



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

박사학위논문

지방정부의  
사회적 자본 형성 결정요인에 관한 연구

- 제주특별자치도 공무원을 중심으로 -

제주대학교 대학원

행정학과

김 수 병

2016年 8月



# 地方政府의 社會的 資本 形成 決定要因에 關한 研究

- 濟州特別自治道 公務員을 中心으로 -

指導教授 梁 德 淳

金 秀 柄

이 論文을 行政學 博士學位 論文으로 提出함

2016년 8월

金秀柄의 行政學 博士學位 論文을 認准함

審査委員長 김성준 (인) 

委 員 이경원 (인) 

委 員 강범훈 (인) 

委 員 김창민 (인) 

委 員 정태산 (인) 

濟州大學校 大學院

2016年 8月



# The study of determinants forming social capital in local governments

- Focusing on public officials in Jeju special self-governing province -

Kim, Soo- Byung

(Directed by professor Yang, Duk-Soon)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement  
for the degree of Doctor of Public Administration

2016. 8.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration  
GRADUATE SCHOOL  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY



## 목 차

<b>제 1 장 서 론</b> .....	1
제1절 연구의 배경과 목적 .....	1
제2절 연구의 방법과 범위 .....	4
제3절 본문의 구성 .....	5
<b>제 2 장 이론적 고찰</b> .....	7
제1절 사회적 자본 .....	7
1. 사회적 자본의 개념과 기능 .....	7
2. 사회적 자본의 구성요소 .....	16
3. 사회적 자본의 측정지표 .....	18
제2절 지방정부와 사회적 자본 .....	24
1. 지방정부의 사회적 자본 필요성 .....	24
2. 지방정부의 사회적 자본의 형성요인과 효과 .....	27
3. 제주 지방정부의 사회적 자본 .....	39
제3절 선행연구 검토 .....	46
1. 사회적 자본 형성의 결정요인 간의 관계 .....	46
2. 사회적 자본 형성의 결정요인 및 매개요인 .....	59
3. 선행연구 고찰 .....	73
<b>제 3 장 연구 설계</b> .....	75
제1절 연구모형의 정립 .....	75
1. 변수의 조작적 정의 .....	75
2. 연구가설 설정 .....	83
제2절 연구모형 .....	85

제3절 조사설계 .....	87
1. 설문 구성 .....	87
2. 설문대상 선정 및 자료수집 .....	90
3. 자료의 분석방법 .....	91
<b>제 4 장 사회적 자본 형성의 결정요인에 대한 실증분석 .....</b>	<b>92</b>
제1절 표본의 특성 .....	92
1. 조사표본의 특성 .....	92
2. 측정도구의 검증 .....	94
제2절 분석결과 .....	98
1. 사회적 자본에 대한 인식 .....	98
2. 사회적 자본에 대한 집단별 인식 .....	98
3. 사회적 자본의 결정요인과 매개변수, 사회적 자본의 관계 .....	101
4. 사회적 자본 형성의 인식 및 영향 요인 분석 .....	102
5. 사회적 자본의 결정요인이 사회적 자본에 미치는 영향: 매개요인의 효과 .....	106
제3절 제주지역 공무원의 관료제 및 사회적 자본에 대한 면접조사 .....	111
1. 제주특별자치도 공무원의 관료제 인식 .....	111
2. 제주특별자치도 공무원 사회적 자본 인식 .....	114
3. 제주특별자치도 공무원의 관당문화 인식 .....	121
제4절 분석결과에 대한 논의 .....	124
1. 분석결과 .....	124
2. 가설검증 결과 .....	128
제5절 측정요인별 종합평가 .....	130
<b>제 5 장 결 론 .....</b>	<b>133</b>
제1절 연구의 요약 및 결론 .....	133
1. 가설 중심 요약 .....	133
2. 제주특별자치도 공무원의 면접조사 중심 요약 .....	135

제2절 정책적 시사점 .....	137
1. 사회적 자본 결정요인 .....	137
2. 사회적 자본 형성 매개요인 .....	140
3. 사회적 자본 형성의 특성별 정책 .....	141
제3절 연구의 한계 .....	142

【참고문헌】 .....	145
【Abstract】 .....	163
【〔부록〕 설문지】 .....	167

## 〈표 목차〉

<표 2-1> 사회적 자본의 개념 .....	9
<표 2-2> 국내 연구자들의 사회적 자본 정의 .....	11
<표 2-3> 경제자본, 인적자본, 문화자본, 사회적 자본의 차이 .....	13
<표 2-4> 조직의 사회적 자본의 구성요소 .....	17
<표 2-5> 사회적 자본의 개념요소와 표현인자 .....	19
<표 2-6> 성남시 사회적 자본 개념요소 .....	20
<표 2-7> 사회적 자본 지표 구성 .....	20
<표 2-8> 사회적 자본의 구성요소 및 측정 항목 .....	21
<표 2-9> 사회자본과 지방정부 대응성 측정항목 .....	22
<표 2-10> 지방정부조직 사회자본과 조직효과성 측정척도 .....	22
<표 2-11> 사회적 자본 수준 평가지표 개발 .....	23
<표 2-12> 조직성과에 미치는 영향 .....	47
<표 2-13> 조직내 사회적 자본 형성 영향 요인 .....	47
<표 2-14> 영역별 정책과제 제언 사례 .....	48
<표 2-15> 지방정부 인적 역량의 변수와 지표 .....	49
<표 2-16> 정부조직 지적자본 측정지표 .....	50
<표 2-17> 대한민국 정부 표준역량 정의 .....	51
<표 2-18> 사회적 자본 확충을 위한 정책제언 .....	52
<표 2-19> 과학적 조직관리를 위한 조직진단 메뉴얼 .....	52
<표 2-20> 대전광역시 사회적 자본 증진 방안 .....	53
<표 2-21> 부산광역시 해운대구 사회적 자본 확충전략 .....	53
<표 2-22> 제주특별자치도 사회적 자본 추진영역 및 실천분야 .....	54
<표 2-23> 지방정부의 사회적 자본 형성 주요요인 .....	55
<표 3-1> 사회적 자본형성의 측정변수(독립변수-결정요인) .....	78
<표 3-2> 사회적 자본형성의 측정변수(종속변수-형성요인) .....	80

<표 3-3> 사회적 자본형성의 측정변수(매개변수 및 통제변수) .....	82
<표 3-4> 매개변수인 사회적 자본 형성 결정요인 설문지 구성 세부 설문문항 .....	87
<표 3-5> 독립변수인 사회적 자본 형성 결정요인 설문지 구성 세부 설문문항 .....	88
<표 3-5> 종속변수인 사회적 자본 형성요인 설문지 구성 세부 설문문항 .....	89
<표 4-1> 응답자 특성 .....	93
<표 4-2> 신뢰도 검증 .....	95
<표 4-3> 사회적 자본 형성 요인 분석결과 .....	96
<표 4-4> 사회적 자본 형성 매개요인 요인분석 결과 .....	97
<표 4-5> 사회적 자본 형성요인 요인분석 결과 .....	97
<표 4-6> 사회적 자본에 대한 인식 .....	98
<표 4-7> 성별에 따른 사회적 자본의 인식 차이(t-test) .....	98
<표 4-8> 응답자특성에 따른 사회적 자본의 인식 차이(일원배치분산분석) .....	99
<표 4-9> 응답자특성에 따른 사회적 자본의 인식 차이(일원배치분산분석) .....	100
<표 4-10> 성별에 따른 사회적 자본 매개요인의 인식 차이(t-test) .....	100
<표 4-11> 사회적 자본의 결정요인과 매개변수, 사회적 자본의 관계 .....	101
<표 4-12> 사회적 자본 형성의 인식에 영향을 미치는 요인 .....	102
<표 4-13> 사회적 자본 형성에 미치는 위계적 회귀분석 검정 분석결과 .....	104
<표 4-14> 사회적 자본형성에 미치는 위계적 회귀분석 검정 분석결과 .....	105
<표 4-15> 연구모형과 수정모형·최종모형의 적합도 .....	107
<표 4-16> 수정모형의 경로계수 .....	108
<표 4-17> 주요 변인들의 효과 .....	110
<표 4-18> 단계별 매개회귀분석 결과 .....	110
<표 4-19> 제주특별자치도 공무원의 관료제 순기능 필요요소 .....	111
<표 4-20> 제주특별자치도 공무원의 관료제 순기능 인터뷰 내용 .....	112
<표 4-21> 제주특별자치도 공무원의 관료제 역기능 필요요소 .....	113
<표 4-22> 제주특별자치도 공무원의 관료제 역기능 인터뷰 내용 .....	113
<표 4-23> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 신뢰요소 인식수준 .....	114
<표 4-24> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 신뢰요인 인터뷰내용 .....	115

<표 4-25> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 규범요소 인식수준 .....	116
<표 4-26> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 규범요소 인터뷰내용 .....	116
<표 4-27> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 네트워크요소 인식수준 .....	117
<표 4-28> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 네트워크요소 인터뷰내용 .....	118
<표 4-29> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 참여요소 인식수준 .....	119
<표 4-30> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 참여요소 인터뷰내용 .....	119
<표 4-31> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 거버넌스요소 인식수준 .....	120
<표 4-32> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 거버넌스요소 인터뷰내용 .....	121
<표 4-33> 제주특별자치도 공무원의 권당문화 순기능 인식 수준 .....	122
<표 4-34> 제주특별자치도 공무원의 권당문화 순기능 인터뷰 내용 .....	122
<표 4-35> 제주특별자치도 공무원의 권당문화 역기능 인식 수준 .....	123
<표 4-36> 제주특별자치도 공무원의 권당문화 역기능 인터뷰 내용 .....	123

## [그림 목차]

(그림 1-1) 연구의 구성 .....	6
(그림 2-1) 공공정책에서의 사회적 자본 형성과정 .....	29
(그림 3-1) 분석을 위한 개념적 연구모형 .....	86
(그림 4-1) 연구모형: 오차간의 상관을 가정하지 않은 모형 .....	106
(그림 4-2) 최종모형: 오차간의 상관을 가정한 모형 .....	107



[국문 요약]

지방정부의 사회적 자본 형성 결정요인에 관한 연구

- 제주특별자치도 공무원을 중심으로

21세기에 접어들면서 주민들이 다양한 목소리가 행정수요에 급증하면서 지방정부 역할에 대한 중요성이 새롭게 인식되고 있다.

제주특별자치도는 도제가 실시된 지 70년, 지방의회 구성 및 지방자치단체장을 선출한지 20여년, 제주특별자치도가 출범한지 10년을 맞이하고 있다.

본 연구는 지방정부의 사회적 자본 형성에 대한 결정요인을 통하여 제주특별자치도 조직의 역량을 키우고, 지방자치 실현에 성과를 얻고자 제주특별자치도 공직자를 대상으로 사회적 자본과 관료제, 그리고 제주 관당문화의 인식수준을 살펴보았다. 문헌연구를 통하여 지방정부의 사회적 자본 구성요소로 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스를 측정지표로 선정하고, 결정요인으로는 인적요인, 조직운영, 직무능력을 그리고 매개요인으로 공동체의식, 교육의식, 온정주의를 측정지표를 선정하였다. 사회적 자본 구성요소는 조직 구성간의 신뢰와 규범 그리고 지방행정의 특성을 감안하여 지역주민·지역단체 등과의 협력, 참여, 거버넌스의 영향을 중심으로 지표를 개발하였다. 매개요인은 사회적 자본의 결정요인과 형성요인의 효과를 높일 수 있는 측정지표를 개발하였다.

사회적 자본 형성 결정요인의 측정지표 개발은 문헌연구를 바탕으로 조직 구성원들의 역량과 자질이 요구되는 인적요인, 기관장 리더십과 인사제도의 공정성 등의 조직운영요인, 조직구성원들이 효율적인 업무 처리능력, 업무 대응능력, 지역 봉사성 등을 중심으로 한 직무능력요인을 개발하였다.

제주특별자치도 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하여 595부 분석에 이용하고 그리고 17명(5급 이상 7명, 6급 이하 10명)에 대해서는 별도의 면접조사를 실시하여 분석 자료로 활용하였다. 조사된 데이터는 SPSS 18.0 program을 활용하여 신뢰도분석, 상관분석, 기술통계를 실시하고, AMOS 18.0 program을 활용하여 구조방정식모형을 분석하였다.

분석결과를 보면 인구·사회적 특성은 사회적 자본에 대한 인식 차이 분석에서 성별, 직종, 근무지역에는 인식 차가 없으나, 연령, 학력, 직급, 근무연수별 인식에 차이가 있는 것으로 나타났다. 그리고 인구·사회적 특성이 사회적 자본 인식

에 영향을 미치는 다중회귀분석 결과에서는 성별, 직종, 직급, 근무연수는 유의하지 않으며, 연령, 학력, 근무지역은 유의한 결과를 나타냈다.

사회적 자본의 결정요인, 매개요인, 사회적 자본 간에 상관관계 분석결과는 먼저, 사회적 자본 결정 요인과 매개변수 간 인적요인과 온정주의간에는 상관관계가 없었지만, 다른 변수들 간에는 정(+)의 상관관계를 보이고 있다. 매개변수와 사회적 자본과 관계는 온정주의와 신뢰, 규범, 참여는 상관관계가 없으며 다른 요인과는 정(+)의 상관관계를 보이는 있다. 그러나 온정주의와 네트워크, 거버넌스는 낮은 수준의 상관관계가 있는 것으로 분석되었다. 사회적 자본 결정요인과 형성요인 관계에서는 인적요인, 조직운영, 직무능력은 사회적 자본과의 정(+)관계를 보이고 있다.

사회적 자본의 결정요인과 매개요인, 사회적 자본 간의 모형 적합성 및 수정모형의 효과를 알아보기 위해 구조방정식 모형 분석을 실시한 결과, 연구모형은 모든 경로가 회귀계수에 유의한 것으로 나타났지만, 적합도는 매우 낮게 나타나 이에 수정지수를 살펴본 결과, 사회적 자본의 변수들 간의 수정지수가 가장 큰 지수를 순차적으로 5회 수정한 결과 가장 적합한 모형이 도출되었다. 이에 모형을 분석한 결과 매개효과가 사회적 자본 형성에 영향을 주는 것으로 나타났다. 사회적 자본 형성에 미치는 위계적 회귀분석 검정 결과는 직무능력요인, 조직운영요인, 인적요인 순으로, 직무능력요인은 책임성, 능률성, 대응성 순으로, 조직운영요인은 기관장리더십, 투명성 순으로, 인적요인은 청렴성, 혁신성 순으로 나타났다.

매개변수에서는 공동체 의식요인은 의사소통, 온라인커뮤니케이션 순으로, 교육의식요인은 주민평생교육, 공직자전문교육 순으로 그리고 온정주의는 권당문화가 사회적 자본 구성요소에 영향을 주는 것으로 나타났다.

제주특별자치도 공직자들의 관료제에 대한 순기능에는 직급에 상관없이 제주도의 특성을 감안하여 공직자들이 전문성에 의한 신속한 의사결정, 업무의 효율성, 신속성, 획일성, 안정성 있는 업무수행 등의 요소와 역기능에는 연고주의 및 사적네트워크에 의한 비공식적 의사결정, 선거로 인한 논공행상의 인사운영 우려, 소극적인 업무수행, 변화에 수동적인 대응 등이 제시되었다.

제주특별자치도 공직자의 사회적 자본 구성요소인 신뢰요인에는 지역주민의 목소리가 반영된 정책은 신뢰도가 높고, 규범요인에는 법규에 의한 행정처리, 주민들의 규범 교육, 사회규범을 지켜야 손해를 받지 않는다는 의식향상, 네트워크요인에는 사적 네트워크가 공적영역에서 부정적인 영향, 이주민과의 상호우호적인 네트워크 형성, 이웃 간 공동체문화 네트워크의 중요성과 참여요인에는 각종정책

과 행사에 지역주민들이 참여를 높이는 방안, 선거를 통한 참여의식 향상, 도정 정책에 대한 다양한 의견 수렴에 참여를 권장하고, 거버넌스 요인에는 주민·단체들간 협력을 유지하는 파트너십을 조성하는 정책 대안을 제기하고 있다.

제주특별자치도 공직자들이 ‘권당문화’에 대한 공통적인 인식은 지역의 좋은 사적 네트워크로 구축하여 제주의 고유문화 전통성을 유지하고, 점진적으로 ‘권당문화’가 개선되어, 지역공동체 유지의 원동력으로 조성되어야 한다는 것으로 나타났다.

연구결과를 바탕으로 몇 가지 정책적 제언을 제시하면, 인적요인은 공직자들이 자기계발을 통한 전문성이 요구되며, 공직자 교육도 중요하지만 주민의 평생교육 통해 교육의식을 향상시키고, 조직구성원간의 문제는 구성원들이 스스로 해결하는 능력배양이 요구되고 있다.

조직운영 요인은 조직의 비전과 목표가 정확하게 제시되고, 공정한 인사시스템 운영으로 조직성과를 높이고, 직무능력 요인은 각종 정책에 대하여 주민들이 참여 폭을 확대하여 신뢰문화를 정착하고, 사회적 자본으로 지역 공동체 의식 운동 확산과 공직자와 지역주민이 사회봉사활동으로 지역 문제를 해결하는 생활습관과 유입되는 인구의 사회 적응력을 높이는 방안 등이 제시되고 있다.

사회적 자본 형성에 영향을 주는 매개요인은 정보통신기술에 맞는 사이버공간 확보로 다양한 세력과의 사이버공동체를 형성하고, 제주특별자치도 조직구성원들이 연고주의와 권당문화가 좋은 네트워크로 전환되도록 하는 방안이 있어야 한다고 하고 있다. 또한, 사회적 자본 축적에 조직구성원들의 성별, 직급, 직종, 근무연수별로 집행할 정책을 발굴 시행함으로써 조직 내 사회적 자본 구축이 조기 성과를 얻을 것이다.

본 연구의 의의는 지방정부에서 사회적 자본을 축적하는데 결정요인을 도출하는 것과 매개변수를 도출하여 사회적 자본 형성에 가장 적합한 측정모델을 제시함으로써 지방정부의 사회적 자본 축적에 의의가 있다고 할 수 있다.

본 연구에서는 지방정부의 사회적 자본의 축적 요인들을 발굴하여 이를 정책화하고 지방정부가 지속적으로 발전할 수 있는 계기를 마련하고자 하는 것이다.

연구의 한계로는 조사범위가 공직자로의 한정된 점, 관료주의와 권당문화에 대한 깊이 있게 연구하지 못한 점은 후속 연구를 계속하면서 한계점을 극복할 것이다.

**【주제어】** 지방정부, 사회적 자본, 제주특별자치도 공직자, 관료제, 권당문화



# 제 1 장 서 론

## 제1절 연구의 배경과 목적

21세기에 접어들면서 급증하는 행정수요에 적극 대처하고, 보다 적극적인 행정 서비스를 제공하는데 지방정부 역할에 대한 중요성이 새롭게 인식되고 있다.

제주특별자치도는 도제가 실시된 지 70년, 지방의회 구성 및 지방자치단체장을 선출한지 20여년, 제주특별자치도가 출범한지 10년을 맞이하고 있다.

지방정부는 공공의 목적을 추구하고, 지역, 주민, 자본을 바탕으로 지역의 잠재력을 발굴하여 지역발전 향상을 도모하고, 지역 주민들과 정책 공유를 유지하여 주민들이 바라는 행정서비스 만족도를 높여나가야 한다. 또한, 지방자치시대를 맞이하여 중앙정부의 한정된 지원에 예속되지 않고, 지방정부 스스로 지역의 문제를 해결하고 경쟁력을 높여 나가는 방안이 모색되어야 할 것이다.

지방자치는 “일정한 공간을 바탕으로 지역주민들이 지역의 문제와 욕구를 지역 주민 스스로 또는 대표자들로 구성된 공공단체를 통하여 해결하고 처리하는 것”이라고 정의하고 있다(양덕순, 2004).

최근, 지방정부의 조직의 역량과 성과를 높이는 방안으로 행정·경제·사회 등 여러 분야에서 연구되고 있는 사회적 자본<sup>1)</sup>을 도입하고 있다. 사회적 자본은 지역 공동체 내에서 구성원 상호 간의 협동과 협력을 바탕으로 공동의 이익을 추구하는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 등 주민복지 증진과 삶의 질을 제고시켜줄 수 있는 사회적 관계로 정의될 수 있다. 이러한 사회적 자본은 20세기 후반부터 선진국을 중심으로 관련 연구자들이 적극적인 관심을 보였으며, 2000년대 들어 우리나라에서도 중앙정부와 지방 정부의 사회적 자본에 대한 관심이 고조되어 이를 정책에 반영하는 움직임이 보이기 시작하였다.

---

1) 사회적 자본에 대한 논의는 제임스 콜먼, 로버트 퍼트남, 프랜시 후쿠야마 등을 중심으로 1980 대이후 활발하게 이루어졌지만, 그 개념을 처음으로 사용한 것은 1835년 Tocqueville이 “미국의 민주주의”에서 당시 미국사회를 설명하기 위해 사회적 자본과 유사한 개념을 사용한 것으로 보고 있다(wilson, 1997; 서순탁, 2002). 이후 사회적 자본이라는 용어 사용은 Hanifan(1916)에 의하여 사업가와 경제학자들에게 사회적 자산의 생산적 중요성을 인식하도록 자극하기 위해서 ‘자본’이라는 말을 의식적으로 사용했다.

사회적 자본의 축적은 신뢰와 상호 간 협력을 바탕으로 거래비용을 줄여 경제 발전을 촉진하고 정부의 효과성을 증진하고(Putnam, 1993), 경제성장과 정치발전의 사회문제 해결을 위한 중요한 수단이라는 인식이 확산되고 있다(김일태, 1999). 또한 지방자치의 본질과 목적에 근거하여 지방자치와 지역발전과의 연계성에 주목하면서 지방자치의 본질을 충족시키는 새로운 지역발전 척도로서 사회적 자본(social capital)개념을 도입해야 한다는 주장도 거세지고 있다.

지방자치가 지향하는 궁극적인 목표인 삶의 질 향상, 복지 향상, 지역경제 성장 등 지방자치 활성화는 사회적 자본 형성이 필요하고도 충분한 조건이며, 지방자치 실현은 국가의 전체적 논리보다는 지방마다 고유한 기능과 가치를 재인식하고, 지방간의 차별화로 개인 간 필요로 하는 동기를 부여하고 지방의 발전이 국가발전으로 이어지는 상생 전략의 기본이다(소진광, 2005).

이처럼 사회적 자본에 대한 중요성이 인식됨에 따라 중앙 및 지방정부, 연구자들은 사회적 자본 축적이 지방정부의 역량을 강화하고 조직의 성과를 높이는 주요인으로 인식하고 이에 대한 연구가 진행되고 있다. 사회적 자본의 정의에 대한 연구는 공동체 전체의 공동이익, 상호이해를 증진시키는 네트워크, 집단 활동을 촉진시키는 규범과 연결망, 협력과 협동의 추진, 집단 간 공유되는 공익 등을 중심으로 연구한 외국에서는 Tocqueville(1835), Hanifan, (1916), Bourdieu(1986), Coleman(1990), Putnam(1995), Fukuyama (1995), OECD (2000) 등이고, 국내 학자들은 구성원 간 상호협력, 공동의 목표 참여, 공동의 이익창출, 무형자산의 성격, 공공재 등을 중심으로 소진광(2004), 박희봉·김명화 (2001), 유석춘·장미혜(2002) 이동원 외(2009) 김성태(2012) 등의 있다.

사회적 자본에 대한 연구는 크게 지방정부 공공조직의 성과를 높이는 연구와 지방정부의 사회적 자본 확충 방안에 대한 연구로 접근할 수 있다. 이중 공공조직에 대한 연구 분석결과를 보면 김왕배·이경용(2002)은 사업장근로자를 대상으로 한 연구, 박희봉·강제상·김상묵(2003)은 사회적 자본과 지적자본이 조직성과에 긍정적인 영향을 주는 연구, 배병룡(2005)은 인사공정성, 갈등경험 등의 요인들이 사회적 자본인 신뢰, 규범, 연결망에 영향을 주는 연구, 송정현(2004)은 사회적 자본이 조직성과에 미치는 연구에서 신뢰, 규범, 네트워크가 조직의 성과에 다르게 나타나는 점에 유의성을 제시하였다. 정기섭·장인봉(2007)은 지방차

원의 사회적 자본 형성요인에 관한 지방공무원 인식분석에서 신뢰, 네트워크를 중심으로 지역사회 구성원들에 대한 신뢰도를 높이는 노력이 필요하다고 강조하였다. 그리고 김구(2012)는 사회적 자본과 지식관리활동 및 조직성과의 영향에 관한 지방공무원 인식분석에서 지방정부 조직의 사회적 자본의 요인인 구조적자본, 인식적 자본, 관계적 자본은 지식관리활동의 요인인 지식축적을 제외한 지식획득, 지식공유, 지식활용에 영향을 미치고, 조직성과에도 직·간접적으로 영향을 미치며, 지식관리활동도 조직성과에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

그리고, 지방정부의 사회적 자본 확충 방안으로는 조권중(2010)은 서울특별시 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조를 구성요소로 행정분야, 일반분야, 시민분야로 구분하여 확충 형성 요인을 제시하였고, 최길수(2013)의 대전광역시는 신뢰, 규범, 지역네트워크, 주민참여를 구성요소로 시민교육과 공직자교육, 기획력과 전문성, 마케팅 능력을 가진 중간지원조직을 통하여 지역의 사회적 자본 확충 형성 요인을 이희태(2012)의 해운대구는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여를 구성요소로 전담기구설치, 청렴도 제고, 투명한 인사기준, 지방세 징수율향상, 비영리민간단체 적극육성, 시민교육을 통한 거너번스 구축, 공동체의식 함양으로 사회적 자본 확충 형성요인 등을 제시하고 있다.

제주특별자치도는 사회적 자본에 대한 중요성이 인식됨에 따라 관련제도를 마련하고 사회적 자본 축적을 통해 사회 대통합을 이루고자, 제주특별자치도 사회적 자본 육성 5개년 기본계획(2015)을 수립하였다. 이에 구성요소는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조로 실천영역은 지역사회분야, 행정분야, 시민·사회단체분야로 확충 영향 요인을 제시하고 있다. 그리고, 제주특별자치도 사회적 자본 보고서(2014)<sup>2)</sup>에 의하면 공직자들이 사회적 자본 형성에 가장 중요한 것은 신뢰, 참여 및 협력, 규범, 네트워크로 나타났다. 또한, 사회적 자본의 확충을 위한 영향 요인으로 주민들의 자발적 참여를 위한 제도적 장치의 마련, 전담기구설치, 네트워크 강화를 위해 비영리민간단체를 적극적 육성 등을 제시하였다.

이러한 맥락에서 제주특별자치도의 조직내의 사회적 자본 축적을 통한 조직의 성과를 높이는 연구가 필요한 것이다.

2) 제주특별자치도 사회적 자본 기본보고서(2014년 2월)에 의하면 제주자치도공무원에게 500부를 배포하여 374명에 대하여 분석한 결과임.

제주특별자치도(이하 “제주자치도”라고 칭한다)는 광역자치단체·행정시·읍면동의 행정계층으로 구성된 지방정부이며, 중앙정부에서 국방과 외교를 제외한 국가 사무를 단계별로 권한 이양되고 있어 타 지방자치단체와는 차별성을 갖고 있는 지방정부이다. 또한, 광역단체와 기초단체가 통합한지 10년에 불과하여 아직도 연고주의가 미미하게 존재하고, 제주자치도의 작은 규모의 경제적, 지리적 여건으로 예로부터 혈연·지연·학연의 권당<sup>3)</sup>문화를 중심으로 공동체가 형성되면서 마을이 발전하고, 지역의 경쟁력을 높이는 문화를 갖고 있기도 하다.

본 연구는 지방행정 조직이 여건변화에 순응하고, 급증하는 행정 수요에 적절히 대처하고, 지방정부의 목적을 달성하기 위한 사회적 자본 형성의 결정요인을 모색하고데 목적이 있다. 그리고, 지방정부의 사회적 자본 축적을 통해 경쟁력을 키울 수 있는 중요한 정책적 시사점을 도출하고, 공직자에 대한 면접조사를 실시하여 관료제의 필요요소, 사회적 자본 형성 필요요소, 제주의 권당문화에 대한 필요요소에 대하여 인식 차이 등을 분석하고자 한다.

본 연구의 목적을 구체적으로 기술하면 다음과 같다.

첫째, 선행연구 및 이론적 검토를 통해서 사회적 자본의 개념 및 구성요소와 제주관료문화 특성과 지방정부의 사회적 자본 형성의 결정요인을 알아본다.

둘째, 지방정부 공직자들의 사회적 자본에 대한 인식과 사회적 자본 형성요인, 영향요인에 대한 측정지표를 개발한다.

셋째, 사회적 자본 형성의 결정요인, 매개요인 및 형성요인과의 관계를 분석하고 가장 효율적인 모델을 찾아내기 위하여 구성변수 간의 메커니즘을 알아본다.

넷째, 제주 지역사회의 특성인 권당문화를 포함한 온정주의 등의 매개요인들이 사회적 자본 형성에 미치는 영향을 알아본다.

## 제2절 연구의 방법과 범위

본 연구는 사회적 자본 형성의 결정요인을 파악하는 것이 연구의 목적으로 이

---

3) 권당은 제주도에서 사용하는 용어이다. ‘권당’이라고도 하며 원래의 표현은 권당(眷黨)으로 제주도에서 방상, 일가방상 등과 같이 쓰는 말로써 친척을 의미하는 단어이다. 이 권당에 대해서는 긍정적인 공동체문화로 보는 인식과 제주도만이 가지는 파벌의식, 혹은 인정주의, 제주도식 연고주의 등 부정적으로 해석하는 경우로 나뉠 수 있다(황경수, 2015).

를 위해 문헌연구, 설문조사, 면접조사 등을 실시하였다. 문헌연구를 통하여 사회적 자본의 이론적인 측면을 고찰하고 측정지표를 도출하고자 한다. 이후 연구자의 참여관찰과 실증분석을 토대로 정책적 시사점과 사회적 자본 축적이 조직의 성과를 높이는 영향 요인들을 알아보하고자 한다.

실증분석 대상은 제주자치도의 도 본청, 행정시, 읍면동 공무원이며, 이를 대상으로 설문조사 및 면접조사를 하였고 이를 통하여 지방정부의 사회적 자본 형성 결정요인이 공무원 조직 내에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하고자 한다.

공직자들을 대상으로 한 이유는 제주지역 행정계층의 특성, 중앙정부의 권한이양, 특별자치도의 짧은 연역과 유입인구의 증가, 각종 개발 사업에 대한 높은 주민의 관심 등 지역사회 변화에 능동적으로 대응하기 위해서는 제주 공직자들의 사회적 자본에 대한 인식의 필요성이 제기되고 있다.

변수측정은 리커트(likert) 5점 척도로 구성된 설문지를 작성하고, 회수된 설문은 통계프로그램 SPSS 18.0을 사용하여 기술통계분석, 신뢰도분석 등을 중심으로 분석하였다. Amos18.0을 사용하여 구조방정식 모형분석을 통해 연구모형검증과 독립변수, 종속변수, 매개변수의 인과관계를 종합적으로 분석한다.

### 제3절 본문의 구성

본 논문은 총 5장으로 구성하였다.

제1장에서는 연구의 배경 및 목적과 연구방법 및 범위에 대하여 정리하였고, 논문의 구성 체계를 정립하였다.

제2장에서는 사회적 자본의 이론적 고찰, 지방정부와 사회적 자본 관계, 제주 지방정부의 사회적 자본에 대하여 국내외 선행연구를 살펴보고, 사회적 자본 형성의 결정요인 간의 관계, 결정요인과 매개요인과의 형성 요인에 대해서 선행연구를 검토하였다.

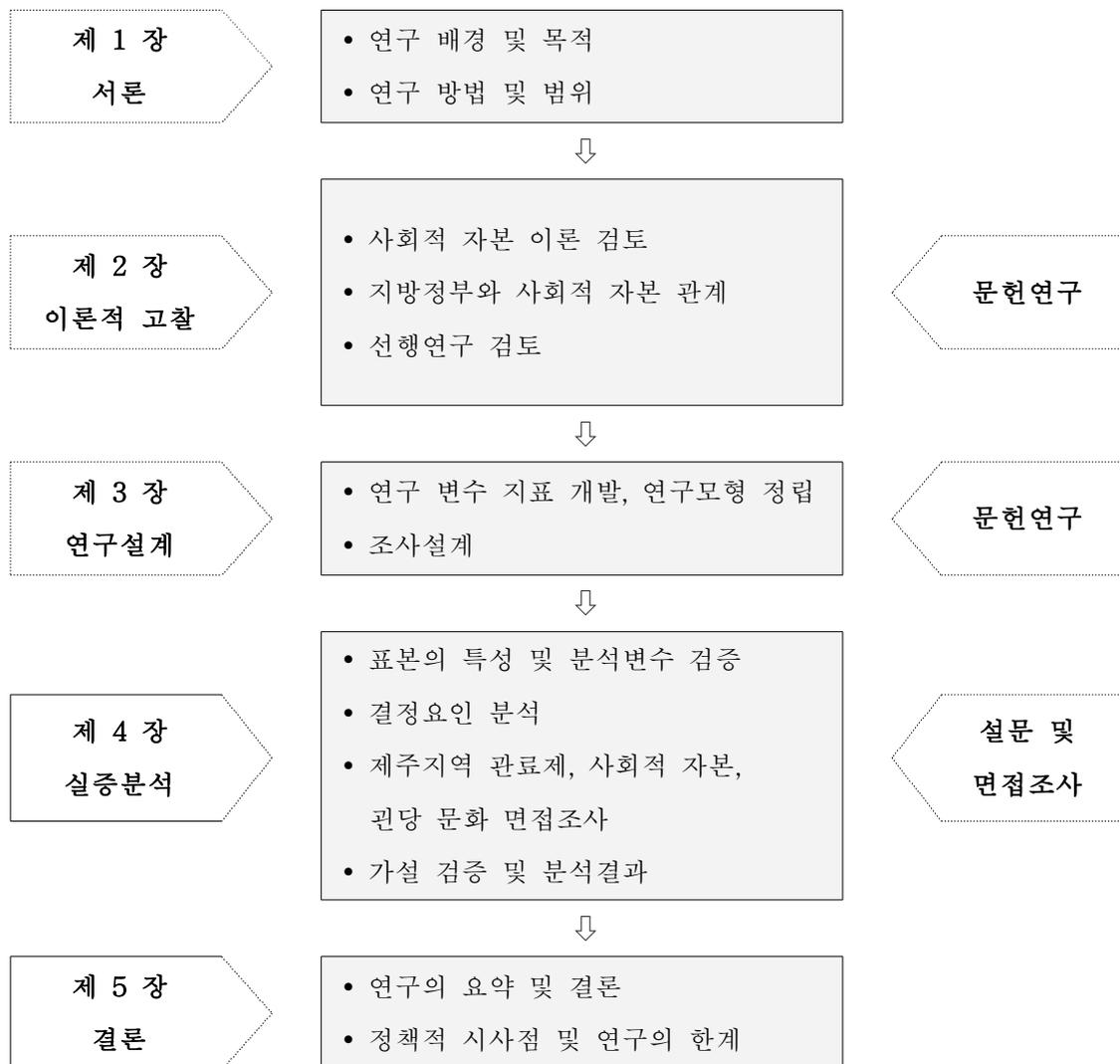
제3장에서는 연구모형의 정립을 위해 측정변수의 선정, 연구가설 설정, 설문지 문항 및 자료 분석 방법을 제시하였다.

제4장에서는 실증분석으로 표본의 특성과 측정도구를 검증하고, 사회적 자본에 대한 인식, 집단별 인식과 사회적 자본의 결정요인과 매개요인이 사회적 자본에

미치는 관계, 회귀분석을 통해서 각 변수들의 사회적 자본 형성에 미치는 요인들을 분석하고, 마지막으로 사회적 자본의 결정요인이 사회적 자본에 미치는 영향과 매개요인이 미치는 영향을 구조방정식 모형분석에 의해 가장 효율적인 모형을 찾아낸다.

제5장에서는 결론분야로 연구결과를 요약하고 정책적 시사점과 한계점을 제시하고, 분석방법의 구체적인 사항은 제3장 연구모형과 연구설계에서 상세하게 언급하고자 한다. 연구하고자 하는 구성을 요약하면 다음 (그림 1-1)과 같다.

(그림 1-1) 연구의 구성 및 흐름



## 제 2 장 이론적 고찰

### 제1절 사회적 자본

#### 1. 사회적 자본의 개념과 기능

##### 1) 사회적 자본의 개념

‘사회적 자본’(social capital)은 1990년대를 전후하여 행정학, 사회학, 경제학, 교육학에 이르기까지 다양한 분야에서 연구되고 있다. 하지만 사회적 자본은 여러 학문분야에서 사용되고 있지만 학자들의 연구 목적에 따라 그 개념이 다양하고 정확하게 정의되어 있지 않다.

‘사회적 자본’이라는 용어 기원은 프랑스의 유명한 정치 사회학자이자 역사학자이며 정치가인 Tocqueville(1853)은 “미국의 민주주의”에서 당시 미국사회를 설명하기 위해 사회적 자본과 유사한 개념을 사용한 것을 처음으로 보고 있다(Wilson, 1997; 서순탁, 2001). 그는 1831년 미국을 다니면서 당시 미국사회를 서술하면서 사회적 자본이란 용어를 사용했으며, 사회적 자본은 미국사회 구성원인 개인이 단체를 구성하여 서로의 필요를 채워주고 공공의 이익을 추구하는 성향이 있다고 보여주는 것이라고 했다. 그가 기술한 것은 지역사회 수준으로 지역사회 정신, 지역사회 공동의 문제에 대한 자발적인 참여, 공공재에 대한 개인적 책무와 소속감을 의미한다고 했다(Wilson, 1997).

학자마다 다양하게 정의하고 있지만 사회적 자본은 “지역공동체 내에서 사회구성원이 상호 협동적인 행위를 촉진해 공동의 이익을 추구”하는 무형자산이라는 공통된 특성을 찾을 수 있다(소진광, 2005).

Hanifan(1916)은 사회 각 구성원의 협력은 공동체 전체에 이익을 주며 개인 역시 이웃과의 교류와 상호협력, 사회적 연대감 등을 통해 많은 이익을 얻고, Glenn Loury와 Jane Jacobs는 갈등을 극복할 수 있도록 자치기구를 구성하는 능력이라고 정의하고 있다. 사회적 자본에 관한 연구는 프랑스의 후기 마르크스주의자 Pierre Bourdieu에 의해서 선도되었다.<sup>4)</sup> Bourdieu는<sup>5)</sup> 사회적 자본을 경제적

자본과 문화적 자본에 대응하는 개념으로 구별해 “상호이해와 협조의 제도적 관계를 증진하기 위한 네트워크를 포함하는 사회적 자원(social resources)의 합계”라고 정의했다. 이는 사회적 네트워크로 연결된 자원, 구성원 간의 사회적 관계에 생성되는 가치라고 할 수 있다(이동원 외, 2009).

미국의 사회학자 Coleman(1988; 1990)은 “주어진 구조에 속하는 개인이나 집단이 특정한 행위를 하도록 유도하고 촉진한다. 사회적 자본은 다른 형태의 자본과 마찬가지로 생산적이며, 사회적 자본은 그것이 없으면 이룩하기 어려운 목적을 성취할 수 있도록 해준다”는 사회 구조적인 맥락에서 정의했다.

사회적 자본 이론과 연구에서 가장 영향을 미친 Putnam(1995)은 한 사회의 주어진 문화적 전통이 시민적 참여(civic engagement)를 강조하든가 혹은 비도덕적인 가족주의(amoral familism)에 함몰되어 있는가를 구분하여 “상호 간 이익을 위한 협력과 협동을 촉진시키는 네트워크, 규범, 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 특성”으로 정의했다(유석춘 외, 2003).

Franci Fukuyama(1999)는 대표작 신뢰(trust)를 통해 사회적 자본을 연구하였다. 사회적 자본을 “사회 구성원 간의 협력을 창출하는 비공식적인 규칙 또는 공유의 규범”이라고 정의하고 “공유하는 가치와 규범에는 진실과 책임이 따르며 호혜성(reciprocity)이 있어야만 사회적 자본을 창출할 수 있다고 보았다. 사회적 자본을 특정한 산출물이 아니라 개인 간의 연결관계(connections)에서 생성되는 호혜적 규범이나 사회적 네트워크로 본 것이다.

Lin Nan(2001)은 개인이 사회적 관계를 통해 다른 사람의 관심이나 도움을 얻을 수 있는 자원을 동원하는 능력으로 묘사하고 있으며, 각 개인보다는 사회적 네트워크의 관계 속에 내재된 자원이며, 그 자원에 대한 접근과 활용은 개인의

---

4) 유석춘·장미혜(2003)의 연구에 의하면 사회자본이란 용어를 처음 사용한 사람은 경제학자 글렌 라우리(Loury, 1977)이다. 그는 인종별 소득격차에 대한 신고전주의적 설명을 비판하는 과정에서 이 용어를 사용하였으나 본격적인 이론화 작업에 착수하지 않았다. 이후 이 개념은 프랑스의 사회학자 삐에르 부르디외 및 미국의 사회학자 콜만에 의해 정치·경제·사회적인 현상에 광범한 함의를 갖는 개념으로 정교화되었다.

5) 사회학자 Bourdieu(1986)는 사회적 자본은 “제도화되었건 혹은 제도화되지 않았건 상호면식이 있어 알고 지내는 사이에 지속해서 존재하는 관계의 연결망을 통해 얻을 수 있는 실제적이고 잠재적인 자원의 총합”이라고 정의한다. 따라서 “특정한 행위가 누릴 수 있는 사회적 자본의 양은 자신이 효과적으로 동원할 수 있는 연결망의 규모와 또한 그 연결망에 포함된 여러 개인이 소유한 자본의 크기에 달려있다”고 보고 있다((Bourdieu, 1986: 248~249).

능력에 달려 있다고 정의하고 있다.

OECD(2000)에서는 사회적 자본을 집단 내 또는 집단 사이에 상호 협력을 가능케 하는 네트워크, 규범, 가치, 이해로 정의한 바 있으며 2001년 보고서에서는 인적 자본, 물질 자본과 구분되는 사회적 자본의 개념을 특정 개인의 배타적인 자산이라기보다는 사람들 사이의 관계와 관련이 있으며 집단 간에 공유되고 있는 공익(public good)과 같은 것으로 정의하고 있다.

사회적 자본의 개념 정의에 대한 국외 연구자들의 연구결과를 요약하고 정리해 보면 다음 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 사회적 자본의 개념

학 자	사회적 자본 정의
Tocquevill (1835)	구성원인 개개인이 단체를 구성하여 서로의 필요를 채워주고 공공의 이익을 추구
Hanifan (1916)	사회 각 구성원의 협력은 공동체 전체에 이익을 주며 개인 역시 이웃과의 교류와 상호협력, 사회적 연대감 등을 통해 많은 이익을 추구
Loury와 Jacobs (1961,1977)	갈등을 극복할 수 있도록 자치 기구를 구성(연결망)하는 능력이라고 정의
Bourdieu (1986)	상호이해와 협조의 제도적 관계를 증진시키기 위한 네트워크를 포함하는 사회적 자원의 합계
Colman (1990)	공동의 목적을 효율적으로 달성하기 위해 구성원들을 함께 움직일 수 있게 하는 신뢰와 규범, 사회생활의 네트워크
Putnam (1995)	상호간 이익을 위한 협력과 협동을 촉진시키는 네트워크, 규범, 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 특성
Fukuyama (1995)	공유하는 가치와 규범에는 진실과 책임이 따르며 호혜성이 있어야만 사회적 자본을 창출
Alejandro Portes (1998)	사회적 연결망이나 기타 사회구조의 구성원이 됨으로써 이익을 얻을 수 있는 행위자들의 능력
Michael woolcock (1998)	중대한 경험을 토대로 상호이익을 위해 집합행동을 촉진시키는 규범과 연결망
Nan Lin (2001)	각 개인보다는 사회적 네트워크의 관계 속에 내재된 자원이며, 그 자원에 대한 접근과 활용은 개인의 능력
OECD (2000. 2001)	집단 내 또는 집단사이에 상호협력을 가능케 한 네트워크, 규범, 가치, 이해이며 그 후 인적자본과 물질자본이 구분되는 집단간 공유되고 있는 공익

출처: 박희봉(2009: 35), 권중기(2014), 염종호(2011), 박성용(2009)을 보완하여 연구자가 재작성

권중기(2014)에 따르면 국내에서도 2000년대 이후 사회학뿐만 아니라 여러 분야에서 사회적 자본에 대한 연구가 활발하게 진행되고 있다. 소진광(2005)은 사회

적 자본은 공통기반을 확인할 수 있는 신뢰, 공동의 목표를 확인할 수 있는 참여, 이웃과 공동체를 유지할 수 있는 연결망(네트워크), 자원을 동원하고 안전망을 확보하기 위한 제도와 규범, 공동의 이익을 창출할 수 있는 이타적 성향으로 구성되어 있다고 하였다. 박희봉·김명환(2001)은 사회적 자본이 크고 작은 집단 내 인간의 활동을 통해 축적되고 개인과 집단의 공식·비공식 활동과 가치관에 영향을 미친다고 보고 있다. 또한, 사회적 자본은 구성원의 신뢰, 규범, 네트워크, 협력, 참여 등을 형성하여 인간의 개인적·집단적 활동의 양적·질적 변화와 발전에 영향을 미친다고 정의한다.

송태수(2004, 2011)는 사회적 자본을 경제학적으로 접근하여 신뢰, 규범, 네트워크 등 구성요소가 사회적 자본 축적에 영향을 주고 있어, 우리나라 기업의 경제활동에 미치는 영향을 분석하는데 실무적 의미와 향후 기업의 경제활동과 관련된 사회적 자본의 연구에 방향을 제시하였다.

임경수(2004, 2012)는 기존의 지역발전이론에 새로운 사회적 자본의 패러다임을 적용하여 신뢰와 자발적 참여에 대하여 논의하였다. 지역발전의 척도로서의 사회적 자본의 유용성과 그 한계를 고찰하고, 참여, 신뢰, 네트워크의 사회적 자본의 구성요소가 새마을 운동의 성공에 기여한 점을 연구하였다.

이영현(2007)은 집단 내 또는 집단 간의 협력을 촉진하는 사회적 기제로써 네트워크, 신뢰, 참여, 규범으로 정의하고, 홍경란(2007)은 개인과 집단의 협력적 행동을 촉진하는 관계구조, 네트워크, 호혜적 규범, 신뢰 등을 제시하고 있다.

박희봉(2009)은 사회적 자본은 전통적인 자본과 달리 개인 재산이 아니라 공공재이며 축적되기 때문에 사회적 자본의 함은 자기 강화를 증대시키는 경향이 있다고 했다. 이동원 외(2009)는 신뢰, 규범, 네트워크 등 개인 간 접촉을 통해서 축적되는 일체의 무형자산을 의미한다고 했으며, 김성태(2012)는 사회 내 구성원 간의 신뢰, 규범, 네트워크 등의 상호협력을 촉진하는 사회구조 내의 축적된 무형자산이라고 보았다.

앞서 살펴본 바와 같이 국내·외 학자들의 사회적 자본의 견해를 종합해 보면 사회적 자본의 개념 정립은 학자 마다 정의에 차이가 나고 개념도 명확하지 않으므로 학자마다 연구 목적에 부합하도록 개념을 정의하고 있다.

학자마다 다양하게 정의하고 있지만 종합해 보면, 사회적 자본은 “지역공동체 내

에서 사회구성원이 상호 협동적인 행위를 촉진해 공동의 이익을 추구하는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 등을 형성하는 무형자산의 공동체”라고 정의할 수 있다. 사회적 자본의 개념 정의에 대한 국내 연구자들의 연구결과를 요약하고 정리하면 다음 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 국내 연구자들의 사회적 자본 정의

연구자	사회적 자본 정의
소진광 (1999, 2004)	신뢰, 참여, 규범, 네트워크, 이타주의를 개념요소로 하며 사회구조화 과정에서 활용(flow)될 수 있는 자본
박희봉·김명환 (2001)	사회적 자본이 집단 내 인간의 활동을 통해 축적되고 구성원의 신뢰, 규범, 네트워크, 협력, 참여 등을 형성하는데 영향을 미치는 자본
유석춘·장미혜 (2002)	개인 사이의 관계 속에 내재하는 자본으로 사회적 자본의 특징을 다섯 가지로 요약
송태수 (2004, 2011)	규범, 신뢰가 비용을 감소시켜 사회의 효율성을 높일 수 있는 등 사회적 자본에 대하여 경제학적으로 접근함
임경수 (2004, 2012)	사회적 자본 중에서 신뢰(trust)와 지역사회에의 자발적 참여(participation)에 관해 집중 조명하고 새마을운동 성공의 사회적 자본 기여 검토
이영현 (2007)	집단 내 또는 집단 간의 협력을 촉진하는 사회적 기제로써 네트워크, 신뢰, 참여, 규범 등으로 정의
우천식·김태중 (2007)	일정 집단을 형성하는 사회 구성원 간 공동의 이익을 협력과 참여를 창출하는 무형자산(신뢰, 네트워크, 규범과 제도), 규범과 제도는 사회적 관계의 불확실성을 줄여줌으로써 네트워크의 형성을 돕고 신뢰를 증진시킴
박희봉 (2009)	전통적인 자본과 달리 개인 재산이 아니라 공공재이며 축적되기 때문에 사회적 자본의 합은 자기 강화를 증대
한국교육개발원 (2007)	사회적 자본을 일정 집단의 사회 구성원 공동의 이익을 위한 협력과 참여를 창출하는 무형자산으로 신뢰하여, 네트워크와 규범과 제도
이동원 외 (2009)	개인 간 협력을 촉진하는 신뢰, 규범, 네트워크 등 사회적 맥락에서 발생하는 일체의 무형자산
연구자	지역공동체 내에서 사회구성원이 상호 협동적인 행위를 촉진시켜 공동의 이익을 추구하는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 등을 형성하는 무형자산의 공동체

출처: 권중기(2014), 조권중(2010) 인용하여 재구성

## 2) 사회적 자본의 특징 및 기능

사회적 자본의 특징이나 기능에 대하여 많은 학자가 다양한 연구 결과를 발표하고 있으나, 이를 집약해 보면 공동체 내에서 신뢰를 기반으로 규범이 지배하고, 구성원 간의 참여와 협력이 존재하는 생활 속에서 정확한 정보의 네트워크와 사회적 거버넌스가 구축된 사회라고 압축할 수 있다.

### (1) 사회적 자본의 특징

사회적 자본의 특징을 알아 보기 위해서는 기존의 자본과의 차이점을 알아볼 필요가 있다. 사회적 자본은 기존의 경제적 자본, 물리적 자본, 인간적 자본과는 구별된 특징을 가지면서 “자본”의 가치를 가지고 있다.

유석춘 외(2003)의 사회적 자본의 특징은 개별적으로 보유하고 있는 자본이 아니라 행위자들 사이의 관계 속에 있는 자본이고, 경제자본, 인적자본, 문화자본은 소유자에게 배타적으로 돌아가지만 사회적 자본은 이익의 공유되고, 지속적으로 유지하기 위한 노력이 필요한 자본, 그리고 사회적 자본을 매개로한 사회적 자본 교환 관계에 신뢰를 주는 만큼 비용이 줄어들고, 사회적 자본은 교환을 동시에 이루어지지 않는다. 그리고 새로운 형태의 자본은 반드시 물리적인 형태로 존재하지 않는다.<sup>6)</sup>

고경훈 외(2012)는 사회적 자본을 각종 사회활동에 많은 주민 참여가 필요하고, 구성원 간의 신뢰를 바탕으로 합리적인 규범과 구성원 간의 합리적인 네트워크에 의한 협동이 요구된다고 하였다. 민주주의 발전과 경제 성장의 지속할 수 있는 공공재적 성격이며, 선순환과 악순환적 기능의 모순적인 성격을 가지고 있어 사회의 변화에 따라 변화되고 축적될 수 있는 성질을 가지고 있다고 하고 하였다.

Coleman(1988)은 사회적 자본을 통해 관계를 맺은 구성원 사이에는 배타적으로 공유하고, Putnam(1993a; 1993b)<sup>7)</sup>은 공공재로서의 사회적 자본의 속성을 강조하

6) 기술이나 지식의 형태로 존재하는 ‘인적자본’이나 문화적 취향·성향의 형태로 존재하는 ‘문화자본’ 그리고 사람들 사이의 인간관계로 존재하는 ‘사회자본’은 모두 물리적인 형태의 자본이 아니지만 사회적 관계에서 다양한 불평등을 만들어내는 역할을 한다.

7) 공공재로서의 사회적 자본을 구축하기 위해서는 사람들 간의 상호 협력과 협동이 절대적으로 중요하다. 누구하나라도 이러한 신뢰와 협력관계를 배반하면 사회적 자본은 순식간에 사라진다.

고 사회적 자본은 사용하면 할수록 총량이 늘어나는 독특한 특성이 있다고 본다. Bourdieu(1986)은 집단의 구성원들 사이에서 서로의 관계를 끊임없이 확인하고 재확인함으로써 인정을 받는 일련의 지속적인 교환과정을 거치면서 사회적 자본이 유지되고 재생산된다고 보고 있다. 경제자본, 인적자본, 문화자본, 사회적 자본의 차이는 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 경제자본, 인적자본, 문화자본, 사회적 자본의 차이

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

출처: 유석춘 외(2003) 인용

## (2) 사회적 자본의 기능

사회적 자본의 기능은 조직 속에서 구성원 간 관계, 속해있는 조직에서 규범, 참여와 거버넌스 구축 등 효율적인 연결망 등 공통적인 문화적 정체성이 있어야 사회질서를 가능하게 하는 역할을 하고 있다. Putnam(1996:665)은 사회의 구성원들이 사회와 연결된 규범과 신뢰로부터 어떤 이익을 얻을 수 있는가 하는 다분

그러므로 공공재로서의 사회적 자본은 다른 어떠한 형태의 자본보다도 “공유지의 비극”에 취약할 수밖에 없다(Adler & Kwon, 2000).

히 실제적인 목적과 관계되는 개념으로 경험적으로 정의하고 있다.

사회적 자본의 기능에 의해 나타나는 다양한 효과들은 사회적 자본을 적용시켜서 연구할 수 있는 특정 종속변수의 범위를 넘어서며, 예상되는 결과의 의미나 특성은 더욱 다양하다고 할 수 있다. 이러한 사회적 기능은 크게 순기능과 역기능으로 구분해 볼 수 있다.

제주특별자치도(2014)의 사회적 자본의 기능 또는 효과는 조직 내 개인이나 집단 뿐 아니라 조직이 정보의 획득과 이용을 쉽게 해줌으로써 거래비용이 감소하는 데 있다고 하였다. 또한, 정보의 적정성과 적시성으로 정보력에 의한 영향력이 증대되고, 규범과 신뢰는 조직 내 결속을 강화하고 결속력은 상호호혜의 형태로 나타나 효과적인 공동체 유지에 도움이 된다고 보았다.

### ① 사회적 자본의 순기능

사회적 자본의 근원이 다양하듯이 사회적 자본의 기능 역시 다양하다. 신뢰 및 규범이 높은 사회일수록 네트워크가 풍부하며 정책의 장기적 예측 가능성이 높고, 지역주민의 참여와 협력과 거버넌스를 통해서 정책을 수행할 때 추진 동력을 갖게 되는 것이 그 기능이다.

고경훈 외(2012)는 사회적 자본의 순기능으로 신뢰를 통한 거래비용의 감소 효과, 정보획득에 드는 비용 절감, 규범 혹은 사회 통제력을 발휘하여 사람들이 공익을 추구하도록 격려 혹은 제약, 조직 및 지역의 생산성 향상에 기여한다고 했다.

Portes(1998)는 사회적 자본의 기능을 사회통제의 근원, 가족 지원의 근원, 가족 외 연결망을 통한 혜택의 근원의 순기능에 대하여 강조하였다. 사회통제의 근원 기능에서는 규범 혹은 사회통제를 통해서 개인들의 공익을 추구하도록 긴밀한 공동체 연결망을 통해 원칙을 유지하고 복종을 증진시킨다. 사회통제를 위한 사회적 자본의 기능은 법과 연관지어 생각해 보면 더욱 명백해진다(Smart, 1993; Weede, 1992; Portes 1998).

World Bank(1993)는 정부에서는 정보흐름 과정을 투명하게 하여 지대추구행위를 위한 유인을 제거함으로써 경제적 협력행위가 고무되고 기업 간의 정보공유가 증대된다고 보았다. 이를 기반으로 사회적 자본은 구성원 모두의 이익이 된다

는 인식을 공유한 정확한 정보소통으로 정상적인 경제행위를 촉진하고 구성원 간의 신뢰를 바탕으로 한 네트워크 구축과 규범에 의한 집단적 의사결정은 공공재와 시장의 외부 효과 관리에 필수적인 조건이라고 제시하였다.

## ② 사회적 자본의 역기능

사회적 자본은 순기능도 가능하지만 역기능도 작동할 수 있다. Portes(1998)는 사회적 자본의 부정적인 기능으로 외부인에 의한 배타성, 구성원에 대한 지나친 요구, 개인 자유의 제한, 하향 평준화하는 규범이라는 네 가지 측면으로 보고있다.

