



2008

도시거버넌스의 사회적 신뢰형성 기제 연구

Social Trust in the Urban Governance

조 권 중



도시거버넌스의 사회적 신뢰형성 기제 연구

Social Trust in the Urban Governance

2008

연구진

연구책임 조 권 중 • 창의시정연구본부 연구위원

연구원 최 지원 • 창의시정연구본부 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

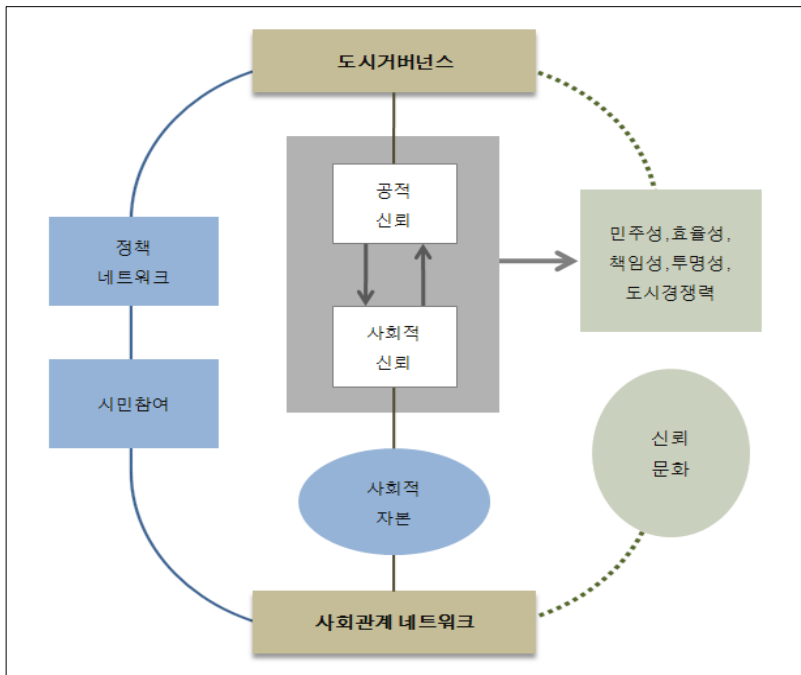
I. 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

- 최근의 사회경제적 상황은 신뢰(Trust)에 대한 문제를 주요한 정책 어젠다로 설정함.
 - 일반적으로 신뢰는 태도나 가치관에서 비롯되는 것으로 한 사회의 문화적 특성에서 장기적이고, 지속적인 차원에서 파악됨. 신뢰의 문제가 발생하는 경우는 급격한 사회적 변동이 있거나, 사회적 과정에서 사회적 갈등이 초래되는 경우에 부각됨.
 - 한국의 학계에서는 2000년대 중반 신뢰 문제에 대한 학술적 관심이 점증함. 가치 규범, 네트워크의 사회적 관계, 자원의 특성을 사회적 자본의 관점에서 본 신뢰의 형성과 태도 등 우리 사회의 문제점들이 제시됨.
- 서울의 경우 민선 4기에 들어 시민도시분야에서 ‘신뢰’와 ‘참여’를 시정 목표로 제시함.
 - 이러한 목표 제시는 그동안의 정책적 논의에서 이루어진 시민 참여의 거버넌스와 신뢰의 필요성에 공감하면서 이를 정책 목표로 구체화한 것임.
 - 그 의미는 서울시정의 창의적 노력을 통해 시민의 안전한 생활과 삶의 질 및 시정의 신뢰를 제고하고 시민 참여로 정부의 정당성을 제고하는 것으로 구체화됨. 이로써 시정의 일관성을 견지하고, 시민 참여를 조직화하며 신뢰의 문화를 창출하는 것이 민선 4기 시정의 주요 기조가 됨.
- 이 연구는 민선 4기 서울시정의 주요 방향으로 제시되는 참여와 신뢰의 정책 어젠다를 뒷받침할 수 있는 이론적 자원을 검토하는 기초 연구로서 자리매김하고자 함.

2. 연구의 준거 및 구성 체계

- 이 연구는 이론적으로 두 개의 흐름을 전제함. 하나는 거버넌스에 관련된 논의이고, 다른 하나는 사회적 자본에 관련된 논의임. 두 이론적 논의를 중심으로 시민의 참여와 신뢰 형성의 기제에 연구의 초점을 두고자 함.
- 다음의 그림은 이 연구의 이론적 논의의 준거 틀을 제시함.



<그림 1> 이론적 구성

-바람직한 도시거버넌스는 도시 사회의 신뢰문화를 정착시키며, 또한 신뢰문화는 도시 정부가 개혁의 성과를 구현할 수 있게 하는 자원이라고 할 수 있음. 시민과 시민사회와 소통하는 정부는 신뢰문화를 형성하며, 변화하는 세계 경제에서 지속가능한 발전과 삶의 질 및 사회의 질을 고양시키는 방향을 구체적으로 추진할 수 있음.

3. 도시거버넌스와 시민 참여의 의의

- 거버넌스라는 용어는 1980년대 일부 학문분야에서 사용되다가, 이제는 모든 사회과학 분야에서 다양한 의미로 사용되고 있음.
 - 정부(government)의 개념으로는 현실의 변화를 수용할 수 없기 때문에, 새로운 통치원리의 현실을 담아내기 위해서 거버넌스라는 개념이 등장함.
 - 이 개념은 보다 좁은 개념인 정부와 달리, 통치과정에 관련된 제도들과 그 관계 범주를 포용하여 정치체제가 그것의 환경과 연결된다는 점을 강조함. 정부로부터 거버넌스로의 개념화는 국가와 사회의 관계에 대한 중요한 함의를 가짐.
- 공공 부문에 있어 정부 혁신은 두 가지 방향성을 갖고 있음. 하나는 시민 고객을 지향하는 것이고, 다른 하나는 시민참여를 지향하는 것임. 또한 이러한 혁신은 정부와 시민사회의 관계 변화를 함축하고 있기에 거버넌스의 개념으로 파악됨.
 - 시민고객 지향적인 접근은 거버넌스에서 시장의 기제를 도입하는 것을 의미함. 시장기제가 강조하는 경쟁과 고객에 대한 서비스가 정부 혁신의 방향으로 제시된 것임. 위계적 관료제적 행정에서 기업가적 시각으로 시민의 만족을 찾고, 성과를 높이기 위해 조직 내의 경쟁을 도모하며, 성과주의에 근거해 체계적으로 관리하는 것 등이 포함됨.
 - 시민참여 지향적인 접근은 직접 민주주의의 도입 등 시민참여를 위한 다양한 시도가 이루어지고 있는데, 시민사회와의 협력적 조정 기제의 설정으로 네트워크 거버넌스라는 관점으로도 파악됨.
- 정부의 혁신은 시민과의 의사소통이 성공을 좌우함.
 - 혁신의 가치와 목표를 시민과 공유하면서 혁신의 필요성을 제시하고, 혁신의 과정에서 역할, 일관성, 일정을 제공하여야 하며, 이를 통해 혁신이 성공하게 되면 공공의 확신과 정치적 지원이 이루어짐.

- 정부에 대한 공적인 신뢰는 정부 혁신의 조건이면서 목표임.
- 시민은 참여를 통해 정부와 함께 거버넌스를 구현함.
 - 좋은 거버넌스는 환경의 변화에서 정부와 시민사회의 관계를 규정지으며, 정부의 성과를 산출할 수 있어야 하며 이를 위해 네트워크 거버넌스에서의 시민 참여의 방법과 과정을 강조함.

4. 사회적 자본과 신뢰형성의 기제

- 사회적 자본은 시민사회를 이루는 구성원들 간의 미시적 협력을 기초로 형성되는 자발적이고 수평적인 연결망, 규범, 신뢰를 의미함.
 - 사회적 자본의 형성은 시민사회에서 이루어짐. 시민들의 자발적인 참여가 사회적 네트워크를 형성하고, 결사체나 시민단체의 참여와 협력으로 사회적 신뢰가 형성됨.
 - 이러한 과정에는 시민의 덕목이 강조됨. 그 덕목으로 사람들을 믿을 수 있는 신뢰성, 사람들과의 관계에서의 정직성, 상호 협력을 도모하는 단결성, 그리고 여러 사람들의 참여를 독려하는 개방성이 제시됨.
 - 사회적 자본은 그 과정에서 사회적 협력을 촉진하는 자원의 특성을 가지고, 신뢰와 정직의 가치는 사회적 관계 형성의 유통매체로서의 의미를 지님. 사회의 협력적 질서는 참여와 네트워크로 만들어짐.
- 사회적 자본과 신뢰는 좋은 거버넌스의 사회적 기초를 만들.
 - 좋은 거버넌스는 단지 시민참여만을 의미하는 것이 아니라 세계화 속 변화에서 경쟁력을 향상시키며, 시민들의 삶의 수준을 고양시키는 정부 혁신을 체계적으로 수행하여 성과를 산출하는 것임.
 - 이러한 연계적인 상황에서 사회적 자본의 축적과 활용은 사회의 지속 가능한 발전을 위한 것임.

5. 신뢰와 사회적 자본 현황

- 기존의 연구를 통해 신뢰와 참여 수준에 대한 보고서와 서울시의 시민단체와 자원봉사 활동을 점검함.
- 우리나라의 경우 일반적인 차원에서 타인에 대한 신뢰도는 갈수록 낮아지는 추세이며, 그 수준이 세계적으로 낮은 편임. 우리 사회는 저신뢰 사회라는 특성을 지님.
 - 특히 공적 신뢰와 관련하여 그 핵심에 있는 정부에 대한 신뢰는 매우 낮음. 공적인 신뢰는 능력에 대한 평가와 밀접하게 관련되어 있는데, 지자체들이 능력 면에서 청와대나 중앙부처보다 높은 점수를 받고 있으며, 기초자치단체가 광역자치단체보다 더 후한 점수를 받음. 시민과 가까이 있을수록 능력을 높게 평가받는다는 것을 알 수 있음.
 - 언론, NGO, 대기업 등 주요 사회기관에 대한 국민의 신뢰가 낮음. 민간기관의 경우 대학 및 연구기관과 시민단체에 대한 신뢰가 다른 기관에 비해 상대적으로 높게 나타남. 특히 시민단체에 대한 신뢰가 상대적으로 낮은 것은 시민단체의 문제에 대한 사회적 인식이 높아졌기 때문에 주목할 만하나, 이는 사회적 신뢰 형성에 중요한 문제가 될 수 있음.
- 참여는 정치참여와 사회적 참여가 연관되어 있음.
 - 우리나라는 정치활동 참여 측면에서는 점수가 선진국보다 낮으나 교회 활동이나 자선활동의 측면에서는 OECD 평균보다 훨씬 높음. 한국에서의 사회적 참여는 민간부분에 국한되는 종교, 봉사, 문화 활동의 측면에서는 비교적 활성화되어 있는데 비해서 공적인 참여나 이해관계의 조직화의 측면에서는 대단히 취약함.
- 우리나라의 일반적인 신뢰와 참여의 상황에서 볼 때 사회적 자본 축적을 위한 서울의 잠재력은 그리 높지 않음.
 - 시민의 자발성과 사회성의 측면에서 중요한 의미를 갖는 서울 시민의

자원봉사 참여율은 증가하고 있으나, 20% 미만에 그치고 있음. 서울시는 시민의 자원봉사 활동을 조직화하고 있음. 2008년 시에 등록된 자원봉사자는 80만명에 약간 못 미치는 수준임. 이들은 제한된 인력과 조직 역량으로 다양한 봉사 활동을 시민사회와 연계하려고 하고 있지만, 그 영향은 제한적임.

- 시민사회는 2000년을 전후하여 시민사회에 대한 관심과 시민단체의 활동으로 활성화됨. 서울시의 경우 2000년부터 2007년까지 서울시에 등록된 비영리민간단체는 총 940개임. 이들 시민단체의 문제점은 상대적으로 시민들의 신뢰가 낮은 상태에서 시민단체의 자율성과 자립성보다는 공적 부문에 대한 의존성에서 찾을 수 있음.
- 시민단체는 시민들의 참여를 공적인 참여로 이어지게 하고, 사회적 신뢰와 공적 신뢰의 연결고리가 될 수 있는 위치에 있음에도 불구하고, 그러한 기대를 충족하지는 못하고 있음. 공적인 부문과 시민사회의 연결의 기제는 형식적이고 취약한 상황임.
- 저신뢰 사회인 우리나라에서 서울의 사회적 자본의 축적을 위한 토대는 상대적으로 취약함. 아래로부터의 신뢰 형성 잠재력이 취약한 현실에서 공적인 부문에서의 이니셔티브가 보다 중요함.

II. 정책건의

1. 바람직한 도시거버넌스를 위한 신뢰 향상 정책 방향

- 좋은 거버넌스의 성과를 좌우하는 개혁과 혁신의 성공은 공적인 신뢰에 달려 있음.
- 공적인 신뢰는 사회적 신뢰의 차원과 상호 작용하며 시민사회의 사회적 자본의 축적을 통해서 이루어짐. 그리고 사회적 자본은 시민들의 자발

성, 사회관계 형성, 지역 사회의 관심 공동체 조직의 활성화 과정에서 축적됨.

- 사회적 자본의 축적은 지속가능한 사회발전의 토대임.

2. 신뢰 향상을 위한 서비스 혁신

○ 공공재에 대한 시민의 선택이 보장되어야 하고, 공공의 혁신은 시민과의 의사소통이 전제되어야 함.

- 공공 부문의 서비스는 독점의 특성을 띠어 경쟁의 상화에 있지 않음. 이러한 특성으로 공공 부문의 서비스 혁신은 시민과의 의사소통 그리고 더 나아가 시민의 참여가 더 중요함.

- 공공 서비스 혁신에 의한 시민의 신뢰는 서비스의 결과보다는 서비스가 만들어지는 과정에서 시민의 요구가 어떻게 체계적으로 반영되고 있는가에 달려있음.

3. 관계 네트워크의 제도화와 정책 형성

○ 도시거버넌스의 신뢰 향상기제는 정책과정의 시민의 참여가 핵심적임.

- 이미 서울시는 시민참여를 위한 제도를 조례를 통해 만들어 놓음. 일반적인 제도적 절차뿐만 아니라 사이버 공간을 활용할 것을 독려하는 조례안을 제정하고 있음 정보제공, 시민협의, 적극참여의 각 분야에 따라 시민 참여를 위한 절차와 규정이 제시됨.

- 하지만 제도적 구축에도 불구하고 운영상의 문제로 시민 참여의 효과를 제한하고 있음. 형식적인 제도의 운영은 공적인 신뢰를 향상시키기 보다는 오히려 역효과를 야기할 수 있음. 정책과정에 이니셔티브를 갖고 있는 행정 부문에서 이러한 제도를 적극적으로 활용하는 것이 바람직함.

4. 시민 사회의 시민단체 활성화

- 시민참여를 활성화하기 위해서는 시민과 행정을 연결시켜 주는 매개집단, 즉 시민단체의 활동이 매우 중요함. 시민단체가 행정에 관한 정보를 지속적으로 제공하고 시민의 의사를 집합적으로 반영한다면, 시민은 적은 비용으로 참여하여 높은 만족감을 얻게 됨.
 - 시민단체의 역량강화는 정책적인 지원의 문제가 아니라, 시민단체 스스로 해결하여야 할 문제로 인식하는 것이 필요함. 시민단체가 스스로 조직화하고 시민사회에서 뿌리내릴 때 바람직한 도시거버넌스의 기반이 조성됨.

5. 지역사회 공동체와 자원봉사

- 지역 사회의 공공시설은 서비스 시설일 뿐만 아니라 지역사회 시민의 참여 마당임.
 - 지역사회에는 이미 복지시설, 문화시설, 청소년시설, 교육시설, 종교시설 등이 광범위하게 있고 이러한 시설들은 시민에 대한 서비스를 중심으로 운영되고 있음. 시민 참여의 계기는 지역사회의 여러 시설들에 대한 접근에서 이루어짐.
- 사회적 자본에 대한 인식은 자원봉사가 시민이 참여하고 관계를 맺으며, 사회적 신뢰의 터전을 형성하는 보다 넓은 의미를 갖고 있다는 것임.
 - 자원봉사활동은 시민이 도시거버넌스에 참여하는 과정으로 더 강조되어야 하고, 자원봉사는 지역공동체와 연계될 때 보다 활성화됨.

6. 창의시정과 시민과의 소통

- 혁신과 개혁에는 시민과의 의사소통이 중요함.
 - 서울시의 민선 4기는 그 어느 시기보다도 시민의 참여와 신뢰를 강조하고 있음. 특히 시민도시 분야로 정책 분야를 설정하여 시민의 안전한 생활과 삶의 질 및 시정의 신뢰를 제고하면서 ‘창의 시정’을 전개하고 있음.
 - 이에 시민과의 의사소통을 통해 가치와 목표를 공유하여 개혁의 필요성을 확인하고, 개혁의 과정에서 개혁의 역할, 개혁의 일관성, 개혁의 일정 제공이 이루어져야 함. 이런 과정을 통해 개혁이 성공하면 공공의 신뢰와 정치적 지원을 확보하게 됨.
 - 시민 중심 연계성에서 정보의 신뢰성 제고, 사업기관의 시민 고객 서비스 수준 향상, 규제 및 민원 기관의 시민 지원 역할 강화가 필요함.
 - 시민과의 소통을 중심으로 시민 지향의 통합적 접근이 필요함. 도시거버넌스에 대한 시민 참여를 위해 참여의 기제를 체계화할 필요가 있음.
 - 창의시정을 추진하는 조직에 대해서 의사소통을 통한 정책 및 사업을 조정하는 것이 필요함. 실·국 간의 수평적 연계를 강화하고, 자치구와 중앙정부에 대한 모니터링 체제를 갖추고 협력 조정을 하며, 시민의 삶과 환경에 영향을 미치는 제반 제도와 운영 등에 중앙정부와의 정책 및 업무 공조, 제도 개선이 필요함.
 - 이러한 틀에서 시정 리더십과 시민의 직접성을 강화하는 것이 요청됨.

목 차

제1장 연구의 개요	3
1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 준거 틀 및 구성 체계	7
제2장 도시거버넌스와 시민 참여의 의의	13
1. 변화하는 도시와 도시거버넌스	13
2. 도시거버넌스의 개념과 구성	15
3. 도시거버넌스의 시민 참여 기제	20
제3장 사회적 자본과 신뢰 형성의 기제	27
1. 사회적 자본과 신뢰의 의미	27
2. 신뢰형성의 기제	31
3. 지속가능한 발전을 위한 사회적 자본의 활용과 축적	36
제4장 신뢰와 사회적 자본 현황	43
1. 신뢰의 수준과 형성	43
2. 시민의 사회참여	50
3. 서울의 사회적 자본 : 서울의 시민단체	56
4. 서울의 사회적 자본 : 서울시 자원봉사 제도	63
5. 서울의 잠재력	67

제5장 바람직한 도시거버넌스를 위한 신뢰 향상 정책 방향	73
1. 신뢰 향상을 위한 서비스 혁신	73
2. 관계 네트워크의 제도화와 정책형성	75
3. 시민사회의 시민단체 활성화	76
4. 지역사회 공동체와 자원봉사	77
5. 창의시정과 시민과의 소통	78
참고문헌	83
영문요약	93

표 목 차

<표 2-1> 시민참여의 방법	21
<표 2-2> 시민참여를 위한 정책 수단	22
<표 4-1> 정부신뢰 수준 비교	47
<표 4-2> 정부·시민단체와 일반국민의 사회신뢰와 기관신뢰의 정도비교	49
<표 4-3> OECD 국가별 사회적 자본	51
<표 4-4> 시민적 참여 차원	53
<표 4-5> 단체참여 유형과 가입여부	54
<표 4-6> 서울시 등록연도별 현황	57
<표 4-7> 등록단체의 지역별 분포 현황	57
<표 4-8> 서울의 생활권별 비영리민간단체	58
<표 4-9> 분야별 단체현황	59
<표 4-10> 서울시 연도별 민간단체 지원 현황	60
<표 4-11> 2007년 시정참여사업 유형별 신청·지원현황	61
<표 4-12> 자원봉사활동분야	64
<표 4-13> 서울시의 성별·연령별 자원봉사자 현황	65
<표 4-14> 서울시의 직업별 자원봉사자 현황	66
<표 4-15> 서울시의 분야별 자원봉사자 현황	66
<표 4-16> 서울시의 지역별 자원봉사자 현황	67
<표 5-1> 시민참여를 위한 서울시 제도 현황	75

그림목차

<그림 1-1> 이론적 구성	9
<그림 2-1> 도시거버넌스의 구성	19
<그림 2-2> 참여 거버넌스의 정책과정 모형	24
<그림 4-1> 연도별 타인에 대한 신뢰도	43
<그림 4-2> 세계 주요 국가의 신뢰 수준	44
<그림 4-3> 정부에 대한 신뢰도 변화	45
<그림 4-4> 기관별 무능력 평가	46
<그림 4-5> 사회제도에 대한 신뢰도 추이	48
<그림 4-6> 사회적 참여의 국제비교	52
<그림 4-7> 서울시의 지역커뮤니티 참가율	55
<그림 4-8> 서울시의 자원봉사자 경험비율	56
<그림 4-9> 서울시 지역별 등록비영리민간단체 소재지 현황	58
<그림 4-10> 2007년 시정참여사업 분야별 분포	61
<그림 4-11> 2007년 시정참여사업 실행 행태별 분포	62

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적
2. 연구의 준거 틀 및 구성 체계

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구배경

최근의 사회경제적 상황은 신뢰(Trust)에 대한 문제를 주요한 정책 어젠다로 만들고 있다. 일반적으로 신뢰는 태도나 가치관에서 비롯되는 것으로 한 사회의 문화적 특성에서 장기적이고, 지속적인 차원에서 파악되고 있다. 그런데 신뢰의 문제가 발생하는 경우는 급격한 사회적 변동이 있거나, 사회적 과정에서 사회적 갈등이 초래되는 경우에 부각된다.

한국은 정권이 바뀌는 과정에서 새로운 정책을 시도하거나 기존의 문제가 표출되는 상황에서 사회 갈등이 야기되고, 신뢰의 문제가 부각된다. 이러한 현상은 다른 각도에서 보면 신뢰의 문제가 있기 때문에 정권이 바뀌는 상황이 되고 이로 인해 사회 갈등이 표출되는 것이다.

신뢰에 대한 관심은 일반적으로 파생적인 사회 현상에서 취급되는 경향이 있다. 신뢰에 대한 주관적인 측면, 즉 누가 누구를 신뢰하는가, 공공기관을 신뢰하는가, 정책을 신뢰하는가 등 사회 행위자의 태도에서 사회적 과정의 산물로 간주되고 있다. 그래서 신뢰를 제고하고자 하는 논의는 신뢰 자체에 초점을 두기보다는 태도와 문화적 차원의 결과로 간주되기도 한다.

이러한 인식에서 벗어난 시도로 후쿠야마(Fukuyama)는 그의 저서 ‘Trust’에 신뢰를 사회경제적 번영의 중요한 요인으로 제시하였다. 미국, 일본, 독일 등 선진 자본주의의 번영에는 신뢰의 기제가 작동되고 있으며, 이를 근거로 고신뢰 사회와 저신뢰 사회는 사회경제적 성과가 차이가 있음을 설명하였다. 이 후에 신뢰의 문화가 사회경제적 번영에 중요한 요인으로 강조되었다.

정치적인 측면에서는 퍼트남(Putnam)이 지방자치제도의 정착과 민주주의의 활성화에 신뢰가 중요함을 강조하였다. 이탈리아 내부의 지역 발전의 차이를 신

뢰·불신의 결과로 설명하고, 더 나아가 미국 사회의 신뢰 저하가 미국 사회의 민주주의와 정책의 구현에 문제가 됨을 지적하였다.

사회과학 분야에서 1990년대 초반에 이루어진 이 두 학자의 시도는 여러 분야에 지속적으로 영향을 미치어 정책적 연구로 이어지게 되었다. OECD는 2000년 초반에 주요 연구결과로 'The Well-being of Nations'에서 신뢰를 형성하게 하는 사회적 자본(Social Capital)의 중요성을 정책적인 차원에서 제시하였다. 또한 행정개혁을 추구하는 여러 정부에 대해서 공적 신뢰(Public Trust)의 중요성을 강조하는 보고서들이 제출되었다.

