

사회적 자본의 관점에서 본 주민자치 시범실시 사례 분석 : 역촌동을 중심으로*

A Study of An Experiment of Residents Autonomy from a Social
Capital Perspective
: A Case of Youkchon-Dong

김 순 은**
Kim, Soon-Eun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 사회적 자본과 주민자치의 이론적 논의
- III. 연구분석의 틀
- IV. 자료분석의 결과
- V. 시사점과 결론

시범적으로 실시하는 31개 읍·면·동 중에 컨설팅자문교수 및 지원관에 의하여 긍정적인 평가를 받는 곳이 다수 확인되었다. 은평구 역촌동의 주민자치회가 그 중 하나이다. 역촌동의 주민자치회는 지난 1년간 주민자치회, 분과위원회 등을 중심으로 지역의 화합과 발전에 관련된 사무, 위탁사무 등에 있어 높은 성과를 보였다. 주민자치회 위원들은 주어진 제도적 여건 하에서 나름대로의 긍지와 자부심을 가지고 지역발전에 노력하고 있었다.

역촌동 주민자치회의 이러한 성과를 사회적 자본의 관점에서 분석한 것이 본 연구의 목적이며 역촌동 주민자치회의 성과는 지역 수준의 사회적 자본으로 나름대로 설명이 되었다. 본 연구의 틀에서 제시한 바와 같이 신뢰, 호혜성의 규범, 네트워크, 네트워크의 중개

* 본 연구는 2013년 한국연구재단의 한국사회과학연구지원(SSK)에 의하여 연구되었음
(NRF-2013-S1A3A-2043223).

** 서울대학교 행정대학원 교수

논문 접수일: 2014. 8. 28, 심사기간(1차): 2014. 8. 28 ~ 2014. 9. 23, 게재확정일: 2014. 9. 23

자, 포용력과 협력 및 참여, 정부와 주민과의 관계 등이 주민자치회 성과에 유의미하다는 것이 역촌동 주민자치회의 경우 확인되었다. 이러한 본 연구의 결과는 여타의 연구에서 주장하는 바와 같이 제도적 개선사항도 중요하지만 지역 수준의 사회적 자본을 양성하는 것도 주민자치회의 성공적 정착을 위해서 매우 중요한 조건임을 보여준다. 향후 횡단적 자료를 활용한 후속연구가 이루어져 본 연구의 사례가 보편화되기를 기대한다.

□ 주제어: 주민자치, 사회적 자본, 네트워크, 규범, 신뢰

Experimentation of residents autonomy was conducted in 31 lower administrative bodies, namely, eup, myon and dong in July1, 2013 in Korea some of which was assessed as successful in terms of the performance they made and the process in which several actors involved showed well-cooperative attitudes towards common issues.

The purpose of this study aimed to analyze the factors which have them different from social capital perspective in terms of trust, reciprocal norm, network broker, social inclusion and cooperation, and the relations between the government and residents by way of case study of Yeoukchondong.

This study shows that Yeoukchondong is distinct in terms of a high level of social capital. On the basis of traditions which have been characterized by cultivation of local leaders several key actors including chief of administrative agency, president of residents autonomy organization, and other local leaders are mutually dependent, bilaterally complementary and reinforced one another. In particular, broker's role of chief of the local agency, namely Dong office, is outstanding. Other studies based on the cross-sectional data should be followed in order to prove the generalization of this study.

□ Keywords: residents autonomy, social capital, network, norm, trust

I. 서론

사회적 자본이라는 용어는 정의의 모호성, 사회적 자본이라는 개념이 창출하는 부가가치의 모호성, 측정의 어려움과 측정방식의 다양함, 사회적 자본과 기타 사회현상과의 인과관계에 대한 모호성, 정책수단으로서의 불확실성 등에 있어 비판을 받는다(박우순, 2004; 稻葉,

2010). 그럼에도 불구하고 사회적 자본은 1990년대 사회과학이 발전시킨 대표적인 개념으로서 다양한 분야에서 활용되었다.

그동안 사회적 자본과 사회문제 및 민주주의와의 관계 등이 심층적으로 논의되었다. 구성원 사이에 사회적 자본이 축적되어 있으면 구성원 간의 신뢰와 호혜성의 규범이 견고하여 이에 기초한 상호협력이 증가하고 사회문제의 해결에 긍정적인 영향을 미친다. 이러한 기제는 나아가 민주주의의 발전에 기여한다. 경제적, 지역적 발전에 기여함은 물론 지방정부의 성과에도 긍정적인 효과를 보여주고 있다.

1991년 지방자치의 출범 이후 지방자치의 발전을 위한 다양한 논의가 이어져 왔다. 주민자치의 도입과 발전은 이러한 논의 중에 중요한 이슈가 되었다. 이에 따라 이명박 정부 하에 출범한 지방행정체제개편위원회는 행정체제의 개편과 더불어 주민자치의 도입을 중요한 정책과제로 채택하여 다양한 분야의 연구를 축적하였다.

이를 계기로 1999년 읍면동의 기능을 전환하는 차원에서 읍면동에 신설된 주민자치센터와 주민자치위원회가 새로운 변화를 맞게 되었다. 그간 주민자치센터는 복지·문화와 관련된 프로그램을 결정하고 관리하는 데에 그쳐 한계를 보였고 주민자치위원회는 주민자치센터의 관리 및 프로그램 운영과 관련된 사항의 심의와 자문을 수행하는 자문기구로 머물렀다.

2013년 지방행정체제개편위원회의 기능을 이어 받은 지방자치발전위원회는 『지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법』에 따라 읍면동에 “풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식의 고양”을 위하여 2013년 6월 4개의 읍, 7개의 면, 20개의 동에 주민자치회를 설치하여 시범적으로 실시할 것을 결정하였다. 계획에 따르면 2013년 12월 중간평가를 거쳐 2014년 12월 최종평가를 수행하고 미비점을 보완하여 2015년 이후 전국적인 확산여부를 결정할 예정이다. 이제까지 진행된 시범지구의 주민자치회의 성과는 사업의 내용과 과정에 있어서 지역마다 상이한 것으로 보고되고 있다.

본 연구의 목적은 사회적 자본이라는 개념을 이용하여 주민자치를 시범적으로 실시하는 지역 중 우수한 지역의 차별성을 설명하는 것이다. 부연하면 시범적으로 실시된 지역이 보여준 주민자치의 과정과 내용에 있어 지역 간에 차이가 나타나고 있는데 이를 지역에서 생성·발전된 사회적 자본이라는 개념에 의하여 설명하고자 한다.

II. 사회적 자본과 주민자치의 이론적 논의

1. 사회적 자본

1) 사회적 자본의 정의

농촌학교의 성공이 ‘공동체의 관여’로 표출된 사회적 자본이라는 용어로 설명된(Hanifan, 1920) 이후 사회적 자본 개념은 다양한 학자들에 의하여 발전되었다. 그 중에서도 콜만(Coleman)과 퍼트남(Putnam) 그리고 우리나라의 박희봉과 소진광 교수를 빼 놓을 수 없다. 이들의 연구에서 다루는 사회적 자본의 활용처는 비록 상이하지만 사회적 자본을 신뢰, 호혜성의 규범, 네트워크로 정의하는 점에서는 유사하다.

콜만(1990)에 따르면 사회적 자본은 개인에 귀속되는 자산이지만 개인 내에 존재하는 것이 아니라 사람과 사람의 관계 속에 존재하며, 사람 간의 유대를 강화시키는 기능을 통해 개인의 행동을 촉진시킨다. 이런 관점에서 일본에서는 사회적 자본 대신 사회관계자본이라는 용어를 사용한다. 사회적 자본도 기타의 자본과 같이 생산적이며 특정의 목적을 실현하는데 활용할 수 있다. 다만 기타의 자본과는 달리 측정하기 어렵다는 차이점이 있으며 소규모 폐쇄된 관계에서 형성된다는 특징을 지닌다. 콜만의 이러한 정의는 사회적 네트워크, 신뢰, 호혜의 강제력을 지닌 규범 등 “생산적인 사회적 관계망(productive social network)”으로 정의되는 사회적 자본을 개인의 협동적 행동을 추동시키는 사회의 구조와 제도로 인식하였다는 점과 교육의 성취를 설명하는 데에 기여했다는 점에서 의미가 크다.

신뢰, 호혜성의 규범, 네트워크로 정의되는 사회적 자본이 개인주의적, 경쟁적 사회적 자본과 공공적, 연대적 사회적 자본으로 분화·발전되는 가운데 후자의 관점에서 분석한 학자가 퍼트남(1993)이다. 콜만이 사회적 자본을 개인에 귀속되는 자산으로 정의한 바와 달리 퍼트남은 사회적 자본이 사회에 부존하는 자원으로 사람의 협동적 행동을 유발하여 사회의 효율성을 제고하는데 기여한다는 점을 규명하였다. 대표적으로 신뢰, 호혜성의 규범, 시민참가의 네트워크 등을 사회집단의 특성으로 파악하였다. 퍼트남은 사회적 자본과 공동체를 개념적 사촌으로 정의하였으며(Putnam, 2000) 이러한 퍼트남의 사회적 자본은 협동적 행위의 확대, 불확실성이나 위협의 감소, 행정 감시와 시민참여 증가 등 사회적 효율성의 제고를 설명하는데 유용하였다(稻葉, 2010). 공동체에 기초한 사회적 자본은 개인적 친밀감, 정서적 깊이, 도덕적 의무, 지속성, 사회적 통합 등의 수준이 높다는 특징을 지니기 때문이다(Castiglione, 2008).

현대사회의 특징은 복잡다단성이다. 그러나 사회의 복잡다단성을 이해하기 위하여 오히려 간결한 연구의 틀이 제시되는 경우가 많다. 이런 관점에서 사회적 자본을 신뢰, 호혜성의 규범 및 네트워크의 관점에서 분석하는 연구들은 현대사회의 맥락에서 사회적 자본의 기본적 골격을 효과적이고 간결하게 분석하는데 크게 기여하였다.

연구가 발전함에 따라 신뢰, 호혜성의 규범, 네트워크를 중심으로 한 정의에 대한 비판과 보완이 이루어졌다. 사회적 자본의 부정적 측면에 대한 지적이 첫 번째 비판이다. 사회적 자본은 범죄 집단에서도 발견할 수 있듯이 종종 타자의 배제, 구성원에 대한 요구가 외부에 미치는 외부성, 개인의 자유제한, 규범의 비숙화 등 부정적 효과를 낳는다(Portes and Landolt, 1996). 사회적 자본을 결속형과 연결형으로 분리한 퍼트남의 연구(Putnam, 2000)는 이러한 비판에 대한 대응이었다.