즉, 구성원들에게 혜택을 주는 강한 연결망은 외부인의 접근을 차단하고, 특정 상황에서 집단과 공동체의 폐쇄성은 구성원들에 의해 시작된 사업의 성공을 방해한다. 그리고 공동체나 집단에 참여하는 것은 반드시 규범에 따를 것을 요구하고, 역경에 대한 공유된 경험과 주류사회에 대한 저항이 집단의 결속력을 견고하게 만드는 상황이 존재한다는 것이다.

사회적 자본의 역기능에 대하여 고경훈 외(2012)는 권력의 불균형, 자원접근에서의 경쟁 등과 같은 개념의 부재 등을 지적하면서 집단 구성원에게는 편익을 가져다주지만, 외부인에 대해서는 접근을 차단하여 배재할 가능성이 농후하다는 점과 강력한 결속력과 공동체의 폐쇄성은 집단 구성원에 대한 과잉 요구를 유지하고, 공동체나 집단에 참여하는 것은 반드시 규범에 따라야 하는 순응을 요구하고, 사회적 자본의 형성은 관계를 확립하고 유지하는데 상당한 투자를 요구하거나, 투자가 적절하지 못할 경우 비생산적일 수 있으며, 비용 효과성이 낮을 수 있다고 하였다.

지방정부 공직자들의 사회적 자본에 대한 긍정적인 요인은 조직구성원간 신뢰가 구축되고 규범이 서있는 조직은 원활한 정보교환으로 주민이 원하는 행정서비스가 신속하게 제공된다는 점이다. 정책집행에 있어서도 주민, 단체 등의 의사가 반영된 정책들은 정책효과가 높고, 조직구성원 뿐만 아니라 행정의 수혜자인 주민, 단체등과의 능률적인 네트워크와 거버넌스를 통해서 신뢰행정 구현을 물론 신뢰 사회 형성에 밑거름이 될 것이다. 부정적인 요인으로는 조직공동체가 공고하여 조직 내에서만 정보가 흘러 왜곡된 정보 공유, 연고주의에 의한 정책의사결정, 법과 규범에 의한 관료주의 관행이 잠재되어 조직의 성과를 높이는데 영향을

미칠 우려가 있다.

사회적 자본의 특징인 공동의 이익과 지속적인 유지 노력, 비용절감 등의 특성 요인들이 조직내에서 정확한 정보 공유를 위한 시스템과 연결되고, 신뢰와 규범을 바탕으로 구성원간의 효율성을 높이고, 의사결정에 참여 및 협력과 거버넌스를 통해서 행정서비스 제공, 조직의 생산성 높여 나간다면 사회적 자본 축적은 조직의 성과 향상에 순기능으로 작용할 것이다.

## 2. 사회적 자본의 구성요소

사회적 자본은 다의적이고 다차원적이기 때문에 앞서 살펴본 다양한 개념정의 만큼이나 사회적 자본의 구성요소 또한 다양하다. 이는 사회적 자본의 개념 정의와 구성요소가 측정과 밀접한 관계가 있기 때문이다.

먼저, 국외 학자들이 연구한 사회적 자본의 정의를 살펴보면 Bourdieu는 상호이해와 협조의 제도적 관계를 증진시키기 위한 네트워크를 포함하는 사회적 자본의 합계라고 정의했고, Coleman은 공동의 목적을 효율적으로 달성하기 위해 구성원들을 함께 움직일 수 있게 하는 신뢰와 규범, 사회생활의 네트워크로 정의했다. Putnam은 사회적 신뢰, 호혜의 규범, 협력적 네트워크, 협력을 핵심적 구성요소로 보았으며, Fukuyama는 사회구성원간의 협력을 창출하는 비공식적인 규칙 또는 공유의 규범, 참여 및 네트워크를 통한 구성원 상호간 관계라고 정의했다. Lin Nan은 각 개인보다는 사회적 네트워크의 관계 속에서 내재된 자원이며, 그 자원에 대한 접근과 활용은 개인의 능력에 달려 있다고 정의하고 있다.

한편, 국내에서는 학자, 행정 및 연구기관들의 사회적 자본에 대한 관심이 매우 높아지고 있으며 다수의 연구들이 발표되고 있다.

박희봉·김명환(2001)은 신뢰, 규범, 의사소통채널, 지역사회 거버넌스, 지방정부 역할, 행정 대응성을 구성요소로, 소진광(2004)은 지역특정에 따라 측정지표가 달라지므로 사회적 자본의 구성요소를 신뢰, 참여, 연계망(네트워크), 제도 및 규범, 이타주의로 구분하고, 각각의 구성요소가 공통기반확보, 공동의 목표정립, 이웃과 지역사회 유지, 자원동원 및 안전망 확보, 공동이익창출과 기능적인 연계를 강조하였고, 최영출(2004)은 신뢰, 네트워크, 사회적 규범, 참여기회, 이타주의 및

포용력으로 구성요소로 규정하고, 김정환(2004)는 조직신뢰(능력, 인격), 조직구조, 조직문화, 송정현(2004)은 신뢰, 규범, 네트워크, 조권중(2010)은 서울시의 사회적 자본으로 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조, 양덕순·윤원수(2013)는 주민자치센터 만족 조사에서 신뢰, 규범, 네트워크,, 고경훈 외(2012)는 네트워크, 상호 호혜성, 시민참여, 신뢰, 규범으로, 최길수(2012)의 대전광역시 사회적 자본의 측정 지표로 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 제주특별자치도(2015)는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조를 구성요소로 분류하고 있다.

앞에서 제시한 구성요소를 중심으로 살펴보면 대부분의 공통적으로 포함하고 있는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스로 정리할 수 있다. 국·내외 학자들이 연구한 사회적 자본 구성요소를 살펴보면 다음 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 조직의 사회적 자본의 구성요소

연구자	구성요소
Hanifan	협력, 공동체
Tocquevill(1835)	지역사회의 정신, 자발적 참여, 개인적 책무와 소속감
Loury(1961); acobs(1977)	네트워크(관계)
Bourdieu(1986)	협력, 네트워크
Colmeman(1988)	신뢰, 규범, 네트워크
Putnam(1993)	신뢰, 규범, 네트워크, 협력
Fukuyama(1995)	신뢰, 규범, 참여, 네트워크
OECD(2002)	네트워크, 규범, 가치, 이해, 공익
W. Rohe(2004)	신뢰, 네트워크, 조직인프라, 시민참여
박희봉·김명환(2000)	신뢰, 규범, 의사소통채널, 지역사회 거버넌스, 지방정부 역할, 행정 대응성
박희봉(2001)	신뢰, 규범, 네트워크
소진광(2004)	신뢰, 참여, 네트워크, 제도 및 규범, 이타주의
최영출(2004)	신뢰, 네트워크, 규범, 참여기회, 이타주의, 포용력
김정환(2004)	조직신뢰(능력, 인격), 조직구조, 조직문화
송정현(2004)	신뢰, 규범, 네트워크
조권중(2010)	신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조
양덕순·윤원수(2013)	신뢰, 규범, 네트워크
이동원 외(2009)	신뢰, 규범, 네트워크
고경훈 외(2012)	신뢰, 규범, 네트워크, 상호호혜성, 시민참여
최길수(2012)	신뢰, 규범, 네트워크, 주민참여
제주특별자치도(2015)	신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조

출처: 권중기(2014), 박성용(2012), 추욱(2010)의 자료를 인용하여 연구자가 재구성

### 3. 사회적 자본의 측정지표

사회적 자본은 무형적 자산의 특성이 있기 때문에 측정에 어려움이 있고, 많은 연구자에 의해 사회적 자본에 대한 측정지표들이 어느 정도 개발되고 있으나 학계에서 인정해주는 포괄적 지표는 정립되지 않은 실정이다.

앞서 제시한 사회적 자본의 구성요소인 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 등은 단순한 수치로 측정이 어렵다. 특히, 지방정부의 사회적 자본 형성에 영향을 주는 요소를 결정하는 지표는 국내외 연구에서도 찾아보기 어려운 실정이다.

따라서 본 연구에서는 기존의 사회적 자본의 측정지표와 선행연구를 고찰하여 지방정부의 사회적 자본 형성을 결정하는 요인을 측정할 수 있는 지표를 발굴하여 이를 연구에 적용하고자 한다. 지방정부의 사회적 자본 형성에 미치는 영향을 주는 결정요인들을 측정하는 지표 발굴은 향후 지방정부 발전의 원동력으로 작용하여 지방정부의 비전 및 목표를 달성하는데 많은 기여를 할 것이다.

사회적 자본은 “지역공동체 내에서 사회구성원들이 상호협동적인 행위를 촉진해서 공동의 이익을 추구하는 무형자산의 공동체”라고 정의했지만 유형의 자산보다는 무형의 자산을 강조하였다. 특히, 지방정부가 추진하는 공공 부분에 대한 조직의 성과를 측정하는 것은 정량적인 측정지표도 중요하지만, 행정서비스 제공, 주민만족도 등 정량적 평가보다는 정성적 평가가 많이 이루어지고 있다.

사회적 자본에 대하여 정성적 지표로 연구한 사례는 소진광(2004)은 지방자치 및 지역개발 분야에서 사회적 자본의 개념을 정립하였고, 이재열(1998)은 사회적 자본이 한국사회에 가지는 함의를 고찰하였다. 서순탁(2001)은 도시계획을 통한 사회적 자본 형성조건과 접근방법을 연구하였고, Heller(1996)는 문맹률, 사망률 그리고 유아 사망률이 낮은 지역에 대해서 사례연구를 하였다.

정량적 평가연구로는 박희봉·김명환(2001)이 사회적 자본을 구성하는 변수와 지역사회 참여변수 간의 관계, 유재원(2000)이 결사체 참여가 사회적 자본에 미치는 영향을 분석하고, 안성호 외(2003)는 사회참여, 신뢰 및 상호부조 등 조사 분석하였다(남상우, 2008. 재인용).

소진광(2005)은 사회적 자본을 측정하기 위한 절차와 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다. 측정목적에 따라 분석단위가 달라져야 하므로 측정하려는 목적을 검

토하고, 지역 특성을 고려하여 검토 범위를 설정하고, 구조와 인지를 연계할 수 있는 측정요소를 개발하며, 사회적 자본의 개념요소는 서로 배타적이어야 한다. 그리고 측정지표는 알기 쉽게 구성하여야 하며, 측정지표를 매개로 하여 개념요소와 기능을 연계시켜야 한다. 이를 통해 사회적 자본의 유용성 혹은 기능과 연계될 수 있을 때 그를 통한 조사결과의 타당성을 인정받게 된다. 다음<표 2-5>와 같다.

<표 2-5> 사회적 자본의 개념요소와 측정지표

개념요소	측정치표	기능
신뢰	가족간 신뢰, 상업적 거래관계에서의 신뢰, 공공정책에 대한 신뢰, 신용불량자 발생률	공통기반 확보
참여	지역사회 행사참여, 각종 지역사회단체 회원 수, 지역사회 내 공공기관 활용횟수, 지역사회 대표로서의 활동	공동의 목표정립
연결망 (네트워크)	지역사회 내 공식 및 비공식 단체, 이웃의 범위, 도움이 필요시 지원체계 구비정도, 비상연락망 확보 여부	이웃과 지역사회 유지
제도 및 규범	사회적 규범 인지정도, 범법행위에 대한 신고율, 지역사회 내 청소년 선도, 범죄율 및 지역사회 안전 체감도	자원동원 및 안전망 확보
이타주의	자원봉사활동 지원체계, 자원봉사활동 경험과 횟수, 사후 재산처분방식, 장기 기증의향	공동이익 창출

출처: 소진광(2005), 「지방자치와 지역발전」, 서울 박영사, pp 166-203.

소진광(2003)은 2002년도 성남시에서의 사회적 자본을 조사하기 위해 사회적 자본의 개념요소를 지역사회의 신뢰기반, 네트워크, 사회적 규범, 참여기회 및 이타적 성향과 포용력 등 다섯 가지로 접근하였다. 그는 표현인자로 인연적 사회적 자본은 가족간의 신뢰, 직업상 거래관계에 대한 신뢰 등으로, 교량적 사회적 자본은 주변 개인관계에 대한 신뢰, 다양성의 포용력 등으로, 연계적 사회적 자본은 공공정책에 대한 신뢰, 지역사회 리더십 등을 포함하였다. 다음<표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 성남시 사회적 자본 개념요소 및 측정지표

개념요소	측정지표
신뢰기반	공공정책결정과정에 대한 신뢰, 직업상 거래관계에 대한 신뢰, 주변 개인관계에 대한 신뢰, 가족간의 신뢰, 지역사회 안전 체감도
네트워크	지역사회 참여단체 수(봉사단체, 종교단체, 이익단체, 클럽, 계 모임, 친목단체, 향우회 등), 이웃의 범위(the size of neighborhood), 지역사회 리더십, 도움이 필요 시 지원체계 구비정도
사회적 규범	지역사회규범 인지 정도, 청소년 선도, 범죄율, 범법행위에 대한 신고율, 자신의 규범준수에 대한 태도
참여기회	지역사회 행사 참여횟수, 투표 참여율, 피선거권 행사의향, 시·구·동 자문 혹은 공익단체 자문 참여 횟수, 지역사회 내 공공기관 이용횟수
이타적 성향 및 포용력	자원봉사활동 참여횟수, 지역사회 공공기관이나 봉사단체에 대한 기부 정도, 주변 불우이웃 배려, 사후 재산처분 태도, 다양성의 포용력

출처: 소진광(2003), 「성남지역사회의 사회적 자본」, 성남발전연구, 제3권, pp.75-117.

최영출 외(2006)의 지역사회 발전에 사회적 자본이 어떤 역할의 연구에서 Rohe의 측정지표 및 지표 간의 관계성에 관한 연구를 제시했다. Rohe(2004)의 측정지표는 사회적 자본의 정의를 상호이익을 위하여 조정과 협력을 용이하게 하는 네트워크, 규범, 신뢰와 같은 사회조직으로 정의하고, 지표 구성은 지역사회 주민들의 참여 수준 측정, 지역사회의 사회적 네트워크의 특성측정, 지역사회 주민들 간 신뢰 수준 측정, 지역사회 인프라의 정도 및 효과성 측정의 4가지 요소를 제시했다. Rohe가 제시한 사회적 자본 지표는 다음 <표 2-7>과 같다.

<표 2-7> 사회적 자본 지표 개념요소 및 측정지표

개념요소		측정 지표
시민 참여	수평적	이웃과 상호작용(양적정도 및 질적수준), 지역사회 내 자발적 참여, 지역사회에 바탕을 둔 조직에 참여 및 시설이용
	수직적	지역사회 외부에서의 비공식적 상호작용, 자발적 활동, 조직활동 참여, 지역사회 외부에서의 시설이용
사회적 네트워크		네트워크의 규모(참여 인원수), 다양성(소득, 인종, 연령, 지위), 위치(구성원의 거주공간), 유대관계의 친밀성, 네트워크를 이용하는 목적
신뢰		다른 주민들에 대한 신뢰, 지역사회조직에 대한 신뢰, 비영리조직에 대한 신뢰, 지역사회 기관에 대한 신뢰
조직 인프라		조직의 수, 형태, 규모, 조직구성원의 규모, 참여비율, 구성원의 다양성, 기관들에 대한 효과성, 지역사회 외부 조직의 지위

출처: Rohe(2004:160).

Putnam은 지역사회 단체 가입 및 활동, 공공참여, 신뢰 등에 측정지표를 제시하고, 구성요소로 신뢰, 규범, 네트워크 등의 요소 중 직접 측정이 어려운 규범을 없애고 참여를 포함한 점이 특징적이다. Stone(2001)은 사회관계 구조, 사회관계의 질(규범), 공식적 네트워크와 비공식적 네트워크로 분류하였고 있다(박희봉, 2009).

진관훈(2012)은 지방정부의 사회적 자본 증대 방안 연구에서 Grootaert 외(2002)는 지역사회 내의 많은 다른 사람들에게 도움이 되는 경우 투자에 대한 의향 등 4가지 항목을 측정하고, 박희봉·김명환(2001)은 사회적 자본 구성요소를 규범, 신뢰, 자원봉사참여 등을 홍영란 외(2007)는 시민의식 및 사회참여 등을 측정지표로 제시하고 있다. 다음은 <표 2-8> 과 같다.

<표 2-8> 사회적 자본의 구성요소 및 와 측정지표

연구자	구성요소 및 측정지표	공통의 구성요소
Putnam (2000)	신뢰, 규범, 네트워크(지역사회 또는 조직생활, 공공참여, 지역사회자원봉사, 비공식적 사회성, 이웃과의 관계)	신뢰, 사회규범, 네트워크, 협력, 참여, 파트너십, 사회구조
Stone (2001)	비공식적 네트워크(핵가족, 대가족, 친구, 지인, 이웃), 공식적 네트워크(집단, 출생관계, 아동보호교육, 스포츠, 여가, 음악, 예술, 교회, 자선단체, 자원봉사, 자조집단)	
Grootaert 외(2004)	집단과 네트워크, 신뢰와 유대, 집합적 행동과 협동, 사회적 결속과 포용, 권한위임과 정치적 행동	
박희봉·김명환 (2001)	규범, 신뢰, 집단내 협력, 정보공유, 정치참여, 수평적 단체, 수직적 단체, 자원봉사 참여	
소진광 (2003)	신뢰기반, 네트워크, 사회적 규범, 참여기회, 이타적 성향 및 포용력	
홍영란 외 (2007)	시민의식 및 사회참여, 신뢰 및 관용성, 네트워크 및 파트너십	

출처: 진관훈(2012). 「지방정부 사회적 자본 증대 방안 연구」.

이희창·박희봉(2005)은 사회적 자본과 지역발전연구에서 규범, 신뢰, 참여, 네트워크의 사회적 자본이 지역발전에 직접적인 영향을 미치는 것과, 사회적 자본이 지방정부 대응성에 미치는 점, 지방정부 대응성이 독자적으로 지역발전에 영

향을 미치는 점을 측정하기 위한 측정항목을 제시했다. 다음<표 2-9>과 같다.

<표 2-9> 사회적 자본과 지방정부 대응성 측정항목

변수		측정항목
규범		이웃 간 지역사회 정보공유, 출신지역 차별 배제, 지역 내 집단 간 상호 의사존중
신뢰		이웃신뢰, 기초자치단체신뢰, 광역자치단체 신뢰
참여		지역 문제에 대한 적극적 관심, 지역 내 구호활동 참여, 지역개발계획수립에 참여
네트워크	협력	지역 발전을 위한 지역주체 간 상호협력, 지역사회갈등해소를 위한 주민간 상호협력, 지역문제 해결을 위한 공공조직과 민간조직 상호협력
	의사소통 채널	문제해결을 위한 의견수렴 및 반영장치 존재, 주민의견과 아이디어 공유 위한 정기적인 모임 존재, 지역 문제 발생시 당사자별 충분한 의견표명 매커니즘 존재, 지역 문제 발생 시 토론과 협력을 통한 문제해결
지방정부 대응성		보다 나은 서비스 제공에 관심, 주민요구에 대한 적실성 있는 대응, 지역문제 해결에 있어 주민요구 반영, 주민을 위한 지역현안 정보 제공 노력

출처 : 이희창·박희봉(2005), 「사회자본과 지역발전」, pp.6-10.

추욱(2010)은 지방정부조직 사회적 자본과 조직효과성 측정 지표를 다음과 같이 정리하고 있다. 다음<표 2-10>과 같다.

<표 2-10> 지방정부조직 사회적 자본과 조직 효과성 측정 지표

상위변수	하위변수	조직적 정의 및 측정지표
신뢰	개인차원	리더신뢰, 상사신뢰, 동료신뢰, 부하신뢰, 나의신뢰
	조직차원	인사관리신뢰, 성과관리신뢰, 조직관리신뢰(공정성과 일관성), 조직방침 신뢰, 신장보호 신뢰
규범	행동인지	책임성·창의성, 업무추진 공정성, 규범·질서준수, 헌신봉사성, 청렴성
네트워크 (협력, 연계망)	조직내부	부서 내 협력, 부서 간 협력, 부서 간 정보교류, 인간적 교류, 기관 간 협력
	비공식조직 활동 참여	참여의 적극성, 업무성과 기여도, 개인발전 기여도, 파벌형성 역기능, 활동의 주도성
커뮤니케이션 케이션	조직비전및 정보공유	비전공감, 목표공유, 지식정보 공유 활동, 지식정보 공유인식, 정보접근 편의성
	대화·소통·참여	조직리더소통, 상하급자 소통, 동료·부서 간 소통, 구성원 합의존중, 의사결정 참여·토론
	갈등관리	내부갈등정도, 내부갈등 대화해결, 불만해소, 상생협력관계 형성, 갈등 사전예방
조직문화 (분위기)	호혜적 조직문화	상부상조문화, 협력문화, 다양성 존중문화, 자율문화, 배려문화

출처: 추욱(2010), 「지방정부조직의 사회적 자본과 조직효과성의 관계에 관한 연구」, pp.119-120.

제주자치도(2014)의 사회적 자본 측정지표는 사회적 자본의 구성요소, 사회적 자본 육성 목적 등을 고려하여 측정지표를 개발하였다. 다음<표 2-11> 과 같다.

<표 2-11> 사회적 자본 수준 평가지표 개발

영역	측정치표
신뢰영역	개인 및 지역사회 분야별 신뢰정도, 도의회의 의사결정과정 신뢰정도, 도청의 집행과정 신뢰정도, 신뢰가 높아야 하는 주체
규범영역	조례준수정도, 범법행위신고 정도, 지역 내 갈등해결 위한 활동의향정도, 나와 다른 의견을 가지는 개인/집단 수용정도, 거주지역 내 혐오시설 건설시 수용 정도, 거주지역 내 타 집단 유입될 경우 수용정도, 사회적 부양을 위한 세금 징수 시 수용 정도
네트워크 영역	정기적 모임정도, 간단히 부탁할 수 있는 이웃/친지정도, 문제발생 시 도움 요청할 만한 이웃/친지 정도, 권당문화적 네트워크의 필요성 및 지역사회 발전에 도움 정도, 개인 및 지역사회 네트워크의 중요도, 영향력 행사를 부탁받은 정도 및 부탁할 수 있는 정도
참여 및 협력영역	분야별 지역사회단체 활동정도, 반상회 참여정도, 동문회/향우회 참여정도, 지역사회축제/문화행사 참여정도, 공청회/세미나 참여 정도, 선거 참여정도, 지역문제 해결하는데 개인의 영향력 정도, 지역문제를 해결하는데 지역민 협력시 영향력 정도
발전방안	사회적 자본 요소 중 가장 중요한 요소, 가장 미흡한 요소 그리고 사회적 자본 확충을 위한 필요요소

출처: 제주특별자치도(2014), 「제주특별자치도 사회적 자본 확충을 위한 기본계획 수립 연구」.

지금까지 도출된 사회적 자본 측정지표 내용을 살펴보면 측정하고자 하는 목표, 지역의 특성 및 문화, 요소의 효율성과 정확성 유지, 주민과의 상호 간 협력 수준, 지역사회 인프라, 측정지표 내용이 쉽고 포괄성 있게 구성되고, 지역발전의 요소 등이 포함되었다.

본 연구자는 제주자치도 공직자를 대상으로 조직 내 사회적 자본 형성에 대한 측정지표들을 개발하고 이를 활용하여 사회적 자본이 지속적으로 축적되어 지방정부가 수행하는 정책들이 주민들에게 파급효과를 높여 지방자치 본연의 역할과 기능을 다 하고자 하는 것이다.

측정치표 개발은 조직구성원간의 신뢰와 규범적 행동과 이에 따르는 의식함양, 단체활동 지원, 주민들에게 정보를 제공하는 네트워크 구축, 주민들의 공동체 의식에 참여토록 하는 지원, 각종 단체와의 협력을 통한 거버넌스 구축을 측정지표로 개발하고자 한다. 자세한 사항은 다음 <표 3-2>와 같다.

## 제2절 지방정부와 사회적 자본

### 1. 지방정부의 사회적 자본 필요성

#### 1) 개념

지방정부는 지방자치법에 의거 관할하는 사무에 대하여 처리하고 지역주민들의 입장에서 혜택을 볼 수 있도록 공공의 이익을 대변하고 있다. 하지만 지방정부는 열악한 지방자치제도운영, 지역보유자원 활용의 한계, 우수한 인적자원 활용도의 한계, 지역 주민의 다양한 요구, 사회의 민주화 및 급변하는 국제사회의 변화, 지역의 생활여건 변화 등의 요인으로 지방정부 스스로 지방자치 발전의 방향을 설정하고 목표를 실현하기는 그리 쉽지 않은 실정이다.

이에 지방정부의 역량을 높여 나가기 위해서는 지방정부의 정책을 발굴하고 추진하는 조직구성원들의 능력 향상과 조직운영의 안정성, 지역사회의 가장 큰 사회적 자본인 자발적 조직<sup>8)</sup>인 주민과의 네트워크를 강화해야 한다. 지방정부의 발전은 정책에 대한 다양한 의견수렴 방안, 주민들의 평등과 안전성을 보장해 주기 위한 규범과 신뢰가 확립된 사회, 다양한 욕구의 해결 방안 등 지역주민들이 원하는 문제들을 해결하기 위해서는 사회적 자본을 통해서 지역발전 성장의 메커니즘을 찾아야 할 것이다.

지방정부에서 사회적 자본이 중요한 것은 지방정부가 궁극적으로 지향하는 목표인 지역의 균형발전, 주민들의 복지 증진 및 삶의 질 향상, 지역 문제 해결 등 목표를 달성하기 위해서는 주민의 참여와 행정의 투명성을 통한 신뢰 형성, 사회구성원 간의 연계망 구축을 통한 지역사회 거버넌스 체계 형성, 규범을 통한 질서유지, 공동체 유지 등 민의가 우선시되는 정책이 되어야 한다.

제주자치도 공직자들은 지역 관료로서 지역사회에 다양한 부분에 영향을 미치고 있어, 행정의 신뢰가 주민의 만족도와 연계되는 만큼 제주자치도 공직문화의

8) 임승빈·이승중(2005), “지방정부 역량과 자치구의 사회적 자본과의 관계”에 의하면 자발적 주민조직이란 ‘전통적 가족제도를 기반으로 하는 폐쇄적인 전인격적 생활 및 운명공동체 성격을 특색으로 하는 종래의 지역공동체를 추진하는 집단’에서 ‘생활의장에 있어서 시민으로서의 자주성과 책임을 자각한 개인 및 가정을 구성 주체로 한 지역성과 각종의 공통목표를 가진 개방적이며 또한 구성원 상호의 신뢰감 있는 주민집단’으로 조작적 정의를 내리고 있다.

특성에 대하여 살펴보아야 할 것이다. 이렇듯 제주지역의 발전을 위해서는 행정의 역할이 매우 중요하다.

박희봉(2002)은 사회적 자본은 관계에 존재하며, 관계는 교환을 통해 형성되고(Bourdieu, 1986), 관계 형성을 통한 연계의 유형이 사회적 자본의 토대가 된다고 하였다. 그는 교환을 통해 형성·유지되는 사회적 자본이 결국 교환을 촉진하는 순환과정으로 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회적 자본의 국면들은 조직 내 구성원의 활동을 원활하게 하고(Nahapiet & Ghoshal, 1998:250), 이로써 조직의 문제 해결 능력을 증진한다고 하였다.

G. Parry & G. Moyser and Neil Day(1992)의 영국의 지방정부를 상대로 좀 더 구체적인 실증연구를 한 연구에서 지역 사회에 참여하는 것 중에 가장 중요한 것은 지역성과 지역사회의 형태를 상호 연결하는 행위로 정의하였으며, 공적인 분야에서의 참여<sup>9)</sup>(public participation)는 영향력을 행사할 수 있는 정도로 이해되어야 한다고 했다(임승빈 외, 2005, 재인용).

소진광(2005)은 지방정부가 행정환경변화에 능동적으로 대처하고, 지방정부 스스로 존재 이유를 정립하고, 이를 주민들에게 확인시킬 필요성은 지방자치의 근본 원리인데 이에선 지방정부의 혁신이 필요하다고 한다. 지방정부 혁신을 이루기 위해서는 변화의 방향과 속도에서 지역사회에 고유한 기준설정, 지역사회 발전가치에 대한 주민공감대 형성, 그리고 변화의 속도와 관련하여 지방정부의 투명성 확보, 주민참여 동기부여, 지방정부의 역할 우선순위 검토를 제시하고 있다.

사회적 자본을 축적할 수 있는 범위는 지방정부의 주민, 구역, 자원 등을 효율적으로 활용하기 위해서는 지역주민과의 신뢰성을 확보하고, 조직구성원 간의 공동체 유지할 수 있는 네트워크를 구축하여, 조직구성원들의 규범과 협력을 통해서 책임의식을 높여야 한다. 또한, 상호존중과 자율성을 보장하여 공동목표 실현을 위한 협력적 거버넌스를 구축하고, 지방정부의 비전과 목표를 성공적으로 실현되도록 해야 한다.

---

9) 참여란 “일반주민들이 행정기관 또는 지방자치단체의 정책결정과정뿐만 아니라 정책집행과정과 정책평가과정까지 포함하는 모든 행정행위에 효과적으로 관여함으로써, 정책결정에 영향력을 미치고 주민들의 삶과 생활에 미치는 행정행위에 대한 영향력과 통제력을 가지기 위한 활동”이라는 조작적 정의가 가능하다. 즉, 참여에서의 키워드는 참여자의 자발성과 그들의 영향력(재량권)이라고 볼 수 있다.

## 2) 필요성

지방 정부의 중요한 역할은 지방 자치단체 내의 인적자원, 물적 자원, 자연자원, 경제자원 등 지역 내의 각종 자원을 발굴하여 지역 발전의 견인 역할을 유도하여 지역주민들의 복지를 증진하고 삶의 질을 향상함은 물론 타 지방정부와의 경쟁력 우위를 확보하고 중앙정부에 의존하지 않는 지방정부 스스로 미래의 자치행정을 구현할 수 있도록 자치역량을 높이는 것이다.

지방정부는 지역의 종합행정 기관으로써 지역의 종합개발을 포함한 최상의 행정서비스를 제공할 의무를 가지고 있기 때문에 다양한 방법으로 편견없는 의견을 수렴하고 이를 반영하고, 직무에 대해서는 효율성과 능률성 있게 추진하여 주민들의 공감할 수 있는 기대의 정책들이 집행되어야 한다. 조직구성원들은 조직의 비전과 목표를 명확하게 인지하여 집행되고, 조직 내에서는 업무의 협동과 협력을 정보공유를 통해 거버넌스가 구축될 때 사회적 자본 축적에 의한 조직의 성과가 지속적으로 달성될 것이다.

최봉기(2014)는 세계화 시대에 지방정부의 역할기능이 전문화되고 창의적인 변화가 요구되고 있으며, 지방정부의 정책역량, 혁신역량, 거버넌스역량 등 대부분의 역량이 공무원들의 역량으로부터 기인한다고 하고 있다.

박희봉(2002) 지방정부 조직 내 사회적 자본이 축적된 경우 조직성과가 증가될 수 있는 가능성이 높고, 조직 내 규범이 형성되고, 구성원 간 신뢰가 높고, 조직 내 협동과 정보공유 등 하부기관 및 구성원 간의 네트워크를 효과적으로 형성된 조직이라면 전반적으로 문제 해결 능력이 큰 조직이라고 하였다.

그리고 사회적 자본은 지방정부조직 밖에 있는 지역사회단체 및 구성원의 문제 해결 능력을 높이고, 지방정부와 지역사회단체, 그리고 지역사회 구성원과의 협동능력, 즉 거버넌스를 증가시킬 수 있다. 이것은 전반적인 지역사회 문제 해결 능력의 향상을 의미한다고 하고 있다.

Serageldin & Grootaert(2000)은 사회적 자본은 국가, 지방, 사회의 성장과 형평성, 빈곤 탈출 등을 포함한 발전에 영향을 주는 것으로 많은 연구가 되어 있고, 정보공유의 역할을 통해 시장 실패를 최소화해야 한다. 구성원 간의 신뢰를 회복하고 조정하는 역할과 집단 간 의사결정을 통해 외부효과를 창출하는 역할을 하고 있기 때문이다.

제주자치도의 공직자들은 지역의 경제적, 사회적, 문화적 등 다양한 분야에 영향을 미치고 있어 공직자의 역할이 상당부분 기대하고 있는 실정으로 조직 내 사회적 자본 증진은 구성원들이 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스를 통해서 조직의 역량과 성과를 높여 나가고, 사회적 자본의 형성 결정요인들이 효과성 있는 요인들이 발굴되어야 할 것이다.

## 2. 지방정부의 사회적 자본 형성요인과 효과

지방정부의 다양한 정책들이 추진과정에서부터 지역주민들의 참여가 우선시된다면 지방정부에 대한 신뢰, 지방정부와 지역주민의 협력, 민·관간 자발적 참여에 의한 정책은 일부가 잘못이 있어도 순응은 높아질 것이다. 즉, 지방정부의 정책이 원만하고 효율적으로 추진되므로 추진의 결과도 매우 긍정적인 효과를 얻을 수 있다는 것이다.

사회적 자본은 지방자치가 지향하는 목표인 주민들의 복리증진과 삶의 질 향상, 지역경제 성장, 지방의 고유한 가치 구현 등의 활성화에 사회적 자본 축적의 중요성이 강조되고 있다.

사회적 자본의 정의 연구에서 공동체 전체의 공동이익 추구(Tocqueville, 1835), 구성원간의 협력과 공동체 이익(Hanifan, 1916), 공동의 목표 효율적 달성에 제도적 관계(Coleman, 1990), 협력과 협동의 추진, 집단 간 공유하는 가치와 규범 등을 연구 (Putnam, 1995; Fukuyama, 1995; OECD, 2000) 등이고 국내 학자들은 구성원간 상호협력, 공동의 목표 참여, 공동의 이익창출, 무형자산의 성격, 공공재 등을 중심으로 소진광(2004), 박희봉·김명화(2001), 유석춘·장미혜(2002), 이동원 외(2009), 김성태(2012) 등의 연구가 있다.

### 1) 사회적 자본의 형성과정

세계은행은 사회적 자본이 광범위하게 다양한 차원에서 형성될 수 있는 집단수준을 제시했는데 각 수준에서 다양성의 결합, 동류성의 연대, 연고적 결속 등으로 특징짓고, 사회적 자본 형성의 주요한 영역은 가족, 공동체(이웃, 친구, 집단), 기업(신뢰와 목적을 가진 조직), 시민사회(비정부조직의 참여), 공공부문(정부와

그 제도), 인종, 민족(민속집단, 이민자 집단), 아젠다를 주요 영역으로 제시하고 있다(조권중, 2010:18).

이달곤(2004)은 지방정부(local government)는 지방의 문제를 해결하고 주민의 복리를 증진하기 위해서 헌법적인 권위를 부여받은 실체로서 주권국가 내의 일부 지역을 기반으로 하여 구성된 하나의 자치적 관할체라고 규정하고 있다.

소진광(2005)은 사회적 자본 형성이 공동의 선(善)은 아닐지라도 ‘삶의 질’의 대용지표로 공간선호도와 대응관계에 있다면 지역사회는 사회적 자본 형성을 공동의 목표로 설정할 수 있다고 하였다. 이는 상향적(bottom-up)인 속성과 신뢰원칙, 상호 호혜주의 및 행동규범에 근거한 사회적 연계와 네트워크로 이어지기 때문에 지역 사회의 사회적 자본 형성은 주민복지증진과 삶의 질 제고 등 지방 정부가 궁극적으로 지향하고 있는 가치를 보다 구체적으로 실현할 수 있는 수단이라고 하였다.

민기(2006)는 무형적인 사회적 자본 개발이 지역개발 정책을 추구하는 지방정부와 세계 경제의 통합으로 인해 위축되어 가는 농촌사회의 장기적인 경제 활력을 유지하기 위해 필수적이라 보고, 지역 문제를 해결하는데 지역사회의 사회적 자본의 육성을 연구해 볼 새로운 과제로 제시했다.

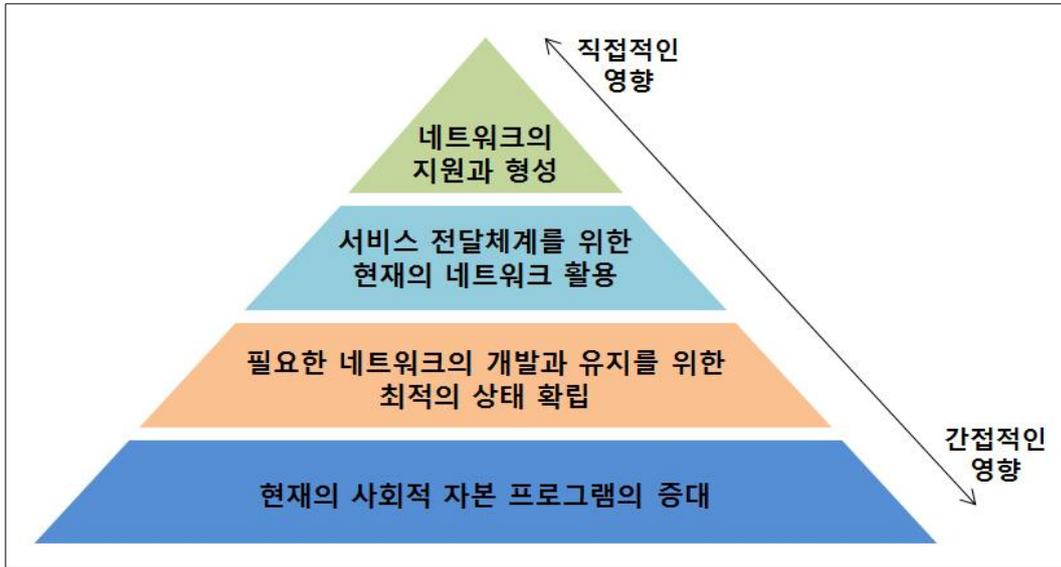
진관훈(2012)의 지방정부의 사회적 자본 증대방안 연구결과에 따르면 사회적 자본의 변수 간의 상관관계의 정도를 분석하고, 사회적 자본 증대방안으로 기부경험이 사회적 자본의 형성에 큰 영향을 미치고, 학력에 따라 사회적 자본의 형성 정도가 다르며, 거주 지역에 따라 사회적 자본 형성 정도가 다르며, 연령과 직업에 따라 사회적 자본의 차이가 나는 것으로 조사하였다.

김구(2012)는 조직의 성과를 증대시키기 위해서는 공무원들의 지식관리 활동을 조장하는 관리전략에 대한 필요성을 제기하였다.

캐나다 공공정책연구소(Policy Research Initiative: PRI, 2005)는 사회적 자본의 결정요소를 네트워크를 중심으로 사회적 자본을 형성하는 사회적 네트워크, 네트워크 산출물, 사회·경제·건강적 성과 등을 포함하여 사회적 자본의 형성의 개념들을 제시하였고(한국교육개발원, 2007), 네트워크에 미치는 영향, 사회적 네트워크 활용의 필요성, 필요한 네트워크 개발과 유지를 위한 최적의 지원방안 등 공공정책에서의 사회적 자본 형성과정을 제시하였다(조권중, 2010, 재인용). 공공

정책에서 사회적 자본을 형성하기 위한 과정은 다음 (그림 2-1)과 같다.

(그림 2-1) 공공정책에서의 사회적 자본 형성과정



자료: PRI, 2005, "Social Capital as a public policy tool".

사회적 자본은 지방정부가 지향하는 복지향상, 삶의 질 제고에 기여하는 수단이며, 지역경제 성장과 함께 지방정부가 정책을 통해서 추구해야 하는 목표이다. 따라서 지방자치의 활성화는 사회적 자본 형성에 필요하고도 충분한 조건이며, 사회적 자본 형성과정은 사회적 동원과정을 통해서 지역잠재력을 체계적으로 현 재화하기 위한 지역사회 공동의 노력과 관련하여 그 실익이 있다 하겠다.

## 2) 사회적 자본의 형성요인

지방정부가 추진하는 정책들이 주민들로부터 신뢰를 받고, 주민들의 삶의 질을 향상하고 지속할 수 있는 발전을 위해서는 사회적 자본의 형성과정에서 살펴보 았듯이 구성요소들과의 강한 연계성이 있어야 한다는 것을 알 수 있다.

사회적 자본의 축적 요소는 사회적 자본이 조직 내에서 공유되는 자본으로 조 직구성원간의 규범과 신뢰로 상호간의 이익을 얻고 상호 호혜적으로 결속을 강 화하여 공동체를 유지하고 조직의 역량을 높일 수 있는 요소로 구성되어야 한다.

선행연구를 살펴보면 신뢰, 규범, 네트워크, 참여 및 협력을 중심으로 사회적 자 본 구성요소들이 제시한 학자들은 Putnam(1993)과 Fukuyama(1995), 신뢰, 규범,

네트워크는 Coleman(1990), 네트워크, 규범, 가치, 이해, 공익은 OECD(2000) 등이며, 국내 학자들은 신뢰, 규범, 네트워크는 박희봉(2001), 양덕순·윤원수(2013), 이동원 외(2009), 신뢰, 참여, 네트워크, 제도 및 규범, 이타주의는 소진광(2004), 신뢰, 네트워크, 규범, 참여기회, 이타주의, 포용력(최영출(2004)이며, 지방정부는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여 및 협력, 사회구조 중심으로 조권중(2010)의 서울시, 최길수(2013)의 대전광역시, 이희태(2012)의 해운대구, 제주자치도(2015)이며, 박희봉·김명환(2001), 허용훈(2003) 등은 거버넌스도 같이 제시하고 있다.

사회적 자본의 구성요인들이 지방정부의 사회적 자본 형성에 영향을 주는 지를 살펴보고자 한다.

조권중(2010)에 의하면 사회적 자본의 형성은 미시적 차원과 거시적 차원으로 나누고, 미시적으로는 사회구성원이 다른 구성원과의 사회적 관계로 시작되어 사회적 상호 작용을 이루고, 지속적인 사회적 상호작용은 구성원들 간의 호혜성을 이룬다고 하였다. 사회적 관계의 확장은 사회적 연결망으로 전환되어 집단 내의 공동선(善)을 추구하여 사회적 연결망에 참여한 사람의 집합적 이익을 도모한다. 또한, 사회의 협력적 질서는 참여와 네트워크로 만들어진다. 거시적으로 사회적 자본의 형성은 공동체를 이루게 하고 제도화된 실천을 통해 사회적 통합과 민주주의와 경제발전의 기초를 구축하게 된다.

소진광(2005)은 지방정부가 지향하는 주민복지향상 및 삶의 질을 제고하기 위해 서는 새로운 시대의 발전 잠재력으로 전환하기 위하여 사회적 자본 형성을 위한 사회적 통합 프로그램이 필요하며, 시민사회구축을 통한 사회정의의 공감대 형성해야 한다고 한다. 또한, 다양한 지역사회 조직들이 지역개발과정에 참여하여 모든 의사결정에 스스로 영향력을 행사하고, 민주주의적인 참여와 책임으로 메커니즘을 마련하여, 지역사회 공동의 목표 달성에 공헌하는 환경을 조성해야 한다고 주장한다. 이와 더불어 지역사회 및 시민사회의 안전성을 상호신뢰에 근거하고, 구성원 간 상호동정심을 유발할 수 있는 공통 경험을 축적하고, 이 경험을 통해 가장 지역적인 것을 찾아내는 것이 유리하다고 하고 있다.

정기섭·장인봉(2007)은 지방차원의 사회적 자본 형성요인은 신뢰는 공동체내의 거래비용을 감소시키는 효과와 사회관계 내에서 정보제공자가 지녀야 할 잠재력을 가지며, 네트워크는 개인이나 집단 등 행위자들간 전반적인 연계 형태를 의미

한데, 이는 누가 누구에게 어떻게 접근하는가 하는 관계 구조이다. 규범은 개인 간 또는 집단 간에 고유된 표현, 해석, 의미체계 등을 의미하고 있다. 이러한 규범에는 구성원간의 돕는 성향과 신뢰성 여부, 사람들의 공평성이 포함되며 사회적 자본은 신뢰 수준과 네트워크와 규범을 중심으로 한 시민참여가 긴밀한 상호작용이 이루어질 때 사회적 자본이 증진된다고 하고 있다.

이희태(2012)는 사회적 자본의 형성과 유지를 효과적으로 하기 위해서는 거버넌스 구축이 필요하며, 거버넌스가 잘 구축된 지역에서는 사회적 자본의 형성도 용이하다고 하였다.

이를 종합해 보면 지방정부의 비전과 목표를 실현하기 위해서는 사회구성원 간의 신뢰, 참여와 네트워크를 통한 협력적 질서 확립, 규범을 중심으로 한 시민참여의 상호작용, 참여와 책임의 메커니즘을 마련하고 거버넌스를 구축하여 정보교류의 장을 확대하여 강한 연계성이 있어야 할 것이다.

### (1) 신뢰

신뢰는 정치·경제·사회적 활동에서 매우 중요하게 다루어 오고 있고, 사회적·경제적 비용을 절감할 수 있는 역할을 하므로 공동체의 형성에 중요한 역할을 하고 있다.

강한 신뢰를 가지고 있는 집단은 그렇지 못한 조직에 비해서 더 많은 것을 성취할 수 있고(Coleman, 1988), 신뢰는 상호작용의 역사를 통하여 형성된 대인적 관계를 의미하며, 행동에 영향을 미치는 존경 등 특별한 관계에 기반을 두고 있다(박희봉 외, 2003). 신뢰가 풍부하고 일반적 호혜의 규범이 통용되는 사회는 인간관계가 윤택하고 효율적이며 이를 경제학 용어로 표현하면 거래비용이 적은 사회이다(이동원 외, 2009).

신뢰는 사회적 자본을 구성하는 가장 대표적인 요소로 신뢰가 풍부하고 일반적 호혜의 규범이 통용되는 사회는 인간관계가 윤택하고 효율적이며, 이를 경제학 용어로 표현하면 거래비용이 적은사회, 또한 신뢰는 조직의 협력을 촉진할 뿐만 아니라 정직, 약속이행, 의무준수, 상호주의 등 사회 결속을 이루는 전통적 미덕과 밀접한 연관성이 있다. 신뢰가 사회협력을 만들기 위해서는 신뢰의 범위가 사회전체, 즉 알지 못하는 타인에게까지 확대되고(이동원 외, 2009), 또한, 모든 사

람이 함께 협력을 바탕으로 신뢰할 수 있다면 모든 상호 간의 이익은 더 나아질 것이다(Fukuyama, 1999).

Kramer(1999:)는 조직 내 신뢰를 증진하는 요인으로 강한 신뢰 성향, 상호작용 과정에서 축적된 신뢰의 역사성, 신뢰를 전파하는 제3자의 역할, 신뢰가 높다고 인식되는 사회적 범주, 신뢰가 높다고 인식되는 특정 역할, 신뢰를 증진시키는 공식적 또는 비공식적 규칙 등을 들고 있다. Ostrom (2009)는 신뢰의 개념을 이해하는 것과 개인들이 신뢰하거나 신뢰하지 않는 이유, 그리고 그들의 결정이 사회적 자본 이론에서 주요한 사항이라고 언급하면서 신뢰와 신뢰성의 개념으로 구분하여 다루고 있다.

고경훈 외(2012)는 정부 신뢰에서 있어서 중앙 정부에 대한 신뢰가 높은 경우, 지방 정부의 신뢰도 높으며, 지방 정부의 신뢰도가 높을수록 중앙정부의 신뢰도 역시 높다는 비례관계를 갖고 있다고 제시하였다. 소진광(2005)은 신뢰를 다른 사람이 자신에게 해를 끼치려 하지 않고 서로 존중하여 기대에 부응하는 관계로 경제활동이나 정치, 사회에서도 모두 중요하게 다루어져 오고 있다고 하였다.

최봉기(2014)는 주민들에게 투명하게 정보를 제공하고 정보에 자유롭게 접근하고 의견제시가 가능하면 지역사회와 시민 간에 원만한 신뢰 관계가 구축할 수 있다고 한다.

위 학자들의 견해를 종합해보면 신뢰는 공동체 내에서 상호작용과 호혜성을 갖춘 구성요소로서 상호 간의 이익을 도모하고, 불필요한 행동을 줄여주는 사회적 자본의 가장 대표적인 요소로 연구되고 있다.

따라서 지방정부의 정책을 추진하는 조직 구성원들의 신뢰구축 정도는 지역주민과 공동체 형성에도 많은 영향이 있을 것이다. 지방정부의 신뢰는 지방정부의 조직 성과와 긴밀한 연관성을 가지고 있으므로 지방정부의 신뢰가 하락하거나 상실되면 지역주민의 삶의 질이 저하될 것이고, 사회적 비용이 부담되는 것은 물론 정책추진에 대한 부담, 지역발전의 저해요인 등 역기능이 지역사회에 만연될 수 있다.

지방정부의 사회적 자본 형성에서 신뢰는 다양한 정의를 내리고는 있지만 주민들간의 관계망 속에서 형성되고, 상호작용하며 사회적 관계와 밀접한 연계성을 지니고 있다.

## (2) 규범

지방정부는 법과 규칙에 근거하여 정당성과 효율성을 갖고 각종 정책을 집행하는 집단이고, 조직의 규범은 지방정부의 신뢰도와 연결되기 때문에 조직 내의 공동체에 대한 규범은 민간영역에서의 규범보다 더욱 중요한 것으로 보인다.

Putnam(1993)은 규범(norms)을 개인 간, 집단 간에 공유된 표현·해석·의미체계 등을 의미하는 것으로, 일반적 호혜성에 의존하는 사회는 불신의 사회보다 더 효율적이다. 사회적 자본으로서의 규범은 법적관계나 사업계약과 같이 즉각적이고 공식적으로 계산된 교환을 의미하는 것이 아니라 단기적인 이타주의와 장기적인 자기 이익 간의 조화를 의미한다(소진광, 1999).

Coleman(1988)은 규범은 개인의 이기심을 막고 집단 전체의 목표를 위해 행동하고, 개인의 공공선 기여와 이기적 행동 자체로 집합적 생활에 존재하는 공공재의 문제를 극복하는 데 매우 중요한 역할을 하는 것으로 본다.

Fukuyama(1999)는 사회적 자본을 사람들의 관계에서 협력을 촉진하는 비공식적인 규범으로 정의하고, 여러 가지 형태의 규범 가운데 국가에 의해 공식적으로 집행되는 법률이 개인의 행위를 가장 효과적으로 제재하는 장치이고, Newton(1997)은 규범과 가치를 시민들이 가지고 있는 가치와 태도로 구성되는 주관적인 현상이며, 이는 한 개인이 타인과 서로 어떻게 관계를 맺을 것인가를 결정하거나 그에 영향을 미치는 것으로 보고 있다.

이동원·정갑수 외(2009)는 정부가 시민의 자유와 권리를 보장하는 법·규범을 제정해 이를 공정하게 집행하겠다는 확고한 의지와 능력만 있다면 사회적 자본의 증진과 민주주의의 성숙도 가능하다고 하고 있다.

지방정부의 정책은 다양한 환경 속에서 제도 및 규범과 같은 사회체제와의 상호작용을 통해서 일관성 있게 집행되고, 수평적 정책들이 신뢰를 바탕으로 한 규범의 체계에서 집행되어야 할 것이다.

## (3) 네트워크

네트워크는 사회적 자본의 중요한 요소로 개인, 집단 등 조직 구성원 간의 삶의 지혜, 사회적·정서적 지원, 각종 정보 및 서비스의 기회 등을 공유하는 연결망이다. 지방정부는 단체활동 지원과 지역주민들에게 적극적인 정보제공으로 구성

원간의 네트워크 구축을 통하여 정책에 관심과 참여를 높여나가야 할 것이다.

Putnam(1993)은 보통사람들이 높은 수준의 신뢰 즉, 수평적 신뢰를 하는 것은 시민적 참여의 연결망이 구성원 간의 상호이익을 위해 협력 가능성이 커지고, 의사소통을 원활하게 해준다. 이에 반해 Granovetter(1973)는 얇은 신뢰는 약한 연대의 산물이므로 공동체의 응집력을 강화하고 집단적 행동을 지속하기 위해 연대의 중요성을 강조했다.

Grootaert 외(2002)는 사회적 자본이 물리적 자본과 달리 인간관계를 통해 획득할 수 있는 정보, 아이디어, 지원 등의 자원을 의미하며 공식적 시민조직과 다양한 비공식적 네트워크 내에서 발생하는 관계의 본질을 의미한다고 하였다(홍영란, 2007, 재인용). Field(2003)는 사회적 자본의 핵심은 사회적 연결망(social networks)이 가치있는 자산이라고 했으며 이는 사람들이 상호이익을 위해 협력할 수 있게 하여 사회적 응집력의 기반을 마련한다.

한상미(2007)는 사회적 자본 이론에서 네트워크는 구조화되지 않는 상호작용, 연계, 교류, 또는 구조화된 조직이나 네트워크에의 참여의 의미를 모두 포괄하는 폭넓은 의미로 사용되고 하였다. 소진광(2005)은 개인과 집단 관계의 연결망으로 사용되며 주민들이 다양한 수평적 교제를 통해 다른 사람과 관계를 맺고 이러한 교제는 자발적이고 동등한 성격을 지니고 있다고 했다.

네트워크는 인간 간, 조직 간 상향적 네트워크를 구축하여 구성원 간의 소통과 정보의 공유로 정책 발굴에 적극적인 참여를 유도하는 것이 매우 중요하다고 하고 있다. 즉, 시민이 자율적으로 참여하고 네트워크를 활성화하는 연결망이 중요하다는 것이다.

#### (4) 참여

지방정부는 지역주민들이 정책에 얼마나 많은 관심을 두고 참여하는지가 중요하다. 정책의 신뢰성을 확보하고, 주민들이 공동체에 자발적인 참여를 통한 사회적 네트워크를 형성할 수 있도록 주민 상호 간 의사소통의 확대방안과 정책 참여 기회의 확대를 위한 방향으로 정책이 집행되어야 할 것이다.

Putnam(1993a)은 주민참여를 통해 사회적 자본을 가장 효율적으로 축적할 수 있다고 전제하고 주민참여의 유형을 정치참여(political participation), 공식집단에

서의 참여(civic participation), 종교참여(religious participation), 직장에서의 연계, 비공식 사회집단 연계, 이타주의, 자발성(volunteering), 자선(philanthropy), 호혜(reciprocity), 정직(honesty) 및 신뢰로 나누어 각각의 사회적 자본과의 관계를 분석하고, 사회적 자본을 사회적 규범, 신뢰, 네트워크를 구성요소로 보았으나 최근의 연구에서는 규범의 요소를 제외하고 시민들의 참여를 구성요소에 포함하고 있다.

양덕순(2004)은 주민참여는 사회·경제적 측면에서 엘리트가 아닌 지역의 일반 시민들이 자신들의 현재와 미래에 직·간접적으로 영향을 줄 수 있는 각종 정책과 계획에 자신들의 의견과 이익을 반영하기 위해 정책의 전 과정에 영향력을 행사하는 의도된 제반 활동으로 정의하고 있다.

이달곤(2004)은 시민참여는 다양한 수단과 방법을 통해서 해당 정책으로부터 영향을 받는 비전문가로서의 시민이 그 정책과정에 참여해 자신들의 의사를 반영하는 과정을 의미한다고 하고 있다. 따라서 참여는 사회적으로 소외된 약자들의 직접적·자발적·실질적 의사반영이 핵심적 관심사라고 하고 있다.

소진광(2005)은 참여 네트워크는 사회적 자본 형성에 주민들 간의 관계를 구체화하고 이 과정을 통해 사회적 자본 형성이 이루어질 때 가장 효율적이며, 주민조직을 통해 그들 공통의 이익을 달성하기 위한 능력과 선택 그리고 참여를 확대하는 방향을 제시하고 있다.

최봉기(2014)는 지역주민들이 지방정부의 정책과정에 참여할 수 있도록 공개행정을 증대시키는 조치들도 필요하며, 이러한 과정에서 참여가 형식적으로 흐른다면 오히려 냉소주의로 흐를 수 있으므로 주민들이 실질적으로 정책에 영향을 미칠 수 있는 장치를 개발할 필요가 있다고 강조한다(Rohe, 2004).

이희태(2012)는 사회적 자본 축적은 주민의 자발성을 전제하고 있다는 점에서 주민들의 자발적인 참여를 위한 적극적인 노력과 제도적 장치의 마련이 필요하다고 강조하고 있다.

임승빈·이승중(2005)은 주민참여는 지방정부 정책과정에서 주민들의 자기결정력을 높이면서 정책에 대한 수용도를 향상하고 정책실패를 최소화시켜 조직의 성과를 높일 수 있도록 지방정부의 역량을 강화해야 한다고 하고 있다.

민기(2006)는 지역사회 주민이 공적인 문제 해결을 위한 토론에 적극적으로 참

여하고, 단순한 회원 가입이 아닌 적극적인 참여자로서 단체에 가입하여 활동할 때 공동의 이익을 위해 더욱 협조적이라고 했다.

지방정부 조직 내에서의 참여는 구성원들 간의 직무연계, 직무 의사 개선, 아이디어 제공 등 많은 참여가 보장되고, 의견들이 수렴되어 정책에 반영될 때 조직의 목표가 달성될 것이다. 그리고 조직 내의 참여도 중요하지만, 각종 정책에 대한 주민, 단체 등 지역주민들 다수가 참여하는 방안에 대한 관심이 집중되어야 할 것이다.

