연구보고서 2012-05(제462권)

# 지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안

## Measuring and Enhancing Ways of Social Capital in Local Government

고경훈 · 안영훈 · 김건위

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

# 지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안

Measuring and Enhancing Ways of Social Capital in Local Government

2012. 12

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

## 연 구 진

연구책임: 고 경 훈 (수석연구원)
연 구 진: 안 영 훈 (연 구 위 원)
김 건 위 (연 구 원)



이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

# 서 문

사회적 자본(social capital)은 일반적으로 사회 구성원 간의 상호작용과 관계성에 기초하여 발생되는 지역사회의 다양한 가치를 강조하기 위해 학문적으로 도입된 개념이라고 하겠다. 이를 지방자치제도에 도입하게 되면 주민과 지방자치단체 간의 신뢰관계에 기초해서 지역사회 발전을 위한 다양한 정치적·사회적·경제적 참여기제와 관계를 갖게 된다. 하지만 이러한 개념은 서양의 학문적 기초와 토양으로부터 그 기초가 형성되어 우리나라의 토양에 그대로 적용하기에는 이해하기 어려운 문제들이 제기된다.

이에 한국지방행정연구원에서는 지방자치단체의 위상과 자치권 확대 요구가 날로 증대하는 시점에서 지방자치제도의 발전에는 반드시 지역사회의 발전이 연계되어 있고, 이를 위해서는 필수적으로 지역주민들의 적극적인 참여가 가장 큰 동인이라는 점을 인식해 왔다. 이러한 이유에서 지역사회의 주체가 되는 주민과 지방자치단체 간의 신뢰를 바탕으로 하는 사회적 자본을 증진시키는 방안을 제시하게 된다면, 이는 곧바로 지역구성원들의 적극적 참여가 형성·발전되리라는 확신을 갖게 되었다.

이와 같은 제도적 개선방안 제시를 목표로 본 연구는 지금까지 사회적 자본에 관한 여러 기존연구들을 검토한 후에 지방자치단체를 크게 5가지 유형으로 구분하여 과연 어떤 형태로 사회적 자본이 형성되어 지역사회 발전에 투영되는지 그 주요소를 측정하고, 그러한 측정결과를 분석하여 신뢰 네트워크를 발전시킬 수 있는지 제도적 개선방안을 연구하게 되었다. 여전히 불투명한 연구토양에서 새로운 시도를 한 연구진들의 노고를 치하하면서 향후 정책개선에 도움이 될 수 있기를 기대한다.

2012년 12월

한국지방행정연구원 원장 한 표 환

# 요 약

## 1. 연구의 목적과 방법

다양한 연구의 핵심주제가 되어 온 사회적 자본(social capital)은 사회의 경제성장과 사회발전의 동인으로 다양한 연구들이 진행되고 있다. 사회적 자본이란 한 지역사회와 관련해서 볼 때, 그 지역사회가 포괄하고 있는 능력의 총체적 합이 지역민 간의 신뢰를 통해서 형성·증가되어 표출된 것을 의미한다. 사회적 자본에 관한 대표 연구자들이 주창하는 바를 보면 사회적 자본은 교육차에 따라, 빈부에 따라, 도시 또는 농촌지역에 따라, 직업에 따라, 남녀에 따라, 나이에 따라 그 어느 것도 차이가 없지만(Putnam), 각 나라 및 시대마다 사회적 자본의 적절한 수준과 요소가 다르기 때문에 축적된 연구가 필요하다고 하였다.

하지만 국내의 관련 연구는 학술적 논의의 초기 단계에서 더 폭 넓게 나아가지 못하는 경향을 보이고 있고, 아직 정책의도와 부합되는 정책을 제공하기 위한 방법론도 명확하게 정리되지는 않은 상황이다. 이에 본 연구는 사회적 자본 및 사회적 자본에 영향을 주는 요인의 측정과 분석이 필요하다는 인식에서 출발하고 있기 때문에, 가장 중요한 요소인 신뢰를 중점 연구대상으로 설정하고, 지역을 단위로 하여 각 지방자치단체를 유형화한 비교분석을 통해서 사회적 자본 중 가장 핵심적 요소이자 사회적 자본의 결과인 신뢰에 영향을 주는 요인을 파악하고자 하였다. 이를 위해 사회적 자본의 여러 구성요소들인 시민참여, 규범, 호혜성, 네트워크 활동 정도 등을 독립변수로 설정하여 이러한 변수들과 지방자치단체의 신뢰와의 관계를 분석하였다. 따라서 본 연구 질문의 출발점은 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체 유형별로 사회적 자본의 차이가 존재하는가?

둘째, 차이가 존재한다면 그 원인은 무엇인가?

셋째, 지방자치단체의 신뢰에 영향을 주는 사회적 자본은 무엇인가?

넷째, 사회적 자본 증진을 위한 정책적 대안은 무엇인가?

본 연구에서 지역사회의 사회적 자본을 측정하기 위하여 지방자치단체를 분류한 유형은 도시형 자치단체로서 인구 50만 이상 대도시, 인구 50만 미만 중소도시, 자치구, 농촌형 자치단체로서 군, 그리고 복합형 자치단체로서 도농복합시이다. 각 유형별 자치단체를 대상으로 각 자치단체별 사회적 자본의 수준과 유형별 수준의 차이 그리고 이러한 차이를 가져온 정치적·사회적·문화적·경제적 요인에 대한 분석을 시도하였다.

## 2. 사회적 자본과 신뢰 간의 관계

지역사회의 신뢰는 관계 속에서 형성되는 정체성에 대한 인식으로부터 형성되는 사회적인 신뢰에 의지하고 있다. 이는 다른 사람과의 상호작용에서 오는 긍정적인 결과를 얻을 가능성에 관한 개인적 믿음에 바탕을 둔 경제적으로 계산된 신뢰모델과 다르다. 이러한 지역사회의 신뢰는 지역사회 내 다른 구성원들이 일상적으로 보여주는 정직성과 협력적 태도로 발생한다.

한편 신뢰는 규범이나 도덕적 코드, 사회화의 내용, 사회관습 등과 같은 실체로서 양적인 측정도구를 이용해 조사하기가 어려운 대상이다. 그럼에도 불구하고 사회적 자본으로서 신뢰를 측정하고자 하는 연구들은 다양한 학문분야에서 나타났고, 1990년대에는 주로 Ynamgishi and Yanagishi 등과 같이 경제, 지식, 평판, 관계이용, 정직성 등의 신뢰척도를 이용하여 미국과 일본 등의 신뢰수준을 비교 연구하기도 하였다.

정부 분야에서도 신뢰는 중요한 사회적 자본의 하나로 작용한다. 중앙정부에 대한 신뢰가 높은 경우, 지방정부의 신뢰도 높고, 또 지방정부의 신뢰도가 높을수록 중앙정부의 신뢰도역시 높다는 비례관계에 있다고 볼 수 있다. 이 논의는 그만큼 지방정부의 신뢰는 중앙정부의 신뢰와 밀접한 관련성을 지니고 있다는 점이다. 그 논의의 요소로는 다음과 같다.

첫째, 주민접촉(citizen-initiated contact)에 대한 논의이다. 주민접촉에 대한 논의는 행정영역에서 서비스 수혜자인 구성원들이 정부운영에 참여하는 비율이 높

아지면서 더욱 중요한 부분으로 인식된다. 주민접촉은 주민의 입장에서 볼 때, 공공문제에 대하여 공직자와의 직접적으로 상호작용을 할 수 있게 하고, 자신의 선호를 반영하고 그에 대한 정부의 반응을 평가할 수 있는 계기를 제공받게 된다. 주민은 광범위하게 정부와 접촉을 함으로써 매개되지 않은 의사소통을 할 수 있게 되고, 이를 통해 형성되는 직접경험에 의하여 정부신뢰를 구축할 가능성이 증가된다.

둘째, 정부영역과 관련된 지방정부의 신뢰요소에 대한 논의이다. 중앙정부에 대한 신뢰가 높으면, 지방정부에 대한 신뢰가 높다. 정부성과 지표인 실업률이나 소득 불평등의 경우 주정부 집행기관 및 주의회에 대한 신뢰에 부정적인 영향을 준다.

셋째, 정책의 지향성이 지방정부의 신뢰에 영향을 미친다는 논의이다. 지방정부가 추진하는 정책이 효율적, 전문적, 합법적, 효과적이라는 국민과 시민의 인식이 정책에 대한 신뢰도를 높여준다. 어떤 정책지향 요인이 지방정부신뢰 향상에 구체적인 영향을 미치게 되는지에 관한 시사점을 제공한다.

다음으로 사회적 자본을 증진시킬 수 있는 방안을 찾기 위해서 노력했던 국내외 기존연구들을 통해 우리나라 지방자치단체의 5개 유형에 맞는 사회적 자본을 측정할 수 있는 본 연구의 측정지표 및 세부측정지표 도출을 하였으며, 그에 따라 본 연구목적에 맞는 연구 분석틀과 통계조사설계를 실시하였다.

## 3. 사회적 자본 측정 결과의 분석

본 연구에서 사회적 자본을 측정하기 위하여 설문분석을 한 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 지역사회 현안에 대한 참여에 대해서는 대부분이 부정적으로 인식하고 있었다. 그러나 투표에 대해서는 참여한다는 의견이 상당수 나타나서 이와 대조를 이루고 있다. 둘째, 규범과 관련돼어 조례를 준수해야 한다고 대부분 응답했는데 특히 나이가 많을수록 블루칼라와 젊은 학생층에서는 이에 대한 선호도가 높았다. 셋째, 신뢰와 관련돼서는 거주지역의 자치단체에 대한 신뢰가 매우 낮게 나타났다. 젊고 소위 화이트칼라로 불리는 직업군에서 부정적인 결과

가 나타났다. 해당 지자체 공무원들에 대한 신뢰는 보통수준으로 나타나서 지자체 즉, 기관장과의 신뢰에 있어 차이를 보이고 있었다. 또한 농촌형이라 할 수 있는 군지역이 다른 유형의 지자체보다 공무원들에 대한 신뢰가 상대적으로 높게 나타났다. 넷째, 호혜성에 대한 인식조사를 위해 봉사활동, 기피시설 그리고 다문화가정에 대한 인식을 조사하였다. 이때 봉사활동에 대해서는 참여도가 낮게 나타났으며, 학력 간 차이는 없었으며 학력이 높을수록 참여도가 높게 나타났다. 다음으로 기피시설에 대해서 수용도가 50%에 가깝게 나타나서 지역이기주의가 점차 낮아질 가능성이 있는 것으로 확인됐다. 다문화가정의 수용과 관련돼서는 수용하겠다는 응답이 높게 나타나서 인식이 긍정적임을 확인할 수 있었다. 다섯째, 네트워크는 지역사회의 주민들과의 친밀성을 확인해 보는 요인으로 결과는 평소 이웃주민들과 교류하는 정도가 높게 나타남을 확인할 수 있었다.

두 번째 단계에서 분석한 각 요인별 통계적 함의는 다음과 같다. 첫째, 인구통계학적으로 변수별 검증에서 호혜성 요소에 해당하는 기피시설 수용에서만 남녀간 통계적 차이가 있는 것으로 확인되었다. 둘째, 연령에 따라서는 투표의향, 조례준수, 범법행위 신고, 갈등해결 활동, 지자체장, 공무원, 봉사활동, 기피시설 수용성, 이웃과의 교류에서 연령대간 차이가 통계적으로 유의미가 하게 나타나서 모든 요인별로 연령대간 차이를 확인할 수 있었다. 세 번째, 지방자치단체 유형간 차이부분과 관련해서는 신뢰요소에 해당하는 지방자치단체장에 대한 신뢰, 그리고 네트워크 요소인 이웃과의 교류정도(친밀성)에서 자치단체 유형간 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 특히 군 지역은 도농복합 도시와 자치구보다 지자체장에 대한 신뢰가 높은 것으로 나타났으며, 이웃과의 친밀성에서 이와 같았다. 네 번째, 직업계층 간 차이와 관련해서는 이웃과의 친밀성에서만 직업층간 차이가 확인되었다. 자영업, 농림수산업층에서 상대적으로 높게 나타났다. 다섯 번째, 학력 간 차이와 관련해서는 지방자치단체장의 신뢰에서만 통계적 차이를 확인할 수 있었다.

끝으로 신뢰에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 공공정책의 결정과정, 기관장, 공무원, 지방의원에 대한 신뢰간 상관관계를 확인한 결과 4가지 구성요소 간에 유의미한 관계를 확인하였고, 이를 산술평균하여 자치단체 유형간 신뢰도 점

수로 산정하였다. 이 중 투표의향, 지역내 갈등해결 활동의향, 이웃과의 친밀성이 모든 유형에 걸쳐 신뢰도와 밀접하게 관련된 것으로 나타났다.

## 4. 사회적 자본 증진 사례

광주광역시 북구의 '아름다운 마을만들기' 및 광주YMCA 좋은동네 만들기'의 사례에서 보는 바와 같이, 마을만들기는 주민참여를 통해 마을 삶터를 재구조화하는 과정 중심의 운동/사업/정책이다. 지방자치제도가 시작되면서 지방자치단체가 주도하는 마을만들기 사업은 지역주민의 요구를 반영하거나 또는 행정의 필요에 의해서 마을만들기를 도입하기 때문에 <마을만들기 사업>으로 제도화되었다.

강릉시 마을만들기 사업은 강릉경실련이 주축이 되어 2004년부터 마을만들기 사업팀을 구성하고 강릉시 관할지역 내의 농촌지역에서 마을만들기를 협력방식으로 폭넓게 하기 위해 주민들과 조직적인 협력방식을 구축하고자 하였다. 주로 마을 단위에서의 교육과 작은 사업들을 제안하여 추진했다. 예를 들면, 동네 화단만들기, 반상회 만들기, 농촌체험 프로그램 운영 등과 같은 것들로, 한 마을에서 시작해서 점진적으로 면단위까지 확장되었다.

두 번째 사례로서 성미산마을기업은 최초의 공동육아조합 및 생활협동조합 사례이다. 이는 1994년부터 이미 맞벌이 부부들 20여 가구가 뭉쳐 직접 어린이집을 만들어 운영하면서, 협동조합으로 출자금을 모아 운영·발전하여 2001년 생활협동조합을 만들어 친환경 먹거리를 공동구매하는 것으로 다양한 지역활동의 중심으로 자리잡고 있다. 여타의 동아리로써 산악회, 농사모임, 아토피, 각종 공부모임, 민요배우기 모임 등 생활상 뒷받침이 되는 각종 주민단체활동을 하고 있다. 이러한 공동문화 활동으로는 성미산마을축제, 숲속 음악회, 마을 운동회 등이 있고 지역현안에 대한 공동대처 사례로는 '성미산 살리기' 운동을 만 2년동안 끈질기게 투쟁하면서 지역보전에 대다수 주민들이 동참하는 성과를 보이고 있다.

세 번째 지역사회 네트워크 활용을 통한 사회적 자본 증진 사례의 대표로는, 김천시가 지역의 정체상황을 극복하고자 '2011 지역맞춤형 일자리 창출 지원사

업'(고용노동부)을 기반으로 김천시의 일자리 문제를 선도적으로 해결하고자 사업을 추진한 것이 있다. 이는 도시와 농촌 지역 간의 노동력 불균형 상황을 해결하기 위한 '도농간 노동력 순환프로그램'으로 이행하면서 농촌일손의 부족 문제를 해결하고, 동시에 지역의 취업 취약계층을 위한 일자리 창출 효과도 함께 얻어내고자 이행한 사업이다. 즉, 김천시는 실효성 있는 고용정책을 추진하기 위하여 각 이해관자들인 농협, 지방자치단체, 지역대학, 교육기관 등으로 하여금 지역의 가장 중요한 현안문제인 고용문제를 함께 고민하고 해결하도록 네트워크 거버넌스 형태로 운영하여 사회적 자본의 신뢰 관계를 발전시킨 계기가 되었다. 또 다른 사례는 평생학습도시 네트워크 사업으로 이는 육과학기술부가 2007년부터 네트워크 구축지원사업을 추진하면서 발전한 사업으로 각 평생학습도시 체제의 내부자원 간 원활한 의사소통을 촉진할 수 있는 기회를 제공하여 지역사회의 평생학습 네트워크 체제를 구축시켜 각 관련 주체들의 평생학습 역량을 강화하여 지역 평생학습을 발전시키고자 한 사업이다. 이 사업의 추진목적은, 지역 내에 존재하는 지방자치단체, 교육청, 각급 학교, 민간단체 등 다양한 교육자원간 제휴와 협력, 그리고 지역 내 파트너십을 활용한 네트워크 극대화와 지역내 각종 사업들 간 시너지 창출과 지역주민 교육기회 균등 제공에 있다.

또 다른 사업으로 청주시 문화산업 네트워크(클러스터) 사례는  문화산업 분야에서의 사회적 자본 구성요소와 관련된 사례로 이 분야는 여러 수준의 다양한 행위자들 간의 협력과 보완을 통해서 보다 부가가치가 높은 창조산업으로 <굿 거버넌스>의 구성조건을 내포하고 있었다. 따라서 이 분야에서의 사업을 중앙정부나 지방자치단체가 일방적으로 주도한다고 해서 반드시 성공할 수 있는 분야도 아니므로 지역주민, 분야전문가, 다양한 관련주체들의 협력에 의한 상호작용들이 반드시 필요한 협력체계를 통해서 그 부가가치를 얻어낼 수 있기 때문에 이러한 활동 속에서 탄생된 문화콘텐츠는 직간접적으로 모든 사회 구성원에 또 다른 부가가치를 부여한다. 그리고 '문화' 고유의 특성상 이 분야의 행위자들은 매우 다양하고 개방적이고, 일반개인 및 시민단체 등 공식 비공식적 네트워크와 친목이 중요한 관계요인으로 작용하는 분야이다. 또한 행위자 상호간의 네트워

크와 친목을 통해서 문화핵심 지식, 기술 등의 상호교류가 발생하고 그것이 또 다른 문화를 창조하는 '창조적 산업'의 기틀이 된다. 이러한 기틀 마련에 개인 또는 공식 비공식 조직의 네트워크 간 상호작용이 중요하게 작동하고 이러한 의미에서 사회적 자본의 중요성이 가장 잘 파악될 수 있는 분야이다.

## 5. 사회적 증진 방안

본 연구의 조사 결과에서도 표출된 사실이지만, 지방자치단체 수준에서 사회적 자본을 확충하기 위한 제도적 부분을 구축하기 위해서 가장 먼저 선행되어야 할 것은 사회적 자본을 위한 지역적 기반의 재정력 확보이다. 사회적 자본형성을 위해서는 시설 및 교육을 담당하기 위한 지자체의 재정확보가 우선시 되어야 한다. 사회적 자본의 특성상, 그 효과가 국가수준에서 발생하기 보다는 개인, 마을지역에서 발생하는 것이기 때문에 중앙정부차원에서가 아니라, 지자체 차원에서 예산범위에서 마련할 수 있는 능력을 갖추어야 한다.

또한 주민자치센터 혹은 자발적인 참여를 유도할 수 있게끔 지방자치단체 차원에서 유도하는 제도에 대한 설치 운영조례의 마련 등 운영에 대한 법제의 마련이 필요하다. 자발적 참여의 유도이긴 하지만 초기 시행에 있어서 분명 참여의 범위나 운영의 범위, 절차 등이 제정되어 있는 규칙 등이 필요하다. 이런 것들을 조정하는 것이 거버넌스 행정환경에서 지자체의 역할로서 요구되는 중요한 요소라고 할 수 있다.

### 1) 전통적 참여기제를 넘어 실질적인 시민참여 기제의 확보 필요

시민참여는 건전한 시민사회를 형성하고, 지역사회의 개인과 집단 및 조직 간의 협동적이며 집단적인 관계를 통해 문제를 해결하기 위한 집단행동을 장려하는 효과를 가져 온다. 시민참여는 서민사회를 건설하고, 지역사회 자본을 용이하게 하며, 지역사회 문제해결을 위한 시민의 능력을 제고시키는 것과 직접적인 관계를 맺는다.

2) 시민참여 활동 강화를 위한 지역 네트워크의 접근성 확대 필요

시민의 참여는 행동으로서 지역사회에 대한 사람들의 가치에 기반하고, 강한 네트워크, 강한 지역사회연대감, 지역사회에 대한 믿음, 자발적 활동을 통해 증가하고, 실제 삶의 활동에서 잠재적 유대관계를 실현할 때 증가한다. 사회적 행사참여, 직업적 역할 참여, 교회에 다니는 것, 시민사회조직 참여, 마을회관에 참여 모두 지역사회 참여의 예가 될 수 있다.

3) 지방자치단체 주도의 개방형 네트워크의 활성화

지방자치단체는 자발적 결사체와 네트워크의 활성화에 중요한 조건을 제공하는 주체이며, 시민의 주도적인 참여는 매우 중요한 의미를 지닌다. 지방자치단체는 지방 차원에서 적극적으로 사회적 자본을 증진시키기 위하여 직접적인 역할을 수행해야 한다.

4) 인적 네트워크 구축 및 운영 제도화

지역사회참여 활성화를 위한 인적네트워크 구성의 장을 마련하여야 한다. 지역사회 발전을 위한 기초 활동으로써 지역사회참여를 활성화시키기 위한 네트워크 구성에 노력하여야 하고, 지역 주민들이 모일 수 있는 체육관, 문화시설, 카페테리아 등을 도입하고, 다양한 시설을 싸고 편리하게 이용할 수 있는 제도적인 기반을 마련해야 한다.

5) 지역주민의 참여역량 강화를 위한 상시학습체제 운영

신뢰의 문화를 구축하여야 하고, 신뢰의 문화는 교육과 밀접한 관련성을 지니며 이러한 노력은 장기간의 체험을 기반으로 한 교육을 동해 이루어질 수 있다. 상호신뢰에 대한 교육과정은 특정연령, 계층, 성별 등에 국한 되는 것이 아니라, 모든 시민들을 대상으로 이루어져야 한다. 사회적 신뢰의형성을 위해서는 친화적인 사회문화 환경, 규범의 확산이 필요하며, 장기적으로는 교육의 역할이 매우

중요함으로, 소수자에 대한 관심, 지역주민들 사이의 존중, 인권, 공공질서 준수, 리더십 등에 대한 세부 사항에 대한 시민적 자질 함양을 위한 실천적 교육을 강화할 필요가 있다.

### 6) 자원봉사 활동센터의 제도화 및 접근용이성 확보

시민의 자원봉사에 대한 요구를 일할 수 있는 곳과 연계하는 것이 필요하다. 자본으로서 자원봉사는 시민이 참여하고 관계를 맺으며, 사회적 신뢰의 터전을 형성하는 보다 넓은 의미를 지닌다. 이러한 맥락에서 지방자치단체는 지역주민들이 자발적으로 참여할 수 있는 지역 내의 자원봉사 활동센터 등에 대해 주민들에게 소개하고, 홍보하여 주민들이 그 정보를 가지고 자원봉사활동을 이용할 수 있도록 연결해 주는 것이 중요하다.

### 7) 지역공동체의 자율적 기반 조성을 통한 주민의 자발적 참여 유도

현재의 마을만들기 사례에서 보이는 주요 키워드는 도시재생, 사회연대경제, 협동조합, 커뮤니티 비즈니스 등의 단어들이다. 이는 지역에 살고 있는 주민들 스스로의 필요에 의해서 그리고 스스로의 노력으로 지역을 변화시키고자 하는 지역주민의 역량을 보여주는 결과물을 지칭한다. 이와 같이 주민들 각자가 마을공동체 활성화 사업의 대표가 되어 주민 스스로가 자발적으로 주민공동체 사업을 활성화 하면서 지역개발까지 연계가 가능한 다양한 전략적 수단들이 활성화 되면 사회적 자본의 증진을 촉진한다.

### 8) 마을가꾸기와 마을기업 창설 사업을 통한 지역리더 육성의 제도화

자기 지역에 대한 관심과 애착을 통해서 지역이 발전할 수 있는 토양을 만들고 지역 발전을 이끌어 갈 수 있는 인재들이 많이 탄생되어야 한다. 이러한 인재들이 많을수록 지역의 사회적 기업, 마을기업, 농업회사법인 등 각종 지역공동체들이 상호 연계되어 지역발전을 위한 경영사업들을 더 육성할 수 있고 또 그렇게 될 수 있는 여건을 만들게 될 것이다.

### 9) 법제화를 통한 지원체계 구축 필요

지금까지의 사례에 본 바와 같이 마을공동체 조성에 기여할 수 있는 법적 지원체계 구축이 필요하며, 사업지원비의 기금운영과 관련해서도 체계화가 되어야 한다. 이를 위해서는 마을만들기 지원조례를 제정하여 운영하는 것이 좋다.

그리하여 주민, 시민단체와 지방자치단체를 연결시켜 줄 수 있는 중간(지원)조직의 체계화, 네트워크화가 필요하고 그 대표적인 사례가 민관협력위원회 등이다. 2012년 현재로 보면, 안산, 완주, 강릉, 수원, 청주, 정선, 대구, 서울, 정읍, 부산, 광주 등에 중간지원조직(지원센터)을 운영하고 있고, 또한 준비 중인 곳도 익산, 순천, 양양, 시흥, 인천 등이 있다.

### 10) 주민참여형-관광형-주거가치형 농촌 어메니티의 자원화

이 증진방안은 주로 농촌형/도농복합형 지방자치단체의 사회적 자본 구성요소를 강화함으로써 주민과 지역사회 간 신뢰를 축적할 수 있는 방안이다.

### 11) 문화·교육 등 융·복합적 지역특화산업 집중 추진으로 사회적 자본 확대

평생학습센터 구축 등을 포함한 각종 인프라구축 및 네트워크로 운영체제를 활성화해야 한다. 주민이 직접 참가할 수 있는 다양한 기회를 제공함으로써 동시에 사회적 자본 구성인자들이 주민 사이에 함양될 수 있도록 화합의 장을 마련하는 지속적인 프로그램 운영체계의 구축으로 사회적 자본을 축적 및 확대할 수 있다.

### 12) 지역사회 협의체들의 참여를 유도할 수 있는 기반 운영

주로 도시형 지방자치단체의 사회적 자본 구성요소와 관련해서 증진이 가능한 방안으로 이해당사자를 대상으로 교육 아카데미를 운영하거나 또는 협의기구를 직접 자율적으로 운영하도록 지방자치단체가 중심이 되어서 회의체 형태 또는

워크숍 형태 등의 쌍방향 네트워크 기반을 만들어 운영을 지원하여 사회적 자본을 증진시키는 전략이다.

### 13) 새로운 소셜미디어 SNS의 적극적 활용을 제도화

예를 들면, 서울시청의 공식 트위터는 @seoulmania인데 이러한 쇼셜미디어를 통한 쌍방향의 '트윗 토크'가 지방자치단체마다 적극 진행되고 있다. 이외에도 페이스북, 블로그 등 다양한 매체를 활용해서 시민의 의견을 듣고 정책을 생산하는 매개체로 적극 활용하는 지방자치단체들이 점차 늘고 있는 바 이러한 소셜미디어 도구를 활용한 사회적 자본 증진 방안에 정보화시대에서 더욱 큰 효과를 발휘하고 있다.

# 목 차



제1장 서 론 ····1

제1절 연구의 목적 ····1
1. 문제제기 ····1
2. 연구의 목적 ····3
제2절 연구의 범위 및 방법 ····5
1. 연구의 범위 ····5
2. 연구의 방법 ····5
제3절 연구의 분석틀 ····6

제2장 이론적 논의 ····8

제1절 사회적 자본의 구성 및 관계성 ····8
1. 사회적 자본의 논의 배경 ····8
2. 사회적 자본의 정의, 특성 및 구성요소 ····10
3. 사회적 자본의 수준 ····19
4. 사회적 자본의 중요성 및 효과 ····25
5. 사회적 자본 논의의 한계 ····27
제2절 사회적 자본과 신뢰의 구조 및 관계 ····28
1. 신뢰의 의의 ····28
2. 사회적 자본과 신뢰의 형성 ····30
3. 신뢰와 지방정부 간의 관계 ····32

제3장 사회적 자본의 측정 및 결과 분석 ····35

제1절 사회적 자본 측정에 관한 기존연구 검토 ····35
1. 사회적 자본 측정에 관한 연구 의의와 한계 ····35

2. 사회적 자본 측정에 관한 국내연구 검토 ····36
3. 사회적 자본 측정에 관한 국외연구 검토 ····42
4. 사회적 자본 측정 연구의 함의 ····47
제2절 사회적 자본 측정을 위한 조사설계 ····47
1. 측정변수 설명 ····47
2. 조사설계틀 ····49
제3절 사회적 자본 측정의 결과 분석 ····54
1. 사회적 자본 구성요소별 기술적 분석 ····54
2. 사회적 자본 구성요소별 통계적 분석 ····82
3. 분석결과의 요약 ····92

제4장 사회적 자본 증진 사례 분석 ····95

제1절 마을만들기 및 지역공동체 활용을 통한 사회적 자본 증진 ····95
1. 마을만들기 및 마을공동체 활성화 사례 ····95
2. 강릉시 마을만들기 지원센터 운영 사례 ····99
3. 안산시 꽃우물 마을 사례 ····102
4. 지역사회(동네) 재생정책 ····103
제2절 사회적 기업 및 마을기업 활용을 통한 사회적 자본 증진 ····105
1. 사회적 기업의 활동 사례 ····105
2. 최초의 공동육아조합 및 생활협동조합 사례: 성미산마을기업 ····109
3. 커뮤니티 비즈니스 활성화 사례 ····111
제3절 지역사회 네트워크 활용을 통한 사회적 자본 증진 ····113
1. 지역일자리 창출 지원사업 사례 ····113
2. 평생학습도시 운영사례 ····116
3. 청주시 문화산업 네트워크(클러스터) 사례 ····122
제4절 지역사회 협의체 활용을 통한 사회적 자본 증진 ····126
1. 푸른광주 21 협의회 사례 ····126
2. 수원시의 시민계획단에 의한 도시기본계획 수립 사례 ····127

제5장 사회적 자본 증진 방안 ·····130

제1절 사회적 자본 구성요소를 고려한 기본개선방향 ·····130
1. 시민참여 강화 ·····130
2. 규범 제도화 ·····132
3. 신뢰 확보의 중요성 ·····135
4. 호혜성 제고를 위한 참여 네트워크 구축 및 운영 ·····136
5. 수평적 네트워크 확대 ·····138
6. 지방자치단체의 자율적 개선이 가능하도록 법제화 ····· 139

제2절 사회적 자본 실증사례에서 도출한 증진방안 ·····140
1. 지역공동체 활성화 방안 ·····140
2. 사회적 기업 육성 방안 ·····143
3. 지역사회 자원 활용 방안 ·····144
4. 지역사회 자율적 협의체 활용 방안 ·····146
5. 새로운 소셜미디어 SNS의 적극적 활용을 제도화 ·····151

제6장 결 론 ·····152

제1절 연구결과의 요약 ·····152

제2절 사회적 자본 증진을 위한 개선 방안 ·····154
1. 네트워크 및 파트너십 구축을 위한 정책집행 방안 ·····154
2. 다양한 협력 및 연계 네트워크의 구축 운영 방안 ·····155
3. 일반적 사회적 자본 증진을 위한 방안 ·····156
4. 지방자치단체의 사회적 자본 증진을 위한 정책 방안 ····· 162

【참고문헌】 ·····166

Abstract ····· 193

【부록】 설문지 ·····195

# 표목차

〈표 2-1〉 사회적 자본의 정의, 목적, 분석단위 ····· 11
〈표 2-2〉 미시적 수준의 사회적 자본 ····· 11
〈표 2-3〉 거시적 수준의 사회적 자본 ····· 12
〈표 2-4〉 경제자본, 인적자본, 문화자본, 사회적 자본의 차이 ····· 14
〈표 2-5〉 사회적 자본의 분석수준과 구성요소 ····· 18
〈표 2-6〉 지역사회 수준에서의 사회적 자본에 관한 선행연구 ····· 20
〈표 2-7〉 지역사회 수준에서 사회적 자본의 측정지표 ····· 21
〈표 2-8〉 신뢰구조의 특징과 사회유형 ····· 31
〈표 3-1〉 학문분야에 따른 국내 사회적 자본 척도 연구 1 ····· 37
〈표 3-2〉 국내 사회적 자본 세부측정지표 ····· 38
〈표 3-3〉 사회적 자본 측정요소에 관한 연구 ····· 38
〈표 3-4〉 시민단체가 사회적 자본 형성에 미치는 영향에 대한 사회적 자본의 요소와 측정지표 ····· 39
〈표 3-5〉 정보격차가 사회적 자본에 미치는 영향 측정 ····· 40
〈표 3-6〉 사회적 자본 지수의 구성항목과 내용 ····· 41
〈표 3-7〉 사회의 질 연구의 사회적 응집성 지표 ····· 43
〈표 3-8〉 SCCBS사회적 자본 구성요인 및 측정지표 ····· 44
〈표 3-9〉 호주 통계청의 개념적 틀과 사회적 자본의 지표틀 ····· 45
〈표 3-10〉 사회적 자본의 개념요소 ····· 46
〈표 3-11〉 할당표 ····· 52
〈표 3-12〉 표본의 특성 ····· 53
〈표 3-13〉 계층별 지역사회단체 자발적 관여 의향 ····· 55
〈표 3-14〉 계층별 투표 의향 ····· 57
〈표 3-15〉 계층별 주민자치활동 참여 의향 ····· 59
〈표 3-16〉 계층별 지방자치단체 조례 준수에 대한 태도 ····· 61

〈표 3-17〉 계층별 범법행위 신고에 대한 태도 ····· 63
〈표 3-18〉 계층별 지역 내 갈등해결을 위한 주도적 활동 의향 ····· 65
〈표 3-19〉 계층별 지방자치단체 공공정책 결정과정 신뢰 정도 ····· 64
〈표 3-20〉 계층별 지방자치단체장 신뢰 정도 ····· 69
〈표 3-21〉 지방자치단체 공무원에 대한 신뢰 정도 ····· 71
〈표 3-22〉 계층별 지방의원 신뢰 정도 ····· 73
〈표 3-23〉 계층별 봉사활동 참여 정도 ····· 75
〈표 3-24〉 계층별 기피 시설 수용성 ····· 77
〈표 3-25〉 계층별 다문화 가정 수용성 ····· 79
〈표 3-26〉 계층별 이웃과의 교류 정도(친밀성) ····· 81
〈표 3-27〉 남·녀간 사회자본 차이 검증 ····· 82
〈표 3-28〉 연령대간 사회자본 차이 검증 ····· 84
〈표 3-29〉 지방자치단체 유형간 사회자본 차이 분석 ····· 85
〈표 3-20〉 직업 계층간 사회자본 차이 분석 ····· 86
〈표 3-21〉 학력 계층간 사회자본 차이 분석 ····· 87
〈표 3-22〉 신뢰도와 사회자본 구성요소별 상관관계 ····· 89
〈표 3-23〉 지방자치단체 신뢰도에 대한 영향력 검증 ····· 91
〈표 4-1〉 78개 평생학습도시(2011) ····· 117
〈표 4-2〉 사업추진일정 및 현황 ····· 120
〈표 4-3〉 기관간 역할분담 ····· 120
〈표 4-4〉 예산집행 내역 ····· 120

# 그림목차



〈그림 1–1〉 연구분석틀 ····· 7
〈그림 2–1〉 사회적 자본의 실체: 분석초점과 수준 ····· 13
〈그림 2–3〉 단순화한 사회적 자본과 시민접촉의 관계 ····· 18
〈그림 2–4〉 지역사회 문제해결에 연결된 사회적 자본의 관계도 ····· 24
〈그림 3–1〉 사회적 자본의 효과와 정책적 이슈 ····· 49
〈그림 3–2〉 연구 분석틀 ····· 50
〈그림 3–3〉 사회적 자본 구성요소 ····· 51
〈그림 3–4〉 설문조사 개요 ····· 51
〈그림 3–5〉 참여: 지역사회단체 자발적 관여 의향 ····· 54
〈그림 3–6〉 참여: 투표 의향 ····· 56
〈그림 3–7〉 참여: 주민자치활동 의향 ····· 58
〈그림 3–8〉 규범: 지방자치단체 조례 준수에 대한 태도 ····· 60
〈그림 3–9〉 규범: 범법행위 신고에 대한 태도 ····· 62
〈그림 3–10〉 규범: 지역 내 갈등해결을 위한 주도적 활동 의향 ····· 64
〈그림 3–11〉 신뢰: 지방자치단체 공공정책 결정과정 ····· 66
〈그림 3–12〉 신뢰: 지방자치단체장 ····· 68
〈그림 3–13〉 신뢰: 지방자치단체 공무원 ····· 70
〈그림 3–14〉 신뢰: 지방의원 ····· 72
〈그림 3–15〉 호혜성: 봉사활동 참여 정도 ····· 74
〈그림 3–16〉 호혜성: 봉사활동 참여 정도 ····· 76
〈그림 3–17〉 호혜성: 다문화 가정 수용성 ····· 78
〈그림 3–18〉 네트워크: 이웃과의 교류 정도(친밀성) ····· 80
〈그림 4–1〉 공생발전과 사회적책임에 의한 가치사슬의 관계 ····· 106
〈그림 4–2〉 기초지방자치단체 중심의 평생학습 네트워크 모형 ····· 121
〈그림 5–1〉 자본–신뢰–참여에 의한 사회적 자본 강화 순환체계 ····· 136



# 제1장 서 론

## 제1절 연구의 목적

### 1. 문제제기

미국에서의 사회적 자본은 경쟁관계에 있는 기업들을 포함해 연구소 대학 주(州) 및 연방정부 등이 생산적 협력관계를 구축할 수 있는 사회적 능력을 가리킨다. 미국경제가 강한 이유는 바로 사회적 자본이 발달했기 때문이라고 할 것이다. 파운틴 교수는 최근 미국에서 크게 늘고 있는 파트너십과 컨소시엄, 네트워크 등이 사회적 자본의 구체적 조직형태라고 분석했다. 대표적인 사례가 생명공학. 이 분야의 기업들은 다른 기업들과 연구개발을 위한 파트너십을 계속 확대하고 있다. 1990년에 이미 74%였던 다른 기업과의 공동 연구개발 비율이 1994년에는 86%로 올라갔다고 기록된 바 있다. 이 경우에도 거의 모든 기업이 참여하고 있는 셈이었다. 이는 연구비용이 막대하게 소요되고 기술 주기가 짧기 때문이기도 하다. 그러나 기본적으로는 생명공학이 한 회사만으로는 연구되기 어렵기 때문이라고 할 것이다. 이런 사정은 어느 나라나 마찬가지이다. 그런데도 미국만이 이 분야에서 독보적인 위치를 차지하고 있는 것은 사회적 자본이 주효했기 때문이라고 파운틴 교수는 지적했다(동아일보, 2009년 9월 23일자). 그에 따르면 사회적 자본은 신뢰와 규범, 네트워크의 세 가지로 구성된다고 확인하고 있다. 그 중 네트워크의 핵심은 미국의 대학들이다. 스탠퍼드대가 실리콘밸리, MIT대가 보스턴의 128번 도로 주변에 첨단산업기지의 형성을 촉발시킨 것이 실증적인 사례다. 한편 정보화, 디지털사회를 바탕으로 한 창의기반 사회에서의 주된 사업 밑천은 금전자본(financial capital)이 아니라 인적자본(human capital)이며, 사회적자본(social

capital)이라고 할 수 있다. 이러한 생각에서 우리나라의 사회적 자본은 어느 수준에 와 있을까? 이에 대한 해답으로 삼성경제연구소가 2009년 조사한 한국의 신뢰지수는 OECD 29개 국가 중 24위, 사회적 자본 수준은 22위로 모두 하위권에 있는 것으로 조사되었다(2009년 삼성경제연구소 조사: 우리나라 사회적 자본의 수준: 아시아경제, 2011. 01. 27자). 특히 노동부문에서의 사회적 신뢰 수준은 매우 낮은 것으로 조사되었다. 매년 국내외에서 발표되는 국가경쟁력 지수에서 우리나라의 노사관계 경쟁력은 최하위로 기록되고 있다. 그리고 노동시장의 양극화에 따른 갈등도 좀처럼 줄어들지 않고 있다. 비정규직, 사내하도급 등 노동의 유연성과 안정성을 둘러싸고 매번 갈등을 되풀이하면서도 서로 양보하고 타협하는 모범적인 사례를 남기지 못하고 있기 때문으로 분석하고 있다.

2005~2008년 <세계가치조사> (World Value Survey, WVS)에 따르면 한국 정부에 대한 국민의 신뢰는 조사대상 40국 중 23위에 불과한 것으로 나타났다(중앙일보, 2010. 4. 23일자). 이에 대한 전문가들의 평가는, 정부가 민간과 활발한 의사소통을 통해 동반자적 관계를 형성해야 하는데도 실상은 그렇게 하지 못하다는 점, 민주화와 경제 성장으로 시민사회·시장과 같은 민간 부문의 힘이 세졌는데도 여전히 이들 위에서 군림하려는 모습을 보이고 있다는 점 등으로 현실성이 부족한 법과 제도가 만들어지고, 그에 따라 사회적 비용이 증가하고, 불신이 팽배해져 왔다는 문제들을 지적한 바 있다. 정치권과 삐걱대는 정부의 태도도 국민이 정부를 신뢰하지 않는 요인으로 지적하였고, 그 원인으로는 시민사회의 투쟁적 시위문화에 대한 정부의 원칙 없는 대처나 일반 국민의 권리를 제대로 지켜주지 못하는 법제도 등도 정부에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 요인이라고 지적하였다. 따라서 사회적 갈등이 악화되면 결국 정부에 대한 신뢰가 약화된다는 점이 입증된 것이다. 결과적으로 정부의 신뢰를 회복하기 위해서는 소통이며, 먼저 정치권과 정부가 협조 체제를 구축하고 '문제 해결능력'을 키우는 것이 정부가 가장 먼저 해야 할 일이라는 점을 전문가들은 강조한 바 있다.

이제 우리나라에서 본격적인 지방자치의 실시와 더불어 지역주민의 다양한 요구는 점차 증대되었고, 지역사회는 빠르게 변화하는 사회적 이슈에 대응할 수

있는 역량에 대한 요구가 증대되고 있다. 이렇게 변화하는 사회적 환경에 따라 미국 및 유럽의 지방자치단체는 기업 혹은 지역사회단체와 보다 밀접한 관계를 유지하려는 경향을 보이고 있다. 지역사회 문제와 관련하여 지역사회 내 지방자치단체를 비롯한 민간부문과 시민간의 상호의존관계를 인정하고, 개인과 지역사회의 요구와 열망을 충족시키기 위해 공동목표를 구체화하기 위해 노력이라 볼 수 있다. 한편으로는 전통적인 정부역할을 반드시 정부가 수행해야 하는 것은 아니며, 민간단체 또는 개인도 정부행위를 수행할 수 있다는 차원에서 정부의 대안이 제시고 있으며, 다른 한편으로는 지역사회의 문제해결을 위해 지방자치단체를 포함한 지역사회 내 각 주체간의 협동이 중시되고 있다.

## 2. 연구의 목적

지역사회의 문제를 해결하기 위해서는 지방자치단체 · 기업 · 시민단체 · 시민 등 모든 지역사회 주체의 총체적인 능력의 증대가 중요한 과제로 떠오르고 있으며, 시민사회의 발전과 연계된다. 여기서 시민사회(civil society)의 개념은 민주주의와 민주화를 비롯한 지역사회발전을 위한 전제라는 논의의 중심역할을 하고 있다(Putnam, 1995). 시민사회는 지역사회가 발전하고, 지역사회의 의사가 형성되고 문제가 해결되기 위해서 주민과 지방자치단체를 비롯한 다양한 집단의 복잡한 상호작용이 필요하기 때문에 매우 중요하게 논의되고 있다. 이것은 지역주민들이 어떻게 공공 토론 및 의사결정에 참여하느냐의 사회 및 정치과정이 지역사회의 건전성을 결정한다는 것을 의미하며, 지역주민들이 서로 돕고, 지역사회를 전체적으로 우선순위를 두어 문제를 다루는지가 결국 그 지역의 성공적인 발전을 결정짓는다는 것이다. 결국, 학자 및 연구의 내용에 따라 그 정의가 약간씩 다르기는 하지만 사회적 자본(social capital)으로 불리는 지역사회 능력의 총체적 합이 형성·증가될 필요가 있다.

이 연구는 우리나라 지역사회 발전을 위해 사회적 자본의 축적이 필요하다고 전제하고 있다. 그러한 의미에서 사회적 자본과 관련된 연구를 위해서는 사회적

자본 및 사회적 자본에 영향을 주는 요인의 측정과 분석이 필요하다는 인식에서 출발한다. 특히 사회적 자본 중 지방자치단체에 대한 신뢰를 중점 연구대상으로 설정하여 연구를 진행하고자 한다. 신뢰는 사회적 자본의 한 구성요소로 간주되기도 하며, 사회적 자본의 결과로 여겨지기도 한다. 사회적 자본에서 신뢰는 단순한 관계의 측면을 넘어서 전체 사회구조의 작동원리와 관련된 논의로서 사회적 자본을 논할 수 있는 통로를 제시한다. 사회적 자본의 증가에 영향을 주는 요인을 측정하기 위해서 Putnam의 연구결과와 같이(Putnam, 1995, 1996 이하) 지역을 단위로 하여 각 지방자치단체를 유형화한 비교분석을 시도하였다. 그리고 사회적 자본 중 가장 핵심적 요소이자 사회적 자본의 결과인 신뢰에 영향을 주는 요인을 파악하기 위해 사회적 자본의 여러 구성요소들인 시민참여, 규범, 호혜성, 네트워크 활동 정도 등을 독립변수로 설정하여 이러한 변수들과 지방자치단체의 신뢰와의 관계를 파악하고자 한다.

이를 위하여 다른 연구와 달리 본 연구에서는 지방자치단체를 크게 5가지 유형별로 구분하여 사회적 자본을 측정하고, 유형별 차이가 발생할 경우에 그 원인을 파악하며 이를 토대로 지방자치단체의 사회적 자본을 증진하기 위한 대안을 모색하고자 하였다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 다음과 같은 연구질문을 설정하였다.

첫째, 지방자치단체 유형별로 사회적 자본의 차이가 존재하는가?

둘째, 차이가 존재한다면 그 원인은 무엇인가?

셋째, 지방자치단체의 신뢰에 영향을 주는 사회적 자본은 무엇인가?

넷째, 사회적 자본 증진을 위한 정책적 대안은 무엇인가?

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

연구목적을 달성하기 위해 본 연구는 지방자치단체를 유형화하여 비교연구를 시도하였다. 기존 연구와 이론을 토대로 지방자치단체를 유형화하였다. 분류한 유형은 도시형 지방자치단체로서 인구 50만 이상 대도시, 인구 50만 미만 중소도시, 자치구, 농촌형 지방자치단체로서 군, 그리고 복합형 지방자치단체로서 도농복합시이다.

각 유형별 지방자치단체를 대상으로 각 지방자치단체별 사회적 자본의 수준과 유형별 수준의 차이 그리고 이러한 차이를 가져온 정치적, 사회적, 문화적, 경제적 요인에 대한 분석을 시도하였다.

### 2. 연구의 방법

본 연구는 사례분석과 설문조사를 기반으로 이루어졌다. 먼저 사례연구와 관련해서는 국내 지방자치단체 중 사회적 자본이 확보되어 지역사회의 문제해결 혹은 지역발전에 긍정적인 효과를 가져온 지방자치단체를 대상으로 성공요인을 파악하고자 하였다. 즉, 사회적 자본이 축적된 지방자치단체를 대상으로 설명적(Explanatory) 질문을 제기하여 특정 사건, 프로그램, 활동 등의 사례조사를 통해 지역사회의 사회적 자본에 대한 원인과 결과를 파악하고자 하였다. 이를 위해 문헌연구와 현지조사를 병행하여 자료수집을 실시하고자 하였다.

또한, 지방자치단체별 사회적 자본의 차이를 파악하기 위하여 지방자치단체 공무원과 주민들을 대상으로 설문조사를 실시하되 설문조사는 비례할당 및 체계적 표본추출법을 활용하였다. 이 방법은 단순확률표본추출에 비해 추정오차의 한계를 최소화하여 최대한 유의미한 정보를 획득할 수 있으며, 표본에 속할 대

상을 선정하고 표본추출과정을 관리하는데 있어서 시간과 비용을 절감할 수 있다. 또한 각 층 내의 모소에 대한 개별적인 추정 값을 구할 수 있는 장점이 있다. 이를 위해 전화번호부 상에 포함된 가구를 대상으로 전화번호 D/B를 구축하여 무작위전화걸기법(RDD: Random Digit Dialing)을 활용하여 전화번호 리스트와 조사에 필요한 전화번호 표본을 추출하였다. 여기서 무작위전화걸기법(RDD: Random Digit Dialing)을 이용한 이유는 목표모집단에 대한 비편향표본을 추출할 수 있고, 전화번호부를 사용할 때 생기는 문제점들 중 많은 부분을 해결할 수 있다는 장점이 있기 때문이다.

## 제3절 연구의 분석틀

본 연구는 우리나라 지역사회발전을 위해 사회적 자본의 축적이 필요하다는 인식하에 출발하였다. 사회적 자본과 관련되어 연구내용이 어느 정도 축적이 되어 있는 기존 연구와의 차별성으로는 지방자치단체와 관련하여 유형별로 구분한 비교가 부족하다는 점에 착안하여 본 연구를 수행하고 있다. 즉, 지방자치단체를 유형별로 구분하여 의미를 찾고자 하는 연구들이 지금까지 없었기 때문에 이를 새롭게 연구한다는 차원에 본 연구의 의미가 있다.

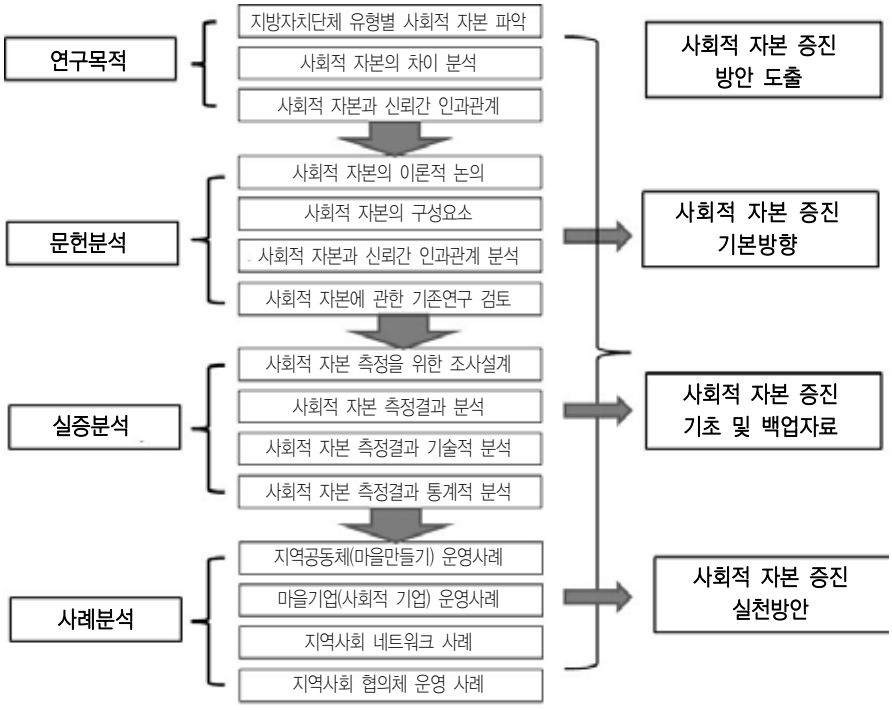
이러한 연구의 목적을 달성하기 위하여 지방자치단체를 도시형 지방자치단체와 농촌형 지방자치단체로 구분하여 각 유형별로 사회적 자본을 측정하고 유형별 차이가 발생할 경우 그 원인을 파악하며 이를 토대로 지방자치단체의 사회적 자본을 증진하기 위한 대안을 모색하는데 있다.

연구방법은 앞서 언급한 바와 같이 사례분석과 설문조사를 기반으로 이루어졌으며, 사례연구는 국내 지방자치단체 중 사회적 자본이 확보되어 지역사회의 문제해결 혹은 지역발전에 긍정적 효과를 나타내고 있다고 판단한 지방자치단체를 대상으로 성공요인을 파악하였다. 이를 위해 문헌연구와 현지조사를 병행하여 사례연구의 한계를 보완하고자 하였으며, 지방자치단체 공무원과 주민들을 대상으

로 설문조사가 이루어졌다. 간략하게 연구분석틀을 제시하면 <그림 1-1>과 같다.

내용 서술에 관한 절차를 간략히 소개하면, 먼저 사회적 자본에 관한 이론적 논의를 한 후 사회적 자본을 구성하고 있는 기본요소를 구분한 뒤, 신뢰와 사회적 자본과의 관계성을 검토한다. 그런 후 사회적 자본 측정을 위한 척도를 도출하기 위하여 기존의 국내외 연구를 총망라하여 비교분석을 해 간략하게 도표로 이를 제시하면서 본 연구에 적합한 사회적 자본 구성요소를 찾을 것이다. 조사설계를 구축한 후 분석결과에 대해서는 신뢰, 호혜성, 네트워크를 중심으로 서술적 분석과 구성요소별 통계적 분석, 그리고 신뢰와 사회적 자본과의 인과관계를 분석한 뒤, 이와 연관된 사회적 자본 증진 사례들을 선별하고 분석하고 시사점을 도출한다. 결론적으로 사회적 자본 증진을 위한 다양한 방안을 사례와 함께 제시하고 결론에 갈음하여 개선방안을 제시하고자 하였다.

**〈그림 1-1〉 연구분석틀**





# 제2장
# 이론적 논의

## 제1절 사회적 자본의 구성 및 관계성

### 1. 사회적 자본의 논의 배경

#### 1) 논의의 발단

사회적 자본의 논의 배경은 냉전이후의 지역, 국가의 민주화 정도 혹은 경제발전 정도의 차이를 설명하는 변수를 찾기 위한 노력에서 시작되었다. 물리적, 경제적, 인적 자본이 거의 유사한, 지역 혹은 국가 사이에 발생하는 발전상의 차이를 설명하는 잃어버린 연결고리(missing link)로서 사회적 자본이 주목을 받았다. 특히 Putnam은 이탈리아 남부의 경우 봉건제 치하에서 사회적 자본을 만들어 내기 힘든 체제인데 반해서, 북부는 상업이 활발하게 이루어짐으로써 행위자 간의 권력의 평등한 분배 및 신뢰형성이 쉽게 이루어져 사회적 자본의 차이가 생기게 되었고 이로 인하여 이들이 경제적인 발전의 차이가 있게 되었다고 설명하면서 사회적 자본에 대한 논의를 구체화 시켰다. 1995년 Putnam은 “Bowling Alone”에서 시민의 자발적 참여가 높은 지역공동체 일수록 도시빈민, 교육, 건강, 범죄, 마약, 실업 등의 문제들을 보다 성공적으로 해결한다고 보았다. 그 이유는 경제개발 및 사회학적 측면에서 보았을 때 시민참여와 사회적 연계가 많을수록 긍정적인 메커니즘이 작용하기 때문이다.

이러한 사회적 자본은 모든 사회과학에 적용될 수 있는 개념으로 사회적 관계와 사회현상을 좀 더 잘 이해할 수 있는 새로운 틀로서 사회과학분야에 적용되기 시작했다. 사회과학분야에서 사회적 자본이 중요하게 대두되는 이유로는 사

회과학의 연구의 주체와 대상이 인간이라는 기본인식에 바탕을 두고 있기 때문이다. 현재와 같이 사회적 자본이 활발하게 연구 대상이 된 것은 Bourdieu, Loury, Coleman 등에 의해서 이루어 졌으며, 특히 Putnam 을 통해 정치 및 사회현상의 분석에 널리 사용되기 시작하였다.

사회적 자본은 바로 인간과의 관계 즉 인간 간의 신뢰성, 믿음 등과 같은 것에 바탕을 둔 자본이기 때문에 사회적 자본의 증대는 사회발전의 원동력을 제공하게 된다. 더불어 사회적 자본은 보이지 않는 자본으로써, 사용하면 할수록 그 가치를 더해 가는 등 사회발전의 원동력이 되고 있다. 최근에는 사회적 자본에 대한 연구들이 그 개념을 개인적인 자산으로부터 지역사회에서 국가의 특징으로까지 넓혀가고 있으며, 특히 사회학적 이론으로부터 일상생활에서 가장 많이 사용하는 용어로 까지 확대되었다. 이러한 사회적 자본은 인적자본개발(Coleman, 1988; Loury, 1977, 1992) 뿐만 아니라, 기업의 경제적 성과(Baker, 1990), 지역(Putnam, 1993, 1995), 국가(Fukuyama, 1995)에 영향을 미쳤다. 따라서 사회적 자본 분석가 들은 사회적 행동을 위한 자원으로서의 관계의 중요성에 관심을 집중하고 있다. 특히 행정의 영역에서 사회가 복잡, 다양화됨에 따라 정부가 모든 문제를 해결하는 행정국가 방식의 행정이 불가능해짐에 따라 행정영역에서 독립적인 참여자 간의 자발적인 협력이 매우 중요해지고 있으며, 이를 가능하게 하는 토대로서 사회적 자본이 중요하게 대두되고 있다.

사회적 자본은 정치, 경제, 사회적 체제가 원활하게 작동 되도록 하는 윤활유와 같다. 사회적 자본이 고갈되면 정글의 법칙이 횡행하는 사회로 전락하여 체제의 작동에 심각한 장애가 오지만, 반면, 풍부한 사회적 자본은 단순한 윤활유 이상의 역할을 한다. 이러한 사회적 자본이 사회의 병리 현상을 치유할 수 있는 수단이 되려면 사회적 자본의 측정방법부터 비교, 평가 하는 그런 방법까지 사회적 자본에 대한 많은 연구가 필요하다.

### 2) 한국에서 사회적 자본의 논의 여건

한국의 경우 문화적인 특수성으로 인해 서구의 사회적 자본의 논의를 그대로

받아들이기 어렵다. 그러나 민주적인 정부 하에서 사회적 자본을 이용한 정부의 효율성 증진은 현대사회에서 반듯이 선행되어야 하는 부분으로서 한국도 역시, 한국적 상황에 맞는 사회적 자본에 대한 논의가 반듯이 이루어져야 한다.

한국의 경우 공적인 부분에 대해 불신이 매우 높다. 공적인 규칙에 대한 신뢰가 없는 상황에서 사회구성원들은 미래에 대한 불안감을 가능한 줄여 피해를 최소화 하고, 이익을 최대화하기 위해 사적인 신뢰관계를 유지한다. 특히 한국의 경우 가족이기주의의 팽배로 인한 부도덕한 가족이기주의 등이 심각한 사회문제라고 볼 수 있다. 이는 기업부분에서도 나타나 내부의 사적신뢰관계를 바탕으로 조직이 철저하게 수직적으로 위계화 되어 있다.

이와 같이 공적영역에서 제도화된 절차에 대한 믿음의 부재는 규칙과 규범을 지킬수록 나만 손해라는 잠재의식을 국민들에게 심어주어 집합행동의 딜레마를 극대화하게 된다.

## 2. 사회적 자본의 정의, 특성 및 구성요소

### 1) 사회적 자본의 개념 정의

사회적 자본(social capital)은 그 개념적 기원과 다차원성으로 인하여 매우 포괄적으로 나타나고 있으며, 여러 학자들이 그 의미를 다양하게 규정하고 있다.

먼저 Bordieu(1986)은 사회적 자본을 “상호습득(acquaintance)과 인정의 제도화된 관계의 지속적 연결망의 소유와 관련된 실제적 및 잠재적 자원”이라고 규정하고 있으며, Baker(1990)는 “특정 사회구조에서 행위자들이 이끌어 낸, 그리하여 자신의 이해관계를 실현하기 위해 사용하는 사원으로서 이는 행위자들 간의 관계가 변화하여 창출된다”고 정의하였다. Shiff(1992)는 사회적 자본을“사람들 사이의 관계에 영향을 미치고 생산이나 효용함수에 대한 논의나 투입물에 영향을 미치는 사회구조의 구성요소들”이라고 정의하며 구체적으로 사회적 자본을 형성하는 요소에 대해 다루기도 하였다.

사회적 자본의 대표적인 연구자인 Putnam(1993)은 사회적 자본을 “협동적 행위

를 촉진시킴으로써 사회의 효율성을 제고시키는 신뢰, 규범, 네트워크"라고 정의하였다. 그 밖에 Inglehart(1997)는 자발적인 조합들의 광대한 네트워크가 발현되는 신뢰와 관용의 문화, Coleman(1998)는 시민들이 공유하고 있는 규범적인 가치와 믿음 및 사회적 네트워크를 의미하며, 이에 따른 사회적 자본의 기능으로 제도와 시민 간의 신뢰를 강화시켜 사회적 협력을 강화하는 것이라고 정의하였다.

**〈표 2-1〉 사회적 자본의 정의, 목적, 분석단위**

| 연구자 | 정의 | 목적 | 분석단위 |
|---|---|---|---|
| Bourdieu (1986) | 그룹재에 대한 접근을 제공하는 자원 | 경제적 자본을 보존 | 계급 경쟁에서의 개인 |
| Putnam (1993) | 상호편익을 위한 협조를 가능케 하는 신뢰, 규범, 연결망 | 효과적인 민주주의와 경제를 보존 | 국가수준 내 지역사회 |
| Coleman (1998) | 행위자가 그들의 이익을 달성하는 자원으로서 사회 구조적 측면 | 모든 종류의 자원을 보존 | 가족과 지역사회 단위에서의 개인 |

자료: Winter,(2000a, 200b)변형

이러한 사회적 자본의 개념적 속성은 분석의 초점과 수준에 따라 역동적으로 변화할 수 있으며, 무수히 분화되고 있는 사회적 자본 연구영역과 주체를 조망하기 위해 미시/거시적인 측면과 관계망/기능적인 측면으로 나누어 살펴볼 수 있다.

첫째, 미시/거시적인 접근방법을 살펴보면, 미시적 접근방식은 "사회적 자본은 어떤 행위자가 자신이 속한 집단에 배태된 자원에 접근하거나 자원을 동원할 수 있는 자산(Lin, 2001a, 2001b)"이라고 정의한다. 또한 이러한 자산은 가치함입(value introjection), 계약에서의 비계약적 요소들(non-contractual elements in contracts)라고 보고 있으며, 어떤 개인이 다른 개인이나 집단과 맺고 있는 사회적 네트워크가 자신의 목적을 달성하는데 얼마나 효율적이냐가 중요하다.

**〈표 2-2〉 미시적 수준의 사회적 자본**

| | | 통합성 (공동체 내부의 연대) | |
|---|---|---|---|
| | | 낮다 | 높다 |
| 연계성 (외부와 연결망) | 높다 | 아노미 | 사회적 기회 |
| | 낮다 | 비도덕적 개인주의 | 비도덕적 가족주의 |

자료: M. Woolcock(2001a, 2001b, 2002b)

거시적 접근 방식의 경우 사회적 자본을 “그 사회나 국가의 전통이 신뢰나 호혜성과 같은 관계규범을 확보하고 있는 정도”라고 규정하며, 한 사회나 국가의 문화적 특성이 민주주의나 경제발전과 같은 커다란 목적을 달성하는데 구성원을 어느 정도로 참여시킬 수 있느냐와 같은 문제로 귀결된다고 한다.

