

사회적 자본의 형성을 위한 지방정부의 역할: 미국의 교훈

Role of Local Government for Building Social Capital:
Lessons from the U.S.

최 창 수

(한국지방행정연구원 수석연구원)

고객, 구매자, 또는 소비자로서의 개인 또는 공중
시민, 시민자본, 사회자본
사회자본과 민주주의
시민통치와 사회자본의 형성: 미국의 교훈
앞으로의 연구과제

【Abstract】

The purpose of this paper is to introduce the experience of the U.S. local governments in fostering social capital as a strategy to build democratic and participatory community. The limits of reform movements treating people as clients, customers, or consumers lead to the validity of citizen perspective. The concepts of and the arguments over citizenship, civic capital, social capital, and citizen governance are closely related to each other. Citizen perspective, strong political leadership, and change of the role of public administrators are key lessons drawn from the U.S. experience to build social capital and thereby to achieve democratic local governance. The paper also suggests that building social capital can be an useful strategy to enhance the local democracy in Korea.

신공공관리운동(New Public Management) 또는 관리주의(Managerialism)라는 이름하에 최근 20여년간 진행되어온 서구의 행정개혁에서 가장 중요한 지향점의 하나는 바로 “고객지향적 서비스”이다. 행정서비스의 수혜자인 개인(individual) 또는 공중(the public)을 시장 메카니즘의 시각에서 고객 또는 소비자로 인식하고 이들의 욕구에 부응하는 서비스를 제공한다는 것은 기존의 행정이론과는 크게 다른 시각임에 틀림없다. 그리고 이러한 시각은 행정의 효율성을 높이고 대응성을 증진시킨다는 측면에서는 그 가치가 인정된다. 하지만 행정의 민주성 실현이라는 측면에서는 한계점을 가지고 있는 것이 사실이다.

이 글에서는 개인 또는 공중을 고객(client), 구매자(customer), 또는 소비자(consumer)로서 보는 시각의 한계점을 지적하고, 오히려 통치 또는 정부운영의 동반자 (governing partner)로서 인식하는 것이 바람직한 방향이며 행정의 민주성 실현에 중요하다는 점을 지적하고자 한다. 그리고 미국의 사례를 통해 시민개념에 기초하고 있는 소위 사회자본 (social capital)의 형성을 통해 정부운영에 있어서의 적극적인 시민참여, 나아가 시민통치(citizen governance)가 어떻게 이루어질 수 있는지를 모색해보고자 한다.

고객, 구매자, 또는 소비자로서의 개인 또는 공중

1980년대 이후 세계 각국에서 추진해온 행정개혁은 근본적으로 공공영역에 대한 시장메카니즘

의 도입으로 특징지워지며, 이에 따라 나타나는 주요 지향점의 하나가 바로 고객지향적 정부운영과 소비자 만족을 위한 공공서비스의 제공이다(Lane, 1996). 우리나라도 김대중 정부가 들어서면서 고객중심의 기업형 행정 또는 고객우선의 성과주의를 행정개혁의 방향으로 제시하고 있다(김태룡, 1999; 박희봉·김상묵, 1998).

그런데 엄밀히 살펴보면 개념상의 차이가 있음에도 불구하고, 고객(client), 구매자(customer), 그리고 소비자(consumer)라는 용어는 현재 혼용되고 있다. 우선 고객은 특정의 시점에서 유상 또는 무상으로 재화 또는 용역을 공급받는 사람이다. 고객은 특정의 상황에서는 일정 수준의 선택권을 가질 수 있다(Elcock, 1995). 예를 들어 병을 고치고자 하는 사람은 특정의 병원과 의사를 선택할 수 있지만 병의 치유 여부는 거의 전적으로 의사의 손에 달려 있다는 점에서 그 선택권은 제한적일 수 밖에 없다. 그리고 때때로 변호사와 의사와 같은 전문가들과의 관계에 있어서는 자율성을 상실하고 의존적이 될 수밖에 없는 것이다.

구매자는 시장메카니즘을 통해 재화 또는 용역을 구입하는 사람이다. 구매자는 구매하려는 재화 또는 용역의 안전성과 품질에 대한 자신의 기준(requirement)을 가지고 있으며, 재화 또는 용역의 공급자는 이러한 기준에 상응해야 한다는 점에서 구매자는 어느 정도의 권리를 가지고 있다고 할 수 있다. 구매자가 소비자와 구별되는 것은 시장메카니즘을 통해 선택의 기회를 가지고 있다는 점이다. 무엇보다 구매자는 특정의 공급자로 부터 재화 또는 용역을 구입할지의 여부를 결정할 권리가 있다. 그러나 이 때를 제외하고는 자신이 구매하려는 재화 또는 용역에 관한 의사결정에 참여할 수 없다(Elcock).

소비자는 시장메카니즘을 통해서 또는 비시장 공급자(non-market), 즉 공공기관을 통해서 제공된 재화와 용역의 수혜자이다. 이 경우 재화와 용역의 공급은 시장메카니즘을 통해 결정된 가격을 통해 이루어지기도 하고, 분배 또는 보조의 형식을 취할 수도 있다. 소비자는 시장조사 등의 방법을 통해 재화 또는 용역에 관한 의사결정과정에서 참여할 수도 있지만 이는 전적으로 공급자의 의지에 달려있으며 따라서 권리가 제한적일 수 밖에 없다(Elcock).

현재 신공공행정론 및 이를 바탕으로한 행정개혁과 관련하여서 이들 세 용어는 별다른 개념상의 구별없이 사용되고 있는데 우리나라의 중앙행정기관과 일선 행정기관, 그리고 많은 지방자치단체들이 행정서비스의 수혜대상인 개인 또는 집단을 고객으로 표현하면서 보다 나은 서비스를 제공할 것이라는 의지를 행정서비스 현장 등 다양한 방법을 통해 제시하고 있다¹⁾. 즉 국민 또는 주민을 고

1) 일례로 경기도의 도정홍보 서비스 현장은 “경기도의 홍보담당 공무원은 경기도정에 관한 정확한 정보를 적시에 편리하게 제공받을 권리가 도민에게 있음을 깊이 인식하고...”하고 시작하면서 제 1 항에 “우리는 모든 고객이 필요로 하는 때에 도내 어디서나 원하는 국·도정 정보를 접할 수 있도록 하기 위하여 최선의 노력을 다하겠습니다.” 라고 명시하고 있다.

