

부산지역 사회적 자본의 특징에 관한 연구

- 5개 광역시도와 비교 및 부산의 변화를 중심으로 -*

김정희(부산대)

본 연구의 목적은 부산지역 사회자본의 특징과 변화의 경향성 고찰을 통해 지역 시민사회의 역량을 평가하고 사회자본 활성화에 필요한 과제를 도출하는 것이다. 기존의 이론적 논의를 바탕으로 지역단위 사회자본의 특징을 파악할 수 있는 핵심 구성요소로서 '신뢰', '호혜적 규범과 이타성', '네트워크', '시민참여', '지역자부심과 관심도' 등 5개 측정지표를 추출했으며, 부산과 5개 광역시도 및 전국평균을 비교하는 횡단연구와 부산의 변화를 추적하기 위한 종단연구를 결합하였다. 분석결과 부산의 사회적 자본은 한국사회 전반의 사회자본과 유사한 수준으로 취약하지만, 세부지표별 편차가 존재했다. 또한 지역 간 비교에서 나타나는 지표 간 유사성 또는 상이성은 역사문화적 요인 보다는 '지방자치의 미흡'이라는 정치·제도의 요인이 더 크게 작용한 것으로 분석되었다. 사회자본 축적을 위한 과제로서 첫째, '지방자치 정상화를 통해 현재의 중앙집권적·수직적 권력구조를 지방분권적·수평적 구조로 전환', 둘째, '공공영역에 대한 시민참여의 확대와 네트워크의 질 제고', 셋째, '관공·나눔문화 확산 등 미시적 노력과 국가차원의 공정성 확보·소득분배구조 개선 등 거시적 노력의 병행'을 제시하였다.

주제어 : 사회적 자본, 시민사회 역량, 정치·제도적 요인, 지방분권, 시민참여와 자치

* 이 논문은 2014년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2014-S1A3A2044295).

1. 서론

세계화(globalization)와 지방화(localization)의 동시진행(glocalization), 민주화, 지방분권화(decentralization), 정보화 등 지구적 차원의 메가 트렌드를 배경으로 주민자치와 로컬 거버넌스(local governance)의 중요성이 확대되면서 지역사회의 역량강화가 새로운 과제로 떠오르고 있다. 지역사회의 역량은 지역 시민사회와 지방정부의 역량이 결합되고 민주적 거버넌스가 작동될 때 배가될 수 있다. 지역문제를 해결하는 과정에 시민참여가 활발해지면 개개인의 탈정치화와 정치적 무관심 극복은 물론 정책과정의 투명성과 민주성이 확보되고 이를 통한 정책실행 제고에도 도움을 준다. 시민사회 역량은 신뢰를 기반으로 한 자발적 참여를 전제로 하므로 사회적 자본과 깊은 관련성을 가진다. 지역 시민사회 역량이 사회적 자본을 풍부하게 해 지역민주주의와 지역발전 전에 영향을 미치기도 하고, 반대로 지역민주주의와 거버넌스, 제도역량이 사회적 자본 역량을 높여 시민사회를 강화하기도 한다.¹⁾ 이처럼 지역 시민사회 역량과 지방정부의 제도적 역량은 상호의존적이므로 양자의 상호작용을 주목할 필요가 있다.

OECD 등 국제기구의 국가 간 비교연구를 비롯한 대다수 선행연구들은 한국의 사회적 자본 수준이 매우 낮은 것으로 보고하고 있다. 지방분권화의 지체로 지방자치 수준이 낮고 이에 따라 시민 스스로 참여, 결정하고 책임지는 자율자치의 시민문화가 정착하지 못했기 때문으로 유추할 수 있다. 우리나라는 지방자치 부활 20년을 맞았지만 ‘2할 자치’

1) 사회적 자본에 대한 접근방식에는 국가-시민사회의 이분법적 사고에 기초해 시민문화를 강조하는 사회중심적 접근(society-centered approach)과 제도의 중요성을 강조하는 국가주의적 접근(state-centered approach)이 있다. 그러나 최근의 여러 경험적 연구들은 사회적 자본이 시민문화와 제도의 상호침투를 통해 발전한다는 것을 증명하고 있다.

라는 표현에서 드러나듯이 매우 형식적인 수준의 지방자치에 머물러 있다. 중앙정부-지방정부-시민사회로 이어지는 수직적 권력구조의 중앙집권적 사회²⁾이자 수도권집중사회³⁾가 지속화하고 있기 때문이다. 따라서 이러한 권력의 불균형과 지역 간 불균등 구조가 실제 지역의 사회자본 형성과정에 영향을 미치는지에 대한 연구가 요구된다.

국가 간 비교연구에서는 이 같은 양상을 구체적으로 파악하기 어렵기 때문에 개별 지역연구나 지역 간 비교가 이루어져야 하나 국내에서는 지역 수준의 사회자본 연구가 아직 소수에 그치고 있다. 본 연구는 부산지역을 분석대상으로 하여 이 지역 사회자본의 특징과 변화 추이를 고찰하고자 한다. 부산은 한국의 제2도시이면서 영남권의 대표적 도시임에도 불구하고 지역 사회자본에 대한 연구가 매우 빈약하다.

사회적 자본의 이론을 정립한 대표적 학자인 퍼트남(Putnam)은 이탈리아의 지역 간 비교연구를 통해 시민사회의 역사문화적 차이가 경로의 의존성(path dependency)을 만들었고 이것이 지역 시민사회의 차이를 만들었다고 분석했으며, 동시에 지방자치제 도입이라는 제도요인이 가져온 시민문화와 정치문화의 변화에도 주목한 바 있다(Putnam 1993). 부산지역 사회자본의 특징을 고찰하고 이에 영향을 미친 주요 요인들을 파악하기 위해 다음과 같은 연구질문을 제기한다.

첫째, 부산지역에는 사회적 자본이 축적되어 있는가?

-
- 2) 국가사무와 자치사무 비율 7대3(68%대 32%, 2013년 기준), 국세와 지방세 비율 8대2(79%대 21%, 2012년 기준), '법령의 범위 안에서'만 허용되는 자치입법권(조례제정권), 자치조직권과 자치인사권에 대한 중앙정부의 통제 등이 중앙집권사회임을 보여주는 지표들이다.
 - 3) 전체 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에는 전체 인구의 49.6%, 전국 사업체수의 47.2%, 지역내총생산(GRDP)의 48.9%, 100대 대기업본사의 86%, 은행예금의 72%와 은행대출의 68%, 병의원등 보건의료기관의 50%가 몰려 있다(e-나라지표 <http://www.index.go.kr>의 각 통계자료 재구성).

둘째, 이 지역의 사회자본 수준은 지난 10년간 유의미한 변화를 보여주고 있는가? 있다면 변화의 방향은 긍정적인가 부정적인가?

셋째, 부산지역 사회자본은 타 지역과 유사한 수준인가, 아니면 상대적으로 높거나 낮은 수준인가?

넷째, 만약 이 지역 사회적 자본이 한국사회 전반의 사회자본 수준과 유사성을 보인다면 세부지표의 측정결과에서도 단일한 방향성을 나타내는가, 아니면 지표들 간 편차를 드러내는가?

다섯째, 부산과 타 지역사이에서 나타나는 사회자본의 유사성과 상이성은 역사문화적 요인과 ‘지방자치제도의 미흡’이라는 정치제도적 요인 중 무엇이 더 크게 작용하고 있는가?

이 같은 연구질문에 답하기 위해 이론적 논의에서 사회자본의 측정지표를 추출하고 기존 통계자료들을 활용해 분석을 시도하였다. 부산의 특징을 파악하기 위해 광주, 서울, 대전, 강원, 제주 등 5개 광역시도 및 전국평균과 비교하는 횡단연구를 하였으며 여기에 부산시 변화추이를 관찰하기 위한 종단연구를 결합하였다. 부산지역 사회자본의 특징과 변화의 경향성 고찰을 통해 지역 시민사회의 건강성과 역량을 평가하고 지역역량 강화에 필요한 과제를 도출하는 것이 이 연구의 목적이다. 나아가 부산을 비롯한 전국 시민사회의 지형도 분석을 위한 기초자료로 활용하고자 한다.

전술한 바와 같이 사회적 자본 측정에는 시민사회 역량과 제도역량의 상호작용이 중요하다는 점을 감안할 때 지방정부의 주민참여·거버넌스 제도실태도 함께 측정해야 하나 이차통계자료를 분석수단으로 하는 본 연구에서는 제도적 역량을 고찰하는 데 한계가 있으므로 시민사회 영역의 사회적 자본으로 연구대상을 한정하였다.

2. 이론적 논의와 선행연구 검토

1) 사회적 자본에 관한 이론적 논의와 선행연구

분석지표를 추출하기 위해 사회자본의 구성요소 및 사회자본의 결과에 관한 이론적 논의를 중심으로 검토한다. 이에 앞서 사회적 자본에 대한 일반적 정의를 살펴보면 ‘구성원 간 공동의 이익을 위한 협력과 참여를 창출하는 무형자산’, ‘상호신뢰를 바탕으로 사회의 협력과 거래를 촉진시키는 광범위한 사회적 관계’ 등이다. 따라서 사회자본이 축적되면 민주주의가 증진되고 경제적 번영을 가져오는 것으로 알려져 있다. 그러나 그 속성이 다차원, 다면적이기 때문에 한마디로 정의하기가 쉽지 않다.

경제학자와 사회학자들이 서로 다른 방식으로 ‘자본’이라는 용어를 사용하고 있기 때문에 사회적 자본의 개념이 논쟁의 대상이 되기도 한다. 사회적 자본의 ‘자본’적 속성을 강조하다 보면 본질을 훼손할 우려가 있다는 지적이 있는 반면, 사회적 자본은 경제 외적인 관점의 포함 등 전통적 관점을 초월하여 인류사회의 발전현상을 설명하기 위한 도구로서 그 자체의 가치를 지닌다는 주장도 존재한다(소진광 2004, 96).

사회적 자본의 구성요소에 대해서는 다양한 논의가 이루어지고 있다. 퍼트남(Putnam 1993)은 사회적 자본을 “협력적 행위를 촉진시켜 사회적 효율성을 향상시킬 수 있는 신뢰, 규범, 네트워크 등 사회조직의 속성”이라고 지칭하고, 특히 신뢰는 사회적 자본의 가장 중요한 구성요소라고 강조하였다. 공동체 내 신뢰의 수준이 높으면 높을수록 협력의 가능성이 높아지기 때문이다. 그는 또한 규범에서 가장 중요한 요소는 ‘포괄적 호혜성’으로, 포괄적 호혜성이 통용되는 공동체에서는 집합행동의 딜레마도 해소할 수 있다고 보았는데⁴⁾ 포괄적 호혜성 역

시 신뢰에서 비롯된다고 할 수 있다.

유스레너(Uslaner 1997)는 사회자본의 구성요소 가운데 신뢰를 친구와 가족 간의 특화된 신뢰, 타인 간의 일반화된 신뢰, 정부신뢰 등으로 구분했으며, SCCBS(2000)⁵⁾는 이웃, 직장동료 등 타인에 대한 ‘사회적 신뢰’와 백인·흑인·히스패닉인·아시아인에 대한 ‘인종 간 신뢰’로 나누어 지표를 구성했다. 콜만(Coleman)은 “사회적 자본은 단일한 실체가 아니라 두 요소 내의 다양한 실체이고 사회구조의 일련의 측면을 구성하며, 구조 내 행위자의 특정한 행위를 촉진한다”며 사회자본 연구에서 ‘사회구조’를 강조하고 있는데(Field 2003, 23) 이는 신뢰가 사회구조적 측면과 뗄 수 없으며, 따라서 사회구조를 형성하는 제도와 정치체제의 중요성을 설파한 것이라 할 수 있다. 현재 개인과 제도에 대한 신뢰를 따로 구분하는 측정법은 OECD와 EU 등의 국제비교를 비롯, 다수의 사회자본 연구에서 활용되고 있다. 즉 사회적 자본의 기제 중 신뢰 영역은 개인신뢰(또는 사적신뢰) 등 미시적 차원과 함께 정부 및 각종 공적시스템을 지칭하는 거시적 차원(공적신뢰)을 포괄하고 있음을 알 수 있다.

