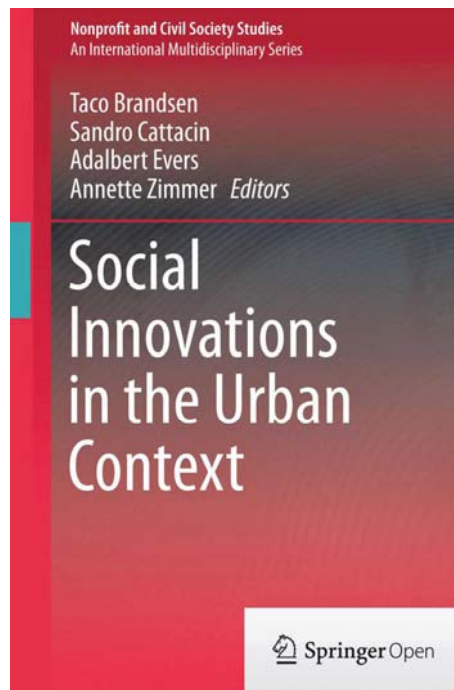

왜 어떤 도시는 다른 도시들보다 더 혁신적인가

- 월코 프로젝트 최종 보고서 「도시의 맥락으로 본 사회 혁신」 소개
WILCO *Social Innovations in the Urban Context*

윤찬영 현장연구센터장 | 손호석 객원 연구원



‘지역 차원의 사회 혁신이 국가 및 유럽 전역에 걸친 사회 결속의 강화나 불평등의 감소로 이어지지 못하는 이유, 다시 말해 그 둘 사이의 끊어진 연결 고리는 무엇인가’. 이것이 바로 월코 프로젝트가 출발점에서 던진 질문이다. 그리고 이제 막 지역 차원의 사회 혁신에 나서고 있는 우리에게도 꼭 필요한 질문이기도 하다.

도시와 마을에서 싹을 틔운 다양한 혁신 실험들이 어떻게 지역에 뿌리를 내리고 또 널리 퍼져갈 수 있을지, 월코 프로젝트에서 의미 있는 시사점을 찾아 보기로 하자.

윌코(WILCO) 프로젝트는...

윌코(WILCO, Welfare Innovations at the Local level in favour of COhesion)를 우리말로 옮기면 '(사회) 결속을 위한 지역 차원의 복지 혁신'이다. 이 긴 이름의 연구 프로젝트는 '지역 차원의 사회 혁신이 국가 및 유럽 전역으로 확산하지 못하는 이유'를 찾는 것이 목표다. 다시 말해, 지역 복지 안에서 벌어지는 혁신을 개념화함으로써 그 혁신들이 다른 도시들에선 어떻게 작동할 수 있을지 해답을 찾아보려 했다. 지역과 국가(또는 유럽 전역) 사이의 '끊어진 연결 고리'를 찾는 연구 프로젝트인 셈이다.

“유럽 각 나라의 많은 도시들엔 새로운 아이디어들이 넘쳐나고 있다. 시민과 전문가, 정책 입안자들이 머리를 맞대고 새로운 시도들을 끊임없이 이어가고 있다. 문제는 그러한 도시 또는 지역 차원의 혁신들이 유럽 전체로 퍼져나가지 못하고 있다는 점이다.”

사회의 결속을 강화하고 불평등을 완화하는 것은 유럽연합(EU)이 지향하는 주요 정책 목표다. EU는 이러한 정책 목표를 실현하는 최전선에 각 나라의 지역 복지 시스템이 자리하고 있다고 믿는다. 그러나 아직 '승리'까지 가야할 길이 멀다. 여전히 불평등은 늘고 결속은 줄어들며 곳곳에서 통합 정책의 실패 징후가 드러나고 있기 때문이다.

“WILCO 프로젝트의 참신함은 사회적 배제를 해결하기 위해 지역에서 발생한 혁신 활동이 어떻게 다른 곳에서도 효과적으로 실행될지를 연구하는 데 있다.”

프로젝트의 총책임을 맡은 타코 브랜센(Taco Brandsen) 교수의 말이다. 윌코 프로젝트는 '왜 어떤 도시는 다른 도시들보다 더 혁신적인지'를 찾아나갔다. 즉 “새로운 접근과 수단들이 나타나 영향력을 발휘하는 '지역 복지의 혁신'이 어떻게 시작되고 실행되며 확산되는지에 초점”을 맞췄다.

윌코 프로젝트는 유럽 10개 나라의 연구자와 대학들이 공동으로 진행한 방대한 프로젝트다. 2012년에 본격적으로 시작해 2014년에 10개 나라¹⁾, 20개 도시, 77개 지역 혁신 사례를 집대성한 보고서를 제출한 데 이어, 다시 2년 뒤인 2016년에 이론적 분석을 더한 최종 보고서 「Social Innovations In the Urban Context」(도시의 맥락으로 본 사회 혁신)를 제출했다.

이 보고서는 윌코 프로젝트의 최종 보고서 「Social Innovations In the Urban Context」를 소개하는 데 목적이 있다(최종 보고서는 크리에이티브 커먼즈 저작자표시-비영리 4.0 국제 라이선스에 따라 이용할 수 있다). 300쪽이 넘는 최종 보고서에 담긴 핵심 연구 결과를 가능한 만큼 그대로 뽑아내 전달하려 노력했으며(의역을 자제했다), 한국의 상황과 비교하거나 적용 방안을 찾는 일은 다음 연구로 미뤘다. 더 많은 자료들은 프로젝트의 공식 사이트인 <http://www.wilcoproject.eu> 에서 볼 수 있다.

1) 독일 헝가리 네덜란드 스페인 이탈리아 스웨덴 영국 폴란드 프랑스 체코 등

목 차

1. 도시 거버넌스와 사회 혁신 - 왜 도시에 주목하는가.....	4
_거버넌스, 도시를 운영하는 새로운 규칙	
_어떤 거버넌스가 도시를 혁신적으로 만드는가	
2. 메시지로서의 사회 혁신 : 지역 복지 시스템의 민주적 실험.....	8
_반복되고 공유된 복지 혁신의 특징 - 다섯 가지 혁신	
_사회 혁신은 왜 확산되기 힘든가	
3. 사회 혁신 연구의 암묵적·규범적 가정 : 어두운 면 받아들이기.....	12
_시장과 정부로부터 벗어난 시각이 필요하다	
_사회 혁신 담론은 근본적으로 정치적이다	
_혁신의 확산에 대한 잘못된 기대들	
_지역에 사회 혁신이 뿌리 내리려면	
사 례.....	16
_사례1. 건축가와 주민이 함께 도시를 되살리다(프랑스 릴)	
_사례2. 지역의 잠재력을 깨우는 동네 상점(네덜란드 암스테르담)	
_사례3. 행동하는 부모들, 널리 퍼져간 사회적 기업(크로아티아 자그레브)	
_사례4. 엄마와 아이들이 살기 좋은 세상을 만드는 재단(폴란드 바르샤바)	
_사례5. 싱글맘과 자녀들에게 웃음과 여유를 돌려주다(스웨덴 스톡홀름)	
_사례6. 집집마다 찾아가는 서비스로 한 발 더 가까이(독일 뮌스터)	
_사례7. 정치 갈등을 넘어 시민이 주도하는 아동 서비스(스페인 팜플로나)	
_사례8. 청년들의 꿈과 잠재력을 끌어내는 창업 프로젝트(영국 버밍엄)	

1. 도시 거버넌스와 사회 혁신 - 왜 도시에 주목하는가

* Chapter2. Urban Governance and Social Innovations(Sandro Cattacin and Annette Zimmer)

보고서는 ‘먼저 사회 혁신이 어떻게 전면에 나서게 되었을까’ 하는 물음을 던진다. 연구팀은 사회 혁신이 체인지 메이커들의 기업가 정신에서 출발한다는 통념이나, 확고한 비즈니스 계획이 지속가능성을 뒷받침한다는 주장에 의문을 던지면서, ‘적자생존’, ‘경쟁적 시장’과 같은 원리가 사회 혁신엔 어울리지 않는다고 말한다. 이들이 바라보는 사회 혁신은 주어진 (지역적) 환경과 밀접하게 연관된 ‘정치적 과정’이다.

“우리는 특히 지역 차원에서의 사회 혁신의 등장과 발전 및 공고한 구축은 정치적 과정을 구성한다고 주장하는데, 이 정치적 과정의 결과물은 환경적 요인들의 조합과 특정한 행위자들의 집단 모두로부터 크게 영향을 받는다. 우리가 볼 때, 사회 혁신은 주어진 환경에 깊이 연관되었다.”

주어진 환경은 당연하게도 나라마다 또 지역마다 너무도 달랐는데, 특히 자유나 다양성, 접촉의 빈도 같은 몇몇 환경 요소들이 혁신과 연관이 있으며, 이러한 요소들이 곧 ‘혁신의 역량’에 영향을 미친다는 게 보고서의 주장이다. 물론 이게 다가 아니다. 경제적 사회적 영역에서의 정부의 결정 및 로비와 관련된 전략과 역학(dynamics)도 큰 영향을 미쳤다. 따라서 연구팀은 사회 혁신에 대해 분석할 때는 이러한 결정과 행위자들을 중요하게 고려해야 한다고 말한다.

“따라서, 사회 혁신은 도시 각각의 특정한 맥락적 배경에 따라 분석되어야 한다. 달리 말하면, 지역 차원의 사회 혁신은 정치적 과정의 산물이자, 제도적 관점에서는 지역 특유의 복지 문화의 반영이며, 정치적 관점에서는 지역 거버넌스 방식의 반영이다.”

거버넌스, 도시를 운영하는 새로운 규칙

거버넌스(Governance)는 결정이 위에서 아래로 내려가는 전통적 정부의 대척점에 있다. 정부 관료들과 더불어 시민 사회 조직이나 비즈니스 공동체를 대표하는 이해관계자들로 구성된 행위자들의 새로운 집단이 함께 운영하고 이끌고 의사결정을 내리는, 위계가 없는 수평적 방식이다.

“단지 결정 과정만을 설명하는 건 아니다... 간단히 말해, 도시 거버넌스는 도시를 운영하는 규칙들의 조합을 구성한다.”

