

# 사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향 연구: 주민들과 선출직 기관들간 소통의 조절효과를 중심으로

최 예 나

## 국문요약

본 연구는 사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 주민들과 지방정부간 소통과 주민들과 지방의회간 소통을 중심으로 분석한 것이다. 분석결과, 첫째, 지역소속감, 사회적 이타성, 타인 신뢰, 지방정부의 청렴성이 높거나, 소통이 활발할수록 지방정부의 신뢰가 높아진다. 둘째, 사회적 이타성과 삶의 만족도가 높을 경우 지방정부와 지방의회가 주민들과 소통을 활발히 하면 지방정부의 신뢰가 높아지고, 지방정부의 청렴성이 높은 경우에는 주민들과 소통을 활성화하면 오히려 지방정부의 신뢰가 낮아진다. 셋째, 사회적 자본과 지방정부의 신뢰간 관계에서 주민들과 지방정부간 소통, 주민들과 지방의회간 소통의 역할에 차이가 존재한다. 즉 지방정부의 경우 지역사회공공 모임참여가 활성화되거나 행복감이 높으면서 주민들과의 소통이 활발히 될 경우 지방정부의 신뢰가 낮아진다. 반면, 지방의회는 사회운동단체활동참여가 활성화되고 주민들과 소통이 활발히 될 경우 지방정부의 신뢰가 증가한다. 이를 토대로 정책적 함의로는 지방정부의 신뢰를 제고하기 위해 주민주도의 다양한 공유경제 또는 사회적 경제 등과 관련된 프로젝트 추진, 주민들과의 소통을 통해 지방정부의 청렴 또는 부패에 관한 정보를 정기적으로 제공, 지방청렴거버넌스 구축, 지방의회 주도의 의정포럼 개최 등을 제시한다.

주제어: 사회적 자본, 지방정부 신뢰, 소통, 지방의회, 지방정부

## I. 서론

도시화와 1인 가구의 증대, 지역공동체의 해체 등 사회경제적 환경변화로 사회적 자본의 중요성이 갈수록 증가하고 있다. 사회적 자본은 지역사회에 존재하는 사회적 응집성(social cohesion)의 수준을 대변한다. 지역에 있어 사회적 자본이 중요한 이유는 지역사회내 구성원들간 협력과 조정을 자극하고 사회의 발전과 복지를 촉진하며(Coleman, 1988), 규모의 경제를 위해 필수적인 지방인과의 협력을 창출하여 더 높은 경제성장을 가능하게 하기 때문이다(Fukuyama, 1995). 그리고 지방자치, 지방분권, 지역발전을 위해서는 지방정부의 신뢰도 중요하다. 하지만 통계청의 국민 삶의 질 지표에서 드러나듯이, 우리나라의 대인신뢰가 73.6%(2014년 기준)인 반면에 지방정부를 비롯한 기관 신뢰는 41.3%로 상당히 낮아 현재 지방정부에 대한 신뢰는 위기상황이라고 할 수 있다. 또한 수도권을 제외한 다수 지역에서 기업, 시민단체 등 민간영역의 성장과 규모가 상대적으로 취

약하여 지방정부가 지역주민들의 삶에 상당한 영향을 미치므로 지방정부 신뢰는 지방자치 및 지역발전에 매우 중요하다.

이와 관련하여 지방정부 신뢰에 관해 다음과 같은 연구들이 존재한다. 예를 들어 지방정부 신뢰 요인 탐색(정광호·이달곤·하혜수, 2011), 주민접촉에 따른 지방정부 신뢰(현승숙·이승중, 2007), 지역주민과 지방정부신뢰(전계영, 2009), 전자정부와 지방정부 신뢰(김구, 2009; 박경효, 2009), 지역주민의 삶의 질 인식과 지방정부 신뢰(이곤수·송건섭, 2011), 민원행정서비스와 지방정부 신뢰(송낙길, 2012), 정책순응과 지방정부 신뢰(김관보·채경진·손호중, 2012), 지역애착도와 지방정부 신뢰(이월분·유용상, 2014), 지역사회적 의식과 지방정부 신뢰(조보연, 2015), 지역사회 사회안전망구축과 지역사회 결속 및 지방정부 신뢰(김영남·김찬선, 2015) 등의 연구가 이루어졌다.

하지만 아직 사회적 자본과 지방정부 신뢰의 관계에서 지방정부와 지방의회 등 선출직 기관들의 역할에 관한 연구는 부족한 상황이다. 예를 들어 지방선거를 통해 선출되는 지방정부와 지방의회가 지방정부 신뢰에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 그 역할에 차이가 있는지에 관한 문제들이 제기될 수 있다. 일반적으로 지방자치단체장과 지방의회 의원들은 서로 다른 정치적 목적 하에 자기이익극대화를 추구하며, 그러한 노력의 일환으로 주민들의 이해를 정책에 반영한다. 이 때, 선출직 기관(지방의회나 지방정부)들은 소통역량에 따라 주민들의 관심과 의견들을 정책에 반영하는 정도가 달라지고 결과적으로 이로 인한 주민들의 지방정부 신뢰도가 달라질 수 있다(정광호외 2인, 2011).

이에 따라, 본 연구는 지방정부들의 정책집행을 위해 지역주민들의 신뢰가 중요하다는 점을 고려하여, 지역내 사회적 자본이 지방정부의 신뢰에 미치는 영향을 분석하고, 이러한 사회적 자본과 지방정부간 신뢰의 관계에서 선출직 기관들의 소통이 어떻게 영향을 미치는 지를 분석하고자 한다. 이를 통해 사회적 자본과 지방정부 신뢰간 관계에 대한 이론적 논의를 심화시키고, 주민들과 지방정부, 주민들과 지방의회간 소통역량을 중심으로 지방정부에 대한 주민들의 신뢰를 제고하기 위한 정책적 시사점을 제공하고자 한다.

## II. 이론적 논거

### 1. 사회적 자본의 개념적 논의들

사회적 자본의 개념은 연구자들마다 다양하다. 이 중에서 사회적 자본의 개념적 구성요소들과 관련하여, Coleman(1988)은 신뢰와 도덕적 의무(사회적 가치성), 정보채널(회합, 친구, 가족 등), 규범 및 효과적 제재 등을, Putnam(1993)은 신뢰, 상호지원, 상호호혜적 규범 및 도덕규범, 사회적 네트워크 등을 들고 있는데, Putnam(1993)은 공식적, 비공식적 협의체의 참여를 통한 개인간 네트워크를 강조한 것이 특징이다. 그리고 Grootaert & van Bastelaer(2002)은 협의체에서 소속감, 신뢰, 사회적 규범, 집단적 행위 등을, OECD(2001)는 집단간 또는 집단내 협력을 촉진하는 네트워크,

규범 및 가치의 공유, 이해(understanding) 등을, Brehm & Rahn(1997)은 사회적 신뢰, 사회적 이타주의, 관용, 인본주의, 평등, 시민참여 등을, Dinga(2014)은 소통, 참여, 상호화(mutualization), 자유, 신뢰, 균형(symmetry) 등을 사회적 자본으로 규정한다.

〈표 1〉 사회적 자본의 개념적 논의들

구분	사회적 자본의 개념
Coleman(1988)	신뢰와 도덕적 의무, 정보채널, 규범 및 효과적 제재 등
Putnam(1993)	신뢰, 상호지원, 상호호혜적 규범과 도덕규범, 사회적 네트워크
Grootaert & van Bastelaer(2002)	협약체에서 소속감, 신뢰, 사회적 규범, 집단적 행위 등
OECD(2001)	네트워크, 규범 및 가치의 공유, 이해(understanding) 등
Brehm & Rahn(1997)	사회적 신뢰, 사회적 이타주의, 관용, 인본주의, 평등, 시민참여
Dinga(2014)	소통, 참여, 상호화(mutualization), 자유, 신뢰, 균형(symmetry)

하지만 사회적 자본을 둘러싼 현상의 복잡한 본질을 인식하고, 사회적 자본은 문화적으로 구성적 의미를 지니기 때문에 다양한 지표들의 조합들로 평가되어야 한다는 점에서 사회적 자본의 개념을 포괄적으로 규정하는 것이 필요하다. 이에 따라, 사회적 자본은 일반적으로 연결과 협력을 제공하는 집단내 구성원들간 일련의 규범 또는 가치, 사회적 네트워크, 활동, 상호 관심, 신뢰 등을 의미한다(Fukuyama, 1995; Putnam, 1993).

