

제주지역의 사회적 자본 형성과 복지 거버넌스 관계 연구*

진창남**, 남진열***

- I. 서론
- II. 선행연구 검토
- III. 연구방법
- IV. 연구결과
- V. 결론

국문요약

지방분권화 추진에 따라 지역복지의 공급방식은 공공과 민간간 연계 협력하여 복지수요에 부응하는 서비스 극대화를 모색하는 방안이 요청되고 있다. 본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 사회적 자본 형성과 복지 거버넌스 관계를 살펴보고자 제주특별자치도 지역사회복지협의체 또는 사회복지협의회 참여 경험 여부에 따라 제주도내 사회복지업무 종사자 520명을 두 개 집단(‘협의체 또는 협의회 참여 집단’과 ‘협의체 또는 협의회 미참여 집단’)으로 나누어 설문조사를 통한 실증분석을 실시하였다. 설문은 사회적 자본의 수준을 측정하기 위한 하위요인으로 신뢰, 사회규범, 네트워크를 설정하였으며, 복지 거버넌스의 구축 정도를

* 이 논문은 제1저자의 행정학 박사학위 논문 일부를 발췌·발전시켰음.

** 제주대학교 행정학 박사 / 제1저자

*** 제주대학교 행정학과 부교수 / 교신저자

측정하기 위한 하위요인으로 자발적 참여, 상호협력, 공동결정으로 설정하였다. 분석 결과, 두 개 집단 모두 상대적 영향력의 크기는 네트워크, 신뢰, 사회규범의 순서로 복지 거버넌스에 유의한 정(+)의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 따라서 사회적 자본이 복지 거버넌스를 향상시킬 수 있는 변수의 영향력을 평가하고 해당 변인에 대하여 검토하고 이를 분석모형으로 활용할 가치와 필요가 있다고 본다.

주제어 : 사회적 자본, 거버넌스, 복지 거버넌스, 지역복지, 복지공동체

I. 서론

지방분권이 복지수요를 반영하고 효율성을 높이기 위해서는 지역 주민의 자발적 참여와 협력을 토대로 한 공공과 민간간의 연계협력이 요청되고 있다. 이러한 관점이 사회적 자본과 거버넌스가 연계되어야 하는 점으로 주목받고 있다. 사회적 자본은 조정과 협력의 거버넌스를 형성하고, 거버넌스는 시민사회의 사회문제 해결역량을 제고하여 공공문제의 집합적 해결능력을 고양시키는 것으로 볼 수 있다(오수길·곽병훈, 2004 : 228). 제주지역의 사회적 자본에 대한 논의는 제주인의 의식구조를 토대로 분석하는데 의미가 있다. 일반적으로 한 지역사회의 사회적 자본은 지역의 사회규범과 네트워크 및 주민의 신뢰성을 의미하는 것으로서 공동체적인 성격이 강하다(박통희, 1998 : 104). 제주의 사회적 자본으로 자리매김 되고 있는 상부상조의 공동체인「수눌음」¹⁾은 비공식적 사회체계로서 공동체문화의 원형이며, 제주에서 부계친족, 외적, 처족들을 총칭하는 ‘괜당’문화는 친족공동체의 강한 의식으로 받아들여지는 한편 파당성을 강화하는 역기능도 낳게 되었다(현용준, 2009 : 136). 사회적자본

1) 제주도에만 있는 특수한 형태의 품앗이. 수눌음이란 “수눌어간다”는 뜻이 명사화 된 말이며, 함께 품을 교환한다는 의미이다. 보통은 농사일을 할 때 이웃끼리 서로 돌아가면서 도와 노동의 교환이 이루어진다. 이러한 노동교환은 서로의 우의를 두텁게 하고 유대감을 강화시켜주며, 능률과 일의 신명을 부추기는 노래도 생겨나게 한다[2013. 12. 1.] <http://preview.britannica.co.kr/bol/topic.asp?article_id=b12s3250a>.

은 긍정적 측면이 많음에도 불구하고 한 지역사회 또는 개인에게 집중되면 다른 한쪽에서는 감소될 수도 있다. 지역사회복지는 주민의 다양한 욕구를 정확히 파악하고 충족시키기 위해 지역의 다양한 인적·물적 자원을 효과적으로 동원·활용함으로써 주민복지를 최대화하려는 것이다. 따라서 지역 내 다양한 복지공급 주체간의 파트너십과 효율적 복지협력 체제인 복지 거버넌스 구성을 필요로 한다. 지역복지 서비스의 효과성을 제고하기 위해서는 지역복지전달체계를 이용자 중심의 찾아가는 서비스, 통합관리 체계로 전환해야 하며, 특히, 공공중심의 복지전달체계를 민관협력 중심으로 개인의 특성 및 환경을 고려한 전문화된 서비스를 제공할 필요가 있다. 복지 거버넌스는 사회복지서비스의 공급에 있어 신뢰에 기초한 네트워크의 구축을 전제로 하기 때문에 클라이언트의 복합적 욕구를 보다 효과적으로 충족시킬 수 있는 기제가 될 수 있다. 그 이유는 복지 네트워크의 구축이 조직간의 호혜적인 연계관계를 형성하여 자원 활용의 극대화를 가능케 하기 때문이다(곽병훈·박보영, 2001 : 204-205).

본 연구는 제주지역의 복지 거버넌스의 실제인 지역사회복지협의체 및 사회복지협의회의 운영 사례를 통하여 제주지역의 사회적 자본과 복지 거버넌스에 대한 도민의 인식수준 및 사회적 자본의 구성요소들이 복지 거버넌스 구축에 미치는 영향에 대하여 분석하고자 한다. 아울러 제주형 복지 거버넌스 구현에 필요한 주요 요인을 규명하고 복지 활성화를 위한 함의를 제시하고자 한다. 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

- 첫째, 응답집단의 특성²⁾에 따라 사회적 자본의 인식수준에 차이가 있는가?
- 둘째, 응답집단의 특성에 따라 복지 거버넌스의 인식수준에 차이가 있는가?
- 셋째, 사회적 자본이 복지 거버넌스에 미치는 영향과 상대적 영향력은 어떠한가?

2) 본 연구에서 응답 집단은 제주지역에서의 지역사회복지협의체나 사회복지협의회
의 위원이나 회원 활동에 참여한 경험유무에 따라 나누었다. 참여 경험이 있는
자(195명)에 비해 참여 경험이 없는 자(325명)가 훨씬 많은 비중을 차지하고 있
으며, 두 집단 간 변인 비교를 통한 차이를 살펴보고자 한다. 특히, Granovetter
는 집단의 폐쇄성에 대하여 사회적 자본의 출현에 필수 불가결한 요소이지만 특
정한 집단의 범위를 넘어서 다른 집단의 구성원과 어느 정도의 느슨한 관계를
맺는 구성원을 가진 집단은 완전히 폐쇄적인 집단에 비해 사회적 자본의 축적이
더욱 강화되는 경우를 자주 발견하게 된다고 하였다.