그러나 사회자본의 핵심요소인 신뢰, 특히 공적신뢰 영역의 경우 ‘고 신뢰=고 사회자본= 민주주의 발전’의 등식이 반드시 성립하는가에 대해서는 논란의 소지가 있다. 일반적으로 통합된 사회는 시민들이 국가차원의 제도에 신뢰를 갖고 사회적·경제적 제도가 부패되지 않을 것으로 믿는 사회라고 볼 수 있다. 그러나 사회의 안전, 공정성 등 공

4) 퍼트남은 등가(等價)의 항목을 동시에 교환하는 것을 ‘구체적 호혜성(specific reciprocity)’으로, 어느 특정한 시기에는 보상을 받지 못하거나 가치가 다를 수 있는 지속적인 교환의 관계를 ‘포괄적 호혜성(generalized reciprocity)’으로 구분하였다 (Putnam 1993, 167-173p).

5) 지역사회 벤치마크 조사(Social Capital Community Benchmark Survey: SCCBS)는 2000년 미국 전역 41개 지역을 대상으로 처음 실시됐다(홍영란 외 2007).

적시스템에 대한 신뢰가 높다는 것과 그 사회가 실제로 안전하고 공정한 사회라는 것은 다른 차원의 문제이다. 왜냐하면 신뢰는 행위자가 대상을 평가하는 주관적이고 가치지향적 특징을 가지고 있기 때문이다. 따라서 시민사회가 제대로 형성되지 않은 저개발국가나 특정 정치세력에 대한 지지가 높은 사회에서는 인식과 현실의 편차가 나타날 수 있다.

사회적 자본을 둘러싼 또 하나의 쟁점은 ‘네트워크’이다. 네트워크의 폐쇄성 또는 개방성이 사회자본의 형성과 확산에 어떤 영향을 미치는가 하는 것이다. 이 논쟁은 사회자본 축적에 유리한 네트워크를 판단하는데 있어 어떤 기준으로 비교할 것인가의 문제와 관련된다. 서구의 다수 연구들은 각종 사회단체 활동이 사회자본 형성 및 발전에 영향을 주고 있음을 밝히고 있다. 조직이 내부적으로는 구성원들에게 신뢰와 협동의 필요성을 교육시키며, 외부적으로 시민을 정치체제 및 기관과 연결하고 다양한 경쟁 또는 협력을 제공한다는 점에서 사회단체 가입자들의 사회적 자본이 증가한다는 것이다(Newton 1999, 11; 성도경·박희봉·장철영 2004, 427에서 재인용). 이들 연구에서 사회자본에 긍정적인 영향을 미치는 사회단체는 자발적이고, 수평적인 네트워크 형태를 띠며, 구성원의 관계가 공식적이차적 관계에 있다는 공통점을 갖는다.

퍼트남(Putnam 1993)도 이웃모임, 합창단, 협동조합, 운동클럽, 대중정당 등과 같은 ‘수평적(horizontal)’ 네트워크가 조밀하면 할수록 시민들이 상호이익을 위해 협력할 가능성이 높아진다는 것을 증명하였다. 울콕과 나라얀(Woolcock & Narayan 2000)은 네트워크를 결속형(bonding)과 연계형(bridging)으로 구분해 제시했는데 결속형이 내부지향적이며 배타적 정체성을 갖는 반면, 연계형은 광범위한 정체성과 호혜성을 만들어 낼 수 있는 것으로 보았다. 이와 관련, 필드(Field 2003)

는 반드시 개인 간 결합력이 강하고 주관적인 연대가 높은 경우에만 사회자본이 존재하는 것이 아니라, 결합력이 약하고 주관적 연대가 높은 경우나 반대의 경우 또는 결합력과 주관적 연대가 모두 낮은 경우도 사회자본이 존재할 수 있다고 주장하였다(Field 2003, 68). 같은 맥락에서 소진광(2004)은 지역사회마다 사회구조화의 맥락이 다르므로 어떤 단체를 사회자본의 측정지표에 포함시킬지는 문화적 특성에 따라 달라야 한다는 점에 주목했다(소진광 2004, 107). 성도경 외(2004) 역시 폐쇄형 네트워크인 일차적·수직적 사회단체가 개방형 네트워크인 이차적·수평적 사회단체로 전환될 가능성 여부와 함께 혈연, 지연, 학연, 종교 등을 중심으로 한 특정집단이 특정한 협력방법을 가지고 있음으로서 또 다른 사회자본이 형성될 수 있는 가능성을 제기하였다(성도경 외 2004, 434).

사회자본의 결과에 대한 연구는 주로 민주주의 및 경제발전에 끼친 영향에 초점이 맞춰져 있다. 브렘과 램(Brehm & Rahn 1997)은 사회자본이 높은 공동체에서는 경제발전을 비롯한 총체적 복지수준이 높고 정치기구가 효과적으로 작동하며, 범죄율이 줄어들고 있음을 밝혔다. 냅과 키퍼(Knack & Keefer 1997)는 29개국 사례연구에서 신뢰와 구성원간 협력이 전반적인 경제활동에 긍정적인 영향을 미치며, 특히 신뢰는 성장률과 투자율에 직접적인 관련성이 있다는 실증적 결과를 발표함으로써 사회자본과 경제발전의 상관관계를 강조하였다(이희창·박희봉 2005, 1187). 경제발전 뿐 아니라 총체적 지역발전⁶⁾ 측면에서도 사회자본은 깊은 연관성을 가진다. 사회자본이 경제, 교육, 생활환경 등 지역의 전반적 환경개선에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다(Coleman

6) 발전에 관한 최근의 이론적 접근은 과거에 비해 그 범위가 포괄적이다. 토다로(M. P. Todaro) 등에 의하면, 발전은 경제성장의 가속화, 불균등의 감소, 빈곤 해소는 물론 사회구조, 대중의 태도, 그리고 국가제도의 주요변화를 수반하는 다차원적인 과정으로 이해되어야 한다(M. P. Todaro & S. C. Smith 2009).

1988; Teachman 1997; Daniere 외 2002).

박희봉(2005)은 우리나라에서도 서구사회에서와 마찬가지로 사회적 자본과 지역발전이 상호밀접한 관련성이 있음을 실증적으로 검증하였다. 그는 선행연구(Rice 2001; Knack 2002)에서 제시한 바와 같이 사회적 자본이 지방정부 대응성의 주요 영향요인임을 밝혀냈다. 그의 연구에 따르면 특히, 사회적 네트워크를 형성하는 협력 및 의사소통채널과 신뢰의 영향력이 다른 변수들에 비해 상대적으로 높게 나타났다. 이는 “지역주민들이 자신들의 관심사를 자유롭게 논의할 수 있게 하는 조직적이고 효과적인 의사소통채널을 지니고 있을 때 지방정부 대응성이 높아진다”는 라이스(Rice 2001)의 주장과 논리적인 일치성을 보이고 있다(박희봉 2005, 1201). 사회자본의 형성 가능성과 시민참여효과에 관한 연구도 주목받고 있는데, 이들 연구는 사회자본이 축적되고 선순환하게 되면 지역, 국가 단위의 시민참여가 활발해지는 토대가 되며 거버넌스 구축을 가능하게 한다는 점을 강조하고 있다(National Economic & Social Forum 2003).

본 연구에서는 위와 같은 논의를 토대로 신뢰, 호혜적 규범과 이타성, 네트워크, 시민참여를 사회적 자본의 평가지표로 추출했으며 여기에 지방자치에 대한 지역민들의 관심정도를 파악하기 위해 ‘지역자부심과 관심도’ 지표를 추가하였다.

한편, 한국의 특정지역을 대상으로 한 사회자본의 특징 분석이나 지역 간 비교분석은 매우 부족한 실정이다(박형·김학노 2003; 송경재 2006, 2013; 이숙중·최준규·유희정 2008; 조권중 2010; 이희태 2012; 진관훈 2012; 박영강 외 2013; 서운석 2013; 류태건 2014a, 2014b). 조권중(서울), 서운석(경기), 진관훈(제주), 류태건(부산), 송경재(대구·광주·대전 비교, 부산·광주 비교)의 연구는 광역지자체를 대상으로 하였으며, 박영강 외 및 이희태(부산 해운대구), 박형 외(대구 수성구·경북 봉화군

비교), 이숙중 외(서울 종로구)의 연구는 기초지자체를 분석대상으로 삼았다. 이 가운데 서운석, 송경재, 이희태, 조권중의 연구는 이차통계 자료를 통해 연구대상 지역의 사회자본을 고찰했으며, 나머지 연구는 주민대상 설문문을 통해 사회자본의 현황을 분석하였다.

부산이 분석대상 지역으로 포함되어 있는 이희태(2012), 박영강 외(2013), 송경재(2013), 류태건(2014a, 2014b)의 연구는 모두 일정한 한계를 가지고 있다. 이희태 및 박영강 외의 연구는 해운대구 사회자본을 분석한 것으로 부산지역 전체를 종합적으로 고찰하기에는 어려움이 있으며, 류태건의 연구는 부산시민의 신뢰수준 그리고 호혜성과 시민참여의 관계에만 초점을 맞추고 있어 사회자본의 총체적 측면을 파악하기 힘들다. 또 부산과 광주를 비교한 송경재의 연구는 ‘부산은 낮은 사회자본, 광주는 높은 사회자본’을 축적하고 있다고 진단했으나 타당성이 부족해 보인다. 투표율 분석에서 대선 투표율만으로 두 도시를 비교하고, 사회단체 참여 비교에서는 단체참여유형을 고려하지 않고 단순 참여율만 측정함으로써 이 같은 결론이 도출되었기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 대선 외에 총선과 지방선거 투표율, 사회단체 참여율 외 참여유형을 통한 공적네트워크 참여율을 모두 분석하고 그 결과 드러나는 함의를 통해 부산지역 사회자본의 성격을 보다 면밀히 고찰하고자 한다.

2) 부산지역 시민문화에 관한 선행연구 고찰

지역사회의 사회자본은 그 지역의 시민문화 및 지역정체성과 깊은 연관성을 가진다. 부산지역 시민문화에 대한 양적·질적연구가 미미하기 때문에 ‘부산학’ 연구를 중심으로 검토한다. ‘지역학’은 역사, 정치, 경제, 문화, 자연환경 등 각 분야에서 다른 지역과 구별되는 그 지역

고유의 정체성을 찾기 위한 학제적 접근의 학문이다. 세방화(glocalization)시대에는 지역이 국가를 넘어서는 독립적인 정치적 단위체로 등장한다. 이에 따라 각 지역의 자기 정체성에 대한 분명한 인식이 요구되며, 이를 뒷받침해주는 것이 바로 지역학이다. 따라서 ‘부산학’은 부산의 특성과 정체성을 발굴하며 나아가 미래발전의 방향을 제시하려는 학문적 노력에서 탄생하였다. 부산은 조선후기부터 한일 교류의 국제무역항으로 출발, 일제치하 식민도시를 거쳐 동아시아 교역과 교류의 네트워크 도시로 성장했으며 현재는 첨단해양항만도시, 관광컨벤션도시, 영화영상도시 등의 이미지를 구축하고 있다.

김성국(1993)은 부산정신을 ‘개방성과 저항성의 선구자적 개척정신’으로 파악했으며, 남송우(2006)는 문학작품 분석을 통해 ‘식민지 공간에서의 저항성’ ‘항구라는 지역적 특성이 가져온 역동성과 개방성’ 등으로 ‘부산성’을 정리하였다. 또 고순희 외(2004)는 부산의 도시 이미지를 유동성, 서민성, 착종성, 왜색성 등 4가지로 요약하였다. 일제 이후 외지인들의 유입이 계속돼 열린 공간을 구성하고 있다는 점에서 ‘유동성’을, 산동네가 발달한 지형적·역사적 특징과 ‘자갈치아지매’ 등이 주는 서민적 이미지를 강조해 ‘서민성’을 제시한 것이다.⁷⁾

한편, 부산시민 정체성의 특징으로 ‘개방주의’와 ‘폐쇄적 지역주의’의 동시성이 거론되기도 한다. 항구도시인 부산은 잦은 외국과의 교류를 통해 다양한 문물이 교류되는 도시이며, 한국전쟁 당시에는 전국에서 피난민이 모여 형성된 도시라는 점에서 다른 문화와 사고에 대해 개방적인 성격을 가진다. 그러나 이와 달리 정치적 행태에서는 폐쇄적

7) 또 부산지역 바다를 건너오는 세력이 언제나 경계의 대상이자 동시에 교류의 대상이었으며, 부산의 국제성은 서러운 식민성 위에 기초해있다는 점에서 착종성을 제시했으며, 마지막으로 왜색성의 측면에서는 일제 강점기 형성·발달된 도시지형과 식민지 배로 스며든 왜색언어와 일본 유흥문화 등 독특한 문화의 확산을 강조하였다(고순희 외 2004, 12).

