

72

사회혁신, 비판적 성찰과 전망 사회혁신2.0의 탐색을 위해

이은경 연구위원
eklee@makehope.org

이다현 前 부연구위원

No. 72
2023.03.30.

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

*
희망이슈

모든 시민이 연구자입니다

희망제작소는 정부나 기업의 출연금 없이
설립된 민간독립연구소입니다.
시민의 아이디어 제안과 후원, 활동 참여로
열린 연구와 실천을 지향하는
싱크앤두탱크 Think & Do Tank 로서
우리 사회 곳곳에서 변화의 원동력을
만들고 있습니다.

희망제작소는 모든 시민이 자신의 일상에서
문제를 발견하고, 대안을 찾고,
문제를 해결하는 시대를 열고자 합니다.

세대와 나이를 불문하고 누구나 참여하는
강연과 워크숍을 열며, 1인 연구자와
소셜디자이너를 성장시키고,
지원하는 시민참여형 연구소로
거듭나고자 합니다.

요약 사회혁신, 비판적 성찰과 전망

사회혁신이 대안정책적 실천과 담론으로서 한국사회에 도입, 확산해온 지 10여 년이 넘어서면서 그동안의 사회혁신에 대한 체계적 논의들 또한 시도돼 왔다. 그러나, 사회혁신의 현장에서 비롯하는 실천적 성과평가와 비판적 분석은 제대로 이루어지지 않았다. 오히려, 사회혁신에 대한 막연한 회의, 나아가 정치적 입장의 차이와 대립구도 속에서 성급한 폄하와 성과지우기 류의 평가만이 난무하는 분위기다.

이러한 불신과 회의의 시각을 넘어, 지난 사회혁신 활동이 보여주는 성과와 한계에 대해 돌아보고 사회혁신 주체들이 직접 비판적 성찰을 수행하는 것은 사회혁신이 우리사회에 던져준 함의를 찾고, 미래의 사회혁신에 대한 발전적 전망을 모색하기 위해 필수적인 작업이 될 것이다. 이를 위해 희망제작소는 2022년 3-6월 한국 사회혁신의 다양한 주체들 (연구자, 중간지원조직, 정책담당자, 공무원, 시민사회 및 민간 비영리 조직의 활동가 등)을 심층 인터뷰했다.

문헌 및 선행연구 분석을 통해 사회혁신의 포괄적 개념 규정이 갖는 장단점, 사회혁신 영역의 다학제적 성격, ‘문제’보다는 현장의 ‘필요(needs)’의 관점 중시, 기술의 사회적 활용에 대한 적용, 사회혁신의 주요 프로세스 등의 특성과 사회혁신에 대한 주요 비판 등을 살펴보았다. 또한, 시민사회 주도의 모형, 급속한 정책화, 기술혁신과의 접목을 통한 국가전략의 관점 및 사회적경제와 소셜벤처 모형 등의 한국사회혁신 특징을 짚어보았다.

지난 10년 사회혁신의 비판적 성찰에 대한 인터뷰 내용은 ‘왜 사회혁신 개념은 여전히 혼란스러운가?’, ‘사회혁신은 우리 사회를 질적으로 변화시켰는가?’, ‘사회혁신의 제도화는 효과적이었는가?’, ‘시민사회는 혁신을 주도할 역량이 있는가?’라는 4가지 질문의 틀거리로 분석했다. 이러한 성찰에 기대어, 본 보고서는 △로컬, 커뮤니티, 지속가능성이라는 화두, △시민직’을 수행하는 이들 사이의 연대, △사회시스템이 실패한 영역에 대한 끊임없는 발굴과 대안 제시, △우리를 불러모으는 축제의 언어가 담긴 사회혁신2.0의 방향을 제시하고 있다.

동행연구원

김수정, 신수경, 이경민, 임유택, 한상규

(이 연구가 진행될 수 있도록 후원해주신 고마운 분들입니다.)

가. 연구 배경

우리 사회가 맞닥뜨리고 있는 크고 작은 사회문제를 새로운 방식으로 해결하고자 하는 '사회혁신' 활동이 시민들의 참여와 아이디어를 모아, 섹터를 넘나드는 실험과 협업의 방식으로 펼쳐진 지 10년이 넘어서고 있다. 사회혁신의 깃발 아래 이루어졌던 시민들의 실천 활동과 프로그램, 민간의 사업들이 축적되고, 지방과 중앙정부 사업과 정책기조로 도입되면서 사회혁신 담론 확산은 물론 이론화와 체계화 작업들 또한 이루어지기 시작했다.

사회혁신은 1990년대 유럽에서 현대사회가 직면한 다양한 위기를 다루는 대응 전략으로 등장했다. 사회혁신은 점차 비영리, 시민사회 영역은 물론 기업의 사회공헌과 공공정책의 새로운 접근법으로 주목받기 시작했다(김정원, 김미경, 김종선, 2016). 2009년 미국 백악관에 <사회혁신과 시민참여> 부서 설치, 2010년 영국 보수당-자유민주당 연립정부의 빅소사이어티(Big Society) 정책기조에 따른 사회적기업가 지원 전략, 사회혁신을 유럽의 새로운 발전전략으로 제시한 <유럽2020보고서> 발간(2010년) 등을 통해 2000년대 이후 정책적 패러다임으로 부상했다. 민간 분야에서는 2003년 사회적기업가가 일으킨 전 세계 사회혁신 사례를 소개해 베스트셀러가 된 책의 출간¹, 사회적기업가들의 노벨평화상 수상² 등으로 사회혁신에 대한 대중적 관심을 이끌었고, 아쇼카 등의 거대 민간단체들이 사회혁신 인재 발굴·양성 사업에 적극 뛰어들면서 세계적인 사회혁신 담론의 확산을 이끌었다(미우라 히로키, 2013)

1. 저널리스트인 데이비드 본스타인의 저서로 원제는 <How to Change the World: Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas>이다. 22개 국어로 번역되었으며, 한국에도 <달라지는 세계>라는 제목으로 2008년 출판되었다.
2. 왕가리 마타이(아프리카 그린벨트 운동의 창시자, 2004년 수상), 무하마드 유누스(마이크로 크레딧 사업의 창시자, 2006년 수상), 엘 고어(지구온난화 문제를 제기한 전 미국 부통령, 2007년 수상)

사회혁신의 등장은 현대 자본주의의 심화로 직면하게 된 경제위기, 금융위기, 생태위기가 인류의 지속가능성을 위협하는 상황에서 기존의 비판담론과 전통적인 문제해결 방식이 갖는 한계를 반영한다. 즉, 기존의 비판담론들이 무엇을 어떻게 할 것인가라는 구체적 질문에 효과적이고 능동적으로 대처하지 못했다는 점과 전통적인 사회 영역(시장-국가-시민사회)의 문제해결 방법들에 한계가 나타났다는 점이다(장훈교, 2021; 변미라·박민진, 2019). 따라서 사회혁신을 통한 사회문제 해결을 위해서는 정부-기업-시민 간 관계 또는 역할의 재구축이 필요하며, 그 과정에서 시민은 핵심적 행위자가 된다(미우라 히로키, 2013). 이는 한국사회에서 사회혁신의 전개과정에서도 확인된다.

한국의 사회혁신 활동은 2000년대 초반 시민사회 영역에서 시민참여 모델에 기반한 '시민주도 문제해결형' 사회운동으로써 도입되어 활발하게 진행되었다(희망제작소, 2006). 이후 2010년대 들어 기업과 행정 및 공공 서비스 영역에서도 사회혁신 개념이 포괄적으로 도입되었다. 벤처 및 스타트업 문화, 기업의 사회공헌 활동, 사회적경제 조직의 성장과 같은 환경이 조성돼가고, 대기업과 정부가 사회적기업 및 소셜벤처에 대한 투자 지원과 제도적 환경을 마련하는 등 사회혁신 활동 생태계가 구축되기 시작했다(강민정, 2018). 또한, 사회혁신은 서울시를 비롯한 광역 및 기초 단위의 지방자치단체들의 혁신 정책과 사업들을 통해 본격적으로 행정과 공공서비스 활동에도 도입되기 시작했다. 이어 중앙정부 차원에서는 참여정부의 정부혁신과 행정혁신 추진, 그리고 문재인 정부의 '사회혁신 수석실' 신설 등으로 이어졌다(행정안전부, 2017).

나. 연구 목적과 방법

사회혁신이 대안정책적 실천과 담론으로서 한국사회에 도입, 확산해온 지 10여 년이 지난 지금, 그동안의 사회혁신에 대한 체계적 논의들 또한 시도돼왔다. 그러나, 사회혁신의 현장에서 비롯하는 실천적 성과평가와 비판적 분석은 제대로 이루어지지 않고 있다. 오히려, 사회혁신에 대한 막연한 회의, 나아가 정치적 입장의 차이와 대립구도 속에서 성급한 폄하와 성과지우기 류의 평가만이 난무하는 분위기다. 이러한 불신과 회의의 시각을 넘어, 지난 사회혁신 활동이 보여주는 성과와 한계에 대해 돌아보고 사회혁신 주체들이 직접 비판적 성찰을 수행하는 것은 사회혁신이 우리사회에 던져준 함의를 찾고, 미래의 사회혁신에 대한 발전적 전망을 모색하기 위해 필수적인 작업이 될 것이다. 본 글은 이러한 목적으로 2022년 수행되었던 희망제작소의 '사회혁신2.0'사업의 결과를 정리하고자 한다.

이 연구를 위해 희망제작소는 2022년 3월부터 6월까지 한국 사회혁신의 다양한 주체들, 즉 연구자, 중간지원조직, 정책담당자, 공무원, 시민사회 및 민간 비영리 조직의 활동가 등을 심층 인터뷰했다. 인터뷰 참여자들은 희망제작소 네트워크에서 출발하여 참여자들의 추천을 받아 확장하는 눈덩이표집 방식으로 모집되었다 개별 인터뷰의 소요시간은 1시간 30분~2시간이며 참여에 대한 사례비가 지급되었다³.

[표 1] 인터뷰 참여자

구분	인터뷰 참여자
시민사회/연구자	신진욱(중앙대 사회학과 교수)
	조한혜정 교수(연세대 명예교수, 前하자센터 교장)
	장훈교(《비틀리는 사회혁신》 저자, 前사회혁신리서치랩)
사회적경제	서종식(한국사회적경제진흥원 본부장, 前서울혁신센터장)
	박준영(원주협동사회경제네트워크 이사장)

3. 개별 인터뷰의 소요시간은 1시간 30분~2시간이며 참여에 대한 사례비가 지급되었다.

연번	설명
혁신정책/협치	전효관(前서울혁신기획관)
	정병순(서울연구원 선임연구위원)
	송창석(희망제작소 이사)
시민참여/마을공동체	권오현(사회적협동조합 빠띠 대표)
	최순옥(前서울시 지역공동체 담당관)
임팩트투자/소셜벤처	김정태(엠와이소셜컴퍼니MYSC 대표)
	전일주(임팩트얼라이언스 기획운영팀장)

인터뷰는 개별심층면접으로 진행되었으며, 사전에 공유한 질문 문항을 인터뷰 참여자의 이야기 흐름에 따라 순서와 질문 내용을 조율하되 누락되는 질문 문항이 없도록 반구조화 형식으로 진행하였다. 인터뷰 질문 문항은 △한국 사회혁신의 성과와 한계 진단, △사회혁신 정책화에 대한 의견, △시민 참여와 시민사회, 중간지원조직에 대한 진단, △사회적경제의 성과 및 한계, △미래 사회혁신의 전망의 주제로 구성되었으며, 각 주제에는 2~3개의 세부 질문 항목이 포함되었다. 모든 인터뷰는 참여자의 사전 동의를 받아 진행되었으며, 분석을 위해 녹취록을 작성하였다. 분석은 근거이론의 유형화, 범주화를 중심으로 한 개방코딩을 사용하였다⁴.

본 연구가 주로 한국 사회혁신의 시민사회운동을 통한 동력화, 서울시 정책을 통한 제도화 등에 초점을 두고 있어, 결과적으로 서울 지역을 위주로 인터뷰 참여자가 선정되었다. 그동안 사회혁신 활동이 지역의 공동체와 자치, 생태, 환경 등의 풀뿌리 영역에서도 활발히 이루어진 점을 고려할 때, 본 연구가 지역 현장의 목소리를 충분히 반영하지 못하는 한계를 지니고 있음을 미리 밝힌다.

4 분석과정에서 총 9명의 희망제작소의 연구원들이 1차 코딩작업에 참여하였다.

II.

