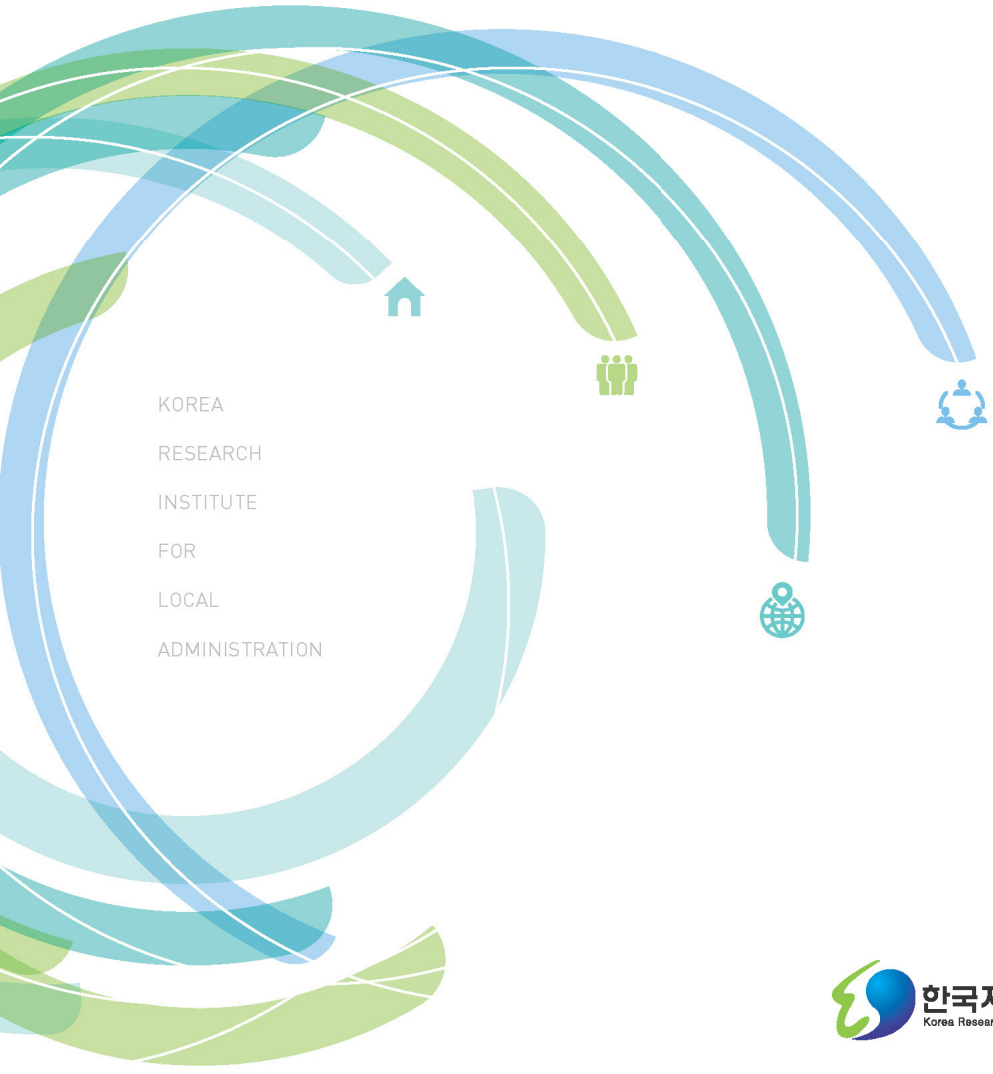


문제해결형 사회혁신 실현방안


| 최지민 · 강영주 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

문제해결형 사회혁신 실현방안

| 최지민 · 강영주 |



KOREA
RESEARCH
INSTITUTE
FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

연구진

최 지 민 (부연구위원)
강 영 주 (부연구위원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

문제해결형 사회혁신 실현방안

발 행 일 : 2019년 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 : 978-89-7865-463-0

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

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

서문

사회혁신은 지역사회의 현안 중에서 정부의 기존 접근 방식으론 해결하기 어려운 문제들을 현장과 가깝게 위치하는 행위자들의 참여와 상호작용을 바탕으로 새롭고 창의적인 아이디어를 적용하여 해결하는 일련의 문제해결 과정으로 정의된다. 지역 내 다양한 주체와의 협력을 통한 지역문제의 해결이라는 민관거버넌스의 철학에서 시작되었으며 여러 시도 끝에 문제인 정부의 중요한 국가 차원의 행정관리론으로 발전하게 되었다.

지난 1년 반 동안 행정안전부 사회혁신 추진단을 중심으로 사회혁신에 대한 개념화, 다양한 박람회개최, 지역의 문제해결을 위한 공모사업을 통한 주민참여의 확대 등의 소기의 성과를 거두었다. 이러한 방식은 지난 주민총회나 주민자치회 같은 관주도의 주민참여 방식보다는 진일보한 방식이지만 지역주민이 거주하는 지역에 존재하는 참여 여건의 격차에 대한 심도 있는 고려를 반영하지 못하고 가시적인 성과창출에만 매몰되었다는 비판이 제기되고 있다. 이러한 상황에서 본 연구는 사회혁신의 진행과정을 총체적으로 살펴보고, 사회혁신이 표방하는 문제해결력을 강화할 수 있는 방안을 제안하고 있다는 점에서 의미가 크다.

본 보고서는 최지민 부연구위원의 책임 하에 강영주 부연구위원이 공동연구진으로 참여하였다. 모든 연구진의 노고에 감사드리며 보고서 작성과 관련하여 큰 의미가 있는 의견을 제시해주신 연내 연심회 위원들과 자문위원들에게 깊은 감사의 말씀을 전한다. 마지막으로 본 보고서의 내용은 연구진의 개인의견이며 본 연구원의 공식적 견해가 아님을 밝힌다.

2019년 12월

한국지방행정연구원 원장 *기재범*

요약

본 연구는 2단계에 걸쳐 문제해결형 사회혁신의 실현방안을 한국의 맥락과 공간적 이해 하에서 제안하고 있다.

1단계는 사회혁신의 적용을 위한 환경에 대한 이해단계이다. 환경의 이해는 ①작동 맥락과 ②작동공간에 대한 분석을 포함하였다. “작동맥락분석”은 한국에서 사회혁신적 속성을 가진 시도들이 어떻게 발전했으며 이에 대한 이론적 논의는 무엇에 초점을 두고 있는지, 그리고 행정의 영역에서 “사회혁신”이라는 용어를 사용한 중앙-지방의 사업들은 어떠한 양상으로 전개되고 있는지를 확인하였다. 문제해결과정에서 고려해야 할 요소가 편중되어 있으며 효과적인 해결방안에 대한 사항은 아직 미흡한 상태이다. 맥락적으로 정부의 역할이 매우 중요했으며 현재의 사회혁신 추진과정에서도 정부의 영향력이 매우 강하므로 사회혁신의 추진을 위한 정부의 적정역할, 범위를 설정하는 것이 무엇보다 중요할 것으로 보인다. 이를 통해 국가의 강력한 영향력 하에 사회혁신의 유용성이 얼마나 확보될 수 있는지, 그리고 얼마나 지속가능한지를 다시금 확인하였다.

한편 “작동공간분석”은 지역의 공간적에서 발생하는 주요이슈의 확인과 지역의 수요를 충족시키는 사회혁신전략 수립을 위한 지역의 특성을 거시지표를 통해 살펴보았다. 지역간 격차가 크게 존재하고 있는 것을 확인하였다. 사회혁신적 토대는 주로 수도권 지역에 집중되어있으며 대부분의 군단위는 공공, 민간의 여건이 좋지 않아 사회혁신적 시도가 성공하기는 상당한 제약이 존재하는 것으로 보인다. 지역의 특성별로 차별적 사회혁신전략 마련의 필요성을 도출하였다.

2단계는 문제해결형 사회혁신의 개념화와 이를 토대로 한 실행방안도출단계이다. 환경적 이해를 통해 확인된 내용을 토대로 사회혁신이 본래의 문제해결의 성과를 거두기 위해 필요한 전략적 방향을 도출하였다. 전략적방향은 ①지역특성에 기반한 맞춤형 사회혁신전략 마련, ②지속가능한 혁신을 위한 기반조성 등이다. 각 전략별로 세부실행 방안을 검토하여 문제해결형 사회혁신의 온오프 라인의 실행과제를 제시하였다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	6
3. 연구의 내용	7
제2장 사회혁신 개념의 이해	9
제1절 사회혁신의 개념	11
1. 사회혁신의 정의	11
2. 사회혁신의 구성요소	15
3. 문제해결과정으로서의 사회혁신	18
제2절 사회혁신의 주요이슈	23
1. 사회혁신의 맥락에 대한 이해	23
2. 혁신이 발생하는 공간에 대한 이해	32
제3절 본 연구의 체계	36
제3장 사회혁신의 작동맥락 분석	39
제1절 분석개요	41
제2절 사회혁신 전개양상의 분석	43
1. 사회혁신적 시도에 대한 시점별 분석	43
2. 이론적 논의	56

목 차

제3절 행정에서의 사회혁신의 주요특징	64
1. 현황개관 및 평가내용	64
2. 지방정부 수준: 서울의 사회혁신실험	65
3. 중앙정부: 행정안전부 사회혁신추진단	76
4. 중앙정부: 행정안전부 지역혁신정책관	86
5. 사회혁신 속성과 요소에 따른 종합평가	94
제4절 논의의 종합	99

제4장 사회혁신의 작동공간 분석

제1절 분석개요	103
제2절 지역에 관련된 주요쟁점	104
1. 중앙-지방 간 격차	104
2. 지역 간 격차	107
제3절 지역의 특성분석 및 유형화 연구설계	112
1. 특성분석의 설계	112
2. 지역 유형화의 설계	115
제4절 지역의 특성분석 및 유형화의 분석결과	123
1. 지역 특성분석	123
2. 지역유형화 분석	135
3. 지역유형화 분석결과 요약	145

제5장 문제해결형 사회혁신의 추진방향	147
제1절 추진방향 개관	149
1. 전략방향의 도출	150
제2절 전략 1: 지역 맞춤형 사회혁신 추진	151
1. 사회주도형 혁신(scale-up) 선도지역	151
2. 사회주도형 사회혁신 가능지역 (2유형, 14개 지역)	156
3. 지원결합형 사회혁신(scale-up) 시범지역 (3·4유형)	160
4. 적극 지원·관리 관리지역 (5유형)	169
제3절 지속가능한 사회혁신을 위한 기반조성	172
1. 문제인식	172
2. 검토사항	176
3. 혁신플랫폼 사업추진 방안	185
 제6장 결론	 189
제1절 연구의 요약	191
제2절 연구의 시사점 및 한계	192
 참고문헌	 193
부 록	199
Abstract	205

표 목차

[표 1-1] 연구의 방법 및 체계	6
[표 2-1] 사회혁신 개념정의 및 강조점	13
[표 2-2] 사회혁신의 핵심요소	16
[표 2-3] 문제해결에 적용된 IT	21
[표 2-4] 사회혁신 핵심요소와 문제해결과정 간 매칭	22
[표 2-5] 정책행위자별 기대역할 및 실제행태 간 차이	24
[표 2-6] 사회혁신에 관한 중앙-지방 적정 역할	28
[표 2-7] 기존 마을관련 중앙부처 공모사업 현황	29
[표 2-8] 연구문제의 도출	35
[표 2-9] 사회혁신의 작동맥락 분석개요	36
[표 3-1] 사회혁신의 작동맥락 분석개요	41
[표 3-2] 새마을 운동초기 기초마을, 자조마을, 자립마을 변천과정	45
[표 3-3] 새마을운동에 대한 다양한 평가	46
[표 3-4] 새마을운동의 성공요인	46
[표 3-5] 새마을운동의 사회혁신적 속성요약	47
[표 3-6] 풀뿌리 운동의 유형: 마을만들기 사업 스펙트럼	50
[표 3-7] 마을만들기를 위한 조직의 역할	51
[표 3-8] 풀뿌리 운동의 주요 내용과 혁신 및 자본의 유형	52
[표 3-9] 풀뿌리 운동의 사회혁신적 속성요약	52
[표 3-10] 자본주의 경제와 사회적 경제의 비교	54
[표 3-11] 사회적 경제의 사회혁신적 속성요약	55
[표 3-12] 사회혁신에 대한 개념정의 방식	57
[표 3-13] 사회혁신의 이해를 돕기 위한 국내연구의 사례예시	59
[표 3-14] 사회혁신의 활용방안	62
[표 3-15] 사업내용	64
[표 3-16] 사회혁신담당관 '18~'19년 예산사업 총괄표 (단위: 천원)	69
[표 3-17] 사회혁신담당관 '18~'19년 인력 총괄표	70

표 목차

[표 3-18]	서울시 사회혁신 추진사업 특징	74
[표 3-19]	사회혁신 추진단 '18~'19년 예산사업 총괄표 (단위: 백만원)	78
[표 3-20]	지자체 보유 유휴공간 활용 사항	79
[표 3-21]	「국민해결 2018」선정과제 목록(20개)	80
[표 3-22]	2018년 공감e가득 지원 과제	81
[표 3-23]	행정안전부 사회혁신추진단(2018년) 추진사업 특징	85
[표 3-24]	행정안전부 지역혁신정책관(2019년) 추진사업 특징	93
[표 3-25]	행정의 사회혁신 추진성과 요약	95
[표 3-26]	행정안전부 내 사회혁신수단 유관부서	97
[표 3-27]	1단계 분석결과의 종합	99
[표 4-1]	사회혁신의 작동공간 분석개요	103
[표 4-2]	전체 공무원 대비 지방공무원 비율	105
[표 4-3]	선행연구의 지역혁신역량 개념 및 변수	111
[표 4-4]	본 연구의 분석지표	113
[표 4-5]	변수의 기초통계	114
[표 4-6]	사회혁신과 지역혁신체계 간 관련성	116
[표 4-7]	사회혁신과 지역혁신체계 간 개념비교	118
[표 4-8]	기초여건 판단 및 유형화기준	120
[표 4-9]	요인별 각 분위에 따른 요인점수	124
[표 4-10]	상위 10개 지역 요인별 요인점수	125
[표 4-11]	하위 10개 지역 요인별 요인점수	126
[표 4-12]	지역경제상황 지표별 요인적재량과 고유치	127
[표 4-13]	지역경제상황 지표별 상위/하위 지자체	127
[표 4-14]	시민참여기반 지표별 요인적재량과 고유값	128
[표 4-15]	시민참여기반 지표별 상위/하위 지자체	129
[표 4-16]	참여제도기반 지표별 요인적재량과 고유값	130
[표 4-17]	참여제도기반 지표별 상위/하위 지자체	130

표 목차

[표 4-18] 지방정부역량 지표별 요인적재량과 고유값	131
[표 4-19] 지방정부역량 지표별 상위/하위 지자체	132
[표 4-20] 수도권 대 비수도권 지표비교	133
[표 4-21] 시군구별 지표비교	134
[표 4-22] 전국 기초지자체 유형별 분포	136
[표 4-23] 수도권 대 비수도권 유형분포(빈도, 비율)	138
[표 4-24] 시군구별 대 유형분포(빈도, 비율)	139
[표 4-25] 광역자치단체별 유형분포(빈도, 비율)	140
[표 5-1] 사회혁신의 작동맥락 분석개요	149
[표 5-2] 전략방향	150
[표 5-3] 사회주도형 혁신지역 특성	151
[표 5-4] 사회주도형 혁신지역 특성	156
[표 5-5] 지원결합형(scale-up 시범지역) 혁신의 세부특성	161
[표 5-6] 3유형 지역유형별 시범지역 특징	162
[표 5-7] 지원결합형 혁신사례(국가공모사업 및 기존제도와 결합) 예시	164
[표 5-8] 제도견인형 지역혁신관리 모형별 세부특성	169
[표 5-9] 정보화사업 거버넌스	172
[표 5-10] 지자체가 문제해결과정에서 직면하는 어려움	174
[표 5-11] 주체별 문제해결과정의 니즈와 개선방향	176
[표 5-12] 오프라인 기반사업의 향후쟁점	177
[표 5-13] 공공데이터 거래시장 개념	178
[표 5-14] 사회혁신 기반조성의 주요기능 및 주요쟁점	178
[표 5-15] 질문중심의 데이터맵 구축 : 미세먼지 분야 질문단계	180
[표 5-16] 현행공모사업 관리방식	182
[표 5-17] 주요기능의 판단	184

그림 목차

[그림 1-1] 연구내용	7
[그림 2-1] 사회혁신의 구성요소: 핵심요소와 공통특징	16
[그림 2-2] 수평적 영역: 다수참여자가 공존하는 지역	25
[그림 3-1] 서울시혁신기획관 조직도(설립 초기)	67
[그림 3-2] 서울시혁신기획관 조직도(현재)	68
[그림 3-3] 서울시 사회혁신 추진체계	70
[그림 3-4] 초기사회혁신 추진 기구(사회혁신추진단의) 조직구성	76
[그림 3-5] 사회혁신사업의 전략 추진도	77
[그림 3-6] 사회혁신 전담부서의 개편: 지역혁신정책관 신설	86
[그림 3-7] 2019년도 사회혁신사업의 전략 추진도	88
[그림 4-1] 비수도권 낙후현황	108
[그림 4-2] 지역혁신체계유형 및 구축단위	117
[그림 4-3] 본 연구의 지역유형	119
[그림 4-4] 본 연구의 지역유형별 위상배치 및 활용방안	122
[그림 4-5] 유형별 기초지자체 분포	137
[그림 5-1] 사회적 경제조직들을 둘러싼 정부 관계기관의 혁신 관련 환경	153
[그림 5-2] 질문중심의 데이터맵 구축: 유관정보 연계구조도	181
[그림 5-3] What Works Network 작동개요	188

제1장



서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

지역 내 다양한 주체와의 협력을 통한 지역문제의 해결이라는 민관거버넌스의 철학이 사회혁신이라는 이름으로 문재인 정부 출범이후 국가 차원의 행정관리론으로 본격적으로 등장하게 되었다. 오래전부터 사회혁신이 표방하는 참여, 협치의 개념은 정부, 기업, 시민사회 영역에서 존재하였다. 이러한 개념에 비추어 사회혁신은 지역사회의 현안 중에서 정부의 기존 접근 방식으론 해결하기 어려운 문제들을 현장과 가깝게 위치하는 행위자들의 참여와 상호작용을 바탕으로 새롭고 창의적인 아이디어를 적용하여 해결하는 일련의 문제해결 과정에 방점이 찍힌다.

한국에서의 사회혁신은 국가가 주도하여 추진된 경향을 보인다. 시초인 새마을 운동이 그러하였으며 최근의 행정안전부의 지역혁신정책관을 중심으로 한 국가차원의 사업 수립과 집행 과정을 정부가 견인하고 있다. 주민이 참여하는 다양한 활동(리빙랩, 온-오프라인 참여플랫폼)을 공모사업(예산사업 또는 특별교부세 기반 사업)을 통해 사회혁신의 개념을 정의하고 지방자치단체와 민간에 제시하고 있는 것이다.

사회혁신이라는 개념을 처음 사용했던 유럽과 미국은 주민을 중심으로 한 이해관계자들이 지역 문제를 스스로 해결하기 위해 독창적인 아이디어를 내는 토대가 온전히 시민사회에 속해있다. 이에 반해, 한국의 사회혁신은 정부영역에 편입되어 정부혁신과 행정관리의 주요 축으로 작동되어, 국가가 주도하여 사회구조의 변화를 견인하는 중앙주도의 혁신으로 재개념화되고 있는 것이다.

지난 1년 반 동안 행정안전부 사회혁신 추진단을 중심으로 사회혁신에 대한 개념화, 다양한 박람회개최, 지역의 문제해결을 위한 공모사업을 통한 주민참여의 확대 등의

소기의 성과를 거두었다. 다만 사회혁신의 단계에서 주민참여의 방식만을 지나치게 강조하여 주민의 주체적이고 자발적인 참여를 독려하는 생태계를 구축하기 보다는 리빙랩 구축을 통한 공모방식으로 추진한 점은 한계로 남는다. 이러한 방식은 지난 주민총회나 주민자치회 같은 관주도의 주민참여 방식보다는 진일보한 방식이지만 지역주민이 거주하는 지역에 존재하는 참여여건의 격차에 대한 심도 있는 고려를 반영하지 못하고 가시적인 성과창출에만 매몰될 가능성이 크다. 후술하겠으나 현재 추진되고 있는 행정안전부의 사회혁신선도사업과 사회혁신 생태계 조성의 두 가지 영역 내 주요추진과제들은 지역구조, 사회문제 수준에 대한 고려까지 이어지지 못하는 사업단위의 접근을 표방하고 있어, 사업종결 후 안정적인 생태계 구축까지 이어지기 힘들 수 있다. 이는 사회문제의 층위와 이를 해결하기 위한 지역 내 가용자원이 다르다는 점을 간과하고 즉각적인 성과창출이 가능한 소규모 마을단위의 사업에만 집중했기 때문이다.

사회혁신을 통해 우리가 얻고자 하는 결과는 당면한 지역문제의 해결이며 체감할 수 있는 문제해결을 위해선 고려해야할 사항이 매우 많다. 먼저 해결하고자 하는 문제는 구조적 원인(인구감소, 일자리 감소, 미세먼지 심화)과 그로인해 파생된 2차 문제(빈집, 도심공동화)등으로 수준이 다르다는 점을 고려해야한다. 주민의 자발적인 참여로 해결할 수 있는 작은 문제도 존재하지만 어떤 문제는 지방정부, 또는 국가차원의 요인에서 비롯된다. 뿐만 아니라 해결방식도 단순한 방식부터 기술기반, 다학제간 접근이 필요한 복잡한 방식까지 다양하다. 아울러 지역 내 가용자원인 혁신역량의 편차도 심각하다. 고령화로 인해 사회혁신의 참여인구의 절대적 비중이 적은 농촌지역과 참여가 가능한 사람들은 많으나 낮은 인구이동으로 지역에 대한 문제인식이 희박한 도시지역 간 혁신에 필요한 자원편차는 매우 클 수밖에 없다. 그러나 무엇보다 가장 어려운 점은 사회혁신이라는 개념의 추상성과 포괄성으로 인해 정확한 추진방향을 설정하기 어렵다는 점이다.

사회혁신이 체감할 수 있는 성과, 즉 지역의 문제를 해결하기 위해선 가장 먼저 추상적인 사회혁신에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 사회혁신의 개념적 정의, 주요요소 그리고 한국의 맥락에서 사회혁신이 전개되어온 양상을 종합적으로 살펴봄으로써 사회혁신 추진과정에서 직면하게 될 까다로운 쟁점(tricky issue)을 고려해야 한다.

뿐만 아니라 문제가 발생하며 해결되는 공간인 지역에 대한 이해가 수반되어야 할

것이다. 혁신에 필요한 자원이 얼마나 충분한지, 어떠한 자원이 부족하며 이를 위해 어떠한 노력을 민관이 동시에 기울여야하는지에 대한 고려가 필요하다. 즉 수요자 중심형 혁신설계가 이뤄져야 할 것이다. ‘보다 새로운 것’, ‘보다 작지만 강한 것’이라는 사회혁신의 일부 특성에만 집중하여 지역 내 수요에 부합하지 않은 혁신사업들을 시행하게 되는 경우에는 혁신의 지속가능성은 높지 않다. 즉각적인 성과는 어렵지 않은 사회문제의 해결로 귀결되고 혁신을 통해 달성하고자 하는 지역 내 실질적 문제해결로 이어지기 어렵다. 이를 위해선 지역 내에서 진행되고 있는 현재 사회혁신사업들에 대한 냉정한 평가와 지역의 특성에 대한 이해, 다양한 수요를 충족시킬 수 있는 세밀한 정책설계가 뒷받침 되어야 한다.

이에 본 연구는 사회혁신의 이론적 논의의 검토를 통해 사회혁신을 도모하기 위해서 고려해야 할 정책이슈들을 파악하고자 한다. 뿐만 아니라 문제해결형 사회혁신을 추진하기 위해 현재 실무적으로 수행되고 있는 사회혁신사업에 대한 비판적 평가를 통해 개선점을 도출하고자 한다. 사회혁신을 개념적으로 검토함과 동시에 실무적으로 실질적 문제해결을 위한 지역 내 혁신자원의 파악, 지역별 특성에 따른 맞춤형 정책설계 방안, 문제해결력 증진을 위한 정보접근체계 마련을 통해 실질적인 지역문제를 해결할 수 있는 제도개선방안을 구체적으로 제안하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 사회혁신을 안정적으로 추진하기 위한 기초연구로 현재까지 논의된 사회혁신에 관한 이론적 논의, 문헌검토, 한국맥락에서 구현된 사회혁신의 경로, 행정실무영역에서 추진되고 있는 사업내용에 대한 분석 등 제반의 사항을 폭넓게 살펴보고 있다. 특히 문제해결형 사회혁신 추진방안을 위한 지역별 혁신역량의 측정, 사회혁신체제 구축에 대한 정책적 대안도 포함되어 있다.

2. 연구의 방법

다양한 연구범위를 다루기 때문에 양적·질적 연구방법을 모두 적용하여 다각도의 근거자료를 이용하고자 한다. 우선, 사회혁신 사업수행의 현황자료 및 지역역량의 확인(또는 통계) 분석, 중앙 및 지방 사회혁신 담당자 면담 및 설문조사 자료 분석, 개선 방안 도출을 위한 해외 사례 분석 등 다양한 분석 방법을 적용할 것이다.

[표 1-1] 연구의 방법 및 체계

분석방법		분석내용
문헌검토		• 사회혁신에 관한 이론 및 주요논의 검토
실증 자료(통계 자료) 분석		• 지자체 지역역량 수준에 측정 및 유형화
면담 및 설문조사 자료 분석		• 사회혁신사업 및 담당 조직·인력 등 사업현황 분석 및 평가 • 문제해결형 사회혁신 설계의 구성요소 도출
사례 분석	해외 사례 분석	• 문제해결형 사회혁신 정책추진의 정책적 방향 제안
	우수 지자체 사례 분석	

3. 연구의 내용

전체 연구 내용의 논리적 구성과 연구 분야별로 가장 부합하는 연구방법을 적용하면 다음의 [그림 1-1]과 같이 도시할 수 있다.

[그림 1-1] 연구내용

1단계:환경이해	세부영역	주요내용	연구방법
작동맥락분석	사회혁신의 전개양상 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 사회혁신 연혁 및 이행과정 분석 • 국내연구자들의 사회혁신에 관한 이론적 논의검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌분석 • 인터뷰
	행정 내 사회혁신의 구현양상 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 행정에서 구현된 사회혁신사업(추진체계 및 사업영역)에 대한 평가 • 사회혁신이라는 용어로서 추진된 사업의 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌분석 • 인터뷰
작동공간분석	지역에 관련된 주요쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 현실에 대한 논의 검토 • 지역내 격차에 대한 검토 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌분석 • 인터뷰
	지역의 특성 분석 및 유형화	<ul style="list-style-type: none"> • 거시지표를 통한 지역의 특성파악 • 세부요인의 분포를 고려한 지역유형화 	<ul style="list-style-type: none"> • 문헌분석 • 인터뷰



2단계:개념적용	세부영역	주요내용	연구방법
문제해결형 사회혁신의 개념화	전략방향의 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 지역특성에 기반한 맞춤형 사회혁신전략 마련 • 지속가능한 혁신을 위한 기반조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 계량분석 • 해외사례 분석 • 인터뷰 등
전략별 실행방안도출	지역 맞춤형 사회혁신 추진전략	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주도형 혁신(scale-up)지역의 전략추진방안 • 사회주도형 혁신가능지역의 전략추진방안 • 제도견인형 지역혁신(scale-up)시범 지역의 전략추진방안 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문가 자문회의 등
	지속가능한 혁신을 위한 기반조성	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 문제해결력 강화방안 • 주요기능별 추진방안 	

제2장



사회혁신 개념의 이해

제1절 사회혁신의 개념

제2절 사회혁신의 주요이슈

제3절 본 연구의 체계

제1절 사회혁신의 개념

1. 사회혁신의 정의

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

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

사회혁신에 대한 본격적인 논의는 1980년대 Drucker(1985)가 사회혁신을 경제적 차원과 결합하면서부터 시작되었다. 지식기반 산업이 발전하면서 새로운 기술개발과 기업이 정신이 중요한 가치로 재평가되었고 Drucker는 이러한 변화가 사회시스템을 촉진시키고 더 나아가 공공조직에도 영향을 줄 것으로 보았다. 그는 사회혁신이 기업과 공공조직의 관료제적 구조의 폐해를 해결하는 하나의 수단으로써 활용될 것이라고 주

장하였고, 이러한 주장은 향후 신공공관리론의 토대가 되었다(한상일·이현옥, 2016).

1980년대 후반부터 사회혁신은 기업에서 출발하여 사회적 구조를 혁신적으로 바꾸는 시스템일 뿐 아니라, 신자유주의적 경제정책으로부터 시작된 세계적인 지방분권에 대한 해결책 주목받기 시작했다. 지방분권화가 가속화되면서 지역사회의 역할이 증대하면서 기존의 중앙집권적 방식이 아닌 문제에 대한 새로운 접근 방법이 필요했다. 지역사회의 문제는 기존 중앙에서 다룰 수 없는 미세한 수요들의 총집합이었고 각 지역의 현황에 따라 문제의 성격이 매우 개별화되어 나타나기 때문이다. 이 때문에 하나의 주체로는 해당 문제들을 해결할 수 없고 개별적으로 활동하던 기업, 민간, 정부가 함께 협력함으로써 사회문제를 해결해야 된다는 인식이 확산되었다.

또한 사회적 기업과 같이 기존 행위자와 차별화된 행위자가 등장하여 사회문제를 해결하는 새로운 주체로 부상되었다. 1990년대 새롭게 주목받기 시작한 사회적 경제는 사회혁신을 위한 중요한 수단으로 활용되면서 현재의 사회혁신 개념에 근접해갔다(한상일·이현옥, 2016). 사회혁신은 기업에서 시작한 창조적 수단의 도입이라는 개념으로 시작하여 민·관·기업의 협력을 강조하고 사회적기업과 같은 새로운 행위자를 포함시키는 구체적 방법론으로 그 개념이 확장된 것이다.

2000년대 이후부터 사회혁신은 정부정책의 일환으로 도입되어 미국의 경우 백악관에 사회혁신과 시민참여국을, 유럽위원회는 Social Innovation Europe을 설립하여 지역사회가 당면한 다양한 문제를 사회혁신으로 대응하는 것을 적극 지원하고 있다. 2000년대 후반, 캐나다의 사회혁신 연구기관은 “구체적인 성과와 개선을 유발하는 새로운 조직 또는 제도, 새로운 업무처리방식, 새로운 사회적 시도, 새로운 메커니즘, 새로운 접근방법 및 새로운 개념”으로 사회혁신을 정의한 바 있다.¹

사회혁신은 대상이나 분야가 광범위하고 포괄적이기 때문에 개별 연구자들의 사회혁신에 대한 정의를 살펴보면 다음의 [표 2-1]과 같이 제시할 수 있다.

아래 표에서 확인할 수 있듯 사회혁신에 대한 개념정의는 매우 다양하며 각각의 연구자들이 강조하는 사회혁신의 속성은 서로 상이하다. 다만 대략적인 방향성에서 구조

¹ 한상일·이현옥, 학습지역과 사회적혁신 개념화와 척도화 그리고 인과관계 분석, 정부학연구 제22권 1호(2016):p. 121, 2016

의 변화를 위한 새로운 방식의 활동, 협력적인 과정을 통해 사회적으로 구성되는 사회 문제 또는 사회적 수요에 대한 대응과 그로인한 사회적 가치의 창출행위 또는 아이디어 등을 포괄하고 있다.

【표 2-1】 사회혁신 개념정의 및 강조점

연구자	개념정의	강조점
Nilsson (2003)	작금의 사회가 해결해야 하는 빈곤, 질병, 폭력 또는 환경 오염과 같은 심오하고도 기존에는 다루기 어려운 문제들을 다루는 방식에 있어서 중요하고, 창의적이며 지속가능한 방식으로의 이동	문제해결방식의 창의성과 지속가능성
Goldenberg (2004)	개인과 커뮤니티가 당면한 사회적, 경제적 도전을 해결하기 위해 설계된 새롭거나 개선된 활동, 시도, 서비스, 프로세스, 결과물들을 개발하고 적용해 보는 것	사회문제를 해결하기 위한 활동과 적용, 실행과정
Moulaert et al. (2005)	조직이나 기관에서 발생하는 경로의존적이고 맥락적인 변화로, 사회의 다양한 영역에서 소외되었던 그룹과 개인의 더 나은 포용을 이끔	소외된 집단과 개인을 포용으로 유도하는 과정
Mulgan (2006)	사회적 욕구를 충족시키기 위한 사회적인 조직에 의해 발전되고 확산되는 혁신적인 활동	사회욕구를 충족시키는 사회적 조직의 활동
Pearson (2007)	사회문제를 해결하는데 성과를 내는 새로운 것들과 그리고 기존의 지식을 새로운 방법으로 적용하여 성과를 내는 것 모두를 의미	완전히 새로운 해결방안, 기존방식과 새로운 기법의 결합
Heiskala & Hamalainen (2007)	사회가 가지고 있는 집단적 자원의 활용도를 높여, 사회의 문화적, 규범적 또는 규제적 구조를 바꾸는 것임	사회 구조의 개선
Phils, Deiglmeier & Miller(2008)	기존 대안들보다 더 효과적, 효율적, 지속가능한 사회문제에 대한 해결책으로, 개개인보다는 사회의 가치를 창출	사회적 가치를 창출하는 새로운 해결책
Adams & Hess (2008)	새롭고 지속가능한 방식으로 기존엔 충족되지 않은 사회적 욕구를 해결하기 위한 과정	사회적 욕구를 해결하기 위한 새로운 접근
사회혁신 스탠포드 리뷰 (2008)	사회문제에 대한 새로운 해결책, 즉 기존의 해결책보다 더 효과적이고, 효율적이고, 지속가능한 해결책	창출된 가치는 주로 사적인 개개인들보다는 사회 전체에 축적
빌레 & 폴, 올릉공 대학교(2008)	개인의 삶의 질을 향상시킬 잠재력을 가진 새로운 아이디어	개인 삶의 질을 향상시키는 아이디어

연구자	개념정의	강조점
OECD (2009)	기존 시장에서 존재하지 않는 새로운 수요를 만족 시키거나 사람들에게 생산과정에 참여하거나 역할을 부여함으로써 새로운 만족이나 좀 더 높은 만족을 가져오는 과정	새로운 사회수요를 충족하는 일련의 과정
OECD LEED 사회 혁신 워크샵 (2010)	다양한 사회적 요구에 대한 시민사회의 역할을 확장하고 강화시키는 관점의 전략, 개념, 아이디어, 조직적 패턴들을 통칭함	시민사회의 역할을 확장하고 강화시키는 아이디어
Young Foundation (2012)	사회적 목표를 충족시키는 새로운 아이디어, 동시에 새 아이디어를 디자인해내고, 개발해내고, 발전시키는 일련의 과정	새로운 아이디어인 동시에 이를 개발하는 과정
	사회적 조직(혁신주체)에 의해 개발되고 확산되는 활동과 서비스	사회적 구성요소의 역할과 이들을 위한 토대
Public Innovators	사회 문제를 풀기 위해 변혁적이고 재정적으로 지속가능한 혁신으로 시장 실패에 대응하는 실천	시장실패에 해결책, 즉 사회적 가치의 창출수단
Innobasque: Basque Innovation Agency (2013)	사회통합과 경쟁력, 지속가능성을 높이는 핵심요소이며, 위기의 시대에 새로운 문제에 대한 새로운 해결책을 제시할 목적으로 다양한 행위자들이 참여하는 과정	지속가능한 사회를 위한 참여의 과정

이상의 논의를 종합하면 사회혁신은 사회요구의 충족을 위해 기존의 시장에서 충족하지 못한 새로운 아이디어(정태적 속성)과 이러한 아이디어가 다양한 사회주체를 통해 구성되는 과정(동태적 속성)을 동시에 포함한다. 사회혁신 과정을 통해 달성해야 할 가장 핵심 산출물은 그동안 국가와 시장 실패로 충족되지 못했던 사회적 수요에 대한 명확한 해결책을 제시하는 것이다.

새로운 아이디어 기존의 방식보다 마냥 참신하기만 해선 안 된다. 기존의 방식보다 더 유용할 때 그 참신성이 의미를 갖게 된다. 종전의 방식보다 더 잘, 보다 안정적으로 새롭게 정의되는 사회적 요구를 충족시킬 수 있어야 하는 것이다. 여기서 사회적 요구는 사회문제, 정책문제와 유사하지만 욕구의 결핍이라는 점에서 현장과 밀접한 관련성을 가진다. “현장에 답이 있다”는 의미로서 현장에서 느끼는 어려움을 가장 잘 인식하는 주체가 그 결핍을 보다 적극적으로 해결할 수 있는 동기를 가지게 되며 이러한 결핍의 해결을 위한 아이디어는 현장에서 더 잘 나올 수 있다는 것이다. 반면, 사회문제는

사회적 요구보다 더 부정적인 영향을 미치며 구성원의 지배적 사회가치와 규범에서 벗어난 것이라고 판단되는 현상을 뜻한다. 사회혁신을 통해 달성하고자 하는 것이 사회적 수요인지, 아님 사회문제인지에 따라 사회혁신의 적용범위와 확산에 대한 기대가 달라질 수 있다.

그러나 아이디어는 문제를 해결하기 위한 적극적 과정을 통해 발굴된다. 아이디어를 만들기 위한 다양한 활동, 이러한 활동이 지속적으로 나타나거나 확산되기 위한 구조 기반적 지원 등이 이 과정에서 필요하다. 하나의 주체가 아닌 다양한 주체들이 협력하는 과정이 있어야 하며 이 과정에서 협력 주체들은 다른 자원을 동원하여 창의적인 실험을 함께 해나간다.

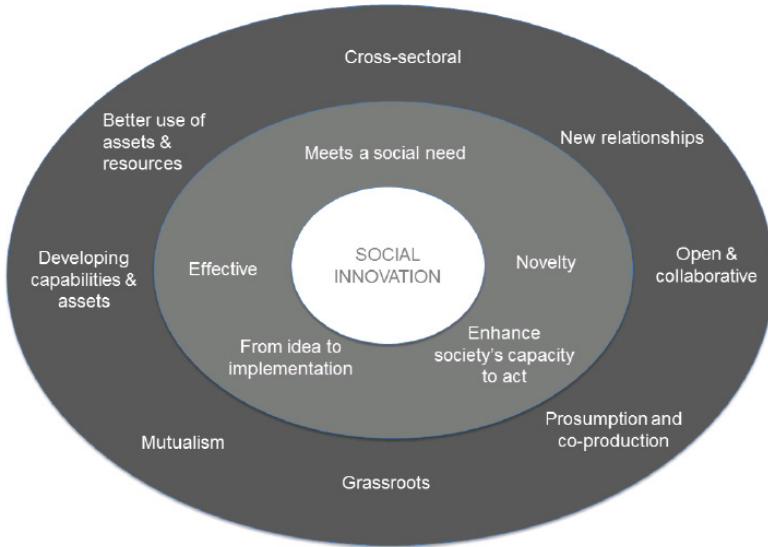
여기에 더해 사회혁신의 궁극적 목적은 사회적 구조를 변화시키는 사회적 영향력을 창출해내고 한 사회를 지속가능한 방식으로 큰 회복력을 가질 수 있는 방향으로 이동하려는 지향성을 지닌다.

2. 사회혁신의 구성요소

앞서 사회혁신의 정의로부터 새로운 수요에 대응하기 위한 새로운 아이디어, 아이디어의 발굴과정, 이를 통한 지속가능한 변화의 추구라는 사회혁신의 3가지 속성을 살펴 보았다. 사회혁신을 구성하고 있는 요소도 이처럼 사회혁신의 정의로부터 도출되는데 가장 널리 알려진 Caulier Grice 외(2012)의 구성요소에 대해 살펴보고자 한다.

Caulier Grice 외(2012)는 사회혁신의 요소를 핵심요소(core elements)와 공통특징(common features)로 구분했다. 핵심요소는 새로움(novelty), 실천강조(From idea to implementation), 사회수요 충족(meets a social need), 효과성(effective), 사회행동 역량 제고(enhance society's capacity to act)로 분류했다.

[그림 2-1] 사회혁신의 구성요소: 핵심요소와 공통특징



자료: Caulier Grice 외 (2012)

공통특징은 이를 구현하기 위한 방법과 수단을 의미하는데 자산-자원의 보다 나은 사용, 역량-자산개발, 상호부조, 풀뿌리 운동, 생산소비연계 공동생산, 개방적 협력적 태도, 새로운 관계구축, 영역초월 등이다. 이러한 8개의 활동, 사업 또는 정책영역에서는 사회혁신을 핵심요소들을 발견할 수 있다.

[표 2-2] 사회혁신의 핵심요소

핵심요소	주요특징
새로움	여러 분야 및 행위자들에게 새로운 방법을 적용
실천강조	아이디어의 개발보다 아이디어의 실행을 강조
사회수요 충족	현재까지 정부에서 실효적으로 대처하지 못한 사회수요를 충족
효과성	새로운 아이디어가 기존의 해결책보다 효과적이라는 것
사회행동 역량 제고	새로운 역할, 관계를 만들어내고, 개발된 자산이나 역량을 좀 더 나은 방법으로 사용함으로써 수혜자들에게 자율성을 부여

핵심요소별로 세부내용은 다음과 같다. 먼저 “새로움”은 여러 분야 및 행위자들에게 새로운 방법을 적용하는 것을 의미한다. 기존에 존재하던 방식보다 새로운 서비스와 제품을 의미한다. 사회문제는 시대의 환경과 대응하여 발생하는 것이기에 과거에는 문제로 인식되지 않던 것이 현 시점에서는 문제로 인식되는 경우가 있다. 또는 정부의 맹점에 위치하여 정부의 적합한 대응이 불가능한 문제들도 있다. 이러한 문제가 새롭게 인식되면서 사회혁신은 정부의 전통적 솔루션에 의존하기 보다는 새로운 사회적 니즈에 대응하기 위한 새로운 서비스와 제품으로 문제를 해결한다.

“실천 강조”는 아이디어의 개발보다 아이디어의 실행을 강조하는 의미에서 사용된다. 실천에 대한 강조는 보다 유연성과 동일한 의미를 지닌다. 기존 방식과 완전히 다른 방식의 접근이다. 다양한 문제를 쉽게 풀기위해선 실행방식이 단순하고 가벼워야 한다. 특히 관료조직을 갖고 있는 정부는 유연하게 대처하기가 어렵다.

“사회수요의 충족”은 현재까지 정부에서 실효적으로 대처하지 못한 사회의 니즈를 충족하기 위해 사회혁신이 필요함을 의미한다. 각각의 지역은 서로 다른 맥락의 문제를 갖고 있기 때문에 시장과 정부의 획일적인 방식으로는 그 수요를 제대로 충족시키기 어렵다. 따라서 문제를 해결하기 위해서는 지역사회 현안을 직접 겪고 있는 여러 주체들의 협력이 필요하고 각 주체들의 새로운 역할과 행동이 요구된다. 공무원의 경우 더 이상 수동적인 위치에서 주민에게 서비스를 제공하는 것이 아니라 지역사회의 갈등을 조정하기 위한 새로운 역할이 요구되는 것도 이와 맥락을 같이한다.

“효과성”은 새로운 아이디어가 기존의 해결책보다 효과적이어야 한다.

마지막으로 “사회행동 역량 제고”는 사회혁신이 새로운 역할, 관계를 만들어내고, 개발된 자산이나 역량을 좀 더 유용한 방법으로 사용함으로써 수혜자들에게 자율성을 부여하는 것을 의미한다. 특히 역량제고를 위해 가장 중요하게 간주되어야 할 것은 시민단체들이다. 시민사회는 문제해결을 위한 적극적인 참여가 요구되고 있지만 아직까지도 지역의 문제를 해결하기 위한 시민들의 참여 플랫폼이 부족하다. 참여예산제도와 같이 주민참여시스템을 구축하여 시민사회가 참여할 수 있고 새로운 서비스의 공동 생산을 가능하게 하는 프로세스 정립이 필요하다. 역량강화는 단순히 참여주체들의 교육을 통한 의식개선으로는 부족하다. 새로운 재화, 행동, 프로세스, 조직이 원활하게 작동하기 위한 제도적 기반이 반드시 필요하다. 새로운 법과 규칙을 제정하여 사회혁신

의 활로를 마련해야 한다.

한편, 8가지의 공통특징은 다음과 같다. 공통특징은 핵심요소를 구현할 수 있는 구체적 수단과 방법인데 먼저 영역초월은 기존의 단절된 영역들이 상호교류를 통해 행위자들이 영역을 가로질러 관여하는 것을 의미한다. 사회혁신은 사용자들에 의해 만들어지는 새로운 관계가 구축되는 것이고, 여러 사람들이 개방적이고 협력적인 과정을 통해 사회혁신을 만들어냄을 보여준다. 이러한 방식은 새로 만들어진 해결책이 단순히 사용자들에게 단방향으로 전달되거나 정형화된 구조에서 일하는 것을 의미하는 것이 아님을 강조한다. 생산소비연계-공동생산은 생산자와 소비자의 경계가 모호해졌음을 뜻하고 풀뿌리 운동은 새로운 시도와 혁신이 주변부로 확산되고 네트워크에 의해 연결되는 사회혁신의 단면을 보여준다. 상호부조는 이러한 과정 속에서 상호의존이 필요하다는 것을 강조하고 자산-자원의 보다 나은 이용을 지향한다. 마지막으로 역량과 자산 개발은 수혜자들로 하여금 장기적으로 요구되는 수요를 충족시킬 수 있도록 만드는 참여적 접근방법을 의미한다.

3. 문제해결과정으로서의 사회혁신

사회혁신의 개념정의와 구성요소를 살펴봄으로써 대략적으로나마 사회혁신이 무엇인지를 가늠할 수 있으나 이 같은 추상적 특성은 사회혁신을 문제해결의 과정으로 살펴볼 때, 입체적으로 이해할 수 있다. 사회혁신은 현재의 상태의 개선이라는 명확한 지향점을 가지기 때문에 문제의 해결과정의 주요 속성으로 재정립될 수 있다. 이에 사회혁신을 당면한 문제를 해결하는 과정으로 간주하여 문제 절차, 수단, 결과로 구분하여 살펴보았다. 문제해결과정에서 무엇을 중요하게 볼 지에 따라 사회혁신에서 강조되는 특성이 달라진다.

1) 참여를 통한 문제해결: 절차

사회혁신을 참여와 그 절차의 관점에서 이해하는 경우, 참여자 적정역할, 참여가 이루어질 수 있는 토대와 제도적 기반이 중요하다. 사회혁신의 진행과정에서 어떻게 다양

한 구성원의 자발적 참여를 촉진하고 혁신성을 유지할 것인지가 핵심 고려사항이 된다.

문제해결을 위한 혁신활동과정에 다양한 주체가 참여한다. 대표적으로 시민사회, 공공부문, 기업부문 등으로 구분할 수 있는데 특히 협동조합과 사회적 기업, 다양한 주민 주체들이 혁신과정에 능동적으로 참여하는 것이 중요하다. 참여하는 행위 그 자체가 혁신을 이끄는 동력으로 간주된다. 주체들의 참여를 보장하는 것은 사회문제의 조사·분석, 문제해결수단을 찾기 위해 협의하는 활동, 그리고 서비스 구현과정에서의 질적으로 개선된 참여방식을 요구한다. 특히 문제설정과정에서부터 집행에 이르기 까지 참여의 보장은 문제해결의 전 과정에 가장 중요하다. 다양한 사회혁신적 시도들은 “공동의 문제인식”과 “인식공유를 통한 대안마련의 합의형성 과정”이 대부분을 차지한다고 해도 과언이 아니다.

따라서 문제해결의 거버넌스, 문제해결의 물리적공간의 마련이 중요해진다. 참여자들의 지식을 활용하고 행동변화를 이끌기 위해서는 의제에 대한 전문적 기술을 보유한 전문가그룹이 소통할 수 있는 매개수단이 필요하다. 또한 전문가 집단과 시민간의 소통수단이 필요한데, 삶의 현장에서 느끼는 불편함을 구체적인 정책수요로 정련하기 위해서이다. 많은 사회혁신적 시도가 지역 내 입지한 대학과 연구기관의 적극적인 참여²에서 출발한 것도 이와 같은 이유에서다. 전문가가 참여자들의 수요를 이끌어내고 참여자(주민)들과의 상호교류 및 학습을 통해 대안을 마련하는 수단으로 리빙랩이 유용하게 활용된다. 리빙랩이 중요하게 보는 것은 해결해야 할 문제를 발견하고, 대안을 탐색하고 실험하는 과정에 최종 사용자가 참여하여 연구자와 함께 일하는 방식 그 자체이다. 이 같은 참여방식에 초점을 두어 대부분의 사회혁신사업들이 리빙랩을 직접적인 사업명으로 사용하기에 이른다. 다만 리빙랩을 정의하는 방식도 사회혁신의 정의만큼이나 다양하기 때문에 모든 리빙랩이 사회혁신적 실험요소를 띄고 있는 것은 아니다. 핵심은 다양한 주체의 참여, 그리고 지역에서 답을 찾는다는 접근방식이다. 리빙랩에서 발굴된 아이디어는 그 문제를 직면하고 있는 실제 주민(최종 사용자)의 수용성과 적

² 대표적으로 프랑스의 전문가-시민 파트너십(PICRI, Partnerships of Institutions and Citizens for Research and Innovation) 사례를 들 수 있는데 참여적 민주주의 강화를 위해 행위자 네트워크를 구축하고 학계, 정치 부문, 시민사회 영역 간의 연계를 통한 성찰적 활동 촉진하고 있다. 그 중 연구조직은 자발적 시민사회 파트너를 통해 새로운 연구 질문을 확보하고, 시민사회 조직은 특정 영역에서 전문성을 확보해가는 등의 구별된 역할 내에서 상호협력하고 있다(송위진, 2010).

합도 검증을 거친 뒤, 문제해결의 대안으로 전환되기 때문에 리빙랩 운영 그 자체가 사회혁신의 과정에 가장 부합한다고 볼 수 있다.

참여과정 만큼이나 과정을 매끄럽게 조정하는 조정자(코디네이터)의 역할도 중요하다. 사회혁신 주체들을 연결하고 사회적인 가치를 추구하는 활동을 하면서, 사회혁신과 호환이 가능한 자원을 제공해줄 수 있는 중간지원조직도 여기에 속한다. 중간지원조직은 국가 또는 민간에 위치하면서 취약한 자원과 혁신능력을 지닌 주체들에게 외부 자원을 연계하고, 교육·훈련 프로그램을 통해 혁신능력을 제고하는데 그 자체가 사회혁신의 주체가 되기도 한다. 느슨한 형태지만 자신들이 속해있는 사회의 개선과 공동의 이익을 창출하기 위한 연대성을 가지고 다양한 참여의 수단(공공이 제공하는 공식적인 참여절차에서부터 완전한 자발성을 가지고 있는 리빙랩 실험까지 스펙트럼이 다양)을 활용하여 혁신의 과정에 동참한다.

2) 참신하고 혁신적인 문제해결방법: 수단

사회혁신을 혁신적이고 참신한 문제해결 수단으로 보는 입장은 다양한 기술의 결합을 통해 정부영역에서 한 번도 시행되지 않은 정책수단과 기존의 해결책에 새로운 기술을 접합하는 다양한 시도를 중요하게 여긴다. 문제해결방법의 참신성은 다양한 기술을 기존의 수단에 결합하는 방식을 통해 구현될 수 있다. 고도의 첨단기술이 아니라도 기존 기술들을 다양한 맥락에서 계량하거나, 또는 완전히 새로운 방식으로 결합함으로써 문제해결과 수익창출의 결과를 동시에 거두는 경우이다. 이를 위해 다학제 간 접근과 과학기술과의 결합을 중요하게 여긴다.

초기의 리빙랩은 특정 아파트에 사람들을 거주하게 하고 이들이 기술을 어떻게 사용하는가를 ICT 기술과 센서 기술을 이용해 실시간으로 알아보기 위해 설치되었다. 더 나은 주거환경을 제공함으로써 더 많은 수익을 창출하기 위해 출발했으나 곧 지역내 네트워크, 삶의 질, 연계를 통한 공동의 이익이 달성할 수 있는 방식으로 적용범위가 확대되었다. 리빙랩이 진행되는 동안 기술적 대안 모색은 물론, 법·제도 개선, 서비스 구현, 실용화, 공공조달과 관련된 내용들이 함께 검토된다.

더불어 온라인 게임을 통해 실제 현실에서의 변화를 이끌어내는 가상게임(Tree

Tlanet), 오픈소스와 SNS앱을 활용한 재난지원 및 공유지도(CrisisCommons, Mapaction, Sahana 등), 모바일과 클라우드 소싱, 캡차를 활용한 저개발 국가지원 플랫폼의 구축(Honeybee network, M-pesa)이 여기에 해당한다(한국정보화진흥원, 2012). 문제의 영역에 따라 적용 가능한 기술은 달라질 수 있는데 이에 대한 예시는 다음의 [표 2-3]과 같이 제시하였다.

[표 2-3] 문제해결에 적용된 IT

현안	빈곤	환경문제	초대형재난	부패문제	저개발국가 지원	인류의 난제해결
적용IT기술	게임, App, SNS	게임, SNS, 스마트미터, 커뮤니티 맵핑	오픈소스, SNS, 스마트미터, 커뮤니티 맵핑, GIS	웹사이트, 매쉬업, SNS	모바일, 클라우드소싱, 휴대폰	캡차, 클라우드소싱, 게임, 오픈플랫폼

자료. 한국정보화진흥원(2012)

3) 체감할 수 있는 성과와 해결책의 확산: 결과

해결하고자 하는 문제, 또는 충족시키고자 하는 사회적 수요의 경중에 따라 사회혁신의 적용범위가 달라진다. 문제의 확장은 문제의 수준, 문제범위, 공간과 관련을 가진다(마을문제 ≠ 읍면동문제 ≠ 시군구문제 ≠ 지역문제). 확산과정에서 우수사례의 발굴과 벤치마킹, 유사한 문제를 경험하는 지역으로의 적용이라는 정책적 유용성이 발생하게 된다. 사회혁신의 궁극적 목적은 공동체 단위의 해결이 지역과 국가 차원으로 확장되는 메커니즘 구현에 있다는 입장이다. 시스템 전환론이 취하는 입장으로, 각 수준의 문제는 서로 연결되어 있으며 구조적인 문제가 해결되지 않으면 문제의 근원적인 해결이 어려운 경우가 많다고 간주한다. 시스템 전환론의 핵심은 현장에서 나타나는 작은 문제해결이 시스템 차원의 구조적인 문제 해결로 이어지며, 이러한 확장의 관점에서 소규모 문제해결을 궁극적으로는 시스템 전환으로 이어가는 데에 있다.

문제해결의 확장은 문제의 수준과 밀접한 관련성을 가진다. 문제의 해결은 문제의 규모와 범위에 좌우된다. 또 구조적인 시스템 차원의 문제 해결은 구체적인 문제해결

에서 시작한다. 이것이 발전하여 시스템 차원의 문제해결로 이어진다. 앞서 논의한 사회혁신의 핵심요소와 문제해결과정을 매칭하면 다음의 [표 2-4]로 제시하여 살펴 볼 수 있다. 새로움에 관련된 것은 참신한 사회혁신의 수단이며, 실천강조와 역량제고의 경우, 실행과 성과확산을 위한 제도적 절차, 수요의 충족과 효과성은 사회혁신을 통해 얻고자 하는 결과와 관련이 있다.

[표 2-4] 사회혁신 핵심요소와 문제해결과정 간 매칭

사회혁신 핵심요소		문제해결과정	
새로움	여러 분야 및 행위자들에게 새로운 방법을 적용	수단	참신하고 혁신적인 문제해결시도
실천강조	아이디어의 개발보다 아이디어의 실행을 강조	절차	문제해결과정의 공동참여와 유연한 실행전략의 적용
사회수요 충족	현재까지 정부에서 실효적으로 대처하지 못한 사회의 니즈를 충족	결과	문제해결, 및 해결책의 확장
효과성	새로운 아이디어가 기존의 해결책보다 효과적이라는 것	결과	국가와 시장의 방식보다 더 효율적이며 효과적인 해결
사회행동 역량 제고	새로운 역할, 관계를 만들어내고, 개발된 자산이나 역량을 좀 더 나은 방법으로 사용함으로써 수혜자들에게 자율성을 부여	절차	문제해결과정의 공동참여와 참여에 필요한 자원 및 네트워크의 적절한 연계

따라서 기존의 사회혁신의 주요논의들도 이 같은 관점을 견지하여 특정문제를 해결하는 사례를 분석하고 이를 일반화하기 위한 작동원리를 추출하고자 한다. 그러나 이 같은 논의들이 종합적으로 고려하여 행정 및 공공영역의 정식의제화가 되기엔 어려움이 따른다. 이는 지금까지 살펴본 바와 같이 사회혁신의 정의와 과정의 다양한 속성이 야기하는 이슈들 때문이다.

제2절 사회혁신의 주요이슈

1. 사회혁신의 맥락에 대한 이해

1) 참여주체의 다양성

사회혁신은 혁신이 일어나는 환경적 조건이 무엇보다 중요하다. ①혁신의 지원자 또는 조력자로서의 너그럽고 신뢰할 만한 정부와 ②공동체 이익을 우선으로 하는 이해관계가 동질적인 선한 시민이라는 가정이 충족될 때 의도하던 사회문제의 해결이라는 결과를 얻을 수 있을 것이다. 그러나 정부와 시민사회에 대한 이상적이며 추상적인 역할 기대와는 달리 실제 공공영역과 민간의 행태는 다양하고 복잡하다. 참여주체의 다양성은 공공과 민간의 관계, 공공내 중앙-지방의 관계의 두 가지 차원으로 구분해서 살펴 보도록 하겠다.

첫째, 공공과 민간의 관계차원이다. 혁신생태계에서는 참여주체의 동기에 따라 수익형, 공동체자치형 등 다양한 유형이 등장할 수 있다. 완전한 비영리적 봉사활동에서부터 시장성을 충족시키기 위한 기업과 연구기관의 합작에까지 민간 참여주체의 스펙트럼은 다양하다.

참여주체의 다양성은 공공영역과 어떤 관계를 맺고 있는지에 따라 더욱 복잡한 양상으로 전개될 수 있다. 지역의 구성원이 자신들의 문제를 스스로 해결하기 위한 일련의 활동을 시작하는 시점부터 공공 서비스를 통해 문제를 해결하고자하는 정부와 관계를 형성한다. 정부의 기존 방식과 완전히 차별화되고 독립된 방식으로 자조조직을 허용할 것인지, 아니면 정부의 지원을 토대로 동원된 자원을 이용할 것인지 결정하게 되는데 정도의 차이는 있겠지만 대부분의 사회혁신은 완전한 자율성과 완전한 동원 사이에 어느 영역에 위치한다.

