

# 한국의 지역 사회적 자본과 시민참여

## - 지방자치제 이후 지역별 변화와 특성을 중심으로\*

Local Social Capital and Citizen Participation in Korea

- Focusing the Changes after Adopting of Local Autonomy System

송 경 재\*\*  
Song, Kyong Jae

### < 목 차 >

- I. 문제의 제기
- II. 이론적 배경
- III. 연구 분석 모형
- IV. 연구 분석
- V. 지방자치제와 지역 사회적 자본
- VI. 요약 및 결론

본 연구는 한국의 지방자치제 도입과 성과를 신뢰와 호혜적 규범, 수평적 네트워크의 공공재적인 속성인 사회적 자본 접근법을 활용하여 분석하였다. 지방자치의 도입이 사회적 자본을 향상시켰는지, 지역 공동체의 시민참여와 협력 네트워크 기제가 증진되었는지 살펴 보았다. 또 지역 사회적 자본의 특성을 파악하여 함의를 확인했다. 연구방법론은 선행 사회적 자본의 논의를 종합하여 재구성했으며, 대상지역은 대구, 광주, 대전 등 3지역으로 했다.

연구결과, 1990년대 지방자치제도 실시이후 3지역의 사회적 자본 지표는 단일한 방향

논문 접수일: 2006년 8월 5일

\* 이 논문은 2005년 정부(교육인적자원부)의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2005-005-J08702). 논문에 유익한 토론과 논평으로 연구의 완성도를 높여 주신 심사위원과 서강대학교 유석진 교수, 목원대학교 장수찬 교수께 감사드립니다.

\*\* 경희대학교 인류사회재건연구원 학술연구교수 (skjisky@dreamwiz.com)

성을 나타내지는 않지만 공적제도의 신뢰 하락, 호혜적 규범의 형성, 시민사회 발전과 참여 확대라는 변화가 확인되었다. 그리고 지역별 사회적 자본의 특성 비교는 대구가 ‘고 신뢰, 높은 호혜적 규범 네트워크 사회’, 광주는 ‘저 신뢰, 보합의 호혜적 규범 네트워크 사회’, 대전은 ‘저 신뢰, 높은 호혜적 규범 네트워크 사회’로 각 지역마다 일반화되지 않고 지역별로 특성을 가진 사회적 자본 형태로 형성되고 있음을 확인할 수 있었다.

□ 주제어: 지방자치, 시민사회, 시민참여, 사회적 자본, 특화된 사회적 자본

The goal of this paper is to analyze perspective of local social capital in Korea, after adopting of local autonomy system. Social capital is defined as networks together with shared norms, values and understandings that facilitate coordination and cooperation for mutual benefits. And local autonomy system is a product and result of democratization. So it can play a role of leverage in developing to local democracy. This paper explores the connection between local autonomy system and social capital by analysing of Daegu, Gwangju, and Daejeon metropolitan city.

This study showed that it contained various results of local autonomy and social capital. First of all, local autonomy system is possible to obtain excellent results in trust, reciprocal norms, public management, horizontal cooperation network mechanism, low transaction cost, and enlargement of civil participation. Second, social capital can be specified to connect the performance and development of local autonomy. Third, social capital is formed various complex types in Daegu, Gwangju, and Daejeon metropolitan city, so called ‘particularized social capital’.

□ Key words: local autonomy system, civil society, civil participation, social capital, particularized social capital

## I. 문제의 제기

한국에서 권위주의 정부 이래 민주화로의 이행이 시작된 지 20여년이 경과하고 있다. 1987년 민주화 운동과 직선제 개헌으로 최소의 절차적 요건이 확립된 이후 한국 민주주의는 제도적으로 지방자치제도 실시, 여야간 정권교체, 지역분권 추진 등의 성과로 민주주의 공고화(consolidation of democracy)에 기여한 것으로 평가된다. 그렇지만 한국 민주주의는

낮은 투표율과 시민 참여의 위기, 그리고 정당의 대표성 위기로 인해 어려움을 겪고 있다(최장집, 2005: 19-21). 무엇보다 시민참여와 투표율이 지속적으로 감소하고 있고 다원주의적 시민사회와 결사체는 그 활력을 상실하며 신뢰구조가 붕괴되고 있어 민주주의에 중요한 질곡으로 작용하고 있다(Schumpeter, 1943; Dahl, 1956; Dryzek, 2000).

같은 맥락에서 한국 민주화의 큰 성과라고 할 수 있는 지방자치제도 역시 비슷한 위기에 직면해 있다. 기실 지방자치와 분권화(decentralization)의 확장은 위로는 중앙정부를 혁신하고 아래로는 시민사회를 활성화하려는 이중의 성과를 기대할 수 있다는 점에서 중요성이 부각된다(이재은, 2005). 지방자치와 분권의 확장은 위로는 중앙정부를 혁신하고 아래로는 시민사회를 활성화하려는 이중의 성과를 기대할 수 있어 민주주의 발전에 중요한 의미를 가진다. 무엇보다 민주적 지방정부 수립은 정부를 시민의 요구에 대응하게 만들어 합법성을 고양시키며, 이는 밀(Mill)의 지방정부 옹호론의 핵심적 논의이기도 하다. 이와 함께 생활정치, 시민문화에 대한 전망은 지방자치제가 민주주의에 얼마나 많은 긍정적인 영향을 미치는지를 알려준다(Almond & Verba, 1963; Tocqueville, 2003; Diamond, 1999; Warren, 1998).

이런 장점을 가지고 있는 지방자치의 발전은 단순히 지역 발전으로 끝나는 것이 아니라 새로운 형태 변화를 가능케 하는데 대표적으로 지역단위의 협력적 기제와 시민참여를 확대할 수 있는 사회적 자본(social capital)이 그것이다. 사회적 자본은 신뢰(trust), 규범(norm), 수평적 네트워크(horizontal network)로 이루어진 공공재적인 사회조직의 속성으로 집단행동의 딜레마(dilemma of the collective action)를 해소하고(Olson, 1971) 시민사회의 건강성과 활력의 척도로 사회적 응집성, 정치안정, 복지, 지방자치, 풀뿌리 민주주의, 시민참여, 경제발전, 인간소외 등 현대사회가 직면한 문제를 해결해 줄 수 있는 기제이다(Coleman, 1990; Putnam, 1993; OECD, 2001). 사회적 자본은 신뢰와 협력을 형성함으로써 미시적으로는 지역 공동체의 발전에 거시적으로는 국가의 지속가능한 발전과 상관관계가 있다는 중요한 테제(thesis)를 포함하고 있다. 따라서 사회적 자본의 형성은 정치학을 비롯해, 행정학과 사회학자들의 관심사이기도 하다.

사회적 자본은 무엇보다 지역 내의 새로운 질서를 만들 수 있다는 점에서 중요하다. 하지만 사회적 자본은 자연발생적으로 형성되지 않고 해당 지역과 국가의 문화, 제도, 관습 등과 밀접하게 관련되어 있다(유재원, 2000; Putnam, 1993). 문화를 강조하거나 제도를 강조하는 입장 모두 사회적 자본의 형성의 특수성에 주목하고 있다.

이 같은 맥락에서 본 연구는 한국의 지방자치제도가 도입된 이후의 지역별 사회적 자본의 경향성을 분석하고 그 특성을 추출하고자 한다. 우선, 지방자치제 이후 1990년대 사회적 자본을 분석하고 특정 3지역을 선정하여 사회적 자본의 형성이 어떤 영향을 미치고 있는지를

살펴볼 것이다. 그리고 만약 사회적 자본의 특성이 확인된다면, 그 성과인 지역 공동체의 시민참여와 협력의 네트워크를 분석할 수 있을 것이다. 이를 심화시켜 지역 사회적 자본의 형태에 대해 탐구하고 정치적 함의는 무엇인지를 분석할 것이다.

논문의 구성은 다음과 같다. II장에서는 지방자치제도와 지역 사회적 자본에 대한 이론적 배경을 탐색하고 그 성과와 한계를 살펴볼 것이다. III장은 지역 사회적 자본 측정을 위한 연구방법론(methodology)과 분석모델을 제시하고, IV장은 변수별로 각종 통계자료를 이용하여 증명할 것이다. V장은 지방자치제 이후 지역 사회적 자본의 추이를 확인하고 그 함의를 제시할 것이다. 마지막으로 VI장에서는 논문의 결론을 요약하고 본문에서 제기된 몇 가지 문제의 대안을 제시했다.

## II. 이론적 배경

### 1. 지방자치

한국에서 근대적 의미의 지방자치는 건국시기로 거슬러 올라가야 한다. 제헌국회는 1948년 7월 17일 공포된 제헌헌법 제8장에 지방자치에 대한 규정을 두고 1949년 7월 4일 지방자치법을 제정하였다. 그러나 이승만 정부는 6·25전쟁이라는 정치적 혼란과 치안확보 이유를 들어 법 시행을 보류했다. 이후 이승만 정부는 필요에 따라 선거와 임명제를 혼용하여 장기집권을 위한 통치기반을 마련했다.<sup>1)</sup>

4·19혁명 후 집권한 민주당정권은 1960년 11월 지방자치법을 개정하여 12월 지방의회와 단체장 선거를 실시했다. 그러나 1961년 5월 16일 군사혁명위원회 포고 제4호에 의거 지방의회는 해산되었고, 의사결정이 중앙집권 체제 속에서 운영되었다(김안제, 1989; 안청시·이광희, 2002). 하나 1987년 민주화운동 이후 민주주의에 대한 열기는 대통령선거에서 각 당 후보들이 공약으로 지방자치 실시를 내세우게 하는 압력으로 작용했다. 1987년 헌법 개정에서 지방자치 실시에 관한 법률 유보조항이 삭제되었다. 그 후 단계적으로 1989년 지

1) 한국 지방자치의 뿌리는 1890년대로 거슬러 올라간다. 봉건제도의 해체와 동학농민운동 이후 흐트러진 민심을 수습하기 위한 위로부터의 개혁인 갑오경장(甲午更張)은 민중들의 요구사항을 어느 정도 수용할 수밖에 없었다. 실제 1894년 농민군은 전라도 관아에 자치기구인 집강소(執綱所)를 설치하여 짧은 시기였지만 지방행정기관으로 기능했다. 그 영향으로 1895년 향회조규(鄉會條規)에 주민이 지방행정 단위의 공공사무 처리에 참여할 수 있도록 규정했다. 이 조규는 지방행정에 있어 일반 백성의 권리를 인정한 당시로서는 획기적인 것이었지만 향약의 쇠퇴와 일제강점으로 유명무실해졌다(노용필, 2001).

방자치법 개정, 1991년 기초의원과 광역의원선거 실시, 1995년 6월 동시지방선거를 시행하여 지방자치가 35년 만에 부활했다.

지방자치제가 주목받는 이유는 지방자치가 중앙정부와 지방간의 권한을 배분하여 지역주민의 책임 하에 지속가능한 지역발전(sustainable regional development)을 위해 참여와 자치를 확대하여 국가전체의 성과를 향상시킬 수 있는 제도이기 때문이다. 즉 지방자치는 중앙집권적인 정치체제는 지역에서 제기되는 문제들을 모두 해결할 수 없고 지역민들이 의사결정 및 집행과정에 직접 참여하여 지역문제를 해결할 수 있는 제도이다(Diamond, 1999; 신정현, 2005: 249-250).