객이라는 용어와 동일하게 사용하고 있는 것이다.

그렇다면 이러한 표현과 시각이 갖는 의미는 무엇인가? 무엇보다 먼저 지적되어야 할 점은 어떤 용어를 사용하는 행정개혁이 지향하는 고객지향적 행정과 소비자 만족을 위한 공공서비스의 제공 등의 시각은 행정의 민주성 또는 민주주의 실현이라는 측면에서는 몇 가지 한계점을 가지고 있다는 점이다. 우선 첫 번째로 시민을 서비스의 이용자 또는 소비자로 규정하는 것은 정부와의 관계에 있어서 개인 또는 공중의 다양한 위상 또는 역할을 경시하고 일부분으로 한정하고 있다는 비판이 있다. (Connolly *et al.*, 1994). 즉 개인은 납세자(taxpayer), 서비스의 수혜자(user or customer of public services), 그리고 서비스의 제공자(employee providing a service), 그리고 유권자(voter who authorizes service provision) 등 다양한 역할을 함에도 불구하고 이를 부인한다는 것이다. 미국 National Performance Review에서는 개인이 시민과 고객의 이중적인 지위를 갖는 것으로 상정되어 있다는 점이 지적되기도 한다 (Carroll, 1995). 실제로 National Performance Review를 이끌었던 미국의 부통령 Al Gore (1993)는

“고객은 시민을 의미하지 않는다. 시민은 민주적 의사결정과정에서 참여할 수 있지만 고객은 특정의 서비스의 수혜자이다. 민주주의가 제대로 이루어지기 위해서는 시민과 고객 모두가 중요하다. 그러나 개인이 투표 행위를 할 때 (시민으로서) 그는 자신의 생활에 직접적으로 영향을 미치는 공공기관의 운영에 영향을 미칠 수 있는 기회가 거의 없다.”

라고 언급하여 고객과 시민의 개념을 구분하고 있다.

두 번째 문제점은 고객, 구매자 또는 소비자의 선택권과 관련된 것이다. 즉 고객, 구매자 또는 소비자라는 용어들이 함축하고 있는 내용의 핵심은 바로 자신들이 원하는 재화 또는 서비스를 다양한 대안들 가운데에서 선택할 권리를 가지고 있다는 것인데, 과연 공공분야에서 이것이 어느 정도나 가능할까 하는 점이다. 일부 서비스의 경우 개인 또는 공중의 공공서비스에 대한 선택권은 외부계약(contracting out) 등을 통해 제공될 수 있지만 상하수도, 경찰 등과 같이 선택의 여지가 없는 서비스가 매우 많다는 것이다. 또한 공공기관 또는 서비스의 공급자는 누가 구매자인지를 파악하기가 힘들 뿐만 아니라(Chandler, 1996) 개인들간에 선호도의 차이가 존재하기 때문에 다양한 욕구를 만족시키는 것이 매우 어렵다는 점이 지적되고 있다 (Hambleton, 1988, 128-130; Schachter, 1995: 534).

셋째, 개인적 이익이 공익에 우선하는 결과를 초래할 수 있다. 행정학에서 고객(client)과 소비자(consumer)의 개념을 구분하는 Frederickson²⁾은 신공공관리론에서 강조하는 개인 소비자

2) Frederickson은 행정학에서의 공중(the public)에 대한 이론 정립을 시도하면서 공중에 대한 시각을 이익집단으로

의 만족은 집합적인 민주적 합의(collective democratic consensus)의 달성이라는 가치보다 우선시 되고 있으며, 이에 따라 공공관리자의 역할도 시민으로서의 개인이 공동의 문제를 해결하기 위해 토론을 벌이고 합의된 결론을 이끌어내는 공동체의 건설보다는 개인의 만족을 위한 다양한 선택을 만들어내는데 초점이 있게 된다고 비판한다 (1996a, 265). 이는 개인을 시장메카니즘 속에서 자신의 이익의 극대화를 추구하는 존재로 보기 때문이며 따라서 공공서비스의 제공에 있어서 공익(public interest)은 무시되거나 등한시 되고, 결과적으로 사회내에 존재하는 소외계층에 대한 고려는 최소화된다(Frederickson, 1991: 399-402).

그는 또한 고객을 일선행정관료 (street-level bureaucrats)로 부터 서비스를 제공받는 개인 또는 집단으로 정의하면서 공중을 고객으로 인식하는 것은 부적절하다고 지적한다. 이는 일선행정관료들이 자신들의 이익을 충족하기 위해 이익집단으로 조직화하는 경향이 있으며, 또한 제한된 자원을 가지고 규칙과 규정에 따라 일을 하기 때문에 행정서비스 제공에 있어서 확실성만을 강조한다는 것이다 (1991: 404-405)

끝으로 개인 또는 공중을 고객, 구매자 또는 소비자로 보는 시각이 갖는 가장 큰 문제점은 이러한 시각이 행정의 효율성을 증가시키고 대응성을 높이는 데는 도움이 될 지 모르지만 민주적 의사결정에서의 참여라는 본질적 가치와는 거리가 멀다는 것이다 (Chandler; Pinkney, 1997; Prior et al, 1993: 17-18). 일례로 영국의 시민헌장제(Citizen's Charter)에서 강조하고 있는 서비스 시정 조치(redress)가 고객 또는 소비자로서의 개인의 만족을 증가시킬지는 모르지만 민주적 의사결정이라는 행정의 주요 가치 실현에는 거의 도움이 되지 못한다. 시민을 구매자로 규정하고 있는 대표적 기간인 영국 철도청의 경우 시민헌장을 통해 열차가 예정 시각보다 늦게 도착할 경우 승객에 대한 보상제도를 실시하고 있지만 이것은 열차운영시스템 자체에 대한 개인의 참여를 보장하는 것과는 거리가 멀다. 이러한 의미에서 영국의 시민헌장은 시민 헌장이 아니라 서비스에 대해 비용을 지불하는 구매자 또는 소비자에게 보다 나은 서비스를 제공하기 위한 구매자 헌장(customers' charter)에 지나지 않는다는 비판을 받고 있다 (Chandler).