이러한 연구의 흐름 속에 한국의 학계에서 2000년대 중반 신뢰 문제에 대한 학술적 관심이 점증하게 되었다. 사회적 자본 개념을 중심으로 사회적 신뢰에 대한 다양한 이론적 작업과 검증 작업이 이루어졌다. 가치 규범, 네트워크의 사회적 관계, 자원의 특성을 사회적 자본의 관점에서 본 신뢰의 형성과 태도 등 우리 사회의 문제점들이 제시되었다.

여러 논의에서 한국사회는 저신뢰 사회(Low Trust Society)라고 지적되고 있다. 이러한 진단은 후쿠야마가 이미 지적하였으나, 국내 학자들의 조사 검증 작업을 통해 우리 사회를 진단하는 용어로 정착되었다. 그리고 이러한 현상의 원인을 역사적인 과정에서 찾고 있다. 압축 산업화에 의한 사회적 이동의 증가, 도시화의 팽창과 지역 공동체의 해체 등으로 전통적인 신뢰의 기반이 와해되고, 새로운 신뢰의 기반이 사회 관계적 차원과 제도적 차원에서 마련되지 않고 있음이 지적되고 있다. 이로 인해 이해 대립과 갈등이 집합적으로 표출되는 경향이 있고, 이것이 다시 신뢰의 문제를 제기하는 악순환의 과정에 한국 사회가 놓여 있다는 것이다. 따라서 사회적 자본의 기여는 경제적 효율성 및 사회 통합과 더 나아가 시민 삶의 질 향상을 제한하는 요소라는 것이다.

서울의 경우 민선 4기에 들어 시민도시분야에서 '신뢰'와 '참여'를 시정 목표로 제시하였다. 그동안의 정책적 논의에서 이루어진 시민 참여의 거버넌스와 신뢰의 필요성에 공감하면서 이를 정책 목표로 구체화한 것이다. 여기에 창의 시

정의 방향성이 제시되면서 그 의미는 서울시정의 창의적 노력을 통해 시민의 안전한 생활과 삶의 질 및 시정의 신뢰를 제고하고 시민 참여로 정부의 정당성을 제고하는 것으로 구체화되었다. 이로써 시정의 일관성을 견지하고, 시민 참여를 조직화하며 신뢰의 문화를 창출하는 것이 민선 4기 시정의 주요 기조가 되었다.

그러나 2008년 초에 벌어진 방화로 인한 승례문 소실은 시정신뢰의 문제에서 ‘아킬레스 건’이 되었다. 승례문 사건은 정책적으로 중앙정부, 광역시, 자치구간의 방재 책임성 문제를 부각시키고, 이러한 책임에서 사전 예방, 위험 관리 미비의 문제가 제기되며 도시의 안전, 방재 제도 및 시스템 점검이 필요한 상황으로 이어졌다. 여러 제도적, 정책적 요인이 제기됨에도 불구하고 그 결과는 시정신뢰의 하락을 초래하게 되었다.

연이어 중앙정부는 미국 쇠고기 수입을 결정하였다. 이에 따른 광우병 감염 우려는 학생과 시민들의 촛불시위로 이어지고, 대통령의 사과와 정책 변경을 초래하는 상황에 이르렀다. 이러한 상황은 다시 정부에 대한 신뢰의 결여와 사회적 갈등이 악순환되는 상황으로 이어지게 되었다. 더욱이 신뢰의 문제는 사이버 공간으로 확대되어, 신뢰의 결여가 초래하는 사회적 갈등의 증폭과 함께 그동안 인터넷 강국임을 자랑하던 한국 사회의 정보화 문화에 의문을 제기하기 시작하였다.

여기에서 신뢰의 문제는 사회 전면의 이슈로 부각되었다. 정부 정책의 신뢰성, 사이버 공간의 윤리와 정보의 신뢰성, 시민 사회의 신뢰성, 시민단체의 신뢰성, 종교단체의 신뢰성, 도시 정책에 대한 정치적 갈등, 정치권의 신뢰 문제 등 사회 모든 방면에서의 갈등과 긴장은 신뢰의 위기를 부각시키고, 사회적 통합성이 해체되는 위기로 인식하게 하였다.

2008년의 후반기에는 환율과 관련된 경제 상황의 악화와 함께 세계 금융위기의 여파가 국내로 들어오면서 경제 상황은 악화되고, 그 전망은 더욱 불투명하게 되었다. 경제 위기 과정에서도 경제 행위 주체들 간의 신뢰의 문제는 위기를 보다 악화시키는 결과를 초래하게 되었다. 더욱이 시장 기제에 대한 불신이

점증하고, 정부 경제 정책에 대한 신뢰성이 떨어지면서 경기 침체의 심연으로 다가가는 상황이다.

한국의 정치 경제적 상황과 그 가운데에 있는 서울의 상황은 신뢰의 기반이 확충되어야 할 상황에서 신뢰 위기의 정점에 놓이게 되었다. 신뢰의 어젠다가 제기하는 문제, 즉 신뢰는 장기적이고 역사적으로 형성되나 신뢰로 초래되는 문제는 특정 상황에서 사회 전면으로 부각되는 면을 보여주고 있다. 신뢰는 단기적인 대책으로 쌓이지 않으며, 특정 위기나 갈등 상황에서 쉽게 저하된다. 이를 다시 회복하기 위해서는 장기적인 노력이 필요하다.

2) 연구 목적

지난 20여 년간 학계나 정책 연구에서 신뢰의 중요성을 강조하였으나 현재 우리나라의 경제 사회적 위기 상황은 신뢰의 기반이 취약한 것 뿐만 아니라 신뢰 위기를 초래하는 현실까지 보여주고 있다. 이 연구는 이러한 사회적 배경에서 신뢰의 문제를 다시 한번 검토하고자 하는 목적으로 추진되었다.

서울의 도시사회는 한국사회의 집중성과 세계도시들과의 경쟁에 처해 있다. 바람직한 도시거버넌스는 도시의 경쟁력 향상과 지속가능한 발전에 필수 요소이다. 우리나라의 정치 사회적 문화와 도시의 사회적 특성에서 사회적 신뢰의 기제는 거버넌스의 효율성과 정당성에 영향을 미치고 있다. 세계의 변화 과정에서 이루어지는 개혁과 혁신은 신뢰에 그 성과가 달려있다. 이러한 면에서 OECD (2000)의 한 보고서는 다음과 같이 강조하고 있다.

“축적된 신뢰는 정부가 개혁에 투자하는 자본이다”¹⁾

개혁을 위한 정책, 경쟁력을 위한 정책, 사회의 변화를 이끌어 가는 모든 정책적인 노력은 신뢰의 기반에서 이루어져야 하고, 신뢰를 강화하는 방향에서 수

1) “Accumulated trust is capital for governments to invest in reform”(OECD, “Building Public Trust : Ethics Measures in OECD Countries” PUMA Policy Brief No.7, 2000)

행되어야 한다. 공공에 대한 신뢰의 하락은 규칙과 규제의 순응의 정도를 낮게 하고 도입과 실행을 어렵게 한다. 그래서 많은 정책적 노력이 신뢰의 문제로 성과를 보기 어려울 수 있다. 이러한 인식적인 배경에서 신뢰에 관한 기초 연구의 필요성이 제기된다.

이 연구는 민선4기 서울시정의 주요 방향으로 제시되는 참여와 신뢰의 정책 어젠다를 뒷받침할 수 있는 이론적 자원을 검토하는 기초 연구로서 자리매김하고자 한다. 참여와 관련된 이론적인 논의는 도시거버넌스에 대한 개념과 정책에서 이루어졌고, 신뢰와 관련된 이론적인 논의는 사회적 자본론을 중심으로 전개되어 왔다. 여기에서는 보다 구체적으로 도시거버넌스 이론의 시민참여의 특성과 한계를 ‘사회적 자본’ 이론의 신뢰 형성 논의에 연관지우고, 이를 정책적으로 구체화할 수 있는 방안을 찾고자 한다.

2. 연구의 준거 틀 및 구성 체계

1) 연구의 준거 틀

이 연구는 이론적으로 두 개의 흐름을 전제하고 있다. 하나는 거버넌스에 관련된 논의이고, 다른 하나는 사회적 자본에 관련된 논의이다. 이 두 이론적 논의를 중심으로 시민의 참여와 신뢰 형성의 기제에 연구의 초점을 두고자 한다. 두 이론적 논의는 학문적으로 다른 전통을 가지고 있다. 거버넌스에 관련된 논의는 정책학·행정학적 전통을 갖고 있으며, 정부에서 시민사회로 거버넌스의 외연을 확장하는 논리 전개를 하고 있다. 반면에 사회적 자본에 관련한 이론적 논의는 사회학의 전통에서 사회적 관계의 네트워크에 참여를 통해 개인적인 자원의 확보와 함께 사회적 연대를 증진시키고 신뢰문화를 형성하며, 이것이 정치적 민주주의와 경제적 성과로 이어지는 논리 전개를 가지고 있다. 정부와 시민사회의 이분법적인 구도 아래에서 본다면 전자는 하향적인 접근을 하는 반면에 후자는 상향적인 접근을 하고 있다. 이 두 이론적 논의가 만나는 지점에 참여와 신뢰의 기제가 놓여 있다.

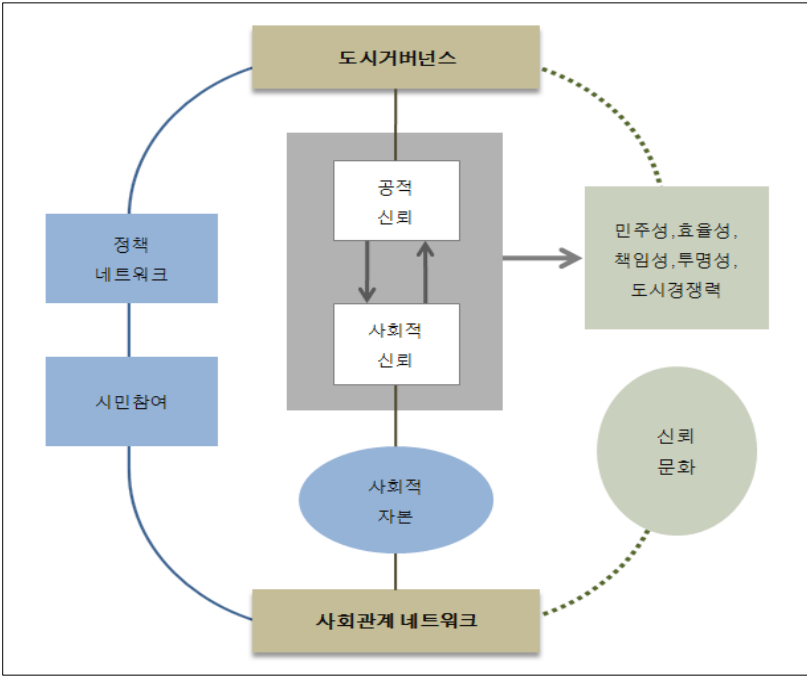
도시거버넌스와 관련된 논의는 시민의 참여가 좋은 거버넌스(Good Governance)의 요건으로 제시되고 있다. 변화하는 환경에서 정부는 개혁이나 혁신을 추구하게 되는데, 변화는 새로운 요구와 정책적인 수요를 제기한다. 정부 내의 자체 혁신으로 사회의 변화를 이끌어 내는데 시민들의 동의와 이해는 혁신의 성공을 좌우한다. 좋은 거버넌스는 혁신을 통해 변화하는 과정에서 정부의 성과를 두드러지게 하는 것을 의미한다. 즉 효율성, 투명성, 민주성, 대응성, 책임성 등 정부 혁신의 성과를 평가하는 제반 개념이 표출되는 형태를 좋은 거버넌스라고 할 수 있다. 시민의 참여는 거버넌스에서 정부의 성과를 매개하는 중요한 요소이다. 시민의 요구가 참여를 통해 정부의 정책에 반영되고, 정부의 개혁이 시민의 이해를 증진시킴으로써 정부는 성과를 내는 좋은 거버넌스를 구현한다.

사회적 자본에 대한 논의들은 집단을 형성하는 사회 구성원 간 공동의 이익을 위한 협력과 참여를 창출하는 무형자산으로 신뢰의 형성을 강조한다. 사회적 관계의 네트워크에 참여함으로써 상호적 관계의 지속성이 신뢰를 형성하게 된다. 이러한 신뢰는 사회의 무형자산으로 사람들 간의 거래비용(transaction cost)을 감소시켜 효율적인 자원 배분과 경제적 성과를 가져오며, 신뢰를 기초로 한 상호 협력과 의사소통으로 정치적 민주주의를 정착할 수 있게 한다. 따라서 이러한 과정에서 관계를 형성하기 위한 시민의 참여가 중요하게 된다.

신뢰에 초점을 맞추게 되면 거버넌스의 논의는 공적 신뢰를 강조하게 된다. 공적 신뢰는 공공 기관, 정부, 정부 정책에 대한 신뢰 등 공적 영역을 대상으로 하는 신뢰를 의미한다. 반면에 사회적 자본에 관련된 논의는 사적인 개인적 신뢰를 넘어서 사회적 신뢰를 강조한다. 시민사회 내의 사람들 사이의 관계에서 이루어지는 신뢰는 신뢰문화를 구성하여 공적 신뢰의 토대를 이루게 한다.

이러한 두 흐름의 논의를 이 연구의 준거 틀로 삼고자 한다. 정부와 시민 사회에 대한 두 개의 관점에서 공적 신뢰의 기반은 사회적 신뢰를 전제하는 신뢰 문화이고, 사회적 자본을 축적하려는 노력은 바람직한 거버넌스를 형성하는 기제라고 제시하고자 한다.

<그림 1-1>은 이 연구의 이론적 논의에 대한 증거 틀을 제시하고 있다.



<그림 1-1> 이론적 구성

이 연구의 주안점은 이러한 증거 틀에서 공적 신뢰를 사회적 신뢰의 형성, 즉 사회적 자본의 축적의 토대에서 찾고자 한다. 다른 의미로는 바람직한 도시 거버넌스는 시민사회의 사회적 자본을 형성하는 시민참여에서 구현되고 있음을 제시하고자 한다.

이러한 이론적 논의에서 더 나아가 실체적 접근으로 세계에서 서울의 도시 거버넌스의 잠재력을 시민사회의 자원봉사 역량과 시민단체의 활동에서 찾고자 한다. 이 두 영역은 시민의 자발성이 중요하고, 활동을 통해서 사회적 관계를 형성하는 계기가 되며, 이를 통해 사회적 자본이 축적되는 영역이다. 그리고 시민 단체의 시정 참여는 시민과 정부의 참여를 이끌어내며, 동시에 정책형성의 네트

워크를 구성하는 축이 된다. 사회적 신뢰의 형성이 공적 신뢰로 연결되는 현실은 시민의 자원봉사와 시민단체의 활동에서 찾을 수 있다.

바람직한 도시거버넌스는 도시 사회의 신뢰문화를 정착시키며, 또한 신뢰문화는 도시 정부가 개혁의 성과를 구현할 수 있게 하는 자원이라고 할 수 있다. 시민과 시민사회와 소통하는 정부는 신뢰문화를 형성하며, 변화하는 세계 경제에서 지속가능한 발전과 삶의 질 및 사회의 질을 고양시키는 방안을 구체적으로 추진할 수 있다.

2) 연구의 구성 체계

연구는 신뢰와 관련된 기초 연구의 특성에 따라 이론적 논의를 중심으로 전개하고자 한다. 2장과 3장에서는 앞에 제시된 논의를 보다 구체적으로 다루고자 한다. 이에 따라 2장에서는 거버넌스의 개념에서 시작하여, 시민 참여의 특성과 형태를 설명하고, 바람직한 도시거버넌스의 정책적 함의를 찾는다. 3장에서는 사회적 자본을 중심으로 신뢰 형성기제의 특성과 시민 참여의 관련성을 설명한다.

4장에서는 서울 시민사회의 잠재력을 검토하고자 한다. 기존의 경험적 연구의 결과를 인용하여 신뢰의 수준과 참여의 특성, 사회적 자본 현황들을 검토한다. 특히 사회적 자본과 관련해서는 서울시 시민단체와 시민의 자원봉사에 대한 제도적 특성을 분석한다. 신뢰와 사회적 자본은 상호 전제하면서, 신뢰는 사회적 자본의 수준을 표출하고 있다.

5장에서는 이론적 논의와 경험적 자료를 토대로 신뢰를 형성하기 위한 정책적인 제안을 하고자 한다. 개별적인 사업이나 사례보다는 참여와 신뢰의 기제에서 정책의 인식과 방향성을 제안한다. 여기에서는 OECD가 제안한 일반적 방향을 소개하고, 이러한 맥락에서 서울시의 도시거버넌스를 위한 신뢰형성으로 방향을 제안한다.

제2장 도시거버넌스와 시민 참여의 의의

1. 변화하는 도시와 도시거버넌스
2. 도시거버넌스의 개념과 구성

제2장 도시거버넌스와 시민 참여의 의의

1. 변화하는 도시와 도시거버넌스

1) 도시화와 거버넌스

도시는 계속 변화하고 있다. 20세기 초 산업화와 관련된 도시화의 현상을 목격한 서구의 학자들은 도시의 특징이 이전과는 다른 모습을 보인다고 지적하고 있다. 도시사회의 생활양식으로 나타난 사람들 간의 익명성과 문화적 다양성, 그리고 개인주의화된 의식들을 특징으로 제시하였다. 일반적으로 도시성이라 하면, 다양한 문화적 배경을 가진 사람들이 서로에 대해 알려고 하지 않는 익명적이고 개인화된 사회관계에서 자신들의 삶의 기회를 산업의 영역에서 찾는 특성이 있다. 팽창하는 도시와 사람들의 생활 모습을 보면 도시사회는 계속 도시화의 길로 나아갈 수밖에 없다는 것을 알 수 있다.

도시의 팽창 과정과 익명적인 도시 사회적 관계에 대해서 관료제를 중심으로 한 정부의 규제와 지시가 효과적인 도시관리의 형태로 보였다. 안정된 조직과 명백한 절차에 의해 도시화가 초래하는 교통, 환경, 주택, 범죄, 재난 등 도시 문제와 갈등을 억제하고 제어하는 것이 효율적인 도시의 거버넌스라고 할 수 있었다.

그런데 20세기 후반부터 서구에서 나타난 현상은 도시가 계속 팽창하는 것은 아니며, 도시사회가 그 이전의 전통사회와 같지는 않지만 현대사회의 새로운 사회관계를 재구성하고 있다는 것을 보여 주었다. 제조업 중심의 고용 기회를 창출하였던 산업들은 서비스업 중심으로 대체되고, 이전의 농촌으로부터의 인구 유입에 의한 인구 성장과 달리 도시 경계 내에서 인구가 정체되고 오히려 인구 구조는 자체의 재생산과정에서 변화하는 경향을 보여주고 있다. 출산율의 감소와 인구의 고령화, 제조업 취업자의 감소 등 여러 인구 경제적 요인들이 도시사회에 대한 새로운 수요를 제기하고 있다.

변화하는 도시는 도시관리의 형태와 도시사회의 새로운 수요를 제기하고 있다. 세계 경제의 지구촌화가 진행되면서, 나라의 경계를 전제로 통치하던 국가의 운영 형태가 변화되었고, 도시는 나라의 경계를 넘어 세계화의 과정에서 사회의 조직과 경제의 운영에 핵심으로 부상하게 되었다. 도시의 경쟁력이 나라 경제의 경쟁력인 동시에 도시사회의 삶의 조건을 결정하게 되었다. 도시는 도시들 간의 경쟁으로 보다 나은 사회를 만들려고 하고, 도시사회의 변화에 적극적으로 대응하면서 새로운 미래를 준비하고 있다. 도시거버넌스의 변화는 도시의 성숙과정과 함께 세계화의 경쟁에서 혁신을 중심으로 이루어지고 있다.

도시거버넌스에서 가장 중요한 변화는 시민과 정부의 관계이다. 이전의 관료제적 위계 구조 아래 도시정부는 도시를 관리하고 시민에 대한 위계적인 지배로 규율과 제재를 통해 그 기능을 충실히 하였다. 익명적인 도시 사회관계에서 시민 활동에 대한 규제는 도시사회 문제에 효과적으로 대응하면서, 전체 도시사회를 원활하게 운영하는 방식이다. 그러나 변화하는 도시에서는 시민이 도시사회를 만들고 새롭게 다양한 문제를 해결하는 주체로 등장하고 있다. 시민은 도시의 정책 과정에 참여하고, 규제보다는 더 나은 서비스를 요구하며 정부와의 관계 변화를 유도한다.

서울도 이러한 도시화의 과정에서 예외가 아니다. 오히려 이러한 거버넌스의 과정에서 더욱 복잡한 현실에 처해 있다. 학자들은 한국의 발전을 압축적인 근대화라는 개념으로 파악하려 하고 있다. 그런데 이러한 개념은 짧은 기간의 도시화와 산업화에 따른 경제성장과 생활수준의 향상이라는 사회발전의 시간문제를 제기한 것이 아니다. 서구의 도시화는 시대적 변화에 따라 순차적으로 진행된 현상이지만 한국의 경우 짧은 시간 내에 계기적으로 변화하기보다는 다양한 차원에서 변화가 공존한다. 도시화 과정에서 압축적인 근대화가 의미하는 것은 도시는 여전히 팽창하면서, 동시에 저출산율과 고령화로 인구구조가 변화하고, 제조업과 함께 서비스산업이 경제의 주축을 이루며, 세계화의 경쟁이 도시의 새로운 수요를 만들어 낸다는 것이다.

정부와 시민의 관계에서도 위계적인 효율성, 시민사회의 참여와 민주성, 도

시문제에 대한 규제의 필요성, 정부 서비스의 수준과 질의 문제 등이 동시에 제기되는 특성을 보인다. 과거의 관행이 여전히 필요하면서 새로운 사회적 수요에 대한 새로운 대응이 요구된다.

2. 도시거버넌스의 개념과 구성

1) 거버넌스의 개념화

서구에서의 도시거버넌스에 대한 관심은 도시의 변화하는 모습에 대응하는 혁신의 과정을 정부와 시민사회의 관점에서 보려는데 있었다. 한국에서도 이미 거버넌스라는 개념이 많이 소개되어 왔고, 이것으로 변화의 방향을 찾고 있다.

거버넌스라는 용어는 1980년대 일부 학문분야에서 사용되다가, 이제는 모든 사회과학 분야에서 다양한 의미로 사용되고 있다. 정치학계에서는 통치원리를 강조하는 의미로 이용된다. 정부(government)의 개념으로는 현실의 변화를 수용할 수 없기 때문에, 새로운 통치원리의 현실을 담아내기 위해서 거버넌스라는 개념이 등장했음을 지적한다(김용호 외, 2005; 임혁백, 2000).

이 개념은 보다 좁은 개념인 정부와 달리, 통치과정에 관련된 제도들과 관계 범주를 포용하여 정치체제가 그것의 환경과 연결된다는 점을 강조한다(배웅환, 2003). 정부로부터 거버넌스로의 개념화는 국가와 사회의 관계에 대한 중요한 함의를 갖는다.

일반적으로 거버넌스는 행정학, 정치학 등의 학문분야에서 정부, 행정 등 전통적인 개념이 갖는 부정적인 이미지를 대신하여, 이들과 관련된 ‘무엇인가 새로운 것’, 또는 ‘개혁적인 것’을 의미하는 개념으로 널리 사용되고 있다. 이 개념은 “정부의 역할, 운영체제, 또는 사회문제 해결방식” 등의 변화를 포괄적으로 포함하고 있다(이명석, 2002).

이러한 포괄적인 용어의 특성에도 불구하고, 각 학문 분야에서는 시각이 조금씩 다르다. 행정학 분야에서는 거버넌스를 새로운 국가통치행위 및 방식을 의

미하는 ‘국정관리’로 해석한다. 이는 행정의 외연을 확대하는 개념으로 거버넌스를 이해하고 있는 것이다. 정치학 분야에서는 다원적 주체들 간의 협력적 통치 방식을 의미하는 ‘네트워크 통치’, ‘협력적 통치(협치)’, ‘공치’ 또는 ‘통치체제’, ‘통치활동’으로, 정치와 지배체제 전반을 아우르는 용어로 사용하고 있다.