사회혁신 논의 및 한국 사회혁신의 특징

가. 사회혁신의 개념과 정의

가장 기본적인 사회혁신 개념은 ‘사회’적인 ‘혁신’이라고 할 수 있다. 이는 초기 혁신론이 사회-문화적 범주를 강조하였으나 점차 경제 및 기술적 영역에 한정되었던 관점에서 벗어나서, 다시 사회적 영역에서 혁신을 추구하면서 발전한 개념으로 볼 수 있다(박민진, 2018). 이러한 관점에서 19세기 이후 협동조합운동의 창시자 로버트 오웬과 같은 개혁가들이 사회적 차원에서 혁신을 강조한 것에서 출발했다고 보기도 한다(박민진, 2018). 따라서 사회혁신은 사회 영역의 혁신에 대한 필요성에서 제시된 개념으로, 기존의 사회제도와 시스템이 현재 사회문제 상황을 충분히 반영하지 못한다는 문제의식과 사회변화의 동기를 가진 시민주체들이 새로운 방식의 문제해결 활동을 받아들인 결과인 것이다(Farmer et al., 2018, 조상미·전종철·안소영·정지연 (2019)에서 재인용).

사회혁신은 매우 포괄적으로 규정되고, 다양한 학문 분야의 개념들이 결합하여 논의돼왔다. 이는 사회혁신이 ‘혁신을 통해 사회적 가치를 추구’하고자 하는 실천적 개념(멜진, 2011)으로서 다양한 경험적 사례에 기반하여 규정되어 왔기 때문이다. 이러한 넓은 적용 범위와 다학제적 특성은 서로 다른 영역의 주체들, 공공정책가, 시민사회, 현장활동가와 시민, 학계, 전문가 등의 활동을 포괄할 수 있다는 장점이 되는 한편, 명확한 개념적 범주와 이론적 체계를 만들어가야 한다는 과제를 남기게 된다. 사회혁신 개

념과 활용 범위의 다양함은 최근 사회혁신이 동일시되거나 사용된 영역에 대한 분석에서도 확인할 수 있다(조상미 외, 2019).

[표 2] 사회혁신의 개념 영역

개념/영역	내용	활동 주체 및 맥락
1. 사회전환, 사회변화	거시적 측면, 가장 넓은 주체들 포괄	사회적 기업가, 사회변화 주도 시민 사회, 기업의 사회적 책임 활동
2. 혁신적 기업전략	영미지역, 효율성과 경쟁력 고취를 위한 경영관리 영역	영리 조직 및 비영리 포함
3. 사회혁신가	사회적 도전에 대한 혁신적 방법을 고안하는 개인, 사회적기업가정신	사회적기업가, 사회적경제 조직 창업가
4. 공공영역의 사회혁신	사회적 필요 충족을 위한 상품, 서비스 및 프로그램 개발과 공급	복지국가 축소에 따른 공공서비스의 대응으로 활용
5. 과정 차원의 사회혁신	거버넌스, 임파워먼트, 능력개발	다양한 주체들 간의 상호작용, 기술, 경쟁력, 사회자본 등으로 구성됨

* 출처: 조상미 외(2019), 86-87쪽에서 요약 정리함

실천적 개념으로 출발한 사회혁신의 특성은 명료한 방식으로 사회혁신을 정의하기 어렵게 만든다. 국내는 물론 영미권에서도 사회혁신에 대한 정의는 통일되어 있지 않으며, 다양한 개념 규정이 존재하는바(변미리·박민진, 2019), 사회혁신의 이론화, 체계화 과정과 더불어 학술적 개념 규정의 노력 또한 진행 중이다.

나. 사회혁신의 과정과 특징, 그리고 비판

‘사회적 가치와 목표를 위한 혁신’으로서 사회혁신은 사회문제 해결을 위해 문제(problem)보다는 필요(needs)의 관점에서 출발할 것을 제안한다 (Murray, Caulier-Grice, and Mulgan, 2010). 즉, 문제에 집중하는 관점에서는 불평등, 빈곤, 사회적 배제와 같은 근본적 문제들이 강조되고, 대체로 그 책임이 국가나 시장(자본주의 등)과 같은 거시적 단위에 부여되는 데서 그치는 한계를 극복하고자 하는 것이다. 필요의 관점에 집중함으로써 개인 수준의 미시단위부터 국가, 시장 등의 거시단위까지 책임 주체가 확장되

고, 다양한 주체의 역량과 자원, 전략이 강조될 수 있기 때문이다(조상미 외, 2019). 따라서, 문제해결의 필요를 충족할 수 있는 새로운, 또는 창의적인 아이디어를 통해 사회혁신이 일어난다. 단순히 새로운 것만이 아니라 기존의 아이디어를 새롭게 재구성하고 적용하는 것도 사회혁신이 될 수 있다(변미라·박민진, 2019).

기술의 사회적 활용에 대한 실험을 포함한다는 점에서 기술혁신 및 비즈니스 혁신과 공유지점이 있지만, 사회혁신에서 기술은 성장의 도구로서 의미보다 사회적 문제를 해결하고 혁신을 촉진하는 사회변화의 도구로서 인식한다(송위진, 2016). 또한, 산업적 혁신이 궁극적으로 이윤 극대화를 목표로 하고 있다는 점에서도 사회혁신과 구별된다(정서화, 2017). 사회혁신 실천 현장에서 기술, 특히 정보통신 기술의 활용과 역할은 희망제작소가 정리한 아시아 5개국 사회혁신의 특징에서도 잘 드러난다. 2013년 중국, 인도, 태국, 일본, 한국의 사회혁신 사례들을 분석한 보고서 〈Social Innovation in Asia: The landscapes and characteristics〉는 ①시민주도형 성장 ②도시와 농촌의 공동체 효능감 강화, ③정보통신기술에 기반한 시민참여 촉진, ④공공 섹터의 리더십과 지방정부의 역할, ⑤사회적기업가의 출현, ⑥중간지원조직의 지원, ⑦섹터간 협업을 아시아 사회혁신의 7가지 특징으로 도출했다.

사회혁신 관련 연구와 이론들은 주로 그 과정 및 특성을 밝히고 있는데, 이는 △해결되지 않은 사회적 니즈(needs)의 발견과 이를 통한 문제제기, △사회경험과 통찰에 기반한 혁신 아이디어 제안, △프로토타입핑을 통해 현장에서 문제점 찾고 수정하며 사회적 동의 획득, △협업, 공유, 성찰을 통한 모델 일반화와 확산, △사회 시스템 변화(새로운 제도, 규칙, 혹은 조직운영과 방식 등으로 상호 진화 및 제도화)를 핵심 내용으로 하고 있다(정서화, 2017; Murray et al., 2010). 특히, 한국의 사회혁신이 전개되는 과정에서 여타의 프로젝트 혹은 실천 활동과 구별되는 사회혁신의 구성 원리로서, 민주적 실험, ‘사회성’의 투입(input), 실험기반의 문제해결 과정, 프로토타입을 통한 시행착오의 발견, 제도적 빈틈과 실험공간의 조성, ‘보완’과 ‘진화’를 통한 사회변화,

사회구성의 원리로서 ‘사회적 가치’ 등을 포함한다(장훈교, 2021, 101쪽).

사회혁신 담론과 활동이 점차 세계적으로 확산되면서 관련 연구들이 증가하고⁵ 있는 가운데, 사회혁신 연구와 담론 형성에 대한 비판적 논의 또한 제기됐다. 대표적으로는 사회혁신 논의가 새로운 사회문제의 등장을 필연적으로 전제하면서, 사회혁신의 등장 및 전파 과정을 탈역사화, 탈정치화 한다는 지적이다. 즉, 4차 산업혁명, 인구변화, 환경위기 등으로 인해 출몰한 ‘난제’들에 대한 문제화 과정과 비판적 탐구는 생략된 채 이에 대응하기 위한 국가, 시장, 시민사회를 아우르는 사회혁신의 필요성에 집중함으로써(김병권, 2017: 정미나, 2016), 사회혁신의 등장과 그 특성에 대한 역사적, 정치적 맥락보다 사회혁신 활동 내부의 기능적 요소들의 작동을 살피는 데 치중한다는 것이다(이승철·조문영, 2018). 이러한 맥락에서 사회혁신은 “현대 자본주의의 자기 전망, 위기관리 담론과 결합”되어 현대 자본주의 사회의 위기와 원인을 심층까지 추적하는데 일정한 한계를 지니게 된다(장훈교, 2021, 53쪽).

다. 한국 사회혁신의 특징

영국이나 미국, 캐나다 등과 비교하여 한국이 갖는 차이점은 주체에 있다. 영국이나 북미에서는 기업의 사회적책임(CSR, Corporate Social Responsibility)이나 사회적기업가(Social Entrepreneurship) 모형이 사회혁신 담론을 주도했다면 한국은 시민사회가 초기 도입과 실천활동을 주도했다. 이러한 차이는 한국 기업들이 지닌 한계에서 비롯된 것으로 보인다. 즉, 약한 사회적 책무성(Social accountability)과 이른바 ‘사회적인’(the social) 역할이나 활동에 대해 낮은 관여도를 지녀왔고, 이는 “역사적으로 한국 기업들의 활동은 사회적 동의를 확보할 이유가 약했다. 국가적 지원에 의해 사회적 자원을 동원할 수 있었기 때문”이다(장훈교, 2021, 76쪽). 따라서 한국 사회에서 사회적 역할이나 책무성은 많은 부분 시민사회운동이 떠안아왔

5. 이러한 경향의 한 예시로, ‘social innovation’을 제목, 초록, 키워드로 활용한 논문의 숫자는 글로벌 금융위기 이후인 2010년부터 증가하기 시작하여 2015년을 전후하여 전년도 대비 두 배 이상의 증가폭을 보여준다(정서화, 2017, 904쪽).

던 역사적 맥락과 연관된다.

이러한 차이점은 한국에서 사회적기업 모형의 사회혁신 활동이 약했다는 것을 의미한다기보다는, 사회혁신의 전파와 확산의 주요한 토대가 시민 사회의 실천 활동이었다는 특성을 가리킨다. 특히 1990년대 후반 기존의 사회변혁운동의 한계를 극복하기 위해서 이념적 우위보다는 현실을 변화시킬수 있어야 하며, 그러기 위해서는 민주적 정책대안 경쟁에서 우위를 가져야 한다는 문제의식과 사회혁신이 만나면서 구체적인 확산의 동력을 갖게 된 측면을 드러낸다. 2000년을 전후해 폭발적으로 분출한 시민들의 직접적인 정치참여 열정을 경험하면서 시민사회는 기존과는 다른 사회운동의 필요성을 체감했다. 국가와 시장을 압박하여 문제해결을 요구하는 ‘요구의 정치’⁶와는 다른 참여의 방식과 운동의 문법을 필요로 했고(김은지, 2018), 이에 사회혁신은 전통적인 시민사회의 경계를 넘어 정부와 기업에 새로운 모형을 제안하고, 그 모형으로 현실을 바꾸는 것이 중요하다는 실용주의적 접근을 가능하게 한 것이다. 2006년 희망제작소의 창립은 이러한 새로운 문법의 시민사회운동의 등장을 보여주는 하나의 신호였다⁷.

한국 사회혁신의 또 다른 특징은 급속한 정책화, 제도화라고 볼 수 있다. 이는 2002년 노무현 정부가 권위주의 국정운영에서 벗어난 참여적 거버넌스를 도입한 이래로, 시민사회와 정부의 결합이 시작되어, 2011년 박원순 서울시 정부에서 본격화된다. “시민이 곧 시장”이라고 선언한 박원순 서울시 정부는 정부와 시민의 협력적 관계 속에서 마을만들기, 사회적경제, 도시재생, 공유경제, 에너지자립마을, 청년정책 등에 걸쳐 다양한 사회혁신 정책을 추진하였다. 또한, 참여·소통·협치를 통한 시민 민주주의 확립, 행정과 공무원의 일하는 방식과 관점의 혁신에도 사회혁신은 적용되었다. 서울시의 사회혁신 정책은 많은 전국의 지방자치 정부에도 전파되었다. 이러한 과정을 통해 한국 사회혁신은 시민사회와 행정을 연결하는 정책창안 프

6. 주로 학계와 전문가 등의 지식인들이 시민의 후원과 결합하여 국가와 시장에 압박을 가한다는 측면에서 ‘영향력의 정치’라고 불리기도 한다.

7. 영국의 영파운데이션(The Young Foundation)을 모델로 하여 ‘사회혁신을 목표로 하는 시민운동 그룹의 싱크 탱크’로서 출발하였다(희망제작소, 2006).

로젝트로 발전해왔다. 시민사회와 정부행정과의 거버넌스를 통한 사회혁신 활동은 협치의 당사자성과 정책 제안의 주체자(수혜자만이 아닌)임을 강조하는 ‘창안의 정치’ 모형을 이끌었다(장훈교, 2021).