인 모습을 보이고 있으며 우리사회에서 영남과 호남간의 대립 혹은 대결구도로 인식되어 있다. 이와 관련해서는 대부분의 권력과 자원 및 기회를 독점하고 그 나머지에 대해 지역 간 경쟁과 갈등을 유발시킨 중앙의 헤게모니 즉, 중앙정치인들의 지역분할 지배전략이 그 원인이라는 분석이 지배적이다. 즉, 부산시민들에게서 나타나는 정치적 지역주의의 모습은 중앙과 스스로를 비교하면서 생겨나는 주변부 인식이 강하게 표출되고 있기 때문이라는 지적이다(이훈상 2002, 41; 김영일 2012, 210에서 재인용).

한국처럼 권력의 중앙집권과 자원의 수도권집중이 심각한 사회에서는 ‘서울이 곧 중앙이며, 비서울(또는 비수도권)은 주변’이라는 인식이 사회 전반에 팽배해 있으며, 이는 비수도권 주민들로 하여금 중앙권력의 재생산을 통해 보상받으려는 심리를 강화시킨다. 즉 부산시민에게서 나타나는 ‘개방주의와 폐쇄적 지역주의의 동시성’은 한국사회의 중앙집권수도권집중에 따른 ‘주변부’ 인식의 결과로서 나타난 것이라고 할 수 있다. 김태만(2001)은 이에 대해 “부산은 비록 경남과의 비교에서는 중심역할을 하기도 하지만, 우리사회 전체의 정치, 경제, 사회, 문화적 구조 속에서는 언제나 수도권에 대비되는 주변부로서의 특성에 길들여져 있다. 흔히 지칭되는 ‘제2도시론’은 부산 사람들에게 자부심을 부여하기도 했지만, 다른 한편으로 영원히 제2의 위치에 머물 수밖에 없는, 그래서 영원히 중심이 될 수 없는 족쇄와 같은 의미로 받아들여지기도 한다”고 평가하였다(김태만 2001, 51).

이상의 논의를 종합해보면 부산의 정체성은 조선후기와 일제 강점기, 한국전쟁 등을 거치면서 도시의 성장과정에서 생겨난 개방성, 유동성, 저항성, 개척성, 역동성 등 지리·역사문화적 요인에 따른 특징과 함께 중앙집권적 통치체제 아래에서 견고해진 ‘주변성과 정치적 폐쇄성’이 공존하는 것으로 요약된다. 이와 같은 특징이 본 연구의 사회자

본 분석에서도 포착되는지 주목하고자 한다.

3. 부산지역 사회적 자본의 특징 및 변화추이 분석

1) 연구방법과 연구의 분석지표

본 연구에서는 사회자본 연구에서 많이 활용하는 이차통계자료 분석방법을 적용하였다. 선행연구에서 논의한 핵심 구성요소를 중심으로 측정지표를 추출하고 이 가운데 통계청 사회조사, 부산광역시사회지표, 중앙선거관리위원회 투표율 등 이차 통계자료에서 지역사회의 사회자본 특징 파악이 용이한 요소를 중심으로 구성하였다. 신뢰, 호혜적 규범과 이타성, 네트워크, 시민참여가 그것이며, 여기에 ‘지역자부심과 관심도’를 추가해 5개 분야 15개 문항의 분석지표를 만들었다. ‘지역자부심과 관심도’는 서론에서 제기한 ‘지방자치제도의 미흡’이라는 정치·제도적 변수의 작용 여부를 파악하기 위한 것이다(표 1).

통계청 사회조사는 사회적 관심사와 주관적 인식을 파악하기 위해 매년 실시되는 것으로, 표본추출방식에서 안정성과 신뢰성을 확보할 수 있다는 장점이 있다.⁸⁾ 부산시사회지표는 시가 자체실시한 사회조사와 정부부처 및 주요기관이 발표한 통계의 재구성을 통해 매년 작성되는데, 가구·가족, 소득·소비, 정부·사회참여 등 13가지 항목으로 구성되어 있다.

본 연구에서는 횡단연구와 종단연구를 결합하였다. 부산의 특징을 파악하기 위해서는 다른 시도 및 전국평균과의 비교가 더욱 설명력을 가질 수 있으며 부산의 변화를 추적하기 위해서는 시계열적 비교가

8) 이 조사는 가족, 소득과 소비, 노동, 교육, 보건, 환경, 복지, 문화와 여가, 안전, 사회 참여 등 총 10개 부문에서 이뤄지고 있다.

필요하기 때문이다. 17개 광역시도를 모두 비교하는 데에는 어려움이 있어 부산이 포함된 영남권을 제외한 호남권, 수도권, 충청권, 강원권, 제주권의 권역별 대표지역을 선정하였다. 단, 측정항목별 종단비교 연도는 서로 일치하지 않는다. 3개 기관의 조사시기가 다르며, 통계청 사회조사도 부문별 5개씩 2년 주기로 조사되는데다 일부 항목의 경우 설문문항의 변경·추가 등 조정이 이뤄져 통계의 연속성이 확보되지 않는 경우도 있기 때문이다. 또한 ‘지역자부심과 관심도’는 지자체별 측정지표가 달라 비교가 어렵고 부산시의 조사주기도 일정하지 않아 2013년 자료로 부산의 특징만 파악하였다.

〈표 1〉 분석지표와 측정항목

평가지표	측정항목	자료출처(연도)	
신뢰	사적신뢰	사회적 관계망(타인의 도움에 대한 기대) 통계청 사회조사(2009~2013)	
	공적신뢰	사회안전에 대한 인식	상동(2008~2014)
		사회의 공정성에 대한 인식	상동(2011)
		계층의식, 계층이동 가능성에 대한 인식	상동(2003~2013)
호혜적 규범과 이타성	자신과 타인의 준법수준	상동(2001~2014)	
	기부경험	상동(2003~2013)	
	자원봉사활동 참여		
	장애인 관련 시설건립에 대한 견해		
네트워크	단체참여 유무	상동(2003~2013)	
	공적연결망 참여 수준		
시민참여	투표율(지방선거, 총선, 대선)	중앙선거관리위원회(2004~2014)	
	비영리민간단체등록수	행정자치부(2004~2014) 부산광역시(2004~2014)	
지역자부심과 관심도	현 거주지역 주민으로서의 자부심	부산광역시 사회지표(2013)	
	부산시민으로서의 자부심		
	구군 행정에 대한 관심도		

2) 신뢰 분석

신뢰는 ‘사회적 관계에서 다른 사람의 행동이 자신의 이해에 맞도록 행동할 것이라는 주관적인 기대’이다. 이는 공동체 안에서 구성원간의 믿음으로 연대감을 확장시켜 참여를 촉진하므로 사회적 자본의 핵심 구성요소이다. 신뢰는 타인에 대한 사적신뢰와 정부 및 공공기관, 제도 등에 대한 공적신뢰로 나눌 수 있다.

(1) 사적신뢰

사적신뢰의 평가지표는 통계청 사회조사의 ‘사회적 관계망’을 이용하였다. 통계청 ‘사회적 관계망’은 OECD 웰빙지수의 ‘사회적 지원망’을 차용한 것으로, 곤란에 처한 경우 의존할 사람의 유무를 파악하기 위한 지표이다. 타인의 도움에 대한 기대는 사적신뢰의 기반 위에서 생겨난다. 이 기대를 통해 살펴본 부산의 사적신뢰 수준은 전반적으로 낮은 편이다. ‘많은 돈을 빌려야 할 경우’(45.9%)가 가장 낮았으며 ‘몸이 아파 집안일 부탁할 때’ ‘이야기 상대가 필요할 때’의 경우 긍정적인 응답이 70~80%대 수준을 기록하고 있기 때문이다. 타 지역과 큰 차이는 없으나 세 영역 모두 전국평균 이하로 측정되었다. OECD(2013)의 웰빙성과 자료가 ‘회원국 전체에서 약 90%의 사람들이 필요할 때 의존할 사람이 있다’고 보고한 것⁹⁾과 비교할 때 부산과 한국의 사적신뢰는 낮은 것으로 평가된다. 그러나 통계청이 사회적 관계망을 측정하기 시작한 2009년부터 2013년까지 부산지역의 변화추이를 살펴보면 1개 항목에서 보합, 2개 항목에서 소폭상승하고 있음을 알 수 있다.

9) 이 자료에 따르면 타인에 대한 기대수준이 낮은 나라는 터키, 멕시코, 한국, 그리스의 순으로 나타났다(OECD 2013, 56)

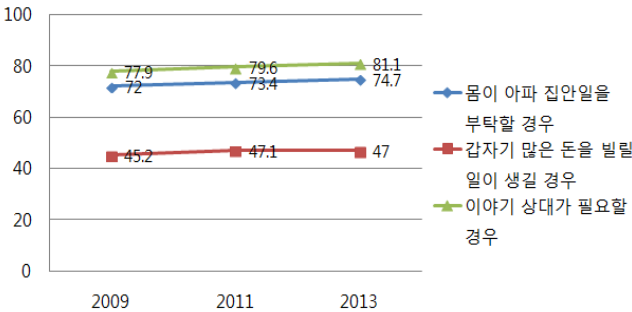
〈표 2〉 도움받을 사람의 유무

	몸이 아파 집안일을 부탁할 때	갑자기 많은 돈을 빌릴 일이 생길 때	낙심하거나 우울해서 이야기 상대가 필요할 때
전국	74.7%	47.0%	81.1%
부산시	74.6%	45.9%	79.5%
광주시	82.8%	49.1%	87.2%
서울시	76.9%	49.8%	83.0%
대전시	83.4%	51.6%	86.3%
강원도	76.8%	46.1%	80.0%
제주도	80.9%	49.8%	79.8%

주) 13세 이상 인구

출처: 통계청 사회조사(2013); 국가통계포털(<http://kosis.kr>)의 재구성

〈그림 1〉 부산지역 사회적 관계망 변화추이



출처: 통계청 사회조사(각 연도)에서 부산 데이터 재구성

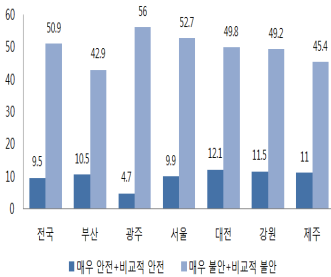
(2) 공적신뢰

본 논문에서 공적신뢰 지표는 우리사회의 안전과 공정에 대한 인식도 및 ‘주관적 계층의식과 계층이동 가능성 인식’을 포함한다. 먼저 부산시민의 사회안전 인식도에서는 ‘매우 안전과 비교적 안전’이 10.5%, ‘매우 불안과 비교적 불안’이 42.9%로 안전에 대한 부정적 인식이 압도적으로 높았다. 그러나 전국평균(안전 9.5%, 불안 50.9%)과 비교하면 불

안에 대한 인식이 낮으며 5개 지역 가운데에서도 최하위를 기록했다.

