「지방정부연구」 제23권 제4호(2020 겨울): 71-98
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.23 No.4 (2020 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.23.4.4

지방정부의 사회혁신 수용 과정과 제약요인에 관한 연구: 지각된 위험(perceived risk)과 이중구속(double bind) 행태를 중심으로*

이 준 범

국문요약

최근 들어 공공부문(중앙/지방정부)과 민간부문에서 사회혁신 논의가 활발해지고 있으나, 사회혁신에 관한 명확한 개념조차 합의되지 못한 실정이다. 또한, 지방정부의 사회혁신 수용 과정을 설명할 수 있는 적절한 개념적 틀이나 이론은 더더욱 찾아보기 어렵다. 이러한 문제의식을 바탕으로, 본 연구는 일차적으로 사회혁신에 관한 다양한 개념적 정의를 제시하고, 사회혁신의 핵심적 목적(지역사회의 일상적 현안 수요 충족)과 지방자치의 궁극적 목적(주민복지 향상) 사이의 연계성을 고찰하였다. 또한, 혁신확산모형과 저항모형에 기초하여 지방정부의 사회혁신 수용 과정에 대한 영향요인과 제약요인을 제시하였다. 구체적인 제약요인으로써 수용 이후 발생할 부정적 속성에 대한 불확실성을 의미하는 '지각된 위험'과 커뮤니티 공동체와 중앙정부의 사이에 놓인 딜레마적 상황에서 취해지는 전략적 행동인 '이중구속 행태'가 존재함을 보였다. 사회혁신은 사회적 가치라는 목적을 혁신적인 방법으로 추구하는 행위로써, 이상의 두 가지 제약요인이 완화될 때 지방정부 맥락에서 실질적인 유용성이 확보될 수 있다.

주제어: 사회혁신, 혁신확산모형, 혁신저항모형, 지각된 위험, 이중구속

Ⅰ. 서론

사회문제 해결에 있어 정부의 힘은 절대적이다. 전통적으로, 복지국가(welfare state)는 주거, 실업, 직업교육, 장애, 고령화, 가족갈등 등 산업사회가 직면한 수많은 사회문제의 완화를 통한 국민의 복지 향상을 주된 목표로 삼아왔다. 사회보장지출(social expenditure) 제도가 적극적으로 활용되면서 정부의 정책대상은 사회적 약자나 소외계층에 집중되었고, 정책의 집행도 주로 재분배와 관련하여 이루어졌다(Alesina & Perroti, 1994). 그러나, 사회문제에 관여된 이해관계자가 취약계층을 넘어 평범한 일반 국민으로까지 확대되어감에 따라, 점차 새로운 형태의 사회적 해법이 요구되고 있다. 또한, 복잡다단해지는 사회체계 속에서, 기존의 방식으로는 해결이 어려운 사회문제

* 본 논문의 심사과정에서 귀중한 논평을 해주신 익명의 심사위원님께 감사드립니다.

(social challenges)가 늘어나고 있다.

사회혁신(social innovation)은 이러한 사회적 난제(wicked problems)를 해결하기 위해 시민을 포함한 여러 활동 주체가 모여 해법을 모색하는 새로운 시도이자(The Young Foundation, 2012), 지역사회가 당면한 주민들의 생활밀착형 수요를 만족시키는 구체적인 방법이다. 따라서 사회혁신의 핵심은 시민주도적(citizen-driven)인 문제해결, 좀 더 구체적으로는 시민이 공공서비스의 단순한 수혜자에서 문제해결의 주체로 거듭나는 적극적 행위과정이다. 좀 더 광의의 시각에서, 사회혁신은 사회적 가치(social value)를 추구하는 총체적인 활동으로 정의될 수도 있다(Phills et al., 2008).

오늘날, 중앙 및 지방정부, 공공 및 민간조직에서 사회혁신과 관련된 제도화가 활발히 진행 중이다. 문재인 정부는 시민의 문제를 밀착적으로 해결하기 위해 취임 직후 청와대 비서실(사회혁신수석실)을 신설하였고,[1] 행정안전부는 사회혁신 개념을 현실화하고자 사회혁신추진단과 '반가운 프로젝트' 사업을 진행 중이다.[2] 서울시는 2011년부터 서울혁신국, 서울혁신기획관, 사회혁신담당관을 설치하여 사회혁신 프로그램들을 주도하고 있으며(변미리, 2012), 2015년에는 서울혁신센터와 사회혁신리서치랩을 설립하여 사회혁신 생태계 확산에 주력하고 있다. 민간기업인 SK그룹도 경제적 가치와 사회적 가치의 동시적 추구라는 경영원칙을 채택함으로써 이러한 흐름에 동참하면서 기업이 창출한 사회적 가치를 공시하고 성과평가 지표의 절반을 사회적 가치로 구성한다고 발표하였다(매일경제, 2019.05.21.).

과거에도, 사회혁신의 개념적 구성요소(예: 사회운동, 시민참여 등)가 존재해왔던 점은 사실이나, 학문적 관점에서 해당 개념이 연구된 시점은 비교적 최근이다(Cajaiba-Santana, 2014). 또한, 사회혁신 연구는 일정한 패턴을 가진 학문체계 속에서 발전해온 것이 아니라 구체적인 성공 사례 위주로 진행되어 왔고(The Young Foundation, 2012), 혁신 과정의 특징과 시사점에 관한 단편적 기술에만 머무는 등 여전히 학술적 체계화가 부족한 실정이다(정서화, 2017). 이러한 문제의식에서 본 연구는 일차적으로 다양한 각도에서 사회혁신의 개념을 검토하였고, 사회혁신의 핵심적 목적(지역사회의 일상적 현안수요 충족)과 지방자치의 궁극적 목적(주민의 복지증진) 사이에 높은 연계성이 있음을 보였다.

한편, 지역사회는 사회혁신이 수용되는 '장(場)'으로서, 지방정부 맥락에서 사회혁신이 논의되어야 할 당위성이 존재한다. 이러한 맥락에서, 송석휘(2015)는 지방정부(서울시)의 사회혁신 성과와 과제를 연구하였고, 권향원 외(2018)는 사회혁신 정책사업의 집행에 있어 중앙정부와 중복되지 않는 지방정부의 역할을 강조하였으며, 엄영호 외(2018)는 지방정부(서울시)의 사회혁신 정책을 유형화한 후 이에 따른 지방정부의 역할 방안을 논의하였다. 또한, 김이수·최예나(2019)는 사회혁신정책과 사회적 가치의 관계를 검증하면서 정부지원형 관리방식의 유의미성을 판단하였다. 그러나, 기존 체제를 실질적으로 변화시킬 수 있는 혁신의 진정한 효과는 상징성이 아니라 수용된 결

1) 혁신과제 발굴에 주안점을 두었던 사회혁신수석실은 이후 시민사회 전반과의 유기적인 소통과 협업을 강조하기 위한 목적으로 시민사회수석실로 명칭이 변경되었다. (연합뉴스, 2018.06.26)

2) https://happychange.kr/ 참조

과로부터 창출된다는 점에서 수용 과정이 중요하게 고려되어야 함에도 불구하고, 지방정부의 사회혁신 수용 과정에 대한 쟁점은 크게 부각되지 못하였다. 즉, 해당 논의는 다른 쟁점을 논증하는 과정에서 부분적으로 다루어지고 있을 뿐, 의미 있는 시사점을 도출할만한 독립된 쟁점을 찾아보기 어렵다.

이에, 본 연구는 혁신확산모형과 혁신저항모형을 이론적 배경으로 하여, 지방정부 맥락에서 제기될 수 있는 사회혁신의 수용과 관련된 쟁점을 도출하고자 한다. 즉, 사회혁신이 지방정부에 효과적으로 수용되는 과정에서 고려되어야 할 요인들을 종합적으로 도출함으로써, 지방정부와 사회혁신 연계 연구의 확대와 체계화에 공헌하고자 한다.

이어지는 장에서는, 사회혁신의 개념과 목적을 검토한다. 다음으로, 지방자치와 사회혁신의 유사성과 차별성, 사회혁신 수용의 과정과 결과, 그리고 수용 과정에 작용하는 영향요인과 제약요인을 중점적으로 논의한다. 마지막으로, 도출된 쟁점에 대한 시사점과 한계를 논의함으로써 결론을 맺는다.

Ⅱ. 사회혁신의 개념과 목적

1. 사회혁신의 개념

1) 사회혁신 개념의 등장

인간은 자기발전의 의지를 간직한 개체로써 혁신의 결과물을 축적하여 문화에 동화시키는 능력을 보유하고 있다는 점에서 다른 종과 확연히 구별된다(Simms, 2006). 혁신은 인류 문명사에서 필수불가결한 요소로 자리 잡아 다양한 사회구성원들의 행동을 변화시킴으로써 진화의 중추적 역할을 담당해 왔으며, 궁극적으로 사회 구조의 변화와 형성 그리고 공고화에 기여 하였다. 한편, 오늘날 사회혁신으로 평가될 수 있는 사회서비스와 제도화된 정책들도 태동 당시에는 일반적인 혁신이었다(Mulgan et al., 2007). 예컨대, 길드(노동조합)에 의한 집단보험, 집단적인 교육방식(예: 유치원, 대학교육), 시민사회에 의한 자발적인 지역공동체개발, 사회운동(예: 18세기 후반의 노예제 반대운동, 20세기 후반의 환경운동), 캠페인의 주도 등은 일반적 혁신임과 동시에 사회혁신으로 간주될 수 있다. 따라서, 사회혁신의 '개념(concept)'은 오늘날 갑작스레 등장한 사건이 아니라 '문명의 태동'과 '인류 진화' 만큼이나 오래된 것이다(Simms, 2006; Van Langenhove, 2001).[3)]

사람들은 주어진 상황에 안정감을 느끼지 못하거나 환경 변화의 가능성과 관련하여 긍정적 전망을 기대하기 어려울 때 혁신을 바란다(Wolfe, 1921). 즉, 혁신에 전제된 동기는 점진주의적 변화가 아닌 급진주의적 변화이며, 지배적 가치에서 탈피하여 새로운 체제를 만들어내기 위한 '변혁

3) 이와 별개로, 진정한 의미의 사회혁신은 1960년대 후반에 일어난 유럽의 사회혁명 혹은 1970년대 미국의 지역개발 운동 과정에서 탄생하였다는 견해도 존재한다(Moulaert et al., 2013).

적' 시도는 총체적 변화와 완전한 재구성의 방식을 요구한다. 그러나, 급진적 혁신모델은 사회가 발전하면서, 점차 적극적인 주민참여, 공공부문과 다양한 행위 주체들 사이의 연결과 협력에 기반한 문제해결형 혁신모델로 변화하고 있다. 요컨대, 과거의 사회혁신이 혁명적 패러다임으로의 전환과 새로운 대안을 제시하려는 운동에 가까웠다면, 오늘날의 사회혁신은 사회과학 지식의 발전과 통합에 기여하는 촉매로 기능한다(Johannessen et al., 1999).

2) 조합된 개념으로서의 사회혁신

사회혁신(social innovation) 담론들이 본격화되고 있으나, 구체적인 의미와 개념 정의에 대해서는 아직 일관된 합의가 존재하지 않는다(Pol & Ville, 2009). 또한, 사회변화를 추동하는 동력인 사회혁신의 역할에 대한 논의도 여전히 불완전하다(Jensen & Harrisson, 2013). 이러한 개념적 모호성과 기능적 불명확성의 이유는 일차적으로 각 용어에 내재한 포괄성 때문이라고 판단된다.[4] 이와 함께 추상도가 높은 개념의 결합으로 구성된 사회혁신은 연구 주제의 확장가능성과 연구 대상의 불특정성을 한층 심화시킨다.

