「지방정부연구」 제21권 제4호(2018 겨울): 369-389

The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.21 No.4 (2018 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.21.4.16

지방정부의 사회혁신 정책 균형잡기 역할의 모색

엄 영 호*
손 선 화**
장 용 석***

국문요약

본 연구는 사회문제 해결을 위한 지방정부의 사회혁신 활동에 주목하여 서울시 34개 사회혁신 정책을 대상으로 유형화를 실시하고 사회혁신 생태계 구축을 위한 지방정부의 정책적 흐름을 실증 분석 하였다. 중앙정부 주도의 사회혁신은 사회적 혁신 생태계 조성에 있어서 혁신 환경을 개선하여 폭발적인 양적 증대를 창출해내고 사회적 이슈와 관심을 고조시켰다는 기여가 분명하다. 하지만 중앙정부의 재정적, 제도적 지원에 따른 양적 성장의 실질적 효과와 지속가능성에 대해 끊임없는 의문이 제기되어 왔다. 지방정부는 사회혁신이 실현되는 직접적인 현장이므로 지역의 사회문제, 사회적 난제들을 해결하고 지원하는 역할이 가능하다. 본 연구는 2017년 서울특별시 사회혁신 정책 34개를 집중 분석하여 지방정부의 사회혁신정책 유형화를 시도하였다. 분석 결과, 공급주도형 사회혁신 정책이 다수를 차지(28개, 82.4%)했고, 경제적 가치를 추구하는 정책 비중(19개, 60%)이 높게 나타났다. 수요창출형 정책의 경우, 6개로 17.6% 수준이었으나 이 중 4개(66.7%)가 사회적 가치 창출형으로 분류되었다. 28개 공급주도형 사회혁신정책의 경우 경제적 가치를 추구하는 정책비중이 높은 것(17개, 60.7%)으로 나타났다. 이상의 유형화와 정책 분석을 통해, 사회혁신 정책 유형마다 장단점이 존재하지만 지역의 특성에 맞는 정책유형을 발굴하는 노력이 경주되어야 함을 확인했다. 이를 위해, 공급주도-수요창출, 경제적 가치-사회적 가치 사이에 균형을 이루는 지방정부 사회혁신정책에 대한 장기적이고 지속적인 방향성에 대한 고민이 필요하다.

주제어: 사회혁신생태계, 지방정부 사회혁신, 혁신 유형화, 수요창출, 공급주도

Ⅰ. 서론

본 연구는 사회문제 해결을 위한 지방정부의 사회혁신 활동에 주목하여 서울시 34개 사회혁신 정책을 대상으로 유형화를 실시하고 사회혁신 생태계 구축을 위한 지방정부의 정책적 흐름을 실증 분석 하였다. 이러한 문제의식은 전 세계적으로 경험한 수차례의 경제 위기와 더불어 기존의 시장 메커니즘을 비롯한 정부의 노력으로는 사회적 난제가 해결되지 못한다는 인식에서 시작하였

* 제1저자
** 공동저자
*** 교신저자

다. 2000년대 들어, 고용 없는 성장, 빈부 격차의 심화, 실업률 증대 등 정부 홀로 감당하기 어려운 복잡하고 다양한 사회 문제가 발생함에 따라 사회를 보다 긍정적으로 변화, 혁신시키기 위한 대안으로 사회적 기업을 필두로 한 사회적 경제의 개념이 널리 활용되기 시작하였다.

한국에서 사회적 경제에 대한 관심은 비교적 최근 증대되어왔다(Münkner & Kang, 2006; 김경휘·반정호, 2006). 우리사회는 빠른 경제발전 이면에 사회적 양극화와 불평등 심화, 전통적인 관료제의 문제해결 방식에 대한 비판, 그리고 정부-민간-시민사회의 미숙한 역할 짓기로 인해, 사회문제 해결의 주체와 지향점에 대한 근본적인 회의가 제기되고 있다. 이러한 관점의 변화는 단순한 협력을 넘어 혁신적 사회질서의 요구가 있음을 반영하는 것이다. 더 나아가 민간부문에는 책임성을 요구하고 공공부문에서는 효율성이 강조되는 등 효율성과 책임성이 공존하는 '공공가치의 융합'으로 사회 운영원리가 변화되고 있다(장용석·조희진, 2013). 전통적인 사회운영 주체로서 국가, 시장, 시민사회의 상호 독립적 역할을 넘어서 정부, 기업, 나아가 NGO까지 함께 파트너십을 구축하고 협력하는 거버넌스가 새로운 사회운영 원리로 추구되고 있는 것이다.

복잡다기한 사회문제의 해결과 사회구성원의 삶의 질을 높이기 위해서는 정부뿐만 아니라 기업, 시민사회 등 다양한 이해관계자들의 참여를 바탕으로 한 새로운 대응 노력이 필요하다. 이는 산업사회에서 지식사회로, 권위주의 시대에서 수평적 네트워크 시대로의 변화는 정부와 시장, 사회와의 협력인 거버넌스가 중요해진 것과 맞물려 더욱 의미가 크다(조희진, 2014). 정부는 오랜 세월 동안 독점적으로 담당해 왔던 '공공서비스 제공'의 역할을 민간이나 제 3섹터에 이양함으로써 정부의 재원을 절약함과 동시에, 민간 부문의 역량을 효과적으로 활용하는 일종의 '사회적 혁신'을 시작했다(장용석 외, 2015). 사회문제 해결을 통해 사회적 가치를 창출하기 위해서는 이처럼 다양한 형태의 사회적 혁신이 바탕이 되는 지속가능한 선순환 구조에 대한 이해와 모색이 필요하다. 결국 보편적 의미에서의 사회적 목적 달성과 가치 창출이 사회적 혁신에 의해 추동되고 또 다시 이러한 사회적 가치는 또 다른 혁신을 이끄는 고리 즉, 사회적 혁신 생태계가 협력적 거버넌스를 통한 선순환 구조를 만들어낼 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 사회적 경제의 핵심적인 특징은 적극적 사회정책 기능의 수행이므로 사회적 경제는 일자리 창출을 통한 소득보장이나 사회서비스 확충, 지역공동체의 발전이나 기타 공익을 창출하는 등 다양한 측면에서 기능할 수 있다. 특히 지방정부는 사회정책 집행과정에서 발생하는 지식과 정보의 수집과 축적에 중앙정부보다 유리한 위치에 있기 때문에 사회혁신정책의 실효성을 높일 수 있다.

그동안 한국의 사회혁신 정책은 중앙정부의 본격적인 사회적기업 육성을 시작으로 추진되어왔으나, 기존의 사회적 기업 지원 정책만으로는 사회적 난제의 근본적 해결이나 사회혁신 생태계의 취약성을 극복하는데 한계가 있다. 사회적기업의 문제해결 역량과 규모도 작으며, 이들의 성장에 필요한 투자 자금 또한 부족하다. 특히 사회적기업을 지원하는 중앙정부의 정책과 제도 또한 한계가 있다. 지방정부의 역할은 중앙정부에서 결정된 부분을 집행하는 수준에 머무르고 있어 지방정부의 역량만으로 사회적기업을 육성한다는 것은 제한이 될 수밖에 없다. 사회혁신 생태계의 질적 제고를 위해서는 지방정부의 역할변화 모색이 절실하다. 지역사회가 무엇을 할 것인가와 관련된 부분은 결국 중앙정부의 몫이 아닌 지방정부의 역할이고, 지방정부 스스로 그러한 역할을 수행할

수 있는 정책 기조의 형성이 우선적으로 전제되어야할 필요가 있다. 이제 지방정부는 외부에서 인정받던, 스스로 인정하던 현대사회의 중요한 행위자로서, 사회문제 해결을 위한 협력적 거버넌스 구축의 핵심 주체라라는 것을 부인할 수 없다. 지방정부가 시행착오를 줄이고 사회혁신이 지역기반혁신(community-based innovation), 풀뿌리 혁신(grassroots innovation)으로 자리 잡기 위해서는 경험의 축적과 조직화가 필요하다(한세억, 2013).

중앙정부 주도의 사회혁신 정책들은 주로 경제발전의 보조적 정책수단으로 여겨져 왔으며, 사회발전의 총체적 큰 틀을 만들기보다는 개별적 사회문제 해결이나 경제적 문제 해결에 치중하였다. 또한 지역의 고유성에 기반을 둔 혁신이 아닌 물리적인 이식이 대부분이라는 비판 역시 존재한다(송석휘, 2015). 지방정부들 사이에 사회혁신이 유행처럼 확산되어 지역사회혁신 사례들이 폭발적으로 나타났으나 그것들이 실질적인 사회혁신 정책으로 명확하게 수렴되는지는 여전히 불명확하다. 선행연구에서도 지방정부들이 시도하는 사회혁신의 실험적 정책들에 대한 함의와 잠재적 가능성에도 불구하고 사회혁신에 대한 관심과 지방정부의 역할에 대한 연구가 부족한 실정이다. 따라서 본 연구는 지방정부의 주도적인 사회혁신 추진을 위해 사회혁신 정책의 개선방향을 제시하고자 지방정부 사회혁신 정책의 흐름을 탐색적으로 파악하기 위한 유형화를 시도하고자 한다. 사회혁신 1세대가 경제성장 및 기술 중심의 혁신 논의에 대한 비판적 움직임이었다면, 사회혁신 2세대는 기존 혁신 논의를 포괄하는 전환적 혁신 흐름이며, 지역 수준의 프로젝트가 기획되는 특징을 가진다. 즉 지방정부 중심의 사회혁신은 사회혁신의 실제 현장으로서, 포괄적 측면에서 사회적 가치와 경제적 가치를 모두 추구하는 혁신 실험의 장이 되어야 한다. 따라서 기존에 강조되어 온 사회적 “경제”의 개념들은 보다 균형 잡힌 시각에서 “사회적” 경제로 중심을 옮겨 방향전환이 필요한 시점이다. 사회적 혁신은 지역사회의 개별 문제를 해결하는 과정에서 출발하는 경우가 많기 때문에 효과적으로 사회혁신을 분석하기 위해서는 보다 다각적인 측면에서 접근 가능한 사회혁신 유형화가 선행될 필요성이 존재한다. 나아가 사회적 경제에 대한 관심에 부응하여 지방정부에서 여러 정책을 앞다투어 내세우는 정체성 없는 양적 성장이 진행되었다면 이제는 생태계적 관점에서 포괄적으로 사회혁신 정책을 관리해나갈 필요가 있다.

