사회적 합의 형성을 위한

상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼

-2007년도 제2차 포럼워크숍 자료집-

일시 : 2007. 8. 20(월) 14:30 ~ 18:30

장소 : 천안시민문화회관 3층 소강당

주최 : 상생협력 갈등관리 플러스충남 정책포럼

주관 : 충남발전연구원·한국국제정치학회 충청지회

후원 : 행정자치부·충청남도·천안시

충남지역 상생발전과 사회자본 육성방안

최 정 진(한남대학교 사회과학연구소)

1. 머리말

지방자치제도가 도입되기 시작되던 1990년대 초반만 하더라도 지자체간에는 협력보다는 경쟁이 우선이었으며, 지자체간 경계지역에서는 크고 작은 갈등과 분쟁이 자주 발생하였다.[1] 그러나 민선 지방자치제가 실시된 지 10여년이 지난 지금 지자체간에 소모적인 경쟁보다는 생산적인 협력이 중요하다는 분위기가 고조되고 있으며 행적구역 경계를 넘어선 지역간 협력 모델이 구체적으로 논의되고 있다.

한편 참여정부는 이러한 움직임에 박차를 가하기 위하여 2000년부터 시행되고 있는 제4차 국토종합계획에 '지역간 공동발전을 통한 통합국토의 실현'을 중요한 정책목표로 설정하고 이를 위하여 지방자치단체간의 협력을 통한 공동개발사업을 적극 발굴하여 이를 우선 지원하는 체계를 구축하도록 하였다. 특히 2004년 1월에 발표된 신국토구상에서는 지역간 공동번영을 위해서 지역간 상호협력 및 역할분담체계를 강화하는 한편, 지역간 협력사업에 대해서는 국가가 인프라, 예산 등을 우선적으로 지원하도록 하고 있다.

그러나 최근에 공공기관 관련 각종 갈등이 빈번하게 발생하고, 한번 표출된 갈등은 쉽게 해결되지 않고 장기화되는 양상까지 보이면서, 이로 인한 재정적 낭비 초래 및 주민불편이 가중되고 있다. 발생된 갈등의 대부분이 단순 사안에서 복잡하고 다양한 양상으로 표출되며, 당사자간 갈등에서 다자간 갈등·분쟁으로, 그리고 한번 발생하면 쉽게 해결되지 못하고 장기화되면서 사회적 비용이 과다하게 소요되는 특징을 갖는다.

그러므로 모두가 'Win Win' 할 수 있는 합리적인 방안의 모색이 중요한 만큼,

1) 지자체간 또는 정부와 지자체간의 갈등과 협력사례에 관한 최근 책자로는 강성철 외 공저, 『지방정부간 갈등과 협력: 연구사례집』과 『지방정부간 갈등과 협력: 이론과 실제』, 한국행정DB센타, 2006년 발행된 책자를 참조.

갈등·분쟁으로 발전하기 전에 예방하는 것이 최선이며, 부득이 분쟁이 현재화된 후에는 손실을 최소화하면서 모두가 만족할 수 있는 최선의 대안으로 중재 및 조정방안을 선택하여 상생과 협력을 꾀하도록 하여야 한다.

주요한 정부의 공공갈등관리 정책을 보면, '공공기관의 갈등관리에 관한 법률안'제정 추진(2005.5 국회제출), 갈등영향분석, 갈등관리위원회 설치, 운영(11인 이내, 민간위원 2/3이상), 갈등조정회의, 참여적 의사결정방법, 갈등관리지원센터 운영, 갈등관리 혁신포럼 운영, 지속가능발전위원회와 청와대 합동 갈등관리워크숍 정례적 개최 등이다.

또한 행정자치부와 지방자치단체는 사회적 합의 촉진을 위한 '상생협력·갈등관리 포럼'의 구성·운영을 비롯하여 '갈등관리 연구팀'(동아리) 운영, 갈등관리 박람회 개최 추진, 자치단체공무원 갈등관리 전문교육 강화, 상생협력·갈등관리 우수 자치단체에 대한 재정지원, 갈등관리 매뉴얼 개발·보급, 자치단체 관계 공무원 교육·워크숍 실시 등을 계속 확대할 계획을 가지고 있다.

한국에서 민선지방자치시대의 역사와 지방정부의 중요성은 과거에 비해 몰라보게 달라졌다. 이에 학자들의 관심과 사명은 지방행정과 지방자치 분야에서의 보다 생산적이고 협력적인 지방정부간 관계형성에 대한 규범적 논의로 옮겨가고 있다. 하지만 아직까지 한국에서 지방정부간 관계에서 나타나는 현상에 대한 폭넓은 조망, 효과성 높은 처방이나 뚜렷한 대안 제시는 학문적 영역에 있어 여전히 요원한 과제로 남아 있다.

따라서 본 연구는 충남지역의 상생을 위한 갈등과 협력 과정을 진단하기 위해 사회자본의 개념과 지방정부와의 관계를 살펴보고, 경부고속철도역 명칭 선정과정을 진단하면서 상생의 필요성과 그에 따른 전제조건과 향후과제 등을 제시하고자 한다.

2. 사회자본의 개념적 기초

1) 사회자본의 정의

사회자본에 대한 논의는 상당기간 동안 사회학을 중심으로 학계에 축적되어 왔다. 아노미(anomie)에 대한 대안으로 공동체를 강조했던 뒤르껭이나 구성원이 원자화된 집단보다 대자적 집단이 공동목적에 더욱 기여할 수 있다는 마르크스의 논의는 모두 공동체 소속감이나 참여의 효과를 강조하고 있다. 토크빌(Tocqueville)의 경우 미국인의 타운미팅과 같은 시민참여의 전통, 하니판(Hanifan)이 주장한 웨스트버지니아의 농촌지역 풍습들이 가진 공동체적 속성과 시골학교의 공동센터 역할에서 사회자본의 중요성을 탐색하였으며, 제콥스(Jacobs)의 경우도 미국 대도시지역의 비공식적 사회연대와 같은 공동체를 논의하고 있는데 이들을 모두 최근 논의되는 사회자본 선행연구로 볼 수 있을 것이다(Putnam, 2002:4-5에서 재인용)[2]. 나아가 사회자본은 서로 호감을 가진 은행(Favor Bank)이나 허쉬만(Hirshman)이 논의하는 도덕적 자원으로 그리고 콜만(Colleman)과 오스트롬(Ostrom)이 주장하는 집합행동의 딜레마를 해결해주고 효과적인 공동의사결정을 가능하게 하는 요소로 주목받아 왔다(Putnam, 1993a).

특히 최근 사회자본에 관한 논의는 부르디외(Bourdieu)의 체계적인 개념화에서 출발한다. 여기서 사회자본은 "지속성을 가진 네트워크나 서로 알고 있는 관계가 지속됨으로써 획득되는 모든 자원의 총합"으로 정의된다(Bourdieu, 1986). 즉, 사회자본이란 사회구성원들이 협력하여 공동의 목적을 보다 효과적으로 성취하도록 만드는 신뢰, 규범, 그리고 연결망과 같은 것으로 정의된다. 특히 부르디외는 자본주의 사회의 자본가 계급이 구체적으로 보이지 않는 문화자본이나 사회자본을 통하여 자본축적을 도모하고 있음을 비판하고 있다. 베이커 (Baker, 1990)는 사회자본을 "사회에서 구성원을 이끌어내고 자신의 이해관계를 실현하기 위한 자원으로서 관계"라고 정의한다. 쉬프(Schiff, 1992)는 사회자본을 "인간관계에 영향을 주고 생산과정에 영향을 미치는 사회구조의 구성요소"라고 정의한다. 버트(Burt,

2)이에 대한 관련문헌으로는 다음과 같다. Hanifan. L. J.(1916). The Rural School Community Center, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 67:130-138; Jacobs, Jane.(1961). *The Death and Life of Great American Cities.* New York: Random House.

1992)는 사회자본을 "물적자본이나 인적자본을 이용할 기회를 제공해주는 친구, 동료 혹은 일반적인 관계"라고 보고 있다. 이들의 정의는 연결이나 유대를 통하여 자원동원이나 효과적인 목표달성이 이루어지는 과정을 사회적 자본으로 보고 있다. 푸트남(Putnam, 2000)은 사회자본을 개인사이에 맺어진 관계이며 여기서 사회적 네트워크, 사호규범, 그리고 신뢰가 형성된다고 한다. 특히 사회적 관계망 속에서 내재되어 있는 시민성(civic virtue)과 밀접히 연관되어 있다고 한다. 세계은행(World Bank, 1999)은 사회자본을 상호작용의 양과 질을 규정하는 제도, 관계, 그리고 규범이라고 정의한다. 사회자본은 사회에 흐르는 제도들간의 합이며 이들을 함께 묶는 역할을 한다는 것이다. Cohen과 Prusak(2001)은 사회자본은 사람들 사이에 형성된 활성화된 관계의 스톡(stock)이며 이는 신뢰, 상호이해, 그리고 인간네트워크와 공동체 그리고 협력을 가능하게 하는 공유된 가치와 형태라고 정의한다.

이러한 사회자본은 사람사이의 관계에서 형성되면, 집단에 의해서 공유되는 집합적 성격을 가지며, 그리고 관습이나 문화적 맥락에 따라 달라진다. 이러한 사회자본을 바라보는 관점은 학문적 시각에 따라 다르다. 첫째, 문화인류학적 시각의 경우 사회자본을 인간이 소유하고 있는 결합(association)본능으로 본다. Fukuyama(1995)는 생물학적 단체활동이나 모임 본능에서 사회자본의 기원을 찾는다. 둘째, 사회학적 시각의 경우 사회자본을 연결망이나 사회적 규범을 강조하는 경향이 있으며 구체적으로는 신뢰, 규범, 그리고 네트워크를 강조하고 있다. 특히 사회자본이 출현하는데 필요한 조건으로서 연결이나 관계를 강조한다. 가령 관계라는 시각에서 사회자본을 바라볼 때 Woolcock(1998)에 따르면 사회자본의 경우 밀착형태(bonds), 결합형태(bridges), 그리고 연결형태(linkages)로 구분된다[3]. 라우리 (Loury)도 인종별 소득격차에 대한 신고전주의 경제학 설명방식을 비판

3) 밀착형태의 경우 친족이나 종교집단에서 나타나는 관계유형이다. 혈연이나 종교적 신념에 따른 관계이기 때문에 구성원간의 의식과 동료애가 매우 강하다. 반면 상대적으로 집단에 대한 배타성 또한 강하다. 노동조합의 경우도 밀착형태에 가까운 관계라고 볼 수 있다. 결합형태의 경우 밀착형태보다는 관계정도가 친밀하지는 않지만 친구나 취미집단을 중심으로 비슷한 사회경제적 지위를 공유하는 구성원 사이에서 잘 만들어진다. 일반적으로 스포츠클럽이나 문화활동 등 각종 비공식적 모임이나 각종 결사체가 여기에 해당된다. 연결형태의 경우 사회경제적 지위가 다르거나 혹은 지역간 상당히 이질적이지만 공통의 목적을 위해 결합되는 경우이다. 밀착형태나 결합형태의 경우 수평적 사회자본(horizontal social capital)으로 그리고 연결형태의 경우 수직적 사회자본(vertical social capital)으로 정의되기도 한다.

하면서 연결망으로서 사회자본을 강조했다(Loury, 1977). 콜만(Coleman)은 사회자본을 주어진 사회환경 속에서 특정행위를 유도하고 촉진하는 기능적 관계로 정의하고 있다(Coleman, 1988). 셋째, 경제학적 시각의 경우 사회자본에서 비롯되는 거래비용의 감소에 주목하고 있으며 조직이나 국가의 경제적 편익에 관심을 가진다. 또한 다른 사람의 관심을 이끌어내고 자원을 동원할 수 있는 수단으로 묘사된다(Lin, 2001). 기업경영의 입장에서 볼 때 사회자본은 기업조직의 해체를 방지하고 네트워크 역할에 주목하고 있으며 나아가 생산혁신을 주도하는 수단으로 인식하고 있다(Pennings, Lee, & Van Witteloostuijin, 1998; Walker, Kogut, & Shan, 1997; Tsai & Ghoshal, 1998). 넷째, 정치학적 시각의 경우 사회자본이 정치활동에 필요한 정치적 규범의 역할을 한다고 본다. 최근 세계은행의 보고서는 정치적 효능성과 경제발전을 증진시키기 위한 사회자본에 관심을 가지고 사회자본이 가져오는 신뢰나 네트워크를 촉진하는 각종 제도적 장치나 거버넌스를 강조하고 있다. 이러한 지역 거버넌스의 관점에서 볼 때 Putnam의 경우 사회자본을 측정함에 있어서 ①지역사회 및 조직활동 참여정도 ②정치 참여나 관심(투표) ③자원봉사 활동 ④비형식적인 사교활동(친구 모임이나 각종 비공식적 사교클럽) ⑤신뢰를 사용하고 있다.

한편 이러한 일련의 사회자본에 대한 토의를 토대로 사회자본의 다양한 유형으로 분류할 수 있다. 예를 들면, 사회자본 육성을 공식적인 것과 비공식적인 사회자본(formal versus informal social capital), 진한 것과 연한 것(thick versus thin social capital), 내향적인 것과 외향적인 것(inward versus outward social capital), 그리고 동종간 연대와 이종간 연대(bonding versus bridging social capital)로 나누어진다.(Putnam, 2002). 이러한 유형화는 사회자본 형성과 사회자본이 지역사회나 정부에 미치는 영향을 연구하는데 유용한 틀로 활용될 수 있다.

2) 사회자본과 지방정부 역량 관계

(1) 이론적 논의의 개요

오랫동안 사회자본에 대한 논의가 진행되어 왔지만 지난 10년 동안 사회자본에 사회과학계가 다시 주목하게 된 것은 바로 국가나 지역사회의 성과가 상당부분 사회자본의 차이와 관련이 있다는 연구가 나오면서부터이다(Ostrom, 1990;

Putnam, 1993b; Fukuyama, 1995). 특히 Fukuyama의 'Trust'와 Putnam의 'Making Democracy Work'가 출판된 후 서구와 국내 사회과학계는 사회자본의 역할에 깊은 관심을 가져왔다(김명숙, 2004; 박희봉, 2002; 배응환, 2002; 이종원, 2002; 이재열, 1998; 유석춘·장미혜·배영, 2002 등). 사회자본은 경제성장, 민주화, 정치와 행정의 불신, 정치사회적 갈등의 잠재적 해결사로 주목받고 있는 것이다. 왜냐하면 일반적으로 사회자본은 지역사회에 여러 가지 유익한 효과를 제공하기 때문이다.

무엇보다도 사회자본과 지역발전 사이의 상관관계가 존재한다. 한국의 경우 사회자본이 풍부한 지역일수록 지역의 전반적인 발전도가 높고 지역환경 개선정도가 빠르다고 한다. 사회자본과 지역현황, 개선속도, 발전전망 사이에 긍정적 상관관계가 존재한다. 사회자본이 지역주민의 삶과 질과 관련되어 있다(Maloney 등, 2002: 802). 또한 사회자본은 시장경제의 지나친 경쟁에서 파생되는 문제를 보완해주는 기능을 한다. 지나친 경제적 합리성의 추구는 물신만능주의와 생활의 각박함을 낳고 개인주의 추구는 공동체 파괴를 억제하는 기능을 한다. 사회자본이 풍부한 지역일수록 지역발전도와 지역환경에 대한 전망이 높게 나타난다.e 도시형 이웃 만들기 작업을 통해서 주민의 참여의식과 지역공동체성을 높일 수 있다. 이를 통하여 지역사회에 대한 소속감과 일체감을 키울 수 있고 상호신뢰 기반이 구축된다. 또한 사회자본은 지역사회의 균열을 방지하고 범죄를 줄이며 어려울 때 도와주는 네트워크를 형성함으로써 여러기지 공동체적 성격을 강화하는데 기여할 수 있다. 흔히 사회자본이 높은 지역은 낮은 범죄율, 높은 수준의 건강지표, 이웃간의 신뢰가 형성되어 있다. 또한 시장경쟁에서 나타나는 기회주의, 조직과 사회의 지나친 권위주의, 집합행동에 있어서 무임승차라는 단점을 풀어갈 대안으로 '신뢰와 호혜의 네트워크'의 중요성이 부각되고 있다. 이러한 점 때문에 사회자본은 공동체건설의 필수적인 전제조건으로 인식된다(Coleman, 1988). 나아가 사회자본은 집합행동에서 발생할 수 있는 무임승차를 방지하고 시민사회의 성숙을 도모하는 묘책으로 인식되기도 한다(Putnam, 1993). 이것은 지역사회의 성취나 정부성과를 높이는데 매우 중요한 요소가 된다. 그러면 좀 더 구체적으로 본 연구의 초점인 시회자본이 지방정부에 미치는 영향을 살펴보도록 하자.

(2) 제도적 성취를 설명하는 사회자본의 논리

첫째, 공공문제에 관심이 많고 이를 효과적으로 해결하려는 합리적 유권자를 형성하는데 사회자본이 기여할 수 있다. 정부가 제공하는 서비스의 질에 대한 책임의식을 높이고 이를 가능하게 만드는 원천중의 하나는 이를 정치적으로 실현할 수 있는 유능한 대표자를 뽑는데서 시작된다. 올바른 대표자를 선발하는 선거과정과 정책을 구현하는 정책과정에 대한 합리적 선택과 비판적 감시는 바로 사회자본에서 비롯된다. 각종 모임이나 단체를 통하여 공공문제에 대한 정보와 지식을 얻고 서로 문제해결에 대한 토론이 활성화 될 수 있고 이를 통하여 지역주민이 무엇을 원하는가에 대한 선호가 명확히 드러날 수 있다. 활발한 토론과 논쟁은 특정집단을 위한 편향된 정책형성을 억제하고 일반시민의 의견반영을 가능하게 한다. 나아가 정치인이나 관료가 제대로 지역사회를 위해 주요 현안문제들을 파악하고 효과적으로 해결하려는 노력을 하고 있는지 감시함으로써 정부의 시민반응성을 높일 수 있다. 궁극적으로 지역사회의 주요 현안에 대한 적극적인 참여를 통한 정책형성이 가능하고 정부정책에 대한 신뢰나 정책대응성도 높아진다. 최근 몇몇 선행연구(Knack, 2002: Rice, 2001)에 따르면 사회자본의 주요요소인 네트워크가 신뢰나 지방정부의 정책대응성을 높이는 것으로 나타났다. 지역주민의 관심사를 효과적으로 논의할 수 있는 의사소통 기제가 있을 때 지방정부 대응성이 높아진다(Rice, 2001: 377-378). Putnam(1993)에 따르면 역량이 있는 정부는 지역주민의 요구에 효과적으로 대응할 수 있어야 하는데 여기에는 사회자본과 같은 지역사회의 성숙된 규범과 네트워크가 필수적이라고 한다. 이러한 사회자본의 정부반응성 제고효과는 궁극적으로 효과적인 거버넌스 작동을 가능케한다[4].

둘째, 사회자본은 거버넌스 작동에 필요한 규칙준수를 강조함으로써 정부의 각종 정책이나 규제에 소요되는 행정비용을 감소시켜 준다(Boix and Posner, 1998). 즉, 사회자본은 정부와 시민사이의 거래비용을 줄여주는 기능을 한다. 사회구성원이 정부규제에 순응할 것이라는 믿음과 기대가 자발적으로 정부규제에 대한 순응과 자연스런 규칙준수로 이어진다. 즉 사회자본은 정부규제를 둘러싼 구성원의

4) 이질적 이해관계의 효과적인 합의가 이루어지지 않을 경우 집합행동의 딜레마가 활발한 참여와 토론만으로 완성될 수 없을 것이다. 오히려 더 많은 문제점이 부각되고 토론과정에서 서로 갈등이 심화될 수도 있다. 이러한 해결책은 갈등과정에 대한 합의기제나 장기적 이익을 추구하는 식견과 이를 이끌어낼 수 있는 능력이 있어야 한다. 이러한 집합행동의 딜레마를 강조한 내용은 Olson(1982)에 나타나고 있다.

기회주의적 행동을 억제함으로써 이에 대한 행정감시 비용을 절감시키고 잉여로 발생하는 행정자원을 다른 분야로 사용할 수 있는 여지를 제공해 준다.

셋째, 사회자본에서 형성된 시민성은 특수이익이 아닌 보편적 이익 그리고 단기보다는 장기적 관점에서 지역사회의 문제를 숙고하게 해 준다. 사회자본은 다른 한 집단의 이익을 손상시켜 다른 집단의 이익을 추구하기 보다는 구성원 전체의 이익을 추구하도록 장려하는 역할을 수행한다(Sandel, 1996) 즉, 개별이익(I)을 전체이익(We)으로 전환시켜주는 역할을 한다(Putnam, 1995). 나아가 사회자본은 단기적 시각이 아니라 장기적 시각에서 지역사회에 유리한 정책투자를 분위기를 형성해 준다(Boix and Posner, 1998). 즉 사회자본이 가지고 있는 공공성에 주목할 필요가 있다. 예를 들면, 사회복지 법인, 학교법인, 재단법인, 그리고 사단법인과 같은 각종 공익법인에 대한 비영리-공익활동-활동이나 서비스가 제공되고 있다. 특히 사회자본은 장기적 관점에서 인적자본의 형성의 촉진제로 묘사되기도 한다(Coleman, 1998).

넷째, 사회자본은 조직의 시민성(organizational citizenship)을 형성함으로써 관료효율성을 증진시켜 줄 수 있다(Niehoff and Moorman, 1993; Cappelli, and Rogovsky, 1998; Randall, Cropanzano, Bormann, and Birjulin, 1999). 관료조직 내부의 사회적 자본은 대리인 이론이 주장하는 각종 거래비용을 줄여주는 역할을 수행할 수 있다. 대리인 모형의 경우 사회자본을 고려하지 않기 때문에 대리인의 기회주의 행동이나 사익추구를 통제하기 위한 모니터링 비용이 발생한다. 그러나 관리자와 부하사이의 신뢰가 형성되고 서로 공동의 목적을 위해 일한다는 조직분위기가 상호연대를 형성할 경우 이러한 대리인 비용을 줄일 수 있을 것이다. 이것은 행적조직의 효과성으로 연결될 수 있다. 또한 대리이론의 경우 규정이나 지침이 없을 경우 자발적으로 상호부서간 연계나 협력할 유인이 없다. 이 경우 부서간 협력이나 공동작업의 부재로 관료조직의 특정업무나 정책에 한정된 부분적 최적화를 성취할 수 있지만 전체적으로 최적의 목표달성에 이르지 못할 수 있다.

다섯째, 사회자본은 지역간, 인종간, 계층간 분절화된 사회적 유대를 연결시켜주는 기능을 수행할 수 있다(Boix and Posner, 1998). 자기 소속집단의 이익만을 추구하는 1차적 사회자본에서 벗어나서 다른 구성원들의 입장을 이해하고 서로 협력하려는 2차적 사회자본을 형성하는데 기여할 수 있다. 즉 혐오시설을 둘러싼 지역간 갈등문제나 재분배정책을 둘러싼 정책대상 집단간의 갈등문제 그리고 노

사간 갈등문제는 바로 2차적 사회자본의 형성을 통한 상호 이해와 양보를 통해서 가능할 것이다. 예를 들면 지역이기주의 때문에 해결되지 못하는 각종 정책문제를 사회자본 속에서 형성된 시민의식과 협력을 통하여 해결할 수 있다.

(3) 제도적 성취에 대한 개별 사회자본의 영향에 대한 설명

첫째, '자발적 결사체는 시민참여의 바탕이 되며 풀뿌리민주주의의 시작이다'라는 Putnam(1993a; 1993b)에 따르면 결사체 참여를 통한 학습과 경험이 사회자본을 축적하는 초석이 된다. 특히 공공지향적 시민의식은 1차적 성격의 연고적 집단이 아닌 2차적 성격의 각종 모임들-동호회, 학부모회, 각종 클럽, 봉사단체 등-을 통하여 형성된다. Putnam(2000)의 볼링클럽의 예가 바로 그렇다. 일본의 경우도 지난 1990년대 대도시에서 시민의 자발적 참여로 형성된 각종 프로그램과 결사체의 급성장은 지방자치의 활성화를 가져와Tekj. 여기에는 일본지방정부의 활발한 지원정책도 큰 역할을 했다. 특히 Putnam(1993a; 1993b)이 강조하는 2차적 집단모임-로타리클럽, YMCA, 청년회의소, 독서회 그리고 각종 동호회 등-은 바로 사회자본의 초석이 된다. 1차적 연고집단에 비하여 더욱 더 다양한 구성원으로 구성되며 당파주의나 연고주의의 폐해를 지양하는 효과가가 있다. 또한 이질적 구성원의 참여는 사회계층간 교류와 만남을 촉진하고 집단간 이해가 상반된 문제해결에 공유된 시각과 관점을 제공해 주는 기능을 한다.

둘째, 노동조합도 사회자본으로 매우 중요한 역할을 한다. 특히 ILO보고서는 노동조합의 긍정적 민주주의 기능을 강조하고 있다(ILO,1997). 즉, 노동조합을 통하여 집단적 이해표출 경험을 제공하고 나아가 직장에서의 "발언권"(voice) 제기기회를 제공하기 때문이다. 특히 노동조합은 조직의 위계적인 구조에 대응하여 고용부문에서 시민권에 대한 문제의식을 배양하게 해준다. 예를 들면, 미국의 경우 공공서비스 노동조합들은 "공공이익"이라는 논리를 추구하며 각종 시민단체와 연대하여 다양한 사회활동을 수행하기도 했다(Johnston, 1994). 특히 지역사회와 공동으로 노동활동에 대한 각종 개혁을 수행하기도 한다(Wever, 1997). 결국 노동조합의 결성과 참여는 노동자의 권리확대와 민주주의 활성화에 도움을 주는 긍정적 기능을 수행하는 측면이 있다. 그리고 노동조합의 운동성격이 지역사회나 각종 사회단체와 연대하여 공익적 기능을 수행할 경우 사회자본 형성의 좋은 촉진제 역할을 할 수 있다. 국가 통합 차원에서 사회적 연대와 정치적 안정이 사회적 합

의기제를 통하여 정착하는데 있어서 노동조합이 큰 역할을 했다. 또한 지역사회와 직장에서 자발적 참여와 협력이 광범위하게 창출되고 있는 것이다(Asheim, 2000). 이것은 바로 갈등과 투쟁이 아닌 지역사회, 회사, 그리고 각종 단체와 상호협력지향적 노동조합에서 비롯된 것이다.

셋째, 선거참여나 유관 주민참여제도가 정부성과에 미치는 영향이다. 민주주의를 활성화하고 각종 대의제 정치제도하에서 투표참여는 집합행동의 비효율성을 줄이는 역할을 한다. 즉 활발한 투표참여는 정치적 의사의 효과적 표출수단으로 기능한다. 나아가 적극적 투표활동은 사회적 신뢰나 지역사회문제에 대한 관심을 높이고 협력과 합의를 이끌어내는 제도적 기반을 제공해준다. 결국 투표를 통한 사회참여는 정치적 무관심과 무임승차를 배제하고 지역사회 현안에 대한 협력과 참여를 활성화하는 촉매제가 되는 것이다. 투표를 통하여 시민의견이 정책에 반영되는 것을 경험하고 학습함으로써 정치적 효능성이 높아진다. 이것은 정부에 대한 신뢰를 높일 뿐만 아니라 각종 지역사회의 정책문제해결에 적극적으로 시민이 참여할 수 있는 동기를 부여해준다. 특히 투표는 주민참여의 가장 적극적인 활동으로 각종 정치참여제도의 개선을 통한 주민참여활성화가 매우 중요하다. Skocpol & Fiorina(1999)의 연구에 따르면 미국 중앙정부와 지방정부들이 주민참여를 활성화할 수 있는 제도적 개선을 통하여 사회참여나 정치참여가 왕성하게 일어났다고 한다.

3. 상생을 위한 갈등·협력 사례: 경부고속철도역 명칭 선정과정

1) 경부고속철도역 관련사례개요

경부고속철도역 제4-1공구는 1990년 6월 경부고속철도 사업계획 및 노선이 확정되어 충남 아산시 배방면 장재리(서울-천안-대전-대구-경주-부산 경유)현위치에 설치되게 되었다. 1995년 1월 천안경유지 역사(경부고속철도역 제 4-1공구)가 위치한 온양시가 아산군이 아산시로 통합된 이후부터 역사명칭 변경문제가 본격적으로 제기되었다. 경부고속철도 기본계획에 명명된 '천안역'은 역사건물 대부분이 아산시에 소재하여 역 명칭에 대한 논란이 계속해서 제기되고 있었다. 건설교통부는 이러한 문제점에 대한 고속철도공단의 건의를 받아들여 철도역명 제정관례

에 따라 충남도가 2000년 10월 24일 지역의 의견을 수렴토록 요청하였다. 충남도는 지명위원회를 개최하여 '장재역'을 건의하였다. '장재역'의 결정이유는 역위치가 아산시 배방면 장재리에 소재하고 있기 때문이었다. 이에 고속철도공단은 2001년 3월에 장재역은 里단위 명칭으로서 대외적인 인지도가 낮으며 천안지역에서 반대하고 또한 천안권 편입을 원하는 장재리 주민들도 장재역 명칭을 반대하고 있음으로 재검토를 요청하였다.

2001년 6월에 고속철도공단에서는 관계전문가의 자문을 토대로 건설교통부에 '충의역'을 건의하였으나 폭넓은 의견수렵을 위해 재검토를 요청하였다. 이에 고속철도공단에서는 충남도, 천안시, 아산시와 2002년 12월부터 2003년 1월까지 협의를 통하여 2003년 2월 건설교통부에 고속철도공단의 의견을 제출하였다. 2003년 2월 건설교통부는 관계전문가, 자치단체 등의 관련인사가 참여하는 임시자문기구를 설치하여 적정한 역명을 선정하는 것이 바람직하다는 의견이 우세하자 관계기관 및 자치단체의 추천을 받아 '고속철도역명칭선정자문위원회'를 구성하였다. 고속철도역명칭선정자문위원회는 3차의 회의를 통하여 '천안아산역'으로 자문의결하였다.