지방자치는 사실 지방의 조직특성이나 여건, 정치문화, 구조, 중앙의 조직화에 따라 다양하게 발전한다. 그런 차원에서 지방자치는 다의적으로 해석되고 그 운영성과 역시 다를 수밖에 없다. 의미적으로도 지방이라는 개념과 자치라는 개념이 결합되어 있기 때문에 이는 각 성분의 무게에 따라 다르게 해석될 수도 있다(소진광, 2000).

하나 지방과 자치라는 두 가지 성분의 결합 방식에 의해 지방자치의 본질과 강조점은 변할 수 있음에도 공통적으로 학자들이 관심을 기울이는 것이 지방자치가 스스로의 통치라는 의미에서의 ‘자치’라는 개념을 강조한다(정세욱, 2000; 노유희, 1987). 그리고 이런 자치를 하기 위한 조건으로서의 시민참여는 지방자치와 깊은 상관성을 가지고 있다. 수준 높은 지방민주주의를 위해 시민들의 공적생활의 참여를 강조한 것도 이 같은 맥락에서이다(유재원, 2003: 121; NESF, 2003; Putnam, 1993). 학자들은 공동체 구성원들이 공동의 문제에 관심을 가지고 해결하는 것에서 민주주의에서 중요한 영향을 미치듯이 수준 높은 지방민주주의 역시 마찬가지라고 강조한다. 그렇지만 지방자치제도 자체가 참여의 확대를 야기하지는 않는다(소진광, 2000: 94-96). 제도 도입이 그 성과를 발휘하기 위해서는 여러 조건이 필요하듯이 지방자치제도 역시 시민참여라는 성과를 위해서는 그 연계 고리가 필요하다. 즉 지방자치제도의 도입과 시민참여의 확대의 선순환을 위해서는 제도 도입 이후의 지역의 실제적인 변화를 확인할 수 있는 지표가 있어야 하는데 그러한 지표가 바로 신뢰와 협력, 호혜성과 수평적 네트워크인 사회적 자본이다.

## 2. 사회적 자본과 지역연구

사회적 자본은 시민의 자발적 참여민주주의 논의로 그리고 토크빌(Alexis de Tocqueville)이 제시한 공동체 민주주의의 전형으로 간주된다. 토크빌은 용어를 언급하지는 않았지만 참여와 협력, 공동체 형성과 언론의 자유, 자발적 시민의식, 단체구성의 기술(art of association)이 시민사회의 성숙에 기여한다고 분석했다(Tocqueville, 2003;

Heywood, 2004). 사회적 자본이 본격적으로 논의된 것은 사회학자인 부르뒤에(Pierre Bourdieu, 1986)가 사회구성 자본의 유형을 물질자본, 문화자본, 그리고 사회적 자본으로 분류하면서부터 이다.<sup>2)</sup>

이러 정치학, 행정학, 사회학 등에서 연구가 심화되는데, 콜만(Coleman, 1990: 16)은 사회적 자본을 사회적으로 형성되는 무형의 자본 형태로 규명했다. 그리고 거래비용(transaction cost) 감소, 정보소통의 통로, 규범강화를 통한 공공재 공급이라는 3가지 기능을 제시했다(Bullen & Onyx, 1997). 후쿠야마(Fukuyama, 1999)는 효율적인 공동체와 기업에서 거래비용을 감소시킬 수 있는 요소로 신뢰의 범위(radius of trust)를 언급했다.

사회과학에서 사회적 자본의 개념을 대중화시킨 학자는 퍼트남(Putnam, 2000; Diamond, 1999; OECD, 2001)이다. 그는 이태리와 미국의 사회적 자본을 분석하여 모호했던 이론의 정립을 시도했다는 평가를 받는다. 퍼트남은 사회적 자본을 “호혜성에 바탕을 둔 신뢰, 규범 또는 네트워크로 구성된 협력적 행위를 촉진시켜 사회적 효율성(efficiency)을 향상시킬 수 있는 조직의 속성을 총칭하는 것”이라 규정했다.<sup>3)</sup> 퍼트남은 사회적 자본의 구성요소를 신뢰와 규범, 호혜성의 수평적 네트워크로 분류하고 이를 구조적으로 사회적 네트워크와 문화적 현상으로서 사회적 규범을 포함하는 것으로 간주했다.(Norris, 2002; Paxton, 1999; Lin, 2001; 박종민·김왕식, 2005).

피파 노리스(Pippa Norris, 2002)는 퍼트남의 사회적 자본을 3가지 테제로 정리했다. 첫째, 사회적 네트워크와 상호호혜의 규범으로 사회적 자본의 장점을 협조와 집단행동의 용이성에서 발견했다. 물론 결속적이고 특수한 형태의 사회적 자본(bonding and particularized social capital)은 오히려 사회의 공공선을 해칠 수 있다는 문제점도 있지만, 역으로 연계적이고 일반화된 사회적 자본(bridging and generalized social capital)의 형성도 가능하다(Narayan, 1999; Hooghe and Stolle, 2003; 박종민·김왕식, 2005).<sup>4)</sup> 둘째, 사회적 자본은 지역 내에서의 정치참여와 좋은 거버넌스(good

2) ‘사회적 자본’이란 용어는 하니판(Lyda Hanifan, 1916)이 사용했다고 한다(Putnam, 2000: 19).

3) 본 연구에서는 퍼트남의 Making Democracy Work(1993)과 Bowling Alone(2000)의 사회적 자본 논의를 중심으로 살펴볼 것이다.

4) 나라얀(Deepa Narayan, 1999)은 사회적 자본의 분류를 시도했다. 사회는 동질적이지 않고 계층·계급·종교·인종·지역 등 다양한 인자들로 나누어지므로 각 집단은 나름대로의 사회적 자본을 가질 수 있다고 본 것이다. 이것을 내부적으로 폐쇄적이지만 밀도가 강한 ‘결속형 사회적 자본(bonding social capital)’과 자신들만의 집단 결속력을 넘어서 사회내의 다양한 집단들과의 관계를 형성하는 발전적인 형태의 ‘연결형 사회적 자본(bridging social capital)’으로 구분

governance)가 구축 가능하다. 따라서 사회적 자본은 단순히 협력을 넘어서 지역과 국가 단위의 정치참여와 협력적 틀로서 거버넌스 구축을 가능하게 해준다. 마지막으로 셋째, 사회적 자본은 2차 세계대전 이후 쇠퇴하고 있다.

퍼트남(1993; 2000)의 이탈리아와 미국 지역연구 이래 최근 사회적 자본 연구는 지역단위에 적용이 활발하다. 지방단위의 사회적 자본 형성은 정보접근의 확대, 의사소통의 증대, 시민운동의 활성화와 수준 높은 지방민주주의(high-quality local democracy)를 가져오기 때문이다. 대표적으로 NESF(2003)는 사회적 자본이 단순히 국가나 지역 내에만 영향을 주는 것이 아니라 지역 연계(linkage)를 통해 파급되며 지역 간 협력과 네트워크를 구축하여 시민의 삶을 전반적으로 향상시키는 것으로 간주한다는 점에서 발전된 지역연구의 토대를 제공하고 있다(Nan Lin, 2001).<sup>5)</sup>

이런 영향으로 사회적 자본 연구에서 가장 활발한 분야가 지역의 사회적 자본 연구이다. 특히 제도인 지방자치제도의 성과에 따른 사회적 자본의 형성과 쇠퇴는 퍼트남 이래 많은 학자들의 관심이 되었다. 알몬드와 버바(1963)와 퍼트남(1993)은 사회적 자본의 형성은 시민참여와 정치참여를 확대시켜주며 그 선순환이 자발적인 참여를 더욱 강화시켜 지역 공동체의 발전에 기여하는 것을 통계적으로 증명했다. 이태리의 사회적 자본의 선순환을 분석한 퍼트남은 이 과정을 지방자치를 통해 지속가능한 발전과 삶의 질의 향상 → 지역사회의 자원배분 최적화 → 시민사회의 신뢰와 규범, 수평적 네트워크의 사회적 자본 형성 → 시민참여 기회의 확대 → 다시 지방의 민주주의, 지방자치의 강화로 이어지는 것을 발견했다(Putnam, 1993; 소진광, 2004: 85-87).

그리고 소진광(2000; 2004)은 지방자치의 형성이 지역발전에 있어 사회적 자본 형성을 가능케 하고 그 결과로 삶의 질 향상에 기여하고 지속가능한 지역발전이 가능하다고 주장한다. 또 국내외의 많은 연구(유재원, 2003; OECD, 2001)에 따르면, 사회적 자본은 지방자치에 있어 핵심적인 요소인 공동체의 협력과 신뢰의 증진을 통해 시민들의 자발적인 참여를 확대하는 것으로 나타난다. 이런 자발적인 참여는 사회적으로 신뢰의 수평 네트워크를 변화시키고, 다시 성과의 효능감은 순환되어 더 많은 시민의 참여로 연계되어 지방자치와 지역의 민주주의 발전에 기여한다.

---

한다. 퍼트남(2000: 22-23)도 내적인 연대와 집단동질감과 호혜성을 추구하는 결속형과 사회 각단위에서의 상호 연계된 협력적 네트워크를 지향하는 연결형을 구분해 그 특징을 자세히 언급했다.

5) 이 때문에 국제기구에서는 지역과 국가, 공동체의 사회적 자본 형성과 축적을 위한 다각적인 프로젝트를 전개하고 있다. 보다 자세한 논의는 OECD(2001), The World Bank Group(2004), NESF(2003) 등을 참조하기 바람.

이와 함께 사회적 자본 연구자들은 사회적 자본의 변수들 간의 관계에 대해 주목한다. 사회적 자본의 내용을 규정하는 신뢰와 규범과의 관계는 사회적 자본을 구성하는 협동적 사회 규범의 부산물이다. 사람들이 약속을 지키고 호혜적 규범을 준수하면 집단은 쉽게 구성될 것이고 구성원들은 효율적으로 공동목적을 성취할 수 있다. 즉 신뢰와 호혜적인 규범 사이에는 중요한 연관성을 가지고 있으며 호혜적 규범의 존재야말로 신뢰가 형성되고 축적되는 근거가 되는 것이다(Fukuyama, 1999; 장용호, 2002).

그리고 네트워크는 상호작용을 만들어내는 자발적인 질서이므로 사회적 자본은 고립상태에서는 발전할 수 없고 연계의 네트워크형식의 공동체에서 발전할 수 있다. 따라서 실제로 네트워크는 그 질서를 유지하는 형태이며 사회적 자본의 외연적 표피로서 형식적으로 사회적 자본을 구성하는 신뢰와 협력, 규범을 유지, 발전시키는 기능을 한다. 네트워크 호혜성의 상황은 구성원들과의 역동적 관계라고 이야기하고 그 효용 또한 증가하는 경향을 보인다(장용호, 2002: 83-90). 수평적이고 민주적인 네트워크 구조는 사회적 자본의 외연이지만 사회적 자본을 형성하는 중요한 변수가 된다. 요컨대, 사회적 자본은 그 본질적 특성에서 그리고 구성하는 각 변수들의 특징을 독립적이 아니라 상호 의존적인 관계로 본다.<sup>6)</sup>

한편, 국내에서도 지역단위에서 사회적 자본 연구가 증가하고 있다. 이들은 주로 사회적 자본을 효율적 지방정부 구성, 시민사회의 형성과 참여, 거버넌스와 경제발전의 요소로 보고 현실적용에 많은 관심을 기울이고 있다(박희봉·김명환, 2000; 박희봉, 2001; 박희봉·성도경, 2001; 소진광, 2004; 송경재, 2005; 김성권, 2005; Ostrom, 1990). 이는 이기적 이익과 사회·경제적 근대성 같은 개념보다 효과적이고, 지역사회 내 사회적 자본 역시 시민사회의 발전, 지방정부 생산성, 내·외부 정치적 효능감과 관계가 있기 때문이다(Coleman, 1990).