## 2. 사회적 자본의 유형

사회적 자본은 집단적 행위(collective action)를 초래하는 네트워크 또는 협약체에 사람들을 결합시키는 규범, 가치, 사회적 관계를 창출하는 역사적·문화적·사회적 힘의 결과이다. 아직 이러한 사회적 자본의 특성을 광범위하게 수용하는 포괄적인 개념은 없으나, 사회적 자본의 다측면적 성격은 인정받고 있다. 사회적 자본은 다양한 요소로 구성되며 이 요소들은 서로 밀접하게 연결되어 상호 쌍방향으로 영향을 미친다. 본 연구는 이와 같은 사회적 자본의 개념들을 토대로 사회적 자본의 주요 유형을 다음과 같이 설정한다(Brehm & Rahn, 1997; Brewer, 2003; Dinga, 2014).

첫째, 시민참여(civic participation)이다. 시민참여는 사회적 자본의 가장 직접적인 구성요소이다. Brehm & Rahn(1997)은 사회적 자본이 사회적 신뢰(social trust)와 시민참여(civic participation)간 긴밀한 상호호혜적 관계에서 명확히 드러난다고 주장한다. 이 때, 시민협약체는 일반화된 상호호혜성 규범과 사회적 신뢰 등을 생산한다. 또한 Putnam(1993)은 시민참여(civic engagement)를 사회적 자본의 핵심개념으로 간주한다. 시민참여는 사회적 네트워크와 관련되는데, 이는 공식적, 비공식적 사회집단에 개인들의 참여(involvement)와 행위자들간의 연결(connections)을 의미한다. 그리고 사회적 신뢰와 시민참여에 기반을 둔 사회적 자본은 타인과의 관계를 의미한다. 그 외에도 Brehm & Rahn(1997)는 시민참여와 사회적 신뢰가 긴밀한 상호호혜적 관계를 가지고, 시민참여는 사회적 신뢰에 강력한 영향을 미친다고 주장한다. 또, Inglehart(1999)는 시민참여와 사회적 신뢰가 개인간 신

뢰 또는 경제발전과 양방향적 인과관계를 가진다는 점을 주장한다.

둘째, 사회적 신뢰(social trust)이다. 사회적 자본을 주장하는 다수의 연구자들은 사회적 신뢰를 강조한다(Coleman, 1988; Putnam, 1993; Fukuyama, 1995). 사회적 신뢰(social trust)는 개인들간 신뢰로서 일반적 신뢰(generalized trust)와 특별 신뢰(particularized trust)로 구분된다(Uslander & Conley, 2003). 일반화된 신뢰는 일반적인 사람들간 신뢰, 즉 인적 신뢰를, 특별 신뢰는 특수한 사회집단간 신뢰로서 지방정부의 청렴 등 특수조직에 대한 신뢰를 의미한다. 그러므로 지방정부 등 공공기관에 대한 청렴과 부패해소는 제도적 신뢰에 영향을 주는 특수한 사회적 신뢰의 일종으로 볼 수 있다. Harris(2007)에 의하면, 결속형 사회적 자본(bonding social capital)은 부패를 증가시키고, 부패는 다시 직, 간접적으로 사회적 자본에 영향을 미친다. 그 결과, 이는 지역사회에서 신뢰가 증대되거나 협력이 조성되는 것을 방해한다. 그리고 Knack(1992)은 사회적 신뢰를 조건적 협력(conditional cooperation)으로 규정하고 다른 사람과 협력하려는 의지와 관련 신념(beliefs)이 투표와 기부 성향에 영향을 미친다고 주장한다. 사회적 신뢰는 사회적 규범(social norms)과 상호호혜성(reciprocity)에 대한 순응으로, 지역사회에 영향을 미치는 공식적, 비공식적 사회적 규범을 의미한다.

셋째, 사회적 이타주의(social altruism)이다. 사회적 이타주의는 타인을 도와주는 방식과 관련된 사고 및 활동으로 사회적 자본의 중요한 구성요소이다. Knack(1992)은 자선적 기부, 자원봉사활동, 인구조사활동 참여, 공동체 문제해결, 배심원으로서의 봉사활동 등으로 사회적 이타주의를 측정한다. 사회적 이타주의에는 관용(tolerance)도 포함되며, 관용은 타인에 관대하거나 다양성을 수용하여 더 많은 사회적 자본을 생산한다(Brewer, 2003). 이러한 관용은 지역사회에서 다문화 포용성 등의 형태로 나타나고, 우리나라의 경우 다문화 수용성과 사회적 자본간 관계에 신뢰가 영향을 미친다(이형하, 2014).

넷째, 인본주의(humanitarianism)이다. 인본주의는 사람들의 복지(well-being)와 수요에 대한 책임의식으로서 사회적 자본과 관련되며(Brewer, 2003), 주관적 웰빙(subjective-wellbeing)으로 대변된다. 최예나·김이수(2015)에 의하면, 웰빙(well-being)은 행복과 삶의 만족을 포괄하는 개념으로서, 행복과 삶의 만족이 서로 관련성은 있지만 서로 다른 개념(Haller & Hadler, 2006)이다. 즉, 회고적 관점에서 자신의 삶을 긍정적이나 부정적으로 인식하는 삶의 만족(life satisfaction)과 현재적 관점에서 얼마나 행복한가를 주관적으로 평가하는 행복(happiness)으로 구분된다(Sagiv & Schwartz, 2000).

다섯째, 공동체 의식(sense of community)이다. 공동체 의식은 소속감(membership), 영향력(influence), 수요충족(fulfillment of needs), 감성적 연계의 공유(shared emotional connection) 등으로 구성되는데, 특히 감성적 연계의 공유는 사회적 연계의 질(quality of social ties)을 강화한다(McMillan & Chavis, 1986). 사회적 자본은 집단적, 상호이익적 상호작용, 특히 사회적, 시민적 참여 등을 통해 건강한 지역사회(healthy communities)를 구축한다는 점에서(Baum et al., 2000), 공동체 의식과 관련성이 높다. 즉 개인단위의 사회적 자본들이 지역사회에서는 공동체 의식으로 체화된다.

여섯째, 소통(communication)이다. 소통은 지역사회 행위자들의 사회적 네트워크를 촉진하는 가장 기본적인 요소이다. Dinga(2014)는 사회적 자본의 유형으로 소통, 참여, 상호화(mutualization), 자유, 신뢰, 균형(symmetry) 등을 들고 있다. 이 중에서 소통은 사람들이 다른 사람들과 관계를 형성하고 의사전달과 함께 행동하는 정도와 질(quality)을 의미한다. 이러한 소통은 지역사회 행위자들의 참여를 촉진하고 신뢰를 형성하므로, 가족, 팀, 클럽, 지역, 사회적 네트워크의 구축 등으로 공동체를 형성한다(Dinga, 2014). 또한, 소통은 행위자의 성격에 따라 사적 소통과 공적 소통으로 구분된다. 주민들간 소통은 사적 소통으로 주민참여의 성격이 강한 반면에 주민과 선출직 기관간 소통은 공적 소통으로서 지방정부 신뢰와 정책과정에 영향을 미치는 특징이 있다.

### 3. 사회적 자본으로서 소통과 지방정부 신뢰의 관계

소통은 사회적 자본 유형 중 신뢰에 비해 상대적으로 경시된 자본 유형이다. 사회적 자본의 주요 요소인 공동체내 주민들의 신뢰는 기본적으로 공동체 행위자들의 참여와 소통을 통해 창출된다. 이러한 점에서 참여와 소통 역시 사회적 자본에서 핵심적인 요소이며, 사회적 자본에서 신뢰와 소통이 차지하는 중요성을 고려할 때, 두 요소의 관계를 좀더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

먼저 신뢰에는 제도적 신뢰와 사회적 신뢰가 있으며, 사회적 신뢰는 대인간 신뢰를 나타내고 제도적 신뢰는 의회, 정부, 정치 등과 같은 대의적 또는 정치적 제도에 대한 신뢰를 의미한다. 이러한 제도적 신뢰와 사회적 신뢰는 서로 영향을 미치는 양방향적인 특성을 지닌다. 제도적 신뢰의 대표적인 예는 지방정부에 대한 신뢰로, 제도적 신뢰는 공공정책과 관련된 도덕적 의미의 정직(honesty)과 공공기관의 역량(capabilities)과 관련된다. 따라서 지방정부를 비롯한 공공기관에 대한 주민들의 신뢰는 공공조직에 대한 관리와 민주적 거버넌스의 성공적인 운영을 나타내는 지표이기도 하다(Bouckaert et al., 2005). 또한 지방정부에 대한 신뢰는 정부성과에 영향을 미친다는 점(North, 1990)에서 중요하다. 지방정부에 대한 신뢰가 높은 경우, 정부활동에서 발생하는 거래비용을 줄이고 정부업무의 효율성과 효과성을 높이며, 나아가 민주적으로 정부활동이 실행되고 있음을 보여준다. 이에 비해 정부에 대한 신뢰가 낮은 경우, 시민들의 정치과정 참여 등 민주적 측면의 시민활동이 감소하고 불합리한 투표행태가 나타난다. 종합해보면, 지방정부 신뢰는 정부정책과 규제의 집행비용을 감소시키고, 주민들의 공동체 선호에 긍정적인 영향을 미쳐 시민들의 도덕성(civic virtues)을 높이는 효과가 있다. 반면에 지방정부에 대한 신뢰부족은 시민들의 책임감을 저하(공적 무관심)시키고 무임승차 성향을 유발하는 등 부정적인 현상을 야기할 수 있다.

