



제주특별자치도의회 정책토론회

# 제주특별자치도 사회적자본 관리 및 육성 방안

- 일시 : 2013. 4. 23(화) 16:00
- 장소 : 제주특별자치도의회 대회의실

제주특별자치도의회  
행정자치위원회



# 목 차

5 / 진행 순서

6 / 개회사

8 / 격려사

13 / 주제발표문

▮ 제주특별자치도의 사회적 자본 증진방안

25 / 토론문



# 진행순서

전체사회 : 김천우 전문위원(행정자치전문위원실)

□ 제1부 : 개회식(16:00 ~ 16:20)

┃ 개 회

┃ 국기에 대한 경례

┃ 인사말(김용범 제주특별자치도의회 행정자치위원회 위원장)

┃ 격려사(박희수 제주특별자치도의회 의장)

┃ 폐 회

□ 제2부 : 정책토론회(16:20 ~ 17:50) : 좌장(김성준 제주대 행정학과 교수)

┃ 주제발표

1. 제주특별자치도 사회적 자본 육성방안

(고경훈 한국지방행정연구원 수석연구원)

┃ 지정토론(가나다순)

- 강문실 제주사회적기업경영연구원 총괄팀장

- 강호진 제주주민자치연대 참여자치위원장

- 김경환 제주사회적경제네트워크 준비위원회 공동대표(일하는사람들 대표)

- 이창민 제민일보 정치부장

- 이행수 제주특별자치도 정책기획관

- 임정현 주민참여예산지역회의 위원(행정학 박사)

- 홍숙희 제주특별자치도 평생교육진흥원 교육지원팀장

□ 제3부 : 만찬 간담회(17:50 ~ )

## 제주 사회적 자본 육성 대안마련을 위한 생산적인 자리가 되길

김용범(행정자치위원회 위원장)

안녕하십니까?

김용범 행정자치위원회 위원장입니다.

오늘 제주발전을 논의하는 자리에 흔쾌히 동참해주신 주제발표자, 토론자 여러분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 아울러, 이 자리를 함께해 주시는 동료의원과 관계 공무원, 도민 여러분께도 고마운 말씀을 전합니다.

만물이 생동하는 봄이 어느덧 우리 곁으로 성큼 다가왔습니다.

하지만 여전히 쌀쌀함이 가시지 않고 있는 것처럼, 제주사회에는 여전히 분열과 갈등이 해소되지 않고 있습니다. 민군복합형관광미항 갈등, 행정체제개편 논란 등으로, 제주 발전을 위해 한목소리를 내는 공동체 분위기가 멀기만 합니다.

제주사회의 분열과 반목을 넘어 통합된 사회, 신뢰사회로 가기 위해서는 사회적 자본 육성이 필요합니다.

사회적 자본은 지역사회 발전을 위한 협력, 조정을 이끌어 낼 수 있는 유무형의 자산을 의미합니다.

도민들이 제주사람이라는 소속감을 느끼고, 그렇기 때문에 서로 배려하고 상부상조해야 한다는 문화적 규범을 따를 수 있도록 신뢰 공동체를 형성해야 합니다.

일찍이 퍼트남(Putnam, 1993)은 사회적 자본은 경제발전뿐만 아니라 환경보호, 복지사회 건설 등 지속가능한 발전을 가능케 한다는 점을 강조한 바 있습니다.

이제 우리도 도민들 간의 더 이상의 갈등과 반목을 방치해서는 안됩니다. 제주사회가 한 단계 도약하기 위해서는 사회적 자본에 대한 체계적 접근과 함께, 우리사회 곳곳에 사회적 자본이 넘쳐나게 해야 합니다.

아무쪼록 오늘 이 자리가 제주특별자치도의 사회적 자본에 대한 공감대를 형성하고, 우리만의 사회적 자본을 관리하고 육성할 수 있는 대안 모색의 출발점이 되기를 기대합니다.

다시 한번, 참석해주신 모든 여러분께 감사드립니다.

고맙습니다.

2013. 4. 23

## 제3의 자본인 사회적 자본을 키우는 적절한 정책이 마련될 수 있기를

박희수(제주특별자치도의회 의장)

반갑습니다.

박희수 의장입니다.

오늘 우리 도의회 행정자치위원회가 우리 도민들에게는 좀 생소하다 싶은 '사회적자본의 육성방안'을 주제로 정책토론회를 갖게 된 것을 대단히 기쁘게 생각합니다.

제주발전을 위한 유무형의 자산을 축적시키기 위한 방안을 찾는 소중한 자리를 마련해 주신 김용범 위원장님과 동료의원님 여러분의 노고에 깊은 감사를 드립니다.

그리고 좌장을 맡아주신 김성준 교수님과 주제발표를 해주실 고경훈 한국지방행정 연구원 수석연구원님, 토론에 참여해 주신 전문가 여러분께도 고마운 말씀을 드립니다.

사회적 자본은 유명 학자들이 강조한 개념으로 사회 전체가 가지고 있는 무형의 경쟁력을 의미한다고 합니다.

특히 정치경제학자인 프랜시스 후쿠야마는 그의 저서 '트러스트'에서 사회 구성원간의 신뢰가 경제발전을 이끈다는 논리를 펴고 있습니다.

더 중요한 것은 프랜시스 후쿠야마는 한국을 저신뢰 사회로 지목하기도 했다는 것입니다.

박근혜 대통령도 당선자 시절, '한국이 넘어야 할 마지막 관문은 사회적인 자본을 쌓는 것이고, 사회적 자본은 결국 신뢰'라고 말하기도 했습니다.

사회적 자본은 새정부의 국정 키워드가 될 것이 분명해 보입니다.

앞으로 우리가 살아갈 이 나라에서 무형의 가치, 신뢰라는 사회적 자본이 얼마나 키워 지느냐에 달려 있다고 해도 지나침이 없을 것입니다.

그런 의미에서 오늘의 정책토론회는 무척 시의적절하다고 생각합니다.

사회가 신뢰하고 소통하며 협력할 수 있게 돕는 사회적 조건, 성장을 넘어 성숙한 사회로 가기 위한 제3의 자본인 사회적 자본을 키우는 적절한 정책이 마련될 수 있기를 기대합니다.

여러분 모두에게 유익한 시간 되십시오.

감사합니다.

2013년 4월 23일



주제발표문

# 제주특별자치도의 사회적 자본 증진방안

고 경 훈

(한국지방행정연구원 수석연구원)



# 제주특별자치도의 사회적 자본 증진방안

2013. 4.23

한국지방행정연구원  
고경훈

1

Korea Research Institute  
for Local Administration

## Contents

I 사회적 자본의 의의 및 측정

II 제주특별자치도 사회적 자본  
증진을 위한 대안

2

## 사회적 자본의 의의 및 측정

3

### □ 사회적 자본의 의의 및 기능

- Putnam(1993)은 사회적 자본을“협동적 행위를 촉진시킴으로써 사회의 효율성을 제고시키는 신뢰, 규범, 네트워크”라고 정의
- 사회적 자본의 기능으로 제도와 시민 간의 신뢰를 강화시켜 사회적 협력을 강화하는 것

### □ 한국사회의 사회적 자본의 실태와 필요성

- 현재 한국의 사회적 자본은 다른 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 평가되고 있음에도 불구하고 이를 위한 적절한 정책이 마련되고 있지 않음
- 사회통합 및 지역발전이라는 폭 넓은 관점에서 지방자치단체를 포함한 지역사회 각 부문이 사회적 연대와 협의를 통해 제도적 차원의 전략과 발전 방안을 모색할 필요성이 크게 부각되고 있음

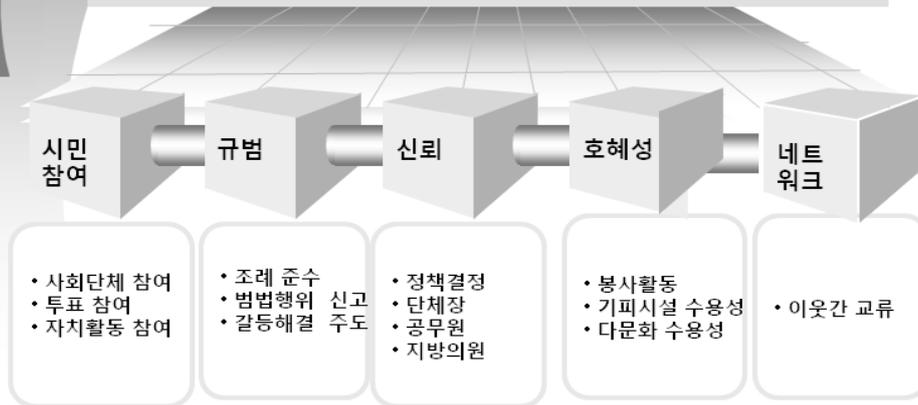
4



□ 사회적 자본의 효과

- 첫째, 신뢰를 통해 거래비용의 감소효과
- 둘째, 정보획득에 소요되는 비용을 절감
- 셋째, 긴밀한 공동체망을 통해 규범을 준수하고 공익을 추구하도록 격려 혹은 제약
- 넷째, 조직 및 지역의 생산성 향상에 기여. 신뢰도가 높은 사회일수록 정책의 장기적 예측 가능성을 높이고, 정책수행이 보다 추진력을 갖게 됨

