

사회자본과 거버넌스 연구에 대한 비판적 검토

박희봉

논문 요약

본 연구에서는 지금까지 한국에서 연구되어 온 사회자본과 거버넌스 연구를 검토하였다. 행정학과 정책학 분야에서의 주요 학술지인 한국행정학보, 한국정책학회보, 한국행정연구, 한국행정논집 등 4개 학술지에 사회자본과 거버넌스를 다룬 175편의 논문에서 사회자본과 거버넌스에 대한 정의는 어떻게 되어 있는지, 사회자본과 거버넌스가 어떤 기능을 하고 있다고 보는지, 그리고 사회자본과 거버넌스에 대한 시민사회와 정부의 역할을 어떻게 보고 있는지를 분석하였다. 이러한 분석을 통해 한국 사회자본과 거버넌스의 취약점을 살펴봄으로써 한국 사회자본과 거버넌스의 발전방향을 살펴보았다.

주제어: 사회자본, 거버넌스, 시민사회, 정부역할

I. 서론

각 국가에서는 급격한 정부환경 변화에 따라 정부역할과 국가 통치의 효과성에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 정보화와 세계화에 따라 국민의 다양한 요구가 발생하고, 변화에 대한 정부의 문제해결 능력이 한계에 부딪히고 있다. 정부 정책형성과 집행과정에서 권위적 결정된 내용을 하향적으로 전달하던 정부체계의 관리적 효율성과 민주적 정당성이 의심받고 있다. 이에 따라 공동체 내 행위자의 능력을 발휘하여 문제를 해결하려는 사회자본과 민관의 파트너십을 통해 능력을 증진시키려는 거버넌스 연구가 활발히 진행되고 있다.

서구사회를 중심으로 한 연구에서는 사회자본의 형성 및 양태, 거버넌스 확립과 결과 등에 대해 연구자들간에 접근방법에 따라 다소 차이는 보이지만 이것이 국가사회에 어떤 영향을 미치는가에 대한 합의가 형성되어 있다. 사회자본과 거버넌스는 권위와 수직적 계층구조로부터 발생하는 권력이나, 비합리적인 정서에 의해 축적되는 것이 아니라 수평적인 의사소통과 관계형성, 합리성에 의해 자발적으로 발생하며, 그에 따라 개인적인 노력보다는 자발적 단체의 형성과 그 활동이 사회자본 축적에 영향을 미친다고 한다(Tocqueville 1984; Dudley 1995; Rhodes 1997).

Putnam(1993a, 1995a)과 Fukuyama(1995) 등 서구 사회자본이론가들은 시민사회의 전통이 강한 사회에서 신뢰를 비롯한 사회자본이 싹튼다고 주장한다. 여기에서 시민사회의 의미는 자발적이고, 인간관계의 네트워크와 단체의 의사결정과정 등이 수평적인 관계를 전제한다(Newton, 1999: 15). 개인적이고 비공식적인 관계에 의한 것이 아닌 공식적·이차적 관계를 바탕으로 인간관계 네트워크가 구성된다는 의미를 갖는다. 사회자본을 증진하는 시민사회의 역사적 문화적 근원에 관한 전통적 서구 사회자본이론가의 주장은 사회자본의 특징과 신뢰증진을 위한 방법에 있어서 다양한 논의를 가능하게 한다. 우선 서구와 다른 시민사회 역사와 문화를 가진 국가에서는 사회자본의 유형에 있어서 서구와 어떤 차이가 발생할 것인가이다. 이러한 논의는 사회자본 증진을 위한 방법에 있어서도 다를 수 있다는 논리가 발생한다. 이와 동시에 사회자본 증진에 가장 큰 영향을 미친다는 시민단체생활의 성격과 역할 역시 논의할 가치가 발생한다. Putnam(1993a) 등이 주장하는 바와 같이 건전한 시민사회문화를 형성하기 위해서는 구성원의 수평적 관계를 중심으로 한 자발적 사회단체가 발전되어야 하며, 수직적 사회단체는 시민사회문화 형성에 오히려 부정적 역할을 하기 때문이다.

이상의 사회자본에 관한 논의는 거버넌스에 대해 또 다른 시각을 제공한다. 사회자본은 기본적으로 단체생활을 통해 형성되는 것으로 이해되고 있기 때문이다. 시민간의 네트워크가 상호작용의 규범을 성장시키고(Putnam, 1993a), 조정과 의사소통을 가능하게 하여 다른 사람들에 대한 신뢰성을 증가시키며(Putnam, 1993a), 사회적 신뢰와 주민간의 연대에 밀접한 관계가 있다는(Putnam, 1995b) 등의 다양한 연구결과는 사회단체 생활이 사회자본 형성에 밀접한 관련이 있음을 시사한다. 따라서 사회자본의 근본적인 전제는 사회자본이 사회적 하부구조로서 시민사회의 건전성을 결정하고, 지역사회의 개인과 집단 및 조직간의 협동적이며 집단적인 관계에 있어서 문제해결을 위한 집단행동을 장려한다는 것이다. 사회자본은 이와 같이 지역사회 거버넌스를 건설하고 지역사회 문제해결을 위한 시민의 능력을 제고시키는 것과 직접적인 관계가 있다. 좋은 거버넌스를 위해서는 각 협력 대상이 성숙해야 하고, 협력을 위한 네트워크 문화가 발전되어 있어야 한다.

이러한 이론적 논의를 바탕으로 본 연구에서는 지금까지 한국에서 연구되어 온 사회자본과 거버넌스 연구를 비판적으로 검토하는 것이다. 행정학과 정책학 분야에서의 주요 학술지인 한국행정학보, 한국정책학회보, 한국행정연구, 한국행정논집 등 4개 학술지에 사회자본과 거버넌스를 다룬 175편의 논문에서 사회자본과 거버넌스에 대한 정의는 어떻게 되어 있는지, 사회자본과 거버넌스가 어떤 기능을 하고 있다고 보는지, 그리고 사회자본과 거버넌스에 대한 시민사회와 정부의 역할을 어떻게 보고 있는지를 분석할 것이다. 이러한 분석을 통해 한국 사회자본과 거버넌스의 취약점을 살펴봄으로써 한국 사회자본과 거버넌스의 발전방향을 살펴보겠다.

II. 사회자본과 거버넌스에 대한 정의

1. 사회자본에 대한 정의

사회자본은 Bourdieu(1986), Coleman(1989), Putnam(1993a) 등과 같은 초기 사회자본 이론가들이 개념을 정립하고, 이 개념을 바탕으로 사회현상을 분석하여 새로운 의미를 제시함으로써 관심과 연구가 시작된 분야이다. 사회자본이 개인의 건강과 발전 및 행복, 지역사회의 발전, 공동체 및 기업 등 조직의 성장, 국가통합, 경제성장, 국가경쟁력 등 인간의 삶과 관련된 모든 분야에 영향을 미치고 있음이 밝혀짐으로써

다양한 분야에서 관심이 지속적으로 확대되고 있다.

Coleman(1988: 98)은 “사회자본은 단일한 실체가 아니라 보통 두 가지 이상의 요소가 포함된 다양한 복합체이다”고 하면서, 사회구성원간의 관계에서 사회자본이 형성된다고 한다. Putnam(1993a; 1993b; 1995a) 역시 사람들이 협동한다면 사회가 보다 나아질 수 있다는 가정 하에 사회자본을 상호간의 이익을 위해 조정 및 협동을 촉진하는 규범, 신뢰, 네트워크라고 함으로써 Coleman의 정의를 보다 구체화하였다. Fukuyama(1995)는 규범이나 신뢰 측면만을 상대적으로 강조하면서도, 사회자본이 사람들 간에 발생하는 사회적 상호관계에 기초한다는 것은 의견을 같이 한다. 사회자본을 한마디로 정의하기는 쉽지 않으나 인간간의 관계 또는 사회구성원들에게 어딘가에 속해 있다는 감정과 공유된 행동규범 및 공통적인 문화적 정체성을 부여함으로써 사회질서를 가능하게 하는 역할을 하기 때문에 매우 필요한 것(Seragedin & Grootaert, 2000)이라는 점은 학자들 간에 공유한다고 볼 수 있다.

이러한 측면에서 사회자본은 인간관계 속에서 발생하는 것으로서 개인, 집단, 사회, 국가 등의 목표를 달성하는데 영향을 미치는 무형재로 볼 수 있다. 즉 사회자본은 생산을 가능케 하는 도구를 구성하는 물질 내의 변화를 말하는 물리적 자본, 사람들을 새로운 방법으로 행동하게 할 수 있는 기술과 능력을 가져오는 사람들 내의 변화를 말하는 인적 자본과 달리 인간관계 내에 존재하는 것을 말한다(Coleman, 1998: 100-101). 또한 사회자본은 물리적 자본, 인적 자본과 같이 생산활동을 증가시키는 역할을 한다는 점에서 공통점이 있다(Coleman, 1998). 사회자본은 한마디로 정의하기는 쉽지 않으나 인간간의 관계 또는 사회구성원들에게 어딘가에 속해 있다는 감정과 공유된 행동규범 및 공통적인 문화적 정체성을 부여함으로써 사회질서를 가능하게 하는 역할을 하기 때문에 매우 필요한 것이다(Seragedin & Grootaert, 2000).

이상의 논의에 의해 사회자본은 한 마디로 사람 간의 관계에서 발생하는 에너지로 정의될 수 있다. 특정한 집단 내에서 구성원들 간에 인간적 관계가 형성되면 인간관계가 발생하기 전보다 구성원의 만족, 업무 효율성, 집단 내 협력 분위기 등 새로운 에너지가 발생한다. 사회자본이 형성된 인간관계는 이전에는 이루지 못했던 일들을 새롭게 이루어 내어 집단 전체와 개별 구성원들에게 가시적인 이익을 발생시킨다. 이러한 측면에서 사회자본은 크고 작은 집단 내 인간의 활동을 통해 축적되고, 개인과 집단의 공식·비공식적 모든 활동과 가치관에 영향을 미친다고 할 수 있다. 또한 사회자본은 집단 내 구성원의 신뢰, 규범, 네트워크, 협력, 참여 등을 형성하여, 인간의 개인적, 집단적 제 활동의 양적, 질적 변화와 발전에 영향을 미치는 역할을 한다.

〈표 1〉 사회자본의 정의에 대한 기존문헌

정의	문헌
수평적 결합	김석은·안영찬(2014), 김시윤(2008), 김왕식(2008), 김은희(2011), 김인(2014), 김태룡(2006), 김태영(2006), 김흥희(2005), 도수관(2013), 박상필(2000), 박영미(2009), 박영민(2014), 박종화(2015), 박희봉·강제상·김상묵(2003), 박희봉·이희창·강제상·임명수·김상진·노병렬·전지용·김태순·서승현(2009), 서진완·박희봉(2003), 송용훈·김용희·정문기(2015), 오수길·곽병훈(2004), 유민이·문상호·이숙중(2010/2012), 유재원(2000), 유희정·이숙중(2015), 이명석·오스트롬·워커(2004), 이숙중·김희경·최준규(2008), 이승중(2010), 이형우(2015), 이희창·박희봉(2005), 정주용·김서용(2014), 조일형(2015), 최지민·김순은(2016), 한세희·김연희·이희선(2010), 허철형·허용훈(2007)
유대 및 연결	강소량·문상호(2012), 박통희·원숙연(2000), 박희봉·이희창·강제상·남창우·임명수·전지용·김태순·전경일(2008), 이인자·한세희·이희선(2010), 이재완(2013), 이해림·조민효(2014)
정부신뢰	김병규·이근수(2009), 김승현(2010), 문명재(2015), 박광국·도운섭·박선희(1999), 박순애(2006), 박종민(1991), 박희봉·김동현(2014), 박희봉·신중호·황윤원(2013), 박희봉·이영란(2012), 박희봉·이희창·조연상(2003), 배귀희·임승후(2009a/2009b), 배일섭(2011), 변현수(2012), 서인석·윤우제·권기현(2012), 손호중·채원호(2005), 신상준·이숙중(2016), 심준섭(2009), 안희만·송건섭(1999), 양건모·박통희(2007), 왕재선(2013), 이근수·송건섭(2011), 이근수·정한울(2013), 이시원(1994), 이양수(2008), 임채홍·김서용(2014), 이현수(1999), 이현국·김윤호(2014), 이혜인·홍준형(2013), 전대성·권일웅·정광호(2013), 주성수(2003), 채원호·손호중(2005), 황아란·서복경(2015), 황창호·김영주·문명재(2015)
조직신뢰	강여진·박천오(2003), 김석용(2005), 김호균(2007), 김호정(1999/2009), 나태준·최순영(2003), 서인석·윤우제·권기현(2011), 박광국·도운섭·박선희(1999), 박성민·김민영·김민정(2013), 박철민·김대원(2003), 박통희·김민강(2008), 배귀희(2007), 배병룡(2005), 원숙연(2001), 원숙연·박통희(2001), 장호석·하현상(2013), 정재명(2010), 정진경·최영훈(2010)
사회자본 유형 분류	박통희(2004), 박희봉·이희창(2005/2009/2011), 박희봉·이희창·김동욱·김철수·박병래(2003), 박희봉·이희창·전지용·강제상·임명수·김태순·서승현(2012), 이근수·송건섭(2007)

지금까지 한국의 주요 학술지에서 연구된 사회자본에 대한 연구는 대체로 다섯 가지로 분류할 수 있다. 첫째 가장 일반적으로는 사회자본이 시민 간의 수평적 연결 및 결합으로 이해하고 연구하는 학자들이다(김석은·안영찬, 2014; 김시윤, 2008; 김왕식, 2008; 김은희, 2011; 김인, 2014; 김태룡, 2006; 김태영, 2006; 김흥희, 2005; 도수관, 2013; 박상필, 2000; 박영미, 2009; 박영민, 2014; 박종화, 2015; 박희봉·강제상·김상묵, 2003; 박희봉·이희창·강제상·임명수·김상진·노병렬·전지용·김태순·서승현, 2009; 서진완·박희봉, 2003; 송용훈·김용희·정문기, 2015; 오수길·곽병훈, 2004; 유민이·문상호·이숙중, 2010/2012; 유재원, 2000; 유희정·이숙중, 2015; 이명석·오스트롬·워커, 2004; 이숙중·김희경·최준규, 2008; 이승중, 2010; 이형우, 2015; 이희

창·박희봉, 2005; 정주용·김서용, 2014; 조일형, 2015; 최지민·김순은, 2016; 한세희·김연희·이희선, 2010; 허철행·허용훈, 2007). 이들은 사회자본을 신뢰, 네트워크, 규범, 멤버십으로 구성되고 있다는 점에 초점을 두고 연구하고 있다.

둘째 사회자본을 공동체의 유대 및 연줄에 초점을 두고 연구하는 학자들이다(강소량·문상호, 2012; 박통희·원숙연, 2000; 박희봉·이희창·강제상·남창우·임명수·전지용·김태순·전경일, 2008; 이인자·한세의·이희선, 2010; 이재완, 2013; 이해림·조민효, 2014). 이들은 혈연, 지연, 학연 등 공동체의 강한 결속력을 사회자본에 포함하여 폐쇄적 사회자본의 영향력을 살펴보았다.

셋째, 정부신뢰에 관한 연구이다(김병규·이곤수, 2009; 김승현, 2010; 문명재, 2015; 박광국·도운섭·박선희, 1999; 박순애, 2006; 박종민, 1991; 박희봉·김동현, 2014; 박희봉·신중호·황윤원, 2013; 박희봉·이영란, 2012; 박희봉·이희창·조연상, 2003; 배귀희·임승후, 2009a/2009b; 배일섭, 2011; 변현수, 2012; 서인석·윤우제·권기현, 2012; 손호중·채원호, 2005; 신상준·이숙중, 2016; 심준섭, 2009; 안희만·송건섭, 1999; 양건모·박통희, 2007; 왕재선, 2013; 이곤수·송건섭, 2011; 이곤수·정한울, 2013; 이시원, 1994; 이양수, 2008; 임채홍·김서용, 2014; 이현수, 1999; 이현국·김운호, 2014; 이해인·홍준형, 2013; 전대성·권일웅·정광호, 2013; 주성수, 2003; 채원호·손호중, 2005; 황아란·서복경, 2015; 황창호·김영주·문명재, 2015). 이들은 중앙행정기관과 입법부, 사법부를 통과하는 중앙정부와 지방자치단체 등 공공기관뿐만 아니라 공무원, 원자력발전기관에 대한 신뢰까지도 정부신뢰로 규정하여 연구하고 있다.