### (5) 거버넌스

지방정부가 추진하는 정책은 정책수립단계, 집행단계, 평가단계를 통해서 진행되는데, 정책을 평가하고 피드백하여 보완시키면서 발전시킬 수 있다. 이러한 정책을 수립하는 과정에서 지역주민, NGO 단체 등 다양한 사회주체의 의견을 충분히 수렴하지 못하면 정책추진의 당위성이 확보키 어려워 추진동력이 약해질 것이다. 정책추진을 원활하게 하기 위해서는 정책 이해당자사의 정책참여 기회를 높이고 지역사회단체 간의 협력이 향상될 방안이 마련되어야 한다.

Tocgeville(1984)·Rhodes(1997)는 사회적 자본과 거버넌스는 권위와 수직적 계층구조로부터 발생하는 권력이나 비합리적인 정서 때문에 형성 및 축적되기 어렵고 수평적인 의사소통과 관계 형성, 합리성에 의해 자발적으로 발생한다고 하고, Putnam(1995)은 사회적 자본을 공동이익을 위하여 협동, 조정 등을 용이하게 하는 네트워크, 규범, 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 특징이라고 정의하며 이러한 사회적 자본이 잘 형성된 사회일수록 거버넌스가 성공할 수 있다는 점을 제시하고 있다.

Leach & Percy-Smith(2001)는 거버넌스가 가장 많이 활용될 수 있는 분야로서 보건서비스, 교육 및 훈련서비스, 사회복지서비스, 환경서비스, 고속버스 및 대중교통, 공공주택, 도시계획 및 토지이용규제, 공원 및 레저서비스 및 공공보호서비스 등을 들고 있다(최영출, 2006).

박희봉(2009)은 좋은 거버넌스는 상호의존성을 바탕으로 네트워크 형태로 나아가 공공정책의 결정과 집행이 공공부문과 민간부문의 역량이 연결되고, 또한 국가와 사회의 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 정부는 전문성과 노력만으로는

부족하고, 개인과 기업, 사회단체 등 국가사회를 형성하고 있는 모든 부문이 협력하고 이러한 문제에 대응하는 데 있어 사회적 자본과 거버넌스의 상호 밀접한 관계를 맺는 것을 강조하고 있다.

최영출 외(2016)은 공공서비스의 생산과 분배, 경제문제의 해결이 구성원간 공생산(co-production)의 형태로 진행되고, 자율성 높은 구성원 간 의존관계는 신뢰라는 요소에 크게 의존한다. 신뢰는 새로운 거버넌스 체계의 존립근간을 이루고 있다고 하고, 사회적 자본과 거버넌스의 형성을 위해서는 투자된 인적·사회적·제도적 자본을 소유하고 있는 정부의 개입은 필연적이며, 거버넌스를 강화하기 위해서 사회적 자본이 필요하다는 이론적 합의가 있다.

이희태(2012)는 사회적 자본의 형성과 유지를 효과적으로 하기 위해서는 거버넌스 구축이 필요하며 거버넌스가 잘 구축된 지역에서는 사회적 자본의 형성도 용이하다고 주장하고 있다.

김성태(2012)는 거버넌스를 국가 및 사회를 형성하고 있는 행위자 간의 상호작용 과정으로서 다양한 형태의 파트너십과 관련되고 행위자들의 자율성에 의한 상호협동을 의미하는 것으로 본다.

최봉기(2014)는 거버넌스란 “사회적 연결망(network)을 기초로 다양한 주체(partner)들이 협력하여 공공문제를 해결하는 새로운 통치(문제 해결) 방식”이라고 할 수 있으므로 거버넌스는 능률보다는 신뢰, 통제보다는 조정, 규제보다는 협력, 집권보다는 분권을 강조한다.

지방자치 실현을 위해서는 주민, 비공식적 단체, 비정부단체 활동을 포함하여 다양한 의견을 수렴하고, 공유된 목표 수행 활동의 전개로 이해당사자들이 참여할 수 있는 기회의 확대가 매우 중요하다. 이러한 효과성을 높이기 위해서는 거버넌스의 형성이 매우 중요하다고 할 수 있다.

### 3) 사회적 자본이 지방정부에 미치는 효과

사회적 자본 구성요소인 신뢰형성, 네트워크 구축, 참여와 규범, 거버넌스는 지방정부가 추진하는 정책목표와 조직성과에 영향을 미치고 있다. 조직의 목표를 실현하고 정책의 효율성을 높이기 위해서는 사회적 자본의 긍정적인 면과 부정

적인 면은 지방정부의 조직성과에 영향 주고 있다.

먼저, 긍정적인 영향은 사회적 자본의 가장 중요한 신뢰가 형성된 조직은 부서 간 구성원 간의 원활한 정보교환으로 협력과 협조자로서 행정업무에 최선을 다할 것이며, 조직 내의 다양한 정보의 네트워크로 상호의존적 신뢰 구축과 정보교환이 활발히 진행되어 행정의 효율화와 능률화를 지향할 수 있다. 또한 주민이 참여하고 협력 관계를 유지하면서 신뢰를 바탕으로 조직 공동의 목표 달성에 능률적으로 대처할 수 있고, 주민과의 소통이 원활히 진행됨에 따라 정책정보 공유로 더욱 발전적 정책이 입안되고 추진할 수 있는 동력을 얻을 수 있다.

황종호·유태용·한태영(2006)은 조직 구성원들 간의 가치공유와 조직규범 공유의 정도가 높을수록 구성원 간 친밀도와 긍정적 유대감이 강화되어 조직시민 행동수준에 긍정적 영향을 미치고, 임효창·이봉세·박경구(2006)는 조직내 신뢰가 구성원의 직무만족, 이직의도 등에도 영향을 미치는 것으로 보고 있다(추욱, 2010, 재인용).

부정적인 영향은 조직의 결속력이 강화됨으로써 폐쇄적인 조직으로 편향되어 다양화된 시대의 정책들이 사장될 우려가 있으며, 강력한 공동체를 형성함으로써 일부 조직의 구성원만의 정책 결정으로 정책의 실패의 원인과 특정집단에 의해서 조직이 운영되는 구성원 간의 갈등과 분열이 우려가 제기된다. 다양한 의견수렴에서 오는 정책 추진의 장기화로 기회를 상실할 우려가 있으며, 목소리가 높은 단체 중심의 편향적인 정책추진이 될 수 있다.

이영현 외(2007)는 어느 정도의 조직 신뢰는 필요하지만 너무 강한 결속은 폐쇄적 조직으로 발전하여 정보유입이 어려워지고 궁극적으로 조직 경쟁력이 약화할 수 있다고 본다. 배병룡(2005)의 공공조직의 사회자본의 영향 요인과 효과 연구에서 공공조직 내의 신뢰, 규범, 연계는 개인의 성과뿐만 아니라 부서의 성과에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 조사되었다. 정기섭·장인봉(2007)은 지방차원의 사회적 자본 형성 요인에 관한 지방공무원의 인식분석에서 사회적 자본의 주요한 형성요인을 신뢰, 네트워크, 규범을 도출하고, 지방 차원의 사회적 자본 형성에 밀접한 관계가 있다는 것을 제시하고 있다.

박희봉(2002)은 조직의 발전을 위해 확립된 신뢰 관계에 따른 지식의 공유, 공동의 틀, 공유된 목표가 존재하고, 높은 수준의 신뢰 및 협동정신에 따라 거래비

용(transaction cost)이 낮으면, 낮은 거래비용으로 퇴직과 고용 및 훈련비용이 절감된다고 보았다. 이러한 낮은 비용은 고용안정으로 인적 변화에 따른 단절이 발생하지 않으며, 조직의 지식이 공유 및 유지되며, 조직 안정으로 인한 조직구성원 간 이해가 공유된다. 이로 인해 협동이 발생한다면(Cohon & Prusak, 2001:10) 결과적으로 높은 조직성과를 유지할 수 있을 것이라고 보았다.

### 3. 제주 지방정부의 사회적 자본

#### 1) 제주 지방정부의 사회적 자본

지방정부는 지방자치법 제9조에서 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다. 지방정부의 사무는 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 지역민방위 및 지방소방에 관한 사무로 구분된다.

지방정부는 담당구역 내의 주민을 대표하는 공공분야의 관리주체로서 주민의 공공이익을 대변하고 있다. 그러므로 지방정부는 사회적 자본 형성과정과 밀접한 관계를 갖고 있다. 지방정부는 사회적 자본의 형성요인을 적극적으로 발굴하여 지역사회의 인적자산, 물적자산 등을 적극적으로 활용함은 물론 지역사회의 발전 잠재력을 체계적으로 관리·보전하여야 한다. 지역주민들과 공존과 상생의 정신으로 주민들의 조직이 자발적으로 지방정부의 정책에 적극적으로 참여하는 네트워크를 구축하고, 지역사회공동체 형성으로 지방정부가 추구하는 지역주민들의 복지증진, 삶의 질 향상 등에 매진해야 한다.

소진광(2005)은 사회적 자본의 관점에서 지방자치의 궁극적인 가치, 목적, 수단을 연계시켜 사회적 자본(social capital)이 지방자치의 주민복지증진, 삶의 질 향상을 실현 가능케 할 수 있는 정책수단을 결정하고, 또한 지방자치는 사회적 자본의 축적과정이며, 사회적 자본의 축적정도는 곧 지방자치의 성과라고 명제하면서, 지방정부는 추진하는 개발전략에 대한 공동목표를 추구하는 사회적 통합, 성장과실의 분배, 지역사회 구성원들의 참여 동기부여, 참여와 책임부여, 상호신뢰

를 통한 안전망 확보, 구성원 간의 동정심 부여로 공통경험을 축적하여 이를 통하여 가장 지방적인 것을 찾아내는 일부터 시작해야 한다고 한다.

이승종(1999)은 지방자치에 관한 전통적 견해와 같이 분권과 참여의 확장만을 강조하게 되면 지방자치의 궁극적인 목적을 달성할 수 없다고 주장하였다. 지방자치가 다수의 이익에 기여하기 위해서는 무엇보다도 공식적 의사결정을 가진 지방정부가 지배집단의 영향으로부터 자율성을 확보하고 이에 기초하여 특정 집단의 이익과 상관없이 중립적인 의사결정권을 행사할 수 있어야 한다는 것이다(추욱, 2010, 재인용).

정기섭·장인봉(2007)은 지방자치의 환경의 변화에 적극 대응하기 위해서는 신뢰, 지역사회 내의 주체 간 연계하는 네트워크, 지역 내 주체들 간 상호 존중하는 규범이 지방차원의 사회적 자본 형성과 발전에 기여해야 한다고 했다.

지방정부의 중립성은 신뢰와 참여의 호혜성과 사회적 규범, 공통분모, 적극적 활동력 등 Bullen과 Onyx(1998)가 도출한 사회적 자본의 모든 공통주체와 관련이 있다(소진광, 2005).

제주자치도(2015)는 「제주특별자치도 사회조사 및 사회지표」<sup>10)</sup>와 제주특별자치도 사회적 자본 확충을 위한 기본계획 수립 연구보고서(2014), 각종 통계 자료 등을 통해서 사회적 자본의 현황과 수준을 제시하고 있다. 사회조사 및 사회지표에는 인구, 가족, 노동, 교육, 보건 및 체육, 주거 및 교통, 정보와 통신, 환경, 복지, 문화와 여가, 안전, 사회참여 등 13개 분야를 제시하고, 구성요소별로는 신뢰와 연관성 있는 세부지표는 가족안전에 대한 신뢰, 공교육에 대한 신뢰, 먹거리에 대한 신뢰조사 중심으로, 규범과 관련된 세부지표는 주요범죄 발생건수, 자동차 사고에 의한 사상자수, 화재발생 건수 등을 중심으로, 네트워크와 관련된 세부지표는 가사분담에 대한 견해, 부모부양에 대한 견해, 다문화가족에 대한 견해, SNS 사용률 등을 제시하고, 참여와 관련된 세부지표는 기부문화, 자원봉사, 사회단체 참여여부 등을 제시하고 있다.

본 연구자는 제주 지방정부의 사회적 자본의 구성요소를 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스의 지표를 제시하고 있다. 지방정부의 비전과 목표를 달성하기 위해서는 강한 신뢰가 공동체 내에서 호혜성을 갖고 상호작용하면 제도와 규범으

10) 2012년부터 「제주 사회 조사 및 사회지표」를 조사하여 발표하고 있음.

로 조직의 업무를 일관성 있게 집행하고, 상향적 네트워크를 통한 구성요소간의 소통과 정보를 공유하고, 지역 공동체에 주민의 참여를 높여 정책을 집행하고, 조직 내에서 거버넌스가 형성되도록 해야 지방정부의 사회적 자본의 축적이 순조롭게 이어질 수 있다.

이에 구성요소별 측정지표로 신뢰는 공직신뢰와 구성원신뢰, 규범은 규범적 행동과 의식함양, 네트워크는 단체활동 지원과 정보제공, 참여는 공동체 참여와 의사결정 참여, 거버넌스는 파트너십 유지와 단체와의 협력을 제시하고자 한다.

## 2) 제주 관료문화 특성

### (1) 관료제 개념 및 특성

#### ① 관료제 개념

관료제(bureaucracy)는 공동의 목표를 수행하도록 임명된 공무원들의 계층조직을 의미한다(Etzioni-Halevy, 1985). 또한, 정부에서 일하는 공무원을 이르는 말이기도 하다. 오재록(2012a)은 애초부터 ‘통치’와 ‘지배’라는 권력적 속성을 내포하고 있었다고 한다.

Max Weber가 관료제를 선출된 정치가의 충직하고 정밀한 도구이자 공평무사한 객관적 도구로 규정했음에도 불구하고(정우일, 1997), 현대의 관료제 연구자들은 관료제가 민주주의의 본질인 개인의 자율과 자유 그리고 프라이버시를 침해할 만큼 권력을 확대했다고 보고 있다(오재록, 2008).

오석홍(2014)은 관료제는 조직구조로서의 관료제, 조직의 병폐로서의 관료제, 현대정부의 성격으로서의 관료제, 국민의 자유와 권리를 침해하는 해독으로 관료제를 이해하는 경우라고 했다.

이종수 외(1999)는 구조적 입장에서 관료제란 많은 분량의 업무를 법력에 따라 비정의적으로 처리하기 위하여 구성된 대규모의 분업체제를 의미하고 있다고 했다.

#### ② 관료제의 특성

Max Weber는 관료제의 주요한 특성으로 법규를 강조한 이후 관료제 규칙과 절차를 조직운영의 효율적인 관리수단이라고 했다.

오석홍(2014)은 관료제의 주요 특성을 모든 직위(office)의 권한과 관할범위는

법규에 의해서 구성되고, 권한의 계층이 뚜렷하게 구획되는 계서제에 모든 직위가 배치되며 업무수행은 문서에 의한다고 하였다. 또한, 규칙으로 정한 직위의 목표와 규칙에 최선을 다하고, 업무수행에 필요한 전문적 훈련을 받은 사람이 관료로 채용한 관료의 전문화의 특성을 지닌다고 하였다. 관료제가 성숙하면 관료제의 항구성이 형성된다고 규정하였다. 즉, 권한과 관할범위의 규정, 계서적 구조, 문서화의 원리, 임무수행의 비개인화, 관료의 전문화 등으로 요약할 수 있다(송재복외 2012).

Weber가 주장하는 특성은 엄격한 관료제에서 정확성, 신속성, 비모호성, 재량성, 통일성, 엄격한 복종, 마찰의 감소, 물질·인적 비용의 절감 등이 최적화될 수 있도록 하였다.

박우순(1996)은 합법적 권위에 기초한 관료제가 지지를 받고 재생산되는 기본적인 이유를 다른 형태의 권위와 구별되는 이러한 관료제의 특성에서 찾고 있다.

양창삼(1997)이 제시한 학자들이 관료제의 특징은 Weber는 계층적 권한, 분업, 기술적 유능성, 직무규정의 절차, 통제규칙, 직무한정권한, 직무차등보수, 비정의성, 공사관리, 문서주의, 합리적 유형이며, Friedrich는 계층적 권한, 분업, 기술적 유능성, 직무규정의 절차, 통제규칙을 Merton은 계층적 권한, 분업, 기술적 유용성, 직무규정의 절차, 통제규칙, 직무한정권한, 비정의성 등이 있다.

## (2) 관료제의 기능

### ① 순기능

순기능은 Weber가 제기한 정당성 조건으로서 자발적 복종(Voluntary Compliance)과 유사한 맥락이다. 규칙과 절차가 이러한 자발적 협력을 끌어낼 때 효과적이라는 것이다. DeHart - Davis(2008))가 제시한 순기능은 규칙의 문서화이다. 규칙은 문서로 존재하여야 규칙준수 정당성이 생긴다. 그리고, 목표와 수단관계가 타당한 규칙이다. 규칙들이 목표와 수단관계가 논리적으로 타당하게 연결되어 있다면, 그 규칙은 유용한 규칙이 된다. 그 다음, 최선의 통제장치로서 역할이다.

그리고 규칙적용의 일관성이다. 일관성 있는 규칙 적용도 유용한 규칙이나 약한 규칙 여부를 결정하는 기준이 된다. 마지막으로 규칙의도의 이해이다. 구성원들

이 규칙이 왜 필요한가에 대해 이해를 함으로써 규칙을 부담으로 생각하지 않고 수용성이 높아진다(송재복 외, 2012, 재인용).

결국 관료제 규칙이 효과적인 조건으로 규칙의 문서화, 목표와 수단관계가 타당한 규칙, 최적의 통제장치, 규칙적용의 일관성, 이해관계자들의 규칙 의도 이해 등으로 정리할 수 있다. 양창삼(1997)의 Weber의 순기능은 표준화된 행동통제와 능률성 제고, 고용의 안정성 제공, 규칙과 규정을 통한 공정성과 통일성 확보, 수직적 권한 계층으로 구분하고 있다.

## ② 역기능

일반적으로 규칙과 절차의 부정적 효과를 말하는데(Pandy&Scott, 2002), 여기서 부정적 효과는 업무 지연, 규칙과 절차의 기능적 목적상실 등이 포함된다. 규칙과 절차가 어느 정도인가 보다는 규칙과 절차로 인해 야기되는 부작용을 말한다.

이러한 측면에서 역기능은 관료제 규칙과 절차가 업무 지연을 초래하는 경우이고(Bozerman Scott, 1993; Bozerman, 2000), 관료제 규칙과 절차준수가 업무처리 절차의 복잡성을 초래하는 경우이다(Bozerman & Bretschneider, 1994; 최영출, 2000; 박종구외 2005). 그리고 관료제 규칙과 절차 준수로 인해 과도한 문서작업을 요구하는 경우이다(최영출, 2002; Bennet & Johnson, 1979).

즉, 신속한 업무처리가 되어야 함에도 규칙과 절차로 인한 업무 지연, 업무처리 과정에 기능적인 효과성을 주지 못하고 불필요한 규칙준수, 비용부담, 책임을 명확히 하기 위하여 과도한 문서 주의 초래, 목적은 사라지고 수단에만 집착하는 형식주의 결과초래, 결국 역기능은 규칙과 절차로 인해 업무 지연, 절차 복잡, 문서과다 등을 일으켜 비효율성을 초래한다.

오석홍(2014)은 Weber의 관료제의 병폐를 인간적 발전의 저해, 목표대치, 훈련된 무능(trained incapacity), Red-tape(레드 테이프)와 변동에 대한 저항, 권력구조의 이원화의 갈등, 권위주의적 형태의 조장, 무리한 세력팽창, 조직의 능률이 저하되는 관료를 무능화하는 승진제도 등으로 제시했다.

관료제의 병리에 관한 연구로 Merton은 규칙의 준수가 관료 형태의 경직성 초래, 형식주의·동조과잉이나 목표전환과 같은 역기능 초래를, Blau는 동조과잉 또는 변동에 대한 저항과 같은 관료제적 역기능이 조직 내 사회관계의 안정성을

저해를, Selznik은 관료제에서 권한위임과 전문화는 관료의 전문적 능력을 향상하지만 그 결과 조직내의 하위단위간의 이해관계가 대립하고 전체목표보다 하위 목표를 중시하는 경우 역기능 등을 제시하고 있다.

최장집(1999)는 부산광역시 공무원의 행정풍토를 적당주의 풍토를 적극적으로 인정하는 것이 부정하는 공무원과 비슷한 정도이며, 공무원의 인사 공정성은 실력과 능력보다는 인맥·연줄·배경 등 정실에 인한 인사가 이루어지고 있다고 하였다. 그의 연구에 의하면, 감사의 성격 또한, 70% 이상 공무원들은 처벌 위주로 인식하고 있고, 상향적 의사전달의 폐쇄성은 긍정과 부정이 비슷한 수준으로, 상하 간에는 원만한 인간관계가 형성되어 있어 상하간의 쉽게 대화하는 분위기는 잘 이루어지는 것으로 나타났다.

### (3) 제주의 관료문화 특성

제주자치도는 광역자치단체와 기초자치단체가 통합하여 특별자치도로 출범한 지 10년이라는 짧은 역사를 갖고 있지만, 그 동안 지방 공직자의 사명감을 가지고 주민의 복리증진 등 지방자치 실현에 공복으로서 소임을 다하고 있다

지방정부 스스로 지역의 문제를 해결하고 타 지방자치단체와의 경쟁력 우위를 확보하기 위해서는 지방정부 역시 어려운 것을 현실로 받아들여야 한다. 중앙정부에 각종 권한이 위임되고, 폭발적인 지방재정수요가 해결되지 않는 한 문제해결은 어려움이 있다. 다행히 제주자치도는 중앙정부로부터 단계별로 중앙의 권한을 이양 받고는 있지만 세수분야, 개발분야 등은 소극적 이양에 그치고 있다.

제주자치도의 관료문화에 특성을 찾는 것은 어려움이 있는 것이 사실이다. 지방공무원법의 적용을 받으면서 직무를 수행하고 신분이 보장받기 때문이다. 그러나 지역적 특수성을 고려하여 평소 참여관찰을 통해서 살펴보고자 한다.

제주자치도는 광역자치단체·행정시·읍면동의 행정계층으로 구성되고, 중앙정부에서 국방과 외교를 제외한 국가 사무를 단계별로 권한 이양되며, 또한, 광역단체와 기초단체가 통합한지 짧은 역사로 아직도 연고주의가 미미하게 존재하고, 예로부터 혈연·지연·학연의 권당문화를 중심으로 공동체가 형성되면서 마을이 발전하고, 지역의 경쟁력을 높이는 문화를 갖고 있는 자치도이다. 그리고 공직을 시작하면 지리적·환경적 여건으로 타 자치단체 간 교류, 중앙정부와 교류가 적

어 공직을 마칠 때까지 제주도 내 행정기관을 오가며 연고지 근무를 하고 있다. 구조적 측면에서는 제주의 경제·사회 등 여러 가지 여건에서도 제주발전을 견인하는데 공직자들의 영향력이 크게 미치는 지역이다. 그리고 추진하는 정책의 성과도 신속하고 정확하게 나타낼 수 있는 행정구조와 지역적 특성을 갖고 있는 광역자치단체 중심의 행정구조를 가지고 있다.

구성원의 측면에서 보면 중앙정부에 이양되는 업무 처리에 많은 전문성이 요구되고 있으나 우수한 전문인력 확보가 어렵고, 4개 시·군의 통합으로 연고주의가 조직 내 미미하게 존재하여 있으며, 도내 특정 분야의 특성화 고등학교가 극소수로 공직사회의 특정 학교 출신들이 특정부서에서 근무하고 있다.

사회적 측면에서는 예부터 내려오는 관당문화 등 연고주의에 의한 비공식적 활동이 사회의 신뢰와 규범을 저해하는 잠재성이 내재되어 있는 특성과 최근 급격하게 증가하는 이주민에 대한 대응력, 지역주민들의 지역 개발 이익에 참여 등이 요구되고 있다.

앞서 관료제의 순기능과 역기능에 대해서 살펴본 바와 같이 규칙과 규정에 의한 업무처리, 수직적 권한계층 구조, 통일성·신속성·효율성 등으로 안정적인 업무처리, 조직의 비전과 목표가 명확히 하부조직까지 전파, 제주 지역발전의 공동체 의식 등의 순기능과, 규칙과 절차를 빙자한 업무 지연 처리, 책임성 회피를 위한 문서과다 생산, 장기근무 및 신분보장으로 대응력 부족, 소극적 업무처리로 조직의 창의성이 부족, 연고주의에 의한 의사결정 등의 역기능도 가지고 있다.

제주지역의 관료집단은 지역 주민들이 공공조직에 의존도가 높아 공직자들이 영향력이 크게 작용하고 있으며, 연고주의와 관당문화가 조직에 미미하게 존재하고, 정책집행에 주민 및 단체의 목소리가 높게 작용하고, 행정계층구조의 특성으로 조직의 비전과 목표가 정확히 제시되어 정책의 효과를 높일 수 있는 여건을 가지고 있다.

이에 대처하기 위해서는 공직자로서의 본연의 직무를 윤리성에 입각하여 충실하게 집행하고, 업무의 효율성과 능률성을 갖고 처리함으로써, 지역주민·단체 등과의 소통 내실화를 통하여 의견을 수렴하고 지역의 문제들에 대해서는 지역 공동체 내에 해결할 수 있는 조직운영 의식을 높여나가야 할 것이다.

## 제4절 선행연구 검토

### 1. 사회적 자본 형성의 결정요인 간의 관계

지방정부의 사회적 자본 형성 결정요인은 지방정부가 추구하는 비전과 목표를 달성하기 위한 초석이 될 것이며, 조직의 성과를 높이기 위해서는 조직내부의 구성원의 인적 역량 강화, 정책의 투명한 확보, 조직에서 추진하는 정책의 불특정 다수와의 공감대 형성, 지역 특성에 맞는 요인들을 발굴해야 할 것이다.

지방정부의 역량강화를 하기 위해서는 사회적 자본의 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 구성요소간의 강한 연계성 있어야 사회적 자본 축적이 효율적인 것을 선행연구를 통해서 살펴보고자 한다.

지방정부의 사회적 자본에 영향을 주는 결정요인은 조직을 구성하는 인적자원과, 직무환경, 직무에 대한 집행능력, 조직 구성원간의 계선, 조직의 최대 고객인 지역 주민들에 대한 공직자들의 인식, 각종 정책집행의 효율성 등 복잡하고 다양하게 존재하는 지방정부의 조직이다.

사회적 자본이 조직의 역량 및 조직성과에 미치는 영향 연구에 정기섭·장인봉(2007)은 사회적 자본의 형성요인을 신뢰, 네트워크, 규범에 두고 대안으로 사회적 자본 축적에 지역공동체 중요성과 개방적 거버넌스 체계가 구축되어야 사회적 자본이 형성이 매우 순조롭고, 송정현(2004)은 사회적 자본이 조직성과에 미치는 연구에서 공무원 조직 내의 사회적 자본 정도가 요인별로 차이를 보이고, 조직성과에도 신뢰, 규범, 네트워크의 영향력이 다르게 나타났고 이에 신뢰는 직급과 의미가 있고, 네트워크는 효율성과 공정성에 규범은 공정성, 신뢰는 효율성과 공정성과 관계가 있는 것으로 연구되었다.

배병룡(2005)은 공공조직 사회적 자본의 영향요인과 효과의 연구에서 인사공정성, 경쟁분위기, 갈등경험의 요인들이 사회적 자본인 신뢰, 규범, 연결망에 영향은 주는 것은 갈등경험은 신뢰에 경쟁분위기는 규범과 연결망에 인사공정성은 신뢰, 규범, 연결망에 유의미한 영향을 미치고, 조직 내 규범이 서있고 연결망이 풍부하면 조직의 성과는 증대된다고 하였다. 그리고 인사의 공정성을 바탕으로 사회적 자본 증진에 필요성을 강조하였다. 안희정(2002)은 조직의 자원은 인적자

원, 물적자원, 조직문화으로 조직구조는 공식화, 복잡화, 분권화를 조직제도는 보수, 승진, 평가, 리더십은 개인특성, 관리능력을 조직성과에 상정하여 변수간의 인과관계와 영향 정도를 규명하였다

사회적 자본이 조직의 역량에 미치는 영향 연구에서 박희봉(2000)은 조직의 역량을 조직 구성원 측면, 조직 관리 측면, 업무수행역량 측면으로 구성요소를 제시하고, 이원희(2000)는 행정이 추구하는 가치로 공익 행위의 가치 준거를 법적 안정성과 예측 가능성을 보장하는 합법성, 민주성, 능률성, 목표 달성의 효과성, 생산성, 가치규범으로서 형평성, 가외성, 주민들이 원하는 서비스를 전달하는 대응성, 합리성으로 행정의 이념을 정리하였다. 다음<표 2-12> 과 같다.

<표 2-12> 조직성과에 미치는 영향 요인

연구자	구분	요인
박희봉 (2013)	조직구성원 측면	구성원의 가치, 태도, 행동을 중심으로 조직 및 업무수행에 대한 헌신성
	조직관리 측면	전략, 조직구조, 업무수행, 인사제도, 관리체계, 의사소통 6개요인(조직진단 매뉴얼, 행정안전부, 2011)
	업무수행 역량측면	구성원들의 전문성, 업무추진의 핵심적 자질, 행태적 주요 특성, 조직의 가치와 문화가 반영된 지표
이원희 (2000)	행정이 추구하는 이념	합법성, 민주성, 능률성, 효과성, 생산성, 형평성, 가외성, 대응성, 합리성

출처: 연구자가 재구성.

박희봉(2002)은 정부조직 발전을 위해서는 사회적 자본 증진이 필요하고, 조직의 능력은 개인의 능력, 하부 조직간의 상호관계가 조직 내 사회적 자본의 형성과 성과에 영향을 미친다는 것을 전제하고, 영향을 주는 요인의 측정과 분석을 시도 하였다. 다음<표 2-13>와 같다.

<표 2-13> 조직내 사회적 자본 형성 영향 요인

영역	요인	비고
사회적 자본	신뢰, 규범, 네트워크	
사회적·경제적 배경	성별, 연령, 학력, 직급, 근속기간	
단체 참여 및 활동	자원봉사 여부, 사내 단체참여 여부, 사외단체참여 여부	
조직업무환경	민주적 요인, 고객만족·성과분석요인, 업무정보 분석요인, 개인동기부여요인	

자료: 박희봉(2002 : 226-233), 재구성.

조권중(2013)은 사회적 자본을 위한 공공정책에 대한 논의는 V. Lowndes와 L. Prachett(2008)의 사회적 자본과 관련된 정책자원이 신뢰, 호혜성, 협력으로 이루어져 있다고 보고, 기존의 공공정책과 사회적 자본 정책의 연관성을 제시하고 있다. 다음 <표 2-14> 과 같다.

<표 2-14> 영역별 정책과제 증진방안

영역	구분	증진 방안
신뢰	구성요소	일반적 신뢰, 공적신뢰
	일반적 접근	신뢰할 수 있는 정보 문화 창출, 건전한 비판문화 형성, 사회 지도층의 솔선수범
	행정	신뢰 향상을 위한 공공서비스 혁신
	시민(지역)사회	상호신뢰 육성을 위한 장기간의 교육과정과 학습 필요
규범	구성요소	호혜성, 규범적 행동, 연대감
	일반적 접근	공공부문의 이니셔티브, 사회정의 인식 강화, 민주, 자유, 시장질서의 기본을 보호하는 규범, 제도의 확립, 투명한 사회를 위한 법치주의 확보와 안전한 사회 조성
	행정	비현실적인 법과 규제의 정비, 공정하고 효율적인 법 집행, 법규범 및 사법제도 개혁(탈세대책), 법질서를 준수할 인센티브 증진
	시민(지역)사회	시민/리더십 교육, 자원봉사
네트워크	구성요소	사적 연결망, 공적연결망
	일반적 접근	네트워크, 지원 정책
	행정	정주의식을 고취할 수 있는 제도 구축과 운영(주민조직 활성화)
	시민(지역)사회	열린 네트워크를 향한 노력(지역단위 자발적인 네트워크 참여, 기업 간 신뢰구축 및 상생협력 지원), 정보통신기술 발달에 의한 커뮤니티/사이버공동체 활성화, 보건, 복지, 문화와 지역사회 연계, 시민단체의 활성화
참여	구성요소	지역사회참여, 시민참여
	일반적 접근	시민참여의 제도화, 정부와 시민과의 의사소통 활성화
	행정	전자정부 역할 강화, 시민의 정책논의 참여 기회 확대 및 기여
	시민(지역)사회	기업의 사회적 참여 유도, 지역사회 공동체 육성, 열린 공동체에의 참여 촉진
사회구조	구성요소	지역사회구조, 계층구조, 관용성과 포용문화, 사회 의사소통
	일반적 접근	사회통합과 갈등해소(사회적 통합 프로그램 마련, 갈등관리, 다문화정책, 사회적 안전망 확충)
	행정	정책평가 제도 및 역량 강화
	시민(지역)사회	개인의 역능화와 기회의 형평성 제고를 위한 교육보장, 공동체의식 함양, 지역사회 중심의 참여와 안전성

출처: 조권중(2010), 「2010서울시 중장기 사회적 자본 증대방안 연구」, 서울시정발전연구원.

최봉기(2014)는 지방정부의 자치역량 요인분석에서 지방정부의 자치역량과 관련한 연구들을 내부적·외부적 역량으로 구분하고 있다. 내부적인 역량은 자치단체장의 조직관리 능력, 창의력, 혁신성 등이 중요한 요소로, 외부적 역량요소로는 정치문화, 지역경제, 사회적 특성, 시민사회의 역할 등이 미치는 영향을 파악하고 있다(임승빈·이지성, 2005). 이외에도 내부역량을 인적역량(업무수행능력, 의지 및 태도), 물적역량(재정역량, 조직구조역량)으로, 외부역량은 시민사회 역량, 구조적 역량(정치·경제·사회문화적 여건)으로 분석도 하고 있다. 지방정부의 자치역량을 정치·행정체제로 파악할 경우에는 구조적 요인과 기능적 요인으로 구분하고 있다. 이 중 중요한 인력-구조적 역량요인을 살펴보면 단순한 인력확보 여부만 아니라 인적 자원들이 업무에 대한 태도, 업무수행능력과 외부적 역량요소로 지역 언론의 특성, 사회적 자본 형성이 주민의 역량 강화와 연계성도 보고 있다. 다음 <표 2-15> 과 같다.

<표 2-15> 지방정부 인적 역량의 변수와 측정지표

대분류	변수	측정 지표
인력확보 형태	정원의 적절성여부	총 정원과 직급별 정원
	전문인력확보여부	전문적인 행정서비스에 대응할 수 있는 전문인력
	잠재인력의 보유정도	동원가능한 인력자원의 내용
	아웃소싱 정도	필요인력에 대한 확보채널의 다양화
업무능력	직무전문성	학력, 전문지식, 정보통신기술활용, 외국어수준
	문제해결능력	문제인지, 신속한 대응, 문제해결
	의사소통능력	청취기술, 의사전달기술, 표현능력
	자원확보능력	갈등예방, 설득능력, 협력유도, 조정·협의를, 해결책 제시
	업무추진력	효율적 추진, 단호한 추진
	홍보능력	정책홍보, 여론수렴
	리더십	환경과 비전연계, 명확한 비전제시, 비전달성목표 및 과제제시, 점화와 종결역량
의지/ 태도	도덕성·윤리성	투명한 업무처리, 부패방지제도 수립, 부패시정, 준법의식 투철한 직무수행, 공직수행의 엄정중립
	책임성	주민에 대한 책임, 직무에 대한 책임, 지역사회에 대한 책임
	성취동기	문제해결에 대한 적극성, 새로운 일에 대한 능동성
	혁신성향	혁신의지, 혁신아이디어 제시
	시민지향성	시민요구 파악, 신속대응, 파트너십 형성, 대안제시, 피드백

출처: 최봉기(2014), 「지방정부의 자치역량강화」, 계명대학교 출판부.

박희봉·강제상·김상묵(2003)의 정부조직의 지적자본 측정은 인적 자본, 구조적 자본, 고객 자본 3가지 구성요소로 하고 영역별로 측정 가능한 지표를 제시한 내용은 다음 <표 2-16>와 같다.

<표 2-16> 정부조직 지적자본 측정 지표

영역	구분	측정 지표
인적 자본	객관적측정치표	공무원 학력 수준, 업무관련 자격증 소지자 수, 직무관련 교육 훈련이수, 동일 전문분야 근속년수, 직무수행 지식·기술 보유정도, 교육훈련실시 및 지원, 조직내 학습, 신규인력 채용방법, 계획된 일정(기한)준수 비율, 업무혁신 사례, 제안 및 채택건수
	주관적측정치표	공무원의 지식 수준, 공무원의 업무수행능력, 공직윤리의식, 공무원의 바람직한 태도 및 가치관, 공무원의 학습의지, 공무원에 대한 동기부여, 공동업무 수행을 위한 상호협력 의지, 적극성과 최선을 다하려는 의지, 조직의 공무원에 대한 의존정도
구조 적 자본	객관적측정치표	표준화된 업무수행절차 및 개선, 정보시스템 및 DB구축정도, 의사소통 및 지식공유시스템, 통합·조정 메카니즘, 체제와 과정혁신, 관료제적 병폐(-), 새로운 아이디어·정책개발 장려, 조직단위간 협조
	주관적측정치표	정보시스템 접근 및 활용 용이성, 수평적·수직적 협력관계, 동료 간 상호 긴밀한 유대관계, 조직과 동료에 대한 신뢰, 구성원 만족도, 지식공유 정도, 참여적·협력적 조직문화, 지원적·우호적 조직분위기
고객 자본	객관적측정치표	방문 민원인수, 평균 민원업무처리 시간, 시민(고객)행정서비스 수요조사, 조직 환경에 대한 분석 및 예측, 시민 및 이해관계자의 특성조사, 타 조직과의 상호협력체제 조사, 정부 간 관계, 시민으로부터의 환류, 관계정보유통
	주관적측정치표	시민(고객)만족도, 시민(고객)과의 빈번한 접촉 및 우호적 관계 확립, 시민(고객)에 대한 관심과 이해, 고객지향성적 행정서비스 개선노력, 외부조직과의 상호교류 및 협력, 원활한 정부간 노력, 관련 이익집단·이해관계자에 대한 이해

출처 : 박희봉 외 (2002), 「성공적인 지식행정을 위한 경기도청 조직의 지적자본 측정」.

대한민국 정부 표준역량사전의 구성에 의한 표준역량은 정의와 행동 특성, 전문가 의식, 공무원 윤리 의식, 고객/수혜자 지향, 자기 통제력, 경영 마인드, 적응력, 정보 수집/관리, 문제 인식/이해, 전략적 사고, 정책 집행관리, 목표/방향 제시, 지도/육성, 자원/조직 관리, 정치적 기지, 의사소통, 조정/통합력, 협상력, 협조성, 이문화 감수성 등이 20개의 표준역량을 제시하였다. 이중 고객과 수혜자지향, 자기통제력, 정보수집관리, 정책집행관리, 정치적기지, 조정 및 통제력, 이문화 감수성은 제외하여 사회적 자본형성의 결정요인에 연구자가 주

요한 영향을 미치는 역량에 대하여들을 구분하였다. 행동특성별로 행동의 단계별 수준 기술을 살펴보면 다음 <표 2-17>와 같다.

<표 2-17> 대한민국 정부 표준역량 정의

표준역량	정 의
정의와 행동특성	조직구성원으로서 자신의 이해관계보다는 소속부서와 소속부처 나아가 국가적 차원의 이해관계를 우선적으로 고려하고 소속 조직의 정책방향을 지지하고 수용하는 역량
전문가의 의식 (Professionalism)	수행 업무의 성과, 질을 높이기 위해 최선을 다하며, 필요한 자기 학습을 위해 노력하는 역량
공무원 윤리 의식 (Ethics for an Official)	대한민국 국민의 공복으로서 공무원이 기본적으로 갖추어야 할 윤리를 준수하고 이에 기준하여 행동하는 역량
경영 마인드 (Business Acumen)	사업을 하는 경영자가 성과를 추구하듯이 정책의 결과로 발생하는 수익성을 극대화하기 위한 방법을 연구하고, 실제 업무 수행 과정에서도 효과성과 효율성을 동시에 고려하는 역량
적응력 (Adaptability)	중요한 변화 상황을 경험하는 과정에서 새로운 여건을 이해하고 이에 비추어볼 때 부적절한 과거의 행동 패턴과 새롭게 표출해야 하는 행동 패턴을 확인, 끝내기 (Ending)와 체화하기(Beginning)를 신속하게 처리하는 역량
문제 인식/이해 (Cognition and Understanding)	수집한 정보 및 정보 간 연계를 통해 발생 또는 대비할 문제를 적시에 감지하고, 사안의 성격, 발생 원인, 제약 조건, 파급 효과를 이해하여 문제의 핵심이 무엇인지를 규명하는 역량
전략적 사고 (Strategic Thinking)	장기적 관점, 통합적 관점, 우선순위 명확화 관점에서 (목표를 설정하고) 대안을 구상하여 실행 계획, 처방까지 제시하는 역량
목표/방향 제시 (Vision)	단위 조직을 이끄는 관리자로서, 부처의 정책 방향을 명확히 이해하고, 자신의 과, 부의 업무 방향을 부처 정책 방향과 연계시켜 개발하여 이를 소속 구성원들이 기꺼이 수용(Buy-in)할 수 있도록 적극적으로 전파하고, 솔선수범하는 역량
자원/조직 관리 (Resource Management)	관장하는 업무를 통해 효율적, 효과적으로 성과를 창출하기 위해 경영 수완을 발휘, 인적/물적 자원을 확보, 관리하는 역량
의사소통 (Communication)	자신과 상대방의 상황 및 감정을 정확히 이해하고, 우호적인 분위기 하에 상대방에게 자신이 의도하는 바를 문장, 언변 등으로 명확하게 이해시키거나, 상대방의 의사를 경청하면서 상대방의 의도를 정확히 이해하고자 하는 역량
협상력 (Negotiation)	대등한 또는 불리한 입장에서 사안의 조정/양보를 통해 합리적으로 적절한 합의점을 도출해내어 상대의 동의/협력을 획득하는 역량
협조성 (Teamwork)	타 공무원과 협력하여 업무를 수행하거나, '팀의 일원'으로서 공동의 목표를 달성하기 위해 일하는 역량

출처: 행정자치부(2006), 「대한민국 정부 표준역량사전」.

기획재정부(2006)의 사회적 자본은 비공식적 사회관계망, 자발적결사체 등으로 구성하고 정부의 역할과 시민사회육성을 중심으로 사회적 자본 확충을 위한 정책제안 내용은 다음 <표 2-18>과 같다.

<표 2-18> 사회적 자본 확충을 위한 정책제안

구분	정책 내용
사회적 자본	비공식적 사회관계망, 자발적 결사체, 사회신뢰, 사회규범 및 호혜성
정부의 역할 (거버넌스개선)	일반시민에 의한 정책논의 참여 기회 확대, 정책평가 제도 및 역량강화, 법 규범 및 사법제도 개혁, 전자정부의 추진 및 탈세대책, NIMBY현상에 대한 대책
시민사회육성	타임뱅크 혹은 자원봉사 그레딧 제도, 지역사회 공공도서관 확대 및 도서구입 비용지원, 시민사회단체에 대한 지원 ·기업·노조·시민사회·학계의 역할 확대

출처: 기획재정부(2006), 「사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구」, 연구자 재구성.

행정자치부(2011)는 조직의 미션과 전략에 미치는 영향에 대해 내·외적인 환경 요인에 대하여 체계적으로 조사하여 변화하는 환경 속에서 조직의 생존과 성장에 신속하게 대응하기 위하여 환경 분석, 조직 재설계, 프로세스 진단 등 과학적 조직관리의 조직진단 매뉴얼을 마련하였다. 내용은 다음 <표 2-19>과 같다.

<표 2-19> 과학적 조직관리를 위한 조직진단 메뉴얼

판단기준	주요 내용	판단척도
미션 적합성	미션에 적합하지 않은 경우 폐지	미션 정부정책 등
시장성	민간부문의 경쟁에 의한 성과가 더 높은 경우 민영화 검토	경쟁도입 가능성
공공성	시장실패의 영역 및 국민에게 보편적 효과를 갖는 경우 정부기능 유지 검토	시장실패의 가능성
전국성	전국적인 통일이나 통제가 필요한 경우 중앙정부 기능으로 유지	전국적 통일 및 통제의 필요성 여부
주민 접근성	지역주민의 수요에 대응하고 그로 인한 정책 효과성이 증대될 경우 기능의 지방이양	주민생활 연계성 주민수요 대응
효과성	수행기능에 대한 목표 달성 정도로 목표 달성 여부가 중요한 기능의 경우 효과성을 기준으로 평가	계획 목표 대비 달성 목표의 비율
효율성	효과성, 공정성이 문제시 되지 않는 기능에 대해 효율성을 기준으로 평가	투입 대비 산출의 비율
공평성	사회적 정의 및 관점에 따른 평가로 효율성, 효과성이 낮은 기능이나 공평성 측면에서 필요한 기능의 경우에는 기능 폐지	수직적/수평적 공평성
실행가능성	대안 실행 시 대내적/외재적 제약 조건 검토	예산 제약, 이해 관계자 반발
중복성	관련기관 또는 부서간 수행기능상의 유사 중복성 평가, 동일 업무인 경우 효과성, 효율성이 낮은 기관의 기능을 폐지, 유사기능인 경우 현행 유지와 통합으로 인한 효과성을 판단하여 결정	부서 간 기능분 류 체계 비교

출처: 행정자치부(2011), 「과학적 조직관리를 위한 조직진단 매뉴얼」, 서울·네모미야기획.

최길수(2011)의 대전광역시의 사회적 자본 증진 방안은 다음 <표 2-20>과 같다.

<표 2-20> 대전광역시 사회적 자본 증진 방안

구분	증진 방안	
사회적 자본 요소별	신뢰	- 관내 공공기관의 신뢰회복 및 증진 · 부정부패 척결, 정보공개
	규범	- 법 집행의 공정성과 투명성 확보 · 공공질서 확립, 시민의식 함양, 부정부패 척결
	지역 네트워크	- 봉사단체에 대한 정책적·제도적 지원 · 주민상호 간 의무와 기대 조성, 정보전달 지원, 자발적 규범 형성 지원, 주민과의 다양한 의견교환
	주민참여	- 정책결정과정에서부터 참여 유도(공식, 비공식) · 참여기회 확대, 소통의 공정성과 투명성, 주민상호 간 의사소통 확대, 참여역량 강화
지역 사회적 자본 확충	일반시민	- 평생교육기관 중심 민주시민교육 실시
	공직자	- 공무원 교육기관 중심 정기적 교육 실시
사회적 자본 지표체계 구축	지표개발	- 지역사회특성과 연계 지표 개발 · 대전시 6개 핵심가치 선정 (신뢰, 배려, 참여, 소통, 협력, 나눔) · 지역기반·주재산업(개방형R&D)의 발전과 육성 근거 마련
사회적 자본 중간 지원	중간지원조직	- 기획력과 전문성, 마케팅 능력 · 다양한 이해관계자들과의 네트워크 및 연구, 전문지식 구축

출처: 최길수(2013), 「대전광역시 사회적자본의 증진 방안에 관한 연구」, 대전발전연구원.

이희태(2012)의 부산광역시 해운대구의 국제적 경쟁력을 확보하고 지속적인 발전을 위해 사회적 자본을 신뢰, 규범, 네트워크, 참여를 구성 요소로 하여 사회적 자본 형성과 유지를 위한 확충 방안은 다음 <표 2-21>와 같다.

<표 2-21> 부산광역시 해운대구 사회적 자본 확충전략

구분	증진 방안
사회적 자본	신뢰, 규범, 네트워크, 참여
전담기구 설치	사회적 자본 센터설치(자율성과 신뢰성 확보, 비영리민간단체 운영)
신뢰성제고	종합 청렴도 지수 제고(부패예방시스템 강화, 내부고객 만족도제고, 투명하고 명확한 인사기준 마련, 청렴윤리관 확보 등)
규범적 측면	범죄발생률을 줄이고 지방세 징수율 향상(주민들의 의무감과 책임감 부여)
네트워크 강화	양한 유형의 비영리민간단체 적극 육성(수평적, 민주적인 조직구조)
사회적 자본 축적	주민들의 자발적 참여 유도(주요정책 추진과정에 시민의견 적극 반영)
시민교육	사회적 자본은 신뢰와 시민적 규범 강조
거버넌스 구축	국가, 사회를 성형하고 있는 행위자간의 상호작용 과정(다양한 형태 파트너십 유지)
공동체 의식 함양	근린지역사회단위의 다양화되고 있는 온라인 커뮤니티 활성화 투자 노력

출처: 이희태(2012), 「지방정부의 경쟁력 강화를 위한 사회적 자본 확충전략」.

제주특별자치도(2015)에서는 새로운 성장·더 큰 제주공동체 견인을 목표로 실천전략에 대한 제도를 마련하여 지원체계구축, 시민사회역량 강화, 대통합의 제주공동체 구현을 실천 전략으로 사회적 자본을 확충하기 위하여 사회적 자본 추진 영역 및 실천 분야를 제시하였다. 다음 <표 2-22>과 같다.

<표 2-22> 제주특별자치도 사회적 자본 추진영역 및 실천분야

구분	내용	증진 방안
신뢰	지역사회	신뢰가 보편화 될 수 있는 사회 분위기 조성 과 자유로운 소통문화 창출, 사회지도층의 솔선수범
	행정	도민으로부터 신뢰받을 수 있는 투명한 행정정보문화 공개, 신뢰 향상을 위한 공공서비스 혁신
	시민(사회)단체	상호신뢰 육성을 위한 시민교육, 신뢰 확대를 위한 시민 사회 운동 전개
규범	지역사회	사회정의 인식 강화, 민주, 자유, 시장질서의 기본을 보호하는 규범, 제도의 사회화, 상호호혜성이 보장되는 사회적 분위기 조성
	행정	비현실적인 법과 규제의 정비, 공정하고 효율적인 법 집행, 법 질서를 준수할 인센티브 증진, 투명한 사회를 위한 법치주의 확보와 안전한 사회조성
	시민(사회)단체	시민/리더십교육, 규범과 질서 준수를 위한 사회운동전개, 법규범 및 사법제도 개혁(탈세대책)에 대한 모니터링 강화
네트워크	지역사회	건전한 네트워크 조성을 위한 사회적 분위기 조성, 자발적이고 자율적인 주민조직 활성화, 다름과 차이를 인정하는 수용할 수 있는 열린 문화 구축, 지역사회의 자발적인 네트워크 참여활동을 지역 간 교류로 연결, 기업 간 신뢰구축
	행정	정주의식을 고취할 수 있는 제도 구축과 운영, 네트워크 지원정책 강화, 주민조직 활성화 지원정책 확대
	시민(사회)단체	열린 네트워크를 향한 노력 및 상생협력 확대 문화조성, 정보통신발달에 의한 on-off line연계, 보건, 복지, 문화와 지역사회 연계, 정책네트워크로서 시민단체의 활성화
참여	지역사회	자발적이고 적극적인 시민참여 문화 확산, 주관적 계층 귀속의식, 기부문화 확산, 자원봉사활동 활성화
	행정	전자정부 역할 강화, 시민의 정책논의 참여기회 확대 및 정부의 의사결정과정 참여, 다문화사회와 다문화관련 사회 인식 고취를 위한 정책 확대
	시민(사회)단체	기업의 사회적 참여 유도, 지역사회 공동체육성, 열린 공동체에의 참여 촉진
사회구조	지역사회	지역사회 중심의 참여와 안전성강화 노력 증대, 지역사회와 구성원간의 자유로운 의사소통 활성화
	행정	정책평가 제도 및 역량강화, 사회통합과 갈등관리(사회적 통합 프로그램 마련, 갈등해소, 다문화정책, 사회적 안전망 확충)
	시민(사회)단체	개인의 역량 강화와 기회의 형평성 제고를 위한 시민사회교육 확대, 공동체의식 함양을 위한 시민사회운동 전개

출처: 제주특별자치도(2015), 「제주특별자치도 사회적 자본 육성 5개년 기본계획」.

앞에서 살펴본 선행연구 사례를 종합하여 요약하면 다음<표 2-23>과 같다.

<표 2-23> 지방정부의 사회적 자본 형성 주요요인

구분	내용	형성요인
박희봉 (2002)	조직내 사회적 자본 형성영향 요인	-사회적 자본: 신뢰, 규범, 네트워크 -단체참여활동: 자원봉사 여부, 사내·외 단체참여여부 -조직환경업무요인: 민주적 요인, 고객 만족·성과 분석 요인, 업무정보분석 요인, 개인동기부여 요인
조권중 (2010)	2010 서울시 중장기 사회적 자본 증대방안 연구	-행정분야: 공공서비스 혁신, 법과규제의 정비, 법 질서 준수, 주민조직 활성화, 전자정부강화, 정책평가 -일반적 접근분야: 신뢰정보문화 창출, 투명한 법치주의, 안전한 사회조성, 네트워크지원, 시민참여제도화, 정부와 시민의 사소통 활성화, 사회통합과 갈등해소 -시민사회(지역사회)분야: 교육, 자원봉사, 열린 네트워크 구축, 정보통신의 커뮤니티, 사이버공동체 활성화, 지역 사회공동체 육성 참여 촉진
최봉기 (2014)	지방정부의 자치 역량강화(인적)	-인력확보형태: 전문인력 확보, 잠재인력 확보 등 -업무능력: 직무전문성, 리더십, 홍보능력, 문제 해결 능력, 의사소통능력, 자원확보능력 -의지 및 태도: 도덕성·윤리성, 책임성, 혁신성, 시민 지향성, 성취동기
허용훈 (2003)	사회적 자본의 증진을 위한 지방정부의 역할	-지역수준의 로컬거버넌스, 주민자치활동의 지원, 사회단체에 대한지원, 시민교육의 강화, 도시공동체 운동, 자원봉사문화정책, 제도의 투명성 및 공정성
대한민국 정부 (2008)	정부표준역량 사전	-표준역량(20개): 정의와 행동특성, 전문가 의식, 공무원 윤리 의식, 고객/수혜자 지향, 자기통제력 등
행정자치부 (2011)	과학적 조직관리를 위한 조직진단 메뉴얼	-전략 조직구조, 표준역량사전업무수행 인사제도, 관리체계 의사소통 -기능재설계 판단기준: 미션적합성, 시장성, 공공성, 전국성, 주민접근성, 효과성, 효율성, 공정성, 실행가능성, 중복성
기획재정부 (2006)	사회적 자본 확충을 위한 정책 제안	-사회적 자본: 비공식적 사회관계망, 자발적결사체, 사회신뢰, 사회규범 및 호혜성 -정부의 역할(거버넌스 개선), 시민사회육성
최길수 (2013)	대전시 사회적 자본 증진방안	-사회적 자본: 신뢰, 규범, 지역네트워크, 주민참여 -사회적 자본 확충: 일반시민, 공직자 교육 등 -사회적 자본 지표 체계구축: 지역사회특성연계 등 -사회적 자본 중간조직: 기획력, 전문성, 마케팅 지원 등
이희태 (2012)	부산시 해운대구 사회적 자본 확충 전략	-사회적 자본: 신뢰규범, 네트워크, 참여 -확충전략: 전담기구설치, 신뢰성제고, 규범향상, 네트워크강화, 주민참여유도, 시민교육, 거버넌스 구축, 공동체의식함양
제주특별자치도 (2015)	제주특별자치도 사회적 자본 육성 계획	-사회적자본: 신뢰, 규범, 참여, 네트워크 구축 -실천방안: 소통문화 창출, 투명한 행정정보문화 제공, 시민 교육, 효율적인 법집행, 사회운동전개, 네트워크 구축, 온-오프라인 연계, 자원봉사활동, 전자정부, 의사소통, 사회통합관리, 공동체의식함양
연구자	지방정부 사회적 자본 형성 결정요인	-사회적 자본: 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 -인적요인: 전문성, 윤리성, 혁신성 -조직운영요인: 기관장 리더십요인, 인사공정성, 정보투명성 -직무능력요인: 책임성, 능률성, 대응성, 봉사성

출처: 선행연구를 중심으로 연구자 재작성

지방정부의 사회적 자본의 형성을 위한 결정요인에 대하여 선행연구를 통하여 살펴보았다. 제주자치도의 조직 역량을 강화하여 조직의 성과를 높이고 지속적인 발전을 도모하기 위해서는 사회적 자본 축적을 통해서만 가능할 것이다.

지방정부에서 사회적 자본이 중요한 것은 관할 구역 내에서 주민을 대표하는 공공분야의 관리 주체이면서 주민의 공공이익의 대변자이기 때문이다.

지방자치의 궁극적인 가치, 목적, 수단을 연계하여 사회적 자본으로 주민복지 증진 및 삶의 질을 높이고(소진광, 2005), 지방자치의 궁극적인 목표를 달성하기 위한 중립적인 의사결정(이승중, 1999), 지방차원의 사회적 자본 형성은 신뢰, 지역 내 주체 간 네트워크, 지역 내 주체들 간 존중하는 규범을 통해서 지역발전에 기여하고 있다고 하였다(정기섭·장인봉, 2007).