참여주체의 다양성에 대한 입체적 이해가 필요한 것은 사회혁신과정의 이질성과 참여동기의 다이내믹스(dynamics)에 대한 고려 없이 일부의 성공사례를 성급하게 적용하려는 동기가 강하게 작용하기 때문이다. 사회혁신의 유용성은 특정지역의 맥락과 깊은 관련을 가지고 있어서 정부의 세밀한 정책적 고려 없이 자연스럽게 타지역으로 확산되기 어렵다. 혁신을 촉발하는 혁신선도자에 의해 사회혁신의 유용성이 인지되어야 하

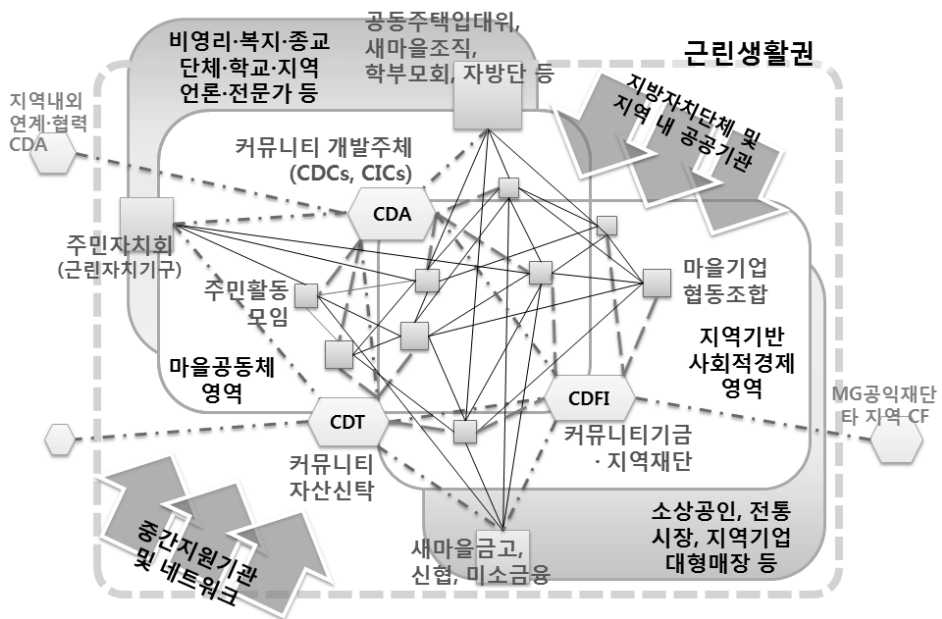
는데, 대부분의 경우 그 혁신선도자는 공공영역, 즉 정부가 될 가능성이 높다. 그러나 맥락에 대한 몰이해, 가시적 성과창출에 대한 성급한 기대로 인해 행정영역에 사회혁신적 방법론, 수단을 도입하면 사회혁신 활동의 본질인 실험성, 자발성, 실천성이 훼손될 수 있다. 특히 정부가 다양한 참여자의 공동참여과정에서 발생하는 불가피한 지연, 시행착오를 지원예산의 낭비로 간주하거나, 예산지원 후 행정의 역할을 다했다는 식의 무책임한 태도를 견지하는 경우, 정부가 일방적으로 공공서비스를 제공하는 방식보다 사회혁신적 실험이 사회적 수요대응에 실패할 가능성이 크다.

【표 2-5】 정책행위자별 기대역할 및 실제행태 간 차이

	이상적 기대	실제 나타날 수 있는 행태	성공사례 발굴 및 적용시 고려사항
정부 영역	정부는 예산사업의 실패에도 책임을 묻지 않고 장기적 시계(time span)를 유지, 높은 정책신뢰성을 확보함	<p>일부사례의 발굴과 성급한 일반화의 동기가 높음</p> <p>혁신 생태계 구축을 위한 각종 공모사업의 틀 내에서 공간조성을 통한 예산지출에 집중</p> <p>주체 간 네트워킹 조성과 홍보 등의 행사지원 등 단발성 지원의 유인 높음</p> <p>기존의 행정서비스 제공의 높은 경로의존성 존재</p> <p>사회혁신사업의 지속가능성에 대한 내외부 불신</p> <p>중앙과 지방간 혁신추진 역할배분 모호</p>	<p>성공사례 발굴 및 적용시 고려사항</p> <p>① 지역 내 혁신주체에 대한 정보 및 실태파악</p> <ul style="list-style-type: none"> - 다양한 속성(기업, 민간, 주체의 활동영역)별 행태에 대한 정보 획득 - 혁신주체의 주민자치형공공서비스, 지자체 각종위원회 간 연계 활동조사 <p>② 지속가능성에 대한 고려 필요</p> <ul style="list-style-type: none"> - 유사사업간 통합관리 - 제도적으로 정착될 수 있는 타사업 간 연계방안 - 성과에 따른 단계별 차등지원 후 국·도비 사업과 연계추진 <p>③ 주민이 체감할 수 있는 성과평가지표의 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> - 혁신주체와 일반주민 간 역학 및 내부갈등관리 <p>④ 중앙과 지방간 지역혁신추진 역할의 설정</p> <ul style="list-style-type: none"> - (중앙)국가차원의 혁신체계관리 - (지방)지역차원의 혁신체계관리

	이상적 기대	실제 나타날 수 있는 행태	성공사례 발굴 및 적용시 고려사항
시민 영역	다양한 동기와 무관하게 공동체의 관점에서 지역의 공공가치를 창출하기 위해 수고를 기꺼이 마다하지 않은 선한 시민	기업, 시민, 다양한 단체 등의 실질적인 참여주체가 관여함 학습, 자발적 문제발견 권한의 전면 부여받고 있음 해결현안에 대한 지역별 차별화가 어려움 → 주민수준에서 해결하기 쉬운 근린문제로 귀결 리빙랩 운영의 공과를 체화하고 이후 적극적인 활동으로 연계	① 리빙랩 운영에 대한 다양한 자원의 축적과 자체 역량 강화방안 - 실패와 성공경험 확산 - 지속적인 추적관리 ② 지역의 유형별(정치, 경제) 생태계 관리의 차별화

[그림 2-2] 수평적 영역: 다수참여자가 공존하는 지역



개념: CDA(CIC, CDC)- 사회적기업을 위해 특별히 고안된 조직 형태로, 사적 자산과 영업 양도로부터 기업을 보호하고 회사 이윤과 자산을 공동체 이익을 위해 사용하도록 규정
 CDFI는 주로 낙후지역에 거주하는 소기업들이나 사회적 기업, 비영리단체 및 금융 소외계층에게 자금을 투·융자해주는 일을 하는 비영리 금융기관
 CDT-주민주도의 지역개발계획
 자료: 전대욱(2016) 지역공동체 생태계 조성을 위한 정책가이드라인

둘째, 공공영역, 즉 정부차원이다. 사회혁신에 있어 정부의 역할은 기업의 혁신을 촉진할 수 있는 기반 구축에 대한 역할을 강조하고 있으며, 다른 한편으로는 시장 실패에 대한 소극적인 보완자적 역할이 아닌 사회문제와 국가적 과제에 적극적인 해결책을 제공하는 Solution Provider로서의 위상을 요구하고 있다. 지자체가 새로운 공정을 도입하여 폐기물 재활용 사업을 시행하는 경우가 이에 해당한다. 또 공공부문은 규제나 보조금 지급 등과 같은 민간에 대한 인센티브 제도를 변화시켜 사회조직이나 기업들의 사회적 혁신활동을 촉진한다. 간접적으로 혁신주체들의 사회적 혁신 활동에 영향을 미치는 것이다. 환경규제, 안전규제를 통해 안전하고 환경 친화적인 제품과 공정의 개발 촉진하거나 탄소배출 규제를 통한 녹색기술개발을 격려하는 것이 그 예가 될 수 있다 (송위진, 2010).

사회혁신을 위한 정부 역할에 대한 논의의 핵심은 개입, 비개입 그 자체가 아니라 사회혁신을 지원하기 위한 개입의 올바른 형태와 역할은 무엇인지 여부이다. 정부는 개인과 사회혁신주체들이 리스크를 감수하고 혁신을 추구할 수 있도록 지원하되, 개인과 기업에게 어떤 위험을 감수해야 하는지를 명령해서는 안 된다. ①정부만이 구축할 수 있는 핵심 요소를 찾아 기반을 구축하고 ②개인과 혁신주체들이 성장할 수 있는 개방된 생태계를 구축하며 ③국가적으로 중요한 부문의 혁신을 촉발할 수 있는 촉매를 제공하는 방법을 통해 균형을 찾는 것이다.

다음 절에서 후술하겠지만 그동안 한국에서 추진되어 왔던 사회혁신의 시도는 새마을운동, 사회적 경제양성 등으로 국가의 강력한 추진 모멘텀에 기인한다. 그러나 자생적 발전과 지속가능성에 대한 고려는 국가주도성에 의해 희생되기 쉬우며 국가에 종속된 사회영역은 사회적 난제의 근본적 해결이나 사회혁신 생태계의 취약성을 극복하는데 한계가 존재한다. 엄영호 외 2(2018)의 연구에 따르면 사회적기업의 경우 문제해결 역량과 규모도 작으며, 이들의 성장에 필요한 투자 자금 또한 부족하다. 특히 사회적기업의 성장을 지원하는 중앙정부의 정책과 제도에도 한계가 존재했다. 실제 사회적기업의 구축과 성장은 특정 지역에 기반을 두고 이뤄질 수밖에 없으나, 지방정부의 역할은 중앙정부에서 결정된 부분을 집행하는 수준에 머무르고 있어 지방정부의 역량만으로 사회적 기업을 육성한다는 것은 제한이 될 수밖에 없다는 것이다.

그렇다면 사회혁신에서 국가의 역할은 어느 정도이며, 그 중 중앙-지방은 어떠한 역

할을 맡아야 하는가? 이론적으로는 지역단위의 혁신적 해결방안이 상향식 확산을 통해 국가수준으로 확대되도록 중앙-지방이 각각의 역할을 맡아야 한다는 점에는 재론의 여지가 없을 것이다. 문제는 실제로 각각의 역할이 어느 수준이어야 하는지를 답하기 상당히 어렵다는 점이다.

사회혁신의 개념적 속성상 다층적인 범위에서 혁신이 이뤄진다는 점은 앞선 논의에서 이미 살펴보았다. 만약 사회혁신 활동이 중첩적인 범위에서 이뤄질 수밖에 없다면, 이에 대한 중앙-지방의 차별화된 역할, 또는 시너지창출을 위한 중앙-지방 간 연계 지점이 무엇인지에 대해서 검토하는 작업도 반드시 수반되어야 한다. 가령 사회혁신을 국가가 주도하여 이끌어가야 하는 정책영역으로 간주한다면, 중앙이 설계하고 지방이 답습하는 기존사무집행의 위계적 구조가 그대로 적용될 가능성이 크다. 그러나 지역이 특색을 가지고 혁신적 시도를 지속하기 위해선 지방정부가 중요하다 하는 것은 자명한 사실이다. 사회혁신 활동은 주체적인 지역 특색과 경제단위에서의 지역 내 차별화된 거버넌스를 통해 지역의 문제를 해결하는 것을 목적으로 하기에 국가차원의 사회혁신 실험과는 다르게 움직임의 필요가 있다. 지역주민과 지역사회는 단지 중앙정부의 정책대상이나 수혜자에 머무르지 않고, 적극적인 권한 부여와 역량 강화를 통해 새로운 사회적 관계망으로서 정책 거버넌스를 형성하는 주체로 참여와 협치에 의해 지역사회 문제를 해결해야 한다. 다시 말해 위로부터의 ‘동원’이 아니라 주민의 자발적 참여와 자치분권적 ‘협치’를 통해 지역의 문제를 더 잘 해결할 수 있도록 적절한 역할이 부여되어야 한다.

국가와 지방의 역할설정에 관한 논의는 주로 사무수행의 주체에 대한 논의에서 확인할 수 있다. 지방자치법과 지방자치발전위원회에서 제안하고 있는 국가 사무는 주로 국가 존립과 관계된 사항, 국가적 통일성이 요구되며, 재정과 규모의 포괄적 사항에 대해선 국가 주된 역할을 담당할 것을 권한다. 한편 지방의 경우, 현지성이 강하고 주민의 편익에 직결하는 사항을 담당토록 함으로써 행정수행의 효율성을 보다 강조하고 있다. 상기 언급된 사항은 최근 자치분권 강화의 기초를 반영하고 있지는 않으나 국가와 지방 간 역할 범위를 고려하고 있는 전통적 입장이므로 기본적인 참고사항으로 검토한다.

만약 이 같은 역할구분에 근거한다면 국가와 지방의 사회혁신 역할이 다음의 [표 2-6]로 구별될 수 있을 것이다. 지방이 지역 내 문제해결역량을 갖추도록 국가는 지역

내 격차관리, 지방자치단체 혁신역량증진, 혁신에 대한 인센티브 부여, 혁신추진의 정보접근성 부여하는 것이다. 반면 지방은 지역내 여건에 부합하는 맞춤형 대응방안을 마련하여 자체수행범위를 넘어서는 혁신에 대해선 적극적으로 국가수준의 자원을 요구해야 한다.

[표 2-6] 사회혁신에 관한 중앙-지방 적정 역할

	역할	세부과제
중앙	<ul style="list-style-type: none"> 표준화, 지역 간 격차완화 지방자치단체 혁신지원 국가차원의 책임성 확보 사회혁신 유관부처 간 연계확보 및 역할 재정립 	<ul style="list-style-type: none"> 지역유형별 사회혁신관리 세부지원(지원 대상: 지자체, 사회혁신생태계) 사회혁신사업 평가 및 모니터링 문제유형별(지역경제, 복지교육, 문화환경, 도시경관, 공동체) 문제수준에 따른 사회혁신관리 매뉴얼 작성 지자체 문제해결사례(중범위 문제수준)에 대한 공유 및 확산
지방	<ul style="list-style-type: none"> 차별화, 맞춤형, 자율성, 탄력성, 대응성, 융통성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> 문제유형별 사회혁신사업 시행(수립 및 시행 전면 재량)과 자원의 선별적 요구

2) 국가주도의 사회영역의 혁신의 경로의존성

한국의 대표적인 지역사회개발 모델인 새마을운동에 대한 학계의 평가는 양분된다. 강압적이고 중앙집권적 하향식 사업추진방식(박진도·한도현, 1999), 차별적 지원(유병용 외, 2001), 도·농간 격차(고원, 2008) 등을 이유로 부정적으로 평가하는 연구가 있는 반면, 1970년대 초기의 접근은 정치적 의도보다는 농촌발전을 위한 시도로서 성과를 내어다는 긍정적 평가를 하는 입장도 있다(임한성·임재강 2013). 새마을운동이 거둔 성과에 대한 원인을 분석한 기존 연구들은 주로 농촌의 협동정신, 새마을지도자의 리더십, 국가의 지원 등을 주요한 요인이라고 지적한다. 강력한 농촌관료조직, 상황적응적인 마을지도자, 성취지향적인 농민의 요소와 범정부적 추진체제 구축이 맞물려서 가시적 성과를 거둘 수 있었다고 보았다(임한성·임재강 2013).

사회개조의 목적성을 가지고 사회영역을 혁신하기 위한 개조 패러다임은 사회경제여건

이 개선되고, 정치적으로 민주화가 확보된 이후에는 국가의 공식적인 사업영역으로 편입되었다. 운동 또는 사회기조가 아니라 지역의 개발을 목적으로 한 사업프로그램으로 실행되기에 이른다. 해당 사업프로그램은 정부영역의 확대에 따라 그 복잡성과 분절성이 심화되는 형태로 진행되고 있다. [표 2-7]에서 확인할 수 있듯 마을과 지역을 사업단위로 하는 다양한 사업들이 각 부처의 다양한 사업들의 형태로 수행되고 있다. 해당 사업들은 사업명만 다를 뿐 유사한 내용으로 구성되어 있는데 일례로 행안부 ‘마을기업’과 ‘희망마을’의 수익사업 추구는 모두 마을 내 주민참여활동의 영리성을 보장하기 위한 프로그램으로 사업대상과 내용, 관리방식이 유사하다. 농림부 ‘일반농산어촌개발사업’과 국토부 ‘도시재생(도시활력증진지역사업)’은 생활공간이나 경관 개선을 주목적으로 한다는 점에서 같은 사업유형으로 분류할 수 있다. 그 밖에 행안부 ‘평화생태마을’, 농림부 ‘체험휴양마을’, 농림부 ‘농촌중심지활성화사업’, 농림부 ‘창조적마을만들기사업’, 산림청 ‘산촌생태마을’, 환경부 ‘자연생태우수마을’ 등은 체험숙박을 위한 시설지원이라는 측면에서 유사하다.

[표 2-7] 기존 마을관련 중앙부처 공모사업 현황

부처명	사업명	주요내용	지원 대상	근거법
행안부	마을기업	지역자원을 활용한 마을기업 육성	전국	-
	희망마을	지역 내 취약계층의 지역주민 공동체 활성화 지원	전국	-
	공동체정원사업	공동체의식 함양하고 정원문화 확산	전국	-
	평화생태마을	접경지역 생태 녹색관광 등 다양한 소득원 발굴	접경지원	접경지역지원특별법
	정보화마을	농산어촌 정보화를 통한 소득증대·정보격차해소	농산어촌	자정부법
농식품부	행복마을만들기 콘테스트	창의적인 마을 만들기 활동을 조장하고 그 성과를 평가·공유	농산어촌	-
	신규(전원)마을	농촌지역 인구유입 유도를 위한 주거기반 확충	농산어촌	농어촌정비법
	농어촌마을리	노후 불량한 주택개량, 마을공동	농산어촌	농어촌마을

부처명	사업명	주요내용	지원 대상	근거법
	모델링	활용시설, 취약계층 복지시설 설치		주거환경 개선 및 리모델링 촉진을 위한 특별법
	일반농산어촌 개발사업	농산어촌 인구유지지역별 특화발전 도모	농산어촌	농어입인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법
	색깔 있는 마을	유무형 마을자원을 활용한 농어촌 활력 제고	농산어촌	-
	농촌체험휴양 마을	농촌체험관광 및 도농교류 기반 구축	농산어촌	농업·농촌 및 식품산업기본법
	농촌공동체 회사 육성	마을 주민 또는 단체가 참여하여 마을의 물리적 사회적 경제적 환경개선	농산어촌	농어입인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법
문체부	문화특화지역 조성사업	주민참여형 문화프로그램 개발 및 운영 지원 사업	전국	지역문화진흥법
	관광두레 사업	지역주민주도형 지역관광사업 창출경영활성화	전국	-
	문전성시 프로젝트	문화를 통한 전통시장 활성화 시범사업	전국	-
해수부	어촌특화 발전역량강화	마을경관개선, 마을자원 발굴, 자원지도 만들기	어촌	어촌특화발전지원 특별법
환경부	자연생태 우수마을	자연환경 및 경관이 잘 보전되어 있는 마을 지원	농산어촌	자연환경보전법
안전처	안전마을 만들기	마을 안전이 국가안전으로 발전되도록 주민의 안전한 삶 확보	전국	재난 및 안전관리 기본법
산자부	발전소주변 지역지원사업	발전소 건설/운영을 위한 지역 지원 사업	발전소 인근	발전소 주변지역 지원에 관한 법률
국토 교통부	도시재생사업 (도시활력증진 지역 개발사업)	도시쇠퇴지역의 도시활성화발전도모	도시	도시재생 특별법, 국가균형발전 특별법
고용부	사회적 기업	사회적 사업가 중심의 취약계층 고용	전국	사회적 기업 육성법
기재부	협동조합	공동구매 및 판매 사업 등 경제적 활동	전국	협동조합기본법

부처명	사업명	주요내용	지원 대상	근거법
산림청	산촌종합개발 (산촌생태마을)	산촌지역 산림·휴양자원을 활용한 산촌마을개발	산촌	임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률
문화 재청	문화재해복마 을 가꾸기	문화재의 보존 및 활용을 통한 지역발전 및 문화 향유 수준 제고	전국	문화재 보호법

※ 참고 : 상기표는 2015년 기준으로 현재와 사업내용 및 방식 간 차이가 존재할 수 있음
 자료: 한국지역진흥재단(2016)

문제는 주민주도형 지역단위의 혁신 시도가 계속적으로 확대됨에 따라 지역단위의 다양한 혁신사업들의 전달체계가 지금보다 더욱 복잡한 양상을 띠게 될 것이라는 점이다. 2010년 이후 한국의 시민사회는 시민 개인의 성장과 시민 스스로의 조직화를 통해 한층 더 높은 수준의 참여로 발전하고 있기 때문에 국가의 역할에 대한 재검토가 요구되었다. 정부와 시민사회는 ‘협치(協治)’의 이름으로 마을공동체 사업에서부터 정책결정에 이르기까지 협력체계가 일상화 되고 있는 것이다.

경제적 영역의 경우, 사회적 경제 육성을 위한 별도의 기본 법제는 현재 존재하고 있지 않기 때문에 개별부처의 예산사업의 형태로 추진 중이다. 따라서 근거법³ 마련이 지속적으로 시도되었다. 해당 법에는 사회적경제의 투자 환경, 금융환경 육성 등의 내용이 담겨있으나 실행 부분에 대한 구체적인 가이드라인까지 구체적으로 검토된 것은 아니다. 금융 생태계 맥락에서 사회적 경제에 대한 구체적인 정의, 사업 추진이 가능한 정책 영역, 민간 투자사의 투자 대상, 사회적 경제 조직 당사자와 지역의 역할에 대한 명확한 정의, 금융 공급이 어려운 지역의 자금흐름 관리 등에 대해서는 구체적인 언급이 없다. 또한 별도의 중간지원조직(사회적 경제지원센터) 설립을 통한 정책전달 체계를 상정하고 있어 기존 마을공동체 지원조직, 주민자치단체, 각종 지원센터들 간의 역할 중복과 비효율문제가 발생할 가능성이 있다.

한편, 행정서비스 영역은 읍면동사무소의 기능 및 권한 확대, 주민복지증진을 위한 주민자치형 공공서비스기능 확대(찾동사업)가 행안부 내 별도의 추진단(주민자치형공

³ 사회적 기업, 마을기업 등의 육성을 위한 사회적 기업육성법 개정, 협동조합기본법 개정 등이 여기에 해당한다.

공서비스추진단)에서 추진 중이다. 주민자치형 공공서비스는 읍면동 중심의 공공서비스를 민과 관이 함께 계획·생산·전달하는 소지역 단위 혁신으로 서울시 혁신읍면동 사업을 모태로 한다. 아울러 찾아가는 보건복지 서비스, 풀뿌리자치, 주민이 직접 만드는 마을사업 등으로 공동체 강화(재건)을 목적으로 삼는다. 주민자치회 운영에 대한 기본여건 부재, 주민자치회에 대한 통제와 견제방안 없이 표전운영방식 고수하며 주민자치형 시책사업은 기존의 마을공동체, 마을기업관리 사업과 유사하다는 점이 한계로 지적된다. 지역균형발전 및 도시쇠퇴의 문제를 다루는 것은 도시재생형 뉴딜사업이다. 당 사업은 기존의 철거 및 정비방식이 아닌 주거 환경 개선, 지역별 문화 콘텐츠 발굴 등 지역 주민들이 원하는 생활 관련 시설을 설치하는 방식으로 운영된다. 확대된 주민 주도형 지역단위의 사업들 역시 이들 간 연계조정에 대한 검토 없이 개별적으로 추진되기 때문에 지역에서 발생하는 다양한 사업의 통합적 관리를 어렵게 만든다.

2. 혁신이 발생하는 공간에 대한 이해

1) 사회혁신의 적용범위

사회혁신은 사회전체의 영역을 아우르는 광범위성을 가진다. 이는 “혁신적 시도”가 나타나는 “사회”를 어디까지 정의해야하는 지에 대한 논의에서 출발한다. 사회혁신적 시도를 할 수 있는 최소의 단위는 개인이지만 한 개인은 이미 소속집단과 지역, 더 나아가 한 국가 속에 배태되어 있다. 따라서 사회혁신이라는 용어에는 개인과 집단, 그리고 지역 및 국가 수준에서 다양한 분석단위가 중첩적으로 작동한다. 상위-하위 차원의 사회는 깊은 연관성을 가지고 있는데 이는 특정 집단의 혁신적 시도는 개인의 특성과 혁신을 장려하는 거시적 환경 및 문화에 영향을 받는다.

사회혁신의 다층적 속성은 앞서 사회혁신에 관한 다양한 개념정의와 선행연구를 통해서도 확인할 수 있었다. 사회혁신은 개념적 구성요소에서 이미 범위의 확장성을 내포한다. 작은 단위(local unit)에서의 실험을 통해 축적된 성공과 실패의 경험을 다른 지역들과 상호 교류 및 상호 공유하여 암묵지의 확산을 추구한다. 개인 또는 소수의 공동체의 혁신적 실험에서 시작하여 지역과 사회, 국가차원으로 혁신적 아이디어가 적용됨에 따라 그 영역이 점차 확대되는 것이다. 특정 사회문제 영역에서 미시적 수준의 사

회혁신이 확장되고 그것을 보완하는 다른 혁신들이 결합되면서 중범위 수준의 혁신이 이루어진다. 이것이 다른 영역으로 확장되면서 거시적 수준의 시스템 전환이 가능하다. 사회혁신의 범위확장은 사회·기술시스템 전환(socio-technical transition)론을 적극적으로 활용해서 각 수준을 연계하는 작업을 요구한다(송위진, 2016). 따라서 각 범위에 따라 사회혁신론이 어떻게 전개되고 있는지 살펴보는 것은 중요하다. 먼저, 사회혁신을 개인단위에서 접근한 것은 연구는 (해당연구 내용 앞에서 발췌)가 대표적이다. 사회혁신을 혁신가들의 개인적 특성과 리더십과 관련지어 이들이 더 많이 활동할 수 있는 풍토를 만드는 것이 필요하다는 입장이다.

다음으로 사회혁신을 지역수준에서 보는 입장이다. Young(2011)은 사회혁신을 “성공할 수 있도록 다른 사람들과의 협력을 촉진시키는 기술”로 정의하면서 지역공동체 내의 협력을 강조한다. 기존 사례에서 사회혁신센터와 사회혁신랩이 지역단위의 문제를 다루고 있으나 일부의 경우, 지역의 문제를 초월한 실험이 이뤄지기도 한다⁴. 혁신의 적용범위를 특정지역으로 보는 경우, 사회혁신의 대상이 되는 공공서비스의 공간적 범위의 지역과 지방정부의 역할이 상대적으로 중요한 정책영역으로 중요 의제로 대두된다. 전자의 경우 혁신의 주체들이 지역사회 내에서 이루어질 수밖에 없기 때문에 사회혁신이 미치는 지역사회의 물리적 범위가 매우 중요해진다. 후자의 경우는 사회혁신의 영역과 범위에 관한 혁신주체별 역할정립의 문제와 맞닿아 있다. 당사자 중심의 “보충성의 원리”나 “협력적 거버넌스”가 충실히 작동되기 위해서 분권(decentralization)과 자치(autonomy)가 선행되어야 하며, 사회적 수요를 해결할 주체 역시 지역적으로 권한을 지니고 자치적인 원리에 의해 운영되어야 한다.

마지막으로 사회혁신의 범위를 국가와 다국가를 아우르는 것으로 바라보는 입장도 있다. 국가차원의 혁신은 대표적으로 2011년 태국(Thailand)에서 일어난 문제해결형 사회혁신 사례를 꼽을 수 있다. 태국은 당해 연도에 갑작스런 홍수로 많은 인명과 재산의 피해를 겪었다. 그런데, 이러한 유래 없는 거대 홍수는 오늘날의 온난화 및 기후변화의 결과에서 발생한 것으로 정부는 이에 대하여 준비된 솔루션(solution)을 가지고 있지 못하였다. 이재민들은 해당 문제에 대처하기 위해 정부나 큰 기관의 도움을 기다

⁴ 토론토의 CSI(Centre for Social Innovation), 싱가포르의 리엔 사회혁신센터, 호주 아델라이드 TACSI(The Australia Centre for Social Innovation)

렸으나 해결은 요원했으며 도움의 손길은 주민들에게 도달하지 못하였다. 이에 국내외에 거주하던 태국시민들이 소셜네트워크서비스(SNS)를 통해 누전을 감지하기 위한 ‘홍수오리’(flood duck)의 아이디어를 창안하고 제작비를 모금하여 배포하였던 사례가 있다. 한편, 사회혁신을 위한 지원 수준도 국가 차원에서 이뤄진다. 미국, 홍콩, 호주, 프랑스는 국가차원에서의 사회혁신을 장려하기 위한 별도의 기금조성 등을 통해 추진 중이다. 미국은 오바마 행정부인 2009년에 백악관 내에 사회혁신과 시민참여국(Office of Social Innovation and Civic Participation)을 설치하여 국가차원의 정책지원을 수행한 바 있다. 범국가적으로는 유럽연합이 2011년 Social Innovation Europe을 설립하고 27개 회원국가의 사회혁신 사례의 지도를 작성하고 있으며, EU는 유럽사회기금과 2020년 과학연구발전기금의 일부를 사회혁신기금으로 운영하고 있다.

이러한 범위는 사실 다층적(diffrent scale)으로 구성된다. 많은 학자들은 지역이 국가의 기술과 연결되면서 국가 또는 공공기관과의 관계를 형성하고 국가 사회 및 경제 정책의 영향력 아래 놓이게 된다고 지적한다(DeFilippis et al., 2006 : 680).

2) 지역 간 격차

지역 내 시민사회, 주민의 역량은 혁신의 성공을 좌우한다고 해도 과언이 아니다. 시민단체와 각종 참여 조직들은 이슈발굴과 아젠다 설정에 영향을 미치는데 문제는 이러한 역량의 지역별 편차가 크다는 점이다. 지역 내 혁신역량에 대한 파악, 역량의 지역적 격차를 고려한 문제해결의 가능성 타진에서 시작해야 한다. 고령화로 인해 사회혁신의 참여자의 풀(pool)이 작은 농촌지역, 참여가능한 사람들은 많으나 잦은 인구이동으로 지역에 대한 문제인식이 희박한 도시지역 사회혁신의 지역내 자원의 편차는 매우 다양할 것이다. 따라서 지역 내 민간혁신 역량을 수용하여 정부의 일하는 방식의 변화로까지 연결 짓기 위해선 지자체의 혁신역량에 대한 파악과 관리가 매우 중요하다. 지자체 및 민간의 혁신역량 수준에 대한 정의 및 이에 대한 지역별 역량 파악이 선행되어야 하며, 그간 자체적으로 추진되어 온 다양한 지역개발, 마을만들기사업(지역수준)과 지역균형개발과 일자리 창출(국가수준) 등의 정책들과의 연계성을 고려하여 사회혁신사업의 수립과 집행이 요구된다.

이상의 이슈들을 통해 다음의 연구문제를 도출하였다. 사회혁신의 맥락에서는 “다양

한 참여주체의 혁신성을 유지하면서 국가를 어떻게 사회혁신에 포함시킬 수 있는가”의 질문을 도출할 수 있다. 다양한 참여자의 참여에도 국가의 강력한 목적성은 이들의 참여를 제약하거나 또는 확산시킬 수 있다. 혁신의 발생하는 공간에서는 “지역의 특성을 고려하여 지속가능한 혁신체계를 어떻게 구축할 것인가”의 질문이 도출가능하다. 지역의 수요를 지역이 스스로 정의내리기 위해선 지역의 범위가 적정해야 한다. 또한 지역의 특수성으로 의해 지역의 문제와 해결방안을 다양할 수 있으므로 사회혁신의 지속가능성은 이러한 현장의 다양성을 어떻게 잘 충족시키며 반영할 수 있는지에 달려 있다.

[표 2-8] 연구문제의 도출

사회혁신정의 및 혁신과정에서의 이슈		연구문제의 도출
사회혁신의 맥락	<ul style="list-style-type: none"> • 참여주체의 다양성 • 국가주도의 사회영역의 혁신의 경로의존성 	<p>다양한 참여주체의 혁신성을 유지하면서 국가를 어떻게 사회혁신에 포함시킬 것인가?</p>
혁신이 발생하는 공간	<ul style="list-style-type: none"> • 사회혁신의 적용범위 • 지역 간 격차 	<p>지역의 특성을 고려하여 지속가능한 사회혁신체계를 어떻게 구축할 것인가?</p>

제3절 본 연구의 체계

본 연구는 사회혁신의 주요 이슈들에 대한 맥락에 이해하고, 실제적인 문제해결과정으로로서의 사회혁신의 실현을 위해 다음의 체계하에 연구를 진행하고자 한다.

[표 2-9] 사회혁신의 작동맥락 분석개요

1단계:환경이해	세부영역	주요내용
작동맥락분석	사회혁신의 전개양상 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 사회혁신 연혁 및 이행과정 분석 • 국내연구자들의 사회혁신 논의검토
	행정 내 사회혁신의 구현양상 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 행정에서 구현된 사회혁신사업(추진체계 및 사업영역)에 대한 평가 • 사회혁신이라는 용어로서 추진된 사업의 분석
작동공간분석	지역에 관련된 주요쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 현실에 대한 논의 검토 • 지역내 격차에 대한 검토
	지역의 특성 분석 및 유형화	<ul style="list-style-type: none"> • 거시지표를 통한 지역의 특성파악 • 세부요인의 분포를 고려한 지역유형화



2단계:개념적용	세부영역	주요내용
문제해결형 사회혁신의 개념화	전략방향의 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 지역특성에 기반한 맞춤형 사회혁신전략 마련 • 지속가능한 혁신을 위한 기반조성
전략별 실행방안도출	지역 맞춤형 사회혁신 추진전략	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주도형 혁신(scale-up)지역의 전략추진방안 • 사회주도형 혁신가능지역의 전략추진방안 • 제도견인형 지역혁신(scale-up)시범지역의 전략추진방안
	지속가능한 혁신을 위한 기반조성	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 문제해결력 강화방안 • 주요기능별 추진방안

1단계는 사회혁신의 적용을 위한 환경에 대한 이해단계이다. 환경의 이해는 ①작동 맥락과 ②작동공간에 대한 분석을 포함한다. “작동맥락분석”은 서구에 뿌리를 둔 사회 혁신 한국에서 어떻게 시도되고 발전되었는지를 살펴본다. 또한 한국의 연구자들이 사회혁신을 어떻게 정의내리고 있으며 사회혁신의 성공적 작동을 위해 어떤 전제조건들을 제안하고 있는지를 검토하였다. 한편 행정의 영역에서 “사회혁신”이라는 용어를 사

용한 중앙-지방의 사업들은 어떠한 양상으로 전개되고 있는지를 확인하였다. 이는 국가의 강력한 영향력 하에 사회혁신의 유용성이 얼마나 확보될 수 있는지, 그리고 얼마나 지속가능한지에 대한 답을 찾는데 유용할 수 있다. 한편 “작동공간분석”은 지역의 공간에서 발생하는 주요이슈의 확인과 지역의 수요를 충족시키는 사회혁신전략 수립을 위한 지역의 특성을 거시지표를 통해 살펴본다.

2단계는 문제해결형 사회혁신의 개념화와 이를 토대로 한 실행방안도출단계이다. 환경적 이해를 통해 확인된 내용을 토대로 사회혁신이 본래의 문제해결의 성과를 거두기 위해 필요한 전략적 방향을 도출한다. 전략적 방향은 ①지역특성에 기반한 맞춤형 사회혁신전략 마련, ②지속가능한 혁신을 위한 기반조성 등이다. 각 전략별로 세부실행 방안을 검토하여 문제해결형 사회혁신의 실행과제를 제시하고자 한다.

제3장



사회혁신의 작동맥락 분석

제1절 분석개요

제2절 사회혁신 전개양상의 분석

제3절 행정에서의 사회혁신의 주요특징

제4절 논의의 종합

제3장

사회혁신의 작동맥락 분석

제1절 분석개요

본 장에서는 문제해결형 사회혁신을 위한 작동맥락을 다음의 두 가지 차원을 중심으로 살펴보고자 한다.

[표 3-1] 사회혁신의 작동맥락 분석개요

1단계: 환경이해	세부영역	주요내용
작동맥락분석	사회혁신의 전개양상 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 사회혁신 연혁 및 이행과정 분석 • 국내연구자들의 사회혁신논의검토
	행정 내 사회혁신의 구현양상 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 행정에서 구현된 사회혁신사업(추진체계 및 사업영역)에 대한 평가 • 사회혁신이라는 용어로서 추진된 사업의 분석
작동공간분석	지역에 관련된 주요쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 현실에 대한 논의 검토 • 지역내 격차에 대한 검토
	지역의 특성 분석 및 유형화	<ul style="list-style-type: none"> • 거시지표를 통한 지역의 특성파악 • 세부요인의 분포를 고려한 지역유형화
▼		
2단계: 개념	세부영역	주요내용
문제해결형 사회혁신의 개념화	전략방향의 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 지역특성에 기반한 맞춤형 사회혁신전략 마련 • 지속가능한 혁신을 위한 기반조성
전략별 실행방안도출	지역 맞춤형 사회혁신 추진전략	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주도형 혁신(scale-up)지역의 전략추진방안 • 사회주도형 혁신가능지역의 전략추진방안 • 제도견인형 지역혁신(scale-up)시범지역의 전략추진방안
	지속가능한 혁신을 위한 기반조성	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 문제해결력 강화방안 • 주요기능별 추진방안

첫째, “사회혁신의 전개양상 분석”은 사회혁신의 속성을 가지고 있는 시도들에 대한 ①시점별 전개양상의 분석과, 국내 연구자들이 사회혁신에 대해 어떻게 정의내리고 있으면 어떤 입장을 취하고 있는지에 대한 ②이론적 논의의 검토로 구분된다. 우리나라에서 사회혁신이라는 용어가 사용되기 전에 이미 여러 단계의 사회적 주체의 참여를 통한 시도들이 있어왔다. 본 절에서는 사회혁신의 핵심요소로 간주되는 새로움(novalty), 실천강조(From idea to implementation), 사회수요 충족(meets a social need), 효과성(effective), 사회행동 역량 제고(enhance society's capacity to act)의 요소들이 그간 한국행정의 맥락에서 어떻게 도입되었는지를 다음의 4가지 분기점을 중심으로 살펴보고자 한다. 동시에 국내연구진의 사회혁신 연구들을 살펴봄으로써 한국의 사회혁신에서 주로 관심 있게 보려는 사회혁신의 속성과 활용도 등을 확인하고자 한다.

둘째, “행정 내 사회혁신의 구현양상 분석”은 지방자치단체와 중앙정부 수준으로 구분하여 서울시와 행정안전부 사회혁신추진단, 이후 지역혁신정책관의 사회혁신 사업의 추진사항에 대해 사회혁신적 속성에 근거하여 평가하고자 한다. 행정영역으로 편입된 사회혁신이 어떠한 양태로 전개되고 있는지를 확인함으로써 현재의 추진방식이 가지고 있는 한계와 개선점에 대해서 살펴보았다.

이상의 분석을 통해 사회혁신 설계를 위한 배경의 이해 및 기존 추진방식의 한계점 도출하며 지역의 현실에 대한 논의 및 지역내 격차에 대한 검토하고자 한다.

제2절 사회혁신 전개양상의 분석

1. 사회혁신적 시도에 대한 시점별 분석

1) 70년대 초반까지의 초기 새마을운동

사회혁신의 모태는 동원화 되기 전의 새마을운동에서 찾을 수 있다. 새마을운동을 사회혁신의 태동이라고 논의하기 전 사회혁신의 구성요소에 대해 한 번 더 짚고 넘어갈 필요가 있다. 언뜻 보기에는 새마을운동은 풀뿌리 운동과 같은 상향식 운동이기 보다는 중앙정부 주도의 하향식 운동에 가깝기 때문에 주민의 자발적 참여를 강조하는 “문제해결형 사회혁신 활동”과는 거리가 있기 때문이다. 사회혁신의 핵심은 시민사회 영역에서 시작되는 “지역문제 해결”을 위한 “주민들의 자발적인 참여”에 있다. 민관의 다양한 이해관계자들이 “협력적 거버넌스”를 통해 “다수의 작은 실험”을 통해 지역문제를 해결하고 중국에는 “사회구조를 변화하고 이를 통해 활동을 통해 지향하는 사회적 가치를 실현하는 것이다. 그렇다면 어떤 점에서 새마을운동에서 사회혁신의 구성요소들을 확인할 수 있을까?

첫째, 새마을운동에는 자발적인 주민 참여적 요소가 내포되어 있다. 새마을운동은 우리 고유의 공동체운동이었던 계, 향약, 두레, 품앗이 등과 그 맥이 닿아있다. 당시 농업 중심의 사회의 농촌 공동체는 원시 공동체의 원형을 간직하고 있었다. 씨족중심의 마을 단위의 농촌 공동체는 농사 뿐 아니라 마을의 문제를 스스로 해결하기 위해 상호 간의 신뢰와 호혜성을 발휘하여 결속감을 다져왔다(임경수, 2013). 새마을운동은 정부의 주도하에 지원 하에 진행되는 했지만 이러한 마을 단위의 공동체 의식이 잠재되었기 때문에 새마을운동을 통해 주민들의 참여를 더욱 활성화 시킬 수 있었다. 실제 마을단위로 물적 자원(시멘트, 철근)을 지원하는 정부의 재정능력이 주민들의 참여 동기를 고취시키기는 했지만 주민들의 잠재된 자조와 협동정신이 없이는 활동이 성공적으로 이뤄지지 못했을 것이라는 평가도 존재한다(임한성·임재강, 2013).

둘째, 마을지도자 적극적으로 양성하여 지도자를 중심으로 하여 민과 관이 협력적 거버넌스를 형성하였다는 데 있다. 새마을운동을 시작하면서 젊고 유능한(40대 전후, 중농이상, 행정사무직과 농촌운동의 경험)이 있는 지도자를 선출하여 민(주민)과 관을

이을 수 있는 중간 지원자의 역할을 부여하였다. 이들은 주민들의 지역사회 개발 욕구를 자극하고(촉매제 역할), 각 운동 단계별로 주민들의 활동을 측면에서 지원(지원협조자 역할)했다. 이들은 성과향상을 도모하고 필요한 자원을 동원하는 역할도 수행하였다(자원 동원의 역할). 마을 지도자는 주민들에게 잠재된 협동정신과 공동체 의식을 발현시키는 멘토링도 병행하였다(임한성·임재강, 2013). 이처럼 마을 네트워크의 중심점을 이루는 중간 지원자는 관의 지원과 주민들의 자조와 협동정신을 적극 연계함으로써 성공적인 성과 향상을 도모하였다(한도현, 2010). 이러한 중간지원자의 역할을 후술하는 풀뿌리 운동인 마을 공동체 사업의 중간지원조직이나 마을리더의 역할과 매우 유사하다(이소영, 2006; 이왕기 외 2, 2013; 고광용, 2014; 이기태·하현상, 2016).

셋째, 새마을운동은 각 마을 단위의 발전 단계와 역량을 고려하여 차별화된 형태로 진행되었다. 이러한 차별적 지원은 각 마을에 존재하는 현황과 자원이 다르다는 전제에서 출발한다. 새마을운동은 마을 개발 사업을 위한 주민들의 이끌어내기 위해서 주민조직을 정비하는 한편, 마을을 기본단위로 하여 마을의 숙원사업을 마을의 공동노력으로 이뤄야 한다는 기초를 갖고 있었다. 마을 주민들이 협력활동을 통해 함께 목표를 달성하게 하되, 마을 단위 지원 시 마을을 등급화 하여 우수마을 단위에 대한 우선 지원 원칙을 채택하였다(70년대 : 자립·자조·기초마을, 80년대 : 복지·자영·자립마을). 물론 이러한 지원 방식은 경쟁에 의한 선별적 지원방식으로 비판을 받기도 하지만 1972년에는 7%에 불과한 1979년에 자립마을이 97%가 될 정도로 운동의 성과측면에서는 기여가 컸다. 또한 각 마을에 현황에 맞게 환경개선사업부터 시작하여, 농업생산 기반 조성사업, 소득증대 사업 순으로 순차적으로 지원함으로써 표준화된 방법으로 천편일률적으로 모든 지역을 지원하는 방식을 탈피하였다(임한성·임재강, 2013).

[표 3-2] 새마을 운동초기 기초마을, 자조마을, 자립마을 변천과정

구분	전체마을수 (개소)	자립마을		자조마을		기초마을	
		마을수 (개소)	구성비 (%)	마을수 (개소)	구성비 (%)	마을수 (개소)	구성비 (%)
1972	34,665	2,307	7	3,943	40	18,415	53
1973	34,665	4,246	12	19,763	57	10,656	31
1974	34,665	7,000	20	21,500	62	6,165	18
1975	35,031	10,049	29	20,936	60	4,046	12
1976	35,031	15,680	45	19,049	54	302	1
1977	35,031	23,322	67	11,709	33	-	-
1978	34,815	28,701	82	6,114	18	-	-
1979	34,871	33,893	97	976	3	-	-

자료: 임경수(2013:7)

넷째, 사회 문제의 해결과 사회 구조의 변화적 측면이다. 새마을운동에 대해서는 다양한 평가가 존재하지만, 성공적인 지역사회개발 운동이었다는 점에서는 긍정적인 평가를 받고 있다. 당시 급속한 도시화에 따른 도·농간 격차심화를 해결할 필요성이 무엇보다 컸다. 이러한 해결방안을 농업의 부활이라는 산업적 처방대신 주민이 실제 살고 있는 농촌이라는 지역에 기반하여, 마을의 환경개선부터 출발함으로써 농민의 큰 공감을 얻었고 농민들의 자발적인 참여와 자조 의식을 고취시켜 실제 농가소득 증대까지 이어질 수 있었다. 요컨대, 지역단위의 환경개선이라는 가시적인 성공이 도농 간의 격차를 줄이려는 구조적 성과로 이뤄진 것이다(조석주, 2013). 새마을운동의 한계가 분명 존재하지만, 농촌지역 문제를 해결이라는 가시적 성과 측면에서는 우리 사회 발전의 중요한 모멘텀을 만들었다고 볼 수 있다(김영평, 1991). 또한 운동 그 자체의 시작은 정부의 지시에 따라 시작하긴 했지만 추후 “근면, 자조, 협동”이라는 사회적인 정치철학을 뿌리를 내렸다는 점에서 사회적 가치를 실현했다고 평가할 만하다.

[표 3-3] 새마을운동에 대한 다양한 평가

부정적 평가	긍정적 평가
<ul style="list-style-type: none"> • 중앙집권적 하향적 추진방식(박진도·한도현, 1999) • 강압적 운동형태(조희연, 2004) • 차별적 지원(유병용 외, 2001) • 도·농 간 격차(고원, 2008) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부조직을 통한 유인체계 작동과 사회적 제도화 과정을 통한 성공적인 지역사회개발 운동(김영평, 1991) • 정부의 지시에서 출발→정치철학으로 발전(박진도·한도현, 1999)

자료: 임한성·임재강(2013) 참고 재정리

다섯째, 정부의 지원이 마중물이 되어 주민들의 역량이 배양되어 정부지원의 효과는 배가되었다. 정부는 농촌 문제의 해결을 위해 마을 단위의 운동을 추진하였으나 이는 주민의 협력없이 성공이 불가능하다. 실제 주민들의 의사결정권이 보장되었는데 이를 통해 사업관리 역량이 강화되었다(조석주, 2013). 정부의 지원이 새마을 운동의 물꼬를 텃어도 해당 운동에 참여인력들의 지속적인 역량강화가 뒤따랐기에 지원의 효과가 더 커질 수 있었던 것이다.

[표 3-4] 새마을운동의 성공요인

구분	새마을운동의 성공요인	연구자
단일 요인론	• 농촌사회의 자생적이고 민주적인 의사결정 시스템	강용배(2004)
	• 농촌사회의 전통적 협동정신과 공동체 의식	황연수(2006)
	• 농촌 마을의 공동체의식과 정부지원	소진광(2007)
	• 자생적 공동체와 지도자의 역할	김영미(2009)
	• 지방공무원의 설득과 의사소통 등의 연성권력과 강압과 유인과 같은 경성권력의 적절한 발휘	엄석진(2011)
	• 새마을 지도자의 코칭 리더십	노유경(2013)
다중 요인론	• 강력한 농촌관료조직, 상황적응적인 마을지도자, 성취지향적인 농민	박섭·이행(1997)
	• 국가의 참여환경조성, 마을지도자의 참여 독려, 주민들의 적극적인 참여	Eom(2011)
	• 마을단위 개발방식, 종합개발방식, 인센티브 방식의 도입, 새마을지도자 육성, 새마을교육의 시행, 새마을운동 정신, 범정부적 추진체계 구축	이미숙(2013)

자료: 임한성, 임재강(2013) 참고 재구성

지금까지의 논의를 요약하면 다음과 같다. 새마을 운동의 착안은 정부주도의 하향식 방식이었으나 사업이 본격적으로 시도되기 전부터 농촌환경 개선과 농촌사회 전반의 개혁에 대한 문제의식과 지역내 공동체 의식이 이미 존재하고 있었다. 마을의 숙원사업으로 명명되는 마을문제를 주민들이 협동하여 단계별로 성취하게 했던 것은 성공사례의 확산과 그에 따른 차별화된 지원이 주민의 효능감과 사업의 참여동기를 적극적으로 향상시켰다. 사업과정에서 주민들의 관과 주민을 잇는 마을 지도자를 육성하는 중간 지원조직이 중요한 역할을 하고 있는데, 공공과 민간의 중첩적 영역으로서 협력적 거버넌스의 원형이 이때 형성하게 된 것이다.

정부의 지원을 받아 마을의 문제를 함께 해결해가는 과정에서 주민들의 역량이 증대했고 지속적인 성공사례의 경험은 새마을 운동을 지속할 수 있도록 이끄는 동력으로 작용하였다. 정부의 지원은 분명 존재하였음에도 자연스럽게 그 성과가 전 농촌지역으로 확산되었던 것은 재정능력이 뒷받침 되지 않아도 민간의 협력을 제대로 이끌어 내기만 해도 지역의 문제를 스스로 해결할 수 있다는 믿음을 심어주기에 충분하였다. 그 결과 새마을 운동은 농촌의 인프라 및 주거환경 등의 환경개선에서 시작하여 소득 증대까지 달성하여 농촌발전과 빈곤극복이라는 농촌문제를 해결하게 된 것이다. 이후 새마을운동의 중간지원조직이 체제유지를 위한 정치적 조직으로의 본래의 목적이 대체되고, 국가의 개입범위가 확대됨에 따라 본래의 문제해결의 기능을 상실하게 되었음에도 사업의 설계방식과 운영방안은 최근까지도 유용성을 인정받아 동일한 문제를 겪고 있는 개발도상국에 ODA사업을 통해 수출되기에 이른다(조석주, 2013).

초기 새마을 운동의 특징을 사회혁신 요소와 문제해결 과정에서 살펴보면 다음의 [표 3-5]과 같이 요약할 수 있다.

[표 3-5] 새마을운동의 사회혁신적 속성요약

사회혁신 핵심요소		문제해결과정 특성	
새로움	<ul style="list-style-type: none"> • 마을단위의 차별화된 지원을 위해 지역특성을 적극적으로 고려 • 마을수준에 따른 단계별 지원이 있었으나 주로 기간시설 및 인프라 제공 등 	수단	<ul style="list-style-type: none"> • 수단자체의 참신성은 낮음 • 주민의 참여가 문제해결의 수단이 라는 점이 최초로 인지 • 미비한 인프라 확충에 집중

사회혁신 핵심요소		문제해결과정 특성	
실천 강조	<ul style="list-style-type: none"> • 마을단위의 숙원사업을 주민협력을 통해 실현 • 적극적 주민 유인체계 마련을 통한 주민참여 활성화 • 주민의 의사결정권 강화를 통한 역량 배양 	절차	<ul style="list-style-type: none"> • 주민주도의 절차적 합리성을 충족함 • 지역간 숙원사업 결정과정의 절차적 합리성 충족함 • 관 주도였음에도 주민과 현장의 의견을 반영함
사회 수요 충족	<ul style="list-style-type: none"> • 성공적인 농촌 환경 개선 • 농업생산 기반 조성 • 농촌소득 증대 	결과	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌이 당면한 낙후한 경개선, 기존의 농촌지배구조에 대한 재편결과에 이룸 • 성공사례의 발굴과 국가차원의 대대적 홍보
효과성	<ul style="list-style-type: none"> • 공동체역식 재함양 • 근면, 자조 협동의 정신 고취 	결과	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 직접재정투입보다 민관공동생산을 통한 비용절감 • 국가전체의 개조와 개선시도로 확대
사회 행동 역량 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 마을 지도자 양성을 통한 중간지원조직 활성화 • 새마을 운동 참여조직 활성화 	절차	<ul style="list-style-type: none"> • 중간지원조직의 구성과 운영의 합리성 확보

2) 80~90년대 후반: 마을만들기 등의 풀뿌리 운동

두 번째 단계는 내생적 성장과 자치가 결합한 마을(지역)에 기반을 두고 이뤄졌던 마을 만들기 사업과 같은 풀뿌리운동이다. 풀뿌리운동은 앞서 살펴본 새마을운동과 지역 문제의 발견, 주민의 자발적 참여, 다양한 협력활동, 지역 문제의 해결, 사회 구조의 변화 사회가치라는 구성적인 측면에서는 유사하다. 풀뿌리운동이 새마을운동과 차별화되는 점은 명칭에서도 포착할 수 있듯 관 주도보다는 주민의 자발성이 한 층 더 짙게 발현된 상향식 운동이다. 풀뿌리 운동의 경우는 마을 만들기를 통해 지역 문제의 해결 그 자체에도 집중으로 하지만 그 과정에서 주민들의 자치적 역량을 배양하여 정책 결정 과정에 참여할 수 있는 능동적 시민을 길러내고자 한다.

풀뿌리운동이 일어나는 공간적·시간적 범위를 진정한 의미의 주민자치를 실현하기 위한 역량을 배양하는 장(場)이라 칭하기도 한다. 이러한 의미에서 풀뿌리운동의 진정

한 가치는 주민들이 스스로 지역의 의제를 찾아내고 문제 해결 과정에 동참하는 데 있다.⁵ 또한 풀뿌리 운동은 시민들이 중심이 된 안전한 공동체를 재건하는 것을 목적으로 한다. 풀뿌리 운동은 시작은 1960년대부터 시작되었으나 운동이 본격화된 시기는 1990년대 후반이다. 시민단체들은 해당 시기에 성수대교 붕괴, 외환위기 등과 같이 자본주의의 부작용이 축약된 사건들이 발생하자, 이러한 부작용을 완화할 수 있는 방안을 공동체의 회복에서 찾고자 마을 만들기 사업들을 시작하였다(정석, 2014). 요컨대, 풀뿌리 운동은 지역 주민이 직접 지역의 문제를 발견하고 함께 공동의 문제를 해결하는 과정에서 자연스럽게 건전한 시민으로서 성장하게 된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 마을만들기 사업에서는 지역의 문제들을 주민들이 먼저 인식하고 적극적인 해결책을 자발적으로 강구한다. 그 주제의 범위와 강도는 매우 다양하다. 주거, 환경, 경제, 돌봄 등과 같이 국가와 시장 정책만으로는 해결되지 않은 다양한 문제들이 존재하기 때문이다. 이러한 지역의 문제들은 지역에서 일상의 삶을 살아가는 사람들에게 단순한 문제를 뛰어넘어 삶의 제약이 되는 악조건들이다. 이에 구성원들은 더 이상 문제의 해결을 위해서 국가와 시장에 기대기보다는 자신들의 가치와 부합하는 해결책을 적극적으로 찾아내고 이를 실천하기 위해서 노력한다(조명래, 2003). 운동의 강도는 소극적·국지적 형태에서부터 적극적·포괄적 형태까지 다양한 스펙트럼을 보인다([표 3-6] 참조). 즉, 동일한 문제에 접근한 방법이라도 하나의 형태만이 있는 것이 아니라 다양한 형태의 단계별 혹은 그 지역에 적절한 수준에서 운동이 이뤄지는 것이다(최병두, 2006). 가령, 지역에서 생산되는 친환경 물품들을 함께 소비하기 위해 적게는 소수의 구성원들이 녹색가게를 만드는 것부터 시작해서, 조합원

⁵ 한국에서 대표적인 사례로 거론되는 단체들이 있다. <시민의신문>과 <한국청년연합회(KYC)>가 엮은 『도시 속 희망공동체 11곳 - 풀뿌리가 희망이다』(시금치, 2005년)는 <광명YMCA>를 비롯한 11곳을 대표적인 풀뿌리운동의 사례로 소개한다. 그리고 김기현의 『우리 시대의 커뮤빌더』(이매진, 2007)는 <부천YMCA>의 녹색가게, <광명YMCA>의 등대생협, 부산의 <희망세상>, 안성의 <안성의료생협>, 네 곳을 풀뿌리운동의 사례로 소개한다. 그리고 <풀뿌리자치연구소 이음>의 『달팽이가 달리기를 시작한 까닭은?』(이음, 2008년)은 <광명YMCA>의 등대생협, 서울 강북구의 <녹색삶을 위한 여성들의 모임>, <대전여민회>의 중촌마을어린이도서관 짜장, 천안의 <복지세상을 열어가다> 시민모임, 충청북도 옥천군의 <안남 어머니학교>, <안성의료생활협동조합>, 강원도의 <협동조합운동협의회>, 강원도 철암의 <철암어린이도서관>, 부산의 <희망세상> 등 9곳을 풀뿌리운동의 대표적인 사례로 소개한다. (출처: <https://anar.tistory.com/entry/풀뿌리-운동의-역사와-사례-그리고-노동운동에-바란다금속-노조발제문> [희망을 위한 직접행동])

들을 모집하여 생활협동조합 운동으로 될 수 있다. 이를 좀 더 확장하면 해당 자치구에 지역 통화 화폐를 통해 물품과 서비스를 사고파는 형태의 운동까지 확장할 수 있다.

【표 3-6】 풀뿌리 운동의 유형: 마을만들기 사업 스펙트럼

분야	방식	←————→		
		소극적/국지적	적극적/포괄적	
주거공동체운동		세입자운동	아파트자주관리운동	공동체/마을운동
환경공동체운동		녹색아파트운동	생태마을운동	생태자치구 운동
경제공동체운동		녹색가게운동	생활협동조합운동	지역통화운동
문화공동체운동		지역축제운동	대안학교운동	사이버공동체운동
자치공동체운동		주민자치센터운동	지역자치운동	민화운동

자료: 조명래(2003:96), 최병두(2006:520)

또한 마을만들기 사업도 새마을운동과 동일하게 운동을 꾸려가는 구심조직들이 존재한다. 차별화되는 지점은 새마을운동에서는 운동을 위한 지역의 리더를 선발하여 조직화되었다면, 해당 운동에서는 자발적으로 결성된 지역사회 주민조직들이나 민간단체라는 점이다. 지역사회 주민조직은 개인과 더 큰 조직(정부)을 이어주는 매개적 역할(mediating role)을 수행한다는 점에서 중요하다(곽현근·유현숙, 2011).

현대 사회는 거대한 구조 하에서 개인의 영향력이 무력화되는 특성을 지니며, 개인이 공공조직에 바로 접근하는 데는 난관이 많다(이영환, 1998; 조순제, 1999). 주민조직은 이러한 문제를 해결하는데 결정적 기능을 수행한다. 주민들은 주민조직에 참여함으로써 서비스를 요구하고 주민조직은 이들의 의견을 수렴하여 상위조직에 전달한다. 지역사회 주민조직의 참여는 주민들이 민주시민으로서의 역량을 배양하는 기회가 된다. 주민조직은 지방정부와의 협력을 통해 보건·복지 분야 등의 서비스 공동생산에 기여하기도 한다(이영환, 1998; 조순제, 1999; 김일석·곽현근, 2007; 곽현근, 2011). 주민조직이 이와 같은 특성으로 인해 주민조직을 자발적 이타성(voluntary altruism)을 가지는 비영리(Non-profit) 집단이라 규정하기도 했다(곽현근·유현숙, 2011).

마을만들기 사업 등의 풀뿌리 운동은 주민과 지역사회 주민조직 등이 중심이 되지만 운동을 추진하는 과정에서 다양한 이해관계자가 합류하며 협력적 거버넌스가 구축된다. 해당 운동이 일어나는 지역사회의 지방정부, 중간지원조직, 시민단체, 사회적 기업까지 그 범위가 다양하다. 지방정부는 조례 등의 발의를 통해 주민이 주체가 사업을 보장하고 해당 운동에 따른 사업이 원활하게 진행될 수 있도록 행정지원 절차를 간소화시킬 수 있다.

【표 3-7】 마을만들기를 위한 조직의 역할

연구자	연구대상	구체적 역할
문석진 (2013)	지방정부	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 주체 사업 보장, 주민 행정 지원 절차 간소화 • 주민 역량 강화 지원, 마을 공동체 사업 커뮤니티 비즈니스와 도시계획과 연계
오완석 (2013)		<ul style="list-style-type: none"> • 행정지원체계 구축, 조례제정을 통한 제도적 기반 마련 • 지역 공무원의 인식제고, 중간 지원조직 구성
이소영 (2006)	시민단체	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 공공성 강화 및 방향 제시, 상반된 집단 간 이해관계 조정, 주민 역량 강화
고광용 (2014)	중간 지원조직	<ul style="list-style-type: none"> • 중개자: 정책 수요 전달, 모니터링 및 피드백 • 조정자: 의사소통 참여 및 이해관계자 자원 연결/조정 • 역량구축자: 정보수집 및 제공, 인재육성, 조사연구, 상담 및 컨설팅
이기태· 하현상 (2016)		<ul style="list-style-type: none"> • 인적 네트워크 촉진, 정보와 기술의 중개 및 제공 • 주민역량교육, 실무적 운영지원

마지막으로 풀뿌리 운동은 단순 지역 문제 해결의 시스템이기 보다는 새로운 가치를 창출하고 사회적 구조에 균열을 내는 지역혁신 요소를 갖추고 있다. 최근 지역공동체 활성화에 대한 관심이 높아진 것은 지역 문제 해결의 실용적 관점과 더불어 공공의 사회적 가치를 실현하는 것과 관련이 깊다.