결국 행정 서비스의 수혜대상인 개인 또는 공중을 고객, 구매자, 또는 소비자로 보는 시각은 정부의 기능을 시장메카니즘속의 기업과 동일시하므로써 정부 구성원의 역할을 단순히 서비스의 소비자로 한정하여 민주적 통치(democratic governance)의 실현이라는 정부 본래의 목적을 도외시하는 결과를 가져올 위험성이 있다.

서의 공중, 소비자로서의 공중, 피대표자로서의 공중, 고객으로서의 공중, 그리고 시민으로서의 공중 등 5가지로 분류하고 있다 (1991).

시민, 시민자본, 사회자본

많은 학자들이 개인 또는 공중을 고객, 구매자 또는 소비자로 보는 이러한 시각의 한계점을 지적하면서 개인 또는 공중을 시민(citizen)으로 보는 시각을 대안으로 제시하고 있다. 시민(citizen, citizenship)에 대한 논의는 고대 Aristotle에 의해 시작된 이후 계속되어 왔지만 현대적 의미에서의 시민은 공동체의 일에 대한 관심과 지식을 가지고 있을 뿐만 아니라 적극적으로 참여하면서 자신이 이익을 추구하는 동시에 공익도 고려하는 사람으로 정의하는 것이 일반적이다 (Frederickson, 1991).³⁾

공공서비스 제공에 관한 소비자모형에 대한 비판을 제기한 Schachter (1995)는 적극적 시민(active citizenship) 모형의 중요성을 강조한다. 적극적 시민은 공익에 대한 관심을 가지고 공공분야의 의사결정에 적극 참여하는 사람을 말하며 이러한 적극적 시민이야말로 궁극적으로 공공기관의 효율성과 대응성을 증진시킨다는 것이다. Stiver (1990)도 시민들이 자신들을 고객이나 소비자 또는 정부서비스의 수혜자로 보지 말고 시민으로 보는 것이 중요하다고 지적하고 있다.

시민의식에 관한 관심의 재고조는 Barber(1986)의 주장에서 볼 수 있듯이 대의민주주의, 실적주의에 입각한 공무원제도, 다원주의 등에 기초하고 있는 현재의 민주주의가 공중의 통치능력(governing ability)을 감소시키고 있다는 데에서 출발한다. 그는 강력한 민주주의는 시민들의 직접참여에 의한 자치정부에 의해서 가능하다고 주장한다.

이와 같은 맥락에서 논의된 개념 관련된 것으로 McGregor, Jr.의 시민자본(civic capital)을 들 수 있다. McGregor, Jr.(1984)는 현대 행정과 민주적 의사결정을 전문행정가들과 시민들과의 관계를 통해 논하면서 시민자본(civic capital)의 형성을 통해 민주성을 제고할 수 있음을 주장하였다. 시민자본은 시민들의 지식(knowledge), 태도(attitudes), 능력(capacity)의 3가지로 구성되는데, 지식은 정부가 무슨 일을 하는지에 대한 지식을 말하며, 태도는 정부에 대한 신뢰감과 시민들 자신이 공공문제를 해결할 수 있다는 확신을 가리킨다. 그리고 능력은 재원을 동원해 정책결정과 집행과정에서 문제를 해결해 가는 능력을 말한다. 이렇게 볼 때 시민자본은 시민정신(citizenship)의 행정학적 표현으로 생각할 수 있다.

이와 관련하여 최근 서구에서 많이 이용되고 있는 용어로 사회자본(social capital)이 있다. 사회자본의 개념을 사회과학에 도입한 James Colmen(1988)은 사회자본을 집단과 조직내에서 공동목적을 위해 함께 일할 수 있는 사람들의 능력이라고 정의한다. 사회자본이 인간자본(human capital)과 다른 점은 인간자본이 개인(individual)의 능력, 기술, 교육 등 개인에 한정

3) 시민개념의 역사적 발전에 대해서는 David Held (1996)의 책 78-88을, 그리고 현대 행정에 있어서의 시민개념에 대해서는 John Kingdom (1996)의 책과 Terry Cooper (1984)의 책 참조.

되어 있는 것인데 비해 사회자본은 개인에 속해 있는 것이 아니라 개인들간 그리고 집단간의 관계 속에 내재되어 있다는 것이다. 따라서 사회자본은 사회심리적(social psychological) 차원이 아닌 구조적 범주(structural category)로 이해되어야 한다.⁴⁾ 사회자본은 다양한 사회적 관계의 부산물로서 사람들의 행동을 촉진(facilitate)하지만 행동의 결과는 긍정적일 수도 있고 부정적일 수도 있다. 즉 사회자본에 의해 촉발된 행동은 특정 집단에게는 혜택을 주지만 사회 전체적으로는 해가 될 수도 있다는 것이다.

한편 Putnam은 사회자본이 민주적 제도의 맥락(context of democratic institution)속에서 어떤 역할을 하는가에 관심을 가지고 사회자본의 개념을 시민사회에 연결시킨다. 그는 사회자본을 상호간의 이익 증진을 위한 조정과 협조를 용이하게 하는 네트워크, 규범, 그리고 사회적 신뢰(trust) 등 사회조직의 특색(features)으로 정의하고, 시민참여 네트워크(networks of civic engagement)와 호혜성의 규범(norm of reciprocity)으로 부터 생성되는 신뢰를 사회자본의 가장 중요한 요소로 본다. 그에 따르면 사회자본이 축적되어 있는 사회 또는 공동체에서는 시민들의 참여 네트워크가 구성원 상호간 신뢰(social trust)를 증진시키고 호혜성(reciprocity)의 배양을 용이하게 한다고 한다. 또한 그러한 네트워크는 의사소통, 조정을 활성화하므로써 집단행위(collective action)를 통한 문제해결을 용이하게 한다는 것이다 (1993a).