이어서 사회구조 속에서 네트워크의 단절이나 느슨한 연대가 발생하는 현상을 발견하고 이를 보강하는 것이 사회적 자본의 발전에 기여한다는 주장이 제기되었다. “구조적 틈(structural holes)”이라는 네트워크의 단절을 보강하는 중개자의 유무가 사회적 자본의 중요한 요소 중의 하나임이 입증되었다(Burt, 1992). 또한 느슨한 연대가 집단 간의 관계를 설명하고 1차 집단에서 정의되지 못하는 사회구조의 단편을 설명하는데 유용하다는 주장도 등장하였다(Granovetter, 1973).

이후 콜만과 퍼트남의 사회적 자본을 협의의 사회적 자본으로 규정하고 사회적 자본의 다의성에 기초하여 보다 광의로 정의하려는 연구가 이어졌다. 기존의 연구와 비교해볼 때 더욱 다차원적인 모형으로서 구조적, 인식적, 관계적 사회적 자본이 제시되었다. 인식적 사회적 자본은 구성원 간에 공유된 공동의 목표를 발전시키는 역량을 의미한다(Nahapiet and Ghoshal, 1998; Lin, 2001; 김구, 2012). 즉, 네트워크를 구조적 사회적 자본으로, 호혜성의 규범과 신뢰를 관계적 사회적 자본으로 본다면 인식적 사회적 자본이 추가된 셈이다.

한편 사회적 자본재단은 사회적 자본을 구성하는 구체적인 요소를 제시하기보다 “사회적 자본이란 사회 내에서 협동적 행동을 선호하는 정신적 경향과 태도”라고 추상적으로 정의하면서 사회적 자본이 “정부 부문의 역할과 관여를 축소하고 시장과 중산층의 역할 확대, 사회적 협동과 참여의 증진, 활기찬 시민사회의 발전, 공동체의 정체성 보존에 기여”함을 강조한다(Social Capital Foundation, 2014). 여기서 정신적 경향과 태도에는 사회구조와 관련된 다양한 요인들이 포함된다고 할 수 있다. 예를 들어 사회와 정부에 대한 신뢰, 호혜성의 규범, 네트워크, 각종 사회제도에 대한 정신적 경향과 태도가 포함된다. 신뢰와 호혜성의 규범 및 네트워크 외에 시민참여와 이타주의(소진광, 2004) 또는 사회적 포용력(최영출, 2004; Castiglione, 2008)를 추가한 연구도 이어졌다.

광의의 사회적 자본은 주로 사회적 자본의 지표를 개발하는 연구에서 발견된다. 세계은행

등 국가의 발전에 초점을 둔 개발연구자들은 경제자본과 더불어 사회적 자본이 사회발전에 귀중한 자본임을 가정하고 사회적 자본의 계량적 측정에 기여하였다. 세계은행의 사회적 자본이니셔티브(Social Capital Initiative)는 사회적 자본이 협동적 행동과 밀접한 개념으로서 신뢰, 호혜성의 규범 및 네트워크와 같은 수평적 인간관계적 요소와 더불어 수직적 구조 관계, 즉 중앙 및 지방정부와 주민과의 공식적 사회구조와 사회제도 및 문화적 사항 등을 포함해야 한다는 점을 강조한다. 여기에 사회적 응집력과 포용력 등이 포함된다. 정부와 주민과의 상호관계는 “정부와 사회의 시너지”라는 용어에서 보는 바와 같이 정부의 행동과 공동체의 활동은 상호간에 보완적인 관계를 갖는다(Evans, 1996). 따라서 전반적인 사회구조, 그리고 대인관계와 밀접한 개인의 행동을 규정하는 규범 전체가 사회적 자본에 포함된다(Grootaert and Bastelaer, 2002; World Bank, 2004).

상기의 논의를 정리하면 사회적 자본의 정의는 신뢰, 호혜성의 규범 및 네트워크를 통한 고전적 정의와 이외의 요소를 포함한 광의의 정의까지 매우 다양하다. 사회적 자본은 스탁(stock)과 같은 유형의 경제적 자본과는 달리 무형의 인지적, 문화적, 심리적 특성이 강하다는 점을 고려할 때 연구자에 따라 다양한 방식으로 정의되는 것은 자연스런 현상으로 보인다. 본 연구는 사회적 자본을 공동의 이익 또는 목표를 달성하는데 활용되는 유·무형의 사회적 가치재로서 개인 또는 사회의 신뢰, 호혜성의 규범, 네트워크, 정부와 주민과의 관계, 시민참여 및 포용력을 포함하는 개념으로 활용하고자 한다.

2) 사회적 자본의 분석 수준

사회적 자본과 관련된 두 번째 이론적 이슈는 분석 수준이다. 사회적 자본은 크게 개인, 집단 및 지역사회의 수준으로 측정할 수 있다. 개인 수준의 사회적 자본은 콜만의 연구가 대표적이며 개인에 귀속되는 신뢰, 호혜성의 규범, 네트워크를 의미하고, 집단 수준의 사회적 자본은 특정 집단 및 직업집단이 가지는 사회적 가치로서 뉴욕의 보석시장에서 발견되는 신뢰가 대표적인 예이다(Paxton, 1999). 이 외에도 다양한 연구들이 집단 수준의 사회적 자본에 주목하였다. 집단 수준의 사회적 자본은 사회구성원 간의 다양한 복합체로서 구성원의 행동을 촉진시키는 가치재이며(박희봉 외2, 2003) 집단 내 네트워크의 양과 질을 나타내는 구조적 차원, 집단목표와 비전을 인지하고 상호협력하는 인식적 차원, 상호신뢰 및 호혜성의 규범 등 관계적 차원으로 구성된다(Nahapiet and Ghoshal, 1998). 사회적 자본과 공동체(community)를 개념적 사촌으로 정의한 퍼트남에 따르면 공동체와 같은 집단 내의 사회적 자본이 지니는 의미는 매우 크다. 이 경우에도 개인의 사회적 자본과 공동체의 사회적 자본은 명확하게 구별되지 않는다. 개인 수준의 설문지를 통하여 공동체 또는 지역 수준의 사

회적 자본을 측정하는 연구도 이러한 이론적 바탕에 기초하고 있다(Castiglione, 2008).

연구의 대상 중 가장 범위가 넓고 다양한 것이 지역 수준의 사회적 자본이다. 퍼트남(1993)의 연구를 시작으로 지역 수준의 사회적 자본에 관한 연구가 이어졌다. 퍼트남의 연구는 공공적, 연대적 사회적 자본론에 속하는 것으로, 사회에 부존하는 자산을 사회적 자본으로 정의하였다. 이탈리아의 남부와 북부에 관한 시민공동체지수를 개발하여 지방정부의 성과를 평가하고 사회적 자본의 유용성을 입증한 연구가 대표적이다. 이후 사회적 자본을 구성하는 요인들이 확대되어 퍼트남의 네트워크 외에 지역사회에의 참여와 적극적인 활동력, 다양성의 포용력과 신뢰와 안전에 대한 인지 등이 추가되었고(Bullen and Onyx, 1998) 문화적 요인이나 시민적 공공성 등이 여기에 포함되기도 한다(糸林, 2007; Castiglione, 2008). 이 밖에 집단 인프라가 추가되기도 하였다. 집단 인프라는 집단의 수와 형태 및 규모, 집단 구성원의 규모, 참여 비율, 구성원의 다양성, 사회에서의 집단의 지위 등이 포함된다(Rohe, 2004, 최영출 2004, 재인용). 지역 수준의 연구는 가장 광의의 경우 국가 수준의 연구도 포함한다(Fukuyama, 1995).

우리나라에서도 다수의 연구들이 지역 수준의 사회적 자본에 초점을 두었다. 사회적 자본을 지역발전의 척도로서 연구하거나(소진광, 2004a) 지역발전에 기여하는 지역의 다의적 사회적 자본으로 신뢰, 참여, 연계망(네트워크), 제도 및 규범, 이타주의를 선정하여 성남시의 사회적 자본을 측정하는데 활용한 연구(소진광, 2004b, p. 110) 외에도 다양한 연구가 발표되었다. 특히 지역사회 수준의 사회적 자본으로서 집단적 협력과 사회적 포용력이 기존의 신뢰, 호혜성의 규범 및 네트워크에 더해졌다(최영출, 2004).

지역 수준에서의 사회적 자본은 다양한 측면에서 지역사회에 영향을 미치는 독립변수 중의 하나로 확인되었다. 우선 사회적 자본은 지역 내의 거버넌스 능력과 매우 밀접한 것으로 나타났다(박희봉·김명환, 2000, 2001; 김재영, 2003). 많은 연구들이 사회적 자본과 협력적 거버넌스의 인과관계를 보여 주었으며 후속연구에서도 참여와 신뢰라는 사회적 자본이 거버넌스에 지대한 영향을 미치는 것으로 나타났다(배응환, 2002; 박희봉, 2007). 이 연구들은 사회문제에 대한 행정의 대응성으로 표시되는 거버넌스의 능력이 사회적 자본에 의하여 크게 영향을 받는다는 것을 규명하였다(김재영, 2003; 이희창·박희봉, 2005). 예를 들어 사회적 자본은 지방정부의 시민접촉에도 큰 영향을 미쳤다(이곤수·송건섭, 2007). 성남시의 사례를 통하여 사회적 자본이 지방정부의 외부역량에 영향을 미치는 중요한 요인임이 판명되었으며(윤두섭·오승은, 2007) 나아가 소득수준 등 도시경쟁력과도 인과관계가 있는 것으로 나타났다(권태형·박종화, 2010). 서울특별시 12개 자치구를 대상으로 분석한 결과 사회적 자본이 지방정부의 역량과 밀접한 관계가 있음도 확인되었다(임승빈·이승중, 2005).

사회적 자본이 지역발전과 지역정치에 매우 중요한 변수라는 점도 증명되었다. Grootaert와

Basterlare(2002b)는 10개의 지역에 대한 사례연구를 통하여 지역발전에 사회적 자본이 중요한 역할을 담당하는 요인임을 밝혔다. 사회적 자본은 지역문제에 대한 관심과 지역 내 구호활동을 제고하는 등 지역발전에 긍정적인 요인이다(이희창·박희봉, 2005). 지역 수준의 사회적 자본은 지역정치에도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 신뢰라는 지역의 사회적 자본은 정치에 대한 신뢰를 높이는 것으로 규명되었다(김명숙, 2004). 뿐만 아니라 지역의 사회적 자본이 지방정부의 효능감에도 직접적인 영향이 있는 것으로 나타났다(주용환·박종구, 2009).

사회적 자본을 이론적으로 개인수준, 집단수준, 사회 및 지역 수준으로 구분할 수 있음을 위에서 논의하였다. 그런데 실제로는 3가지 수준의 사회적 자본은 상호 간에 깊은 연관성을 지니고 있다. 특정 집단 내에서 축적된 깊은 연대감은 개인 또는 지역 수준의 사회적 자본 형성에 경제성을 지니기도 하며 사회통합과 같은 변수는 집단과 지역의 상호작용으로부터 크게 영향을 받는다(Castiglione, 2008).