그렇다면 거버넌스는 어떻게 만들어질까. 연구팀은 거버넌스를 다양한 이해관계자들이 참여하는 “복잡한 연합의 구성 과정(coalition-building processes)의 결과”로 바라봤다. 여기에 더해 지역의 전통과 문화의 영향도 강하게 받는다고 보았다.

연구팀은 도시 거버넌스를 구성하는 환경 변수들로 ▲행정 구조와 정부 조직의 제도적 맥락 ▲지역 복지 제도가 자리 잡은 복지 제도의 맥락 ▲특정 규범과 가치의 반영이자 결과물로서의 지역의 정

치 문화 등이 있으며, 이러한 변수들이 사회 혁신 행위자들이 연합을 형성하려는 기회를 때로는 뒷받침하기도 하고 때로는 방해하기도 한다고 말한다.

연구팀은 유럽 도시들이 위계적이고 수직적인 거버넌스 모델에서 점차 다양한 층위를 지닌 방식의 거버넌스 모델로 바뀌고 있다고 보았다. 행위자들끼리의 수평적 통합이 늘고, 서비스 생산자의 영역이 더 넓어지는 가운데 자원의 결합과 동등한 연대가 형성되고 있다는 게 이들의 생각이다. 이러한 전략이 이어지려면 더 많은 이들이 행위자이자 생산자로서 받아들여져야 하며, 사회적으로 배제된 이들에겐 역량을 기르는 정책이 절실하다. 그럴 때만이 새로운 자치의 자원을 만들어낼 수 있기 때문이다.

“가부장적(은정적) 정책에서 역량 강화 정책으로의 전환이 이러한 이웃들의 삶의 질을 개선하는데 도움을 줬다. 다른 말로 하면, 가난한 이들의 자원을 활용하려면 그들이 자신의 자원을 발전시킬 수 있는 기회 - 그들이 일반적으로 활용할 수 있는 기회 - 를 가져야 한다.”

어떤 거버넌스가 도시를 혁신적으로 만드는가

연구팀은 20개 도시들 사이의 공통 트렌드와 주요 차이에 집중했다. 이들은 국가 복지 체계가 도시 문제들에 대응하기 어려운 건 단지 재정적 이유 때문만은 아니라고 보았다. 정책적 대응을 내놓기까지 거쳐야 하는 복잡한 과정과 의사결정 구조도 한 몫 한다고 본 것이다. 도시가 복잡한 문제에 대응해 정확한 서비스를 제공하는 데 적합한 이유가 바로 여기에 있다. 그런 점에서 연구팀은 연방제 국가의 더 많은 자치권을 가진 도시들(스위스 베른, 독일 뮌스터 등)이 새로운 도전에 대응하는 데 더 용이한 반면, 단일 정부 국가(unitary state)의 도시들(폴란드 프워츠크, 스페인 팜플로나 등)이 그와 대비되는 모습을 보인 것은 당연하다고 말한다.

연구팀은 사회적 도전에 대응하는 주요한 정책 트렌드로 ‘권한 부여(enablement)’를 꼽았다. 이들은 “사람들, 기관들 그리고 네트워크는 반드시 최대한 자치가 이뤄지도록 뒷받침되어야 하며, 혁신 정책을 위한 입법 구조는 뒤이은 평가와 실험에 따라 정책이 변할 수 있게 유연해야 한다”고 말한다.



“결론적으로, 도시의 사회 정책은 이데올로기나 파퓰리즘이 아니라 실용주의가 그 특징이 되어야 한다... 사회적 도전의 거버넌스(사회 혁신에 유리한 거버넌스로 뒤에서 설명)에서 네 개의 구체적 공통 트렌드들을 꼽는다면, 공동생산(co-production), 역량 기반의 접근(a capabilities-based approach) 분산(decentralisation)과 지역 집중(territorial focalisation) 등이다.”

- **공동 생산은 행정과 비영리 기관들 사이의 증가하는 파트너십 모델**을 가리킨다. 국가(또는 경제) 주도의 도시 거버넌스에서 정책과 서비스를 공동으로 생산하는 거버넌스로의 전환이 공통적인 트렌드다.
- **개인의 역량에 대한 투자는 두 번째 공동 트렌드**다. 복지의 수혜자에 집중하던 관점에서 사람, 사람 중심 서비스에 집중하는 관점으로 트렌드가 분명히 바뀌고 있다.
- **모든 도시들에서 민주적 분산에 초점을 맞추는 공동 트렌드**가 나타나고 있다. 마을의 참여형 프로젝트와 메카니즘은 공공 행정을 더 많은 이들에게 민주적으로 개방한다. 이러한 경향은 위계적 의사 결정 체계로부터 공동 의사 결정 형태로 나아가고 있다.
- 마지막 트렌드는 **도시들이 그룹(계층)에 집중하기 보다는 상황과 지역에 집중하는 경향**을 보였다는 점이다. 이는 문제를 해결하는 방법과 관련이 있는데, 개입에 앞서 구체적 맥락을 분석하고 도시 계획 정책과 이웃 참여를 통해 선제적으로 행동했다는 뜻이다.

연구팀은 도시의 사회 정책과 경제 정책 간의 관계에 따라 20개 도시들을 네 개의 거버넌스 체제로 나눴다.

첫 번째 거버넌스 타입은 **공동 운영 거버넌스(the governance of co-operation)**다. 이 체제는 경제 정책과 사회 정책 사이의 시너지를 지속적으로 추구하는 특징이 있다. 이러한 도시들은 프로젝트로서 또 삶의 방식으로서 도시성(urbanity)을 발전시키려 한다. 여기서 도시성이란, 자유분방하고(bohemian) 혁신적이고, 차이에 열려있으며 약자들을 책임지려는 경향이다. 모든 행위자가 공유하는 가치는 도시성, 실용주의 그리고 효율성 등이다. 이데올로기는 정책 우선순위에서 뒤로 밀린다. 암스테르담, 베른, 윈스터, 바로셀로나 등.

두 번째 거버넌스 타입은 **성장 거버넌스(governance of growth)**로, 이 체제는 경제 정책에 우선권을 둔다. 이들 도시는 반도시(anti-urban)를 지향하고, 정치는 경제적 이해집단들로부터 강하게 영향을 받는다. 이 '성장 기구(growth-machine)'들은 사회 문제들을 개인의 잘못으로 떠넘기곤 한다.

가령, 영국 버밍엄의 정치적 복지적 문화는, 생동감 넘치는 경제가 공동체의 발전을 가장 효과적으로 뒷받침한다는 아담 스미스의 패러다임과 여전히 일치한다. 이에 따라 성장 거버넌스는 사회 정책을 종속 경제 정책에 종속된 것으로 여긴다. 여기에 더해 버밍엄은 단일 정부에 포함된 도시는 중앙정부로부터 독립된, 선견지명을 갖춘 사회 정책을 발전시키기 어려운 위치에 있다는 것을 보여준다. 이 도시에서는 수도인 런던에서부터 날아오는 정책 지시와 돈에 맞춰 투자와 삭감을 반복하는 '가다 서다' 정책을 따라야 했다. 이러한 배경에서 사회 정책에서의 혁신은 대개 작은 규모로 이뤄졌으며, 최소한 런던으로부터의 재정적 독립을 확보할 수 있는 기업가 정신에 기반을 뒀을 때라야 지속가능성을 확보할 수 있었다. 팜플로나, 도버, 버밍엄 등.

세 번째 거버넌스 타입은 **사회적 도전의 거버넌스(governance of social challenges)**로, 서비스 생산을 지향하는 사회 정책에 우선권을 두는 거버넌스다. 경제적 역동성은 사회 정책과 병행적(Parallel)으로 다뤄지며, 두 가지는 서로 연관을 맺지도 대립하지도 않는다. 이 거버넌스 체제는 지역 정부가 서비스를 만들고 확산하는 데 중심적 역할을 수행하는 전통적인 사회 복지 정책을 따르며, '연대'와 '국가의 사회적 책임'이라는 가치를 공유한다. 정당 및 기존 정치는

이것들을 더 가부장(온정적) 지향적인 사회 정책으로 정의한다. 말피, 스톡홀름, 제네바, 릴, 낭트 등

마지막 거버넌스 타입은 **사회적·경제적 도전의 거버넌스(governance of social and economic challenges)**다. 이 거버넌스는 약한 지역 정부와 강한 경제적·사회적 이해 집단의 조합으로 형성되며, 경제적 투자와 사회적 투자 사이의 갈등을 낳는다. 다른 가치 지향으로 사회 정책에서 대립을 보이며, 사회적 로비와 경제적 로비가 충돌한다. 각 사회 정책은 개인주의와 개인의 책임, 그리고 연대와 집단 책임 사이의 논쟁을 낳는다.

독일 베를린이 대표적 사례 가운데 하나인데, 이 도시는 지난 수십 년간 유럽에서 가장 매력적인 도시로 발전했다. 벤자민 에워트(Benjamin Ewert)는 유럽 전역에서 베를린으로 청년들이 몰려드는 이유를, 두 개의 매우 다른 정치 시스템과 이데올로기가 공존하고 있는 데서 찾는다. 이러한 특성이 다양한 삶의 방식과, 새로운 프로젝트, 대안적 지향성을 위한 풍부한 공간을 제공한다는 것이다. 그는 냉전 시기의 서베를린을 냉전 시기 예술과 문화가 꽃을 피웠던 자유분방한 도시(bohemian city)이자 동시에 전 세계의 예술가들이 몰려와 활동하면서 이른바 경계 도시(frontier city)에서의 삶을 경험했던 도시라고 설명한다. 베를린, 밀란 등.

“20개 도시들은 저마다 조건이 달랐지만, 많은 공통점을 드러내기도 했다. 시민 사회 행위자들의 참여, 여러 서비스들의 공동 생산, 재정 지원의 혼합, 공간적 (차원) 또는 더 나은 도시 차원의 사회 정책의 재발견 등이다.”

연구팀은 “단 하나의 최선의 해법은 존재하지 않았다”면서도 연방제 체계 안에 놓인 도시 거버넌스가 사회 혁신에 더 유리하다는 점만은 분명하다고 말한다. 즉, 지역에 더 많은 권한이 주어질수록 더 혁신적인 접근법이 만들어질 수 있다는 뜻이다.