II. 선행연구 검토

1. 사회적 자본에 대한 논의

사회적 자본의 이론적 경향은 거시적 관점에서 공동체의 정치문화나 조직적 특성에 초점을 두는 Bourdieu의 입장과 미시적 관점에서 개인이나 집단이 형성하는 관계유형에 초점을 두는 Coleman과 Putnam의 입장으로 구분된다. 사회적 자본에 대하여 Bourdieu는 개인에게 귀속된다고 본 반면, Coleman은 개인 간 관계에서 생성된다고 보았으며, Putnam은 지역사회나 국가 등으로 설정한 점이다(Winter, 2000 : 25-27 ; 김태룡·안희정, 2011 : 25-26 재인용). 사회적 자본의 핵심적 명제는 사회적 연결망을 통해서 내재된 사람들 간에 발생하는 사회적 상호관계에 의해 존재하게 되므로 사회적 자본에 대한 공통분모는 ‘관계적’이라는 부분이다(Portes, 1998 : 7).

개인의 이익추구는 오히려 공익을 희생시킬 수 있으나, 공공선택론에서는 공익이 개인의 이익을 침해한다는 등 공익과 개인이익은 갈등 관계로 이해되고 있으나 사회적 자본은 양측의 갈등을 조화시킬 수 있는 개념으로 각광받고 있다. 즉, 사회적 자본의 기능은 양면성을 갖는 트로이의 목마와 같다. 대부분의 사회적 자본에 대한 논의는 그것이 무조건적으로 좋으므로 최대화해야 한다고 하지만 반드시 그렇지는 않으며, 그것은 최적화해야 하는 자원임을 알아야 한다(구혜정, 2006 : 54-55).

국내의 선행연구의 주요 동향은 사회적 자본에 관한 정량적 분석 연구에 치중하였고(박희봉·김명환, 2000 ; 소진광, 2004 ; 홍영란, 2007), 주로 일정지역, 특정계층의 사회 자본의 측정 비교를 통해 한국사회에의 적용 분야에 관심이 모아졌다고 볼 수 있다(한상미, 2007 ; 박세경 외, 2008). 박희봉(2009)은 사회적 자본은 지역사회 복지거버넌스 형성과 지역사회능력 개선, 시민욕구에 대한 행정적 대응을 증진시키므로 복지거버넌스 형성을 위해 네트워크 문화가 필요하며 사회적 자본이 전제되어야 한다고 제안하였다. 국내외 연구자들의 사회적 자본에 대한 구성요소는 크게 인지적 관점(신뢰와 사회규범), 구조적 관점(네트워크), 관계적 관점으로 구성되며, 신뢰와 사회규범은 행위자들의 관계속에서 태도로

인식되는 요소이며, 이들 요소에 따라 사회적 자본이 형성 또는 지속된다고 하였다. 종합하면, 사회적 자본의 구성요소 중 네트워크는 사회적 자본을 담는 그릇(體)이며, 신뢰와 호혜성의 사회규범은 네트워크를 움직이는 원리(用)가 된다(박숙미, 2002 : 52-53).

(1) 신뢰 : Fukuyama(1995)에 의하면, 신뢰는 “어떤 공동체 내에서 그 공동체의 다른 구성원들이 보편적 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하며 협동적인 행동을 할 것이라는 기대”라고 정의하였다. 신뢰의 화학적 근거를 찾아낸 임상 실험 사례가 주목을 끌게 한다. 누군가를 신뢰하게 되면 옥시토신(oxytocin)이 분비되어 행복감을 느끼고, 그것이 다시 신뢰하는 행동으로 이어진다는 임상결과가 발표되었다(KBS 사회적자본 제작팀, 2011 : 71-72).

(2) 사회규범 : 사회규범은 호혜성과 사회규범적 행동으로 나뉜다. 호혜성(reciprocity)에 기초한 사회규범은 구성원간의 책임의식을 증진해 사회협력의 수준을 높인다(이동원·정감영, 2010 : 154). 규범은 교육을 포함하는 사회화, 상호작용의 모델과 처벌에 의해 유지되고 강화된다. Putnam은 규범에서 가장 중요한 요소는 호혜성이라고 한다(Putnam, 2000 : 20-21; 구혜정, 2006 : 45).

(3) 네트워크 : 사회적 자본은 개인간, 개인과 집단간, 또는 집단간의 상호작용을 전제로 하며, 상호작용은 사람들로 하여금 네트워크를 형성하고, 공동체를 유지하며, 사회구조를 구성하게 해준다. 사회규범과 정보의 흐름은 네트워크가 기능하는데 가장 중요한 특징이다(구혜정, 2006 : 44). Putnam은 네트워크를 결속형 네트워크(bonding network)와 교량형 네트워크(bridging network)로 구분하였다³⁾.

2. 복지 거버넌스에 대한 논의

지방분권의 핵심은 정책과 관련된 정부와 기업, 시민사회의 다양한 주체들이 참여에 의한 로컬 거버넌스의 실천에 있다. 우리나라는 2005년부터 실시된 복지부문의 지방이양정책으로 복지 패러다임은 전통적인 의·식·주 중심에서 다양한 욕구의 복지서비스 중심으로 변화하고 있으며, 이와 더불어 복지서비스의 공급주체 역시 정부 또는 국가주도에서 지역사회의 조직과 주민이 동참하는 방향으로 전환되고 있다. 이런 맥락

3) 결속형 네트워크는 배타적 정체성을 갖는 동질적 집단, 즉, 학연, 지연, 혈연 등의 사회적 자본 형태이고 교량형 네트워크는 광범위한 정체성과 호혜성을 갖는 포용적 사회적 자본 형태로 규정하였다.

에서 복지 거버넌스는 지역복지서비스 공급과정에 사회적 자본을 매개로 한 ‘민·관의 공동참여’와 사회적 자본에 기초한 ‘상호협력 및 자원 공동부담 원칙’을 접목시킴으로써 지역복지 전달체계의 효율화를 이끌어 낼 수 있는 전략이라고 할 수 있다(Hoggett & Thompson, 1998 ; 광병훈·박보영, 2011 : 205 재인용).

선행 연구로는 국외의 연구 중 Newman(2001)은 바람직한 거버넌스를 구현하기 위해 필요한 규범적인 가치로서 네트워크에 의한 사회적 조정, 자치, 일반국민의 참여, 민주주의 등을 제시하였다(김형양, 2006 : 181-203). 국내 연구는 첫째, 지역복지 거버넌스 또는 로컬 거버넌스의 네트워크에 대한 연구로서 강창현(2002)은 서울시 은평구와 송파구의 노인지역 사회보호서비스 공급과정의 지역네트워크가 문제해결기제로 기능하기 위해서는 서비스 공급주체인 정부, 시장, 시민사회는 역할균형을 형성해 나가는 노력이 선행되어야 함을 제시하였다. 둘째, 지역복지 거버넌스의 가능성과 한계에 대한 진재문(2004)의 연구는 복지거버넌스의 건강한 정착을 위한 지방분권의 중요성을 강조하였으며, 거버넌스의 구축에 따른 대안적 복지공급체계, 벤치마킹, 성공조건과 전제사항을 모색하였다. 셋째, 로컬 거버넌스의 영향요인 및 정책과제에 대한 최영출(2004), 이용돈(2010)의 연구를 들 수 있다. 최영출(2004)은 로컬 거버넌스의 연구가 이론적 수준에 머물러 있으며, 로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제는 실제로 지방정부의 문제해결에 도움이 될 수 있어야 한다고 주장하였다. 이용돈(2010)은 지역사회복지협의체의 정책적인 효과성에 영향을 미치는 요인들을 탐구하고, 거버넌스 효과성에 대한 영향력을 파악하여 상호간에 정책적 우선순위를 정하였다. 선행연구를 종합하면, 복지 거버넌스의 구축과 정책과제는 정부, 시장, 시민사회의 균형적 역할 분담이 필요하며, 현안 문제의 해결에 기여할 수 있어야 함을 시사하였다. 본 연구에서는 복지 거버넌스의 구성요소는 자발적 참여, 상호협력, 공동결정으로 집약하여 살펴보고자 한다.