**〈표 2-3〉 거시적 수준의 사회적 자본**

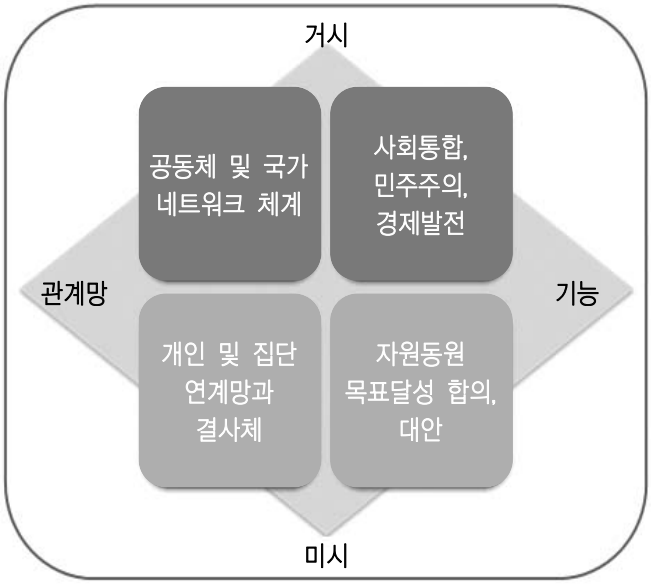
| | | 조직의 완전성 (집단의 일관성과 역량) | |
|---|---|---|---|
| | | 낮다 | 높다 |
| 상승작용 (국가/사회관계) | 높다 | 무정부 상태 (붕괴된 국가) | 비효율성 (약한 국가) |
| | 낮다 | 약탈, 부패 (약탈 국가) | 협력, 책임성, 유연성 (발전국가) |

자료: M. Woolcock(2001a, 2001b, 2002b)

둘째, 관계망 중심의 접근 방식은 사회적 자본을 “상호인지가 전제된 제도화된 관계의 네트워크와 연계된 실질적 혹은 잠재적 자원의 총합(Bourdieu, 1986)”이라고 정의한다. 여기서 사회적 자본은 단순한 연대의 네트워크 이상을 의미한다.

셋째, 기능적 속성 중심의 접근 방식은 Coleman(1990)에 의해 정의되며, 사회적 자본은 주어진 구조 속에 속한 개인이나 집단에게 특정한 행위를 유도하고 촉진시키는 생산적인 기재라고 한다. 기능적 속성중심으로 사회적 자본을 설명하는 이 관점은 어떤 개인이 아무리 많은 네트워크와 결사체를 소유하고 있다 하더라도, 관계망 구조 속에 속한 개인들 사이에 신뢰와 호혜성 규범이 존재하지 않는다면, 목적달성에 효율적으로 동원할 수 없는 무용지물이라고 보고 있다.

〈그림 2-1〉 사회적 자본의 실체: 분석초점과 수준




자료: 김동윤(2009)

### 2) 사회적 자본의 특성 및 구성요소

사회적 자본은 기존의 경제적, 물리적 또는 인간적 자본과는 구별된 특성을 가지면서도 그러한 자본과 마찬가지로 자본적인 특성 또한 지니고 있어야 한다. 이러한 사회적 자본은 다음과 같은 특징을 지니고 있다. 첫째, 제반 사회활동에 다수의 시민의 참여가 요구되며, 선별적으로 교환이 가능한 형태로 구성된다. 둘째, 전제 조건으로 구성원간의 신뢰를 바탕으로 합리적 규범을 필요로 하고 있으며, 셋째, 구성원간의 합리적인 네트워크에 의한 협동이 요구된다. 필연적인 연관성을 가지는 것은 아니나, 넷째, 사회적 자본이 높을수록 민주주의의 발전과 경제의 성장이 지속적으로 가능한 공공재적인 성격을 지니며, 다섯 번째, 선순환 혹은 악순환하는 모순적인 성격을 지닌다. 또한 개인과 사회의 공식, 비공식적 활동과 가치관에 영향을 미치며, 사회의 변화에 따라 변화되고 축적될 수 있는 성질을 가진다.

〈표 2-4〉 경제자본, 인적자본, 문화자본, 사회적 자본의 차이

| | 경제자본 | 인적자본 | 문화자본 | 사회적 자본 |
|---|---|---|---|---|
| 이론적 의의 | 화폐가 아닌 생산수단의 형태로 존재하는 자본 | 자본가에 의한 배타적 소유만 인정되던 자본의 개념 수정 | 경제자본과 문화자본의 불일치 | 개인이 아닌 사회적 관계에서 파생되는 자본 |
| 자본 소유자 | 개인(자본가) | 개인(노동자) | 가족전체 또는 가족의 개별구성원 | 집단(사회집단) |
| 자본 소유자가 갖는 이익 | 타인의 노동력에 대한 착취를 통한 경제적 이익 | 노동시장에서 협상력 증대, 높은 임금 | 다른 계급과의 구별 짓기, 계급의 문화적 재생산 | 정보의 취득 사회적 연대 결속의 창출 |
| 자본의 존재형태 | 물질적 대상 (생산수단) | 교육, 훈련을 통해 개별노동자에게 채화된 기술, 지식 | 가족구성원들이 공유하는 문화적 취향 | 사회적 관계 속에 존재하는 신뢰와 결속관계 |
| 분석 단위 | 구조(계급) | 개인 | 가족 | 개인 또는 집단 |
| 연구의 초점 | 자본가와 노동자 사이의 계급적 착취 관계 | 교육과정과 임금 수준의 연관성 등 | 문화자본을 통한 세대간 계급 재생산 | 개인 혹은 집단 사이의 관계유형 |

자료: 유석춘 외(2003)

사회 네트워크, 규범, 그리고 신뢰로 대표되는 사회적 자본의 연구논리는 그 긍정적인 역할자체에 대해서 부인하거나 논박하는 연구가 거의 없다. 그러나 사회적 자본 논리에 대해서는 많은 비판이 축적되고 있다. 가장 많이 알려진 개념상의 혼란을 비롯하여, 개인적 차원의 신뢰와 사회적 차원의 신뢰가 어떻게 연계되는지 혹은 사회적 자본 측정에 있어서의 문제 등이 지적되고 있다.

### 가. 기본구성요소

사회적 자본을 구성하는 기본요소는 학자마다 다양하게 제시하고 있다. Putnam(1993)은 사회적 규범, 네트워크, 신뢰라는 3가지 기본요소를 제시하였으며, Stone(2001)의 경우 사회적 자본의 기본 요소를 규범, 가치, 연결망, 자발적으로 생산된 집합적 자원이라 하였다. 최영출(2004)은 신뢰, 네트워크, 사회적 규

범, 참여기회, 이타주의 및 포용력이라고 기본요소를 규정하였다. 이러한 규정 외에도 사회적 자본을 구성하는 요소로는 연대감(solidarity), 협동(cooperation), 공공정신, 제도 등이 제시되고 있다.

이렇게 사회적 자본을 구성하는 구성요소는 학자들 마다 다양하게 제시하고 있으나, 대체적으로 네트워크, 상호 호혜성, 시민관여를 중심으로 구성된다고 볼 수 있다. 여기서 네트워크는 실체가 있으며, 이 실체가 작동함으로써 사회적 자본이 발생하는 것을 말하며, 신뢰와 호혜성은 네트워크를 움직이는 원리가 된다. 이러한 신뢰와 같은 사회적 자본의 구성요소는 구성원들 간의 관계 속에 존재하며, 교환을 통해 창출된다. 이러한 사회적 관계는 네트워크로 표현된, 신뢰에 기반한 호혜주의 규범에 의해 형성되고, 이러한 호혜주의 규범은 협력행동에 참가할 수 있는 근거를 제공한다(Putnam, 1993; Fukuyama, 2005).

이 구성요소들을 조금 더 구체적으로 살펴보면 첫째, 네트워크는 사회적 자본을 구성하는 핵심적인 요소라 할 수 있다. 이는 개인이 광범위한 사회적 접촉(Social contact)을 통해 자원을 얼마나 동원할 수 있는가 하는 능력이 사회적 및 정치적 삶에 매우 효과적인 기능을 하기 때문에 그러한 의미에서 네트워크는 매우 중요하다(Kolankiewicz, 1996). Putnam은 시민참여의 네트워크는 일반적 호혜성의 규범을 확고하게 증진시키며, 협력과 의사소통을 용이하게 하여 다른 개인 간의 신뢰성에 관한 정보를 확산한다고 논의하였으며, Coleman(1998)의 경우 네트워크의 폐쇄성이 강할수록 구성원 간의 규범과 신뢰가 증가하므로 사회적 자본 축적에 보다 유리하다고 밝혔다. 이와 같이 네트워크는 사회적 자본의 축적과도 직접적인 연관을 갖는 것으로 논의되고 있다.

둘째, 호혜성은 참가자들로 하여금 보상이 신속하고 분명하게 또한 자동적으로 되돌아 올 것이라고 확신할 수 있도록 하는 잘 맞아떨어지는 계산을 의미하지 않는다. Coleman(1988)은 상호호혜성이라는 용어 대신 상호부조의 규범을 언급하였다. 호혜성은 개인의 이기심을 차단하고, 집단 전체의 목표를 위해 행동하게 하며, 사회적 지원, 지위, 명예, 그리고 다른 보상에 의해 강화되어 젊은 국가를 만들 수 있는 사회적 자본이 되는 것으로, 호혜성은 행위에 대한 보상이 미

래의 불특정한 시기에 나타날 수 있으며, 간혹 미지의 타인으로부터 주어질 수도 있다는 가정위에서 성립되며, 원칙적으로 불안정하다. 호혜성은 시간 측면에서는 장기적으로, 관계측면에서는 간접적으로 보상이 되돌아오는 신뢰가 관련되며, 신뢰 없이 성립될 수 없으며, 호혜성은 신뢰를 증가시켜주고, 호혜성의 실패는 신뢰를 감소시킨다.

셋째, 시민적 관여(참여)는 시민사회의 사적구성으로서 한 사회나 공동체에서 발생하는 공적 쟁점이나 이슈, 그리고 제도나 정책에의 참여 성향을 말한다. 민주주의가 시민들의 자발적인 공동체의 참여로 이루어진다는 사실에 기반해 본다면 시민적 관여는 사회적 자본의 정치성 논의의 핵심이다. 시민적 관여는 시민사회의 일원으로서의 사회정치적 참여 행위 전반을 포괄하는 개념으로 시민참여(civic participation)와 정치참여(political participation)로 구분된다.

## 나. 사회적 자본의 차원

단일적으로 사회적 자본을 구성하는 요소에 대해 많은 논의가 있으나, 이러한 단일 차원적 접근은 사회적 자본의 일면만을 강조하는 경향이 있다. 이에 따라 사회적 자본을 좀 더 구체적으로 살펴보고자 하는 학자들의 논의가 대두되었다. Nahapiet & Ghoshal(1998)은 사회적 자본의 기능과 역할을 설명하기 위해 사회인지적 측면을 고려하였다. 이렇게 사회적 자본을 차원에 따라 분류하면, 첫째, 사회적 자본의 인지적 차원(cognitive dimension)에 대해 살펴볼 수 있다. 사회적 자본의 인지적 차원은 자원에 대한 표현, 해석, 의미, 시스템의 공유를 말한다. 여기서 조직의 인지체계란, 특정 조직 구성원의 유입, 유출과 관계없이 조직행동의 일관성을 유지시켜주고, 조직규범, 가치, 문화 등을 보존, 발전시켜주는 메커니즘을 말한다. 인지적 차원이 사회적 자본의 한 측면으로 고려될 수 있는 이유는 구성원들이 상황과 의미를 공유함으로써 조직이 필요로 하는 핵심가치와 역량이 무엇인지 인식하고, 공동 목표달성을 위한 구심점 역할을 하게 되므로, 조직 내부의 인지적 특성에 따라 가치창출 정도가 다르게 나타날 수 있기 때문이다.

둘째, 사회적 자본의 구조적 차원(structural dimension)을 볼 수 있다. 이는 행

위자들 간 연결망의 특성과 행태에 초점을 맞추는 것으로써, 핵심 개념은 네트워크이다. 이때의 네트워크는 개인이나 집단 등 행위자들 간의 전체적인 연계 행태를 의미하며, 누가 누구에게 어떻게 접근하는가에 관한 관계구조를 의미한다.

셋째는 사회적 자본의 관계적 차원(relational dimension)을 말한다. 이는 구성원들 간의 관계 특성이 이익이나 가치 창출에 기여할 수 있는가에 초점을 맞추고 있으며, 핵심개념은 신뢰이다. 조직 구성원 상호간의 관계가 신뢰에 기반을 두고 있지 않은 경우 조직 내 정보가 원활하게 전달되지 못하며, 이러한 문제를 해결하기 위해 비용이 발생하고, 도덕적 위험 및 역 선택의 손실이 발생한다. 신뢰는 잠재적 생산성과 사회적 거래비용의 감소 효과를 가지고 있기 때문에 경제적인 가치 또한 지니고 있다. 한편 호혜적 규범은 공유된 언어와 행동 양식, 조직에 대한 공유된 인식을 통해 정보의 공유와 교환에 참여하는 구성원 간에 상황에 대한 동일한 인식을 갖도록 하는데 이러한 상황에 대한 인식공유는 조직의 문제해결을 위한 지식과 정보의 결합 등에 긍정적으로 기여한다.

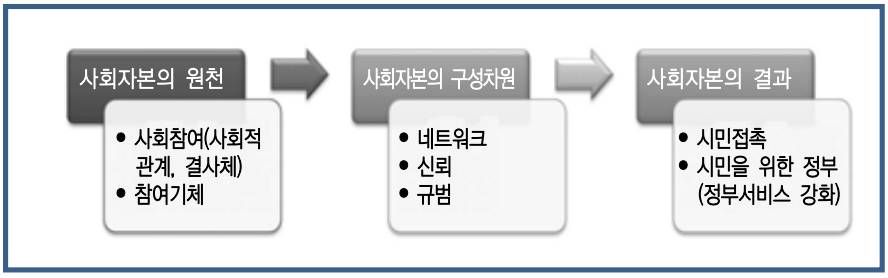
결국 사회적 자본이 형성되기 위해서는 사회적 자본의 요소 사이의 관계가 존재해야하며 변화가 수반되어야 한다. 사회적 자본의 형성과 관련된 논의는 학자들 마다 다양한 차원에서 논의되고 있다. 이에 대해 Bourdieu(1986)은 사회적 자본 형성의 필수요소는'관계'이며 이 관계는 가족이나, 학교, 계급, 정당 등과 같은 제도적 행위에 의해서 사회적으로 제도화되며 보증된다고 논의한다. 덧붙여 이 관계들은 '교환' 속에서 실제로 성립되고 또한 유지 및 강화된다고 하였다. 이러한 사회적 자본은 종교 및 공통의 역사적 경험 등도 사회적 자본의 형성을 공고하게 한다. 이와 같은 맥락으로 Stolle & Newton(2001)은 가족경험에 기초한 개인의 성격적 특성이 신뢰와 상호부조 규범 및 관계망에 영향을 미치는 결과를 통해 가족적 특정변수의 영향력을 주장 하였으며, Stone & Hughes(2002)는 개인적 특성, 가족적 특성, 지역적 특성, 제도적 특성이 사회적 자본의 형성에 영향을 미친다고 주장하였다.

〈표 2-5〉 사회적 자본의 분석수준과 구성요소

| 연구자 | 분석수준 | 인지적 자본 | 구조적 자본 | 관계적 자본 |
|---|---|---|---|---|
| Coleman(1990) | 개인, 집단 및 지역사회 | 사회적 규범 | 네트워크 | 신뢰 |
| Putnam(1993) | 지역사회 | 사회적 규범 | 네트워크 | 신뢰 |
| Stone(2001) | 집단 및 지역사회 | 규범 | 네트워크 | 신뢰 |
| 배병룡(2005) | 개인 및 조직 | 규범 | 네트워크 | 신뢰 |
| 한준(2006) | 국가 | 규범 | 네트워크 | 신뢰/참여/호혜성의 믿음 |

사회적 자본을 형성시켜주는 요인들이 참여기제를 거치면서 결과적으로 나타나는 관계를 단순화해 보면 다음 <그림 2-3>과 같다(이곤수, 송건섭, 2007에서 재구성).

〈그림 2-3〉 단순화한 사회적 자본과 시민접촉의 관계



## 3. 사회적 자본의 수준

사회적 자본이 존재하는 수준은 일반적으로 개인적 수준, 집단(group), 지역사회(community)수준 등 세 개의 수준으로 구별한다(Paxton, 1999). 사회적 자본은 둘 이상의 행위자들 간의 관계에 존재하는 것으로, 둘이상의 행위자들의 범위를 기준으로 한다.

사회적 자본의 수준에 대한 쟁점을 살펴보면 첫째, 개인 수준의 사회적 자본은 개인적, 사적인 재화로서 인적자원과 마찬가지로 경제적 이득이나 다른 사적 성취(교육과 같은)에 활용될 수 있다. 둘째, 집단수준의 사회적 자본은 뉴욕의 다이어몬드 도매시장의 경우 도매시장 거래에 있어서 보석을 감정(inspection)하지 않고, 서로 신뢰하는 가운데 그것을 주고받는 사례로 이해할 수 있다(Coleman, 1988). 셋째, 지역사회 수준의 사회적 자본은 집단들과의 사회적 자본을 의미, 수준은 국가로 까지 확대되었다(Paxton, 1999)등으로 살펴볼 수 있다. 그러나 Paxton의 지역사회 수준의 사회적 자본은 너무 범위가 다양하고 포괄적이다.

본 연구에서 논의하는 지역사회 수준은 우리나라를 기준으로 한 지역공동체인 기초지방자치단체로 제한한다. 서로 직간접적으로 접촉하고 그 가운데 중요한 지역 소식과 정보를 공유하면서 살아가는 주민들이 상호 전반적으로 가지는 신뢰, 규범 및 연계망 등을 지역사회 수준의 사회적 자본으로 규정한다(김명숙, 2004).

### 1) 지역사회 수준에서의 사회적 자본

가치로서 사회적 자본은 사회적 자본형성 자체가 사회체제의 목표로 수용되는 경우 의미가 있는 것이다. 사회적 자본 형성이 공동의 선은 아닐지라도'삶의 질'의 대용지표로 공간선호도와 대응관계에 있다면 지역사회는 사회적 자본 형성을 공통의 목표로 설정할 수 있다.

행정학 영역에서 실제적으로 사회적 자본의 개념을 응용한 연구가 진행되어 왔다. 다음 표에서 보는 바와 같이, 특히 지역사회 단위에서 지역사회 발전을 도모하기 위해 많은 기존연구들의 노력이 있어 왔다.

〈표 2-6〉 지역사회 수준에서의 사회적 자본에 관한 선행연구

| 연구자 | 내용 |
|---|---|
| 박희봉(2001) | 지역사회 내 사회적 자본은 지방정부 생산성, 내, 외부 정치적 효능성, 지방정부 효과성과의 관계를 보여 줌 |
| 서순탁(2002) | 도시 계획과정에서 사회적 자본이 중요하다고 지적, 사회적 자본 증진을 위한 제도설계방향을 제시 |
| Grootaert & Bastelaer(2002) | 세계은행의 지원을 받아 10개 지역에 대한 사례연구를 통해 사회자보니 발전결과에 어떠한 영향을 미쳤는지 분석 |
| 소진광(2004) | 사회적 자본의 유용성 언급 및 지역발전의 중요한 구성요소라고 지적 |
| 김명숙(2004) | 지역의 사회적 자본이 지방정치에 미치는 효과를 지방정부에 대한 신뢰가 높은 경우 정치에 대한 신뢰가 높을 것이라는 경험적 조사를 실시 |
| Woolcock(2004) | 도시계획수립과정에서 사회적 자본을 통한 교섭과 대화를 통해 공동문제에 대한 공유된 해결책을 만드는데 필요한 프레임 워크를 제공한다고 주장 |

그리고 이러한 지역사회 수준에서의 사회적 자본에 관하여 분석하고자, 다음 표에서 보는 바와 같이, Bullen & Onyx(1998)은 지역사회에서 사회적 자본 관련 주제 및 그에 관련된 측정방법 등을 도출하였다. 먼저 개인과 집단 간 관계의 네트워크를 맞물리게 하는 개념으로 Network의 참여를 사용하였으며, 둘째로, 법적관계나 사업계약과 같이 즉각적이고 공식적으로 계산된 교환이 아닌 단기적인 이타주의(altruism)와 장기적인 자기 이익간의 조화를 의미하는 호혜성(reciprocity)을 제하였다. 세 번째는 최소한 다른 사람들이 자신에게 해를 끼치려 하지 않을 것이고 서로 존중하는 방식으로 행동하고 기대한 대로 대응할 것이라는 확신을 바탕으로 사회적 관계에서 기꺼이 위험을 감수하게 하는 신뢰를 제하였다. 넷째는 공식적으로 제도화된 법적 재가를 생각하는 비공식사회 통제형태를 마련하였으며, 신뢰, 네트워크, 규범 및 호혜성 등이 결합하게 되면 자원에 대한 소유권을 함께 누릴 수 있으며 이 경우 지역사회는 공통분모를 마련하게 된다고 논의하였다.

그러나 지역사회의 가장 큰 사회적 자본은 주민이라고 볼 수 있다. 지역사회란 주민들 간의 사회적 상호작용으로써 동일지역에서 공동의 장을 형성하는 것

〈표 2-7〉 지역사회 수준에서 사회적 자본의 측정지표

| 연구자 | 측정지표 개념요소 | 측정방법 |
|---|---|---|
| Bullen & Onyx (1998) | 지역사회참여, 사회에서 적극적인 활동력, 신뢰와 안전의 감지, 이웃 관계, 가족 및 친구관계, 다양성의 포용력, 삶의 가치, 작업연계 | – 사회적 자본 관련 주제를 주민들의 행태지표로 구체화<br>– 예비설문조사<br>– 결과 요인분석 |
| Krishna(1999) | 비공식 네트워크, 기존 역할, 결속력, 상호신뢰 | – 인도의 64개 마을의 수자원 관리과정을 조사<br>– 상관관계 분석 |
| 소진광 (2006) | 신뢰, 참여, 연계망, 제도 및 규범, 이타주의 | – 사회적 자본 개념요소의 표본 인자 추출<br>– 설문조사한 자료를 비교, 분석 |
| 김명숙 (2004) | 신뢰, 규범, 사회연계망 | – 사회적 자본 개념 세 가지 제시<br>– 기존 연구를 참조 문항도출<br>– 설문결과 요인분석 |

이며 이는 주민들 간의 공동행동 및 상호작용의 관계 공동체이다. 지역사회란 지역성과 주민들 간의 공동성이라는 개념을 동시에 가지는 하나의 사회시스템이라고 볼 수 있다. 이와 같이 커뮤니티를 시스템적으로 이해하는 것은 Coleman(1990)의 견해인 사회적 자본은 구성원들 간 관계 구조 속에 존재하며 특정행위를 촉진하는 연결망이 사회적 자본이라는 것과 연결된다.

### 2) 지역사회 수준에서 사회적 자본의 영향력

이제까지 논의되어 온 사회적 자본의 중요 개념 요소인 관계, 공통요소 등은 지방적 환경, 지역적 환경과 밀접한 관계를 맺고 있다. 사회적 자본은 분석단위 또는 지역사회 특성에 따라 표현인자를 달리 해야 한다. 같은 맥락에서 사회적 자본은 지역사회특성에 따라 그 측정절차를 달리해야 한다. 이를 위해 첫째, 지역사회마다 다를 수 있는 사회적 자본의 존재방식, 존재형태와 유형을 먼저 검토하고 그에 맞는 측정지표를 개발하고, 둘째, 구조와 인지를 연계할 수 있는 사회적 자본의 표현인자를 개발해야 한다. 셋째, 실제자본의 유용성을 간과하지 않

도록, 실제적으로 지역적 차원에서 행동할 수 있는 행동하고 있는  인연적, 교량적, 연계적인 사회적 자본을 모두 담아야 한다.

Grootaert et al.(2002, 2002a, 2002b)은 지역사회수준에서 사회적 자본 측정과 관련한 사례연구를 종합하고 세 가지 유형의 대용지표를 제시하였다. 첫째, 지역사회 단체나 네트워크의 회원제를 통해 네트워크의 범위와 회원구성의 다양성이 중요하다고 논의하였으며, 둘째, 긴급사태 시 가정이나 지역사회의 네트워크 구성원으로부터 어느 정도 지원을 받을 수 있는지 중요하다. 마지막으로는 집단행동과 관련된 대용지표로써, 지역사회에서 많은 공공서비스를 마련하기 위해서는 개인들이 뭉친 단체에 의한 집단행동이 필요하며, 정부와 같은 외부의 힘에 의해 협력이 강요되지 않는 범위 안에서 지역사회 저변의 사회적 응집력에 대해 논의하였다.

지방자치가 자리 잡게 되면서 지역사회수준에서 각 지역사회 수준에 맞는 개발방식을 선택해야 한다는 점이 강조되고 있다. 이러한 추세에 따라 주민의 선택과 참여의 범위가 개인 차원을 넘어 지역사회, 전체사회로 확대되고 있다. 이는 상호신뢰에 기반을 둔 수평적 네트워크와 수직적 교류를 통해서만 가능하며, 따라서 지속가능한 지역개발을 위해서는 지역차원에서 사회적 자본을 잘 계발시키는 것이 매우 중요한 과제이다.

지역적 차원에서의 사회적 자본형성은 주민들 간의 관계에서 구체화되고 있다. 이 과정에서 주민조직은 그들 공통의 이익을 달성하기 위해 능력, 선택 및 참여를 확대하는 방향으로 활성화되어야 한다. 이러한 방향으로의 활동은 궁극적으로 주민들의 자발적인 의지가 있어야만 가능하며, 주민의 삶의 질, 주민복지 향상과 직접적으로 연결된다.

또한 주민들과의 관계를 결집시키기 위해서는 지역사회의 공통기반 확보가 전제되어야 한다. 이를 위해서는 구성원 간의 신뢰를 제고해야 하며, 지역사회의 공동목표를 정립하기 위해 주민들 간의 참여를 통한 소통이 반듯이 선행되어야 한다. 이를 통해 네트워크를 정립하고, 지역사회의 자원을 동원하고 안전망을 확보하기 위한 제도 및 규범을 형성하고 지켜야 한다.

이러한 맥락에서 지역사회수준에서 사회적 자본을 활성화하기 위해 다음과 같

은 몇 가지 명제를 제시할 수 있다(소진광 외, 2006). 첫째, 지방자치단체는 추진하고자 하는 개발전략과 관련하여 사회적 통합문제를 중요시해야 한다. 둘째, 사회정의(social justice), 특히 성장과실의 분배에 있어서 정의에 대한 인식이 강조되어야 한다. 셋째, 다양한 지역사회 조직이나 단체들이 개발과정에 자유롭게 참여하여 모든 의사결정에 스스로 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 넷째, 민주주의 풍토 및 참여와 책임의 메카니즘을 마련함으로써 지역사회 공동의 목표달성에 공헌하는 환경을 조성해야 한다. 이를 구성하기 위해서는 지역사회의 안정성이 전제되어야 한다고 논의하고 있다.

지역사회에서의 중요한 사회적 자본인 시민을 사회적 자본의 입장에서 분석하기 위해서는 특별할 논리적 주의가 필요하다(Putnam, 1993). 그것으로 논의되는 것은 개념의 정의를 할 때 이론적으로나 경험적으로 그것의 결과와 분리시켜야 하며, 논리의 방향을 통제해서 사회적 자본의 존재가 사회적 자본이 산출하리라고 기대되는 결과보다 명백하게 선행하도록 해야 한다는 것이다. 또한 사회적 자본과 사회적 자본이 가져오는 결과를 설명할 수 있는 다른 요인의 존재여부를 통제해야 하며, 체계적인 방식으로 지역사회에서 사회적 자본의 역사적 기원을 밝혀야 한다.

개인의 속성으로부터 지역사회의 특성으로 사회적 자본을 변형시키려는 지적인 노력은 많은 시간을 필요로 한다. 지역사회에서의 사회적 자본을 통해 이루어진 사회적인 결과들을 새로운 용어로 새롭게 이름 붙여서 설명하고 그러한 용어를 사용하여 정책적인 처방을 제시하는 작업은 훨씬 빠르게 이루어지고 있다. 본질적으로 잘못된 것은 아니지만, 논리적인 연결성과 명백한 실증작업을 위해서는 조심스러워야 하며, 정교한 이론적인 작업이 선행되어야 할 것이다.

이러한 지역사회의 사회적 자본은 궁극적으로 해당 지방정부의 역량을 향상시키며, 주민들의 자발적 참여는 해당 지방정부를 포함한 다른 조직 및 단체들과 상호작용하면서 자기결정력을 높이면서 결국 지방정부 역량을 강화 시키는 것으로써, 즉 주민은 지역의 주요한 사회적 자본으로서 지방정부의 역량을 향상시킨다.

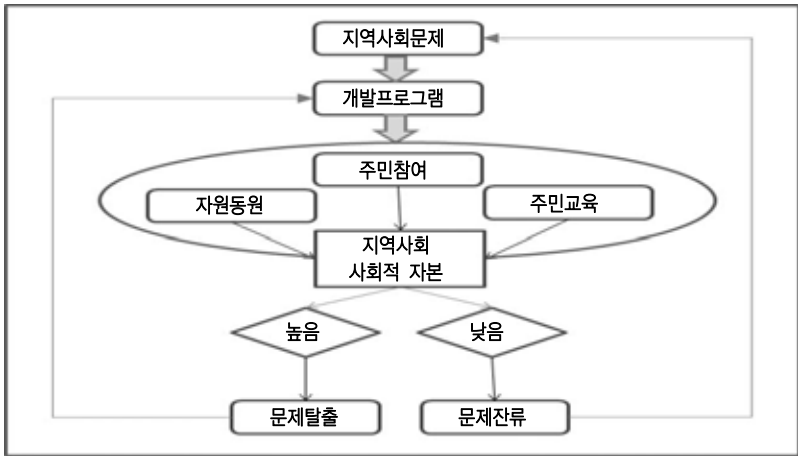
사회적 자본형성을 위해서 지방정부의 역할도 민간의 창의적인 발상과 욕구를 민간과 지방정부의 인적, 물적 자원과 연계시켜 파트너십을 구축해야하며, 협조,

유대, 신뢰를 방해하는 각종 장애물을 제거하여 공공정책을 공동으로 개발 추진해야 한다. 그러한 것에 대한 구체적인 방안으로 자원봉사활동 등의 지원을 통한 민간의 사회참여 및 사회개선 에너지 발굴, 적극적 파트너십의 형성, 지방정부의 실질적 구조조정 필요, 과감한 민영화와 민간위탁 등이 논의되고 있다.

이렇게 지역문제를 해결하기 위한 실천 전략으로서 사회적 자본의 역할은 무엇인지 그리고 어떠한 정책을 통해 사회적 자본이 형성, 발전되는지에 관한 논의는 선진국의 특수한 경험과 정치현상에 의해 국한되어 검토되어 오고 있다. 지역사회 참여 활성화와 사회적 자본의 관계를 살펴보고 지역사회 주체로서의 시민들의 참여와 시민사회의 핵심적인 역할 등을 강조하는 패러다임으로써 사회적 자본의 기능을 한국사회에 적용하는 것이 필요하다.

이상의 논의를 고려해 볼 때 지역사회의 사회적 자본이 주민참여, 자원동원과 활용, 주민교육 등의 기제를 통해서 강화되면 이는 다시 지역사회의 문제를 해결해 주면서 선순환 고리가 되지만, 반대로 신뢰가 낮아지게 되면 또 다른 지역사회문제로 돌아오거나 확장될 소지가 있다. 사회적 자본의 영향력 고리를 그림으로 정리하면 다음 <그림 2-4>와 같다.

**〈그림 2-4〉 지역사회 문제해결에 연결된 사회적 자본의 관계도**




자료: 소진광 외(2006) 재구성

## 4. 사회적 자본의 중요성 및 효과

### 1) 중요성

사회적 자본은 한마디로 정의하기는 쉽지 않으나 인간 간의 관계 또는 사회구성원들에게 어딘가에 속해 있다는 감정과 공유된 행동규범 및 공통적인 문화적 정체성을 부여함으로써 사회질서를 가능하게 하는 역할을 하기 때문에매우 필요한 것이다. 이러한 사회적 자본은 그 사회의 구성원들이 사회와 연결된 규범과 신뢰로부터 어떤 이익을 얻을 수 있는가 하는 다분히 실제적인 목적과 관계있는 개념이다. 따라서 사회적 자본의 개념은 경험적으로 정의되어야 할 필요가 있다 (Putnam, 1996: 665).

실제로 Putnam(1993B)을 비롯한 사회적 자본을 연구하는 학자들이 인적, 물적 자본과 기술만으로는 경제성장, 사회발전 등을 설명할 수 없다는 것을 지적하면서 사회적 자본의 유용성을 주장하고 있다. 이 같은 사회적 자본이 성장, 형평성, 빈곤탈출 등을 포함하는 발전결과(development outcome)에 영향을 준다는 증거가 나타나고 있다(Grootaert, 2001, 2002, 2004). 왜냐하면 사회적 자본은 ① 정보공유의 역할을 하여 공식·비공식제도가 정확한 정보를 제공하도록 하여 시장실패를 최소화하며, ② 개인의 상호작용으로 인해 구성원들 간의 신뢰를 회복하게 하는 조정역할을 하고, ③ 집단적 의사결정을 통해 외부효과를 창출하는 역할을 하기 때문이다.

경제적인 관점에서만 보더라도 사회적 자본은 투자의 편익을 증진시키며 (Putnam, 1993), 사회적 네트워크와 신뢰가 경제성장을 증진시킨다는 것은 경제학자들의 지속적인 연구대상이다. 기존학자들이 주장하는 바와 같이 사회적 자본이 없다면 대체로 사회는 붕괴될 것이며, 사회적 자본 형성이 미약한 사회는 경제적 성장, 지속 가능한 발전을 위한 환경보호, 복지사회 건설을 어렵게 할 것이다.

### 2) 효과

한편, 사회적 자본의 기능에 의해 나타나는 다양한 효과들은 사회적 자본을 적용시켜서 연구할 수 있는 특정 종속 변수의 범위를 넘어서며, 의미나 특성은 더욱 다양하게 나타나고 있다. 이러한 사회적 자본의 기능은 크게 순기능과 역기능으로 구분해 볼 수 있다.

먼저 순기능으로는 첫째, 신뢰를 통해 거래비용의 감소효과를 나타낼 수 있다. 이를 통해 자신을 보고하기 위해 지불해야 하는 다양한 비용이 절약된다. 둘째, 정보획득에 소요되는 비용을 절감할 수 있다. 사회적 관계 속에 존재하는 잠재된 정보원을 활용함으로써 정보를 얻는데 소요하는 노력과 비용 감소된다. 셋째, 규범 혹은 사회 통제력을 발휘하여 사람들이 공익을 추구하도록 격려 혹은 제약한다. 이는 긴밀한 공동체 연결망을 통해 기본 원칙을 유지하고 복종을 증진시킨다. 넷째, 조직 및 지역의 생산성 향상에 기여한다. 신뢰도가 높은 사회일수록 정책의 장기적 예측 가능성을 높이고, 정책수행이 보다 추진력을 갖게 된다.

그러나 이러한 순기능에도 불구하고 권력의 불균형 혹은 자원접근에 있어서의 경쟁등과 같은 개념의 부재 등을 지적하며, 여러 학자들이 사회적 자본에 대한 역기능을 주장하기도 한다. 그러한 역기능은 다음과 같이 제시되고 있다. 첫째, 집단 구성원들에게는 편익을 가져다주지만 외부인에 대해서는 접근을 차단하여 배재시킬 가능성이 농후하다. 둘째, 강력한 결속력과 공동체의 폐쇄성은 집단 구성원에 대한 과잉요구(overdemand)를 유하며, 셋째, 공동체나 집단에 참여하는 것은 반드시 규범에 따라야 하는 순응을 요구한다. 넷째, 사회적 자본의 형성은 관계를 확립하고 유지하는데 상당한 투자를 요구하거나, 투자가 적절하지 못할 경우 비생산적일 수 있으며, 비용효과성이 낮을 수 있다.

## 5. 사회적 자본 논의의 한계

사회적 자본에 관한 연구는 지나치게 그 긍정적 결과들에 대해 강조한다. 실제로 사회학자들에게는 사회성에서 비롯되는 좋은 것만을 찾으려는 사회학적 편견이 존재하기 때문이다(Portes, 1998). 사회적 자본에 대한 연구들은 최소한 '외부인에 대한 배타성', '구성원에 대한 지나친 요구', '개인 자유의 제한', '하향 평준화하는 규범'이라는 네 가지 측면에서 사회적 자본의 부정적 결과를 보여준다. 이는 이탈리아, 아일랜드, 폴란드의 이민 후손들과 같은 백인 민족들에 의해서 뉴욕의 건설회사 및 경찰 그리고 소방관 조합이 빈틈없이 통제하는 것에서 볼 수 있는데, 이러한 예를 통해 사회적 자본이 보통 구성원들에게 혜택을 주는 강한 연결망은 외부인의 접근을 차단한다고 이해하게 한다.

사회적 자본의 다른 부정적 효과는 처음의 부정적 효과에 수반하여 나타난다. 일례로 발리에서  일반적으로 대가족과 공동체 구성원들 사이에 상호부조를 장려하는 강한 규범이 지배, 그 결과 전도유망한 기업이 경제적 확장을 하지 못하고 복지제공 호텔로 전락한 것을 볼 수 있다.

사회적 자본이 경제발전이나 사회문제해결의 핵심적인 요인이 아닌 상황변수나 부수적 요인일 수 있다. Putman이 제시한 사회적 자본의 요소(신문구독률과 신뢰)들이 서로 연계되지 않을 수 있다는 지적도 계속되어 오고 있다. 사회적 자본은 경제발전 혹은 사회문제 해결에 있어서 독립변수가 아닌, 종속변수의 입장에서도 설명이 가능하기 때문에 경제발전이나 사회문제 해결에 사회적 자본이 핵심적인 요인이라고 단정할 수 없다.

이러한 사회적 자본은 아직까지 이에 대한 통일적인 개념이 존재하지 않는다. 사회적 자본은 사람들 간의 사회적 상호관계에 기초한다는 넓은 의미로서는 모두 이해하고 있으나, 그 세부 요소에 대해서는 학자들 마다 다양한 요소를 주장하고 있다. 이는 같은 사회적 자본을 논하면서, 서로 다른 사회적 자본을 말하고 있는 것과 같다. 사회적 자본을 구성하는 하위요소들 또한 추상적이기 때문에 사회적 자본의 실체를 파악하고, 측정하기 어렵다. 사회적 자본은 아직 그 논의

의 다양성과 다차원성으로 인하여, 하나의 이론 틀을 가지고 다양한 분야에 다차원적으로 사용되고 있다. 이것은 각 국가의 특성을 반영하기 보다는 아직 서구국가 위주의 연구 틀을 가지고 많은 연구 및 사례에 반영되고 있다. 이러한 반영은 각 사례나 문제 요인의 특수성을 반영하기 않음으로써 이론의 설명력이나 적실성을 떨어뜨리는 요인으로 작용한다.

사회적 자본이란 개념을 지나치게 확대해서 적용하는 것은 그 개념이 가지고 있는 잠재적인 함정을 경시할 수 있게 하기 때문에 이에 대한 논의는 반드시 필요하다(Portes, 1998).

## 제2절 사회적 자본과 신뢰의 구조 및 관계

사회적 자본에 대한 연구는 주로 개념화와 측정 및 결과와 편익에 초점을 두었으며, 사회적 자본의 수준과 형태를 기술하고 사회적 자본의 정치적, 경제적 사회적 영향을 분석하는데 집중하고 있다. 이러한 배경에서 사회적 자본의 핵심요소인 사회신뢰에 초점을 두고 사회적 자본에서의 신뢰에 대해 다루고자 한다.

### 1. 신뢰의 의의

#### 1) 신뢰의 개념

신뢰는 사회적 자본의 한 구성요소로 간주되기도 하며, 사회적 자본의 결과로 여겨지기도 한다. 사회적 자본에서 신뢰는 단순한 관계의 측면을 넘어서 전체 사회구조의 작동원리와 관련된 논의로서 사회적 자본을 논할 수 있는 통로를 제시한다.

Fukuyama(1996)는 신뢰에 대해서 어떤 공동체 내에서 그 공동체의 다른 구성원들이 보편적 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하며 협동적인 행동을 할 것이라는 기대라고 규정하고 있다. 신뢰는 타자의 행위에 대한 긍정적 기대의 확신이라

고 논의한다. 신뢰가 사회적 자본의 개념과 연결된 이후 많은 이론적, 경험적 연구들은 신뢰를 통한 사회적 자본의 효용성에 대한 논의들을 축적해 나갈 수 있게 하고 있다. 이러한 신뢰가 사회적 자본과 밀접히 연결된 데에는 사회적 자본이 사회적 실체들의 관계 속에 배태되어 있기 때문에 직접적인 측정이 어렵다는데서 비롯하고 있다, 이때 신뢰를 통해 사회적 자본은 사회적 실체로 인정된다.

신뢰가 사회적 자본의 실체를 인정하는 방식은'거래비용'을 통해서이며, 신뢰는 공식적 계약이 포괄하기 어려운 사항들을 상세하게 구체화 시키는데 드는 비용과 계약준수를 위한 감시비용, 분쟁비용 등을 줄이고, 불확실성에 대비할 수 있게 한다. 그러나 사회적 맥락이나 개인적 맥락에 대한 중첩적 고려 없이 '거래비용'이라는 객관화된 지표로서 신뢰의 효용성을 측정한다는 것은 일정한 한계를 지닌다.

이러한 신뢰는 다양한 방식으로 정의내릴 수 있으며, 인간을 규제, 통제하는 규범적 기능을 띄고 있음으로 사회적 관계와 밀접한 연관성을 지닌다고 볼 수 있다. 그러한 의미에서 신뢰는 집단, 사회가 다양한 목적을 성취할 수 있는 사회적 자본의 일종으로써, 사회관계의 안정성을 지키고 행위에 대한 사회체계의 잠재력 증진을 위해 매우 중요한 요소이다.

### 2) 신뢰의 유형화

신뢰의 유형은 매우 다양하며, 모든 유형의 신뢰가 좋은 사회적 자본에 기여하는 것은 아니다. 사회적 자본과 관련하여 가장 자주 논의되는 신뢰의 유형은 일반화된 신뢰와 특정 신뢰이다. 여기서 일반신뢰는 사람에 대한 신뢰, 사법제도(경찰, 경찰)에 대한 신뢰, 국가제도(정부, 의회, 정당, 행정기관)에 대한 신뢰, 시민사회단체에 대한 신뢰, 익명의 경제 행위자간의 신뢰를 말하며, 특정신뢰는 가족, 친구, 친족에 대한 신뢰, 기업인과 특수한 관계에 대한 신뢰를 말한다.

신뢰의 형성과 관련하여 Coleman (1988)은 첫째, 친근하고 사적인 관계에서의 신뢰로서 이는 구체적인 상황의 관계 구조적인 측면을 이해해야 한다고 주장하였고, 둘째, 알지 못하는 사람과의 관계에서의 신뢰는 공유된 가치나 행동에 기

초한다고 논의하였으며, 셋째, 일반화된 신뢰와 상호호혜(generalized trust and reciprocity), 넷째, 제도에 관한 신뢰로서 이는 공식적인 절차, 쟁점의 해결이나 자원배분 등에 의해 형성된다고 논의하였다.

## 2. 사회적 자본과 신뢰의 형성

신뢰를 사회적으로 어떻게 형성할 것인가의 문제는'실천적 기획'과 관련되어 있다. 이러한 신뢰는 인위적인 인간관계 규율의 사회적인 약속이자 계약이다. 결국 우리가 알고 있는 사람들에 대한 신뢰를 어떻게 확대하고 일반화된 신뢰로 발전시킬 수 있으며, 낯선 사람들에 대한 신뢰를 어떻게 발전시킬 것인가 하는 것에 대한 실천적인 논의가 필요하다.

신뢰의 발전은 초기 신뢰를 어길 경우 불이익이 신뢰를 유지함으로써 얻게 되는 이익을 초과하는 타산적 신뢰(calculus based trust)에서 지식의 신뢰(knowledged based trust)상태인 중기로 넘어간다고 논의한다. 이 시기는 상호교류가 증가하면서 상대방에 대한 경험과 자료가 축적되어 상대방의 행동에 대한 예측가능성이 높아져 상대방을 믿게 된다. 마지막 시기는 동일화의 신뢰(identification based trust)로써, 서로의 목표, 규범, 가치 등이 일치하는 것이 확인되며 서로를 대신할 수 있고, 나 이상으로 상대가 나를 대변해줄 것이라고 믿는 것을 말한다. 이러한 신뢰는 개별 행위자들의 관계라는 미시적 행위를 기반으로 하지만 이것이 전체 사회의 차원으로 확대되면 개별 행위자들의 심리적 차원이라 제도적인 수준으로 환원시키기 어려운'사회구조의 한 차원'으로 이해된다. 신뢰는 그 자체가 가변적이면서도 일정 수준 반복이 누적되면서 신뢰구조라는 하나의 안정된 구조적 원리로서 작동하고 있으며, 한 사회의 신뢰구조를 파악하는 것은 그 사회의 사회적 자본을 측정하는 중요한 통로가 된다.

이러한 신뢰구조를 파악하기 위한 방법으로는 한 사회의 신뢰구조를 저 신뢰사회 내지는 고 신뢰사회로 구분하는 방법(Fukuyama, 1995)이 대표적이다.

〈표 2-8〉 신뢰구조의 특징과 사회유형

| | 저 신뢰구조 | 고 신뢰구조 |
|---|---|---|
| 특징 | · 집합주의적 성향<br>(강한가족, 강압적 관료체계, 중앙집권적 정부)<br>· 중개집단 미약<br>· 공직자의 부패/ 비효율적 대민행정 | · 고도의 상호 도덕적 의무(일본의 종신 고용, 고도의 공동체 연대)<br>· 지방분권적(봉건제)<br>· 개인주의적 전통 |
| 사회 유형 | 프랑스, 스페인, 이태리 남부, 홍콩, 라틴아메리카, 중국, 한국, 대만, 사회주의 국가 | 미국, 독일, 일본 |

자료: Fukuyama, 1995

위의 표에서 보듯 사회적 배경 혹은 유형에 따라 신뢰구조의 형성에는 차이가 발생한다. 한국과 서구사회의 신뢰구조 형성은 다른 구조를 보이고 있다.

행위자들은 신뢰를 통해 상호 호혜적인 행위를 증진, 도덕적 밀도가 증가하고 있으며, 신뢰는 관용과 낯선 사람에 대한 수용, 문화적, 정치적 차이를 수용하도록 자극한다. 이러한 신뢰는 시민문화의 중요한 부분으로 공동체, 연대, 상호간 조화에 대한 현대사회의 관심을 잘 반영하게 되었다. 이로써, 신뢰가 보다 사회관계 속에 고착화되고 사람들의 행위를 견인하는 힘으로 작용하기 위해서는 문화적 규칙과 규범으로 정착되는 일이 필요하다.

개인 간의 신뢰는 따뜻함과 개방성을 드러내는 친밀성을 통해 증진된다. 위험성이 증대하고 비인격적인 인간관계가 강화되면서 신뢰의 중요성이 강화되는 만큼 친밀감의 강화는 매우 중요한 근대 문화의 과제가 된다. 이러한 친밀감은 혈연적 친근성보다는 시민참여의 전통에 기초한 강한 평가에 근거하고 있다.

지역사회의 신뢰는 관계 속에서 형성되는 정체성에 대한 인식으로부터 형성되는 사회적인 신뢰에 의지하고 있으며, 다른 사람과의 상호작용에서 오는 긍정적인 결과를 얻을 가능성에 관한 개인적 믿음에 바탕을 둔 경제적으로 계산된 신뢰모델과 다르다. 이러한 지역사회의 신뢰는 지역사회 내 다른 구성원들이 일상적으로 보여주는 정직성과 협력적 태도로 발생한다(Fukuyama, 1995).

신뢰는 규범이나 도덕적 코드, 사회화의 내용, 사회관습 등과 같은 실체로서 양적인 측정도구를 이용해 조사하기가 어려운 대상이다. 그럼에도 불구하고 사회적 자본으로서 신뢰를 측정하고자 하는 연구들은 다양한 학문분야에서 나타난다.

## 3. 신뢰와 지방정부 간의 관계

시민의 정부 신뢰는 정책수행에 필요한 자원이기 때문에 시민들이 정부를 신뢰하지 못한다면 정책수행에 필요한 자원이 부족하게 되고, 효과적인 정부의 업무수행을 어렵게 한다(Peter, 1996). 이처럼 정부 신뢰는 정부가 피드백의 대상이 되는 정부 평가의 요소로 작용하는 것이 아니라, 정부의 국정운영의 원활화를 위해 영향을 미치는 양방향적인 것이다.

이러한 맥락에서 정부신뢰는 다양하게 정의되고 있으나, 정부가 국민에게 바람직하게 방향으로 행동할 것이라는 예측에 기반을 둔 긍정적 기대와지지 등으로 정의할 수 있다. 정부 신뢰는 이명박 정부가 임기 후반기의 화두로 내세운 “공정사회”의 구축을 위한 필수요소이기도 하다. “불공정 사회”의 경우 경제적, 정치적 불평등이 만연한 사회의 구성원들이 차별받고 있다고 믿게 되며, 당연히 자신들에게 항상 불리하게 적용되는 법 규범이나 사회구조, 정치시스템에 대해 신뢰를 잃어버리게 될 것이다. 즉 사회적 관계 내에서의 신뢰도 중요하지만, 사회의 시스템과 제도 등을 관장하고 있는 정부신뢰 증진 역시 다양성이 공존하고 참여가 기본이 되는 현대 행정환경에서 매우 중요한 주안점이라 할 수 있다.

정부신뢰에 대한 고찰은 거버넌스 행정환경의 도래와 함께, 시민 권리 의식 성장과 참여에의 비율이 증가하면서, 서구학자들에 의해서 지속적으로 논의되었다. 이러한 논의를 하는 이유는 정부 신뢰를 향상시킬 수 있는 방안을 모색하기 위함이다. 이를 위해서 정부신뢰에 영향을 주는 요인들에 대한 고찰은 매우 중요하다.

정부 신뢰에 있어서 중앙정부에 대한 신뢰가 높은 경우, 지방정부의 신뢰도 높으며, 지방정부의 신뢰도가 높을수록 중앙정부의 신뢰도역시 높다는 비례관계에 있다고 볼 수 있다. 이러한 논의는 그만큼 지방정부의 신뢰는 중앙정부의 신뢰와 밀접한 관련성을 지니고 있다고 할 수 있다. 이렇듯 정부신뢰를 논하는 경우 지방정부를 떨어뜨려 생각할 수 없기 때문에, 지방정부의 신뢰에 대한 고찰은 정부신뢰를 다루는데 있어서 필수적이며, 다양한 연구를 통해 지방정부의 신

뢰를 증진시키는 방법들에 대해 논의되고 있다.

첫째, 주민접촉[1](citizen-initiated contact)에 대한 논의이다. 이러한 주민접촉에 대한 논의는 행정영역에서 서비스 수혜자인 구성원들이 정부운영에 참여하는 비율이 높아지면서 더욱 중요한 부분으로 인식되고 있는 부분이다. 인터넷을 통한 주민의 정부에 대한 접촉으로 인해 전통적인 면대면 접촉에 비해 주민참여를 활성화 시키고 궁극적으로 민주주의 및 거버넌스 행정환경에 이바지 한다고 볼 수 있다. 주민접촉은 주민의 입장에서 볼 때, 공공문제에 대하여 공직자와의 직접적으로 상호작용을 할 수 있게 하고, 자신의 선호를 반영하고 그에 대한 정부의 반응을 평가할 수 있는 계기를 제공받게 된다. 이러한 주민접촉에 대한 논의는 주민은 광범위하게 정부와 접촉을 함으로써 매개되지 않은 의사소통을 할 수 있게 되고, 이를 통해 형성되는 직접경험에 의하여 정부신뢰를 구축할 가능성이 증가된다고 논의되고 있다.

둘째, 정부영역과 관련된 지방정부의 신뢰요소에 대한 논의이다. 이 논의에서는 중앙정부에 대한 신뢰가 높으면, 지방정부에 대한 신뢰가 높다. 정부성과 지표인 실업률이나 소득 불평등의 경우 주정부 집행기관 및 주의회에 대한 신뢰에 부정적인 영향을 준다는 선행연구가 논의되고 있다. 이러한 정부영역과 관련된 지방정부 신뢰요소는 다양한 학자들에 의해서 논의되고 있으며, 중앙정부와 지방정부 사이의 신뢰의 상관관계의 비례에 대해서는 그 논의가 일관적이지 않고, 때로는 역의 관계라고 나타나기도 한다.

셋째, 정책의 지향성이 지방정부의 신뢰에 영향을 미친다는 논의이다. 지방정부가 추진하는 정책이 효율적, 전문적, 합법적, 효과적이라는 국민과 시민의 인식이 정책에 대한 신뢰도를 높여준다. 아직은 한국적 상황에서 지방자치단체장, 지방의회, 시군구청 등 지방정부의 주요 기관들에 대한 신뢰연구가 활발하게 이루어졌다고 할 수 없다. 더욱이 지방정부의 신뢰와 중앙정부의 신뢰함수는 비슷한 부분이 존재하지만, 대체적으로 상이한 부분이 많다. 지방자치의 근간을 이루

1) 주민접촉은 주민이 공공서비스에 대해 불만이 있거나 요구할 사항이 있는 경우, 이를 해결하기 위해 정부 공직자에게 개인적으로 접촉하는 것을 의미한다.

는 지방정부의 신뢰의 확보는 완전한, 안정적인 지방자치제도를 운영하기 위해서 필수적인 요소인 만큼, 국내에서도 신뢰를 측정하고 그 신뢰를 증진시킬 수 있는 방안에 대한 실증적인 연구들이 필요하다.

다음 장에서는 사회적 자본을 증진시킬 수 있는 방안을 찾기 위해서 노력했던 국내외 기존연구들을 통해서 우리나라 지방자치단체의 5개 유형에 맞는 사회적 자본을 측정할 수 있는 본 연구의 측정지표 및 세부측정지표 도출을 위한 검토를 하기로 한다. 그런 후 본 연구목적에 맞는 연구의 분석틀과 통계조사설계를 제시하고자 한다.



# 제3장
# 사회적 자본의 측정 및 결과 분석

## 제1절 사회적 자본 측정에 관한 기존연구 검토

### 1. 사회적 자본 측정에 관한 연구 의의와 한계

사회적 자본의 본질과 개념에 대해 다양한 논의의 전개가 있어 왔으나, 실제적으로 이러한 논의의 다차원성으로 여전히 합의된 내용을 도출하기는 어렵다. 이러한 맥락에서 사회적 자본의 본질을 실제적으로 밝혀내기 위한 노력으로서 사회적 자본을 측정하고자 하는 연구들이 나타난다. Putnam은 사회적 신뢰와 관계망을 신문구독률과 신뢰라는 척도를 통해 사회적 자본의 계량화를 시도, 사회적 자본을 측정할 척도를 가장 먼저 제시하였다는 점에서 선구적이라 할 수 있다.

다양한 학제부분에서 사회적 자본의 측정을 통해 실증연구를 도모하고 있으나, 사회적 자본의 측정에는 몇 가지 어려움을 지니고 있다. 사회적 자본의 개념요소 설정 및 접근 시각에 따라 측정내용과 그 결과가 매우 상이하며, 연구목적에 부합하는 적합하고 객관적인 측정도구를 밝혀내기에 한계를 지닌다. 이러한 사회적 자본에 대한 측정은 부분적으로 신뢰나 참여등과 같은 가치적 부분에 의존하고 있다.

사회자본에 대한 각 연구는 분야에 따라 표준화된 혹은 임시방편적인 방법론에 의해 측정지표가 계속 변화해서 사용되는 등 측정도구 등의 불일치하며, 일반적으로 현재 통용되는 사회적 자본의 측정도구로는 구조적/인지적, 공식적/비공식적, 수평적/수직적, 질적/양적, 도구적/이타적 요소들이 혼재되어 있다.

측정지표 개발을 위한 연구방법에 있어서는 대부분 문헌연구에 의존하고 있으

며, 지표개발방법으로 국내의 경우 전적으로 양적인 방법에 의존하고 있으나, 국외의 경우 양적인 방법과 더불어 질적인 방법도 함께 연구되고 있다. 이러한 사회적 자본과 관련된 요소들의 상당수는 암묵적이고 상관적이기 때문에 객관적 측정이나 구조화가 어렵다.

OECD는 2002년 이후 이러한 구조화의 어려움을 극복하기 위해 국제적인 비교 가능성이 있는 측정도구 개발을 위한 논의를 도모하기 시작하였으며, World Bank 역시 2004년 국제적인 지표로서 다양한 차원의 사회적 자본에 관한 정량적 자료를 만들기 위한 핵심적인 설문지 작업을 통해 측정도구 개발 연구를 하고 있다.

## 2. 사회적 자본 측정에 관한 국내연구 검토

### 1) 학문분야별 사회적 자본 조사설계 척도

1990년대 사회학, 경제학, 교육학, 행정학 등에 대한 분야에서 사회적 자본 이론을 도입한 개념위주의 연구들이 발표되기 시작하면서 국내에서 사회적 자본에 대한 관심이 높아졌다.

사회적 자본을 측정하기 위한 척도는 네트워크, 신뢰, 호혜성, 규범 등 사회적 자본을 구성하는 요소들을 중심으로 각 학문의 연구주제에 따라 개발되고 있다. 사회적 자본을 구성하는 요소에서 나온 척도는 서구의 이론에서 도출된 것으로 우리나라의 사회문화적인 특성을 반영한 사회적 자본의 척도 개발을 위해서 우리나라 문화, 지역, 사회의 독특성을 반영하는 구체적인 측정지표가 요구 된다.

한국의 경우 사회적 자본 척도개발을 위한 연구방법에 있어서 전적으로 양적 연구방법에 의존하고 있다. 그러나 사회적 자본 측정을 위한 객관적이고 절대적인 지표는 없기 때문에 양적인 연구방법이라 하더라도, 이것이 측정을 위한 절대적인 지표라고 볼 수 없다.

국내의 사회적 자본 측정을 위한 지표개발 관련 연구를 보면 사회적 자본의 구성요소나 측정지표는 각기 토대하고 있는 학문분야에 따라 다양하게 나타나고 있다.

〈표 3-1〉 학문분야에 따른 국내 사회적 자본 척도 연구 1

| 분야 | 연구자 | 측정을 위한 구성요소 | 측정지표 개발과정 |
|---|---|---|---|
| 행정학 | 김명숙 (2004) | 사회신뢰, 사회규범, 사회연계망, 지방정부에 대한 신뢰, 효능감, 협조 | ① 사회적 자본의 이론검토를 통한 가설 설정<br>② 기존의 여러 연구문헌들을 참고하여 측정 문항을 작성 |
| | 최영출 (2004) | 신뢰, 네트워크, 집단적 협력, 사회적 포용력, 제도적 규범 | ① 국내외 사회적 자본 수준측정과 관련된 문헌연구를 통한 수준측정지표 도출<br>② 계층분석(AHP)방법론을 적용, 지표 간 상대적 중요도를 측정 |
| | 전용식 이종호 (2008) | 네트워크, 규범, 신뢰 | ① 사회적 자본의 이론 검토를 통해 측정을 위한 구성요소에 대한 조작적 정의를 도출<br>② 기존의 여러 연구문헌들을 참고하여 측정 문항을 작성 |
| 언론학 | 심홍진 황유선 (2010) | 사회적 네트워크, 사회연결망, 트위터, 자아존중감, 인터넷 이용수준 | ① 사회적 자본에 대한 기존 이론의 검토<br>② 기존의 소셜 미디어 사이트(Facebook, MySpace)연구에서 측정수준 지표를 도출 |
| 사회 복지학 | 최종혁 안태숙 이은희 (2010) | 신뢰, 규범, 네트워크 | – 측정지표 개발을 위한 사회적 자본에 대한 이론검토<br>① 개념도출: 심층인터뷰 분석<br>② 지표개발: 지표문항구성<br>③ 지표확정: 내용타당도 확인 (전문가 집단의 문항분석) |
| | 문영주 (2011) | 네트워크연결성, 비전설정 및 공유, 호혜적 규범, 신뢰, 협력, 단체참여 | ① 사회적 자본에 대한 선행이론 검토<br>② 측정지표개발의 선행이론을 검토<br>③ 기존 측정지표를 이용, 설문지를 구성 |

### 2) 사회적 자본 구성요소를 고려한 조사설계 척도

다음의 표는 사회적 자본 측정을 위한 지표개발에 관련된 국내외 연구내들을 보다 세밀하게 분류하여 학문분야 연구에 따른 사회적 자본 개념 요소와 연구방법을 제시하였다.

실제적으로 사회적 자본을 측정하기 위한 요소는 신뢰, 네트워크 규범으로 나누어 살펴볼 수 있으며, 각각의 연구에서 목적과 내용에 맞게 측정지표를 다양하게 구성하고 있다.

### 〈표 3-2〉 국내 사회적 자본 세부측정지표

| 사회적 자본 구성요소 | 연구자 | 세부측정지표 |
|---|---|---|
| 신뢰 | 최종혁, 안태숙, 이은희 (2010) | 구성과정신뢰/의사결정 구조신뢰/역할 신뢰/민관 신뢰/개인 신뢰/조직 신뢰 |
| | 박세경 외(2008) | 주위의 이웃/각종모임이나 직장 동료/종교모임지인/지역사회상점/가게 주인, 점원/지역사회 경찰/지역사회 교사/지역사회 공공기관과 공무원과의 신뢰의 서열평균 |
| 규범 | 최종혁, 안태숙, 이은희 (2010) | 사회 책임 규범/참여적 규범/상호호혜 규범/질서 규범 |
| 네트워크 | 소진광 (20036 | 지역사회 참여단체 수/이웃의 범위/지역사회 리더십/도움이 필요시 지원체계 구비 정도 |
| | 최종혁, 안태숙, 이은희 (2010) | 구성/이해/참여/협의/협력/촉진 |
| | 박세경 외(2008) | 조직적 상호작용/비공식 상호작용에서의 서열평균 |

### 〈표 3-3〉 사회적 자본 측정요소에 관한 연구

| 개념요소 | 표현인자 | 기능 |
|---|---|---|
| 신뢰 | · 가족간 신뢰<br>· 상업적 거래관계에서의 신뢰<br>· 공공정책에 대한 신뢰<br>· 신용불량자 발생율 | 공통기반 확보 |
| 참여 | 지역사회 행사참여<br>각종 지역사회단체 회원 수<br>지역사회내 공공기관 활용횟수<br>지역사회 대표로서의 활동 | 공동의 목표정립 |
| 연계망(네트워크) | 지역사회내 공식 및 비공식 단체<br>이웃의 범위<br>도움이 필요시 지원체계 구비정도<br>비상연락망 확보 | 이웃과 지역사회 유지 |
| 제도 및 규범 | 사회적 규범 인지정도<br>범법행위에 대한 신고율<br>지역사회내 청소년 선도<br>범죄율 및 지역사회 안전 체감도 | 자원동원 및 안전망 확보 |
| 이타주의 | 자원봉사활동 지원체계<br>자원봉사활동 경험과 횟수<br>사후 재산처분방식<br>장기 기증의향 | 공동이익 창출 |

소진광.(2004:110)

김태룡 외(2006)는 시민단체가 사회적 자본 형성에 미치는 영향에 관한 연구를 하기 위해 사회적 자본을 측정하기 위한 지표를 제시하였다.