지역 공동체의 활성화 여부는 지역문제를 해결하는 데 중요한 열쇠가 된다. 저출산·고령화 현상으로 인해 사회적 수요는 더욱 다양화되었지만 이 모든 것을 정부가 독자적

으로 해결하기에는 예산·인력 등의 제약사항이 많다. 그 대안으로 지역 시민사회가 거버넌스의 중요한 한 축으로 등장하였고, 지역공동체는 시민사회의 토대가 된다는 점에서 중요하게 간주되어 왔다(곽현근, 2007; Lowndes, 2009). 여기에 더해 마을만들기 운동과 같은 풀뿌리 운동은 지역 문제 해결 뿐 아니라 공동체를 조성함으로써 국가와 시장이 강조하는 것과는 다른 제3의 새로운 가치를 실현하고자 한다. 공동체를 회복하는 과정을 통해 네트워크, 신뢰 등의 사회자본 뿐 아니라 자연자본, 경제 자본, 문화자본 등과 같은 가치들을 복원하고 실현하고자 하는 것이다(최병두, 2006)

[표 3-8] 풀뿌리 운동의 주요 내용과 혁신 및 자본의 유형

유형구분	주요	혁신 및 자본의 유형	지역혁신 요소
사회공동체	주거에 기초한 생활환경 개선 교육, 의료 등 생활서비스 향상	조직적 혁신, 사회자본	네트워크와 신뢰관계, 사회적 서비스
생태공동체	오염 없는 생태환경 조성 자원절약형 생활환경 조성	환경적 혁신, 자연자본	자연복원, 오염통제, 에너지 효율성
경제공동체	지역고유 브랜드 만들기 장소마케팅의 활성화	경제적 혁신, 경제자본	문화경제, 정보화, 사회간접자본
문화공동체	전통/고급문화의 확산 건축미관 및 마을 경관의 개선	문화적 혁신 문화자본	문화적 생활양식과 규범, 정체성

자료: 최병두(2006)

80~90년대 후반 풀뿌리 운동의 특징을 사회혁신 요소와 문제해결 과정에서 살펴보면 다음의 [표 3-9]과 같이 요약할 수 있다.

[표 3-9] 풀뿌리 운동의 사회혁신적 속성요약

사회혁신 핵심요소		문제해결과정 특성	
새로움	<ul style="list-style-type: none"> • 현대의 난제들을 공동체 활성화를 통해 주민이 직접 해결 • 정부와 시장에서 제공하지 않은 새로운 대안의 모색 	수단	<ul style="list-style-type: none"> • 욕구별로 세분화된 대응방식이 도입되어 다양한 자원의 결합이 가능

사회혁신 핵심요소		문제해결과정 특성	
실천 강조	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들 스스로 의제를 찾아내고 직접 문제 해결 과정에 동참 • 주거, 환경, 경제, 문화, 돌봄 등에 이르는 다양한 문제들을 지역과 조직의 적정수준에 맞춰 실천 	절차	<ul style="list-style-type: none"> • 생활 밀착형 문제의 발굴 • 즉각적 성과의 창출이 가능 • 민간의 영향력이 더욱 강해지며 참여의 통로도 다변화됨
사회 수요 충족	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 미세한 수요에 맞는 해결책의 제시 • 시민사회에서 찾은 해결책을 정부 정책으로 확산 	결과	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적 여건이 성숙됨에 따라 욕구 수준이 다양화 되며 이에 맞춰 다양한 방식이 도입
효과성	<ul style="list-style-type: none"> • 능동적이고 주체적인 자치역량을 가진 시민 배출 • 공동체주의적 가치의 함양과 사회/자연/경제/문화자본의 증대 	결과	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 직접재정투입보다 민관공동생산을 통한 비용절감 • 밀착된 공동체와 지역문제의 해결 그 자체로도 가치있다는 평가를 얻게됨 • 행동자체가 목적이 되며 결과확산에 대한 국가적 지원은 약한 편
사회 행동 역량 제고	<ul style="list-style-type: none"> • 마을만들기 사업 활성화를 위한 중간지원조직 조성 • 정부-시민단체-중간지원조직-주민의 협력적 거버넌스 형성 	절차	<ul style="list-style-type: none"> • 사회혁신과 관련한 사회적경제가 태동하며 국가차원의 다양한 시책과 결합하기 시작

3) 90년대 후반~: 사회적 가치 창출을 위한 사회적 경제

세 번째 단계는 사회적 경제라는 이름하에 정부주도형 대안경제육성의 흐름이 시작된 90년대 후반~ 2000년대 중반이다. 앞서 풀뿌리 운동에서 확인하듯 1990년대 이후 일부 시민단체들에 의해 사회적 기업의 토대, 즉 태동을 위한 기반이 마련되었다.

우리나라의 사회적 경제는 시장에 대한 대응보다 일자리 창출 및 사회복지의 개념으로 적극적으로 활용되었으며 서구의 발전양상과 달리 국가의 영향력이 매우 강한 편이다. 1997년의 외환위기 이후 실업문제 해결을 위해 1998년 공공근로사업이 시행되었다. 정부에 의해 본격적으로 사회적기업의 전신이라 할 수 있는 공공근로와 사회적 일자리 사업 등 고용정책이 시행되기에 이른다. 그러나 단기적으로 시행되는 일자리 사업 등이 계속되는 정부실패로 이어지자 2007년 사회적 기업 육성법을 제정하여 본격적

으로 사회적 기업을 육성, 발전시키게 된다. 몇 차례의 제·개정을 거치며 점차 틀이 잡힌 사회적 기업정책이 정부 내 대다수 부처와 지방자치단체에 이르기까지 짧은 기간 동안 비약적인 성장을 이루게 된다.

사회적 경제의 개념은 19세기 유럽에서부터 시작된 사람들의 현실적인 필요성에 의해 시작된 철저히 밑으로부터 조직되고 자생적인 퍼진 운동이라고 볼 수 있다. 대표적인 사회적경제의 형태로는 소비자협동조합과 공제조합이 있다(신명호, 2009).⁶ 우리나라의 사회적 경제 또한 풀뿌리 운동과 같이 아래에서부터 시작되어 조직화되었다. 우리나라의 대표적인 사회적 경제의 형태는 마을기업, 사회적 기업, 협동조합, 자활공동체의 형태들이다. 이들은 이윤창출과 무한경쟁만을 강조하는 기존의 자본주의 경제에 반기를 들고 상품을 만들고 판매하는 과정에서 사람의 가치를 중요시하며 공동체의 이익과 협동과 연대를 아울러 지향한다. 결국 사회적 경제의 핵심은 경제 활동의 중요성을 간과하지 않으면서도 생산과 판매 전 과정을 통해 “사회적 가치”를 실현하는 데 있다고 할 것이다(김경희, 2013).

【표 3-10】 자본주의 경제와 사회적 경제의 비교

자본주의 경제	사회적 경제
자본의 가치 중요시 경쟁을 우선시 개인을 우선시	사람의 가치를 우선시 협동(호혜성)과 연대의 가치를 우선시 사회적 목적, 공동체의 이익을 우선시

김경희(2013) 참고 재정리

⁶ 사회적 경제(social economy) 19세기 프랑스 경제사상가 샤를지드에 의해서 처음 사용되었다. 자본주의가 극대화되면서 생산성은 현저히 증가하였지만 그 과정에서 부의 불평등과 노동착취 등의 사회적 위험을 목도하고 이에 대한 노동자의 집단 대응을 요구하였다. 19세기 후반 협동조합, 공제조합, 민간단체 등이 조직되기 시작했다. 그 이후 협동조합은 시장경제의 일부로 편입되고 공제조합과 민간단체는 국가의 사회보험 하위 기반으로 흡수되었다. 소비자협동조합은 특정 물품을 공동으로 구매하기 위한 소비자들이 협동조합을 만들고 점포를 통해 판매하는 형태를 말한다. 공제조합은 노동자들이 일부 금액을 각출하여 적립하여 조합원들이 필요시 사용할 수 있게 하는 형태다. 20세기 후반(1970년대)에 이들 단체들은 대정부 협상력을 높이기 위해 연대를 모색하고 ‘상호공제조합, 협동조합, 민간단체 전국연락위원회(CNLAMCA)를 결성하고 사회적 경제현장을 채택하게 된다(신명호, 2009; 김경희, 2013).

특히, 우리나라는 사회적 경제가 지역이 직면한 다양한 문제들을 해결할 수 있는 유용한 수단으로 인식하고 이에 대한 사회적 경제 활성화를 위한 적극적 제도 기반을 만들어왔다. 2007년에 사회적 기업 육성법을 제정했고, 2011년 말 협동조합 기본법이 지정되었고 지자체에서도 관련 조례를 앞 다투어 제정하고 있다(김경희, 2013).

이 같은 정부주도의 육성, 성장정책에 머무르다 보니 사회적 기업이 추구해야 할 본래의 의도와 목표를 상당부분 벗어나 질적인 면에서 지속적 성장의 장애요인으로 자리 잡고 있는 것이 한계이지만 긍정적인 성과도 거두었다. 먼저 사회적 경제는 직면하고 있는 문제에 대한 해결을 국가와 시장에서 찾기 보다는 스스로 찾았다는 점에서 구성원들의 자율성이 크게 신장시켰다. 사회적기업과 협동조합에서 일하는 근로자에게 단지 일자리를 제공하고 그들은 단지 서비스와 물품을 파는 것이라면 이는 다른 고용정책과 복지정책과 큰 차이가 발생하지 않는다. 그러나 사회적 기업이나 협동조합은 조직을 운영할 때 민주적인 의사결정에 따라 운영이 되며 조직을 통해 일을 하는 사람에게도 적극적인 의사표명을 하고 참여하는 방식의 훈련을 시행한다. 이를 통해 궁극적으로 근로자들은 자율성과 민주성을 익히고 근로를 통해 기술적 역량을 배양하고 임금을 획득하면서 자활과 자립을 할 수 있다(김경희, 2013). 특히 사회적 기업은 마을의 자원을 이용하여 다양한 실험들을 직접 실행하며 다양한 문제들을 해결한다는 점에서 정책 실험의 속성을 가진다.

【표 3-11】 사회적 경제의 사회혁신적 속성요약

사회혁신 핵심요소		문제해결과정 특성	
새로움	<ul style="list-style-type: none"> 자본주의 경제의 심각한 부작용을 당사자 스스로가 협력체를 강구하여 대안을 마련 정부와 시장에서 제공하지 않은 대안의 모색 	수단	<ul style="list-style-type: none"> 시장과 정부의 실패를 개선하기 위한 제3의 대안적 시도에서 출발
실천 강조	<ul style="list-style-type: none"> 협동조합, 민간단체 등 지역주민들이 직접 조성한 조직을 통한 경제활동 추진 단순한 경제활동에 그치는 것이 아니라 해당 지역 사회에 직접 공헌할 것을 주문 	절차	<ul style="list-style-type: none"> 시장과 정부의 실패를 개선하기 위한 제3의 대안적 시도에서 출발 다만 정부의 직접적 개입과 관리체계의 틀을 벗어나지 못함

사회혁신 핵심요소		문제해결과정 특성	
사회 수요 충족	<ul style="list-style-type: none"> 고용창출, 지역경제 활성화, 자율적이고 민주적인 시민의 육성이라는 다양한 문제의 해결책 	결과	<ul style="list-style-type: none"> 수익성과 공익적 가치의 추구 육구별로 세분화된 대응방식이 도입되어 다양한 자원의 결합이 가능 지속가능성의 제약
효과성	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 기업 창업자와 근로자의 자율성 신장 민주적 의사결정 시스템을 통한 근로자의 민주시민으로서의 역량 배양 공동체적 가치와 공익적 가치의 함양 	결과	<ul style="list-style-type: none"> 공공성과 수익성의 조화를 시도하며 복지지원에서 직접적 부조제공보다 비용이 적게 소요
사회 행동 역량 제고	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 기업 활성화를 위한 중간지원조직 조성 중앙/지방정부-사회적 기업-중간지원조직의 협력적 거버넌스 형성 	절차	<ul style="list-style-type: none"> 중간지원조직을 통해 자원의 재생산이 보다 정교하게 자리잡음

2. 사회혁신에 관한 국내연구

한국에서 사회혁신에 대한 연구가 본격적으로 수행된 것은 2000년대 중반부터이다. 초기에는 주로 해외 사회혁신사례에 대한 소개를 통해 한국의 맥락에서 이를 도입하기 위한 제반의 여건에 대해 탐색하는 연구들이 많았다. 이후 서울시를 중심으로 사회혁신적 정책수단을 행정에 적극도입한 지자체의 사업평가에 대한 연구들이 이어졌으며, 가장 최근에는 사회혁신을 정책적으로 추진하기 위한 다양한 정책적 제언을 제공하는 방식으로 진행되고 있다. 사회혁신의 유사한 배경에 대해서 한국적 맥락에서 비판적으로 검토한 연구들은 드물다. 개념에 대한 온전한 개념정의에 비롯한 소개, 정책적 수단으로의 연결 등을 주로 검토하고 있다.

1) 개념정의

서구의 연구들과 유사한 방식과 차원으로 국내연구들은 사회혁신의 사회혁신을 문제해결 지향적 행위로 정의내리고 있다. 국내 연구들도 새롭고 변혁적인 유연한 방식으로 보다 더 잘 문제를 해결할 수 있는 유용성에 대해 주목한다. 주로 기존연구들을 검토하여 사회혁신의 개념과 요소를 도출하고 있으며 대체적으로 사회혁신을 ‘방법론’ 또는 ‘수단’으로 봄으로써 사회혁신을 통해 달성해야 하는 결과와 이를 얻기 위한 정책

적 방향을 제안하고 있다. 정책적 방향은 정부 및 공공부문의 제도적 개입방향을 의미하는데 지금까지 사회혁신적 시도가 진행되어온 맥락을 고려해 보았을 때 정부에 의한 운영과 활용에 대한 적극적 역할에 대해 전제하고 있는 셈이다.

【표 3-12】 사회혁신에 대한 개념정의 방식

출처	개념정의	강조점
김도희 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> 기존의 방식이나 체제유지로서는 더 이상 발전을 기대하기가 어려운 상태에서 문제점을 극복하고 보다 나은 방향으로의 행정을 추진해 나가기 위해 도입된 새로운 행정방식 	새로움
사회혁신 센터 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> (이전에는 다루기 힘든) 사회적 문제를 해결하고, 사회적 요구를 충족하고, 사회적 웰빙을 이루기 위해 시작됨. 창조적이고, 새롭고, 상호작용적이고, 변혁적이고, 유연적이며, 참여적인 방식으로 발전하며 측정 가능한 사회적 영향력을 창출해내고, 기존보다 더 효율적이고 효과적인 해결책을 제시하며, 더 큰 회복력을 갖는 방향으로 지속가능한 이동을 하며, 시장 실패에 대응하고 충족되지 못했던 사회적 필요를 충족시킴 	어려운 문제의 해결
김현곤 김주원 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> 기존의 방식으로 해결하기 어렵거나 새롭게 발생하는 사회문제들을 '새로운 방법(New ideas)'으로 해결하는 것 단순히 창조적이고 혁신적인 개인의 아이디어를 적용 해보는 것이 아니라, 사회의 전반적인 시스템을 변화 시켜 공공선을 실현하는 것 	새로운 방법을 통한 공공가치의 창출
송석휘 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> 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 	문제해결의 과정
과학기술 정책연구원 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> 해결되지 않는 사회적 난제, 새로운 사회문제를 해결하기 위해 새로운 아이디어를 적용하고 문제 해결 시스템을 구축하는 것. 이를 통해 사회관계 변화와 주요 행위자들의 행동변화가 나타남 사회적 목표를 지향하며 이해당사자와 시민사회의 참여가 이루어짐 	결과의 확산을 통해 문제유발 구조의 변화
김희연 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> 혁신가, 이용자, 그리고 공동체가 광범위한 사회적 요구에 대한 지식과 해결책을 함께 창출하기 위해 디지털 기술을 활용하여 협력하는 사회적협업적 혁신의 유형 	다양한 참여자의 문제해결 과정
엄영호·손선화· 장용석 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> 전통적이고 관례적인 정책 및 사업방식으로 해결하지 못한 사회적 난제에 대한 정부의 새로운 해결책의 모색이나 시도 	정부실패의 유용한 대체수단

출처	개념정의	강조점
행정안전부 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회문제를 해결하기 위한 새로운 방법 • 다양한 사례들을 중심으로 그 의미를 찾아가고 있기 때문에 다양한 정의가 존재함 	효과적인 문제해결 수단
권항원·윤영근·박중훈 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • ① 지역사회가 당면한 다양한 공공문제들 중에서 정부의 중앙집권적이고 일원적인 문제해결 방식이 실효적으로 다루지 못하는 맹점에 놓여 있는 난제들에 대하여, ② 현장에 가까운 행위자들(당사자들)과의 참여와 협조를 통해 ③ 새로운 아이디어와 솔루션을 함께 모색해 가는 공공문제 접근방법(론)을 의미함. 그리고 이러한 ④ 문제해결의 과정과 경험은 학습으로 환류 되어 장래의 문제해결능력을 강화시킬 것으로 기대됨. ⑤ 특히 성공한 사회혁신의 사례는 네트워크를 통해 확산되어 다른 지역에게 상호이전(mutual transfer)됨 	사회혁신의 모든 요소, 과정을 종합적으로 고려

2) 사회혁신 사례의 선정과 논의방식

사회혁신은 주로 사회혁신의 구성요소를 포함하고 있는 사례들을 통해 귀납적으로 정의되는데 국내 연구들 역시 사회혁신의 개념적 이해를 돕기위해 다양한 사례들을 소개하고 있다. 연구에서 언급된 사례들은 영역, 해결하고자 하는 사회문제의 수준, 주요 특징 등 다양하므로 하나의 틀로 이해하기는 어렵다. 개별 지자체의 사회혁신에 대한 사례를 분석하거나 다양한 사회혁신 사례를 나열한 후 사회혁신 유형을 구분한다. 사례의 적용범위가 마을, 공동체수준에서 기초자치단체수준, 광역단체수준 등으로 매우 다양하다.

특히 김현곤·김주원(2012)의 연구는 분야별로 사회혁신에 대한 프로토타입(원형)을 다양한 방식으로 소개하고 있다. 각 영역별로 문제해결을 위해 다양한 기술과 아이디어가 결합할 수 있음을 풍부한 사례들을 통해 소개하고 있다. 비교적 최근 연구일수록 사회혁신의 개념과 이해가 확산됨에 따라 국가차원이 아닌 지역, 공동체 수준으로 자세히 제시하는 편이다. 또한 최근연구(권항원 외 2, 2018)들은 실제 사회혁신적 사업에 대한 평가에 준하는 사례분석을 도입하고 있다는 것이 특징이지만 한국의 맥락에서 사회혁신이 잘 작동하기 위한 종합적인 고려와 국가-지방-민간영역별로 차별화된 전략마련까지는 이르지 못하고 있다.

【표 3-13】 사회혁신의 이해를 돕기 위한 국내연구의 사례예시

연구자	내용	
김도희 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 울산광역시 남구의 행정혁신 사례를 사회혁신의 요소로 분석 • 실국장 인사추천제를 도입하여 공직에 부적격자를 적극적으로 조치함 	
김현곤 김주원 (2012)	빈곤	<ul style="list-style-type: none"> • Free Rice: 한국의 (주)엔씨소프트와 WEF(유엔세계식량계획) 합작. 퀴즈게임으로 1문제를 맞출 때마다 10톨의 쌀이 적립. 후원기업의 지원으로 빈곤과 기아로 고통 받는 국가에 쌀이 전달 • Charity Water: SNS를 이용해 저개발국가에 식수를 제공하는 비영리 모금 • Wefeedback: 기아로 고통 받는 어린이들에게 식사를 제공하는 소셜 모금 플랫폼 • 100달러 노트북: 저개발 국가 어린이들의 정보격차 해소를 목적으로 보급되는 초저가형 교육용 노트북
	환경	<ul style="list-style-type: none"> • Tree Planet: 가상으로 심어서 키운 나무가 숲이 부족한 국가에 해당 나무가 실제로 식재되는 가능성 게임 • Netatmo: App과 연동해 주변의 환경오염을 모니터링하는 기기 • 스마트 미터: 에너지 정보와 소비 패턴을 알려줌 • Tidy Street 프로젝트: 에너지 사용량을 도로에 직접 표시 • Community Mapping: 환경보호 관련법 위반행위 등을 직접 동영상으로 촬영하거나 사진을 웹에 올려 공무원, 언론, 시민 등 직접 열람가능
	재난	<ul style="list-style-type: none"> • RHoK: 재난 관련 솔루션 개발을 위해 모인 자발적 협력 커뮤니티 • CrisisCommons: 오픈소스와 기술자원봉사를 활용해 재난현장을 지원 하는 협업 캠프 • Map Action: 재난 지역의 생명을 구하는 공유 지도 • 사하나: 긴급 재난관리 시스템 • 우사히디: 재난관리 오픈소스 플랫폼
	부패	<ul style="list-style-type: none"> • Investigate your MP's expenses: 국회의원 수당과 지출의 검증 주체를 영국 국민 전체로 확대하는 웹사이트 • FollowTheMoney.org: 미국의 정치자금 연구소 • MapLight.org: 돈과 정치의 관계를 보여주는 웹 사이트 • 자스민 혁명: 소셜미디어를 통해 민주화 시위 확산 • Save KPK Save Indonesia: 인도네시아 부패저항 캠페인
	저개발 국가 지원	<ul style="list-style-type: none"> • M-Pesa: 케냐의 모바일 뱅킹서비스 • Honeybee Network: 인도의 농민지원 플랫폼 • PEOPLink: 인터넷을 통한 공정거래 네트워크 • SOCCET: 공놀이로 전력을 생산하는 축구 전력기
	인류 난제	<ul style="list-style-type: none"> • 리캡차: 집단지성을 이용한 고서의 디지털화 • Fold it: 집단지성을 통한 단백질 구조 분해 게임

연구자	내용	
		<ul style="list-style-type: none"> • Innocentive.com: 크라우드소싱 기반 지식중개 사이트 • 은하계 동물원: 집단지성을 통해 별 사진을 구분 • Patientslikeme: 동병상련을 나눠 질병치료를 공헌
조희정·이상돈 ·류석진 (2016)		<ul style="list-style-type: none"> • 디지털 혁신사례들으 제시함 • 오픈 미니스트리: 핀란드 NGO에서 2012년 시작. 제안 후 6개월 내에 국민 5만 명이 사인을 하면 정식으로 의회안건으로 채택되어 법제정을 요구할 수 있음 • 리워드피드백: 의제제안 → 10%지지 → 솔루션방식표결로 대화형 민주주의 구현 • 루미오: 오픈소스로 제공되며, 의제제안 → 토론자 가입 → 토론 → 투표 방식으로 진행 • 디사이드 마드리드: 시민들이 직접 시 재정과 입법, 행정과정에 참여할 수 있는 서비스 • 마이 소사이어티: 영국 기반으로 정치정보공개, 의회감시 및 지역 공동체의 일상적 문제들을 자발적으로 보고하고 이에 대한 제도적 반응을 확인
엄영호·손선화 ·장용석 (2018)		<ul style="list-style-type: none"> • 서울시에서 추진하고 있는 사회혁신 정책사례를 바탕으로 유형분류 • 경제적, 사회적 중심과 공급창출, 수요창출형 총 4가지로 분류
행정안전부 (2018)		<ul style="list-style-type: none"> • 전북 정읍 송죽마을: 모시떡으로 만들어낸 마을 사람을 위한 마을 연금 • 소비자생활협동조합: 소비자와 공급자간 직거래 가능 • 주택협동조합과 세어하우스: 청년들이 매달 내는 월세를 모아서 공공임대 • 청년연대은행: 청년들이 십시일반 돈을 모아 신용등급이 낮을 수밖에 없는 청년들에게 대출 • 픽스마이스트리트: 커뮤니티 매핑을 활용하여 사람들이 원하는 정보를 직접 지도에 표기하는 참여형 지도 제작
권향원·윤영근 ·박중훈 (2018)	정부 랩	<ul style="list-style-type: none"> • MindLab: 덴마크 정부에 소속되어 있는 랩으로 공공부문을 위해 혁신적인 문제해결방안을 만들어내는 것을 목적으로 함 • MaRS Solutions Lab: '캐나다의 정부랩으로 시스템 변화를 요구하는 복잡한 사회문제와 연관된 정책문제를 다루는 랩'
	팸랩	<ul style="list-style-type: none"> • 리스본 팸랩: 스타트업 육성을 목적으로 스타트업 인큐베이터의 기능을 갖고 있고 협업공간을 제공
	리빙랩	<ul style="list-style-type: none"> • 북유럽: 공공문제에 영향을 받는 사용자들이 일종의 프로슈머로서 직접 참여하여 아이디어를 창안하고 이를 상호 소통하여 프로토타입을 구축 <p>1. 해외사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • 인디애나주 고용지원센터: 독립적인 지역위원회를 구성하여 지역의 고용문제 해결에 기여 • 브라질 Habitat Living Lab: 지역의 주거환경 및 삶의 질을 개선 • 미국 시애틀 도시기본계획: 시민을 참여시켜 성공적인 매칭 펀드를 통해 시애틀 중합계획 아래 38개의 마을성장계획을 수립

연구자	내용
	<ul style="list-style-type: none"> • 독일프라이부 르크보봉 마을: 인간과 자연의 공생이라는 공동체 문화를 기반으로 생태와 사회·문화적 측면을 통합하고, 주민의 능동적인 참여를 이룩함 • 캐나다 Citizen Reference Panel: 지역주민들을 무작위로 추출하여 전문가와 함께 포럼 개최, 정책결정자들에게 명확한 조언을 제공하여 의견이 반영됨 • 네덜란드 Circular Economy: 한정된 자원을 효율적으로 활용하기 위해 순환경제를 확립하고자 생산의 새로운 방법을 모색 • 벨기에 City of Things: 도시생활을 즐겁고 지속가능하게 만드는 스마트 기술을 실험 할 수 있는 리빙랩을 만들고 미래의 스마트 시티의 원형을 개발함
	<p>2. 국내사례</p> <ul style="list-style-type: none"> • 해피브릿지 협동조합: 직원들과 가맹점이 협동조합을 설립하고 의사결정에서 동등한 1표를 행사 • 서울 북촌 한옥마을: 관광객으로 인한 생활상의 문제를 해결하기 위해 다양한 이해관계자가 참여하여 해결방안을 공동으로 마련함 • 성대골 리빙랩: 리빙랩 방식을 활용하여 주민이 실제로 활용할 수 있는 에너지 전환기술을 스스로 선택 • 서울 도봉구 마을활력소: 민관 참여단 결성하여 주민이 직접 기획, 운영, 관리 • 광주 청춘 발산마을: 경제적 자립이 가능한 청년마을 조성을 위해 폐가를 리모델링하여 청춘 빌리지를 만들고 마을 디자인, 환경 개선 • 순천 기적의 놀이터: 주민간담회와 지역 어린이의 의견을 반영하여 설계하고 운영도 시민이 참여 • 독산4동 행복 주차골목: 주민 의견수렴 및 참여를 통해 주차공간을 효율적으로 활용할 수 있는 방안 모색 • 태백 철암동 마을만들기: 낙후된 폐광마을의 환경과 정체성 회복을 위해 1980년대 폐광된 원형대로 탄광촌을 보존 • 대구 삼덕동 마을 만들기: 새로운 콘텐츠 개발로 제2의 마을만들기에 도약, 지역에 가장 적합한 콘텐츠 개발 • 부산 감천2동 마을만들기: 노후화되고 침체된 마을을 산복도로를 중심으로 조형물 설치를 통한 문화공간 조성 • 전북 진안 마을만들기 사업: 아래로부터의 마을만들기 사업으로, 마을 간사와 마을조사단, 마을축제, 귀농귀촌, 농촌 창업 등 다양한 사업 시도 • SK 행복나래: SK 내부 대행회사를 사회적 기업으로 전환하여 이익을 사회에 환원하고 다른 사회적 기업을 지원 • 서울시 올빼미 버스: 빅데이터를 활용해 늦은 퇴근자를 위한 교통시스템을 개발 운영 • 서울시 50+ 정책: 서울시가 재단을 설립해 장년층 지원 정책과 인생재설계 지원 사업을 기획, 집행 • 건너유 프로젝트: 리빙랩을 도입하여 갑천 징검다리에서 호우로 인해 발생하는 사건사고를 지역주민, 민간IT업체, 행정기관의 협력으로 해결 • 딜라이트 보청기: 대학생 3명이 정부보조금만으로 구입 가능한 저가 보청기를 생산하겠다는 아이디어를 내어 시장조사와 연구를 통해 저가의 고품질 보청기 개발

3) 사회혁신 추진방식 및 활용방안

기존 연구들은 사회혁신에 한 혁신주체입장, 혁신을 장려할 환경조성 등을 검토하고 있다. 주로 사례분석 방법을 사용해 이후 사업추진에 관한 제도적 개선방안을 제안한다.

기존논의에서 공통적으로 지적하고 있는 점은 사회혁신은 사회적 문제에 대한 새로운 접근방식이라는 것이다. 새로운 접근방식은 혁신적이고 창조적인 수단(생산수단, 기술수단, 정책수단) 뿐 아니라 새로운 과정을 동반해야 하므로 고려해야하는 요인들이 많다. 문제를 잘 이해하고 해결할 수 있는 다양한 주체가 협력적 거버넌스를 통해 직접적인 문제를 해결할 수 있어야 한다. 사회혁신이 일차적으로 지향하는 바는 직면한 문제를 효과적으로 해결하는 것이다. 사회혁신은 해당 지역에서 문제와 가장 근접한 곳에 있는 행위자들이 직접 사회문제를 해결하는 것이 핵심이다.

그러나 문제는 지역에서 해결할 수 있는 간단한 문제부터 국가의 개입 없이 해결하기 어려운 복잡하고 어려운 문제들로 다양하다. 기존의 사회혁신의 논의들은 이 같은 문제의 이질성, 다양성에 대한 고민이 부족하다. 정부가 해결하기 어려운 사회문제를 혁신적으로 해결한다는 논의에서 출발하지만 연구에서 언급되고 있는 사회혁신사례들은 정부가 개입하기에 지나치게 지역적이거나 작은 범위의 문제들로, 정부의 충분한 예산지원이 있다면 자연스레 해결되는 속성의 사례들도 다수 존재한다. 어떤 영역의 문제는 중앙정부의 주도로, 획일적인 정책을 수립하고 지방정부가 답습하는 현 방식으로 작동하기 어려울 수 있다. 이 경우, 같은 정부영역이지만 중앙과 지방의 명확한 역할설정이 필요하지만 대부분의 사례에선 국가-지방의 관계를 종합적으로 고려하지 않고 있다.

[표 3-14] 사회혁신의 활용방안

연구자	내용
김도희 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신동력확보단계에서 단체장의 혁신리더십 확보가 무엇보다 중요 • 단체장의 혁신의지를 실행시켜 줄 수 있는 혁신주체들이 형성되어야함 • 저항집단을 어떻게 관리해나갈 것인가지에 대한 모색이 준비단계에서 마련되어야 할 것 • 혁신과제 발굴 목적이 뚜렷해야함

연구자	내용
김판석· 홍길표 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 지속적 정부혁신을 위해서는 큰 쟁점으로 부각되고 있는 정부 및 공공부문의 기능개편을 포함한 정부규모 논쟁에 대한 적절한 해답을 찾아내야함 • 구체적인 문제해결과 실천을 위해 다양한 이론이나 방법론을 도입하는데 주저하지 않아야 함 • 가치지향 공공관리를 도입해야함(특징: (1) 측정할 수 있는 공공가치의 추구; (2) 전략적 공공관리시스템의 구축과 활용; (3) 가치지향 공공관리는 네트워크형 개방시스템으로써 정부모형과 행정시스템, 이에 기초한 방법론을 강조)
황정윤· 장용석 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> • 영세한 사회적 기업에 대한 정부지원은 이들이 사회 전체의 후생을 높이는 데 있어서 긍정적인 역할을 할 수 있지만 경제적 성과를 향상시키는 데는 효과적이지 않음 • 수익을 창출할 수 있는 역량을 지닌 사회적 기업들에 대한 정부의 지원은 이들의 경제적 성과를 촉진할 수 있지만 사회적 기여를 높이는 데는 효과적이지 않음. 또한 정부에 대한 지나친 의존으로 이어질 가능성 있음
권항원· 윤영근· 박중훈 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 중단기 관점과 장기 관점을 이원적으로 구분하여 제언 • 중단기: 행위자 특수성을 고려한 정책이 마련되어야 함(등록제, 강화된 사후감사, 사업대상 일원화, 생애주기별 서비스 지원, 임팩트, 간소화된 업무시스템 활용 또는 교육프로그램 강화) • 장기: 유기적으로 연계된 중앙-지방정부의 역할 구조화 필요 (지방→중앙으로 토너먼트 방식으로 이어지는 공모사업체계, 통합법제, 사회혁신 기금설치, 중앙과 지방의 역할 구분)
행정안전부 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회혁신 주제 육성: 시민들이 지역문제에 관심을 갖고 이웃들과 소통하며 자연스럽게 공감하고 참여할 수 있는 기회와 기반을 만들어야 함 • 민관협력 강화: 민관협력의 발전단계를 거쳐 민간이 권한을 갖고 사업 주체가 되도록 해야 함 • 정부 조직 내 협업 강화: 수평적인 협업조직 구성, 정보공유, 여러 부서와 소통을 통한 문제해결 계획 수립
엄영호· 손선화· 장용석 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회혁신의 네 가지 균형 잡기를 제언 <ul style="list-style-type: none"> - 경제적 가치 중심의 사회혁신을 넘어서서 사회적 가치가 창출될 수 있도록 균형을 잡아가는 것이 중요 - 중앙정부와 지방정부의 균형 잡힌 정책 수립과 더불어 다양한 사회주체와의 협력이 요구됨 - 지속적으로 안정적인 생태계를 구축하고 사회혁신의 장을 넓히기 위해 수요를 창출해내고 공급을 주도해나가는 정책들 간에 균형이 필요함 - 결과의 균형: 일자리 창출 이외의 사회적 약자들을 보호하거나 새로운 시장의 확대 등 다양한 정책 결과들을 만들어 낼 수 있도록 균형 잡힌 시각 필요

요약하면 사회혁신에 대한 논의는 해외수준에 비해 미약하다. 한국의 사회혁신의 작동배경 및 구체적 처방에 대한 연구는 거의 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 한국의 맥락, 기존 사업의 수행과 같은 종합적인 정책적 처방을 얻기에는 기존의 연구의 논의들은 유사사례의 소개에서의 시사점 도출에 그치고 있다.

제3절 행정에서의 사회혁신의 주요특징

1. 현황개관 및 평가내용

[표 3-15] 사업내용

개념		세부내용		
주요 현황분석		추진방향, 추진체계, 주요사업 내용 등		
사업 평가	사회 혁신 핵심 요소	사업에 핵심적으로 고려되는 사회혁신 요소 ㉠ 참신성: 새로운 문제정의, 새로운 해결방법, 새로운 접근 ㉡ 아이디어의 발굴과 실행: 혁신적 구상을 혁신적 실물로 현 실화시키는 것 => 리빙랩 설계 ㉢ 사회적 요구의 충족: 절실한 시민의 필요(needs)에 대한 발견과 공감(결핍기반) ㉣ 효과성: 제한된 인적 물적 자원을 가지고 나온 효과를 기대 할 수 있는지 여부 ㉤ 사회역량 강화: 시민들의 참여를 통한 안정적이고 확고한 변화		
	문제 해결 과정	절차측면	절차의 복잡성 높음: 리빙랩 상 지원 및 육성, 다양한 이해관 계자의 의견조율이 필요한 사업 절차의 복잡성 보통: 리빙랩과 공모사업의 중간수준의 관리 절차의 복잡성 낮음: 공모사업의 성격을 가지며 가시적 성과 관리 및 사업성과 통제가 용이한 사업	
		수단 및 결과	하드웨어 구축	편의시설, 혁신공유공간의 조성, 주변마을의 정비
			소프트웨어 개발	주민교육, 사례발굴, 성과공유 및 확산
제도기반 조성	네트워크 조성, 기술혁신 연계, 성과관리체계 구축, 법제도 기반			

현황분석은 주로 사업의 추진방향, 추진체계, 주요사업 내용 등을 주로 살펴본다. 이를 토대로 사업을 ① 사회혁신 핵심요소와 ②문제해결과정에서의 주안점의 두가지 차원에서 분석하고자 한다. 해당 사업이 사회혁신의 핵심요소 중 어떤 것을 최우선 가치로 삼고 있는지에 대한 내용을 사업의 목적과 취지를 통해 판단하려는 것이다. 다양한 요소 중 참신성(리빙랩 형태의 참여방식), 시민에 의한 즉각적인 문제해결, 실행 부분에 집중되고 주민의 적극적 참여, 정부의 간섭 없는 지원을 전제하고 있으나 적절한

가이드라인이 없다면 보통의 공모사업보다 사업의 성과를 거두기 어려울 수 있다.

한편 문제해결과정에서는 절차와 수단·결과로 구분하였다. 절차의 복잡성은 다양한 참여자의 참여 또는 새로운 참여방식의 도입으로 판단하고자 한다. 리빙랩 사업방식을 포함하는 경우, 이해관계자 조율에 따른 사업관리의 난이도가 높지만 사업계획 상, 리빙랩 유형별 관리방안에 대한 구체적 내용에 대한 보완이 필요하다. 정책수단의 성격은 사업별로 하드웨어와 소프트웨어, 제도기반 조성으로 구분하여 수단의 발굴과 확산을 동시에 검토 하였다. 사회혁신의 안정적 수행과 지속가능성을 담보할 수 있는 기술혁신(스마트기술, 4차산업 기반의 도시효율화, 기술개발을 통한 성장동력 확보)과의 연계가 이루어지고 있는지 여부를 평가하고자 한다.

2. 지방정부 수준: 서울의 사회혁신실험

1) 주요 현황분석

(1) 추진방향

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

2010년 서울시장으로 취임한 박원순 시장은 소셜디자이너(Social Designer)를 표방하며, 사회혁신 정책을 적극적으로 도입하였다. 특히 박 시장의 사회혁신은 가치체계나 시정철학과 같은 추상적 개념으로 사용하기 보다는 행정에 실현시켰다는 점은 높이 평가할 지점이다. 특히 서울시의 대표사업인 ① 주민의 참여를 통한 마을공동체 활성화, ② 공공갈등의 체계적·전략적 대응으로 공공 갈등관리 선진화 노력 ③시민의 생활

속에서 실현하는 인권도시 서울 등이 사회혁신과 맞물려 운영되는 것은 보다 큰 의의를 가진다. 서울시는 사회혁신의 첫 출발을 시작하는 만큼 사회혁신이 진행되는 ‘판’을 조성하여, 사람들이 모여 그 하나하나의 ‘판’들이 시너지를 낼 수 있도록 하는 플랫폼의 허브 역할을 수행하였다.

박원순 시장은 과거 ‘희망제작소’를 통해 활발하게 사회혁신 프로그램을 개발 및 적용해 왔다. 서울시라는 공공조직을 통해 사회혁신을 확산시켜 서울을 세계적인 사회혁신 수도(Social Innovation Capital)로 만들고자 한 것이다. 마을경제 생태계를 형성한 성미산 마을, 시민들의 아이디어를 정책화하는 희망제작소의 시민창안 프로그램, 청소년 사회적 기업 인큐베이팅 센터로 자리 잡은 서울시의 하자센터, 전문직 퇴직자가 비영리기관에서 다시 일할 수 있도록 돕는 희망제작소의 해피시니어 프로젝트 등이 대표적인 사업으로 꼽힌다.

이러한 서울시의 상황과 배경과 맞물린 서울형 사회혁신의 추진 방향은 크게 세 가지로 요약할 수 있겠다. ① 시민생활과 직결된 체감도 높은 사회혁신 의제 발굴 ② 만성적 사회문제 및 새롭게 대두된 사회문제의 해결 ③ 시민사회·기업과의 파트너십 강화 및 새로운 방법과 기술 적용을 들 수 있다.

(2) 추진체계

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

[그림 3-1] 서울시혁신기획관 조직도(설립 초기)



자료: 서울특별시 주요업무보고(2019), 서울혁신기획관

이후 서울시 인권기본조례에 의거 서울시민의 인권보호와 증진을 위하여 인권담당관을 구성하여 산하에 3개의 팀(인권정책팀, 인권보호팀, 인권협력팀)을 신설하였으나, 조직개편에 따라 인권담당관이 정무부시장 직속부서로 개편되었으며, 마을공동체담당관은 지역공동체담당관으로 명칭이 변경됨과 동시에 2개의 팀이 신설되었고, 민관협력담당관을 신설, 협치서울을 만들기 위한 토대를 새로이 조성하였다.

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

[그림 3-2] 서울시혁신기획관 조직도(현재)



자료: 서울특별시 주요업무보고(2019). 서울시혁신기획관

관련 조례(서울특별시 행정기구 설치 조례 시행규칙, 서울특별시규칙 제3831호, '11.12 일부개정)에 의한 이들 부서의 업무 분장을 설명하자면 다음과 같다.

- 사회혁신담당관
 - ① 사회혁신 추진계획 수립 및 시행
 - ② 사회혁신 관련정책 총괄·조정 및 협업지원
 - ③ 국내·외 사회혁신사례 도입 및 혁신사업 발굴·지원
 - ④ 사회혁신 사례 전파 및 확산
 - ⑤ 국내·외 사회혁신 기관과 교류협력 및 네트워크 구축
 - ⑥ 사회혁신 활성화를 위한 제도개선
 - ⑦ 업무개선 사례 발굴, 도입 및 확산
 - ⑧ 공무원 제안에 관한 사항
 - ⑨ 시민 제안 및 시민의 정책 참여에 관한 사항
- 민관협력담당관
 - ① 서울형 거버넌스 체계 구축 및 추진전략 수립
 - ② 서울시정 거버넌스 운영 실태조사, 평가 및 개선에 관한 사항
 - ③ 실행거버넌스 발굴을 위한 시범사업 운영 및 지원
 - ④ 위원회 관리업무 총괄
 - ⑤ 민간단체 시정참여사업 공모·지원 등에 관한 사항

⑥ 비영리 민간단체 등록업무 총괄
⑦ 기부금품 모집 허가에 관한 사항
⑧ 비영리법인 관리시스템 운영에 관한 사항
⑨ 시민사회 육성 지원 업무
⑩ 협치협의회 운영 및 지원
⑪ 협치자문관, 시정거버넌스 코디네이터 운영 및 지원
- 지역공동체담당관
① 지역공동체 사업 총괄·조정 및 평가
② 자치구 지역사회 혁신계획 수립 및 지원
③ 마을공동체사업 지원
④ 마을종합지원센터운영
⑤ 자치구 생태계 조성 계획 수립
⑥ 자치구 융합센터 민관위탁 운영
⑦ 지역거버넌스 코디네이터 운영 및 지원
⑧ 근린특화지역 지원
⑨ 커뮤니티 거점공간 조성
⑩ 행정자산 민간이전 등 행정지원
- 갈등조정담당관
① 갈등관리 종합계획 수립 및 시행
② 갈등 예방과 조정 체계 구축 및 갈등조정 지원
③ 갈등관리 대상사업 진단 및 대응계획 수립 지원
④ 갈등 예방을 위한 제도개선
⑤ 갈등사례 연구 및 갈등관리 교육
⑥ 갈등관리 매뉴얼 마련 및 보급

[표 3-16] 사회혁신담당관 '18~'19년 예산사업 총괄표

(단위: 천원)

사 업 명	'18년 예산현액	'19년 예산현액
합 계	68,760,272	71,305,829
사회혁신담당관	22,630,266	21,103,754
민관협력담당관	5,305,372	6,380,171
지역공동체담당관	39,929,785	42,352,265
갈등조정담당관	894,849	1,469,639

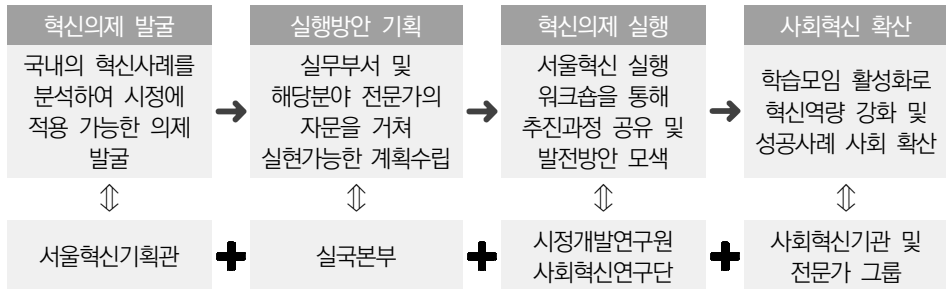
자료: 서울특별시 주요업무보고(2019). 서울혁신기획관

[표 3-17] 사회혁신담당관 '18~'19년 인력 총괄표

구 분	계	사회혁신 담당관	민관협력 담당관	지역공동체 담당관	갈등조정 담당관
정 원	88	35	22	19	12
현 원	75	32	19	16	8
시간선택제 임기제공무원	13	1	6	6	-

자료: 서울특별시 주요업무보고(2019). 서울혁신기획관

[그림 3-3] 서울시 사회혁신 추진체계



자료: 서울특별시 홈페이지(2015). 사회혁신 추진체계

현재 서울혁신기획관은 지방부이사관 직위를 가지며, 사회혁신담당관·민관협력담당관은 지방서기관으로, 지역공동체담당관·갈등조정담당관은 지방서기관 또는 지방기술서기관으로 각각 보한다. 또한 사회혁신담당관 내 상기 정규조직 외에 임시·한시기구로서 2017년부터 '민주주의 서울 추진반'을 두어 민주주의서울 기획 및 운영, 함께 서울 정책박람회 기획 및 개최, 시민제안 행정전문평가단, 공론의제선정단 등 운영하는 등 해당 사업들의 기획과 운영을 함께 실시하고 있다.

(3) 주요사업 내용

① 서울혁신파크 환경조성 및 운영

사회혁신담당관의 주된 업무 중 하나는 서울혁신파크의 관리이다. 서울혁신파크는 2013년, 은평구 녹번동에 국립보건원, 식품의약품안전청, 질병관리본부 등의 기관이 이

전하면서 후적지 활용방안으로 세워졌다. ‘서울혁신파크’로 명명되어 혁신 실험을 창조하고 확산하며, 서울 사회혁신을 지원할 중간지원조직(서울시 마을공동체종합지원센터, 서울시사회적경제지원센터, 서울시청년허브, 서울인생이모작지원센터, 서울크리에이티브랩) 및 칼폴라니사회경제연구소 등이 입주해 있다.

2016년 중소기업물 건물을 개보수하는 등 ‘전대미문’ 프로젝트를 통해 2차 입주단체를 모집하였으며, 다양한 사회 편의시설을 마련하는 등의 노력을 하고 있다. 특히 서울혁신파크는 단지 내 기반시설 조성 및 건축물 내진보강 사업을 시행 중이며, 민자부지에 대한 사업기획 및 추진전략을 수립하고 있다.

또한 운영의 측면에서도 다양한 혁신단체의 유치와 협력을 통해 사회문제를 해결하는 혁신플랫폼 기능을 강화하며, 국내 최대의 사회혁신 집적단지로서 차별화된 정체성을 통해 혁신생태계를 활성화하는 목적이 크다. 이를 위하여 사회혁신담당관 내 혁신파크운영팀을 신설하여 전문적 관리운영체계를 마련하고, 사회문제 해결력 강화를 위한 새로운 운영전략을 실행하며, 혁신파크 입주단체와 내·외부 자원 연계로 집적 효과를 극대화 시키고, 지속가능 생산도시 서울의 ‘실험장’으로 대표 전략 프로젝트를 지속적으로 추진한다.

2019년 서울혁신파크 조성을 위한 예산액은 약 76억 6700만원이며, 서울혁신파크 운영을 위한 예산액은 약 73억 1827만원, 서울적정기술 국제컨퍼런스 개최를 위한 예산액은 약 1400만원이다.

② 시민참여 플랫폼 ‘민주주의 서울’의 구현

2019년 시민 제안 발굴 및 실행을 위한 예산은 약 25억 7570억 원이다. 민주주의 서울은 시민과 서울시가 함께 정책에 대해 의견을 나누고 함께 실행하는 민주주의 플랫폼이다. 서울시는 본 플랫폼을 통해 온·오프라인 공론장을 활성화 시키며, 시민이 주체가 되는 정책축제인 ‘함께 서울 정책 박람회’를 추진할 예정이다.

민주주의 서울은 다양한 기능을 수행한다. 첫째, 시민제안이다. 시민들이 일상에서 실제로 느낀 문제를 제기하고, 해결할 수 있는 의견을 제안하고, 시민들이 “민주주의 서울”에서 제안하는 것 이외에도 다른 시민들의 제안을 읽고 공감을 해주거나 제안에 대한 의견을 통해 토론에 참여하는 플랫폼으로 기능한다.

둘째, 서울시의 청책(廳策) 기능이다. “서울시가 묻습니다”라는 이름으로 진행되며, 서울시가 정책 수립 전·후 시민들의 생각을 듣는 장을 마련하여 시민들은 찬성과 반대, 혹은 기타로 정책에 대한 의사를 표하고, 추가 의견을 듣는 등의 토론의 장을 만든다. 서울시는 본 자리에서 나온 시민들의 의견을 반영하여 더 발전된 정책을 수립할 수 있다.

셋째, 시민의 제안에 서울시가 답변하는 시스템 구축이다. ‘청와대 국민청원’과 유사한 프로세스로 진행되며, ① 등록된 제안에 대해서 30일 동안 50명 이상 공감을 받으면 부서가 검토하고 500명 이상 공감을 받으면 부서가 검토 후 공론 의제 선정 여부를 심의한 후 ② 최종 공론의제로 선정된 의제만 온라인 공론장이 열리게 되며 ③ 온라인 공론장에서 참여 인원이 5,000명 이상이 넘으면 시장이 답변하는 시스템이다. 이에 따라 올해 서울시는 혁신기획관을 통하여 ‘민주주의 서울’을 확대 운영하고, 민주주의 서울 정보 전략계획(ISP)를 수립하고 시스템을 고도화 하는 등의 노력을 견지하며, 속의 민주주의 실현의 장인 ‘함께 서울 정책박람회’를 개최하는 등의 업무를 수행한다.

③ 사회문제 해결을 위한 민간과 함께하는 공유도시 선포

기존 관에서 주도하던 공유도시 정책을 민간과 함께 협력하는 공유경제로 패러다임을 전환시키며, 시민이 원하는 공유정책의 확산을 통한 시민 만족도를 제고하는데 그 의의가 있다. 특히 서울시의 고질적인 문제인 거주자 우선 주차장 공유 등 도시문제 해결을 위한 공유정책을 활성화하고, 공유허브 기능 개선을 통하여 시민 접근성을 구현하고 시민참여형 공유행사를 추진할 예정이다.

이를 위하여 거주자 우선 주차장 공유 및 학교 체육시설 등을 개방하여 공유하는 사업을 발굴하고 도시문제 해결형 중심으로 공유기업을 신규 지정 및 지원, 자치구에 지원을 확대하는 등의 노력을 수행한다. 또한 통합형 공유지도 기능 개선 등 ‘공유허브’의 시민 접근성 향상, 공유의 날 행사·공유캠프와 같은 시민참여형 공유행사 또한 꾸준히 추진할 예정이다.

2019년 공유도시 추진을 위한 예산은 약 14억 9971억 원이며, 이 중 대다수인 11억 4280만원은 공모 및 용역사업으로, 1억 8000만원은 각종 행사의 비용으로, 1억 6091만원은 공모전 및 홍보, 1600만원은 인지도조사 용역을 위해 사용된다.

④ 국내외 교류협력을 통한 결과의 확산

우리나라의 사회혁신 움직임은 서울에서 출발하였고, 서울시는 사회혁신에 대한 가장 많은 노하우를 가지고 있는 곳이다. 때문에 이를 전국적으로 확산시키고, 더욱 많은 혁신을 만들어가기 위하여 서울시는 본 사업에 대한 확산 노력에도 큰 힘을 기울이고 있다.

국내외의 다양한 사회혁신 사례를 공유하고 네트워크 활성화를 통한 사회혁신을 확산하고, 혁신단체 및 시민과의 협력을 통하여 시민 주도형 도시문제 해결 모델을 구축하는 노력을 수행한다. 사회혁신 국제교류 활성화를 위한 ‘2019 미래혁신포럼’ 및 ‘국제자문단 총회’를 통한 국내외 혁신사례를 공유하고, 도시문제 해결을 위한 ‘리빙랩’ 사업 추진을 통해 시민주도의 사회변화를 조성한다.

이와 더불어 국내외의 사회혁신가 네트워크 운영을 통한 정책분야별 수시 자문을 시행하고, ‘사회혁신 리빙랩 프로젝트’에 대한 보조금 지원 사업을 추진하고자 한다. 2019년 사회혁신 리빙랩 사업을 추진하기 위한 예산은 약 4억 원이며, 미래혁신포럼을 위한 예산은 1억 6000만원, 국제자문단 운영을 위한 예산은 8000만원이다.

2) 사업의 평가

사업평가는 개별 단위사업보다 앞선 언급한 4가지 주요 사업영역을 포괄적으로 검토하고자 한다.

서울시 사회혁신에서 가장 중요하게 고려된 핵심요소는 ⑥아이디어의 발굴, ③사회적 요구의 충족이다. 사회적수요의 충족 측면에서도 공정성과 동반성장과 같은 사회적 가치를 시정에 반영하고, 시민참여 및 공유의 가치도 실현했다고 평가한다. 또한 다양한 사회적 의제에 대해서 신선한 정책적 수단을 차용하여 직접 실천하려고 했던 점도 높게 평가받고 있다.

절차의 복잡성이 높고 이를 관리하고 조율해야하는 행정수행과정의 난이도가 높다. 혁신의제 발굴의 경우 국내외 사회혁신 사례분석, 분야별 전문가 인터뷰, 실·국·본부 업무 관련 사항, 시민제안 등 다양한 경로를 통한 사회혁신 의제를 발굴한다. 특히 유통, 공간, 일자리 안전, 공공서비스 등 다양한 분야에서 추진된다. 또한 혁신의제 실행 방안을 기획하며 의제 성격에 따라 이를 배분하는 역할을 맡는데, 다수가 관련 있거나

불분명한 의제의 경우 사회혁신 담당관으로, 직접적 의제의 경우 각 부서로 이를 전달 하며, 시정개발연구원 내 사회혁신연구단을 운영하고, 각종 싱크탱크를 활용함에 따라 참여범위도 매우 넓다.

수단과 결과의 확장성도 높은 편이다. 오프라인의 사회혁신 공간과 온라인의 플랫폼 을 모두 구축하고 있으므로 사회혁신의 교차수분이 가능하다. 나아가 사회혁신에 대한 여론 형성을 위하여 국내외 사회혁신 단체 및 타 지자체와 파트너십 형성을 통한 상호 교류 확대를 목표로 우수 혁신사례 및 경험을 공유하고 협력사업 추진 하기 때문에 결 과의 확산의 가능성도 높다. 해외 사회혁신 선도 기관과 교류 및 우수사례 벤치마킹하 며, 해외 사회혁신 선도 기관과 교류 및 우수사례 벤치마킹하는 것을 병행한다. 현재 영국의 영 파운데이션(Young Foundation)과 MOU를 체결하여 혁신 경험 및 노하우를 서울시에 적용 할 수 있는 기초를 구축하였다.

서울시의 시도는 사회혁신이란 개념의 확산과 공식적 조직을 통한 사업추진체계를 갖춤으로써 공공부문이 사회혁신을 안정적으로 추진할 수 있는 여건을 조성했다는 데 에 큰 의미가 있다. 송석휘(2015)는 서울시 사회혁신을 대상으로 새로움, 사회혁신의 충족, 실천적인 노력, 새로운 관계에 대한 구축을 기준으로 하여 평가하였다. 서울시 사례는 혁신적인 기업이 정신을 접목하여 새로운 경제 구조를 만들어나가고 공공서비스 전달체계를 개선했다는 점에서 새롭다고 보고 있다.

[표 3-18] 서울시 사회혁신 추진사업 특징

개념		세부내용
사업 평가	사회 혁신 핵심 요소	사업에 핵심적으로 고려되는 사회혁신 요소 <ul style="list-style-type: none"> • 사회적 수요에 대한 충족 • 빈곤퇴치, 공정성과 동반성장 등의 사회적 가치를 시정운영에 반영하고 정책박람회나 콘테스트, ICT를 이용한 생활민원 제출 등 시민들의 참여가치 반영 • 스마트주차장, 동네공박 등, 공유가치 실현 • ⑥, ⑦을 가장 중요시 여김
	문제 해결 과정	절차측면 <ul style="list-style-type: none"> • 리빙랩위주의 소규모 사업비중 높음 • 새로운 형태의 기업이나 새로운 시장, 공공서비스 전달체계 등 도시 경제 분야에서 새로운 방식을 모색 • 난이도가 높음

개념			세부내용	
	수단 및 결과	하드웨어 구축	혁신파크의 조성	
		소프트웨어 개발	의제발굴과 운영, 교육프로그램의 운영	
		제도기반 조성	조례운영 기금운영은 하고 있으나 충분치 않음	

그러나 아직까지 양적인 성장과 혁신의 확산을 위한 기반이 확보된 것은 아니다. 업영호 외 2(2018)는 서울시에서 추진하고 있는 사회혁신 정책을 유형화함으로써 추진성과의 질적 측면을 살펴보았다. 사회혁신정책을 서울시가 전적으로 주도하는 사업인 경우 공급주도형, 주민이 사업제안과 사후관리의 전 과정을 주도하는 경우 수요주도형으로 분류하였다. 이 같은 정책에서 창출되는 가치가 사회적 가치인지, 경제적 가치인지를 다시 구분하였는데 해당 연구에 따르면 공급 주도형의 비중(82.4%)인 반면 수요 창출형 사업은 전체의 17.6%를 차지하고 있다. 매우 낮았다. 경제적 가치를 표방하는 사업이 전체의 약 60%, 반면 사회적 가치를 표방하는 사업보다 많았다. 상대적으로 공급주도형은 경제적인 가치에 초점이 더 맞추어져 있고 수요창출형의 특징은 사회적 가치에 더 초점이 맞추어져 있다.

사업별로 하드웨어와 소프트웨어, 제도 기반 조성의 강조점이 다소 다르지만 사업당 지나치게 많은 정책수단을 동시에 고려하고 있는 리빙랩 형태가 다수를 차지한다. 리빙랩사업이 지속가능하기 위해선 안정적 수행과 지속가능성을 담보할 수 있는 기술혁신(스마트기술, 4차산업 기반의 도시효율화, 기술개발을 통한 성장 동력 확보)과의 연계는 거의 대부분의 사업에서 반영되지 않는 것으로 보인다. 법제도 기반조성은 지역 활성화 기금사업에서만 고려되고 있으나 계획 상태에 머무르고 있고 대부분 사업이 네트워크 조성, 사례확산과 공유에 그치고 있다는 점도 한계이다.

3. 중앙정부: 행정안전부 사회혁신추진단

1) 주요 현황분석

(1) 추진방향

문재인정부 출범 후 사회혁신 프로그램이 전국단위의 정부예산사업으로 확대되었다. 사회적 가치를 중심으로 공공기관과 정부, 시민사회의 연대를 통해 난제를 해결하고 참여주체가 상생 발전할 수 있는 혁신프로세스 마련을 주목적으로 다양한 사업들이 추진되었다. 2018년 사업을 담당할 사회혁신 추진단의 경우, “주민 주도로 사회문제를 해결하고 정부는 뒷받침하는, 국민이 주인인 정부 구현”이라는 비전하에 10개의 중점 과제 추진하였다.