이와 같이 제도적 신뢰는 지방정부의 성과에 중요한 영향을 미치므로 제도적 신뢰를 제고하는 것이 필요한데, 이 때 선출직 기관들의 리더십이 중요한 역할을 담당한다. 즉, 선출직 기관들인 지방정부와 지방의회는 주민들의 정책과정 참여를 촉진하는 리더의 역할을 수행한다(Foster-Fishman et al., 2007). 이 기관들은 협력적 리더십으로 이해관계자들을 포용하고, 이들을 정책과정에 참여시키며, 협력관계로 유도하는 중요한 역할을 한다(Vangen & Huxham, 2003). 이러한 리더십은 주민과의 소통으로 구현되며, 지방정부의 신뢰를 제고하는데 필요한 규칙 설정 및 유지, 대화 촉진, 상호이익

탐색 등의 역할을 수행한다. 이러한 점을 고려할 때, 주민과 선출직 기관들간 소통은 지방정부의 신뢰 형성에 매우 중요한 영향을 미침을 알 수 있다. 예를 들면, 선출직 기관 중 지방정부는 지역주민들에게 공공서비스를 직접 제공하는 집행역할을 담당하고, 지방의회는 지역주민과 직접적인 접촉뿐 아니라 지방정부에 대한 견제업무를 수행하면서 지역주민과 상호작용을 하게 된다. 각 기관들은 기관별 기능을 수행하면서 지역구성원들의 참여를 도모하기 위해 주민과 소통을 통해 협력적 리더십을 발휘할 수 있다. 즉 지방정부는 공공업무 집행과정에서 직접적으로 지방정부 신뢰에 영향을 미치며, 지방의회는 지방자치단체장에 대한 질의와 언론 공개 등 지방정부에 대한 견제와 협력을 통해 지방정부의 신뢰에 영향을 미친다.

#### 4. 선행연구의 고찰 및 본 연구의 차별성

본 연구와 관련하여, 주요 선행연구를 살펴보면, 첫째, 사회적 자본에 관한 연구이다. 사회적 자본에 관한 해외 연구들은 주로 사회적 자본의 개념과 구성요소들에 관한 연구들로서 Coleman(1988), Putnam(1993), Grootaert & van Bastelaer(2002), OECD(2001), Brehm & Rahn(1997), Dinga(2014), Brewer(2003), Inglehart(1999), Uslaner & Conley(2003), Knack(1992), Baum et al.(2000)의 연구를 들 수 있다. 그리고 국내에서도 해외 연구를 토대로 다양한 연구들이 진행되었다. 예를 들면, 사회적 자본과 삶의 질 연구(박길성, 2002), 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구(소진광, 2004), 사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안(소진광, 2004), 교량형 사회적 자본과 결속형 사회적 자본을 중심으로 사회적 자본과 부패의 관계에 대한 OECD 국가 비교연구(이정주, 2008), 사회적 자본의 구성요소와 상관관계에 관한 연구(김승현, 2008), 사회적 자본이 도시경쟁력에 미치는 영향 분석(권태형·박종화, 2010), 한국인의 사회적 자본과 다문화 수용성 관계 연구(이형하, 2014), 지역사회 지도자의 리더십이 사회적 자본 형성에 미치는 영향 연구(노병찬, 2016) 등이 있다.

둘째, 지방정부와 중앙정부 등 정부 신뢰에 관한 연구들이다. 이러한 연구들은 주로 정부 신뢰의 결정요인에 관해 연구하였다. 예를 들면, 지방정부의 정책신뢰에 관한 연구(유종호, 2004), 지역주민과 지방정부 신뢰에 관한 연구(전계영, 2009), 지방정부 신뢰요인 탐색(정광호·이달곤·하혜수, 2011), 정책순응과 지방정부 신뢰에 관한 연구(김관보·채경진·손호중, 2012), 무사안일이 정부 신뢰에 미치는 영향(이윤수, 2013), 소셜미디어 활용에 따른 정부신뢰와 효능감의 변화(허진희·서진완, 2014), 한국·일본·미국·독일의 대인신뢰와 정부신뢰에 관한 연구(류태건, 2014), 개인 행복의 영향력을 고려한 정부성과와 정부신뢰에 관한 연구(최지민·김순은, 2014), 지방정부 지도층에 대한 신뢰수준 및 영향요인에 대한 연구(서운석, 2014), 정부신뢰의 영향요인에 대한 연구(황창호·김태형·문명재, 2015), 대구와 광주의 정치정향과 정치정향이 정부신뢰에 미치는 영향 비교연구(류태건, 2016) 등이 있다.

셋째, 사회적 자본과 지방정부 신뢰간 관계에 관한 연구들이다. 이러한 연구들로는 주민접촉에 따른 지방정부 신뢰 연구(현승숙·이승중, 2007), 지역주민과 지방정부 신뢰 연구(전계영, 2009), 전자정부와 지방정부 신뢰 연구(김구, 2009; 박경효, 2009), 지방정부 신뢰요인 탐색(정광호·이달곤·하혜수, 2011), 지역주민의 삶의 질 인식과 지방정부 신뢰 연구(이곤수·송건섭, 2011), 원행정

서비스와 지방정부 신뢰 연구(송낙길, 2012), 지역애착도와 지방정부 신뢰 연구(이원분·유용상, 2014), 지역사회적 의식과 지방정부 신뢰 연구(조보연, 2015), 지역사회 사회안전망 구축과 지역사회 결속 및 지방정부 신뢰 연구(김영남·김찬선, 2015) 등이 있다.

이처럼 대부분의 연구들은 사회적 자본을 종합적인 개념으로 사용하기보다는 사회적 자본의 특유형에 초점을 맞추어 지방정부 신뢰와의 관계를 분석한 것을 알 수 있다. 또한 사회적 자본과 지방정부 신뢰의 관계에서 선출직 기관들의 주민과 소통 역할을 분석한 연구는 거의 부재하였다. 이에 본 연구는 사회적 자본의 유형을 포괄적으로 분류하고 다양한 사회적 자본의 유형들이 지방정부 신뢰에 어떻게 영향을 미치는지, 그리고 선출직 기관들의 소통이 이러한 관계에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하여 기존 연구들을 보완하고자 한다.