## 지방자치단체 사회적 자본



7

### □ 사회적 자본에 대한 측정 및 분석결과

- 지역사회 현안에 대한 참여에 대해서는 대부분이 부정적으로 인식하고 있음  
- 그러나 투표에 대해서는 참여한다는 의견이 상당수 나타나서 이와 대조를 이루고 있었음
- 규범과 관련되어 조례 준수를 통한 사회적 자본 축적이 이루어져 있음
- 신뢰와 관련되어 거주지역의 자치단체에 대한 신뢰가 매우 낮음  
- 젊고 소위 화이트칼라로 불리는 직업군에서 부정적인 결과가 나타남  
- 공무원들에 대한 신뢰는 보통수준으로 나타나서 지자체 즉, 기관장과의 신뢰와 차이  
- 군지역이 다른 유형의 지자체보다 공무원들에 대한 신뢰가 상대적으로 높게 나타났음
- 봉사활동에 대해서는 참여도가 낮게 나타남  
- 기피시설에 대해서 수용도가 50%에 가깝게 나타나서 지역이기주의가 점차 낮아질 가능성이 있는 것으로 확인됨  
- 다문화가정의 수용과 관련해서는 수용하겠다는 응답이 높게 나타나 인식이 긍정적임을 확인

8

□ 사회적 자원에 대한 측정 및 분석결과

- 네트워크는 지역사회 주민들과의 친밀성을 확인해 보는 요인  
- 평소 이웃주민들과 교류하는 정도가 높게 나타남
- 농촌 지역은 도시보다 지자체장에 대한 신뢰가 높은 것으로 나타났으며, 이웃과의 친밀성도 같은 결과
- 투표의향, 지역 내 갈등해결 활동의향, 이웃과의 친밀성이 모든 유형에 걸쳐 신뢰도와 밀접하게 관련

9

2 사회적 자본증진을 위한 대안

**자치단체 사회적 자본 증진을 위한 대안**

10

**시민참여 강화를 통한 사회적 자본 증진방안**

- 전통적 참여를 넘어 실질적 시민참여 기제 확보
  - 시민의식을 바탕으로 주도적 문제제기 및 해결방안 제시
  - 문제해결을 위한 집단행동 장려
  
- 시민참여 활동 강화를 위한 지역 네트워크의 접근성 확대
  - 사회적 행사참여, 종교행사, 시민사회조직 참여, 마을회관에 참여 모두 지역사회 참여의 예
  - 시민접촉을 통한 행정서비스 제공요구
  
- 시민의식의 발전은 자신이 속한 일차적 연고 집단을 넘어서는 느슨한 결속력을 갖는 각종 모임들, 즉, 동호회나 봉사모임과 같은 결사체에 참여하는 경험이 매우 중요
  
- 조사기법 교육, 리더십 트레이닝 등의 적극적 시민교육을 통해 시민의 참여적 역량을 강화

**규범준수를 통한 사회적 자본 증진방안**

- 공적인 제도에 대한 신뢰와 더불어 사회적 자본의 축적에 필요한 것이 공식적인 규범과 규칙에 대한 신뢰
  - 구축된 규칙이나 법제를 지켜서 그 사회를 제대로 운용해 나가게 하는 것은 구성원인 지역주민의 의무임
  
- 제주 지역사회 구성원들의 정치적인 역량의 동원, 정치적 책무성의 제도와 변화에 대한 적응성을 확보
  - 제주특별자치도가 정책의 공정성과 공공성을 확보하여야 함.
  - 분명한 절차와 논란의 소지가 없는 예외적인 법집행을 통해, 끊임없는 협상과 흥정의 소지를 없애는 것만이 사회 전반적인 신뢰와 공적인 차원의 사회적 자본을 증대시킬 수 있기 때문임

**신뢰구축을 통한 사회적 자본 증진방안**

- 신뢰의 문화를 구축
  - 신뢰의 문화는 교육과 밀접한 관련성을 지니며, 이러한 노력은 교육을 통해 달성
  - 사회적 신뢰의 형성을 위해서는 친화적인 사회문화 환경, 규범의 확산이 필요
  - 장기적으로는 교육의 역할이 매우 중요하므로, 소수자에 대한 관심, 지역주민들 사이의 존중, 인권, 공공질서 준수, 리더십 등에 대한 세부 사항에 대한 시민적 자질 함양을 위한 교육을 강화할 필요
  
- 신뢰유도를 위한 행정문화 형성
  - 제주특별자치도와 시민이 인터넷과 출판물 및 미디어를 이용한 신뢰할 수 있는 정보문화 창출
  - 제주특별자치도 스스로 행정정보 등에 관한 근거 있는 질 높은 정보를 제시
  - 시민 역시 그 정보에 접근이 용이하며, 이를 통해 시민들이 정보의 장막 없이 자치단체의 활동에 대해 파악

**호혜성 제고를 통한 사회적 자본 증진방안**

- 지역사회의 모든 구성원이 주요한 지역요구를 구체화 하고, 목표 및 행동계획에 대해 협의하며, 성공적인 수행을 위해 도움이 되도록 협력
- 지역사회공동체 운동의 활성화
- 자발적인 봉사활동은 호혜적 규범을 확대시켜 대인신뢰, 기관 신뢰를 증가시키는 역할
  - 이는 타인에 대한 호혜성이 기본이 되어야 함
  - 호혜성의 존재에 대해 이해하고 믿음이 있다면, 타인에게 확장되어 선의와 협동의 선순환이 생기고 일반화된 신뢰가 증가할 수 있는 계기

### 네트워크 및 파트너십 구축을 통한 사회적 자본 구축방안

- 네트워크 및 파트너십 영역의 정책확대를 위하여 정책자문기구를 운영해야 함
  - 자문기구의 기능은 정책과제 발굴 및 제시, 정책과제의 실행 평가, 수시로 필요한 자문제공
- 네트워크 및 파트너십 영역의 실태 분석 및 개인, 조직, 지역수준의 발전전략 수립이 필요함
- 다양한 콘텐츠를 활용하여 네트워크를 구축하는 방향으로 정책을 유도해야 할 것임
  - 지역 내 다양한 시민단체와의 협력을 통해 지역주민간의 네트워크를 구축하는 것임
- 제주특별자치도가 주도하여 개방형 네트워크의 활성화 촉진
  - 주민과의 상호작용을 통해 정책결정에 주민요구 반영

15

### 규범준수를 통한 사회적 자본 구축 방안

- 사회적 자본은 행위자 간에 발생하는 사회적 상호작용 및 관계에 기초한 것으로서, 지역사회의 자치를 강조하는데 있어 중요한 개념이라 할 수 있음
- 지방자치 시대에서 갈등을 줄이고 사회적 통합을 증대시키기 위한 방안
  - 이해집단간의 갈등을 조정하고
  - 통합성과 유연성을 제고하는 방향에서의 공동체 극대화 추구

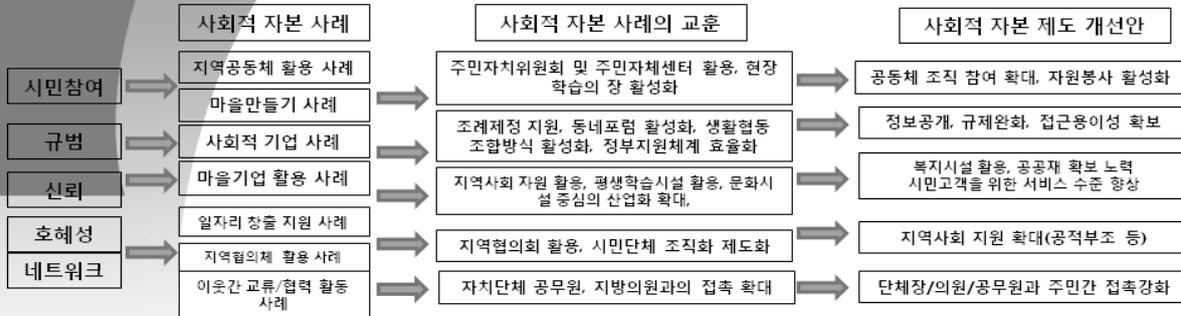
16

**사회적 자본 증진시 고려사항**

- 인연적 사회적 자본이 지배적인 경우 네트워크 폐쇄성은 두드러짐
  - 특히 지역적 차원에서 사회적 자본이 폐쇄적인 행태를 취하게 된다면 역기능 발생
- 집단 사고(groupthink)의 함정은 집단 구성원들 간에 정보공유가 제대로 이루어지지 않고 동료나 타 역할 주체의 의사를 단순 신뢰 형태로 추종함으로써 모두가 원하지 않는 결과에 빠지는 현상
  - 인적인 관계성(personal relationships)에 토대한 사회적 자본이 “끼리끼리”문화를 만들어내게 되고, 무엇을 아느냐 보다는 누구를 아는가에 따라 상황에 대한 관리적인 반응이 유도되는 식의 집단사고