본 연구는 사회적 혁신 생태계 구축을 위한 지방정부의 역할을 모색하고, 지방정부 사회혁신에 선도적 역할을 하고 있는 서울시의 34개의 사회혁신 정책을 대상으로 유형화를 시도하였다. 사회혁신 정책의 운영목적과 추구하는 핵심가치를 기준으로 개별 정책의 유형을 분류하였다. 구체적으로 정책의 운영목적에 따라 수요창출형과 공급주도형으로 나누었고, 핵심가치는 경제적 가치와 사회적 가치로 분류하였다. 본 연구의 유형화 분석을 통해 기존 연구에서 주목하지 않았던 지방정부에서 추진하고 있는 사회혁신 정책의 흐름을 탐색적으로 파악하고, 지방정부가 사회혁신의 적극적 주체로서 발전하기 위한 방안을 정책적으로 제안하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 사회적 경제와 사회 혁신의 개념

최근 주목하고 있는 사회적 경제란 기존의 자본주의의 핵심인 이윤극대화와 시장중심의 원리만을 강조하기 보다는 사회적 목적과 민주적 가치를 함께 조화하고자 하는 경제개념이다(Gueslin, 1998; 김영철, 2011; 장용석 외, 2015). 사회적 경제의 개념은 학자에 따라 다양하게 정의된다[1]. 일반적으로 사회적 경제를 '자본·권력을 핵심자원으로 하는 시장과 국가에 대한 대안적 자원배분을 목적으로 하며, 시민사회·지역사회 이해당사자들이 다양한 생활의 필요충족을 위해 실천하는 자발적이고 호혜적인 참여경제 방식'으로 설명한다(장원봉, 2007). 보다 실무적 측면에서는 '구성원 상호간의 협력과 연대, 적극적인 자기혁신과 자발적인 참여를 바탕으로 한 사회서비스의 확충, 복지의 증진 및 일자리 창출 등 다양한 사회적 가치를 창출하는 모든 경제적 활동을 지칭하는 것'으로 정의한다(송위진, 2014). 이러한 사회적 경제에 활동에 필요한 요소들을 가진 조직들을 사회적 경제 조직이라 한다(OECD, 2007).

결국 사회적 경제란 오로지 이윤이라는 목적 하나로 사회적 배제와 불평등을 양산한 신자유주의에 대한 반성어린 지적이며, 동시에 비시장경제의 원리와 호혜의 정신에 입각하여 실업과 빈곤 등 각종 사회적 문제를 극복하자는 새로운 제안인 것이다(신명호, 2013). 사회적 경제의 질적 성장과 활성화를 위해서 필요한 것이 사회 혁신(social innovation)이다(장용석 외, 2015). 사회 혁신이란 사회적 필요(social need)를 충족시키는 것에 목적을 둔 혁신적 활동을 의미한다는 점에서 이윤극대화를 목적으로 하는 기업 혁신과 대비되는 개념이다(Mulgan, 2006). 즉, 사회 혁신은 넓은 의미에서 '기존의 아이디어와 차별화되는 새로운 방식으로 다양한 사회영역에서 나타나는 문제를 해결하거나 사회적 목적·요구를 달성함으로써 사회적 가치를 창출하고 변화를 이끄는 일련의 활동'으로 정의할 수 있다(Mulgan et al., 2007). 기존의 비즈니스 혁신활동이 새로운 아이디어를 바탕으로 새로운 제품이나 공정, 비즈니스 모델을 개발해서 수익을 창출하는 경제적 활동이라고 한다면, 사회 혁신은 새로운 제품이나 공정, 서비스, 비즈니스 모델을 개발해서 사회문제를 해결하는 활동이라고 볼 수 있다(송위진 외, 2009). 그렇기에 일반적인 비즈니스 혁신활동은 기업과 산업의 경쟁력 강화와 국가의 경제성장을 이끄는 반면 사회 혁신은 사회서비스 영역에서 사회적 가치를 이끌어 내고 삶의 질을 향상시킴으로써 사회의 지속가능성을 높이는데 그 의의가 있다(장용석 외, 2015).

---

1) 사회적 경제는 상당히 오랜 역사를 지니고 있는 개념으로, 19세기 프랑스 자유주의 경제학자 Charles Dunoyer가 그의 논문 노동의 자유(De la liberté du travail, 1830)로부터 유래한다(Dunoyer, 1973; 주성수, 2010; 신명호, 2013). 그러나 사회적 경제란 명칭이 공식적으로 사용된 것은 1900년 파리세계박람회(The Paris World Fair 1990)에서 Charles Gide가 모든 유형의 결사체들을 박람회의 한 장소로 배정하고 이를 사회적 경제로 명명한 것을 시작으로 한다(Defourny & Develtere, 1999; 장원봉, 2007; 장용석 외, 2015 재인용).

공공부문에서 사회혁신은 전통적이고 관례적인 정책 및 사업방식으로 해결하지 못한 사회적 난제에 대한 정부의 새로운 해결책의 모색이고 시도라고 할 수 있다. 특히, 한국사회는 1991년 지방의회 구성과 1995년 지방정부의 단체장 선출로 본격적인 지방자치 및 정치적 분권화가 제도화되었다. 이후 행정 및 정책 영역의 전반에 걸쳐 지방정부는 다양한 목소리를 내고 중앙정부의 대리인(agent)이 아닌 역할을 수행해나가기 시작했다. 즉, 지방정부는 중앙정부와 규모의 차이는 존재하지만 지역의 혁신에 관련된 환경, 개발, 에너지, 복지서비스 제공 등 다양한 공공서비스 영역에 있어서 차별화된 정책 실험을 시도하고자 한다. 많은 지방정부에서 사회혁신이 유행처럼 확산되어 지역사회혁신 사례들이 폭발적으로 나타났으나 그것들이 실질적인 사회혁신 정책으로 명확하게 수립되는지는 여전히 불명확하다는 한계가 있다. 바람직한 사회혁신의 기초를 조성하고 사회혁신 생태계를 활성화하기 위해서는 지방정부의 노력에 대한 폭넓은 이해가 필요가 있다. 지방정부들이 시도하는 사회혁신의 실험적 정책들에 대한 함의와 잠재적 가능성에도 불구하고 지방정부에 대한 관심과 연구는 부족한 실정이다.

2. 중앙정부 주도 사회적 혁신 생태계 육성의 현주소

한국사회에서 사회혁신 및 사회적 혁신 생태계의 육성은 중앙정부 주도의 사회적 기업 양성을 통해 본격적으로 시작되었다. 전 세계에서 유일하게 2007년 '사회적 기업육성법'을 제정하고 중앙정부 기준 1,000억원 이상의 예산을 투입하여 사회적 기업의 설립과 성장을 지원하였다. 이후 2012년 '협동조합기본법', 2014년 '사회적경제기본법' 제정을 통해 법적 기반을 마련해왔다. 그 결과, 2007년 55개에 불과했던 고용노동부 인증 사회적 기업은 2017년 1,776개로 30배 이상 증가하였다(2017년 7월 기준). 2010년 사회적기업진흥원이 설립되어 지원사업을 총괄하고 있으며, 지역 차원에서 17개 광역시도의 사회적 기업 육성을 지원하기 위해 권역별 통합지원기관을 지정하여 지방정부의 사회적 혁신 생태계 구축에도 힘쓰고 있다. 또한 중앙정부는 사회적기업 성과공유대회 및 사회적 기업 관련 기본계획 수립 등 우수 사례를 지속적으로 발굴하고 지방정부의 사회경제적 영역에 대한 지원도 확대하고 있다.

중앙정부 주도의 사회적 혁신 생태계 조성은 혁신 및 창업 환경의 개선과 폭발적 양적증대에 따른 사회적 이슈와 관심 등에 있어서 충분한 기여를 하였다는 점은 간과할 수 없지만 명암이 존재한다. 중앙정부의 재정적, 제도적 지원에 따른 폭발적인 양적 성장의 실질적 효과와 지속가능성에 대한 의문이 끊임없이 제기되어 왔다. 창업기업 10개 중 4개는 불과 1년 이내에 폐업하고 있는 등 2014년 활동기업 기준으로 살펴보면 5년 평균 생존율은 27.3%로 과거에 비해 하락하고 있는 추세이다(정한울, 2017). 사회적 기업 역시 5년 생존율은 78%로 일반기업에 비해 상대적으로 높은 수치를 보여주고 있으나 이는 정부 지원금 등 외부지원에 의한 효과로 보인다. 창업조직과 사회적기업에 대한 정책적 지원이 강화됨에도 불구하고 지속가능성과 성공가능성은 매우 낮다. 결국 정부지원에 대한 자원의존성 증대가 오히려 사회적 혁신 생태계가 제대로 구축되는데 장애가 되고 있음을 부정할 수 없다(장용석 외, 2015).

