

지방정부 역량과 자치구의 사회적 자본과의 관계*

- 서울시 12개 자치구간 비교분석을 중심으로 -

임 승 빈**·이 승 중***

< 목 차 >

- I. 들어가며
- II. 지방정부 역량과 사회적 자본과의 상관성에 관한 논의
- III. 연구 분석틀
- IV. 분석결과
- V. 연구결과의 함의 및 결론

지방자치의 발전을 위하여 보유자원의 사용을 다변화하고 지역사회의 역량을 결집할 수 있는 지방정부의 역량 강화가 중요하며 최근 이에 대한 연구관심이 이루어지고 있다. 하지만 대부분의 연구는 조직내부에 한정을 해서 평가를 하거나 구체적이고 직접적인 역량 평가를 하지 않은 상태에서 역량강화방안을 제시하는 등의 한계를 보여왔다. 본 연구는 서울시 자치구를 단위로 하는 지역사회의 사회적 자본과 자치구의 역량과의 상관성을 실증적으로 분석하였다. 분석 결과 서울시 자치구 주민의 사회적 자본과 지방정부의 역량과의 상관성은 대개는 무의미하게 혹은 미미한 것으로 나타났다. 이와 같은 결과가 나온 이유는 서울시에 한정된 것일 수 있지만 주민들의 자발적 참여, 봉사, 상호간 신뢰, 타인에 대한 배려 등이 미흡한 때문 및 민선지방자치의 역사가 짧아 자치구에 대한 공동체 정신이 결여되어 있기 때문인 것으로 평가되었다. 분석결과는 주민의 자발적 의지를 결집하여 사회적 자본화시키고, 시민사회와 지방정부간의 파트너십을 구축하는 것이 지방정부의 역량강화를 위한 중요한 요소임을 시사해주었다.

□ 주제어: 지방정부역량, 사회적 자본, 평가

* 본 논문의 완성도를 높이기 위하여 고견을 주신 익명의 심사위원님께 감사드리며 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2004-074-BM0047)을 밝힙니다.

** 명지대학교 사회과학대학 행정학과 교수

*** 서울대학교 행정대학원 교수

I. 들어가며

21세기 초엽의 한국 사회 문제의 대부분은 불균형적 경제성장의 결과에 비롯된 것이라 해도 과언이 아니다. 급격한 경제성장과정에서 대도시 중심의 국가경제가 구축된 한편, 다른 한편으로 생활공동체이자 가치공동체였던 전통적 지역사회가 붕괴되어 결국 심각한 지역불균형과 인구의 편중 현상이 발생된데 문제의 근원이 있다는 것이다. 소위 포스트모더니즘 사회로 치부되는 현대사회는 다양성이라는 한마디로 표현하기에 부족할 정도로 국가는 물론이거니와 지역사회가 추구하는 가치(value) 역시 복잡다기(複雜多岐)하여 지방정부가 지역 주민 모두를 만족시킬 수 있는 정책을 수립하여 추진하다는 것은 사실상 불가능해졌다.

이러한 상황 하에서 지역사회 발전을 이루기 위하여 지방을 구성하는 지방정부와 지역사회의 주민과의 관계모형이 보다 다양화된 사회적 특성을 반영하여 새롭게 정립될 필요가 있다. 이와 관련하여 많은 논자들은 과거의 정부 주도의 일방적 발전모형을 탈피하여 앞으로는 지방정부와 지역주민과의 상호작용을 기반으로 하는 새로운 지역공동체 역량강화 모형이 필요하다고 주장하고 있다. 예를 들어, Chaskin 등(2001:7; 강용배, 2004 재인용)은 지역공동체의 역량을 “어떤 주어진 지역공동체의 집합적 문제를 해결하고, 삶의 질을 향상시키거나 유지하기 위해 사용될 수 있는 인적자본, 조직자원, 그리고 사회적 자본 간의 상호작용”으로 정의하면서 주민, 혹은 주민조직과 행정과의 상호작용이 지역사회 공동체 역량강화에 있어 매우 중요한 요소라고 주장한다.

지방자치시대에서 지방정부가 가지고 있는 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 자원의 사용을 다변화시키고 역량을 결집시킬 필요가 있다는 점에서 지역사회의 역량 강화를 위한 방안의 필요성은 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 지방정부의 성과에 관한 많은 연구들이 행해지고 있는데 이들은 지방정부의 성과를 지방정부가 가지고 있는 종합적인 역량의 결과물로 간주하고 있다. 예를 들어, 최봉기 외(1993), 최봉기(1996), 김병국·권오철(1999), 최영출(2003), 한국행정연구원(2001, 2002, 2003) 등의 연구는 지방정부의 역량에 대한 개념과 지방정부의 역량을 강화하기 위한 여러 방안 등을 제시하는 면에서 아주 유용한 연구들이다. 하지만 대부분 역량을 보는 관점이 조직내부에 한정을 해서 평가를 하거나 구체적이고 직접적인 역량 평가를 하지 않은 상태에서 역량강화방안을 제시하는 등의 한계를 가지고 있다. 특히 지방정부 보다 하위의 지역단위라고 볼 수 있는 자치구에 대한 역량 비교 연구는 활발하지 않다.

본 연구에서는 자치구 단위에서의 사회적 자본과 지방정부의 역량과의 관계를 이론적 논의 및 실증적 분석을 통하여 규명하고자 한다.

II. 지방정부 역량과 사회적 자본과의 상관성에 관한 논의

1. 지방정부의 역량

역량의 개념은 매우 추상적이면서도 구체적인 특성을 가지고 있다. 특정 환경이나 업무에서 성과를 만들어갈 수 있는 개인의 내적 특질이라는 구체성과 성과를 달성하려는 의지라는 추상성을 내포한다. 따라서 역량에는 능력발휘를 위한 기술, 지식, 행동 및 의지 등이 포함된다고 조작적 정의가 가능하다. 이러한 역량의 개념을 지방정부에 적용시켜 본다면 지방정부의 역량 강화요소로서는 내부적 역량 강화요소와 외부적 역량 강화요소로 나누어 볼 수 있다. 내부적 역량 강화요소로서는 단체장의 조직관리능력, 창의력, 혁신성 등이 일반적으로 중요하다고 하는 요소이다. 이와 더불어 지방정부의 내부 구성원들이 되는 부단체장, 고위 공무원 그리고 이를 감시하고 지원하는 지방의회 의원들의 역할들도 역량을 강화시키는 데 큰 요소라고 볼 수 있다. 그 밖에도 지방정부의 역량에 영향을 미치고 있는 상황적 내지 외부적 요소로는 정치문화(지역주민의 정치적 관심도 및 참여도 즉 투표율, 지지정당 등), 지역경제(지역의 산업화 정도), 사회적인 특성(지역 주민의 학력수준), 인구구조(연령층) 등이 복합적으로 영향을 미친다고 볼 수 있다. 또한 시민사회의 성숙과 참여가 높아짐에 따라 시민사회의 역할 역시 외부적 역량 강화요소로서 간주할 수 있다. 그러나 지방정부의 내부적 역량과 외부적 역량을 명확히 구분하는 것은 결코 용이하지 않다.¹⁾

이러한 지방정부의 역량에 영향을 미치고 있는 요소로서 기존의 연구에서는 그 지역의 환경적인 요소들로서 정치적인 분위기(지역주민의 정치적 관심도 및 참여도 즉 투표율, 지지정당 등), 지역경제(지역의 산업화 정도), 사회적인 특성(지역 주민의 학력수준), 인구구조(연령층) 등이 복합적으로 영향을 미친다. 또한 시민사회의 성숙과 참여가 높아짐에 따라 시민사회의 역할이 지방정부의 역량에 영향을 미치고 있다고 한다.²⁾

지방정부의 역량강화를 위해서는 주민은 지방정부 혁신의 주동자 역할을 하게 된다는 점이다. 한편, 정부기관이나 학자들의 지방정부 역량에 대한 평가는 개별 정책 분야에 대한 평가와 종합적이며 포괄적인 평가로 구분될 수 있다(최봉기 외, 1993; 최봉기, 1996; 우동

1) 지방정부의 역량요소와 개념들에 관한 조작적 정의는 2004년도 한국학술진흥재단에 의하여 조성된 연구진의 공통적 관점이었다.