**사회적 자본 증진시 고려사항**

- 제주특별자치도민들이 모일 수 있는 다양한 프로그램을 개발
  - 다양한 구성원이 만날 수 있는 장을 마련함
  - 이러한 면대면을 통한 신뢰형성이 사회적 자본의 핵심이기 때문에 매우 중요
- 지역주민의 투자 혹은 사회 기업을 활용한 경제활동
- 다양한 지역 구성원들이 행위에 참여하고 만날 수 있는 다양한 이벤트성 모임 구성
- 면대면의 장 혹은 이슈별 정책참여를 위해서 정부의 홍보부분이 매우 중요함
- 사회적 자본이 무엇인지, 이것의 긍정적인 효과와 어떻게 만들어지게 되는지에 대한 교육 필요
- 네트워크 거버넌스 형태에 기초한 운영체제로 제주특별자치도의 사업이 추진되도록 해야 함
  - 지역주체들의 자율적인 의지와 자생적인 역량으로 활발한 상호교류와 이를 할 수 있는 수평적 네트워크 체제가 되도록 환경조성을 해야 함



**감 사 합 니 다**

토론문



## 강문실 제주사회적기업경영연구원 총괄팀장

사회적자본이란 '협동적 행위를 촉진시킴으로써 사회의 효율성을 제고시키는 신뢰, 규범, 네트워크'라고 정의를 내리고 있습니다. 그리고 사회적자본이 많아질수록 우리 사회는 더욱 살기 좋은 사회로 발전할 수 있을 것입니다.

즉, 협력을 통한 사회 구성원들 간의 믿음, 법을 준수하려는 의지, 소통이 잘 이루어져야 한다는 것입니다. 하지만 이는 참으로 어려운 일입니다. 나 하나가 변해서 가능한 일이 아니라 공동체 모두의 노력이 필요한 일이기 때문입니다. 우리나라는 2009년 삼성경제연구소에서 발표한 OECD국가 사회갈등지수 4위를 차지했으며, 2012년 OECD 행복지수에서 34개 국가 중에 32위를 차지하고 있습니다. 엄청난 경제 성장에도 불구하고 국민들의 삶의 질 만족도는 항상 하위권을 유지하고 있는 것은 마음이 아픈 일입니다.

우리 제주특별자치도의 사회적자본을 확대하기 위해서는 지역 주민들의 신뢰를 얻고, 소통하고 이해와 공감을 하려는 노력이 필요할 것입니다. 우리나라에서는 입법부, 행정부, 사법부의 공적신뢰도가 지속적으로 하락해왔고, 이를 통해 사회적자본의 주체가 되어야 할 국민들의 개인주의와 이기주의가 심각해져 왔습니다. 이를 해결하기 위해 앞서 말한 신뢰, 규범, 네트워크를 활성화 시키고 강화 시켜야 할 것입니다.

그러기 위해서는 공정한 심판, 공감적 이해 등이 필요할 것입니다. 유럽에서는 소득수준에 따라 벌금을 차등 부과하는 일수벌금제를 많이 시행하고 있으며, 우리나라도 과거 일수벌금제를 도입할 것인가를 두고 많은 논쟁이 있었습니다. 유럽과 똑같은 것은 할 수 없겠지만 우리나라 실정에 맞도록 수정하여 사용이 된다면 이는 규범의 준수와 국민의 신뢰를 받을 수 있는 방안이 성장시킬 수 있는 방안이 될 것이라고 생각합니다. 서로가 신뢰할 수 있을 때 어떠한 일이든 효율성이 증가할 것이고 이는 장기적으로 성장의 밑거름이 될 수 있습니다.

2001년 리더스 다이제스트사에서 재미있는 실험을 했었습니다. 세계적으로 그

당시 50달러의 돈과 지갑 주인의 이름, 전화번호를 넣어 떨어뜨려 놓고, 지나가는 사람들이 지갑을 주워 주인에게 돌려줄 것인지 아닌지에 대해 실험했는데, 덴마크와 노르웨이는 100%, 싱가포르 90%, 한국과 호주, 일본은 70%, 유럽 여러 나라들이 60%대로 돌려주었습니다. 이 결과만 본다면 우리나라의 도덕성은 나쁜 편이 아닌 것입니다. 최근 이슈가 되고 있는 협동조합과 관련하여 말씀드리면 협동조합이 활성화 되어 있는 외국의 역사는 1700년대부터 보여 지고 있습니다. 하지만 우리나라에서는 조선시대부터 품앗이, 두레, 계, 향약 등 공동체가 서로 도우며 살아가는 모습을 보여주고 있습니다. 제주의 역사를 보시면 김만덕의 나눔 정신을 생각할 수 있습니다. 1793년 제주도는 6백여 명이 아사할 정도로 심각한 흉년이 계속되었고 2만 섬의 구호식량이 수송되는 과정에서 선박 다섯 척이 침몰하면서 구호정책은 실패했습니다. 이때 김만덕은 전 재산으로 5백여 석의 쌀을 사고 그 중 450여 석을 모두 구호식량으로 기부하여 굶주림으로 죽어가던 제주도민들을 구원하였습니다. 이렇듯 우리나라의 주민성, 도덕성의 역사는 어디 내놔도 손색이 없을 것이라는 것이 제 생각입니다. 단지 급격한 경제성장과 해외 문화의 유입으로 갈피를 못 잡는 상황으로 보이는 것입니다. 이를 바로잡기 위해서는 이해하고 소통하는 문화를 만들어 참여를 유도해야 할 것입니다.

사회 양극화, 가족 해체, 근로 빈곤층 증가 등 사회환경 변화로 인해 다양한 사회서비스 수요가 증가하고 있으며 노동시장 격차 및 고용 불안정성 해소를 위해 안정적 일자리를 제공하는 사회적 기업의 육성 및 역할은 중요합니다. 사회적기업은 취약계층에게 일자리 또는 사회서비스를 제공하거나 지역사회에 공헌하는 등 사회적 목적을 실현하면서 이윤을 창출하고 그 이윤을 다시 사회적 목적에 재투자하는 기업입니다. 민간부문 특히 시장부문에서 활동하지만 기존의 자본주의 시장부문에서 볼 수 있었던 기업의 모습과는 차별화되는 새로운 특성을 가진 기업입니다. 기업으로서의 특성으로는 재화를 생산하거나 서비스를 공급 판매하는 일을 직접 하고 있고 높은 수준의 자율성(정부나 사기업의 직접적인 지배를 받지 않음)을 갖고 있으며 상당한 수준의 경제적 위험(경영부실시 퇴출)을 감수하고 활동하고 있고 일정수준의 유급 근로자를 포함합니다. 사회적 성격으로는 지역사회 혹은 특정 인구집단에 봉사하는 것을 주요 목적으로 명시적으로 밝히고 있고 시민들에 의해서 자발적으로 등장하며 조직의 활동에 의해 영향을 받는 사람들도 의사결정에 참여합니다.

협동조합은 1인 1표의 의사결정 원리에 입각해 다른 시민들과 사회적 관계를 형성하고 이를 바탕으로 협동 이익을 창출합니다. 사회적 자본의 빈곤화가 가중되는 현실에서 사회적 자본 창출에 기여하는 협동조합은 자조와 참여, 그리고 연대적 지원활동을 통해 장기적으로 사회적 신뢰를 높이고 우리 사회가 따뜻한 연대로 발전하는데 기여할 수 있습니다.

사회적 기업, 마을기업, 협동조합 등 시장 대안적 정책이나 흐름이 성공적이기 위해서는 사회구성원들 간의 신뢰, 기업 간의 신뢰, 사회제도와 정책 리더들에 대한 신뢰가 정착이 선행되어야 할 것이다. 이중에서도 제도를 기획하고 제도를 운용하며 제도에서 주요한 행위자로 활동하는 사회적 리더들에 대한 신뢰와 그들을 통한 사회적 신뢰의 창출은 사회적 자본 형성의 핵심 사항으로 더는 간과할 수 없을 것이다.