거버넌스라는 용어를 경제 영역에서 부활시킨 제도주의 경제학은 공동체적 자율관리체제로 해석하여 자치체계, 즉 ‘자치제도’로 정의하며, 행위를 조정하는 기제로 파악한다. 이러한 개념은 사회학이나 조직학 분야에서 일반적으로 확장되어, 행위의 조정기제로 파악되기도 한다. 행위를 조직하고 조정하는 거버넌스에는 여러 행태가 있을 수 있는데, 명령에 의해 조정되는 위계(hierarchy), 자기 이해에 의해 규제되는 시장(Market), 공식적 민주적 과정을 전제로 하는 결사체(Association), 상호 협력적 행위를 규정하는 네트워크(Network)를 꼽기도 한다.

정치학이나 행정학 분야는 이러한 여러 거버넌스의 기제 중에서 시장적 기제를 제외하는 관료적인 위계와 네트워크 협동, 민주적 조합주의적 과정 등을 시민사회와 국가의 관계에서 재규정하고 있다. 이러한 기제가 상호작용하여 시민사회와 국가 또는 정부가 관계된 새로운 시각을 제시할 것으로 보고 있다.

2) 혁신을 위한 도시거버넌스

이 연구는 정부와 시민사회의 관계에서 도시사회를 전제로 하는 거버넌스를 도시거버넌스로 개념화한다. 도시사회의 특성은 앞에서 언급하였듯이 익명성과 개인주의 가치관, 문화적 다양성으로 표출되고 있다. UN의 도시 관련 연구에서는 도시 문제 해결에 도시거버넌스가 중요함을 강조하고 있다. 다양한 도시 문제에 대한 거버넌스 접근은 기존의 위계적인 정부의 지시나 규제보다는 대안적인 기제를 요구한다.

도시문제와 도시사회의 새로운 수요에 대한 정부의 문제 해결 노력은 개혁이나 혁신의 과정을 포함한다. 20세기 말 이래 공공 부문에 있어 정부 혁신은 두 가지 방향성을 갖고 있다. 하나는 시민고객을 지향하는 것이고, 다른 하나는

시민참여를 지향하는 것이다. 이러한 방향성은 서울시의 민선 4기에서도 확인할 수 있다. 또한 이러한 혁신은 정부와 시민사회의 관계 변화를 함축하고 있기에 거버넌스의 개념으로 파악된다.

시민고객 지향적인 접근은 거버넌스에서 시장의 기제를 도입하는 것을 의미한다. 시장기제가 강조하는 경쟁과 고객에 대한 서비스가 정부 혁신의 방향으로 제시된 것이다. 위계적 관료제적 행정에서 기업가적 시각으로 시민의 만족을 찾고, 성과를 높이기 위해 조직 내의 경쟁을 도모하며, 성과주의에 근거해 체계적으로 관리하는 것 등이 이러한 거버넌스에 포함되고 있다.

시민참여 지향적인 접근은 대의 민주주의(간접 민주주의)의 위기로 인해 새로운 방법을 제시한다. 대의제에 의한 시민 의사의 변형과 정파 중심의 정책 과정은 시민사회와 유리되는 결과를 가져오기도 한다. 정치체제의 정당성에 대한 위기의식으로 인해 직접 민주주의 도입 등 시민참여를 위한 다양한 시도가 이루어지고 있는데, 시민사회와의 협력적 조정 기제의 설정으로 네트워크 거버넌스라는 관점으로도 파악된다.

UN의 도시 관련 연구에서는 바람직한 거버넌스의 구현을 세계 도시들에게 권고하고 있다. 바람직한 도시거버넌스는 민주주의 제도를 보완하고 민주적인 과정을 강화하는 방향으로 구현되는 것을 의미한다.²⁾ 바람직한 도시거버넌스를 구성하는 내용에 있어서는 시민의 참여가 핵심을 이룬다. 이를 구현하기 위해서 시민사회 단체들과의 협력적인 네트워크 육성과 시 관련 위원회 등 다양한 시민참여방법의 확보가 중요하며, 이를 효과적으로 운영하기 위해서는 정책 결정과 관련된 의사소통 체계가 형성되어야 한다(조권중, 2002).

이명석(2002)은 그의 연구에서 민주적 거버넌스의 핵심은 “정부와 사회 사이의 관계 변화, 즉 정부와 다양한 시민단체들로 구성된 네트워크”임을 강조하였다. 시민사회와의 관련에서 거버넌스의 유형은 관료제적 행정에 기초한 거버넌스에서 협력

2) 이러한 방향은 다음과 같은 정책들로 구체화되고 있다 : ① 대의제에 대한 지역/도시정부와 유권자/시민의 직접적인 채널의 형성 ② 대의제에 의한 견제와 감시에 대해 시민사회에 직접적인 참여 공간의 형성 ③ 정책의 반응성과 책임성 제고 ④ 행정의 투명성 강화

적 네트워크 거버넌스로 이행하고 있다. 네트워크 거버넌스는 협력의 문화를 갖고 있고, 참여민주주의를 통해 정당성을 확보하며, 능동적 시민성을 특징으로 한다.

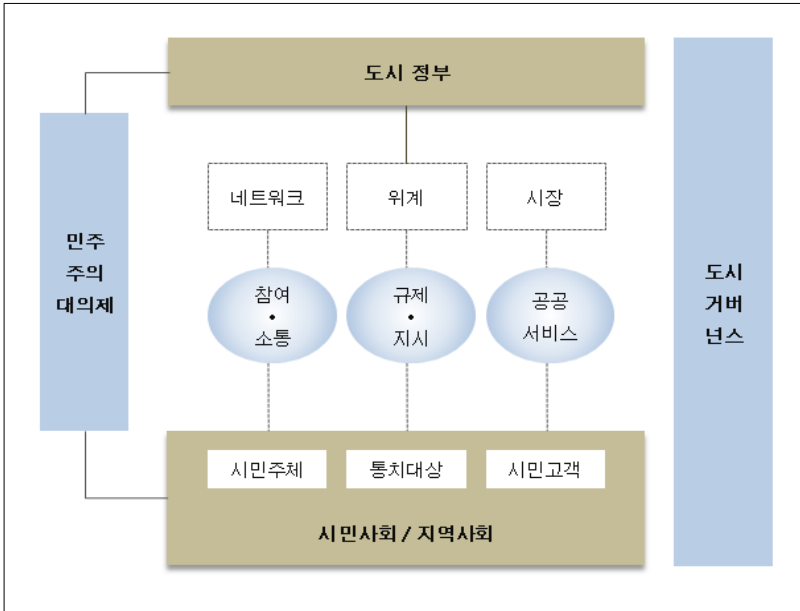
사회조정양식으로서의 네트워크는 국가, 시장, 시민사회영역을 혼합하여 그 자원과 지식을 통합적으로 활용하는 통합적 해결(integrative solution)방식을 제시한다. 이 네트워크의 기본은 협력이다. 임혁백(2005)은 그의 연구에서 네트워크는 “협력과 파트너십을 조직 원리로 하고 있으며, 따라서 여기에 참가하는 행위자들은 협치의 시스템을 구성하는 것”이라고 주장하였다.

도시거버넌스의 변화는 그 구성에서 다음과 같은 것을 포함한다. 정부와 시민사회의 관계에서 전통적으로 이루어진 위계적인 조정 양식에 시장의 거버넌스가 도입되고, 네트워크의 조정 양식이 혁신과정에 포함된다. 시민은 정부와의 관계에서 통치와 관리 대상만이 아닌 시민고객이면서 동시에 참여의 주체로 나타나고, 기존의 대의제 민주주의와 함께 참여 민주주의의 제도에서 새로운 주역으로 등장한다.

도시거버넌스는 그 혁신의 성과에 의해 평가된다. 거버넌스는 조정기제로서 실패의 가능성도 포함하고 있다. 위계적 거버넌스는 규제와 지시가 의도한 대로 이루어지지 않거나 비효율적으로 운영되면 실패한다. 시장 거버넌스도 자율적인 경쟁과 시민 만족의 추구가 무책임성과 경쟁의 과열로 인한 비효율성이 증가하면 같은 결과가 나타난다. 네트워크 또한 협력적 상황이 모색되어야 할 때, 그 과정이 갈등과 경쟁으로 전환되면 실패할 수 있다.

거버넌스에 대한 연구에서 OECD는 바람직한 거버넌스의 요건을 제시하였다.³⁾ 좋은 거버넌스(Good Governance)는 규제의 투명성, 참여에 의한 갈등 해소, 공공서비스의 효율성, 정책의 책임성, 시민 요구의 대응성이 이루어져야 한다는 것이다. 즉, 기업과 시민단체 및 시민 개개인에게 충분하고 필요한 정보를 제공하고, 수준 높은 서비스로 시민을 만족시키며, 정책과정의 참여를 통해 공통의 문제를 해결할 수 있게끔 하는 것이 좋은 거버넌스라고 할 수 있다.

3) OECD, “Public Sector Modernisation : Open Government”, OECD Observer Feb. 2005



<그림 2-1> 도시거버넌스의 구성

3) 혁신과 신뢰

도시거버넌스에서 다양한 기제의 도입은 도시의 변화에 따른 시민들의 다양한 요구에 대응하려는 시도이다. 정부정책의 효과성이나 정부의 정당성과 관련된 위기에서 새로운 거버넌스를 모색하고 혁신을 추구한다. 그러나 거버넌스의 실패가 의미하듯이 혁신의 과정에서 정부에 대한 신뢰의 문제가 제기된다.

다양한 정부 혁신을 보고한 OECD의 한 보고서는⁴⁾ 신뢰의 문제를 제기한다. 이에 따르면 정부가 시민의 필요와 욕구에 벗어나 있다는 인식이 정부의 공적인 신뢰를 떨어뜨리게 한다고 지적하고 있다. 정부의 새로운 시도가 그 배경과 목적을 생각하지 않고 혁신과정의 성과만을 강조할 때 정부는 공적인 신뢰를 잃을 수 있다. 이에 대해 OECD의 보고서는 시민에게 더 많은 선택, 민주주의,

4) OECD, "Government of the Future", 2000

투명성을 제공함으로써 신뢰 회복을 얻을 수 있음을 강조한다.

정부의 혁신은 시민과의 의사소통이 성공을 좌우한다. OECD는 시민과의 의사소통으로 신뢰가 형성되고 혁신의 전 과정이 이루어진다고 강조한다. 혁신의 가치와 목표를 시민과 공유하면서 혁신의 필요성을 제시하고, 혁신의 과정에서 역할, 일관성, 일정을 제공하여야 하며, 이를 통해 혁신이 성공하게 되면 공공의 확신과 정치적 지원이 이루어진다. 정부에 대한 공적인 신뢰는 정부 혁신의 조건이면서 목표이다.

3. 도시거버넌스의 시민 참여 기제

1) 시민참여의 방법

시민의 정치 또는 정책과정의 참여는 영향력을 행사하려는 모든 활동을 포괄한다. 이제 거버넌스 논의에서 강조된 시민들의 참여방법을 간략히 살펴 보고자 한다. 시민은 거버넌스의 주체로, 오프라인과 사이버 공간에서 다양한 방법으로 참여한다.

시민은 개인차원에서 직접 전단을 배포하거나, 시위를 통해 의사를 표명하고 미디어를 활용하여 사회적 이슈를 제기하기도 한다. 그러나 대부분의 시민참여는 시민단체를 매개해서 의사와 의견을 표명하거나, 시민단체를 통해 정책적 이슈를 인지하게 된다.

시민사회의 활성화는 시민단체의 여러 활동이 시민의 관심과 참여로 이어질 때 가능하다. 시민단체는 회원을 충원하여 조직의 자원을 확보한다. 시민사회에 대해서는 시민을 대상으로 교육을 하고, 사회적 이슈를 연구한다. 그리고 정책에 대해서는 로비를 통해 영향력을 행사하거나 집단 행동을 통해 의사를 관철하려고 한다.

제도적 차원에서는 행정소송이나 법률적 소명을 통해 정책에 영향을 끼친다. 시민사회가 활성화되는 과정에서 행정적인 규제에 대해 시민들이 문제를 제기하

고 적극적으로 해결해 가는 상황을 연출하기도 한다. 제도상으로는 직접 민주주의 제도인 ‘주민제안’, ‘주민소환’, ‘주민투표’의 방식으로 시민들이 정책에 참여할 수 있는 기회를 만들고 있다.

<표 2-1> 시민참여의 방법

분 류		오프라인 활동	사이버 공간 활동
개인 차원	개인 활동	전단배포, 내부고발, 1인 시위 정치인 지원, 후원	인터넷에 글 올리기, 개인홈페이지 개설 인터넷을 통한 정치인 후원활동, 모금활동
	미디어 활용	편집자에게, 독자편지, 기고, 기사제보	인터넷 방송, 인터넷 매체 기자활동, 언론 사 홈페이지에 투고, 인터넷 토론 참가
조직 차원	단체 조직	회원 총원, 로비활동, 조직연대, 지역사회 조직	온라인 동호회, 카페 등 사이버공동체 활 동 참여
	시민 교육	전단/포스터 게시, 정보센터, 뉴스레터, 보고서와 서베이, 전문가 단체, 시민공 청회, 후보 간담회, 영화/비디오 상영	사이버 시민 강좌
	연구	배경조사, 알 권리(정보공개), 시민연구회	홈페이지 정보제공
	직접 행동	보이콧(불매운동), 피케팅, 시위, 파업, 비폭력 시민불복종	사이버 시위
	시민 로비	로비대상 조사, 입법청원, 의회청문회 참석	이메일 청원
제도	법률적 기회	소송, 법원의 명령	사이버 법정
	직접 민주주의	주민제안, 주민투표, 주민소환	전자투표방식 도입, 설문응답 e-주민투표, e-청원 등의 제도화

인터넷의 보급과 더불어 정보화는 시민사회에 새로운 활동의 공간을 창출하였다. 인터넷 네트워크는 시민사회의 활동 무대이면서, 활동을 촉진하는 공간이다. 인터넷의 보편적 보급으로 정부 정보에 대한 시민의 접근성이 향상되었고, 정부도 전자정부 서비스를 통해 시민의 참여를 강조하고 있다.

시민 개개인의 차원에서는 인터넷에 글을 올리는 것에서부터 전자정부의 전자투표에 이르기까지 시민참여의 다양한 방법을 보여주고 있다. 사이버 공간에서의 시민 활동은 기본적으로 개인적인 차원에서 이루어진다. 컴퓨터 앞에 앉아 네트워크로 연결된 정보의 광장에서 시민 개개인은 다양한 활동을 한다. 그럼에도

도 불구하고 사람들의 사회적 속성은 사이버 공간에서도 조직 활동이나 단체 활동을 하게 한다.

현실세계에서 시민 개개인을 매개하는 시민단체는 인터넷 네트워크를 활용하여 조직적인 활동을 전개한다. 사이버 공간과 관련된 시민단체의 활동은 세 가지 방향을 보여 준다. 첫째는 인터넷을 시민단체 활동의 매체로 활용하는 것이다. 시민단체의 활동을 홍보하거나 알림수단으로 이용하거나 더 나아가, 단체의 조직 활동을 촉진하는 수단으로 활용하는 것이다. 둘째는 사이버 공간의 새로운 이슈에 대응하는 시민활동의 모습을 보여 준다. 예를 들어 인터넷 게시판 실명제와 표현의 자유나 **copyright**와 **copyleft**에 관련된 이슈의 제기 그리고 정보사회의 개인정보보호와 전자감시 등 사이버 문화에 관련된 정책적 이슈를 제시하고 있다.

셋째는 사이버 공간에서 시민참여의 네트워크를 형성하며 시민단체로 성장하는 것이다. 사이버 공간이 시민 단체의 활동 무대이므로, 이 공간을 시민사회의 영역으로 만드는 과정이 필요하다. 사이버 공간에서 시민단체의 활동은 온라인 동호회의 활동을 통해 성장할 수 있고, 조직적 차원으로 발전하여 사이버 시민단체가 될 수도 있다.

<표 2-2> 시민참여를 위한 정책 수단

구 분	주요 내용		
정보제공	<ul style="list-style-type: none"> • 정보 보급 생산물 발간 <ul style="list-style-type: none"> - 연보, 가이드북, 책자 등 발간 - 정책이해를 돕는 비디오, 테이프, 온라인 퀴즈 등의 활용 - 전자정부 홈페이지 정보제공 • 정보전달체계 <ul style="list-style-type: none"> - 직접우편 발송, 정보센터 설치, 전화응답, 행사개최 - 언론보도, 홍보, 시민사회단체 활용 - 이메일 홍보 		
시민협의 (상호작용)	<ul style="list-style-type: none"> • 민원상담 • 청문회 • 자문위원회 	<ul style="list-style-type: none"> • 설문조사 • 포커스 그룹 • 워크숍, 세미나 개최 	<ul style="list-style-type: none"> • 공론조사 • 시민패널
적극 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 시민포럼 • 시민배심제 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책대화 • 원격투표 	<ul style="list-style-type: none"> • 합의회의

자료 : 주성수, 『시민참여와 정부정책』재구성, 한양대학교 출판부, 2004

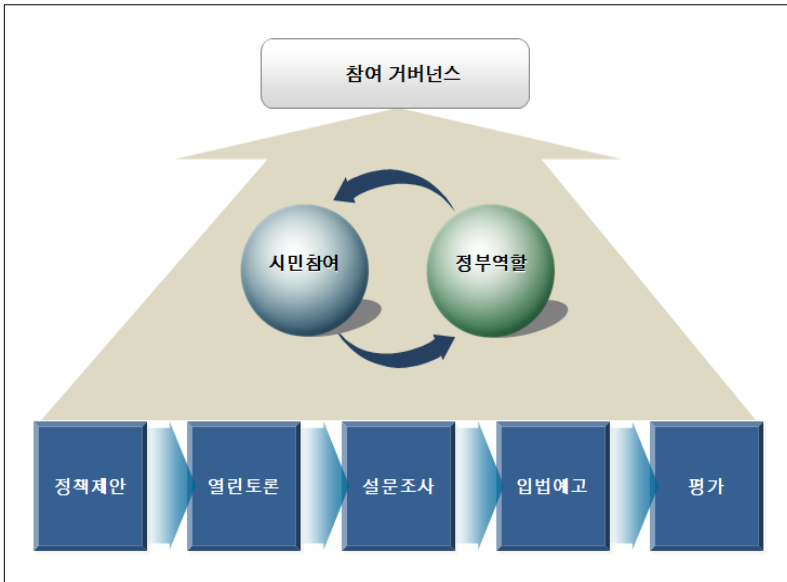
그런데 각 요소는 형태에 직접적인 대응을 하기보다는 상호 연관되어 있다. 정보는 공개를 통해 시민에게 전달되고 조직 내부적으로 순환되며, 시민과의 상호작용에 있어서 기본 요소가 된다. 전자정부의 서비스는 시민과의 개별적인 상호작용을 통해 온라인에서 수행되지만, 동시에 이러한 서비스는 시민들의 참여를 이끌기도 한다. 예를 들어 전자정부의 시민 개개인에 대한 서비스가 충실하지 못하면, 이것이 시민들의 민원 대상이 되고 개별적인 요구가 시민들의 집단적인 참여로 이어진다. 정책은 정보 공개의 형태에서는 일반 정보와 같이 공개의 대상이면서 시민참여의 주요 대상이 된다. 정책의 공개부터 정책의 의제 설정, 심의, 토론, 결정과 집행까지 정보 공개와 시민참여의 대상이다(조권중, 2002).

시민은 정부와의 관계에 있어서 두 가지 대별되는 특성을 가지고 있다. 하나는 정부의 서비스를 이용하는 사용자 또는 고객(customer)이고, 다른 하나는 정치적 대표를 선출할 수 있는 유권자이다. 즉 시민은 정부의 고객이고, 동시에 유권자이다. 특히 참여의 과정에서 고객으로서의 요구, 거주지 주민으로서의 요구, 적극적인 시민으로서의 요구, 그리고 유권자로서의 판단이 개입된다.

3) 참여거버넌스의 정책 과정 모형

참여민주주의 과정에서 정책이 제안되면, 이를 주제로 토론하고, 조사를 통해 광범위한 분석이 이루어지고, 조례 등으로 입법화되며, 정책 집행 이후에는 평가가 이루어진다. <그림 2-2>는 거버넌스로 나아가야 할 이러한 정책과정을 제시하고 있다. 시민은 참여를 통해 정부와 함께 거버넌스를 구현한다.

정책이 제안되면, 시민과 시민단체, 정부의 공무원과 의회의 의원 등이 함께 토론방에서 정책의 타당성과 필요성 등 다양하게 제기되는 문제점 등을 검토한다. 그리고 보다 포괄적으로 시민사회를 대상으로 설문조사가 이루어지면 정책 입법의 책임성(accountability)은 제고된다. 입법화의 과정은 의회의 제도적 절차를 필요로 한다. 이 과정은 투명하게 공개되며, 역시 시민의 참여가 중요하다.



<그림 2-2> 참여 거버넌스의 정책과정 모형

시민참여에 의해서 이루어진 정책은 평가의 주체 역시 시민이 되는 것이 바람직하다. 전문가도 한 시민으로서 평가의 과정에 참여하여 평가의 공정성을 제고한다. 바람직한 도시거버넌스는 정부와 함께 만들어가는 과정으로 정책의 순환과정에서 시민의 참여를 기반으로 하여 이루어지는 것을 의미한다.

제3장 사회적 자본과 신뢰 형성의 기제

1. 사회적 자본과 신뢰의 의미
2. 신뢰형성의 기제
3. 지속가능한 발전을 위한
사회적 자본의 활용과 축적

제3장 사회적 자본과 신뢰 형성의 기제

1. 사회적 자본과 신뢰의 의미

1) 좋은 거버넌스의 사회적 기초

앞 장에서 좋은 거버넌스(Good Governance)의 의미를 고찰하였다. 좋은 거버넌스는 환경의 변화에서 정부와 시민사회의 관계를 규정지으며, 정부의 성과를 산출할 수 있어야 한다. 또한 이를 위해 네트워크 거버넌스에서의 시민 참여의 방법과 과정을 강조하고, 정부의 혁신은 시민들의 신뢰에 달려 있음을 지적하였다. 이러한 거버넌스의 사회적 기초는 어떠한가를 시작으로 사회적 자본과 신뢰 형성의 문제를 살펴보고자 한다.

좋은 거버넌스는 단지 그 성과에 의해 평가되어지는가? 그 성과를 산출하기 위해 어떠한 조건이 마련되어야 하는가? 좋은 거버넌스는 정부가 시민사회에 대해 개방되는 관계에 의해서만 이루어지는 것은 아니다. 정부의 영역에서 시민참여의 장을 만들어 놓아도 형식적이거나 제한적인 경우는 그 성과가 제한될 수도 있고, 참여의 장이 갈등과 이해 대립의 장으로 변질되어 혁신의 성과를 산출하지 못하게 할 수도 있다. 이러한 인식에서 거버넌스의 기초는 시민 사회에서 찾아야 한다.

퍼트남(Putnam)은 이러한 질문에 대한 명확한 방향성을 제시하였다. 그에 따르면 민주주의와 시민사회 그리고 경제성장은 시민적 덕목의 축적을 기초로 하고 있으며, 이 시민적 덕목은 사람들 사이에 공동의 이익을 위한 다양한 형태의 협력을 창출하는 수많은 자발적 연결망과 결사체를 통해 배양된다는 것이다. 그는 또한 시민사회를 이루는 구성원들 간의 미시적 협력을 기초로 형성되는 이런 자발적이고 수평적인 연결망, 규범, 신뢰가 사회적 자본임을 지적하였다. 이처럼 그는 좋은 거버넌스에 대한 사회적 기초가 사회적 자본에 있음을 강조하였다.

일반적으로 시민사회의 활성화가 민주주의의 토대라는 인식은 널리 알려져 있다. 그런데 사회적 자본은 이러한 인식을 보다 구체화하는 개념으로 제시되고 있다. 사회적 자본은 시민 사회에서 이루어지는 사회 구성원 간의 관계에서 형성되는 과정 및 그리고 그것의 산출물로 규범과 신뢰의 의미를 연계시키는 개념으로 구체화되고 있다.