이에 건설교통부는 위원회의 자문 의결을 받아 들여 역사명칭을 '천안아산역'으로 결정한다고 발표하였다. 이러한 건설교통부의 결정에 반발한 아산시는 중앙행정조정위원회에 조정을 신청하였으나 조정위원회에서는 명칭결정은 국가사무임으로 심의할 수 없다는 각하결정을 내렸다. 이에 아산시에서는 헌법소원과 행정소송을 제기하였으나, 건설교통부 장관을 피청구인으로 하는 권한 쟁의심판을 청구하였다. 그러한 상황 속에서 2004년 4월 1일 경부고속철도가 개통하여 운영되고 있으며, 경부고속철도 4-1역은 '천안아산(온양온천)역'으로 확정되어 많은 시민들이 이용하고 있다. 그러나 역 명칭을 둘러싼 잡음을 남겨두고 있으며, 양 자치단체의 갈등은 계속되고 있다.

진행 과정

1990. 6.	건설교통부: 경부고속철도 건설 기본계획 고시
1992. 6.	경부고속철도 4-1공구 역사 기공식 실시
1995. 1.	온양시와 아산군의 도·농 통합 아산시로 통합 발족
1996. 7. 31	아산시: 경부고속철도 4-1공구 역사 건축 허가
2000. 8. 21	경부고속철도 역사명칭 선정 협조 요청(건설교통부→충남도)
2000. 10.	충남도: 역명을 '장재역'으로 건설교통부에 건의
2002. 12. 23	건설교통부: 고속철도 역사명칭 선정 재협의 요청
2003. 2. 14	고속철도 역명 선정을 위한 위원추천 요청
2003. 2. 27	건설교통부: '역사명칭선정자문위원회' 구성
2003. 3. 25	제1차 역사명칭선정자문위원회 개최(공개)
2003. 4. 3	제2차 역사명칭선정자문위원회 개최(비공개)
2003. 4. 17	공정한 역사명칭 선정추진 탄원서 제출 및 아산시장 등 건설교통부면담
2003. 4. 23	제3차 역사명칭선정자문위원회 개최(비공개)
2003. 4. 24	아산역 사수투쟁위원회 창립
2003. 4. 26	아산시: 역사 명칭 자문 의결에 대한 재고 건의
2003. 4. 30	아산시장: 국무총리실 방문 건의
2003. 5. 26	역명표결 부당행위에 대한 진정(아산시→감사원)
2003. 5. 31	역명표결 부당행위에 대한 감사청구
2003. 6. 10	아산시: 역명 선정 추진경위 설명회
2003. 7. 16	국회 청원서 제출(아산시 사수투쟁위원회)
2003. 8. 4	아산시장: 행정협의조정위원회 조정신청
2003. 8. 26	행정협의조정위원회에서 조정신청안 각하 결정
2003. 8. 28	건설교통부: '천안아산역()' 발표
2003. 9. 17	천안아산역(), 괄호안 명칭 여론조사
2003. 10. 22	천안아산역(), 괄호안 명칭에 대한 주민투표
2003. 11. 20	'천안아산역(온양온천)' 건설교통부 확정
2003. 11. 25	'천안아산역()' 괄호안 명칭에 대한 헌법소원 및 행정소송 제기
2003. 11. 27	아산시 권한쟁의심판 청구
2004. 4. 1	경부고속철도 개통, 경부고속철도 '천안아산(온양온천)역'으로 운영

2) 주체 및 원인

이 사례의 갈등주체는 건설교통부, 한국고속철도공단, 아산시, 천안시, 충남도이다. 갈등의 주요원인은 경제적 외부효과, 지역주의, 행정권과 생활구역의 불일치,

중재기관의 거부 및 중재안의 불순응, 당사자 간의 직접협상의 부재 등이다.

천안시와 아산시는 역명을 둘러싸고 갈등과 대립이 심화되어 왔으며, 양 지역 간 합의 불가 및 충남도의 조정노력도 실패함에 따라 중앙정부 차원에서 위원회를 설치하여 문제를 해결하였다.

3) 경과

(1) 갈등의 발생

1990년 6월 경부고속철도 사업계획 및 노선이 확정되었다. 그러나 경부고속철도 기본계획에 반영된 '천안역'은 역사건물 대부분이 아산시에 소재하여 역명칭에 대한 논란이 제기되었다. 1995년 1월에 행정구역 개편으로 인하여 역사가 위치한 온양시가 아산군과 아산시로 통합되면서 역사 명칭문제가 본격적으로 제기되었다.

2000년 8월 21일 고속철도공단의 건의를 받아 철도역명 제정관례에 따라 충남도가 지역의 의견을 수렴토록 요청하였다. 충남도는 '道지명위원회'를 2000년 10월 24일 개최하여 '장재역'으로 의견을 제출하였다. 이에 건설교통부는 2001년 3월 里단위 명칭으로서 대외적인 인지도가 낮고 천안지역에서 반대함으로(천안편입을 원하는 장재리 주민도 장재역 명칭 반대) 고속철도공단에 재검토를 요청하였다. 고속철도공단은 2001년 6월에 관계전문가의 자문을 토대로 '충의역'을 건의하였으나 폭넓은 의견수렴을 위해 재검토를 요청하였다. 충남도는 양자치단체의 갈등을 감안하여 기제출한 '장재역'으로 의견을 통보(2003. 1.)하였다.

고속철도역 명칭의 경우에는 대내외 상징성 및 홍보효과로 인해 해당 자치단체 지명위원회를 통하여 결정하는 것은 한계가 있다고 건설교통부와 고속철도 공단에서는 인식하고 있었다. 이에 아산시는 역이 설치되어 있는 지역이 행정구역으로도 아산시임으로 속지주의 원칙에 의거하여 당연히 '아산역'이 되어야 한다고 주장하였다.

또한 그동안 역사명칭을 제정한 관례에 비추어 봐도 아산역은 당연하다고 주장하였다. 역 명칭을 아산역으로 선정하지 않는 것은 기초자치단체인 아산시의 자치권을 침해하는 중대한 사안임으로 아산지역이 반영된 역명으로 선정되어야 한다고 주장하였다. 이에 반해 천안시는 경부고속철도역 주변의 생활권이 천안지역

임으로 당연히 천안역이어야 한다고 주장하였으며, 고속철도 첫 기착지로서 역명이 갖는 의미와 충남의 관문으로서 역할을 해야 함으로 지역의 제일 큰 도시로서 전국적인 지명도가 있는 천안지명이 역 명칭에 들어가는 것이 관례라고 주장하였다.

천안시와 아산시가 경부고속철도역 명칭을 둘러싼 갈등에는 역 명칭으로 인한 자치단체의 외부효과에 대한 기대감이 더욱 역 명칭에 대한 갈등을 유발시켜 왔다. 경부고속철도역의 설치로 상대적으로 낙후되어 있는 아산시의 입장에서는 이를 지역발전의 좋은 기회로 여기고 이를 활용하려는 계획이었다. 또한 동역사의 건축허가는 아산시장으로부터 받았음으로 역사의 관할권은 아산시장에게 있다는 주장을 펼쳤다. 그리고 동역이 설치되어 있는 지역이 행정구역상으로 아산시이며, 향후 역과 관련된 쓰레기, 상하수도 등 모든 공공서비스는 아산시에서 제공하여야 되기 때문에 아산역이 타당하다고 주장하면서 비용부담의 문제를 제기하였다. 천안시는 경부고속철도역 주변의 생활권과 경제권이 천안임으로 당연히 천안역이어야 한다는 이유를 들어 자신들의 지역명을 역사 명칭에 반영되어야 된다고 주장하였으며, 역사적으로도 국가교통체계상 천안이 요충지이고 이용객 편의를 중시하는 대승적 차원에서 역 명칭을 고려해야 한다고 주장하면서 갈등이 발생하였다. 양 자치단체의 경우 고속철도 첫 기착지로서 역명이 갖는 부가가치와 관광객 유치를 고려하여 서로 자신의 지역명이 선정되기를 강력히 요구하고 있었다.

경부고속철도 4-1역사가 위치해 있는 지역은 아산시 방배면 장재리로 행정구역상으로는 아산시이나 생활권은 천안시로 많은 갈등을 야기해 온 지역이었다. 역명을 둘러싼 갈등은 당사자 간의 합의가 전혀 이루어지지 않았고 갈등과 대립이 심화되어 왔다. 양 자치단체 간의 합의가 불가하였으며, 충남도의 조정노력도 실패함에 따라 중앙정부 차원에서 위원회를 설치하여 문제를 해결할 필요성이 제기되었다.

(2) 갈등의 증폭

고속철도공단에서는 2002년 12월부터 2003년 1월까지 충남도, 천안시, 아산시와 협의하고 2003년 2월에 공단의 의견을 제출하였다. 그 내용은 관계전문가, 자치단체 등의 관련인사가 참여하는 임시자문기구를 설치하여 적정한 역명을 선정하는 방안이 바람직하다는 것이었다. 이에 건설교통부는 역명에 대한 지역간 갈등을

조정하고 공신력 있는 역명을 결정하기 위하여 관계기관 및 자치단체의 추천을 받아 2003년 2월에 '고속철도역명칭선정자문위원회'를 구성하였다. 관계기관의 추천을 받아 총 15명으로 구성된 위원을 2003년 2월 27일에 위촉하였다. 위원의 구성은 지명관련 학회와 학계추천위원 및 중앙지명위원위원회 등에서 6명, 해당 자치단체 추천인사 6명, 고속철도 건설 및 운영관계자 3명으로 구성하였다.

경부고속철도역사 명칭갈등이 첨예화됨에 따라 양 자치단체는 활발한 활동을 전개하였다. 아산시는 아산시와 아산시의회 및 주민들이 효과적인 역 명칭 선정 활동을 위하여 '아산역사수투쟁위원회'(위원장 전영준)를 만들고 본격적인 활동을 시작하였다. 천안시의 경우에도 시와 의회, 시개발위원회(위원장 김용기)에서 역 명칭과 관련된 활동을 수행하고 있었다. 양 자치단체의 경우 국회의원과 시장, 시의원들이 활발한 활동하였는데 시민들을 동원하거나 관변단체나 사회단체를 이용하기도 하였다. 또한 이들은 건설교통부의 역 명칭 선정과 관련된 회의에 상경하여 적극적인 세과시를 하기도 하였다. 아산시의 경우 지방자치 전문가와 행정법 전문가 등을 동원하여 '아산역' 명칭의 타당성을 제기하였고, '천안아산역'으로 결정된 이후에는 이들의 의견과 변호사들의 조력을 통해 소송과 권한쟁의심판을 청구하는 등 외부지지 세력을 통한 압박을 진행하였다. 또한 다른 지역 국회의원과 자치단체장들의 지지를 이끌어 냈고 국정감사 중에는 이들의 도움을 통해 역 명칭 선정의 부당성을 제기하기도 하였다. 천안시의 경우 인구 비례상 2명의 국회의원이 선출되어 있었고 이들의 활동이 활발하게 이루어지고 있었다. 그러나 아산시의 경우 1명의 국회의원이 선출되었으나 그도 중간에서 사퇴하는 상황이었다. 이러한 상황을 고려하여 아산시 측에서는 정치적 영향력에서 천안보다 약했기 때문에 역 명칭이 자신들에게 불리하게 결정되었다고 보는 시각도 존재하고 있다.

자문위원회의 제1차 회의는 2003년 3월 25일 건설교통부 4층 소회의실에서 개최되었다. 이 회의에서 위원장에 도수희(지명학회 추천위원)씨를 선출하였으며, 자문위원회 운영규칙을 의결하였다. 역 명칭 건의안이 심의과정에서 합의되지 않는 경우에는 비밀투표에 의하여 위원 과반수의 찬성을 받은 후보안을 역명칭 건의안으로 확정·의결한다. 다만, 과반수의 찬성을 얻는 후보안이 없는 경우에는 득표순위의 제1순위와 제2순위 후보안을 재투표하여 다수 득표안을 건의안으로 확정·의결한다는 것이었다. 그리고 역 명칭에 대한 해당지역 추천위원의 제안

설명이 있었다. 천안시 추천위원은 신천안역으로 제안하였고, 제2안으로 천안아산역을 제안하였다. 아산시 추천위원은 아산역으로 제안하였다.

제2차 회의는 2003년 4월 3일 개최되었는데 참석위원들의 역 명칭에 대한 제안설명과 토론이 있었다. 특히 4-1공구 역 명칭 단일안 조정여부에 대해 위원장의 조정여부 확인이 있었지만, 아산시 위원은 단일안에 합의할 수 없고 협의시일을 주기를 요청하였다. 이에 위원장은 단일안이 합의되지 않은 경우에는 차기회의에서 회의 운영기분에 따라 진행하겠다고 결정하였다. 이후 아산시 위원의 제안 설명이 있었다.

장재역은 아산지역의 역후보안이 아니며, 명백한 사항이라서 설득이 되지 않는다. 지도를 보면 평택 →아산→천안 순으로 노선이 되어 있으며, 아산시로 고속철도가 들어온다. 이와 관련한 현장방문이 필요하다. 장래 발전방향을 고려하여 인지도를 인식할 필요가 있다. 단일안 조정을 위해 협의할 시간을 주기 바란다. 이용객 가운데 관광객을 보면 아산시가 많다. 이에 천안시 위원은 제안 설명에서 지도를 보면 철도가 천안을 목표로 건설되어 있으며, 역사적으로도 그러하다. 고속철도는 시 외곽 지역을 통과하며 백년대계의 입장에서 바라볼 필요가 있다. 역사적으로도 국가교통체계상 천안이 요충지이다. 이용객 편의를 중시하는 대승적 차원에서 역명안을 고려해야 한다. 천안시는 도시기반시설을 갖춘 충남도의 대도시이다. 경부고속철도 건설목적으로도 신천안역이다.

양 자치단체 위원들의 제안 설명 후, 자문위원 간의 4-1공구 명칭 후보안에 대한 토론이 '신천안역', '아산역', '장재역'(충남도 추천위원), '천산역'(지명학회 추천위원), '천안아산역', '충의역'(땅이름학회 추천위원), '온양역'(성신여대 양보경 위원) 등에 대해 토론하였다. 제3차 회의는 2003년 4월 23일 개최되었다.

경부고속철도 4-1공구 역 명칭에 대한 심의·의결이 있었다. 위원장은 먼저 천안과 아산지역 추천위원에게 단일안이 조정되었는지 질문하였으나 조정되지 않음을 확인하였다. 의결대상이 되는 후보역명을 먼저 정해야 하는데 현재 7개 후보안이 제안되었다고 설명하였다. 이에 천안시 위원은 천안과 아산의 2개 지역에서 제안한 후보안과 제3의 후보안 등 총 3개안으로 하여야 한다고 주장하였다. 아산시 위원은 충남도가 지역간 분쟁조정권한을 가지고 있다. 아산역은 양보하며, 장재역 또는 현충역으로 대체하여 제안한다. 위임자의 의견은 건설교통부, 철도청, 공단위원은 장관의 지도감독을 받음으로 투표에 참가하지 않아야 공정하다고 주

장하였다. 이에 위원장은 그 문제는 1차 회의 때 제기해야 할 사안이었다. 그러나 이미 2차 회의를 개최하였다.

학계, 교수위원 등 5명 외에는 이해관계가 있는 위원으로 구성되어 있으며, 공정성에 문제를 제기하는 것은 위원회를 해체해야 된다는 것과 같은 맥락임으로 받아들일 수 없다고 하였다. 천안시 위원은 그동안 양 지역에서 서명운동 등 행정력 낭비가 심했다면서 아산시 추천위원이 갑자기 후보안을 변경하여 주장하는 것에 이의를 제기하였다. 이에 아산시 위원은 장재역으로 제안한다며, 건설교통부 등은 제외되어야 한다고 주장하였다. 건설교통부에서는 고속철도를 기획·건설하고 운영하는 기관으로서 참여한 것이다. 위원회 구성 시에 아무런 이의가 없었다고 주장하였으며, 이에 아산시 위원은 건설교통부 등이 표결에 참여 한다면 퇴장하겠다고 선언하였다. 위원장은 지역마다 한 가지 명칭만을 제안하기를 요구하였고, 이에 아산시 위원은 장재역을 제안하였지만, 천안시 위원은 지역간 첨예하게 대립하고 있다. 천안아산으로 제안하다. 협의가 이루어질 수 있고 여러 위원들이 권고해 준다면 아산천안도 선택하겠다.

다른 위원이 양 지역 간의 합의가 중요함으로 정회를 요구했고, 위원장은 20분간 정회를 선포하였다. 그 후 약 40분간 정회 후에 위원장은 회의를 속개하였으며, 협의결과에 대하여 문의하였다. 아산시 위원은 '아산천안역'이라는 단일안에 대한 가부 표결을 주장하였으며, 천안시는 천안아산역을 주장하며 2개안에 대해 표결을 주장하였다. 위원장은 위원들의 의견을 들어 표결대상(안)을 결정하여야 하며, 단일 표결안이 마련되려면 한 쪽에서 양보하여야 가능하다고 설명하였다. 아산시 위원은 "위임받은 사항은 '아산천안역'을 수용한다는 것이다"라며 정회를 요청하여 위원장은 정회를 받아들였다. 약 20분후 회의를 속개하였는데 아산시 위원은 '아산천안역' 단일안이 아니라면 퇴장하겠다고 주장하였으며, 위원장은 아산시 위원의 퇴장을 만류하며 합의가 되지 않았음으로 2개안에 대해 표결 결정하였다. 천안시 추천위원에게 단일안(아산천안역) 수용여부에 대해 질문하였으나 천안시 위원은 2개안에 대한 표결을 주장하였다. 이에 위원장은 무기명 비밀투표에 대한 이의여부를 확인하고 투표하기로 결정하였다. 이에 아산시 위원은 퇴장하겠다는 의사를 표명하지만, 위원장은 아산시 위원의 퇴장을 만류하면서 무기명 투표를 실시하였다. 기표가 투표지 선에 겹칠 때는 무효이며, 개표 전에 투표용지를 섞은 후에 개표하였다. 이때 아산시 위원은 퇴장하였다.

투표결과 자문위원 총 14명 중 1명이 기권하여 13명이 투표하였으며, '천안아산역' 8표, 아산천안역 5표, 기권 1표 '천안아산역'으로 결의되었고 위원장은 이를 결정·공표하였다. 이 회의에서 천안시 추천위원은 '신천안역'을 철회하고 "천안아산역"으로 변경하여 제안하였고, 위원회 의결 시에는 '아산천안역'도 수용하겠다는 의사를 표명하였다. 아산시 추천위원은 '아산역'을 철회하고 '장재역'으로 변경·제안하였다. 이에 위원회는 천안시 추천위원의 조정안 제안에 대해 아산시와 협의하여 '아산천안역' 또는 '천안아산역'을 최종 타협안으로 인정하였다. 이에 천안시와 아산시의 합의도출을 위해 위원회를 2차례 정회하였다.

본 사례의 갈등주체는 건설교통부, 한국고속철도공단, 아산시, 천안시, 충남도이다. 이 사례의 경우 당사자 간의 조정은 찾아보기 힘들었고, 상급자치단체인 충남도의 조정도 소극적이었다. 따라서 '역사명선정위원회'에 의해서 조정이 이루어졌다. 그러나 아산시가 역사명칭선정위원회의 회의 시 배포한 자료가 허위 및 편향된 도면을 건설교통부에서 제출·배포했다고 주장하면서 절차와 과정의 합리성에 문제가 있음을 지적하였고, 천안시와 비교해서 상호간의 호혜성에 문제가 있음을 강력하게 제기하면서 천안시는 물론 건설교통부, 고속철도건설공단에 대한 강한 불신을 피력하였다. 천안시의 경우도 조정자로서의 건설교통부와 충남도의 미온적 행정처리를 지적하면서 건설교통부 장관과 충남도지사의 사퇴까지도 공개적으로 요구하였다.

2003년 11월 20일 '천안아산역(온양온천)'의 역 명칭을 확정하였다. 이러한 건설교통부의 결정에 반발한 아산시는 중앙행정조정위원회에 조정을 신청하였으나 조정위원회에서는 국가사무임으로 각하결정을 하였다. 이에 대해 천안아산의 지도자들은 통분의 심정과 안도의 기쁨을 누렸다. 하지만 대다수 시민들은 평상시 모습을 벗어나지 않은 표정으로 일관하여 평소 관심이 크지 않았음을 보여주었다. 그리고 2003년 8월 28일 '천안아산역'으로 발표되었을 때도 시민들 반응은 차분했다. 그러나 역명활동을 대표했던 천안시의회와 시개발위원회는 즉각적으로 각하에 따른 입장과 공동성명서를 발표했다. 각하결정을 환영한다고 서두에 밝힌 이들은 "건설교통부는 하루빨리 발표하고, 천안시민은 아산과 동반자적 관계로 나아가자"고 입장을 밝히면서 중안정부의 책임성을 강하게 규탄했다. 국가정책사항으로 행정협의 조정대상이 아닌데도 수용한 것에 대해 행정자치부 장관은 사죄하고 소신 없는 건설교통부 장관과 충남도지사는 즉각 사퇴를 주장하였다. 또한 이

들은 민주적 표결의 결정사항을 무시하고, 집단행동을 불사한 아산시의 오만한 행태와 충남도의 무책임한 행동을 규탄한다고 주장하였다. 아산시 측은 행정협의회의 각하결정에 분노하면서 강력하게 항의를 하였지만. 청사경비대에 막혀 해산하고 아산으로 돌아갔다. 그러나 아산시민 대부분의 역사 명칭에 크게 관심을 갖고 있지 않았다. 또한 소위 지역의 지도자들이 장시간의 투쟁으로 잃은 것들은 생각지도 또한 논하지도 않고 있으며, 일부(시, 투쟁위, 지역투쟁 주도계층)의 대안 없는 강경투쟁으로 자신들의 실수, 실패 또는 시행착오를 무마하려는 인상을 지울 수 없다는 비판여론이 일기 시작하였다.

(3) 갈등의 종결

지난 1990년 6월 경부고속철도 기본계획 확정 후 수년 동안 역 명칭을 두고 천안·아산 양 자치단체간 끊임없는 논쟁과 갈등이 있었다. 이에 따라 '고속철도 역명칭선정자문위원회'를 구성하여 지난 2003년 4월 23일 '천안아산역'으로 결정되었고, 그 후 아산시민들을 배려하여 ( )병기를 한다고 밝혔다. 이에 대해 2003년 8월 4일 아산시장은 관할 행정구역 내에 위치한 역사의 명칭이 타 자치단체명이 우선 호칭되는 '천안아산역'으로 선정하는 것은 역 명칭을 선정하는 기본원칙인 속지주의를 무시하고 자치권을 침해하는 중대한 사안임으로 아산지역의 여건이 반영된 역명으로 조정하여 줄 것을 주장하며, 행정협의조정위원회에 협의·조정을 신청하였다.

2003년 9월 19일 행정협의조정위원회에서는 "당 위원회에서 협의·조정하는 대상의 사무라 함은 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장 간에 사무를 처리함에 있어서 의견을 달리하는 공동적인 사무만이 해당되고, 여기에는 역명 선정을 비롯한 고속철도사업인 국자사무는 포함되지 않고, 위원회가 관여할 만할 협의·조정대상에 해당되지 아니하여 부적법함으로 이를 각하하기로 결정하였다"고 통보하였다. 건설교통부는 행정협의조정위원회의 결정이 강제규정이어서 중앙정부나 지방자치단체는 결정된 사항을 이행하도록 되어 있어 건설교통부가 곧바로 2003년 8월 28일 '천안아산역( )'으로 발표하였다. 괄호안 병기 명칭은 지역 및 인물명칭이 아닌 지역을 상징하는 명소 또는 사적지 이름으로 할 계획임을 아산시에 통보하였고 아산시는 의견을 검토 반영할 것이라고 하였다. 이후 아산시는 건설교통부를 항의 방문하고 기자회견 및 건설교통부 장관의 면담을 통하여 '천안아산

역'에 대한 부당성을 지적하고 아산시의 거부 입장을 천명하였다. 또한 장관면담 시 아산시장은 '천안아산역'에 대한 수용불가 및 원칙에 입각한 역명 재선정을 촉구하였다.

2003년 9월 17-9월 20일 사이에 시·도의원, 지역언론인, 사회단체장, 리·통장, 새마을 남녀지도자, 공무원 등 1,500명을 대상으로 '천안아산역( )' 괄호안 명칭 여론조사를 실시하였다. 첫 번째 안건은 '천안아산역( )', 괄호안 병기 수용 여부였으며, 두 번째 안건은 현 시점에서 차선책으로 괄호안에 넣는다면 어떤 명칭이 좋겠는가? 에 대한 내용이었다. 첫 번째 안건에 대한 수용여부에 대해서는 찬성과 반대가 50대 50이었으며, 두 번째 안건인 선호도에 대해서는 온양온천, 아산신도시, 현충사 순이었다. 이 후 2003년 10월 22일 '천안아산역( )', 괄호안 명칭에 대한 주민투표가 실시되었다. 주민투표는 아산시 주민 19,056명이 참여하여 유표투표수는 17,705명이었다. 넣어야 한다는 9,855명으로 55.6%, 거부해야 한다가 44,4%로 나타났다. 넣어야 한다는 투표 중에서 온양온천이 54.2%, 아산신도시가 33%로 나타났으며, 다음으로 현충사, 기타 순이었다. 이 투표결과를 바탕으로 아산시는 병기명칭을 '천안아산역(온양온천)', '천안아산역(아산신도시)'로 복수안을 채택하여 10월 28일 건설교통부에 통보하였다. 이에 건설교통부는 2003년 11월 20일 경부고속철도 4-1공구 역사명을 '천안아산역(온양온천)'으로 확정하여 발표하였다. 이러한 건설교통부의 결정에 아산시는 반발하여 2003년 11월 25일 '천안아산역()', 괄호안 명칭에 대한 헌법소원 및 행정소송을 제기하였다. 또한 동년 11월 27일 아산시는 건설교통부 장관을 피청구인으로 하는 권한쟁의심판 청구를 제기하였다. 2004년 4월 1일 개통을 하여 운영되고 있는 경부고속철도 4-1역은 '천안아산(온양온천)역'으로 결정되었다[5].

2) 지방정부간 갈등과 협력의 의미

앞에서 천안시와 아산시간의 고속철도역 명칭 선정과 관련하여 갈등-협력의 모습을 살펴보았다. 지방정부간 혹은 중앙정부와의 이러한 갈등양상은 전국적인 범위에서 발생한다고 해도 과언이 아니다. 다양한 양상을 보이고 있는 지방정부의 갈등의 의미를 살펴보자.

5) 강성철 외, 『지방정부간 갈등과 협력: 연구사례집』, 한국행정DB센타, 2006, p.96-106인용.

(1) 지방정부간 갈등의 의미

즉 기존의 학자들은 지방정부간 갈등의 개념을 정의함에 있어서도 갈등의 일반적 범주 안에서 해석이 가능하다고 본다. 예를 들어 행정학 분야에서 홍준형(1995)은 지방정부간 갈등을 상호 배타적인 이해관계를 가진 복수의 당사자(지방정부)간의 가치, 지위, 권력 및 희소자원을 위한 투쟁이 존재하는 상태로 보았으며, 김필두(1996)는 갈등을 조직 내·외의 행동주체 간 대립적 혹은 적대적인 교호작용으로 전제한 후, 지방정부간 갈등을 지방정부가 행동주체가 되고, 갈등이 대립적·적대적 행동으로 표면화(현재화)된 상태로 해석하였으나, 박호숙(1996)은 지방정부간 갈등의 성격을 정책갈등으로 규정하면서 공익을 탐색하는 정책결정과정에서 그에 관여된 행위주체들이 정책대안을 선택하는데 있어서 제약을 받고 있는 상황으로 보았다.

이러한 개념정의를 종합해 보면, 갈등이란 둘 이상의 행위자간 대립적 혹은 적대적인 상호작용이라 할 수 있는데, 이 경우 행동의 주체는 개인일 수도 있고 집단이나 조직일 수도 있다. 그런데 논의의 초점을 지방정부 상호간의 갈등문제로 한정한다면, 그 주체는 개인이 아닌 집단이나 조직을 지칭하는 것이 된다.

그리고 갈등은 심리적인 매커니즘과 대립적인 행동을 모두 포괄하는 개념이다. 하지만 지방정부간 갈등의 개념과 관련해서는 외부적으로 표면화된 갈등을 대상으로 한다고 보는 것이 바람직할 것이다. 예를 들어, Katz & Kahn(1978)은 갈등현상을 가치 판단적 시각이 배제된 관찰 가능한 행위의 문제로 전제한 후, 두 개체 중 어느 한 쪽의 행위가 다른 한 쪽의 저항에 대항하여 특정한 결과의 발생을 방치하거나 강요하는 성향을 띠게 되는 방식으로 서로가 직접적인 상호작용을 할 경우, 그 두 개체는 갈등을 겪고 있는 것으로 보았다. 그런데 심리적인 갈등상황은 잠재적인 것이므로 쉽게 인지되거나 행동으로 나타나지 않는 경우가 많으며, 대부분의 갈등상황은 심리적인 대립감이 차차 심화되어 행동주체의 현재화된 행동으로 나타나는 경우가 많이 있다.

따라서 이러한 관점으로 미루어 보면 지방정부가 행동주체(혹은 갈등주체)가 되고, 갈등이 대립적·적대적 행동으로 표면화·현재화된 것을 지방정부간 갈등으로 정의하는 것이 타당하다. 또한 지방정부간 갈등의 성격 때문에 지방정부간 갈등을 유효하고도 적절히 관리하기가 그만큼 어려운 것으로 보인다.

(2) 지방정부간 협력의 의미

협력은 사회를 구성하는 모든 사회실체, 예컨대 국가간·지방정부간·사회단체간·기업간·지역주민간 등 그 주체와 대상에 따라 광범위하게 발생한다. 여기서 그 주체를 지방정부라는 사회실체에 국한시키게 되면, 이를 지방정부간 협력이라고 칭할 수 있을 것이다.