Putnam은 사회자본을 두 가지 형태로 나누는데 하나는 서로 알고 있는 사람들간의 관계를 더욱 밀접하게 하는 결합사회자본(bonding social capital)이고 다른 하나는 서로 모르는 사람들을 가깝게 만들어 주는 연결사회자본(bridging social capital)이다(2000: 22-24). 결합사회자본은 특정 집단 내부의 결속을 강화시키는 것이기 때문에 외부에 대해서는 상당한 적대감을 표출할 수도 있는 반면, 연결사회자본은 사회전체적인 소속감(identity)과 상호호혜성(reciprocity)을 생산할 수 있다. 그리고 사회자본의 중요한 특성으로 다른 형태의 자본과 달리 사용할수록 축적되며 사용하지 않으면 고갈된다는 점을 지적하고 있다 (1993a: 167-171). Fukuyama는 사회자본이 사회내에 존재하는 신뢰로 부터 나오는 것으로 종교, 전통, 또는 역사적 관습 등과 같은 문화적 메카니즘에 의해 생겨나고 전파되기 때문에 다른 형태의 자본과는 다르다고 주장한다 (1995, 23-32).

이렇게 볼 때 사회자본과 시민자본은 공공영역에서의 민주적 행위의 기초가 된다는 점에서 공통점이 있다. 그러나 본질적으로 시민자본의 개념은 개인(individual) 차원에서 대정부관계에 초점을 두고 있는데 반해, 사회자본은 개인이 아닌 개인들간 또는 집단들간의 관계에서 생성되는 구

4) Edwards & Foley(1998)는 Putnam이 Coleman의 사회자본에 대한 개념에 도덕적, 윤리적 요소를 가미하므로써 사회자본을 인간자본과 비슷한 개념으로 변형시켰다고 비판한다.

조직 개념으로 그 범위가 시민자본 보다 넓다고 하겠다. 따라서 시민자본은 시민의 정부에 대한 신뢰를 근본으로 하고 있는데 비해, 사회자본은 정부에 대한 신뢰가 아니라 사람들간의 신뢰(interpersonal trust)에 기반하고 있다는 점을 주목해야 한다.

사회자본과 민주주의

이러한 용어들은 궁극적으로 민주주의의 존립기반이라 할 수 있는 시민사회(civil society)⁵⁾ 또는 공동체(community), 그리고 시민통치(citizen governance)에 관한 논의와 연결되어 있다. 시민사회는 국가권력으로 부터 자율성을 가진 자발적 조직 (self-organizing groups), 각종 사회운동(movements), 개인 등이 자유롭게 가치와 견해를 표현하고 조직을 만들어 자신들의 이익을 추구하는 정치의 장(arena of polity)으로 정의된다 (Linz & Stephen, 1996: 7).

Frederickson(1996b)은 도시 패러다임이 한계에 도달하고 이제 지역사회 또는 공동체(community)의 시대가 도래하고 있다고 주장한다. 도시에서는 개인이 공식적 정치참여의 전형적 유형인 투표 이후에는 대리인(representatives)과 이익집단을 통해 공공정책에 영향을 미치지만 공동체에서는 시민들간의 담론(discourse)을 통해 보다 참여적으로 공동의 관심사와 문제에 접근한다고 한다. 또한 도시에서는 신뢰가 결여된 정치적 논의와 질서 및 안정이 강조되는 반면, 시민들의 담론과 신뢰, 대응성(responsiveness)이 중시되며, 개인 및 집단들이 공동의 문제에 대한 책임감을 공유한다. 따라서 공동체내에서의 합의는 상호성(reciprocity)의 규범을 생산한다. 이러한 의미에서 공동체는 배움의 장이며 단순히 지역적 경계에 의해 한정되지 않는 담론의 장이다.

한편 Stiver (1990)는 적극적 시민정신(active citizenship)을 바탕으로 기존의 공공기관을 polis로 변화시킬 것을 주장한다. Stiver는 polis를 바람직한 공동생활을 영위하기 위해 참여자들이 갈등을 해결하고, 공동의 가치를 향유하고 발전시키는 정치적 공동체(political community)라 정의한다. 즉 다양한 견해를 가진 구성원들이 모여 공익을 위해 토론하고 무엇을 어떻게 함께 해나갈 것인가를 결정하는 공간이다. 이렇게 볼 때 Stiver의 polis는 Frederickson이 말한 공동체와 유사하다.

시민통치(citizen governance)라는 용어는 governance의 개념 자체가 불명확하기 때문에 정

5) 시민사회와 시민 역할의 중요성은 민주체제의 유지를 위한 요건으로서 Pinkney(1997)가 시민사회의 역량, 공동의 정치참여, 정치제도의 존재 여부, 그리고 정당성을 들고 있고, 또한 Juan Linz & Alfred Stephen (1996, 7-15)이 민주통합(democratic consolidation)의 5가지 요건의 하나로 시민사회(civil society)를 제시하고 있는 데에서도 나타나고 있다.

확한 정의를 하기 어렵다. 하지만 시민과 governance라는 두 단어에서 알수 있듯이 현재의 대의적 민주주의와 달리 시민들의 직접적인 참여를 통해 이루어지는 정부운영방식, governance, 또는 통치라고 볼 수 있다. Box (1998: 19)는 시민통치를 시민, 선출직 공직자, 공무원들이 함께 지역사회를 통치해나가는 것으로 정의하면서 진정한 의미의 시민자치정부(citizen self-governance)를 향한 것으로 본다. 시민통치는 공공기관의 정책결정과정에서 참여하고 집행을 감독하는 시민위원회 (citizen committee) 등의 형식을 통해 제도화되고 있는데 1973년 Oregon주 의회는 지방정부의 모든 계획과정에 시민들의 참여를 의무화함으로써 시민통치의 기반으로 마련했다 (Box, 80-86).

결국 시민사회와 공동체는 그 구성원들이 공공영역(public sphere)에 적극적인 참여를 보인다는 점에서는 공통점을 갖지만 공동체의 구성원은 공동의 관심사와 공익에 대해 시민사회의 구성원보다 더 큰 관심과 책임감을 갖는 것으로 볼 수 있다. 그리고 시민통치는 공동체의 특성이 더욱 강하여 시민들이 공공관리자와 함께 정부운영의 동반자로 참여하는 정부운영의 한 방식, 또는 governance의 한 형태라고 볼 수 있을 것이다.