우리나라의 경우 사회적 투자 규모도 선진국들에 비해 매우 부족한 상황이다. 이를 해결하기 위해 정부가 직접 사회적 기업을 인증하고, 인증된 사회적 기업에 보조금을 주기도 한다. 혹은 법인세 감면과 같은 세제 혜택을 주거나, 공공기관에 사회적 기업 제품을 구매하도록 하는 사업을 한다. 하지만 사회적 기업이 스스로 지속가능성을 갖추기 위해서는 역량 증대 및 지속적인 혁신 노력도 동시에 요구된다. 투입을 기반으로 한 정책적 지원은 지원을 받는 대상의 문제해결에 대한 동기를 약화시키기 때문이다. 따라서 경제적 가치와 사회적 가치를 모두 창출할 수 있도록 혁신의 기반을 마련하고 경쟁력을 강화할 수 있는 높은 질적 수준의 생태계를 조성해주는 것이 앞으로 지방정부가 해나가야 할 역할이다. 즉, 사회적 혁신 생태계의 조성에 있어서 지방정부 역시 주요한 행위자로 그 역할을 모색해야 하는 것이다. 더 나아가 사회문제를 보다 효과적으로 해결하기 위해 공공부문은 물론, 기술력과 풍부한 자본을 가지고 있는 민간 부문과 적극적으로 협력해야 한다(장용석·조희진, 2015). 본 연구에서는 지방정부의 주도적인 사회혁신 추진을 위해 사회혁신 정책의 개선방향을 제시하고자 한다.

3. 지속가능한 사회혁신 생태계 구축을 위한 지방정부의 역할

2000년대 중반 이후부터 지역공동체의 발전을 위한 새로운 대안으로 사회적 경제에 대한 논의가 다양한 지역에서 나타나고 있으며, 2013년에는 국제연합 차원에서 사회적 경제 관련 태스크포스팀이 만들어지기도 했다. 사회적 경제는 지역사회가 직면한 환경 변화에 대한 대응, 지역 주민의 역량 개발, 지역 자원의 활용, 기업가 정신을 통한 위기의 극복, 지역의 연대를 통한 불평등의 해소 등의 다양한 주제와 관련하여 발전하고 있다(한상일·이현옥, 2016). 즉 사회적 경제는 공공기관과 민간기업 및 민간단체가 제대로 대응하지 못해 사각지대에 놓여있는 지역의 사회문제를 해결할 목적으로 작동하는 대안적 경제시스템이며, 이들이 제공하지 못하는 사회서비스를 틈새시장으로 활용할 때 지속가능성이 담보될 수 있다. 사회적 경제 영역은 특히 정부의 정책실패를 교정하고 각종 사회문제를 해결할 수 있으며, 민간 기업에게 사회적 책임 이행을 위한 파트너십의 기회를 제공해 줄 수 있다는 점에서 지방정부에게 상당히 매력적이다. 실제로 고용노동부에 따르면 2016년 지방정부들은 370여개의 예비사회적기업을 발굴하고 8600여개의 일자리를 만들어냈다. 정부와 시장 자체만으로는 충족할 수 없는 지역사회의 필요에 대응해야하는 영역이므로 지역 내부에서 발전패러다임을 확보하기 위해서 지방정부의 협력이 무엇보다 중요하다. 정부 주도의 일방향적인 지원방식은 장기적으로 사회적 기업의 자생력을 떨어뜨리고 지속가능성에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다(황정윤·장용석, 2017).

지방정부의 사회적 경제에 대한 관심은 폭발적인 조례 증가로 가늠해볼 수 있다. 광역자치단체가 채택한 사회적 경제 관련조례 현황은 다음 〈그림 1〉과 같다. 그러나 특정 지방정부는 사회적 경제에 상당한 관심을 갖고 기반 조성을 위한 노력을 하는 반면, 지방정부의 여건에 따라 그렇지 않은 곳도 존재하는 지방정부간 불균형이 심화되고 있는 현실이다. 관련 조례가 없는 지역도 다수 있어 여전히 사회적 경제에 대한 지방정부의 관심이 요구된다. 또한 사회적 혁신 생태계의 발전이

라는 관점에서 볼 때, 지역 간의 격차가 사회적 경제 생태계 발전의 불균형을 야기할 수도 있다. 따라서 사회적 경제로의 환경변화에 따른 지역기반 생태계 조성과 독립적이고 주체적인 역능적 행위자성(Empowered Actorhood)의 강화는 필수적 요소이다. 지방정부는 사회서비스 제공과 관련된 직접적인 정책수단을 가지고 있기 때문에 현장에서 요구되는 수요를 정확하게 파악하고 사회적 혁신을 실행하여 문제해결을 위한 활동을 수행하게 된다. 지방정부의 특성상 지역기반으로 수행되는 정책이 많아 그 효과가 증폭될 수 있도록 지원정책을 설계하고 집행해야한다. 지역의 요구사항을 파악하려면 지역사회의 상황과 여건에 대한 진단이 필요하기 때문에 기존의 전통적인 방식으로는 만성적인 사회문제를 해결하기 어렵다. 개별 조직이 혼자 힘만으로 사회적 혁신을 지속적으로 추진하기 어려우므로 새로운 사회문제에의 대응을 위한 다양한 지역 거버넌스가 구성되어야한다. 지역 문제 해결과정에서 거버넌스도 새로운 변화로서 사회적 혁신 관점이 요구된다. 즉 사회적 혁신 주체를 둘러싼 생태계 또는 사회적 혁신체제가 효과적으로 구축되었을 때, 사회적 혁신이 활성화되어 사회서비스가 고도화될 수 있다.

이를 위해 우선적으로 추진되어야할 과제는 정책추진에 있어 수행기관의 역할재정립이다. 현대사회로 오면서 기존의 국가를 비롯하여 기업, 시민사회, 개인에 이르기까지 사회의 다양한 행위자들이 대리인(agent)의 역할을 넘어 스스로의 지위를 확대하고 외부로부터 인정받고자 한다(Meyer et al., 1997; Jefferson & Meyer, 2000). 즉, 역량 이상의 역할과 기능을 할 수 있다는 신념을 스스로 부여하고자 하는 행태가 나타난다. 새로운 역할의 부여는 개별 행위자(actor)들이 사회에서 주체로서의 역량을 바탕으로 의사결정의 자율성과 행동의 권한이 확대된 역능적 행위자성(empowered actorhood)에 의해 더욱 중요성을 띄고 있다(Frank et al., 1995; Meyer et al., 1997; Meyer, 2000; Jefferson & Meyer, 2000; Meyer & Jepperson, 2000). 이러한 행태는 하이퍼조직(hyper-organization) 현상으로도 설명된다(Bromley & Meyer, 2015).

한국의 지방정부 역시 의사결정의 자율성 확대, 조직으로서의 정체성 추구 등 중앙정부의 하위조직으로서 역할과 집행기능의 수행을 넘어서 스스로 다양한 사회문제의 해결자로 나서고자 하는 하이퍼조직의 현상을 보여주고 있다. 중앙정부 중심으로 사회혁신 정책이 시행되어왔으나 지방정부에서도 자체적으로 다양한 정책을 시도해왔다. 지방정부 자신의 본래 역량 이상으로 조직의 역량을 평가하여 행동하며, 나아가 사회적 경제 및 사회혁신에 적극적으로 나서고 있다. 그러나 선행연구에서는 아직까지 사회혁신에 대한 관심과 지방정부의 역할에 대한 고민이 부족하다. 따라서 본 연구는 초기 연구로서 지방정부 사회혁신 정책의 흐름을 탐색적으로 파악하기 위해 유형화를 시도하고자 한다.

〈그림 1〉 사회적 경제 관련 조례 설치 현황

출처: 자치법규시스템 자료 취합 및 재구성

Ⅲ. 지방정부 혁신역량 및 생태계기반조성 역할 유형화

1. 지방정부 혁신 유형분류

본 연구의 분석대상은 2017년 서울시에서 추진하고 있는 34개의 사회혁신 정책이다. 서울시는 한국 지방정부 중 사회혁신에 있어서 선도적 역할을 수행하고 있다. 서울은 오늘날 세계 주요 도시들이 안고 있는 보편적 고민인 양적으로 팽창한 도시의 사회문제 해결을 통한 질적 성장에 대한 고민을 함께 하고 있으며, 이 해결방안으로 사회혁신을 통한 실험적 정책을 시도하고 있다. 서울시에서는 사회혁신이 적용범위가 너무 광범위하다는 기존 비판을 극복하기 위해 이전과 달리 지역의 고유성에 기반을 두려 노력하고 있다. 서울시는 자원 활용을 극대화한 공유경제 육성과 협력적 소비지원을 통한 공유도시(share city) 조성을 적극 조장하고 있다. 즉, 공유도시가 잘 조성되어야 사회혁신이 지속가능한 사회적 혁신생태계를 구축할 수 있다고 보아 다양한 정책을 시행중이다. 서울시의 공유도시 정책은 물건, 공간, 정보, 재능, 경험 등 자원을 함께 사용함으로써 사회적·경제적·환경적 가치를 높여 도시문제를 해결하고 시민 생활에 도움이 되는 것을 목적으로 한다. 2016년도 서울시 공유도시 정책공감도 조사결과, 새로운 형태의 서비스로 법 제도적 장치가 필요하다는 항목이 79.4%로 공감도가 가장 높았다. 공유도시 정책에 대한 인지도는 12%로 이름만 들어 봤다고 응답한 46.9%를 포함하면 서울시민 10명 중 5명 이상이 인지하는 것으로 나타났다. 그러나 서울시에서 추진하는 개별사업의 인지도의 격차는 큰 편이며, 높은 인지도에 비해 공유사업에 대한 이용 및 참여 경험은 주요 사업을 제외하면 아직 낮은 수준이다. 기대와 우려를 동시에 받

고 있는 사회혁신 운동은 중앙정부 차원뿐 아니라 지방정부 차원에서 활발하게 추진되고 있지만 사회혁신 운동에 대한 평가나 분석은 여전히 관심이 부족한 실정이다(송석휘, 2015).