넷째, 조직신뢰 역시 연구 대상이다(강여진·박천오, 2003; 김석용, 2005; 김호균, 2007; 김호정, 1999/2009; 나태준·최순영, 2003; 서인석·윤우제·권기현, 2011; 박광국·도운섭·박선희, 1999; 박성민·김민영·김민정, 2013; 박철민·김대원, 2003; 박통희·김민강, 2008; 배귀희, 2007; 배병룡, 2005; 원숙연, 2001; 원숙연·박통희, 2001; 장호석·하현상, 2013; 정재명, 2010; 정진경·최영훈, 2010). 이들은 조직에 대한 신뢰뿐만 아니라 상사 및 동료에 대한 신뢰까지 조직신뢰로 보고 연구하고 있다.

다섯째, 일부 연구자들은 사회자본의 유형을 구분하여 각 유형별 사회자본의 기능이 다름을 연구하고 있다(박통희, 2004; 박희봉·이희창, 2005/2009/2011; 박희봉·이희창·김동욱·김철수·박병래, 2003; 박희봉·이희창·전지용·강제상·임명수·김태순·서승현, 2012; 이곤수·송건섭, 2007). 이들은 혈연, 지연, 학연 등 연줄에 기초하여 형성된 사회자본과 연줄과 관계없이 일반적으로 형성된 사회자본의 기능이 다름을 전제로 하고 사회자본의 유형을 분류하여 사회자본의 효과를 연구하고 있다. 즉 대인

신뢰를 사적신뢰와 일반신뢰 또는 폐쇄적 신뢰와 개방적 신뢰로 구분하고, 참여는 수직적 참여와 수평적 참여 또는 적극적 참여와 소극적 참여로 구분하는 방식이다.

이로써 사회자본에 관한 연구는 2000년 이후 본격적으로 수행되어 왔고, 사회자본 사회자본의 다양한 측면이 연구되어 왔음을 알 수 있다. 또한 인간관계의 에너지로 정의할 수 있는 사회자본에 대한 다양한 성격이 연구되고 있다는 점은 앞으로 사회자본의 다양한 측면이 연구될 가능성을 보인다. 특히 혈연, 지연, 학연에 의한 연줄에 의한 사회자본의 한국사회의 특성이 연구되고 있으며, 연줄이 한국사회에 영향을 크게 미치고 있다는 점이 지적되고 있다. 이러한 연구는 서구사회의 개방적이고 보편적인 사회자본과 다른 특징이 있다는 점이 보여주는 것이다. 이러한 연구는 우리 사회 발전을 위해서 어떤 노력을 해야 할지가 연구될 것으로 기대된다.

2. 거버넌스에 대한 정의

거버넌스는 1970년대 이후 서구의 경제적 재구조화 과정에서 나타난 정치적, 경제적, 사회적 변화를 다양한 각도에서 설명하기 위해 등장했다. 구체적으로 서구에서 거버넌스의 등장은 1970년대 이후 복지국가의 재정위기, 재정위기에 대한 시장주의적 대응, 경제와 정치의 세계화 현상, 행정조직내 신공공관리라고 부를 만한 관리혁명, 그리고 환경문제와 같은 새로운 도전의 출현 등이 원인이었다(Pierre & Peters, 2000: 52-65).

거버넌스라는 용어 그 자체는 어느 시대나 있어온 사회를 통치하는 양식이다(Pierre와 Peters(2000: 34-35). 이러한 거버넌스의 의미는 여러 사람들에 의해 다양한 차원에서 사용되고 있다. Rhodes(1996)는 거버넌스의 의미가 일반적으로 통치의 활동 또는 과정, 정돈된 규칙의 상태, 통치의 의무가 부여된 사람, 혹은 어떤 사회가 통치되는 방법이나 시스템 등의 의미로 사용되고 있다고 지적한다. 그러나 거버넌스는 일반적으로 기존통치의 주체인 정부와는 다른 의미로 사용되고 있음을 발견할 수 있다. 이것은 통치 또는 행정의 중심이 되었던 정부의 역할과 기능 그리고 구조가 변하고 있음을 표현하는 것이다. 따라서 거버넌스의 의미에는 국가 기능의 감축이라는 의미가 들어있다. 경제위기에 의해 복지정책의 재고가 필요하며 이에 따라 복지예산의 삭감과 정부의 많은 서비스 전달 기능을 시장에 맡기게 되는 결과를 빚게 되었으며, 이에 따라 전통적인 정부 기능을 정부 아닌 민간부문에서 수행할 수 있다는 개념의 재정의가 필요했던 것이다. 따라서 신공공관리에서는 정부의 기능을 시장이 담당할 수

있음을 강조하는 것이다.

따라서 이러한 국가 및 정부의 위상과 역할에 대한 새로운 인식은 전통적인 국가와 정부의 위상에 변화를 초래하게 된다. Peters와 Pierre(1998: 231)는 “거버넌스는 정부 밖에 있는 행위자들과 전략적으로 조직간 협력을 통해 정부의 능력을 제고하는데 관심이 있는 과정”이라고 주장한다. 또한 Wamsley와 Dudley(1995: 28-29)는 “사회의 모든 주체가 책임을 공유함으로써 공동의 목표를 향해 모든 주체가 노력”할 때 훌륭한 거버넌스(good governance)가 성립할 수 있다고 주장한다. Jun(1999: 249-250)에 따르면 최근 지역사회에서 시민, 집단, 단체, 기관의 사회적 네트워크가 민주적 거버넌스 확립에 미치는 영향에 대한 관심이 증대하여 왔다고 한다. Rhodes(1997: 53) 역시 거버넌스는 자체조직화 하는 조직간의 네트워크라고 정의하는 등 거버넌스는 사회자본과 사회구성원들의 자발적 네트워크를 강조하는 면에서 이론적 일치점을 보인다. 즉 거버넌스는 정부와 민간조직, 지역주민을 포함한 각 지역사회 주체가 공동목표를 달성하기 위한 제반 노력과 협력으로 정의할 수 있다.

이러한 상황에서 거버넌스는 전통적인 국가의 수직적 위계조직이 아닌 수평적 연계조직을 통해 거버넌스를 둘러싼 주체들 간의 상호의존의 형태로 나아가 함을 시사한다. 이러한 상호의존성을 바탕으로 네트워크 형태로 나아가야 공공정책의 결정과 집행이 공공부문과 민간부문의 역량을 연결할 수 있는 것이다. 따라서 네트워크 역시 수직적 네트워크가 아닌 수평적 네트워크로 이루어져야 할 필요가 있다. 현대와 같이 복잡한 사회에서 공공이나 민간의 어느 단일의 행위자도 일방적인 지식이나 자원을 가지지 못하기 때문에 각자의 목표를 수행하기 위해서는 역량을 혼합하는 상호작용의 과정이 필요하다. 즉 거버넌스 현상으로서 공공과 민간의 파트너십은 공공과 민간영역간의 권력배분, 공공과 민간이 함께 일함으로써 발생하는 시너지 효과, 그리고 공공정책과정을 시민사회에 개방하고 시민사회가 참여하며, 시민사회에 대한 권능을 부여함으로써 새로운 국가-시민사회의 관계에 초점을 맞추게 된다.

이것은 통치 또는 행정의 중심이 되었던 정부의 역할과 기능이 그리고 구조가 변하고 있음을 표현하는 것이다. 경제위기에 의해 복지정책의 재고가 필요하며, 이에 따라 복지예산의 삭감과 정부의 많은 서비스 전달 기능이 시장에 맡겨지게 되는 결과를 빚게 됨으로써, 전통적인 정부 기능을 정부 아닌 민간부문에서 수행할 수 있다는 개념의 재정의가 필요했던 것이다. 따라서 거버넌스는 국가의 문제를 전통적인 위계적 정부에 의해서만이 해결할 수 있는 것이 아니라 시장 및 시민사회와 협조함으로써 국가사회가 직면한 문제를 더 효과적으로 해결할 수 있을 것이라는 인식의

전환에 의해 국가 통치의 개념을 변화시킨 것이다. 거버넌스의 의미에는 정부환경의 변화에 따라 정부가 직면하고 있는 도전을 정부가 단독으로 수행할 수 없음을 포함한다. 거버넌스는 더 이상 공공부문만의 활동이 아니며 민간부문의 노력과 상호작용이 필요하게 된 것이다. 실제 정책결정과 집행과정은 국가활동의 결과물이라기보다는 정책결정에 참여하는 모든 부문의 자원과 협력을 요구하고 있다. 이러한 의미에서 정부와 거버넌스는 개념적으로 구분된다. 정부가 공식적 권위에 의한 활동이고, 거버넌스는 공유된 목표에 의해 수행되는 활동이라고 한다면 거버넌스는 정부조직뿐 아니라 비공식적, 비정부단체의 활동을 포함하는 보다 포괄적인 활동이라고 할 수 있다(Rhodes, 1996). 결국 국가의 역할은 한계가 있으며, 국가의 행위만이 유일한 헌법적 활동의 정당성과 권위를 수여했다고 볼 필요가 없는 것이다. 따라서 거버넌스는 사회적, 경제적, 정치적 행위자들의 상호의존성, 공공과 민간의 자발적 부문간 경계의 모호성이 발생한다.

〈표 2〉 거버넌스의 정의에 대한 기존문헌

정의	문헌
정부의 통치	강윤호(2006), 김선혁(2004), 김성겸·김근세(2005), 김찬수(2016), 김판석·홍길표·김완희(2008), 김판석·홍길표·김완희·진종순(2010), 문태현(2005), 소영진(2006), 오수길·곽병훈(2004), 이재광(2008), 이주현·박치성(2010), 정성호·정창훈(2010a), 천세봉·하연섭(2013), 하미승·전영상(2007), 허인혜(2011)
정부 간 관계	김혁·함성득(2004), 이주현(2013), 한승준(2006)
정부의 민간기관 포용	강영훈(2008), 강현철·서순탁(2012), 김동신(2012), 김종욱(2012), 이도형(2004), 장호석·하현상(2013), 최흥석(2004)
정부행위에 참여	강휘원(2002), 김도희·정준금(2006), 김형향(2004), 배응환(2014), 이상철·성도경(2002), 전영평·장임숙(2004), 정성호·정창훈(2010b), 조성은(2014), 최태현(2015)
공공목적 조정양식	배귀희(2006), 배수호·공동성·정문기(2016), 이명석(2002), 장현주(2006), 조화순·김민정(2010), 한승준(2004), 한인섭(2004)
사회문제 해결을 위한 조정양식	김성배·배귀희(2008), 김정렬(2001), 정수용·이명석(2015)
협력 및 상호작용	김순양(2010), 김태운(2012), 김흥회(2008), 배응환(2010), 유영철(2010), 이숙종·김희경·최준규(2008), 정문기(2009)
다양한 주체의 네트워크	강창현(2002), 김근세·이경호·김철(2005), 김번웅(2000), 김인(2006), 김정렬(2000), 박상주(2003), 박희봉·김명환(2000), 배응환(2003), 배응환·주경일(2011), 유재원·소순창(2005), 유재원·이승모(2008), 이곤수·최원삼·전영평(2005), 이종원(2005), 최경희(2009), 한승준(2007), 홍형득(2007)
시장원리에 의한 민간위탁	김재훈(2007), 박영주(2000), 박영주·김원진(2009)
다수의 자율적, 수평적 네트워크	김선혁·김병국·제고르즈 에리트·정원철(2006), 배응환·주경일(2011), 곽현근(2009), 배재현(2009), 이명석·오수길·배재현·양세진(2008)

한국의 주요 학술지에서 연구된 거버넌스에 대한 연구는 크게 기존의 정부와 같은 정부 통치양식인가, 아니면 사회문제를 해결하기 위한 새로운 조정양식을 강조하는가, 또는 정부 이외의 다른 주체와의 네트워크에 초점을 둘 것인가로 구분할 수 있다.

우선 기존의 통치방식과 같은 정부를 거버넌스로 포함하는 연구자들이 있다. 이들은 정부 또는 정부기관의 통치방식을 거버넌스로 지칭하여 연구하기도 하고(강윤희, 2006; 김선혁, 2004; 김성겸·김근세, 2005; 김찬수, 2016; 김판석·홍길표·김완희, 2008; 김판석·홍길표·김완희·진종순, 2010; 문태현, 2005; 소영진, 2006; 오수길·곽병훈, 2004; 이재광, 2008; 이주현·박치성, 2010; 정성호·정창훈, 2010a; 천세봉·하연섭, 2013; 하미승·전영상, 2007; 허인혜, 2011), 중앙정부와 지방정부 또는 지방정부 간의 관계를 지칭하여 연구하기도 한다(김혁·함성득, 2004; 이주현, 2013; 한승준, 2006). 또한 정부의 주도하에 민간기관을 포용하는 방식도 거버넌스로 보는 학자들도 있으며(강영훈, 2008; 강현철·서순탁, 2012; 김동신, 2012; 김종욱, 2012; 이도형, 2004; 장호석·하현상, 2013; 최홍석, 2004), 공동체 문제해결을 위해 민간기관 및 시민단체가 정부행위에 참여하는 것을 거버넌스에 포함하는 학자들도 있다(강휘원, 2002; 김도희·정준금, 2006; 김형향, 2004; 배응환, 2014; 이상철·성도경, 2002; 전영평·장임숙, 2004; 정성호·정창훈, 2010b; 조성은, 2014; 최태현, 2015).

둘째, 새로운 조정양식을 강조하는 연구자들은 Pierre(2000), Pierre와 peters(2000), Kooiman(1993) 등이 거버넌스를 정부의 공공목적 조정양식이라고 한 정의에 초점을 둔다. 이들은 또한 공공목적에 초점을 두는 학자와(배귀희, 2006; 배수호·공동성·정문기, 2016; 이명석, 2002; 장현주, 2006; 조화순·김민정, 2010; 한승준(2004); 한인섭, 2004), 사회문제 해결을 위한 조정양식에 초점을 두고 연구하는 학자로 (김성배·배귀희, 2008; 김정렬, 2001; 정수용·이명석, 2015) 구분할 수 있다.

셋째, 정부 이외의 다른 주체와의 네트워크에 초점을 두는 연구자들이다. 이들은 거버넌스를 다양한 주체의 네트워크로 접근하기도 하고(강창현, 2002; 김근세·이경호·김철, 2005; 김변용, 2000; 김인, 2006; 김정렬, 2000; 박상주, 2003; 박희봉·김명환, 2000; 배응환, 2003; 배응환·주경일, 2011; 유재원·소순창, 2005; 유재원·이승모, 2008; 이곤수·최원삼·전영평, 2005; 이종원, 2005; 최경희, 2009; 한승준, 2007; 홍형득, 2007), 정부와 민간기관 또는 시민단체와의 협력 및 상호작용으로 바라보기도 하며(김순양, 2010; 김태운, 2012; 김홍희, 2008; 배응환, 2010; 유영철, 2010; 이숙종·김희경·최준규, 2008; 정문기, 2009), 심지어는 시장원리에 의한 민간위탁까지도 거버넌스로 보기도 한다 (김재훈, 2007; 박영주, 2000; 박영주·김원진, 2009). 또한 다

수의 주체가 자율성을 가지고 국가문제 해결을 위해 모인 수평적 네트워크로 정의하여(김선혁·김병국·제고르즈 에키투·정원철, 2006; 배응환·주경일, 2011; 곽현근, 2009; 배재현, 2009; 이명석·오수길·배재현·양세진(2008) 다양한 거버넌스 정의에 부합하는 학자들도 있다.

이상과 같이 거버넌스의 정의에 대해서 많은 학자들이 다양한 정의를 내리며 2000년 이후 연구에 임하고 있다. 하지만 이러한 다양한 정의는 대부분의 한국 학자들이 인용하는 거버넌스에 대한 정의와 부합하지 않는다는 문제점도 내포한다. 즉 한국 학자들이 거버넌스 정의에 가장 많이 인용하고 있는 Pierre(2000), Pierre와 peters(2000), Kooiman(1993), Rhodes(1996) 등은 거버넌스에 대해 ① 정부의 문제해결 능력을 증진하기 위해, ② 정부 이외의 시민사회 및 시장과, ③ 수평적 네트워크를 통해 이루어진 새로운 형태의 통치구조라고 정의하는데 일치를 보이고 있다. 이들에 따르면 위의 세 가지 조건을 모두 가지고 있어야 거버넌스라고 정의하는 것이다. 즉 정부의 통치방식, 정부 간 관계, 정부의 주도 하에 민간기관을 포용하는 방식, 민간기관 또는 시민단체가 정부행위에 참여하는 것은 엄밀한 의미에서 거버넌스라고 정의하기 어렵다. 그리고 거버넌스는 정부가 사회문제를 해결하기 위한 조정방식 또는 사회문제를 해결하는 조정양식까지 포함하는 광의적 해석도 문제가 있다. 또한 거버넌스를 네트워크로만 이해하는 것도 문제가 있다. 거버넌스는 어느 주체(주로 정부)가 일방적인 권위에 의해 주도하는 것이 아니라 정부와 시민사회 또는 시장이 독립적으로 상대방에 도움이 될 수 있는 능력을 가지고 수평적인 협력을 이룸으로써 사회문제 해결능력을 해결하는 새로운 통치체제이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 다수의 학자들이 거버넌스에 대한 명확한 이해를 바탕으로 사례 연구까지 수행하고 있다는 점에서 거버넌스에 대한 새롭고 다양한 연구가 기대된다.