〈표 2〉 사회적 자본에 관한 주요 선행연구

구분	연구분야
사회적 자본에 관한 연구	Coleman(1988), Putnam(1993), Grootaert & van Bastelaer(2002), OECD(2001), Brehm & Rahn(1997), Dinga(2014), Brewer(2003), Inglehart(1999), Uslaner & Conley(2003), Knack(1992), Baum et al.(2000), 사회적 자본과 삶의 질(박길성, 2002), 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구(소진광, 2004), 사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안(소진광, 2004), 사회적 자본과 부패와의 관계에 대한 OECD 국가간 비교연구: 교량형 사회적 자본과 결속형 사회적 자본을 중심으로(이정주, 2008), 사회적 자본의 구성요소와 상관관계에 관한 연구(김승현, 2008), 사회적 자본이 도시경쟁력에 미치는 영향분석(권태형·박종화, 2010), 한국인의 사회적 자본과 다문화 수용성 관계 연구(이형하, 2014), 한국인의 사회자본과 다문화 수용성 관계, 지역사회 지도자의 리더십이 사회적 자본 형성에 미치는 영향 연구(노병찬, 2016) 등
정부 신뢰에 관한 연구	지방정부의 정책신뢰에 관한 연구: 시청사 이전사업을 중심으로(유종호, 2004), 지역주민과 지방정부 신뢰(전계영, 2009), 지방정부 신뢰요인 탐색(정광호·이달곤·하혜수, 2011), 정책수용과 지방정부 신뢰(김관보·채경진·손호중, 2012), 무사안일이 정부신뢰에 미치는 영향(이윤수, 2013), 소셜 미디어 활용에 따른 정부신뢰와 효능감의 변화(허진희·서진완, 2014), 한국·일본·미국·독일의 대인신뢰와 정부신뢰(류태건, 2014), 개인 행복의 영향력을 고려한 정부성과와 정부신뢰에 관한 연구(최지민·김순은, 2014), 지방정부 지도층에 대한 신뢰수준 및 영향요인에 대한 연구(서운석, 2014), 정부신뢰에 영향을 미치는 요인에 대한 연구(황창호·김태형·문명재, 2015), 대구와 광주의 정치정향, 그리고 정치정향이 정부신뢰에 미치는 영향 비교연구(류태건, 2016) 등
사회적 자본과 지방정부 신뢰간 관계에 관한 연구	주민접촉에 따른 지방정부 신뢰(현승숙·이승중, 2007), 전자정부와 지방정부 신뢰(김구, 2009; 박경효, 2009), 지역주민의 삶의 질 인식과 지방정부 신뢰(이근수·송건섭, 2011), 민원행정서비스와 지방정부 신뢰(송낙길, 2012), 지역애착도와 지방정부 신뢰(이원분·유용상, 2014), 지역사회적 의식과 지방정부 신뢰(조보연, 2015), 지역사회 사회안전망구축과 지역사회결속 및 지방정부 신뢰(김영남·김찬선, 2015)

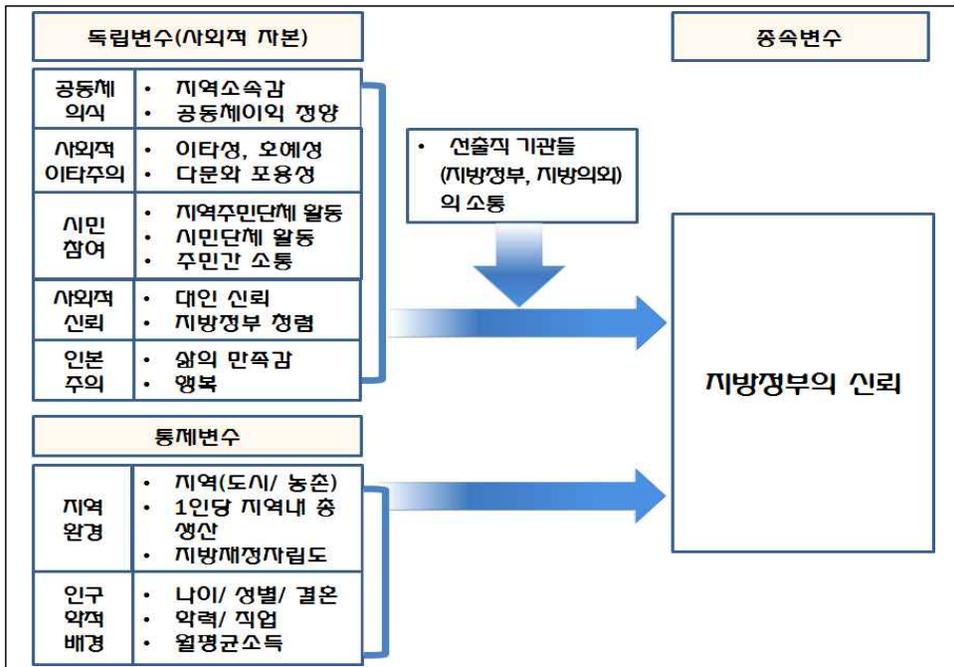
### III. 연구모형

#### 1. 분석 틀

사회적 자본은 사회구성원들의 조정과 협력을 자극하고 사회의 발전과 복지를 촉진한다(Coleman, 1990). 이에 본 연구는 사회적 자본이 지역주민들의 지방정부 신뢰에 미치는 영향과 사

회적 자본과 지방정부 신뢰간 관계에서 주민들과 지방정부, 주민들과 지방의회간 소통의 조절효과를 비교, 분석하고자 한다. 이에 따라, 본 연구의 종속변수는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체를 포함한 지방정부의 신뢰로 설정하고, 독립변수는 사회적 자본으로 구성한다. 그리고 사회적 자본과 지방정부 신뢰간의 관계를 조절하는 변수로 주민들과 지방정부, 주민들과 지방의회간 소통을, 통제변수는 개인적 배경과 지역환경적 요인을 설정한다. 이러한 내용을 기반으로 한 본 연구의 분석 틀은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 분석 틀



## 2. 변수와 측정지표, 자료수집 및 분석방법

본 연구에서 종속변수는 지방정부의 신뢰를, 독립변수는 사회적 자본으로서 공동체 의식, 사회적 이타주의, 시민참여, 소통, 사회적 신뢰, 인본주의를, 조절변수로는 지방정부와 지방의회의 소통을, 통제변수는 지역환경적 요인과 개인의 인구학적 요인을 설정한다. 그리고 본 연구의 종속변수인 지방정부의 신뢰는 제도적 신뢰(institutional trust)로 정부와 사회적 정의시스템 등과 같이 지역사회에 존재하는 제도(institutions)에 대한 신뢰를 의미한다(Paxton, 1999). 공공기관에 대한 신뢰, 즉 제도적 신뢰는 시민들이 제도에 대해 긍정적인 기대를 가지고, 그들 자신과 사회를 위하여 편의적인 결과를 산출하는 절차를 준수할 것이라는 기대를 함축한다.

그리고 본 연구는 <그림 1>의 연구모형을 기반으로 주요변수를 <표 3>과 같이 설정한다. 먼저 본 연구의 종속변수는 지방정부 신뢰로서 주민들의 지방정부에 대한 신뢰수준을 4점 척도를 사용

하여 '매우 낮음' 1점에서 '매우 높음' 4점으로 측정한다. 이 때, 4점 척도는 선택항목을 매우 낮음(1)-조금 낮음(2)-조금 높음(3)-매우 높음(4)과 같이 설정하여 응답자가 낮음과 높음 중 하나를 선택하도록 강제함으로써 설문자의 선호를 명확하게 표현하는 장점이 있다. 그리고 독립변수는 이론적 논거를 토대로 사회적 자본 유형별로 구분하고 4점 척도를 사용하여 '매우 낮음' 1점에서 '매우 높음' 4점까지 측정한다. 다만, 이 중에서 삶의 만족과 행복은 '매우 만족 또는 행복' 10점까지로 측정한다. 또한 조절변수인 선출직 기관들의 소통 역시 4점 척도를 사용하여 '매우 낮음' 1점에서 '매우 높음' 4점까지 측정한다. 그 외 통제변수 중 개인요인인 성별(1=남성, 0=여성), 결혼(1=기혼, 0=미혼), 직업(1=사무직, 0=비사무직), 나이(1=60대 이상, 0=60대 미만), 학력(1=대졸 이상, 0=대졸 미만), 월평균소득(1=월평균 400만원 이상, 0=월평균 400만원 미만)과 지역요인 중 지역변수(1=시, 0=군)는 더미변수를 사용하고, 1인당 지역내총생산은 지역별로 격차가 큰 점을 고려하여 로그값으로 측정한다.

〈표 3〉 변수와 측정지표, 측정방법

변수		측정지표		측정방법
종속변수	지방정부 신뢰			1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
독립변수	사회적 자본	공동체이식	지역소속감	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
			공동체이익정향	1=공동체이익중시/0=공동체이익비중시
		사회적 이타주의	이타성	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
			호혜성	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
			다문화포용성	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
		시민참여	시민운동단체활동참여	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
			지역사회단체활동참여	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
			주민들간 소통	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
		사회적 신뢰	대인 신뢰	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
			지방정부 청렴	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
		인본주의 (주관적 웰빙)	삶의 만족감	0= 매우 불만족 ~ 10=매우 만족
			행복	0= 매우 불행복 ~ 10=매우 행복
통제변수	지역 환경	지역(도농)	1=도시 / 0=농촌	
		1인당 지역내총생산	원(로그값)	
		지방재정자립도	비율(%)	
	인구 학적 배경	성별	1=남성 / 0=여성	
		결혼	1=결혼 / 0=미혼	
		학력	1=대졸이상 / 0=대졸미만	
		직업	1=사무직 / 0=비사무직	
		월평균소득	1=월평균 400만원 이상 / 0=월평균 400만원 미만	
		연령	1=60대 이상 / 0=60대 미만	
조절변수	선출직 기관들의 소통	주민들과 지방정부간 소통	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음	
		주민들과 지방의회간 소통	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음	

그리고 본 연구는 연구목적을 달성하기 위하여 2013년 한국행정연구원의 한국사회통합실태조사자료(2014, N=4,983명)와 통계청의 e-지방지표를 이용하였다. 분석대상은 총 4,983명으로 남성이 45%(2242명), 여성이 55%(2742명)를 차지하고, 연령별로는 19세-29세 15%(748명), 30대 22.2%(1,107명), 40대 23.7%(1,180명), 50대 23%(1,148명), 60-69세 16.1%(800명)로 구성되어 있다. 분석방법으로는 SPSS statistics 18.0 통계프로그램을 사용하여 사회적 자본과 지방정부 신뢰간 관계는 다중회귀분석을 실시하고, 사회적 자본과 지방정부 신뢰간 관계에서 선출직 기관들의 소통 역할을 분석하기 위하여 조절효과 분석을 활용하였다.