이처럼 초기 사회적 자본 학자들은 사회적 네트워크, 신뢰, 호혜적 규범의 역할을 강조했지만 최근에는 집단 내 또는 집단 간의 연계와 협력을 촉진하는 상호의존의 선순환적인 규범과 가치, 이해를 함께 공유하는 수평적인 커뮤니케이션 네트워크의 공공재로 정의한다(OECD, 2001; NESF, 2003: 29; 박종관, 2005).

그러나 사회적 자본 논의가 긍정적인 평가만을 받고 있지는 않다. 일부에서는 사회적 자본 논의는 보수주의자들의 국가영역 축소, 시장기능의 강화라는 이데올로기에 복무할 가능성이 있다고 비판한다. 사회적 자본이 지나치게 사회 중심적 접근(society-centered approach)이며, 국가와 시민사회의 이분법적인 사고를 가지고 접근하고 있다. 이들은 국가나 제도가

6) 색스니언(Saxenian, 1994)은 실리콘 벨리(Silicon Valley)와 보스턴의 루트 128(Route 128)지역을 비교 연구하여 사회적 네트워크 구성이 문화적 요소에 의한 신뢰와 협력의 규범을 형성하는데 기여한다고 증명했다.



사회적 자본의 성장과 내용에 직접적 관련이 있다는 점은 인정되지만 국가와 시민사회의 이분법적인 사고로 해석해서는 안 된다고 주장한다(Cohen, 1999: 240-241; 송경재, 2005)<sup>7)</sup>.

이론에 대한 비판에도 불구하고, 사회적 자본 논의는 시민사회와 국가제도의 선순환을 위한 문제해결의 고리로 주목받고 있는 것도 사실이다. 최근에는 사회적 자본을 집단 내 또는 집단 간의 연계와 협력을 촉진하는 상호의존의 선순환적인 것으로 그리고 사회적 자본의 형성효과 측면에서도 일부분적인 결과가 아닌 정치·경제·사회적 측면의 효과가 나타나고 있음을 확인해 주고 있다. 이 같은 연구 성과는 기존의 사회적 자본 논의가 상대적으로 협소한 공동체 내지는 국가 단위의 연구에 집중되었던 점을 감안하면 공동체 또는 지역 간의 연구 그리고 공공정책 집행을 통한 사회적 자본의 활성화를 가능하게 한다는 점에서 발전적인 논의라고 하겠다.

### 3. 지역 사회적 자본의 측정

사회적 자본의 선순환 효과는 논쟁도 존재하는데 이는 3가지로 요약된다. 첫 번째 논쟁은 사회적 자본의 개념화 및 측정의 난점이다(Stolle and Rochon, 1998). 둘째, 시민사회의 발전과 사회적 자본 간의 영향과 결과의 방향성에 관한 부분이다(Hooghe and Stolle, 2003). 셋째, 사회적 자본의 원천이 제도와 시민사회 중 어느 요인에 의한 것인지, 그리고 역사적 요인과 제도적 변화에 따른 것인지에 대한 논쟁이다(Stolle, 2003).<sup>8)</sup>

무엇보다 사회적 자본 연구에서 가장 큰 난제는 개념화에 이은 측정(measurement)이 어렵다는 것이다. 그럼에도 주어진 사회적 자본의 총량이 증가하거나 감소한다는 사실을 증명하기 위해서는 데이터의 신뢰성과 가치에 의미를 부여해야 한다(Fukuyama, 1999).

따라서 본 연구에서 지방자치제도가 도입된 1990년대 이후 한국의 지역 사회적 자본을 측정하고 그 경향성을 분석하기 위해서 기존 논의를 종합하고 보다 발전적이고 적실성 있는 지표를 개발해야 할 필요성이 있다(송경재, 2005; 최영출, 2004; 소진광, 2004; NESF, 2003). 기존 연구에서 지역 사회적 자본의 분석을 살펴보면, 먼저 퍼트남은 사회적 자본 측

7) 이밖에 사회적 자본은 체제 순응적 논리, 비공식적(informal) 네트워크의 무시, 가치나 태도 등 문화적 차원(cultural dimension)에 대한 분석부재도 문제로 제기된다(Norris, 2002; 송경재, 2005).

8) 제도를 강조하는 경우는 사회적 자본의 원천을 시민사회의 영역 밖인 국가의 역할에서 찾는다. 시민사회의 역할을 중시하는 경우는 시민적 덕성과 자발적 결사체의 신뢰와 상호성의 규범, 수평적 네트워크의 형성을 강조한다(Hooghe and Stolle, 2003; 박종민·김왕식, 2005에서 재인용).

정방법으로 1차적인 자료보다는 역사적, 구조적 문헌조사에 의한 접근법, 사회단체의 수, 이익단체, 정당 수, 투표 결과, 신문 구독률, 사례연구와 같은 일반 사회조사를 활용하여 사회적 자본과 민주주의, 시민참여간의 상관성을 증명했다(Putnam, 1993; 2000). 후쿠야마(Fukuyama, 1999)도 사회적 자본의 계량화와 비교연구를 위해 사회 역기능 데이터인 인구의 변동, 출산율, 이혼율, 범죄데이터, 시민사회에 대한 조사 등의 지표를 활용하여 측정했다. 이처럼 사회적 자본의 측정은 전국 조사인 GSS(General Social Survey)와 World Values Survey 등 2차 자료에 의존하는 한계를 보이는데 신뢰수준이나, 호혜성, 믿음과 신뢰의 강도는 계량화하거나 구체화하기 어려운 개념이기 때문이다(Fukuyama, 1999; 장수찬, 2002; 박희봉, 2001).

세계은행의 크리шна와 스투이더(Krishna & Shrader, 1999)는 기존 연구자들이 공동체의 사회적 자본 측정에서 부분적인 접근에 치우치고 있다고 비판한다. 이들은 공동체의 사회적 자본 측정방법을 크게 거시적(macro) 수준과 미시적(micro) 수준으로 구분하고 간과되고 있었던 집단의 특성과 문화적 차이를 조사하고 이를 기반으로 성원간의 대면조사, 모니터링(monitoring), 통계자료를 활용한 다각적이고 통합적인 접근법을 제시했다.

스톨과 로첸(Stolle and Rochon, 1998: 50-52)도 네 가지 제표를 제시하여 지역의 사회적 자본을 측정하려 시도했다. 지역 내의 행정 그리고 지역 공동체 내에서의 참여와 협력, 지역 공동체 내의 일반화된 신뢰와 호혜성, 공직자 또는 제도에 대한 신뢰감, 사회적 자본의 주요한 태도적 변수인 관용과 미래에 대한 낙관 등이 그것이다.

로히(W. Rohe, 2004: 159-160)도 지역 연구에 있어서 사회적 자본 수준을 측정할 수 있는 지표로 첫째 지역사회 주민들의 관여수준을 측정하는 것, 둘째 지역사회의 사회적 네트워크의 특성을 측정하는 것, 셋째 지역사회 주민들 사이의 신뢰수준을 측정하는 것, 넷째 지역사회 조직 인프라의 정도 및 효과성을 측정하는 것으로 구분했다.

아일랜드의 NESF(2003)는 지역 사회적 자본 측정의 8가지 지표들을 제시했는데 먼저, 공동체 참여로 사회적 네트워크의 다양한 형태를 측정하는 것을 말한다. 둘째, 공동체 효능감은 공동체 수준에서 변화의 효과에 대한 권한 위임과 능력의 감정을 공유하는 것이다. 셋째, 자원봉사로서 개인사적인 공간을 넘어 지역이나 공동체의 이익을 위해 시간과 봉사를 하는 것으로 자원봉사활동은 대가를 목적으로 하지 않는 특성을 가진다. 넷째, 정치참여로 시민참여 활동과 선거 투표율로 측정한다. 다섯째, 비공식적 사회지원 네트워크인데 이는 성, 계급, 연령, 윤리 등의 사고 또는 친목 조직에 속해 있는지를 측정한다. 여섯째, 비공식적인 사교로 내적인 사회적 자본의 형태를 분석한다. 일곱째, 신뢰와 호혜성의 규범으로 상호 이익이 되는 신용을 가지고 있는지 여부를 확인하고 마지막으로, 제도에 대한 신뢰로 공적조직, 회사, 자원봉사 조직에 대한 신뢰를 측정, 사회적 자본을 산출하고 있다.

국내 학자인 최영출(2004)은 지역 사회적 자본 측정을 위한 지표를 개발하였다. 그는 1차 데이터의 수집이 어려운 경우, 이용 가능한 공인된 데이터를 활용하여 사회적 자본을 측정할 수 있다는 점에 주목한다. 기존 연구 성과와 사회통계, 신뢰도 조사를 통해 새로운 지역 사회적 자본 측정지표를 시론적으로 제시했다.

그렇지만 기존 연구 성과를 종합하면 연구자들은 공통적으로 1차적인 데이터를 활용하지 않을 경우, 기수적인 수치측정 보다는 서수적인 평가 내지는 추세(trend), 경향성의 증명에 주력했다. 이는 사회적 자본의 절대적 측정 난맥상을 반영한 것이다. 본 연구에서도 1차 데이터를 활용한 것이 아니기 때문에 사회적 자본의 양적 측정이 아니라 추세와 경향성에 대한 접근을 중심으로 지방자치제 이후의 지역 사회적 자본을 분석할 것이다.

### III. 연구 분석 모형

사회적 자본의 구성요소는 신뢰와 호혜적 규범, 수평적 네트워크로 나뉜다. 학자에 따라서는 신뢰(Fukuyama, 1999; 장수찬, 2002)나 네트워크(Lin, 2001)를 강조하기도 한다. 그리고 NESF(2003)는 사회적 자본이 상호 연관적으로 오버래핑(overlapping)되는 관계로 규정하기도 한다. 따라서 지역 사회적 자본의 변수설정은 신뢰와 호혜성의 규범이 내용으로 네트워크의 형태는 그 외연적인 결과물이란 점을 반영했다.

지방자치제 도입 이후 지역 사회적 자본의 특성과 경향성을 확인하기 위한 본 연구는 선행 연구에서 확인된 개념과 측정지표들을 바탕으로 개념을 조작화 했다.

첫째, 신뢰는 공동체 내에서 사회적 자본을 형성시켜 참여 지향적인 인간으로 발전하게 하는 동력이다(Putnam, 2000). 지역사회 및 공동체에 대한 신뢰의 영역 및 범위는 크게 사적 신뢰와 공적 신뢰로 구분된다. 사적 신뢰는 공동체를 구성하는 개인이 속한 집단의 귀속적 특성을 이야기 한다. 따라서 사적인 신뢰구조는 제한적인 구조를 가지고 결속적이고 특수한 형태로 나타날 가능성이 크다. 그리고 공적 신뢰는 신뢰를 제공하거나 보증하는 제도 및 공공의 신뢰 영역이다. 제도는 특정상황에 대한 예측이 가능하다는 점에서 미래의 불확실성에 대한 부담을 감소시켜준다. 그리고 제도에 대한 공적 신뢰는 한 사회 유지에 있어서 필수적이다(김용학, 2003: 142-143; Giddens, 1990; Krishna & Shrader, 1999; Zucker, 1986).

