

서울의 사회적 자본 : 현황과 정책과제

2010. 8. 23 제70호

조권중 / 서울시정개발연구원 연구위원

< 목 차 >

요약

- I. 사회적 자본 함양의 필요성**
- II. 서울의 사회적 자본 현황**
- III. 사회적 자본 확충을 위한 정책 제언**

요 약

사회적 자본의 중요성 인식 증가

최근 정치 사회적인 측면에서 신뢰의 문제와 이에 대한 사회적 자본의 축적에 대한 논의가 사회 전면의 이슈로 부각되었다. 세계금융위기의 여파로 사회 모든 방면에서의 갈등과 긴장은 신뢰의 위기와 사회적 통합이 해체되는 위기로 진행되고 있기 때문이다. 서울 시도 민선 5기에 들어 기존의 성과를 바탕으로 소통과 시민 참여에 대한 정책 어젠다가 필요한 실정이다. 이에 대하여 사회적 자본의 경제적 효과, 정부 신뢰의 기대효과에 대한 인식으로 바람직한 사회, 지속가능한 정부 정책의 전제로서 사회적 자본의 형성이 강조된다. 사회적 자본은 공동체를 형성하고 사회적 통합과 민주주의, 경제발전을 가능하게 하며, ‘좋은 거버넌스’(Good Governance)의 사회적 기초를 제공한다.

서울의 사회적 자본 수준은 긍정적

서울의 사회적 자본 수준은 일부 낮은 수준을 보이는 부문이 있으나, 전반적으로 개선추이를 보여 향후 전망은 긍정적이다. 서울시민들의 신뢰형성은 취약하여 주변사람에 대한 신뢰도나 공공기관에 대한 신뢰도는 낮은 것으로 추정된다. 사적 연결망 중심의 네트워크는 사회적 자본형성에 긍정적이지 않고, 사회에 대한 참여의식도 낮다. 그럼에도 불구하고 서울시민의 의식과 제도적 요소에서는 향상된 모습을 보여준다. 시민들의 인식이 개선되어 규범준수, 자원봉사 참여 등에서 상승 추세를 보이고 있다. 서울시민의 자원봉사활동이나 후원, 기부 등의 이타적 행동도 전반적으로 증가하였으며, 또한 사회 전반의 준법수준에 대한 평가나 공공질서 수준 역시 유의미한 상승 추세이다. 서울시의 청렴지수도 과거에 비해 높게 나타났으며 지속적인 개선을 보여주고 있다.

신뢰 향상을 위한 노력이 필요

좋은 거버넌스의 성과를 좌우하는 혁신과 개혁은 공적 신뢰에 의존하며, 공적 신뢰는 시민사회의 사회적 자본을 통해서 형성된다. 사회적 자본의 함양을 위해 시민들의 자발성, 사회관계 형성, 지역 사회의 관심 및 공동체 조직을 활성화하여야 한다. 신뢰 향상을 위한 공공 서비스 혁신이 중요하며, 공공의 혁신은 시민과의 의사소통을 필요로 한다. 시민참여를 활성화하기 위해서는 시민과 행정을 연결시켜 주는 매개집단, 즉 시민단체의 활동이 중요하고, 지역 사회의 공공시설을 지역사회 시민의 참여 마당으로 활용하는 것이 중요하다. 이제 시민과의 소통을 중심으로 한 시민 지향의 통합적 접근으로 시민 참여 기제를 보다 체계화할 필요가 있다.

I. 사회적 자본 함양의 필요성

사회적 자본의 개념과 중요성

- 사회적 자본에 대한 개념은 다양하지만 일정한 합의가 형성
 - 일반적으로 '사회적 자본'이란 일정 집단을 형성하는 사회구성원 간 공동의 이익을 위한 협력과 참여를 창출하는 무형자산을 의미하며, 사회의 협력과 거래를 촉진시키는 신뢰, 규범, 연결망으로 사회적 자본을 개념화
 - 연고집단, 가족, 친지, 친구관계 등 개인을 넘어선 집단간의 협력, 시민사회와 참여, 지역사회와 공동체, 신뢰, 규범 등 도덕적이면서 문화적인 차원, 사회관계의 확장을 의미하는 관계망, 네트워크, 시민단체 등 사회적 차원의 제반 특성이 사회적 자본이라는 개념화에 연계
- 사회적 자본 증대에 대한 정책적 인식이 중요
 - 한국사회가 당면하고 있는 신뢰의 위기를 극복하기 위해서 사회적 자본의 증대가 필요
 - 한국사회에 대해 후쿠야마(Fukuyama)는 저신뢰 사회(Low Trust Society)라고 지적하고 있는데 산업화에 의한 사회적 이동의 증가, 도시화의 팽창과 지역 공동체의 해체 등으로 전통적 신뢰의 기반이 와해된 반면 새로운 신뢰의 기반이 사회 관계적 차원과 제도적 차원에서 미비된 실정
 - 특히 세계금융위기의 여파로 야기된 사회 모든 방면에서의 갈등과 긴장은 신뢰의 위기와 사회적 통합이 해체되는 위기로 인식
 - OECD는 2000년 초 '국가의 웰빙'(The Well-being of Nations)에서 신뢰를 형성하게 하는 사회적 자본(Social Capital)의 중요성을 정책적인 차원

에서 제시

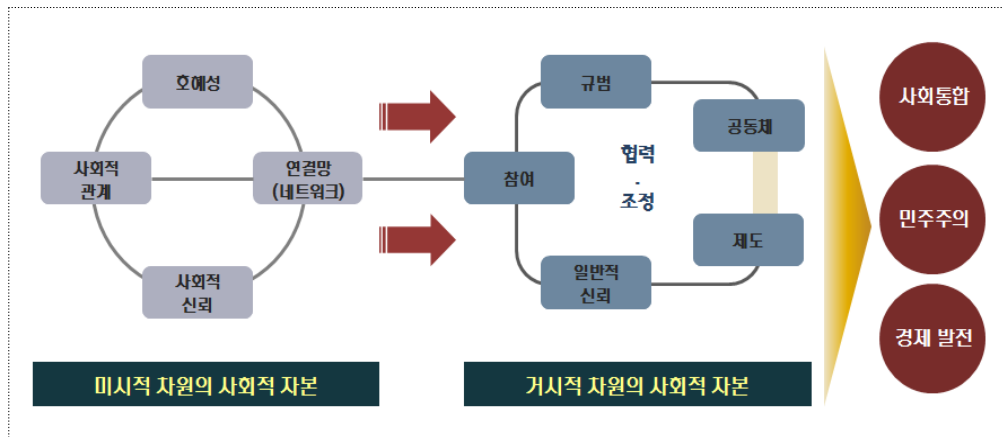
- 또한 행정개혁을 추구하는 여러 정부에 대해서 공적 신뢰(Public Trust)의 중요성을 강조
- 서울시도 민선 5기에 들어 기존의 성과를 바탕으로 소통과 시민 참여에 대한 정책의 어젠더가 필요
- 사회적 제도와 시민사회의 관계에서 서울시 차원의 중장기 전략으로 사회적 자본 증대방안에 대한 모색이 필요