(2) 추진체계

추진주체는 행정안전부 지역혁신정책관(총42명 : 35명(정원), 7명(전문임기제), 1명(사무원))이었다. 당시 출범의 근거는 “사회혁신 추진단 및 사회혁신 민관협의회의 설치 및 운영에 관한 규정(국무총리 훈령, '17.9월 제정, '18.12월 시한 한시기구)”이다(행정안전부, 2018).

[그림 3-4] 초기사회혁신 추진 기구(사회혁신추진단의) 조직구성

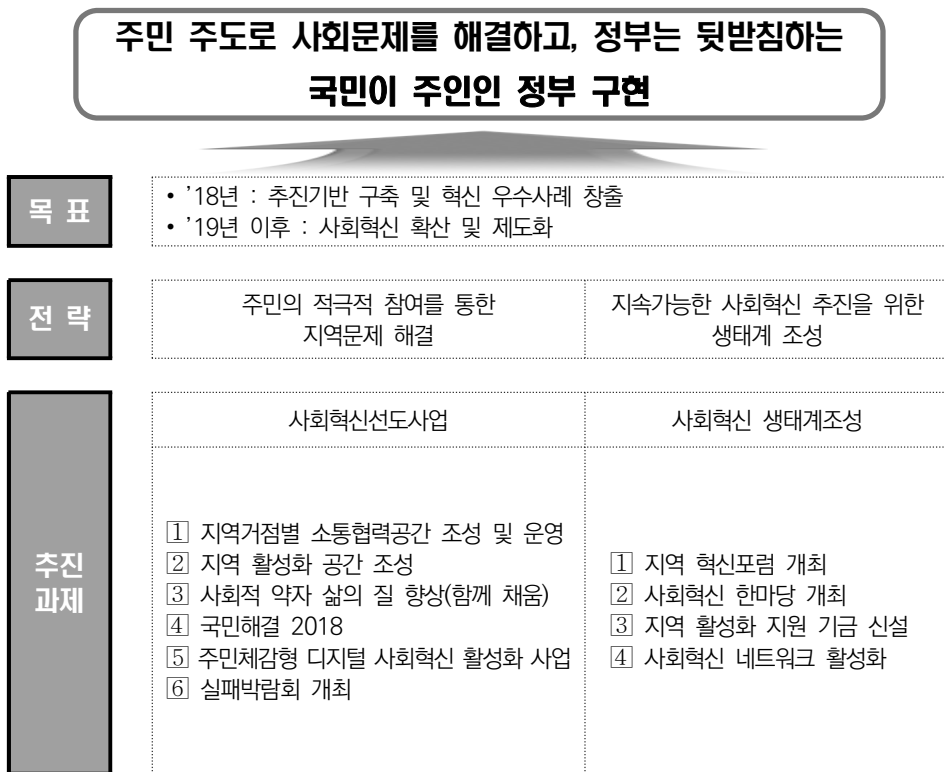


사회혁신추진단의 수행기능은 ①사회혁신의 확산 및 체계적인 지원을 위한 추진 계획 수립, ②사회혁신 관련 정책사업의 발굴·기획·지원, ③사회혁신 관련 법령 제개정 지원, ④사회혁신 활성화를 위한 기반 조성, 교육 및 컨설팅에 관한 사항, ⑤시민 등 민간의 사회혁신 참여 활성화에 관한 사항, ⑥사회혁신 민관협의회의의 지원에 관한 사

항 등의 6가지 기능이다. 사회혁신사업의 설계와 추진과정에 민간의 참여와 협력이 중요했기 때문에 별도의 “사회혁신 민관협의회”를 구성하고 다양한 민관협력방안에 대해 논의하였다.

(3) 주요사업 내용

[그림 3-5] 사회혁신사업의 전략 추진도



자료: 행정안전부(2018). 사회혁신 추진계획

초기사업의 비전은 “주민주도로 사회문제를 해결하고, 정부는 뒷받침하는 국민이 주인인 정부구현”이었다. 출범즉시 추진기반구축과 사업의 시행을 통해 전국에 확대할 수 있는 혁신우수사례를 창출하는 것이며 중반기 이후엔 지속적인 제도화과제 발굴을

목표로 삼고 있다. 주민의 적극적 참여를 통한 지역문제 해결”, “지속가능한 사회혁신 추진을 위한 생태계 조성”의 2개 영역 총 10개의 주요사업들로 요약될 수 있다. 예산 규모는 2018년도 99억에서 19년 집행예전 금액인 190억으로 2배 이상 증가하였다.

[표 3-19] 사회혁신 추진단 '18~'19년 예산사업 총괄표 (단위: 백만원)

사 업 명	'18년 기집행	'19년 집행예정
총 예산	9,939	19,107
사회혁신선도사업	5,000	10,140
사회혁신 생태계 조성 (지역거점별 소통협력공간 조성)	4,200	8,200
사회혁신추진단 운영	739	767

자료: 행정안전부(2018). 사회혁신 추진계획

① 사회혁신선도사업 분야

“지역거점별 소통협력공간 조성 및 운영”은 주민이 삶 속에서 느끼는 지역문제의 해결을 위한 주민 주도의 새로운 시도와 상호학습확산이 이루어지는 공간 기반 문제해결 플랫폼 조성을 목적으로 추진된다. ①공간 조성(설계·리모델링) ②지역프로젝트팀 입주(지역공동체, 사회적 경제, NPO, 연구소 등) 및 분야별 전문 지원 ③지역밀착형 리빙랩 ④저변 확대(홍보·컨퍼런스 개최 등) ⑤혁신사례 연구 및 아카이브를 주요내용으로 개소당 40억(국비20억, 지방비20억), 최대 3년 지원의 공모사업 방식을 택하며 2018년에는 강원도 춘천시와 전라북도 전주시가 대상지역으로 선정되었다.

“지역 활성화 공간 조성”사업의 목적은 원도심의 빈 건물을 공공의 목적에 활용하는 것이다. 세부적으로는 청년들의 활동공간을 조성하고 취·창업 및 지방생활에 관심 있는 대도시 청년에게 교육(재도전)기회 부여하는 내용과 일반적인 공공유희, 대상지역을 목표에 한정하였고 청년들의 이주 초기에 필요한 거주 공간, 지역체험, 창업교육, 지역주민·이주청년 유대관계 맺기, 지역 내 일자리 찾기 등을 지원하였다. 유희공간은 주민들이 지역문제를 해결하기 위해 필요한 공간으로 이용되는데 2018년 당시 4개 사업이 선정 및 컨설팅 등 역량강화 지원의 혜택을 받았다. 초기의 4개 지역의 이행상황

을 평가하여 전국 확대를 추진하기 위해 균특회계 시도 자율편성사업(지역사회활성화 기반조성, 173.4억) 확보 추진('19년 정부예산안에 반영 국회 심의 중)에 있다.

【표 3-20】 지자체 보유 유휴공간 활용 사항

지자체명	사업명	제안주체	사업규모
경기도 시흥시	소소한 일상생활 속 혁신을 꿈꾸는 “도시민정년리빙랩”	시흥시청년 정책협의체	5.0억
강원도 동해시	아름다운 동지, 책으로 만나는 망상의 미래	망상동주민 자치위원회	7.0억
서울시 금천구	마을민주주의 플랫폼 조성	(사)마을인교육	5.2억
부산시 동래구	예술을 공유하다 : 1797 Co-Art 팽나무하우스	수민동락	2.8억

자료: 행정안전부(2018). 사회혁신 추진계획 토대로 작성

“사회적 약자 삶의 질 향상(함께 채움)”사업은 고령자 건강, 주거, 환경(미세먼지) 등 일상생활과 밀접한 분야에서 공동체 중심으로 사회문제 해결을 시도하는 사업이다. 시민참여를 통한 “문제분석, 해법연구, 실행 및 제도개선, 건의 등”으로 연구와 지역 적용(리빙랩)을 병행하는 용역사업으로 추진되었다. 주거문제의 경우 지역에 거주하는 사회적 약자가 사회주택 사업자가 되는 모델 발굴하는 방식을 택했다. 사회주택을 확보하여 사회적 기업이나 사회적 협동조합으로 전환하는 것이다. 대도시와 농촌과의 비교 분석 후 전국 확산 또는 대안모델 발굴하는 것을 목표로 삼았다. 미세먼지의 경우, 구청 어린이집 내에 ‘녹색어린이단’을 마련하여 미세먼지 측정기를 이용하여 직접 측정활동, 지구환경 및 기후변화 등 수업을 진행하였고 이 내용을 토대로 시민의 저감 활동 변화 유도 방법 및 정책제안 도출하고자 하였다.

“국민해결 2018”은 국민에 의한 문제정의와 공론화 과정에 관련된 사업이다. 국민이 직접 문제를 발굴하고, 그 문제를 국민이 해결할 수 있도록 정부가 지원*함으로써 정책(행정) 효과성을 높이려 하였다. 국민들이 실생활 속에 풀어야 할 현안과제를 자유롭게 제안하고, 해결과정에 직접 참여하도록 정부가 자유로운 과제수행 활동을 지원하는 것으로 총 사업비 20억 원으로 2018년 당시에 희망제작소에서 수행하였다. 선정된 20

여개의 사업을 100일 동안 리빙랩의 형태로 진행하여 결과에 대해 공유하는 것이다.

[표 3-21] 「국민해결 2018」 선정과제 목록 (20개)

연번	분야	지역	주 제
1	환경·자원순환	강원 춘천	시민정원 분양을 통한 공공하천 관리
2	환경·자원순환	경북 봉화	저수지 수상정원을 통한 녹조 해결
3	환경·자원순환	광주 서구	(벽진길)커피박 업사이클링과 콩피움 진로창업소
4	환경·자원순환	대전 대덕	주택가 골목길은 쓰레기로부터 자유로울 수 있을까?
5	환경·자원순환	서울 금천	마구 버려지는 테이크아웃컵 문제해결을 위한 참여
6	유휴공간	부산 연제	빈집문제의 해결을 위한 '시민건축학교' 리빙랩
7	유휴공간	제주	(제주시)주민들의 자발적 모임 확장을 통한 관광 활성화
8	유휴공간	충남 공주	원도심 빈집을 활용한 '마을혁신 플랫폼·리빙랩 공작소' 만들기
9	청소년·청년	경기 성남	(수정구 신흥동)10대 밑바닥 노동을 대체하는 지역사회 일자리 만들기
10	청소년·청년	대구 중구	(동성로)대구청년 자조금융 설립을 통한 대안적 금융안정망 구축
11	청소년·청년	충남 금산	창업, 창업을 통한 농촌지역 청년일자리 문제 해결
12	노인	대구 북구	치매예방 거리 조성사업(기억 보듬길 프로젝트)
13	노인	서울 강서	노인 성취 프로젝트(고립감해소 및 고령화 인식 개선)
14	장애인/접근성	대전 중구	누구나 평등하게 접근 가능한 거리 조성
15	장애인/운동권	서울 강남	당신이 운동하는 곳에서 장애인을 본 적이 있나요?
16	관광	전남 여수	섬과 함께 다시 섬
17	공동체	충북 청주	(서원구)공유경제를 통한 아파트 공동체 만들기 프로젝트
18	자살	서울 마포	찾아가는 따뜻한 친구들, 자살유족과 함께하고 싶어요
19	교육소외	강원 화천	우리 동네 아이들 우리가 키운다.
20	동네서점	충북 청주	'책 생태계'를 되살리는 상생총 book

자료: 행정안전부(2018). 사회혁신 추진계획

【표 3-22】 2018년 공감e가득 지원 과제

구분	분야	지자체명	사업명
1	온라인 주민참여 플랫폼	광주광역시	온라인 민주주의 플랫폼 ‘바로소통! 광주!’
2		충남 당진시	온라인 주민참여 플랫폼「손끝으로 만나는 우리마을」
3		서울시	시민이 제안하고 결정하여 시민과 서울시가 함께 실행하는 시민참여 플랫폼 “민주주의 서울” 오픈소스 개발 및 지원
4	안전 및 환경 개선	경기 광주시	IoT를 활용한 시민안전과 농작물 피해 방지시스템 구현 (부제: 멧돼지는 가라)
5		부산 사상구	IoT 기반 AoT 구현, 「사상구 환경통합 관제센터」구축
6		충청남도	로드킬 등 바로신고 서비스 체계 구축
7		서울 동대문구	청량리종합시장 IoT기반 화재감지시설 설치 사업
8	장애인 권리 보호	충남 천안시	장애인 편의시설 커뮤니티 매핑(앱)
9		경남 진주시	빅데이터를 활용한 장애인전용 주차구역 케어 시스템 구축
10		제주특별자치도	더 많은 연결 더 나은 해결, 디지털 참여 플랫폼 “가치 더함” 프로젝트
11	저출산 고령화 대응	경기 포천시	포천 화현 스마트 심부름 마켓 플랫폼: 교통사각지대 어르신 생활지원 서비스
12		부산광역시	어린이집 통학버스 안전장치 개발
13		경기 남양주시	어린이 실내 환경 안전 로드맵 “안심지킴e 시스템”
14		전남 장성군	“장성형 안심케어” IoT@엄니 어디가?
15		강원도	의료서비스 취약 지역 주민 대상 디지털 네트워크 건강관리 서 비스
16		대구 수성구	교육정보 S(suseong)S(smart)L(learning)(쓸)어 담아! 「수성 스마트 학습소식」 앱 서비스
17	공동체 지원	경남 고성군	공룡나라 나눔페이 (핀테크를 활용한 고성사랑 소액 기부 플랫폼)
18		경남 김해시	“얼기설기 골목에 사림 길을 열고 인연을 엮어 함께하는” 순환자립형 마을공동체 회현(會峴)지기 프로젝트
19		서울 구로구	『공감e구로』: 주민·이주민 상생, 낙후지역 안전·복지 스마트 시민복지 도시 프로젝트
20		경기 시흥시	웹, 앱을 통해 이용하는 마을 알림판

자료: 행정안전부(2018). 사회혁신 추진계획

“주민체감형 디지털 사회혁신 활성화 사업”은 디지털사회혁신 개념에서 출발한다. 동 개념은 디지털기술을 활용해 사회문제를 해결함으로써 효율·효과성, 공공 투명성을 증진하는 활동(DSI: Digital Social Innovation)으로 정의하였다. 주민 체감형 디지털 사회혁신 활성화 사업(공감e가득) 공모 추진하여 5개 분야(온라인 주민참여 플랫폼, 저출산·고령화 대응, 장애인 보호, 안전 및 환경 개선, 공동체 지원), 20개 중점 과제를 선정하였다. 특별교부세 35억 원을 지원하는 사업으로 과제별 배정된 예산은 1~2억 수준이다. 2019년에는 해당사업에서 성공사례의 확산을 목표로 한다.

② 사회혁신 생태계조성 분야

다음의 4개 추진과제들로 구성된다. 주로 사회혁신에 대한 홍보, 관련 혁신주체들의 참여기회의 제공 등의 행사들이며 기금마련을 통한 기반조성의 내용도 포함되어 있다.

“실패박람회 개최”는 소상공인, 재창업희망자, 긴급복지지원 등 곤란을 겪고 있는 국민에 대한 사회안전망 정책소개와 전문컨설팅 등을 연계하여 ‘재기와 희망의 사다리’를 홍보·체험할 수 있는 장을 마련하기 위해 추진되었다. 재도전기업인, 경력단절, 자활희망자 등에 대한 정책지원 컨설팅 진행하였다. 박람회를 통해 획득된 실패국민발안(10개 분야, 48개 세부과제) 구체화(정부혁신추진단 협업)로 후속사업을 통해 이어 나갈 예정이다.

“지역 혁신포럼”은 지역 시민들이 함께 나서 지역문제를 직접 발견하고 정부, 지자체, 공공기관 등이 힘을 합칠 수 있는 지역별 포럼의 형태로 계획추진 되었다. 1회 개최지역은 대구광역시였는데 추진에 앞서 18.6~10월 공공기관 대상 간담회(2회) 및 의제 발굴(400여개), 4차례 SNS 홍보(‘대구 떠난 친구 찾기 대회’, ‘당신의 대구력은?’ 등)의 공론화 과정을 거쳤다.

“사회혁신 한마당”은 다양한 사회혁신 활동성과 및 우수사례 공유를 통해 향후 사회혁신에 대한 비전과 발전 방향 모색하는 행사이다.

“지역 활성화 지원 기금 신설”은 다양한 사회문제 해결을 위해 획일적인 정부 재정 주기의 한계를 뛰어넘는 별도 지원체계 마련하기 위해 추진되었으나 기금근거, 운영체계조율 등으로 아직까지 구체적인 결과는 나타나지 않았다. 마지막으로 “사회혁신 네트워크 활성화”는 사회혁신 네트워크의 현황파악, 혁신가 간담회를 통한 지역의제 발

굴 등의 제반의 기존 사업과 중첩되지 않은 네트워크사업을 지칭한다.

2) 사업의 평가

사업의 특성을 평가하기 위해 [표 3-23]의 사업기준별 평가를 시행하였다. 심층적인 정책평가대신 정책수단의 특징을 살펴보는 것으로 앞서 2장에서 살펴본 사회혁신의 요소, 문제해결과정에서 강조된 속성을 가장 먼저 검토하였다. 아울러 실제 정책수단이 문제해결적 요소의 어떤 측면(소프트웨어, 하드웨어, 기반조성)에 집중되고 있는지를 세부특성별로 살펴보았는데 이는 주로 도시건축관련 사업들의 현황을 주로 평가하는 기준으로 활용되고 있다(염철호·김은희, 2013).

사회혁신의 다양한 요소 중 참신성(리빙랩 형태의 참여방식), 시민에 의한 즉각적인 문제해결, 실행 부분에 집중된 것을 알 수 있다. 리빙랩 사업방식을 모든 사업에 포함시키고 있기 때문에 이해관계자 조율에 따른 사업관리의 난이도가 높지만 사업계획 상, 리빙랩 유형별 관리방안에 대한 구체적 내용은 아직 마련되어 있지 않다.

사회혁신추진단의 사업은 사회혁신을 구성하는 다양한 요소 중 기존의 정부혁신과는 완전히 다른 형태의 주민 주도의 혁신이라는 측면을 강조하고 있다. 따라서 주민참여 자체가 목적이 되어 가시적 성과창출이 없더라도 주민의 연대행위 그 자체를 성과로 간주하게 되는 것이다. 사회혁신사업의 시행과 주민의 참여경험 그 자체가 정책의 목적이자 성과로 간주되기 때문에 주민자치, 주민참여, 기존 참여제도와의 연계를 통한 사회혁신의 제도적 확대, 참여의 단위와 책임성 확보방안 등의 종합적 고려가 부재하게 되는 한계에 직면한다.

사회혁신 활동을 확산시키기 위한 기반 조성사업을 진행함과 동시에 다양한 이해관계자들이 참여하고 조율해가는 실질적인 사업 운영도 수행됨에 따라 사업의 난이도가 비교적 높은 편이다. 구조적으로는 다양한 부처에서 시행중인 각종 혁신사업을 총괄적으로 관리할 추진체계의 부재하다. 초기에 별도의 사회혁신 추진조직 없이 부처에서 사회혁신을 별도로 추진, 행안부는 사회혁신을 총괄하여 청와대에 연계하는 형태로 혁신전달체계를 구상하였다. 그러나 행안부가 정부수준의 강력한 사회혁신 추진의 권한을 부여받기는 어렵다.

종합하면 사회혁신의 철학에 맞는 다채로운 시도들이 이뤄졌다는 장점이 있지만, 실

질적으로 해당 시도들이 구체적인 문제해결이나 가시적인 성과로 이어졌다고 보기는 다소 어렵다고 볼 수 있다.

다만 2018년 당시 제한된 사업설계 및 미진한 수행의 원인은 행정안전부의 역량부재라기보다는 사회혁신에 대한 초기 개념 정의 과정에서 발생한 배경과 맥락에 기인하는 측면이 크다. 초기 사회혁신실(청와대)이 상정한 사회혁신의 주요 컨셉은 소규모 마을 단위의 자치와 마을문제 해결이었다(은평구 성미산 마을공동체). 서울형 사회혁신모델을 전국적으로 확대하기 위해선 혁신주체가 활동할 수 있는 기반, 즉 공간(플랫폼)과 이슈(리빙랩을 통해 해결해야 하는 사회문제)의 기반확보가 최우선이 되어야 했다. 사업부처가 지역을 중심으로 진행하고 있는 시설개발(스마트시티, 도시재생뉴딜), 지역문제(과학기술기반 국민생활 문제해결) 개선 등의 사업에 비해 조직부처인 행안부가 수행할 수 있는 영역은 부처 사업이 담보하기 어려운 틈새 영역에 머무를 수밖에 없는 근본적 한계 존재한다.

[표 3-23] 행정안전부 사회혁신추진단(2018년) 추진사업 특징

사업명	최우선 사회혁신 요소	문제해결 절차 측면	문제해결 수단 및 결과										
			하드웨어 구축			소프트웨어 개발			제도기반 조성				
			편의시설	혁신공유 공간조성	주변미일 정비	주민교육	사례 발굴	성과공유 및 확산	네트워크 조성	기술혁신 연계	성과 관리체계 구축	법제도 기반	
거점별 소통협력공간조성	㉠, ㉡, ㉢	높음	○	○	○	○	○	○	○	-	-	-	-
지역활성화 공간조성	㉠, ㉡, ㉢	높음	○	○	○	○	○	○	○	○	○	-	-
공공유희공간 활용	㉠, ㉡, ㉢	높음	○	○	○	○	○	○	○	○	○	-	-
사회적약자 삶의질 향상	㉠, ㉡, ㉢	높음	-	○	-	○	○	○	○	○	○	-	-
국민해결 2018	㉠, ㉡, ㉢	높음	-	-	-	○	○	○	○	○	○	-	-
주민체감형 디지털사회혁신	㉠, ㉡, ㉢	보통	-	-	-	○	○	○	○	○	○	○	○
실패박람회	㉠	낮음	-	-	-	○	○	○	○	○	○	-	-
지역혁신포럼 개최	㉠	높음	-	-	-	○	○	○	○	○	○	-	-
사회혁신 한마당 개최	㉠	낮음	-	-	-	○	○	○	○	○	○	-	-
지역활성화 기금시설	㉠	보통	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-	○
사회혁신 네트워크 활성화	㉠	보통	-	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-
사업총평	-	-	적절			한 사업인에서 사례발굴과 성과공유를 동시에 추진: 사업계획의 어려움 존재			네트워크 조성과다 기술혁신 연계부족 * 성과관리 체계 매우 부족				

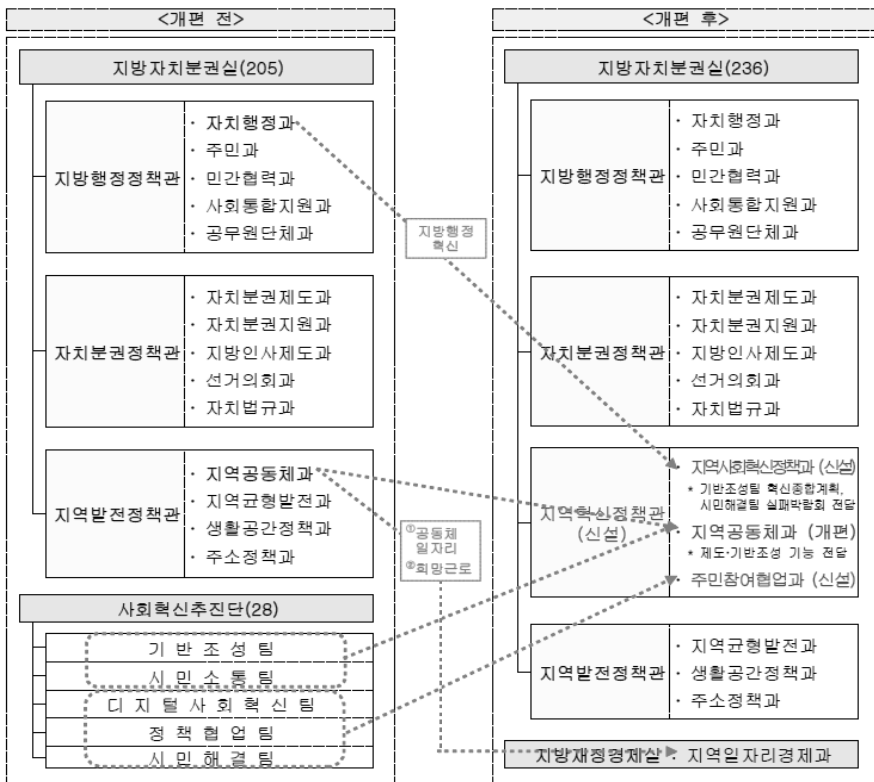
4. 중앙정부: 행정안전부 지역혁신정책관

1) 주요 현황분석

(1) 추진방향

자치분권의 시대에서 지역 스스로 당면한 문제를 해결하는 “지역의 문제해결력”이 더욱 중요해짐에 따라 과거 사회혁신사업을 담당하던 사회혁신추진단이 2019년 1월 지방자치분권실 지역혁신정책관으로 승격하였다.

[그림 3-6] 사회혁신 전담부서의 개편: 지역혁신정책관 신설



자료: 행정안전부 지역혁신 전담부서 신설검토안(2018)

2019년 1월 단행된 조직개편으로 사회혁신추진단은 정부혁신실에서 자치분권실로 이동, 별도의 독립된 조직을 갖게 되었다. 사회혁신 사업을 전담하던 현행 사회혁신추진단의 정식직제(지역혁신국) 승격과 동시에 지방분권실에 배치되어 지역차원의 사업 관리의 역할이 조정이 요구되고 있다. 당초 사회혁신이 표방하던 국가수준의 정부혁신과의 연계확보 및 사회적 가치 창출을 위한 다양한 시도 등은 지방정부 수준의 공모사업진행 등으로 축소될 가능성이 병존하게 된 것이다.

(2) 추진체계

지역 내에서의 문제해결에 더욱 방점이 찍히면서 2019년 초, 지역혁신정책관의 정식승격을 통해 사업의 목표와 범위가 보다 확대되었다. 인적구성은 고위급 1명, 과장급 3명, 4급(새마을) 1명, 4.5급 4명, 5급 14명, 6급 8명, 7급 이하 4명, 사무운영 1명, 기타 7명 등이다.

(3) 주요사업 내용

2019년 사업계획은 지역혁신국 출범 전 사회혁신추진단에서 작성한 사안으로 부처 업무보고에 반영된 사안이다. 사업계획 발표당시 지역혁신정책관의 사업기능의 내용이 충분히 반영되지 않았으나 해당 사업을 토대로 2019년 8월 현재 사업이 진행되고 있기 때문에 전년도 사업과 동일한 내용분석을 실시하였다.

해당 내용을 중심으로 살펴보면 2019년 사업의 중점 추진 분야는 ①사회혁신 생태계 조성(사회혁신 활동을 이루어질 수 있도록 하는 상위 수준의 기반 마련), ② 지역밀착형 사회혁신 추진(지역 중심의 주민참여형 사회혁신 활동 기반 마련), ③ 사업의 완성도 제고 및 확산(상기 분야 사업의 고도화 및 확산 추진)의 3개 영역으로 구성된다.

[그림 3-7] 2019년도 사회혁신사업의 전략 추진도

**주민 주도로 지역문제를 해결하고, 정부는 뒷받침하는
국민이 주인인 정부 구현**

목 표	<ul style="list-style-type: none"> • '19년 : 사회혁신 확산 및 지역착근 • '20년 이후 : 사회혁신 전국화 및 국가운영원리 내재화 		
추진 전략	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지속가능한 사회혁신을 위한 생태계 조성 2. 주민공동체 중심의 지역밀착형 사회혁신 추진 3. 사업의 완성도 제고 및 우수사례 모델화확산 		
중점 추진 분야	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%;">사회혁신 생태계 조성</td> <td> <ol style="list-style-type: none"> ① 사회혁신 추진동력 확보를 위한 추진체계 정비 ② 네트워크 활성화 ③ 사회혁신 한마당 ④ 지역활성화 지원 기금 신설 지원 ⑤ 사회혁신 민관협력 온라인 플랫폼 </td> </tr> </table>	사회혁신 생태계 조성	<ol style="list-style-type: none"> ① 사회혁신 추진동력 확보를 위한 추진체계 정비 ② 네트워크 활성화 ③ 사회혁신 한마당 ④ 지역활성화 지원 기금 신설 지원 ⑤ 사회혁신 민관협력 온라인 플랫폼
	사회혁신 생태계 조성	<ol style="list-style-type: none"> ① 사회혁신 추진동력 확보를 위한 추진체계 정비 ② 네트워크 활성화 ③ 사회혁신 한마당 ④ 지역활성화 지원 기금 신설 지원 ⑤ 사회혁신 민관협력 온라인 플랫폼 	
	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%;">지역밀착형 사회혁신 추진</td> <td> <ol style="list-style-type: none"> ① 지역 연계형 실패박람회 개최 ② 지역혁신포럼 확산(Collective impact) ③ 유희·폐자원 개발 지역 주민참여 활성화 추진 ④ 지역거점별 소통협력공간 조성운영 확대 </td> </tr> </table>	지역밀착형 사회혁신 추진	<ol style="list-style-type: none"> ① 지역 연계형 실패박람회 개최 ② 지역혁신포럼 확산(Collective impact) ③ 유희·폐자원 개발 지역 주민참여 활성화 추진 ④ 지역거점별 소통협력공간 조성운영 확대
지역밀착형 사회혁신 추진	<ol style="list-style-type: none"> ① 지역 연계형 실패박람회 개최 ② 지역혁신포럼 확산(Collective impact) ③ 유희·폐자원 개발 지역 주민참여 활성화 추진 ④ 지역거점별 소통협력공간 조성운영 확대 		
<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%;">사업의 완성도 제고 및 확산</td> <td> <ol style="list-style-type: none"> ① 주민체감형 디지털 사회혁신 활성화 2.0 ② 관찰아마을 시즌2 ③ 지역단위 주민주도 행복과제 발굴·해결 ④ 주민이 만들어 가는 공간 혁신 ⑤ “나는 사회혁신가다!” </td> </tr> </table>	사업의 완성도 제고 및 확산	<ol style="list-style-type: none"> ① 주민체감형 디지털 사회혁신 활성화 2.0 ② 관찰아마을 시즌2 ③ 지역단위 주민주도 행복과제 발굴·해결 ④ 주민이 만들어 가는 공간 혁신 ⑤ “나는 사회혁신가다!” 	
사업의 완성도 제고 및 확산	<ol style="list-style-type: none"> ① 주민체감형 디지털 사회혁신 활성화 2.0 ② 관찰아마을 시즌2 ③ 지역단위 주민주도 행복과제 발굴·해결 ④ 주민이 만들어 가는 공간 혁신 ⑤ “나는 사회혁신가다!” 		

지역혁신정책관의 비전은 주민주도로 지역문제를 해결하고 정부는 이를 뒷받침하는 국민이 주인인 정부 구현을 삼고 있으며 비전 달성을 위한 목표로는 ‘19년은 사회혁신 확산 및 해당 개념 및 활동을 지역에서 뿌리내리는 것, ’20년 이후는 사회혁신 활동을 전국적으로 확산하고 국가운영원리로 내재화하도록 하는 것 등을 설정하고 있다.

① 사회혁신 생태계 조성

“사회혁신 추진동력 확보를 위한 추진체계정비”는 법령 제·개정 등을 통해 사회혁신 추진의 법적 근거를 명확히 하고, 민관 거버넌스를 구축함으로써 사회혁신 추진단의 사회혁신 총괄조직으로서의 역할을 정립하는 것이다. 기 발의된 『마을공동체 기본법』을 보완하는 방안을 마련하여 추진 중이며, 각 지자체별 사회혁신 전담기구 등을 설치 유도 중이다. 이와 더불어 사회혁신 중장기 계획을 수립하고 리빙랩 사업 실태 조사 및 발전방향 모색도 포함하고 있다.

“네트워크 활성화(계속과제)”는 지역 사회혁신가 간담회 협의체를 구성하고 간담회를 정례화하는 사업이다. 이를 통해 지역의 협업과제를 도출하고 우수사례를 발굴하여 운영을 내실화하는 것을 주안점으로 삼는다. 또한, 전국단위의 사회혁신가 포럼의 지역순회를 추진한다.

“사회혁신 한마당(계속과제)”는 2018년에 추진한 사회혁신 한마당에 이어, 2019년은 제1회 행사의 개선사항을 보완하고 ‘소통’을 주제로 사회혁신가 간 소통뿐 아니라 지역사회 시민과의 점점 확대를 획중이다. 2018년 사회혁신 한마당은 민간주도 프로세스를 공고화하는 기반을 마련했다는 평가를 받았으며 사회혁신 활동가와 시민이 협력하여 의제를 발굴하고 심층 토론 추진방식으로 진행된 바 있다.

“지역 활성화 지원 기금 신설 지원(신규과제)”는 획일적인 정부 재정주기의 한계를 벗어난 별도의 지원체계를 마련하기 위해, 지방공기업의 여유금 통합 운영을 통해 별도의 기금 마련하는 제도구축사업이다.

“사회혁신 민관협력 온라인 플랫폼(계속과제)”은 사회혁신 과정에 지속적으로 국민의 참여와 확산을 지원하기 위해 사회혁신 민관협력 온라인플랫폼을 확장하는 사업이다. 2019년은 해당 플랫폼을 통해 사회혁신 주체들의 정보 교류 협업의 장이 될 수 있도록 웹진의 발행, 사례공유 등의 정보 및 콘텐츠를 제공하고, 커뮤니티 운영을 통한 혁신사업 과제를 발굴함과 동시에 해당 과제 해결을 위한 교류 및 협력을 지원하는 내용을 포함하고 있다.

② 주민·공동체 중심의 지역밀착형 사회혁신 추진

“지역 연계형 실패박람회 개최(계속과제)”는 좌절과 실패 경험을 사회자산화 하고

실패에 대한 인식을 전환하고 해당 인식에 대한 공감을 이끌어냄으로써 재도전을 응원하는 사회 분위기를 조성함하는 것을 목적으로 삼는다. 2018년에 이어 2019년 실패 박람회는 재도전을 핵심주제로 하여 전국으로 4개 권역으로 구분하여 권역 당 1개 광역 지자체에서 지역박람회를 개최 후 서울에서 최종 박람회 개최. 또한, 재도전의 어려움으로 작용하는 제도의 개선사항을 국민과제로 발굴하여 관련부처와 연계를 추진하여 해결방안을 모색한다. 30여 기관의 통합 재기지원정보를 맞춤형으로 제공하여 재도전 플랫폼을 확산하고 인식개선 확산도 도모하고 있다.

“지역혁신포럼(계속과제)”은 주민이 지역의 문제를 발굴하고 정부, 지자체, 공공기관이 함께 해결하는 지역혁신 포럼을 전국적으로 확산하는 방식으로 추진된다. 2018년 추진한 시범사업의 성과를 바탕으로 혁신도시가 있는 11개 지역(강원, 경남, 경북, 광주전남, 대구, 부산, 울산, 전북, 제주, 충남대전, 충북세종)을 중심으로 혁신포럼 진행되고 있다.

“유휴·폐자원 개발 지역 주민참여 활성화 추진(신규과제)”는 저출산 인구감소 및 저성장 현상에 따라 지역에 폐광, 폐석산, 폐역사 등 지역의 유휴·폐자원의 존치구역이 증가하는 현상에 착안하였다. 이를 주민들이 참여하여 지역의 문화 휴식 공간으로 탈바꿈할 수 있도록 공모사업으로 예산을 지원하는 방식으로 추진된다.

“지역거점별 소통협력공간 조성·운영 확대(계속과제)”는 지역혁신의 거점공간을 조성하고, 지역밀착형 리빙랩, 혁신사례 연구 등의 문제 해결을 시도하는 복합플랫폼 조성을 추진하는 것이다. 2018년에 이어 2019년에도 소통협력공간 공모 사업 추진하며, 성과지표 개발, 운영매뉴얼 발간, 브랜드 전략 도입 등을 통해 운영 내실화를 꾀하고 있다.

③ 사업의 완성도 제고 및 우수사례 모델화·확산

“주민 체감형 디지털사회혁신 활성화(공감e가득) 2.0(계속과제)”는 주민이 주도하여 지역 현안 문제를 발굴하고 디지털 기술을 활용하여 이를 해결할 수 있도록 하는 공모사업을 지속적으로 추진한다. 2019년에는 2018년 사업에 이어 주민 의견수렴을 강화하였는데 실제 사업선정 이후 주민이 단장이 되고 지자체 공무원, 기술전문가가 한 팀이 되는 스스로 해결단을 구성하여 수요자 측면에서 지역 현안을 발굴하고 검증하도

록 하였다.

“괜찮아 마을 시즌2(청년 공간 활성화, 계속과제)”는 지방 도시 유휴 건물에 청년들이 자유롭게 활동할 수 있는 공간을 조성하고, 청년들이 해당 지역에서 삶을 영위할 수 있도록 지원하여 청년문제와 지역 문제를 동시에 해결할 수 있도록 한다.

“지역단위 주민주도 행복과제 발굴·해결(계속과제)”는 생활 속 현안 과제를 지역주민이 제안하고 해결 과정에 직접 참여하도록 하는 내용을 담고 있다. 일부 우수사례의 경우는 해당 지역 지자체에서 계속사업으로 확대하여 반영하도록 한다. 2019년은 2018년에 이어 소규모 개별과제보다는 지역단위의 활동에 중점을 둔 과제를 발굴한다.

“주민이 만들어가는 공간 혁신(계속과제)”는 지자체가 보유한 유휴·저활용 공간을 주민주도의 커뮤니티 활동을 할 수 있는 공간으로 조성하는 등 지역사회의 문제해결을 위한 공유공간으로 조성하도록 하는 것이다. 2018년에 추진한 시범사업을 바탕으로 하여 지역별 특성 등 현지여건에 맞는 연속성 있는 운영방안을 마련하여 추진하고 있다.

“나는 사회혁신가다(신규과제)”는 사회혁신에 대한 국민의 이해와 친밀도를 제고하고 우수사례를 확산하기 위해 사회혁신과 관련된 영상 콘텐츠를 제작하여 공유하도록 하는 사업이다. 주로 해당 영상은 정규 방송, SNS 등을 통해 확산하고 학술포럼 등을 통해 공유하는 방안을 검토중이다.

2) 사업평가

2019년의 경우 2018년의 사업을 계속적으로 유지함과 동시에 사회혁신 사업의 지속 가능성을 도모하기 위한 법제도 및 기금 등의 탄탄한 시스템 마련 사업들이 추가된 것을 알 수 있다. 2018년에 이어 계속적으로 유지되는 사업들은 전년도 사업에서 제기되었던 개선방안들을 반영하고 개최지역을 확대하여 사업의 고도화를 꾀하고 있다. 사회혁신 추진동력을 마련하기 위한 추진체계를 정비하고 법제도 기반을 마련하도록 하였다. 지방공기업 자금을 활용한 구체적인 방안을 마련하여 기금 조성을 실시하는 것이 대표적이다.

혁신가치를 공유하고 확산하기 위한 행사의 개최를 계속적으로 이루어지고 있다. (실패박람회, 지역혁신포럼, 사회혁신 한마당). 아울러 지역의 유휴공간이나 폐자원을 활용하여 주민들의 참여하여 다양하게 소통하고 활용할 수 있는 공간 사업을 확대되고 있

다. 또한 사회혁신 가치와 우수사례를 더욱 대중적인 방식으로 확산하기 위해 방송과 SNS 등을 활용한 콘텐츠 제작과 홍보를 신규사업으로 추진되고 있다는 점도 전년도보다 발전한 점이다.

정책수단 또한 실질적인 기금운용, 대중적인 홍보방식의 확산 등으로 다채로워졌다. 반면 사업관리의 난이도는 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있으나 행안부의 역할도 지방정부와 뚜렷한 차별성을 가지지 못하고 있다는 한계도 존재한다.

2019년 사업은 소프트웨어 사업 비중이 높는데 주민교육, 사례발굴, 성과공유와 확산의 모든 정책수단을 포함하고 있기 때문에 관리의 어려움이 존재할 것으로 예상된다. 아직도 사회혁신 사업을 위한 구조기반 조성은 아직도 부족한 상황이다. 그간 추진된 다양한 사업의 실험적 시도 및 양적 증가를 통해 사회혁신이라는 가치를 국민들에게 전달하고 참여의 기반을 마련한 것은 중요하지만 관계법 제정 및 재원확보방안이 아직까지 마련되지 않았다. 아울러 사회혁신의 최종목표는 참신하고 새로운 시도를 통한 사회문제의 해결이라는 점을 상기했을 때 개별사업의 확장가능성에 대해 검토할 필요가 있다. 지역이 중심이 되어 사업들이 기획되고 운영이 되어야 하나 일부 지역을 제외하고서는 지역의 역량부재로 인해 사업의 지속가능성을 담보하기 어려울 수 있다. 지방자치단체의 역량과 사회혁신 기반 역량을 고려하지 않은 일괄적 정책 추진에 기인하며, 지역의 다양한 수준에 맞는 맞춤형 정책 추진체계가 필요하다는 것을 시사한다.

조직의 개편으로 인해 사회혁신이 지방자치단체 수준의 사업관리로 범위와 역할이 축소될 가능성이 있다는 점은 앞서도 지적하였는데 실제 사회혁신과 다른 차원으로 “지역혁신”의 개념을 재정립할 요구가 높아졌다. 당초 사회혁신이 표방하던 국가수준의 정부혁신과의 연계확보 및 사회적 가치 창출을 위한 다양한 시도 등이 지역과 지방분권의 상황적 여건 하에서 보다 복잡하게 수행될 가능성이 높다.

[표 3-24] 행정안전부 지역혁신정책관(2019년) 추진사업 특징

사업명	최우선 사회혁신 요소	문제해결 절차측면	문제해결 수단 및 결과										
			히드웨어 구축		소프트웨어 개발		제도기반 조성						
			편의 시설	혁신공유 공간조성	주변마을 정비	주민 교육	사회 발굴	성과공유 및 확산	네트워크 조성	기술혁신 연계	성과관리 체계 구축	법제도 기반	
사회혁신 추진동력 확보를 위한 추진체계 정비(신규)	①, ④	보통	-	-	-	○	○	-	-	-	-	-	○
네트워크 활성화	③	보통	-	-	-	-	-	-	-	○	-	-	-
사회혁신 한마당	⑤	낮음	-	-	-	○	○	-	-	-	-	-	-
지역활성화 지원 자금 신설 지원(신규)	①, ④	보통	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	○
사회혁신 민간협력 온라인 플랫폼	①, ②, ③	보통	-	-	-	○	○	○	○	-	-	-	○
지역 연계형 실패박람회 개최	⑤	낮음	-	-	-	○	○	○	○	-	-	-	-
지역혁신포럼 확산(Collective impact)	⑤	높음	-	-	-	○	○	○	○	-	-	-	-
유휴·폐자원 개발 지역 주민참여 활성화 추진(신규)	①, ②, ③	높음	○	○	○	○	○	○	○	-	-	-	-
지역거점별 소통협력공간 조성운영 확대	①, ②, ③	높음	○	○	○	○	○	○	○	-	-	-	-
주민체감형 디지털 사회혁신 활성화 2.0	①, ②, ③	보통	-	-	-	○	○	○	○	○	○	-	○
관철마을을 시즌2	①, ②, ③	높음	○	○	○	○	○	○	○	-	-	-	-
지역단위 주민주도 행복과제 발굴·해결	①, ②, ③	높음	-	-	-	-	-	○	○	○	○	-	-
주민이 만들어 가는 공간 혁신	①, ②, ③	높음	○	○	○	○	○	○	○	○	○	-	-
"나는 사회혁신가다(신규)	①, ④	낮음	-	-	-	-	-	○	○	-	-	-	-
사업내용 평가	-	-	적절		한 사업안에서 사례발굴과 성과공유를 동시에 추진: 사업계획의 어려움 존재		네트워크 조성과다 * 성과관리 체계 매우 부족						

5. 사회혁신 속성과 요소에 따른 종합평가

1) 분석내용요약

서울시의 시도는 사회혁신이란 개념의 확산과 공식적 조직을 통한 사업추진체계를 갖춤으로써 공공부문이 사회혁신을 안정적으로 추진할 수 있는 여건을 조성했다는 데에 큰 의미가 있다. 송석휘(2015)는 서울시 사회혁신을 대상으로 새로움, 사회혁신의 충족, 실천적인 노력, 새로운 관계에 대한 구축을 기준으로 하여 평가하였다. 서울시 사례는 혁신적인 기업가 정신을 접목하여 새로운 경제 구조를 만들어나가고 공공서비스 전달체계를 개선했다는 점에서 새롭다고 보고 있다. 사회적수요의 충족 측면에서도 공정성과 동반성장과 같은 사회적 가치를 시정에 반영하고, 시민참여 및 공유의 가치도 실현했다고 평가한다. 또한 다양한 사회적 의제에 대해서 신선한 정책적 수단을 차용하여 직접 실천하려고 했던 점도 높게 평가받고 있다. 다만 법제도 기반조성은 지역 활성화 기금사업에서만 고려되고 있으나 계획 상태에 머무르고 있고 대부분 사업이 네트워크 조성, 사례확산과 공유에 그치고 있다는 점이 한계로 지적된다.

행안부가 추진하는 2개년 사업기능 내용에 대한 분석은 다음과 같이 요약할 수 있다. 2018년의 경우 주민주도의 사회혁신 철학을 공유하기 위한 생태계 및 거점 공간 마련과 주민의 문제해결 과정에 직접적으로 참여하기 위한 장(場)을 조성하는 데 집중되었다. 지역의 문제를 참신한 실험 방식과 주민 주도로 해결해가는 사회혁신의 가치를 공유하기 위한 다양한 행사를 개최하고(실패박람회, 지역혁신포럼, 사회혁신 한마당), 사회혁신가들의 네트워크를 활성화하였다. 사회혁신가와 주민이 혁신활동을 제안·협력할 수 있는 물리적 공간을 조성하고(지역거점별 소통협력 공간, 지역 활성화 공간), 직접 주민들이 지역사회 문제를 다양한 방식을 통해 해결할 수 있는 리빙랩 형태의 공모사업을 실시하였다(국민해결 2018, 주민체감형 디지털 사회혁신 활성화) 해당 연도에는 사회혁신 활동을 확산시키기 위한 기반 조성사업을 진행함과 동시에 다양한 이해관계자들이 참여하고 조율해가는 실질적인 사업 운영도 수행됨에 따라 사업의 난이도가 비교적 높은 편이다. 이에 더해 행안부의 역할 또한 사업을 직접적으로 운영함과 동시에 지자체를 지원하는 이중 역할을 동시에 수행하였다. 사업에 다양한 정책 수단이 활용됨으로써 사회혁신의 철학에 맞는 다채로운 시도들이 이뤄졌다는 장점이

있지만, 실질적으로 해당 시도들이 구체적인 문제해결이나 가시적인 성과로 이어졌다고 평가되기는 어렵다.

2019년의 경우 2018년의 사업을 계속적으로 유지함과 동시에 사회혁신 사업의 지속 가능성을 도모하기 위한 법제도 및 기금 등의 탄탄한 시스템 마련 사업들이 추가되었다. 2018년에 이어 계속적으로 유지되는 사업들은 전년도 사업에서 제기되었던 개선방안들을 반영하고 개최지역을 확대하여 사업의 고도화를 꾀하고 있다. 사회혁신 추진동력을 마련하기 위한 추진체계를 정비하고 법제도 기반을 마련하는 방식이 구체적으로 추진되었다. 또한 2019년은 사회혁신 가치와 우수사례를 더욱 대중적인 방식으로 확산하기 위해 방송과 SNS 등을 활용한 콘텐츠 제작과 홍보를 신규사업이 추가되었다는 것도 주목할 만하다. 반면 사업관리의 난이도는 지속적으로 높은 수준을 유지하고 있으나 행안부의 역할도 지방정부와 뚜렷한 차별성을 가지지 못하고 있다는 한계도 존재한다.

요약하면 2018~2019년 2개년 사업 동안 사업의 형태나 사회혁신 활동이 발생하는 지역은 양적으로 더욱 확대되고 있으나 아직까지 이러한 사업들이 구조적 문제의 해결로 이어지는 가시적인 성과는 창출되지 않은 상황이다. 이는 신규 조직출범 후 단기간에 지나치게 넓은 범위의 사업들을 시행하고 있기 때문인데 수행기능에 필요한 자원의 집적과 효과적인 지원체계의 구축과정이 요구된다.

【표 3-25】 행정의 사회혁신 추진성과 요약

구 분	서울시 사회혁신	2018년 사업(도입기)	2019년 사업(확장기)
사회혁신요소 강조사항	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 공공서비스 전달에 새로운 방식의 시장경제와 공유경제를 접목 • 도시경제의 새로운 활성화 도모 • 시민들이 체감하는 공공서비스 확대 • 공유 및 공동체 가치의 확산 • 시정과정에서 시민 참여의 가치 확산 	<ul style="list-style-type: none"> • 참신성(리빙랩 형태 참여방식) • 시민에 의한 즉각적 문제해결 • 실행 부분에 집중 	<ul style="list-style-type: none"> • 참신성(리빙랩 형태 참여 방식) 유지 • 시민에 의한 즉각적 문제해결 방식의 다양화 • 주민참여를 통한 유휴공간 조성 사업 확대 • 향후 사회혁신의 모델을 지속가능하게 유지할 수 있는 시스템 마련
사업관리 난이도	<ul style="list-style-type: none"> • 사업관리도는 높은 편 • 취약계층 발굴 및 서비스 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업관리도는 높은 편 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업관리도는 높은 편

구 분	서울시 사회혁신	2018년 사업(도입기)	2019년 사업(확장기)
	<ul style="list-style-type: none"> • 동반성장과 공유경제를 시정에 반영 • 시민들의 직접 참여를 확대 		
주요정책수단	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시혁신기획관을 운영 • 서울혁신파크를 운영하여 중간지원조직들을 입주화하여 네트워크 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 당 매우 다양한 정책수단의 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 당 매우 다양한 정책수단의 활용

2) 문제해결 차원에서의 분석

주민의 적극적 참여, 정부의 간섭 없는 지원을 전제하고 있으나 리빙랩은 적절한 가이드라인이 없다면 보통의 공모사업보다 무책임한 예산낭비로 귀결될 가능성이 높은 사업수단이다. 리빙랩은 프로젝트를 효과적으로 수행할 수 있는 능력을 지닌 기관이 중심이 되어 플랫폼을 구축하고 리빙랩 서비스를 제공하기 때문에 이들 기관과 행정 간의 긴밀한 상호협력관계가 중요하다. 아울러 리빙랩의 유형·범위·위치에 따른 세부 운영 프로그램 설계 및 기술개발/실증 과정에서의 사용자 참여 역할과 범위 설계가 중요한 과제이므로 이를 관리할 별도의 관리매뉴얼이 구축되어야 한다. 따라서 시민주도의 정책결정이 실패하더라도 추후 실제성과로 이어지게끔 최소한의 책임성확보방안은 정부가 행사해야 하는데 현재의 사업추진 내용에서 해당 내용을 발견하기 어렵다.

따라서 리빙랩 수단은 기존의 공모사업 방식보다 난이도가 높은 편이다. 그러나 사업계획에서 전제하고 있는 서울시와 행안부의 역할은 리빙랩 활동을 공모형태로 지원(지자체 혁신역량지원)하거나, 직접적으로 리빙랩 사업(주민 혁신역량지원)의 운영 등의 이중의 역할을 수행하고 있어서 중앙-지방-리빙랩사업자 간 2,3종의 복잡한 관리 체계를 야기한다. 공개적으로 모집된 리빙랩 주체들을 정부가 선정, 다시 공모사업 형태로 발주하는 형식을 취한다. 리빙랩 정착과 결과의 확산을 위한 제도적 지원이 없이는 네트워크 조성 그 자체의 1회성 행사에 머무를 가능성이 크다. 사회혁신사업 관리상의 중앙-지방정부의 역할이 뚜렷하지 않다는 것이 가장 큰 문제이다. 주민주도형 사업에 대한 정부의 역할은 소극적 지원자에 귀결될 수밖에 없다. 리빙랩 실패에 대해 정부 스스로가 책임질 일 또는 불이익은 없다는 것은 실제 얻어질 결과를 통해 정부의 일하는 방식(제도화)에 어떻게 연결되는 고리를 약하게 만든다.

사업별로 하드웨어와 소프트웨어, 제도 기반 조성의 강조점이 다소 다르지만 사업 당 지나치게 많은 정책수단을 동시에 고려하고 있는데 이는 리빙랩 사업의 전형적인 특징이다. 사회혁신의 안정적 수행과 지속가능성을 담보할 수 있는 기술혁신(스마트기술, 4차 산업 기반의 도시효율화, 기술개발을 통한 성장 동력 확보)과의 연계는 거의 대부분의 사업에서 반영되지 않고 있다. 법제도 기반조성은 지역 활성화 기금사업에서만 고려되고 있으나 계획 상태에 머무르고 있고 대부분 사업이 네트워크 조성, 성과의 확산에 그치고 있다. 사회혁신을 위한 수단은 ①공공데이터, ②공공인프라, ③정책혁신으로 구분하는 경우 현재 행정안전부나 서울시청의 다수의 부서의 수행기능들이 상호연계성을 가진다.

[표 3-26] 행정안전부 내 사회혁신수단 유관부서

주요수단	개념	수행기능	관련부서
공공데이터	혁신적 정책 개발을 위한 데이터 공유	공공데이터 제공 정보공개법령 및 제도총괄 행정정보공유 제반총괄	공공데이터정책과 정보공개정책과 행정정보공유과
공공인프라	혁신을 위한 참여지원 및 참여공간 마련	국민 정책참여과정 기획 비영리민간단체 지원 지역사회혁신 활성화 지역공동체 활성화 지원 지역사회혁신 플랫폼 구축 생활기반 조성 총괄 지역혁신주체육성	국민참여혁신과 민간협력과 지역사회혁신정책과 지역공동체과장 주민참여협업과 생활공간정책과 지구촌새마을추진단
정책혁신	정부의 혁신성을 증대시키는 수단	정부혁신 전략·계획총괄 공공서비스 개선 협업과제 발굴·조정·지원	혁신기획과 공공서비스혁신과 협업정책과

※ 참고: 사회혁신수단 구별, 이삼열 외(2017) 등 사회혁신을 다룬 연구들에서 공통적으로 언급

일부 마을공동체와 민간협력에 대한 총괄기능을 수행하는 서울시에 반해 행정안전부 내에서 부서 간 사회혁신의 다양한 수단을 아우르는 조정기구를 갖지 못하고 있다. 사업부처가 지역을 중심으로 진행하고 있는 시설개발(스마트시티, 도시재생뉴딜), 지역문제(과학기술기반 국민생활 문제해결) 개선 등의 사업에 비해 조직부처는 행안부가

수행할 수 있는 영역은 부처사업이 담보하기 어려운 틈새영역에 머무를 수밖에 없는 근본적 한계 때문이며 신설국의 기능이 아직까지 제대로 설정되지 못했기 때문이다.

소규모 리빙랩이 다룰 수 있는 사회문제는 지역 내 작은 현안 수준의 문제들이다. 일자리감소와 인구감소, 미세먼지 등의 사회문제와 쓰레기 및 빈집문제 등은 지역현안은 인과관계 존재→ 사회혁신의 확산을 통해 국가차원의 구조적 문제와 지역수준의 현안을 매개할 수 있는 수단은 아직까지 부재한 것으로 보인다. 지역문제를 넘어 사회, 국가차원의 참여와의 연장성에서 주민주도의 참여를 어떻게 확장시켜야 할지에 대한 확장수단에 대한 고민이 필요하다. 플랫폼 구축을 통해 실제 정부가 일하는 방식이 어떻게 달라졌는지에 대한 미래상이 뚜렷하게 제시함으로써 정부의 일하는 방식의 근본적 변화로 연계해야 해야 할 것이다. 성과확산은 단지 행정의 우수사례를 홍보하는 데에서 그쳐선 안되며 지역 내 다양한 참여제도 기반과 긴밀하게 연결되어야 한다. 대표적으로 지방의회와 주민자치회, 주민참여 예산제도 등 기존의 지역문제 해결을 위한 대의제도 및 참여제도와 연계성을 확보해야 사회혁신적 실험의 성과가 확산될 것이지만 아직까지 이에 대한 논의가 가시화되지는 않을 것으로 보인다. 이는 사회혁신적 시도, 즉 주민의 참여 그 자체가 정책의 수단이자 목표로 간주되었기 때문이다. 이는 국민의 직접적인 국정참여를 중요시하는 현 정부의 방향에서 비롯되는데, 국가차원에서는 대의기구인 국회가 담보하지 못한 국민의 의사를 직접참여제도의 확대(국민참여예산제, 광화문 1번가 등) 및 내실화를 통해 보완하는 움직임이 두드러진다. 이러한 기초 하에 사회혁신 역시 주민의 의사를 반영하는 대의기구인 의회를 우회하여, 중앙-지방 행정부가 직접 현안을 해결하고자 하는 의지가 반영된 것이다. 성과의 제도적 확장성을 처음부터 제약하게 된 셈이다.

이상의 논의 내용을 종합하면 행정영역에서 현재 시행중인 사회혁신사업들은 문제해결에 충분한 수단, 과정, 결과확산을 위한 기반을 갖추지 못한 것으로 보인다.

제4절 논의의 종합

문제해결과정에서 고려해야할 요소가 편중되어 있으며 효과적인 해결방안에 대한 사항은 아직 미흡한 상태이다. 맥락적으로 정부의 역할이 매우 중요했으며 현재의 사회혁신 추진과정에서도 정부의 영향력이 매우 강하므로 사회혁신의 추진을 위한 정부의 적정역할, 범위를 설정하는 것이 무엇보다 중요할 것으로 보인다. 또한 행정비용감소, 시민의 민주성 함양이란 정책목표가 중요하게 간주되기 때문에 구조적 변화를 가져오기 위한 다양한 전략마련이 필요한 것으로 나타났다.

[표 3-27] 1단계 분석결과의 종합

사회혁신적 시도 맥락				행정에서 구현된 사회혁신			
사회혁신 핵심요소		문제해결과정		사회혁신 핵심요소		문제해결과정	
새로움	-	수단	국가로부터의 지원	새로움	매우강조	수단	기술결합이 일부 시도
실천강조	매우강조	절차	국가주도성 높음 유연성 부족	실천강조	매우강조	절차	시민의 활동을 보장하나 국가중심성 여전
사회수요 충족	국가로부터 발굴된 수요	결과	외형지표(인프라구축, 고용창출) 개선	사회수요 충족	국가로부터 발굴된 수요	결과	참여의 효능감의 개선
효과성	행정비용감소	결과	사회문제해결의 구조적 변화는 없음, 사업의 분절성높음	효과성	민주성 제고, 참여의 고도화	결과	사회문제해결의 구조적 변화는 없음 사업의 분절성높음
사회행동 역량제고	중간지원조직에 집중	절차	위로부터의 지원, 자발적 연계여건 부족	사회행동 역량제고	중간지원조직에 집중, 제도적 기반 미흡	절차	위로부터의 지원, 자발적 연계여건 부족

〈시사점의 도출〉

국가의 주도성을 완전히 배제한 사회혁신 설계는 어려움: 국가의 적정역할을 찾는 것이 필요
구조적 변화를 거두기 위해 다양한 환경의 요소를 파악하고 이에 대한 정책패키지의 도출이 요구

제4장



사회혁신의 작동공간 분석

제1절 분석개요

제2절 지역에 관련된 주요쟁점

제3절 지역의 특성분석 및 유형화 연구설계

제4절 지역의 특성분석 및 유형화의 분석결과

제4장

사회혁신의 작동공간 분석

제1절 분석개요

사회혁신의 공간인 지역에 대한 이해가 요구된다. 문제가 발생하는 현장에서 그 문제에 대한 해결책이 있다. 본 장에서는 지역이 직면하는 전체적인 문제점과 특징을 개관하고, 지역의 특성을 가장 잘 포착할 수 있는 변수들을 선정하여 지역의 특성을 살펴보고자 한다.