혁신은 독립적으로 사용될 경우 정확한 의미 전달이 어렵기 때문에, 의도된 맥락에 상응하는 적절한 수식어(예: 기술적 혁신, 사회적 혁신, 조직적 혁신, 전문적 혁신 등)가 필수적이다(Ruttan, 1959). 즉, 혁신은 높은 수준의 맥락의존성을 보인다. 본 연구의 논의 범주인 사회적 맥락에서는 '사회적 혁신(social innovation)'과 '사회구조적 혁신(societal innovation)'의 구분이 쟁점이 된다. 국가 프로젝트를 제외한 대다수 문헌에서는 '사회적 혁신'이 논의되고 있으며, '사회구조적 혁신'에 초점을 둔 연구(예: Rotmans, 2005; Lehtola & Ståhle, 2014; Lin & Chen, 2016)는 그다지 많지 않다.[5] 정서화(2017)는 사회적 혁신과 사회구조적 혁신의 쟁점을 층위적 관점에서 구분하면서, 미시범위와 중범위 수준에서 일어나는 혁신(예: 개인, 개인상호간, 지역공동체에 대한 개인의 혁신)을 '사회적 혁신'으로 파악하였고, 시스템상의 변화, 사회전체의 구조적 변화, 국가차원의 노력을 '사회구조적 혁신'으로 간주하였다. 결론적으로, '사회적 혁신'은 사회 변화에 반응하는 개인의 행동과 관련되지만, '사회구조적 혁신'은 사회 전체적으로 나타나는 거시적이고 체계적인 변화의 흐름을 의미한다. 즉, '사회구조적 혁신'은 시민들에 의한 비공식적 합의과 정부에 의한 공식적 합법의 과정을 요한다는 점에서 '사회적 혁신'과 차별화된다(Lehtola & Ståhle, 2014).

---

4) 사회란 단순히 '다수'의 구성원이 '조직'의 형태로 모여 '생활'하는 터전을 지칭하기도 하지만, 좀 더 광범위하게는 사회구성원들을 묶어주는 공식적인 '제도'와 공유되는 '가치'까지 포괄한다(김병연, 2018). 혁신이란 새로운 물건의 생산이나 도입을 뜻하는 단순한 발명(invention)과 구분되는 개념으로써, 경제적 이윤을 성공적으로 창출할 수 있는 '생산적 발명'으로 정의된다(Schumpeter, 1939).

5) 국내 문헌에서는 '사회적 혁신'과 '사회혁신'이라는 용어가 혼재되어 사용되고 있다. 또한 '사회적 혁신'을 중점으로 논의하면서 '사회구조적 혁신'의 맥락까지 포괄하는 연구(예: Cajaiba-Santana, 2014)도 존재한다. 따라서 본 연구에서는 사회적 혁신과 사회구조적 혁신을 모두 포괄하여 '사회혁신'이라는 통일된 명칭을 사용하였다.

3) 기술혁신(기술적 혁신)과 사회혁신의 비교

슘페터(J. S. Schumpeter)는 혁신 관련 문헌에서 빠짐없이 등장하는 학자이다. 물론, 슘페터 이전부터 혁신이 하나의 중요한 사회적 현상으로 인지되어왔으나, 주로 혁명적 사회운동(예: Jameson, 1859)이나 발명 그리고 기술진보(예: Ward, 1896)와 같은 단면적 현상에 초점이 맞추어졌다. 그러나, 슘페터는 혁신을 정적인 상태가 아니라 역동적 과정으로 바라보았다는 점에서 차별화된다(Taylor, 1951; Carlin, 1956; Hébert & Link, 2006). 사실, 슘페터의 주요 관심사는 혁신 과정 자체가 아니라 경제성장 및 경제발전에 영향을 미치는 설명요인들을 밝히는 데 있었기 때문에(Ruttan, 1959), 연구의 주된 논의들이 혁신에 대한 직접적인 관심에서 출발하지는 않았다. 그럼에도 불구하고, 혁신의 개념은 경기변동에 관한 주요 질문들을 해결하는 과정에서 주목받았다. 즉, 혁신은 지식의 '창조'나 '조합' 과정에서 나타나는 것으로 밝혀졌으며, 특히 창업가의 '창조적 파괴'를 통해 경기변동과 경제성장이 야기된다는 점이 강조되었다(Schumpeter, 1934; 1939). 요컨대, 혁신은 '새로운 조합'을 수행하는 과정으로써(Schumpeter, 1934: 66), 경제성장 및 경제발전을 촉발하는 주된 요인이다.

혁신의 경제학적 의미가 커진 이후, 기술혁신을 중심으로 한 혁신 이론이 체계화되었다. 기술혁신의 발전을 연구하는 독자적인 학문 영역이 구축됨과 동시에, 혁신 패러다임이 다양한 학문 분과로 퍼지는 파급효과가 나타났다. 슘페터 후대(neo-Schumpeterian) 학자들은 기술적 지식의 축적을 통한 혁신을 강조하였고, 기업 내부의 기술적 역량뿐 아니라 기업 외부의 자원들(예: 과학적 발견, 기술의 진보)까지도 기술혁신의 영역으로 간주하였다(Freeman, 1994).

이러한 맥락 속에서, 기술혁신(technological innovation)은 도구·전문기술·장비·시스템에서의 기술적 진보, 제품·서비스·생산과정 상의 개선, 혹은 기술과 관리상의 변화로 인해 조직에 야기되는 영향으로 정의되며(Dalton et al., 1968; Damanpour, 1987), 조직의 이윤을 창출하고 상업적 성공의 발판을 마련하는 기제로 간주된다(Dawson & Daniel, 2010). 이는 기술적 변화(technological change)를 생산함수의 변화(생산성의 향상)로 간주하는 견해와도 일맥상통한다(Ruttan, 1959).[6)]

한편, 개념적인 체계화가 공고하게 진행된 기술혁신과의 비교는 '사회'가 가진 의미의 다차원성으로 인해 복잡한 의미구조가 내포된 사회혁신의 개념을 보다 명확화하는 데 있어, 유용한 관점을 제공한다. 구체적으로, 기술혁신과 사회혁신의 주요 구별기준으로는 '추구하는 목표, 혁신의 원천, 경계성의 수준, 관계망의 중요도' 등이 제시될 수 있다(Cajaiba-Santana, 2014; Mulgan, 2007).

첫째, 기술혁신은 물질의 확보, 상업적 성공, 부가가치 창출과 같은 경제적 가치를 추구한다

6) 한편, 기술(technology)은 시장가치를 창출하는 원천기술(공학기술, 과학기술, 산업기술)로써의 의미 이외에도, 개인이나 조직의 '전문성'을 뜻하기도 한다(Pacey, 2001). 따라서 기술과 혁신이 개념적으로 결합될 때, 'technological innovation'과 'technical innovation'에 대한 명확한 구분이 필요하다. 국외 문헌에서는 해당 맥락에 맞는 적절한 용어가 사용됨으로써 뚜렷한 차별화가 이루어지고 있으나(Camisón & Monfort-Mir, 2012; OECD, 2018), 국내 문헌에서는 두 용어 모두 '기술적 혁신(기술혁신)'으로 번역될 소지가 있다. 이러한 혼란을 방지하기 위해, 전자는 '기술혁신', 후자는 '전문혁신'으로 번역되는 것이 자연스러울 것이다.

(Heiskala, 2007). 반면, 사회혁신은 사회적 가치에 초점을 맞춘다. 예컨대, 공공재를 공급하면서 동일한 품질의 재화를 낮은 비용으로 공급(혹은 동일한 비용으로 개선된 품질의 재화를 공급)하기 위해 제조 공정상의 개선을 만들어내려는 전략이 기술혁신의 목표라면, 사회혁신의 목적은 공공재 과소 공급 및 과다 남용 문제를 단지 정부와 시장에 맡겨두지 않고 시민과 사회구성원 사이의 협력을 통해 적극적인 문제해결 방안을 발굴하고 이를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 사회 구조를 갖추는 것에 가깝다.[7)]

둘째, 기술혁신의 원천이 완전히 새로운 요소에 대한 발견(발명)에 있다면 사회혁신의 원천은 '사회적 실천(social practice)'들 사이의 결합에 의존한다(Hochgerner, 2011; Howaldt & Schwarz, 2010; Van der Have & Rubalcaba, 2016). 여기서, 사회적 실천이란 개인의 일상, 좀 더 구체적으로는 개인의 삶에서 발견되는 일정한 규칙에 따르는 행위이다. 또한, 사회적 실천들 사이의 상호작용은 기존의 규칙성에 변화를 가하는 기제로써 사회혁신을 촉발한다. 결국, 슘페터가 제시한 새로운 조합 개념이 사회적 실천의 맥락에서 나타나는 현상이 사회혁신이다.

셋째, 조직·부문·학제 간 경계성의 정도는 기술혁신에 비해 사회혁신에서 상대적으로 낮게 나타난다. 반복계약이 아님을 가정한다면, 기술혁신 과정에서 주체들 간의 협력행위는 새로운 목적물을 창출하기 위한 등가교환과 높은 수준의 경계를 필요로 한다. 또한, 교환 및 협력에 대한 거래비용이 민감하게 고려되기 때문에, 경계성이 허물어지는 데에 많은 어려움이 따른다. 그러나, 사회혁신은 비경계성의 진화를 통해 발전하면서 진화 경로에 뚜렷한 표준형이 존재하지 않으며 진화 과정에 필연성도 개입되지 않는다.

마지막으로, 기술혁신은 과업 지향적 행태를 보이는 한편, 사회혁신은 관계 지향적 모습을 보인다. 기술혁신 과정에 개입된 관계망은 결과물 도출의 효과성을 높이는 수단으로 이용될 수 있지만, 관계망 자체의 개선이나 변화에 대한 추가적인 관심이 촉발되지는 않는다. 그러나, 사회혁신은 기존에 분리되어 있던 구성원과 집단 사이의 새로운 사회적 관계망 형성을 중요한 목적으로 삼는다(Mulgan et al., 2007).

4) 사회혁신 개념 연구의 경향

단편적인 사례 연구 이외에, 주목할 만한 해외 문헌은 다음과 같다. 첫째, 기술혁신과 비교하여 사회혁신에 관한 학문적 논의가 심층적으로 이루어지지 못하고 있는 점은 사실이나(De Bruin, 2012), '과정이론'을 중심으로 한 논의가 활발히 진행 중이다. 예컨대, 변혁적 관점에서 사회혁신의 발전과정에 관한 개념적 틀을 제시한 연구(Haxeltine et al., 2016), 정당성이 부여된 집합적 관행이자 사회적 행동인 사회혁신을 제도주의 이론과 구조화 이론을 통해 규명하고 행위자와 구조의 상호작용 과정을 제시한 연구(Cajaiba-Santana, 2014) 등이 대표적이다. 또한, Nicholls & Ziegler(2015)는 사회혁신을 '한계상태에 놓인(marginalized)' 집단이나 조직의 문제를 해결할 수

7) 물론, 공공재를 기반으로 하는 혁신 활동의 경우, 해당 재화가 지니는 공익적 특수성 때문에 기술혁신과 사회혁신의 목표가 서로 일치하는 확장의 가능성이 나타날 수 있다.

있는 핵심이론으로 파악하고, 사회적 동력과 힘의 원천을 기준으로 한 '확장된 사회격자(extended social grid)' 모형을 통해 사회혁신 과정을 설명하였다.

둘째, 네트워크 분석/메타 분석에 기초한 유형화 연구이다. Van Der Have & Rubalcaba(2016)는 사회혁신의 연구 주제를 네 가지로 유형화하였다. 유형화된 범주는 ①커뮤니티 심리학(예: 사회적 행동), ②창조성 연구(예: 창조적 방식에 의한 사회문제해결), ③사회적 과제(예: 사회적기업), ④지역 발전(예: 시민참여 거버넌스)이다. Edwards-Schachter & Wallace(2017)는 사회혁신을 ①사회변화의 과정, ②지속가능한 개발, ③서비스 분야에 대한 논의로 유형화하였다. 비록 이러한 접근법은 사회혁신의 개방성과 확장 가능성을 확인시켜주었다는 의의가 있으나, 문헌의 부재 및 부족으로 인해 지방정부와 관련된 논의가 명시적으로 고려되지 못하였다는 한계를 지닌다.