그리고 사회적 통합과 민주주의와 경제 발전의 기초가 구축되고(조권중, 2010), 거버넌스를 통하면 사회적 자본 형성이 용이하다고 했다(이희태, 2012).

지방정부의 비전과 목표를 실현하기 위해서는 사회적 자본의 구성요소인 신뢰 요소는 사회적 자본의 가장 대표적인 요소로 규범이 통용되는 사회, 거래비용이 적은 사회, 조직의 협력을 촉진시키는 요소이며(이동원 외, 2009), 협력을 바탕으로 신뢰할 수 있다면 모든 상호간 이익(Fukuyama, 1999), 조직내 신뢰를 증진시키는 요인으로 강한 신뢰성향이 상호작용과정에서 축적된 신뢰(Kramer, 1999), 중앙정부가 신뢰가 높으면, 지방정부 신뢰도 높고(고경훈 외, 2012), 서로 존중하여 기대에 부응하는 관계(소진광, 2000), 투명한 정보 제공을 제시하고 있다(최봉기, 2014).

규범 요소는 개인의 이기심을 막고 집단 전체의 목표를 위한 행동으로 공공재의 문제 극복(Coleman, 1988), 협력을 촉진하는 비공식적 규범(Fukuyama, 1999), 단기적인 이타주의와 장기적인 자기 이익간의 조화(Putnam, 1993), 공정한 법 집행으로 민주주의를 성숙하게 만들어 진다고 했다(이동원 외, 2009).

네트워크 요소는 수평적 신뢰는 시민적 참여의 연결망이 구성원간의 상호이익을 위해 협력할 가능성이 높고(Petnam, 1993), 사회적 연결망의 가치있는 자산(Field, 2003), 주민들이 다양하게 수평적 관계를 맺은 자발적 관계이다라고 했다(소진광, 2005).

참여 요소는 주민참여가 사회적 자본을 가장 효율적으로 축적할 수 있고

(Putnam, 1993), 일반시민들이 각종 정책과 계획에 이익과 의견을 반영하도록 영향력을 행사하는 활동(양덕순, 2004), 공적문제 해결에 적극 참여(민기, 2006), 공통의 이익을 달성하기 위한 능력과 선택임을 강조하였다(소진광, 2005).

거버넌스 요소는 사회적 자본이 잘 형성된 사회는 거버넌스가 성공 할 수 있고 (Putnam, 1995), 공공정책의 결정과 집행이 공공부문과 민간부문의 역량을 연결시키고(박희봉, 2009), 공공서비스의 생산과 분배, 경제문제의 해결이 구성원 간 공생산의 형태로 진행되고(최영출 외, 2006), 공공문제를 해결한 새로운 통치(문제해결) 방식이라고 했다(최봉기, 2014).

사회적 자본의 구성요소인 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스를 통해서 사회적 자본을 형성하고 이를 통해 조직의 역량을 높이고 조직성과를 통하여 지방자치 실현하는 것은 결정요인과의 원활한 연계성이 요구되고 있다.

사회적 자본을 통해서 조직의 성과를 높이는 연구는 박희봉(2013)은 구성원의 가치 및 태도 등을 조직구성원 측면과 조직 전략 및 업무수행 등을 조직관리적 측면과 전문성, 업무추진의 자질 등을 업무수행역량 측면으로 요인을 이원희(2000)는 행정이 추구하는 이념으로 합법성, 민주성, 능률성, 효과성, 형평성, 합리성 등 9개 요인을 제시했으며, 인희정(2002)은 조직의 자원, 조직 구조 및 제도, 리더십을 요인으로 제시했다. 그 외에도 정기섭·장인봉(2007), 송정현(2004), 배병룡(2005), 김구(2012) 등이 있다.

박희봉(2002)은 사회적 자본을 신뢰, 규범, 네트워크로 하고 단체참여 및 활동, 조직업무환경을 영향요인으로 제시 했고, 최봉기(2014)는 지방정부의 인적 역량의 변수로 전문인력 확보 등의 인력확보상태, 직무전문성, 홍보능력, 리더십 등의 업무능력요인, 도덕성·윤리성, 책임성 등의 의지 및 태도요소로 역량강화 지표를 제시했다.

지방정부의 사회적 자본의 확충에 관한 방안으로, 조권중(2010)의 서울시의 사회적 자본 확충방안은 신뢰, 규범, 네트워크, 참여를 구성요소로 공공서비스 혁신 등의 행정분야, 특별한 법치주의, 시민참여제도화, 사회통합과 갈등해소 등을 일반적 접근분야로 교육 및 봉사활동, 사이버공동체 활성화 등을 시민사회분야로 구분하여 형성요인을 제시하고 있다.

최길수(2013)는 대전시 사회적 자본 확충 방안에서 신뢰, 규범, 지역네트워크,

주민참여를 구성요소로 교육과 기획력, 전문성 등의 중간조직을 통해서 증진방안이 모색되고 있고, 이희태(2012)의 해운대구의 사회적 자본 확충 전략은 신뢰, 규범, 참여, 네트워크를 구성요소로 전담기구설치, 주민참여 교육, 거버넌스 구축 등을 형성요인으로 제시하고 있다.

제주자치도(2015)의 사회적 자본 육성 전략은 신뢰, 규범, 참여, 네트워크, 사회구조를 구성요소로 소통문화 창출, 투명한 정보제공, 자원봉사활동, 효율적인 법집행, 상호통합관리, 공동체의 의식향상 등을 실천방안으로 제시하고 있다.

그리고 중앙정부의 조직약량강화는 정부표준역량사전(2008)의 전문가 의식, 공직자 윤리의식 등 20개의 표준역량을 제시하고 있으며, 행정자치부(2011)는 과학적 조직관리를 위한 조직진단 매뉴얼을 조직 환경에 맞도록 도입하여 효율적인 성과 중심의 조직이 되도록 하고 있다. 기획재정부(2006)는 사회적 자본 확충을 위한 정책제언에서 시민사회 교육과 정부의 역할을 제시하고 있다.

선행연구에서 제주지역의 관료문화의 특성을 살펴본 바와 같이 행정구조의 단순화, 권한 위임사무의 다양화, 조직의 연고주의 문화 미미한 상존, 개발사업에 대한 지역 주민 참여, 급격한 인구 증가 및 개발사업의 다양화 등 제주 지역의 여건들이 많은 변화를 요하고 있다.

제주자치도의 사회적 자본의 형성에 많은 영향을 주는 요인으로 조직 구성원들이 소임과 역할이 매우 중요하며, 조직의 비전과 목표를 명확히 제시되고 기관장의 신뢰를 높이고, 정책에 대한 투명한 홍보, 직무에 대한 전문성, 윤리성, 책임성, 능률성, 대응성, 효과성, 합리성, 봉사성 등이 함양된 직무가 집행되면, 행정의 선진화, 행정서비스의 질 향상, 주민의 행정신뢰를 통한 행정 만족도 높이는 데 기여하여 지역 주민들이 희망하는 지방자치의 실현과 제주지역 발전에 견인차 역할을 할 것이다.

연구자는 사회적 자본을 “지역공동체 내에서 사회구성원이 상호 협동적인 행위를 촉진시켜 공동의 이익을 추구하는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 등을 형성하는 무형자산의 공동체”로 정의하였다. 이를 중심으로 지방정부에 사회적 자본 형성 결정요인들을 찾아내어 사회적 자본이 축적되고 지속적인 발전이 되도록 연구하고자 한다.

## 2. 사회적 자본 형성의 결정요인 및 매개요인

### 1) 사회적 자본 형성의 결정요인

제주자치도는 광역단체중심의 행정구조로 의사결정의 신속성, 기관장의 강력한 정책집행, 행정의 추진 일원화 등의 정책집행 효율성과 중앙정부 업무 권한 이양, 조직의 구성인들이 연고주의 등 권당문화가 있는 조직, 최근 유입인구 및 투자개발이 활발히 이루어지고 있는 지방자치단체이다.

지방정부의 특성을 살리고 조직의 역량을 높이기 위해서는 조직구성원의 직무에 대한 열정, 조직운영의 공정성, 업무추진의 효율성 등 지방자치가 구현하는 정책들이 안정성을 유지하면서 정책 이해당사자들과 공존과 타협으로 정책들이 집행되고 성과를 얻어야 한다.

선행연구에서도 사회적 자본 형성에 대한 영향 요인들이 제시되고 있으나 조직의 특성을 고려하여 조직의 성과를 높이는 박희봉 외 (2013)의 조직의 역량을 높이는 조직구성원측면, 조직관리 측면, 업무수행능력 측면의 기능과 이원희(2000)의 행정이 추구하는 가치의 준거, 최봉기(2014)가 제시한 지방정부 인적역량의 변수와 지표, 대한민국 정부 표준역량, 행정자치부(2011)의 과학적 조직관리를 위한 조직진단 매뉴얼 그리고 지방자치단체에서 제시한 사회적 자본 확충전략 등을 중심으로 지방정부 사회적 자본 형성의 결정요인에 대한 요소들을 집중적으로 연구해보았다.

지방정부 조직의 사회적 자본 형성의 결정요인을 상위변수로 인적요인, 조직운영요인, 직무능력요인을 하위변수로 인적요인은 전문성, 윤리성, 혁신성을 조직운영요인에는 기관장리더십, 공정성, 투명성을 조직직무능력요인에는 책임성, 능률성, 대응성, 봉사성을 하부요인으로 결정하고 있다.

#### (1) 인적요인과 사회적 자본 형성

지방정부는 주민들에게 법령, 조례 및 규칙에 근거한 행정집행의 합법성, 민주성과 그에 따른 책임성을 갖는 종합행정을 추진하고 있다. 지역의 환경변화와 새로운 행정 수요에 적극적으로 대처할 수 있는 직무수행을 위해서는 전문성 있는 행정추진이 요구되고, 지방정부의 다양하고 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 책

임행정 구현의 윤리성과 혁신성이 요구되어 개인적인 노력과 함께 집단적인 노력이 요구되고 있다.

조직구성원 간의 신뢰에 바탕을 둔 네트워크가 형성되어야 구성원 간의 능력이 최대한 발휘되고, 문제 해결을 위한 새로운 역량이 형성되어 조직의 역동성이 이루어진다. 또한, 외부환경 변화에 대해 신속한 대응력을 높이고 협력과 상생의 관계를 유지해야 지역 주민들에게 최상의 서비스를 제공할 수 있다.

지방정부가 추진하는 정책목표의 효율적인 달성은 사회적 자본이 얼마만큼 빨리 축적되는가에 있다. 그만큼 지방정부의 사회적 자본 형성에 대한 조직구성원들의 중요성을 인식시켜야 할 것이다.

정세욱(2003)은 권력이 남용된다는 것은 바로 권력에 책임성이 확보되지 못함을 의미하며, 최봉기(2014)는 지방공무원의 자질과 능력의 발전은 주민에 대한 봉사자로서의 태도와 책임적 자세확립, 미래지향적인 창조적인 자세, 건강한 시민 정신과 인간성을 갖고, 지적 유연성과 정서적 안정성, 열정을 다해 공적을 수행함으로써 지역발전과 주민들의 삶의 질을 향상하는 투철한 공직윤리와 고도의 전문가적 지식과 경험, 자원을 동원하고 배분하는 문제 해결능력, 위기대응능력, 신속한 정책 결정능력을 확보해야 한다고 하고 있다.

### ① 지방공직자의 전문성 제고

제주의 공직자들은 대개 출신 지역에서 공직생활을 하게 되므로 지역의 인적·물적 자원의 특성을 잘 파악하고 있으며, 원만한 인간관계 형성이 되어있다. 이를 통해 지방정부가 추진하는 정책들이 지역주민들에게 잘 파급되도록 노력도 하지만, 정책을 더욱 효율적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 자기가 맡은 직무에 대한 전문지식과 경험의 능력을 갖추어 있어야 한다.

공직자로서의 업무성과를 높이고, 지역주민들에게 질 높은 서비스 제공에 최선을 다하고, 직무와 관련한 올바른 전문성을 높이기 위한 역량을 지속적인 학습과 자기계발 노력으로 역량을 높여야 한다. 또한, 적극적인 업무수행으로 정책의 파급성을 높여나가는 것이 공직자의 중요한 자세이다.

최봉기(2014)는 세계화 시대, 지구촌 사회 속에서 지방정부의 역할기능이 강화되고 증대되는 만큼 이들 공공업무를 담당해 나가야 할 지방공무원들의 자질과

능력이 전문화되고 창의적으로 변화되어야 하고, 지방정부의 국제화 역량도 공무원으로부터 나오고 지방정부의 정책역량, 혁신역량, 거버넌스역량 등 대부분의 역량이 공무원들의 역량으로부터 기인하고 있다고 했다.

대한민국 정부 표준역량(2008)에서도 수행업무의 성과와 질을 높이기 위한 최선의 수단으로 자기 학습을 통해 전문가 의식을 함양해야 한다고 하고 있다.

제주특별자치도의회(2015)의 제주특별자치도 공무원·패널조사연구 보고에서는 지방공무원들의 직무수행에 필요한 덕목으로 업무에 대한 전문성, 문제 인식 및 이해, 고객 지향서비스 의식, 의사소통, 전략적 사고, 정책 결정능력 순으로 조사되어 공직자의 자기 직무에 대한 전문적 지식이 우선한다는 것을 인식하고 있다.

## ② 지방공직자들의 윤리성 함양

공직자는 공공이익에 봉사한다는 사명감과 자부심을 느끼고 민주적 공직관이 정립되어야 한다. 공직자의 윤리의식은 조직 구성원들의 개인적 가치나 태도가 매우 중요하며, 구성원 각각의 윤리의식 함양이 원칙에 입각한 의사결정 수행이 가능하며, 투철한 직무수행 능력이 투명성 있는 업무 추진이 가능하여 조직구성원들이 청렴성과 준법성 확보의 필요성이 제기되고 있다.

정광호·이달곤·하혜수(2011)는 지방정부의 청렴도는 지방정부의 신뢰도에 영향을 미치게 되며, 신뢰도 하락은 지방정부에 대한 총체적 불신을 초래하게 되는데 이는 지방자치에도 부정적인 영향을 주기 때문이다. 박순애(2006)는 정직성, 인사공정성, 부패감소로 구성된 도덕적 차원의 인지가 정부신뢰에 강한 영향을 미치고, 이현수(1999)는 공무원의 성실성에 대한 인지가 신뢰에 유의한 영향을 미치고 있다고 제시하였다.

## ③ 새로운 변화에 대응한 혁신성 제고

지방정부는 지역의 종합행정을 집행·관리하는 기관으로서 구역, 인구, 자원 등 지역 단위 자산을 중심으로 정책을 수립·집행·평가하고 사후관리의 처방까지 제시하고 있다.

기존의 제도와 관행 속에서 개선사항에 대한 평가 등 다양한 대안이 구상되고 제시되어야 지방정부가 주민들의 요구를 충족시키고 새로운 변화에 적응하기 위

한 전략적 사고가 마련될 것이므로 지방공무원의 혁신적인 의지와 혁신 아이디어 제시가 매우 중요하다. 결국, 지방자치발전을 위해서는 자신의 개선영역을 발굴해내어 집행 가능한 계획을 수립할 수 있는 지속적인 업무개선이 요구된다.

이규정(1967)은 행정개혁의 성공요건으로 정치적·사회적 안정과 강력한 정치적 리더십의 확립, 개혁지향성의 강력한 추진, 상승적·횡적 의사소통의 개선, 창의적·쇄신적인 혁신으로 조직의 성공적인 추진이 중요하다고 본다.

최봉기(2014)는 지방정부의 인적역량의 변수와 지표에서 혁신적인 의지, 혁신적인 아이디어는 정책추진의 효율성과 능률성을 높일 뿐 아니라 조직의 성과에도 많은 영향을 주고 있어 혁신성향이 강한 의지와 태도를 중요하다고 하고 있다.

## (2) 조직운영요인과 사회적 자본

지방정부는 정책의 추진에 있어 조직구성원들이 사명감 넘치는 정책집행이 될 수 있도록 협조성을 강화하고, 명확한 조직의 비전과 목표를 인지하고, 공정한 인사제도를 통해 자기가 맡은 직무에 대한 책임성과 투명성이 담보되도록 하고, 각종 정책이 지역주민들에게 실시간 인지할 수 있도록 홍보하여 정책의 신뢰성을 확보하면서 조직의 성과를 높여야 한다.

### ① 지방자치단체장의 리더십

리더십은 지도자가 일방적으로 발휘하는 것이 아니며 부하직원과의 상호관계, 목표달성 지향성, 상호 간 의존성이 작용하는 관계이다. 지방정부를 이끄는 관리자는 소속 구성원들의 공감대 형성과 명확한 비전을 설정·추구하는 내용의 구체성과 일관성이 내포되어야 하고, 조직구성원들이 비전을 충실히 집행하는 공직자에 대한 공정한 대우로 동기부여를 해야 한다.

최봉기(2014)는 지방자치단체장의 리더십이란 자치단체가 수행할 수 있는 범위 내에서 자치단체 내·외부 환경들과 연계를 통한 자치행정의 비전과 목적을 이해하고 실현하는 능력이라고 하고 있다. 이는 지방자치발전을 위해 지역사회의 공공문제의 발견과 정책 제안자로서의 역할, 공공문제해결과 지역발전을 위한 정책추진자로서 역할, 지방의회에 대한 협력과 견제자로서의 역할, 공공업무의 관리·집행자적 역할, 지방자치경영자로서의 역할, 지역사회의 이해관계조정 및 갈등

등관리자로서의 역할, 중앙정부에 대한 합리적 협력자와 민주적 분권운동가로서의 역할을 제시하고 있다.

이규정(1967)은 리더십의 기능은 목표설정과 임무와 역할의 명확화, 목표달성을 위한 인적·물적 자원의 효율적 동원, 조직의 일체성, 환경에의 적응성을 확보하고 조직활동의 통합·조정과 통제로 목표달성에 기여하도록 하고 있다.

## ② 인사제도의 공정성

인사행정은 지방정부가 추진하는 목표를 실현하기 위하여 인적자원을 최대한 효율적·능률적으로 활용하여 목표의 성과를 극대화하는 것이다. 이는 우수인력을 적재, 적소, 적시에 안정적으로 확보하고 잘 활용하여 조직 목표를 달성하는데 있다.

지방 정부의 공직자들에게 인사 제도를 통한 안정적인 근무의욕 고취로 사기를 높이고, 직무 창의성, 자발적 자기 계발을 통한 능력개발, 민주적 리더십 등에 대하여 행정적인 움직임이 제공된다면 지금 보다 질 높은 행정서비스를 제공하려는 동기부여가 될 것이다 따라서 공직자들의 직무에 대한 전문성 제고를 통해 행정 서비스 질을 높이고, 근무실적을 중심으로 한 인사관리제도 도입 등 공정한 조직운영으로 투명한 공직사회가 조성되어야 한다. 또한, 조직구성원으로서 지방 차원의 이해관계를 우선시하고 조직의 비전 등 정책 방향을 지지하고 수용하는 역량의 중요성도 강조되고 있다.

박동서(2001)은 공정한 인사제도는 지방공무원들이 열심히 직무를 수행하도록 하는 적절한 동기부여 장치이고, 다른 하나는 직무수행을 통해 바람직한 목표를 달성하도록 하는데 있다고 했다.

이규정(1967)은 인사행정의 방향을 전문적 지식에 의하여 자율적으로 자신의 직무수행에 최선을 다하고, 공무원들이 자기 직무에 대하여 충실감·만족감의 인적욕구를 고려하고 능력을 최고로 발휘하여 행정 전반의 향상에 기여할 수 있도록 하고 있다.

한국인사행정학회(2015)는 정부가 추진하는 인사행정에 대해서 국민과 소통하고 교류하는 인사행정, 글로벌 전문역량을 개발·활용하는 인사행정, 공무원의 자긍심과 명예를 세우는 인사행정, 공무원에 대해 책임을 다하는 인사행정을 비전으

로 제시하고 있다. 인사제도 영역에서는 인사평가제도, 능력개발, 동기부여, 교육제도, 평가의 활용 등을 파악하고, 관리체계의 영역에서는 보고관리, 경영방식, 조직 간 협조, 관리제도 효율성, 회의관리 등을 다루고, 의사소통 영역에서는 상사와 의사소통, 정보수집, 부처 간 의사소통, 정보공유 수준, 정보공유인프라 수준을 파악하고 있다.

### ③ 정보제공의 투명성

지역주민들이 궁금해하는 정책의 추진 정도는 행정정보공개법, 정부3.0 시책에 소홀함이 없이 특별하게 비밀을 필요로 하지 않는 사항은 지역주민들에게 적극적으로 공개하고 또한, 주민들의 알 권리 충족으로 생산성 갖춘 정책집행이 되도록 정책공개의 선제 대응이 필요하다.

최봉기(2014)는 민주행정이란 주민의 요구와 뜻에 따라 업무를 수행하고 그 결과에 대해 주민들에게 책임을 지는 행정을 제시하고 있다.

행정자치부(2011)는 정부가 투명하고 유능한 서비스로 국민의 체감을 높여나가기 위한 구체적인 정책홍보 강화방안 로드맵을 제시했다. 제시한 내용을 살펴보면 먼저 비전으로는 능동적·선제적인 국민소통 정책홍보로의 패러다임 전환, 국민 체감도 향상을 높이고, 단기적 정책홍보로 정책의 대상 및 집단별 홍보전략 구축, 정책 단계별 홍보전략 구축, 홍보 매체 및 채널을 다각화한 빅데이터 활용을 통한 내용분석(contents analysis)으로 홍보전략 구축하고, 중·장기적인 정책홍보는 정책홍보 효과분석을 통한 피드백, 정책홍보에 대한 인식 전환, 정책홍보의 중장기적 지속성 확보, 정책홍보사례 공유 및 확산(국내·외)을 제시하고 있다.

최일도 외(2012)는 정책홍보는 단순히 정보의 제공이 아닌 사회적 수요를 적절히 반영하기 위한 정책수단으로 정책결정과정에서 국민의 지지와 참여, 정부신뢰, 국정운영의 효율성 및 투명성 제고 등 원활하고 성공적인 정책 시행에 도움이 되는 것으로, 정부가 제공하는 공공서비스에 대한 국민의 정서적 지지와 공감을 끌어낼 수 있는 정책홍보가 필요하다고 하고 있다(행정자치부, 2015, 재인용).

이동원 외(2009)는 정보통제보다는 주민과의 자유로운 의사소통으로 중요한 정책이 공유되도록 함으로써 이해집단의 지지를 얻을 수 있고, 정부는 트위터(twitter)<sup>11)</sup>

11) 블로그의 인터페이스와 미니홈페이지의 '친구찾기' 기능, 메신저 기능을 한데 모은 소셜네트워크

와 같은 ‘사회네트워크 서비스’를 정책홍보에 적극적으로 활용하고 있다.

### (3) 직무능력요인과 사회적 자본

지방정부의 핵심적인 정책을 수행하기 위해서는 조직이 보유하고 있는 조직구성원의 직무수행능력을 최고로 발휘할 수 있도록 지원하여 조직의 핵심기능을 수행하는 기반이 되도록 해야 한다. 또한, 지방정부가 추진하는 각종 정책에 대하여 주민들의 의사가 적극적으로 반영되도록 주민의 정책참여율을 높여나가고, 주민들이 바라는 정책집행을 통해서 지방정부가 지향하는 지방자치가 실현되어야 한다.

정책입안에서 집행 및 평가가 이루어지고 이를 피드백할 수 있는 체계적인 제도를 마련하고, 각종 집행정책이 사전 공개되고 이를 바탕으로 주민들이 사업에 대한 내용이 홍보되어 사업에 대한 예측 가능성을 높이고, 대응할 수 있는 행정서비스를 제공해야 한다.

급변하는 행정 환경 속에서 조직의 전략적 방향을 설정한 행정안전부(2011)는 「과학적 조직 관리를 위한 조직 진단 매뉴얼」을 통하여 조직관리 역량을 높이고 효율적이고 성과 중심의 조직으로 변화시키고자, 우리나라 정부조직의 특성에 적합한 조직의 내부역량분석모형을 개발하였다.

조직 내부의 역량분석은 조직의 목표를 달성하기 위한 조직의 내부역량을 전략, 조직구조, 업무수행, 인사제도, 관리체계, 의사소통의 6개 요인으로 구성된 측정지표를 제시하였다. 전략영역은 조직의 비전 및 전략, 방침의 공유, 권한과 책임, 리더십, 벤치마킹 등을, 조직구조 영역에서는 조직의 효율성, 유연성, 의사결정 신속성, 업무규정 및 절차, 부서 간 기능 조정을 다루고, 업무수행능력 영역에서는 업무 부가가치, 개인의 전문적 스킬, 업무 흐름의 효율성, 정보화 마인드 등을 포함하고 있다.

송정현(2004)은 사회적 자본이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구에서 사회적 자본의 신뢰, 규범, 네트워크가 조직성과인 효율성과 공정성에 영향을 주고 있고, 조직성과를 추구하려면 사회적 자본이 필요하다고 하였다.

김형렬(1999)은 정책실패의 원인을 집행자의 신뢰성 결여가 우선시되고 정책불

---

서비스(SNS, social Network Service)로 2006년 3월 개설됐다.

응의 원인으로 정책제시, 정책이 요구하는 행동, 규정된 규칙과 목표에 부합하는 행동을 정책순응이라고 했을 때, 정책집행자가 보여준 도덕적 해이, 정책의 비일관성, 폐쇄성, 투명성의 상실, 무능력 등의 요인은 정책지시에 대한 거부, 규정된 규칙과 규범에 대한 이탈과 같은 주요한 정책불능의 원인으로 작용한다고 보았다(김관보 외, 경기개발원, 2010, 재인용).

### ① 정책집행의 책임성

지방정부의 공직자는 공공의 공동목표를 추진하는 과정에서 구성원 간의 상호의존성과 협조성을 높이고 협력하면서 갈등 없는 조직운명을 통해 추구하는 목표를 달성하여야 하며, 모든 정책집행에 책임을 다하여야 한다.

이동원 외(2009)에 따르면 사회적 자본의 형태를 관계적 자본과 시스템 자본으로 구분하면서 네트워크 내 개인의 전략적 지위에 따라 결정되는 지위 자본, 구성원 간의 신뢰 정도에 따라 형성되는 신뢰자본, 네트워크 내 구성원 간의 책임 의식에 따라 생성되는 책임 자본으로 구성하였고, 이 중 책임자본은 다른 구성원이 자신에게 주어야 할 협력의 규모와 구성원간의 긴밀 정도에 따라 결정되며 어떤 주체가 먼저 행한 호혜적 협력에 발생하는 특성이 있다고 한다.

최봉기(2014:241)의 지방정부는 주민참여형 전략으로 주민참여를 확대하여 지방정부의 대응성을 높이고, 지방정부 혁신에 주민참여의 정당성을 부여해 주고 있고, 박희봉(2009)은 시민참여는 시민사회를 건설하고 지역사회자본을 용이하게 하여 지역사회 문제 해결을 위한 시민의 능력을 제고시키는 것에 직접 관여하고 있다고 하였다.

쿠퍼(Terry L. Cooper)는 행정 역할의 윤리전개의 핵심과제로 행정의 책임성을 강조하고 있으며, 자신의 외부에서 부과되는 기대와 관련된 객관적 책임과 자신이 책임을 느끼는 주관적 책임으로 구분하며, 특히 시민에 대한 책임은 공익에 봉사할 의무로서 모든 행정인은 자신의 행동을 공익을 기준으로 해서 평가할 책임이 있다고 하였다(행정사상과 방법론 연구회, 2013).

지역주민과 공직자들 간에 매우 우호적이고 밀접한 관계가 구축되어야 책임 있는 정책추진을 할 수 있고, 지방정부가 추구하는 목표가 실현될 것이다. 지역주민들이 정책수립과정에서부터 참여하여 지역발전의 의견을 개진토록 참여도를

높여야 지방정부의 효율성과 민주성이 보장될 것이다.

정책 결정 과정에서 시민들의 참여를 높이는 것은 민주적이고 효율적인 거버넌스의 실현으로 볼 수 있고, 시민들의 위상을 높임과 동시에 지방정부의 신뢰행정 구현에 긍정적인 효과를 높일 수 있다. 지방행정업무의 기능이 세분되고 지역 주민들의 의사 표현이 강화되고 있으므로 목표달성에 효과적으로 대응하기 위해서는 무엇보다도 단순한 정당화수준의 조작적 참여를 배제하고 진정으로 주민들로부터 정보를 얻고 합리적 결정과 집행이 될 수 있는 원활한 의사소통이 있어야 할 것이다.

## ② 업무의 능률성 제고

지방정부는 정책수행과정에서 효과성과 능률성을 높일 수 있는 정책들을 발굴하여 추진해야 할 것이다. 지방행정의 행정서비스는 주민이 만족하게 서비스를 제공할 의무가 있으므로 절차의 간소화, 신속한 의사결정, 정책에 투입된 비용과 산출된 결과의 비율 등에 성과가 있어야 한다.

진재구(1999)는 능률성은 공공재와 공공서비스라는 산출의 양을 증대시키는 정도 또는 필요한 산출을 제공하면서 비용을 절감하는 정도에 의해서 판단될 수 있다고 하였다.

Stanbury & Thompson(1995)은 능률의 개념 유형을 경제적 능률성, 조직의 과잉과 중복을 줄이는 기계적 능률성, 정책실패에서 야기되는 비능률의 정책적 능률성, 부패에서 초래되는 낭비를 제거를 제시하고 있다(이원희, 2000:217-220).

박준 외(2009)는 외부적인 충격이나 구조적 원인에서 발생한 사회갈등이 제대로 관리되지 못할 경우 사회적 신뢰와 협력을 저해할 수 있으므로 구조적인 사회갈등을 효율적으로 관리해야 사회적 자본을 증대시킬 수 있다고 제시하였다.

지방공무원들은 지역사회 발전의 저해요인이 되는 주민 간, 지역 간 대립적인 갈등사업에 대한 이해관계를 해결할 수 있도록 조정과 협상 능력을 높임으로써 낭비요인을 제거하여 업무의 능률성을 높여야 한다. 지역사회의 갈등은 시간적·경제적 손실은 물론 지역공동체를 무너뜨리는 복잡성을 내포하고 있는 사안들이 제시되고 있으므로 문제의식에 대해 이해를 통해 전략적 사고에 기반을 둔 협상력을 높여 지역사회 신뢰구축에 역량을 모아야 능률성 있는 지방정부가 될 것이

다. 이해관계자들과 논의되지 않은 정책들은 추진과정에서부터 지역 주민과의 갈등을 유발할 수 있고, 이를 합리적인 소통과 효과적인 조정을 통해 갈등당사자 간의 충분한 협상이 진행될 수 있도록 갈등관리 노력이 중요하다.

### ③ 정책추진의 예측 가능한 대응성 유지

지방정부는 지역주민들의 삶의 질을 높이고 지역의 복리증진, 지역개발 정책 발굴·추진, 의사결정에서의 신속성을 유지하면서 정책을 집행하여야 한다. 정책집행과정에서 돌발 상황이 발생하더라도 사전에 이를 효과적으로 대응하여 업무가 지속되도록 하여야 한다. 지방정부가 추진하는 정책들을 지역주민들에게 사전에 고지하여 인지도를 높이고, 변화에 대해 예측이 가능하도록 지역주민에게 사업에 대한 사안별로 대응할 기회를 제공하여야 한다. 정책에 대한 대응성이 높지 않을 때는 지역 주민들의 욕구충족에 소외감을 느끼게 되므로 지방정부의 역할을 다하지 못하는 결과를 가져온다.

최봉기(2014)는 바람직한 공직자는 당면문제를 해결하는 데 있어 각종 인적·물적 자원을 효율적으로 동원하고 민주적으로 배분할 수 있는 능력과 지역과 사회의 위기를 극복하면서 위기를 기회로 삼는 위기대응능력을 주문하고 있다.

이동원 외(2009)는 민주사회에서 법과 규칙이 모든 사람에게 동등하게 적용될 때 정당성과 엄정성을 인정받을 수 있다. 공정성은 사회구성원들이 균등하게 분배를 받았다고 인지하는가의 분배공정성과 과정의 공정성을 의미한 절차공정성이 있다. 지방정부는 정책추진과정에서 투명하고 공정성 있는 정책을 추진하면서 행정업무의 성과를 높이고 투입자원을 효과적·효율적으로 운용하여 최대의 공익을 창출할 책임과 의무가 있다. 즉, 자원분배의 균형성을 통한 지역 간 균형발전의 대응성이 요구되고 있다.

따라서 주민들의 요구사항의 정도를 파악하고 인적·물적 자원의 지역 간 균형 있는 배분을 통해 갈등의 요인을 사전 예방하고 공동체의 형성에 유리한 점을 제공하여야 한다. 여러 이해당사자 간의 사안에 대해서도 이해당사자 간 조정할 사안에 대해서는 효과적이고 효율적으로 업무처리가 될 수 있도록 조정하고 통합하여 수용할 수 있도록 해야 한다.

#### ④ 봉사성

지방정부에 소속된 공직자들은 자원봉사활동기본법에 명시된 자원봉사활동에 대하여 집중해야 한다. ‘자원봉사활동’은 개인 또는 단체가 지역사회·국가 및 인류사회를 위하여 대가 없이 자발적으로 시간과 노력을 제공하는 행위를 말한다. 공직자들은 지역을 위한 봉사자인 만큼 지역 문제를 해결·예방하고 공·사의 다양한 조직 활동에 자발적으로 출선하여 봉사활동에 참여해야 한다. 이를 이루기 위해 주인의식을 높여나가고 자원봉사활동 문화가 성숙하도록 해야 한다.

제주특별자치도(2015)의 공무원 자원봉사 활성화 추진계획에 의하면 공무원 자원봉사활동 확산, 공무원 자원봉사 교육 및 붐 조성, 공무원 자원봉사자 혜택부여 방안에 대하여 대응하고 있고, 사회적 자본 확충을 위한 기본계획수립연구의 참여와 협력영역의 봉사단체활동 분야에서 중간 정도의 지각수준을 보이는 것으로 나타났다(5점 척도, 2.51점).

한국자원봉사협의회·서울시자원봉사센터(2014)의 신뢰와 공동체 회복을 위한 자원봉사 정책제안에서는 지방자치제도는 시행하고 있으나, 지방자치제도의 숨결이 구석구석 미치지 못하는 많은 사례를 목격한다. 공적기관이 미처 알아차리기도 전에 발생하는 여러 사건·사고들, 모든 것을 해결하기에는 느리고(solw), 거친(hard) 반면, 자원봉사가 해결하기에는 빠르고(fast), 부드럽기(soft) 때문이다.

김태룡·안희정(2009)의 강원도지역 자원봉사자를 대상으로 한 사회적 자본이 자원봉사에 미치는 영향에 관한 연구에서 사회적 자본이 자원봉사의 활성화에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

박희봉(2002)은 조직 내 사회적 자본 형성요인으로 자원봉사 여부, 단체참여 여부, 민주적 요인, 업무 정보분석 등을 영향요인으로 제시하였다.

#### 2) 사회적 자본 형성의 매개요인

지방정부의 성공적인 자치실현을 위해서 조직 내 사회적 자본을 축적하여 지속적인 조직의 역량을 키우고, 각종 정책을 집행하면서 지역주민의 만족도를 높여 행정의 신뢰도를 향상하고 믿음을 주는 자치행정을 구현하는 데 있다.

사회적 자본 형성요인의 매개요인은 사회적 자본 형성의 구성요소에 더 큰 효

과를 줄 수 있는 요인을 통하여 조직의 성과를 가장 높일 방안을 발굴하는 데 있다.

사회적 자본 형성 요인과의 관계들을 선행연구를 통해서 살펴보면 정기섭·장인봉(2007)은 사회적 자본 축적에 지역공동체의 중요성을 강조하였으며, 조권중(2010)은 사회적 자본은 연결, 연계, 결속을 강화하기 위해서는 공동체 의식 함양·육성, 의사소통강화, 열린 네트워크, 커뮤니케이션 및 사이버공간에서의 활동 정책추진의 연관성을 또한 구성요소로 관용성과 포용문화, 계층구조, 사회 의사소통, 지역사회구조를 요소로 제시하였다.

중앙 및 지방정부에도 자치단체가 발전하기 위해서는 사회적 자본을 형성하고 실천하는 정책들이 시민 및 공직자 교육, 주민들의 자발적 참여유도, 공동체의식 함양 등을 공통으로 제시하고 하고 있다(대전광역시, 2013; 해운대구, 2012; 제주특별자치도, 2015).

신황용(2012)은 공공조직 조직성과의 결정요인 연구에서 직무만족의 매개요인을 통해 조직성과에 미치는 영향을 연구한 결과 공직 동기는 공공조직 성과에 중요한 결정요인으로 재확인하고, 신분불안은 조직성과에 부정적인 영향을 보였고, 매개변수의 직무만족은 공공조직의 조직성과 향상에 중요한 요소로 나타남을 재 증명하였다.

이는 사회적 자본을 형성하는데 더 큰 효과를 얻기 위해서는 매개요인의 역할이 연구되면 이는 정책의 효과를 물론 사회적 자본의 지속적인 축적에도 영향을 미칠 수 있다. 본 연구에서는 매개요인을 공동체의식 요인, 교육의식 요인과 지방 혹은 지역마다 고유의 문화가 사회·정치·경제·행정에 많은 영향을 주고 있다고 보았다. 그리고 지역의 고유한 문화와 전통이 주민들과 삶을 같이하고 있으므로 매개요인으로 제주 권당문화를 중심으로한 온정주의 요인을 포함하여 종속변수에 미치는 영향을 조사해보고자 한다.

### (1) 공동체 의식

공동체 의식은 조직의 비전과 목표를 실현하는데 매우 중요하다. 공동체의 의식을 높이기 위해서서는 조직 내 구성원 간, 주민 간, 사회단체 간의 의사소통과 인터넷 등 온라인 커뮤니케이션을 활용한 다양한 정보가 다양한 매체를 통해서

정보들이 공유되도록 해야 한다.

정기섭·강인봉(2007)은 지역공동체가 훌륭한 지역은 사회적 자본 구축에 매우 중요하며 그를 위한 형성요인으로 신뢰, 규범, 네트워크의 사회적 자본이 지역공동체에 많은 영향을 주고 있다고 하였다.

박희봉(2009)은 인터넷 이용은 조직, 정치적 참여에 직접적인 영향을 크게 주지는 못하지만 오프라인 상에서의 개인 간 상호활동을 참여하는 길은 열어주어야 한다.

스코트(Scott, 1997)는 새로운 기술 출현에도 불구하고 면대면 접촉은 여전히 사회자본의 형성에 유용하며 온라인상에서 완전히 새로운 공동체를 형성한다고 기대하기 어렵다고 주장하였다.

고경훈 외(2012)는 지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안 연구에서 지방정부 사회적 자본 형성은 성숙한 시민의식에 의한 참여가 사회적 자본 증진에 가장 좋은 방법이나 현실적으로 매우 미약하여 참여에 대한 제도적 기제가 더해야 한다고 판단하고 있다.

조권중(2010)은 사이버공동체의 급속한 팽창은 우리나라의 독특한 현상이며 사회적 자본 축적에 있어 소중한 자산이 될 수 있다(우천석 외, 2007). 사이버공동체의 확산 및 발전을 위한 하드웨어적 투자뿐 아니라 건전한 공동체 확산에 관심을 가져야 한다.

## (2) 교육의식

지방정부에 만연해 있는 집단이기주의, 개인 이기주의, 세대 간·계층 간의 이해부족, 지역 현안사업에 대한 갈등 등은 상호 간의 견해에서 발생하고 있어 시민의 공동체 의식 수준을 높여나가기 위해서는 특정 연령 계층만이 아닌 주민, 공직자 등 조직구성원에 대한 교육을 통해서 신뢰를 형성할 수 있는 접근이 요구되고 있다.

박희봉(2009)은 일반적으로 교육을 많이 받은 사람이 자발적 시민참여의 수준이 높고, 다양한 사회네트워크를 보유하고 있으며, 다른 사람에 대한 신뢰수준 역시 높다고 하였다. 미국에서 공공의 참여는 초등학교를 마친 사람이 6.0%에 그쳤지만 대학교육을 받은 사람은 18.0%로 6배 높게 나타났다(Putnam).

호주(Baum et al, 2000)와 영국(Hall, 1999)에서도 같은 결과가 밝혀졌다. 교육을 많이 받으면 받을수록 회의에 참여율이 급격하게 향상된다는 것이다.

고경훈 외(2012)는 지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안에서 사회적 자본이 긍정적인 효과를 얻으려면 사회적 자본이 효과가 어떻게 만들어지는지에 대한 교육을 통해 사회적 자본에 대한 이해와 그 효용성을 높게 해야 한다고 본다. Campbell(2006) 그리고 Skocpol Fiorina(1999) 등은 교육이 시민적, 사회적 참여에 미치는 긍정적인 영향이 다른 변수(계층, 수입, 직업, 종교 등)보다 월등히 크다고 주장하고, 장수찬(2013)은 사회적 자본 연구에서 교육을 더 많이 받은 사람일수록 정치참여 및 시민사회활동에 적극적이며 대인신뢰, 제도신뢰, 관용, 정치적 지식, 사회적 규범 등의 변수들이 개인의 교육수준과 높은 긍정적 상관관계가 있음을 밝히고 있다(최길수, 2013, 재인용).

이동원 외(2009)는 법과 질서를 존중하는 습관은 학생들의 교육과정에서 학습이 필요하며 사회규범이 될 때 서로 믿는 공동체문화가 형성되며 이러한 문화는 단기적인 캠페인보다는 교육을 통해 형성되어야 한다고 하였다. 제주특별자치도의회(2015)의 제주특별자치도 공무원·도민패널 조사연구 보고에서 지방공무원들의 교육훈련에 참여하는 동기는 직무능력향상(49.1%), 교육훈련할당량(23.7%), 승진필수과정 및 소양함양이 각 10.5% 등의 순으로 나타나고 있어 공직자들이 직무능력 향상을 위해서는 전문화된 교육훈련이 필요한 것으로 조사되었다.

### (3) 은정주의

제주지역은 예로부터 지형적이고 역사적인 여건으로 인하여 마을·씨족 등을 중심으로 한 공동체문화가 형성되어 구성원 간의 협력과 애환을 갖고 생활하는 권당문화가 있다.

제주지역 공직자를 출신 지역별로 살펴보면, 제주특별자치도청의 공무원들은 제주 출신 공직자가 대부분 차지하고, 타시도 출신 공직자는 미미한 수준으로 대부분 제주지역 출신으로 구성된 조직이라고 할 수 있다. 이러한 출신 지역 분포는 섬이라는 지리적 특성에서 기인했고, 산업구조의 한계로 인해 인적요인을 유입할 수 있는 여건이 부족했던 것이라고 볼 수 있다 특정 지역 출신이 단체장으로 선임되면 해당 지역 출신 공직자들이 혈연·지연·학연을 내세워 조직의 경쟁에서

앞서나가려는 구성원들도 있을 수 있다.

홍영란 외(2007)의 사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구에서 한국사회의 경우 규칙이나 규범에 대한 공적신뢰 즉 공공재로서의 사회적 자본이 미약하지만 혈연, 학연, 지연 등을 중심으로 한 연고주의에 기반을 둔 사적신뢰는 매우 강하며 사적인 사회적 자본의 과잉과 불공정한 배분에 따른 비효율성이 만연하기 때문에 사회적 자본으로써 사회적 협력과 합의를 위한 시민의식역량을 높이고 자발적 결사체의 활성화가 제언 되고 있다.

제주특별자치도의 권당에 대해서는 척박하고 어려운 삶을 살기 위해 서로 협력하는 공동체를 만들기 위한 긍정적인 면과 파벌의식 혹은 인정주의, 제주도식 연고주의 등 부정적인 면도 있다. 권당은 마을단위, 혹은 제주지역 공동체문화로써 사회적 자본의 일환으로 신뢰와 협력, 그리고 네트워크차원에서의 의미가 있다고 해석하고 있다(황경수, 2015).

권당은 ‘집안’과 ‘친척’을 모두 포함하는 것으로서 개인을 중심으로 친족을 바라보는 시각이며, 당연히 모든 사람은 자기 자신만의 고유한 권당의 범주를 갖고 있고 동시에 사람들은 각기 서로 다른 범주의 권당을 갖고 있다(김혜숙, 1999).

제주특별자치도(2014)는 공무원을 대상으로 사회적 자본의 영역을 신뢰, 규범, 네트워크, 참여 및 협력의 4 영역을 중심으로 구성하여 문항을 조사한 결과 권당 문화적 네트워크의 필요성과 권당 문화적 네트워크의 지역사회 발전 도움 정도를 조사한 결과 보통수준 정도의 수준으로 평가되었다. 또한, 공직자들의 참여와 협력의 영역에서의 동문회 등 학연, 지연 관련 친목단체 활동이 중간이상 정도 지각하는 수준으로 조사되었다.

### 3. 선행연구 고찰

지방정부의 사회적 자본 축적은 지방자치단체가 추진하는 정책과 비전 그리고 목표가 실현되어, 복지증진은 물론 지역주민의 삶의 질을 높이고, 양질의 서비스를 제공하여 자치행정을 실현하는데 있다.

사회적 자본의 구성요소 및 결정요인들은 선행연구를 통해서 살펴본 바와 같이 중앙 및 지방정부, 다양한 학자들을 중심으로 연구되어 집행되고 진행되고 있으

나 공공기관이나 공공조직에 대한 연구는 아직은 미진한 단계이다.

연구의 주요한 내용을 살펴보면 사회적 자본 축적 요소들이 조직의 인적자산, 구조적 자산, 업무의 효율성·효과성·능률성 등 업무능력, 조직업무환경 등의 상호 간 영향 요인, 조직의 역량과 성과 요인을 높이는 방안들이 연구되고 측정되고 있다고 하겠다.

제주자치도는 앞서 살펴본 바와 같이 광역자치단체·행정시·읍면동의 행정구조, 중앙정부 업무들이 권한 이양, 조직의 구성인들이 연고주의 등 권당문화가 있는 조직, 최근 유입인구 및 투자개발이 활발히 이루어지고 있는 특성을 갖고 있는 지방자치단체이다. 제주자치도의 지역의 특성을 감안하여 사회적 자본 형성의 결정요인을 공동체 내에서 사회구성원이 상호 협동적인 행위를 촉진하고, 공동의 목표를 실현하는데 역할의 기능을 다하는 요인들을 측정요소로 구성하였다. 그리고 사회적 자본의 구성요소는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스를 측정요인으로 설정하였다.

선행연구와의 차이점을 살펴보면, 사회적 자본을 통해서 조직의 역량과 성과를 높이는 축적 요소를 지방정부의 조직 내에서 찾아내고, 매개요인을 통해서 사회적 자본의 축적에 얼마의 효과를 높이는지를 경로분석을 통해 가장 효과적인 적합한 모델을 찾아내는데 있다. 지방정부의 사회적 자본 축적의 요소들을 종합적으로 측정지표에 대한 연구개발과 분석을 시도했다.

또한, 제주 공직자들의 관료제 및 사회적 자본, 혈연·학연·지연의 연고주의와 권당문화가 사회적 자본 형성에 어떠한 영향을 미치는가를 인식조사를 실시하여 알아볼 것이다. 이는 제주 공직자를 중심으로한 연구이기 때문에 공·사 조직에 널리 산재해있는 문화로 분석이 필요하다.

본 연구는 사회적 자본 축적을 위해서 결정요인, 형성요인, 매개요인에 대하여 측정지표를 개발하고, 매개요인이 사회적 자본 축적에 주는 영향력을 측정하는 것으로 종합적인 접근이 필요하다. 이를 통해 지속적인 지방정부에서 사회적 자본의 축적에 필요한 요인들을 찾아내고 이들의 미치는 영향에 대하여 측정하고, 제주 공직문화에 대하여 경험적으로 측정한다면 지방정부의 사회적 자본 축적에 정책적 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

## 제 3 장 연구 설계

### 제1절 연구모형의 정립

#### 1. 변수의 조작적 정의

본 연구는 지방정부의 사회적 자본 형성에 영향을 주는 결정요인과 매개요인의 역할에 대하여 분석하는 목적에 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 독립변수, 종속변수, 매개변수의 측정지표를 선행연구를 중심으로 제주자치도 조직의 실정에 맞도록 지표를 설정하였다.

오영균(2006)은 지표는 사물이 시간에 따라 어떻게 변화하는지 설명을 돕는 계량된 정보로 좋은 지표의 요건은 지표수는 문제에 대해 핵심적 의미가 상실되지 않으며, 가능하면 수가 적은 것이 바람직하고 그러나 지나치게 단순화될 경우 함축된 주요 내용이 누락될 우려가 있어 문제에 따라 적정하게 균형된 지표수를 선택해야한다고 하였다. 바람직한 지표의 요건으로 구성지표의 대표성, 속보성, 신뢰성, 수용성, 구성지표 간 상호독립성, 관련 제도와의 중복성을 제시하고 있다.

강상목(1997)은 지표는 일반적으로 나타내려고 단순화, 계량화, 의사전달 등 세 가지 기능을 요구하고 있고, 홍영란 외(2007)는 목적하는 의미를 잃지 않는 한 최대한 단순화 해야하고, 쉬워야 한다고 하였다.

##### 1) 사회적 자본 형성의 독립변수 측정지표

지방정부의 사회적 자본 형성의 결정요인이자 독립변수 요인인 인적요인, 조직 운영요인, 직무능력요인 등 3개 상위변수로 분류하여 제시하였다. 이를 다시 하위변수로 세분하여 인적요인은 전문성, 윤리성, 혁신성을 조직운영요인은 지방자치단체장의 리더십요인, 인사제도의 공정성, 홍보의 투명성을 그리고 직무능력요인은 책임성, 능률성, 대응성, 봉사성을 하위변수로 사용하였다.

조직 인적요인의 전문성, 윤리성, 혁신성 변수에 대해서 최봉기(2014)는 지방공

무원의 전문성을 높여야 행정서비스 질과 생산성이 선진화되고 이를 위해서 지방정부 차원의 전문성 제고에 노력이 요구된다고 보았다. 추욱(2010)의 연구에서는 지방 정부조직의 구성원간, 부서 간의 원활한 협조, 업무성과를 위해 타부서와의 정보공유, 업무외의 인간적 교류, 도·시군간의 업무 협력의 원활한 관계를 조사한 결과 조직 효과성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

임정빈(2002)은 지방정부 조직성과 결정요인은 행정개혁목표의 달성, 구조조정의 효율적 추진, 행정개혁프로그램 도입 등 측정변수 조사결과 조직의 성과와 밀접한 관계를 유지하고, 박희봉·강제상·김상묵(2003)은 공무원의 역량요인을 아이디어 개발, 공무원 역량수준, 교육훈련지원 등 5개 측정지표 조사결과 통계적으로 유의미한 영향력을 미치고 있는 것으로 나타났다고 하였다.

그리고 지방정부의 청렴도를 지방정부의 신뢰도에 영향을 주고(정광호·이달곤·하혜수, 2011), 정직성, 인사공정성, 부채감소 등은 정부신뢰에 강한 영향(박순애, 2006), 공무원의 성실성은 신뢰에 영향을 미친다(이헌수, 1999).

그리고 조직운영요인의 기관장리더십, 공정성, 투명성 변수에 관한 연구로 강구덕(2015)은 기관장리더십을 거래적 리더십요인의 성과보상 등 3개 지표로 구성하여 측정한 결과 조직사회 자본에 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 조사하였고, 추욱(2010)은 지방 정부조직 신뢰에서 인사관리시스템의 신뢰, 일한만큼 인정받는 사회, 내부조직의 공정성 및 일관성 유지 등 5개 지표로 사용하여 분석한 결과 중간 정도 수준의 신뢰의식을 보였다고 제시하였다.

행정자치부(2015)는 국민과 소통으로 국민 체감도를 강화하기 위하여 정책홍보 강화방안 로드맵을 제시했다. 단순히 공공서비스의 정보제공이 아니라 국민의 정서적 지지와 공감을 끌어낼 수 있는 정책홍보가 될 것이다.

이규정(1967)은 리더십은 목표설정과 임무와 역할의 명확화, 목표달성에 각종 자원동원과 공직자들이 인사행정을 통하여 자기 직무에 충실하고 만족감을 주어 고 능력을 최고로 발휘할 수 있도록 해야 한다고 하였다.

정책홍보는 단순한 정보제공이 아닌 주민과의 자유로운 의사소통으로 중요한 정책결정에 참여하도록 하는 공공서비스를 필요로 하고 있다고 하였다(최일도 외, 2012; 이동원 외 2009).

조직직무능력요인인 책임성, 능률성, 대응성, 봉사성 변수에 관해서는 박시연

(2012)은 직무몰입의 능력향상요인으로 효율적인 업무수행, 업무처리 신속성, 이해관계의 효과적 조정 등 5개 측정지표를 조사한 결과 대부분 사회적 자본과 통계적으로 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났고, 추욱(2010)은 조직역량에서 업무성취도와 목표달성도, 업무의 효율성과 생산성, 능동적 상황대처, 신속한 의사결정, 고객 중심의 창의·봉사행정구현의 지료를 조사한 결과 사회적 자본의 조직역량에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

박성용(2009)은 조직의 성과 요인으로 사무관리 능률화, 업무처리 정확도, 업무처리 간소화, 고객만족도 향상, 업무성과의 질 향상 등 10개 측정지표 조사결과 지방행정 조직 내의 사회자본과 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다고 하였다.

박희봉·강제상·김상묵(2003)은 구조적 자본 요인의 능률성, 비용절감 노력, 긴밀한 유대관계 등 8개 측정지표를 조사한 결과 통계적으로 유의미한 영향력을 미치고 있는 것으로 설명하였다.

이희태(2012)는 사회적 자본 확충전략에서 자원봉사는 참여와 관계를 맺으며 사회적 신뢰의 터전을 마련하는 의미와 자원봉사활동이 활성화될 때 사회적 자본의 형성 토대가 된다고 했다.

제주자치도(2015)년 공무원 자원봉사 활성화 추진계획에 의하면 공무원 자원봉사교육 및 붐조성을 위하여 지속적인 자원봉사교육을 통하여 봉사자로서의 마인드 함양 및 봉사활동의 생활화 도모를 추진전략으로 제시하고 있다.

송정현(2004)는 사회적 자본이 조직성과에 미치는 영향 연구에서 신뢰, 규범, 네트워크가 조직성과인 효율성과 공정성에 영향을 주고, 최봉기(2014)는 주민참여를 통한 대응성과 정당성을 부여하고, 위기를 기회로 삼는 이기대응능력을 주문하고, 이동원 외(2009)는 네트워크내 책임자본과 투명하고 공정성 있는 정책추진을 제시하고 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 조직의 인적요인은 행정서비스 질과 생산성을 높이기 위한 전문성, 공무원의 아이디어 개발, 공무원 역량강화, 부서 간 원활한 정보공유, 행정개혁을 통한 목표달성 등을 중심으로, 그리고 조직운영요인은 성과에는 보상할 수 있는 리더십과 공정한 인사관리시스템 운영, 일한 만큼 인정받는 사회, 정책홍보서비스제공 등을 중심으로, 조직직무능력요인은 업무수행의 효율성

과 능률성, 신속성, 효과성, 생산성, 고객 중심의 창의·봉사행정 구현, 자원봉사 활동 참여를 중심으로 측정지표를 설정하였다. 사회적 자본 형성의 독립변수 결정요인은 다음<표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 사회적 자본형성의 측정변수(독립변수-결정요인)

구분		측정지표	출처
인적요인	전문성	· 전문지식 습득 자기계발 · 전문성 있는 행정서비스제공	최봉기(2014), 김광희(2013), 추욱(2010), 박희봉 외(2003), 임정빈(2002)
	윤리성	· 업무의 투명성 · 윤리의식에 입각한 의사결정 · 동료의 부적절한 행위 시정요구	
	혁신성	· 업무혁신 의지 · 혁신아이디어 제공 · 직무정보공유 및 존중감	
조직운영 요인	기관장 리더십	· 조직 비전 및 목표 명확 · 구성원에게 각종 사항 평등한 대우 · 기관장 신뢰	강구덕(2015), 추욱(2010), 배병룡(2005), 행정자치부(2015)
	공정성	· 업무분배의 공정성 · 직무성과에 대한 우대인사관리시스템 · 직무전념 동기부여	
	투명성	· 정부3.0 정책공개 행정 · 정책홍보	
직무능력 요인	책임성	· 조직목표달성 책임 · 정책결정시 불특정 다수 참여 · 민원사항 공정하고 책임감 있는 처리 · 조직구성원 간 갈등 해소	이희태(2012), 박시연(2012), 추욱(2010), 박희봉 외(2003)
	능률성	· 업무의 정확 신속한 처리 능률성 제고 · 의사결정사업 강력한 추진 · 주민요구사항 수시 파악 · 각종자원 지역균등배분 형평성 유지	
	대응성	· 위기대응 노력 · 예측가능한 정책집행 · 조정능력 및 통합력 · 공명정대한 민원처리	
	봉사성	· 지역사회 신뢰구축 · 주민의식 향상 계기 · 비공식조직 활동 참여	

## 2) 사회적 자본 형성의 종속변수 측정지표

사회적 자본의 종속변수는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스의 5개를 상위 변수로 분류하여 제시하고 하위변수로 신뢰요인은 조직의 목표에 대한 신뢰 및 구성원간 신뢰, 규범 요인은 법 집행의 공정 및 공공질서 등으로, 시민의식함양

과 네트워크 요인은 비공식단체 활동지원과 다양한 정보제공, 참여요인은 지역사회공동체 참여 및 직원들의 의사결정 참여, 거버넌스 요인은 주민과 사회단체의 참여확대 및 주민과 사회단체의 지원을 하위변수로 사용하였다.