본 연구의 구체적인 유형화 작업은 2017년 서울연구원에서 출판한 〈서울을 바꾸는 정책〉 시리즈의 사회혁신 책에서 서울시 사회혁신의 대표 사례로 소개하고 있는 34개의 정책내용을 활용하였다.[2] 또한 34개 정책에 관한 세부내용을 자체 수집 및 조사하여 사회혁신 정책의 주요내용을 〈부록 1〉과 같이 정리하였으며, 이를 바탕으로 혁신 유형화를 실시하였다. 34개 정책은 유형화 기준에 따라 분류하였다. 구체적으로 50+인생이모작 정책은 정부가 커뮤니티 육성 및 고용복지서비스를 제공하는 등의 공급주도 사회혁신이며 노년문화 창출 등 사회적 가치를 핵심으로 운영 중이다. 지하철 9호선 시민펀드의 경우 시 재정부담의 감소와 개인에게 투자기회를 제공하는 등 공급주도지만 경제적 가치가 핵심이라고 할 수 있다. 마을공동체 사업의 경우 사업 제안부터 사후관리의 전 과정을 주민이 주도하는 등 수요창출을 통해 건강한 공존을 고민하는 등 사회적 가치에 중점을 두고 있다. 시민햇빛발전소는 주택 및 건물 등에 개인 신청을 통해 미니태양광 발전소를 설치하여 경제적 혜택을 제공하는 등 수요를 창출하면서도 경제적 가치가 중심이 되는 사례라고 할 수 있다.

34개 정책사례를 내용 및 운영 목적을 중심으로 분석하여 몇 가지 주요한 특징들을 도출하였다. 핵심적인 특징은 사회적 가치와 경제적 가치를 중심으로 사회혁신 정책들이 수립되고 있으며, 사회혁신의 수요를 창출해내고 공급을 확대해 나가는 정책들이 주를 이루고 있었다. 본 연구에서는 도출된 특징을 바탕으로 유형화를 구조화하였으며, 구체적인 유형화는 아래의 〈표 2〉와 같다. 첫째, 사회혁신의 핵심가치는 사회적 가치와 경제적 가치로 대분하여 정책사례가 중점적으로 추구하는 가치로 측정하였다. 경제적 가치는 사회혁신 정책을 통해 정부 및 시민들의 재정부담을 줄이거나 소득 창출 중심 등 그 핵심가치가 경제적인 측면에 집중 되어 있는 것을 의미한다. 반면 사회적 가치는 경제적 가치 이상의 공공성을 비롯한 가치 창출을 의미한다. 둘째, 사회혁신 정책의 운영목적에 따라 수요창출형 혹은 공급주도형인지 구분하였다. 수요 창출은 시민들이 정책집행과정에 적극적인 참여를 통해 수요를 창출해내고 정책적 대응을 해나가는 유형이다. 공급 주도는 기존 제도적 장치만으로는 해결되지 않는 분야에서 정부가 사회혁신 정책의 적극적 집행주체로서 문제해결을 위해 시도하는 정책에 해당하는 사례들을 중심으로 구분하였다. 이를 바탕으로 경제적 가치 중심의 수요 창출형과 경제적 가치 중심의 공급 주도형, 사회적 가치 중심의 수요 창출형, 사회적 가치 중심의 공급 주도형으로 유형화를 실시하였다.

〈표 2〉 지방정부 사회혁신 유형

	수요 창출	공급 주도
경제적 가치	경제적 가치 중심의 수요 창출형	경제적 가치 중심의 공급 주도형
사회적 가치	사회적 가치 중심의 수요 창출형	사회적 가치 중심의 공급 주도형

2) 서울혁신백서에는 25개의 대표사례를 제시하고 있으며, 서울혁신기획관 사업 등 다양하게 다루고 있으나, 현재 서울연구원에서 제시하는 34개 사례가 가장 포괄적인 정책으로 구성되어 있어 이를 본 연구의 유형화분석에 활용하였다.

2. 유형별 사회혁신 사례분석

〈표 3〉은 서울시에서 추진하고 있는 사회혁신 정책 사례를 바탕으로 기본적인 유형화분류표이다. 유형화의 전반적인 특징을 살펴보면, 혁신생태계의 기반조성에 있어서 압도적으로 공급 주도형의 비중(82.4%)이 크게 차지하는 반면에 수요 창출형은 전체 사업 중 17.6%로 매우 낮았다. 핵심가치를 기준으로 유형화해보면, 상대적으로 공급주도형은 경제적인 가치에 초점이 더 맞추어져 있고 수요창출형의 특징은 사회적인 가치에 더 초점이 맞추어져 있는 것을 알 수 있다. 또한 경제적 가치가 약 60%로 사회적 가치 40% 보다 더 핵심적인 가치로 나타났다.

〈표 3〉 서울시 사회혁신 사례의 이해도 및 관심도

	시민들의 정책 이해도		
		수요 창출	공급 주도
시민들의 정책관심도	경제적 가치	**경제적 가치 중심의 수요 창출형(2)** 서울시 맑은 아파트(저,고) 코자자(저,저)	**경제적 가치 중심의 공급 주도형(17)** 지하철9호선 시민펀드(저,저) 나눔카서비스(저,저) 시민명예노동옴부즈만(저,고) 대금 e바로 시스템(저,고) 사회적경제지원센터(저,저) 사회투자기금(저,저) 생활임금제(저,고) 시민햇빛발전소(저,고) **심야전용버스(고,고)** **장기안심주택(고,고)** 장애인 혼잡 통행료 면제(저,저) 청년수당 정책(고,저) **청년일자리 허브(고,고)** 환자안심병원(저,고) 희망둥지(저,저) 희망하우징(고,저)
	사회적 가치	**사회적 가치 중심의 수요창출형(4)** 마을공동체(저,저) 범죄예방 디자인(저,고) 이음채(저,고) 희망마차(저,고)	**사회적 가치 중심의 공급주도형(11)** **50+인생이모작(고,고)** 공공와이파이(저,고) (우리동네)보육반장(저,저) 시민인권보호관(저,고) 알콜회복 재활센터(저,저) **여성안심귀가스카우트(고,고)** 열린데이터광장(저,고) 응답소(저,고) 자투리 주차장(저,고) 재활용정거장(저,고) 키즈뱅크(저,저)

주) 괄호안은 (시민들의 정책이해도, 정책관심도)순을 각각 저/고로 표기함.

〈표 3〉의 유형화에 더불어, 보다 구체적으로 분석하기 위해 2016년 서울시 서울혁신센터 서울혁신리서치랩의 서울시민 대상 34개 사회혁신 정책사례에 대한 이해도와 관심도에 관한 조사결과를 보완 및 활용하여 추가 분석하였다. 먼저 경제적 가치 중심의 수요 창출형을 살펴보면, 대표적인 혁신 사례는 서울시 맑은 아파트와 코자자 사례를 들 수 있다. 서울시 맑은 아파트는 아파트 관리비에 관한 주민들간 갈등을 줄이기 위해 투명성을 강화하고 주민참여를 확대하는 정책이고, 코자자는 빈방을 공유하여 수익을 창출하는 대표적인 주거정책 사례이다. 경제적 가치를 실현하는데 있어서 주민이 주도하여 새로운 수요를 창출해내는 사회혁신 유형으로, 사회적 수요에 대한 대응으로서 시장이나 기존 제도를 통해 해결되지 않는 사회적 수요나 취약계층의 문제를 해결하는 혁신이다. 이 유형은 시민들의 작은 아이디어가 큰 변화를 창출하여 직접적이고 가시적인 혁신 성과를 내는데 유리하다는 장점을 지니고 있다. 또한 경제적 활동이 중심이 되면서 지방정부가 정책을 추진하는데 있어서 이해관계자의 이해와 설득에 유리하고, 이해관계자들의 반대가 있더라도 사회전체의 경제적 효과를 강조하여 갈등을 해소할 수 있다는 특징을 지니고 있다. 서울시 맑은 아파트와 코자자의 사례를 보면, 분명한 이해관계자가 등장하고 경제적 효과를 보다 명확하게 측정할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 공급 주도형에 비하여 상대적으로 홍보가 부족하고, 그 규모 및 혜택 대상 등의 적은 특징으로 많은 시민들의 관심과 이해는 얻지 못하는 것으로 나타났다.