연구팀은 흥미로운 점 하나를 더 지적하고 있는데, 지역 정부가 추구하는 핵심 가치가 사회 민주주의에 뿌리를 두고 있는가, 또는 보수적 전통에 뿌리를 두고 있는가는 그다지 중요하지 않다는 점이 그것이다. 그 두 가지 전통 사이의 차이는 단지 “사용되는 수단과 도구의 차이로 전환된다”는 것이 이들이 얻은 결론이다.

또한 연구팀은 최근 EU에 통합된 도시들이 EU로부터 정책 처방과 재정 지원을 받으면서 새로운 사회 정책을 만들어가고 있는데, 이렇게 바깥에서 이식된 해법이 다른 도시들에서 아래로부터 자생적으로 만들어진 해법에 견줘 얼마나 더 지속가능할지도 앞으로 더 긴 시간 지켜 봐야 한다고 말했다.

연구팀은 사회 혁신에 적합한 거버넌스를 형성하려면, 무엇보다 더 나은 삶의 질을 향한 엔진이 되어줄 자치 조직과 시민 사회의 주도권(initiatives)을 형성하는 것이 첫 과제가 되어야 한다고 당부했다.

2. 메시지로서의 사회 혁신 : 지역 복지 시스템의 민주적 실험

* Chapter 9. Social Innovations as Messages : Democratic Experimentation in Local Welfare Systems(Adalbert Evers and Taco Brandsen)

연구팀은 사회 혁신을 설명하기 위해 ‘메시지(message)’라는 은유를 사용한다. 메시지로서의 사회 혁신은 “무엇보다도 혁신이 일어난 그 지역에서의 즉각적인 효과를 넘어 다른 곳에서도 같은 행위를 촉발시킨다(trigger)”는 뜻이 담겨 있다.

사회 혁신을 메시지로 이해한다는 것은 또한 “혁신을 행위자와 지역적 맥락 사이의 전파 과정으로 본다는 뜻”이다. 이 경우 보통 ‘확산(diffusion)’이라는 표현을 더 선호하지만, 혁신이 어떤 특정한 또는 배타적 수취인이 없는 ‘누구에게나 열린 메시지’라는 사실을 염두에 두었다고 이들은 설명한다.

반복되고 공유된 복지 혁신의 특징 - 다섯 가지 혁신

① 사용자에게 다가가는 새로운 방식

이 메시지는 사용자에게 새로운 기회를 열어주거나 그들의 기술을 향상시킴으로써 의존성을 줄이고 역량을 강화하는 새로운 서비스를 찾는 과정에서 드러난다. 지금까지의 노동 복지 정책의 일환으로 제공된 대부분의 프로그램들은 엄격하게 대상자를 구분한다. 반면, 많은 혁신적 조치들은 더 느슨하고 열린 접근을 추구한다. 잠재적 사용자들에게 행정적 요구를 하거나 세세한 지시를 하지도 않는다.

공공 행정과 복지 부서들이 서로 다른 업무와 필요, 계층으로 나뉘지면서 고도로 분화된 체계에서 복잡하고 때로는 독특한 고객의 필요를 해결하는 일은 점점 더 어려워졌다. 그러나 이번 연구로 세분화된 형태의 지원에 접근할 수 있는 개인화된 지원 묶음을 발전시키려는 많은 조직들이 있다는 사실을 알게 되었다.

대규모 이민과 실업, 늘어가는 불평등의 시대에 문화와 인종의 다양성과 가난, 사회적 배제의 문제는 더 늘었다. 그리고 이러한 현상은 서비스와 전문 직원들이 가장 도움을 필요로 하는 이들에게 닿는 것을 어렵게 만들었다. 때로는 필요한 서비스가 잘 알려지지 않았거나, 이해하기 어렵거나, 믿음이 부족해 활용되지 않았기 때문이다. 전문 서비스와 실제 사람들의 삶의 차이를 잇는 혁신적 방법을 찾는 일은 반복되는 도전이라는 것을 확인할 수 있었다.

② 제도와 권리에서의 혁신

일과 삶의 방식이 변하고 불안정성이 높아지면서 ‘새로운 사회적 위기’들이 생겨나고 있다. 때로 어떤 일들이 동시다발적으로 일어나면서 긴급한 도움이 필요할 때도 있으며, 이런 것들은 표준화된 매뉴얼로는 대응할 수 없다.

빠른 해결을 제공하고, 때로는 선제적인 해결을 제공하는 것이 사람들이 일상을 살아갈 수 있게 만드는 중요한, 잃어버린 고리일 수 있다. 이번 연구는 새롭게 부상하는 위기들을 해결하려는 즉각적 지원의 유연한 형태들을 보여주었다.

전통적으로 대부분의 복지 서비스는 수혜자들에게 무조건적 권리로 여겨졌고, 어느 정도의 조건만 충족되면 제공되었다. 그러나 새로운 복지 경향은, 특히 노동 복지에서 미래의 행동과

관련된 전제 조건들을 정하는 계약 관계를 맺도록 하고 있다. 이것은 고객들이 스스로에게 배타적 책임을 지도록 요구한다. 권리에서 계약으로 옮겨가는 또 다른 형태의 움직임도 있다. 어떤 봉사활동을 하거나, 구체적으로 정의된 공동체의 약자들을 위한 지원 활동을 했을 때 필요한 물건이나 서비스를 제공받을 수 있도록 하는 식이다.

③ 거버넌스의 혁신

혁신은 산출물의 혁신이자 절차의 혁신이었다. 절차의 혁신이란 의사 결정의 내부 구조와 주변 환경, 행정, 다양한 이해관계자, 사회적 파트너와 정치적·행정적 당국 등과의 상호작용(의 혁신)을 가리킨다. 다양한 새로운 종류의 서비스를 발전시키려는 사회 혁신도 거버넌스 측면을 가지고 있다. 그러나 어떤 혁신의 경우는 거버넌스 시스템에 영향을 미치고 변화시키려는 것 그 자체가 주요 목적이다.

전통적 서비스 조직과 시스템은 대부분 각각의 고유한 업무에만 집중하는 경향을 보여 왔고 그 안에 갇힌 채 효율성을 추구했다. 반면 사회 혁신은 아이디어와 관심사, 실천 등의 나뉜진 것들을 한데 모아 더 많은 것들이 포함되고 연결된 방식으로 운영되는 조직의 형태를 만든다. 사회 혁신은 특정 계층에게 공적 영역에서 목소리를 낼 수 있도록 기회를 주기도 한다. 이런 과정에서 의제를 설정하고 우선순위에 대한 새로운 합의를 이끌어내기 위해 논쟁을 조직하고 숙의를 진행하는 새로운 방안을 모색한다.



④ 일하고 재정을 확보하는 혁신적 방안

사회 혁신 프로젝트에 참여하는 방법은 행정이나 비즈니스 영역보다 훨씬 더 다양한데, 그 이유는 편하고 쉽게 참여할 수 있는 유급 고용뿐 아니라 다양한 자원봉사와 시민의 기여 형태를 포함하기 때문이다. 후자는 단기 참여에서부터 정기적인 장기 무급 봉사까지, 직접 몸으로 일하는 자원봉사에서부터 정규 운영 이사회에 시민 참여 형태로 정기적으로 기여하는 것까지 그 범위가 다양하다.

많은 사회 혁신 프로젝트들은 다양한 펀딩 자원의 결합에 기초를 두고 있다. 때로는 여전히 정부의 재정 지원이 가장 중요하기도 하다. 재정 지원 체계는 대개 불안정하고 한시적이었다.

⑤ 복지 체계를 새롭게 구축하는 과제

복지 체계는 보통 제3섹터, 시장 영역, 공동체와 가족에 대한 복지 서비스와 책임을 포함한다. 우리가 살펴본 사회 혁신 사례들은 이미 존재하는 네 개의 (지역) 복지 체계의 요소인 (지방) 정부, 기업, 제3섹터 그리고 비공식 공동체와 가족 네트워크 간의 상호 관계가 필요하다는 점

을 보여줬다. 사회 혁신을 위한 정부의 재정 지원 및 뒷받침의 수준과 효과는 매우 다양했다. 다르게 행동하고 조직하고 또는 제안할 권리가 거부당하는 곳에서는 혁신이 일어나기 어렵다. 중앙에서 통제되는 거대한 민간 영역의 기업 조직이나 민간 영역의 과점이 지배하는 특정 시장 영역이 그렇다. 따라서 사회 혁신의 여지를 둔다는 것은 때로 복지 체계가 더 많은 다양성과 지방분권화를 추구한다는 뜻을 내포한다. 나아가, 혁신을 뒷받침한다는 것은 이미 주어진 천편일률적 표준과 다양성 간의 새로운 균형을 허락하는 체계를 선택한다는 것을 뜻한다.

사회 혁신은 왜 확산되기 힘든가

연구팀은 사회 혁신은 대개 특정한 사회적 관계 안에 포함돼있어서, 아이패드와 같은 기술적 혁신과는 달리 세계 어느 곳에서나 똑같이 쓰일 수 없다는 점을 강조한다. 사회 혁신은 “목적과 과정 모두에서 훨씬 더 복잡”하며 “그것이 특정 지역에서 시작된 사회 혁신이 간단히 더 큰 규모로 확산될 수 없는 이유”라는 게 이들의 설명이다.

연구팀은 연구 과정에서 나타난 문제(과제)들을 6개의 문장으로 정리했다.

① 위험한 여정 : 비기술적이고 비시장 기반의 혁신의 확산

실제 확산 과정은 무엇이 확산되느냐에 따라 매우 다르며(목적, 콘텐츠, 개념, 구조, 정책 수단 등) 어느 정도로 확산되느냐에 따라 서로 다르다(간단한 영감을 그대로 복사해가는 것에서부터 둘 사이의 다양하고 복잡한 조합에 이르기까지). 게다가 보내는 쪽과 받는 쪽/적용시키는 쪽 사이의 여정은 대단히 위험하고 때로는 복잡하다. 확산이 어려운 데는 여러 요인이 있다. 전해지는 과정에서 많은 것들이 사라지거나 손상되고 또 변형된다.

② 보내지기 보다는 퍼지기 : 확산 과정의 불투명한 특성

어느 한 지역에만 배타적으로 존재하지 않는, 즉 어느 정도 확산된 사회 혁신은 적어도 네 가지 특징을 보인다.