2) 사회적 자본의 의미와 접근 방법

사회적 자본에 대한 연구는 1990년대를 전후로 꾸준히 연구되었다. 학문적으로는 다양한 이론적 맥락에서 다양한 정의를 산출하였는데, 정책적 연구의 흐름에서 측정에 문제가 제기되면서 일정한 합의가 형성되고 있다. 기존 개념과 정의에 대한 검토는 다양성이 두드러지지만 크게 두 가지 접근 방식으로 정리될 수 있다.

하나는 행위 이론적 접근으로 사회 행위자가 가용하는 자원의 측면을 강조한다. 경제학의 인적 자본(human capital)과 연장선상에서 사회적 관계에 있는 개인이 활용하는 자원의 특성과 축적의 의미를 갖는 자본을 말한다. 이에 따르면 사회적 관계와 관계 네트워크의 참여로 사회에서 개인의 성과를 두드러지게 하는 결과가 나타난다. 예를 들어 교육적 성과, 노동 시장에서의 취업, 소득, 삶의 만족 등이 이러한 접근에서 초점이 되고 있다. 다른 하나는 제도적이고 거시적인 차원으로 사회의 문화 및 조직 차원의 사회적 네트워크에서 파생되는 자본의 의미를 강조한다. 경제성장이나, 정치적 민주주의 등의 성과는 한 사회의 사회적 자본의 수준과 밀접한 관련이 있음을 지적한다. 이러한 두 접근이 행위의 미시적 차원과 구조의 거시적 차원에서 사회적 자본에 접근하는 차이를 보이고 있으나 그 공통적인 함의는 사회적 관계의 네트워크와 이러한 조직의 참여를 강조한다. 이 연구에서는 이러한 차이를 인식하고 후자의 접근 방식을 취하고 있다.

앞서 펠트남은 사회적 자본에 대한 정의를 내린 바 있다. 사회적 자본은 시민사회를 이루는 구성원들 간의 미시적 협력을 기초로 형성되는 자발적이고 수

평적인 연결망, 규범, 신뢰를 의미한다. 이러한 정의는 정책 연구에서 가장 광범위하게 활용하는 정의이다. 본격적인 국가 간의 연구에서 OECD(2001)는 사회적 자본을 “집단 간의 협력을 도모하는 공통의 규범과 가치 및 이해와 함께하는 네트워크” 라고 정의하고 있다.⁵⁾ 그리고 사회적 자본의 차원을 정치적 참여, 공동체의 소속, 비공식적 네트워크 그리고 신뢰, 규범, 제재로 구분하고 있다.

OECD의 연구는 사회적 자본과 인적 자본의 역할을 국가의 웰빙에서 찾으며 여러 나라의 비교 연구를 종합화하고 있다. 이러한 정책 연구의 환경에서 우리나라에서도 사회적 자본에 대한 연구가 이루어져 왔다. 한국개발원(2007)에서 수행한 「한국 경제 사회와 사회적 자본」과 한국교육개발원(2007)의 「사회적 자본 지표개발 및 측정에 관한 연구」가 최근에 이루어진 대표적인 정책 연구들이다. 한국개발원의 연구에서는 사회적 자본을 일정 집단의 사회 구성원 공동의 이익을 위한 협력과 참여를 창출하는 무형자산으로 신뢰하여, 네트워크와 규범과 제도라고 정의하였다. 한국교육개발원 연구에서는 측정과 지표를 중심으로 사회적 자본의 영역을 시민사회와 참여의 영역, 신뢰와 관용성의 영역, 네트워크와 파트너십의 영역으로 구분하여 접근하였다.

이들 정의에서 사회적 자본의 공통적인 특성이 파악된다. 그것은 네트워크, 규범 및 신뢰의 가치, 참여와 협력이다. 다시 정리하면 네트워크는 사회적 관계의 연결망으로 조직적 차원을 제시하고, 참여와 협력은 여기에서 운영되는 기제이며, 규범 및 신뢰의 가치는 사회적 자본이 표출되는 차원을 제시한다. 이러한 면이 한국교육개발원 연구의 측정 영역에 반영되고 있다.

사회적 자본의 형성은 시민사회에서 이루어지고 있다. 시민들의 자발적인 참여가 사회적 네트워크를 형성하고, 결사체나 시민단체의 참여와 협력으로 사회적 신뢰가 형성된다. 이러한 사회적 자본의 과정에는 시민의 덕목이 함양되고 동시에 전제된다. 그 덕목으로 사람들을 믿을 수 있는 신뢰성, 사람들과의 관계

5) “networks together with shared norms, values and understanding that facilitate cooperation within or among groups”(OECD, “The Well-being of Nations : the Role of Human and Social Capital”, 2001)

에서의 정직성, 상호 협력을 도모하는 단결성, 그리고 여러 사람들의 참여를 독려하는 개방성이 제시된다. 사회적 자본은 그 과정에서 사회적 협력을 촉진하는 자원의 특성을 가진다. 신뢰와 정직의 가치는 사회적 관계 형성의 유통매체로서의 의미를 가지기도 한다. 사회의 협력적 질서는 참여와 네트워크로 만들어진다.

3) 신뢰와 사회적 자본

신뢰와 사회적 자본은 많은 연구에서 같은 개념의 양면성으로 파악되거나 호환되는 용어로 사용되기도 한다. 여기서는 동어반복의 문제와 측정의 문제를 제기함으로써 신뢰와 사회적 자본의 두 차원을 보고자 한다.

사회적 자본에 대한 개념화에서 신뢰를 사회적 자본과 같은 차원에서 보는 경향이 있다. 개념의 문제는⁶⁾ 때때로 연구자나 정책자들에게 혼란을 불러일으키기도 한다. 이 두 개념이 동어 반복적 특성을 가지기 때문이다. 예를 들어 한 사회가 저신뢰 사회라고 평가되면, 사회적 자본의 결여를 지적하고, 사회적 자본이 축적되지 않은 경우에는 저신뢰 사회라고 제시된다.

이러한 사실은 후쿠야마(Fukuyama)의 논의를 통해서도 잘 알 수 있다. 그는 경제적 번영의 배경에는 고신뢰가 있고, 자발적 사회성에 사회적 자본의 개념이 있다고 지적하고 있다. 고신뢰 사회는 자발적 사회성, 즉 강한 공동체의 연대를 갖는 반면에 저신뢰 사회는 사회의 중간 조직이 허약하고 가족 지향적이라는 것이다. 그는 신뢰를 문화적 차원과 전통의 맥락에서 형성되는 것으로 보고, 이것이 경제적 번영에 결정적인 요소라고 주장하고 있다.

그런데 문제는 신뢰가 가지고 있는 주관적이고 가치 지향적 태도에서 기인한다. 특정 사람과 특정 기관에 대한 신뢰와 같이 신뢰관계에는 대상과 이를 평가하는 행위자가 전제되고 있다. 가족주의적 전통, 혈연이나 연고 집단에서의 신뢰는 내부적으로 강한 특성을 보이고 있다. 반면에 후쿠야마의 시각에서 보면

6) 김상준, “부르디외, 콜만, 퍼트남의 사회적 자본 개념 비판”, 『한국사회학』 제38집 6호, 2004

이는 저신뢰사회의 특징을 가지고 있다. 저신뢰 사회에서는 아무도 믿지 못하기 때문에 혈연이나 지연 등의 관계에 한정되는 경향이 있다는 것이다. 이처럼 그는 사회적 자본과 신뢰를 동일한 연장선에서 파악하는 경향을 보인다.

이러한 사항은 신뢰 개념에 기반을 둔 그의 초기 연구에 영향을 미치어, 신뢰를 사회적 자본과 동일시하는 경향을 보이게 하였다. 그런데 이는 주관적 속성을 가진 신뢰의 의미가 사회의 조직적 특성을 가진 사회적 자본과 동일시됨으로써 신뢰에 사회적 속성에 부가되는 사회적 자원으로 객관적인 의미를 부여한 반면, 측정과 지표 설정에 혼란을 가져오게 하였다. 또한 논리적으로도 사회적 자본과 신뢰의 관계를 순환론에 빠지게 하였다. 사회적 자본이 신뢰라면 신뢰사회는 사회적 자본이 많다는 것이 되고 사회적 자본이 있는 사회는 신뢰사회가 되기 때문이다.

앞서 사회적 자본에 대한 논의에서 신뢰를 사회적 자본에서 형성되는 것으로 정리하고자 하였다. 그러한 이유는 기존의 여러 연구에서 제기되는 신뢰와 사회적 자본의 동어반복적 규정을 벗어나기 위한 시도이다. 신뢰는 행위자와 대상에 대한 관계에서 이루어지는 주관적 특성을 가지고 있어, 이것이 가치와 규범의 차원에서 이루어지는 문화적으로 접근하면, 신뢰에 대한 측정과 자발적 사회성에서 이루어지는 사회적 조직에 대한 측정으로 구분할 수 있다. 또한 이러한 두 영역으로 보면 사회적 자본의 축적으로 신뢰 형성의 토대를 마련하는 논의의 근거가 될 수 있다.

2. 신뢰형성의 기제

1) 신뢰에 대한 접근 방법

신뢰의 위기는 정책이 사회적으로 수용되어지지 않는 상황에서 제기된다. 그리고 그 원인을 정부 정책의 문제나 신뢰 문화의 결여 등에서 찾는다. 그런데 신뢰에 대한 접근 방법에는 두 가지가 있다. 하나는 사회 조직 중심적 접근 방법으로 사회적 자본논의에서 자원결사체나 참여의 시민사회의 특성에 초점을 맞

추고 있다. 다른 하나는 제도 중심적 접근으로 민주화 세계화의 사회 환경에서 제도적 공정성과 불평등, 차별, 부패 등에서 초래되는 제도 신뢰, 공적인 신뢰를 강조하고 있다.

이러한 접근 방법에서 제시되는 신뢰는 대상에 따라 다차원적이다. 사람과의 관계에서의 대인신뢰, 민간 조직과 단체에 대한 신뢰 그리고 더 나아가 사회의 일반화된 관계에서의 일반 신뢰가 있다. 일상생활에서 이루어지는 신뢰가 있다면, 공적인 영역에 대한 정부기관 신뢰, 언론에 대한 신뢰, 정치인에 대한 신뢰 등 공적 신뢰도 있다.

사회적 신뢰가 네트워크 조직에서 이루어지는 것은 사회적 자본론에서 제시하고 있다. 그러나 신뢰는 네트워크에 참여하는 특성에 따라 다를 수 있다. 사회 구성원의 관점에서는 도구적 참여가 이루어질 수 있다. 개인의 이해를 위해 네트워크를 활용하기 때문에 도구적 차원이라고 할 수 있다. 다른 한편에서는 이타적인 참여가 제시된다. 타인의 이해나 공동의 이해를 위해 참여하는 방식으로 자원봉사에 참여하는 특성을 가진다. 합리적 행위론의 관점에서 본 네트워크에 대한 참여는 도구적인 특성을 띤다. 사회적 네트워크에 참여하여 사회적 자본을 활용하는 것은 개인의 이기적 합리성을 전제로 한다.

참여조직의 특성은 구조적 차원에서 수평적 조직과 위계적 조직으로 구분할 수 있다. 사회적 인정과 절차의 차원에서는 공식 조직과 비공식 조직으로 구분할 수 있다. 또한 참여자의 특성에 따라 자발적 조직과 비자발적 조직으로 구분할 수 있다. 사적 신뢰의 차원이 아닌 사회적 신뢰와 관계에서는 수평적 공식적 조직에 자발적 참여가 강조되고 있다. 이는 구체적으로 시민사회의 자발적 결사체로서 시민단체와 자원봉사를 주목하게 된다. 시민의 자발성의 결과인 시민단체는 공익적 활동으로 사회적 신뢰의 터전을 만든다. 또한 자원봉사는 시민 개인의 사회적 참여로 이타적이고 공익을 위한 장이 된다.

가족주의 문화가 가지는 신뢰의 특성은 사적이고 혈연이나 연고적 특성으로 이루어진 조직의 참여로 나타난다. 이러한 경우 사회적 자본의 관점에서는 사회

적 신뢰의 형성이 취약하다는 것을 지적한다. 그리고 시민사회의 신뢰가 결여되어 있기에 사회 구성원은 좁은 범위의 사회적 관계에 집중하고 연고를 중심으로 조직을 형성하며, 이에 따른 도구적 참여를 하게 된다. 이러한 것이 공적 영역에서 불공평성, 부패, 부정의 요인으로 제기되기도 한다.

공적인 신뢰는 신뢰에 대한 제도적 접근에서 강조되고 있다. 제도적 접근은 사회적 변화에 따른 사회문화 현상으로 신뢰를 설명한다. 산업화와 도시화의 과정에서 익명적인 활동과 개인주의적인 경향은 신뢰를 형성하기 어렵게 한다. 이처럼 신뢰의 문화가 결여된 상황에서 공적인 신뢰는 제한된다.

공적인 신뢰의 가장 핵심 사항은 정부에 대한 신뢰이다. 정부에 대한 신뢰는 정책의 결과와 정책의 산출의 측면에서 제기되고, 정책과정에서 이루어진다. 공정한 법집행과 능력 있는 정부가 신뢰의 원천이다. 그리고 정부에 대한 신뢰는 반부패성, 정부의 준법성, 반응성 등으로 표현된다. 이것은 민주주의의 제도에서 이루어지는데 정책과정의 정당성과 공정성이 정책 결과의 만족과 정책의 지지로 이어질 때 정부에 대한 신뢰가 표현된다.

정부에 대한 신뢰와 사회적 신뢰의 관계는 이러한 신뢰의 두 접근 방법에서 볼 때 하나의 점점으로 모여진다. 그 접점은 시민의 참여이다. 사회적 신뢰의 경우는 시민사회의 자발적 참여가 강조되고, 정부에 대한 신뢰는 혁신의 성과를 만드는 정책과정의 시민 참여가 강조된다. 이러한 모습은 정부와 시민사회의 관계를 거버넌스로 파악하고 시민의 참여를 강조할 때와 같은 모습을 보여준다. 따라서 거버넌스의 구현이 신뢰 형성의 과정이라고 볼 수 있다.

2) 신뢰 형성의 기제와 한계

신뢰에 대한 접근에서 사회적 신뢰와 공적인 신뢰의 연결성을 살펴보고자 하였다. 그럼에도 불구하고 두 접근은 신뢰의 기원을 다르게 가정하고 있다. 하나는 제도와 사회구조의 변화에서, 다른 하나는 사회적 관계의 차원에서 보고 있다. 이제 접근 방법에서 신뢰 형성의 문제를 종합적으로 보고자 한다. 이 연구

는 신뢰 형성의 문제에 대해 사회적 자본의 축적과 사회적 신뢰의 형성이 정치적인 신뢰와 공적인 신뢰로 나아갈 수 있는가를 제시하는 것이다.

신뢰 형성에 대한 기존의 이론은 세 조류를 형성하고 있다.⁷⁾ 첫 번째는 행위자의 수준에서 제시되는 거래비용 이론이다. 이 이론은 신뢰가 결여된 상황에서 나타나는 불확실성이 행위자들의 관계 형성에 비용을 초래하는 것을 전제하고 신뢰의 형성은 합리적으로 구성된 지배기제의 산물이라고 본다. 행위자는 신뢰를 만드는 것이 이롭기 때문에 협동하여 비용을 감소시키는 전략을 구사한다.

두 번째는 조직이론에서 보는 신뢰이다. 신뢰는 상호작용 유형을 형성하는 조직적 네트워크의 내재된 자원이다. 행위자 간의 상호작용은 지속적인 유형으로 전개되어 사회적 관계를 형성하며 관계를 공유하고 협동하는 과정과 상호 간의 평가와 상호간의 규범에 대한 내면화 과정에서 신뢰를 형성한다. 행위자와 조직의 관계에서는 두 유형을 볼 수 있다. 하나는 조직과 행위자의 상호작용에서 만들어지는 상황이고, 다른 하나는 기존의 조직화된 관계에 행위자가 참여하는 상황이다. 행위자가 참여하는 경우 조직은 이미 위계적 조직일 수 있고, 수평적인 네트워크의 조직의 성격을 띠 수도 있다. 또한 이러한 조직이 자발적인 참여에 의해 이루어질 수 있고, 강제적인 참여로 이루어질 수도 있다. 조직 내의 신뢰는 조직의 경계에서 지속적 상호작용으로 이루어진다.

세 번째는 구성주의 이론이다. 신뢰는 행위자가 기대를 가지고 관계를 가질 때와 행위자가 사회적 역할을 이해하였을 때 나타나는 도덕적·주관적 구성체로 개개인에게는 규범과 가치로 나타난다. 법과 제도에서 이루어지는 공정한 과정이 사회 행위자에게 내면화되고 사회적 규범이 되었을 때, 사회적 차원에서 신뢰 문화가 형성된다.

이러한 이론적 시각에서 신뢰형성의 요인들은 행위의 차원에서 이루어지는 정보공유, 호혜성과 관계를 만드는 장기적 반복적 상호작용, 불확실성, 사회적

7) 신뢰형성에 대한 이론은 다음의 연구에서 많이 차용하고 있다: 성신제·이희열, “경제공간에서 신뢰형성에 관한 이론적 고찰”, 『대한지리학회』 제42권 제4호, 2007, p560~581

근접성, 상호 의존성, 상호 소통 그리고 거시적 차원의 공적 제도, 문화 및 규범 등에서 찾아진다. 이러한 요인에서 신뢰의 기제는 심리적 요소, 관계적 요소, 제도적 요소 등이 있다.

성신제, 이희열(2007)은 신뢰형성의 기제에 대해 3단계의 수준을 제시한다. 그리고 이러한 기제는 신뢰 형성의 한계도 설정하고 있다. 신뢰형성의 1단계는 거시적·구조적 차원에서 형성된다. 규범적·규제적 요인으로 법, 규범의 안정과 제도의 신뢰에서 이루어지고, 사회구조의 차원에서 제도의 투명함에 따른 신뢰의 문화가 형성된다. 이러한 신뢰는 그 영역에서 기본적 범주를 형성한다.

신뢰형성의 2단계는 상호주관적 수준으로 상호성, 역할 수행과정에서 신뢰가 형성된다. 지속적 상호작용은 과정의 신뢰로 나아간다. 마지막 3단계에서는 미시적·주관적 수준으로 행위자의 의지와 계산으로 신뢰의 행동이 협동의 형태로 표현된다. 2단계의 상호작용과 3단계의 행위자의 계산은 서로를 강화한다. 개인이 자기 이해를 위하여 협력을 거부할 때 상호작용은 지속되기 어렵고, 갈등적인 상호작용에서는 개인의 계산적인 전략적 행동이 신뢰의 한계를 설정한다.

이론적으로 신뢰에 대한 제도적, 거시적 구조가 마련되고, 사회적 관계 네트워크가 이루어져도 최종적으로는 사회적 관계에서의 행위자의 전략적 행동이 신뢰 형성의 결정적 요인이 된다. 행위자의 전략적 행동은 관계 형성을 위해 개인이 협력할 것인가, 아니면 거부할 것인가의 상황을 만든다. 이것이 사회 전체적으로 신뢰가 결여될 때 거래 비용을 증진시켜 사회적 효율성을 저해하는 요소가 된다.

이때 시민의 사회성이 규범적인 차원에서 제시된다. 시민 개개인은 사회에서 자율에 기초하여 자유와 행복을 추구한다. 이러한 성향이 사회적 집합성으로 융화될 때 미시적 차원의 전략적 행위가 신뢰 형성으로 이어진다. 사회의 집합성은 공통의 관심에서 이해를 공유하고 다양성에서 정체성을 확립하는 과정적인 특성을 띤다. 사람들 간의 연대는 이러한 집합성이 구현되는 것이다. 이것이 일반적으로 시민의 덕목으로 간주될 수 있고, 사회적 규범성으로 제시될 수도 있다.

이러한 형성과정은 위와 아래에서 동시에 이루어지는 것을 알 수 있다. 위에서는 거시적 수준에서 공적 신뢰의 형성이 진행되고, 아래에서는 시민사회에서 시민적 자율성에 기초한 시민들의 상호 작용이 사회적 관계의 네트워크와 참여의 과정에서 신뢰를 형성한다. 시민사회에서 이루어지는 신뢰 형성 기제는 이미 앞에서 보듯이 사회적 자본을 중심으로 이루어진다. 신뢰가 형성되면 신뢰의 문화가 이루어져 다시 공적인 신뢰와 사회적 신뢰의 형성을 강화한다. 개인의 행위가 거시적인 사회 문화와 순환적인 특성을 띠는 것은 이러한 이유 때문이다.

신뢰형성의 기제가 사회적으로 작동을 하면 신뢰 문화의 형성이 기대된다. 그리고 이러한 것은 역사적 변화와 흐름에서 형성된다. 신뢰 형성의 기제는 신뢰가 형성되지 않는 이유를 동시에 설명한다. 그런데 우리 사회의 모습은 신뢰 형성의 기제를 어렵게 하여 왔다. 압축적인 산업화의 과정에서 나타난 가족주의, 전통주의, 개인주의적 문화의 혼재는 도시화 과정에서 익명성의 강화, 개인의 원자화, 및 사회적 유대의 단절 등 사회성과 집합성을 형성하기 어렵게 하였다. 그리고 공적 연역에서 나타나는 부정부패와 불공정하고 불평등한 정책과정과 결과는 공적 신뢰의 형성을 더욱 어렵게 하고 있다.

최근의 우리 사회는 가장 필요한 시기에 신뢰가 위기에 있는 상황이라고 할 수 있다. 과거로부터 내려온 압축적 근대화에 의한 사회적 변화 때문이다. 정부와 정부 정책에 대한 공적인 신뢰는 물론, 시민사회 영역에서의 시민단체에 대한 신뢰, 종교단체에 대한 신뢰, 개인들 간에 이루어지는 사회적 관계 네트워크에 대한 신뢰 등의 문제들이 제기된다.

3. 지속가능한 발전을 위한 사회적 자본의 활용과 축적

사회적 자본과 신뢰는 좋은 거버넌스의 사회적 기초를 만든다. 좋은 거버넌스는 단지 시민참여만을 의미하는 것이 아니라 세계화 속에서 경쟁력을 향상시키며, 시민들의 삶의 수준을 고양시키는 정부 혁신을 체계적으로 수행하여 성과를 산출하는 것이다. 이러한 연계적인 상황에서 단적으로 말하면 사회적 자본의

축적과 활용은 사회의 지속가능한 발전을 위한 것이다.

사회적 자본의 역할에 대한 많은 연구에서 개인적 수준의 웰빙과 사회적 수준의 결과들을 많이 제시되고 있다. OECD(2001)의 보고서에서는 개인의 건강 수준 향상, 삶의 만족감, 양질의 아동 보육, 범죄의 저하, 정부의 질 향상 등 다 차원에서의 사례들을 제시한다. 또한 개인의 취업과 신용의 활용, 기업의 성과, 지역혁신의 성과 등에서도 사회적 자본의 특성 의미를 찾고 있다.

앞서 언급하였듯이 후쿠야마(Fukuyama, 1995)는 여러 자본주의 경제 체제에서 경제성장 및 경제 발전의 성과는 그 사회의 신뢰수준, 즉 사회적 자본의 축적 형태에 달려 있음을 제시하였다. 또한 퍼트남은 정치적 민주주의의 활성화가 사회적 자본의 축적과 관련되어 있음을 지적하였다. 거시적 측면의 사회적 성과는 사회적 자본의 형성에 경제·정치적 차원과 사회적 차원이 밀접히 관련되어 있음을 보여준다.

이러한 여러 연구의 결과들처럼 우천식과 김태중은 한국개발원(2007) 보고서에서 규범과 제도는 사회적 관계의 불확실성을 줄여줌으로써 네트워크의 형성을 돕고 신뢰를 증진시키며, 이러한 사회적 자본의 축적은 경제적 효율성 및 생산성을 제고하고 개인의 복리를 증진시키며 사회통합의 기반을 강화한다고 정리하고 있다. 또한 한국교육개발원의 보고서는 사회적 자본이 국가·사회 발전의 척도라고까지 강조하고 있다. 즉 개인의 역량이 사회적 자본을 통해서 구현되고, 이를 공동체의 역량으로 변화시키는 과정에서 사회적 자본이 역할을 한다는 것이다.