### 3. 변수들의 신뢰도 분석결과

본 연구의 주요 변수들의 신뢰도 분석결과는 <표 4>와 같다. 분석결과, 측정변수들의 신뢰계수(Cronbach  $\alpha$ ) 값이 일반적으로 .60 이상 또는 .60에 근접하는 것으로 나타나 변수들의 신뢰도는 문제없는 것으로 판단된다.

<표 4> 신뢰도 분석결과

변수		Cronbach 알파	
신뢰	제도적 신뢰	.607	
	사회적 신뢰	지방정부 신뢰	.615
		타인(개인간) 신뢰	.608
공동체이식	지역소속감	.602	
	공동체이익중시	.631	
사회적 이타주의	이타성	.627	
	호혜성	.620	
	다문화수용성(외국인이민자 포용)	.644	
시민참여	시민운동단체활동참여	.628	
	지역사회단체활동참여	.622	
	주민들간 소통	.611	
	주민들과 지방정부간 소통	.602	
인본주의	주민들과 지방의회간 소통	.602	
	삶의 만족도	.575	
	행복감	.588	

## IV. 분석결과

### 1. 사회적 자본과 지방정부 신뢰간 관계에서 주민들과 지방정부간 소통의 조절효과 분석

사회적 자본과 지방정부의 신뢰간 관계와 이러한 관계에서 지방정부의 소통의 영향을 분석한 결과를 살펴보면 아래와 같다. 사회적 자본과 지방정부간 신뢰의 결정요인을 분석한 모델1의 경

우, 통제변수 중 성별, 독립변수인 사회적 자본 중 지역소속감, 사회적 이타성, 타인신뢰, 지방정부의 청렴 그리고 조절변수인 주민들과 지방정부간 소통이 지방정부의 신뢰에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 모델1에 상호작용항이 추가된 모델2의 경우, 통제변수와 독립변수 및 조절변수들은 모델1과 동일한 방향으로 지방정부의 신뢰에 영향을 미쳤다. 그리고 상호작용항에서는 사회적 이타성과 삶의 만족도가 주민·지방정부간 소통과 상호작용하여 지방정부의 신뢰에 정(+)의 영향을 미쳤다. 이는 지방정부가 신뢰를 제고하기 위해서는 주민·지방정부간 소통을 활성화하고 이와 함께 주민들의 사회적 이타성과 삶의 만족도를 제고하는 것이 중요함을 보여준다.

이에 비해, 지역사회단체활동(공공모임)참여와 행복감, 지방정부의 청렴은 주민·지방정부간 소통과 상호작용하여 지방정부의 신뢰에 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 지역사회단체활동참여와 행복감, 지방정부의 청렴성 수준이 높을 경우 주민과 지방정부간 소통이 활발하다면 이는 오히려 지방정부의 신뢰에 역효과를 불러일으킬 수 있음을 의미한다. 즉 사회적 자본과 지방정부의 신뢰 관계에서 주민들의 지방정부 신뢰에 정(+)의 영향을 미칠 것으로 기대되었던 변수들이 주민과 지방정부간 소통이 활성화되면서 도리어 긍정적인 영향이 감소될 수 있음을 나타낸다. 이는 지역사회단체활동에 참여하거나 지방정부의 청렴도를 높게 평가하고, 현재 행복수준이 높은 경우, 지역사회와 지방정부에 대한 신뢰가 강한 경우가 많고, 이 때 지방정부와 활발하게 소통하는 경우, 당초 기대수준에 미치지 못하는 현실상황을 인지하면서 오히려 지방정부에 대한 신뢰가 감소할 수 있음을 의미한다.

〈표 5〉 사회적 자본과 지방정부 신뢰간 관계에서 주민들과 지방정부간 소통의 조절효과 분석

변수			모델1		모델2	
			$\beta$	t	$\beta$	t
통제변수	개인적 배경	성별	.036	2.468*	.034	2.281*
		결혼	.016	1.025	.014	.889
		교육수준	-.009	-.516	-.013	-.789
		직업유형	-.006	-.390	-.006	-.382
		월평균소득	.014	.936	.015	.993
		연령	-.002	-.163	-.005	-.312
	지역환경	지역	.005	.283	.008	.463
		일인당 지역내총생산	.009	.617	.009	.608
		지방재정자립도	.001	.037	.002	.142
독립변수	공동체 의식	지역소속감	.034	2.191*	.034	2.155*
		공동체이익증시정향	.018	1.234	.019	1.285
	이타주의	사회적 이타성	.031	1.876*	.036	2.197*
		호혜성	.013	.794	.015	.869
		외국인이민자 포용	.018	1.250	.020	1.383
	시민참여	시민운동단체활동참여	.020	1.341	.020	1.285
		지역사회단체활동참여	.010	.598	.014	.834
		주민들간 소통	.003	.196	.001	.044

	사회적 신뢰	타인신뢰	.031	2.039*	.026	1.677*
		지방정부 청렴	.497	31.815***	.494	31.612***
	인본주의	삶의 만족도	.003	.181	.007	.366
		행복감	.011	.591	.006	.326
조절변수	주민들과 지방정부간 소통		.161	10.086***	.162	10.072***
상호 작용항	주민들과 지방정부간 소통*지역소속감				.006	.395
	주민들과 지방정부간 소통*사회적이타성				.039	2.347*
	주민들과 지방정부간 소통*호혜성				.018	1.060
	주민들과 지방정부간 소통*시민운동단체활동참여				.014	.858
	주민들과 지방정부간 소통*지역사회단체활동참여				-.028	-1.723*
	주민들과 지방정부간 소통*타인신뢰				-.018	-1.181
	주민들과 지방정부간 소통*지방정부청렴				-.032	-2.145*
	주민들과 지방정부간 소통*삶의만족도				.048	2.546*
	주민들과 지방정부간 소통*행복감				-.032	-1.755*
	주민들과 지방정부간 소통*외국인이민자포용				.008	.529
	주민들과 지방정부간 소통*이웃간 소통				-.014	-.891
상수			3.433**		3.540***	
R <sup>2</sup>			.368		.373	
adj-R <sup>2</sup>			.363		.367	
유의확률(F값 변화량)			134.358***		2.606**	

주 1: \*\*\* p < 0.001, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

## 2. 사회적 자본과 지방정부 신뢰간 관계에서 주민들과 지방의회간 소통의 조절효과 분석

사회적 자본과 지방정부의 신뢰간 관계와 이러한 관계에서 지방의회의 소통의 영향을 분석한 결과를 살펴보면 아래와 같다. 통제변수에 사회적 자본이 추가된 모델1의 경우, 통제변수 중 성별, 독립변수인 사회적 자본 중 지역소속감, 사회적 이타성, 타인신뢰, 지방정부 청렴과 조절변수인 주민들과 지방의회간 소통이 지방정부의 신뢰에 정(+ )의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 모델1에 상호작용항이 추가된 모델2의 경우에도, 통제변수와 독립변수 및 조절변수들이 모델1과 동일한 방향으로 지방정부의 신뢰에 영향을 미쳤다. 추가로 상호작용항에서는 사회적 이타성과 시민운동단체활동참여, 삶의 만족도가 주민·지방의회간 소통과 상호작용하여 지방정부의 신뢰에 정(+ )의 영향을 미쳤다.