**〈표 3-4〉 시민사회단체가 사회적 자본 형성에 미치는 영향에 대한 사회적 자본의 요소와 측정지표**

| 측정요인 | 측정지표(문항) | |
|---|---|---|
| 신뢰 | 사회신뢰 | ① 사람에 대한 신뢰성<br>② 타인에 대한 공정성<br>③ 지역사회에 대한 봉사성 |
| | 제도신뢰 | ① 지방의회에 대한 신뢰도<br>② 지방자치단체에 대한 신뢰도<br>③ 학교에 대한 신뢰도<br>④ 종교단체에 대한 신뢰도<br>⑤ 사회단체에 대한 신뢰도<br>⑥ 지역사회조직에 대한 신뢰도 |
| 네트워크 | | ① 이웃과의 친밀성<br>② 지역사회에서의 의사소통<br>③ 지역사회에 대한 협조성<br>④ 친교의 다양성<br>⑤ 지역사회에 대한 참여도<br>⑥ 단체로부터의 지원정도<br>⑦ 지역사회단체 구성원의 다양성 |
| 참여 | | ① 투표참여 ② 유세참여 ③ 정치적 후원 ④ 후보지지<br>⑤ 문제해결 ⑥ 자원봉사 ⑦ 행사참석 ⑧ 시설이용 |
| 호혜성 | | ① 외국인에 대한 수용성<br>② 불우이웃에 대한 수용성<br>③ 혐오시설에 대한 수용성<br>④ 이견에 대한 수용성<br>⑤ 문화적 차이에 대한 수용성 |

자료: 김태룡 외(2006)

또한 김태룡 외 (2006)는 정보격차가 사회적 자본에 미치는 영향에 대해 분석하고자 측정요인과 측정지표를 제시하였다.

**〈표 3-5〉 정보격차가 사회적 자본에 미치는 영향 측정**

| 측정요인 | 측정지표 | | |
|---|---|---|---|
| 사회적 자본 | 신뢰 | 개인 신뢰 | ① 사람에 대한 신뢰성<br>② 타인에 대한 공정성 |
| | | 제도 신뢰 | ① 학교에 대한 신뢰도<br>② 종교단체에 대한 신뢰도<br>③ 사회단체에 대한 신뢰도<br>④ 지역사회조직에 대한 신뢰도 |
| | 네트워크 | | ① 이웃과의 친밀성<br>② 지역사회에서의 의사소통<br>③ 지역사회에 대한 협조성<br>④ 지역단체로부터의 지원정도 |
| | 호혜성 | | ① 이견에 대한 수용성<br>② 문화적 차이에 대한 수용성 |

삼성경제 연구소(2009)는 사회적 자본 지수의 구성항목과 내용을 제시하였다.

**〈표 3-6〉 사회적 자본 지수의 구성항목과 내용**

| 분야 | 항목 | 내용 |
|---|---|---|
| 신뢰 | 일반적 신뢰도 | 대부분 사람을 신뢰할 수 있다고 응답한 비중 |
| | 공정성 | 남들이 자신을 이용하지 않고 공정히 대함 |
| | 금융시장 신뢰 | GDP대비 민간부문 국내여신 |
| | 공공기관 신뢰도 | 정부, 국회, 경찰, 사법제도, 군대, 행정사무, 정당에 대한 신뢰도 |
| | 사회기관 신뢰도 | 종교, 언론, 노조, 방송, 기업에 대한 신뢰도 |
| | 정부 소유권 보호 | 법적구조·소유권: 사법제도의 독립성과 소유권 보호 정도 포함 |
| 사회규범 | 시민의식 | 정부보조금 부정수급, 공공교통 무임승차, 탈세, 뇌물수수를 정당화할 수 없다고 응답한 비율 |
| | 부패 | 공무원과 정치인이 지위를 이용하여 사적이익을 추구 |
| | 법의 지배 | 법과 질서가 잘 지켜지는 정도(계약집행 수준, 경찰·법원의 질등) |
| | 법의 기원 | 영국보통법=0, 시민법=1, 사회주의법=2 |
| 네트워크 | (1)종교, (2) 교육·예술·문화, (3)스포츠·여가, (4)노조, (5)정치정당, (6)전문협회에 가입한 비중 | |
| 사회구조 | 소득불균형 | 지니계수 |
| | 민주주의 | 민주주의 성숙도 |
| | 정부역량 | 정부의 정책수행능력 |
| | 사회갈등지수 | (소득불균형+민족다양성)÷(민주주의 지수+정부역량) |
| | 이민자 비중 | (World Migrant Stock, UN, 2000년, 2005년) |
| | 도시인구 비중 | (WDI, 2000-2007년) |
| | 비공식적 교제 | 친구, 직장동료, 종교친우, 스포츠클럽 회원과 한 달에 한두 번 이상 교제 |
| | TV보급율 | TV를 소유한 가정의 비중 |
| | 인터넷 보급율 | 100명당 인터넷 사용자 수 |
| | 정치적 권리 | 선거, 출마 등 정치적 절차에 자유롭게 참여할 수 있는 정도 |
| | 종교 | 인구 중 가톨릭과 이슬람교도 비중 |

자료: 삼성경제연구소(2009)

## 3. 사회적 자본 측정에 관한 국외연구 검토

사회적 자본이라는 개념은 서구의 정치문화적 맥락에서 발전한 개념으로 사회적 자본의 척도 역시 서구에서 많은 부분 논의 되어 왔다. 특히 사회적 자본을 측정하기 위한 방법은 미국의 Putnam(1993)의 논의가 선구자라고 볼 수 있다.

Putnam은 시민사회에 존재하는 집단들과 그 회원 수를 헤아려 사회적 자본을 측정하고, 사회적 자본 측정방법의 문제점을 보완하기 위해서 다시 구성원간의 응집력을 통한 신뢰구역(radius of trust)과 그러한 응집력으로 나타나는 불신구역(radius of distrust)을 보다 분명히 하여 사회적 자본을 보다 합리적으로 측정하려고 하였다.

이후 Fukuyama(1995)은 “Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity”에서 Putnam의 사회적 자본 측정의 문제점을 보완하는 방법을 제시하였으며, 사회적 자본 측정방법을 보완하는 방안으로 사회적 자본의 측정방법으로 설문조사법을 적용하여, 이를 통해 사회구성원들 간의 신뢰와 네트워크 정도를 파악할 수 있다고 주장하였다.

국외의 사회적 자본 척도 개발과 관련한 특징은 개별학자 중심으로 사회적 자본의 척도가 개발되고 있으나, 더불어 국가 차원 또는 공적기관에서 주도적으로 지표를 개발하고 사회적 자본 수준을 측정하고 있다는 점이다.

1990년대 이후 OECD, 2000년대 이후 World bank에서 주도로 사회적 자본의 수준을 측정하고 있으며, 영국의 경우 통계청, 호주 및 캐나다의 경우 정부 차원에서 사회문제 해결을 위한 중요한 요소로 사회적 자본을 측정하는 지표를 개발하여 사용하고 있다.

국외의 사회적 자본 척도 역시 개별학자 중심으로 사회적 자본의 척도가 개발되고 있으나, 더불어 국가 차원 또는 공적기관에서 주도적으로 지표를 개발하고 사회적 자본 수준을 측정하고 있다는 점이 국내의 경향과 다른 점이라고 할 수 있다.

### 1) EU와 월드뱅크

EU는 1990년대 유럽을 중심으로 새롭게 등장한 '사회의 질'연구를 통해 사회적 자본을 측정하고 있으며, 1997년 6월 설립된 The European Foundation on Social Quality(EFSQ)를 중심으로 이루어지고 있다.

여기서는 사회 경제적 안정성, 사회적 응집성, 사회적 포섭, 사회적 역능화가 사회발전에서 중요한 차원으로 인정되고 있다.

**〈표 3-7〉 사회의 질 연구의 사회적 응집성 지표**

| 구분 | 세부항목 | 지표 |
|---|---|---|
| 신뢰 | 일반화된 신뢰 | – 대부분의 사람들을 신뢰 할 수 있다는 범위 |
| | 특수화된 신뢰 | – 정부, 선출된 대표, 정당, 군대, 법체계, 언론, 노동조합, 경찰, 종교단체, 시민서비스, 경제적 거래에 대한 신뢰도<br>– 유럽법정에 회부되는 소송 사례 수<br>– 가족, 친구 여가, 정치, 부모에 대한 존경, 자녀에 대한 부모 의무의 중요성 |
| 규범과 가치 | 이타심 | – 자원봉사: 주당시간<br>– 헌혈 |
| | 관용성 | – 이민, 다원주의, 다문화주의에 대한 관점<br>– 타인의 정체성, 신념, 행동, 라이프스타일의 관용 |
| | 사회계약 | – 빈곤의 원인에 대한 믿음<br>– 빈곤층의 상태 개선을 위한 세금 추가 지불의지<br>– 노년층의 상태개선을 위한 세금추가 지불의지<br>– 지역공동체 및 이웃을 위한 실제 실행의지<br>– 남녀 간의 가사분담 |
| 사회적 네트워크 | 네트워크 | – 정치적/자원봉사/자선단체나 스포츠 클럽의 회원<br>– 가족, 이웃, 친구로부터 받는 지원<br>– 친구와 동료와의 접촉 빈도 |
| 정체성 | 국가/ 유럽정체성 | – 국가에 대한 자부심 |
| | 지방/공동체/지역 정체성 | – 국가의 상징과 유럽의 상징 동일시<br>– 지방/공동체/지역 정체성의 감정 |
| | 대인관계의 정체성 | – 가족과 친적관계의 네트워크에 소속감 |

자료: 조권중(2010) 재인용

세계가치조사(World Values Survey: WVS)는 1981년 유럽가치조사에서 시작되었으며 스웨덴 스톡홀름에 위치한 세계가치조사협회(World Values Survey Association)이 주관하고 있다. 주로 사람에 대한 신뢰와 제도에 대한 신뢰 등의 항목과 다양한 유형의 단체에의 참여 등을 묻는 항목을 사용하고 있으며, 동시간대에 다양한 국가의 관점을 파악할 수 있으며, 건강과 복지 측면에서 상호 연관성과 중요한 결과의 도출을 연계해서 분석할 수 있다는 장점을 지닌다.

### 2) 미국과 호주

미국에서 사회적 자본의 측정은 참여중심으로 구성되어 있다. 대표적 조사로는 Saguaro 세미나에서 발표된 사회적 자본 지역사회 벤치마크조사(Social Capital Community Benchmark Survey: SCCBS)이다. 2000년 조사에서 사회적 자본은 총 8개 영역과 11개 하위요소로 구성하여 측정하였다.

**〈표 3-8〉 SCCBS사회적 자본 구성요인 및 측정지표**

| 차원 | 구성요인 | 측정지표 |
|---|---|---|
| 신뢰 | 사회적 신뢰 | – 이웃, 직장동료, 가게점원, 동료, 종교인, 지역경찰, 타인에 대한 신뢰 |
| | 인종 간 신뢰 | – 백인, 흑인, 히스패닉인, 아시아인에 대한 신뢰 |
| 친구관계의 다양성 | 친구관계의 다양성 | – 개인적 친구의 다양성(동성애자, 생활보호대상자, 동일종교 신자 등 11개 항목) |
| 정치참여 | 보수적 정치참여 | – 지난주 신문 정치면을 읽은 횟수, 선거명부 등제 여부, 최근 대통령 선거 참여 여부, 정치에 대한 흥미 표현, 정치관련 사건에 대한 지식정도 |
| | 진보적 정치참여 | – 데모, 행진 등의 집회 참여, 노동관련 단체 및 인종관련 단체 기입 |
| 시민리더십 및 유관기관참여 | 시민리더십 | – 공식집단 참여횟수, 1년간 클럽활동 참여횟수, 1년간 학교 및 지역문제 공청회 참여횟수 |
| | 유관기관 참여 | – 종교집단, 스포츠 클럽, 각종 리그, 학부모 단체, 시민권관련 단체, 투자관련단체, 인터넷 단체등에 대한 참여 |
| 비공식적 사회유대 | 비공식적 사회유대 | – 1년간 카드 및 보드게임 참여 획수, 자기 집/ 친구 집에서 초대 및 방문횟수, 친척 방문 횟수 |
| 기부 및 자원봉사 | 기부 및 자원봉사 | – 종교적 기부여부, 건강 및 질병 관련 봉사 여부 |
| 신앙활동 | 신앙활동 참여 | – 종교단체 가입여부, 종교단체 정기 집회 참여 여부, 교회의 행사 참여여부 |
| 시민참여의 평등 | 시민참여 평등 | – 지역별 시민참여정보 차이 |

자료: 홍영란 외, (2007) 재인용

사회적 자본의 개념과 관련된 호주의 연구는 공공정책 연구 및 통계에 뿌리를 두고, 호주통계청(Australian Bureau of Statistics: ABS)은 사회적 네트워크를 중심으로 호주의 사회적 자본의 틀과 지표를 제시하였다. 특히 개인이 참여하고 있는 네트워크의 질적 수준에 대한 측정을 시도하였다는 점에서 주목할 만하다.

**〈표 3-9〉 호주 통계청의 개념적 틀과 사회적 자본의 지표틀**

| 개념적 틀 | | 측정지표 | |
|---|---|---|---|
| 네트워크의 질 | 규범적 기준 | – 신뢰 및 신뢰감<br>– 협력<br>– 호혜성 | – 다양성의 수용<br>– 효능감 |
| | 공통 목적 | – 사회적 참여<br>– 시민참여<br>– 지역사회 지원 | – 친분관계<br>– 경제참여 |
| 네트워크 구조 | | – 네트워크 규모<br>– 결속력 및 개방성<br>– 네트워크 빈도수 | – 임시거주/이동<br>– 권력관계 |
| 네트워크 활동 | 지원공유 | – 물리적 재정적 지원<br>– 지역사회로 통합 | – 공동행동 |
| | 다른 형태의 활동 | – 지식, 정보 공유<br>– 제재 가하기 | – 협상 |
| 네트워크 유형 | | – 결속하기<br>– 집단 다양성 | – 연계<br>– 소외 |

자료: ABS(2002) 재구성

Bullen & Onyx(1998, 2000,2001)은 사회적 자본의 개념요소를 밝히고 있다.

**〈표 3-10〉 사회적 자본의 개념요소**

| 개념요소 | 설문문항(표현인자) |
|---|---|
| A. 지역사회 참여 | 1. 자발적으로 지역사회 단체에 관여하고 있나?<br>2. 과거 6개월간 지역사회 행사(예, 교회축제, 학교 콘서트, 솜씨 자랑 등)에 참여한 적이 있나?<br>3. 지역사회 조직이나 클럽(예, 스포츠, 기술, 사교클럽 등)의 활동적인 회원인가?<br>4. 어떤 지역사회 조직이나 단체의 경영자문위원회 혹은 조직자문위원회에 관여하고 있는가?<br>5. 과거 3년간, 위급한 경우 지역사회 구호활동에 참여한 적이 있는가? |
| B. 사회에서의 적극적 활동력 | 1. 공공장소에서 다른 사람이 버린 쓰레기를 주운적이 있는가?<br>2. 가족을 만나기 위해 지역사회 밖으로 나간 적이 있는가?<br>3. 인생의 중대한 결정을 하기 위해 정보를 필요로 할 때 그 정보의 소재를 알고 있는가?<br>4. 다른 모든 사람들이 동의하는 것에 대해 이견이 있을 경우 당신은 자연스럽게 표현하는가?<br>5. 이웃과 분쟁이 발생했을 때 기꺼이 화해를 모색하는가?<br>6. 일할 때, 아무도 당신한테 요구하지 않아도 주도권을 쥐고 필요한 일을 하는가? |
| C. 신뢰와 안전의 감지 | 1. 일몰 후 거리를 걸을 때 안전하다고 느끼는가?<br>2. 모든 사람들이 신뢰할 만하다고 생각하는가?<br>3. 당신 집 밖으로 누군가의 차가 고장나 있다면 그를 집안으로 들어오게 하여 전화사용을 허락하는가?<br>4. 당신의 거주지는 안전한 장소로 알려져 있는가?<br>5. 당신은 지역사회가 가정처럼 느껴지는가? |
| D. 이웃관계 | 1. 당신은 도움이 필요할 때 친구들로부터 도움을 받을 수 있나?<br>2. 아기를 돌보는 중 잠깐 외출해야 할 일이 발생할 경우 이웃에게 도움을 청하겠는가?<br>3. 지난주에 이웃을 방문한 적이 있는가?<br>4. 지역사회에서 쇼핑할 때 당신은 친구나 아는 사람을 만날 수 있는가?<br>5. 지난 6개월간 병든 이웃을 위해 선의를 베푼 적이 있는가? |
| E. 가족 및 친구관계 | 1. 지난 주 친구와 몇 번의 전화통화를 했는가?<br>2. 어제 몇 사람과 대화를 나누었는가?<br>3. 주말에 당신 집밖에서 다른 사람과 점심이나 저녁을 한 적이 있는가? |
| F. 다양성의 포용력 | 1. 당신은 당신 거주지역의 다문화주의가 인생을 보다 유익하게 한다고 생각하는가?<br>2. 당신은 삶의 방식이 다른 사람들과 섞여 사는 걸 즐기는가? |
| G. 삶의 가치 | 1. 사회에서 당신은 가치 있다고 느끼는가?<br>2. 내일 죽는다면, 당신 삶의 의미에 대해 만족하겠는가? |
| H. 작업연계 | 1. 당신은 당신이 일하고 있는 지역사회의 일부라고 느끼는가?<br>2. 당신은 당신친구에 대해 작업동료인가?<br>3. 당신은 작업중 팀의 일원이라고 느끼는가? |

### 4. 사회적 자본 측정 연구의 함의

앞서 살펴보았듯이 사회적 자본의 척도 개발을 위해서 각 나라별, 연구 분야별로 다양한 연구들이 행해지고 있다. 이러한 사회적 자본의 측정은 기존의 심리학, 사회학, 경제학, 경영학에서 다루기 힘들었던 관계나 신뢰 등의 개념을 재해석하고 경제적인 자원이 아닌 자원을 측정 점에서 매우 의의가 있다.

최근의 추세는 사회적 자본의 측정을 통해 사회문제해결 혹은 사회의 참여자들의 수준이나 의식, 행태들이 적극적으로 정책에 반영되기 위해 타당성 있고 실질적인 척도개발의 마련이 요구되고 있다. 특히 한국적 상황에서는 서구와 같이 국가적 혹은 국제적인 차원에서 포괄적이고 단일한 척도개발을 위한 연구가 아직 미진하다.

사회적 자본이라는 개념 자체가 서구에서 온 개념으로써, 그 개념의 다양성과 모호성으로 인해 개념자체에서 이론에 대한 비판적인 논의가 계속되어 오고 있는 시점에, 사회적 자본의 측정에서 만큼은 이론적인 분석이나 피상적인 분석이 아닌 우리사회의 현상에 맞는 사회적 자본 측정지표 개발을 위한 노력이 필요하다. 이를 위해 양적연구방법뿐 아니라 근거 이론분석 등의 질적 연구방법을 이용한 척도를 개발하고, 국가적인 차원에서 단일 기관에서의 연구도 필요할 것이다.

## 제2절 사회적 자본 측정을 위한 조사설계

### 1. 측정변수 설명

자연자본과 마찬가지로 사회적 자본 역시 희소가치를 갖는 귀중한 공공재(public good)로서, 이들은 파괴되기 쉽고 다시 복원되는데 많은 시간과 노력이 요구된다. 지속가능한 사회(sustainable society)를 위하여 우리사회 특히 대도시정부를 위해 필요한 것은 사회적 자본의 증진과 자연자본의 증진이다. 그 중에서

도 사회적 자본의 증진을 위해 노력해야 할 것은‘새로운 공동체의식’을 배양함과 동시에 ‘공적신뢰’를 확립하는 것이다.

새로운 공동체의식을 위해서 ‘사적신뢰’가 아닌 전통적인 공동체의 미덕을 되살려내려는 노력이 필요하다. 그러한 의미로는 배타적인 사리추구의 집단규범으로 변질된 사적 신뢰를 ‘시민적 덕목(civic virtues)’으로 바꾸어 가는 것이 중요하다. 문제는 우리사회에 필요한 사회적 자본을 구성하는 공동체적 규범을 어떻게 배양할 수 있는 것인가? 하는 것인데, 이는 ‘교육’과 ‘정치훈련’ 과정을 통해 이루어 질 수 있다.

새로운 세기의 ‘고 신뢰사회(high-trust society)’를 만들기 위해서, 공적 또는 제도적 신뢰의 증진, 즉 제도에 대한 신뢰를 높여가는 방향으로 우리사회를 개혁해 나가야 한다. ‘기본이 바로서는 사회’, ‘게임의 룰이 공정한 사회’를 만들기 위한 새로운 제도화를 위해서는 법치주의가 우선되어야 하며, 더불어 이상적으로 생각하는 강한 민주주의와 시민사회는 사적인 신뢰에 국한되지 않는 열린 관계망의 사회적 자본이 가져오는 결과물을 의미함으로, 정부의 정책과정이 투명하고 공정하도록 하는 한편 적극적인 사회개혁의 의지가 동반되어야 한다.

제도적 신뢰의 증진을 위해서 유의할 것은 제도적 맹신을 피하고 사회적 안전망으로서 가외성(redundency)을 활용하는 것이 필요하다. 평소에 신뢰하고 있는 공식적 제도에 대해 극단적으로 신뢰하게 되면, 상황의 변동과 그에 따른 불확실성과 위험수준의 변화에 둔감해지기 때문에 신뢰자본 뿐 아니라, 사회전체를 위태롭게 한다. 이를 극복하기 위해서는 일정한 불신을 제도화하여, 낮은 확률에 대해서도 철저한 예방책과 만약의 사고에 대비한 수습책의 마련에 철저한 준비가 필요하다.

특히 지역사회의 사회적 자본의 증진을 위한 방안으로 최근  지방자치단체가 추진하는 정책이 사회적 자본을 형성하는데 큰 역할을 할 수 있다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 물론 성숙한 시민의식에 의한 시민의 참여에 의한 사회적 자본의 증진이 가장 바람직한 방법이나, 현실적으로 아직은 시민의 참여가 매우 미약하며, 참여에 대한 제도적 기제가 부족한 것이 현실이다.

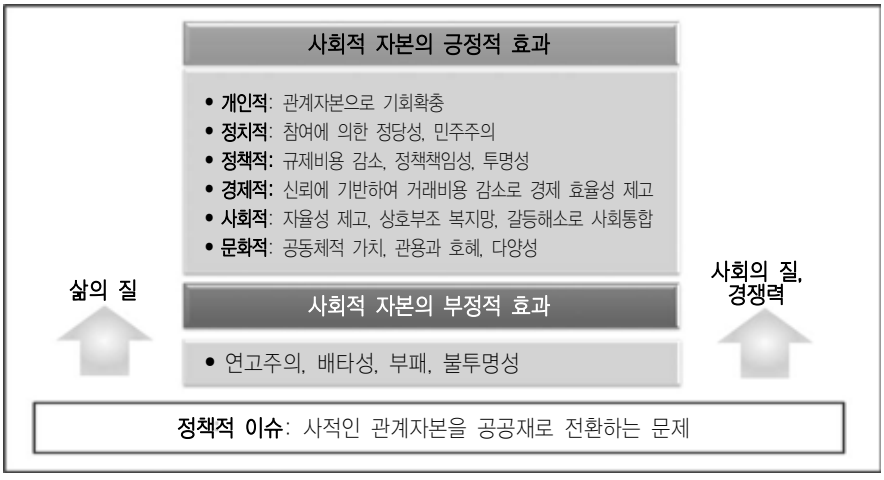
## 2. 조사설계틀

### 1) 조사를 위한 연구 분석틀

지역사회 차원에서 사회적 자본이 긍정적 효과를 극대화하면서 부정적 효과를 최소화하기 위해서는 다양한 분야별로 사회적 자본의 효과를 살펴보아야 한다. 먼저 개인적 차원에서 관계자본으로서의 개인의 기회문제, 정치적 차원에서 지역사회의 다양한 문제에 대한 참여와 이를 통한 정당성 확보 및 지방민주주의의 문제, 정책적 차원으로서 불필요한 규제 감소 및 정책의 책임성과 투명성 확보 문제, 경제적 차원에서 신뢰에 기반한 거래비용 감소문제, 사회적 차원에서 자율성 제고 및 복지 그리고 갈등해소를 통한 사회통합 문제, 마지막으로 문화적 차원에서 공동체적 가치 및 관용과 호혜, 다양성의 존중문제 등이 이에 해당될 수 있다.

따라서 이러한 효과를 극대화하고 사회적 자본에 배태된 연고주의, 배타성, 부패, 불투명성 등의 부정적 효과를 최소화하기 위해서는 사적인 자본을 공적인 형태로 전환하기 위한 노력이 필요하며 이를 위해서는 지방자치단체 유형별로 사회적 자본의 정확한 수준 파악이 선행되어야 할 것이다.

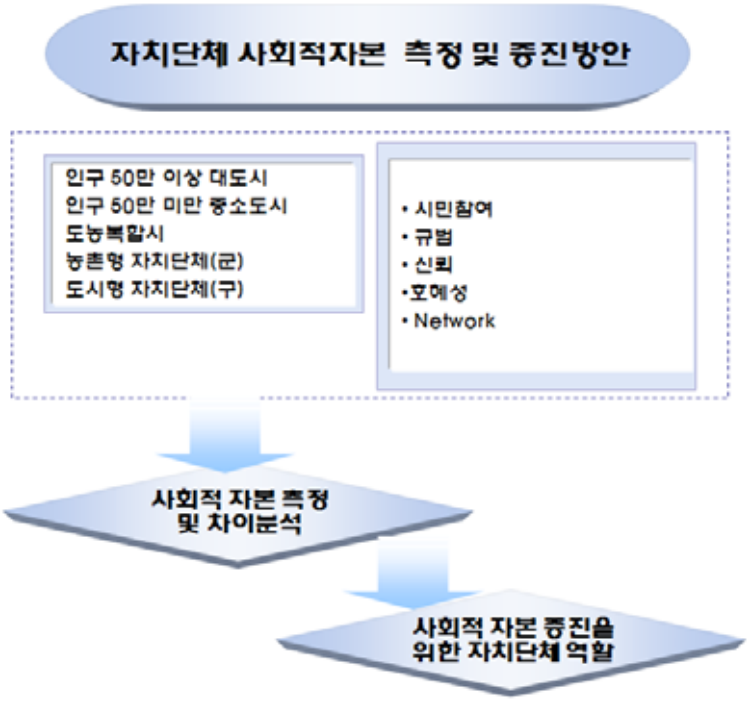
**〈그림 3-1〉 사회적 자본의 효과와 정책적 이슈**



따라서 이러한 이슈를 중심으로 지방자치단체의 사회적 자본을 측정하고 이를 토대로 사회적 자본을 증진하기 위한 연구의 분석틀은 <그림 3-2>와 같다.

지방자치단체의 사회적 자본의 구성요소는 <그림 3-3>과 같이 시민참여, 규범, 신뢰, 호혜성, 네트워크 등으로 구성되어있으며 각각의 구성요소는 아래와 같다.

〈그림 3-2〉 연구 분석틀



〈그림 3-3〉 사회적 자본 구성요소




## 2) 설문조사 개요

〈그림 3-4〉 설문조사 개요

| | |
|---|---|
| 조사 대상 | 전국 16개 시도에 거주하는 만 19세 이상 성인 남녀 |
| 조사 규모 | 총 250명 |
| 오차한계 | 250명 기준 시,<br>90% 신뢰구간에서 최대 ±5.2% point |
| 조사 지역 | 전국 시·군·구 지역을 5개 유형으로 분류<br>① 인구 50만명 이상 대도시<br>② 인구 50만명 미만 중소도시<br>③ 군 지역<br>④ 도농복합지역<br>⑤ 광역시 소속 구 지역 |
| 조사 방법 | 구조화된 설문지를 이용한 전화면접조사<br>(Telephone interview) |
| 표본추출 방법 | 지역 유형별 임의(편의)할당표본추출<br>(Purposive Quota Sampling) |

### 3) 표본 설계

본 조사는 전국 16개 시도에 거주하는 만 19세 이상의 성인 남녀 총 250명을 대상으로 사회적 자본을 측정을 하기 위해 설계되었으며, 표본설계의 기본 목표는 전국 230개 시·군·구 지역을 총 망라한 표본을 추출하는데 첫 번째 목표가 있다. 이 중에서 무작위로 추출된 표본을 통해 조사의 목적에 부합한 결과를 도출해내는 것이 두 번째 목표이다.

본 조사는 표본 추출 방법으로 임의할당방식(Purposive Quota Sampling)을 적용하였으며, 이를 위해 우선 전국 시/군/구 230개 지역을 5개 유형으로 분류한 후 유의미한 통계분석이 가능하도록 성, 연령을 함께 고려하여 각 유형별 50명씩 임의 할당하였다.

### 4) 표본 추출 과정

본 조사의 각 단계별 표본 추출 과정은 다음과 같다. 먼저 1단계는 전국의 시·군·구를 인구량 및 행정구역 특성을 기준으로 하여 ① 인구 50만명 이상 대도시, ② 인구 50만명 미만 중소도시, ③ 군, ④ 도농복합시, ⑤ 자치구 5개 유형으로 분류하였다. 2단계에서는 유형별로 시·군·구의 수를 고려하여 30배수 이상 전화번호 무작위로 추출하고, 3단계는 각 유형별로 유효표본 50개씩 총 250의 표본을 조사하였다.

**〈표 3-11〉 할당표**

| 지역 유형 | 19~29세 | | 30~39세 | | 40~49세 | | 50~59세 | | 60세이상 | | 총계 | | 계 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 남 | 여 | 남 | 여 | 남 | 여 | 남 | 여 | 남 | 여 | 남 | 여 | |
| 대도시 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 25 | 25 | 50 |
| 중소도시 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 25 | 25 | 50 |
| 군 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 25 | 25 | 50 |
| 도농복합 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 25 | 25 | 50 |
| 자치구 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 25 | 25 | 50 |
| 총계 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 125 | 125 | 250 |

### 5) 표본의 특성

표본의 특성은 살펴보면, 남녀 비율은 125명씩 50%(125명), 연령대와 거주지역은 각 계층별 50명씩 20%이고, 직업은 화이트 칼라 17.2%(43명), 블루 칼라 15.1%(38명), 자영업 11.2%(28명), 농/림/수산업 10.3%(26명), 주부 19.9%(50명), 학생 12.8%(32명), 무직/기타 12.5%(31명)이다. 학력은 중학교 졸업 이하 28.3%(51명), 고등학교 졸업 44.1%(110명), 대학교 졸업 30.6%(77명), 대학원 재학 이상 3.5%(9명)로 나타났다.

〈표 3-12〉 표본의 특성

| | | 사례수(명) | 비율(%) |
|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 100.0 |
| 성별 | 남성 | (125) | 50.0 |
| | 여성 | (125) | 50.0 |
| 연령 | 20대 | (50) | 20.0 |
| | 30대 | (50) | 20.0 |
| | 40대 | (50) | 20.0 |
| | 50대 | (50) | 20.0 |
| | 60대 이상 | (50) | 20.0 |
| 지역유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 20.0 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 20.0 |
| | 군지역 | (50) | 20.0 |
| | 도농복합도시 | (50) | 20.0 |
| | 자치구지역 | (50) | 20.0 |
| 직업 | 화이트칼라 | (43) | 17.2 |
| | 블루칼라 | (38) | 15.1 |
| | 자영업 | (28) | 11.2 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 10.3 |
| | 주부 | (50) | 19.9 |
| | 학생 | (32) | 12.8 |
| | 무직/기타 | (31) | 12.5 |
| | 모름/무응답 | (3) | 1.0 |
| 학력 | 중학교 졸업 이하 | (51) | 20.3 |
| | 고등학교 졸업 | (110) | 44.1 |
| | 대학교 졸업 | (77) | 30.6 |
| | 대학원 재학 이상 | (9) | 3.5 |
| | 무응답 | (4) | 1.5 |

# 제3절 사회적 자본 측정의 결과 분석

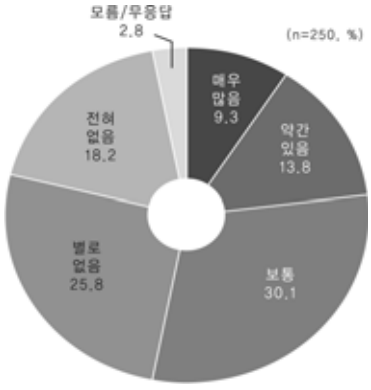
## 1. 사회적 자본 구성요소별 기술적 분석

### 1) 시민 참여(Civic Engagement)

#### 가. 지역사회단체 자발적 관여 의향

시민단체/ 공익단체와 같은 지역사회단체에 앞으로 자발적으로 관여할 의향이 있는지를 질문한 결과, 의향 있음 23.1%, 의향 없음 44.0%로 부정 응답이 대략 두 배 더 높게 나타났다.

〈그림 3-5〉 참여: 지역사회단체 자발적 관여 의향




우선, 연령별로 살펴보면, 지역사회단체에 자발적으로 관여하는 것에 대해 40대(34.0%)가 가장 긍정적으로 생각하였고, 20대가 10.8%로 가장 낮아 젊은층의 지역사회에 대한 관심이 비교적 낮은 것으로 보인다.

한편, 광역시 및 대도시 거주자의 경우 부정 응답률(54.0%, 52.4%)이 다른 소규모 도시들 보다 높은 반면, 인구 50만 미만의 중소도시, 군 지역, 도농복합 도

시에서는 광역시와 대도시에 비해 긍정적 의향이 높았다.

직업별로는 블루칼라(52.7%) 직업군, 학력별로는 대학원 재학 이상(51.7%)이 다른 계층에 비해 관여 의향이 높았으며, 대학원 재학 이상의 사례수가 적어 해석에 주의할 필요가 있다.

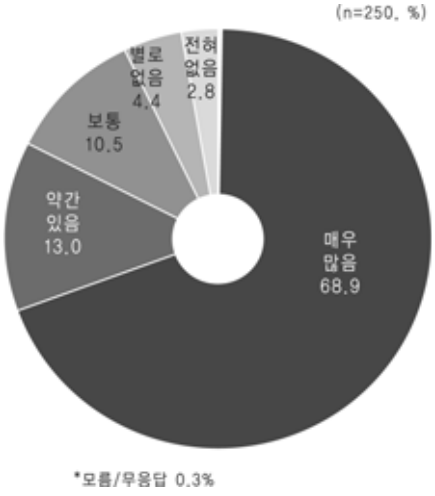
**〈표 3-13〉 계층별 지역사회단체 자발적 관여 의향**

| Base:전체 | | 사례 | 매우 많음 | 약간 있음 | 보통 | 별로 없음 | 전혀 없음 | 의향 있음 | 보통 | 의향 없음 | 모름/무응답 | 평균:(점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 9.3 | 13.8 | 30.1 | 25.8 | 18.2 | 23.1 | 30.1 | 44.0 | 2.8 | 2.69 |
| 성별 | 남성 | (125) | 11.7 | 14.3 | 29.5 | 23.9 | 19.4 | 26.0 | 29.5 | 43.4 | 1.1 | 2.75 |
| | 여성 | (125) | 6.9 | 13.4 | 30.7 | 27.7 | 16.9 | 20.3 | 30.7 | 44.7 | 4.4 | 2.64 |
| 연령 | 20대 | (50) | 1.7 | 9.1 | 37.1 | 36.3 | 15.8 | 10.8 | 37.1 | 52.1 | 0.0 | 2.45 |
| | 30대 | (50) | 10.8 | 13.8 | 38.8 | 22.8 | 13.9 | 24.5 | 38.8 | 36.6 | 0.0 | 2.85 |
| | 40대 | (50) | 10.5 | 23.5 | 25.8 | 23.2 | 17.0 | 34.0 | 25.8 | 40.2 | 0.0 | 2.87 |
| | 50대 | (50) | 11.0 | 17.8 | 22.8 | 26.7 | 20.1 | 28.8 | 22.8 | 46.8 | 1.7 | 2.72 |
| | 60대 이상 | (50) | 12.7 | 5.0 | 25.8 | 20.2 | 24.2 | 17.7 | 25.8 | 44.4 | 12.2 | 2.56 |
| 지역유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 10.8 | 7.3 | 27.9 | 29.9 | 22.5 | 18.1 | 27.9 | 52.4 | 1.7 | 2.53 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 15.0 | 12.3 | 31.0 | 27.5 | 12.6 | 27.3 | 31.0 | 40.0 | 1.7 | 2.90 |
| | 군 지역 | (50) | 8.5 | 18.5 | 33.7 | 16.9 | 16.4 | 27.0 | 33.7 | 33.2 | 6.0 | 2.85 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 9.0 | 19.7 | 29.3 | 26.7 | 13.7 | 28.7 | 29.3 | 40.3 | 1.7 | 2.83 |
| | 자치구 지역 | (50) | 3.3 | 11.3 | 28.5 | 28.3 | 25.8 | 14.6 | 28.5 | 54.0 | 2.9 | 2.36 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 6.6 | 18.2 | 32.7 | 30.1 | 12.5 | 24.8 | 32.7 | 42.6 | 0.0 | 2.76 |
| | 블루 칼라 | (38) | 9.3 | 18.6 | 15.3 | 26.7 | 26.0 | 27.9 | 15.3 | 52.7 | 4.1 | 2.57 |
| | 자영업 | (28) | 19.0 | 16.3 | 41.2 | 7.4 | 16.0 | 35.3 | 41.2 | 23.5 | 0.0 | 3.15 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 3.9 | 9.9 | 37.9 | 16.9 | 16.4 | 13.8 | 37.9 | 33.3 | 14.9 | 2.62 |
| | 주부 | (50) | 12.0 | 17.9 | 26.1 | 25.0 | 19.0 | 29.9 | 26.1 | 44.0 | 0.0 | 2.79 |
| | 학생 | (32) | 0.0 | 8.5 | 44.0 | 39.6 | 7.9 | 8.5 | 44.0 | 47.5 | 0.0 | 2.53 |
| | 무직/기타 | (31) | 11.7 | 3.2 | 19.7 | 29.7 | 30.7 | 14.9 | 19.7 | 60.4 | 4.9 | 2.32 |
| | 무응답 | (3) | 39.3 | 0.0 | 32.7 | 28.0 | 0.0 | 39.3 | 32.7 | 28.0 | 0.0 | 3.50 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 8.5 | 6.3 | 31.3 | 20.0 | 20.2 | 14.9 | 31.3 | 40.2 | 13.6 | 2.57 |
| | 고졸 | (110) | 4.5 | 20.4 | 28.8 | 27.0 | 19.3 | 24.9 | 28.8 | 46.3 | 0.0 | 2.64 |
| | 대졸 | (77) | 14.7 | 9.4 | 32.7 | 25.9 | 17.3 | 24.0 | 32.7 | 43.2 | 0.0 | 2.78 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 9.5 | 9.5 | 29.2 | 43.5 | 8.2 | 19.1 | 29.2 | 51.7 | 0.0 | 2.69 |
| | 무응답 | (4) | 52.2 | 21.7 | 0.0 | 26.1 | 0.0 | 73.9 | 0.0 | 26.1 | 0.0 | 4.00 |

## 나. 투표 의향

대통령 선거, 국회의원 선거 등 각종 투표에 참여할 계획이 있는지를 질문한 결과, 대다수(82.0%)가 투표에 참여할 계획이 있다고 응답하였는데 특히 투표 참여에 매우 강한 의향을 나타낸 응답자들이 68.9%나 되었다.

**〈그림 3-6〉 참여: 투표 의향**




연령별로는, 60대 이상의 투표 의향(91.8%)이 가장 높게 나타난 것을 비롯하여 40대 이상 고 연령층에서 투표 의향이 높게 나타났으며, 더불어 20대의 투표 의향(84.2%) 또한 높은 수준이었는데 이는 최근 젊은 세대의 높아진 정치에 대한 관심이 반영된 결과로 판단되며 학생층의 높은 투표 의향(86.7%)과 맥을 같이 한다.

지역별로는, 인구 50만 미만의 중소도시 및 군 지역에서 투표 의향이 각각 82.2%와 86.7%로 가장 높았으나, 나머지 비교적 큰 도시들의 투표 의향 또한 높은 수준으로 그 차이가 크지 않으며, 학력별 투표의향 역시 계층에 상관없이 전체적인 경향성을 따르고 있다.

〈표 3-14〉 계층별 투표 의향

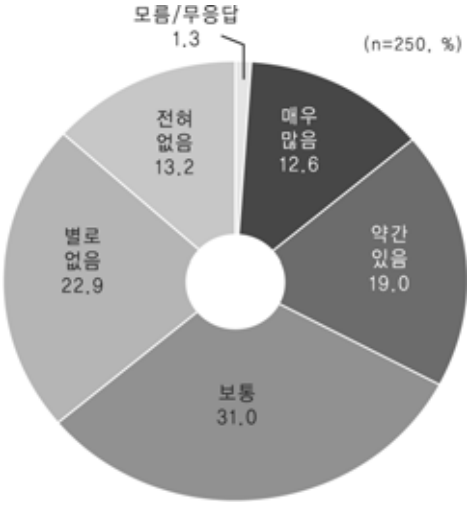
| Base:전체 | | 사례 | 매우 많음 | 약간 있음 | 보통 | 별로 없음 | 전혀 없음 | 의향 있음 | 보통 | 의향 없음 | 모름/무응답 | 평균:(점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 68.9 | 13.0 | 10.5 | 4.4 | 2.8 | 82.0 | 10.5 | 7.2 | 0.3 | 4.41 |
| 성별 | 남성 | (125) | 73.7 | 10.5 | 10.2 | 2.9 | 2.7 | 84.2 | 10.2 | 5.6 | 0.0 | 4.49 |
| | 여성 | (125) | 64.2 | 15.6 | 10.8 | 5.9 | 2.8 | 79.8 | 10.8 | 8.7 | 0.7 | 4.33 |
| 연령 | 20대 | (50) | 63.5 | 20.7 | 9.3 | 4.0 | 2.5 | 84.2 | 9.3 | 6.5 | 0.0 | 4.39 |
| | 30대 | (50) | 53.0 | 11.7 | 19.1 | 10.0 | 6.2 | 64.7 | 19.1 | 16.2 | 0.0 | 3.95 |
| | 40대 | (50) | 66.2 | 18.0 | 9.8 | 6.0 | 0.0 | 84.2 | 9.8 | 6.0 | 0.0 | 4.44 |
| | 50대 | (50) | 79.9 | 5.1 | 9.3 | 2.0 | 3.7 | 85.0 | 9.3 | 5.7 | 0.0 | 4.56 |
| | 60대 이상 | (50) | 82.0 | 9.8 | 5.1 | 0.0 | 1.4 | 91.8 | 5.1 | 1.4 | 1.7 | 4.74 |
| 지역 유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 74.5 | 5.4 | 8.2 | 7.0 | 5.0 | 79.8 | 8.2 | 12.0 | 0.0 | 4.37 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 74.4 | 7.8 | 11.6 | 2.0 | 2.5 | 82.2 | 11.6 | 4.5 | 1.7 | 4.52 |
| | 군 지역 | (50) | 69.1 | 17.6 | 10.5 | 0.0 | 2.9 | 86.7 | 10.5 | 2.9 | 0.0 | 4.50 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 61.7 | 19.0 | 12.3 | 7.0 | 0.0 | 80.7 | 12.3 | 7.0 | 0.0 | 4.35 |
| | 자치구 지역 | (50) | 65.0 | 15.4 | 10.1 | 6.0 | 3.4 | 80.5 | 10.1 | 9.4 | 0.0 | 4.33 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 67.6 | 9.6 | 14.0 | 7.2 | 1.7 | 77.2 | 14.0 | 8.8 | 0.0 | 4.34 |
| | 블루 칼라 | (38) | 63.8 | 19.8 | 9.3 | 0.0 | 7.1 | 83.6 | 9.3 | 7.1 | 0.0 | 4.33 |
| | 자영업 | (28) | 77.0 | 0.0 | 17.1 | 5.9 | 0.0 | 77.0 | 17.1 | 5.9 | 0.0 | 4.48 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 75.5 | 12.5 | 12.0 | 0.0 | 0.0 | 88.0 | 12.0 | 0.0 | 0.0 | 4.63 |
| | 주부 | (50) | 69.0 | 13.3 | 8.8 | 4.0 | 3.1 | 82.4 | 8.8 | 7.1 | 1.7 | 4.44 |
| | 학생 | (32) | 66.2 | 20.6 | 7.0 | 6.2 | 0.0 | 86.7 | 7.0 | 6.2 | 0.0 | 4.47 |
| | 무직/기타 | (31) | 64.7 | 14.6 | 7.2 | 7.2 | 6.3 | 79.3 | 7.2 | 13.5 | 0.0 | 4.24 |
| | 무응답 | (3) | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5.00 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 72.3 | 11.2 | 11.4 | 2.0 | 1.4 | 83.6 | 11.4 | 3.4 | 1.6 | 4.54 |
| | 고졸 | (110) | 65.6 | 13.3 | 12.8 | 4.5 | 3.8 | 79.0 | 12.8 | 8.3 | 0.0 | 4.32 |
| | 대졸 | (77) | 68.6 | 15.0 | 8.5 | 5.3 | 2.6 | 83.6 | 8.5 | 7.9 | 0.0 | 4.42 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 80.4 | 8.2 | 0.0 | 11.5 | 0.0 | 88.5 | 0.0 | 11.5 | 0.0 | 4.57 |
| | 무응답 | (4) | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5.00 |

## 다. 주민자치활동 참여 의향

주민자치활동에 참여할 계획이 있는지 질문한 결과, 의향 없음이 36.1%로 의향 있음(31.6%), 보통(31.0%) 응답보다 높았으나 전체적으로 뚜렷한 경향성이 보이지 않았다. 하지만 연령별로는 40대와 50대의 경우는 긍정 응답(40.0%, 41.4%)

이 부정 응답(28.8%, 36.8%)에 비해 높은 반면, 20대의 경우는 의향 없음 비율(45.5%)이 의향 없음(15.1%)에 비해 현저히 높게 나타났다.

**〈그림 3-7〉 참여: 주민자치활동 의향**




지역별로는, 군 지역의 긍정 응답자(45.2%)가 부정 응답자(29.5%)보다 많은 반면, 자치구 지역 및 인구 50만 이상의 대도시에서는 의향 없음(45.3%, 42.1%)이 의향 있음(26.3%, 30.9%)보다 비교적 높게 나타났다.

〈표 3-15〉 계층별 주민자치활동 참여 의향

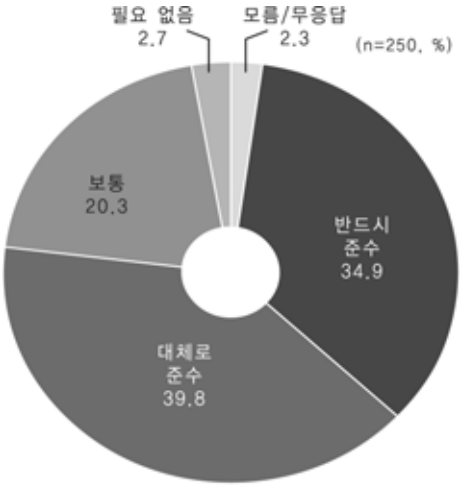
| Base:전체 | | 사례 | 매우 많음 | 약간 있음 | 보통 | 별로 없음 | 전혀 없음 | 의향 있음 | 보통 | 의향 없음 | 모름/ 무응답 | 평균: (점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 12.6 | 19.0 | 31.0 | 22.9 | 13.2 | 31.6 | 31.0 | 36.1 | 1.3 | 2.95 |
| 성별 | 남성 | (125) | 14.1 | 19.5 | 29.4 | 24.1 | 10.9 | 33.7 | 29.4 | 35.0 | 1.9 | 3.02 |
| | 여성 | (125) | 11.1 | 18.4 | 32.6 | 21.7 | 15.6 | 29.5 | 32.6 | 37.3 | 0.7 | 2.88 |
| 연령 | 20대 | (50) | 2.0 | 13.1 | 39.4 | 34.6 | 10.9 | 15.1 | 39.4 | 45.5 | 0.0 | 2.61 |
| | 30대 | (50) | 7.7 | 21.9 | 37.3 | 21.6 | 11.6 | 29.5 | 37.3 | 33.2 | 0.0 | 2.92 |
| | 40대 | (50) | 23.7 | 16.3 | 31.2 | 21.5 | 7.3 | 40.0 | 31.2 | 28.8 | 0.0 | 3.28 |
| | 50대 | (50) | 17.0 | 24.4 | 19.9 | 20.1 | 16.7 | 41.4 | 19.9 | 36.8 | 2.0 | 3.05 |
| | 60대 이상 | (50) | 12.7 | 19.2 | 27.2 | 16.8 | 19.7 | 31.9 | 27.2 | 36.4 | 4.5 | 2.88 |
| 지역 유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 17.3 | 9.0 | 28.4 | 29.3 | 16.0 | 26.3 | 28.4 | 45.3 | 0.0 | 2.82 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 8.0 | 20.1 | 37.9 | 19.1 | 13.3 | 28.1 | 37.9 | 32.4 | 1.7 | 2.90 |
| | 군 지역 | (50) | 10.8 | 34.4 | 25.4 | 13.4 | 16.0 | 45.2 | 25.4 | 29.5 | 0.0 | 3.10 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 13.0 | 14.3 | 39.2 | 21.5 | 10.0 | 27.3 | 39.2 | 31.5 | 2.0 | 2.99 |
| | 자치구 지역 | (50) | 13.9 | 17.0 | 24.1 | 31.2 | 10.9 | 30.9 | 24.1 | 42.1 | 2.9 | 2.92 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 8.9 | 14.8 | 35.8 | 30.7 | 9.8 | 23.7 | 35.8 | 40.5 | 0.0 | 2.82 |
| | 블루 칼라 | (38) | 12.6 | 21.7 | 29.8 | 14.5 | 16.8 | 34.3 | 29.8 | 31.3 | 4.6 | 2.99 |
| | 자영업 | (28) | 17.1 | 21.4 | 35.5 | 22.4 | 3.6 | 38.5 | 35.5 | 26.0 | 0.0 | 3.26 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 7.8 | 22.2 | 31.4 | 6.5 | 28.9 | 30.0 | 31.4 | 35.4 | 3.2 | 2.73 |
| | 주부 | (50) | 22.7 | 19.2 | 22.6 | 22.0 | 13.4 | 42.0 | 22.6 | 35.4 | 0.0 | 3.16 |
| | 학생 | (32) | 3.1 | 14.2 | 40.1 | 34.6 | 7.9 | 17.3 | 40.1 | 42.6 | 0.0 | 2.70 |
| | 무직/기타 | (31) | 9.1 | 22.7 | 22.9 | 27.3 | 15.7 | 31.7 | 22.9 | 43.1 | 2.3 | 2.82 |
| | 무응답 | (3) | 39.3 | 0.0 | 60.7 | 0.0 | 0.0 | 39.3 | 60.7 | 0.0 | 0.0 | 3.79 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 12.1 | 19.0 | 25.5 | 15.5 | 23.5 | 31.1 | 25.5 | 39.0 | 4.5 | 2.80 |
| | 고졸 | (110) | 11.9 | 15.9 | 36.6 | 25.3 | 10.3 | 27.8 | 36.6 | 35.6 | 0.0 | 2.94 |
| | 대졸 | (77) | 13.4 | 19.8 | 29.2 | 25.6 | 11.9 | 33.2 | 29.2 | 37.5 | 0.0 | 2.97 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 0.0 | 48.3 | 21.0 | 22.5 | 8.2 | 48.3 | 21.0 | 30.7 | 0.0 | 3.09 |
| | 무응답 | (4) | 52.2 | 21.7 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 73.9 | 0.0 | 0.0 | 26.1 | 4.71 |

### 2) 규범(Norm)

### 가. 지방자치단체 조례 준수

지방자치단체에서 정한 조례 준수에 대한 태도를 질문한 결과, 대다수(74.7%)가 조례를 준수해야 한다고 응답했으며, 보통이라고 대답한 응답자도 20.3%로 거의 모든 응답자가 조례 준수에 대해서 보통 이상의 긍정적 견해를 보였다.

〈그림 3-8〉 규범: 지방자치단체 조례 준수에 대한 태도




*필요 없음: 별로 필요 없음 1.9%+전혀 필요 없음 0.7%

계층별로 조례 준수에 대한 태도를 살펴보면, 50대 연령층, 인구 50만 이상 대도시 거주자 그리고 자영업 직업군에서 조례 준수 응답이 80%가 넘었는데, 특히 40대, 50대 연령층, 블루칼라 계층, 학생 계층에서는 조례를 준수할 필요가 없다고 응답한 사람이 단 한 명도 없었다.

하지만 60대 이상(63.0%), 군 지역(69.7%)과 도농복합지역(64.7%), 농/림/수산업 직업군(52.3%)의 조례 준수에 대한 긍정 응답이 다른 계층에 비해 다소 낮은 것이 특징이다.

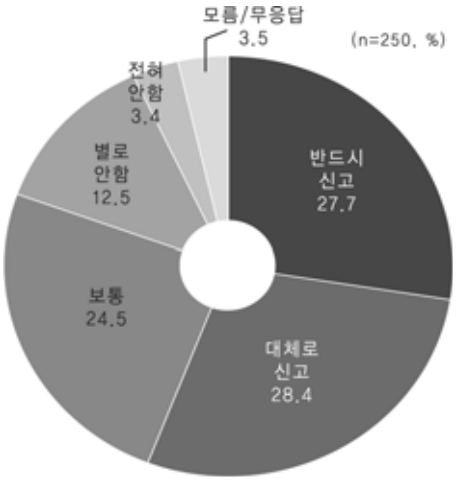
## 〈표 3-16〉 계층별 지방자치단체 조례 준수에 대한 태도

| Base:전체 | | 사례 | 반드시 준수 | 대체로 준수 | 보통 | 별로 필요 없음 | 전혀 필요 않음 | 준수 | 보통 | 필요 없음 | 모름/ 무응답 | 평균: (점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 34.9 | 39.8 | 20.3 | 1.9 | 0.7 | 74.7 | 20.3 | 2.7 | 2.3 | 4.09 |
| 성별 | 남성 | (125) | 35.6 | 37.6 | 21.7 | 2.6 | 0.7 | 73.2 | 21.7 | 3.2 | 1.9 | 4.07 |
| | 여성 | (125) | 34.2 | 42.0 | 18.9 | 1.3 | 0.8 | 76.2 | 18.9 | 2.1 | 2.7 | 4.11 |
| 연령 | 20대 | (50) | 16.0 | 55.2 | 25.6 | 1.4 | 1.7 | 71.3 | 25.6 | 3.1 | 0.0 | 3.83 |
| | 30대 | (50) | 14.6 | 63.9 | 14.0 | 4.6 | 0.0 | 78.5 | 14.0 | 4.6 | 2.9 | 3.91 |
| | 40대 | (50) | 38.0 | 41.7 | 18.3 | 0.0 | 0.0 | 79.7 | 18.3 | 0.0 | 2.0 | 4.20 |
| | 50대 | (50) | 59.6 | 21.3 | 17.1 | 0.0 | 0.0 | 80.9 | 17.1 | 0.0 | 2.0 | 4.43 |
| | 60대 이상 | (50) | 46.2 | 16.9 | 26.4 | 3.7 | 2.0 | 63.0 | 26.4 | 5.7 | 4.9 | 4.07 |
| 지역 유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 38.0 | 52.1 | 6.4 | 1.4 | 0.0 | 90.1 | 6.4 | 1.4 | 2.0 | 4.29 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 35.5 | 37.9 | 24.5 | 0.0 | 0.0 | 73.5 | 24.5 | 0.0 | 2.0 | 4.11 |
| | 군 지역 | (50) | 34.0 | 35.6 | 23.5 | 0.0 | 2.0 | 69.7 | 23.5 | 2.0 | 4.9 | 4.05 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 34.5 | 30.2 | 28.7 | 5.0 | 1.7 | 64.7 | 28.7 | 6.7 | 0.0 | 3.91 |
| | 자치구 지역 | (50) | 32.4 | 43.1 | 18.4 | 3.3 | 0.0 | 75.5 | 18.4 | 3.3 | 2.9 | 4.08 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 19.0 | 60.7 | 14.4 | 0.0 | 1.9 | 79.7 | 14.4 | 1.9 | 4.0 | 3.99 |
| | 블루 칼라 | (38) | 39.9 | 39.2 | 20.9 | 0.0 | 0.0 | 79.1 | 20.9 | 0.0 | 0.0 | 4.19 |
| | 자영업 | (28) | 46.5 | 34.9 | 12.6 | 5.9 | 0.0 | 81.4 | 12.6 | 5.9 | 0.0 | 4.22 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 39.5 | 12.7 | 36.7 | 3.2 | 3.9 | 52.3 | 36.7 | 7.1 | 3.9 | 3.84 |
| | 주부 | (50) | 39.4 | 35.9 | 19.9 | 1.3 | 0.0 | 75.4 | 19.9 | 1.3 | 3.5 | 4.18 |
| | 학생 | (32) | 15.0 | 52.5 | 32.6 | 0.0 | 0.0 | 67.4 | 32.6 | 0.0 | 0.0 | 3.82 |
| | 무직/기타 | (31) | 47.2 | 32.0 | 10.8 | 5.5 | 0.0 | 79.2 | 10.8 | 5.5 | 4.6 | 4.27 |
| | 무응답 | (3) | 67.3 | 32.7 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 4.67 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 38.3 | 22.3 | 29.0 | 3.6 | 2.0 | 60.6 | 29.0 | 5.6 | 4.8 | 3.96 |
| | 고졸 | (110) | 37.5 | 38.0 | 20.9 | 2.1 | 0.0 | 75.5 | 20.9 | 2.1 | 1.6 | 4.13 |
| | 대졸 | (77) | 26.5 | 53.2 | 16.1 | 0.9 | 1.1 | 79.7 | 16.1 | 2.0 | 2.2 | 4.05 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 27.3 | 64.5 | 8.2 | 0.0 | 0.0 | 91.8 | 8.2 | 0.0 | 0.0 | 4.19 |
| | 무응답 | (4) | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 5.00 |

## 나. 범법행위 신고

범법행위 신고에 대한 태도를 질문한 결과, 신고 함 56.1%, 신고 안함 15.9%로 긍정 응답이 3배 이상 높게 나타났다.

〈그림 3-9〉 규범: 범법행위 신고에 대한 태도




연령별로는, 50대 이상 고 연령층(50대 64.4%, 60대 이상 56.8%)에서 비교적 높게 나타난 반면, 20대의 경우 50%에 못 미치는 수준이며 신고 안함 응답이 24.1%로 전 연령층 가운데 가장 높게 나타났다.

지역별로는, 인구 50만 이상 대도시(66.2%)와 자치구 지역(55.1%)에서 신고 응답이 가장 높았는데 나머지 지역들 또한 신고 응답이 50% 이상으로 지역별 수준 차이가 크지 않았다.

직업별로는, 화이트 칼라와 블루 칼라 계층에서 60% 이상의 응답자가 법범행위를 목격하면 신고한다고 응답했으나, 농/림/수산업(45.7%), 주부(48.1%), 학생(49.3%) 계층에서는 긍정적 경향이 있음에도 불구하고 응답률이 50% 미만으로 비교적 낮은 수준이다.

〈표 3-17〉 계층별 범법행위 신고에 대한 태도

| Base:전체 | | 사례 | 반드시 신고 | 대체로 신고 | 보통 | 별로 안함 | 전혀 안함 | 신고 | 보통 | 신고 안함 | 모름/무응답 | 평균:(점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 27.7 | 28.4 | 24.5 | 12.5 | 3.4 | 56.1 | 24.5 | 15.9 | 3.5 | 3.67 |
| 성별 | 남성 | (125) | 30.5 | 31.4 | 24.0 | 10.2 | 2.6 | 61.8 | 24.0 | 12.8 | 1.3 | 3.78 |
| | 여성 | (125) | 24.9 | 25.4 | 25.1 | 14.7 | 4.2 | 50.4 | 25.1 | 18.9 | 5.6 | 3.55 |
| 연령 | 20대 | (50) | 12.5 | 37.1 | 24.4 | 13.3 | 10.8 | 49.5 | 24.4 | 24.1 | 2.0 | 3.28 |
| | 30대 | (50) | 18.7 | 35.9 | 28.7 | 13.8 | 1.4 | 54.6 | 28.7 | 15.3 | 1.4 | 3.57 |
| | 40대 | (50) | 13.5 | 41.7 | 30.5 | 14.3 | 0.0 | 55.2 | 30.5 | 14.3 | 0.0 | 3.54 |
| | 50대 | (50) | 43.6 | 20.8 | 18.2 | 10.4 | 1.7 | 64.4 | 18.2 | 12.1 | 5.3 | 4.00 |
| | 60대 이상 | (50) | 50.3 | 6.5 | 21.0 | 10.4 | 3.1 | 56.8 | 21.0 | 13.5 | 8.7 | 3.99 |
| 지역유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 31.6 | 34.6 | 15.4 | 13.0 | 0.0 | 66.2 | 15.4 | 13.0 | 5.3 | 3.90 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 20.2 | 34.1 | 29.4 | 12.9 | 1.7 | 54.3 | 29.4 | 14.6 | 1.7 | 3.59 |
| | 군 지역 | (50) | 31.6 | 23.2 | 18.5 | 13.5 | 8.1 | 54.8 | 18.5 | 21.6 | 5.1 | 3.60 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 28.3 | 21.7 | 33.8 | 8.7 | 4.2 | 50.0 | 33.8 | 12.8 | 3.3 | 3.63 |
| | 자치구 지역 | (50) | 26.8 | 28.4 | 25.6 | 14.2 | 3.1 | 55.1 | 25.6 | 17.3 | 2.0 | 3.63 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 14.0 | 47.0 | 21.2 | 15.9 | 1.9 | 61.0 | 21.2 | 17.8 | 0.0 | 3.55 |
| | 블루 칼라 | (38) | 30.6 | 32.3 | 25.5 | 9.7 | 1.9 | 62.9 | 25.5 | 11.6 | 0.0 | 3.80 |
| | 자영업 | (28) | 26.0 | 33.0 | 23.6 | 14.4 | 0.0 | 59.0 | 23.6 | 14.4 | 3.0 | 3.73 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 42.9 | 2.8 | 16.6 | 20.8 | 6.5 | 45.7 | 16.6 | 27.3 | 10.4 | 3.61 |
| | 주부 | (50) | 33.4 | 14.7 | 32.1 | 9.9 | 1.4 | 48.1 | 32.1 | 11.3 | 8.5 | 3.75 |
| | 학생 | (32) | 7.6 | 41.7 | 27.4 | 17.6 | 2.6 | 49.3 | 27.4 | 20.2 | 3.1 | 3.35 |
| | 무직/기타 | (31) | 46.0 | 19.9 | 19.9 | 2.3 | 12.0 | 65.9 | 19.9 | 14.3 | 0.0 | 3.86 |
| | 무응답 | (3) | 0.0 | 67.3 | 32.7 | 0.0 | 0.0 | 67.3 | 32.7 | 0.0 | 0.0 | 3.67 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 45.1 | 9.3 | 22.7 | 13.0 | 3.0 | 54.3 | 22.7 | 16.0 | 6.9 | 3.86 |
| | 고졸 | (110) | 25.9 | 33.6 | 21.1 | 13.7 | 2.5 | 59.5 | 21.1 | 16.2 | 3.2 | 3.69 |
| | 대졸 | (77) | 20.8 | 31.3 | 31.4 | 10.0 | 5.4 | 52.1 | 31.4 | 15.4 | 1.1 | 3.53 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 0.0 | 49.8 | 29.2 | 11.5 | 0.0 | 49.8 | 29.2 | 11.5 | 9.5 | 3.42 |
| | 무응답 | (4) | 52.2 | 26.1 | 0.0 | 21.7 | 0.0 | 78.3 | 0.0 | 21.7 | 0.0 | 4.09 |

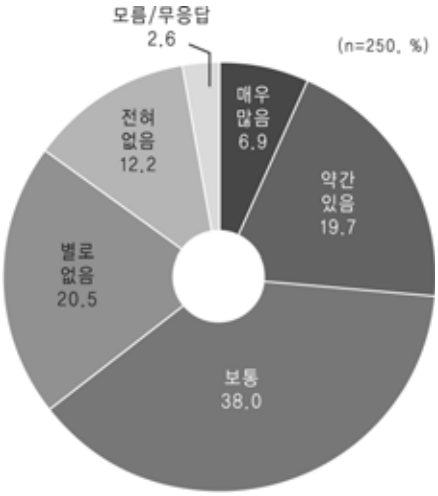
## 다. 지역 내 갈등해결을 위한 주도적 활동 의향

지역 내 갈등해결을 위해 주도적으로 활동할 의향이 있는지 질문한 결과, 의향 없음 32.7%, 의향 있음 26.6%로 차이가 조금 있으나 거의 비슷한 주준이며,

보통이라고 응답한 비율이 38.0%로 가장 높게 나타났다.