그렇다면 사회자본은 시민사회 또는 공동체의 건설, 시민통치의 성공과 어떤 관계에 있는가? Putnam은 정부의 효과성, 경제적 부, 지역사회의 복지 등의 면에서 차이가 나는 것은 그 지역사회가 어느 정도의 사회자본을 가지고 있느냐에 달려있다고 한다. 그에 따르면 사회자본은 민주적 정부운영 및 경제적 발전과 깊은 상관관계에 있다고 한다. 시민 상호간의 신뢰와 자발적 결사 등에 기초한 시민사회 또는 공동체만이 효율적이고 민주적인 정부운영을 가능하게 한다는 것이다 (1993a). 그 이유는 시민참여 네트워크(networks of civic engagement)는 일반화된 호혜성 (generalized reciprocity)의 규범을 양성하고, 의사소통과 조정(coordination)을 촉진하여 개인의 신뢰성에 대한 정보를 확대 재생산하며, 과거에 있었던 성공적 협력의 경험들을 미래의 협력을 위한 자원으로 만들기 때문이라는 것이다 (1993b).

Putnam은 또한 사회자본이 효과적인 공공정책을 위한 선결조건이며 공공재(public good)라고 강조한다. 그리고 사회활동의 부산물로서 사적이익을 추구하는 개인 또는 집단에 의해 생산되지 않은 경향이 있다는 것이다(Putnam, 1993a). 따라서 정치체제의 대응성 강화를 위해서는 풀뿌리조직(grass-roots organization)을 육성해야 하며, 이를 위해 사회자본의 중요성을 인식하고 개인들의 다양한 선택을 집단행위와 연결시킬 수 있는 프로그램을 개발해야 한다고 주장한다 (Putnam, 1993b).

Putnam이 사회발전에 있어서의 사회자본의 중요성을 주장한 이후 많은 학자들이 사회자본의 개념을 이용하거나 발전시켜 사회개발 및 발전의 여러 측면을 연구하는데 적용하였다.⁶⁾ Gittel

과 Vidal (1998)은 Putnam의 두 가지 형태로 구성된 사회자본의 개념을 받아들여 지역사회개발(community development)을 위한 전략으로써 지역사회의 조직화를 통한 사회자본의 형성이 매우 효과적이라고 주장한다. Tempkin과 Rohe (1998)는 경험적 연구를 바탕으로 사회자본이 지역사회의 안정을 예측할 수 있는 중요 요소이며 사회자본을 많이 가지고 있는 공동체일수록 쇠퇴의 가능성이 적다고 한다.

한편 Putnam은 사회자본이 존재하지 않는 곳에서의 사회자본의 생산 축적가능성에 대해서는 비판적 입장을 취한다. 이는 사회적 신뢰의 형성과 협조의 관행은 사람들이 서로 오랫동안 알고 지내면서 상호작용하는 가운데 형성되는 것으로 보기 때문에 단기간 내에 사회자본을 형성하는 것은 불가능하다는 것이다 (1993a). Fukuyama도 비슷한 입장을 취한다. 즉 그가 국가 번영의 핵심적 요소로 주장하는 신뢰(trust)도 오랜 역사를 통해 형성된 국가 또는 지역의 문화적 전통에 기초하고 있다고 보기 때문에 사회자본은 단시간내에 형성되지 않는다는 것이다.

그러나 이러한 Putnam의 관점은 비판을 여러학자들의 경험적 연구로 부터 비판을 받았다. 실제로 Putnam이 비판적으로 보아왔던 미국 도시 내부의 흑인 또는 다른 유색인종 거주지역들에서 각종 지역개발(예: 주택건설) 프로그램들이 성공적인 결과를 산출했기 때문이다 (Portney & Berry; Thomas, 1987). 즉 사회자본이 거의 없거나 빈약한 곳에서도 지방정부의 노력과 전략 여하에 따라 다양한 프로그램을 통해 사회자본은 형성될 수 있다는 것이다. 지역개발분야와 공공관리 부분의 학자들은 사회자본의 형성을 공동체 조직화 (Gittel & Vidal), 나아가 시민통치의 성공 (Denhardt & Gray)을 위한 핵심전략으로 보고 있다.

시민통치와 사회자본의 형성: 미국의 교훈

그렇다면 시민통치의 성공을 위한 핵심적 요소인 사회자본의 형성을 위해서 어떤 전략을 취해야 하는가? Putnam은 사회자본의 형성을 위한 다섯 가지 전략으로 이웃과의 유대강화를 통한 생활공동체(community)의 형성, 소속감이 충만한 정신적 공동체의 형성(faith-based community), 인터넷의 활용을 통한 상호접촉(electronic entertainment and communication), 다양한 문화활동(cultural activities)의 활성화, 공직에의 출마, 각종 위원회, 공공회의에의 참가를 통한 공공생활(public life)의 적극적 참여 등을 제시하고 있다 (2000: 402-414).

6) 사회자본의 개념에 관한 다양한 논의와 적용에 대해서는 Edwards & Foley (1998)의 글, Wallis et al., (1998)의 글, 그리고 Gittel & Vidal (1998)의 책 14-23, 그리고 Paul S. Adler & Seok-Woo Kwon (2000)의 글 참조.

한편, Gittel과 Vidal은 사회자본의 생산을 위한 중요한 방법중의 하나로 지역사회중심의 파트너십 (community-based partnership)을 들고 있다(48-49). Portney와 Berry에 따르면 시민통치를 실현하기 위한 가장 좋은 방법은 neighborhood organization을 통해 시민들이 서로 얼굴을 맞대고 공동의 문제를 논의하는 것이라고 한다. 실제로 지역사회개발을 위한 많은 프로그램들이 지역사회에 기반한 시민조직(community-based organization)을 통해 사회자본을 형성하는데 성공했다 (Thomas, 1987; Portney & Berry, 1997; Couto, 1999; Denhardt & Gray, 1998). Box는 시민통치의 성공을 위해서 반드시 필요한 요소로 시민위원회 (citizen committee, citizen boards)를 들고 있다 (95-102). 시민위원회는 공동체의 구성원으로 구성된 작은 규모의 neighborhood organization의 대표들로 구성된 조직으로 지방정부에 따라 그 권한은 다르지만 공공서비스의 계획과 결정과정에 직접 참여하고 집행을 감독하는 기능을 수행한다.