이러한 시민참여 중심의 사회혁신과는 구별되는 흐름으로, 과학기술정책연구원 등의 국책연구기관은 기술혁신의 성과와 사회문제 해결의 접합에 중점을 두고 사회혁신 담론을 수용한다. 그리고 이러한 관점은 한국의 미래를 여는 국가 전략 중 하나로 사회혁신을 설정하게 되고, 대기업을 비롯한 민간의 사회적가치 중심의 사회혁신 활동에 대한 지원과 투자를 이끌어 내기도 했다. 특히 ‘성수동’을 중심으로 젊은 사회적기업, 사회적투자, 소셜벤처 등의 활동이 집약되면서 한국 사회혁신 실험의 주요한 현장으로 자리 잡게 된다. 2017년 문재인 정부 들어서 시민참여 중심의 사회혁신과 과학기술중심의 사회혁신의 두 흐름이, 비록 제한된 수준이긴 하지만⁸, 융합을 시도하게 되었다고 평가하기도 한다(송위진, 2016; 장훈교, 2021).

8. 2017년 문재인 정부 출범과 함께 사회혁신수석실을 신설하였으나, 1년 만에 시민사회수석으로 명칭과 역할이 재조정되었다.

III.

지난 10년의 사회혁신 회고

가. 왜 사회혁신의 개념은 여전히 혼란스러운가?

사회혁신의 명료한 정의는 무엇인가. 앞서 살펴본 사회혁신 논의에서 사회혁신이 규정되고 있는 여러 층위와 범주, 그리고 개념적 모호성이 사회혁신의 장점이자 과제가 되는 측면을 짚어보았지만, 여전히 이 질문은 사회혁신 현장에 있는 이들에게 가장 어렵고도 난감한 질문일 것이다. 희망제작소는 2013년 당시 한국사회의 주요 혁신 사례조사를 통해 사회혁신을 아래와 같이 정의하였다.

사회혁신은 (이전에는 다루기 힘들었던) 사회적 문제를 풀고 사회적 요구를 충족하고 사회적 웰빙을 이루기 위해 시작된다. 사회혁신은 창조적이고 새롭고, 상호작용하면서 변혁을 추구하고 유연하며 참여의 방식으로 발전한다. 사회혁신은 측정 가능한 사회적 영향력을 창출해내고 기존보다 더 효율적이고 효과적인 해결책을 제시하며, 더 큰 회복력을 갖는 방향으로 지속가능한 이동을 한다. 또한 시장 실패에 대응하고 충족하지 못했던 사회적 필요를 충족한다. 결과는 조직 내부로 번져나가면서 그 규모가 커지고, 사회적 시스템/권력 흐름의 기본적 규칙/믿음을 변화시킨다.⁹

다소 길게 서술된 사회혁신의 정의는 그것이 적용될 수 있는 범위가 그만큼 폭넓고 다층적이라는 특성을 반영한 것으로 보인다. 한편, 정의의 모호함은 사회혁신의 가장 큰 지지자가 되어야 할 시민은 물론, 사회혁신을 다루는 주체들조차 여전히 혼란을 느끼는 지점이기도 하다.

9. 희망제작소(2013). 한국 사회혁신의 동향과 전망. 희망리포트15호, 4쪽.

1) 사례 중심의 확산 경로가 가진 한계

한국에 사회혁신이 소개된 지 약 17년이¹⁰ 지난 현시점에서 이를 어떻게 규정할 수 있을까. 인터뷰 참여자들도 여전히 사회혁신을 명확하게 정의하지 못한다는 점에 의견을 모았다. 특히 사회혁신이 독자적인 영역을 만들지 못하고 직접민주주의, 숙의민주주의 등 기존의 개념으로도 설명 가능한 것을 자신의 영역으로 범주화했다는 점을 지적한다.

사회혁신 그 자체는 실체가 불분명하다는 느낌을 갖는다. (중략) ‘이게 사회혁신이야’라고 하면 사회혁신이 되어버린 그런 것들인데, 대체로 사회참여, 소통, 협치, 숙의민주주의 이런 것을 ‘사회혁신’으로 인식하는 것이 일반적 경향 같다. (중략) (정책화 당시) 연구직에 있는 사람들조차도 개념의 모순 때문에 굉장히 곤혹스러웠다. (정병순)

희망제작소는 ‘시민과 함께 사회혁신을 실천하는 Think & Do Tank’를 핵심가치로 내세우고, 한국사회에 사회혁신의 개념을 소개하고 확산하기 위해 노력했다. 그 과정에서 시민참여를 통해 사회문제를 해결하는 다양한 정책과 프로그램을 운영하며 사회혁신이 무엇인지 이해할 수 있는 사례를 만들어나갔다¹¹. 이러한 사례 만들기는 사회혁신의 핵심과 기본 요소를 학습하고 흡수하기에 효과적인 접근이었지만, 점차 사회혁신을 사례 중심으로만 설명하고 이해하게 되는 경향을 낳기도 했다.

사회혁신은 다양한 사회문제에 대한 새로운 접근과 해결방안을 모색하는 ‘방법론’으로서 적용되기도 하였고, 한편에서는 그 자체가 활동이나 연구의 ‘목적’으로 상정되기도 하였다. 이는 문제해결의 새로운 해법을 이끌어내는 개별 사회혁신 활동과, 이러한 활동들이 함께 진화하여 사회를 변화시키는 하나의 큰 과정(process)으로서의 사회혁신 사이에서 어디에 초점을 두느냐에 따른 것이기도 하다. 중요한 것은 사회혁신을 통해 효과적인 문제해결이 가능하다는 것을 보여주어야 하는데, 어느 시점부터 사회혁신이 처음에 주었던 새로운 관점과 방법론의 신선함 이상의 것을 보여주지

10. 2006년 희망제작소 창립을 기준으로 한 기간임.

11. 대표적으로 사회창안프로그램, 시니어사회공헌센터, 완주커뮤니티비즈니스센터 등을 들 수 있다.

못한 건 아닌지 성찰해야 한다는 점이다.

왜 우리가 사회혁신을 해야 해? 그 설명이 안 된다. 지역소멸에 대비하기 위해서 기업유치의 방법도 있고, 시장을 키우는 방법, 정부 재정 투입 방법 등이 있는데 그럼 사회혁신의 방법은 뭘지 제시해야 한다. 사회혁신은 시민참여로 해결하겠다는 건데, 그러면 지역소멸의 문제를 어떻게 시민참여로 해결하지? 사회혁신 방법론에서 제시하는 건 뭔가? (서종식)

2) 행정과의 협업에 따른 개념 혼선

사회혁신과 행정혁신의 관계에 대한 의견도 관점에 따라 다르게 나타난다. 두 영역을 명확하게 분리해야 한다는 의견과, 한국적 맥락에서 통합적으로 이해해야 한다는 지적이다. 전자는 행정의 협업과 제도적 뒷받침 등은 사회혁신 정책 추진을 위해 중요한 요소이지만, 이것이 곧 사회혁신의 전부라고 생각할 수 있게 만들 수 있음을 경계해야 한다는 관점을 포함한다.

행정의 문제는 사회혁신인가라고 본다면 그렇지 않다. 한국에서 그렇게 도입되어 있지 않다는 거다. 행정은 행정혁신이 따로 있다. 행정혁신이 사회혁신과 만나는 거지 행정이 사회혁신의 일부로 다루어지지 않는다. 그런 특징이 있다는 거다. 그래서 (한국의) 사회혁신국에서는 행정을 바꾸는 일종의 아이팀(innovation-team) 같은 걸 구성을 못한다. 다른 부서에서 하고 남는 범주가 사회혁신국에서 하는거다. 그러니까 우리는 기존 행정 업무가 있고, 그걸로 포괄되지 않는 어떤 거를 사회혁신이 되는, 잔여적 범주가 되는 거고. (장훈교)

반면, 한국의 사회혁신이 정책으로 추진되면서 기존의 권위적인 행정 방식의 혁신이 필수적이었으며, 사회혁신의 규모 확산과 고도화에 필요한 자원이 부족한 현실 속에서 행정혁신이 사회혁신의 한 범주로 다뤄질 수밖에 없었다는 점도 중요한 지점이다. 또한, 시민사회의 자원과 층위가 두텁지 않은 한국적 환경에서 사회혁신이 공공 자원이 몰려있는 행정 주도로 편향될 수밖에 없었던 특수성이 있었고, 그 과정에서 행정을 바뀌어나가는 과정

으로서 사회혁신이 강조되었다고 보기도 한다.

저는 사회혁신을 정의할 때 행정에다가 민주주의 확대라는 문제를 결합시킨 거라고 생각한다. 행정이 효율적으로 가는 거에 대해서 민주주의적 과정을 어떻게 보장할거나 이런 문제의식이 핵심이었다고 보는 거다. 자꾸 영국 사례를 비교하는데 우리나라의 특수성이 있다. (중략) 우리는 압축적인 근대화 과정에서 그 토대(시민사회)가 다 없어진 상태였다. (중략) 외국에는 풀뿌리에 혁신의 씨앗이 남아있는 상태였는데, 우리는 그런 게 없다는 역사성의 차이인 거 같다. 그 씨앗이 있으면 행정과의 관계도 일방적이지 않을 수 있지만 우린 그게 없다 보니 좀 떨어져서 보면 행정이나 정책 중심으로 편향되어 있다고 볼 수 있다. (전호관)

사회혁신과 행정혁신의 관계는 사회혁신의 주체가 누구이고, 앞으로의 과제가 무엇인지에 대한 혼란으로 연결될 수 있다. 사회혁신을 바라보는 평가가 엇갈리고 있는 지금, 사회혁신의 다음 모델을 누가 주도하여 구상할 것인가이다. 시민사회 또는 민간이 직접 나설 것인지, 행정에게 개방성을 높이라고 요구할 것인지. 그에 따라 이후 사회혁신의 모습은 매우 달라질 수 있다.

나. 사회혁신은 우리 사회를 질적으로 변화시켰는가?

사회혁신은 도입 초기에 공공과 민간의 실패를 보완하는 혁신적인 패러다임으로 소개되었다. 시민의 관점에서 시민의 필요를 의제화하고, 기존의 틀에 얽매이지 않는 방식으로 사회적 가치를 실현할 수 있다는 점을 강조하였다. 이러한 효과라면 시민이 일찍이 사회혁신을 체감하고, 그에 대한 만족감을 가져야 하겠지만, 현실에서는 사회혁신에 대한 인지조차 낮은 상황이다. 사회혁신이 우리 사회를 질적으로 도약시키는데 한계가 있었던 이유에 대해 진단하였다.

1) 핵심문제를 피하고 잔여적 문제에 머무름

원인 중 하나는 사회혁신이 정작 우리 사회의 첨예한 문제들, 시민들의

삶을 바꿀 수 있는 근본적 의제들을 다루지 못했다는 점이다. 사회혁신이 시민들의 충족되지 못한 필요(needs)에서 출발하여 문제(problems)를 해결하는 것이라면, 사회 갈등의 주요 문제들인 일자리 확충, 양극화 해소, 복지 사각지대 해소 등에 적용되어 새로운 대안을 만들 수 있어야 했다. 그러나 현실에서는 이러한 필요에 대해서는 사회혁신이 응답하거나 개입하지 못했다는 한계를 보였다는 지적이다.