연령별로 살펴보면, 갈등해결을 위한 주도적 활동에 대해 40대(29.8%)와 50대(38.6%)가 다른 계층에 비해 활동 의향이 높은 반면, 20대(41.4%)와 30대(40.5%)의 경우 부정 응답 비율이 높았다. 일반적으로 20대와 30대인 학생들이 다른 직업군에 비해 부정 응답 비율(37.0%)이 높았는데, 이는 블루 칼라 계층(38.3%) 다음이다.

**〈그림 3-10〉 규범: 지역 내 갈등해결을 위한 주도적 활동 의향**




지역별로는, 인구 50만 미만 중소도시(38.2%)의 활동 의향이 가장 높았고 다음으로 군 지역(28.0%) 순으로 나타났고, 대도시가 18.5%로 가장 낮다.

〈표 3-18〉 계층별 지역 내 갈등해결을 위한 주도적 활동 의향

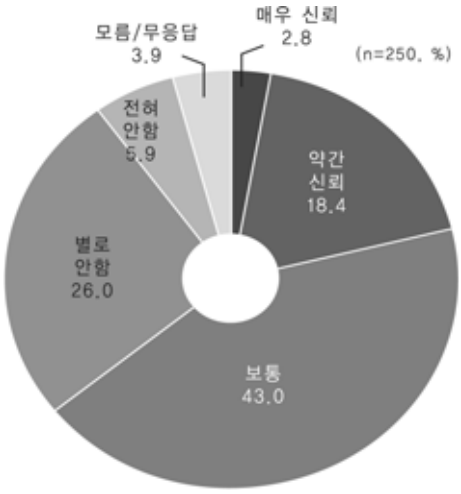
| Base:전체 | | 사례 | 매우 많음 | 약간 있음 | 보통 | 별로 없음 | 전혀 없음 | 활동 | 보통 | 활동 없음 | 모름/ 무응답 | 평균: (점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 6.9 | 19.7 | 38.0 | 20.5 | 12.2 | 26.6 | 38.0 | 32.7 | 2.6 | 2.88 |
| 성별 | 남성 | (125) | 10.4 | 18.7 | 38.9 | 19.9 | 10.2 | 29.2 | 38.9 | 30.1 | 1.8 | 2.99 |
| | 여성 | (125) | 3.3 | 20.8 | 37.1 | 21.1 | 14.2 | 24.1 | 37.1 | 35.3 | 3.5 | 2.77 |
| 연령 | 20대 | (50) | 3.7 | 14.7 | 40.3 | 26.2 | 15.2 | 18.3 | 40.3 | 41.4 | 0.0 | 2.65 |
| | 30대 | (50) | 0.0 | 23.6 | 36.0 | 27.3 | 13.2 | 23.6 | 36.0 | 40.5 | 0.0 | 2.70 |
| | 40대 | (50) | 4.0 | 25.8 | 41.5 | 14.8 | 11.3 | 29.8 | 41.5 | 26.2 | 2.5 | 2.96 |
| | 50대 | (50) | 16.4 | 22.2 | 35.4 | 15.3 | 7.0 | 38.6 | 35.4 | 22.3 | 3.7 | 3.27 |
| | 60대 이상 | (50) | 10.3 | 12.4 | 37.0 | 18.9 | 14.3 | 22.8 | 37.0 | 33.2 | 7.0 | 2.84 |
| 지역 유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 6.7 | 11.8 | 32.0 | 24.5 | 19.2 | 18.5 | 32.0 | 43.7 | 5.8 | 2.60 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 6.0 | 32.2 | 36.3 | 16.0 | 7.8 | 38.2 | 36.3 | 23.9 | 1.7 | 3.13 |
| | 군 지역 | (50) | 7.1 | 20.9 | 36.8 | 19.8 | 11.9 | 28.0 | 36.8 | 31.6 | 3.7 | 2.91 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 10.7 | 14.8 | 45.7 | 13.7 | 15.2 | 25.5 | 45.7 | 28.8 | 0.0 | 2.92 |
| | 자치구 지역 | (50) | 4.0 | 19.0 | 39.5 | 28.5 | 7.0 | 23.0 | 39.5 | 35.5 | 2.0 | 2.84 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 6.6 | 28.6 | 37.1 | 13.6 | 14.0 | 35.2 | 37.1 | 27.7 | 0.0 | 3.00 |
| | 블루 칼라 | (38) | 2.2 | 22.8 | 31.8 | 26.4 | 12.0 | 25.0 | 31.8 | 38.3 | 4.9 | 2.76 |
| | 자영업 | (28) | 13.2 | 16.3 | 46.1 | 13.4 | 6.5 | 29.6 | 46.1 | 19.9 | 4.5 | 3.17 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 11.7 | 9.5 | 39.5 | 14.6 | 20.8 | 21.2 | 39.5 | 35.4 | 3.9 | 2.76 |
| | 주부 | (50) | 5.0 | 17.7 | 41.5 | 19.9 | 12.5 | 22.7 | 41.5 | 32.4 | 3.4 | 2.82 |
| | 학생 | (32) | 0.0 | 19.0 | 44.0 | 25.1 | 11.8 | 19.0 | 44.0 | 37.0 | 0.0 | 2.70 |
| | 무직/기타 | (31) | 13.8 | 17.7 | 24.8 | 32.0 | 8.9 | 31.6 | 24.8 | 40.9 | 2.7 | 2.95 |
| | 무응답 | (3) | 0.0 | 39.3 | 60.7 | 0.0 | 0.0 | 39.3 | 60.7 | 0.0 | 0.0 | 3.39 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 6.9 | 12.6 | 39.3 | 19.9 | 12.8 | 19.5 | 39.3 | 32.7 | 8.5 | 2.79 |
| | 고졸 | (110) | 7.3 | 18.9 | 39.7 | 23.5 | 8.6 | 26.2 | 39.7 | 32.0 | 2.0 | 2.93 |
| | 대졸 | (77) | 6.1 | 22.7 | 35.7 | 16.4 | 19.1 | 28.8 | 35.7 | 35.5 | 0.0 | 2.80 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 0.0 | 43.5 | 36.8 | 19.6 | 0.0 | 43.5 | 36.8 | 19.6 | 0.0 | 3.24 |
| | 무응답 | (4) | 26.1 | 26.1 | 21.7 | 26.1 | 0.0 | 52.2 | 21.7 | 26.1 | 0.0 | 3.52 |

### 3) 신뢰(Trust)

### 가. 지방자치단체의 공공정책 결정 과정

거주 지역의 지방자치단체가 추진하는 공공정책의 결정 과정에 대해 얼마나 신뢰하는지 질문한 결과, 신뢰 안함 31.9%, 신뢰 함 21.2%로 부정적 응답이 약 10% 더 높게 나타났다. 이에 대해 보통이라고 응답한 비율이 43.0%로 가장 높았다.

〈그림 3-11〉 신뢰: 지방자치단체 공공정책 결정과정




연령별로 살펴보면, 지방자치단체 공공정책 결정 과정을 신뢰하는 응답자가 60대 이상(32.5%)이 가장 많은 반면, 20대가 19.4%로 가장 적은 것으로 나타났다. 한편, 신뢰 안함의 경우, 30대가 41.6%로 가장 높게 나타났다.

지역별로는, 군지역(25.9%)와 인구 50만 미만 중소도시(24.3%)의 신뢰 응답이 약간 높은 반면, 인구 50만 이상 대도시(41.7%)의 경우 불신 비율이 타 지역에 비해 다소 높게 나타났으며, 직업별로는, 농/림/수산업 직업군의 신뢰 응답이 32.0%로 가장 높았고, 신뢰하지 않는다고 응답한 비율은 화이트 칼라 직업군(47.7%)이 가장 높게 나타났다.

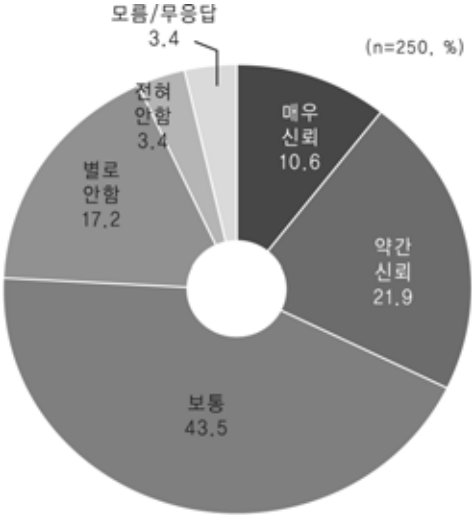
## 〈표 3-19〉 계층별 지방자치단체 공공정책 결정과정 신뢰 정도

| Base:전체 | | 사례 | 매우 신뢰 | 약간 신뢰 | 보통 | 별로 신뢰 안함 | 전혀 신뢰 안함 | 신뢰 | 보통 | 신뢰 안함 | 모름/ 무응답 | 평균: (점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 2.8 | 18.4 | 43.0 | 26.0 | 5.9 | 21.2 | 43.0 | 31.9 | 3.9 | 2.86 |
| 성별 | 남성 | (125) | 4.3 | 21.6 | 42.8 | 22.6 | 6.3 | 25.9 | 42.8 | 28.9 | 2.4 | 2.95 |
| | 여성 | (125) | 1.3 | 15.2 | 43.2 | 29.4 | 5.4 | 16.6 | 43.2 | 34.9 | 5.4 | 2.76 |
| 연령 | 20대 | (50) | 3.4 | 15.9 | 50.7 | 24.9 | 5.1 | 19.4 | 50.7 | 30.0 | 0.0 | 2.88 |
| | 30대 | (50) | 0.0 | 17.3 | 39.7 | 31.0 | 10.6 | 17.3 | 39.7 | 41.6 | 1.4 | 2.65 |
| | 40대 | (50) | 2.0 | 20.0 | 43.3 | 22.5 | 8.0 | 22.0 | 43.3 | 30.5 | 4.2 | 2.85 |
| | 50대 | (50) | 0.0 | 15.1 | 48.7 | 32.5 | 2.0 | 15.1 | 48.7 | 34.5 | 1.7 | 2.78 |
| | 60대 이상 | (50) | 8.7 | 23.9 | 32.6 | 19.1 | 3.7 | 32.5 | 32.6 | 22.8 | 12.1 | 3.17 |
| 지역 유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 3.3 | 15.1 | 35.7 | 26.8 | 14.9 | 18.4 | 35.7 | 41.7 | 4.2 | 2.64 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 3.1 | 21.2 | 49.5 | 22.9 | 0.0 | 24.3 | 49.5 | 22.9 | 3.3 | 3.05 |
| | 군 지역 | (50) | 4.0 | 21.9 | 42.5 | 19.5 | 3.4 | 25.9 | 42.5 | 22.9 | 8.8 | 3.04 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 3.7 | 17.7 | 44.0 | 24.0 | 9.0 | 21.3 | 44.0 | 33.0 | 1.7 | 2.83 |
| | 자치구 지역 | (50) | 0.0 | 16.4 | 43.4 | 36.8 | 2.0 | 16.4 | 43.4 | 38.8 | 1.4 | 2.75 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 0.0 | 16.4 | 35.9 | 41.8 | 5.9 | 16.4 | 35.9 | 47.7 | 0.0 | 2.63 |
| | 블루 칼라 | (38) | 0.0 | 15.7 | 46.7 | 22.9 | 9.7 | 15.7 | 46.7 | 32.7 | 4.9 | 2.72 |
| | 자영업 | (28) | 0.0 | 22.0 | 49.6 | 14.4 | 9.5 | 22.0 | 49.6 | 23.9 | 4.5 | 2.88 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 18.2 | 13.8 | 34.0 | 19.7 | 3.9 | 32.0 | 34.0 | 23.6 | 10.4 | 3.25 |
| | 주부 | (50) | 3.4 | 16.4 | 43.2 | 30.2 | 3.7 | 19.7 | 43.2 | 33.9 | 3.1 | 2.85 |
| | 학생 | (32) | 2.2 | 14.4 | 50.6 | 29.6 | 3.1 | 16.7 | 50.6 | 32.7 | 0.0 | 2.83 |
| | 무직/기타 | (31) | 0.0 | 28.0 | 42.8 | 15.3 | 6.3 | 28.0 | 42.8 | 21.6 | 7.6 | 3.00 |
| | 무응답 | (3) | 0.0 | 72.0 | 28.0 | 0.0 | 0.0 | 72.0 | 28.0 | 0.0 | 0.0 | 3.72 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 4.9 | 22.5 | 39.1 | 16.4 | 2.0 | 27.4 | 39.1 | 18.3 | 15.2 | 3.14 |
| | 고졸 | (110) | 4.1 | 15.7 | 45.4 | 25.4 | 7.6 | 19.8 | 45.4 | 33.0 | 1.8 | 2.83 |
| | 대졸 | (77) | 0.0 | 19.0 | 41.6 | 33.9 | 5.6 | 19.0 | 41.6 | 39.5 | 0.0 | 2.74 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 0.0 | 9.5 | 67.5 | 22.9 | 0.0 | 9.5 | 67.5 | 22.9 | 0.0 | 2.87 |
| | 무응답 | (4) | 0.0 | 52.2 | 0.0 | 21.7 | 26.1 | 52.2 | 0.0 | 47.8 | 0.0 | 2.78 |

## 나. 지방자치단체장

거주지역의 단체장(시장, 군수, 구청장)에 대한 신뢰 정도를 질문한 결과, 위의 공공정책 결정과정에 대한 신뢰와 달리 긍정 응답(32.5%)이 부정 응답(20.6)보다 높았으나, 보통 응답 비율이 위와 마찬가지로 가장 높게 나타났다.

〈그림 3-12〉 신뢰: 지방자치단체장




계층별 신뢰도를 살펴보면, 60대 이상(43.5%), 군 지역(57.1%), 농/림/수산업 종사자(47.8%), 중졸 이하(36.5%)가 지방자치단체장에 대한 신뢰가 다른 계층보다 비교적 높게 나타났다. 한편, 지방자치단체장에 대한 불신 비율은 모든 계층에서 10~20%로 낮은 수준이다.

## 〈표 3-20〉 계층별 지방자치단체장 신뢰 정도

| Base:전체 | | 사례 | 매우 신뢰 | 약간 신뢰 | 보통 | 별로 신뢰 안함 | 전혀 신뢰 안함 | 신뢰 | 보통 | 신뢰 안함 | 모름/ 무응답 | 평균: (점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 10.6 | 21.9 | 43.5 | 17.2 | 3.4 | 32.5 | 43.5 | 20.6 | 3.4 | 3.20 |
| 성별 | 남성 | (125) | 12.0 | 24.4 | 41.9 | 14.3 | 4.7 | 36.4 | 41.9 | 19.1 | 2.7 | 3.25 |
| | 여성 | (125) | 9.2 | 19.5 | 45.2 | 20.1 | 2.0 | 28.7 | 45.2 | 22.1 | 4.0 | 3.14 |
| 연령 | 20대 | (50) | 4.9 | 26.1 | 49.3 | 14.6 | 5.1 | 31.0 | 49.3 | 19.7 | 0.0 | 3.11 |
| | 30대 | (50) | 2.5 | 18.7 | 47.3 | 20.8 | 4.8 | 21.2 | 47.3 | 25.5 | 6.0 | 2.93 |
| | 40대 | (50) | 5.3 | 27.7 | 41.8 | 21.5 | 1.7 | 33.0 | 41.8 | 23.2 | 2.0 | 3.14 |
| | 50대 | (50) | 17.5 | 16.4 | 44.4 | 15.7 | 4.0 | 34.0 | 44.4 | 19.7 | 2.0 | 3.28 |
| | 60대 이상 | (50) | 22.8 | 20.8 | 34.8 | 13.5 | 1.4 | 43.5 | 34.8 | 15.0 | 6.8 | 3.54 |
| 지역 유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 12.0 | 21.3 | 49.4 | 10.9 | 1.4 | 33.3 | 49.4 | 12.4 | 5.0 | 3.33 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 9.9 | 18.4 | 51.6 | 16.5 | 3.7 | 28.2 | 51.6 | 20.2 | 0.0 | 3.14 |
| | 군 지역 | (50) | 22.0 | 35.1 | 31.8 | 6.2 | 3.4 | 57.1 | 31.8 | 9.6 | 1.4 | 3.67 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 3.7 | 21.7 | 38.3 | 25.7 | 7.0 | 25.3 | 38.3 | 32.7 | 3.7 | 2.89 |
| | 자치구 지역 | (50) | 5.4 | 13.3 | 46.4 | 26.8 | 1.4 | 18.7 | 46.4 | 28.2 | 6.7 | 2.94 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 1.9 | 25.3 | 42.6 | 26.6 | 1.9 | 27.3 | 42.6 | 28.5 | 1.7 | 2.99 |
| | 블루 칼라 | (38) | 19.8 | 9.7 | 41.3 | 22.0 | 0.0 | 29.6 | 41.3 | 22.0 | 7.1 | 3.29 |
| | 자영업 | (28) | 9.7 | 21.4 | 45.0 | 11.5 | 12.5 | 31.1 | 45.0 | 23.9 | 0.0 | 3.04 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 24.2 | 23.6 | 45.1 | 3.2 | 0.0 | 47.8 | 45.1 | 3.2 | 3.9 | 3.72 |
| | 주부 | (50) | 8.7 | 22.7 | 36.3 | 22.3 | 3.5 | 31.4 | 36.3 | 25.7 | 6.6 | 3.12 |
| | 학생 | (32) | 2.2 | 22.5 | 62.9 | 7.0 | 5.3 | 24.8 | 62.9 | 12.4 | 0.0 | 3.09 |
| | 무직/기타 | (31) | 13.5 | 25.2 | 37.8 | 18.9 | 2.3 | 38.6 | 37.8 | 21.2 | 2.3 | 3.29 |
| | 무응답 | (3) | 0.0 | 72.0 | 28.0 | 0.0 | 0.0 | 72.0 | 28.0 | 0.0 | 0.0 | 3.72 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 24.0 | 12.5 | 47.1 | 11.9 | 1.4 | 36.5 | 47.1 | 13.3 | 3.0 | 3.47 |
| | 고졸 | (110) | 6.6 | 22.7 | 46.8 | 13.7 | 4.6 | 29.2 | 46.8 | 18.4 | 5.6 | 3.14 |
| | 대졸 | (77) | 6.6 | 27.2 | 36.5 | 25.2 | 3.5 | 33.8 | 36.5 | 28.7 | 0.9 | 3.08 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 0.0 | 9.5 | 61.3 | 29.2 | 0.0 | 9.5 | 61.3 | 29.2 | 0.0 | 2.80 |
| | 무응답 | (4) | 52.2 | 47.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 100.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 4.52 |

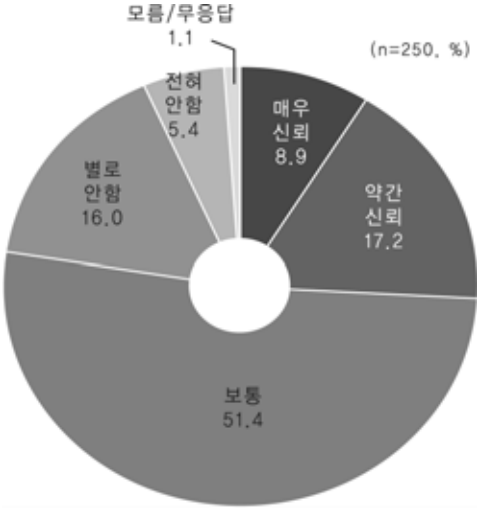
## 다. 지방자치단체 공무원

거주지역의 지방자치단체 공무원을 얼마나 신뢰하는지 질문한 결과, 신뢰함 26.1%, 신뢰 안함 21.4%로 비슷한 수준을 보였고, 특히 보통 응답 비율(51.4%)이 앞서 언급한 신뢰 관련 두 측정지표의 보통 응답률보다 다소 높게 나타났다.

성별 지방자치단체 공무원 신뢰 정도를 살펴보면, 남성의 신뢰 응답률(32.4%)과 불신 응답률(23.5%)이 여성(19.9%, 19.3%)보다 모두 높게 나타났는데, 이는 여성의 보통 응답(60.1%)이 높기 때문으로 판단된다.

한편, 연령별로는 60대 이상의 신뢰 비율이 42.4%로 다른 연령층에 비해 높게 나타났으며, 직업별로는 농/림/수산업의 신뢰 비율(38.4%)이 다른 직업 계층에 비해 높은 수준이다.

〈그림 3-13〉 신뢰: 지방자치단체 공무원




지역별로는, 군 지역이 35.2%로 거주 지역 지방자치단체 공무원에 대한 신뢰 정도가 다른 지방자치단체 유형에 비해 높은 반면, 인구 50만 이상 대도시의 경우 불신 응답이 32.9%로 가장 높게 나타났다.

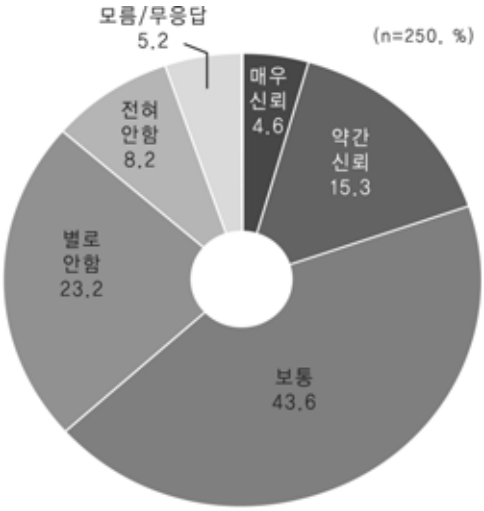
## 〈표 3-21〉 지방자치단체 공무원에 대한 신뢰 정도

| Base:전체 | | 사례 | 매우 신뢰 | 약간 신뢰 | 보통 | 별로 신뢰 안함 | 전혀 신뢰 안함 | 신뢰 | 보통 | 신뢰 안함 | 모름/ 무응답 | 평균: (점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 8.9 | 17.2 | 51.4 | 16.0 | 5.4 | 26.1 | 51.4 | 21.4 | 1.1 | 3.08 |
| 성별 | 남성 | (125) | 9.2 | 23.1 | 42.7 | 18.0 | 5.5 | 32.4 | 42.7 | 23.5 | 1.5 | 3.13 |
| | 여성 | (125) | 8.5 | 11.3 | 60.1 | 14.0 | 5.3 | 19.9 | 60.1 | 19.3 | 0.8 | 3.04 |
| 연령 | 20대 | (50) | 4.5 | 11.0 | 63.7 | 15.6 | 5.1 | 15.5 | 63.7 | 20.7 | 0.0 | 2.94 |
| | 30대 | (50) | 2.5 | 20.2 | 51.3 | 13.8 | 12.3 | 22.7 | 51.3 | 26.0 | 0.0 | 2.87 |
| | 40대 | (50) | 3.3 | 16.3 | 58.0 | 22.3 | 0.0 | 19.7 | 58.0 | 22.3 | 0.0 | 3.01 |
| | 50대 | (50) | 15.0 | 15.3 | 41.7 | 18.3 | 5.7 | 30.3 | 41.7 | 24.0 | 4.0 | 3.16 |
| | 60대 이상 | (50) | 19.1 | 23.3 | 42.1 | 9.9 | 4.0 | 42.4 | 42.1 | 13.9 | 1.7 | 3.44 |
| 지역 유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 8.3 | 20.2 | 37.0 | 23.6 | 9.3 | 28.5 | 37.0 | 32.9 | 1.7 | 2.95 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 11.5 | 14.4 | 59.3 | 12.9 | 2.0 | 25.9 | 59.3 | 14.9 | 0.0 | 3.21 |
| | 군 지역 | (50) | 11.5 | 23.7 | 54.4 | 7.0 | 3.4 | 35.2 | 54.4 | 10.4 | 0.0 | 3.33 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 3.7 | 13.7 | 55.8 | 19.8 | 7.0 | 17.3 | 55.8 | 26.8 | 0.0 | 2.87 |
| | 자치구 지역 | (50) | 9.4 | 14.2 | 50.4 | 16.6 | 5.3 | 23.6 | 50.4 | 21.9 | 4.0 | 3.06 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 6.6 | 11.6 | 66.7 | 11.2 | 3.9 | 18.2 | 66.7 | 15.1 | 0.0 | 3.06 |
| | 블루 칼라 | (38) | 9.0 | 19.0 | 41.2 | 16.6 | 11.5 | 28.0 | 41.2 | 28.1 | 2.7 | 2.97 |
| | 자영업 | (28) | 0.0 | 24.5 | 55.6 | 16.9 | 3.0 | 24.5 | 55.6 | 19.9 | 0.0 | 3.02 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 25.7 | 12.7 | 54.5 | 3.2 | 3.9 | 38.4 | 54.5 | 7.1 | 0.0 | 3.53 |
| | 주부 | (50) | 12.4 | 17.6 | 42.8 | 21.7 | 3.5 | 30.1 | 42.8 | 25.1 | 2.0 | 3.14 |
| | 학생 | (32) | 7.1 | 5.3 | 62.3 | 19.9 | 5.3 | 12.4 | 62.3 | 25.3 | 0.0 | 2.89 |
| | 무직/기타 | (31) | 3.2 | 27.3 | 40.0 | 19.6 | 7.2 | 30.5 | 40.0 | 26.8 | 2.7 | 3.00 |
| | 무응답 | (3) | 0.0 | 67.3 | 32.7 | 0.0 | 0.0 | 67.3 | 32.7 | 0.0 | 0.0 | 3.67 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 16.6 | 9.4 | 54.8 | 15.3 | 3.9 | 25.9 | 54.8 | 19.2 | 0.0 | 3.19 |
| | 고졸 | (110) | 6.8 | 17.3 | 50.8 | 15.3 | 8.0 | 24.1 | 50.8 | 23.4 | 1.8 | 2.99 |
| | 대졸 | (77) | 7.0 | 20.9 | 51.2 | 18.7 | 1.1 | 27.9 | 51.2 | 19.8 | 1.1 | 3.14 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 0.0 | 25.9 | 53.1 | 11.5 | 9.5 | 25.9 | 53.1 | 21.0 | 0.0 | 2.95 |
| | 무응답 | (4) | 26.1 | 26.1 | 21.7 | 0.0 | 26.1 | 52.2 | 21.7 | 26.1 | 0.0 | 3.26 |

## 라. 지방의원

거주 지역의 지방의원에 대한 신뢰 정도를 질문한 결과, 신뢰 안함 31.3%, 신뢰 함 19.9%로 부정 응답이 10% 이상 높게 나타났다.

〈그림 3-14〉 신뢰: 지방의원




연령별로 살펴보면, 지방의원을 불신하는 정도가 40대(41.5%)가 가장 높았고 다른 연령층에서도 불신 비율이 신뢰 비율보다 높게 나타났다.반면, 60대 이상의 경우 다른 연령층과 달리 긍정 응답의 비율이 높았다.

지역별로는, 도농복합 도시(43.7%)을 필두로 대부분의 지역에서 불신 응답이 많았으나, 군 지역에서만 반대의 결과(신뢰 함 31.5%, 신뢰 안함 17.3%)가 도출되었다.

직업별 지방의원 신뢰 수준 또한 위의 결과와 유사한 경향을 보이는데, 화이트 칼라(34.0%)가 지방의원을 가장 불신하는 것으로 나타났으며, 농/림/수산업 직업군(신뢰 32.3%, 불신 16.9%)을 제외한 나머지 계층에서도 불신의 비율이 신뢰보다 더 높게 나타났다.

한편, 학력이 높을 수록 지방의원에 대해 불신하는 경향이 더 높은 것으로 도출되었다.

**〈표 3-22〉 계층별 지방의원 신뢰 정도**

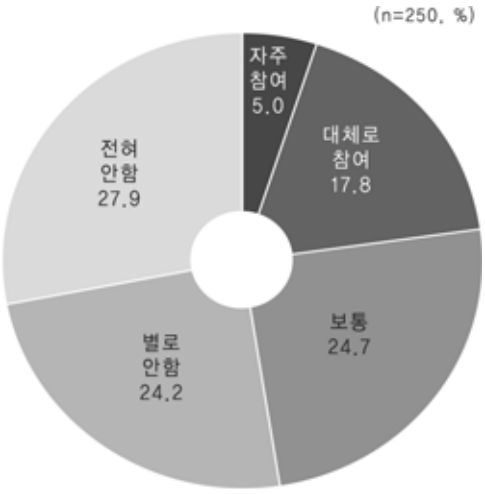
| Base:전체 | | 사례 | 매우 신뢰 | 약간 신뢰 | 보통 | 별로 신뢰 안함 | 전혀 신뢰 안함 | 신뢰 | 보통 | 신뢰 안함 | 모름/ 무응답 | 평균: (점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 4.6 | 15.3 | 43.6 | 23.2 | 8.2 | 19.9 | 43.6 | 31.3 | 5.2 | 2.84 |
| 성별 | 남성 | (125) | 4.3 | 18.8 | 42.5 | 21.0 | 10.2 | 23.0 | 42.5 | 31.2 | 3.3 | 2.85 |
| | 여성 | (125) | 4.8 | 11.9 | 44.8 | 25.3 | 6.1 | 16.7 | 44.8 | 31.4 | 7.1 | 2.83 |
| 연령 | 20대 | (50) | 2.9 | 9.6 | 64.0 | 14.0 | 9.6 | 12.5 | 64.0 | 23.5 | 0.0 | 2.82 |
| | 30대 | (50) | 1.4 | 26.0 | 33.4 | 29.4 | 9.8 | 27.4 | 33.4 | 39.1 | 0.0 | 2.80 |
| | 40대 | (50) | 4.2 | 14.0 | 40.3 | 33.3 | 8.2 | 18.2 | 40.3 | 41.5 | 0.0 | 2.73 |
| | 50대 | (50) | 5.3 | 10.4 | 46.9 | 20.7 | 7.7 | 15.8 | 46.9 | 28.3 | 9.0 | 2.84 |
| | 60대 이상 | (50) | 9.0 | 16.5 | 33.4 | 18.5 | 5.7 | 25.5 | 33.4 | 24.2 | 16.9 | 3.06 |
| 지역 유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 5.8 | 17.6 | 38.2 | 27.2 | 6.2 | 23.4 | 38.2 | 33.4 | 5.0 | 2.89 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 4.5 | 14.5 | 47.6 | 20.4 | 9.6 | 19.0 | 47.6 | 30.0 | 3.3 | 2.83 |
| | 군 지역 | (50) | 6.8 | 24.7 | 45.6 | 10.2 | 7.1 | 31.5 | 45.6 | 17.3 | 5.7 | 3.15 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 3.7 | 10.3 | 37.3 | 35.0 | 8.7 | 14.0 | 37.3 | 43.7 | 5.0 | 2.64 |
| | 자치구 지역 | (50) | 2.0 | 9.4 | 49.3 | 23.0 | 9.3 | 11.4 | 49.3 | 32.4 | 6.9 | 2.70 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 1.9 | 21.5 | 42.6 | 25.5 | 8.5 | 23.4 | 42.6 | 34.0 | 0.0 | 2.83 |
| | 블루 칼라 | (38) | 8.6 | 10.4 | 32.1 | 35.4 | 4.4 | 19.0 | 32.1 | 39.9 | 9.0 | 2.82 |
| | 자영업 | (28) | 0.0 | 8.9 | 62.1 | 15.0 | 14.0 | 8.9 | 62.1 | 29.0 | 0.0 | 2.66 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 10.4 | 21.9 | 39.7 | 6.5 | 10.4 | 32.3 | 39.7 | 16.9 | 11.0 | 3.17 |
| | 주부 | (50) | 4.8 | 16.3 | 41.2 | 25.5 | 5.1 | 21.1 | 41.2 | 30.7 | 7.0 | 2.89 |
| | 학생 | (32) | 4.5 | 11.8 | 60.2 | 17.3 | 6.2 | 16.3 | 60.2 | 23.5 | 0.0 | 2.91 |
| | 무직/기타 | (31) | 2.7 | 13.1 | 36.0 | 25.3 | 12.7 | 15.7 | 36.0 | 38.0 | 10.3 | 2.64 |
| | 무응답 | (3) | 0.0 | 39.3 | 0.0 | 60.7 | 0.0 | 39.3 | 0.0 | 60.7 | 0.0 | 2.79 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 8.5 | 13.7 | 45.0 | 18.9 | 2.0 | 22.2 | 45.0 | 20.9 | 11.9 | 3.09 |
| | 고졸 | (110) | 2.2 | 17.3 | 44.5 | 23.1 | 8.1 | 19.5 | 44.5 | 31.3 | 4.7 | 2.81 |
| | 대졸 | (77) | 4.7 | 12.5 | 41.8 | 26.4 | 12.4 | 17.2 | 41.8 | 38.7 | 2.2 | 2.70 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 0.0 | 8.2 | 49.8 | 30.6 | 11.5 | 8.2 | 49.8 | 42.0 | 0.0 | 2.55 |
| | 무응답 | (4) | 26.1 | 52.2 | 21.7 | 0.0 | 0.0 | 78.3 | 21.7 | 0.0 | 0.0 | 4.04 |

### 4) 호혜성(Reciprocity)

### 가. 봉사활동 참여

거주 지역의 봉사활동에 참여하는 정도를 질문한 결과,‘참여하지 않는다’는 응답이 52.1%로‘참여 한다’는 응답(22.8%)의 두 배 이상 높게 나타났다.

〈그림 3-15〉 호혜성: 봉사활동 참여 정도




연령별로 살펴보면, 50대(35.8%)가 거주 지역 봉사활동에 가장 많이 참여하고 다음으로 30대(30.3%) 순이며, 반대로 60대 이상(59.3%), 20대(59.0%), 30대(56.1%), 40대(51.0%) 순으로 봉사활동에 잘 참여하지 않는 것으로 나타났다.

또한 직업별 봉사활동 참여 정도는 전반적으로 참여하지 않는 비율이 높았는데 주부(55.4%), 학생(53.7%)의 불참 응답이 가장 높게 나타났다.

한편, 봉사활동 참여는 학력에 따라 큰 차이가 없는 것으로 보여지며, 그 중 고등학교 졸업(26.2%)과 대학교 졸업(21.3%)의 참여도가 높은 편으로 나타났다.

## 〈표 3-23〉 계층별 봉사활동 참여 정도

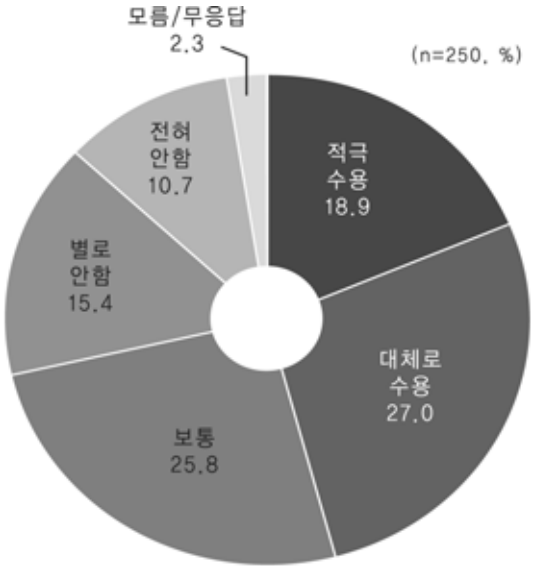
| Base:전체 | | 사례 | 자주 참여 | 대체로 참여 | 보통 | 별로 참여 안함 | 전혀 참여 안함 | 참여 | 보통 | 참여 안함 | 모름/ 무응답 | 평균: (점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 5.0 | 17.8 | 24.7 | 24.2 | 27.9 | 22.8 | 24.7 | 52.1 | 0.4 | 2.48 |
| 성별 | 남성 | (125) | 7.9 | 18.2 | 23.6 | 26.7 | 22.8 | 26.1 | 23.6 | 49.5 | 0.8 | 2.61 |
| | 여성 | (125) | 2.0 | 17.5 | 25.8 | 21.7 | 33.0 | 19.5 | 25.8 | 54.7 | 0.0 | 2.34 |
| 연령 | 20대 | (50) | 1.4 | 15.0 | 24.5 | 28.0 | 31.0 | 16.5 | 24.5 | 59.0 | 0.0 | 2.28 |
| | 30대 | (50) | 5.0 | 25.3 | 13.6 | 27.1 | 29.0 | 30.3 | 13.6 | 56.1 | 0.0 | 2.50 |
| | 40대 | (50) | 5.7 | 14.0 | 29.3 | 28.5 | 22.5 | 19.7 | 29.3 | 51.0 | 0.0 | 2.52 |
| | 50대 | (50) | 11.1 | 24.7 | 27.1 | 15.3 | 19.8 | 35.8 | 27.1 | 35.1 | 2.0 | 2.92 |
| | 60대 이상 | (50) | 1.7 | 10.2 | 28.9 | 22.1 | 37.2 | 11.9 | 28.9 | 59.3 | 0.0 | 2.17 |
| 지역 유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 1.4 | 10.7 | 30.0 | 32.5 | 25.4 | 12.1 | 30.0 | 57.9 | 0.0 | 2.30 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 4.0 | 17.5 | 20.0 | 33.4 | 25.1 | 21.5 | 20.0 | 58.5 | 0.0 | 2.42 |
| | 군 지역 | (50) | 3.1 | 30.4 | 23.1 | 14.0 | 29.5 | 33.5 | 23.1 | 43.4 | 0.0 | 2.64 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 12.3 | 11.0 | 31.2 | 24.0 | 21.5 | 23.3 | 31.2 | 45.5 | 0.0 | 2.69 |
| | 자치구 지역 | (50) | 4.0 | 19.6 | 19.1 | 17.3 | 38.0 | 23.6 | 19.1 | 55.3 | 2.0 | 2.33 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 6.6 | 23.9 | 17.4 | 20.7 | 31.4 | 30.5 | 17.4 | 52.1 | 0.0 | 2.53 |
| | 블루 칼라 | (38) | 0.0 | 28.5 | 17.6 | 22.8 | 28.5 | 28.5 | 17.6 | 51.3 | 2.7 | 2.47 |
| | 자영업 | (28) | 8.9 | 14.6 | 26.1 | 33.9 | 16.5 | 23.5 | 26.1 | 50.4 | 0.0 | 2.66 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 10.6 | 12.3 | 37.9 | 20.8 | 18.5 | 22.8 | 37.9 | 39.3 | 0.0 | 2.76 |
| | 주부 | (50) | 1.7 | 18.1 | 24.8 | 23.9 | 31.5 | 19.7 | 24.8 | 55.4 | 0.0 | 2.35 |
| | 학생 | (32) | 2.2 | 18.6 | 25.5 | 34.4 | 19.3 | 20.9 | 25.5 | 53.7 | 0.0 | 2.50 |
| | 무직/기타 | (31) | 5.9 | 4.6 | 29.3 | 14.5 | 45.7 | 10.4 | 29.3 | 60.3 | 0.0 | 2.10 |
| | 무응답 | (3) | 39.3 | 0.0 | 32.7 | 28.0 | 0.0 | 39.3 | 32.7 | 28.0 | 0.0 | 3.50 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 3.0 | 11.8 | 29.0 | 19.1 | 37.1 | 14.8 | 29.0 | 56.2 | 0.0 | 2.25 |
| | 고졸 | (110) | 4.0 | 22.2 | 19.1 | 27.5 | 26.3 | 26.2 | 19.1 | 53.8 | 0.9 | 2.50 |
| | 대졸 | (77) | 4.8 | 16.5 | 31.5 | 21.8 | 25.3 | 21.3 | 31.5 | 47.2 | 0.0 | 2.54 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 9.5 | 8.2 | 21.0 | 43.5 | 17.7 | 17.7 | 21.0 | 61.3 | 0.0 | 2.48 |
| | 무응답 | (4) | 52.2 | 21.7 | 0.0 | 0.0 | 26.1 | 73.9 | 0.0 | 26.1 | 0.0 | 3.74 |

## 나. 기피 시설 수용성

거주 지역에 쓰레기 소각장/ 하수 처리장 등 기피 시설을 설치하기로 결정된 경우 수용하겠는지 질문한 결과, 수용하겠다는 응답이 45.9%로 비교적 높은 수준을 보였다.

기피시설 수용성에 대해 고연령층일수록 수용정도가 높았는데 특히 60대 이상(60.0%)이 기피 시설 수용에 대해 가장 긍정적인 것으로 나타났고, 더불어 인구 50만 이상 대도시와 군 지역의 수용도가 50% 이상(54.8%, 53.2%)으로 높은 수준이다.

**〈그림 3-16〉 호혜성: 봉사활동 참여 정도**




직업별로는, 자영업(63.5%)의 기피 시설 수용성이 가장 높고, 블루 칼라가 52.6%로 그 다음이었으며, 반대로 기피 시설 수용에 대한 부정적 견해는 주부 계층(32.5%)에서 가장 높았다.

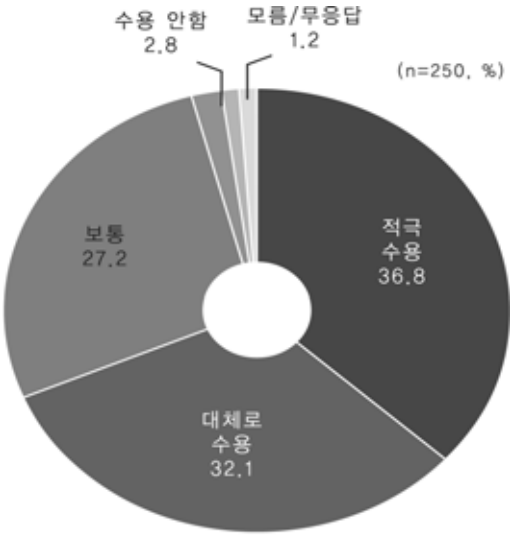
## 〈표 3-24〉 계층별 기피 시설 수용성

| Base:전체 | | 사례 | 적극 수용 | 대체로 수용 | 보통 | 별로 수용 안함 | 전혀 수용 안함 | 수용 | 보통 | 수용 안함 | 모름/ 무응답 | 평균: (점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 18.9 | 27.0 | 25.8 | 15.4 | 10.7 | 45.9 | 25.8 | 26.0 | 2.3 | 3.29 |
| 성별 | 남성 | (125) | 22.5 | 31.5 | 24.3 | 12.1 | 6.6 | 54.0 | 24.3 | 18.6 | 3.0 | 3.53 |
| | 여성 | (125) | 15.2 | 22.5 | 27.2 | 18.7 | 14.8 | 37.7 | 27.2 | 33.4 | 1.6 | 3.05 |
| 연령 | 20대 | (50) | 4.9 | 32.2 | 38.7 | 13.5 | 10.7 | 37.1 | 38.7 | 24.2 | 0.0 | 3.07 |
| | 30대 | (50) | 8.9 | 31.2 | 22.1 | 23.7 | 11.6 | 40.1 | 22.1 | 35.3 | 2.5 | 3.02 |
| | 40대 | (50) | 13.0 | 30.5 | 30.2 | 24.3 | 2.0 | 43.5 | 30.2 | 26.3 | 0.0 | 3.28 |
| | 50대 | (50) | 25.5 | 23.1 | 21.9 | 11.7 | 15.9 | 48.6 | 21.9 | 27.5 | 2.0 | 3.31 |
| | 60대 이상 | (50) | 42.0 | 18.0 | 16.1 | 3.7 | 13.2 | 60.0 | 16.1 | 16.9 | 7.1 | 3.77 |
| 지역 유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 20.1 | 34.7 | 20.0 | 13.9 | 11.3 | 54.8 | 20.0 | 25.2 | 0.0 | 3.38 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 19.8 | 27.5 | 23.2 | 18.8 | 9.0 | 47.3 | 23.2 | 27.8 | 1.7 | 3.31 |
| | 군 지역 | (50) | 27.5 | 25.8 | 26.5 | 3.7 | 12.1 | 53.2 | 26.5 | 15.8 | 4.5 | 3.55 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 17.7 | 20.2 | 33.0 | 20.5 | 8.7 | 37.8 | 33.0 | 29.2 | 0.0 | 3.18 |
| | 자치구 지역 | (50) | 9.3 | 26.8 | 26.3 | 20.0 | 12.2 | 36.1 | 26.3 | 32.2 | 5.4 | 3.01 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 8.9 | 31.9 | 31.8 | 17.6 | 9.8 | 40.8 | 31.8 | 27.4 | 0.0 | 3.13 |
| | 블루 칼라 | (38) | 20.1 | 32.5 | 19.0 | 14.5 | 13.9 | 52.6 | 19.0 | 28.4 | 0.0 | 3.31 |
| | 자영업 | (28) | 28.3 | 35.2 | 23.5 | 9.5 | 3.6 | 63.5 | 23.5 | 13.1 | 0.0 | 3.75 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 31.4 | 6.5 | 27.0 | 11.0 | 15.3 | 37.9 | 27.0 | 26.4 | 8.8 | 3.30 |
| | 주부 | (50) | 20.5 | 23.8 | 21.2 | 18.2 | 14.3 | 44.3 | 21.2 | 32.5 | 2.0 | 3.18 |
| | 학생 | (32) | 4.5 | 35.7 | 32.5 | 21.1 | 6.2 | 40.1 | 32.5 | 27.3 | 0.0 | 3.11 |
| | 무직/기타 | (31) | 26.1 | 21.4 | 23.7 | 10.4 | 10.3 | 47.5 | 23.7 | 20.7 | 8.1 | 3.46 |
| | 무응답 | (3) | 0.0 | 0.0 | 67.3 | 32.7 | 0.0 | 0.0 | 67.3 | 32.7 | 0.0 | 2.67 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 32.9 | 15.7 | 19.8 | 9.5 | 14.3 | 48.6 | 19.8 | 23.8 | 7.8 | 3.47 |
| | 고졸 | (110) | 13.3 | 25.4 | 28.2 | 19.9 | 11.5 | 38.7 | 28.2 | 31.3 | 1.7 | 3.09 |
| | 대졸 | (77) | 17.2 | 36.2 | 27.2 | 12.0 | 7.5 | 53.3 | 27.2 | 19.5 | 0.0 | 3.43 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 19.1 | 43.5 | 8.2 | 29.2 | 0.0 | 62.6 | 8.2 | 29.2 | 0.0 | 3.53 |
| | 무응답 | (4) | 26.1 | 0.0 | 47.8 | 0.0 | 26.1 | 26.1 | 47.8 | 26.1 | 0.0 | 3.00 |

## 다. 다문화 가정 수용성

집 근처로 다문화 가정이 이사 오는 것에 대한 생각을 질문한 결과, 수용하겠다는 응답이 68.8%로 다문화 가정에 대한 인식이 매우 긍정적인 것으로 나타났다.

〈그림 3-17〉 호혜성: 다문화 가정 수용성




*수용 안함: 별로 수용 안함 1.7%+전혀 수용 안함 1.1%

연령별로 살펴보면, 전체적 경향성과 마찬가지로 모든 연령대에서 다문화 가정 수용도가 높게 나타났는데 특히 40대(74.3%), 50대(72.8%), 20대(70.3%)의 수용도가 매우 높은 수준이다.

지역별로는, 전체적으로 50% 이상의 수용도를 보인 가운데 인구 50만 이상 대도시의 수용도(81.1%)가 가장 높게 나타났으며, 다음으로 군 지역(70.9%), 자치구 지역(67.3%) 순으로 나타났다.

직업별로는, 자영업의 수용 응답률이 81.4%로 월등히 높았으며, 특히 블루 칼라와 자영업 직업군에서는 비수용 응답이 한 건도 없었다.

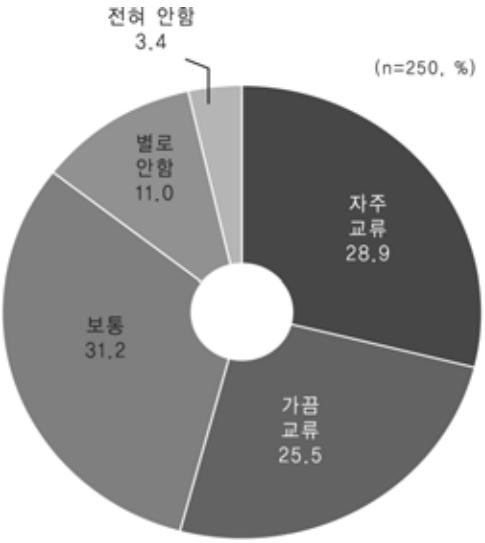
## 〈표 3-25〉 계층별 다문화 가정 수용성

| Base:전체 | | 사례 | 적극 수용 | 대체로 수용 | 보통 | 별로 수용 안함 | 전혀 수용 안함 | 수용 | 보통 | 수용 안함 | 모름/ 무응답 | 평균: (점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 36.8 | 32.1 | 27.2 | 1.7 | 1.1 | 68.8 | 27.2 | 2.8 | 1.2 | 4.03 |
| 성별 | 남성 | (125) | 38.4 | 31.8 | 27.3 | 1.9 | 0.6 | 70.2 | 27.3 | 2.5 | 0.0 | 4.06 |
| | 여성 | (125) | 35.1 | 32.3 | 27.1 | 1.5 | 1.6 | 67.4 | 27.1 | 3.1 | 2.4 | 4.00 |
| 연령 | 20대 | (50) | 33.0 | 37.3 | 23.2 | 3.1 | 3.4 | 70.3 | 23.2 | 6.5 | 0.0 | 3.93 |
| | 30대 | (50) | 33.0 | 32.2 | 32.8 | 2.0 | 0.0 | 65.2 | 32.8 | 2.0 | 0.0 | 3.96 |
| | 40대 | (50) | 41.3 | 33.0 | 25.7 | 0.0 | 0.0 | 74.3 | 25.7 | 0.0 | 0.0 | 4.16 |
| | 50대 | (50) | 38.3 | 34.5 | 25.5 | 1.7 | 0.0 | 72.8 | 25.5 | 1.7 | 0.0 | 4.09 |
| | 60대 이상 | (50) | 38.2 | 23.3 | 28.9 | 1.7 | 2.0 | 61.5 | 28.9 | 3.7 | 6.0 | 4.00 |
| 지역 유형 | 인구 50만 이상 대도시 | (50) | 43.8 | 37.4 | 17.2 | 1.7 | 0.0 | 81.1 | 17.2 | 1.7 | 0.0 | 4.23 |
| | 인구 50만 미만 중소도시 | (50) | 30.2 | 29.3 | 35.7 | 3.4 | 1.4 | 59.5 | 35.7 | 4.9 | 0.0 | 3.83 |
| | 군 지역 | (50) | 43.9 | 27.0 | 23.1 | 0.0 | 2.0 | 70.9 | 23.1 | 2.0 | 4.0 | 4.15 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 43.2 | 22.2 | 33.0 | 1.7 | 0.0 | 65.3 | 33.0 | 1.7 | 0.0 | 4.07 |
| | 자치구 지역 | (50) | 22.8 | 44.5 | 27.0 | 1.7 | 2.0 | 67.3 | 27.0 | 3.7 | 2.0 | 3.86 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 35.2 | 28.3 | 34.1 | 2.3 | 0.0 | 63.5 | 34.1 | 2.3 | 0.0 | 3.96 |
| | 블루 칼라 | (38) | 31.6 | 33.3 | 35.1 | 0.0 | 0.0 | 64.9 | 35.1 | 0.0 | 0.0 | 3.96 |
| | 자영업 | (28) | 44.0 | 37.4 | 18.6 | 0.0 | 0.0 | 81.4 | 18.6 | 0.0 | 0.0 | 4.25 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 42.9 | 21.8 | 20.3 | 3.2 | 3.9 | 64.7 | 20.3 | 7.1 | 7.8 | 4.05 |
| | 주부 | (50) | 34.1 | 34.3 | 27.9 | 1.7 | 0.0 | 68.4 | 27.9 | 1.7 | 2.0 | 4.03 |
| | 학생 | (32) | 31.1 | 44.3 | 16.7 | 2.6 | 5.3 | 75.4 | 16.7 | 7.9 | 0.0 | 3.93 |
| | 무직/기타 | (31) | 46.7 | 23.5 | 27.6 | 2.3 | 0.0 | 70.1 | 27.6 | 2.3 | 0.0 | 4.15 |
| | 무응답 | (3) | 0.0 | 28.0 | 72.0 | 0.0 | 0.0 | 28.0 | 72.0 | 0.0 | 0.0 | 3.28 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 35.9 | 18.2 | 36.4 | 1.6 | 2.0 | 54.1 | 36.4 | 3.6 | 5.9 | 3.90 |
| | 고졸 | (110) | 38.5 | 34.4 | 25.6 | 1.5 | 0.0 | 72.9 | 25.6 | 1.5 | 0.0 | 4.10 |
| | 대졸 | (77) | 33.4 | 38.9 | 25.4 | 2.2 | 0.0 | 72.3 | 25.4 | 2.2 | 0.0 | 4.03 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 43.0 | 37.4 | 0.0 | 0.0 | 19.6 | 80.4 | 0.0 | 19.6 | 0.0 | 3.84 |
| | 무응답 | (4) | 52.2 | 0.0 | 47.8 | 0.0 | 0.0 | 52.2 | 47.8 | 0.0 | 0.0 | 4.04 |

### 5) 네트워크(Network): 이웃과의 교류 정도(친밀성)

평소에 주변 이웃들과 얼마나 교류하는지 질문한 결과, 교류 한다고 응답한 사람이 54.4%로, 교류 안함(14.4%) 응답자의 3배 이상 높게 나타났다.

〈그림 3-18〉 네트워크: 이웃과의 교류 정도(친밀성)




우선, 여성(60.4%)이 남성(48.4%)보다 이웃과의 교류가 더 활발한 것으로 나타났으며, 남성과 여성의 비 교류 응답률은 비슷한 수준이다.

연령별로 살펴보면, 30대(65.0%)가 이웃과의 교류가 가장 활발한 것으로 나타났고 50대(61.5%)의 교류 정도도 비교적 높은 수준인 반면, 20대의 경우 38.5%로 이웃과의 친밀성이 가장 낮게 나타났다.

지역별로는, 군 지역(65.8%)의 교류 수준이 다른 지역과 비교해 가장 높게 나타났으며, 인구 50만 미만 중소도시(57.9%), 도농복합 도시(56.2%) 순이나, 자치구 지역의 비 교류 응답률(29.9%)은 타 지역에 비해 현저히 높게 나타났다.

## 〈표 3-26〉 계층별 이웃과의 교류 정도(친밀성)

| Base:전체 | | 사례 | 자주 교류 | 가끔 교류 | 보통 | 별로 교류 안함 | 전혀 교류 안함 | 교류 | 보통 | 교류 안함 | 평균:(점) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 전체 | | (250) | 28.9 | 25.5 | 31.2 | 11.0 | 3.3 | 54.4 | 31.2 | 14.4 | 3.66 |
| 성별 | 남성 | (125) | 25.2 | 23.2 | 37.6 | 9.6 | 4.4 | 48.4 | 37.6 | 14.0 | 3.55 |
| | 여성 | (125) | 32.6 | 27.8 | 24.8 | 12.4 | 2.3 | 60.4 | 24.8 | 14.7 | 3.76 |
| 연령 | 20대 | (50) | 11.2 | 27.3 | 31.5 | 21.9 | 8.2 | 38.5 | 31.5 | 30.1 | 3.11 |
| | 30대 | (50) | 25.1 | 39.8 | 19.1 | 12.6 | 3.3 | 65.0 | 19.1 | 15.9 | 3.71 |
| | 40대 | (50) | 38.8 | 18.0 | 29.8 | 13.3 | 0.0 | 56.8 | 29.8 | 13.3 | 3.82 |
| | 50대 | (50) | 39.4 | 22.1 | 34.9 | 2.0 | 1.7 | 61.5 | 34.9 | 3.7 | 3.96 |
| | 60대 이상 | (50) | 30.1 | 20.2 | 41.0 | 5.3 | 3.4 | 50.3 | 41.0 | 8.8 | 3.68 |
| 지역유형 | 50만 이상 대도시 | (50) | 24.8 | 23.6 | 38.0 | 8.5 | 5.1 | 48.4 | 38.0 | 13.6 | 3.55 |
| | 50만 미만 중소도시 | (50) | 18.3 | 39.5 | 30.2 | 10.5 | 1.4 | 57.9 | 30.2 | 12.0 | 3.63 |
| | 군 지역 | (50) | 41.7 | 24.1 | 27.5 | 6.8 | 0.0 | 65.8 | 27.5 | 6.8 | 4.01 |
| | 도농복합 도시 | (50) | 33.2 | 23.0 | 34.3 | 7.8 | 1.7 | 56.2 | 34.3 | 9.5 | 3.78 |
| | 자치구 지역 | (50) | 26.6 | 17.2 | 26.3 | 21.5 | 8.4 | 43.8 | 26.3 | 29.9 | 3.32 |
| 직업 | 화이트 칼라 | (43) | 25.8 | 28.1 | 22.5 | 21.6 | 1.9 | 54.0 | 22.5 | 23.5 | 3.54 |
| | 블루 칼라 | (38) | 23.7 | 27.2 | 37.1 | 7.5 | 4.4 | 50.9 | 37.1 | 12.0 | 3.58 |
| | 자영업 | (28) | 38.1 | 28.5 | 33.4 | 0.0 | 0.0 | 66.6 | 33.4 | 0.0 | 4.05 |
| | 농/림/수산업 | (26) | 56.1 | 6.0 | 30.7 | 7.1 | 0.0 | 62.1 | 30.7 | 7.1 | 4.11 |
| | 주부 | (50) | 36.3 | 28.6 | 29.2 | 4.2 | 1.7 | 64.9 | 29.2 | 5.9 | 3.94 |
| | 학생 | (32) | 7.0 | 25.5 | 36.9 | 22.7 | 7.9 | 32.5 | 36.9 | 30.6 | 3.01 |
| | 무직/기타 | (31) | 18.9 | 27.3 | 34.7 | 11.3 | 7.8 | 46.3 | 34.7 | 19.1 | 3.38 |
| | 무응답 | (3) | 39.3 | 32.7 | 0.0 | 28.0 | 0.0 | 72.0 | 0.0 | 28.0 | 3.83 |
| 학력 | 중졸 이하 | (51) | 36.8 | 15.0 | 39.3 | 5.6 | 3.4 | 51.7 | 39.3 | 9.0 | 3.76 |
| | 고졸 | (110) | 27.1 | 28.8 | 31.2 | 8.3 | 4.6 | 55.9 | 31.2 | 12.9 | 3.66 |
| | 대졸 | (77) | 27.4 | 30.7 | 23.8 | 16.1 | 2.0 | 58.1 | 23.8 | 18.2 | 3.65 |
| | 대학원 재 이상 | (9) | 9.5 | 9.5 | 43.7 | 37.2 | 0.0 | 19.1 | 43.7 | 37.2 | 2.91 |
| | 무응답 | (4) | 52.2 | 0.0 | 47.8 | 0.0 | 0.0 | 52.2 | 47.8 | 0.0 | 4.04 |

## 2. 사회적 자본 구성요소별 통계적 분석

### 1) 인구통계학 변인별 사회적 자본 차이 검증

#### 가. 성별

남·녀 간 사회적 자본에 대한 차이를 검증하기 위해서 사회자본 구성 요소의 하위 차원들을 종속변수로 설정하고 독립표본 t 검증(Independent sample t-test)를 실시하였다.

분석결과, 호혜성 요소에 해당하는 기피시설 수용(t=3.055, df=242, p<.01에서만 남·녀간 통계적 차이가 있는 것으로 확인되었다. 하지만 시민참여 요소에 해당하는 지역사회단체 자발적 참여 의향, 투표 의향, 주민자치활동 참여, 규범 요소의 지방자치단체 조례 준수, 범법행위 신고, 지역 내 갈등해결 활동, 신뢰 요소의 지방자치단체 공공정책 결정과정 신뢰, 지방자치단체장 신뢰, 지방자치단체 공무원 신뢰, 지방의원 신뢰, 호혜성 요소의 봉사활동 참여, 다문화 가정 수용성, 네트워크 요소의 이웃과의 친밀성에서는 통계적인 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 3-27〉 남·녀간 사회자본 차이 검증

| | | 호혜성: 기피시설 수용성 | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | M | SD | df | t |
| 성별 | 남자 (n=121) | 3.53 | 1.17 | 241 | 3.055** |
| | 여자 (n=123) | 3.05 | 1.28 | | |

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

#### 나. 연령

연령대간 사회적 자본에 대한 차이를 검증하기 위해서 사회자본 구성 요소의 하위 차원들을 종속변수로 설정하고 일원분산분석(one-way ANOVA)를 실시하였

고, Scheffe 다중범위 검증 방법(Scheffe multiple range test)으로 사후검증(Post-hoc test) 하였다.

분석결과, 시민참여 요소에 해당하는 투표 의향(F=4.205, df=4, 244, P<.01), 규범 요소에 해당하는 지방자치단체 조례 준수(F=4.270, df=4, 239, P<.01), 범법행위 신고(F=3.818, df=4, 236, P<.01), 지역 내 갈등해결 활동(F=2.536, df=4, 238, P<.05), 신뢰 요소에 해당하는 지방자치단체장(F=2.592, df=4, 236, P<.05), 자방지방자치단체 공무원(F=2.902, df=4, 242, P<.05), 호혜성 요소에 해당하는 봉사활동 참여(F=2.857, df=4, 244, P<.05), 기피시설 수용성(F=2.758, df=4, 239, P<.05), 네트워크 요소인 이웃과의 교류정도(친밀성)(F=4.458, df=4, 245, p<.01)에서 연령대간 차이가 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다.

이어서 실제로 어떤 지역 유형 간에 통계적으로 차이가 있는지 확인하기 위해 사후검증을 실시한 결과, 시민참여 요소의 투표 의향은 60대 이상이 30대보다 더 높았으며, 규범 요소의 경우 지방자치단체 조례 준수 의식은 50대가 20대와 30대보다, 범법행위 신고 경향은 50대와 60대 이상이 20대 보다 높은 것으로 나타났으나 지역 내 갈등해결 활동 의향은 사후검증에서 집단간 통계적 차이가 없는 것으로 나타났다.