- (1) 자발적 참여 : 수직적 주종관계구조가 아닌 수평적 협력구조 속에서 주요 행위자가 정부주도가 아니라 민간의 참여이며, 자율적, 능동적인 참여가 핵심이 된다. 다양한 참여자로 구성된 네트워크의 상황은 참여자들이 상호 독립적이라

는 것을 의미한다. 그러나 이는 모든 참여자가 동등하다는 것을 의미하는 것은 아니며 역할 분담이 따르게 된다고 본다.

(2) 상호협력 : 상호협력적 업무관계로서 파트너간의 협력은 단순한 수동적, 수직적, 불평등 관계가 아니라 신뢰를 기반으로 공동의 목표를 둔 협력적(collaborative)관계로 업무를 추진하는 것이다(이병수·김일테, 2001; 소순창·유재원, 2005; 김형양, 2006; 김인, 2006; 초의수, 2008; 이광희, 2009; 진관훈, 2010).

(3) 공동결정 : 정책적 결정과정에 대등하게 참여하고 책임과 권한을 함께 가지며 의사결정을 하게 되는 것이다(강황선, 2003 ; 김형양, 2006 ; 초의수, 2008 ; 이광희, 2009 ; 안태숙, 2010).

3. 사회적 자본과 복지 거버넌스의 상호 연관성

지역단위의 사회적 자본과 거버넌스를 연계하여 동시에 조망할 수 있는 기반을 제공한 선행연구를 살펴보면, 오수길·곽병훈(2004)은 사회복지서비스의 거버넌스를 활성화하는데 사회적 자본의 역할이 필요하고, 거버넌스가 사회적 자본을 활성화하는데 정부의 역할이 필요함을 주장하였다. 박희봉(2009)은 사회적자본이 형성되지 않은 곳에서는 민주적 복지거버넌스를 위한 사회의 각 주체들 간의 협력이 이루어지기 어렵다고 하였다. 복지 거버넌스를 강화하기 위해 사회적 자본이 필요하다는 점에 대해 많은 부분에서 이론적 합의가 내려져 있다(박희봉, 2009 : 430). 선행연구를 종합하면, 사회적 자본은 소셜 네트워크의 활성화를 가능케 하며, 즉 상호의존적 구조를 가진 네트워크는 좋은 복지 거버넌스를 형성할 있는 토대가 됨을 알 수 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구대상

본 연구는 제주특별자치도의 지역사회복지협의체와 사회복지협의회의 활동을 대표적인 복지 거버넌스의 사례로 보았으며, 사회적 자본의 측정 은 개인수준과 집단 수준에서 가능하며, 복지 거버넌스의 측정은 제주

지역 차원에서 다루고자 하였다. 본 연구의 조사 대상은 제주특별자치도 내에 소재하는 사회복지시설, 자활지역센터, 시민사회단체, 사회복지협의회에 근무하는 종사자, 지역사회복지협의체 위원, 제주특별자치도 내 지역사회복지 담당 공무원 및 대학의 사회복지 담당 교수 등을 그 대상으로 선정하여 설문조사를 실시하였다. 설문조사 대상으로 지역사회의 복지기관 업무 종사자를 선정한 이유는 지역 복지 업무 및 활동에 직접 참여하는 자로서 지역복지에 대한 기본 지식과 실무 능력을 갖추었다고 보기 때문이다. 자료수집을 위한 예비조사를 거쳐 설문지는 2011년 10월 17일부터 2012년 1월 18일까지 총 827부를 배포하여 회수된 551부를 회수(회수율 66.6%)하여 불성실한 응답 설문지 31부를 제외한 520부에 대하여 통계분석하였다. 사용된 표본추출방법은 층화표집(stratified sampling)으로서 모집단안에 동일성을 갖는 여러 개의 하부집단이 있다고 가정할 때 모집단을 속성에 따라 계층으로 구분하고 각 계층에서 단순무선표집을 하는 방법을 말한다(성태제·시기자, 2007 : 93). 응답자중 지역사회복지협의체나 사회복지협의회에 참여 경험유무에 따라 ‘지역사회복지협의체 또는 사회복지협의회에 참여경험이 있는 집단(195명)’, ‘지역사회복지협의체 또는 사회복지협의회에 참여경험이 없는 집단(325명)’으로 나누었다.⁴⁾ 이와 같이 두 개 집단으로 구분하는 목적은 지역사회복지협의체와 사회복지협의회의 구성과 역할이 다르기 때문이며, 지역사회복지협의체와 사회복지협의회의 참여경험 유무에 의하여 차별화되는 집단별 특성에 따른 분석 결과를 논의하고자 함이다.⁵⁾

즉, 지역사회복지협의체의 구성은 대표협의체, 실무협의체, 실무분과로 구성된 관 중심의 복지공동체라 할 수 있으며, 사회복지협의회는 개

4) 본 연구에서는 두 집단을 ‘협의체 또는 협의회 참여집단’, ‘협의체 또는 협의회 미참여집단’으로 표기하였으며, 응답자 전체를 참여 경험 유무에 의하여 2개 집단으로 나누어 동수 표집이 아닌 과대표집 분석을 실시하였다.

5) ‘지역사회복지협의체’는 지역사회내 복지문제를 민주적으로 해결하기 위한 상향식 의사소통구조로써 민간의 참여기반을 마련하여 문제해결 의지가 활발하게 논의될 수 있는 협의기구이며(사회복지사업법 제7조의 2), ‘사회복지협의회’는 복지사업과 활동을 협의조정하며 주민참여를 촉진하고 지역복지 증진에 기여하고 있는 법정단체이다(사회복지사업법 제33조).

인회원, 단체회원, 자원봉사자 등으로 구성된 민간 중심의 복지공동체로서 설문조사 대상자가 이 두 복지공동체의 참여 경험 유무에 따라 나타나는 주요 변수의 차이를 통하여 지역 복지 거버넌스의 수준을 분석하고, 사회적 자본의 측정이 가능하기 때문이다.

2. 측정도구

사회적 자본과 복지 거버넌스 등 변수 및 구성요인별 측정항목은 <표 1>과 같이 제시하였다.