미국 버몬트 지역에 있는 벤엔제리 아이스크림은 그 지역의 낙농가들에게서 정당한 가격을 주고 원료를 구입하고 수익의 일부를 지역에 환원하여 지역주민들은 당연하게 벤엔제리 아이스크림을 구매하고 있습니다. 또한 스위스 퇴르벨 마을은 소들이 마을의 풀만 먹게 되면 겨울에 먹을 풀이 없어지기 때문에 더 높은 지대에 있는 공동 목초지로 소들을 이끌고 가서 소들에게 풀도 먹이고 공동 목초지도 관리할 수 있는 '알펜 아우프쭝'이라는 행사를 하고 있습니다. 또한 마을에 공동 치즈공장에서는 우유를 제공한 양이 많을수록 많은 양의 치즈를 가져가며, 이에 대한 불만을 가지는 주민은 없습니다. 이렇듯 기업의 이익을 지역 사회와 공유하고, 지역의 자원을 공동으로 활용하여 지역 성장을 활성화 시킬 수 있는 사회적기업과 마을기업, 협동조합 등을 이용하여 보다 나은 지역경제 성장을 유도해야 할 것입니다.

우리 지역에도 많은 시민단체와 지역협의회 등이 있기 때문에 그들의 중간 매개체로 지역 주민과 자치단체가 같은 길을 바라보고 있다고 느낄 수 있도록 해야 할 것입니다. 예를 들어 범규 등의 제정에 있어서 자치단체 수준에서 공표하는 것이 아니라 시민단체를 통해 전달하고 그 피드백을 받아서 시민단체가 자치단체에 전달하고 그로인해 수정이 이루어진다면 방송, 신문 등 지역주민이 확인할 수 있

는 매체를 통하여 지역주민의 의견을 반영하여 이리이러한 점에서 수정이 이루어졌다고 발표한다면 장기적으로 지역주민의 참여를 늘릴 수 있지 않을까 생각합니다.

또한 행정단계에서 어떤 불미스러운 일이 생겼을 때 숨기거나 부정을 하려는 모습보다는 진실 된 사과가 오히려 득이 될 수 있습니다. 1982년 존슨엔존슨사의 타이레놀 사건에서도 타이레놀 섭취 후 사망한 사건이 생기자 바로 전량회수하고 사과방송을 하고, 나중에 어느 정신이상자가 제조과정에서 독극물을 투입한 것으로 밝혀지고, 점유율 회복이 1년이 채 걸리지 않았습니다. 또한 2009년 도미노 피자에서 피자 제조과정 중에 한 알바생이 양념을 콧속에 넣었다 빼고, 재채기를 하는 등의 동영상이 유튜브를 통해 퍼지자 대책회의 이틀만에 CEO가 직접 사과방송을 제작하여 유튜브를 통해 내보냈고, 방송 후 매출이 상승하는 사례가 있었습니다. 오히려 솔직함이 신뢰를 생성하는데 도움이 된 것입니다.

교육에 있어서도 어린 시절부터 사회적자본과 사회성을 기르는 교육이 이루어져야 할 것입니다. 사람은 교육에 의해 협력을 배우는 것이 아니라 아기 때부터 협력을 하는 법을 느끼고 있다고 합니다. 다만 이것이 교육을 통해서 더욱 커질 수도 약해질 수도 있는 것입니다. 그렇기 때문에 학생들에게는 지속적인 사회적마인드를 교육하고 기성세대에는 지금까지의 삶과는 다른 나눔과 협력, 상생에 대한 교육이 뒷받침되어야 할 것입니다. 봉사를 독려하고 신뢰와 협력이 오히려 더 큰 행복으로 돌아온다는 사실을 인지시켜 이기주의와 개인주의를 벗어나 이타주의를 가질 수 있도록 노력해야 할 것입니다.

정리하자면 사회를 발전시키는 사회적자본의 육성 및 활성화를 위해서는 시민단체, 지역단체 등을 통하여 지역 주민과 소통하고 긴밀한 네트워크 구축을 통해 함께 자원봉사도 하고, 정책에 대한 의견도 나누는 등 주민의식을 향상시킬 수 있는 시스템을 도입해야 합니다. 지속적인 사회적자본에 대한 교육과 주민들이 공정한 사회라고 느낄 수 있는 제도를 반영하는 노력을 통해 지역공동체의 행복함이 늘어날 수 있을 것입니다. 이런 사회적자본의 육성 및 활성화를 성공적으로 이룩하기 위해서는 제주가 특별자치도인 만큼 제주의 지역 특성과 성향이 반영된 정책을 개발하여 특색 있는 접근 방식이 필요할 것입니다.

## 강호진 제주주민자치연대 참여자치위원장

### ▣ 들어가며

- 발제문에서 사회적 자본 증진을 위한 대안으로 제시한 내용 중 제주지역의 사회적자본 사례 ▲지역공동체 활용 ▲ 마을만들기 ▲ 마을기업, 일자리창출 지원 ▲ 지역협의체 구성 방안 등에 대해서 큰 틀에서 동의함.

- 사회적 자본의 제도개선안으로 제기한 ▲공동체 조직 참여 확대 ▲자원봉사 활성화 ▲정보공개, 접근용의성 확보 ▲공공재 확충 등 제도화 방안 마련 역시 필요함.

- 다만 전체적으로 사회적 자본을 확충하기 위해서는 경우 가치나 규범 만이 아닌 지역 내 물적 토대, 사회 경제적 토대 역시 중요할 수 밖에 없는데 이에 대한 언급은 미흡해 보임.

- 사회적 자본에 대한 박근혜 정부 출범 이후 인수위 등을 거치면서 활발해지고 있음은 긍정적이라고 봄.

그러나 사회적 자본에 대한 박근혜 정부의 논의에 대한 비판<sup>1)</sup>도 존재하고 있음을 살펴봐야 할 것임

---

1) 정태인 새사연 원장 “10년 전에도 관료들이 하던 얘기들이 새로운 제목 아래 나열되어 있을 뿐이다. 나아가 “협동조합이나 사회적 기업, 자활기업, 마을기업 등 공동체적인 경제 주체들을 활성화시키는 ‘두 번째 새마을 운동’을 제안할 것”이라는 대통령 측근의 발언에는 아연실색할 수밖에 없다. 박정희 시대의 새마을 운동도 당시 우리의 지역공동체에 풍부하게 존재하던 사회적 자본, 예컨대 두레나 계, 각종 조합들을 말살했고 농협을 어용조직으로 만들었다. 이제 겨우 폐허 위에서 다시 꿈틀거리는 사회적 경제를 중앙 정부에서 하향식으로 조직하겠다는.” - 2013년 3월 언론 인터뷰

## ▣ 제주의 현재 모습

사회적 자본이란 공동체 형성을 통해 지역사회 발전을 위한 협력, 조정을 이끌어 내는 (네트워크, 참여, 협력, 호혜성, 규범, 신뢰, 교육 등) 유무형의 자산<sup>2)</sup>

이를 토대로 사회적 자본 관점에서 본 제주의 현실을 주관적으로 진단해 보면 다음과 같음.

1. 경쟁과 자본 위주가 주요한 슬로건인 제주 사회는 공동체, 나눔과 같은 사회적 자본이 축적되기는 쉽지 않은 조건임.

2. 지방권력에 있어서도 정치적으로는 승자독식주의가 만연하면서 선거캠프의 대거 등용 등 공직사회는 물론 지역사회 전체적으로 참여와 협력을 통한 공동체 성 회복 조건은 되지 못하고 있음.

3. 민선 5기에 접어들면서 협치 보다는 행정 권력의 일방주의로, 협력적 해결 보다는 각종 현안에 대한 갈등만 증폭되고 있음.

- 제주해군기지, 영리병원, 7대 경관 문제, 카사텔아구아 철거, 각종 특혜성 개발현안 등 일방주의 정책으로 행정정책의 실패를 반복하고 있음.

4. 네트워크 차원에서 사회적 자본의 전제인 시민사회 육성, 합리적인 중간지원 조직 활성화가 필요하지만 관변형 육성 정책에 머물고 있음.

5. 사회적 가치나 규범보다는 '국제자유도시'라는 친자본중심의 현재 비전으로 공동체, 신뢰, 협동 등을 강조하는 사회적자본의 기초와는 맞지 않음.

6. 혈연, 지연, 학연 중심 공동체 집단문화가 폐쇄적으로 흐르는 경향이 있으며

---

2) 사회적 자본의 개념에 대해서는 다양한 논의가 있음. 위의 정의는 제주도의회 제주특별자치도 사회적자본 관리 및 지원조례초안 2013년 4월 21일 참조

풀뿌리 민주주의 제도 실종, 도시집중 정책으로 마을공동체가 활성화되기 보다는 읍·면 공동체 파괴.