3. 사회자본과 거버넌스의 기능

1) 사회자본의 기능

사회자본은 개인이익과 공동의 사회이익을 함께 풀어줄 수 있는 개념적 연결 끈(conceptual knot)이다(Coleman, 1998). 개인이익(individual interest)과 공익(public interest) 사이의 갈등관계에 대한 정치·사회 철학자적 논쟁은 익히 알려진 사실이다. Adam Smith는 개인이익을 추구는 사회이익의 전제라고 하였으며, Aristotle의 경우는 공익(polis의 이익)을 우선적으로 추구하다 보면 개인이익은 자연스럽게 실현된다고

보았다. 그러나 Smith적 이해에 기초한 자본주의 사회에서 공익이 개념적으로 어떻게 개인이익과 연관되어 해결되어야 할지 해답을 찾지 못해 왔다. 사회자본은 개인적 이익과 공익의 갈등을 조화시킬 수 있는 개념으로 각광 받고 있다(Foley and Edwards, 1998:5).

사회자본이 부족하면 협력을 필요로 하는 공동사회를 유지하기 어렵다. 자기중심적이고 자신의 정치적 경제적 이해의 극대화를 추구하는 개인은 죄수의 딜레마(prisoner's dilemma)에 빠지게 된다. 사회네트워크가 부족한 사회에서는 개인간의 협력이 가능하지 않은 반면, 사회자본을 전제로 한 네트워크의 활성화는 개인으로 하여금 단기적 관점에서 개인이익을 추구하기보다는 장기적 관점에서 개인이익을 추구하도록 만들어 준다. 왜냐하면 개인들이 원자화되어 있는 것이 아니라 네트워크로 연결되어 있음으로 해서 보다 장기적 안목을 가지고 대인관계를 가질 필요성이 발생하기 때문이다. 그리고 사회네트워크는 신뢰, 상호호혜주의, 규범과 같은 다윈주의사회의 개인 상호작용에 가장 일반적인 규범을 제공한다. 그리고 이 규범은 공동체나 국가가 집단적으로 사회목표, 특히 공공재 보급을 달성할 수 있는 기재로서 기능 하게 된다.

따라서 사회자본은 이것이 부재할 경우에 불가능한 것으로 여겨졌던 공동체가 필요로 하는 집단행위(collective action)를 가능하도록 만들어 주고 사람들 사이의 이견을 조정할 수 있는 기초를 제공하여 준다. 사회네트워크는 지금 다른 사람에게 호혜를 베푸는 것이 결국에는 다시 되돌려 받게 될 것이라는 기대감을 높여 줌으로써, 사람들 사이에 강한 상호호혜의 원칙이 자리 잡도록 한다. 사회자본은 기회주의적으로 행동하는 사람들이 잠재적 위험성을 높여준다. 다시 말하면, 사회규범을 지키지 않는 사람들이 붙잡힐 확률을 높여줄 뿐만 아니라 이들을 처벌하는 것을 용이하게 한다. 마지막으로, 사회자본은 자신의 동질성을 보다 큰 범주의 사회집단으로 가져가게 만들어 줌으로서 전체사회의 동질성을 확보하는 기초를 마련하여 사회통합을 용이하게 한다(Segageldin & Grootaert, 2000).

Putnam (1993a: 35-36)은 사회자본이 사회구성원의 상호이익을 위해 조정과 협력을 가능케 하는 것으로 정의함으로써 사회자본의 유용성을 설명하고 있다. 다만 생산을 가능케 하는 도구 및 물질을 의미하는 물리적 자본, 사람들을 새로운 방법으로 행동하게 할 수 있는 기술과 능력을 의미하는 인적 자본과 달리 사회자본은 인간관계 내에 존재하는 특징을 지닌다. 하지만 사회자본 역시 물리적 자본, 인적 자본과 같이 생산활동을 증가시키는 역할을 한다는 점에서 공통점이 있다. 이러한 사회자본은 인적자본 개발(Coleman, 1988; Loury, 1987) 뿐만 아니라, 기업의 경제적 성과

(Baker, 2000), 지역(Putnam, 1993b; 1995b), 국가(Fukuyama, 1995)에 영향을 미친다. 따라서 사회자본 분석가들은 사회적 행동을 위한 자원으로써 관계의 중요성에 관심을 집중하고 있다(Baker, 2000; Bourdieu, 1986; Burt, 1992; Coleman, 1988; Jacobs, 1965; Loury, 1987).

이러한 측면에서 사회자본은, ① 정보공유의 역할을 하여 공식·비공식제도가 정확한 정보를 제공하도록 하고, ② 개인의 상호작용으로 인해 구성원들 간의 신뢰를 회복하게 하는 조정역할을 하며, ③ 집단적 의사결정을 통해 외부효과를 창출하는 역할을 한다(Segalgeldin & Grootaert, 2000 : 48-49). 사회자본이론의 중심 전제는 일정한 단체 구성원간의 관계가 사회적 사건의 행위를 위한 가치 있는 자원을 형성하여, 구성원에게 집단적인 자본을 제공한다는 것이다(Bourdieu, 1986 : 249). 예를 들어 “약한 관계”(weak ties)와 “친구의 친구”를 통해 네트워크를 이루고 있는 구성원들은 필요한 정보와 기회에 접근할 수 있는 우선적인 기회를 얻을 수 있다. 그리고 궁극적으로 사회적 신분 또는 신망의 형태를 통하여 상당한 사회자본이 특정한 네트워크의 구성원자격(membership)으로부터 도출될 수 있다(Nahapiet & Ghoshal, 1998 : 243). 따라서 사회자본은 인적자본 개발(Coleman, 1988 ; Loury, 1987)뿐만 아니라, 기업의 경제적 성과(Baker, 1990), 지역(Putnam, 1993b ; 1995b), 국가(Fukuyama, 1995)에 영향을 미친다. 즉 사회자본은 국가, 사회, 조직의 특정한 목표에 긍정적인 영향을 미치는 구성원간의 신뢰, 규범, 네트워크 등 인간관계 속에 존재하는 무형의 자산이다.

지역사회 구성원간의 신뢰와 협동능력이 지역사회의 공유된 가치와 규범을 통해 지역사회 문제와 갈등을 감소시킬 수 있다. 이런 측면에서 “사회자본이 모든 수준의 지역사회의 필요에 대응하는 시민 하부구조(civic infrastructure)에 의해 지원될 필요가 있다”¹⁾는 Potapchuk, Croker & Schechter, Jr.(1997: 136)의 주장과 같이 사회자본은 건전한 사회를 위한 시민 하부구조를 지탱한다. 따라서 사회자본의 핵심은 구성원간의 사회적 상호작용에 의해 집단적으로 문제를 해결하기 위한 지역사회의 미덕 또는 정신을 장려한다는 데 있다. 여기에서 간과해서 안 되는 것은 지역사회 내 사회자본을 생성하고 발전시키는 지역사회 리더십의 역할이다. 지역사회 리더는 비전을 제시하고 지역의 견해와 아이디어를 수집함으로써 지역사회의 발전방향을 제시하는 역할을 한다. 즉 지역사회 구성원간의 사회관계의 부산물로서 사회자본의 전제

1) Potapchuk, Crocker, Schechter, Jr.(1997: 131-133)는 ‘지역사회 형성의 층계’라는 말로 집단적 지역사회 활동을 위한 기초를 창출함에 있어서 사회자본의 역할을 설명했다: 시민문화 - 시민 하부구조 - 지역사회조직 - 사회자본 - 사회적 상호작용.

는 사회자본이 내부적 지속성을 제공하여 집단적인 문제해결을 위한 건전한 지역사회를 형성하는데 도움이 된다는 것이다(Smith, 1997; Briand, 1998; Walls & Schechter, 1998a; Walls, Crocher & Schechter, 1998b; Welsch & Heying, 1999).

〈표 3〉 사회자본의 기능에 대한 기존문헌

기능	문헌
직접적 성과	강소량·문상호(2012), 김구(2012), 김석용(2005), 박영민(2014), 박희봉·이희창(2005/2011), 박희봉·이희창·전지용·강제상·임명수·김태순·서승현(2012), 유희정·이숙중(2010), 이곤수·송건섭(2011), 이인자·한세의·이희선(2010), 정광호·이달곤·하혜수(2011), 조일형(2015), 최지민·김수은(2016), 한세희·김연희·이희선(2010), 허철행·허용훈(2007)
체제의 잠재력 향상	강여진·박천오(2003), 김은희(2011), 김호정(2009), 도수관(2012/2013), 박상필(2000), 박성민·김민영·김민정(2013), 박종민(1991), 박통희(1999), 박희봉·강제상·김상묵(2003), 박희봉·신중호·황윤원(2013), 배귀희(2007), 신상준·이숙중(2016), 유민아·문상호·이숙중(2012), 이곤수·송건섭(2007), 이양수(2008), 이현국·김윤호(2014), 이희창·박희봉(2005), 정재명(2010), 조일형(2015), 최병훈·조현석(2004)
민주성 증진	김왕식(2008), 김인(2014), 김호균(2007), 나태준·최순영(2003), 박광국·도운섭·박선희(1999) 박순애(2006), 박종화(2015), 박철민·김대원(2003), 박희봉·이희창(2009), 배귀희·임승후(2009a), 배병룡(2005), 서인석·윤우제·권기현(2011), 손호중·채원호(2005), 이혜인·홍준형(2013), 채원호·손호중(2005), 황아란·서복경(2015), 황창호·김영주·문명재(2015)
상호작용, 거버넌스 구축, 수용성 향상	김석은·안영찬(2014), 김태영(2006), 박희봉·이희창·강제상·남창우·임명수·전지용·김태순·전경일(2008), 박희봉·이희창·강제상·임명수·김상진·노병렬·전지용·김태순·서승현(2009), 박희봉·이희창·김동욱·김철수·박병래(2003), 박희봉·이희창·조연상(2003), 서진완·박희봉(2003), 송용훈·김용희·정문기(2015), 양건모·박통희(2007), 오수길·곽병훈(2004), 왕재선(2013), 유재원(2000), 유희정·이숙중(2015), 정주용·김서용(2014), 이명석·오스트롬·워커(2004), 김흥회(2005), 이숙중·김희경·최준규(2008), 이승중(2010)
기타	김병규·이곤수(2009), 박영미(2009), 박통희·김민강(2008), 박통희·원숙연(2000), 박희봉·김동현(2014), 박희봉·이영란(2012), 배일섭(2011), 변현수(2012), 서인석·윤우제·권기현(2012), 안희만·송건섭(1999), 원숙연(2001), 원숙연·박통희(2001), 이곤수·정한울(2013), 이시원(1994), 이재완(2013), 이현수(1999), 임채홍·김서용(2014)

한국의 주요 학술지에서 연구된 사회자본의 기능에 관한 연구물로는 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 직접적 성과, 잠재력 향상, 민주성 증진, 거버넌스 구축 및 상호작용, 기타 등으로 구분할 수 있다. 첫째, 사회자본이 직접적인 성과와 연결된다는 연구가 있다(강소량·문상호, 2012; 김구, 2012; 김석용, 2005; 박영민, 2014; 박희봉·이희창, (2005/2011); 박희봉·이희창·전지용·강제상·임명수·김태순·서승현, 2012; 유희정·이숙중, 2010; 이곤수·송건섭, 2011; 이인자·한세의·이희선, 2010; 정광호·이달

곤·하혜수, 2011; 조일형, 2015; 최지민·김순은, 2016; 한세희·김연희·이희선, 2010; 허철행·허용훈, 2007). 이들은 사회자본이 정보화 마을사업 효과, 삶의 질 향상, 노인문제 해결, 결혼이주여성 취업률 증진, 교육성과, 조직성과, 국가 경제성장, 정부 경쟁력 및 성과, 직무생산성 등에 직접적인 영향을 미친다고 한다.

둘째, 사회자본이 조직 및 체제의 잠재력을 향상시킨다는 연구이다(강여진·박천오, 2003; 김은희, 2011; 김호정, 2009; 도수관, 2012/2013; 박상필, 2000; 박성민·김민영·김민정, 2013; 박종민, 1991; 박통희, 1999; 박희봉·강제상·김상묵, 2003; 박희봉·신중호·황윤원, 2013; 배귀희, 2007; 신상준·이숙중, 2016; 유민이·문상호·이숙중, 2012; 이곤수·송건섭, 2007; 이양수, 2008; 이현국·김윤희, 2014; 이희창·박희봉, 2005; 정재명, 2010; 조일형, 2015; 최병훈·조현석, 2004). 이들은 사회자본이 환경보호 의지, 창의적 기업가 정신, 시민접촉, 분쟁조정, 범죄두려움 감소, 정부성과 인식 만족, 기업혁신, 조직성과관리, 직무만족, 직무몰입·공정성·조직시민행동, 지방정부 대응성, 직무갈등, 정부성과 평가, 지식공유 등에 긍정적인 영향을 미친다고 한다.

셋째, 사회자본이 민주적 가치를 증진시킨다는 연구이다(김왕식, 2008; 김인, 2014; 김호균, 2007; 나태준·최순영, 2003; 박광국·도운섭·박선희, 1999; 박순애, 2006; 박종화, 2015; 박철민·김대원, 2003; 박희봉·이희창, 2009; 배귀희·임승후, 2009a; 배병룡, 2005; 서인석·윤우제·권기현, 2011; 손호중·채원호, 2005; 이혜인·홍준형, 2013; 채원호·손호중, 2005; 황아란·서복경, 2015; 황창호·김영주·문명재, 2015). 즉 사회자본이 불균형 배제, 행정가치, 제도 및 분배 공정성, 정부도덕성 및 투명성, 협력과 민주성, 부패 감소, 투표율 등에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다.

넷째, 사회자본이 거버넌스 구축 및 상호작용을 향상시킨다는 연구이다(김석은·안영찬, 2014; 김태영, 2006; 박희봉·이희창·강제상·남창우·임명수·전지용·김태순·전경일, 2008; 박희봉·이희창·강제상·임명수·김상진·노병렬·전지용·김태순·서승현, 2009; 박희봉·이희창·김동욱·김철수·박병래, 2003; 박희봉·이희창·조연상, 2003; 서진완·박희봉, 2003; 송용훈·김용희·정문기, 2015; 양건모·박통희, 2007; 오수길·곽병훈, 2004; 왕재선, 2013; 유재원, 2000; 유희정·이숙중, 2015; 정주용·김서용, 2014; 이명석·오스트롭·위커, 2004; 김흥희, 2005; 이숙중·김희경·최준규, 2008; 이승중, 2010). 이들은 사회자본이 구성원의 상호작용 및 수용성, 거버넌스, 정치 및 단체참여, 단체 가입, 신뢰 등을 증진한다고 한다.

다섯째, 사회자본은 이밖에도 다양한 요인에 영향을 미친다는 연구이다(김병규·이곤수, 2009; 박영미, 2009; 박통희·김민강, 2008; 박통희·원숙연, 2000; 박희봉·김동

현, 2014; 박희봉·이영란, 2012; 배일섭, 2011; 변현수, 2012; 서인석·윤우제·권기현, 2012; 안희만·송건섭, 1999; 원숙연, 2001; 원숙연·박통희, 2001; 이곤수·정한울, 2013; 이시원, 1994; 이재완, 2013; 이현수, 1999; 임채홍·김서용, 2014). 즉 사회자본이 조직성격 유형, 지역주의, 연출, 상관의 경험 및 지식, 다른 사람의 태도, 정책지지, 거래비용, 신분불안, 경제적 상황, 개별사건, 국민의식 등에 다양한 요인에 영향을 미친다는 것이다.

이상의 사회자본의 기능에 대한 연구를 살펴보면 사회자본의 다양한 기능에 대해 연구자들의 관심이 이어져간다는 것이다. 다만 사회자본이 미치는 직접적인 영향에 대한 연구보다 체제의 잠재력 및 민주성과 같은 간접적인 영향에 대한 연구가 많다는 것이 다소 아쉽다.