사회적 자본에 대한 연구는 그 필요성만 강조하는 것은 아니다. 사회적 자본이 결여되었을 때 초래하는 사회적 결과도 동시에 내포하고 있다. 공동체의 해체, 개인적인 낙후, 경제성장의 저하, 범죄율의 증가, 사회적 서비스의 질 하락, 민주주의 과정에서의 정당성의 위기 등 현대 사회의 많은 문제들은 사회적 자본의 결여에 원인이 있다.

사회적 자본의 결여나 사회적 신뢰의 위기는 사회 변화의 과정에서 찾을 수

있다. 퍼트남은 현대사회의 변화로 미국 사회에서 사회 결사체의 참여와 공동체성이 약화되고 있다고 말한다. 그는 현대 사회의 변화를 다음의 4가지로 나누어 지적하였다. 첫 번째는 노동시장 진출에 따른 시간적, 경제적 압력이 여성 참여를 어렵게 한다는 것이다. 두 번째는 직업이나 교육을 위해 사람들이 이동하는 현대 사회의 특성이 그 요인으로 작용한다는 것이다. 세 번째는 기술의 발전과 대중 매체의 증가로 개인이 원자화되고 사회적 관계가 소원해지는 것이다. 그리고 네 번째로 시민참여에 대한 가치와 행위에 대한 세대의 인식 변화가 사회적 자본의 축적과 신뢰 형성을 어렵게 한다는 것이다.

이러한 변화의 흐름과 요인들은 미국에 한정된 것이 아니라 산업화와 도시화가 진행되면서 이루어진 현대 사회에 일반적으로 적용된다. 여기에 한국의 상황은 압축적 근대화가 의미하듯이 전근대적, 근대적, 탈근대적인 관계, 혈연, 지연, 학연 등 폐쇄적인 연고 집단과 민주적 참여공동체, 정경유착, 부정부패와 투명한 시장거래 등 이질적인 요소들이 혼재되어 있다. 이러한 요인들이 첨예하게 대립하면서 사회갈등의 심화와 사회적 연대감의 약화로 사회적 자본이 희소화되고 신뢰의 위기로 나아가게 된다.

사회적 자본의 형성과 신뢰의 문제는 공적 부문에서 해결의 실마리를 찾아야 한다. 이재열⁸⁾은 한국 사회를 진단하면서 질 높은 성숙한 사회로의 발전을 제시한다. 성숙한 사회는 신뢰가 깊고, 법치주의가 잘 작동하는 투명한 사회를 의미한다. 그리고 공적인 신뢰의 토대는 궁극적으로 사회적 규칙을 생산하고 집행하는 입법·사법·행정부의 정책 일관성과 예측가능성에서 찾아진다. 그는 신뢰는 담론으로만 이루어지지 않고, 장기적으로 정책적인 일관성을 유지할 때 형성된다고 지적하고 있다.

정부에 대한 신뢰의 문제는 정부의 혁신과 밀접한 관련을 맺고 있다. OECD(2000)⁹⁾는 혁신과정에서 신뢰의 재설정이 중요한 목표라고 강조한다. 정

8) 신동아 587호, “건국 60년 한국 사회 어떻게 볼 것인가”, 2008. 8

9) OECD, “Government of the Future”, 2000

부에 대한 신뢰의 조건은 교육된 시민성, 투명한 과정, 책임성에서 찾아지며, 개혁과정에서 공정성에 대한 인식도 중요하다. 신뢰의 상실은 거버넌스의 비용이 되고 있다. 정책의 정당성과 신뢰는 상호작용하는데, 신뢰는 개혁의 조건이면서 목표로 시민사회의 참여에서 이루어진다. 여기에서 공적인 신뢰의 과정이 사회적 자본의 형성과 연계된다. 사회적 자본은 개성, 자유 등 개인주의적 성향을 자발적 참여와 역할 분담에 의해 사회전체의 공동체와 연대하도록 지원함으로써 참여 거버넌스의 근간을 이루게 한다.

신뢰의 형성에 관련된 공적 신뢰와 사회적 자본의 연계에서 다시 사회적 자본 형성에 대한 구체적인 대안의 문제가 제기된다. 퍼트남은 사회적 자본 축적을 위한 대안으로 생활공동체의 성립, 정신 공동체의 형성, 인터넷을 활용한 상호접촉 증대, 다양한 문화 활동의 활성화, 공공 생활의 적극적 참여를 제시하고 있다. 사회적 자본은 미시적인 영역에서 시민의 자발성을 북돋아 사회에 자발적인 참여를 늘리고, 중범위에서는 다양한 공동체를 육성하며, 이를 통해 시민사회의 사회적 연대를 이루는 시민공동체의 형성을 지향한다.

사회적 자본의 정책적 대안은 시민사회의 다양한 공동체 및 이들에 체화된 사회적 자본을 정부가 공적인 영역으로 어떻게 이끌어 내는가에 달려 있다. 이것은 정부와 시민사회의 관계에서 거버넌스를 형성하게 하는 것이다. 이를 위해 지역에 정보 제공, 모임, 회합의 기회, 지역 사회, 자발적 활동, 시민단체 활동에 대한 공적인 지원 등이 필요하다.

기존의 연구와 이론적 논의를 간추린 이 연구의 결론은 다음과 같은 논리적 구조를 가지고 있다. 먼저 좋은 거버넌스의 성과를 좌우하는 개혁과 혁신의 성공은 공적 신뢰에 달려 있으며, 공적 신뢰는 사회적 신뢰와 상호 작용하며 시민사회의 사회적 자본 축적을 통해서 이루어진다. 이때 사회적 자본은 시민들의 자발성, 사회관계 형성, 지역 사회의 관심 공동체 조직의 활성화 과정에서 축적된다. 또한 사회적 자본의 축적은 지속가능한 사회발전의 토대이기도 하다.

제4장 신뢰와 사회적 자본 현황

1. 신뢰의 수준과 형성
2. 시민의 사회참여
3. 서울의 사회적 자본 : 서울의 시민단체
4. 서울의 사회적 자본 : 서울시 자원봉사 제도
5. 서울의 잠재력

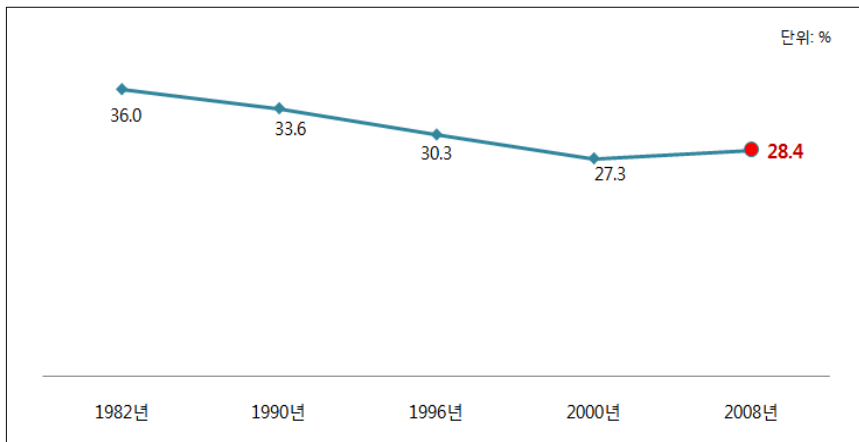
제4장 신뢰와 사회적 자본 현황

1. 신뢰의 수준과 형성

1) 일반적인 신뢰의 수준

○ 일반적 신뢰도

매일경제(2008년 8월 13일 보도)가 2008년 여론조사기관인 엠브레인에 의뢰해 월드밸류서베이(WVS)의 기준에 따라 20세 이상 전국 남녀 1500명을 대상으로 진행한 한국 사회의 신뢰도 조사결과를 살펴보면, ‘다른 사람을 믿느냐’는 질문에 ‘믿는다’는 응답은 28.4%에 불과하다. 이는 WVS의 첫 조사가 이뤄진 1982년의 36.0%에 비해 무려 8%나 낮아진 수치이다. WVS의 앞선 3차례의 조사에서 ‘다른 사람을 믿는다’는 답변이 1990년 33.6%, 1996년 30.3%, 2001년 27.3%로 각각 나타나 타인에 대한 신뢰도는 갈수록 낮아지는 추세이다.



주 : 2008년은 매일경제 설문조사 결과임.

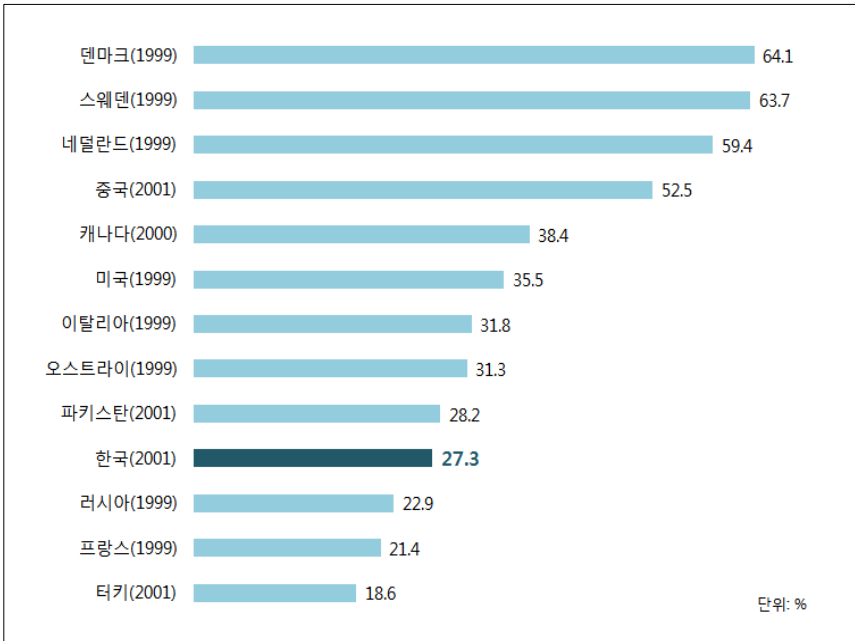
자료 : World Value Survey

<그림 4-1> 연도별 타인에 대한 신뢰도

○ 세계주요 국가의 신뢰수준

한국 사회에 대한 신뢰 수준을 살펴보면, 한국 사회가 정치·경제적 과도기인 점을 감안하더라도 그 수준이 세계적으로 낮은 편이다. 특히 2001년 월드밸류서베이(WVS) 결과를 보면 선진국과의 차이를 알 수 있다.

사회적 신뢰 수준은 북유럽 국가에서 특히 높은 것으로 보고된다. WVS의 1999년 조사에 따르면 덴마크는 ‘사람을 믿는다’는 응답이 64.1%로 가장 높았다. 중국은 그 응답률이 1990년 59.4%, 1995년 50.4%, 2001년 52.5%로 조사돼 국민 절반 이상이 ‘남을 믿는 것’으로 나타났다.



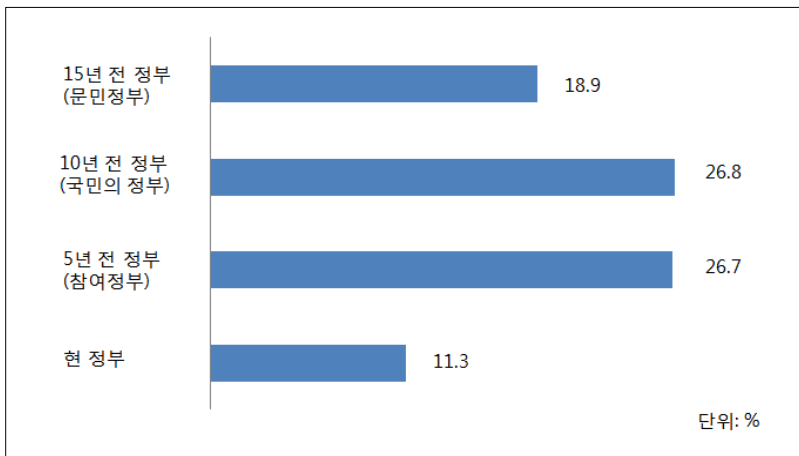
주 : 국가 이름 옆 ()는 최근 실시된 WVS 연도임.
 자료 : World Value Survey

<그림 4-2> 세계 주요 국가의 신뢰 수준

2) 공적 신뢰의 수준

○ 정부에 대한 신뢰도

우리나라의 정부에 대한 신뢰는 매우 낮다. 2008년 매일경제의 조사에 의하면 국민 10명 중 1명만이 정권의 성격과 상관없이 정부를 믿는 것으로 조사됐다. 한국 사회가 산업화 40년, 민주화 20년, 정보화 10년을 거치며 눈부신 외형 성장을 이뤄왔지만, 속으로는 정부를 믿지 못하는 사회가 돼가고 있는 것을 보여 준다. 특히 2008년 현 정부에 대한 신뢰 수준은 11.3%로 제일 낮다.



자료 : 매일경제 설문조사 결과, 2008

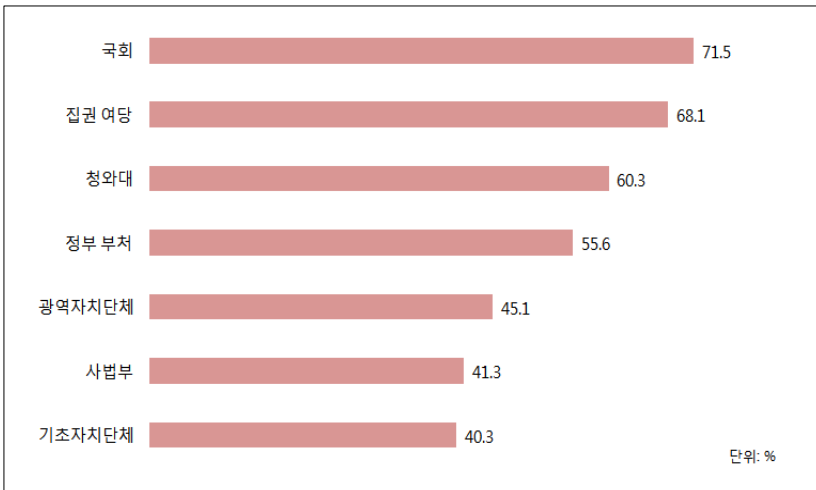
<그림 4-3> 정부에 대한 신뢰도 변화

○ 정부와 정치권 능력에 대한 신뢰도

2008년 매일경제신문의 설문조사 결과 청와대의 업무처리능력에 대해 응답자의 60.3%가 ‘능력 없다’고 대답했다. 각 중앙부처에 대한 평가도 마찬가지로여서 ‘업무처리 능력이 있다’는 답변은 19.2%에 그친 반면 ‘능력이 없다’는 답변은 55.6%에 달했다. 정치권과 입법부의 능력에 대한 평가는 더 냉정했다. 국회는

청와대, 정부, 지방자치단체 등 설문조사 대상 8개 기관 중 능력 면에서 꼴찌를 기록했고 집권 여당도 마찬가지다.

그나마 상대적으로 사법부와 지자체의 업무처리 능력에 대해서는 호의적이었다. 법원은 응답자의 28.7%가 '능력 있다'는 평가를 내려 설문조사 대상 중 상대적으로 가장 '유능한' 기관으로 선정됐다. 지자체들도 능력 면에서 청와대나 중앙부처보다 높은 점수를 받아 눈길을 끌었다. 그중 기초자치단체가 광역자치단체보다는 더 후한 점수를 받았다. 광역자치단체가 능력 있다는 답변은 23.2%, 기초자치단체가 능력 있다는 답변은 26.9%로 집계됐다.



자료 : World Value Survey, 2001

<그림 4-4> 기관별 무능력 평가

○ 정부에 대한 신뢰 수준 비교

김대욱, 이승중(2008) 연구에 의하면 우리 정부기관에 대한 신뢰는 평균 2.71로 낮은 수준인 것으로 나타났다. 그 중에서도 특히 입법부가 평균 2.27로 가장 낮은 신뢰도를 얻고 있음을 확인할 수 있다.

<표 4-1> 정부신뢰 수준 비교

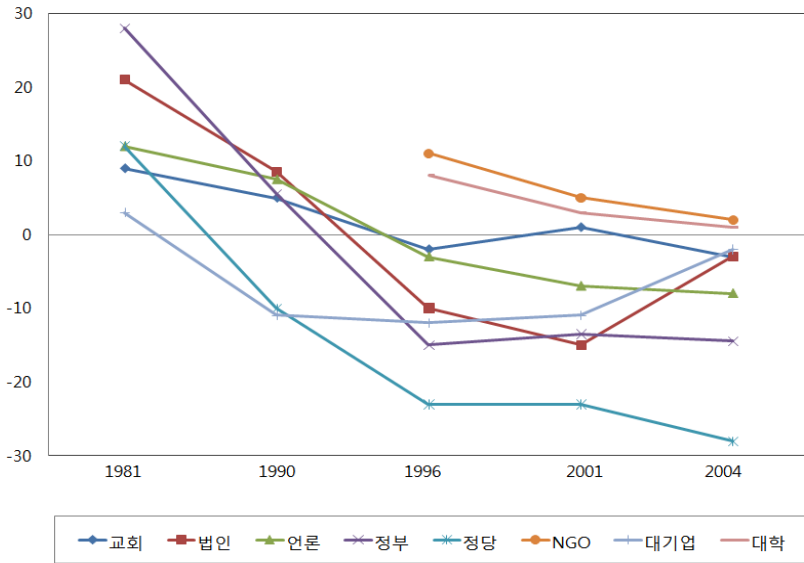
구 분	평균	표준편차
정부신뢰(행정+입법+사법) ¹⁰⁾	2.71	1.104
행정부	2.82	1.357
입법부(국회)	2.27	1.211
사법부(법원)	3.05	1.358

주 : 신뢰에 대한 응답은 7점척도 (1 : 전혀 신뢰하지 않는다, 4 : 보통, 7 : 전적으로 신뢰한다)
 자료 : 김대욱 외, “정부신뢰의 참여에 대한 효과”, 『한국사회와 행정연구』 제18권 제4호, 서울행정학회, 2008. 2

○ 공적 영역에서의 신뢰 수준의 추이

2007년 KDI 보고서는 기존의 연구결과들을 정리하여 공적 기관들에 대한 신뢰도 추이를 점검하였는데, 정부, 의회, 법원, 언론, NGO, 대기업 등 주요사회 제도·기관에 대한 국민의 신뢰가 낮다는 문제를 지적하고 있다. 특히 정부에 대한 신뢰도는 정당을 제외하고는 가장 낮은 수준에 머물고 있다. 정부에 대한 신뢰는 1981, 1990, 1996년 조사에서 잇따라 하락하였고, 이후에도 계속 낮은 상태에 있다. 정당에 대한 신뢰는 2004년까지 계속 하락하고 있으며, 법원에 대한 신뢰도 2001년까지 하락하다가 2004년 들어 약간 회복세를 보였다.

10) 분석에 사용된 정부신뢰의 경우 행정부, 입법부, 사법부의 신뢰를 합산하여 도출하였다. 요인분석 결과 하나의 요인이 추출되었고(고유값=2.13, %분산=71), 신뢰성 지수인 Crombach's $\alpha=0.795$ 로 나타나 이들 3개 기관의 총합으로 정부신뢰를 측정하는데 문제가 없음을 알 수 있다.



주 : 척도는 50(최고수준의 신뢰)에서 -50(최저수준의 신뢰)까지
 자료 : 1981, 1990년 World Value Survey. 1996년 이후 서울대 조사

<그림 4-5> 사회제도에 대한 신뢰도 추이

3) 사회적 신뢰와 공적 신뢰

이숙중·김희경·최준규(2008)¹¹⁾는 사회적 자본의 현황으로 공무원과 시민 단체를 대상으로 하여 일반 국민을 대상으로 한 결과와 함께 공적 신뢰와 사회적 신뢰의 수준을 분석하였다.

공무원과 시민단체의 사회적 자본 정도를 살펴보면, 전적으로 신뢰하는 경우를 10점 만점으로 할 때 사회신뢰 중 일반적 신뢰의 경우 대부분의 사람들을 신뢰할 수 있다는 항목이 6.23으로 가장 높게 나타났다. 구체적 신뢰의 경우 이웃사람(6.06)에 대한 신뢰가 가장 높으며, 처음 만난 사람들에 대한 신뢰는 4.99로 가장 낮게 나타났다.

11) 이숙중·김희경·최준규, “사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로”, 『한국행정정보』 제42권 제1호, 2008

<표 4-2> 정부·시민단체와 일반국민의 사회신뢰와 기관신뢰의 정도비교

구분	측정항목	평균 ¹²⁾			
사회 신뢰	일반적 신뢰	사람들을 대할 때 대부분의 사람들은 신뢰할 수 있다고 생각한다.	6.23(4.80)	5.64 (5.27)	5.61 (5.13)
		사람들은 나를 이용하기보다 공정하게 대해주려고 함.	6.15(6.00)		
		사람들은 대체로 자신의 이익보다 남을 도우려함.	4.57(5.00)		
	구체적 신뢰	이웃사람들	6.06(6.00)	5.57 (5.00)	
		처음 만나는 사람들	4.99(4.00)		
		출신지역이 다른 사람들	5.66		
		종교가 다른 사람들	5.63		
		정치적 견해가 다른 사람들	5.23		
		세대가 다른 사람들	5.80		
기관 신뢰	공공기관 신뢰	국회	3.70(2.95)	4.71 (3.92)	4.89 (4.51)
		(중앙)정부	5.43(3.35)		
		지방자치단체	5.06(3.89)		
		법원	5.27(4.29)		
		검찰	4.88(4.22)		
		경찰	4.86(4.48)		
		군(軍)	5.39(4.85)		
		정당	3.17(3.31)		
	민간기관 신뢰	노동조합	4.53(4.68)	5.24 (5.11)	
		언론	4.29(4.91)		
		시민단체	5.81(5.41)		
		대학 및 연구기관	6.34(5.44)		

주 : 평균값은 공무원과 시민단체의 인식도이고, ()의 값은 일반국민의 인식도임.

그리고 기관신뢰 중 공공기관에 대한 신뢰의 경우, 정당(3.17)과 국회(3.70)에 대한 신뢰가 다른 공공기관에 비해 낮게 나타났으며, 민간기관의 경우 대학

12) KDI가 2006년 8월 기획예산처의 의뢰를 받아 일반국민을 대상으로 한국의 사회적 자본실태를 조사한 결과를 바탕으로, 이숙중 외(2008)의 연구논문에서 2007년 2월부터 중앙부처의 공무원과 시민단체 직원을 대상으로 한 설문조사 결과와 비교하여 재구성한 것임.

및 연구기관(6.34)과 시민단체(5.81)에 대한 신뢰가 다른 기관에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

일반국민의 경우 사회신뢰 중 일반적 신뢰는 사람들이 공정하게 대해주려고 한다는 항목이 6.00으로 가장 높으며, 구체적 신뢰는 이웃사람(6.00)에 대한 신뢰가 가장 높게 나타났다. 기관신뢰 중 공공기관에 대한 신뢰의 경우, 국회(2.95)와 정당(3.31), 중앙정부(3.35)에 대한 신뢰가 다른 공공기관에 비해 낮게 나타났으며, 민간기관의 경우 대학 및 연구기관(5.44)과 시민단체(5.41)에 대한 신뢰가 다른 기관에 비해 상대적으로 높게 나타났다.

이 결과에 따르면 공무원과 시민단체 직원들이 사회적 신뢰와 기관신뢰 모두에서 일반국민보다 신뢰도를 높게 갖고 있다. 특히 공무원과 시민단체 직원들의 공공기관에 대한 신뢰도는 4.71로 일반시민의 3.92보다 훨씬 높았다. 특히 중앙정부에 대한 신뢰도는 2.08이나 차이가 났다. 민간기관에 대한 신뢰 중 노동조합과 언론에 대한 신뢰는 공무원과 시민단체 직원의 신뢰도가 일반국민보다 낮다. 이는 실질적으로 정책에 관여하는 정부나 시민단체가 일반국민보다 공공기관에 대한 높은 신뢰를 보이는데, 일반국민의 낮은 신뢰도가 그 민감성을 떨어뜨리는 요인이 될 수도 있다.