7. 사회적자본을 중심으로 한 사회구성 원리를 전환하려면 사회적기업, 마을기업, 자활기업, 공동체기업, 협동조합 등등 사회적경제의 규모가 일정정도 형성되어야 하지만 매우 미흡함<sup>3)</sup>

- 경제분야 사회적 자본 형성 보다는 외자유치, 개발중심적 정책기조로 지역 순환형 풀뿌리 자본 형성이 어려움.

8, 교육분야에서도 정부의 교육정책을 따라 갈 뿐 제주의 특수성이나 사회적 자본의 가치를 확산시키기 위한 교육프로그램 등은 매우 미흡한 수준임.

## ▣ 지역 내 사회적 자본 활성화를 위한 방향성

### 1. 기존 제도의 실질적 활용이 필요함

- 기존 제주의 제도, 조례 속에서도 사회적 자본 형성을 활성화기 위한 내용이 적지 않지만 제대로 활용되지 않고 있음. 총체적인 점검이 필요함.

- 주민참여기본조례 개정 및 위원회 회의록 공개 등 실질적 활용

- 위원회 관련 조례 개선 및 위원회 공모제도 활성화

- 사회협약위원회의 활동 강화 및 위상 강화(갈등사안에 대한 현실적 중재)

- 실질적인 주민참여예산제도 운영(재정의 민주주의성 확대)

### 2. 사회적자본 생태계 인프라 조성, 마을공동체 복원

- GRDP 중심 성장가치 대신 가칭 행복지수, 사회적 자본 지수 개발 등

- 제주의 마을 공동체 복원은 제주의 사회적 자본 형성을 위한 핵심적인 요체임.

3) 이일영 “사회적 경제가 5% 규모만 되어도 사회의 작동원리와 구성방식에 중요한 변화를 가져올 수 있음” 2012년 5월12일 한겨레신문

- 지금 수준을 뛰어 넘어 마을만들기 정책을 확대 강화할 필요가 있음

### 3. 합리적인 중간지원 조직 육성

- 또한 사회적 자본의 활성화 되기 위해서는 중간지원조직 양성을 위해 시민사회의 관변화 전략보다는 독립적인 시민사회 육성도 중요함
- 자원과 재원의 공공성을 중심으로 편재하고 지원은 하되 간섭하지 않는 행정 전략 필요함

### 4. 협동사회, 지역순환형 정책 도입

- 협동조합, 자활, 사회적기업, 마을·공동체기업 등 사회적 경제 단위 전략육성
- <지역경제순환센터> 설립을 통한 사회적경제 체계적인 지원
- 거버넌스형 사회적경제 지원 및 육성 시스템 필요<sup>4)</sup>
- 지역 재투자 제도 도입 필요<sup>5)</sup>

## ▣ 가칭 <제주특별자치도 사회적자본 관리 및 육성에 관한 조례>에 대한 의견

1. 사회적 자본 조례의 평가대상으로 열거된 조례 조문 형식에서 첨부 별지 형식으로 할 필요성 있음.

- 평가해야 할 조례 대상이 많아 조례 정의로서는 적정하지 않아 보이며 향후

4) 박원순 서울시장 “지하철 상가의 30%를 공공의 공간으로 구성해서, 사회적기업이나 협동조합 상점들이 들어서도록요. 지난해 사회적책임 구매로 4조3000억원을 공공구매하겠다는 목표를 세웠습니다. 또 사업에는 역시 금융, 자본이 중요합니다. 사회투자기금도 본래 예정보다는 적지만 500억원, 매칭 투자까지 합치면 1000억원을 마련했고 위탁 기관도 지정했습니다. 앞으로는 시립 투자기금 말고도 은행이나 기타 기금들과 민간협력할 수 있도록 제도적인 기반을 만들 생각입니다.....프랑스 파리는 전체 경제 규모의 10%가 사회적 경제라고 하는데 우리는 아직 통계에 잡히지도 않는 정도예요.... 제가 특별히 당부하는 것도 사회적기업개발센터 같은 중간 지원기구를 통해서 지원하라는 거예요. 행정은 사회적 경제 생태계를 만들어 주고, 그 안에서 구체적으로 지원하는 건 민간단체와 기업들이 스스로 해야겠지요. 서울시 사회적기업개발센터나 사회투자기금 위탁, 마을공동체지원센터 등은 다 과거에 사회적기업이나 마을운동 등 그쪽 일을 쪽 해왔던 분들이 맡고 있습니다. 잘하는 분들 놔두고 공무원들이 직접 하려면 잘 되지 않겠죠. 올해는 예산안도 그분들과 함께 처음부터 항목과 금액을 같이 짜보려고 합니다.” -경향신문 2003년 1월14일자

5) 제주지역 자금의 역외유출 규모는 2009년 기준 5조4000억원임, 이는 2002년 2조6000억원의 두 배 가까이 되는 수치로 심화되고 있음, 국회의원 김재경 의원실 2012년 9월12일 보도자료

대상 조례가 늘어날 경우에도 별지 형식으로 명문화는 것이 효율적임.

2. 도지사의 책무를 선언적일 수 있지만 좀 더 사회적자본 조례 제정의 취지를 살려서 반영할 필요<sup>6)</sup>가 있으며 기본원칙, 시민의 권리와 역할 조항을 별도로 구분해서 정리할 필요가 있음

(도지사의 책무) ① 사회적자본 육성을 위하여 도정에 기본원칙을 반영하도록 노력하여야 한다.② 도지사는 사회적자본 확충 육성에 관한 사회적 공감대를 형성하고 도민의 참여를 촉진하며 시민공동체 활동을 적극 지원하여야 한다

(기본원칙) 제주특별자치도는 이 조례에 따라 사회적 자본 육성을 위하여 다음 각 호의 사항이 실현되도록 하여야 한다.

1. 모든 정책은 투명하고 민주적인 절차에 따라 결정되도록 할 것
2. 사회적 약자를 포함한 모든 계층이 정책결정 과정에 차별 없이 참여하도록 할 것
3. 지역사회 구성원은 사회적 책임의 확산을 위하여 스스로 노력할 것
4. 사회적자본 육성사업은 공동체와 도민의 자발적인 참여를 바탕으로 추진하도록 할 것
5. 사회적자본 육성사업은 도민과 행정기관의 상호 신뢰와 협력을 바탕으로 추진할 것

3. 사회적자본육성기본계획 수립 조항 관련해서 도지사는 사회적자본육성기본계획 수립시 도민 공청회를 거쳐야 한다는 조항을 포함시켜 구체적인 사회의제화 과정을 거칠 필요가 있음, 4조 단서 조항(다만~ 전문기관 수립할 수 있다)은 불필요해 보임

4. 입법예고(안) 조례에 나온 분야별 예산배분 현황과 예산지출 성과가 명시된 점은 의미가 있음, 이와 함께 명시된 각종 조례안에 대한 실질적인 점검이나 평가

6) 대전광역시 사회적자본확충조례(2013년 2월28일 시행)

와 관련된 규정을 실질적으로 반영할 필요가 있음. 또한 지역의 사회적자본 진단 및 사례 조사, 사회적자본 측정을 위한 지표개발 및 평가·분석 조항도 입법예고된 <사회적자본 측정 및 관리지표>와 혼합해서 반영할 필요가 있음.

5, 부산광역시 해운대구 사회적자본 증진 조례의 경우 사회적자본의 날, 사회적자본 실천과제도 명문화하고 있어 검토할 필요가 있음

---

7) 부산 해운대구 사회적자본 증진조례에는 실천과제로 1.사회정의 준법 바로 세우기 2. 지역사회 참여하기 3. 자원봉사 기부하기 4. 사회공헌 함께 하기 5 사회적 약자 배려하기 6. 양극화 및 갈등 해소하기 등을 명시하고 있음,

## 김경환 제주사회적경제네트워크 준비위원회 공동대표(일하는사람들 대표)

‘사회적 자본’(시민참여, 규범, 신뢰, 호혜성, 네트워크)이라는 개념은 최근 우리 사회적기업이나 사회적경제 진영(?)에서는 그리 알려진 용어가 아니라 처음에는 조금 당황하였습니다. 특히 우리가 최근 많이 쓰는 ‘사회적 자본’과는 비교적 다른 차원이었기 때문입니다. 우리쪽에서 많이 쓰는 사회적 자본은 말그대로 ‘사회적 목적 혹은 공익적 목적을 위해 투자되어지는 물질적 자본’을 말합니다.