사회적 자본의 형성과 효과

□ 사회적 자본은 시민사회 영역에서 형성

- 미시적으로는 사회 구성원 간의 상호작용에서 사회적 관계가 이루어지며, 지속적인 상호작용은 구성원들 간의 호혜성을 형성
- 이 과정에서 개인적 신뢰가 사회적 신뢰로 전환하며 이러한 사회적 관계의 확장은 사회적 연결망(네트워크)을 형성
- 사회적 네트워크는 집합적 행동을 하는 실체를 형성하고, 사회적 자본은 집단내의 집합재(Collective Goods)가 되어 사회적 연결망에 참여한 사람의 집합적 이익을 도모
- 거시적으로는 시민들의 결사체나 시민단체와 같은 사회적 네트워크에 대한 자발적인 참여가 일반화된 신뢰로 전환
- 이러한 사회적 자본 형성과정에서 시민의 덕목이 함양되고, 그 덕목으로 사람들을 믿을 수 있는 신뢰성, 사람들과의 관계에서의 정직성, 상호 협력을 도모하는 단결성, 그리고 여러 사람들의 참여를 독려하는 개방성이 축적

- 결국 사회적 자본은 공동체 형성과 제도 내에서의 실천을 통해 사회적 통합과 민주주의 및 경제발전의 기초를 형성하고, 좋은 거버넌스(Good Governance)의 사회적 기초를 제공



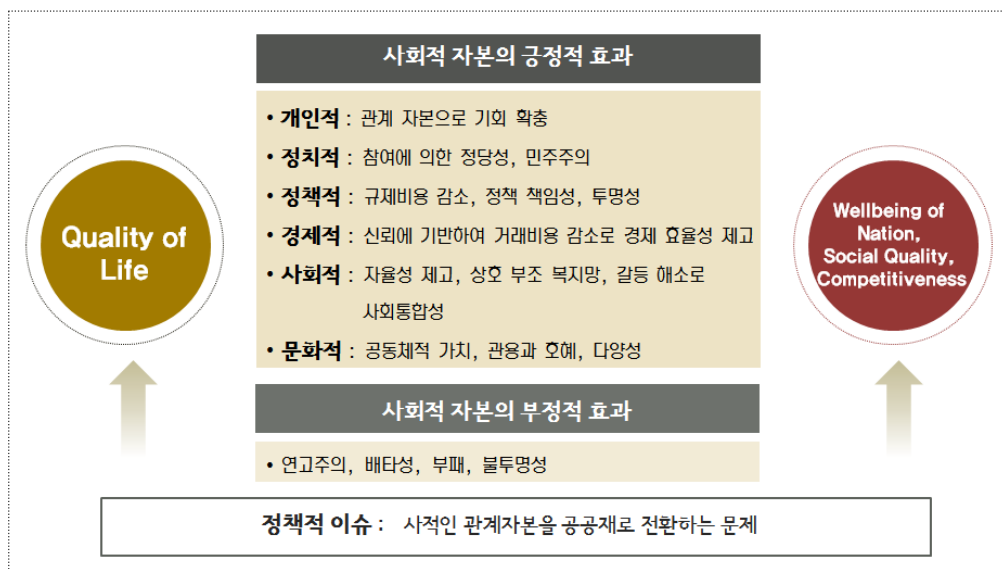
[그림 1] 사회적 자본의 기제

□ 사회적 자본은 사회 제반 영역에서 긍정적인 효과를 산출

- 개인적인 차원에서 보면 관계자본의 활용으로 건강 수준 향상, 삶의 만족감, 양질의 아동 보육, 직업 등 사회의 여러 영역에서 기회가 확대
- 사회적 자본인 신뢰는 사회의 무형자산으로서 사람들 간의 거래비용(transaction cost)을 감소시켜 효율적인 자원 배분의 경제적 성과를 가져오며, 신뢰를 기초로 한 상호 협력과 의사소통으로 정책적으로는 규제비용 감소와 정책의 책임성 및 투명성을 제고하며, 정치적으로는 민주주의의 정착에 기여
- 사회적으로는 자율성을 제고하고 상호 부조의 복지망을 구성하며, 갈등해소를 통한 사회통합에도 기여
- 문화적으로는 다양성을 수용하고 관용과 호혜성을 강조하게 되며, 공동체

적 가치를 함양

- 이러한 연계적인 상황에서 사회적 자본의 축적은 사회의 질을 향상시킬 뿐만 아니라 경쟁력을 제고시키고 지속가능한 발전을 위한 토대를 형성
- 한편 사회적 자본이 개인의 사적인 이익을 도모하고 폐쇄적일 때 연고주의, 배타성, 부패, 불투명한 관행 등의 부정적인 효과를 산출할 가능성도 농후



[그림 2] 사회적 자본의 효과

사회적 자본과 서울시 도시정책과의 연계

- 서울의 사회적 자본을 함양하기 위한 전략과 서울시의 정책 및 사업은 매우 밀접히 연계
- 시정의 성과는 사회적 자본의 수준에 따라 시민의 삶의 질 차원과 도시의 경쟁력 차원에서 보다 중요한 성과를 낼 것으로 기대

- 시의 도시정책과 사회적 자본의 관계를 보면 행정·시민사회·도시기반 영역의 정책지향과 사회적 자본의 투자·매개역할 분배로 이루어진 공공정책의 기능이 서로 부합
- '행정영역'에서는 사회적 자본의 창출과 투자와 관련 있는 정책 틀의 제시가 가능
 - 일반행정 분야에서 시정의 거버넌스, 신뢰향상, 투명성, 책임성을 정책 목표로 설정할 경우 이는 바로 사회적 자본 축적의 직접적인 정책분야에 해당
 - 자치구 지원 분야는 지역사회 개발과 지역관련 정책네트워크의 구성으로 사회적 자본을 증대할 수 있는 사업분야에 해당
 - 교육 지원 분야는 인적자원 개발과 함께 지역사회 관련 사회적 자본 기반 형성을 위한 정책방향으로 제시가 가능
- '시민사회영역'에서는 사회적 자본의 매개적 특성을 고려해야 사회적 자본과 상호작용하는 정책과 사업 개발이 가능
 - 사회복지 분야는 사회적 자본과의 관련성이 가장 두드러진 분야로, 시민의 자율성과 자조성을 기초로 하는 사회적 자본은 복지서비스의 성과를 향상시키고, 복지지원의 효과성을 제고
 - 문화관광 분야의 정책과 사업은 문화적 다양성, 호혜성, 참여를 통한 향유 등 사회적 자본의 특성을 증대시키며, 이를 매개로 정책과 사업의 성과를 제고
 - 산업경제 분야는 사회적 자본의 경제적 효과를 고려하여 일자리 창출과 경제의 효율성 제고가 기대