신뢰는 시민사회의 공동체 성원 간의 믿음과 정직으로 내부의 연대감(solidarity)과 신용도를 확장시킨다. 또 신뢰는 장기간 상호작용으로 형성된 대인관계이며 구성원 관계를 강화한다. 연구에서 사적 신뢰는 ① 개인과 타인의 신뢰를 측정할 수 있는 타인을 얼마나 신뢰하

는지, ② 그리고 공동체의 귀속적 특성을 확인할 수 있는 지역 공동체에 대한 신뢰수준은 어떤지를 측정지표로 조작적으로 정의했다. 공적 신뢰는 ① 제도의 신뢰도를 확인하기 위한 법·제도 및 서비스 신뢰도, ② 준법수준, ③ 공직자 신뢰를 측정했다.

<표 1> 지역 사회적 자본 측정지표

변수	범주	지표 (indicator)	자료출처
설명 변수	신뢰	1. 사적 신뢰 영역 ① 타인에 대한 신뢰 ② 지속가능성과 지역 공동체에 대한 신뢰 2. 공적 신뢰 영역 ① 법·제도 및 서비스 신뢰도 ② 준법 ③ 공직자 신뢰	통계청 통계청  매경/서울신문 통계청/한국행정연구 원
	호혜성과 규범	1. 자원봉사 (회원가입과 회비) 2. 지역 공중질서 수준에 대한 평가 ① 차례 지키기 ② 거리환경 질서 ③ 보행질서 ④ 교통질서 ⑤ 공공장소 금연	대한적십자사 통계청
	네트워크	1. 세대내 계층이동 가능성 2. 다음 세대 계층이동 가능성	통계청 통계청
종속 변수	민주주의 성과	1. 정치참여 : 90년대 이후 투표율 2. 지역의 시민단체 수 3. 사회단체 참여도 조사	중앙선거관리위원회 행정자치부 통계청

규범은 보상을 기대하지 않고 서로 나누거나 교환하는 포괄적 호혜성으로 이루어진 행동 양식으로 개인 또는 집단 간에 공유된 표현, 해석, 의미체계 등을 의미한다. 포괄적 호혜성의 규범은 사회적 자본의 생산적 요소이기도 하다(Ostrom, 1990; 서진완·박희봉, 2003, 12). 따라서 규범은 주로 호혜성 측정과 규범화 이후의 준수도를 측정한다. 본 연구도 이 같은 범주 내에서 호혜적인 형태의 규범이 어떻게 확산되는지, 그리고 형성된 제도적 규범의 측정방식을 지표로 채택했다(NESF, 2003; 최영출, 2004). 지역사회의 규범형성과 변화 양상을 보기 위해 ① 시민의 호혜적인 조직가입과 회비 납부, ② 그리고 규범의 형성을 확인하기 위해서는 지역 공중질서 준수 여부를 분석지표로 채택했다.

네트워크는 사람들, 대상, 사건 등으로 규정되는 노드(node)의 집합체이다. 이는 사회 관계구조를 파악할 수 있는 지표로 네트워크의 형태에 따라 사회적 교환의 밀도(density)를 측정할 수 있어 사회적 자본의 주요한 구성요소로 지목된다. 퍼트남(1993)은 지역사회 내

사회적 자본에 있어서 시민들의 관계망 형성에 비중을 크게 두고 있으며 수평적인 네트워크의 형성을 강조했다. 이처럼 네트워크는 개인, 집단 등 각 행위자들 간의 전반적인 연계 형태를 의미하며 누가 누구에게 접근하는가 하는 관계구조이다(김용학, 2003: 146). 따라서 네트워크는 사회 집단과 개인간의 안정적인 관계를 형성할 수 있는지가 중요하고 기회균등적인 구조인지 폐쇄적인지를 규명해야 한다. 개념적 조작화를 거쳐 ① 지역의 세대내의 계층 간 이동과 ② 다음 세대(자식) 계층이동 가능성을 확인하여 사회가 자유로운 구조인지 경직된 구조인지를 측정했다.

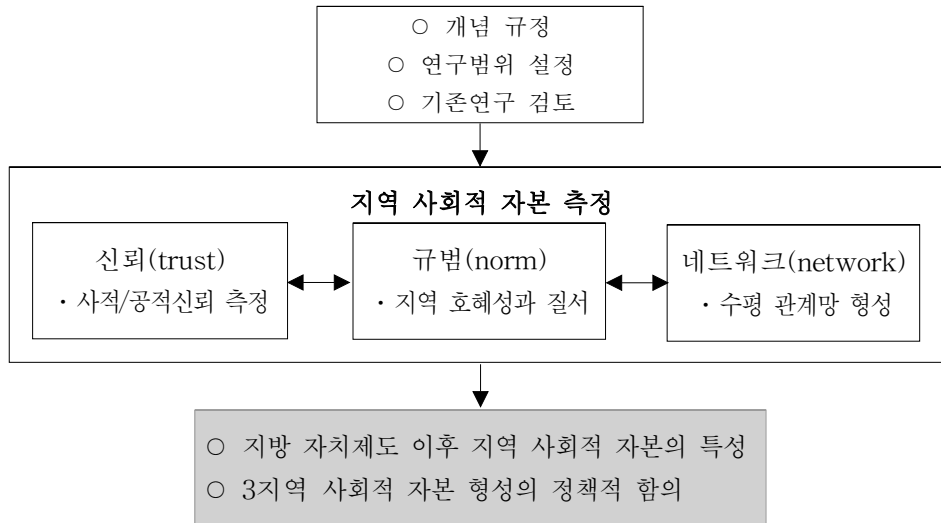
이런 사회적 자본의 측정과 함께 여기서 사회가 어떤 방향으로 변화했는지에 대한 성과지표를 설정했다. 즉 기존 연구에서 확인된 사회적 자본 형성이 참여의 확대로 이어지고 이것이 다시 지방자치제도를 강화하는 선순환이 가능한지를 중점적으로 살펴본다(유재원, 2000: 26). 특히 참여의 성격을 구분하고 이를 통해 지역 사회적 자본의 특성을 고 신뢰, 높은 호혜적 규범 사회 내지는 저 신뢰, 낮은 호혜적 규범 사회로 제시할 것이다. 참여는 크게 공적 제도의 참여, 투표율과 시민참여로 구분했다. 지표는 ① 정치참여로 90년대 이후 지역별 투표율, ② 지역 시민단체 수, ③ 사회단체 참여도를 채택했다.

연구 데이터는 신뢰성을 확보하기 위해 공신력 있는 정부기관에서 발표한 것을 활용했다.<sup>9)</sup> 그렇지만 본 연구가 2차 데이터에 의존함으로 조사시기가 일치하지 않는 오류가 있고, 1995년 이전의 데이터가 부족한 단점이 있다. 하나 데이터의 부족은 주어진 조건이므로 활용 가능한 자료를 바탕으로 연구를 실시했다. 비록 논리적 연계에는 문제점이 있을 수도 있지만 통계청의 표본추출방식은 첫째, 어느 통계보다 안정성을 가지고 있다는 점에서 둘째, 다양한 변수 데이터를 확보할 수 있기 때문에 지방자치제 도입이후 지역의 신뢰와 규범, 수평적 네트워크의 형성과 그 성과의 경향성을 파악할 자료로 활용이 가능하다.<sup>10)</sup>

9) 최영출(2004)은 지역 사회적 자본 측정을 위해 1차 데이터 수집이 어려운 경우 공인된 2차 사회통계 데이터, 비교 가능한 신뢰도 조사와 혼용하여 분석할 수 있다는 점을 강조했다. 이 같은 연구방법론은 퍼트남과 후쿠야마, World Bank의 지역 연구에서도 이용되기도 했다.

10) 연구자가 활용한 통계청 사회통계조사는 전국적 조사임에도 1995년과 2000년 인구주택 총조사 10% 표본조사 결과자료를 모집단의 기초 자료로 사용하여 지역통계와 대상 표본의 안정성을 확보할 수 있다. 따라서 다른 자료와 달리 대표성이 높은 자료이기 때문에 조사 시기 차이에 의한 오류는 최소화 할 수 있다. 따라서 신뢰성이 다른 통계자료보다 높다는 점에서 본 연구에서 활용했다. 사회통계조사의 표본 설계에 대한 자세한 내용은 통계청 홈페이지(<http://kosis.nso.go.kr/>) 참조 바람.

<그림 1> 분석의 틀



대상 지역은 대구, 광주, 대전광역시로 한정했다. 3개 광역시를 제시한 이유는 첫째, 연구 성격상 16개 광역시·도를 모두 분석하기는 어려웠다. 둘째, 한국은 수도권외의 정치·경제적 집중으로 수치가 과대평가될 수 있기 때문에 이를 배제하고 지역 단위의 사회적 자본의 변화상을 해석하고자 했다. 셋째, 지방자치제도 실시 이후 90년대의 사회적 자본의 특징을 분석하기 위해 비슷한 인구·경제규모를 가진 지역을 고려했다.

## IV. 연구 분석

### 1. 연구대상 지역의 개요

연구대상 지역의 인구 및 세대, 면적, 행정구역 구성 등 일반적 현황은 <표 2>와 같다. 대구광역시와 경북권 중심도시로 1945년 광복 이후 해외 귀환동포의 정착과 월남 피난민들의 유입으로 대도시로 성장했었다. 광주는 1986년 11월 1일 부산, 대구, 인천에 이어 네 번째로 직할시로 승격되어 확장을 거듭해 서남권 중추 관리기능도시로 발전했다. 대전은 1949년 8월 15일 대전시가 되었고, 1989년 1월 1일 대덕군 전역을 편입하면서 대전직할시가 되었으며, 1995년 1월 1일 대전광역시로 명칭이 변경되었다.

<표 2> 연구대상 지역의 개요

구 분	인 구(명)	세 대	면 적(km <sup>2</sup> )	구 성
대구광역시	2,539,738	853,142	885.70	7구 1군, 3읍 6면 134동
광주광역시	1,401,745	481,935	501.35	5구 91동
대전광역시	1,450,750	492,068	539.59	5구 79동

\* 자료 : 행정자치부. (2005). 「2005년 지방자치단체의 행정구역 및 인구현황」  
 대구광역시, 광주광역시, 대전광역시 홈페이지 (검색일 : 2006년 2월 15일)

## 2. 지역 사회적 자본과 성과

### 1) 신뢰(trust)

신뢰의 분석은 사회적 자본 연구의 출발점이다. 먼저 연구에서는 사적 신뢰를 측정하기 위해 이웃 간의 신뢰를 확인할 수 있는 지역공동체 내의 안전도와 타인에 대한 신뢰를 분석했다. 이 변수는 통계청 사회조사가 실시된 해가 1997년인 관계로 지방자치제도가 실시된 1995년 이후인 1997년과 2005년 데이터를 활용했다.

<표 3> 지역사회 안전에 대한 인식도와 타인에 대한 불신 조사

구 분	지역사회 안전도			타인에 대한 신뢰 및 불신		
	1997년	2005년	변동(%)	1997년	2005년	변동(%)
전 국	8.5	11.0	29.41%	41.6	57.9	39.18%
대구광역시	4.4	10.0	127.27%	49.7	59.9	20.52%
광주광역시	7.6	9.4	23.68%	45.3	58.9	30.02%
대전광역시	5.1	10.8	111.76%	48.1	63.4	31.81%

\* 자료 : 통계청. (1997; 2001; 2005). 「사회통계」에서 연구자가 재구성.

\*\* 두 자료는 '그렇다'라는 답변비율만을 제시한 것임.