예를 들어 한표환·김선기·김필두(2002)는 지방정부간 협력을 '인접한 혹은 멀리 떨어져 있는 지방정부들이 시설설치, 경제 및 개발, 교류 및 행사, 행정서비스 제공 등의 분야에서 각 개별적 목표의 공동적 성취를 위해 긴밀한 상호보완관계를 유지하는 가운데 공생적인 사업관계를 도모함으로써 상호이익을 증진시키는 것'으로 규정하였다. 구체적으로, 개별 지방정부는 시·공간적으로 제한되어 있는 지역의 범주를 벗어나서 다른 지방정부와 상호의존(보완)적 관계의 구축을 통해 소기의 목표달성에 공동으로 대처함으로써 상호이익을 증진시킬 수 있다고 보고, 지방정부간 협력은 참여 지방정부가 동일한 목표를 설정해 놓고 각각의 한정된 자원과 역량을 동원하여 목표지향적인 상호보완작용을 통한 동동 생산적 과정을 거쳐 최종 생산물 혹은 성과를 창출함으로써 공동이익을 향유하는 행위로 파악하였다.

같은 맥락에서 안용식·김천영(1995)은 지방정부간 협력관계란 협력과 조정의 개념을 동시에 포함한다고 전제한 후, 협력을 공식적인 규칙을 설정하지 않는 가운데 설정되는 교환, 호해적 상호관계로 보고 있다.

따라서 지방정부간 협력관계는 조직 상호간의 특성과 구조를 시초로 발생하는 복잡하고 역동적인 성향을 지닌 상호작용관계로서 규명괴어야 할 필요성이 있다. 이점을 고려하여 여기에서는 지방정부간의 협력을 '다양한 수준의 지방정부가 상호의존작용에 기초한 교환 및 협상을 통해 자원이나 권한 및 역할 등을 교환하여 상호간의 공동이익을 실현시켜 나가는 자율적이고 목적 지향적인 활동'으로 정의한다.

이러한 지방정부간 협력은 새로운 지방행정 환경변화에 능동적으로 대응하기 위한 필수조건이라 할 수 있다. 다시 말해 과거 중앙정부에 의한 직접관리관계, 수직적 통제관계, 일방적 관계로부터 간접관리관계, 수평적 경쟁관계, 상호의존적 협상관계로의 전환은 결과적으로 공정한 게임의 규칙(game rule)에 입각한 지방

정부간 수직적, 수평적 경쟁을 촉진하고 성과의 공정배분을 도모함으로써 세계화, 지방화, 정보화하는 새로운 환경변화에 대한 능동적인 대처능력을 향상시키게 될 것이다(경기도, 1999). 또한 지방정부간 협력을 통하여 지방정부는 각자의 비교우위를 최대한 활용하고 상호보완시킴으로써 지방발전을 자율적으로 성취하는, 이른바 내발적 개발(endogenous development)을 구가할 수 있을 뿐만 아니라, 공간적 외부성(spatial externality)을 갖는 광역적 사업을 통해 무분별한 공공시설의 개별설치를 미연에 방지함으로써 중복투자로 인한 국가자원의 낭비를 방지할 수 있다(McCall, 1994)[6].

3) 지역간 상생발전의 필요성

앞에서 살펴본바와 같이 지방자치단체간의 갈등은 항시 존재한다. 그렇다면 지역간의 갈등을 완화하고 협력과 상생의 방법은 없는 것인가에 의문을 가지게 된다.

지역간의 상생발전은 서로 다른 지역간의 관계가 중립적인 단순한 지역간의 공존을 넘어 지역간에 이익의 수수관계 성립하는 쌍방공생 또는 상승공생을 의미한다. 이러한 의미로 박양호 등(2003)은 지역간 상생발전을 '복수의 지역간에 상호이익을 발생하면서 진화하는 과정'으로 정의하였다.

세계화 추세의 초국가경제체제에서 지역의 경쟁력을 확보하기 위해서는 영역의 단위에 집착하기 보다는 지역간 전략적 협력과 제휴를 통해 역량을 결집하고 효율을 극대화해야 한다. 뿐만 아니라 지역간 상생발전은 지방분권시대의 가치지향과도 맥락을 같이한다. 지역발전에 대한 권한과 책임이 지방화될수록 하향식 통제위주의 수직적 연계로부터 이해관계가 있는 지역끼리 수평적 연계를 통해 문제해결에 접근하는 의존도가 커질 것이 분명하기 때문에 정부차원에서도 이를 조장하는 맥락을 같이 한다. 지역발전에 권한과 책임이 지방화 될수록 하양식 통제위주의 수직적 연계로부터 이해관계가 있는 지역끼리 수평적 연계를 통해 문제해결에 접근하는 의존도가 커질 것이 분명하기 때문에 정부차원에서도 이를 조장하는 제도적 보완을 서둘러야 한다. 지역간 협력사업의 추진은 개별자치단체의 내부적 역량의 한계, 특히 재원부족과 기술적 전문성 부족을 극복하며 공동생산적 접근

6) 강성철 외, 『지방정부간 갈등과 협력: 이론과 실제』, 한국행정DB센타, 2006, p.57-59.

을 통하여 비용을 절감하고 중복투자를 방지함으로써 사업추진과 행정서비스의 효율성을 제고할 수 있다. 뿐만아니라 지역간 상호 비교우위를 조화롭게 접목시킴으로써 규모의 경제, 범위의 경제, 연결의 경제 등 사업 추진에 있어 시너지 효과를 기대할 수 있어 물리적 집적을 대체하는 대안적 발전모형으로서 가치를 갖는다(박양호, 2000).

산업부문에 초점을 맞춘다면 지역간 상생발전의 이점으로 전문화된 지역간의 산업연계 강화를 통한 거래비용 감소, 각 지역간 중복투자 배제와 중심기능의 호혜적 이용을 위한 풀(pool)의 형성, 혁신 능력의 협동과 융합에 의한 시너지 형성 등 4가지를 제시할 수 있다(권오혁, 1999). 이 외에도 해외진출에 있어서의 공동접근, 장소마케팅에서의 잇점, 중앙정부와의 협상력 강화 등도 지역간 상생발전의 장점으로 작용한다.

지역간 상생발전이 최근 중요하게 부각된 데에는 다음과 같은 상황변화를 제시할 수 있다. 첫째, 중앙집권적 체제에서 점차 지방분권적 체제로 권력배분이 이루어지고 있다는 점, 둘째, 지역사회의 경쟁대상도 기업과 마찬가지로 점점 전지구적 범위로 확대되고 있다는 점, 셋째, 지역발전의 추진주체도 행정주도에서 민간 혹은 민관합동식 주도로 바뀌고 있다는 점, 넷째, 주민의 목소리가 커지면서 행정서비스 시장도 일반 상품시장에서와 마찬가지로 공급자 중심에서 수요자중심의 구조로 변화되고 있으며 다양하고 질 좋은 행정서비스를 요구받고 있다는 점, 다섯째, 자치권이 확대되면서 지역간에 발생하는 외부효과에 대해 지역사회가 매우 민감하게 반응하게 되었다는 점 등이다(이종화, 2003).

따라서 지역간의 상생발전의 이익극대화를 추구하기 위해서는 지방자치단체간만의 협력으로는 부족할 것이며 중앙정부의 적극적인 지원이 필요할 것이다[7].

4. 상생발전 성공요소와 전제조건

1) 지역간 상생발전 성공요소

지역간 상생발전과 관련한 기존의 논의에서 거론된 상생발전의 성공요소는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

7) 강영주, “지역간 상생발전의 성공요인 분석,”『열린충남』7월호 통권 39호, 2007, p. 96-98.

첫째, 규모의 경제를 이룰 수 있는 적정한 경제통합규모와 단일경제권으로서의 네트워크

둘째, 정책수단으로서 혁신클러스터 육성정책의 수립 및 집행에 대한 지역 및 중앙정부의 이해와 적극적인 정책의지

셋째, 공통의 정체성 확립 및 공동목표의 정립

넷째, 통합된 의사결정 거버넌스의 설치

다섯째, 중앙정부의 제도적 지원 및 다양한 지원프로그램

(1) 경제규모와 네트워크, 거래비용의 감소 가능성

카펠린(Cappellin)이 제시한 지역간 상생발전의 8가지 요소는 일정범위안에 규모의 경제를 달성할 수 있는 경제규모, 단일경제권으로서의 지역내 네트워크, 제도적인 경쟁의 제한 등을 담고 있어 상생발전 성공요소를 도출하는데 근 시사점을 제시하고 있다. 구체적으로 그는 상호이해와 신뢰의 기반, 기존의 네트워크 경제, 공동의 자원을 협동하고 조화로운 방법으로 이용하는 것, 규모의 경제를 활용함으로써 일정 규모의 최소기준을 극복하는 것, 통합적인 접근방식에 의해 범위의 경제를 도모하는 것, 다양한 거래비용을 줄이는 것, 지역간의 경쟁을 제한하거나 규제함으로써 경제적 갈등을 피하는 것, 개별 지역의 경쟁력을 강화하는 것 등을 상생발전의 8요소로 규정하였다.

(2) 행재정적투자능력과 정책의지

카펠린의 8가지 요소 이외에도 해행재정적 투자능력은 매우 중요한 요소로 고려되고 있으며, 행정의 리더십과 정책의지, 중앙정부의 제도적 지원 등도 중요한 요소로 볼 수 있다.

지역간 상생발전을 위해서는 막대한 행정 및 재정 비용의 부담이 요구되므로 이에 대한 요구과 의지가 부족해서는 성과를 거둘수가 없다. 우리나라의 경우 1970년대 중반부터 50개가 넘는 도시권행정협의회가 구성되었으나 커다란 성과를 거두지 못한 것은 참여지역의 적극적 정책의지가 부족했던 것을 하나의 큰 원인으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 행정재정비용 부담의지에 관한 연구로는

Capello의 연구가 있다. Capello(2000)는 도시네트워크 참여 목적의 달성을 위한 3대 전제조건의 하나로 참여도시의 정책적 의지의 진지성(seriousness)을 중시하였다. 여기서 정책적 진지성이란 도시네트워크 참여로 인한 재정 및 행정적 부담을 이해하고 이를 수용할 의지의 정도를 의미하고 있다.

한편 국내의 한표한·김선기(2003)는 지역협력사업의 성공과 실패사례를 분석하여 재정적 자원과 자치단체장을 비롯한 관리자의 협력에 대한 전문적 가치관이나 심리적 민족도, 담당자의 정치적 파급효과 또는 영향력, 문제해결 또는 행정서비스 개선의 가능성, 불확실성의 감소, 협력대상정보의 공유, 법적 강제여부 등을 협력사업의 추진에 영향을 미치는 요인으로 분석하였다.

(3) 공통의 목표와 정체성 확립

그 이외에도 김용웅(2001, 2005)[8]은 지역간 상생발전의 필요성과 중요성에 대한 지방정부의 지역사회의 인식확대와 지역상생에 대한 공감대 확보, 지역간 상생발전에 대한 적극적인 정책의지와 비용부담 감수를 지역간 상생발전 사업의 성패를 가늠하는 가장 중요한 요소로 인식하였으며, 진영환(2005), 박양호 등(2004)은 성공가능성 높은 협력사업의 선정, 인식의 전환과 리더십, 수평적 파트너십과 명확한 역할분담, 협력성과의 가시화 및 공유, 경쟁요인의 제거와 조정기능 강화, 제도적 지원의 6가지 요소가 지역간 협력에 필요함을 지적하였다. 그 가운데 성공가능성 높은 협력사업의 선정 및 인식의 전환, 명확한 역할 분담, 협력성과의 가시화 및 공유는 공통의 정체성 확립 및 명확한 공동목표 정립과 연관을 가진다고 할 수 있다.

(4) 거버넌스 구조

공통의 정체성 확립 및 공동목표를 달성해 가기 위해서는 통합된 의사결정기구

8) 김용웅(2001, 2005)은 지역간 상생발전의 필요성과 중요성에 대한 지방정부와 지역사회의 인식확대와 징역상생에 대한 공감대 확보, 지역간 상생발전에 대한 적극적인 정책의지와 비용부담 감수, 지방행정 처리절차, 관행, 제도 및 조직의 혁신 추진, 지역사회 내부의 협력과 상생발전 체제 구축, 지역간 상생발전의 성공경험의 축적과 확산의 단계적 전략, 지역간 다원적 교류 네트워크 구축, 중앙정부의 재정지원 및 제도적 장치 마련, 지역의 자율과 자치권한의 획기적 확대 등 8개 요소가 지역간 상생발전을 촉진하기 위해 필요한 요소임을 지적하였다.

의 설치가 중요하다. 기존의 지역간 협력에 대한 논의에서도 빠지지 않고 등장하는 것이 추진기구 및 의사결정기구의 존재이다. 앞의 연구에서 진영환(2005)은 공통의 정체성을 확립하고 명확한 공통목표를 추진할 수 있도록 제도정비 방안으로 지역간 공동사업 추진조직의 설치, 지자체간 다양한 행정협력제도의 도입 및 활용, 지역발전 투자협약제도의 활용, 지역간 협력을 활성화하기 위한 재정지원, 지역간 협력법 제정 증을 주장하였다.

현재 우리나라에는 강제성을 보유한 지역간 협력제도가 존재하지 않기 때문에 참여지역간의 합의 및 의사결정을 위한 조직은 지역간 협력의 성패에 더욱 커다란 영향을 미칠 수 있다. 우리나라의 경우 초광역혁신체계를 중심으로 협력하는 지역들은 상이한 법률체계, 규칙, 규정 등으로 발생하는 문제는 그다지 크지 않은 것으로 보이나 지역간 문화의 차이, 비대칭적인 정보 등이 지역통합에 커다란 장애요소로 작용하고 있다. 이러한 사회문화적 요인들 또한 지방자치단체간의 의견을 조율하는 과정에서 많은 문제점을 유발시키므로 통합된 의사결정기구를 창설하고 이를 통해 지역간 의사결정이 필요한 사항에 대한 합의를 도출해야 한다. 다양한 주체들로 하여금 지역의 변화와 구조변경을 도모하도록 이니셔티브를 취하는 기구의 조직은 클러스터 발전의 전제조건에 해당된다.

(5) 중앙정부의 제도적, 정책적 지원

김용웅(2005), 박양호 등(2004)에서 지적된 것처럼 중앙정부는 공동사업의 지원, 계획수립 및 집행과정에서 당사자간의 기능 및 역할 분담과 이해의 상충관계를 조정할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다. 또한 지역간 협력을 촉진하기 위한 재정지원프로그램을 마련하고 성공사례를 정책프로그램을 통해 전국적으로 확산시켜 국가 및 지방재정의 효율화와 지역통합을 유도하는 기능을 발휘하여야 한다. 중앙정부의 역할은 사업의 직접적 관여보다는 지방자치단체간 협력에 필요한 재정을 안정적으로 확보하는 역할에 치중해 나가야 할 것이다. 지자체간 협력사업에 대한 지방채 발행한도 확대, 투융자 심사 우대 등 차등지우너을 적극적으로 검토하여야 하며, 규모의 경제를 요하는 협력사업에 대해서는 사무위탁, 행정협의회, 자치단체장 협의체 등 자치단체 위주로 구성·운영되는 지역간 협력·제휴 방식에서 탈피하여 다양한 형태의 제도를 도입하는 방안도 검토할 필요가 있다[9].

2) 사회자본 형성 방안의 전제조건

충남지역에서의 사회적 자본 형성을 위한 방안으로는 다음과 같은 전제조건이 있어야 하겠다.

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

둘째, 강력한 정치적 리더십이다. 즉 시장 또는 행정책임자의 강력한 정치적 리더십이 필요하다. 시민위원회의 기능은 자칫 의회의원이나 공무원들의 권한을 침해하는 것으로 보여질 수 있다. 따라서 프로그램이 성공하기 위해서는 정부에 대한 불신이 강한 지역사회의 구성원들과 프로그램에 대해 회의적인 생각을 가질지도 모르는 공무원과 의원들을 설득하는 시장 또는 행정책임자의 열성적인 노력과 리더십이 필요하다.

이에 더하여 지방정부 지도자들의 역할이 바뀌어야 한다. Denhardt와 Gray(1998)가 지적하는 바와 같이 정치지도자들과 정부관리들은 일반적으로 시민들에게 가장 좋은 것이 무엇인지를 자신들이 알고 있다고 판단하는 경향이 있으며, 이러한 판단하에 정책을 결정하고 집행해 나간다. 따라서 조정자로서의 의회의 역할이 중요하다.

셋째, 통제자에서 조력자로서 공무원 역할의 전환이 필요하다. 즉 공무원들이 과거와 같이 지방정부 내부에서 정책입안과 집행에만 몰두하는 것이 아니고 소위 조력자(helper)의 역할을 담당해야 한다(Box, 122-146). Box는 공공관리자를 집행

9) 강영주, "지역간 상생발전의 성공요인 분석: 사례분석을 중심으로,"『열린충남』7월호 통권 39호, 2007, p. 101-104.

자 (implementer), 통제자 (controller), 조력자(helper)의 세 가지 유형으로 분류하고 있다. 집행자는 정책형성에의 관여를 가능한 한 회피하며 자신이 가진 전문성을 바탕으로 규정된 법과 절차에 따라 결정된 정책을 중립적 입장에서 충실히 집행하는 유형이다. 통제자는 집행자와는 달리 정책형성과정에 깊숙이 관여하면서 정책결과에 영향을 행사하려 노력하는 유형이다. 이 유형의 관리자는 상관과 의회의원, 그리고 시민들과의 활발한 의사소통을 통해 특정의 방향으로 정책결정이 이루어지도록 노력한다. 이들은 전문성과 경험을 바탕으로 새로운 아이디어를 제시하기도 하지만 자신의 비전을 강조하기 때문에 의회와 시민들의 정부에 대한 통제력을 약화시킬 가능성이 많다. 집행자와 통제자는 공공관리자의 정책형성에의 영향력이라는 연속선상에서 볼 때 양 끝에 위치한다.

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

이렇게 시민들을 조직화하고 정책결정과정에 참여시킬 경우 기존과는 다른 두 가지의 커다란 변화가 있을 것으로 전망된다. 첫째는 지방정부차원에서의 의사결정 과정이 정치적인 성격으로부터 행정적인 것으로 바뀐다는 것이다, 초기에는 시민들이 시장이나 의회의원들을 주로 만났으나 시간이 지나면서 실제 각종 서비스를 제공하는 담당부서의 공무원들과의 접촉이 증가하는 반면 시장이나 의회의원들을 만나는 횟수가 크게 줄어들 것으로 판단된다. 즉 시민이 정책의 전과정에 관여하면서 정책프로그램상의 구체적인 문제를 해결하기 위해 담당공무원과 상호작용하는 횟수가 급격하게 증가할 것이다. 이것은 시민들과 공공관리자들의 만남이 형식적인 수준에서 보다 구체적이고 심층적인 수준으로 향상되었음을 말하는 것이다.

두 번째는 시민들의 지방정부에 대한 태도가 청원(petition)에서 협상(negotiation)으로 변화한다는 것이다. 시민들이 지방정부에 접근할 경우 일반적인 특정의 서비스를 요청하는 청원의 성격이 많았지만 시민들이 각종 위원회를 통해 서비스의 정책형성에 직접 참여하면서 부터는 담당 부서의 공무원들과 서비스 공급에 관한 구체적인 내용을 협상하는 차원으로 발전한 것이다. 즉 정책과정에의

참여와 상호작용이 증가하면서 시민들은 정부운영에 대한 지식과 정보를 확보하게 되고 이를 통해 자신들의 정책대안을 만들게 됨으로써 공무원들과 합의도출을 위한 실질적인 협상을 하게 된다는 것이다. 이러한 경향이 계속되면 공무원들은 구체적인 집행계획을 만들기 전에 시민들의 의사를 반영하기 위해 적극적인 참여를 촉구함으로써 의견수렴을 도모하게 된다.[10)]

5. 맺음말

이 글은 사회적 자본이라는 새로운 지역발전 척도를 도입하여 충남지역의 상생발전을 탐색하기 위한 것이다. 상생발전은 지자체 뿐만 아니라 주민참여를 근간으로 하고 있고 이러한 주민참여는 사회적 자본의 구조적 성분인 지역사회 안전망, 연계망 및 구성원간의 신뢰기반을 구축하고 이를 통해 사회적 자본의 기능적 성분인 구성원간 호혜적 관계와 이타주의를 형성하여 결국 시민사회를 성숙시킨다. 이와 같이 사회적 자본은 지역사회 자원배분을 최적화하고, 지역사회내 다양한 기회를 창출하며, 경제정의, 사회정의 및 환경정의를 실현하여 궁극적으로 주민들의 삶의 질을 향상시키고, 미래세대를 위한 지속가능한 발전을 유도한다. 따라서 사회적 자본은 지방자치와 지역발전을 매개하는 변수이자 삶의 질 향상, 지속가능한 발전 등 인류가 당면한 지역발전과제를 해결해 줄 수 있는 수단이다.

한편 사회자본의 형성이 민주주의와 번영의 핵심적 전략으로 받아들일 수 있다면 지방자치의 역사가 짧고 민주주의의 통합과정에 있는 우리의 입장에서는 진지하게 검토해 볼 필요성이 있는 것이다. 그러나 서구 여러 나라에서 시도했던 사회자본의 형성전략은 그들 나름대로의 문화, 정치, 경제, 사회적 맥락을 배경으로 하고 있기 때문에 우리나라에 그대로 적용하는 데에는 문제점이 있다. 우리 실정에 적용하기 위해서는 다음과 같은 문제에 대한 노력이 선행되어야 한다.

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

둘째, 현재 이러한 집단, 조직 또는 네트워크들이 공익보다는 사적이익을 추구

10) 최창하, "사회적 자본의 형성을 위한 지방정부의 역할: 미국의 교훈,"

하는 경향이 강한데 이를 어떻게 극복하고 공익추구를 지향하도록 유도할 수 있는가에 대한 검토가 요망된다.

셋째, 우리의 지방정부가 사회자본의 형성을 위해 어떤 일을 할 수 있는지에 대한 연구와 논의가 필요하다고 하겠다. 지역의 공동관심사를 논의하는 장을 마련한다는 측면에서 볼 때 그 동안 실시되었으나 현재는 유명무실해진 반상회와 같은 모임의 활성화는 어떤가? 또한 현재 시범적으로 실시되고 있는 주민자치센타는 사회자본의 형성을 위한 장소로 활용할 수 있지 않을까? 이 외에도 다양한 방법들에 대한 논의가 필요한 시점이다.[11)]

자원에 대한 불필요한 경쟁이나 다툼은 시간과 돈을 낭비할 뿐이며, 갈등 양자에 미치는 손실이 막대하다는 것은 그간의 지방자치경험을 통해 모두가 알고 있는 사실이다. 그러나 갈등이나 분쟁을 효과적으로 예방하고 생산적인 관계를 형성하는 방법은 실제적으로 쉬운 일이 아니다. 예를 들면, 각종 댐, 공단, 방폐장 등과 같은 국책사업이 지방정부간 갈등으로 인해 지연되면서 국가적인 낭비가 초래된 사례는 많다. 특히 최근 증가하고 있는 지방정부간 각종 선호시설 유치경쟁은 정치적, 경제적, 행정적 소모전 양상으로 치닫는 경우가 대부분이다. 또한 갈등의 목적이나 기능은 긍정적인 변화를 유도할 수 있으나, 갈등이 잘못 관리될 경우 그 반대의 경우도 나타날 수 있으므로, 애초에 갈등이 일어나지 않거나 이를 예방하는 것이 보다 생산적이고 긴밀한 협력의 전제가 될 수도 있다는 의견이 타당할 것이다. 따라서 앞으로 지방정부간 자발적이고 생산적 협력을 넘어 상생관계의 구축으로 전환하는 노력과 이의 성공은 곧 갈등의 예방 및 조기타결의 필요조건이자 미래지향적인 관계의 조건이기도 하다.

11) 최창수, "사회적 자본의 형성을 위한 지방정부의 역할: 미국의 교훈,"

참 고 문 헌

강성철 외 공저, 2006,『지방정부간 갈등과 협력: 연구사례집』, 한국행정DB센타.

_____, 2006,『지방정부간 갈등과 협력: 이론과 실제』, 한국행정DB센타.

강영주, 2007, “지역간 상생발전의 성공요인 분석,”『열린충남』7월호 통권 39호.

강용배, 2003, “지역사회 정체성과 사회자본 형성요인 분석: 지역사회공동체운동 사례를 중심으로,”『한국정책과학학회보』제7권 제2호.

김남선, 2001, “사회자본의 연구동향과 측정방법의 탐색,”『지역사회개발연구』. 26.

김명숙, 2004, “지역 사회자본의 지방정치에 대한 효과,”『한국지방자치학회보』제16권 제3호.

김선기, 2005, “지역간 협력 및 상생발전 실태, ”『열린충남』10월호 통권 32호.

김용웅, 2001, “지역간 연계협력의 이론적 배경과 발전방향, ” 『세계화와 지역발전』 국토연구원총서③ 한울아카데미.

_____, 2005, 지방분권 및 자치단체간 상생협력토론회 자료집.

권오혁, 1999,「산업경쟁력 강화를 위한 도시간 협력체제 구축방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서.

박양호, 2000, “제4차 국토종합계획과 지역간 협력·제휴의 유도,”『국토』2월호, 국토연구원.

박양호 외, 2003,『통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅰ)』국토연구원.

박양호 외, 2004,『통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅱ)』국토연구원.

박태순, 2007, “한국사회 공공갈등의 원인과 해결 방안,”『상생협력·갈등관리 플러스 충남정책포럼』제1차 워크숍 자료집.

박희봉, 2002, “사회자본과 행정; 사회자본이론의 논점과 연구경향,”『정부학연구』제8권 제1호.

박희봉·김명환, 2000, “우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구: 사회자본 측정과 분석을 위한 시도,”『한국정치학회보』제34집 제4호.

배응환, 2002, “지역거버넌스 네트워크, 사회자본 그리고 지역정책,”『정부학연구』제8권 제1호.

소진광, 2000, “지방자치와 사회적 자본,”『한국지방자치학회보』제12권 제4호.

_____, 2004, “사회적 자본의 측정지표에 관한 연구,”『한국지역개발학회지』제16권 1호.

_____, 2004, “사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안,”『지방행정연구』제18권 제2호.

이종원, 2002, “사회자본과 행정; 정부형성과 거버넌스-이론적 연결고리의 탐색 및

지방 거버넌스에서의 적용,"『정부학연구』제8권 제1호.
이종화, 2003,『지방분권시대의 지역간 협력·제휴』지방분권형 국가만들기, 나남.
정연택, 2003, "사회정책 연구의 분석틀로서 사회적 자본,"『사회과학연구』제14권, 충남대학교 사회과학연구소.
진영환, 2005, "자치단체간 협력과 공동발전,"『충남경기상생발전세미나집』.
최진하, 2007, "지방정부 개발사업의 갈등완화방안: 가야산 분쟁을 중심으로" 『상생협력·갈등관리 플러스 충남 정책포럼』제1차 워크숍 자료집.
한표환, 1999, "도시간 협력네트워크 구축에 관한 시론적 연구: 동남권 산업도시를 중심으로,"『한국행정학보』제33권 제3호.
한표환·김선기, 2003, "자치단체간 협력사업의 유형별 성공·실패요인 분석과 추진방안,"『한국행정학보』제37권 제3호.

Capello, R. 2000, "The City Newwork Paradigm, measuring urban network externalities," *Urban Studies*, vol.37, No. 11, pp.1925-1945.
Coleman, James S. 1998. "Social Capital in the Creation of Human Capital."*American Journal of Sociology*. 94:95-121.
Paxton, P. 1999. "Is Social Capital Declining in the United States?" *American Journal of Sociology*. 105.
Putnam, R. D.(안청시 역). 2000.『사회적 자본과 민주주의』. 박영사.
Wobben, T., 2002, INTERREG Ⅲ C: Past experiences and future expectations on Interregional Co-operation, *INTERREG Ⅲ update seminar*.
Wright, D. S., 1978, Understanding intergovernmental relations: public policy and partcipants' perspectives in local, state, and national governments, Brooks/Cole.

디트뉴스, 2007.8.10.
연합뉴스, 2007.5.23.
중도일보, 2007.6.18.
http://ccrn.kdischool,ac.kr/ccrn.asp 갈등조정협상센터
http://www.pcpf.or.kr 상생협력·갈등관리 플러스 충남정책포럼
http://soc.korea.ac.kr/bk21/01/01bk21.asp. 고려대갈등사회교육연구단
http://socon.or.kr 사회갈등연구소
http://winwin.go.kr 산업자원부 대중소기업 상생협력포털사이트

사회자본을 통한 충남지역 발전 방안

김 욱 (배재대학교 정치외교학과)

1. 서 론

지방자치 시대를 맞이하여 민선 지방자치단체의 가장 커다란 임무는 주민의 삶을 행복하게 해 주는 일이다. 주민을 행복하게 해 주는 조건에는 여러 가지가 있지만, 가장 기본이 되는 것은 역시 경제적 풍요로움이다. 많은 지방자치단체가 지역의 경제 성장과 발전을 도정 혹은 시정의 제1 목표로 설정하는 이유가 여기에 있다. 또한 지방선거 때마다 모든 후보가 앞다투어 내놓는 공약의 대부분이 경제 관련 공약이 이유도 여기에 있다.

그런데 대부분의 경제 관련 공약이나 정책은 투자 유치, 공장 건설, 개발 사업, 직업 교육 및 훈련 등 전통적인 경제 성장 요인들을 주요 내용으로 하고 있다. 반면 이러한 경제적 요인들이 서로 연결되고 결합되는 사회적 맥락과 방식, 즉 사회자본(social capital)에 대한 언급은 별로 없다. 뒤에서 곧 논의되겠지만, 기존의 재정적, 물리적, 인적 자본 못지 않게 최근에는 사회자본이 경제 성장에 미치는 영향력이 강조되고 있다. 이 글에서는 사회자본이 지역의 경제 성장에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 이렇게 소중한 사회자본을 어떻게 정책적으로 육성할 수 있을 것인지 논의해 보고자 한다.