셋째, 사회혁신의 공공적 맥락을 강조한 흐름이다. 공공규범 추구에 관한 목적적 연구(Osborne & Brown, 2011), 공공서비스 전달체계(Sinclair & Baglioni, 2014) 및 정책수단(Nicholls & Ziegler, 2017: 7; Van Der Have & Rubalcaba, 2016: 1933)에 관한 연구가 대표적이다. 좀 더 구체적으로, 공공-민간 협업에 의해 대규모 ICT 인프라를 건설하는 과정에서 작동 가능한 사회혁신 가능성에 대한 연구(Klievink & Janssen, 2014), 행정가치 및 리더쉽과의 연계성에 초점을 둔 연구(Bekkers et al., 2013)도 존재한다. 또한, 공공부문의 사회혁신을 신공공관리론(New Public Management: NPM)적 개혁의 일환으로 간주하는 견해도 있다(Lévesque, 2012).

국내 문헌들은 주로 구체적인 프로그램(예: 리빙랩, 사회적기업, 협동조합, 임팩트투자, 사회성과연계채권)이나 현장사례 위주의 분석을 통해 사회혁신의 개념을 간접적으로 규명하고 있다. 이와 함께, 진화론적 관점에서 사회혁신 생태계에 관한 개념모델을 제시한 연구(라준영, 2014), 사회혁신을 새로운 정책유형이자 정책조합으로 간주하고 사회적 가치와의 관련성을 검토한 연구(김이수·최예나, 2019), 사회혁신 과정에 개입되는 행위자를 규범·개인·조직 수준별로 분류하고 행위자의 개념을 중심으로 사회혁신 생태계를 고찰한 연구(미우라 히로키, 2013)와 같이 응용맥락적 관점에서 사회혁신 개념화를 시도한 흐름도 존재한다. 또한, 거버넌스적 맥락을 강조한 견해도 있다. 예컨대, 사회혁신 거버넌스 운영의 필요성을 주장한 연구(정서화, 2017), 사회혁신을 통치합리성이라는 행동원리로 규정한 연구(이승철·조문영, 2018) 등이 대표적이다.

요컨대, 사회혁신의 개념은 과정이론 연구, 유형화 연구, 공공적 맥락, 간접적 관점, 응용맥락적 관점, 거버넌스적 관점과 관련된 다양한 시각을 기초로 정립되고 있다. 그러나, 사회혁신과 지방자치는 지역사회 현안과 주민들의 삶에 깊숙이 관여되어 있다는 공통점을 공유하고 있음에도 불구하고, 지방자치와 지방정부 맥락의 사회혁신 연구는 다른 주제와 비교하여 상대적으로 활발하게 논의되고 있지 못하다.

2. 사회혁신의 목적

1) 사회적 가치의 추구

본 논문에서는 개념의 등장배경, 개념조합적 관점, 기술혁신과의 비교라는 다각적 접근을 통해

개념화를 시도하고, 관련된 연구 경향을 살펴보았다. 그럼에도 불구하고, 사회혁신의 명확한 목적이 무엇인지에 대해서는 여전히 모호한 부분이 잔존한다. 따라서, 사회혁신의 목적 대한 좀 더 구체적인 논의가 요구된다.

혁신(기술혁신)은 앞서 검토한 바와 같이 '발견, 진보, 개선, 변화, 향상, 새로운 조합, 창조'와 같은 유사 개념을 일관되게 공유함으로써 경제적 가치를 획득하기 위한 '수단'으로 기능한다. 이와 반대로, 사회혁신은 '사회'라는 개념 속에 '구성원들 간에 공유된 가치'라는 목적 지향적 요소가 포함되어 있다는 점에서(김병연, 2018), 그 자체로써 '목적'을 점유한다. 그러나, 사회혁신이 '사회적 경제·지속가능한 사회·사회적 효율성'에 전제된 특수한 형태의 사회적 목적과 연계되는 경우, 일반화된 목적 중 일부만 강조될 우려가 있다.[8] 이와 반대로, 사회적 개념에만 천착하여 기술혁신과 관련된 비사회적 개념들을 논의에서 제외하는 경우, 사회혁신은 적절한 개념적 형상을 갖추지 못한 채 공허한 구호로 전락할 위험이 있는 것도 사실이다. 이러한 딜레마를 극복하기 위해, 균형 잡힌 시각에서 사회혁신의 목적을 고찰할 필요가 있다.

사회혁신의 주요 과제는 개인적 가치가 아닌 사회적 가치의 추구에 있다(Sharra & Nyssens, 2010). 좀 더 구체적으로, 사회혁신은 현존하는 제도가 제공하는 혜택 이상의 가치(사회적 가치)를 창출하기 위해 혁신적으로 나타나는 사회적인 행동이자(Adams & Hess, 2010), 긍정적인 사회변화를 만들어내려는 노력이며(Choi & Majumdar, 2015), 사회적 가치를 최우선시하는 조직의 혁신행위와 실천을 뜻한다(강민정, 2012). 요컨대, 사회혁신의 주된 목적은 사회적 가치에 대한 추구에서 찾을 수 있다.

사회적 가치는 구성원 간의 상호관계와 상호의존성이 전제된 교환관계를 매개로 도출되는 결과물이자 합의된 교환가치로써(Schumpeter, 1909), 조직의 구성, 프로그램의 수행, 정책의 집행에 따라 나타나는 개인과 공동체의 웰빙(well-being), 사회자본에 대한 비재무적 영향을 포괄하는 광범위한 연성(soft) 결과물이다(Mulgan, 2012). 그럼에도 불구하고, 사회적 가치에 대한 개념적 합의가 공고하게 도출된 것은 아니기 때문에(Mulgan, 2012), 사회적 가치는 '시장경제의 한계 극복, 사회적 약자에 대한 보호, 사회적 경제 생태계 형성'과 같은 협의의 시각과 '타인과 공동체를 중요시하는 포용적 행위'와 같은 광의의 시각으로 나누어 규정될 수도 있다(Defourny & Develtere, 1999; 김정인, 2018). 실무적 관점에서는 SROI(Social Return on Investment) 지표와 IRIS(Impact Reporting and Investment Standard) 프레임워크가 사회적 가치의 측정을 위해 전 세계적으로 가장 광범위하게 활용된다(문철우 외, 2014).

사회혁신 정책을 집행하는 지방정부의 역할 관점에서, 사회적 가치는 경제적 가치와의 구분을 통해 좀 더 명확히 체계화된다. 예컨대, 서울특별시 사회혁신 정책을 유형화한 엄영호 외(2018)의 연구에서는 사회혁신의 핵심가치를 경제적 가치와 사회적 가치로 구분하면서, '시민(주민)주도성,

8) 사회혁신 논의의 범위는 기업의 사회적책임(corporate social responsibility: CSR), 사회적 기업가정신(social entrepreneurship), 사회적 기업(social enterprise) 등으로까지 확장될 수 있다. 그러나, 해당 논의에 전제된 '시장지향적 맥락(market-oriented context)' 개념은 사회혁신의 필수 구성요소가 아니라는 점에서 해당 논의와 사회혁신은 명확히 차별화된다(Moore et al., 2012). 또한, 해당 논의들은 기업을 주된 연구 대상으로 삼는 경우가 많아, 일반화된 사회혁신 논의에서 분리되는 것이 바람직할 것이다.

지역주민의 참여, 지역문제의 해결, 지역 내 커뮤니티, 마을공동체, 커뮤니티 육성'과 같은 속성을 보유한 정책들을 사회적 가치형으로 판단하였다.

결론적으로, 사회적 가치는 지역, 커뮤니티, 마을, 공동체 등의 집합적 개념과 불가분의 관계이다. 또한, 사회혁신도 개인의 단독 의지와 행동만으로 구현되기는 어렵고 구성원들과의 상호관계를 기반으로 하는 '공동체' 속에서 발전한다. 예컨대, 주민공동체, 자생적인 지역공동체, 지방정부와의 협력을 전제로 하는 자치공동체 등이 사회혁신을 주도하는 기초 조직이다. 그러므로, 사회혁신은 이러한 커뮤니티 공동체의 일상적 수요와 지역의 현안 수요를 충족시켜 주민들의 삶의 질을 높이는 행위로 정의되며(Pol & Ville, 2009), 주민들의 직접적 관여를 통해 이를 충족하는 것이 '가장 중요한(foremost)' 목표가 된다(Novy & Leubolt, 2005; Baker & Mehmood, 2015).

한편, 일상적 현안 수요의 충족 과정에서 커뮤니티 공동체의 의지와 역량이 높아지기 때문에, 좀 더 응용된 목표로써 정부와 시장이 해결하지 못하는 사회적 난제(social challenge)를 해결하고 실용적 관점에서 사회적 가치를 창출하는 것, 그리고 마땅히 추구해야 할 당위적 가치로써 사회정의(social justice)를 추구하는 것 등이 고려될 수 있다(Moulaert et al., 2005; Choi & Majumdar, 2015).[9)]

상기 논의들을 요약하면, 사회적 가치는 '① 주민들이 직접 지역사회의 일상적 현안 수요를 충족시키려는 노력(예: 삶의 질 증진, 시민 주체성의 확보), ② 정부와 시장만으로는 해결이 어려운 사회적 난제를 풀어가려는 실천, ③ 마땅히 추구해야 할 사회정의'로 유형화될 수 있다. 이하의 〈표 1〉에는 유형화된 개념과 판단이 제시되어있다.

2) 사회혁신 목적과 지방자치(주민자치) 목적의 유사성

사회혁신의 목적은 사회적 가치를 창출하는 데 있다. 비록 사회적 가치에 대한 다양한 견해가 존재하지만, 본 연구에서는 사회적 가치를 '사회적 수요의 충족, 사회적 난제의 해결, 사회 정의 추구'로 세분화하였다. 특히, 사회혁신의 근본을 이루는 가장 기초적이고 주요한 목적으로써, 커뮤니티 공동체가 중심이 된 지역사회의 일상적 현안 수요 충족을 꼽았다. 충족된 수요는 주민의 삶의 질 향상을 유도한다는 점에서, 궁극적으로 주민복지의 토대가 된다.

지방자치는 전통적으로 상향식 관계인 중앙정부와의 관계(집권과 분권)에 대한 '단체자치'와 하향식 관계인 주민과의 관계(통제와 참여)에 관한 '주민자치'의 두 가지 차원에서 파악되어왔으며, 여기에 더하여 지배집단(예: 기업)으로부터의 '중립'에 관한 논의도 추가된다(이승종, 2014: 4). 지방자치의 궁극적 목적은 '상위정부로부터의 분권, 지방정책과정에 대한 시민의 참여, 지배집단으로부터의 중립' 체제가 종합적으로 확립된 상태에서 나타나는 '주민의 복지증진'이다(이승종, 2014:3-5). 따라서, 지방자치의 궁극적 목적과 사회혁신의 근본적 목적 사이에는 매우 높은 수준의

9) 김정인(2018)은 사회적 가치에 '형평성, 공동체주의, 통합성, 보편성, 보장성, 지속가능성, 공유성, 포용적 성장, 민주성, 자율적 개방성, 윤리성, 공개성, 안전성, 건강성 등'이 포괄된다고 보았으며, 해당 개념들은 사회정의로 일반화될 수 있다.

유사성이 존재한다. 이러한 유사성의 관점에서, 지방자치의 시행과 사회혁신 수용에는 과정적 가치 못지않게 목적적 가치도 중요하게 고려되어야 한다(Mulgan et al., 2007; 이승종, 2015).