- ‘도시기반영역’에서는 사회적 자본의 배분이 중요하며, 동시에 도시기반 정책에서 사회적 자본을 적극적으로 활용하는 것이 가능
 - 주택 및 도시관리 분야에서는 지역사회의 사회적 연결망과 공동체 형성의 물리적 기반을 제공하는 주택건설 정책의 추진 시 시민 참여 등 사회적 자본을 활용할 경우 정책성과의 증대가 가능
 - 시민과 함께하는 환경보존, 사회통합적 대중교통, 공공안전성을 지향하는 도시정책은 사회적 자본을 활용할 수 있는 분야에 해당
- 사회적 자본 증대를 위한 전략으로는 일차적으로 사회적 자본의 창출을 위해 행정영역에서 주도하고, 이차적으로 사회적 자본의 투자와 배분을 전제하는 시민사회영역과 도시기반영역에서 정책 과제를 재구성할 필요

<표 1> 도시정책 분야와 사회적 자본

	도시분야	사회적 자본과의 관련성	도시정책과 사회적 자본
행정 영역	일반행정	시정의 거버넌스, 신뢰, 투명성, 책임성	사회적 자본 축적을 지향하는 정책 및 사업
	자치구 지원	지역사회 개발, 지역관련 정책네트워크	
	교육 지원	인적 자원 개발, 지역사회 관련 사회적 자본 기반 형성	
시민사회 영역	사회복지	복지서비스의 성과 향상, 복지 지원 효과성 제고, 시민의 자율성, 자조성	사회적 자본과 상호작용하는 도시정책 및 사업
	문화관광	문화적 다양성, 호혜성, 참여를 통한 문화 향유	
	산업경제	사회자본의 경제적 효과, 일자리, 경제의 효율성 제고	
도시기반 영역	주택 및 도시관리	사회적 연결망, 공동체 형성의 기반	사회적 자본에 기반을 둔 도시정책 및 사업
	도시안전관리	공공 안전성	
	도로교통	사회통합적 대중교통	
	환경보존	시민과 함께하는 환경보존, 지속가능성 제고	

II. 서울의 사회적 자본 현황

사회적 자본 측정을 위한 지표체계

- 서울의 사회적 자본의 수준을 측정하기 위해 사회적 자본을 '신뢰', '규범', '네트워크', '참여' 의 네 영역에서 설정
- 사회적 자본의 수준을 나타내는 측정지표와 세부지표는 <표 2>와 같으며, 이를 측정하기 위한 서울의 데이터로는 '2009 서울 서베이' 자료를 기초로 하여 통계청, 행정자료, 연구자료 등을 활용

<표 2> 사회적 자본의 영역과 측정지표

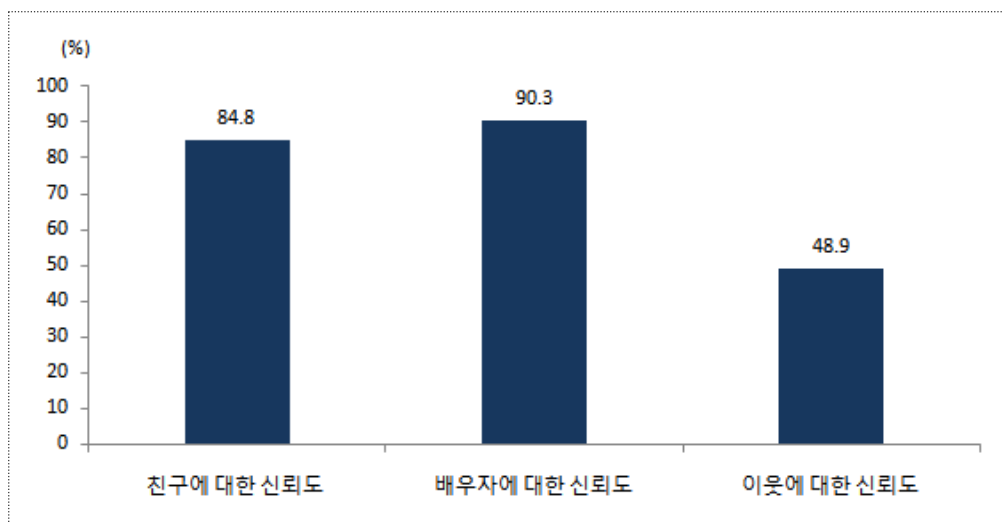
사회적 자본 영역	측정지표	세부지표
신뢰	일반적 신뢰	친구, 배우자, 이웃에 대한 신뢰도
	공적 신뢰	정부기관 및 공직자에 대한 신뢰도
규범	호혜성	자원봉사활동 참여율
		후원 경험
		기부 경험
	규범적 행동	시민의 준법수준 인식
		시민의 공공질서 준수 수준
		서울시 청렴지수
네트워크	사적 연결망	서울시민으로서의 자부심
		서울시민 고향 인식도
	공적 연결망	일상대화가 가능한 이웃의 수
		주변사람과의 연락 횟수
참여	지역사회 참여	비영리민간단체 등록 건수
		참여단체 유형
	시민참여	지역 커뮤니티 참가율
		서울축제 참여율
		선거참여율
		시정참여수준(시민의견 제안 지수)
		사회단체 참여율

신뢰

- 신뢰는 사회의 결속을 달성하기 위한 필수조건으로 신뢰가 부족한 사회는 사회적 결속력이 약해지며 사회통합이 어려운데, 신뢰는 사회적 자본의 구성요소이자 사회적 자본의 결과

□ 일반적 신뢰

- 가족과 친구에 대한 신뢰도는 높은 반면 이웃에 대한 신뢰도는 낮은 수준
 - 친구를 신뢰하는 비율은 84.8%, 배우자를 신뢰하는 비율은 90.3%, 이웃을 신뢰하는 비율은 48.9% 수준. 타인 또는 일반적인 사람들에 대한 신뢰도는 더 낮을 것으로 추정



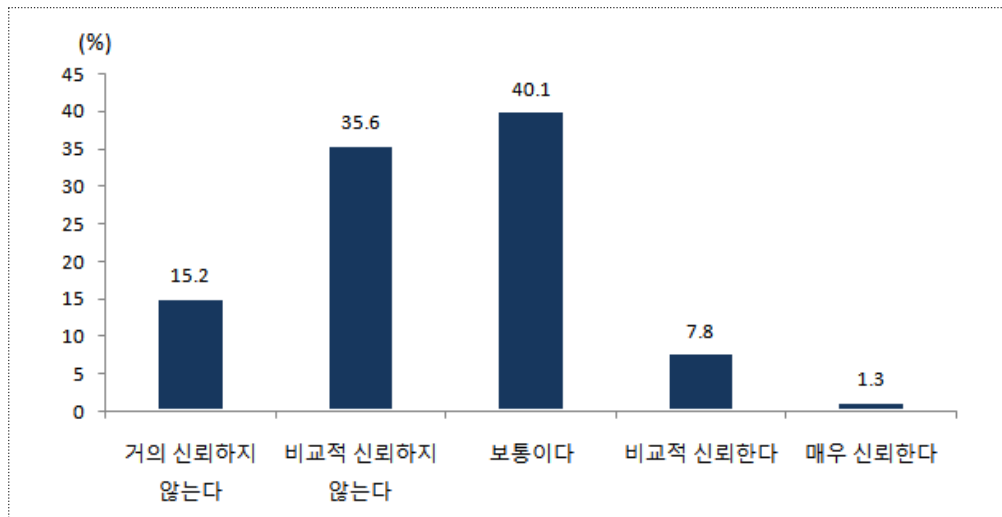
자료: 홍영란 외, 2007, 「사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구」, 한국교육개발원