또한, 신뢰 요소의 지방자치단체장 신뢰와 지방자치단체 공무원 신뢰 역시 사후검증에서는 집단 간 통계적 차이가 없는 것으로 나타났고, 호혜성 요소의 경우 봉사활동 참여 경향은 50대가 60대 이상보다 높은 것으로 나타났지만 기피시설 수용성은 사후검증에서 집단간 차이를 발견하지 못했으며, 네트워크 요소에 해당하는 이웃과의 교류 정도(친밀성)은 40대, 50대가 20대보다 높은 것으로 나타났다.

하지만 시민참여 요소의 지역사회단체 자발적 참여 의향, 주민자치활동 참여 의향, 신뢰 요소의 지방자치단체 공공정책 결정과정 신뢰, 지방의원 신뢰, 호혜성 요소의 다문화 가정 수용성에서는 연령대간 통계적 차이가 없는 것으로 나타났다.

## 〈표 3-28〉 연령대간 사회자본 차이 검증

| | | 시민참여: 투표 의향 | | | | 규범: 지방자치단체 조례 준수 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | N | M | SD | F(df) | N | M | SD | F(df) |
| 연령 | 20대 | 50 | 4.39ab | 0.99 | 4.205** (4, 244) | 50 | 3.83a | 0.78 | 4.270** (4, 239) |
| | 30대 | 50 | 3.95a | 1.31 | | 48 | 3.91a | 0.70 | |
| | 40대 | 50 | 4.44ab | 0.91 | | 49 | 4.20ab | 0.74 | |
| | 50대 | 50 | 4.56ab | 1.01 | | 49 | 4.43b | 0.78 | |
| | 60대 이상 | 49 | 4.74b | 0.69 | | 47 | 4.07ab | 1.06 | |
| | | 규범: 범법행위 신고 | | | | 규범: 지역 내 갈등해결 활동 | | | |
| | | N | M | SD | F(df) | N | M | SD | F(df) |
| 연령 | 20대 | 49 | 3.28a | 1.19 | 3.818** (4, 236) | 50 | 2.65a | 1.03 | 2.536* (4, 238) |
| | 30대 | 49 | 3.57ab | 1.01 | | 50 | 2.70a | 0.98 | |
| | 40대 | 50 | 3.54ab | 0.91 | | 48 | 2.96a | 1.03 | |
| | 50대 | 47 | 4.00b | 1.13 | | 48 | 3.27a | 1.15 | |
| | 60대 이상 | 45 | 3.99b | 1.26 | | 46 | 2.84a | 1.18 | |
| | | 신뢰: 지방자치단체장 | | | | 신뢰: 지방자치단체 공무원 | | | |
| | | N | M | SD | F(df) | N | M | SD | F(df) |
| 연령 | 20대 | 50 | 3.11a | 0.90 | 2.592* (4, 236) | 50 | 2.94a | 0.81 | 2.902* (4, 242) |
| | 30대 | 46 | 2.93a | 0.86 | | 50 | 2.87a | 0.97 | |
| | 40대 | 49 | 3.14a | 0.89 | | 50 | 3.01a | 0.73 | |
| | 50대 | 49 | 3.28a | 1.07 | | 48 | 3.16a | 1.10 | |
| | 60대 이상 | 46 | 3.54a | 1.07 | | 49 | 3.44a | 1.05 | |
| | | 호혜성: 봉사활동 참여 | | | | 호혜성: 기피시설 수용성 | | | |
| | | N | M | SD | F(df) | N | M | SD | F(df) |
| 연령 | 20대 | 50 | 2.28ab | 1.11 | 2.857* (4, 244) | 50 | 3.07a | 1.05 | 2.758* (4, 239) |
| | 30대 | 50 | 2.50ab | 1.29 | | 48 | 3.02a | 1.20 | |
| | 40대 | 50 | 2.52ab | 1.16 | | 50 | 3.28a | 1.04 | |
| | 50대 | 49 | 2.92b | 1.30 | | 49 | 3.31a | 1.41 | |
| | 60대 이상 | 50 | 2.17a | 1.10 | | 46 | 3.77a | 1.43 | |
| | | 네트워크: 이웃과의 친밀성 | | | | | | | |
| | | N | M | SD | F(df) | | | | |
| 연령 | 20대 | 50 | 3.11a | 1.13 | 4.458** (4, 245) | | | | |
| | 30대 | 50 | 3.71ab | 1.09 | | | | | |
| | 40대 | 50 | 3.82b | 1.10 | | | | | |
| | 50대 | 50 | 3.96b | 1.00 | | | | | |
| | 60대 이상 | 50 | 3.68ab | 1.07 | | | | | |

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

a, b, ab: Scheffe 사후검증, a<b

## 다. 지방자치단체 유형

지방자치단체 유형 간 사회적 자본에 대한 차이를 검증하기 위해서 사회자본 구성 요소의 하위 차원들을 종속변수로 설정하고 일원분산분석 후 사후검증을 실시하였다.

분석결과, 신뢰 요소에 해당하는 지방자치단체장에 대한 신뢰(F=5.570, df=4, 236, p<.001)와 네트워크 요소인 이웃과의 교류정도(친밀성)(F=2.767, df=4, 245, p<.05)에서 지방자치단체 유형간 차이가 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다. 그리고 실제로 어떤 지방자치단체 유형간에 통계적으로 차이가 있는지 확인하기 위해 사후검증을 실시한 결과, 군 지역이 도농복합 도시와 자치구 지역보다 지방자치단체장에 대한 신뢰가 높은 것으로 나타났고, 이웃과의 친밀성의 경우 군 지역이 자치구 지역보다 높은 것으로 나타났다.

하지만 시민참여 요소의 지역사회단체 자발적 참여 의향, 투표 의향, 주민자치 활동 참여 의향, 규범 요소의 지방자치단체 조례 준수, 범법행위 신고, 지역 내 갈등해결 활동, 신뢰 요소의 지방자치단체 공공정책 결정과정 신뢰, 자방지방자치단체 공무원 신뢰, 지방의원 신뢰, 호혜성 요소의 봉사활동 참여, 기피시설 수용성, 다문화 가정 수용성에서는 지방자치단체 유형간 통계적 차이가 없는 것으로 나타났다.

**〈표 3-29〉 지방자치단체 유형간 사회자본 차이 분석**

| | | 신뢰: 지방자치단체장 | | | | 네트워크: 이웃과의 친밀성 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | N | M | SD | F(df) | N | M | SD | F(df) |
| 지역 유형 | 대도시 | 48 | 3.33ab | 0.90 | 5.570*** (4, 236) | 50 | 3.55ab | 1.12 | 2.767* (4, 245) |
| | 중소도시 | 50 | 3.14ab | 0.94 | | 50 | 3.63ab | 0.96 | |
| | 군 | 49 | 3.67b | 1.01 | | 50 | 4.01b | 0.99 | |
| | 도농복합 | 48 | 2.89a | 0.97 | | 50 | 3.78ab | 1.05 | |
| | 자치구 | 47 | 2.94a | 0.86 | | 50 | 3.32a | 1.31 | |

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001
a, b, ab: Scheffe 사후검증, a<b

## 라. 직업

직업 계층간 사회적 자본에 대한 차이를 검증하기 위해서 사회자본 구성 요소의 하위 차원들을 종속변수로 설정하고 일원분산분석 후 사후검증을 실시하였다.

분석결과, 네트워크 요소에 해당하는 이웃과의 친밀성(F=4.400, df=6, 240, p<.001)에서만 직업 계층간 통계적 차이가 있는 것으로 확인되었는데, 구체적으로 자영업과 농/림/수산업 직업 계층이 학생 계층보다 이웃과의 친밀성이 높은 것으로 나타났다.

하지만 시민참여 요소의 지역사회단체 자발적 참여 의향, 투표 의향, 주민자치 활동 참여, 규범 요소의 지방자치단체 조례 준수, 범법행위 신고, 지역 내 갈등해결 활동, 신뢰 요소의 지방자치단체 공공정책 결정과정 신뢰, 지방자치단체장 신뢰, 지방자치단체 공무원 신뢰, 지방의원 신뢰, 호혜성 요소의 봉사활동 참여, 기피시설 수용성, 다문화 가정 수용성에서는 통계적인 차이가 없는 것으로 나타났다.

**〈표 3-30〉 직업 계층간 사회자본 차이 분석**

| | | 네트워크: 이웃과의 친밀성 | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | N | M | SD | F(df) |
| 직 업 | 화이트 칼라 | 43 | 3.54ab | 1.16 | 4.400*** (6, 240) |
| | 블루 칼라 | 37 | 3.58ab | 1.08 | |
| | 자영업 | 28 | 4.05b | 0.86 | |
| | 농/림/수산업 | 25 | 4.11b | 1.09 | |
| | 주부 | 49 | 3.94ab | 0.99 | |
| | 학생 | 32 | 3.01a | 1.06 | |
| | 무직/기타 | 31 | 3.38ab | 1.16 | |

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001
a, b, ab: Scheffe 사후검증, a<b

## 마. 학력

학력간 사회적 자본에 대한 차이를 검증하기 위해서 사회자본 구성 요소의 하위 차원들을 종속변수로 설정하고 일원분산분석 후 사후검증을 실시하였다.

분석결과, 신뢰 요소에 해당하는 지방자치단체장 신뢰(F=3.138, df=2, 243, p<.01)에서만 학력간 통계적 차이가 유의미한 것으로 확인되었는데, 구체적으로 중학교 졸업 이하 학력 계층이 대학교 재학 이상 학력 계층보다 지방자치단체장에 대한 신뢰가 높은 것으로 나타났다.

하지만 시민참여 요소의 지역사회단체 자발적 참여 의향, 투표 의향, 주민자치 활동 참여, 규범 요소의 지방자치단체 조례 준수, 범법행위 신고, 지역 내 갈등해결 활동, 신뢰 요소의 지방자치단체 공공정책 결정과정 신뢰, 지방자치단체 공무원 신뢰, 지방의원 신뢰, 호혜성 요소의 봉사활동 참여, 기피시설 수용성, 다문화 가정 수용성, 네트워크 요소인 이웃과의 친밀성에서는 통계적인 차이가 없는 것으로 나타났다.

**〈표 3-31〉 학력 계층간 사회자본 차이 분석**

| | | 신뢰: 지방자치단체장 | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | N | M | SD | F(df) |
| 학력 | 중졸 이하 | 43 | 3.47b | 1.05 | 3.138** (2, 243) |
| | 고졸 | 108 | 3.14ab | 0.92 | |
| | 대재 이상 | 85 | 3.05a | 0.94 | |

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001
a, b, ab: Scheffe 사후검증, a<b

## 2) 지방자치단체 신뢰에 대한 인과관계 분석

### 가. 신뢰에 영향을 미치는 요인 분석

사회적 자본은 관점에 따라 시민적 참여, 규범, 호혜성, 네트워크, 신뢰 등 다양한 요소들을 바탕으로 설명되고 있는데, 이 구성요소들은 서로 순환되면서 상호작용을 한다(Putnam, 1993).

하지만, 여러 가지 구성요소들 중 가장 본질적인 요소는 신뢰로 호혜성, 자발적 참여, 지역공동체 형성과 같은 요소들도 결국 신뢰를 기반으로 해서 형성되며(Fukuyama, 1997, 2001, 2002), 시민간의 네트워크가 상호작용적 규범을 확장시키고, 시민간의 의사소통을 원활하게 해주며, 결국 사람들에 대한 신뢰를 높여준다(Putnam, 1993).

따라서 지방자치단체 유형별 신뢰도가 나머지 구성요소들-시민 참여, 규범, 호혜성, 네트워크-과 유의미한 영향 관계를 가지고 있는지를 살펴보고, 각 지역별 신뢰 제고를 위한 고려 요인을 파악하기 위해 상관분석(Correlation analysis)을 실시하였다.

우선, 지방자치단체 신뢰도(이하 신뢰도)를 산출하기 위해 신뢰의 하위 차원인 지방자치단체 공공정책 결정과정, 지방자치단체장, 지방자치단체 공무원, 지방의원에 대한 신뢰간 상관관계를 확인한 결과 네 가지 구성요소들 간에 유의미한 관계를 확인하였고, 이를 산술평균하여 지방자치단체 유형별 신뢰도 점수로 산정하였다.

분석결과, 지역사회단체 자발적 참여 의향, 투표 의향, 지방자치단체 조례 준수 의식, 범법행위 신고 경향, 지역 내 갈등해결 활동 의향, 기피시설 수용성, 다문화 가정 수용성, 이웃과의 친밀성이 유의미한 요인으로 파악되었으며, 이 중 투표 의향, 지역 내 갈등해결 활동 의향, 이웃과의 친밀성이 지방자치단체 유형을 떠나 전 사회적 신뢰도와 밀접하게 연관된 것으로 확인되었다.

구체적으로, 인구 50만 이상의 대도시의 경우 신뢰도 향상을 위해서 투표 의향, 지방자치단체 조례 준수 의식, 범법행위 신고 경향, 지역 내 갈등해결 활동 의향, 기피시설 수용성, 이웃과의 친밀성을 높일 필요가 있고, 군 지역의 경우는 투표 의향, 지역 내 갈등해결 활동 의향, 다문화 가정 수용성, 이웃과의 친밀성을 향상시켜줄 수 있는 정책적 방안이 고려되어야 한다.

또한, 도농복합 도시에서는 지역민들의 지역사회단체 자발적 참여 의향, 투표 의향, 지역 내 갈등해결 활동 의향을 높일 필요가 있으며, 자치구 지역의 경우 지역사회단체 자발적 참여 의향, 투표 의향, 지방자치단체 조례 준수 의향, 범법행위 신고, 지역 내 갈등해결 활동, 다문화 가정 수용성, 이웃과의 친밀성 제고를

위한 방안들이 필요할 것으로 보여진다.

참고로, 50만 이상 대도시와 자치구 지역 등 인구량이 많은 지역의 신뢰도 제고를 위해서는 규범적 요소들의 향상을 적극 고려해야 할 것으로 보여지며, 한편, 50만 미만의 중소도시의 신뢰도와 다른 구성요소들간의 유의미한 상관관계는 발견되지 않았다.

**〈표 3-32〉 신뢰도와 사회자본 구성요소별 상관관계**

| 사회자본 구성요소별 하위 차원 | | 지방자치단체 신뢰도 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 대도시 | 중소 도시 | 군 지역 | 도농 복합 | 자치구 지역 |
| 시민 참여 | 지역사회단체 자발적 참여 의향 | .27 | .13 | .07 | .41 | .33 |
| | 투표 의향 | .51 | .26 | .39 | .40 | .33 |
| | 주민자치활동 참여 의향 | .27 | .15 | .07 | .20 | .14 |
| 규범 | 지방자치단체 조례 준수 | .37 | .25 | .27 | .22 | .31 |
| | 범법행위 신고 | .32 | .00 | .01 | .14 | .48 |
| | 지역내 갈등해결 활동 | .42 | .16 | .44 | .30 | .48 |
| 호혜성 | 봉사활동 참여 | .17 | .02 | .09 | −.02 | .24 |
| | 기피시설 수용성 | .32 | .13 | .25 | −.01 | −.07 |
| | 다문화 가정 수용성 | −.03 | .07 | .40 | −.07 | .33 |
| 네트워크 | 이웃과의 친밀성 | .37 | .21 | .42 | −.15 | .39 |

주. 음영처리 된 셀은 유의미한 상관관계를 의미함(p<.05)

## 나. 신뢰 모델 검증

다음으로, 지방자체단체 신뢰도 증진에 영향을 주는 사회자본 요소들의 영향력을 확인하기 위해 인구통계학적 변인과 시민 참여, 규범, 호혜성, 네트워크 요소의 하위 차원들을 선행요인으로, 신뢰 요소의 하위 차원들과 신뢰의 하위 차원들의 산술평균 값인 지방자치단체 신뢰도(이하 신뢰도)를 후속 효과 요인으로 설정한 모델을 검증하였다. 모델 검증은 위계적 회귀분석(Hierarchial Regression Analysis)을 통해 실시하였다. 구체적으로 인구통계학적 변인과 사회자본 요소별로 해당 변인들을 단계적으로 투입하여 공변량을 고려하는 영향력 검증을 실시

해 지방자치단체 신뢰에 지니는 효과를 확인했다.

분석 결과, 우선, 지방자체단체 정책결정 과정에 대한 신뢰에 대한 전체 설명량은 17.3%로 확인되었다. 인구통계학적 변인과 호혜성, 네트워크 요소의 영향력은 없었으며, 시민 참여 요소의 투표 의향(β=0.21, p<.01)과 규범 요소의 지방자치단체 규범 준수(β=0.14, p<.05), 지역 내 갈등해결 활동 의향(β=0.17, p<.05)만이 정적인 영향력을 나타냈다.

지방자치단체장 신뢰에서는 전체 변인들의 설명량은 14.2%로 확인되었다. 위와 마찬가지로 인구통계학적 변인과 호혜성, 네트워크 요소의 영향력은 없었으며, 시민 참여 요소의 투표 의향(β=0.22, p<.01)과 규범 요소의 지방자치단체 규범 준수(β=0.16, p<.05)만이 정적인 영향력을 지니고 있었다.

지방자치단체 공무원에 대한 신뢰의 경우, 검증 모델의 설명력은 15.2%로 나타났다. 본 모델에서는 인구통계학 변인 중 연령(β=0.17, p<.05)과 시민 참여 요소의 투표 의향(β=0.24, p<.01) 정적인 영향력을 지니고 있는 반면, 나머지 변인들의 영향력은 없었다.

지방의원에 대한 신뢰 대한 전체 변인들의 설명량은 8.8%로 규범 요소의 하위 차원 중 지역 내 갈등해결 활동 의향(β=0.19, p<.05)만이 정적 효과를 지닌 것으로 나타났다.

마지막으로, 지방자체단체 신뢰도를 종속변수로 설정한 모델의 전체 설명량은 23.2%로, 시민 참여 요소의 투표 의향(β=0.27, p<.001), 규범 요소의 지방자치단체 규범 준수(β=0.15, p<.05)와 지역 내 갈등해결 활동(β=0.17, p<.05)의 정적인 영향력이 발견되었다. 반면 나머지 변인들이 지방자치단체 신뢰도에 미치는 영향력은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.

위의 검증 결과를 종합해보면, 사회자본 하위 요소들 중 거주민의 투표 참여 의향이 높을수록, 지방자치단체 규범 준수 태도 및 의향-지방자체단체 규범 준수, 지역 내 갈등해결 활동 참여 의향-이 강할수록 지방자치단체를 신뢰하는 경향이 나타난다는 것이다. 이는 가치 중심적이고 직접적 보상을 담보하지 못하는 사회자본 요소-지역사회단체 및 주민자치활동 참여도, 호혜성, 이웃과의 친밀성-

는 지방자치단체 신뢰도에는 일관적인 영향력을 갖지 않는 반면, 투표 참여, 지방자차단체 규범 준수, 지역 내 갈등해결 활동 등 그 결과가 개개인에게 직접적인 영향을 미치는 사회자본 요소의 강화를 통해 지방자치단체 신뢰도 증진을 위해 지속적으로 검토하면서 강화시켜나갈 필요가 있음을 주지시켜주는 결과라 할 수 있겠다.

**〈표 3-33〉 지방자치단체 신뢰도에 대한 영향력 검증(위계적 회귀 최종투입, β)**

| 구 분 | | 지방자치단체 정책결정과정 | 지방자치단체장 | 지방자치단체 공무원 | 지방의원 | 지방자치단체 신뢰도 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 인구통계학 변인 | 성(남자=1) | 0.08 | 0.06 | 0.02 | 0.00 | 0.05 |
| | 연령 | 0.01 | 0.08 | 0.17* | 0.03 | 0.10 |
| | 학력 | -0.10 | 0.00 | 0.11 | -0.06 | -0.01 |
| 시민적 참여 | 지역사회단체 자발적 참여 | 0.01 | 0.06 | 0.12 | 0.12 | 0.10 |
| | 투표 | 0.21** | 0.22** | 0.24** | 0.13 | 0.27*** |
| | 주민자치활동 참여 | 0.13 | -0.05 | -0.13 | -0.09 | -0.04 |
| 규범 | 지방자치단체 규범 준수 | 0.14* | 0.16* | 0.09 | 0.05 | 0.15* |
| | 범법행위 신고 | -0.03 | -0.06 | -0.01 | -0.05 | -0.05 |
| | 지역 내 갈등해결 활동 | 0.17* | 0.10 | 0.07 | 0.19* | 0.17* |
| 호혜성 | 봉사활동 참여 | -0.02 | -0.05 | 0.04 | 0.08 | 0.02 |
| | 기피시설 수용 | 0.05 | 0.11 | 0.01 | -0.06 | 0.02 |
| | 다문화 가정 수용 | 0.00 | -0.04 | -0.03 | 0.09 | 0.00 |
| 네트워크 | 이웃과의 친밀성 | 0.03 | 0.14 | 0.10 | 0.10 | 0.12 |
| R2 | | 0.223 | 0.194 | 0.202 | 0.143 | 0.278 |
| ΔR2 | | 0.173 | 0.142 | 0.152 | 0.088 | 0.232 |
| F | | 4.490*** | 3.737*** | 4.016*** | 2.597** | 6.131*** |

* p<.05, ** p<.01, *** p<.001

주. 신뢰도: 신뢰변수(정책결정과정~지방의원)의 산술평균값

## 3. 분석결과의 요약

지방자치의 도입과 함께 지역에서의 사회적 자본에 대해 학술적, 실체적으로 그 중요성은 인식되어왔다. 그럼에도 불구하고, 실제적으로 사회적 자본을 어떻게 인지하는지에 대한 연구가 없었던 것이 사실이다. 본 연구에서는 중요성대비, 그 인지도에 대한 실제적인 연구가 없기 때문에 지역사회를 대상으로 사회적 자본에 대한 인지도를 조사해 보았다.

그 결과로 첫째, 사회적 자본 구성요소별 기술적 분석을 살펴보고 둘째, 사회적 자본 구성요소를 통계적으로 분석해 보았다. 먼저 사회적 자본 구성요소별 기술적 분석에서는 앞서 이론적으로 논의한 사회적 자본의 구성요소인 참여, 규범, 신뢰, 호혜성, 네트워크 5가지에 대한 지역주민들의 인식을 살펴보았다.

첫째, 참여에 대해서는 대부분이 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 사회적 자본은 자발적인 참여가 매우 중요하다. 이러한 참여가 선행되지 않는다면, 사회적 자본이 만들어질 수 있는 수단이 결여 되는 것이다. 그럼에도 불구하고, 실제 참여부분의 응답결과, 의향 있음 23.1%, 의향 없음 44.0%이 나타났다. 그러나 민주주의의 꽃이라 할 수 있는 투표에 대해서는 참여에 대해 82.0%가 긍정적인 의향을 나타냈다.

참여부분에 대해 전반적으로 긍정적인 결과가 도출되지 않았으나, 둘째, 규범부분에서는 대다수 74.7%가 조례를 준수해야 한다고 응답하였다. 보통의 경우도 20.3%로 거의 모든 응답자가 규범은 준수해야 한다고 생각하고 있음이 나타났다. 특히 40대, 50대 연령층, 블루칼라 계층, 학생 계층에서는 조례를 준수할 필요가 없다고 응답한 사람이 단 한 명도 없었다.

그럼에도 불구하고 셋째, 신뢰부분에서는 거주지역의 지방자치단체에 대한 신뢰가 매우 낮게 나타났다. 신뢰 안함 31.9%, 신뢰함 21.2%로 부정적 응답이 약 10% 더 높게 나타났다. 특히 30대가 41.6%, 화이트 칼라 직업군이 47.7%로 지방자치단체에 대한 부정적인 신뢰가 가장 높게 나타났다. 그러나 거주지역의 지방자치단체 공무원에 대한 신뢰는 신뢰와 비신뢰가 비슷한 수준으로 나타났으며,

특히 보통 응답 비율(51.4%)이 앞서 언급한 신뢰 관련 두 측정지표의 보통 응답률보다 다소 높게 나타났다. 지역별로 신뢰에 대한 차이가 나타났는데 지역별로는, 군 지역이 35.2%로 거주 지역 지방자치단체 공무원에 대한 신뢰 정도가 다른 지방자치단체 유형에 비해 높은 반면, 인구 50만 이상 대도시의 경우 불신 응답이 32.9%로 가장 높게 나타났다.

넷째, 호혜성에 대한 인식을 살펴보기 위해 봉사활동에 대한 참여도와 기피시설, 다문화가정의 호혜성에 대한 의식을 살펴보았다. 봉사활동에 대해 참여도가 낮게 나타났으며, 한편, 봉사활동 참여는 학력에 따라 큰 차이가 없는 것으로 보여지며, 그 중 고등학교 졸업(26.2%)과 대학교 졸업(21.3%)의 참여도가 높은 편으로 나타났다. 기피시설 수용도의 경우 수용하겠다는 응답이 45.9%로 높게 나타났는데, 이는 지역이기주의가 점차 낮아지고 있는 부분을 반영하는 것이라 보여진다. 특히 다문화 가정 수용성에 대해서는 수용하겠다는 응답이 68.8%로 다문화 가정에 대한 인식이 매우 긍정적인 것으로 나타났다.

다섯째, 네트워크 부분은 지역사회의 주민들의 친밀성에 대해 확인해 보고자 하였다. 그 결과 평소에 주변 이웃들과 얼마나 교류하는지 질문한 결과, 교류 한다고 응답한 사람이 54.4%로, 교류 안함(14.4%) 응답자의 3배 이상 높게 나타났다.

다음은 사회적 자본 구성 요소별 통계적 분석에 대한 내용이다. 첫째, 인구통계학 변인별 사회적 자본 차이의 검증은 호혜성 요소에 해당하는 기피시설 수용($t=3.055$, $df=242$, $p<.01$에서만 남·녀간 통계적 차이가 있는 것으로 확인되었다.

둘째, 연령에 따라서는 시민참여 요소에 해당하는 투표 의향($F=4.205$, $df=4$, 244, $P<.01$), 규범 요소에 해당하는 지방자치단체 조례 준수($F=4.270$, $df=4$, 239, $P<.01$), 범법행위 신고($F=3.818$, $df=4$, 236, $P<.01$), 지역 내 갈등해결 활동($F=2.536$, $df=4$, 238, $P<.05$), 신뢰 요소에 해당하는 지방자치단체장($F=2.592$, $df=4$, 236, $P<.05$), 자방지방자치단체 공무원($F=2.902$, $df=4$, 242, $P<.05$), 호혜성 요소에 해당하는 봉사활동 참여($F=2.857$, $df=4$, 244, $P<.05$), 기피시설 수용성($F=2.758$, $df=4$, 239, $P<.05$), 네트워크 요소인 이웃과의 교류정도(친밀

성)(F=4.458, df=4, 245, p<.01)에서 연령대간 차이가 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다.

셋째, 지방자치단체 유형 간 사회적 자본에 대한 차이 부분은 신뢰 요소에 해당하는 지방자치단체장에 대한 신뢰(F=5.570, df=4, 236, p<.001)와 네트워크 요소인 이웃과의 교류정도(친밀성)(F=2.767, df=4, 245, p<.05)에서 지방자치단체 유형간 차이가 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다. 그리고 실제로 어떤 지방자치단체 유형간에 통계적으로 차이가 있는지 확인하기 위해 사후검증을 실시한 결과, 군 지역이 도농복합 도시와 자치구 지역보다 지방자치단체장에 대한 신뢰가 높은 것으로 나타났고, 이웃과의 친밀성의 경우 군 지역이 자치구 지역보다 높은 것으로 나타났다.

넷째, 직업 계층간 사회적 자본에 대한 차이를 분석했다. 그 결과 네트워크 요소에 해당하는 이웃과의 친밀성(F=4.400, df=6, 240, p<.001)에서만 직업 계층간 통계적 차이가 있는 것으로 확인되었는데, 구체적으로 자영업과 농/림/수산업 직업 계층이 학생 계층보다 이웃과의 친밀성이 높은 것으로 나타났다.

다섯째는 학력차이의 검증이었으며, 신뢰 요소에 해당하는 지방자치단체장 신뢰(F=3.138, df=2, 243, p<.01)에서만 통계적 차이가 유의미한 것으로 확인되었다.

마지막으로는 신뢰에 영향을 미치는 요인을 분석해 보았다. 이를 위해 우선, 신뢰도를 산출하기 위해 신뢰의 하위 차원인 지방자치단체 공공정책 결정과정, 지방자치단체장, 지방자치단체 공무원, 지방의원에 대한 신뢰 간 상관관계를 확인한 결과 네 가지 구성요소들 간에 유의미한 관계를 확인하였고, 이를 산술평균하여 지방자치단체 유형별 신뢰도 점수로 산정하였다.

분석결과, 지역사회단체 자발적 참여 의향, 투표 의향, 지방자치단체 조례 준수 의식, 범법행위 신고 경향, 지역 내 갈등해결 활동 의향, 기피시설 수용성, 다문화 가정 수용성, 이웃과의 친밀성이 유의미한 요인으로 파악되었으며, 이 중 투표 의향, 지역 내 갈등해결 활동 의향, 이웃과의 친밀성이 지방자치단체 유형을 떠나 전 사회적 신뢰도와 밀접하게 연관된 것으로 확인되었다.



# 제4장
# 사회적 자본 증진 사례 분석

## 제1절 마을만들기 및 지역공동체 활용을 통한 사회적 자본 증진

### 1. 마을만들기 및 마을공동체 활성화 사례

#### 1) 마을만들기 제도화

마을만들기란 주민참여를 통해 마을 삶터를 재구조화 하는 과정 중심의 운동/사업/정책을 의미한다. 물론 운동으로서의 마을만들기와 제도화된 사업으로서의 마을만들기를 구분할 필요가 있다는 점에 주의가 필요하다. 지방자치제도가 시작되면서 지방자치단체가 주도하는 마을만들기 사업은 지역주민의 요구를 반영하거나 또는 행정의 필요에 의해서 마을만들기를 도입하기 때문에 <마을만들기 사업>으로 제도화 되었다(마을만들기: Hppt://maeulnet.kr).

#### 2) 동네 리더 양성을 위한 ' 광주YMCA 좋은동네 만들기' 운동

광주지역에서 1999년부터 마을회원들이 '좋은동네 만드는 사람들'이라는 학습공동체를 구성해서 마을만들기 운동을 전개하는 것에서부터 시작되었다. 마을을 변화시키기 위한 동네리더가 필요하다는데 공감하고 2000년에는 '좋은동네 시민대학'을 개설하여 주민들이 원할 경우 찾아가 교육기회를 제공하는 이동대학, 쌍방향 토론식의 교육, 동네 실정과 조건에 맞는 맞춤형 학습 등의 운영원칙을 세우고 동네 리더를 양성하는 것을 목표로 하였다.

이 운동이 제시하는 시사점을 보면, 이 운동은 주로 마을만들기를 위한 실천과제를 이행하기 보다는 주도할 수 있는 동네 리더를 양성하는데 초점을 두었기

때문에 다른 마을만들기 사례와 구별된다. 물론 교육 프로그램을 정하고 교육하는데 있어서는 사례연구, 선진지역 견학, '다함께 돌자 동네 한바퀴', '우리동네 디자인 하기' 등 마을을 대상으로 한 동네만들기 프로그램으로 참여학습을 유도하는 구체적인 교육과정에 의한 실천력 향상에 초점을 둔 것이기도 하였다.

### 3) 광주광역시 북구의 '아름다운 마을만들기' 사례

#### 가. 개요

2000년 주민자치센터가 설치되면서 시작된 북구청의 아름다운 마을만들기 사업으로 북구청에서는 이 사업을 전담하는 '마을만들기팀'을 행정조직으로 별도로 구성하였다. 그리고 외부 전문가로 구성된 자문조직으로 '마을만들기 연구회'도 구성해서 이 사업에 대한 이론적 체계와 실천적 대안 등을 주민과 함께 모색하도록 조직하였다. 이 사업에서는 공무원이 주도하지 않고 전문가로 구성된 자문기구인 '마을만들기 연구회'가 주동하여 일본의 마을만들기 관련 조직의 사람들을 초청해서 한일 심포지엄을 개최하고 외국의 사례를 직접 체험하는 기회를 만들기도 하였고, 주민들의 참여를 독려하는 전략적 방안도 제안하면서 자문조직 이상의 기능을 수행하기도 하였다(김희송, 2012).

#### 나. 시사점

이 사업은 조례제정으로 법제화 지원 및 주민자치위원회의 자발적인 추진체계가 중심이 되어 이행한 사업이다. 북구청은 마을만들기 사업을 추진하면서 이에 관한 조례를 제정하여 법률적인 지원체계를 마련하였다. 2003년 당시에도 조례제정위원회를 구성해서 전문가들의 자문을 거쳐서 그 다음 해인 2004년 '아름다운 마을만들기 조례'(총3장 30조)를 공포하고, 그 지원의무를 명문화시키기도 하였다.

법규를 제정함으로써 마을만들기 업무에 대하여 구청장의 책무로 이를 규정하

였고, 주민에 대해서는 스스로 책임과 역할을 인식하여 적극 참여하고 구청의 협력을 요청할 수 있다고 명시하였다. 지원방안에 대해서는 구청장은 이에 필요한 조사 및 연구를 위해 구체적인 지원방안을 강구해야 하고, 그 사업의 기본계획 수립, 구체적 실천을 위한 행재정적 지원을 적극 추진해야 한다고 근거규정을 만들었다.

이후 북구청은 주민자치센터와 주민자치위원회를 대상으로 마을만들기에 대한 강좌, 주민자치학교의 운영에서 그 사업의 필요성 등을 전달하고 각 마을의 자발적인 지원에 따른 사업추진을 이어갔다. 실제로 구청에서 예산지원을 하였지만, 각 주민자치위원회가 사업계획을 수립하면서, 주체로서 활동하여 주민 스스로의 비전 제시와 목표달성 등 자발적인 노력으로 추진해 오고 있다.

### 4) 광주광역시 사례

이러한 영향을 받아 광주광역시도 2010년 살기좋은 마을만들기 지원조례를 제정하여 지원체계를 마련하였고 2011년부터는 '행복한 창조마을만들기' 시책을 수립하여 시범사업을 추진하고 있다. 이 사업내용을 보면, 일반 주거지역을 대상으로 주거, 문화, 복지, 일자리 등이 복합적으로 이행되며, 각 자치구별로 1개 마을씩 총 5개 시범마을을 선정해서 각 마을별로 2억원씩 지원하고 있어서 다른 지원사업들과 비교해 볼 때 상당히 비중이 큰 지원제도를 운영하는 것으로 나타났다.

### 5) 광주광역시 남구 사례

#### 가. 개요

광주시의 남구청더 동일한 조례를 제정하였을 뿐만 아니라 지원조직으로 '마을공동체 협력센터'를 개설해서 마을공동체 지원을 위한 중심기구로 운영하고 있다. 광주광역시 남구 마을공동체 협력센터(독립된 조직으로 별도의 3명 인력이 전담)의 사업계획서(2012)에 따르면 센터가 주로 하는 역할은 다음과 같다.

① 광주 남구 마을공동체 지원 거점기관, ② 광주 남구 마을리더 양성 인력개발학교, ③ 광주 남구 마을만들기 네트워크 센터 운영 등이다(김희송, 2012).

광주 남구 특화마을 문화콘텐츠 연구소 등의 기능을 수행하고 있다. 또한 이러한 기능에 맞는 구체적인 이행사업의 내역을 보면, 마을공동체 인력양성 사업, 마을만들기 공모사업 지원, 마을만들기 연구학술 사업, 마을만들기 네트워크 구축사업, 사회적 경제구축 등을 주요사업으로 실천하고 있다.

### 나. 시사점

기존의 다른 지역에서 추진해 온 마을만들기 사업의 경우에는 주로 재정지원에 의한 사업추진이 주류를 이루었다고 볼 수 있다. 그러나 광주광역시 남구의 '마을공동체 협력센터'를 중심으로 한 사업은 최우선적으로 이 사업을 추진하던 시민단체 관계자가 주관기관이 협력센터의 초대 센터장으로 위촉되면서 직접 마을만들기를 실천하던 실무자가 행정관료의 지위에서 사업을 추진하게 되면서 그 효과가 더욱 두드러졌다는 것을 알 수 있었다(김희송, 2012).

그 결과 센터 사업내용들을 구성했던 것들이 모두 현장의 마을만들기로부터 이전된 것으로 자발적으로 시작했던 마을만들기 사회운동이 제도화 된 거버넌스 체제로 통합되면서 더욱 시너지 효과를 발산하는 긍정적 요인으로 작용하였다.

### 6) 서울시의 구로구 : 학교도서관 주민 개발 활성화 추진

서울시 구로구는 도서관 확충을 계획하면서 관내 학교들과 협력하여 추진하게 되었다. 이미 책들을 많이 보유하고 있는 학교 도서관들을 주민에게 개방하도록 함으로써 '책 읽는 구로'를 만들자는 사업을 추진하였다. 관내 한 동에 위치한 지구촌학교와 업무협약을 맺고 주 42시간씩 주민들에게도 도서관을 개방하도록 하였다. 평일은 9시까지, 토요일도 9시부터 저녁 9시까지 주민들에게 개방하는 것으로 하였고, 구로구는 그 대신 지구촌학교에 도서관 운영비의 일부를 보조하고 있다.

이후에는 이와 같은 제도가 대다수 주민들에게 많은 홍보가 되지 않았다고 해서 각 학교 도서관별로 인문학 고전읽기, 독서토론, 영화상영, 문화체험 등 다양한 프로그램을 마련해서 주민들로 하여금 학교도서관과 친해져 자주 이용함으로써 주민들에게 이미 주변에 존재해 있는 기존의 공공기관 시설들을 활용해 다양한 서비스를 제공하는데 노력하고 있다.

## 2. 강릉시 마을만들기 지원센터 운영 사례

### 1) 강원도 새농어촌건설운동

강원도에서는 1998년부터 '새농어촌건설운동'이라는 새로운 농촌형 마을만들기 사업이 제안되었다. 이 운동은 실사구시, 자력갱생, 자율경쟁을 이념으로 하고 정신, 소득, 환경분야의 혁신운동으로 의식과 발상의 전환을 통하여 최대 부가가치를 창출하고 농어촌다운 환경을 조성한다는 기본 계획을 가진 실천중심의 공모사업으로 시행되었다. 이 사업의 성격은 도를 중심으로 한 지방자치단체가 최초로 사람 중심, 상향식 방식, 선실행 후지원 방식으로 공모방식을 통해서 시행하는 사업이었던 것이다.

강원도의 '새농어촌건설운동' 사업은 시군 단위에서 우수마을 추진의 하나로, 마을에서 계획을 세워 먼저 실천하고 그 결과를 시군에서 도로 추천하게 되면 도에서는 이를 평가하여 우수마을을 선정하여 상사업비 성격의 지원금 5억을 보조하는 방식으로 진행되어 왔다. 시작 초기단계인 1999년에 10개 마을을 선정하였고, 2000~2004년까지는 15개 마을, 2005년부터는 30개 마을을 선정하여 지원해 오고 있다.

효과적 측면을 보면, 강원도의 '새농어촌건설운동'은 농어촌지역 마을 주민들에게 새롭게 많은 자신감을 회복시켜주고 성취동기를 유발시켰으며, 나아가 주민의 단결과 자치역량을 강화시키는데 상당한 효과를 발휘한 바 있다.

### 2) 강릉시 현황

강릉시는 1995년 명주군과 강릉시가 통합한 농촌지역과 도시지역이 함께 합쳐진 도농복합도시이다. 시의 일반적 환경조건을 고려해 보면 다음과 같다. 우선 인구 규모는 20만이 조금 넘으며, 공업기반이 약하고 3차산업 활동이 대부분을 차지하고 있다. 그리고 세계문화유산으로는 강릉단오제와 대관령, 강릉경포대, 정동진 등의 대표문화자원이 있다. 그러나 도시의 성장동력이 되는 산업기반이 미약하기 때문에 다른 여타의 도시와 마찬가지로 농촌인구가 격감하여 농촌지역들이 급속하게 쇠퇴되는 현상을 많이 목격할 수 있다.

### 3) 개요

강릉경실련이 주축이 되어 2004년부터 마을만들기 사업팀을 구성하고 강릉시 관할지역 내의 농촌지역에서 마을만들기를 협력방식으로 폭넓게 하기 위해 주민들과 조직적인 협력방식을 구축하고자 하였다.

주로 마을 단위에서의 교육과 작은 사업들을 제안하여 추진했다. 예를 들면, 동네 화단만들기, 반상회 만들기, 농촌체험 프로그램 운영 등과 같은 것들로, 한 마을에서 시작해서 점진적으로 면단위까지 확장되었다.

2006년도 이후에는 정부의 지원으로 인한 정보화마을사업이 만들어지면서 동시에 '녹생농촌체험마을, 농촌종합개발사업, 장수마을' 등의 사업과, '살기좋은 도시만들기, 마을만들기, 지역만들기(2005)'도 다양하게 추진되면서 지방공무원과 시민사회단체, 주민들이 함께 네트워크의 기반을 구축하였다고 볼 수 있다. 그리고 2007년 행정안전부는 '참 살기좋은 마을가꾸기' 사업을 추진하게 되었고, 이러한 운동에 참여한 강릉시는 '강을시 마을만들기 지원단'을 구성하여, 마을현장에서 각 지역사회의 주민대표들인 업체전문가, 학계, 시민사회단체, 행정공무원 등 다양한 시각의 의견들을 수렴하고 조율하면서 이 사업을 추진하였고, 결과적으로 중앙부처인 행정안전부로부터 우수지방자치단체로 선정되어 2억의 상사업비를 보조받게 되었다. 결과적으로 이 사업보조비를 어떻게 사용할 것인가 하는

대안으로 주민교육과 마을만들기 상설지원조직을 제대로 설립하여 운영하자는 전체의견에 따라서 드디어 '강을시 마을만들기 지원센터'를 만들어 운영하게 되었다(권상동, 2012;김현호, 2012).

### 4) 시사점

2008년 당시의 강릉시에서는 마을만들기에 대한 지식이나 체계적인 역량을 갖춘 지방공무원, 전문가 등이 많이 있지 못하였기 때문에, 지역에서 이해관계자 간의 합의를 거쳐, 당시 유일한 거버넌스 조직인 '강을의제21실천협의회'가 사업자금을 집행한다는 합의 하에 운영되기 시작하였다.

당시 적절한 조례도 없었으며, 지방공무원, 시민단체 등 누구도 경험을 가진 전문가들이 부족하였기 때문에 자체적으로 학습체계를 갖추기 위해서는 현장학습이 중요하다는 인식 하에 마을에서부터 직접 마을만들기를 하는 과정을 통해서 직접 배우기 시작하였다.

그러한 과정에서 점차 외부의 마을사업 전문가들과 폭넓게 교류하게 되었고, 동시에 마을교육을 함께 병행하면서 마을에서 추진되던 조그마한 규모의 사업들이 점진적으로 확장되었고, 나아가 농촌마을의 소규모 사업들이 도시권으로 확산되면서 그 결실을 보게 되었다. 사업 예를 보면, 초기 마을에서는 성황당 보수, 마을꽃밭 만들기, 마을쉼터, 마을정자 만들기, 골목길 벽화그리기 등이 주요 사업들이었다.

이러한 사업을 추진하면서 점차 주민, 시민단체들이 깨닫게 된 것은 마을기금이 축적되어 있어야 할 필요성을 느끼게 되었으며, 소수의 주민들 동의만 필요했던 조그마한 사업에서 벗어나 전체 주민들이 함께 하는 사업으로도 발전되어 갈 수 있다는 점도 깨닫게 되었다. 이러한 가운데 사업적 마인드를 기르게 되고 점차 비즈니스로 연결하기도 하였다.

그 결과 최근의 사업들은 커뮤니티 비즈니스 형태의 사업으로 전환하려는 노력들을 끊임없이 하고 있다. 마을만들기는 마을 뿐만 아니라 그 마을이 속한 지역까지도 변화시킬 수 있는 새로운 정책수단으로서 단순한 주거환경의 개선이나

공동체 활성화를 소규모 사업을 운영하는 수준으로부터 발전하여 주민들의 직접적인 참여를 통해서 지역의 소규모 경제순환을 촉진하고, 지역문화의 가치를 보전하면서 전파하여 지역의 정체성과 신뢰를 높여주는 기제가 되고 있다.

## 3. 안산시 꽃우물 마을 사례

화정동 도심에 인접한 농촌 전원마을로 500년대 느티나무, 100년된 화정교회 등 오래된 공동체 문화유산들이 있는 생활터전이었는데, 그린벨트의 해제로 인하여 공장과 같은 대형건물들이 잠입해 들어오면서 마을의 문화유산들이 해체될 위기에 처했었다. 이러한 해체위기를 극복하고자 주민들 스스로 뿐만 아니라 마을운영위원회, 어린이 도서관, 화정교회, 안산시 자치행정과, 전문가, 업체 등이 함께 동참한 협의체를 만들어서 마을 박물관을 조성하는 사업을 추진하기 시작했다. 그리하여 주민들이 직접 발굴한 마을보물 25가지를 정해서 우선 순위에 맞게 이러한 마을보물들을 복원하여 관광자원으로 활용하고자 하며, 이를 위한 마을만들기 종합계획을 수립하여 이행하고 있다.

이외에도 전국사례로는 전남 영광 여민동락 공동체, 광주 북구의 마을만들기, 서울 마포구의 성미산 공동체, 대구 삼덕동 담장허물기 등 다양하다.

사회적 자본은 자발적인 주민조직에 의해서 그 생산성 더욱 높다. 즉 주민의 자발적인 조직이 많고, 건전하게 활동할수록 민주주의도 성숙해 지고, 경제도 발전할 수 있다는 논리를 뒷받침해 준다. 일본 마치츠쿠리 사례도 공동체 회복 전략의 하나로서 주민에 의한 자발적 주민조직의 형성으로 마을만들기를 수행한 것인데, 특히 도쿄 세타가야구는 마을만들기를 위해 '세타가야 신기본계획' 속에 주민을 동반자로 규정한 뒤 자발적인 주민조직이 형성될 수 있도록 지원하였다. 이러한 지원에 힘입어 주민협의체가 수 백 여개나 되었다(이종수, 2012).

다음은 마을기업 내지는 마을협동조합을 활용한 사회적 자본의 증진 사례를 분석하기 전에 외국에서도 우리나라와 같은 마을만들기를 추진하는 사례를 하나 살펴보고자 한다.

## 4. 지역사회(동네) 재생정책

### 1) 개요

각박한 현대사회가 도시화, 산업화 되면서 지역사회의 구성원 간 소외감과 사회적 배제, 공동의식의 결여와 같은 지역공동체 의식감소가 심각해져 이러한 부정적 상황을 치유하기 위하여 현대사회는 중앙 및 지방정부의 공식적인 채널 뿐만 아니라 거비넌스로 대표되는 시민사회와의 공동연대를 통한 진정한 민주주의 구현에 노력하고 있다.

그러한 방편의 하나로 영국에서는 이미 1998년 노동당 정부가 다시 정권을 잡으면서 가장 하위단위인 지역사회(동네)까지 분권과 참여가 기반이 되는 지역사회 재생 운동을 시작하였다. 이것이 시민사회의 대표영역으로서 '지역사회(공동체) 형성' (Community building), 지역사회(동네) 재생(Neighborhood regeneration) 정책이다. 한편 2010년 연합정부로 탄생된 새로운 보수당 중심의 정부도 거대한 사회(Big Society)의 기치 아래 지역공동체의 역할을 재차 강조하고 있다.

신노동당 정부 정책에 의하면 마을 또는 동네는 주거의 인접성을 매개로 사람들이 대면하고 비공식적으로 상호작용이 가능하면서 동질적 소속감을 느끼면서 정체성을 확인할 수 있는 거주지 주변의 공공장소가 된다. 이러한 동네 단위를 중심으로 지역공동체 의식과 참여를 증진하는 새로운 국가전략을 추진하여 왔다. 이 정책집행을 위해서 정부는 전국적으로 가장 빈곤한 88개 동네를 선정하여 10년 간 재정지원 등의 사업을 이행하였다. 경제적으로 극빈한 동네의 사회경제적 환경을 변화시키는 일부터 먼저 추진하였고, 여러 가지로 걸림돌이 되고 있는 장애물들을 처리하기 위하여 통합적인 접근 방법을 사용해서 개선하고자 하였다(이하 곽현근, 2012).

예를 들면, 고용, 보건, 교육, 범죄 및 주택서비스 등 서로 연관된 분야에 대하여 총체적으로 지원사업을 추진하면서 주민들 간의 사회적 자본 형성을 위해서 지역공동체를 회복시키고, 그러한 지역공동체를 매개로 지속적인 주민참여를 유도하여 주민 스스로의 역량을 강화시키고자 노력하였다. 이러한 사업 지원을 위

해서 ‘지역사회 강화기금’(Community empowerment fund)을 마련하였고, 주민간의 상호학습을 위한 ‘지역사회 강화 네트워크’(Community empowerment network) 제도를 도입하여 운영하였다. 작은 소규모의 주민조직을 위한 지원제도로는 ‘지역사회 소기금 지원’(Community chest), 또는 지역사회 학습기금(Community learnign chest) 등을 조성하여 지원하였다.

### 2) 시사점

중앙정부와 지방자치단체는 지역공동체에 뿌리를 둔 정책적 개입전략을 추진하면서도 보건, 복지, 환경, 치안 등 전 분야에 걸쳐 주로 정부만이 독점적인 생산자로서 활동해 오던 것을 민간기업 뿐만 아니라 지역의 주민자발적인 주민공동체와 협력 관계를 통해서 협력자 및 공동생산(co-production) 방식으로 정부의 책임을 다하고 사회적 책임도 완수하는 다차원적 정책사업을 이행하는 방식의 하나로 채택한 것이라고 할 수 있다.

이 사업을 통해서 다양한 기금을 마련하여 지원하였던 것은 지역사회의 문제와 관련해서 의사결정이 필요할 때 주민들의 직접 참여기회와 지원해 주는 것도 필요한 제도로 운영하였지만, 그보다도 먼저 주민들이 지역공동체의 지조적 활동 및 상호지원 활동에 적극 참여할 수 있도록, 그리고 진정으로 참여하도록 우선시하는 판단에 따라서 이행한 것이다.

지역사회를 관리하기 위해 정부가 추진한 전략을 보면, 동네포럼과 같은 공론의 장을 먼저 마련해 두고 있다. 이러한 공개장소 확보는 지역사회 구성원, 서비스 공급자 및 정책결정자 상호간의 상시적인 대화가 가능하도록 일선현장 중심으로 소통채널을 만들어 둔 것이다. 그리고 동네 전체가 필요로 하는 자원, 주민들이 원하는 요구사항 등에 대하여 조사를 해 두고 나서, 정책 추진을 위한 명확한 우선순위를 수립하기 위하여 주민들과 함께 비전과 실천계획을 수립 발전시키고 있다. 이러한 노력들은 모두 실질적인 최종 결과가 무엇이 될 것인지에 초점을 두고 공동으로 인지하는 성과지표를 만들어 실천하도록 하면서 동시에 이에 대한 모니터링 체계도 구축하여 지속적인 학습을 공유하면서 발전하도록 운영하는 것이다.

현재의 캐머론 연합정부도 ‘거대한 사회’를 만들어 간다는 의지 아래 공동체의 역량 강화, 공공서비스의 개방, 사회적 행위의 증진 등 총체적으로 사회적 자본의 구성요소 역량을 강화시킬 수 있는 방향으로 정부와 시민사회의 적극적 참여를 요청하고 있다.

## 제2절 사회적 기업 및 마을기업 활용을 통한 사회적 자본 증진

### 1. 사회적 기업의 활동 사례

#### 1) 사회적 기업의 의미

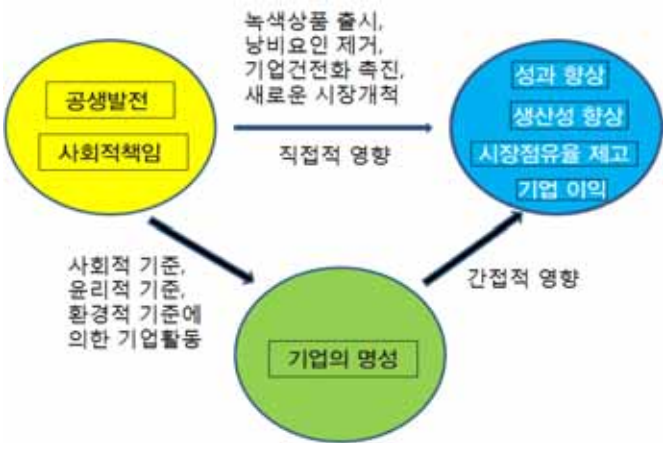
사회적 기업은 사회적 공적 목적을 우선적으로 추구하면서 영업활동을 수행하는 기업을 의미하는 바, 통상적으로 지칭하는 사회적 목적은 취약계층에게 일자리 또는 사회서비스를 제공하는 것이고, 지역사회발전 및 공익증진과 수익 및 이윤이 발생하면 이를 사회적, 공적 목적의 실현을 위해서 재투자 또는 배분하는 행위를 기본으로 한다.

민주적 자유시장 체제에서 사적 이익 뿐만 아니라 동시에 공공성을 추구하는 민간조직도 참여하는 경제활동을 ’사회적 경제‘라고 말할 수 있는데, 예를 들면, 협동조합, 비영리 시민단체, 공제회, 재단법인 및 사단법인 등이 공공성을 목적으로 하는 민간기업 즉 ’사회적 기업‘이라고 하고, 이들 사회적 기업들의 경제활동이 중요한 기업의 사회적 책임경영을 주도할 수 있는 동력의 하나로 자리매김하고 있다. 이러한 취지에서 정부는 2007년 7월 ’사회적 기업육성법‘을 제정한 것이고, 정부의 각 부처별로 ’사회적 기업육성을 위한 TF팀‘을 2011년 3월 구성하도록 하였다. 일정한 조건을 충족하는 기업들을 사회적 기업으로 인정하여 재정, 금융 및 세제 지원을 제공하도록 하고 있다.

이명박 대통령이 제시한 ‘공생발전’ 비전으로 거시적인 차원의 지구환경 보전과 녹색성장 추구만이 아니라, 기업의 사회적 책임 의식의 고양과 이의 실천이 경

제발전과 개인과 사회를 함께 발전시킬 수 있는 체제를 이루게 하는 것이라 하면서, 사회적 가치 창출을 위해서는 정부의 역할이 중요하다고 강조하였다. 이때 시장경제 체제에서 정부의 역할은 시장의 경제활동에 직접 관여할 수 없지만 위에서 언급한 바와 같이 우리나라의 '사회적 경제영역'에서 활동하고 있는 협동조합, NPO 등이 정부를 대신하여 시장경제 체제에서 공공서비스를 전달하는 사회적 책임 역할을 수행하고 있다(김종걸, 2011). 그러므로 이러한 정부의 사회적 기업에 관련되어 있는 법적 규제를 전반적으로 재점검 하여 자율적인 책임 활동, 투명한 경영 행태 등을 확산시킬 수 있도록 체계적인 정책적 지원을 해야 할 대상이 된다.

**〈그림 4-1〉 공생발전과 사회적책임에 의한 가치사슬의 관계**




위 <그림 4-1>에서 보는 바와 같이, 공생발전의 기본은 기업이 사회의 혜택을 가져오면 기업의 수익도 증가한다는 공유가치의 가치사슬의 영향을 주고받는 관계에 있다. 그렇기 때문에 민간기업에 대해서는 생산 및 판매하는 제품과 서비스에 대한 소비자의 만족 정도가 1차적인 상품에 대한 만족도에만 있는 것이 아니라, 기업의 경제활동에 의한 지역사회에 대한 보건, 주택, 영양개선, 환경오염의 해결 등 사회 가치 창출이 가능한 제품과 서비스를 제공해 주도록 요구하고 있는 것이다. 이처럼 기업의 경제활동으로 인한 기업 가치의 창출은 직접적으로

사회 가치 창출과 연관되어 있기 때문에 민간기업에 대한 사회적 책임이 중요하게 된 것이다. 더불어 정부의 시장경제에 대한 직접적인 관여가 어려운 상황에서는 정부가 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 공기업, 준정부기관 등 공공기관과 비영리 민간단체, 협동조합과 같은 정부지원 단체들로 하여금 직·간접적으로 경제활동에 참여할 때에는 반드시 '사회적 책임'을 다하는 선도적인 역할을 수행하도록 하는 정책적인 가이드라인을 준수하도록 해야 할 것이다. 이러한 논의를 고려해 볼 때, 사회적 책임에 대한 국제 표준인 ISO 26000의 기본개념은 민간기업 뿐만 아니라 공공기관 등에도 반드시 적용, 실천해야 할 가치이다. 국제표준 ISO 26000에 대응하는 주체로서 국가 뿐만 아니라 공공기업과 민간기업, 소비자 등 다양한 이해관계자들을 위한 대응방안 마련도 중요하다.

### 2) 우리나라 '비영리 사회적 기업'에 대한 정책의 전환 추진

현재 우리나라 시장 경제에서 사익과 공공성을 같이 추구하는 비영리형 기업들이 있다. 이들은 '사회적 기업육성법'의 일정 기준에 충족하는 기업들이기도 하며 특히 정부로부터 재정 및 세제 지원을 받고 있어서 이들 기업은 주주의 이윤동기가 아니라 직원들의 복리후생, 지역 주민의 삶의 질 개선, 취약계층의 일자리 창출, 취약계층에 대한 서비스 제공과 같은 공공성을 목적으로 하는 '사회적 민간기업'들이다. 주로 협동조합, 비영리 시민단체, 공제회, 재(사)단법인 등이 이에 해당된다. 따라서 이 같은 '사회적 민간기업'들의 활동을 지원하는 정책도 동시에 적극적으로 추진하는 것이 바람직하다.

우리나라에서 협동조합은 비영리 사업과 영리 사업을 동시에 하고 있어서 일반 민간기업과 구분이 된다. 하지만 협동조합 관련 법체계가 빈약하기 때문에 이들이 실질적인 사회적 기업으로서의 활동이 원활하지 못하고 있어 이에 대한 시정이 요구된다. 예를 들면, 협동조합은 법인의 한 형태로 인정되지 않고 관련 법에 제한되어 있는데, 주로 농업협동조합법, 수산업협동조합법, 중소기업협동조합법, 신용협동조합법 등 개별협동조합법상으로 인가되어 다양하고 자율적인 활동이 어렵다. 또한 직접적인 이해관계자들에 대해서 조합원으로 가입할 수 없도

록 하거나(의료생협의 경우 근무자인 의사, 간호사는 조합원이 될 수 없도록 규정), 다른 협동조합 간 연합을 하지 못하도록 제한하고 있어서 조합 간 협력을 통한 지역사회 발전에 공헌하고자 하는 자원성의 동원 등을 어렵게 하고 있다.

또 다른 '사회적 민간기업'의 한 형태라고 할 수 있는 비영리단체들이 있다. 이들은 한국소비자연맹, 대한체육회, 바르게살기 운동본부 등으로 대표되는데, '비영리단체지원법' 하에서 정부가 지원하는 기관들이다. 이들 비영리단체가 정부로부터 지원금을 받아 공공성을 추구한다는 목적 하에 활동하면서도 사실상 경영의 투명성이 높지 않거나, 사익의 추구를 통한 부패 확산, 비영리단체를 개인의 사리사욕과 개인적 출세로 악용하는 사례들도 비일비재하게 발생하고 있다.

### 3) 일본사례

일본 기업들은 사회적 공정, 윤리, 인권, 환경 등의 가치를 회사 경영에 통합시키는 것이 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR) 경영이라고 생각하지만, 환경 면에만 힘을 기울일 뿐 다른 부문에 대한 노력은 여전히 부족한 상황에서 일본 대기업의 CSR 경영은 환경 대응과 지역 차원의 사회공헌을 중심으로 한 미국형 CSR 경영이라고 할 수 있다. 그러나 지역 커뮤니티 차원의 사회적 공헌 활동은 많이 찾아볼 수 있다.

하나의 사례로는 '커뮤니티 비즈니스형' 회사인데, 키후현 타지미시에 있는 자본금 2,500만엔, 종업원 60명의 택시 주식회사가 있다. 이 회사는 '세계 최초의 생활지원기업'으로 지역주민들의 생활에 관련된 일이면 가리지 않고 맡아서 처리한다. 관광 택시, 복지개호 서비스택시는 물론이고, 운전 대행, 쇼핑 대행, 성묘 동행, 병원 동행, 정원 정리, 묘지 청소, 장지 바꾸기, 애완견 시중까지 뭐든지 다 하고 있다. 또 다른 사례는 바로 지역 주민들이 취약계층 지원기업을 만든 사회적 비즈니스형의 CSR 경영 사례이다.

오사카시 니시나리구에 있는 주식회사 나이스는 자본금 2,000만엔의 회사이다. 니시나리구는 오사카에서도 지적장애인, 외국인, 노숙자가 많은 지역으로 연간 440억엔의 생활보호비가 정부로부터 지급되고 있다. 예전에는 정부지원금의

대부분이 외부의 복지서비스 기업으로 흘러나갔으나, 그 자금이 지역 개선과 주민 생활에 도움이 될 수 있도록 지역민의 뜻을 모아 장애인과 노숙자들을 지원하는 회사를 세운 것이다. 장애인과 노숙자들이 빌딩과 도로, 공원을 청소하고 약국, 안마소, 복지용구 판매, 음식업 경영 등 다양한 사업을 전개하고 있다.

우리의 경우 향후 협동조합과 같은 곳은 좀 더 적극적인 사회적 책임성을 담보할 수 있는 활동을 마음껏 하도록 하게 하기 위해서는, 정부 산하기관과 같은 운영 형태 보다는 조합원들에 의해서 독립적, 민주적으로 운영이 가능하도록 상법과 민법 등 관련 법체계를 정비하여 소비자(노동자) 중심의 자율적 구성체로 거듭나도록 정책 시행이 요구된다.

그리고 비영리단체들을 '사회적 기업'의 한 종류로 포함하여 경영의 투명성을 높이고 공적 이익을 확대할 수 있도록 ISO 26000의 표준을 적용하여 모범사례로 유도할 수 있도록 해야 한다. 정부의 정책적 배려와 지원을 통해서 비영리단체의 경제활동 참여 행태가 새로운 사회적 책임경영 혁신의 모범사례로 전환되도록 선도적인 정책의 실험실로 활용할 필요가 있다.

## 2. 최초의 공동육아조합 및 생활협동조합 사례: 성미산마을기업

서울시의 마포구에 위치한 성미산마을은 마포구청 뒤 성미산에 위치해 있으며 행정구역으로는 성산동, 망원동, 합정도, 연남동, 서교동을 경계로 하고 있는 지역이다. 이미 1994년부터 이미 맞벌이 부부들 20여 가구가 뭉쳐 직접 어린이집을 만들어 운영하면서, 협동조합으로 출자금을 모아 운영한 사례로 유명해 졌다. 직접 사례를 체험하기 위해서 매년 전국에서 대략 5천여 명의 방문객이 이 마을을 찾는데 끊이지 않고 있다. 이후 점차 1995년에는 두 번째 공동육아 어린이집이 만들어지고, 1999년에는 방과후교실도 협동조합 방식으로 운영되어 왔다.