[표 4-1] 사회혁신의 작동공간 분석개요

1단계: 환경이해	세부영역	주요내용
작동맥락분석	사회혁신의 전개양상 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 사회혁신 연혁 및 이행과정 분석 • 국내연구자들의 사회혁신에 관한 이론적 논의검토
	행정 내 사회혁신의 구현양상 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 행정에서 구현된 사회혁신사업(추진체계 및 사업영역)에 대한 평가 • 사회혁신이라는 용어로서 추진된 사업의 분석
작동공간분석	지역에 관련된 주요쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 현실에 대한 논의 검토 • 지역내 격차에 대한 검토
	지역의 특성 분석 및 유형화	<ul style="list-style-type: none"> • 거시지표를 통한 지역의 특성파악 • 세부요인의 분포를 고려한 지역유형화
▼		
2단계: 개념	세부영역	주요내용
문제해결형 사회혁신의 개념화	전략방향의 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 지역특성에 기반한 맞춤형 사회혁신전략 마련 • 지속가능한 혁신을 위한 기반조성
전략별 실행방안도출	지역 맞춤형 사회혁신 추진전략	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주도형 혁신(scale-up)지역의 전략추진방안 • 사회주도형 혁신가능지역의 전략추진방안 • 제도견인형 지역혁신(scale-up)시범지역의 전략추진방안
	지속가능한 혁신을 위한 기반조성	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 문제해결력 강화방안 • 주요기능별 추진방안

제2절 지역에 관련된 주요쟁점

1. 중앙-지방 간 격차

1) 국가기능의 중앙집중성

강력한 중앙정부의 영향력은 필연적으로 자치분권 영역에 큰 제약을 가한다. 중앙정부의 영향력 문제와 관련하여 크게 인사·조직의 자율성 제약, 국가사무의 압도적 비중, 높은 중앙의 재정의존도가 지목되고 있다. 인사·조직의 자율성의 경우, 지방자치단체의 인사·조직 운영을 제약하는 기준인건비, 직제규칙 등으로 인해 사실상 중앙정부의 통제를 받고 있다. 또한 지방행정을 장악하기 위한 수단으로 부단체장·기획실장을 중앙부처 관료출신으로 임용하기 때문에 인사·조직의 자율성이 크게 제약받고 있다.

국가사무의 압도적 비중과 관련해서는, 국가사무의 지방이양을 김대중 정부 이후부터 추진해온 것으로 알려져 있으나 국가사무 중 지방사무의 비율은 김대중 정부 27.3%, 노무현 정부 33.1%, 이명박 정부 28.3%로 큰 차이가 없다. 이와 더불어 국정과제는 국가사무로서, 지방의 자치사무수행의 여력을 크게 제한하고 있다. 1995년 이후 지방이양 확정기능이 3,101건, 2013년까지 이양 완료된 기능은 1,982건이다. 중앙기능의 지방이양이 지속적으로 이뤄지고 있으나 32.3%에 불과하며, 2013년 이후의 이양실적은 거의 부재하다. 법령상의 사무는 국가사무와 지방사무로 구분되지만 위임사무의 존재는 지방자치단체의 업무로드를 증가시키고 국가-지방 간 관계를 수직적 관계로 머물게 하는 문제를 발생시킨다. 또한 국가사무로 수행되어야 하는 사무의 기준인 전국적 통일성, 고도의 기술력 및 대규모 재정력 투입 필요성 등은 국가사무의 지방이양에 대한 소극적 판단을 유발한다. 그 결과 법령상의 구분에도 불구하고 우리나라의 사무배분은 여전히 국가사무가 많은 비중을 차지하게 되었다.

2) 공무원 인적구성의 편중

최근 10년 동안 전체 공무원 중에 지방공무원이 차지하는 비중은 35~36%에 이른다. 구체적으로 2007년에 35.73%에서 2009년 34.86%까지 감소하였다가, 2018년 36.76%로 다시 증가하였으나, 전반적인 지방공무원 비율은 국가공무원 대비 과소수

준이 커다란 변화가 없이 유지되고 있다. 국가공무원 대비 지방공무원의 역 피라미드의 구조는 재정지출 구조인 국가대비 지방의 40:60가 나타내는 계층단위별 업무량과 부합하지 않은 결과이다.

[표 4-2] 전체 공무원 대비 지방공무원 비율

연도	총계	지방	비율(%)
2007	975,012	348,376	35.73
2008	968,684	338,435	34.94
2009	970,690	338,394	34.86
2010	979,583	343,218	35.04
2011	981,927	345,753	35.21
2012	990,423	350,638	35.40
2013	998,940	358,792	35.92
2014	1,010,310	363,404	35.97
2015	1,021,347	370,245	36.25
2016	1,029,538	374,765	36.40
2017	1,042,782	378,153	36.26
2018	1,067,711	392,441	36.76

자료: 행정안전부. 정부조직관리정보시스템. 각년도 공무원 정원 분석표.

전체 공무원 수 대비 지방공무원 비율을 OECD에 속한 다른 국가들과 비교하여 보면 중간정도의 수준이다. 우리나라와 다른 기준으로 중앙과 지방공무원의 신분을 구별하고 있어서 국내통계비교에 비해 수치가 높게 나타나고 있으나 다른 국가와 비교시 중간 수준에 해당한다. 2014년도 기준으로 한국의 지방정부 공무원 비율은 61.04%로 21개 국가 중에서 12위에 해당한다(OECD 통계).

3) 지방재정의 높은 중앙의존도

대체적으로 정권출범초기에는 적극적인 지방이양을 추진하였으나 지방이양 추진실적은 양적으로나 질적으로나 기대에 미치지 못하고 있다(한국지방행정연구원, 2016). 지방분권이 가장 활발하게 추진되었던 노무현 정부 시기에도 지방에 이양하기로 한 902건 중 746건만이 이양되고 나머지 156건은 이양되지 못하였다. 특히 외교부와 통일부, 통계청 등 이양건수가 적은 부처를 제외하고 대부분의 부처사무의 지방이양은 완료되지 않은 것으로 분석되었다. 아울러 현재 국회에 계류 중인 「지방이양일괄법」이 시행되더라도 획기적인 자치권이양을 기대하기는 다소 어려운 측면이 존재한다. 총 19개 중앙부처에서 87개 기능 571개 사무가 그 이양대상으로 분류되고 는데 실제 권한위임이 이루어지는 사무는 332개로 전체 대상사무 가운데 58.1%에 불과하다.

높은 중앙의 재정의존도는 총 조세 중 지방세비율을 통해 확인 할 수 있다. 2012년 24.1%였던 지방세비율이 2016년 26.5%로 소폭 증가하였지만 ‘국제 : 지방세 = 8 : 2’ 수준이며 수도권과 일부 광역시를 제외하고 대부분의 지자체의 재정자립도는 50%를 넘지 못하고 있다. 2010년 지방소비세가 도입되었음에도 증가폭은 미미하며 경제위기와 중앙정부의 감세정책으로 인한 지방세수의 감소로 지방재정의 취약성은 크게 개선되지 못하였다. 특히 지방세가 재산세 위주로 구성되어 있으며, 소득, 소비과세의 항목이 적어서 지방세가 부동산 경기에 민감하며 세입의 대도시 편중현상이 발생하여 지역 간 격차를 심화시키는 원인으로 작동하였다.

국고보조금에 따른 지방자치단체의 재정 부담률은 1995년 「신청주의」의 도입으로 다소 개선되었으나, 여전히 높은 수준을 유지하고 있다. 국고보조금에 따른 지방비의 부담률이 2014년 38.2%에서 2018년 33.2%로 감소되었으나, 지방자치단체의 재정압박을 해소하기에는 부족하다(행정안전부, 2018). 이를 극복하기 위해 지방자치법 전면 개정안이 논의되고 있으나, 과세자주권이 빠져 있어 재정의존도에 대한 문제는 지속될 우려가 있다.

2. 지역 간 격차

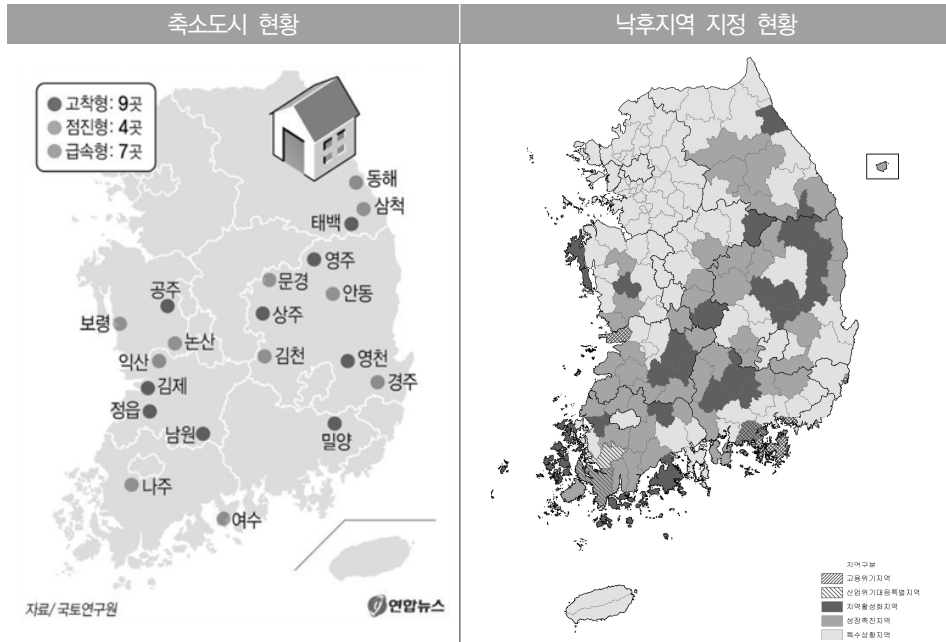
1) 여전한 수도권 집중화

우리나라의 경제발전은 지역 간 균형발전이기보다는 수도권과 비수도권, 영남과 호남 사이의 불균형 속에서 이루어져 왔다. 본격적인 경제개발이 시작된 1960년대 이후 수도권은 꾸준히 확대되어 왔으며, 집권당 출신지역을 중심으로 경제성장이 편중되는 경향을 보여 왔다. 지역 간 불균형은 최근의 통계에서도 잘 나타나는데, 2014년 현재 전체 인구의 50%가 수도권(서울, 인천, 경기)에 살고 있으며, 전체 소득의 44.3%가 그곳에서 창출되고 있다.

한국의 지역격차 문제의 핵심은 수도권과 비수도권의 격차문제이다. 수도권은 대한민국 전체 면적의 1/10에 불과하지만 인구의 절반 정도가 수도권으로 집중되어 있고, 산업시설 및 전반적인 교육·문화 인프라도 비수도권에 비해 상대적으로 많이 보유하고 있다. 1960년대 이후 경제 개발 정책이 수도권 및 대도시를 중심으로 진행됨에 따라 지금의 인구·경제·인프라의 수도권 집중현상이 발생하게 되었다. 수도권 및 대도시의 개발이 주변으로 파급되어 주변 지역의 성장이 동시에 이루어지는 것이 바람직한 결과 이겠지만 오히려 주변지역의 인구와 생산요소가 수도권으로 유입되면서 지역격차가 심화되었다. 수도권 및 대도시로의 인구 집중현상과 더불어 출산율 감소가 진행됨에 따라 지방 도시의 축소화문제(지방 중소도시 20곳 도시축소 현상 발생)가 대두되었고, 특히 조선, 철강 등 기존 주력산업이 분포하고 있는 연안도시 등에서 고용, 폐업 등 축소도시로 인한 문제가 나타나게 되었다.

이에 대한 대응책으로 1980년부터 각종 정책을 통해 인구 및 경제 인프라의 분산을 시도했지만 경제·사회·문화 측면에서 만족도가 높은 수도권으로의 인구집중은 지속되고 있다. 2010년대 이후 인구와 산업의 양적 측면은 완화추세로 돌아섰지만 질적 격차는 현재까지도 심화되고 있는 실정이다.

[그림 4-1] 비수도권 낙후현황



자료: 국토연구원(2019)

수도권의 지역 내 총생산(GRDP)은 서울 357조원, 경기 372조원인데 비해, 그 밖의 비수도권의 지역 내 총생산(GRDP)은 충남 117조원, 경남 108조원을 제외하고 100조 원 미만을 기록하고 있다. 수도권을 제외한 지역은 소비 면에서도 민간소비를 지속 증가하고 있지만 정부소비, 건설투자, 설비투자에서는 부진을 보였다. 지역 내 생산이 소득으로 직접 연결되지 못하고 외부로 이전되는 산업경제의 구조적 특징을 보여준다.

다음은 수도권 및 비수도권의 장래인구 추계, 65세 이상 추계인구 비중, 매출액 비중, 연구개발비 비중을 보여주고 있다. 수도권의 인구 순이동은 2013~2016년 사이에 유입보다 유출이 많았으나 2017년부터 순유입으로 전환했고, 실제 인구로는 2015년 순유출이 32,950명으로 정점을 이룬 후 2017년 16,006명으로 순유입으로 전환되어 2018년 순유입이 59,767로 증가했다. 인구비중은 2018년 48.1%에서 2040년 49.98% 수준으로 소폭 상승할 것으로 전망된다. 2017년 기준으로 전 산업 사업체중

47.2%, 종사자 중 51.4%가 수도권에 위치하고 있고, 매출액 비중과 연구개발비 비중은 2015년 기준으로 수도권이 각각 55%, 57%를 차지하고 있다(국토연구원, 2019). 이러한 지역불균형을 완화하려는 일환으로써, 수도권으로 집중되어있는 사회적·경제적·행정적 영향력을 취약지역으로 분산시키기 위해 지금까지 정부가 취한 정책은 “분산”이었다. 혁신도시 및 기업도시의 탄생, 2차 혁신도시의 선정과 확대 등도 이와 같은 불균형 개선을 위한 비가역적 정책처방이었다. 관주도의 공공기관 지방이전과 동시에 민간자본 도입을 통한 낙후지역의 기업유치 등이 시도되었으나 실제 분산정책이 거둔 성과에 대해선 평가가 엇갈린다.

2) 공간적 단위로 진행되는 지역쇠퇴

저출산·고령화 현상의 가속화에 따른 공간구조 및 지방인구의 급격한 변화가 예상되나 이에 대한 지방의 자체적 대응방안 마련은 사실상 어렵다. 저출산과 고령화 현상으로 전반적인 신규·대규모 개발수요 감소 전망되는데 주로 비수도권에 집중된다. 우리나라의 총인구는 2028년을 51,942만명을 정점으로 감소 감소하기 시작하여, 2067년 39,294만명으로 감소하는 것으로 전망된다. 특히 군지역 인구의 감소는 더욱 두드러질 것으로 보인다.

인구구조 변화에 따라 저성장과 산업구조 변화로 신규투자가 감소하고 인프라 노후화 및 쇠퇴화를 초래하게 될 것이다. 아울러 주거, 산업입지, 토지이용 및 문화여가·의료 등 서비스 수혜의 소득계층간 및 지역 간 격차 확대시킬 것으로 예상된다. 지역쇠퇴와 지역격차는 대물림 관계를 가지고 상호확대되고 있다. 지역 격차는 자연환경, 생산요소, 지역 개발 시기 등의 차이로 인해 발생한다. 자연환경의 경우 기후, 지형 등이, 생산요소의 경우 자원, 자본, 노동력 등이 지역의 생활양식, 대표 산업 등 경제·사회·문화에 영향을 주면서 지역 격차를 유발한다. 지역 개발 시기의 경우 더 빨리 개발된 도시가 후발 도시들보다 상대적으로 더 높은 수준의 경제성장을 보이고 있다. 여러 요소로 발생한 지역 격차는 생산요소의 이동 특성으로 인해 더욱 심화되는데, 이미 발전된 지역은 발전 수준이 낮은 지역의 생산요소를 유입시켜 더 높은 수준으로 지역의 성장을 유도할 수 있는 반면, 발전 수준이 낮은 지역은 생산 요소가 외부로 유출되어 지역 발전수준을 악화시키는 현상을 낳는다.

인구감소로 생활인프라 시설수요 감소, 생활인프라 시설공급 저조, 생활사막 고착화될
는 것이다. 산업화·도시화를 위해 집중 건설된 도로, 산업단지, 상하수도 등 인프라 노
후화 가속화 (2040년 전체 산업단지의 39.3%가 준공후 20년 이상 노후산업단지 추정된
다. 건축물(1·2종)의 노후화는 2014년 3.4%(2,608동)에서 2029년 33.7%(23,087동)
으로 전망, 국토연구원 내부자료). 그러나 이 같은 변화에 대한 지자체 수준의 대응은
거의 눈에 띄지 않으며 지자체간 협력을 통한 유인구조도 취약하다.

따라서 향후 전국 어디에 살더라도 인간다운 삶의 질을 유지하기 위한 최소서비스
(National Minimum) 제공할 필요성이 더욱 높아지게 되는 것이다. 과거 정부에서는
생활취약지역 개선정책을 추진하였으나, 공모사업 방식으로 추진하여 전국 차원에서의
시급성, 지역간 균형지원 등은 미흡한 수준이다. 이를 개선하기 위한 전국차원의 생활
인프라 여건 진단에 기반한 지원정책이 무엇보다 필요한 시점이다.

3) 공공부문의 지역 간 격차

지역의 역량은 시민사회 뿐 아니라 공공부문 내부에도 존재한다(강철구·소순창,
2004; 윤두섭·이승중, 2004; 이재성·임승빈, 2004; 김혜정·이승중, 2006). 이들 연
구들은 내부역량과 외부역량으로 나누고 내부역량과 외부역량은 서로 상호 간의 영향
을 받는다고 보았다(강철구·소순창, 2004; 윤두섭·이승중, 2004; 이재성·임승빈,
2004; 김혜정·이승중, 2006). 내부역량은 다시 인적역량과 물적역량으로 구분되는데
단체장의 리더십의 포함 부단체장, 지방공무원, 지방의회 의장의 역량을 모두 포함된
다. 특히 물적역량인 재정역량은 향후 지방정부가 사업을 추진하는데 있어 가장 중요
한 요소이다.

외부역량은 시민단체 역량, 정치·경제·사회요인으로 구분된다. 시민단체의 역량은
조직화되지 않은 시민들과 정부를 이어주는 매개역할(mediator role)을 한다는 점에서
매우 중요하다. 외부역량 중 정치요인은 해당 지역에 거주하는 주민들의 정치관심도,
정치적 균열도, 중앙정당의 영향력이라고 규정하고 있다. 경제 요인은 지역의 경제적
수준을 나타내는 것으로 주민의 소득수준, 경제적 자립도, 산업 생산구조, 경제적인
발전 정도를 평가 항목으로 삼을 수 있다. 사회적 요인은 지역의 인구 수준, 고령화율,
교육 수준 등을 꼽을 수 있다.

[표 4-3] 선행연구의 지역혁신역량 개념 및 변수

구분		상세 내용
내부 역량	인적역량	정태적 능력 - 조직 내 행위자(단체장, 부단체장, 지방의회의장, 공무원)들의 업무수행기반 및 능력 동태적 능력 - 의지, 노력, 태도
	물적역량	조직 내부의 재정역량 조직구조 역량
외부역량		시민/시민단체 정치 : 정치관심도, 정치적균열도, 중앙정당 영향력 경제 : 주민의 소득수준, 경제적 자립도, 산업생산구조, 경제적인 발전정도 문화 : 지방정부 내에서 이뤄지는 지역문화 축제 사회 : 인구불균형, 교육수준, 고령화 정도

자료: 이재성·임승빈(2004) 참고 재정리

지방자치단체 별로 혁신의지, 사회혁신의 법제수준의 차이가 존재한다. 사회적 경제에 대한 관심은 지방의 관련조례 제정상황을 통해 파악할 수 있다. 광역자치단체가 채택한 사회적 경제 관련조례 현황은 2014년도 6개에서 2016년 33개, 2017년 45개로 3년 새 7배 이상 증가하였다. 경기도의 경우, 사회적 경제에 상당한 관심을 갖고 기반 조성을 위한 노력을 하는 반면, 지방의 여건에 따라 그렇지 않은 곳도 존재한다. 부산과 울산은 각각 1개이며, 대구 2개, 제주와 경북은 3개에 그친다(엄영호 외 2, 2018).

뿐만 아니라 지방정부 내부의 문화나 조직운영에서도 격차가 존재한다. 조직운영에 관련된 수많은 연구들은 지방 내부의 혁신문화, 단체장의 리더십의 중요성을 강조한다. 특히 서울시 사회혁신 수행에 관련된 정책적 개선방향을 다룬 송석휘(2015)의 연구에 따르면 서울시 내부의 업무수행과 협업, 정보공개와 같은 사회조직 문화형성이 사회혁신에 매우 중요한 요소라고 지적하고 있다. 이는 사회혁신의 장애요인으로 지적되고 있는 관료제의 문제점과 일맥상통한다. 행정연구원의 설문조사에서도 사회혁신을 위한 조직문화 형성이 사회혁신의 가장 시급한 혁신과제로 지적되고 있는데, 사회혁신을 위한 노력에도 업무수행을 위한 혁신적인 방식의 확산이나 부처 간, 부서 간, 개인 간 협업 및 이를 구현하기 위한 정보공개가 뒷받침이 되지 않는다면 외부의 성과로 이어지지 않기 때문이다.

제3절 지역의 특성분석 및 유형화 연구설계

1. 특성분석의 설계

1) 분석의 목적

현장에 문제와 해결방안이 있다. 지역의 문제를 해결하기 위해서는 지역에 대한 이해가 가장 먼저 선행되어야 한다. 그러나 문제의 원인과 결과의 구분은 사실상 쉽지 않은데 현장에서 드러난 현상이 다시 원인이 되어서 그 문제를 심화시키는 원인으로 작동하기 때문이다. 따라서 지역을 이해하는 것에는 드러난 특성과 현상을 파악함으로써 지역의 문제파악과 해결전략을 동시에 마련하고자 한다.

2) 분석단위의 문제

본 연구는 시군구를 분석단위로 하여 이에 대한 특성을 추출하고자 한다. 지역은 마을에서 출발해 읍·면·동, 시·군·구, 광역시·도 의 공식 행정구역과 국가를 지칭한다. 사회혁신에서 주로 보는 지역은 지역공동체의 읍면동 수준에 가깝다. 주민들의 면대면 상호작용이 가능한 단위에서 혁신적 실험이 보다 더 잘 작동되기 때문이다. 이론상으로 보다 작은 단위의 분석이 바람직하지만 지표의 가용성의 차원에서 분석단위를 기초자치단체로 삼고자 한다. 분석단위를 기초수준으로 상향하더라도 지역 내 속성에 대한 특성을 일부 포착할 수 있는데 실제 작은 단위의 공동체라 할지라도 상위구조의 영향을 받는 것이 불가피 하기 때문이다.

3) 분석지표의 선정

본 절에서는 선행연구의 내용을 토대로 지역혁신역량 및 지역자원 수준을 측정하는 주요 변수들로 지역의 특성을 파악하고자 한다. 구체적으로는 사회경제적 환경요인과 지자체 내부 특성 등으로 구분하였다. 전자는 시민사회의 참여적 속성과 그를 뒷받침하는 경제적 여건으로 세분화할 수 있다. 한편 지자체 내부 특성은 제도적 특성과 그 제도를 운영하는 주요 속성으로 앞서 살펴본 사회혁신, 사회와 정부의 중첩요인, 정부혁신의 개념도식에 부합할 수 있도록 다음과 같이 선정하였다.

[표 4-4] 본 연구의 분석지표

특성 변수	시민사회 특성		공공부문 특성	
	지역경제상황	시민참여기반	참여제도 기반	지방정부역량
고려 지표	<ul style="list-style-type: none"> • 경제활동인구수 • 전년대비취업자증가율 • 사업체수 • 전입인구 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보공개청구건수 • 환경운동단체수 • 정치단체수 • 시민운동단체수 • 봉사활동등록인원 	<ul style="list-style-type: none"> • 총참여제도수 • 주민형참여제도건수 • 정보공개수용건수 	<ul style="list-style-type: none"> • 시군 총생산 • 총공무원수 • 재정자립도, • 5급이하 실무인력 비중

첫째, “시민사회 특성”은 시민사회의 참여적 속성과 그를 뒷받침하는 경제적 여건으로 세분화할 수 있다.

“지역의 경제상황”은 지역의 성장과 소멸을 좌우하는 중요한 요인이다. 성장하는 지역은 일자리를 기반으로 한 행정서비스 수요의 확대가 이루어지며, 이와 더불어 정치·문화·사회 등의 질적·양적 성장이 가능하다. 지역경제상황이 좋을수록 수익창출이 가능하거나 기업 간 기술혁신의 결합등의 다양한 협력 모형이 작동할 가능성이 높다. 지역의 경제상황을 헤아리는 대표적인 지표로는 경제활동인구 수, 전년대비 취업자증가율, 사업체수, 전입인구 규모 등이 있을 것이다.

“시민참여기반”은 지역 내 사회자본 수준을 나타내며, 동원되지 않은 자발적 참여의 기반 여부를 가늠할 수 있다. 시민참여기반이 높을수록 다양한 리빙랩 사업시행, 완전한 권한이양, 각종 마을기반사업의 집적화를 통해 성공사례를 확산할 여지가 높다. 이러한 특성을 포착하기 위해 선행연구에서 제시되었던 지표들인 봉사활동등록인원, 시민운동단체 수, 정치단체 수, 환경운동단체 수, 정보공개청구건수를 해당 측정지표로 선정하였다.

둘째, 제도적 특성과 그 제도를 운영하는 주요 속성으로 앞서 살펴본 사회혁신, 사회와 정부의 중첩요인, 정부혁신의 개념도식에 부합할 수 있도록 선정하였다.

“참여제도기반”은 조직문화 및 단체장의 의지가 반영된 운영요소로, 적극적인 참여제도의 활용, 주민의 참여의 내실화 수준을 뜻하는 지자체의 속성(정부의 soft-ware)이다. 참여의 제도화는 대의 민주주의의 한계를 극복하고자 하는 노력의 일환으로, 지방자치로서의 주민 수권강화를 통해 주민자치의 이념과 심의민주주의의 요소를 동시에

포함하고 있다. 참여제도 기반이 낮을수록 사회혁신적 요소가 지방정부 일하는 방식으로 전환되지 못하고 민관 갈등이 깊어질 가능성 높다. 특히 지방행정혁신을 통해 제도적 기반을 높여주며 지자체가 적극적으로 움직일 수 있는 인센티브를 직접적으로 제시해 주는 것이 효과적일 수 있다. 지방정부의 주민참여제도화 데이터는 최지민(2015)에게서 얻은 정보를 활용하였다. 당시 참여의 제도화 수준에 대한 사항을 확인하기 위해 모든 기초지자체에 정보공개청구를 실시하였다. 주민참여의 제도화(운영양상과 운영수준)에 미치는 영향을 분석하기 위해 제도를 일정 기준에 따라 유형화하였다. 유형화 과정에서 고려된 기준은 ① 제도의 속성, ② 제도참여 진입장벽의 수준이다. 첫 번째 기준인 제도의 속성은 참여 주체인 주민이 실질적으로 지방 정부의 능동적 주인으로 기능하는 “시민형 제도”와 지방정부가 공급하는 공적 서비스의 수요자적 입장을 가진 “고객형 제도”로 구분하였다.

“지방정부역량”은 자체적으로 지역혁신전략을 수행할 수 있는지 여부를 가늠할 수 있는 속성(hard-ware)으로 지자체 역량에 따라 사업재정, 혁신조직의 운영 등이 좌우된다. 재정자립도 등의 재정지표와 공무원의 총규모 등 일할 수 있는 인적자원의 규모 및 실무인력의 비중 등의 지표를 활용하였다.

분석데이터는 2010~2017년 패널데이터로 구축하였으나 본 분석은 2017년 단일 데이터를 활용하였다. 분석에 사용된 변수들의 기초통계는 다음의 [표 4-3]와 같다.

[표 4-5] 변수의 기초통계

요인	세부변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
지역 경제 상황	경제활동인구수	151	96,084.77	119,449.9	6,200	612,500
	전년대비취업자증가율	151	-0.205	3.622	-11.387	24.074
	사업체수	225	17,523.3	16,107.37	1,254	85,745
	전입인구	225	30,946.69	32,172.58	1,125	177,059
시민 참여 기반	정보공개청구건수	225	785.315	329.456	304	2,077
	환경운동단체수	225	2.251	2.951	0	23
	정치단체수	225	7.208	8.228	0	91
	시민운동단체수	225	1.932	2.513	0	27
	봉사활동등록인원	225	29,045	30,360.69	291	257,299

요인	세부변수	관측치	평균	표준편차	최소값	최대값
참여 제도 기반	주인형참여제도건수	225	6.737	2.058	1	13
	총참여제도건수	225	17.760	5.329	3	33
	정보공개수용률	225	95.298	4.273	72.19	100
지방 정부 역량	지역총생산(천만원)	225	4,543,422	5,331,873	151,033	3.99e+07
	총공무원수	225	870.0268	403.225	327	2,656
	재정자립도	225	27.390	13.877	8.6	72.2
	5급이하 공무원 비중	225	96.725	1.943	92.61	99.58

2. 지역 유형화의 설계

1) 지역 유형화의 목적

지역의 대한 속성을 나타내는 변수들을 평면적으로 나열하는 경우, 제도설계에 필요한 시사점을 발견하기 어렵다. 중요한 것은 지역의 특성과 관련 있는 지표들의 패턴을 비교하고, 이에 근거한 맞춤형 정책수단을 위한 정보를 추출해 내는 것이다. 전국 차원에서 시급하고 지역 간 균형지원이 미흡한 부분을 개선할 수 있는, 생활 인프라 여건 진단에 기반을 둔 지원정책을 추진하는 것이 필요하다.

2) 고려사항: 지역혁신체계(RIS: region innovation system)

본 연구에서 지역유형화의 정책적 활용도를 높이기 위해 기존 행정과 정부영역에서 도입된 “지역혁신체계: RIS”의 접근을 고려하였다. 지역혁신체계의 기본전제와 모형화 방식이 국가의 중요성이 보다 강조된 한국의 사회혁신론에 적용할 여지가 높다고 판단했기 때문이다. 양자 모두 지역공동체와 다양한 지역사회 이해당사자들의 참여 및 협치에 의해 지역사회의 문제를 해결하는 것으로, 지역사회의 특성과 역량에 부합하는 맞춤형 설계를 요구로 한다.

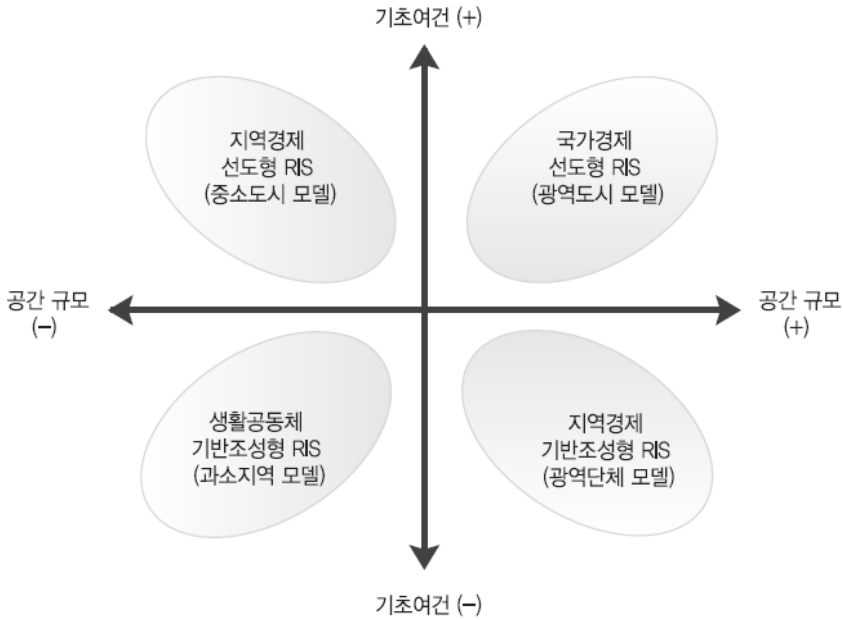
[표 4-6] 사회혁신과 지역혁신체계 간 관련성

	사회혁신	지역혁신체계
정의	시민(또는 주민)이 주체가 되어 새로운 방법으로 사회문제를 해결하는 제반의 활동	지역경제의 혁신능력을 증가시키기 위하여 적절한 환경적 조건들, 특히 제도적 조건들을 창출
속성	자연발생적, 자율성	의도적 개입
목적	사회문제의 해결	지역경제성장
주요 특징	참신성, 확장성, 참여주체의 혁신성	국가차원의 계획수립, 균형발전, 공간발전전략, 네트워크
혁신주체	주민, 기업, 지방자치단체, 지역내 다양한 참여주체	기반여건(대학, 연구소, 기업체, SOC, 집합적 소비수단
키워드	혁신, 문제해결, 민관협력, 협업, 주민주도	지역경제, 맞춤형, 지역기반, 혁신역량, 네트워크

지역혁신체계는 “지역경제의 혁신능력을 증가시키기 위하여 적절한 환경적 조건들, 특히 제도적 조건들을 창출하고 이들이 지역의 내재화된 제도적 환경을 통해서 상호작용적 학습에 참여하는 체계(system)”이다. 이 접근은 지역내 다양한 주체의 참여를 전제하고 이들의 자원을 효과적으로 결합함으로써 국가 전체적인 균형발전의 선택적 지원을 하기 위한 정책적 방향성을 가진다. 지역혁신체계론은 학습과 혁신을 기업 내부 차원에서 접근하던 전통적 관점을 넘어서, 다양한 수준의 각종 기관들의 연계를 중요시한다.

지역혁신체계의 주요 주체는 지방자치단체가 되는데, 지방자치단체는 지역혁신체계가 본래의 목적을 달성할 수 있도록 제도적 조건과 사회문화적 환경의 창출에 주도적 역할을 해야 한다. 이는 종전의 국가나 지방자치단체의 개입이 물질 투자, 단지조성, 인프라 구축 등 하드웨어 측면에 집중하였던 것과는 달리 사회 자본을 고양하고 낙후지역의 혁신능력을 증진시키는 네트워크에 중점을 두는 접근이다. 지역혁신체계 모델은 ①지역혁신체계 구축의 기반여건(대학, 연구소, 기업체, SOC, 집합적 소비수단 등)의 조성 정도와 ②공간단위(행정구역, 인구 규모 등)의 크기를 기준으로 네 가지 유형으로 구분된다(균형발전위원회, 2012)

[그림 4-2] 지역혁신체계유형 및 구축단위



자료: 지역혁신체계, 균형발전위원회, 2012

먼저 A형(국가경제선도형 모델이다. 기반여건이 잘 구비되어 있고, 공간단위가 큰 광역도시지역에 적용가능하며 국가경제의 중추기능을 이끌고 갈 국가경제 선도 지역혁신체계 모델이 적절하다(예: 서울: 금융 및 유통산업 중심의 지역혁신체계, 울산: 자동차 및 중화학공업 중심의 지역혁신체계)

B형은 공간 규모가 크지 않지만 비교적 기초여건이 잘 구비된 중소도시형 모델로, 이 모델은 지역경제를 선도할 목적으로 전주시에는 전통문화도시 지역혁신체계, 군산 시에는 자동차 부품산업 지역혁신체계 등을 적용할 수 있다.

C형은 공간 규모가 작은 농산어촌 지역 기초지방자치단체의 활성화를 목적으로 구축하는 농산어촌 지역혁신체계 모델이다. 마지막으로 D형은 광역지방자치단체 모델으로써 인구 및 자원이 공간적으로 많이 분산되어있는 지역으로, 지역혁신체계 구축 표준 모델 구상이 쉽지 않은 지역이다.

본 연구에서 지역혁신체계의 구성을 사회혁신 유형론에 적용하는 이유는 다음과 같다. 먼저 현재의 사회혁신이 지역혁신정책관의 지역혁신 사업으로 치환 또는 확장되어 정부에서 추진 중이기 때문이다. 또한 국가 BRM상 사회혁신사업이 균형발전 소기능에 해당하고 있기 때문에 두 개 영역간 관련성이 높다. 아울러 사회혁신의 확산은 지역 문제의 해결이며, 이는 지역이 직면한 불균형한 사업구조의 개선으로 확장될 수 있다. 지역혁신체계가 위로부터의 경제발전을 표방하고 있으나, 다양한 주체의 참여를 핵심요소로 간주한다. 네트워크와 클러스터를 포함한 금융환경, 제도적 환경, 지식하부구조, 지방 거버넌스, 지역문화 등을 포함한 총체적인 개념이기 때문에 지역적 범위(행정권역, 경제권역, 문화권역 등) 내에서 혁신체제를 뿌리내리도록 각종 산업정책이 구조적으로 연계되어야 한다는 점을 강조한다. 특히 혁신기반에 대한 지역격차를 고려함으로써 지역특성에 부합하는 추진체계를 제안하고 있으며 지방의 역할을 강조한다는 점도 문제해결의 사회혁신을 위한 전제를 충족시킨다. 지역공동체와 다양한 지역사회 이해당사자들의 참여 및 협치에 의해 지역사회의 문제를 해결하는 것으로, 지역의 특성과 역량에 부합하는 맞춤형 설계가 이루어져야 하므로 사회혁신 논의에서 지역혁신체계를 고려하는 것은 의미가 있다. 사회혁신과 지역혁신 간 개념비교는 다음의 [표 4-7]과 같이 제시할 수 있다.

[표 4-7] 사회혁신과 지역혁신체계 간 개념비교

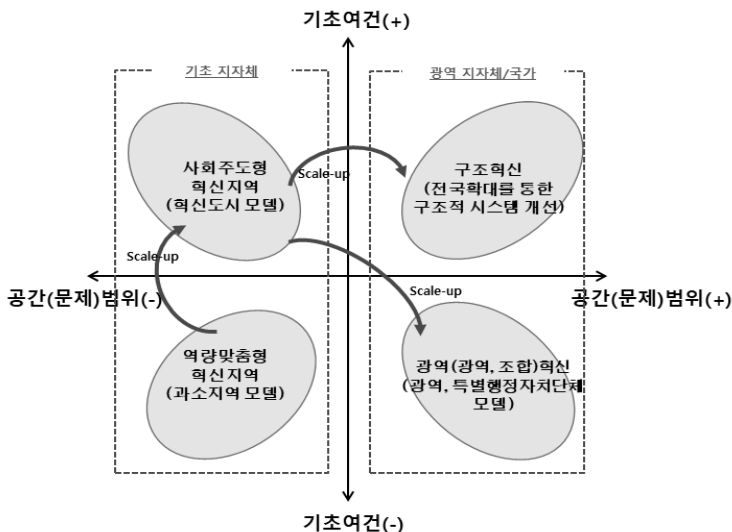
	사회혁신	지역혁신체계
정의	시민(또는 주민)이 주체가 되어 새로운 방법으로 사회문제를 해결하는 제반의 활동	지역경제의 혁신능력을 증가시키기 위하여 적절한 환경적 조건들, 특히 제도적 조건들을 창출
속성	자연발생적, 자율성	의도적 개입
목적	사회문제의 해결	지역경제성장
주요 특징	참신성, 확장성, 참여주체의 혁신성	국가차원의 계획수립, 균형발전, 공간발전전략, 네트워크
혁신 주체	주민, 기업, 지방자치단체, 지역내 다양한 참여주체	기반여건(대학, 연구소, 기업체, SOC, 집합적 소비수단
키워드	혁신, 문제해결, 민관협력, 협업, 주민주도	지역경제, 맞춤형, 지역기반, 혁신역량, 네트워크

3) 유형화의 기준

지역의 특성을 이해하기 위해서 일반적으로 행정학 연구들은 지역의 특성을 포착하는 변수들을 선정하고 해당 값의 고-저, 변수들의 패턴 등을 통해 유형화하여 그에 따른 주요 특징들이 얼마나 차별적으로 나타나고 있는지를 확인하는 것이 주를 이룬다. 본 장에서의 유형화는 지역혁신체계(균형발전)와의 관련성을 적극 활용하여 기초여건과 공간(문제)범위의 4사분면 기준을 동일하게 적용하였다. 다만 지역혁신체계는 광역을 동시에 고려하고 있으나 본 연구의 분석대상은 기초지자체에 해당하므로 [그림 4-2]의 2, 3 사분면에 유형이 배치되게 된다.

지역의 유형화는 ①지역혁신을 위한 기초여건과 ②공간범위로 구분하였다. 다음으로 공간/문제범위의 판단은 문제가 발생하는 공간영역을 뜻하며 크기를 기준으로 2, 3 사분면을 기초자치단체, 1, 4분면은 광역 및 국가차원으로 간주하였다. 공간범위는 문제가 발생하는 공간영역을 뜻하는데 이는 문제의 수준과도 직결한다. 공간범위가 광역과 국가수준으로 광범위하게 확장되는 경우, 국가가 직면하는 문제(미세먼지, 저출산, 경기부양)와 관련이 있으므로 논의에서 제외하였다([그림 4-3] 참조).

[그림 4-3] 본 연구의 지역유형



먼저 기초여건의 판단을 위해 역량의 고-저의 수준에 따라 4분위로 등급화 하였다 (상위 25%이내 : 고, 상위25~50%사이: 중상, 하위 25~50%: 중하, 하위 25%이내: 저) 세부요소의 수준에 따라 기초여건의 수준을 [표 4-8]의 기준을 토대로 1~5개의 모형으로 유형화하였다. 성공사례를 발굴할 가능성이 가장 높은 지역은 1유형(주로 거시적 지표가 양호한 서울 경기, 수도권지역이 해당할 가능성 높음)이며 1유형의 다양한 시도는 추후 국가차원의 제도마련의 중요한 교두보를 제공할 수 있다.

2유형의 경우, 수도권뿐만 아니라 다양한 지방이 여기에 해당할 수 있어서 지역유형 별 성공사례 발굴 및 확산에 적합한 지역이다.

[표 4-8] 기초여건 판단 및 유형화기준

유형	지역 경제 상황	시민 참여 기반	참여 제도 기반	지방 정부 역량	주요 특징
1	고	고	고	고	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 혁신실험 성공가능 지역 • 시장성 창출을 위한 기업혁신과 결합 • 지역단위 혁신의 확산가능(국가차원의 선도적 사업지정 대상으로 검토가능)
2	고/ 중상	고/ 중상	고	고/ 중상	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 참여제도와 지역혁신사업의 결합을 통해 성공사례의 발굴 및 확산 • 활용한 혁신 시도 가능
3	고/ 중상	고/ 중상	고	중하/ 저	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 역량강화를 위한 교육 • 혁신인력 충원 및 조직 신설의 효과가 있을 지역
4	중하/ 저	중하/ 저	고	중하/ 저	<ul style="list-style-type: none"> • 시민교육을 통한 지역기반의 활동기회 제공 • 작은 단위의 리빙랩 우선실시(인적교류의 회복)
5-1	-	-	중하/ 저	-	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 일하는 방식의 경직성 관리필요(지방행정혁신 컨설팅) • 지방정부의 일하는 방식 개선과 관련된 국가의 지원과 개입을 통해 소기의 정책성과를 거둘 수 있는 지역
5-2	저	저	저	저	<ul style="list-style-type: none"> • 특히 민관협력 사업 선정에 신중해야 함 • 지방정부의 일하는 방식의 경직성 관리필요(지방행정혁신 컨설팅) • 국가의 지원과 개입이 매우 필요한 지역
기타	-	-	중상	-	<ul style="list-style-type: none"> • 세부역량의 분포를 통해 유사한 유형전략을 적용함 • 정부의 지자체동기부여 노력이 더 요구됨

3과 4유형은 일정부분의 지원이 있는 경우에 2사분면으로 진입이 가능한 지역으로, 해당 유형의 판단은 정책개입을 통해 사업성과를 얻을 수 있는 가장 중요한 운영속성인 ‘참여제도기반’을 적용하였다. 참여제도 기반은 지방자치단체의 일하는 방식을 의미하는데 사회경제적 요건과 지방자치단체 차원의 제약에도 불구하고 보다 적극적으로 시민과 협력하며 내부 운영프로세스를 개방하고자 하는 제도적 특성(참여제도)을 반영하고 있다. 참여기반이 높은 지자체는 협력적 민관 거버넌스를 구축하고 있다고 판단할 수 있으며, 이 경우 외부의 적극적 지원(인력, 예산, 조직원 교육)이 더해진다면 보다 적극적인 민관협력의 실험적 시도를 도입할 가능성이 높다. 참여제도기반이 상위 25% 이내의 우수한 지역이지만 나머지 지표가 다소 미흡한 지역이 3, 4유형에 해당한다.

5유형은 5-1과 5-2유형으로 구분된다. 제도기반여건이 낮은 경우, 대부분의 민관 협력과 지방정부 내부 운영방식의 경직성이 존재하기 때문에 지자체의 일하는 방식, 국가의 적절한 지원체계마련, 민간자원의 육성을 위한 다방면의 적극적 지원이 요구된다. 특히 모든 영역에서 하위 25%에 해당하는 지역인 5-2유형은 최소수준 유지의 특별한 지원이 필요한 곳으로 판단할 수 있다.

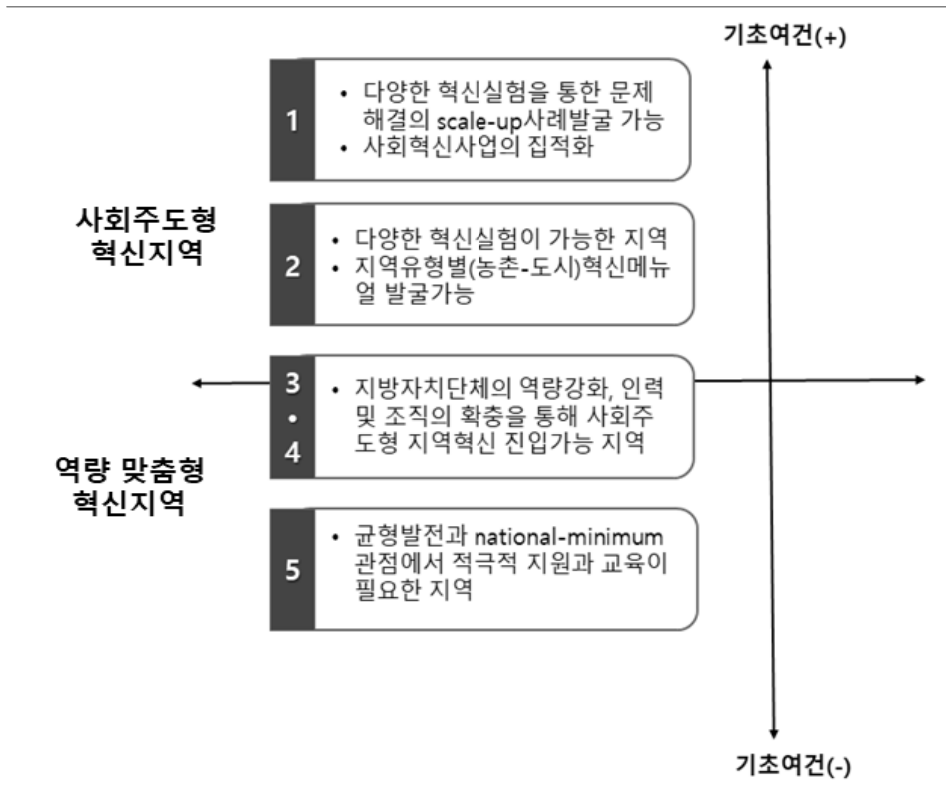
유형 분류에 따르면 참여제도기반이 “중상-다소높음”인 경우, 유형화에 배타적으로 구분되지 않는데 해당 지역들은 “재량운영- 기타유형 지역”으로 명명하였다. 기타유형이라고 할 지라도 세부역량수준의 분포를 검토하여 가장 유사한 패턴을 보이는 유형으로 간주할 수 있으므로 판단의 재량이 존재한다. 다만 본 연구에선 사회혁신의 실현될 수 있는 정책적 처방제시를 연구목적으로 삼기 때문에 기타유형에 대한 검토는 생략하였다.

4) 유형화의 활용

이 같은 유형화는 다음의 [그림 4-4]의 지역맞춤형 사회혁신 추진전략의 설계에 유용하게 활용될 수 있다. 유형화는 중앙과 지방의 수준으로 구분하여 구체적으로 적용할 수 있는데 사회혁신에 필요한 자원이 풍부한 1유형의 경우, 국가는 혁신과정에 대한 직접적 개입대신 자체혁신이 가능할 수 있는 지원제도를 적극적으로 운영할 필요가 있으며 행정분야별 우수사례에 대한 지속적 모니터링을 통해 향후 국가단위의 사업으로의 전환가능성을 타진하는 것에 집중해야 한다. 한편 1유형에 해당하는 지자체는 지자

체 주도의 지역혁신의 형태로 다양한 관학, 민관협력을 추진해도 정책의 성과를 내고 사업을 관리하기 어렵지 않다. 따라서 사회혁신 및 사회혁신과 관련된 각종 정부의 각종 공모사업에 응모하며 다양한 실험에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 이 같은 방식으로 각 유형별로 중앙-지방의 적정역할을 다양하게 설정할 수 있으며 구체적인 내용은 4절에 제시되었다.

[그림 4-4] 본 연구의 지역유형별 위상배치 및 활용방안



제4절 지역의 특성분석 및 유형화의 분석결과

1. 지역 특성분석

1) 분석방법

지역사회 역량을 측정하기 위해서는 다양한 지표를 비교가능한 단일한 수치로 환원하는 작업이 필요하다. 각각의 척도가 다른 경우, 단순 평균을 통한 지표산출은 불가능하기 때문에 이를 위한 통계적 기법이 요구된다. 이에 본 연구는 탐색적 요인분석(직교회전, varimax)을 통해 요인을 축약하였다. 요인분석은 통계학적 과정을 거쳐 잠재개념에 대한 각 문항에 대한 가중치가 상관계수의 형태로 자동 반영되기 때문에 유용하다(문춘걸·나성린, 1999).

2) 지역역량 총합 및 세부요인 분석결과

지역역량의 총합은 4개 세부요인의 값의 합산을 통해 산출하였다. 평균이 0인 경우 가중치는 모두 1로 일괄 적용된다. 지역역량의 총합은 평균 9.973요인 점수로 상위 10%에 해당하는 지역의 평균값은 14, 중위값은 10, 하위 10%의 평균값은 5요인점수이다. 이론적, 또는 실무적으로 중요하게 간주되어야 하는 요인이 특정되는 경우, 현재의 지표보다 더 적합한 변수들을 추가하거나 가중치를 조정하는 것이 필요하나 이는 후속연구에서 다루고자 한다.

요인점수로 산출하게 된 세부특성의 값 역시 요인점수로 산출되어 평균 0의 값을 가진다. 지역경제상황은 상위 10%의 경우 1.239요인점수, 하위10%는 -0.838의 값을 가진다. 시민참여기반은 상위10%의 경우 1.418, 하위10%인 경우-0.744이다. 참여의제도적 기반은 많게는 1.530, 적게는 -0.853을 가진다. 지방정부 역량은 상위 10%에서 1.053값을, 하위 10%에서 -0.902요인점수를 보이고 있다.

[표 4-9] 요인별 각 분위에 따른 요인점수

기술통계값	지역역량총합	시민사회 특성		공공부문 특성	
		지역경제 상황	시민참여 기반	참여의 제도적기반	지방정부 역량
평균	9.973	0	0	0	0
상위 10	14	1.239	1.418	1.530	1.053
상위 50	10	-0.285	-0.106	0.338	-0.141
하위 10	5	-0.838	-0.744	-0.853	-0.902

상위 10개 지역의 현황은 다음의 [표 4-10]과 같다. 가장 지방정부역량이 풍부한 곳은 수원시로 특히 시민참여기반이 우수하다. 모든 세부지표의 역량수준이 높은 곳으로 공모사업, 자체혁신시도의 다양한 방식의 사업을 추진할 수 있으며 기대되는 성과도 높다. 나머지 9개 기역에 비해 지역경제상황 역시 압도적으로 양호하기 때문에 기업과의 결합을 통한 수익창출형 혁신의 도입도 가능할 것으로 보인다. 2위는 강남구이다. 수원시에 비해 주목할 점은 참여의 제도적 기반이 약하다는 점이다. 제도를 통한 참여가 여의치 않을 가능성이 높으며 지방정부의 행정방식이 관주도의 경직성이 존재할 수도 있다.

10위권 내 지역에서 참여의 제도적 기반이 약한 곳은 종로구, 성남시, 전주시이다. 특히 종로구와 성남시는 중위값 수준인 0.338보다도 못한 수준이므로 유연하고 협력적인 시정운영방식이 대한 검토가 필요할 것으로 보인다. 10위권 지역 중 부천시 는 시민 참여의 기반이 약한 곳으로 나타났다. 따라서 참여의 제도적 기반을 활용한 공모형 혁신을 중심으로 시행하되, 풀뿌리 활동이 작동할 수 있는 지역환경조성이 필요할 것으로 보인다. 대체적으로 인구가동이 빈번한 신도시 또는 위성도시는 정주성을 기반으로 하는 타 지역에 비해 참여의 양적, 질적 수준 모두 낮은 편이다.

[표 4-10] 상위 10개 지역 요인별 요인점수

순위	지역명	시민사회 특성		공공부문 특성		총합
		지역경제 상황	시민참여 기반	참여의 제도적기반	지방정부 역량	
1	수원시	3.824	5.016	2.992	2.619	14.451
2	강남구	2.635	1.918	0.828	4.271	9.652
3	영등포구	1.290	4.618	1.262	2.466	9.637
4	종로구	0.720	6.101	0.730	1.763	9.314
5	성남시	3.301	2.174	0.235	3.024	8.734
6	중구	1.352	2.656	1.185	3.146	8.339
7	전주시	1.918	4.452	0.467	1.034	7.870
8	송파구	2.079	1.521	2.335	1.914	7.848
9	서초구	1.474	2.604	0.816	2.866	7.760
10	부천시	2.565	0.970	1.715	2.072	7.321

하위 10개의 현황은 [표 4-11]과 같다. 원점수가 공개되는 것에 대한 지자체와 연구진의 부담을 고려하여 구체적인 지역명은 이니셜로 표기하였다. 10개 지역은 모두 지역경제상황, 시민참여기반, 참여의 제도적 기반, 지방정부 역량이 평균에 비해 대체적으로 모두 낮다.

따라서 지역들과 상위 10개 지역과 동일한 방식으로 정책을 추진하는 것은 성과창출이 쉽지 않을 것으로 전망되며 사업추진과정의 어려움이 클 것으로 예상할 수 있다.

하위 10개 지역 모두 지역의 경제상황과 지방정부 역량이 타 지역 보다 열악한 상황이고 시민참여와 참여의 제도적 기반도 약하기 때문에 정부와 시민사회 그 어느 주체든지 사회혁신활동을 적극적으로 주도하기 어려운 상황이기 때문이다. 또한 이들 지역은 고령화율도 높은 지역이기 때문에 설사 정책이 추진이 되더라도 사회혁신의 동력이 약해질 가능성이 크다. 따라서 이들 하위 10개 지역의 경우는 먼저 지방정부의 역량과 지역경제 상황을 증대시키기 위해 노력하는 한편, 해당 지역 상황의 맞춤형 방식으로 사회혁신 정책을 추진할 필요가 있다. 생활공동체 기반조성형 지역혁신 사업들로 지역에 거주하는 중장년층이나 초기 고령자를 중심으로 마을의 리더들을 육성하는 것이다. 또한 참여의 제도적 기반을 고령자들이 좀 더 접근하기 쉬운 방식으로 정책 수단을 변

경한다던지 고령자의 수요에 맞는 고령자친화공동체를 당사자를 통해 발굴하는 방식이 그 예가 될 수 있다.

[표 4-11] 하위 10개 지역 요인별 요인점수

순위	지역명	시민사회 특성		공공부문 특성		총합
		지역경제 상황	시민참여 기반	참여의 제도적기반	지방정부 역량	
217	○ 군	-0.770	-0.791	-0.519	-0.932	-3.011
218	ㅎ 군	-0.858	-0.531	-0.698	-1.007	-3.094
219	ㅍ 군	-0.788	-0.896	-0.698	-0.745	-3.126
220	ㅊ 군	-0.832	-0.935	-0.628	-0.903	-3.298
221	○ 군	-0.890	-0.813	-0.876	-0.817	-3.397
222	ㅊ 군	-0.799	-0.755	-1.129	-0.755	-3.438
223	○ 군	-0.926	-0.764	-0.852	-0.927	-3.469
224	ㅊ 군	-0.800	-0.598	-1.229	-0.867	-3.493
225	ㄱ 군	-0.751	-0.775	-1.374	-0.815	-3.716
226	ㅊ 군	-0.888	-0.775	-1.240	-0.930	-3.833

다음으로 4개 세부요인별로 총량수준의 결과를 살펴보고자 한다. 각각의 요인 내 분석지표들을 직교회전(varimax)하여 요인으로 추출하였다. 요인분석 결과 4개 영역별로 1~3사이의 아이겐벨류 값(2.759)을 가지는 것으로 나타나 분석결과의 적합성이 높은 것으로 확인되었다. 이후 사후분석을 실시하여 단일요인 축약 옵션을 지정해서 아이겐벨류값을 조정하였는데 사후분석에서도 유의미한 요인은 모두 1개만이 도출되었다. 선정된 세부지표들을 단일요인으로 추출하는 분석절차가 적합하다는 것을 재확인하였다. 지역역량의 개념을 설명해줄 수 있는 단일 요인의 총 분산은 90%를 상회하며 통상의 최저기준인 60%를 넘는 수준이다.

먼저, “지역경제상황”이다. 아이겐벨류는 3에 가까운 수준으로 세부요인들이 묶이는 정도가 강하다. 전년대비취업자증가율은 사실상 변수에서 누락되어야 하는 고유치를 갖고 있으나 한 지역의 성장과 신규자본, 인력의 유입가능성을 드러내주는 유의미한 지표로 판단하고 분석에 포함시켰다. 지역경제상황에 가장 중요한 영향을 미치는 지표는 경제활동인구수로 1에 가까운 요인적재량을 보인다.

【표 4-12】 지역경제상황 지표별 요인적재량과 고유치

Eigenvalue		2.96540
세부지표	요인적재량	고유치 ⁷⁾
경제활동인구수	0.9929	0.0142
전년대비취업자증가율	0.2312	0.9465
사업체수	0.9799	0.0398
전입인구	0.9828	0.0341

지역경제상황 지표별 상위·하위 10개 지역의 현황은 다음의 [표 4-13]와 같다. 지역경제상황 세부지표 값이 가장 높게 나타난 곳은 화성시(2.717)로 일자리를 기반으로 하는 지역의 성장이 가장 두드러지는 지역으로 나타났다. 특히, 1위 화성시와 2위 안산시(1.849) 사이의 세부지표 값이 약 1 가까이 차이가 나는 것으로 확인되어 화성시의 지역경제상황이 상대적으로 다른 지자체에 비해 우수한 것으로 분석되었다.

【표 4-13】 지역경제상황 지표별 상위/하위 지자체

상위지역			하위지역		
순위	지역명	세부지표값	순위	지역명	세부지표값
1	화성시	2.717	217	ㄱ 군	-0.916
2	안산시	1.849	218	ㄴ 군	-0.896
3	안양시	1.654	219	ㄷ 군	-0.887
4	대전서구	1.142	220	ㄹ 군	-0.880
5	김포시	1.068	221	ㅇ 군	-0.860
6	광주북구	0.965	222	ㅎ 군	-0.859
7	동대문구	0.735	223	ㅈ 군	-0.858
8	광주시	0.670	224	ㅊ 군	-0.853
9	성북구	0.649	225	ㅌ 군	-0.848
10	진주시	0.590	226	ㄱ 군	-0.824

7 요인적재량과 고유치는 세부척도의 유효성을 판단하는 부가적인 기준으로 활용된다. 요인적재량이 통상 0.3이상, 고유치는 0.5 이하이면 유효하다고 여겨지는데 개념상 필요하다고 판단한 일부지표의 경우라도 분석에 포함시켰다.

대체적으로 시 지역과 특별시·광역시 자치구 지역이 지역의 경제 상황이 우수한 것으로 나타났다.

지역경제상황의 기반이 약한 곳은 군 지역인 것으로 나타났으며, 그 중 가장 약한 곳은 ㄱ군으로 -0.916의 세부지표 값을 나타냈다. 하위 10개 지역 모두 지역의 고령화율이 높은 지역이었으며, 사업체 수도 타 지역에 비해 적은 것으로 나타났다. 이에 이들 하위 10개 지역의 경우에는 지역 경제의 활력을 위해 고령인구를 활용하고, 중심 사업인 농·어업 등 1차 산업을 활용한 지역경제 개선이 요구된다.