2) 거버넌스의 기능

거버넌스의 기능은 기본적으로 정부환경의 변화와 밀접한 관계가 있다. 현대사회 문제가 복잡해짐에 따라 정부가 직면하고 있는 도전을 정부가 단독으로 수행하기 어렵게 되었다는 것이 거버넌스에 대한 논의의 초점이다. 즉 새롭고 다양한 현대사회의 문제를 해결하기 위해서는 기존의 정부로는 대처하기 어렵고, 정부와 시장, 시민사회와의 긴밀한 협력, 즉 거버넌스를 통해야만 각종 국가사회 문제를 해결할 수 있다는 것이다. 이로써 거버넌스는 더 이상 공공부문만이 주체가 아니며, 거버넌스의 활동대상 역시 전통적인 통치문제뿐만 아니라 국가의 다양한 문제가 포함되어야 한다는 것이다. 실제 정책결정과 수행과정이 정부활동의 결과물이라기보다는 정책결정에 참여하는 모든 부문의 자원과 협력을 요구하고 있고, 대상 역시 국가사회에 영향을 미치는 모든 활동이 포함된다. 이러한 의미에서 정부와 거버넌스가 개념으로부터 구분된다. 정부가 공식적 권위에 의한 활동이고, 거버넌스는 공유된 목표에 의해 수행되는 활동이라고 한다면 거버넌스는 정부조직 뿐 아니라 비공식적, 비정부단체의 활동을 포함하는 보다 포괄적인 활동이라고 할 수 있다(Rhodes, 1996).

이것은 통치 또는 행정의 중심이 되었던 정부의 역할과 기능이 변하는 것을 표현하는 것이다. 경제위기에 의해 복지정책의 재고가 필요하며, 이에 따라 복지예산의 삭감과 정부의 많은 서비스 전달 기능이 시장기구에 맡겨지게 되는 결과를 빚게 됨으로써, 전통적인 정부 기능을 정부 아닌 민간부문에서 수행할 수 있다는 개념의 재정의가 필요했던 것이다. 따라서 거버넌스는 국가의 문제를 전통적인 위계적 정부에

의해서만이 해결할 수 있는 것이 아니라 시장 및 시민사회와 협조함으로써 국가사회가 직면한 문제를 더 효과적으로 해결할 수 있을 것이라는 인식의 전환에 의해 국가 통치의 개념을 변화시킨 것이다. 거버넌스의 의미에는 정부환경의 변화에 따라 정부가 직면하고 있는 도전을 정부가 단독으로 수행할 수 없음을 포함한다.

다수의 학자들은 교육, 보건, 복지, 경제성장, 정치기관의 성과, 효과적이며 민주적인 거버넌스의 발전 등과 같은 분야에서의 중요한 정책결과에 중대한 영향을 미칠 뿐 아니라 매우 관련성이 있다고 주장한다(Maloney & Gerry Stoker, 2000: 802). 거버넌스는 국가 및 사회를 형성하고 있는 행위자간의 상호작용 과정으로서 다양한 형태의 파트너십과 관련되고(Stoker, 1998), 행위자들의 자율성에 의한 상호협동을 의미하는 것으로 사회자본이 형성되어 있는 지역사회에서는 협력하여 일하기 쉬울 뿐 아니라(Putnam, 1993a: 36), 신뢰를 확산시켜 네트워크를 강화시킬 수 있다. 따라서 사회자본의 형성은 민주적 거버넌스를 형성 및 발전시키기 위해 필요한 전제가 되는 것이다.

〈표 4〉 거버넌스의 기능에 대한 기존문헌

기능	문헌
직접적 사업성과	강창현(2002), 강현철·서순탁(2012), 김근세·이경호·김철(2005), 김도희·정준금(2006), 김흥회(2008), 박상주(2003), 박영주(2000), 배응환(2014), 배응환·주경일(2011), 배재현(2009), 이명석·오수길·배재현·양세진(2008), 정성호·정창훈(2010a/2010b), 조성은(2014)
체제 잠재력 증진	강영훈(2008), 강윤호(2006), 강희원(2002), 김인(2006), 김재훈(2007), 김정렬(2001), 김태운(2012), 김흥회(2008), 문태현(2005), 박희봉·김명환(2000), 배귀희(2006), 배응환(2010), 소영진(2006), 유영철(2010), 유재원·이승모(2008), 이도형(2004), 이상철·성도경(2002), 이주현·박치성(2010), 장현주(2006), 전영평·장임숙(2004), 최경희(2009), 한인섭(2004), 허인혜(2011)
민주성, 형평성	곽현근(2009), 김번웅(2000), 김순양(2010), 김종욱(2012), 김형향(2004), 배응환(2003), 유재원·소순창(2005), 이명석(2002), 정수용·이명석(2015), 최흥석(2004), 하미승·전영상(2007), 한승준(2004)
사회자본	오수길·곽병훈(2004), 이곤수·최원삼·전영평(2005), 이숙종·김희경·최준규(2008), 한승준(2006)

거버넌스를 사회자본과 관련시켜 볼 때 거버넌스의 기능을 보다 명확하게 할 수 있다. 즉 Maloney 등(2000: 802)은 사회자본을 집단행동의 달레마를 극복할 수 있는 방법을 제공하는 복잡한 자원으로 민주적 거버넌스의 발전에 깊이 관련되며, 사회자본이 형성된 민주적 거버넌스는 국가사회의 교육, 보건, 범죄, 복지, 경제성장, 정치기관의 성과 등 중요한 정책결과에 영향을 미친다고 하였다. 거버넌스가 국가 및 사

회를 형성하고 있는 행위자간의 상호작용 과정으로서 다양한 형태의 파트너십과 관련되고(Stoker, 1998), 행위자들의 자율성에 의한 상호협동을 의미하는 것으로 사회자본이 형성되어 있는 지역사회에서는 협력하여 일하기 쉽게 된다는(Putnam, 1993a: 36) 것이다.

한국의 주요 학술지에서 연구된 거버넌스의 기능 연구물로는 사회자본과 유사하게 직접적 성과, 잠재력 향상, 민주성 증진, 사회자본 형성 등으로 구분할 수 있다. 우선 거버넌스가 직접적인 성과를 높인다는 연구이다(강창현, 2002; 강현철·서순탁, 2012; 김근세·이경호·김철, 2005; 김도희·정준금, 2006; 김흥희, 2008; 박상주, 2003; 박영주, 2000; 배응환, 2014; 배응환·주경일, 2011; 배재현, 2009; 이명석·오수길·배재현·양세진, 2008; 정성호·정창훈, 2010a/2010b; 조성은, 2014). 즉 거버넌스로 인해 직원업무성과, 경쟁력, 위기 효율적 관리 및 대응, 도시 발전, 사회문제 해소, 환경 개선, 경제성장 등의 직접적인 성과가 있었다는 연구가 있고, 또한 거버넌스가 성과 향상에 기여했는지 모호하다는 연구결과도 있다.

둘째, 거버넌스가 조직 및 체제의 잠재력을 향상시킨다는 연구이다(강영훈, 2008; 강운호, 2006; 강휘원, 2002; 김인, 2006; 김재훈, 2007; 김정렬, 2001; 김태운, 2012; 김흥희, 2008; 문태현, 2005; 박희봉·김명환, 2000; 배귀희, 2006; 배응환, 2010; 소영진, 2006; 유영철, 2010; 유재원·이승모, 2008; 이도형, 2004; 이상철·성도경, 2002; 이주현·박치성, 2010; 장현주, 2006; 전영평·장임숙, 2004; 최경희, 2009; 한인섭, 2004; 허인혜, 2011). 즉 거버넌스 향상으로 인해 사업결과 만족, 체제 구축·개선·변화, 서비스 수준 증진, 효율적 업무처리, 책임경영, 문제해결 능력 증진, 환경변화 유연성 및 창의성·자율성 증진 등 다양한 문제를 해결할 수 있는 체제의 능력을 증진한다는 것이다. 한편 거버넌스로 인해 시너지 효과가 없다는 연구도 있다.

셋째, 거버넌스가 민주적 가치를 증진시킨다는 연구이다(곽현근, 2009; 김번용, 2000; 김순양, 2010; 김종욱, 2012; 김형향, 2004; 배응환, 2003; 유재원·소순창, 2005; 이명석, 2002; 정수용·이명석, 2015; 최흥석, 2004; 하미승·전영상, 2007; 한승준, 2004). 이들은 거버넌스로 인해 공익이 증진되고, 정치적 평등 및 민주성, 분권화 및 권력 다양화, 대화 및 협상 가치, 불평등 감소, 삶의 질 향상 및 동질감 회복, 신뢰 및 거버넌스 효과성 증진 등의 민주적 가치가 증진되었음을 밝히고 있다.

넷째, 거버넌스로 인해 사회자본이 향상된다는 연구이다(오수길·곽병훈, 2004; 이곤수·최원삼·전영평, 2005; 이숙중·김희경·최준규, 2008; 한승준, 2006). 이들은 거버넌스로 인해 집단 내 참여·네트워크·신뢰, 자발성 및 협력 등의 사회자본이 증진되

있음을 밝히고 있다.

이상의 연구를 살펴보면 지금까지 거버넌스의 다양한 기능에 대해 연구가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 하지만 사회자본의 기능에 대한 연구와 마찬가지로 거버넌스의 직접적인 효과에 대한 연구보다 체제의 잠재력, 민주성, 사회자본 등 간접적인 효과에 대한 연구가 더 많이 수행되고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 아직 거버넌스에 대한 연구가 초기 단계일 뿐만 아니라 거버넌스의 효과가 발생할 여건이 아직 이루어지지 않은 현실을 반영하는 것으로 판단된다.

Ⅲ. 사회자본과 거버넌스에 대한 시민사회의 역할

서구의 연구자들은 시민사회가 사회자본 축적에 영향을 준다는 것에 대해 동의한다. Tocqueville(1984)은 미국사회가 자발적이고 수평적인 다양한 사회단체에 의해 민주적 규범과 신뢰, 협동의 미덕이 형성되어 시민사회 발전에 이바지하고 구성원 공동의 욕구와 목표를 수행하는 데 도움이 됐다고 주장한다. Almond와 Verba(1963) 또한 사회단체 구성원들은 사회단체 참여로 인해 협동의 능력 뿐 아니라 집단적 행위를 위한 공유된 책임감을 터득하게 됨으로써 사회적 믿음, 정치참여, 실제적 시민의 경쟁력 등을 보다 잘 발휘한다고 했다(Putnam, 1993b: 90). Putnam(1993a; 1993b; 1995a; 1995b; 2000)은 다수의 연구에서 사회단체 가입이 사회자본을 증가시킨다는 증거를 제시하고 있다. Ostrom도 시민참여의 네트워크가 상호작용의 엄격한 규범을 증진시킨다고 함으로써(Newton, 1999: 6-7) 사회단체 가입이 사회자본을 증가시킨다는 것을 간접적으로 시사한다.

이와 같이 서구사회에서 사회단체 가입이 사회자본을 증가시키는 이유로는 사회자본의 특성에서 찾아볼 수 있다. 조직이 내부적으로는 조직구성원들을 민주적 문화 내에서 사회화시키고 신뢰와 협동의 필요성을 교육시키며, 외부적으로는 시민을 정치체제 및 기관과 연결하고, 이익을 집단화하여 표현하며 다원화 정책을 구성하는 다양한 경쟁 또는 협력 집단을 제공한다는 점에서 사회단체에 가입한 사람들의 사회자본이 증가한다는 논리를 찾을 수 있다(Newton, 1999: 11).

그러나 서구사회에서 모든 사회단체 참여가 사회자본 형성에 긍정적인 것만은 아니다. 사회단체활동으로 사람들 간에 일정한 신뢰와 규범, 네트워크가 형성되겠지만 이 같은 사람들 간의 관계가 사회의 건전성에 긍정적인 역할도 할 것이고 부정적인

역할도 한다. Putnam(1993b: 109)에 따르면 이탈리아에서 세 가지 중요한 단체가입은 노동조합, 교회, 그리고 정당이지만 교회에 잘 나가는 사람들은 시민성과 역의 관계를 갖는다고 한다. 정당가입 또한 시민성과 상관이 있기도 하고, 그 반대일 수도 있다는 것이다. 정당이 집단 이기적으로 사용될 수도 있기 때문이다. 또한 일부 자발적 조직은 사실 자발적이 아닐 수도 있다. 예를 들어, 폐쇄형 노동조합(closed shop)은 강제적이고, 변호사 및 의사협회 등도 자발적이지 않다. 최근에 강한 외부효과가 있으나 내부효과는 약한 조직이 늘고 있다. 구성원들이 연간 회비만을 내고 형식적 참여를 하는 곳(Newton, 1999: 10-12)까지 사회단체 참여로 볼 수 있느냐의 문제이다.

더욱이 Newton(1999: 7)은 북아일랜드에서의 카톨릭과 개신교를 중심으로 한 클럽, 단체, 자발적 조직의 분리가 오히려 사회의 분리와 갈등을 증폭시키는 결과를 가져왔다는 사례를 들어 사회단체활동의 어두운 면이 있음을 시사했다. Whiteley와 Seyd는 사회자본과 정치자본(political capital)을 구분했다(Newton, 1999: 9). 전자는 시민간의 수평적 또는 사회적 신뢰라 불리는 것과 관련된 것으로 긍정적 사회자본으로 분류할 수 있지만, 후자는 시민과 리더간의 수직적 또는 정치적 신뢰라 불리는 것과 관련된 것으로 사회자본에 부정적인 영향을 미친다는 것이다.

이상의 사회단체에 관한 논의과정에서 서구사회 사회자본에 긍정적인 영향을 미치는 사회단체가 과연 어떠한 특징을 갖는지가 중심과제가 된다. 서구사회는 일차적으로 작고, 집중적이며, 배타적인 면대면 특징의 지역사회를 대상으로 하기보다는 Tocqueville, Durkheim, J. S. Mill, Toennies, Weber, Simmel, 그리고 Putnam 등과 같은 저자들에 의해 충분히 논의되고 있는 이차 집단적 사회를 기본으로 하고 있다(Newton, 1999: 15). 이러한 사회에서의 사회자본은 우선 사회단체가 자발적이어야 한다는 데 공통점이 있다. 즉 거의 대부분의 서구사회에서 발견되는 자발적 조직은 가족, 시장, 국가 등과는 다른, 사회의 일부분으로(Newton, 1999: 10) 그 구성원들이 자발적으로 집단적인 상품, 시설, 서비스를 이용하기 위해 자발적으로 조직하는 단체로 규정할 수 있다. Coleman이 사회자본을 사회적 행동을 촉진시키고, 어떤 일을 되게 하는 사회구조 및 사회관계의 특성으로 정의됨을 강조한 것은(Newton, 1999: 7) 조직구성원 자신의 실용적 이익을 위해 효과적이고 효율적으로 협동할 수 있는 자발적 사회단체 조직을 전제로 한 것으로 해석할 수도 있다. 실제로 Tocqueville(1968) 모델의 요체는 자발적 조직이 사회자본의 신뢰 및 상호작용을 양산하고, 사회자본이 하의상향적이라는 것이다(Newton, 1999: 16-17). 즉 사회자본을 양산하는 조직은 민

주적인 자발성을 기본으로 한다는 전제가 있는 것이다.

둘째, 사회자본에 긍정적인 영향을 미치는 사회단체의 특징은 조직이 수평적이어야 한다는 것이다. 앞에서 논의한 바와 같이 가족, 종교집단, 권위적 정치집단 등 상하관계가 존재하는 수직적 조직은 사회자본에 긍정적이지 못할 뿐 아니라 부정적일 수 있다는 것이다. Putnam(1993b: 174) 역시 정보의 수직적 흐름은 수평적 흐름보다 신뢰받기 어렵기 때문에 수직적 네트워크는 그 관계가 아무리 밀접하고 참여자에게 아무리 중요하더라도 사회적 신뢰와 협동을 유지할 수 없다고 한다.

셋째, 사회자본에 긍정적인 영향을 미치는 사회단체는 개인적이고 비공식적인 관계에 의한 것이 아니라 공식적·이차적 관계에 의거한 조직이어야 한다는 것이다. 종족 또는 작은 지역사회를 기본으로 한 가족적 조직은 다른 사회 구성원에 대해 배타적이기 때문에 갈등과 사회불안을 야기 할 가능성이 높다는 측면에서(Newton, 1999: 15-16) 사회자본에 부정적일 수 있다. 따라서 사회단체 구성원간의 몰인격성과 이차적 신뢰(thin trust)가 강조되는 것이다. 적은 면대면 지역사회에서는 개인적인 일차적 신뢰(thick trust)가 때로는 같은 종족, 계층, 인종집단, 지역사회 출신간의 깊이 있고 일상적인 접촉에 의해 양산되기 때문에 이런 종류의 집단, 지역사회, 종족은 사회적으로 균질적일뿐 아니라 그들만이 독자적일 때도 있다. 이런 종류의 깊은 신뢰는 사회적 상호작용의 단단하고 깊이 있는 네트워크에 의해 양산되고 유지되기 때문에 통제력 역시 강력하고(Newton, 1999: 14), 신뢰 또한 두터울 수 있으나 다른 집단 또는 보다 큰 사회에서는 불신을 조장하기도 한다(Newton, 1999: 15).