이 글은 모두 4개의 장으로 구성되어 있다. 다음 2장에서는 사회자본이라는 용어를 개념적으로 정리하고자 한다. 구체적으로는 구성 요소, 분석 수준, 그리고 기능적 유형이라는 측면에서 사회자본의 개념을 분석한다. 3장에서는 사회자본과 경제성장의 관계에 대해서 이론적으로 논의하고, 경험적 연구 결과를 소개한다. 여러 유형의 사회자본 중에서도 특히 일반화된 신뢰와 상호주의 규범의 중요성을 강조한다. 마지막 4장에서는 충남지역의 경제발전을 위한 사회자본 육성 방안과 전략을 논의한다. 먼저 일반적으로 사회자본의 육성에 기여할 수 있는 정책 방안을 검토한 후, 충남 지역의 특성을 고려한 전략을 논의한다.

2. 사회자본의 개념과 유형

사회자본(social capital)이라는 표현은 최근 학계에서 가장 유행하는 용어 중의 하나이다. 먼저 이 주제에 대한 연구가 급증하고 있다. 한 조사에 따르면, 사회자본과 관련된 연구 논문의 수는 1995년까지 10편 이내에 불과하다가 그 후부터 급증하여 2003년에는 300편에 육박하고 있다고 한다. (Halpern 2005, 9) 게다가 사회자본이란 용어는 사회학, 경제학, 행정학, 정치학 등 다양한 사회과학 분야에서 많은 학자들에 의해 사용되고 있다. 이제는 학계를 넘어 정계와 관계, 그리고 시민사회에서까지 사회자본에 대한 논의가 활발히 진행되고 있는 실정이다.

이렇게 다양한 사람들에 의해 다양한 맥락에서 사용되다 보니, 사회자본이 도대체 무엇을 의미하는지에 대한 개념적 혼란이 발생하는 것은 당연하다. 모든 학문적 노력에서 용어에 대한 분명한 개념 정리는 가장 중요한 출발점이다. 분명한 개념 정의는 단순히 원활한 의사 소통을 위해서 중요할 뿐만 아니라, 경험적 검증 및 이론의 축적을 통한 학문의 발전을 위해서도 반드시 필요하기 때문이다.

먼저 상식적 차원에서 사회자본 개념은 다른 유형의 자본과 비교하면 쉽게 이해될 수 있다. 일반적으로 자본이란 더 많은 부의 생산에 사용되는 것을 가리키는데, 여기에는 다양한 형태의 자본이 존재한다.(<표1> 참조) 우리에게 가장 널리 익숙한 것은 물론 현금과 같은 재정적(financial) 자본이다. 물리적(physical) 자본은 기계, 장비, 건물 등 생산에 필요한 물리적 요소이다. 그리고 인적(human) 자본이란 생산 활동에 참여하는 인간들이 가진 전문적 지식이나 기술을 가리킨다.

그런데 사회자본이란 이러한 기존의 재정적, 물리적, 인적 자본과 구분되는 새로운 형태의 자본을 의미한다. 이 개념의 핵심 전제는 사회란 원자화된 개인들로 구성되어 있는 것이 아니라는 것이다. 사람들은 여러 가지 다양한 연계 구조를 통해 서로 연결되어 있으며, 이러한 연결 구조의 형태가 그들의 상호 작용 및 협력 방식에 엄청난 영향력을 행사한다는 것이다. 특히 사회자본이라는 표현을 붙인다는 것은, 이러한 사회적 연결망이나 연결구조가 개인적 차원은 물론 집단적 차원에서의 생산 능력 및 효율성에 영향을 미친다는 것을 의미한다.

이러한 맥락에서 볼 때, 사회자본이란 개념은 그동안 경제학자들이 중시해 오던 전통적인 자본(재정적, 물리적, 인적 자본)과 대비되는 개념으로 볼 수 있다.[1)]

1) 사실 인적 자본이란 표현도 상대적으로 최근에 만들어진 개념이라고 할 수 있다. 종전에는 생

생산 활동은 고립된 개인에 의해서 이루어진다기보다는 개인들간의 연결망 안에서 상호 작용과 협력을 통해 이루어진다고 보는 시각이다. 따라서 한 사회의 생산성이나 효율성도 단순히 재정적, 물리적, 인적 자본에 의해서만 결정되기보다는 그 사회내 개인들이 어떠한 방식으로 서로 연계되어 있는가에 의해서 영향을 받는다는 것이다.

<표1> 자본의 유형

유 형	정 의
자본(Captial)	더 많은 부의 생산에 사용되는 다양한 형태의 물질적 부
재정적(Financial) 자본	현금이나 증권. 예를 들면 은행에 예치된 돈. 재정적 자본은 재화와 서비스를 직접 생산하지는 않지만, 이의 생산에 필요한 생산 요소를 구입하는 데 사용됨.
물리적(Physical) 자본	또 다른 재화와 서비스의 생산에 기여하는 재화. 예를 들면, 생산에 사용되는 각종 기계류, 장비, 건물 등. 자연이 제공하는 생산 요소(예를 들면, 토지)는 물리적 자본과 구분됨
인적(Human) 자본	노동자에 의해 축적된 전문성, 즉 어떤 일에 대한 노하우(know-how). 예를 들면 전문 훈련. 이것은 미래의 잠재적 소득 효과를 가져온다는 점에서 높이 평가됨.
사회(Social) 자본	사회적 네트워크와 각종 규범(norms), 그리고 제재(sanctions). 이것은 개인적 혹은 공동체 차원의 행동을 용이하게 해 준다는 점에서 높이 평가됨. 특히 집단행동의 문제(collective action problem)를 해결해 준다는 점이 강조됨

출처: Halpern(2005, 4).

산의 요소로서 자본과 노동의 이분법을 사용해 왔으나, 최근에는 노동이란 표현 대신 인적 자본이라는 표현을 많이 사용하고 있다. 사회자본은 보다 최근에 만들어져서 유행하는 개념이라고 할 수 있다.

그렇다면 좀 더 분석적인 관점에서 볼 때, 이러한 사회자본은 어떠한 요소들로 구성되어 있는가? 이에 대해서는 학자마다 견해가 조금씩 다르지만, 가장 폭넓은 시각으로 본다면 다음의 세 가지 기본 요소가 포함되어 있다.

첫째는 사회적 네트워크, 즉 연결망 자체이다. 얼마나 많은 사람들과 공식적, 비공식적으로 연결되어 있는가 하는 것이다. 물론 이러한 연결 및 관계가 자체가 반드시 긍정적인 것은 아니며, 때로는 경합적이고 혐오적인 관계가 형성될 수도 있다. 보다 세부적으로 보면, 사회적 연결망은 그 밀도(density)와 폐쇄성(closure)의 측면에서 특징지을 수 있는데, 밀도란 한 사회 혹은 집단 내 얼마나 많은 비율의 사람을 알고 있는가를 의미하며, 폐쇄성이란 집단내 연결이 집단간 연결에 비해 얼마나 강한가를 의미한다. (Halpern 2005, 10)

사회자본의 두 번째 요소는 사회적 규범(social norms)으로서, 한 사회 혹은 공동체의 구성원들이 특징적으로 갖고 있는 규칙(rules), 가치(values), 그리고 기대(expectancies)를 가리킨다. 이러한 규범 중에는 행태적인 요인과 감정적, 심리적인 요인이 모두 포함되는데, 전자는 실제 행동의 규범을, 그리고 후자는 공동체나 집단에 대해 느끼는 감정을 의미한다. 집단행동의 문제(collective action problem) 해결 등을 위한 사회 구성원간 협력에 있어서 가장 중요한 행태적 규범으로 지적되는 것은 상호주의 혹은 호혜성(reciprocity)의 원칙이며, 감정적인 측면에서 중요한 가치는 상호 신뢰(trust)이다.[2)]

세 번째 요소는 제재(sanctions)로서, 이는 사회적 규범을 유지하기 필요한 요소이다. 이에는 공식적, 비공식적 제재 모두가 포함되는데, 일반적인 사회 생활에서 자주 발견되는 제재는 보통 비공식적인 형태를 띠는 경우가 많다. 예를 들면, 못마땅하게 바라본다거나 아니면 본인이 없는 데서 그 사람에 대해 쑥덕대는 것들이 포함된다. 때로는 제재가 긍정적인 형태를 띨 수도 있는데, 어떤 사람이 사회적으로 바람직한 일을 했을 때 칭찬하는 것 등이 예가 될 것이다.

사회자본과 관련하여 또 한 가지 분명히 구분해야 할 것이 분석의 수준이다. 크게 미시적(micro) 수준, 거시적(macro) 수준, 그리고 둘 가운데에 위치한 중간

2) 일부 학자들은 신뢰를 사회적 규범과 구분되는 별도의 요소로 간주하기도 한다.(Putnam 2000; 2003) 이러한 별도의 취급은 부분적으로는 사회자본의 요소 중에서 신뢰가 차지하는 중요성을 반영하는 것이라고 생각한다. 그러나 원칙적이고 개념적인 차원에서 보면, 신뢰는 넓은 의미에서의 규범의 하나로 간주하는 것이 적절하다고 생각한다.

(meso) 수준, 세 가지로 구분할 수 있다. 미시적 수준이란 개인과 가족과 같은 1차적 집단에서 나타나는 사회자본 현상을 의미한다. 거시적 수준에서의 사회자본은 지방자치단체나 국가, 나아가 국제사회 차원에서의 현상을 의미한다. 그리고 중간 수준이란 이웃이나 직장 및 결사체와 같은 공동체에서 나타나는 현상을 의미한다.

이러한 다양한 분석의 수준이 존재한다는 사실에 대해서 일부에서는 사회자본 개념이 너무 광범위하여 그 핵심적 의미를 상실했다는 비판이 제기되기도 한다. (Portes 1998) 모든 것을 의미하는 것은 아무 것도 의미하지 않는다는 말이다. 이러한 주장에는 분명 일리가 있다. 실제로 사회자본과 관련된 여러 연구들이 전혀 다른 현상을 연구하는 경우도 적지 않으며, 그에 따라 엄청난 의사 소통의 문제가 발생하기도 한다. 따라서 일부 학자들은 사회자본 개념을 특정 수준의 현상에 한정해야 한다고 주장한다.

그러나 다른 관점에서 보면 이러한 다양한 분석의 수준 문제는 그리 큰 문제가 아닐 수도 있다. 학자마다 관심 영역이 다르기 때문에 서로 다른 분석 수준에 초점을 맞추는 것은 당연하다는 입장이다. 예를 들어, 전통적인 사회학적 관점으로 사회자본을 분석하는 경우에는 미시적 수준 및 중간 수준을 강조하게 될 것이다. 그러나 경제적, 정치적 관점에서 사회자본을 분석하는 경우는 보다 거시적인 수준에 초점을 맞추는 경향이 있다. 한 개인이 얼마나 많은 사회자본을 갖고 있고, 그것이 그 개인의 경제적 능력에 얼마나 도움이 되는가보다는 한 국가사회 혹은 한 지역 수준에서의 사회자본 현상에 초점을 맞춘다는 것이다.

본 연구에서는 물론 개인 수준보다는 충남 지역이라는 거시적 수준에서의 사회자본에 초점을 맞추고 있다. 그러나 본질적으로는 미시, 중간, 거시 수준이 서로 연결되어 있음을 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 거시적 수준에서의 현상을 초점을 맞춘다고 해도, 이를 설명하기 위해서는 개인적, 미시적 수준에서의 현상을 무시할 수는 없다. 모든 거시적 현상의 바탕에는 미시적 차원에서 개인적 행동이 깔려 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 다양한 수준에서의 사회자본 개념을 수용하되, 초점은 거시적 수준에서의 현상에 맞추기로 한다.

마지막으로 기능적 측면에서 사회자본의 유형을 구분할 필요가 있다. 가장 널리 알려진 것은 풋남(Putnam 2000)에 의한 "유대(bonding) 사회자본"과 "연결(bridging) 사회자본"의 구분이다:[3)]

일부 사회자본의 형태는, 선택에 의해서든 혹은 필요에 의해서든, 내부 지향적이며 배타적인 정체성과 동질 집단을 강화하는 경향이 있다. 이러한 "유대" 사회자본의 예로는 소수민족 우애 단체, 교회 여성독서모임, 그리고 상류사회의 컨트리클럽 등이 있다. 다른 네트워크는 외부 지향적이며, 다양한 사회적 계층의 사람들을 포함한다. 이러한 "연결" 사회자본의 예로는 인권 운동, 많은 청년 서비스 단체, 세계교회주의 종교단체 등이 있다...유대 사회자본이 사회학적 강력 접착제를 제공하는 반면, 연결 사회자본은 사회학적 윤활유(WD-40)를 제공한다. (Putnam 2000, 22-23)

지역이나 국가와 같은 거시적 수준에서 볼 때, 유대 사회자본보다 연결 사회자본이 더욱 중요함은 자명하다. 유대 사회자본이 개인의 심리적 유대감과 만족감을 채워주는 것은 분명하지만, 이것만으로는 사회 발전을 기대하기 어렵다. 사실 유대 사회자본만 존재하고 연결 사회자본이 부족할 경우, 이는 극도의 소집단 이기주의를 초래할 가능성이 있다. 반면에 연결 사회자본은 사회의 다양한 계층의 사람들을 연결하고 그들간의 협력을 유도한다는 측면에서 거시적 사회 발전에 반드시 필요한 요소라고 할 수 있다.

연결 사회자본과 관련하여 한 가지 흥미로운 개념은 "연대(linking)" 사회자본이다. 이 개념은 한 사회의 권력 관계가 비대칭적이라는 점에 주목하여, 한 사회의 힘없는 집단과 연결해 주는 사회자본을 의미한다. 즉 이는 일종의 특별한 형태의 연결 사회자본으로서, 힘있는 집단과 힘없는 집단을 수직적으로 연결해 주는 사회자본이라고 할 수 있다. 이러한 연대 사회자본은 사회내 힘있는 계층의 좁은 이기심을 통제함으로써 보다 평등적이고 폭넓은 사회 발전에 기여하는 기능을 수행한다. (Halpern 2005, 25)

3) 유대 사회자본과 연결 사회자본이라는 표현은 원래 Gittell and Vidal (1998)에 의해 만들어진 것이지만, 풋남에 의해서 널리 알려지게 되었다. 이와 유사한 구분으로는 강한 유대(strong ties)와 약한 유대(weak ties)가 있다. 한편 울콕(Woolcock 1998)은 유대 사회자본과 거의 같은 의미로 "통합(integration)," 연결 사회자본과 거의 같은 의미로 "연계(linkage)"라는 표현을 사용하고 있다.

3. 지역 경제발전과 사회자본

사회자본은 다양한 수준에서 한 사회의 다양한 측면에 영향을 미친다. 사회자본은 미시 및 거시 수준에서 건강, 범죄, 교육 등에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. (Halpern 2005) 그리고 정부의 성과에도 영향을 미친다. 본 연구에서는 사회자본이 거시 수준에서 (그 중에서도 특히 지역 수준) 경제 성장에 미치는 영향에 초점을 맞추고자 한다.

이론적으로 볼 때, 사회자본은 한 사회의 경제적 성과에 영향을 미칠 것으로 기대된다. 시장의 효율적 운영을 위해서는 판매자와 구매자를 연결시켜주는 정보의 원활한 흐름과 계약을 쉽게 집행할 수 있는 능력이 필수적이다. 이러한 특징을 갖고 있는 경제 체제라면 혁신, 기업가 정신, 위험 감수와 투자, 경쟁, 그리고 자원의 효율적 배분 등에 유리할 것이다. 그런데 사회자본은 정보의 흐름과 계약의 손쉬운 집행 모두에 크게 영향을 미친다.

먼저 사회자본, 그 중에서도 사회적 네트워크의 규모는 정보의 흐름에 크게 영향을 미친다. 만약 모든 사람이 사회적 연결망 없이 고립되어 있다면 시장 자체의 구성이 불가능할 것이다. 보다 많은 사람들이 네트워크를 통해 연결되어 있을수록 정보의 흐름이 원활하게 이루어질 것이다. 효율적인 시장을 위해 필요한 또 한 가지 조건은 각종 교환이나 협상을 포함하는 거래에 들어가는 비용, 즉 "거래비용(transaction costs)"의 최소화이다. 그런데 이러한 거래 비용은 사회적 규범과 제재에 의해 영향을 받는데, 특히 거래 비용 감소에 중요한 것은 상호 신뢰와 약속을 지키지 못했을 경우에 가해지는 비공식적 제재이다. (Halpern 2005, 43-44)

국가 차원에서 사회자본과 경제 성장간의 관계를 주장한 초창기 학자는 후쿠야마(Fukuyama 1995)였다. 그는 여러 형태의 사회자본 중에서도 특히 신뢰에 초점을 맞추었으며, 국가간 경제 성장의 차이는 이러한 사회자본의 차이를 반영하는 것이라고 주장하였다. 미국과 일본은 흔히 대조적인 형태의 경제 체제로 인식되고 있지만, 후쿠야마에 따르면 두 국가는 사회자본의 중요 측면에서 (즉, 낯선 사람들 사이에서의 높은 신뢰도) 공통점을 보이고 있으며, 이것이 두 국가의 경제 성장의 숨은 비결이라는 것이다.

그 이후로도 국가 차원의 경제 성장에 사회자본이 미치는 영향력에 대한 경험적 연구들이 뒤따랐다. 국가간 경제 성장률의 차이와 사회자본과의 관계를 경험적으

로 분석한 연구들에 따르면 (Whiteley 1997; Knack and Keefer 1997), 일반적으로 경제 성장에 영향을 미치는 요인들(투자, 교육 수준, 경제의 개방도 등)을 통제한 상태에서도 사회자본이 풍부한 국가일수록 높은 경제성장률을 기록할 확률이 높은 것으로 밝혀졌다. 이러한 경험적 분석에서도 가장 중요한 사회자본의 형태는 역시 신뢰였다. 사회자본의 또 다른 형태인 결사체 가입 정도 자체는 경제 성장에 그리 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. (Knack and Keefer 1997)

한편 한 국가내 지역간의 경제 성장의 차이를 사회자본을 통해 설명한 대표적인 연구로는 풋남(Putnam 1993)의 연구를 들 수 있다. 이태리 북부와 남부 지방은 경제 성장을 비롯한 각종 사회 발전에서 커다란 차이를 보이고 있는데, 그 근본적인 이유는 북부 지방이 남부 지방에 비해 훨씬 더 풍부한 사회자본을 갖고 있기 때문이라는 것이다. 그리고 이러한 풋남의 가설은 미국내 지역간 경제성장률의 차이와 영국내 지역간 경제 생산성의 차이를 설명하는 데에도 적용되었는데, 두 나라 모두에서 사회자본과 경제 성장은 경험적으로 밀접한 연관을 맺고 있는 것으로 나타났다.

지역이나 국가와 같은 거시적 수준에서 경제 성장과 사회자본과의 관계에 대해서 몇 가지 점을 강조할 필요가 있다. 첫째는 사회자본 중에서도 어떠한 형태의 사회자본이 경제 성장에 가장 중요한 영향력을 행사하는가 하는 것이다. 이론적으로는 정보의 흐름에 도움이 되는 네트워크의 규모(즉 얼마나 많은 사람들이 각종 단체나 조직에 가입되어 있는가)와 거래 비용을 감소시켜 주는 상호 신뢰 및 상호주의의 원칙 등이 중요할 것으로 예상할 수 있다. 그런데 경험적 연구에 따르면, 단순한 네트워크 자체보다는 신뢰를 포함한 각종 규범이 특히 중요한 영향력을 발휘하는 것으로 나타나고 있다.

여기서 한 가지 강조할 점은 신뢰와 상호주의 규범이 효과적으로 작동하기 위해서는 앞 장에서 언급한 "유대" 사회자본 성격보다는 "연결" 사회자본의 형태를 띠어야 한다는 사실이다. 다시 말하면, 매일 접촉하는 가까운 사람들 간의 개인적 관계에서 형성된 신뢰와 상호주의 규범보다는 상대적으로 낯선 사람들과의 관계에서 작동하는 신뢰와 상호주의 규범이 경제 성장을 위해서는 더더욱 중요하다는 사실이다. 풋남(Putnam 2000, 136-137)은 전자를 "두꺼운 신뢰(thick trust)"와 "특수한 상호주의(particularistic reciprocity)," 그리고 후자를 "얇은 신뢰(thin trust)"와 "보편화된 상호주의(generalized reciprocity)"라고 부르고 있다.

실제로 한정된 소집단 내에서만 신뢰와 상호주의 규범이 작동하는 경우는 오히려 경제 성장에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 왜냐하면, 이것이 경제 효율성을 저하시키는 기업간의 담합이나 내부자 거래, 혹은 각종 부정부패의 온상이 될 수 있기 때문이다. 보다 개방적이고 폭넓은 관계에서 신뢰와 상호주의 규범이 작동할 때, 그 경제는 각종 거래 비용을 감소시킬 수 있을 뿐만 아니라, 외부인의 포용을 통한 각종 혁신과 개혁을 수용할 수 있다.

둘째, 신뢰, 상호주의와 같은 사회자본과 경제 성장과의 관계는 양방향적 관계일 가능성이 높다는 것이다. 신뢰와 상호주의 규범이 경제성장에 영향을 미치기도 하지만, 반대로 경제적으로 풍부한 지역과 국가의 사람들이 신뢰와 상호주의 규범을 가질 확률이 높을 수도 있다는 것이다.[4] 따라서 사회자본과 경제 성장과의 관계는 일종의 사이클(cycle)로 파악할 수 있다. 경제가 성장하면 보다 많은 사람들이 신뢰와 상호주의 규범을 갖게 되고, 이렇게 증가한 사회자본은 또 다시 경제의 발전을 촉진시키게 된다는 것이다. 물론 반대의 경우, 사회자본이 빈곤하면 경제 성장이 더디게 되고, 이러한 경제적 어려움이 사회자본의 육성을 방해하는 소위 악순환의 사이클(vicious cycle)이 작동할 수도 있다.[5]

지금까지의 논의를 요약하면, 지역이나 국가와 같은 거시적 수준에서 사회자본은 경제 성장에 상당한 영향력을 행사한다. 이론적으로 그렇고, 경험적 연구에서도 양자간 관계는 수차례 밝혀졌다. 특히 경제 성장에 막대한 영향력을 미치는 사회자본의 형태는 신뢰와 상호주의 규범이다. 그리고 이러한 신뢰와 상호주의가 유대적(bonding) 성격보다는 연결적(bridging) 성격을 띠는 것이 더욱 효과적이다. 다만 이러한 사회자본과 경제 성장과의 관계는 일방향적인 것이라기보다는 양방향적인 것으로 파악하는 것이 적절하다고 할 것이다.

---

4) 사회자본과 경제적 풍요로움과의 관계는 개인 수준에서도 발견되는데, 여기서도 양자간 관계는 양방향적으로 작동할 가능성이 높다. 사회자본이 풍부한 사람일수록 경제적으로 성공할 가능성이 높은 것은 사실이지만, 경제적으로 풍요로운 환경에서 자란 사람일수록 신뢰와 상호주의 원칙 같은 사회자본을 갖게 될 확률이 높은 것이다.

5) 사실 이태리 북부와 남부 지역의 차이에 대한 풋남(Putnam 1993)의 설명은 이러한 순환적 성격을 갖는 것이었다. 사회자본의 상대적 차이가 양 지역간 경제 성장에 영향을 미치기도 하지만, 오랜 역사적인 기원을 갖고 있는 두 지역의 경제 발전 차이가 북부 지역에는 상대적으로 높은 사회자본의 축적을 가능하게 한 반면, 경제적으로 빈곤한 남부 지역에서는 사회자본을 축적할 기회가 많지 않았다는 것이다. 이와는 다른 맥락이지만, 장수찬(2002)은 한국 사회가 사회· 정치 참여와 대인 신뢰도 사이에 존재하는 악순환의 사이클에서 벗어나지 못하고 있다고 주장하고 있다.

4. 충남 지역 발전을 위한 사회자본 육성 방안과 전략

앞에서의 논의에 따르면, 한 지역이나 국가의 경제 성장에 있어서 사회자본은 매우 중요한 요인 중의 하나이다. 그렇다면, 충남 지역의 발전을 위해서도 사회자본의 육성은 반드시 필요하다고 할 수 있다. 재정적 자본, 물리적 자본, 인적 자본에 대한 투자도 중요하지만, 이와 더불어 사회자본의 중요성을 간과해서는 안 될 것이다. 문제는 과연 사회자본이 정책적으로 육성이 가능한가의 여부이다. 또한 만약 가능하다면, 어떠한 정책 방안이 유효할 것인가의 문제가 중요하다.

사실 사회자본을 인위적으로 정책을 통해 육성할 수 있는가에 대해서는 이견이 존재한다. 일부 학자들은 사회자본의 근원은 기본적으로 시민 사회에 있으며, 따라서 다양한 형태의 자발적 단체를 통해 자연발생적으로 나타난다고 생각한다.[6] (Putnam 1993) 한편 다른 학자들은 사회자본은 정치 제도와 깊숙이 연결되어 있으며, 따라서 정부의 정책과 제도에 따라 사회자본은 달라질 수 있다고 생각한다.

여기서 이러한 논쟁에 결정적인 답을 구할 필요는 없을 것이다. 그러나 분명한 것은 시민 사회의 구조가 정치 제도 및 정책과 무관하지 않다는 사실이다. 따라서 설사 사회자본의 궁극적인 원천이 시민 사회에 있다고 하더라도, 정치 제도와 정부 정책은 시민 사회의 구조와 작동에 영향을 미침으로써 적어도 간접적으로 사회자본의 형성에 영향을 미칠 수 있는 것이다. 실제로 대다수의 학자들은 사회자본의 사회적 원천을 부인하지 않으면서도, 동시에 정치 제도 및 정부 정책이 사회자본에 미치는 막대한 영향력을 인정하고 있다. (Halpern 2005; Hooghe and Stolle 2003)

그렇다면 구체적으로 어떠한 정부 정책을 통해 사회자본을 육성할 수 있을 것인가? 여기서는 일단 미국과 서유럽 사회의 맥락에서 논의되어 왔고 경험적으로 어느 정도 검증된 주요 정책 방안을 소개하고자 한다. 아직 한국 사회와 관련하여 검증된 정책은 별로 없기 때문이다. 물론 이러한 정책을 실제 적용함에 있어

6) 풋남의 이러한 견해는 흔히 사회자본의 상향식(bottom-up) 모델이라고 불린다. 이러한 견해는 풋남의 초기 연구(Putnam 1993)에서 제기되었는데, 뒤에 가서는 자신의 이러한 입장을 조금 완화하여 정부의 노력 여하에 따라 사회자본이 영향을 받을 수도 있음을 인정한다. (Putnam 2000) 그러나 그의 입장은 여전히 정부 정책보다는 시민사회의 중요성을 강조하는 것이며, 이러한 관점은 미국 공동체의 회복에 대한 그의 최근 저작(Putnam and Feldstein 2003)에서도 나타나고 있다.

서 한국적 문화와 상황의 특수성을 감안해야 할 것이다.

첫째, 정부 정책 결정 및 집행의 투명성과 공정성은 일반 국민의 대인 신뢰도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 널리 알려져 있다. (Rothstein and Stolle 2003) 정부 기관에 대한 신뢰와 대인 신뢰는 분명 다른 개념이다. 그러나 많은 경험적 연구에 따르면, 정부 정책의 투명성은 정부 기관에 대한 신뢰를 제고할 뿐만 아니라, 이것이 나아가서는 국민들 사이에서의 보편화된 신뢰의 증가에도 기여하는 것으로 나타나고 있다.[7]

둘째, 보다 평등 지향적인 복지 정책을 통해 사회 전반의 신뢰를 제고할 수 있다. (Uslaner 2003; Halpern 2005) 한 사회에 부유 계층과 빈곤 계층 간에 너무 커다란 격차가 존재하는 경우, 높은 사회적 신뢰를 기대하기 어렵다. 이러한 서로 다른 계층 간의 차이를 극복하기 위해서는 이 둘을 서로 연결해 주는 연대(linking) 사회자본이 필요하겠지만, 이것이 부족할 경우 정부의 복지 정책이 이를 어느 정도 대체할 수 있을 것이다. 실제로 세계가치조사(World Values Surveys) 결과에 따르면, 복지가 가장 잘 실천되는 스칸디나비아 국가들(스웨덴, 네덜란드, 핀란드, 노르웨이 등) 모두가 사회적 신뢰도 면에서 상위 5위 안에 포함되어 있다. (Halpern 2005, 60)

셋째, 주민의 사회 및 정치 참여를 장려하는 정책이 필요하다. 개인의 사회 참여와 정치 참여는 단순히 네트워크 형성을 의미하는 것이 아니라, 이러한 다양한 참여의 경험은 타인에 대한 신뢰를 증진시키고 또한 상호주의의 규범을 강화시키는 효과를 가져올 수 있다. 보다 많은 주민들이 사회 및 정치 활동에 참여할 때, 그 사회의 사회자본은 자연스럽게 증가할 수 있을 것이다. 물론 앞에서 언급한 바와 같이, 경제 성장을 위해서는 "유대" 사회자본보다는 "연결" 사회자본이 더 중요하다고 볼 때, 종친회, 향우회, 동문회와 같은 폐쇄적이고 사익 성격이 강한 단체 활동보다는 보다 폭넓은 회원을 가지고 있고 공익적 성격이 강한 단체(NGO)를 통한 참여가 더욱 바람직하다고 할 수 있다. (장수찬 2004)

넷째, 도시 계획 및 공동체 디자인에 있어서 주민간 접촉을 증대시킬 수 있는

7) 역으로, 사회자본이 풍부한 사회일수록 민주정치가 제대로 작동하고, 그에 따라 정부 정책의 투명성이 높아진다는 주장도 설득력이 있다. 사회자본과 경제성장과의 관계에서와 마찬가지로, 사회자본과 민주정치(혹은 정부의 효율성 및 투명성)의 관계에도 양방향적인 인과 관계가 존재하고 있다.