지역별로 보면, 97년 이후 대구와 대전은 지역사회 안전도에 대한 인식은 127.27%, 111.76%의 개선효과가 있었지만 광주는 상대적으로 낮은 증가율을 보였다. 이는 1997년 조사에서 다른 지역에 비해 높은 긍정적인 응답이 나왔기 때문으로 해석된다. 자료로 추론해보면 지방자치 이후 지역사회 안전도가 향상되고 있어 지역사회와 공동체의 신뢰 및 연대감은 강화되고 있는 것으로 나타난다.

그러나 신뢰의 다른 지표라고 할 수 있는 타인에 대한 신뢰는 지방자치 실시 이후에도 점

점 낮아지고 있다. 이는 사회적으로 공동체 구조가 해체되고 범죄율이 증가하는데 대한 반영일 가능성이 크다. 앞서의 지역사회 안전도와 함께 고려한다면 상반된 지표의 방향성은 사적 영역에서 공동체 속의 개인으로서는 안전하지만 개인의 존재로서는 불안정한 심리상태임을 확인해 준다. 대구와 대전은 전국평균에 비해 상대적으로 지역사회 안전 인식도 향상되고, 타인에 대한 두려움 증가치는 낮은 것으로 평가된다. 그러나 광주에 지역사회 안전도가 전국 평균 이하이고 타인에 대한 두려움 증가치는 낮은 특징을 보였다.

다음, 지역사회의 공적신뢰 수준을 확인하기 위해 법·제도 및 서비스 신뢰도, 준법정신, 공직자 신뢰 등을 살펴보았다. 먼저, 지역 내 법·제도 신뢰는 지방정부 행정 서비스 평가를 확인해 보았다. 지방자치 이후 행정서비스의 궁극적 수혜자인 주민들이 만족할 수 있는 서비스를 제공하는 것이 지방행정의 본질적 요소라고 할 때 주민이 만족하는 수준으로서의 주관적 평가는 지방자치제도의 신뢰와 밀접한 상관성을 가지고 있다. 2002년 지방자치제 만족 조사에 따르면, 행정서비스 분야는 향상되었다는 평가가 45.3%에 달한다. 지역별로 5점 만점에 대구가 3.28, 광주 3.38, 대전 3.26이다(매일경제신문·온 I&C연구소, 2002). 또 행정자치부(2005)에서 실시한 지방정부 종합만족도에서도 대구는 광역시 평균인 81.33, 광주는 이보다 조금 낮고 대전은 높은 수준이었다. 가장 최근인 서울신문·경실련(2005) 조사에서도 지방자치제 도입이후 행정서비스는 관선보다 쾌적성(69.2%), 신속성(60.2%), 공무원의 친절도(56.6%)가 개선된 것으로 평가했다. 종합하면 지역 주민들은 지방자치제로 인한 행정과 정책, 제도 만족도는 아직 낮지만 개선되고 있는 것으로 평가한다. 이상 3가지를 종합한 평가측정은 대구와 대전은 만족도가 전국 평균에 비해 높지만 광주는 보합으로 나타났다.

둘째로, 준법정신은 건전한 시민의식의 토대가 되는 요소이자 사회적 자본의 형성에 있어 공적 신뢰 수준을 확인할 수 있는 지표이다(OECD, 2001). 조사에서 준법수준은 자기평가와 타인평가 모두 이전 조사에 비해 향상되어 법에 대한 신뢰성이 상승하고 있다. 지방자치제도가 1기인 1997년에 비해 3기의 준법수준 호전되고 있는 것으로 나타났다. 지역적으로 보면 광주는 대구나 대전에 비해 현저히 낮은 증가율을 보이고 있다. 이는 후술하겠지만 지역적 특성이 작용한 것으로 보인다.



<표 4> 지역사회 준법수준 조사(지킨다 답변 비율)

구 분	준법 수준(타인 평가)			준법 수준(자기 평가)		
	1997년	2005년	변동(%)	1997년	2005년	변동(%)
전 국	24.3	28.0	15.23%	57.8	64.3	11.25%
대구광역시	20.0	28.0	40.00%	53.2	64.8	21.80%
광주광역시	26.9	27.6	2.60%	57.5	62.0	7.83%
대전광역시	21.6	25.9	19.91%	56.3	63.3	12.43%

\* 자료 : 통계청. (1997; 2001; 2005). 「사회통계」에서 재구성

부정부패에 대한 조사는 자료가 1999년과 2003년에 불과해 설명력은 떨어지지만 지방자치제도가 실시된 이후에도 부정부패가 증가하는 것으로 인식하고 있다. 1999년에 비해 개선되었다는 응답은 절대적으로나 상대적인 비율(대구 -15.15%, 광주 -54.29%, 대전 -29.87%) 모두 현저히 감소한 반면, 악화되었다는 응답은 3지역에 걸쳐 모두 증가했다.

<표 5> 부정부패에 대한 인식도 조사

구 분	1999년			2003년			개선 변동(%)
	개선	변화 없음	악화 <sup>1)</sup>	개선	변화 없음	악화	
전 국	9.2	20.1	61.8	5.4	12.7	73.7	-41.30%
대구광역시	6.6	17.3	67.2	5.6	12.7	75.0	-15.15%
광주광역시	14.0	22.2	56.0	6.4	15.0	70.3	-54.29%
대전광역시	7.7	19.3	65.7	5.4	12.4	75.1	-29.87%

\* 주 : 1) 각 조사에서 '모르겠다' 라는 답변은 제외.

\*\* 자료 : 통계청. (1999; 2003). 「사회통계」에서 재구성.

셋째, 공직자 신뢰조사는 지방자치 단체장 사법처리와 지방공무원 징계조사를 활용했다. 공무원 징계건수는 1980년대 이후 사회의 투명성과 국민의 의식이 함양됨에 따른 영향으로 지속적으로 감소하고 있다. 그러나 지방자치제 실시 이후 지방정부의 지도급 인사들이 관련된 부정부패, 추문, 잡음들은 오히려 증가하는 추세이다. 제2기 광역 및 기초단체장 248명 중 사법 처리된 경우는 17%인 40명으로 1기 때 사법 처리 18명의 배를 넘는다. 2002년 6월부터 시작한 민선 3기는 2006년 5월 현재 250명중 80명이 사법 처리되었다(KBS 9시뉴스, 2006년 5월 29일).

&lt;표 6&gt; 지방자치단체장 사법처리 현황(1990~2006년)

구 분	1기(a)	2기	3기(b)	변동(a/b)
전체	18명	40명	80명	344.44%

\* 주 : 구속 및 불구속 입건 포함

\*\* 자료 : 연합뉴스, KBS 9시 뉴스자료 참조

이 통계는 건별로 나타난 것이기 때문에 부패의 경중을 확인하지 못하고, 징계사유가 부패와 관련된 것인지는 정확한 지칭은 없다. 그러나 대부분 공무원 징계가 뇌물, 지위남용 등에 의한 것임을 감안하면 일정한 설명력은 가지고 있다. 한편, 1990년 이후 지방공무원의 징계는 감소하고 있다. 단체장의 경우 관선시기 중앙정부에 집중되었던 권한이 지방정부 수장에게 이관되면서 발생한 권력남용과 이권개입이 증가했고 지방 공무원의 경우 지역 단위에서도 사회의 투명성이 제고되면서 기존의 부정부패의 기준이 엄격히 적용되고 있어 그 수가 감소한 것으로 평가된다.

&lt;표 7&gt; 공무원 징계현황(1990~2003년)

구 분	1980년	1990년(a)	변동	2003년(b)	변동(a/b)
전체	7,184	4,656	-35.19%	3,641	-21.80%
지방공무원	3,158	2,395	-24.16%	1,456	-39.21%

\* 주 : 1) 공무원 징계구분에서 경찰·소방공무원과 교육공무원은 집계에서 제외.

\*\* 자료 : 한국행정연구원, 「행정통계연보」에서 재구성.

## 2) 호혜성(reciprocity)과 규범(norm)

호혜성의 확대와 규범의 형성은 지역 사회적 자본 형성에 있어 중요한 구성요소이다. 사회적 자본의 축적에 중요한 역할을 수행하는 호혜성은 서로 관계를 맺는 행위자들 간에 상호부조나 협력 혹은 자원의 공유가 이루어지는 상태를 말한다. 토크빌(2003)도 “프랑스에서는 정부가, 영국에서는 지역유지 기업이 나서지만 미국에서는 자원봉사단체가 나선다.”고 지적하고 시민사회의 자원봉사활동이야말로 사회적 자본의 중요한 구성요소임을 간파했다.

<표 8> 대한적십자사의 회원과 회비모금액

구 분		1980년	1990년(a)	변동	2002년(b)	변동(a/b)
전 국	회원(명)	4,624	6,320	36.68%	6,830	8.07%
	회비(천원)	5,182,591	16,940,200	226.87%	39,110,184	130.87%
대구광역시	회원	-	216	-	283	31.02%
	회비	-	825,917	-	1,803,190	118.33%
광주광역시	회원	-	156	-	140	-10.26%
	회비	-	354,602	-	834,886	135.44%
대전광역시	회원	-	122	-	146	19.67%
	회비	-	317,244	-	860,002	171.09%

\* 자료 : 대한적십자사 자료집 <http://www.redcross.or.kr> (검색일 : 2006년 2월 14일)  
한국통계연감(1981)에서 재구성

연구에서 지역 공동체의 호혜성 측정은 대한적십자사의 자료를 활용했다. 적십자 회비는 준조세적인 규정이었으나 2001년 대한적십자사 조직법에 근거한 자율적인 회비납부로 바뀌었다. 그렇지만 전국 회원의 경우 1990년 이후 8.07% 증가했다. 지역별로 대구와 대전은 각각 31.02%, 19.67% 증가했고 광주는 회원 수가 10.26% 감소했다. 광주는 모금액이 오히려 전국 평균치인 130.87%보다 높은 135.44%로서 회원 수의 감소는 있었지만 모금액은 오히려 증가해 회원 감소분을 상쇄한 것으로 평가된다.<sup>11)</sup>

보다 객관적이고 통일적인 지역의 규범, 호혜성을 확인하기 위해 사회통계(1997; 2001; 2005)의 공중질서 문항의 5개 지표를 조사했다. 비교 시기는 지방자치제도 1기인 1997년과 3기인 2005년을 비교해 보았다. 공중질서도 한 사회의 규범형성과 관련하여 직·간접적인 측정지표로 사용된다는 점에서 사회적 자본의 중요한 부분이라 할 수 있다.

공중질서 수준을 확인해 본 5가지 지표는 1997년에 비해 2005년 조사에서 긍정적 지표들이 급격한 상승세를 보인다. 차례 지키기, 거리환경질서, 보행질서, 교통질서, 공공장소 금연 등 5가지 측정지표에서 분석 대상 3지역 모두 향상되었다. 그러나 향상에도 지역 간에는 약간의 편차가 존재한다. 대구는 대부분 지표에서 전국평균 이상인 반면, 광주는 상승하고 있지만, 전국평균 이하의 상승률을 보인다. 대전은 상승과 하락지표가 전국 평균수준에 근접한 것으로 나타나 지역별로 규범의 형성이 다른 양상으로 전개되고 있다.

11) 또 불우이웃돕기 성금인 사회복지공동모금회의 자료에서도 이 같은 호혜성의 규범은 확인된다. 지역별 자료로 집계되어 있지 않아 분석에 적용하지는 못했지만 2003년 1,382억원에 불과했던 모금액이 2005년에는 2,147억원으로 증가했다. 분석대상 시도별로 살펴보면, 2005년 기준 대구는 41억원, 광주 23억원, 대전 27억원인 것으로 나타났다(사회복지공동모금회, 2005).