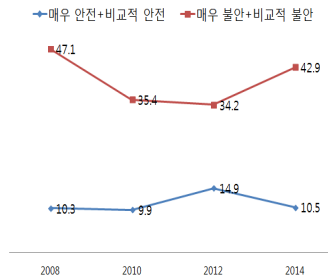
부산의 연도별 데이터를 살펴보면, ‘불안’ 응답이 2008년 47.1%를 기록한 뒤 매년 하락추세에서 2014년 42.9%로 다시 급등하는 모습을 보였다. 두 시기에 불안도가 높은 이유는 2008년 미국산 소고기 광우병 논란, 2014년 세월호 참사 등 대형사고가 발생했기 때문으로 해석된다. 그러나 이는 같은 시기 전국평균(2008년 51.4%, 2014년 50.9%)에 비해서는 낮은 수치여서 타 지역에 비해 사회불안에 대한 민감도가 낮음을 알 수 있다. 이는 ‘부산성’에서 논의된 ‘저항성’이 시민사회에서 발현되기 보다 이 지역의 정치적 지형이 가져온 ‘對정부 신뢰’요인이 작용한 것으로 평가된다. 2007년과 2012년 대선에서 이명박, 박근혜 후보에 대한 지지율이 높았던 부산에서는 중앙정부에 대한 신뢰가 상대적으로 높다. 따라서 부산에서 드러난 상대적 ‘고 신뢰’ 현상이 시민사회 및 민주주의 발전에 긍정적 효과를 가져온다고 단정하기는 어렵다. 특정 정치세력에 대한 지지성향이 국가안전시스템이 제대로 작동되지 않는 객관적 현실인식을 방해함으로써 나타난 현상으로 해석될 수도 있기 때문이다.

〈그림 2〉 사회안전에 대한 인식 비교



출처: 통계청 사회조사(2014)의 재구성

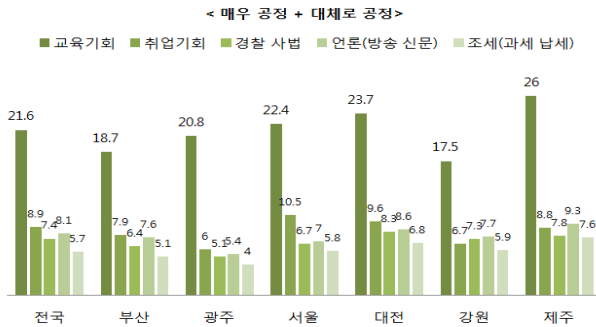
〈그림 3〉 부산지역 사회안전에 대한 인식 변화추이



출처: 통계청 사회조사(각 연도)에서 부산 데이터 재구성

그렇다면 사회의 공정성에 대한 인식도는 어떨까. 공정인식은 교육기회, 취업기회, 경찰사법, 언론, 조세 5개 영역을 중심으로 살펴본다. 최신조사는 2011년에 이루어졌으며 이전 조사(2003년)와 비교지표가 달라 본 논문에서는 2011년 조사만으로 분석하였다. 따라서 부산의 변화를 추적하는 것은 어렵다. 부산은 사회안전 인식과 달리 5개 영역에서 모두 전국평균보다 ‘공정하다’고 생각하는 비율이 낮게 나타났다. 교육기회가 공정하다고 믿는 시민은 18.7%로 전국평균 보다 2.9% 낮았으며 나머지는 0.5~1%로 근소하게 낮은 수치를 보였다. 교육과 취업기회의 공정인식 둘 다 전국평균보다 높은 지역은 서울이다. 이는 양질의 일자리가 서울에 집중되어 있는 수도권-비수도권 고용 불균형의 단면을 보여주고 있다. 한편, 지역 간 특성에 따른 편차가 존재함에도 전 지역에서 5개 항목 모두 불공정인식이 공정인식에 비해 압도적으로 높다는 것은 전반적으로 공적신뢰가 취약한 사회임을 확인해준다.

〈그림 4〉 사회의 공정성에 대한 인식 비교



주) 19세 이상 인구

출처: 통계청 사회조사(2011)의 재구성

다음으로 공적신뢰의 바탕이 되는 주관적 계층의식과 계층이동 가능성에 대해 살펴본다. 자신의 사회·경제적 위치에서 좀 더 상층으로

의 계층이동이 가능하다고 믿는 사람이 많은 사회에서는 공적신뢰가 높으며, 반대로 아무리 열심히 노력해도 계층이동이 힘든 사회라면 공적신뢰가 낮을 수밖에 없다. 먼저 계층의식은 자신의 사회경제적 지위에 대한 주관적 판단을 비교하는 지표로서, 부산은 ‘상층’ 응답자가 2.4%로 전국평균(1.9%)보다 높고 ‘하층’ 응답자 역시 42%로 전국평균(40.7%)보다 높다. ‘상층’인식이 전국평균 보다 높으면서(2.6%) ‘하층’인식이 전국평균에 비해 낮은 지역(38.1%)은 서울이다. 이 같은 인식의 격차는 수도 서울이 누리는 여러 가지 사회경제적 혜택의 반영에 따른 것으로 풀이할 수 있다.

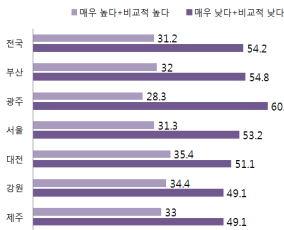
부산지역의 계층의식 변화를 살펴보면, ‘상층’·‘중간층’인식은 상승추이, ‘하층’인식은 하락추이를 보이고 있다. 이는 2009년까지 상승기류를 타던 ‘상층’·‘중간층’인식이 2011년부터 다시 하락하고 있는 전국 추세와는 상반된 경로이다. 전국평균의 ‘상층’·‘중간층’인식은 2009년(2.2%와 58.8%), 2011년(2.1%와 58.1%), 2013년(1.9%와 57.4%) 지속적으로 감소한 반면 ‘하층’인식은 2009년 39%→2011년 39.8%→2013년 40.7%로 증가추세이기 때문이다.¹⁰⁾ 주관적 계층의식에서 중간층 비율이 줄고 하층 비율이 늘어난다는 것은 사회적 불평등 현상이 심화되고 있음을 반증한다. 그런데 지역내총생산(GRDP) 성장률이 해마다 전국평균을 밑돌고 있는 부산에서¹¹⁾ 상층 및 중간층 의식이 전국적 경향과 달리 높아지고 있는 것은 현실과 무관하게 긍정적 인식이 작용하고 있음을 의미한다. 이는 ‘사회안전 인식’에서 불안에 대한 민감도가 타 지역에 비해 낮은 현상과 동일한 요인, 즉 정치적·지지 요인으로 설명될 수 있다. 마지막으로 본인세대 계층이동 가능성 인식에서 부산지역

10) 통계청 사회조사 각 연도; 국가통계포털(<http://kosis.kr>)

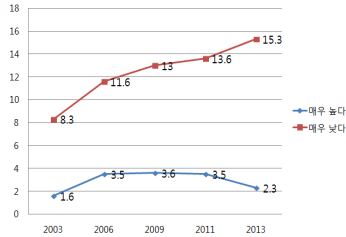
11) 2013년도 전국평균 GRDP 실질성장률은 2.7%, 부산은 1.4%를 기록했다(통계청 지역소득 통계)

응답은 ‘높다’(32%)와 ‘낮다’(54.8%) 모두 전국평균 수준으로 집계됐다. 계층이동 가능성에 대한 비관적 인식이 가장 높은 곳은 광주로 나타났다(‘높다’ 28.3%, ‘낮다’ 60.5%) 이는 수도권-비수도권 차별 외에 산업화와 민주화 과정에서 배태된 영·호남 차별 등 이중적 차별의식과 박탈감 등 광주시민의 정서가 작용했을 가능성이 크다.¹²⁾ 한편 계층이동 가능성이 ‘매우 낮다’고 응답한 부산시민들은 2003년 8.4%에서 지속적으로 늘어 2013년에는 15.3%를 기록함으로써 비관적 인식이 증가하는 전국과 같은 경향성을 드러냈다. 모든 지역에서 계층이동 가능성에 대한 긍정인식 보다 부정인식이 높다는 것은 우리사회가 상층으로의 계층이동이 자유롭지 못하고 기회가 균등하지 못한 사회임을 확인해 주는 것이다. 이는 한국 국민으로서의 자부심과 귀속감을 갖기 어렵게 만들어 결국 사회적 자본 활성화에 걸림돌이 될 수 있음을 의미한다.

〈그림 5〉 계층이동 가능성 인식 비교 〈그림 6〉 부산지역 계층이동 가능성 인식 변화추이



주) 13세 이상 인구
출처: 통계청 사회조사(2013)의 재구성



주) 13세 이상 인구
출처: 통계청 사회조사(각 연도)에서 부산데이터 재구성

12) 호남 시민사회를 분석한 박영민의 연구(2010)는 산업화과정에서 호남에 대한 배제, 15·18을 폭력과 고립으로 인지기조화하는 상징전략 등 호남지역에 대한 사회적 차별과 배제가 이 지역 시민들의 심리적 억압과 소외의식으로 이어져 왔다고 진단하였다(박영민 2010, 32).

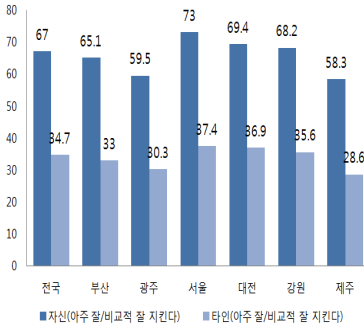
3) 호혜적 규범과 이타성 분석

규범준수는 호혜성에 기초한 것이며 구성원 간 책임의식을 높여 사회협력의 수준을 증진시킨다. 내가 남에게 한 일이 향후 나에게 돌아올 것을 기대하는 동기에서 생겨나는 행동으로 비공식적 규범과 공식적 법질서 준수가 포함된다. 또한 자원봉사와 기부활동 등의 이타적 행위 역시 호혜성에 바탕을 두고 있으므로 지역사회 사회자본 수준을 파악할 수 있는 유용한 지표이다. 본 연구에서 규범은 통계청 사회조사 ‘자신과 타인의 준법수준’을 분석했으며, 이타성의 평가지표로는 기부경험, 자원봉사활동 경험, 장애인시설건립 견해 3가지를 활용했다.

(1) 자신과 타인 준법수준

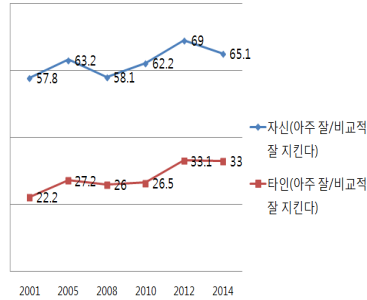
준법수준 비교에서는 자신과 타인에 대한 평가가 서로 다르게 나타났다. 부산시민 65.1%가 “자신이 법을 아주 또는 비교적 잘 지킨다”고 생각하지만 타인이 그렇다는 응답은 33%에 그쳐 32.1%의 격차를 드러냈다. 이는 부산에 국한된 현상은 아니다. 다른 지역 역시 자신과 타인에 대한 평가가 엇갈렸다. 자신과 타인의 준법수준 인식에서 이중잣대 경향이 나타난 것은 타인에 대한 불신경향, 즉 “나는 법을 잘 지키고 싶지만 다른 사람들이 잘 지키지 않으므로 결국 나만 법을 지키면 손해”라는 인식과 무관하지 않아 보인다. 부산의 변화를 추적한 자료에서는 자신의 규범준수에 대한 긍정적 평가가 2001년 57.8%에서 2014년 65.1%로 7.3% 상승했고, 타인에 대한 긍정평가 역시 22.2%에서 33%로 10.8% 늘어난 것으로 집계됐다. 자신과 타인에 대한 평가에서 모두 긍정적 인식이 증가하고 있다는 것은 준법수준이 점차 개선되고 있음을 유추할 수 있다.