〈표 3〉 경제적 가치 중심의 수요창출형

	사회혁신정책	주요 내용
1	서울시 맑은 아파트	• 관리비 거품을 빼고 갈등을 줄여 참여와 소통이 있는 주거공동체 문화 조성 • 비리 사전방지, 투명성 강화, 주민참여 확대
2	코자자	• 빈 방을 공유하여 수익을 창출 • 서로 나누는 아름다운 사회 기여가 목적

경제적 가치 중심의 공급주도형을 살펴보면 전체 사회혁신 정책의 절반이 해당할 만큼 가장 많은 사례를 포함한다. 특히 정부가 주도하는 사회혁신 정책들이 대부분이며, 무엇보다 일자리창출을 중심으로 사회혁신이 나타나고 있다는 특징이 있다. 경제적 가치를 핵심가치로 하나 그 실현을 위해 정부가 나서서 공급주도를 하는 사회혁신이 해당된다. 이러한 유형은 상대적으로 비용조달이 가능한 정부의 적극적인 투입으로 더 큰 산출 효과를 달성할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 문제를 야기하는 사회·기술시스템의 구조적 제약을 해결하는 시스템 혁신이다. 시스템 차원에서 문제가 해결되지 않으면 문제를 일시적으로 약화시킬 수 있지만 그렇기 때문에 문제의 근원적 해결을 위해서는 시스템 전환이 필요하다.

경제적 가치 공급주도형에는 나눔카서비스, 심야전용버스, 전월세보증금 지원, 청년수당 정책, 환자안심병원, 희망둥지를 비롯한 17개 사업이 해당된다. 대부분 정부 주도의 사회혁신으로서 시민들에 대한 홍보 활동도 많고 사업의 규모 및 대상이 폭넓어 많은 관심을 받은 사례들이 주로 해당되었다. 심야전용버스인 올빼미버스, 장기안심주택, 청년일자리허브 등 서울시민의 관심과 이

〈표 4〉 경제적 가치 중심의 공급주도형

	사회혁신정책	주요 내용
1	(지하철)9호선 시민펀드	• 지하철 9호선 사업 재구조화 • 1천억 규모의 시민펀드 도입으로 안정적 운영 및 시 재정부담의 획기적 감소 • 기관투자가들에게 제공하던 투자기회를 개인에게 제공한 대안투자 상품
2	나눔카서비스	• 개인이 자신의 자용차를 이용하지 않고도 필요할 때 편리하게 이용할 수 있도록 공동이용 가능한 차량을 제공하는 서비스
3	(시민명예) 노동옴부즈만	• 영세사업장 근로자나 비정규직 근로자 등 취약 계층의 어려움(밀린 임금, 퇴직금, 해고문제 등)을 해결하기 위해 시행 • 노동관련 부서 5급 이상 공무원의 직에 있었거나, 공인노무사 또는 변호사 자격을 소지하고 해당 직종에서 5년 이상 경력 또는 노동법률 및 노동복지 관련 식견과 경험이 풍부한 사람으로서 자치구청장이나 노동 관련 단체로부터 추천을 받은 사람을 임명 • 2012년 25명(자치구당 1명)에서 2017년 50명으로 확대운영
4	대금 e바로 시스템	• 하도급 건설근로자의 임금 및 자재, 장비업체의 대금체불을 구조적으로 예방하기 위해 2012년 도입 • 서울시가 금융기관과 제휴를 통해 전용계좌를 만들어 원도급대금, 하도급대금, 자재 및 장비대금이 각각의 대상자에게 바로 지급되도록 하는 시스템 • 체불을 원천적으로 예방하는 목적
5	사회적경제 지원센터	• 사회적경제로의 정책 통합 및 지속가능한 기반 조성을 위한 민관 협력의 필요성에 공감하고 이를 효과적으로 실현하기 위한 사회적경제 현장 및 민간 지원 조직들의 허브 역할 • 사회적 경제 부문별 조직들의 네트워크 촉진, 서울시와 자치구의 통합적 정책환경 조성, 사회투자, 공공구매, 윤리적 소비 등을 통한 기업과 시민의 참여유도를 통해 사회적경제 생태계 조성 및 활성화를 촉진
6	사회투자기금	• 주거, 복지 등 다양한 사회문제를 개선하고 사회적 경제 기업을 지원하여 서울시민의 삶의 질 향상 및 좋은 일자리 창출을 위한 융자사업
7	생활임금제	• 실제적인 물가지수와 생활지수를 반영한 최저임금보다 높은 수준의 임금 지급 제도 • 최소 생활수준 보장과 소득격차, 불평등 해소가 목적
8	시민햇빛발전소	• 서울시는 원전 하나 줄이기 정책을 통한 홍보 및 교육 시행 • 서울시민햇빛발전협동조합을 통한 운영 • 주택, 건물 등에 미니태양광 발전소 설치 등 에너지 소비자의 적극적 생산을 통한 소비 전환 유도
9	심야전용버스 (올빼미버스)	• 대중교통 서비스 사각지대인 심야시간대에 택시 승차거부 등으로 귀가에 어려움을 겪던 시민들에게 저렴하면서도 안전한 수단 제공
10	장기안심주택	• 무주택시민의 주거불안을 해소하고자 서울특별시에서 세입자에게 전세보증금을 지원 • 전세세입자가 입주를 원하는 주택 전세보증금의 30%(4천5백만원 한도)를 서울특별시에서 지원하며, 최대 6년까지 전세보증금 인상 걱정을 덜고 거주할 수 있는 신개념의 공공임대주택
11	장애인 혼잡 통행료 면제	• 실질적 교통량 감소 등 교통수요관리 정책에서 사회적 약자로서 장애인의 혼잡통행료 면제
12	청년수당 정책	• 취업활동 및 진로모색, 역량강화 등 미취업 청년들의 구직활동 촉진을 위한 수당 제공
13	청년일자리 허브	• 청년들만의 커뮤니티공간에서 정보와 지식을 배우고 공유할 수 있는 네트워크 장이 필요해 새로운 개념의 청년전문시설을 개소 • 저성장·저고용 시대에 청년들의 현실을 파악해 기존 정책의 한계를 극복 할 수 있는 새로운 정책수단과 프로그램을 개발하고, 서울시의 다양한 일자리정책과 연계한 원스톱 지원으로 청년이 실제로 체감할 수 있는 청년 대책을 만들어 낼 것으로 기대
14	환자안심병원	• 환자와 가족의 편의제공 및 간병비 부담 해소, 의료서비스 만족도 제고를 통한 간병이 초래하는 사회적 문제 해결 서비스 제공 • 간병인 고용을 통한 일자리 창출
15	희망둥지	• 지방출신 대학생들을 위한 대학생 공공기숙사 • 수요자 중심의 맞춤형 임대주택정책을 통한 전세난 해결
16	희망하우징	• 서울주택도시공사에서 매입 또는 건설한 주택을 대학생에게 공급하는 임대주택 사업

해가 높은 사업들이 많이 포함되어 있다. 펀드 모금을 비롯하여 장애인 통행료 면제, 생활임금제 등의 정책으로 대표되며, 기초적인 경제생활을 가능하게 해주면서 사회문제를 해결하는 유형이라고 할 수 있다. 최근 지방정부의 소셜크라우드 펀딩이 확대되어 지역 공공프로젝트에 있어서 재정문제를 해결하고 지역 사회의 관심과 지원을 늘려나가고 있다. 또한 지역화폐를 도입하여 지방세 납부 및 재래시장 이용 증대를 통해 지역 상권 및 경제 활성화를 위한 다양한 시도가 실시되고 있다. 지방정부의 낮은 재정능력을 고려할 때 공공프로젝트 및 공공서비스 제공에 있어서 대안으로 활용될 수 있는 사회혁신이다. 대표적으로 심야전용버스 사업은 2013년 2개 노선을 시범운영하여 2016년 8개 노선 47대의 버스가 밤 11시 40분부터 새벽 6시까지 운행된다. 택시비 기본료의 절반 정도 되는 비용인 2천원대의 저렴한 요금으로 비용 대비 매우 높은 이용률과 만족도를 보여준다.

세 번째는 사회적 가치 중심의 수요창출형이다. 혁신생태계의 기반조성이 시민주도로 이루어지는 유형으로 모두 4개의 사례가 이에 해당하며 마을공동체와 범죄예방디자인이 대표적인 사례이다. 직접적이고 가시적인 성과를 보여주기에 용이하며, 경제적 측면이 아닌 사회적 가치 및 공공의 편익이나 형평성의 측면에서 적극적으로 활용된다는 특징이 있다. 특히, 지역주민의 참여와 만족도를 높일 수 있다는 특징을 지닌다. 범죄예방디자인 사업으로 대표되며, 이는 셉테드(CPTED: Crime Prevention Through Environmental Design)라고 불린다. 범죄예방디자인을 통한 범죄율 감소와 범죄를 낮추는 환경 조성이라는 작은 아이디어에서 시작된 사회혁신이라고 할 수 있다. 공공장소의 투명한 엘리베이터, 가스배관에 사람을 오를 수 없도록 가시를 박거나 미끄럽게 하는 디자인이 대표적인 예이다. 서울시는 2012년 염리동 소금길 및 강서구 공진중학교 주변을 시작으로 범죄예방 디자인 정책을 시작으로, 2015년까지 대폭적으로 확대하였다. 물론 이 과정에서