그리고 이로부터 발전하여 2001년 생활협동조합을 만들어 친환경 먹거리를 공동구매하는 것으로 해서 지역주민들 간의 관계가 더욱 친밀해지게 되었다. 생활협동조합의 현재 매출규모는 50억이고, 회원이 5천여 가구가 되었기 때문에

다양한 지역활동의 중심으로 자리잡고 있다. 여타의 동아리로써 산악회, 농사모임, 아토피, 각종 공부모임, 민요배우기 모임 등 생활상 뒷받침이 되는 각종 주민단체활동을 하고 있다.

공동문화 활동으로는 성미산마을축제, 숲속 음악회, 마을 운동회 등이 있고 지역현안에 대한 공동대처 사례로는 '성미산 살리기' 운동을 만 2년동안 끈질기게 투쟁하면서 지역보전에 대다수 주민들이 동참하는 성과를 보이고 있다.

마을 공동의 장소로는 <성미산마을극장>이 세워져 1년 365일 사시사철 주민들이 활용하고 있으며, 영화, 콘서트, 패션소, 성인식 등 다양한 이벤트들이 계속 열리고 있다. 이러한 것들이 총체적으로 마을의 문화예술 동아리로 번성하고, 마을극단(무말랭이), 사진동아리, 동네풍물 등으로 정제되어 지역사회와 주민 간의 연결고리로 순기능 역할을 충실히 하고 있다.

이와 같이 생활협동조합을 중심으로 다양한 주민 소통이 이루어지고 더욱 발전하여 이제는 초중고등학교의 대안학교들이 설립되어 전국 최초로 12년제 대안학교를 운영하면서 170명의 아이들이 어린이집-방과후교실-마을학교 꿈터에 이어 초중고 대안학교로 이어지는 교육시스템을 체계화 하여 운영하기에 이르렀다.

뿐만 아니라 마을기업들은 매년 한 두씩 생겨나면서 주민들의 출자로 마을카페, 동네식당, 친환경반찬가게 등이 운영되고, 자발적인 자원봉사로는 품앗이를 하는 자발적 협동체제도 잘 운영되고 있다.

## 3. 커뮤니티 비즈니스 활성화 사례

### 1) 개요

‘마을기업’이라고도 번역되는 커뮤니티 비즈니스(Community Business)는 마을기업을 통해 지역 일자리 및 소득을 창출하여 지역경제를 활성화하는 것이 목표이기 때문에 ‘기업’의 측면을 더 강조하는 경향이 있으나, 그 보다는 지역주민이 지역문제를 해결하는데 있어서 상호 협력하고 노력하여 지역공동체의 활성화에 기여하는 사회적 목표가 더 중요한 정책으로 추진되기 때문에 ‘기업’보다는 ‘마을’에 더 집중할 필요가 있다.

공동체 활성화를 통한 지역발전을 모색하기 위해 지역계획 단계에서 지역사업 실행단계 지속가능한 지역경제 만들기 단계가 서로 유기적인 관계를 형성하면서 추진 가능한 사업이다.

### 2) 중앙정부 차원의 지원

정부는 지역공동체에 산재한 각종 특화자원을 활용하여 주민주도의 비즈니스를 통해 안정적 소득 및 일자리를 창출하는 마을단위의 기업을 육성하는 사업으로 추진하고 있다(커뮤니티 비즈니스 센터 http://www.cbcenter.kr/).

그리고 행정안전부의 경우 지방자치단체를 위한 추진내용을 연도별로 보면, 2010년 자립형 지역공동체사업의 시범적 도입이 있었고, 2011년 마을기업 육성사업으로 명칭 변경을 하였다. 그리고 2011년 3월 ~ 2012년 2월에는 총 500개 마을기업을 육성하는 것으로 목표를 설정하였으며 이를 위하여 투자비 약248억 사업비(국비 124억, 지방비 124억)를 지원하였고 이러한 가운데 비즈니스 활동을 위한 사업비로 1차년도 5천만원, 2차년도 3천만원 이내의 예산지원이 있었다. 2011년 11월 현재 사회적 기업은 559개 마을기업으로 육성하여 대략 2,975개의 안정적 일자리 창출을 기대하였다. 이를 다시 2012년에는 700개, 2013년에는 1,000개로 확대하도록 지원을 지속하고 있다. 지원과정에서 행정안전부는 마을

기업 육성 가이드라인 수립 및 사업비 지원 등 제도적 기반 마련과 성과평가 등을 실시하는 것이 주기능이고, 각 시군구의 역할을 보면, 관할구역 내에서 시군구별로 공모자를 선정하여 행정안부에 계획서를 제출하고, 나아가 일자리 및 수익창출 등 목표달성치와 지원받은 예산의 적정 사용처를 제안한다. 그리고 사업신청서를 제출한 마을기업 중 적정 마을기업을 선정하여 지속관리 및 지원을 한다. 더불어 경영, 마케팅 등 컨설팅과 마을기업 관리 전문교육도 실시하는 임무를 수행한다.

### 3) 마을기업 유형

크게 지역자원 활용형, 친환경녹색에너지형, 생활지원복지형으로 구분한다.

#### ① 지역자원 활용형

지역특산품 등 지역자원을 활용하는 마을기업으로 전북 완주의 '건강밥상꾸러미사업단'이 사례가 된다.

80개 마을 공동체가 참여하여, 채소와 잡곡, 과일 등 4인 가족이 1주일간 먹을 수 있는 10여 가지의 농산물을 꾸러미로 포장하여 중간 유통과정 없이 소비자와 직거래하면서 소득을 창출. 모든 상품에는 생산일자와 생산자가 표시되어 있다. 군청이 보장하여 소비자들이 신뢰하고 있다.

#### ② 친환경녹색에너지형

이는 폐자원 재활용, 녹색에너지 실천을 추구하는 유형으로 부산 서구 동대신동의 '닥밭골 북카페' 사례가 있다.

폐가를 재생해 커피&독서방을 만들어 2천원의 저렴한 커피를 즐기고, 2천여 권의 신간 서적을 무료로 읽을 수 있는 공간으로 주민의 커뮤니티 공간으로 활용하고 있다. 북카페가 들어서기 전에는 폐가에 무단 투기된 쓰레기로 골머리를 앓던 곳이었으나 이를 친환경으로 전환시켰다. 주위에는 벽화마을을 함께 조성

해 어린아이들로부터도 큰 사랑을 받고 있다.

③ 생활지원복지형

이는 저소득 취약계층, 다문화가정 등을 지원하는 유형으로 사례는 '한구자리 채울 찻집 겸 식당이 있다.

경상남도 하동에 거주하는 다문화 이주여성들의 자립형 공동체로, 하동공설시장 안에 찻집 겸 식당으로 하동 특산물인 녹차와 하동공동반 등의 음식을 판매하며, 다문화 관련 볼거리를 제공하고 있다. 일본인, 베트남인, 필리핀인 등 8명의 결혼이민 여성을 포함한 총 11명 회원이 1,000만원을 출자하고 행정안전부와 하동군의 마을기업 육성사업비를 지원받아 운영하고 있다.

## 제3절 지역사회 네트워크 활용을 통한 사회적 자본 증진

### 1. 지역일자리 창출 지원사업 사례

#### 1) 중앙정부 주도의 지역일자리 창출 고용정책의 변화

일자리 창출과 각종 고용정책은 이제 중앙정부만 전담할 것이 아니라 지방분권체제 하에서는 지방자치단체들도 지역고용정책을 추진해야 하고 분권체제 하에서는 지역의 자원 파악, 인재관리 등 지역의 상황을 중앙보다 더 정확하게 파악할 수 있는 있는 지방자치단체가 제대로 수행하는 것이 필요하다는 인식이 팽배해 있다. 지방자치단체가 주체가 되어 지역고용정책을 수행함에 있어서 사회적 자본의 구성요소들을 어떻게 구축하고 활용해야 더욱 효과적인 지방자치단체의 자율적 사업으로 추진할 수 있는지 사례를 통해서 분석해 본다(박상우, 2012).

### 2) 도농복합형 김천시: '도농순환 일자리 창출사업'

김천시는 인구의 고령화로 노인인구의 증가와 함께 지역 내의 젊은 층 중심의 지역인재들이 빠르게 감소한 지역의 하나이다. 주거형태와 도시형태는 도농복합형 도시로 전형적인 이중의 취약성을 보이고 있다. 즉, 도시지역에는 취업에 약점을 갖고 있는 근로빈곤층이 점차적으로 늘어가는 상황이고, 농촌지역의 경우에는 젊은 일손들이 부족해지면서 농업경쟁력이 약화되고 있었다. 그리고 지역 전체로는 인적 물적 자원의 흐름을 순환시켜주는 시스템(지역기업, 지역학교 등)이 없어서 주로 농촌인력의 공급은 타지역을 포함한 민간시장에 일시적으로 의존하는 실태가 반복되고 있다.

이와 같은 지역의 정체상황을 극복하고자 김천시는 '2011 지역맞춤형 일자리 창출 지원사업'(고용노동부)을 기반으로 김천시의 일자리 문제를 선도적으로 해결하고자 사업을 추진하게 되었다. 이는 도시와 농촌 지역 간의 노동력 불균형 상황을 해결하기 위한 '도농간 노동력 순환프로그램'으로 이행하면서 농촌일손의 부족 문제를 해결하고, 동시에 지역의 취업 취약계층을 위한 일자리 창출 효과도 함께 얻어내고자 이행한 사업이다.

이를 위하여 사업단을 구성하였는데, 고용분야의 특성을 보여주는 분야별 교육능력과 고용창출능력 등의 요소를 최대한 살릴 수 있도록 통합적 네트워크 체제로 구성하고자 하였다. 그리하여 사업단 주관기관으로는 '경북대학교 산학협력단'이 선정되었으며, 각 분야별로 '김천농협'은 특화사업으로 '도농순환 일자리 창출 프로그램'의 추진을 맡았다. 그리고 '장애인 취업지원 프로그램'을 위해서 김천시 장애인종합복지관이, 취약계층의 하나인 다문화가족 지원을 위해서는 김천시 다문화가족지원센터가, 고령자 취업지원을 위해서는 '경북인재개발원'과 '김천시 노인회' 등을 선정하였다. 또한 이들 조직의 대표들로 하여금 '컨소시엄 자문단'을 구성하도록 하여 중간매개 역할을 통하여 협력과 자문, 그리고 사업추진 과정에서의 갈등해소 등을 충실하게 수행하도록 체계화하였다.

### 3) 시사점

김천시는 실효성 있는 고용정책을 추진하기 위하여 각 이해관자들인 농협, 지방자치단체, 지역대학, 교육기관 등으로 하여금 지역의 가장 중요한 현안문제인 고용문제를 함께 고민하고 해결하도록 추진체계로서 네트워크 거버넌스 형태로 구성 운영하게 하였다.

김천시는 이와 같이 각 참여기관들에 대하여 도농순환 일자리창출, 장애인 취업지원, 다문화가족 취업지원, 고령자 취업지원 등 크게 4개 분야로 구분하여, 주로 집체교육, 현장중심의 실무교육 그리고 그로 인한 직무능력 향상을 꾀도록 하였고, 취업지원을 위해서는 장애인 구인업체를 설립하고 장애인 특성에 맞게 직업교육(직무기술 습득, 직업능력 향상 등)을 실한 후 취업알선을 하였다. 다문화가정을 위해서 상담원 양성교육을 하여 상담원들이 활동하도록 하였으며, 고령자를 위해서는 실버케어사 양성, 아동돌보미 양성 등에 관한 맞춤형 교육을 실시하여 고용인력의 직무능력을 향상시키도록 하였다.

이러한 교육실시를 하기 위해서 지역의 경제적 여건과 노동시장의 특성 등을 주도면밀하게 분석하고, 이를 데이터 베이스화 하여 실시간으로 당면하는 지역 노동지역의 부조화 현상을 해소하도록 운영하였다. 그 결과 나타난 주요 성과를 보면 2010년도에는 지역일자리대책 경진대회에서 대상, 브랜드사업 우수상 수상, 2011년도에는 경상북도 일자리창출 우수사례 공모에서 최우수, 그리고 일자리 창출 우수기관으로 지정 표창, 2012년도에는 일자리 공시제 추진실적 평가에서 우수기관(우수상)으로 지정받기도 하였다.

좀 더 지속적인 취업알선이 효과를 보기 위해서는 지역 내에 실시간 취업알선제도가 운영되어야 하고, 지역노동시장 여건 분석도 준비되어 있어야 한다. 그리고 취업희망자에게 적합한 맞춤형 교육제도도 지속적으로 운영해야 한다. 이러한 영속적인 맞춤형 교육제도로는 평생학습도시 운영사례가 좋은 예가 될 수 있다.

## 2. 평생학습도시 운영사례

### 1) 평생학습도시의 개념 및 목표

평생학습도시란 '사회통합과 번영, 개인성장을 촉진할 수 있도록 모든 부문의 학습자원을 동원하여 개인의 잠재력을 발전시키는 도시' 또는 '지역사회의 통합과 활성화, 경제발전을 향상시키기 위해 학습의 가치를 인정하고 활용하는 도시'를 의미한다. 평생학습도시는 개인의 자아실현, 사회적 통합 증진, 경제적 경쟁력을 높이어 궁극적으로 개인의 삶의 질 제고와 도시 전체의 경쟁력을 향상시킬 수 있도록, 언제, 어디서, 누구나 원하는 학습을 즐길 수 있는 학습공동체 건설을 도모하는 총체적 도시 재구조화 운동이자 지역사회의 모든 교육자원을 기관 간 연계, 지역사회 간 연계, 국가 간 연계시킴으로써 네트워킹 학습공동체를 형성하려는 지역시민에 의한, 시민을 위한, 시민의 지역사회교육 운동이다.

평생학습도시가 추구하는 목표로는, 평생학습도시 간 상호정보 교류 및 협력을 통해 평생학습도시 상생의 발전을 도모하고, 성공적인 평생학습도시 사업 추진을 위하여 각 학습도시의 내부역량 강화를 도모하며, 지역주민 뿐만 아니라 전국의 국민들에게 평생학습문화를 정착시키고 평생학습의 인식을 확산시켜 평생학습의 생활화를 도모한다. 또한 학교교육 체제에서 평생학습사회로 전환을 목표로 하여, 지식의 폭증, 인간의 수명 연장, 지식의 생명주기 단축으로 인하여 학교교육 중심의 패러다임에서 평생학습 중심 패러다임으로 전화하고 있기 때문에 일터는 학습조직을, 지방자치단체는 학습도시를, 사회는 학습사회를, 국가는 지식강국 건설을 추진하도록 사회 각 부문의 평생학습의 장을 확대할 필요가 있다(교육인적자원부, 2007).

### 2) 현황

인구의 노령화와 고학력화, 그리고 지식의 생명주기 단축으로 인해서 평생학습 기간 연장, 소극적 의미의 복지보다 교육을 통한 인력개발 및 생산적 복지 증

진, 노령자 인력 자원화, 생애 단계별 교육기회의 재분배 문제가 지방자치단체 수준에서도 심각한 사회 문제로 대두된 것에 따라서 각 지방자치단체는 정부와 협력하여 평생학습도시 사업을 수행하고 있다. 여러 지방자치단체가 시민을 위한 평생교육 사업을 특화하고 있다.

광명시가 1999년 3월 9일 평생학습도시를 선언함으로써 평생학습 공동체 건설이 가시화되고 있으며, 창원시, 군포시, 김해시 등 지방자치단체가 별도 조례 제정을 통하여 평생학습관을 설치·운영하는 등 평생교육에 대한 지방자치단체의 관심이 고조되어 왔다. 정부에서는 급변하는 세계화·지식정보화 시대에 지역 중심 국가 균형 발전 정책을 추진하는 가운데 2000년 평생교육법이 제정된 후 평생학습도시 조성사업(제15조)을 통하여 지역균형 발전의 기틀을 마련하기 위해 2001년부터 평생학습도시를 지정하였고, 해당 지방자치단체장과 교육장들이 평생교육의 진흥으로 지역혁신 및 국가 균형 발전에 생산적인 주역으로 앞장서 나가기 위해 2004년 9월 21일(19개 도시, 38명) 평생학습도시협의회(http://www.kallc.or.kr)가 설립되었다(전국평생학습도시협의회장 대구동구청장). 2012년 현재 평생학습도시협의회의 회원도시는 84개 도시, 회원 159명(지방자치단체장 84, 교육장 75)이다.

**〈표 4-1〉 78개 평생학습도시(2011)**

| 지역 | 계 | 기존 지정 도시(지정연도) |
|---|---|---|
| 서 울 | 7 | 관악구('04), 양천구('05), 성북구('05), 영등포구('06), 강동구('07), 강서구('07), 마포구('07) |
| 부 산 | 3 | 해운대구('02), 연제구('06), 사상구('07) |
| 대 구 | 2 | 달서구('05), 동구('05) |
| 인 천 | 3 | 연수구('03), 부평구('05), 남구('06) |
| 광 주 | 3 | 남구('05), 동구('06), 광산구('06) |
| 대 전 | 2 | 유성구('01), 대덕구('07) |
| 울 산 | 2 | 울주군('06), 중구('07) |
| 경 기 | 11 | 광명시('01), 부천시('02), 이천시('04), 수원시('05), 구리시('05), 안산시('06), 용인시('06), 시흥시('06), 평택시('06), 과천시('07), 안양시('07) |

| 지역 | 계 | 기존 지정 도시(지정연도) |
|---|---|---|
| 강 원 | 4 | 삼척시('06), 화천군('06), 강릉시('07), 횡성군('07) |
| 충 북 | 4 | 청주시('04), 제천시('05) 단양군('05), 진천군('06) |
| 충 남 | 7 | 금산군('04), 부여군('05), 태안군('06), 아산시('06), 서산시('06), 서천군('07), 천안시('07) |
| 전 북 | 7 | 진안군('01), 전주시('04), 익산시('05), 김제시('06), 남원시('06), 정읍시('06), 군산시('07) |
| 전 남 | 9 | 순천시('03), 목포시('04), 무안군('04) 신안군('04) 여수시('06), 광양시('06), 곡성군('06), 강진군('07), 영암군('07) |
| 경 북 | 4 | 안동시('03), 칠곡군('04), 경산시('07), 구미시('07) |
| 경 남 | 8 | 거창군('03), 창원시('04), 김해시('05), 남해군('05), 양산시('06), 하동군('06), 진주시('07), 통영시('07) |
| 제 주 | 2 | 제주시('02), 서귀포시('03) |
| 합 계 | 78개 | 회원 153명: 지방자치단체장 78명, 교육장 75 |

### 3) 추진 사례: 평생학습도시 네트워크 사업

#### 가. 개요

평생학습도시 조성사업이 지역 인적자원·물적자원·재정적 자원의 동원·연계라는 차원에서 평생학습도시의 네트워크 사업 필요성이 있으나 지역사회 평생교육 관련 주체들 간 파트너십이 부족하여 평생학습도시 사업추진에 네트워크의 어려움이 있다. 하지만 이러한 차원에서, 각 평생학습도시 체제의 내부자원 간 원활한 의사소통을 촉진할 수 있는 기회를 제공하고 특징 있는 기제를 갖추는 별도의 노력이 필요하여 교육과학기술부는 2007년부터 네트워크 구축지원사업을 추진하였다. 즉, 지역사회의 평생학습 네트워크 체제가 구축되면, 각 관련주체들의 평생학습 역량이 강화되어 지역 평생학습 발전에 초석이 될 수 있기 때문에 이를 추진하였다.

## 나. 사업의 목적

네트워크 사업은 매우 광범위한 속성을 가지고 있어, 일정한 사업이 있다기보다는 지역과 기관의 속성에 따라 추진이 된다. 예를 들어 프로그램 운영도 기관간 연계가 이루어진다면, 네트워크 사업으로 볼 수 있지만, 그렇지 않고 기관 단독으로 운영이 된다면 네트워크 사업으로 볼 수 없다. 이러한 네트워크 사업의 추진목적은, 지역 내에 존재하는 지방자치단체, 교육청, 각급 학교, 민간단체 등 다양한 교육자원간 제휴와 협력, 그리고 지역 내 파트너십을 활용한 네트워크 극대화와 지역내 각종 사업들 간 시너지 창출과 지역주민 교육기회 균등 제공에 있다.

## 다. 2010 강릉시 네트워크 사업

사업명은 '간병사 양성과정'으로 2010년 소외계층에 대한 평생교육 프로그램 공모사업으로 수행하였다. 사업추진 배경을 보면, 지역사회 인구의 노령화와 핵가족제도의 보편화로 보호자 없는 환자가 점차 증가하고 있었고, 또한 근로의욕은 있으나 취업교육의 기회를 갖지 못했던 소외계층에게 취업교육의 기회가 요구되었다. 이에 취업과 관련하여 실질적 직능교육을 실시함으로써 강릉시 소외계층의 잠재적 취업가능성을 제고하고, 각 의료서비스제공기관에 직접 취업을 연계함으로써 소외계층에게 안정적인 일자리를 제공하고자 하였다.

주요 추진목표로는 지역 내 국민기초생활법상 수급자, 차상위계층 등 소외계층을 대상으로 취업과 관련한 직능교육의 기회를 제공함으로써 건강한 지역사회인으로 거듭날 수 있는 실질적 취업으로 연계하고자 하였다. 지역내 예측되는 취업 수요와 연계하여 소외계층의 지속가능한 일자리 창출을 유도하고자 하였다.

〈표 4-2〉 사업추진일정 및 현황

| 구분 | 내용 | 비고 |
|---|---|---|
| 7월 | 협력기관 업무협의 | |
| 8월 | 홍보 및 수강생 모집 | |
| 9월 | 프로그램 운영 (22명 등록, 20명 수료 | |
| 10월 | 취업연계 (11명 취업) | |

〈표 4-3〉 기관간 역할분담

| 구분 | 역할 | 비고 |
|---|---|---|
| 강릉시 | 사업계획 신청, 프로그램 운영지원<br>운영기관 지도 점검 , 시비대응투자<br>연계기관간 네트워크 구축 | |
| 강릉지역자활센터 | 프로그램 설계·운영, 수강생 모집<br>수강생 사후관리 | |
| 자활공동체,<br>병원 등 | 실무 강사진 수급, 수강생 교육,<br>자격부여, 취업 연계 및 창업 지원 | |

〈표 4-4〉 예산집행 내역

| 구분 | 세부내 | 영역별 집행 현황(단위: 천원) | | | | | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 국비 | 시도비 | 시군구비 | 기타 | 소계 | |
| 계 | | 6,640 | | 3,400 | | 10,040 | |
| 강사비 | 강사비 | 3,000 | | 2,000 | | 5,000 | |
| 교재비 | 교재비 | 560 | | | | 560 | |
| 실습비 | 실습재료비 | 2,100 | | 900 | | 3,000 | |
| 홍보비 | 생활정보지 광고 및 현수막 제작비 | 468 | | | | 468 | |
| 운영비 | 일반수용비 | 512 | | | | 1,012 | |

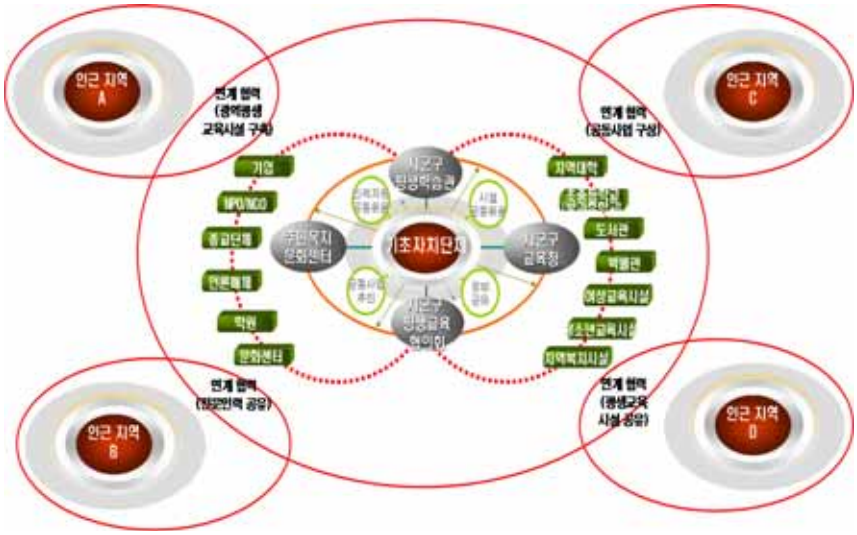
사업성과로는 전문적인 직능교육을 제공받은 소외계층의 취업을 제고하였고 또한 지역 내 종합의료서비스기관, 의료교육기관, 소외계층지원기관, 지방자치단

체 등 유관기관이 상호 협력하는 네트워크를 구축함으로써 더불어 사는 지역사회를 실현하였다. 그러나 문제점에 있어서는 평생교육지원 프로그램의 대상자인 소외계층은 생활환경요인으로 인해 매우 소극적이고 학습의욕이 저하되어 있다고 볼 수 있었다. 그리고 실질적으로 프로그램 참여 동기를 부여할 수 있는 방법이 불확실한 취업 연계밖에 없으므로 적극적인 참여를 유도할 수 없었다. 이를 해결하기 위해서는 최소의 실비(교통비, 식비)제공을 하여 프로그램 참여를 유도하면 더 많은 대상자가 프로그램에 참여할 수 있을 것이다.

### 4) 평생학습 네트워크 활용방향

다른 한편에서는 기초지방자치단체 중심의 평생학습 네트워크를 통한 평생학습정책 추진의 효율성을 제고하는데 노력해 오고 있다. 즉, 기초지방자치단체 내의 주민복지문화센터 등 다양한 평생교육시설 및 단체 간의 네트워크 추진, 기존 평생학습도시를 중심으로 학습도시와 미지정 도시간의 네트워크 활용으로 평생학습 자원의 효용가치를 높이고 하였다.

〈그림 4-2〉 기초지방자치단체 중심의 평생학습 네트워크 모형



평생학습사회는 네트워크 학습사회로서 평생교육법상의 추진체제와 행정자치부-광역지방자치단체-기초지방자치단체로 이어지는 일반행정 체제를 연계하여 평생학습의 수직적·수평적 연계 강화를 활용한, 형식·비형식·무형식 및 가정·학교·지역사회간의 수평적 통합을 핵심 전략으로 추진하는 사회적 자본 증진 방안의 하나이기도 하다.

## 3. 청주시 문화산업 네트워크(클러스터) 사례

### 1) 문화산업 분야에서의 사회적 자본 구성요소

이번 청주시 문화사업에 관한 사례에서 짐작하는 경우와 같이, 문화산업 분야는 여러 수준의 다양한 행위자들 간의 협력과 보완을 통해서 보다 부가가치가 높은 창조산업의 특성을 가지고 있기 때문에 <굿 거버넌스>의 구성조건을 강하게 갖고 있다. 따라서 중앙정부나 지방자치단체가 일방적으로 주도한다고 해서 반드시 성공할 수 있는 분야도 아니므로 지역주민, 분야전문가, 다양한 관련주체들의 협력에 의한 상호작용들이 반드시 필요한 협력체계를 통해서 그 부가가치를 얻어낼 수 있는 분야의 특성을 갖는다.

### 2) 지역 문화산업 클러스터와 사회적 자본 요인과의 연관성

클러스터의 의미는 지역과 관련해서 볼 때 관련되는 활동에 직간접으로 연결된 행위자들(정부기관, 기업, 연구기관, 시민단체, 분야전문가)이 개별 주체로서 함께 경쟁과 상호협력 하에 공간적으로 지리적으로 네트워크를 형성하여 상호교류를 하는 공동체라고 할 수 있다. 문화산업이라고 하는 분야를 볼 때에, 우선 문화산업은 문화와 예술 등을 기반으로 이윤추구와 함께 지역의 발전을 도모하면서 시장의 상품가치로 전환하여 거래가 가능하도록 산업화로 전환하는 것을 의미한다.

그리고 문화산업의 특징으로는 인간의 창의성과 지식을 관련되는 여타 산업들

과의 집적성과 집적(클러스터)효과를 통해서 시장성 있는 고부가가치로 탈바꿈시켜 이윤과 고용창출 등을 할 수 있는 산업분야이기도 하다. 따라서 문화산업 클러스터란 특정한 지역적 공간에 다양한 문화산업의 관련주체들이 모여, 문화콘텐츠의 생산과 소비 활동, 이러한 과정 속에서 네트워크가 형성이 되고 이를 기반으로 다시 협력, 상호보완을 통하여 또 다른 경제·사회·문화적 시너지를 창출하는 공동체이다.

이와 같이 문화산업 클러스터는 관련 주체자들 간의 활발한 상호협력을 촉진시켜 지역의 문화산업의 자생력을 지속시키게 할 수 있으며, 이러한 활동 속에서 탄생된 문화콘텐츠는 직간접적으로 모든 사회 구성원에 또 다른 부가가치를 부여한다. 그리고 '문화' 고유의 특성상 이 분야의 행위자들은 매우 다양하고 개방적이고, 일반개인 및 시민단체 등 공식 비공식적 네트워크와 친목이 중요한 관계요인으로 작용하는 분야이다. 또한 행위자 상호간의 네트워크와 친목을 통해서 문화핵심 지식, 기술 등의 상호교류가 발생하고 그것이 또 다른 문화를 창조하는 '창조적 산업'의 기틀이 된다. 이러한 기틀 마련에 개인 또는 공식 비공식 조직의 네트워크 간 상호작용이 중요하게 작동하고 이러한 의미에서 사회적 자본의 중요성이 가장 잘 파악될 수 있는 분야이기도 한 것이다.

### 3) 청주시 문화산업 클러스터

#### 가. 개요

정부는 지역문화산업 클러스터 조성을 위해 문화체육관광부(2005), 한국문화콘텐츠진흥원92008) 등을 중심으로, '문화산업진흥기본법(1999)'에 근거하여 2010년까지 6,000억원의 예산을 투입하면서 문화산업진흥지구(부산, 대구, 대전, 전주, 천안, 제주, 인천, 고양, 성남, 안동), 문화산업단지(청주, 춘천), 문화산업진흥시설(상암동 문화콘텐츠 센터, 부천 한국만화영상진흥원) 등을 클러스터 단지로 지정하여 문화산업 활성화를 도모해 왔다. 청주시의 경우 청주 문화산업 클러스터를 시행할 때 초기 정부주도로 이루어지던 정책이 변화과정에서 네트워크

형태를 기반으로 정부, 재단, 기업협의회, 대학 등 각 참여주체 간의 관계성이 네트워크형 거버넌스 체제로 변화되면서 시너지 효과를 발휘하였다.

청주시는 지역시민의 문화향유 수준 향상과 지역경제 활성화를 위하여 2000년 11월 문화산업단지 지정신청을 하고, 이듬 해에 문화체육관광부로부터 '청주첨단문화산업단지'로 지정 고시되었다. 이후 2001년~2010년까지 총 643억을 지원받아 시는 '(재)청주시문화산업진흥재단'을 설립하고 문화산업단지조성사업을 주도적으로 운영하였다. 이 문화산업단지는 2005년 주요특화산업으로 학습용 게임콘텐츠 산업에서 에듀테인먼트 콘텐츠 산업으로 변경하면서 '청주에듀피아'(1,980㎡)를 준공하여 멀티미디어체험관, 전시 및 컨벤션 홀 등 첨단시설을 갖춘 문화산업의 생산 소비 체험의 복합시설로 운영해 왔다. 이 단지에 관련업체들도 2001년 이후 충북소프트웨어산업협회, 주성대학 스피커음향기술혁신센터, 청주대 디자인혁신센터, 지역협력연구센터 등 다양한 연구기관, 기업체들이 입주해 활동하였다. 2011년 기준으로 약 70여개 업체, 470여명의 고용인원들이 일하고 있다(전지훈·정문기, 2012).

그러던 중 이명박 정부의 지역문화산업 지원정책의 방향이 바뀌면서 일괄적 예산배분이 아닌 광역단위로 경쟁방식으로 예산이 배분되면서, 청주시에 주는 예산이 감소하였고, 2008년 이후부터는 중앙정부의 예산지원의 종료, 청주시의 보조지원 종료 등으로 새로운 거버넌스 형태의 변화를 거쳐 생존의 길을 찾게 되었다.

## 나. 시사점

청주시의 문화산업단지의 초기 거버넌스 체제를 보면 중앙정부와 청주시, 단지의 운영주체인 재단인 관 중심으로 운영되면서, 참여자들은 교육도시로서의 청주시 지역 내 여러 ICT 관련대학과 기업이 참여를 하게 되었다. 물론 초기에는 실행주체인 재단이 기업들의 단지 입주를 홍보하며 주변대학들과의 공동프로젝트를 제안하면서 연계사업을 실시하였다. 단지조정 초기단계에는 정부들이 직접 나서서 적극적인 유치노력으로 문화산업기반이 약한 청주에 단지를 조성할

수 있도록 원동력이 되었고, 이후 각 참여주체들은 각 기업과 대학들이 점진적으로 참여하면서 산업단지의 활력을 불어넣기 시작했다. 초기단계는 어찌했던 정부가 가장 주도적으로, 지원체계 기반을 구축해서 운영해 갔다.

그 뒤로 정부의 지원이 끝나자, 수도권의 문화산업 클러스터들과 직접 경쟁하는 처지가 된 입주기업들은 과거보다는 더 적극적으로 직접 대학의 인력과 지식을 활용하여 능동적으로 대처하는 긍정적 행태를 보이게 되었다. 즉, 정부의 지원이 끊기고 다소 수직적인 통제도 사라진 상황에서, 그간 잠재적 역량이 길러져 정부예산 지원이 없이도, 정부를 배제한, 각 주체들 간의 협력네트워크가 자생하게 되었다. 이는 상호교류를 통한 신뢰를 쌓은 결과라고 할 것이다. 그리고 상호교류가 잇는 동안 네트워크 체제 하에서 수평적 협력과 협상에 기초한 정보교류, 사업추진이 나타나게 된 것이다.

그 결과 청주 문화산업단지는 현재 문화체육관광부의 문화산업 클러스터 우수사례로도 선정되었으며, 특화산업인 에듀테인멘트 산업 매출액에 있어서도 지역별 순위에서 5위(서울, 경기, 부산, 대구)이고 기초지방자치단체 중에서는 1위를 하는, 지역특성을 잘 살려 사회적 자본의 구성요소로 뒷받침 된 네트워크 거버넌스 체제로 긍정적으로 운영되고 있다는 평가를 받고 있다.

문화산업 및 문화컨텐츠를 다루는 창조적 산업에 관한 정책이행을 위해서는 반드시 정부, 산업, 학계, 전문가 등 다양한 주체의 유기적 협력체제 구축 운영에 기초해야 한다. 그리고 건전한 경쟁과 협력의 상호협력체제가 요구되며, 행위자간 네트워크 교류의 보장, 협력과 네트워크의 수평적·개방적 관계 유지도 필요하다.

# 제4절 지역사회 협의체 활용을 통한 사회적 자본 증진

## 1. 푸른광주 21 협의회 사례

### 1) 협의회의 활동 사항

푸른광주21협의회는 시민이 주도하는 지역차원에서의 환경보전운동이다. 계획수립에는 지역사회의 주요단체들이 폭넓게 참여하여 토론과 합의라는 민주적인 절차를 거치며, 또한, 실천에는 지역주민들의 자발적이고 주도적인 참여와 활동이 인상적이다. 사단법인 푸른광주21협의회의 발족과 주요활동을 살펴보면. 1995년에는 「푸른광주21」의 추진 준비회의, 「푸른광주21」을 위한 시민토론회 개최, 그리고 「푸른광주21협의회」결성식이 이루어졌다. 1999년에는 『푸른광주21협의회』실천사업을 실시하면서 주요활동은 지역사회운동으로서의 성격을 지니고 있다. 그 결과 2007년에는 민관협력 우수사례 최우수상을 수상(행자부장관상)하였고, 2008년에는 5개 자치구 기초의제21 설치완료, 3차 의제(2007~2011)지표 개발, CO2 프라미스 선언식, 지방자치단체 기후변화대응 국제포럼, 온실가스 저감사업 '탄소은행' 전국최초 시행, 지속가능발전교육을 위한 RCE 간담회 등을 시행하였다.

그리고 푸른광주21협의회의 활동은 지역사회의 "환경과 개발계획"으로서의 성격을 지닌다. 도시계획이나 환경관리계획과 같이 시설투자계획을 포괄하는 계획에는 미치지 못하나 지역사회의 미래 비전을 제시하고 행동규범을 담는 계획이다. 한편, 푸른광주21협의회의 지방의제21은 시민이 적극 참여하여 작성된다는 점에서 기존의 지역환경관리계획과는 그 성격이 다르다. 시민의 참가를 통해 작성된다. 지방의제21은 지속적 개발을 실현하기 위해 폭넓은 계층이 참여하여 작성된다. 그들의 협력이 없으면 실현될 수 없는 것이므로, 계획을 성공적으로 이끌기 위해서 참여를 충분히 확보하고 역할 분담을 명확히 할 필요가 있다. 이러한 활동을 하기 위해서 법적기반을 마련해서 사회적 자본 축적의 전기를 마련

하였다. 광주광역시 환경기본 조례(1998. 6. 27) 조례 제2799호(개정 2005. 5. 15 조례 제3340호)를 제정하였다. 그 중 시민참여와 관련된 일부 조문을 보면 대표적으로 제4장 시민참여 및 정보의 공개를 들 수 있다.

제28조(시민참여 등)에서는 ① 시는 환경보전시책 결정·집행·평가 등의 환경행정에 시민의 의견이 반영되고 참여할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다. ② 제1항에 규정된 필요한 조치의 일환으로 시에 푸른광주21협의회(이하 "협의회"라 한다)를 둔다. ③ 협의회의 설치·구성·기능·운영 등에 관하여 필요한 사항은 따로 규정으로 정한다.
제29조(정보의 공개)
① 시는 환경보전시책의 신뢰성을 확보하고 시민의 알 권리를 충족시켜 자발적인 참여를 촉진하기 위하여 개인 및 법인의 권리를 침해하지 않는 범위내에서 환경보전에 관한 필요한 정보를 공개하여야 한다. ② 시는 환경정보 공개가 원활히 이루어질 수 있도록 환경정보센터의 운영 등 종합정보체계의 구성에 노력하여야 한다.

### 2) 시사점

지난 10여년의 광주의제21의 활동에 중요한 측면은 민관산학의 협치 체계라 할 수 있다. 지속가능성(Sustainability)이 지방의제21 존립의 기본 목표로서 실체적 가치를 뜻한다면, 협치는 지방의제21 실천에 요구되는 수단적이고 절차적인 가치를 의미한다. 지속가능성과 협치의 상호보완적 관계를 염두에 두고 협의회를 구성하고 있는 파트너들의 끊임없는 상호협조와 상생적 실천이 대단히 중요하다고 볼 수 있다. 또한 조례제정을 통해 활동의 안정성과 지속성을 확보하고 있다고 볼 수 있다.

## 2. 수원시의 시민계획단에 의한 도시기본계획 수립 사례

### 1) 시민계획단의조직

수원시에서는 도시기본계획 수립을 위한 시민참여제도를 활성화 하는 방안으

로 <시민계획단>을 구성해서 활용하고 있다.

과거에는 도시계획 엔지니어링 및 도시계획 전문공무원과 민간전문가 등 소수 집단이 중심이 되어 작성되었던 수원시의 미래도시계획을 실제 살고 있는 도시민들이 직접 참여하여 미래계획을 수립하도록 시민참여형, 개방형 도시계획체제를 운영하고 있다. 즉, 수원시는 '2030년 수원 도시기본계획'을 수립하기 위해서 2012년 2월에 주민, 기업체, 시민단체, 관련전문가, 자영업자, 사회적 약자, 학생 등 다양한 시민계층들로 구성된 시민계획단을 만들었다. 시민계획단은 수원시의 미래상인 비전과 목표, 전략, 그에 따른 세부실천전략과 지표, 주요(실행)계획 등에 관하여 총 5차례 단계별 회의에 참석하여 공동으로 20년 후 수원을 만들어 가는 계획서 완성 과정에 참여하게 된다. 이 시민계획단은 총 130명이며 6개 분과별로 소회의를 운영하여 세부적으로 전문화해서 운영하고자 한다. 6개 분야는 균형발전, 마을만들기, 환경수도, 역사문화도시, 구도심 활성화, 경제활성화 등의 분과로 나뉘었다.

### 2) 추진절차

시민계획단은 4월 28일부터 제1차 회의를 시작으로 해서 2~3주 간격으로 5번 회의를 개최하여 6월 30일까지 각 6개 분과별 회의 결과로 도출된 미래비전, 목표,전략 등을 전체회의에서 정리한 후, 시민계획단 수준에서는 모두 투표로 결정을 하였다. 이 과정에서 관계공무원들도 시민계획단 구성원들과 함께 참여하여 전체투표를 하였다. 그 결과 수원은 "사람과 자연이 행복한 휴먼시티 수원"이라는 비전이, 그리고 정책목표 3가지로는 "사람과 환경의 가치를 실현하는 도시", "역사문화관광과 첨단산업이 상생하는 도시", "거버넌스를 통한 균형발전도시" 등을 설정하였다. 이후 2단계 회의에서는 실천전략으로 '살기좋은 안전한 도시', '시민이 주인인 열린도시' 등 12개 전략을 선별하였다.

자칫 딱딱하고 형식에 그칠 수 있는 분과회의, 전체회의 운영을 방지하고 좀 더 자유스럽고 지역주민인 시민과 공무원, 전문가 등이 소통할 수 있는 화합의 장을 겸하도록 하기 위해서 회의 중간마다 난타와 클래식 연주 등 문화행사를

개최하기도 하였고, 시민계획단원들의 활약상을 기록하기 위하여 기념사진촬영도 개최하였고, 주말을 이용해 출석한 시민들을 위하여 기타 포상기회를 부여하는 등 시민배려의 프로그램도 적극 활용하였다. 이러한 시민활동이 기반된 시민계획단의 결과보고서는 이번 10월 공청회를 개최하여 보다 많은 시민들의 의견을 최종적으로 수렴하여 정리하는 것으로 계획하고 있다.



# 제5장
# 사회적 자본 증진 방안

## 제1절 사회적 자본 구성요소를 고려한 기본개선방향

### 1. 시민참여 강화

#### 1) 전통적 참여기제를 넘어 실질적인 시민참여 기제의 확보

사회적 자본의 형성은 민주주의 발전의 초석으로, 무엇보다 민주적인 정부를 구축하기 위해서는 실질적인 시민참여가 불가결하다(Putnam, 1993; Warren, 1995; Rahn, 1997;Lowndes &Wilson, 2001). 전통적인 시민참여의 논의는 주로 선거 참여, 위원회 참여, 민원이나 청원 제기 등 공식적 또는 소극적 방식으로 전개되었으나 실질적인 참여와 민주적 정부의 가능성은 시민사회로부터 투입가능과 환류의 기능에 의존한다는 점에서 시민의식을 바탕으로 한 시민 주도적인 문제제기나 평가 노력이 강조되어야 한다.

시민참여는 건전한 시민사회를 형성하고, 지역사회의 개인과 집단 및 조직 간의 협동적이며 집단적인 관계를 통해 문제를 해결하기 위한 집단행동을 장려하는 효과를 가져 온다. 시민참여는 서민사회를 건설하고, 지역사회 자본을 용이하게 하며, 지역사회 문제해결을 위한 시민의 능력을 제고시키는 것과 직접적인 관계를 맺는다(박희봉, 2007).

#### 2) 시민참여 활동 강화를 위한 지역 네트워크의 접근성 확대

시민참여와 사회적 자본의 관계에 대한 선행연구는 일반적으로 두 변수간의

관계를 긍정적으로 파악하는 학자와 부정적으로 연구하는 학자로 구분할 수 있다. 대부분의 연구에서 시민참여와 사회적 자본에 대해 긍정적인 상관관계를 도출하고 있으며, 부정적인 연구부분에서는 사회적 자본의 여러 요소 중에 시민참여에 영향을 미치지 않는 요소들을 통계적으로 선별해 내는 정도에 그치고 있다. 사회적 자본은 집단행동의 딜레마 문제를 해결 또는 완화하는 효과를 가졌다. 실제로 상당한 경험적 연구들이 시민참여의 규범과 네트워크가 공공부문의 제도와 성과에 영향을 미친다는 사실을 보여주고 있다(박희봉, 2000). 시민사회단체 참여활동이 개인 간의 단절을 원활히 하고 민주적 거버넌스에 필요한 역량을 기르며 사회적 자본 형성에 중요한 공동이해라는 인식을 형성하게 한다.

시민의 참여는 행동으로서 지역사회에 대한 사람들의 가치에 기반하고, 강한 네트워크, 강한 지역사회연대감, 지역사회에 대한 믿음, 자발적 활동을 통해 증가하고, 실제 삶의 활동에서 잠재적 유대관계를 실현할 때 증가한다. 사회적 행사참여, 직업적 역할 참여, 교회에 다니는 것, 시민사회조직 참여, 마을회관에 참여 모두 지역사회 참여의 예가 될 수 있다. 또한 기존의 시민참여와 다르게 시민접촉이라는 논의로 시민주도적인 기제로서 사회적 자본을 이용할 수 있는 수단이 등장하기도 한다. 시민참여가 주로 대중과 정치인을 매개하는 핵심적인 수단으로서 시민들이 정부 및 정책에 영향력을 미치기 위해 행하는 활동으로 파악되는 반면 시민접촉은 지방정부의 서비스 공급이 대부분의 경우 시민의 수요에 따라 구조화된다는 점에서 시민과 정부사이의 상호작용을 통해 지방정부의 정책결정과 내용에 영향을 미치는 중요한 기제라고 할 수 있다.

### 3) 지방자치단체가 주도하여 개방형 네트워크의 활성화

특히, 정책결정에 있어서는 일방적인 투입이나 외침이 아닌, 상호작용이라는 점에서 시민접촉이 중요하다. 이 경우 사회적 자본이 무임승차와 같은 공공문제 해결을 해결하고 실질적인 시민참여를 통해 민주주의를 증진시킬 수 있을 것이고, 이것은 시민과 지방정부 입장에서 모두 상호이익의 결과라 할 수 있다. 이러한 맥락에서 지방정부는 자발적 결사체와 네트워크의 활성화에 중요한 조건을

제공하는 주체이며, 시민의 주도적인 참여는 매우 중요한 의미를 지닌다. 사회적 자본을 이용하여 지방정부의 대응성과 민주성에 기여하면 결과적으로 지방정부의 효율화를 도모할 수 있다. 즉, 지방정부는 지방정부 차원에서 적극적으로 사회적 자본을 증진시키기 위하여 직접적인 역할을 수행해야 한다.

## 2. 규범 제도화

### 1) 지역사회 지원을 위한 법제·재정지원의 제도화

한국의 경우 1995년 민선지방자치 실시 이후 지방정부와 주민간의 상호작용을 활성화 할 수 있는 주민참여가 다양하게 전개되어 오고 있다. 그 예로는 시민단체 활동, 지방정부 홈페이지 상에서의 On-line 참여, 주민자치센터에서 주민자치위원으로의 참여 등이 있다. 이렇게 주민이 참여할 수 있는 제도적인 참여의 장의 마련은 자발적인 참여의 유치 및 정부와의 소통할 수 있는 장을 만들기 위해서 반드시 전제되어 있어야 한다. 지방자치단체 수준에서 사회적 자본을 확충하기 위한 제도적인 부분을 구축하기 위해서 가장 먼저 선행되어야 할 것은 사회적 자본을 위한 지역적 기반을 위한 재정 확보이다. 사회적 자본형성을 위해서는 시설 및 교육을 담당하기 위한 지방자치단체의 재정확보가 우선시 되어야 한다. 특히 사회적 자본의 특성상, 그 효과가 국가수준에서 발생하기 보다는 개인, 마을지역에서 발생하는 것이기 때문에 중앙정부차원에서가 아니라, 지방자치단체 차원에서 예산범위에서 마련할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 그리고 이전에 이미 주민자치센터 혹은 자발적인 참여를 유도할 수 있게끔 지방자치단체 차원에서 유도하는 제도에 대한 설치 운영조례의 마련 등 운영에 대한 법제의 마련이 필요하다. 자발적인 참여의 유도이긴 하지만 초기 시행에 있어서 분명 참여의 범위나 운영의 범위, 절차 등이 제정되어 있는 규칙 등이 필요하다. 이런 것들을 조정하는 것이 거버넌스 행정환경에서 지방자치단체의 역할로서 요구되는 중요한 요소라고 할 수 있다.

### 2) 인적 네트워크 구축 및 운영 제도화

둘째, 지역사회참여 활성화를 위한 인적네트워크 구성의 장을 마련하여야 한다. 지역사회 발전을 위한 기초 활동으로써 지역사회참여를 활성화시키기 위한 네트워크 구성에 노력하여야 하고, 지역 주민들이 모일 수 있는 체육관, 문화시설, 카페테리아 등을 도입하고, 다양한 시설을 싸고 편리하게 이용할 수 있는 제도적인 기반을 마련할 필요가 있다.

### 3) 주민과 상시적으로 쌍방향적 소통이 가능하도록 네트워크 제도화

셋째, 지역사회에 대한 정책적 제언을 할 수 있게, 지역주민들이 소통할 수 있는 통로를 형성해야 한다. 간접적으로 지역의원들을 통해서 자신들의 의견을 표현하는 것이 아닌, 주민들의 의견을 직접 주장하고 반영하여 지역사회를 발전시키기 위한 통로를 형성하는 것이 중요하다. 온, 오프라인을 통해 지역사회 주민들이 의견을 개진할 수 있는 장을 마련하고, 이용에 대한 홍보를 통해 활성화 시키는 노력이 필요하며, 이용에 있어서도 쉽게 이용 가능한 체계로 도입하여, 지역 사회적 약자의 의견도 개진할 수 있는 형식으로 도입해야 한다.

### 4) 지역주민의 참여역량 강화를 위한 상시학습체제 운영

넷째, 신뢰의 문화를 구축하여야 한다. 신뢰의 문화는 교육과 밀접한 관련성을 지니며, 이러한 노력은 장기간의 체험을 기반으로 한 교육을 동해 이루어질 수 있다. 상호신뢰에 대한 교육과정은 특정연령, 계층, 성별 등에 국한 되는 것이 아니라, 모든 시민들을 대상으로 이루어져야 한다. 사회적 신뢰의 형성을 위해서는 친화적인 사회문화 환경, 규범의 확산이 필요하며, 장기적으로는 교육의 역할이 매우 중요함으로, 소수자에 대한 관심, 지역주민들 사이의 존중, 인권, 공공질서 준수, 리더십 등에 대한 세부 사항에 대한 시민적 자질 함양을 위한 실천적 교육을 강화할 필요가 있다.

이를 위해 지방자치단체는 구, 군 단위 차원에서 유명강사 혹은 달 단위 프로

그램의 개설 등을 통해 이러한 인적 자질 함양을 위한 교육프로그램을 꾸준히 제시하는 것이 중요하다. 사회적 자본은 연결 뿐 아니라 유지가 매우 중요한 부분이기 때문에 단기간에 그치는 것이 아니라 교육프로그램의 단계 등을 도입하여 지속적으로 차별화 있는 교육을 제시하는 것이 중요하다.

### 5) 자원봉사 활동센터의 제도화 및 접근용이성 확보

다섯째, 시민의 자원봉사에 대한 요구를 일할 수 있는 곳과 연계하는 것이 필요하다(조권중, 2010). 자본으로서 자원봉사는 시민이 참여하고 관계를 맺으며, 사회적 신뢰의 터전을 형성하는 보다 넓은 의미를 지닌다. 또한, 자원봉사는 지역공동체와 연계될 때 보다 활성화 가능성이 증진되므로 이러한 맥락에서 지방자치단체는 지역주민들이 자발적으로 참여할 수 있는 지역 내의 자원봉사 활동센터 등에 대해 주민들에게 소개하고, 홍보하여 주민들이 그 정보를 가지고 자원봉사활동을 이용할 수 있도록 연결해 주는 것이 중요할 것이다.

### 6) 이해관계자 간 협력시스템의 제도화

여섯째로, 열린 공동체로서 다양한 행위자들이 지역사회에 참여할 수 있도록 지역을 특화시키고, 기업 및 타 지역 주민들과의 연계된 활동이 가능하도록 하는 연합형태의 제도적 장치를 구축하여야 한다. 사회적 자본의 핵심은 네트워크인 만큼 어디까지나 무궁무진한 재원이다. 이를 증진시키기 위해서는 해당 지방자치단체 내에서만이 아닌 다양한 행위자들이 참여하고 서로의 신뢰 및 네트워크를 증진시킬 수 있는 연합적인 제도로서 센터 혹은 연합단체가 필요하다. 각 지방자치단체 차원에서 센터를 만들고 이에 참여하게 독려함으로써, 다양한 지역의 사람들이 서로의 정보를 공유할 수 있는 네트워크의 장을 마련하여야 한다. 더불어 기업의 사회적 참여의 유도를 위해 기업의 교육발전기금 설치 및 교부금 등의 인센티브를 마련하여 사회적 책임과 기여를 강화하는 방안도 마련할 필요가 있을 것이다.

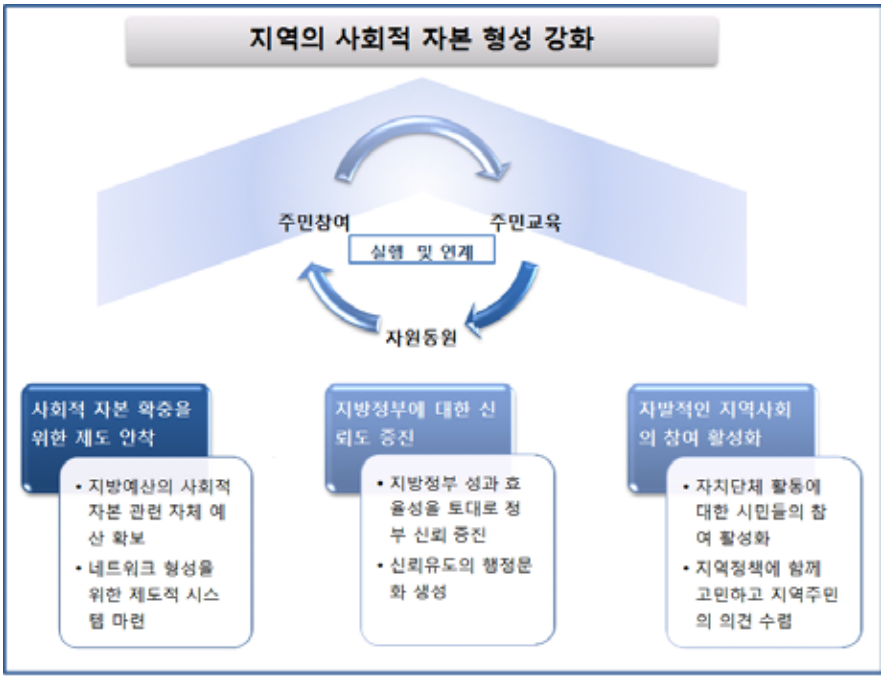
## 3. 신뢰 확보의 중요성

지방자치단체는 행정성과를 통해 지방정부의 신뢰증진을 위해서 노력하여야 한다. 정치참여와 신뢰 간에는 긴밀한 상호연관 관계를 지니고 행정성과는 정부신뢰형성에 기여하며 지방정부의 지역사회의 사회적 자본축적에 대한 기여라는 순환적 국면을 나타낸다. 신뢰와 호혜성의 규범은 지역의 공공문제 해결을 위한 시민들의 사회적 접촉을 활성화 시키고, 보다 반응적이고 민주적인 정부형성에 기여한다. 정치인 및 공공제도에 대한 신뢰도를 제고하는 것이 주민들로 하여금 보다 활발한 정치참여를 유도하게 된다는 연구결과도 있다(이양수, 2006).

신뢰는 문화적 속성을 지니므로, 문화적 측면에 주목하여 사회적 자본을 도출하기 위한 신뢰유도의 행정문화 형성하여야 한다. 이를 위해 지방자치단체와 시민이 인터넷과 출판물 및 미디어를 이용한 신뢰할 수 있는 정보문화 창출 및 이용에 대한 적극적인 주체가 될 필요가 있다. 지방자치단체스스로 행정정보 등에 관한 근거 있는 질 높은 정보를 제시하고, 시민 역시 그 정보에 접근이 용이하며, 이를 통해 시민들이 정보의 장막 없이 지방자치단체의 활동에 대해 파악하고 논의함으로써, 지역사회와 시민간의 신뢰를 구축할 수 있다.

한편, 지방자치단체 공무원 및 지도층의 솔선수범을 통해 시민들이 이들에게 갖는 신뢰를 증진할 수 있다. 정치인, 공무원, 고소득 계층, 기업가 등의 지도층의 솔선수범은 규범의 변화를 유도하여 사회적 신뢰를 촉진시키는데 결정적인 역할을 한다(우천식 외, 2007). 이러한 의미에서 지방자치단체 내에서 이들의 솔선수범이 있고, 그것을 주민들이 체감한다면 이들에 대한 신뢰도가 증진될 것이고, 이는 지방자치단체에 대한 공공부문의 신뢰에 기여할 것이다.

〈그림 5-1〉 자본-신뢰-참여에 의한 사회적 자본 강화 순환체계




## 4. 호혜성 제고를 위한 참여 네트워크 구축 및 운영

기존의 대의민주주의의 한계를 보완하기 위해 일반시민이 공적권한이 부여된 사람들에게 영향력을 행사하고 정책결정과정에 참여하는 시민참여가 도입되었는데, 이는 강력하고 다원화된 시민사회가 책임 있게 시민을 대변할 수 있는 정부를 실현할 것을 전제로 한다.

새로운 시민사회 역할의 기본 원리로 참여주의, 대의민주주의의 위기와 담론적 정책결정, 공동체 주의를 제시할 수 있다. 참여주의는 시민들이 개인이나 NGO와 같은 집단으로 제도적으로 참여하는 것에 초점을 맞추고 있다. 조사기법 교육, 리더십 트레이닝 등의 적극적 시민교육을 통해 시민의 참여적 역량을 강화할 수 있으며, 참여주의의 경우 사회적 자본이 증진된 사회일수록 긍정적인

효과가 나타나며, 이는 거버넌스 환경에서의 시민적 성숙이 높아야 시민참여의 효과성과 효율성이 증진됨과 밀접한 관계를 가진다.

다음으로 대의제 민주주의의 위기와 담론적 결정과정은 사회의 자율적 자기결정과 자율적 관리를 의미하는 사회적 거버넌스의 가치를 지향한다. 이는 사이버 공간에서의 네트워크가 그 기능을 강화해 나가면서 참여욕구와 자기결정이 요구를 기술적으로 가능하게 하면서 증진될 수 있다. 마지막으로, 공동체주의는 응집성 있는 공동체를 다시 구축하고 공동문제를 구성원들이 직접 참여하여 해결해야 한다는 것으로, 신좌파 시민주의 입장에서는 적극적인 참여증가를 위해서 정부가 주도하여 시민의 덕성을 함양해야 한다고 말하며, 정부가 앞장서서 이타적이고 헌신적인 시민을 양성해야 한다고 주장하기도 한다.

이러한 적극적인 시민참여는 지방자치단체와의 협력을 증진시키고, 공공부문 역할에 대한 인식의 긍정적인 전환에 기여할 것이다. 시민들은, 지방정부 및 민간부분과 함께 협조하여 공공재 및 서비스를 제공함에 있어 지역사회 구성원의 삶의 질을 개선하는데 효과적으로 협조하는 주요한 행위자로 재평가되고 있는 것도 주지의 사실이다.

한편, 문제해결을 위한 지역사회의 능력을 제고하기 위한 전략으로는 지역사회의 모든 구성원이 주요한 지역요구를 구체화 하고, 목표 및 행동계획에 대해 협의하며, 성공적인 수행을 위해 도움이 되도록 협력하는 것을 제안할 수 있다. 지역사회 참여의 활성화를 위해 적극적인 사회활동을 통한 다채로운 인적 네트워크를 강화해 나가는 것이 필요하다. 따라서 지방자치단체 내에서의 자원봉사를 통해 인적 네트워크를 수립하고, 공공정책 내에서만 복지서비스를 받는 것이 아닌, 사회적 약자들에 대한 배려를 증진시키기 위한 노력을 도모해야 한다.

지역사회공동체 운동의 활성화를 통해 사회적 자본의 수준이 향상되도록 하는 노력도 요구된다. 지역사회 공동체 운동은 그 운동에 의해 대외적으로 그 지역사회 공동체나 조직집단의 이미지가 형성되고, 그 집단의 사회적 자본도 공고해질 수 있는 기반을 조성해준다. 지역사회 공동체 운동은 지리적 영역, 공동의 유대감, 사회적 상호작용을 내포하는 집단이 소속감과 공동목적을 추구하는 일체

감을 토대로 정태적인 의식을 운동으로 전환시켜 나가는 것이다. 지역사회 공동체 형성의 성공은 지역의 사회적 자본을 축적하고 지역사회의 정체성도 향상되는 상승효과를 가져온다.

항상 바람직한 것은 아니지만, 사회적 자본을 바탕으로 한 시민의 참여가 적극적으로 활성화 된다면 재정절약 및 효율성, 주민의 선호가 반영된 지방자치단체 정책이 구성될 것이며, 이는 대응성 및 민주성 확보에 실질적으로 기여할 것이다.

## 5. 수평적 네트워크 확대

전통적인 거버넌스(계층적인 거버넌스)의 한계로 인하여 복잡한 문제해결에 있어 정부의 직접적인 통제가 약화되고 있다. 이제 정부는 보다 간접적인 수단을 통한 조향과 지도로서의 역할로 나아가야 하고, 따라서 계층제가 아닌 네트워크(network)와 비계층제(heterarchy)가 필요하다.

거버넌스에서 논하고자 하는 것은 근본적으로 다른 사회문제 해결 양식의 가능성을 제시하는 것이며, 다양한 행위자와의 네트워크와 협력, 신뢰의 구축을 통한 사회문제해결을 위한 새로운 방향을 의미한다. 이때, 중요한 것은 자원의 상호의존성(mutual resource dependency), 협약(negotiated agreement)이다.

사회는 더 이상 국가와 같은 집권적 조직에 의해 독점적으로 통제되어 오는 것이 아닌, 복수의 다양한 행위자들에 의해 물질적 자원과 정보가 공유되고 있다. 국가 또는 지방정부는 공동체문제를 다루기는 너무 크고 관료적이기 때문에 공동체 주의를 통해 최소한의 국가 관여로 시민들이 그들 공동의 문제를 해결해 나가고자 하는 노력을 지속적으로 강구하여야 하며, 그것의 기본이 되는 것은 네트워크, 공유, 협약이다. 그렇다고 정부의 역할의 변화를 요구하는 것이지 무정부주의를 지향하는 것은 아니다. 정부는 여전히 공공문제해결에 가장 중요한 역할을 한다. 정부는 방향잡기의 역할을 해야 하고 이를 위해 네트워크 상황에서 인센티브, 의사소통 도구, 또는 규약등과 같은 보다 세련된 정책도구를 필요로 하게 된다. 제도적 관점에서 “네트워크 관리자”인 정부는 네트워크의 구조와

문화에 영향을 끼침으로써 문제해결과 정책결정에 더 나은 조건을 형성하기 위해 노력해야 한다.

지역사회에서 논의하는 거버넌스는 정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 각 지역사회 주체가 공동목표를 달성하기 위한 제반 노력과 협력으로 정의 할 수 있다. 최근 지역사회에서 시민, 집단, 단체, 기관의 사회적 네트워크가 민주적 거버넌스 확립에 미치는 영향의 관심이 증대되고 있다는 연구가 있었다. 이는 지역사회가 진정한 민주적 거버넌스를 실현하여 지역주민의 문제해결 능력을 증진할 수 있는 곳으로 인정받게 된 것을 말한다. 그리고 여기서 말하는 사회적 자본은 신뢰에 기반하고 있으며, 지역사회 거버넌스는 주민, 지역기업, 지방자치단체가 함께 지역사회를 이끌어가는 것으로 이러한 방식을 진정한 의미의 주민자치라고 볼 수 있다.