지방정부의 사회적 자본의 필요성은 지치역량을 강화하여 조직의 성과를 높여 지방자치의 본연의 소임을 다하는 것으로 지방정부의 사회적 자본이 축적되어 지속적인 발전을 유도하고(박희봉, 2002; 최봉기, 2014; Segageldin & Grootaert, 2000), 지방정부의 사회적 자본의 형성과정에는 지방정부의 가치를 실현하는 수단(소진광, 2005), 지역문제를 해결하는데 연구의 필요성 제기(민기, 2006), 지식 관리 활동을 조장하는 관리전략 제시(김구, 2012), 캐나다 공공정책연구소는 네트워크를 중심으로 사회적 자본 형성 필요성을 제시했다.

사회적 자본의 형성요인은 지방정부가 지향하는 목표를 실현하는데 필요한 요소이고, 소진광(2005)은 사회적 통합프로그램, 사회정의 공감대, 의사결정 참여, 공동 목표에 공헌, 상호신뢰, 구성원간의 상호동정심 유발 등을 제시하고, 정기섭·장인봉(2007)은 신뢰를 통한 정보제공, 네트워크의 관계구조, 규범을 통한 상호작용을 제시하였다.

사회적 자본의 구성요소에 대한 연구를 살펴보면 강구덕(2015)은 리더십유형이 조직사회자본에 미치는 영향 분석에서 최고책임자 신뢰, 동료직원 인간성과 능력 신뢰 등 5개 측정지표를 조사한 결과 리더십유형과 구성원신뢰의 상관계수는 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났고, 추욱(2010)은 지방 정부조직의 공식 규범 의식의 하위변수에서 조직규범과 근무질서, 업무의 공명정대 등 5개 측정지표를 조사결과 직무만족과 직무몰입에 의미 있는 영향력을 주는 것으로 나타났다.

박시연(2012)은 비공식조직 활동이 업무성과에 도움 정도, 비공식조직 활동 참여 등 5개 측정지표를 조사한 결과 직무몰입 및 조직성과에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이희태(2012)는 지방정부의 문제 해결 능력은 주민들이 적극적인 참여와 협력 때문에 많은 영향을 받게되고, 주민들이 참여와 협력을 끌어 내기 위해서는 사회적 자본을 형성하고 유지하는 것이 무엇보다도 중요하다고 했다.

양덕순(2004)은 ‘거버넌스’를 정부, 민간부문, 시민사회가 각각의 역할이나 기능은 다르지만, 파트너십을 가지고 공동으로 국정관리에 참여하는, 즉 공동국정관

리(cogovernance)가 국정관리의 중요한 개념이라고 제시하였다. 이에 정부는 정책의 구체적 집행업무인 rowing을 지방정부나 시민단체, 기업에 맡기고 ‘작고 효율적인 정부’를 만들고 민간은 민간기업과 시장 내의 비공식부문을 포함하고, 시민사회는 개인과 정부사이에 놓인 것으로서 중심은 사회조직인 시민단체<sup>12)</sup>라고 하였다.

남상우(2008)의 연구에서는 사회적 자본과 지역사회 거버넌스 간의 상호작용 관계 가설 검증에서 시민단체 참여가 지역사회 거버넌스에 정의 영향을 주는 것으로 나타났다.

앞에서 살펴본 바와 같이 사회적 자본 구성요소의 측정지표는 동료직원 인간성과 능력에 대한 신뢰, 조직의 규범을 지키는 질서, 비공식활동의 참여, 시민과 시민단체들의 참여와 협력 등을 중심으로 측정지표를 설정하였다.

다음<표 3-2>과 같다.

<표 3-2> 사회적 자본형성의 측정변수(중속변수-형성요인)

구분	측정지표	출처
신뢰	공적 신뢰	조직목표의 비전 및 목표, 홍보
	구성원 신뢰	조직구성원 간의 신뢰
규범	규범적 행동	공정한 법 집행 및 업무권한 부여
	의식 함양	공공질서 등 시민의식 함양
네트워크	단체활동 지원	비공식단체의 활동지원
	정보 제공	다양한 정보제공 및 정부공개
참여	공동체 참여	주민의 지역사회공동체 참여유도
	의사결정 참여	외부의견수렴 및 의사결정참여
거버넌스	파트너십 유지	주민, 사회단체와 대화구축
	단체협력	주민, 지역사회단체 협력 지원

### 3) 사회적 자본 형성의 매개변수 측정지표

지방정부의 성공적인 자치실현을 위해서 조직 내 사회적 자본 형성의 매개요인

12) 이경원·김석준(1999:175-176)의 연구에서 시민단체의 공통 특징은 ① 비정부·비정당·비종교·비가족으로써 다른 사회부분에 대한 자율성을 지니고 ② 시민사회의 구성원들에 대한 자격이 개방적이고 시민의 자율성에 기초하여 조직되며 ③ 개인이나 특정계층·집단의 특수이익이나 친목도모가 아니라 불특정 다수시민의 공익 추구를 목적으로 ④ 일시적인 무정형의 비공식집단이 아니라 일정 수준의 공식화된 조직구조를 갖추어 활동의 지속성을 유지한다.

으로 공동체 의식, 교육의식, 온정주의를 요인으로 선정하였다. 매개요인의 하위변수로는 공동체 의식은 지역주민과의 의사소통과 온라인 커뮤니케이션, 교육의식은 주민 및 공직자 교육, 온정주의는 혈연·학연·지연 중심과 친척(제주의 권당)을 중심으로 한 하위변수를 사용하였다.

매개효과는 사회적 자본 구성요소에 더 많은 효과를 나타낼 수 있는 요인을 통하여 사회적 자본을 축적하고 조직의 성과를 높이는데 있다.

지역공동체가 사회적 자본을 구축하는데 영향을 주고(정기섭·강인봉, 2007), 사이버 공동체 유지(박희봉, 2009; 조권중, 2010; Scott, 1997)와 시민의식에 의한 참여(고경훈 외, 2012)와 교육을 통해서 자발적 참여를 높여야 한다고 제시하고 있다(박희봉, 2009; 고경훈 외, 2012; 장수찬, 2013; 이동원 외, 2009).

중앙 및 지방정부에도 자치단체가 발전하기 위해서는 사회적 자본을 축적하는 정책 지표들이 시민 및 공직자 교육, 주민들의 자발적 참여유도, 공동체 의식함양 등을 공통적으로 제시하고 있는 것으로 나타났다(최길수, 2013; 이희태, 2012; 제주특별자치도, 2015).

매개변수의 상위변수는 공동체 의식, 교육의식, 온정주의를 하위변수로는 공동체 의식은 지역주민과의 의사소통과 온라인 커뮤니케이션, 교육의식은 주민 및 공직자 교육, 온정주의는 혈연·학연·지연 중심과 친척(제주의 권당)을 중심으로 한 지표를 하위변수로 사용하였다.

조권중(2010)은 지역사회 공동체는 시민들이 참여를 통해서 형성되고, 참여를 통한 네트워크가 형성됨으로 상호간의 의사결정을 통하여 지역 공동체 문화를 형성해야 한다고 하고 있다.

최봉기(2014)는 지방정부의 자치역량 강화에서 지역주민과의 신뢰, 네트워크구축, 협력과 참여 등의 사회 자본을 활성화하기 위해서는 사이버공간을 구축하여 공공서비스를 제공하고, 이동원 외(2009)는 공동체 문화의 조성을 통한 사회적 자본의 확충은 단기간에는 어렵고 구성원 간의 신뢰와 소통과 협력의 장을 열어주는 것 IT기술과 함께 인터넷, SNS 등의 가상공간으로 형성된 공동체나 네트워크를 통해 정보공유를 하는 공동체문화 정립이 필요하다고 하고 있다.

이경아(2008)는 평생교육을 축진을 위한 시민의식을 제고하고, 평생교육 학습동아리 활동을 장려하고, 학습동아리에 참가한 집단은 참여하지 않은 집단에 비해

사적신뢰, 공적신뢰, 네트워크의 3개 측정요소에서 사회적 자본 형성 점수가 높게 나타났다고 제시하였다.

송정현(2004)은 사회적 자본이 조직성과에 미치는 영향 연구에서 네트워크의 연고집단의 학연·혈연·지연·모임 측정변수는 타 변수의 평균값보다 낮게 나와 조직성과에 미치는 영향이 낮은 것으로 나타났다고 결론짓고, 홍영란 외(2007)은 혈연, 학연, 지연 등을 중심으로 한 연고주의 사적 신뢰는 매우 강하다고 하였다.

제주특별자치도(2014)는 사회적 자본 확충을 위한 기본계획에서 제주지역의 특수한 권당문화적 네트워크 필요성은 평균 수준이며, 권당문화가 지역사회 발전 도움 정도는 보통수준보다 낮게 나타났다고 하였다. 그리고 권당문화적 네트워크의 필요성과 지역발전에 도움이 되는지에 대해서는 모든 변수가 중간 정도여서 통계적으로 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다고 하였다.

앞에서 살펴본 바와 같이 사회적 자본 형성의 매개변수는 지역주민이 참여하는 지역공동체 문화형성, 사이버공간의 공공서비스 구축, 평생학습교육 지원 등을 중심으로 측정지표를 설정하였으며, 온정주의에 대해서는 제주에서 권당문화는 매우 중요한 의미를 갖고 있으므로 공직 내부에서 뿐만 아니라 사회적 자본 형성에 영향을 주는 요인을 찾고자 한다.

또한 통제변수로서의 인구사회적 특성 요인을 성별, 연령, 학력, 직종, 직급, 근무지, 근무연수의 7개로 변수로 구성하였다. 다음<표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 사회적 자본형성의 측정변수(매개변수 및 통제변수)

구분		측정치표	출처
공동체 의식	의사소통	조직구성원 간 의사소통 활성화 지역사회 신뢰구축	최봉기(2014), 조권중(2010), 이경아(2008), 송정현(2004), 제주자치도(2014)
	온라인 커뮤니케이션	도정참여율 향상 지역공동체 활성화	
교육의식	주민 교육	시민 평생교육 준법질서 의식	
	공직자 교육	공직자 전문교육	
온정주의	혈연 등 중심	혈연·학연·지연 중심	
	친척(권당)	친척(제주의 권당문화) 중심	
통제변수		성별, 연령, 학력, 직종, 직급, 근무지, 근무연수	

## 2. 연구가설의 설정

본 연구는 제주자치도 본청 및 행정시, 읍면동 소속 공무원을 대상으로 조직내 사회적 자본 형성 요인을 연구하는 것으로 사회적 자본의 구성요소와 측정지표에 대하여 살펴보고, 인식정도, 각 요인들 간의 영향력을 검증하고자 연구가설을 설정하였다.

본 연구는 연구모형에 제시된 변수들 간의 관계를 알아보기 위해 다음과 같이 가설을 설정하였다. 기존의 연구들은 사회적 자본의 형성 결정요인의 매개변수 및 사회적 자본 형성이 영향을 미치는 인과적 관계를 파악하고는 있지만 본 연구에서는 매개변수의 축진으로 사회적 자본이 형성되거나 축적될 가능성에 대하여 살펴보고자 한다.

연구가설은 크게 4개 분야로 설정하였다. 첫째는 사회적 자본 인식에 대하여 인구사회적 특성변수의 차이분석, 두 번째는 사회적 자본 형성에 미치는 영향에 대하여 차이분석, 세 번째는 사회적 자본의 결정요인, 매개요인, 형성요인 간의 상관관계분석, 네 번째는 사회적 자본 결정요인이 매개요인을 통해서 사회적 자본 형성 및 축적에 영향을 미치는지의 적합도 모형 개발이다.

### 1) 집단별 사회적 자본에 대한 인식 차이

지방정부 조직구성원들은 공직 동기, 환경, 경력 등 다양하게 구성되어 있어 각각의 다른 환경에서 근무하고 있고 구성원들의 인구 사회적 특성별로 사회적 자본을 형성하는데 영향력이 차이가 있을 것이다. 즉, 사회적 자본의 특성별 인식의 차이에 대하여 연구하고자 한다.

가설 1) 인구사회적 특성변수(성별, 연령, 학력, 직종, 직급, 근무지, 근무연수)에 따라 사회적 자본에 인식의 차이가 있을 것이다.

### 2) 인구사회적 특성이 사회적 자본 형성에 미치는 영향

지방정부의 사회적 자본의 형성 영향은 조직구성원의 지식, 경력, 근무지 등 다양한 환경 여건에 따라 영향의 정도가 다를 것이다. 즉, 인구 사회적 특성이 사

회적 자본에 미치는 영향에 대하여 알아보고자 한다.

가설 2) 인구 사회적 특성(성별, 연령, 학력, 직종, 직급, 근무지, 근무연수)은 사회적 자본 형성에 긍정적(+)인 영향을 미칠 것이다.

### 3) 사회적 자본의 결정요인, 매개변수, 사회적 자본간 상관관계

사회적 자본 형성 결정요인인 인적요인, 조직운영요인, 업무능력요인이 매개변수인 공동체 의식요인, 교육의식요인, 온정주의 요인과의 관계와 사회적 자본 형성의 변수들 간의 변화와 강도와 방향을 상관관계를 통해서 알아보고자 한다.

가설 3) 사회적 자본의 결정요인, 매개변수, 사회적 자본 간에 상관관계가 있을 것이다

가설 3-1) 사회적 자본의 결정요인은 매개변수와 상관관계가 있을 것이다

가설 3-2) 사회적 자본의 결정요인은 사회적 자본 형성과 상관관계가 있을 것이다

가설 3-3) 사회적 자본의 결정요인의 매개변수는 사회적 자본과 상관관계가 있을 것이다

### 4) 사회적 자본 결정요인의 매개요인을 통한 사회적 자본 형성에 미치는 영향

사회적 자본 결정요인이 매개변수를 통해서 사회적 자본 형성 및 축적에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

가설 4) 사회적 자본의 결정요인은 매개요인을 통하여 사회적 자본 형성에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

가설 4-1) 사회적 자본의 결정요인은 매개요인에 영향을 미칠 것이다

가설 4-2) 사회적 자본의 매개요인은 사회적 자본 형성에 영향을 미칠 것이다.

가설 4-3) 사회적 자본의 결정요인은 사회적 자본형성에 영향을 미칠 것이다

## 제2절 연구모형

본 연구는 제주자치도의 지방정부로서 지역발전을 성공적으로 이끌고 지방자치 본질과 기능을 효율적으로 추진하기 위하여 사회적 자본의 특성과 기능을 반영하여 사회적 자본 축적을 통하여 제주자치도의 어려움을 해결하고 보완 발전시켜 지속적으로 지방정부 발전을 유지하는데 있다.

이를 위해 조직의 역량을 높이기 위해서는 조직 내 자원 운용의 내실화, 직무의 효율적 추진, 조직운영의 능률화 등 지방정부의 역량요소들 간의 역량을 집중화시킬 수 있는 방안이 필요하다.

이론적 논의에서 설명한 바와 같이 사회적 자본이 지방정부의 비전 및 목표를 실현하고 조직의 역량을 높일 수 있는 사회적 자본 형성에 결정요인이 있다고 가정하고, 조직의 역량과 성과를 높이는 다양한 측면에서 분석할 수 있다.

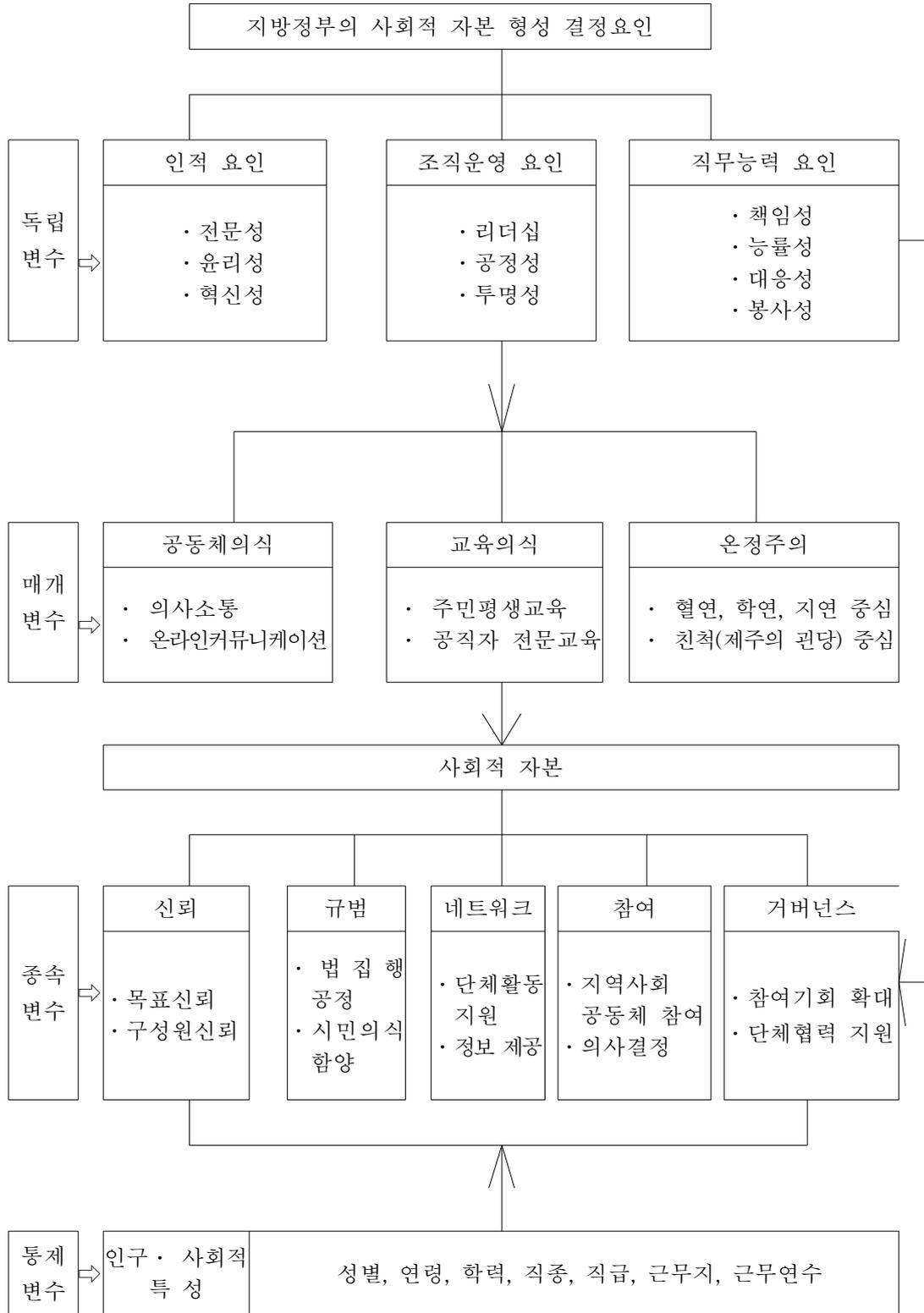
기본적인 가정은 지방정부의 사회적 자본 형성 결정요인을 독립변수, 종속변수, 매개변수, 통제변수 간의 인과관계를 검증하는 데 있다.

사회적 자본 형성의 결정요인인 독립변수를 인적요인, 조직운영요인, 직무능력요인 3가지 요인으로 하고, 인적요인의 하위변수로 전문성, 윤리성, 혁신성의 3요소, 조직운영요인의 하위변수로 기관장리더십, 인사의 공정성, 홍보의 투명성 3요소를 직무능력요인의 하위변수로 책임성, 능률성, 대응성, 봉사성의 4요소를 분석하였다. 그리고 매개요인으로는 공동체 의식요인, 교육의식요인, 온정주의 요인 3요소를 분석하고 사회적 자본 형성의 종속변수는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 5요소를 분석하고 이들의 인과관계를 살펴보고자 한다.

통제변수의 인구사회특성은 성별, 연령, 학력, 직종, 직급, 근무지, 근무연수 7개 요소를 선정하고 특히 학력, 근무연수를 조사특성에 반영하여 사회적 자본 형성에 미치는 영향을 파악하고자 한다.

지방정부의 사회적 자본의 축적 요인들을 발굴하여 사회적 자본 형성에 어떻게 영향을 미치는지를 연구 가설을 설정한 후 설문 및 면접조사를 실시하여 실증적으로 검증 분석하여 그 결과를 바탕으로 정책적 대안을 제시하는데 연구 목적이 있다. 본 연구에서 사회적 자본 축적에 미치는 영향 요인들에 대한 기본적인 분석 연구의 모형은 다음 (그림 3-1)과 같다.

(그림 3-1) 분석을 위한 개념적 연구모형



### 제3절 조사설계

#### 1. 설문 구성

본 연구는 지방정부의 사회적 자본 형성에 결정요인과 매개요인들이 어떠한 영향을 미치는지 분석하여 이를 축적하는데 목적이 있다. 독립변수와 종속변수, 그리고 매개변수들의 측정지표를 선행연구를 통해 제주자치도에 맞게 설정하였다. 설문구성은 총 72개 문항으로 매개변수 13개 문항은 다음 <표 3-4>와 같고, 독립변수 31개 문항은 다음 <표 3-5>와 같고, 종속변수 21개 문항은 다음 <표 3-6>와 같으며, 통제변수는 성별, 연령, 학력, 직종, 직급, 근무지, 근무연수 등 7개 문항으로 구성하였다.

<표 3-4> 매개변수 사회적 자본 형성 결정요인 설문지 구성 세부 설문문항

구성요소	측정지표	세부설문사항
공동체 의식	의사 소통	① 조직구성원 간의 의사소통 활성화는 효율적인 업무추진에 도움이 되고 있다.
		② 지역 주민과의 의사소통은 지역사회 신뢰구축에 도움이 되고 있다.
	온라인 커뮤니케이션	③ 도정정책 참여율 높이기 위해서는 SNS, 인터넷 온라인 구축이 되어야 한다.
		④ 지역공동체 활성화를 위해서는 SNS, 인터넷 온라인 구축이 되어야 한다.
교육의식	주민평생 교육	① 나는 주민들이 평생교육 프로그램에 참여할 것을 권장하고 있다.
		② 평생교육에 참여하는 주민들은 범질서 지키기 등 공공질서 지키기 운동에 적극 참여할 것이다.
	공직자전문 교육	③ 공직자들은 전문교육에 적극 참여해야 한다.
		④ 전문교육이수 공직자들은 신속한 행정서비스가 제공될 것이다.
은정주의	혈연·학연 ·지연 중심	① 혈연·학연·지연의 연고주의는 지역사회 신뢰 구축에 저해요인이 될 것이다.
		② 혈연·학연·지연의 연고주의가 강할수록 공동체의 네트워크는 약할 것이다.
	친척 (제주의 권당문화)	③ 권당문화가 성숙할수록 지역발전에 도움이 된다
		④ 권당문화는 사회 생활에 많은 혜택을 주고 있다
		⑤ 권당문화는 지역공동체 형성에 도움이 된다

<표 3-5> 독립변수 사회적 자본 형성 결정요인 설문지 구성 세부 설문문항

구성요인	측정지표	세부설문문항
인적요인	전문성	① 자기계발을 통해 전문성 확보에 노력하고 있다.
		② 전문성을 기반으로 양질의 행정서비스를 제공하고 있다.
	윤리성	① 청렴의무를 이행하고 업무처리도 투명성 있게 처리하고 있다.
		② 윤리의식의 원칙에 입각하여 정책 의사결정을 하고 있다.
		③ 조직구성원이 부적절한 행위를 할 때는 즉시 시정 요구하고 있다.
	혁신성	① 동료가 제시한 혁신적 개선사항은 서로 존중하며 실천한다.
		② 조직의 업무개선에 항상 아이디어를 제공하고 있다.
		③ 조직구성원 간 업무를 통하여 서로 존중하며 의사소통이 잘 되고 있다.
	조직 운영요인	기관장 리더십
② 조직의 업무 성과 및 성과 개선에 맞게 대우를 받고 있다.		
③ 기관장의 리더십을 신뢰하고 있다.		
공정성		① 직원상호 간의 갈등이나 업무 배분을 공정하게 해결하고 있다.
		② 직무성과를 바탕으로 우대인사를 하는 인사관리제도 시스템이다.
		③ 인사제도는 직무에 전념하도록 동기부여가 잘 조성되어 있다.
투명성		① 정부가 추진하는 3.0시책의 정보공개원칙을 잘 알고 있다.
		② 도정정책홍보는 성과에 상관없이 있는 그대로 홍보하고 있다.
업무능력 요인		책임성
	② 정책결정과정에서 지역주민은 물론 불특정다수인이 참여할 수 있도록 권장하고 있다.	
	③ 민원인이 제시한 의견은 구성원 간 의사소통을 통해서 책임감과 공정성있게 처리하고 있다.	
	④ 조직구성원 간 갈등의 소지가 발생하지 않도록 서로 간 협조를 잘 하고 있다.	
	능률성	① 업무처리비용을 절감하기 위하여 정확하고 신속하게 능률적으로 처리하고 있다.
		② 의사결정된 정책은 강력히 추진하고 부정부패 요인, 사회갈등이 발생하지 않도록 하고 있다.
		③ 주민들이 애로 및 건의사항을 수시로 파악하여 해결하고 있다.
		④ 지역 간 불균형이 없도록 재원을 공정하게 배분하고 형평성을 유지하고 있다.
	대응성	① 지역사회 이슈에 대하여 대처할 수 있는 능력이 있는 조직이다.
		② 주민들에게 정책집행을 사전 예고하여 예측 가능한 정책을 집행하고 있다.
		③ 이해당사자 간 불화되는 사업에 대해서는 신속하게 대응하고 주민요구사항은 진 실성있게 대응하고 있다.
		④ 신분에 관계없이 공명정대하게 민원처리를 하고 있다.
	봉사성	① 자원봉사활동이 지역사회의 신뢰를 향상시키는 요인이다.
		② 자원봉사활동이 주인의식을 향상 시키는 요인이 되고 있다.
		③ 자원봉사활동은 개인적 성공보다는 사회에 공헌하는 의미가 크다고 생각한다.

<표 3-6> 종속변수 사회적 자본 형성요인 설문지 구성 세부 설문문항

구성요소	측정지표	세부설문사항
신뢰	공적신뢰	① 도정의 비전을 신뢰하고 있다.
		② 도정의 비전을 주민들에게 설명하고 있다.
	구성원 신뢰	③ 동료직원들의 인간성과 능력을 신뢰하고 있다.
		④ 상사를 신뢰한다.
		⑤ 하급자(부하직원)를 신뢰한다.
규범	규범적 행동	① 조직의 구성원들은 공정하고 효율적으로 규범과 규칙을 잘 지키고 있다.
		② 우리 조직은 업무별 권한이 부여되어 있다.
	의식 함양	③ 시민들에게 공공질서 등 질서확립에 참여하도록 권장하고 있다.
		④ 규범교육을 받은 주민은 각종 사회규범 준수에 도움이 된다고 생각한다.
네트워크	단체활동 지원	① 비공식조직 활동이 많을수록 업무성과 및 민원 해결에 도움이 된다.
		② 각종단체에서 제안된 의견에 대해서는 존중되고 적절하게 반영하고 있다.
	정보 제공	③ 주민들에게 지역 현안에 대한 정보를 적극 제공하고 있다.
		④ 정보공개청구가 많을수록 주민 알권리는 충족된다고 생각하고 있다.
참여	공동체 참여	① 지역주민과 의사소통이 확대되도록 노력하고 있다.
		② 지역주민들에게 지역공동체 행사에 참여하도록 권장하고 있다.
	의사결정 참여	③ 현안업무 처리에 많은 의견을 수렴하기 위하여 주민과 단체의 참여를 높이고 있다.
		④ 조직구성원들이 의사결정 참여 및 토론문화가 조성되어 있다.
거버넌스	파트너십 유지	① 주민, 사회단체와의 대화 창구가 있는 파트너십이 구성되어 있다.
		② 정책의 성공은 정책수립과정에서부터 주민 및 사회단체가 참여해야 한다고 생각하고 있다.
	단체협력	③ 지역의 사회단체가 협력할 수 있도록 지원한다.
		④ 지역개발을 위해 시민과 사회단체가 협력을 유도하여야 한다.

## 2. 설문 대상 선정 및 자료수집

지방정부의 사회적 자본 형성에 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 분석하기 위하여 지방정부의 조직 구성원을 모집단으로 하여 설문조사를 실시 하였다.

본 연구의 측정변수별로는 독립변수로 사회적 자본 형성의 결정요인으로 인적 요인, 조직운영요인, 직무능력요인을 상위변수로, 매개변수는 공동체의식요인, 교육의식요인, 온정주의 요인을 상위변수로, 종속변수는 사회적 자본 형성 요인인 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스를 상위변수로 설정하고, 이들의 관계를 검토하기 위하여 표본추출방법으로 편의표본추출, 할당표본추출을 병행하였다. 이러한 연구 목표를 달성하기 위하여, 본 연구에서는 제주특별자치도 본청 및 행정시, 읍면동공무원을 연구대상을 선정하였다.

연구 대상은 제주특별자치도 공무원을 700명을 대상으로 선정하여 도 본청 250명, 제주시청 200명, 서귀포시청 150명, 읍면동 100명을 대상으로 선정하여 설문을 할당하였다.

변수 측정을 위한 척도로 응답자의 일관성을 유지하기 위하여 리커트(likert) 5점 척도로 사용하여 '1'은 '전혀 그렇지 않다', '2'는 '그렇지 않다', '3'은 '보통이다', '4'는 '그렇다', '5'는 '매우 그렇다'로 설문지를 구성하였다.

설문대상을 성별, 연령, 학력, 직종, 직급, 근무지, 근무연수의 인구 사회적 특성 요인을 고려하지 않고 무작위로 선정하였다.

설문조사는 2016년 4월 1일부터 15일까지 약 2주간 연구자가 직접 사무실은 방문하여 설문조사를 하고 관리자에게 설문지를 배포하고 설문의 취지를 설명한 후 설문지를 취합하기도 하였다. 직접 설문응답자들에게 배부하기도하고 관리자에게 협조를 구해 설문지를 취합하는 방법을 병행하였다.

그리고 사회적 자본의 축적 요인들의 영향을 주는 인과관계를 깊이 있게 연구하기 위하여 제주자치도 공원 17명을 대상으로 면접조사를 하였다. 면접대상자는 5급 이상 7명(행정직 4명, 기술직 3명)을 6급 이하 10명은 (행정직 6명, 기술직 4명)을 대상으로 관료제 순기능과 역기능, 사회적 자본 인식, 권당문화의 순기능과 역기능에 대하여 인식수준에 대하여 면접조사를 하였다.

### 3. 자료의 분석방법

본 연구는 지방행정 사회적 자본 축적의 요인들을 분석하기 위하여 이론적 방법과 행태적 접근방법을 사용하고자 한다.

이중 이론적 접근방법의 경우에는 문헌 조사를 통하여 이론을 구성하고자 하였으며, 행태적 접근방법의 경우에는 설문지 조사를 통해 지방행정의 사회적 자본 축적 요인들을 실증적으로 분석하고자 하였다. 그리고 제주의 관료문화, 사회적 자본 인식, 제주 권당문화에 대한 면접조사에 분석을 하였고, 연구자가 공무원임을 고려하여 참여관찰을 반영하였다.

본 연구대상인 지방행정의 사회적 자본 형성 결정요인에 대한 실태를 분석하는 것으로 설문분석은 통계프로그램 SPSS 18.0을 사용하여 응답 자료를 요약하고 표준화할 수 있는 기술통계 분석, 설문 문항의 신뢰성 검증을 위한 신뢰도분석, 변수들 간의 관련성을 파악하기 위한 상관분석을 했다. 그리고 AMOS 18.0 이용한 구조 방정식모형(structural equation model) 분석을 하였다.

먼저, 기술통계로서 설문문항별로 인구사회적 특성별로 빈도분석을 실시하고, 인식수준 분석과 측정도구를 검증하기 위해 Cronbach's Alpha계수를 이용하여 신뢰성분석과 요인분석을 통해 타당성을 검증하였다.

그리고 독립변수, 매개변수, 종속변수 간의 관계의 정도를 알아보기 위하여 상관관계분석과 사회적 자본 형성에 미치는 요인들을 알아보기 위하여 위계적 회귀분석을 실시하였고, 사회적 자본의 결정요인이 사회적 자본에 미치는 영향과 매개요인의 효과를 분석하는 모형을 알아보기 위하여 구조 방정식에 의한 모형 개발과 적합도 분석, 수정모형의 경로계수 분석, 주요 변인들 간의 효과분석, 단계별 매개회귀분석을 실시하여 가장 적합한 최종모형을 찾아보았다.

끝으로 인구 사회적 특성(성별, 연령, 학력, 직종, 직급, 근무지, 근무연수)에 따른 사회적 자본의 인식차이 및 형성요인에 미치는 가설을 검증하고, 사회적 자본의 결정요인, 매개변수, 사회적 자본 간의 상관관계를 분석을 통하여 상관관계의 영향의 가설 검증과 사회적 자본 결정요인이 매개요인을 통해 사회적 자본의 형성에 미치는 영향의 가설도 검증하였다.

## 제 4 장 사회적 자본 형성의 결정요인에 대한 실증분석

### 제1절 표본의 특성

#### 1. 조사표본의 특성

본 연구에서 독립변수로 인적요인, 조직운영요인, 직무능력요인의 사회적 자본 형성 결정요인, 매개변수로 공동체의식요인, 교육의식요인, 온정주의 요인, 종속 변수로 지방정부 사회적 자본 지표(신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스)를 설정하였다.

이를 위한 설문조사는 2016년 4월 1일부터 15일까지 약 2주간 연구자가 직접 사무실을 방문하여 관리자에게 설문지를 배포하고 설문지의 취지를 설명한 후 실시하였다.

직접 설문응답자들에게 배부하기도 하고 관리자에게 협조를 구해 설문지를 취합하는 방법을 병행하였다. 설문지는 제주특별자치도 공무원 700명을 대상으로 설문지를 배포하였다. 도 본청 250명, 제주시청 200명, 서귀포시청 150명, 읍면동 100명에게 배포하여 625부를 회수하였다(회수율 89.3%). 이 중 누락된 응답 등 30부를 제외하고 595부를 대상으로 분석을 하였다.

표본의 일반적 특성을 살펴보면 먼저 성별로는 남성 393명(66.1%), 여성 202명(33.9%)이었고, 40대(37.3%), 50대(31.6%), 30대(24.0%), 20대(7.1%)의 순으로 나타났다.

학력별로는 4년제 대학 졸(70.1%), 전문대 졸(17.3%), 대학원 졸(8.7%), 고졸 이하(3.9%)의 순이었으며, 일반직(행정직: 47.6%), 일반직(기술직: 46.1%), 기능직(4.0%), 기타(2.4%)의 순으로 조사되었다.

직급별로는 6급(37.5%), 7급(31.3%), 9급(12.1%), 8급(10.8%), 5급(8.1%), 4급(0.4%)의 순으로, 근무 기간별로는 '20년 이상 ~ 30년 미만'(40.3%), '10년 미만'(24.0%), '10년 이상 ~ 20년 미만'(19.3%), '30년 이상'(16.3%)의 순이었다.

근무지역별로는 제주도청(38.8%), 제주시청(29.4%), 서귀포시청(20.7%), 읍면동

사무소(11.1%)의 순으로 조사되었다. 응답자 특성 분석결과는 다음 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 응답자 특성

구분	내용	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	393	66.1
	여성	202	33.9
연령	20대	42	7.1
	30대	143	24.0
	40대	222	37.3
	50대	188	31.6
학력	고졸 이하	23	3.9
	전문대 졸	103	17.3
	4년제 대학 졸	417	70.1
	대학원 졸	52	8.7
직군	일반직(행정직)	283	47.6
	일반직(기술직)	274	46.1
	기능직	24	4.0
	기타	14	2.4
직급	4급	2	0.4
	5급	48	8.1
	6급	223	37.5
	7급	186	31.3
	8급	64	10.8
	9급	72	12.1
근속기간	10년 미만	143	24.0
	10년 이상 ~ 20년 미만	115	19.3
	20년 이상 ~ 30년 미만	240	40.3
	30년 이상	97	16.3
근무지역	제주도청	231	38.8
	제주시청	175	29.4
	서귀포시청	123	20.7
	읍면동사무소	66	11.1
합계		595	100.0

## 2. 측정도구의 검증

### 1) 신뢰도 검증

신뢰도(Reliability)는 측정하고자 하는 값을 반복 측정하여 일관성 있는 결과를 얻는 것으로 채서일(2009)은 유사한 도구 혹은 동일한 측정 도구를 사용하여 동일한 개념을 반복해서 측정했을 때 일관성 있는 결과를 얻는 것으로 안정성, 의존가능성, 일관성, 예측 가능성, 정확성 등으로 표현될 수 있는 개념이라고 했다.

동일한 개념을 측정하기 위해 여러 개의 항목을 이용할 경우 Cronbach's Alpha 계수를 이용하여 신뢰도를 저해하는 항목을 측정도구에서 제외시켜 각 항목의 내적 일관성을 높이고 신뢰도를 향상하는 것이다.

송지준(2009)은 동일한 개념에 대한 측정을 반복했을 때 동일한 측정값을 얻을 가능성을 말하며, 측정 도구를 측정한 결과 오차가 들어 있지 않은 정도를 말하고 있고, 그리고 신뢰도 분석은 연구 결과와 해석을 위한 필요조건 일 뿐 충분조건은 아니라고 했다. 일반적으로 Alpha계수가 0.6 이상이면 비교적 신뢰도<sup>13)</sup>가 높다고 보고 있다.

본 연구에서는 측정항목의 검증을 위해 내적일관성을 측정하는 Cronbach's  $\alpha$  계수를 이용하여 신뢰도를 제고하고자 한다.<sup>14)</sup>

본 연구에서는 Cronbach's  $\alpha$  값을 0.7 이상을 기준으로 하고, 본 연구에서 사용한 독립변수(사회적 자본의 결정 요인)의 신뢰도(Cronbach's  $\alpha$ : 문항내적일관성 신뢰도)는 인적요인(.894), 조직운영 요인(.889), 직무능력요인(.935)으로 나타나 높은 수준으로 나타났고, 종속변수인 사회적 자본의 신뢰도는 신뢰(.895), 참여(.876), 거버넌스(.868), 규범(.830), 네트워크(.723) 순으로 나타났다. 사회적 자본 형성에 영향을 미치는 매개변수는 공동체의식(.853), 교육의식(.832), 온정주의(.704)로 나타나 신뢰성은 확보되었다고 할 수 있다. 분석결과는 다음 <표 4-2>와 같다.

13) 신뢰도 분석은 일반적으로 요인분석을 실행하여 몇 가지 하위요인으로 추출한 후, 각각의 하위요인들이 동질적인 변수로 구성되어 있는가를 확인 할 때 이용한다.

14) Nunnally, 1978(남궁근, 2010) 은 신뢰도 검증은 문항 수가 20~25개인 검사의 경우 신뢰도 계수가 0.8이면 바람직한 수준이며, 문항수가 4~5개인 짧은 검사는 신뢰도 계수가 0.6 이상이면 받아들일 수 있는 수준으로 인정하고 있다.

<표 4-2> 신뢰도 검증

구분	구분	문항수	신뢰도
독립변수	인적 요인	8	.894
	조직운영 요인	8	.889
	직무능력 요인	14	.935
사회적 자본	신뢰	5	.895
	규범	4	.830
	네트워크	4	.723
	참여	3	.876
	거버넌스	4	.868
매개변수	공동체 의식	4	.853
	교육의식	4	.832
	온정주의	5	.704

- 주1) 직무능력 요인은 15문항으로 구성되었으나 15번째 문항은 신뢰도를 떨어뜨리는 것으로 나타나 제거함  
 주2) 참여지표는 4문항으로 구성되었으나 4번째 문항은 신뢰도를 떨어뜨리는 것으로 나타나 제거함  
 주3) 온정주의의 1, 2번 문항은 역 채점 하였음

## 2) 타당도 검증

타당도(validity)는 측정하고자 하는 개념을 얼마나 정확히 측정하느냐 하는 방법으로 채서일(1990)은 평가방법에 따라 내용 타당성, 기준에 의한 타당성, 개념 타당성으로 분류한다. 변수 구성의 요인 추출방법으로 요인분석에 사용되는 주성분 분석과 공통요인분석을 사용하였다. 본 연구에서는 타당도 검증을 위해 탐색적 요인분석을 통한 분석과정을 검증하고 요인추출 회전방식인 배리맥스(Varimax)회전법을 선택하여 요인분석을 하고, 고윳값(eigen value)이 1 이상, 요인적재량이  $\pm 0.3$  이상의 값을 기준으로 제시하고자 한다.<sup>15)</sup>

요인분석 결과를 살펴보면 고윳값은 1.0이상, 요인적재량을  $\pm 0.3$ 이상으로 직무능력요인, 인적요인, 조직운영요인들이 고윳값과 요인적재량의 기준치를 상회했으며, 분산분별력은 직무능력요인 48.30%, 인적요인 5.2%, 조직운영요인 10.0%의 설명력을 나타내고 있으며, KMO값은 0.961, Bartlett의 구형성 검정치는 .000으

15) Hair, Anderson, Tatham&Black(1998)은 비회전요인분석의 요인적재량이 0.3 이상이면 최소한 수준이고, 0.5 이상이면 실질적으로 유의한 것으로 고려할 수 있다고 하였다.

로 유의미한 것으로 나타나 요인분석결과는 타당성에 문제가 없음을 보여 준다. 다음 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 사회적 자본 형성 요인 분석결과

개념	요인	변수명	요인 적재량	공통성	고윳값	분산 분별력	KMO	Bartlett의 구형성검정
결정 요인	직무 능력 요인	직무능력	14	.717	.634	14.5	48.3	근사 카이제곱: 11256.00 자유도: 436 유의확률: .000
		직무능력	13	.711	.601			
		직무능력	10	.680	.593			
		직무능력	11	.671	.644			
		직무능력	7	.624	.598			
		직무능력	2	.619	.508			
		직무능력	9	.601	.565			
		직무능력	3	.574	.601			
		직무능력	1	.571	.630			
		직무능력	8	.568	.508			
		직무능력	5	.551	.585			
		직무능력	12	.548	.566			
		직무능력	6	.540	.589			
		직무능력	4	.530	.558			
	인적 요인	인적	3	.799	.682	1.6	5.2	
		인적	4	.659	.582			
		인적	5	.655	.535			
		인적	2	.614	.582			
		인적	1	.541	.533			
		인적	7	.534	.576			
		인적	6	.523	.538			
		인적	8	.493	.530			
	조직 운영 요인	조직운영	6	.796	.756	1.5	10.0	
		조직운영	5	.790	.746			
		조직운영	2	.655	.585			
		조직운영	1	.619	.543			
		조직운영	3	.599	.508			
조직운영		4	.596	.621				
조직운영		8	.515	.556				
조직운영		7	.491	.495				

사회적 자본 형성 결정 매개요인에 대한 요인분석결과를 살펴보면 고윳값은 1.0 이상, 요인적재량을  $\pm 0.3$  이상으로 교육의식, 공동체 의식, 온정주의들이 고윳값과 요인적재량의 준치를 상회했으며, 분산분별력은 교육의식 18.0%, 공동체의식 35.3%, 온정주의 10.3%의 설명력을 나타내고 있으며, KMO값은 0.759, Bartlett의 구형성검정치는 .000으로 유의미한 것으로 나타났다. 요인분석결과는 타당성에 문제가 없음을 보여 준다. 다음 <표 4-4>과 같다.

<표 4-4> 사회적 자본 형성 매개요인 요인분석 결과

개념	요인	변수명	요인 적재량	공통성	고유 값	분산 분별력	KMO	Bartlett의 구형성검정	
매개요인	교육의식	교육의식	3	.785	.625	2.3	18.0	0.779	근사카이제곱 3847.876 자유도:78 유의확률: .000
		교육의식	4	.726	.543				
		교육의식	1	.711	.538				
		교육의식	2	.642	.458				
	공동체의식	공동체 의식	3	.792	.628	4.6	35.3		
		공동체 의식	4	.774	.601				
		공동체 의식	2	.763	.585				
		공동체 의식	1	.730	.537				
	온정주의	온정주의	2	.891	.820	1.3	10.3		
		온정주의	1	.880	.802				
		온정주의	5	.872	.796				
		온정주의	4	.861	.758				
온정주의		3	.768	.598					

사회적 자본 형성 결정 매개요인에 대한 요인분석결과 요인적재량을  $\pm 0.3$  이상으로 각 요인들의 요인적재량의 기준치를 상회했으며, 분산분별력은 신뢰 51.5%, 참여 7.0%, 네트워크 4.8%, 거버넌스 4.4%, 규범 3.9%의 설명력을 보이고, KMO값은 0.952, Bartlett의 구형성검정치는 .000으로 유의미한 것으로 나타나 요인분석 결과는 타당성에 문제가 없음을 보여 준다. 다음 <표 4-5> 과 같다.

<표 4-5> 사회적 자본 형성요인 요인분석 결과

개념	요인	변수명	요인 적재량	공통성	고유 값	분산 결정력	KMO	Bartlett의 구형성검정	
형성요인	신뢰	신뢰	1	.759	.787	10.3	51.5	0.952	근사 카이제곱 7503.508 자유도:190 유의확률: .000
		신뢰	2	.753	.748				
		신뢰	5	.746	.746				
		신뢰	4	.737	.747				
		신뢰	3	.679	.661				
	참여	참여	1	.759	.796	1.4	7.0		
		참여	2	.730	.736				
		참여	3	.728	.756				
	네트워크	네트워크	1	.775	.707	.97	4.8		
		네트워크	4	.742	.672				
		네트워크	3	.528	.577				
		네트워크	2	.459	.640				
	거버넌스	거버넌스	2	.704	.747	.83	4.4		
		거버넌스	4	.695	.700				
		거버넌스	3	.641	.731				
		거버넌스	1	.532	.671				
규범	규범	2	.740	.744	.70	3.9			
	규범	3	.600	.684					
	규범	4	.577	.646					
	규범	1	.563	.688					

## 제2절 분석결과

### 1. 사회적 자본에 대한 인식

응답자들의 사회적 자본에 대한 인식을 살펴보면 신뢰(평균: 3.90), 규범(평균: 3.85), 참여(평균: 3.77), 거버넌스(평균: 3.69), 네트워크(평균: 3.52)의 순으로 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 분석내용은 다음 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 사회적 자본에 대한 인식

구분	문항수	평균	표준편차
신뢰	5	3.90	.621
규범	4	3.85	.586
네트워크	4	3.52	.597
참여	3	3.77	.622
거버넌스	4	3.69	.621

주) 사회적 자본에 대한 응답은 '1. 전혀 그렇지 않다, 2. 그렇지 않다, 3. 보통이다, 4. 그렇다, 5. 매우 그렇다'로 구성됨

### 2. 사회적 자본에 대한 집단별 인식

응답자들의 성별에 따른 사회적 자본 인식의 차이를 알아보기 위해 두 독립표본 T검정을 실시한 결과 t통계값은 .458, 유의확률은 .647로서 유의수준 .05에서 성별에 따라 사회적 자본 인식에 유의한 차이가 없는 것으로 분석되었다.

성별에 따른 사회적 자본의 인식 차이 분석은 다음 <표 4-7 >과 같다.

<표 4-7> 성별에 따른 사회적 자본의 인식 차이(t-test)

구분		빈도	평균	표준편차	T값	P
성별	남성	385	3.75	.547	.458	.647
	여성	192	3.73	.476		

응답자들의 연령에 따른 사회적 자본 인식의 차이를 알아보기 위해 일원분산분석을 실시한 결과 F통계값이 4.999, 유의확률은 .002로서 유의수준 .05에서 연령에 따라 사회적 자본 인식에 유의한 차이가 있는 것으로 분석되었다.

학력에 따른 사회적 자본 인식의 차이에서도 F통계값이 2.711, 유의확률은 .044로서 유의수준 .05에서 유의한 차이가 있는 것으로 분석되었으나, 직군에 따른 사회적 자본 인식의 차이에서는 F통계값이 .332, 유의확률은 .888로서 유의수준 .05에서 유의한 차이가 없는 것으로 나타났으며 직급에 따른 사회적 자본 인식의 차이에서는 F통계값이 3.532, 유의확률은 .004로서 유의수준 .05에서 유의한 차이가 있는 것으로 분석되었다. 응답자특성에 따른 사회적 자본의 인식 차이 분석은 다음 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> 응답자특성에 따른 사회적 자본의 인식 차이(일원배치분산분석)

구분		빈도	평균	표준편차	F값	P
연령	20대	41	3.69	.501	4.999	.002**
	30대	137	3.66	.569		
	40대	215	3.71	.487		
	50대	184	3.86	.521		
학력	고등학교 졸업 이하	21	3.51	.479	2.711	.044*
	전문대학 졸업	100	3.66	.547		
	4년제 대학 졸업	409	3.78	.508		
	대학원 졸업	47	3.74	.602		
직군	일반직(행정직)	272	3.77	.518	.332	.888
	일반직(기술직)	268	3.73	.531		
	기능직	23	3.68	.532		
	기타	14	3.72	.550		
직급	4급	2	3.37	.200	3.532	.004**
	5급	48	4.00	.444		
	6급	216	3.77	.500		
	7급	179	3.69	.562		
	8급	62	3.73	.526		
	9급	70	3.65	.505		

\* p < .05    \*\* p < .01    \*\*\* p < .001

근속기간에 따른 사회적 자본 인식의 차이에서는 F통계값이 .2635, 유의확률은 .049로서 유의수준 .05에서 유의한 차이가 있는 것으로 나타났으며, 근무지역에 따른 사회적 자본 인식의 차이에서는 F통계값이 1.235, 유의확률은 .296으로 유의수준 .05에서 유의한 차이가 없는 것으로 분석되었다.

응답자 특성에 따른 사회적 자본의 인식 차이분석은 다음 <표 4-9>와 같다.

<표 4-9> 응답자특성에 따른 사회적 자본의 인식 차이(일원배치분산분석)

구분		빈도	평균	표준편차	F값	P
근속기간	10년 미만	139	3.68	.525	2.635	.049*
	10년 이상~20년 미만	111	3.68	.474		
	20년 이상~30년 미만	231	3.77	.532		
	30년 이상	96	3.85	.547		
근무지역	제주도청	225	3.73	.504	1.235	.296
	제주시청	168	3.70	.566		
	서귀포시청	120	3.78	.493		
	읍면동사무소	64	3.83	.536		

\* p < .05 \*\* p < .01 \*\*\* p < .001

응답자들의 성별에 따른 사회적 자본 형성의 매개요인에 대한 인식의 차이를 알아보기 위해 두 독립표본 T검정을 실시한 결과 공동체의식은 t통계값은 .746, 유의확률은 .987, 교육의식은 t통계값은 .551 유의확률은 .223, 온정주의는 t통계값은 .549, 유의확률은 .085로서 유의수준 .05에서 성별에 따라 사회적 자본 형성의 매개요인의 인식에 유의한 차이가 없는 것으로 분석되었다. 성별에 따른 사회적 자본의 형성 매개요인의 인식 차이 분석은 다음 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 성별에 따른 사회적 자본 매개요인의 인식 차이(t-test)

요 인	성별	빈도	평균	표준편차	T값	P
공동체 의식	남성	385	3.92	.618	.746	.987
	여성	192	3.87	.586		
교육의식	남성	385	3.91	.609	.551	.223
	여성	192	3.88	.565		
온정주의	남성	385	3.14	.662	.549	.085
	여성	192	3.11	.600		

### 3. 사회적 자본의 결정요인과 매개변수, 사회적 자본의 관계

상관관계분석은<sup>16)</sup> 직선관계가 있는지를 알아보는 것으로 한 변수가 다른 변수와 어느 정도 밀접한 관계가 있는지 알아보는 것이다. 먼저 사회적 자본을 결정하는 요인의 인적요인, 조직운영, 직무능력은 사회적 자본과 정적상관을 보이는 것으로 나타났다(.525≤r≤.755). 사회적 자본 결정 요인과 매개변수간의 관계에서 인적요인과 온정주의와의 관계에서는 상관이 없었지만 다른 변수들은 정적상관을 보이고 있다(.083≤r≤.570). 그러나 온정주의는 상관계수가 .083,~.124로 상관이 낮은 것으로 나타났다. 매개변수와 사회적 자본과의 관계에서는 온정주의와 신뢰, 규범, 참여를 제외하고 정적상관을 보이는 것으로 나타났지만(.093≤r≤.631), 온정주의와 네트워크(.167), 거버넌스(.092)와의 관계도 상관은 있지만 낮은 수준이라고 분석되었다. 다음 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 사회적 자본의 결정요인과 매개변수, 사회적 자본의 관계

	사회적 자본 결정요인			매개변수			사회적 자본				
	인적 요인	조직 운영	직무 능력	공동체 의식	교육 의식	온정 주의	신뢰	규범	네트 워크	참여	거버 넌스
인적요인	1										
조직운영	.772***	1									
직무능력	.756***	.800***	1								
공동체 의식	.451***	.471***	.570***	1							
교육의식	.487***	.486***	.567***	.631***	1						
온정주의	.034	.124**	.083*	-.033	-.077	1					
신뢰	.719***	.714***	.755***	.555***	.607***	.032	1				
규범	.643***	.640***	.755***	.577***	.631***	.036	.738***	1			
네트워크	.525***	.613***	.692***	.525***	.494***	.167***	.592***	.641***	1		
참여	.565***	.615***	.713***	.588***	.559***	.060	.641***	.669***	.656***	1	
거버넌스	.580***	.611***	.728***	.617***	.575***	.092**	.655***	.713***	.672***	.740***	1

\* p < .05 \*\* p < .01 \*\*\* p < .001

16) 송지준(2015)은 상관관계의 정도는 0에서 ±1사이로 나타내며 ±에 가까울수록 상관관계는 높아지고 0에 가까울수록 상관관계는 낮아진다. 즉 변화의 강도는 절대값 1에 가까울수록 +는 정의방향, -는 음의 방향이라고 한다. 상관관계분석에서 변수들간의 관련성의 정도를 판단하는 기준은 ±0.9이상이면 매우 높은 상관관계, ±0.7~±0.9미만은 높은 상관관계, ±0.4~±0.7미만은 다소 높은 상관관계, ±0.2~±0.4미만은 낮은 상관관계, ±0.2미만은 상관관계가 거의 없음을 상관관계 강도 기준을 제시하고 있다.

#### 4. 사회적 자본 형성의 인식 및 영향요인 분석

##### 1) 사회적 자본 형성의 인식에 미치는 요인

응답자 특성이 사회적 자본의 인식에 대해 어느 정도 영향을 미치는가에 대한 결과는 <표 4-12>와 같다. 응답자들이 사회적 자본의 인식을 측정하는 모형에서 성별, 직군, 직급, 근속 기간은 유의하지 않아 제외되었고, 연령, 학력, 근무지역은 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 연령, 학력, 근무지역이 포함된 모형의 F 통계값은 7.017, 유의확률은 .008로 모형에 포함된 독립변수들은 유의수준 .05에서 유의하게 설명하고 있다.

개별변수들의 사회적 자본 인식에 대한 기여도와 통계적 유의성은 연령( $t=4.20$ ,  $p=.000$ ), 학력( $t=2.86$ ,  $p=.004$ ), 근무지역( $t=2.65$ ,  $p=.008$ )이며, 상대적 기여도를 나타내는 표준화 계수에 의하면 연령, 학력, 근무지역의 순으로 사회적 자본의 인식에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있고, 그리고 개별변수들의  $t$ 값은  $\pm 1.96$ 보다 크기 때문에 유의함을 알 수 있다. 다음 <표 4-12>과 같다.

<표 4-12> 사회적 자본 형성의 인식에 영향을 미치는 요인

모형		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성통계량	
		B	표준 오차	베타			공차 한계	VIF
사회 적자 본	상수	3.040	.147		20.648	.000		
	연령	.102	.024	.179	4.198	.000	.923	1.084
	학력	.101	.035	.118	2.860	.004	.983	1.017
	근무지역	.058	.022	.112	2.649	.008	.931	1.074
R <sup>2</sup> = .043 수정된 R <sup>2</sup> = .038 F=7.017, P=.008**								

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

## 2) 사회적 자본 형성에 미치는 영향 위계적 회귀분석 검증 결과

위계적 회귀분석은 여러 개의 독립변수가 종속변수에 어떠한 영향을 미치는지를 알아보는 분석으로 사회적 자본을 향상시킬 수 있는 변수들 간의 상대적 영향력을 평가하는 것이다. 이를 통하여 사회적 자본 형성에 어떤 측정변수들이 큰 영향을 주는지를 분석하여 정책적 시사점을 발굴하고 집행하고자 하는 것이다

### (1) 사회적 자본 형성에 미치는 위계적 회귀분석 검증 분석결과(독립변수)

사회적 자본의 변량을 73.2% 설명하고 있으며, 인적요인  $t=1.798$ ,  $p=.072$ )로 통계적 유의수준하에서 영향을 미치지 않는 것으로 나타났고, 조직운영요인( $t=3.565$ ,  $p=.000$ )와 직무능력요인( $t=16.897$ ,  $p=.000$ )으로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

사회적 자본 형성에 영향을 미치는 변수들간의 상대적 영향력 평가는 직무능력요인이 ( $\beta=.681$ )로 사회적 자본 형성에 가장 큰 영향력을 보이는 변수로 나타났으며, 다음은 조직운영요인( $\beta=.1435$ ), 인적요인( $\beta=.064$ )의 순으로 나타났다.