- ㉠ 제3섹터의 조직들과 혁신이 발생하는 특정한 환경의 문화적 지향이 일으키는, 아래로부터 위로 올라가는(bottom-up) 특징을 뚜렷하게 지닌다.
- ㉡ 영역을 뛰어넘는 지역 네트워크의 협력 활동을 통해 발전하는데, 그 주도력은 지역 정당이나 정책입안자, 행정가들과 같은 정책 기업가(policy entrepreneurs)로부터 나온다.
- ㉢ 새로운 아이디어를 실험하고 확대하는 국가적 프로그램과 틀 안에서 지역의 고유한 결과물(local varieties)로 형성된다.
- ㉣ 무게중심이 중앙이나 지방 어느 쪽에도 있지 않고 국가적 수준(범위)의 시민 사회 네트워크에 놓여있는 사례도 있는데, 이들은 대개 인터넷 연결에서 출발한다.

③ 의도적/비의도적 확산자(Sender)

사회 혁신은 이윤을 목적으로 하는 비즈니스 영역과 달리 반드시 확산을 목적으로 하지는 않는다. 대부분의 지역 사회혁신 행위자들은 지역적 맥락을 넘어서는 것에 관심이 없는 행위자(때로는 자원봉사자)들인 경우가 많고, 또 당면한 지역의 필요를 해결하고자 행동에 나선 경우가 많다. 다른 지역 또는 나라로의 확산이 그들의 역량을 벗어나는 일이기엔 관심 밖이다. 게다가 사회 혁신은 대체로 시장 가치도 없고 확산에 대한 금전적 인센티브도 없다. 또 많은 지역의 혁신들은 적용 과정에서 지식을 전하고 설득하는 데 취약하다.

④ 중개인(Intermediaries)

지역에서만 쓰이도록 디자인 된 혁신과, 국가적(세계적) 차원의 사회 변화와 혁신으로 이어질 움직임 사이에 반드시 큰 차이가 있지는 않다. 그렇지만 우리는 중개인의 역할이 중요하다는 것을 발견했다. 다른 형태의 혁신보다 사회 혁신은 성공적 확산을 위해 중개인이 필요하다. 이들은 아이디어를 정치적·학문적 영역에서 현실로 끌어내려 지역 기관과 프로젝트에 적합하도록 만드는 일을 하고, 개념과 아이디어가 풀뿌리 수준에서 더 큰 공공의 수준으로 올라서도록 뒷받침하는 역할을 한다.

⑤ 메시지 정리하기 : 전파와 적응에 앞선 과정

재구조화와 전환의 과정은 새로운 방식으로 사고하기와 같은 정부와 시민 사이의 새로운 협력을 요구한다. 좋은 아이디어가 그 자체로 설득력을 갖지는 못한다. 사람들이 그에 대해 열려 있을 때만 그럴 수 있다. 다시 말해 혁신을 다른 지역에 적용시키는 일은, 받아들이는 입장에서는 새로운 것을 만들어내는 것과 근본적으로 다르지 않다. 무엇보다, 콘텐츠, 협력, 또는 다른 일의 방식에 있어서 똑같은 제도적 관행의 파괴를 필요로 하기 때문이다. 따라서 이론적으로는 확산을 위한 분석은 혁신의 실질적 적응 이전에 일어나야 한다. 단지 적합한 정책적 접근이나 수단 그 자체를 찾는 것만으로는 충분치 않다. 사람들을 모으고, 새로운 의견을 받아들일 마음의 준비가 얼마나 되었는지를 살피는 사전 작업들이 오히려 더 중요할 수 있다.

⑥ 다른 이해들(Readings) 합치기 : 브리콜라주로서의 혁신의 적용

하나의 혁신이 다른 곳으로 아무런 왜곡 없이 정확히 복제되는 일은 거의 불가능하다. 만약 그런 경우가 있다면 아마도 규제나 정책과 거의 상관없이 실행될 수 있는 굉장히 단순한 계획이거나 아주 제한적인 지역행위자들 사이의 협력이 요구되는 일일 것이다. 그러나 복지 영역의 복잡한 사회 혁신은 더 이상 그런 식으로 작동될 수 없다. 혁신적 접근은 새로운 맥락에 맞게 개선되어야 한다. 제도적 틀과 지향하는 가치에 맞게 바뀌어야 한다. 변화는 상호적이다. 정부 안에서 특정 정책 영역은 서로 다르게 분배되었으며, 어떤 지역에서는 개인에게 맡겨진 서비스가 다른 지역에선 행정이 제공하는 일도 있다. 혁신은 지역 맥락에 맞게 재구성되어야 하는데 이는 다른 사회 경제적 배경과 제도적 배경, 또는 주요 정책이 다르기 때문이다.

연구팀은 다음과 같은 중요한 메시지를 얻었다고 강조한다.

“많은 새로운 접근들은 종종 기대했던 것만큼 빠른 효과를 보이진 않았다. 버튼만 누른다고 효과가 있었던 건 아니다. 기존의 지배적 정책, 정치, 조직들과 사회 혁신 사이에는 아주 큰 격차가 있어 보였다. 두 가지가 합쳐지려면 아주 긴 학습의 과정이 필요하다.”

또한 지금도 많은 거버넌스는 여전히 의사결정에 있어 힘 있는 엘리트들이 중심적 역할을 맡고 있다며, “만일 위에서 아래로 결정이 내려오는 전통적 통치 체계와 아래로부터 위로 올라가는 혁신적 방식이 화합할 수 있다면 실험과 파일럿 테스트를 통해 변화를 준비해나가는 데 더 힘을 쏟을 것”이라고 말한다. 이른바 “민주적 실험주의(democratic experimentalism)”다.

3. 사회 혁신 연구의 암묵적·규범적 가정 : 어두운 면 받아들이기

* Chapter 24. The Implicit Normative Assumptions of Social Innovation Research: Embracing the Dark Side(Ola Segnestam Larsson and Taco Brandsen)

보고서는 ‘오늘날 유럽의 많은 복지 사회에서 사회 혁신이 정치적 각광을 받고 있다’며 유럽의 분위기를 전하고 있다. 이는 앞에서도 지적했듯이 유럽의 기존 사회·복지 정책이 더 이상 늘어나는 사회 문제에 대응하기 힘든 현실을 반영한다. 그러니까 복지정책과 서비스가 줄어드는 상황에서 기존의 복지 서비스를 세련된 기업가정신과 조직적 실천을 더해서 개혁·개선하고자 하는 움직임이다.

그러나 보고서는 “(사회 혁신의) 규범적 전제에 대한 지나친 기대와 집착은 자칫 실패, 정치적 갈등, 억압과 같은 사회 혁신의 어두운 면을 무시하는 경향”을 드러낸다는 뼈아픈 지적도 하고 있다. 사회 혁신에 대한 무조건적 긍정은 이론과 실제 모두에서 문제를 일으킨다는 게 연구팀의 생각이다.



시장과 정부로부터 벗어난 시각이 필요하다

사회 혁신은 시장의 대안으로 인식되지만 시장과 정부가 가진 기존 생각으로부터 완벽하게 자유로울 순 없다. 특히, 규모와 시스템의 변화를 강조하는 점이 그러한데, 이러한 관점을 가진 이들은 반드시 성장하고 확산해야 혁신이라고 생각한다. 그러나 연구팀은 이번 연구가 사회 혁신의 등장(출현), 안정화 및 확장 과정을 포함한 라이프 사이클이 환경의 영향을 매우 강하게 받으며 결코 저절로 이뤄지지 않는다는 사실을 증명한다고 강조한다.

“이번 연구에서 살펴본 사회 혁신 프로젝트의 대부분은 규모화(Scale-Up)와 확산(Diffusion)으로 이어지지 않았다.”

그렇다면 그 이유는 무엇일까. 연구팀은 먼저, 대부분의 지역 사회 혁신가들이 확장에 관심이 없었다고 말한다.

“어떤 경우엔 사회 활동가들이 너무 많은 짐을 지고 있었으며 재정적 자원이 부족했고, 그에 견줘 시민의 기대치는 너무 높았다. 또 다른 경우엔, 시간이 제한된 파일럿 프로젝트로 시도되었고 규모도 작았기에 확장할 수 있는 기회를 가지기 어려웠다. 실제로 많은 경우 자금 조달이 중단된 뒤 프로젝트들이 사라졌다.”

그렇다고 이번 연구가 사회 혁신이 실은 별로 의미가 없다는 결론에 이르렀다는 뜻은 아니다. 연구팀은 “(라이프) 사이클을 강조하는 시각에서 보면, 이러한 프로젝트들은 실패했거나 좋게 봐도 잠재력이 발현되지 못한 혁신으로 비칠 수 있지만, 이러한 시각은 지나치게 비즈니스 중심의 관점, 규범적 가정”이라고 꼬집었다.

이어 시장과 국가에 관한 기존 관점들은 “거대한 돌파구(big breakthrough)에 의존하지 않는 체계적 변화로서의 대안적 개념을 부정하고, 또한 자발적인 조직 및 비공식적인 시도와 같은 대안 제공자의 역할을 평가절하 한다”고도 비판하고 있다.

사회 혁신 담론은 근본적으로 정치적이다

연구팀은 모든 혁신이 꼭 긍정적인 결과를 가져오는 것은 아니라고 말한다. 이들은 “혁신적인 프로세스와 관련한 위험 요소와 지원 및 관리에 대한 문제점을 경시”하는 경향에 우려를 표하면서 “리스크는 혁신의 필수 요소지만, 이는 사회 혁신이 종종 실패한다는 뜻이며 다양한 부정적 효과를 가져 오기도 한다는 뜻”이라고 지적했다.

“사회 혁신은 사회적 관계의 변화와 관련이 있기에, 이를 통해서 어려움을 겪는 사람들도 역시 있다... 담론적 맥락(discursive context)에서 그들에게 주어진 위치에 따라 다른 감각을 습득한다. 이것은 혁신의 개방적이고 위험한 특징을 보여준다.”