지방정부의 사회혁신 수용을 주된 검토의 대상으로 삼고 있는 본 연구에서는 논의의 체계성과 일관성을 위해 지방자치의 범위를 주민의 복지증진과 직접 관계된 주민자치로 설정하였으며, 논의의 범위를 사회혁신과 지방자치 사이에 공유된 목적(〈표 1〉에서 굵은 글씨 및 음영으로 강조된 부분)으로 한정하였다.

〈표 1〉 사회혁신의 개념 및 목적 검토 (대표연구 예시)

연구	사회혁신의 개념	사회혁신의 목적: 사회적 가치 추구		
		지역사회의 일상적 현안 수요 충족 (social needs)	사회적 난제 해결 (social challenges)	사회 정의 추구 (social justice)
Mulgan et al. (2007)	***우리 주변의 충족되지 못한 니즈를 만족시킬 수 있는 새로운 아이디어** *사회문제를 풀 수 있는 해결책 *사회적 목표(social goal)를 달성할 수 있는 작업	○	○	○
Pol & Ville (2009)	*인류가 직면한 문제를 풀어낼 수 있는 어떠한 형태의 혁신 *잠재적 이윤이 아니라, 삶의 질과 양을 향상시킬 수 있는 새로운 아이디어		○	○
Mulgan (2012)	***사회적 관계와 협업을 만들어내면서 사회적 역량을 높이는 활동** ***사회적 수요를 충족시킬 수 있는 새로운 아이디어(제품, 서비스, 모델)** *수단과 목적이 모두 사회적인 혁신행위	○	○	○
Cajaiba-Santana (2014)	***공동체 웰빙을 높이는 집합적 행동** *사회문제 해결과는 무관한 사회적 변혁을 야기하는 활동	○		○
Haxeltine et al. (2016)	*사회문제를 해결하기 위한 구체적 과정 (다양한 실험을 통한 아이디어의 확장)		○	
송위진·장영배 (2009)	*사회문제를 해결하기 위해 혁신 기술을 활용하는 활동		○	
송위진 (2010)	*새로운 제품·서비스·공정·비즈니스모델을 개발해 사회문제를 해결하려는 시도		○	
정서화 (2017)	*사회문제를 해결하는 과정으로써 경제혁신과 공동체혁신을 아우르는 개념 *새로운 아이디어, 사회 시스템의 루틴, 자원, 권한, 신념 등의 변화이자 사회적 가치를 창출하는 활동		○	○
김은지 (2018)	*'사회'라는 공공적 지평에 '운동'이 아닌 '혁신'으로 대변되는 경영학적 실천		○	
엄영호 외 (2018)	***전환적 혁신 흐름을 통한 지역 수준의 프로젝트 기획**	○		
이승철·조문영 (2018)	***새로운 주체성과 사회적 관계를 창출하기 위해 현실에 개입하는 통치프로그램** *사회문제의 해결을 위한 새로운 접근 *주체의 실천을 통솔하는 다양한 지식·테크닉·실천방식	○	○	
김이수·최예나 (2019)	*사회문제를 해결하기 위해 활용되는 규범적 도구 (새로운 서비스와 제품)		○	

Ⅲ. 지방정부의 사회혁신 수용 과정

1. 지방정부 맥락에서의 사회혁신

1) 지방자치와 사회혁신의 유사성

지방자치가 발전하면서 시민(citizen)은 국가에 속한 '국민'으로서의 시민성(national citizenship)과 거주지역에 속한 '주민'으로서의 시민성(local citizenship)을 동시에 가지게 되었다(이승종, 2014: 284). 한 명의 국민이 주민으로 거듭나면서 다층적 시민의식이 형성되었고, 그 결과 주민들이 분권화 체제의 참여자로 기능할 수 있는 의식이 형성되었다. 주민이 분권화 체계의 기본단위로 활용되어야 한다는 원칙은 사회적 관계와 커뮤니티 참여의 최적화가 가까운 지리적 거리를 통해 달성될 수 있다는 견해에 기초하며(Schmandt, 1972), 한걸음 더 나아가 주민공동체의 존재는 지방자치 과정에서 주민복지 향상의 '질적' 개선을 이룰 수 있다(이승종, 2014: 158).

사회혁신은 공동체 속에서 이루어지는 협력적 행위로써(Taylor, 1990), 사회구성원과 사회 구조의 질을 전체적으로 높이려는 의도이자 사회변화의 목적을 가지고 수행되는 집합적 행동이다(Van der Have & Rubalcaba, 2016). 따라서, 지역공동체, 주민공동체, 자치공동체 등의 '커뮤니티 공동체'가 사회혁신의 핵심을 이루는 행위 주체가 된다. 커뮤니티 공동체는 지역 현안과 일상적 주민 수요를 자율적으로 풀어나가기 위한 권한을 부여받으며, 민주적 과정을 통해 문제해결 역량을 축적할 수 있다. 주민으로 구성된 커뮤니티 공동체는 사회혁신의 중심적 목적(지역사회의 일상적 현안 수요가 충족)이 달성되는 과정에서도 요긴하게 활용된다. 요컨대, 사회혁신과 지방자치는 커뮤니티 공동체의 개념을 공유한다.

지방정부는 사회혁신이 수용되고 전파되는 직접적인 현장으로써 지역 현안과 거주민의 수요를 충족시키려는 커뮤니티 공동체의 노력을 독려하고 지원할 당위적 책임이 있으나, 최근 들어 이러한 당위성을 넘어서는 '임파워먼트(empowerment)'라는 민주적이고 공적인 형태의 통치방식이 새롭게 강조되고 있다(Novy & Leubolt, 2005).

임파워먼트는 힘을 가진 상층부에서 하층부(현장)로의 권한 이전, 정당성의 원천 분산과 같은 탈중앙적 현상과 함께 구성원의 성취를 높일 수 있는 역량의 강화를 의미하는 바(Dibben & Bartlett, 2001), 커뮤니티 공동체에서 나타나는 권한이양, 권한을 부여받은 주체의 역량향상을 의도하는 행위 등이 대표적인 예이다. Gerometta et al.(2005)은 사회혁신의 세 가지 핵심 차원 중 하나로 임파워먼트를 제시하면서, 구성원의 사회정치적 역량 향상과 자원 접근성에 대한 증가를 강조하였다. 임파워먼트는 커뮤니티 공동체와 지방정부 사이의 관계에서 나타나는 동시적 현상이자 인적 측면과 제도적 측면의 새로운 조합이라는 점에서, 사회혁신의 '혁신적' 속성으로 평가될 수 있다.

커뮤니티 공동체 구성원들은 '정체성 공유, 사회경제적 역량 창출, 사회자본의 강화, 위기 상황에 대한 대응'처럼 커뮤니티의 형성과 발전에 필수적인 재량권과 권한을 부여받는다(Baker &

Mehmood, 2015). 따라서, 임파워먼트 과정을 경험한 커뮤니티 공동체는 주민공동체와 지방정부의 관계 그리고 각 집단의 역할 변화에까지 기여할 수 있다.

2) 지방자치와 사회혁신의 차별성

앞서 검토한 바와 같이, 지방자치와 사회혁신이 동일한 개념들을 공유하고 있고 서로의 목적 또한 같은 연장선 위에 놓여있음에도 불구하고, 이들은 과연 어떠한 점에서 차별화되는지, 그리고 지방정부는 왜 별도로 사회혁신을 수용해야 하는지에 관한 논의가 필요하다.

지방자치가 커뮤니티 공동체의 구성원인 주민을 행정에 참여시키기는 하지만, 이러한 참여는 새로운 부가가치를 창출하는 적극적 참여라기보다는 소극적인 참여에 가깝다. 즉, 주민은 의사결정 과정 전반에 영향력을 행사하거나 보유한 역량을 능동적으로 이용할 수 있는 사회적 가치 창출의 주체가 아닌, 지방정부로부터 부여받은 '사무'에 관한 한정된 활동력을 행사하고 제한된 재량의 범위를 가지는 소극적 주체이다. 그러나, 사회혁신은 공동체 내부의 주민이 중심이 되어 외부자원을 적극적으로 활용하고 새로운 조합의 형태를 도출하려는 혁신적인 해결책이다. 즉, 사회혁신은 지역사회의 일상적 현안 수요를 충족시키고 주민복지의 향상을 도모하기 위한 새로운 공공서비스 공급 방법이자 과정을 의미한다.

예컨대, 서울특별시가 시행하고 있는 사회혁신 정책을 살펴보면, 주민이 사업추진과 운영의 전 과정을 주도적으로 담당하는 '마을공동체 사업', 주민이 직접 취약계층을 발굴하고 민간의 기부품을 전달하는 '희망마차 사업', 그리고 주민의 모든 민원이 기술플랫폼을 거쳐 한 곳으로 집합되는 '응답소 사업' 등이 있다(김병권, 2017). 이를 통해 판단컨대, 지방자치와 사회혁신은 공유되는 개념과 추구하는 목적이 매우 유사할지라도, 사회혁신의 자원 활용 범위가 상대적으로 넓고 목적을 구현하는 방식도 좀 더 재량적이라고 할 수 있다.

오늘날, 공공서비스는 중앙정부의 역량과 자원에만 전적으로 의존하여 공급되는 것이 아니라, 지방정부와 시민사회의 역량에 상당 부분 의존하고 있다. 이는 정부가 오랫동안 독점적으로 점유해오던 공공서비스 공급자로서의 지위를 다양한 주체에게 이양하였기 때문이다(장용석 외, 2015). 중앙정부의 독점적 지위가 분산된 흐름 속에서, 지방자치의 일원인 주민은 사회혁신의 주체로 격상된다.

2. 사회혁신 수용 과정과 결과

기술혁신과 사회혁신은 여전히 많은 점에서 차별화된다(Jessop et al., 2013). 예컨대, 사회혁신은 다양한 행위자 사이의 '상호작용' 및 행위자와 제도 사이의 '관계성'을 통해 변혁적 변화를 창출한다는 점에서 일반 혁신과 차별화된다(Haxeltine et al., 2016). 그러나, 기술혁신을 통해 얼마든지 사회적으로 유용한 제품과 서비스를 만드는 것이 가능하고(Dawson & Daniel, 2010), 19세기와 20세기에 일어났던 사회 진보도 결국은 기술적·경제적 발전에 기인한 것이었다는 점에서(Grimm et

al., 2013), 혁신은 이제 기술혁신과 사회혁신의 구분을 넘어 '독특함(novelty)'의 획득에 관한 하나의 사회적 현상이 되었다(Cresson & Bangemann, 1995; Moulaert, 2009; Van Der Have & Rubalcaba, 2016). 이처럼 혁신 간의 경계가 허물어짐에 따라, 혁신이라는 단어의 의미도 기술적 용어에서 사회·경제적 용어로 변모하고 있다(Drucker, 2014).

상술한 바와 같이 사회혁신과 기술혁신의 유사도가 높다는 가정을 바탕으로, 기술혁신의 수용 이론을 사회혁신의 수용 과정에도 적용할 정당성이 확보된다. 본 절에서는 사회혁신의 수용 과정과 결과를 논의하기 위해, 공공부문에서 혁신의 확산 과정을 민간부문과 비교한 후 수용된 사회혁신의 모습이 지방정부 맥락에서 어떠한 결과로 나타나는지 도출하고자 한다.

1) 수용의 과정

민간부문에서 생산자(producer)는 혁신적인 제품과 서비스를 생산하고 마케터(marketer)가 이를 촉진 및 전파하며 최종적으로 소비자(consumer)가 혁신의 수용 여부를 결정한다. 여기서 마케터는 혁신 수용의 유인이 존재할 뿐, 저항의 유인은 매우 적다. 이는 수많은 마케터들이 생산자의 제품과 서비스를 두고 경쟁하는 과정에서 최대한 높은 매출과 이윤을 획득하기 위해, 생산자의 제품과 서비스를 일단 수용한 후 소비자에게 이를 촉진 및 전파하는 데 대부분의 역량을 집중하기 때문이다. 또한, 혁신 수용에 관한 소비자의 최종의사결정 역시 마케터로부터 전파된 혁신적인 결과물을 수용할지 거부할지에 관한 수동적인 판단에 가깝다. 단, 소비자가 생산 활동의 일부를 담당하는 '프로슈머(prosumer)'로 거듭날 경우, 새로운 차원의 혁신인 '시장 혁신(시장 전체에 대한 혁신)'이 가능하여 시장의 생산 체계를 근본적으로 재편할 수 있다(McLuhan & Nevitt, 1972; Toffler, 1980; Kotler, 1986).