2) 위의 논의들을 토대로 살펴볼 때 지방정부의 혁신역량에 대한 정립이 필요하다. 지방의 혁신은 지방정부의 내부 역량이 강화되어 지방정부의 재창조와 더불어 외부 환경적인 요소로서 영향을 미치고 있는 시민사회의 역량과 연계되어 이루어질 수 있다. 또한 혁신역량이란 혁신을 위한 역량으로서 혁신이 일어나기 위한 조건으로 역량을 말한다.

기, 1996: 황명찬 외, 1997: 이창원 외, 1998: 강형기·허훈, 1999: 김병준·조경호, 1999: 김영수·금창호, 1999, 김병국·권오철, 1999: 김광주, 2001: 한국행정연구원, 2003: 중앙인사위원회, 2004).³⁾ 지방정부 역량에 대한 이들 평가들의 특성을 보면 역량 개념의 다양성만큼 그 분야는 매우 다양하여 조직관리, 생산성 측정, 주민만족도 평가, 재정 관리 등 일정한 영역을 선택하여 부분적 정책 성과평가모형을 개발하고 있다(김광주, 2001).

반면에 평가내용이 포괄적이어서 지방정부의 전반에 대한 역량평가를 하는 연구들도 많다.

이러한 지방정부 전체에 대한 평가는 개별적 정책평가의 범위나 목적보다는 큰 범위의 것으로 볼 수 있다(김현구, 2003).

이들 연구자들의 지방정부의 역량에 대한 접근은 기관평가적 요소가 강하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 중앙부처 행정기관을 대상으로 하는 ① 업무의 추진내용 및 집행성과(주요정책평가), ② 이를 추진하는 기관의 관리역량, ③ 업무추진에 대한 국민만족도 등을 종합적으로 평가하고 있는 국무총리실의 기관평가 요소와 앞서의 지방정부 평가요소가 흡사하며 그 목적 또한 유사하다고 볼 수 있다. 즉, 이들 평가의 목적은 각 행정기관간의 경쟁을 유발하여 정부 업무 추진의 효율성과 책임성을 확보하여 해당기관의 역량을 강화하기 위함에 있는 것이다.

2. 사회적 자본

지방정부의 역량과 주민이 형성하는 지역사회의 사회적 자본(social capital)과의 상관성에 관한 이론적 논의는 비교적 활발하다. 사회적 자본 형성에 있어 지역사회의 역량 강화는 주민의 역량 강화와 연계되어 매우 중요하게 나타나고 있다. 이는 일찍이 논의되었던 시정개혁과 시민참여, 그리고 사회적 자본(social capital)의 관계성과도 밀접하다. 최근 학계에서 사회적 자본(social capital)에 대한 연구자들의 저서나 논문 역시 국가 또는 해당 지방정부의 역량에 대한 관심과 무관하지 않다. 이는 경제나 경영분야뿐만 아니라 행정학이나 사회학이나 정치학에서도 예외가 아니다. 사회적 자본은 학자에 따라 조금씩 다르게 정의되고 있지만 가령, 선진국에서 각종 사회문제는 가정, 학교, 그리고 지역사회 내 사회적 자본의 약화에서 비롯되었으며, 후진국 사회의 효율성 저하는 사회적 자본의 약화와 직접적으로 연관이 있다는 것이다. 가령 Fukuyama(1999)의 'TRUST(신뢰)'는 국가간 비교에서 사회적 자본을 '사람들이 상호신뢰 아래 협력하는 능력'이라고 정의하는가 하면, 로리(Loury, 1977)는 개

3) 지방정부의 종합적인 역량 및 분야별 역량에 대한 평가는 1995년 민선지방자치 실시 이후 활발해 졌으며 정부기관에서만 아니라 관련 학회 및 언론에서 행해지고 있다.

인이 자신의 이익을 얻기 위하여 가정이나 지역사회에서의 사회적 관계를 통하여 생성되는 자원을 어떻게 활용하는가를 기술하기 위하여 사회적 자본이라는 개념을 사용하였다(Schneider, 2000: 377). 따라서 이들에게 있어서 사회적 자본은, Coleman(1990)이 정리한 것처럼, 아동의 인지적 혹은 사회적 발달에 유용한 가정 내 관계나 지역사회 내 사회조직에 존재하는 지역사회의 역량을 강화시킬 수 있는 일련의 자원들으로써 인식했다고 볼 수 있다. 특히 Coleman(1990)에 있어서 사회적 자본은 구성원들 간 관계 구조 속에 존재하는데 특정 행위를 촉진하는 연결망(relational tie)이 사회적 자본이라는 것이다(Coleman, 1990). 즉, 이러한 연결망은 구성원간 사회적 관계의 유대망(network) 혹은 관계(connections)에 의해 그 지역사회의 역량으로 연결될 수 있는 것이다. 결론적으로 그는 사회적 자본의 대표적인 형태를 구성원 간 의무와 기대, 사회조직 내에 존재하는 신뢰, 유용한 정보교환, 지역사회 내의 규범과 제재, 권위관계, 그리고 의도적 사회조직 등으로 구분하고 그러한 사회적 자본은 가정, 학교, 지역사회 내 구성원간의 관계 속에 존재한다고 하였다.

Fukuyama(2004)의 최근 저서인 'State Building'을 보면 사회적 자본을 강한 국가의 필수요소로 보고 있다는 점이 확연히 드러난다. 그는 각 국가들이 가지고 있는 공공제도(public institution)는 특정한 사고방식을 전제하며, 복잡한 운영 방식을 내재한다고 하며, 강한 국가의 조건은 지역사회 또는 공동체에서 스스로 관리할 제도적·조직적 역량에 대해 역설하고 있다. 즉, 지역사회에서 주민들 간의 신뢰적 상호작용이 사회적 자본이 되면 국가건설에 순기능적으로 작동되게 된다는 것이다. 이 부분에 대해서는 일찍이 R.Putnam의 연구에서도 자명하다. 그는 어느 한 사회의 문화적 전통이 '시민적 참여'(civic engagement)를 강조하는 가 혹은 '비도덕적 가족주의'(amoral familism)에 함몰되어 있는 가를 구분하여 "상호간 이익을 위한 자발적 협력과 협동을 촉진시키는 연결망(networks), 규범(norms), 신뢰(trust)와 같은 사회조직의 특성"이 바로 시민사회를 구성하는 사회적 자본이라고 정의하고 있다(Putnam, 1995)는 점과 맥락을 같이 한다.

따라서 그 사회의 특성이 민주주의나 경제발전에 긍정적인 역할을 하는 가 혹은 부정적인 역할을 하는가 하는 문제는 지역사회 혹은 국가 안에서 개개인들이 어떠한 상호작용을 하는가로 귀착된다(Fukuyama, 1995). 이런 상황에서야만 이들 사회적 자본론자들이 주장하는 바와 같이 성숙한 시민사회와 민주주의가 국가의 경제발전과 연계되는 즉 국가역량이 증폭되는 것이다.

정리해보면 사람들 사이에 다양한 결사가 활성화되고 또한 이를 통해 사람들 사이의 결속이 다양한 방법으로 교차하면서 증진될 때에만 사회 전체적으로 공동의 목표를 성취하는 집합적인 능력이 향상될 수 있다고 생각하기 때문이다. 그러므로 이들에게는 제도화된 사회적 자본의 축적이야말로 민주주의의 발전에 가장 핵심적인 것으로 강한 국가의 조건이 된다고

한다(Fukuyama, 2004:61-77). 반대로 국가의 역량을 약화시키는 것은 선진적인 제도의 유입에 대한 유무가 아니라 사회적 자본이라고 할 수 있는 사회적 규범과 시장경제에 대한 몰이해 문제 때문이라는 것이다. 그러므로 강한 국가는 시민들의 자발적 상호작용에 의해 사회적 자본이 형성되어 역량이 향상된다는 것이다(Fukuyama, 2004).