다음으로 “시민참여기반”이다. 시민참여 기반의 아이겐벨류도 3에 가까운 수준으로 세부요인들이 묶이고 있다. 환경단체운동수와 정치단체수의 요인적재량이 거의 비슷한 수준으로 높은 수치를 보이고 있다. 그 다음으로 시민운동단체수와 봉사활동 등록인원이 유사한 수준을 보이며 시민참여기반에 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 다양한 시민단체들의 양적 수치와 자발적인 참여의사를 보이는 주민들이 시민참여기반에 주요한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다.

[표 4-14] 시민참여기반 지표별 요인적재량과 고유값

Eigenvalue		2.57493
세부지표	요인적재량	Uniqueness
정보공개청구건수	0.5191	0.7305
환경운동단체수	0.8615	0.2578
정치단체수	0.8554	0.2683
시민운동단체수	0.6449	0.5840
봉사활동등록인원	0.6446	0.5844

시민참여기반 지표별 상위·하위 10개 지역의 현황은 다음의 [표 4-15]와 같다. 시민참여기반 세부지표 값이 가장 높게 나타난 곳은 안양시(2.351)로 지역 내 사회자본이 가장 우수한 지역으로 나타났다. 특히, 1위 안양시와 2위 강릉시(1.794) 사이의 세부지표 값이 0.5 이상 차이가 나는 것으로 확인되어 안양시 주민들의 자발적인 지역사회 참여가 다른 지자체에 비해 우수한 것으로 분석되었다. 대체적으로 시 지역과 특별

시·광역시 자치구 지역이 시민참여의 기반이 우수한 것으로 나타났다.

시민참여기반이 취약한 곳은 주로 군 지역인 것으로 나타났으며, 그 중 가장 약한 곳은 평균으로 -0.896의 세부지표 값을 나타냈다. 하위 10개 지역 모두 지역의 고령화율이 높고, 다양한 형태의 단체 수가 타 지역에 비해 적은 것으로 나타났다. 이에 이들 하위 10개 지역의 경우에는 고령인구의 인접한 다른 지역과의 교류를 활성화하고 이를 통해 다양한 사회 참여의 기회를 확대하기 위해 노력할 필요가 있다.

【표 4-15】 시민참여기반 지표별 상위/하위 지자체

상위지역			하위지역		
순위	지역명	세부지표값	순위	지역명	세부지표값
1	안양시	2.351	217	ㄲ 군	-0.896
2	강릉시	1.794	218	ㄱ 군	-0.885
3	안산시	1.685	219	ㄱ 군	-0.844
4	동작구	1.664	220	ㅇ 군	-0.811
5	동대문구	1.537	221	ㅇ 군	-0.791
6	대전서구	1.528	222	ㅇ 군	-0.788
7	광주북구	1.454	223	ㄱ 군	-0.775
8	광주서구	1.366	224	ㅎ 군	-0.747
9	여주시	1.348	225	ㅇ 군	-0.746
10	포천시	1.348	226	ㄷ 군	-0.744

“참여기반제도”의 아이젠벨류는 1.40868 정도의 수치를 보이고 있다. 총 참여의 제도수와 주인형참여제도건수가 참여의 제도 기반에 높은 영향력을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 정보공개수용건수 또한 전년대비취업자증가율 마찬가지로 수치상은 사실상 변수에서 누락되어야 하는 요인적재량 수치를 보이고 있다. 그러나 한 지방정부가 시민들이 요청한 정보를 얼마나 공개하는지도 해당 지역의 참여의 기반을 만드는 데 중요한 변수라고 판단되어 포함시켰다. 아무리 참여 제도를 잘 만들어놓았더라도 그에 대한 대응성(responsiveness)도 시민의 참여를 지속가능하게 유도하는데 중요한 지표이기 때문이다.

[표 4-16] 참여기반제도 지표별 요인적재량과 고유값

Eigenvalue		1.40868
세부지표	요인적재량	Uniqueness
총참여제도수	0.8361	0.3009
주인형참여제도건수	0.8326	0.3068
정보공개수용건수	0.1281	0.9836

참여제도기반 지표별 상위·하위 10개 지역의 현황은 다음의 [표 4-17]과 같다. 참여제도기반 세부지표 값이 가장 높게 나타난 곳은 영덕군(0.339)으로 주민 참여를 이끌어내고자 하는 지자체의 적극성이 가장 두드러지는 지역으로 나타났다. 1위 영덕군과 2위 부안군(0.275) 사이의 세부지표 값이 0.05 이상 차이가 나는 것으로 확인되어 영덕군의 참여제도기반이 상대적으로 다른 지자체에 비해 우수한 것으로 분석되었다. 대체적으로 군 지역이 참여제도기반이 우수한 것으로 나타났다.

참여제도기반의 기반이 약한 곳은 대체로 시 지역인 것으로 나타났으며, 그 중 참여제도기반이 가장 약한 곳은 ○시로 -2.271의 세부지표 값을 나타냈다. 하위 10개 지역은 모두 대도시의 주거 기능을 분담하는 위성도시로서 상주인구 수가 타 지역에 비해 많은 것으로 나타났다. 이에 이들 하위 10개 지역의 경우에는 지역 주민들의 참여를 높이는 제도를 마련하는 것뿐만 아니라 지자체와 주민 사이의 소통이 활발하게 이루어질 수 있는 지역사회의 환경 및 문화를 형성하기 위해 노력할 필요가 있다.

[표 4-17] 참여제도기반 지표별 상위/하위 지자체

상위지역			하위지역		
순위	지역명	세부지표값	순위	지역명	세부지표값
1	영덕군	0.339	217	○ 시	-2.271
2	부안군	0.275	218	ㄱ 구	-2.178
3	보령시	0.263	219	ㄱ 시	-1.665
4	곡성군	0.256	220	ㄱ 시	-1.507
5	장수군	0.254	221	○ 시	-1.475
6	단양군	0.251	222	ㄷ 시	-1.475

상위지역			하위지역		
순위	지역명	세부지표값	순위	지역명	세부지표값
7	화순군	0.250	223	ㅇ 시	-1.475
8	부산서구	0.249	224	ㄱ 시	-1.475
9	보은군	0.245	225	ㄱ 시	-1.475
10	임실군	0.187	226	ㅎ 시	-1.475

“지방정부역량”의 아이겐밸류는 2.35782 정도의 수치를 보이며 하나의 요인으로 묶이는 것을 확인할 수 있다. 시군 총생산과 재정자립도가 지방정부 역량에 유사한 수준으로 높은 영향력을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 그 다음으로 총공무원수가 0.728의 요인 적재량을 보이고 있으며 5급 이하의 실무인력 비중이 0.561으로 수치가 가장 낮았다. 특히 시군총생산과 재정자립도와 같은 경제적 지표가 지방정부 역량에 높은 수준으로 영향을 미치고 있어 지역의 경제 활성화가 사회혁신 정책을 추진하는데 중요한 기반임을 확인할 수 있다.

[표 4-18] 지방정부역량 지표별 요인적재량과 고유값

Eigenvalue		2.35782
세부지표	요인적재량	Uniqueness
시군 총생산	0.875	0.233
총공무원수	0.727	0.470
재정자립도	0.864	0.253
5급 이하 실무인력 비중	0.561	0.685

지방정부역량 지표별 상위·하위 10개 지역의 현황은 다음의 [표 4-19]과 같다. 지방정부역량 세부지표 값이 가장 높게 나타난 곳은 안산시(2.136)로 자체적인 지역혁신 전략을 수행할 수 있는 능력이 가장 높은 지역으로 나타났다. 특히, 1위인 안산시와 2위 안양시(1.778)의 세부지표 값과 여주시, 포천시, 양주시, 광주시, 김포시, 화성시의 세부지표 값의 차이가 약 1 정도의 차이가 나는 것으로 확인되어 안산시와 안양시의 지방정부역량이 다른 지자체에 비해 상대적으로 우수한 것으로 분석되었다. 대체적으

로 시 지역이 지방정부역량이 우수한 것으로 나타났다.

지방정부역량이 부족한 곳은 대체로 군 지역인 것으로 나타났으며, 그 중 지방정부역량이 가장 취약한 곳은 ㄱ군으로 -1.101의 세부지표 값을 나타냈다. 하위 10개의 지역 모두 군 지역으로 지역 총생산이 낮은 것으로 나타났으며, 세수가 적어 재정자립도 또한 낮은 것으로 나타났다. 이에 이들 하위 10개 지역의 경우에는 지역혁신 전략을 수행함에 있어서 충분한 재정적 기반과 인력마련이 중요하다.

[표 4-19] 지방정부역량 지표별 상위/하위 지자체

상위지역			하위지역		
순위	지역명	세부지표값	순위	지역명	세부지표값
1	안산시	2.136	217	ㄱ 군	-1.101
2	안양시	1.778	218	ㄱ 군	-1.010
3	여주시	0.823	219	ㄴ 군	-0.984
4	포천시	0.823	220	ㄹ 군	-0.975
5	양주시	0.823	221	ㅇ 군	-0.942
6	광주시	0.823	222	ㅇ 군	-0.934
7	김포시	0.823	223	ㅇ 군	-0.932
8	화성시	0.823	224	ㄱ 군	-0.926
9	동대문구	0.772	225	ㅇ 군	-0.907
10	동작구	0.734	226	ㄱ 군	-0.893

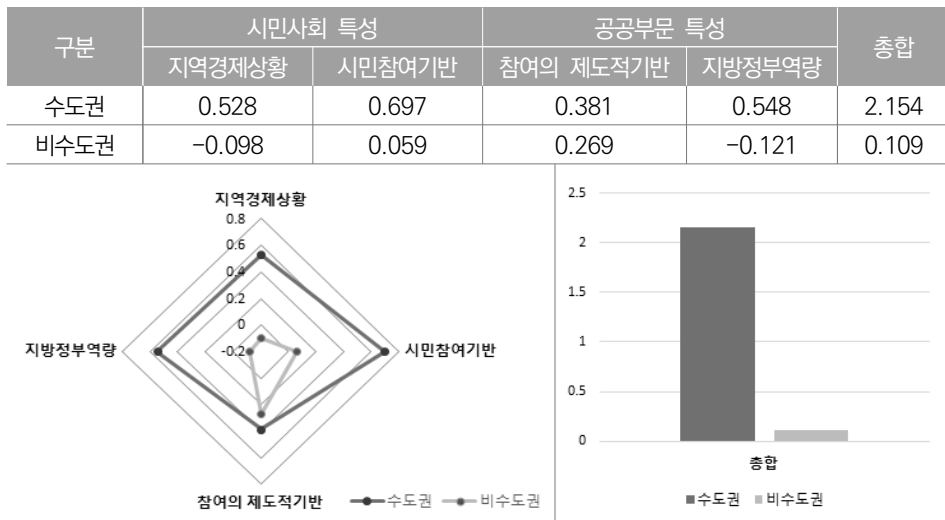
3) 지역별 비교분석결과

(1) 수도권 대 비수도권

수도권 대 비수도권으로 지역별 비교분석 결과는 [표 4-20]와 같다. 수도권이 시민 사회 특성인 지역경제상황과 시민참여기반, 공공부문의 특성인 참여의 제도적기반과 지방정부역량 모두 비수도권보다 높은 요인점수를 나타냈다. 각 지표의 총합은 수도권 지역이 2.154, 비수도권 지역이 0.109로 수도권과 비수도권의 격차가 요인점수 2 이상의 큰 차이를 보인다. 요소별로 살펴보면 참여의 제도적기반은 수도권과 비수도권이

비슷하였으나, 나머지 요인은 두 지역 간 차이가 큰 것으로 나타났다. 특히, 지방정부 역량과 지역경제상황의 경우 요인점수가 0.6 이상의 차이를 보여 지역의 경제상황이나 재정적 상황, 인적 자원의 규모 등에서 많은 차이를 보이는 것으로 나타났으며, 이러한 격차를 완화시키기 위한 제도적 기반이 필요하다.

[표 4-20] 수도권 대 비수도권 지표비교

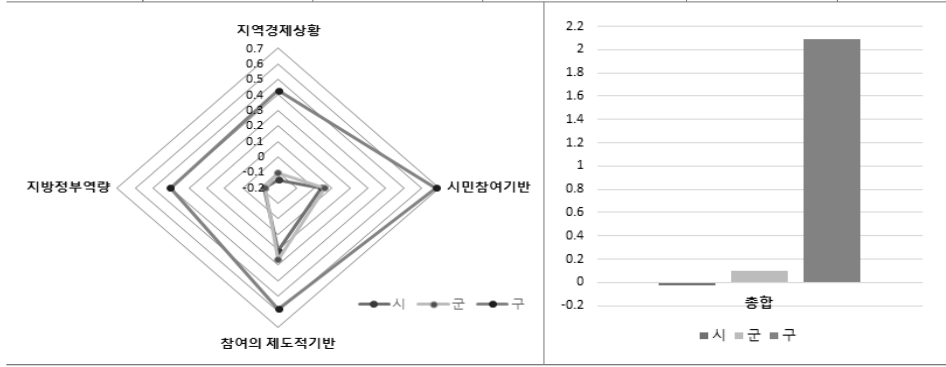


(2) 시군구별 분석

시군구로 살펴본 지역별 비교분석 결과는 [표 4-21]과 같다. 구 지역이 지역경제상황, 시민참여기반, 참여의 제도적기반과 지방정부역량 모두 시 지역, 군 지역보다 높은 요인점수를 나타냈으며, 시 지역과 군 지역은 모든 지표에서 비슷한 수준을 보였다. 각 지표의 총합은 시 지역이 -0.024, 군 지역이 0.096, 구 지역이 2.093으로 시·군 지역과 구 지역의 격차가 요인점수 약 2 정도의 큰 차이를 보인다.

[표 4-21] 시군구별 지표비교

구분	시민사회 특성		공공부문 특성		총합
	지역경제상황	시민참여기반	참여의 제도적기반	지방정부역량	
시	-0.149	0.041	0.207	-0.123	-0.024
군	-0.106	0.061	0.266	-0.124	0.096
구	0.428	0.679	0.584	0.402	2.093



요소별로 살펴보면 참여의 제도적기반이 시·군 지역과 구 지역의 차이가 가장 적게 나타나는 요소였으며, 나머지 요인은 시·군 지역과 구 지역 간 차이가 큰 것으로 나타났다. 특히, 지방정부역량과 지역경제상황의 경우 요인점수가 0.5 이상의 차이를 보였다. 시 지역의 경우, 지역인구 수나 인구구조, 산업 구조 등 지역사회를 둘러싸고 있는 여러 요인들의 수준이 자치구 지역과 비교했을 때 크게 다르지 않음에도 불구하고 이러한 지표별 요인점수의 차이가 크게 나타나고 있는 원인에 대해서는 좀 더 다양한 차원의 분석이 필요하다고 보인다.

2. 지역유형화 분석

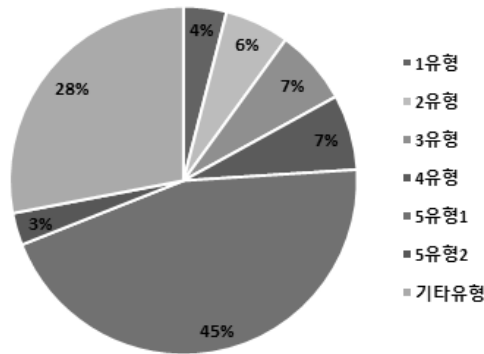
1) 유형별 총계 전국분포

4개 세부요인의 값의 합산을 통해 산출된 지역역량의 총합을 토대로 전국 기초지자체 유형별 분포를 살펴보면 [표 4-22]와 같다. 각 지표별 요인 점수를 토대로 고-저로 분류하고 이를 유사한 지역별로 묶어 유형화한 결과 참여제도기반의 고-저수준을 토대로 총5개 유형과 기타유형으로 도출되었다. 5유형은 참여제도기반 요소만 중하/저수준으로 나타난 유형과(1) 지역경제상황, 시민참여기반, 참여제도기반, 지방정부역량이 모두 저수준으로 나타난 유형(2)이 포함되어 있다.

유형별로 요인별 수준을 살펴보면, 1유형의 경우 4가지 세부요인이 모두 고수준으로 나타난 지역 10곳이 포함되어있으며, 전체 기초지자체의 4%에 해당한다. 2유형은 참여제도기반은 고수준, 나머지 3개 요인은 고수준이나 중상수준을 나타내는 지역으로 14곳이 포함되며 전체 기초지자체의 6%에 해당한다. 3유형은 참여제도기반은 고수준, 지역경제상황과 시민참여기반은 고수준이나 중상수준, 지방정부역량은 중하수준이나 저수준을 나타내는 지역으로 15곳이 포함되며, 전체 기초지자체의 7%에 해당한다. 4유형은 참여제도기반은 고수준, 나머지 3개 요인은 중하수준이나 저수준을 나타내는 지역으로 16곳이 포함되며, 전체 기초지자체의 7%에 해당한다. 마지막으로 5유형의 경우 5-1유형은 참여제도기반이 중하수준이나 저수준을 나타내는 지역으로 102곳이 포함되며, 전체 기초지자체의 45%에 해당하고 5-2유형은 4개 요인이 모두 저수준을 나타내는 지역으로 6곳이 포함되며, 전체 기초지자체의 3%에 해당한다. 이 밖에 기타 유형은 참여제도기반이 중상수준을 나타내는 지역으로 63곳이 포함되며, 전체 기초지자체의 28%가 해당한다.

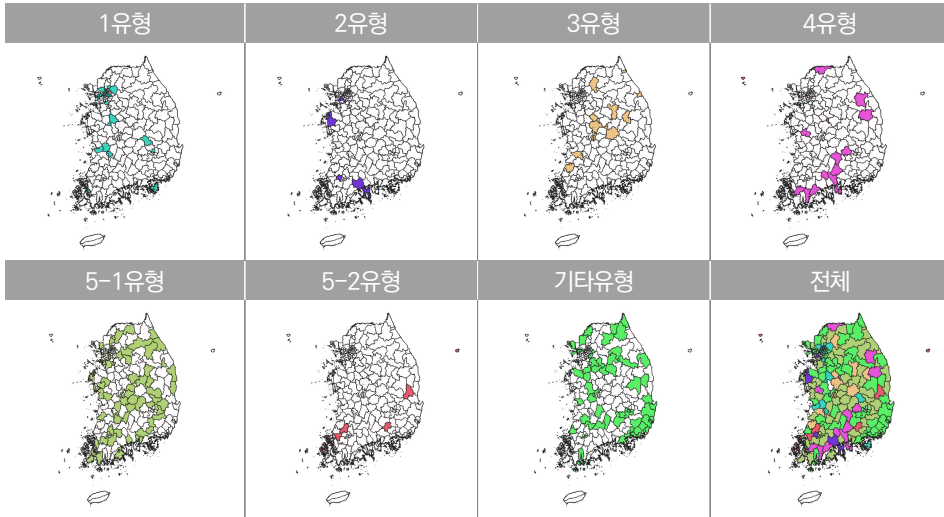
[표 4-22] 전국 기초지자체 유형별 분포

구분	지역경제 상황	시민참여기반	참여제도 기반	지방정부 역량	총계	비율	
1유형	고	고	고	고	10	4%	
2유형	고/중상	고/중상	고	고/중상	14	6%	
3유형	고/중상	고/중상	고	중하/ 저	15	7%	
4유형	중하/저	중하/저	고	중하/ 저	16	7%	
5유형	1	-	-	중하/저	-	102	45%
	2	저	저	저	저	6	3%
기타유형	-	-	중상	-	63	28%	
총계					226	100%	



GIS 분석을 통해 유형별 기초지자체의 분포 현황을 살펴보면 [그림 4-5]과 같다. 전국 기초지자체 유형별 분포를 살펴보면 [표 4-22]와 같다. 1유형은 서울·경기 등 수도권을 중심으로 한 지역에 주로 분포하고 있었으며, 일부 충북과 전북, 경북, 경남 권에도 분포하고 있었다. 다음으로 2유형은 1유형과 마찬가지로 서울·경기 등 수도권 지역에 주로 분포하고 있었으며, 일부 충남 전남권에도 분포하고 있었다. 3유형은 강원, 충북, 전북, 경북권에 고루 분포하고 있었으며, 4유형은 강원과 전남, 경남권에 주로 분포하고 있었고, 일부 충북과 경기권에도 분포하고 있었다. 또한 5-1유형의 경우 모든 지역에 전반적으로 고루 분포하고 있었으며, 5-2유형은 전남권에 주로 분포하고 있었고, 일부 경북, 경남권에도 분포하고 있었다. 마지막으로 기타유형은 5-1유형과 마찬가지로 모든 지역에 전반적으로 고루 분포하고 있는 것으로 나타났다.

[그림 4-5] 유형별 기초지자체 분포



2) 지역별 유형 분포

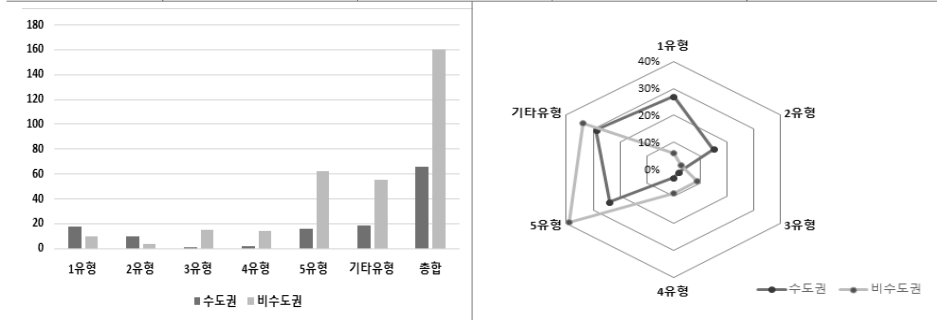
(1) 수도권 대 비수도권

수도권 대 비수도권으로 지역별 유형 분포는 [표 4-23]와 같다. 226개 전국 기초지자체에서 수도권 지역은 66곳이었고, 비수도권 지역은 160곳에 해당했다. 유형별로 살펴보면, 1유형의 경우 수도권은 18곳, 비수도권은 10곳이 해당됐으며, 수도권의 27%, 비수도권의 6%가 1유형으로 나타나 수도권에 모든 지표에서 고수준을 나타내는 지역역량이 우수한 지역이 더 많이 분포하고 있었다. 2유형의 경우 수도권은 10곳, 비수도권은 4곳이 해당됐으며, 수도권의 15%, 비수도권의 3%가 2유형으로 나타났고, 3유형의 경우 수도권은 1곳, 비수도권은 15곳이 해당됐으며 수도권의 2%, 비수도권의 9%가 3유형으로 나타났다. 4유형은 수도권은 2곳, 비수도권은 14곳이 해당됐으며, 수도권의 3%, 비수도권의 9%가 4유형으로 나타났고, 5유형의 경우 수도권은 16곳, 비수도권은 62곳이 해당됐으며 수도권의 24%, 비수도권의 39%가 5유형으로 나타났다. 마지막으로 기타유형은 수도권이 19곳, 비수도권이 55곳이 해당됐으며, 수도권의 29%, 비수도권의 34%가 기타유형으로 나타났다. 전반적인 유형분포를 살펴보았을

때 수도권은 3유형과 4유형을 제외한 나머지 유형이 고르게 분포하고 있는 것으로 나타났으며, 비수도권은 5유형과 기타유형에 많은 지자체가 분포하고 있었다. 즉, 수도권과 비수도권 사이의 지역 불균형이 본 지역유형화에 반영된 모습을 보이고 있다.

[표 4-23] 수도권 대 비수도권 유형분포(빈도, 비율)

유형	수도권		비수도권	
	빈도 (곳)	비율	빈도 (곳)	비율
1유형	18	27%	10	6%
2유형	10	15%	4	3%
3유형	1	2%	15	9%
4유형	2	3%	14	9%
5유형	16	24%	62	39%
기타유형	19	29%	55	34%
총합	66	100%	160	100%



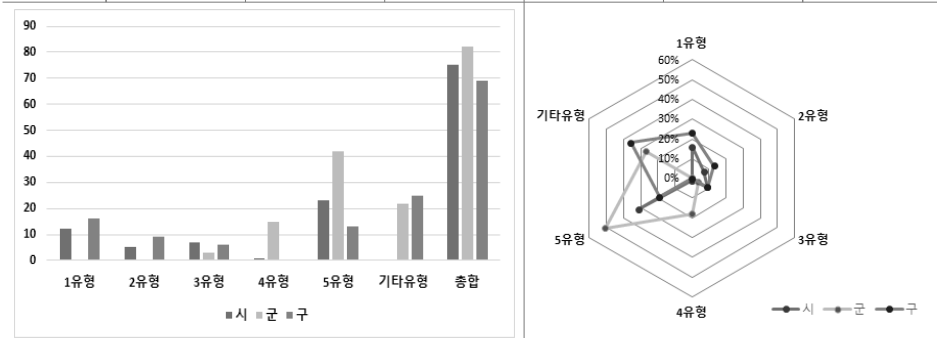
(2) 시군구별 분석

시군구별로 지역별 유형 분포를 살펴보면 [표 4-24]과 같다. 226개 전국 기초지자체에서 시 지역은 75곳이었고, 군 지역은 82곳, 구 지역은 69곳에 해당했다. 유형별로 살펴보면, 1유형의 경우 시 지역은 12곳이었고, 군 지역은 0곳, 구 지역은 16곳이 해당됐으며, 시 지역의 16%, 군 지역의 0%, 구 지역의 23%가 1유형으로 나타났다. 2유형의 경우 시 지역은 5곳이었고, 군 지역은 0곳, 구 지역은 9곳이 해당됐으며, 시

지역의 7%, 군 지역의 0%, 구 지역의 13%가 2유형으로 나타났고, 3유형의 경우 시 지역은 7곳이었고, 군 지역은 3곳, 구 지역은 9곳이 해당됐으며 시 지역의 9%, 군 지역의 4%, 구 지역의 9%가 3유형으로 나타났다. 4유형은 시 지역이 1곳이었고, 군 지역이 15곳, 구 지역이 0곳이었으며, 시 지역의 1%, 군 지역의 18%, 구 지역의 0%가 4유형으로 나타났다. 마지막으로 5유형의 경우 시 지역 23곳, 군 지역 42곳, 구 지역 13곳으로 시 지역의 31%, 군 지역의 51%, 구 지역의 19%가 해당됐으며, 기타유형은 시 지역이 0 곳, 군 지역이 22곳, 구 지역이 25곳으로 시 지역의 0%, 군 지역의 27%, 구 지역의 36%가 해당됐다. 전반적인 유형분포를 살펴보았을 때 시 지역과 구 지역은 1유형과 5유형으로 양분된 형태로 대부분의 지자체가 분포하고 있었으며, 군 지역의 경우 대부분의 지표들이 낮은 수준을 나타내는 5유형에 절반 이상의 지자체들이 분포하고 있었다.

[표 4-24] 시군구별 대 유형분포(빈도, 비율)

유형	시		군		구	
	빈도 (곳)	비율	빈도 (곳)	비율	빈도 (곳)	비율
1유형	12	16%	0	0%	16	23%
2유형	5	7%	0	0%	9	13%
3유형	7	9%	3	4%	6	9%
4유형	1	1%	15	18%	0	0%
5유형	23	31%	42	51%	13	19%
기타	0	0%	22	27%	25	36%
총합	75	100%	82	100%	69	100%



(3) 광역자치단체별 세부분석

광역자치단체별로 지역별 유형 분포를 살펴보면 [표 4-25]와 같다.

[표 4-25] 광역자치단체별 유형분포(빈도, 비율)

	1유형	2유형	3유형	4유형	5유형	기타	총계
서울	10 (40%)	8 (32%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (12%)	4 (16%)	25 (100%)
부산	2 (13%)	0 (0%)	3 (19%)	0 (0%)	4 (25%)	7 (44%)	16 (100%)
대구	1 (13%)	0 (0%)	1 (13%)	0 (0%)	2 (25%)	4 (50%)	8 (100%)
인천	3 (27%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (9%)	1 (9%)	6 (55%)	11 (100%)
광주	0 (0%)	1 (20%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (40%)	2 (40%)	5 (100%)
대전	0 (0%)	0 (0%)	2 (40%)	0 (0%)	1 (20%)	2 (40%)	5 (100%)
울산	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (100%)	5 (100%)
경기	5 (16%)	2 (6%)	1 (3%)	1 (3%)	12 (39%)	10 (32%)	31 (100%)
강원	0 (0%)	0 (0%)	2 (11%)	2 (11%)	6 (33%)	8 (44%)	18 (100%)
충북	0 (0%)	0 (0%)	3 (25%)	1 (8%)	5 (42%)	3 (25%)	12 (100%)
충남	1 (7%)	1 (7%)	0 (0%)	1 (7%)	6 (40%)	6 (40%)	15 (100%)
전북	3 (21%)	0 (0%)	2 (14%)	0 (0%)	5 (36%)	4 (29%)	14 (100%)
전남	1 (5%)	2 (9%)	0 (0%)	4 (18%)	12 (55%)	3 (14%)	22 (100%)
경북	1 (4%)	0 (0%)	2 (9%)	2 (9%)	13 (57%)	5 (22%)	23 (100%)
경남	1 (6%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (22%)	7 (39%)	6 (33%)	18 (100%)

① 서울특별시

전체 25개 자치구 중에서 1유형과 2유형에 속하는 자치구는 14곳으로 전체의 56%를 차지하는 것으로 나타났다. 서울특별시의 경우 대부분의 지자체가 1, 2유형에 속해 있어 지역혁신을 수행할 수 있는 지역 내 자원이 충분한 것으로 분석된다. 그러나 일부 5유형과 기타 유형에 속해 있어 지자체들의 경우에는 지역사회 환경과 비슷한 자치구의 사례를 분석·적용함으로써 지역혁신수행 능력을 함양하려는 노력이 필요하다.

② 부산광역시

부산광역시에서 가장 많은 지자체가 속하는 유형은 기타유형이며, 그 다음이 5유형이고 3유형, 1유형의 순으로 나타났다. 부산광역시의 경우 가장 많은 비중을 차지하는 기타유형에 속하는 7개의 자치구들의 참여의 제도적 기반이 아주 높은 수준은 아니므로 세부역량 분포를 고려한 사업설계 및 시행이 요구된다.

③ 대구광역시

대구광역시에서 가장 많은 비중을 차지하는 유형은 기타유형(50%)으로 4개의 자치구가 속해있다. 부산광역시와 마찬가지로 기타유형에 속하는 4개 자치구들의 참여의 제도적 기반이 아주 높은 수준은 아니므로 세부역량 분포를 고려한 사업설계 및 시행이 요구된다.

④ 인천광역시

인천광역시에서 가장 많은 자치구가 속해있는 유형은 기타유형이고, 그 다음이 1유형인 것으로 나타났다. 앞선 부산광역시, 대구광역시와 마찬가지로 인천광역시에서 가장 높은 비중을 차지하는 기타유형의 5개 자치구의 경우에도 참여의 제도적 기반이 아주 높은 수준은 아니기 때문에 세부역량 분포를 고려한 사업설계 및 시행이 필요하다.

⑤ 광주광역시

광주광역시에서 가장 많은 지자체가 속하는 유형은 기타유형과 5유형이었다. 광주광역시의 경우 가장 많은 비중을 차지하는 기타유형에 속하는 2개의 자치구들은 참여의 제도적 기반이 아주 높은 수준은 아니며, 5유형에 속하는 2개의 자치구들의 경우 전반적인 세부역량이 낮은 수준을 나타내고 있어 지역혁신 능력을 함양하기 위한 노력과 동시에 세부역량의 분포를 고려한 사업설계 및 시행이 요구된다.

⑥ 대전광역시

대전광역시에서 가장 많은 지자체가 속하는 유형은 기타유형과 3유형이었다. 대전광역시의 경우 가장 많은 비중을 차지하는 기타유형에 속하는 2개의 자치구들은 다른 광역시와 마찬가지로 참여의 제도적 기반이 아주 높은 수준은 아니며, 3유형에 속하는 2개의 자치구들의 경우 지역경제상황, 시민참여기반, 참여제도기반이 높은 수준을 나타내고 있으나 지방정부역량에서는 낮은 수준을 보이고 있다. 따라서 세부역량의 분포를 고려한 사업을 설계하고 시행함과 동시에 지방정부의 역량을 제고할 수 있는 다양한 방안의 마련이 요구된다.

⑦ 경기도

경기에서 가장 많은 비중을 차지하는 유형은 5유형이며 기타유형, 1유형 순으로 나타났다. 경기도의 경우 도내 시군 간의 역량 격차가 크게 나타나는데 이러한 차이가 광역자치단체별 유형 분석에서도 반영되었다. 특히, 5유형에 속하는 지자체의 경우에는 면적이 작아 절대적 규모가 작은 시군과 사업체 등 제반여건이 다소 부족한 농촌형, 도농복합형 지역이 여기에 해당한다. 때문에 지역 간 환경적 차이와 세부역량의 분포를 고려한 사업의 설계 및 시행이 필요하다.

⑧ 강원도

강원에서 가장 많은 비중을 차지하는 유형은 기타유형이었으며, 그 다음이 5유형이었다. 기타유형에 속하는 8개 시군은 참여의 제도적 기반이 아주 높은 수준이 아니며

로 뚜렷한 지역혁신정책설계를 적용하기 쉽지 않으나 대부분 5유형에 가까운 것으로 나타났다. 이러한 유형분포는 강원도 지역이 타 지역에 비해 산업·경제적으로 열악한 환경조건을 갖고 있으며, 고령화율 등의 인구구조가 반영된 결과라고 보인다. 특히, 임야면적이 넓고 지자체 내 관할면적이 큰 점에서 통상적인 지역혁신, 사회혁신 사업을 도입하는 데에 어려움이 있을 수 있을 것으로 예상되므로 사업 설계 및 시행 시 이러한 점들을 충분히 고려할 필요가 있다.

⑨ 충청북도

충청북도에서 가장 많은 지자체가 속하는 유형은 5유형이었으며, 그 다음이 3유형과 5유형이었다. 기타유형과 5유형에 속하는 8개의 시군의 경우 참여의 제도적 기반이 높은 수준이 아니며, 1유형과 2유형에 해당하는 지자체가 없는 것으로 나타나 광역적인 차원에서 전반적인 지역혁신 능력을 함양하기 위한 노력이 수반될 필요가 있다.

⑩ 충청남도

충청남도에서 가장 많은 비중을 차지하는 유형은 5유형과 기타유형으로 전체 충청남도 시군의 80%가 여기에 해당한다. 충청남도의 경우 기타유형에 속하는 상당수 지자체가 5유형에 가까운 분포를 가지는 것으로 나타났다. 기타유형과 5유형에 속하는 12개의 시군의 경우 참여의 제도적 기반이 높은 수준이 아니며, 충청북도와 마찬가지로 1유형과 2유형에 속하는 지자체가 각각 1곳 밖에 존재하지 않으므로 광역적인 차원에서 전반적인 지역혁신 능력을 함양하기 위한 노력이 요구된다.

⑪ 전라북도

전라북도에서 가장 많은 비중을 차지하는 유형은 5유형인 것으로 나타났으며, 그 다음이 기타유형, 1유형, 3유형의 순으로 나타났다. 특히, 기타유형의 대부분은 5유형에 가까운 패턴을 보이는 지역이 다수를 차지하고 있어 도내 지자체간 역량격차가 큰 편인 것으로 확인되었다. 때문에 지역혁신사업을 수행함에 있어서 지역 간 환경적 차이와 세부역량의 분포를 고려한 사업의 설계 및 시행이 필요하다.

⑫ 전라남도

전라남도에서 가장 많은 비중을 차지하는 유형은 5유형이었으며, 전체 전라남도 시군의 절반 이상을 차지하였다. 그 다음이 4유형, 기타유형의 순으로 확인되었다. 특히, 모든 세부영역이 가장 낮은 역량수준을 보이는 지자체가 2곳이 전남지역에 속하는 것으로 나타나 지역역량강화를 위한 적극적인 노력과 지원이 요구된다.

⑬ 경상북도

경상북도에서 가장 많은 비중을 차지하는 유형은 5유형으로 전체의 57%를 차지하고 있다. 특히, 경상북도의 경우 1유형과 5-2유형이 관내 동시에 포진하고 있어 지역 내 역량관리의 광역차원의 어려움이 클 것으로 예상된다. 또한 강원도와 마찬가지로 임야의 면적이 넓고 지자체 내 관할면적이 큰 점에서 통상적인 지역혁신, 사회혁신 사업을 도입하는 데에 어려움이 있을 수 있으므로 이를 고려한 사업의 설계 및 시행이 요구된다.

⑭ 경상남도

경상남도에서 가장 많은 비중을 차지하는 유형은 5유형으로 7곳이 속해있어 전체 경상남도 시군의 49%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그 다음이 기타유형으로 6곳이 속해있었으며, 이 유형의 속하는 상당수 지자체가 5유형에 가까운 분포를 가지는 것으로 나타났다. 또한 경상북도와 마찬가지로 1유형과 5-2유형이 관내 동시에 포함되어 있어 지역 내 역량관리의 광역차원의 어려움이 클 것으로 예상된다. 특히, 기간사업변동으로 인한 지역전체적인 경기침체의 영향을 받고 있기 때문에 통상적인 지역혁신, 사회혁신 사업을 도입하는 데에 어려움이 있을 수 있어 도시창생형 모델을 도입할 필요가 있다.

3. 지역유형화 분석결과 요약

선행연구들에서 확인한 바와 같이 수도권과 비수도권에서 사회혁신의 작동역량수준과 관련있는 지표들의 값이 높았으며 모든 세부요인이 가장 우수한 것으로 간주되는 1 유형은 수도권에 집중되어 있다. 지표값이 전반적으로 우수한 지역은 같은 지역문제라도 그렇지 못한 지역에 비해 더 잘, 더 수월하고, 더 민주적으로 문제를 해결할 가능성이 높다. 지역별 특성에 대한 맞춤형 분석이 중요하며 이를 위해 국가전체적인 큰 틀에서 사회혁신의 추진전략을 마련하는 것이 필요함을 시사한다. 다음이 제5장에서는 지역유형별로 중앙-지방의 사회혁신 수행전략을 구분하여 설명함으로써 문제해결형 사회혁신전략에 유형화 논의가 어떻게 전개될 수 있는지를 논의하고자 한다.

제5장



문제해결형 사회혁신의 추진방향

제1절 추진방향 개관

제2절 전략 1: 지역 맞춤형 사회혁신 추진

제3절 지속가능한 사회혁신을 위한 기반조성

제1절 추진방향 개관

환경이해를 통해 확인된 내용을 토대로 사회혁신이 본래의 문제해결의 성과를 거두기 위해 필요한 전략적 방향을 도출하고 이에 대한 실행방안을 제안하였다.

[표 5-1] 사회혁신의 작동맥락 분석개요

1단계: 환경이해	세부영역	주요내용
작동맥락분석	사회혁신의 전개양상 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 한국의 사회혁신 연혁 및 이행과정 분석 • 국내연구자들의 사회혁신에 관한 이론적 논의검토
	행정 내 사회혁신의 구현양상 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 행정에서 구현된 사회혁신사업(추진체계 및 사업영역)에 대한 평가 • 사회혁신이라는 용어로서 추진된 사업의 분석
작동공간분석	지역에 관련된 주요쟁점	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 현실에 대한 논의 검토 • 지역내 격차에 대한 검토
	지역의 특성 분석 및 유형화	<ul style="list-style-type: none"> • 거시지표를 통한 지역의 특성파악 • 세부요인의 분포를 고려한 지역유형화



2단계: 개념	세부영역	주요내용
문제해결형 사회혁신의 개념화	전략방향의 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 지역특성에 기반한 맞춤형 사회혁신전략 마련 • 지속가능한 혁신을 위한 기반조성
전략별 실행방안도출	지역 맞춤형 사회혁신 추진전략	<ul style="list-style-type: none"> • 사회주도형 혁신(scale-up)지역의 전략추진방안 • 사회주도형 혁신가능지역의 전략추진방안 • 제도견인형 지역혁신(scale-up)시범지역의 전략추진방안
	지속가능한 혁신을 위한 기반조성	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 문제해결력 강화방안 • 주요기능별 추진방안

1. 전략방향의 도출

전략방향은 작동맥락과 작동공간을 통해 도출한 시사점, 즉 현재까지의 사회혁신 추진의 한계를 개선하기 위해 다음의 설정하였다.

[표 5-2] 전략방향

작동맥락		작동공간	전략방향
AS-IS	시사점		
<ul style="list-style-type: none"> • 국가로부터의 지원 • 사회혁신수단의 유연성 부족 • 외형지표(인프라 구축, 고용창출)개선에 집중되어 차별화된 성과부재 • 사회문제해결의 구조적 변화는 미약 • 사업의 분절성높음 • 자발적 연계여건 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 주도성을 완전히 배제한 사회혁신 설계는 어려움: 국가의 적정역할을 찾는 것이 필요 • 구조적 변화를 거두기 위해 다양한 환경의 요소를 파악하고 이에 대한 정책패키지의 도출이 요구 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역격차의 존재 • 중앙정부의 역할과 지원이 요구 • 한 전국차원의 생활인프라 여건 진단에 기반한 지원 정책 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역특성에 기반한 맞춤형 사회혁신추진 • 지속가능한 혁신을 위한 기반조성

지역특성에 기반한 맞춤형 전략은 각 지역이 직면한 현실을 고려하여 어떤 영역의 자원을 외부로부터 끌어오거나, 내부로부터 동원할 지에 대해 검토가 필요하다. 지역의 특성에 부합하는 사회혁신 전략을 차별적으로 운영할 필요가 있다고 전제하였다. 특히 중앙정부의 영향력이 강하며 중앙, 지방정부, 사회영역 모두 사회혁신의 주체이기 때문에 각 주체의 속성을 다각도로 고려할 필요가 있다. 특히 지속가능한 혁신을 위한 기반조성은 국가가 중심이 되어서 맡아야 할 영역이다.

제2절 전략 1: 지역 맞춤형 사회혁신 추진

1. 사회주도형 혁신(scale-up) 선도지역

1) 주요내용

사회주도형 혁신(scale-up) 시범지역은 모든 지역 역량 지표가 상위 25%에 달하고, 성과의 확산이 가능한 지역 혁신 역량을 갖춘 곳을 말한다. 이 지역에서는 이미 진행 중인 지역사업의 집적화를 바탕으로 다양한 혁신실험을 통한 우수사례 발굴을 도모해 볼 수 있다.

[표 5-3] 사회주도형 혁신지역 특성

유형	맞춤형전략	주요특징	전략방향
1	사회주도형 혁신 (scale-up 시범지역)	<ul style="list-style-type: none"> • 다양한 혁신실험 성공가능 지역 • 시장성 창출을 위한 기업혁신과 결합 • 지역단위 혁신의 확산가능(국가 차원의 선도적 사업지정대상으로 검토가능) • 서울 수도권 지역에 집중 	<p>【중앙부처】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지역혁신에 대한 직접적 개입지양(공모사업 수행시 지역 재정적 영역 대폭적으로 보장) • 혁신의 수익창출을 위한 제도적(기금, 특례) 지원 • 성공사례발굴을 위한 행정분야별 우수사례 지속적인 모니터링(지역혁신자체관리 모델링의 확산) • 혁신확산을 위한 지자체 인센티브 제공(맞춤형 트레이닝 검토) <hr/> <p>【지방정부】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 주민과 시장주도의 정책제한확대 및 관학/민관협력 적극추진 • 주력혁신 영역의 발굴 • 적극적인 공모사업 응모 • 성과 확산을 위한 각종 평가과정에 등록 • 지역혁신자체관리 자체 모델링 개발

사회주도형 지역혁신 지역은 총 10곳이다. 이 중 지역 혁신 총량이 가장 높은 곳은 수원시이며, 가장 낮은 곳은 인천 부평구다. 그러나 현재까지 사회혁신 사업이 진행된 곳은 남양주시 1곳 뿐이다. 또한 사회주도형 지역혁신 지역 중 구미시를 제외하고는 모

두 서울, 경기, 인천의 수도권 지역에 집중되어 있다는 특징이 있다.

해당 지역은 사회적 경제여건이 잘 갖춰진 편인데 양자간 결합을 통한 시너지 창출이 가능하다. 사회적경제와의 결합은 주로 공동체기반의 금융(CDFI: Community Development Finance Institution)운영 및 금융컨설팅제도의 운영 등이 될 수 있다. 이 같은 개념은 영국에서 태동한 것으로, 주로 낙후지역에 거주하는 소기업들이나 사회적 기업, 비영리단체 및 금융 소외계층에게 자금을 투·융자해주는 일을 하는 비영리 금융기관의 역할을 수행했다. 이것이 확대되어 현재에는 정부 및 유럽연합(EU) 차원의 금융 지원 확대, 씨티(The City)로 대표되는 대형금융기관들과의 협업도 활발하게 추진되고 있다.

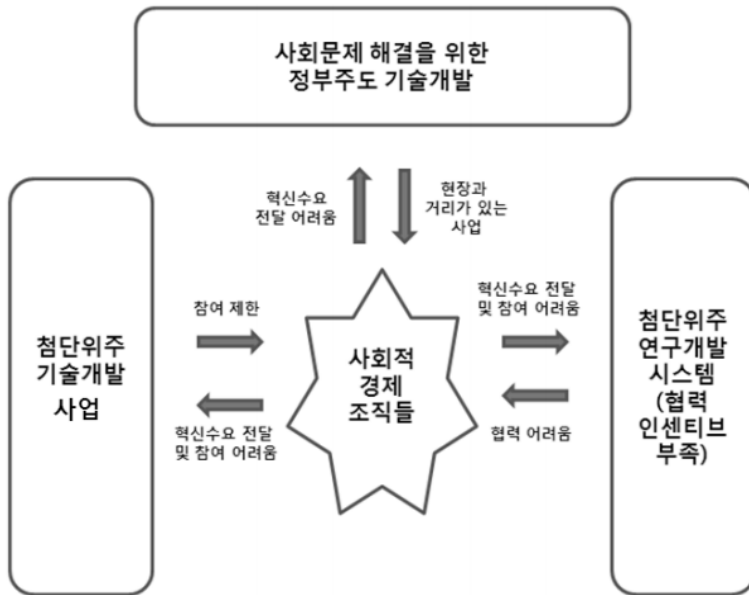
우리나라의 공동체 금융지원 기관으로는 새마을금고 및 신협 등 지역공동체 기반의 상호금융기관은 물론, 협동조합기금 및 은행, 마을 혹은 지역기금, 지역공동체재단(community foundation), 자선재단 등을 들 수 있다. 현재의 마을사업들은 재정지원을 중앙부처와 자치단체로부터 보조받는 경우가 많지만 정부지원금의 경직성 등 다양한 한계가 노출되고 있으므로, 향후 크라우드펀딩 및 지역공동체 금융지원기관으로부터의 투·융자 등 재정지원을 통한 자립적인 사업구조를 구축할 필요가 있다. 다양한 플랫폼주체들의 자립을 위한 기금운영, 공동체금융확대를 위한 컨설팅서비스 신설을 적극적으로 추진하는 것이 바람직해 보인다. 스스로 문제를 정의하며 해결할 수 있는 역량과 이를 행정운영과정에 수용할 수 있는 유연한 정부조직을 갖추고 있기 때문에 주로 사업 규모가 큰 “지역수준의 의제발굴” 리빙랩과 정책실험도 가능하다. 사업체와 연구 인력이 밀집한 곳이라 기술결합을 통한 혁신사업을 수행하는 데 적합한 지역이다. 또한 사회적경제 중간지원조직에 사회혁신 사업을 적극적으로 집행하는 것도 검토해볼 수 있다 (정부가 직접적으로 이들 조직들에 기술혁신을 연계하기 보다는 지역의 문제를 잘 알고 지속적으로 추진할 수 있는 중간지원조직들의 기술혁신 연계 역량을 강화하는 것이 효과적일 것이다). 다만 사회적경제 및 중간지원조직의 이용을 위해선 다음 [그림 5-1]의 문제를 개선하는 노력도 동시에 기울여야 할 필요가 있다.

또한 제도적 기반을 마련하여 마을공동체 지원 및 정책사업 수행을 위한 법·조례⁸의

⁸ 관련 법으로는 향후 제정될 (가칭)공동체발전 기본법 체계 하에서 각 부처별 사업을 위한 개별법 및 특별법의 지속적인 제·개정이 필요함

제·개정, 주민 간 마을공동체 협약 촉진·지원, 마을공동체 활성화를 위한 온·오프라인 허브·플랫폼 구축 등을 주요 사업으로 한다.

[그림 5-1] 사회적 경제조직들을 둘러싼 정부 관계기관의 혁신 관련 환경



자료: 김종선 외 2, 2015

2) 참고사례

(1) 서울 갈등관리매뉴얼 시행(2012년 ~ 현재)

과거 갈등관리는 법원의 판단 또는 정부 관료에 의한 행정 결정과 같은 권위주의적 해결방식을 중심으로 진행되었다. 그러나 최근에는 시민 참여적 해결방식의 갈등관리 패러다임이 등장하면서 대안적 갈등 해결, 참여적 의사결정 등 갈등 예방 및 해결을 위한 다양한 기법들이 대두되기 시작하였다. 서울시는 이러한 변화에 발맞추고자 갈등관리전담부서를 신설하고 갈등 관련 민원을 분석하여 처리형태를 분류하는 동시에 갈등

관리를 위한 법적 근거를 마련하고자 하였다. 즉, 서울시는 갈등관리기법으로 대안적 갈등해결(중재, 화해조정, 사실확인, 약식심리), 협상, 조정, 참여적 의사결정 등의 다양한 형태의 갈등관리기법을 활용하고자 한 것이다.

이를 위해 서울시 주도하에 갈등 예방 및 조정에 관한 조례가 제정되었다. 이후 조례에 따라 갈등관리와 관련된 사항을 심의·자문하는 갈등관리심의위원회가 설치되었다. 갈등관리심의위원회는 공공정책 수립 및 추진 시 발생하는 갈등을 전문가의 심의와 자문을 통해 갈등을 완화하고 원만하게 조정하는 역할을 수행하는 조직이다. 갈등관리심의위원회를 통한 갈등 조정은 제3자에 의한 조정으로서 이해관계가 복잡하거나 심화된 갈등을 조정하기 위하여 이해당사자들의 동의에 의해 구성되는 한시적 기구의 성격을 갖고 있다.

서울시는 갈등관리심의위원회의 중재 이후에도 지속적인 갈등관리를 위해 공무원의 갈등관리 역량강화를 위해 9개의 교육 프로그램을 진행 중에 있다. 또한 ‘갈등 경보제도’, ‘갈등관리 상시보고제도’, 상시 모니터링을 통한 ‘갈등 경보 대상 선정’ 등을 통해 갈등의 발생 예방에도 적극적으로 대처하고 있다. 따라서 서울시는 다양한 갈등 사례 관리를 통해 각 갈등 현안에 맞는 종합적 대응체계를 구축 및 운영하고자 하였으며 주요 갈등 예상 대상 사업을 시 차원의 갈등 분야 리스크로 통합 관리하고자 하는 것을 알 수 있다.

서울시의 주민참여 갈등 조정의 특징은 갈등조정담당관의 주민자율 조정모델 형성 제안 또는 주민의 요청에 따라 주민이 직접 갈등조정을 할 수 있는 방안 마련이 가능하다는 점에 있다. 즉, 갈등조정담당관이 갈등관리의 장을 마련하고 실제로 갈등을 해결하는 과정은 주민 참여를 통해 이루어지기 때문에 민·관 거버넌스적 갈등관리로 볼 수 있다. 대표적인 사례로 ‘아파트 층간소음 분쟁 주민자율조정 모델’을 제시할 수 있다. 이외에도 서울시와 민·관 네트워크를 구성한 서울YMCA 이웃분쟁조정센터, (사)평화를 만드는 여성회 갈등해결센터, 서울시 갈등조정담당관, 은평구 주택과 및 희망마을 담당관, 갈등 전문가 등 다수의 주민 참여형 갈등관리 주체가 존재한다. 갈등관리에서의 민·관 네트워크는 주민간담회 및 설문조사 실시, 주민자율조정위원회 구성 지원, 주민 위원 교육 실시, 주민자율협약제정 지원 등을 통해 주민이 자체적으로 갈등을 해결할 수 있도록 지원해주는 역할을 수행한다.

(2) 데이터 기반의 남양주 행정서비스 혁신

남양주시의 행정서비스 혁신은 ‘보건복지’ 분야와 ‘고용지원’ 분야에서의 빅데이터 활용을 제시할 수 있다.

우선, 보건복지분야에서의 빅데이터 활용은 국민건강보험공단의 데이터를 바탕으로 micro targeting이 가능한 지역별 보건의료 지표서비스를 구축하여 질병·건강지표 프로필을 시군구 단위에서 읍면동 단위로 지역 단위를 축소 및 재정비하였다.

다음으로, 고용지원분야에서의 빅데이터 활용은 행정자치부, 국민연금공단의 데이터를 바탕으로 실직자·구인 정보 분석을 통해 잠재적 사회취약계층을 분류하여 신청 없이 맞춤형 일자리를 지원하는 서비스를 제공할 수 있게 되었다. 따라서 남양주시는 빅데이터 활용을 통해 지역 주민들에게 보다 더 생활 밀착형 행정 서비스를 제공할 수 있게 되었다고 볼 수 있다 남양주시는 지자체 주도의 ‘빅데이터 분석시스템 확장 및 행정활용 용역’을 진행하여 보건복지 및 고용지원 사업에서의 혁신을 도모하고 있다. 빅데이터 분석을 바탕으로 취약계층에 대한 복지를 확장 및 효율적인 사업을 추진할 수 있는 기반을 구축할 수 있게 되었다.

남양주시의 주민참여 프로그램으로는 일반 주민들이 직접 기획하여 마련한 주민참여 플랫폼 ‘현답토론회’를 제시할 수 있다. ‘현답토론회’는 “현장의 답이 현명한 답이다”라는 슬로건 하에 생활 밀착형 대안 제시 및 소통의 장으로서 활용되고 있으며 현재도 상시 운영 중에 있다.

(3) 미국 보스턴의 혁신지구

2010년 이후 보스턴시는 보스턴 도심지역과 위성도시인 캠브리지에 도심형·집약형 혁신지구를 형성하는 혁신전략을 실행하고자 하였다. 보스턴시는 이같은 혁신전략을 특정산업을 위한 클러스터가 아니라, 혁신지향적 산업을 육성한다는 방향만 존재하는 ‘불가지론적 클러스터’ 전략으로 규정하였다. 보스턴시는 혁신지구 구성을 위해 세계적 스타트업 지원기관을 유치하고 혁신센터를 조성하는 등의 공공인프라 및 네트워크 제공을 통해 혁신생태계 지원하였다. 무엇보다 혁신산업 종사자를 위한 주택을 도심에 건설·제공하여 종사자들의 편의 및 정주환경을 형성하고자 하였다. 따라서 보스턴시의 민·관 협력 ‘Boston 지표 프로젝트’를 통해 도시 거버넌스 체제를 갖추고 사회적 참

여, 삶의 질을 고려한 도시 경쟁력 전략을 수립한 결과를 낳았다고 볼 수 있다.

(4) 미국 클리블랜드의 도시혁신

미국의 클리블랜드는 대표적 'Rust Belt'로서 산업 공동화에 봉착한 도시를 재생하는 전략으로 4차 산업혁명을 매개로 하는 혁신을 추구하고자 하였다. 클리블랜드는 도시 재생을 위해 지방정부·시민사회·대학·산업계 등 각계각층의 지역 관계자가 협력하여 고도의 기술기반 산업을 육성을 도모하였다. 기존에 구축된 앵커시설(대학, 병원, 공공기관)의 활용 및 협동조합과의 연계 활동을 통해 경제적 수요 창출하였으며 스타트업 육성에 중간지원조직이 '인공 산호초' 역할을 수행하였다.

2. 사회주도형 사회혁신 가능지역 (2유형, 14개 지역)

1) 주요특징

사회주도형 혁신가능지역의 경우 1유형에 비해 Scale-up에 선정될 우선순위는 다소 낮을 수 있으나 적절한 수준에서의 혁신실험, 특히 주민자치 및 지방정부의 역량에 대한 개선전략의 혁신을 적용하는 것이 가능한 지역을 말한다. 참여의 제도적 기반이 높은(상위 25%이내) 동시에 나머지 세부요인도 상위 50% 이내에 해당하는 조건을 갖춘 지역은 전국에서 총 14곳이며 이중 사회적 경제여건과 결합한 사업 집적화가 가능한 지역은 총 5곳에 해당한다.

【표 5-4】 사회주도형 혁신지역 특성

유형	맞춤형전략	주요특징	전략방향
2	사회주도형 혁신가능 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌, 지방소도시, 지방자치구 분포(지역성격에 따른 차별적 매뉴얼 작성가능) 	【중앙부처】 <ul style="list-style-type: none"> • 지역혁신에 대한 직접적 개입지양(공모사업 수행시 지역 재량적 영역 일정부분 보장) • 혁신의 수익창출을 위한 제도적(기금, 특례) 지원 • 성공사례발굴을 위한 행정분야별 우수사례 지속적인 모니터링 • 지역유형별 지역혁신사례의 수집 및 성과관리

유형	맞춤형전략	주요특징	전략방향
			【지방】 • 주민과 시장주도의 정책제안확대 및 관학/민관협력 적극추진 • 주력혁신 영역의 발굴 • 성과 확산을 위한 각종 평가과정에 응모

2) 참고사례

(1) 서울 청춘빨딩(금천구)

서울 청춘빨딩은 금천구청의 지원으로 형성된 청년 활동공간을 말한다. 청춘빨딩은 청년 활동을 활성화하고, 금천구청으로 하여금 청년들에게서 나오는 아이디어를 실제 정책이나 문제 해결에 반영함으로써 정책 대상인 청년들이 직접 정책과정에 참여하여 문제를 해결하도록 하는 성공적인 혁신모델로 선정되었다.

청년빨딩의 추진체계는 ‘구청-청년-시민단체’의 네트워크로 볼 수 있다. 먼저, 비영리사단법인 꿈지락네트워크는 주도하여 주민참여예산제도를 통해 청년활동공간 설립 제안하였다. 이에 구청은 청춘빨딩을 사업을 채택 후 청춘빨딩을 꿈지락네트워크에 민간위탁하였다. 마지막으로 청년은 청춘빨딩의 사업 주체로서, 청춘빨딩을 활용하여 자체 프로그램을 개발 후 형성된 청년관계망을 통해 공유하고 청년정책을 포함한 지역 전반 문제에 대하여 새로운 아이디어를 제시하는 활동을 이어나가고 있다.

통상적인 ‘관’ 주도 사회혁신은 사업 후 민간의 저조한 참여로 인해 사업 추진력이 약화되는 경우가 많으나 청춘빨딩 사업은 청년들이 서울시 주민참여예산을 통해 사업을 제안함으로써, 민간 주도 사회혁신으로 시작함

금천구는 사회혁신 정책의 일환으로 지역혁신과를 신설했고 청년동행팀을 지역혁신과 산하에 두어 일자리에만 초점을 두지 않고 청년 전반에 대해서 유연하게 행정지원을 할 수 있는 기반을 만들었다.

활동공간이 조성된 후 1인 가구 등 분산되어 홀로 시간을 보내던 청년들이 청춘빨딩으로 유입되어 관계망을 만들고, 청춘빨딩내에서 자체적인 프로그램을 기획·공유하게 되었다.

(2) 순천 도시재생 뉴딜사업 (2014 ~ 현재)

기존의 도시정비 사업은 대규모 철거 또는 정비 형태의 도시개발 방식으로 추진함에 따라 주민의 갈등유발, 지나치게 긴 사업기간이라는 문제점이 존재한다. 이는 도시정비 사업이 대규모 계획 수립 중심으로 추진되고, 중앙정부가 주도하면서도 지원이 부족하여 주민이 체감할 수 있는 성과가 미약하기 때문이다. 읍면동 기준 국내 도시의 2/3(2,300여개)가 쇠퇴 중이나 정부지원은 전국적으로 46곳에 불과(국비 지원은 연 1,500억원 수준)하다는 수치가 이를 증명한다. 따라서 기존 도시재생 추진방식의 한계를 극복하고, 주거환경 개선 및 도시 경쟁력 회복을 위하여 도시재생 뉴딜사업이 추진될 필요가 있다. 17년 4월 기준으로 도시재생 뉴딜 공약이 제시되고 있으며 매년 100곳, 5년간 총 500곳 사업이 진행되고 있다. 따라서 도시재생 뉴딜사업은 지역이 주도하여, 소규모 생활밀착형 사업 위주로 추진하고, 정부지원을 전폭 확대하는 형태를 가질 필요가 있다.