지금 이렇게 많이 힘들고 어려운 사람들이 주변에 많다. 소위 말해서 무권력화되고 주변화된 사람들이 너무 많은데...(중략) 제가 요즘 제일 많이 강조하는 거는 협동조합을 포함한 사회적경제가 우리끼리 해서는 답 안 나온다, 시민에게 인정받는 사회적경제가 돼야 한다. (중략) 진짜 이제 무권력화되고 주변화된, 대표적인 비정규직, 배달노동자, 다문화, 이주노동자, 장애인, 고령자분들 이분들에 대한 소득창출...(중략), 그분들에 대한 돌봄 문제, 그분들이 인간적인 존엄을 해치지 않으면서도 살아갈 수 있는 지역 사회 시스템을 만드는 건데 (중략) 그 어려운 사람들이 내 문제를 내 생활의 문제를 이렇게 해결해준 협동조합이네, 사회적경제네... 이렇게 돼야 사람들이 그걸 인식하게 된다 (박준영)

(사회혁신은) 삶의 중심적인 문제들보다 잔여적인 문제를 다룬다. 왜냐하면, 기존 세력관계나 권력관계와 충돌하는 부분이 생기면 그 갈등을 해결하지 못한다. 그래서 갈등이 없는 지대를 찾는 속성이 있다. (중략) 주민참여는 합의를 지향한다. 합의를 지향하려면 갈등이 큰 사항을 다룰 수 없다. 갈등을 제기하는 세력이나 개인들을 배제하는 형태로 조직된다. (중략) 젠트리피케이션에서 쫓겨나는 분들의 문제를 사회혁신으로 다루지 않고, 좋은 사람들을 모아서 방법을 찾는다. (장훈교)

2) 엘리트주의로 흐른 사회혁신

사회혁신은 권위주의적 하향식 모델이었던 기존 정책생산의 과정을 바꾸었다는 점에서 그 반향이 더 컸던 것으로 보인다. 정책을 만드는 행정은 물론, 시민사회단체의 전통적인 활동 방식 또한, 단체들은 권력감시, 권익 옹호 활동을 하고 시민은 후원과 지지를 보내는 간접적인 참여의 역할에

국한되어 있었다. 그러나 2000년대 이후 온라인 공간이나 촛불집회와 같은 오프라인 활동의 장에서 시민이 직접 의견을 개진하고 사회 이슈를 주도해나가는 경험을 통해 새로운 정치적 주체로서 '시민'이 등장했다¹². 이런 시민사회운동 지형 변화 속에서 시민의 아이디어를 정책화하는 방식은 시민의 높은 사회 인식과 참여 의지를 정책과 연결했다는 점에서 효과적일 수 있었다. 그러나 사회혁신 또한 시민 주체들의 상향식 담론 형성을 충분히 만들어내지 못하면서 결국 시민과의 괴리를 좁히지 못했다는 평가를 받기도 한다.

인터뷰 참여자 중에는 사회혁신이 한국 사회 전반에 깊이 뿌리내리지 못한 이유 중 하나로 이러한 담론의 형성과정이 “아래로부터 사회혁신의 담론이 확산되고 실체가 담기면서 사회적 실천으로 자라났다가보다는 한두 사람의 개인역량과 의지를 통해 서구로부터 이식된 과정”이었던 측면을 지적했다(정병순). 자생적인 사회변화론이라기보다는 일종의 엘리트주의적 담론으로 비춰질 수 있었던 부분에 대한 우려이다. 특히 시민사회의 문제해결력과 정책적 영향력을 만드는 새로운 방식으로 사회혁신이 적극적으로 도입되면서 기존의 시민사회운동 진영이 가졌던 국가관, 조직론, 공공성 개념, 운동방식 등을 뛰어넘지 못한 점도 이러한 우려에 대한 원인으로 지적되었다.

국가라는 걸 너무 믿은 상태에서 국가적 공공성에만 집중한 나머지 시민적 공공성은 키우지 못한 면이 있어요. (종락) 조직의 감이 아닌 문화적 개인에서부터 시작하는, 진짜 뿌리를 내릴 수 있는 세계가 부족했다고 봅니다. (종락) 80년대를 거치면서...나도 기뻐했던 거는 보통 사람도 구조에 대한 개념을 갖게 되니까 세상이 좋아질 거다, 이렇게 생각했던 거잖아요. 다들 개별밖에 모르는데 구조를 알았고, 그게 하나의 해방의 관건이었잖아요. 그런데, 이제는 그 패러다임으로 더 이상 갈 수 없는 시대라는 거죠. 그 다음의 문법을 찾고 있는데 지금도 그걸로만 얘기를 하고 있는 것 같아요. (종락) 옛날처럼 조직 만들고, 운동권이 했던 매뉴얼이 있잖아요. 교육하고 체계적으로 시키고 다 하는데 개인이 빠진, 그렇게 하는 부분들을

12. 2002년 미선·효순 추모 촛불집회를 비롯, 2008년 한미FTA 반대 촛불시위 등을 들 수 있다.

완전히 바뀌야 되거든요. (조한혜정)

3) 사회혁신 거버넌스 구축의 한계

사회혁신의 주요 키워드 중 하나는 다양성이다. 다양한 관점, 영역, 주체, 방법론 등이 교차하고 융합하는 과정에서 새로운 관점과 해결책이 도출되기 때문이다. 특히 이해관계가 다른 주체가 참여하는 거버넌스는 문제를 재정의하고 해결방안을 실제 적용하는데 필수적이다. 그러나 사회혁신의 과정에서 형성된 거버넌스는 공무원, 의회, 보수집단, 이익집단 등을 어우르지 못했다는 평가가 따른다. 편중된 거버넌스는 사회혁신이 다루는 의제와 해결방법 등의 편중으로 이어진다. 이는 사회변화의 질적 도약을 이끌어내는 한계 지점이 될 수 있다.

(사회혁신이) 지속가능하기 위해서는 관련 주체의 다원화가 굉장히 중요하다. 다원화된 영역, 다원화된 주체, 다원화된 구조, 다원화된 협치 시스템을 만들다 보면 그 문제가 조금 완화되지 않을까 기대가 있었는데, 그 구조를 바꾸기엔 쉽지 않다. 공무원들이 한결같은 질문이 '왜 이런 분들만 참여하세요?'이다. 시민사회 안에도 직능단체, 공익단체, 이익단체 여러 단체가 있고, 다층화된 이해관계가 교차하고 있고, 시민사회 안에서도 보수와 진보 구분 없이 다원화된 구조 속에서 구성되면 정권이 바뀌어도 그 구조를 없애기는 쉽지 않다. (정병순)

한편으로는 사회혁신이 진보 또는 좌파의 정책적 과제로 이미지가 덧씌워진 한계도 지적할 수 있다. 앞서 영국에서는 보수 집권 정당이 재정적 한계 등으로 복지 정책 추진에 한계에 부딪히게 되면서 공동체와 협업하여 문제를 해결하는 데에서 사회혁신이 작동했음을 살펴보았다. 그러나 한국 사회는 이에 대한 필요나 이해가 낮은 상황에서 박원순 시장이 서울시정에 적용하였다. 그 과정에서 공동체, 시민참여, 시민권한을 이해하고 있는 진보 진영의 시민사회와 적극 협업하였고, 이 과정에서 배제된 주체들의 비판도 잇따랐다.

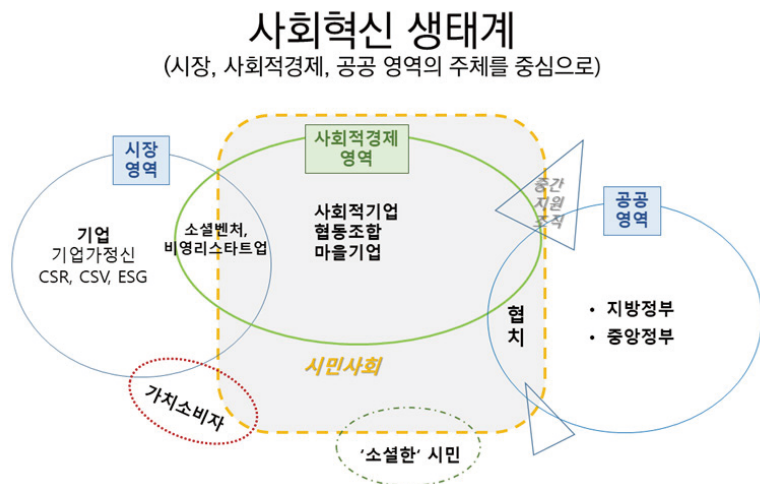
짧은 시간에 하려다 보니 선도적 협치를 관(官)주도로 해나가게 됐다. 우

리가 말이 좋아서 선도적 협치지, 지금 얘기하면 좌파들의 동원이라고 볼 수도 있다. 그리고 이런 흐름에 참여하던 것은 지역의 진보진영이었다. (종락) 농촌공동체나 신탁, 사회적경제 등의 부리가 이해하고 작동하는 사람들은 진보진영 사람들밖에 없는 거다. (종락) 마을공동체센터를 수탁받을 때, 읍면동 단위에서 유리돼있는 주민자치위원회와 따로 가져갔다. 초기에 주민자치위원회를 꾸린 구성을 보았을 때 공동체적 가치가 가닿지 않을 것 같으니까 전혀 다른 영역으로 마을공동체지원센터를 만들었던 거다. 주민자치위원회는 본인들이 동 대표기구인데, 주민참여예산위원회 네가 원데 예산을 손대냐 이런 거다. (송창석)

4) 사회혁신 생태계 조성의 한계

우리 사회에서 사회혁신이 잘 작동되기 위해서는 뛰어난 특정 주체의 주도보다, 역할과 역량이 다른 여러 주체의 협업을 통해 풍성한 시도가 가능하다. 다양한 주체의 존재와 그들 간의 협업과 자원의 순환, 그리고 그 과정에서 만들어지는 새로운 시도와 대안은 사회혁신이 그 자체로 작동하고 성장해나갈 수 있는 환경이라 볼 수 있다. 이런 점에서 사회혁신의 ‘생태계’ 조성은 사회혁신의 지속성과 효과성을 높인다는 점에서 강조되었다.

[그림 1] 사회혁신 생태계



* 출처: '지역사회 혁신정책' 사회혁신해본(2021). 내용을 바탕으로 저자 작성

그러나 우리 사회에서 사회혁신이 꽤 오랜 시간 동안 시민사회, 행정 모두에게서 적극적으로 도입되고, 기업 또한 사회혁신의 확산에 뛰어들었음에도 불구하고, 사회혁신의 생태계가 두텁게 조성되었다고 평가하기엔 무리가 있어 보인다¹³.

소위 말하는 사회혁신 씬(Scene) 안에서 그 부분(시민참여)이 실질적으로 성장하는데 이 생태계가 작동했는가에 대해서는 큰 의문이 있고, (중략) 어떤 영역이 잘 자리 잡으려면 다양한 일을 하는 사람들의 생태계가 갖춰져야 되잖아요. 앞에서 전면에 나서는 사람도 있고, 그 일을 하기 위해서 또 다른 일을 같이 도와주는 사람도 있고. 그런 생태계가 같이 성장해 나가야되는데, 지금까지 봤을 때는 여전히 아젠다를 가지고 있는 단체들은 여전히 영세하게 남아 있고, 그분들이 좀 더 잘 되기 위해서 뭘 같이 해야 되고 생태계가 어떻게 기반이 만들어져야 되는가 이런 부분에 대해서는 지속적으로 연구는 하고 고민을 해왔던 것 같은데, (중략) 실질적으로 생태계가 역량을 갖추지 못한 것 같아서 좀 안타까운 것 같아요. (권오현)

생태계가 조성되지 못한 한 측면은 사회혁신의 진행 속도와 시민의 인식 변화 속도에 차이가 났다는 점이다. 사회혁신이 정책적으로 빠르게 추진된 곳은 다양한 방식으로 시민참여를 촉진하고, 시민에게 예산 편성, 조례 발의 권한 등을 부여하였다. 이러한 선제적인 정책은 벤치마킹되어 타지역으로도 확산되었으나 여전히 이에 대해 인식하고 실제 참여하는 시민의 구성은 달라지지 못했다는 점이다.

읍면동 단위로 가서 보면 보수, 통장, 이장의 세계관으로는 사회혁신을 이해하지 못한다. 나쁜 게 아니고, 관주도로 참여해왔던 그들의 방식인 것이다. 나이대도 50, 60대이고. 지금도 주민자치회로 전환해도 대부분을 그들이 차지한다. (중략) 이런 곳은 새로운 주체를 찾아낸다고보다는 지금 있는 사람들의 인식을 바꾸는 게 낫다. 내가 30대 때 주민자치위원회 위원 되기 운동, 학교운영위 되기 운동이 있었다. 청년들이여, 우리 고향에

13. 이는 서울시, 행정안전부 등 행정의 사회혁신 관련 사업의 축소에 따라 관련 사업들이 일제히 중단된 현재 상황에서도 확인할 수 있다.

내려가서 의원이 되고, 군수가 되자. 풀뿌리 단위에서부터 시작해야 한다는 것이었다. 제도적으로도 주민자치센터 만들어질 때, 주민자치위원회에 들어가고, 학교 운영위로도 들어갔다. 그런데 지금 20여 년이 지나도 잘 안 바뀌지 않나. (송창석)

다. 사회혁신의 제도화는 효과적이었는가?