그러나 일찍이 A.Tocqueville의 미국 민주주의의 힘을 시민들의 자발적 결사정신에서 찾았다는 점을 생각해 보면 Fukuyama 등의 이러한 접근방법은 완전히 새롭게 나타난 주장은 아니다. Putnam 역시 사회적 자본의 형성을 통해 등장하는 활성화된 시민사회가 없다면 민주주의는 발전할 수 없다(Putnam, 1993)고 주장하기 때문에 사회적 자본은 서구에서는 이미 19세기에 만연된 논의라고 볼 수 있다.

특히 Putnam이 제기한 수평적 관계와 Coleman이 확대한 수직적 관계에 더하여, 정부, 정권, 법의 지배, 사법체계 등을 포함하는 제도적인 관계와 시민의 정치적 자유 등과 같은 공식화·제도화된 관계와 구조를 포함한다(Seragedin & Grootaert, 2000: 박희봉·김명환, 2000에서 재인용)는 주장을 보더라도 19세기 서구 시민사회 형성과 사회적 자본과는 무관하지 않은 것이다. 다시 Putnam의 “자발적 연대를 구성하는 자율적 개인을 시민으로 파악했고 시민은 자립적 인간끼리 서로 자유·평등한 관계를 맺고 공공 사회를 구성한다는 시민의식에 근거해 자치를 사회 운영의 기본복표로 삼아 주체적으로 참여하는 자발적 인간형이다”이라는(이성록, 2004) 인용문을 보면 사회적 자본이란 자립적 인간(시민)이 자발성과 자율성을 갖고 공공사회를 만들어나가는 구체적 행위라는 조작적 정의를 내릴 수 있다.

결론적으로 시민들의 자발적 결사조직이 활성화된 사회가 곧 사회적 자본이 풍부하며 해당 정부 혹은 해당 지방정부의 역량을 높일 수 있는 독립변수가 된다는 가설이 성립될 수 있다.

3. 사회적 자본으로써 주민

전술한 지방정부 역량과 사회적 자본에서의 논의의 핵심은 자발적 내지 평등적 주민이 상호간에 네트워크를 강화시켜 지방정부의 정책과정에 참여가 가능할 때 총체적으로 지방정부 역량이 강화된다는 것이다. 지역사회의 주민이 가장 큰 사회적 자본인 셈이다.

G.H.Hillery의 전통적 분류에 따르면 지역사회란 주민들 간의 사회적 상호작용(social interaction)으로써 동일 지역(area)에서 공통의 장(common tie)을 형성하는 것이다. 라고 했다.⁴⁾ E.B.Harper와 A.Dunham은 커뮤니티를 ①지역적 규범(physical, geographical

4) George A.Hillery, Jr., Definitions of Community: Areas of Agreement. Rural Sociology, Vol. 20, 1955.의 논문을 園田恭一 「現代コミュニティ論」, 東京大學出版會, 1979年, pp. 235-237에서 인용했음.

and territorial boundaries), ②사회적, 문화적 동질성(social or cultural homogeneity), 일치(consensus), 자조(self-help)라고 정의한 것을 보면 그 역시 주민들 간의 공동행동 및 상호작용의 관계(communal behavior and interacting relationships)의 지역공동체의 중요한 요소로 보고 있다고 볼 수 있다(Ernest B. Harper & Arthur Dunham, 1959). 따라서 지역사회란 지역성과 주민들 간의 공동성이라는 개념을 동시에 가지는 하나의 사회시스템으로 볼 수 있다. 이와 같이 커뮤니티를 시스템적으로 이해하는 것은 파슨즈(T. Parsons)의 영향을 받은 워렌이다(R. L. Warren, 1963). 그는 시스템(System)을 시스템 내부와 외부로 구별하고, 시스템간의 수직·수평 관계를 분석하였다. 이와 같이 지역 사회를 수직적 내지 수평적 시스템으로 분석하는 시각은 상기에 인용한 Coleman(1990)의 견해와 일치한다. 사회적 자본은 구성원들 간 관계 구조 속에 존재하며 특정 행위를 촉진하는 연결망(relational tie)이 사회적 자본이라는 점이다. 이러한 연결망은 구성원 간 사회적 관계의 유대망(network) 혹은 관계(connections)기능으로서 주민은 개체로 분화된 주민 뿐만이 아닌 조직화된 주민이라는 것을 상정해 볼 수 있으며 이들은 구체적으로 자발적으로 구성된 주민조직을 만든다. 따라서 “지역주민조직은 일정한 영역에서 공동의 유대감을 가지고 상호작용을 하는 주민집단들이 지역공동체”라는 개념에 따른다면 지역공동체 의식, 지역의 사회적 자본은 주민과 자발적 주민조직이 형성해 나간다고 볼 수 있다(강용배, 2004: 3). 특히 자발적 주민조직이란 “전통적 가족제도를 기반으로 하는 폐쇄적인 전인격적 생활 및 운명공동체성격을 특색으로 하는 종래의 지역공동체를 추진하는 주민집단”에서 “생활의 장에 있어서 시민으로서의 자주성과 책임을 자각한 개인 및 가정을 구성 주체로 한 지역성과 각종의 공통목표를 가진 개방적이며 또한 구성원 상호의 신뢰감 있는 주민집단”으로 조작적 정의를 내릴 수 있다.

그리고 지역사회의 사회적 자본은 앞서 살펴보았듯이 궁극적으로는 해당 지방정부의 역량을 향상시킨다. 따라서 지방정부는 이들 주민 및 자발적 주민조직이 지방정부를 포함한 각종 비영리조직들과 상호작용을 촉진시킬 필요가 있는 것이다.

특히, 한국의 경우 1995년 민선지방자치 실시 이후 지방정부와 주민간의 상호작용을 활성화시킬 수 있는 주민참여가 다양하게 전개되어 오고 있다. 예를 들어, 현재 활성화되어 있는 주민참여 방식으로는 지역의 비영리시민단체에의 가입활동을 통한 참여, 지방정부 홈페이지 상에서의 On-line에서의 의견개진, 정보공개청구, 감사청구 혹은 주민자치센터에서의 주민 자치위원으로 등으로의 참여 등 매우 다양해지고 영향력도 그 만큼 커지고 있다. 물론 이와 같은 주민들의 자발적 참여는 해당 지방정부 및 지역 내의 주민조직 및 자발적 비영리 단체들과 상호작용하는 활동이 활발해질 것이다. 그 결과 주민들의 지방정부의 정책과정에서 자기결정력을 높이면서 정책에 대한 수용도가 향상되고 정책실패를 최소화시켜 결국은 지방정

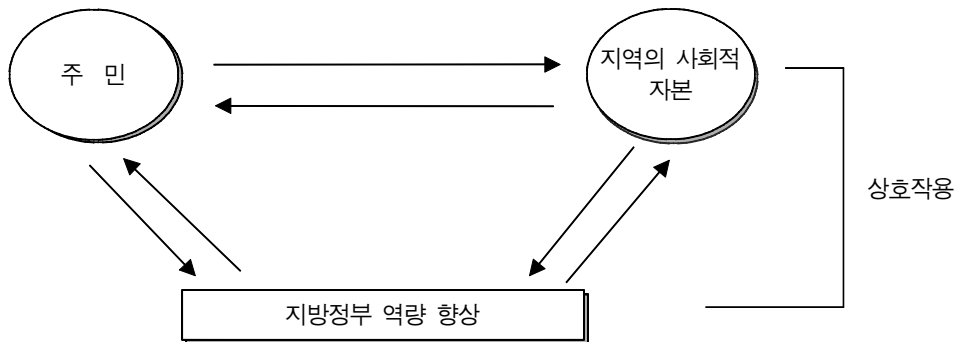
부 역량을 강화시킬 수 있다는 것이다.