3) 사회적 자본의 측정방식

사회적 자본에 대한 정의가 매우 다양하듯이 사회적 자본을 측정하는 방식도 다양하다. 대표적으로 사회적 자본을 자원동원론적 사회적 자본, 연대론적 사회적 자본, 지식자본론적 사회적 자본으로 분류하고(Lin, 2001) 이를 관계, 구조 및 인식에 따른 방식으로 측정하는 방법이 있다(糸林, 2007).

자원동원론적 사회적 자본은 구성원의 개인과 개인 간, 개인과 집단 간의 관계에 초점을 둔 네트워크를 통해 사회적 자본을 측정한다. 자원동원적 사회적 자본이 네트워크에 초점을 두는 것은 네트워크가 정보의 교환, 구성원간 상호지원, 업무의 조정 및 협력, 사회적 규범의 지속성에 기여하기 때문이다(Castiglione, 2008). 측정은 주로 구성원과 관련된 네트워크의 양과 질을 통하여 이루어진다. 집단 간의 관계로 나타나는 구조적 접근방식도 네트워크의 양과 질에 관련된다. 우리나라의 연구에서는 양자를 크게 구별하지 않는다. 사회적 자본에 관한 모든 연구가 네트워크 변수를 포함하고 있는데 대부분의 연구가 네트워크를 분석함에 있어서 양자를 구별하지 않고 처리하는 경향이 강하다(최영출, 2004; 소진광, 2004a, 2004b; 이곤수·송건섭, 2007).

지식자본론적 사회적 자본은 인식에 초점을 두고 개인으로부터 집단에 이르는 영역을 분석 대상으로 한다. 주로 설문조사 등을 통하여 구성원의 인식을 바탕으로 신뢰, 호혜성의 규범 및 관계 등을 측정하는 경향이 강하다. 많은 연구가 구성원을 통한 설문조사를 통한 인식을 바탕으로 사회적 자본을 측정하며 구성원의 통합된 자료를 지역의 사회적 자본으로 같음한다(최영출, 2004, 이곤수·송건섭, 2007; 주용환·박종구, 2009; 고경훈 외2, 2012). 사

회적 자본이 개인, 집단, 사회 간의 3자 관계 속에서 생성되고 이를 구별하기가 쉽지 않기 때문이다. 때문에 종종 집단의 사회적 자본에 관한 연구가 개인의 관한 연구의 동어반복이라는 비판을 받는다(Portes and Mooney, 2002). 측정대상으로는 주로 신뢰와 호혜성의 규범에 초점을 둔다(Castiglione, 2008).

사회적 자본을 측정함에 있어서 설문조사와 사례연구를 활용하는 방식이 가능하다. 대부분의 연구가 개인을 대상으로 한 설문조사를 활용하고 있으나 질적인 사례연구를 통한 연구도 많은 시사점을 주었다. 예를 들어 상호성과 협력이라는 문화규범, 신뢰와 개방성으로 표시되는 반응성향, 제도화된 관계로 표시된 상호작용유형에 대하여 4개의 지역을 비교함으로써 사회적 자본이 지역정책에 유의미한 관계를 맺고 있음을 규명한 연구가 있다(배응환, 2002). 지역주민에 대한 면접을 통하여 사회적 자본이 선거에서의 표 매대로 이어지는 등 지역정치에 미친 영향력을 분석한 연구도 발표되었다(박규동·안도경, 2012). 한편 새마을운동을 사회적 자본의 관점에서 분석하기 위하여 지역단위의 자료와 설문조사를 병행한 경우도 있다(임경수, 2012). 서울시, 경기도, 인천시 소재 17개 노인복지관에 대하여 근거이론에 기초한 심층적인 면접을 통하여 노인 일자리 사업이 고령자의 사회적 자본 형성에 크게 기여하고 있음을 규명한 연구도 있다(기영화, 2013).

2. 사회적 자본과 주민자치

사회적 자본의 효용성은 사회적 자본이 다양한 사회현상에 대한 인과적 변수로 사용될 수 있다는 점에 기인한다. 이런 관점에서 사회적 자본과 주민자치와의 관계는 퍼트남(1993, 2000)의 연구로부터 논의할 수 있다. 그의 연구에 따르면 미국에서는 주민참여 또는 사회적 자본의 축소가 주민자치로 대변되는 참여 민주주의의 위협요인이 되고 있다. 이러한 주장을 우리나라의 상황에 원용하면 주민참여 또는 사회적 자본이 풍부한 지역일수록 주민자치의 활동이 활성화되어 있다고 가정할 수 있다.

반면 우리나라에서는 사회적 자본에 영향을 주는 동네요인에 관한 연구는 있으나 명시적으로 주민자치에 영향을 미치는 사회적 자본에 관한 연구는 부재하다. 주민자치회를 시범적으로 실시한 시점인 2013년 7월을 주민자치의 실시시점으로 본다면 주민자치가 실시된 시점이 오래되지 않았기 때문인 것으로 추정할 수 있다.

사회적 자본은 공동체 내의 구조적 분석을 가능하게 한다(Osborne, 2007). 따라서 주민자치라는 용어는 사용하고 있지 않지만 사회적 자본과 사회구조 나아가 지역 거버넌스와 지역 민주주의에 관한 연구들은 사회적 자본과 주민자치의 관계를 가정하는데 유의미하게 적용된다(Putnam, 1993; Castiglione, 2008). 사회적 자본이 협력적 거버넌스의 구축에 미치

는 긍정적인 효과는 여러 차례 확인되었다(박희봉·김명환, 2000; 배응환, 2002; 김재영, 2003). 공무원과 시민단체의 직원을 대상으로 한 설문조사를 통하여 신뢰라는 사회적 자본이 상호작용이라는 거버넌스에 유의미한 영향을 미친다는 것이 규명되었고(이숙중 외2, 2008), 정부 차원에서는 신뢰라는 사회적 자본과 정부의 질과의 관계도 유의미한 것으로 나타났다(Knack, 2002). 사회적 자본이 지방정부의 역량에 기여한다는 것도 같은 맥락의 연구이다(임승빈·이승중, 2005). 지역 수준의 사회연계망, 사회신뢰, 사회규범이라는 사회적 자본이 정치적 효능감, 지방정부에 대한 신뢰 및 협조라는 거버넌스에 미치는 영향에 대해 부분적으로 유의미한 결과가 도출되었다. 사회연계망은 유의미하지 않게 나타났지만 사회신뢰 및 사회규범과 지방정부에 대한 신뢰와 협조 사이에는 의미 있는 관계가 발견되었다(김명숙, 2004).

무엇보다도 주민자치의 구역으로 지정된 읍·면·동의 특징을 고려할 때 사회적 자본과 주민자치와의 관계는 매우 긴밀한 것으로 가정할 수 있다. 비록 읍·면·동의 규모가 동네자치로 대변되는 주민자치를 수행하기에 크다는 비판도 있지만(곽현근, 2007) 우리나라에서 읍·면·동은 시·군·구에 비하여 역사적으로 볼 때 공동체의 문화가 결집될 수 있는 규모라고 할 수 있다. 공동체 내 주민 간 사적 친밀감, 정서적 깊이, 도덕적 의무, 사회적 결집 등이 견고하다면 공동체의 공동 문제를 해결하는데 적합하다. 따라서 공동체는 학자에 따라 사회적 자본과 거의 유사한 개념으로 사용되기도 한다(Putnam, 2000). 이러한 관점에서 보면 읍·면·동에서 측정되는 사회적 자본의 변이가 주민자치의 차이를 보여주는데 중요한 변수가 될 것이다.

정리하면 현재 우리나라의 경우 읍·면·동이라는 지역을 공동체로 가정하고 공동체 내에서의 주민자치를 기획하였다. 이러한 가정은 공동체를 사회적 자본의 주체이자 사회적 네트워크로 보고 있으며 네트워크의 성격, 그 안에서의 호혜성의 규범이나 신뢰 등의 요소가 공동체의 활동, 즉 주민자치의 성과를 결정하게 됨을 의미한다.

3. 우리나라 주민자치 시범실시의 현황분석

1) 주민자치회의 연혁

1999년 김대중 정부는 읍·면·동의 기능전환에 따라 주민자치센터를 설치하였다. 주민자치센터는 주민자치의 실현을 목적으로 출범하였으나 복지와 문화프로그램에만 집중하였고 주민자치위원회는 주민자치센터의 관리와 프로그램 운영을 심의하거나 자문하는 기구로 한정되면서 주민자치의 본 모습을 보이지 못했다. 이를 개선하고자 주민자치회에 대한 논의가 이어졌고 이에 2010년 1월 제정된 “지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 지방행정체제특별법)”에서 읍·면·동에 주민자치회를 설치할 수 있는 근거를 마련하였다. 그 후 2013년 “지

방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법(이하 지방분권체제특별법)”에서 주민자치회의 설치, 기능, 구성 등에 관한 사항을 규정하였다. 이 법은 주민자치회가 처음 실시되는 기구인 만큼 시범실시에 관한 조항을 추가하였다.

지방행정체제특별법에 기초한 지방행정체제개편위원회는 주민자치회의 모형으로 협력형, 통합형, 주민조직형의 3가지 모형을 개발하였으나 현행법 하에서는 협력형만이 가능하다는 법제처의 유권해석에 따라 2012년 12월 통합형으로 시범실시하기로 결정하였다.

안정행정부는 2013년 3월 주민자치회의 시범실시를 결정하고 2013년 4월부터 5월에 걸쳐 공모를 실시하였다. 공모를 통해 31개 지역을 선정하고 선정된 지역을 대상으로 워크숍을 실시하였으며 표준조례안을 만들어 해당 지역에 통보하였다. 아울러 지원관 및 주민자치 컨설팅단을 구성하는 등 해당지역의 주민자치회 운영을 위한 전문적 지원체제를 구축하였다.

2) 주민자치회의 주요 특징

시범적으로 실시되는 주민자치회는 기존의 주민자치위원회와는 법적근거, 법적지위, 주민의 대표성, 위촉권자, 기능, 재정, 지방정부와의 관계라는 측면에서 상이하다. 먼저 주민자치회는 주민자치위원회에 비하여 법적 근거가 강화되었다. 전자는 지방분권체제특별법에 기초한 법정기구인 반면 주민자치위원회는 시·군·구의 조례에 의하여 설치되는 조례기구였다.

두 기구는 법적 지위의 면에서도 커다란 차이가 있다. 주민자치회는 주민자치의 기본 정신을 구현하는 주민의 자치기구인 반면 주민자치위원회는 읍·면·동에 설치되었던 주민자치센터의 자문기구였다. 주민자치회를 새롭게 구성한 데에는 주민자치위원회가 지역의 유지를 중심으로 구성되어 주민의 대표성이 약해진 것도 중요한 이유 중의 하나였다. 이를 강화하기 위하여 주민자치회에는 공모제를 도입하였으며 다양한 직업의 대표가 참여하는 제도를 추가하였다. 기구의 법적지위와 주민의 대표성을 제고한다는 상징으로써 위촉권자를 종전의 읍·면·동장으로부터 시장·군수·구청장으로 상향조정하였다.