1) 사회혁신의 제도화 사례 - 민주주의 서울

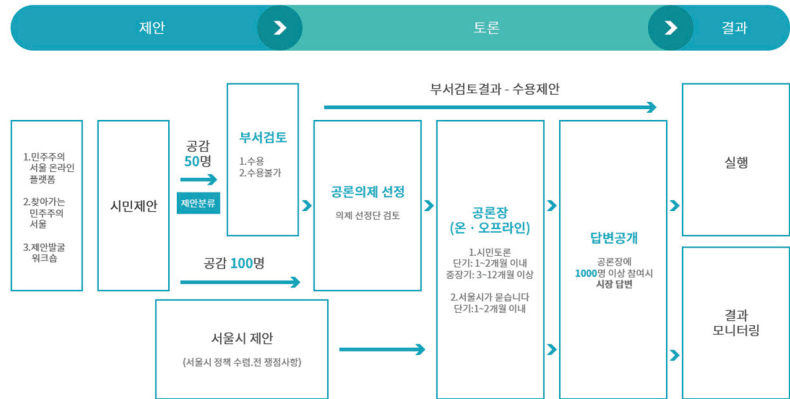
2011년 서울시장 보궐선거에 박원순 당시 희망제작소 상임이사가 시장으로 선출되면서 한국의 사회혁신은 정책으로 힘있게 추진되었다. 협치, 마을공동체, 사회적경제, 청년, 중장년(50+) 등 기존 정책 영역에서 다루지 않았던 새로운 의제들이 정책화되었고, 전 과정에 시민의 직접 참여가 강조되었다.

온라인 정책토론 플랫폼 ‘민주주의 서울’은 시민이 정책과정에 참여하는 과정을 잘 보여준다. 서울시는 2006년부터 시민제안 활성화를 위해 ‘천만상상 오아시스’를 운영하여 정책과 관련한 시민 아이디어를 수렴해왔다. 기존 ‘천만상상 오아시스’가 채택된 제안의 실행여부를 인지하기 어려웠던 한계를 극복하기 위하여 2017년, 정책제안, 정책결정, 정책실행까지 시민이 참여하고 확인할 수 있는 ‘민주주의 서울’을 오픈하였다. 시민의 제안에 대하여 50명 이상이 공감하면 담당 부서가 검토하여 수용될 경우 사업으로 실행된다. 100명 이상이 공감하면 선정을 통해 공론장이 열리고, 공론장에 1,000명 이상이 참여할 경우 시장이 직접 답변한다. 시민의 의견을 정책으로 반영하는 플랫폼은 여러 지방정부도 벤치마킹하여 유사한 플랫폼을 운영하기도 하였다.

[그림 2] '민주주의 서울' 운영 흐름도

공민단체 서울

우리의 일상 문제를 시민과 시가 함께 해결합니다.



* 자료: 서울시(2020). 2020년 민주주의서울 운영계획.

2) 예산과 공공성 확보, 다양한 주체의 참여

사회혁신 정책 추진은 우리 사회에 사회혁신의 개념을 알리고 확산하는 데 어느 정도 이바지한 것으로 보인다. 특히 관련 예산이 책정되면서 사업의 실행력을 담보할 수 있었다는 점과 행정이 지원한다는 ‘공공성’을 획득하여 더 많은 시민의 참여를 촉진할 수 있었다.

(마을공동체 영역이) 예산이 부족해서 사업을 못 했다는 건 없다. 우리가 정책을 한다는 거는 예산권을 갖는 거다...(중략) 행정이 지원하니까 아무도 의심하지 않는다. 그런데 제가 시민단체에서 자원봉사 모집하면 ‘거기 뭐 하는 데예요?’ 하면서 의심한다. 어쨌든 행정에서 정책으로 추진된다는 것은 시민들에게 신뢰성을 준다. 그런 측면에서 굉장히 유효한 전략이다. (최순옥)

서울시의 사회혁신 정책이 진보진영의 브랜드로 인식된 경향도 있으나, 일부 보수적 지방정부에서도 서울시의 사회혁신 정책을 벤치마킹하여 추진하는 성과도 있었다. 특히 마을공동체 정책은 전국 17개 광역을 포함한 많은 지방정부가 관련 조례를 제정하고 시민의 공동체 활동을 촉진하고 지

원하기도 하였다.

또한 사회혁신과 관련한 예산의 확대에 아이디어는 있으나 자원이 부족했던 여러 활동 주체가 사회에 등장할 수 있었다. 이를 통해 기존 영역에서 주목받지 못했던 문제가 사회혁신 의제로 다뤄지면서 정책적 영역이 다양화되고, 의제에 공감하는 시민이 모이고 구체화되면서 새로운 대안을 만들어가기도 했다¹⁴. 특히 기존 50, 60대 남성 중심의 정책 참여 집단이 아닌 여성, 청년과 같이 보다 다양하고 젊은 세대들이 사회혁신 사업에 참여하면서 주체로 등장했다는 점도 하나의 성과라고 볼 수 있다.

젊은 세대들을 제가 만나보면서 느낀 건 뭐냐 하면, 이런 사회혁신 프로그램이 직접적으로 목표한 측면에서만 성과가 있는 것이 아니라 여기에 직간접적으로 참여했던 경험 자체가 다른 여러 가지 활동을 주체적으로 시작하게끔 만드는 굉장히 중요한 계기가 됐던 것 같다. 그래서 여기 이런 프로그램을 통해서 ‘이런 시민참여의 세상이 있구나’ 경험을 하는 거다. (중략) 이런 프로그램이 공공이나 민간에 그래도 이름이 있는 단체들을 통해서 시작이 되면 그걸 경험하면서 거기서 추가로 배우게 되는 것들이 굉장히 많았던 것 같다. 그거를 계기로 1~2년 정도 경험을 한 다음에 ‘아 그러면 내가 사는 이 지역에서 단체를 하나 만들어봐야겠다’며 나가게 된 경우들이 많다. (신진옥)

3) 행정시스템을 뛰어넘지 못한 한계

정책화의 긍정적 효과 이면에는 그에 따른 한계도 분명하다. 정부의 예산으로 운영되다 보니 행정 운영 시스템의 구조를 벗어나기 어려웠다는 점이다. 사회문제는 해결에 필요한 요소들이 매우 다르기 때문에 상황에 맞는 유연함이 필요하다. 또한 먼저 실패해보고 새로운 방법을 모색하는 안전한 환경이 요구되기도 하지만, 회계연도에 맞춘 정산과 성과의 보고는 사회혁

14. 예를 들어 방과 후 어린이 돌봄은 1996년 보건복지부 주관 하의 초등돌봄교실 운영으로 시작되었으며 이에 대한 만족도는 높았으나 실제 수요를 충족하기에는 한계가 있었다. 공급 부족은 사교육 의존으로 이어지면서 부담이 증가하였다. 일부에서는 마을과 연계한 돌봄이 운영되기도 하였으나, 여러 한계로 확산되지 못한 상황이었다(희망제작소, 2017). 이후 마을공동체 지원 예산이 확대되면서 마을의 주요 이슈인 돌봄과 연계하는 사례가 많아졌고, 현재는 마을방과후학교 등의 모델이 확산되었다.

신을 제대로 시도할 수 있는 충분한 시간을 부여하는데 한계가 있을 수밖에 없었다.

외국은 전부 기금으로 사업을 하는데 한국은 예산 사업이다 보니 행정에서 결과치가 어떻게 될지 모르는 일에 예산 책정을 하기 어려운 구조다. 제가 청년허브 만들 때 기획안을 써서 줬더니 당시 과장이 자기가 봤던 기획안 중에 가장 추상적이어서 뭘 하겠다는 건지 모르겠다고 하더라. 제가 과장님한테 어떻게 될지 알면 센터를 왜 만들겠냐, 그냥 하라고 주지, 모르니까 해보는 거라고 하니깐 진짜 놀라더라. (전효관)

문제 해결에 필요한 속도는 문제마다 다른데 한국의 특징은 문제 해결 속도를 가속화하기 위한 장치다. 가속화해서 빠르게 실패해라, 더 빨리 고칠 수 있으니까. 실제로 한국의 사회혁신이 반복적 실험과 실패가 가능한 공간을 수용하는 형태인지는 자신이 없다. 실패는 개인의 몫이 된다. 다음 공모를 못 받을테니까. 오랜 시간에 걸쳐서 해결해야 하는 문제들은 여전히 개인과 단체에 남는다. (장훈교)

4) 민간의 역할 축소와 형식적 협치

사회혁신의 제도화는 행정이 사회혁신의 핵심 주체로서 전면에서 주도하는 상황을 만들기도 했다. 사회혁신의 주요 특징은 문제 해결을 위하여 역할이 다른 여러 주체의 협업과 거버넌스다. 협업자로서 행정은 행정적 권한을 통해 사회혁신 주체들이 활동할 수 있는 여건과 장을 조성하고, 민간이 가진 전문성이나 자원이 최대한 발휘될 수 있는 성과를 이끌어내는 역할을 해야 한다. 그러나 사회혁신이 제도화되는 과정에서 민간이 할 수 있거나 해야 하는 역할도 행정이 주도하는 상황도 만들어졌다.

중앙정부가 해야 할 일은 법과 제도 등이다. 중앙정부가 직접 참여예산이나 박람회 하는 건 아닌 거 같다. 예전에 행안부 실패박람회 자료를 보니 실패 원인 중 상당수가 법, 제도 때문이었다. 사회혁신 생태계를 만들기 위해 중앙정부가 무슨 일을 해야 하는가에 대한 것이다. 중앙정부와 지방정부의 역할이 무엇이였을까는 저도 답이 있는 건 아닌데, 민간의 참여

구조를 넓혀 주거나 민간의 자산이 될 수 있는 제도를 만들어주거나 이런 거다. 중앙정부가 플레이어가 될 수 없다. (전효관)

공공이 주도권을 너무 세게 갖고 있어서 행정 주도로 되는 거 같다. 제가 공무원을 만나보면 사업을 만들려고 노력하고, 스타트업 뺀치게 사업을 벌인다. 그러다 보니 민간이 할 영역을 남겨놓지 않고, 민간의 가장 큰 경쟁자가 된다. (종략) 생태계를 육성시킨다는 것은 시스템 조직들을 잘 만드는 게 핵심인 거 같은데 그걸 잘 못한다. 우리나라는 중앙정부와 지방정부가 지원기관을 두고 나눠진다. 기재부가 사회적기업진흥원에 준 다음에 이들의 직속기관으로 주고, 또 지방정부는 지방정부 직속기관에 주고. 서로 뭐가 다른지 모르는 상황인 것 같다. (전일주)

또한 협치에 대해 행정이 갖는 부담감이나 실제적 필요성에 대한 의구심 등이 맞물려 사회혁신 수행을 위한 거버넌스를 또 하나의 형식적 절차로 만들기도 했다. 여기에는 행정이 갖는 중립성이나 공정성에 대한 오랜 인식, 그리고 민간의 행정시스템에 대한 이해 부족 등이 원인으로 작용하고 있다.

(민주주의서울위원회 등에) 아카이빙, 연구 이런 정책 기능과 권한을 줘야 한다는 게 제 생각이었는데 이에 대한 행정의 저항은 어마어마하다. 보통 공무원을 오래하는 분들은 시민사회나 정치가 개입되면 왜곡된다고 생각한다. 가급적 시민사회와 정치로부터 멀어져야 공정성이 담보된다고 신화처럼 작동하는게 있다. (전효관)

뿌리 깊은 행정체계, 전통적인 행정 질서와 관료조직의 규칙이나 실행에 따른 책임성이 공무원에게 뿌리내려있는데, 협치는 반드시 해야 하는 압력을 준 상황에서 실행되었다. 그 인식의 차이가 충분히 해소되지 못하고 수면 밑에 숨겨놓은 상태였다. (종략) 전통 행정 질서에 투철한 공무원은 성과를 내는 것에 익숙하다. (협치가) 어떤 장점, 효과가 있는지에 대한 가시적 성과를 제시해주기를 바라는데 (민간이) 거기에 적극적이지 못했다. (정병순)

민간과 행정의 협업으로 새로운 해법과 정책적 효용성을 만들어낼 수 있다는 당위성을 내세워 협치를 적극 추진하였으나 실제 민관의 화학적 결합까지는 만들어내지 못한 것으로 평가할 수 있다. 앞서 지적된 것처럼, 사회혁신이 아래로부터 필요성을 모아 확산되었다기보다는 특히 공무원들에게는, 위로부터 주창되고 이식되는 형태로 사회혁신이 제시된 한계점이 정책화의 과정에서 더욱 선명하게 드러났던 것으로 보인다.

라. 시민사회는 혁신을 주도할 역량이 있는가?

1) 사회적 요구에 대한 느린 응답성과 시민공론장의 약화

시민사회는 사회혁신의 주체로서 역량을 갖추고, 그에 맞는 성과를 도출했는지는 뼈아픈 질문 중 하나이다. 사회혁신은 시민의 문제를 시민과 함께 발견하고 의제화시킬 수 있고, 해법을 실현하기 위해 흠어져있는 자원을 집중시킬 수 있다. 민주화 이후 시민사회단체는 시민의 생활세계와 관련된 의제를 중심으로, 시민의 권익을 옹호하고 권력을 견제하며 시민의 높은 지지를 확보할 수 있었다.¹⁵ 다양한 주체와 방식의 시민참여와 공익활동 양식이 등장하고 있는 변화된 시민사회 환경에서도 사회문제를 의제화하는 것은 여전히 시민사회단체에 기대하는 역할이기도 하다. 이런 점에서 시민사회의 역량이 중요하나, 이에 대한 대응이 다소 뒤처지고 있다는 평가도 도출된다.