이에 비해, 지방정부의 청렴은 주민·지방정부간 소통과 상호작용하여 지방정부의 신뢰에 부(- )의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 지방정부가 신뢰를 제고하기 위해서는 주민·지방의회간 소통을 활성화하고 이와 함께 주민들의 사회적 이타성, 시민운동단체활동참여와 삶의 만족도를 제고하는 것이 중요함을 보여준다. 또한, 지방정부의 청렴성 수준이 높을 경우 주민들과 지방의회간 소통이 활발하다면 이는 오히려 지방정부의 신뢰에 역효과를 불러일으킬 수 있음을 의미한다. 즉 지방정부의 청렴도를 높게 평가하는 경우, 지역사회와 지방정부에 대한 신뢰가 강한 경우가 많

고, 이 때 지방의회와 활발하게 소통하는 경우, 기대수준에 미치지 못하는 현실상황을 파악하면서 오히려 지방정부에 대한 신뢰가 감소할 수 있음을 의미한다.

〈표 6〉 사회적 자본과 지방정부 신뢰간 관계에서 주민들과 지방의회간 소통의 조절효과 분석

변수			모델1		모델2	
			$\beta$	t	$\beta$	t
통제변수	개인적 배경	성별	.034	2.294*	.031	2.114*
		결혼	.016	1.023	.015	.983
		교육수준	-.009	- .546	-.011	- .630
		직업유형	-.004	- .256	-.005	- .324
		월평균소득	.013	.839	.013	.874
	지역환경	연령	-.003	- .180	-.005	- .329
		지역	.002	.105	.004	.259
		일인당 지역내총생산	.009	.591	.010	.685
독립변수	공동체 의식	지방재정자립도	-.002	- .096	-.001	- .077
		지역소속감	.034	2.194*	.033	2.110*
	이타주의	공동체이의중시정향	.015	1.071	.015	1.040
		사회적 이타성	.034	2.065*	.039	2.354*
		호혜성	.014	.866	.016	.947
	시민참여	외국인이민자 포용	.019	1.292	.021	1.419
		시민운동단체활동참여	.017	1.149	.012	.731
		지역사회단체활동참여	.011	.685	.014	.813
	사회적 신뢰	주민들간 소통	-.002	- .118	-.006	- .387
		타인신뢰	.029	1.939*	.027	1.778*
		지방정부 청렴	.494	31.921***	.491	31.675***
	인본주의	삶의 만족도	.004	.238	.008	.426
행복감		.009	.510	.006	.304	
조절변수	주민들과 지방의회간 소통		.176	11.138***	.177	11.073***
상호 작용항	주민들과 지방의회간 소통*지역소속감				-.001	-.059
	주민들과 지방의회간 소통*사회적이타성				.038	2.279*
	주민들과 지방의회간 소통*호혜성				.004	.268
	주민들과 지방의회간 소통*시민운동단체활동참여				.031	1.925*
	주민들과 지방의회간 소통*지역사회단체활동참여				-.018	-1.114
	주민들과 지방의회간 소통*타인신뢰				-.011	-.706
	주민들과 지방의회간 소통*지방정부청렴				-.033	-2.224*
	주민들과 지방의회간 소통*삶의만족도				.036	1.889*
	주민들과 지방의회간 소통*행복감				-.022	-1.207
	주민들과 지방의회간 소통*외국인이민자포용				.009	.583
	주민들과 지방의회간 소통*이웃간 소통				-.025	-1.602
상수			3.416**		3.556***	
R <sup>2</sup>			.372		.377	
adj-R <sup>2</sup>			.367		.370	
유의확률(F값 변화량)			136.953***		2.244*	

주 1: \*\*\* p < 0.001, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1

### 3. 분석적 함의

본 연구는 사회적 자본과 지방정부 신뢰간 관계를 결정하는 요인들과 이러한 관계에 영향을 미치는 요인으로 주민들과 지방정부, 주민들과 지방의회간 소통의 조절효과를 분석하였다. 위의 분석결과에 기반하여 분석적 함의를 도출하면, 첫째, 주민들과 지방정부간 소통은 사회적 자본과 지방정부의 신뢰 관계에 다양한 영향을 미쳤다. 주민들과 지방정부간 소통의 조절효과를 분석한 결과, 주민·지방정부간 소통이 활발하고 주민들의 사회적 이타성이 높거나 삶의 만족도가 높을수록 지방정부의 신뢰가 높아짐을 알 수 있다. 이는 지방정부가 자원봉사 활동을 비롯한 주민들의 이타성 제고활동에서 주민과 활발하게 의사소통하는 등 리더십을 발휘함에 따른 것이다. 또한, 문화, 환경, 복지 등 삶의 만족도 제고를 위한 다양한 정책을 설계·집행하는 과정에서 주민들의 의사를 적극적으로 반영하면서 정부신뢰가 커진 것으로 판단된다.

그리고 지역사회단체활동참여가 활성화되거나 지방정부의 청렴성 또는 주민행복도가 높은 경우에는 주민·지방정부간 소통이 활발하면 오히려 지방정부의 신뢰가 낮아지는 현상이 나타났다. 참고로 지역사회단체활동참여는 지역사회공공모임이나 반상회 등 주로 일반시민들을 대상으로 하고, 시민운동단체활동참여는 특정 소수의 시민운동단체를 대상으로 한다. 이는 비록 지역사회단체활동의 일종인 지역사회공공모임이 활성화될지라도 실제 운영이 행정기관 주도로 이루어지고 주민·지방정부간 소통 역시 형식적으로 실시되었기 때문으로 판단된다. 또한 비록 지방정부의 청렴성이 높을지라도 주민·지방정부간 소통과정에서 주민들의 기대치보다 상대적으로 청렴성이 낮게 인식될 경우 기대불일치(disconfirmation of expectations) 현상으로 인해 지방정부의 신뢰가 낮아질 수 있다. 그 외 특이한 점은 주관적 웰빙 중 과거의 삶을 평가하는 삶의 만족도가 지방정부 신뢰에 미치는 영향과 현재적 관점에서 삶의 상태를 평가하는 행복감이 지방정부 신뢰에 미치는 영향에서 주민·지방정부간 소통의 역할이 달라진다는 것이다. 이는 주민들이 과거의 성격이 강한 삶의 만족에서는 지난 지방정부의 정책을 긍정적으로 평가하고 현재 관점에서 삶의 상태를 평가하는 행복에서는 현 지방정부의 정책을 부정적으로 평가하는 등 제한된 합리성과 시차에 따른 정책인식의 차이로 정책체감도가 달라지는 것으로 판단된다.

둘째, 주민들과 지방의회간 소통은 사회적 자본과 지방정부의 신뢰 관계에 다양한 영향을 미쳤다. 주민들과 지방의회간 소통의 조절효과를 분석한 결과, 주민·지방의회간 소통이 활발하고 사회적 이타성과 삶의 만족도가 높거나 시민운동단체활동참여가 활발할수록 지방정부의 신뢰가 높아짐을 알 수 있다. 이는 지방의회가 자원봉사 활동을 비롯한 주민들의 이타성 제고활동과 환경단체, 경제정의실천협의회 등 다양한 사회운동 참여활동에서 리더십을 발휘하여 주민들과 활발하게 의사소통하는 의정활동을 하기 때문으로 판단된다. 또한, 지방의회의 각종 위원회 활동을 통해 문화, 환경, 복지 등 삶의 만족도 제고를 위한 다양한 정책을 제안·평가하는 과정에 주민들의 의사를 적극적으로 반영하였기 때문이다. 반면에 지방정부의 청렴성이 높은 경우에는 주민·지방의회간 소통이 활발할 때 오히려 지방정부의 신뢰가 낮아지는 현상이 나타났다. 이는 주민들의 높은 기대치에 비해 지방정부 청렴성이 상대적으로 낮기 때문에 나타나는 현상으로, 지방의회가 수행하는

지방정부에 대한 비판, 견제활동이 지방의회와 주민들간 소통과정에서 지방정부의 청렴성을 부정적으로 인식하게 하는 효과를 유발한 것으로 판단된다.