〈그림 7〉 자신과 타인의 준법수준 인식 비교



출처: 통계청 사회조사(2014)의 재구성

〈그림 8〉 부산지역 준법수준 인식변화 추이



출처: 통계청 사회조사(각 연도)에서 부산 데이터 재구성
주) 13세 이상 인구

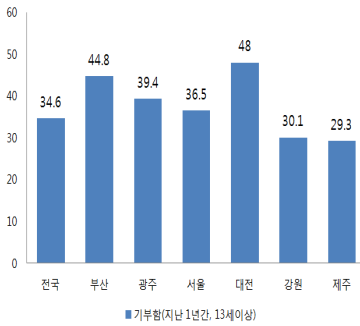
(2) 기부경험, 자원봉사활동 참여, 장애인시설 건립 견해

지역별 편차는 있지만 국제적 비교조사¹³⁾에서와 마찬가지로 우리나라 기부율과 자원봉사율은 저조한 것으로 집계돼(지난 1년간 전국평균 기부율 34.6%, 자원봉사 참여율 19.9%), 우리사회가 전반적으로 ‘낮은 이타성’의 특징을 가지고 있음을 확인시켜준다. 부산의 기부율은 44.8%로 전국평균 보다 10.2% 높은 수준을 기록했지만 자원봉사활동 참가율(18.7%)은 전국평균 보다 약간(1.2%) 낮았다. 반면 장애인시설 건립에 대해서는 ‘전혀 문제되지 않는다’와 ‘반대하지 않는다’(93.3%)는 응답자가 ‘반대하는 편이다’와 ‘절대로 안된다’(6.7%)는 응답자를 크게 상회하고 있다. 이는 부산 뿐 아니라 조사대상 전 지역

13) Charities Aid Foundation의 세계기부지수(World Giving Index)에 따르면 2014년도 한국의 기부지수는 135개국 가운데 60위이다. 이 지수는 ‘자선단체에 금전적인 기부 경험’, ‘자선단체에 시간을 들여 도움을 준 경험’, ‘모르는 사람을 도와준 경험’ 3가지 항목에 대한 설문조사를 통해 수집한 자료를 분석해 산출한다. 낯선사람 돕기 86위, 금전기부 41위, 봉사활동 55위를 각각 기록하였다(영남일보 2015. 1. 15).

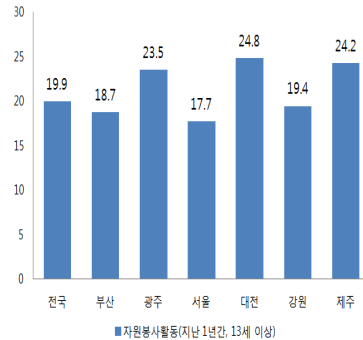
에 공통적인 현상이다. 장애인시설을 혐오시설로 간주하고 자신의 거주지역에 건립되는 것을 반대하는 이른바 NIMBY(Not in My Backyard) 현상과는 정반대의 결과가 도출된 것이 흥미롭다.

〈그림 9〉 기부경험 비교



주) 지난 1년간, 13세 이상인구 대상
출처: 통계청 사회조사(2013)의 재구성

〈그림 10〉 자원봉사활동 경험 비교

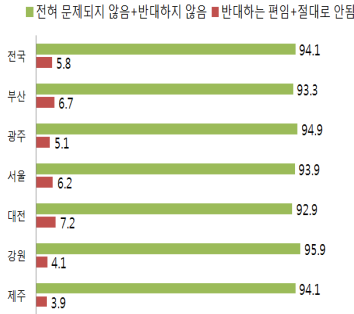


주) 지난 1년간, 13세 이상인구 대상, 복수 응답
출처: 통계청 사회조사(2013)의 재구성

부산의 연도별 변화를 추적하면 다음과 같다.¹⁴⁾ 기부경험은 해마다 큰 폭 증가해 2006년 28.5%에서 2013년에는 44.8%에 이르고 있으며, 자원봉사활동 참여 역시 2003년 12%에서 2013년 18.7%로 상승했다. 장애인시설 건립에 대해 “전혀 문제가 안된다”는 응답도 2007년 34.6%에서 2013년 38.1%로 늘어났다. 이 같은 추세는 이타성 측면에서 부산지역이 점차 성숙한 사회로 변화해가고 있음을 보여준다.

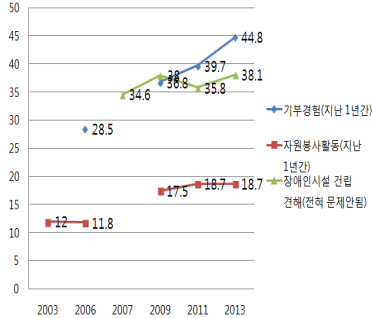
14) 연도별로 조사대상 항목이 다르기 때문에 기부경험은 2006, 2009, 2011, 2013년 기준, 자원봉사참여는 2003, 2006, 2009, 2011, 2013년 기준, 장애인시설 건립견해는 2007, 2009, 2011, 2013년 기준을 각각 적용하였다.

〈그림 11〉 장애인시설 건립에 대한 견해 비교



주) 13세 이상인구 대상
출처: 통계청 사회조사(2013)의 재구성

〈그림 12〉 부산지역 이타적 행위 변화추이



출처: 통계청 사회조사(각 연도)에서 부산데이터 재구성

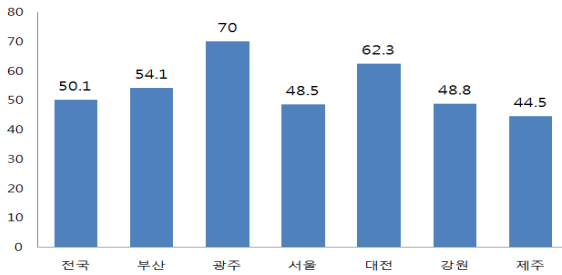
4) 네트워크 분석

사회 구성원들이 적극적으로 자발결사체를 조직해 활동하면 협력과 소통이 활성화되고 신뢰가 형성되어 사회적 자본이 축적된다. 다수의 연구결과는 구성원의 관계가 비공식적일수록 네트워크보다 공식적 이차적 네트워크일 때 사회적 자본 축적이 유리한 것으로 보고하고 있다. 따라서 본 연구에서는 통계청 사회조사의 ‘단체참여율’과 ‘참여단체 유형’을 이용해 공적네트워크 참여수준도 파악하였다. 다만 이 유형을 통해 사적·공적 네트워크를 구별할 수는 있지만 네트워크의 개방성과 수평성 여부를 정확히 판단하기는 어렵다. 조직의 개방성·수평성은 구성원의 다양성을 포함해 임원선출 및 조직운영에서의 민주적 의사결정, 외부와의 소통 등 종합적 분석에 근거해야 하기 때문이다.

부산의 단체참여율은 54.1%로 전국평균(50.1%) 보다 4.0% 높다. 참여 유형을 보면 친목사교단체가 81.6%로 압도적이며, 취마스포르츠레저단체 25.8%, 종교단체 19.1%의 순으로 측정되었다. 공적 네트워크인 시민사회

단체와 지역사회모임 참여는 각각 9%와 9.8%에 불과했다. 시민사회단체 참여율은 전국평균(11.3%)에 비해 2.3% 낮으며, 친목사교단체 참여는 전국평균(75.3%)보다 6.3% 높은 수치를 기록하고 있다. 그러나 5개 지역 모두 참여유형별 비율에서 큰 편차를 보이지 않고 있는데 여기에는 학연, 혈연, 지연 중심의 전통적인 사적 관계망인 동창회, 종친회, 향우회 등이 활성화되어 있는 우리사회 네트워크의 특성이 반영되어 있다. 이는 부산을 비롯한 모든 지역이 사회자본 축적이 불리한 사회임을 방증한다.

〈그림 13〉 단체참여율 비교



주) 지난 1년간, 복수응답, 15세 이상 인구
출처: 통계청 사회조사(2013); 국가통계포털(<http://kosis.kr>)의 재구성

〈표 3〉 단체참여유형 비교

단위: %

구분	친목사교	종교	취미·스포츠·레저	시민사회	학술	이익	정치	지역사회모임
전국	75.3	26.4	32.8	11.3	4.6	2.1	0.7	8.9
부산	81.6	19.1	25.8	9	4	1.5	0.4	9.8
광주	87.1	22.9	30.7	8.6	3.1	2.4	0.6	6.9
서울	75.3	30.2	35.2	11.3	6.7	2.3	0.7	7.1
대전	79.2	25.1	30.5	10.1	5.6	2.3	0.4	4.4
강원	71.9	22.2	37.5	13.6	3.3	1.9	0.2	13.5
제주	71.5	19.5	34.4	13.9	4.2	2.3	1.3	15.4

주) 지난 1년간, 복수응답, 15세 이상 인구
출처: 통계청 사회조사(2013); 국가통계포털(<http://kosis.kr>)의 재구성

전국적인 현상이지만 지역 간 차이도 고찰할 필요가 있다. 제주의 시민사회단체·지역사회모임 참여율은 각각 13.9%와 15.5%로 전국평균에 비해 2.6%,와 6.5% 높았다. 시민사회단체 참여가 가장 저조한 지역은 광주로 전국평균보다 2.7% 낮은 8.6%에 그쳤으며, 지역사회모임도 조사대상지역 두 번째로 낮은 하위권에 머물렀다. 반면 친목사교단체 참여율은 조사대상지역 최고수준(87.1%)이었다. 이는 단순 참여율만으로 지역의 사회자본을 비교할 때 심각한 편향이 나타날 수 있음을 알려준다. 부산과 광주를 비교한 선행연구(송경재, 2013)는 사회단체 참여율을 근거로 부산을 ‘저 사회자본 사회’, 광주를 ‘고 사회자본 사회’로 분류하였으나 사회단체 참여율과 참여유형을 측정지표에 모두 포함시킨 본 연구의 분석에서는 반대의 결과가 도출되었기 때문이다.

지난 10년간 부산지역 변화를 부문별로 살펴보면 친목사교단체 활동, 이익 및 정치단체 활동은 소폭 줄어든 반면 취미·스포츠·레저 및 종교단체 활동은 각각 3%와 5.1% 늘어났다. 공적연결망인 시민사회단체 활동과 지역사회모임은 각각 0.8%와 0.4%씩 상승, 눈에 띄는 변화가 발견되지 않아 네트워킹 분야 사회자본이 축적되고 있다고 보기는 어렵다.

5) 시민참여 분석

시민참여는 자신이 거주하는 지역사회활동 참여와 사회정치적 시민활동 참여로 구분할 수 있다. 자신이 사는 지역의 다양한 문제를 해결하는데 영향력을 행사할 수 있다고 믿는 ‘참여의 효능감’이 높을수록 시민참여는 활성화될 것이다. 본 연구에서는 투표율(대선, 총선, 지방선거)과 지방정부 등록 비영리민간단체수를 통해 시민참여 수준을 파악하였다. 투표율은 OECD 등 국제기구에서 시민참여의 기초지표로 활

용하고 있으나 이는 시민참여의 한 유형에 불과하므로 본 연구에서는 비영리민간단체 등록수를 추가하였다.

(1) 투표율

투표참여는 2004년 17대 총선부터 2014년 6회 지방선거까지 지난 10년간 치러진 8개 선거를 분석하였다. 부산은 '06지선 등 5회의 선거에서 전국평균 이하의 투표율을 기록한 반면 '04총선 등 3회의 선거는 근소한 차이로 전국평균을 상회했다. 총선 투표율은 '04년 61.9%, '08년 42.9%, '12년 54.6%로 등락을 반복했으며(전국 투표율 60.6%→46.1%→54.2%), 지방선거는 '06년 48.5%, '10년 49.5%, '14년 55.6%로 계속 상승추세이다(전국 투표율 51.6%→54.5%→56.8%). 또, 대통령선거는 '07년 62.1%에서 '12년 76.2%로 14.1% 뛰었는데, 전국평균 역시 같은 시기에 63.0%에서 75.8%로 12.8% 올랐다. 투표율 추이에서 부산과 전국은 동일한 방향성(대선과 지선은 상승, 총선은 하락 후 상승)을 보여주고 있음을 알 수 있다.

그러나 대선과 지선 투표율이 동반상승세를 기록하고 있음에도 불구하고 양 선거의 투표율 격차는 더욱 벌어져 20%수준¹⁵⁾에 이르며, 부산지역 격차는 전국평균에 비해 1.6~5.4% 더 높다. 광주외의 경우 2회의 대선에서 모두 전국평균을 상회하면서 가장 높은 투표율을 기록했으나 총선과 지선에서는 전국 투표율보다 오히려 저조했다. 따라서 대선과 지방선거의 투표율 격차 역시 2010년과 2012년 비교기준 30.6%로 전국 최고치를 기록했다. 선행연구(송경재, 2013)는 부산이 광주에 비해 현저히 낮은 투표율을 보이고 있고 이것이 부산의 낮은 사회자본으로 연결되고 있다고 진단하고 있으나 2012년 18대 대선 투

15) '10 지선과 '12 대선 격차는 21.3%, '12 대선과 '14 지선 격차는 19%이다.