&lt;표 9&gt; 공중질서 수준 추이비교

구 분		1997년 (%)			2005년 (%)		
		긍정	중립	부정	긍정	중립	부정
차레 지키기	대구	37.9	37.9	24.2	49.4	37.0	13.5
	광주	34.6	36.0	29.4	41.4	41.6	17.0
	대전	45.1	36.5	18.4	54.0	34.7	11.3
거리환경 질서	대구	18.8	31.1	50.0	23.4	33.3	43.3
	광주	23.2	29.6	47.2	19.6	32.2	48.2
	대전	23.8	34.3	41.9	22.0	31.7	46.4
보행질서	대구	27.8	47.8	24.4	32.9	47.7	19.4
	광주	29.3	43.3	27.3	28.5	47.7	23.7
	대전	25.7	46.7	27.7	31.0	47.2	21.8
교통질서	대구	15.1	36.4	48.4	23.4	50.1	26.5
	광주	16.7	35.0	48.3	22.0	50.3	27.7
	대전	15.8	35.6	48.6	23.5	49.8	26.8
공공장소 금연	대구	23.6	34.9	31.6	34.5	37.5	28.0
	광주	32.3	31.8	36.0	30.7	38.1	31.2
	대전	38.9	32.7	28.4	34.2	37.0	28.9

\* 자료 : 통계청. (1997; 2001; 2005). 「사회통계」에서 재구성.

### 3) 수평적 네트워크

수평적 네트워크 형성은 지역 내의 사회 속에서 형성되는 관계구조로서 구조적인 측면은 사회적 자본의 외연과 밀접한 연관이 있다. 즉 사회적 자본의 핵심이랄 수 있는 신뢰와 호혜적인 규범을 통해 네트워크의 성격이 결정되고 그 사회 내지는 지역의 사회적 자본의 형태가 제시되기 때문이다. 네트워크는 사회 집단과 개인 간의 안정적인 관계를 형성할 수 있는지가 중요하고 기회균등적인 구조인지 폐쇄적인지를 규명하기 위해 2가지의 측정 지표, 지역의 세대내 계층 간 이동과 다음 세대(자식)의 계층이동 가능성을 확인하여 자유로운 구조인지 경직된 구조인지를 측정했다.

90년대 후반과 2003년을 비교분석한 결과, 사회 구성원 간에 자신의 일생동안(세대내) 계층이동 가능성에 대해서 긍정적인 편임을 알 수 있다. 긍정적인 응답은 전국기준으로 했을 경우 1999년에 비해 2003년 52.53%나 증가했다. 지역별로 보면 대구가 75.88%로 가장 높은 수준이었고 대전이 58.33%, 광주가 37.65%였다. 광주가 상대적으로 증가 폭은 적은 것으로 집계되었지만 절대치의 비교에서 본다면, 1999년 조사에서 광주가 25.5%로 전국 평균보다 높게 나왔고 2003년 조사에서도 높은 절대치가 나왔다는 점을 감안해야 할 것이다.

<표 10> 계층이동 가능성 추이비교

구 분	자신의 일생동안 계층이동 가능성 (높다 응답)1)			다음 세대에서의 계층이동 가능성 (높다 응답)		
	1999년	2003년	변동(%)	1999년	2003년	변동(%)
전 국	21.7	33.1	52.53%	41.2	45.5	10.44%
대구광역시	17.0	29.9	75.88%	41.1	41.6	1.22%
광주광역시	25.5	35.1	37.65%	45.2	48.8	7.96%
대전광역시	24.0	38.0	58.33%	44.6	50.7	13.68%

\* 주 : 1) 각 조사에서 '모르겠다' 는 답변은 제외.

\*\* 자료 : 통계청. (1999; 2003). 「사회통계」 에서 재구성.

둘째, 다음 세대에서의 계층 이동 가능성도 1999년 조사에 비해 전국적으로 10.44%가 증가했다. 다음 세대 계층이동은 자신의 일생보다 전반적으로 높은 수준의 긍정적인 응답이 도출되었다. 비록 2번의 조사에 불과하지만 90년대 이후 한국의 계층이동 가능성이 자신의 일생동안 가능하고, 다음 세대에서는 41~50%의 응답자가 계층이동이 가능한 것으로 보고 있다. 이는 1990년대 이후의 한국의 네트워크 구조는 상대적으로 계층이동에 자유롭고, 개방적인 구조로 형성되고 있음을 알려준다. 역시 지역적으로는 약간의 편차는 나타난다. 대전이 가장 높은 50.7%가 나와 계층 유연성이 강한 것으로 믿고 있다.

#### 4) 성과

그렇다면 이러한 신뢰와 규범, 호혜성, 네트워크가 구체적으로 어떤 형태로 발현되는지, 지방자치 이후 사회적 자본의 성과적인 측면을 살펴보도록 하겠다. 첫째, 정치참여 측면에서 지방선거 투표율(turnout)의 변동을 보았다(Norris, 2002; NESF, 2003; Rohe, 2004). 투표율은 1987년 13대 대선 이후 지속적으로 감소하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 지역 단위에서도 마찬가지이다. 특히 2006년 지방선거에서는 전국 평균에 비해 분석대상 3개 광역시가 모두 평균이하로 나타났다. 대구, 광주, 대전 모두 전국 투표율보다 큰 폭으로 하락해 이들 지역에서 선거참여가 감소되고 있음을 확인할 수 있다.

<표 11> 90년대 이후 투표율 추이

구분	13대 대선 (1987)	13대 총선 (1988)	14대 총선 (1992)	14대 대선 (1992)	지방 선거 (1995)	15대 총선 (1996)	15대 대선 (1997)	지방 선거 (1998)	16대 총선 (2000)	지방 선거 (2002)	16대 대선 (2002)	17대 총선 (2004)	지방 선거 (2006)
전국	89.1	75.8	71.9	81.9	68.4	63.9	80.7	52.7	57.2	48.9	70.8	60.6	51.3
대구	64.0	76.8	66.6	78.5	64.0	60.9	78.9	46.8	53.5	41.4	71.1	59.3	48.3
광주	64.8	77.9	70.1	89.1	64.8	64.5	89.9	45.1	54.0	42.3	78.1	60.2	46.3
대전	66.9	-	70.1	80.3	66.9	63.0	78.6	44.5	53.3	42.3	67.6	58.9	49.5

\* 자료 : 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr>) 투표율 결과에서 재구성.

둘째, 지역 시민사회의 발전은 사회적 자본의 중요한 성과물이다. 네오 토크빌주의자(Neo-Tocquevilleian)들의 의견을 빌리지 않아도 사회적 자본은 시민사회의 참여와 협력을 강화해 준다. 중요한 변수인 시민사회의 발전과 관련된 공식적 통계는 집계되어 있지 않을 뿐만 아니라 지역별로 집계된 조사는 거의 없다. 연구에서는 2001년 “NGO 지원법” 발효 후 행정자치부의 비영리민간단체 등록현황을 활용했다. 3지역의 비영리 시민단체 등록수를 각각 비교해보면 시민사회의 성장이 두드러지는데 2001년~2005년 동안 대구가 91.47%, 광주 87.20%, 대전은 72.17%로 증가했다. 지역별로 전국적인 증가비율에 비해 대구와 광주는 상대적으로 높고 대전은 평균 수준이었다.

<표 12> 비영리 민간단체 변동 추이

구분	2001년	2005년	변동(%)	변동비 증감(P)
전국	3,043	5,260	72.86%	100
대구광역시	129	247	91.47%	125.54
광주광역시	125	234	87.20%	119.68
대전광역시	115	198	72.17%	99.05

\* 자료 : 행정자치부. 2001~2005년 “시·도별 비영리 민간단체 등록현황”을 재구성.

셋째, 지역사회단체 참여도는 시민참여의 확대를 확인해 준다. 지역사회단체 참여는 공적인 제도의 자발적인 참여가 아니라 내적이고 연대적인 형태의 참여라는 성격을 가진다. 비록 분석기간은 짧지만 전국 사회단체 참여도는 비약적으로 증가하고 있다. 시민단체 수가 증가하고 사회단체의 참여도도 비약적으로 증가한다는 것은 시민참여의 확대가 지역 차원에서도

활성화되고 있음을 알려준다. 하나 여기서 유의해야 할 점은 2003년 조사에서도 친목 및 사교단체의 비중이 60% 이상으로 압도적인 다수를 차지한다는 점이다. 이는 정치단체(전국 0.2%)와 이익단체(전국 1.1%)에 불과한 점을 감안하면 현재 한국의 사회적 자본의 성격과 특징을 확인해 주는 것이라 할 수 있다.

<표 13> 사회단체 참여도 추이

구 분	1999년	2003년	변동(%)	변동비 증감(P)
전 국	23.1	44.8	93.94%	100
대구광역시	19.5	52.0	166.67%	177.42
광주광역시	23.0	44.7	94.35%	100.44
대전광역시	27.7	48.1	73.65%	78.40

\* 자료 : 통계청. (1999; 2003). 「사회통계」에서 재구성.

## V. 지방자치제와 지역 사회적 자본

### 1. 신뢰하락과 시민참여 확대

지방자치제의 부활은 중앙집권적인 국가구조를 지역에 바탕을 둔 분권구조로의 재편이라는 차원에서 의미가 크다. 본 연구에서는 지방자치제의 도입이 사회적 자본의 각 변수별로 차이는 있지만 지역 사회와 공동체 각 분야에서 구성요소인 신뢰와 호혜성, 수평적 네트워크 면에서 변화가 시작되고 있음을 확인할 수 있다.

시사점을 정리하면, 사회적 자본 중 신뢰에 대한 평가는 지방자치제도가 도입된 이후에도 사적신뢰의 부정지표 증가와 지역사회 내지는 공적제도에 대한 신뢰구조가 개선되지 못했다. 무엇보다 지방자치 3기인 2005년 자료에서도 확인되지만 신뢰의 기반인 공동체는 재생산구조가 불안정성을 보이고 있다. 이는 한국사회의 급격한 가치관 변화와 문화, 라이프스타일의 차이가 작용한 것으로 지역의 문제이기 보다는 전국적인 추세라고 할 수 있다.

공적 신뢰는 정책적 성과 없는 행위자들에 의해 흔들릴 뿐만 아니라, 부정부패라는 의혹의 발생과 함께 결핍되어 사회적 자본의 토대를 붕괴시킨다. 지방자치제도가 민선 3기에 들어 부정부패가 있을 것이란 인식이 증가하는 가운데에서 지방단체장의 부정은 증가하고, 지방 공무원 부정은 감소하는 양면성을 보였다. 이런 이중적인 현상에 대해 단체장은 관선시기 중앙정부에 집중되었던 권한이 지방정부 수장에게 이관되면서 발생한 권력남용과 이권개입이 확산되었기 때문인 것으로 분석된다. 그러나 부정부패 적발건수가 높다는 것은 사회의 투명

성이 제고되면서 과거와 같은 부정부패가 더 이상 통용되지 않는다는 반증이라는 점도 감안해야 할 것이다. 준법정신은 3지역 모두 5~10%이상 상승했고 행정 서비스에 대한 평가 역시 호전되었다. 이는 지방정부가 중앙정부의 눈치를 덜 보면서 지역민들의 이익을 위해 민원 행정 면에서 다양한 제도개선을 한 효과라고 할 수 있다.