그럼에도 제가 토론하는 것은 발제문의 ‘사회적 자본’은 어떤 의미에서 우리가 얘기하는 ‘사회적 자본’ 보다는 더 근본적인 차원이거나 사회적 합의라는 차원에서 유관하기 때문에 몇마디 덧붙여 보기로 하였습니다. 이런 생각을 하였습니다. 발제자께서 얘기하신 ‘지방자치단체 사회적 자본’을 보면서 이것이 제대로 작동하려면 우리가 얘기하는 ‘경쟁사회’가 아닌 ‘협동사회’를 지향하거나 ‘투명사회’가 전제되어야 하지 않을까 하고 말입니다. 이러한 관점에서 이하 몇가지 개조식으로 의견을 첨언하겠습니다.

- 최근 10여년간 여러 통계에서 발표되었듯이 우리 사회 전반적인 부분이 양극화 되었음. 대기업과 중소기업간 양극화, 소득의 양극화, 교육기회의 양극화, 심지어 4대 대기업간 양극화도 심화되었다고 최근 통계 발표함. 이러한 상황에서 사회는 중산층이 없어지고 구성원간 신뢰는 날이갈수록 곤두박질쳐 묻지마 폭력 등 사회병리 현상이 만연한 상황임
- 이러한 ‘효율’이라는 명분하에 무한 ‘경쟁사회’ 패러다임이 낳은 부작용은 아주 심각한 상황이며, 이는 ‘협동’을 지향하는 사회 각종 제도와 문화가 다시 시작되지 않는 상황에서는 어떠한 정책대안도 무용지물일 것임.

- 다행히 최근 ‘협동조합 기본법’이라는 제도아래 조금씩 불기 시작하는 시민사회 진영의 협동조합 설립 분위기는 매우 고무적 현상임. 협동조합은 그 자체로 협동을 지향하며, 민주적인 운영과 지역사회협력과 연대라는 가치를 내포하고 있기 때문에 지자체 차원의 협동조합 육성과 교육 및 확산 정책이 절실함
- 또한 협동조합을 비롯한 사회적경제를 활성화 시키고, 지역사회가 공존하고 신뢰하는 분위기를 조성하기 위해서는 물적자본이라는 의미의 ‘사회적 자본’을 육성시킬 필요가 있으며, 이와같은 사회적 자본을 육성하기 위해서 지역 차원의 ‘사회적투자지원재단’(가칭, 수눔음재단) 같은 것을 설립할 필요가 있음. 사회적투자지원재단은 지자체와 지역사회, 사회적경제가 함께 참여하는 재단을 설립하여, 상생하는 경제활동 주체에 대한 설립 지원, 청소년과 시민을 대상으로 하는 각종 민주시민교육 지원 등 ‘사회적자본’을 육성할 수 있는 활동이 가능할 것임
- 마지막으로 ‘투명사회’를 위해서 신뢰받는 행정의 전제되어야 함. 지자체의 각종 행정행위에 있어서 투명성 확보는 ‘신뢰사회’의 원천이 될 것임. 그러나 아직도 지자체의 각종 행정 정책 추진 과정에서 지역사회주민의 동의와 협력을 이끌어내는 방식보다는 밀어붙이거나, 심지어는 특정 지역주민의 동의를 명분으로 갈등을 부추기는 사례도 있음. 이와같은 지역사회의 분위기는 발제자가 얘기하신 ‘사회적자본’은 커녕 오히려 시민사회 자생으로 할 수도 있는 것을 행정(지자체)이 망치고 걸림돌이 되고 말 것임.
- 따라서 ‘사회적 자본’을 육성을 위해서는 시민사회의 자발적인 노력도 중요하지만 이번기회에 지자체가 ‘사회적 자본’이라는 개념을 명확히 인식하고, 이에 걸맞는 제도적 뒷받침과 노력, 특히 단체장의 인식과 정책 방향이 매우 중요할 것임

□ 제민일보의 사회적 자본 추진과 시사점

1. 배경

- 지방자치단체 등 각종 선거에 따른 지역사회 분열
- 남을 존중하지 않으며 깎아내리는 등 지역 인재를 키우지 못하는 풍토
- 다른 지역에 비해 높은 고소·고발, 무고사건 비율
- 제주인 역량 결집 실패 지역발전 후퇴, 삶의 질 하락

2. 설문조사 결과

- 도민 315명 대상 도민의식 조사.
- 인재 양성 위한 제주사회 여건 41.2점 불과(100점 만점)
- 제주사회 갈등 심각 38%, 심각하지 않다 16%.
- 사회 갈등이 제주 발전에 부정적 응답 64%.
- 양보·배려·칭찬하는 사회문화 조성이 갈등해소 방안 제시
- 공공·민간부문 협력 필요성 85%.

3. 사회적 자본 추진

- 설문 조사 결과를 토대로 제주 '고질병'의 대안을 수놓음·삼무정신 등 제주 정체성의 재정비를 통한 도민 대통합으로 결론.

-이를 위해 올해 칭찬, 소통, 신뢰, 통합을 제민일보 화두로 삼고 사회적 자본  
확충사업 추진.

-이를 일상 생활에서 실천할 수 있고 구체화하기 위해 칭찬캠페인 'We Love'프  
로젝트를 마련해 '칭찬 곱하기·사랑 나누기·행복 더하기(칭찬×사랑÷행복+)'사업  
을 전개.

#### 4. 추진 과정

-1월 16일 제주도·제주도의회·제주도교육청 등 도내 14개 기관·단체와 'We  
Love' 프로젝트 MOU 체결

-1월 17일 이후 도·의회·교육청은 물론 이장협의회, 주민자치위원회협의회, 농  
업인단체협의회, 연합청년회 등 민간단체 칭찬캠페인 동참

-한라병원, YWCA, 농협, 제주은행 등 기업·금융권·시민단체로 확산됐고 중앙  
고·동남초·동홍초·인화초 등 일선학교 참여

-칭찬캠페인 참가자 1만7000명을 넘어 2만명 육박

-기관·단체는 물론 도민들의 수범사례와 칭찬글을 지면에 반영하고 칭찬주인공  
선정

-칭찬 홈페이지를 개설해 도민 의견 수렴 등 다양한 방안 추진

#### 5. 향후 계획

-6월중 도민대토론회 또는 설문조사를 실시 등 칭찬 캠페인 피드백 시스템 활용

-칭찬 주인공, 민간단체들의 활동 평가 등 'We Love' 우수 개인·단체 시상

-학교 연계 사업 강화(학교폭력 예방 위한 은어 안쓰기, 칭찬 쪽지 나누기등)

-시민단체 연계 강화(지역 특성 반영=인기척 프로젝트(혼자사는 노인) 등

## 6 조례 제언

-정신적 자산, 규범적 성격, 선언적 의미 등으로 애매한 부분이 있다.

-실천적으로 구체적인 방안을 명시해야 한다.

-조례 추진의 주체를 심각하게 고민해야 한다.

(몇년전 제주도정 주도의 뉴제주운동 실패 사례, 민간조직 구성 필요)

-(가칭)범도민운동본부 제안. 사회적 자본 확충 주체를 범도민운동본부가 맡고 제주도가 지원하는 방안 또는 일부 민간조직이 조직 특성에 맞는 사업 공모를 통해 지원해주는 방안.

-제민일보의 칭찬 캠페인은 사회통합의 화두를 던지고 사회적 분위기를 조성하는 수준이다. 이를 사회통합 운동 수준으로 발전시키려면 이에 걸맞는 조직 구성이 필요하다.

-제2의 새마을운동과 비슷할 수 있다. 과거 새마을운동이 정부 주도의 잘 살아보자는 경제 부흥의 성격이라면 이 조직은 민간조직 주체로 신뢰, 소통, 준법 등 사회 통합을 위한 정신적 운동이라는 데 차이점이 있다.