[그림 3] 서울시민의 주변사람에 대한 신뢰도

□ 공적 신뢰

- 정부기관 및 공직자에 대한 신뢰는 낮은 수준

- 정부기관 및 공직자에 대하여 '거의 또는 비교적 신뢰하지 않는다'가 50.8%, '비교적 또는 매우 신뢰한다'가 9.1%로 신뢰도가 낮은 실정



자료: 홍영란 외, 2007, 「사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구」, 한국교육개발원

[그림 4] 서울시민의 정부기관 및 공직자에 대한 신뢰도

규범

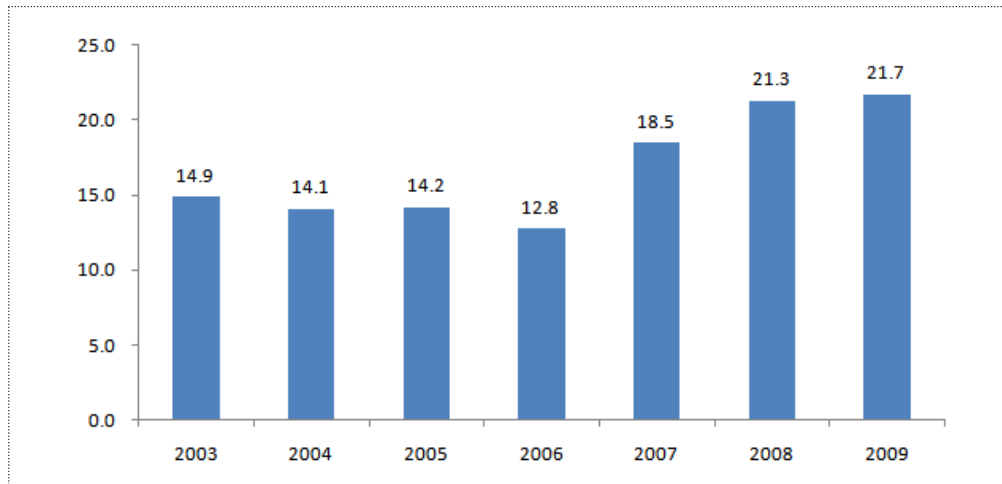
- 사회 구성원의 법질서 준수와 법에 대한 건강한 시민의식은 사회적 자본 형성과 관련되는데 이는 사회 구성원들의 책임의식을 증진시키며, 사회협력의 수준을 제고

☐ 호혜성

- 호혜성은 자원봉사와 후원, 기부 등의 이타적 행동에서 측정
 - 서울시에 등록된 자원봉사자 수는 2009년 12월말을 기준으로 1,070,365 명으로 2007년 1월말 579,290명에 비해 두 배 가량 증가
 - 서울서베이 가구조사에 따르면 서울시민의 자원봉사활동 참여율은 2003

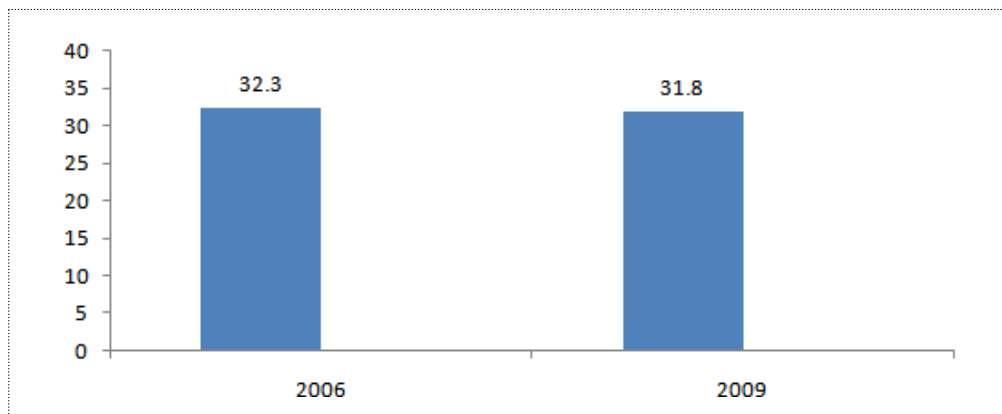
년 14.9%에서 2009년 21.7%로 증가하는 추세

- 지난 1년간 후원한 적이 있다는 비율이 2009년 31.8%로 2006년과 비교하여 큰 변화는 없는 실정



자료: 서울시, 2009, 「서울서베이」

[그림 5] 서울시민의 자원봉사활동 참여율



자료: 통계청, 각 연도, 「사회조사」 원자료; 서울 데이터 재구성

[그림 6] 서울시민의 후원 경험

- ‘기부경험이 있다’고 응답한 서울시민의 비율은 2003년 33.5%에서 2009년 46.9%로 증가 추세

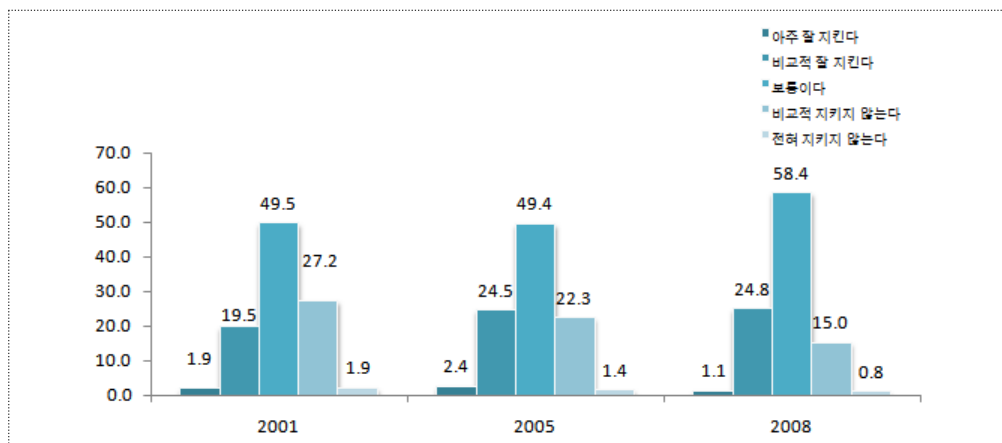


자료: 서울시, 2009, 『서울서베이』

[그림 7] 서울시민의 기부 경험

□ 규범적 행동

- 사회 전반의 준법수준에 대한 평가는 다소 개선 추세
- 다른 사람들이 평소에 법을 지키지 않는다고 보는 시각(비교적 지키지 않는다+전혀 지키지 않는다)이 2001년 29.1%에서 2008년 15.8%로 감소