방향으로 정책을 추진할 필요가 있다. 서구 사회에서는 최근 소위 "만들어진 환경(built environment)"이라는 개념을 도입하여, 자동차 의존도를 낮추고 보행자 중심의 공동체를 만드는 데 많은 노력을 기울이고 있다. (Halpern 2005, 310-311) 물론 이러한 정책은 주민의 삶의 질과 건강 향상에 1차적인 목표가 있으나, 이러한 정책을 통해 증진된 주민간 접촉은 경제 성장에 필요한 사회자본의 형성에도 기여하게 될 것이다.

마지막으로 충남 지역의 사회자본 육성 방안을 마련함에 있어서 충남 지역의 특성을 고려하는 것이 필요하다. 지역의 특성에 맞는 전략이라야 더욱 효과적일 수 있기 때문이다. 충남 지역은 다른 지역에 비해 산업화가 늦은 편이다. 물론 천안-아산과 같이 최근 들어 신성장 지역으로 급속히 성장하는 도시도 있기는 하지만, 전반적으로는 아직도 전통적인 농업 사회의 측면이 많이 남아 있는 편이라고 할 수 있다.

이러한 충남 지역의 특성을 고려할 때, 두 가지의 전략이 필요하다. 첫째, 유대 사회자본보다는 연결 사회자본의 육성에 노력을 기울어야 할 것이다. 전통 사회의 특징 중의 하나는 좁은 범위 내에서 일상적인 개인적 관계를 통해 형성되는 유대 사회자본이 풍부한 데 반해, 보다 넓은 범위에서 낯선 사람들과의 관계를 형성해 주는 연결 사회자본이 부족하다는 것이다. 그런데 이미 앞에서 여러 번 강조한 바와 같이, 거시적 수준에서의 경제 발전을 위해서는 연결 사회자본이 특히 중요하다. 따라서 광범위하고 일반화된 신뢰와 상호주의 규범을 우선적으로 육성하는 전략이 필요하다.

둘째, 충남 지역 내에도 전통적 농촌 지역과 신성장 도시가 혼재되어 있다는 점을 감안할 때, 각 지역의 특성에 맞는 전략이 필요하다. 예를 들어 전통 농촌 지역은 신성장 지역에 비해 유대 사회자본이 풍부할 것이다. 따라서 이러한 지역에서는 기존에 풍부하게 존재하는 유대 사회자본을 활용하여 이를 연결 사회자본으로 확대, 발전시키는 방안을 모색해야 할 것이다. 반면 신성장 도시 지역의 경우는 기존의 유대 사회자본이 급속히 감소하는 상황에서 아직 연결 사회자본이 제대로 뿌리를 내리지 못했을 가능성이 높다. 이런 지역에서는 무엇보다도 연결 사회자본이 생성될 기회를 가능한 한 많이 창출하는 전략이 유효할 것이다. 앞에서 언급한 주민의 사회 및 정치 참여를 장려하는 정책이 특히 적절하다고 할 것이다.

참 고 문 헌

이양수. 2006. "한국적 사회자본이 주민의 정치참여형태에 미치는 영향." 「지방정부연구」 10권 3호, 25-43.

이창기·박종관. 2005. "도시지역 사회자본의 실태와 증진에 관한 연구: 대전·천안지역을 중심으로." 「한국사회와 행정연구」 16권 2호, 191-210.

이희창·박희봉. 2005. "사회적 자본과 지역발전." 「한국행정논집」 17권 4호, 1183-1206.

장수찬. 2002. "한국에 나타난 악순환의 사이클." 「한국정치학회보」 36권 1호, 87-112.

장수찬. 2004. "변동사회의 NGO와 사회자본: 한국의 경우." 한국비영리학회 2004년도 춘계학술회의 발표 논문.

최창수. 2000. "사회적 자본의 형성을 위한 지방정부의 역할." 「지방행정연구」 14권 1호, 213-230.

Coleman, James. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology*, 94 Supplement, S95-S120.

Fukuyama, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.

Gittell, R. and A. Vidal. 1998. *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Halpern, David. 2005. *Social Capital*. Cambridge: Polity.

Hooghe, Marc and Dietlind Stolle. (eds.) 2003. *Generating Social Capital*. New York: Palgrave Macmillan.

Knack, S. and P. Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff?: A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251-1288.

Portes, A. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Putnam, Robert. 1995. "Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America." *Political Science and Politics*, 28, 664-683.

Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American*

Community. New York: Simon and Schuster.

Putnam, Robert. (ed.) 2002. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.

Putnam, Robert and L. M. Feldstein. 2003. *Better Together: Restoring the American Community*. New York: Simon and Schuster.

Rothstein, Bo and Dietlind Stolle. 2003. "Social Capital, Impartiality and the Welfare State: An Institutional Approach." In Marc Hooghe and Dietlind Stolle (eds.), *Generating Social Capital*. New York: Palgrave Macmillan.

Stolle, Dietlind. 2003. "The Sources of Social Capital." In Marc Hooghe and Dietlind Stolle (eds.), *Generating Social Capital*. New York: Palgrave Macmillan.

Uslaner, Eric. 2003. "Trust, Democracy and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust?" In Marc Hooghe and Dietlind Stolle (eds.), *Generating Social Capital*. New York: Palgrave Macmillan.

Whiteley, P. 1997. *Economic Growth and Social Capital*. Sheffield: Political Economy Research Center.

Woolcock, M. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society*, 27, 151-208.

상생협력과 갈등관리에서 사회자본의 의의와 중요성

이 병 희 (공주대학교 교수)

"혈연과 지연에서 자기 자신을 완전히 해방시키지 않은 사람은 인간으로 완전히 태어난 것은 아니다"

프롬(E. Fromm)

1. 머리말

국가이든 지역사회이든 집단이든 이들을 경제사회적으로 부유하게 하는 요소는 다양하다고 할 수 있다. 하지만 일반적으로 사회발전에서 자본이 중요하다는 점은 대부분의 사람들이 인정하여왔다. 자본은 우리에게 사회문제를 해결할 수 있는 새로운 기회와 그 혜택, 통제의 수단 등을 제공할 수 있으나, 자본의 투자가 실패할 위험 그리고 손해를 우리에게 주기도 한다. 자본이란 새로운 자원을 창조하기 위해 투자되는 자원을 의미한다고 하겠다.

전통적으로 자본은 자원(natural capital), 실물자본(physical capital), 인적자본(human capital), 금융자본(financial capital)으로 분류되기도 하였다. 실물자원은 항만, 공항, 도로, 기계, 자동차, 컴퓨터, 건물 등이라고 할 수 있다. 이는 주로 물질적 자원 혹은 생산된 자원을 의미한다. 실물자본을 우리에게 상당한 혜택을 제공할 수 있으나, 부정적 결과를 낳을 수 있다. 특히 산업생산은 환경오염과 같은 외부효과를 낳을 수 있고 핵무기와 같이 파국적 결과를 초래할 수 있다. 인적자본은 개인이 획득한 기술과 지식을 의미한다. 학교에서 얻는 지식과 기술이 전형적인 인적 자본이다. 물론 학교 밖의 현장, 개인적 경험을 통해서도 얻을 수 있는 자본이다. 인적자본도 실물자본과 같이 긍정적 결과뿐만 아니라 부정적 결과를 낳을 수 있다. 실물자본은 인적자본 없이 건강한 결과를 낳기는 어려울 것 같다. 따라서 자원, 실물자본, 인적자본, 금융자본이 사회경제발전을 위하여 투자될지라도, 항상 긍정적 결과를 낳는 것도 아니고 위험과 손실을 수반할 수 있다.

국가와 지역사회의 부를 낳는 것이 무엇인가란 질문에 대한 해답은 자본을 중

심으로 이루어진 것 같다. 어떤 이는 국가가 자원(natural capital)이 풍부해야만 한다고 한다. 그러나 전형적 자원보유국 가운데 대부분의 국가들이 제3세계에 속하고, 카타르와 쿠웨이트와 같은 산유국의 국민은 비자원 보유국인 한국보다 낮은 생활수준을 보이고 있다(세계은행이 2004년 발표한 인간개발지표 순위에 따르면 한국은 28위, 쿠웨이트와 카타르는 47위와 44위이다). 자원의 풍요가 곧바로 그 보유국 국민의 풍요로 이어지지는 않고 있다. 다른 이는 시장개방, 자유무역과 같은 자유경쟁과 비교우위제도가 국가부를 증강시킬 수 있을 것으로 보기도 한다. 아담 스미스가 말하는 보이지 않는 손이 최적의 사회조화를 낳을 것이라고 한다. 가장 시장개방적인 국가 가운데 하나인 칠레가 한국보다 부유한가? 시장개방과 자유무역이 항상 국가부를 낳는 것은 아닌 것 같다. 제도, 법의지배, 공정성, 평등분배, 사회정의... 등과 같은 민주주의와 민주사회가 국가부를 낳을 수 있는 가장 손쉬운 수단이라고 보기도 한다. 또 다른 이는 개인의 지식과 기술 즉 인적자본만이 자원이 부족한 사회가 부유해질 수 있는 유일의 수단이라고 강조한다.

1990년대 전후 몇몇 사회과학자들은 국가부의 창출에 영향을 미치는 요소로 사회자본(social capital), 신뢰(trust) 혹은 공동체(community)라는 개념을 지적하기 시작하였다. 대충 말하면, '사람들이 서로 믿으면 믿을수록 그 들의 사회는 더욱 더 부유해질 것이다'는 전제를 달았다. 사람들이 더 효율적으로 협동할 수 있다는 말이다. 우리가 협동하지 않으면 어떤 것도 이룰 수 없다는 점을 알 수 있고, 사회이든 국가이든 지역사회이든 긍정적 기여를 하기 위해서, 우리는 타인과 협동을 해야 한다고 할 수 있다. 우리는 타인과의 협동을 통해서만 우리의 욕망의 대부분을 충족시킬 수 있기 때문이다. 그래서 협동에 참여하는 사람이 서로 신뢰하면 할수록, 협동의 과실은 커지고 협동에 참여한 사람들은 이전 보다 더 나은 사회를 만들 수 있다. 서로 신뢰하지 않거나 불신한다면, 협동이 어려워지고 협동하더라도 협동의 과실은 적어지고, 그들의 사회는 실물자본과 인적자본의 풍부한 경우일지라도, 좀처럼 개선되기 어려울 것 같다. 사회발전의 핵심 가운데 하나가 사회자본이라는 것이다.

2. 사회자본의 인식과 상생협력의 바탕으로서 그 의의 그리고 연구배경

1) 사회자본의 새로운 인식

사회자본에 대한 인식을 높일 수 있는 몇몇 보기를 들어보기로 한다.

(1) 공자와 그의 제자 제궁 그리고 신뢰

공자는 그의 제자 제궁(Tsze-Kung)에게 통치를 하기위해서는 3가지가 필요하다고 하였다. 즉 무기, 식량 그리고 신뢰이다. 지배자가 이 세 가지를 모두 지킬 수 없을 경우에, 그는 먼저 무기를 포기하고 다음에 식량을 포기해야한다고 공자는 말하고 있다. 끝까지 지배자가 지켜야할 것은 신뢰라는 교훈이다 신뢰가 없다면 우리사회는 지속될 수 없다. 군인이 신뢰를 잃고 탈영한다면 무기는 전혀 쓸모가 없을 것이다. 정부와 정부의 식량배급체계를 국민이 신뢰한다면 식량부족으로 정부가 무너지지는 않을 수 있다(Onora O'Neil, A Question of Trust,2002, p.3). 신뢰와 경제사회발전의 연관성은 말할 필요조차 없을 것 같다. 사회자본이 풍부하면 할수록, 사업에서 복잡한 계약과 감시의 필요성이 줄어들고 따라서 거래비용을 절약할 수 있고 이는 생산성의 향상으로 이어질 수 있다.

우리가 공동체에서 공동의 목적을 달성하기 위해 할 수 있는 가장 바람직한 행동은 무엇인가? 다름 아닌 신뢰를 중심으로 된 사회자본의 육성이다.

(2) 버스 운전자, 버스 승객, 운수업자 그리고 CCTV : 신뢰

과거 버스를 탈 때 승차권을 산 뒤 승객이 버스에 타도록 되어 있었다. 이것은 지켜야할 규칙이었다. 그러나 과거 승차권 없이 현금으로 버스를 타는 승객이 종종 있었다. 버스 운수업자는 현금을 내고 승차한 승객의 요금을 버스 운전기사가 회사에 반납하지 않는다는 의심을 하였다. 운전기사와 운수업자, 그리고 승객 사이에 이 같은 규칙을 강행하기 위해 운수업자는 다양한 방법을 동원하였으나 효과가 없었다.

이를 궁극적으로 해결하기 위해 버스에 감시용 CCTV를 설치하였다. CCTV를 설치한 주요 목적 가운데 하나가 운전기사와 승객을 감시하기 위한 것이었다. 만약 운전기사와 운수업자 승객이 규칙을 지키고 서로 신뢰한다면 비싼 돈을 들

여 모든 버스에 CCTV를 설치하는 수고를 하지 않아도 될 뿐만 아니라 결국 CCTV 설치비용으로 승객과 운전기사 운수업자에게 다른 혜택을 줄 수 있었을 것이다. 그러나 현실은 그러하지 못하다. 상호 신뢰가 부족하기 때문에 승객, 운전기사, 운수업자 모두가 상호신뢰하지 않는 듯하다. 따라서 3자의 삶의 질은 좀처럼 개선되기 어려울 것 같다.

(3) 교통감시카메라와 거래비용, 그리고 신뢰

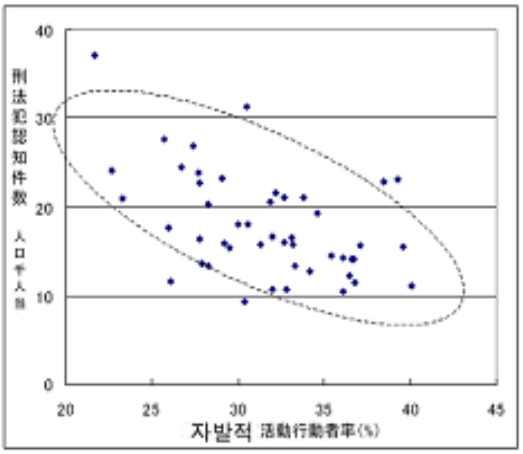
공주시 공주대교 사거리에서 대전시 농산물시장 근처 삼거리까지 직선 도로의 길이는 약 20킬로미터이다. 2(3)차선 왕복도로로 교통량이 비교적 많지 않은 편임에도 불구하고, 이 구간에 운전자의 과속 방지와 교통정보 수집을 위해 약 48대의 카메라가 설치되어 있다. 이는 운전자가 교통질서를 지키지 않을 것이란 불신을 상징한다. 혹은 카메라가 없다면, 교통질서를 위배할 운전자와 교통사고가 증가할 것이란 전제를 의미하기도 한다.

만약 운전자가 교통질서를 지킨다고 우리 사회가 신뢰한다면 그리고 지킨다면, 카메라 설치비용은 훨씬 더 나은 사회건설에 투자되어 우리의 삶의 질을 향상시킬 것이다. 소문에 따르면, 카메라 대당 가격이 6000만원이라고 한다. 이 구간의 카메라 설치비용은 어림잡아 약 30억 원에 달할 것 같다.

다른 보기를 들면 서울시의 경우, 최근 방범용 CCTV가 많이 설치된 지역의 범죄발생건수가 적게 설치된 지역보다 높았다고 한다. 서울 강남지역에 CCTV 약 200대가 설치되어 있고, 그 비용은 대당 1500만원이며, 모두 주민의 세금으로 충당된다고 한다. 그 총 액수만도 수 백억원이다(한국일보, 2006년 10월 31일, 체면구긴 방범용 CCTV; 공공기관이 설치한 CCTV대수는 약 12만대라고 한다. 민간기관이 설치한 CCTV대수는 약 200만대 정도로 추론되고 있다. 서울신문, 2007년 5월 24일). 사회자본이 부족하면 할수록 이 같은 비용의 부담은 커질 것이다.

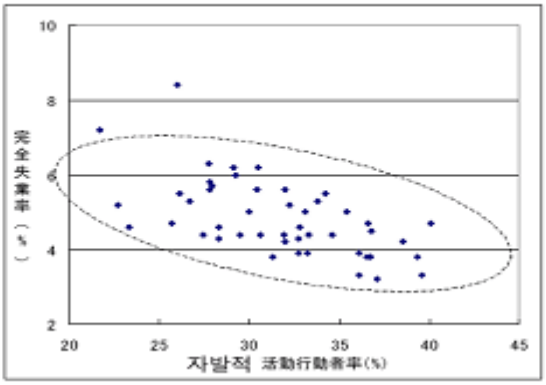
(4) 일본지역사회의 경우: 범죄발생률, 실업률, 출생률 그리고 사회자본

図表 I-1　　자발적 活動行動者率 / 犯罪発生率



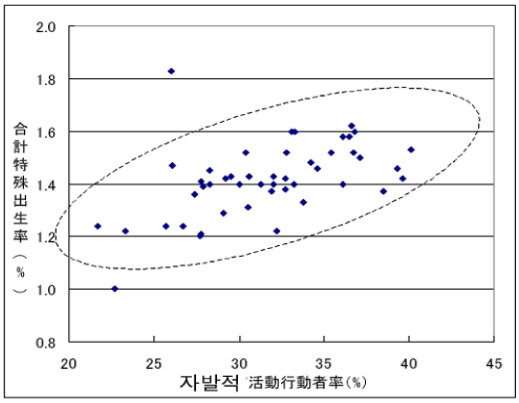
総務省
統計局「社会生活基本調査 2001 年」
刑法犯認知件数：警察庁刑事局「犯罪統計書 2001 年」

図表 I-2　　자발적 活動行動者率 / 失業率



失業率：総務省統計局「労働力調査 2001 年」

図表 I-3　　자발적 活動行動者率과 出生率



出生率：厚生労働省大臣官房統計情報部「人口動態調査 2001 年」

일본의 보기일지라도 위의 표(출처: 東 一洋, 2003/11/25)에서처럼 사회자본이 높은 지역사회가 다른 지역사회보다 출생률은 높고, 범죄율과 실업률은 낮다. CCTV설치가 아니라 사회자본의 육성이 범죄율을 낮추고 출생률을 높이는 데 기여하고 있다!(자발적 행동자 비율은 사회자본의 측정 기준 가운데 하나이다)

(5) 유대 다이아몬드 상인

콜맨(Coleman)은 미국 뉴욕의 유대 다이아몬드 상인의 거래에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.

"다이아몬드 도매 시장은 외부인이 보기에 놀랄만한 속성을 보여준다. 판매 협상과정에서 한 상인은 다른 상인에게 – 다른 상인이 한 개 이상의 저질 다이아몬드 혹은 납유리 복제품으로 바꾸지 않을 것이라는 비공식적인 보증으로 – 다이아몬드 자루를 한가한 때에 사적으로 감정해보라고 넘겨준다. 이 상품은 수천 혹은 수만 달러의 가치가 있을 수 있다. 감정을 위하여 이 같이 다이아몬드를 자유로이 교환하는 일은, 다이아몬드 시장이 기능하는 데 중요하다. 만약 이 같은 교환이 없다면, 시장은 훨씬 귀찮고 비효율적인 방식으로 운영될 것이다.
감정(鑑定)은 사회구조의 몇몇 특성을 입증한다. 일정한 상인 공동체는, 일상적으로 상호작용의 빈도와 인종적 유대 및 가족 유대에서 보면 매우 밀접하다. 이 같은 밀접한 유대, 가족을 통한, 공동체 그리고 종교적 결연은 시장거래를 활성화하는 데 필수적인 보증을 제공한다. **이 공동체의 어떤 성원도 그가 잠시 지닌 다이몬드 자루에서 다이아몬드를 훔치거나 다른 다이아몬드로 바꾸어 속인다면, 그는 가족, 다른 상인이 한 개 이상의 저질 다이아몬드 혹은 납유리 복제품으로 바꾸지 않을 것이라는 비공식적 종교적, 그리고 공동체 유대를 상실할 것이다**(Coleman, 'Social Capital in the Creation of Human Capital' AJS 94(Supplement) pp. 95-120, 1988,16)."

콜맨은 뉴욕시의 유대 다이아몬드 상인은 거래에서 어떤 공식적 보증이 없지만, 상호의무, 공동의 규범, 신뢰성을 통하여 경제적 성과를 올리고 있다는 점을 강조한다.

(6) 새로운 인식?

왜 이와 같은 일이 지속되는가? 우리는 서로 신뢰하면 할수록 부유해질 수 있는데도 왜 서로 신뢰하지 않는가? 법과 질서를 지킬 것이라는 상호신뢰가 형성

된다면, 현재보다 더 나은 지역사회(국가)를 만들 수 있음에도 불구하고, 더 나은 사회로의 진행이 더딘 이유는 무엇인가? 우리 대다수가 법과 질서를 지킬 것이라는 신뢰가 부족하기 때문인가? 우리는 여기에 대한 부분적인 해답을 사회자본에서 찾을 수 있다.

사회자본에 접근하고 사회자본을 육성함으로써, 건강을 증진할 수 있고 한 연구결과는 치매의 위험도 줄인다고 한다. 또한 어머니들의 사회적 관계성(connectedness, 사회력)은 어린의 남용과 청소년비행을 줄이는 데 기여하고, 이웃과 신뢰가 높은 지역은 범죄율이 낮고, 높은 수준의 신뢰와 참여를 지닌 지역(혹은 국가)은 더 나은 질의 지방정부(정부)를 지니고, 산업현장에서 협동적 태도는 산출/ 이윤과 관련이 있고, 혁신적 산업의 지역 클러스터는 지식을 공유하고 확산할 수 있는 신뢰 네트워크를 지녀야 성공을 거둘 수 있다고 할 수 있다(OECD, The Wellbeing of Nations: the Role of Human and Social Capital(2001) 참고).

세계은행은 1993년부터 사회자본을 검토하고 있고, OECD도 2002년부터 국제비교를 위한 사회자본과 측정지표를 개발하여 각국과의 협력을 통하여 연구하고 있다. 사회과학자들은 지역단위들 사이의 사회자본의 양을 측정하기 위한 다양한 연구수단을 동원하고 있다.

우리는 사회자본이 (지역의) 경제사회적 발전의 마법 열쇠(magic key)가 될 수 있다는 관점을 거부할 수 없을 것 같다(물론 사회자본의 어두운 면도 지적할 수 있다. 사회자본은 다른 집단 혹은 개인을 억압하거나 지배하거나 배제하는 데 사용될 수 있다. 밀접한 관계를 맺고 있는 폐쇄공동체에서 그 전형을 볼 수 있다).

2) 사회자본의 의의 : (상생)협력의 바탕

(1) 협력(cooperation)과 사회 상호작용

이타주의와 협력은 우리사회가 장려하는 가치라고 할 수 있다. 이타주의란 타인의 복지에 대한 비이기적 관심을 의미할 수 있고, 타인의 이익에 대한 기여 혹은 이기주의와 이기심에 대립되는 개념이다. 따라서 이타주의란 경제적 의미에서

자신의 행동이 높은 비용을 지불할지라고 타인에게 경제적 이익을 주는 행동에 해당된다(심리적 이타주의).

협력이란 '서로 마음과 힘을 하나로 합함'이란 뜻이다. 즉 공동의 경제적 혜택을 위하여 기업 혹은 사람들이 맺는 결사(associations)이다. 결사란 자발적으로 자유의지를 형성하여 집단을 조직한다는 뜻으로 자발적 결사(voluntary association)와 같다고 하겠다. 이 같은 협력과 이타주의는 아래와 같은 사회상호작용 패턴을 통하여 접근할 수 있다.

가. 협력 모델

협력 혹은 상호주의(mutualism)는 참여자 양쪽에 득을 제공하는 관계이다. 이는 합목적성을 낳는다고 하겠다. 이는 공생(symbiosis)관계이다.

> "자공이 여쭈어 보았다. '다만 한마디의 말로 생애의 행위를 나타날만한 말이 없겠습니까?' 공자께서 말씀하셨다. '그건 바로 서(恕)일걸 세. 자기가 그렇게 되고 싶지 않을 일은 남에게 베풀지 않는다는 것이 그것이다.'"(공자, 서명원 역주, 『논어』(서울: 삼중당문고,1975), p. 219)

이 같은 공자의 서에 대한 관점 역시 상호주의를 잘 보여준다. 협력관계를 양자관계로 나타내면 아래의 표와 같다. 이 같은 관계는 지속되고 개인의 이익을 증진시킬 수 있고, 사회집단들 사이에 적용될 경우에도 상호이익은 커질 것이다.

	행하는자: 혜택	행하는자: 고통
당하는 자: 혜택	**협력**	이타주의
당하는 자: 고통	이기주의	원한

나. 이기주의 모델

이기주의는 일방이 타인을 해치고 득을 얻는 것이다. 양자관계에 적용하면 1) 나는 내 자신의 이익을 위해 행동해야만 하고, 2)다른 이는 내 자신의 이익을 위해 행동해야 한 한다고 하겠다(Himan은 이를 개인적 윤리적 이기주의(individual ethical egoism)로 칭하고 있다.Lawrence M. Hinman,

Ethics(Singapore:Thomson, 2003), p.120). 이 경우 행하는 자는 혜택을 보고 당하자는 자는 항상 고통을 본다고 하겠다. 표로 나타내면 아래와 같다.

	행하는자: 혜택	행하는자: 고통
당하는 자: 혜택	협력	이타주의
당하는 자: 고통	**이기주의**	원한

다. 원한관계 모델

원한 관계는 행동에 개입하는 양자가 모두 고통을 받는 경우이다. 이 같은 관계는 발생할 수 있으나 지속될 수는 없다. 표로 보면 다음과 같다.

	행하는자: 혜택	행하는자: 고통
당하는 자: 혜택	협력	이타주의
당하는 자: 고통	이기주의	**원한**

라. 이타주의(altruism) 모델

이타주의는 자신의 안전과 혜택보다는 타인의 복지를 우선시하는 행동을 의미한다. 이타주의(altruism)은 불어의 autre(타인), 라틴어의 alter(타인)에서 비롯되었고, 이는 타인중심주의라고 할 수 있다. 자신의 이익보다 타인의 이익을 중시하는 행위이다. 이타주의를 본성상 이기적인 인간의 개인적 선택의 문제라고 보기도 하고 우리 모두가 수용해야할 도덕적 이상으로 보기도 한다. 다른 한편으로 공직자, 기업가, 권력자가 따라야 할 행동지침으로 해석할 수 있다(이타주의 모델도 결국 협력모델(협동의 진화)이라는 생물사회학자들의 견해 가운데 리처드 도킨스의 『이기적 유전자』(서울: 을유문화사,2002)를 참고할 것)

	행하는자: 혜택	행하는자: 고통
당하는 자: 혜택	협력	**이타주의**
당하는 자: 고통	이기주의	원한

마 협력과 사회 상호작용 그리고 결사

협력은 위에서 지적한 바와 같이 개인의 힘만으로 성취할 수 없는 것의 성취를 가능하게 한다. 따라서 우리는 결사(associations, 공동의 이익, 활동, 혹은 목적을 지닌 사람들의 조직화된 단체(the American Heritage Dictionary), 공동이익을 위하여 협동하는데 혹은 공동의 명분을 촉진하는데 동의한 사회적 평등자들의 조직(US History Encyclopaedia), 어떤 목적을 위하여 함께 참여한 사람들의 집합(Baon's Law Dictionary) 따위와 같은 정의를 들 수 있다)를 형성한다. 결사는 협력을 통하여 참여자들이 공동의 혜택을 추구하는 일반적이고 보편적 수단이라고 하겠다. 결사를 형성하고 우리가 공동의 이익과 공동의 행동을 할지라도, 여전히 협력, 이기주의, 이타주의 모델은 병존하고 있고 협력의 방법, 협력의 수단, 협력의 과실, 그 과실의 분배 등에 영향을 주고 있다.

(2) 협력모델의 딜레마 :공유지 비극 모델

결사에 참여한 사람들은 공동의 목표를 달성하기 위한 노력을 할 수 있다. 그러나 개별 성원이 최대의 이익을 추구하는 가장 바람직한 수단이 불행하게도 상호주의적(혹은 협력 또는 이타주의적) 선택이 아니라 이기적 선택이라는 딜레마에 처할 수 있다. 각각의 성원은 최대의 이익을 줄 수 있는 이기적 선택 혹은 집합적 이익을 줄 수 있는 상호주의적 선택에 직면한다는 것이다.

보기를 들면, 지역공동체에서 그 지역 차량 운전자에게 지역주민을 위한 깨끗한 대기를 제공하기 위해, 새로 개발된 배기가스 정화장치(가격 10만원)를 장착하도록 했다고 해 보자. 이는 공동의 목표(깨끗한 대기)를 달성하기 위해 지역공동체성원이 결사를 형성한 것으로 볼 수 있다. 따라서 지역 공동체 성원인 운전자들이 협력한다면 다른 지역의 주민보다 이 지역의 주민은 훨씬 더 건강한 생활을 할 수 있다. 그러나 이 지역의 모든 운전자들은 두 선택에 직면할 수밖에 없다. 배기 가스정화 장치를 달 것인가의 여부이다.

		운전자(A)	
다른 모든 운전자		장착	미장착
	장착	3	4
	미장착	1	2

위의 표에서와 같이 개인에게 최대의 이익을 주는 선택은 4이다. 운전자A는 장착하지 않고 다른 모든 운전자가 장착할 경우에, 운전자 A는 비용을 들이지 않고 깨끗한 공기를 소비할 수 있다(무임승차(free_riding)혹은 free loading).