청년활동가들한테 ‘시민사회 하면 뭐가 떠오르냐’ 했을 때 여러 사람이 얘기를 했던 게 ‘대중과 괴리’라고 했다...(중략) 시민사회 하면 정당이나 기업보다 더 일반 시민들에 가까이 있어야 하는데 정당이나 기업보다 훨씬 더 느리다. (중략) 이런 변화된 첨단의 코드들을 시민사회라고 했을 때 사람들이 떠올리는 단체들이 있는데, 가장 못 쫓아가고 있다. 그래서 활동가들이 새로 들어가면 몇 년 못 버티고 나오는 이유가 시민사회가 우리 사회에서 제일 뒤쳐진 부분이라는 생각을 하는 거다. (신진옥)

15. 1990년대 경제, 소비자, 환경, 여성, 먹거리 등을 의제화했던 경제정의실천시민연합, 참여연대, 환경운동연합 등을 들 수 있다.

시민 삶과 밀접한 의제들과의 결합도가 충분하지 못했다는 지적과 상반된 관점도 존재한다. 즉, 사회혁신이 너무 의제 중심의 활동에 집중하는 것도 사회혁신의 고유한 특성을 잘 드러내지 못하는 한계를 가지게 한다는 지적이다. 즉, 시민참여, 섹터 간 협업, 실험을 통한 성공과 실패의 축적, 기술을 포함한 혁신적 해결과 같은 과정을 통해서 새로운 해법을 모색하는 것이 사회혁신의 핵심이라고 본다면, 이 과정에 대한 부단한 혁신과 진화의 과정 또한 개별 이슈의 의제화만큼이나 중요한 과제라는 지적이다. 이는 사회혁신의 정책화, 공모사업 의존과 맞물려 정부 지원에 대한 관리, 사업의 안정성 확보에 치중하게 되고, 그러다보니 관리조직이나 전문가조직의 성격이 강해지게 되고, 결과적으로 시민공론장의 약화와 시민을 만나고 설득하는 역할 소홀로 귀결되기도 한다는 점이다.

사회혁신이 소위 말하는 시민사회와 사회적경제, 협동조합, 마을 딱 이렇게 보이는 이 생태계 모두가 어떤 자기만의 아젠다가 되게 뚜렷하게 있다. (중략) 무게 중심은 확실히 클라우드 소싱을 넘어서 시민이 직접 참여로 가고 있는 상황인데, 애드보커시에 머물러 있는 상황에서는 답이 안 나온다. 그리고 여전히 의제 중심으로 가야 된다고 얘기했을 때는 애드보커시에 무게 중심을 두고 있는 거고, 저는 그럼에도 (사회혁신의) 코어는 있어야 된다고 본다. 그런데 그 의제가 이 시민들의 동의 없이는 힘을 받을 수 없는 구조인 거다. 시민들로부터 유리되어 있고 그러면, 정부 입장에서 도 힘을 실어주지 않는 거다. (권오현)

2) 미약한 지역 시민사회

시민의 생활과 밀접한 범위인 ‘지역¹⁶⁾’ 단위의 시민사회가 없다는 지적도 나온다. 한국사회에서는 권위적인 정부와 대립하여 권력 감시 기능을 한 중앙 단위의 시민사회 조직이 강하다. 반면, 일상적 생활권역에서 생활의 제를 다루는 주민조직은 미약한 편이다. 사회혁신에서 다루는 시민의 삶과 밀접한 사회문제는 시민과 접점이 높은 지역 단위의 시민사회가 탄탄하게 형성돼있지 못할 경우 사회혁신 활동의 동력이 크게 떨어질 수 밖에 없다.

16. 여기에서 지역은 중앙과 대비되는 영역으로, 주민의 생활권을 일컫는다.

특히, 지방 정부의 사회혁신 정책 추진과정에서 시민사회 주체들이 파트너십을 형성하는 과정에서 전문성 부족이나 사회혁신에 대한 이해 부족으로 나타나기도 한다.

약한 지역 시민사회도 근본적인 문제이다. 다양한 주체가 선도하면서 정책을 추진해야 하는데, 실제로 (시민사회) 실체가 있었느냐에 대해서는 몇 년을 고민해봐도 보이지가 않아요. 시민사회도 전국적 단위의 시민사회 조직이 강하게 자리잡고, 대변자적 조직체계, 자원봉사단체, 이익단체가 지배하는 시민사회인데, 이게 오랫동안 발달하다보니 지역차원에서는 시민사회가 있는 듯하지만, 실제 들어가보면 없다. 있어도 모래알처럼 흩어져있는 시민사회, 문제의식과 하고자 하는 바는 있지만 조직화되지 못하고 자원을 갖고 있지 못한 상태로 존재하는 시민사회로 보인다. (정병순)

3) 자원의 행정 의존과 정치화

시민사회는 자신의 의제를 추진해나갈 자원이 대체로 부족하다. 시민사회단체는 자원을 확보하기 위해 시민과 기업 대상 후원금 모금, 시민사업 추진, 용역 등의 통로를 활용해왔다. 사회혁신 정책이 추진되고, 관련 예산이 확대되면서 행정으로부터 활동을 위한 공적 지원의 폭이 넓어진 효과도 존재한다. 그러나, 자생력이 부족한 상태에서 공적 예산 중심의 활동은 자연스럽게 행정 의존성을 높이는 결과를 가져오게 된다. 자원의 안정적 확보를 위해서 사회혁신과 관련된 정책이 유지되고, 중간지원조직의 운영 예산 확보를 위해서는 사회혁신 친화적 정부가 창출되어야 한다. 이런 점에서 사회혁신 영역이 정치화될 수 있다. 시민사회의 자원확보 문제는 오래전부터 논의되던 과제이다. 다만, 사회혁신과 관련한 정책 예산이 시민사회가 다뤄오던 지향이나 방식을 크게 훼손하지 않는 범위 내에서 설정되었다는 측면에서 정치적 코드가 반영된 예산으로 인식되기도 했다. 또한, 결과적으로 예산권을 쥐고 있는 행정의 요구에 휘둘리는 요인이 되기도 했다.

주민의 문제를 직접 해결하는 것이 사실 다 행정 프로젝트이다보니 정부하고 만나기 좋다. 정부와 시민사회 사이에 파트너십이 만들어지는데, 그러다보니 나타나는 특징은 정부의 의지에 종속된다. 정부가 그 계약을

계속 유지할 건지 말 건지가 시민사회에서 굉장히 첨예한 문제가 된다. (총
략) 자원의 안정적인 공급문제가 중요한 문제가 되기 때문에 사실상 특정
한 방식으로 정치화가 이루어진다. (장훈교)

우리가 집중했던 목표는 결국은 지방권력을 획득하는 것이지 않았
나...지방권력을 획득해서 진보적 생활의제를 실현해나가는...사회혁신은
방법론으로써 작동하게 하겠다는 거였는데, 참여예산, 거버넌스...이런 토
대 자체가 (사회혁신을) 지지하는 권력을 잡았을 때만 작동하는 구도가 아
니었나 돌아보게 된다. 결국 어떤 정치 세력이 권력을 획득했을 때 따라가
는 방법론처럼 된 게 아닌가 싶다. (서종식)

행정 의존 심화는 사회적경제 영역에서도 비슷하게 나타나는 현상이다.
특히 중앙정부의 정책적 지원을 통해 협동조합, 마을기업, 사회적기업, 소
셜벤처와 같은 사회적경제 조직들이 육성되어왔지만 이러한 제도적 지원이
사회적경제 주체들의 자생력, 지역사회와 시민들과의 밀착성 등을 강화하
기보다는 행정의 파트너 정도 머무르는 데 그치는 경우가 많다는 지적이다.

(사회적) 가치를 만들기 위해 비즈니스 모델이 같이 가야 되는데, 이것들
이 양 바퀴로 가야 한다는 인식을 잘 못해요. 그래서 소위 말하는 사회적
기업 하면 그냥 취약계층 고용, 취약계층 대상 사회서비스 주는 정도만 생
각하는데, (총략) 취약계층 고용을 하면 좋는데 취약계층을 고용하기까지
의 그 기업이 비즈니스가 제대로 나와야 되는데. 그러다 보니까 자꾸 정부
에 의존하게 되고 인건비 지원 5년 끝나고 나면 대부분이 휘청하는 거죠.
사회적경제가 너무 정부 중심, 고용노동부 중심의 일자리 정책으로 가
고...(총략) 거의 행정의 파트너 정도로. (박준영)

4) 행정의 하청기구화

행정이 주도한 사회혁신에는 중간지원조직의 역할이 컸다. 중간지원조직
은 행정과 시민사회의 중간지대에서 두 영역을 연결하며 시민과 정책을 이
어주는 주체라고 할 수 있다. 시민과 접점이 높은 마을공동체, 사회적경제,
NGO·NPO, 도시재생, 청년 등의 영역에서 중간지원조직이 설치되고, 민

간위탁의 형태로 시민사회가 이를 운영하는 경우가 많았다. 시민의 언어와 의제에 대한 높은 이해를 가진 시민사회에서 중간지원조직의 운영 주체가 되는 것은 정책과 시민의 간극을 좁히는데 효과적인 방법이기도 했다. 하지만 관련 정책이 축소되고, 전환기를 맞이하고 있는 현재 시점에서 시민사회 단체의 중간지원조직 위탁에 대한 성과 평가가 필요하기도 하다. 특히 정책 추진 초기에는 중간지원조직의 위상과 개념의 모호함에 대한 부분이 정책에 실린 힘과 함께 넘어갈 수 있었지만, 현재와 같은 시점에서는 그러한 부분이 평가의 대상이 될 뿐만 아니라 행정과 민간의 갈등이 발생할 요소가 될 수 있다.

우리 사회에서 중간지원조직의 개념 정립이 안 되어있고, 제도적 근거 없이 편의적으로 일컫는 것이 횡행했다. 행정이 일상적으로 설치하는 센터와 본질적 차이는 없어 보이는데...(중략) 과연 중간지원조직이라면 월가에 대한 의구심이 커져가는 거죠. 운영 과정에서 행정과 운영 주체와 갈등과 인식의 차이가 생겨난다. (중략) (중간지원조직이) 사회혁신 조직으로서 자율성과 독립성이 담보되어야 하는데, 민간위탁제에 기반을 뒀 운영하다 보니 행정과 민간이 서로 충돌하는 거다. (정병순)

한편으로는, 현재 시민사회의 주요 의제, 심지어 시민사회 자체를 주도하는 것은 행정이라는 평가도 눈여겨볼 지점이다. 초기 사회혁신의 주요 의제였던 시민참여, 청년, 사회적경제, 공유경제 등은 행정에게 낯선 개념들이었고, 자연스레 이를 이해하는 시민사회가 한 축을 맡을 수 있었다. 그러나 행정도 이에 대한 학습이 축적되었고, 한편으로는 시민사회보다 더 높은 이해를 보이기도 한다는 평가이다.

지금 시민사회를 주도하는 선진 부분은 시민사회가 아닐 수 있다. 시민사회가 갖고 있는 자기 비전은 사실상 없다고 봐야 한다. 지금 시민사회가 관심 있어 하는 분야에 대해 관료들은 다 유학을 갔다 온다. (중략) 관료집단의 역량이 결코 낮지 않다. 실제로 정부의 행정역량 이상으로 시민사회가 이를 주도하기는 쉽지 않다. (중략) 시민사회 활성화 촉진법을 추진하고, 정부지원을 통해 시민사회 조건을 어떻게 개선할거냐로 가고 있는데...(중

략) 아래에서 만들어지는 사회혁신 2.0은 원지 모르겠으나, 위에서부터 만드는 사회혁신 2.0은 등장할 가능성이 있다. (장훈교)

5) 시장을 통한 자원 획득의 터부시

반면, 시장과 시민사회의 중간지대에서 사회적 가치를 담은 상품이나 서비스를 통해 사회변화를 이끌어내고자 하는 사회적경제 영역은 기업의 지원이나 협업, 임팩트투자 등으로도 자원 획득을 추진해왔다. 특히, 소셜벤처, 비영리스타트업 같은 새로운 형태의 사회적기업가 조직들은 기본적으로 시장적 자원 투입, 사회적 가치 생성, 수익창출의 구조 내에서 작동하고 성장하는 것을 목표로 한다. 또한, 협동조합이나 마을기업, 사회적기업 등은 시민사회 활동주체들이 지속가능성을 확보할 수 있는 방안이라는 점에서 중요하다. 하지만 시장과 시민사회 중간지대에서 전개되는 활동에 대하여 비판적 관점도 존재한다고 지적한다.