물론 이때 중요한 것이 자발적 주민 혹은 그들에 의해 조직된 단체가 어느 정도 지방정부의 정책에 영향력을 행사할 수 있느냐이다. 지금까지 국내외의 학자들이 제시한 주민참여의 개념정의는 매우 다양하다. 우선 정책결정과정에서 주민이 참여하는 것에 초점을 둔 개념정의이다(임승빈, 2005). 고전적 정의를 한 S.Verba와 Arnstein(1969) 등은 참여를 정책형성 및 집행과정에 있어서 영향력으로 파악하여 참여를 “정보의 배분, 목표와 정책의 형성, 자원의 배분과 사업의 집행 등을 어떻게 할 것인가를 결정하는 과정에 참여하지 못한 사람들에 의한 전략” 이라고 정의하고 있다(Sherry R. Arnstein, 1969).

영국의 지방정부를 상대로 좀 더 구체적으로 실증연구를 한 Parry, Moyser & Day (1992)는 참여에서 가장 중요한 것은 지역성과 지역사회의 형태를 상호 연결하는 행위로 정의하였으며, 공적인 분야에서의 참여(public participation)는 영향력을 행사 할 수 있는 정도로 이해되어야 한다고 했다(G. Parry & G. Moyser and Neil Day, 1992).

상기의 논의들을 종합하면 참여란 “일반주민들이 행정기관 또는 지방자치단체의 정책결정과정뿐만 아니라 정책집행과정과 정책평가과정까지 포함하는 모든 행정행위에 효과적으로 관여함으로써, 정책결정에 영향력을 미치고 주민들의 삶과 생활에 미치는 행정행위에 대한 영향력과 통제력을 가지기 위한 활동”이라는 조작적 정의가 가능하다. 즉, 참여에서의 키워드는 참여자의 자발성과 그들의 영향력(재량권)이라고 볼 수 있다.

이상 논의된 지방정부역량과 사회적 자본, 그리고 지방정부와 주민간의 상관관계를 종합적으로 도표로 정리해보면 다음의 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 지방정부 역량과 지역의 사회적 자본 및 주민간의 관계

Ⅲ. 연구 분석틀

1. 분석대상

지금까지는 지방정부역량과 사회적 자본 그리고 주민 간의 상관성에 대한 이론적 고찰을 하였으나 이러한 이론적 모형들이 실제로 서울시 자치구에서는 어떻게 작동하고 있는지를 분석하도록 하겠다.

실증분석을 위하여 설정한 분석대상은 다음과 같다. 연구범위는 동일 성격의 지방정부간 비교를 하는 것이 타당하므로 동일 샘플링이 가장 많은 서울시의 25개 자치구로 한정하였다. 그러나 유의미한 응답자가 25개 자치구에 가운데 12개 자치구에 지나지 않은 관계로 이들만을 분석대상으로 하였다.

설문대상자료씨는 서울시 25개 자치구의 단체장이었다. 지방정부 역량에 대한 주민이 형성하는 사회적 자본의 영향력을 보다 구체적으로 살펴보기 위하여 객관적 지표를 활용했다. 객관적 분석지표로써는 분석대상인 서울시의 자치구 별 자발적 비영리주민조직의 수와 구청별 자원봉사자 수 등 내부 현황 자료를 활용하였다.

2. 가설 및 분석모형

본 연구에서는 이론적 고찰을 통하여 지방정부의 역량과 자치구 주민의 사회적 자본과의 상관성을 규명하였으며 이러한 토대에서 다음과 같은 4가지 가설과 분석모형을 설정하여 실증분석 하였다.

가설 1: 지방정부에 주민들에 의한 자발적 비영리주민조직이 많으면 지방정부의 역량이 높을 것이다.

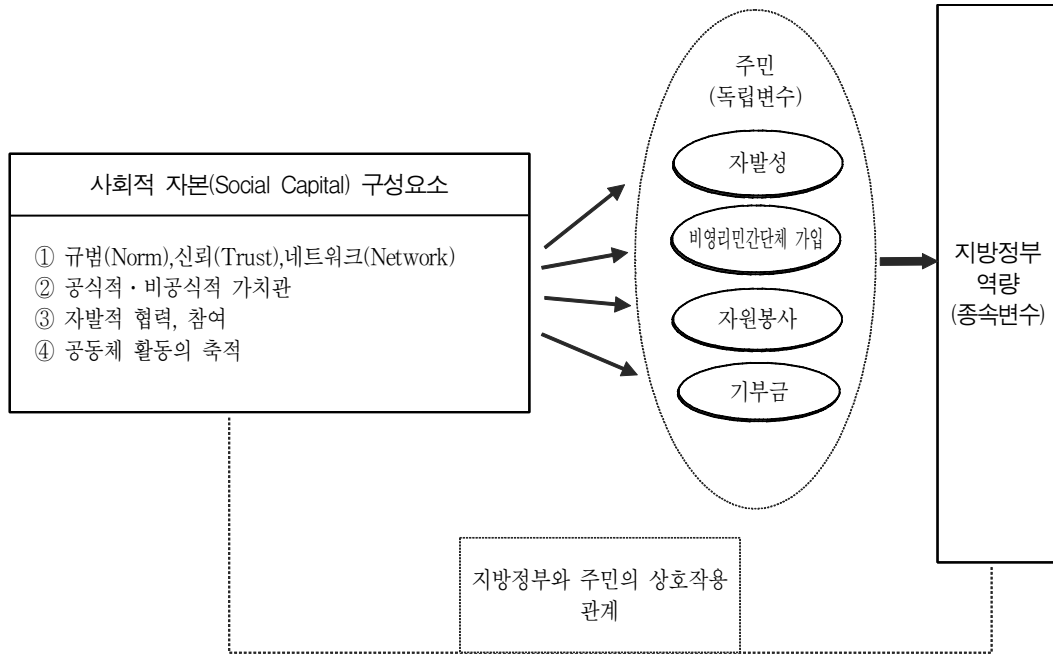
가설 2: 지방정부에 주민들의 자발적 자원봉사자가 많으면 지방정부의 역량이 높을 것이다.

가설 3: 주민들의 주민자치위원회 자발적 참여가 높으면 지방정부의 역량도 높을 것이다.

가설 4: 주민들의 기부금(불우이웃돕기성금 등)이 많으면 지방정부의 역량이 높을 것이다.

이상의 가설들을 검증하기 위하여 다음의 <그림 2>와 같은 분석 모형을 활용하였다. 서울시 12개 자치구의 역량과 주민들의 상호작용에 관한 분석은 주민에의 사회적 자본을 독립변

수로 설정하였다. 이들 독립변수들이 긍정적(+)으로 작용한 지방정부는 연구자가 설정한 종속변수인 지방정부의 역량과 기존의 지방정부에 대한 평가에 관한 각종 결과에서도 높을 것이라는 가설이 성립될 수 있다. 이를 분석모형으로 나타낸 것이 다음의 <그림 2>이다.



<그림 2> 지방정부 역량과 주민의 사회적 자본 형성과의 상관성 분석 모형

3. 분석지표

1) 지방정부 역량 분석지표(종속변수)

본 연구에서는 서울시 자치구 12개의 역량을 종속변수로 설정하여 이를 다음과 같은 분석지표로 측정하였다. 지방정부의 역량을 구성하는 요소는 학자들마다 의견이 다르나 본 연구에서는 이에 대한 논의는 앞서 언급한 바와 같이 역량에 대한 종합적인 관점이 포함된 것으로 보았다. 또한, 많은 연구자들은 지방정부의 역량과 단체장의 역량과의 상관성을 정(正)의 방향으로 간주하고 있으므로 본 연구에서 직접 수행한 두 가지 분석지표 및 외부평가에서 해당 자치구가 받은 점수를 합산하여 해당 지방정부의 역량으로 파악하는 방법을 취했다. 다음은 지방정부 역량으로써 합산된 각각의 변수에 대한 설명이다.