셋째, 사회적 자본과 지방정부 신뢰간 관계에서 주민들과 지방정부간, 주민들과 지방의회간 소통의 조절효과를 비교하면, 먼저 공통적으로 통제변수중 남성이 여성보다 더 지방정부를 신뢰하고, 사회적 자본과 지방정부의 신뢰간 관계에서 지역소속감, 사회적 이타성, 타인신뢰, 지방정부의 청렴성이 높거나, 지방정부 및 지방의회와 주민들간 소통이 활발할수록 지방정부의 신뢰가 높아진다는 점을 알 수 있다. 또한 지방정부와 지방의회 모두 이들 기관들이 주민들과의 소통이 활발한 상황에서 사회적 이타성이 높거나 삶의 만족도가 높을수록 지방정부의 신뢰가 높아지는 반면에, 지방정부의 청렴성이 높은 경우에는 주민들과의 소통이 지방정부의 신뢰를 낮게 만드는 공통점을 지닌다. 이는 지방자치의 정착과 참여민주주의의 활성화 등으로 지방정부를 둘러싼 환경이 변화하면서 주민들의 삶의 만족도가 높아짐을 보여준다. 또한, 지방정부와 지방의회가 주민들과의 소통을 활성화한 경우, 지방정부의 청렴에 대한 주민들의 기대치가 높았으나 지방정부의 청렴성을 제고할 수 있는 정책을 명확하게 제시하지 못한 점을 알 수 있다. 예를 들어, 2013년 광역자치단체의 종합청렴도는 10점 만점에 7.10점이었지만 해당 공공기관과 직접 업무처리 경험이 있는 국민들(민원인/공직자)은 외부청렴도를 7.29점으로 평가하였고, 해당기관에 근무하고 있는 소속직원들은 내부청렴도를 7.94점, 해당 광역자치단체에 거주하고 있는 주민들은 정책고객평가점수를 6.95점으로 평가하였다(국민권익위원회의 2013년도 공공기관 청렴도 측정결과, 2014).

반면에 사회적 자본과 지방정부의 신뢰간 관계에서 지방정부와 지방의회의 역할에 차이가 존재한다. 즉, 지방정부의 경우 주민들과의 소통이 활발해지면 지역사회공공모임이 활성화되거나 행복감이 높을수록 지방정부의 신뢰가 낮아지는 등 부정적인 영향을 미치는 반면에 지방의회는 주민들과의 소통이 활발하고 시민운동단체활동참여가 활성화될 경우 지방정부의 신뢰에 긍정적인 영향을 미친다. 이를 통해 지방정부와 지방의회는 주민들의 행복과 지역사회단체활동참여 및 시민운동단체활동참여 측면에서 그 역할이 다름을 알 수 있다. 이는 지방정부가 지역사회공공모임에서 정책홍보를 강조하는 등 실제적인 주민소통보다 행정기관의 일방적인 소통을 중시하기 때문인 것으로 판단된다. 또한 지방정부와의 소통은 실제 운영되고 있는 정부정책 운영현황을 주민들에게 정확하게 인식시키면서 기대수준과의 괴리와 행복감 저하 등을 유발하는 정보통로의 역할을 수행한다. 반면에 지방의회는 예산확보 노력을 통해 주민과의 관계를 원활히 하고, 빈번한 행정조사활동 및 질의활동을 통해 주민과의 소통 및 주민만족도를 높인다(송건섭, 2015). 즉 지방의회는 대의기관으로서 집행기관인 지방정부보다 더 직접적으로 지역주민들과 소통하여 다양한 분야의 시민운동단체의 요구와 비판을 예산 확보와 정책 결정과정에 반영함으로써 지방정부 신뢰를 강화하는 것으로 판단된다.

## V. 결론

본 연구는 사회적 자본과 지방정부의 신뢰간 관계와 관련하여, 선출직 기관인 지방정부와 지방의회가 상호 견제와 균형의 관계속에서 어떻게 지방정부의 신뢰에 영향을 미치는지를 주민들과 선출직 기관들간 소통을 중심으로 분석하고자 하였다. 이를 위해 사회적 자본과 지방정부 신뢰간 관계, 주민들과 지방정부간 소통, 주민들과 지방의회간 소통이 이러한 관계에 미치는 조절효과를 분석하였다. 분석결과를 토대로, 지방정부의 신뢰를 제고하기 위한 지방정부와 지방의회 역할 을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 지방정부의 신뢰를 제고하기 위해서는 지방정부와 지방의회 모두 주민들의 지역소속감, 사회적 이타성, 타인 신뢰, 지방정부의 청렴을 제고하고, 주민들과의 소통 을 활성화하는 것이 필요하다. 이를 위해, 지방정부와 지방의회는 지역사회에서 주민주도의 다양한 공유경제 또는 사회적 경제 등과 관련된 프로젝트들을 추진하는 것이 필요하다. 예를 들어, 공동체화폐를 통해 시민들의 물품을 교환하는 서울시의 e-품앗이 제도가 있다. 이는 1대1 상호간에 운영되던 종래 품앗이 제도의 대상을 확장한 것으로, 지역주민들의 상부상조정신을 되살려 지역 소속감과 사회적 이타성, 개인들간 신뢰를 제고할 수 있다. 이 때 지방정부는 e-품앗이 제도와 관련된 홍보, 홈페이지 개설 등으로 직접 제도운영에 참여하고, 지방의회는 제도의 투명한 운영을 위한 감시활동과 관련 조례 제정 등으로 제도의 성공적 운영에 기여할 수 있다.

둘째, 지방정부와 지방의회 모두 사회적 이타성과 삶의 만족도가 높을 경우 주민들과의 소통을 활성화하면 지방정부의 신뢰가 높아지지만, 지방정부의 청렴성이 높을 경우에는 주민들과의 소통을 활성화하면 오히려 지방정부의 신뢰가 낮아지는 문제점이 존재한다. 그러므로 지방정부와 지방의회 모두 지방정부의 청렴성을 강화할 수 있는 정책을 발굴하고, 주민들과 소통을 활성화하여 지방정부의 청렴 또는 부패에 관한 정보를 정기적으로 공개하는 한편, 지방정부, 지방의회, 시민 단체, 일반주민대표 등으로 구성된 지방청렴거버넌스를 구축해야 한다. 특히 상대적으로 대규모 예산을 집행하여 부패에 취약한 분야인 공사 관리 감독, 인허가 업무 영역의 투명성을 제고하는 등의 노력이 필요하다.

셋째, 사회적 자본과 지방정부의 신뢰간 관계에서 주민들과 지방정부간 소통, 주민들과 지방의회간 소통의 역할에 차이가 존재한다. 즉 지방정부의 경우 지역사회공공모임이 활성화되거나 행복감이 높으면서 주민들과의 소통이 활발하면 지방정부의 신뢰가 낮아지는 반면, 지방의회는 사회운동단체활동참여가 활발하고 주민들과 소통이 활성화되면 지방정부의 신뢰가 증대된다. 이를 통해 반사회 등 지역사회공공모임이 지방정부의 정책홍보 또는 고충해결 위주로 운영되면서 주민들의 참여기피 현상이 늘어나고 시민주도 공공모임의 한계를 나타냄을 알 수 있다. 따라서 지방정부보다는 지방의회가 중심이 되어 주민들과 소통을 활발히 하고, 분야별 사회운동단체활동참여(환경단체, 경제정의실천협의회 등)를 활성화하는 것이 필요하다. 예를 들어 ‘경상북도의정보포럼’처럼 지방의회가 주도적으로 의정보럼 등을 개설하여 주민들과의 소통을 활성화하고, 조례 발굴, 지방정부 정책의 타당성 검증 등을 통해 지방정부의 신뢰를 제고할 수 있다.

마지막으로 본 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 횡단면 연구라는 점이다. 지역주민들

의 지방정부 신뢰는 단기간에 구축되기보다는 지역에서 역사적으로 형성된 산물이므로 향후에는 수년간 자료를 활용한 시계열적 연구가 요청된다. 둘째, 일반화의 문제이다. 본 연구에서 활용한 자료는 지역단위를 광역자치단체로 조사하여 자료수집상 제약이 존재하는데, 향후에는 기초자치단체 수준의 자료를 토대로 지방정부 신뢰의 결정요인을 분석하는 것이 바람직하다.