한국의 주요 학술지에서 연구된 사회자본의 시민사회에 대한 역할에 관한 연구물로는 사회자본이 공동체의 역량 및 네트워크를 증진한다는 것과 사회자본과 시민단체와의 관계를 살펴본 것으로 구분할 수 있다. 우선 사회자본과 공동체의 역량의 증진의 관계를 연구한 논문은 박영민(2014), 송용훈·김용희·정문기(2015) 등이 있다. 이들은 사회자본과 공동체 역량이 증진되기 위해서는 공동체의 자체 역량이 필요하며, 공동체가 자생적 문제해결을 할 수 있어야 사회자본이 증가될 수 있다는 의견을 제시했다. 사회자본과 네트워크 증진의 관계에 관한 연구로는 이숙종·김희경·최준규(2008)이 있다. 이들은 사회자본이 공무원과 시민사회 공식·비공식적 네트워크를 구축하는데 기여한다고 주장한다. 그리고 사회자본과 시민단체의 관계를 연구한 논문으로는 박상필(2000), 주성수(2003), 유재원(2000) 등이 있다. 이들은 사회단체(경실련)의 사회적 신뢰가 높음에 따라 정부의 기능을 대체할 수 있고, 이같이 시민단체의 높은 신뢰가 정부와의 파트너십에 긍정적인 효과를 가져올 수 있는 반면, 한국의 결

사체가 취약함에 따라 사회자본 증진에 한계가 있다는 다양한 주장을 하고 있다.

〈표 5〉 사회자본과 시민사회에 대한 역할에 대한 기존문헌

시민사회 역할	문헌
공동체 역량 증진	박영민(2014), 송용훈·김용희·정문기(2015)
네트워크 증진	이숙종·김희경·최준규(2008)
시민단체	박상필(2000), 유재원(2000), 주성수(2003)

이상의 사회자본과 시민사회에 대한 역할에 관한 연구물은 기본적으로 그 수가 많지 않음을 알 수 있다. 이는 사회자본이 기본적으로 자발적 공동체에서 형성된다는 국외 기존연구의 주장을 감안하면 한국의 사회자본에 관한 연구는 시민사회에 대한 연구가 절대적으로 부족함을 알 수 있다. 이러한 결과는 기본적으로 한국의 시민사회가 자발성과 독립성이 약하기 때문으로 판단된다 (유재원, 2000). 특히 시민사회의 역할에 관한 기존문헌에서 공동체의 역량 및 네트워크 증진, 시민단체의 자발성 부족 등이 주로 지적되는 것은 이에 대한 방증이다.

한편, 거버넌스의 시민사회에 대한 역할에 관한 연구물로는 시민사회의 자체역량, 갈등과 경쟁, 시민사회와 정부의 상호신뢰, 시민사회의 참여 등으로 구분할 수 있다. 먼저 거버넌스와 시민사회의 자체역량에 관한 연구가 있다 (강영훈, 2008; 강현철·서순탁, 2012; 김도희·정준금, 2006; 김동신, 2012; 김태운, 2012; 김형향, 2004; 김홍희, 2008; 문태현, 2005; 박희봉·김명환, 2000; 배응환, 2003; 이도형, 2004; 전영평·장임숙, 2004; 정수용·이명석, 2015; 홍형득, 2007). 이들은 거버넌스 확립을 위해 공동체의 자발성, 독립성, 자체역량이 필요하며, 능동적 시민·성숙한 시민의 역할이 요구되고 정부에 대한 의존성이 감소되어야 함을 지적하고 있다. 한편, 한국 공동체는 자체역량이 존재하지 않는다는 연구도 있다.

둘째, 갈등과 경쟁과 관련된 연구이다 (강창현, 2002; 배응환, 2010; 최흥석, 2004). 이들은 정부와 시민단체 간 거버넌스에 있어서 정부와 시민단체가 경쟁과 갈등관계에 있으며, 심지어는 정책반대자로서의 지역주민이 존재함에 따라 거버넌스가 쉽지 않음에 초점을 둔 연구도 있다.

셋째, 시민단체와 정부 간의 상호신뢰에 관한 연구이다(조성은, 2014; 배응환, 2014; 배재현, 2009; 이명석·오수길·배재현·양세진, 2008; 최경희, 2009; 한승준, 2007) 등이 있다. 이들은 거버넌스를 위해서는 시민단체와 정부 간 상호신뢰를 바탕으로 협력 또

는 수평적 네트워크가 필요하다는 점을 지적하고 있다.

넷째, 시민단체의 참여를 강조한 연구로는 강휘원(2002), 박상주(2003), 박영주(2000) 등이 있다. 이들은 거버넌스 확립을 위해 시민단체의 적극적인 참여가 요구됨을 강조한다. 이 밖에도 공무원과 지역기업의 인식 차이가 크다는 점을 밝힘으로써 지역 거버넌스가 쉽지 않다는 점을 밝힌 연구(이곤수·최원삼·전영평, 2005)도 있다.

〈표 6〉 거버넌스의 시민사회에 대한 역할에 대한 기존문헌

시민사회 역할, 문제점	문헌
시민사회 자체 역량	강영훈(2008), 강현철·서순탁(2012), 김도희·정준금(2006), 김동신(2012), 김태운(2012), 김형향(2004), 김흥회(2008), 문태현(2005), 박희봉·김명환(2000), 배응환(2003), 이도형(2004), 전영평·장임숙(2004), 정수용·이명석(2015), 홍형득(2007)
갈등과 경쟁	강창현(2002), 배응환(2010), 최흥석(2004)
정부와 시민단체 간 상호 신뢰	조성은(2014), 배응환(2014), 배재현(2009), 이명석·오수길·배재현·양세진(2008), 최경희(2009), 한승준(2007)
참여	강휘원(2002), 박상주(2003), 박영주(2000)
기타	이곤수·최원삼·전영평(2005)

거버넌스의 시민사회에 대한 역할에 관한 연구물을 살펴보면 아직 거버넌스에 대한 기본적인 연구가 수행되고 있음을 알 수 있다. 외국의 거버넌스와 시민단체에 대한 기존연구가 일반적으로 시민단체가 거버넌스에 동참함으로써 어떤 긍정적인 역할을 하여 어떤 결과를 산출하였는지에 초점을 두고 있는 반면 한국의 거버넌스와 시민단체에 관한 연구는 아직 시민단체의 역량의 부족, 정부와 시민단체간 상호신뢰 부족, 시민단체의 참여 필요, 시민단체와 정부 간 갈등과 경쟁 등 올바른 거버넌스 확립을 위해 필요한 조건이 주로 다루어지고 있다. 이러한 한국의 기존연구 경향은 아직 시민단체가 거버넌스의 한 축으로 역할을 하기에는 부족하다는 현실을 반영한다고 할 수 있다.

IV. 사회자본과 거버넌스에 대한 정부의 역할

전통적인 서구 정치이론에서 정부란 국가의 공식적 기관 그리고 정당한 강제권력의 독점을 의미한다. 그리고 거버넌스는 새로운 통치과정을 나타내는 정부의미에서

의 변화, 혹은 질서 잡힌 규칙의 변화된 조건 혹은 사회가 관리되는 새로운 방법을 중시하면서 이론적 틀을 형성하고 있다(Stoker, 1998). 즉 거버넌스는 첫째 정부 뿐 아니라 비정부 부문의 활동자들을 포함하고, 둘째 자원을 교환하고 공유하는 목적을 협의할 필요에 의해 발생하는 네트워크 구성원간의 지속적인 상호작용에 초점을 맞추고 있으며, 셋째 행위자간의 네트워크는 국가로부터의 독립성을 바탕으로 하는 특징을 가지고 있다(Rhodes, 1997: 54).

그럼에도 불구하고 거버넌스에 있어서 사회의 각 행위자의 자발적인 참여가 중시되면서도 가장 중요한 축을 이루는 행위자는 정부이다. 사회자본 접근방법에서도 사회적 네트워크 및 규범을 명명하기보다는 인과관계적 이론이라고 할 정도로 효과적인 정부기관에 관한 연구초점을 두는 것은(Skocpol & Fiorida, 1999: 13) 정부가 그만큼 중요하기 때문이다. 따라서 거버넌스 개념의 정의는 현실을 설명하는 데 통찰력을 제공해주는 것이 사실이지만 다음과 같은 우려와 비판이 있다(Stoker, 1997). 첫째, 거버넌스가 정부가 아닌 대안적 통치양식을 의미한다면 거버넌스 양식에 의한 통치에 누가 책임을 질 것인가. 즉 누가 거버넌스의 책임성 있는 주체가 될 것인가의 문제이다. 둘째, 현대사회가 복잡하며 실제 정부를 둘러싼 정책결정 과정이 복잡하다는 것과 정부의 역할이 어떠한지 한다는 것 사이에는 차이가 존재한다는 것이다. 셋째, 자기조직적 네트워크 같은 상황에서 결국 정책결정에 영향을 미치는 것은 권력관계인데, 거버넌스 양식에 기존의 권력관계를 반영하도록 맡기게 되면 정부정책의 기능과 역할을 기존 권력의 매커니즘에 맡김으로써 의도하지 않은 역작용을 낼 수 있다. 이렇게 전통적 의미와 국가역할이 각 방향으로 분산되어 약화됨으로써 공동화(hollowing out)되는 것으로 인식되는 상황에서 과연 '정부 없는 통치(governance without government)로 나아갈 수 있는 것인가에 대한 의문이다(Rhodes, 1996).

새로운 형태의 거버넌스의 성공은 그들에게 투자된 인적, 사회적, 제도적 자원을 필요로 한다(Taylor, 2000). 따라서 사회자본과 거버넌스의 형성을 위해서 이러한 자원을 소유하고 있는 정부의 개입은 필연적일 수 있다. 여기에서 이슈가 되는 것은 정부의 개입이 사회자본에 어떤 영향을 미칠 것인가와 어떤 유형의 정부개입이 사회자본에 긍정적일 것인가이다. 사회자본과 거버넌스라는 이슈에서 정부가 하나의 행위자로서 이해되는 것은 사회자본과 거버넌스는 궁극적으로 각 행위자의 독립성과 자발성에 의해 이루어지는 것이다. 즉 정부의 개입이 지방수준에서 파트너십의 확산에 긍정적인 역할을 할 수도 있지만, 정부의 개입과 규제는 자칫 다른 부문의 독립적 성장에 왜곡을 가져와 결과적으로 기본적인 관계를 위협한다는 비판(Taylor, 2000)을 받을 수

있기 때문이다.

Tocqueville과 Putnam을 필두로 하는 전통적인 사회자본이론가들이 시민사회의 수평적 관계를 증시하는 것도 이와 같은 맥락이다(Putnam, 1993b; Fukuyama, 1995; Etzioni, 1993). 반면, Evans(1996)과 Skocpol(1996)은 정부의 중심적 역할에 대해 주장했다. 강하고 세련된 공공기관은 분권화된 권력에 의해 지역 사회자본을 형성하는데 도움을 줄 수 있다는 것이다. 또한 시민사회가 정부의 대응성을 증가시킬 수 있다고 주장한다(Warner, 2001: 188-189)는 것이다. 사실, 사회자본은 꽃이 피기 위해서는 공식적인 국가 기관을 필요로 한다. Walzer에 따르면, “시민사회는 정치적인 기관을 요구한다. 그리고 사회단체의 네트워크 역시 항시 국가 관료의 조직적 추진력에 대항한다고 할지라도 국가는 필수불가결한 기관이다”(Foley & Edwards, 1998a: 9). 국가주의자들에게는 정부는 사회의 독립적인 집단과 상징적인 관계에 있고, 사회자본을 증가시키기도 하고 파괴하기도 하지만, 절대 무관하지는 않다. 깊은 공적·사적 상호관계는 정부가 사회 행동가들에게 그들 상호간 서로 의지하고 있음을 인식시키고, 집단 이해 형성 과정을 증진시키는 것을 돕는 것을 보여준다(Petro, 2001: 229).

〈표 7〉 사회자본과 정부의 역할에 대한 기존문헌

정부 역할	문헌
정부 주도	박영민(2014), 양건모·박통희(2007), 장호석·하현상(2013)
정부역할 보완	도수관(2013), 송용훈·김용희·정문기(2015)
정부역량 문제	박상필(2000), 주성수(2003)

한국의 주요 학술지에서 연구된 사회자본과 정부의 역할에 관한 연구물로는 정부 주도, 정부역할 보완, 정부역량 문제 등으로 구분할 수 있다. 우선 사회자본이 정부 주도로 형성된다는 논문을 들 수 있다 (박영민, 2014; 양건모·박통희, 2007; 장호석·하현상, 2013). 이들은 사회자본 형성을 위해서는 보조금을 포함한 정부지원, 신뢰회복을 위한 정부의 노력 등 정부의 주도적인 역할이 필요함을 강조한다. 둘째, 사회자본이 정부역할을 보완한다는 연구이다 (도수관, 2013; 송용훈·김용희·정문기, 2015). 이들은 사회자본이 형성되면 정부의 문제해결 부담이 줄어든다는 것을 지적한다. 셋째, 정부역량에 관한 연구(박상필, 2000; 주성수, 2003)로, 이들은 사회자본이 낮음에 따라 정부역량이 떨어진다는 것을 강조한다.

사회자본과 정부에 대한 역할에 관한 연구물은 시민사회의 역할과 같이 기존논문 수가 많지 않다. 이는 사회자본이 자발적 공동체에서 형성된다는 측면에서 그리 놀라울 일은 아니다. 그럼에도 불구하고 시민사회의 공동체에 지대한 영향을 미치는 정부의 역할에 대한 연구물이 적다는 것은 아직도 사회자본 연구가 실질적으로 이루어지지 않고 있다는 것을 의미한다. 특히 사회자본이 정부역할을 보완하고 있다는 소수의 논문이 있다는 측면에서 긍정적이기도 하지만 사회자본과 정부의 역할에 있어서 정부역량 문제에 대한 지적과 정부 주도로 사회자본이 축적될 필요가 있다는 논의가 주축을 이루고 있다는 사실은 한국 사회자본이 시민사회 공동체에서 자생적으로 형성되지 못하고 있음을 유추할 수 있다.

한편, 거버넌스와 정부의 역할에 관한 연구물로는 정부의 촉매제 역할, 정부의 주도적 역할, 정부 변화의 필요성, 상호동의 및 연합, 시장 및 시민사회 중심, 상호불신 등으로 구분할 수 있다. 첫째, 정부의 촉매역할을 강조하는 논문이 있다(강휘원, 2002; 김동신, 2012; 이도형, 2004). 이 연구물은 거버넌스 증진을 위해 정부가 민간기관의 활동적인 거버넌스 참여 및 역할을 수행하는데 도움이 될 수 있음을 강조한다.

〈표 8〉 거버넌스와 정부의 역할에 대한 기존문헌

정부역할	문헌
정부의 촉매제 역할	강휘원(2002), 김동신(2012), 이도형(2004)
정부의 주도적 역할	강영훈(2008), 강창현(2002), 김순양(2010), 김정렬(2001), 김태운(2012), 김판석·홍길표·김완희·진종순(2010), 김형향(2004), 김흥희(2008), 박상주(2003), 박희봉·김명환(2000), 소영진(2006), 오수길·곽병훈(2004), 이도형(2004), 전영평·장미숙(2004), 정문기(2009), 정수용·이명석(2015), 조성은(2014), 최흥석(2004), 하미승·전영상(2007), 한승준(2004)
정부 변화의 필요성	강유호(2006), 김근세·이경호·김철(2005), 김도희·정준금(2006), 김민주(2011), 김성배·배귀희(2008), 김재훈(2007), 김인(2006), 김찬수(2016), 김판석·홍길표·김완희(2008), 문태현(2005), 박영주·김원진(2009), 배귀희(2006), 유영철(2010), 이명석·오수길·배재현·양세진(2008), 이상철·성도경(2002), 이재광(2008), 이주현·박치성(2010), 장현주(2006), 장호석·하현상(2013), 정성호·정창훈(2010a/2010b), 조화순·김민정(2010), 천세봉·하연섭(2013), 최경희(2009), 허인혜(2011)
상호 동의 및 연합	강현철·서순탁(2012), 김선혁·김병국·제고르즈 에키트·정원철(2006), 박영주(2000), 배응환(2014)
시장 및 시민사회 중심	곽현근(2009), 배귀희(2006), 배재현(2009)
상호불신	이근수·최원삼·전영평(2005), 이숙종·김희경·최준규(2008)

둘째, 정부의 주도적 역할을 강조하는 논문이다(강영훈, 2008; 강창현, 2002; 김순양, 2010; 김정렬, 2001; 김태운, 2012; 김판석·홍길표·김완희·진종순, 2010; 김형향,

2004; 김흥희, 2008; 박상주, 2003; 박희봉·김명환, 2000; 소영진, 2006; 오수길·곽병훈, 2004; 이도형, 2004; 전영평·장임숙, 2004; 정문기, 2009; 정수용·이명석, 2015; 조성은, 2014; 최홍석, 2004; 하미승·전영상, 2007; 한승준, 2004). 이들은 거버넌스 확립 및 증진을 위해 정부가 정부 이외의 다른 거버넌스 참여자들을 적극적으로 지원할 필요가 있음을 제안한다.