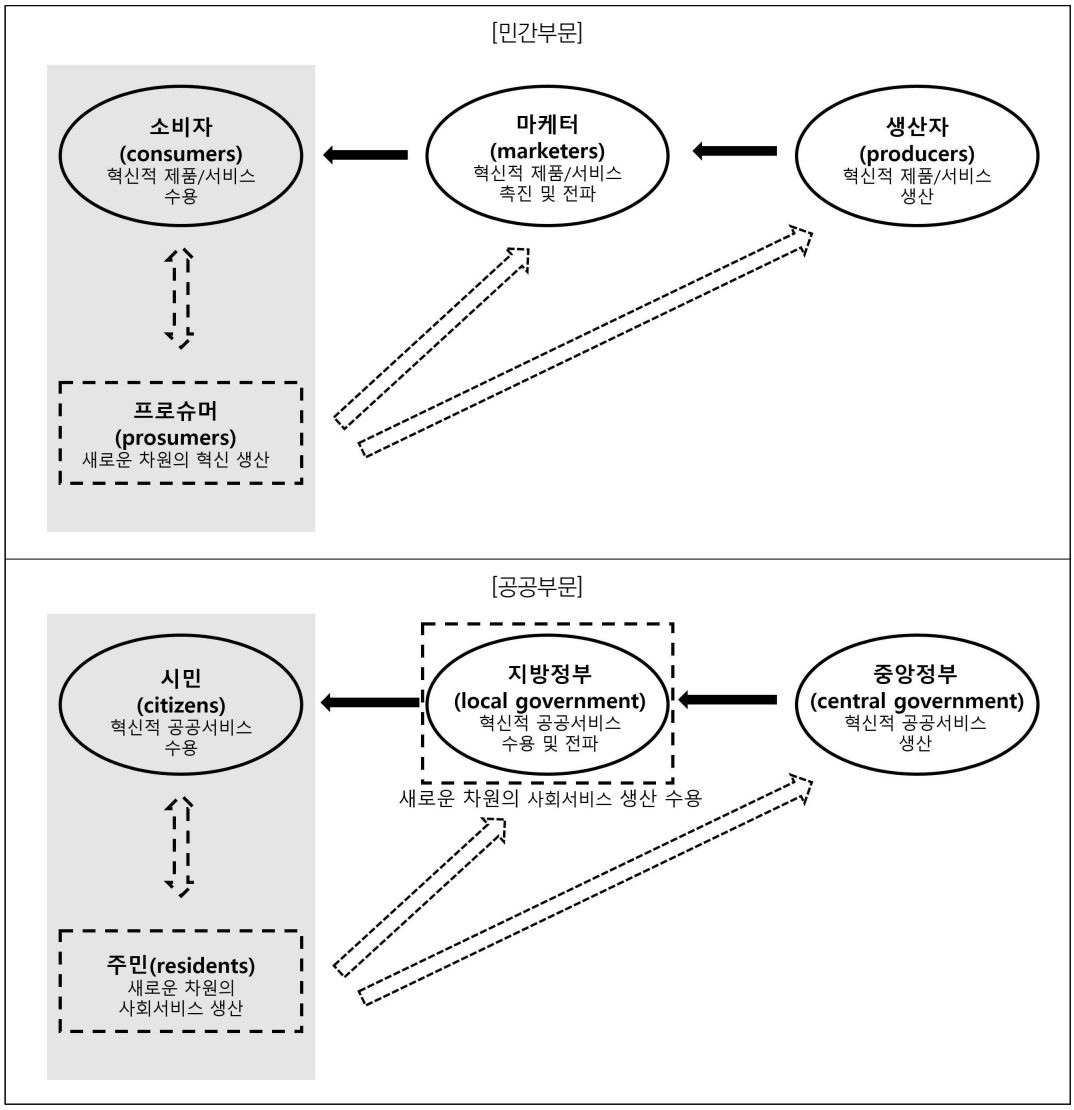
한편, 공공부문에서 사회혁신이 수용되는 과정은 민간부문에서 기술혁신이 수용되는 과정과의 비교·검토를 통해 좀 더 분명하게 이해된다. 공공부문에서 논의되는 혁신은 일반적으로 정부혁신(예: 전자정부, 정보공개청구제도 등)에 관한 것이다. 공공서비스의 주된 생산 주체인 중앙정부는 민간부문에서 생산자의 지위에 대응된다. 지방정부는 마케터(marketer)와 같이 생산된 혁신의 결과물을 전파하는 역할을 하지만, 전파에 있어 독점적인 지위를 가지며 혁신 수용의 재량권이 확보된 부분에 관해서는 수용 여부를 결정할 수 있다는 점에서 마케터와 차별화된다. 즉, 지방정부는 중앙정부 대리인(agent)의 지위에서 혁신의 전파자가 되기도 하지만, 혁신의 수용자로도 기능한다.

또한, 민간부문의 '시장혁신'과 마찬가지로, 혁신의 최종수요자인 주민이 공공서비스 생산과정의 주체로 참여함으로써 지역사회의 일상적 현안 수요를 해결하고 궁극적으로 주민복지를 달성하게 되는 경우, 완전히 새로운 차원의 혁신인 '사회혁신'이 가능하다. 오늘날, 어떠한 형태의 생산에도 관여되지 않는 소비자가 존재하지 않는 것처럼[10], 사회혁신의 주체인 주민도 장기적인 관점에서 보면 어떠한 형태로든 사회서비스 생산과정에 참여(기여)하게 될 것이다. 따라서, 사회혁신은

10) 소비자는 제품이나 서비스를 소비하는 과정에서 이를 생산하는 기업에게 생산의 중요한 원자료가 되는 고객데이터를 '무상으로' 넘겨준다는 사실을 인지할 필요가 있다.

공공서비스 및 사회서비스 생산의 전 과정으로 확산될 것으로 예상된다. 상술한 내용은 이하의 〈그림 1〉에 도식화되어있다.

〈그림 1〉 민간부문과 공공부문의 혁신확산과정 비교[11)]



11) 생산자와 중앙정부에 의존하는 전통적인 혁신(상품·서비스혁신과 정부혁신) 과정은 실선으로, 프로슈머와 주민으로부터 창발되는 새로운 차원의 혁신(시장혁신과 사회혁신) 과정은 점선으로 표시되었다. 지방정부에 가해진 이중적 제약은 지방정부를 둘러싼 실선의 원(전통적 혁신에 의한 구속)과 지방정부를 둘러싼 점선의 사각형(새로운 차원의 혁신에 의한 구속)으로 도식화되었다.

2) 수용의 결과

Mulgan et al.(2007)에 따르면, 사회혁신은 '복제가능한(replicable)' 프로그램이나 비즈니스 모델을 의미한다. 이는, 지방정부 맥락에서 지방정부가 추진하는 정책 프로그램이나 조례로 이해될 수 있다. Moore et al.(2012)는 생태학 관점인 '회복이론(resilience theory)'과 그에 대한 핵심적 이론틀인 '적응적 순환과정(adaptive cycle)'을 이용해 사회혁신 단계별 최적 정책 유형을 제시하였다. 즉, 사회혁신의 발전단계마다 적합한 정책 유형이 상이하며, 이러한 과정이 순환됨으로써 사회혁신 생태계가 풍성해진다고 주장하였다. 예컨대, 사회 시스템에 교란이 발생하여 새로운 아이디어와 창조적 해법이 요구되는 '해방(release) 단계'에서는 의제설정 담론을 촉발시키는 정책이 필요하고, 교란이 사회문제로까지 구체화 됨으로써 이를 해결하려는 집단적 움직임이 등장하는 '재조직화(reorganization) 단계'에서는 혁신가에 대한 지원이 중요하며, 정부 지원을 포함한 여러 사회적/경제적/지식적 자원을 확보해 혁신을 확산시키고 수용에 대한 저항을 제거하려는 '획득(exploitation) 단계'에서는 불확실성을 줄이고 유인을 제공하는 정책이 효과적이며, 혁신의 결과물로부터 새로운 정책들을 제도적으로 공식화하고 다가올 미래의 변화에 대한 회복역량을 갖추는 '보존(conservation) 단계'에서는 혁신의 규모를 키우는 정책이 하나의 대안이 될 수 있다.

좀 더 구체적인 예로써, 지방정부가 제정하는 조례를 들 수 있다. 예컨대,「춘천사회혁신파크 조성 및 운영에 관한 조례」에서는 혁신 활동의 정의를 "주민을 중심으로 한 다양한 이해관계자 사이에서의 협력 등 혁신적인 방법과 절차를 바탕으로 사회문제를 해결하는 등 사회적 가치를 실현하는 활동"으로 적시하였고, 사회문제의 정의를 "양질의 일자리창출, 사회적 약자에 대한 기회 제공, 주민간 갈등 해소, 공동체 복원 등을 위하여 구성원 간의 협력이 필요한 사회현안"으로 명시하였다.

3. 사회혁신 수용의 영향요인과 제약요인

1) 영향요인

(1) 혁신확산모형(innovation diffusion model)

Rogers(2003)는 혁신 확산(소비자에게 혁신이 수용되는데 걸리는 상대적인 속도)에 영향을 미치는 요인들로 '지각된 혁신 특성(perceived characteristics of innovation), 혁신 의사결정의 종류(예: 선택적, 집합적, 권위적), 전파되는 채널의 종류(예: 대중매체, 대면), 사회시스템의 특성(예: 규범, 네트워크 강도), 대리인의 전파 노력'을 꼽았다. 특히, 지각된 혁신 특성은 5가지 하부요인으로 구체화되며, 그 세부요소와 간략한 설명은 이하의 〈표 2〉에 정리되어있다.

〈표 2〉 지각된 혁신 특성 (Rogers, 2003)

구분	정의
상대적 이점 (relative advantage)	대체되는 아이디어에 비해 우수하다고 여겨지는 정도 (혁신 수용시 발생하는 비용 대비 획득되는 이득)
호환성 (compatibility)	기존의 가치, 과거의 경험, 사회규범, 기존의 통념과 합치될 수 있는 정도 (잠재적 수용층의 수요와 양립할 수 있는 정도)
복잡성 (complexity)	이해하고 사용되기 어려운 정도 (사용자 친화적 성질과 반대되는 정도)
시도가능성 (trialability)	실험적으로 시도될 수 있는 정도
관측가능성 (observability)	결과물이 구체적으로 나타나는 정도

여러 실증연구에 의하면, 복잡성을 제외한 각 요인들이 높거나 많을수록 소비자가 혁신을 수용하는데 긍정적 영향이 나타났다. 특히 '상대적 이점, 호환성, 복잡성'은 일관된 유의미성을 나타내면서 기타 요인에 비해 월등히 높은 설명력을 가지는 것으로 합의된다(Tornatzky & Klein, 1982; Damanpour & Schneider, 2008).

혁신확산모형은 기술수용모형(technology adoption model)의 이론적 기반으로 작용하면서, 공공조직 맥락으로 확장되었다. 예컨대, 어떤 특성을 보유한 조직에서 기술의 수용이 용이한지에 관한 연구(예: Brudney & Selden, 1995; Frambach & Schillewaert, 2002; Hameed et al, 2012), 혁신 특성과 조직 관리자 특성이 공공 조직의 혁신 수용에 미치는 영향에 대한 연구(Damanpour & Schneider, 2008), 혁신 수용에 관한 공공조직의 제도적 동기(조직내부적 압력 및 외부환경적 요인)를 다룬 연구(Jun & Weare, 2010)들이 대표적이다.