사회혁신의 지속가능성을 높이고, 영향력을 높이기 위해서는 활동의 자생력을 높여야 한다. 이런 점에서 활동의 자립은 시민사회의 주된 과제였고, 이는 사회혁신에서도 마찬가지이다. 그러나 사회혁신이 제도로 뒷받침되면서 확대된 예산은 다양한 목적으로 활용할 수 있게 된 핵심 자원이 되었다. 공모사업의 예산을 확보하는 데는 적극적이거나, 사회혁신의 활동으로 시장성을 가지려는 노력은 활동의 순수성을 훼손하는 것으로 비춰지는 것은 좀 역설적이다. 공공의 예산 확보는 사회혁신 활동의 공익성을 부여하는 메시지가기도 하지만, 시장성은 ‘돈벌려고 활동했다’는 이미지로 각인되기도 한다. (김정태)

굳이 일자리 창출과 취약계층 지원은 아니라도 사회문제는 늘어나고 누군가는 역할을 해야 하는데, 이런 걸 (임팩트 투자) 하자고 하니 박쥐 취급을 받는 것이다. 기존 사회적경제 영역에서는 (우리를) 너무 자본주의라고 평가하고, 기업 영역에서는 수익성이 없다고 평가받는 거다. (전일주)

특히, 성수동을 주요 거점으로 하는 비교적 젊은 사회혁신 활동 양식에 대해 시장 친화적이라거나 이질적이라는 관점을 드러내기도 하여, 사회혁신

신 영역 내 분화와 갈등의 요인이 되기도 한다. 이는 사회 삼분론의 국가-시장-시민사회의 중간지대에서 만들어지는 사회혁신의 융합적 방법론에 대한 공감과 이해의 차이를 반영한다. 행정의 예산을 중심으로 활동하는 사회혁신 정책의 실행 현장과 사회적기업가 활동으로 시장 내 자원을 확보하여 활동하는 현장 간의 이러한 갈등 요소는 앞서 언급한 자원을 확보하는 방식, 세대의 정체성 등이 복합적으로 작용하는 것으로 보인다. 신진욱 교수의 경우는 이러한 차이를 균열의 지점으로 보기보다는 다양한 층위의 활동양식이 존재하는 스펙트럼으로서 인정해야 할 것이라고 제안한다.

이 한국 사회에서, 그리고 좁은 사회혁신 영역에서도 ‘불광이야?’ ‘성수야?’ (중략) 불광에 있는 분들이 성수에 있는 분들을 ‘머리에 피도 안 마른’, ‘사회혁신, 소셜의 겉멋만 든’이라고 (평가)하고. 여기서 아, 하고 느낀 건 세대 간의 갈등이 느껴졌다. (중략) 겉멋 든다는 건 괜참은 거 같아요. 그런데 약간 이제 세대가 딱 나뉘지는 순간, 한국이 좀 세대 간의 균열이 명확하지 않나...(김정태)

사회적협동조합은 사회운동적 성격이 강하고, 운동을 하다가 좀 더 지속가능하려면 사회적협동조합이 필요한 것 같다, 이렇게 왔다갔다 하는 경우도 많은 것 같다. (중략) 이런 쪽을 고려하면 사회적경제는 무늬만 사회적이지 사실은 일반 기업이다라는 비판이 일면적인 거다. (중략) (사회적경제가) 사회운동에 비해서 무언가 가치를 창출하는 긍정적인 활동이라고 보는 분들도 있다. 그런데 반대쪽에서는 정반대로 ‘너희가 무슨 사회적경제야, 영리집단이지’ 이렇게 보기도 한다. (중략) 사회적경제가 전부 사회적일 수는 없다. 원래부터 시민사회와 시장의 접경지대인거고, 그 중에서 사회적협동조합이나 사회적인 가치를 중요시하는 사경부문이 분명 존재한다. 사회적경제 부문 자체를 이런 부문이어야 된다고 설정하고 다루는 것보다는 이 안에서 그런 차이를 스펙트럼으로 인정하는 방향이 좋지 않을까...(신진욱)

IV.

미래 10년의 사회혁신을 위해

지금까지 지난 10여 년 동안 한국의 사회혁신 활동에 대한 성찰의 지점들을 4개의 질문, '사회혁신의 개념은 왜 여전히 혼란스러운가?', '사회혁신은 우리 사회를 질적으로 변화시켰는가?', '사회혁신의 제도화는 효과적이었나?', '시민사회는 혁신을 주도할 역량이 있는가?'로 나누어 그에 따른 진단과 평가의 내용을 살펴보았다. 본 연구가 사회혁신의 새로운 도약과 향후 방향을 찾기 위한 현실 진단에 목적을 두고 있어 다소 비판적인 평가의 내용이 부각되기도 하였다. 그러나, 이러한 비판적 성찰이 그동안 한국의 사회혁신이 만들어낸 성과를 부인하는 것은 아니다. 특히, 정책 당사자로서 시민들의 참여, 행정과 민간이 협업자로서 만나는 협치, 주민 삶의 질과 자치력을 높이는 마을공동체, 기업이 정신과 사회적 가치를 함께 추구하는 사회적경제, 공간의 혁신을 통해 지역을 바꾸는 도시재생 등은 한국 사회혁신의 주요 성과로 자리매김되어야 한다. 이제 성과의 경험에 비판적 성찰을 더하여 앞으로의 방향을 찾아가야 할 시점이다. 이를 위해 인터뷰 참여자들의 앞으로의 사회혁신의 전망에 관한 의견을 살펴보는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

가. 로컬, 커뮤니티, 지속가능성이라는 화두

사회혁신의 폭넓은 정의와 개념은 다양한 사회혁신의 주체와 영역과 맞물려 모호함과 분열의 요인이 되기도 했다. 또 사회혁신이 활동의 목표인가, 방법론인가를 놓고도 서로 다른 견해가 존재하기도 한다. 그러나, 사회혁신이 현실적인 사회변화모형으로서 힘을 가지기 위해서는 무엇보다 '지금 우리의 사회혁신은 무엇을 겨냥하는가'에 대해 질문하는 것이 필요하다. 여기에 대해, 희망제작소는 사회혁신이 '시민들의 공동체 활동과 정책참여(협치)에 기초해 우리사회의 지속가능성을 높이는 것'을 목표로 한다고 답하고자 한다. 그렇다면 그 목표를 위해 사회혁신이 응전하고 있는 과제는 무엇인가

에 대해서도 물어야 하며, 이는 특정 사회가 처한 조건과 시대적 상황에 따라 달라질 수 있다. 희망제작소가 설정한 지금 우리 시대의 과제는 기후위기 극복을 위한 생태적 전환, 그리고 지역소멸을 막기 위한 지역혁신이다.

사회혁신이 겨냥하는 목표와 현재의 응전과제를 위한 활동의 방향은 어떠한가에 대해 인터뷰 참여자들은 무엇보다 경계의 영역에서 자발성과 상호돌봄을 실현할 수 있는 공간을 만들어야 한다고 강조한다. 그 공간은 국가나 중앙 단위가 아닌 로컬, 네트워크로 연결된 개인, 그리고 예외적인 조합의 공간이라고 강조한다. 이는 사회혁신이 고유의 영역을 찾고 키워야 하고, 작은 커뮤니티에 기반한 새로운 생태계를 만들어야 함을 암시한다.

지금처럼 (사회혁신의) 자원투입이 위축되는 상황에서는 큰 근거를 만들기보다는 작은 단위에서 근거를 만들어야 한다. 도시든 지역이든, 작은 단위에서 혁신적인 모델을 만들 수 있을 거다.(종락) 지금은 전통적인 생각으로 시대적 난제를 해결하기 어렵다고 생각한다. 말하자면 (정부, 시장, 시민 사회의) 경계 속에서 새로운 일을 도모할 수 있는 게 필요하다. 큰 규모로 하면 그 조정이 쉽지 않으니까, 작은 규모로 해보는 거다. (전효관)

이제는 자발적인 사귀의 세계, 돌봄의 세계, 상호 해방시키는 세계의 연어가 살아있어야 되요. (종락) 결국엔 개인들이 네트워크이고, 그것이 막강한 구조로 가는 것이 아니라 곳곳에서 변화를 만들어내는 전혀 다른 접근을 해야 합니다. (종락) 이제는 워크숍이 아닌 형태로 서로를 살리는 해방의 공간을 어떻게 만들 건지 고민해야 해요. 그 안에서 예외적인 조합, 예외적 스토리가 나오도록 해야 하는 거죠. (조한혜정)

나. '시민직'을 수행하는 이들 사이의 연대

사회적 가치를 만들고 제도와 정책의 빈틈을 메우는 공익적 활동들은 점차 다양해지고, 활동의 목표, 의제, 조직형태, 활동 방식, 인적 구성의 측면에서 여러 갈래로 분화되고 있다. 이는 한국 시민사회의 양적 확장과 성

장의 결과이기도 하고 동시에 시민사회의 구조적 변화의 요인이 되기도 했다(신진옥·아름다운재단, 2022). 이러한 변화는 풍성해지는 생태계의 외양의 이면에 서로의 이질성에 기초한 분절화와 갈등의 가능성이 높아짐을 의미한다. 따라서, 앞으로의 사회혁신의 방향은 이러한 다양한 활동들이 종적으로 또 횡적으로 교차하는 지점을 찾고 만들어내는 데 있을 것이다. 이러한 측면에서 인터뷰 참여자들은 사회혁신의 영역을 가로지르는 만남의 장(예, 사회적기업, 로컬크리에이터, 지역혁신가, 청년공동체 등의 '소셜디자인커피퍼런스')을 만든다든지, 로컬에서 이뤄지는 공동체, 교육, 노동, 여성, 창업, 농촌 등의 영역이 상호 인정되고 교류할 수 있는 접경지대를 만들고 이해해야 한다고 제안한다. 나아가, 사회혁신 주체들의 세대 간, 특히 시민운동, 학생운동의 경험에서 출발한 1세대와 2000년대 이후 민관협치 기구나 사회적경제 등의 영역에서 사회혁신을 접한 청년세대 간의 상호이해와 새로운 협업을 모색해야 한다고 강조한다.

사회혁신이나 거버넌스 시도들이 본격화된 게 2010년대잖아요. 완전히 궤도에 오른 건 2015년 이후라고 본다면...결국 사회혁신을 끌고 가는 핵심은 20대에서 40대까지의 젊은 층일거라고 생각한다. 그래서 그들의 문화적인 코드에 대한 이해가 매우 중요하다.(중략) 청년들은 많은 경우, '내가 행복한 삶을 살고 싶다, 내가 주인이 돼서 내가 하고 싶은 일을 하고 싶어'한다. 그리고 나는 활동가의 삶을 살아야겠다고 하는 게 아니라 개인들의 필요와 상황을 존중하면서 상당히 유연하게 병행을 하고 있는 젊은 세대들이 굉장히 많다. (중략) 그들 안에 뭔가 꿈틀거리는 불덩이가 접촉될 수 있다면 (사회혁신은) 확 살아날 수 있을 거다. (신진옥)

한편으로, 시민들의 다양한 공익적 활동이 갖는 공적 노동의 성격을 인정하고, 이러한 시민활동을 연대노동이라는 측면에서 바라보고 키워내고 보호할 수 있는 새로운 원리를 고민해야 한다는 지적도 있다. 이는 최근 마을과 공동체 활동, 그 밖의 다양한 시민활동과 공익활동에 대한 사회적 인정에 대한 요구가 높아지고 관련 연구와 방안 모색이 시도되고 있는 것과도 연결되는 지점이다.