우리 지역 사회가 바라는 가장 바람직한 사태는 3이다. 즉 모든 운전자가 장착으로써 모든 사람이 더 나은 환경을 지니게 될 것이다. 그러나 운전자 A에게 가장 나쁜 사태는 자신만 장착하고 다른 모든 이가 장착하지 않는 1이다. 이 경우 운전자 A는 10만원의 비용으로 장착하는 수고와 비용을 지불하였으나, 여전히 더 나쁜 환경에 직면한다. 그리고 1 보다 더 나은 상황은 모든 운전자가 미장착하는 2이다. 운전자 A는 다른 모든 운전자가 장착하리라고 생각할지라도, 여전히 자신의 이익만을 고려에 놓으면 미장착을 선택하지 않을 수 없을 것 같다. 그리고 물론 협력한다면 장착을 선택할 것이다. 하지만 다른 모둔 운전자가 장착하지 않을 것이라고 생각하면 여전히 운전자 A는 최악의 상황인 1을 피하기 위해 미장착을 선택할 수 있다. 만약 장착이 자발적이고 강제성이 없다면, 운전자 A는 어떤 대안을 택해야만 하는가? 혹은 장착이 의무적일지라도 법의 집행이 불완전하다면 어떤 대안이 최선일까? 만약 장착을 의무화한다면 그 강요와 감시 비용은 어느 정도일까? 협력(장착)을 선택하는 일이 가장 바람직한 일이지라도, 자신의 이익만을 생각하면 비협력(미장착)을 선택하는 것도 합리적이라고 할 수 있다. 하지만 모든 운전자가 미장착을 선택한다면 지역공동체의 공기상태는 악화되고 주민의 삶의 질은 떨어질 것이다

이 같은 보기에서 우리가 직면하는 딜레마는 다름과 같은 두 속성을 지닌다. **즉 1) 개인은 이타주의적 선택을 하는 것보다 이기적 선택을 함으로써 훨씬 더 나아질 수 있다 그리고 2) 지역사회 성원들의 전부 (혹은 대부분)가 이기적 선택을 한다면, 만인은 더욱더 빈곤해질 수밖에 없다**는 것이다. 이는 우리 사회에서 협력이 이루어지지 않고 있는 이유 가운데 하나를 설명할 수 있다(진부한 보기로 국내의 자동차 썬팅을 들 수 있다. 해당 법률(가시광선투과율 70% 이하일 때)을 적용하여 단속하면 전체차량의 70%인 약 1000만대가 처벌될 수 있다고 한다. 썬팅 자동차의 사고가능성(사고예방과 범죄예방)을 계몽하고 있음에도 불구하고, 썬팅 차량은 줄어들지 않고 있고 공공기관의 차량도 종종 자동차 썬팅 규정을 지키지 않고 운행되기도 한다, 단속은 이루어지지 않고 있다).

3) 협력모델에서 사회자본의 의의

협력 모델이 가장 바람직함에도 불구하고, 협동이 이루어지지 않고 이유는 바로 무임승차의 이점과 타인에 대한 불신이라고 하겠다. 개인에게 가장 불행한 사태는 자기(소수)만이 약속을 지키고 타인(다수)이 약속을 지키지 않는 경우이기 때문이고, 개인에게 가장 바람직한 사태는 자기(소수)만이 약속을 지키지 않고 타인(다수)이 약속을 지키는 경우이기 때문이라고 하겠다. 만인(다수)이 약속을 지키지 않는다면 협동을 이루어질 수 없고 그 협동의 결과는 빈약할 것이다.

사회자본의 중요성과 의의는 자발적 결사를 통한 협력을 가능하게 한다는 것이다. 첫째, 사회자본은 사회적 풀(social glue, lubricant)의 역할을 한다. 사회자본은 다양한 집단사이의 상호작용을 원활하게 하고 상호신뢰와 상호결합을 가능하게 하는 풀이라는 것이다. 사회적 풀은 사람들이 결사(집단)생활에 참여하는 정도이다. 즉 이 같은 집단에 참여하는 사람들이 느끼는 신뢰의 양 혹은 안락감의 수준과도 관련된다. 집단에 참여하려는 사람의 의지와 깊은 관련이 있는 것이 바로 상호신뢰의 수준이다. 둘째, 사회자본은 결국 집단과 집단을 연결하고 한 집단 성원을 이 같은 사회서클을 통하여 더 넓은 세계와 접촉할 수 있는 기회를 만들어 낼 수 있다(Robert E. Lang & S. H. Hornburg, What Is Social Capital & Why Is It Important to Public Policy, Housing Policy Debate, Vol.9, Issue 1(1998), p. 4, 그림출처: 東 一洋, 2003/11/25).

사회자본이 축적된 공동체에서는, 개인과 개인, 집단과 집단, 기업과 기업, 지방정부와 주민 사이에서 이루어지는 거래(관계)와 관련된 불확실성, 불신, 취약성, 위험이 줄어든다. 당연히 생산성과 효율성이 높아진다. 시민, 지역주민의 자발적인 결사와 네트워크를 통하여, 공공서비스, 민간서비스에 대한 적극적이고 자발적인 감시, 참여, 관여도 활성화된다. 지방행정에 의한 시장과 주민서비스 기능의 정비와 통합성의 확보, 행정 및 시장 감시기능에 대한 신뢰성은 높아지고, 이는 지역사회가 발전할 수 있는 원천이 된다.

사회적 풀이 약하거나 결합력이 오래가지 못한다면 성원들은 불신에 빠져 상호작용하는 데 필요한 윤활유와 부족하거나 없으면, 결국 생산적 에너지에 사용

될 시간과 비용이 이 문제를 해결하기 위해 낭비되고 사회발전은 더욱더 어려워지게 된다. 발전의 장애물인 사회문제는 사회자본의 부족에 비롯되며 이는 신뢰와 신용의 결여 즉 사회적 풀과 사회적 연결능력의 약화에서 기인할 수 있다.

우리가 죽 경험하는 바와 같이 협력은 항상 공동의 목적을 달성하려고 함께 일하는 개인들 혹은 집단들을 포함한다. 협력이 낳을 수 있는 득을 생각하면 협력은 당연하다고 할 수 있다. 협력의 강점은 개별적으로 약하고 종종 무력한 사람(집단)에게 강력한 힘을 부여할 수 있는 능력에서 나온다. 사회자본을 통하여 우리는 우리의 목적을 달성하기 위하여 우리의 힘을 합칠 수 있는 용기를 얻을 수 있다. 우리는 힘을 결합함으로써 그 이전에 향유할 수 없었던 높은 생활수준을 향유하고 삶의 질을 향상시킬 수 있다.

요약하면 **사회자본은 사회신뢰를 구축하고, 공동의 미래를 세우게 하고 집합적인 정체성을 강화하고 집단협력의 성과를 높인다.**

4) 연구의 배경

사회자본연구는 1916년 학교개혁가인 해니팬(Hanifan)에서 시작되었으나 잊혀졌고, 1960 년대 말과 1970년대 말 저널리스트인 제콥스(Jane Jacobs)와 경제학자인 루리(Glenn Loury)에 의해 재생되고 정교되었다.

1980년대 사회학자인 제임스 콜맨(James Coleman)이 학교와 사회자본에 대한 연구를 행하였고, 프랑스의 사회학자인 부르되(Pierre Bourdieu)도 자본개념과 함께 사회자본을 현대적 의미에서 분석하였다.

하지만 사회자본에 대한 새로운 인식과 관심은 1990년대 초 미국의 비교정치학자인 퍼트남(Putnam)의 이탈리아 지방연구에 관한 저술인 『사회적 자본과 민주주의』의 성공과 더불어 심화되고 고조되었다. 뒤이어 발표된 미국인이 왜 혼자서 볼링하는가? 에 대한 해답과 해결책인 그의 『혼자서 볼링하기(Bowling Alone)』는 더욱더 그러한 전환점을 이루는 데 기여하였다.

그 후 개인, 집단, 기업, 사회복지, 지역정부, 국가, 국제경제 발전 등과 연관하여 수많은 사회자본 연구가 이루어졌고 한국의 경우에도 1990년 후반부터 사회자본연구에 관한 책과 논문이 발표되기 시작하였다. 사회자본 연구는 최근의 현상이나 그 연구결과는 폭발적이다. 최근에는 국내에서 지방정부와 동네단위의 사

회자본에 대한 경험적 연구에 대한 관심도 나타나고 있으나 이는 초보적 수준에 불과하다.

(1) 해니팬(Hanifan), 제콥스(Jane Jacobs), 그리고 루리(Glenn Loury) (1916~1970년대)

미국의 농촌학교 주교장을 지낸 해니팬(L. J. Hanifan,"The Rural Community Center, " Annals of the American Academy of Political Science and Social Science 67, 1916, pp.13-138)은 사회자본이란 용어를 가장 먼저 사용하면서 다음과 같이 사회자본을 설명하고 있다. **"만약 개인이 자신에게만 의지한다면, 그는 사회적으로 무력해진다. .. 만약 그가 그의 이웃과 접촉한다면 이웃이 다른 이웃과 접촉한다면 그 결과 그의 사회적 필요를 충족할 것이고, 이는 전체 공동체의 생활조건을 개선하기에 충분한 사회적 잠재력을 낳을 것이다."** 하지만 그의 사회자본에 대한 이 같은 내용은 관심을 끌지 못하고 사라졌다.

1961년 저널리스트인 제인 제콥스(Jane Jacobs, The Death and Life of Great American Cities(New York: Random, 1961)는 『위대한 미국도시의 삶과 죽음』이란 책에서, 현대도시에서 사회자본을 다음과 같이 강조한다. "도시의 신뢰는 많은 인도 접촉을 통하여 시간이 흐름에 따라 형성된다. 이는 맥주를 들기 위해 바를 찾는 사람 혹은 식품점주인으로부터 조언을 얻는 사람 혹은 신문매원에게 조언을 하는 사람, 빵집에서 다른 사람과 의견을 비교하는 사람 그리고 현관입구의 층층대에 앉아 탄산수를 마시는 두 소년에게 고개를 흔들며 인사하는 사람, 식사초대 전화를 기다리면 여성을 훑어보는 사람, 어린이에게 조언하는 사람, 약제사에게 1달러는 빌리는 사람, 철물상인으로부터 직업에 대한 소식을 드는 사람, 신생아를 황홀하게 바라보는 사람, 코트가 바래는 방식에 동정하는 사람에서 성장합니다. 이 같은 대부분은 표면상 극히 하찮은 것이다. 그러나 이것들의 총합은 결코 하찮은 것이 아니다."그녀는 공동체와 사회자본을 고려하지 않은 도시개발을 비난하면서 사회자본이 넘치는 도시를 제시하였다.

1977년 경제학자인 글렌 루리(Glenn Loury)는 사회자본을 인종적 불평등을 분석하는 기초개념으로 적용하였다. 사람들의 삶의 기회는 부모의 사회적 자원뿐만 아니라 부모의 인종집단이 지닌 사회자원에 의존한다고 그는 강조한다. 소수민족 출신의 아이들이 상향이동을 위하여 노력할지라도, 사회자본에 있어 이 같은 불

평등이란 장애물을 극복하기 어렵다는 의미이다. 미국사회의 인종불평등 분석에서 사회자본을 중시해야한다는 것이었다.

(2) 제임스 콜맨, 피에르 부르되 : 1980년대

프랑스의 사회학자인 피에르 부르되는 자본이 사회생활에서 일종의 힘의 형태이며, 경제자본, 문화자본, 사회자본으로 볼 수 있다고 한다. 사회자본은 사회 관계성(connectedness, 사회력)으로 되어 있고, 몇몇 조건에서는 경제자본으로 전환될 수 있고 지속적인 사회교환에 바탕을 두는 네트워크라고 한다. 부르되에서 중요한 요소는 사회 네트워크와 사회 관계성이다. 부르되는 사회 네트워크는 구축되어야하고 행위자가 네트워크의 자원을 이용하기 위해 네트워크를 유지해야만 한다고 강조한다. 그는 자본축적의 전략으로 사회자본을 강조하고 있는 것 같다.

루리의 사회자본에 근거한 콜맨은 사회자본을 기능으로 정의하면서, 사회자본의 두 공통요소를 지적하고 있다.첫째, 사회자본은 사회구조의 몇몇 양상(네트워크, 관계성, 집단성원, 의무와 기대, 규범과 효율적인 제재... 등)을 지니고, 둘째, 사회자본이 이 구조 안에서 어떤 행동을 촉진하는 것이다. 집단이든 개인이든 지역사회이든 국가이든 그러하다는 것이다. 사회자본은 사회자본이 없다면 불가능할 어떤 목적을 달성하게 해주는 기능을 수행한다. 그도 상호이익을 충족하기 위해 할 수 있는 행동 혹은 집합행동의 바탕을 이룬다고 본다.

(3) 퍼트남의 사회자본 : 집합행동의 딜레마의 해결책

퍼트남과 그의 동료는 20년 동안 이탈리아의 상이한 지방정부들이 어떻게 사회프로그램을 다루었는가를 연구하였다. 이탈리아의 20개 지방정부들의 자료를 분석하여, 동일한 제도를 지닌 지방정부들이 사회 경제 문화적 맥락에서 보면 눈에 뜨일 정도로 상이한 결과를 낳았다는 점을 발견하면서 그 원인을 사회자본에서 접근하였다. 이들은 남부이탈리아와 북부 이탈리아는 20년 동안 진보하였으나, 북부와는 달리 남부는 거의 진보한 것이 없었다고 한다, 그 이유가 바로 집합 행동(협력모델)의 딜레마를 해결하는 데 남부와 북부가 상이한 방법을 동원했기 때문이라는 것이다. 표(퍼트남, 사회적 자본과 민주주의(서울: 박영사, 2000))로 보면 다음과 같다.

	북부 이탈리아 지방정부	남부 이탈리아 지방정부
수단	호혜성의 규범, 시민참여의 네트워크, 상호부조 모임, 협동조합, 노동조합, 축구클럽, 문인동우회, 합창단 수평적인 시민적 유대, 신뢰와 준법 참가, 통합, 연대	수직적인 사회정치 참여, 상호의심과 부패, 시민적 조직 참여의 부진, 비도덕적 가족주의, 비효과적인 지방정부, 규제, 수동적 시민성....
성과	높은 수준의 경제발전과 제도적 성과 /시민의 생동성	낮은 수준의 경제발전과 제도적 성과 시민의 무력감과 소외 불신....

퍼트남은 이탈리아 남부 지방정부가 발전하기 위해서는 사회자본을 건설해야하고 이는 사회경제문화발전의 열쇠라고 결론짓고 있다. 시민참여와 사회적 관계성(즉 사회자본)이 더 좋은 학교, 더 안전한 거리, 더 빠른 경제성장, 더 효율적인 지방정부, 더 건강하고 더 장수하는 생활을 결과하게 하는 전제조건이라는 것이다. 충분한 사회자본을 우리 사회가 공급 혹은 축적하지 못한다면, 시민의 참여, 건강한 지방정부와 시민공동체, 상호주의와 협동모델의 딜레마 극복을 위한 사회제도는 비틀거릴 수밖에 없다(Putnam, Bowling Alone(New York: Simon, 2000).

3. 사회자본과 갈등관리

인간은 이기적이고 인간은 자신의 이익을 추구하며, 협력은 상호주의 혹은 상호이익에 근거한다고 위에서 지적하였다. 먼저 이익(interests)의 타입과 범위에 근거하여 집합행동의 딜레마인 사회갈등 관리에로의 접근을 검토하기로 한다.

1) 이익의 타입과 범위

이익(interests)은 이익의 타입과 이익의 범위에서 볼 수 있다. 이익의 타입은 이익이 자신만을 고려하는 가 혹은 타인을 고려하는가에 따라 양분될 수 있다. 이기적 이익과 이타적 이익으로 볼 수 있다. 이익의 범위는 포함된 사람의 수이다.

이익의 타입이 만인을 위한 것인가 아니면 혈연, 지연, 학연, 친구와 같은 다른 집단에 한정된 것이냐에 따라 나눌 수 있다.

		이익의 타입	
이익의 영역		이타적	이기적
	전체	정부(국가, 공동체)①	시장②
	소수	가족/친족③	이익집단④

이익의 영역과 이익의 타입을 (1),(2), (3), (4)로 나누어 각각 검토할 수 있다.

① 정부(국가, 혹은 지방정부, 지역사회... 등 사태에 따라 전체로 볼 수 있는)의 영역이다. 정부는 공공의 이익에 따라 정책을 집행해야하고 그 목표와 결과는 전체 최소한 다수를 위한 것이어야만 한다. 보기를 들면 법과 질서는 모두 전체를 위해 평등하게 실행되어야한 한다.

② 시장영역이다. 시장에서는 행위자는 이익을 추구하나. 이익의 영역은 전체이다. 시장에서 이익추구는 정당화될 수 있으나, 만인을 시장접근에 평등한 권리를 지녀야 한다. 말하자면 공정한 경쟁에 근거한 만인에 개방적인 시장이어야만 한다.

③ 사적영역인 가족과 친족이다. (3)에서는 우리는 우리의 가족 혹은 친구, 친족의 이익에 반하여 행동할 수 없다는 규범에 의해 제한되고 있다. 우리는 자신을 희생하여 가족 혹은 친족의 이익을 위해 행동하기도 한다는 점에도 보면 이타적이다.

④ 사적영역인 이익(지역사회들)집단이다. (4)에서는 우리는 일정 집단의 이익만을 위해 행동해야 한다. 따라서 이기적이고 소수를 위한 선택을 하게 된다. 이 같은 집단은 자유롭고 공정한 시장보다는 이 집단성원들 사이에서만 자유로운 접근을 허용할 것이다. 이익집단의 지도자들이 전체의 이익을 위한 결정을 내리기는 어렵다.

이것이 바로 이익의 관점에서 본 "교환의 논리(logic of exchange)"이다. 따라서 가족/친족 혹은 이익집단이 정부를 장악한다면 그 정부정책과 관행이 전체를 위할 수도 없고 이타적 이익을 추구할 수 없을 것 같다. 시장도 그러할 수 있을 것 같다.

2) 사회자본의 타입과 분류

사회자본의 타입은 다양할 수 있다. 그 가운데 일반적 분류에 속하는 수평적 사회자본과 수직적 사회자본이 있을 수 있다.

(1) 수평적 사회자본: 결합형 사회자본과 접합형 사회자본

수평적 사회자본(horizontal social capital)은 공동체의 권력구조 안에서 유사한 위치에 있는 사람들 사이의 측면적 결속을 의미한다. 이는 시민들의 광범위한 공동체참여에서 찾을 수 있다. 보기를 들면, 공동체에서 공동 방범활동이 여기에 속한다. 면대면 상호작용과 신뢰의 형성을 통하여 결국 공동체감정과 공동목적을 위한 협동을 강화하는 역할을 할 수 있다.

가. 결합형 사회자본 (bonding social capital)

결합형 사회자본은 개인들 혹은 집단들 사이의 수평적으로 밀접하게 결합된 유대를 의미한다. 그리고 이 같은 개인들과 집단들은 공동의 유사한 인구적 특성을 지닌다. 지연, 혈연, 학연 등을 그 보기로 들 수 있다. 결합형 사회자본은 상당히 배타적이다. 공유된 정체성을 지닌 관계에서 형성된 네트워크를 뜻하기 한다. 결합형 사회자본에서 회원에 동의하는 이유는 다른 회원(참여자)이 자신과 비슷하고 이들 사이의 네트워크는 밀접하고 배타적이고 높은 경계를 지니고 지속적이기 때문이다.

특수적 사회자본과 비슷한 자본이다. 결합형 사회자본을 형성한 집단은 그 성원(회원)을 자신처럼 신뢰하는 경향이 강하다. 그러나 그 성원이 아닌 사람이 개입한 활동은 주저하거나 피하는 경향도 나타난다. 따라서 결합형 사회자본은 광범위한 공동체수준의 협동과 신뢰의 혜택을 낳지는 못한다고 볼 수 있고 사회적 풀의 기능은 그 결사 성원들 사이에서만 강하게 작동된다고 할 수 있다. 특별한 조직의 개인들만을 포함하기 때문이다.

나. 접합형 사회자본(bridging social capital)

접합형 사회자본은 결사의 네트워크를 의미한다. 공동의 사회정체성에 근거한 분화 원칙, 유사한 사회출신과 지위가 네트워크 참여자격을 얻는 데 본질적인

역할을 하지 않는 네트워크이다. 네트워크참여자들은 보통 비교적 넓은 범주의 배경을 지닌다. 이들이 상호작용하는 대략적 이유는 집합 행동에 함께 참여하기 위해서이다. 일반적 사회자본과 유사하다. 시민생활의 대부분이 우리와 같은 사람들을 중심으로 전개된다. 합창단은 음악을 좋아하는 사람들로 구성되고, 조기축구회는 축구를 사랑하는 사람들로 구성되기도 한다. 이 같은 조직에 참여함으로써 상호성에 근거한 신뢰가 형성될 수 있다.

접합형 사회자본은 불평등을 감소시킨다는 의미에서 보면 바람직할 수 있다. 왜냐하면 결합형 사회자본을 형성한 집단 (bonded group) 밖의 사람들에 대한 책임감을 느끼게 할 수 있기 때문이다. 상이한 권력, 배경, 지위를 지닌 사람들을 포함할지라도 계서적 관계성은 낮고 동질적 집단을 구성하게 한다.

결합형 사회자본을 통해서 성취할 수 없는 것을 얻을 수 있다. 접합형 사회자본은 개방적이고 유연한 네트워크이고 개방적인 경계를 지닌다. 보기를 들면 합창 혹은 스포츠 활동과 같은 레저활동이 될 수 있고, 결국 소규모 노동 팀의 일부로서 생계를 유지하거나 공적 사적 부문에서 대기업의 일부로서 생계를 유지하는 것을 연상시킬 수 도 있다. 접합형 사회자본은 시민의 상호결합 혹은 시민의 자치 국내정치참여, 자발적 결사와도 깊은 관련성이 있다.

다. 결합형 사회자본과 접합형 사회자본: 차이와 의의

결합형 사회자본과 접합형 사회자본의 차이와 의의는 아래와 같다(Putnam, 2000, pp. 22-23).

> "**결합형 사회자본은 특수한 호혜성을 뒷받침하고 유대를 동원하는 데 유익하다**. 보기를 들면 인종적 엔클레이브(enclave, 소수의 이문화 집단거주지)에서 강력한 네트워크를 구성하면, 이는 불행한 공동체성원들에게 중대한 사회심리적 지지를 제공할 수 있고 한편으로 지역 기업가를 위한 개시 금융, 시장, 믿을 수 있는 노동력을 마련한다. 결합형 사회자본과는 달리 접합형 네트워크는 외부 자산으로 연결 그리고 정보 확산에 훨씬 더 유익하다. 경제사회학자인 그래노베터(Mark Granovetter)는 다음과 같이 지적하였다. 즉 구직할 때 혹은 정치적 동맹자를 찾을 때, 나의 서클에서 다른 서클로 이동한 멀리 떨어진 아는 사람(知人)에게 나를 연결시켜주는 '약한' 유대가 실제로는 나를 친척과 친밀한 친구에게 연결시켜주는 '강한' 유대보다 훨씬 더 가치가 있다." "접합형 사회자본은 더 넓은 정체성과 호혜성을 낳을 수 있는 반면, 결합형 사회자본은 우리

의 협소한 자아(narrower selves)를 지지한다.""**결합형 사회자본은 일종의 사회학적인 초강력 풀의 성질을 지니나, 접합형 사회자본은 일종의 사회학적인 윤활유(WD-40)의 성질을 지닌다. 결합형 사회자본은 강력한 내집단 충성심을 만들어 냄으로써 강력한 외집단 적대감도 창출할 수 있다.**"

그럼에도 불구하고 결합사회자본과 접합형 사회자본은 긍정적인 사회적 효과를 낳을 수 있도록 관리될 수 있다.

(2) 수직적 사회자본(아래는 John S. and James L.Knight Foundation에 크게 의존하였음)

수직적 사회자본은 공동체(지역사회, 국가, (지방)정부, 기업) 지도자들과 정책결정자들을 시민과 연결해주는 결속을 의미한다. 이 같은 관계를 통하여 우리는 법률과 정책 혁신으로 더 나은 사회를 형성할 수 있다. 보기를 들면 수직적 사회자본은 지역공동체의 지도자들이 주민과의 대화, 이메일, 우편 ... 등으로 공동체의 의견을 수렴하는 통로 역할을 한다. 정책결정자와 지역의 지도자들을 연결할 수 있는 주민의 능력은 사회자본을 최대한 활용하고 공동체 생활을 개선하는 데 결정적이다. 주민이 공동체를 위한 의제와 문제를 지도자에게 제시하는 것은 지역문제해결의 열쇠이다.

수직적 사회자본 형성에서 공동체 성원의 필요와 관심을 알고 존경받는 비공적인 공동체 지도자들이 나타난다. 이는 공동체성원에게 리더쉽 개발 기회를 제공하고, 따라서 공동체 기반의 지도자들은 공동체의 신뢰를 촉진하고 그들 시민을 대신하여 선거관리에 개입하고 다른 정책결정자들과 대화하고 타협하고 영향을 미치게 된다고 하겠다. 물론 공동체의 기업, 현장노동자, .. 등과 같은 공동체조직과 공동체지도자들을 연결하는 결속도 수직적 사회자본이다. 수직적 관계에서 사회신뢰와 협동을 유지하기는 어렵다고 보기도 하나, 지역공동체 주민이 지역지도자에게 지역문제에 대한 해결책을 제시할 수 있다(한 여론조사에 따르면 한국인의 82.1%가 사회지도층을 신뢰하지 않는다고 한다. 이는 우리 사회의 수직적 사회자본이 낮음을 간접적으로 보여줄 수 있다. 부산일보 2005년 11월 12일).

3) 사회자본과 갈등관리(conflict management) : 사회자본과 사회결속(group cohesion)

일부는 갈등을 자연스러운 현상으로 보고 있다. 갈등은 '무리가 없고 당연한 현상'이다. 갈등론자에 따르면 갈등이 사회관계에 내재한다고 한다(conflict as built into social relations). 갈등은 필연적이라는 견해이다. 갈등은 자연스럽고 정상적이고 사회에 유익하다는 의미이다. 갈등론자와는 달리 기능주의자는 갈등을 전혀 다른 관점에서 본다. 갈등이 아니라 합의(consensus)가 사회발전에 중요한 역할을 한다는 것이다. 협력을 성취하기 위해 사회는 갈등이 아니라 합의를 이루어야한다.

상호의존적 사회체계에서 일방이 타방과 협동하기보다는 갈등을 일으킨다면, 사회는 목표를 달성하기 어렵고 생존자체가 어려워질 것이다. 따라서 기능주의자는 갈등을 정상적인 상호작용(normal interaction)과는 거리가 먼 것으로 간주할 수 있다(기능주의자는 사회의 부분이 사회의 안정 혹은 생존에 기여해야 한다고 강조하면서 그 주요한 요소로 질서, 합의 조화를 강조한다. Talcott Parsons(1951); 한편으로 갈등주의자는 사회발전과 변동을 대립적 세력 사이의 갈등의 결과로 본다. 그 주요 요소로 무질서와 갈등 그리고 갈등을 지적할 수 있다. 연대성과 유대감은 질서와 합의의 조화로 볼 수 있으나(E. Durkheim, 1947)), 집단성원 사이의 적대적 감정과 대립으로 위협받고 있는 곳에서 일어나는 갈등이 연대성과 유대를 설립 혹은 재설립하는 데 도움을 줄 수 있다고 해석되기도 한다(Lewis Coser, 1956).) 갈등론자이든 기능론자이든 관계없이 갈등이 관리의 대상이라는 점에서 이의를 제기할 수 없을 것 같다. 하여튼 관리를 통하여 갈등을 사회발전을 위하여 이용할 수 있을 뿐만 아니라 사회발전을 위하여 제거하거나 예방할 수도 있다.

갈등의 원인은 대체도 개인적 갈등, 본질적 갈등, 절차적 갈등 그리고 경쟁과 갈등으로 구분된다. 사적인 갈등을 제외하고, 본질적 갈등이란 사적인 적대감에서가 아니라 집단 목표와 집단계획을 둘러싼 의견의 차이에서 발생하고, 절차적 갈등이란 전략과 방법에 대한 의견 차이에서 일어날 수 있고, 경쟁은 다른 집단 성원을 좌절시켜야만 목적을 성취할 수 있도록 구조화된 상황이며, 협동은 집단의 다른 성원이 목표를 달성할 가능성을 높임으로써, 그 집단 성원의 성공을 이

를 수 있도록 구조화된 상황이다(보기를 들면 단체퀴즈쇼).

공동체의 많은 상황에서 경쟁과 갈등이 나타날 수밖에 없다. 사회적 기본가치는 경쟁, 협력, 그리고 개인주의라고 할 수 있고, 공동의 결과를 최대화하려는 경향과 자신의 이익을 극대화화려는 경향 모두 우리사회가 인정하는 가치이다. 사회적 갈등은 집단성원들 사이에 요소들 - 자원, 집단목적에 대한 기여, 그리고 명예와 비난 - 을 분배해야만 할 때 일어나기도 한다.

왜 갈등이 일어나는가에 대한 다양한 해석과 관점에도 불구하고, 사회자본이 우리 공동체를 상호 협력하고 갈등을 관리하는 데 어떻게 기여할 수 있을 것인가에 한정하여 분석하기로 한다.

(1) 집단 결속(group cohesion)

인간의 삶은 타인과의 협력에 근거할 수밖에 없다. 개인이 그 집단에 머물도록 영향을 미치는 힘의 장(field of forces)을 결속으로 정의할 수 있다(Festinger). 결속은 라틴어의 cohaesus에서 비롯되었고 그 의미는 "함께 결합하다(sticking together)"이었다. 결속은 개인의 재산이 아니라 집단의 재산이라고 할 수 있다. 사회자본에 우호적인 개념이라고 하겠다.