(2) 혁신저항모형(innovation resistance model)

수용은 일차적으로 확산의 관점에서 다루어져 왔고(Rogers & Shoemaker, 1971; Rogers, 2003), 이후 Ram(1987)에 의해 저항의 관점이 추가되었다. 즉, Ram(1987)은 혁신 수용의 논의를 확산에서 저항의 차원으로 확장하였다. 모든 종류의 혁신이 반드시 바람직하고 장점이 있거나 유용하며 도움이 되는 것은 아님에도 불구하고(Ram, 1987), 혁신 확산에 대한 집착은 사회과학의 '혁신편향(pro-innovation bias)' 현상을 야기하였다(Abrahamson, 1991; Rogers, 2003). 상당수의 혁신은 확산 과정에서 실패하기 때문에, 확산 실패는 매우 일반적인 현상이다(Ram & Sheth, 1989). 무엇보다 중요한 것은 혁신 저항이 확산과 함께 양면적으로 고려될 때, 혁신 수용에 대한 한층 정확한 시사점이 도출된다는 점이다. 따라서, 이제는 혁신의 발전과정에 '저항(resistance)'이 중요하게 대두되어야 하는 시점이다(Sheth, 1981).

혁신 수용과 저항 개념은 상호 대척 관계에 놓여있지 않으므로(Ram, 1987), 일부 영향요인만을 공유한다. 첫 번째 영향요인은 지각된 혁신 특성으로써, 수용모형에서의 영향요인과 매우 유사하다.[12] 그러나, Ram(1987)은 해당 특성을 좀 더 세분화시켰다. 즉, 모든 소비자에게 동일하게 인지

12) 두 번째 영향요인은 소비자 특성이며, 이는 '심리적 변수(예: 성격, 동기부여 정도, 가치지향성, 혁신에

되는 '소비자 독립적 특성'과 각각의 소비자마다 다르게 인지되는 '소비자 의존적 특성'을 구분하였다. 참고적으로, 소비자 의존적 특성에 관한 세부요인은 〈표 3〉에 제시되었다. 여기서, 지각된 혁신 특성의 하위 요소로 '시도가능성'과 '관측가능성' 대신 '지각된 위험'과 '다른 혁신의 채택에 대한 영향'이 새롭게 추가되었다는 점에 주목할 필요가 있다.

〈표 3〉 소비자 의존적인 지각된 혁신 특성 (Ram, 1987)

구분	정의
상대적 이점 (relative advantage)	혁신확산모형(Rogers, 2003)에서 제시된 개념과 유사
호환성 (compatability)	
복잡성 (complexity)	
지각된 위험 (perceived risk)	혁신 수용과 관계된 위험 (예: 물리적, 기능적, 심리적, 사회적 위험)
다른 혁신의 채택에 대한 영향 (effect on adoption of other innovations)	여러 혁신안 중 특정안 수용에 따른 기회비용

2) 제약요인

(1) 지각된 위험(perceived risk)

사회혁신과 기술혁신의 유사성이 확보될 때, 앞서 검토한 확산모형과 저항모형에서 도출된 수용의 영향요인들이 유용한 시사점으로 활용될 수 있다. 특히, 지각된 혁신 특성은 두 모형 모두에서 공통적으로 논의되고 있는 특성으로써, 확산과 저항 중 어떤 관점을 중요시하든 관계없이 고려되는 핵심 요인이다.

특히, 지각된 혁신 특성 중 지각된 위험은 비록 확산모형에서 명시적으로 다루어지지는 않았으나, 저항모형을 통해 지각된 위험의 중요성이 인지된 이후, 확산모형에도 동 변수를 포함시켜야 한다는 주장이 대두하였다(Ostlund, 1974). 또한, 지각된 위험은 행동경제학에서 다뤄지고 있는 각종 주제(예: 기준점효과, 소유효과, 전망이론, 손실효과 등)와도 연계되면서, 혁신의 수용을 개인과 조직의 의사결정에 관한 논의로 확장할 수 있는 이론적 준거점(reference point)이 될 수 있다. 그리고 무엇보다, 지각된 위험은 나머지 특성(상대적이점, 호환성, 복잡성, 시도가능성, 관측가능성, 다른 혁신의 채택에 대한 영향)과 달리 기술혁신과 사회혁신 사이에 분명한 차이가 나타나는 부분이다. 따라서, 본 연구에서는 지방정부와 주민공동체 사이에서 나타나는 수용 과정의 제약요인으

대한 믿음과 태도, 과거의 혁신 경험)'와 '인구통계적 특성(예: 나이, 교육, 소득)'으로 세분화된다. 마지막 영향요인은 전파 유형이다. 전파 유형은 '전파자의 통제정도(높음vs낮음)'와 '수용자의 접촉방법(대면vs비대면)'을 기준으로 하는 2x2 매트릭스에 의해 4가지로 유형화된다. 그러나 혁신 저항은 유형의 종류와 관계없이 '유사성(similarity), 신뢰성(credibility), 명확성(clarity), 매력도(attractiveness), 정보제공성(informativeness)'이 높을수록 줄어드는 것으로 나타났다.

로써 지각된 위험을 중심으로 검토하고자 한다.

Sheth(1981)와 Ram(1989)은 지각된 위험 수준과 습관(habit)의 강도를 조합하여 〈표 4〉와 같이 저항의 유형을 4가지로 정의하였다. 여기서, 첫 번째 기준인 지각된 위험은 '혁신의 부정적 속성, 혁신 성과의 불확실성, 혁신 수용시의 부작용, 가역성의 관점'에서 측정된다. 한편, 두 번째 기준인 습관은 기존의 행동에 의존하는 정도로써, '인지된 저항'이라는 개념과 상호호환된다(Ram, 1989).

〈표 4〉 혁신 저항의 유형 (Sheth, 1981; Ram, 1989)

구분		지각된 위험	
		높음	낮음
습관	공고함	복수저항(dual resistance) (예: 사회정책, 정책프로그램)	습관저항(habit resistance) (예: 제품, 점진적 혁신)
	느슨함	위험저항(risk resistance) (예: 기술진보, 급진적 혁신)	낮은저항(low resistance) (예: 유행, 패션)

유형별로 구체적인 구성 요소를 살펴보면 다음과 같다. 일반적인 사회정책 및 정책프로그램에 대한 혁신은 '복수저항' 카테고리로 분류된다(Sheth, 1981). 이는 새로운 정책이나 프로그램이 기존의 것보다 어떤 집단에서 우월하게 작용하는지를 사전적으로 알기 어렵고 선택 이후에 성과가 높아진다는 보장이 없으며 통제하지 못한 변수로 인한 예상치 못한 부작용이 발생할 가능성이 높기 때문이다. 또한, 혁신을 수용한 이후 해당안을 되돌리는 것이 매우 까다로워(가역성이 낮아), 높은 수준의 지각된 위험을 보일 것이기 때문이다. 이와 함께, 사회체제가 성립된 이후 존재해온 관습과 정당성에 기반을 두고 있으므로, 기존 안에 대한 높은 의존성과 함께 공고한 습관 수준을 나타낼 것이기 때문이다.

그러나, 사회혁신 정책 및 프로그램은 '습관저항' 카테고리에 속하는 것으로 판단된다. 그 이유는 첫째로, 이들이 특정 집단에 대한 재분배적(redistributive) 성격을 띠지 않으며, 다른 형태로의 변용과 응용이 쉬워 가역성이 높기 때문이다. 또한, 성과의 불확실성이 존재하더라도 급격한 부작용이 야기되지는 않기 때문에 하방 경직성이 확보되기 때문이다. 마지막으로, 이들은 기존에 진행되어 온 수많은 사회정책과 프로그램을 모두 대체할 수는 없으므로, 주민들은 여전히 중앙정부의 영향력과 공고한 습관 상태에 놓여있을 것이기 때문이다.

이러한 속성의 차이는 혁신의 수용 과정에도 차별을 야기할 것이다. 중앙정부의 공공서비스 혁신 수용 과정은 기존의 관습과 법령체계에 기반하여 안정적으로 이루어지는 반면, 사회혁신의 수용 과정은 지각된 위험에 매우 민감하게 반응한다. 이는 정책과정에 커뮤니티 공동체가 직접 참여하는 경우 지방정부 고유의 역할이 축소될 우려가 있어, 지방정부가 수용에 대해 신중하고 보수적인 관점을 취할 가능성이 다분하기 때문이다. 단체자치에서 중앙정부의 권한이 여전히 강하게 작용하고 있고 주민자치에서 주민공동체의 역할이 확대되는 상황에서, 주민공동체가 지방정부의 실질적인 권한 범위 내로 들어온다면 지방정부는 높은 수준의 인지된 위험을 느끼게 될 것이다.

일반적으로, 지각된 위험 수준이 높아지면 저항의 유인도 증가한다. 혁신 수용의 영향요인에 관

한 메타분석 결과에 따르면 불확실성(uncertainty)은 수용 의도와 행동에 모두 음의 영향을 주었다(Arts et al., 2011). 따라서, 사회혁신의 수용을 위해서는 일차적으로 지방정부 소속 공무원의 인지된 위험을 감소시킬 방안과 제도가 마련되어야 할 것이다. 또한, 수용의 출발점을 인지된 위험이 낮은 특징을 보이는 사회혁신 정책과 프로그램으로 설정한다면, 사회혁신의 수용 가능성을 높일 수 있을 것이다.

(2) 이중구속(double-bind) 행태

지방정부가 사회혁신을 낮은 위험 수준을 가진 대상으로 지각하고 인지된 위험을 극복하였더라도, 주민공동체와 중앙정부가 추구하는 혁신 방향이 다를 경우 큰 혼란이 가중될 수 있다. 즉, 지방정부가 높은 수준의 인지된 위험을 완화하고 사회혁신을 수용하더라도, 주민공동체와 중앙정부의 요구가 다를 경우 또 다른 장애물에 직면할 가능성이 높다.

강한 권한과 높은 역량을 보유한 상시조직인 중앙정부가 혁신적 공공서비스를 생산하는 과정은 상대적으로 적은 권한과 낮은 역량 그리고 비상시적 만남을 전제하는 주민공동체가 창출하는 혁신적인 사회서비스와 본질적으로 상당한 차이를 보인다. 따라서, 이러한 두 가지 혁신의 흐름을 모두 수용해야 하는 중간자적 입장에 놓인 지방정부는 딜레마에 빠지게 된다. 좀 더 구체적으로, 지역사회의 난제와 생활밀착형 문제, 지역주민의 수요, 지역의 사회적 가치 창출과 같은 자발적이고 능동적인 주민 주도적 확산 과정에 동참해야 하는 제약과 함께 중앙정부의 공공서비스 혁신을 수용해야 하는 전통적 제약에 직면한다. 요컨대, 지방정부는 사회혁신이 가져다주는 변화(변형)를 활용해야 하는 압력과 기존의 제도에 순응해야 하는 제도적 압박이 병존하는 이중적인 제약 상태에 직면하게 되는 이중구속 행태를 보인다(Swyngedouw, 2005; Bartels, 2017).

'이중구속(double-bind)'이란 심리학과 인류학에서 태동한 이론으로써, 특정한 개인이나 그룹이 둘 이상의 '상충되는' 메시지를 부여받은 상황에서 문제해결 자체를 거부하거나 상황 자체를 피하려는 행태를 의미한다(Bateson et al., 1956; 1962). 즉, 딜레마적 외부 제약에서 벗어나기 위해, 해당 사안을 의도적으로 지연시킬 유인이 존재하는 상황을 말한다. 이러한 딜레마적 상황은 조직이나 사회에서도 빈번하게 발생하기 때문에, 이중구속 이론은 개인이나 그룹 수준을 넘어 사회과학 연구 전반으로 확대되고 있다(Hennestad, 1990; Tognetti, 1999).