공차한계는 모두 0.1이상의 수치를 보여 다중공선성에 문제가 없는 것으로 판단되고, Durbin-Watson은 1.829로 기준값인 2에 매우 근접하여 잔차들 간에 상관관계가 없는 것으로 판단되어 이에 회귀모형이 적합하다고 할 수 있다.

그리고 사회적 자본 구성요소별로 주는 영향은 독립변수의 하위변수의 통계적 유의수준 하에서 영향을 미치는 변수에 한하여 상대적 영향력을 평가했다. 먼저, 사회적 자본에 가장 큰 영향력을 보이는 직무능력요인의 하위변수인 신뢰요인에 대응성, 책임성 순으로 영향을 주고 있으며, 규범에는 책임성, 능률성, 대응성, 봉사성 순으로, 네트워크에는 봉사성, 능률성, 책임성, 대응성 순으로, 참여에는 봉사성, 대응성, 책임성, 능률성 순으로, 거버넌스에는 책임성, 봉사성, 대응성, 능률성 순으로 영향을 주는 것으로 나타났다.

조직운영요인의 하위변수인 신뢰에는 투명성, 기관장리더십, 공정성 순으로, 규범에는 기관장리더십, 투명성, 공정성 순으로, 네트워크에는 기관장리더십, 공정성, 투명성 순으로, 참여에는 기관장리더십, 투명성 순으로 거버넌스에는 기관장리더십, 투명성, 공정성 순으로 영향을 주는 것으로 나타났다.

인적요인의 하위변수 신뢰에는 청렴성, 혁신성 순으로, 규범에는 혁신성, 청렴성, 전문성 순으로, 네트워크에는 청렴성, 혁신성, 전문성 순으로, 참여에는 청렴

성, 혁신성 순으로, 거버넌스에는 혁신성, 전문성, 청렴성 순으로 영향을 주는 것으로 나타났다. 이를 종합해보면 사회적 자본에 영향을 주는 직무능력요인은 책임성, 능률성, 대응성 순으로, 조직운영요인은 기관장리더십, 투명성 순으로, 인적요인은 청렴성, 혁신성 순으로 사회적 자본 구성요소에 영향을 주는 것으로 나타났다. 다음 <표 4-13>과 같다.

<표 4-13> 사회적 자본 형성에 미치는 위계적 회귀분석 검정 분석결과

독립 변수	모델1			모델2			모델3			
	SE	$\beta$	T값 (유의도)	SE	$\beta$	T값 (유의도)	SE	$\beta$	T값 (유의도)	공차 한계
상수	0.107		12.670 (.000)	0.098		8.168 (.000)	0.084		8.168 (.000)	
인적 요인	0.028	0.699	22.729 (.000)	0.040	0.316	7.359 (.000)	0.035	0.068	1.798 (.072)	0.348
조직 운영 요인				0.038	0.498	11.582 (.000)	0.036	0.145	3.565 (.000)	0.301
직무 능력 요인							0.039	0.681	16.897 (.000)	0.306
통계량	R <sup>2</sup> =0.488, 수정된R=0.488 F=516.625, P=.000			R <sup>2</sup> =0.590, 수정된R=0.589 F=388.966, P=.000			R <sup>2</sup> =0.732, 수정된R=0.731 F=491.106, P=.000 Durbin-Watson=1.829			

(2) 사회적 자본 형성에 미치는 위계적 회귀분석 검정 분석결과(매개요인)

사회적 자본 형성에 미치는 위계적 회귀분석결과는 사회적 자본의 변량을 60.0% 설명하고 있으며, 공동체의식요인(t=13.307, p=.000), 교육의식요인(t=11.063, p=.000)와 온정주의요인(t=4.985, p=.000)으로 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

사회적 자본 형성에 영향을 미치는 변수들 간의 상대적 영향력 평가는 공동체의식요인( $\beta$ =.463)로 사회적 자본 형성에 가장 큰 영향력을 보이는 변수로 나타났으며, 다음은 교육의식요인( $\beta$ =.386), 온정주의 요인( $\beta$ =.133)의 순으로 나타났다.

공차한계는 모두 0.1 이상의 수치를 보여 다중공선성에 문제가 없는 것으로 판

단 되고, Durbin-Watson은 1.829로 기준값인 2에 매우 근접하여 잔차들 간에 상관관계가 없는 것으로 판단되어 이에 회귀모형이 적합하다고 할 수 있다.

그리고 사회적 자본 구성요소별로 영향을 주는 매개변수의 하위변수 통계적 유의수준 하에서 영향을 미치는 변수에 한하여 상대적 영향력을 평가했다.

먼저, 사회적 자본에 가장 큰 영향력을 보이는 공동체 의식 요인의 하위변수 신뢰에는 의사소통이 규범과 네트워크, 참여, 거버넌스에는 의사소통, 온라인커뮤니케이션이 영향을 주는 것으로 나타났다. 교육의식요인의 하위변수인 신뢰와 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스에는 평생교육, 공직자 전문교육 순으로 영향을 주는 것으로 나타났다. 온정주의 요인의 하위변수는 권당문화, 혈연·학연·지연중심 연고주의가 신뢰, 네트워크, 참여에 그리고 연고주의의 권당문화가 거버넌스에 영향을 주는 것으로 나타났다.

이를 종합해 보면 사회적 자본에 영향을 주는 공동체 의식 요인에는 의사소통, 온라인커뮤니케이션 순으로 교육의식요인은 주민평생교육, 공직자전문교육 순으로 그리고 온정주의는 권당문화가 사회적 자본 구성요소에 영향을 주는 것으로 나타났다. 다음 <표 4-14>과 같다.

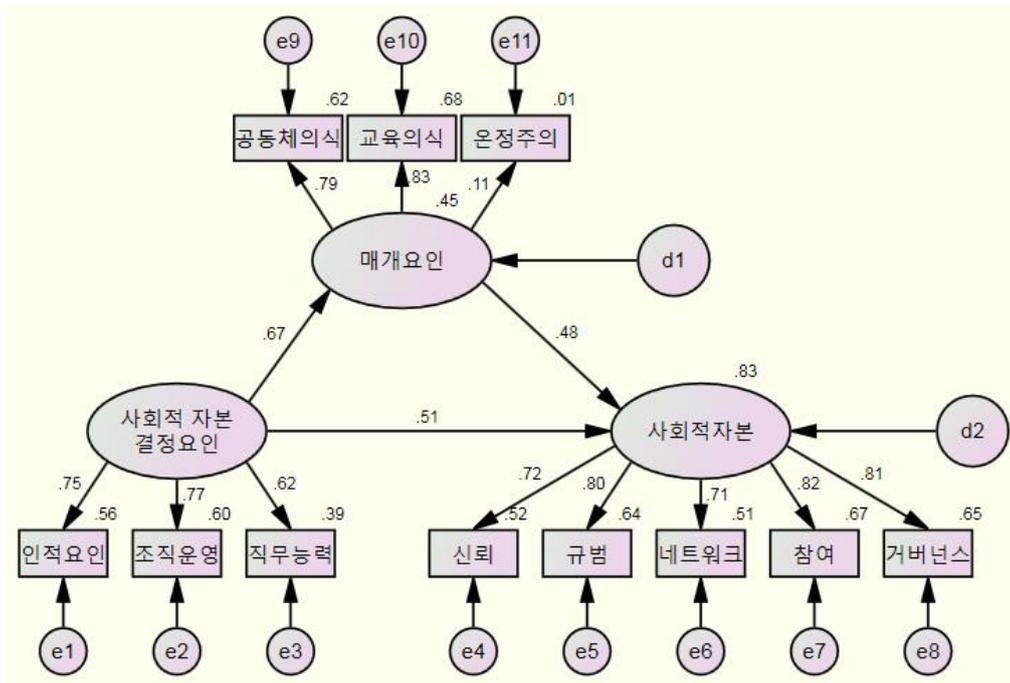
<표 4-14> 사회적 자본형성에 미치는 위계적 회귀분석 검정 분석결과

매개변수	모델1			모델2			모델3			교차한계
	SE	$\beta$	T값 (유의도)	SE	$\beta$	T값 (유의도)	SE	$\beta$	T값 (유의도)	
상수	0.100		13.810 (.000)	0.102		9.094 (.000)	0.177		5.363 (.000)	
공동체 의식	0.025	0.708	23.836 (.000)	0.030	0.467	13.121 (.000)	0.030	0.463	13.307 (.000)	0.584
교육의식				0.031	0.374	10.521 (.000)	0.030	0.386	11.063 (.000)	0.581
온정주의							0.021	0.133	4.995 (.000)	0.994
통계량	R <sup>2</sup> =0.501, 수정된R=0.500 F=566.142, P=.000			R <sup>2</sup> =0.583, 수정된R=0.500 F=394.480, P=.000			R <sup>2</sup> =0.600, 수정된R=0.581 F=282.449, P=.000 Durbin-Watson=1.862			

5. 사회적 자본의 결정요인이 사회적 자본에 미치는 영향: 매개요인의 효과

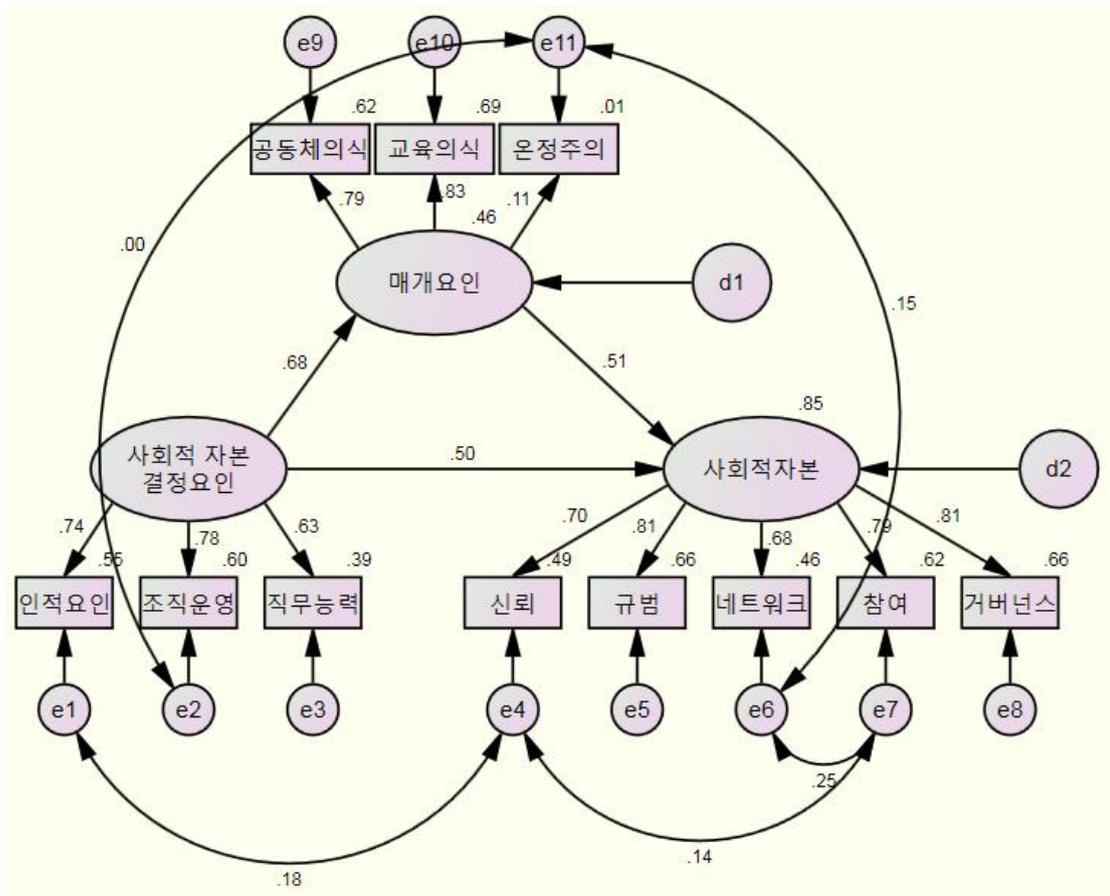
1) 사회적 자본의 결정요인과 매개요인, 사회적 자본 간의 모형 적합성 및 수정모형

먼저 사회적 자본의 결정요인들이 사회적 자본 간 관계에서 공동체 의식, 교육 의식, 온정주의의 매개요인들의 효과를 분석하기 위해 구조방정식 모형 분석을 하였다. 설정한 연구모형은 모든 경로의 회귀계수가 유의한 것으로 나타났지만 적합도 검정결과  $\chi^2=147.31$ , 자유도(DF)=41, CFI=.966, TLI=.954, GFI=.956, RMSEA=.066으로 나타나 적합도가 매우 낮은 것으로 나타났다.



(그림 4-1) 연구모형: 오차간의 상관을 가정하지 않은 모형

자료의 특성을 더 잘 반영할 수 있는 모형을 탐색하기 위해 수정지수를 살펴본 결과 사회적 자본의 네트워크(e6)와 참여(e7)의 오차 간에 상관을 가정하면 적합도가 더 향상될 수 있는 것으로 분석되었다. 이후, 적합도 지수의 수용기준을 만족하게하기 위해 수정지수가 가장 큰 것부터 순차적으로 수정하였다. 수정모형의 결과  $\chi^2=82.26$ , 자유도(DF)=36, CFI=.985, TLI=.977, GFI=.975, RMSEA=.047로 적합한 것으로 나타났다<sup>17)</sup>.



(그림 4-2) 최종모형: 오차간의 상관관을 가정한 모형

본 연구에서 연구모형과 수정모형에 대한 적합도 분석 결과는 다음 <표 4-15>와 같다.

<표 4-15> 연구모형과 수정모형 · 최종모형의 적합도

		$\chi^2(p)$	자유도(DF)	CFI	TLI(NNFI)	GFI	RMSEA
부	연구모형	147.31(.000)	41	.966	.954	.956	.066
	수정모형1	117.23(.000)	40	.975	.966	.966	.057
	수정모형2	102.97(.000)	39	.979	.971	.970	.053
	수정모형3	102.97(.000)	38	.979	.970	.970	.054
	수정모형4	91.172(.000)	37	.983	.974	.973	.050
	최종모형	<b>82.26(.000)</b>	<b>36</b>	<b>.985</b>	<b>.977</b>	<b>.975</b>	<b>.047</b>
수용기준		p>.05		.9이상	.9이상	.9이상	.05이하

17) 모델 적합도 지수는 CFI=.9 이상, TLI=.9 이상, GFI=.9 이상, RMSEA=.05 이하(.05~.1 적절)일 때 적합하다고 할 수 있음(노경섭, 2015).

구조방정식모형을 분석할 때는 잠재변수 오차항과 측정변수의 오차항이 같이 입력되어야 한다. 사회적 자본의 네트워크(e6)와 참여(e7)의 오차 간에 상관을 가정하면 모델의 적합도가 더 향상될 수 있기 때문에 신뢰(e4)와 참여(e7), 신뢰(e4)와 인적요인(e1), 조직운영(e2)과 온정주의(e11), 네트워크(e6)와 온정주의(e11), 간의 공분산을 추가로 설정하면서 순차적으로 수정모형을 제시하여 적합모형을 작성하였다. 최초제안모형과 수정 후 모델의 적합도를 검정결과를 비교했다. 수정지수를 이용하여 초기 연구모형을 수정하려는 목적은 카이제곱 값을 낮추어서 모형의 적합도를 개선하려는 것이다. <표 4-15>에서와 같이 카이제곱 통계량 감소하고(147.31→82.26), RMSEA도 감소(.066→.047)하여 연구모델의 적합도가 향상됨에 따라 최종모델로 선택하였다.

## 2) 사회적 자본의 결정 요인들과 사회적 자본 형성의 관계에 있어 매개요인들의 매개 효과

연구 모형을 통해 추정된 경로계수를 통한 사회적 자본의 결정요인이 사회적 매개요인들에 미치는 효과, 사회적 자본의 결정 요인이 사회적 자본의 형성에 미치는 효과, 매개요인들이 사회적 자본 형성에 미치는 효과에 대한 결과는 다음 <표 4-16>과 같다.

<표 4-16> 수정모형의 경로계수

			Estimate	S.E.	C.R.	P
매개요인	<---	사회적 자본 결정요인	.688	.063	10.946	***
사회적 자본	<---	매개요인	.429	.049	8.813	***
사회적 자본	<---	사회적 자본 결정요인	.428	.053	8.110	***
직무능력	<---	사회적 자본 결정요인	1.000			
조직운영	<---	사회적 자본 결정요인	1.004	.071	14.155	***
인적요인	<---	사회적 자본 결정요인	.926	.067	13.812	***
공동체 의식	<---	매개요인	1.000			
교육의식	<---	매개요인	.974	.052	18.620	***
온정주의	<---	매개요인	.137	.055	2.511	.012
네트워크	<---	사회적자본	1.000			
규범	<---	사회적자본	1.145	.066	17.386	***
신뢰	<---	사회적자본	1.175	.077	15.259	***
참여	<---	사회적자본	1.128	.058	19.579	***
거버넌스	<---	사회적자본	1.151	.066	17.323	***

경로계수 분석결과 사회적 자본의 결정요인들은 매개요인에 .688의 영향을 미치고, 사회적 자본의 형성에 .429의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 매개요인은 사회적 자본의 형성에 .428의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

사회적 자본 형성에 공동체 의식, 교육의식, 온정주의 매개역할에 관해 매개 효과를 위해 공변량분해(CSM, Covariance Structural Model)와 총효과(total effect)에 대한 분석을 하였다.

매개 효과를 검증하기 위하여 각 경로의 유의성 여부를 확인하고, 독립변수, 매개변수, 종속변수가 동시에 투입된 모형을 분석한 다음 해석 등 4단계로 구분하여 검증한다.<sup>18)</sup>

수정모형의 경로계수는 독립변수가 매개변수에 미치는 영향력을 의미하는 것으로 사회적 자본 결정요인이 매개요인에 미치는 영향은 비표준화 회귀계수=0.688, 절편의 표준오차=0.063, C.R은 10.946, 유의확률(P)=0.000<a=0.05이므로 유의하며, 매개요인이 사회적 자본에 미치는 영향은 0.429, 비표준화 회귀계수=0.688, 절편의 표준오차=0.049, C.R은 8.813, 유의확률(P)=0.000<a=0.05이므로 유의하다. 그리고 사회적 자본 결정요인이 사회적 자본에 미치는 영향은 비표준화 회귀계수=0.428, 절편의 표준오차=0.053, C.R은 8.8110, 유의확률(P)=0.000<a=0.05이므로 유의하다.

주요 변인들의 직접, 간접, 총 효과를 살펴본 결과 사회적 자본의 결정요인은 매개 요인에 .675의 직접 효과만 있었고(간접: .000), 사회적 자본의 형성에는 .840(직접: .497, 간접: .343)의 효과가 있었다. 매개요인은 사회적 자본의 형성에 .508의 직접 효과가 있는 것으로 나타났다. 즉, 사회적 자본의 결정요인들이 사회적 자본의 형성에 직접적인 영향을 미치는데 공동체 의식, 교육의식, 온정주의를 매개로하면 사회적 자본의 형성에 더 많은 영향을 미치고 있는 것을 알 수 있다. 분석내용은 다음 <표 4-17>과 같다.

---

18) 송지준(2015)은 매개효과를 검증하기 위하여 각 경로의 유의성 여부를 확인하고, 독립변수, 매개변수, 종속변수가 동시에 투입된 모형을 분석한 다음 해석하고, 동시에 투입된 경로모형이나 구조방정식모형을 분석한 다음 해석하여야 한다. 유의성이 줄어들면 매개변수는 부분매개로 보인다고 해석하고, 독립변수와 종속변수의 경로가 유의하지 않거나 유의성이 "0"로 매우 유의하지 않아 다른 경로로 영향력이 크게 줄어든 경우 매개변수는 전부 매개로 보인다고 해석한다.

<표 4-17> 주요 변인들의 효과

독립변인	종속변인	총효과	직접효과	간접효과
사회적 자본의	매개요인	.675	.675	-
결정요인	사회적 자본	.840	.497	.343
매개요인	사회적 자본	.508	.508	-

조직 구성원들이 지각하는 매개회귀분석 결과는 1단계, 2단계, 3단계별<sup>19)</sup>로 측정요인들이 통계적 유의수준하에서 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 설명력을 나타내는 R<sup>2</sup>는 1단계 20.6%, 2단계 25.7%, 3단계 32.1%의 설명력을 제시하고 있고, 또한 모든 단계별로 F값을 보았을 때, 회귀선은 의미가 있는 것으로 나타났으며, 공차한계값을 보았을 때 모든 독립변수들에서는 다중공선성이 발생하지 않은 것으로 나타났다. 분석내용은 다음 <표 4-18>과 같다.

<표 4-18> 단계별 매개회귀분석 결과

구분	1단계 매개요인	2단계 사회적자본	3단계 사회적자본	공차한계
상수	1,939	1,237	.299	
인적요인	.181(.219)**	.316(.270)**	.239(.204)**	.580
조직운영요인	.152(.191)**	.206(.182)**	.132(.016)	.570
직무능력요인	.090(.139)**	.147(.161)**	.099(.108)	.701
공동체의식요인			.142(.125)	.544
교육의식요인			.217(.177)**	.521
온정주의			.101(.086)	.981
R <sup>2</sup>	.206	.257	.321	
수정된 R <sup>2</sup>	.202	.253	.314	
F값	51.152**	68.222**	46.297**	

\*\* P<.01, \*P <.05 ( )는 표준화 회귀계수값임.

19) 송지준(2015)은 매개효과 검정의 1단계는 독립변수가 매개변수에 치는 유의한 영향관계, 제2단계는 독립변수가 종속변수에 미치는 유의한 영향관계, 3단계는 독립변수와 매개변수가 종속변수에 미치는 유의한 영향관계로 최종판단은 제2단계 회귀분석 결과 도출된 독립변수의 회귀계수값은 제3단계에서 도출된 독립변수의 회귀계수값보다 커야한다. 각 단계별로는 통계적으로 유의수준 하에서 유의한 영향관계있어야 한다고 하였다.

### 제3절 제주지역 공무원의 관료제 및 권당문화에 대한 면접조사

#### 1. 제주지역 공무원의 관료제에 대한 인식

관료제의 순기능과 역기능에 대한 인식을 알아보기 위해 제주특별자치도 공무원들을 대상으로 면접조사를 하였다. 면접조사는 5급 이상 7명(행정직 4명, 기술직 3명), 6급 이하 10명(행정직 6명, 기술직 4명)을 대상으로 총 17명을 면접조사하였다. 관료제의 순기능 필요요소의 내용은 다음 <표 4-19>와 같다.

<표 4-19> 제주특별자치도 공무원의 관료제 순기능 필요요소

직급별	순기능 필요요소
5급 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직 내 업무추진의 내실화 (조직 내의 통일성·계속성·안정성·합리성·일관성·신속성·효율성)</li> <li>- 법규에 근거한 예측 가능한 법 집행</li> <li>- 수직 및 계층조직의 명령체계 협업으로 개선(시행착오 최소화 및 경직성)</li> <li>- 제주발전 핵심동력 자긍심(공익추구에 지역 엘리트 역할)</li> <li>- 제주지역 특성상 공무원 영향력 행사(정치적 중립과 전문성 확보)</li> </ul>
6급 이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직 내 업무추진의 내실화 (표준성·확일성·신속성·안정성·일괄성·전문성·효율성)</li> <li>- 조직의 계층화로 권한과 책임 명확(정책 판단오류 최소화, 지속적인 업무수행)</li> <li>- 조직의 안정화(직업의 안정, 인사제도운영 합리적 의사결정)</li> <li>- 기관장의 강력한 정책의지 실현(단층제, 수직적 계층적 의사결정)</li> <li>- 지속가능한 도민의 삶의 수준 향상(관료의 경험과 지식 축적)</li> <li>- 행정수요에 맞는 조직운영(탄력성, 업무수행)</li> </ul>

면접조사의 결과, 제주특별자치도 공무원들의 관료제에 대한 순기능에는 직급에 상관없이 제주의 특성을 고려한 전문성에 의한 신속한 의사결정, 업무의 효율성, 신속성, 확일성, 합리성, 안정성 있는 업무수행 기능이, 5급 이상에서는 예측 가능한 업무추진, 정치적 중립, 제주발전의 핵심동력인 공무원들의 역할에 대한 중요성이, 6급 이하 공직자들은 정책결정권자의 정책결정에 대한 확고한 의지표명, 인사제도의 합리적 운영, 조직운영의 탄력성 유지 등의 요소를 중요하게 인식하고 있었다.

제주특별자치도 공무원의 관료제의 순기능에 대한 구체적인 인터뷰 내용은 다음 <표 4-20>와 같다.

<표 4-20> 제주특별자치도 공무원의 관료제 순기능 인터뷰 내용

직급별	인터뷰 내용
5급 이상	맡은 분야에 대한 전문성뿐만 아니라 다른 분야에 대한 이해도가 넓게 형성되어 상호 연계를 해 나가는 데 있어서 합리적인 의사결정을 내릴 가능성이 높음(연구참여자 A)
	조직의 수직적이고 계층 간 위계 확립으로 안정성, 계속성, 통일성, 합리성을 갖춘 업무 추진(연구참여자 C)
	제주에서는 가장 큰 조직이면서 가장 체계적인 집단으로 제주도가 제주국제자유도시, 특별자치도로 발전해 나가는 핵심 동력으로 역할(연구참여자 E)
	제주도는 특별자치도의 지위와 지역사회의 특성상 공무원의 영향력이 크고, 공무원들도 지역사회의 리더가 지녀야 할 자부심이 강하며, 따라서 정치 중립적인 관료제가 중요하고, 공무원들의 전문성을 확보하는 측면에서도 순기능을함(연구참여자 F)
6급 이하	직업군이 다양해지고 정보량이 넘치는 사회에서 민원요구사항은 점차 강화된다고 생각됨에 따라 전문성이 더욱 요구됨(연구참여자 1)
	전문성을 바탕으로 조직의 업무처리가 효율화, 조직의 서열화로 인한 권한과 책임 명확, 공식 조직의 판단을 중요시함으로서 판단오류 최소화, 관료라는 직업적 안정성, 승진, 채용 등의 합리적 의사결정 구조(연구참여자 3)
	전문성을 가지고 복잡한 사회를 대처, 집행은 표준성, 획일성, 신속성으로 복잡하고 거대한 집단적 과업을 안정된 조직 속에서 효율적으로 처리(연구참여자 6)

그리고 역기능 측면에서는 공통으로 연고주의 및 사적네트워크에 의한 비공식적 의사결정, 선거로 인한 논공행상의 인사운영 우려, 수직적 조직체계로 소극적인 업무수행, 공직사회의 변화에 수동적인 대응, 부서 간의 업무 불균형이 갈등요인으로 보고 있으며, 5급 이상에서는 유능한 전문가 관료조직에 적응 어려움과 제주지역 특성상 관료의 인재난을 제시했으며, 6급 이하에서는 본인의 권한과 책임 범위 내에서만 업무처리, 예상하지 못한 업무에 적응력 저조, 일방적 지시보다는 협업과 소통유지, 신규공무원의 업무처리능력과 잦은 인사로 업무의 전문성 저하, 상급자에게 충성 정도에 의해 평가 가능성을 제시하고 있다. 역기능의 필요요소 내용은 다음 <표 4-21>와 같다.

<표 4-21> 제주특별자치도 공무원의 관료제 역기능 필요요소

직급별	역기능 필요요소
5급 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직의 경직화(전문성 저하, 인재난, 유능한 전문가 채용 어려움)</li> <li>- 부서별 업무의 불균형 가능성 상존</li> <li>- 업무추진의 슬럼프(장기근무로 직무 안주, 평균적인 업무추진에 만족, 변화대응속도 부족, 의지가 부족, 계층 제로 의사소통 저해, 실적과 연공서열 존재)</li> <li>- 연고주의에 의한 비공식 의사결정(이익집단, 거대한 친족조직, 특정 학교)</li> <li>- 연고주의 중심의 지역대변 역할(정치 참여, 공직 참여)</li> <li>- 부서 이기주의(부서별 업무 불균형, 관료 중심의 정책 추진 부정적 이미지)</li> </ul>
6급 이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연고주의 중심의 의사결정(업무처리 부당성, 도민화합장애요인, 논공행상의 불공정한 인사)</li> <li>- 조직의 효율성과 능률성 저해(안정된 조직으로 역동성 결여, 복지부동(영혼없는 공무원) 우려, 잦은 인사로 업무의 전문성 저하, 상급자에 충성에 의한 평가)</li> <li>- 조직의 경직화(구성원 간 의사소통 장애, 의사결정의 지연, 담당 업무 외 무관심,</li> <li>- 조직의 창의성 부족(일방적 지시로 협업과 소통 필요, 창의적이고 혁신적인 변화 한계, 업무처리 소극성, 본인 권한과 책임 범위 내만 처리)</li> <li>- 부서 이기주의(부서 간 업무 불균형, 예상하지 못한 업무에 적응 부족,</li> <li>- 신규공무원의 업무대처 능력 미흡,</li> </ul>

제주특별자치도 공무원의 관료제에 역기능에 대한 인터뷰 내용은 다음과 <표 4-22> 같다.

<표 4-22> 제주특별자치도 공무원의 관료제 역기능 인터뷰 내용

직급별	인터뷰 내용
5급 이상	관료조직의 전문성 저하, 수평조직이 아니라 수직적 조직으로서 조직의 경직화, 실적과 연공서열 존재 함(연구참여자C)
	혈연, 학연, 지연으로부터 자유롭지 않아 전체보다는 지역의 이익을 우선시하는 경향, 상명하복으로 의사소통이 수직적이고 변화에 소극적이고 두려워함(연구참여자D)
	지방자치체 진전에 따라 “정치공무원의 등장”으로 비공식적 의사결정이 만연, 제주는 민간부문 역량이 부족하여 대부분 도시기능을 관료가 직접 운영하는 거대한 조직으로 효율성 및 효과성 측면에서는 매우 부정적임(연구참여자E)
	조직이 권위주의적일 수 있고, 조직운영에 있어 연공서열이 우선시 되는 우려가 있음(연구참여자G)
6급 이하	학연·혈연·지연 등 연고주의 문화가 제주특별자치도 관료문화에도 적용되어 철저적인 타당성을 지키지 않는 업무처리가 이루어지는 사례 있으며, 선출직공직자에 대한 공직 내부의 줄서기 경향이 강하고 선거결과에 따른 논공행상으로 적재적소 인력배치가 안되고, 인사상 불이익을 받는 집단이 발생함 (연구참여자2)
	전문가 집단으로 효율적인 업무처리를 할 수 있지만 자기 오류의 함정, 조직의 서열화로 인한 권한과 책임이 구분이 어느 정도 가능한 반면 본인이 권한과 책임의 범위 내(축소)에서만 하려는 현상 발생, 안정적인 반면 긴장감 결여로 인한 조직의 역동성 등 결여, 복지부동, 영혼 없는 공무원이 전재함(연구참여자3)
	제주도의 경우 좁은 지역적 특성이 공직사회 내부의 학연, 지연, 혈연과 결부되어 특정 단체의 카르텔을 형성하여 타 집단에 배타적인 성향을 보이는 경우 전체적인 도민의사 결집에 있어 일정 부분 장애 요소로 작용하는 점이 있음(연구참여자10)

## 2. 제주특별자치도 공무원 사회적 자본 인식

사회적 자본 인식 수준 인식을 수준을 알아보기 위해 제주특별자치도 공무원들을 대상으로 면접조사를 하였다. 면접조사는 5급이상 7명(행정직 4명, 기술직 3명), 6급 이하 10명(행정직 6명, 기술직 4명)을 대상으로 총 17명이다. 사회적 자본 형성의 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 구성요소이다.

### 1) 신뢰요소

먼저 신뢰의 인식수준에서는 공통적으로는 지역주민의 목소리가 반영된 정책은 신뢰도가 높고, 연고주의에 의한 정책추진은 신뢰도가 낮으며, 도와 도의회 간의 협의가 이뤄진 사업은 신뢰도가 높다는 것으로 나타났으며, 5급에서는 행정의 정책실명제와 공무원 위주 의사결정, 지역사회의 갈등 해소의 구심점을 구성하는 것이 신뢰도에 영향을 주고, 6급 이하에서는 정책추진 의견수렴에 대한 신뢰프로세스가 정립되고, 지역이기주의에 편승한 사업, 사업변경이 사업효과에 대한 저해요인 등으로 나타나 신뢰도에 영향을 주는 것으로 나타났다. 다음 <표 4-23> 과 같다

<표 4-23> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 신뢰요소 인식수준

직급별	신뢰의 필요요소
5급 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도, 도의회 정책추진 과정, 비전과 목표 명확화(지역주민 목소리 반영, 공무원 위주 정책 결정 자제, 당리당락에 의한 의사결정 부적절)</li> <li>- 제도적 신뢰 향상(적극적인 행정추진, 사적의사결정배척, 타인을 존중하는 자세)</li> <li>- 지역사회에 신뢰할 만한 구심점 기구 구성(지역원로 등)</li> <li>- 도정의 정책집행 홍보(타 지자체보다 상당한 신뢰행정, 정책 실명제 운용)</li> <li>- 개인 및 지역사회 측면에서 신뢰 부족은 예약제도 지키지 않는 일</li> <li>- 도의회 등 정치인들이 지역, 이기주의에 따라 정책전환으로 사업효과 저하</li> </ul>
6급 이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도, 도의회 정책 추진과정, 비전과 목표 명확화(지엽적 접근, 주민과의 소통유지, 도 의회와의 정책협의를, 애초 사업계획의 결과까지 유지),</li> <li>- 연고주의에 의한 의사결정배척(사업의 타당성 낮음, 타 지역 사업 배려,</li> <li>- 인구증가에 대한 지역사회 융화정책(사회 전반에 신뢰도 저하요인)</li> <li>- 지역주민과의 대화 및 홍보(조직 내의 신뢰는 높으나 주민 신뢰는 낮음)</li> <li>- 제주도 내의 언론사들이 경쟁적 보도 불신성 행정 우려</li> <li>- 공조직의 강한 규제보다는 의견수렴에 의한 신뢰프로세스 정립</li> </ul>

제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 신뢰 인식수준에 대한 인터뷰 내용은 다음 <표 4-24>과 같다.

<표 4-24> 제주특별자치도 공무원의 사회적자본의 신뢰요인 인터뷰내용

직급	인터뷰 내용
5급 이상	일반적으로 개인과 개인이 속한 조직의 이익을 우선시하는 경향이 높아서 이해관계가 다른 계층과의 신뢰관계는 상당히 미흡한 편이라고 생각됨 (연구참여자 A)
	도의회 등 정치적 영역에서 지역적 이해, 개인적 이해 등에 따라 공익과 배치되는 의사결정이 이루어지는 경우가 많음 -원래 취지에서 상당히 변형되어 실질적 정책효과를 저하는 경우가 있음(연구참여자 B)
	도청의 의사결정과정에서 이해당사자간 충분한 합의가 주로 공무원 주도로 이루어져 신뢰가 떨어짐(연구참여자 D)
	도의회 의사결정에서도 제주는 당리당략 보다는 지역의 이익에 부합되는 합리적 수준으로 결정되고 있다고 판단되며, 도청의 집행과정에서도 타 지자체 보다 상당히 신뢰가 있다고 보고 있음(연구참여자E)
6급 이하	공조직에 대한 신뢰는 서비스 질과 관련 업종의 법 등 규제와 일관성에 의하는 것으로 강한 규제만의 능사가 아닌 의견수렴과 미래 지향적인 장기적인 신뢰 프로세스정립이 필요함(연구참여자 1)
	학연·혈연·지연 등 연고주의 문화가 제주특별자치도 정치·경제·사회문화에도 영향을 미쳐 절충적인 타당성을 지키지 않는 사회관계 및 업무 처리가 이루어지는 사례가 많음 (연구참여자2)
	도청에서 추진하는 정책에 대한 도민들의 체감도, 도민들이 느끼는 공무원, 또는 공무원 집단에 대한 청렴도, 정책입안-집행-평가에 대한 투명성 정도 등을 검토해 볼 때 신뢰수준은 행정 내부적으로는 많이 향상되고 있으나 도민들은 여전히 만족을 느끼지 못하는 수준임(연구참여자9)
	사회적 자본 구축을 위한 제도적 여건은 마련되어 있다고 생각되나 실질적인 운영면에서는 다소 미흡하고, 도와 의회 간 예산협의체 구성의 경우에도 도와 의회간 필요성에 대한 인식은 공유하고 있으나 실질적인 운영에서는 기대에 미치지 못하고 있음(연구참여자10)

## 2) 규범 요소

제주특별자치도 공무원들의 사회적 자본의 규범 요인의 인식수준에 대하여는 공통적으로는 규범에 의한 행정처리, 주민들의 규범 교육, 기초질서 지키기, 지역 내 갈등이 규범에 의해서 해결되고, 사회규범을 지켜야 손해를 보지 않는다는 의식향상에 중요한 요소로 제기되었다. 5급 이상에서는 제주특성에 맞는 규범을 정하여 강력하게 집행하고, 사회규범에 지역주민들이 동참하도록 하는 분위기 조성, 지역갈등 해소에 적극 참여 등 규범이 살아있는 사회분위기 조성에 동참을 유도하고, 6급 이하는 자기의견을 강력하게 피력하고 규범의 홍보 내실화, 범범 행위신고 등을 제시하였다. 다음 <표 4-25>와 같다

<표 4-25> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 규범요소 인식수준

직급별	규범의 필요요소
5급 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법령 등 규정에 의한 업무처리 명확화(규범을 지키면 손해의식 불식, 아는 사람을 통해서 문제 해결 의식배척)</li> <li>- 공동체적 의사결정 학습 필요(정책의 입안, 계획, 집행과정에 참여 합리적 조정, 지역 내 갈등해결 능력 향상, 자치법규 조례준수 이행)</li> <li>- 제주특성에 맞는 규범채택(사회문제 해결에 적극적으로 참여하는 자세유도, 유입인구에 대한 지역공동체 참여방안)</li> <li>- 규범(사회규범) 준수에 많은 도민이 참여하도록 홍보 강화 필요</li> </ul>
6급 이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 규범 준수 당위성 교육(개별적 인성 수준으로 소수를 위한 계도, 피하는 방법보다 지키는 방법)</li> <li>- 제주특성에 맞는 규범채택(사회생활에서 지켜야 할 법과 질서준수 정도, 구체적 행위에 대하여 원칙 준수 정도, 기초질서 준수의 규제와 원칙, 사회질서를 위해 범법행위 보복적 행위에 대한 대응)</li> <li>- 규범을 통한 참여의식 향상(갈등으로 인한 사회문제 해결, 각종 정책 참여 의사 표현, 자신의 생각이나 의견이 반영된 사회규범이 통하는 사회조성 필요)</li> </ul>

제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 참여 인식수준에 대한 인터뷰 내용은 다음 <표 4-26>와 같다.

<표 4-26> 제주특별자치도 공무원의 사회적자본의 규범요소 인터뷰내용

직급별	인터뷰 내용
5급 이상	사회적인 진지한 의사소통 과정(del: beratoon process) 결여로 개인적 이해와 공동체적 이해를 합리적으로 조정하는 절차진행이 부족하고, 공동체적 의사결정과정에서의 참여와 합의를 위한 절차마련 및 구성원의 학습이 필요 함(연구참여자B)
	규범을 지키면 손해라는 인식이 많아 위법행위에 대한 죄의식이 미약하고 범법행위가 발생해도 들킨 게 자기만 운이 나빴다는 인식이 팽배 함(예, 보조금)(연구참여자D)
	제주는 특별자치도로서 조례가 생활 각 부분에 많은 영향을 미치고 있으며, 규범이 더욱 강화되는 추세로 사회 각 부분에서 강력히 준수하도록 해야 함(연구참여자E)
6급 이하	법을 준수하려고 하기 보다는 피할 방법을 찾는 경향, 사회질서를 위해 범법행위를 신고하기 보다는 보복적 행위의 신고도 많으며, 나와 다른 생각을 하는 집단에 대해 배척하려고 하는 성향이 강하여 규범을 지키는 사회조성 필요 함(연구참여자6)
	보통사람들이 지켜야 할 법과 질서준수 정도, 구체적 행정행위에 대한 법령과 조례, 원칙 준수 정도 등을 검토 필요함(연구참여자9)
	제주도민의 경우 전반적으로 보았을 때, 조례 준수는 양호하다고 보이나, 범법행위 신고 정도, 지역 내 갈등해결을 위한 활동 의향, 타 집단에 대한 의견의 수용 정도는 보통 이하인 것으로 보임(연구참여자10)

### 3) 네트워크요소

제주특별자치도 공무원들의 사회적 자본의 네트워크 인식 수준의 공통적으로는 사적네트워크가 공적 영역에서 부정적인 영향, 이주민과의 상호우호적인 네트워크 형성, 이웃 간 공동체문화 네트워크의 중요성이 인식하고 있다.

5급 이상에서는 권당문화 네트워크는 지역발전에 저해요인, 디지털 정보화에 맞는 새로운 네트워크 수용 필요성이 제기되고 있으며, 6급 이하에서는 이주민과 권당문화 네트워크 구축으로 지역사회발전에 밀거름으로 조성하고, 시스템적 네트워크 구성으로 광범위한 관계 형성 등을 네트워크 활성화에 기여한다고 하고 있다. 내용은 <표 4-27>와 같다.

<표 4-27> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 네트워크요소 인식수준

직급별	네트워크의 필요요소
5급 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 비공식단체 등 사적네트워크 의사결정 참여배제(제주는 친족 및 지연사회로 서로 만나는 일상적인 행위가 네트워크, 권당문화 등 비공식적인 네트워크는 지역발전에 저해하고 요인)</li> <li>- 권당문화의 장점을 활용한 공동체 문화 조성(급속한 사회발전으로 이웃 간 공동체 문화 조성, 빠르게 증가하는 이주민과의 네트워크 구축)</li> <li>- 디지털 정보화에 맞는 다양한 새로운 네트워크 수용 필요</li> </ul>
6급 이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주특성상 좋은 네트워크 문화조성(이주민과 서로 돕는 네트워크 문화 조성, 이웃 간의 상호 간 보완하는 네트워크 구축 필요)</li> <li>- 권당문화의 장점을 활용한 공동체문화 조성(지역사회발전에 밀거름이 되고, 공동체 이익에 반하는 의사결정 가능하나 특성을 살린 긍정적 네트워크도 가능)과 제주전통의 권당문화의 문제점 보완으로 지역발전의 저해요인 해소(지나친 간섭으로 오해와 갈등소지, 외연을 확장하는 긍정적인 네트워크로 전환 필요, 시스템적 네트워크 구성으로 광범위한 관계형성 유도)</li> <li>- 네트워크는 지역발전과 이웃 간 혹은 개인 간의 문제를 해결해주는 신뢰도 있음</li> </ul>

제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 참여 인식수준에 대한 인터뷰 내용은 다음 <표 4-28>과 같다.

<표 4-28> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 네트워크요소 인터뷰내용

직급별	인터뷰 내용
5급 이상	이웃, 친지부터 동창회, 동호회, 조직체 간 사적/공적 모임 등이 많아지면서, 지역사회 발전을 위한 네트워크(포럼 등) 활동도 많이 증가하는 등 긍정적인 측면이 있으며, 반면 해당 모임이 집단적인 이해 표출로 인해 사회의 공적 활동이 제약을 받는 등 부정적인 측면도 동시에 존재 함(연구참여자A)
	사적인 네트워크에 기반을 둔 신뢰를 개인간의 상부상조 등을 위해 필요한 측면이 있으나, 이것이 공적인 영역으로 침투하여 공동체 전반에 이익이 되지 않는 의사결정이 이루어지는데 영향을 미치고 있음(연구참여자B)
	빠른 속도로 증가하는 이주민에 대한 시각 변화 필요 함(육지것들 → 우리 제주사람)(연구참여자D)
	비공식적 부분이 공식적 부분보다 중시하게 되어 지역사회 발전에는 마니어스적인 요소 임(연구참여자E)
6급 이하	이주민 유입으로 편당문화의 개념이 친인척 관계를 뛰어넘는 서로 돕고 지내는 문화 일 반의 개념으로 확장되어야 함(연구참여자2)
	사적인 네트워크에 기반한 신뢰를 개인 간의 상부상조 등을 위해 필요한 측면이 있고, 공적인 영역으로 침투하여 공동체 이익에 반하여 의사결정이 되는 사례 발생도 가능 함 (연구참여자7)
	인맥뿐만 아니라 시스템적 네트워크구성 등 사안해결에 필요한 광범위한 관계형성이 중요 함(연구참여자9)

#### 4) 참여요소

제주특별자치도 공무원들은 사회적 자본의 참여요소 인식 수준은 공통적으로 각종 정책 및 행사 시 지역주민들이 참여를 높이도록 하는 방안, 증가하는 비공식단체 활동에 대한 관심과 선거의 투표율을 높여 참여하는 인식을 높여나가고 있다,

5급 이상에서는 비공식활동이 지역 문제 해결 영향력을 높이고, 지역단체 활동에 자발적 참여를 유도하고, 정책참여자의 의견을 존중하여 반영하도록 하여 참여의욕을 높이고, 6급 이하에서는 주민참여가 형식적으로 이루어지지 않도록 하고, 끼리끼리문화 개선, 지역사회참여가 특정 단체 위주로 흐르는 것을 막아 참여의 효과를 높여나가야 한다. 다음 <표 4-29>과 같다.

<표 4-29> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 참여요소 인식수준

직급별	참여의 필요요소
5급 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도정 정책에 참여 권장(정책 결정의 공청회와 세미나 등에 적극 참여, 정책 결정 후에는 사업이 잘 집행되도록 유도, 정책수립 시 각종 단체의 의견 수렴하고 제시된 의견은 잘 반영하여 참여 의의를 높이고 자괴감이 생기지 않도록 해야 함)</li> <li>- 비공식단체 등 사적 모임이 사회참여가 점차 증가로 지역 문제를 해결하는 영향력 행사 정도가 높아지고 있음.</li> <li>- 비공식단체(동문회, 동창회, 향우회 등) 활성화 지원(사적 모임이 사회참여가 점차 증가하여 지역 문제도 해결하려는 영향력 행사 정도가 높아지고, 지역축제, 문화행사에 적극 참여를 유도, 지역사회단체 활동에 자발적 활동 참여 권장)</li> <li>- 지역의 각종 단체활동 참여가 높이는 방안 강구(선거참여유도, 이익이 없는 공동체에도 참여유도, 도시 지역 중심 단체참여 활동)</li> </ul>
6급 이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도정 정책에 참여 권장(다양한 의견 반영에 최선을 다하여 권리를 존중하고, 정책수립과정에서의 도민과 단체 참여의 의견은 적극 반영으로 주민참여가 형식적이 아님을 보여야 함)</li> <li>- 지역축제에 일반주민들이 참여유도(특정 단체참여에서 주민참여로 전환의식, 소모임 등을 활성화하여 집단의 정책 영향력을 낮추고 개인들이 참여율이 높도록 지원)</li> <li>- 연고주의 문화 배척(주민들 다수가 단체에 참여가 정책 결정 영향력 유도, 개인의 능력보다는 아직도 끼리끼리 문화가 사회를 지배)</li> </ul>

제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 참여의 인식수준에 대한 인터뷰 내용은 다음 <표 4-30>와 같다.

<표 4-30> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 참여요소 인터뷰 내용

직급별	인터뷰 내용
5급 이상	개인 및 동문회, 향우회, 사모임 등 사회참여는 점차 증가하고 있다고, 이들의 지역문제를 해결하는데 영향력을 행사하는 정도도 높아지고 있음(연구참여자A)
	참여자가 없는 관 주도 행사 폐지, 공청회·세미나 등 정책수립 시 사전 의견수렴방법 참여율을 높이고 정책 결정 후 강력한 추진과 참여자의 의견을 적극 반영하여 자괴감이 증폭되지 않도록 해야 함(연구참여자D)
	지역주민의 참여도는 다른 지역에 비해 높고, 지방자치체 및 지방의회선거 등을 통하여 주민의 영향력에 대한 인식도 상당한 수준임 (연구참여자F)
6급 이하	정책추진에 도민들의 자발적 참여를 통해 의견수렴이 충분히 이루어져야 하고 일부 계층의 참여만으로는 정책수립 및 결정에 한계가 있음(연구참여자2)
	일반주민들의 지역 사회축제, 문화행사, 공청회, 세미나 참여정도 수준이 매우 미흡하고, 참여자 대부분 관 주도 단체이거나 환경단체, NGO 등의 도정비판적인 성향의 단체 위주로 참여가 이뤄지고 있음(연구참여자4)
	개인의 능력보다는 아직도 자연, 학연, 혈연 등 소위 끼리끼리 문화가 지역사회를 지배하고 있음(연구참여자9)
	지역사회에 대한 참여(반상회, 동문회, 향우회, 축제, 세미나 등)는 일정 부분 이루어지고 있으나, 일부 특정 단체에 국한된 면이 있음. 즉, 다양한 의견을 가진 여러 집단이 지역사회에 참여하는 것이 아니라 주민자치위원회 등 일정 부분 직위, 지위가 있는 사람들이 주로 참여하는 경향이 있음(연구참여자10)

### 5) 거버넌스요소

제주특별자치도 공무원들은 사회적 자본의 거버넌스요소에 대한 인식 수준은 공통적으로는 도정정책에 대한 다양한 의견들이 주민·단체들이 참여하여 정책적 대안을 제시하는 거버넌스의식이 중요한데 아직은 미흡하다는 중론이며, 또한 거버넌스를 통해서 얻은 정보들이 정책에 반영해야 하나 현실은 그러하지 못한 것, 그리고 지속해서 거버넌스의 중요성에 대한 의식을 높여야 한다는 것이다. 5급 이상에서는 주민과 NGO 단체와의 거버넌스 구축과 각 단체들이 전문성을 갖추고 서로 간 거버넌스를 통해서 정책이 추진되어야 하고, 6급이하에서는 정책의 수혜자와 피해자 간의 갈등 해소방안에 대한 기본적인 판단 제시와 외형적 거버넌스의 지속적인 추진에 중요성을 갖고 있다. 내용은 다음 <표 4-31>과 같다.

<표 4-31> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 거버넌스요소 인식수준

직급별	거버넌스의 필요요소
5급 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 거버넌스의 기능과 역할 의식전환(정책수립과정, 관료사회의 인식변화, 지역발전 사업추진에 거버넌스 중요 역할, 주민 간의 참여한 의견은 협치정신으로 해결)</li> <li>- 현안문제 해결하는 중재단체 지원(도민·지역·세대간 대립 중재자의 거버넌스 구축)</li> <li>- 거버넌스를 통해 전문성을 확보하여 사회 전반의 대응력 증대(지역주민과 NGO와의 거버넌스 구축, 전문성을 높이고, 제주지역에서 근본적으로 약한 거버넌스를 단체 등과의 협력과 강화로 효과적인 의사결정)</li> <li>- 행정과 단체간의 융합적 거버넌스 구축(일부 단체 운영의 자립성을 높이고, 자기주장의 당위성이 아닌 다른 주장도 들어주는 문화조성)</li> </ul>
6급 이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 거버넌스의 기능과 역할 의식 전파(정책수립과정의 공청회 등에서 다양한 단체들의 의견을 수렴해야 하나 참여단체 중심의 한계로 대표성이 약하고, 정책수혜자와 피해자의 갈등 해소방안 기본 정립과 각종 정책에 대한 다양한 의견수렴이 반영되도록 하여 새로운 갈등이 발생하지 않도록 해야함)</li> <li>- 절차적 정당성 확보를 위해 주민 참여율 향상(주민참여제도 권장과 이해관계가 없는 정책에 참여토록 하는 거버넌스 의식도 중요성 협력유지)</li> <li>- 외형적 거버넌스 구축 지속적으로 노력(다양한 사회주체에서 의견수렴과 소통을 원하고 있으나 정보전달 미흡으로 왜곡된 정보전달)</li> <li>- 점진적으로 다양한 목소리가 정책에 반영되고, 비판적 문제의식에 대해서는 진지한 대안을 제시하는 거버넌스 의식 더 중요</li> </ul>

제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 거버넌스의 인식수준에 대한 인터뷰 내용은 다음 <표 4-32>과 같다.

<표 4-32> 제주특별자치도 공무원의 사회적 자본의 거버넌스요소 인터뷰 내용

직급별	거버넌스의 필요요소
5급 이상	법과 제도적인 측면에서도 많이 바뀌고 있지만, 관료사회의 인식도 변화되면서 거버넌스를 통한 정책수립은 상당 부분 이루어지고 있음(연구참여자A)
	기본적인 거버넌스가 구축 되어야 하고 그것이 기반이 되어야 하며, 각종 단체등과의 협력을 확대, 강화하는 거버넌스가 점차적으로 의미가 있으며, 그렇지 않을 경우, 오히려 거버넌스의 부재(거버넌스가 없는 상태)를 가져와 공동체적 의사결정이나 집행에 오히려 어려움을 발생시키는 경우가 많음(연구참여자B)
	개인의 이해관계에 따라 지역주민의 의견이 침해하게 대립하는 경우가 많아, 기존 공직 사회의 정책 수립과정에서 주민의 의견을 수렴하고 이를 반영하는 경우가 거의 없었다. 그러나 최근 협치를 기치로 내건 민선 6기에서 이를 제도화하려는 시도들이 있어 점차 나아지고 있음(연구참여자F)
6급 이하	정책을 수립하는 과정에서 토론회, 공청회 등 제도적으로 지역주민, NGO단체 등 다양한 도민 참여 및 의견 수렴을 하고 있으나 참여 단체는 한정되어 있어 그들만의 리그로 그쳐 도민 대표성 확보가 되었다고 보기 어려움(연구참여자2)
	외형적으로는 거버넌스를 표명하고 있으나 아직은 활성화되었다고 볼 수 없음. 지속적인 노력이 필요하다고 생각 함(연구참여자7)
	정책참여 빈도가 높아지고 점진적으로 다양한 목소리가 정책에 반영되고 있는 경향이며, 비판적 문제의식과 행동도 중요하지만 진지하게 대안을 제시하는 상생 고민 필요 함(연구참여자9)
	정책을 수립하는 과정에서 지역주민, 관련 단체의 의견은 수렴하고 있으나, 의사결정 과정에서 대립이 발생하는 경우 이에 대한 이견조율을 통한 원만한 의사결정에는 다소 한계가 있어 보임(연구참여자10)

### 3. 제주특별자치도 공무원의 권당문화 인식

#### (1) 순기능

제주특별자치도 공무원들이 권당문화에 대한 공통적인 의식은 점진적으로 권당문화가 개선되어야 하지만 순기능에 대해서는 정(情) 문화로 지역사회이익과 좋은 사적 네트워크 구축, 지역공동체 유지의 원동력, 경조사 등 일상생활에서의 상부상조 정신 유지에 의견을 같이하고 있다.

5급 이상에서는 개인주의의 극복 대안, 친족 간 공동체 유지, 권당문화를 통한 직접적인 의견수렴이 가능하다는데 의견을 제시했으며, 6급 이하에서는 정책결정 시 소통으로 해결 가능, 복지사각지대 해소, 조직 내 비공식 의견수렴 효과가 가능하다는 의견을 제시하고 있다. 다음 <표 4-33>과 같다.

<표 4-33> 제주특별자치도 공무원의 관당문화 순기능 인식 수준

직급별	순기능 필요요소
5급 이상	- 지역의 좋은 사적 네트워크로 구축(정이 넘치는 사회에 도움, 인척간의 인륜적 정서함양 기여, 지역공동체 품앗이 문화유지, 경조사 등 합리적 상부상조의 일상생활 방식 일부) - 제주의 고유문화 전통성 유지(제주의 오래된 전통문화, 친족공동체 유지, 개인주의 극복 대안, 주민들이 직접적인 의견수렴)
6급 이하	- 지역의 좋은 사적 네트워크로 구축(연고주의 문화형성으로 지역공동체에 유대감 및 일체감 조성, 정 문화로 지역사회 이익, 어려울 때 뭉치는 공동체 원동력, 사회적 갈등과 서로 간 양보문화 유도, 쉽게 접근 가능한 고리문화 조성, 결속력 발휘) - 관당문화의 상부상조 정신의 기본조직으로 육성(사회의 악영향을 개선, 공동체 내부 결속력 강화 요인, 정책 결정에 쉽게 소통을 통한 해결 가능성, 가족적 의식으로 복지사각 지대 해소, 조직 내부 비공식 의견수렴 효과)

제주특별자치도 공무원의 관료제의 순기능에 대한 구체적인 인터뷰 내용은 다음과 <표 4-34>과 같다.