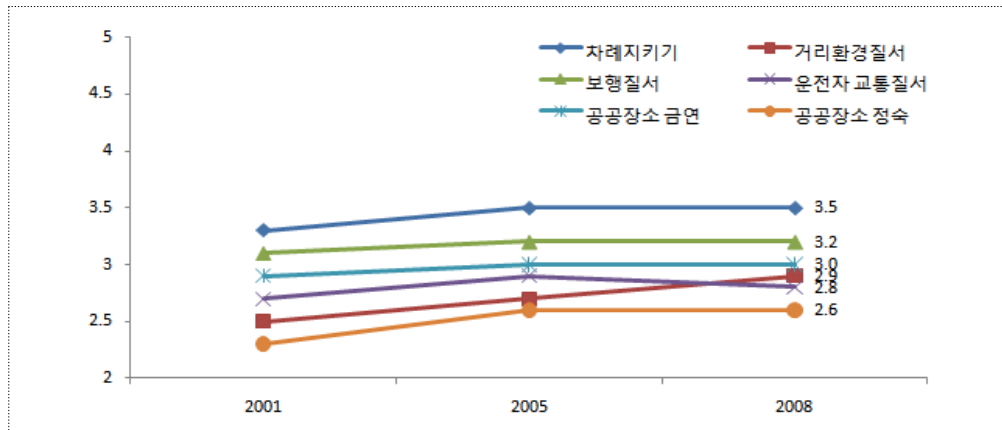


자료: 통계청, 각 연도, 『사회조사』 원자료; 서울 데이터 재구성

[그림 8] 서울시민의 준법 수준 인식

- 공공질서에서 기본질서 준수 수준은 보합상태이나 전반적으로 상승 추세

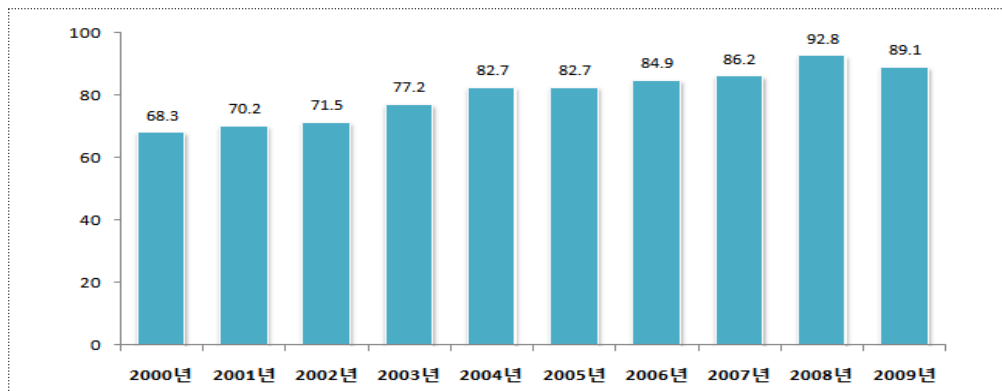
- 5점 척도 조사결과 2008년을 기준으로 '차레지키기'는 3.5, '보행질서'는 3.2, '공공장소 금연'은 3.0, '거리환경 질서'는 2.9, '운전자 교통질서'는 2.8, '공공장소 정숙'은 2.6으로 인식



자료: 통계청, 각 연도, 『사회조사』 원자료; 서울 데이터 재구성

[그림 9] 서울시민의 공공질서 준수 수준

- 서울시의 청렴지수는 향상
 - 서울시 행정이 점차 투명하게 개선되어 청렴지수는 2009년 89.1%로 2000년 68.3%에 비해 증가



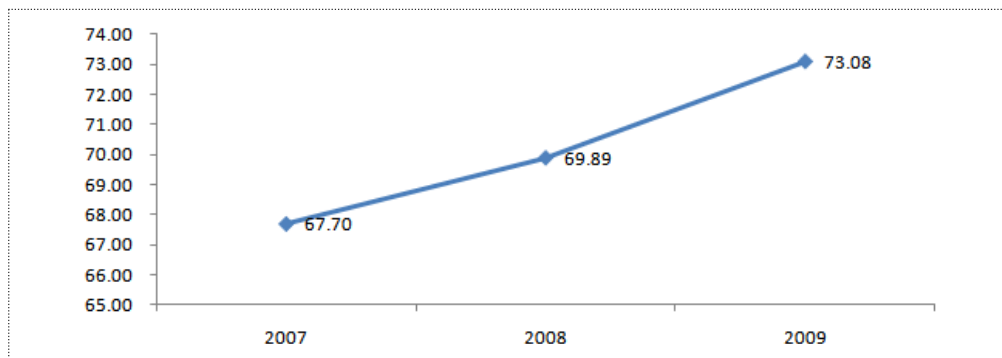
주: 100점 척도

자료: 서울시, 2009, 『서울서베이』; 감사담당관 자료

[그림 10] 서울시 청렴지수 추이(%)

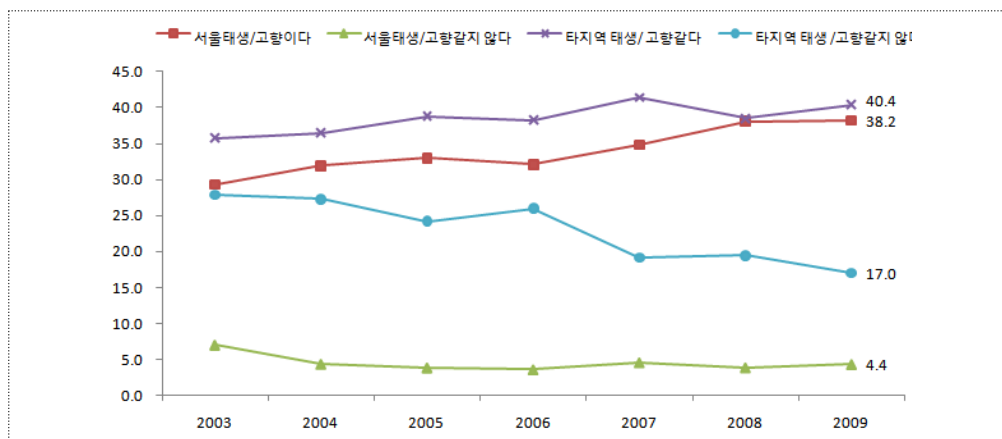
□ 연대감

- 서울시민으로서의 자부심과 서울을 고향으로 인식하는 추세가 점차 증가
 - 2009년 서울시민으로서의 자부심은 100점 기준에 73.08점으로 2007년 67.7점에 비해 증가
 - 2009년 '서울에서 태어나서 서울이 고향이다'라는 응답은 38.2%, '서울에서 태어나지 않았으나 살다보니 서울이 고향같이 느껴진다'라는 응답은 40.4%로, 서울을 고향같이 느낀다는 비율이 78.6%