핵심은 연대인데요. 연대의 질문을 빼버리고 커뮤니티로 가버리면 한국 사회와 잘 안 맞게 될 것 같다. 제도적 공백 문제를 해결하는 데 있어서 연대라는 키워드를 어떻게 쓸 것인가가 되게 중요하다고 생각한다. 이러한 연대가 이루어져야 공적 지원을 끌어내든 뭘 하든 될 수 있고. 연대라는 관점에서 시민들의 활동을 시민직을 수행하는 노동의 성격으로 볼 필요가 있다. 지금 시기에 연대를 지키기 위한 연대노동의 성격을 이해하고, 다른 이들과 함께 하는 연대노동의 속성을 어떻게 보호할 거냐가 포스트팬데믹 시기에 우리가 해야 할 가장 중요한 질문이다. (장훈교)

다. 사회시스템이 실패한 영역에 대한 끊임없는 발굴과 대안 제시

앞으로 사회혁신의 세 번째 방향은 정부의 정책적 영역이든 시장적 실패의 지점이든 우리 사회 시스템이 제대로 작동하지 못하는, 또는 그 시스템의 효과가 시민들의 삶에 가닿지 못하는 영역을 끊임없이 찾아내고 대안을 제시하는 것이다. 이는 사회혁신이 특정 의제와 결합도를 높여야 한다는 주장이 아니라, 제도와 정책의 빈틈에 대해 사회혁신의 효능감을 높여야 한다는 의미에 가깝다. 또한 사회혁신의 출발이 기존 제도가 작동하지 않는 곳에 대한 관심에서 비롯되었음을 강조하는 것이기도 하다. 사회구조와 지형의 변화로 새롭게 등장하는 문제들, 예를 들어 2010년대 들어 부상한 청년정책, 그보다 최근의 1인 가구, 노인돌봄 등의 정책적 빈틈을 발굴하고, 문제화하고, 혁신적 해법을 찾는 사회혁신 모형의 시도에 더욱 집중해야 한다. 그래서 사회혁신의 새로운 버전 또는 사회혁신 2.0은 사회혁신이 무엇인가가 아니라, 실제 현실적으로 사회적 제도의 공백 문제에 대응하려 했던 것들이 왜 실제 그 사람들의 삶을 개선시키지 못했는가에 대한 질문과 함께 출발해야 한다는 것이다.

우리 사회가 변화의 속도도 빠르고 점점 직접적이고 물질적인 효능감에 휩쓸려가고 있어서...사회의 본질적 문제를 파고들지 않을 수 없다. (종락) 현실에서 작동할 정도의 시스템을 만드는 것이 중요한데, 사회혁신이 주변부부터 시작하는 경향이 강했다....사회혁신이 방향이 어렵다기보다는 정말 한국사회에 필요한 것이 무엇이나를 생각할 수 밖에 없다. 저는

그게 중심이라고 생각한다. 지역소멸, 청년 일자리 확대, 부동산 문제 해결 같은 문제가 본질이고, 사회혁신은 이를 해결하는 방법론 중의 하나라고 본다. (서종식)

사회적경제조직이 다시 지역사회 개입전략을 세워야 된다, 라는 표현이 제일 와닿았어요...(중략) 비즈니스 조직이고 경제조직이라면 비즈니스 모델을 통해서 시민을 만나고 실물 경제의 한 축을 담당해야 하는 거다. 특히, 사회서비스 영역, 복지정책에서 못하는 영역 특히 노인과 장애인, 아동 돌봄의 문제들에서 새로운 사회적경제 비즈니스 모델을 찾아야 하는 거다. (박준영)

라. 우리를 불러 모으는 축제의 언어

마지막으로, 앞으로의 사회혁신은 시민사회를 포함한 다양한 소셜 활동의 주체들이 스스로를 불러 모으는 작업이 되어 한다. 즉, 사회혁신이 무엇이다라는 선언이나 개념규정 보다는 우리시대 지속가능성의 핵심 과제들을 정리하고, 이를 위해 사회혁신 활동 주체들은 어떤 노력을 할 것인지를 구체적으로 짚어보는 작업의 장을 말한다. 사회적 가치와 혁신을 만들어내는 다양한 영역과 주체들의 '소셜한' 활동이 사회혁신과 연결되어 있음을 발견하고, 호명할 수 있는 근거 또는 공간이 있어야 하며, 이는 플랫폼이나 네트워크가 될 수도 있고 또 오프라인이나 온라인이 될 수도 있겠지만 무엇보다 중요한 것은 그것이 축제의 장이 되어야 하고 축제의 언어이어야 한다는 것이다.

다양한 사회혁신에 관심 있고 활동하는 분들의 플랫폼 공간. 온라인도 좋고, 오프라인도 좋고. 온라인에 방점을 뒀야 하고. 우리가 사회혁신을 그렇게 했지만 플랫폼이 있는지 보면...모두 잘 안됐던 거 같아요. 좋은 모델을 잡아서 한 번 해보면 어떨까요. (중략) 토론토 해보고 공개할 자료로 부려주고 플랫폼도 필요하다. 1년에 한두 번 온오프로 해서 정보공유도 하고 토론토 하고 이런 온라인 플랫폼은 반드시 필요하다고 봐요. 그리고 여기서 어떤 주제가 제안이 되면 워킹그룹 조직해서 해보고, 거기 사회적

경제도 하나 있으면 좋고. 지금 희망제작소 홈페이지나 프로그램도 다양하게 하고 있지만 사회혁신의 플랫폼 역할을 하고 있진 않거든요... 주요과제는 매우 유동적이라고 봐요. 해당 사안이 있을 때 사회혁신적으로 접근해볼까요, 이렇게. (서종식)

사회를 바라보는 새로운 눈과 문제의 새로운 해결 방법 그리고 그것을 하고 있는 새로운 해결 집단의 등장과 역할이라고 아주 거칠게 정리를 하면, 굳이 사회혁신이라는 말에 얽매어 혁신을 증명하게끔 하지 않아도 되지 않나, 하는 생각도 든다. 정말 더 중요한 거는 마을 정책 하면서도 계속 느꼈던 건데, 보편의 언어를 만들어내는 것, 그러니까 사람들을 구분하는 게 아니라...기후위기 시대, 포스트코로나 시대를 사는 요즘 이전과 같은 방식으로서는 우리 다 망한다...라고 하는 위기감 속에서 결국 개인도 사회도 삶의 방식을 재구성해야 한다. 우리 사회를 지속하기 위해 자기 삶의 혁신을 조금씩 겸손한 방식으로 하고 있는 그런 시민들을 사회혁신에서 호명하고 응원해주고 같이 해주는 다정한 언어가 필요하다. (최순욱)

본 연구는 한국의 사회혁신이 앞으로 더 나아가기 위한 비판적 성찰에 대한 보고서다. 지난 10여 년의 경험을 통해서 미래 10년의 방향을 가늠해 보고, 사회혁신을 혁신할 수 있는 지점을 찾아내고자 함이었다. 그를 통해 시민의 체감도와 공감대를 넓히고, 전환의 시기에 도시의 비전과 지역의 지속가능성을 열어주어야 한다는 목표를 확인했다. 이를 위해 우리 사회 정책적 빈틈에 대한 끊임없는 의제화가 필요하며, 국가·시장·시민사회의 '경계 영역'에서의 새로운 모형을 지속적으로 발굴해야 한다. 또한, 나름의 성공과 실패의 경험을 가진 다양한 또는 이질적인 활동 주체들의 세대와 영역, 방식과 진영을 뛰어넘는 시민들의 공적 활동에 대한 연대의 필요성을 발견했다. 마지막으로 다양한 소셜 활동들이 창의적으로 만나 사회혁신의 과제를 수행할 수 있는 플랫폼과 그를 촉진할 수 있는 축제의 언어, 불러모으는 언어의 중요성을 확인했다. 사회혁신의 새로운 버전은 그 다정함 속에서 새로운 파급력을 만들어 갈 수 있을 것이다.

국내 문헌

단행본

- 김병권(2017). 『사회혁신』, 서울연구원.
- 멀건, 제프(Jeff Mulgan)(2011). 『사회혁신이란 무엇이며 왜 필요하며 어떻게 추진하는가』, 시대의 창.
- 장훈교(2021). 『비틀리는 사회혁신: 대항해게모니적 개입을 위한 비판』, 제주대학교 공동자원과 지속가능사회연구 5, 위기와 전환 총서, 진인진

논문

- 강민정(2018). "사회혁신 생태계의 현황과 발전 방안" 경영교육연구, 97-123.
- 김은지(2018). "사회혁신, 변화를 제작하는 사회운동의 등장: 희망제작소와 서울혁신파트를 중심으로" 문화와 사회, 26(2), 379-429.
- 김정원 · 김미경 · 김종선(2016). "유럽의 디지털 사회혁신 정책과 현황" 과학기술정책연구원.
- 미우라 히로키(2013). "사회혁신 담론에서 행위자 개념에 관한 고찰" 한국정치학회보, 47(5), 341-366.
- 박민진(2018). "구조화이론의 관점에서 본 한국의 사회혁신 추동요인 연구: 소셜벤처 사례를 중심으로" 서울시립대학교 박사학위논문
- 변미리 · 박민진(2019). "서울은 사회적으로 혁신적인가?: 서울시 사회혁신 정책을 중심으로" IDI도시연구, 15, 59-101.
- 송위진(2016). "혁신연구와 사회혁신론" 동향과 이슈, 27호, 1-29.
- 이승철 · 조문영(2018). "한국 '사회혁신'의 지형도". 경제와사회, 2018년 겨울호(통권 제120호), 268-312.
- 정미나(2016). "사회혁신이란 무엇인가: 사회혁신의 특성과 사회변화" 사회혁신의 시선 (10), 1-24.
- 정서화(2017). "사회혁신의 이론적 고찰: 개념의 유형화와 합의" 기술혁신학회지, 20(4), 888-914.
- 조상미 · 전종철 · 안소영 · 정지연(2019). "사회혁신이란 무엇인가?" 한국사회복지교육, 3(45), 83-109.

기타 (보고서)

- 신진옥 · 아름다운재단(2022). 한국 시민사회의 새로운 흐름에 대한 질적 면접 연구.
- 행정안전부(2017). 주민주도의 사회문제 해결을 위한 사회혁신 추진 계획.
- 희망제작소(2006). 2006 연례보고서 Annual Report. 희망제작소.
- 희망제작소(2013). 한국 사회혁신의 동향과 전망. 희망리포트 15호.
- 희망제작소(2017). 돌봄 및 방과후학교 마을협력 연계방안. 희망이슈 32호.

외국 문헌

- Farmer, J., Carlisle, K., Dickson-Swift, V., Teasdale, S., Kenny, A., Taylor, J., Croker, F., Marini, K. and Cussy, M.(2018). "Applying social innovation theory to examine how community co-designed health services develop: Using a case study approach and mixed methods.". Bmc Health Services Resersch, 18.
- Murray, R. Caulier-Grice, J. and Mulgan, G.(2010). The Open Book of Social Innovation. National Endowment for Science, London: Technology and the Art, Young Foundation.

더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록,
당신의 희망을 나눠주세요.

Asia NGO innovation summit
희망제작소를 일사아를 할 하라
The Young Foundation 2차원의 재발견
정정 ANIS 은갈문제총서
기술 시대 정신을
social innovation 물든다
리얼친단지성포토헤트
아시아 사회혁신 사회혁신포토
어워드

호혜와연대
HAPPY SENIOR AWARDS
아름다운 시니어
사회적
·기원
여러이 함께 시민사회
두번째 인생살게
social innovation

호혜
와연
좋은 일
공정한 노동
good fund raiser

세상을 바꾸는 36시간
시민참여형 사회적 | 저아저씨,
매니페스트 기업가 | 이상혜오.

후먼라이브러리
문화예술교육 희망할사대
김지희개게이 학원ICT 강상에
희망자리
민들기
NGO
귀농 귀촌 아카 데 미 크라우드펀딩
노란테이블 한국을 바꾸는 많은
좋은 서울만들기 대학생·공공디자인캠프

사회적기업인포럼 도시재생
귀농 귀촌 아카 데 미
마음이 학교다
커뮤니티
비즈니스
학인포럼
O416
상상 마를 기업
프로젝트
HOPE
찾지않았습니다

협동조합 사회적
기업
시민희망지수
사회적경제
리포트
렛츠쿨
위키토크
@서울
공유경제
사회적
기업

지혜로운학교 좋은 일에도 경연이 필요하다
Think & Do Tank
행동한방
이파트너
공동체
만들기
노사동업 NGO 해피시어
누가 좋은 어워드
국회의원이가
학원ICT

천개의 직업 1000
수원평생학습관 다락수다 주아오
거버넌스 목민관
출판 : 시장지
학교 방
목민관 자
학교 치
국민교육

Together

▶ 후원회원 신청

02-6395-1415
give@makehope.org

▶ 후원계좌

하나은행 271-910002-36004
예금주: 희망제작소

▶ 희망제작소는

- 시민과 함께 사회혁신을 실천하는 싱크앤두탱크 Think & Do Tank 입니다.
- 우리 사회의 크고 작은 의제의 정책적 대안을 연구하고 실천하는 민간독립연구소입니다.

- www.makehope.org
- facebook @ hopeinstitute
- 02-3210-0909

THE HOPE ISSUE

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위해
다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

No. 72
2023.03.30.