두 기구의 근본적인 차이점은 제도화된 기능과 지방정부와의 관계에서 찾아야 할 것이다. 종전의 주민자치위원회는 주민자치센터의 자문기구로서 주민자치센터의 운영에 관한 사항을 심의하는 것이 주요 기능이었다. 반면 주민자치회는 우선 읍·면·동의 주민생활과 밀접하게 관련된 모든 사무와 안전을 협의하고 심의할 수 있다. 특히 지역 내의 주민화합과 지역발전과 관련된 사무가 주민자치회의 주요사무가 되어야 주민의 자치기구로서 위상을 찾을 것이다. 이외에 지방정부가 위탁하는 사무 등도 제도적으로 보장되어 있다. 이러한 맥락 하에서 주민자치회와 지방정부는 대등한 파트너로서 협력적 거버넌스를 구축하도록 되어 있다. 종전의 주민자치위원회가 읍·면·동장의 주도로 운영된 점과는 근본적으로 다르다.

재정적인 측면에서도 주민자치회는 다양한 재원을 활용할 수 있다. 자체사업을 통한 수익, 위탁사무로부터의 수익, 사용료, 보조금 및 기부금으로 재정에 충당할 수 있다. 반면 종전의 주민자치위원회는 별도의 재원을 확보할 수 없었다. 이를 표로 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 주민자치회와 주민자치위원회의 차이

구분	주민자치회	주민자치위원회
법적 근거	• 지방분권체제특별법	• 지방정부의 조례
법적 지위	• 주민자치기구	• 자문기구
주민의 대표성	• 주민대표성 및 전문성 제고	• 대표성 취약(지역유지 중심)
위촉권자	• 기초 지방정부의 장	• 읍·면·동장
기능	• 주민생활 관련 사항 협의, 심의 • 주민화합 및 발전사무 • 지방정부의 위임, 위탁사무	• 주민자치센터 운영사항 심의
재정	• 자체재원(수익, 위탁사업 수입, 사용료) • 보조금, 기부금 등	• 읍·면·동 사무소 지원 • 별도 재원이 없음
지방정부와의 관계	• 대등한 파트너십 관계	• 읍·면·동 주도로 운영

출처: 안전행정부 내부자료를 기초로 수정보완

3) 주민자치회의 시범실시 현황

2013년 7월 실시된 주민자치회의 추진현황을 2014년 4월을 기준으로 평가하면 지역 간에 커다란 편차를 보이고 있다. 주민자치회의 구성, 운영, 예산 홍보의 측면에서 분석하면 다음과 같다.

주민자치회 위원의 구성은 남성이 65%, 여성이 35%로 남성의 참여가 높으며, 직업별로는 자영업이 46%, 회사원 16.3%, 농축산업 16.2%, 전업주부가 14.4%, 전문직 2.4%로 나타났다. 연령별로는 50대가 46.1%로 가장 높은 비율을 차지하고 있고, 60대가 26.4%, 40대가 25.3%, 30대가 2.1%, 20대가 0.1%로 젊은 층의 참여가 저조하다. 대표별로는 주민대표가 49.4%, 직능대표가 26.2%, 지역대표가 24.4% 순으로 나타났으며 이 중에서 통·리반장은 73명으로 8.9%에 해당하였다. 종전 주민자치위원회의 위원을 역임했던 위원이 65%인 반면 신규로 위촉된 위원의 비율은 35%이다.

주민자치회의 운영현황을 보면 평균적으로 정기회의 7회, 수시회의 5회 등 총 12회의 회의를 개최하였으며 신규사무의 비율은 62%, 기존사무의 지속이 38%인 것으로 나타났다. 사무 유형별로 분석하면 협의·심의사무가 평균 3건, 위탁사무가 평균 3건, 자치사무가 평균 8건 등 평균적으로 총 14건의 사무를 수행하고 있다. 내용별로 보면 주민숙원사업 및 읍·면·동 발

전계획 결정, 주민의 상훈추천, 장학금 지급, 통·리반 조정, 통장 위·해촉, 지역사회 복지협의체 운영, 우리 동네 만들기 사업 등을 진행하고 있다. 사업의 원활한 수행을 위하여 22개 시범지역에서 자원봉사자를 운영하고 있으며 자원봉사자에게 지급하는 급부는 실비 수준이었다. 재원은 주로 주민자치회의 자체예산 또는 시·군·구비로 충당하는 것으로 조사되었다.

예산현황을 분석하면 2014년 예산이 크게 증가하였다. 평균적으로 1억 4천2백만 원으로 2013년도에 비하여 119만 원이 증액되었다. 세입원은 시·군·구비가 1억 1천8백만 원, 주민자치회 자체예산이 평균적으로 2천4백만 원이다. 주로 회비, 기부금, 전년도 프로그램 운영수입으로 자체예산을 충당하고 있다.

홍보적인 측면에서 분석하면 각종 회의 및 행사 등을 통하여 홍보하고 있으며 회수는 평균 8회이다. 신문을 이용한 홍보가 4회, 현수막·전광판을 이용한 홍보가 평균 1.2건, 인터넷·SNS를 이용한 홍보가 평균 1건 등이다.

4) 우수지역의 현황

시범적으로 실시되는 31개 가운데 우수지역은 주민자치회 시범실시 컨설팅단의 중간점검, 안전행정부의 중간점검 및 추진현황의 내용을 토대로 선정되었다. 우수한 지역으로 선정된 곳은 서울특별시 성동구 마장동, 은평구 역촌동, 경기도 김포시 양천읍, 충청남도 아산시 탕정면이다. 이들 지역은 주민자치회의 구성, 사무, 예산 등 각종 지표에서 양호한 것으로 평가된 곳이다. 본 연구에서는 은평구의 역촌동을 선정하여 분석하였다.

은평구 역촌동 주민자치회의 주요 특징 중 하나는 30명의 위원 중 16명(53.5%)이 종전의 주민자치위원 출신이라는 점이다. 성별로는 18명(60%)은 남성, 12명(40%)은 여성으로 구성되어있다. 직업별로 분석하면 자영업이 4명(13.3%), 회사원이 18명(60%), 종교인이 1명(3.3%), 직능단체 2명(6.7%), 전업주부 3명(10%), 기타 2명(6.7%)로, 회사원이 여타의 지역보다 월등히 많은 점도 주요한 특징이다. 연령별로는 20대가 1명(3.3%), 30대가 2명(6.7%), 40대가 7명(23.3%), 50대가 14명(46.7%), 60대 이상이 6명(20%)이다. 주민자치위원의 대표성을 분석하면 지역대표가 8명(26.7%), 주민대표가 13명(43.3%), 직능대표가 9명(30%), 통장은 2명(6.7%)이다.

은평구 역촌동 주민자치회는 2013년 9월 26일 조례가 제정된 이후 2013년 10월 10일에 구성되어 총 8회의 정기회, 4회의 임시회를 개최하였고 지속적으로 월 1회 회의를 개최하고 있다. 이 같은 숫자는 전체 주민자치회 회의 일수의 평균에 해당한다. 역촌동 주민자치회가 수행하는 신규 사무 중 기존의 주민자치위원회가 수행하던 사무는 4건(40%), 새로운 사무는 6건(60%)이다. 이러한 실적도 전체 평균 정도이다. 이 중 공모를 통하여 안전행정

부로부터 채택된 안심마을사업은 주요 사무 중의 하나이다.

역촌동 주민자치회의 사무유형별 추진실적은 협의·심의사무가 5건, 위탁사무가 5건, 자치사무가 5건이다. 이러한 사무유형별 추진실적은 전체 평균 14건을 다소 상회하는 수준이다.

역촌동의 주민자치회는 이러한 사무를 수행하는 전담인력을 배치하고 주민자치센터 내에 사무실도 개소하고 있다. 홍보는 현수막·전광판 2회, 신문 2회, 팸플릿 1회, 리플릿 1회, 인터넷·SNS 2회, 회의·행사·설명회 1회 등 총 9회를 실시하였다. 이와 같은 홍보횟수는 전체 평균 16건에 미치지 못한다.

주민자치회의 예산은 총 6억 8천9백만 원으로 전국에서 가장 많은 예산을 편성하고 있다. 전체 평균액 1억 4천2백만 원을 훨씬 상회한다. 총 예산 중 자체예산은 5천2백만 원이며 나머지는 지방자치단체의 예산에 편성되어 있다. 은평구 역촌동의 경우 주민자치회가 안전행정부가 주관한 안심마을사업에 공개경쟁을 통하여 선정되었다는 것이 우수 주민자치회로 평가되는 중요한 근거 중의 하나이다.

Ⅲ. 연구분석의 틀

1. 연구방법과 대상

본 연구는 지역 수준에서 사회적 자본과 주민자치 활동성과와의 관계를 규명하는 것이다. 앞에서 약속하였듯이 안전행정부는 2013년 7월 공모를 통하여 31개 읍·면·동에 주민자치회를 시범적으로 실시하고 있다. 현재 중간평가를 거친 결과를 보면 31개의 주민자치회의 활동 간 커다란 차이가 드러나고 있다. 이러한 차이를 사회적 자본의 관점에서 분석하는 것이 본 연구의 목적이다.

본 연구는 사회적 자본의 양과 질이 주민자치회의 활동에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 가정하고 주민자치회 활동이 우수하다고 평가되는 지역의 사회적 자본의 양과 질을 평가하였다. 주민자치회 활동을 가장 잘 수행하고 있다고 평가되는 은평구 역촌동이 분석대상 지역이다.

연구방법은 연구 대상자들과의 면접을 택하였다. 연구대상자는 주민자치회 또는 주민자치센터의 회장, 위원, 간사 및 동장, 담당 공무원들이었다. 역촌동의 경우 면접대상자들을 2회에 걸쳐 방문하여 면접을 실시하였다.

2. 사회적 자본의 양과 질

1) 사회적 자본의 구성요인

앞에서 논의한 바와 같이 사회적 자본은 정의와 측정방식에서뿐만 아니라 용도도 매우 다양하다. 아울러 사회적 자본을 구성하는 요인도 연구자에 따라 매우 상이하게 설정한다. 본 연구에서는 사회적 자본을 “지역 또는 개인의 협동적 행위를 추동하는 지역 또는 개인수준의 무형 자산”으로 정의하고 구성요인도 일반적으로 통용되는 신뢰, 호혜성의 규범, 네트워크 외에 포용력과 협력 및 참여, 정부(공동체)와 주민의 요소를 추가하였다. 사회적 자본을 집합적인 단위에서 측정할 때 주민, 집단, 공동체 간 3자 관계를 중요하게 처리해야하기 때문이다(Castiglione, 2008).