자료: 서울시, 2009, 「서울서베이」

[그림 11] 서울시민으로서의 자부심



자료: 서울시, 2009, 「서울서베이」

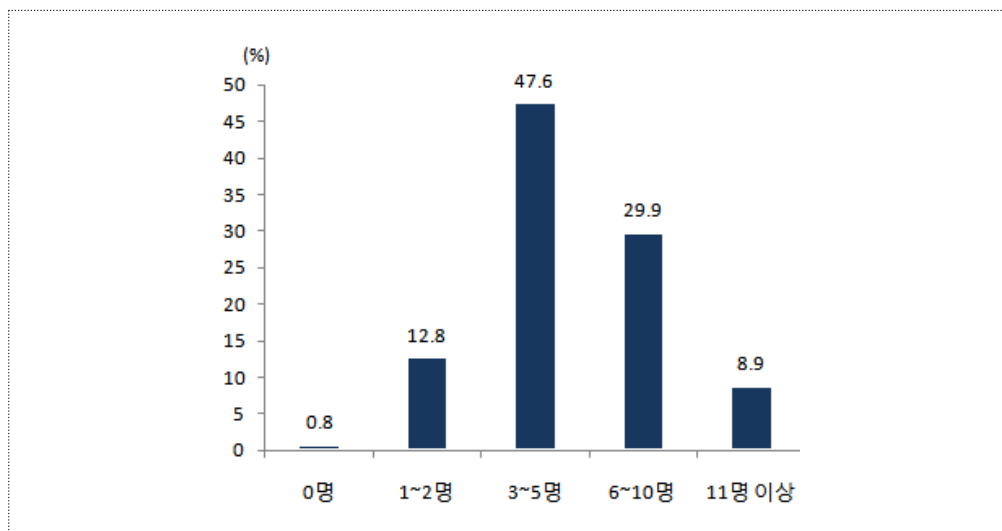
[그림 12] 서울시민 고향 인식도

네트워크

- 사회 구성원들 간 긴밀한 사회적 관계망을 유지하거나 자발적 조직을 만들어 활동하는 등의 긍정적 상호작용을 통해 협력과 소통이 활성화되면 사회가 유기적으로 통합될 뿐 아니라 신뢰 형성의 사회적 자본이 축적

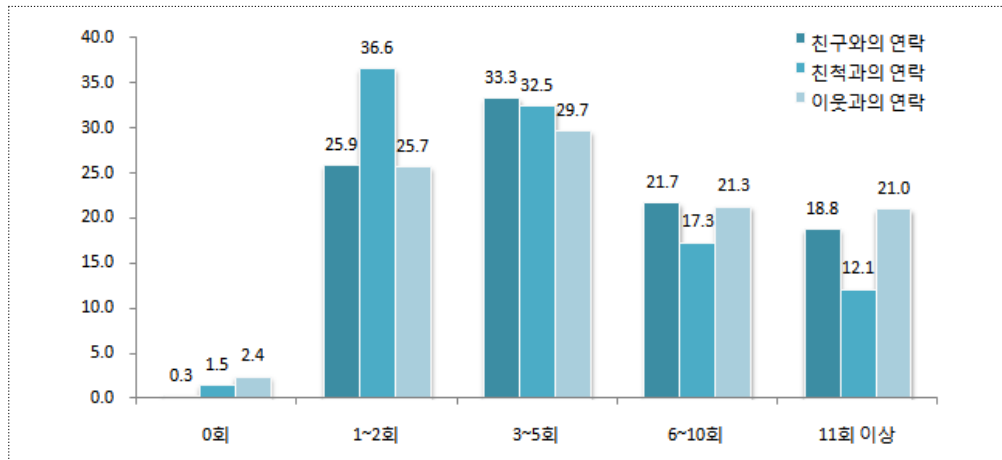
□ 사적 연결망

- 주위 사람과의 교류로 형성된 서울의 사적 연결망은 낮은 수준
 - 일상대화가 가능한 이웃 수가 3~5명이라는 응답이 47.6%로 가장 많고, 다음으로 6~10명(29.9%), 1~2명(12.8%) 순으로 응답
 - 주변사람과의 한 달 평균 연락 횟수를 보면, '친구와의 연락'과 '이웃과의 연락'은 3~5회가 각각 33.3%, 29.7%로 가장 높은 비율을 보이고 있고, '친척과의 연락'은 1~2회가 36.6%로 친척보다는 친구나 이웃과 더 자주 연락



자료: 홍영란 외, 2007, 「사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구」, 한국교육개발원

[그림 13] 서울시민의 일상대화가 가능한 이웃 수

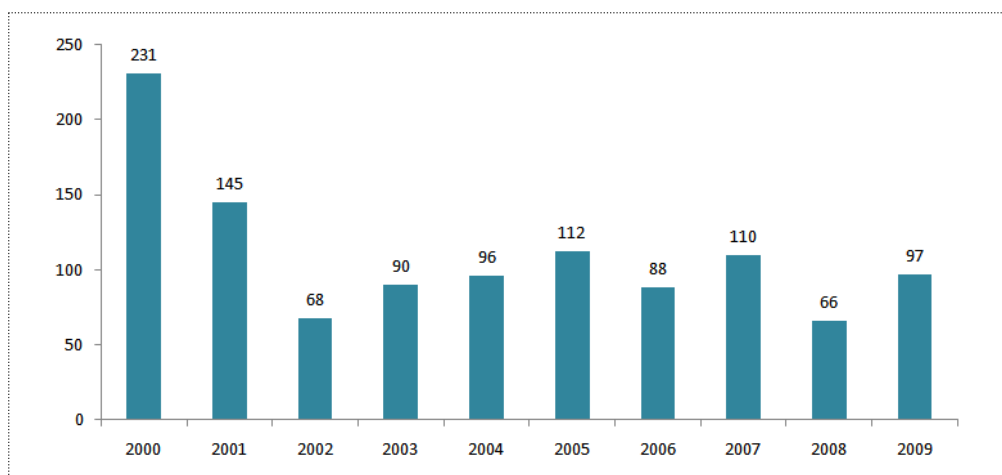


자료: 홍영란 외, 2007, 『사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구』, 한국교육개발원

[그림 14] 서울시민의 주변사람과의 연락 횟수

□ 공적 연결망

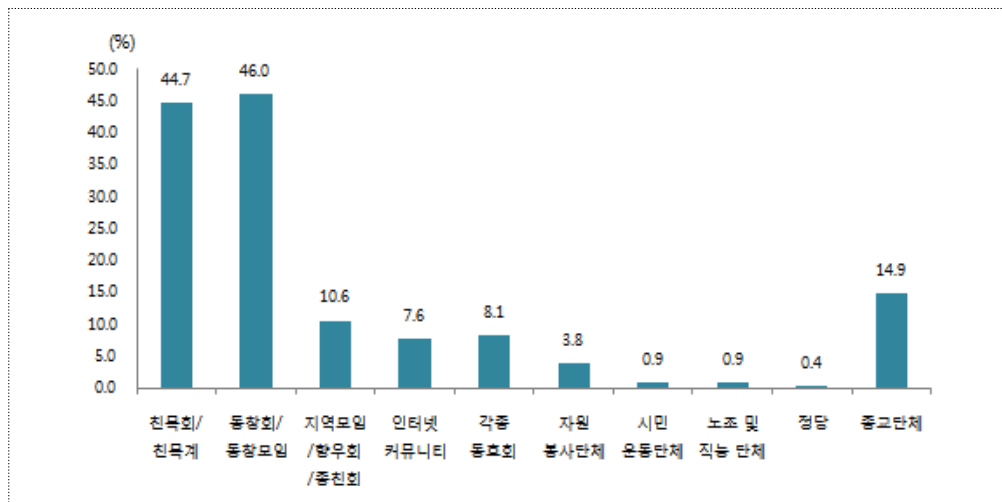
- 2000년 이후로 비영리민간단체의 수가 증가
- 2009년까지 등록된 서울시의 비영리민간단체 수는 1,103개로 소멸된 단체를 제외하고 현재 활동하고 있는 단체는 1,052개로 추정