연구팀은 또한 사회 혁신이 다양한 정치적 목표와 관련될 수 있다고 말한다. 따라서 넓은 의미에서의 정치적 특성과 제도의 영향 속에서 시간이 지남에 따라 그 의미가 달라지기도 하고, 일부 도시의 정치적 맥락과 연결될 때 높은 존중과 인정을 받기도 한다는 게 이들의 생각이다. 실제로 어떤 도시들에서는 사회 혁신이 다양한 정치적 연합에 의해 뒷받침되었지만, 또 다른 도시들에선 지방 정부와 기업 간의 조정·협력 부족으로 부정적 영향을 받았다.

연구팀은 정치적 혼란과 권력 구조의 변화가 더 체계적인 협력이 이루어지는 것을 방해한다는 점도 지적했다. 경제 위기와 예산 삭감으로 우선순위에서 밀리면서 사회 혁신을 뒷받침할 지역 정치의 장이 약화가 되는가 하면, 정치적 불일치로 특정 혁신의 구현이 어려워지는 일도 있다.

“지역 복지 전반에 대한 새로운 해결책이 필요하며, 특히 사회 혁신의 촉진이 필요하다는 동의가 있더라도 사회 혁신의 출현과 발전에 영향을 미치는 다양한 방법론과 수단에 대한 여러 이해 관계자와 연합체의 의견이 불일치할 수 있다... 저항과 반대, 위험과 어려움, 부정적 영향과 오용은 사회 혁신이 가지는 규범적인 선함(normative good)에 관계없이 심각하게 받아들여져야 한다.”

연구팀에 따르면 이러한 논쟁은 지금까지의 사회 혁신 연구에서 거의 이루어지지 않았다. 이들은 “역설적이게도, 정치를 부정 하더라도 사회 혁신 이론은 근본적으로 정치적”이라고 강조한다.

혁신의 확산에 대한 잘못된 기대들

일코 프로젝트의 주요 목표 가운데 하나는 사회 혁신의 확산과 업그레이드를 위한 핵심 요소를 정의하는 것이었다. 연구팀은 사회 혁신이 확산되지 않는 다양한 이유들이 있었다고 말한다. 가령, 민감한(sensible) 상황에서는 확산이 발생하지 않았고, 때로는 금융 위기와 같은 경제적 이유로 확산되지 않기도 했다. 파트너십을 이루는 정부의 관료적 기준과 일치하지 않은 일도 있었는데, 관료들은 사회 혁신을 추진하는 그룹을 정책 개발의 지속적 파트너로 보기보다는 일시적 실험 프로젝트의 상대로 여기기도 했다.

‘적응성(adaptive)의 관점’도 있었는데, 이는 특정 맥락에서 나온 사회 혁신이 다른 맥락과 관련이 있더라도 간단하게 직접적으로 적용되기는 어렵다고 보는 시각이다. “바람직한 사회 혁신은 지역 상황에 맞게 조정되거나 변환되어야 한다”는 게 이들의 생각이다. 연구팀은 실제로 많은 혁신이 전환(translation) 및 현지화 과정을 거쳤다는 사실을 발견했다.

지금까지 살펴봤듯이 사회 혁신에 대한 많은 논의는 규범적 가정 때문에 보편적 접근법의 실패, 갈등 및 억압 등의 어두운 측면을 무시해왔다. 연구팀은 앞으로 “사회 혁신의 도입으로 누가 이익을 얻고, 누가 잃을까”, “더 나빠진 것이 있는가”와 같은 질문을 던져야 한다고 말한다.

“사회 혁신의 잠재력은 어두운 측면들과 위험 요소들을 솔직하게 인정할 때 완전히 실현될 수 있다.”



지역에 사회 혁신이 뿌리 내리려면

* Chapter 25. The Good, the Bad and the Ugly in Social Innovation(Taco Brandsen, Adalbert Evers, Sandro Cattacin and Annette Zimmer)

사회 혁신에 대한 연구는 최근 몇 년 사이 활발해졌지만 아직 확고한 자리를 차지했다는 증거나 징후는 찾기 어렵다. 사실 주요 이슈도 명확하게 정리되지 않아서 별다른 논쟁도 없다. 연구팀은 “사회 혁신엔 비판적 접근이 필요하다”고 말한다.

연구팀은 사회 혁신 실현은 어렵고 앞으로 할 일도 많은데, 그 이유 가운데 하나로 “정당성 논란(legitimate controversies)”에 휘말리기 때문이란 점을 꼽았다.

“사회 혁신은 본질적으로 정치적이지만 모든 정치적 계획들이 성공하지는 못한다. 동시에 사회 혁신의 실패는 사회적 실험에서 널리 보이는 위험 회피 태도 때문이기도 하다. 입으로는 혁신을 중요하다고 하지만, 정부는 국가의 표준화된 규제나 관행에 적합하거나 비즈니스 영역에서 잘 작동하는 접근 방식 등 이미 검증되거나 잘 알려진 방식을 선호하는 경향이 있다. 그래서 위험을 감수하고 일정 정도 기존 규제와 규칙에서 자유로운 시도를 할 수 있는 기회가 필요하다.”

연구팀은 경제 및 노동 시장 관계에 혁명적 변화를 불러일으킬 만큼 큰 잠재력을 가진 사회 혁신을 두고서 “새로운 공통 규칙과 대규모 규제가 필요하지 않다는 주장은 어리석다”고 말한다. 또한 “지역에서의 복지와 관련된 사회 혁신은 지역 중심이고, 주로 분산되어있으며 불안정”하다면서도 “실험의 여지를 주고, 혁신가들의 메시지를 경청하며, 그들의 전문지식을 이용하는 복지 정책이 가능해지도록 노력”해야 한다고 말했다.

“지난 수십 년간 복지는 보편성을 기반으로 접근하였지만, 이제는 다양성과도 연결돼야 한다. 복지 정책은 양쪽의 장점을 모두 극대화 하는 딜레마의 관점에서 실험하고 사고해야 한다. 이 보고서가 연구자, 정책 입안자, 전문가들이 그 방향으로 한 발을 내딛을 수 있게 용기를 주길 기대한다.”



사 례



보고서에 따르면 도시에서의 불평등과 배제의 문제는 특정한 계층들, 가령 나이(젊은 실직자), 젠더(여성), 민족(이민자)에 따라 형성되는 특정 집단들에게 더 불리하게 작용하는 것으로 나타났다. 나이 많은 이민자처럼 두세 가지의 불리한 이력들이 결합된 경우는 통계적으로 더 고 위험 군에 속하게 된다.

“사회 결속의 결핍은 삶의 여정 곳곳에서 드러나지만, 특히 세 영역에서 두드러졌는데, 아동 돌봄, 노동 시장 그리고 주거 환경이 그것이었다. 따라서 사회 결속의 강화를 위해서는 이러한 정책 영역이 특별한 중요성을 가진다.”

윌코 프로젝트가 연구 대상으로 삼은 10개 나라, 20개 도시의 77개 사회 혁신 사례 가운데 최종 보고서 「Social Innovation In the Urban Context」에 실린 8개 사례를 요약해 소개한다.

사례1. 건축가와 주민이 함께 도시를 되살리다(프랑스 릴)

* Chapter 13. Lille Metropolis: Co-production of Housing in a Major Urban Renewal District(Laurent Fraisse)

유니온(Union)은 릴(Lille) 시 루베-투르쿠앵-와털루 지역에서 가장 큰 도시재생 프로젝트로, 생태마을과 비즈니스 허브 그리고 사회주택이 포함된 새 주거단지를 건설하는 계획이다. 외곽에 자리한 Ilot Stephenson에서 건축가와 지방 정부 그리고 주민들이 힘을 합쳐 혁신적 재생 사례를 만들어냈다.

과거 노동자들이 쓰던 집들이 수년간 방치되자 시가 도시재생에 나섰다. 2000년대 초 철거가 결정되자 주민들은 ‘우리 동네를 철거하지 말라’라는 조직을 꾸려 철거에 맞섰다. 2007년 시는 유니온의 도시재생 계획을 준공공 회사인 SEM Ville Renouvelée에 넘기면서 지속가능한



발전과 참여적 접근을 필수조건으로 제시했다. 투르쿠앵 시장과 회사는 건축가 Patrick Bouchain와 그의 팀을 합류시키기로 결정하고 주민과 함께 계획을 다시 세우기로 했다. 긴 논쟁 끝에 문제를 해결할 새로운 방법을 찾아냈고, 협력이 시작되었다. 그렇게 ‘주민 참여’와 ‘공동 생산’에 기반을 둔 혁신적 도시재생 계획으로 54채의 낡은 집을 되살릴 수 있었다.

Ilot Stephenson 프로젝트는 건축가 Patrick Bouchain가 개념화 한 새로운 도시 계획 실험이다. 그는 도시를 만드는 일에 주민들이 배제되거나 수동적 존재로 머물러선 안 된다고 믿는 건축 운동에 참여하고 있었다. “건축은 삶이다(Building is living).” 이 슬로건에는 집을 짓는 일에 주민이 의사를 표현하고 참여할 수 있어야 한다는 뜻이 담겨 있다.

건축가들은 동네의 오래된 작업장에 사무실을 마련함으로써 지역에 스며들었다. 주민들과 일상적으로 접촉함으로써 그들의 생활 습관과 필요를 살필 수 있었고 이에 맞춰 초기의 계획을 바꿨다. 주민들과 다른 이해관계자들 사이의 관계도 변했다. 이 오래된 작업장은 모두를 위한 공간으로 탈바꿈했는데, 이곳에서 다양한 이해관계자들이 만나 토론을 벌였다. 건축가들은 중재자의 역할도 맡았다. 가령 막다른 골목을 두고 도시 계획가들은 도로와 연결되기를 바랐지만 주민들은 아이들이 뛰어놀 수 있는 안전한 공간으로 남길 바랐다. 결국 보행자와 자전거만 다닐 수 있도록 하는 합의가 만들어졌다.

건축가들이 지역에 자리를 잡으면서 새로운 기술들도 자연스레 주민들에게 전해졌다. 주민들이 직접 자신의 집을 개조하는 데 참여한 사례도 여럿 있는데, 이를 통해 새로운 일자리를 얻을 기회도 생겼다. 무엇보다 천편일률적인 건축과 달리 지역의 상황과 주민의 구체적 필요에 맞추려는 흐름이 나타났다. 주민의 뜻에 따라 열펌프 대신 스토브를 설치한 것이 좋은 예다. ‘도시 전체를 함께 만들자’는 이곳의 슬로건은 다른 지역으로 퍼져가고 있다.