<표 1> 변수 및 구성 요인별 측정 항목 구성표

변수 및 구성 요인	측정 항목	측정 문항	출처
신뢰	개인 신뢰	개인의 신뢰 정도	박희봉·김명환(2001), 호주통계청, 유석준 외(2002), 최영철(2004), Stone(2003), 소진평(2003)
	역할 신뢰	구성원의 역할 신뢰 정도	
	관의 민 신뢰	관의 민(민간부문에 대한 신뢰 정도	
	민의 관 신뢰	민의 관(공공부문에 대한 신뢰 정도	
	조직구성 신뢰	조직구성과정의 신뢰 정도	
	의사결정 신뢰	의사결정과정의 신뢰 정도	
	전문성 신뢰	구성원의 전문성 신뢰 정도	
청렴도 신뢰	구성원의 청렴도 신뢰 정도		
사회적 자본	법질서 준수	구성원의 법질서 준수 정도	박희봉·김명환(2001), 호주통계청, 최영철(2004), 소진평(2004)
	출신지 차별의식	구성원의 출신지역 차별 정도	
	상호부조 전통	구성원간 상호부조전통의 갈등해소 정도	
	책임 공감	구성원의 지역복지 책임감 공유 정도	
	지역복지 기여	참여 구성원의 지역복지 기여 정도	
	사회적 인정	소속 구성원의 사회적 인정 정도	
네트워킹	개인적 성취감	구성원 활동의 개인적 성취감 정도	캐나다 공공정책연구원(PPRI), Leach et al.(2001)
	자원봉사·자선사업	조직과 연계된 자원봉사, 자선사업 의향 정도	
	조직구성의 다양성	다양한 분야별 조직 구성 정도	
	회의 안전	회의 안전의 민관 간 준비 정도	
	회의 진행	회의 진행의 민관 간 주도 정도	
	인적네트워크 활용	현안 해결의 인적네트워크 활용 정도	
	복지자원의 공유	지역 복지자원 공유 정도	
	구성원 상호관계	구성원간 수평적 상호관계 정도	
민관 정보교류	민관간의 정보교류 정도		
복지적 참여	여론·언론 활용	여론, 언론보도 활용 정도	최영철외(2006), 안태숙(2010)
	행사 참여	각종 행사 참여 정도	
회의의 관의 참여	회의의 관의 참여	정기회의시 관의 참여도	

거버넌스	상호협력	회의 민의 참여	정기회의시 민간의 참여도	
		전문가 참여	전문가의 자발적 참여도	
		봉사 참여	봉사단체, 자원봉사 참여도	
	파트너십	파트너십	민관 파트너의 협력 정도	소순창·유재원(2005), 초의수(2008), 안태숙(2010)
		자원 교환	참여주체간 복지자원의 교환 협력 정도	
		공동협력	구성원간 공동사업 수행 정도	
		갈등 해소	지역복지 갈등해소 정도	
	공동결정	모니터링	협업사업 시행에 대한 모니터링 정도	김형량(2006), 초의수(2008), 안태숙(2010)
		관에 대한 의견 개진	관의 문제에 대한 반대의견 개진 정도	
		민간에 대한 의견 개진	민간의 문제에 대한 반대의견 개진 정도	
관의 민의 수렴		관의 민간에 대한 의견 수렴 정도		
응답자의 인구통계학적특성	민의 관의 수렴	민간의 관에 대한 의견 수렴 정도		
	이견 합의	다른 의견에 대한 합의도출 노력 정도		
	성별 연령 학력 근무직종 근무시설유형 직급(직위) 사회복지경력 협의체 또는 협의회 참여경험			

1) 사회적 자본 척도

<표 1>과 같이 사회적 자본의 수준을 측정하기 위하여 하위의 영역을 신뢰, 사회규범, 네트워크의 3개 영역으로 구분하고, 각 하위 영역별로 모두 리커트 5점 척도된 문항들을 제시하였다.

신뢰를 측정하는 항목은 박희봉·김명환(2000), 호주통계청, 유석춘 외(2002), 최영출(2004), Stone(2003), 소진광(2004) 등이 제시한 지표를 수정 보완하여 8개 문항(개인신뢰, 역할신뢰, 관의 민 신뢰, 민의 관 신뢰, 조직구성 신뢰, 의사결정 신뢰, 전문성 신뢰, 청렴도 신뢰)으로 구성하였고, 사회규범을 측정하는 항목은 박희봉·김명환(2000), 호주통계청, 최영출(2004), 소진광(2004) 등이 제시한 지표를 수정 보완하여 8개 문항(법질서 준수, 출신지 차별의식, 상호부조 전통, 책임 공감, 지역복지 기여, 사회적 인정, 개인적 성취감, 자원봉사·자선사업)으로 구성하였다. 네트워크를 측정하는 항목은 캐나다 공공정책연구소(PRI), Leach et al.(2001)이 제시한 지표를 수정 보완하여 8개 문항(조직구성의 다양성, 회의 안건, 회의 진행, 인적네트워크 활용, 복지자원 공유관계, 구성원 상호관계, 민관 정보교류, 여론·언론 활용)으로 구성하였다. 사회적 자본 척도에 대한 요인분석을 통해 구성요인 중 “법질서 준수”, “출신지 차별의식”, “회의 안건”, “회의 진행”을 제거하여 요인이 만족되는 최종 하위 영역

총 20문항으로 구성하였으며, 신뢰도 분석결과 Cronbach α 값은 신뢰 0.935, 사회규범 0.865, 네트워크 0.854로 높게 나타났다.

2) 복지 거버넌스 척도

<표 1>과 같이 복지 거버넌스의 구축 수준을 측정하기 위하여 하위의 영역을 자발적 참여, 상호협력, 공동결정 3개 영역으로 구분하였고, 각 하위영역별로 리커트 5점 척도로 된 문항들을 제시하였다.

자발적 참여를 측정하는 항목은 최영출 외(2006), 안태숙(2010)등이 제시한 지표를 수정 보완하여 5개 문항(각종 행사 참여, 정기회의시 관의 참여도, 정기회의시 민의 참여도, 전문가의 자발적 참여도, 봉사단체·자원봉사 참여도)으로 구성하였고, 상호협력을 측정하는 항목은 소순창·유재원(2005), 초의수(2008), 안태숙(2010) 등이 제시한 지표를 수정 보완하여 5개 문항(민관 파트너의 협력, 참여 주체간 복지자원의 교환 협력, 구성원간 공동사업 수행, 복지 갈등해소, 협의사업 시행에 대한 모니터링)으로 구성하였으며, 공동결정을 측정하는 항목은 김형양(2006), 초의수(2008), 안태숙(2010) 등이 제시한 지표를 수정 보완하여 5개 문항(관에 대한 의견 개진, 민간에 대한 의견 개진, 관 입장에서 민의 수렴, 민간 입장에서 관에 대한 의견 수렴, 다른 의견에 대한 합의 도출 노력)으로 구성하였다. 복지 거버넌스 척도에 대한 요인분석은 요인분석을 통해 구성요인 중 “관에 대한 의견 개진”, “민간에 대한 의견 개진”을 제거하여 요인이 만족되는 최종 하위 영역등 총 13문항으로 구성하였으며, 신뢰도 분석결과 Cronbach α 값은 상호협력 0.899, 자발적 참여 0.845, 공동결정 0.827로 높게 나타났다.

3) 응답자의 특성 변인

응답자의 특성에 대한 설문은 응답자의 인구사회학적 요인에 관한 항목들로 구성되어 있다. 즉, 성별, 연령, 학력, 근무 직종, 근무시설, 직급, 직위, 사회복지경력, 협의체 또는 협의회의 참여경험에 대한 문항으로 구성되었다. 복지 거버넌스에 미치는 영향을 살펴보기 위한 다중회귀분석에서는 성별, 연령, 학력, 근무 직종, 근무시설, 사회복지경력에 해당되는 명목형변수는 <표 2>와 같이 더미변수화하여 활용하였다.