본 연구의 특징은 사회적 자본의 구성요소를 확장한 것은 물론 측정지수를 다양화하였다는 점이다. 포용력과 협력 및 참여(Grootaert and Bastelaer, 2002a; 최영출, 2004), 그리고 정부와 주민의 요소를 신뢰로부터 분리하여 새로운 구성요소로 지정하였다. 이것은 우리나라의 주민자치회의 모형이 협력형이므로 주민자치회와 일선행정, 일선행정과 주민과의 관계가 매우 중요하기 때문이다. 아울러 각 사회적 자본의 구성요인을 측정할 수 있는 지표를 다양화하여 포괄적인 내용을 포함하였다. 기존의 연구가 통계작업을 위하여 측정지표를 지나치게 단순화한 점과는 다르게 접근하였다. 각 구성요인별 측정지표를 논의하면 아래와 같다.

(1) 신뢰

신뢰를 측정하기 위하여 4가지 지표를 활용하였다. 주민들의 애향심, 주민상호간의 관계, 협동조합의 수, 조합원의 수를 활용하여 지역의 신뢰수준을 측정하였다. 이 중 협동조합은 최근 정부의 정책에 의하여 지역에서 설립하는 사례가 증가하고 있으며 주민들의 상호 간 신뢰를 보여주는 중요한 지표이다.

(2) 호혜성의 규범

호혜성의 규범은 마을 범죄율과 주민들의 주차질서로 측정하였다.

(3) 네트워크

네트워크는 주민들의 평균 거주 기간, 평균 자녀의 수, 주민의 성별 비율, 맞벌이 부부의

비율 등을 활용하였다. 거주 기간이 길고 자녀의 수가 많으면 네트워크의 규모가 크다는 것이 기존 연구들의 결과이다. 여성의 네트워크가 남성의 네트워크가 넓다는 것도 밝혀졌다. 맞벌이 부부일수록 지역의 네트워크가 협소한 것으로 일반적으로 알려졌다. 그 밖에 단체의 수, 단체 회원의 수, 단체의 활동정도, 단체의 성격(연결형 또는 결속형 등)을 활용하였다.

(4) 네트워크의 중개자

상기에서 열거한 네트워크의 측정지표 외에 네트워크 중개자의 중요성(Burt, 1991)을 감안하여 이를 측정할 수 있는 지표를 추가하였다. 여기에는 구청장의 역할, 동장의 역할, 공무원의 역할, 주민자치회장의 역할을 포함하였다.

(5) 포용력과 협력 및 참여

포용력과 협력 및 참여의 측정지표로는 다문화 가족의 수, 불우이웃의 수, 주민자치센터가 운영하는 프로그램의 참여자의 수, 이웃돕기의 정도, 지역행사의 참여도 등을 측정하였다.

(6) 정부와 주민

정부와 주민의 관계 및 구조는 주민의 동에 대한 신뢰, 동의 주민에 대한 신뢰, 주민자치회 등의 협력정도, 동과 주민, 주민자치회간의 의사소통의 정도를 측정하였다. 구행정과 주민과의 관계 등에 관한 자료도 수집대상이었다.

2) 사회적 자본의 측정 수준

사회적 자본은 지역 수준의 것으로서 동을 기준으로 측정하였다.동이 주민자치회의 구성 단위이기 때문이다.

3) 주민자치회의 활동 및 성과

(1) 집합활동의 범위

주민들의 집합적 지역 활동은 다양한 형태로 이루어진다. 예를 들면 치안 및 방범, 쓰레기 및 불용품의 재활용, 교환, 분리수거, 재난 시 피난, 환경보전 및 미화 등의 활동이 포함된다. 이를 측정하기 위하여 지역을 순회하면서 관찰함과 동시에 해당 직원 및 주민자치회 주민자치위원의 면접을 통해 확인하였다.

(2) 주민자치회의 성과

주민자치회의 활동 및 성과로는 주민자치위원의 지원자 수, 주민자치위원의 자부심과 긍지, 주민자치위원의 의지, 주민자치회의 자치사무의 수, 주민자치회의 위탁사무의 수, 주민자치회 상근직원의 유무와 수, 주민자치회의 회의 일수, 회의 내용 등으로 측정할 수 있다. 관련 자료와 면접을 통해 확인하였다.

IV. 자료분석의 결과

1. 역촌동 주민자치회의 분석결과

1) 주민자치회 성과의 분석

(1) 집합활동의 성과

<표 2>는 역촌동 주민들의 집합적 활동성과를 보여주고 있다. 전형적인 주택지역인 역촌동의 치안 및 방범활동은 매우 양호한 것으로 나타났다. 줌도둑 수준의 범죄는 있으나 기타 중범죄는 발생하지 않아 직장인들이 선호하는 지역이다.

재난 시 피난을 위한 지역의 선정 및 훈련도 양호하다. 2개의 교회와 1개의 초등학교가 피난지역으로 지정되어 운영되고 있다. 역촌동 주변의 환경도 매우 정결하게 관리되어 있다. 또한 복지두레라는 자원봉사조직을 통하여 지역 내 복지와 연말이웃돕기 운동이 활발하게 진행되고 있었다. 이외에도 교통안전계도 및 주민자치회 활동이 양호한 것으로 조사되었다. 주민자치회의 활동내용은 다음 절에서 상세하게 분석하였다.

<표 2> 지역 활동의 범위

지역 활동의 정도	측정지표(양호, 불량)	설명
치안 및 방범	양호함(대부분 줌도둑)	주택지
쓰레기 및 불용품의 재활용·교환·분리수거	불량	의식부족
재난 시 피난	양호(3개소·교회2, 초교1)	학교, 교회
환경보전 및 미화	양호	
불우이웃돕기	양호(복지두레, 연말이웃돕기)	
교통안전계도	양호	
주민자치회 활동	양호(분과별 활동 양호)	

(2) 주민자치회의 성과분석

〈표 3〉에서 확인할 수 있는 역촌동 주민자치회와 관련된 성과 중 ‘주민자치회의 구성 시 지원자’는 총 35명으로 높은 비율은 아니었다. 면접에 따르면 주민자치회의 지원자가 적은 것은 안전행정부의 안내지침과 기존의 주민자치위원회의 경험을 토대로 지원자 명단을 사전에 조정했기 때문이었다. 한편 주민자치회 위원들의 자부심과 긍지와 주민자치회 활동에 대한 의지는 매우 높은 것으로 조사되었다. 주민자치회의 사무로는 주차, 공원관리 및 쓰레기 분리수거 등 3건의 위탁사무 외에 마을의 대·소사를 의논하고 있는 것으로 나타났다. 사무의 종류는 안심마을, 회관운영, 마을학교 프로그램, 방법 등 다양하다. 즉 특정한 사무를 지정하지 않고 동네의 이슈를 자유롭게 의논하고 대안을 모색하는 주민자치회를 운영하고 있는 것으로 조사되었다.

자율적인 자치사무의 논의와 위탁사무 등의 처리를 위하여 역촌동의 경우 1명의 상근직원이 근무하고 있으며 월 5회의 분과위원회와 1회의 전체 정례회가 개최되고 있다. 주민자치회의 주요 회의 내용은 안심마을, 회관운영, 벼룩장터 운영, 홀몸 어르신 생신축하, 마을학교 프로그램 운영, 역마을 예체능대회, 회비지출 규정 등과 관련된 것들이 주를 이루고 있다.

〈표 3〉 주민자치회의 활동 및 성과

주민자치회의 성과	측정지표	비고
주민자치회 지원자의 수	35명(위원 수 30명)	숫자 표시
주민자치위원의 자부심과 긍지	상	상, 중, 하
주민자치위원의 의지	상	상, 중, 하
주민자치회의 자치사무의 수	다수	숫자
주민자치회의 위탁사무의 수	3개(주차, 공원관리) ※재활용 분리수거 9.1부터 추진예정	숫자
주민자치회 상근직원의 유무와 수	1명(사무국장-상근)	숫자
주민자치회의 회의 일수	월 6회(분과 5회, 월례 1회)	숫자
주민자치회의 회의 내용	안심마을, 회관운영, 벼룩장터운영, 홀몸어르신 생신축하, 마을학교 프로그램결정, 역마을예체능대회, 회비지출규정 개정 등	중요내용 위주 표기

2) 역촌동 사회적 자본의 분석

(1) 신뢰

역촌동의 신뢰수준은 크게 4가지 지표를 활용하였다. 이 중에서 협동조합의 수는 6개이고 총 조합원의 수는 12,800명이었다. 이는 동의 인구가 49,209명인 점을 고려하면 매우 높은 수치이다. 동 인구의 26%가 조합에 가입되어 있는 셈이다. 일반적인 주민들의 애향심과 주민 상호 간의 신뢰지수는 중간정도인 것으로 조사되었다. 이러한 자료를 통해 주민 상호 간의 일반적인 신뢰는 중간이지만 협동조합 등 사무 및 네트워크를 통한 신뢰는 높은 것으로 추정할 수 있다. 협동조합에 참여하는 조합원의 관계가 주로 네트워크 내에서 이루어진다는 점을 감안할 때 이러한 결과는 네트워크 내의 신뢰, 즉 결속형 사회적 자본이 연결형 사회적 자본보다 높다는 것을 입증하는 것이다.

(2) 호혜성의 규범

호혜성의 규범은 마을 범죄율과 주민들의 주차질서로 측정하였다. 역촌동의 동장, 공무원 및 주민자치회 위원들은 주차질서는 중간 수준이라고 주관적으로 응답하였다. 성폭력·가정 폭력·학교폭력·부정불량식품 등 4대악은 낮은 수준으로 주로 좀도둑 정도의 범죄가 발생하는 것으로 나타났다¹⁾.

(3) 네트워크

네트워크를 측정할 수 있는 지표인 평균 자녀의 수는 1.5명, 주민의 성별비율은 남 23,651명(48.1%), 여 25,558명(51.9%)이다. 다만 역촌동은 주민들의 평균 거주 기간과 맞벌이 부부의 비율에 대한 자료는 갖고 있지 않았다.

무엇보다 역촌동이 전통적으로 시민단체의 수가 많고 그 활동이 활발하게 이루어진 지역이라는 점은 주목할 만하다. 고 박영숙 평화민주당 총재가 설립한 재단법인 “살림이”를 통하여 여성·환경·시민운동을 지원한 결과라고 한다. 현재 역촌동에는 사랑채, 작은 사랑회, 한백아카데미, 서울국학운동시민연합, 건강마을살림이, 나눔·봉사 28년6개월, 은평늘봄장애인 자립생활센터, 꿈꾸는 다락방 등의 비영리민간단체가 활동하고 있다. 아울러 안전행정부에 등록된 국민의식개혁국민운동본부, 굿네이버스 서울 중부지부, 월드비전 서울북지부, 신나는 애프터센터 은평구 청소년문화의 집, 초록길 도서관, 한빛마을센터, 인터넷 은평시민신문과

1) 역촌동 파출소의 응답임.