2. 시민의 사회참여

1) 우리나라 시민의 사회참여

○ 시민적 참여의 국제 비교

2007년 KDI 보고서는 WVS를 이용한 OECD 국가별 사회적 자본을 비교하였다. 이에 따르면 우리나라는 정치활동 참여 측면에서는 스웨덴이나 미국보다 낮은 것으로 나타나고 있는데 반해서 교회활동이나 자선활동 측면에서는 OECD 평균보다 훨씬 높은 수준인 것으로 조사되었다.

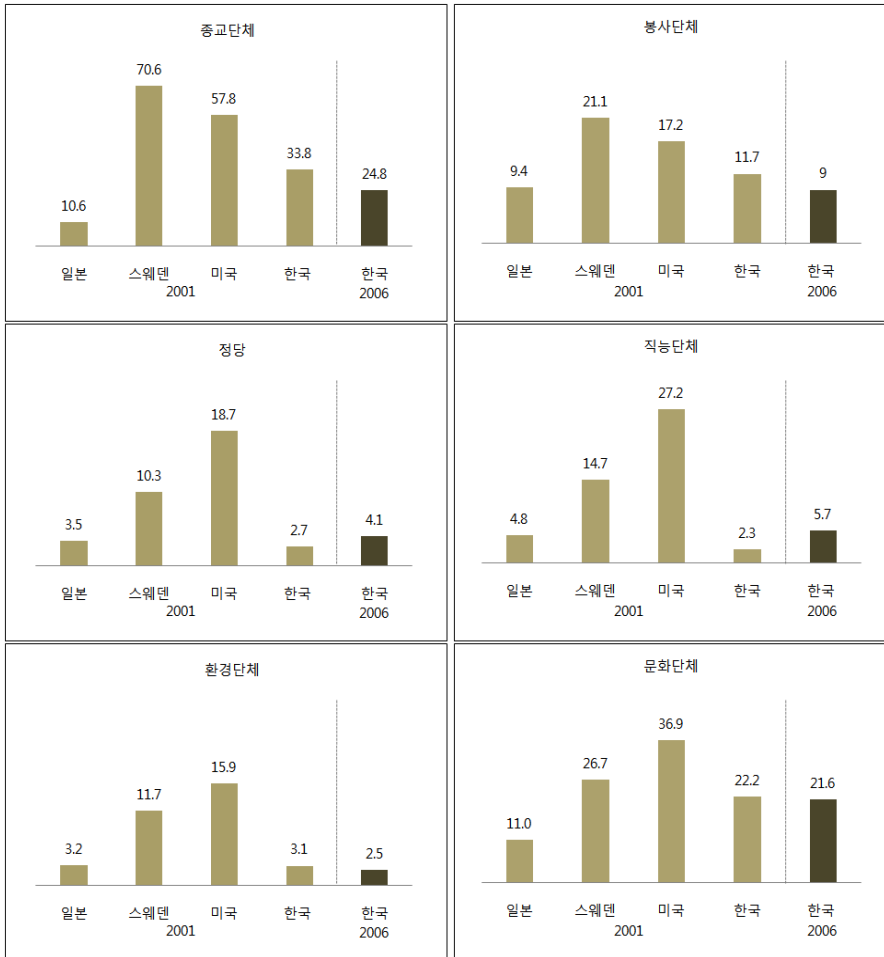
<표 4-3> OECD 국가별 사회적 자본(2000)

국가	교회활동 참여	스포츠활동 참여	정치활동 참여	환경활동 참여	전문 활동 참여	자선활동 참여
덴마크	0.07	0.33	0.07	0.13	0.12	0.06
스웨덴	0.10	0.33	0.10	0.11	0.12	0.08
영국	0.16	0.18	0.06	0.06	0.11	0.09
미국	0.49	0.21	0.15	0.09	0.15	0.10
일본	0.07	0.09	0.03	0.01	0.05	0.03
한국	0.42	0.19	0.06	0.04	0.14	0.12
OECD 평균	0.18	0.20	0.08	0.06	0.09	0.08

자료 : Inglehart, R, et al.(2000). World Value Surveys and European Values Surveys, 1981-1984, 1990-1993, 1995-1997. Ann Arbor, MI : Institute for Social Research; 김태준 외(2004)에서 재인용

2006년 KDI 국제정책대학원 보고서에서는 참여의 단체의 성격에 따라 국제 비교의 결과를 보여주고 있다. 이는 2007년 조사와는 약간 다른 결과를 보여주고 있다. 정당이나 직능단체와 같은 기능적이고 목표지향적인 조직에 대한 참여의 경우 한국은 20%대에 가까운 미국이나 10%를 넘는 스웨덴에 비해 5%에 못 미치거나 겨우 넘는 수준을 보인다. 2001년을 기준으로 보면 한국의 이러한 수준은 일본에 비해서도 낮은 것이다.

종교 혹은 봉사단체의 경우 한국은 가장 높은 스웨덴에 비해서 절반을 겨우 넘는 수준을 보인 반면, 일본에 비해서는 높게 나타났다. 하지만 2001년에 비해 2006년에는 한국 사회의 종교 및 봉사단체 참여율이 하락한 것으로 나타나고 있다. 마지막으로 대표적인 자발적 결사체인 환경단체나 문화단체에 대한 참여율을 보면 한국은 미국이나 스웨덴보다 크게 떨어지는 것으로 나타났다. 하지만 일본에 비하면 문화단체의 참여율이 상당히 높은 것을 볼 수 있다.



자료 : World Value Survey, 2001
 한림과학원 신뢰조사, 2006

<그림 4-6> 사회적 참여의 국제비교

전반적으로 우리 국민의 사회적 참여는 민간부분에 국한되는 종교, 봉사, 문화활동 측면에서 비교적 활성화되어 있는데 비해서 공적인 참여나 이해관계의 조직화의 측면에서는 대단히 취약하다. 하지만 이 분야에 대한 참여는 지난 5년 동안 증가추세를 보여 향후의 변화가 주목된다.

○ 시민적 참여의 특성

사회적 자본 특히 시민참여에 대한 포괄적인 조사가 2004년에 전국을 대상으로 KEDI(김태준 외, 2004)에서 이루어졌다. 이 조사결과를 살펴보면, 우선 지역과 성별에 따라 일반 시민의 참여정도에 차이가 있다. 예를 들어 투표참여는 지역 간에 차이가 있으며, 투표참여나 개인연결망 활용을 제외한 모든 항목에서 남성이 여성보다 더 적극적으로 참여하고 있었다.

<표 4-4> 시민적 참여 차원

구분	단위	투표참여	정부관공서와 직접 접촉	국회의원이나 의회관련자와 접촉	정당참여	노동조합등 공공조직 활동	자발적 결사체 참여
지역	대도시	2.88	1.61	1.30	1.33	1.42	1.59
	중소도시	2.74	1.56	1.27	1.32	1.35	1.52
	읍면	2.77	1.59	1.36	1.37	1.42	1.62
	전체평균	2.79	1.59	1.31	1.34	1.39	1.58
	F	3.19*	0.49	2.05	0.81	1.35	1.97
성	남성	2.83	1.69	1.36	1.39	1.50	1.66
	여성	2.76	1.49	1.26	1.28	1.29	1.50
	전체평균	2.79	1.59	1.31	1.34	1.39	1.58
	F	2.84	26.97**	8.87**	9.37**	30.25**	14.53**

주 : * : $p \leq 0.05$, ** : $p \leq 0.01$, *** : $p \leq 0.001$

자료 : 김태준 외, 『지역인적자원개발을 위한 사회적 자본 측정 및 형성전략의 국제비교 연구』, 한국교육개발원, 2004

○ 사회적 관계망 가입 및 활동여부

2006년 KDI 국제정책대학원 보고서에서는 사회적 관계망으로 분류될 수 있는 여러 관계망 조직의 참여의 수준을 제시하고 있다. 국민을 대상으로 동호회, 노조, 직능단체, 소비자단체, 인권단체, 환경단체, 종교단체, 정당, 교육관련단체, 친목단체, 지역주민단체, 퇴역군인관련단체, 사회봉사단체, 사이버 공동체, 동창회, 향우회, 종친회 등의 가입 및 활동 여부를 파악하였다.

<표 4-5> 단체참여 유형과 가입여부

단체 구분	가입하지 않음	가입함		
		가입만 하고 활동 안 함	가입해서 활동함	
스포츠·야외 레저 동호회	78.5	21.5	6.6	14.9
문화활동·취미 동호회	78.7	21.3	6.7	14.6
노동조합	95.3	4.7	2.6	2.1
기업인·상인·농민·전문직업인 단체	94.6	5.4	3.0	2.4
소비자단체	97.5	2.5	2.0	0.5
국제구호·인권단체	97.7	2.3	1.5	0.8
환경·동물보호단체	97.9	2.1	1.5	0.6
종교단체	78.3	24.7	7.9	16.9
정당	96.0	4.0	3.1	0.9
교육·교사·학부모단체	93.3	5.7	2.3	4.5
청소년·퇴직자·노인·여성친목 봉사단체	95.7	4.3	2.3	1.9
아파트 단지 등 주민단체	90.1	9.9	4.3	5.7
재향군인회 등 퇴역군인 단체	97.6	2.4	1.3	1.1
빈민구호 사회봉사단체	96.1	3.9	2.0	1.9
사이버 커뮤니티(카페·블로그·싸이월드 등)	72.5	27.5	8.3	19.2
동창회	49.6	50.4	14.6	35.8
향우회	83.2	16.8	5.8	11.0
종친회	78.0	22.0	7.3	14.8

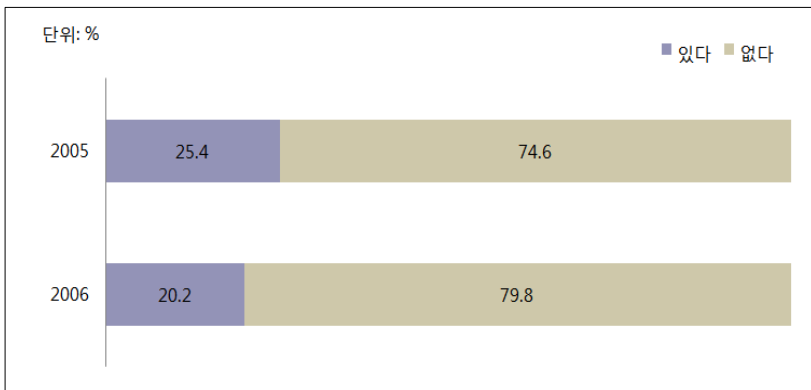
자료 : 김태중 외, 『사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구』, KDI 국제정책대학원, 2006

대체로 실제 사회적 관계망에 가입하는 비율은 각 관계망에 따라 상당히 다양하게 나타났다. 가령 국내에서는 학연, 혈연, 지연 중심의 전통적인 형태의 관계망인 동창회, 향우회, 종친회 등이 활성화 되고 있는 실정이다. 하지만 최근의 추세에서 특이한 점은 사이버 커뮤니티와 각종 동호회에 가입하는 비율도 상대적으로 높게 나타나고 있다는 것이다. 그러나 가입한 후에 실질적으로 활동하는 비율은 가입률보다 저조한 것으로 나타났다. 즉 사회적 관계망에 가입만 하고 실제 활동을 안 하는 비율도 상당히 있었다.

2) 서울 시민의 참여

○ 서울시민의 지역커뮤니티 참가율

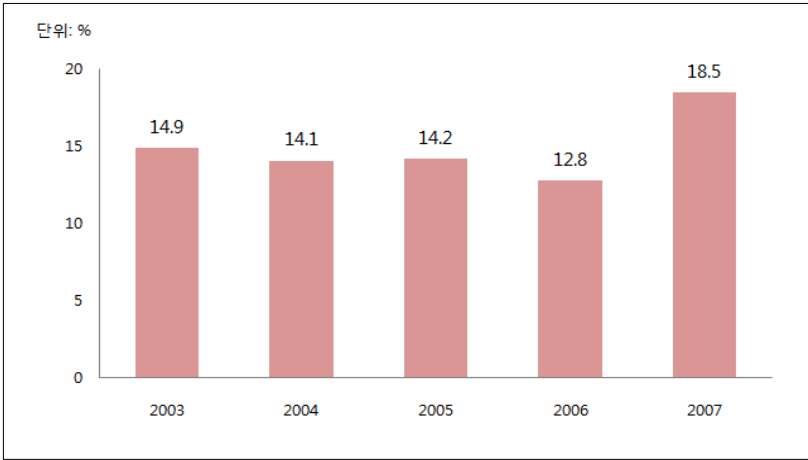
2006년 ‘서울서베이’(2006)에서 서울시민을 대상으로 시민들의 지역커뮤니티 참가 현황을 조사하였다. 지역커뮤니티 참가율은 최근 1년 동안 거주지역 내의 현안을 위해 반상회, 주민총회, 아파트 입주자 회의 등에 참가한 경험여부를 묻는 것이었다. 그 결과에 따르면, 2006년 참여율은 20.2%로 25.4%를 기록한 2005년보다 현저히 떨어진 것으로 나타났다.



<그림 4-7> 서울시의 지역커뮤니티 참가율

○ 자원봉사자 비율

2007년 ‘서울서베이’에서는 서울 시민의 자원 봉사 활동을 조사하였다. 1년 동안 자원봉사활동을 한 적이 있는냐는 질문에 18.5%만이 참여하였다고 응답해, 참여하지 않는 경우가 80% 이상임을 알 수 있다. 하지만 이는 2006년 12.8%보다는 5.7% 상승한 것으로 나타났다.



<그림 4-8> 서울시의 자원봉사자 경험비율

3. 서울의 사회적 자본 : 서울의 시민단체

1) 서울시 등록 비영리민간단체 현황

우리나라도 시민단체를 지원하기 위해 등록 절차를 마련하고 있다. 2000년 제정된 「비영리민간단체 지원법」 제1조에 “비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동 증진과 민주사회발전에 기여함을 목적으로 한다”고 명시되어 있다.

○ 등록요건

시민단체의 등록요건은 영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하며 다음의 요건을 갖춘 단체(법 제2조)를 지정하고 있다. 그 요건은 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것, 구성원 상호 간에 이익분배를 하지 아니할 것, 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나 특정종교의 교리전파를 주된 목적으로 하여 설립 운영되지 아니할 것, 상시 구성원수가 100명 이상일 것, 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것, 대표자 또

는 관리인이 있을 것으로 구성되어 있다.

○ 서울의 지역별 현황

2000년부터 2007년까지 서울시에 등록된 비영리민간단체는 총 940개이며, 그 중 현재 남아있는 단체는 899개이다(2007년 12월 30일 집계).

<표 4-6> 서울시 등록연도별 현황

등록연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	합계
단체 수	231	145	68	90	96	112	88	1(109)	831(940)

주 : ()안은 2007년 12월말까지 등록 추가된 단체수임.

자료 : 서울시, 2007년 1월 4일 통계자료 (2007년 12월말까지의 집계 추가)

2007년 1월을 기점으로 그동안 등록된 시민단체 831개 중 정보가 확보된 793곳을 중심으로 이들 단체의 지역별 분포를 보면 종로구, 중구, 마포구에 집중 분포되어 있다. 생활권별로 보면 종로구, 중구, 용산구를 포괄하는 도심권에 29.3%가 집중되어 있다. 생활권별로는 서북권 15.76%에서 도심권 29.26%까지의 분포를 보이고 있다.

<표 4-7> 등록단체의 지역별 분포 현황

소재지	강남구	강동구	강북구	강서구	관악구	광진구	구로구	금천구	노원구	도봉구	동대문구	동작구	마포구	서대문구	서초구	성동구	성북구	송파구	양천구	영등포구	용산구	이평구	종로구	중구	중랑구
단체 수	30	16	25	13	28	23	16	5	15	12	28	30	60	41	46	17	23	36	15	46	38	24	135	59	12

자료 : 서울시, 2007년 1월 4일 통계자료



<그림 4-9> 서울시 지역별 등록비영리민간단체 소재지 현황(구 단위)

<표 4-8> 서울의 생활권별 비영리민간단체

대생활권	중생활권	구	단체 수	퍼센트
도심권	도심권	종로구, 중구, 용산구	232	29.26%
동북권	동북1권	성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구	80	10.09%
	동북2권	성북구, 강북구, 도봉구, 노원구	75	9.46%
서북권	서북권	은평구, 서대문구, 마포구	125	15.76%
서남권	서남1권	강서구, 양천구	28	3.53%
	서남2권	영등포구, 구로구, 금천구	67	8.45%
	서남3권	동작구, 관악구	58	7.31%
동남권	동남1권	서초구, 강남구	76	9.58%
	동남2권	송파구, 강동구	52	6.56%
합 계			793	100%

○ 시민단체의 구성과 특성

시민단체에 대한 특성을 한국민간단체총람의 분류를 기준으로 보면, 시민사회, 지역자치·빈민, 사회서비스, 환경, 문화, 교육·학술, 종교, 경제, 국제, 기타 분야 가운데 시민사회 분야가 가장 큰 범주를 차지하고 사회서비스, 환경, 문화 분야가 그 뒤를 따른다.

<표 4-9> 분야별 단체현황(한국민간단체총람 분류표 기준)

분 류		단체 수	%	
시민사회	시민사회일반	54	6.81	39.98
	소비자, 생활	62	7.82	
	여성	47	5.93	
	청년, 학생	68	8.58	
	법, 행정, 정치	25	3.15	
	인권, 추모사업회	26	3.28	
	평화, 통일, 민족	35	4.41	
	지역자치·빈민	지역자치, 빈민	21	
사회서비스	사회복지	92	11.60	20.68
	건강, 보건의료	36	4.54	
	자원봉사, 구호	36	4.54	
환경	환경일반	76	9.58	11.85
	특정지역 및 분야	18	2.27	
문화	문화예술	67	8.45	10.97
	언론, 출판	13	1.64	
	체육, 레저	7	0.88	
교육·학술	교육	25	3.15	3.66
	학술	1	0.13	
	학회	3	0.38	
종교	종교	1	0.13	0.13
경제	과학기술, 정보통신	5	0.63	1.51
	경제일반	7	0.88	
국제	국제	38	4.79	4.79
기타	기타	30	3.78	3.78
합 계		793	100.00	100.00

2) 서울시 시정참여사업¹³⁾

○ 사업의 개요

서울시는 1995년 본격적인 지방자치제도의 도입과 함께 1996년부터 지방자치단체로는 처음으로 민·관 협력에 기초한 시정참여사업을 진행하였다.

서울시는 비영리민간단체 지원법에 근거한 행정자치부(현 행정안전부)의 지원예산을 합산하여 민간단체 시정참여사업을 전개하고 있다. 2007년 시정참여사업 예산은 시비 11억9천6백만 원과 행정자치부¹⁴⁾ 지원예산 6억4천여만 원을 합산한 총 18억3천8백만 원을 162개 세부 사업에 지원하였다.

<표 4-10> 서울시 연도별 민간단체 지원 현황

(단위 : 천원)

구 분	신 청		선 정		사업당 평균지원액
	신청사업	신청금액	신청사업	신청금액	
2003년	216	5,103,000	121	1,671,000	13,810
2004년	234	5,610,000	128	1,610,000	12,578
2005년	309	7,516,000	139	1,695,000	12,194
2006년	323	8,045,000	160	1,764,000	11,025
2007년	340	7,937,000	162	1,838,000	11,346

서울시시정참여사업에 신청하는 사업 수는 매년 증가하고 있는데, 이는 이 사업에 대한 민간단체들의 관심이 증가하고 있음을 반영하고 있다. 그러나 시민 사회에서 실제로 요구하는 지원 사업과 서울시가 선정하여 지원하는 사업의 격차는 계속 벌어지고 있다. 이에 따라 매년 지원총액이 증가함에도 불구하고 신청사업 수가 늘어남으로써 오히려 평균지원액은 감소하는 경향을 보이고 있다.

13) 주요내용은 서울시 2007시정참여사업 평가보고서인 “시민들 속에 답이 있다”, 2008에서 정리 인용되었다.

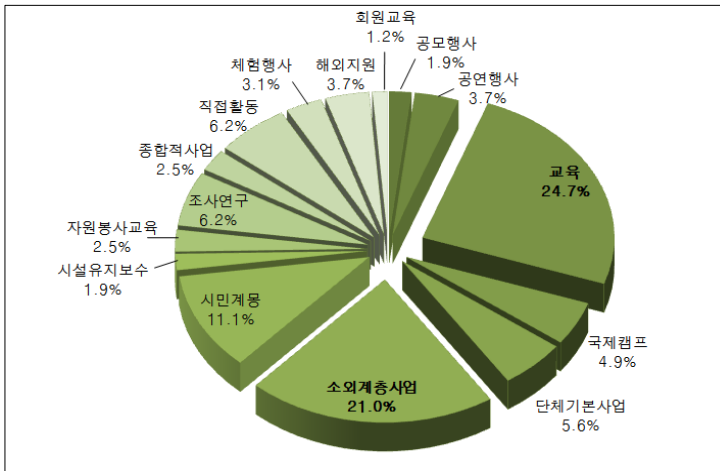
14) 행정자치부는 2007년 100억 원의 예산 중 50억 원으로 전국적 사업추진 단체를 지원하고 있다. 나머지 예산인 50억 원은 일정한 산식으로 각 광역지방자치단체에 예산을 배분 지원하고 있다.

<표 4-11> 2007년 시정참여사업 유형별 신청·지원현황

사업유형	신청		선정		경쟁률	
	사업수	전체 대비 비율(%)	사업수	전체 대비 비율(%)		
지정	서울관광객 1,200만명 유치활동	19	5.6	11	6.8	1.7 : 1
	서울문화유산 계승 발전	21	6.3	11	6.8	1.9 : 1
	승용차요일제 시민실천활동	12	3.5	7	4.3	1.7 : 1
일반	국민통합	34	10	16	9.9	2.1 : 1
	문화시민사회 구축	39	11.5	15	9.3	2.6 : 1
	환경보전·안전문화 구축	46	13.5	22	13.5	2.1 : 1
	소외계층 인권신장	85	25	37	22.8	2.3 : 1
	자원봉사·NGO 활동기반 확대	43	12.6	22	13.6	2.0 : 1
	국제교류	30	8.8	15	9.3	2.0 : 1
	교통	11	3.2	6	3.7	1.8 : 1
	합 계	340	100	162	400	2.1 : 1

○ 공모 분야와 사업 내용

2007년 시정참여사업은 모두 10가지 영역에서 선정되었다. 이 중 7가지는 다른 시·도와 동일한 과제이고, 3가지는 서울시 고유 분야이다. 분야별로는 ‘소외계층 인권신장’ 분야가 22.8%로 가장 많은 사업이 선정되었고, ‘환경보전·안



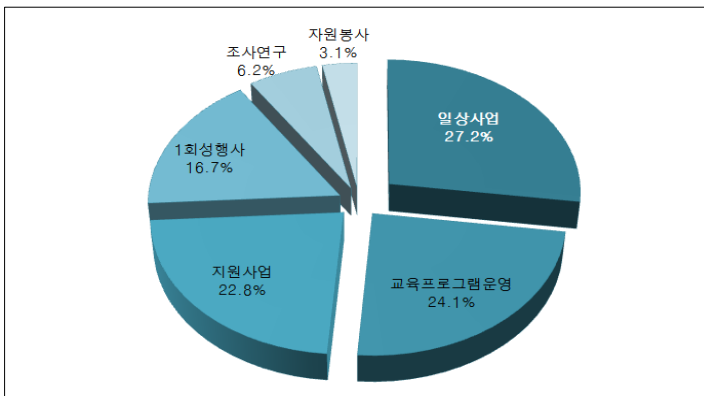
<그림 4-10> 2007년 시정참여사업 분야별 분포

전문화구축' 분야와 '자원봉사·NGO활동기반 확대' 분야가 각각 13.6%로 그 다음을 차지하고 있다. 이 세 분야를 합치면 전체의 50%에 달한다.

2007년 시정참여사업의 내용을 구체적으로 살펴보면 24.7%는 교육관련 사업으로 평가되었다. 그리고 소외계층 지원 사업이 21%로 그 다음을 차지하고 있다. 이 두 사업을 합치면 45.7%로 절반에 가까운 사업들이 교육 내지 소외계층 지원사업인 것으로 볼 수 있다. 이 결과로 미루어 2007년 시정참여사업에 참여한 단체들은 교육프로그램을 통해 시민들에게 어떤 서비스를 제공하고자 하는 축과 소외계층에 대한 직접적이거나 간접적인 지원을 시행하고자 하는 축이 큰 흐름을 지니고 있다고 볼 수 있다.