<표 2> 더미변수 구성 기준

통제변수	구성 요인	기준변수
성별(더미변수)	0 = 여자, 1 = 남자	여자
연령1(더미변수) 연령2(더미변수)	30대 이하(40대 : 0, 50대 이상 : 0), 40대(40대 : 1, 나머지 : 0), 50대 이상(50대 이상 : 1, 나머지 : 0)	30대 이하
학력(더미변수)	0 = 대졸이하, 1 = 대학원제학 이상	대졸 이하
근무직종(더미변수)	0 = 공공영역종사자, 1 = 민간영역종사자	공공영역종사자
근무시설(더미변수)	0 = 이용시설, 1 = 생활시설	이용시설
사회복지경력1(더미변수) 사회복지경력2(더미변수)	5년 이하(6년~10년 : 0, 11년 이상 : 0) 6년~10년(6년~10년 : 1, 나머지 : 0) 11년 이상(11년 이상 : 1, 나머지 : 0)	5년 이하

3. 분석방법

본 논문의 자료 분석을 위하여 수집된 설문지는 통계 처리를 위하여 SPSS 18.0 통계프로그램을 이용하였다. 자료 분석은 연구대상의 개인 특성을 알아보기 위하여 표본 전체에 대한 빈도분석과 주요 변수의 기술통계분석 및 척도의 타당도 검증을 위하여 요인분석을 실시하였다. 척도의 신뢰도 검증을 위하여 Cronbach's α 를 산출하였고, 응답자 집단별 유형에 따른 사회적 자본, 복지 거버넌스에 따른 평균 차이를 살펴보기 위하여 t 검증과 변량분석(ANOVA)을, 집단간 차이에 대한 사후검증(Duncan-test)을 실시하였으며, 사회적 자본 형성이 복지 거버넌스에 미치는 영향을 분석하기 위하여 다중 회귀분석을 실시하였다.

IV. 연구 결과

1. 사회적 자본과 복지 거버넌스 인식수준

1) 일반적 특성에 따른 사회적 자본 인식수준

응답자를 두 집단으로 나누어 사회적 자본 인식수준의 차이를 검증하기 위한 분석결과는 <표 3>과 같다.

<표 3> 사회적 자본에 대한 인식수준 비교

변인	집단	협의체 또는 협의회 참여집단(n=195)			협의체 또는 협의회 미참여집단(n=325)				
		N	M(SD)			N	M(SD)		
			신뢰	사회 규범	네트 워크		신뢰	사회 규범	네트 워크
연령	30대 이하(a)	71	3.26 (.555)	3.34 (.552)	3.04 (.561)	166	3.13 (.605)	3.24 (.553)	3.13 (.515)
	40대(b)	83	3.36 (.552)	3.48 (.628)	3.22 (.554)	108	3.34 (.582)	3.39 (.585)	3.22 (.534)
	50대 이상(c)	41	3.50 (.519)	3.49 (.489)	3.27 (.559)	51	3.41 (.674)	3.55 (.578)	3.30 (.503)
	계	195				325			
	F값		2.519	1.565	2.887		5.983**	6.165**	2.443
	Duncan						c,b>a	c>a	
근무 직종	공공영역 종사자	63	3.54 (.522)	3.62 (.522)	3.31 (.573)	163	3.38 (.597)	3.46 (.538)	3.30 (.500)
	민간영역 종사자	132	3.26 (.543)	3.34 (.580)	3.10 (.548)	162	3.11 (.612)	3.22 (.590)	3.08 (.522)
	계	195				325			
	t 값		3.339**	3.218**	2.434*		3.956**	3.848***	3.812***
근무 시설	이용시설	95	3.28 (.561)	3.36 (.585)	3.12 (.561)	104	3.09 (.650)	3.18 (.592)	3.06 (.517)
	생활시설	100	3.42 (.533)	3.50 (.561)	3.21 (.565)	221	3.32 (.589)	3.42 (.554)	3.25 (.515)
	계	195				325			
	t 값		-1.867	-1.627	-1.080		-3.256**	-3.540***	-3.042**
사회 복지 경력	5년이하(a)	78	3.29 (.524)	3.38 (.578)	3.15 (.554)	217	3.29 (.583)	3.38 (.540)	3.22 (.498)
	6년- 10년(b)	54	3.35 (.576)	3.38 (.575)	3.12 (.596)	52	3.00 (.667)	3.09 (.652)	3.02 (.591)
	11년이상(c)	63	3.42 (.560)	3.54 (.567)	3.23 (.550)	56	3.30 (.661)	3.42 (.589)	3.22 (.525)
	계	195				325			
	F값		.983	1.572	.599		4.924**	6.001*	3.146*
	Duncan						c,a>b	c,a>b	a=c>b

* p < .05, ** p<.01, *** p<.001

<표 3>에 의하면, 근무직종에 따라 사회적 자본에 대한 두 집단의 인식수준에 유의한 차이가 나타났다. ‘협의체 또는 협의회 참여집단’에서는 공공영역종사자가 민간영역종사자보다 신뢰(t=3.339, p<.01), 사

회규범($t=3.218, p<.01$), 네트워크($t=2.434, p<.05$)를 높게 지각하고 있으며⁶⁾, ‘협의체 또는 협의회 미참여집단’도 공공영역종사자가 민간영역종사자에 비하여 신뢰($t=3.956, p<.01$), 사회규범($t=3.848, p<.001$), 네트워크($t=3.812, p<.001$)에 대하여 높게 지각하고 있는 것으로 나타났다. 이때 두 집단의 평균값이 ‘협의체 또는 협의회 참여 집단’이 ‘협의체 또는 협의회 미참여 집단’보다 더 높게 나타났다. 협의체 나 협의회 참여경험을 지닌 공공영역 종사자가 민간영역 종사자에 비하여 신뢰, 사회규범, 네트워크에 대하여 더 높게 지각하는 것은 공무원과 민간사회복지사의 근무행태의 다름, 공공영역은 행정위주이고 민간영역은 현장위주라는 업무성격의 차이에서 오는 인식의 차이, 공공영역과 민간영역간 소통부족에서 오는 인식의 차이 등으로 풀이된다.

또한 두 집단의 사회적 자본을 인식하는 수준을 비교하여 보면 연령, 근무시설, 사회복지경력에 따라 ‘협의체 또는 협의회 미참여집단’은 통계적으로 유의한 차이는 없으나 신뢰, 사회규범, 네트워크 수준에 대한 평균값을 살펴보면, 연령별로는 50대 이상이 가장 높고, 40대, 30대 이하 순으로 나타났고, 근무 시설은 생활시설이 이용시설에 비해 높게 나타나며, 사회복지경력은 11년이상 경력자의 평균값이 가장 높게 나타났다.