사례2. 지역의 잠재력을 깨우는 동네 상점(네덜란드 암스테르담)

* Chapter 12. Amsterdam: Neighbourhood Stores for Education, Research, and Talent Development-The BOOT Project(Francesca Broersma, Taco Brandsen and Joost Fledderus)

2007년 암스테르담 시는 소외 지역을 대상으로 물리적 환경 개선에 더해 주민의 사회·경제적 조건을 개선시키려는 '지역 사회 발전 프로그램(wijkaanpak)'을 도입했는데, 이 과정에서 시민 참여를 핵심 요소로 삼았다. 동시에 지역 차원의 복지 서비스를 제공하는 다양한 활동가들이 다른 그룹들과 새로운 파트너십을 맺도록 장려했다. 그 결과 복지 서비스를 제공하는 다양한 행위자들이 힘을 합쳐서 사회 문제를 더 잘 조율되고 더 효율적인 방식으로 다룰 수 있게 되었다.

'부트(BOOT)'는 '교육, 연구 및 재능 개발을 위한 동네 상점(Buurtwinkels voor Onderzoek, Onderwijs and Talentontwikkeling)'으로, 특정 영역의 문제에 대한 실용적이며 맞춤형된 솔루션을 제공하는 데 목적이 있다. 이를 위해 더 많은 협업을 장려했다.

시는 암스테르담에서 가장 큰 교육 기관인 HvA(Hogeschool van Amsterdam)와 네트워크를 형성해 교사와 학생, 연구원의 지식과 역량을 시민을 위해 활용하기로 했다. 마침 암스테르담을 위한 대학이 되길 바라던 HvA도 흔쾌히 손을 잡고 '부트' 프로젝트를 제안했다. 첫 번째 부트는 2008년에 문을 열었다. 주민들은 이곳을 찾아 HvA 학생과 교사, 연구원들로부터 금융과 법률, 사회와 영양 등의 분야에 대한 상담을 받을 수 있다. 어린이들은 이곳에서 숙제를 함께 하기도 한다. HvA 학생들은 부트에서 5~10개월간 인턴십을 수행하며 경험을 쌓을 수 있고, 교사들도 자신의 분야에서 더 많은 현장 경험을 할 수 있다. 무엇보다도 대학의 입장에서 미래의 사회적 활동가들을 길러낼 수 있다는 점이 의미가 있다. 부트는 지방 정부나 복지 기관에서 연구 프로젝트를 받아 수행하거나 서비스를 제공하는 데 도움을 주기도 하고, 주민들이 지역 활동을 조직할 때도 돕는다.

주민들은 기존 복지 기관보다 부트를 더 편하게 찾는다. 주민들은 부트가 개인에게 맞춤형 지원을 제공한다고 말한다. 매주 평균 350~500명의 주민들이 다양한 부트를 방문하는데 이는 부트가 주민들 곁으로 가까이 다가갔음을 보여준다.

부트는 지역 복지 기관들이 제공하지 못하는 서비스를 제공하려고 한다. 그래서 특정 집단에 초점을 맞추거나 새로운 서비스를 제공한다. 그러려면 지역의 복지 시스템과 강력한 상호 작용 속에서 긴밀한 협력 관계를 유지해야 한다. 사실, 부트의 가장 혁신적인 면은 HvA와 같은 교육 기관, 다시 말해 복지 분야와는 다른 새롭고 중립적인 활동 조직이 복지 조직 네트워크 안에서 함께 활동한다는 점이다. 부트가 처음 문을 열었을 때, 이미 지역의 많은 복지 조직들은 특정 서비스를 익숙한 방식으로 제공해오고 있었기 때문에 그것을 바꾸기가 어려웠다. 이때 부트만의 독창성이 빛을 발했다. 부트는 지금까지 연결이 끊어져있던 여러 행위자를 함께 엮어서 특정 이웃에게 부족한 서비스를 제공하도록 할 뿐 아니라, 모든 파트너 조직이 더 적극적인 모습을 갖도록 자극을 주었다.

부트는 지금까지 4개 도시에서 운영돼왔다. 예산이 삭감되면 유지되기 어려운 비영리 모델인 탓에 소외된 지역에서 서비스를 이어가고자 끊임없이 혁신적인 방법을 찾고 있다.

부트는 지역 차원에서 복지 서비스를 제공하는 여러 행위자 간 연결을 촉진하고 대학 등 새로운 행위자가 참여하도록 뒷받침한 행정의 역할이 얼마나 중요한가를 보여준 사례다.

사례3. 행동하는 부모들, 널리 퍼져간 사회적 기업(크로아티아 자그레브)

* Chapter 11. Zagreb: Parents in Action—Innovative Ways of Support and Policies for Children, Women and Families(Gojko Bežovan, Jelena Matančević and Danijel Baturina)

로다(RODA, Roditelji u akciji), ‘행동하는 부모들’은 아동 돌봄 영역의 혁신 사례다. 로다는 가족 문제를 개인의 영역에서 공적 아젠다로 옮겨놓았으며, 가족 정책의 중요한 이해관계자로 성장했다. 여기에 더해 지속가능한 사회적 기업으로 진화했다.

로다는 2001년 중반에 설립됐다. 출산수당의 축소에 저항하기 위해 엄마들이 일어난 것이 출발이었다. 결국 출산수당은 늘었고 출산휴가도 더 길어지면서 조건도 유연해졌다.

대도시의 교육 수준이 높은 젊은 부모들이 먼저 나섰다. 처음엔 기존 권리를 보호하는 데 초점을



맞췄지만, 열정적인 자원봉사자들이 점점 늘어나면서 이러한 노력은 다양한 측면에서의 사회적 변화와 혁신을 이뤄냈다. 2006년에는 사회적 기업을 설립해 아이들에게 안전한, 천연 재료를 쓴 고급 천 기저귀를 만들기 시작했다. 장애인과 취업이 힘든 이들을 고용했다.

로다는 현재 크로아티아 전역에 12개의 지부를 두고 있고, 50개 이상의 도시에서 다양한 활동을 펼치고 있다. 사회 안에 자리 잡은 강력한 네트워크가 있으며, 사회 변화를 위한 목소리를 내고 있다. 미션과 공공 수용성을 높이고자 해마다 사회 안에서 조직의 미션을 완수하는데 기여한 이해관계자들에게 상을 수여하기도 한다.

‘로다 포럼’엔 매달 4만 명이 방문한다. 새로운 아이디어를 가진 새 성원들이 꾸준히 나타나면서 조직의 지속적 혁신을 추동한다. 대부분의 참여자에게 로다는 멤버십을 갖는 첫 모임(95%)이자, 처음으로 자원봉사를 경험하게 해준 곳이다. 충분한 믿음과 발달한 규범·가치들이 모든 구성원들, 특히 자원봉사 활동을 하는 이들 사이에서 공유되고 있다.

로다는 이해관계자로서 존중 받으며, 꾸준히 서비스의 질이 나아지는 것을 지켜보고 있다. 로다 덕에 다른 시민 단체들도 지역 복지 체계의 거버넌스 구조 안에서 중요한 부분을 담당하게 되었다. 이들은 지역 복지 체계가 더 생동감 있고, 서비스 수혜자들에게 더 큰 책임감을 가지도록 만들었다. 지방 정부가 시민 단체들과 소통하면서 관계를 맺는 새로운 문화가 형성되는 데에도 로다가 큰 역할을 했다.

크로아티아처럼 과도기적 상황에 놓인 나라들에서 시민 사회는 시민 스스로 이익을 지키려는 자기 조직화와 동원의 공간이다. 시민 사회의 규범과 가치, 네트워크는 지역 이해관계자들 사이에서 신뢰를 구축하고 사회적 통합을 강화하는 데 필수적인 사회적 자원을 생산한다.

정부가 복지 체계를 손에 꼭 쥐고 있는 경우는 사회 복지 영역의 혁신이 성공하기 어렵다. 정부의 지나친 규제와 가부장주의(온정주의) 스타일이 사회 혁신의 가장 큰 장애로 꼽히기도 한다. 어떤 연구는 코디네이션의 부족과 지역 이해관계자들 사이의 협력 부족을 문제로 꼽는다. 지역 이해관계자를 동원하고 사회적 변화를 촉진시키는 일은 로다와 같은 역량 있는 조직이 사회 혁신을 위해 이뤄내야 할 꼭 필요하면서도 어려운 절차다.

사례4. 엄마와 아이들이 살기 좋은 세상을 만드는 재단(폴란드 바르샤바)

* Chapter 10. Warsaw: Paving New Ways for Participation of Mothers, Fathers, and Children in Local Public and Social Life—The MaMa Foundation(Renata Siemieńska, Anna Domaradzka and Ilona Matysiak)

바르샤바의 ‘엄마재단(Mama Foundation)’은 어린 자녀를 둔 엄마들의 필요를 채우는 것에서 시작해 지역 시민 사회가 행정과 지역 복지 정책과 협력함으로써 임팩트를 만들어냈다. 2006년 6월 비영리조직으로 출발한 엄마재단은 문화적·사회적 장벽을 없애고 더 많은 지역 공공·사회 활동에 참여해야 한다는 목표에서 출발했다. 사회적 경제, 사회적 연대 및 페미니즘을 기반으로 만들어진 이 단체는 이제는 어린 아이를 가진 부모뿐만 아니라 난민과 장애인을 위한 활동도 하고 있다.

엄마재단은 상대적으로 젊고 고학력인, 비슷한 삶의 환경(자녀를 둔 상황에서 활동을 하고 싶은)에 놓인 엄마들의 비공식적 모임에서 시작해 현재는 매우 혁신적이며 영향력을 가진 단체가 되었다. 몇몇 프로젝트는 지역 정부의 공식 정책과 제도로 채택되기도 했다.