셋째, 정부 변화의 필요성을 지적하는 논문이다(강윤호, 2006; 김근세·이경호·김철, 2005; 김도희·정준금, 2006; 김민주, 2011; 김성배·배귀희, 2008; 김재훈, 2007; 김인, 2006; 김찬수, 2016; 김판석·홍길표·김완희, 2008; 문태현, 2005; 박영주·김원진, 2009; 배귀희, 2006; 유영철, 2010; 이명석·오수길·배재현·양세진, 2008; 이상철·성도경, 2002; 이재광, 2008; 이주현·박치성, 2010; 장현주, 2006; 장호석·하현상, 2013; 정성호·정창훈, 2010a/2010b; 조화순·김민정, 2010; 천세봉·하연섭, 2013; 최경희, 2009; 허인혜, 2011). 이들은 정부환경의 변화에 따라 각종 문제해결을 위해서는 거버넌스가 필요하기 때문에 정부가 이러한 인식을 가지고 적극적으로 변화해야 변화하는 환경에 대처할 수 있다는 점을 강조하고 있다.

넷째, 상호 동의 및 연합을 지적하는 논문이다(강현철·서순탁, 2012; 김선혁·김병국·제고르즈 에키트·정원칠, 2006; 박영주, 2000; 배응환, 2014). 이들은 거버넌스 확립을 위해서는 정부와 다른 거버넌스 참여자들의 상호 동의와 연합이 필요함을 강조한다.

다섯째, 시장 및 시민사회를 강조하는 논문이다(곽현근, 2009; 배귀희, 2006; 배재현, 2009). 이들은 거버넌스 확립을 위해서는 시장 및 시민사회가 적극적으로 거버넌스에 참여하여 주도할 필요가 있음을 강조한다. 이 배경에는 현재 시장 및 시민사회가 거버넌스에 독립적인 목소리를 내지 못하고 있음을 지적하기도 한다.

여섯째, 상호불신을 지적하는 논문도 있다(이곤수·최원삼·전영평, 2005; 이숙종·김희경·최준규, 2008). 이들은 정부와 다른 거버넌스 참여자 간에 상호불신과 인식 차이가 있어서 거버넌스 형성에 문제가 있음을 지적하고 있다.

거버넌스와 정부의 역할에 관한 연구물 역시 시민사회의 역할에서 지적한 바와 같이 정부-시민사회-시장으로 이어지는 다양한 주체의 자발성과 특징이 부각되어 문제해결능력을 높이는 측면이 연구되지 못하고 있음을 알 수 있다. 즉 시장 및 시민단체 중심을 강조하는 일부 연구결과도 있기는 하지만 거버넌스 확립을 위해 정부의 역할이 기형적으로 강조되고 있는 것이다. 이러한 한국의 거버넌스와 정부의 역할에 관한 연구경향은 아직 거버넌스의 현실이 거버넌스의 각 주체가 독립적인 특징을 받

휘하지 못하는 현실을 반영한다고 볼 수 있다.

V. 결론: 한국 사회자본과 거버넌스에 대한 연구와 현실

사회자본이론과 거버넌스는 시민사회의 성숙과 밀접한 관계가 있다. 자유주의와 보수주의의 이념을 초월하여 대부분의 학자들은 사회자본이 형성되면 성숙한 시민사회에서의 참여와 규범, 신뢰와 협력의 네트워크가 형성되어 정부의 거버넌스를 증진시킨다고 한다(Putnam, 1993a). 시민사회에서는 자발적 단체가 다수 형성된다는 것은 정부 정책에 대한 시민참여가 활성화되었다는 것을 의미한다.

사회자본에 관련된 한국논문을 살펴보면 다음과 같은 특징을 알 수 있다. 첫째, 사회자본과 관련된 다양한 연구가 진행되고 있으며, 한국사회의 특성을 밝히고 있다. 한국인의 인간관계가 혈연, 지연, 학연 등의 연줄에 의해 강하게 영향을 받고 있고, 연줄이 한국사회에 큰 영향을 미치고 있다는 한국사회의 특성을 보여주고 있다. 둘째, 한국사회의 사회자본이 아직 미성숙해 있음을 간접적으로 시사한다. 많은 사회자본의 기능에 관한 연구에 있어서 사회자본의 직접적인 기능과 효과보다 사회자본이 체제의 잠재력 및 민주성에 영향을 미친다는 연구가 주종을 이루고 있다. 이것은 학자들이 한국 사회자본의 직접적인 효과를 발견하기 어렵다는 것을 시사하는 것으로 아직 한국사회의 사회자본이 가시적이지 않다는 점을 간접적으로 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 셋째, 사회자본과 시민사회에 대한 역할에 대한 기존연구가 많지 않다는 것이다. 특히 다수의 논문에서 공동체의 역량 및 네트워크 증진, 시민단체의 자발성 부족 등이 지적되고 있다. 이것은 한국 시민사회가 사회자본을 형성할 만큼 충분히 성숙되지 않았음을 보여주는 것이다. 넷째, 사회자본과 정부의 역할에 관한 논의도 많지 않다. 또한 다수의 연구에서 한국사회 사회자본을 증진시키는데 있어서 정부의 주도적 역할이 강조되고 있다. 물론 사회자본 형성에 있어서 정부가 역할을 할 수도 있다. 그러나 사회자본이 기본적으로 시민 스스로 독립적·자발적으로 형성되어야 강한 힘을 발휘할 수 있음에도 불구하고 다수의 연구자들이 정부의 역할을 강조하는 것은 그 만큼 한국사회자본이 취약함을 방증한다.

거버넌스의 경우에 있어서도 한국사회가 시민주도 사회인가 하는 것과 시민사회 성숙 없이, 그리고 정부 중추적 역할에 의해 민주적 거버넌스가 가능한가이다. 신제도주의자이 주장하는 바와 같이 거버넌스가 추구하는 정부-시장-시민사회의 관계는

수평적이고 협조적인 운영체제로 사회자본과 거버넌스 형성을 위해서는 수평적으로 형성된 시민사회 발전과 밀접한 관련이 되어 있다. 특히, 수직적으로 형성된 사회단체에서 형성된 강한 유대가 거버넌스 형성에 부정적이라고 한다면 한국사회의 수직적 사회단체는 거버넌스 형성에 긍정적이지 못한 결과를 가져올 수도 있다. 또한 한국의 거버넌스 형성에 중앙정부 및 지방자치단체의 역할이 서구사회에 있어서 보다 강조되고 있는 현실은 사회자본과 거버넌스의 관계를 분석하는 데 어려움이 따를 수 있다.

한국 거버넌스에 관한 연구에 있어서는 다음과 같은 공통점을 발견할 수 있었다. 첫째, 한국 거버넌스의 다양한 측면이 연구되고 있는 점은 긍정적으로 평가된다. 다만, 거버넌스의 정의가 아직 체계적으로 정리되지 않고 있음을 알 수 있다. 거버넌스에 대한 정의에 있어서 다수의 연구자들이 거버넌스를 사회문제를 해결하는 조정 방식 또는 네트워크로 광의적으로 해석하여 연구를 수행하고 있다. 다수의 연구에서 사회문제를 해결하기 위해서는 정부가 권위에 의해 정책을 수행하기보다는 시장과 시민사회와의 네트워크를 통해 문제해결을 해야 한다는 것을 전제로 하고 있는 것도 사실이다. 그러나 거버넌스에 대한 일부 연구에서 정부의 권위적인 통치방식 및 정부간 관계, 정부주도의 민간기관 포용 등도 거버넌스에 포함시키고 있기도 한다. 거버넌스 연구 및 발전을 위해 거버넌스가 정부와 시민사회, 그리고 시장의 독립적 능력이 수평으로 연계되는 것으로 정의되고 이를 통해 문제해결 능력이 증진되는 것으로 보다 정밀하게 연구되고 현실에 적용되도록 재고할 필요가 있다. 둘째, 거버넌스의 기능에 관한 연구에 있어서도 다양한 연구가 이루어지고 있으나 거버넌스의 직접적인 효과보다는 체제의 잠재력과 관련된 간접적인 효과에 연구가 집중되고 있음을 알 수 있다. 이것은 거버넌스의 연구 및 실제에 있어서 우리나라의 실정이 아직 초기단계에 머무르고 있는 현실을 반영한 것으로 볼 수 있다. 셋째, 거버넌스와 시민사회의 역할에 관한 연구는 상당한 연구가 이루어지고 있다. 하지만 그 내용으로는 시민사회의 역량부족, 정부와 시민사회 간 상호신뢰 부족, 시민단체의 참여 필요성, 시민단체와 정부 간 갈등과 경쟁 등 거버넌스 확립을 위해 필요한 조건이 주로 연구되고 있다. 이 역시 한국의 거버넌스가 아직 미성숙되어 있음을 반영한 것으로 볼 수 있다. 넷째, 거버넌스와 정부의 역할에 관한 연구 역시 다수의 연구가 이루어지고 있다. 그러나 거버넌스에 있어서 정부의 역할이 강조되고 있다는 측면에서 거버넌스 내 시민사회와 시장이 아직 제 기능을 발휘하지 못하는 현실을 알 수 있다.

이러한 측면에서 우리나라의 사회자본과 거버넌스에 관한 연구는 한국사회의 특징

을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 한국정부는 지난 날 압축성장과정에서 재원, 권력, 전문성 등의 국가발전을 위한 자원을 독점함에 따라 정치, 경제, 사회 등 제 분야를 리드해왔다. 정부가 국가발전을 계획하고 계획을 수행함에 따라 지역사회의 특성이 무시되기도 하였지만 경제발전이라는 국가목적으로 달성하기 위해, 그리고 정부 이외의 사회부문의 미성숙으로 인해 정부주도를 허용하는 수밖에 없었다. 이러한 관행이 어느 정도의 성장 이후에도 지속화 되어 정부 이외의 다양한 참여자, 즉 거버넌스를 이루는 또 다른 참여자인 기업과 시민사회가 무시되어 온 것이다. 따라서 많은 사회자본과 거버넌스의 연구에서 시민사회와 기업의 독립성 및 자발성을 강조하는 것이다.

국가를 유지·발전시킴에 있어서 더 이상 정부만이 유일한 주체가 될 수는 없다. 다양한 주체들이 다양한 시각과 역량을 발휘해야 복잡성을 더해 가는 현대사회의 많은 현안 문제들을 해결하는 데 실질적인 방법을 제시할 수 있다. 민간부문의 참여와 협력을 증진시키기 위한 노력이 중요하며, 이것은 신뢰와 사회자본의 형성을 통해서 도출될 수 있다. 하지만 신뢰와 협력, 제도적 자본형성을 통한 협력적 지역경영체제의 구축은 개인간의 관계에서와 마찬가지로 많은 시간과 공들여진 노력을 통해서 가능한 것이기 때문에 정부와 시민사회 모두의 개별 노력 뿐 아니라 협동적 노력이 필요한 것이다. 거버넌스의 등장배경 중 하나는 현대사회의 복잡성, 역동성, 다양성으로 인해 정부역량과 문제해결 능력이 부족함이 드러났기 때문이다(Kooiman, 1993). 이러한 점에서 효과적인 정부역량은 보다 많은 자원을 동원하는 것이 필요하게 되었고, 지역문제의 해결은 지역적 차원에서 지식과 정보의 공유와 능력제고가 필요하게 된 것이다. 지역사회의 성장 잠재력이 효과를 발휘하려면 지역사회의 사회자본과 민주적 거버넌스가 필요한 것이다. 이러한 네트워크가 발전한 곳에서 구성원의 협동적 활동을 기대할 수 있기 때문이다. 따라서 사회자본 및 거버넌스 형성 및 발전이 국가 및 정부가 당면하고 있는 다양한 문제를 해결하기 위해 필수적으로 요구되는 것이 사실이다.

그러나 사회자본과 거버넌스가 발전을 위해 필요하다고 해서 사회자본과 거버넌스를 무조건 발전시켜야 하는 우선적 가치가 될 수는 없다. 서구사회에서는 자신의 권리의식을 분명히 인식하고 있는 성숙한 시민을 바탕으로 하고 있고, 공동사회의 발전과 유지를 위해서는 개인이 자신의 책임이 무엇인지를 알고 의무를 충실히 이행하는 것을 전제로 하고 있다. 이러한 측면에서 한국 사회자본 및 거버넌스 발전을 위해서는 다음의 사항이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 현재 한국사회에서 매우 빠른 속도로 발전하고 있는 시민운동단체를 사회자본을 형성시키는 서구의 자발적 시민단체로 구분할 수 있는가 하는 것이다. 즉 이러한 시민단체를 국정 파트너의 일부인 거버넌스의 한 축으로 인정하는 것이 바람직할 것인가이다. 우리나라 시민단체 구성원들이 자발적이고 수평적인 관계에 의해 이루어졌다면 사회자본과 거버넌스 형성에 도움이 될 수 있고, 의존적이고 수직적인 관계에 의해 형성되었다면 기존의 계서적인 정부를 대체할 수 없을 것이다. 둘째, 많은 연구에서 지적하듯이 전문성이 확보되지 않고 재정적으로도 독립되어 있지 않았음에도 불구하고 정부가 시민사회를 지원하여 함께 거버넌스를 이루는 것이 국가사회에 바람직할 것인지도 의문이다. 정부가 거버넌스의 파트너를 지원할 수는 있다. 그러나 전문성과 재정이 독립되어 있지 않은 시장과 시민사회가 거버넌스에 참여하는 것은 국가적 낭비일 수 있다. 셋째, 사회자본과 거버넌스에 대해 많은 관심을 집중하고 있는 이유는 그 효과가 국가사회와 국민에게 직접적인 영향을 미치기 때문이다. 따라서 현재 이루어지고 있는 사회자본 및 거버넌스의 잠재력에 대한 원론적 연구보다 사회자본과 거버넌스로 인해 현실적으로 직접 어떤 효과가 있는지에 연구력이 집중될 필요가 있다.

≤참고문헌≥

- 강소량·문상호(2012). 가족관계 사회자본이 중고령자 삶의 질에 미치는 영향. 『한국행정학보』, 46(3): 271-298.
- 강여진·박천오(2003). 공공기관 조직구성원간의 신뢰와 지식공유. 『한국행정연구』, 12(4): 91-122.
- 강영훈(2008). 재난관리를 위한 로컬 위기관리 거버넌스 구축방안 - 태풍 “나리”로 본 민간부문의 위기관리 관련조직 유형 분석. 『한국행정논집』, 20(4): 1085-1103.
- 강윤호(2006). 향만공사(PA)제도 도입에 따른 향만 거버넌스 구조의 효율화 방안. 『한국행정학보』, 40(1): 151-174.
- 강창현(2002). 지역복지공급 거버넌스 연구: 네트워크 접근. 『한국행정학보』, 36(2): 313-332.
- 강현철·서순탁(2012). 신재생에너지사업의 거버넌스 분석: 구리시 소수력 발전소 건설사례를 중심으로. 『한국행정연구』, 21(1): 95-124.
- 강휘원(2002). 자율규제적 인터넷 거버넌스: 설계와 정책적 함의. 『한국행정학보』, 36(3): 185-205.
- 곽현근(2009). 사회적 배제 극복을 위한 동네거버넌스 사례 연구 - 대전광역시 ‘무지개프로젝트’를 중심으로. 『한국행정연구』, 18(4): 227-257.