표만 측정한 것이어서 적실성을 갖기 어렵다고 본다. 실제 본 연구의 분석에서는 대선을 제외한 총선과 지방선거에서의 광주지역 투표율은 매우 낮은 것으로 조사되었다.

부산과 광주에서 대선과 지선 투표율 차이가 높은 것은 영남과 호남을 지지기반으로 하는 정치세력의 집권을 향한 강한 정치적 지향성을 보여준다. 동시에 두 지역에서 특정정당의 독점체제가 장기간 지속되면서 지방자치 무관심을 부추기고 있기 때문에 나타나는 현상으로 분석된다. 반면, 제주의 대선 투표율은 모두 전국평균을 밑돌았으나 지선에서는 전국평균을 오히려 크게 상회하고 있다. 제주도는 2006년에 특별자치도로 승격, 타 사도에 비해 자치권이 확대¹⁶⁾됐기 때문에 지방선거에 대한 지역민의 높은 관심이 반영된 것으로 유추할 수도 있겠지만, 제주 역시 타 지역과 마찬가지로 지방선거가 중앙선거의 대리전 형태를 띠고 있다는 점을 감안할 때 이 같은 분석이 설명력을 갖기는 어려울 것으로 판단된다.

〈표 4〉 최근 10년간 투표율 추이

단위: %

구분	04 17대 총선	06 4회 지선	'07 17대 대선	'08 18대 총선	'10 5회 지선	'12 19대 총선	'12 18대 대선	'14 6회 지선
전국	60.6	51.6	63.0	46.1	54.5	54.2	75.8	56.8
부산	61.9	48.5	62.1	42.9	49.5	54.6	76.2	55.6
광주	60.2	46.3	64.3	42.4	49.8	52.7	80.4	57.1
서울	62.2	49.8	62.9	45.8	53.9	55.5	75.1	58.6
대전	58.9	49.4	61.9	45.3	52.9	54.2	76.5	54.0
강원	59.7	58.7	62.6	51.5	62.3	55.7	73.8	62.2
제주	61.1	67.3	60.9	53.5	65.1	54.6	73.3	62.8

출처: 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr>) 투표율 결과의 재구성

16) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(제주특별법)」에 따라 지방자치법 제174조 제2항은 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대한 특례를 규정하고 있다.

(2) 비영리민간단체 등록수

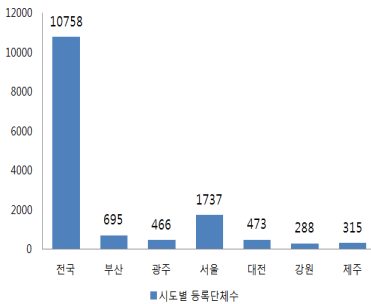
NGO, NPO 등으로 지칭되는 자발적·공익적 시민단체는 시민사회의 성장과 활력을 평가할 수 있는 기본지표이다. 본 논문에서는 지역 간 비교가 용이한 비영리민간단체등록수¹⁷⁾를 통해 시민참여의 수준을 분석하였다. 단, 시도 등록단체가 대다수를 차지하고 있는 점과, 중앙행정기관 등록 단체 중에는 시도에 중복등록된 단체가 상당수 있다는 점을 감안해 시도 등록단체만 대상으로 하였다. 2014년 12월31일 기준 시도별 등록단체수는 총 10,758개이며, 이 가운데 부산시 등록단체수는 695개로 서울시 1,737개에 이어 2위를 차지하고 있다. 그러나 인구비율과 6개 시도의 등록단체 비율을 비교하면 부산시 등록단체수는 인구비율(6.9%)에 비해 0.4% 낮은(6.5%) 것으로 조사되었다. 물론 등록단체만을 대상으로 한 것이어서 미등록단체까지 포함할 경우 비영리단체 비율은 달라질 수 있다. 최근 크게 확산되고 있는 소규모 마을공동체 조직들이 시민사회의 지형도를 새롭게 그리고 있다는 점을 감안할 때 등록단체수만으로 시민참여 수준을 분석하는 것은 한계를 가진다 하겠다. 그러나 현재 미등록단체에 대한 통계자료는 부재한 실정이다.

인구비율 보다 등록단체수 비율에서 앞서가는 지역으로 제주가 돋보인다. 제주를 앞서 살펴본 통계청의 ‘참여단체유형’ 비교에서도 시민

17) 「비영리민간단체지원법」 제2조의 요건을 갖춘 민간단체로서 중앙행정기관이나 시도에 등록된 단체를 말한다. 제2조는 비영리민간단체를 ①사업의 직접 수혜자가 불특정 다수 ②구성원 상호간 이익분배를 하지 않을 것 ③특정정당이나 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정종교 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 않을 것 ④상시 구성원수 100인 이상 ⑤최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것 등으로 정의하고 있다.

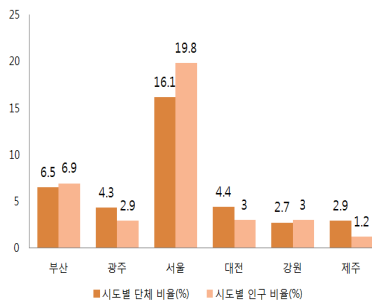
사회단체 및 지역사회모임 참여율이 전국평균을 상회해 분석결과의 일관성을 보여주고 있다. 즉 제주가 통계청의 단체참여 조사와 인구대비 비영리단체등록수에서 모두 시민참여가 가장 활발한 지역으로 나타난 것은 전술한 특별자치도의 위상이 시민참여 활성화의 요인으로 작용하고 있음을 확인시켜 준 것으로, 사회자본의 핵심 구성요소인 시민참여가 지방자치제도의 발전과 깊은 상관성이 있음을 보여준다.

〈그림 14〉 사도별 비영리민간단체 등록수



주) 2014년12월31일기준
출처: e-나라지표(www.index.go.kr)

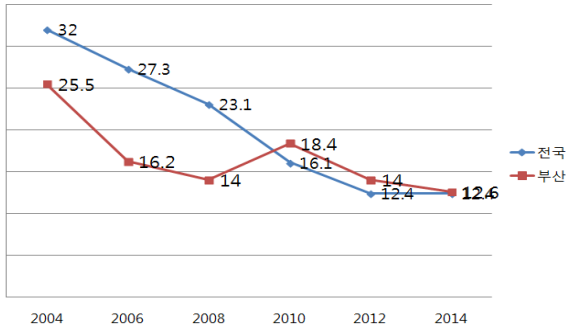
〈그림 15〉 인구비 대비 비영리단체 등록률 비교



주) 국가통계포털 주민등록인구(2014년 12월 기준)
출처: e-나라지표(www.index.go.kr)

지난 10년간 등록수 증감비율을 살펴보면 부산은 2004년 이후 증가율 하락세에서 2010년 상승세, 그 이후 다시 하락추세에 있으며, 전국은 지속적으로 증가율이 하락하다가 2014년에 거의 보합을 유지하고 있다. 2004년 증가율이 각각 32%(전국)와 25.5%(부산)였던 것과 달리 2014년에는 부산과 전국 모두 12.6%로 증가세가 크게 둔화되었다. 비영리단체 등록수와 증감률을 통해서 본 부산의 사회자본 역시 매우 미미함을 알 수 있다.

〈그림 16〉 비영리민간단체등록수 증감률(전년 대비)



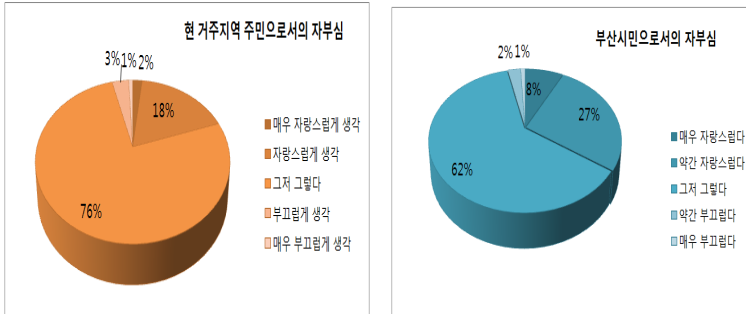
출처: e-나라지표(www.index.go.kr) 비영리민간단체 등록수의 재구성

6) 지역자부심과 관심도 분석

지역에 대한 관심, 자부심과 기대 등은 지역민이 자기정체성과 시민성을 확보하는 근거이며 사회자본 형성의 원천으로 작용할 수 있다는 점에서 부산광역시 사회지표 가운데 관련 문항을 추출하였다. 먼저, 현 거주지역 주민으로서의 자부심에 대해서는 ‘자랑스럽게 생각한다’는 응답(19.9%)이 ‘그저 그렇다’(75.9%)에 비해 매우 낮게 조사돼, 대다수 시민들의 자부심이 높지 않은 것으로 밝혀졌다. 거주지역 자부심은 지역민으로서의 정체성 강화와 시민들 간 네트워크 활성화의 동인이 된다는 점에서 이 같은 결과는 사회자본 구축에 부정적 요인이라 할 수 있다. 부산시민으로서 ‘자랑스럽다’는 응답도 34.5%로 절반이 넘지 않았지만 앞서 살펴본 거주지역 자부심에 비해서는 14.6% 높았다. 즉, 동네나 마을 단위에 비해 광역 단위에서의 자부심이 애향심의 원천이 되고 있음을 알 수 있다. 그러나 이것이 사회자본의 바탕이 되는 시민참여의 측면에서 긍정적 현상이라고 보기 어렵다. 지역에 대한 자부심

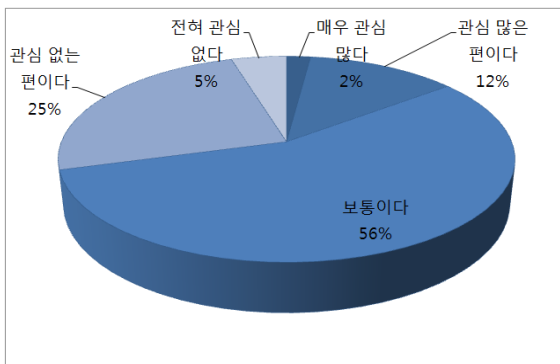
은 시민참여 활성화로 이어지며, 시민참여·자치는 자기결정권과 자기책임성 확보가 쉬운 동네단위에서부터 이뤄질 때 민주성과 효율성이 제고되기 때문이다.

〈그림 17〉 지역 자부심



출처: 「2013 부산의 사회지표」(2014)의 재구성

〈그림 18〉 부산지역 구군 행정 관심도



출처: 「2013 부산의 사회지표」(2014)의 재구성

그렇다면 구군 행정에 대한 시민들의 관심도는 어떠할까. ‘관심 많다’는 응답은 14.5%에 불과한 반면 ‘관심 없다’는 29.3%에 달했다.

‘보통’(56.1%) 응답자를 포함하면 대다수가 기초단위 행정에 무관심하다는 것을 알 수 있으며 이는 지역 거버넌스가 제대로 작동되지 않고 있음을 확인시켜 준다. 구군단위의 주민참여행정이나 거버넌스 행정이 대부분 형식적으로 이뤄지고 있음을 볼 때 예측가능한 결과이다.

4. 분석의 함의와 결론

본 연구에서는 통계청 사회조사 등 이차 통계자료에서 연구자가 사회적 자본 측정지표로 활용할 수 있는 문항을 추출해 ‘신뢰’, ‘호혜적 규범과 이타성’, ‘네트워크’, ‘시민참여’, ‘지역자부심과 관심도’ 5개 영역 15개 항목의 지표를 구성, 부산지역 사회자본의 특징과 변화의 경향을 분석하였다. 분석 결과, 5개 연구질문에 대해 다음과 같은 결론과 함의가 도출되었다.

첫째, 부산지역의 사회적 자본 수준은 취약한 것으로 드러나 사회자본이 축적되어 있다고 보기 어려우며, 따라서 현재의 지역시민사회 역량은 미미한 것으로 조사되었다.

둘째, 부산지역 사회자본 수준은 지난 10년간 유의미한 변화를 보여주고 있으며, 그 방향은 긍정적이라는 것이 밝혀졌다. 분석대상 15개 지표 가운데 세부지표별 편차는 존재하지만 전반적으로 증가세가 뚜렷해 사회자본 수준이 점차 향상되고 있음을 확인해주었다(표 5). 이는 향후 사회자본의 활성화와 시민사회의 역량 증대에 대한 기대를 갖게 한다.