‘협의체 또는 협의회 미참여 집단’은 통계적으로 유의한 차이가 나타났다. 즉, 연령대에 따라 ‘협의체 및 협의회 미참여집단’은 40대와 50대 이상이 30대 이하보다 신뢰에 대한 인식 수준이 높으며($F=5.983, p<.01$), 50대 이상이 30대 이하보다 사회규범에 대한 높게 지각하며($F=6.165, p<.01$), 근무시설에서 생활시설 종사자가 이용시설 종사자보다 사회규범($t=-3.54, p<.001$)과 네트워크($t=-3.042, p<.01$)를 높게 지각하고 있는 것으로 나타났다. 또한 사회복지경력에 따라 ‘협의체 또는 협의회 미참여집단’은 신뢰($F=4.024, p<.01$), 사회규범($F=6.001, p<.05$), 네트워크($F=3.146, p<.05$)에서 유의한 차이가 나타나 5년 이하나 11년 이상의 사회복지 경력자가 6년~10년 경력자에 비하여 신뢰,

6) 공공영역종사자란 사회복지의 제공 주체로서 중앙정부와 지방자치단체의 운영에 종사하는 공무원을 말하며, 민간영역종사자란 사회복지를 제공하는 주체가 민간으로서 그 운영에 종사하는 민간인을 말한다(김태성·성경룡, 2010 : 350).

사회규범, 네트워크 등 사회적 자본을 높게 지각하는 것으로 미루어 단기 경력자(5년 이하)나 장기 경력자(11년 이상)가 중기 경력자(6년~10년)에 비하여 사회적 자본에 대한 인식 수준이 높게 나타나고 있으며, 이는 근무경력에 따른 초급과 중견의 적응적인 면에서 직업의식의 변화 주기를 반영하고 있는 것으로 풀이된다.

2) 일반적 특성에 따른 복지 거버넌스 인식수준

응답자를 두 집단으로 나누어 지역사회복지협의체의 복지 거버넌스 인식수준의 차이를 검정하기 위한 분석결과는 <표 4>와 같다.

<표 4> 복지 거버넌스 인식수준 비교

변인	집단	협의체 및 협의회 참여집단			협의체 및 협의회 미참여집단				
		N	M(SD)			N	M(SD)		
			자발적 참여	상호협력	공동결정		자발적 참여	상호협력	공동결정
연령	30대이하(a)	71	2.99 (.536)	3.14 (.593)	3.23 (.589)	166	3.03 (.599)	3.12 (.607)	3.19 (.572)
	40대(b)	83	3.07 (.605)	3.25 (.631)	3.39 (.570)	108	3.11 (.574)	3.21 (.529)	3.32 (.622)
	50대이상(c)	41	3.28 (.498)	3.44 (.537)	3.67 (.438)	51	3.13 (.618)	3.33 (.575)	3.44 (.568)
	계	195				325			
	F값		3.386*	3.167*	8.248***		.974	2.943	4.026*
	Duncan		c>a,b	c>a	c>a,b				c>a
근무 직종	공공영역 종사자	63	3.15 (.551)	3.44 (.633)	3.58 (.511)	163	3.17 (.573)	3.33 (.517)	3.44 (.549)
	민간영역 종사자	132	3.06 (.572)	3.16 (.572)	3.30 (.580)	162	2.97 (.598)	3.04 (.606)	3.11 (.592)
	계	195				325			
	t 값		1.094	3.076**	3.259**		3.194**	4.651***	5.284***
근무 시설	이용시설	95	3.06 (.585)	3.17 (.624)	3.31 (.618)	104	2.96 (.630)	2.99 (.588)	3.06 (.583)
	생활시설	100	3.11 (.549)	3.32 (.581)	3.47 (.517)	221	3.12 (.571)	3.28 (.556)	3.38 (.572)
	계	195				325			
	t 값		-6.01	-1.683	-1.936		-2.222*	-4.229***	-4.709***
사회 복지 경력	5년이하(a)	78	3.08 (.574)	3.21 (.573)	3.35 (.511)	217	3.14 (.562)	3.24 (.549)	3.30 (.565)
	6년-10년(b)	54	3.03	3.20	3.31	52	2.88	2.95	3.13

		(.578)	(.662)	(.671)		(.659)	(.705)	(.686)
11년이상(c)	63	3.15	3.34	3.51	56	2.98	3.17	3.31
		(.548)	(.592)	(.545)		(.612)	(.527)	(.603)
계	195				325			
F값		.662	1.124	1.966		4.908**	5.379**	1.952
Duncan						a > b	a, c > b	

* p < .05, ** p<.01, *** p<.001

<표 4>에 의하면, 응답자의 특성중 연령, 근무직종에 따라 두 집단의 복지거버넌스 인식수준에 유의한 차이가 나타났다. 즉, 연령대에 따라 ‘협의체 또는 협의회 참여집단’은 50대 이상이 40대 또는 30대 이하보다 자발적 참여(F=3.386, p<.05), 상호협력(F=3.167, p<.05), 공동결정(F=8.248, p<.001)에 대하여 높게 인식하는 경향이 나타나고 있다. 이는 50대 이상이 복지 거버넌스에 대한 인식 수준이 향상되었음을 시사하며, 연령별 평균값은 50대 이상이 가장 높으며, 40대, 30대 이하 순으로 나타나고 있다. ‘협의체 또는 협의회 미참여 집단’은 50대 이상이 30대 이하보다 공동결정(F=4.026, p<.05)에 대하여 높게 인식하는 경향을 보였으며, 평균값은 50대 이상이 30대 이하보다 높은 수준이었다. 또한, 근무 직종에 따라 ‘협의체 또는 협의회 참여집단’은 공공영역 종사자가 민간영역 종사자보다 상호협력(t=3.076, p<.01), 공동결정(t=3.259, p<.01)에 대하여 높게 지각하는 것으로 나타났다. 한편, ‘협의체 또는 협의회 미참여 집단’은 공공영역 종사자가 민간영역 종사자보다 자발적 참여(t=3.194, p<.01), 상호협력(t=4.651, p<.001), 공동결정(t=5.284, p<.001)에 대하여 높게 지각하는 것으로 나타났으며, 자발적 참여 인식 수준에 대한 평균값은 ‘협의체 또는 협의회 참여집단’보다 높은 것으로 나타났다.

근무시설이나 사회복지 경력별로 ‘협의체 또는 협의회 참여집단’은 복지 거버넌스 인식 수준에 통계적으로 유의한 차이가 없으나 평균값은 근무시설 중 생활시설 종사자가 이용시설 종사자에 비해 높으며, 사회복지경력별 평균값은 11년 이상이 가장 높으며, 5년 이하, 6년~10년 순으로 나타났다.

‘협의체 또는 협의회 미참여집단’은 근무시설별로 유의한 차이가 나

타나 생활시설 종사자가 이용시설 종사자보다 자발적 참여($t=-2.222$, $p<.05$)와 상호협력($t=-4.229$, $p<.001$), 공동결정($t=-4.709$, $p<.001$)을 높게 지각하고 있는 것으로 나타났다. 또한 사회복지경력에 따라 ‘협의체 및 협의회 미참여집단’은 5년 이하 사회복지 경력자가 6년~10년 경력자에 비하여 자발적 참여에 대한 인식 수준이 높게 나타났으며 ($F=4.908$, $p<.01$), 상호협력에 대한 지각 수준은 5년 이하나 11년 이상 경력자가 6년~10년 경력자에 비하여 높은 것으로 나타나($F=5.379$, $p<.01$), 11년 이상의 경력자의 평균값이 가장 높은 사회적 자본 인식 수준과는 달리 5년 이하의 단기 경력자의 평균값이 가장 높음을 보여주고 있다.