Florida주 Orange County의 Citizen First 프로그램의 경우 초기에는 작업집단(working group)을 나중에는 자문위원회(advisory council)를 시민들로 구성해 지역사회의 발전을 위한 정책목표의 우선 순위를 시민들이 직접 설정하게 하고 이를 스스로 결정하게 했으며, 집행과정에 있어서도 이들이 직접 참여·감독하도록 했다 (Chapin & Denhardt, 1995). 다른 지역의 경우에도 유사한 시민조직을 만들어 정책결정의 전과정에 참여하도록 대폭적인 권한을 부여했다. 그렇다면 neighborhood organization 또는 시민위원회가 성공적으로 기능하기 위한 조건은 무엇인가?

인식의 전환: 고객에서 시민으로

첫 번째 역동적인 시민의 참여가 필수조건이다. 이를 위해 필요한 것은 개인 또는 공중을 단순히 고객 또는 소비자로 보는 시각을 지양하고 시민으로 보는 인식의 전환이 필요하다. 사회자본을 형성하는데 성공한 프로그램들의 경우 개인을 자기이해와 단기적 이익에 집착하는 구매자(customer) 또는 고객(client)으로 보지 않고 공익과 장기적 이익을 생각하는 시민으로 간주하고 있으며 (Denhardt & Gray), 이렇게 할 때 공동체 구성원들은 정부가 제공하는 서비스의 피동적 수혜자가 아닌 정부의 정책과정에 직접 참여하는 통치 또는 정부운영의 동반자로서 역할을 할 수 있는 것이다(Stiver, 97). 공공영역에서의 개인을 3가지 유형으로 분류할 때 무임승차자(freerider) 또는 감시자(watchdog)가 아닌 활동가(activist)가 필요한 것이다 (Box, 157).

강력한 정치적 리더십

둘째, 시장 또는 행정책임자의 강력한 정치적 리더십이 필요하다. 시민위원회의 기능은 자칫 의회의원이나 공무원들의 권한을 침해하는 것으로 보여질 수 있다. 그리고 미국의 경우 지역개발 프로그램은 대개 정치

적 반응(예: 투표율)이 매우 낮은 곳에서 시행되기 때문에 정치지도자들과 공무원들의 관심이 매우 낮다. 따라서 프로그램이 성공하기 위해서는 정부에 대한 불신이 강한 지역사회의 구성원들과 프로그램에 대해 회의적인 생각을 가질지도 모르는 공무원과 의원들을 설득하는 시장 또는 행정책임자의 열성적인 노력과 리더십이 요망된다.

이에 더하여 지방정부 지도자들의 역할이 바뀌어야 한다. Denhardt와 Gray (1998)가 지적하는 바와 같이 정치지도자들과 정부관리들은 일반적으로 시민들에게 가장 좋은 것이 무엇인지를 자신들이 알고 있다고 판단하는 경향이 있으며, 이러한 판단하에 정책을 결정하고 집행해 나간다. 그러나 미국 Florida주 Orange County의 예에서 볼 수 있듯이 단순히 정책을 결정하고 재원을 쏟아 붓는 것보다는 시민들이 자신들의 문제해결을 위해 노력할 수 있도록 조직화하고 지원하는 것이 중요하다. 이는 Box가 시민통치가 성공하기 위한 3대 요건의 하나로 제시하고 있는 “조정자(coordinator)로서의 의회”의 역할과 일맥상통한다. 즉 지방의회는 의사결정 기관으로서의 역할보다는 시민들로 구성된 위원회에 권한을 대폭 위임하고, 그 위원회가 제대로 기능할 수 있도록 조정자의 역할을 해야 한다는 것이다 (103-121).

공무원의 역할 전환: 통제자에서 조력자로

셋째, 다음은 공무원들의 역할이 변화해야 한다. 즉 공무원들이 과거와 같이 지방정부 내부에서 정책입안과 집행에만 몰두하는 것이 아니고 Box가 말하는 소위 조력자(helper)의 역할을 담당해야 한다 (122-146). Box는 공공관리자를 집행자(implementer), 통제자(controller), 조력자(helper)의 세 가지 유형으로 분류하고 있다. 집행자는 정책형성에의 관여를 가능한 한 회피하며 자신이 가진 전문성을 바탕으로 규정된 법과 절차에 따라 결정된 정책을 중립적 입장에서 충실히 집행하는 유형이다.

통제자는 집행자와는 달리 정책형성과정에 깊숙히 관여하면서 정책결과에 영향을 행사하려 노력하는 유형이다. 이 유형의 관리자는 상관과 의회의원, 그리고 시민들과의 활발한 의사소통을 통해 특정의 방향으로 정책결정이 이루어지도록 노력한다. 이들은 전문성과 경험을 바탕으로 새로운 아이디어를 제시하기도 하지만 자신의 비전을 강조하기 때문에 의회와 시민들의 정부에 대한 통제력을 약화시킬 가능성이 많다. 집행자와 통제자는 공공관리자의 정책형성에의 영향력이라는 연속선상에서 볼 때 양 끝에 위치한다.

이 두 유형의 중간지점에 조력자가 있다. 조력자의 관심은 정책과정에서 의회의원 및 시민들 상호간에 대화와 상호작용이 용이하게 일어나도록 하는데 있으며 이를 통해 궁극적으로는 시민들이 원하는 방향으로 정책결정과 집행이 이루어지도록 하는 것이다. 즉 공공관리자는 촉진자(facilitator), 교육자, 기술자문관 등의 역할을 담당하는 조력자의 역할을 해야 한다는 것이다 (Box, 138-146).

Florida주 Orange County의 Citizen First 프로그램에서 공무원들은 시민들이 설정한 정책우선순위와 그것의 결정 및 집행에 있어서 목표달성을 위한 전략수립 및 자원의 동원과 같은 기술적인 부문을 조언하는데 중점을 두었다 (Denhardt & Gray). 또한 Cincinnati의 경우에도 지역사회보조팀(Community Assistance Teams)을 구성해 Orange County의 공무원들이 했던 것과 동일한 업무를 수행하도록 했다 (Thomas).