이에 순천시는 2014년 2월 도시재생지원센터를 설립 후, 5월 국토부 도시재생 선도 지역에 선정되었다. 생태, 문화, 역사, 사람, 협업사업 5가지로 분류하여 지역을 선정하고 도시재생사업을 진행하고자 하였다. 순천시의 도시재생은 도시재생지원센터 설립 전 비전 수립부터 각종 사업까지 주민 주도로 진행되어 오고 있다는 특징을 갖고 있다.

순천시의 도시재생 사업은 2017년부터 2018년까지 주민주도로 사업을 발굴하고 국토부 공모에 2개소가 선정되어 사업 진행 중에 있다. 여기에 더 나아가 2단계 도시재생 주민협의체가 출범하여 지자체와 함께 사업을 주도하고 있고 진행과정에서 주민집중검토회의, 주민공청회 등을 통해 주민 의견을 수렴하여 주민, 전문가, 센터, 지자체가 함께 활성화 계획을 수립 중에 있다. 특히 주민참여 활동으로 일반주민, 도시재생과 관련된 직종(조경, 건축가)의 주민 및 마을활동가가 참여하여 주민주도 사업발굴을 이끌고 있다. 순천시 도시재생지원센터는 주민들의 활동을 장려하고 도시재생 계획을 순조롭게 진행하기 위해 젠트리피케이션 예방활동, 주민의견 수렴의 장 마련 등을 하고 있고, 주민참여활동의 실효성을 높이기 위해 주민교육을 지속해서 제공하고 있다. 이외에도 순천시는 주민교육으로 도시재생대학원대학 제도를 수립하여 기수마다 1개월간 주민들에게 도시재생에 대한 전반적인 교육을 제공하였고 그 외에도 마을재생활동가 양성교육, 도시여행안내자 양성교육 및 운영, 주민공동체사업 발굴 교육, 원도심 전문 해설

사 양성 심화교육, 청년문화기획자 양성과정 등 다양한 프로그램을 개발하여 주민참여 주체의 역량을 향상시키고 있다.

(3) 해외의 주민주도형 지역개발사례

주민과 지역사회가 주도하여 지역을 개발한 혁신사업은 미국과 벨기에에서 찾아볼 수 있다. 찾아 볼 수 있다.. 우선 미국 로체스터 NBN(Neighbors Building Neighborhoods) 단체에서는 단체장 주도로 각 구역의 지역위원(주민)들이 스스로 자신이 속한 지역(총 10개의 권역으로 수어)의 발전을 위해 할 수 있는 것이 무엇인지 생각하고 토론과 협상을 통해 지역사업을 진행하였다. 시민 토론과 협상을 진행하는 과정에서 2~3년이 소요 되고, 전체 사업은 12년이나 걸린 장기사업이었지만 주민들의 참여를 증진시켰다는 점에 있어서 의미가 있다고 할 수 있다.

○ NBN의 비전

- 시민이 자발적으로 지역의 미래 계획 및 설계
- 지역사회의 다양한 그룹과의 파트너십 관계
- 지역 특유의 강점과 자산을 살리기

○ NBN의 목표

- 지역 사회의 다양하고, 건강하고, 안정적인 발전
- 지역 사회 구성원, 단체 및 협회가 가진 강점과 자산, 능력의 활용
- 시민의 필요에 맞는 복합적이며 지속가능한 사업의 진행
- 도시르네상스계획과 상응하는 지역사업의 진행

○ NBN프로그램의 결과

- Sector Committees는 성공적으로 사업 전략을 펼치고 있음.
- 사업분야 : 노동인구와 사업주의 동반성장, 안전한 환경, 질 높은 교육, 건전한 지역사회 분위기, 주택공급, 녹지보전, 이웃 간 관심, 효율적 교통수단, 매력적 지역환경 조성 등
- 수집된 사업계획의 75% 이상이 첫 번째와 두 번째 NBN에 의해 성공적으로 진행
- (2015년 기준) 행정부 연간 예산은 NBN 사업 관련 프로그램 반영
- 지역개발구역계획 내용은 로체스터시 르네상스 2010 계획에 포함.
- 지역위원회는 주민참여계획을 위한 역할을 맡게 됨
- 주민은 학교설립계획, 사업 성장 지원, 이동식 간이 경찰서 설치 등 다양한 업적을 만들

다음으로, 벨기에 앤트워프시는 앤트워프시 전역에 무선스마트 센서를 설치하여 데이터 수집 및 분석하여 활용하는 'City of Things' 사업을 실시하였다. 앤트워프는 벨기에의 경제 중심지로, 유럽에서 두 번째로 큰 항구이며 전 세계에서 다섯 번째로 큰 항구이다. 따라서 유럽뿐만 아니라 국제적 규모에서 중요한 경제적 역할을 수행한다. 사물 프로젝트가 대표적인데 앤트워프 시의회와 플랑드르 정부는 '사물 도시' 프로젝트를 통해 IMEC와 협력하여 유럽 최대 규모의 '스마트 존'을 만들었으며 때로는 '살아있는 실험실'이라고 불린다. 앤트워프에 있는 모든 성인의 50%가 이미 과학 또는 기술 분야에서 직업 또는 학위를 보유하고 있지만 도시의 가장 중요한 IoT 비전의 일환으로 사물 인터넷 (Internet of Things)에서 특정 대학 간 프로그램을 운영하는 것이다.

이 프로그램은 대부분의 도심을 포괄하는데 스마트 시티 기술을 위한 실제 실험의 장으로 사용되며, 기업, 연구원 및 시민 모두가 모여 도시의 IoT 개발 및 구현을 가속화하는 데 기여한다. City of Things 프로젝트가 개발 된 후, Antwerp City는 Antwerp를 IoT의 국제 센터로 지도 상에 배치 할 목적으로 한 단계 더 나아가 도시 전역의 IoT 생태계를 만들기로 결정하였다. 이 생태계는 도시의 모든 혁신적인 IoT 개발의 핵심 인 IoT 하우스를 중심으로 초점을 맞추고 있으며, 앤트워프 대학교 및 나노 전자 및 디지털 기술을 위한 연구 및 혁신 허브인 IMEC를 통합한다. 이 독특한 파트너십을 통해 교육, 연구, 생활 실험실, 인큐베이션 및 확산활동 및 디지털 및 산업 성장 회사, 벤처 캐피탈리스트, 기업 및 국제 브랜드를 통합함으로써 구체적인 결과를 산출하는 혁신 네트워크를 만들 수 있었다.

3. 지원결합형 사회혁신(scale-up) 시범지역 (3·4유형)

지원결합형 지역혁신 시범지역의 경우 세부혁신역량 분포에 따라 차별화된 접근 전략을 택할 수 있다. 기존에 운영되던 참여제도와 지역혁신사업의 결합을 통해 새로운 성공사례의 발굴 및 확산을 도모해볼 수 있다.

[표 5-5] 지원결합형(scale-up 시범지역) 혁신의 세부특성

유형	맞춤형전략	특징	전략방향
3	제도견인형 지역혁신 (scale-up 시범지역)	<ul style="list-style-type: none"> • 자치구와 지방도시가 대부분이며 잠재력은 있으나 조직, 인력의 제약이 존재 • 공공서비스 제공의 혁신을 현재 수준에서 수행하기 어려운 지역으로 행정과정에 민간의존도가 높음(지자체의 공동생산의 동기 높음) 	【중앙부처】 <ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 역량강화를 위한 교육지원 • 시민교육을 통한 지역기반의 활동기회 적극제공 • 혁신인력 충원 및 조직신설 수요에 대한 적극반영
4		<ul style="list-style-type: none"> • 사회역량이 낮은 지역으로 성장의 잠재력이 크지 않음 • 다만 공공의 운영에서 만큼은 시민에게 개방되어 있는 지역임 • 다른 여건이 좋지 않기 때문에 사회혁신의 지속가능성은 크지 않음 	【지방】 <ul style="list-style-type: none"> • 인적교류의 회복을 위한 자체사업 적극추진 • 자체 조직문화 개선프로그램 운영
			【중앙부처】 <ul style="list-style-type: none"> • 국가차원의 지역경제부양 정책과 지역혁신간 결합 • 지방정부 역량강화를 위한 교육 적극지원 • 시민교육을 통한 지역기반의 활동기회 적극제공 • 공무원 교육 적극실시 • 지역유형별(농촌-도시)성공사례의 축적이 가능한 지역 【지방】 <ul style="list-style-type: none"> • 지역소멸에 대한 인근지자체 공동 대응 방안 마련(지방자치단체조합 등의 집합적 대응방안 마련) • 주민자치회 지원인력 보강 • 자체 조직문화 개선프로그램 운영

1) 3유형 세부분석(15개 지역)

3유형에 해당하는 15개 지역은 시민자원과 지역의 경제적 여건이 양호하며 지자체 내부의 적극적 민관활동지원의 분위기가 조성되어 있으나 지자체의 자체역량이 다소 부족한 지역에 해당한다. 따라서 지자체별 사회혁신 전담기구를 신설(인력확보, 혁신 교육강화)과 같이 우수사례 발굴에 필요한 지원이 충분히 뒷받침될 때 지역문제해결을 위한 지방정부혁신 우수사례 발굴이 가능한 지역으로 볼 수 있다. 또한 외부 혁신주체들의 권한을 강화할 수 있는 사업을 병행하는 경우, 지역혁신의 성공사례를 축적할 수

있는 지역이기도 하다. 지역유형별로 다양한 우수사례 확보가 가능할 수 있으므로 도시형, 농촌형 지역을 대상으로 사업을 설계, 집행하여 다양한 성공사례 축적을 할 필요가 있다.

[표 5-6] 3유형 지역유형별 시범지역 특징

지역유형	도시형	농촌형	도농복합형
지자체명	대전중구	상주시, 영주시	청주시
주요특징	<ul style="list-style-type: none"> - 최근 급격한 인구감소 - 상권쇠퇴 등의 이유로 인하여 빈집이 생겨나고, 슬럼화가 진행 	<ul style="list-style-type: none"> - 지속적 인구감소 - 2차산업 기반은 현저히 적은 수준이며, 전형적인 농업 기반의 도시 	<ul style="list-style-type: none"> - 시군통합으로 인하여 행정구역 체계의 변화 및 넓은 면적(지역면 이질성 높음) - 지방자치법 개정안의 특례시로 인정해 줄 것을 요구
일반적 문제상황	<ul style="list-style-type: none"> - 둔산신도시의 건설은 중구의 인구를 유출시키는 주된 원인으로 작용 - 구도심들을 공동화시키는 문제를 낳게 되었음 - 세종시로 전입한 인구 중 35%를 차지하는 등 급격한 인구유출 - 혁신도시 및 공공기관을 유치하기 위해 공공의 전략이 존재 	<ul style="list-style-type: none"> - (영주)도심 인프라와 지역 내 시민사회단체의 존재 등 지역 내의 각종 혁신역량에 대한 준비가 되어 있으나, 관이 추진하는 지역혁신에 대한 노력이 다소 부족함 - (상주)넓은 지역 면적과 농업 위주의 지역사회로 인하여 타 도시의 시민사회 운동에 비해 농민 관련 운동이 주를 이루는 특징을 보임 - 상주시는 넓은 지역 면적과 농업 위주의 지역사회로 인하여 타 도시의 시민사회 운동에 비해 농민 관련 운동이 주를 이루는 특징을 보임 	<ul style="list-style-type: none"> - 도시공원, 청주테크노폴리스(청주TP), 청주산업단지내 LNG발전소, 폐기물소각장, 난개발로 인한 지역내 갈등 존재 - 시군통합으로 인한 주민의 이질성, 행정수비범위가 지나치게 넓어 민관협력의 필요성이 높은 지역 - 차등분권이 진행되면 부여받는 국가기능이 증가함에 따라
사회혁신 방향	주민주도형 도시재생사업과 연계	국가지원형	행정서비스공급의 다변화 지역내 갈등관리 방안 및 통합 거버넌스 구축

2) 4유형 세부분석(16개 지역)

4유형에 해당하는 16개 지역은 시민자원과 지역의 경제적 여건이 상대적으로 부족하지만, 지자체의 참여의지와 적극적 민관활동지원의 분위기가 조성되어 있는 특성을 갖고 있다. 4유형에 해당하는 지역은 시민자원이 풍부하지 않으나 지자체의 참여의지와

적극적 민관활동지원의 분위기가 조성되어 있기 때문에 외부컨설팅, 작은 규모의 리빙랩 사업이 적절한 지역으로 볼 수 있다.

3·4유형에 적용 가능한 우수사례들은 정부혁신 사례집에 일부 소개되어 있는데, 해당 내용을 요약정리하면 다음의 [표 5-6]과 같다. 이 같은 속성을 가지고 있는 다양한 시도들을 발굴하고 성과를 얻게된 요인들을 귀납적으로 발견하는 방식을 적용하는 것이 적합하다.

당사례들은 현재 시행중인 사업이나 운영하고 있는 제도들을 문제해결 중심으로 개선하였다. 사업성공영역을 사회혁신의 요소(일부 요소만 차용)로 개괄적으로 구분하여 살펴보았다(✓표시는 해당있음)

[표 5-7] 지원결합형 혁신사례(국가공모사업 및 기존제도와 결합) 예시

지자체명	사업명	사업개요	혁신과정 및 절차	기술 결합	협력 강화	재도입 개선	혁신성과
경기도 일산동구	스마트신발 교개신으로 치매노인들 지킨다	치매어르신 실종예방을 위한 전국 최초 신발형 배 화감지기로 보호자의 스마트폰으로 치매어르신의 위치를 실시간으로 확인해주는 신발배포 지킨다	일산동구 치매안심센터와 (주) 스마트메디칼데이터베이스, 고양 지산산업진흥원의 협업	✓	✓	-	치매어르신의 위치를 실시간으로 확인, 배회하는 치매어르신을 안전하게 보호
경기도 시흥시	우리 동네 관리소	시흥시 동네관리소는 마을주민이 중심이 되어 주 거부지 사각지대에 있는 취약계층을 대상으로 간 단장수리를 진행하고 무료로 공구를 대여하는 공 공서비스를 제공하고 있으며, 공동 이동 돌봄, 문 화예술프로그램 진행, 동네스낵키 발행 등 이웃과 소통하는 동네문화를 새롭게 만들어 나가는 '복합 커뮤니티공간'의 역할을 수행	주민13명에 의해 다다미를 설립 후 지자체 선정으로 우 리동네관리소로 변경	-	✓	-	취약계층 긴급수리, 무료공구 대여, 택배반납소, 다체로운 문화프로그램 운영, 동네장터활동 등 더 나은 우리 동네를 만들기 위하여 주민이 주도적으로 마을의 추가환경 개선과 추가복지서비스를 해결해 나가고 있음
대구광역시 수성구 황금2동	친화사업	기존 쓰레기 불법투기와 무분별한 배출로 혐오공 간으로 변해버린 전포대 주변에 꽃과 화분을 장식 하여 주민 스스로 지역문제를 해결하 사업	주민자치위원회 인안 후 황금2 동 행정복지센터, 동우회, 화양 미림민들기 등 지역 단체 협력	-	✓	-	대도시의 공동 골목거리인 쓰레기 무단투기에 대한 주민들의 주변인사 를 확산시켰으며, 문제해결을 위해 주민들이 장학민단, 사담신청, 사업 시행, 환류에 직접 참여함으로써 지역공동체 활성화에도 큰 효과
경기도 고양시	꿈의 버스	이동예 어류등을 갖는 장애인과 장애인 가족에게 다양한 문화체험과 여가활동을 지원하는 맞춤형 복지서비스	고양시, 관내 유수 관광지와 기업의 협약	-	✓	-	2018년 9월 현재 총 445회 운행 8,800여명이 꿈의 버스를 이용할 정 도로 큰 사랑을 받고 있다. 이용자의 만족도 조사결과 사업의 발달성, 사 업의 적정성, 서비스 제공 만족도 등에서 96.7%가 만족을 보여 장애인 복지서비스 생산성 향상에 탁월한 성과를 보이고 있음
전라북도 진안군	웃음세상 만들기 위원회	장애인과 가동불편 노인 등 어려운 이웃을 발굴하 고 지원하기 위하여 주민 스스로 참여하여 만들어 진 장애인 복지공동체	주민에 의해 복지공동체 "좋은 세상 만들기 위원회"를 설립한 후 지자체, 민간 장애인복지단 체, 비영리 법인단체의 지원	-	✓	-	복지 사각지대에 놓인 저소득 장애인 가정을 발굴하여 도배, 전기공사 등 추가환경을 개선하였고 한국장애인개발원 주관으로 시행하는 중장년인 생업형 일자리 지원사업에 선정되어 기회를 잡자, 장애인 3명을 중사자 로 채용하여 이들이 지역사회에서 함께 살아가 수 있는 기반을 마련함
경기도 여주시	친정언니·동 서 맺어주기 사업	이주여성에게는 친정언니를 그 남편에게는 동서를 맺어 주어 자활적, 자립적 멘토-멘티 활동을 하는 다문화지원정책	여주시에서 결연가족을 모집 하여 결연식을 갖고 활동할 수 있는 동거부여를 한 후 활 동은 자발적으로 진행	-	✓	-	2018년 1월 공개모집을 통한 24쌍의 다문화가족과 한국인양을 시작 으로 현재까지 결연가족간의 재부식사, 가족나들이, 교장 담그기, 지역 축제 참여 등 615개의 활동 개시물이 등록되고 있음
충청북도 옥천군	치매안심마 를 사업	지역사회의 모든 주민들이 치매환자를 안전하게 보호하고, 그들이 존중 받으며 자신이 살던 곳에서 자유자재로 살아가 수 있도록 치매 친화적 분위기 및 환경을 조성하는 사업	민·관이 함께하는 치매 친화 적 지역사회 안전망을 구축하 기 위해 주민, 민간기관, 이장 협의회, 주민단체, 봉사자 등 과 연계	-	✓	-	마을 주민이 피부로 느끼는 치매안심마을을 구현하고 치매예방, 진단, 치료, 돌봄, 실용행지 등이 복합되는 치매안심마을을 조성

지자체명	사업명	사업개요	혁신과정 및 절차	기술 결합	협력 강화	재도입 개선	혁신성과
충청남도 논산시	고공특구 행복공동체 조성 사업	노인 문제를 해소하기 위해 경도읍 지역 특성에 맞는 마을의 종합문화 공간으로 다양한 문화프로그램을 개발하고 시행하는 사업	논산시 주도로 경도읍을 지역 특성에 맞는 마을의 종합문화 공간으로 활용	-	✓	-	"찾아가는 어르신 한복대행사업은 2016년 22개소 230여 명의 행방으로 시작하여 2018년에는 무려 270개소 2,600여 명의 행방을 기록하는 전국 최대 규모의 문화 행차 체계를 구축, '물물어르신 공동행복제'를 통해 7개소 마을회관 및 경로당에서 435명의 어르신들이 노노케어로 생활, 한복전로, 보건상담, 건강상담을 전문적으로 시행할 수 있는 건강 관련문을 구성하여 하루 2개 마을을 방문, 주민의 건강을 직접 돌보드리고 우리마을 주치의제는 마을공동체를 건강하게 유지하는 힘이 되고 있고 이로부터, 마술, 미니카투스 등 어르신들이 접하기 힘든 문화공연을 주민과 함께 즐기고 만드는 '마실음악회', 역시 마을 주민이 함께 모여 웃을 수 있는 자리를 마련하여 155개소 마을회관 및 경로당에서 3,700여 명 관람하는 등 마을의 화합을 도모하고 있음
울산광역시 남구	찾아가는 정신건강상담실	정신건강상담이 필요한 주민들을 위해 차량을 이용하여 방문 상담을 진행하고 고 위험군을 발굴하여 치료까지 연계하는 서비스	울산시 남구에서 브래인스토링 중 나온 의견을 반영하여 차량을 구입한 후 내부를 상담실로 리모델링하고 정신과 전문의와 협력	-	✓	-	현재까지 900여명을 상담하였고 고위험군 30명을 3회에 걸쳐 심층상담을 완료, 그 중 13명은 사례관리와 병원진료를 연계하여 자살 등 정신건강을 위협하는 것으로부터 보호
부산광역시 사상구	다북파북방	'다함께 행복하고 따뜻한 복지안전망'의 중요성으로 고독사, 노인 자살 등을 예방하고 지역공동체를 회복하기 위한 인적 안전망	사상구청 주도로 다북파북방을 설립 후 지역주민을 위축하여 지역민대를 형성	-	✓	-	기스경침원, 골목 가게 대표, 두유 배달원, 종교시설 교우회, 숙박업소 고시텔과 동 주민센터 등 지역 관공사뿐만 아니라 지역사회 각계간소이 집회를 통해 각 영역에서 발원한 복지서비스를 찾아야 하는 주민을 즉시 연결하는 사스팀을 구축
광주광역시 남구	무장애 남구 위(We)편한 세상 만들기	시민이 주체가 되어 광주광역시 남구를 장애물이 없는 장애 친화적 도시로 만드는 사업	남구장애인종합복지관을 중심으로 지역의 장애인 복지단체, 행정기관, 장애 당사자활동가, 안면홍천진동가 35개 단체가 모여 '무장애 남구'를 만드는 사람들(이하 '무장애 남구')을 결성	-	✓	-	장애물이 없는 장애인친화적 도시 만들기에 기여
경기도 양주시	김동익 토요마을 학교	토요마을에도 특별한 경제활동에 참여하는 저소득층 및 다문화가정 이들에게 다양한 사회·문화적 활동 참여를 통해 건강한 사회 일원으로 성장할 수 있도록 돕는 서비스	양주시, 경동대학교, 사회적 경제기업 율바모노, 지역공동체, 마을주민 협력	-	✓	-	양주시는 지역 공동체 이동돌봄 모델인 '김동익 토요마을학교' 운영을 통하여, 농촌지역 주민 이동 돌봄 사각지대를 해소할 위한 맞춤형 모델을 개발
경기도 가평군	기회(幸)가도 우리	저장 고위험군을 발굴하여 위기상담 서비스를 받을 수 있도록 돕는 생명지킴이를 말하며 찾아가는 저소득층의 활동을 실시하고 있음	가평군에서는 지역민총회의 자살예방사업을 추진하고자 2012년 10월 '가평군 저소득 예방 및 생명 존중문화 조성'에 관한 조례를 제정하여 저소득층의 노력과 주민의 협조로 자살을 예방하고, 생명존중 문화를 확산 노력에 기여	-	✓	✓	전국 자살률 26위, 경기도 1위의 오명에서 벗어나 전국 118위, 경기도 8위로 자살률이 감소하고, 민간네트워킹을 구축하여 생명존중문화를 확산

지자체명	사업명	사업개요	혁신·모정 및 절차	기술 결합	협력 강화	재도입 개선	혁신성과
충청남도 논산시	동고동락 행복공동체 조성 사업	노인 문제를 해소하기 위해 경도당을 지역 특성에 맞는 마을의 종합문화 공간으로 활용하여 다양한 문화프로그램을 개발하고 시행하는 사업	논산시 주도로 경도당을 지역 특성에 맞는 마을의 종합문화 공간으로 활용	-	✓	-	"찾아가는 어르신 한글대학"사업은 2016년 22개소 230여 명의 학생으로 시작하여 2018년에는 무려 270개소 2,600여 명의 학생을 가르치는 전국 최대 규모의 문화 강좌 체계를 구축, '홍콩어르신 공동생활제'를 통해 가계소의 마을총회 및 경로당에 405명의 어르신들이 노년케어에 실현, 한편으로, 보건강팀, 건강강장을 전문적으로 시행할 수 있는 건강관리팀을 구성하여 하루 2개 마을을 방문, 주민의 건강을 직접 돌봐드리고, '우리마을 주치의제'는 마을공동체를 건강하게 유지하는 힘이 되고 있고, 이리디언, 마술, 미니서커스 등 어르신들이 접하기 힘든 문화행사를 주민과 함께 즐기고 만드는 '마실음악회', 역시 마을 주민이 함께 모여 웃을 수 있는 자리를 마련하여 1557개소 마을회관 및 경로당에서 3,700여 명 관람하는 등 마을의 화합을 도모하고 있음
전라북도 완주군	청년인주 JUMP프로젝트	청년 인구 감소를 해결하기 위해 청년합동조합을 중심으로 추진하는 청년정책	완주군, 완주군 청년합동조합 '씨앗' 협력	-	✓	-	청년들의 취재직업을 포용하는 청년 축제(약 10% 할당제, 월 5만원의 지원) 임대료로 1~2년동안 완주에 거주하며 정착할 수 있는 농촌형 세아하우스 조성, 협동조합·마을공동체 등에 청년이 근무하는 경우 완주군에서 급여 월 1백만원을 최대 2년까지 지원하는 사회직장제 분야 청년인턴 지원 사업 운영
경기도 성남시	시민강닥터제	지역보건 의료서비스의 유기적 연결을 통해 시민의 질병예방 및 건강증진을 위한 포괄적인 건강관리 서비스를 제공하는 사업	성남시 주도로 운영을 위한 조례를 제정하고 예산을 할당	-	✓	✓	9곳 거점 동 행정복지센터에 2인용사를 1명씩 배치하고 동네의원(1차 의료기관) 56곳을 시민행복의원으로 지정해 지역주민의 건강관리를 지원
전라남도 순천시	플라스타 없는 생애도시	지역 시민단체가 주축이 되어 사회혁신을 기반으로 도시 자체가 거대한 실험실이 되어 플라스타 없는 도시를 만드는 정책	행정안전부에서 추진하는 국민해결 프로젝트 공모전에 순천시 YMCA를 중심으로 참여하여 금정구와 함께 민·관 협력 중점지역으로 선정 운영	-	✓	-	노 플라스타 카페, 시민들의 플라스타 사용 현황을 조사하고 교육하는 라이프러리, 노 플라스타를 위한 시민 실천 방안을 찾는 상상테이블 등 운영함으로써 시민이 참여하고 공감할 수 있는 플라스타 없는 생애 도시를 만들고 있다.
충청남도 공주시	공공기관 표준업무 시스템	지방총자·출연기관의 효율적인 업무처리를 지원하고 특정한 정보공개를 위하여 결재문서 원문과 재정보호를 실시함으로써 업무시간을 단축할 수 있는 시스템	사업담당자가 공공기관과 함께 T-팀을 구성하여 다양한 채널(네이버밴드, 화상회의)로 공공기관의 요구사항 등 의견을 수렴하여 공공기관 업무시행시스템 도입사업을 신속하게 추진	-	✓	-	공공기관 업무지원시스템을 활용하여 기관포털, 전자결재(문서유동), 경영상정보(인사·급여·예산·회계), 경영평가(기관 및 기관장) 등의 기능을 탑재하였고 공공기관의 효율적인 업무처리를 지원하였으며, 시스템에 등 록하는 공공기관의 결재문서 원문과 재정보호(예산현황, 상세지출내역)를 충청남도 대표홈페이지에 각 공공기관 홈페이지에 실시간 공개
강원도 평안북도	장애인 편의지도	사용자가 가장 쉽고 빠르게 이용할 수 있는 모바일과 웹을 통해 장애인 편의시설 정보를 제공하는 지도	강원도, 사단법인 굿뉴스, 매필센터, 국민대, 건축사협회, 강원도장애인연합회 협력	✓	✓	-	강원도 올림핀 개최지 주변 지역의 시설들에 대한 정보 중에 실사용자들이 필요한 편의시설 관련정보를 미리 검색하거나 내 주변 가장 가까운 위치의 시설을 찾아낼 수 있도록 서비스를 구축

지자체명	사업명	사업개요	혁신과정 및 절차	기술 결합	협력 강화	재도입 개선	혁신성과
경기도 안양시	인인인프라 통합운영 사업	엔에 가입하면 범죄에 취약한 여성, 학생 등의 개인 스마트폰과 방범CCTV를 연계하여 안전할 구가를 도와주는 맞춤형 서비스를 운영중이었고 경기중부권 개도시간 협력네트워크를 구축해 청년인력, 연결, 스마트폰 GPS 좌표를 공유해서 언제 어디서나 시민들을 범죄로부터 안전하게 보호할 수 있도록 통합운영하는 사업	인양시가 스마트폰 애플을 무상 앱으로 통합 운영	✓	✓	-	광역화되고 통일된 보호체계로 긴급상황시 플랫폼팀을 확보하고 광역단위의 시민 안전서비스 제공 역량을 강화
충청북도 청주시	딩딩! 찾아가는 평생학습	5명 이상 시민이 모여서 자신들이 원하는 장소와 시간에 원하는 강사를 강주시 홈페이지에 신청하면 강사가 그 시간과 장소에 찾아가는 시민 중심의 맞춤형 평생학습 프로그램	평생학습관 주도	-	-	✓	2017년에는 662명 770명이 참여했고, 2018년에는 642명 617명이 참여하여 평생학습에 참여
경기도 화성시	국제, 저임세 통합민원실	국제와 저임세 관련 업무를 한군에서 처리하고자 하는 시민 요구를 반영하여 국가기원과 자치단체가 협업하여 구축한 원스톱 민원실	주민 요구를 수용하여 수월시 주도로 진행하였고 국제청, 화성사무서와 협력	-	✓	✓	통합민원실을 설치하고 종합소득세 신고, 부가직세 신고, 사업자등록 등 국제 관련 업무와 취득세 신고, 감면신청, 제증명 등 지방세 관련 업무에 대해 원스톱 민원처리가 가능
충청북도 진천군	저순씨가 갑니다! 프로젝트	지역주민을 '자립소환마을'에 씨를 뿌리는 사람(한강활동가)로 양성하여 직접 마을로 찾아가 환경교육을 실시하고 지속적으로 모니터링하여 마을 환경을 개선해나가는 사업	진천군은 주민의 생각과 행동의 자발적인 변화를 유도하기 위해 주민들이 직접 환경활동가로서 농촌마을 주민들을 교육하고, 환경교육을 개선하는 찾아가는 자립소환마을 지원 씨가 갑니다! 프로젝트를 기획하여 핵심 환경정책으로 추진	-	✓	-	'저순씨가 갑니다!' 프로젝트에 92개 마을이 참여했으며, 환경교육을 통해 가정마다 가지고 있던 불법 소각용 드럼통 189개를 마을 주민 스스로 폐기
부산광역시 사상구	맘(Mom)캠 교육단	아이들이 어려운 주제에 쉽게 접근할 수 있도록 지역 내 여성(학부모)을 인원과 평등 강사로 양성 후 찾아가는 교육을 실시하는 제도	사상구 주도 및 지역 내 여성 참여로 진행	-	✓	-	아이들이 올바른 사고와 생각을 형성해 나갈 수 있도록 도와줄 수 있는 교육
경상남도 하동군	주민여행사 '놀루카'	농촌사회에 활력을 제공하고, 대중관광에서 개별여행으로 변화하는 추세에 맞추어 하동 지역주민들이 설립한 여행사	여 주민들은 하동군 주민여행사이며 협동조합인 '놀루카'를 설립하였고 지역사회의 협력에 중점을 두고 단체(사회적 협동조합) 구별, 매개 마을회, (사)농길, 개인(구농인 조00), 입식식당 3개소와 업무협약	-	✓	-	지금까지 생태여행, 역사여행, 문화여행 콘텐츠를 마련하여 15회에 걸쳐 300여명의 여행자가 방문을 다녀갔음

지자체명	사업명	사업개요	혁신과정 및 절차	기술 결합	협력 강화	재도전 개선	혁신성과
경기도 수원시 권선구	드론을 활용한 토지이용상황 확인	부족한 행정력을 보완하기 위해 드론으로 실시간 촬영상을 촬영하고 지리정보시스템과 전동주어 토지 무인항공기 변경 등의 불법행위를 조사하는 시스템	권선구 주도로 국방부(제10전투비행단, 51사단)와의 긴밀한 업무 협조를 통해 행정 무인으로 사용한다는 조건 하에 드론을 자유롭게 비행 및 촬영할 수 있는 허가 획득했고 권선구청 종합민원과 및 시무과 직원 50여명을 주축으로 운영되어온 드론 동호회원들의 조종 능력과 자체 보유 드론을 큰 비로 실무에 활용	✓	✓	-	취득해 부과에만 그치는 것이 아니라 똑같이 현행 과제를 원칙으로 하고 있는 재산세 탐과 지리정보 등 현행 조사자료 2682건을 공유하여 과세대상을 정비토록 하였고 중형형상 과제대상인 내대지 조사에도 이 조사가 법률 허용함으로써 정확한 정확한 재산세 부과가 이뤄질 수 있도록 하였음
강원도 포항시	스마트공장 시스템	첨단ICT 기술과 시물인타켓을 적용한 광무선 지진 감지센서를 통해 위험으로부터 학교건물의 안전을 상시 모니터링할 수 있는 장치	포항시와 KT 업무협약	✓	✓	-	진비해가 가장 컸던 올해지역 학교 10개소, 도서관 1개소에 우선적으로 설치하였고 각 시설별로 기속도, 기종기, 운영을 감지하는 센서 총 67개가 설치되어 24시간 운영되고 있음
광주광역시 광진구	외국인 주민 명예통장 운영 등역 콜서비스	외국인 민영이 방문했을 때 자국민 명예통장의 정 확한 통역으로 어려움 없이 신속하게 민원처리가 가능하도록 한 서비스	광진구는 민원실 직원대상 실 문소사를 통해 애로사항을 확인 후 외국인 주민과 합류하여 통역이 가능한 외국인들을 명예통장으로 임명	-	✓	-	명예통장은 현재 97구, 12명으로 구성되어 있으며, 각 명예통장은 국 적별 대표를 통해 의견청취 및 다양한 행정수요를 수렴하여 외국인 주민 을 위한 복지메뉴로 꾸준히 활동하고 있음
서울특별시 마포구	간혹문서열 포서비스	간혹 하기·신고, 필증 및 특별 일반조건, 면세 고 지서 등 각종 간혹문서를 종이 아닌 전자파일로 개선한 것	마포구 주도로 간혹 관련 문 서 교부방식을 개선	✓	-	✓	문서 출력과 등기우편을 발송하지 않게 되어서 6개월 단위로 약 2,900 만 원의 예산이 절감되었다. 서울시 25개 자구에서 시행할 경우 1년 총 12억의 예산이 절감될 것이며 2018년 11월 현재 서울시 7개 자치 구에서 간혹 문서 열포서비스를 벤치마킹하여 시행
전라남도 순천시	카기오톡 지방세일림 톡	스마트폰 카기오톡 앱을 통해 언제 어디서든지 지 방세 정보를 확인하고 납부까지 할 수 있는 서비스	순천시 주도로 병용성이 넓은 카기오톡 앱을 활용하였고 이 를 통해 일괄적으로 지방세를 납부할 수 있는 시스템까지 구축	✓	-	-	스마트폰만 있으면 언제 어디서든지 지방세 정보를 확인하고 지방세를 납부할 수 있고 이를 통해 민원전화와 방문으로 인한 혼선 감소
부산광역시 부산진구	QR코드링크 톡서비스	스마트폰으로 QR코드를 스캔하면 취득세 및 설피 등기 안내책자, 관련 홈페이지 링크, 사진 동영상 등 다양한 자료를 볼 수 있는 서비스	부산진구 주도로 네이버와 협 력하여 QR코드 개발 후 진행	✓	✓	-	스마트폰 앱에서 해당 QR코드를 스캔하면 부동산 취득세 및 설피 등 기 안내 파일을 다른 방법으로 볼 수 있고 이를 통해 주민의 불필요 한 지출(인당 약 90만원)을 최소화함
서울특별시 금천구	개발공사가 이의신청 365	개발공사가 개발공사가에 대한 이의가 있을 경우 기간제한 없이, 방문 없이 연중 아무 때나 온라인으로 이의 신청 접수가 가능하게 한 서비스	금천구 부동산정보과가 홀로 마케팅전선과와 협업을 통해 온라인 시스템 구축	✓	✓	✓	*개발공사가 이의신청 365 홈페이지를 통해 개발공사가가 이의신청 을 언제든지 할 수 있어 주민에게 편리 제공

4. 적극 지원·관리 관리지역 (5유형)

【표 5-8】 제도견인형 지역혁신관리 모형별 세부특성

유형	맞춤형전략	주요특징	전략방향
5-1		<ul style="list-style-type: none"> • 민관협력 사업 선정에 신중해야 함 • 국가의 지원과 개입이 매우 필요한 지역 	<p>【중앙부처】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지역수요 관리 • 국가와 지방의 장기비전 및 종합전략연계 • 공공데이터인프라 제공 • 인적지원: 지방정부의 일하는 방식의 경직성 관리필요(지방행정혁신 컨설팅) • 재정지원: 생활지원형 보조금 등 <hr/> <p>【지방】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 자체역량 강화방안마련: 공무원 전출관리, 승진인사제도 운영통한 내부경직성 관리
5-2	지원 및 적극관리 지역	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 지원과 개입이 매우 필요한 지역 	<p>【중앙부처】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국가와 지방의 장기비전 및 종합전략연계 • 국가의 지원과 개입이 매우 필요한 지역 • 특히 민관협력 사업 선정에 신중해야함 • 지방정부의 일하는 방식의 경직성 관리필요(지방행정혁신 컨설팅) • 정보지원: 지역에 적합한 정책마련을 위한 공공데이터인프라 제공 • 인적지원: 지방정부의 일하는 방식의 경직성 관리필요(지방행정혁신 컨설팅) • 재정지원: 생활지원형 보조금 등 <hr/> <p>【지방】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 생활권단위 내 인접지자체와 연합한 자체 지역발전전략 마련(지리산권조합 등) • 체역량 강화방안마련: 공무원 전출관리, 승진인사제도 운영통한 내부경직성 관리

5-1유형에 해당하는 지역은 특히 정부 내부 운영 관리를 통해 지역의 문제해결력을 강화시켜야 하는 지역이다. 지역경제상황, 시민참여기반, 지방정부역량이 높더라도 결국 민관협력을 통한 문제해결의 핵심은 지자체의 내부프로세스의 민주성, 효과성 여부에 달려있다. 특히 나머지 역량이 전반적으로 높음에도 불구하고 참여의 제도적 기반만 매우 낮은 경우라면 정부혁신관리가 시급한 지역에 해당하며 해당 지자체에 대한 지속적인 관리와 지원이 요구된다.

5-2유형의 경우, 모든 자원이 부족한 지역으로 사회주도형 혁신실험이 성공하기 어려운 지역으로, 참여주체에 대한 관리, 행정전반에 지속적인 역량강화 등의 정책처방을 통해 일정수준(national-minimum)의 역량관리가 매우 요구되는 지역이다.

1) 5-1유형(102개)

5유형은 참여의 제도적 기반의 취약성에 따라 다양한 지자체의 조합이 가능하므로 나머지 유형과 달리 세부역량요인에 대한 전체적인 패턴을 검토할 필요가 있다. 참여의 제도적 기반이 매우 낮은 지자체는 민관 협력문화, 참여제도에 관한 운영에 상당한 갈등이 존재하리라 추정할 수 있다. 일반적으로 이와 같은 지역은 지방자치단체의 일하는 방식의 경직성 관리가 필요(지방행정혁신 컨설팅)하며 내부 운영의 경직성으로 인해 주민주도형 리빙랩 등 사업시행의 성과관리가 어려우므로 사회혁신 관련사업이 운영되는 경우, 관리방식의 추가지침배부, 이행사항 모니터링이 바람직해 보인다.

5유형 중 참여의 제도적 기반이 '매우낮은' 지역은 총 46곳이다. 이들 지역은 지방행정혁신 관리시급지역이다. 첫째, 지역혁신역량 총점이 다소 높은 지역의 경우, 민관갈등 수준(특히 시민참여기반이 매우 높은 경우)이 높을 가능성이 있으며 내부 경직적 운영관리의 개선이 상대적으로 어려울 것으로 보인다. 일반적으로 이와 같은 지역은 지방자치단체의 일하는 방식의 경직성 관리가 필요(지방행정혁신 컨설팅)하며 내부 운영의 경직성으로 인해 주민주도형 리빙랩 등 사업시행의 성과관리가 어려우므로 기선정된 사업 관리방식의 추가지침배부, 이행사항 모니터링이 바람직하다. 특히 사회적경제 조직이 잘 분포되었으나 참여기반이 조성되지 못한 지역은 민관갈등이 존재할 가능성이 있어서 추가 컨설팅을 시행할 필요가 있다. 따라서 무엇보다 단체장의 강력한 개혁의지가 요구되는 지역이라고 볼 수 있다.

둘째, 지역혁신역량 총점이 다소 낮은 지역의 경우, 민관갈등수준 및 경직성 관리의 난이도가 보통 수준에 해당하는 지역이다. 이들 지역은 지방행정혁신 관리필요 지역이다. 앞의 유형과 마찬가지로 지방자치단체의 일하는 방식의 경직성 관리가 필요(지방행정혁신 컨설팅)하며 지자체의 경직성으로 인해 주민주도형 리빙랩 등 사업시행의 성과관리가 어려우므로 기선정된 사업 관리방식의 추가지침배부, 이행사항 모니터링이 필요하다.

셋째, 지역혁신역량 총점이 매우 낮은 지역의 경우, 전반적으로 행정운영의 비효율이 크게 발생하며 지역 내 소수 이해자의 참여 집중 발생 가능성이 높다. 5유형 중에, 참여의 제도적 기반이 다소 낮은 지자체는 ‘다소 낮은’ 지역은 총 56곳으로 이중 현재 행정안전부가 추진했던 사회혁신 관련 사업이 시행하고 있는 곳은 9곳에 해당한다.

2) 5-2유형(6개 지역)

지역혁신역량이 전반적으로 매우 낮은 지역은 총 6곳이다. 이들은 지자체 역량강화와 동시에 적극적인 국가사업의 연계가 필요한 지역으로 리빙랩 사업의 성과를 크게 기대하기 어려운 지역으로 볼 수 있다

제3절 지속가능한 사회혁신을 위한 기반조성

1. 문제인식

1) 미흡한 지역 정보화사업의 구조

분절적인 중앙부처의 정보화사업 추진 방식으로 인해 사전협의, 보안성검토, SW영향평가, EA 등 중앙부처 정보화사업 관련 규정·절차* 등이 복잡하고 상호 중복 요소** 등이 존재하며 관련 법령의 변경이 잦아 동일 항목을 같은 시스템에 중복 입력하는 상황도 발생한다.

정보화사업 거버넌스 체계의 미흡 요소는 첫째, 중앙부처·지자체·주민·ICT기업 등 추진체계 간 협업 미흡이 있다. 둘째, 중앙부처와 지자체, 지자체 간 상호 이해 및 정보공유 부족이 있다. 셋째, 데이터생성 및 관리기관의 상호연계조정 부재가 있다. 넷째, 공통시스템과 지자체 특화시스템, 중앙부처 별 시스템 간, 입법부 및 사법부 시스템 등 시스템 간 연계 미흡으로 주민 불편 초래가 있다. 결국 ‘연계되지 않은 정보’들로 인해 각 지자체들의 행정에 누수가 발생한 것으로 보여진다.

[표 5-9] 정보화사업 거버넌스

부처	통계청	행정안전부	조달청	과학기술정보통신부
관리부서	-	전자정부국	-	-
사업시행조직	-	한국지역정보개발원, 한국정보화진흥원	나라장터	-
기능	데이터생산, 가공	데이터생산, 가공	조달	-

데이터이용의 한계도 정보화 사업의 문제점으로 언급할 수 있다. 가장 큰 문제는 개인정보보호법으로 인해 공공기관이 데이터를 활용하는 것에 제약이 발생한다. 이와 더불어 국가에서 보급한 공동시스템을 통해 생성된 지자체 데이터 활용을 위해서는 중앙부처의 승인이 필요하며 타 지자체의 정보를 확인하는 것도 현재 어려운 데이터 자치권의 문제에 놓여있다. 마지막으로 민간의 데이터의 경우, 건당 2천만원의 부담이 발생

하므로 재정여건에 따른 데이터이용 격차가 크게 발생한다.

2) 외부로부터의 자원확보의 어려움

지자체 내부 측면에서 살펴보았을 때 첫째, 내부자원확보의 어려움이 있다. 이는 정보화 사업에 대해 단체장의 관심, 전담조직운영, 인력충원 등이 뒷받침되지 않으면 해결되기 쉽지 않을 것이다. 둘째, 지자체가 가용할 수 있는 정보가 타 지자체 혹은 중앙 정부에 비해 그 총량이 부족하다는 점이다. 따라서 “문제인식 → 대안의 개발 → 문제 해결방식의 적용 → 확산”의 모든 과정에서의 정보부족이 문제해결을 어렵게 만드는 가장 큰 장애요인으로 남게 된다. 셋째, 통계청 공시자료, 오픈 API를 활용한 정보를 지자체 담당자가 직접 가공하여 지자체 정책을 스스로 생산해내는 것은 상당히 어렵다는 점이다.

지자체의 전문성 강화를 위한 다양한 지원수단(내부수단: 산하연구기관, 부서내 데이터담당자의 협조, 부서 내 동아리모임/ 외부수단: 데이터플랫폼, 정책자문, 연구용역)이 존재함에도 불구하고 이를 사업수행과정에서 활용하긴 쉽지 않다. 광역 및 100이상 대도시의 경우, 자체적으로 설립한 출연 연구기관의 전문인력을 이용할 수 있으나 연구기관 별로 연구역량의 차이가 크다. 사업부서의 요구사항에 실시간 대응하기보다 단체장 공약사업 등 주요 지역내 현안대응에 집중되기 때문에 즉각적 전문성 확보가 쉽지 않다. 뿐만아니라 연구용역으로 관리되는 지역 내 대학 및 민간 연구기관의 활용도 재정력이 뒷받침되지 못한다며 쉽지 않다.

특히 데이터 접근성의 측면에서 제약을 살펴보면 더욱 분명하게 나타난다. 단체장의 관심, 전담조직운영, 인력충원등 문제로 인해 실효성 있는 규모의 지원체계를 갖춘 지자체가 많지 않다는 점이 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 연구수행과정에서 지자체 공무원 의견조사 결과, 승인된 지역통계의 대부분이 광역, 시군구 단위의 통계이므로 지역의 실태와 현황을 밀접히 파악하는 데 어려움이 있다고 인식하였고 소규모 지역(군립) 단위 통계가 필요하고 응답하였다. 또한 기본통계 및 사회조사의 경우 지역에 따라 조사가 수행되고 있지 않거나 지속적인 통계 관리가 어려운 지역이 존재하기 때문에 지역별 세분화된 통계수치 확보가 필요하다는 의견⁹도 제시하였다. 넷째, 데이터 활용 능력의 부족이다. 데이터 활용과 관련하여 지자체가 전문성 있는 인력을 확보할 수 있는 대

표적인 수단은 일회성 용역발주(나라장터 or 수의계약), 지역 내 전문가(대학)의 자문 등에 불과하여 데이터가 존재하더라도 이를 지자체의 목적에 맞게 활용할 수 있는 인력이 부족하다고 할 수 있다. 마지막으로 현재 통계청(지방청) - 지자체 - 연구원 간의 지역통계 창구역할로 운영되고 있는 “지역통계 지식포털시스템(<http://kostat.go.kr/inner/region/index.action>)” 체계가 유명무실하여 행정문제해결에 유의미한 정보를 담고 있지 못하고 2014년 이후엔 관리조차 안되고 있는 현실이다.

-지역통계 지식포털시스템내용-

(지역통계 개발과정, 76종) 조사기획, 표본설계, 입력프로그램, ~, 결과분석
 (지역통계 컨설팅, 광역 4, 기초 8) 계획수립, 착수, 진단 및 권고, 결과
 (지역통계 연구회) 발표 및 결과내용 공유토론
 (지역통계 분석 및 활용사례) 지역을 바꾸는 33가지 이야기(우수사례), 지역통계 간행물 100가지 모음 등

[표 5-10] 지자체가 문제해결과정에서 직면하는 어려움

문제인식	대안개발	문제해결방식의 적용	확산
<ul style="list-style-type: none"> • 문제에 대한 지나치게 많은 정보 • 실시간 문제상황과 관련된 데이터 소재에 대한 정보부족 • 데이터 활용역량 한계 • 다양한 이해관계자의 상이한 문제인식 조정 능력 부재 • 문제인식이후의 행동 전략의 부재 	<ul style="list-style-type: none"> • 순환보직으로 인한 행정의 불연속성 발생 • 지역내 문제해결자원(민간단체, 기업)에 대한 현황파악 어려움 • 유사한 문제를 경험했던 유사/인접지자체의 성공/실패사례 확보의 어려움 • 국가의 지원을 얻을 수 있는 사업정보부재 • 연구용역을 통해 1회성 보고서 발주 	<ul style="list-style-type: none"> • 적극행정에 따른 위험부담이 존재하므로 기존의 안전하고 소극적인 방식을 택함 • 보수적 조직문화로 인해 혁신적 해결방식의 적용이 어려움 • 사업의 실시간 성과 파악의 어려움 • 사업시행과정에서 나타나는 문제상황에 대한 정보획득부재 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업성공에 대한 명확한 성과평가 체계의 부재 • 지자체의 일하는 방식에 적극적으로 참여할 수 있는 민간 자원의 소멸
이슈 중심의 데이터 연계의 필요성 문제인식 후 해결프로세스에 부합하는 프로토콜의 개발 필요성	공공기관 내 존재하는 정보에 대한 접근성 보장 전문성을 보완해줄 수 있는 저비용의 외부자원의 연계	혁신을 저해하는 조직문화 개선 사업수행의 실시간 이행 결과에 대한 자료확보(민간데이터와의 연계)	지역내 혁신자원의 지속적 공급을 위한 지원 체계 구축 개인 및 팀중심의 인센티브 부여

⁹ 행정안전부(2016). 지역통계 현황분석 및 보완 개발을 위한 연구용역

그렇다면 지역 내 문제현안의 해결방법을 나누고, 지원해줄 수 있는 지속 가능한 플랫폼의 필요성에도 플랫폼이 활성화되지 않은 이유는 지자체가 지역의 니즈에 실시간 반응하지 못한 점, 지자체 간 신뢰 부족으로 문제 및 정보 공유에 대한 부담 발생을 제시할 수 있다. 결국 지자체의 정보화 역량 부족으로 갈무리할 수 있다. 정보화 부서에서는 시스템 유지보수 중심의 부서 운영으로 인해 시의성 있는 정보화 사업 기획·관리 역량이 부족하였고, 현업부서에서는 정보화사업 범위의 모호성, ICT 기술에 대한 이해 부족, 정보화사업 관리 규정에 대한 숙지 미흡 등으로 사업 추진 어려움을 겪었으며 전체적인 기술전문성 부족으로 4차 산업혁명과 관련된 최신 ICT 기반 사업 발굴 역량 부족도 이유로 들 수 있다. 마지막으로 데이터 활용에 대한 공무원들의 전반적 인식 부족으로 인해 정보 관리 및 공유 시스템이 구축되어도 이를 활용하지 않고 활용하더라도 형식적 운영의 가능성이 존재한다.

2) 지역 내 민간 및 혁신주체 측면

지역 내 민간 및 혁신 주체 측면에서 살펴보면 가장 먼저 주민 생활에 밀접한 이슈에 관련된 정보 부족을 언급할 수 있다. 이를 해결하기 위해 주민 의견 수렴 플랫폼을 운영하여 주민들의 생활에 가장 밀접한 정보를 빠르게 획득할 필요가 있다. 다음으로, 입찰방식절차와 범위에 대한 검토가 필요하다. 지자체는 정보화 관련 시설이나 정보를 공개 입찰을 통해 공급받고자 한다. 그런데 정보화 기반 시설의 측면에서 지자체별 보유 기술에 따라 ICT 업체 관리방식의 차이가 존재하므로 지역 ICT 업체의 참여 부족 문제가 발생한다. 정책혁신 측면에서 지역혁신의 선도자(entrepreneur)는 문제해결을 위해 높은 수준의 공공데이터 분석 정보를 원하지만 이 정보를 공유할 수 있는 소통의 공간이나 시장이 존재하지 않는다. 또한, 전문가, 비영리단체, 시민을 비롯한 다양한 사회주체가 문제해결을 위한 분석 정보를 제공하고자 해도 소비주체인 지방자치단체 등과 매칭되지 못하고 있다. 즉, 현재의 입찰방식절차 및 범위는 지자체의 수요와 민간의 공급 어느 쪽도 충분하게 충족되지 못하는 상황이 발생하는 것이다. 따라서 지역 정보화특별법 등을 제정하여 지자체 정보화와 관련한 입찰방식절차와 범위를 명확히 할 필요가 있다.

이상의 내용을 요약하면 다음의 [표 5-9]와 같이 요약할 수 있다. 지속가능한 기반

을 구축하기 위한 사회혁신 플랫폼은 참여자의 니즈를 보다 더 잘 파악하고 이들의 참여, 문제해결을 위한 상시적 자원연계가 가능해야 할 것이다.

【표 5-11】 주체별 문제해결과정의 니즈와 개선방향

참여자	참여자별 니즈(needs)	AS-IS	TO-BE(나라장터와연계하여 운영)	
			기본 플랫폼 :데이터업체가관리알팔제공	거래(수요-공급)플랫폼
지자체 담당자	정책생산을 위한 현황정보 파악, 공공데이터의 실시간 파악, 지역 내 유관자원정보	개별안건마다 자료수집하는데 대부분 시간을 소요함 용역발주, 전문가자문 등 외부자원에 의존 지나치게 많은 비용으로 정책문제해결	정책영역별 보고서 기반형식 정책기획에 필요한 지역현황자료 지역 내 유관자원현황 지역 내 갈등관리를 위한 협의체구성방식	✓ 지자체 담당자, 각종 사회혁신주체 주민에게 정책주요 이슈공개 후 적절한 공급자와매칭
주민	지역내 정보획득	지자체 홈페이지를 통한 제한된 정보 파악 정보공개청구 정책결정과정에 형식적인 참여	-	✓ 정책자문, 데이터 제공, 교육, 컨설팅 등 다양한 방식 가능
기업 (소셜벤처)	지역내 쟁점별 현황, 이윤창출가능영역 탐색	사업화할 수 있는 정책디자인에 대한 아이디어만 가지고 있으나 이를 거래할 시장부재	-	

2. 검토사항

1) 오프라인 기반 사업과의 관련성

사회혁신의 기반에는 현재 사회혁신의 이름으로 수행중인 중앙-지방의 오프라인 기반 사업과의 정합성을 확보하는 것이다. 앞서 행정안전부 사업을 통해 살펴본 바와 같이 다양한 참여자들을 연계하며 이들의 거버넌스를 통해 문제발굴과 해결을 준공식적 제도로 하는 사업은 다음의 네 가지이며 이들 사업의 지속가능성과 확장가능성을 1차적으로 고려하는 것이 필요하다.

[표 5-12] 오프라인 기반사업의 향후쟁점

사업명	사업주안점	향후 쟁점
리빙랩 사업	문제해결과정, 작은성과발굴, 지속적 실험 풍토 조성	마을단위 성과관리, 공모사업대상자 (리빙랩)의 지속적 관리, 현황파악
민관협업사회 문제해결	지방자치단체 혁신촉진, 지속가능한 협업 플랫폼 구축	중앙주도형 지역혁신의 프레임 탈피, 사업의 지속가능성 확보, 지자체 인식 전환, 지역내 혁신생태계 육성
지역혁신포럼	지역유형별 현안 및 문제해결모형 도출, 지 역 내 혁신주체간 거버넌스 구축	협약수준에 넘어서는 지속가능성 확보
사회혁신 한마당	혁신주체 간 네트워크 형성	지자체 혁신주체와 민간혁신주체간 연 계성확보

2) 온라인 사업과의 관련성

디지털사회혁신 사업들은 주로 ‘시민참여’, ‘주민참여’, ‘취약계층을 위한 사업’을 강조하고 있는 추세에 있다. 그러나 지역혁신을 위한 아이디어와 전문적 지식, 그리고 정책기획·집행·평가 능력의 확보에 대한 논의는 부재하다. 해결하고자 하는 정책문제의 유사성에도 불구하고 지역과 부처를 넘어서는 문제 진단과 분석, 혁신 아이디어 공유가 제대로 이루어지지 못한 채 중앙정부는 계획하고 지방은 집행하는 식의 업무체계가 반복되어왔다. 이것은 디지털 사회혁신에서도 큰 차이를 보이지 않고 있다. 따라서 새로운 특정 기술을 사용하는 것에 초점을 맞추기보다는 지역문제 해결을 위한 다양한 주체와 수단을 탐색하는 시도가 필요하다. SDG Dashboard¹⁰와 같은 지역혁신 Dashboard 혹은 종합적인 현황 분석이 가능한 공간들이 마련되지 못하고 있다.

3) 기반구축의 주요수단 및 목표도출

혁신적 정책을 개선시키기 위해서는 혁신수요에 부합하지 않은 개별적 온라인 플랫폼, 오프라인 플랫폼들의 재정비가 필요하다. 또한 정보의 집적화를 통한 실제적 혁신 방안을 마련해야 한다. 정보접근성 부여를 통한 지자체 자체역량 강화 및 혁신주체의 시장 생존율을 제고하여야 한다.

¹⁰ <https://sdgindex.org/reports/sdg-index-and-dashboards-2018/>

[표 5-13] 공공데이터 거래시장 개념

수단	개념	추진방식
공공 데이터	혁신적 정책을 개발함에 있어서 필요한 데이터들이 정책개발에 바로 사용할 수 있을 정도로 가공하여 제공함	<ul style="list-style-type: none"> 문제유형별 데이터 가공, 지자체 혁신담당자와 민간에 제공 (미국의 경우에는 Socrata라는 기업을 통해 공공데이터의 개방, 공유와 관련된 모든 데이터의 라이프사이클을 관리할 수 있는 플랫폼을 제공)
공공 인프라	공공기관의 물리적 자원 뿐만 아니라 공공기관의 인적자원의 제공	<ul style="list-style-type: none"> 실무진 공무원과 민간과의 '계약형 협업'을 통한 단기 민관협력 프로젝트들을 다수 수행
정책 혁신	정부의 혁신성을 증대시키는 수단	<ul style="list-style-type: none"> 정책혁신의 주체가 되는 사회혁신생태계에 충분한 투자를 통해 생산자층을 확보 지자체담당자의 혁신수용도 제고(정보접근성 확보) 혁신을 통한 지자체의 인센티브 부여



- ✓ 수요자(지자체, 기업, 주민)의 니즈에 부합하는 지역정보의 가공
 - ✓ 지역혁신을 위한 정보의 공유 플랫폼 마련
- ✓ 플랫폼을 통해 정보의 즉각적 활용 및 복합정보의 재생산

4) 기반구축을 위한 주요기능 및 주요쟁점

[표 5-14] 사회혁신 기반조성의 주요기능 및 주요쟁점

대기능	중기능	주요내용	주요쟁점
문제해결형 정보집적화	이슈별 공공데이터 연계정보	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 주요현안과 관련된 외부자원(국비사업정보), 지역내 민간자원(기업 및 혁신주체) 타지자체 추진상황 및 성과(우수지자체GRDP성과, 사업진행현황)에 대한 자료 연계가공 	데이터 접근권 보장
	지역니즈의 실시간 수요조사	<ul style="list-style-type: none"> 지역니즈 수렴(공동체-지자체-지자체간) 주요현안 요구사항 개선(현행 시도지사협의회 기능) 	
정책혁신자원의 조달	공공데이터 분석 정보 제공 및 거래시장	<ul style="list-style-type: none"> 고령화, 환경문제, 일자리사업 등 여러 지방자치단체가 유사하게 직면하는 정책문제를 해결하기위한 정보 연계 지방의회 회의록 분석, 지역신문 기사 분석, 지자체 공문분석, 주요 사회지표 추세분석, 시군구간 유사성 및 차이분석 등을 위한 기본 분석 프로그램을 제공하 	적정시장 거래가 설정

대기능	중기능	주요내용	주요쟁점
		<ul style="list-style-type: none"> 지역 맞춤형 분석 정보를 플랫폼을 통해 거래하도록 매칭 	
	민간자원 정보등록	<ul style="list-style-type: none"> 기업이나 시민단체들이 생산하는 지역혁신에 필요한 자료와 정보를 플랫폼을 통해 공유하고 거래할 수 있도록 하는 기술적 기반 및 유인구조를 설계 부처통합공모사업 연계조달-평가기능 	
	혁신주체(지자체-시민-기업)의 이슈별 아이디어 공유	<ul style="list-style-type: none"> 국정과제, 지자체장의 공약, 주요 혁신 이슈에 대한 '혁신정보공유포털'을 통해 축적하고 공유할 수 있도록 함. 	