## 임정현 주민참여예산지역회의 위원(행정학 박사)

- 본 토론의 목적은 제주지역의 사회적 자본을 육성할 수 있는 여러 영역에서 실제 참여하고 있는 분들의 이야기를 듣는데 있다고 판단됨
- 이에 본인은 2012년 실시된 제주도 주민참여예산제에 참여했던 경험을 바탕으로 사회적 자본 육성을 위한 제도의 개선 방향 등에 제시하고자 함
- 우선 주민참여예산제의 개요를 간단히 설명하면 다음과 같음
  - 주민참여예산제는 제주특별자치도 특별법 및 지방재정법에 근거를 두고 있으며, 지방자치단체의 예산 편성에 해당 지역주민이 직접 참여할 수 있도록 하는 제도임
  - 본 제도의 목적은 조례에 의거하면, 예산 편성 과정에의 주민참여 보장과 예산의 투명성 증대에 있음
  - 본 제도의 운영 과정은 다음과 같음
    - 우선 제주도가 주민참여예산범위를 공고하면, 읍면동 주민센터는 주민참여예산사업을 신청 받고, 신청받은 사업 내용과 예산 규모 등을 지역회의에서 검토·확정함
    - 행정시 조정협의회는 읍면동 예산 통합과 우선순위를 선정하여 위원회에 통보함
    - 위원회는 행정시 예산 통합하여 대상사업을 결정하고 도에 통보함
    - 도는 주민참여예산을 본예산에 반영하고 도의회에 제출함
- 본인은 이러한 과정 중 읍면동에서 주민참여예산사업을 선정·확정하는 지역회의와 행정시 조정협의회에 참여함
- 주민참여예산에 참여 했던 경험담을 토대로, 행정학자의 입장 보다는 주민의 입장에서, 특히 사회적 자본과의 연관성을 감안하여 제언하고자 함

## ■ 주민에 대한 신뢰가 우선

- 지역회의 위원은 결격 사유가 없는 한 읍면동 주민 누구나 참여를 희망하는 사람을 대상으로 선정함
- 본인은 현수막 게시물을 보고, 주민센터를 방문하여 신청서를 작성·제출하였음
- 그 과정에서 담당직원이 어떤 이유에서 이런 회의에 참여하려고 하는지에 대해서 의구심을 갖는 것을 느끼게 됨
  - 담당직원은 신청서를 작성하는 본인에게 “이거 회의비 주고 하는 그런 회의 아니우다예”라고 말함
  - 표현의 차이일 수도 있겠으나 주민의 참여 의도에 대해 부정적으로 인식하고 있는 것으로 느껴져 마음이 좋지 않았음
- 가장 기본이지만, 지역주민이 지역에 대한 관심을 갖는 것을 부정적으로 인식하는 일선 공무원의 태도의 변화가 필요함

## ■ 사회적 자본 육성을 위한 주민참여예산지역회의의 기능 강화

- 본인이 거주하는 동의 경우 주민참여예산으로 배정된 예산은 2억원이었으며, 주민 대상 공모기간을 거쳐 주민참여예산사업으로 총 14건 사업이 접수되었음
  - 접수된 14건 사업의 총 예산은 2억 5천만원이었음
- 접수된 14건 사업에 대한 ‘사업의 타당성 및 실행가능성에 대한 논의’, ‘2013년 주민참여예산 편성 사업 선정 및 우선순위 지정’을 위한 지역회의가 개최됨
- 즉 지역회의에서 2억 5천만원 중 5천만원을 삭감하기 위해 제외시켜야 할 사업을 선정하여야 했음
- 주민 입장에서 이를 어떤 방식으로 조정할 것인가에 대해 관심이 컸음
- 그러나 회의에서 신청 사업 중 문화재지구 내 사업으로 사업 시행이 불가능해짐에 따라 특정사업이 제외되면서 총 사업비 규모가 2억원으로 딱 맞아떨어지게 됨
- 이에 “다행이다”라는 분위기가 형성되면서, 주민참여예산에 관한 몇 가지 질문 이후 회의가 마무리 됨

- 주민참여예산에 대한 세부 가이드라인이 마련되지 않은 상황에서 관련된 일이 발생하지 않았다는 것에 대해 안도하는 분위기였음
- 즉 우리 지역은 주민참여예산을 어떻게 활용할 것인가? 주민들이 신청한 사업을 어떤 기준에 의해 선정 또는 제외시켜야 하는가? 등에 관한 주민들의 논의가 전혀 이루어지지 않았음
- 본인이 거주하고 있는 동네 한정된 사례이기는 하나, 주민참여예산제도라고 하여 단순히 예산 범위 내에서 주민들의 사업 제안에 따라 사업비를 배정하는 것으로 예산 편성 과정에 주민이 참여한다고 보기 어려운 것으로 판단됨
- 주민참여예산제도가 신뢰 증진, 갈등 해결, 공동체 의식 함양 등에 기여하기 위해서는 지역회의가 읍면동 차원에서 보다 주민들의 의견을 교류하고 대안을 모색해나가는 과정으로 개선될 필요가 있음

## ■ 제주자치도의 선제적 대응과 제도 개선

- 2013년 예산에 대한 주민참여예산제도 실시 전 행정시 조정협의회 위원 위촉식(2012. 4월)에서 제안된 의견에는 주민참여예산 규모와 읍면동별 배정 기준, 나눠갖기식 운영에 대한 우려, 합의과정에 관한 갈등 유발 우려 등이 있었음
  - 도의 예산 중 얼마를 주민참여예산의 범위인가, 읍면동별로 얼마를 배정할 것인가에 대한 명확한 기준이 마련되지 못하였으며, 실제 참여 과정에서도 이에 대한 설명은 부족하였음
  - 배정된 예산은 마을별로 나눠갖기 식으로 활용될 가능성이 높다는 우려와 특정 사업에 예산이 편중될 경우 마을간 갈등이 유발될 것이라는 우려가 있었음
  - 당시 시 관계자는 이러한 문제가 생기지 않도록 보완하여 실행할 것이라고 언급함
- 2013년 예산편성에 관한 주민참여예산제 실시 이후 설문조사 결과(2013. 3월)를 보면 획일적 재원 배분으로 인한 나눠먹기식, 예산 낭비에 대한 우려가 있다는 지적이 제기되고 있음
- 즉 실시 전에 제기되었던 문제점이 실시 이후에 그대로 나타나고 있는 형국임
- 문제점이 예상되었음에도 불구하고 이를 개선하기 위한 방안이 강구되지 못하

고 실시되었다는 점은 안타까운 일이라고 생각됨

## ■ 주민참여 예산의 범위 확대

- 제주도의 주민참여예산은 주민참여예산 범위에 한정하여 예산 편성에 관한 참여를 보장하고 있음
  - 2013년의 경우 제주도의 예산 중 132억원에 대해서만 주민참여가 가능한 예산이라고 할 수 있음
  - 동 입장에서는 2억원에 대한 예산 편성 권한이 인정되고 있는 것임
- 이를 통해서는 조례에서 명시된 목적, 즉 “주민의 참여를 통한 예산의 투명성 증대”를 달성하는 데에는 한계가 있는 것으로 판단됨
- 도에서 허용한 범위 내에서의 참여가 아니라 예산 편성 과정 전반에 대한 주민참여를 유도할 수 있어야 할 것임
- 구체적인 방안에 대해서는 심도 있는 논의와 연구가 필요하겠으나 아이디어를 얻을 수 있는 사례를 제시해보고자 함
  - 실제로 수원시는 사전예산배정이 아닌, 주민제안사업을 기준으로 예산을 편성하고 있음
    - 2012년 기준 총 349건의 주민의견을 심의하여 163건을 시 위원회에 상정하였으며, 163건 중 134개 사업에 대한 최종 우선순위 결정 후 타 기관 소관사항 등을 제외한 109개 사업, 약 280억원을 예산 반영함
  - 과천시의회는 ‘시 예산 워크숍’을 통해 지역의 예산안에 대한 주민 의견을 적극적으로 수렴하고 있음
    - 초기에는 주민들이 관심을 갖거나 문제가 될 만한 예산 항목을 요약·발췌하고, 브리핑 시간을 갖고 의견을 수렴하였으나, 이후에는 주민들 각자 예산안을 공부하고 워크숍에 참여하기 시작함
    - 최근에는 주민들이 자발적으로 예산참여모임인 ‘좋은예산팀’을 만들어 활동하기 시작함

## 제주특별자치도 사회적 자본 육성방안 모색을 위한 생각 더하기

홍 속 희

(제주특별자치도평생교육진흥원  
교육지원팀장 / 교육학 박사)

우리사회에서 사회적 자본에 대한 논의는 주로 학계를 중심으로 진행되어 왔다. 그래서 더욱 광역자치단체 차원에서의 사회적 자본 육성 방안 모색을 위한 정책 토론회가 도의회에서 마련되었다는 것은 매우 의의 있는 일이라 할 수 있다. 다른 나라에서는 ‘사회적 자본’이라는 용어의 사용 이전부터 이미 다양한 영역과 경로를 통해 사회적 자본 형성의 토대를 마련해왔다. 이는 일찍부터 지방자치가 근간인 국가 운영체제와 무관하지 않다.