- 김구(2012). 사회자본과 지식관리 활동 및 조직성과의 영향 관계에 관한 연구: 지방공무원의 인식수준을 중심으로. 「한국행정연구」, 21(1): 125-161.
- 김근세·이경호·김철(2005). 한국 고용지원서비스의 거버넌스에 관한 연구: 서울지역 고용안정센터 직원의 직무지향을 중심으로. 「한국행정학보」, 39(2): 181-206.
- 김도희·정준금(2006). 울산지역 로컬 거버넌스의 성과와 한계 - 주민참여예산제와 주민배심원제의 정책사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 15(3): 131-158.
- 김동신(2012). 네트워크 거버넌스 구성을 위한 위원회형 비영리조직의 역할탐구: 부산국제영화제 조직위원회를 중심으로. 「한국행정학보」, 46(3): 33-60.
- 김민주(2011). 원조수혜국의 거버넌스: 원조수혜를 위한 이행조건인가? 선택조건인가?. 「한국행정학보」, 45(4): 253-281.
- 김변웅(2000). 뉴거버넌스 시대의 정부신뢰와 e-행정. 「한국행정연구」, 9(4): 1-16.
- 김병규·이근수(2009). 정치경제적 관점에서 본 정부신뢰의 영향요인 - 이명박정부에 대한 국민인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 21(3): 893-914.
- 김석용(2005). 상사신뢰가 직무생산성과 조직몰입에 미치는 영향. 「한국행정연구」, 14(4): 95-122.
- 김석은·안영찬(2014). 한국의 비영리부문 성장에 대한 이해: 사회자본의 역할 분석. 「한국행정연구」, 23(4): 89-112.
- 김선혁. (2004)국제행정과 초국가 거버넌스. 「한국행정학보」, 38(2): 87-102.
- 김선혁·김병국·제고르즈 에키트·정원철(2006). 민주화와 시민사회의 대정부(對政府)항의: 비통상적 시민참여와 거버넌스. 「한국행정연구」, 15(3): 249-270.
- 김성겸·김근세(2005). 금융감독거버넌스에 관한 연구 - 금융기관 종사자의 인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 17(2): 95-620.
- 김성배·배귀희(2008). 공기업 개혁을 위한 대안적 거버넌스의 모색: 지방분권과의 관계를 중심으로. 「한국행정연구」, 17(4): 109-143.
- 김순양(2010). 건강불평등 해소를 위한 로컬 보건의료 거버넌스 체계의 구축방안: 영국 Health Action Zones 사업의 분석 및 벤치마킹. 「한국행정연구」, 19(2): 3-37.
- 김승현(2010). 가치의 측정과 사회적 소망성 편향: 사회적 신뢰의 예. 「한국행정학보」, 44(2): 23-40.
- 김시운(2008). 사회자본과 경제성장에 대한 비판적 고찰 -신뢰 변수를 중심으로. 「한국행정논집」, 20(4): 1067-1084.
- 김왕식(2008). 부패-신뢰 상관관계의 정책적 함의 :Simultaneous Equation Model을 이용한 분석. 「한국행정연구」, 17(1): 191-220.
- 김은희(2011). 사회복지조직의 사회자본과 직무만족: 일몰입의 매개효과를 중심으로. 「한국행정논집」, 23(1): 371-399.
- 김인(2014). 공동체의 제도, 리더십, 신뢰 및 사회생태체계가집합적 활동의 성과에 미치는 영

- 향: 연안 어업을 중심으로. 「한국행정논집」, 26(3): 419-447.
- 김인(2006). 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석. 「한국행정학보」, 40(4): 51-75.
- 김재훈(2007). 시장 혹은 정부?: 쓰레기수거의 거버넌스 구조 결정요인 분석. 「한국행정학보」, 41(1): 1-20.
- 김정렬(2001). 영국 블레어 정부의 거버넌스. 「한국행정학보」, 35(3): 85-102.
- 김정렬(2000). 정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크. 「한국행정학보」, 34(1): 21-39.
- 김종욱(2012). 로컬 거버넌스에서의 시민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감: 일본의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 46(2): 137-160.
- 김찬수(2016). 예산 거버넌스 확립을 위한 감사원의 역할 연구. 「한국정책학회보」, 25(1): 329-354.
- 김태룡(2006). 시민단체가 사회자본의 형성에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정학보」, 40(3): 27-51.
- 김태영(2006). 인터넷 가상공동체와 사회적 자본. 「한국행정논집」, 18(4): 959-980.
- 김태운(2012). 국책사업 유치과정에서의 협력 거버넌스 ; 대구, 경북지역의 첨단의료복합단지 유치과정을 중심으로. 「한국행정논집」, 24(4): 857-884.
- 김판석·홍길표·김완희(2008). 공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후 과제. 「한국행정논집」, 20(2): 407-435.
- 김판석·홍길표·김완희·진종순(2010). 정부 및 공공기관 거버넌스의 구성형태와 부문간 관계 연구: 핀란드와 한국의 공공 거버넌스 비교연구를 중심으로. 「한국행정논집」, 22(1): 1-26.
- 김혁·함성득(2004). 새로운 거버넌스 하의 미국 대통령-의회 관계의 발전적 변화 - 통치 중심 접근으로부터의 탈피를 통한 대통령 리더십의 변화를 중심으로. 「한국행정논집」, 16(1): 1-28.
- 김형향(2004). 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구 - 부산광역시의 사회복지 및 환경 분야를 중심으로. 「한국행정논집」, 16(1): 29-47.
- 김호균(2007). 조직공정성인식, 조직신뢰, 조직시민행동간 영향관계분석. 「한국행정학보」, 41(2): 69-94.
- 김호정(2009). 갈등과 신뢰 및 조직효과성의 관계. 「한국행정학보」, 43(1): 97-119.
- 김호정(1999). 신뢰와 조직몰입. 「한국행정학보」, 33(2): 19-35.
- 김흥희(2008). 협동 거버넌스 모형의 적용 -부안 방폐장 선정 과정 사례 분석. 「한국행정논집」, 20(1): 47-76.
- 김흥희(2005). 협동 거버넌스에서의 부패, 신뢰, 그리고 책임성. 「한국행정논집」, 17(4): 1123-1136.

- 나태준·최순영(2003). 공공조직구성원의 조직신뢰 향상방안에 관한 연구: 서울시 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 37(1): 1-17.
- 도수관(2013). 개인의 사회자본적 속성과 환경보호의지 간의 관계 분석. 「한국행정학보」, 47(3): 361-387.
- 도수관(2012). 지식정보사회에서 사회자본과 창의적 기업가정신과의 관계: 젠더, 교육수준, OECD 회원국 여부에 따른 집단구분을 중심으로. 「한국행정학보」, 46(4): 357-388.
- 문태현(2005). 지역혁신을 위한 문화정책거버넌스의 성공요인분석 - 안동국제탈춤페스티벌 집행위원회를 중심으로. 「한국행정논집」, 17(2): 337-358.
- 박광국·도운섭·박선희(1999). 조직신뢰도 결정요인에 관한 연구: 대구광역시를 중심으로. 「한국정책학회보」, 8(3): 121-144.
- 박상주(2003). 경찰서비스의 거버넌스에 관한 연구: 청소년범죄예방 네트워크를 중심으로. 「한국행정학보」, 37(1): 271-291.
- 박상필(2000). 이익집단 갈등과 사회자본: 경실련의 한약분쟁 조정 사례연구. 「한국행정학보」, 34(2): 121-138.
- 박성민·김민영·김민정(2013). 개인-직무 및 개인-조직 간 적합성이 조직결과에 미치는 영향력 분석 - 신뢰의 매개효과를 중심으로. 「한국행정논집」, 25(2): 557-593.
- 박순애(2006). 정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(2): 73-97.
- 박영미(2009). 조직성격유형과 사회자본과의 관계에 대한 경험적 연구. 「한국행정학보」, 43(1) ; 121-144.
- 박영민(2014). 농촌지역 사회자본 형성과 정부정책의 영향. 「한국행정학보」, 48(2): 267-292.
- 박영주(2000). 뉴 거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간 역할과 책임의 모색. 「한국행정학보」, 34(4): 19-39.
- 박영주·김원진(2009). 부패(腐敗), 문제해결(問題解決), 자유주의적 거버넌스 - 정부와 시장의 역할을 중심으로. 「한국정책학회보」, 18(1): 47-67.
- 박종민(1991). 정책산출이 정부신뢰에 주는 영향. 「한국행정학보」, 25(1): 291-305.
- 박종화(2015). 사회적 자본의 분포 불균등성: 처방적 정책논리의 탐색. 「한국행정논집」, 27(1): 1-22.
- 박철민·김대원(2003). 조직공정성이 상관신뢰와 공직몰입에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 37(4): 125-145.
- 박통희(2010). 대인신뢰에 대한 가치관과 단체참여의 영향: 어떤 가치관과 단체참여가 사회적 자본을 배태시키나? 「한국행정학보」, 44(1): 67-97.
- 박통희(2004). 情, 가족주의 그리고 대인간 신뢰: 한국 중앙정부의 사례. 「한국행정학보」, 38(6):

23-45.

- 박통희(1999). 신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성. 『한국행정학보』, 3(2): 1-17
- 박통희·김민강(2008). 공무원의 신불불안과 조직시민행동: 조직신뢰의 매개효과. 『한국정책학회보』, 17(4): 275-309.
- 박통희·원숙연(2000). 조직구성원간의 신뢰와 "연줄": 사회적 범주화를 중심으로. 『한국행정학보』, 34(2): 101-120.
- 박희봉(2009). 「사회자본: 불신에서 신뢰로, 갈등에서 협력으로」. 서울: 조명문화사.
- 박희봉·강제상·김상묵(2003). 조직내 사회자본과 지적자본의 형성 및 조직성과 관리에 대한 효과. 『한국행정연구』, 12(1): 3-35.
- 박희봉·김동현(2014). 스칸디나비아 3개국 및 동아시아 3개국의 정부신뢰 영향요인 비교. 『한국행정연구』, 23(2): 1-34.
- 박희봉·김명환(2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로. 『한국행정학보』, 34(4): 175-196.
- 박희봉·신중호·황윤원(2013). 정부신뢰의 요인 -정부정책인가? 정치태도인가? 『한국정책학회보』, 22(1): 465-492.
- 박희봉·이영란(2012). 시민문화와 정부정책이 정부신뢰에 미치는 영향. 『한국행정논집』, 24(2): 913-936.
- 박희봉·이희창(2011). 신뢰와 정부경쟁력 -한,중,일 3국의 시민의식 분석. 『한국정책학회보』, 20(2): 298-318.
- 박희봉·이희창(2009). 한국과 일본의 신뢰 특성 비교: 신뢰 유형별 특성 및 제도신뢰에 미치는 영향 분석. 『한국행정학보』, 43(4): 105-128.
- 박희봉·이희창(2005). 삶의 만족에 미치는 영향 요인 비교 분석 - 경제, 사회적 요인인가? 사회자본 요인인가? 『한국행정논집』, 17(3): 709-728.
- 박희봉·이희창·강제상·남창우·임명수·전지용·김태순·전경일(2008). 가족 사회자본이 사회참여에 미치는 영향:한·일 양국 간 비교 분석. 『한국행정연구』, 17(1): 103-131.
- 박희봉·이희창·강제상·임명수·김상진·노병렬·전지용·김태순·서승현(2009). 불신에서 신뢰로: 사회참여와 정치제도가 신뢰구조에 미치는 영향. 『한국행정논집』, 21(4): 1271-1300.
- 박희봉·이희창·김동욱·김철수·박병래(2003). 한국인의 신뢰수준 및 영향 요인: 단체참여 및 개인의 사회·경제적 배경과 대인신뢰, 단체신뢰, 대중매체신뢰. 『한국정책학회보』, 12(3): 199-225.
- 박희봉·이희창·전지용·강제상·임명수·김태순·서승현(2012). 신뢰 유형별 국가경쟁력에 미치는 영향 비교: OECD 19개국과 주요 18개 비회원국을 중심으로. 『한국행정논집』, 24(1): 77-103.

- 박희봉·이희창·조연상(2003). 우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석. 「한국행정학보」, 37(3): 45-66.
- 배귀희(2007). 조직공정성과 조직시민행동에 관한 연구 -조직신뢰와 조직몰입의 매개변수를 중심으로. 「한국행정논집」, 19(3): 473-500.
- 배귀희(2006). 협력적 거버넌스 강화를 위한 조직 학습의 성공요인에 관한 연구. 「한국행정논집」, 18(1): 233-256.
- 배귀희·임승후(2009a). 정부신뢰가 공식적 시민참여에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정논집」, 21(4): 1421-1447.
- 배귀희·임승후(2009b). 정부신뢰의 결정요인에 관한 연구 - 정책선호 및 대통령의 국정수행평가를 중심으로. 「한국정책학회보」, 18(4): 61-92.
- 배병룡(2005). 조직내 신뢰가 반응성에 미치는 영향: 협력, 민주성 및 조직몰입의 매개를 통하여. 「한국행정학보」, 39(3): 67-86.
- 배수호·공동성·정문기(2016). 유교사상의 거버넌스에서의 실제 효용과 적용가능성에 관한 소고. 「한국행정학보」, 50(2): 271-299.
- 배응환(2014). 도시거버넌스관점의 도시레짐연구: 저소득층 기회확장 레짐정책사례. 「한국행정연구」, 23(3): 217-245.
- 배응환(2010). 신지역주의와 협력거버넌스: 광역경제권 설계의 전제. 「한국행정학보」, 44(4): 203-232.
- 배응환(2003). 거버넌스의 실험: 네트워크조직의 이론과 실제 - 대청호살리기운동부를 중심으로. 「한국행정학보」, 37(3): 67-93.
- 배응환·주경일(2011). 재난관리조직의 재설계: 허베이 스피리트호 기름유출사고에 대한 분석. 「한국행정연구」, 20(3): 63-96.
- 배일섭(2011). 한국 대학생의 신뢰 성향에 관한 연구: 천안함 폭침 사건을 중심으로. 「한국행정논집」, 23(1): 95-119.
- 배재현(2009). 네트워크 거버넌스의 운영기제 분석: 부산시 하천살리기 사업을 중심으로. 「한국행정연구」, 18(2): 141-168.
- 변현수(2012). 사용자의 개인 혁신성, 신뢰, 감응신뢰가 전자정부 이용의도에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 21(1): 313-335.
- 서진완·박희봉(2003). 인터넷 활용과 사회자본 -사이버 공동체의 사회자본 형성 가능성을 중심으로. 「한국정책학회보」, 12(1): 27-49.
- 서인석·윤우제·권기현(2011). 정부조직의 조직문화와 조직공정성, 조직시민행동의 인과구조 - 조직신뢰의 매개효과를 포함하여. 「한국정책학회보」, 20(3): 395-425.
- 서인석·윤우제·권기현(2012). 거래비용관점에서의 정부신뢰와 공직부패와의 관계. 「한국정책

- 학회보」, 20(3): 395-427.
- 소영진(2006). 전자정부 거버넌스의 개념정립 및 구축방안. 「한국행정연구」, 15(4): 55-81.
- 송용훈·김용희·정문기(2015). 마을만들기에서 참여동기에 따른 주민참여가 유대감 및 신뢰에 미치는 영향. 「한국행정연구」, 24(4): 99-128.
- 손호중·채원호(2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 39(3): 87-113.
- 송희준(1999). 국가와 시민사회의 관계. 「한국행정연구」, 8(1): 5-28.
- 신상준·이숙중(2016). 정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 정부성과 만족도의 매개효과에 대한 다중집단 분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 50(2): 1-37.
- 심준섭(2009). 원자력 발전소에 대한 신뢰, 인식된 위험과 혜택, 그리고 수용성. 「한국정책학회보」, 18(4): 93-122.
- 안승국(1997). 결사체민주주의와 정치공동체. 「한국정치학회보」, 31(3): 69-88.
- 안희만·송건섭(1999). 행정신뢰의 결정요인에 관한 경험적 연구. 「한국행정논집」, 11(4): 775-794.
- 양건모·박통희(2007). 의사·약사의 정책과정 참여가 보건복지부에 대한 신뢰에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 41(4): 357-385.
- 어수영·한배호(1996). 한국정치문화의 변화와 지속성에 관한 연구. 「한국정치학회보」, 30(3): 81-104.
- 오수길·곽병훈(2004). 사회자본-정부-거버넌스의 연계에 관한 이론적 모색: 재가노인복지서비스 전달체계의 역사적분석을 사례로. 「한국행정학보」, 38(6): 225-245.
- 왕재선(2013). 신뢰와 원자력 수용성. 「한국정책학회보」, 22(3): 235-266.
- 유민이·문상호·이숙중(2012). 사회자본의 정부성과인식에 대한 영향 - 시민참여의 매개효과에 대한 집단비교를 중심으로. 「한국정책학회보」, 21(4): 111-145.
- 유영철(2010). 지방 SOC의 민간투자 촉진요인에 관한 실증적 연구: 지방거버넌스의 행위자 요인을 중심으로. 「한국행정연구」, 19(1): 241-269.
- 유재원(2000). 사회자본과 자발적 결사체. 「한국정책학회보」, 9(3): 23-43.
- 유재원·소순창(2005). 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가? 「한국행정학보」, 39(1): 41-63.
- 유재원·이승모(2008). 계층제, 시장, 네트워크: 서울시 구청조직의 거버넌스 실태에 대한 실증적 분석. 「한국행정학보」, 42(3): 191-213.
- 유희정·이숙중(2015). 일선공무원의 시민신뢰가 시민참여 수용성에 미치는 영향: 정책과정 및 유형별 시민참여 필요성의 조절효과를 중심으로. 「한국행정학보」, 49(1): 29-57.
- 유희정·이숙중(2010). 사회참여가 정부성과 인식에 미치는 영향 - 사회신뢰의 매개를 통하여. 「한국정책학회보」, 19(3): 29-56.