자료: 서울시 행정자료 (2009년 12월말까지의 집계 현황)

[그림 15] 서울시 비영리민간단체 등록 현황(개수)

- 공적인 연결망 대신에 비공식적 네트워크가 활성화
 - 시민들의 참여 단체의 유형으로 '동창회/동창모임'(46.0%), '친목회/친목계'(44.7%) 등의 사적 연결망이 대부분의 비중을 차지하고 있는 반면 시민운동단체나 직능단체, 정당 등의 공적 연결망의 비율은 낮은 수준



자료: 서울시, 2009, 「서울서베이」

[그림 16] 서울시민의 단체 유형별 참여 정도

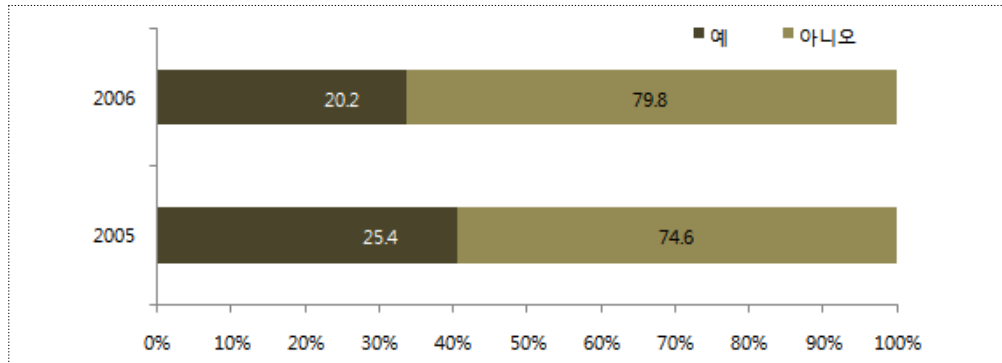
참여

- 시민들의 자발적 참여가 사회적 네트워크를 형성하고 결사체나 시민단체의 참여와 협력으로 사회적 자본이 형성

☐ 지역사회 참여

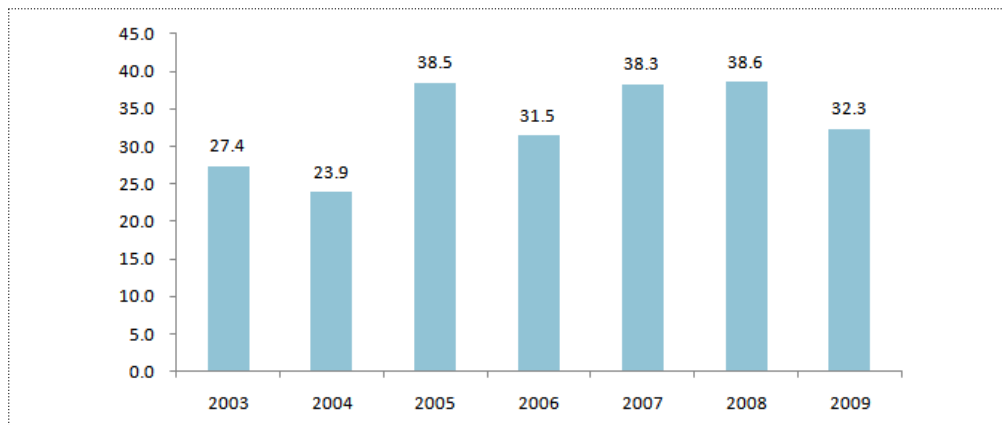
- 시민들의 지역사회 참가율은 감소하는 경향
 - 지역 내에서 개최된 회의나 모임에 참가한 경험이 있는 가구는 2005년 25.4%, 2006년 20.2%로 감소

- 지역행사 참여를 대체하는 지표로 서울시민의 서울축제 참여율은 증가 추세이나, 2003년 27.4% 이후 전반적으로 증가 추세이나, 2008년 38.6%까지 증가하다가 2009년 32.3%로 다소 주춤하는 경향



자료: 서울시, 2007, 「서울서베이」

[그림 17] 서울시민의 지역 커뮤니티 참가여부



자료: 서울시, 2009, 「서울서베이」

[그림 18] 서울시민의 서울축제 참여여부

□ 시민 참여

- 시민 참여를 나타내는 지표로서 서울시민의 선거참여율(투표율)은 전국 수준과 마찬가지로 전반적으로 하향 추세

- 대통령 선거 투표율은 1997년 80.5%, 2002년 71.4%, 2007년 62.9%로 계속 하락하였으며, 지방선거의 투표율은 50%에 못미쳤고, 국회의원선거의 투표율 역시 2004년 62.2%에 비해 2008년은 45.8%로 낮은 수준

<표 3> 서울시 투표 현황

(단위: 명, %)

구분	선거인 수	총 투표자	투표율
1997년 대통령선거	7,358,547	5,926,743	80.5
2002년 대통령선거	7,670,682	5,475,715	71.4
2007년 대통령선거	8,051,696	5,066,022	62.9
1998년 지방선거	7,377,751	3,459,481	46.9
2002년 지방선거	7,665,343	3,499,524	45.7
2006년 지방선거	7,983,648	3,976,287	49.8
2010년 지방선거	8,211,461	4,426,182	53.9
2000년 국회의원선거	7,505,246	4,075,201	54.3
2004년 국회의원선거	7,750,350	4,818,901	62.2
2008년 국회의원선거	8,078,355	3,701,619	45.8

자료: 서울시, 2008, 「서울서베이」

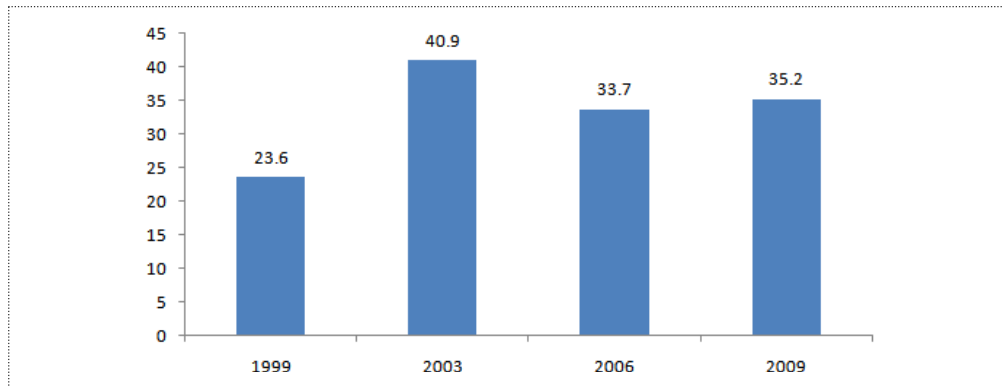
- 시정참여 수준은 '천만상상오아시스' 제도의 영향으로 시민제안 접수가 큰 폭으로 증가
- 서울시의 정책토론평 의견건수, 시민제안 의견건수, 시장과의 대화건수의 합으로 산출한 결과 2009년에는 38,139건으로 2003년에 비해 18배 증가