셋째, 부산의 사회자본 수준은 다른 지역과 유사한 수준으로 나타나 상대적으로 낮거나 높다고 평가할 수 없다. 타 지역과의 상대적 평가 결과 12개 항목(비교가 불가능한 지역자부심 영역 제외) 가운데 전국평균 이하가 5개, 평균수준이 4개, 평균이상이 3개로 도출돼 한국의 평

균적 사회자본 수준과 큰 차이를 발견할 수 없었다.

넷째, 부산지역 사회적 자본이 한국사회 전반의 사회자본 수준과 유사성을 보이지만, 세부지표가 모두 단일한 방향으로 나타나는 것은 아니다. 부산의 사적신뢰는 타 지역에 비해 약간 낮으며, 공적신뢰는 안전인식을 제외한 공정인식, 계층의식, 계층이동가능성에서 전국보다 약간 낮거나 평균 수준으로 집계되었다. 호혜적 규범과 이타성 부문은 5개 지표별로 편차를 드러냈다. 준법수준은 전국평균수준이지만 기부경험은 조사대상지역 두 번째로 높았고, 자원봉사활동은 상대적으로 미흡했다. 네트워크 영역에서 단체참여율은 상위수준이지만 공적연결망 참여율은 낮은 것으로 조사됐으며, 시민참여도 측정에서 투표율은 낮은 반면 비영리단체 등록률은 전국평균 수준이었다. 마지막으로 지역자부심과 구군행정 관심도는 모두 취약성을 드러냈다.

〈표 5〉 부산지역 사회적 자본 종합평가

		전국 평균	부산지역 (전국평균 대비)	부산지역 변화	
신뢰	사적 신뢰	사회적 관계망 (타인에 대한 기대)	낮음	평균이하	소폭 상승추세
	공적 신뢰	안전인식	낮음	평균 이상	상승 후 하락
		공정인식	낮음	평균 이하	비교연도 없음
		계층의식, 계층이동 가능성	낮음	평균 수준	계층의식 상승, 계층이동 가능성 하락
호혜적 규범과 이타성	준법수준		낮음	평균 수준	상승추세
	기부경험		낮음	평균 이상	상승추세
	자원봉사활동		낮음	평균 이하	상승추세
	장애인시설 포용성		높음	평균 수준	상승추세
네트워크	단체참여 유무		보통	평균 이상	소폭 상승

	공적연결망 참여수준	낮음	평균 이하	변화 미미
시민참여	투표율	낮음	평균 이하	상승추세
	비영리민간단체 등록수	낮음	평균 수준	증가세 둔화
지역자부심 과 관심도	거주지역 자부심	보통		
	부산시민 자부심	보통		
	구군행정 관심도	낮음		

다섯째, 부산과 타 지역사이에서 나타나는 사회자본의 유사성 또는 상이성은 역사문화적 요인 보다 정치·제도적 요인이 더 크게 작용한 것으로 분석되었다. 시민문화 관련 선행연구에서 고찰한 개방성, 저항성, 역동성 등의 ‘부산성’이 시민사회에서 발현되고 있다는 증거는 본 연구에서 발견되지 않았다. 개방성의 특징이 신뢰, 호혜적 규범과 이타성의 지표에서 포착되지 않았으며, 시민참여 지표를 통해 살펴본 역동성도 잘 드러나지 않았다.¹⁸⁾ 이타적 행위나 공적연결망 참여에서 오히려 타 지역보다 부진한 모습을 보여주고 있기 때문이다. 또한, 일부 지표에서는 저항성 대신 현실에 대한 긍정인식이 상대적으로 높게 나타났다. 공적시스템에 대한 사회불안이 높은 시기에 불안에 대한 민감도가 타 지역보다 낮은 것과, 현실과 무관하게 계층에 대한 상향인식이 높은 점 등은 집권세력에 대한 지지도가 높은 지역사회의 정치적 지형과 관련 있어 보인다. 이와 함께 가장 주목할 만한 요소는 ‘중앙 집권·수도권집중체제에 따른 지방자치제도의 미흡’이라는 한국사회의 정치·제도적 요인이다. 권력의 불균형과 지역 간 불균등 구조가 지역 단위의 시민참여 활성화를 저해하는 요인이며, 결국 사회적 자본의 바탕이 되는 풀뿌리민주주의의 정착을 어렵게 만들고 있다고 판단된다. 다음과 같은 측정결과가 이 같은 분석에 대한 타당한 설명력을 제공

18) 분석지표에 집회·시위 등의 직접행동이 포함되어 있지 않아 역동성을 포괄하는데 한계는 있다.

해준다.

먼저 유사성 측면으로, 중앙집권체제에 따른 ‘지방자치 무관심’이 부산과 전국에서 공통적으로 나타나고 있다는 점이다. 투표행태가 그 첫 번째 증거이다. 최근 10년간 투표율은 소폭상승하는 추세이지만 대선과 지방선거의 투표율 격차는 더 벌어져 전국평균 20%대를 기록하고 있다. 중앙권력에 대한 강한 지향성과 지방자치에 대한 무관심을 동시에 반영하는 것이다. 지방선거 투표율이 대선 투표율 보다 낮은 것은 세계 각국의 보편적 현상이지만, 한국의 지방선거는 정당공천을 통해 중앙권력이 지방권력에 강한 영향력을 행사하는 수직적 지배구조하에서 치러지고 그 결과 지방선거가 중앙선거의 대리전 형태를 띠고 있기 때문에 시민들의 관심도가 특히 떨어지고 있다.

대선과 지방선거 투표율 격차가 선명하게 표출되는 지역은 부산을 비롯한 비수도권의 영호남 지역이며 특히 광주에서 가장 극명하게 드러나고 있다. 광주의 대선 투표율은 17대와 18대 모두 조사대상 지역 최고를 기록¹⁹⁾한 반면 지방선거 투표율은 전국평균에 미치지 못하고 있다. 한국사회에서 중앙집권과 수도권집중은 동전의 양면이다. 1960년대의 압축적 근대화와 산업화 과정에서 중앙집권·권위주의 통치체제가 구축되었고, 이는 자연스럽게 인구, 일자리, 정보, 각종 인프라를 서울 등 수도권에 공간적으로 집중시키는 현상을 낳았다. 그 결과 ‘서울=중심, 비서울비수도권=주변부’ 인식이 팽배해지고 비수도권 주민들은 지역출신 대통령을 당선시킴으로써 ‘주변부성’을 탈피하고 피해 의식을 보상받으려는 심리를 강화시켜왔다. 이는 본 연구의 조사대상 지역에 포함되어 있지 않지만 소위 TK세력으로서 오랫동안 기득권을

19) 2012년 18대 대선에서 광주는 본 연구의 조사대상지역 뿐 아니라 전국 17개 시도 가운데 가장 높은 투표율을 기록했다. 이는 2002년 16대 대선과 1997년 15대 대선 때도 마찬가지이다(중앙선거관리위원회 투표율 결과).

누려왔던 대구경북의 투표행태와 유사한 논리로 설명할 수 있다.²⁰⁾ 현 집권여당이 자신들의 지지기반으로 삼고 있는 영남권 주민들은 중앙권력의 지속적인 재생산을 통해, 반대로 호남권 주민들은 호남을 지지기반이라고 믿고 있는 현 야당세력의 집권을 통해 ‘주변부 삶’을 보상받으려 한다는 점에서 영호남의 투표행태는 동일한 함의를 제공한다.²¹⁾ 다만, 광주에서 대선과 지방선거 투표율 격차가 두드러진 이유는 ‘비수도권 소외론’ 외에 산업화과정의 차별과 배제 및 광주항쟁 당시의 극단적 국가폭력의 경험 등 ‘호남 소외론’의 동반작용이 빚어낸 결과로 해석될 수 있다.

같은 맥락에서 중앙집권수도권집중체제는 자율자치협력의 시민문화가 근간인 사회적 자본 형성을 저해하는 근본요소임을 발견할 수 있다. 비수도권과 마찬가지로 중앙정부의 통제 아래 있는 서울도 예외가 아니다. 부산과 조사대상 지역 공통적으로 호혜적 규범과 이타성은 물론 공적네트워크 및 시민참여가 저조한 것으로 나타났는데, 이는 지방자치제도의 미성숙과 관련성을 가진다. 5.18의 경험으로 권위주의에 대한 저항의식이 높을 것으로 예측되는 광주에서도 공적네트워크 참여가 대단히 취약한 것으로 밝혀진 것은 이 지역 역시 자율자치의 풀뿌리민주주의가 제대로 형성되지 않았음을 확인시켜준다. 오히려 투표행태에서 나타나는 바와 같이 풀뿌리자치정신 대신 중앙권력에 대한 의존성이 강하게 지배하고 있는 특징을 보여준다. 지역자부심과 관심도 영역은 시도별 동일지표가 없어 부산지역만 조사대상으로 했지

20) 대구는 18대 대선에서 광주(80.4%) 다음으로 높은 투표율(79.7%)을 기록했으며 경북 역시 2007년 대선에서 전국에서 가장 높은 투표율(68.5%)을 기록했다(중앙선거관리위원회 투표율 결과).

21) 본 연구에서는 충청권의 특징이 부각되지 않았다. 그러나 아직까지 지역출신 대통령을 배출하지 못한 이 지역에서 끊임없이 ‘충청 대권론’이 거론되고 있고 이를 부추기는 정치세력들이 등장과 퇴장을 반복하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

만 자치행정 관심도가 매우 낮게 나타난 것 역시 부산의 특징이라기 보다 전국적인 현상으로 유추할 수 있다. 반면, 지방자치법상 특별한 자치권이 부여되는 제주는 공적연결망 참여 및 비영리민간단체등록률 등을 통해 조사대상 지역 중 시민참여가 가장 활발한 곳으로 측정됐는데, 이는 사회자본의 핵심 구성요소인 시민참여가 지방자치제도의 발전과 깊은 상관성이 있음을 증명하고 있다.

한편, 수도권집중체제에 따른 지역 간 인식의 편차는 정치·제도 요인이 낳은 사회자본의 상이성 측면에서 논의될 수 있다. 구체적인 예로, 서울지역에서는 교육 및 취업기회의 공정 인식이 전국평균보다 높은 수치를 기록했으며 주관적 계층인식에서도 서울은 ‘상층’ 인식이 전국평균 이상, ‘하층’ 인식은 전국평균 이하로 조사되었다. 이 같은 결과는 양질의 일자리 및 고소득계층의 서울집중현상의 단면을 보여주는 것이며, 수도 서울이 누리는 여러 가지 사회경제적 혜택의 반영으로 풀이된다.

이상의 함의를 통해 사회자본 축적을 통한 지역시민사회의 역량강화에 필요한 과제를 다음과 같이 제시한다.

첫째, 현재의 중앙집권적 권력구조 즉, 중앙정부 중심의 수직적 위계구조에서 지방분권시민참여를 토대로 하는 수평적 권력구조로의 전환이 시급하다. 한 지역의 사회자본 수준은 지역주민 및 지방정부의 역량 수준과 일치하므로, 중앙정부에 대부분의 권한과 재원이 집중되어 있는 집권사회에서 지역의 사회자본이 성장하는 것은 불가능하다. 따라서 획기적인 지방분권을 통해 현재의 형식적 지방자치를 실질적 지방자치로 정상화시키는 것이 최우선 과제가 되어야 한다. 이와 함께 각 지역단위에서는 시민들의 지역공동체 참여 확대를 위한 제도·실천적 보완책 마련이 필요하다. 현재 전국의 모든 광역 및 기초 지방정부들이 주민참여행정 또는 거버넌스행정을 표방하고 있으나, 실제 내

용에 있어서는 여전히 관치행정에 머물고 있는 경우가 대부분이다. 표방과 내용이 일치하지 않는 형식적 주민참여와 거버넌스는 오히려 신뢰를 떨어뜨리고 시민참여를 저하시키는 요인이 된다. 따라서 각 지방 정부는 지역에서부터 신뢰와 협력의 수평적 구조를 형성하고 동네단위의 풀뿌리민주주의가 활성화할 수 있도록 제도적·실천적 노력을 기울여야 할 것이다.