〈표 5〉 사회적 가치 중심의 수요창출형

	사회혁신정책	주요 내용
1	마을공동체	• 마을공동체 활성화를 위해 주민들이 추진하는 일체의 활동에 대해 서울시가 교육부터 컨설팅, 사업별 지원까지 총괄 지원하는 사업 • 주민이 사업 제안부터 계획 수립, 실행, 사후관리 등 전 과정을 추진하는 주민 주도 형태로 이뤄지며, 주민들이 함께 모여(주민모임·마을카페), 함께 기르고 돌보며(마을복지·공동육아), 건강한 공존을 고민하고(에너지자립·안전마을 등), 함께 일자리를 마련하여(마을기업), 함께 즐기는(마을축제·마을문화) 모든 활동들이 마을공동체 사업의 대상
2	범죄예방 디자인	• 디자인으로 범죄를 줄이기 위한 방법으로 실질적으로 범죄 발생률을 낮추려면 범죄자와 피해자의 행동을 바꿀 수 있는 조건과 환경을 디자인해야 한다는 아이디어에서 시작 • 우범지대가 되기 쉬운 저소득 취약계층의 주거 지역, 특히 재개발과 재건축이 잦은 지역의 문제해결을 목적으로 실시 • 14인으로 구성된 범죄예방디자인위원회의 현장 방문 및 경찰청 추천으로 대상지역 선정 • 안전(염리동 소금길, 관악구 행운동), 미담(면목동), 소통(해방촌)의 컨셉으로 디자인 • 지역 내 커뮤니티가 중심이 되어 주도적으로 설계
3	이음채	• 공공육아 협동조합이 주택 계획과 시공 단계부터 주도적으로 참여하는 협동조합형 공공임대주택 • 사람과 사람을 잇는다는 의미로, 공동육아와 공동주거의 가치 및 공감대 확산
4	희망마차	• 희망온돌 사업의 일환으로 공공지원을 받기 어려운 취약계층을 발굴해 현장을 직접 찾아가 민간 기부물품을 전달하는 사업 • 미혼모 시설, 외국인 노동자 보호시설, 노숙인 시설, 재해가정, 장애인 가정, 위기가정 등에 긴급 구호물품 지원 등 복지사각지대 해소

범죄 취약지역이라는 인식과 함께 집값 하락의 우려로 인한 주민반대가 있었고, 디자인이라고 하기 민망할 수준으로 오히려 마을 미관을 해치는 경우 등으로 인한 문제가 제기되기도 하였다. 그럼에도 불구하고 작은 아이디어를 통한 발상의 전환과 적은 비용에 비해 큰 효과로 긍정적으로 인식되고 있다. 마을공동체 사례 역시 지역사회의 문제를 해결하고 공동체 정신을 회복시키는 사업으로 사회적 가치를 위한 시민들의 적극적 참여와 수요를 반영하는 사업이라고 할 수 있다. 서울시는 마을공동체 정책을 가장 먼저 시작한 지자체는 아니었지만, 정책준비 과정부터 민간 풀뿌리 활동가들과 함께하며 가장 적극적으로 펼쳐왔다.

마지막으로, 사회적 가치 중심의 공급 주도형이다. 사회적 가치를 중심으로 정부가 공급을 주도하는 측면에서 사회 혁신생태계를 조성하고자 하는 유형이다. 사회문제 해결에 있어서 사회적비용을 줄이고 주민들의 만족도를 높게 이끌어 낼 수 있다는 장점이 있다. 장난감을 기증받아 저소

〈표 6〉 사회적 가치 중심의 공급주도형

	사회혁신정책	주요 내용
1	50+인생이모작	• 퇴직(전) 후 장년세대의 사회참여 활동과 일자리 창출을 통해 성공적인 인생 후반기 지원 • 고령화시대 노년문화 창출을 위한 커뮤니티 육성 지원 및 교육프로그램 제공 • 맞춤형 고용 복지 서비스 제공
2	공공와이파이	• 공공기관, 공원, 관광, 광장, 전통시장, 문화시설, 주요거리 등 국민들이 자주 이용하는 공공장소에서 누구나 무료로 이용 가능한 와이파이(WiFi) 서비스 • 서울시가 필수 인프라를 구축해 개방하고 민간기업은 전문 기술과 아이디어 기반의 참신한 사물인터넷 서비스를 구현
3	(우리동네)보육반장	• 지역에 있는 다양한 육아 자원인 어린이집, 유치원 등의 보육 공적 기관에서부터 병원, 복지관, 상담소, 도서관, 박물관 등 관련시설 등 육아와 관련된 물적, 인적 자원을 서로 잘 연계하고 관리하여 양육자에게 맞춤형 서비스를 제공 • 육아에 대하여 함께 고민하고 모일 수 있는 장을 마련함으로써 지역에서 아이들을 함께 키우고 돌보는 문화 형성
4	시민인권보호관	• 인권이 차별받거나 침해당하지 않도록 지속적으로 관련 제도를 정비하고 사람을 존중하는 분위기가 보편화되는 인권도시 서울을 만들기 • 서울시와 소속기관, 시의 지원을 받는 시설로부터 겪은 인권침해 사건에 대해 독립적인 조사활동을 바탕으로 시정 권고함으로써 시민을 보호하는 인권 옴부즈만 제도
5	알콜회복 재활센터	• 알콜중독 노숙인의 신체 및 정신 치료가 목적 • 노숙인의 문제 해결을 통한 사회복귀를 지원
6	여성안심귀가 스카우트	• 여성이 안전한 서울을 만들기 위한 사람안전망 사업 및 경력단절여성에게 일자리를 제공하는 뉴딜일자리사업 • 여성이 밤10시-1시 귀가시 지하철역이나 버스정류장 도착 30분전에 120 다산콜센터나 자치구청 상황실에 전화로 신청하면, 동행스카우트를 통한 귀가지원 서비스 제공
7	열린데이터광장	• 공공 데이터를 민간에 개방하고 소통함으로써 공익성, 업무효율성, 투명성을 높이고 시민의 자발적 참여로 새로운 서비스와 공공의 가치를 창출할 수 있도록 하는 서비스 • 사회·경제적 가치가 높은 보유 공공데이터를 개방하여 민간의 다양한 비즈니스 창출 기회 제공 및 IT 컨텐츠산업 육성에 기여
8	응답소	• 서울시 모든 민원과 제안을 통합·관리하는 온라인 시스템
9	자투리 주차장	• 주택가의 극심한 주차난 해소를 위해 사용하지 않는 땅을 주차장으로 활용 • 주거환경 개선 효과와 버려진 공간의 토지 효율 증가, 공사비용 절감, 이웃 간 갈등 해소 목적
10	재활용정거장	• 재활용품 무단투기 문제 해결 및 분리수거의 활성화, 노인일자리 제공을 통한 일자리창출이 목적
11	키즈뱅크	• 고장난 장난감을 수리해주고 기증받은 장난감은 수리 후 시민에게 대여해주는 서비스 • 장난감 재활용, 재사용의 선순환 구조를 통해 보육비용의 절감과 환경 파괴의 사회문제를 해결

득층 및 차상위층 가정을 비롯하여 일반 가정들에도 공유함으로써 자원의 낭비를 막고 저소득층의 아이들에게도 유해물질이 적은 녹색 장난감을 이용할 수 있게 해주는 키즈뱅크가 좋은 예에 해당된다. 사회적 가치 중심의 공급 주도형에서도 일자리 창출이 주요한 특징으로 나타난다. 재활용정거장 역시 공동재활용 수거함을 요일에 따라 설치하고 관리인을 고용함으로써, 주거환경의 개선과 노인 일자리 창출의 고용효과를 증대시켰다. 2013년 4개구 112개의 설치를 시작으로 2015년 13개구 1,577개로 확대되는 폭발적인 양적성장과 재활용정거장 마다 관리인을 고용함으로써 일자리 창출에 큰 효과를 가져왔다. 그러나 집 앞의 재활용정거장 설치에 대한 주민의 반발과 재활용정거장 제작 및 설치비용의 문제, 고용에 따른 인건비 부담 증가 상승이라는 비용적 측면에서 비판이 제기되기도 하였다.

3. 분석결과에 따른 종합적 논의

주목할 만 한 점은 서울시에서 실시하고 있는 사회혁신 정책이 의도하지 않았던 일자리를 창출이라는 사회적 가치 창출 효과도 함께 가져왔다는 점이다. 재활용 정거장 정책은 원래 사회적 기업들이 각 지역의 쓰레기를 수거하는 방식에서 '거점 수거'라는 새로운 방식을 도입하여 서울시 사회혁신 정책으로 승격된 대표적인 사례이다. 실제로 이전과 비교하여 재활용 수거율이 높아지고 주거환경이 개선되어졌을 뿐만 아니라, 폐휴지를 주워 소득을 얻는 노인들에게 관리자 자격을 줌으로써 일자리 사업도 연계하여 추진하고 있다. 여성안심귀가스카우트의 경우도 여성에게 적합한 신규 일자리를 만들어내는 효과도 가져왔다. 또한 환자안심병원도 간병서비스의 비용 부담을 덜어주기 위하여 간호사 인력을 증원하고 간병인을 고용하는 효과를 가져왔다.

정리하자면 대부분의 혁신정책들은 실효성을 높이기 위하여 공급 주도형의 유형이 경제적 가치와 사회적 가치 모두에서 중점적으로 나타났다. 지속가능한 사회혁신과 그 생태계의 구축을 위해서는 수요창출 역시 필요하며 경제적인 측면과 사회적 측면의 균형이 중요하다. 사회혁신은 어떤 유형에 해당하는 것이 바람직한 정책이며, 정부가 어떻게 행동해야 한다고 정의하기 매우 어렵다. 각각의 유형마다 장단점이 존재하고 지역의 특성과 상황에 맞는 정책의 구현이 바람직하다고 할 것이다. 그럼에도 불구하고 사회적 난제, 지역의 만성적 사회문제들을 해결하는데 있어서 특정 유형만을 수립하고 유지해나가는 것은 또다른 사회문제를 야기 시킬 수 있다는 점에서 지방정부의 균형 잡힌 노력은 필요하다. 더욱이 재정지원을 비롯한 공공서비스를 제공하는 정부의 역할 및 정책수립은 생태계에 큰 영향을 미치게 된다. 사회문제를 해결하는데 있어서 정부 단독의 역할과 공공서비스 제공은 이제 유의미하지 않다. 지속가능한 사회혁신을 위해서는 정부를 비롯한 민간과 시민사회 등 다양한 사회주체, 조직들과의 협력이 필요하고 이는 거버넌스 환경의 조성으로 달성될 수 있다. 정부가 주도적으로 참여하기도 하고 보조적인 역할을 해야 하기도 하는 것이다.