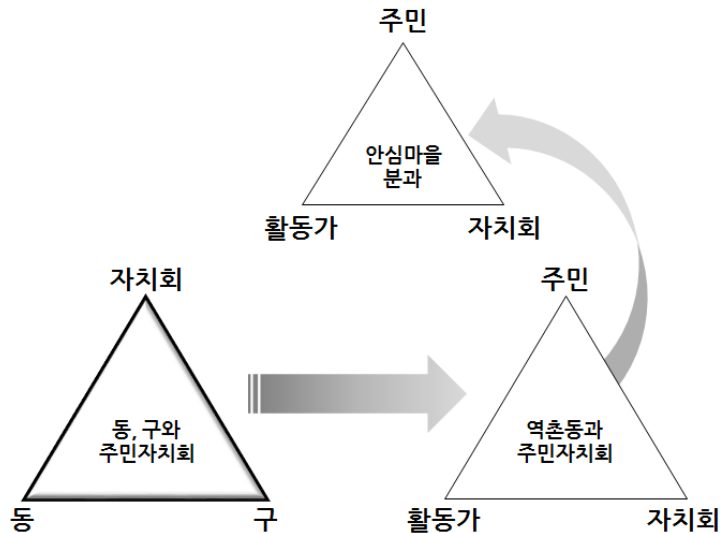
같은 시민단체도 활동하고 있다. 이에 더하여 주로 시민단체에 활동하는 참여자의 대부분이 여성이라는 점을 고려할 때 여성의 네트워크가 남성의 네트워크보다 넓은 것으로 밝혀졌다.

직능단체로는 바르게살기운동협의회, 새마을운동협의회, 부녀회, 자유청년단 등 9개 단체가 매우 적극적으로 활동하고 있다. 홀몸 고령자 돌보기, 마을잔치 등 마을의 행사 등에서 직능단체가 매우 적극적으로 협력하고 있으므로 활동 수준은 상위수준이다. 9개 단체에 현재 300여 명이 활동하고 있으며 이들 단체들은 동 행정에 매우 협력적인 태도를 유지하여 왔다.

시민단체와 직능단체들은 연결형 네트워크에 의존하는 것으로 조사되었으며 교회나 절 등은 결속형 네트워크의 성격이 강했다. 그럼에도 후자의 경우 불우이웃돕기 운동 등에는 매우 적극적으로 나서고 있었다. 배타성이 나타날 정도의 결속형 친목단체는 발견되지 않았다.

현재 은평구, 역촌동, 역촌동 주민자치회, 주민자치회 안심마을분과위원회 및 주민과의 네트워크는 아래 <그림 1>과 같다. 본 그림에서 활동가에는 시민단체나 직능단체의 회원이 다수 포함되어 있다. 따라서 역촌동 주민자치회의 경우 시민단체나 직능단체의 회원들은 주민자치회의 위원 또는 마을의 활동가로서 주민, 주민자치회, 은평구, 역촌동 등과 긴밀한 네트워크를 형성하고 있음을 알 수 있다.

<그림 1> 역촌동 주민자치회 및 안심마을 네트워크



출처: 역촌동 주민자치회 안심마을분과위원회 홈페이지에서 재구성

(4) 네트워크의 중개자

상기에서 열거한 네트워크의 측정지표 외에 네트워크 중개자의 중요성(Burt, 1991)을 감안하여 이를 측정할 수 있는 지표를 추가하였다. 역촌동 사례에서는 역촌동 동장의 역할이 매우 중요한 것으로 나타났다. 동장 K씨는 2014년 6월말부터 2.6년간 현 직위에서 근무하고 있으며 인터뷰가 이루어진 날 직전에도 주민자치회 대표가 구청장과의 면담을 통하여 동장의 유임을 건의하였다. 때문에 향후에도 1-2년간 현 동장으로 유임될 전망이다.

현 동장 K씨는 구청·동사무소, 관내 기관장의 공조직과 주민자치회를 중심으로 한 주민네트워크를 중개하는 매우 중요한 역할을 수행하는 것으로 조사되었다. 예를 들어 동장 K씨는 매일 3시간 정도가 소요되는 동네순시로 일과를 시작한다. 동네를 한 바퀴 돌아보며 동네의 청소 및 주차 상황 등을 점검하고 복지팀에서 생활이 어려운 가정에 방문하는 경우 동행한다. 법적으로 도와줄 수 없는 차상위 계층이나, 자식은 있지만 돌봄을 받지 못하는 분들을 다른 자원봉사단체나 직능단체와 연계해서 도와줄 수 방안을 강구한다.

이러한 과정에서 자연스럽게 주민자치회 위원들과 만나 동 관내의 대·소사를 의논한다. 동장 K씨는 매월 주민자치회장, 9개의 직능단체 대표, 관내 소방서, 파출서 등 기관장과의 정기적인 모임을 주관하여 기관 간 정보와 소식을 공유하도록 하고 기관들의 행사 및 업무에 협력적인 네트워크를 구축하는데 중요한 역할을 수행하고 있는 것으로 나타났다.

역촌동의 경우 구청장의 역할도 매우 중요한 것으로 분석되었다. 우선 매년 동사무소 순회 때마다 주민자치의 활성화를 강조한 것으로 나타났다. 또한 주민자치회의 요청에 따라 현행 동장 K씨를 정기인사에 유임시켰으며 2014년 인사 때에도 동일한 요청을 받은 상태라 현 동장이 유임될 가능성은 높은 것으로 관계자들은 예상하고 있다.

주민자치와 관련하여 동장의 주요한 네트워크 파트너는 주민자치회장인 것으로 조사되었다. 은평구의 업무와 관련한 협조사항과 협의사항은 주로 주민자치회장을 통하여 주민자치회에 전달되고 있다. 주민자치회장은 월 1회의 정기회, 각 분과위원회의 모임에 참석함을 물론, 수시로 관련 분과위원장 및 주민자치회 위원들과 접촉하면서 업무를 협의하고 있다. 특히 상임으로 위촉된 간사와는 거의 매일 업무를 협의하거나 자문하는 것으로 나타났다.

주민자치회의 간사는 실무적인 차원에서 담당 공무원과 상시로 접촉하고 있다. 공무원의 주민자치에 대한 이해와 의지를 바탕으로 주민자치회의 간사가 주민자치회의 출범 초기부터 다양한 분야의 업무들, 예를 들면 회계, 공문서의 기안, 장부정리 등에 관하여 담당 공무원으로부터 도움을 받고 있는 것으로 조사되었다.

여기서 특히 언급할 수 있는 네트워크 중개자는 안심마을분과위원회 위원장이다. 30년간 증권회사 애널리스트로 활동한 위원장은 10여 년 전부터 은평구와 인연이 닿은 이후 지역의

활동에 많은 관심을 갖고 있으며 현재에는 주민자치회 안심마을분과위원회 위원장의 역할을 수행하고 있다. 안심마을 분과위원회는 상기 <그림 1>과 같은 네트워크 상에서 지역주민, 분과위원회 위원, 주민자치회 간의 중개자로서 역할을 수행하고 있다.

(5) 포용력과 협력 및 참여

포용력과 협력 및 참여의 측정지표로는 다문화 가족의 수, 불우이웃의 수, 주민자치센터가 운영하는 프로그램의 참여의 수, 이웃돕기의 정도, 지역 행사의 참여도 등을 측정하였다. 본 자료는 동사무소가 제공한 자료를 활용하였다.

다문화 가족의 수는 192가구에 504명으로 나타났으며 기초생활자, 차상위 계층에 속하는 주민, 한부모 가족, 장애인 가정을 포함한 불우이웃의 수는 3,960가구에 5,243명으로 조사되었다.

주민자치센터 프로그램은 16개 프로그램에 총 400여 명이 수강하고 있는 것으로 조사되었다. 이 중에서 제과프로그램은 10년 이상 주민들에게 유용하고 인기가 있는 프로그램으로 알려졌다. 역촌동의 이웃돕기는 역촌복지두레가 주로 중요한 역할을 담당하는데, 역촌복지두레는 지난 3년간 1,894건에 1억 3천1백만 원을 모금하였다. 모금에는 관내의 직능단체, 시민단체, 교회 등이 적극적으로 참여하고 있다. 연말에 이루어지는 이웃돕기는 3년간 301건에 1억 3천2백만 원이 모금되었다. 한편 베틀장터, 한마음 축제 등의 지역 행사에 참여하는 주민들의 열의는 전반적으로 적극적이었다. 결론적으로 이 부문에 있어서도 역촌동의 사회적 자본은 우수한 것으로 판단할 수 있다.

(6) 정부와 주민

정부와 주민의 관계 및 구조는 주민의 동에 대한 신뢰, 동의 주민에 대한 신뢰, 주민자치회와의 협력정도, 동과 주민, 주민자치회간의 의사소통의 정도를 측정하였다. 구행정과 주민과의 관계 등에 관한 자료도 수집대상이었다. 이에 대한 자료는 주민자치회 회장, 간사, 안심분과위원장, 1명의 위원 및 동장, 관계 공무원과의 면접을 통하여 제공받았다.

주민자치회 회장을 포함하여 분과위원장 및 위원들의 동에 대한 신뢰는 매우 높았다. 주민자치회가 기획하거나 의문이 있을 때에는 동장 및 관계 공무원들이 매우 친절하게 성의를 다하여 응대한다고 응답하였다. 동장 및 관계 공무원들도 역촌동에 근무하는 것에 매우 높은 긍지를 가지고 있었다. 역촌1동과 2동이 통합된 후 인구 5만 명의 대규모 동이 됨에 따라 업무가 증가한 불편은 있으나 대민관계는 매우 호의적·공정적이었다. 역촌동사무소의 사회적 자본이 매우 견고하다는 것을 보여주는 부분이다.

이러한 상호간의 신뢰는 주민자치회가 추진하는 사무에 대한 동사무소의 협력, 양자 간 상호 의사의 전달에도 긍정적으로 영향을 미치는 것으로 조사되었다.