(1) 단체장의 자질역량

지방정부를 이끌어가는 구성원으로 단체장이 먼저 중요한 역할을 하고 있으며 자질역량에 있어서는 정태적(업무수행능력 및 기반)·동태적(의지, 태도, 가치관)인 측면으로 나누어 살펴볼 필요가 있으며 본 연구 및 분석에서는 정태적인 역량과 동태적인 역량을 동시에 내포시켰다. 정태적인 능력은 단체장의 리더십을 발휘하기 위한 업무수행능력은 지방정부를 이끄는 데 있어서 기본적으로 매우 중요한 역량이라 할 수 있다.

또한 단체장의 의지 및 가치관 등은 단체장이 제시하는 지방정부의 비전과 목표를 달성에 대한 평가 등이 필요하다. 단체장의 능력이 아무리 탁월하더라도 정책을 적극적으로 추진하려는 의지가 없으면 능력발휘가 될 수 없다. 그리고 비전과 목표를 수행하게 되는 지방정부의 구성원들인 지방공무원들과 얼마나 공감대를 형성하며 공유하고 있는지에 대한 평가가 필요하다. 또한 고객의 입장 즉 지역주민의 공감대를 바탕으로 이루어져야 한다.

(2) 지방정부 외부 상황적 변수

외부 상황적 변수로는 무엇보다도 재정적인 역량이다. 이는 지방정부가 자체적으로 행정을 수행해나가는 있어서 가장 중요한 밑바탕이 되는 역량요소이다. 재정역량에 따라 지방정부의 행정수행능력에 차이가 발생할 수 있으므로 이러한 물적 역량에 대한 관심과 물적 역량의 증대를 위한 노력은 얼마나 되는지를 역량 평가의 한 지표로써 포함한다. 이를 위해 구체적으로 보면 지방정부의 재정자립도가 중요하지만 절대적 지표가 될 수 없으므로 재정력 지수를 포함시켰다.

(3) 외부평가 활용한 점수

지방정부의 역량을 평가하기 위하여 본 연구에서는 설문지의 활용을 통하여 단체장의 능력과 의지 등을 포함한 역량을 평가하였으며 지방정부의 상황적 변수들로 재정자립도와 재정력 지수 등을 살펴볼 수 있었다. 그러나 이러한 주관적 그리고 기초 통계적 분석이외에도 타 연구 및 평가에서도 나타난 결과 치를 본 연구에서는 지방정부의 역량이라는 종속변수로 일부 포함시켰다. 이는 단순히 단체장의 역량과 지방정부의 상황변수만을 다루게 될 경우 본 연구자의 주관적 판단에만 지나치게 의지하여 지방정부에 대한 역량을 올바르게 평가하고 있는지에 대한 오류가 발생할 수 있으므로 기존의 연구 및 평가결과⁵⁾를 활용하여 연구 대상

5) 대한국토학회·중앙일보, 한국능률협회, 서울시 행정서비스 평가 결과를 토대로 연구자가 각 자치구에 대한 평가를 통하여 점수화 하였다.

지방정부에 대하여 점수화시켰다. 활용된 것으로는 대한국토학회·중앙일보의 도시정부 평가결과(2004), 한국공공자치연구원6)의 한국 지방자치경쟁력 조사 결과(2004), 서울시 행정서비스 평가 결과(2003) 등이 활용되었다. 또한 주민참여 입장에서 연구가 이루어진 임석준·이승종의 연구(2005) 결과를 활용하여 연구자가 각 자치구에 대한 평가를 통하여 점수화 하였다.

이러한 지표를 구성하여 본 연구에서는 역량지표(능력과 의지)와 외부환경변수(재정자립도, 재정력 지수) 및 외부 평가점수를 가지고 점수화 작업을 실시하였다. 점수화 작업의 객관성을 유지하기 위하여 표준화 점수를 활용하였으며 그 산정식은 다음과 같다(산정식 1, 산정식 2 참조).

(산정식 1)	$Z_{ij} = \frac{\bar{X}_j - \bar{X}}{\sigma_j}$ <p>단, Z_{ij}: j 서울시 자치구의 변수 i의 표준화 점수 \bar{X}_j: j 서울시 자치구의 변수 i \bar{X}: i 변수의 평균 σ_j: i 변수의 표준편차</p>
(산정식 2)	단체장의 역량+외부 환경변수+평가점수 = 자치구의 역량

2) 주민의 사회적 자본 분석 지표(독립변수)

(1) 자발적 비영리주민조직의 수: 가설 1의 분석지표

한국의 지방정부와 주민조직 간의 상호작용 관계에 대한 특성에 관하여 간략히 살펴보면 주민조직의 유형은 네 가지 정도로 나누어 볼 수 있는데 각각에 대한 유래 및 개념을 간단히 정리하면 다음과 같다(임승빈, 2005). 첫 번째 유형은 새마을 등의 관변단체라고 불리우는 국민운동단체의 지역조직이다. 이들 조직들은 지역사회 조직이기는 하나 국가가 의도한 대로 만들어진 경위가 있으므로 양자 간의 관계는 긴밀하고 매우 협조적인 관계를 유지하고 있다. 유래는 1970~80년대를 거치면서 새마을운동협의회, 한국자유총연맹, 바르게살기운동협의

6) 과거 능률협회에서 조사가 이루어짐.

회 등 정부에서 위임된 업무를 수행하기 위해서였다. 이들 조직은 재정의 정부의존도가 매우 높기 때문에 중앙단체는 중앙정부에 지역조직은 지방정부에 그 운영을 통제당한 준(準)행정 기관에 가까웠다. 두 번째 유형은 주민들의 자발적 동기에 의하여 결성된 주민조직이다. 주로 지역의 현안 문제 해결책이 중앙정부 혹은 지방정부와는 의견을 달리하는 경우 결성하는 경우이다. 기본정신은 자발적 조직들(voluntary organizations)이기는 하나 때로는 지역 이기주의적인 성향도 보이고 있지만 추구하는 가치가 지역현안에 국한되지 않고 보편적인 합리성을 추구하는 시민단체(넓은 의미에서 NGO)도 포함된다. 이들 조직의 특성은 지방정부와의 관계를 대등한 입장에서 협력·협조하려는 성향을 가지고 있다. 1999년에 제정된 NGO를 지원하는 법인 ‘비영리민간단체지원법’이 시행되면서 NGO들이 재정적으로도 자립되어 가면서 지방정부의 정책영역에서 양자 간의 상호작용이 매우 활발하게 진행되고 있다는 평가이다. 세 번째 유형은 각종 친목회 등 주로 지연(地緣), 혈연(血緣), 학연(學緣) 등을 중심으로 구성되는 연고주의 성향의 주민조직이다. 이들 조직들은 지역사회에서 지방정부와의 상호작용은 적지만 지방선거시에는 선거운동조직으로 활동하기도 한다. 또는 해병대전우회와 같이 친목단체와 봉사단체적인 양면적 성격을 보이고 있는 경우도 있다. 마지막으로 네 번째의 유형은 각종 이익단체이다. 예를 들어, 약사회, 의사회, 한의사회 등도 있지만 음식점협회, 상점가협회 등 이익단체의 유형은 매우 다양하다. 이익집단이란 특수이익을 옹호하고 증진시키기 위해 정치과정에서 압력을 행사하는 조직화된 사회집단을 말한다. 즉, 공유된 목표, 또는 가치를 달성하기 위해 정책결정과정에서 영향력을 행사하려는 집단을 말한다. 따라서 본 연구에서는 지역사회에서 주민의 사회적 자본과 관련성이 깊은 것은 상기의 각종 주민조직 유형 가운데 두 번째 유형이 타당하다고 보고 그 분석지표로써는 해당 자치구의 비영리 주민조직의 수를 측정항목으로 삼았다. 따라서 독립변수로써의 자발적 비영리주민조직이란 “공공기관에 의한 동원이 아닌 자발적 참여형이며, 이익단체와 다르게 자신들의 조직의 이익을 위하여 활동하는 것이 아니며 공익을 위하여 활동하는 주민조직”이라는 조작적 정의가 가능하다.