2012년 바르샤바에서만 약 6,000명의 아이들이 돌봄센터에 들어가지 못해 부모들이 항의에 나선 일이 있었는데 이때 정부는 해결책을 제시하긴 커녕 알아서 해결하라는 식의 태도를 보였다. 그러자 시민이 직접 이를 공적 아젠다로 제기하고 시민 단체들이 새로운 아이디어와 프로젝트를 제시하며 돌봄 방안의 혁신을 촉구했다. 그러다 결국 스스로 문제를 해결하기로 마음먹게 되었다. 보육 인프라의 부족 문제를 해결하고자 시민이 새로운 투자에 관여하기 시작했고, 단체들은 공공 서비스의 부족을 메우고자 새로운 형태의 보육 시설을 만들어갔다.

엄마재단이 다루는 주요 이슈는 어린 아이를 둔 부모들의 이동권, 양육자들의 경제적 회복과 사회적 협력에 관한 것들이다. 가장 잘 알려진 프로그램 가운데 하나는 ‘어머니! 여기서는 유모차를 끌 수 없어요’다. 공공기관에 유모차와 휠체어가 들어갈 수 있도록 하는 사회적 캠페인이다. 이 프로젝트의 결과로 부모와 아동 친화적 건축·인프라를 표준지침으로 삼는 지역 당국의 가이드북이 발행되었다.

가정주부의 권리에 대해서도 목소리를 냈다. ‘집안일의 목록’은 폴란드 국회에 가사노동의 경제적 가치를 알리는 데 한 몫 했고, ‘바르샤바 주부클럽’은 파트너십을 기반으로 가정에서 가사업무를 분장할 수 있도록 도왔다.

엄마재단은 산모가 집이나 지역 상점, 동네 놀이터에서 아이들과 시간을 보내며 출산휴가를 보내는 것에 만족한다는 통념에도 문제를 제기했다. 그들은 이런 식으로 사회적·공간적으로 고립된 젊은 엄마들이 종종 외로움과 우울감에 빠진다고 주장한다. 이 문제를 해결하고자 엄마재단은 바르샤바의 여러 지역에 ‘지역 엄마클럽’을 설립했다. 이곳에서 엄마는 자녀와 함께 다른 사람들을 만나고 경험을 나누며 무료 워크숍 및 교육에 참여할 수 있다.

‘엄마협동조합’도 주요 사업 가운데 하나다. 새롭고 독립적인 사회적 협동조합을 목표로 만들어졌으며, 실업 상태에 놓인 엄마들에게 더 많은 기회를 제공하고 있다. 사회적 배제의 위험에 놓인 여성들이 노동시장으로 들어올 수 있도록 직업·심리 교육 등을 진행한다. 18세 이전에 아이를 낳고 오랜 기간 실업 상태에 있던 10명의 싱글맘을 대상으로 사회적 경제, 마케팅과 프로모션, 수공예 등의 교육을 진행하면서 시작되었다.

엄마재단은 다양한 지역 및 국가 기구들과도 협력하고 있으며, 유럽사회적펀드(European Social Fund)를 비롯한 공공과 민간 영역의 다양한 투자자들로부터 재정 지원을 받고 있다. ‘바르샤바 주부클럽’ 프로젝트는 베를린에서도 진행되고 있다.

사례5. 싱글맘과 자녀들에게 웃음과 여유를 돌려주다(스웨덴 스톡홀름)

* Chapter 17. Stockholm: Innovative Ways of Supporting Children of Single (Lone) Mothers(Marie Nordfeldt, Ola Segnestam Larsson and Anna Carrigan)

복지 서비스를 생산하는 대안 주체의 문제와 관련해, 우파는 사기업이나 시민 사회처럼 대안적 조직을 선호하고, 좌파는 정부가 직접 제공하거나 재정을 지원하는 서비스를 선호하기에 정치적 불일치가 일어날 가능성이 높다. 스톡홀름에서는 지방 정부와 사회 복지 분야에서 일하는 시민·사회단체들이 대화와 협력을 위한 플랫폼을 마련했다.

YMCA를 기반으로 설립된 Fryshuset재단은 2007년 ‘싱글맘의 자녀들(Children of Single (Lone) Mothers)’ 프로젝트를 개발했다. 엄마와 자녀의 웰빙에 초점을 맞춘 건강 관점에서 도움을 제공하는 프로젝트다. 건강과 권한 부여에 기반을 둔 접근법을 활용하며, 엄마와 자녀 모두에게 초점을 맞추는 것도 이 프로젝트의 독특한 점이다.

이들은 학대를 당하거나 경제적·사회적으로 취약한 상황에 처한 어린이들이 유년기에 어울리는 좋은 추억을 쌓도록 돕는다. 이는 모든 어린이들이 자유롭게 놀고 웃을 수 있는 권리를 가져야 한다는 믿음에 뿌리를 두고 있다. 궁극적인 목표는 어린이들이 자부심과 자신감을 갖도록 하는 것이다.

자녀들에 초점을 맞췄지만 엄마들에게도 영향을 미친다. 싱글맘과 그 자녀에게 월례 미팅에 참여하도록 한다. 보통 100명 정도가 참여하는데, 엄마들은 엄마들끼리 자녀들은 자녀들끼리 따로 그룹을 구성한다. 가령, 엄마들은 건강과 관련된 강의에 참여하면서 네트워크를 만들어 서로가 서로를 지원할 시간을 가진다. 그 동안 자녀들은 ‘아미고(amigos)’라 불리는 자원봉사자들과 함께 스포츠나 예술 워크숍에 참여한다.

이 미팅의 근본 아이디어는 취약한 상황에 처한 어린이들도 즐거움을 누릴 수 있는 공간이 있어야 하며, 가족에 대한 걱정이나 책임감 없이 마음껏 웃을 기회가 있어야 한다는 것이다. 프로젝트 리더는 이 프로젝트가 아이들에게 긍정적인 어린 시절의 추억을 제공하기를 바란다고 말한다.

“아이들은 이곳에선 엄마를 돌보지 않아도 된다는 것을 알게 된다.”

그녀에 따르면 아이들은 엄마의 마음 상태에 맞춰서 행동하는데 많은 경우 행복감을 느낄 수 없는 처지다. 그러나 이 프로젝트는 다른 기회를 경험하도록 한다. 평소에는 혼자서 자녀를 온전히 책임져야 하는 싱글맘도 이곳에선 자녀가 자신과 떨어져 좋은 시간을 보내고 있다고 믿기에 잠시나마 마음 놓고 휴식을 취할 수 있다. 엄마들은 무료로 회원이 될 수 있다.

동시에 앞으로 교사가 되려는 대학생들을 비롯해 정치인 등 다양한 이해관계자에게 강의와 세미나를 진행함으로써 아동 빈곤 문제와 실업자 또는 저소득층 엄마에 대한 사회적 관심을 높이고자 애쓰고 있다.

Fryshuset는 기업가 정신을 기반으로 일하는 단체가 시민 사회에서 혁신을 만들어 가는 좋은 예다. 스톡홀름에 기반을 둔 조직이지만 다른 지역의 지자체 네트워크와 접촉하고 있다. 지금은 말뚝과 예테보리로도 퍼졌다. 이 프로젝트는 시민 사회의 전통적인 역할과 기대에 부합하면서도 다른 방식으로는 채워지지 않는 새로운 필요와 그룹에 초점을 맞추고 있다.

거의 30년간 활동하면서 이 조직은 다른 지자체에 노하우 및 방법을 전파하려 노력했다. 부분적으로 성공했지만, 지역에서 시작된 활동을 다른 장소와 이해 관계자에게 전파하는 데 많은 어려움이 있었다. 이들은 혁신이 잘 확산되려면 지역의 기업가들과 조직들 사이에 네트워크가 잘 형성되어야 한다고 생각한다.

사례6. 집집마다 찾아가는 서비스로 한 발 더 가까이(독일 뮌스터)

* Chapter 21. Münster: How Prevention Visits Improve Local Child Protection(Andrea Walter and Danielle Gluns)

뮌스터(Münster)는 독일에서 가장 큰 주인 노르트라인베스트팔렌(North Rhine-Westphalia) 주에 자리하고 있는 도시로 약 30만 명이 산다. 이곳의 사회 정책은 강한 카톨릭 전통으로부터 영향을 받았다. 사회는 힘없고 가난한 이들을 돌봐야 할 의무가 있다는 믿음이 깔려있는데, 이러한 전통이 지역의 아동 돌봄 정책에 반영된 사례가 '예방 방문(prevention visit)'이다.

예방 방문은 새로운 종류의 서비스로, 아동 보호를 위해 설립된 유스 오피스(Youth Office)가 2008년에 시작했다. 이 기관은 아이에게 위험이 닥쳤을 때 개입할 권한이 있으며, 아이를 가족에게서 떼어놓을 수도 있다. 그러나 이는 유스 오피스의 평판을 나쁘게 만들었다.

유스 오피스는 새로운 혁신 방안을 내놓았다. 뮌스터에서 새 아이가 태어나면 부모의 양육을 돕기 위해 직원이 방문하도록 한 것이다. 가족과의 대면 접촉에 기반을 둔 새로운 지역 아동 보호 체계를 발전시키려는 행정 수단이었다. 지역 당국은 아이에게 닥칠지 모를 최악의 상황을 예방하는 것 못지않게 가족과 유스 오피스 간의 관계가 발전되길 바랐다. 가난한 지역에 사는, 사회적 혜택을 받지 못하는 가족만을 대상으로 하지 않고 지역 안의 모든 가족을 방문하는 것을 목표로 세웠다.

새 아이가 태어난 부모는 유스 오피스로부터 방문하겠다는 편지를 받는다. 부모가 방문을 반대하지 않으면 이번엔 방문 날짜를 제안하는 두 번째 편지를 받는다. 예방팀은 부모에게 부모가 받을 수 있는 혜택, 아동 돌봄 기관과 예방적 의학 서비스 등의 여러 정보를 제공한다. '부모편지'도 발송하는데, 첫 부모편지에는 모유 수유법, 예방백신 안내 등 46개의 조언이 담겼다. NGO가 주도하는 이 부모편지는 길게는 아이가 8살이 될 때까지 꾸준히 보낸다.

예방팀은 6명의 전문가로 구성되었다. 한 사람이 해마다 400명의 새로 태어난 아이들을 돌보는데, 2009년에는 이들이 2,069개의 가정을 방문했다. 정치인들은 부유한 환경의 가정을 방문하는 것을 달가워하지 않지만, 유스 오피스는 어떠한 타협도 거부하며 아동 보호는 모든 가정과 관련된 보편적 이슈임을 강조한다.