<표 4> 지역 수준의 사회적 자본 측정

	구성요인	측정지표	측정결과(상, 중, 하) ²⁾		
지역 수준 사회 자본	신뢰	주민들의 애향심	중		
		주민상호 간의 관계	중		
		협동조합의 수	6개(역마을, 두레, 의료, 신용, 근로)		
		조합원의 수	12,800여 명		
	호혜성의 규범	마을 범죄율	하(4대악 범죄 기준)		
		주민들의 주차질서	중		
	네트워크	평균 거주 기간	평균 거주 기간	N/A	
			평균 자녀의 수	1.5명	
		주민의 성별 비율	주민의 성별 비율	남23,651명(48.07%) 여25,558명(51.93%)	
			맞벌이 부부의 비율	N/A	
		단체의 수	단체의 수	9개 직능단체, 15개 시민단체 제외	
		단체 회원의 수	단체 회원의 수	300여 명 이상	
		단체의 활동 정도	단체의 활동 정도	상	
			단체의 성격	연결형	시민단체, 직능단체
		결속형(교회, 친목단체)		절 및 교회 등	
		네트워크중 개자	네트워크중 개자	구청장(군수) 역할	비교적 적극적
				동(읍)장 역할	매우 적극적
				공무원 역할	적극적
	회장 역할			매우 적극적	
	포용력과 협력 및 참여	포용력과 협력 및 참여	다문화 가족의 수	192가구 504명	
			불우이웃의 수	3,960가구 5,243명 (기초, 차상위, 한부모, 장애인)	
			주민자치센터 프로그램 참여	16개 프로그램 400여명	
			이웃돕기 정도	역촌복지두레(3년): 1,894건 131,086천원 이웃돕기(3년): 301건 132,866천원	
	정부와 주민	정부와 주민	지역행사 참여도	참여도 높음 (벼룩장터, 한마음축제 등)	
			주민의 동(읍)에 대한 신뢰	높음	
			동(읍)의 주민에 대한 신뢰	높음	
			주민자치회 등 협력정도	매우 잘 되고 있음	
			상호의사 전달의 용이성	항상 열려 있는 상태임	

V. 시사점과 결론

1. 시사점

1) 주민자치회의 활동과 성과

2013년 7월부터 시작된 주민자치회의 시범적 실시에 대해 다양한 의견들이 제시되고 있다. 현 제도의 상황 하에서는 성공할 수 없다는 비판론에서부터 나름대로의 성과를 인정하는 긍정론에 이르기까지 매우 다양하다. 전자의 근거로는 주민자치회의 대표성과 권한이 부족하고 주민자치회를 운영할 예산 지원이 적다는 것을 지적하고 있다(곽현근, 2014). 종전의 주민자치위원회와 차별성이 적다는 것도 근거로 제시된다. 주민자치회의 규모를 현재 읍·면·동으로 규정하고 있는데 도시형과 농촌형을 분리하여 실시하여야 한다는 점도 비판론의 근거로 활용된다(심익섭, 2012; 김찬동, 2012; 김필두, 2014). 현재 실시되는 협력형의 모형보다는 통합형이나 주민조직형이 보다 효과적일 수 있기 때문에 지역에게 협력형, 통합형, 주민조직형 중에서 선택할 수 있도록 재량을 부여하여야 한다는 의견(심익섭, 2012)과 주민자치의 관점에서 제도설계를 새롭게 하여야 한다는 주장도 있다(김찬동, 2014; 곽현근, 2014).

이러한 비판적 견해에 대하여 역촌동의 사례는 긍정론의 입증자료가 될 것으로 보인다. 동일한 제도적 여건 하에서 2013년 7월 이후 역촌동 주민자치회가 보인 뛰어난 성과는 긍정적인 평가가 가능하다. 역촌동 주민자치회는 기존 주민자치위원회의 위원들이 적절한 비율로 참여하여 축적된 경험을 활용할 수 있었으며 신규위원들과 조화를 이루어 시범지역 중에서 우수한 활동을 보이고 있다. 또한 위원들의 주민자치회에 대한 자부심과 긍지가 매우 높다. 사무에 있어서는 주민자치회의 회의 내용에서 분석하였듯이 사업 중심의 활동보다는 안심마을, 회관 운영 등 지역의 수요에 대응하는 다양한 사무의 발굴에 노력하고 있다는 점이 주민자치회의 설립취지와 부합한다. 이에 더하여 은평구의 사무 중에서 주차관리, 공원관리, 쓰레기 분리수거 등의 위탁사무를 수행하게 되면서 주민자치회의 활동이 강화되고 있다. 이러한 주민자치회의 역량은 안전행정부 안심마을 공모사업에 선정되며 객관적으로 입증되었다.

역촌동 주민자치회의 활동이 던져주는 시사점은 주민자치회가 기존의 여타 단체들이 수행하고 있던 위탁사업을 인수하기 보다는 지역의 화합과 발전에 도움이 되는 사업을 발굴해야 한다는 점이다. 여타 주민자치회의 활동을 조사하는 동안, 주민자치회가 다른 단체가 수행하는 위탁사무를 인수하기 위해 노력하는 과정에서 단체 간의 갈등이 발생하는 사례가 많음을

2) 상, 중, 하의 기준은 등장, 주민자치위원, 담당 공무원 등 면접대상자의 주관적 평가에 의존하였음

확인하였다. 이런 점을 고려할 때 우선은 지역의 화합과 발전에 도움이 되는 사업을 개발하고 점차적으로 주민자치회의 활동을 확대하는 것이 유효한 전략으로 보인다. 주민자치회의 역량 강화에 따라 점진적으로 주민자치회의 권한을 확대하는 것도 주민자치회를 적극적으로 추동하는 전략이 될 수 있다.

요약하자면 역촌동의 사례는 현행 제도 하에서도 주민자치회의 노력 여하에 따라 지역 사정에 적합한 주민자치회 활동이 가능하다는 점을 충분히 보여주고 있다. 역촌동의 주민자치회가 보여준 협력형 모형의 성과를 토대로 향후 통합형이나 주민조직형으로의 발전적 체도를 충분히 검토할 수 있을 것이다. 이어서 역촌동의 주민자치회가 나름대로의 성과를 보여준 원인을 사회적 자본을 통하여 분석한 결과를 요약하고 함의를 제시하였다.

2) 역촌동 사회적 자본의 양과 질

(1) 신뢰

신뢰의 측정에 사용된 지수를 토대로 볼 때 지역의 신뢰 수준은 높은 편이다. 예를 들어 협동조합의 수와 이에 참여하는 주민의 수가 많았던 점에서 이를 추론할 수 있다. 그럼에도 불구하고 일반주민 간의 신뢰수준이 낮다고 인식하는 것은 역촌동의 경우에도 지역으로부터 소외된 계층이나 동네의 일에 관심이 낮은 주민의 수가 많다는 점을 시사한다. 향후 소외된 계층이나 동네의 일에 무관심한 주민들을 주민자치에 참여시키고 관심을 갖게 한다면 신뢰의 수준을 제고하는데 기여할 것이다. 이를 위해서 주민자치회의 활동을 지역주민들에게 적극적으로 홍보하고 주민들의 참여를 제고할 필요가 있다.

(2) 호혜성의 규범

역촌동의 범죄율과 주차질서 등을 분석해보면 호혜성의 규범은 매우 양호한 것으로 나타난다. 역촌동이 붕급생활자의 주거지로 선호되는 주요한 이유는 공동주택보다는 일반주택이 다수를 이루고 도심으로부터 지리적으로 근접하며 교통이 편리하다는 점도 있지만 범죄율이 낮은 안전한 지역, 주차질서 등이 양호하여 편리한 지역이라는 평가가 있기 때문이다. 일반주택이 밀집된 지역은 주차가 매우 어렵고 주차로 인한 갈등이 다수 발생하기 쉬우면서도 불구하고 역촌동의 주차질서가 중위 수준이라는 점은 호혜성의 규범이 양호한 것으로 해석할 수 있다.

지역주민들이 안전한 지역에 보이는 높은 관심은 역촌동 주민자치회가 안심마을 공모사업에 성공한 이유였다. 현재 역촌동 주민자치회 안심분과위원회는 100% 일반 주민들의 자원

봉사로 이루어지고 있으며 이들은 ‘안심마을 지킴이’로서 활동하고 있다. 안전한 마을을 형성하기 위해서는 주민들의 관심과 이를 달성하기 위한 자원봉사적 활동이 중요하다는 것을 역촌동의 사례가 보여주고 있다.

(3) 네트워크

역촌동의 주민자치회는 은평구, 역촌동, 직능단체 등과 매우 긴밀한 네트워크를 형성하고 있다. 긴밀한 네트워크는 서로 다른 단체들이 수행하는 업무상의 협력, 의사 및 정보의 전달 등에 매우 효과적이다. 여타의 주민자치회는 위탁사무의 수입과 관련하여 기존의 직능단체들과 갈등이 발생하는 사례가 발생한다는 것이 면접 및 중간평가의 결과이다.³⁾ 반면 역촌동의 주민자치회는 위탁사무를 수행하던 기존 단체와의 네트워크를 통해 긴밀하게 협력하여 순조롭게 위탁사무의 수를 증가시키고 있다. 이는 주민자치회와 직능단체 간 네트워크에 기초한 상호조정 중요성을 시사한다.

(4) 네트워크의 중개자

본 연구의 가장 큰 의의는 네트워크 중개자의 역할이다. <그림 1>에서 보는 바와 같이 역촌동의 주민자치회는 주민자치회-은평구-역촌동, 주민자치회-활동가-주민, 주민자치회-안심분과위원회-활동가-주민 등으로 네트워크를 형성하고 있다. 이러한 네트워크 상 동, 주민자치회장, 분과위원장 등의 역할과 활동이 네트워크의 생산성과 성과를 결정하는데 매우 중요하다는 점이 본 연구의 분석결과를 통하여 확인되었다. 즉 향후 주민자치회의 성과는 현재와 같이 협력형의 모형 하에서는 읍·면·동의 장, 주민자치회장, 분과위원장 등의 주민자치에 대한 열의와 역량에 의해 좌우될 것임을 시사하고 있다. 즉 주민자치회 활성화의 관점에서 읍·면·장을 임명할 때에는 주민자치회에 대한 역량과 열의를 우선적으로 고려하여야 할 것으로 보인다. 역촌동의 사례를 토대로 논의할 때 동장은 연결형 사회적 자본의 관점에서도 매우 중요한 자산이다. 따라서 동장의 경우 공로퇴직을 앞둔 고참 사무관보다는 갓 진급한 신참 사무관 중에서 선발하는 것도 좋은 대안이 될 수 있다. 이 점에 대해서는 현재 시범적으로 시행되는 주민자치회의 개선방안에서도 제기된 바 있다(곽현근, 2014).

(5) 포용력과 협력 및 참여

역촌동의 포용력과 협력 및 참여의 수준도 매우 높은 것으로 분석되었음은 앞에서 논의하

3) 이미 기존의 단체들이 수행하는 위탁사무를 주민자치회로 이관하려고 하기 때문임

었다. 다문화 가족과 불우이웃들에 대하여 주민들의 적극적인 도움이 이루어지고 있으며 주민들은 행정에 대한 협력 및 지역 활동의 참여에도 적극적인 자세를 보이고 있다. 이러한 분석은 역촌동이 공동체 의식, 즉 공동체의 삶에 대한 공감력이 우수하다는 점을 시사한다.