(2) 자원봉사자 및 기부금 분석지표: 가설 2와 가설 3의 분석지표

사회적 자본의 형성에 있어서 자원봉사와 기부금의 중요성은 매우 크다. 앞서 논의한 바와 같이 지역의 사회적 자본은 공공재이며 이를 공급하는 것이 정부만이 아닌 주민의 수평적·수직적 상호신뢰 관계 형성에 의해서도 공급되어야 하는 것이다.

독립변수인 자원봉사자에 대한 파악은 2005년 현재 서울시 각 자치구에 등록된 자원봉사 센터에 등록된 인원만을 파악했다. 그 이유는 그 밖에도 자원봉사자가 많이 있으나 상기 독

립변수인 자발적 비영리주민조직에서 활동하는 것에도 중복되며 또한, 시기적으로 일치하면서 객관적이고 표준화된 자료가 없는 관계로 동 자료를 활용하였다. 따라서 본 연구에서는 자원봉사자의 수와 각 자치구 별 기부금 액수를 파악하기 위하여 측정항목으로써 연구 분석 대상 12개 자치구별로 인구대비 주민들의 자원봉사자의 수와 기부금으로 하였다. 기부금의 측정항목을 좀 더 구체적으로 보면 “사회복지공동모금회”에 기부하는 금액⁷⁾과 “대한적십자사”에 자율 납부하는 적십자회비 납부실적을 분석대상 12개 자치구별로 인구대비로써 추출하였다. 그 밖의 측정항목으로써 고려할 만한 사항으로써 종교성 등의 항목도 있으나 국민 대부분이 종교를 가지고 있는 우리나라의 현실을 고려하여 종교성 항목은 제외시켰다.

(3) 주민참여 분석지표: 가설 4

서울시에서는 동사무소를 주민자치를 강화시킨다는 차원에서 주민자치센터로 바꾼 것이 지난 2000년 이후이다. 이전과 다른 점은 단순한 행정사무를 처리하는 동사무소가 아닌 주민들의 커뮤니티센터 역할을 기대하여 다양한 주민교육 프로그램 등이 운영되고 있으며 이를 위해 주민자치위원이 구성되어 있다. 그러나 이들 주민자치위원들이 위촉과정에서 과연 자발성이 있는 것인가에 대한 문제제기는 학계 및 시민단체들에서도 많았으며 실제로 해당 지역구의 지방의원들의 추천 및 동장 중심의 위촉이 많다는 사례들도 거론되고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 자발적 참여를 이끌어내기 위하여 주민자치위원을 대상으로 하는 지표로써 주민자치위원에 대한 특성에 대하여 서울시 내부 자료를 활용하여 파악하였다.

4. 샘플링

종속변수 (1) 단체장의 자질역량에 대한 분석은 설문지를 통한 실증적 방법을 택했다. 설문대상은 서울시 자치구의 단체장을 대상으로 하였으며 설문 문항은 지방정부 혁신에 관한 국제비교연구(FAUI)의 연구 문항을 한국적 상황에 맞게 수정하여 수행되었다. 때문에 지방

7) 각 자치구별 사회복지공동모금회에 기부한 자료는 2003년도 이전 자료는 공개되어 있는 자료를 활용하였으나 2004년도 자료는 서울시사회복지공동모금회가 자료공개를 꺼려 언론에 공개된 일부 자료를 참조하였음. 또한 대한적십자사의 적십자 회비 납부 자료는 서울시의 자치구별로 법인이 납부한 것을 제외하고 순수하게 주민이 납부한 것만을 통계로 잡았음. 특히 이전에는 준조세 성격으로 적십자 회비를 거두었으나 국민의 정부 이후에 자율납부로 전환된 이후에는 적십자 회비 납부는 완전히 개인의 기부금에 해당함. 또한 지면을 빌어 연구에 협조해주신 서울시 적십자회에 심심한 감사를 표함.

정부 역량 전반에 관한 지표화가 가능했으며 설문 구성부분 중 서울시 자치구의 역량에 초점을 두고 본 연구에서 활용하였다.

조사방법은 우편설문방법으로 시행하였다. 2004년에 25개 자치구에 설문조사를 실시하였으나, 1차 회수율의 저조로 세 차례의 우편설문과 설문회수율을 높이기 위하여 전화로 요청하였다. 세 차례의 설문 결과 25개 가운데 12개 자치구만이 실증분석을 위한 유의미한 응답을 하였다(48%). 단, 단체장에 대한 역량점수도 고려한 관계로 분석대상인 12개 자치구의 2005년 현재 현직에 있는 단체장을 대상으로 설문조사하였으므로 따라서 지방정부 역량에 대한 종합적인 평가 역시 현직 단체장이 재임한 기간만 대상으로 하였다.

설문 조사된 자료 처리는 SPSS 12.0 통계 패키지를 이용하여 자료 분석을 실시하였으며, 문항별 빈도분석과 필요한 경우 교차분석을 실시하였다.

IV. 분석결과

1. 서울시 12개 자치구의 역량비교

종속변수(1), (2), (3) 등 3개를 합산한 결과 다음의 <표 1>과 같은 12개 서울시 자치구의 역량을 순위화 시키는 결과치를 얻었다.

<표 1> 서울시 12개 자치구간 역량비교(표준화 점수)

단체명	단체장역량 (종속변수 1)	재정분야평가합계 (종속변수 2)	외부평가합계 (종속변수 3)	표준화총점	총점순위
강남구	4.01918	2.52761	2.01285	8.55964	1
강동구	3.48437	-0.9847	0.201285	2.700955	5
관악구	4.30176	-1.021	0.503213	3.783973	3
광진구	-2.71924	-1.32334	-1.00643	-5.04901	11
노원구	1.75752	-1.22262	-1.00643	-0.47153	10
도봉구	1.50113	2.03009	-1.00643	2.52479	6
서초구	6.16775	0.27123	0.80514	7.24412	2
송파구	0.19503	0.35746	0.503213	1.055703	8
양천구	2.02094	0.55202	-1.00643	1.56653	7
영등포구	1.66819	0.50635	0.80514	2.97968	4
용산구	-5.52112	0.07718	-1.00643	-6.45037	12
종로구	2.60678	-1.7703	0.201285	1.037765	9

단체장의 역량은 강남구, 서초구, 관악구가 상위에 이르고 있으며 지방정부의 외부환경변수로서 재정적인 측면을 살펴보면 강남구와 도봉구가 높은 평가를 받고 있다. 더불어 서울시 자치구를 대상으로 이루어지고 있는 연구 및 기관의 평가에서는 강남구가 높은 평가를 받고 있다. 이들에 총계를 통하여 보면 강남구, 서초구, 관악구의 순으로 나타났다(<표 1> 참조).

2. 연구 가설의 검증

가설 1의 검증: 지방정부에 주민들에 의한 자발적 비영리주민조직이 많으면 지방정부의 역량이 높을 것이다.

지방정부의 역량과 해당 지방정부에서의 비영리주민조직의 수와는 관계가 없는 것으로 나타났다(<표 2> 참조). 자치구별 역량과 자발적 주민조직의 수(시민 단체수)와는 부(-)의 상관성이 있는 것으로 나타났으나 통계적인 유의성은 없다. 특히 단체장 개인의 역량을 발휘하는데 있어서는 오히려 강한 부(-)의 상관성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 시민사회 역량의 강화로 비영리 주민조직이 많을수록 지방정부의 성과평가도 높게 나타날 것이라는 연구 가설은 맞지 않는 것으로 나타났다(<표 2> 참조).

이와 같은 결과가 나온 것은 서울시의 독특한 문제라고도 볼 수 있으나 서울시에 있는 비영리민간조직은 지역사회와의 연계성이 매우 약하다는 것을 보여주고 있다.

가설 2의 검증: 지방정부에 주민들의 자발적 자원봉사자가 많으면 지방정부의 역량이 높을 것이다.

지역주민들의 자발적 자원봉사자수가 많을수록 지방정부의 역량이 높을 것이라는 상관성은 어느 정도 나타났으나 통계적으로도 유의성은 없는 것으로 나타났다(<표 2> 참조).