<표 4-34> 제주특별자치도 공무원의 관당문화 순기능 인터뷰 내용

직급별	인터뷰 내용
5급 이상	관당문화는 '제도적 규범'이 부족한 전통적인 사회에서는 합리적인 상부상조를 통한 생활 방식이라고 생각함(연구참여자B)
	도시화 산업화에 따라 급격히 사라져 가는 친족 공동체 유지, 후손들에게 자신의 뿌리를 알게 하고, 벌초, 명절 등 제주의 고유 풍습을 유지하게 하고, 관혼상제에 있어서 어려움을 함께하는 긍정적 기능도 있음(연구참여자E)
	관당문화는 단순히 혈연 관계를 떠나 학연, 지연의 연고주의로 봐야한다. 좁은 지역사회의 특성상 제주도는 관당문화가 발전하였고, 이는 주민의 직접적인 의견수렴에 긍정적인 역할을 수행해왔음(연구참여자F)
6급 이하	제주 지역사회에 오랫동안 뿌리내려온 공동체문화로서 관당이라는 것은 혈족적인 친밀성에서 시작되어 학연·지연 등, 제주민들은 모든 같은 이웃이라는 개념으로 확대되어 제주만의 독특한 연고주의 문화형성으로 지역 공동체적 유대감, 일체감 형성에 큰 역할을 함. (연구참여자2)
	정책 집행에 있어 소통을 통하여 해결할 가능성이 높으며, 사회적인 갈등이 있을 경우 관당문화를 통해 서로 양보를 유도해내고 조정할 수 있음(연구참여자4)
	공동체 내부의 소통과 강한 결속력으로 마을 사업, 정책 실효성이 높게 나타내며, 가족적 의식으로 범죄로부터의 안전성, 복지 사각지대 해소도가 높음(연구참여자8)

## (2) 역기능

관당문화의 역기능에 대해서는 공통으로 공동체에서의 주 세력화 우려, 이주민들에게 정착하는데 부작용 우려, 선거 도구로 이용에 대한 가능성에 의견을 제시했으며, 5급 이상에서는 개개인의 자기결정권 침해, 온정주의로 공정한 행정이해에 훼손 우려, 청탁해서라도 자기의견 정책반영, 순기능보다 역기능이 많다는 의

결과 6급 이하에서는 지역·연고주의 안착우려, 특정세력이 사회지배현상, 합리적 의사결정에 저해요인으로 나타났다. 내용은 다음<표 4-35>와 같다.

<표 4-35> 제주특별자치도 공무원의 관당문화 역기능 인식 수준

직급별	역기능 필요요소
5급 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공적 영역에 영향력 행사(선거 도구로 이용 가능, 비공식적 의사결정 기구로 가능, 공동체적 의사결정 저해, 이웃 간 서로 돕는 수준의 관당문화 장려)</li> <li>- 연고주의가 사회발전 저해(행정 공정성 상실 우려, 능력보다는 인정에 의한 인재 결정, 자신의 의견 청탁을 통해 반영, 타인에 대한 강한 배타성, 개개인의 자기결정권 저해, 이해충돌 시 사적신뢰가 유지되어 지역사회발전을 저해 요인)</li> <li>- 순기능보다 역기능이 많음.</li> </ul>
6급 이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공적 영역에 영향력 행사(업무의 타당한 처리보다는 정서적 관계로 왜곡처리 우려, 정책 님비현상 우려, 특정세력의 사회지배 현상, 합리적 의사결정 결여로 효율성 저하, 사회 전반에 부작용 우려)</li> <li>- 지역공동체 구성 약화(지역·연고주의 안착 우려, 합리적 판단 저해, 선거 과정 연고주의로 왜곡하여 사회현상 조성, 패거리 문화로 공동체 저해, 열린사회 등으로 관당문화 지향, 이주민 소외감 및 배타적 감정유발 등 정착)</li> <li>- 공정한 사회 분위기 저해(특정집단 내 자기 사람 챙기기 우려, 힘의 집단이 도정정책 참여로 전체적인 의견 매도, 자기 단체보다는 타 단체에 대한 배타성, 자기 마을 이외 지역은 배타적으로 보는 의식 성향)</li> </ul>

제주특별자치도 공무원의 관료제의 역기능에 대한 구체적인 인터뷰 내용은 다음 <표 4-36>과 같다.

<표 4-36> 제주특별자치도 공무원의 관당문화 역기능 인터뷰 내용

직급별	인터뷰 내용
5급 이상	'관당문화'는 가족 간, 이웃 간의 수준에서 서로 돕는 수준에서는 바람직하나, 사회 전반적으로 확대될 경우 민주적, 합리적 의사결정을 방해하고 체제의 효율성을 저하 할 수 있음(연구참여자B)
	관당문화로 지역사회 발전에 저해 및 순기능 보다 역기능 많음 (연구참여자C)
	선거에서 당파적 명분, 공약, 인물 등 공식적 판단보다는 관당이라는 명분 하나로 선거가 이루어져 비합리적 판단의 단초 제공함(연구참여자E)
6급 이하	일부 주민의 의견만이 수렴되고 반영됨으로써, 배제된 주민의 불만이 쌓이고 이들 또한 연고가 있는 공무원을 통하여 자신들의 의견을 반영하고자 함으로써, 공직사회가 일관성 없이 정책을 추진하게 되는 경향이 있음(연구참여자F)
	선거과정에서 이당 저당해도 관당이 최고다라는 제주속담처럼 우리가 선출하는 공직자를 객관적 지표보다는 연고를 중시하여 선출하는 것을 당연시하여 왜곡된 사회현상을 만들어 냄(연구참여자J)
	외지 사람들이 보기에는 넘기 힘든 벽처럼 느껴지고, 관당문화를 정치 사회적으로 확장해 나가다 보면 지역주의, 연고주의가 될 수 있으며, 힘을 모아야 하는 일에는 순기능이 있겠으나, 열린 사회, 다문화 사회를 지향하는 현대에는 관당문화는 지양해야 함(연구참여자6)
	제주도의 관당문화 자체는 중장기적으로는 도민 전체를 위한 방향으로 개선되어야 할 필요가 있음(연구참여자10)

## 제4절 분석결과에 대한 논의

### 1. 분석결과

사회적 자본 형성 결정요인과 매개요인의 효과에 대하여 알아보기 위하여 응답자의 특성에 대한 사회적 자본의 인식 차이, 사회적 자본에 미치는 영향, 매개요인의 효과를 분석하기 위하여 상관관계분석과 회귀분석, 구조방정식 모형의 결과를 요약하였다.

그리고 제주자치도 공무원들이 관료제의 순기능과 역기능, 사회적 자본의 구성요인 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스의 인식수준, 제주 권당문화의 인식수준을 면접조사를 통하여 알아보았다.

#### 1) 사회적 자본 형성의 설문조사

먼저 인구·사회적 특성이 사회적 자본에 대한 인식 차이 분석에서는 성별, 직종, 근무지역에는 사회적 자본에 대한 인식 차이가 없는 것으로 분석되었으며 그리고 연령, 학력, 직급, 근속 기간별 인식 차이가 있는 것으로 나타났다.

그리고 인구·사회적 특성이 사회적 자본의 인식에 대해 어느 정도 영향을 미치는가에 대한 결과를 분석하기 위해 다중회귀분석을 한 결과 측정하는 모형에서 성별, 직종, 직급, 근속 기간은 유의하지 않는 것으로 나타났고, 연령, 학력, 근무지역은 유의한 결과를 나타냈다.

상대적 기여도는 연령, 학력, 근무지역의 순으로 사회적 자본의 인식에 영향을 미치는 것으로 나타나 연령 많고 학력이 높을수록 사회적 자본의 인식에 영향이 크게 미친다고 볼 수 있다.

사회적 자본에 미치는 독립변수와 매개변수에 대하여 위계적 분석을 한 결과 모두 요인들이 사회적 자본 형성에 긍정적인 영향을 주고 있는 것으로 나타났으며 영향력에서는 독립변수는 직무능력요인, 조직운영요인, 인적요인의 순으로 나타났으며, 매개변수에서는 공동체의식요인, 교육의식요인, 온정주의 순으로 사회적 자본인식의 영향에 미치는 것으로 나타났다.

사회적 자본의 결정요인, 매개변수, 사회적 자본 간에 상관관계 분석결과는 먼

저, 사회적 자본 결정 요인과 매개변수 간의 인적요인과 온정주의와의 관계에서는 상관관계가 없었지만, 다른 변수들은 정(+)의 상관관계를 보인다( $.083 \leq r \leq .570$ ). 그러나 온정주의는 상관관계수가 .083, .124로 상관관계가 낮은 것으로 나타났으며, 매개변수와 사회적 자본과의 관계에서는 온정주의와 신뢰, 규범, 참여를 제외하고 정(+)적 상관관계를 보이는 것으로 나타났지만( $.093 \leq r \leq .631$ ), 온정주의와 네트워크(.167), 거버넌스(.092)와의 관계도 상관관계는 있지만 낮은 수준이라고 분석되었다.

사회적 자본 결정요인과 형성관계에서는 인적요인, 조직운영, 직무능력은 사회적 자본과의 정(+)관계를 보인다( $.525 \leq r \leq .755$ ).

사회적 자본의 결정요인과 매개요인, 사회적 자본 간의 모형 적합성 및 수정모형은 효과를 분석하기 위해 구조방정식 모형 분석을 한 결과 연구모형은 모든 경로의 회귀계수가 유의한 것으로 나타났지만 적합도가 매우 낮은 것으로 나타나 수정지수를 살펴본 결과 사회적 자본의 변수들 간의 5회에 걸쳐 수정지수가 가장 큰 것부터 순차적으로 수정한 결과 적합한 모형이 도출되었다. 모형을 분석한 결과 매개 효과가 영향을 주는 것으로 나타났다.

사회적 자본 형성에 영향을 미치는 결정요인은 직무능력요인은 조직의 비전 및 목표달성, 공정한 민원처리의 책임성과 능률성, 대응성 순으로 나타났다. 조직운영요인은 기관장리더십, 도정홍보의 투명성 순이며, 인적요인은 직무의 투명성 확보로 청렴의 의무를 다하고, 정책 결정의 윤리적인 의식이 중요시한 윤리성과 혁신성 순으로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

그리고 미치는 영향이 적은 것은 직무능력요인은 주인의식 함양 및 지역사회 신뢰도 향상에 미치는 영향으로 봉사성, 조직운영요인은 직무성과 및 직무동기 부여하는 인사시스템운영, 인적요인은 자기계발을 통하여 양질의 행정서비스를 제공하기 위한 전문성으로 나타났다.

매개요인이 사회적 자본 형성에 영향을 미치는 것은, 공동체 의식요인은 의사소통, 온라인 커뮤니케이션, 교육의식요인은 주민 평생교육, 공직자전문교육, 온정주의 요인은 권당문화가 영향을 미치는 것으로 나타났다.

조직 내 사회적 자본의 형성을 위해서는 기관장의 신뢰를 바탕으로 조직의 비전과 목표를 명확히 제시하고, 도정정책의 홍보 투명성을 유지하고 직무의 처리에 있어서 책임과 윤리의식을 갖고 집행해야 한다. 자기계발을 통한 전문성 확보

와 성과에 의한 인사시스템 구축과 지역공동체 형성을 위한 봉사성의 정책이 보완되어 조직 구성원들의 역량을 높인다면 제주자치도의 공직자들의 소임을 다할 수 있다.

## 2) 제주자치도 공무원의 관료제 및 사회적 자본 면접 조사

### (1) 제주자치도 공무원의 관료제에 대한 인식

제주자치도 공무원들의 관료제에 대한 순기능에는 직급에 상관없이 공통적인 필요요소는 제주의 특성을 고려하여 공직자들이 전문성에 의한 신속한 의사결정, 업무의 효율성, 신속성, 확실성, 합리성, 안정성 있는 업무수행 기능의 요소가 필요하며, 그리고 역기능 측면에서는 공통적으로는 연고주의 및 사적네트워크에 의한 비공식적 의사결정, 선거로 인한 논공행상의 인사운영 우려, 수직적 조직체제로 소극적인 업무수행, 공직사회의 변화에 수동적인 대응, 부서 간의 업무 불균형이 갈등요인으로 보고 있는 것으로 나타났다.

### (2) 제주자치도 공무원의 사회적 자본에 대한 인식

먼저 신뢰의 인식수준에서는 공통적으로는 지역주민의 목소리가 반영된 정책은 신뢰도가 높고, 연고주의에 의한 정책추진은 신뢰도가 낮으며, 도와 도의회간의 협의가 이루어진 사업은 신뢰도가 높다는 것으로 나타났다.

규범요인의 인식수준에 대하여는 공통적으로는 규범에 의한 행정처리, 주민들의 규범 교육, 기초질서 지키기, 지역 내 갈등이 규범에 의해서 해결되고, 사회규범을 지켜야 손해를 보지 않는다는 의식향상이 중요한 요소로 제기되고 있다. 네트워크 요인의 인식 수준의 공통적으로는 사적네트워크가 공적 영역에서 부정적인 영향, 이주민과의 상호우호적인 네트워크 형성, 이웃 간 공동체문화 네트워크의 중요성이 인식되고 있는 것으로 나타났다.

참여요인의 인식 수준은 공통적으로는 각종 정책 및 행사 시 지역주민들이 참여를 높이도록 하는 방안, 증가하는 비공식단체 활동에 대한 관심과 선거의 투표율을 높여 참여하는 인식을 높여나가고, 거버넌스 요인에 대한 인식 수준은 공통적으로는 도정정책에 대한 다양한 의견들이 주민·단체들이 참여하여 정책적 대안을 제시하는 거버넌스 의식이 중요한데 아직은 미흡하다는 중론이며, 또한 거

버너스를 통해서 얻은 정보들이 정책에 반영해야 하나 현실은 그러하지 못한 것, 그리고 지속해서 거버넌스의 중요성에 대한 의식을 높여야 한다는 것이다.

### (3) 제주자치도 공무원 권당문화에 대한 인식

공무원들에 대한 인터뷰 결과, 제주자치도 공직자들이 ‘권당문화’에 대한 공통적인 인식은 지역의 좋은 사적 네트워크 구축으로, 제주의 고유문화 전통성을 유지하면서, 점진적으로 권당문화를 개선하여야 하는 것으로 나타났다.

이러한 인식을 기반으로 하여, 정(情) 문화로 지역사회이익과 좋은 사적 네트워크 구축, 지역공동체 유지의 원동력, 경조사 등 일상생활에서의 상부상조정신 유지와 개인주의의 극복 대안 등의 순기능과 사회의 주 세력화 우려, 이주민들에게 정착 부작용 우려, 선거 도구로 이용되는 가능성, 지역·온정주의 행정추진 및 안착우려 등의 역기능도 나타나 이를 보완하여 장기적인 계획을 수립하여 추진하여야 한다.

순기능에 대한 인식은 5급 이상에서는 지역의 좋은 사적 네트워크로 구축하여 정(情)의 문화, 인척 간의 인륜적 정서함양 기여, 지역공동체 품앗이 문화유지, 경조사 등 일상생활에 뿌리 깊게 살아있는 문화의 일부로 제주의 고유문화 전통성을 유지, 친족공동체 유지, 개인주의 극복 대안, 주민들에 직접 의견을 수렴할 수 있는 여건 등이 인식되는 것으로 나타났다.

6급 이하에서는 지역의 좋은 사적 네트워크 구축은 연고주의로 지역공동체에 유대감 및 일체감 조성, 어려울 때 뭉치는 공동체 원동력, 사회적 갈등 해결, 양보문화에 쉽게 접근 가능한 고리문화 조성, 가족적 의식으로 복지 사각 지대 해소, 권당문화의 상부상조 정신의 기본조직으로 육성 등의 순기능도 제시되었다.

그리고 역기능에 대한 인식은 5급 이상에서는 공적영역에 영향력 행사가 되므로 선거 도구로 이용, 비공식적 의사결정 기구, 공동체적 의사결정에 저해 요인으로 나타났다.

연고주의 관점에서 사회발전 저해요인으로는 행정 공정성 상실 우려, 능력보다는 인정에 의한 인재 결정, 자신의 의견 청탁을 통해 반영, 타인에 대한 강한 배타성, 개인의 자기결정권 저해, 이해충돌 시 사적신뢰가 유지되어 지역사회발전을 저해되는 요인으로 나타나고 있다. 이렇듯 ‘권당문화’는 순기능보다 역기능이 많다고 여기고 있다.

6급 이하에서는 공직 영역에 영향력을 행사하는 요인, 업무의 타당한 처리보다는 정서적 관계로 왜곡처리, 정책의 님비현상, 특정세력의 사회지배 현상, 의사결정에 대한 효율성 부족 등으로 사회 전반에 부작용이 우려되는 것으로 나타났다.

## 2. 가설검증 결과

앞 장에 설정된 가설에 대하여 검증한 결과를 종합해 보면 사회적 자본 형성을 위한 매개요인이 효과를 작용한다는 가설은 정(+) 상관관계가 있다고 확인할 수 있다.

(가설 1) “인구사회적 통제변수(성별, 연령, 학력, 직종, 직급, 근무지, 근무연수)에 따라 사회적 자본에 인식의 차이가 있을 것이다”는 부분채택 되었다.

응답자 특성의 집단별로 사회적 자본에 대한 인식 차이 분석에서는 성별, 직종, 근무지역에는 인식 차이가 없는 것으로 분석되었으나, 연령, 학력, 직군, 근속 기간별 인식 차이가 있는 것으로 나타났다.

분석결과는 <표 4-6> 사회적 자본에 대한 인식, <표 4-7> 성별에 따른 사회적 자본의 인식 차이(t-test), <표 4-8> 응답자특성에 따른 사회적 자본의 인식 차이(일원배치분산분석), <표 4-9> 응답자특성에 따른 사회적 자본의 인식 차이(일원배치분산분석), <표 4-10> 성별에 따른 사회적 자본 매개요인의 인식 차이(t-test)에 나타나고 있다.

(가설 2) “인구 사회적 특성(성별, 연령, 학력, 직종, 직급, 근무지, 근무연수)은 사회적 자본 형성에 영향을 미칠 것이다.”는 부분채택 되었다.

모형에서 성별, 직종, 직급, 근속기간은 유의하지 않아 제외되었고, 연령, 학력, 근무지역은 유의한 결과를 나타냈다. 연령, 학력, 근무지역의 순으로 사회적 자본의 인식에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 분석결과는 <표 4-12> 사회적 자본 형성의 인식에 영향을 미치는 요인에 나타나고 있다.

(가설 3) “사회적 자본의 결정요인, 매개변수, 사회적 자본 간에 상관관계가 있을 것이다”라는 가설은 채택되었다. 구체적인 내용은 사회적 자본 형성에 긍정적

인 영향을 주고 있는 것으로 나타났으며 영향력에 있어서는 독립변수는 직무능력요인, 조직운영요인, 인적요인의 순으로 나타났으며, 매개변수에서는 공동체의식요인, 교육의식요인, 온정주의 순으로 사회적 자본인식의 영향에 미치는 것으로 나타났다. 분석결과는 <표 4-11> 사회적 자본의 결정요인과 매개변수, 사회적 자본의 관계, <표 4-13>, <표 4-14> 사회적 자본형성에 미치는 위계적 회귀 분석 검정 분석결과에서 나타나고 있다.

(가설 4) “사회적 자본의 결정요인은 매개요인을 통하여 사회적 자본 형성에 더 큰 영향을 미칠 것이다.”는 가설은 채택되었다. 구체적인 내용은 먼저, 사회적 자본 결정 요인과 매개변수 간의 인적요인과 온정주의와의 관계에서는 상관성이 없었지만 다른 변수들은 정(+)의 상관관계를 보이고( $.083 \leq r \leq .570$ ), 매개변수와 사회적 자본과의 관계에서는 온정주의와 신뢰, 규범, 참여를 제외하고 정(+)적 상관인 관계 보이고( $.093 \leq r \leq .631$ ), 사회적 자본 결정요인과 형성관계에서는 인적요인, 조직운영, 직무능력은 사회적 자본과의 정(+)관계를 보인다( $.525 \leq r \leq .755$ ).

사회적 자본의 결정요인과 매개요인, 사회적 자본 간의 수정된 모형 적합성에 대하여 효과를 분석한 결과 매개요인은 사회적 자본 형성에 .508의 직접적인 효과를 얻었다. (그림 4-1) 연구모형: 오차간의 상관을 가정하지 않은 모형, (그림 4-2) 최종모형: 오차간의 상관을 가정한 모형, <표 4-15> 연구모형과 수정모형·최종모형의 적합도, <표 4-16> 수정모형의 경로계수, <표 4-17> 주요 변인들의 효과에서 나타나고 있다.

조직 구성원들이 지각하는 매개회귀분석 결과는 1단계, 2단계, 3단계별로 측정요인들이 통계적 유의수준 하에서 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

설명력을 나타내는  $R^2$ 는 1단계 20.6%, 2단계 25.7%, 3단계 32.1%의 설명력을 제시하고 있고, 또한 모든 단계별로 F값을 보았을 때, 회귀선은 의미가 있는 것으로 나타났으며, 공차 한계값을 보았을 때 모든 독립변수에서는 다중공선성이 발생하지 않은 것으로 나타났다. 그 결과는 <표 4-18> 단계별 매개회귀분석 결과에서 나타나고 있다.

## 제5절 측정요인별 종합평가

지방정부의 사회적 자본 축적을 통하여 조직의 성과를 높이고, 성숙한 지방자치를 실현하고자 제주자치도 공직자를 대상으로 설문 및 면접조사를 하였다.

사회적 자본에 대한 인식에 대한 응답은 신뢰(3.90), 규범(3.85), 참여(3.77), 거버넌스(3.69), 네트워크(3.52)의 순으로 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 집단별 인식에 대해서는 t-test와 일원배치분산분석을 실시한 결과 남성(3.75), 여성(3.73)으로 남성이 약간 인식수준이 높은 것으로, 연령에서는 50대(3.86), 40대(3.71), 20대(3.69), 30대(3.66)로 40 ~ 50대가 약간 높은 것으로 나타나고 있으며, 학력에서는 4년제 대학졸업(3.78), 대학원졸업(3.74), 전문대학졸업(3.66), 고등학교 졸업이하(3.51)로 4년제 대학졸업이상 학력소유자가 높게 나타났으며, 직종에서는 행정직군(3.77), 기술직군(3.73)으로 비슷한 수준이며, 직급에서는 5급(4.00), 6급(3.77), 8급(3.73), 7급(3.69), 9급(3.65) 순으로 지급이 높을수록 인식수준이 높게 나타났다.

근속기간은 30년 이상(3.85), 20년 이상~30년 미만(3.77), 10년 이상 ~20년 미만(3.68), 10년 미만(3.68)으로 근무기간이 많을수록 인식수준이 높게 나타나고 있으며, 근무지역에서는 읍면동(3.83), 서귀포시청(3.78), 제주도청(3.73), 제주시청(3.73)으로 나타났다.

그리고 매개요인에 대한 인식차이는 공동체의식은 남성(3.92), 여성(3.87), 교육의식은 남성(3.91), 여성(3.88), 온정주의는 남성(3.14), 여성(3.11)로 나타나 남성은 공동체의식, 교육의식, 온정주의 순으로 인식수준이 높으며, 여성은 교육의식, 공동체의식, 온정주의 순으로 나타났다.

사회적 자본 형성에 영향을 미치는 결정요인의 직무능력요인은 책임성과 능률성, 대응성 순으로, 조직운영요인은 기관장리더십, 투명성 순으로, 인적요인은 윤리성과 혁신성 순으로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

사회적 자본 형성의 매개요인이 사회적 자본에 영향을 미치는 것은 공동체의식요인은 의사소통, 온라인 커뮤니케이션, 교육의식요인은 주민 평생교육, 공직자전문교육, 온정주의 요인은 권당문화의 순으로 영향을 미치는 것으로 나타났다.

그리고 사회적 자본에 미치는 영향이 적은 것은 직무능력요인은 주인의식 함양



나타나 부분채택 되었다

사회적 자본의 결정요인, 매개변수, 사회적 자본 간에 상관관계는 사회적 자본 형성에 긍정적인 영향을 주고 있는 것으로 나타났으며 독립변수는 직무능력요인, 조직운영요인, 인적요인의 순으로, 매개변수에서는 공동체의식요인, 교육의식요인, 온정주의 순으로 영향에 미치는 것으로 나타 채택되었다.

사회적 자본의 결정요인은 매개요인을 통하여 사회적 자본 형성에 더 큰 영향을 미친다는 것은 사회적 자본 결정 요인과 매개변수 간의 인적요인과 온정주의와의 관계에서는 상관관계가 없었지만 다른 변수들은 정의 상관관계를 보이고, 매개변수와 사회적 자본과의 관계에서는 온정주의와 신뢰, 규범, 참여를 제외하고 정적상관인 관계 보이고, 사회적 자본 결정요인과 형성관계에서는 인적요인, 조직운영, 직무능력은 사회적 자본과의 정관계를 보인다.

사회적 자본의 결정요인과 매개요인, 사회적 자본 간의 수정된 모형 적합성에 대하여 효과를 분석한 결과 매개요인은 사회적 자본 형성에 직접적인 효과를 얻는 것으로 나타나 가설이 채택되었다.

조직내 사회적 자본 인식수준은 성별, 직급별, 근무지별 등 조사 특성별로 약간의 차이는 있으나, 비슷한 수준을 보이고 있다. 그러나 요약해 본다면 남성이 연령대와 직급이 높을수록 인식수준이 약간 높게 나타나고 있으며, 4년제 대학 졸업 이상자들이 높게 나타났다. 근무지별로는 읍면동, 서귀포시, 제주도청, 제주시청 순으로 나타나 근무여건 및 환경의 영향으로 판단된다.

사회적 자본을 축적하기 위해서는 정책결정에서 주민, 단체, 의결기관, 이해당사자 등이 적극적인 참여와 거버넌스를 통해서 제시된 의견을 반영하고, 규범의 중요성에 대한 교육, 인적 네트워크를 통해서 지역공동체를 중심으로 지방정부의 정책의 신뢰행정을 확보해야 할 것이다. 조직의 구성원들은 직무에 대한 혁신성, 윤리성과 조직의 운영을 원활히 하기 위해서는 기관장의 조직 비전과 목표 명확한 제시, 공명정대한 인사시스템 운영, 자기계발을 통한 직무의 전문성, 직무능력을 발휘하고 정책의 사전예고를 통한 예측 가능성을 높이고, 지역균형발전, 지역사회 이웃과 함께하는 자원봉사활동을 통해서 지역사회활동의 참여도를 높여나가는 방안 등의 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

## 제 5 장 결 론

### 제1절 연구의 요약

본 연구는 지방자치단체인 제주자치도 지방정부의 사회적 자본 형성에 영향을 미치는 결정요인을 규명하고 이를 정책화하는 데 목적이 있다. 이를 위해 독립변수인 인적요인을 전문성, 윤리성, 혁신성으로, 조직운영요인을 기관장리더십, 인사의 공정성, 홍보의 투명성으로, 조직업무 능력요인을 책임성, 능률성, 대응성, 봉사성으로 분류하였다.

종속변수로 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스의 변수로 분류하고, 매개변수로는 공동체 의식요인, 교육의식요인, 온정주의 요인을 변수로 하였다. 그리고 제주 공직자들이 관료제, 사회적 자본, 권당문화의 인식수준을 살펴보았다.

#### 1. 가설 중심의 요약

첫째, 응답자 특성인 성별에 따른 인식 차이는 유의한 차이가 없는 것으로 분석되었고, 연령, 학력, 직급별, 근무 기간은 유의한 차이가 있는 것으로 분석되었고, 직종, 근무지역은 유의한 차이가 없는 것으로 나타났다. 그리고 성별에 따른 사회적 자본 형성 매개요인의 인식 차이를 알아보고자 했다. 공동체 의식요인의 인식차이는 성별 비슷한 수준으로(남성 3.92, 여성 3.87) 남성이 조금 높은 것으로 분석되었고, 교육의식요인도 성별 비슷한 수준(남성 3.91, 여성 3.88), 온정주의는 성별 공동체의식 및 교육의식요인이 비해 낮게 나타났다.

둘째, 인구사회적 특성인 성별, 연령, 학력, 직종, 직급, 근무지, 근무연수 등 7개 설문을 하여 조사하였으나 4설문(성별, 직종, 직급, 근속 기간)은 유의하지 않은 것으로 조사되었고, 3설문(연령, 학력, 근무지역)은 유의한 것으로 나타났으며, 연령, 학력, 근무지역 순으로 사회적 자본 영향에 미치는 요인으로 나타났다.

셋째, 사회적 자본의 결정요인, 매개변수, 사회적 자본 간에 상관관계를 분석한

결과 먼저 사회적 자본을 결정하는 요인의 인적요인, 조직운영, 직무능력은 사회적 자본과 정(+)적상관을 보이는 것으로 나타났다. 그리고 사회적 자본 결정 요인인 공동체 의식, 교육의식 요인은 전부 통계적으로 유의한 것으로 나타났으나 온정주의( $r=.034$ ) 요인은 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났다.

사회적 자본의 결정요인인 인적요인, 조직운영요인, 조직직무능력요인은 사회적 자산 형성요인인 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 요소와의 정(+)의 상관관계를 보이는 것으로 나타났다. 사회적 자본 결정요인 높아지면 사회적 자본 형성 요인도 같이 높아진다는 것이다.

사회적 자본 결정 요인과 매개변수간의 관계에서 인적요인과 온정주의와의 관계에서는 상관이 없었지만 다른 변수들은 정(+)의 상관관계를 보였다. 그러나 온정주의는 상관계수가 .083, .124로 상관이 낮은 것으로 나타났다.

인적요인은 공동체 의식요인, 교육의식요인과는 정(+)의 상관관계를 보이고 있으며 것으로 나타났다. 인적요인, 조직운영, 직무능력이 높을 수록 공동체 의식, 교육의식은 높아지지만 온정주의는 낮아진다는 것이다.

매개변수와 사회적 자본과의 관계에서는 온정주의와 신뢰, 규범, 참여를 제외하고 정(+)적 상관을 보이는 것으로 나타났지만( $.093 \leq r \leq .631$ ), 온정주의와 네트워크(.167), 거버넌스(.092)와의 관계도 상관은 있지만 낮은 수준이라고 분석되었다. 공동체 의식요인, 교육의식요인이 높을수록 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 요인은 높지만 온정주의는 낮아진다는 것이다.

사회적 자본에 미치는 영향에 대하여 위계적 회귀분석을 한 결과 사회적 자본에 영향을 미치는 요인으로 조직업무능력요인, 조직운영요인, 인적요인 순으로 나타났으며, 매개변수가 사회적 자본 형성에 미치는 순은 공동체의식요인, 교육의식요인, 온정주의 순으로 나타났다.

넷째, 사회적 자본의 결정요인들이 사회적 자본 간 관계에서 공동체 의식, 교육의식, 온정주의의 매개요인들의 효과를 분석하기 위해 구조방정식 모형 분석을 하였다. 경로계수 분석결과 사회적 자본의 결정요인들은 매개요인에 .688의 영향을 미치고, 사회적 자본의 형성에 .429의 영향을 미치는 것으로 나타났고, 매개요인은 사회적 자본의 형성에 .428의 영향을 미치는 것으로 나타났다.

주요 변인들의 직접, 간접, 총 효과를 살펴본 결과 매개요인은 사회적 자본의

형성에 .508의 직접 효과가 있는 것으로 나타났다. 즉, 사회적 자본의 결정요인들이 사회적 자본의 형성에 직접적인 영향을 미치는데 공동체 의식, 교육의식, 온정주의를 매개로 하면 사회적 자본의 형성에 더 많은 영향을 미치고 있는 것을 알 수 있다.

제주자치도 공무원들이 지방정부 조직의 사회적 자본 축적을 위해서는 사회적 자본 형성에 제일 큰 영향을 미치는 조직직무능력요인의 하위변수에서 조직목표를 달성하기 위해서 집행된 정책에 대해서는 책임감과 의사 결정된 사항은 강력하게 추진해야한다. 채용들을 지역 간 형평성 있게 배분하여 능률성을 유지 하는 정책이 추진되고, 조직운영요인의 하위변수에서는 기관장이 조직의 비전과 목표가 명확히 제시되고 도정홍보에 있어서도 사실 그대로 투명한 정책을 홍보해야 한다.

인적요인의 하위변수에서는 조직 내 부적절한 행위에 대하여 즉시 시정을 요구 하고, 조직구성원 간의 상호 간 정보공유와 존중감을 주는 것과 윤리의식에 입각한 정책 결정이 사회적 자본을 형성하는데 큰 영향이 있는 것으로 나타났다.

그러나 자기계발에 의한 전문성 확보, 공정한 인사제도, 봉사성이 사회적 자본 형성에 영향력이 다른 요인보다는 낮은 것으로 나타났다.

매개요인에 의한 사회적 자본 축적은 공동체 의식의 하위변수는 구성원 간 지역주민과의 의사소통 정책이 우선시 되어야 하고, 교육의식의 공직자 및 주민이 전문교육과 평생교육을 온정주의의 하위변수는 사회적 자본 형성에 제일 낮은 것으로 나타났고, 권당문화와 지역주의가 조직 내 사회적 자본 형성에 도움이 낮은 것으로 나타났다.

## 2. 제주자치도 공무원의 면접조사 중심 요약

제주지역 공무원들의 관료제에 대한 인식의 순기능은 조직 내의 업무추진이 효율성, 안정성, 합리성, 일관성 등의 기능과 역할이 가능하고, 법규에 근거한 예측 가능한 업무 집행, 권한과 책임 명확화, 조직의 안정화, 기관장의 강력한 정책 의지 실현, 행정 수요에 맞는 조직운영 등 지속가능한 도민의 삶의 수준 향상에 관료들의 경험과 지식이 축적되어 정책의 효과를 높이는 순기능의 필요요소로 인식하고

있는 것으로 나타났다.

그리고 역기능 측면에서는 연고주의 및 사적네트워크에 의한 비공식적 의사결정, 선거로 인한 논공행상의 인사운영, 조직의 경직성, 업무추진의 슬럼프, 조직의 창의성 부족 및 소극적 업무대응, 전문성을 갖춘 인력자원 확보 부족, 상급자에 충성에 의한 평가 가능, 수직적 조직체계로 소극적인 업무수행, 공직사회의 변화에 수동적인 대응, 부서 간의 업무 불균형이 갈등요인 등의 역기능로 요소들로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

사회적 자본의 결정요인인 인적요인, 조직운영요인, 직무능력요인의 하부요인들은 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스의 영향에 크게 미치는 필요요소로 나타났다. 조직이 신뢰를 받기 위해서는 개인 간의 신뢰도 중요하지만 구성원간의 신뢰, 전문성에 의한 직무신뢰, 정책의사결정신뢰, 관료의 제도적 신뢰를 필요요소로 제시되고 있었다.

규범은 관료제의 기본으로서 법과 절차에 의한 업무처리, 일상생활에서의 법규 지키기 생활화와 교육참여, 타인에게 피해를 주지 않는 생활 등이 제시되고, 네트워크에서는 지방 종합 행정의 책임성·효율성·대응성 등이 제시되어 주민과 행정의 연계·연결에 중점을 두고 있으며, 참여 및 거버넌스는 각종 정책의 효과는 주민과 단체들이 참여하여 공동 합의된 정책들이 신뢰도가 높고 정책효과도 있는 것으로 나타났다. 그리고 제주 고유의 권당문화는 제주풍습으로 생활과 매우 밀접한 관계에서 같이 성장해온 문화로써 지역공동체 구성 약화, 공정한 사회 분위기 저해, 사회발전요인 저해 등의 요인들을 개선·보완하여 장기적인 대책이 요구되는 것으로 나타났다.

종합해보면 제주자치도 관료제 및 권당문화에 대한 순기능과 역기능의 조화로운 기능 유지와 사회적 자본의 구성요소인 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스 기능이 협력적이고 강한 연계성을 통하여 사회적 자본 축적의 중요성을 인식토록 해야 한다. 이를 위해서는 먼저, 공공조직내의 구성원들이 사회적 자본의 중요성을 재 인식하고, 조직내 정보들이 신뢰성을 유지하고, 지역주민, 각급단체들과의 다각적인 교류를 통해서 정책들이 집행되어야 한다. 지방정부는 지역주민에게 평가를 받는 기관이기 때문에 공정한 법집행, 정책참여 유도, 도정홍보에 대한 네트워크 유지 등으로 사회적 자본 형성에 대한 정책발굴이 선행되어야 한다.

## 제2절 정책적 시사점

### 1. 사회적 자본 결정요인

정책적 시사점은 제4장에서 분석한 연구결과를 기초하여 도출하였다. 첫째, 특성의 집단별인 연령, 학력, 직종, 근속기간별로 사회적 자본에 대한 인식차이는 있었다. 둘째, 특성의 집단별인 연령, 학력, 근무지역에 대하여 사회적 자본 형성에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 셋째, 사회적 자본의 결정요인과 매개요인은 사회적 자본 형성에 긍정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 넷째, 사회적 자본의 결정요인은 매개요인을 통해서 사회적 자본 형성에 직접적인 효과를 얻는 것으로 나타났다.

그리고 면접조사의 관료제, 사회적 자본, 제주 권당문화에서는 5급이상과 6급이하의 직위, 직급, 근속연수에 의한 인식차가 있는 것으로 나타났다. 이를 토대로 사회적 자본의 축적의 정책 시사점을 도출하고자 한다.

#### 1) 인적요인

사회적 자본 형성 결정요인의 인적요인에 대한 정책적 시사점은 사회적 자본 형성에 윤리성, 혁신성, 전문성 순으로 영향을 미친다는 점, 각 요인별 측정변수들간의 상관관계에서 온정주의를 제외한 모든 변수간의 관계는 높은 상관관계를 유지하고 있는 연구결과를 감안할 때 제주자치도의 사회적 자본을 축적하기 위해서는 먼저, 행정서비스를 강화하기 위해서는 자기계발을 통한 전문성의 확보가 중요하다. 공직자들은 공직기간 동안 자체 인력개발원과 중앙단위 교육원을 통하여 직무에 대한 매년 반복적인 교육으로 기초 및 전문 지식을 습득하여 직무에 소임과 책임을 다하도록 하고 있으나, 이 또한 연간 교육이수시간 확보, 승진기회 등의 기회교육이 될 수 있다. 공직자들의 인문학 중심의 소양교육도 진행되고, 전문성을 높일 수 있는 교육제도가 같이 실시되어 공직자에게 많은 교육기회를 주어야 한다. 사회적자본 형성의 인식 수준에서 연령, 학력, 근무지역 순으로 영향을 미치는 것으로 나타나 이를 감안하여 교육대상자를 잘 선발 할 필요성이 있다.

둘째, 지역주민들에게 교육의식을 통해 사회적 자본 축적에 영향력을 높여야 한

다. 사회적 자본 형성에 미치는 영향은 매개변수에서 평생교육과 공무원교육 순으로 나타났다. 매개요인으로서 더욱 효과를 높이기 위해서는 주민들의 평생교육 의식을 높여 나가야 할 것이다. 지역 평생교육의 프로그램은 취미·교양·체험위주 교육을 중심으로하고 있어 주민들이 이용에 편의성이 보장되고 연속성 있는 프로그램을 개발해야 할 것이다. 제주인들이 자긍심을 갖도록 하는 프로그램과 인문학적 교육을 통하여 지식을 습득할 수 있도록 장기화된 교육 프로그램이 운영되어야 할 것이다. 그리고 교육의 편의성과 생애에 맞는 학습으로 도모하기 위하여 온오프라인 평생학습체계도 구축하여 지역주민들에게 다양한 지원제도를 구사해야 한다.

특히, 제주지역은 최근 꾸준한 인구 증가, 베이붐 세대의 사회 진출, 귀향 등으로 인생 백세시대에 맞는 생애 주기별 평생학습이 될 수 있도록 해야 지역의 공동체의 중요성이 인식이 새로워 질 것이다.

셋째, 조직구성원에 대한 체벌도 중요하지만 동료 간, 구성원 간의 협력적인 해결도 중요한 것으로 나타났다. 사회적 자본 형성에 영향을 주는 요인으로 윤리성이 제일 큰 영향을 주는 것으로 나타났고 부적절한 행위에 대해서 동료가 즉시 개선을 요구할 것이다 라는 의견이 나타났다. 이는 동료간의 부정에 대한 모르는 척하기보다는 즉시 개선을 요구할 수 있는 긍정적 답변으로 상호 배려하는 조직 문화가 형성되도록 자율적인 윤리성 확보 방안도 제시되고 있다. 본 연구에서도 부적절한 행위에 대한 즉시 시정을 요구할 수 있는 동료 간 신뢰 분위기가 조직의 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스, 신뢰에 영향을 제일 크게 미치는 것으로 나타났다.

## 2) 조직운영요인

사회적 자본 형성의 결정요인이 조직운영요인의 정책의 시사점은 기관장리더십, 투명성, 공정성 순으로 영향을 미치는 점, 각 요인별 측정변수들과의 상관관계가 높게 나타나고 있다. 첫째, 사회적 자본을 통해 조직의 성과를 높이려면 조직의 비전과 목표가 정확하고 명확히 설정되어야 성과가 높게 나타났다. 본 연구에서도 명확한 비전 및 목표 제시가 사회적 자본 형성의 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스, 신뢰를 형성하는데 제일 중요하고 가장 유의한 것으로 나타났고, 면접조사에

서도 정책결정권자의 의지가 강하게 투영되는 시책이 성과가 높다고 하고 있다. 그리고 기관장의 신뢰도는 높다고 하고 있다. 기관장 리더십은 신뢰의 투명성을 제외한 규범, 네트워크, 참여, 거버넌스의 요소에 제일 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 기관장의 리더십이 사회적 자본 형성에 미치는 영향이 크다는 것이다.

둘째, 공직자들이 공정한 인사관리시스템에 많은 관심을 갖고 있다. 공직사회에 관심을 갖지 않는 것이 잘못된 생각으로 받아들일 만큼 인사행정에 대해서는 조직운영에 영향이 높다 하겠다. 조직운영은 직무능력이 신뢰에 높은 수준의 상관관계를 갖고 있는 것으로 나타나, 조직의 신뢰에 큰 영향을 미친다고 할 수 있다. 공정한 인사제도는 직무수행의 동기부여이며, 이를 통하여 목표를 달성하는데 중요한 역할을 하고 있다고 선행연구를 통해서 살펴보았다.

셋째, 도정홍보는 사실 그대로 투명성을 바탕으로 주민들에게 다가가는 홍보가 되어야 한다. 조직운영요인에서 투명성 있는 홍보는 사회적 자본 형성에 영향을 주는 것으로 그리고 신뢰요인에서 도정정책이 사실 그대로 홍보하는 것이 영향력이 높게 나타났다. 주민들에게 왜곡되지 않은 정보제공이 되어야 한다는 것으로 나타난 것이다. 중앙정부에서도 정부3.0을 통한 공공가치 실현 방안 연구에서 국민의 체감을 강화하기 위해서 단순한 정보제공이 아닌 여론 청취의 기능과 홍보의 기능이 포함된 정책정보로 국민의 정서적 지지와 공감을 이끌어 낼 수 있는 정책홍보 패러다임의 전환을 추구하고 있는 것으로 나타났다.

### 3) 조직업무능력요인

사회적 자본의 결정요인의 조직직무능력요인의 정책의 시사점은 결정요인에서 사회적 자본 형성에 제일 크게 영향을 미치고 있다. 하위변수에서는 책임성, 능률성, 대응성 순으로 영향을 미치며, 각 요인별 측정변수들과의 상관관계가 높게 나타나고 있다.

첫째, 지방정부의 각종 정책에 지역주민들이 의견이 반영될 수 있도록 참여방안이 확대되어 신뢰행정이 되도록 해야 한다. 행정의 투명성은 도정의 신뢰에 많은 영향을 주고 있다. 신뢰에 영향을 미치는 요인으로는 대응성과 책임성 순으로 영향을 미치고 있다. 지역이슈에 대한 대처능력, 조정과 통합력이 신속히 발휘되고 있는 것으로 나타났다. 각종 현안 사업에 대한 주민 참여도를 높여 해결방안을

모색한다면 지방정부의 신뢰는 높을 것이다.

또한, 책임감 있게 정책을 집행하고, 민원처리를 공명정대하게 함을 물론 지역의 이슈에 대해서는 신속한 대응하고 예측이 가능토록 하며, 정책홍보가 투명성 있게 홍보한다면 신뢰를 바탕으로 업무능력의 효과를 높일 것이다.

둘째, 사회적 자본을 통한 지역 공동체 의식 운동 확산에 관심을 가져야 한다.

사회적 자본은 공동체 속에서 서로 신뢰하고 협동하면서 규범을 지키고 네트워크가 조성되어 정확한 정보를 공유하면서 거버넌스가 구축되어 공동의 이익을 높여나가는 공동체 의식이 중요하다. 본 연구에서도 지역 주민과 조직구성원 간의 의사소통이 신뢰, 네트워크, 참여, 거버넌스, 규범이 사회적 자본 형성에 영향을 주고 있는 것으로 나타났다. 그리고 이를 효율적으로 추진하기 위해서는 평생 교육 프로그램과 연계성이 요구된다.

셋째, 공직자 및 지역주민이 지역사회 사회봉사자로서 책임을 다하는 생활습관을 하도록 해야 한다. 자원봉사는 사회문제를 해결하고 예방하고 국가와 지역의 이익을 위해 민주주의 원칙에 따라 상대방에게 서비스를 제공하는 무보수의 힘이자 공공재로서의 지역발전의 초석이 되는 활동이기 때문이다. 자원봉사활동은 미래학자 Peter Druker가 21세기에는 자원봉사 활동이 최고는 아니지만 가장 중요한 인류의 미래 활동을 강조했다. 본 연구에서도 주인의식을 높이기 위해서는 자원봉사활동이 네트워크, 참여, 거버넌스, 규범 형성에 영향을 많이 미치는 것으로 나타났으며, 자원봉사활동을 통해서 지역사회의 신뢰를 높이고, 주인의식을 높이는 방안이 필요하다.

넷째, 최근 제주로 유입하는 인구에 대해 사회 적응력을 높이고, 지역주민들과 지역공동체 생활에 소외됨이 없이 지원해야 한다. 이주민들이 제주의 특성에 맞는 좋은 네트워크가 구축되고 권당문화로 인한 소외감이 없도록 상부상조 정신으로 마을공동체에 참가하도록 해야 한다.

## 2. 사회적 자본 형성 매개요인

사회적 자본 형성에 영향을 주는 매개요인의 정책의 시사점은 첫째, 정보통신기술에 맞는 사이버공간 확보로 다양한 세력과 사이버공동체형성이 되어야 한다.

최근 SNS, 인터넷 등을 활용한 도정정책에 참여토록 사이버공간을 제공해 주고 다양한 정보가 공유되도록 지원할 필요가 있다. 이것은 행정 전산화에도 연결이 가능할 것이다. 본 연구에서도 도정정책 참여율과 지역공동체 활성화를 위해서 SNS, 인터넷 등 온라인 구축이 취약한 것으로 나타났다.

둘째, 제주자치도 조직구성원들은 연고주의(혈연·학연·지연)와 권당문화가 좋은 네트워크가 되도록 기본적인 육성이 필요하다. 연고주의 및 권당문화가 제주사회에 만연되어 개인 및 지역 이기주의에 편승한 문화가 제주지역사회에서 널리 퍼져 있다는 인식은 많은 변화를 느끼게 한다. 구설에 의한 작은 규모의 지역에서 나타나는 대리만족의 영향이 지역사회를 지배하고 있었다는 일부의 생각이지만, 최근에는 지역의 경제규모가 커지고, 다양한 국가와 다른 지역의 사람들이 모여들고 있어 권당문화에 대한 인식도 희석시킬 수 있다. 본 연구에서는 연고주의가 사회적 자본 결정요인, 사회적 자본 구성요소와의 관계에서 상관관계는 약한 것으로 나타났다. 권당문화가 사회생활에 도움이 된다고 하고 있고, 혈연·학연·지연의 연고주의가 강할수록 공동체 의식이 강한 것으로 나타났으며, 규범, 거버넌스, 신뢰의 사회적 자본 형성에도 영향을 미치고 있다.

### 3. 사회적 자본 형성의 특성별 정책

사회적 자본 형성이 성별, 직급, 직종, 근무연수별로 정책을 발굴하여 집행함으로써 조직 내 사회적 자본 축적이 필요하다. 사회적 자본의 축적이 잘된 지역은 협력과 협조를 바탕으로 지역발전에 앞장설 뿐만 아니라 지역공동체에도 출선수범하는 주민 참여의식을 높여 실질적인 주민자치가 성숙한 지방정부가 되어야 할 것이다.

사회적 자본에 대한 성별 인식은 비슷한 수준을 유지하고 있으며 업무의 투명성을 확보하고, 청렴의 의무를 철저히 지키는 것으로 나타났다. 그리고 신뢰요건에서는 여성은 하급자의 신뢰를 남성은 조직의 비전과 목표에 우선하고 있으며, 직급에서는 5급 이상과 6급 이하는 비슷한 수준을 유지 있다. 그리고, 거버넌스는 5급 이상은 주민 및 단체 참여의 정책결정, 6급이하는 단체와의 협력을 우선하는 것으로 나타났고, 직종에서도 비슷한 인식 수준을 보이고, 조직운영요인에

서 행정 직렬은 조직의 비전과 목표가 명확히 제시되는 것을 기술 직렬은 기관장의 신뢰가 우선시 된다고 하고 있다. 근무연수에서는 조직운영요인에서 15년 미만은 조직의 비전과 목표의 명확한 제시를 15년 이상에서는 기관장의 신뢰를 우선 하는 것으로 나타났다.

사회적 자본 형성 인식에는 조직 구성원들의 특성에는 약한 인식 차이를 보이는 것으로 나타나고 있으나, 사회적 자본이 무형의 자산, 공공재의 성격을 갖고 있기 때문에 조직 내부 특정분야, 특정지역에서 나타나는 것이 아니고 불특정 다수 지역에서 조성되는 것이다. 사회적 자본의 인식은 근무연수가 많고, 직급이 높을수록 읍면동에서에서 인식하는 수준이 높게 나타남에 따라 사회적 자본의 인식 수준을 높이는 정책방안이 요구되고 있다.

### 제3절 연구의 한계

본 연구는 지방정부의 사회적 자본 형성에 영향을 미치는 결정요인을 발굴하는 것이다. 이론적 연구와 실증연구를 통해서 정책적 제안을 발굴하여 지방정부 조직의 역량을 사회적 자본을 통해서 증진하는 방안을 제시하는 것으로 다음과 같은 연구 상의 내용적 한계가 있겠다.

첫째, 제주자치도의 지방공무원들을 대상으로 한정하여 실증조사를 했기 때문에 전국지방자치단체를 대상으로 연구해 볼 필요가 있을 것이다. 지방자치가 시행된 후 지방정부마다 지역에 맞는 정책들을 발굴하여 추진하면서 조직내·외적으로 많은 변화가 내재되어 있다.

둘째, 지방정부의 사회적 자본 형성에 영향을 주는 결정요인을 찾는 연구이기 때문에 구조방정식에 의한 경로 분석에 의한 측정모형을 찾는 데 중점을 두었지만 향후에는 구조방정식 모델을 이용한 매개요인을 두어 사회적 자본에 대해 연구를 해야 한다.

셋째, 사회적 자본에 대한 도민 및 공직자들이 중요성이 인정되도록 하는 방안도 제시되어야 할 것이다. 사회적 자본에 대한 연구자들이 다양한 개념 정의, 학자들이 연구의 범위에서 맴돌고 있다. 사회적 자본에 대해서 쉽게 접근하도록 하는 정책개발들이 있어야 할 것이다. 이는 학문으로서의 가치도 중요하지만, 구서

원 간, 이웃 간 주위에서 실천하는 것이 중요하기 때문에 실천의 성과를 높이는 디딤돌이 되어야 한다..

넷째, 권당문화에 대하여 관료 중심의 인식수준을 살펴보는 것도 중요하지만, 지역에서 직접 체험하고 경험하는 지역주민들의 인식이 중요하다. 향후 인식조사를 통해서 제주 지역 고유의 권당문화가 사회의 순기능이 될 수 있도록 추가적인 연구가 필요하다. 제주의 사회는 지연·학연·혈연의 문화가 어우러진 사회라고 인식하고 있으므로 향후 지역주민들이 입장에서 바라보는 제주관료사회에서는 보장하여 연구할 필요성이 있다.

다섯째, 제주자치도의 사회적 자본을 축적하기 위해서는 관료 중심의 사회적 자본 연구도 중요하지만 도민들이 참여하는 지역단위 공동체 중심의 연구가 보장되어야 한다.

이상과 같이 연구에 대한 한계점을 극복하기 위해서는 측정지표 등 치밀한 연구 설계와 연구결과의 인과관계에 대해서도 심층적이고 다양한 후속 연구가 계속 진행될 것을 기대한다.



## 참고문헌

### 1. 국내 문헌

#### 1) 단행본

- 강성철·김판식·이종수·최근열·하태원. (1996), 「새 인사행정론」, 서울: 도서출판 대명문화사.
- 김규정. (1967), 「행정학원론」, 서울: 법문사.
- 김계수. (2010), 「Amos 18.0 구조방정식모형 분석」, 서울: 한나래출판사.
- 김병준. (2009), 「지방자치론」, 경기: 법문사.
- 김재광·김철웅·김현중·박상언·윤상운·이학배·임요한. (2009), 「통계학 입문」, 경기: 자유아카데미.
- 김혜숙. (1999), 「제주도 가족과 권당」, 제주: 경신인쇄사.
- 김태영·김정수·조임곤. (2003), 「사회과학논문 작성과 통계자료 분석」, 서울: 도서출판 대명문화사.
- 김호섭 외. (2002), 「조직 행태의 이해」, 서울: 대영문화사.
- 난린 저. 김동윤·오소현 역. (2008), 「사회자본」, 서울: 커뮤니케이션 북스.
- 남궁근. (2001), 「행정조사방법론」, 서울: 법문사.
- 박동서. (1990), 「인사행정론」, 서울: 법문사.
- 박우순. (1996), 「현대조직론」, 서울: 법문사.
- 박 준·이동원·도건우. (2009), 「갈등의 경제적 비용」, 서울: 삼성경제연구소.
- 박희봉. (2009), 「사회자본」, 서울: 조명문화사.
- 소진광. (2005), 「지방자치와 지역발전」, 서울: 박영사.
- 송지준. (2015), 「논문작성에 필요한 SPSS/AMOS 통계분석방법」, 경기: 21세기사.
- 신유근. (1982), 「조직행위론」, 서울: 다산출판사.
- 양덕순. (2004), 「지방자치경연론」, 서울: 도서출판 오름.
- 양영철·민기·남진열·황경수·오승은·허향진·하승수·김효명. (2008), 「제주특별자치도의 이해」, 서울: 도서출판사 대명문화사.
- 양창삼. (1997), 「조직이론」, 서울: 박영사.
- 오석홍. (2014), 「조직이론」, 서울: 박영사.
- 오재록. (2012a), 「관료제 권력구조: 이명박 정부의 41개 정부부처 실증연구」, 서울: 대명문화사.
- 우수명. (2003), 「마우스로 잡는 SPSS 10.0」, 서울: 인간과 복지.
- 유석춘 외. (2003), 「사회자본: 이론과 쟁점」, 서울: 도서출판 그린.

- \_\_\_\_\_. (2008), 「한국의 사회자본」, 서울: 백산출판사.
- 유종근. (2013), 「신뢰와 사회적 자본 어떻게 축적할 것인가」, 서울: 도서출판 청어.
- 윤영진·김대룡 외. (2002), 「새 행정이론」, 서울: 대영문화사.
- 이규정. (1967), 「행정학 원론」, 서울: 법문사.
- 이달곤. (2004), 「지방정부론」, 서울: 박영사.
- 이동원·정갑영. (2009), 「제3의 자본」, 서울: 삼성경제연구소.
- 이명규. (1984), 「행정법원론」, 서울: 대명출판사.
- 이원희. (2000), 「새 열린 행정학」, 서울: 아름출판사.
- 이종수 외. (1999), 「새 행정학」, 서울: 대영문화사.
- 이창원·최창현. (1996), 「새 조직론」, 서울: 도서출판 대명출판사.
- 이학식·임지훈. (2011), 「SPSS 18.0 매뉴얼」, 서울: 도서출판 집현재.
- 정성원·원태연. (1999), 「통계조사분석」, 서울: SPSS 아카데미.
- 정세욱. (2003). 지방자치학, 서울: 법문사.
- 정우일. (1997), 「행정통제론」, 서울: 박영사
- 채서일. (1990), 「사회과학조사방법론」, 서울: 비엔엠북스.
- 최봉기. (2006), 「한국지방자치론」, 서울: 법문사.
- \_\_\_\_\_. (2014). 「지방정부의 자치역량강화」, 대구: 계명대학교출판부.
- 최영출·김병식·김보흠·배정환·안성호·엄태석·이정부. (2006), 「지역경쟁력 강화와 로컬 거버너스」, 서울: 대영문화사.
- 최창현. (2009), 「신 지방자치법」, 서울: 박영사.
- 한국행정학회 조직학연구회 편. (2002), 「정부조직진단」, 서울: 대영문화사.
- 홍성욱. (2002), 「네트워크혁명 그 열림과 닫힘」, 서울: 도서출판 들녘.
- 홍정선. (2009), 「신 지방자치법」, 서울: 박영사.