## 6. 지방자치단체의 자율적 개선이 가능하도록 법제화

지방자치단체는 자율적인 사회주체인 시민들이 자신의 목적을 추구할 수 있는 framework를 마련해야 한다. 지방자치단체와 시민이 함께 지방자치단체 안에서 발생하는 사회문제를 해결하기 위해 지방자치단체가 나름의 제도를 만들어 자발적으로 시민들이 합의하고 스스로 조절할 수 있는 체계를 만들어 주어야 한다. 그러기 위해서는 지방자치단체가 시민의 역할과 기능의 범위를 정의하고, 연결 장치와 고리를 마련하여, 주도적인 역할을 담당할 적절한 행위주체를 확인하는 것이 필요하다. 이를 통해 제도를 설계하고 시민 스스로 자기 조향을 가능하게 할 수 있는 비전을 제시해 줄 필요도 있다. 다양한 행위주체들 간의 자원의존성과 기능연계성 등에 대한 집합적인 환류와 학습을 촉진하는 기재를 제공해 줄 것이며, 다양한 목적, 시간/공간적 관점, 그리고 다양한 거버넌스 제도의 결과들 사이의 조화가 추구될 수 있다.

시민사회 협력의 구축을 위한 지방자치단체의 역할을 지속적으로 증가할 것이다. 그 구체적인 내용들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사회문제 파트너, 참여자,

행위주체들이 목적을 추구하기 위해 행동/상호작용하는 틀을 제공하는 기본 규칙을 제정하여야 한다. 둘째, 다양한 공공문제의 기본조직자가 되어 시민들의 대화의 소통 창구가 되어주어야 한다. 셋째, 정보와 지식의 상대적인 독점적 공급자로서의 역할을 수행하고, 넷째, 다양한 분쟁을 해결하는 공식적인 항소법원(count of appeal)의 역할을 수행하여야 한다. 다섯째, 상대적으로 취약한 세력에게 힘을 실어줌으로써 힘의 차이를 상쇄하고 새로운 균형을 추구하는 것도 필요하며, 마지막으로  다양한 상황에서 시민들의 정체성에 대한 자기이해, 전략적 능력, 이해관계 등을 조절하여 바람직한 해결책을 유도하여야 한다.

## 제2절 사회적 자본 실증사례에서 도출한 증진방안

### 1. 지역공동체 활성화 방안

#### 1) 지역공동체의 자율적 기반 조성으로 주민의 자발적 참여 유도

현재의 마을만들기 사례에서 보이는 주요 키워드는 도시재생, 사회연대경제, 협동조합, 커뮤니티 비즈니스 등의 단어들인데, 이것이 의미하는 것은 지역에 살고 있는 주민들 스스로의 필요에 의해서 그리고 스스로의 노력으로 지역을 변화시키고자 하는 지역주민의 역량을 보여주는 결과물을 지칭한다. 이와 같이 주민들 각자가 마을공동체 활성화 사업의 대표가 되어 주민 스스로가 자발적으로 주민공동체 사업을 활성화 하면서 지역개발까지 연계가 가능한 다양한 전략적 수단들이 활성화 되고 있다.

이러한 지역공동체는 사실상 주민의 자발적 참여, 각 참여주체 상호간의 신뢰와 협력, 나눔과 공동체의식을 기반으로 하고 있다. 그 결과 마을만들기 등 마을공동체 활성화 전략을 제대로 추진하게 되면 주거환경의 개선, 일자리 창출, 다양한 학습과 교육기회 마련, 문화유산 보전과 환경개선 등 사회적 자본이 현저하게 증가되는 부수적인 효과도 창출해 낼 수 있다. 뿐만 아니라 단기적으로 끝

나는 것이 아닌 주민들의 자발적 참여로 지속성을 갖고 장기적이고, 종합적으로 공동체를 회복해 가는 사업의 특성에 따라서 지속적으로 사회적 자본이 축적되는 것을 체험할 수 있다. 그렇기 때문에 마을만들기, 지역활성화 시책 등을 추진하기 위해서는 주민이 직간접적으로 주도할 수 있는 거버넌스 형태로 운영되어야 한다. 대표적인 사례가 지역공동체 운영 사례들이다.

### 2) 자발적인 지역공동체 운영을 위한 지역리더 교육 및 확보

#### 가. 마을가꾸기와 마을기업 창설 사업을 통한 지역리더 육성

서울시 성북구청은 지역공동체 형성을 위해서 직접적으로 2010년부터 관내의 각 마을(장수마을), 동(정릉동~석관동), 시장(돈암제일시장) 등을 대상으로 '도시아카데미'를 개최하여 이를 통해서 163명의 마을만들기 리더를 육성한 바 있다.

즉, 성북구의 도시아카데미는 일종의 마을 가꾸기 시책으로, 도시화 과정에서 지나치고 잊혀지는 지역의 고유정서를 회복하고, 마을공동체를 재건하기 위해서 주민들 스스로가 마을을 진단하고, 문제점을 찾아서 스스로의 힘으로 개선 아이디어를 도출해 자발적으로 마을가꾸기를 추진하는 사업이다.

이를 위해서 지역의 리더를 육성하는 정책적 수단을 활용하는 것 뿐만 아니라, 관내 종암동을 중심으로 '성북구 마을만들기 지원센터'를 설치하여 이곳에서 마을만들기 기본계획에 관한 연구도 병행하고, 마을회의도 개최하는데, 유사한 생활권을 가진 주민들을 묶어 주민들이 주도하는 주민회의체를 운영하고 있다. 예를 들면, 전통마을이나 아파트 단위, 시장 상가지역 공장지역, 각종 단체 및 외국인 모임지 등 공동단위를 구분하여 주민회의, 마을회의와 지역복지, 안전과 재난방지 홍보 등 다양한 안건도 교환하도록 하였다.

#### 나. 지역사회의 핵심 대표(리더)육성을 위한 프로그램 개발 및 운영

기초지방자치단체의 동 또는 읍면 단위에서 소지역의 번영과 발전을 선도할 수 있는 지역리더를 만들어낼 수 있는 현장교육, 실무교육 등이 필요하고, 이는

전반적으로 지역인재를 육성하는 핵심적인 사업으로 지속될 수 있도록 주민과 지방자치단체 공무원, 전문가 등이 함께 모여 지속 가능한 제도로 운영되도록 만들 필요가 있다.

자기 지역에 대한 관심과 애착을 통해서 지역이 발전할 수 있는 토양을 만들고 지역 발전을 이끌어 갈 수 있는 인재들이 많이 탄생되어야 한다. 이러한 인재들이 많을수록 지역의 사회적 기업, 마을기업, 농업회사법인 등 각종 지역공동체들이 상호 연계되어 지역발전을 위한 경영사업들을 더 육성할 수 있고 또 그렇게 될 수 있는 여건을 만들게 될 것이다. 초기 단계에서는 무엇보다도 지방자치단체가 의지를 갖고 주도적으로 지역의 핵심리더를 양성하는 교육기관, 교육프로그램, 교육지원사업 등을 최우선적인 지역발전사업으로 추진해야 할 것이다.

### 2) 법제화를 통한 지원체계 구축

앞 사례와 같이 마을공동체 조성에 기여할 수 있는 법적 지원체계 구축이 필요하며, 사업지원비의 기금운영과 관련해서도 체계화가 되어야 한다. 이를 위해서는 사례에서 본 바와 같이 마을만들기 지원조례를 제정하여 운영하는 것이 좋다. 가령 서울시는 2012년 3월에 '서울시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례'를 공포하였으며, 나아가 마을만들기 지원을 위한 행정기구로부터 전담부서를 조직해서 별도로 운영하는 것이 더욱 제도적인 효과를 낼 수 있다.

뿐만 아니라 주민, 시민단체와 지방자치단체를 연결시켜 줄 수 있는 중간(지원)조직의 체계화, 네트워크화가 필요하고 그 대표적인 사례가 민관협력위원회 등이다. 2012년 현재로 보면, 안산, 완주, 강릉, 수원, 청주, 정선, 대구, 서울, 정읍, 부산, 광주 등에 중간지원조직(지원센터)을 운영하고 있고, 또한 준비 중인 곳도 익산, 순천, 양양, 시흥, 인천 등이 있다.

## 2. 사회적 기업 육성 방안

### 1) 사회혁신을 선도 또는 촉매 할 수 있는 협동조합의 활용

사회적 자본 증진과 직접 관련된 생활협동조합이 있지만, 정부는 이미 2011년에 새로운 협동조합기본법을 제정하여 자율적인 운영체제의 활성화를 위한 법적 기반을 마련하였다. 즉, 협동조합은 필요에 의해서 어려운 사람들이 공동으로 소유하고, 스스로 민주적으로 통제하고 운영하도록 하면서 조합원 자신들에게 그 이익이 돌아가도록 운영하는 사업체가 바로 협동조합기업이 되도록 하였다. 이러한 과정에서 협동조합기업은 조합원의 권익을 향상할 뿐만 아니라 지역사회에도 공헌하는 비영리적 성격을 가진 사업조직으로 활성화하라는 취지가 더욱 강해졌다.

그리하여 지역을 중심으로 취약계층을 지원하고 사회적 가치를 지속적으로 창출 가능한 사회혁신에 기초한 생활협동조합 또는 사회적 협동조합을 만들 수 있도록 지방자치단체가 적극 지원해야 한다. 물론 이 경우에는 직접적인 지원보다는 간접적인 방식으로 지역사회의 리더, 사회혁신가들에게 지원하여 스스로 발전해 가도록 하는 것이 필요하다. 이러한 정책에 가장 필요한 것이 바로 교육기관 또는 교육체계를 구축하는 것이고 이를 위한 협동조합 교육 프로그램의 준비도 필요하다.

### 2) 사회적 기업 발굴 및 활성화를 위한 육성정책 제도화

예를 들면, 서울시 성북구청의 경우, 2011년 12월 전국적으로 처음 '성북구 사회적 기업 허브센터'를 건립하여 청년 등 사회적 기업가 육성, 사회적 기업 박람회 개최 등과 같은 특화사업을 추진해 오고 있다.

이와 같이 사회적 기업을 발굴하고 육성하기 위해서는 기초지방자치단체는 (3~5년) 종합계획을 수립하고, 이를 법적으로 뒷받침하기 위하여 앞에서 언급한 바와 같이, 사회적 기업 육성 및 지원을 위한 조례를 제정하도록 한다. 사회적

기업의 창업이 실질적으로 지역일자리와 직접 연계되므로, 기초지방자치단체의 행정조직상으로는 일자리 정책과 함께 사회적 기업전담 팀을 신설 운영하는 것이 사업 추진의 실효성을 확보하는 열쇠가 된다. 그리고 시민들을 위한 창업설명회 개최 및 전문가와 리더 양성을 위한 아카데미 개설 운영이 필요하고, 사이버상에서 지원할 수 있도록 그리고 사회적 네트워크가 조성될 수 있도록 인터넷 홈페이지를 구축하여 관련자들과 연동체계를 만든다. 가장 중요한 사업개발비 지원을 위하여 지방의회와 직접 협력하여 재정적 지원이 가능하도록 제도화도 필요하다.

## 3. 지역사회 자원 활용 방안

### 1) 주민참여형-관광형-주거가치형 농촌 어메니티의 자원화

이 증진방안은 주로 농촌형/도농복합형 지방자치단체의 사회적 자본 구성요소를 강화함으로써 주민과 지역사회 간 신뢰를 축적할 수 있는 방안이기도 하다.

#### 가. 농촌 어메니티 자원 활용

정부 차원에서는 2010년 '농업농촌 및 식품산업 기본법'을 제정하고 21세기 중장기 농업농촌의 발전방향을 실천하기 위하여, 생산자에 대한 직접지불 유형의 마을개발전략을 추진하고 있다(김상범, 2012). 나아가 농촌 고유의 어메니티 자원을 발굴하고 공간특성을 고려한 개발을 통해서 농업농촌의 총체적인 경쟁력과 효율성을 강화시키고자 노력하고 있다.

여기서 '농촌 어메니티'라고 하면 농촌의 특성을 반영하면서도 각 농촌 구성원에게 경제적 가치를 제공해 주는 중요한 지역자원을 의미한다. OECD가 제공하는 의미로 말한다면 농촌에 존재하는 생물종 다양성, 역사적 건축물, 농촌공동체 등의 자원들이다. 특히 농촌의 주거가치도 정주패턴의 중요한 가치를 지닌, 도시와의 경쟁에서 우위를 지닌 어메니티 자원들이다. 농촌의 깨끗한 공기와 물,

아름다운 자연경관, 넓은 주거공간, 풍부한 녹지, 친근한 이웃관계 등이 농촌의 자원들이다. 따라서 농촌지역의 지방자치단체는 농촌관광을 촉진시켜 농촌공간을 새로운 사회적 자본이 축적될 수 있는 어메니티 자원 기반으로 재편성하는 작업에 전략을 수립할 필요가 있다.

### 나. 생활자원과 관광자원의 가치 재창출 사업화

농촌주민의 입장에서 농촌에서의 삶의 질 제고, 매력적이고 쾌적한 환경의 조성 등을 통한 생활자원의 가치를 높이게 되면 정주공간의 가치가 확보된다. 이러한 기본가치를 확보한 후에 농촌을 찾는 이용자 또는 소비자를 위하여 농촌마을의 관광방문 등을 촉진하여 관광자원의 가치를 높이도록 한다.

농업·농촌유산제도, 문화와 정보, 환경, 디자인 등이 접목되어 농촌을 새롭게 재발견하고 자허는 색깔 있는 마을만들기 등과 같은 정책을 통해서 앞서 제시한 2가지 중심의 농촌 어메니티의 가치를 높이게 되면 이는 결과적으로 농촌주변지역에 산재되어 있는 주변산업에까지 파급되면서 사회적 자본 요소들이 축적되어 이전과 다른 농촌의 미래를 만들어 갈 수 있을 것이다.

#### 2) 사례: 전남 완도군의 청산도 '슬로우 걷기 축제'

전남 완도군은 2012년 4월부터 그달 30일까지 '느림은 행복이다'라는 주제로 아시아 최초 슬로우시티 청산도 슬로우 걷기 축제를 개최하여 약 7만여 명의 관광객들이 청산도를 방문하였다. 그리하여 음식점, 숙박, 교통, 농수산특산품 판매 등 종합적으로 85억 원 이상의 지역경제 상승효과를 촉발시켰다고 발표한 바 있다. 이와 같이 농촌지역에 잠재해 있는 농촌 어메니티를 잘 활용하여 지속적인 자원활용을 통해서 지역의 사회적 자본도 축적하면서 동시에 잠재적 역량도 확대하는 이중효과를 얻도록 기회를 마련하도록 한다.

## 4. 지역사회 자율적 협의체 활용 방안

### 1) 문화·교육 등 융·복합적 지역특화산업 집중 추진으로 사회적 자본 확대

#### 가. 광주 남구청의 '문화교육특구' 지정

광주시 남구청의 경우와 같이 문화교육특구로 지정받아 정부지원금을 지역특화산업에 집중적으로 투자하도록 환경조성이 필요하다. 중앙정부의 지식경제부로부터 남구청은 2011년 12월 '문화교육특구'로 지정받아, 근대 역사문화유적의 보고인 양림동 일대를 잘 보존하고 있고, 관련된 계승사업도 활발하게 펼치고 있다는 평가를 받아 문화교육특구 조성사업을 2015년까지 추진할 수 있도록 국비지원 등 214억원의 예산 투입을 보장받았다.

이러한 지원을 통해서 남구청은 첨단문화 및 콘텐츠사업을 비롯하여 23개 사업을 집중 추진하게 되었다.

#### 나. 학교폭력이 없는 안전학교 만들기 추진

남구청은 동시에 학부모 학생 교사 경찰 시민단체 등 총 633명이 참여하는 학생사랑 지역협의회를 구성한 후 이들이 주체가 되어 각자에 맞는 다양한 활동방법을 채택해서 학교폭력을 예방하는데 활동하고 있다.

또한 방과 후 청소년 학생들을 위한 위탁기관을 선정하였고, 토요일과 일요일에도 학생들이 프로그램에 함께 참여할 수 있도록 학교 밖에서 알차고 유익한 학습시간이 되도록 '신나는 방과후 SS스쿨' 프로그램도 운영하고 있다.

#### 다. 도서관시설 확충으로 활용도 제고

뿐만 아니라 학생과 주민들의 학습공간 확충과 주민들의 독서욕구 충족, 만남의 장소 확충 등을 위해서 대형도서관을 3개에서 6개로 늘리는 사업을 추진하고 있다.

그리고 각 동에 20여 개의 작은도서관을 확충해서 이들을 서로 연결하여 네트워크화 하면서 정보교류, 친구교류, 자원교류 등의 장으로 활용하도록 유도하고 있다. 이는 학생들과 주민들이 주거지역과 가까이서 언제든지 한 생활공간으로서 도서관시설을 활용하고 동시에 필요한 정보와 지식도 일상적으로 취득이 가능하도록 접근성을 높이는데 목적을 두고 있다.

### 라. 교훈

한마디로 평생학습센터 구축 등을 포함한 각종 인프라구축 및 네트워크로 운영체제를 활성화해야 한다. 주민이 직접 참가할 수 있는 다양한 기회를 제공함으로써 동시에 사회적 자본 구성인자들이 주민 사이에 함양될 수 있도록 화합의 장을 마련하는 지속적인 프로그램 운영체계도 구축해야 한다.

남구청은 주민들 2만7천명이 함께 참가하는 '오카리나 대합주' 공연계획을 세우고(2013년 4월), 이 공연을 위하여 2012년 내내 유치원생으로부터 노인 등 각 계각층, 각급 단체, 모임, 동호회, 사회단체 등의 구성원들로 하여금 오카리나 배우기를 전개하여 내년도 남구청 대합주 모임행사를 계획하고 이를 지속적으로 추진함으로써 부분적으로는 강습에 따른 일자리 창출, 주민들의 대화합의 장 마련, 상호 교류의 장 마련 등 다양한 차원으로 사회적 자본 요소들이 동시에 축적될 수 있도록 노력하고 있다.

## 2) '푸른광주21' 사례로 본 협의체 네트워크 활성화 방안

첫째, 푸른광주21사례를 통해 제도적 차원에서 추진해야 하는 당위성은 다음과 같다. 지역사회의 복지, 문화예술, 교육, 소외, 환경 등의 다양한 문제를 해결하기 위한 환경개선활동을 위한 지역사회사업 추진 역량을 강화할 필요가 있다. 지역사회문제해결 및 지역사회발전을 위한 시민참여유형이 직접 참여 이외의 간접참여유형을 확대함으로서 시민참여 기회확대를 요구하도록 배려가 필요하다.

둘째, 제도적으로 추진해야 할 정책목표와 관련해서는 ① 지역사회의 자생적

문제해결능력 제고를 위한 기반 구축, ② 지역사회구성원의 공동체의식 향상을 위한 책임부여, ③ 지역사회단위의 문제해결을 위한 네트워크 구축, ④ 지역사회 문제해결을 위한 지원금 마련이 중요하다. 이를 위해서 지역사회의 다양한 문제해결을 위한 지역사회단위의 재정운영주체인 협의체 구성 및 활성화가 필요하다.

이 경우 시민이나 기업의 기부를 받아서 지역사회재단 기금으로 사용할 수 있도록 허용해야 하며, 지역사회재단의 구성원으로는 지역사회주민, 지역사회단체 등이 되어야 한다. 이러한 지역사회재단의 역할은 기금 모집 및 관리, 지역사회사업 및 지역사회단체 자금지원, 지역사회개선을 위한 사업지원, 지역사회에서 해결되어야할 문제 개발 및 문제 해결을 위한 아이디어 뱅크, 지역사회단체에 대한 상담 및 컨설팅 기능, 지역사회단체 운영을 위하여 필요한 물적 자원과 인적 자원의 효율적 사용을 위한 지원 등의 역할수행을 뒷받침 해 주어야만 한다.

셋째, 정책목표가 원활히 이루어진다면, 지역사회문제 해결을 위한 실제적 재정지원 제공, 지역사회단체의 지원을 통하여 지역사회단체 활성화 지원, 지역사회문제 해결에 대한 시민참여 방법의 다원화, 지역별로 지역사회재단을 만들어 지역별 맞춤형 사업 등을 추진할 수 있게 힘써야 한다. 또한 지역사회 문제해결을 위한 네트워크 구축의 핵심축 기능을 구축해서 다양한 지역사회 문제관련 단체들이 지역사회재단을 중심으로 한 네트워크 형성이 되도록 지방자치단체가 네트워크 공동활용 기반조성을 해야 한다.

넷째, 추진체계는 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담으로 이루어지도록 하고, 중앙정부는 ① 지역사회재단의 실효성 검토를 위한 연구 발주, ② 지역사회재단의 설치와 관련된 국민의견 수렴 및 타당성의 검토, ③ 지역사회재단과 지역사회재단의 재원을 충당할 수 있도록 관계법 정비(지방자치단체조례로 일임가능)가 요구된다. 또한 ④ 특정 지역을 선정하여 지역사회재단 시범운영 및 사례 공유를 통한 지역사회재단 확산 노력도 필요하다.

지방자치단체의 경우에는 ① 지역주민의 의견수렴을 통한 정책추진 풍토 조성, ② 지역사회재단과 지역사회재단의 재원을 기부금으로 충당할 수 있도록 관계조례 제정, ③ 지역사회단위 지역사회재단 설립을 위한 협의회 구성으로 지역주민, 시민단체, 기업, 학교 등의 다양한 참여가 보장되도록 하고, 지역사회재단

의 자금충당방법과 자금사용방법에 대해서도 구체적인 지원체계를 마련해야 한다.

### 3) 지역사회 협의체들의 참여를 유도할 수 있는 기반 운영

주로 도시형 지방자치단체의 사회적 자본 구성요소와 관련해서 증진이 가능한 방안으로 이해당사자를 대상으로 교육 아카데미를 운영하거나 또는 협의기구를 직접 자율적으로 운영하도록 지방자치단체가 중심이 되어서 회의체 형태 또는 워크숍 형태 등의 쌍방향 네트워크 기반을 만들어 운영을 지원하는 전략이다. 이러한 전략을 활용한 사례들에 대해서 알아보면 다음과 같다.

#### 가. 사례: 충남 간판개선사업(2009) '간판이 아름다운 거리 조성사업'

공주시는 백제의 도읍지인 역사도시로 지역의 역사문화 유산을 활용한 총체적인 문화거리 조성 일환으로 2009년에 이미 국고개간판개선사업을 완료한 바 있다. 이외에도 이미 온양온천역 광장주변과 홍성읍 오관리 일원의 업소 간판 정비, 논산시 취암동 일원과 보령시 대천해수욕장 일부 지역의 업소간판 정비, 그리고 금산군 중도리 일대의 간판을 지역특성에 맞는 모습으로 개선한 바 있다.

#### 나. 활용전략: 인식전환을 위한 '아카데미' 운영

간판제작업체와 광고주를 대상으로 하는 '간판아카데미'를 운영하면서 간판제작업체의 역량 강화와 광고주의 간판에 대한 인식전환에 초점을 두고 사업을 추진하였다. 즉 이해당사자들에 대한 사전교육 등을 통해서 사업의 취지와 결과에 대한 중요성 등을 사전에 인지할 수 있도록 교육기회를 제공하면서 소통기회도 만든 후 사업을 추진할 수 있었다.

'충남 공공디자인 클리닉 센터'를 통해서 통합적이고 다면적인 디자인 진단을 실시하도록 하였고 이를 통해서 체계적인 디자인 수준을 높여 다른 민간업자들이 제작한 옥외광고물 간판과 비교해도 더 높은 수준의, 더 효율적인 가격의 디

자인 간판을 제공할 수 있게 하였다. 말하자면 옥외광고물의 매체 및 표현 기술의 발전 등 간판제작업의 역량과 수준 향상이 지속되도록 노력하는 것도 잊지 말아야 한다. 필요시 창의성 넘치는 디자인 수행능력을 갖춘 전문 광고제작업체에 대해서는 공적인 자격을 부여하여 활용하는 프로그램 마련도 필수적이다.

특히 주민들이 자율적으로 협의체를 구성한 곳에 집중해서 사업을 실시하고, 이에 대한 효과가 이웃지역에도 전파될 수 있도록 하는 것이 필요하다.

### 4) 사례: 마을지킴이단 운영

경상남도 김해시의 경우에는 아동여성인권김해시연대가 2012년 6월부로 마을 단위 사회안전망 구축을 위해서 시행하는 '마을지킴이 사업'에 참여하여 그 발대식을 가진 바 있다. 이 발대식에 17개 읍면동의 마을지킴이단 회원 100여 명 이상이 참여를 하여 지킴이 활동을 관심 있게 수행할 것을 다짐했다.

마을지킴이단의 구성을 보면, 마을의 이장, 통장, 새마을부녀회, 자원봉사자들로 되어 있다. 이들은 다시 행정, 경찰, 여성상담소와 같은 분야별 전문기관들과 네트워크 연계가 되어 있어서 지역 내에 성폭력, 가정폭력의 피해를 입거나 우려가 있는 아동, 여성 등 취약계층을 보호하고 지원하는 활동을 한다. 2010년 진영읍 마을지킴이단으로부터 출발하여 작년에는 3개 지역(진영, 장유, 삼안)으로 확대되었고, 2012년부터는 17개 전 읍면동으로 전파되었다.

### 5) 지역사회복지협의체 운영 사례

지방자치단체가 주축이 되어서, 지역사회 내에서 취약계층 주민들을 대상으로 지역사회 안전망 구축을 위해 주민들과 가장 밀착성을 가진 동 단위에서 민관파트너십을 강화할 수 있는 '동별 지역사회복지협의체'의 구성 및 운영을 적극 활용해야 한다(전병관, 2012). 한쪽에서는 다양한 기부와 나눔을 해 줄 수 있는 병원장, 학교선생님, 복지사, 학원장, 시장상인, 음식점주, 자원봉사자 등을 발굴하고, 다른 한쪽에서는 수혜를 필요로 하는 저소득 주민과 장애인, 홀몸노인, 소년

소녀가장 등 공적으로 지원받기 쉽지 않은 복지사각지대에 있는 취약자들을 찾아내서 상호간 연계체널을 통해 생계 및 의료지원, 주거지원, 교육지원 등이 원활하도록 운영체계를 효율화 시켜야 한다(전병관, 2012).

## 5. 새로운 소셜미디어 SNS의 적극적 활용을 제도화

### 1) 미국의 시민트위터포럼운영

미국의 캘리포니아 주에서는 SNS를 활용한 행정을 운영해 오고 있다. '시민트위터 포럼'이라고 하는 성공사례이다.

SNS 트위터의 해쉬태그(#)를 활용해서 주민과 공무원, 지방의원과 지방자치단체장 사이에 소셜미디어를 통한 정책제안, 의견수렴, 기타 자문 등을 직접 수집할 수 있다. 주로 분야별, 사안별로 의견수렴을 구분할 수 있도록 해서 직접 담당공무원과 관련 주민 간의 불만이나 개선안 제시, 이에 대한 공무원의 즉각 대응 등 직접적인 전달, 수집, 정책에의 반영을 가져올 수 있는 강력한 사회적 자본 촉진매체로 활용 가능하다.

### 2) 한국의 지방자치단체 운영사례

서울시 강남구청의 경우 시민과 트위터 소통을 하고 있는데(2010년 10월부터 @gn_family), 이 트위터를 개설해서 구청의 여러 사업을 알리기도 하고 시민들의 의견을 청취하고 있다. 특히 '트위터 내용 분석시스템'을 만들어서 해당 부서에 시민의 트윗 내용을 제대로 전달해 정책에 반영이 가능하도록 설계해서 운영하고 있다.

서울시청의 공식 트위터는 @seoulmania인데 이는 서울시장 트위터로 온 문의에 답변하고 있다. 쌍방향의 '트윗 토크'도 진행되고 있다. 이외에도 페이스북, 블로그 등 다양한 매체를 활용해서 시민의 의견을 듣고 정책을 생산하는 매개체로 적극 활용하는 지방자치단체들이 점차 늘고 있다.



# 제6장 결 론

## 제1절 연구결과의 요약

사회적 자본은 행정학 뿐만 아니라 관련 학문의 새로운 관점을 제공하는 개념으로 다양한 연구의 핵심주제가 되어 왔다. 사회의 경제성장과 사회발전의 동인으로서 사회적 자본의 중요성이 커지고 있을 뿐만 아니라 빈부격차의 심화, 소외계층의 증가, 사회발전을 통한 인간적 유대감과 공동체의식의 화석화와 같은 경제성장과 사회발전의 어두운 측면을 설명하는 관점으로도 유용성이 인정되고 있다. 사회적 자본의 중요성이 부각됨에 따라 사회적 자본에 대한 다양한 연구들이 진행되고 있다. 특히 사회적 자본의 경제사회적 효과에 관한 연구들이 진행되면서 국가의 주요 정책으로서 사회적 자본 관련 정책의 위상이 높아지고 있다.

그럼에도 불구하고 한국은 사회적 자본 연구와 사회적 자본의 축적에 있어서 선진국과 많은 격차를 보이고 있다. 국내의 관련 연구는 학술적 논의의 초기 단계에 머물러 있는 경우가 많으며, 정책의도와 부합되는 정책을 제공하기 위한 방법론도 명확하게 정리되고 있지 않다. 또한 현재 한국의 사회적 자본은 다른 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 평가되고 있음에도 불구하고 이를 위한 적절한 정책이 마련되고 있지 않다. 또한 사회적 자본은 그 개념적 모호성과 복합적 다층성, 측정의 어려움 등으로 인해 국가발전 전략으로써의 구체적 정책화에 어려움을 가중시켜 왔다. 따라서 사회적 자본 형성을 위한 정책 역시 새로운 발전 계기를 모색해야 하는 상황이다. 사회통합 및 국가발전이라는 폭 넓은 관점에서 미래 세대의 건전한 육성을 위해 정부 뿐 만 아니라 사회 각 부문이 사회적 연대와 협의를 통해 국가적 차원의 전략과 발전 방안을 모색할 필요성이 크게 부각되고 있다.

지금까지 본 연구에서 사회적 자본을 측정하기 위하여 설문분석을 한 내용을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 지역사회 현안에 대한 참여에 대해서는 대부분이 부정적으로 인식하고 있었다. 그러나 투표에 대해서는 참여한다는 의견이 상당수 나타나서 이와 대조를 이루고 있었다. 둘째, 규범과 관련돼서는 조례를 준수해야 한다고 대부분 응답했는데 특히, 나이가 많을수록 블루칼라와 젊은 학생층에서는 이에 대한 선호도가 높았다. 셋째, 신뢰와 관련돼서는 거주지역의 지방자치단체에 대한 신뢰가 매우 낮게 나타났다. 특히, 젊고 소위 화이트칼라로 불리는 직업군에서 부정적인 결과가 나타났다. 한편, 해당 지방자치단체 공무원들에 대한 신뢰는 보통수준으로 나타나서 지방자치단체 즉, 기관장과의 신뢰에 있어 차이를 보이고 있었다. 또한 농촌형이라 할 수 있는 군지역이 다른 유형의 지방자치단체보다 공무원들에 대한 신뢰가 상대적으로 높게 나타났다. 넷째, 호혜성에 대한 인식조사를 위해 봉사활동, 기피시설 그리고 다문화가정에 대한 인식을 조사하였다. 이때 봉사활동에 대해서는 참여도가 낮게 나타났으며, 학력간 차이는 없었으며 학력이 높을수록 참여도가 높게 나타났다. 다음으로 기피시설에 대해서 수용도가 50%에 가깝게 나타나서 지역이기주의가 점차 낮아질 가능성이 있는 것으로 확인됐다. 다문화가정의 수용과 관련돼서는 수용하겠다는 응답이 높게 나타나서 인식이 긍정적임을 확인할 수 있었다. 다섯째, 네트워크는 지역사회의 주민들과의 친밀성을 확인해 보는 요인으로 결과는 평소 이웃주민들과 교류하는 정도가 높게 나타남을 확인할 수 있었다.

두 번째 단계에서 분석한 각 요인별 통계적 함의를 기술하면 다음과 같다. 첫째, 인구통계학적으로 변수별 검증에서 호혜성 요소에 해당하는 기피시설 수용에서만 남녀 간 통계적 차이가 있는 것으로 확인되었다. 둘째, 연령에 따라서는 투표의향, 조례준수, 범법행위 신고, 갈등해결 활동, 지방자치단체장, 공무원, 봉사활동, 기피시설 수용성, 이웃과의 교류에서 연령대간 차이가 통계적으로 유의미가 하게 나타나서 모든 요인별로 연령대간 차이를 확인할 수 있었다. 세 번째, 지방자치단체 유형간 차이부분과 관련해서는 신뢰요소에 해당하는 지방자치단체장에 대한 신뢰, 그리고 네트워크 요소인 이웃과의 교류정도(친밀성)에서 지방자치단체 유형간 차이가 통계적으로 유의미하게 나타났다. 특히, 군 지역은 도농

복합 도시와 자치구 보다 지방자치단체장에 대한 신뢰가 높은 것으로 나타났으며, 이웃과의 친밀성에서 이와 같았다. 네 번째, 직업계층간 차이와 관련해서는 이웃과의 친밀성에서만 직업층간 차이가 확인되었는데, 특히 자영업, 농림수산업층에서 상대적으로 높게 나타났다. 다섯 번째, 학력간 차이와 관련해서는 지방자치단체장의 신뢰에서만 통계적 차이를 확인할 수 있었다.

끝으로 신뢰에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과, 공공정책의 결정과정, 기관장, 공무원, 지방의원에 대한 신뢰간 상관관계를 확인한 결과 4가지 구성요소 간에 유의미한 관계를 확인하였고, 이를 산술평균하여 지방자치단체 유형간 신뢰도 점수로 산정하였다. 이 중 투표의향, 지역내 갈등해결 활동의향, 이웃과의 친밀성이 모든 유형에 걸쳐 신뢰도와 밀접하게 관련된 것으로 나타났다.

다음으로 다양한 사례조사 결과가 보여주듯이 각각의 사례마다 보편적으로 사회적 자본의 요소를 어느 정도 충족하고 있었으며, 참여를 위한 제도적 장치인 조례의 제정을 통해 참여의 통로가 더욱 확보되는 계기가 되었다.

또한 민관협력 방식으로 활발한 움직임과 함께 시민단체와 지방자치단체가 긴밀하게 협력하고 연결되어 서로의 의견을 모으는 사례들이 점차 증가해 온 것으로 확인됐다. 이러한 참여활동, 네트워크 강화 등을 통해서 지역사회의 현안은 물론 참여를 적극적으로 이끄는 계기가 되어 현실적으로 상당한 사회적 자본이 증가하고 있는 것으로 확인되었다.

## 제2절 사회적 자본 증진을 위한 개선 방안

### 1. 네트워크 및 파트너십 구축을 위한 정책집행 방안

지방자치단체 사회적 자본 증진을 위한 정책제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 네트워크 및 파트너십 영역의 정책확대를 위하여 정책자문기구를 운영해야 한다. 자문기구의 구성은 정책을 입안하고 실행하는 지방자치단체 관계 공

무원, 민간전문가(대학교수, 연구기관 연구원, 시민사회단체 등)로 구성되어야 할 것이다. 또한 자문기구의 기능은 정책과제 발굴 및 제시, 정책과제의 실행 평가, 수시로 필요한 자문제공이 있어야 할 것이다.

둘째, 네트워크 및 파트너십 영역의 실태 분석 및 개인, 조직, 지역수준의 발전전략 수립이 필요하다. 지방자치단체별 실태를 분석하기 위하 기 개발된 측정지표를 수정·보완하여 측정을 실시해야 할 것이며, 이를 토대로 발전전략과 정책을 구상해야 할 것이다.

셋째, 다양한 콘텐츠를 활용하여 네트워크를 구축하는 방향으로 정책을 유도해야 할 것이다. 최근의 사회적 자본, 특히 신뢰나 네트워크 구축 관련 정책은 소프트사업 또는 소프트 콘텐츠와 결합된 형태로 진행되고 있다. 즉, 지역내 다양한 시민단체와의 협력을 통해 지역주민간의 네트워크를 구축하는 것이다. 따라서 다양한 콘텐츠를 활용하여 정책프로그램의 기본방향으로 설정해야 할 것이다.

## 2. 다양한 협력 및 연계 네트워크의 구축 운영 방안

두 번째, 각 정부부처에서 실시중인 사회적 자본 진단과의 효율적 연계방안을 강구해야 할 것이다. 각 부처별 및 연구기관에서 실행하거나 계획 중인 사회적 자본 관련 정책이 존재한다. 각각의 차별성이 존재하지만 공동보조를 취하거나 상호 지원을 제공하고, 부처별 역점 사항을 차별화하는 등의 노력을 통해 보다 효과적인 정책 실행이 가능할 것이다.

부처간 상호 지원 네트워크를 구축하기 위해서는 관련 부처, 시민사회단체, 관련하계로 구성되는 논의기구의 구성이 필요할 것이며, 이 기구는 상호협의하고 네트워크를 구축하여 상호 필요한 도움이 무엇인지 등에 대한 의견교환과 협조관계 구축을 목적으로 해야 할 것이다.

세 번째, 사회적 자본의 전국적 통계가 생산될 수 있는 여건을 마련해야 한다. 사회적 자본은 경제, 행정, 문화 등 다양한 영역에서 중요한 역할을 수행하고 있고 이에 대한 학계, 관계, 정계에서의 인식도 증가되고 있다고 판단된다. 따라 실

증적 자료를 기반으로 정책 제언 및 연구수행의 기반을 확립하기 위하여 체계적인 사회적 자본 통계의 구축이 필요하다.

사회적 자본과 관련된 다양한 학문분야의 연구기관들이 공동으로 사회적 자본 조사항목을 개발·공유하고 분야별로 의견을 공유할 수 있는 기회의 제공이 시급하며 연구결과를 공유하고 비교하기 위해서는 어느 정도 통일된 지표의 활용이 요구된다. 현재는 각 연구기관마다 나름의 사회적 자본 측정지표를 활용하고 있기에 연구기관 연구물이나 측정지표간의 비교연구가 제한되고 있다.

## 3. 일반적 사회적 자본 증진을 위한 방안

사회적 자본은 행위자 간에 발생하는 사회적 상호작용 및 관계에 기초한 것으로써, 지역사회의 자치를 강조하는데 있어 중요한 개념이라 할 수 있다. 사회적 자본에 대해서 학자들은 관심과 연구목적에 따라 이웃, 지역사회, 조직, 국가 및 국제사회 등 다양한 수준에서 분석된다. 이에 따라 사회적 자본에 대한 정의 및 측정지표는 학자들의 연구분야나 관심에 따라 다양하게 존재하고 있는데, 본 연구에서는 지방자치단체 수준에서 사회적 자본 증진을 위한 방안에 대해 논의해 보고자 한다. 특히 지방자치화에서 갈등을 줄이고 사회적 통합을 증대시키기 위해서, 이해집단간의 갈등을 조정하고 통합성과 유연성을 제고하는 방향에서의 공동체성 극대화는 지역사회 발전의 원동력이 되기 때문에 더욱이 중요하게 다루어질 필요가 있다.

지역사회 주민들의 사회적 자본의 증진은 지방자치화가 확대되어가고 있는 사회, 행정 환경적인 측면에서 중요하다고 할 수 있다. 그러나 앞서 지역사회의 구성원을 중심으로 한 설문결과에서 현재 지역사회가 사회적 자본이 매우 활발하게 운용되고 있거나, 혹은 실질적으로 사회적 자본이 가지고 있는 장점으로 인한 효과성이 현저하게 나타나고 있다고 볼 수 는 없다. 특히 사회적 자본의 가장 기초적인 부분인 신뢰부분에서 아직 지역사회의 구성원은 정부에 대한 신뢰성이 그다지 높다고 할 수 없기 때문이다. 이것은 지방자치라 하더라도 아직까지 정부가 주도적으로 주민들을 이끌어가고 있는 현실에서 적당하다고 논의할 수 없

는 부분이라 할 수 있다.

그렇기 때문에 지방자치단체의 사회적 자본의 증진을 위해서는 먼저 공적인 제도 혹은 기관에 대한 신뢰가 이루어져야 한다.

이를 위해서 첫째, 정부는 사회적 자본과 거버넌스가 상호 공진화적 관계에 있다는 것을 인지하고 정부 스스로의 정체성을 확립해야 한다. 특히 정부는 민주주의적이고 거버넌스의 행정환경에서 지역사회 구성원들의 정치적인 역량의 동원, 정치적 책무성의 제도와 변화에 대한 적응성을 확보해야 할 것이다(March & Olesen, 1995). 정치적인 역량의 동원이라는 측면에서는 사회적 네트워크 및 자발적 결사체를 통한 시민사회의 지지와 참여의 동원이 중요하다. 최근 나타나는 시민적 참여의 과잉에 대한 우려는 아직 한국사회에서 다양한 사회적 경계를 가로지르는 다양한 사회적 네트워크(cross social network)가 널리 발달하지 못한 채 일종의 근시안적 관점에서 자신이 속한 집단의 이해에 집착한 결과라 할 수 있다(한준, 2006).

정치적 책무성은 거버넌스 성과에 대한 평가라는 측면과 함께 민주적 정책과정에서 여러 사건들에 대한 해명과 해석이라는 측면을 지닌다. 책무성의 경우 사회적 자본에 의해 직접적으로 많은 영향을 받지는 않지만, 간접적으로 사회적 참여의 수준이 높은 경우 여론을 통한 책무성의 요구와 압력이 증가한다. 이러한 정치적 책무성은 정부가 국정운영의 투명성을 높이고자 하는 노력들로 인하여 충족될 수 있을 것이다. 정부부분이 투명하고 책임감 있게 운영된다면, 여러 사건들에 대한 해명과 해석에 좀 더 적극적으로 대응할 수 있게 될 것이며, 이러한 노력들이 지속적으로 이루어지므로 써 정부 부분에 있어서 정치적인 책무성을 확보하기 용이해 질 것이다. 더불어 정부부분의 투명성과 적극적인 개방성으로 인해 국정운영에 있어 정부 혹은 국민의 참여가 활성화된다면, 매우 바람직한 정치적 책무성의 구축에 영향을 미칠 것이다. 특히 이 부분의 강조점은 지방자치단체가 정책의 공정성과 공공성을 확보하여야 한다는 것이다. 분명한 절차와 논란의 소지가 없는 예외적인 법집행을 통해, 끊임없는 협상과 흥정의 소지를 없애는 것만이 사회 전반적인 신뢰와 공적인 차원의 사회적 자본을 증대시킬 수 있기 때문이다.

이러한 현실에서 공적인 제도에 대한 신뢰와 더불어 사회적 자본의 축적에 필요한 것이 둘째, 공식적인 규범과 규칙에 대한 신뢰이다. 앞서 논의한 정치적인 역량의 동원과 정치적인 책무성이 정부 입장에서 해결해야 하는 문제라 한다면, 이는 공적인 제도에 대해 지역사회의 구성원들이 지켜 나가기 위해 노력해야 하는 부분이다. 사회적인 규범이 존재하는 것은 한 사회가 제대로 구축되고 지속되게 하기 위해 서로의 영역에 대한 일정한 규칙을 인정하면서 더불어 사는 사회를 구축하기 위해 반듯이 선행되어야 하는 부분이다. 그렇기 때문에 이러한 규칙을 만드는 것이 정부일 지라도 실제적으로 구축된 규칙이나 법제를 지켜서 그 사회를 제대로 운용해 나가게 하는 것은 구성원인 주민이 되는 것이다. 이는 타인에 대한 호혜성이 기본이 되어야 하며, 호혜성의 존재에 대해 이해하고 믿음이 있다면, 타인에게 확장되어 선의와 협동의 선순환이 생기고 일반화된 신뢰가 증가할 수 있는 계기를 마련하는 것이다. 주민들은 윤리적인 측면이 강한 호혜성에 대해 스스로의 호혜성이 가치 있다고 높게 평가할 수 있다. 그러나 앞선 연구에서 나온 설문결과에서 많은 부분 주민들이 다양성을 시도해 나가는데 긍정적으로 인식하고 있다는 결과를 보았을 때 우리나라의 시민의식이 점차 성숙되어 가며, 더불어 사는 사회에 대해 긍정적인 주민의식을 가지고 있다고 할 수 있겠다. 이러한 결과는 사회적 자본의 축적을 위한 기반이 시민사회에 존재한다는 희망적인 부분이라 할 수 있다. 특히 이러한 규칙에 대한 신뢰는 개인의 선택에서의 불확실성을 낮추기 때문에 개인들 간의 사적인 신뢰에 의존해서 문제를 풀어야 할 인센티브를 줄여준다.

세 번째는 사회적 참여를 증진시키는 방안에 대한 논의이다. 앞에서 사회적 자본의 구성요소를 살펴보았지만, 신뢰, 규범, 호혜성 등에 대해 모두 인지하고 있다 하더라도 직접적인 행위 없이 사회적 자본은 존립할 수 없다. 그렇기 때문에 사회적 자본의 구성요소인 사회적 참여가 그만큼 중요한 것이다. 또한 참여는 시민사회의 일부 활성화된 부분 위주의 안정성과 혁신이 조화를 이룬 거버넌스를 발전시키기 위해 네트워크의 다양성과 개방성 및 사회적 참여의 수준을 높일 필요로 인하여 더 중요하게 논의 될 수 밖에 없다.

이러한 주민참여 활성화에 관한 부분은 첫째, 국정운영에 있어서 기존 성과에

대해 정부가 아닌 서비스를 제공받는 수혜자 입장에서 정부 운영에 대한 평가의 피드백을 제시할 수도 있다는 장점을 가지고 있다. 둘째는 항상 서비스 자원의 부족을 경험한 사회구성원이 원하는 서비스를 제공받기 위한 적극적인 노력이라 할 수 있다. 이러한 참여의 활성화는 자발적 결사체와 그 활동을 촉진하는 것에서 시작할 수 있다. 선진국의 사례에서 공공지향적인 시민의식의 발전은 자신이 속한 일차적 연고 집단을 넘어서는 느슨한 결속력을 갖는 각종 모임들, 증 동호회나 봉사모임과 같은 결사체에 참여하는 경험이 매우 중요하다고 밝히고 있다(이재열 외, 2008). 특히 적극적인 자발결사체의 사례로는 자원봉사를 들 수 있다. 사회적 자본의 논의에 있어 자원봉사에 대한 연구들은 매우 많이 이루어지고 있다. 특히 자원봉사의 동인이 하나의 이론에 의해서 설명될 수도 없고, 그 인과관계를 명확히 구분할 수 없으나, 낯선 자에게 이타적인 마음을 갖고 행동을 한다는 것은 사회적 자본의 호혜성과 적극적 참여와 네트워크의 면모가 모두 통용되는 활동이라는 것이라 종합해 볼 수 있다. 이러한 맥락에서 사회적 자본을 구성하는 기능들이 조합되어 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 자발적인 봉사활동에 대해 자유롭게 이루어지고 확산되는 활동은 네트워크 망을 넓게 확대하고 이를 통한 호혜적 규범을 확대시켜 대인신뢰, 기간 신뢰를 증가시키는 역할을 하게 될 것이라고 분석한 연구들도 존재한다(김영옥, 권해수, 2011). 즉 타인에게의 바람직한 활동 지원이 결국 신뢰를 증가시킨다는 것은 사회적인 자본의 파급효과가 그만큼 긍정적인 부분으로 활용될 가능성이 높다는 것을 시사하는 것이다.

거버넌스 사회가 주민 외 다양한 행위자를 모두 포괄하는 다양성을 지향한다는 전제에서 참여부분의 구성원의 개개인적인 모습 역시 중요하지만 최근 사회와 경제를 새로운 방식으로 조직하기 위한 노력이 지속되고 있다. 이러한 포괄성과 응집성의 증대는 다양한 이해관계의 갈등에도 불구하고 협력하여 공동의 필요성을 충족시킬 수 있는 능력을 배양하는 것을 의미한다. 이러한 부분에 대해 사회적 자본과 사회적 기업의 개념도 활발히 논의되고 있다. 사회적 기업은 영리를 최소화하고 포괄적인 복지사업에 많은 기여를 하는 기업이기 때문에 이해관계의 갈등보다 공동의 필요성 충족에 많은 부분 관심을 기울인다. 사회적

자본 부분에서 전통적으로 논의되어왔던 정책적인 접근 외에 경제적인 부분으로 접근하고자 하는 노력으로써, 사회적 자본의 고찰에 있어 사회적 자본과 사회적 기업에 관한 내용을 다루는 것이다. 사회적 자본이 경제발전에 이바지 할 수 있다는 입장에서 사회적 기업(social enterprise)에 대한 고찰은 실업과 빈곤을 해결할 수 있는 사회적 일자리를 창출할 수 있으며, 시장의 경쟁력 강화를 위한 복지부분에 부여되는 비용의 축소를 통해 공공부문 사이의 비대칭성(information asymmetry)을 줄일 수 있다. 특히 사회적 기업은 소비자, 지역 공동체, 생산자의 이익을 위해서 일하고 이윤을 창출하려 하지 않기 때문에 서비스의 질을 희생시킬 필요가 없고, 소비자와 생산자 사이에 신뢰관계가 형성되기 용이하다.

이렇게 사회적 자본을 증진시킬 수 있는 방안도 있으나, 역기능을 최소화 하여 그것을 지키는 것 또한 매우 중요할 것이다. 사회적 자본의 역기능은 사회적 자본의 긍정적인 부분에도 불구하고 그 반대급부로 발생할 수 있는 자연스러운 것일 수 있다. 인간이란 집단을 형성하게 되고 그 안에서 자신들의 영역을 만들어가는 과정에서 또 다른 사람들이 들어오는 것을 배제하고 배척하려고하는 성향이 나타나기 때문이다. 이렇게 사회적 자본의 역기능은 첫째, 네트워크 폐쇄를 들 수 있다. 경쟁력 있는 네트워크는 높은 질적 수준의 지식, 정보, 원격수준의 기타 인프라 네트워크로의 접근성을 얻게 된다. 이러한 접근성은 네트워크의 주체에게 창조적이고 새로운 의사결정 및 전략수립을 위한 많은 기회를 제공할 뿐 아니라, 이를 통해 불확실성이 줄어들게 된다. 불확실성의 감소는 정보사회에서 아마 가장 중요한 편익일 것이다(Nijkamp et al. 1994). 네트워크 폐쇄는 사회적 자본이 단순히 네트워크 폐쇄를 가져오는 것은 아니지만, 인연적 사회적 자본이 지배적인 경우 네트워크 폐쇄성은 두드러지게 나타날 수 있다. 특히 지식기반경제로 이행하는 과정에서 행정환경은 끊임없이 변화하고 있는데 지역적 차원에서 사회적 자본이 폐쇄적인 행태를 취하게 된다면 지역이기주의 등으로 사회적 자본의 본질이 제대로 발휘되지 못할 것이다.

사회적 역기능을 최소화하기 위해서는 지방자치단체 수준에서 사회적 자본을 강화하려는 활동이 더 큰 비용을 야기하기 전에, 우선 신뢰를 기반으로 한 네트

워크 체제를 강화시킬 수 있는 자연스러운 네트워크 체계 안에서 도입될 수 있는 정책적 방안을 제시해야 한다. 이를 달성하기 위해 초기단계인 인연적 사회적 자본의 중요성보다, 교량적 사회적 자본의 중요성부분에 초점을 맞추어 유연하게 기존의 사회문화의 네트워크 체제를 건들이지 않는 선에서 적응성과 혁신을 달성할 수 있는 방향이어야 한다.

두 번째는 집단사고이다. 사회적 자본은 집단적 수준에서 생성되고 집단을 통해서만 활용될 수 있다. 따라서 사회적 자본은 궁극적으로 집단적인 현상이다(Tura and Harmaakorpi, 2005). 사회적 자본이 집단적인 속성을 가지고 있고 집단의 문제를 다룬다고 그 자체로 역기능이라 할 수 없다. 다만 여기서의 집단 사고(groupthink)의 함정은 집단 구성원들 간에 정보공유가 제대로 이루어지지 않고 동료나 타 역할 주체의 의사를 단순 신뢰 형태로 추종함으로써 모두가 원하지 않는 결과에 빠지는 현상을 말한다. 즉 개인적인 관계성(personal relationships)에 토대한 사회적 자본이 “끼리끼리”문화를 만들어내게 되고, 무엇을 아느냐 보다는 누구를 아는가에 따라 상황에 대한 관리적인 반응이 유도되는 식의 집단사고를 불러일으킨다(박종화, 2011). 이러한 집단사고를 최소화하기 위해서는 지역사회 구성원 자체의 의식의 전환이 요구된다. 지역사회 구성원 개개인이 관계성에 대해 지나친 강조를 통해 집단사고라는 부정적인 외부성을 초래할 수 있다는 개인인식의 전환을 통해, 제대로 된 정보공유를 차단할 수 있는 상황을 만들지 않아야 하겠다. 특히 이러한 인식의 전환부분은 제도 혹은 규범적으로 전환하기 어렵기 때문에 사회적 자본을 논의하는데 있어서 매우 어려운 부분이라 할 수 있다. 따라서 지역주민들이 사실상 추구하고 있는 행동기회를 창출하는 과정에서 시점과 상황에 맞는 네트워크 관계를 만들어야 한다.

세 번째는 과잉동조이다. 특정 사회상황에서 사회적 자본 등에 의해 활동의 연속적인 패턴이 관례를 형성하고 따라서 이를 회피하기 어렵게 된다. 그럼 이러한 “관례”가 잘못된 상황인지 알면서도 사람들은 구성원들 간의 연결을 생각해서 지속가능한 형태를 띠게 되는데 이때 과잉동조, 목표와 수단 간의 대체현상이 발생하여 ‘역량의 함정’에 빠지게 되는 것이다. 이러한 과잉동조체제를 막기 위해서는 지역주민들이 어떻게 행위가고 협력할 것인가에 대해 공통전략을

개발하기 보다는 개개인의 의견을 존중하고 자발적인 행위가 가능하도록 하는 사회, 지역의 분위기가 조성되어야 한다. “관례”라는 것 자체는 어떤 행위가 발생하였을 때, SOP처럼 처리할 수 있다는 이점을 지니고 있으나, 공통사회에서 가지고 있는 잘못된 SOP의 경우 오히려 사회가 부정적으로 이끌어질 수 있는 단초를 제공한다. 이러한 부분에 대한 보완을 위해 Boschma(2002)는 집단 내 지나친 인식적 근접성으로 인한 문제를 풀어가는 과정에서 다양하면서도 보완적인 역량(diverse but complementary capabilities)에 토대한 공통지식의 형성을 강조한다.

어느 사회이건 그 사회가 지향하는 이상과 현실은 다를 수 있으며, 사회적 자본에 대해서 생각하는 것 역시 이론적 내용과 실제적인 이면이 다를 수 있다. 그러나 사회적 자본에 대해 연구하는 것은 개인들의 신뢰가 증진되면 그 사회가 바람직하게 나아갈 수 있는 지표를 제시하고 효율적으로 그 사회를 이끌어나갈 수 있기 때문이다. 그렇기 때문에 사회적 자본은 한마디로 정의 내릴 수 없고 가시적으로 보여지지 않는 것이지만, 시간이 지남에 따라 더 많이 축적되고 그것에 대한 파급효과는 굉장히 클 것이다. 이와 같은 사회적 자본을 증진시키기 위해서 지방자치단체 차원에서 점증적으로 증진할 수 있는 시스템을 배양한다면 사회적 자본으로 인한 효율성과 효과성이 극대화 될 것이다.

## 4. 지방자치단체의 사회적 자본 증진을 위한 정책 방안

지방자치단체의 위상 및 그들의 자치권에 대한 논의가 날로 증대대고 있는 시점에 지방자치단체 같은 경우 서로의 특수성을 공유하고 있는 자치체계라는 면에서 이들의 사회적 자본을 다루는 일 역시 중요하게 논의되어 오고 있다.

이러한 행정환경 하에서 어떻게 하면 지방자치단체의 사회적 자본을 증진할 수 있을지에 대해서 고민해 보는 것은 매우 필수적인 일일지도 모른다. 그렇기 때문에 그러한 배경에서 본 연구에서는 지방자치단체의 구성원들에게 그들이 생각하는 사회적 자본에 대해서 설문함으로써, 실질적으로 구성원들이 느끼는 사회적 자본에 대해서 조사하고 이를 증진시키기 위한 구체적인 방안을 논의 해

보고자 하였다.

앞에서는 사회적 자본의 이론적인 논의로 얻을 수 있는 일반적인 사회적 자본을 증진시킬 수 있는 부분에 대해 논의하였다면 여기서는 구체적으로 지방자치단체 및 구성원이 어떠한 노력을 해야 할지에 대해 논의한다.

먼저 지방자치단체의 사회적 자본 증진을 위해서는 첫째, 지방자치단체 구성원들이 모일 수 있는 다양한 프로그램을 개발한다.

실제적으로 지방자치단체 구성원들이 모일 수 있는 구청 내 편의시설 등이 마련되어 있으나, 참여가 매우 미미하거나 혹은 특정 연령층에 한정되어있는 경향이 강하다. 이를 해결하기 위해서는 편의시설의 시설을 고급화 및 특성화 하는 전략이 필요하다. 편의시설의 고급화 혹은 특성화는 한번쯤 가보고 싶은 장소로 인식될 것이며, 이렇게 되면 관심 있는 다양한 연령층이 참가할 것이다. 정부에서 운영하는 프로그램은 대중적이지만 실제적으로 시설의 깨끗함 혹은 최신성 등이 상대적으로 떨어지기 때문에 젊은 층이나 혹은 특정계층에서는 선호하지 않는 경향이 강하다. 이러한 부분을 보완하는 고급화 및 특성화는 사회적 자본을 구성하기 위한 장으로써 일단 면대면이 중요하기 때문에 이러한 부분을 해소시켜 줌으로써, 다양한 구성원이 만날 수 있는 장을 마련할 것이다. 이러한 면대면을 통한 신뢰형성이 사회적 자본의 핵심이기 때문에 매우 중요한 부분이라 사료된다. 이는 정부에서 하는 서비스는 질적인 수준이 낮을 것이라는 기존의 인식도 타파할 수 있으며, 이를 시행하기 위해서 정부가 정부 스스로 하는 것이 아니라 민자 출자 등 혹은 사회적 기업을 활용한다면 경제적인 측면에서도 큰 손실 없이 해결이 가능할 것이다. 또한 이러한 장을 구성하는데 있어서 프로그램으로만 생각하지 말고, 열린 음악회 혹은 지역장기자랑 등을 하는 방송국과의 연계를 통해서 다양한 지역 구성원들이 행위에 참여하고 만날 수 있는 다양한 이벤트성 모임도 다양하게 구성된다면, 지역의 사회적 자본을 증진하기 위한 첫 번째 만남의 단계가 제대로 구축될 것이다.

둘째, 다양한 국가 정책에 참여 가능한 장을 마련해야 한다. 이들의 모임이 친목을 위한 장이 아닌, 정부정책에 참여할 수 있는 장이 되기 위해서는 지방자치단체 차원에서의 정부시책을 결정할 때 결정 회의 등에 참석을 장려해야 한다.

앞서 구성된 지역 구성원들은 현재 살고 있는 자신의 지역에서의 어떠한 일이 발생하고 운영되는지에 대한 관심이 많을 것이다. 앞서 구축된 사람들과의 네트워크를 통해 각 지역의 상황도 파악하게 될 수 있으며, 그 지역을 위해 정책결정자 입장이 아닌 수혜자의 입장에서는 다른 상황에 대해 논의할 가능성도 있기 때문에 이러한 참여는 실제적으로 서비스 제공자의 맞춤형 정책을 시행하기 위해 용이할 것이다. 그러한 입장에서 정부는 유명무실한 참여제도가 아닌, 실제적으로 참여할 수 있는 제도적인 장치를 마련하는 것이 필요할 것이다. 이를 테면 자발적인 네트워크에 의해 이루어지고 있는 자치활동 모임들을 파악하고, 각 이슈별로 정부가 관리하면서 그들을 위원회 혹은 자문단 형식으로 초청하는 것이다. 이러한 것은 국가 전체적인 측면에서는 어려운 관리일지 모르나, 지방자치단체의 차원에서는 그 지역을 파악하기는 용이할 것이다.

셋째, 앞서 논의한 면대면의 장 혹은 이슈별 정책참여를 위해서 정부의 홍보부분이 매우 중요하게 다루어져야 한다. 어떠한 핵심 사안에 대해 정부입장에서 홍보하는 경우 대부분이 정부 웹사이트를 이용해야만 그 정보를 습득할 수 있는 경우가 대부분이다. 적극적인 홍보 수단을 이용하기 위해서는 각 지방자치단체에서 운용하고 있는 방송국을 이용해야 함은 물론이고, 아파트 단지 혹은 지방자치단체의 구성원들이 많이 다니는 중심지에 포스터 활동 등을 통해서 정부 정책이나 시스템에 관심이 없는 구성원이라도 한번쯤을 볼 수 있는 개방성을 지닌 홍보가 되어야 한다. 이를 통해 한번쯤은 이용해보고 혹은 참여해 보고 싶도록 장려한다면 이를 통해 사회적 자본의 증진을 위한 기초수단이 제대로 활용될 수 있는 단초를 제공할 것이다.

넷째, 사회적 자본에 대한 구성원들의 인식의 재정립이 필요하다. 대부분의 일반적인 사람들이 생각하는 사회적 자본은 자본의 형태가 아닌 인연, 학연, 혈연주의의 자신이 속해있으면, 효율적인 그룹이나 내가 배제된 그룹이라고 생각하는 경우 그 집단에 대래서 긍정적으로 생각하지 않을뿐더러 부정적인 시각을 가질 수도 있다. 이러한 부분을 배재하기 위해서는 먼저 사회적 자본이 무엇인지, 이것의 긍정적인 효과와 어떻게 만들어지게 되는지에 대한 교육이 필요할 것이

다. 앞서 논의하였지만 사회적 자본이 역기능을 지니고 있긴 하지만, 그 효용성이 큰 것 또한 사실이다. 그러한 의미에서 사회적 자본은 매우 중요한 의미를 가지고 있으나, 일반적인 시각에서 보았을 경우 자신이 사용하고 있는 것이 사회적 자본인지 인식도 못하는 경우가 있을 것이다. 그렇기 때문에 이러한 사회적 자본에 대해 이해하고 인식할 수 있는 전환이 필요한 것이다.

결론적으로 사회적 자본을 제고하는 확실한 방법의 하나는 바로 지역사회, 지역주민들에게 자생력을 강화 시켜주고, 활발한 활동을 촉진시켜 주식 위해 반드시 네트워크 거버넌스 형태에 기초한 운영체계로 모든 지방자치단체의 사업이 추진되도록 해야 한다. 여기서 네트워크 체계란 중앙정부와 지방자치단체가 수직적 통제와 일방적인 재정지원, 기술지원에 의한 Top-down 방식의 운영형태가 아닌, 지역주체들의 자율적인 의지와 자생적인 역량으로 활발한 상호교류와 이를 할 수 있는 수평적 네트워크 체제가 되도록 환경조성을 해야 한다는 점을 강조한 의미이다.

# 【참고문헌】

KBS 사회적 자본 제작팀, 2011, 사회적 자본: 1% vs 99% 누가 양극화를 만드는가?, 문예춘추사.