가까이 일본만 하더라도 패망직후인 1949년 사회교육법, 1950년 도서관법 제정 등을 통해 마을 중심의 지역주민의 성장과 자치활동을 위한 평생학습관인 ‘공민관’과 ‘도서관’을 설치하였다. 최근까지 설치·운영되는 ‘공민관’은 18,000개에 이르고 있다. 이는 일본의 중학교 수보다 조금 많은 정도이다. 이를 통해 중학교 학구에 1개 이상의 공민관이 걸어갈 수 있는 위치에 설치되어 있음을 알 수 있다. 공민관에는 대체로 도서관 분관이 설치되어 있어 쉽게 책을 읽을 수 있는 환경을 제공하고 있다. 일본에서는 벌써 60여년의 세월 동안 마을에 위치한 ‘공민관’에서 ‘자주학습집단’을 구성하여 자신이 원하는 교육에 참여하고, 함께 참여하는 주민들과 지역의 문제를 해결하기 위한 자치 활동을 전개하는 일상의 삶이 구현되어 왔다.

2000년대에 들어서야 비로소 평생교육 진흥을 위한 국가단위 정책이 시작되었던 우리나라와 비교한다는 것이 무리일 수 있으나, 국가가 성장해온 과정의 차이를 확인할 수 있다는 것은 분명하다. 지진과 핵발전소 폭발사건 이후에 보여준 일

본 시민의 의식과 자세는 거저 얻은 것이 아닌 것이다.

우리나라에서 실제적인 지방자치제가 도입된 것은 1991년 지방선거로써 지방의회가 구성되고 1995년에 자치단체장이 민선되면서 부터이다. 이제 비로소 20년의 시간을 맞이하고 있다. 문민정부 등장 이후 주민자치위원회와 주민자치센터의 설치·운영으로 지역주민이 주체가 되어 지역사회의 문제를 해결하고 지역발전에 참여하는 과정을 적극 지원해 왔다. 최근에서 '마을만들기'를 지원하고, 커뮤니티 비즈니스와 사회적기업, 협동조합 등의 육성과 같이 주민의 자발적 참여를 보장하기 위한 적극적인 노력을 전개하고 있다.

발표자는 이러한 노력들을 지역사회의 주체가 되는 주민과 지방자치단체 간의 신뢰를 바탕으로 지방자치를 실현하는 사회적 자본의 증진이라는 측면에서 그 중요성을 더욱 강조하고 있는 바이다. 이를 위한 방안으로서 공동체 조직 참여 확대, 자원봉사 활성화, 정보공개, 규제 완화, 접근 용이성 확보, 복지시설 활용, 공공재 확보 노력, 시민고객을 위한 서비스수준향상, 지역사회 지원확대(공적보조 등), 단체장/의원/공무원과 주민 간의 접촉 강화 등을 제시하고 있다.

이와 같은 접근은 기존 지역 활성화 사업이 환경 가꾸기와 지역경제 활성화에 집중되어 온 경향에 비하면 매우 다른 접근을 하고 있음이 분명하다. 이는 기존 접근이 눈에 보이는 노력과 성과를 중심으로 이루어졌다면, 사회적 자본의 형성은 눈에 보이지 않는 각 개인의 인식 수준의 성장, 사람과 사람간의 관계성 증진, 집단내부의 응집력과 소속감 그리고 만족감을 통해 이루어진다는 것이다. 즉 사회적 자본의 형성은 가시적 노력과 성과를 측정하기 어렵기 때문에 공공정책에서 멀찍이 떨어져 있었다고 할 수 있다.

사회적 자본은 Putnam, Bourdieu, Coleman 등의 학자를 통해 다양한 영역에서 적용되었으나, 공통된 접근은 개인과 우리, 집단이 공유하고 있는 의식과 신뢰, 상호 호혜성, 규범, 네트워크와 파트너십이라는 것이다. 이를 기준으로 우리사회를 돌아보면, 지역주민의 참여는 강조되나 이를 위한 준비 조건으로서 지역주민의 지속적인 성장과 학습의 지원에 대한 적극적인 검토는 부족하였다. 자발적인 참여는

사회적으로 중요하다고 강조된다고 그냥 이루어지는 것이 아니다. 주민 스스로가 왜 참여해야하는지, 참여과정에서 담당해야할 역할이 무엇인지, 무엇을 행해야하는지, 참여하는 과정에서 부딪치거나 발생할 문제들은 무엇인지에 대한 사전 학습이 있을 때 보다 수월해진다.

또 네트워크 활성화를 위한 네트워킹의 과정은 학습의 과정이기도 하다. 즉 고정되어 있는 것이 아니라 진화하는 생명체라는 것이다. 네트워킹의 활성화를 위해서는 네트워킹을 이끄는 리더가 있어야 하며, 그 리더는 지역의 역사성을 이해하고, 전문성을 발휘하여 헌신함으로써 신뢰를 형성해 가는 뛰어난 학습자로서의 역량 갖추기가 요구된다. 이러한 역량을 갖춘 리더와 참여 주민 간에 삶과 사람에 대한 태도와 가치가 일치하는 '지향'의 일치와 '의미'의 일상적 구현이 이루어질 때 네트워킹의 필요성을 인식하고 동기 부여가 가능해진다. 사회적 자본의 형성은 지금 당장 정책적 지원이 시작된다고 해서 바로 이루어지지 않는 '존재적 특성'을 지닌다고 할 수 있다. 끊임 없이 신념을 가지고 끈끈이 한 걸음 한걸음 나아가야 한다는 것이다. 그러므로 사회적 자본 형성을 위한 사회적 투자 영역에 대한 우선 순위 선정과 지속적인 지원체계 마련에 대한 사회적 합의와 노력이 요구된다.

앞서 서두에서 언급한 일본의 '공민관'과 '자주학습집단'사례에서 볼 수 있듯이 시민들이 자발적으로 참여할 수 있는 공공의 학습공간 제공과 자치활동의 보장을 넘어서 적극적인 육성과 지원이 필요하다. 각종 국제 비교에서 상위권을 담당해온 나라인 스웨덴에서는 학습동아리(Study Circle) 육성 지원이 '교육받은 시민'을 양성할 목적으로 운영을 시작하여, 1970년대 이래로 대중화되었다. 현재 전체 인구 9백만명 명 중 2백만 명 이상이 매년 30만개의 학습동아리 활동에 참여하고 있다. 중앙교육위원회는 시민교육, 문화예술교육, 외국어 교육 등 다양한 분야 학습동아리에 연간 약 31억크로나(530억원) 규모의 보조금을 지원하고 있다. 이뿐만 아니라 성인을 위한 고등학교인 콤복스(KomVux)를 설치하여 교육적 평등성을 실현하고 있다. 개인의 학습 요구를 충족하여 계속 성장할 수 있는 공공 정책을 실현하고 있는 것이다. 이러한 시민교육에서 스웨덴 민주주의의 힘이 생성되는 것이라고 할 수 있다.

스웨덴의 학습동아리(Study Circle)는 10명 내외로 구성된 참여자의 관심사에 대

한 주제의 학습과 토론이 중심을 이룬다. 학습동아리의 참여자들은 학습동아리연합단체에서 훈련된 리더들의 도움을 받아 학습동아리에 파견되어 학습자들의 지속적인 학습과 토론을 도와 상호간의 존중이 바탕이 된 민주적인 의사소통의 훈련과정을 거치게 된다.

이와 같이 스웨덴 '학습동아리', 일본 '자주학습집단' 등의 육성을 통해 소집단 육성의 중요성과 일상적인 학습 참여와 성장을 통한 시민의식의 강화를 확인할 수 있다. 무엇보다 사회적 자본 형성을 위한 공공적 투자 영역에서 우선되어야 하는 것이 바로 소집단 활동의 참여 지원과 참여자의 학습적 성장을 위한 교육적 투자라는 것이다. '학습'에 대한 접근도 기존 개인 욕구중심의 학습에서 사회적 차원의 학습으로 전환되어야 할 것이다. 그 동안 우리사회에서의 평생교육은 뒤늦은 공공정책으로 인해 학습의 결과는 개인의 자산이라는 인식하에 개인의 욕구와 필요에 의해 참여하는 것으로 여겨져 왔다. 이에 따른 '수익자 부담의 원칙'에 대해 그 누구도 다른 의견을 제기하기 어려운 여건이었다.

우선적으로 공동체의 비전과 목표를 실현하기 위해 함께 학습하고 토론하여 실천하는 과정으로서의 '학습'에 대한 인식의 제고가 이루어져야 한다. 그리고 함께 모여 성장을 도모하기 위한 공공적 학습 공간으로서 '학습광장'의 조성과 제공 또한 요구된다. 더불어 시민들이 스스로 자발적인 의지와 참여로 '학습동아리'를 구성하여 성장해 갈 수 있도록 이끌어주는 '리더'의 육성과 컨설팅, 전문 연수의 지원 등과 같은 사회적 관심과 지속적인 지원 정책이 제공되어야 한다. 이와 같은 노력들이 선행될 때, 제주특별자치도 사회적 자본 형성을 위한 토대가 마련될 것이다.

memo

memo

memo

memo