(1) 문제해결형 정보집적화

① 이슈별 공공데이터 연계정보

지역의 주요현안과 관련된 외부자원(국비사업정보), 지역내 민간자원(기업 및 혁신주체), 타지자체 추진상황 및 성과(우수지자체 GRDP성과, 사업진행현황)에 대한 자료를 통합적으로 연계가공의 기능을 수행한다.

○ 적용사례예시

- 저출산정책을 위한 지역보조금 액수를 결정하기 위해 지자체 저출산 저담당자는 준거기준을 설정하는데 어려움을 겪음
- 따라서 인접지역, 인구구조 유사지역의 보조금 수준, 보조금 제공이후 출산력 변화 등에 대한 정보가 정책결정에 유용할 것임

② 지역니즈 실시간 수요조사

부처별로 분절적으로 이뤄지고 있는 제도개선 의견수렴방식 온라인 망으로 구축(현행 공문전달-처리-의견반영의 모든 내부협조과정의 문서기록 전산화)하여 니즈의 파악과 관리가 가능하다.

(2) 정책혁신자원의 조달

① 공공데이터 분석 정보 제공 및 거래시장

고령화, 환경문제, 일자리사업 등 여러 지방자치단체가 유사하게 직면하는 정책문제

를 해결하기 위한 지역혁신 노력은 높은 수준의 공공데이터 수집 및 분석 능력이 필요하다. 현재 각 지자체의 경우에도 고액의 연구용역을 통해 1회성 문제해결보고서만 생산하고 있고 그마저도 타 지자체의 상황에 맞지 않는 경우가 많다. 따라서 사회혁신의 선도자(entrepreneur)은 문제해결을 위해 높은 수준의 공공데이터 분석 정보를 원하지만 이 정보를 공유할 수 있는 소통의 공간이나 시장이 존재하지 않기 때문에 어려움을 토로한다. 또한 전문가, 비영리 단체, 시민을 비롯한 다양한 사회주체가 문제해결을 위한 분석 정보를 제공하고자 해도 소비주체인 지방정부 등과 매칭되지 못하고 있는 것도 문제이다.

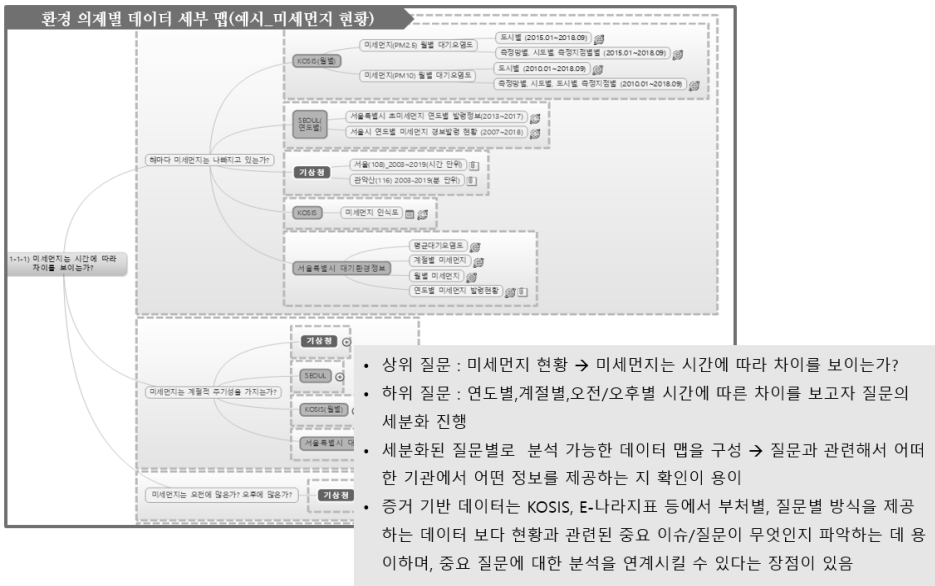
이 같은 분석정보는 맵핑을 통해 제공할 수 있다. 질문중심으로 관련 있는 정보를 제공하고 유관자료(지방의회 회의록 분석, 지역신문 기사 분석, 지자체 공문분석, 주요 사회지표 추세분석, 시군구간 유사성 및 차이분석)를 묶어서 제공하는 것이다.

【표 5-15】 질문중심의 데이터맵 구축 : 미세먼지 분야 질문단계

1단계 질문	2단계 질문	3단계 질문
1) 미세먼지 현황 분석은 제대로 이루어 지고 있는가?	1-1) 미세먼지는 시간에 따라 차이를 보이는가?	1-1-1) (연도별) 미세먼지가 나빠지고 있는가?
		1-1-2) (계절별) 미세먼지는 계절적 주기성을 가지는가?
		1-1-3) (요일별) 미세먼지는 주말에 나쁜가? 주중에 나쁜가?
		1-1-4) (시간별) 미세먼지는 오전에 많은가? 오후에 많은가?
	1-2) 미세먼지는 지역에 따라 차이를 보이는가?	1-2-1) 미세먼지 농도는 지역별로 차이가 있는가?
		1-2-2) 같은 지역 내에 관측소별 차이가 있는가?
2) 미세먼지 원인 분석은 제대로 이루어 지고 있는가?	2-1) 미세먼지의 원인은 자동차 때문인가?	2-1-1) 자동차 이용이 증가됨에 따라 미세먼지가 증가되었는가?
		2-1-2) 도로변과 공원에 설치된 관측소의 값에 차이가 존재하는가?
	2-2) 나무는 미세먼지를 감소시키는가?	2-2-1) 나무가 미세먼지를 흡수하여 공기를 정화하는가?
		2-2-2) 나무의 종류에 따라 공기 정화율이 상이한가?
2-3) 미세먼지 발생의 중국 영향은 얼마정도인가?	2-3-1) 기온, 기압, 습도 등이 유사한 날에 풍향과 풍속에 따라 미세먼지 농도가 상이한가? (동일 관측소)	
2-4) 미세먼지에 영향을 미치는 기타 요인은 무엇인가?	2-4-1) 산불, 화재가 발생시 미세먼지 농도가 높아지는가?	
3) 미세먼지는 국민의 삶에 어떠한 영향을 미치는가?	3-1) 미세먼지는 국민 건강에 영향을 미치는가?	3-1-1) (눈) 미세먼지는 국민의 눈 건강에 영향을 미치는가?
		3-1-2) (호흡기) 미세먼지가 국민의 호흡기에 영향을 미치는가?
		3-1-3) (피부) 미세먼지는 국민의 피부 건강에 영향을 미치는가?
	3-2) 미세먼지는 국민의 소비활동에 영향을 미치는가?	3-2-1) 미세먼지가 심한 날 소비활동이 감소하는가?
	3-3) 미세먼지는 국민의 여가활동에 영향을 미치는가?	3-3-2) 미세먼지가 많은 날 야외 활동은 감소하는가?
3-4) 미세먼지는 국민의 환경오염 인식에 영향을 미치는가?	3-4-1) 미세먼지로 인해 국민의 환경정책 만족도는 감소하였는가?	

이러한 질문들의 연계성을 고려해서 해당 플랫폼에서는 다양한 정보를 연계제공한다. 플랫폼상 기본 분석 프로그램을 제공하거나, 이용자의 접근성을 고려해서 관련자료가 있는 링크만 제공하는 방식도 가능하다.

[그림 5-2] 질문중심의 데이터맵 구축 : 유관정보 연계구조도



② 민간자원 정보 등록

민간자원의 정보 등록은 실제 조달시장에 가용할 수 있는 수요-공급자의 정보를 통합적으로 관리하는 방식이다. 이용가능한 데이터, 아이디어, 분석틀, 전문가, 기업 등에 대한 정보제공하는 것이다. 기업이나 시민단체들이 생산하는 지역혁신에 필요한 자료와 정보를 플랫폼을 통해 공유하고 거래할 수 있도록 하는 기술적 기반 및 유인구조를 설계한다.

예를 들어 “공모사업에 대한 통합관리”도 가능하다. 1회성 지역자원조사는 지속가능하지 않고 행정에 활용되지 못함(개별 플랫폼에 등록하고 등록된 정보를 활용하여 공

모사업을 수행하는 방식으로 지자체 혁신공모사업의 결정과정을 전환하게 되는 것이다. 지역자원이 풍부하지 않은 대부분 지역에서 공모 사업은 적합한 사업자 선정에 어려움을 겪고 있어서 종전 사업대상자들에게 중복적으로 사업이 집행되는 실정이다. 예를 들어, 지자체가 지역혁신에 필요한 자료나 분석정보를 플랫폼을 통해 적정 가격을 제시하며 요청하면 대학, 연구소, 시민단체 등 다양한 주체들이 이를 제공하고 최종적으로 선택된 안에 대해 비용을 지불하는 방식으로 양질의 아이디어를 거래할 수 있도록 한다.

【표 5-16】 현행공모사업 관리방식

공모방식	사업주도자	사업프로세스	관리방식
국비매칭 공모사업 (거의 대부분)	공무원 주도형	지자체 본청사업부서 기안→사업자대상지정(대상: 통상 주민자치회/상위사업수행자)→ 주민자치회가 실제 사업대상자(기관, 단체/하위사업수행자)선정	e-나라도움, 상위사업수행자까지 통합관리
	주민주도형	본청주민참여예산제도 총액 실링지정(1~2억)→ 동지역회의 통해 마을현안우선순위선정 → 사업대상지정	회계처리 사항 전무, 주민자치회계관리제 도 신설필요, 지방자치법개정사항
국비 미포함사업 (자체공모사업)	공무원 주도형	대부분 고령자 복지사업등으로 200~300만원 잔치, 행사성 사업	사업부서별로 예산집행상황 자체관리
	주민주도형	내용없음	

③ 혁신주체(지자체-시민-기업)의 이슈별 정보공유포털

국정과제, 지자체장의 공약, 주요 혁신 이슈에 대한 ‘혁신정보 공유포털’을 통해 추적하고 공유할 수 있도록 하는 것이다. 기존에는 이러한 정보공유가 개인적 네트워크 혹은 중앙정부가 제시하는 정보에 의존하는 경우가 많았고 어디서 정보를 찾아야 할지 모르는 경우가 많았다. 이 경우 다른 지자체가 어떤 혁신의 아이디어를 어떻게 구현하는지에 대한 정보탐색 비용을 줄이고 혁신주체 간의 협력을 촉진하는 데 기여할 수 있다.

④ 혁신 성과의 확산

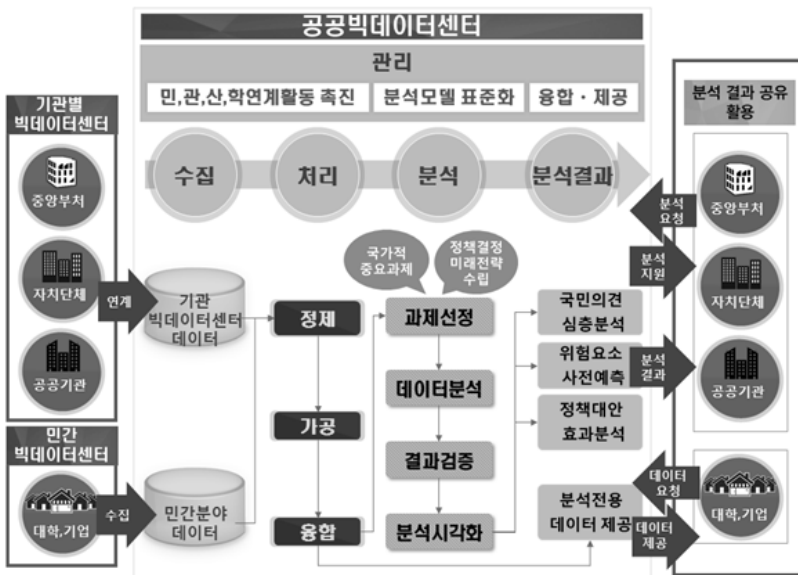
혁신 Dashboard 구축 등 혁신 플랫폼에서 진행되는 각종 노력들을 분석하고 그 성과를 시민들이 인지할 수 있도록 ‘성공의 경험’이 새로운 혁신 노력의 원천이 될 수 있도록 한다. 각종 사회혁신 사업, 우수 사례, 공모사업 등을 플랫폼 내에서 진행되도록 함으로써 혁신 노력과 성과를 시각화하고 이를 소통하여 이해관계자들과 시민이 지역혁신의 지지자와 주체가 될 수 있도록 함

다만 이같은 모든 기능들은 정보관련 법제와 데이터생산기관의 연계조정 과정을 필요로 하므로 난이도가 높은 편이다. 원활한 정보공유 및 연계를 위해선 데이터 생산과 관리과정 쟁점과 소유권문제에 대한 법적 검토가 필요하다.

유사 입법사례: “데이터기반행정 활성화에 관한 법률안” 의안번호 2011077

- 목적: 공공기관간 데이터 공유를 활성화하는 한편 데이터 통합관리 체계를 구축하기 위해 별도의 법률을 제정하는 취지

〈참고: 공공빅데이터 센터 기능개관〉



- 현황: 공공빅데이터센터 구축은 기존법과의 중복과 민간 정보보호 측면의 장애물에 가로막혀 답보 상태
- ‘전자정부법’ 및 ‘공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률’ 등에 따라 정부에서 데이터공유 및 활용체계를 이미 마련해 놓고 있는 점을 감안할 때 제정안의 입법 필요성에 대한 타당성문제 일부 존재
 - 공공기관이 민간법인 등에 대해 데이터 제공을 요청할 수 있도록 하는 것이 민간법인 등에게 부담을 줄 수 있다는 점도 부정적으로 작용
- 〈향후 검토사항〉
- ① 데이터 생산 및 관리주체(통계청, 지역정보원 등)의 면책범위 확대
 - 데이터 오류에 대해 유연한 태도를 취해야만 데이터 공개부담이 줄어들어 더 많은 데이터의 접근성이 보장됨
 - ② 데이터 전문가의 정보접근권 부여
 - 공공데이터를 국민 자산이 아닌 특정기관 자산으로 인식하는 것이 가장 큰 문제(공급자 중심 공공데이터 개방으로 국민이 원하는 데이터의 제공 및 소재 파악에 한계)
 - 데이터 보안인증 과정운영, 자격 취득 후에 접근권 최대한 보장
 - 데이터 공개여부에 관한 입증책임을 데이터 관리주체에 부여하는 방식으로 전환

이중 상대적으로 난이도가 낮은 혁신주체 이슈별 정보공유포털(혁신플랫폼)에 대한 세부검토를 다음과 같이 하도록 하겠다.

【표 5-17】 주요기능의 판단

대기능	중기능	난이도	입법사항
문제해결형 정보집적화	이슈별 공공데이터연계정보	보통	△
	지역니즈의 실시간 수요조사	어려운편	○/×
정책혁신자원의 조달	공공데이터 분석 정보 제공 및 거래시장	어려운편	분석시장○ 거래시장×
	민간자원 정보등록	쉬운편	×
	혁신주체(지자체-시민-기업)의 이슈별 아이디어 공유	쉬운편	×

3. 혁신플랫폼 사업추진 방안

1) 이슈별 공공데이터연계정보(오픈데이터 1차가공에 한정)

지방정부가 갖고 있는 연구조직 및 자체 데이터 분석 조직의 활동은 타 지자체와 연계되지 못하는 경우가 많다. 그 결과 다양한 지자체에서 질문이 반복적으로 제기되는 현상이 발생하거나 창의적이고 혁신적인 질문이 공유되지 않는 현상이 발생할 것이다. 지자체별 정보가 공유되지 못하는 이유는 첫째, 지방정부별로 수집하는 자료가 상이하지만 어떤 자료가 어떻게 수집되고 실제 정책에 사용되는지를 알지 못하기 때문이다. 일례로 대한민국의도시사협의회에는 지방관련 각종 주제에 대한 연구를 진행하지만 유사한 다른 연구들이 다른 행정기관에 의해 진행되고 프리즘에 제공되는 자료도 있고 그렇지 않은 자료도 있는 경우가 있다. 둘째, 지역혁신을 위한 데이터 수집, 분석, 정책 활용 과정이 하나의 플랫폼에서 이루어질 수 있는 원스톱 서비스가 부재하기 때문에 각 지자체는 산발적으로 데이터 수집을 진행하는 상황이 발생하게 된다.

지역혁신 데이터 플랫폼은 국가지표체계, e-나라 지표의 교훈처럼 매우 유용한 정보이지만 실제 행정과 정책에 활용하기 위해서는 추가적인 자료를 수집하고 분석할 필요성 아래 진행되었다. 그러나 추가적인 자료 수집 및 분석은 지자체 공무원이 직접 하기 어렵기 때문에 이를 가장 잘 할 수 있는 사람을 데이터 및 분석 조달 장터를 통해 정부, 학계, 민간 부분에서 매칭을 시켜줄 수 있도록 해야 한다. 또한 지자체 공무원이 반복적으로 제기하는 지자체 현황 진단, 혁신 문제, 혁신 대안 평가, 혁신활동 성과평가 등과 같은 문제 제기를 받은 후 정책기획 장터를 통해 이에 대한 분석 정보를 공유하고 피드백을 받을 수 있도록 해야한다. 무엇보다 지자체 공무원들의 인식 개선을 위해 정보제공의 비용부담은 덜하며, 그로 인한 혁신은 새로운 돈이 되고 그 성과가 해당 팀의 공통 성과로 반영된다는 것을 알려줄 필요가 있다. 서울시의 공론화 설명회가 이 같은 역할을 수행한다. 따라서 지역혁신 데이터 플랫폼을 지자체의 정책아이디어, 혹은 지역혁신을 고민하는 공무원이 가장 먼저 찾아와서 문제를 해결해 나갈 수 있는 공간으로 만들어야 할 것이다.

지역혁신 데이터 플랫폼은 데이터 연계센터를 통한 API에 기반한 자료 고유시스템을 구축하여야 할 것이다. 이미 각 지자체에서 데이터를 독립적으로 수집하고 있는 경우

가 많기 때문에 이러한 자료를 API에 기반한 자료 고유시스템에 탑재하기만 하면 된다. 지역혁신 데이터 플랫폼에서는 이 자료를 통합하여 제공할 수 있도록 하면 된다. 이를 위해 각 지자체에 부담을 주기보다는 플랫폼 내에 데이터 연계센터를 운영하고 이곳에서 데이터 수집 가공을 하도록 한다(데이터 연계센터).

그러나 기존 공개된 데이터 연계만으로는 지역혁신에 필요한 자료를 충분히 확보하기 어렵다. 따라서 신규 데이터의 발굴 및 최신자료 확보, 자료 질의 평가 및 자료 분석 모형 개발 등의 업무를 수행할 수 있는 기관을 신설할 필요가 있다. 과학기술정보통신부가 최근에 추진하고 있는 '빅데이터 플랫폼 및 센터 구축'의 경우처럼 플랫폼 주관기관을 선정하고, 센터에 참여 기관을 선정하여 지역혁신 데이터와 분석을 공유하도록 한다. 이 플랫폼은 단순히 데이터와 자료를 무료로 제공하는 것이 아니라 이를 위해 공모, 경매, 입찰 등 다양한 방식의 데이터 거래 시장, 데이터 분석 방법 시장, 정책 컨설팅 시장을 플랫폼 안에 구축하고 운영을 한다('지역혁신 데이터와 컨설팅 조달장터', '정책기획장터', '정책평가 장터' 등).

또한 지자체의 혁신활동 과정에서 나오는 각종 공모사업의 운영과 관리에 관련된 정보를 수집하여 혁신활동 관리에도 활용하도록 하여야 할 것이다. 조달장터의 주관기관을 꼭 행안부나 중앙정부가 될 필요는 없고, 민간, 지자체, 학계 등 다양한 주체가 주관기관이 될 수 있도록 하는 방안도 있다. 지역혁신 네트워크와 같이 플랫폼 내의 하위 플랫폼 주관기관 및 센터 참여기관 간의 소통과 협력 및 운영을 위한 네트워크 거버넌스를 구축 ('혁신네트워크 위원회')하여 플랫폼 전체의 활동을 조정할 수 있도록 하여야 한다.

예) Social Innovation Exchange: <https://socialinnovationexchange.org/about-us>

2) 플랫폼 기반의 지역혁신 아이디어 교류

현재 행정안전부에서는 지방인사혁신 우수사례, 대한민국 균형발전 박람회나 대한민국시도지사협의회에서의 해외행정우수사례, 국제화 우수사례, 국내행정사례 등의 다양한 행정 사례들이 제공되고 있다. 그러나 이러한 우수 사례들이 각 기관별로 생성 및 산재되어 있기만 할 뿐, 상호 교류되지 못하고 있다. 즉, 다른 지자체에 대한 지역혁신

정책을 참고하려 해도 상호 의사소통을 할 수 있는 공간이 부재하여 전화나 개인적 인맥을 활용하는 경우가 일반적이라고 할 수 있다. 따라서 우수 행정사례 및 아이디어 교류 활동이 플랫폼을 통해 체계화된다면 새로운 지역혁신 아이디어 데이터로 발전할 수 있을 것이다.

나아가 우수사례 전파뿐 아니라 실제 문제해결의 지식공유 오프라인 협약, 협의체 구성도 동시에 이뤄져야 할 것이다. 단순히 타 지자체의 사례를 모방하는 수준에서 그칠 경우 우수사례 정보연계는 효과가 크지 않을 가능성이 있기 때문이다. 또한 현재 운용 중인 문제해결 수단, 각종 교육 수단에 새로운 방식의 적용 역시 필요하다.

지역혁신 아이디어 교류사업의 추진 방향은 세 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 플랫폼 기반이다. 여기에서의 플랫폼은 새로운 조직을 만들기보다는 기존 조직과 인력·지식을 연결하는 플랫폼을 의미한다. 예를 들어 현재 산재 되어 있는 지방정부 행정 우수사례들을 지방혁신 플랫폼에 모으도록 한다. 각 기관은 자신들이 현재 운영하고 있는 우수사례 발굴을 진행하도록 하되, 플랫폼에서는 이를 링크하고 사례에 대한 토론을 진행할 수 있도록 함. 혁신 플랫폼 내에도 자체 우수 사례 발굴공간을 만들어 운영할 수 있도록 한다. 그러나 ‘갈등문제 또는 지역갈등해결 공론화의 경우, 현재 사용하지 않은 DB가 존재하므로 해당 정보연계 접속권한을 부여/ 부여하는 것은 좋는데 어떻게 연결하고 홍보해야 더 많은 사람들이 이것을 이용할 것인가?’, ‘현재 존재하고 있는 정보 중에 어떠한 속성을 새롭게 축적해야 하는가?’ 등의 개선점이 남아있다고 볼 수 있다.

다음으로, 오프라인상의 혁신 관련 회의와 모임과 혁신 플랫폼과 연계방향이 있다. 이는 기존 지자체 간 교류를 확대하고 공무원 교육 프로그램상 내용을 배치하는 방법, 현재 지역혁신 사업에서 이 같은 기능을 하는 사업을 키우거나 발전시키는 방법 등이 있다.

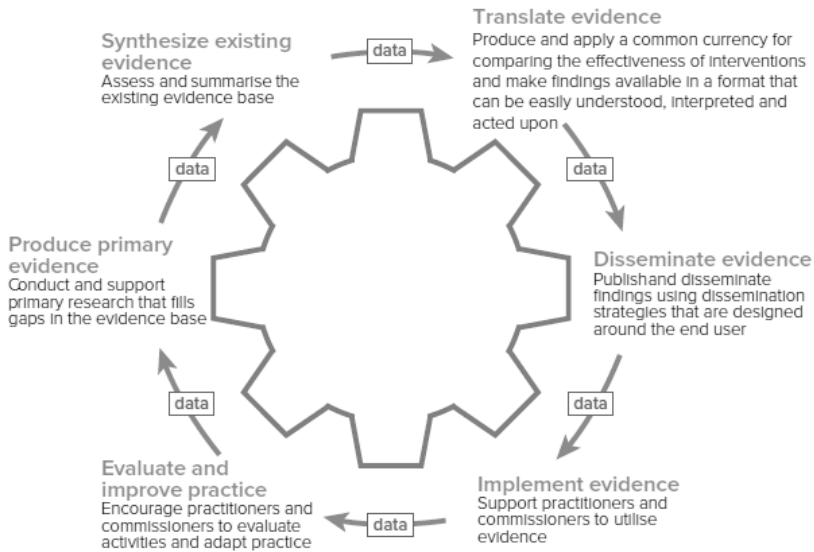
마지막으로 공유와 참여기반 방향이 있다. 이는 지자체 혁신 주체들이 직면하는 문제와 이에 대한 질문과 대답을 위한 플랫폼 구축을 의미한다. 일반적으로 이런 유형의 Q&A 플랫폼은 적극적인 지자체 공무원의 참여가 필수적이고 Q&A의 질 관리가 굉장히 중요하다. 따라서 지역혁신 우수사례 관리자는 각 기관 관계자의 협력 체계구축, 정기적 우수사례 정리 및 분석결과 제공 역할을 수행. 우수사례 질문과 응답을 활성화하기 위한 인센티브 제공 (예: 타 기관이 우수 사례를 채택하여 활용한 경우 해당 기관 및 타기관에 가점 부여, 플랫폼상에서 질문 및 대답을 하는 것에 대한 혁신 가점 부여)

등의 혜택이 주어지면 플랫폼 관리에 더 용이할 것으로 보인다.

아이디어 교류사업의 추진 체계는 지역혁신 유형 및 업무별로 독립적인 센터를 구성하는 것에서 시작된다. (예: 경제혁신, 사회혁신, 행정혁신, 마을혁신, 복지혁신). 특정 센터는 주관 기관을 선정하여 민간, 중앙정부, 지자체, 대학 등이 해당 센터를 책임지고 운영해 나갈 수 있도록 해야할 것이다. 일례로 지역혁신 행정 우수사례발굴 센터와 같은 프로젝트 조직을 위해 지자체, 중앙정부, 학계, 연구소 등 다양한 인력이 활용된 조직 형태의 운영을 제시할 수 있다.

- 사례: 영국 What Works Network,¹¹

[그림 5-3] What Works Network 작동개요



Note: Adapted from The Digital and Trustworthy Evidence Ecosystem produced by MAGIC, 2016

¹¹ https://whatworks.blog.gov.uk/wp-content/uploads/sites/80/2018/04/6.4154_What_works_report_Final.pdf

제6장



결론

제1절 연구의 요약

제2절 연구의 시사점 및 한계

제1절 연구의 요약

본 연구는 2단계에 걸쳐 문제해결형 사회혁신의 실현방안을 한국의 맥락과 공간적 이해 하에서 제안하고 있다.

1단계는 사회혁신의 적용을 위한 환경에 대한 이해단계이다. 환경의 이해는 ①작동 맥락과 ②작동공간에 대한 분석을 포함하였다. “작동맥락분석”은 한국에서 사회혁신적 속성을 가진 시도들이 어떻게 발전했으며 이에 대한 이론적 논의는 무엇에 초점을 두고 있는지, 그리고 행정의 영역에서 “사회혁신”이라는 용어를 사용한 중앙-지방의 사업들은 어떠한 양상으로 전개되고 있는지를 확인하였다. 문제해결과정에서 고려해야 할 요소가 편중되어 있으며 효과적인 해결방안에 대한 사항은 아직 미흡한 상태이다. 맥락적으로 정부의 역할이 매우 중요했으며 현재의 사회혁신 추진과정에서도 정부의 영향력이 매우 강하므로 사회혁신의 추진을 위한 정부의 적정역할, 범위를 설정하는 것이 무엇보다 중요할 것으로 보인다. 이를 통해 국가의 강력한 영향력하에 사회혁신의 유용성이 얼마나 확보될 수 있는지, 그리고 얼마나 지속가능한지를 다시금 확인하였다.

한편 “작동공간분석”은 지역의 공간적에서 발생하는 주요이슈의 확인과 지역의 수요를 충족시키는 사회혁신전략 수립을 위한 지역의 특성을 거시지표를 통해 살펴보았다. 지역간 격차가 크게 존재하고 있는 것을 확인하였다. 사회혁신적 토대는 주로 수도권 지역에 집중되어있으며 대부분의 군단위는 공공, 민간의 여건이 좋지 않아 사회혁신적 시도가 성공하기는 상당한 제약이 존재하는 것으로 보인다. 지역의 특성별로 차별적 사회혁신전략 마련의 필요성을 도출하였다.

2단계는 문제해결형 사회혁신의 개념화와 이를 토대로 한 실행방안도출단계이다. 환

경적 이해를 통해 확인된 내용을 토대로 사회혁신이 본래의 문제해결의 성과를 거두기 위해 필요한 전략적 방향을 도출하였다. 전략적방향은 ①지역특성에 기반한 맞춤형 사회혁신전략 마련, ②지속가능한 혁신을 위한 기반조성 등이다. 각 전략별로 세부실행 방안을 검토하여 문제해결형 사회혁신의 온오프 라인의 실행과제를 제시하였다.

제2절 연구의 시사점 및 한계

본 연구는 사회혁신의 이론적 논의와 현황데이터 분석을 통해 사회혁신을 도모하기 위해서 고려해야 할 정책이슈들과 주요한 현실적 어려움, 개선방안을 전반적으로 파악하고자 하였다. 뿐만 아니라 문제해결형 사회혁신을 추진하기 위해 현재 실무적으로 수행되고 있는 사회혁신사업에 대한 비판적 평가를 통해 개선쟁점을 도출하였다. 사회혁신을 개념적으로 검토함과 동시에 실무적으로 실질적 문제해결을 위한 지역 내 혁신 자원의 파악, 지역별 특성에 따른 맞춤형 정책설계 방안, 문제해결력 증진을 위한 정보 접근체계 마련을 통해 실질적인 지역문제를 해결할 수 있는 제도개선방안을 구체적으로 제안하는 기초자료를 제공하고 있다는 점에서 의미를 가진다. 특히 지역유형별 사회혁신 추진전략을 검토함으로써 사회혁신의 확산, 우수사례발굴, 국가에 의한 지역역량 견인 등의 다양한 전략을 제공할 수 있다는데 의미를 가진다.

다만 아직까지 사회혁신 국내 정책영역에 도입된 것이 오래되지 않아서 이 같은 검토가 실제 행정영역에 도입되어 결실을 맺는데까지는 적지 않은 시일이 소요될 것으로 보인다. 아울러 본 연구에서 지역의 특성을 포착하고자 했던 지표들은 기초지자체의 수준으로, 여전히 분석단위가 가지고 있는 근본적 한계가 존재한다. 이에 대한 보완은 후속연구를 통해 실제 지역내 사회혁신 진행현황과 마을단위의 사회혁신 실험에 대한 정성적 검토를 통해 보완하고자 한다.

참고문헌

- 강용배. (2004). 농촌마을공동체의 역량강화 사례연구. 「한국정책과학학회보」, 8(4): 5-26.
- 강철구·소순창. (2004). 지방정부의 혁신역량 강화를 위한 지표개발. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 133-150.
- 권향원·윤영근·박중훈. (2018). 「사회혁신 (social innovation) 기반 마련을 위한 중앙 및 지방정부의 역할과 지원모델 연구」. 서울: 한국행연구원
- 고광용. (2014). 자치구 마을공동체 네트워크와 중간지원조직의 역할 비교연구: 서울시 동대문구와 성북구의 비교를 중심으로. 「사회과학연구」, 26(2): 131-159.
- 고원. (2008). 「새마을운동의 농민동원과 ‘국민 만들기’」. 국가와 일상: 박정희 시대. 공제욱 (역음). 서울: 한울.
- 곽현근. (2007). 지역사회 사회자본에 미치는 동네효과에 관한 연구. 「지방정부연구」, 11(4): 59-87.
- 곽현근. (2011). ‘공적 가치 관리’의 맥락에서 바라본 시민관점의 공공서비스 인식에 관한 탐색적 연구. 「한국사회와 행정연구」, 22(2): 201-228.
- 곽현근·유현숙. (2011). 지역사회 주민조직 참여가 인지적 사회자본에 미치는 영향에 관한 연구: 주민조직 유형별 차이를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 25(2): 61-91.
- 김도희. (2008). 지방정부 행정혁신 추진실태 분석의 정책적 함의: 울산광역시 남구의 행정혁신 사례분석을 중심으로. 「지방정부연구」, 12(3): 33-56.
- 김순은. (2002). 「지방자치의 발전과 주민참여」. 월간 자치발전 5월호.
- 김영미. (2009). 「그들의 새마을 운동」. 푸른역사.
- 김영평. (1991). 「불확실성과 정책의 정당성」. 고려대학교 출판부.
- 김일석·곽현근. (2007). 동네주민조직 유형별 사회적 자본 분포에 관한 탐색적 연구. 「한국지역개발학회지」, 19(4): 151-178.
- 김종희. (2010). GRDP (지역내 총생산) 추정을 통한 지역 간 경제력 격차 분석. 「지방행정연구」, 24(1): 207-235.
- 김판석·홍길표. (2011). 정부혁신을 둘러싼 쟁점과 새로운 발전방향 모색: 참여정부 정부혁

- 신의 경험과 주요 이슈를 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 10(3): 23-52.
- 김현곤·김주원. (2012). 「사회현안 해결을 위한 新사회혁신 전략」. 한국정보화진흥원.
- 김현옥·정경화. (2009). 거주지역에 따른 노인의 건강생활양식 비교-전라북도를 중심으로. 「Journal of Korean Gerontological Nursing」, 11(1): 16-28.
- 김형수·김신향. (2014). 우리나라 노인자살률의 지역적 편차와 요인에 관한 연구: 16 개 광역시·도를 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」, 14(11): 215-224.
- 김혜정·이승중. (2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 「한국행정학보」, 40(4): 101-126.
- 노유경. (2013). 「새마을운동에서 코칭리더십과 혁신행동의 창발에 관한 연구」. 석사학위논문, 고려대학교.
- 문춘걸·나성린. (1999). 요인분석에 의거한 국가별 정보화지수의 측정. 「응용경제」, 1(2): 89-114.
- 박섭·이행. (1997). 근현대 한국의 국가와 농민: 새마을운동의 정치사회적 조건. 「한국정치학회보」, 31(3): 47-67.
- 박진도·한도현. (1999). 새마을운동과 유신체제. 「역사비평」, 37-80.
- 서울특별시. (2013). 「서울특별시 주요업무보고」. 서울특별시 업무자료.
- 석호원. (2010). 정책혁신으로서 지역축제 확산에 관한 연구: 경기도의 지역축제를 중심으로. 「지방행정연구」, 24(1): 183-206
- 소진광. (2007). 지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동. 「한국지방자치학회보」, 19(3): 93-112.
- 송위진. (2010). 사회문제 해결을 지향하는 ‘사회적 혁신정책’: 개념과 방향. 「STEPI Working Paper」.
- 송위진·성지은. (2013). 사회문제 해결형 혁신과 사회-기술기획. 「과학기술학연구」, 13(2): 111-136.
- 송위진. (2015). ‘사회문제 해결형 혁신정책’ 과 혁신정책의 재해석. 「과학기술학연구」, 15(2): 135-162.
- _____. (2016). 혁신연구와 ‘사회혁신론’. 「동향과 이슈」, (27): 1-29.
- 송석휘. (2015). 지방정부 사회혁신에 대한 평가와 과제: 서울시 사회혁신을 중심으로. 「공간과 사회」, 52: 153-189.
- 신명호. (2009). 한국의 ‘사회적 경제’ 개념 정립을 위한 시론. 「동향과 전망」, 11-46.
- 엄석진. (2011). 동원과 참여 사이에서. 「한국행정학보」, 45(3): 97-122.

- 엄영호·손선화·장용석. (2018). 지방정부의 사회혁신 정책 균형잡기 역할의 모색. 「지방정부연구」, 21(4): 369-389.
- 염철호·김은희. (2013). 「지자체 건축·도시 관련 중앙정부 공모사업의 효율적 운영을 위한 정책방안 연구」. 건축도시공간연구소(AURI).
- 유병용·최봉대·오유석. (2001). 「근대화전략과 새마을운동」. 백산서당.
- 윤두섭·이승종. (2004). 지방자치단체의 혁신역량에 관한 연구. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 368-380.
- 윤주명. (2001). 시민참여와 행정의 대응성. 「한국지방자치학회보」, 13(2): 143-163.
- 이기태·하현상. (2016). 마을공동체 활성화를 위한 중간지원조직의 역할-거래비용이론 관점에서. 「한국정책학회보」, 25(1): 455-491.
- 이미숙. (2013). 새마을운동의 이론적 담론과 패러다임의 연구. 「지방행정연구」, 27(1): 45-70.
- 이소영. (2006). 마을 만들기에서 시민단체의 역할. 「공간과 사회」, 99-130.
- 이영환. (1998). 지역사회 주민조직에 관한 이론연구. 「지역사회발전학회논문집」, 23(2): 7-24.
- 이왕기·정승현·지남석. (2013). 마을만들기 추진주체의 활동유형 및 특성 도출-인천 마을만들기 네트워크 사례를 중심으로. 「국토지리학회지」, 47(4): 427-442.
- 이재성·임승빈. (2004). 지방정부의 혁신역량 평가의 모델. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 381-402.
- 이종수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석. 「한국행정학회」, 38(5): 241-258.
- 이혜자·전동일. (2011). 농촌, 도시지역 거주 노인의 생산적 활동이 생활만족도에 미치는 영향. 「한국노년학」, 31(2): 419-437.
- 이희수·김기영. (2014). 지역사회 특성에 따른 지역주민의 도서관 요구에 관한 연구. 「정보관리학회지」, 31(1): 207-230.
- 임경수. (2013). 「국가브랜드로서의 새마을운동 정책방향」. KRILA Focus 제 56호. 서울 : 한국지방행정연구원
- 임한성·임재강. (2013). 새마을운동의 성공요인에 관한 사례 연구. 「지방정부연구」, 17(3): 153-176.
- 정명은. (2012). 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인. 「한국행정학회」, 46(2): 85-114.

- 정석. (2014). 서울시 마을 만들기 정책 추진과정과 시사점. 「대한지리학회 학술대회논문집」. 189-191.
- 조명래. (2003). 지역사회에의 도전: 도시공동체의 등장과 활성화. 한국도시연구소 (편). 「도시공동체론」. 한울아카데미.
- 조석주. (2013). 「새마을운동 재조명을 통한 마을공동체 활성화 방안」. 한국지방행정연구원.
- 조순제. (2000). 시민사회와 사회엘리트 역할의 방향. 「대한정치학회보」. 8(1): 203-218.
- 조희연. (2004). [특별연구] 박정희 시대의 강압과 동의-지배·전통·강압과 동의의 관계를 다시 생각한다. 「역사비평」. 135-190.
- 조희정·이상돈·류석진. (2016). 디지털 사회혁신의 정당성과 민주주의 발전: 온라인 청원과 공공문제 해결 사례를 중심으로. 「정보화정책」. 23(2): 54-72.
- 최병두. (2006). 살기 좋은 도시를 위한 지역공동체 복원 방안. 「국토지리학회지」. 40(4): 513-528.
- 최인덕. (2014). 이용자 욕구 (need) 와 거주지역에 기반한 요양병원과 요양시설의 기능 재정립 방안 연구. 「한국지역사회복지학」. 50: 139-176.
- 최지민. (2015). 「사회자본이 참여의 제도화에 미치는 영향-지방정부의 주민참여제도를 중심으로」. 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 최지민·김순은. (2016). 사회자본이 노인문제감소에 미치는 효과분석-기초지방정부수준의 사회자본과 노인문제 지수를 활용하여. 「한국정책학회보」. 25(2): 29-63.
- 한국정보화진흥원(2012). 더 나은 방식으로 사회현안을 해결하려는 새로운 시도 「대한민국 사회발전을 위한 사회혁신(Social Innovation) 전략시리즈」.
- 한도현. (2010). 1970년대 새마을운동에서 마을 지도자들의 경험세계: 남성 지도자들의 중심으로. 「사회와 역사」. 88: 267-305.
- 한상일·이현욱. (2016). 학습지역과 사회적 혁신: 개념화와 척도화 그리고 인과관계 분석. 「정부학연구」. 22(1): 113-140.
- 행정안전부. (2018a). 「사회혁신 추진계획」. 행정안전부 업무자료.
- 행정안전부. (2018b). 「시민참여로 만드는 변화 사회혁신의 이해」. 정부발간자료.
- 행정자치부-한국지방행정연구원. (2015). 「지방자치 20년 평가」.
- 허지정·최막중. (2013). 지역의 주거환경 특성이 노인자살률에 미치는 영향. 「주택연구」. 21: 47-60.
- 황연수. (2006). 농촌 새마을운동의 재조명 (再照明). 「농업사연구」. 5(2): 17-53.
- 황정윤·장용석. (2017). 사회적 기업 지원의 딜레마-정부보조금, 약인가 독인가. 「한국정책

- 학회보」, 26(2): 225-258.
- Adams, D. W. & Hess, M. (2008). Social innovation as a new public administration strategy. In *The 12th Annual Conference of the International Research Society for Public Management*. 1: 1-8.
- Bachrach, P. & Botwinick, A. (1992). *Power and empowerment: A radical theory of participatory democracy*. Temple University Press.
- Caulier-Grice, J., Davies, A., Patrick, R. & Norman, W. (2012). Defining 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, 22.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*. 94: S95-S120.
- CRISES. 2004. An Introduction to CRISES(www.crisis.uqam.ca).
- DeFilippis, J., Fisher, R. and Shragge, E. (2006). Neither Romance Nor Regulation: Re-evaluating Community. *International Journal of Urban and Regional Research* 30(3): 673-689.
- Drucker, Peter. (1985). *Innovation and Entrepreneurship*. New York: Harper Collins Publishers, Inc
- Eom, Seok-Jin. (2011). Synergy between State and Rural Society for Development: An Analysis of the Governance System of the Rural Saemaul Undong in Korea. *Korea Observer*. 42(4): 583-620.
- 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.
- Hamalainen, T. J. & Heiskala, R. (Eds.). (2007). *Social innovations, institutional change and economic performance: Making sense of structural adjustment processes in industrial sectors, regions and societies*. Edward Elgar Pub. .
- Lin, N. (2001). *Social Capital*. New York: Cambridge University Press.
- Lowndes, Vivien. (2009). Citizenship and Urban Politics. In Jonathan S. Davies and David L. Imbroscio, (eds)., *The Handbook of Theories of Urban Politics*. London: SAGE.

- Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E. & Gonzalez, S. (2005). Towards alternative model (s) of local innovation. *Urban studies*, 42(11): 1969-1990.
- Mulgan, G. (2006). The process of social innovation. *Innovations: technology, governance, globalization*, 1(2): 145-162.
- Nilsson, W. O. (2003). *Social innovation: An exploration of the literature*. McGill University.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.
- Phills, J. A., Deiglmeier, K. & Miller, D. T. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford social innovation review*, 6(4): 34-43.
- Porter, M. E. (2011). & Kramer, MR (2011). Creating shared value. *Harvard business review*, 89(1/2): 62-77.
- Public Innovators, What is Social Innovation(<http://publicinnovators.com/what-social-innovation>).
- Putnam, R. D. (1993). The Prosperous Community. *The American Prospect*, 4(13): 35-42.
- _____. (2000). *Bowling Alone*. Simon and Schuster.
- Schumpeter, J. A. (2017). *Theory of economic development*. Routledge.
- Tepsie. (2012). Theoretical, Empirical and Policy Foundations for Social Innovation in Europe (TEPSIE). Available at(<http://www.tepsie.eu/>).
- Young, H. P. (2011). The dynamics of social innovation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(Supplement 4): 21285-21291.
- Young Foundation. (2012). Social innovation overview: a deliverable of the project: 'The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe' (TEPSIE).
- <https://anar.tistory.com/entry/풀뿌리-운동의-역사와-사례-그리고-노동운동에-바란다-금속노조발제문> [희망을 위한 직접행동]

지역혁신성장을 위한 규제혁신에 관한 설문조사

지역명	사회경제여건	시민참여기반	지방정부참여제도기반	지방정부역량	유형
종로구	매우높은편	매우높은편	다소높은편	매우높은편	기타
중구	매우높은편	매우높은편	매우높은편	매우높은편	1
용산구	다소높은편	매우높은편	다소높은편	매우높은편	기타
성동구	매우높은편	매우높은편	다소낮은편	매우높은편	5
광진구	매우높은편	다소높은편	매우높은편	매우높은편	2
동대문구	매우높은편	매우높은편	매우낮은편	매우높은편	5
종량구	매우높은편	다소높은편	매우높은편	다소높은편	2
성북구	매우높은편	다소높은편	매우낮은편	매우높은편	5
강북구	다소높은편	다소높은편	매우높은편	다소높은편	2
도봉구	다소높은편	다소높은편	다소높은편	다소높은편	기타
노원구	매우높은편	다소높은편	매우높은편	다소높은편	2
은평구	매우높은편	매우높은편	다소높은편	다소높은편	기타
서대문구	다소높은편	매우높은편	매우높은편	매우높은편	2
마포구	매우높은편	매우높은편	다소낮은편	매우높은편	5
양천구	매우높은편	다소높은편	매우높은편	매우높은편	2
강서구	매우높은편	매우높은편	다소낮은편	매우높은편	5
구로구	매우높은편	다소높은편	매우높은편	매우높은편	2
금천구	다소높은편	다소높은편	매우높은편	매우높은편	2
영등포구	매우높은편	매우높은편	매우높은편	매우높은편	1
동작구	다소높은편	매우높은편	매우낮은편	매우높은편	5
관악구	매우높은편	매우높은편	매우높은편	매우높은편	1
서초구	매우높은편	매우높은편	다소높은편	매우높은편	기타
강남구	매우높은편	매우높은편	다소높은편	매우높은편	기타
송파구	매우높은편	매우높은편	매우높은편	매우높은편	1
강동구	매우높은편	다소높은편	다소낮은편	매우높은편	5
부산중구	다소낮은편	다소낮은편	매우낮은편	다소높은편	기타
부산서구	다소낮은편	다소높은편	다소낮은편	다소낮은편	5
부산동구	다소낮은편	다소높은편	매우높은편	다소낮은편	3
영도구	다소낮은편	다소낮은편	매우낮은편	다소낮은편	5
부산진구	매우높은편	매우높은편	다소높은편	다소높은편	기타

부록

지역명	사회경제여건	시민참여기반	지방정부참여제도기반	지방정부역량	유형
동래구	다소높은편	다소높은편	매우낮은편	다소높은편	5
부산남구	다소높은편	다소높은편	다소높은편	다소높은편	기타
부산북구	다소높은편	다소낮은편	매우높은편	다소낮은편	3
해운대구	다소높은편	다소높은편	매우낮은편	다소높은편	5
사하구	다소높은편	다소낮은편	매우높은편	다소높은편	3
금정구	다소높은편	다소낮은편	다소높은편	다소높은편	기타
부산강서구	다소높은편	매우낮은편	다소낮은편	다소높은편	5
연제구	다소높은편	다소높은편	다소낮은편	다소높은편	5
수영구	다소높은편	매우낮은편	다소높은편	다소낮은편	기타
사상구	다소높은편	다소높은편	다소낮은편	다소높은편	5
기장군	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	다소높은편	5
대구중구	다소높은편	매우높은편	매우낮은편	다소높은편	5
대구동구	다소높은편	매우높은편	매우낮은편	다소높은편	5
대구서구	다소높은편	다소낮은편	다소높은편	다소낮은편	기타
대구남구	다소높은편	매우높은편	매우높은편	다소낮은편	3
대구북구	매우높은편	다소높은편	다소높은편	다소높은편	기타
수성구	매우높은편	매우높은편	다소낮은편	다소높은편	5
달서구	매우높은편	매우높은편	다소낮은편	매우높은편	5
달성군	다소높은편	다소낮은편	매우낮은편	다소높은편	기타
인천중구	다소낮은편	다소낮은편	다소높은편	매우높은편	기타
인천동구	다소낮은편	다소낮은편	다소높은편	다소낮은편	기타
인천남구	매우높은편	매우높은편	다소높은편	다소높은편	기타
연수구	다소높은편	다소높은편	매우낮은편	다소높은편	5
남동구	매우높은편	매우높은편	매우높은편	매우높은편	1
부평구	매우높은편	매우높은편	매우높은편	매우높은편	1
계양구	다소높은편	다소높은편	다소낮은편	다소높은편	5
인천서구	매우높은편	매우높은편	다소낮은편	매우높은편	5
강화군	다소낮은편	매우낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
옹진군	매우낮은편	매우낮은편	매우높은편	다소낮은편	4
광주동구	다소높은편	다소높은편	다소높은편	다소낮은편	기타
광주서구	다소높은편	매우높은편	매우낮은편	다소높은편	5
광주남구	다소높은편	다소높은편	다소높은편	다소낮은편	기타
광주북구	매우높은편	매우높은편	매우낮은편	다소높은편	5
광산구	매우높은편	매우높은편	매우높은편	다소높은편	2
대전동구	다소높은편	다소높은편	매우높은편	다소낮은편	3
대전중구	다소높은편	매우높은편	매우높은편	다소낮은편	3
대전서구	매우높은편	매우높은편	매우낮은편	다소높은편	5
유성구	매우높은편	다소낮은편	다소높은편	다소높은편	기타

지역명	사회경제여건	시민참여기반	지방정부참여제도기반	지방정부역량	유형
대덕구	다소높은편	다소낮은편	다소높은편	다소높은편	기타
울산중구	다소높은편	다소낮은편	다소높은편	다소높은편	기타
울산남구	다소높은편	다소낮은편	다소높은편	다소높은편	기타
울산동구	다소낮은편	다소낮은편	다소높은편	다소높은편	기타
울산북구	다소높은편	다소낮은편	다소높은편	다소높은편	기타
울주군	다소높은편	다소낮은편	다소높은편	다소높은편	기타
수원시	매우높은편	매우높은편	매우높은편	매우높은편	1
의정부시	매우높은편	다소높은편	다소높은편	다소높은편	기타
부천시	매우높은편	매우높은편	매우높은편	매우높은편	1
광명시	다소높은편	다소높은편	매우낮은편	매우높은편	5
평택시	매우높은편	매우높은편	다소낮은편	매우높은편	5
동두천시	다소낮은편	다소낮은편	매우낮은편	다소낮은편	5
고양시	매우높은편	매우높은편	다소높은편	매우높은편	기타
과천시	다소낮은편	다소낮은편	매우높은편	다소높은편	4
구리시	다소높은편	다소높은편	매우낮은편	다소높은편	5
남양주시	매우높은편	매우높은편	매우높은편	매우높은편	1
오산시	다소높은편	다소낮은편	매우낮은편	다소높은편	기타
시흥시	매우높은편	다소높은편	매우높은편	매우높은편	2
군포시	다소높은편	다소높은편	매우높은편	매우높은편	2
의왕시	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	다소높은편	5
하남시	다소높은편	다소높은편	다소낮은편	다소높은편	5
파주시	매우높은편	매우높은편	다소낮은편	매우높은편	5
이천시	다소높은편	다소낮은편	다소낮은편	다소높은편	5
안성시	다소높은편	다소낮은편	다소낮은편	다소높은편	5
김포시	매우높은편	매우높은편	매우낮은편	매우높은편	5
화성시	매우높은편	매우높은편	매우낮은편	매우높은편	5
광주시	매우높은편	매우높은편	매우낮은편	매우높은편	5
양주시	다소높은편	매우높은편	매우낮은편	매우높은편	5
포천시	다소높은편	매우높은편	매우낮은편	매우높은편	5
여주시	다소낮은편	매우높은편	매우낮은편	매우높은편	5
연천군	매우낮은편	다소낮은편	다소낮은편	다소높은편	5
가평군	다소낮은편	다소높은편	매우높은편	다소낮은편	3
양평군	다소낮은편	다소낮은편	매우낮은편	다소낮은편	5
춘천시	다소높은편	매우높은편	다소낮은편	다소높은편	5
원주시	매우높은편	다소높은편	다소낮은편	다소높은편	5
강릉시	다소높은편	매우높은편	매우낮은편	다소높은편	5
동해시	다소낮은편	다소높은편	매우높은편	다소낮은편	3
태백시	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	다소낮은편	5

부록

지역명	사회경제여건	시민참여기반	지방정부참여제도기반	지방정부역량	유형
속초시	다소낮은편	다소높은편	매우높은편	다소낮은편	3
삼척시	다소낮은편	다소낮은편	다소높은편	다소낮은편	기타
홍천군	다소낮은편	매우낮은편	다소낮은편	다소낮은편	5
횡성군	매우낮은편	매우낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
영월군	매우낮은편	매우낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
평창군	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	5
정선군	매우낮은편	매우낮은편	매우높은편	다소낮은편	4
철원군	매우낮은편	다소낮은편	매우높은편	매우낮은편	4
화천군	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	매우낮은편	5
양구군	매우낮은편	매우낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
인제군	매우낮은편	매우낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
고성군	매우낮은편	매우낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
양양군	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	매우낮은편	5
충주시	다소높은편	다소낮은편	매우낮은편	다소높은편	기타
제천시	다소낮은편	다소높은편	매우높은편	다소낮은편	3
보은군	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	5
옥천군	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	5
영동군	매우낮은편	다소낮은편	다소낮은편	매우낮은편	5
진천군	다소낮은편	매우낮은편	매우높은편	다소낮은편	3
괴산군	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	5
음성군	다소낮은편	매우낮은편	다소높은편	다소낮은편	기타
단양군	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	5
증평군	매우낮은편	매우낮은편	매우높은편	매우낮은편	4
천안시	매우높은편	매우높은편	다소높은편	매우높은편	기타
공주시	다소낮은편	다소높은편	다소높은편	다소낮은편	기타
보령시	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	5
아산시	다소높은편	다소낮은편	다소낮은편	매우높은편	5
서산시	다소높은편	다소높은편	매우높은편	다소높은편	2
논산시	다소낮은편	다소높은편	다소높은편	다소낮은편	기타
계룡시	매우낮은편	다소높은편	다소높은편	다소낮은편	기타
당진시	다소낮은편	다소높은편	다소낮은편	다소높은편	5
금산군	다소낮은편	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	5
부여군	다소낮은편	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	5
서천군	매우낮은편	다소낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
청양군	매우낮은편	매우낮은편	매우높은편	매우낮은편	4
홍성군	다소낮은편	매우낮은편	다소낮은편	다소낮은편	5
예산군	다소낮은편	다소낮은편	매우낮은편	다소낮은편	5
태안군	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	5

지역명	사회경제여건	시민참여기반	지방정부참여제도기반	지방정부역량	유형
전주시	다소높은편	매우높은편	다소높은편	다소높은편	기타
군산시	다소높은편	매우높은편	다소높은편	다소높은편	기타
익산시	다소높은편	매우높은편	다소높은편	다소높은편	기타
정읍시	다소낮은편	다소낮은편	다소높은편	다소낮은편	기타
남원시	다소낮은편	다소높은편	다소높은편	다소낮은편	기타
김제시	다소낮은편	다소높은편	매우높은편	다소낮은편	3
완주군	다소낮은편	다소낮은편	매우낮은편	다소낮은편	5
진안군	매우낮은편	매우낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
무주군	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	5
장수군	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	5
임실군	매우낮은편	다소낮은편	다소낮은편	매우낮은편	5
순창군	매우낮은편	매우낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
고창군	다소낮은편	다소높은편	매우높은편	매우낮은편	3
부안군	다소낮은편	다소높은편	다소낮은편	매우낮은편	5
목포시	다소높은편	매우높은편	다소높은편	다소높은편	기타
여수시	다소높은편	다소높은편	매우높은편	매우높은편	2
순천시	다소높은편	다소높은편	매우높은편	다소높은편	2
나주시	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	5
광양시	다소낮은편	다소높은편	매우낮은편	다소높은편	5
담양군	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	다소낮은편	5
곡성군	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	5
구례군	매우낮은편	매우낮은편	매우높은편	매우낮은편	4
고흥군	다소낮은편	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	5
보성군	매우낮은편	다소높은편	매우높은편	매우낮은편	4
화순군	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	5
장흥군	매우낮은편	다소낮은편	매우높은편	매우낮은편	4
강진군	매우낮은편	매우낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
해남군	다소낮은편	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	5
영암군	다소낮은편	매우낮은편	매우높은편	다소낮은편	4
무안군	다소낮은편	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	5
함평군	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	6
영광군	다소낮은편	다소낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
장성군	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	6
완도군	매우낮은편	매우낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
진도군	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	매우낮은편	5
신안군	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	6
경주시	다소높은편	다소높은편	다소낮은편	매우높은편	5
김천시	다소낮은편	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	5

부록

지역명	사회경제여건	시민참여기반	지방정부참여제도기반	지방정부역량	유형
안동시	다소높은편	다소높은편	매우낮은편	다소낮은편	기타
구미시	매우높은편	매우높은편	매우높은편	매우높은편	1
영주시	다소낮은편	다소낮은편	매우높은편	다소낮은편	3
영천시	다소낮은편	다소높은편	다소낮은편	다소낮은편	5
상주시	다소낮은편	다소낮은편	매우높은편	다소낮은편	3
문경시	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	5
경산시	다소높은편	다소높은편	매우낮은편	다소높은편	5
군위군	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	5
의성군	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	5
청송군	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	6
영양군	매우낮은편	매우낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
영덕군	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	5
청도군	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	5
고령군	매우낮은편	매우낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
성주군	매우낮은편	매우낮은편	매우높은편	매우낮은편	4
칠곡군	다소낮은편	다소낮은편	매우낮은편	다소낮은편	5
예천군	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	5
봉화군	매우낮은편	매우낮은편	매우높은편	매우낮은편	4
울진군	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	매우낮은편	5
울릉군	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	6
진주시	매우높은편	매우높은편	매우낮은편	매우높은편	5
통영시	다소낮은편	다소낮은편	매우낮은편	다소낮은편	5
사천시	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	5
김해시	매우높은편	다소높은편	다소낮은편	매우높은편	5
밀양시	다소낮은편	다소낮은편	다소높은편	다소낮은편	기타
거제시	다소높은편	매우높은편	다소높은편	매우높은편	기타
양산시	매우높은편	다소높은편	다소낮은편	매우높은편	5
의령군	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	매우낮은편	6
함안군	다소낮은편	매우낮은편	다소낮은편	다소낮은편	5
창녕군	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	다소낮은편	5
고성군	매우낮은편	다소낮은편	다소높은편	다소낮은편	기타
남해군	매우낮은편	매우낮은편	매우높은편	매우낮은편	4
하동군	매우낮은편	매우낮은편	매우높은편	매우낮은편	4
산청군	매우낮은편	매우낮은편	매우높은편	매우낮은편	4
함양군	매우낮은편	다소낮은편	다소높은편	매우낮은편	기타
거창군	매우낮은편	매우낮은편	매우높은편	매우낮은편	4
합천군	매우낮은편	매우낮은편	다소낮은편	매우낮은편	기타



Abstract

Realization Plan for a Problem-solving Social Innovation

This study proposes two ways to realize problem-solving social innovation under the historical context and understanding of Korean spatial characteristics.

The first stage is an understanding of the environment for the application of social innovation. The understanding of the environment included an analysis of ① context and ② operational space. The context analysis analyzes how attempts with socially innovative properties have developed in Korea, what theoretical discussion focuses on, and what central-provincial projects use the term “social innovation” in the area of public administration. It was confirmed whether it was developing in an aspect. The factors to be considered in the problem solving process are biased, and the effective solution is still insufficient. In this context, the role of government is very important and the influence of government is very strong in the current process of social innovation. Therefore, it is more important to set the proper role and scope of government for the promotion of social innovation. This reaffirms how useful, and how sustainable, social innovation can be under the powerful influence of the state.

On the other hand, “Operational Space Analysis” examined the characteristics of the region to identify major issues arising from the spatial space of the region and to establish social innovation strategies that meet local demand through macro indicators. It was confirmed that there is a large gap between regions. Social-innovative foundations are mainly concentrated in the metropolitan area, and local level do not create a sound climate for that. It seems to be considerable limitations on the success of social innovation attempts. The necessity of preparing a differentiated social innovation strategy for each region was derived.

Abstract

The second stage is the conceptualization of problem-solving social innovation and implementation plan based on the analysis. We find that social innovation derived the strategic direction necessary for the achievement of the original problem solving. Strategic directions include ① preparing customized social innovation strategies based on regional characteristics, and ② creating the foundation for sustainable innovation. The detailed implementation plans for each strategy were reviewed to present the on- and offline implementation tasks of problem-solving social innovation.



문제해결형 사회혁신
실현방안

KRILA
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

KRILA



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

(26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
TEL | 033.769.9999 FAX | 070.4275.2317



ISBN 978-89-7865-463-0