강용배, 2003, 지역사회 정체성과 사회자본 형성요인 분석, 한국정책과학학회보, 제7권 2호.

곽현근, 2012, 영국 신노동당 정부의 동네재생 국가전략과 동네관리, 자치행정 2012년 6월호

교육인적자원부, 2007, 제2차 평생학습진흥종합계획(2008~2012) 보고서.

권상동 2012, 강릉시마을만들기지원센터, 자치행정 2012년 8월호.

권장원, 2006, 한국 언론 조직에서의 신뢰구조의 특징과 사회적 자본 축적 경향, 한국언론학회 2006년 봄철정기학술대회.

권태형, 박종화, 2010, 사회적 자본이 도시경쟁력에 미치는 영향분석, 지방정부연구, 제14권 3호.

김남선, 2001, 사회자본의 연구동향과 측정방법의 탐색, 지역사회발전학회논문집, 제26권 2호.

김동윤 역, 2008, Nan Lin, 사회자본, 서울; 커뮤니케이션 북스.

김동윤, 2009, 사회자본의 개념화에 대한 탐색적 접근, 언론과학연구, 제9권 4호.

김명숙, 2004, 지역 사회자본의 지방정치에 대한 효과, 한국지방자치학회보, 제16권 3호.

김봉섭, 2010, 블로그 이용에 따른 사회적 연결망 유형과 사회자본 효과 연구, 언론과학연구, 제10권 2호.

김상범, 2012, 농촌 어메니티의 재발견, 자치행정, 2012년 7월호.

김성연, 이영환, 박윤재, 2010, 사회적 자본 제고 요인 탐색에 관한 연구, 국토계획, 제45권 7호.

김시윤, 2008, 사회자본과 경제성장에 대한 비판적 고찰, 한국행정논집, 제20권 4호.

김영옥, 권해수, 2011, 자원봉사활동이 사회적 자본 형성에 미치는 영향, 한국거버넌스학회보, 제18권2호.

김왕배, 이경웅, 2002, 사회자본으로서의 신뢰와 조직몰입, 한국사회학, 제36권 3호.

김은희, 2011, 사회복지조직의 사회자본과 직무만족, 한국행정논집, 제23권 1호.

김재훈, 2004, 신경제 이행과정에 대한 정치경제학적 고찰, 한국동서경제연구, 제16권 1호.

김재훈, 2010, 사회자본에 대한 경제학적 접근, 사회경제평론, 제34호.

김정기, 박상만, American Customer Satisfaction Index(ACSI)와 사회자본을 활용한 지역축

제 연구: 익산시 지역축제를 중심으로, 한국지방자치연구 제13권 제1호 통권34호 pp.55~81.

김종걸, 상생발전 in 경제·인문사회연구원, 공생발전: 정치·경제 및 사회적 접근, 2011.11, p.44~45.

김준환, 2004, 사회적 자본과 사회적 기업에 관한 고찰, 한국사회, 제5집.

김태룡, 2009, 사회자본론의 적설성에 관한 비판적 함의, 한국거버넌스학회보, 제16권 제3호.

김태종 외 2006. 사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구. KDI 국제정책대학원

김태준, 2010, 사회적 자본 효과 분석 및 체계적 지원방안, 한국보건사회연구원.

김현호 2012, 마을공동체 활성화 전략, 자치행정 2012년 8월호.

김희송 2012, 제도화 이후 마을 만들기 운동의 현황과 과제, 한국지방자치학회 하계국제학술대회, p.347~359.

문영주, 2011, 사회복지조직의 사회적 자본 척도 구성과 그 적용에 관한 연구, 사회복지연구, 제42권 3호.

박상우 2012, 일자리 창출을 위한 지역고용 거버넌스 전략에 관한 연구: 지역일자리 창출지원사업을 중심으로, 한국지방자치학회 하계국제학술대회 발표논문, p.265~282.

박세경 외, 2008, 지역복지 활성화를 위한 사회자본 형성의 실태와 과제, 한국보건사회연구원.

박종민, 김왕식, 2006, 한국에서 사회신뢰의 생성, 한국정치학회보, 제40권 2호.

박종민, 배정현, 2011, 정부신뢰의 원인, 정부학연구, 제17권 2호.

박종화, 2011, 지역혁신체계에서 사회적 자본의 역기능성, 국토연구, 제69권.

박찬웅, 2000, 사회적 자본과 사회적 신뢰, 비교사회, 3호.

박희봉, 2000, 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력, 한국행정학보, 제34권 4호.

박희봉, 2007, 사회자본과 거버넌스, 국정관리연구, 제2권 2호.

삼성경제연구소, 2009, '사회적 자본 확충을 위한 정책과제' 보고서.

소진광, 2004, 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구. 한국지역개발학회지, 16(1): 89-118.

소진광 외, 2006, 지역특성에 따른 사회적 자본 측정지표 개발, 푸른솔.

신광철, 정범구, 김경재, 2010, 조직구성원의 사회적 자본, 인적자원개발연구, 제13권 2호.

심홍진, 황유선, 2010, 마이크로블로킹 서비스와 사회자본, 한국언론학보, 제54권 5호.

염종호, 김정수, 2010, 공공조직 사회자본의 조직효과성, 한국공공관리학보, 제24권 3호.

우천식 외 2007, 한국경제 사회와 사회적 자본, 한국개발연구원, KDI.

이곤수, 송건섭, 2007, 지방정부의 시민접촉에 대한 사회자본의 영향, 한국행정학보, 제41권 1호.

이동원, 2009, 제3의 자본: 사회적 자본은 어떻게 증진되는가?, 삼성경제연구소.

이두희, 2006, 사회자본이론의 주요 내용과 특징, 행정에의 적용가능성, 법문사.

이숙종, 유희정 2010, 개인의 사회자본이 정치참여에 미치는 영향, 한국정치학회보 제44집 제4호 (2010년 겨울) pp.287-313

이양수, 2006, 한국적 사회자본이 주민의 정치참여행태에 미치는 영향, 지방정부연구, 제10권 3호.

이재열, 2006, 지역사회 공동체와 사회적 자본, 한국사회학회 기획학술 심포지엄.

이재열, 남은영, 2008, 한국인의 사회적 자본, 한국사회학, 제42집 7호.

이종수, 2012, 지역 공동체 형성을 위한 전략, 자치행정 2012년 6월호.

이희창, 박희봉, 전지용, 2007, 지방정부 조직성과에 대한 인적자원관리와 사회자본의 영향분석, 한국정책과학학회보, 제11권 제3호.

임승빈, 2005, 지방정부 역량과 주민의 사회자본과의 관계, 한국거버넌스 학회 2005년 하계 기획세미나.

임운택, 2010, 사회자본 개념의 도구화와 사회성의 경제화, 사회와 이론, 제17집.

장유미, 2011, 노인일자리사업 참여가 사회적 자본 변화에 미치는 영향 연구, 한국사회복지학, 제63권 2호.

전병관, 2012, 지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스 모색: 충남 아산시 사례를 중심으로, 한국지방자치학회 하계국제학술대회 발표논문, p.557~571.

전영아, 강정한, 2010, 사이버 커뮤니티에서 유형별 사회자본에 정치적 의견표명과 호응에 미치는 효과, 사이버커뮤니케이션 학보, 제 27권 3호.

전오진, 남상화, 2009, 공직사회의 사회자본이 부패에 미치는 영향, 한국정책과학학회보, 제13권 3호.

전용식, 이종호, 2008, 사회자본이 주민참여에 미치는 영향, 한국경영교육학회 학술발표대회 논문집.

전지훈, 정문기(2012), 문화산업클러스터의 거버넌스 변화 사례연구 : 청주문화산업클러스터 사례를 중심으로, 한국지방자치학회 하계국제학술대회 발표논문, p.537~555.

조권중, 2010, 서울시 중장기 사회적 자본 증대방안 연구, 서울시정개발연구원.

조영하, 2006. 사회적 자본의 정책적 의미와 역할 탐색-캐나다의 사례 연구-. 한국의 사회적 자본, 교육적 방향과 과제, 한국교육개발원 세미나 자료집(2006. 10. 20), pp. 67-103.

최석현, 조창현, 정무권, 2012, 사회적기업의 지속가능성을 위한 지역사회자본 형성전략에

대한 이론적 고찰, 한국거버넌스학회보, 제19권 1호.

최영출, 2004, 지역의 사회자본측정지표 설정, 지방정부연구, 제8권 3호.

최종혁, 안태숙, 이은희, 2010, 지역사회 사회자본 척도개발을 위한 질적연구, 한국사회복지학회보, 제 62권 4호.

한국선진화포럼과 중앙일보 (2010), '2010년 대한민국:선진화를 위한 과제와 전략'

한상미, 2007, 비영리 사회복지조직 구성원의 사회자본 유형, 한국비영리 학회 학술대회.

한준, 2006, 사회적 자본과 거버넌스, 국정관리연구, 제1권 1호.

허용훈, 허철행, 2006, 한국사회자본 형성의 한계와 전망, 한국지방정부학회.

홍영란·김태준·조영하·박희봉·양정호, 2007, 국가발전을 위한 사회적 자본 형성 전략 연구, 한국교육개발연구원.

홍성모, 황진수, 류지성, 2011, 사회자본의 지역사회참여에 관한 연구, 한국동북아논총, 제59호.

ABS. 2002. 'Social Capital Measurement-Australia.' Pp. 10. Canberra: Australian Bureau of Statistics (ABS).

Adam, Frane, and Borut Roncevic. 2003. 'Social Capital: Recent Debates and Research Trends.' Social Science Information 42: 155-183.

Adler, Paul S, and Seok-Woo Kwon. 2002. 'Social Capital: Prospects For a New Concept.' Academy of Management. The Academy of Management Review 27: 17-40.

Aldridge, Stephen, David Halpern, and Sarah Fitzpatrick. 2002. Social Capital: A Discussion Paper. London, England: Performance and Innovation Unit.

Anderson, C. Leigh, Laura Locker, and Rachel Nugent. 2002. 'Microcredit, Social Capital, and Common Pool Resources.' World Development 30: 95-105.

Anheier, Helmut, and Jeremy Kendall. 2002. 'Interpersonal Trust and Voluntary Associations.' British Journal of Sociology 53: 343-362.

Arnstein, S.R. 1969. 'A Ladder of Citizen Participation.' AIP Journal July 1969.

Bain, K., and N Hicks. 1998. 'Building social capital and reaching out to excluded groups: The challenge of partnerships.' in Paper presented at CELAM meeting on The Struggle Against Poverty Towards the Turn of the Millenium. Washington D.C.

Baker, W. 1990. 'Market Networks and Corporate Behaviour.' American Journal of Sociology 96: 589-625.

Bankston, Carl L, and Min Zhou. 2002. ‘Social Capital as a Process: The Meanings and Problems of a Theoretical Metaphor.’ Sociological Inquiry 72: 285-317.

Baum, FE, and AM Ziersch. 2003. ‘Social Capital.’ Journal of Epidemiology Community Health 57: 320-3.

Belliveau, M. A, C. A III O'Reilly, and J. B Wade. 1996. ‘Social Capital at the Top: Effects of Social Similarity and Status on CEO Compensation.’ Academy of Management Journal 39: 1568-1593.

Boggs, Carl. 2001. ‘Social capital and political fantasy: Robert Putnam's Bowling Alone.’ Theory and Society 30: 281-297.

Boix, Carles, and Daniel N. Posner. 1998. ‘Social Capital: Explaining its Origins and Effects on Government Performance.’ British Journal of Political Science 28: 686-94.

Boraga, C. and Maiello, M. 1998. “The Development of Social Enterprise” in Borzaga, C. and Sanrturi, Aeds. Social Enterprise and New Employment in Europe. Autonomous Region of Trentino-South Tyrol.

Boschma, R. A., J. G. Lambooy and V. Schutjens. 2002. “Embeddedness and Innovation”.

Bourdieu, P. 1986. ‘The Forms of Capital.’ Pp. 241-58 in Handbook of theory and research for the sociology of education, edited by John G Richardson. New York: Greenwood Press, 241-258.

Bourdieu, P., and L. P. D. Wacquant. 1992. An Invitation to Reflexive sociology. Chicago: University of Chicago Press.

Bowles, Samuel, and Herbert Gintis. 2002. ‘Social Capital and Community Governance.’ The Economic Journal 112: 419-436.

Boxman, E. A. W, P. M De Grant, and H. D Flap. 1991. ‘The Impact of Social and Human Capital on the Income Attainment of Dutch Managers.’ Social Networks 13: 51-73.

Boyte, H. 1995. ‘Beyond Deliberation: Citizenship as Public Work.’ in PEGS conference, edited by Civic Practices Network.

Brehm, John, and W Rahn. 1997. ‘Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital.’ American Journal of Political Science 41:

999-1023.

Brewer, Gene A. 2003. ‘Building Social Capital: Civic Attitudes and Behavior of Public Servants.’ Journal of Public Administration Research and Theory 13: 5-26.

Brown, L. David, and Darcy Ashman. 1996. ‘Participation, Social Capital, and Intersectoral Problem Solving: African and Asian Cases.’ World Development 24: 1467-1479.

Bullen, Paul, and Jenny Onyx. 1998. ‘Measuring Social Capital in Five Communities in NSW.’ Pp. 49: Centre for Australian Community Organisations and Management (CACOM) CACOM Working Paper Series (No 41).

Burt, R. S. 1997. The contingent value of social capital. Administrative Science Quarterly, 42, 339-365.

Burt, R. S. 2000. The network structure of social capital, Research in Organizational Behavior, 22, 345-423.

Burt, Ronald. 1992. Structural Holes: The Social Structure of Competition. Cambridge: Harvard University Press.

Burt, Ronald. 1997. ‘The Contingent Value of Social Capital.’ Administrative Science Quarterly 42: 339-65.

Burt, Ronald. 1998. ‘The gender of social capital.’ Rationality and Society 10: 5-46.

Burt, Ronald. 2000. ‘The Network Structure of Social Capital.’ Research in Organisational Behaviour 22: 345-423.

Burt, Ronald. 2001. ‘Structural Holes Versus Network Closure as Social Capital.’ Pp. 31-56 in Social capital : theory and research, edited by Ronald Burt. New York: Aldine de Gruyter.

Buys, Laurie, and Val Bow. 2002. ‘The impact of privacy on social capital.’ in Social Change in the 21st Century Conference. Brisbane: QUT.

Campbell, A. 1992. ‘Community Participation: A New Frontier in Land Management.’ Pp. 18-27 in International Conference on Sustainable Land Management, edited by R P Henriques. Napier NZ: Hawkes Bay Regional Council.

Carmen Sirianni and Lewis Friedland, “Social Capital and Civic Innovation: Learning and Capacity Building from the 1960s to the 1990s,” presented at the Social Capital

session of the American Sociological Association in August 1995.

Carroll, Michael C, and James Ronald Stanfield. 2003. 'Social capital, Karl Polanyi, and American social and institutional economics.' Journal of Economic Issues 37: 397-404.

Castle, Emery N. 2002. 'Social capital: An interdisciplinary concept.' Rural Sociology 67: 331-349.

Cavaye, Jim. 2004. 'Social Capital: A Commentary on Issues, Understanding and Measurement.' Pp. 27. Australia: Obersatory PASCAL - Place Management, Social Capital and Learning Regions.

Cernea, Michael M. 1993. 'The sociologist's approach to sustainable development.' Finance Development 30: 11-15.

Chhibber, Ajay. 1999. 'Social capital, the state, and development outcomes.' Pp. 296-310 in Social Capital: A multifaceted perspective, edited by Ismail Serageldin. Washington, DC: World Bank.

Claridge, T. 2004., 'Social Capital and Natural Resource Management', Unpublished Thesis, University of Queensland, Brisbane, Australia.

Coleman, J. S. 1988. Social capital in the creation of human capital. American Journal of Sociology, 94, 95-120.

Coleman, J. S. 1990. Foundations of social theory. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Collier, Paul, and Jan Willem Gunning. 1999. 'Explaining African economic performance.' Journal of Economic Literature 37: 64-111.

Collier, Paul. 1998. 'Social Capital and Poverty.' World Bank.

Collier, Paul. 2002. 'Social capital and poverty: a microeconomic perspective.' Pp. 19-41 in The Role of Social Capital in Development, edited by Thierry Van Bastelaer. Melbourne: Cambridge University Press.

Coulthard, M, A Walker, and A Morgan. 2001. Assessing people's perceptions of their neighbourhood and community involvement (Part 1'quot; London: Health Development Agency.

Cox, Eva, and Peter Caldwell. 2000. 'Making policy social.' Pp. 43-73 in Social capital

and public policy in Australia, edited by Ian Winter. Melbourne: National Library of Australia.

Cox, Eva. 1997. 'Building social capital.' Health Promotion Matters 4: 1-4.

Curry, N. 1993. 'Rural development in the 1990s: does prospect lie in retrospect?' in Rural Development in Ireland: a Challenge for the 1990s, edited by J Greer. Avebury: Aldershot.

Cusack, Thomas. 1999. 'Social Capital, Institutional Structures, and Democratic Performance: A Comparative Study of German Local Governments.' European Journal of Political Research 35: 1-34.

Daniere, Amrita, Lois M Takahashi, and Anchana NaRanong. 2002a. 'Social capital and environmental management: culture, perceptions and action among slum dwellers in Bangkok.' in Social Capital and Economic Development: Well-being in Developing Countries, edited by Sunder Ramaswamy. Cheltenham, UK: Edward Eglar.

Daniere, Amrita, Lois M Takahashi, and Anchana NaRanong. 2002b. 'Social capital, networks, and community environments in Bangkok, Thailand.' Growth and Change 33: 453-484.

Day, Ronald E. 2002. 'Social capital, value, and measure: Antonio Negri's challenge to capitalism.' Journal of the American Society for Information Science and Technology 53: 1074-1082.

Dekker, Paul, and Eric M. Uslaner. 2001. 'Introduction.' Pp. 1-8 in Social Capital and Participation in Everyday Life, edited by Eric M. Uslaner. London: Routledge.

Dolfsma, Wilfred, and Charlie Dannreuther. 2003. 'Subjects and boundaries: Contesting social capital-based policies.' Journal of Economic Issues 37: 405-413.

Durlauf, Steven N. 2002a. 'On the empirics of social capital.' The Economic Journal 112: 459-479.

Durlauf, Steven N. 2002b. 'Symposium on social capital: Introduction.' The Economic Journal 112: 417-418.

Easterly, William. 2000. 'Happy societies: the middle class consensus and economic development.' Washington, D.C.: World Bank, Development Research Group.

Eastis, Carla M. 1998. ‘Organisational diversity and the production of social capital.’ American Behavioural Scientist 42: 66-77.

Edwards, Bob, and Michael Foley. 1998. ‘Civil society and social capital beyond Putnam.’ American Behavioural Scientist 42: 124-139.

Evans, Peter. 1992. ‘The state as problem and solution: Predation, embedded autonomy, and structural change.’ in The politics of economic adjustment: International constraints, disruptive conflicts and the state, edited by Robert Kaufman. Princeton: Princeton University Press.

Evans, Peter. 1995. Embedded autonomy: States and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press.

Evans, Peter. 1996. ‘Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy.’ World Development 24: 1119-1132.

Falk, Ian, and John Guenther. 1999. ‘Role of Situated Trust in Rural Sustainability: Levels of Trust' Community Profile.’ Pp. 17. Launceston: Centre for Research and Leaning in Regional Australia.

Falk, Ian, and Lesley Harrison. 1998. ‘Indicators of Social Capital: social capital as the product of local interactive learning processes.’ Pp. 23. Launceston: Centre for Research and Leaning in Regional Australia.

Falk, Ian, and Sue Kilpatrick. 1999. ‘What is Social Capital? The study of interaction in a rural community.’ Pp. 27. Launceston: Centre for Research and Leaning in Regional Australia.

Favell, Adrian. 1993. ‘James Coleman: Social Theorist and Moral Philosopher.’ American Journal of Sociology 99: 590-613.

Felkins, Patricia K. 2002. ‘Linked communities and social capital.’ in Community at Work: Creating and celebrating community in organisational life. New Jersey: Hampton Press Inc.

Fevre, Ralph. 2000. ‘Socializing social capital: Identity, the transition to work, and economic development.’ Pp. 94-110 in Social Capital: Critical Perspectives, edited by Tom Schuller. Oxford: Oxford University Press.

Field, John, Tom Schuller, and Stephen Baron. 2000. ‘Social capital and human capital

revisited.' Pp. 243-264 in Social Capital: Critical Perspectives, edited by Tom Schuller. Oxford: Oxford University Press.

Fine, Ben. 1999. 'The Developmental State Is Dead-Long Live Social Capital?' Development Change 30: 1-19.

Fine, Ben. 2001. Social capital versus social theory : political economy and social science at the turn of the millenium. London: Routledge.

Foley, Michael W, and Bob Edwards. 1997. 'Escape from politics? Social theory and the social capital debate.' American Behavioral Scientist 40: 550.

Foley, Michael, and Bob Edwards. 1999. 'Is it time to disinvest in social capital?' Journal of Public Policy 19: 141-73.

Fox, Jonathan, and John Gershman. 2000. 'The World Bank and social capital: Lessons from ten rural development projects in the Philippines and Mexico.' Policy Sciences 33: 399-419.

Fox, Jonathan, and L. David Brown. 1998. The struggle for accountability: The World Bank, NGOs and the grassroots movement. Cambridge: MIT Press.

Fox, Jonathan. 1992. 'Democratic Rural Development: Leadership accountability in rural peasant organisations.' Development Change 23: 1-36.

Fox, Jonathan. 1994. 'The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico.' World Politics 46: 151-184.

Fox, Jonathan. 1996. 'How does civil society thicken? the political construction of social capital in rural Mexico.' World Development 24: 1089-1103.

Fox, Jonathan. 1997. 'The World Bank and social capital: contesting the concept in practice.' Journal of International Development 9: 963-71.

Frank, Kenneth A, and Jeffrey Y Yasumoto. 1998. 'Linking action to social structure within a system: Social capital within and between subgroups.' The American Journal of Sociology 104: 642.

Franke, S. 2005. Mesurement of Social Capital: Reference Document for Public policy Research, Development, and Evaluation, PRI Project—Social Capital as a Public Policy Tool, 2005.

Fukuyama, F. 1995. Trust: The social virtues and the creation of prosperity. New York:

Free Press.

Fukuyama, Francis. 1997. ‘Social capital and the modern capitalist economy: Creating a high trust workplace.’ Stern Business Magazine 4.

Fukuyama, Francis. 2001. ‘Social capital, civil society and development.’ Third World Quarterly 22: 7-20.

Fukuyama, Francis. 2002. ‘Social capital and development: The coming agenda.’ SAIS Review 22: 23-37.

Gant, John, Casey Ichniowski, and Kathryn Shaw. 2002. ‘Social capital and organisational change in high-involvement and traditional work organisations.’ Journal of Economics and Management 11: 289-328.

Glaeser, Edward L, David I Laibson, Jose A Scheinkman, and Christine L Soutter. 2000. ‘Measuring trust.’ The Quarterly Journal of Economics 115: 811-846.

Glaeser, Edward L, David Laibson, and Bruce Sacerdote. 2002. ‘An economic approach to social capital.’ The Economic Journal 112: 437-458.

Good, Raewyn. 2000. ‘Social Capital and Policy Development.’ Social Policy Journal of New Zealand: 185.

Gow, D, and J Vansant. 1983. ‘Beyond the rhetoric of rural development participation: How can it be done?’ World Development 11: 427-443.

Granovetter, M. 1973. ‘The stength of weak ties.’ American Journal of Sociology 78: 1350-80.

Greetz, C., 1963. Peddlers and Prince: Social Change and Economic Revolution in Two Indonesian Towns, Chicago, University of Chicago Press, 1963.

Grimble, R, and M Chan. 1995. ‘Stakeholder analysis of natural resource management in developing countries: some practicle guidelines for making management more participatory and effective.’ Natural Resources Forum 19: 113-124.

Grootaert, Christiaan. 2001. ‘Social capital: the missing link.’ Pp. 9-29 in Social Capital and Participation in Everyday Life, edited by Eric M. Uslaner. London: Routledge.

Grootaert, Christiaan, Thierry Van Bastelaer, and World Bank. 2002. Understanding and measuring social capital : a multidisciplinary tool for practitioners. Washington,

D.C.: World Bank.

Grootaert, C., et al., 2004. “Measuring Social Capital: An integrated questionnaire”, World Bank Working Paper, No.18, Washington, D.C., The World Bank, 2004.

Grootaert, Christiaan, and Thierry Van Bastelaer. 2002a. ‘Conclusion: measuring impact and drawing policy implications.’ Pp. 341 - 350 in The Role of Social Capital in Development, edited by Thierry Van Bastelaer. Melbourne: Cambridge University Press.

Grootaert, Christiaan, and Thierry Van Bastelaer. 2002b. ‘Introduction and Overview.’ Pp. 1-7 in The Role of Social Capital in Development, edited by Thierry Van Bastelaer. Melbourne: Cambridge University Press.

Grootaert, Christiaan, and Thierry Van Bastelaer. 2002c. The role of social capital in development : an empirical assessment. New York: Cambridge University Press.

Guenther, John, and Ian Falk. 1999. ‘Measuring trust and community capacity: social capital for the common good.’ Pp. 90. Launceston: Centre for Research and Leaning in Regional Australia.

Halpern, David. 2001. ‘Moral values, social trust and inequality: can values explain crime?’ British Journal of Criminology.

Hawe, P., and A. Shielle. 2000. ‘Social capital and health promotion: a review.’ Social Science Medicine 51: 871-885.

Healy, Karen, and Anne Hampshire. 2002. ‘Social capital: a useful concept for social work?’ Australian Social Work 55: 227-238.

Hean, Sarah, Sarah Cowley, and Angus Forbes. 2003. ‘The M-C-M’ cycle and social capital. Social Science Medicine 56: 1061-72.

Heffron, John M. 2000. ‘Beyond community and society: The externalities of social capital building.’ Policy Sciences 33: 477-494.

Heller, Patrick. 1996. ‘Social capital as a product of class mobilization and state intervention: Industrial workers in Kerala, India.’ World Development 24: 1055-1071.

Hitt, Michael A, Ho-Uk Lee, and Emre Yucel. 2002. ‘The importance of social capital to the management of multinational enterprises: Relational networks among Asian

and Western firms.' Asia Pacific Journal of Management 19: 353.

Hofferth, Sandra L., Johanne Boisjoly, and Greg Duncan. 1999. 'The development of social capital.' Rationailty and Society 11: 79-110.

Hogan, David, and David Owen. 2000. 'Social capital, active citizenship and political equality in Australia.' Pp. 74-104 in Social capital and public policy in Australia, edited by Ian Winter. Melbourne: National Library of Australia.

Homans, George. 1961. Social behaviour: its elementary forms. New York: Harcourt, Brace and World.

Hunter, Boyd. 2000. 'Social exclusion, social capital and Indigenous Australians: Measuring the social costs of unemployment.' Canberra: Centre for Aboriginal Economic Policy Reserach, ANU.

Huntoon, Laura. 2001. 'Government use of nonprofit organizations to build social capital.' The Journal of Socio-Economics 30: 157.

Inglehart, R. 1997. Modernization and post-modernization: cultural, economic and political change in 43 societies. Princeton: Princeton University Press.

Inkeles, Alex. 2000. 'Measuring social capital and its consequences.' Policy Sciences 33: 245-268.

Isham, Jonathan, and Satu Kahkonen. 2002. 'How do participation and social capital affect community-based water projects? Evidence from Central Java, Indonesia.' Pp. 155, 175 - 187 in The Role of Social Capital in Development, edited by Thierry Van Bastelaer. Melbourne: Cambridge University Press.

Isham, Jonathan, Thomas Kelley, and Sunder Ramaswamy. 2002. 'Social capital and well-being in developing countries: an introduction.' in Social Capital and Economic Development: Well-being in Developing Countries, edited by Sunder Ramaswamy. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Israel, Glenn, Lionel Beaulieu, and Glen Hartless. 2001. 'The influence of family and community social capital on educational achievement.' Rural Sociology 66: 43-68.

Jack, Gordon, and Bill Jordan. 1999. 'Social capital and chile welfare.' Children and Society 13: 242-256.

Jackman, Robert W, and Ross A Miller. 1998. ‘Social Capital and Politics.’ Annual Review of Political Science 1: 47-73.

Jacobs, Jane. 1961. The Life and Death of Great Amercian Cities. New York: Random House.

James Coleman, Foundations of Social Theory. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

Johnston, Richard, and Stuart N. Soroka. 2001. ‘Social capital in a multicultural society: the case of Canada.’ Pp. 30 - 36 in Social Capital and Participation in Everyday Life, edited by Eric M. Uslaner. London: Routledge.

Kavanaugh, Andrea L, and Scott J Patterson. 2001. ‘The impact of community computer networks on social capital and community involvement.’ The American Behavioral Scientist 45: 496-509.

Kawachi, I, Bruce P. Kennedy, and Roger L Wilkinson. 1999a. ‘Crime: social disorganistion and relative deprivation.’ Social Science & Medicine 48: 719-731.

Kawachi, Ichiro, Bruce P. Kennedy, and Roberta Glass. 1999b. ‘Social capital and self-rated health: a contextual analysis.’ American Journal of Public Health 89: 1187-1193.

Kenworthy, Lane. 1997. ‘Civic Engagement, Social Capital, and Economic Cooperation.’ American Behavioral Scientist 40: 645-656.

Kilby, Patrick. 2002. ‘Social capital and civil society.’ Pp. 1-15. Canberra: National Centre for Development Studies at ANU.

Kilpatrick, Sue, Rowena Bell, and Ian Falk. 1998. ‘Groups of Groups: the role of group learning in building social capital.’ Pp. 13. Launceston: Centre for Research and Leaning in Regional Australia.

Kilpatrick, Sue. 2000. ‘How social capital facilitates learning outcomes for small family businesses.’ University of Tasmania.

Knack, Stephen. 2002. ‘Social capital and the quality of government: Evidence from the states.’ American Journal of Political Science 46: 772-785.

Knoke, D. 1999. ‘Organizational networks and corporate social capital.’ Pp. 17-42 in Corporate Social Capital and Liability, edited by S. M. Gabbay. Boston: Kluwer.

Koka, Balaji R, and John E Prescott. 2002. ‘Strategic alliances as social capital: A multidimensional view.’ Strategic Management Journal 23: 795-816.

Kolankiewicz, George. 1996. ‘Social capital and social change.’ British Journal of Sociology 47: 427.

Krishna, Anirudh. 1999. ‘Creating and Harnessing Social Capital.’ Pp. pp 71-93 in Social Capital: A multifaceted perspective, edited by Ismail Serageldin. Washington, DC: World Bank.

Krishna, Anirudh. 2001. ‘Moving from the Stock of Social Capital to the Flow of Benefits: The Role of Agency.’ World Development 29: 925-943.

Krishna, Anirudh, and Norman Uphoff. 2002. ‘Mapping and measuring social capital through assessment of collective action to conserve and develop watersheds in Rajasthan, India.’ Pp. 85-88, 115-124 in The Role of Social Capital in Development, edited by Thierry Van Bastelaer. Melbourne: Cambridge University Press.

Labonte, Ronald. 1999. ‘‘Social capital and community development.’ Australian and New Zealand Journal of Public Health 23: 430-433.

Lake, Ronald, and Robert Huckfeldt. 1998. ‘Social capital, social networks and political participation.’ Political Psychology 19: 567-584.

Lang, Robert, and Steven Hornburg. 1998. ‘What is social capital and why is it important to public policy.’ Housing Policy Debate 9: 1-16.

Lappe, Frances, Moore Du Bois, and Paul Martin. 1997. ‘Building social capital without looking backward.’ National Civic Review 86: 119.

Lazega, Emmanuel, and Phillipa E. Pattison. 2001. ‘Social capital as social mechanisms and collective assets: The example of status auctions among colleagues.’ Pp. 185-208 in Social capital : theory and research, edited by Ronald Burt. New York: Aldine de Gruyter.

Leana, C.R., and H.J. Van Buren III. 1999. ‘Organisational social capital and employment practices.’ Academy of Management Review 24: 538-555.

Leary, M. R. 1990. Responses to social exclusion: Social anxiety, jealousy, loneliness, depression, and low self-esteem. Journal of Social and Clinical Psychology, 9,

221-229.

Leavitt, A., Burchard, E., Fisher, D., & Gilbert, S. 2009. The Influentials: New Approaches for Analyzing Influence on Twitter. Web Ecology Project, Retrieved from http:// tinyurl.com/lzjlzq.

Leeder, Stephen, and Amanda Dominello. 1999. 'Social capital and its relevance to health and family policy.' Australian and New Zealand Journal of Public Health 23: 424-429.

Lemmel, Larry. 2001. 'The dynamics of social capital: Creating trust-based relationships and trustworthy environments.' National Civic Review 90: 97-103.

Li, Yaojun, Mike Savage, and Andrew Pickles. 2003. 'Social capital and social exclusion in England and Wales (1972-1999).' British Journal of Sociology 54: 497-526.

Lin, Nan. 1976. Foundations of social research. New York: McGraw-Hill.

Lin, Nan. 1999. 'Social networks and status attainment.' Annual Review of Sociology 25: 467-487.

Lin, Nan. 2001a. 'Building a Network Theory of Social Capital.' Pp. 3-30 in Social capital : theory and research, edited by Ronald Burt. New York: Aldine de Gruyter.

Lin, Nan. 2001b. Social capital : a theory of social structure and action. Cambridge, U.K. ; New York: Cambridge University Press.

Lin, Nan, Karen S Cook, and Ronald S Burt. 2001a. Social capital : theory and research. New York: Aldine de Gruyter.

Lin, Nan, Yang-chih Fu, and Ray-May Hsung. 2001b. 'The position generator: Measurement techniques for investigations of social capital.' Pp. 57-84 in Social capital : theory and research, edited by Ronald Burt. New York: Aldine de Gruyter.

Liu, Amy Qiaoming, and Terry Besser. 2003. 'Social capital and participation in community improvement activities by elderly residents in small towns and rural communities.' Rural Sociology 68: 343.

Lochner, Kimberly A, Ichiro Kawachi, and Robert T Brennan. 2003. 'Social capital and neighborhood mortality rates in Chicago.' Social Science & Medicine 56: 1797-805.

Lochner, Kimberly, Ichiro Kawachi, and Bruce P. Kennedy. 1999. 'Social capital: a guide

to its measurement.' Health Place 5: 259-270.

Lorensen, Marianna. 2002. 'Building social capital.' Journal of Family and Consumer Sciences 94: 80.

Loury, G. 1992. 'The economics of discrimination: Getting to the core of the problem.' Harvard Journal for African American Public Policy 1: 91 - 110.

Loury, Glenn. 1977. 'A Dynamic Theory of Radical Income Differences.' in Women, Minorities, and Employment Discrimination, edited by A. LeMund. Lexington, Mass: Lexington Books.

Lowndes, Vivien, and David Wilson. 2001. 'Social capital and local governance: Exploring the institutional design variable.' Political Studies 49: 629-647.

Lyons, Mark. 2000. 'Non-profit organisations, social capital and social policy in Australia.' Pp. 165-191 in Social capital and public policy in Australia, edited by Ian Winter. Melbourne: National Library of Australia.

MacGillivray, Alex, and Perry Walker. 2000. 'Local Social Capital: Making it Work on the Ground.' Pp. 197-211 in Social Capital: Critical Perspectives, edited by Tom Schuller. Oxford: Oxford University Press.

Maloney, William, A., Graham Smith, and Gerry Stoker. 2000. "Social capital and associational life." Pp. 212-225 in Social Capital: Critical Perspectives, edited by Tom Schuller. Oxford: Oxford University Press.

March James & Johan Olsen, 1995., Democratic Governance, Free Press.

Warren Mark Russell. 1995. Social Capital and Community Empowerment: Religion and Political Organization in the Texas Industrial Areas Foundation. Ph.D. dissertation, Harvard University.

McClenaghan, Pauline. 2000. "Social capital: Exploring the theoretical foundations of community development education." British Educational Research Journal 26: 565-582.

McHugh, Rebecca, and Raphael Jane Prasetyo. 2002. "Social capital in Asia: A proposal for discussion." The International Scope Review 4.

Meredyth, Denise, and Scott Ewing. 2003. "Social capital and wired communities: a case study." in Australian Institute for Family Studies Conference. Melbourne.

Minkoff, Debra C. 1997. “Producing Social Capital: National Social Movements and Civil Society.” American Behavioral Scientist 40: 606-619.

Molinas, JoseR. 1998. “The impact of inequality, gender, external assistance and social capital on local-level cooperation.” World Development 26: 413-431.

Mondal, Abdul Hye. 2000. “Social capital formation: the role of NGO rural development programs in Bangladesh.” Policy Sciences 33: 459-475.

Montgomery, John D. 2000. “Social capital as a policy resource.” Policy Sciences 33: 227-243.

Morrow, Virginia. 1999. “Conceptualising social capital in relation to the well-being of children and young people: a critical review.” The Editorial Board of The Sociological Review: 744-765.

Nahapiet, Janine, and Sumantra Ghoshal. 1998. “Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage.” Academy of Management Review 23: 242.

Narayan, Deepa, and Lant Pritchett. 1999. “Social capital: Evidence and implications.” Pp. 269-296 in Social Capital: A multifaceted perspective, edited by Ismail Serageldin. Washington, DC: World Bank.

Narayan, Deepa, and Michael F. Cassidy. 2001. “A dimensional approach to measuring social capital: development and validation of a social capital inventory.” Current Sociology 49: 59-102.

Narayan, Deepa. 2002. “Bonds and bridges: social capital and poverty.” in Social Capital and Economic Development: Well-being in Developing Countries, edited by Sunder Ramaswamy. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Newton, Kenneth. 1997. “Social Capital and Democracy.” American Behavioral Scientist 40: 575-586.

Newton, Kenneth. 2001. “Trust, social capital, civil society, and democracy.” International Political Science Review 22: 201-214.

Nijkamp, P., G. van Oirschot and A. Oosterman. 1994. “Knowledge Networks, Science Parks and Regional Development: An International Comparative Analysis of Critical Success Factors”. eds. J. R. Cuadrado-Roura,P. Nijkamp and P. Salva. Moving Frontiers: Economic

Norton, Andrew. 2001. “The market for social capital.” Policy Autumn 2001: 40-44.

O'Connell, Michael. 2003. “Anti ‘Social Capital’. Civic Values versus Economic Equality in the EU.” European Sociological Review 19: 241.

Oh, H., M. Kilduff, and D.J. Brass. 1999. “Communal social capital, linking social capital, and economic outcomes.” in Paper presented at the annual meeting of the Academy of Management. Chicago.

Onyx, Jenny, and Paul Bullen. 2000. “Sources of social capital.” Pp. 105-135 in Social capital and public policy in Australia, edited by Ian Winter. Melbourne: National Library of Australia.

Onyx, Jenny, and Paul Bullen. 2001. “The different faces of social capital in NSW Australia.” Pp. 45-58 in Social Capital and Participation in Everyday Life, edited by Eric M. Uslaner. London: Routledge.

Ostrom, Elinor. 1994. “Consituting social capital and collective action.” Journal of Theoretical Politics 6: 527-562.

Ostrom, Elinor. 1999. “Social capital: A fad or a fundamental concept?” Pp. 172-215 in Social Capital: A multifaceted perspective, edited by Ismail Serageldin. Washington, DC: World Bank.

Paldam, Martin, and Gert Tinggaard Svendsen. 2000. “An essay on social capital: looking for the fire behind the smoke.” European Journal of Political Economy 16: 339-366.

Pantoja, E. 1999. “Exploring the concept of social capital and its relevance for community based development: the case of minin areas in Orissa, India.” South Asia Infrastructure Unit, World Bank.

Paul, S. 1987. “Community Participation in Development Projects.” Washington, D.C.: World Bank, Discussion Paper No. 6.

Paxton, Pamela. 1999. “Is social capital declining in the United States? A multiple indicator assessment.” The American Journal of Sociology 105: 88.

Pennar, K. 1997. “The tie that leads to prosperity: The economic value of social bonds is only beginning to be measured.” Business Weekly: 153 - 155.

Petersen, Dana M. 2002. “The Potential of Social Capital Measures in the Evaluation of

Comprehensive Community-Based Health Initiatives." The American Journal of Evaluation 23: 55-64.

Piazza-Georgi, Barbara. 2002. "The role of human and social capital in growth: Extending our understanding." Cambridge Journal of Economics 26: 461-479.

Pilkington, Paul. 2002. "Social capital and health: measuring and understanding social capital at a local level could help to tackle health inequalities more effectively." Journal of Public Health Medicine 24: 156-159.

Popay, Jennie. 2000. "Social capital: The role of narrative and historical research." Journal of Epidemiology and Community Health 54: 401.

Pope, Jeanette. 2003. "Social capital and social capital indicators: A reading list." Adelaide: Public Health Information Development Unit.

Portes, A. & Sensenbrenner, J., 1993. "Embeddedness and Immigration: Notes on the Social Determinants of Economic Action", American Journal of Sociology, 98, pp.1320-1350.

Portes, A. 1998. Social capital: Its origins and applications in modern sociology. Annual Review of Sociology, 24, 1-24.

Portes, Alejandro, and Julia Sensenbrenner. 1993. "Embeddedness and immigration: Notes on the social determinants of economic action." American Journal of Sociology 98: 1320-1350.

Portes, Alejandro, and Patricia Landolt. 1996. "The downside of social capital." The American Prospect 26: 18-23.

Portes, Alejandro, and Patricia Landolt. 2000. "Social Capital: Promise and Pitfalls of its Role in Development." Journal of Latin American Studies 32: 529.

Preece, Jenny. 2002. "Supporting community and building social capital." Association for Computing Machinery. Communications of the ACM 45: 37-39.

Pretty, Jules, and B.R. Frank. 2000. "Participation and social capital formation in natural resource management: Achievements and lessons." in Plenary paper for International Landcare 2000 Conference. Melbourne, Australia.

Pretty, Jules, and Hugh Ward. 2001. "Social capital and the environment." World Development 29: 209-227.

Price, Bob. 2002. “Social capital and factors affecting civic engagement as reported by leaders of voluntary associations.” Social Science Journal 39: 119-127.

Pruijt, Hans. 2002. ‘Social capital and the equalizing potential of the Internet.“ Social Science Computer Review 20: 109-115.

Putnam Robert D. 1993. “The Prosperous Community: Social Capital and Public Life,” The American Prospect 13 (Spring 1993): 35-42

Putnam, Robert D. 1995. “Bowling alone: America's declining social capital.” Journal of Democracy 6: 65-78.

Putnam Robert D. 1996. “The Strange Disappearance of Civic America,” The American Prospect 24 (Winter 1996).

Putnam, R. D. 1996, Turning in, turning out: The strange disappearance of social capital in America. Political Science and Politics, 28(4), 664～683.

Putnam, Robert D. 1999. “Civic Disengagement in Contemporary America.” Pp. 135-156 in Government and Opposition/Leonard Schapiro lecutre. London School of Economics.

Putnam, Robert D. 2000. Bowling alone : the collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster.

Putnam, R. D. 2000., Bowling alone: The Collapse and revival of American community. New York: Simon and Schuster.

Putnam, Robert D, Robert Leonardi, and Raffaella Y Nanetti. 1993. Making democracy work : civic traditions in modern Italy. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Restructuring, Regional Development and Emerging Networks. Aldershot, UK : Avebury.

Ritchie, Mark. 2000. “Social capacity, sustainable development, and older people: lessons from community -based care in Southeast Asia.” Development in Practice 10: 638-651.

Robinson, David. 2000. “Social Capital in Action.” Social Policy Journal of New Zealand: 185.

Robison, Lindon J., A. Allan Schmid, and Marcelo E. Siles. 2002. “Is social capital really capital?” Review of Social Economy 60: 1-24.

Rodrik, Dani. 1998. “Where did all the growth go? External shocks, social conflict and growth collapses.” Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Rodrik, Dani. 1999. Making openness work. Baltimore: John Hopkins University Press.

Rose, Richard. 1998. “Getting things done in an anti-modern society: social capital networks in Russia.” Washington, D.C.: World Bank, Social Development Department.

Rothstein, Bo. 2003. “Social capital, economic growth and quality of government: The causal mechanism.” New Political Economy 8: 49-71.

Routledge, Bryan R, and Joachim von Amsberg. 2003. “Social capital and growth.” Journal of Monetary Economics 50: 167-193.

Rudd, Murray A. 2000. “Live long and prosper: collective action, social capital and social vision.” Ecological Economics 34: 131-144.

Sampson, Robert J, Jeffrey D Morenoff, and Felton Earls. 1999. “Beyond Social Capital: Spatial dynamics of collective efficiancy for children.” American Journal of Sociological Review 64: 633-60.

Sander, Thomas H. 2002. “Social capital and new urbanism: leading a civic horse to water.” National Civic Review 91: 213-221.

Schiff, M. 1992. “Social capital, labour mobility, and welfare: The impact of uniting states.” Rationailty and Society 4.

Schmid, A Allan. 2002. “Using motive to distinguish social capital from its outputs.” Journal of Economic Issues 36: 747-768.

Schmid, A Allan. 2003. “Discussion: Social capital as an important lever in economic development policy and private strategy.” American Journal of Agricultural Economics 85: 716.

Schmid, A. Allan. 2000. “Affinity as social capital: its role in development.” The Journal of Socio-Economics 29: 159.

Schuller, Tom, Stephen Baron, and John Field. 2000. “Social capital: a review and critique.” Pp. 1-39 in Social Capital: Critical Perspectives, edited by Tom Schuller. Oxford: Oxford University Press.

SCIG. 2000. “Short papers from the April, 1998 Social Capital Conference at Michigan

State University.” The Journal of Socio-Economics 29: 579.

Seely, John, Alexander Sim, and Elizabeth Loosely. 1956. Crestwood Heights: a study of the culture of suburban life. New York: Basic Books.

Sidney Verba, Kay Schlozman, and Henry Brady, Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

Silvey, Rachel, and Rebecca Elmhirst. 2003. “Engendering Social Capital: Women Workers and Rural-Urban Networks in Indonesia's Crisis.” World Development 31: 865-879.

Sirianni, C, and L Friedland. 1997. “Civic innovation and American democracy.” Civic Practices Network.

Skrabski, A, M Kopp, and I Kawachi. 2003. “Social capital in a changing society: Cross sectional associations with middle aged female and male mortality rates.” Journal of Epidemiology and Community Health 57: 114.

Slangen, Louis H. G., G. Cornelis van Kooten, and Pavel Suchanek. 2003. “Institutions, social capital and agricultural change in central and eastern Europe.” Journal of Rural Studies In Press, Corrected Proof.

Small, Mario Luis. 2002. “Culture, cohorts, and social organization theory: Understanding local participation in a Latino housing project.” The American Journal of Sociology 108: 1-54.

Smith, Stephen Samuel, and Jessica Kulynych. 2002. “It may be social, but why is it capital? The social construction of social capital and the politics of language.” Politics & Society 30: 149-186.

Snijders, T.A.B. 1999. “Prologue to the measurement of social capital.” The Tocqueville Review 20: 27-44.

Sobels, Jonathan, Allan Curtis, and Stewart Lockie. 2001. “The role of Landcare group networks in rural Australia: exploring the contribution of social capital.” Journal of Rural Studies 17: 265-276.

Soubeyran, Antoine, and Shlomo Weber. 2002. “District formation and local social capital: a (tacit) co-opetition approach.” Journal of Urban Economics 52: 65-92.

Staveren, Irene Van. 2003. “Beyond social capital in poverty research.” Journal of

Economic Issues 37: 415-24.

Stone, Wendy. 2001. “Measuring social capital: Towards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life.” Family Matters Autumn: 38.

Stone, Wendy, and Jody Hughes. 2002. “Social capital: empirical meaning and measurement validity.” Pp. 64. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.

Subramanian, S. V., Kimberly A. Lochner, and Ichiro Kawachi. 2003. “Neighborhood differences in social capital: a compositional artifact or a contextual construct?” Health & Place 9: 33-44.

Sullivan, John L, Eugene Borgida, Melinda S Jackson, Eric Riedel, and et al. 2002. “Social capital and community electronic networks: For-profit versus for-community approaches.” The American Behavioral Scientist 45: 868-886.

Szreter, Simon. 2000. “Social capital, the economy, and education in historical perspective.” Pp. 56-77 in Social Capital: Critical Perspectives, edited by Tom Schuller. Oxford: Oxford University Press.

Taylor, Marilyn. 2000. “Communities in the lead: Power, organisational capacity and social capital.” Urban Studies 37: 1019-1035.

Teachman, Jay D, Kathleen Paasch, and Karen Carver. 1997. “Social capital in the generation of human capital.” Social Forces 75: 1343-1359.

Tendler, J., and S. Freedheim. 1994. “Trust in a rent-seeking world: Health and environment transformed in northeast Brazil.” World Development 22: 1771-1792.

Thomas, C. Y. 1996. “Capital markets, financial markets and social capital.” Social and Economic Studies 45: 1-23.

Thompson, C. 2007.). Clive Thompson on How Twitter Creates a Social Sixth Sense. Wired Magazine, Vol. 15, No. 7, Retrieved January 1, 2009, from http://www.wired.com /techbiz/media/magazine/15-07/st_thompson

Torpe, Lars. 2003. “Social capital in Denmark: a deviant case?” Scandinavian Political Studies 26: 27-48.

Trigilia, Carlo. 2001. “Social Capital and Local Development.” European Journal of Social Theory 4: 427-442.

Tura, T. and V. Harmaakorpi. 2005. Social Capital in Building Regional Innovative.

Turner, Jonathan H. 1999. “The formation of social capital.” Pp. 94-147 in Social Capital: A multifaceted perspective, edited by Ismail Serageldin. Washington, DC: World Bank.

Uphoff, Norman, and C. M. Wijayaratna. 2000. “Demonstrated Benefits from Social Capital: The Productivity of Farmer Organizations in Gal Oya, Sri Lanka.” World Development 28: 1875-1890.

Uphoff, Norman. 1999. “Understanding social capital: Learning from the analysis and experience of participation.” Pp. 215-253 in Social Capital: A multifaceted perspective, edited by Ismail Serageldin. Washington, DC: World Bank.

Uslaner, Eric M. 2001. “Volunteering and social capital: how trust and religion shape civic participation in the United States.” Pp. 104-117 in Social Capital and Participation in Everyday Life, edited by Eric M. Uslaner. London: Routledge.

Van Deth, Jan W. 2003. “Measuring social capital: orthodoxies and continuing controversies.” International Journal of Social Research Methodology 6: 79.

Veenstra, Gerry. 2002. “Explicating social capital: trust and participation in the civil.” Canadian Journal of Sociology 27: 547-74.

Walker, Gordon, and Bruce Kogut. 1997. “Social Capital, Structural Holes and the Formation of an Industry Network.” Organization Science: A Journal of the Institute of Management Sciences 8: 109.

Wall, Ellen, Gabriele Ferrazzi, and Frans Schryer. 1998. “Getting the goods on social capital.” Rural Sociology 63: 300-322.

Wallis, Allan, Jarle P. Crocker, and Bill Schechter. 1998. “Social capital and community building, part 1.” National Civic Review 87: 253-72.

Wallis, Allan. 1998. “Social capital and community building.(Building Healthier Communities: Ten Years of Learning)(part 2).” National Civic Review 87: 317-19.

Walters, William. 2002. “Social capital and political sociology: Re-imagining politics?” Sociology : the Journal of the British Sociological Association 36: 377-397.

Warde, Alan, Gindo Tampubolon, Brian Longhurst, Kathryn Ray, and et al. 2003. “Trends

in social capital: Membership of associations in Great Britain, 1991-98." British Journal of Political Science 33: 515.

Warner, Mildred. 1999. "Social capital construction and the role of the local state." Rural Sociology 64: 373-393.

Warner, Mildred. 2001. "Building social capital: the role of local government." The Journal of Socio-Economics 30: 187.

Watson, George W., and Steven D. Papamarcos. 2002. "Social capital and organizational commitment." Journal of Business and Psychology 16: 537-552.

Wellman, Barry, Anabel Quan Haase, James Witte, and Keith Hampton. 2001. "Does the Internet increase, decrease, or supplement social capital? Social networks, participation, and community commitment." The American Behavioral Scientist 45: 436-455.

Welsh, T, and M Pringle. 2001. "Social capital. Trusts need to recreate trust." BMJ [Clinical Research Ed.] 323: 177-8.

White, Leroy. 2002. "Connection matters: exploring the implications of social capital and social netowrks for social polcy." Systems Research and Behavioral Science 19: 255-269.

Wilson, Patricia A. 1997. "Building Social Capital: A Learning Agenda for the Twenty-first Century." Urban Studies 34: 745-760.

Winter, Ian. 2000a. "Major themes and debates in the social capital literature: The Australian connection." Pp. 17-42 in Social capital and public policy in Australia, edited by Ian Winter. Melbourne: National Library of Australia.

Winter, Ian. 2000b. "Social Capital and public policy in context." Pp. 1-5 in Social capital and public policy in Australia, edited by Ian Winter. Melbourne: National Library of Australia.

Wollebaek, Dag, and Per Selle. 2003. "Participation and social capital formation: Norway in a comparative perspective." Scandinavian Political Studies 26: 67-91.

Woolcock, Geoffrey. 2002a. "Social capital and community development: Fad, friend or foe?" in Queensland Local Government Community Services Association Annual Conference. Rockhampton.

Woolcock, Michael. 1998. “Social capital and economic development: Towards a theoretical synthesis and policy framework.” Theory and Society 27: 151-208.

Woolcock, Michael, and Deepa Narayan. 2000. “Social capital: Implications for development theory, research, and policy.” The World Bank Research Observer 15: 225-249.

Woolcock, Michael. 2001a. “Microenterprise and social capital: a framework for theory, research, and policy.” The Journal of Socio-Economics 30: 193-198.

Woolcock, Michael. 2001b. “The place of social capital in understanding social and economic outcomes.” ISUMA: 11-17.

Woolcock, Michael. 2002b. “Social capital in theory and practice: where do we stand?” in Social Capital and Economic Development: Well-being in Developing Countries, edited by Sunder Ramaswamy. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

## Abstract

# Measuring and Enhancing Ways of Social Capital in Local Government

Following the researches of Bourdieu (1986), Putnam (1993) and Coleman (1995), there have been considerably increasing consequential studies and field workings in abroad and in Korea alike. But until now, it is likely that there's no clearly set and commonly agreed definition on social capital. According to them, social capital relates to the value of social networks, bonding similar people and bridging between diverse people, with reciprocal trust and it serves as a resource that actors derive from specific social structures and then use to pursue their interests; it is created by changes in the relationship among actors (Baker 1990, p. 619).

Though existing studies and researches in Korea have suggested that social capital has considerable benefits for a range of economic and sociological outcomes, the definition and determinants are variously depending on whether they focus on the substance, the sources, or the effects of social capital. So, our research interest starts from the appeal of the concept as it integrates social network theory and administrative culture, and combines a number of ideas including civic tradition, civic participation and involvement in the local community, and social cohesion. From the beginning, the main interest of the research lies in analyzing what the determinant factors are to influence social capital formation in a local community and how to measure them to be tangible.

To analyze influential factors and their relation, this research fixed Trust as the axis of the research object to get understanding of the relationship between Trust and the other factors like civic involvement, reciprocity, networking activities within a local community. And the local community is categorized into 5 types such as metropolitan cities with the local residents of 500,000 up to and middle-sized cities with less than

500,000 population, autonomous urban districts within upper-level of metropolitan local government, rural basic and urban-rural local governments. This categorization of local government is based on to the population size and urban and rural boundaries. Anyhow, this research survey focused primarily on the relations an actor maintains with other actors in a local community, the structure of relations among actors within a collective activities and involvement in local politics, both types of linkages and networking tools.

The results of the survey on the measuring social capital factors existing within the Korean local government community reveal some characteristics in the followings. First of all, the survey identified a wide range of determinants that have been linked to social capital including history and culture, social structures, family, education, environment, mobility, economics, social class, civil society, consumption, values, networks, associations, political society, institutions, policy, and social norms at various levels. Clearly the factors listed here play an important role in determining the characteristics of the social capital structure however the causal factors and functional relationships are largely unknown. Specifically within Korean local society, the main actors, especially local people, manifest negative opinions in involving into the ongoing issues inside local government, which shows in turn to some degree of distrust of local residents to the local government where they live in.

In concluding, the research suggest that the concrete ways of enhancing social capital boosting social cohesion within local government are to help local actors foster utmost self-confident capability and organize networked governance operational system in the community activities. The meaning of the real implementation by way of governance-networked process puts here more emphasis on the local government's liberal decision-making will than on hierarchical, top-down and unilateral procedures, in exerting their programs for local residents and in inviting them to participate and voluntarily involve in its affairs directly related to forming social cohesion and trust among the members of local society.

# 【부록】 설 문 지

| ID | | | – | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|

## 지역사회 사회적 자본 측정을 위한 설문조사

안녕하세요?
본 조사는 한국지방행정연구원에서 지역사회의 사회적 자본 수준을 측정하기 위해 실시하는 조사입니다. 선생님께서 답변해 주시는 내용은 지역사회 발전에 귀중한 자료로써 자료로 활용될 것이며, 본 조사와 관련하여 선생님께서 응답하신 내용은 통계처리 이외의 목적에는 사용되지 않습니다. 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 선생님께서 느끼신 바를 솔직히 답해 주시길 부탁드립니다.

**※ 우선 지역사회 참여에 대해 전반적인 의견을 묻는 질문입니다. 다음 질문에 선생님께서 느끼신 바를 응답해 주시면 됩니다.**

◈ 지금부터 질문 드리는 각 문항에 대하여 00님께서 느끼시는 정도에 따라 **'매우 많다', '보통', '전혀 없다'**로 말씀해 주십시오

문1. 00님께서는 앞으로 시민단체나 공익단체와 같은 지역사회단체에 자발적으로 관여하실 의향이 얼마나 있으십니까?

① 매우 많다 ② 약간 있다 ③ 보통이다 ④ 별로 없다
⑤ 전혀 없다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

문2. 그럼 00님께서는 대통령선거, 국회의원 선거 등 각종 투표에 참여하실 계획이 얼마나 있으십니까?

① 매우 많다 ② 약간 있다 ③ 보통이다 ④ 별로 없다
⑤ 전혀 없다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

문3. 그럼 00님께서는 주민자치활동에 참여하실 계획이 얼마나 있으십니까?

① 매우 많다 ② 약간 있다 ③ 보통이다 ④ 별로 없다
⑤ 전혀 없다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

**※ 다음은 지역사회에서의 사회적 규범에 대해 전반적인 의견을 묻는 질문입니다. 다음 질문에 선생님께서 느끼신 바를 응답해 주시면 됩니다.**

문4. 00님께서는 지방자치단체에서 정한 조례를 얼마나 지켜야 한다고 생각하십니까?
① 반드시 지켜야 한다 ② 어느 정도 지켜야 한다 ③ 보통이다
④ 별로 지킬 필요가 없다 ⑤ 전혀 지킬 필요가 없다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

문5. 00님께서는 지역사회에서 범법행위를 발견하실 경우 신고를 얼마나 하시는 편입니까?
① 반드시 한다 ② 대체로 하는 편이다 ③ 보통이다
④ 별로 하지 않는 편이다 ⑤ 전혀 하지 않는다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

문6. 00님께서는 지역내 갈등해결을 위해 주도적으로 활동하실 의향이 얼마나 있습니까?
① 매우 많다 ② 약간 있다 ③ 보통이다 ④ 별로 없다
⑤ 전혀 없다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

**※ 다음은 지방자치단체의 신뢰에 대해 전반적인 의견을 묻는 질문입니다. 다음 질문에 선생님께서 느끼신 바를 응답해 주시면 됩니다.**

문7. 00님께서는 거주하시는 지역의 지방자치단체가 추진하는 공공정책의 결정과정에 대해 얼마나 신뢰하십니까?
① 매우 신뢰한다 ② 약간 신뢰한다 ③ 보통이다
④ 별로 신뢰하지 않는다 ⑤ 전혀 신뢰하지 않는다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

문8. 그럼 거주하시는 지역의 단체장(시장, 군수, 구청장)은 얼마나 신뢰하십니까?
① 매우 신뢰한다 ② 약간 신뢰한다 ③ 보통이다
④ 별로 신뢰하지 않는다 ⑤ 전혀 신뢰하지 않는다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

문9. 그럼 거주하시는 지역의 지방자치단체 공무원은 얼마나 신뢰하십니까?
① 매우 신뢰한다 ② 약간 신뢰한다 ③ 보통이다
④ 별로 신뢰하지 않는다 ⑤ 전혀 신뢰하지 않는다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

문10. 그럼 거주하시는 지역의 지방의원은 얼마나 신뢰하십니까?
① 매우 신뢰한다 ② 약간 신뢰한다 ③ 보통이다
④ 별로 신뢰하지 않는다 ⑤ 전혀 신뢰하지 않는다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

**※ 다음은 지역사회의 상호 공익성과 네트워크에 대해 전반적인 의견을 묻는 질문입니다. 다음 질문에 선생님께서 느끼신 바를 응답해 주시면 됩니다.**

문11. 00님께서는 거주하시는 지역의 봉사활동에 얼마나 참여하십니까?

① 매우 참여한다 ② 어느정도 참여하는 편이다 ③ 보통이다
④ 별로 참여하지 않는다 ⑤ 전혀 참여하지 않는다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

문12. 00님께서 거주하시는 지역에서 쓰레기 소각장, 하수 처리장 등과 같은 꼭 필요하지만 기피되는 시설이 설치되기로 결정되었다면 이러한 결정에 대해 어떻게 생각하시겠습니까?

① 적극 수용하겠다 ② 대체로 수용하겠다 ③ 보통이다
④ 별로 수용하지 않겠다 ⑤ 전혀 수용하지 않겠다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

문13. 만약 00님 댁 근처로 다문화가정이 이사올 경우 이에 대해 어떻게 생각하십니까?

① 적극 수용하겠다 ② 대체로 수용하겠다 ③ 보통이다
④ 별로 수용하지 않겠다 ⑤ 전혀 수용하지 않겠다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

문14. 00님께서는 평소에 주변 이웃들과 얼마나 교류하십니까?

① 자주 교류한다 ② 약간 교류한다 ③ 보통이다
④ 별로 교류하지 않는다 ⑤ 전혀 교류하지 않는다 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

**♣ 마지막으로 자료처리를 위해 몇 가지 여쭙겠습니다.**

DQ1. 귀하께서는 현재 어떤 일을 하고 계십니까?

① 경영/관리/전문/자유직 ② 사무관련직 ③ 전문기술직(엔지니어,전문기술인 등)
④ 자영업 ⑤ 서비스/판매/영업직 ⑥ 농/임/수산업
⑦ 생산/단순노무직 ⑧ 주부 ⑨ 학생
⑩ 무직/기타 ⑨⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

DQ2. 실례지만, 귀하께서는 학교를 어디까지 다니셨습니까?

① 중학교 졸업 이하 ② 고등학교 졸업 ③ 대학교 졸업
④ 대학원 재학 이상 ⑨ (읽지 말 것) 모름/무응답

**끝까지 응답해 주셔서 감사합니다**

# 지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안

발행일 : 2012년 12월 31일
발행인 : 한 표 환
발행처 : **한국지방행정연구원**
서울시 서초구 반포대로 30길 12-6
Tel. 02)3488-7300
판매처 : 정부간행물판매센타
Tel. 02)394-0337
http://www.gpcbooks.co.kr
인쇄처 : 크리커뮤니케이션
Tel. 02)2273-1775

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-358-9