둘째, 시민참여는 지역사회 건강성과 역량의 척도이므로 지역 시민사회의 역량 강화를 위해서는 공적참여 확대와 더불어 네트워크의 질적 제고가 동시에 요청된다. 현재와 같이 사적인 네트워크가 중심이 되고 공적 네트워크 참여가 취약한 구조는 사회전체의 협력과 합리적 소통을 저해한다. 그러나 전술하였듯이 ‘공적네트워크=개방적·수평적, 사적네트워크=폐쇄적·수직적’이라고 단정하는 데에는 다소의 편향성이 존재한다. 시민단체의 이름으로 배타적 집단주의를 행사하거나 수직적·권위적 방식의 조직운동을 하는 경우와, 반대로 사적집단에서 공익활동을 전개하는 사회적 현상을 간과해선 안 되기 때문이다. 좌우의 극단적 이념에 치우친 시민단체 활동 역시 한국사회의 이념적 양극화를 악화시켜 소통과 협력을 저해함으로써 사회자본 형성을 방해하는 요인이 된다. 또한 최근 공동체 단위에서 빠른 성장세를 보이고 있는 협동조합은 사익을 추구하지만 시장적 방식의 이윤추구가 아닌 자율, 자치, 협력의 시민사회적 방식으로 활동하므로 공동체발전과 사회자본 형성에 일정부분 기여하고 있음을 주목할 필요가 있다. 조직의 수평성과 개방성은 구성원의 다양성, 임원선출 및 조직운영에서의 민주적 의사결정, 외부와의 소통 등에 대한 종합적 판단에 근거해야 하는 이유가 여기에 있다. 그러므로 공적 네트워크와 공공문제에 대한 시민참여를 확대하기 위한 제도개선과 함께 조직구성 및 운영에서의 민주성과 합리성 제고 등 네트워크의 질을 높이기 위한 시민사회의 성찰적 노력이 뒷받침되어야 한다.

셋째, 부산을 포함한 모든 지역에서 계층이동 가능성에 대한 부정인식이 매우 높다는 점에 주목해야 한다. 이는 한국이 심각한 기회불균등 사회임을 경고하는 지표로서, 실제 저소득층이 중산층으로 올라가는 계층상승이 점차 어려워지면서 빈곤이 고착화되고 있다는 한국조세재정연구원의 최근 분석²²⁾에서 확인할 수 있다. 사회적 자본 축적을 위해서는 사적신뢰 제고를 위한 관용·나눔문화 확산 등 미시적 노력과 함께 국가 차원의 공정성 확보, 소득분배구조 개선과 같은 거시적·제도적 차원의 노력이 반드시 병행되어야 한다는 사실을 알려주고 있다.

마지막으로 본 연구는 이차통계의 한정된 자료를 활용해 분석한 것이므로 새로 부상하는 온라인 네트워크상의 사회자본이나 조직이 아닌 개인수준의 사회참여 등 사회적 자본의 다면적 측면을 고찰하지 못했으며, 지역 내의 미시적 차이를 파악하지 못한 한계를 가지고 있다. 또한 서론에서 전술한 바와 같이 시민사회 영역으로 연구대상을 한정함으로써 시민사회의 사회자본과 지방정부 제도의 상호작용을 함께 다루지 못한 한계도 존재한다. 따라서 이에 대한 후속연구가 향후 과제로 남아있다.

(2015년 4월 3일 접수, 5월 19일 심사완료, 5월 20일 게재확정)

22) 이 연구의 소득계층간 이동을 분석에 따르면, 소득계층 간 계층이동 없이 저소득층에만 머물고 있는 비중이 2008~2009년 전체계층의 18.4%에서 2011~2012년 20.3%로 늘어났다. 이는 전체 저소득층의 80%에 이르는 수치이다(박명호·전병목 2014)

참고문헌

- 고경훈·안영훈·김건위. 2012. 『지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안』. 한국지방행정연구원.
- 고순화·김수마·김상화·김태만·변미산·이정호. 2004. 『부산 도시 이미지』. 부산발전연구원 부산학연구센터.
- 구모룡. 2011. “부산학의 방법과 성과”. 대구경북학 연구모임 포럼. 대구. 11월.
- 김대래. 2003. “부산학 정립의 방향과 과제.” 『부산학 총서 1』. 67-99. 신라대학교 출판부.
- 김성국. 1993. “지역학으로서의 부산학 연구: 부산학 연구의 방향과 과제”. 목요학술회. 부산. 11월.
- 김영일. 2012. “지역학으로서 부산학과 시민의식”. 『OUGHTOPIA』. 27(1). 185-222.
- 김태만. 2001. “부산성, 주변성, 해양성, 부산광역시”. 『부산학 분과 2001 분과별 활동보고서』. 51-71.
- 남송우. 2006. “부산 지역문화 속에 나타난 부산성의 모색”. 『인문사회과학연구』. 6. 73-86.
- 류태진. 2014a. “사회자본론의 시각에서 본 시민참여와 호혜성의 관계: 부산시민 대상 설문조사 결과 분석을 중심으로”. 『지방정부연구』. 18(1): 465-495.
- _____. 2014b. “부산시민의 신뢰-유형별 현황과 영향요인 분석”. 『지방정부연구』. 17(4). 301-334.
- 박명호·진병목. 2014. 『소득분배 변화와 정책과제: 소득집중도와 소득이동성 분석을 중심으로』. 한국조세재정연구원.
- 박영강·이수구. 2013. “주민 설문조사를 통한 지방정부의 사회적 자본 측정 현황”. 『법정리뷰』. 30(2). 121-143.
- 박영민. 2010. “민주화 이후의 시민사회와 사회적 자본: 호남 시민사회 발전을 중심으로”. 『동북아연구』. 25(2), 23-37.
- 박형·김학노. 2003. “사회자본과 지방자치-대구 수성구와 경북 봉화군 비교. 『대

- 한정치학회보』.11(1). 177-214.
- 박희봉·김명환. 2000. “우리나라 지역사회의 사회적 자본 증진에 관한 연구: 사회적자본 측정과 분석을 위한 시도.” 『한국정치학회보』. 34(4). 219-237.
- 부산광역시. 2010~2013. 『사회조사보고서』.
- 서운석. 2013. “경기지역 사회신뢰 현황 변화에 대한 연구”. 『공공사회연구』. 3(1). 47-73.
- 성도경·박희봉·장철영. 2004. “사회자본과 거버넌스 증진을 위한 정부와 시민사회의 역할”. 『대한정치학회보』. 12(1). 419-437.
- 소진광. 2004. “사회적 자본의 측정지표에 관한 연구”. 『한국지역개발학회지』.16(1). 89-118.
- 송경재. 2006. “한국의 지역 사회적 자본과 시민참여: 지방자치제 이후 지역별 변화와 특성을 중심으로”. 『지방행정연구』. 20(3). 133-164.
- _____. 2013. “지구화시대의 지역 사회적 자본: 부산과 광주광역시를 중심으로”. 『인문사회과학연구』. 41. 116-151.
- 양진우 외. 2007. 『부산 이미지에 관한 조사연구』. 부산발전연구원 도시정보센터.
- 이숙종·최준규·유희정, 2008. “중로구의 사회적 자본 연구: 사회적 특성과 행위변수를 중심으로”. 한국행정학회 추계학술발표논문집. 1-21
- 이영현·나영선·김안국·유한구·김미란·이재혁. 2006, 『사회적 자본과 인적자원개발』. 한국직업능력개발원.
- 이희창·박희봉. 2005. “사회자본과 지역발전”. 『한국행정논집』. 17(4). 1183-1206.
- 이희태. 2012. “지방정부의 경쟁력 강화를 위한 사회적 자본 확충 전략”. 『지방정부연구』.16(3). 70-89.
- 조권중. 2010. 『서울시 중장기 사회적 자본 증대방안 연구』. 서울시정개발연구원.
- 진관훈. 2011. “제주지역의 사회적 자본 연구”. 『제주도연구』. 35. 67-117.
- 한상완·장후석·고승연. 2014. 『OECD 비교를 통해 본 한국 사회적자본의 현황 및 시사점』. 현대경제연구원.
- 홍영란 외. 2007. 『사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구』. 한국교육개발원.
- Andrews, Rhys & Brewer, Gene A. 2010. “Social Capital and Fire Service

- Performance: Evidence from the U.S. States”. *Social Science Quarterly*. 91(2). 576-591.
- _____. 2011. “Exploring the Impact of Community and Organizational Social Capital on Government Performance: Evidence from England”. *Political Research Quarterly*. 64(4). 938-949.
- Coleman, James S. 1988. “Social Capital in the Creation of Human Capital”. *American Journal of Sociology*. 94. 95-120.
- Daniere, Amrita, Takahashi, Lois. M., Naranong, Anchana. 2002. “Social Capital, Networks and Community: Environments in Bangkok, Thailand”, *Growth and Change*. 33(4). 453-484.
- Field, John. 2003. *Social capital*. Routledge. London and New York.
- Harper, Rosalyn & Maryanne Kelly. 2003. *Measuring Social Capital in the United Kingdom*. Office for National Statistics. UK.
- Knack, S. 2002. “Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States”. *American Journal of Political Science*. 46. 772-785.
- Lin, N. 2000. “Inequality in Social Capital”. *Contemporary Sociology*. 29. 785-795.
- M. P. Todaro & S. C. Smith. 2009. *Economic Development*. 11th ed., Pearson Education Limited, United Kingdom.
- Narayan D. & L. Pritchett. 1996. *Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania*. World Bank. Environment Department.
- National Economic and Social Forum. 2003. *The Policy Implications of Social Capital*. Forum Report. 28. Dublin Ireland: Government Publications.
- OECD. 2013. How’s Life? 2013: *Measuring Well-being*. OECD Publishing.
- _____. 2014. Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators. OECD Publishing.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- _____. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon Schuster.

- Rice, Tom, W. 2001. "Social Capital and Government Performance in Iowa Communities". *Journal of Urban Affairs*. 23(3-4). 375-389.
- Teachman, Jay. D., Paasch, Kathleen., Carver Karen. 1997. Social Capital and the Generation of Human Capital. *Social Forces*. 75(4). 1343-1359.
- Uslaner, E. M. 1997. *Faith, Hope and Charity*. Unpublished Manuscript. College Park: University of Maryland.
- Woolcock, M. & D. Narayan. 2000. "Social Capital: Implications for Development Theory". Research and Policy." *World Bank Research Observer*. 15(2). 225-249.
- 김기오. "세계기부지수." 「영남일보」. 2015. 1. 15.
- 국가통계포털 홈페이지(<http://kosis.kr>)
- 부산광역시 홈페이지(<http://www.busan.go.kr>)
- 중앙선거관리위원회 홈페이지(<http://www.nec.go.kr>)
- e-나라지표 홈페이지(<http://www.index.go.kr>)

A Study on the Characteristics of Social Capital in Busan
-Focusing on the Comparison with 5 Metropolitan Cities and
Changes in Busan-

Junghee Kim

The purpose of this study is to assess the capacity of civil society and identify needed tasks to reinvigorate social capital in Busan based on the contemplation about characteristics of social capital and its changing trends in Busan. From previous theoretical researches, five measuring indices are extracted to figure out the characteristics of social capital at a local level: 'trust', 'reciprocal norms and altruism', 'network', 'citizen participation', and 'local pride and interest'. With these indices, a cross-sectional study that compares the average of Busan with that of other 5 metropolitan cities and the nation and a longitudinal study that is to track down the changes in Busan are both carried out. As a result, the social capital in Busan is as weak as that in Korea overall, but some discrepancy exists by each index. Also, it turns out that similarities or differences among indices in regional comparison are mainly attributable to political·institutional factors rather than historical·cultural factors. Identified tasks for the accumulation of social capital are first, 'transforming the current central·vertical power structure into decentralized·horizontal structure by normalizing local autonomy', second, 'expanding citizens participation in public affairs and enhancing the quality of network', third, 'making efforts both at a micro-level such as spreading the culture of tolerance·sharing and at a macro-level such as securing fairness in a nation and improving income

distribution structure'.

Key Words : social capital, civil society capacity, political-institutional factor, decentralization, citizens participation and autonomy