자원봉사는 자발성을 가지고 있으며 특히 무보수성의 특징을 가진다. 이런 측면에서 자원봉사는 지방정부에서 중요한 한 사회 자본의 하나의 지표이지만 아직은 지방정부 역량과는 큰 상관성이 없다고 나타난 것이다. 이는 아직도 지방정부가 주민들의 역량을 행정에 충분히 반영하고 있지 못하다는 반증도 된다. 주민의 참여 욕구를 주민참여의 한 형태인 자원봉사를 통해 충족시킬 수 있기 때문에 자원봉사는 지방정부의 역량을 향상시키는데 크게 기여할 수 있을 것이다. 따라서 지방정부는 주민의 자원봉사에 대하여 단순한 노동력을 지원하는 형태의 수준을 넘어 그 지역에 있어서 주민과 함께 살아가는 지역사회를 만들기 위하여 노력하여야 할 것이다.

가설 3의 검증: 주민들의 주민자치위원회에 자발적 참여가 높으면 지방정부의 역량도 높을 것이다.

주민자치위원회의 위원이 비영리 민간단체소속인 경우를 자발성으로 살펴보았을 때 자치구의 역량과 정(+)의 관계가 미약하게 나타났다(<표 2> 참조).

서울시의 내부 자료에 의하면 서울시의 25개 자치구에서는 주민 자치위원회 선정 방식에 있어서는 64.5%가 단체 추천 후 동장 위촉 방식을 채택하고 있는 것으로 조사되었고, 공개모집을 전적으로 채택하고 있는 센터는 10.9%로, 공개모집과 단체 추천을 병행하는 센터는 10.9로 조사되었다.⁸⁾ 따라서 전면적 혹은 부분적으로 공개모집 방식을 채택하고 있는 센터는 총 21.8%로 조사되었다. 이를 2002년도 2003년도 비교했을 때에는 공개모집 방식을 전면적으로 채택한 주민자치센터가 5.9%에서 18.9%로 3배가 증가하고 있는 것으로 조사되었다. 이를 보면, 처음에는 주로 단체 추천 방식에 의존했던 주민자치위원선정 방식이 공개모집으로 변화되고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 변화는 주민자치위원이 자발적으로 활동할 수 있는 의지와 여력을 갖춘 주민을 선정할 수 있다는 점과 다양한 주민 계층의 참여를 이끌어 내는 데에 의미가 있다. 그러나 그 비율은 아직도 극히 미미하여 본 연구에서 보여 지듯이 지방정부의 역량과 미약한 상관성만이 나타난 것이다.

가설 4: 주민들의 기부금이 많으면 지방정부의 역량이 높을 것이다.

지방정부에서 주민들이 기부금을 많이 낼수록 지방정부의 역량이 높아지는 것으로 나타났다(<표 2> 참조). 하지만 상관성이 높지 않으며 통계적으로 유의성은 없다. 또한 지역의 주민들이 기부하는 액수에 따라서 역량이 다르게 평가되지는 않는 것으로 나타났다. 물론 예외적으로 G구의 경우 12개의 자치구들 중에서 역량이 높으면서도 2003-2004년 기부금 현황을 보면 높게 나타나기도 했지만 이는 어디까지나 하나의 특수한 예라 볼 수 있다.

왜냐하면 서구의 경우, 기부금의 한 예로서 불우이웃돕기 성금 등을 살펴볼 수 있는데 이는 대부분 이동인구가 많은 지역에서 기부금이 많은 것을 볼 때 지역적인 상황이 고려되는 관계로 지방정부의 역량과는 낮은 상관관계를 가지고 있다고 볼 수 있다.

8) '2005년 서울시 주민자치센터 자체평가보고서'(서울시 행정과 주민자치지원팀의 내부자료)

〈표 2〉 지방정부 역량과 주민의 사회적 자본

		단체장 역 량	단 체 평 가	의 부 평 가	총 점	시 민 단체수	인구대비 시민단체 비율	자원봉 사자수	인구비 자원봉 사비율	자 치 위원수	비영리 단 체 소 속	자발성 비율	기부금 비 율	일인당 기부금액 (천원)
단체장 역 량	Pearson 상관계수	1	.118	.600*	.913**	-.572	.030	.242	.260	.250	.267	.242	.004	-.280
단 체 평 가	Pearson 상관계수	.118	1	.320	.473	.195	-.401	.338	.257	-.207	.338	.364	.719**	.629*
의 부 평 가	Pearson 상관계수	.600*	.320	1	.774**	-.321	.088	.403	.331	.461	.056	-.042	.439	.226
총 점	Pearson 상관계수	.913**	.473	.774**	1	-.435	-.082	.377	.349	.227	.315	.282	.329	.043
시 민 단체수	Pearson 상관계수	-.572	.195	-.321	-.435	1	-.080	-.230	-.101	-.321	-.023	.046	-.039	.285
인구대비 시민단체 비율	Pearson 상관계수	.030	-.401	.088	-.082	-.080	1	-.209	-.079	.004	.090	.070	-.230	.038
자원봉 사자수	Pearson 상관계수	.242	.338	.403	.377	-.230	-.209	1	.935**	-.180	.210	.228	.201	-.010
인구비 자원봉 사 비 율	Pearson 상관계수	.260	.257	.331	.349	-.101	-.079	.935**	1	-.341	.227	.281	.097	-.011
자 치 위원수	Pearson 상관계수	.250	-.207	.461	.227	-.321	.004	-.180	-.341	1	-.118	-.283	.131	-.059
비영리 단 체 소 속	Pearson 상관계수	.267	.338	.056	.315	-.023	.090	.210	.227	-.118	1	.981**	.362	.317
자발성 비율	Pearson 상관계수	.242	.364	-.042	.282	.046	.070	.228	.281	-.283	.981**	1	.280	.269
기부금 비 율	Pearson 상관계수	.004	.719**	.439	.329	-.039	-.230	.201	.097	.131	.362	.280	1	.885**
일인당 기부금액 (천원)	Pearson 상관계수	-.280	.629*	.226	.043	.285	.038	-.010	-.011	-.059	.317	.269	.885**	1

* p<0.05, ** p<0.01

연구가설에 따른 분석결과 지방정부의 역량과 자발적 비영리조직(시민단체 수 등)과의 관계는 오히려 부(-)의 관계를 가지고 있는 것으로 나타나 연구가설을 기각하였지만 지방정부에서 자원봉사자 및 자원봉사 활동 정도, 주민자치위원회의 자발적 참여 정도, 지역 주민들의 기부금 정도 등의 주민의 사회적 자본이 지방정부 역량과 상관관계를 가지고 있어 본 연구가설을 검증해주고 있는 것으로 나타났다.

또한 서울시 12개 자치구단체장에 대한 설문에서는 무엇보다도 단체장의 역량이 절대적인 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타나 도시정부의 지방정부 단체장의 역할이 얼마나 중요한지를 검증해주었다. 따라서 앞으로 지방정부의 단체장의 역량을 강화시켜 갈 필요가 있다.

V. 연구결과의 함의 및 결론

주민의 사회적 자본과 지방정부의 역량과의 상관성을 살펴보기 위하여 시도한 분석결과는 이론적 토대에서 제시된 4가지 가설과는 무관하게 서울시 12개 자치구에 대한 분석결과는 상당 부분 통계적으로는 무의미하게 도출되었다. 이와 같은 결과가 나온 이유는 서울시에 한정되는 것이지만 주민들의 사회적 자본 요소인 자발적 참여, 봉사, 신뢰, 타인에 대한 배려 등과 지방정부 역량 강화와는 아직은 미미한 상관성이 있다고 볼 수 있다. 물론, 1995년 이후부터의 민선지방자치 역사가 짧아서 주민의 사회적 자본 축적과 지방정부 역량과의 상관성을 설명하지 못하는 요소로써 작용했다고 볼 수 있다.