호혜성에 바탕을 둔 규범은 시민문화(civic culture)에서 매우 중요한 측면인데 이는 3개 지역에서 모두 상승하고 있는 것이 확인된다. 이 결과는 지방자치 1기인 1997년, 2기 2001년보다 3기 말기인 2005년 조사에서 비약적으로 증가해 지역의 협력적 규범과 호혜성이 고양되고 있음을 알려준다. 적십자사의 회원과 회비 역시 2001년 이후 적십자법 개정으로 회비납부가 자율적으로 바뀐 것을 감안하면 꾸준한 증가세를 유지하고 있다. 물론 증가가 적십자사의 독려와 홍보 때문일 수도 있지만 같은 기간 사회복지 공동모금회의 기부금 증가추세를 감안하면 증가세가 뚜렷하다.<sup>12)</sup>

네트워크는 비록 1999년과 2003년 데이터에 불과하지만 1990년대 이후 지역민들은 상대적으로 계층이동에 자유롭고, 개방적인 구조로 사회가 구조화되고 있음을 알려준다. 사회 계층이동 가능성에 대해서는 자신의 생애에 가능하다는 응답은 증가했다(1999년 21.7% → 2003년 33.1%). 마찬가지로 다음 세대에서의 계층 이동도 높은 비율로 증가하고 있다. 이는 경제적으로 소득불평등의 여지는 존재하지만 사회 구성원 간에 자신의 일생동안(세대내) 또는 다음세대 계층이동 가능성에 대해서 긍정적인 편임을 알 수 있다. 하지만 현실적으로 중산층의 수가 감소하고 소득의 불평등 구조가 증가하고 있기 때문에 수평적인 사회구조가 계속 유지되기는 어려울 수도 있다(권터 그라스, 2000; 한국일보, 2001년 5월 27일).

이상의 논의를 종합하면, 다음과 같은 함의가 도출된다. 한국은 1995년 지방자치제도가 형성되고 사회적 자본의 결과물이라고 할 수 있는 참여는 정치참여와 시민참여 측면에서 다른 형태로 나타난다. 첫째, 정치참여의 대표적 형태인 선거 투표율은 감소세이다. 투표율 감소가 단순히 지방정부 때문은 아니고 전국적인 현상이라고 하더라도 해당 지역 내지는 국가의 대표를 위임하는 행위에 기권 층의 증가는 정치발전적인 측면에서 중대한 문제이다. 그리고 이 같은 무관심의 증가는 대표성을 상실한 지방정부의 수립으로 향후 지역 민주주의발전에 제약이 될 가능성이 있다.

선거참여 감소는 보다 숙고해야 할 부분이 있는데 제도를 통한 신뢰구축과 사회적 자본 형성의 어려움을 들 수 있다. 공적제도의 신뢰하락은 제도를 통한 측면으로부터 신뢰구축의 난

12) 이런 기부금의 증가가 외부의 강제나 홍보에 의한 것이라 해도 퍼트남(1993)의 지역의 낙엽 쏘기나 오스트럼(Ostrom, 1990)의 상호감시의 신뢰의 한 형태로 해석될 수 있을 것이다. 퍼트남은 지역 공동체에서 행해지는 공동의 작업에 새로 가입한 회원은 지역의 호혜적 규범에 따르기 위해 동참할 수밖에 없는 것을 낙엽 쏘기의 사례로 설명했다.



점을 확인해 준다. 사회적 자본에 있어서 아래로부터 또는 위로부터의 신뢰구축에 비해 제도에 의한 신뢰구축은 도덕적 용인성을 가질 때 가능하고 그 과정은 더욱 더딜 수밖에 없다 (Claus Offe, 2000). 따라서 제도에 의한 사회적 자본의 형성을 위해서는 보다 시민의 정서와 요구에 대한 관심과 접근을 보이는 밀착형 제도의 마련이 필요하다.

그리고 또 다른 문제는 과연 선거참여의 감소가 제도의 문제인가 하는 점이다. 선거참여가 감소된다는 것은 결국 지방자치제도가 아니라 정치문화(political culture)와도 연계가 있을 수 있다. 이탈리아나 인도의 경우, 지방정부의 정책적 전환이 사회적 자본에 긍정적인 요인으로 작용한 연구결과는 있지만 실제 그것이 성과를 보기 위해서는 여러 조건이 충족되어야 한다(Warren, 1998; Putnam, 2003). 따라서 한국에서 공적제도에 대한 신뢰가 제고되기 위해서는 정치의식을 근저에서 변화시킬 시간이 필요할 지도 모른다. 급격한 권한분산에 따른 지역 정책결정과정의 혼란함은 결국 지방자치제도를 통한 만족도를 떨어뜨릴 수도 있다.

둘째, 공적이고 제도적인 참여가 아닌 자발적인 시민참여는 약간 다른 결과가 유도된다. 통계에서도 확인되지만 지방자치제 이후 선거참여는 하락했지만 시민참여는 다른 측면에서 확대되었다. 따라서 시민참여를 어떻게 공적제도의 참여로 전환시킬 것인가가 향후 한국의 지역 사회적 자본 발전에 있어 중요한 과제이다. 시민들의 참여를 공공의 참여로 확장시키고 이를 고려하는 의식적이고 제도적인 노력이 필요한 부분이 여기에 있다.

사실 지역에서 시민참여의 확대는 여전히 비민주적인 정치구조를 유지하고 있는 지방정치를 민주화시키는 데 많은 공헌을 하고 있다(유재원, 2003: 106). 이렇듯 지방자치제도는 개별적이 아닌 집단화된 시민조직들의 참여를 촉진하고, 공동체 활동을 할 수 있는 장을 확장해 줄 수 있다.<sup>13)</sup> 자발적인 지역시민사회는 예산감시운동, 의정(시정) 모니터운동, 지방자치연대, 자치현장운동, 부정부패척결, 환경·교통 지역민원제기 등을 통해 지방정부와 의회를 감시하는 활동들을 전개하고 있다. 이처럼 시민사회의 양적인 성장은 지방정부의 민주적인 운영에 있어 감시자이자 동반자 관계를 만들 수 있으며 지역 거버넌스에 주민들이 직접 참여할 수 있는 길이 열릴 수 있다.

지방정부도 시민사회의 활성화로 폐쇄적인 정책결정과정의 변화의 조짐을 보이고 있다. 지방자치제 이후 정책결정과정의 변화는 시민 자문위원회, 민원모니터 제도, 열린 시장실 등 많은 참여와 협력적 네트워크에서 확인된다(이은구, 2000; 안청시·이광희, 2002; 유재원, 2003). 이런 방식은 지방자치제도 이후 지역의 신뢰와 협력의 수평적 구조를 가능케 하는

13) 1990년대 YMCA, YWCA, 경실련, 환경운동연합 등 주요 전국적 시민단체의 지부조직과 주민회, 청년회 등 각종 지역 조직들이 급속히 증가한다(안청시·이광희, 2002).

사회적 자본을 형성하고 나아가 시민참여의 선순환이 가능하다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있다. 아직은 지방이 중앙정부에서 권한이나 재정적으로 비대칭적이고 심지어는 위계적인 구조를 가지고 있지만 지방자치제의 도입 이후 성장한 중요한 풀뿌리 자치의식의 변화는 보다 뚜렷한 시민참여의 확대라는 흐름으로 확인되고 있다.

## 2. 지역 사회적 자본 비교분석

이 절에서는 앞서 분석에 적용한 3지역의 사회적 자본의 특징을 비교분석했다. 각 변수를 전국평균과의 관계 속에서 제시하면, 대구는 상대적으로 '고 신뢰, 높은 호혜적 규범의 네트워크'를 가지고 시민참여가 향상되는 지역'이고, 광주'는 '저 신뢰, 보합의 호혜적 규범의 네트워크'를 가지고 있으며 마찬가지로 시민참여는 향상'되고 있다. 대전은 '저 신뢰, 높은 호혜적 규범의 네트워크'를 가지지만 시민참여는 지방자치 이후 큰 변화가 없었음'을 알려준다.

3지역 간의 사회적 자본이 내용차이가 발생한 원인이 분석에서는 명확한 원인이 지목되지는 않지만 해당 지역의 역사적이고 구조적 요인에 의한 것으로 보인다. 대표적으로 대구는 역사적으로 지역 공동체의식 형성이 상대적으로 오래되어 공동체적 전통의 경험이 경로의존적(path dependency)으로 승계되어 왔다. 대전과의 비교는 이러한 해석은 설득력을 가진다. 그렇지만 오랜 지역 역사적 공동체를 영위해온 광주는 이 요인으로 설명되지 않는다. 그렇다면 무슨 요인이 광주에서 저 신뢰, 보합의 호혜적 규범, 시민참여가 활발한 사회적 자본을 만들게 했을까?

이는 광주라는 지역이 가지는 맥락적 해석(contextual interpretation)이 요구될 수도 있다. 경로의존적인 신제도주의 해석을 빌리지 않아도 광주는 1980년 민주화운동의 경험으로 시민사회의 역사적 동질성이 강하고, 권위주의 정부에 대한 저항의식이 잔존한다. 공적제도가 여전히 불신구조를 배태하고 있으며 저항의식이 높아 이를 바꾸기 위한 참여의 형태는 다른 지역보다 활발하다는 분석이 가능하다. 실제 권위주의 정부시기 특정정당과 후보에 대한 광주지역 선거 경향은 정서적 이해관계가 선명히 표출되고 있다. 그리고 이는 투표율에도 나타나 2002년 대선에서 전국 투표율인 70.8%보다 높은 78.1%나 되어 자신들의 의사를 표현했다. 다만 지방선거인 경우 특정 정당 후보에 대한 당선 가능성이 높기 때문에 관심이 떨어져 감소한 것일 수도 있다.

지역별 비교분석이 확인해 주는 것은, 지방자치제도의 도입에 따른 사회적 자본의 형성, 풀뿌리 민주주의 성과는 기대보다 낮지만 지역별로 특성을 가진 사회적 자본(particularized social capital), 즉 일반화 되지 않는 지역적으로 특성을 가진 사회적 자본으로 발전하고 있음을 알 수 있었다. 하지만 3지역에서 공통적으로 나타나는 공적조직과

제도불신의 지속적인 증가와 투표율 하락, 부정부패 우려감은 지방자치제도 이후에도 계속되거나 오히려 증가하기까지 해 사회적 자본의 중요한 구성요소인 신뢰 면에서 불안정한 부분이 되고 있다.

이와 함께 지방자치제는 많은 가능성도 같이 제기하고 있다. 요컨대, 시민생활에서의 적은 규모의 생활정치에의 참여가 확대되고 그 경험이 가져다주는 공동체 내·외부의 협력은 장기적으로 정치과정에서의 참여를 확대시킬 것이다. 시민이 생활 차원에서 자발적으로 참여할 수 있는 준비가 되어 있다면 향후 그 성과에 대한 효능감(efficacy)도 강화되어 선순환적인 지역 사회적 자본을 축진하는 한 요인이다. 이런 관점에서 지방자치제의 도입으로 인한 지역단위 민주주의의 심의와 지속가능한 발전은 계속되어야 하고 다양한 형태의 시민 정치참여의 임파워먼트(empowerment)를 제공하게 될 것이다(Dryzek, 2000).

## VI. 요약 및 결론

본 연구는 한국에서 사회적 자본의 형성과 성과를 지방자치제도가 시행된 이후 1990년대 대구, 광주, 대전지역을 대상으로 분석하였다. 그런 차원에서 본 연구는 지방자치제도 도입 이후의 지역별 사회적 자본의 특성을 확인하고 그 성과적 측면을 연구했다.