2. 사회적 자본 형성이 복지 거버넌스 구축에 미치는 영향

사회적 자본의 구성요인이 복지 거버넌스 구성요인에 미치는 영향을 알아보기 위해 실시한 다중회귀분석 결과는 <표 5>와 같다.

<표 5> 사회적 자본의 구성요인이 복지 거버넌스의 구성요인에 미치는 영향

구분	자발적 참여		상호협력		공동결정	
	협의체 또는 협의회 참여집단	협의체 또는 협의회 미참여집단	협의체 또는 협의회 참여집단	협의체 또는 협의회 미참여집단	협의체 또는 협의회 참여집단	협의체 또는 협의회 미참여집단
	B(β)	B(β)	B(β)	B(β)	B(β)	B(β)
(상수)	.434	.299	.065	.303	.996	.892
신뢰	.175(.170)*	.302(.314)***	.344(.313)***	.215(.229)***	.301(.289)**	.238(.247)***
사회규범	.166(.168)*	.055(.053)	.071(.068)	.204(.203)***	.126(.127)	.164(.160)*
네트워크	.473(.471)***	.505(.443)***	.564(.525)***	.471(.423)***	.301(.296)***	.334(.293)***
F	63.916***	121.246***	112.127***	144.256***	39.227***	66.075***
R2	.501	.531	.638	.574	.381	.382
Adj.R2	.493	.527	.632	.570	.372	.376

* $p <.05$, ** $p <.01$, *** $p <.001$

첫째, 사회적 자본의 구성요인이 자발적 참여에 미치는 영향에 대한 회귀선의 적합도를 검정한 결과, 두 집단 모두 설정된 선형회귀모형이 유의하다고 할 수 있다. 회귀분석의 결정계수(R2)를 검정한 결과, 두 집단의 R2의 범위는 .501~.531로서 각 집단의 회귀식 모형의 설명력을

나타내고 있다. 두 개 집단의 공통점은 신뢰와 네트워크 요인이 통계적 유의수준하에서 자발적 참여에 정(+)¹의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회규범은 ‘협의체 또는 협의회 참여집단’의 회귀모형에서 정(+)¹의 방향으로 자발적 참여에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, ‘협의체 또는 협의회 미 참여집단’은 사회규범이 자발적 참여에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

둘째, 사회적 자본의 구성요인이 상호협력에 미치는 영향에 대한 회귀선의 적합도를 검정한 결과, 두 집단 모두 설정된 선형회귀모형이 유의하다고 할 수 있다. 회귀분석의 결정계수(R²)를 검정한 결과, 두 집단의 R²의 범위는 .638~.574로서 각 집단의 회귀식 모형의 설명력을 나타내고 있다. 두 개 집단의 공통점은 신뢰와 네트워크 요인이 통계적 유의수준하에서 상호협력에 정(+)¹의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회규범은 ‘협의체 또는 협의회 미 참여집단’의 회귀모형에서 정(+)¹의 방향으로 상호협력에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, ‘협의체 또는 협의회 참여집단’은 사회규범이 상호협력에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

셋째, 사회적 자본의 구성요인이 공동결정에 미치는 영향에 대한 회귀선의 적합도를 검정한 결과, 두 집단 모두 설정된 선형회귀모형이 유의하다고 할 수 있다. 회귀분석의 결정계수(R²)를 검정한 결과, 두 집단의 R²의 범위는 .381~.382로서 각 집단의 회귀식 모형의 설명력을 나타내고 있다. 두 개 집단의 공통점은 신뢰와 네트워크 요인이 통계적 유의수준하에서 공동결정에 정(+)¹의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회규범은 ‘협의체 또는 협의회 미 참여집단’의 회귀모형에서 정(+)¹의 방향으로 공동결정에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으며, ‘협의체 또는 협의회 참여집단’은 사회규범이 공동결정에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

1) ‘협의체 및 협의회 참여집단’에 대한 분석

‘협의체 또는 협의회참여집단’에 대한 회귀분석결과는 <표 6>과 같으며, 분산 설명력은 69.6%로 나타났다. 신뢰($t=4.503$, $p<.001$), 사회규범($t=2.629$, $p<.01$), 네트워크($t=9.559$, $p<.001$)는 복지 거버넌스에

유의한 정(+)²의 영향을 미치고 있으며, 인구사회학적 요인 중에는 사회 복지경력 2(더미변수 : $t=-2.697, p<.01$)가 복지 거버넌스에 유의한 영향을 미치고 있는 것으로 보이나 사회적 자본이나 복지거버넌스 인식수 준에서는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 파악되었다.

<표 6> ‘협의체 또는 협의회 참여집단’에 대한 분석결과

종속 변수	독립변수		B	β	t	공차한계
복지 거버넌스	인구학적 요인	(상수)	.481		2.905**	
		더미성별	.030	.030	.716	.939
		더미학력	-.017	-.016	-.371	.854
		더미직종	.021	.020	.360	.524
		더미근무시설	-.010	-.010	-.188	.583
		더미사회복지경력1	.003	.003	.061	.647
		더미사회복지경력2	.173	.141	2.697**	.599
	사회자본	신뢰	.251	.277	4.503***	.435
		사회규범	.137	.158	2.629**	.454
		네트워크	.441	.497	9.559***	.607
	통계량	$R^2=.696$, 수정된 $R^2=.682$, $F=47.172$ ***				

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

2) ‘협의체 또는 협의회 미참여집단’에 대한 분석

‘협의체 및 협의회 미참여집단’에 대한 회귀분석 결과는 <표 7>과 같으며, 분산 설명력은 67.1%로 나타났다. 신뢰($t=5.746, p<.001$), 사회규범($t=2.677, p<.01$), 네트워크($t=8.897, p<.001$)는 복지 거버넌스에 유의한 정(+)²의 영향을 미치고 있으며 인구사회학적 요인 중 근무직종(더미변수 : $t= -2.279, p<.05$)과 사회복지경력 2(더미변수 : $t= -2.283, p<.05$)는 복지 거버넌스에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

<표 7> 협의체 또는 협의회 미참여집단’에 대한 분석 결과

종속 변수	독립변수		B	β	t	공차한계
복지 거버넌스	인구학	(상수)	.675		4.652***	
		더미성별	-.002	-.001	-.041	.935
		더미연령1	-.037	-.035	-.700	.491

종속변수	독립변수	B	β	t	공차한계	
	적요인	더미연령2	-.037	-.055	-.652	.433
		더미학력	-.044	-.025	-.700	.949
		더미직종	-.119	-.116	-2.279*	.483
		더미근무시설	.018	.017	.349	.536
		더미사회복지경력1	-.030	-.023	-.590	.855
		더미사회복지경력2	-.131	-.090	-2.283*	.810
	사회자본	신뢰	.254	.300	5.746***	.462
		사회규범	.126	.140	2.677**	.459
		네트워크	.430	.441	8.897***	.512
통계량		$R^2=.671$, 수정된 $R^2=.657$, $F=48.481$ ***				