그러나 고령화 사회를 대비하여 지역사회의 역량과 자원봉사의 중요성은 날로 커져 있다는 점을 고려하면 양자 간을 연계시키는 노력이 필요할 것이다. 따라서 주민의 자발적 의지를 이끌어내어 궁극적으로는 지방정부의 역량을 강화하기 위해서는 여러 가지 방안이 고려되어야 할 것이다. 예를 들어, 지방정부 내의 지역적 특성을 고려하여 지역 주민들이 소속감을 갖고 자발적 주민조직이 결성될 수 있도록 지방정부는 환경을 조성하여야 할 것이다.

본 연구 결과가 가지는 또 다른 정책 함의는 1999년 이래로 정부에서는 읍면동을 대신하여 전국적으로 주민자치센터를 설치할 권장하고 주민들의 자발적 참여를 유도하는 제도를 만들었으나 본 연구에서 조사해 본 바에 의하면 본 연구의 분석 대상인 서울시 12개 자치구에서는 주민자치위원의 선정 과정에서 여전히 국민운동단체(관변단체) 및 직능단체, 그리고 통반장 중심으로 운영되고 있다는 점이다. 따라서 주민자치위원에의 자발적 참여와 지방정부의 역량의 상관성이 무의미하게 나타난 것이다. 주민자치센터가 관변단체 중심으로 운영되고 있다는 사유는 그 설치운영조례를 살펴보면 보다 명확해진다. 주민자치위원에 대한 위촉권한이 동사무소장이 추천하여 단체장이 하도록 되어 있으므로 동장과의 친소관계에 의하여 임명되든지 혹은 해당 지역구의 구의회위원이 상임고문으로 되어 있기 때문에 그들의 추천에 의하여 구성되기 때문에 자발적 주민참여와는 거리감이 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서는 무엇보다 주민자치위원의 역할을 지방자치단체의 조례 준칙안이 개선되어야 한다. 따라서 주민의 자발적 의지를 이끌어내어 궁극적으로는 사회적 자본화 시켜 지방정부의 역량을 강화하기 위해서는 여러 가지 방안이 고려되어야 할 것이다.

Putnam(1993a)은 사회적 자본은 생성되기는 어려워도 파괴되기는 쉽다고 한다. 그는 자발적 참여와 관련하여 남부 이탈리아와 북부 이탈리아에 대해 사회적 자본의 중요한 교훈적 사례를 던져 주었다. “자발적 주민조직의 결사체는 배반하지 않는 신뢰를 바탕으로 균형 있는 지역사회를 구축할 수 있다”라는 것이다. 즉, 주민의 지방정부의 정책과정에서의 적극적

참여는 사회적 자본을 구축(Building social capital)하게 되고 이것은 민주주의가 효율적으로 작동하는 데 중요한 열쇠라는 점이다(Putnam, 1993a). 지역사회 내의 자발적 주민조직체의 형성은 사회적 자본 형성에 있어 밑거름이 된다 할 것이다.

결론적으로 주민의 사회적 자본과 지방정부의 역량과의 연계를 강화시키기 위하여 자발적 주민조직에의 지원정책, 주민자치위원회 선정에 있어서 자발성 등 제도적인 기틀을 갖추었다고 해도 이와 같은 기제가 제대로 된 역할을 수행하기 위해서는 자치단체와 이들 조직의 민간구성원들의 함께하는 파트너십이 매우 중요한 지방정부 역량 강화 요소라고 할 수 있다.

【참고문헌】

- 강용배. (2004). 지역공동체의 지속가능한 발전역량강화에 관한 연구, 『지역공동체의 발전과 정책갈등의 해소』, 한국정책과학학회 2004년도 동계 발표논문집. p.4.
- 강문구. (1993). 변혁지향 시민사회운동의 과제와 전망, 『경제와 사회』, 여름호.
- 강명구. (1996). 지방자치와 시민사회의 열림, 『도시연구2』. 서울: 한국도시연구소.
- _____. (1998). 지방정치의 민주화(한국학술진흥재단지원과제), 서울: 한국학술진흥재단.
- 김남수. (1998). 지방화 시대에 있어서 시민사회단체의 활성화 방안, 『중앙행정논집 12』. 서울: 중앙대 국가정책연구소.
- 김호기. (1993). 시민사회 논쟁, 어떻게 이해할 것인가?, 『말』, 1월호.
- _____. (1993). 그림시적 시민사회론과 비판이론의 시민사회론 『경제와 사회』, 가을호.
- 박대식·강경태 편. (2005). 한국지역사회 주민참여: 배경과 수준, 도서출판 오름. pp. 26-27
- 박희봉·김명환. (2000). 우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구: 사회자본 측정과 분석을 위한 시도, 『한국정치학보』 33(4)
- 신광영·유팔무 외. (1994). 시민사회 개념과 시민사회 형성 『시민사회와 시민운동』, 한울, 1994.
- 유팔무. (1991). 그림시 시민사회론의 이해와 한국적 수용의 문제, 『경제와 사회』, 겨울호.
- _____. (1995). 시민사회의 성장과 시민운동, 『경제와 사회』, 봄호.
- 이미정. (2002). 『사회자본을 통한 공공부문 IT아웃소싱의 조직내-조직간 관계 개선방안』, 서울시립대 전자정부연구소: 서울
- 이성록. (2004). 자원봉사와 사회자본. 『한국의 사회자본 어떻게 육성할 것인가?』. 중앙일보 시민사회연구소.
- 이승중. (2003). 『지방자치론』, 서울: 박영사
- 이정욱. (2001). 한국시민운동의 걸림돌과 디딤돌. 『제3회 중앙 시민사회 심포지엄 자료집』. 중앙일보 시민사회연구소.
- 임승빈. (2000). 『자치단체와 NGO간의 생산적 협력관계를 위하여』, 『自治公論』 7월호. 한국자치개발연구원.
- _____. (2005). 『지방자치론』, 서울: 법문사
- 정일섭. (2001). 주민자치센터에 대한 연구, 『한국정치학회보』 13(4), 통권36호
- 園田恭一. (1979). 『現代コミュニティ論』 東京大學出版會, pp.235-237
- Arato, A. (1989). Civil Society, History, and Socialism: Replay to John Kean. *Praxis International*, No.9, 1989.

- Bjur, W. E./G. B. Siegel. (1997). Voluntary Citizen Participation in Local Government: Quality, Cost, and Commitment, *Midwest Review of Public Administration*, Vol. 11, 1997.
- Bourdieu, Pierre. (1986). The Forms of Capital. in J. G. Richardson (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. N.Y: Greenwood.
- Chaskin et al., (2001). Building Community Capacity, New York: Aldine De Gruyter.
- Coleman, James. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* 94: pp.94 - 121.
- De Sario, Jack and Stuart Langton. (1987). Citizen participation and technocracy. in De Sario and Langton eds. *Citizen participation in public decision-making*. New York: Greenwood Press. 3-18.
- Ernest B. Harper & Arthur Dunham, eds. (1959). *Community Organization in Action*, Association Press, pp.23-27.
- Fukuyama, Francis. (1995a). *TRUST: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press Paperbacks
- _____. (1995b). Social Capital and the Global Economy *Foreign Affairs* 74(5)
- _____. (2004). *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. THACA, New York: Cornell University Press, pp.116-118.
- G. Parry & G. Moyser and Neil Day, Political Participation and Democracy in Britain. Cambridge University Press. 1992. pp.6~11. pp.300~303
- Loury, Glen. (1977). A Dynamic Theory of Racial Income Difference in P. A. Wallace & A. Le Mund (eds.)
- R. L. Wakem. (1963). The Community in America, Association Press, pp.3~18, 138~208.
- Portes, Alexandro. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology* 22: 1-24.
- Putnam, Robert D. (1993a). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (1993b). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *American Prospects* 4(13): 35-42.

- _____. (1995b). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* 6 No. 1. pp.65-78
- Sherry R. Arnstein(1969), 'A Ladder of Citizen Participation,' in journal of the American institution of Planners, vol. 35, no. 4 July. pp.216-224
- Tocqueville, Alexis. (1996). *Democracy in America*. ed. J. P. Maier, George Lawrence. N.Y: Anchor Books.
- Verba, Sidney and Norman H. Nie. (1972). *Participation in America* New York : Harper and Row.