○ 사업실행 형태별 분류

전체 사업의 27.2%는 단체의 일상사업을 내용으로 시정참여사업에 참여한 것이다. 그리고 24.1%는 교육프로그램을 운영하는 형태로 사업을 진행하고 있고, 22.8%는 소외계층이나 구체적인 사업대상에게 구체적인 물품 혹은 서비스를 제공하는 형태로 사업을 수행하고 있다. 가장 큰 비율을 차지하고 있는 일상사업의 경우 단체의 설립목적중심으로 한 주요사업의 전체나 일부를 시정참여사업으로 구성하여 참여한 것이다.



<그림 4-11> 2007년 시정참여사업 실행 형태별 분포

4. 서울의 사회적 자본 : 서울시 자원봉사 제도

1) 자원봉사의 특성

자원봉사란 개인이 사회에 대해 자발적이며 대가없이 이타주의적 정신으로 공익적인 차원에서 일하는 것을 의미한다. 그 특성이 개인적으로는 그 의미를 추구하지만 사회적으로는 시민이 사회에 적극적으로 참여하는 계기가 되며, 활동을 통해 사회적 관계를 형성하게 한다.

시민들은 개인적인 측면에서 여러 경로를 통해 자원봉사활동을 할 수 있다. 그런데 이러한 활동은 사회적으로 체계화되는 것이 그 효과가 배가될 수 있기에 공적인 차원에서 제도화하고 있다. 서울시의 경우도 자원봉사를 조직화하기 위해 자원봉사센터를 설립하고, 이를 통해 활동을 조직화하고 있다.

사회적으로 자원봉사활동의 중요성은 갈수록 커지고 있다. 개인의 여가 활용과 자발성의 측면보다는 사회 경험의 확대라는 측면과 사회적 활동의 조직화라는 새로운 노동의 측면에서 공적인 영역, 사적인 영역을 넘어선 제 3의 사회조직 원리를 제시하고 있다. 이러한 면에서 자원봉사는 사회적 신뢰 형성의 토대가 되고 있다.

2) 서울시의 자원 봉사제도

서울시는 (사)서울특별시자원봉사센터¹⁵⁾를 운영하고 있다. 연 사업비는 15억

15) (사)서울특별시자원봉사센터

○ 설립목적

- 자원봉사자 교육 및 수요처와 일감 개발을 통한 자원봉사 활성화
- 지역 자원봉사단체 및 타 자원봉사센터와의 협력 강화
- 자원봉사 활동 조사·연구, 전문가 양성을 통한 자원봉사 발전 도모

○ 연혁 : 설치근거 - 서울특별시자원봉사활동지원조례

- 1999.11.01 새서울자원봉사센터 개소(문화월드컵시민협의회에 위탁운영)
- 2003.01.15 서울시 직영체제(행정과)로 전환
- 2003.06.15 서울특별시자원봉사센터로 명칭변경
- 2005.01.05 서울시 시민협력과로 소속 변경

원 내외로 16명의 직원이 일하고 있다. 또 여기에 등록된 자원봉사자는 790,499명('08, 6월말 기준)이다. 서울시를 주관으로 하는 자원봉사활동은 27개 부서에 매주 1,500명이 배치되어 상시 활동을 지원하고 있다. 자원봉사자들은 다음과 같은 서울시 시설에 배치되어 활동하고 있다.

- 문화시설 : 홍보관, 역사박물관, 시립미술관, 월드컵경기장 등
- 통역안내시설 : 관광안내소
- 문화재 : 운현궁, 한옥마을, 서대문형무소역사관 등
- 공원시설 : 남산 및 길동공원, 한강시민공원, 월드컵공원 등
- 사회복지시설 : 서울아동복지센터, 서울여성보호센터 등
- 하이서울 페스티벌, 건강엑스포, 에너지절약 캠페인, 아름다운장터 등

자원봉사자의 활동 분야는 사회복지분야를 필두로 하여 문화, 교통, 환경, 보건의료, 국제관계, 방재, 안전, 교육, 소비자 보호 등 전 분야에 걸쳐있다. 특히 공공기관을 포함하여 시민단체의 활동영역에서 자원봉사가 이루어지고 있다. 자원봉사 활동은 공공 분야와 시민사회 분야를 연결하는 사회적 참여의 모습을 보여주고 있다.

<표 4-12> 자원봉사활동분야

분 야	활동처	활동내용
사회복지분야	보육원, 영아원, 양로원 등 사회복지 생활시설, 지역사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관, 청소년쉼터, 노숙자시설, 모자가정생활시설, 재가복지봉사센터 관리 대상자 등	노력봉사, 상담, 교육, 이·미용 등, 사무보조, 가정방문, 나들이 지원, 음식제공, 미술·음악 등 심리치료
문화·체육분야	문화재, 고궁, 박물관, 미술관 등 문화시설, 사회복지시설	문화공연, 문화시설 안내, 문화행사도우미, 관광안내, 생활체육 활동 지원
교통질서	지역주변 및 거리	안전지킴이, 기초질서캠페인
환경보호	공원, 하천, 산, 골목 등	환경정비활동, 환경캠페인, 환경교육활동, 재활용운동

- 2006.01.18 사단법인 서울시 자원봉사센터 설립
- 2006.03.07 사단법인 서울시 자원봉사센터 개관식

<표 계속> 자원봉사활동분야

분야	활동처	활동내용
보건·의료분야	지역사회복지관(노인, 장애인), 사회복지 시설, 무의탁노인가정	진료, 건강교육, 건강증진캠페인, 호스피스 활동, 사무보조 및 안내
국제관계	입양기관, 비영리 기관 및 사회복지 기관, 시설	통역 및 번역활동, 외국어 홈페이지 번역, 민박봉사활동, 서적 번역 등
공공기관	지역사회복지관(노인, 종합복지관, 애인), 사회복지시설	행정보조, 안내 및 홍보, 주민자치활동 지원, 방법활동 지원
재난·재해구호분야	재난재해 선포지역 및 재해지역	예방활동 및 복구지원
교육활동	지역사회복지관, 주민자치센터, 장애인 및 노인복지관, 아동복지센터, 평생학습관 및 도서관 등	강의, 방과 후 교실, 도서관 지원
소비자보호	녹색소비자연대, 서울YMCA시민중계실, 소비자문제를 연구하는 시민의모임, 한국소비자연맹	피해 소비자 상담 및 권익 보호를 위한 모니터링 활동, 시장조사 활동

3) 서울시 등록 자원봉사자 현황

서울의 자원봉사자는 2007년 1월 기준 58만 명 정도이다. 2008년에는 80만 명으로 늘어나 짧은 기간에 빠르게 증가한 것을 알 수 있다.

자원봉사자의 성별 특성을 보면 여성의 비율이 남성보다 상대적으로 높다. 그리고 연령별 비율로 보면 19세 이하가 두드러지고, 40대 이상이 두텁다. 19세 이하의 참여가 두드러지는 것은 교육적인 차원에서 학교 교과과정의 수행 평가와 연계되어 있기 때문이다. 청소년기의 자원봉사 경험은 사회적 활동 시기에 중요한 밑거름이 될 것이다.

<표 4-13> 서울시의 성별·연령별 자원봉사자 현황

(단위 : 명)

계	성별	남			여		
		229,242			350,048		
579,290	연령별	19세 이하	20~29세	30~39세	40~49세	50~59세	60세 이상
		116,131	91,171	73,843	112,538	96,448	89,159

자료 : 서울시자원봉사센터, 2007년 1월말 통계자료

자원봉사자의 직업별 분포의 경우 주부와 퇴직자가 압도적이며, 학생이 그 뒤를 따른다. 상대적으로 경제활동에서 벗어난 집단이 자원봉사의 활동을 많이 하고 있는 것이다.

<표 4-14> 서울시의 직업별 자원봉사자 현황

(단위 : 명)

계	주부	회사원	공무원	서비스	자영업	대학생	중고생	퇴직자 등
579,290	149,835	40,269	7,647	9,644	38,227	14,448	78,533	240,687

자료 : 서울시자원봉사센터, 2007년 1월말 통계자료

분야별 자원봉사 활동은 사회복지와 교통 환경 분야에서 많이 이루어지고 있다. 행정보조와 주민자치센터 등에서도 상당한 비중을 차지하고 있는데, 공무와 관련된 유급활동에 대한 보조는 자원봉사를 공적인 영역에서 전용하는 현상이라고 할 수 있다.

<표 4-15> 서울시의 분야별 자원봉사자 현황

(단위 : 명)

계	행정보조	문화행사	교통·환경	기술 및 기능지원	사회복지 활동	상담봉사
	77,347	59,642	186,473	33,601	525,297	21,898
1,456,483	재난재해	보건의료	외국어 통역	주민자치 센터	교육봉사	기타
	24,301	34,150	9,680	123,827	50,717	309,550

주 : 1명이 여러 분야에서 봉사 시 누적(시센터 2002년부터, 자치구센터는 2003년부터 누적 숫자임)
 자료 : 서울시자원봉사센터, 2007년 1월말 통계자료

<표 4-16> 서울시의 지역별 자원봉사자 현황

(단위 : 명)

자치구	자원봉사자 수		자치구	자원봉사자 수	
서울시센터	14,348	(2.5%)	서초구	17,036	(2.9%)
송파구	71,001	(12.3%)	노원구	16,376	(2.8%)
강서구	68,454	(11.8%)	서대문구	16,124	(2.8%)
강남구	54,687	(9.4%)	강동구	14,460	(2.5%)
중랑구	28,481	(4.9%)	도봉구	12,888	(2.2%)
성북구	27,995	(4.8%)	광진구	12,422	(2.1%)
동작구	27,883	(4.8%)	종로구	11,055	(1.9%)
양천구	23,075	(4.0%)	금천구	11,043	(1.9%)
은평구	22,713	(3.9%)	마포구	10,587	(1.8%)
관악구	21,326	(3.7%)	용산구	10,048	(1.7%)
동대문구	20,990	(3.6%)	성동구	8,906	(1.5%)
구로구	20,830	(3.6%)	강북구	8,661	(1.5%)
영등포구	19,452	(3.4%)	중구	8,489	(1.5%)

자료 : 서울시자원봉사센터, 2007년 1월말 통계자료

5. 서울의 잠재력

기존의 연구를 통해 신뢰와 참여 수준에 대한 보고서와 서울시의 시민단체와 자원봉사 활동을 점검하여 보았다. 이 연구를 통해 신뢰의 수준은 참여와 연관되어 있음을 전제하였고, 서울시의 사회적 신뢰 형성의 잠재력을 시민사회의 시민단체와 자원봉사 활동의 참여에서 찾고자 하였다.

우리나라의 경우 일반적인 차원에서 타인에 대한 신뢰도는 갈수록 낮아지는 추세이며 그 수준도 세계적으로 낮은 편이다. 이는 이미 많이 알려진 사실이지만, 이를 통해 우리 사회가 저신뢰 사회라는 명제를 다시 한 번 확인하는 것이다.

특히 공적 신뢰와 관련하여 그 핵심에 있는 정부에 대한 신뢰는 매우 낮다. 공적인 신뢰는 능력에 대한 평가와 밀접하게 관련되어 있는데, 지자체들이 능력 면에서 청와대나 중앙부처보다 높은 점수를 받고 있으며, 기초자치단체가 광역자치단체보다 더 후한 점수를 받았다. 시민과 가까이 있을수록 능력을 높게 평

가받는다는 것을 알 수 있다.

공적인 기관의 신뢰뿐만 아니라 언론, NGO, 대기업 등 주요 사회기관에 대한 국민의 신뢰가 낮다. 민간기관의 경우 대학 및 연구기관과 시민단체에 대한 신뢰가 다른 기관에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 특히 시민단체에 대한 신뢰가 상대적으로 낮은 것은 시민단체의 문제에 대한 사회적 인식이 높아졌기 때문에 주목할 만하나, 이는 사회적 신뢰 형성에 중요한 문제가 될 수 있음을 의미한다.

참여는 정치참여와 사회적 참여가 연관되어 있으나, 영역별로 구분되는 특성을 가지고 있다. 우리나라는 정치활동 참여 측면에서는 점수가 선진국보다 낮으나 교회활동이나 자선활동의 측면에서는 OECD 평균보다 훨씬 높다. 한국에서의 사회적 참여는 민간부분에 국한되는 종교, 봉사, 문화 활동의 측면에서는 비교적 활성화되어 있는데 비해서 공적인 참여나 이해관계의 조직화의 측면에서는 대단히 취약하다. 그럼에도 불구하고 개인적이고 사적인 이해를 중시하는 학연, 혈연, 지연 중심의 전통적인 형태의 관계망인 동창회, 향우회, 종친회 등이 활성화되어 있다. 이러한 참여 형태는 일반적인 신뢰 형성과 사회적 신뢰 형성에 취약하고, 개인적인 신뢰에 의존하는 전형적인 저신뢰 사회의 특성을 보이게 한다. 하지만 최근의 추세에서 사이버 커뮤니티와 각종 동호회에 가입하는 비율이 높아지고 있어 새로운 가능성을 보이고 있다.

우리나라의 일반적인 신뢰와 참여의 상황에서 볼 때 사회적 자본 축적을 위한 서울의 잠재력은 그리 높지 않다. 시민의 자발성과 사회성의 측면에서 중요한 의미를 갖는 서울 시민의 자원봉사 참여율은 증가하고 있으나, 20% 미만에 그치고 있다. 자원봉사 활동은 사회적으로 시민단체의 형성과 자원봉사의 조직화에 대한 토대를 이루고 있다.

시민사회는 2000년을 전후하여 시민사회에 대한 관심과 시민단체의 활동으로 활성화되었다. 서울시의 경우 2000년부터 2007년까지 서울시에 등록된 비영리민간단체는 총 940개이다. 이는 서울에 있는 전체 시민단체라기보다는 서울시에 등록된 것에 한정된 것이다. 이들 시민단체는 서울시의 시정참여사업에 관련

되어 있는데, 이 사업에 지원하는 사업 수는 매년 증가하고 있으며 이는 시정참여사업에 대한 민간단체들의 관심이 증가하고 있음을 보여준다.

시민단체의 문제점은 상대적으로 시민들의 신뢰가 낮은 상태에서 자율성과 자립성보다는 공적 부문에 대한 의존성에서 찾을 수 있다. 시민단체에 대해 비판적인 일부의 시각은 ‘시민없는 시민단체’라는 문제를 지적하고 있는데, 시민에 대한 열린 참여라기보다는 활동가 중심으로 운영되는데 그 문제가 있기 때문이다. 이러한 상황에서 시민사회에 대한 지원이 상당히 적고, 지원도 형식적이라는 점을 간과할 수 없다. 이에 따라 사업의 운영에서는 실제적으로 요구하는 지원 사업과 서울시가 선정하여 지원하는 사업의 격차는 계속 벌어지고 있다.

시민단체는 시민들의 참여를 공적인 참여로 이어지게 하고, 사회적 신뢰와 공적 신뢰의 연결고리가 될 수 있는 위치에 있음에도 불구하고, 그러한 기대를 충족하지는 못하고 있다. 공적인 부문과 시민사회의 연결의 기제는 형식적이고 취약한 상황이다.

서울시는 시민의 자원봉사 활동을 조직화하고 있다. 2008년 시에 등록된 자원봉사자는 80만명에 약간 못 미치는 수준이다. 이들은 제한된 인력과 조직 역량으로 다양한 봉사 활동을 시민사회와 연계하려고 하고 있지만, 그 영향은 제한적이라고 할 수 있다. 자원봉사의 활동을 유급의 공적인 업무의 보조로 연결시키는 것은 자원봉사 활동이 시민사회로 넓게 퍼질 수 있는 가능성을 제한하고 있다. 따라서 자원봉사 활동을 사회의 영역에서의 시민 참여와 신뢰의 기제로 제고시키는 것이 필요하다.

서울에서 바람직한 거버넌스를 구현하기 위해서는 시민의 참여와 신뢰가 중요하다. 사회적 신뢰 기제의 형성은 시민의 참여에서 찾아지고 시민사회에서 시민의 자발성과 조직화는 시민단체와 자원봉사에서 구체화된다. 저신뢰 사회인 우리나라에서 서울의 사회적 자본의 축적을 위한 토대는 상대적으로 취약하다. 아래로부터의 신뢰 형성 잠재력이 취약한 현실에서 공적인 부문에서의 이니셔티브가 보다 중요하다.

제5장 바람직한 도시거버넌스를 위한 신뢰 향상 정책 방향

1. 신뢰 향상을 위한 서비스 혁신
2. 관계 네트워크의 제도화와 정책형성
3. 시민 사회의 시민단체 활성화
4. 지역사회 공동체와 자원봉사
5. 창의시정과 시민과의 소통

제5장 바람직한 도시거버넌스를 위한 신뢰 향상 정책 방향

1. 신뢰 향상을 위한 서비스 혁신

신뢰 형성의 기제에 대한 설명에서 개혁의 성과와 좋은 거버넌스의 결과를 예상할 수 있다. OECD는 거버넌스 연구에서 좋은 거버넌스는 공적 신뢰를 형성하는 것으로 제시하고 있다.¹⁶⁾ 그리고 신뢰의 효과는 정부의 정당성과 정책의 지속성을 보장하며 시민이 정책에 순응하여 정책에 대한 저항과 갈등에 따른 사회적 비용에 대해 지배조정의 효율성을 증진시킨다.

공공 부문과 정부의 혁신은 공적인 신뢰를 만들어가는 과정이다. 공공 부문의 혁신은 공공 서비스의 향상에서 일차적으로 찾아진다. 기존의 관점은 시민 고객에 대한 접근으로 시장적 기제를 도입하여 서비스의 질을 높이하고자 하였다. 이에 대해서 OECD는 서비스의 공정성을 보다 강조한다. 이에 따르면 “공정하고 의존할 만한 공공 서비스는 공적 신뢰를 만들고, 사업을 위한 좋은 환경을 만들어 경제 성장을 창출한다”라고 강조하고 있다.¹⁷⁾ 그리고 시민에 대한 공공 부문의 가치는 공공재의 특성에서 찾고 있다. 이에 대해 “시민은 공공기관이 공공재를 위해 있다는 것을 안다면 공공기관(제도)을 신뢰한다”라고 하여 공공재와 공적 신뢰를 연계하고 있다.

OECD의 공공부문의 서비스 혁신과 개혁에 대해 다음과 같은 방향성을 제시한다.

16) OECD는 Good Governance의 기본적 요소로 Accountability, Transparency, Efficiency and Effectiveness, Responsiveness, Forward Vision, Rule of Law를 제시하고 있다.

17) OECD, “Building Public Trust : Ethics Measures in OECD Countries” PUMA Policy Brief No.7, 2000.

1. 공공서비스를 위한 명확한 임무를 규정하라
2. 변화에 적응하면서 가치를 보전하라
3. 비행을 보고하는 공무원과 시민을 강화하라
4. 전반적 관리에 일관성을 통합하라
5. 성과관리를 통합하라
6. 강제에서 제한으로 전환하라
7. 문제를 예상하라
8. 신기술을 활용하라

이러한 것은 그 동안의 공공 부문과 정부의 혁신에 대한 사례 분석을 통해 얻은 일반적인 제안이라고 할 수 있지만, 보다 신뢰의 문제에 초점을 맞추고 있다. 정부가 시민의 필요와 욕구에 벗어나 있다는 인식이 정부의 공적인 신뢰를 떨어뜨리게 한다는 것을 지적하며, 신뢰 회복은 시민에게 더 많은 선택, 민주주의, 투명성을 제공함으로써 얻어지는 것임을¹⁸⁾ 제시하고 있다. 시민의 요구에 대한 대응성과 정책의 책임성, 그리고 과정의 투명성이 공공재로서 시민에 대한 서비스로 다가갈 때 정부의 혁신은 공적 신뢰의 형성을 촉진한다.

이러한 인식에서 중요한 것은 공공재를 독점적으로 제공하는 정부가 시민사회의 주권자인 시민에 의해 규제되어야 한다는 것이다. 공공재에 대한 시민의 선택이 보장되어야 하고, 공공의 혁신은 시민과의 의사소통이 전제되어야 한다. 상품과 서비스를 제공하는 기업에 대한 시민의 대응은 만족과 불만족의 상황에서 구매와 바로 연결된다. 그러나 공공 부문의 서비스는 독점의 특성을 띠어 경쟁의 상화에 있지 않다. 이러한 특성으로 공공 부문의 서비스 혁신은 시민과의 의사소통 그리고 더 나아가 시민의 참여가 더 중요하다. 공공 서비스 혁신에 의한 시민의 신뢰는 서비스의 결과보다는 서비스가 만들어지는 과정에서 시민의 요구가 어떻게 체계적으로 반영되고 있는가에 달려있다.

18) OECD, "Government of the Future", 2000

2. 관계 네트워크의 제도화와 정책형성

도시거버넌스의 신뢰 향상기제는 정책과정의 시민의 참여가 핵심적인 사항이다. 이미 서울시는 시민참여를 위한 제도를 조례를 통해 만들어 놓았다. 일반적인 제도적 절차뿐만 아니라 사이버 공간을 활용할 것을 독려하는 조례안을 제정하였다. 정보제공, 시민협의, 적극참여의 각 분야에 따라 시민 참여를 위한 절차와 규정이 있다.

<표 5-1> 시민참여를 위한 서울시 제도 현황

구 분	정보제공	시민협의	적극참여
참여를 위한 제도	<ul style="list-style-type: none"> 서울특별시 간행물 심의 및 보급에 관한 조례 서울특별시보 발행규칙 	<ul style="list-style-type: none"> ▶의회 관련 <ul style="list-style-type: none"> 서울특별시의회 정책연구 위원회설치 운영조례 서울특별시의회 방청규정 서울특별시의회 열린의회 교실 운영규정 ▶행정관련 <ul style="list-style-type: none"> 서울특별시민원콜센터 설치 및 운영 조례 서울시시민위원회 설치 및 운영관련 조례들 	<ul style="list-style-type: none"> 서울특별시 주민투표 조례 서울특별시 시민감사관 운영 및 주민감사청구에 관한 조례
사이버공간 활용을 위한 제도	서울특별시 인터넷시스템의 설치 및 운영에 관한 조례		
	서울특별시 열린시정을 위한 행정정보공개 조례	서울특별시 시민창안제도 운영조례 시행규칙	서울특별시 서울청의상 운영조례
기타 지원사항	서울특별시 사회단체보조금 지원조례		

이들 조례들의 특성은 상대적으로 행정에 대한 시민참여의 규정이 많은 반면에 의회에 대한 규정들은 제한되어 있다. 그리고 사이버 공간에서의 참여는 인터넷의 활용을 촉진하는 데 주안점을 두고 있다. 그런데 상대적으로 조례들의 관계가 유기적으로 연결, 보완되어 있지 못하고, 특정 사항에 집중하여 개별적으로 제정되어 있다. 또한 시민단체에 대해서는 거버넌스의 정책네트워크 파트너 보다는 지원을 위한 단체로서의 인식이 전제되어 있다.

제도적 구축에도 불구하고 운영상의 문제는 시민 참여의 효과를 제한하고 있다. 그동안의 많은 노력을 통해 이루어진 제도는 운영을 통해 실질적인 효과를 창출하여야 한다. 형식적인 제도의 운영은 공적인 신뢰를 향상시키기보다는 오히려 역효과를 야기할 수 있다. 정책과정에 이니셔티브를 갖고 있는 행정 부문에서 이러한 제도를 적극적으로 활용하는 것이 바람직한 도시거버넌스를 만들어갈 수 있다.

3. 시민사회의 시민단체 활성화

기존의 시민단체에 대한 많은 연구들은 시민단체의 가능성에도 주목하였지만, 그 한계와 문제점들도 지적하고 있다. 지난 10년 동안 시민사회의 활성화 과정에서 시민단체에 대한 기대가 커서 그 구체적인 성과를 거론하기 이전에 실망감으로 이어졌고, 일반 시민과 국민들은 시민단체가 신뢰의 위기에 있음을 지적하였다.