지방정부 맥락에서, 이중구속은 사회혁신의 수용 과정에 놓여있는 지방정부의 매개자적 입장을 반영함과 동시에 지방정부 차원에서 일어날 수 있는 전략적 의사결정을 포착하는 개념이다. 공무원은 주민을 거버넌스에 '초대'하지만, 그들이 추구하려는 혁신을 방해하는 장벽과 저항을 만들어 사회혁신의 동력을 감소시킨다(Bartels, 2017). 이러한 지방정부의 전략적 행태는 사회혁신의 수용과 제도화를 늦출 수 있다.

따라서, 사회혁신이 실제적인 효용성을 획득하기 위해서는 주민공동체와 중앙정부가 유사한 목적을 공유하고 합의점을 찾는 작업이 선행되어야 한다. 지방정부는 중간매개자적 입장에서 의견교환의 장을 마련하고, 여론수렴의 정확성을 높이며, 시민교육을 확대하는 등의 지원적 노력을 병행할 필요가 있다. 또한, 지방정부는 명시적인 거부 행위와 전략적 지연 행위를 선택하기보다, 사

회혁신과 지방자치가 주민복지의 향상이라는 공유된 목적을 추구하고 있음을 상기하고 주민공동체의 혁신 요구에 부응하는 순응적 주도자로서 기능하는 것이 바람직하다.

Ⅳ. 결론

사회혁신은 주민들에게 자신의 수요를 직접 해결할 수 있는 권한을 부여하고 자치 역량의 계발 기회를 제공하는 미시적 흐름이자, 일상적 현안 수요에 대한 주민의 자치적 해결을 제도화하도록 유도하는 거시적 흐름이다. 좀 더 일반화된 관점에서, 사회혁신은 사회적 가치라는 목적을 혁신적인 방법으로 추구하는 행위이다. 여기서, 사회적 가치는 지역사회의 일상적인 현안 수요, 사회적 난제의 해결, 사회 정의 추구로 유형화될 수 있으며, 방법론적 혁신성은 '커뮤니티 공동체'와 '임파워먼트'의 토대 위에서 주민주도성의 확보 및 외부역량의 적극적인 활용으로부터 창출된다.

지방자치와 사회혁신은 목적과 수단 측면에서 상당한 유사성을 공유하기 때문에, 지방정부와 주민참여적 혁신에 관한 문헌(예: 이종수, 2004; 김혜정·이승종, 2006; Fung, 2015)이 다수 존재하고 있다. 그럼에도 불구하고, 일반화된 관점에서 지역사회의 일상적 현안 수요와 혁신의 조합을 고찰한 연구는 찾아보기 어렵다. 본 연구는 이러한 문제의식 속에서 사회혁신의 구체적인 개념화를 시도하고, 혁신확산모형과 저항모형을 통해 수용에 관한 영향요인과 제약요인을 검토하였다. 특히, 지방자치의 궁극적 목적인 주민복지 증진을 핵심 목적으로 공유하는 사회혁신의 성공적인 확산을 위해 지방정부가 고려해야 할 쟁점을 제시하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

본 연구의 한계로는 다음과 같은 사항이 지적될 수 있다. 첫째, 혁신확산모형과 혁신저항모형은 새로운 제품을 소비자에게 효과적으로 수용시키기 위한 목적으로 마케팅 분야에서 출발한 이론이다. 따라서, 공공서비스(사회서비스)와 제품 및 서비스의 속성이 상이 할수록 이론의 설명력은 저하될 것이다. 즉, 민간부문의 혁신모형이 공공 맥락에 얼마나 적절하게 적용될 수 있을지에 관한 비판이 가능하다. 둘째, 혁신확산모형과 혁신저항모형 내에 많은 설명요인들이 존재하지만, 본 연구는 지각된 혁신 특성(특히 지각된 위험)에만 집중하였다. 예컨대, 공공서비스 전파자로서 지방정부의 기능을 인정하였음에도 불구하고, 해당 유형에 속한 많은 설명요인들을 자세히 검토하지는 않았다. 그러나, 해당 논의를 비롯한 다양한 영향요인들에 대한 논의는 사회혁신에 대한 쟁점들이 축적될수록 추후 연구에서 보완될 수 있을 것이다. 마지막으로, 계량데이터를 활용한 실증분석을 통해 가설검증을 시도하지 못했다는 내재적인 한계가 존재한다.

이상의 한계에도 불구하고, 본 연구의 의의는 지방정부 맥락에서 사회혁신이 효과적으로 구동되기 위한 요인들을 구체적으로 제시하였다는 데 있다. 결론적으로, 직접민주주의 요소와 간접민주주의 요소가 서로 경쟁하고 병존할 때 민주주의의 발전이 촉진되듯, 복지국가적 정책과 사회혁신적 정책이 상호보완될 때 주민의 복지증진이라는 궁극적 목적이 좀 더 용이하게 달성될 수 있을 것이다.

참고문헌

강민정. (2012). 사회적 벤처와 사회적 영향투자 활성화 방안, 「Korea Business Review」, 16(2), 263-281.

권향원·윤영근·박중훈. (2018). 「사회혁신(social innovation) 기반 마련을 위한 중앙 및 지방정부의 역할과 지원모델 연구」. 서울: 한국행정연구원.

김병권. (2017). 「서울을 바꾸는 정책: 사회혁신」. 서울: 서울연구원.

김병연. (2018). 사회적 자본의 경제적 중요성 (pp. 101-127), 「사회적 가치와 사회혁신」, 파주: 한울 아카데미.

김이수·최예나. (2019). 신 정책유형 및 정책조합으로서 사회혁신정책이 사회적 가치에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 민관협력 및 정부지원형 관리의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 23(1), 135-160.

김은지. (2018). '사회혁신', 변화를 '제작'하는 사회운동의 등장: 희망제작소와 서울혁신파크를 중심으로. 「문화와 사회」, 26(2), 379-429.

김혜정·이승종. (2006). 지역시민사회의 역량과 지방정부의 정책혁신. 「한국행정학보」, 40(4), 101-126.

라준영. (2014). 사회적 기업 생태계와 정책 혁신: 진화론적 관점. 「한국협동조합연구」, 32(3), 25-57.

매일경제 (2019.05.21.). SK `사회적 가치` 첫 측정…매년 실적처럼 외부공시 https://www.mk.co.kr/news/business/view/2019/05/335269/

문철우·최희원·권성일·고연경·김은정·성미진·오윤식. (2014). 「사회적 경제 사회가치 측정지표 정교화 및 활용을 위한 연구」. 성남: 사회적기업진흥원.

미우라 히로키. (2013). 사회혁신 담론에서 행위자 개념에 관한 고찰. 「한국정치학회보」, 47(5), 341-366.

변미리. (2012). 「아시아 사회혁신 생태계 조성 연구」. 서울: 서울연구원.

송석휘. (2015). 지방정부 사회혁신에 대한 평가와 과제: 서울시 사회혁신을 중심으로. 「공간과사회」, 52(2), 153-189.

송위진·장영배. (2009). 사회적 혁신과 기술집약적 사회적 기업. 「기술혁신연구」, 17(특별호), 191-215.

송위진. (2010). 사회문제 해결을 위한 사회적 혁신의 의의와 추진방향. 「과학기술정책」, 179, 70-79.

엄영호·손선화·장용석. (2018). 지방정부의 사회혁신 정책 균형잡기 역할의 모색. 「지방정부연구」, 21(4), 369-389.

연합뉴스. (2018.06.26). 경제 윤종원 일자리 정태호 靑수석 교체…'민생·고용' 드라이브 https://www.yna.co.kr/view/AKR20180626062452001?section=search

이승종. (2014). 「지방자치론」. 서울: 박영사.

이승종. (2015). 성숙한 지방자치의 발전과제. 「지방행정연구」, 29(2), 61-76.

이승철·조문영. (2018). 한국 '사회혁신'의 지형도. 「경제와사회」, 120, 268-312.

이종수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(5), 241-258.

정서화. (2017). 사회혁신의 이론적 고찰: 개념의 유형화와 함의. 「기술혁신학회지」, 20(4), 888-914.
장용석·김회성·황정윤·유미현. (2015). 「사회적 혁신 생태계 3.0」. 서울: CS 컨설팅 & 미디어.
Abrahamson, E. (1991). Managerial fads and fashions: The diffusion and rejection of innovations. *Academy of Management Review*, 16(3), 586-612.
Adams, D., & Hess, M. (2010). Social innovation and why it has policy significance. *The Economic and Labour Relations Review*, 21(2), 139-156.
Alesina, A., & Perotti, R. (1994). The welfare state and competitiveness (No. w4810). Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
Arts, J. W., Frambach, R. T., & Bijmolt, T. H. (2011). Generalizations on consumer innovation adoption: A meta-analysis on drivers of intention and behavior. *International Journal of Research in Marketing*, 28(2), 134-144.
Bateson, G., Jackson, D. D., Haley, J., & Weakland, J. (1956). The double bind. *Behavioral Science*, 1(4), 251-254.
Bateson, G., Jackson, D. D., Haley, J., & Weakland, J. H. (1963). A note on the double bind—1962. *Family Process*, 2(1), 154-161.
Baker, S., & Mehmood, A. (2015). Social innovation and the governance of sustainable places. *Local Environment*, 20(3), 321-334.
Bartels, K. (2017). The double bind of social innovation: Relational dynamics of change and resistance in neighbourhood governance. *Urban Studies*, 54(16), 3789-3805.
Bekkers, V. J. J. M., Tummers, L. G., Stuijfzand, B. G., & Voorberg, W. (2013). Social innovation in the public sector: an integrative framework. *LIPSE working papers* (no. 1). Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
Brudney, J. L., & Selden, S. C. (1995). The adoption of innovation by smaller local governments: The case of computer technology. *The American Review of Public Administration*, 25(1), 71-86.
Camisón, C., & Monfort-Mir, V. M. (2012). Measuring innovation in tourism from the Schumpeterian and the dynamic-capabilities perspectives. *Tourism Management*, 33(4), 776-789.
Cajaiba-Santana, G. (2014). Social innovation: Moving the field forward. A conceptual framework. *Technological Forecasting and Social Change*, 82, 42-51.
Carlin, E. (1956). Schumpeter's constructed type—the Entrepreneur. *Kyklos*, 9(1), 27-43.
Choi, N., & Majumdar, S. (2015). Social Innovation: Towards a Conceptualization. In S. Majumdar, S. Guha, & N. Marakkath (ed.) *Technology and innovation for social change*, 7-34. New Delhi: Springer.
Cresson, E., & Bangemann, M. (1995). *Green paper on innovation*. Brussels: European Commission.
Dalton, G. W., Barnes, L. B., & Zaleznik, A. (1968). *The distribution of authority in formal organizations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Damanpour, F. (1987). The adoption of technological, administrative, and ancillary innovations: Impact of organizational factors. *Journal of Management*, 13(4), 675-688.

Damanpour, F., & Schneider, M. (2008). Characteristics of innovation and innovation adoption in public organizations: Assessing the role of managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495-522.

Dawson, P., & Daniel, L. (2010). Understanding social innovation: A provisional framework. *International Journal of Technology Management*, 51(1), 9-21.

De Bruin, A. (2012). Towards advancing understanding of social innovation. In Franz, H., Hochgerner, J., & Howaldt, J. (ed.) *Challenge social innovation: potentials for business, social entrepreneurship, welfare and civil society*, 367-377. Heidelberg: Springer.

Defourny, J., & Develtere, P. (1999). The social economy: The worldwide making of a third sector. In J. Defourny, P. Develtere, & B. Fonteneau (ed.) *Social economy in north and south*, 17-47. Louvain: HIVA-K. U. Leuven.

Dibben, P., & Bartlett, D. (2001). Local government and service users: Empowerment through user-led innovation?. *Local Government Studies*, 27(3), 43-58.

Drucker, P. (2014). *Innovation and entrepreneurship*. New York, NY: Routledge.