결속은 결속력, 집단소속감, 집단통일, 집단에 대한 매력, 사회적 매력, 대인 매력. 팀워크로서 이해될 수 있으나, 다차원적 구성 - 수직적 결속과 수평적 결속 - 에서 접근할 수 있다. 결속집단은 비결속 집단보다는 그 성과가 클 수 있다. 결속의 혜택이 집단과 개인 양자에게 주어진다면 개인은 집단에 머물 것이고 결속집단을 낳을 수 있다. 이는 사회갈등을 관리하는 데 부정적이든 긍정적이든 영향을 미치는 핵심요소이다.

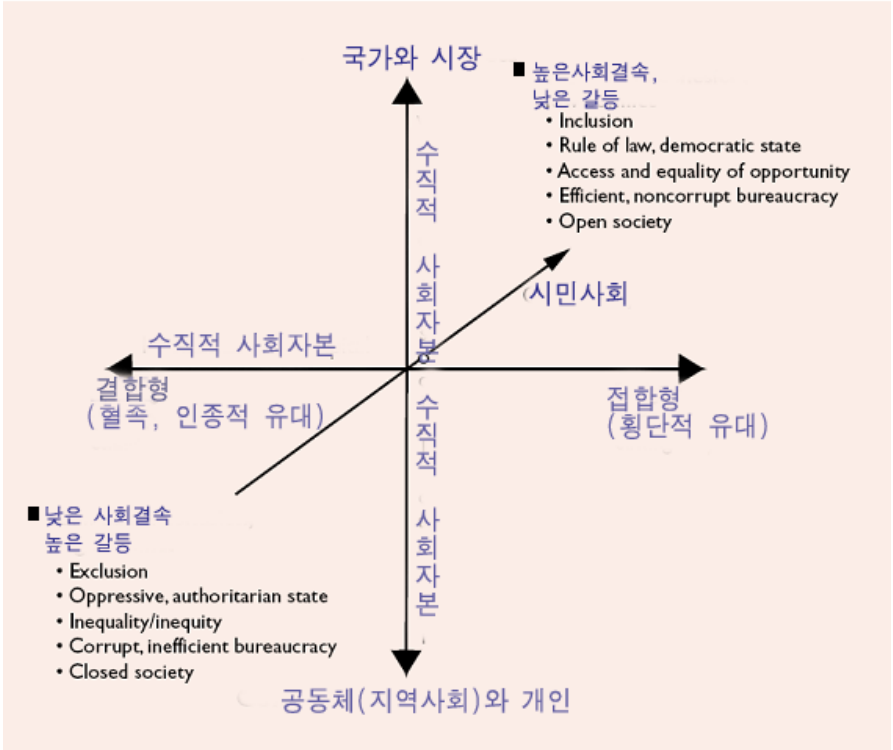
(2) 사회자본, 사회 결속과 갈등관리

발전을 위해 협동하고 기회, 위험, 자원을 함께 나누고 협동 행동을 가능하게 함은 사회관계와 네트워크에 있다. 수직적 사회자본(국가 정부가 시민에 민감하게 반응하면 할수록)과 수평적 사회자본이 강화되고 교차하면 할수록 사회는 결속되고 따라서 갈등이 폭력화되거나 악화되기 전에 중재하고 관리할 수 있는 필수적인 포괄적 메커니즘을 소유할 수 있다. 또한 시장의 사회로의 침투는 상이한 집

단들을 접합하는 사회자본을 육성할 수 있다. 사회 결속이 약해지면 사회통제와 동의와 합의 메커니즘의 채널은 약화되고 이어서 사회분열, 혼란, 배타성 등과 함께 갈등관리와 해결은 더욱더 어려워진다.

반대로 불평등 그리고 권력과 기회의 불평등한 분배에 의해 고통 받는 수직적 관계를 지닌 사회에서는, 갈등관리가 아니라 갈등상승을 유발하기 쉽다. 수평적 관계에서 상이한 집단들 사이에 유대가 결여되고, 한 집단이 다른 집단을 희생하여 자원과 권력을 독점한다면, 그리고 이 집단 안에서 높은 수준의 결합형 사회자본으로 유사한 집단성원들만을 결속하게 하고 , 다른 집단이 권력과 자원에 접근하는 것을 막는다면, 즉 강력한 결합형 사회자본과 약한 수직적 사회자본이 형성된다면, 갈등관리 메커니즘은 작동하기 어려울 것이다.

사회자본, 사회결속과 갈등관리



출처: IBRD, New Paths to Social Development(2000), p.37

<표> 사회자본, 사회결속과 갈등관리에서처럼 낮은 사회결속/높은 갈등을 지닌 사회의 특징은 배타성, 억압적이고 권위주의적 국가, 불평등과 불공평, 부패하고 비효율적인 관료제, 폐쇄사회 등이라고 할 수 있다. 이는 결국 강력한 결합형

사회자본의 득세, 공정한 시장기능의 결여, 국가의 시민요구에 대한 무관심 등에서 결과한 것으로 볼 수 있다.

다른 한편 높은 사회결속/낮은 갈등을 지닌 사회의 특징은, 포괄성, 법의 지배, 민주적 정부, 기회의 접근과 평등, 효율적이고 깨끗한 관료, 개방사회 등이라고 할 수 있다. 이는 상이한 집단들 사이의 협동을 가능하게 하는 강력한 접합형 사회자본의 강화, 공정한 시장기능, 공정하고 민주적인 갈등해결절차, 국가의 시민요구에 대한 민감성 등에서 결과한 것으로 볼 수 있다.

높은 사회결속이 없다면, 갈등을 관리하거나 완화하는 메커니즘은 작동하기 어렵고 작동하더라도 큰 비용과 시간을 희생할 수밖에 없다. 따라서 갈등관리의 전략적 방안 가운데 그 바탕은 사회자본과 연계되어 한다.

4. 마무리

사회자본은 사회 상호작용에서 협력의 질과 양을 형성하고 갈등을 관리하는 데 중요한 역할을 한다. 사회자본은 우리에게 다양한 범주의 경제사회적 혜택을 줄 수 있고 그 범위는 확산적이다. 보기를 들면, 높은 수준의 경제성장, 높은 학업성취도, 낮은 범죄율, 더 나은 건강, 갈등의 순기능적 관리, 상생협력의 촉진, 효율적인 정부, 기업생산성의 향상 (노동자와 고용주사이의 신뢰 관계) 등이다. 발전의 바탕을 이룬다.

사회자본은 결합형 사회자본과 접합형 사회자본 그리고 수직적 사회자본으로 분류할 수 있고, 각각은 긍정적 기능을 할 수 있다. 결합형 사회자본은 유년기와 노년기의 건강(청소년 범죄예방, 학생의 학업성적의 개선, 중고등학교생의 퇴학률 저하)에 아주 중요하며, 접합형 사회자본은 성년기의 사회활동과 고용에 큰 영향을 미친다.

하지만 사회자본이 긍정적인 혜택뿐만 아니라 부정적 결과를 초래할 수도 있다. 이를테면 카르텔과 같은 협동적 행동은 경제적 성과를 높이기보다는 악화시킬 수 있고, 사회적 포용성과 집단동원에 장애물(지연, 혈연, 학연에 근거한 결합형사회집단) 역할을 할 수 있고, 공동체를 통합하기보다는 분열시키고(종교에 근거한 네트워크), 범죄율을 감소시키기보다는 증가(마피아와 같은 범죄조직 성원의 연대와

유대)시킬 수도 있다. 이 같은 부정적 결과는 대체로 지연, 혈연, 학연에 근거한 이타적 이익과 집단 이익추구에서 발생할 수밖에 없을 것 같다. 진정한 의미에서 협력과 갈등관리의 바탕을 제공하는 본래의 사회자본과는 상당한 거리가 있다고 할 수 있다. 계서적인 사회 상호작용에서 수직적 사회자본도 사회경제발전에 부정적 긍정적 영향을 미칠 수 있다.

따라서 모든 형태의 사회자본이 협력과 갈등관리에서 긍정적 기여를 한다고 볼 수 없다. 따라서 유익한 사회자본을 축적함에 있어, 우리는 도전에 직면하게 된다. 사회자본의 측정문제(Knack & Keefer(1977,'Does Social Capital Have An Economic Pay Off? A Cross-country Investigation,' Quarterly Journal of Economics, Vol.112, no.4 p.1256)은 시민협력(상생협력)이란 규범의 강도는 다음과 같은 질문에 대한 응답(정당화될 수 있다. 그저 그렇다, 결코 정당화될 수 없다)에서 측정될 수 있다고 한다. 질문은 1) 당신이 자격이 없는 혜택을 정부에 요구하기 2)대중교통을 이용하면서 차표를 조사하지 않으면 요금 안내기 3)기회가 있다면 세금신고 속이기(세금회피) 4) 우연히 주운 돈을 돌려주지 않기 5)주차장에서 뜻하지 않게 입힌 손해를 신고하지 않기이다; 사회적 신뢰(social trust)의 측정기준을 퍼트남(2000)은 대부분의 사람을 신뢰할 수 있다고 답한 개인의 비율과 대부분의 사람이 정직하다고 답한 개인의 비율로 정하고 있다), 사회자본을 추진하는 데 거의 변형할 수 없는 정치문화, 사회자본의 남용가능성이다. 뿐만 아니라 모든 유형의 사회자본이 필시 긍정적 결과를 낳을 것이란 가정도 오류라고 할 수 있다. 지역 사회 안에서의 결합형 사회자본의 육성은 결국 다른 지역사회와의 협동을 어렵게 하거나 지역사회간 갈등을 심화시킴으로써 심각한 부정적 결과를 낳을 수 있다. 문제가 되는 것은 결합형 사회자본과 접합형 사회자본이 균형을 이루면서 높은 사회결속과 낮은 갈등을 지닌 시민사회를 형성 발전시키기 위하여 사회자본을 우리가 어떻게 이용하고 육성할 수 있을 것인가란 의문에 대한 해답이다. 이 같은 해답의 추구는 정책결정자뿐만 아니라 우리 모두에게 개인수준, 지역사회수준, 국가 수준의 사회 협력과 갈등관리에 새로운 통찰력을 부여할 수 있다(Performance & Innovation Unit, Social Capital, A Discussion Paper, April 2002, p.59-74참고; Lang & Hornborg, What Is Social Capital and Why Is It Important to Public Policy? Housing Policy Debate, vol.9, No.1, pp.1-16). 사회자본은 제도, 개인, 집단, 기업, 지역사회, 국가가 아니라 이 같은 단위들을 연결

하는 접착제이며, 이 같은 단위들 사이에서 우리가 유익한 유형의 사회자본(lubricant)을 어떻게 육성하고 활용하는가에 따라 그 결과가 크게 달라지기 때문이다.

사회자본은 보이지 않는 자본이다. 뿐만 아니라 우리사회가 엄청난 자원, 실물자본, 인적자본을 육성하고 투자하였음에도 그 성과가 낮은 것은 사회자본이 부족하기 때문이다. 따라서 우리 지역의 새로운 발전의 기초는 사회자본에서 출발해야 한다. 기초가 약하다면 그 위에 세운 건물 – 인적 자본, 실물자본, 자원, 금융자본의 육성과 투자결과 – 은 결국 무너질 수밖에 없다고 하겠다. 사회자본의 충실화는 우리 지역의 발전전략의 기초가 되어야 한다.

참 고 문 헌

Putnam 지음, 사회적 자본과 민주주의(서울: 박영사, 2000)

Putnam, Bowling Alone(New York: Simon & Schuster, 2000)

Axelrod, The Evolution of Cooperation(New York: Basic Books, 1984)

Ellickson, Order Without Law: How Neighbours Settle Disputes, (Harvard: Harvard, 1991)

Brewer, 'Building Social Capital: Civic Attitudes and Behaviour of Public Servants' Journal of Public Administration Research and Theory, 2003, vol. 13, no. 1, pp. 5-26.

Sanginga 외, The Dynamics of Social Capital and Conflict Management In Multiple Resource Regime, Ecology and Society 12(1):6(2007) www.ecologyandsociety.org/vol12/iss1/art6

* 이 글은 세미나발표논문 초안으로 온전한 형태가 아니며, 세미나 발표이후 수정하여 완성할 예정으로 무단 인용을 금합니다. ⓒ2007 이병희

상생협력을 위한 지방정부의 갈등관리 전략과 과제*

- 충청남도의 사례와 시사점 -

최 병 학 (충남발전연구원)**

1. 서 언

최근 근래 우리 사회에서 비교적 쓸만한 용어로 사용되고 있는 것 중 하나가 바로 '상생·협력'이다. 이는 학계와 정치·행정·경제는 물론 언론에서도 적잖이 선호하는 것 같다. 그 배경에는 더 늦기 전에 갈등을 치유하지 않으면 안 된다는 급박한 사회적 요청이 자리 잡고 있다.

사실 오래 전부터 우리 사회는 이념갈등, 세대갈등, 지역갈등, 노사갈등, 도농갈등 등 무수한 갈등을 겪어오고 있다. 물론 사람이 살아가면서 갈등을 전혀 경험하지 않을 수는 없다. 그래서 갈등현상을 필연적으로 보는 학자들이 많다.

그러나 문제는 어떻게 갈등을 효과적으로 치유할 것인가이다. 특히 공공부문의 갈등은 문제의 성격도 복잡하거니와 시급히 해결하지 않으면 엄청난 사회적 비용을 초래하는 것들이 대부분이다. 더욱이 최근 들어 공공정책이나 공공사업 추진과 관련된 각종 갈등이 빈번하게 일어나고 있다. 특히 한번 표출된 갈등은 쉽게 해결되지 않고 장기화되는 양상까지 보이고 있어, 국가·사회적으로 많은 비용부담과 함께 힘겨운 주민불편까지 초래하는 경우가 적지 않다.

전 세계적으로도 성장위주 개발과정에서 상생·협력 보다는 사회갈등, 공공갈등이 계속적으로 증폭돼 왔으며, 아직까지 지속가능한 성장·발전에 대한 이렇다 할 실효성 있는 대안이 마련되지 못한 것이 부인할 수 없는 사실이다. 학계와 공직

---

* 주제논문 발표, "전환기 상생협력을 위한 갈등관리의 과제와 전략 : 플러스충남 정책포럼의 운영사례와 시사점", 「충북 상생협력·갈등관리 포럼 워크숍」 (2007. 8. 10(금), 10:00~18:00, 서원대학교 미래창조관 5층 대회의실).

** 충남발전연구원 충남지역인적자원개발지원센터장, 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 운영위원장, 한국공공행정학회 차기회장

사회는 물론 시민사회단체, 경제계, 언론계 등에서 상생협력·갈등해소를 위해 나름대로 노력을 기울이고는 있으나, 우리 사회를 보다 협력지향적인 방향으로 탈바꿈시키기 위해서는 각계각층에서 뜻있는 인사들이 자발적으로 모여 진지한 담론을 형성하고 허심탄회한 대화의 장을 통해 '협력적 커뮤니티'를 만들어 나가는 것이 무엇보다 시급한 과제이다.

이 글은 충청남도의 경험사례를 통해 주로 공공부문에 있어서 상생협력을 위한 지방정부의 갈등관리 전략과 과제를 살펴보고자 작성한 것이다. 아직 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」이 초기단계로부터 완전히 벗어나고 있지는 않으나, 현재는 관련된 내외부 현안문제를 단계적으로 해결해 가면서 제도적 기반구축의 단계로 착실히 이행하고자 한다.

2. 상생협력 및 공공부문 갈등관리의 기본인식

1) 상생협력과 공공부문 갈등관리의 논의기반

(1) 과도한 정책경쟁

최근 지방정부간 치열한 갈등양상을 빚기도 하는 정책경쟁(policy competition)은 불행히도 아직껏 이론적으로 세련화되어 있지 못하다. 따라서 이것에 대한 명확하고도 객관적인 검토가 쉽지 않다. 그러나 여기서 말하는 지방정부간의 정책경쟁이란 특정지역의 이익·발전을 위해 한정된 정책자원 곧 희소가치의 획득을 위해 상대지역과 벌이는 경쟁상황이라 할 수 있다. 이 때에 대응전략을 포함한 경쟁행위는 특정목적의 달성을 위한 수단이라는 점이 부각된다.[1)]

따라서 지방정부간의 정책경쟁은 주로 중앙정부의 정책결정(policy making)을 둘러싸고 관련된 행위주체들이 정책대안을 선택하는데 있어 갈등을 겪는 것을 말한다. 그 이유는 지방정부간 정책경쟁이 해당 지역사회의 주민생활에 커다란 변화를 초래하는 경우가 많으며, 특히 지역현안으로 대두되는 정책경쟁이 이해당사자들은 물론 전체주민들의 관심을 촉발시키기 때문이다. 한마디로 지방정부간 정책경쟁이란 최근처럼 국책사업과 관련하여 정책결정에서 우위를 차지, 자기지역

1) 그러나 여기에는 어떤 구체적 목적을 달성하기 위한 것 이라기보다는 자기보상적인 공세적 행위도 포함될 수 있다.

에 정책결정을 내릴 수 있도록 하기 위한 복수의 경쟁 집단(competing group) 사이의 대립·갈등현상인 것이다.

그런데 지방정부간 정책경쟁에서는 가치배분적 차원과 각 지방정부들의 상호작용의 차원이 지니고 있는 속성·생리를 파악하는 것이 중요하다. 전자는 정책결정이 비록 상대적이기는 하나 편익의 향유자와 비용의 부담자를 구분하는 결과를 가져온다. 이는 누구의 희생 하에 어느 지방정부가 어느 정도의 편익과 비용을 배분하는 가로 나타난다. 후자는 관련 집단들의 다양한 이해관계와 선호를 반영하는데, 이들 집단들은 자신의 이익과 일치되는 경우를 제외하고는 다른 외부세력에 의해 영향을 받거나 제약당하는 것을 피하고자 한다. 그러나 정책결정상황에서 각 집단들 간에 이익이 조화되는 경우란 거의 불가능한 일이므로 각 집단들 간의 상호작용의 관계는 결국 역학관계로 귀착된다.

이상과 같이 정책결정과정상 나타날 수 있는 지방정부간 정책경쟁의 속성을 보면, 가치배분의 편익과 비용의 배분상태에 변화를 가하고자 하며, 가치배분 변화의 핵심은 그러한 방법과 내용에 두어진다. 또한 각 집단들 간의 상호작용은 자신들의 이익을 극대화하려는 동태적 과정 속에서 서로 대립과 마찰을 수반하며, 각 집단들 간 상호작용의 결과는 그들이 가진 자원규모나 대응인식 등에 의해 크게 영향을 받고, 이것은 집단 내외부로부터의 교차압력(cross pressure) 속에서 작용한다.

그러나 만일 지방정부간 정책경쟁이 없다면 이는 곧 특정집단에 의해 정책결정과정이 독점될 개연성을 높여주는 것이 된다는 측면도 있다. 지방정부간 정책경쟁의 존재는 다양한 이해관계를 가진 관련 집단들이 어떤 특정집단으로 하여금 결정권을 독점하는 것을 허용치 않음을 보여준다는 것이다.[1)]

(2) 정책경쟁의 특성

지방정부간 정책경쟁은 특정정책을 둘러싸고 다양한 형태를 띠게 되나 중요한 것은, 정책과 관련된 행위주체들(actors)의 속성을 파악하는 것이다. 특히 집단 간 경쟁(intergroup competition)은 집단 간에 발생하는 것이며 이것이 가장 보편적이다. 왜냐하면 서로 이해관계를 달리하는 다수의 집단들이 공식적·비공식적으

1) 이로써 다양한 견해를 가진 집단들의 공공적 토론(public debate)을 통해 부분적인 정책조정이 가능하다.

로 경쟁관계의 형태로 존재하는 것이 일반적이기 때문이다.

정책결정을 둘러싸고 다양한 참여집단들 사이에서 벌어지는 지방정부간 정책경쟁은 다음과 같은 몇 가지 특성을 가진다. 치열한 이해경쟁(pork barrel), 지방정부간 국책사업 유치경쟁의 역동성(dynamics), 불확실성의 해결 진전과정, 그리고 무엇보다도 중앙정부의 정책결정권 행사의 유보내지는 포기 등이 그것이다.

어떻든 지방정부간의 정책경쟁은 기본적으로 희소성의 조건(scarcity)을 반영하는데, 이것은 곧 경쟁상황이라는 것은 총량이 고정되어 있다고 보는 가치한정(fixed-pie) 즉, "파이가 고정되어 있다"(Pye is constant)는 사실과 밀접히 관련된다. 따라서 특정집단이 다른 집단의 요구와는 양립할 수 없는 형태로 문제를 해결코자 하는 경우, 상충집단간 자신의 입장을 관철시키기 위한 치열한 경쟁이 발생한다. 이러한 과정에서 갈등양상이 첨예하게 나타나게 되면서, 결과적으로는 갈등관리의 필요성과 함께 상생협력의 중요성이 강조된다.

2) 상생협력과 공공부문 갈등관리 포럼의 성립기반

(1) 사회통합적 합의기반의 형성

바야흐로 21세기는「상생·협력의 시대」이며,「갈등해소의 시대」이다. 오늘날의 시대정신(der Zeit)은 우리에게 바로 이것을 요구하고 있다.

전 세계적으로도 지난 성장위주의 개발정책추진의 과정에서 상생·협력 보다는 사회갈등, 공공갈등이 계속적으로 증폭되어 왔으며, 아직까지 지속가능발전에 대한 이렇다 할 실효성 있는 대안이 마련하지 못했다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

학계와 공직사회는 물론 시민사회단체, 산업계, 언론계 등에서 상생·협력과 갈등해소를 위한 나름대로의 연구 활동과 개선노력을 기울이고는 있으나, 우리 사회를 보다 협력지향적인 방향으로 탈바꿈시키기 위해서는 각계각층에서 뜻있는 인사들이 자발적으로 모여 진지한 담론을 형성하고 허심탄회한 대화의 장을 만들어 '협력적 커뮤니티'를 만들어 나가는 것이 무엇보다 시급한 과제이다.

최근 들어 공공정책이나 공공사업 추진과 관련된 각종 갈등이 빈번하게 발생하고 있으며, 특히 한번 표출된 갈등은 쉽게 해결되지 않고 장기화 되는 양상까

지 보이고 있어 국가·사회적으로 많은 비용부담과 함께 힘겨운 주민불편까지 초래하고 있음을 볼 수 있다.

이에 공공정책 및 각종 사업추진 과정에서 발생하는 갈등에 대한 사전 효율적 예방과 이의 체계적인 해결 노력을 통하여 더 이상 불필요한 사회적 비용을 줄이고, 바람직한 상생협력의 사회 통합적 기틀의 마련이 절실하다.

더욱이 최근에 들어와 우리 사회는 "네트워크형 거버넌스 시스템" 구축을 더욱 필요로 하고 있는 만큼, 이에 지역사회에서는 서로 돕고 이끌어 주며, 머리를 맞대고 진지하게 현실적 문제를 해결하기 위한 실천적 노력의 일환으로 상생협력 및 갈등관리포럼을 만들어 모범적으로 운영하는 것이 무엇보다 긴요하다.

이러한 포럼은 상생협력 및 갈등관리를 위한 포럼회원 다수의 자발적 참여의 촉진과 함께 상생협력과 갈등관리를 위한 전문적 역량의 강화를 모색하고, 이론적 연구성과를 현장의 경험 및 대중적 지혜와의 결합을 도모함으로써, 우리 충청남도를 더욱 생동감 있고, 더욱 알찬 '상생과 협력의 커뮤니티'로 성장·발전시킬 수 있을 것이다.

앞으로 이러한 포럼을 통해 학계, 시민단체, 언론계, 전문가, 공공기관 등 우리 사회의 다양한 참여주체들이 의견을 적극적으로 개진하고 서로의 입장을 진솔하게 교환하는 '다자간 소통의 공간'으로 발전하여, 이러한 "담론형성과정"을 통하여 우리 사회의 갈등사안들을 심도 있게 논의하고, 바람직한 해결방안을 함께 모색할 수 있는 '뜻있는 공론 형성'의 공간으로 조속히 자리매김되는 것이 필요하다.

이처럼 상생협력 및 갈등관리 포럼이 항구적으로 충남발전의 값진 토대가 될 수 있도록 성심껏 참여하고 기꺼이 협력할 것이 요구된다.

(2) 다자간 소통공간의 마련

포럼 창립의 배경은 공공정책 및 각종 사업추진 과정에서 발생하는 갈등에 대한 사전 효율적 예방과 이의 체계적 해결을 통하여 불필요한 사회적 비용을 제거하고 바람직한 사회통합의 기틀을 마련하는 것에 있다.

최근 공공기관 관련 각종 갈등이 빈번하게 발생하고, 한번 표출된 갈등은 쉽게 해결되지 않고 장기화되는 양상까지 보이면서, 이로 인한 행·재정력 낭비초래 및

주민불편이 가중되고 있는 실정이다.

따라서 각종 공공갈등을 사전에 예방하고 합리적으로 해결한 수범사례를 함께 공유하고, 갈등관리 발전방안을 자발적으로 모색하는 지역단위 포럼운영을 통해 사회적 합의형성이 긴요한 시점이다.

포럼 창립 배경은 상생협력 및 갈등관리를 위한 회원 다수의 자발적 참여의 촉진과 갈등관리의 전문적인 역량 강화를 모색하고, 이론적 연구 성과를 상생협력 및 갈등현장의 경험 및 대중적 지혜와 결합하는 것에 의미를 두고 있다.

그러므로 학계, 시민단체, 언론계, 전문가, 공공기관 등 우리 사회의 다양한 참여주체들이 의견을 개진하고 서로의 입장을 허심탄회하게 교환하는 '다자간 소통의 공간'을 마련하고, 이와 같은 담론의 과정을 통하여 우리 사회의 갈등사안들을 심도 있게 논의하고 바람직한 해결방안을 대안적으로 모색하는 '공론형성'의 공간을 마련해야 한다.

3. 충청남도 상생협력 · 갈등관리포럼의 운영사례와 시사점

1) 포럼 운영현황

(1) 설치근거

포럼의 설치근거는 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(제정 2007. 2. 12, 대통령령 제19886호), 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 시행규칙」(제정 2007. 5. 11, 총리령 제847호), 「공공기관의 갈등관리에 관한 기본법」(2005년 6월 국회상정 후 현재 계류 중) 등이며, 이미 충청남도지사로부터 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」 주관기관으로 충남발전연구원을 지정(2006. 7) 및 포럼정관 개정(2007. 5. 23)에 따라 전담 「사무국」 설치를 완료하였다.

(2) 추진경과

포럼의 추진경과는 2006년 3월에 공공갈등관리업무 추진계획 수립 · 시행, 지자체별 공공갈등관리책임관 지정 · 운영, 시·군별 갈등관리책임관 지정(시·군 부단체

장 16명), 2006년 5월에 공공갈등관리책임관 지정·운영 등 네트워크 구축 강화, 「상생협력·갈등관리 정책포럼」 및 「학습동아리」 구성·운영 세부추진계획 시행착수, 2006년 9월에 공공갈등관리 담당공무원 역량제고 워크숍 업무연찬 실시, 공공갈등관리 공무원 전문교육 등 일련의 과정을 통해 충청남도는 2005년도 상생협력·갈등관리 우수기관으로 선정된 바 있다.

또한 2006년 9월 「상생협력·갈등관리 정책포럼 창립총회」 개최계획 수립을 토대로 10월에는 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 창립총회」 개최를 위한 세부계획 확정하였으며, 2006년 10월 30일에 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 창립총회 및 2006년도 1차 워크숍 개최와 함께 임원진을 구성하였다(부록 조직·인력현황 참조).

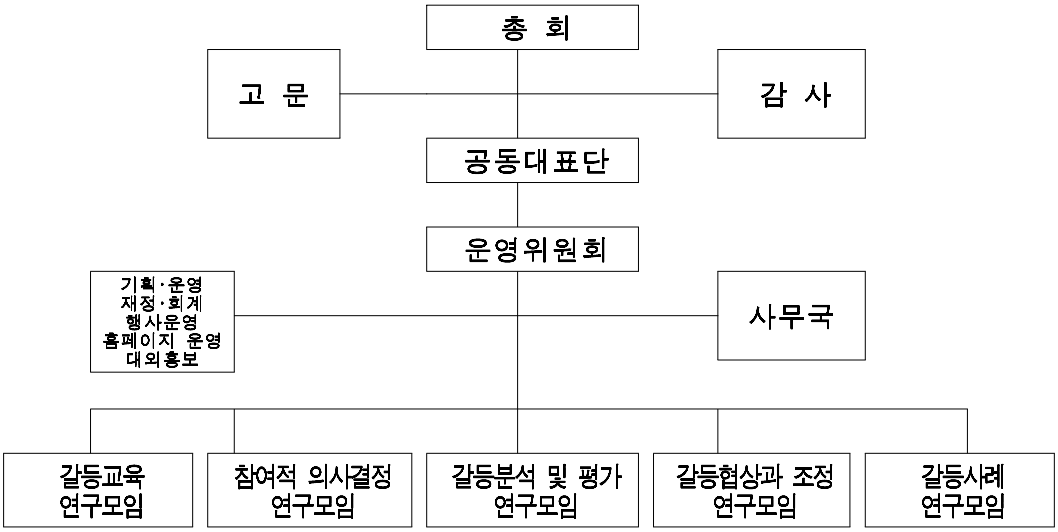
2007년 4월 30일과 5월 2일에는 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 운영 및 연구기획과제 발간·배부 사업을 위한 보조금 신청 및 교부가 이루어 졌으며(각각 4,000만원, 2,000만원), 2007년 5월 23일 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 2007년도 제1차 정기총회 및 제1차 워크숍 개최되었으며, 7월 11일에는 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 2007년도 제1차 운영위원회가 개최되었다.

(3) 기능 및 역할

포럼의 기능 및 역할은 충청남도의 공공기관 및 각종 갈등유발 대상 및 주체들의 갈등을 보다 완화시키고 대화와 타협의 장을 마련할 수 있도록 협력·지원하며, 상생협력 및 갈등완화 관련 교육사업, 연구사업, 실천적 지원사업을 각계각층의 상생협력 및 갈등관리 전문가집단의 참여를 통해 추진하며, 특히 포럼의 정체성 및 지속가능성을 확보하기 위한 일련의 노력(홈페이지 활용, 포럼 회원간 네트워크 활성화 등)을 경주하고자 한다.