(6) 정부와 주민

주민들이 가장 근접한 거리에서 행정과 접하는 곳이 동이다. 따라서 동과 주민 간의 상호 신뢰는 정부에 대한 신뢰를 가늠하는데 매우 중요하다. 정부에 대한 신뢰가 종종 행정의 효과성을 제고하는데 기여할 수 있기 때문이다(김순은·최지민, 2014). 우리나라에서 채택한 협력형의 경우 동사무소와 주민자치회의 협력이 중요한 토대인데 여기에 동사무소 내의 사회적 자본이 중요한 역할을 하고 있다는 것은 향후 동사무소와 같은 공식집단의 사회적 자본의 중요성을 시사한다(Woolcock, 2001).

역촌동의 경우 주민들이 동 행정 및 동 주민에 보이는 높은 신뢰는 주민들의 정부에 대한 신뢰에도 영향을 미칠 수 있다. 이러한 점을 고려하여 주민의 최일선 기관인 동사무소가 대 주민 신뢰성에 기초한 사회적 자본을 제고하는 것이 지역의 사회적 자본 축적은 물론 주민의 정부신뢰를 제고하는 데에도 크게 기여할 것이다. 정부의 공식조직과 주민을 대표하는 주민자치회와 같은 집단의 상호협력은 지향하는 목표의 성과를 달성하는 시너지 효과를 극대화할 수 있을 것이다(Evans, 2002).

2. 결론

주민자치회가 시범적으로 도입된 지 1년이 경과하였다. 주민자치위원회의 경험이 축적되었지만 기본적으로 주민자치회는 기존의 주민자치위원회와 법적 위상 및 성격이 상이하기 때문에 1년간의 활동을 토대로 평가하는 것에 대하여 적절성 논란이 있을 수 있다(곽현근, 2014). 그럼에도 불구하고 시범적으로 실시하는 31개 읍·면·동 중에 컨설팅자문교수 및 지원관에 의하여 긍정적인 평가를 받는 곳이 다수 확인되었다. 은평구 역촌동의 주민자치회가 그 중 하나이다.

역촌동의 주민자치회는 지난 1년간 주민자치회, 분과위원회 등을 중심으로 지역의 화합과 발전에 관련된 사무, 위탁사무 등에 있어 높은 성과를 보였다. 주민자치회 위원들은 주어진 제도적 여건 하에서 나름대로의 긍지와 자부심을 가지고 지역발전에 노력하고 있었다.

역촌동 주민자치회의 이러한 성과를 사회적 자본의 관점에서 분석한 것이 본 연구의 목적이며 역촌동 주민자치회의 성과는 지역 수준의 사회적 자본으로 나름대로 설명이 되었다. 본

연구의 틀에서 제시한 바와 같이 신뢰, 호혜성의 규범, 네트워크, 네트워크의 중개자, 포용력과 협력 및 참여, 정부와 주민과의 관계 등이 주민자치회 성과에 유의미하다는 것이 역촌동 주민자치회의 경우 확인되었다. 이러한 본 연구의 결과는 여타의 연구에서 주장하는 바와 같이 제도적 개선사항도 중요하지만 지역 수준의 사회적 자본을 양성하는 것도 주민자치회의 성공적 정착을 위해서 매우 중요한 조건임을 보여준다. 향후 횡단적 자료를 활용한 후속연구가 이루어져 본 연구의 사례가 보편화되기를 기대한다.

【참고문헌】

- 고경훈·안영훈·김건위. (2012). 「지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 곽현근. (2007). 지역사회 사회자본에 미치는 동네효과에 관한 연구. 『지방정부연구』, 11(4): 59-87.
- 곽현근. (2014). 주민자치회 시범사업의 문제점과 개선방안. 한국지방자치학회 동계학술대회발표논문.
- 권태형·박종화. (2010). 사회적 자본이 도시경쟁력에 미치는 영향분석. 『지방정부연구』, 14(3): 97-116.
- 기영화. (2013). 지방정부 노인일자리사업의 사회적 자본 효과 탐색: 근거이론. 『지방정부연구』, 17(1): 265-295.
- 김구. (2012). 사회자본이 지식관리활동 및 조직성과에 미치는 영향: 지방 공무원의 인식수준을 중심으로. 『한국행정연구』, 21(1): 126-161.
- 김명숙. (2004). 지역 사회자본의 지방정치에 대한 효과. 『한국지방자치학회보』, 16(3): 23-42.
- 김순은·최지민. (2014). 개인 행복의 영향력을 고려한 정부 성과와 정부 신뢰에 관한 연구: 서울 특별시의 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 26(2): 29-57.
- 김찬동. (2012). 「마을공동체복원을 통한 주민자치실현방안」. 서울: 서울시정개발연구원.
- 김찬동. (2014). 주민자치의 제도설계: 일본의 주민자치회와 주민자치센터를 사례로. 『한국지방자치학회보』, 26(1): 117-138.
- 김필두. (2014). 주민자치회의 바람직한 구성과 운영방안. 한국지방자치학회 동계학술대회발표논문.
- 박규동·안도경. (2012). 사회적 자본과 한국 지방선거에서의 표 매매. 『정부학연구』, 18(1): 23-53.
- 박우순. (2004). 사회자본의 낭만적 애정에 대한 비판적 견해. 『한국조직학회보』, 1(2): 81-119.
- 박희봉. (2007). 사회자본과 거버넌스: 참여와 신뢰가 거버넌스에 미치는 영향. 『국정관리연구』, 2(2): 60-77.
- 박희봉·김명환. (2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로. 『한국행정학보』, 34(4): 175-196.
- 박희봉·김명환. (2001). 우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구. 『한국정치학회보』, 34(4): 219-237.

- 박희봉·강제상·김상묵. (2003). 조직내 사회자본과 지적 자본의 형성 및 조직성과 관리에 대한 효과. 『한국행정연구』, 12(1): 3-35.
- 배용환. (2002). 지역거버넌스 네트워크, 사회자본 그리고 지역정책. 『정부학연구』, 8(2): 216-252.
- 소진광. (2004a). 사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안. 『지방행정연구』, 18(2): 67-91.
- 소진광. (2004b). 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구. 『한국지역개발학회지』, 16(1): 89-117.
- 심익섭. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 『지방행정연구』, 26(4): 57-84.
- 윤두섭·오승은. (2007). 사회적 자본이 지방정부 외부역량에 미치는 영향: 성남시 사례를 중심으로. 『행정논총』, 45(1): 165-192.
- 이곤수·송건섭. (2007). 지방정부의 시민접촉에 대한 사회자본의 영향. 『한국행정학보』, 41(1): 133-152.
- 이숙중·김희경·최준규. (2008). 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로. 『한국행정학보』, 42(1): 149-170.
- 이희창·박희봉. (2005). 사회자본과 지역발전. 『한국행정논집』, 17(4): 1183-1207.
- 임경수. (2012). 사회적 자본과 거버넌스 차원에서 본 새마을 운동. 『지방행정연구』, 26(3): 27-58.
- 임승빈·이승중. (2005). 지방정부 역량과 자치구의 사회적 자본과의 관계: 서울시 12개 자치구 간 비교분석을 중심으로. 『지방행정연구』, 19(3): 3-26.
- 주용환·박종구. (2009). 지역 사회자본 형성과 지방정부 효능감 관계 연구. 한국행정학회 2009년 공동학술대회 발표논문.
- 최영출. (2004). 지역의 사회자본측정지표 설정. 『지방정부연구』, 8(3): 119-144.
- 糸林譽史. (2007). ソーシャル・キャピタルと新しい公共性. 『人文・社會科學研究』, 15: 75-85.
- 稻葉陽二. (2010). 社會關係資本のどこが問題か? 社會科學からの批判にこたえる. Discussion paper.
- Bullen, P. and J Onyx. (1998). *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW: An Analysis*. Center for Australian Community Organizations and Management Working Paper Series (No. 41). Sydney: University of Technology.
- Burt, R. (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Castiglione, D. (2008). Introduction: Social Capital between Community and Society. In D. Castiglione, J. Van Deth and C. Wolleb, eds., *The Handbook of Social Capital*. New York: Oxford University Press.

- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Evans, P. (2002). Introduction: Looking for Agents of Urban Livability in a Globalized Political Economy. In P. Evans, ed., *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.
- Fukuyama, Francis. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6): 1360-1380.
- Grootaert, C. and T. van Bastelaer. (2002a). *Understanding and Measuring Social Capital: Multidisciplinary Tool for Practitioners*. NY: World Bank.
- Grootaert, C. and T. van Bastelaer. (2002b). *The Role of Social Capital in Development: An Empirical Assessment*. NY: Cambridge University Press.
- Hanifan, L. (1920). *The Community Center*. Boston: Silver, Burdette & Co.
- Knack, S. (2002). Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States. *American Journal of Political Science*, 46(4): 772-785.
- Lin, N. (2001). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. New York: Cambridge University Press.
- Nahapiet, J. and S. Ghoshal. (1998). Social Capital, Intellectual Capital, and the Organization Advantage. *Academy of Management Review*, 23(2): 242-266.
- Osborne, M. (2007). *Social Capital, Lifelong Learning and the Management of Place*. New York: Routledge.
- Portes, A. and P. Landolt. (1996). The Downside of Social Capital. *The American Prospect*, 26(94): 18-21.
- Portes, A. and M. Mooney. (2002). Social Capital and Community Development. In M. Guillen, R. Collins, P. England and M. Meyer, eds., *The New Economic Sociology: Developments in an Emerging Field*. New York: Russel Sage Foundation.
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rohe, W. (2004). Building Social Capital Through Community Development.

- Journal of the American Planning Association*, 70: 158-164.
- Social Capital Foundation. (2014). About us. <http://www.socialcapital-foundation.is>
(검색일: 2014.6.2).
- Woolcock, M. (2001). The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes. *Isuma: Canadian Journal of Policy Research*, 2(1): 1-17.
- World Bank. (2004). *Measuring Social Capital: An Integrated Questionnaire*. World Bank Working Paper.18. Washington, D.C: The World Bank.

김 순 은: 정치행정학 박사('91년 Kent State University, Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation). 서울대학교 행정대학원 행정학과 교수(현). 한국행정연구소 겸무연구원(현). 관심분야: 지방/도시행정, 중앙-지방관계, 지방의회 등. 주요논문: Regional Policy and National Development in Korea. *The Korean Journal of Policy Studies*, 29(1): 101-122; 고령화 사회에 대한 인식유형과 정책적 시사점. 『행정논총』, 52(2): 229-256. (3인 공저); 주민행복과 창조적인 지방정부3.0의 이론적 토대. 『지방행정연구』, 27(3): 3-40. 한국지방자치학회 및 한국지방정부학회 고문. 한국행정학회 연구부회장 역임. 캠브리지대학교('95), 런던정경대학(London School of Economics and Political Science, '98), 와세다대학교('00) 객원교수 역임. 일본 게이오대학교 특별교수('11) (역), 교토 리츠메이칸 특별연구교수(현)(sekim0313@snu.ac.kr)