Edwards-Schachter, M., & Wallace, M. L. (2017). 'Shaken, but not stirred': Sixty years of defining social innovation. *Technological Forecasting and Social Change*, 119, 64-79.

Frambach, R. T., & Schillewaert, N. (2002). Organizational innovation adoption: A multi-level framework of determinants and opportunities for future research. *Journal of Business Research*, 55(2), 163-176.

Freeman, C. (1994). The economics of technical change. *Cambridge Journal of Economics*, 18(5), 463-514.

Gerometta, J., Haussermann, H., & Longo, G. (2005). Social innovation and civil society in urban governance: Strategies for an inclusive city. *Urban Studies*, 42(11), 2007-2021.

Goldstein, J., Hazy, J. K., & Silberstang, J. (2010). A complexity science model of social innovation in social enterprise. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1), 101-125.

Grimm, R., Fox, C., Baines, S., & Albertson, K. (2013). Social innovation, an answer to contemporary societal challenges? Locating the concept in theory and practice. Innovation: *The European Journal of Social Science Research*, 26(4), 436-455.

Hameed, M. A., Counsell, S., & Swift, S. (2012). A meta-analysis of relationships between organizational characteristics and IT innovation adoption in organizations. *Information & Management*, 49(5), 218-232.

Hagedoorn, J. (1996). Innovation and entrepreneurship: Schumpeter revisited. *Industrial and Corporate Change*, 5(3), 883-896.

Haxeltine, A., Avelino, F., Pel, B., Dumitru, A., Kemp, R., Longhurst, N., Chilvers, J., & Wittmayer, J. M. (2016). *A framework for transformative social innovation (TRANSIT*

Working Paper # 5). Brussels: European Union.

Hébert, R. F., & Link, A. N. (2006). The entrepreneur as innovator. *The Journal of Technology Transfer*, 31(5), 589-597.

Heiskala, R. (2007). Social innovations: Structural and power perspectives. In Hämäläinen, T. J., & Heiskala, R. (ed.) *Social innovations, institutional change and economic performance*, 52-79. Northampton, MA: Edward Elgar.

Hellstrom, T. (2004). Innovation as social action. *Organization*, 11(5), 631-649.

Hennestad, B. W. (1990). The symbolic impact of double bind leadership: Double bind and the dynamics of organizational culture. *Journal of Management Studies*, 27(3), 265-280.

Hochgerner, J. (2011). *The analysis of social innovations as social practice*. Vienna and Berlin: Centre for Social Innovation(Z.S.I.).

Howaldt, J., & Schwarz, M. (2010). *Social innovation: Concepts, research fields and international trends*. Dortmund: Sozialforschungsstelle.

Jameson, M. (1859). *Sisters of charity; and, the communion of labour: Two lectures on the social employments of Women*. London: Longman.

Jenson, J., & Harrisson, D. (2013). *Social innovation research in the European Union: Approaches, findings and future directions: Policy review*. Brussels: European Commission.

Jessop, B., Moulaert, F., Hulgard, L., & Hamdouch, A. (2013). Social innovation research: A new stage in innovation analysis. In Mouelaert, F, MacCallum, D., Mehmood, A., & Hamdouch, A. (ed.) *The international handbook on social innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research*, 110-130. Northampton, MA: Edward Elgar.

Jun, K. N., & Weare, C. (2010). Institutional motivations in the adoption of innovations: The case of e-government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(3), 495-519.

Johannessen, J. A., Olsen, B., & Olaisen, J. (1999). Aspects of innovation theory based on knowledge-management. *International Journal of Information Management*, 19(2), 121-139.

Klievink, B., & Janssen, M. (2014). Developing multi-layer information infrastructures: Advancing social innovation through public–private governance. *Information Systems Management*, 31(3), 240-249.

Lehtola, V. V., & Ståhle, P. (2014). Societal innovation at the interface of the state and civil society. Innovation: *The European Journal of Social Science Research*, 27(2), 152-174.

Levesqué, B. (2012). Social innovation and governance in public management systems: Limits of NPM and search for alternatives? *Collection Études théoriques* (ET1116). Quebec: CRISES.

Lin, C. Y. Y., & Chen, J. (2016). Definition and comparison of societal innovation and social innovation. In Lin, C. Y. Y., & Chen, J. (ed.) *The impact of societal and social innovation*,

5-17. Singapore: Springer.

McLuhan, M., and Nevitt, B. (1972). *Take today: The executive as dropout*. San Diego, CA: Harcourt Brace Jovanovich.

Moore, M. L., Westley, F. R., Tjornbo, O., & Holroyd, C. (2012). The loop, the lens, and the lesson: Using resilience theory to examine public policy and social innovation. In Nicholls, A., & Murdock, A. (ed.) *Social innovation*, 89-113. London: Palgrave Macmillan.

Moulaert, F. (2009). Social innovation: Institutionally embedded, territorially (re)produced. In MacCallum, D., Moulaert, F., Hiller, J., & Haddock, V. (ed.) *Social innovation and territorial development*, 27-40. Burlington, VT: Ashgate.

Moulaert, F., MacCallum, D., & Hillier, J. (2013). Social innovation: Intuition, percept, concept, theory and practice. In Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., & Hamdouch, A. (ed.), *The international handbook on social innovation: Collective action, social learning and transdisciplinary research*, 13-24. Northampton, MA: Edward Elgar.

Moulaert, F., Martinelli, F., Swyngedouw, E., & Gonzalez, S. (2005). Towards alternative model(s) of local innovation. *Urban Studies*, 42(11), 1969-1990.

Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., & Sanders, B. (2007). *Social innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*. London: Young Foundation.

Mulgan, G. (2012). The theoretical foundations of social innovation. In Nicholls, A., & Murdock, A. (ed.) *Social innovation*, 33-65. London: Palgrave Macmillan.

Nicholls, A., & Ziegler, R. (2015). An extended social grid model for the study of marginalization processes and social innovation. *CRESSI Working Paper Series Paper* No. 2/2015. Oxford: University of Oxford.

Novy, A., & Leubolt, B. (2005). Participatory budgeting in Porto Alegre: Social innovation and the dialectical relationship of state and civil society. *Urban Studies*, 42(11), 2023-2036.

OECD. (2018). *Oslo manual: Guidelines for collecting, reporting, and using data on innovation* (4th ed.). Paris: OECD.

Osborne, S. P., & Brown, L. (2011). Innovation, public policy and public services delivery in the UK: The word that would be king?. *Public Administration*, 89(4), 1335-1350.

Ostlund, L. E. (1974). Perceived innovation attributes as predictors of innovativeness. *Journal of Consumer Research*, 1(2), 23-29.

Pacey, A. (2001). *Meaning in technology*. Cambridge, MA: MIT Press.

Phills, J. A., Deiglmeier, K., & Miller, D. T. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), 34-43.

Pol, E., & Ville, S. (2009). Social innovation: Buzz word or enduring term?. *The Journal of Socio-economics*, 38(6), 878-885.

Ram, S.(1987). A model of innovation resistance. A*dvances in Consumer Research*, 14(1), 206-212.

Ram, S.(1989). Successful innovation using strategies to reduce consumer resistance: An empirical test. *Journal of Product Innovation Management*, 6(1), 20-34.

Ram, S., & Sheth, J. N.(1989). Consumer resistance to innovations: The marketing problem and its solutions. *Journal of Consumer Marketing*, 6(2), 5-14.

Rogers, E. M.(2003). *Diffusion of innovations* (5th ed.). New York, NY: Free Press.

Rotmans J. (2005). *Societal innovation: between dream and reality lies complexity*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.

Ruttan, V. W. (1959). Usher and Schumpeter on invention, innovation, and technological change. *The Quarterly Journal of Economics*, 73(4), 596-606.

Schmandt, H. J. (1972). Municipal decentralization: An overview. *Public Administration Review*, 32(Special issue), 571-588.

Schumpeter, J. A. (1909). On the concept of social value. *The Quarterly Journal of Economics*, 23(2), 213-232.

Schumpeter, J. A. (1934). *The theory of economic development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Schumpeter, J. A. (1939). *Business cycles*. New York, NY: McGrawHill.

Sharra, R., & Nyssens, M. (2010). *Social Innovation: An Interdisciplinary and Critical Review of the Concept*. Louvain: Universite ´ Catholique de Louvain.

Sheth, J. N.(1981). Psychology of innovation resistance: The less developed concept in diffusion research. *Research in Marketing*, 4(3), 273-282.

Simms, J. R. (2006). Technical and social innovation determinants of behaviour. Systems Research and Behavioral Science, 23(3), 383-393.

Sinclair, S., & Baglioni, S. (2014). Social innovation and social policy–Promises and risks. *Social Policy and Society*, 13(3), 469-476.

Swyngedouw, E. (2005). Governance innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11), 1991–2006.

Taylor, O. H. (1951). Schumpeter and Marx: Imperialism and social classes in the Schumpeterian system. *The Quarterly Journal of Economics*, 65(4), 525-555.

Taylor, J. B. (1970). Introducing social innovation. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 6(1), 69-77.

Toffler, A. (1980). *The third wave*. New York, NY: William Morrow

Tognetti, S. S. (1999). Science in a double-bind:: Gregory Bateson and the origins of post-normal science. *Futures*, 31(7), 689-703.

Tornatzky, L. G., & Klein, K. J. (1982). Innovation characteristics and innovation adoption-implementation: A meta-analysis of findings. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 29(1), 28-45.

Van der Have, R. P., & Rubalcaba, L. (2016). Social innovation research: An emerging area of

innovation studies?. *Research Policy*, 45(9), 1923-1935.

Van Langenhove, L. (2001). About innovating the social sciences and innovation in society. In OECD (ed.), *Social sciences and innovation*, 29-34. Paris: OECD.

Ward, L. F. (1896). Ethical aspects of social science. *The International Journal of Ethics*, 6(4), 441-456.

Wolfe, A. B. (1921). The Motivation of Radicalism. *Psychological Review*, 28(4), 280-300.

The Young Foundation. (2012) Social innovation overview: A deliverable of the project: "The theoretical, empirical and policy foundations for building social innovation in Europe(TEPSIE)" 7th Framework Programme. Brussels: European Commission.

이준범(李俊範): 서울대학교 행정대학원에서 박사과정을 수료했다. 주요 관심 주제는 공공부문에 효과적으로 적용 가능한 시장원리와 기제들이다. 최근 논문으로는 "창업가정신과 창업의도에 관한 연구: 패널데이터 회귀모형을 중심으로"(2019), "연구비 재원과 연구개발성과: 간접비비율의 조절효과를 중심으로"(2018)가 있다 (joonbeomlee@gmail.com).

〈논문접수일: 2019. 12. 14 / 심사개시일: 2019. 12. 31 / 심사완료일: 2020. 1. 27〉

Abstract

A Study on the Constraints for Adopting Social Innovation in Local Governments: Focusing on the 'Perceived Risk' and 'Double-Bind Behavior'

Lee, Joonbeom

The concept of 'social innovation' has recently attracted great attention in the scope of public and private. However, there was no consensus on a clear definition of that. In addition, there is a lack of adequate conceptual frameworks or theories to explain the spread of social innovation. To fill in the gaps, on the basis of innovation diffusion model and the innovation resistance model, this study attempts to conceptualize social innovation and draws implications for the determinants and constraints in the context of adopting social innovation in local governments. Considering the relationship between the purpose of social innovation(i.e. meeting daily social needs of the community) and the ultimate purpose of local autonomy(i.e improving the welfare of residents), the main constraints are specified as follows: 'Perceived risk'(i.e. the degree of uncertainty about the negative attributes that would occur after acceptance) and 'Double bind'(i.e. a strategic behavior taken as a mediator between the community and the central government's dilemma). In summary, social innovation is an innovative way of pursuing the purpose of social values, and when these two constraints are mitigated, it is possible to obtain practical utility in the context of local governments.

Key Words: social innovation, innovation diffusion model, innovation resistance model, perceived risk, double bind