시민단체에 대한 정책안은 여러 연구에서 다양하게 제시되어 있다. 이를 전체적으로 보면 시민단체의 역량강화가 핵심으로 제기된다. 그 내용은 조직구조의 변화에서부터 인적 자원의 양성, 재정적 독립, 시민참여의 활성화, 시민단체의 협력 네트워크의 구성, 시민사회의 인프라 구축, 더 나아가 정보화 과정에서의 활성화까지 포괄하고 있다.

이러한 제안은 크게 시민단체가 스스로 역량을 강화시켜야 하는 과제와 시민단체의 역량 강화를 지원하는 정책적인 제안으로 구분된다. 시민사회의 공익적 가치를 대변하고 시민과 함께 스스로 조직적 역량을 배양시켜야 한다. 조직과 재정, 그리고 인적 자원의 배양을 통해 시민사회의 신뢰를 다지는 노력 이외에 시민사회 참여의 매개자인 도시거버넌스의 정책네트워크를 구성하는 정책적인 노력이 필요하다. 단순한 사회단체의 지원은 시민단체의 자발성을 저해하고, 오히려 정부 의존적인 관행을 지속시킬 우려가 있다. 도시거버넌스의 정책네트워크 파트너가 될 수 있는 조직과 능력을 갖춘 시민단체에 대해서는 선별적인

지원이 필요하다.

시민의 참여를 활성화하기 위해서는 시민과 행정을 연결시켜 주는 매개집단, 즉 시민단체의 활동이 매우 중요하다. 시민단체가 행정에 관한 정보를 지속적으로 제공하고 시민의 의사를 집합적으로 반영한다면, 시민은 적은 비용으로 참여하여 높은 만족감을 얻게 된다.

한국 사회에서 제기되는 일반적인 문제 중의 하나인 시민사회에 대한 신뢰성의 위기는 시민단체의 역량과 역할에서 초래되었다. 지난 10년간 시민단체에 대한 과도한 기대는 정책적인 지원으로 이어졌고, 이로 인한 정부 의존적인 시민단체가 시민과 멀어지게 되는 계기가 되었다. 이에 따라 시민단체를 우려하는 여러 목소리들이 시민단체에게 다양한 차원의 역량강화를 제안하고 있다.

시민단체의 역량강화는 정책적인 지원의 문제가 아니라, 시민단체 스스로 해결하여야 할 문제로 인식하는 것이 필요하다. 시민단체가 스스로 조직화하고 시민사회에서 뿌리내릴 때 바람직한 도시거버넌스의 기반이 조성된다. 시민단체는 시민사회에서 역량을 강화하고, 공익적인 가치를 추구할 때 시민으로부터 신뢰를 얻을 수 있기 때문이다.

4. 지역사회 공동체와 자원봉사

서울의 도시사회에서 사회적 자본을 축적하는 것은 지역사회에서 시작된다. 사회적 자본에 대한 인식은 지역사회 공공시설의 잠재력과 가능성에 주목한다. 지역사회에는 이미 복지시설, 문화시설, 청소년시설, 교육시설, 종교시설 등이 광범위하게 포진되어 있다. 이러한 시설들은 시민에 대한 서비스를 중심으로 운영되고 있다. 그런데 이러한 시설은 서비스 시설일 뿐만 아니라 지역사회 시민의 참여마당이다. 시민 참여의 계기는 지역사회의 여러 시설들에 대한 접근에서 시작된다.

지역사회의 공동체는 이러한 시설의 운영에 대한 시민 참여를 통해 형성된다. 참여를 통한 관계 네트워크의 형성과 민주주의적 토론과 의사결정 과정, 지

역사회를 위한 서비스 향상의 선순환 과정이 사회적 자본을 축적하는 과정이며, 지역의 공동체를 형성하는 과정이다. 공공부문으로부터 지원을 받는 이러한 시설부터 시민에 대한 개방과 시민 참여를 위한 운영이 필요하다.

사회적 자본의 축적은 시민의 자발성을 전제하고 있다. 서울시의 자원봉사 제도는 시민의 자발성과 공공에 대한 헌신의 장이다. 그런데 현재의 자원봉사 제도는 자원봉사의 운영에 초점을 두고 있는 것이 문제이다. 시민의 자원 봉사에 대한 요구를 일할 수 있는 곳과 연계하는 것이 필요하다.

사회적 자본에 대한 인식은 자원봉사가 시민이 참여하고 관계를 맺으며, 사회적 신뢰의 터전을 형성하는 보다 넓은 의미를 갖고 있다는 것이다. 자원봉사 활동은 시민이 도시거버넌스에 참여하는 과정으로 더 강조되어야 한다. 그리고 자원봉사는 지역공동체와 연계될 때 보다 활성화된다. 이러한 측면에서 서울시는 시민의 자원봉사에 보다 적극적인 의미를 부여하고, 지역사회에서 자율적인 참여가 이루어질 수 있도록 지역공동체에 더 초점을 맞출 필요가 있다.

시민의 자원봉사 활동이 지역의 공동체를 형성하게 하고, 지역의 공공시설들이 참여의 장으로서 거듭날 때 사회적 자본 축적을 위한 토대가 형성된다. 사회적 신뢰는 지역사회에 뿌리내리고 신뢰의 문화를 형성하게 하는 계기가 될 것이다.

5. 창의시정과 시민과의 소통

서울시의 민선 4기는 그 어느 시기보다도 시민의 참여와 신뢰를 강조하고 있다. 특히 시민도시 분야로 정책 분야를 설정하여 시민의 안전한 생활과 삶의 질 및 시정의 신뢰를 제고하면서 ‘창의 시정’을 전개하고 있다. 이것은 선진 각국이나 도시 사례를 보았을 때 가장 중요한 핵심적 방향을 전제하고 있음을 나타내고 있다.

그럼에도 불구하고 일반적 특성과 운영에서 서울은 재평가를 하게 된다. 서울의 경우 한국 사회의 중심에 있는 광역자치단체이지만 시민과의 직접성과 정책이슈화가 결여되어 있다. 시민과의 직접성은 기초자치단체에 보다 가깝고, 정

책에 대한 사회적 관심은 중앙정부에 있다. 그로 인해 광역자치단체인 서울은 시민의 관심으로부터 상대적으로 멀어져 있다. 이 때문에 시 조직과 서울시라는 도시에 대한 정책적 책임성 이슈가 많이 제기된다.

그리고 서울시는 창의시정의 전개에 있어 시정신뢰의 방향을 시민고객 지향에서 추구하고 있다. 신뢰와 참여의 상호관계의 측면에서 볼 때 시민 참여의 기제가 약하다. 시민고객에 대한 서비스 혁신은 제한된 영역에서는 뚜렷한 성과를 보이고 있지만 사회적 자본의 형성과 신뢰의 기반과 관련해서는 제한된 효과를 보여주고 있다. 고객 서비스 혁신을 보여주는 120 다산센터나 사이버 공간을 활용한 전자정부서비스가 운영됨에도 불구하고 서울시 고객 서비스의 인지도는 상대적으로 약하다.

혁신과 개혁에는 시민과의 의사소통이 중요하다. 이를 통해 가치와 목표를 공유하여 개혁의 필요성을 확인하고, 개혁의 과정에서 개혁의 역할, 개혁의 일관성, 개혁의 일정 제공이 이루어진다. 이런 과정을 통해 개혁이 성공하면 공공의 신뢰와 정치적 지원을 확보하게 된다.

이러한 측면에서 창의 시정의 방향을 시민과의 의사소통에서 재정립할 수 있다. 그리고 시민고객 서비스 지향에서 시민 참여 지향으로 전환하면 “지속가능한 정책”의 토대를 구축할 수 있다. 이제 이를 연계성(Connectivity), 소통(Communication), 그리고 조정(Coordination)의 측면에서 살펴보고자 한다.

첫째로 시민 중심 연계성에는 정보의 신뢰성 제고, 사업기관의 시민 고객 서비스 수준 향상, 규제 및 민원 기관의 시민 지원 역할 강화가 포함된다. 시민에게 충분하고 공정하며, 명료한 정보를 제공하여 시민이 스스로 판단할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 그리고 제반 공공 서비스의 서비스 수준이 보다 향상되어야 한다. 또한 규제보다 시민에 대한 지원을 더 강화하여야 한다.

둘째로 시민과의 소통을 중심으로 시민 지향의 통합적 접근이 필요하다. 도시거버넌스에 대한 시민 참여를 위해 참여의 기제를 체계화할 필요가 있다. 예를 들어 전자정부의 시민참여 서비스, 고객 만족 추진단의 시민고객 지향, 창의

시정의 시민 참여 상상오아시스를 체계적으로 연계하여 시민참여의 효과를 보여 주어야 한다. 또한 시민 참여의 제도화를 위해 시민 감사에서 정책 과정의 참여로 확장하고 협치의 파트너십으로 민관 협의회를 운영하며, 시, 의회, 전문가, 시민단체, 일반 시민의 정책 네트워크를 구성한다. 더불어 시민사회의 민주적 역량을 강화하기 위하여 사이버 공론장, 공청회, 공론조사 등 공론장을 운영하는 것이 필요하다. 지역사회에서 시민사회의 역량을 강화하는 프로그램과 자원봉사, 시민단체, 지역사회 자원 지원의 연계성을 찾는다.

셋째로 창의시정을 추진하는 조직에 대해서 의사소통을 통한 정책 및 사업을 조정하는 것이 필요하다. 시민 중심적인 접근의 차원에서 실·국 간의 수평적 연계를 강화하는 것이 바람직하다. 또한 자치구와 중앙정부에 대한 모니터링 체제를 갖추고 협력 조정을 해 나가야 한다. 시민의 삶과 환경에 영향을 미치는 제반 제도와 운영 등에 중앙정부와의 정책 및 업무 공조, 제도 개선이 필요하다. 예를 들어 세제 제도 개선과 재정 확충, 교육, 경찰 자치제도 준비, 광역 경제권, 광역 거버넌스 준비, 기후변화 관련 환경, 에너지, 교통, 금융허브 산업 관련 국제 금융체제 관련 사항들이 여기에 포함된다.

이러한 방향은 시민과의 연결성과 의사소통, 조직 간의 의사소통과 조정 정책, 사업의 조정과 통합적 접근으로 요약할 수 있다. 이러한 틀에서 시정 리더십과 시민의 직접성을 강화하는 것이 요청된다. 시정은 시민 서비스의 만족도 제고를 위해 끊임없이 노력하고, 현장 중심의 업무를 추진하며 이를 통해 시민참여 기제를 확충하는 것이다. 바람직한 도시거버넌스는 공적 신뢰를 형성하는 과정이며, 신뢰는 사회적 자본의 축적 위에서 이루어진다. 이러한 과정에서 시정의 리더십은 결정적인 요소라고 할 수 있다.

참 고 문 헌

참고문헌

〈국내문헌〉

- 김대욱 · 이승중, “정부신뢰의 참여에 대한 효과”, 『한국사회와 행정연구』 제18권 제4호, 서울행정학회, 2008. 2.
- 김상돈, “사회제도신뢰의 인과구조에 대한 한·미 비교연구”, 『국제지역연구』 제15권 제3호, 서울대학교 국제학연구소, 2006. 9.
- 김상돈 · 전계영, “한국인의 사람과 제도에 대한 신뢰 분석”, 『한국사회』 제8집 2호, 고려대학교 한국사회연구소, 2007. 12.
- 김상준, “부르디외, 콜만, 퍼트남의 사회적 자본 개념 비판”, 『한국사회학』 제38집 6호, 2004.
- 김석준, “한국국가재창조와 뉴거버넌스 : 새로운 패러다임의 모색”, 한국행정학보 제34권 제2호, 2000.
- 김승현, “사회적 신뢰의 결정요인에 관한 비교역사적 연구”, 『국제지역연구』 제15권 제4호, 서울대학교 국제학연구소, 2006. 12.
- _____, “사회적 자본의 구성요소와 상관관계에 관한 연구”, 『한국정치학회보』 제42집 제2호, 2006.
- 김영래, “비정부조직의 정치참여에 관한 비교연구”, 『공공정책연구』 4, 1998.
- 김왕식, “신뢰증진과 정부의 역할”, 『정책분석평가학회보』 제16권 제3호, 한국정책분석평가학회, 2006. 9.
- 김용호 · 박성우, “정보화시대의 전자민주주의 거버넌스”, 정보통신정책연구원, 2005.
- 김의영, “정보화시대의 시민참여 : 인터넷을 통한 NGO의 정치참여를 중심으로”,

- 한국전산원 NCA 정책포럼 발표논문, 2004.
- 김인영, “한국사회와 신뢰 : 후쿠야마와 퍼트남 논의를 재검토”, 『세계지역연구논총』 26집 1호, 한국세계지역학회, 2008.
- 김재한, “국가별 신뢰수준 측정에 관한 연구노트”, 『국제지역연구』 제13권 제4호, 서울대학교 국제학연구소, 2004. 12.
- 김정렬, “미국 행정의 새로운 이해—공공관리의 역동성과 거버넌스의 다층성”, 『사회과학연구』 제11집 제2호, 2003.
- 김지희, “한국인의 정치제도에 대한 신뢰와 불신 : 신뢰 형성에 영향을 미치는 정치경제적·사회문화적 요인에 대한 탐색적 연구”, 『신뢰연구』 제16권, 한림과학원, 2006.
- 김태중·박종민·박정후·양정호·장원호·한준, 『사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구』, KDI 국제정책대학원, 2006.
- 김태준 외, 『지역인적자원개발을 위한 사회적 자본 측정 및 형성전략의 국제비교 연구』, 한국교육개발원, 2004.
- 김호기, “NGO의 활성화 방안에 관한 연구”, 『사회발전연구』 제7호, 2001.
- 박병진, “신뢰형성에 있어 사회참여와 제도의 역할”, 『한국사회학』 제41집 3호, 한국사회학회, 2007. 6.
- 박성진, “한국 사회 신뢰의 악순환과 민주주의의 공고화”, 『동향과 전망』 58호, 한국사회과학연구소, 2003. 11.
- 박종민·배정현, “정부신뢰와 정책혜택 및 정부공정성에 대한 태도”, 한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집(上), 한국행정학회, 2007. 12.
- 박찬웅, “사회적 자본과 사회적 신뢰”, 『비교사회』 통권 제3호, 한국비교사회학회, 2000. 10.
- 박희봉, “거버넌스 증진의 전제로서의 사회자본과 한국 사회자본 특징”, 『국가정

- 책연구』 통권 제19권 제2호, 2005. 1.
- _____, “사회자본이론의 논점과 연구경향”, 『정부학연구』 제8권 제1호, 2002.
- 박희봉 · 이희창 · 김동욱 · 김철수 · 박병래, “한국인의 신뢰 수준 및 영향 요인”, 『한국정책학회보』 제12권 제3호, 2003. 9.
- 박희봉 · 이희창 · 김종래 · 유재원 · 한인희 · 차일근 · 김철수 · 박병래, “사회자본과 정치참여”, 『한국정책과학회보』 제9권 제4호, 2005. 12.
- 박희봉 · 이희창 · 조연상, “우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석”, 『한국행정학보』 제37권 제3호, 한국행정학회, 2003. 9.
- 배웅환, “거버넌스의 실험 : 네트워크조직의 이론과 실제 -대청호살리기운동본부 를 중심으로”, 『한국행정학보』 제37권 제3호, 2003.
- 서울특별시, 『2007 시정참여사업 평가보고서 -시민들 속에 답이 있다』, 2008.
- _____, 『서울서베이 2006』, 2007.
- _____, 『서울서베이 2007』, 2008.
- _____, 『서울통계연보 2008』, 2008.
- 성신제 · 이희열, “경제공간에서 신뢰형성에 관한 이론적 고찰”, 『대한지리학회지』, 대한지리학회, 2007.
- 소진광, “지방자치활성화와 사회적 자본 형성”, 2007.
- 손열, “IT시대와 국가-시장-시민사회의 협치”, 정보통신정책연구원, 2005.
- 송경재, “사회적 자본과 네트워크 : 조직구조를 중심으로”, 『사회 이론』, 한국사회이론학회, 2004.
- 엄묘섭, “시민사회의 문화와 사회적 신뢰”, 『문화와 사회』 3권, 한국문화사회학회, 2007. 11.
- 우천식 · 김태중, 『한국 경제 · 사회와 사회적 자본』, 한국개발연구원, 2007.

- 유석춘, 『한국의 시민사회, 연고집단, 사회자본』, 자유기업원, 2004.
- 이곤수·송건섭, “지방정부의 시민접촉에 대한 사회자본의 영향”, 『한국행정학보』 제41권 제1호, 한국행정학회, 2007. 3.
- 이명석, “거버넌스의 개념화 : ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스”, 『한국행정학보』 제36권 제4호, 2002.
- _____, “거버넌스의 개념화 : ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스”, 『한국행정학보』 제36권 제4호, 2002.
- 이서행, “신뢰사회 형성을 위한 참여문화”, 『윤리연구』, 한국윤리학회(구 한국국민윤리학회), 2002.
- 이숙중·김희경·최준규, “사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구”, 『한국행정학보』 제42권 제1호, 한국행정학회, 2008. 3.
- 이양수, “한국적 사회자본이 주민의 정치참여행태에 미치는 영향”, 『지방정부연구』 제10권 제3호, 한국지방정부학회, 2006. 11.
- 이재열, “건국 60년 한국 사회 어떻게 볼 것인가” 신동아 587호, 2008.
- _____, “집단활동과 사회자본의 가능성”, 『서울의 미래를 읽는다』, 서울시정개발연구원, 2004.
- 이재혁, “신뢰와 시민사회”, 『한국사회학』 제40집 5호, 한국사회학회, 2006. 10.
- 임혁백, “21세기 IT기반 정치행정 메가트렌드”, 정보통신정책연구원, 2005.
- _____, “IT와 공공 거버넌스의 새로운 패러다임”, 정보통신정책연구원, 2005.
- _____, 『세계화시대의 민주주의 : 현상·이론·성찰』, 나남, 2000.
- 장석호·김석곤, “시민참여활성화를 위한 우리나라 NGO의 과제와 전망에 관한 연구”, 『한국인간관계학보』 제7권 1호, 2003
- 장수찬, “한국 사회의 신뢰수준의 하락과 그 원인 : 국가 간 비교 분석적 관점에서”, 『세계지역연구논총』, 한국세계지역학회, 2007.

- 장시준, 『사회자본의 개념과 교육적 시사점(이슈리포트)』 한국교육학술정보원 2006.
- 전영평, “시민단체와 지방정부간 관계 : 상호 인식의 실증적 분석”, 『한국행정논집』 제13권 제1호, 2001.
- 조권중, 『서울시 전자정부의 전자 민주주의 모델 연구』, 서울시정개발연구원, 2002.
- 조화순, “e-Governance 연구의 동향과 한계”, 『정보화정책』 제13권 제2호, 2006.
- 조화순·송경재, “디지털 거버넌스 : 정보사회의 국가·시장·시민의 미래”, <2005 디지털 컨퍼런스> 자료집, 2005.
- 주성수, 『시민참여와 정부정책』, 한양대학교 출판부, 2004.
- _____, 『시민참여와 정부정책』, 한양대학교 출판부, 2004.
- 최성욱·이주미, “사회적 네트워크와 신뢰, 그리고 민주시민역량의 발전”, <한국 거버넌스·한국정부학회 2007년 하계공동학술대회> 자료집, 한국거버넌스학회, 2007. 8.
- 최항섭, “정보사회와 신뢰”, <KDI-KISDI 공동 세미나 : 사회적 자본-정부의 역할과 IT> 자료집, 한국개발연구원, 2007.
- _____, “정보사회의 신뢰의 변화”, 『KISDI 이슈리포트』 2008.10.13. 정보통신정책연구원
- 홍영란·김태준·현영섭·소진광·이승희, 『사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구』, 한국교육개발원, 2007.

<외국문헌>

- Fukuyama, F., *Trust : The Social Virtures and the Creation of Prosperity*, The Free Press, 1995.

Fukuyama, F., *The Great Disruption*, A Touchstone Book, 2000.

Geiselhart Karin, “Digital Government and Citizen Participation in International Context”, *Digital Government : Principles and Best Practices*, Idea Group Publishing, 2004.

OECD, “*Building Public Trust : Ethics Measures in OECD Countries*” PUMA Policy Brief No.7, 2000.

_____, *Government of the Future*, OECD, 2000.

_____, “*Government of the Future*”, PUMA Policy Brief No. 9. 2001.

_____, *The Well-being of Nations : the Role of Human and Social Capital*, OECD, 2001.

_____, “*The e-government imperative : main findings*”, 2003.

_____, “*Promise and Problems of E-Democracy : Challenges of Online Citizen Engagement*”, 2003.

_____, “*Public Sector Modrnization : Governing for Performance*”, OECD Obsever, 2004.

_____, “*Public Sector Modrnization : Changing Organisational Structure*”, OECD Obsever, 2004.

_____, “*Public Sector Modrnization : Open Government*”, OECD Obsever, 2005.

_____, “*Public Sector Modrnization : The Way Forward*”, OECD Obsever, 2005.

_____, *Modernisation Government : the Way Forward*, OECD, 2005.

_____, “*OECD Territorial Reviews : Seoul, Korea*”, Policy Brief, OECD Observer, 2006.

Pierre, J. (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press, 2000.

Putnam, R. D., *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, A Touchstone Book, 2000.

Slaton, Christa Daryl and Jeremy L. Arthur, "Public Administration for a Democratic Society : Instilling Public Trust through Greater Collaboration with Citizens", *eTransformation in Governance : New Directions in Government and Politics*, Idea Group Inc, 2004.

매일경제, "난 당신을 믿을 수 없다. 눈부신 성장 뒤에 드리운 그늘", 2008. 8. 13.

_____, "한국사회 신뢰도 중국의 절반", 2008. 8. 13

_____, "가장 무능한 기관은 국회 71%", 2008. 8. 14

〈인터넷 사이트〉

<http://volunteer.seoul.go.kr>(서울시 자원봉사센터)

<http://club.seoul.go.kr/ngo>(서울시 NGO협력센터)

영문요약(Abstract)

Social Trust in the Urban Governance

Kwon-Joong Choh · Ji-Won Choi

Trust becomes main policy agenda in the current situation. Korean society has been recognized low-trust one that could not resolve social conflicts. Seoul Metropolitan Government has emphasized citizen participation and trust in its policy orientation. However, the relation between trust formation and citizen formation is rarely acknowledged in the urban policies. So, this study attempts to examine theoretical basis and resources regarding trust formation in the desirable urban governance.

In this study, arguments on the trust have been examined in both social capital theoretical resources and policy research of urban governance. Citizen participation is key to formation of public trust and accumulation of social capital. Trust formation and desirable urban governance are a recursive process around both citizen participation in policy agenda for reform and community involvement with voluntary organizations.

With this recognition of trust formation, this study suggests several policy recommendations for the creative administration of Seoul Metropolitan Government SMG should focus on public trust for the success of reform. Innovation of public service could be depend on communication with citizen. Policy network should be facilitated along institution of citizen participation. Participatory democracy emphasizes non-government organizations which could mediate administration and citizen interest in civil society. Social capital is formulated in the participation on voluntary organizations in regional communities. Social capital becomes resources for public trust. At last, leadership in the government should be emphasized in the communication with citizen.

Table of Contents

Chapter 1 Introduction

Chapter 2 Urban Governance and Citizen Participation

1. Changing City and Urban Governance
2. Conception of Urban Governance
3. Mechanism of Citizen Participation

Chapter 3 Social Capital and Trust Formation

1. Social Capital and Trust
2. Mechanism of Social Trust
3. Accumulation of Social Capital for the Sustainable Development

Chapter 4 the Current State of Trust and Social Capital

1. Trust Formation
2. Citizen Participation
3. Social Capital in Seoul : Non-Government Organizations
4. Social Capital in Seoul : Voluntary Service Organizations
5. Potential of Seoul

Chapter 5 Policy Recommendations for Desirable Urban Governance

1. Service Innovation for Public Trust
2. Policy Networks
3. Non-Government Organizations in Civil Society
4. Community and Voluntary Service Organizations
5. Creative Administration and Communication with Citizens

References

시정연 2008-BR-03

도시거버넌스의 사회적 신뢰형성 기제 연구

발행인 정문건

발행일 2008년 11월 30일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울시 서초구 서초동 391번지

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 5,000원 ISBN 978-89-8052-651-2 93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.