이렇게 시민들을 조직화하고 정책결정과정에 참여시킬 경우 기존과는 다른 두 가지의 커다란 변화가 있게 된다고 한다(Thomas). 첫 번째는 지방정부차원의 의사결정 과정이 정치적인 성격으로 부터 행정적인 것으로 바뀐다는 것이다. 초기에는 시민들이 시장이나 의회의원들을 주로 만났으나 시간이 지나면서 실제 각종 서비스를 제공하는 담당부서의 공무원들과의 접촉이 증가한 반면 시장이나 의회의원들을 만나는 회수가 크게 줄었다고 한다. 즉 시민들이 정책의 전과정에 관여하면서 정책 프로그램상의 구체적인 문제를 해결하기 위해 담당 공무원과 상호작용하는 회수가 급격하게 늘었다는 것이다. 이는 시민들과 공공관리자들의 만남이 형식적인 수준에서 보다 구체적이고 심층적인 수준으로 향상되었음을 말하는 것이다.

두 번째는 시민들의 지방정부에 대한 태도가 청원(petition)에서 협상(negotiation)으로 변화한다고 한다. 시민들이 지방정부에 접근할 경우 일반적으로 특정의 서비스를 요청하는 청원의 성격이 많았지만 시민들이 각종 위원회를 통해 서비스의 정책형성에 직접 참여하면서 부터는 담당 부서의 공무원들과 서비스 공급에 관한 구체적인 내용을 협상하는 차원으로 발전한 것이다. 즉 정책과정의 참여와 상호작용이 증가하면서 시민들은 정부운영에 대한 지식과 정보를 확보하게 되고 이를 통해 자신들의 정책대안을 만들게 되므로써 공무원들과 합의 도출을 위한 실질적인 협상을 하게 된다는 것이다. 이러한 경향이 계속되면 공무원들은 구체적인 집행계획을 만들기 전에 시민들의 의사를 반영하기 위해 적극적인 참여를 추구하므로써 의견수렴을 도모하게 된다.

앞으로의 연구과제

사회자본과 시민통치에 관한 논의는 우리 나라 지방정부의 민주화와 관련하여 시사하는 바가 크다고 하겠다. 즉 사회자본의 형성이 민주주의와 번영의 핵심적 전략으로 받아들일 수 있다면 지방자치의 역사가 짧고 민주주의의 통합과정에 있는 우리의 입장에서는 진지하게 검토해 볼 필요성이 있는 것이다. 그러나 서구 여러 나라에서 시도했던 사회자본의 형성전략은 그들 나름대로의 문화, 정치, 경제, 사회적 맥락을 배경으로 하고 있기 때문에 우리 나라에 그대로 적용하는 데에는 많은 문제점이 있다. 우리 실정에 적용하기 위해서는 다음과 같은 문제에 대한 연구노력이 선행되어야 한다.

첫째 우리 나라의 경우 사회자본은 어느 정도 축적되어 있으며, 지역별로 활성화되어 있는 향우회, 상조회, 각종 친목모임 등을 사회자본의 형태로 볼 수 있는가 등에 대한 논의가 필요하다. 우리나라의 경우 어떤 지표를 통해 사회자본을 측정할 수 있을 것인지에 대한 연구도 요망된다.

둘째, 현재 이러한 집단, 조직 또는 네트워크들이 공익보다는 사적이익을 추구하는 경향이 강한데 이를 어떻게 극복하고 공익추구를 지향하도록 유도할 수 있는가에 대한 검토가 요망된다.

셋째, 우리의 지방정부가 사회자본의 형성을 위해 어떤 일을 할 수 있는지에 대한 연구와 논의가

필요하다고 하겠다. 지역의 공동관심사를 논의하는 장을 마련한다는 측면에서 볼 때 그 동안 실시되었으나 현재는 유명무실해진 반상회와 같은 모임의 활성화는 어떤가? 또한 현재 시범적으로 실시되고 있는 주민자치센터는 사회자본의 형성을 위한 장소로 활용할 수 있지 않을까?⁷⁾ 이 외에도 다양한 방안들이 제시될 수 있을 것이다.

사회자본의 논의와 관련하여 미국의 경험에서 배울 수 있는 교훈은 무엇보다 민주적 가치의 실현을 위한 근본적 전략을 채택했다는 점이다. 가시적 성과를 산출하기 위해 좋다고 생각되는 기법 또는 전략을 우선 도입하는 경향이 있는 우리와는 커다란 차이가 아닐 수 없다. 정부의 궁극적 가치 실현이라는 뚜렷한 목적과 이를 실현하기 위한 근본적인 전략을 바탕으로 방향성을 갖고 세부계획을 실천하는 것, 이것이 사회자본에 관한 미국의 경험에서 배울 수 있는 교훈이라 할 수 있겠다.

【참 고 문 헌】

- Adler, Paul S. & Seok-Woo Kwon (2000), "Social Capital: the Good, the Bad, and the Ugly." In Eric L. Lesser (Ed.), *Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications*, Boston: Burtworth Heinemann, 89-115.
- Barber, Benjamin. (1986). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkely: Univ. of California.
- Berry, Jeffrey M., Kent E. Portney, & Ken Thomson (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Box, Richard C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities Into the 21st Century*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Carroll, J. D. (1995). "The Rhetoric of Reform and Political Reality in the National Performance Review." *Public Administration Review* 55(3): 302-312.

7) 지난 1900년대 초반에 미국에서 일어났던 지역공동체운동(*community center movement*)은 지역사회의 학교를 중심으로 시민들이 조직화되었다. 즉 각종 레크레이션 프로그램에 참여하고, 주요사회문제에 대한 의견을 교환했으며, 주민들의 취업교육장소로 학교가 이용된 것이다.