<표 4> 서울시 시민제안 의견 지수

	총건 수	시민제안접수 (천만상상포함)	정책토론평	시장과의 대화	지수
2003년	2,119	232	1,438	449	1.00
2004년	3,438	582	2,451	405	1.62
2005년	3,639	627	2,612	400	1.72
2006년	4,419	1,762	2,320	337	2.09
2007년	10,354	7,729	2,497	128	4.89
2008년	11,491	9,067	2,331	93	5.42
2009년	38,139	36,289	1,767	83	18.00

자료: 서울시, 2009, 「서울서베이」

- 서울의 사회단체 참여율은 1999년 23.6%에서 2003년 40.9%로 증가하다 2006년 33.7%로 다소 감소하였으나 2009년에는 35.2%로 현재 보합상태



자료: 통계청, 2009, 「사회조사」; 서울 데이터 재구성

[그림 19] 서울시민의 사회단체 참여율

서울의 사회적 자본 수준

- 제시된 지표 영역에서 볼 때 서울의 사회적 자본 수준은 선진 수준에 비해 낮으나 개선 추이를 보이고 있어 향후 전망은 긍정적
- 서울시민들의 신뢰형성은 취약하여 주변사람에 대한 신뢰도나 공공기관에 대한 신뢰도는 아직 낮은 것으로 추정되며, 사적 연결망 중심의 네트워크는 사회적 자본을 형성하는데 긍정적이지 않고, 사회에 대한 참여의식도 낮은 수준으로 조사
- 그럼에도 불구하고 서울시민의 의식과 제도적 요소에서는 향상된 모습을 시현
 - 호혜성 영역에서 서울시민의 자원봉사활동이나 후원, 기부 등의 이타적 행동이 전반적으로 증가하였으며, 사회 전반의 준법수준에 대한 평가나 공공질서 수준 역시 전반적으로 보합이거나 상승 추세
 - 서울시의 청렴지수도 과거에 비해 높게 나타났으며 지속적인 증가 추세

III. 사회적 자본 확충을 위한 정책 제언

바람직한 도시거버넌스를 위한 신뢰 향상 정책방향의 설정

- ☐ 좋은 거버넌스(Good Governance)의 성과는 공적 신뢰에 의존
 - 공적 신뢰는 시민사회의 사회적 자본을 통해서 형성되는데, 사회적 자본의 함양은 시민들의 자발성, 사회관계 형성, 지역 사회의 관심 및 공동체 조직의 활성화 과정에서 집중적으로 필요
- ☐ 신뢰 향상을 위한 공공서비스 혁신이 필요
 - 공공재에 대한 시민의 선택이 보장되어야 하고, 공공의 혁신과정에서는 시민과의 의사소통이 필요
 - 공공독점의 특성을 가진 공공 부문의 서비스 혁신을 위해서는 시민과의 의사소통, 그리고 더 나아가 시민의 참여가 중요
 - 공공서비스 혁신에 의한 시민의 신뢰 향상은 서비스의 결과보다는 서비스가 만들어지는 과정에서 시민의 요구가 어떻게 체계적으로 반영되고 있는가가 중요
- ☐ 주요 추진전략

주요 정책	추진전략
정책과정의 시민참여 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 관계 네트워크의 제도화와 정책형성 • 시민 사회의 시민단체 활성화 • 지역사회 공동체와 자원봉사
창의시정과 의사소통	<ul style="list-style-type: none"> • 창의시정과 시민과의 소통

정책과정의 시민참여 활성화

□ 관계 네트워크의 제도화와 정책 형성

- 도시거버넌스의 신뢰 향상 기제로는 정책과정에서의 시민참여가 핵심
 - 서울시는 시민참여를 위해 일반적인 제도적 절차뿐만 아니라 사이버 공간 활용을 독려하는 조례안을 제정하여 정보제공, 시민협의, 적극참여의 각 분야에 따라 시민 참여를 위한 절차와 규정이 제시되어 있는 실정
 - 제도적 구축에도 불구하고 형식적인 제도의 운영은 공적 신뢰의 향상보다는 시민참여 효과의 한계를 보이거나 오히려 역효과를 야기할 가능성도 존재
 - 정책과정에 이니셔티브를 갖고 있는 행정부문에서 이러한 제도를 적극적으로 활용하는 것이 바람직

<표 5> 시민참여를 위한 서울시 제도 현황

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

□ 시민 사회의 시민단체 활성화

- 시민참여를 활성화하기 위해서는 시민과 행정을 연결시켜 주는 매개집단, 즉 시민단체의 활동이 매우 중요
- 시민단체가 시민의 의사를 집합적으로 반영한다면 시민은 적은 비용으로 참여하여 높은 효능감을 기대
- 시민단체가 스스로 조직화하고 시민사회에서 뿌리내릴 때 바람직한 도시 거버넌스의 기반이 조성

□ 지역사회 공동체와 자원봉사

- 지역사회의 공공시설에 대한 시민의 참여 확대를 유도
- 지역사회에는 이미 복지시설, 문화시설, 청소년시설, 교육시설, 종교시설 등이 광범위하게 있고 이러한 시설은 시민에 대한 서비스를 중심으로 운영하는데 이 시설에 대한 시민들의 운영 참여를 포함하는 접근이 필요
- 시민이 참여하고 관계를 맺으며, 사회적 신뢰의 터전을 형성하는 보다 넓은 의미를 내포하는 자원봉사의 활성화 필요
- 자원봉사활동은 시민이 도시거버넌스에 참여하는 과정으로 더 강조되어야 하고, 지역공동체와 연계하여 보다 활성화되도록 유도할 필요

창의시정과 의사소통의 강조

□ 창의시정과 시민과의 소통

- 혁신과 개혁에는 시민과의 의사소통이 중요
- 서울시의 민선 4기는 시민의 참여와 신뢰를 강조하였는데, 5기에 이르러

서는 소통의 기반을 보다 확충할 필요가 제기

- 이에 시민과의 의사소통을 통해 가치와 목표를 공유하여 혁신의 필요성을 확인하고, 혁신의 과정에서 역할, 일관성, 일정 제공이 필요
- 시민 중심 연계성에서 정보의 신뢰성 제고, 사업부서의 시민고객 서비스 수준 향상, 규제 및 민원 부서의 시민지원 역할 강화가 필요
- 시민과의 소통을 중심으로 한 시민 지향의 통합적 접근으로 시민 참여를 위한 기제를 체계화할 필요
- 민선 5기의 창의시정 시행과정에서 의사소통을 통한 정책 및 사업의 조정이 필요
- 실·국간 수평적 연계를 강화하고, 자치구와 중앙정부에 대한 모니터링 체제를 갖추어 협력 조정을 하며, 시민의 삶과 환경에 영향을 미치는 제반 제도와 운영 등에 중앙정부 및 자치구와의 정책 및 업무 공조와 제도 개선이 필요
- 이러한 틀에서 시정의 리더십과 시민과의 직접적인 의사소통을 강화하는 것이 중요

조권중 | 서울시정개발연구원 연구위원

02-2149-1256

kjchoh@sdi.re.kr