## 2) 논문

- 강구덕. (2015). 지방자치단체장의 리더십 유형이 조직사회자본에 미치는 영향에 관한 연구, 동국대학교대학원 박사학위논문.
- 강상목. (1997), 우리나라 환경지료 체계 개발에 관한 연구, 통계연수원.
- 강여진·박천오. (2003), 공공기관 조직구성원 간의 신뢰와 지식공유, 한국행정연구, 제12권 제4호.
- 강용배. (2003), 지역사회 정체성과 사회자본 형성요인 분석, 한국정책학회보, 제7권 제2호.
- 고경훈. (2009), 지방자치단체장의 리더십과 조직성과 및 행정발전의 관계에 관한 연구, 한국지방행정연구원.
- 고경훈·안영훈·김건위. (2012), 지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안,

- 한국지방행정연구원, 제462권.
- 권중기. (2013), 사회적 자본과 범죄발생의 연관성에 관한 연구, 가천대학교대학원 박사학위논문.
- 고금희. (2002), 조직구성원의 사회적 네트워크가 직무태도에 미치는 영향, 서강대학교대학원 석사학위논문.
- 기획재정부. (2006), 사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구.
- 김 구. (2012), 사회자본과 지식관리 활동 및 조직성과의 영향 관계에 관한 연구: 지방공무원의 인식수준을 중심으로, 한국행정연구, 제21권 제1호.
- 김관보·손호중·채경진·송상훈. (2010), 지방정부 신뢰도 측정 및 강화방안: 경기도정을 중심으로, 경기개발연구원.
- 김광웅. (1977), 조직행태와 조직성과 간의 인과모형 정립에 관한 연구, 행정논총, 제14권 제1호.
- 김광주. (1996), 지방정부조직의 생산성 향상에 관한 연구, 한국행정논총, 제8권 1호.
- 김광휘. (2013), 지적자본이 공공부문의 조직성과에 미치는 영향, 전북대학교대학원, 박사학위논문.
- 김남선·김은영. (2002), 리더십과 지역사회조직의 사회자본, 지역사회개발학술지, 제12집 제2호.
- 김남선·원용숙. (2003), 민간단체 사회자본 정도와 리더십과의 관계, 농촌사회, 제13집 제1호.
- 김성태. (2012), 관광투구지역의 사회적 자본과 로컬관광거버넌스와의 관계에 관한 연구, 한양대학교대학원.
- 김시영·김규덕. (1996), 지방정부의 공공서비스의 성과평가 모형에 관한 연구, 지방자치연구, 제8권 제3호.
- 김시윤·김정렬·사득환. (2003), 발전지향적인 정부 - 기업관계의 제도화 방안. 한국정책과학학회보, 제7권 제2호.
- 김연호. (2013), 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안, 한국지방행정연구원.
- 김영기. (1991). 공공서비스 성과에 대한 수혜자 평가의 결정요인, 부산대학교대학원 박사학위논문.
- 김왕배·이경용. (2000), 사회자본으로서의 신뢰와 조직몰입, 한국사회학, 제36권 제3호.
- 김은영. (2002), 지역사회조직 변수별 사회자본 형성에 관한 연구, 대구대학교대학원 석사학위논문.
- 김익렬. (2006), 주민자치센터 참여가 커뮤니티 사회자본에 미치는 영향에 관한 연구, 대전대학교 박사학위논문.

- 김일태. (1999), 21세기 시민사회를 위한 사회적 자본의 필요성과 역할, 사회적 자본과 시민사회의 발전 제13회 대도시행정세미나 결과보고서.
- 김장학. (2009), 지역의 사회자본 증진을 위한 지역사회참여 활성화 방안 연구 - 익산지역을 중심으로, 원광대학교 박사학위논문.
- 김태룡. (2004), 정보 불평등이 조직효과성에 미치는 영향에 관한 연구, 한국행정학보, 제38권 제3호.
- \_\_\_\_\_. (2006), 시민단체가 사회자본의 형성에 미치는 영향에 관한 연구, 한국행정학보, 제40권 3호.
- \_\_\_\_\_. (2007), 성과개념과 연구성향의 고찰, 한국정책학회 하계학술대회 발표논문집.
- \_\_\_\_\_. (2009), 사회자본의 발전이 자원봉사 활동에 미치는 영향, 아산사회복지재단연구 저술 보고서.
- 김태룡·안희정(2009), 팀제가 조직성과에 미치는 영향: 행정자부에 도입된 팀제를 중심으로, 한국행정학보, 제40권 4호.
- 김현정. (2002), 리더십과 조직시민행동과의 관계에 있어서 신뢰의 매개역할, 충남대학교교육대학원 석사학위논문.
- 김형렬. (1999), 정책실패 요인에 관한 고찰, 사회과학논집, 30: 1-36.
- 김혜란. (2001), 사회자본과 여성정책, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 김호정. (1999), 신뢰와 조직몰입, 한국행정학보, 제33권 제2호.
- 나태준·최순영. (2003), 공공 조직구성원의 조직신뢰 향상방안에 관한 연구: 서울시 사례를 중심으로, 한국행정학보, 제37권 제1호.
- 남상우. (2008), 사회적 자본을 통한 지역사회 거버넌스 모형에 관한 연구 - 충북 청주시를 중심으로 - , 중앙대학교대학원 박사학위논문.
- 민 기. (2006), 사회적 자본의 정책 영향: 제주도 감귤 생산자간 협약이행을 중심으로, 지방정부연구, 제10권 제3호, pp. 7-24.
- 민 진. (2003), 조직 효과성에 관한 개념 정의의 분석 및 재 개념화, 한국행정학보, 제37권 제2호.
- 박기남. (2002), 관리직 여성의 사회적 자본과 성별 직무 분리, 한국사회학, 제36권 제6호.
- 박노동·정영윤. (2014), 사회적 자본 확충을 위한 자발적 참여 네트워크에 관한 연구, 대전발전연구원 사회적자본연구센터.
- 박상필·장상철·정원오·조효제. (2002), 민주화와 이익집단: 국가, 비영리조직, 사회적 자본, 동향과 전망, 54:156-185.
- 박성용. (2009), 지방행정조직에 있어 사회자본이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구, 상지대학교 박사학위논문.
- 박순미. (2000), 조직의 사회적 자본이 새로운 지적자본창출에 미치는 영향, 인적

- 자원개발연구, 제2권 1호.
- 박순애. (2006). 정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로. 한국행정학보, 40(2).
- 박시연. (2012), 사회적 자본이 조직효과성에 미치는 영향에 관한 연구, 서울시립대학교대학원 석사학위논문.
- 박영강·윤은기·이희태·초의수. (2014), 해운대구 사회적 자본 증진 5개년 종합 계획 연구, (사)한국지방정부학회.
- 박 형·김학노. (2003), 사회자본과 지방자치: 대구 수성구와 경북 봉화군 비교, 대한정치학회보, 제11집 제1호.
- 박충우. (2013), 사회적 자본이 자원봉사활동에 미치는 영향 연구, 한성대학교대학원 박사학위논문.
- 박 준·이동원·도건우. (2009), 갈등의 경제적 비용, 삼성경제연구소.
- 박통희. (1999), 신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성, 한국행정학보, 제33권 제2호.
- 박혜원. (2005), 집단의 사회적 자본이 집단 효과성에 미치는 영향에 관한 연구, 고려대학교대학원 박사학위논문.
- 박희봉. (2000), 지역사회참여와 사회자본, 한국행정학회, 제34권 4호.
- \_\_\_\_\_. (2001), 사회자본과 지방정부 경쟁력, 한국행정학회, Conference 자료.
- \_\_\_\_\_. (2002), 한국행정학회·부산경남울산행정학회 2001년도 학술세미나 발표 논문집. 명지대학교정부행정연구센터. 정부행정. 제3권. pp.1-28.
- \_\_\_\_\_. (2002), 조직 내 사회자본 형성요인에 관한 연구, 지방정부연구, 제6권 제1호.
- \_\_\_\_\_. (2013), 지방정부의 사회적 자본 현황과 문제점, 대한지방공제회, 62권 74호. pp. 16-19.
- 박희봉·김명환. (2001), 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 의식을 중심으로, 한국행정학보, 제34권 제4호.
- 박희봉·김상묵·김유진. (2013), 2013년도 국회사무처 연구용역보고서.
- 박희봉·강제상·김상묵. (2000), 성공적인 지식행정을 위한 경기도청 조직의 지적자본측정, 경기개발연구원 위탁용역보고서.
- \_\_\_\_\_. (2003), 조직내 사회자본과 지적자본의 형성 및 조직 성과관리에 대한 효과, 한국행정연구, 제12권 제1호.
- 박희봉·이희창·김동욱. (2003), 한국인 삶의 만족 영향요인 분석: 경제·사회적 요인인가? 사회자본의 산물인가? 동북아시아의 정부역할, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 박희봉·이희창·조연상. (2003), 우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인분석, 한국행정학보, 제37권 제3호.

- 박희봉 · 이희창 · 김동욱 · 김철수 · 박병래. (2003), 한국인의 신뢰수준 및 영향 요인: 단체참여 및 개인의 사회·경제적 배경과 단체신뢰, 대중매체 신뢰, 한국정책학회보, 제12권 2호.
- 박희서 · 김 구. (2002), 행정기관에 있어서 지식관리의 활용성 제고요인에 관한 탐색적 연구, 한국행정학보, 제36권 제2호.
- 박희정 · 차경엽 · 정제련 · 이혜승 · 조형석. (2008). 지방자치단체 평가의 운영실태 분석. pp.39-40.
- 배병룡. (2005), 공공조직 사회자본의 영향요인과 효과, 한국사회와 행정연구, 제15권 제4호. pp. 49-74..
- 배수호. (2012), 국회사무처의 조직역량 진단과 핵심역량 강화방안연구, 한국정치학회, pp. 1-126.
- 배응환. (2002), 지역거버넌스 네트워크, 사회자본 그리고 지역정,, 정부학연구, 제8권제2호, pp. 216-251.
- 삼성경제연구소. (2009), 사회적 자본 확충을 위한 정책과제, 삼성경제연구소, 제722호.
- 서광범. (2009, 사회적 자본이 노사관계와 기업성과에 미치는 영향에 관한 연구, 경희대학교대학원 박사학위논문.
- 서순탁. (2001), 사회적 자본 접근방법의 정책적 함의: 도시계획을 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 서진완 · 박희봉. (2003), 인터넷 활용과 사회적 자본: 사이버 공동체의 사회적 자본 형성 가능성을 중심으로, 한국정책학회보, 제12권 제1호.
- 서치중 · 서의호. (2001), Knowledge Network 구축 수단으로서의 Social Network Analysis에 관한 연구. <http://search.empas.com/search>.
- 성경룡. (2001), 한국사회의 불신구조와 신뢰증진 방안, 정책포럼, 제29호.
- 소진광. (1999), 지방자치시대 지역발전 척도로서의 사회적 자본, 지치논단, 1990년, 12월호.
- \_\_\_\_\_. (1999), 사회적 자본 형성을 위한 지역사회개발 논리, 지역사회개발연구, 제24권 제1호.
- \_\_\_\_\_. (2000), 지방자치와 사회적 자본, 한국지방자치학회보, 제12권 제4호.
- \_\_\_\_\_. (2004), 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구, 한국지역개발학회지, 제16권 제1호, pp. 89-118.
- \_\_\_\_\_. (2004), 사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안, 지방행정연구, 제18권 제2호.
- 송윤현. (2009), 공공조직에서 고위관리자의 리더십과 조직성과, 한국행정연구, 제18권제2호.
- 송정현. (2004), 사회적 자본이 조직성과에 미치는 영향에 관한 연구, 상지대학교대

- 학원 석사학위논문.
- 송재복·안병철. (2012), 관료제를 위한 변론 소고: Red tape와 Green Tape에 관한 이론적 개념논의, 한국자치행정학보, 제26권 제3호, pp. 1-20.
- 송태수. (2004), 경제활동과 사회적 자본, 한국지역개발학회 학술세미나 발표논문집.
- \_\_\_\_\_. (2011), 도시경쟁력으로서의 사회적 자본, 도시문제, 제46권 513호, pp. 29-32.
- 신황용. (2012), 공공조직 조직성과의 결정요인에 관한연구, 한양대학교대학원 박사학위논문.
- 심주현. (2015), 지역공동체 의식에 미치는 평생교육 참여 특성에 관한 연구, 공주대학교교육대학원 석사학위논문.
- 안경섭. (2008), 공공부문의 조직문화가 조직성과에 미치는 영향: 중앙정부부처를 중심으로, 한국정책과학학회보, 제12권제4호, pp. 103-131.
- 안병철. (2013), 그린테이프 개념 구성과 결정요인 분석, 지방정부연구, 제17권 제2호, pp. 295-315.
- 안성호·곽현근. (2003), 동네수준의 사회 자본에 관한 탐색적 연구, 지방정부연구, 64: pp. 205-230.
- 안희정. (2002), 조직성과에 영향을 미치는 결정요인에 관한 연구, 강원대학교대학원 박사학위논문.
- 안황권·김상돈. (2003), 지역사회 연결망을 통한 범죄피해예방에 관한 연구: 사회자본과 네트워크의 효과를 중심으로, 한국교정학회, 제18권.
- 양덕순·윤원수.(2013), 주민자치센터 참여만족도가 지역 사회적 자본에 미치는 영향 연구 제주특별자치도를 중심으로, 탐라문화, 제45호
- 오영균. (2006), 지역인적자원개발지수 개발에 관한 연구, 교육인적자원부.
- 오재록. (2008), 관료제 권력의 영향요인에 관한 연구: Meier 모형의 재구성, 한국행정연구, 17(1): pp. 3-29.
- 오재록·윤향미. (2013), 관료제 권력:개념, 측정 그리고 타당화, 행정논총, 제51권 제1호, pp. 31-61.
- 오혜원. (2002), 사회자본과 NGO의 관계에 관한 연구, 서울시립대학교 대학원 석사학위논문.
- 오홍석. (2002), 조직의 사회자본 형성 요인에 관한 연구, 지역사회개발학술지, 제12권 제2호.
- 우천식·정재호. (2007). 선진 한국을 위한 정책방향과 과제, 6대 전략분야을 중심으로, 한국개발연구원.
- 유석준·장미혜·배 영. (2002), 사회자본과 신뢰: 한국, 일본, 덴마크, 스웨덴 비교연구, 동서연구, 제14권 제1호.

- 유재원. (2000), 사회자본과 자발적 결사체, 한국정책학회보, 제9권 제3호.
- 윤두섭·오승은. (2007), 사회적 자본이 지방정부 외부역량에 미치는 영향: 성남 시 사례를 중심으로, 한국논총, 45(1): pp. 165-192
- 윤정구·임준철. (1998), 공정성이 조직효과성에 미치는 영향, 한국정책학회보, 제32권 제3호.
- 윤한홍. (2014), 지방자치단체 공무원의 직무만족도 및 조직몰입도에 관한 연구, 서울시립대학교대학원 박사학위논문.
- 이경아. (2008), 평생학습 참여의 사회적 자본 형성 효과에 관한 실증 연구, 평생교육학연구, Vol.14, No.2 pp. 117-146.
- 이경원·김석준. (1999), 사회단체 현황과 역할에 관한 정책적 제안 - 제주지역 시민단체를 중심으로 -, 한국지방자치학회보, Vol. 11. No.2
- 이규철. (2007), 행정조직의 유효성에 영향을 미치는 조직내 갈등요인 분석, 전북대학교 박사학위논문.
- 이달곤·정광호·하혜수. (2011). 지방정부 신뢰요인의 탐색, 한국행정학보, 제45권 제4호, pp. 181-201.
- 이성록. (2001), 자원봉사 행동에 대한 다차원적 동인의 영향력, 서울여자대학교 대학원 박사학위논문.
- 이숙종·최준규·유희정. (2008), 사회적 특성과 행위 변수가 사회자본에 미치는 영향 -종로구 사례를 중심으로-, 지방행정연구, 제22권 제4호.
- 이승종. (1999), 지방자치의 새로운 이해와 장기적 발전방향, 지방행정연구, 제13권 제2호(통권47호), 한국지방행정연구원.
- 이영현. (2007), 사회적 자본의 정책적 활동, 직업과인력개발, 제10권 제3호, pp. 32-41.
- 이영현·김안국·유한구·김미란. (2007), 사회적 자본과 인적자원개발(Ⅱ):기업의 사회자본과 경쟁력, 한국행정논집, 13(3).
- 이윤경. (2009), 사회적 자본의 관계적 차원이 지식창출 과정에 미치는 영향, 이화여자대학교교육대학원 석사학위논문.
- 이정선. (2001), 가정-학교-지역사회의 사회·문화적 관계: 콜맨의 사회자본을 중심으로, 교육인류학연구, 4(2), 한국교육인류학회, 253-288.
- 이재열. (1998), 민주주의, 사회적 신뢰, 그리고 연결망, 한국사회학, 30호, pp. 65-93.
- 이현수. (1999), 국민의 행정 신뢰에 관한 영향요인 분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로, 한국행정학보, 제33권 제3호.
- 이현우. (2002), 인터넷과 사회자본의 강화를 통한 선거참여: 미국 2000년 대선경우, 한국정치학회보, 제30권 제3호.
- 이희창. (2007), 지방정부 조직성과에 대한 인적자원관리와 사회자본의 영향분석,

- 한국정책과학학회보, 제11권 제3호.
- \_\_\_\_\_. (2005), 사회자본과 지역발전. 한국정부학회, Vol.17.no.4. pp183-206.
- 이희창·박희봉. (2005). 사회자본과 지역발전, 한국행정논집, 17(4): pp. 1183 - 1206.
- \_\_\_\_\_. (2010), 사회자본이 국가경쟁력에 미치는 영향: 한·중·일 3국민의 시민의식 분석, 한국정책과학회. 제14권. 제4호. pp. 1-29.
- 이희태. (2012), 지방정부의 경쟁력 강화를 위한 사회적 자본 확충 전략:부산시 해운대구 중심으로, 지방정부연구, 제16권 제3호.
- 염중호. (2011), 공공조직의 사회자본과 조직효과성에 관한 연구, 한양대학교대학원 박사학위논문.
- 임경수. (2004), 지역발전 척도로서의 사회적 자본, 한국지역개발학회 학술세미나 발표논문.
- \_\_\_\_\_. (2012), 사회적 자본과 거버넌스 차원에서 본 새마을 운동, 지방행정연구, 제26권제3호. pp 27-58.
- 임병환. (2001), 고속정 정장의 리더십 유형이 조직성과에 미치는 영향, 국방관리대학원.
- 임승빈·이승중. (2005), 지방정부 역량과 자치구의 사회적 자본과의 관계, 지방행정연구, 제19권 제3호.
- 임정빈. (2002), 지방정부 조직성과의 결정요인에 관한 연구, 건국대학교대학원 박사학위논문.
- 임정호. (2001), 사회자본과 지방자치의 관계에 관한 연구, 대전대학교대학원 박사학위논문.
- 임효창·이봉세·박경구. (2005), 지방정부 역량과 자치구의 사회적 자본과의 과제: 서울시 12개 자치구간 비교분석을 중심으로, 지방행정연구, 제19권제3호(통권 62호), 한국지방행정연구원.
- 장수찬. (2003), 분권과 균형발전 시대의 시민사회의 역할 변화: 개별적 차원(at Individual Level)에서 알아본 분권사회에서의 시민적 참여(Civic Engagement)와 사회자본(Social Capital), 한국행정학회·중앙일보 공동세미나 발표논문집.
- \_\_\_\_\_. (2013), 사회적 자본 확충을 위한 평생교육의 역할, 대전평생교육포럼, 통권 제5호, PP. 19-40.
- 정기섭·장인봉. (2007), 지방차원의 사회적 자본 형성요인에 관한 지방공무원의 인식분석, 한국정책연구, 제7권 제2호.
- 정광호. (2005), 사회자본과 지방정부 역량의 관계: 이론 틀과 경험적 논의, 한국행정학회 춘계학술대회 논문집.
- 정범구. (2003), 조직내 신뢰와 조직간 신뢰의 관계요인에 대한 이론적 고찰, 경

- 영경제연구, 제25권 제2호.
- 정병은·장충권. (2006), ‘노가다’의 사회자본형성과 한계, 사회연구, 통권, 12호.
- 정석환. (2009), 조직내 사회적 교환관계가 공무원의 혁신적 업무행동에 미치는 영향, 한국행정연구, 제18권 제1호.
- 조권중. (2010), 서울시 중장기 사회적 자본 증대방안 연구, 서울시정개발연구원.
- 조남익. (2008), 청소년 집단활동 참여가 사회적 자본 형성에 미치는 영향에 관한 구조모형 분석, 경기대학교대학원 박사학위논문.
- 조대연·김재현. (2007), 사회적 자본을 통한 국가수준의 역량개발 가능성 탐색: 국가인적자원개발을 중심으로, 인력개발연구, Vol.9, No2, 한국인력개발학회.
- 조영복·김성규. (2004), 네트워크 조직과 경영전략에 관한 연구, 인적자원관리연구, 제8집.
- 정윤수. (2000), 지방자치와 시민참여. 동서연구, 12(1).
- 진관훈. (2012), 지방정부의 사회적 자본 증대 방안 연구, 지방정부연구, 제16권 제3호. pp. 395-412.
- 진재구. (1999), 정부생산성측정지표 개발과 적용: 그 고려요인과 한계, 청주대학교 사회과학 논총, 제19호.
- 제주특별자치도. (2014), 제주특별자치도 사회적 자본 확충을 위한 기본계획 수립  
\_\_\_\_\_. (2015), 제주특별자치도 사회적 자본 육성 5개년 기본계획.  
\_\_\_\_\_. (2015), 2015공무원 자원봉사 활성화 추진계획.  
\_\_\_\_\_. (2015), 2015 제주 사회조사 및 사회지표.
- 제주특별자치도의회. (2015), 2014 제주특별자치도 공무원·패널 조사연구보고서.
- 추 욱. (2010), 지방정부조직의 사회자본과 조직효과성의 관계에 관한 연구 -충청남도를 중심으로 -, 배재대학교대학원 박사학위논문.
- 최길수. (2013), 대전시 사회적 자본의 증진 방안에 관한 연구, 대전발전연구원. 2013-20호.
- 최동황. (2012), 조직 구성원 간 신뢰가 조직시민행동 및 조직성과에 미치는 영향 -해양경찰조직을 대상으로-, 가톨릭대학교대학원 박사학위논문.
- 최영중. (2002), 한국과 일본의 경제구조개혁 비교: 정치제도와 사회자본의 역할을 중심으로, 아세아연구, 제45권 제2호.
- 최영출. (2002). 거버넌스 이론과 지역발전전략, 국토, 252: pp. 6-19.
- 최영출. (2004), 로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제 - AHP방법론의 적용-, 지방행정연구, 18(1), pp. 19-50.
- \_\_\_\_\_. (2009), 국가경쟁력지수의 타당성과 신뢰성분석, 한국사회와 행정연구. 20(30), pp. 41-63.
- 최영출 외. (2006), 갈등협력별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안, 한국지방행정

- 연구, 12월호, p. 34.
- 최창수. (2000), 사회적 자본의 형성을 위한 지방정부의 역할: 미국의 교훈, 한국 지방행정연구, 제14권 제1호.
- 최창집. (1999), 지역사회의 내발적 발전과 지역 혁신주체의 육성전략: 지방정부 관료제를 중심으로, 하계학술대회, PP. 27-46.
- 한국인사행정학회. (2015). 정부 인사행정 발전방안.
- 한국자원봉사협의회 · 서울시자원봉사센터. (2014), 2014 자원봉사 정책제안.
- 한국교육개발원. (2007), 사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구, 서울: 한국 교육개발원, 연구보고 2007-16.
- 한상미. (2007). 사회복지사들의 사회자본 측정도구 개발, 사회복지연구, 33: pp.237-272.
- 행정자치부. (2006), 대한민국 정부 표준역량사전.
- \_\_\_\_\_. (2008), 과학적인 인사관리를 위한 역량평가: 역량평가 도입 매뉴얼, 서울: 행정자치부.
- \_\_\_\_\_. (2011), 과학적 조직관리를 위한 조직진단 매뉴얼, 행정자치부.
- \_\_\_\_\_. (2015), 정부3.0을 통한 공공가치 실현방안 연구, 행정자치부.
- 홍영란. (2007), 사회적 자본 형성을 위한 전략, 교육개발, Vol 34. No. 4 겨울.
- 홍영란 · 김대준 · 현영섭 · 소진광 · 이승희. (2007), 사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구, 한국교육개발원, 연구보고서, 2007-16.
- 홍현미라. (2008), 사회적 기업의 지역사회 접근전략에 관한 탐색적 연구: 지역사회 자본 재구조화, 사회과학논총, 제23권 제2호.
- 황경수. (2015), 사회적 자본이 제주지역 공동체 문화인 권당문화가 지역발전에 미치는 영향 연구, 한국산학기술학회논문지, 제16권제3호.
- 황영호 · 박종관. (2003), 충청 · 호남지역의 사회자본의 실태와 형성전략에 관한 연구, 한국사회와 행정연구, 제14권 제4호.
- 황중호 · 유태용 · 한태영. (2006), 팀 성격과 팀 내 조직시민행동 규범이 구성원의 조직시민행동에 미치는 효과: 다수준 구성타당화 접근, 한국심리학회지: 산업 및 조직, 제19권 제2호.
- 허용훈 · 허철행. (2007), 한국 사회자본의 한계와 전망, 한국행정논집, 제19권 제1호.

## 2. 국외 문헌

- Adler, Paul S. & Seok-Woo Kwon, Knowledge and Social Capital : Foundations and Applications, Boston : Burtworth Heinemann, 2000.
- Alexander, S. & Ruderman M. The Role of Procedural and Distributive Justice in Organization Behavior, *Social Justice Research*, Vol. 1, 1987

- Andrews. (2011). Exploring the Impact of Community and Organizational Social Capital on Government Performance: Evidence from England Political research Quarterly: 64(4):938-949.
- Arthur, M. B. & Rousseau, D. M. (1996). *Boundaryless Careers: Work, Mobility and Learning in the New Organizational Era*, Cambridge University Press, New York, NY.
- Ball, Rob Performance Review in Local Government, Great Britain, Suffolk: The Ipswich Book Company, 1998.
- Behn, Robert D. The Big Questions of Public Management, Public Administration Review, Vol. 55 No. 4, 1995.
- Blau, P. M. *Bureaucracy in Modern Society*, Chicago: University of Chicago, 1956
- Boland, R. J. and Tenkasi, R. V. Perspective Making and Perspective Taking in Communities of Knowing, Organization Science, Vol. 6, 1995.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J. G. Richardson ed., *Handbook of theory and research for the sociology of education*, 241-258. New York: Greenwood.
- \_\_\_\_\_. (1984). *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. London: Routledge and Kegan Paul.
- \_\_\_\_\_. (1977). *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. *Outline of A Theory of Practice*, Cambridge, England : Cambridge University Press, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education*, Westport : Greenwood Press, 1986.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy in Red Tape*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- \_\_\_\_\_. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2): pp. 447-478.
- \_\_\_\_\_. (1987). *All Organizations Are Public*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Brewer, Gene A. and Sally Colemann Selden, Why Elephants Gallop : Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies, *Journal of public Administration Reserach and Theory*, Vol. 10 No. 4, 2000.
- Butt, H. and Palmar P. *Value for Money in the public Sector-the Decision-makers Guide*, Basil Blakwell: Oxford, 1985.
- Cavaye, Jim. (2004). *Social Capital; A Commentary on Lssuse, Understanding*

- and Measurement. pp. 27. Australia: Observatory PASCAL-Place Management, Social Capital and Learning Regions.
- Clark, Murry C. & Payne, Roy L. The Nature and Structure of Workers Trust in Management, *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 18, 1997
- Cohen Don & Prusak Laurence. In *Good Company: How Social Capital Makes Organization Work*, Boston : Harvard Business School Press, 2001
- Coffield, F(1999). Breaking the consensus: Lifelong Learning as social control. *British Educational Research Journal* 25(4), 479-499
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts, and London, England: The Belknap Press of Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_. Social Capital in The Creation of Human Capital, *American Journal Of sociology*, Vol. 94, 1988.
- David N, Ammons. *Accountability for Performance : Measurement and Monitoring in Local Government*, Washington, DC : The United States of America, 1995.
- Debertin, David L. Comparison of social Capital in Rural and Urban Setting, <http://poverty.worldbank.org/library>.
- DeHard-Davis. Leisha (2008). Green Tape: A Theory of Effective Organizational Rules. *Journal of public Administration Research and Theory*. 19(3), 361-384.
- DeGraaf Don and Deb Jordan. *Social Capital, Parks & Recreation*, Vol. 38, No. 12, 2003
- Epstein, P. D. *Measuring the Performance of Public Services, Public Productivity HandBook*, New york : Marcel Dekker, 1992.
- Etzioni-Halevy, Eva(1985). *Bureaucracy and democracy; A political dilemma*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Field, John. (2003). *Social Capital*, London & New York: Routledge.
- Floger, R. & Konovsky, M. A. Effects of Procedural and Distributive Justice on Reaction to Pay Raise Decisions, *Academy of Management Journal*, Vol. 32, 1989.
- Freeman John. Efficiency and Rationality in Organization, *Administrative Science Quarterly*, Vol, 44, 1995.
- Friedrich. C. J. (1940). Public policy and the nature of the administrative rationality. in C.J. Friedrich and E.S. Mason(eds.), *Public*

- policy(pp.1-24). Boston: Harvard University Press.
- Fukuyama, F. *Trust : The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York : Free Press, 1995.
- \_\_\_\_\_ *Social Capital and Civil Society*. Paper prepared for delivery at the IMF Conference on Second Generation Reforms, 1999.
- G. Parry & G. Moyser and Neil Day, *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge University Press. 1992. pp. 6~11. pp. 300~303.
- Greenberg J. *Organizational Justice : Yesterday, Today, and Tomorrow*, *Journal of Management*, Vol. 16, 1990.
- Granovetter, Mark. (1973). *The Strength of Weak Ties*. *American Journal of Sociology* 78(6): 1360-1380.
- Grootaert, Christiaan. (2001). *Social Capital: the missing link*, pp.9-29 in *Social Capital and Participation in Everyday Life*, edited by Eric M. Uslaner. London: Routledge.
- Grootaert, Christiaan and Thierry Van Bastelaer. (2002). *Understanding and Measuring Social Capital : A Multidisciplinary Tool for Practitioners*, Washington, DC : The World Bank, 2002.
- Hall, Peter. (1999). *Social Capital in Britain*, *British Journal of Political Science*. 29: 441-461.
- Hair, J. F. Anderson, R, E., Tatham, L. T., & bLACK, w. c.(1998). *Multivariate Data Analysis*, 5th ed., Prentice Hall.
- Hanifan, L. J. (1916), *The Rural School Community Centre*. *Annals of the American Academy of Political Sciences*, 67, 130-138.
- Hanifan, Lyda Judson. (1920), *The Community Center*. Boston: Silver, Burdette, and Co.: 78.
- Heller. Patrick. (1996). *Social Capital as a Product of Class Mosilization and State Intervention: Industrial Workers in Kerala, India*. Peter Evans, ed. *State Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California.
- Higgins, M. C. & Kran, K. E., *Reconceptualizing Mentoring at Work : A Developmental Network Perspective*, *Academy of Management Review*, Vol. 26 No. 2, 2001
- Innes, J. (eds), *Co-ordination Growth and Environmental Management through Consensus Building*, Report to the California Policy Seminar, University of California, 1994.
- Jacobs, J. (1965). *The Death and Life of Great American Cities*. London:

- Penguin Books.
- Kramer, Roderick M. (1999). Trust and Distrust in Organizations : Emerging Perspectives, Enduring Questions. *Annual Review of Psychology*, 59 : 569-598.
- Leach, Robert & Janic Percy-Smith. (2001). *Local Governance in Britain*, Palgrave.
- Lewis, J. & Weigert. A., Trust as a Social Reality, *Social Forces*, Vol. 63, 1985.
- Lin, Nan. (2001). *Social Capital: A theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2000). Inequality in Social Capital. *Contemporary Sociology* 29(6): 785-795.
- Loury, Glen. (1987). A Dynamic Theory of Racial Income Differences. In P. A. Wallace & A. LeMund, eds. *Woman, Minorities, and Employment Discrimination*. Lexington: Lexington Books.
- Mayer, Roger C. Datis, James H. & Schoorman, F. David, An Integrative Model of Organizational Trust, *Academy of Management Review*, Vol.20 No 3, 1995
- McFarlin & Sweeney, Distribution and Procedural Justice as Satisfaction with Personal and Organizational Outcomes, *Academy of Management Journal*, Vol. 35 No. 3, 1992.
- Merton, R. *Social Theory and Struture*, London: The Free Press, 1957.
- MSU SCIG, *Social Capital Conference : Bridging Disciplines, Policies and Communities*, Michigan State University, 1988.
- Nahapiet, Janine and Sumantra. (1998). Social Capital, Intellectual Capital, and Organizational Advantage, *Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 5, Apr.
- Narayan Deepa and Michal F. Cassidy, A Dimensional Approach to Measuring Social Capital : Development and Validation of a Social Capital Inventory, *Current Sociology*, Vol. 49, No. 2, 2001.
- Newton, Kenneth, *Social Capital and Democracy*, (hanover and London : Tufts University, 1997.
- Ostrom, Elinor(2000). *Social Captital : A Multifaceted Perspective*, Washington, DC : World Bank.
- \_\_\_\_\_. (2009). Trust in Private and Common Property Experiments, *Southern Economic Journal*, Southern Economic Association. 75(4),

- pp.242-266.
- OECD. (2000). Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy Survey, Paris: OECD.
- \_\_\_\_\_. Measurement of Social Capital: Next STEPS. OECD회의자료, Paris: OECD.
- Pazton, Pamela, Is Social Capital Declining in the US ? A Multiple Indicator Assessment, American Journal of sociology, Vol. 105 No. 1, 1999.
- Rohe, W. (2004). Building social capital through community development Journal of the American Planning Association, Vol. 70, No. 2.
- Portes, Alejandro, Knowledge and Social Capital : Foundations and Applications, Boston : Butterworth Heinemann, 2000.
- \_\_\_\_\_. (1998). Social Capital: Its Origins and Applications and modern sociology In Eric L. Lesser ed. Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications. Boston: Butterworth Heinemann.
- PRI. (2005). Social Capital as a public policy tool.
- Price, J. L. (1968). Organizational Effectiveness: Inventory Propositions. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin, Inc
- Price J. L. Organizational Effectiveness : An Inventory of Propositions, 1986.
- Putnam, R. D. Making Democracy work : Civic Tradition in Modern Italy, NJ : Princeton University Press, 1993a.
- \_\_\_\_\_. The Prosperous Community : Social Capital and Public Life, The American Prospect, No. 13,(1993b).
- \_\_\_\_\_. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. Journal of Democracy, 1995.
- \_\_\_\_\_. (1996). The Disappearance of Civic American. The American Prospect. 24.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance Governing Without Government, Political Studies. 44(4): pp. 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.
- Rainey, Hal G & Paula Steinbauer, Galloping Elephants : Developing Elements of a Theory of Effective Government Organization, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 9, No. 1. 1999.
- Rogers, Steve, Performance Management in Local Government, London : Longman, 1990.

- Scott, Alan. (1990). *Ideology and the Social Movement*, London: Unwiin Hyman.
- Scott, W. R. (1998). *Organizations*, 4th ed. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Selznick, P. *TVA and the Grass Roots*, Berkeley; University of California Preess, 1949.
- Serageldin, I. Grootaert, C. (2000). *Defining Social Capital: An Integrating View*. In Partha Dasgupta & Ismail Seragrudin, (eds.). *Social Capital: A Mulyifaceted Perspective*. 40-58. Washington, D.C.: The World Bank.
- Skocpol, Theda & Florina, Morris P. (1999). *Making Sense of Civic Engagement Debate*. In Theda Skocpol & Morris P. Florina. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington D.C: Brookings Institution P RESS.
- Smart, A. (1993). *Gifts Bribes and Quanxi: a Reconsideration of Bourdieu's Social Capital*. *Cult. Anthropol.* 8; PP.388-408.
- Stone, Wendy. (2001). *Measuying social capital: T60wards a theoretically informed measurement framework for researching social capital in family and community life*. *Family Matters Autumn*: 38.
- Stone, Wendy, and Jody Hughes. (2002). *Social capitaln: empiricaln meaning and measurement validity*. pp 64. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.
- Terry L. Cooper. *The Responsible Administrator*(2012, Sixth Edition). [공직윤리: 책임있는 행정인. 행정사상과 방법론 연구회 옮김. 서울:도서출판 조명문화사.]
- Thibaut, J. & Walker. L. : *Procedural Justice : A Psychological Analysis*, Hillsdale, NJ : Lawrance Erlbam Associates, 1996.
- Tocqueville. Alexis. (1984). *Democracy in America*. renewed by Richard by Richard D. Heffner. New York: New American Library, A Division of Penguin Books.
- \_\_\_\_\_. *Democracy in America*. London: Foundation. 1986.
- \_\_\_\_\_. (1835). *De la démocratie en Amérique*. 윤진근 편저. 서울: (주)신원문화사.
- V. Lowndes and L. Pratchett, 2008, "Public Policy and Social Capital", *The Handbook of Socia Capital*.
- Weber, Max(1947). *The Theory of Social and Economic Organization*, translated and edited by A. M. Henderson and T. Parsons, New York: Oxford Univ. Press.

- Weede, E. (1992). Freedom, Knowledge, and Law as Social Capital. *Int. J. Unity Sci* 5: 391-409.
- Wilson, P. A., Building Social Capital : A Learning Agenda for the Twenty-first century, *Urban Studies*, Vol. 34 No. 5-6, 1997.
- World Bank. (1993). *The East Asia Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. Social Capital for Development, [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org), 2000.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Where is the Wealth of nations*.
- Wright, John Paul, Gullen, Francis, T. & Miller, Jermy T.(2001). *Family Justice*, 29:1-9.

## 【ABSTRACT】

The study of determinants forming social capital in local governments  
- Focusing on public officials in Jeju special self-governing province -

In 21st century, Importance about roles of local government has been newly understood as people have much interested in implementing policies reflecting various citizens' voices.

It has been 70years since jeju was raised to the status of province being separated from Jeonla province and also, Jeju has made the history in municipal systems such as elective governors and a constituent assembly for 20year and been practicing of special self-governing province since 2016.

This study was designed to research the level of awareness of social capital, bureaucracy and Goen-dang culture focusing on the officials working for Jeju provincial government to improve organizational capabilities and get good achievements for realization of local autonomy through determinants of social capital.

By literature search, it was classified into 3 aspects and each aspect has their associated factors in social capital ; trust, rules, network, participation as structural elements, human resources, operation of organization, capacity for duties as determinants of governance, sense of community, education, paternalism as intermediary causes.

Considering trust and rules between members of organization and characteristics of local administration, structural elements of social capital was focused on impacts from cooperation, participation and governance between residents and organizations.

Measurement indexes of intermediary causes were selected to maximize effects playing the roles as formation and determinants of social capital.

Based on preceding studies, measurement indexes in determinants of formation of social capital were set up for 3 factors ; human resources that consists of capabilities and qualification of members, operation of governor's leadership and fairness of system in human resources, capacity of duties for effectiveness, resilience and public spirit of members.

I polled 595 officers and separately interviewed 17 officers ; 7 in the class of

over 5 leveled position, 10 in the class of lower than 6 ranked position in Jeju special self-governing provincial government for analytic data.

The surveyed data was conducted of analysis of reliability, correlation and descriptive statistics by SPSS 18.0 program and a structural equation model by AMOS 18.0 program.

According to the result of analysis, There is no difference of awareness about social capital between the groups of gender, jobs, working area but difference between the groups of ages, academic careers, position levels, period of continuance in features of population-social variables.

The result of multiple regression analysis which population-social features impact the awareness of social capital shows that genders, types of occupation, position levels, period of continuance are not relevant while ages, academic careers, region of work are associated

The result of research on correlation between determinants of social capital, parameters, social capital shows that there is no relationship between determinants of social capital, human factors of parameters and paternalism but other variables show net correlation.

However, paternalism is low in correlation, it is indicated that others except paternalism, trust, rules, participation have net correlation in the connection between parameter and social capital, but paternalism, networks and governance are related in low level.

Human factors, operating organization, capacity of duty have net relationship with social capital in determinants of social capital and relationship of formation.

With the consequent result that the research model has significances in regression coefficients to every case but very little in suitability by structure equation model analysis for model suitability between determinants of social capital, parameters and effects of correction models, I conducted modification of variables of social capital in descending order 5 times to get a fitted model and confirmed the influences of parameters by analyzing the fitted model.

The result by the hierarchical regression analysis shows that the factors affecting formation of social capital are job ability, organizational operation, human resources in order. each factor has sub-causes ; accountability, efficiency, resilience in job ability, governor's leadership, transparency in

organizational operation, integrity, innovation in human resources.

Factors affecting formation of social capital in parameters are communication and on-line interaction in communal spirit, life-long education of citizen and professional training of public official in educational sense, Goen-dang culture in paternalism each in order.

The officers working for jeju special self-governing provincial government think that positive functions from bureaucracy are prompt decision made with their professionalism considering attributes of Jeju, duty efficiency, consistency, stability in processing their policies.

Negative influences are thought as nepotism, unofficial decision making by personal network, management of human resources rewarded by the result of election, defensive conduction of duty, passive attitude of changes.

As constituents of social capital of the officials, Each presented common factor is the following ; more trusted policies, more reflected opinions from citizens, management of administrative by law, citizen education about rules, becoming more improved perception that citizen should observe rules not to get damaged, negative impacts of personal networks to public fields, formation of friendly relationship with settlers, perception about importance of cultural network between neighbors in community and participation, ways to encourage the participation of citizens in events, policies and election, perception of importance about governance that various opinions from citizens and organizations make alternative measures.

The officials have the common recognition about "Goen-dang" culture that it should be improved step by step reserving its tradition, building positive local personal network as a driving power for maintaining the local community.

Based on the study, I'd like to present some political suggestions. Human factors request for officers' professionalism through self improvement.

By not only training officers but also citizen' life long education, They are requested to develop their ability to solve problems by themselves encouraging their educational awareness.

In operational factor of organization, A correct and clear goal or vision should be presented to promote the outcome of organization, and operating a fair system of human resources and a factor of capability for duty show the

ways of early settlement of trust culture through public hearings with citizens' participation, spread of local communal spirit through social capital, enhancement of social adaptation of settlers.

cooperation of co-workers to solve problems has to be more regarded than disciplinary of members. lastly, a person in charge of organization should have continued interest in professionalism of officials in their duties and fair system of human resources.

The following ways to promote adaptation of social surroundings are presented ; first, early establishment of the culture of trust with citizens' participation by collecting extensive opinions, second, diffusion of local community spirit through social capital, third, work practices that officials and citizens fulfil their responsibilities as a volunteer in the community, last, enhancement of adaptation of settlers in social surroundings.

The policy implications of parameters influencing the formation of social capital are building community in cyber-space with various forces fitting information and communication skill and necessity of basic ways that nepotism and Geon-dang culture are able to be replaced to good networks.

Accumulation of social capital in an organization would be buit early by developing and executing each policy regarding genders, positions, jobs, work stations to form social capital.

the significance of the study is the good example of accumulation of social capital in local government by drawing determinants in accumulating social capital and searching the most suitable measuring model to formation of social capital.

This study was designed for providing motivation of continuously developing local government by finding factors of accumulation of social capital in local government and establishing policies.

The left tasks which should be gotten over in follow-up studies are limitations in scope that people surveyed were public officials and a little shortage in-depth research of bureaucratism and Geon-dang culture.

**【keyword】** local government, social capital, officials working for Jeju special self-governing province, bureaucracy, Goen-dang culture

[부록] 설문지

ID

지방정부 사회적 자본 형성의  
결정요인에 관한 연구 설문조사

안녕하십니까? 먼저 귀중한 시간을 할애해 주셔서 감사드립니다.

본 설문은 지방정부 사회적 자본 형성의 결정요인에 관한 연구를 위한 기초자료를 수집하고 향후 발전방안을 제안하는 데 그 목적이 있습니다.

선생님께서 응답하신 내용은 통계법 제33조 및 제34조에 의거하여 비밀이 철저히 보장되며, 통계자료 이외의 어떠한 용도로도 이용되지 않을 것을 약속드립니다. 설문문항에는 맞고 틀린 정답이 없으므로 오직 선생님께서 생각하고 느낀 그대로를 응답해주시면 됩니다.

선생님의 가정에 사랑과 행복이 충만하시기를 기원합니다.

2016년 4월

제주대학교 행정학과

교수: 양 덕 순

조사자: 행정학과 박사과정

김 수 병

(문의사항: 김수병 E-Mail : kksbb2002@gmail.com ☎ 010-5693-4014)

1. 조직 내 사회적 자본 형성 결정요인에 대한 문항입니다. 생각하시는 항목에 √를 표시해 주시기 바랍니다.

■ 사회적 자본 형성 결정요인(인적요인)

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
1) 우리 조직은 자기계발을 통해 전문성을 높이는 데 노력하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 우리 조직은 주민들에게 만족한 행정서비스를 제공하기 위하여 전문성을 높이는 데 노력하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3) 우리 조직은 업무의 투명성을 확보하기 위하여 청렴의 의무를 철저히 이행하고 있다.	①	②	③	④	⑤
4) 우리 조직은 윤리의식에 입각하여 모든 정책결정하고 있다.	①	②	③	④	⑤
5) 우리 조직은 부적절한 행위를 한 조직구성원에 대해서는 즉시 시정을 요구하고 있다.	①	②	③	④	⑤
6) 우리 조직은 동료 직원이 제시한 혁신적인 개선사항은 서로 존중하며 실천한다.	①	②	③	④	⑤
7) 우리 조직은 직무개선에 항상 아이디어를 제공하고 있다.	①	②	③	④	⑤
8) 우리 조직은 직무를 통하여 서로간 정보를 공유와 존중감을 가지고 있다.	①	②	③	④	⑤

## ■ 사회적 자본 형성 결정요인(조직운영요인)

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
1) 우리 조직은 목표와 비전이 명확하게 제시되어 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 우리 조직은 업무의 성과 및 성과 개선에 맞게 대우를 받고 있다.	①	②	③	④	⑤
3) 우리 조직은 기관장을 신뢰한다.	①	②	③	④	⑤
4) 우리 조직은 직원상호간의 갈등이나 업무배분을 공정하게 해결하고 있다.	①	②	③	④	⑤
5) 우리 조직은 직무성과를 바탕으로 하는 우대인사를 하는 인사관리 시스템이다.	①	②	③	④	⑤
6) 우리 조직은 직무에 전념하도록 동기가 부여된 인사제도로 되어 있다.	①	②	③	④	⑤
7) 우리 조직은 정부가 추진하는 30시책의 정보공개원칙을 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤
8) 우리 조직은 도정 정책홍보는 사실 그대로 홍보하고 있다.	①	②	③	④	⑤

## ■ 사회적 자본 형성 결정요인(직무능력요인)

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
1) 우리 조직은 조직 목표달성도를 높이기 위해 집행된 정책에 대해서 책임감을 가지고 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 우리 조직은 지역주민, 불특정다수인이 정책 결정과정에서부터 참여토록 권장하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3) 우리 조직은 민원인이 제시한 의견에 대해서는 담당자와의 의사소통을 통해서 공정하고 책임감 있게 처리하고 있다.	①	②	③	④	⑤
4) 우리 조직은 조직구성원간 상호간 협조를 통하여 갈등 소지가 발생하지 않도록 하고 있다.	①	②	③	④	⑤
5) 우리 조직은 업무처리 비용을 절감하기 위하여 정확하고 신속하게 능률적으로 업무처리를 하고 있다.	①	②	③	④	⑤
6) 우리조직은 부정부패, 사회갈등이 발생하지 않도록 의사결정된 정책은 강력히 추진하고 있다.	①	②	③	④	⑤
7) 우리조직은 지역주민들의 애로 및 건의 사항을 수시로 파악하여 해결하고 있다.	①	②	③	④	⑤
8) 우리 조직은 재원 등을 공정하게 배분하여 지역 간 불균형이 없도록 형평성 유지에 노력하고 있다.	①	②	③	④	⑤
9) 우리조직은 지역사회 이슈에 대하여 대처할 수 있는 능력을 갖춘 조직이다.	①	②	③	④	⑤
10) 우리 조직은 주민들에게 정책결정사항이 예측 가능하도록 사전예고 하고 있다.	①	②	③	④	⑤
11) 우리 조직은 이해당사자간 불화되는 사업에 대해서 조정과 통합력을 발휘하여 신속하게 대응하고 있다.	①	②	③	④	⑤
12) 우리 조직은 신분에 관계없이 공평 정대하게 민원을 처리하고 있다.	①	②	③	④	⑤
13) 우리 조직은 지역사회의 신뢰를 높이는 요인은 자원봉사활동이라고 생각하고 있다.	①	②	③	④	⑤
14) 우리 조직은 주인의식을 높이는 요인은 자원봉사활동이라고 생각하고 있다.	①	②	③	④	⑤
15) 우리 조직은 신뢰받는 공직자가 되기 위해서는 비공식조직 활동에 많이 참석해야 생각하고 있다.	①	②	③	④	⑤

2. 조직 내 사회적 자본 형성요인에 대한 문항입니다. 생각하시는 항목에 √를 표시해 주시기 바랍니다.

### ■ 사회적 자본 형성요인(신뢰)

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
1) 우리 조직은 제주특별자치도의 비전 및 목표를 신뢰하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 우리 조직은 제주특별자치도의 비전 및 목표를 홍보하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3) 우리 조직은 동료직원들의 인간성과 능력을 신뢰하고 있다.	①	②	③	④	⑤
4) 나는 상사를 신뢰한다.	①	②	③	④	⑤
5) 나는 하급자(부하직원)을 신뢰한다.	①	②	③	④	⑤

### ■ 사회적 자본 형성요인(규범)

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
1) 우리 조직 구성원들은 규범과 규칙에 의거 직무를 공정하고 효율적으로 처리하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 우리 조직은 업무별 권한이 부여되고 있다.	①	②	③	④	⑤
3) 우리 조직은 주민들이 공공질서 등 질서확립 운동에 참여를 권장하고 있다.	①	②	③	④	⑤
4) 우리 조직은 규범교육을 많이 받은 주민은 각종 규범을 준수한다고 생각하고 있다.	①	②	③	④	⑤

## ■ 사회적 자본 형성요인(네트워크)

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
1) 우리 조직은 효율적인 업무추진 및 업무성과를 높이기 위해서는 비공식 단체활동이 도움이 된다고 생각하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 우리 조직은 각종단체에서 제안된 의견에 대해서는 존중되고 적절하게 반영하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3) 우리 조직은 필요한 정보를 주민들에게 적극 제공하고 있다.	①	②	③	④	⑤
4) 우리 조직은 정보공개청구가 많을수록 주민들이 알 권리는 충족된다고 생각하고 있다.	①	②	③	④	⑤

## ■ 사회적 자본 형성요인(참여)

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
1) 우리 조직은 주민들이 정책참여를 높이기 위해 의사소통을 확대하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 우리 조직은 주민들에게 지역공동체에 참여하도록 권장하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3) 우리 조직은 현안업무처리에 많은 의견을 수렴하기위해 주민·단체의 참여를 높이고 있다.	①	②	③	④	⑤
4) 우리 조직은 구성원들이 의사결정 참여 및 토론문화가 조성되어 있다.	①	②	③	④	⑤

## ■ 사회적 자본 형성요인(거버넌스)

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
1) 우리 조직은 주민, 사회단체와의 대화창구가 연결된 파트너십이 조성되어 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 우리 조직은 정책의 성공은 주민 및 사회단체가 적극 참여하여 결정한 정책이라고 생각하고 있다.	①	②	③	④	⑤
3) 우리 조직은 정책지원을 통하여 지역의 사회단체 간 협력을 할 수 있도록 하고 있다.	①	②	③	④	⑤
4) 우리 조직은 정책의 효율성을 높이기 위해서는 주민, 사회단체가 협력해야 한다고 생각하고 있다.	①	②	③	④	⑤

3. 조직 내 사회적 자본 형성 결정요인에 대한 매개요인 문항입니다. 생각하시는 항목에 √를 표시해 주시기 바랍니다.

■ 사회적 자본형성 매개요인(공동체의식)

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 조직구성원 간의 의사소통 활성화는 효율적인 업무추진에 도움이 되고 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 지역주민과의 의사소통은 지역사회 신뢰구축에 도움이 되고 있다.	①	②	③	④	⑤
3) 도정정책 참여율을 높이기 위해서는 SNS, 인터넷 등 온라인 구축이 되어야 한다.	①	②	③	④	⑤
4) 지역공동체 활성화를 위해서는 SNS, 인터넷 등 온라인 구축이 되어야 한다	①	②	③	④	⑤

■ 사회적 자본형성 매개요인(교육의식)

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 주민들이 평생교육프로그램에 참여할 것을 권장하고 있다.	①	②	③	④	⑤
2) 평생교육에 참여하는 주민들은 법 질서를 준수하는 의식이 높을 것이다.	①	②	③	④	⑤
3) 공직자들은 전문교육에 적극 참여해야 한다.	①	②	③	④	⑤
4) 전문교육이수자들은 업무처리에도 신속하고 정확하게 처리하여 질 높은 행정서비스를 제공한다.	①	②	③	④	⑤

## ■ 사회적 자본형성 매개요인(온정주의)

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이 다	그렇다	매우 그렇다
1) 혈연·학연·지연의 연고주의가 지역사회 신뢰구축에 저해요인이 된다.	①	②	③	④	⑤
2) 혈연·학연·지연의 연고주의가 강할수록 공동체의 네트워크는 약할 것이다.	①	②	③	④	⑤
3) 제주의 권당문화가 성숙될수록 지역 발전에 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
4) 제주의 권당문화가 사회생활에 도움이 된다.	①	②	③	④	⑤
5) 제주의 권당문화가 지역공동체 형성에 도움이 되고 있다.	①	②	③	④	⑤



## 감사의 글

한라산을 벗 삼아 직장을 오간지도 어느덧 9년의 세월이 흐르는 동안 한라산 춘하추동은 변함이 없다. 아름다운 어머니 산이어서 그런지 흔들림이 과묵하기만 하다. 버스로 출퇴근한지 9년이란 뜻도 있다. 하루 3시간씩 한라산을 오르내리며 나는 인생에 가장 보람있는 일은 배움이라고 생각했다.

학위에 대한 목표는 정하지 않았지만 주위 많은 지인들이 이왕 시작한 것 자기 주장을 펼칠 수 있는 학위까지 가는 것도 생의 보람이고 무한한 배움의 힘을 이웃에 보여주는 것도 좋은 일이라고 조언해 주셨다. 직장 업무와 연계된 주제를 택하고 일과 연결하면서 전문서적, 사례 등을 접하고 이론을 통해서 업무를 정리해 보는 것도 업무에는 큰 도움이 되었다. 배움을 통해서 업무를 정리하는 것을 배우는 것이다. 인생의 시간은 뒤돌아 볼 여유없이 빠르게 지나간다고 했던가 나의 시간만 가는 줄 알았지 주위분의 시간은 가는 줄 몰랐지요.

시간의 흐름속에 인생의 희노애락이 찾아오는 것은 당연한 일, 그러나 열심히 배움에 게으르지 않아 학위를 취득하게 된 것도 혼자 힘도 중요하지만, 주위에 존경하시는 분들이 많은 도움이 있었기에 가능했다고 생각합니다.

제주특별자치도 행정개편 때부터 인연을 맺으면서 논문 시작부터 완성까지 열과 성을 다하여 논문체계를 잡아주신 존경하는 양덕순지도교수님, 심사위원장을 맡으면서 논문의 질을 높여주신 김성준교수님, 제주의 귀당문화에 늘 관심을 가져주시면서 많은 개선사항 지도해 주신 이경원교수님, 논문의 흐름 자체에 세세한 분야까지 지도해주신 강영훈교수님, 분석결과에 대하여 아낌없이 질타해주신 제주발전연구원 강창민박사님과 설문분석과 논문방법에 대하여 지도해주신 모든 분들께 고마운 말씀드립니다.

그리고 대학원 시작부터 많은 지도를 해주신 고충석총장님, 고창훈교수님, 민기교수님, 황경수교수님, 남진열교수님, 오승은교수님에게도 고개숙여 감사드립니다.

또한, 대학원에서 먼저 박사학위를 취득하시고 자료에 많은 도움을 주신 김인종, 윤원수, 고관우, 김상미 박사님, 장성희선생님을 비롯한 선배 박사님에게 고마운 말씀드리며, 설문조사와 면접조사에 흔쾌히 응해주신 동료 공직자분들에게도 고마운 말씀드립니다.

그 동안 묵묵히 바라보고만 계시던 어머님(李性年), 같이 함께 했으면 좋아하실 아버님(故 金奉旭)과 장인(康京廈)·장모님(許愛善)에도 고마운 인사드립니다.

끝으로 말 한마디 하지 않고 믿어준 아내(康良順)와 좋은 배필만나고 교사의 꿈을 이루기를 바라는 큰딸(眩我), 해양동물을 사랑하는 이학박사인 작은딸(恩我), 사업가로 성공하고 싶어하는 아들(珉範)에게도 소원을 이루길 바라고, 가정의 행복과 건강을 위하고, 가훈(積善之家必有餘慶)의 뜻대로 좋은일 많이 하시길 바랍니다.

2016. 6월

한라산 5·16도로 버스에서 金 秀 柄 올림