정부는 균형 있는 정책적 노력을 위해 사회혁신에 대한 장기적이고 지속적인 방향성에 대한 고민이 필요하다. 즉, 4가지 유형이 잘 활용될 수 있는 정책의 발굴을 통한 균형 잡힌 사회혁신을 추구해야한다. 비록 적은 수의 사업들이긴 하지만 다른 지방정부들 역시 시민주도의 수요창출 유형

의 사업들에 관심을 가지기 시작했다. 결론적으로 사회혁신은 규모 및 비용에 따른 정책이 아니라 지역 주민과 상호작용하며 정책의 방향을 만들어가야 한다.

지방정부들의 자발적인 노력만으로는 사회적 혁신 생태계의 조성과 안정적 구축은 쉽지 않다. 사회적 “경제”와 “사회적” 경제에 있어서 아직까지는 경제적 가치에 치중되어 있고, 정부가 주도하는 정책들이 다수를 차지하고 있다. 서울시의 경우, 사회혁신관 전담부서가 사회혁신활동을 포괄적으로 다루고 있으며 사회문제 해결을 위해 다양한 활동을 하고 있다. 지방정부가 사회혁신에 얼마나 예산을 쓰고 있는지 서울시 사회혁신 전담부서의 예산으로 확인해보았다. 서울시 예산이 지방정부 사회혁신이 기준이 될 순 없지만, 지방정부 사회혁신 중 가장 선도적이고 다양한 정책 사업을 펼치고 있다고 평가받는 서울시의 재정 투입 수준을 확인하는 것은 탐색적인 단계에서 중요한 기준이 될 수 있다. 서울혁신기획관은 서울시 사회혁신의 컨트롤타워로서 갈등조정, 민관협력, 사회혁신, 인권, 지역공동체, 청년 등의 담당관을 두고 운영하고 있다. 서울혁신기획관, 시민소통기획관, 일자리노동정책관 등은 최근 들어 예산이 급증하면서 주요한 역할과 기능을 수행하고 있다. 특히, 2017년 서울혁신기획관의 예산은 100억 수준으로 서울시 전체 예산의 약 0.35% 수준을 차지하고 있다. 절대적인 금액과 비중은 크지 않지만, 혁신에 있어서 예산만이 중요한 것은 아니라는 점에서 다양한 정책사업을 하고 있고 혁신기획관을 운영한다는 그 사실이 큰 의미를 지닌다. 사회혁신담당관은 전체 예산의 약 30% 수준을 차지하고 있으며, 사회혁신 기반 조성과 성과확산을 담당하고 있다. 서울시는 향후 사회혁신생태계의 조성을 위한 수요창출형을 증대하기 위하여 사회혁신에 있어서 활발한 민관협력 및 주민참여를 통한 사회문제 해결이 진행되어야 한다. 2017년도 세출예산 중 민관협력비용 비율은 32.36%를 차지하고 있지만 주민참여프로그램의 예산 비율은 4.52%에 불과하고 마을도서관, 문화공간 조성 등에 한정되어 있어 주민참여가 확대될 수 있는 정책적 개선이 필요하다. 즉, 지방정부의 역할과 건강한 사회 혁신적 생태계 조성을 위해서는 사회혁신 전반을 아우르는 균형 잡힌 시각과 방향이 필요하다. 서울시의 경우도 대부분의 사회혁신 정책에 대한 주민들의 관심과 이해가 높지 않은 것이 현실이다. 나아가 재정투입 역시 일자리 창출 등 단기적 성과가 가능한 곳에 집중되어 있는 것을 넘어서 사회혁신을 확산시키고 이해시킬 수 있는 홍보 및 캠페인에 과감한 예산 투입 역시 중요한 역할이 될 것이다.

다른 지방정부에 비해 선도적 역할을 하는 서울시의 예산 규모가 크지 않은 만큼 전국적으로 봤을 때, 전체 사회혁신의 절대 규모도 크지 않음을 예상할 수 있다. 다만, 다양한 정책사업 및 정부주도의 사업이 아닌 주민참여와 민간 전문가 등을 활용하는 사업이 증가하는 점은 긍정적이다. 정부, 기업, 시민사회가 각기 다른 목표와 성과를 기대하며 개별적으로 진행하는 사업모형들만으로는 핵심적인 사회문제의 발견과 효과적인 해결이 불가능하다. 지역사회 문제 해결을 위하여 다양한 주체가 참여하여 경제적, 사회적 가치를 포괄하는 혁신 정책을 구상해야한다.

Ⅳ. 결론

본 연구는 사회적 경제를 실현하기 위한 사회혁신의 주체로서 지방정부의 역할 모색과 대표적 사회혁신 정책사례를 통한 유형화를 실시하였다. 한국 사회는 중앙정부 주도의 사회적 혁신 생태계 조성을 통해 폭발적 양적 성장과 인프라 구축에 성공하였다. 중앙정부 주도의 지속가능한 사회혁신은 여전히 의문이 드는 현실에서 사회혁신을 위한 협력을 모색하고 거버넌스 환경 조성에 대한 고민이 필요한 시기이다. 지방정부 사회혁신의 역할 모색을 위하여, 사회혁신에 대한 선도적 지방정부로서 다양한 정책적 실험을 실시하고 있는 서울시의 대표적인 사회혁신 정책 34개를 대상으로 유형화를 실시하였다. 본 연구는 정책의 핵심가치와 목적을 기준으로 탐색적 분석을 시도하였다. 주요 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회혁신 정책들은 경제적 효과가 가시적으로 확인 가능한 경제적 가치 중심의 공급주도 유형에 해당하는 비중이 상대적으로 컸다. 사회적 경제의 경제적 측면에 치중되어있어 사회적 가치를 고려한 신규정책창출 및 기존 정책의 확대가 요구된다.

둘째, 경제적 가치가 강화된 사업일수록 시민들의 정책이해도 및 관심도도 높은 사업이었다. 이는 경제적 가치가 강화된 대부분의 사업들이 규모도 크기 때문에 가시적인 효과를 낼 수 있어 정책관심도 및 이해도에 영향을 주는 것으로 이해할 수 있다.

셋째, 서울시의 사회혁신은 경제적 가치 중심의 공급 주도형이 다수를 차지하고 있어 정부 주도의 대규모 사업이 많고 일자리 창출에도 도움이 되고 있었다. 반면 수요창출을 위한 사회혁신 정책들은 상대적으로 그 수가 매우 적은 것으로 나타났다. 또한 경제적 가치 중심의 사회혁신이 주를 이루고 있는 것으로 나타났다. 사회공동의 가치를 실현하기 위해서 보다 주민 참여 및 예산 확대를 통해 정책의 범위를 넓혀 나가야한다.

한국사회의 경우, 폭발적 경제성장의 이면에 시민사회와 공동체의 기반 약화라는 한계가 존재한다. 그간 다양한 정책영역에서 중앙정부와 지방정부 간의 거버넌스 구축을 시도해 왔음에도 중앙정부 주도의 사회혁신이 불가피하게 나타났고 공급 중심적이고 경제적 가치 중심적 면모가 드러나기도 했다. 이러한 근본적 사회문제를 제대로 공략하기 위해서는 주요 이해관계자 간의 조율과 협력을 강화하기 위한 협력적 거버넌스를 설계하고 추진하는 것이 필요하다. 지속적인 파트너십이 가능한 협력적 거버넌스가 사회적 혁신 생태계 내부에 견고히 구축되어야 하는 것이다. 현재 한국사회는 사회적 경제의 광풍이 불어 닥쳤으며, 사회적 경제를 기반으로 한 사회문제의 해법 찾기에 몰두하고 있다. 그러나 단기적 성과나 양적 성과에 치중하며 불확실한 미래지도를 그리면서 혁신을 외치는 것은 사회 혁신 생태계의 도래를 요원하게 만들 것이다(장용석 외, 2015). 사회혁신에 정답이 없듯이 답 없는 혁신만 강조되게 된다면 이는 더 악화된 사회적 난제가 될 것이다. 혁신적 협력 거버넌스의 실효성을 높이는 것이 그 해결책의 시작이 될 것으로 기대하며, 마지막으로 사회혁신의 네 가지 균형 잡기를 제안한다.