연구결과 첫째, 1990년대 이후 지방자치제 실시는 신뢰와 호혜적 규범, 네트워크라는 변수에 따라 지역별로 다른 사회적 자본의 형태로 발전하고 있으며 내용 역시 지역적 차이가 존재한다. 둘째, 사회적 자본 측정변수들이 단일한 방향을 나타내지는 않지만 공적신뢰의 하락, 호혜적 규범의 형성, 시민사회 참여확대 차원에서 관선시기와는 다른 변화가 확인되었다. 셋째, 분석한 3지역에서 시민참여가 활성화 되었다는 것은 지방자치에 의한 사회적 자본 선순환 효과인지는 분명치 않지만 전국 평균에 비해, 그리고 비수도권 지역이라는 점에서 간접적인 성과는 있는 것으로 확인된다. 넷째, 3지역의 사회적 자본은 신뢰와 호혜적 규범간의 차이가 분명한 것으로 나타났고 그 원인은 정치문화와 역사·구조적 시각으로 파악할 것을 제시했다. 다섯째, 지방자치 이후 3지역은 전국 지표와 비교해 불신과 지방자치에 대한 만족, 경제발전 등의 결과는 제도화 과정에서 기대에 못 미치는 것으로 나타났다. 이는 제도에 의한 효과가 나타나기 어려운 시간적인 제약이 있었다고는 하지만 4기로 들어선 지방자치제도가 보완해야 할 부분도 있음을 의미한다.

분석에서 확인된 공적제도의 저 신뢰와 투표율 하락은 지방자치에도 불구하고 사회적 자본의 미성숙과 지방정부 무관심이 확산될 수 있는 유동적이고 불안정한 상태임을 알려준다. 강한 민주주의(strong democracy)는 시민문화의 자치공동체 그리고 제도적 안정성과 밀접

한 연관성이 있다(Barber, 1984). 시민적 태도와 참여제도에 의해 그 목표를 실현하게 된다는 점에서 지방자치의 성공적인 성취는 사회적 자본의 형성과 그 성과로서의 공적제도의 신뢰와 참여는 중요한 역할을 한다. 따라서 4기를 맞이한 한국의 지방자치의 과제는 활성화된 시민의 자발적인 참여와 협력의 네트워크를 확대하여 공적제도와 조직에 대한 신뢰감을 제고하는 사회적 자본의 형성에 주력해야 할 것이다. 그리고 협력적인 시민사회-지방정부간의 파트너십(partnership)으로 확대하여 사회적 자본의 토대로 활용해야 할 것이다.

마지막으로 연구의 한계를 지적하지 않을 수 없다. 먼저, 인지적이고 질적인 접근이 부족했다. 둘째, 측정지수를 2차 자료 대상으로 분석했다는 점이다. 일부 지표에 있어 통계의 연속성이 확보되지 않았고 지역 데이터가 한국이 OECD에 가입한 1996년 이후에 축적되었기 때문에 신뢰성과 타당성이 떨어지는 편향도 존재한다. 이런 문제점을 감안하고 연구자는 자료의 한계에서 입수 가능한 자료를 바탕으로 지방자치 이후의 지역 사회적 자본의 경향과 특성을 파악하고자 했다. 셋째, 연구에서 분석대상으로 한 광역시는 지역단위가 광범위하기 때문에 기존 연구자들이 주목한 미시적 단위 공동체나 집단에서의 사회적 자본의 형성과 축적과는 해석상의 차이가 있다. 사회적 자본 분석이 국가나 국제 지역으로 발전하고 있는 점을 감안한다면 중범위 분석(middle-range analysis) 수준이라고 할 수 있을 것이다. 이런 문제점을 보완하여 향후 다양한 시각에서 지역 사회적 자본의 특성을 확인할 수 있는 추가 연구가 계속되길 기대한다.

## 【참고문헌】

- 김성권. (2005). 경제통합지역에서 사회자본이 경제성장에 미치는 영향에 대한 연구. 한국무역학회. 「무역학회지」, 제30권 제5호.
- 김안제. (1989). 「지역개발과 지방자치행정」, 서울: 대명출판사.
- 김용학. (2003). 「사회연결망 이론」, 서울: 박영사.
- 노용필. (2001). 「동학사와 집강소 연구」, 서울: 국학자료원.
- 노유희. (1987). 「한국의 지방자치: 회고와 전망」, 서울: 녹원출판사.
- 박종관. (2005). 지역혁신을 위한 사회자본의 증진방안. 한국지방자치학회. 동계학술대회 지역혁신박람회 컨퍼런스 자료집.
- 박종민·김왕식. (2005). 사회신뢰의 생성: 시민사회와 국가제도의 역할. 한국행정학회 동계학술대회. 서울.
- 박희봉. (2001). 사회자본과 지방정부경쟁력. 한국행정학회 세미나발표논문.
- 박희봉·김명환. (2000). 우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구; 사회자본 측정과 분석을 위한 시도. 한국정치학회. 「한국정치학회보」, 제34권 4호.
- 박희봉·성도경. (2001). 지방자치제 제도화 과정에서의 정치적 효능감과 주민참여. 한국정부학회. 「한국행정논집」, 제13권 제1호 pp. 107-127.
- 사회복지 공동 모금회. (2005). 「2005 사회복지 공동 모금회 연간 보고서」.
- 서진완·박희봉. (2003). 인터넷활용과 사회자본 - 사이버 공동체의 사회자본 형성 가능성을 중심으로. 한국정책학회. 「한국정책학회보」, 제12권 1호.
- 소진광. (2004). 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구 한국지역개발학회. 「한국지역개발학회지」, 제16권 1호.
- . (2000). 지방자치와 사회적 자본. 한국지방자치학회. 「한국지방자치학회보」, 제12권 제4호. pp. 93-112.
- 송경재. (2005). 인터넷 사회자본 연구의 동향과 과제. 한국전산원. 「정보화정책」, 제12권 제4호.
- 신정현. (2005). 「정치학: 과학과 사유의 전개」, 서울: 법문사.
- 안청시·이광희. (2002). 한국 민주주의와 지방정치 10년의 성과와 과제. 안청시 외. 「한국지방자치와 민주주의」, 서울: 나남출판.
- 유재원. (2003). 시민참여의 확대방안. 한국정책과학학회. 「한국정책과학학회보」, 제7권 제2호. pp. 105-126.
- 이기우. (2003). 지방분권과 로컬 거버넌스. 한국거버넌스학회. 「한국거버넌스학회보」, 10권.
- 이은구. (2000). 지방정부와 NGO간의 협력을 위한 규범적 토대와 제도적 과제. 대전-충남 행정학

- 회 2000년도 송년기획 세미나 발표논문집. pp. 71-118.
- 이재은. (2005). 내생적 지역균형발전과 주민 참여형 분권사회의 구축. 경기시민사회포럼 세미나 자료집.
- 장수찬. (2002). 한국사회에 나타난 악순환의 사이클 - 결사체 참여, 사회자본, 그리고 정부실패. 한국정치학회. 「한국정치학회보」, 36권 1호.
- 장용호. (2002). 「사이버공동체 형성의 역동적 모형」, 서울: 집문당.
- 정세욱. (2000). 「지방자치학」, 서울: 법문사.
- 최영출. (2004). 지역의 사회자본 측정지표 설정. 한국행정학회. 하계학술대회 자료집.
- 행정자치부. (2005). 「2004년도 지방자치단체 국정시책 합동평가 결과 종합보고서」.

- 광주광역시 홈페이지 <http://www.gwangju.go.kr> (검색일 : 2006년 2월 15일)
- 뉴스검색서비스 KINDS <http://www.kinds.or.kr>
- 대구광역시 홈페이지 <http://www.daegu.go.kr> (검색일 : 2006년 2월 15일)
- 대전광역시 홈페이지 <http://www.metro.daejeon.kr> (검색일 : 2006년 2월 15일)
- 중앙 선거관리위원회 <http://www.nec.go.kr> (검색일 : 2006년 3월 19일)
- 통계청 통계정보시스템 <http://kosis.nso.go.kr>
- 행정자치부. 2001~2005년 시·도별 비영리 민간단체 등록현황
- 행정자치부. (2005). 2005년 지방자치단체의 행정구역 및 인구현황

- Almond, Gabriel. and Sidney Verba. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Barber, Benjamin. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bourdieu, P. (1986). Forms of Capital. in J. Richardson eds. *Handbook of Theory of Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Bullen, P. and J. Onyx. (1997). *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW: An Analysis*. Sydney: Centre for Australian Community Organizations and Management, UTS.
- Cohen, Jean. (1999). Trust, Voluntary Association and Workable Democracy: The Contemporary American Discourse of Civil Society. in Mark E. Warren ed. *Democracy and Trust*. London: Cambridge University Press.
- Coleman, James. (1990). *The Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts:

- Harvard University Press.
- Dahl, R. A. (1956). *Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Diamond, Larry. (1999). *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Dryzek, John S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Fukuyama, Francis. (1999). *The Great Disruption*. New York: Free Press.
- Hanifan, Lyda. (1916). The Rural School Community Center. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 67. pp.130-138.
- Heywood, Andrew. (2004). *Politics*. UK: Palgrave Publishers.
- Hooghe, Marc and Dietlind Stolle. (2003). *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. New York: Palgrave Macmillan.
- Giddens, Anthony. (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. California: University of California Press.
- Knack, S. and P. Keefer. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 112(4).
- Krishna, Anirudh. and Elizabeth Shrader. (1999). *Social Capital Assessment Tool*. World Bank. <http://www.worldbank.org> (검색일 : 2005년 10월 3일).
- Lin, Nan. (2001). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. UK: Cambridge University Press.
- Narayan, Deepa. (1999). *Bonds and Bridges: Social Capital And Poverty*. World Bank.
- National Economic and Social Forum. (2003). *The Policy Implications of Social Capital*. Forum Report No. 28. Dublin Ireland: Government Publications.
- Norris, Pippa. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press.
- North, Douglass. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Offe, Claus. (2000). Wenn das Vertrauen fehlt. In Thomas Assheuer and Werner A. Perger. eds. *Was wird aus der Demokratie?* 쿤터 그라스 외. 「세계화이후의 민주주의」, 서울: 평사리.
- Olson, Mancur. (1971). *The Logic of Collective Action*. US: Harvard University Press.

- Ostrom, Elinor. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institution for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. (2001). *The Well-Being of Nations, the Role of Human and Social Capital*. Centre for Educational Research and Innovation, Paris: OECD.
- Putnam, Robert. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- . (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon Schuster.
- Rohe, W. (2004). Building Social Capital through Community Development. *Journal of the American Planning Association*. Vol. 70, No. 2.
- Saxenian, Annalee. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schumpeter, Joseph A. (1943). *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Geo. Allen & Unwin.
- Stolle, Dietlind. (2003). The Sources of Social Capital. in Marc Hooghe and Dietlind Stolle eds. *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. New York: Palgrave Macmillan.
- Stolle, Dietlind and Thomas R. Rochon. (1998). Are All Associations Alike? *American Behavioral Scientist* Vol. 42 No. 1: 47-65.
- Tocqueville, Alexis. (2003). *Democracy in America*. PENGUIN.
- The World Bank Group. (2004). <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/home.htm>  
(검색일: 2005년 1월 6일).
- Warren, Mark M. (1998). Community Building and Political Power. *American Behavioral Scientist* Vol. 42 No. 1: 78-92.
- Zucker, L. G. (1986). Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840-1920. *Research in Organizational Behavior* 8: 53-111.