2009년 2,069회, 2010년 2,314회, 2011년 2,080회 등 많은 방문 횟수가 예방 방문에 대한 시민의 지지를 보여준다. 2010년 방문 가운데 4분의 1에 해당하는 497개의 가족이 조언과 정보가 굉장히 필요한 경우로 분류되었다. 고객 지향적 기구로서의 새로운 인식 덕에 유스 오피스는 위계적 기구로서가 아니라 점점 더 시민 사회(가족들)를 위한 파트너로서 자리매김을 해나가게 되었다.

예방 방문은 유스 오피스의 이미지를 통제 기구에서 서비스 제공자로 바꾸는 데 기여했을 뿐 아니라 도시의 복지 정책 전략을 이루는 중요한 기둥이 되었다. 아동 방문 기관의 이미지를 바꾸고 정책을 개선한 중요한 사례다.

2011년에는 그 전까지 분리돼있던 출산 전 조언팀과 예방팀이 통합되었다. 이로써 초기 서비스와 이미 존재하는 협력 거버넌스 구조의 확장 사이의 네트워킹이 훨씬 수월해졌다. 여기에 더해 예방 방문도 지속가능한 재정 지원 속에 제도로서 뿌리내릴 수 있게 되었다.

예방 방문이 성공적으로 자리 잡는 데는 혁신을 위한 지역 네트워크 거버넌스가 큰 역할을 했다. 뮌스터의 지역 복지 정책은 기존의 수직적 계층 구조에서 벗어나 점점 더 네트워크 안에서 이뤄지고 있다.

사례7. 정치 갈등을 넘어 시민이 주도하는 아동 서비스(스페인 팜플로나)

* Chapter 14. Pamplona: Neighbourhood Children Services-A Grassroots and Local Council Initiative(Manuel Aguilar Hendrickson and Marta Llobet Estany)

‘팜플로나(Pamplona)’는 스페인 북부 나바라(Navarra) 주의 주도다. 지역 전체 인구의 절반인 35만3,000명이 도시에 산다. 면적이 작고 상대적으로 부유한 환경에서 풍요로운 재정과 정치적 권한을 가진 지역 정부는 사회 복지 서비스를 중요하게 여기며 발전시켜 왔다. 1980~90년대에는 알려지지 않았던 새로운 서비스들을 도입하기도 했다.

팜플로나의 시민단체협회는 아이들을 둘러싼 사회 문제를 예방하기 위해 활동한다. 이 협회의 Umetxea Sanduzelai는 1990년에 만들어졌다. 이들은 지역에서 더 나은 서비스를 요구하는 전통적인 ‘정치적’ 역할과 서비스 공급자로서의 ‘새로운’ 역할 사이의 균형을 유지하려고 노력했다. 주로 어린이를 대상으로 여러 이웃 그룹의 자원을 모아 사회 및 문화 프로젝트를 시도하였으며, 꽤 성공적인 결과를 얻었다.

1960년대부터 산업화와 도시화가 진행되면서 팜플로나로 인구가 몰렸고, 이 과정에서 좌파와 우파 그리고 바스크 민족주의와 지역주의 사이에서 극단적 분열이 벌어졌다. 이런 가운데서도 놀랍게도 지역의회의 중도 우파 의원이 시민 조직들과 지방정부 간 장기적 협약을 맺도록 이끌었다. 치열한 정치적 논쟁 끝에 의회는 “그들(시민 단체)은 잘 작동하며 다른 공급자들보다 훨씬 경제적”이라고 결론 내렸다.

1995년부터 지역 가정 및 아동 복지 프로그램의 일환으로 ‘지역 예방 활동(Community Preventive Action)’ 서비스를 시작했다. 아이들을 위한 놀이터, 여름 캠프, 지역 축제 및 10대들 사이의 네트워킹 등 어린이들을 위한 여가 활동을 제공했다.

실행자와 서비스 사용자 간의 전통적 경계는 다소 흐트러졌다. 실제 활동하는 사람들은 일에 대한 보수를 받고 지방 의회와 계약을 맺지만, 그들은 이웃인 동시에 지역의 마을협회에 고용된다. 지역 자원 봉사자들은 어린이와 청소년을 위한 활동을 조직하는 가운데 프로젝트 실행의 상당 부분을 맡는다. 즉 서비스 사용자인 동시에 생산자가 된다.

“자율성은 이 프로젝트의 근본이며 실제적인 효과를 낳는데, 다른 프로젝트에서는 불가능한 유연성과 혁신을 가능하게 해준다. 우리 팀에서는 공식적으로 고용된 3명의 교육자·사회 복지사가 각자 지역에 대한 책임을 맡지만, 때로는 몇몇 젊은이들이 함께하여 5명 또는 6명이 함께 프로젝트를 관리하기도 한다. 공무원들에게겐 불가능한 방법이며, 사기업들은 직원의 희생을 통해서만 가능한 방법이다.”

흔히 혁신을 촉진하려면 강력한 정치적 주도성이 필요하며, 일관성이 유지될 수 있도록 정쟁의 영향을 덜 받는 곳이 유리하다고 여긴다. 또 협력에 열려있는 운영 기관 및 혁신 개발자가 있어야 한다고도 생각한다. 그러나 팜플로나의 사례는 지방 정부가 혁신을 중요하게 여기지 않고 지역 안에 정치적 불신이 가득한 상황에서도 거의 20년 동안 성공적 혁신이 지속될 수 있다는 것을 보여주었다. 이는 때때로 일관성을 갖춘 상황보다는 혼란과 갈등이 빚어지는 환경에서 혁신적 시도가 이어날 가능성이 높다는 점을 암시한다. 혁신은 서로 다른, 때로는 반대되는 내러티브가 서로 통합할 때 ‘더 쉽게’ 일어날 수 있다는 뜻이다. 또 사용자 참여 및 공동 생산을 강조하는 좌파뿐 아니라, 우파도 함께 할 수 있다는 사실을 팜플로나는 보여주고 있다.

사례8. 청년들의 꿈과 잠재력을 끌어내는 창업 프로젝트(영국 버밍엄)

* Chapter 19. Birmingham: The Youth Employment and Enterprise Rehearsal Project(Nadia Brookes, Jeremy Kendall and Lavinia Mitton)

버밍엄은 런던에 이은 영국 제2의 도시로 인구는 100만 명이 넘는다. 인구의 절반 이상이 35세 미만으로 유럽 주요 도시 가운데 가장 젊지만, 실업률은 전국 평균의 두 배에 달하고 일부 지역에서는 취업 연령 인구의 50% 이상이 실업 상태다.

이어(YEER)는 ‘청소년 고용 및 창업 경험(Youth Employment and Enterprise Rehearsal)’ 프로젝트다. 영국 버밍엄(Birmingham)에 사는 니트(NEET)²⁾족 흑인 및 소수 민족이 일을 하도록 돕는 것을 목표로 한다. 비즈니스에 특화된 교육을 제공하고 청년들이 자신의 사업을 시작하기 위한 아이디어 개발을 지원하도록 설계되었다. 사회적 기업인 TFMP(The Future Melting Pot)가 운영한다. TFMP는 실업혁신펀드(WIF)로부터 자금을 지원 받았다.

TFMP의 철학은 “청년들이 기업을 통해 자신의 잠재력을 끌어내도록 동기 부여와 가능성을 제공하는 것”이다. 개개인의 아이디어와 재능을 개발하고, 전통적 비즈니스 네트워크에 닿기 어려운 이들에게 기회를 제공한다. 또 자기 고용 및 창업에 중점을 두고, 개인들이 지역 경제에 도움이 되는 새로운 사회적 기업을 개발하도록 장려한다.

이어 프로젝트는 니트족(특히 흑인 및 소수 민족)이 사업체나 사회적 기업을 설립할 수 있도록 교육을 비롯한 각종 지원을 제공한다. 그런 점에서 ‘취업’에 초점을 맞춘 전통적 지원과는 다르다. 교육은 신뢰 구축, 시간 관리, 개인 목표 계획, 아이디어 창출, 시장 조사, 비즈니스 계획 등 기업 운영의 실질적 측면을 다루며 개인에게 학습 속도를 맞췄다.

비슷한 지원을 하는 다른 기관들이 존재하지만 대개는 비즈니스 모델이 특정 시점까지 발전한 뒤에라야 지원을 하고 있어 사업 방향을 모색하고 있거나 초기 단계에 놓인 팀들은 지원을 받기 어려웠다. 반면, 이 프로젝트는 유연한 지원 프로그램을 제공했다. 18세 이상의 청년들을 대상으로 진행한 이 프로그램은 인터뷰로 대상자를 선정하는 과정에서 일정 수준의 열정과 헌신을 요구했다.

참가자들은 기업가 정신을 키우며 그들이 늘 바라던 사업을 시작할 수 있게 되었다. 스스로 주인이 되어 자신의 일을 만들어갈 수 있도록, 또 가족과 지역 사회에 변화를 가져올 수 있도록 기회를 제공 받은 것이다.

이어 프로젝트는 처음부터 시간이 제한돼있던 데다가 소규모의 파일럿 프로젝트로 계획되었다. 단지 2만4,977파운드(약 3,700만 원)의 자금으로 파일럿 프로젝트 기간 동안 20명의 청년들을 지원했을 뿐이다(2011년에 지원이 끝났다).

이어 프로젝트는 다양한 연령과 고객 그룹 그리고 다른 도시와 국가에도 적용될 수 있다. 소규모 프로젝트였기에 지방 당국과 지역의 전략적 파트너십이 가지는 리스크는 낮았으나, 같은 이유로 지역 복지 시스템에 미치는 영향력도 제한적이었다.

하지만 기업가 정신, 사회적 기업 및 스타트업 활성화를 통한 경제 및 사회 개발의 통합, 사회적 관심이 집중되는 영역에 대한 비즈니스 방법의 적용 그리고 관련 서비스 제공에서 제3섹터의 참여가 증가함을 보여주는 사례다.

2) not in education, employment or training의 앞 글자들을 모아 만든 말로, 직장에 다니지 않으면서 어떠한 교육이나 직업훈련도 받지 않는 청년들을 가리킨다.