먼저, 핵심가치의 균형이다. 경제적 가치 중심의 사회혁신을 넘어서서 사회적 가치가 창출될 수 있도록 균형을 잡아가는 것이 중요하다. 두 번째는 사회혁신 주체들 간의 균형이다. 중앙정부와

지방정부의 균형 잡힌 정책 수립과 더불어 정부 주도의 과도한 역할 구분짓기를 넘어 다양한 사회 주체와의 협력이 요구된다. 세 번째는 정책의 균형이다. 수요를 창출해내고 공급을 주도해나가는 정책들 간에 있어서도 균형이 필요하다. 이는 지속적으로 안정적인 생태계를 구축하고 사회혁신의 장을 넓히게 만들 것이다. 마지막은 결과의 균형이다. 지금의 사회혁신 정책은 일자리 창출에 집중되어 있으며 실제로 많은 일자리를 만들어 내고 있다. 그러나 일자리만이 사회문제는 아니다. 일자리 창출 이외의 사회적 약자들을 보호하거나 새로운 시장의 확대 등 다양한 정책 결과들을 만들어 낼 수 있도록 균형 잡힌 시각이 필요하다.

참고문헌

김경휘·반정호. 2006. 한국 상황에서의 사회적 기업의 개념과 유형에 관한 소고, 노동정책연구 6(4): 31-54.

김영철. 2011. 사회적 경제와 지역의 내발적 발전, 지역사회연구 19(2): 25-49.

송석휘. 2015. 지방정부 사회혁신에 대한 평가와 과제: 서울시 사회혁신을 중심으로, 공간과 사회 25(2): 153-189.

송위진. 2014. 사회적경제 조직의 혁신활동 특성과 시사점, 동향과이슈 제14호.

송위진·장영배·성지은. 2009. 사회적 혁신과 기술집약적 사회적 기업. 과학기술정책연구원 정책연구.

신명호. 2013. 사회적경제, 복지국가로 가는 길인가?, 지식협동조합 좋은나라 제4회 월례정책포럼 발표집.

장원봉. 2007. 사회적 경제(Social Economy)의 대안적 개념화: 쟁점과 과제, 시민사회와 NGO 5(2): 5-34.

장원봉. 2007. 사회적 경제의 이론과 실제. 서울: 나눔의 집.

장용석·조희진. 2013. 공공-민간 경영 패러다임의 융합적 전환: 변화의 추세와 조직의 대응, 인사조직연구 21(3): 69-104.

장용석·조희진. 2015. 이윤에 윤리를 더하라: 지속가능한 책임경영 생태계 조성을 위한 사회적 기업화 전략. 서재혁·장용석·정재관(공편). 〈사회적 책임, 사회적 기업〉. 서울: EAI 출판부.

장용석·김회성·황정윤·유미현. 2015. 사회적 혁신 생태계 3.0, CS컨설팅&미디어.

정보통신산업진흥원. 2012. 산업특성별 IT R&D 체계 개선 방안 연구. p.16

정한울. 2017. 한국 혁신 생태계의 혁신 방향,

조희진. 2014. 공공가치의 융합적 전환: 정부의 효율성과 시장의 책임성을 중심으로. 연세대학교 박사학위 논문.

주성수. 2010. 사회적 경제: 이론, 제도, 정책. 한양대학교 출판부

한상일이현옥. 2016. 학습지역과 사회적혁신: 개념화와 척도화 그리고 인과관계 분석. 정부학연구 22(1): 113-140.

한세억. 2013. 공공문제 해결을 위한 Co-creation접근의 가능성과 한계, 행정논총 51(3): 107-133.

황정윤·장용석. 2017. 사회적 기업 지원의 딜레마: 정부보조금, 약인가 독인가, 한국정책학회보 26(2): 225-257.

Arther, L., Cato, M., Keenoy, T. & Smith, R. 2005. "Developing Operational Definition of Social Economy."
http: //arnova.omniooksonline.com/2006/data/papers/PN062020.3.pdf.

Bromley, P. & J.W. Meyer. 2015. Hyper-organization: Global organizational expansion. London, UK: Oxford University Press.

Defourny, J. & Develtere, P. 1999. The Social Economy: Worldwide Making of a Third Sector, in Fontenau eds., The Social Economy in North and South. Belgium: Hoger Instituut voor de Arbeid.

Dunoyer, Charles. 1973. De la liberté du travail. Guillaumin.

European Commission(EC). 2001. Social Economy(Cooperatives, mutuals, associations, foundations). http://europa.eu.int/comm/enterprise/entrepreneurship/coop

Frank, David, John Meyer, and David Miyahara. 1995. "The Individualist Polity and the Centrality of Professionalized Psychology." American Sociological Review 60:360-37.

Goldenberg, M. 2004. Social Innovation in Canada. Canadian Policy Research Networks. (http://envision.ca/pdf/SocialEconomy/SocialInnovation.pdf)

Gueslin, A. 1998. L'invention de l'économie sociale. Paris: Economica.

Iansiti, M & Levine, R. 2004. Strategy as Ecology. Harvard Business Review, March: 1-11.

Lukkarinen, M. 2005. Community development, local economic development and the social economy. Community Development Journal, 40(4), 419-424.

MacPherson, I. (2007). Considering options: The social economy in Canada - Understandings, present impact, policy implications. In I. MacPherson (Ed.), One Path to Co-operative Studies (Vol. 1, pp. 423-454). Victoria, BC: New Rochdale Press

Marleba, F. 2002. Sectoral Systems of Innovation and Production. Research Policy 31: 247-264.

Marleba, F. 2005. Sectoral Systems of Innovation: A Framework for Linking Innovation to the Knowledge Base, Structure and Dynamics of Sectors. Economic Innovation New Technology, 14(1-2): 63-82.

Meyer, John W., John Boli, George M. Thomas, and Francisco O. Ramirez. 1997. World Society and the Nation-State. American Journal of Sociology 103:144-81.

Meyer, John W., and Ronald L. Jepperson. 2000. The 'actors' of modern society: The cultural construction of social agency. Sociological theory 18(1): 100-120.

Mulgan, G. 2006. The process of social innovation. innovations, 1(2): 145-162.

Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., & Sanders, B. 2007. Social innovation: what it is, why it

matters and how it can be accelerated, skoll centre for social entrepreneurship. Working paper.

Münkner, Hans-H. and Il-Sun Kang. 2006. Social Economy and Promotion Oriented Economics: How do We Define a Common Denominator for Enterprises in Social Economies, Co-operatives and Non-profit Organisations?, 한국협동조합연구 24(1): 203-224.

Quarter, J. 1992. Canada's Social Economy. James Lorimer & Company.

엄영호(嚴永鎬): 연세대학교에서 행정·정책학 석사학위(논문제목: 한국 지방정부 재정지출의 동형적 변화 분석-사회복지예산을 중심으로)를 취득하고(2014), 현재 동대학 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 조직이론, 사회혁신, 지방행정 등이며, 주요 논문으로는 "지역에 대한 애착이 주민 행복에 미치는 영향-서울시 사례를 중심으로(2017)", "Why Untie Aid? An Empirical Analysis of the Determinants of South Korea's Untied Aid from 2010 to 2013(2016)"등이 있다(eomyoungho@gmail.com).

손선화(孫善和): 연세대학교에서 "한국 공기업의 사회적 책임성에 관한 연구: 사회형평적 채용제도 분석을 중심으로 (2015)"로 석사학위를 취득하고 현재 연세대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 사회적 책임, 제도주의 조직론 등이며, 주요 논문으로는 "효과적인 정부조직 개편을 위한 조직변화역량관리: 공무원 조직신뢰의 조절효과를 중심으로(2017)" 등이 있다(sswha@yonsei.ac.kr).

장용석(張容碩): 미국 Stanford University에서 사회학 박사학위를 취득하고 University of Utah와 고려대학교 사회학과에서 근무하였으며, 현재는 연세대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요관심분야는 조직론, 사회혁신, 거버넌스연구, 제도주의 국가(조직)비교분석 등이며, Jay M. Shafritz, J. Steve Ott와 함께 The Classics of Organizational Theory의 6판-8판을 출간하고 있다. 주요 논문으로는 "지방공기업 부채증가의 동학"(2015), "National Transparency: Global Trends and National Variations" (2014), "Sources of Rationalized Governance: Cross-National Longitudinal Analyses, 1985-2002."(2006), "공공-민간 경영 패러다임의 융합적 전환: 변화의 추세와 조직의 대응"(2013) 등이 있다(yongsukjang@yonsei.ac.kr).

〈논문접수일: 2018. 1. 15 / 심사개시일: 2018. 1. 19 / 심사완료일: 2018. 2. 12〉

Abstract

Social Innovation in Local Governments: Balancing the Social and the Economic

Eom, Young Ho
Son, Sun Hwa
Jang, Yong Suk

This study focuses on the social innovation of local governments to solve social problems. We classified34 social innovation policies in the Seoul metropolitan government and empirically analyzed the policy flow of local governments for building a social innovation ecosystem. Central government-led social innovation has contributed to explosive quantitative growth and a heightened interest in social issues through the improvement of the environment of the social innovation ecosystem. However, there is a limit to the sustainability of quantitative growth following the financial and institutional support of the central government. Since local governments are the direct sites at which social innovation is realized, they play a role in solving and supporting local social problems. In this study, we classified four types of local government social innovation. Supply-driven social innovation policies accounted for a large proportion of the majority (28,82.4%), and the amount of policies pursuing economic value (19, 60%) was high. In the case of demand creation policies, six (17.6%) were created, but four of these (66.7%) were classified as being of the social value creation type. Of the 28 supply-driven social innovation policies, the number of policies that pursue economic value was high (17,60.7%). Through the above patterning and policy analysis, it was confirmed that there are advantages and disadvantages to each type of social innovation policy, and efforts to determine the policy type that is best suited to the characteristics of the region should be made. To this end, it is necessary to consider the long-term and sustainable direction of local governmen social innovation policies to balance supply-demand creation, economic value and social value.

Key Words: Social Innovation, typology, Social Innovation ecosystem