- 원숙연(2001). 부하에 대한 상관 신뢰의 영향요인: 상관의 지역주의 성향을 중심으로. 「한국행정학보」, 35(1): 161-180.
- 원숙연·박통희(2001). 정부조직내에서 상관에 대한 하부의 신뢰: 상관의 개인적 특성과 관계적 특성을 중심으로. 「한국행정연구」, 10: 112-134.
- 이곤수·송건섭(2011). 지역주민의 삶의 질 인식과 지방정부 신뢰: 평택시를 중심으로. 「한국행정논집」, 23(2): 487-507.
- 이곤수·송건섭(2007). 지방정부의 시민접촉에 대한 사회자본의 영향. 「한국행정학보」, 41(1): 133-152.
- 이곤수 정한울(2013). 국회신뢰의 영향요인 분석 -국민인식조사를 중심으로. 「한국행정논집」, 25(2): 359-380.
- 이곤수·최원삼·전영평(2005). 지역혁신거버넌스의 실증적 분석. 「한국행정학보」, 39(40): 39-62.
- 이도형. (2004). 로컬 복지 거버넌스 전략: 자활사업을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(3): 221-238.
- 이명석(2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」, 36(4): 321-338.
- 이명석·오수길·배재현·양세진(2008). 재난대응 거버넌스 분석 - 민간자원봉사네트워크를 중심으로. 「한국정책학회보」, 17(3): 163-188.
- 이명석·오스트롬·워커(2004). 제도, 이질성, 신뢰 그리고 사회적 딜레마 상황에서의 협동가능성. 「한국행정학보」, 38(1): 1-21.
- 이상철·성도경(2002). 지방공기업의 책임경영을 위한 성공요건 분석: 뉴거버넌스의 관점에서. 「한국행정학보」, 36(4): 303-320.
- 이승중(2010). 정부신뢰에 대한 종교의 영향. 「한국행정학보」, 44(1): 99-119.
- 이숙중·김희경·최준규(2008). 사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구: 공무원과 시민단체 직원의 인식을 중심으로. 「한국행정학보」, 42(1): 149-170.
- 이시원(1994). 경제적 상황요인이 정부신뢰에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 3(3): 61-84.
- 이신행 외(1999). 「시민사회운동-이론적 배경과 국제적 사례」. 서울: 법문사.
- 이양수(2008). 신뢰유형, 관료의 형태, 국정운영평가가 정부역할신뢰에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 20(2): 533-552.
- 이인자·한세의·이희선(2010). 사회자본이 교육성과에 미치는 영향에 관한 연구 - 사교육의 매개효과를 중심으로. 「한국정책학회보」, 20(1): 179-211.
- 이재광(2008). 과잉생산경제와 거버넌스 -거버넌스의 기원에 관한 소고. 「한국정책학회보」, 17(2): 264-289.
- 이재완(2013). 외국인 신뢰가 다문화정책지지에 미치는 효과 분석 - 서울시의 외국인이주정책과 다문화가족정책을 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(4): 285-315.
- 이종원(2005). 방법론적으로 재해석한 거버넌스의 이해. 「한국행정학보」, 39(1): 329-340.

- 이주현(2013). 대도시권 거버넌스와 지방정부의 협력기제에 관한 비교연구. 「한국행정학보」, 47(3) ; 309-328.
- 이주현·박치성(2010). 지역사회서비스 전달 네트워크 거버넌스 유형에 대한 탐색적 연구: 서울시 자치구를 중심으로. 「한국행정학보」, 44(3) ; 1-35.
- 이현수(1999). 국민의 행정 신뢰에 관한 영향요인 분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로. 「한국행정학보」, 33(2): 37-56.
- 이현국·김운호(2014). 정부서비스 성과와 정부신뢰: 서울시 정부서비스를 대상으로. 「한국행정학보」, 48(4): 1-22.
- 이형우(2015). 조직 신뢰 개념의 재구성 과 측정방법의 비교평가. 「한국행정학보」, 49(3): 487-514.
- 이혜림·조민효(2014). 다문화가정 이주여성의 적응유형과 사회자본이 취업에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 23(4): 237-263.
- 이혜인·홍준형(2013). 정부신뢰와 시민참여: 지난 두 정부에 대한 설문조사를 활용한 실증분석. 「한국행정논집」, 25(3): 791-820.
- 이희창·박희봉(2005). 사회자본과 지역발전. 「한국행정논집」, 17(4): 1183-1206
- 임채홍·김서용(2014). 원전비리 사건의 부정적 효과와 신뢰기제 분석. 「한국행정연구」, 23(3): 131-159.
- 장현주(2006). 정책집행 권한의 이양과 거버넌스의 변화: 미국 뉴욕 주정부와 지방정부의 사례 연구. 「한국행정연구」, 15(1): 263-293.
- 장호석·하현상(2013). 지속가능한 환경을 위한 거버넌스 채택에 대한 신뢰와 제도의 영향 -미국 플로리다 지방정부를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(1): 517-551.
- 전대성·권일웅·정광호(2013). 정부신뢰에 대한 연구 - 대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가 비교를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(2): 181-206.
- 전영평·장임숙(2004). 규제거버넌스와 NGO의 정책 참여: 기여와 한계. 「한국행정학보」, 38(3): 281-300.
- 정광호·이달곤·하혜수(2011). 지방정부 신뢰요인의 탐색. 「한국행정학보」, 45(4): 181-201.
- 정문기(2009). 지역경제개발의 협력거버넌스. 「한국행정학보」, 43(3): 229-250.
- 정성호·정창훈(2010a). 거버넌스 위기가 지방공사의 부채증가에 미치는 영향. 「한국행정연구」, 20(3) ; 125-161.
- 정성호·정창훈(2010b). 거버넌스가 경제성장에 미치는 영향. 「한국행정연구」, 19(3) ; 171-202.
- 정수용·이명석(2015). 대안적 사회조정양식으로서의 네트워크 거버넌스: 흥도 유람선 좌초사고 민간자율구조 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 49(3): 25-49.
- 정용덕 외(1999). 「합리적 선택과 신제도주의」. 서울: 대영문화사.
- 정재명(2010). 공직인사 상 여성공무원의 차별인식이 직무만족에 미치는 영향: 신뢰의 매개변

- 수를 중심으로. 「한국행정논집」, 22(3): 721-747.
- 정주용·김서용(2014). 신뢰와 원자력 수용성의 다차원성에 대한 탐색적 분석. 「한국행정학보」, 48(4): 51-78.
- 정진경·최영훈(2010). 조직유형, 신뢰와 자원공유 특성 연구: 자원봉사 영역의 사회복지기관과 자원봉사센터 중심. 「한국행정학보」, 44(4); 83-102.
- 조성은(2014). 전력 위기의 학습과 재난 거버넌스 - 9.15 전력대란과 8.6 전력위기 비교를 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(4): 1-35.
- 조일형(2015). 지역사회의 사회자본이 범죄두려움에 미치는 영향. 「한국정책학회보」, 24(3): 1-27.
- 조화순·김민정(2010). 인터넷 규제정책의 굿 거버넌스 모색. 「한국정책학회보」, 19(3); 58-78.
- 주성수(2003). 정부의 신뢰 위기와 NGO와의 파트너십 대안. 「한국행정연구」, 12(2): 186-210.
- 주성수(1999). 「시민사회와 제3섹터」. 서울: 한양대학교 출판부.
- 주성수·남정일(1999). 「정부와 제3섹터 파트너십」. 서울: 한양대학교 출판부.
- 채원호·손호중(2005). 정책실패와 신뢰 - 방사능폐기물 처리장 입지선정 사례를 중심으로. 「한국행정논집」 17(1): 103-129.
- 천세봉·하연섭(2013). 과학기술정책 거버넌스 변동에 관한 신제도주의 분석 - 노무현 정부와 이명박 정부를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(4): 87-113.
- 최경희(2009). 대구 밀라노프로젝트 거버넌스 네트워크 분석. 「한국행정논집」, 21(2): 491-519.
- 최병훈·조현석(2004). 산업클러스터와 혁신 - 사회적 자본과 구조적 요인의 영향 분석. 「한국정책학회보」, 9(3): 109-136.
- 최지민·김순은(2016). 사회자본이 노인문제감소에 미치는 효과분석 - 기초지방정부수준의 사회자본과 노인문제 지수를 활용하여. 「한국정책학회보」, 25(2): 29-63.
- 최태현(2015). 거버넌스에 대한 가치 지향과 신뢰. 「한국행정학보」, 49(2): 1-24.
- 최흥석(2004). 수자원공급의 거버넌스 변화 분석 - 정책공동체에서 이슈네트워크로. 「한국행정논집」, 16(1): 49-79.
- 하미승·전영상(2007). 협력적 거버넌스에 대한 공무원태도의 결정요인 분석. 「한국행정연구」, 16(1): 1-38.
- 한세희·김연희·이희선(2010). 사회자본과 주관적 안녕감의 관계: 서울시민을 대상으로. 「한국행정학보」, 44(3): 37-59.
- 한승준(2007). 신거버넌스 논의의 이론적 실제적 한계에 관한 연구. 「한국행정학보」, 41(3): 95-116.
- 한승준(2006). 지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(4): 253-276.
- 한승준(2004). 분권화시대의 지역 거버넌스에 관한 연구: 프랑스의 계획계약제도를 중심으로. 「한국행정학보」, 38(5): 281-302.

- 한인섭(2004). 정부관료제의 본질과 기업적 거버넌스의 한계. 「한국행정연구」, 13(3): 3-26.
- 허인혜(2011). 한국 금융감독시스템의 민주적 거버넌스 모색. 「한국정책학회보」, 20(4): 136-162.
- 허철행·허용훈(2007). 한국 사회자본의 한계와 전망. 「한국행정논집」, 19(1): 151-170.
- 홍형득(2007). 거버넌스 관점에서 우리나라 국가혁신체제(NIS)의 변화와 특징 분석. 「한국행정논집」, 19(3): 555-579.
- 황아란·서복경(2015). 정책과정이 정부신뢰에 미치는 영향: 2014년 유권자 인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 27(4): 1193-1214.
- 황창호·김영주·문명재(2015). 행정가치에 대한 국민인식이 정부신뢰에 미치는 영향. 「한국행정정보」, 49(4): 123-150.
- Almond, Gabriel A. & Verba, Sidney(1963), *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Baker, Wayne(2000). *Achieving Success Through Social Capital*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., A Wiley Company.
- Bourdieu, P.(1986). The Forms of Capital. In J. G. Richardson ed., *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, 241-258. New York: Greenwood.
- Box, Richard C.(1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications.
- Burt, R. S.(1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge : Harvard University Press.
- Coleman, James S.(1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology* 94, 95-120.
- Evans, Peter(1996). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. *World Development*, 24(6): 1119-1132.
- Fukuyama, Francis(1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Inglehart, Ronald(1977). *Silent Revolution: Changing Values and political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Jacobs, J.(1965). *The Death and Life of Great American Cities*. London : Penguin Books.
- Jun, Jong S.(1999). Editorial Notes: The Enhancement of Local Governance. *Administrative Theory & Praxis* 21, No. 3, 249-250.
- Kooiman, Jan(1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- Loury, Glen(1987). A Dynamic Theory of Racial Income Differences. In P. A. Wallace & A.

- LeMund, eds. *Woman, Minorities, and Employment Discrimination*. Lexington: Lexington Books.
- Maloney, Willam, Graham Smith, & Gerry Stoker(2000). Social Capital and Urban Governance: Adding a More Conceptualized 'Top-down' Perspective. *Political Studies*, vol. 48: 802-820.
- Nahapiet, Janine & Ghoshal, Sumantra(1998). Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage. *Academy of Management Review*, 23(2): 242-265.
- Newton, Kenneth(1999). Social Capital and Democracy in modern Europe. Jan W. van Deth, et al., eds. *Social Capital and European Democracy*, 3-24. London: Routledge.
- Olson, Mancur(1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Peters, B. Guy & Pierre, John,(1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8, No. 2, 223-243.
- Peters, B. Guy & Pierre, John, 1996, *The Future of Governing*. Lawrence, Kansas: the University Press of Kansas.
- Petro, Nicolai N,(2001). Creating Social Capital in Russia: The Novgorod Model. *World Development* 29(2): 229-244.
- Pierre, Jon & Peters, Guy(2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Putnam, Robert D,(2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, Robert D,(1995a). Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *Political Science & Politics*, 664-683.
- Putnam, Robert D,(1995b). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy* 6, No. 1, 65-78.
- Putnam, Robert D,(1993a), The Prosperous Community: Social Capital and Public Life. *The American Prospect* 13, 35-42.
- Putnam, Robert D,(1993b). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University.
- Rhodes, R.A.W,(1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W,(1996). The New Governance: Governing without Governance. *Political Studies*.

44(4): 652-667.

- Roseland, Mark(2000). Sustainable Community Development: Integrating Environmental, Economic, and Social Objectives. *Progress in Planning* 54: 73-132.
- Seragedin, Ismail & Grootaert, Christiaan(2000). Defining Social Capital: An Integrating View. Partha Dasgupta & Ismail Seragedin, eds. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, 40-58. Washington, D.C.: The World Bank.
- Stoker, Gerry(1998). *Governance as Theory: Five Propositions*. Oxford, UK: Blackwell Publishers.
- Taylor, Marilyn(2000). Communities in the Lead: Power, Organizational Capacity and Social Capital. *Urban Studies* 37, No. 5-6, 1019-1035.
- Tocqueville, Alexis de(1984). *Democracy in America*. renewed by Richard D. Heffner. New York: New American Library, A Division of Penguin Books.
- Veenstra, Gerry & Lomas, Jonathan(1999). Home is Where the Governing Is: Social Capital and Regional Health Governance. *Health & Place* 5: 1-12.
- Wamsley, Gary L. & Dudley, Larkin S.(1995). From Reorganizing to Reinventing: Sixty Years and We Still Don't Get It. *Unpublished paper*, 1-42.
- Warner, Mildred(2001). Building Social Capital: the Role of Local Government. *Journal of Socio-Economics* 30, 187-192.
- World Bank(2002). What is Social Capital? www.worldbank.org/poverty/scapital/whatsc.htm.

* 박희봉(朴熙峯): 미국 Temple University에서 정치학박사 학위를 취득하고(논문: Citizen Participation, Satisfaction, and Government Responsiveness in the Process of Local Autonomy of Korea, 1994), 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 정부조직, 행정문화 및 사회자본 등이 주요 관심분야이며, 저서로는 「사회자본: 불신에서 신뢰로, 갈등에서 협력으로」(2009), 「좋은 정부, 나쁜 정부」(2013), 「교과서가 말하지 않은 임진왜란 이야기」(2014), 「김시민의 전투일지로 임진왜란을 다시 쓰다」(2016), 「호남관군과 의병은 왜 진주성에서 목숨을 바쳤을까」(2016) 논문으로는 “역사바로세우가 정책의 필요성: 임진왜란에 대한 역사교과서의 오류와 진실을 바탕으로”(2014), “스칸디나비아 3개국 및 동아시아 3개국의 정부신뢰 영향요인 비교”(2014), “Is trust in government a short-term strategic value or a long-term democratic value? A case of three Nordic countries and three East Asian nations”(2013) 등을 발표하였다. 주요경력으로 한국공공관리학회 회장(2016), 한국연구재단 선출직이사(2016), 중앙선거방송토론위원회 전문위원(2016) 등을 맡고 있다(hbpark@cau.ac.kr).