## 참고문헌

- 권태형·박종화. (2010). 사회적 자본이 도시경쟁력에 미치는 영향분석. 「지방정부연구」, 14(3): 97-116.
- 김관보·채경진·손호중. (2012). 지방정부 신뢰와 정책순응: 경기도정을 중심으로. 「지방정부연구」, 16(4): 267-287.
- 김 구. (2009). 지역 전자주민참여와 지방정부 신뢰방안. 「한국지역정보화학회 학술발표대회 논문집」.
- 김승현. (2008). 사회적 자본의 구성요소와 상관관계에 관한 연구. 「한국정치학회보」, 42(2): 67-88.
- 김영남·김찬선. (2015). 지역사회 사회안전망 구축과 지역사회 결속 및 지방자치단체 신뢰의 관계. 「한국경호경비학회지」, 42: 7-36.
- 노병찬. (2016). 「지역사회 지도자의 리더십이 사회적 자본 형성에 미치는 영향 연구」. 성균관대학교 박사학위논문.
- 류태건. (2014). 한국·일본·미국·독일의 대인신뢰와 정부신뢰. 「한국지방정부학회 하계학술대회 자료집」.
- \_\_\_\_\_. (2016). 대구와 광주 의 정치정향, 그리고 정치정향이 정부신뢰에 미치는 영향 비교연구. 「지방정부연구」, 20(2): 273-298.
- 박길성. (2002). 사회적 자본과 삶의 질. 「아세아연구」, 45(2): 109-139.
- 박경효. (2009). 전자정부서비스 시민만족도와 정부신뢰: 서울시 강남구청의 사례. 「한국지방자치연구」, 10(4): 213-231.
- 송낙길. (2012). 지방자치단체 민원행정서비스 이용방식에 따른 품질이 주민 만족과 지자체 신뢰에 미치는 영향 연구. 「한국정책연구」, 12(4): 247-270.
- 서운석. (2014). 지방정부 지도층에 대한 신뢰수준 및 영향요인에 대한 연구. 「공공사회연구」, 4(2): 80-109.
- 소진광. (2004). 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 16(1): 89-117.
- \_\_\_\_\_. (2004). 사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안. 「지방행정연구」, 18(2): 67-90.
- 유종호. (2004). 「지방정부의 정책신뢰에 관한 연구: 시청사 이전사업을 중심으로」. 상지대학교 박사학위논문.
- 이곤수·송건섭. (2011). 지역주민의 삶의 질 인식과 지방정부 신뢰: 평택시를 중심으로. 「한국행정논집」, 23(2): 487-507.
- 이원분·유용상. (2014). 걷는 길 이용자들의 이용만족도, 지역애착도, 지방정부 신뢰와의 관계. 「한

- 국사회체육학회지」, 56(1): 499-513.
- 이윤수. (2013). 무사안일이 정부신뢰에 미치는 영향. 「정부와 정책」, 6(1): 29-47.
- 이정주. (2008). 사회적 자본과 부패와의 관계에 대한 OECD 국가간 비교연구: 교량형 사회적 자본과 결속형 사회적 자본을 중심으로. 「한국부패학회보」, 13(2): 35-52.
- 이형하. (2014). 한국인의 사회자본과 다문화 수용성 관계. 「한국컴퓨터정보학회논문지」, 19(11): 193-202.
- 조보연. (2015). 「평창동계올림픽 개최에 따른 지방정부신뢰와 지역사회적 의식 간 영향 관계연구: 정책홍보의 매개효과를 중심으로」. 단국대학교 석사학위논문.
- 전계영. (2009). 「지역주민의 지방정부신뢰 영향요인 연구」. 서울시립대학교 박사학위논문.
- 정광호·이달곤·하혜수. (2011). 지방정부 신뢰요인의 탐색. 「한국행정학보」, 45(4): 181-201.
- 황창호·김태형·문명재. (2015). 정부신뢰에 영향을 미치는 요인에 대한 연구. 「한국지방정부학회 춘계학술대회 자료집」.
- 허진희·서진완. (2014). 소셜 미디어 활용에 따른 정부신뢰와 효능감의 변화. 「현대사회와행정」, 24(1): 267-293.
- 현승숙·이승중. (2007). 주민접촉에 따른 지방정부신뢰 분석. 「한국지방자치학회보」, 19(4): 93-112.
- 최예나·김이수. (2015). 사회적 자본과 주민행복간 관계에 관한 연구: 공동체意識의 조절효과를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 27(4): 53-78.
- 최지민·김순은. (2014). 개인 행복의 영향력을 고려한 정부성과와 정부신뢰에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 26(2): 29-57.
- 국민권익위원회. (2014). 2013년도 공공기관 청렴도 측정결과(2014.12).
- Baum, F., Modra, C., Palmer, C., Murray, C. and Bush, R. (2000). Families, Social Capital and Health. In Ian C. Winter(ed.). *Social Capital and Public Policy in Australia*, 250-275. Melbourne: Australian Institute of Family Studies.
- Bouckaert, G., Lægreid, P., and Van de Walle, S. (2005). Trust, Quality Measurement Models, and Value Chain Monitoring. *Public Performance and Management Review*, 28(4): 460-464.
- Brehm, J., and Rahn, W. (1997). Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. *American Journal of Political Science*, 41(3): 999-1023.
- Brewer, G. A. (2003). Building Social Capital: Civic Attitudes and Behavior of Public Servants. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(1): 5-26.
- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94: 95-120.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Harris, D. (2007). *Bonding Social Capital and Corruption: A Cross-National Empirical Analysis*. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc>.
- Dinga, E. (2014). Social Capital and Social Justice. *Procedia Economics and Finance*, 8: 246-253.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: Social Virtues and the Creation of Prosperity*. NY: Free Press.
- Grootaert, C and Van Bastelaer, T (eds). (2002). *Understanding and Measuring Social Capital: A*

- Multidisciplinary Tool for Practitioners*. Washington, DC: The World Bank.
- Haller, M., and Hadler, M. (2006). How Social Relations and Structures Can Produce Happiness and Unhappiness: An International Comparative Analysis. *Social Indicators Research*, 75(2): 169-216.
- Inglehart, R. (1999). Trust, Well-Being, and Democracy. In Mark E. Warren(ed.). *Democracy and Trust*, 88-120. New York: Cambridge University Press.
- Knack, S. (1992). Civic Norms, Social Sanctions, and Voter Turnout. *Rationality and Society*, 4(2): 133-156.
- Knack, S., and Keefer, P. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? Across-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1251-1289.
- McMillan, D., and Chavis, D. (1986). Sense of Community: A Definition and Theory. *Journal of Community Psychology*, 14: 6-23.
- Nahapiet, J., and Ghoshal, S. (1998). Social Capital, Intellectual Capital and the Organizational Advantage. *Academy of Management Review*, 23: 242-266.
- OECD. (2001). *The Wellbeing of Nations: The Role of Human and Social Capital, Education and Skills*. OECD Centre for Educational Research and Innovation, Paris, France.
- Paxton, P. (1999). Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment. *The American Journal of Sociology*, 105(1): 88-127.
- Putnam R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rahn, W. M. (1997). Civic Engagement and Social Trust. *The National Commission on Civic Renewal, First Plenary Session*, Washington, D. C., January 25: <http://www.puaf.umd.edu/civicrenewal/panel2.htm>.
- Sagiv, L., and Schwartz, S. H. (2000). Value Priorities and Subjective Well-Being: Direct Relations and Congruity Effects. *European Journal of Social Psychology*, 30(2):177-198.
- Uslaner, E., and Conley, R. (2003). Civic Engagement and Particularized Trust: The Ties That Bind People to Their Ethnic Communities. *American Politics Research*, 31(4): 331-360.
- Van De Walle, S. and Six, F. (2013). Trust and Distrust as Distinct Concepts: Why Studying Distrust in Institutions is Important. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 16(2): 1-17.
- Vangen, S., and Huxham, C. (2003). Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers. *British Journal of Management*, 14: 61-76.

최예나(崔睿娜): 서울대학교 행정대학원에서 박사학위를 취득하였고, 주요 관심분야는 조직이론, 복지정책, 사회서비스정책, 지방행정 등이다. 최근 연구로는 '민간위탁 계약행위자의 목표일치와 복지서비스 사업성과에 관한 연구(2015)', '복지서비스 위탁공급의 계약관리요인이 사업성과에 미치는 영향 연구(2014)', '의료서비스 분야의 편익적 선취(cream-skimming)에 관한 예비적 고찰(2012, 공저)' 등이 있다(luckpink@naver.com).

## Abstract

### The Study on Relationship between Social Capital and Trust in Local Government: Focusing on Moderating Effect of Communication between Citizens and Elected Institutions

Choi, Yena

This article is to analyze relationship between social capital and trust in local government focusing on moderating effect of communication between citizens and elected institutions like local government and local council. Findings are as follows: Sense of community, social altruism, social trust like personal trust, local government's integrity and personal communication make positive influences on trust in local government. And when communication between local government and citizens is active, public gatherings make a negative influence on trust in local government. But when communication between local council and citizens is active, civic associations make a positive influence on trust in local government. Policy implications are as follows. Citizen-driven sharing economy or social economy projects, information disclosure on local government's integrity and parliamentary forum should be promoted.

Key Words: Social Capital, Local Government Trust, Communication, Local Council, Local Government