- Chandler, J. A. (1996). "Citizens and Customer Care." In J. A. Chandler (Ed.). *The Citizen's Charter*. Aldershot, U.K.: Dartmouth. 40-54.
- Chapin, Linda W. & Robert B. Denhardt (1995). "Putting "Citizens First!" in Orange County, Florida." *National Civic Review* 84(2): 210-217.
- Coleman, James S. (1988). "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95-120.
- Connolly, Michael, Penny McKeown, & Grainne Milligan-Byrne (1994). "Making the Public Sector More User Friendly? A Critical Examination of the Citizen's Charter." *Parliamentary Affairs* 47(1): 23-36.
- Cooper, T. L. (1984). "Citizenship and Professionalism in Public Administration." *Public Administration Review* 44(Special Issue): 143-149.
- Couto, R. A. (1999). *Making Democracy Work Better: Mediating Structures, Social Capital, and the Democratic Prospect*. Chapel-Hill, NC: Univ. of North Carolina.
- Denhardt, Robert (1999). "The Future of Public Administration: Challenges to Democracy, Citizenship, and Ethics." *Public Administration and Management*.
- Denhardt, Robert & Joseph E. Gray (1998). "Targeting Community Development in Orange County, Florida." *National Civic Review* 87(3): 227-235.
- Edwards, Bob & Michael W. Foley (1998). "Civil Society and Social Capital beyond Putnam." *American Behavioral Scientist* 42(1): 124-139.
- Elcock, Howard (1996). "What Price Citizenship? Public Management and the Citizen's Charter." In J. A. Chandler (Ed.). *The Citizen's Charter*. Aldershot, U.K.: Dartmouth. 25-39.
- Frederickson, H. George (1982). "The Recovery of Civism in Public Administration." *Public Administration Review* 42(6): 502-508.
- Frederickson, H. George (1991). "Toward a Theory of the Public for Public Administration." *Administration & Society* 22(4): 395-417.

- Frederickson, H. George (1996a). "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration." *Public Administration Review* 56(3): 263-270.
- Frederickson, H. George (1996b). "City and Community in American Life." *National Civic Review* 85(3): 28-36.
- Fukuyama, Francis (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press Paperbacks.
- Gawthrop, L. C. (1984). "Civis, Civitas, and Civitas: A New Focus for the Year 2000." *Public Administration Review* 44(Special Issue): 101-107.
- Gittell, Ross & Avis Vidal (1998). *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Gore, Albert (1993). *Creating a Government that Works Better and Costs Less: Report of the National Performance Review*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Gray, Andrew & Bill Jenkins (1995). "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution." *Public Administration* 73(1): 75-99.
- Guy, Mary E. (1994). "Civic Nutrition, Citizen Empowerment and Civil Communities." *Public Administration and Management: An Interactive Journal* 4(2).
- Gyford, J. (1991). *Citizens, Consumers and Councils: Local Government and the Public*. London, UK: Macmillan.
- Hambleton, Robin (1988). "Consumerism, Decentralization and Local Democracy." *Public Administration* 66(2): 125-147.
- Held, David (1996). *Models of Democracy* 2nd Ed. Stanford, CA: Stanford University.
- Kingdom, John (1996). "Citizen or State Customer? A Fistful of Charters." In J. A. Chandler (Ed.). *The Citizen's Charter*. Aldershot, U.K.: Dartmouth. 7-24.

- Landy, Marc K. (1996). "Rediscovering Citizenship." In David L. Schaefer & Roberta R. Schaefer (Eds.). *The Future of Cities: Essays Based on a Series of Lectures Sponsored by the Worcester Municipal Research Bureau*. Lanham, MD: University Press of America. 19-30.
- Lane, Jan-Erik (1995). *The Public Sector: Concepts, Models, and Approaches* 2nd Ed. London, UK: Sage.
- Lane, Jan-Erik (1996). "Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization, and Marketization?" In Jan-Erik Lane (Ed.). *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. London, UK: Sage. 1-16.
- Linz, Juan J. & Alfred Stephen (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Univ.
- Lowery, David, Ruth Hoogland DeHoog, & William E. Lyons (1992). "Citizenship in the Empowered Locality: An Elaboration, a Critique, and a Partial Test." *Urban Affairs Quarterly* 28(1): 69-103.
- McGregor, E. B. Jr. (1984). "The Great Paradox of Democratic Citizenship and Public Personnel Administration." *Public Administration Review* 44(Special Issue): 126-132.
- Minkoff, Debra C. (1997). "Producing Social Capital: National Social Movements and Civil Society." *American Behavioral Scientist* 40(5): 606-619.
- Newton, Kenneth (1997). "Social Capital and Democracy." *American Behavioral Scientist* 40(5): 575-586.
- Ostrom, Elinor (1993). "A Communitarian Approach to Local Governance." *National Civic Review* 82(3): 226-233.
- Pinkney, Robert (1997). "The Sleeping Night-Watchman and Some Alternatives: Citizenship, Participation and Bases of Democratic Legitimacy in Britain." *Government and Opposition* 31(3): 340-360.

- Portney, Kent E. & Jeffrey M. Berry (1997). "Mobilizing Minority Communities: Social Capital and Participation in Urban Neighborhoods." *American Behavioral Scientist* 40(5): 632-644.
- Prior, David, John Stewart, & Kieron Walsh (1993). *Is the Citizen's Charter a Charter for Citizens?* The Belgrave Papers No. 7. London, UK: The Local Government Management Board.
- Putnam, Robert D. (1993a). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton Univ.
- Putnam, Robert D. (1993b). "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life." *The American Prospect* 13: 35-42.
- Putnam, Robert D. (1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6: 65-78.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. NY: Simon & Schuster.
- Schachter, H. L. (1995). "Reinventing Government or Reinventing Ourselves: Two Models for Improving Government Performance." *Public Administration Review* 55(6): 530-537.
- Stivers, Camilla (1990). "The Public Agency as Polis: Active Citizenship in the Administrative State." *Administration & Society* 22(1): 86-105.
- Thomas, J. C. (1987). "Citizen Involvement in Public Management: Lessons from Municipal Administration." In Robert B. Denhardt & Edward T. Jennings, Jr. (Eds.). *The Revitalization of the Public Service*. Columbia, MO: Univ. of Missouri-Columbia.
- Wallis, Allan, Jarle P. Crocker, & Bill Schechter (1998). "Social Capital and Community Building." *National Civic Review* 87(3): 253-271.