(4) 조직구성

포럼의 조직구성은 다음 그림과 같다.



[그림-1] 상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼의 조직구성

이어서 포럼의 연구모임별 분과위원회를 보면 다음과 같다.

첫째, 갈등교육(Conflict Education) 연구모임은 갈등교육 갈등관련 시민·공무원을 대상으로 교육내용의 작성, 교재의 개발, 교육 실시 등에 관한 연구 및 교육과 내부 회원에 대한 교육을 담당하는 모임이다.

둘째, 참여적 의사결정(Participatory Decision-making) 연구모임은 참여적 의사결정과 사회적 합의형성의 이론적 배경, 기법, 과정, 설계 등에 관한 연구를 통하여 갈등관리 프로세스를 연구하는 모임이다.

셋째, 갈등분석 및 평가(Conflict Assessment) 연구모임은 갈등이 예상되거나 발생한 사안에 대하여 이해관계자, 이슈, 전개과정, 이해와 요구의 파악, 해결을 위한 방안 제시 등 갈등사안에 대한 분석과 평가를 통해 향후 발생가능한 갈등을 보다 효율적으로 해결할 수 있는 방안을 연구하는 모임이다.

넷째, 갈등협상 및 조정(Negotiation and Mediation) 연구모임은 제3자 개입에 의한 갈등해결 방안에 대한 연구로 대화촉진, 갈등조정, 중재에 대한 연구와 촉진자, 조정자, 중재자의 역할과 활용기법에 대해 연구하는 모임이다.

다섯째, 갈등사례(Case Study) 연구모임은 사회 대표적 갈등 사안인 환경과 개발에 관한 사례를 비롯하여 각 분야의 공공갈등 사례연구를 통해서 갈등의 원인, 진행과정, 해결을 위한 모색 등에 관하여 이론 및 실제 사례분석을 통해 갈등관리 노하우 사례를 연구하는 모임이다.

2) 2006년도 추진경과

(1) 창립총회 개최결과

포럼의 창립총회는 2006년 10월 30일에 대전 유성의 베스트 웨스턴 레전드호텔에서 행정부지사, 김용웅 충남발전연구원장, 박재묵 교수(충남대학교 사회학과, 갈등예방과 해결을 위한 정책포럼 준비위원장), 이재철 서기관(행정자치부 지방행정본부), 권경득 교수(한국공공행정학회장)를 비롯한 갈등전문가, 학계, 연구계, 언론계, 여성계, 시민사회봉사단체 및 행정자치부, 충청남도, 시·군 공무원(갈등관리책임관) 외 타시·도 참관인사 등 150여명이 참석하여 성황리에 개최되었다.

특히 여기에서는 포럼정관 심의·의결, 임원선출. 창립선언문 낭독 등이 있었고, 기조 강연으로 박재묵 교수의 "전환기 사회갈등 해소를 위한 정책과제" 및 이재철 서기관의 상생협력·공공갈등관리를 위한 정부의 주요정책 추진방향"에 대한 초청강연을 통해 포럼창립의 이해를 넓히는 기회가 되었다.

(2) 제1차 워크숍 개최결과

제 1차 워크숍은 포럼창립행사 개최 직후에 5개 연구모임별 분과위원회로 회의진행을 하면서 분과위원장 및 간사를 선출하였으며, 이는 포럼창립 단계임을 감안하여 분과모임별 주요이슈와 향후 분과모임별 진행방향 등에 대한 논의가 주를 이루었다.

(3) 평가 및 시사점

포럼의 창립총회 및 제1차 워크숍 개최는 지방정부 차원에서 충청남도와 행정자치부의 후원 속에 전국 최초로 개최한 것이며, 각계각층에서 모인 포럼회원의 커뮤니티 형성을 위한 기회로 공동대표단 구성에서부터 이를 반영하여 주목을 받

았다.

그럼에도 불구하고 회원구성, 재원확보, 포럼운영의 제도적 정비, 충청남도와 16개 시·군간의 연계·협력 문제 등이 대두됨에 따라 이를 해결하기 위해 행정자치부 및 충청남도의 적극적 후원과 포럼회원들의 자발적이고 능동적인 참여가 절실하였다.

3) 2007년도 추진경과

(1) 제1차 정기총회 개최결과

2007년도 제1차 정기총회는 2007년 5월 23일 유성 스파피아호텔 5층 무궁화홀에서 행정부지사, 행정자치부 정종제 팀장(부이사관) 외 포럼회원(충남 16개 시·군 갈등관리책임관 포함) 약 150여명 참석한 가운데 개최되었다.

총회에서는 창립총회 자료집(Ⅰ), 정책학술 자료집(Ⅱ) 발간 및 배부, 「지방정부간 갈등과 협력 : 이론과 실제, 연구사례집」 책자 배부, 2007년도 사업방향, 임원진 변경,[1] 포럼운영 전담 「사무국」 설치·운영(운영위원장과 사무국장 겸임 가능), 포럼 홍보기능 강화와 정보공유의 효율성을 위해 홈페이지 구축 및 시연, 5개 분과모임(교육연구, 참여적 의사결정 연구, 갈등분석 및 평가연구, 갈등협상과 조정연구, 갈등사례연구)을 통한 회원관리 내실화 방안 집중 논의하였다.

(2) 제1차 워크숍 개최결과

제1차 워크숍은 정기총회 개최 직후, 발제자로 정종제 팀장(행자부 지방행정본부 자치행정팀), 박태순 박사(사회갈등연구소장), 최진하 처장(푸른충남21 사무처)을 비롯하여, 토론자로 최한규 교수(단국대), 최호택 교수(배재대), 성태규 박사(충남발전연구원), 김병빈(당진환경운동연합 사무국장), 김지훈(아산시민모임 사무국장), 한창숙(충남새마을지회장) 등이 참석하였다.

발제는 "중앙정부 차원의 상생협력·갈등관리 기본정책 방향"(정종제 팀장), "한국사회 공공갈등관리 해결방안"(박태순 소장), "가야산 분쟁을 중심으로 지방정부 개발사업의 갈등완화 방안"(최진하 사무처장) 순으로 진행하였다.

---

1) 감사 2인 중 1인은 당연직인 충청남도 담당부서장으로 하는 내용이다.

토론자와 발제자의 의견을 종합해 보면, 공공갈등관리는 '관리'의 대상이라기보다 협력하여 상호 보완하는 관계로 인식해야 하며, 이는 중앙정부의 지원과 민간부문의 적극적인 참여와 협조가 이루어질 때 원활한 갈등해결방안 모색이 가능하다는 것이었다.

(3) 제1차 운영위원회 개최결과

제1차 운영위원회의 개최목적은, 현단계에서 보다 내실 있고 효율적인 포럼운영을 위해 임원 및 운영위원을 비롯한 관계자들을 초청하여, 폭넓은 의견교환 및 새로운 아이템 발굴에 중점을 두고, 포럼 운영상 현안문제(분과별 모임 활성화, (가칭)갈등완화지원자문단 구성, 회원확충, 대외협력 등)에 대한 심도 있는 논의 및 대책을 강구해 보고자 하는데 있었다.

운영위원회는 2007년 7월 11일 충남발전연구원 5층 회의실에서 참석자 총 27명, 공동대표, 감사, 사무국, 운영위원, 분과별 위원, 道 관계관 등이 참석하여 운영위원장 주관으로 진행되었다.

운영위원회에 제안된 안건의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 제2차 포럼 개최계획 수립, 추진과 관련된 주제선정은 상생협력·갈등관리 및 사회자본(social capital)을 중심주제로 한국국제정치학회 충청지회(회장 이병희 교수)와 공동주관으로 천안시의 협조와 해당지역 시민사회단체의 참여를 촉진하는 것이 중요하다는 점이 강조되었다.

둘째, 분과위원회 운영 활성화는 현 단계에서 분과별 모임운영의 현실적인 어려움이 있으므로, 추후 분과별 모임을 활성화시킬 수 있도록 분과모임 지원방안 모색이 필요하며, 특히 분과위별로 사업제안서를 접수받아 심의·지원토록 하고 이는 포럼기획과제와 연계할 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, (가칭)「갈등관리지원자문단」설치 및 운영은 현 단계에서 시기상조인 관계로 우선 포럼의 관심도를 높이고 참여자 중심의 포럼으로 전환된 이후 검토, 추진해도 늦지 않다는 사실이 확인되었다.

넷째, 금년도 기획연구로서「충청남도 갈등실태 조사 및 유형화 연구」추진은 포럼운영의 일관성 있는 성과도출을 위하여 포럼운영(분과모임)과 연계 병행하는 것이 바람직하고, 특히 공동연구를 통해 내실을 기해야 하며, 사례조사 및 설문조

사 등 필요한 부분은 충청남도의 협조를 토대로 진행하는 것이 중요하다.

다섯째, 포럼전용 홈페이지 운영 내실화를 위해서는 현재 홈페이지는 구축되었으나, 이의 적극적 활용방안을 모색하는데 중점을 두고, 특히 관련기관과 MOU 체결을 통한 지식정보자료의 공유와 인터넷상의 링크기능의 활성화 및 촉진, 그리고 보도 및 언론자료의 적극적인 활용을 통하여 각종 지식정보자료를 다양하고 풍부하게 재구성 및 활용도 제고할 필요가 있다.

여섯째, 유관기관 협력 MOU체결 추진은 「사회갈등관리연구소」(소장 박태순 박사) 등과 MOU를 단계적으로 체결하여 포럼의 외연적 확대를 통해 포럼의 위상 및 신인도 제고에 일익을 하며, 형식적인 MOU 체결이 아닌 '살아 있는' 지식정보 자료들을 실시간(real-time) 공유하는 방안 등을 조속히 마련하는 것이 긴요하다.

일곱째, 포럼회원 확대 방안은 임원진 및 운영진이 필수적으로 회원 확대(여성회원 포함)에 '모범'을 견지하고, 충청남도 내 각종 자문위원, 평가위원 등으로 활동하고 있는 주요인사들을 1차적으로 영입하는 노력을 동시에 전개하여야 한다.

(4) 제2차 워크숍 개최 추진

제2차 워크숍에서는 「상생협력·갈등관리 충남포럼」(상임공동대표 권경득)과 「사회갈등연구소」(소장 박태순 박사)간의 MOU 체결이 예정되어 있으며, 워크숍 주제는 「상생협력·갈등완화와 사회자본(Social Capital)의 육성」으로 설정되었으며, 이는 충청지역의 유수 학회와의 공동개최로 2007년 8월 20일 천안시민회관에서 개최될 예정이다.

이 워크숍은 학회와 공동주관 및 천안시 관내 시민사회단체들과의 협력체제 구축 및 추후 「상생협력·갈등관리 권역별 포럼」 창립의 견인차 기회를 제공할 것으로 보이며, 제1주제는 "상생협력·갈등관리에 있어서 사회자본의 중요성과 의의", 제2주제는 "갈등관리를 위한 사회자본의 형성: 충남지역 갈등사례를 중심으로", 제3주제는 "충남지역 상생발전을 위한 사회자본 육성방안"으로 진행될 예정이다.

또한 제2차 워크숍 개최 직후, 제2차 운영위원회를 속개하여, 2008년도 분과별 사업계획(서) 제출 및 협의를 할 예정이다.

(5) 추후 추진계획

제1단계는 2007년 7월에서부터 8월까지 포럼 활성화를 위한 홈페이지 개선 및 활용 극대화(http://pcpf.or.kr), 기획연구(충남도 갈등관리 실태조사 및 유형화 연구)의 본격적인 착수이다.

제2단계 운영은 2007년 9월에서 12월까지로서 10월 중에 제3차 포럼 워크숍 개최, 포럼회원 운영 정례화, 기획연구를 위한 갈등실태 조사를 완료할 계획이며, 12월 중에는 2007년도 결산총회 및 제4차 포럼 워크숍 개최, 기획연구를 위한 유형화 작업 완료 및 연구보고서를 발간, 배포할 계획이다.

4. 상생협력을 위한 지방정부의 갈등관리 전략과 과제

1) 포럼운영상의 당면 문제해결

(1) 포럼운영의 태생적 문제해결

포럼창립의 시발과 추진주체가 관에서 출발하다 보니 태생적으로 민간부문의 참여(포럼회원 모집) 문제가 초기부터 발생하였다. 그러나 포럼이 갈등관련 주체 중 중요한 하나인 충청남도와 16개 시·군의 갈등관리 담당공무원의 홍보 및 교육적 차원이 강조된 상태에서 출발하였음을 감안할 때, 향후 보다 진일보한 전략과 유인수단을 강구할 필요가 있다.

이러한 점들에 대한 적절한 해결을 통해 포럼운영 효율화를 추진해야 한다. 즉, 官(충청남도) 후원 속에서 민간자율의 정책포럼으로 새롭게 거듭나기 위해서는 자생력 확보가 관건이며, 이를 위한 대책마련이 절실하다.

(2) 포럼운영상 제도적 장치의 확보

현재 충남발전연구원은 충청남도지사로부터 「포럼운영 주관기관」으로 지정되어 있는 만큼 사무국 운영을 포함하여 대내외적으로 공신력 있는 기관으로 변모할 필요가 있다. 현재 관련 법안이 국회에 계류 중에 있으나, 충청남도의 지속적인

행·재정적 지원 대책이 긴요하다.

포럼운영 주관기관으로서 포럼운영의 안정성·지속성·발전성을 확보하기 위해서는 총괄지원조직인 「사무국」 운영이 필수요건인 바, 이를 위한 최소 지원인력 인건비 및 적정 운영경비 지원이 필요하며, 포럼예산의 출연금 지원방식으로 전환을 포함하여, (가칭) 「상생협력·갈등관리 충남포럼 지원육성조례」 제정을 통해 항구적인 포럼운영기반 구축을 위한 제도적 장치를 조속히 마련하는 것이 긴요하다.

(3) '전국최초'에 걸맞는 모범적인 사업 발굴·추진

전국 최초의 상생협력·갈등관리포럼에 상응하는 선도적 역할이 기대되는 만큼, 현행 운영상의 문제를 일정수준의 제도적 단계로 끌어올리기 위한 모범적이고 創發的인 사업추진이 필요한 시점이다.

예컨대 「갈등관리자 교육프로그램: 충남 지역원로 DB구축사업 연구」의 추진성과를 십분 활용하여 「갈등완화지원자문단 : 현장 컨설팅/코칭시스템」로의 단계적 운영이 필요하며,[1] 광역단위포럼과 기초단위를 공간적으로 묶어 권역별 수준에서 상생협력·갈등관리포럼으로 점차 구체화 해나가기 위한 실효성 있는 추진전략 등과 관련하여 명실공히 포럼운영의 '블루오션' 영역을 개척해 나갈 필요가 있다.

(4) 포럼회원 확대 및 실효성 있는 운영방안 마련

포럼운영의 근간인 지속적 회원관리를 위해 포럼 임원진의 자구 노력 및 운영위원회(사무국) 차원의 특단의 대책마련이 시급하다. 현행 충남도내 각종 자문위원·평가위원을 대상으로 멤버십 확충 및 유관 학술단체 및 시민사회단체와의 건실한 연대노력의 전개가 시급하다.

---

1) 이는 충남발전연구원 충남인적자원개발지원센터(센터장 최병학 박사)의 2007년도 기획연구과제의 하나로서, 행정·교육·산업·언론분야에서 명예롭게 퇴직한 70대 이전의 지역원로에 대한 DB구축사업이며, 이는 2008년 2월까지 완료를 목표로 현재 추진 중에 있다.

(5) 지속적 연구조사활동 및 대외협력사업 추진

각 전문분과별 연구모임을 정상화시키고 회원의 체계적 관리로 포럼운영의 성과를 가시화할 수 있는 연구조사사업은 반드시 필요하다. 이를 위해 각 분과별 연구조사활동(소규모)을 적극 장려하고 지원방안의 강구 및 매년 발간, 배포, 활용될 연구조사 성과를 포럼활동과 연계되는 「자체 연구개발(R&D)」 시스템 구축에 중점을 두어야 한다.

더욱이 참신하고 다각적인 포럼홍보 및 교류 협력 사업으로 대내외적으로 신인도를 높이고, 활용가치가 높은 '살아있는' 지식정보자료의 실시간(real-time) 제공으로 포럼활성화 방안이 긴요하다. 포럼전용 홈페이지의 콘텐츠 충실화 및 배너교환, 유관기관과 MOU 체결은 KDI 갈등조정협상센터(http://ccrn.kdischool.ac.kr/ccrn.asp), 고려대학교 갈등사회교육연구단(http://soc.korea.ac.kr/bk21/01/01bk21.asp), 미국 George Mason대학 갈등분석과 해결연구소(http://www.gmu.edu/department/ICAR) 등과 순차적으로 협력 양해각서를 체결할 예정이다. 이와 함께 국제적 저명인사 초청특강 등 다변화 노력을 전개해 나가야 한다.

2) 포럼운영상의 중장기 비전과 추진과제

(1) 기본방향

포럼은 운영상의 기본방향을 단순한 관재성격의 포럼에서 탈피하여 운영에 있어서 충청남도가 전국 최초라는 선점효과를 최대한 활용하여 지방정부가 후원하고 그 외의 행위자들(학계, NGO, 기업, 주민 등)이 중심이 되는 포럼으로 발돋움하고자 한다. 또한 포럼활성화를 위한 회원의 지속적 관리와 정책적 피드백으로 진일보 하고자 한다.

(2) 추진전략

민(民)·관(官)·산(産)·학(學)·연(硏)·언(言)이 상호 밀접하게 연계된 포럼운영 전략이 필요하며, 갈등 대상을 보다 중립적이고 효율적으로 중재 및 자문역할을 할 수 있는 갈등조정 전문가 인력Pool이 필요하다. 이처럼 포럼 홍보 및 운영사업을

보다 다각화시켜 공공기관과 민간부문을 연결할 수 있는 침투(embedded)전략이 필요하다.

(1) 기본목표

사회적 합의형성을 위한 「상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼」은 견실한 민관협력의 기반 위에서 "지속가능한 민간주도형 포럼운영"을 위해서는 각계각층에서 학계, 관계, 산업계, 언론 및 시민단체 등에서 뜻있는 인사들이 자발적으로, 폭넓게 참여토록 기본 틀을 설정, 추진되어야 한다.

또한, 민·관·산·학·연간 자발적 정책학습 협의체인 포럼운영을 통하여 상생협력 방안을 효율적으로 모색하고, 갈등관리 관련 성공사례 및 실패사례에 대한 학습과정을 통하여 교훈 및 시사점을 발견함으로써, 충청남도가 상생협력 및 갈등관리의 발전모델이 되도록 최선을 경주하고, 이를 위한 긴밀한 민·관 협력파트너십 형성 및 구축을 토대로 구체화된 정책대안을 제공하여 생산적인 정책성과의 창출에 이바지하며, 앞으로 지속가능하게 충남발전에 기여할 필요가 있다.

(2) 운영기반 구축

포럼은 기본적으로 총회와 공동대표단, 감사, 운영위원회(사무국 포함), 각 분과별 연구모임 등으로 구성, 실효성 있게 운영되어야 하며, 필요시 특별위원회 및 T/F팀 구성 등을 통해 당면현안에 대해 능동적으로 대응할 필요가 있다.

포럼 회원들의 자발적 참여와 함께 충청남도 자치행정과의 지원·후원을 받아 운영위원회 및 사무국을 꾸리면서, 협의회를 개최하여 차기 포럼행사 준비 및 포럼운영 전반에 걸쳐 사안별로 긴밀한 포럼네트워크를 유지, 발전시키도록 하며, 이미 구축된 전용 포럼홈페이지를 지속적으로 개선함으로써 회원커뮤니티 공간, 지식정보자료실을 마련하여 On-line상 사이버운영시스템을 완벽히 구축해야 한다.

특히 분기별 포럼개최를 통해 산출된 성과는 모두 일정한 양식으로 통일하여 자료집을 발간, 회원들에게 배포하도록 하며, 특히 연말 기준으로 상생협력 및 갈등관리 관련 실태조사 연구보고서를 발간, 실무에 널리 활용할 필요가 있다.

또한 포럼회원명부 및 각종 연찬 및 지식정보자료집을 수시로 발간, 배포하여, 이와 관련 차기포럼의 안건으로 채택, 상호 학습 자료로 활용하고 특히, 시·군별

갈등관리책임관이 중심적 역할을 맡아 권역별(시·군) 대상으로 개별적인 갈등관리연구팀(포럼 연구동아리)을 육성토록 종합적으로 지원, 관리하는데 중점을 두어야 한다.

(3) 추진과제(안)

① 연구조사사업의 체계적·지속적 추진

우선 2007년도 기획연구 결과물(갈등의 실태조사 및 유형화)을 토대로 충청남도의 갈등을 실제적으로 적용하고 장기적 갈등 및 잠재적 갈등요소를 보다 신속히 파악할 수 있는 향후 연구를 수행 검토되어야 한다. 이러한 연구가 보다 체계적이고 내실 있게 수행되기 위해서는 기획연구사업의 참여범위 확대, 외부연구진과 갈등관리 실무자들의 참여유도 및 재정적 확충이 요구된다.

② 대학(원)생 대상 우수논문대회 개최

갈등관리에 대한 인식과 참여의 저변확대를 목적으로 포럼 홍보효과와 갈등관리에 대한 체계적 논리축적이 기대되는 상황에서 이를 위해서는 대대적인 홍보와 충청남도의 적극적인 지원이 필요할 뿐 만 아니라 이분야에 대한 지역대학(원)의 학술활동을 진흥시키고, 지방정부의 대학 간 연계를 통해 官-學간 파트너십 강화가 필요하다. 예컨대 특정 갈등상황을 가상적으로 제시한 뒤 이에 대한 최적 갈등해결방법론을 찾는 경연대회 같은 것이다.

③ '갈등해소 연구팀'(동아리) 운영

상생협력·갈등관리 포럼 운영과 병행하여 직장 단위별 소모임으로 갈등관리연구팀(동아리)을 운영하여 광역·기초 자치단체(직장단위)별, 인근 자치단체 연합, 또는 유형별 관심분야 그룹에 참여하여 활동하도록 해야 한다.

갈등관리와 관련한 국내외 이론 및 사례 Case study, 지역단위 포럼 참여, 의견개진 및 토론을 통하여 비공식이고 자발적인 학습·연구조직으로의 운영이 요구된다.

④ (가칭) “갈등완화지원자문단” 설치 및 운영

공공갈등이 발생하거나 또는 발생개연성이 높은 사안을 대상으로 사전조율 및 갈등해결 촉진을 위한 관련 전문가를 구성·지원하고 민간 차원의 갈등중재·협상을 위한 자문단 성격으로 운영하며, 갈등사안이 심각해지는 주된 이유가 “대화의 부재”에 있으므로 갈등당사자를 대화와 협상의 테이블로 옮겨 협의·합의·타결(갈등해소) 도모에 중점을 두어야 한다.

주요 갈등분야에 대한 전문가 인력풀 구성(갈등 관련 정책수행 및 해결 유경험자 대상 인력풀 구성, 명단 확보 및 별도의 위촉절차 이행)하고 갈등발생시 정보수집 및 사전 상담·자문·조율·중재(컨설팅, 코칭)를 하여야 한다. 따라서 자문단 운영비 확보(수당·제경비) 및 금년도 기반구축이 필요하며, 내년도에 시범운영할 계획이다.

5. 결 론

2006년 창립 이후 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼은 전국 최초의 갈등관리 정책포럼이라는 주목을 받으며 성장했다. 이에 부응하여 충청남도의 적극적인 노력과 포럼운영진들의 노력을 더하여 보다 발전적인 포럼운영 방안을 모색하고 있다.

물론 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼에는 ‘도전적 초기단계의 시행착오’가 불가피하게 발생한 부분도 없지는 않았으나, 이를 계속 되풀이할 수는 없는 일이다.

따라서 상생협력 및 갈등관리에 대한 저변확대를 위해 시·군 단위의 노력이 필요한 때에 현재의 포럼운영상의 문제와 어려움을 직시하고 이를 해결하려는 노력은 매우 중요하다.

특히, 충청남도-포럼사무국(운영위원진 포함)-포럼회원(민간단체 및 일반주민 포함)의 긴밀한 연계구조를 창출할 수 있는 실질적 대안을 모색하고, 이에 대한 적극적인 지지기반 확충을 통해 포럼운영 소기의 목적을 달성하고 이를 위한 구체별 달성목표와 추진로드맵 작성이 요구된다.

이렇게 한다면 공공정책 및 각종 사업추진과정에서 발생하는 갈등을 사전에 효

율적으로 예방하고, 이의 체계적인 해결 노력을 통하여 불필요한 사회적 비용을 줄이면서 바람직한 상생협력의 사회통합적 기틀을 마련하는데 큰 도움이 될 것이다. 더욱이 우리 사회가 '파트너십·네트워크형 거버넌스 시스템' 구축을 절실히 필요로 하고 있는 만큼, 서로 머리를 맞대고 진지하게 현실 문제를 해결하기 위한 실천적 노력이 절실한 시점이 아닐 수 없다.

이제 충청남도에서는 지난해 발족한 상생협력 및 갈등관리 플러스충남 정책포럼을 광역단위에서 상생협력 및 갈등관리의 폭과 깊이를 더하기 위한 다자간 소통의 공간으로 확실히 자리매김할 것을 기대하고 있다.

이를 위해서는 상생협력 및 갈등관리를 위한 포럼회원 다수의 자발적 참여 촉진과 전문적 역량 강화 모색, 이론적 연구성과를 현장 경험 및 대중적 지혜와 결합함으로써, 우리 사회를 더욱 생동감 있고 알찬 '상생과 협력의 커뮤니티'로 성숙시키는데 주력해야 할 것이 요청된다.

앞으로 이 포럼은 우리 사회의 다양한 참여주체들이 의견을 적극 개진하고 서로의 입장을 진솔하게 교환하는 '다자간 소통의 공간'으로 발전, 이러한 '담론형성과정'을 통해 갈등사안들을 심도 있게 논의하고, 바람직한 해결방안을 함께 모색할 수 있는 '공론 형성의 마당'으로 조속히 자리매김 하기를 희망하고 있다. 뜻있는 인사들의 많은 기대하는 이유가 여기에 있다.

현재 포럼은 고문 1인, 각계의 공동대표 4인(상임공동대표 1인 포함), 감사 2인, 운영위원장 1인, 운영위원 15인 등으로 구성, 운영되고 있으나, 사무국 설치 및 권역별 워크숍 개최, 갈등관리자 교육프로그램 실시 및 지역내 갈등 실태조사 및 유형화와 그 해결방향 모색에 관한 연구사업 추진에도 많은 관심을 기울이고자 한다. 많은 성원을 기대한다(관련 홈페이지 http://pcpf.or.kr/).

상생협력 · 갈등관리 플러스충남 정책포럼의 창립과 운영의 경험을 통해 다수의 참여자들은 '학습부재의 한계'를 이겨내야 한다는데 인식을 함께 하고 있으며, 그것이 성공사례이든, 실패사례이든 간에 우리가 분명히 배울 것이 있다는 사실, 각자 처해진 상황과 여건은 다르지만 공동목표를 위해 힘과 지혜를 합쳐야 한다는 것, 그러나 와중에 겪는 어려움은 소기의 성과의 재배분을 통해 꼭 치유해야 한다는 사실을 단계적으로 공유해 가고 있다. 이로써 우리는 지역의 주요현안을 분별력 있게 해결할 수 있는 경험과 방법지(方法知)를 축적하게 될 것을 기대한다.

〈별첨 1〉 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 주요임원 현황

1) 임원·위원

(2007. 8. 1 현재)

구 분		주요 책임자
고문		김용웅(충남발전연구원장)
공동대표	상임 공동대표	권경득(선문대 행정학과 교수)
	공동대표 3인	이상선(충남시민사회단체연대회의 대표) 최문갑(대전일보 논설위원) 한창숙(충남새마을지회장)
감사	사업 감사	충청남도 자치행정과장(당연직)
	회계 감사	최진하(푸른충남21추진협의회 사무처장)
운영위원회	운영위원장	최병학(충남발전연구원 RHRD센터장)
	사무국장	최병학(포럼 운영위원장) - 겸임
당연직 운영위원	갈등교육 연구모임	원성수(공주대 행정학과 교수)
	참여적 의사결정 연구모임	곽현근(대전대 행정학과 교수)
	갈등분석 및 평가 연구모임	최한규(한국공공행정학회 위원장)
	협상 및 조정 연구모임	신기원(신성대 행정과 교수)
	사례 연구모임	심문보(한서대 행정학과 교수)
선출직 운영위원	기획 운영위원	성태규(충남발전연구원 자치행정연구팀장)
	재정 및 회계 운영위원	정진헌(청양대 자치행정과 교수)
	행사 운영위원	최호택(배재대 행정학과 교수)
	홈페이지 제작 운영위원	박길성(한국행정DB센터 소장)
	홍보 운영위원	박성준(대전KBS 아나운서)

2) 사무국

구 분	성 명	직 위	비 고
사무국장	최병학	충남발전연구원 자치행정연구팀 연구위원 및 충남인적자원센터(RHRD) 센터장 겸임	2007. 5. 23
사무차장	고승희	충남발전연구원 자치행정연구팀 연구원 (행정학박사)	〃
운영간사	이재현	충남발전연구원 자치행정연구팀 초빙연구원 (정치학과 박사과정)	〃

〈별첨 2〉 상생협력·갈등관리 플러스충남 정책포럼 행사 관련 사진

1) 2006년도 창립총회(2006. 10. 30)

2) 2006년도 제1차 워크숍(2006. 10. 30)

3) 2007년도 제1차 정기총회(2007. 5. 23)

4) 2007년도 제1차 워크숍(2007. 5. 23)

5) 2007년도 제1차 운영위원회(2007. 7. 11)

〈별첨 3〉 전용 홈페이지(http://pcpf.or.kr/)