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

V. 결론

본 연구는 제주지역의 복지 거버넌스의 실제인 지역사회복지협의체 및 사회복지협의회 활동 사례에 대한 실증조사로서 사회적 자본의 구성요소들이 복지 거버넌스 구축에 미치는 영향 및 인식수준의 차이를 제주특별자치도내 사회복지업무 종사자(n=520명)를 ‘협의체 또는 협의회 참여집단’과 ‘협의체 또는 협의회 미참여집단’의 두 집단으로 나누어 구조화된 설문지를 통하여 분석한 결과를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 집단별 응답자의 일반적 특성에 따른 사회적 자본의 인식수준의 차이에 대한 검정결과는 응답자의 특성중 근무 직종에 따라 두 집단의 인식수준에 유의한 차이가 나타났다. ‘협의체 또는 협의회 참여집단’이나 ‘협의체 또는 협의회 미참여집단’에서는 공공영역 종사자가 민간영역종사자보다 신뢰, 사회규범, 네트워크를 높게 지각하는 것으로 나타났다. 또한 두 집단의 사회적 자본 인식 수준을 비교하여 보면, 연령, 근무시설, 사회복지경력에 따라 ‘협의체 또는 협의회 참여 집단’은 통계적으로 유의한 차이가 없으나 ‘협의체 또는 협의회 미참여 집단’은 유의미한 차이가 나타났다. 즉, ‘협의체 또는 협의회 미참여 집단’은 40대와 50대 이상이 30대 이하보다 신뢰를 높게 인식하고 있고, 50대 이상이 30대

이하보다 사회규범에 대하여 긍정적으로 지각하고 있으며, 생활시설 종사자가 이용시설 종사자에 비해 사회규범과 네트워크에 대한 인식이 높은 것으로 나타났다. 또한 ‘협의체 또는 협의회 미참여 집단’은 사회복지 경력에 따라 5년 이하나 11년 이상의 사회복지 경력자는 6년~10년 경력자에 비하여 신뢰, 사회규범, 네트워크 등 사회적 자본을 높게 인식하는 것으로 나타났다.

둘째, 응답자를 두 집단으로 나누어 복지 거버넌스 인식수준의 차이를 분석한 결과, 응답자의 특성 중 연령, 근무 직종에 따라 두 집단의 복지 거버넌스 인식수준에 유의한 차이가 나타났다. 즉, 연령대에 따라 ‘협의체 또는 협의회 참여집단’은 50대 이상이 40대나 30대 이하 보다 자발적 참여, 상호협력, 공동결정에 대하여 높게 인식하는 경향을 보였다. 한편, ‘협의체 또는 협의회 미참여 집단’은 50대 이상이 30대 이하 보다 공동결정($F=4.026, p<.05$)에 대하여 높게 인식하는 경향을 보였다. 또한, 근무 직종에 따라 ‘협의체 또는 협의회 참여집단’은 공공영역 종사자가 민간영역 종사자보다 상호협력, 공동결정에 대하여 높게 지각하는 것으로 나타났다. 한편, ‘협의체 또는 협의회 미참여 집단’은 공공영역 종사자가 민간영역 종사자보다 자발적 참여, 상호협력, 공동결정에 대하여 높게 지각하는 것으로 나타났다. 근무시설, 사회복지경력에 대하여 ‘협의체 또는 협의회 참여집단’은 통계적으로 유의한 차이가 없으며, ‘협의체 또는 협의회 미참여집단’은 유의한 차이가 나타났다. ‘협의체 또는 협의회 미참여집단’은 근무시설 중 생활시설 종사자가 이용시설 종사자보다 자발적 참여, 상호협력, 공동결정을 높게 지각하고 있는 것으로 나타났으며, 사회복지경력 중 5년 이하 경력자가 6년~10년 경력자에 비하여 자발적 참여에 대한 인식 수준이 높게 나타났으며, 5년 이하나 11년 이상 사회복지 경력자가 6년~10년 경력자에 비하여 상호협력에 대하여 높게 지각하는 것으로 나타났다.

셋째, 사회적 자본이 복지 거버넌스에 미치는 영향에 대한 분석 결과는 다음과 같다.

(1) 사회적 자본의 구성요인(신뢰, 사회규범, 네트워크)이 복지거버넌스의 구성요인(자발적참여, 상호협력, 공동결정)에 미치는 영향을 알아보기 위해 실시한 다중회귀분석 결과는 다음과 같다. 자발적 참여에 미치

는 영향에 대한 회귀분석 결과, ‘협의체 또는 협의회 참여 집단’의 설명력은 50.1%이며, 신뢰, 사회규범, 네트워크가 통계적 유의수준하에서 자발적 참여에 정(+)¹의 영향을 미치고 있으며, 네트워크의 영향력이 상대적으로 큰 것으로 나타났다. ‘협의체 또는 협의회 미참여 집단’의 설명력은 53.1%이며, 신뢰, 사회규범이 통계적 유의수준하에서 자발적 참여에 정(+)¹의 영향을 미치고 있으며, 네트워크의 영향력이 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 상호협력에 미치는 영향에 대한 회귀분석 결과, ‘협의체 또는 협의회 참여 집단’의 설명력은 63.8%이며, 신뢰, 네트워크가 통계적 유의수준하에서 정(+)¹의 영향을 미치고 있으며, 네트워크의 영향력이 상대적으로 큰 것으로 나타났다. ‘협의체 또는 협의회 미참여 집단’의 설명력은 57.4%이며, 신뢰, 사회규범이 통계적 유의수준하에서 상호협력에 정(+)¹의 영향을 미치고 있으며, 네트워크의 영향력이 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 공동결정에 미치는 영향에 대한 회귀분석 결과, ‘협의체 또는 협의회 참여 집단’의 설명력은 38.1%이며, 신뢰, 네트워크가 통계적 유의수준하에서 공동결정에 정(+)¹의 영향을 미치고 있으며, 네트워크의 영향력이 상대적으로 큰 것으로 나타났다. ‘협의체 또는 협의회 미참여 집단’의 설명력은 38.2%이며, 신뢰, 사회규범, 네트워크가 통계적 유의수준하에서 상호협력에 정(+)¹의 영향을 미치고 있으며, 네트워크의 영향력이 상대적으로 큰 것으로 나타났다.

(2) 사회적 자본이 복지 거버넌스 전체에 미치는 영향에 대한 회귀분석 결과 ‘협의체 또는 협의회 참여집단’에 대한 분산 설명력은 69.6%으로 신뢰, 사회규범, 네트워크는 복지 거버넌스에 유의한 정(+)¹의 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. ‘협의체 및 협의회 미참여집단’에 대한 회귀분석 결과, 분산 설명력은 67.1%이며, 신뢰, 사회규범, 네트워크는 복지 거버넌스에 유의한 정(+)¹의 영향을 미치고 있으며 인구사회학적 요인 중 근무 직종(더미변수)과 사회복지경력 2(더미변수)는 복지 거버넌스에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 복지 거버넌스에 미치는 사회적 자본 구성요인의 상대적 영향력의 크기를 살펴보면, ‘협의체 또는 협의회 참여집단’은 네트워크($\beta=.497$), 신뢰($\beta=.277$), 사회규범($\beta=.158$)의 상대적 영향력의 순위순으로 나타났다. ‘협의체 또는 협의회 미참여집단’은 네트워크($\beta=.441$), 신뢰($\beta=.300$), 사회규범(β

=.140), 근무직종더미변수($\beta=-.116$), 사회복지경력 2 더미변수($\beta=.090$)의 순으로 나타났다. 이러한 분석 결과는 복지 거버넌스를 활성화하기 위한 다양한 변인들을 탐색하는 후속연구의 필요성을 제기한다고 볼 수 있다.

제주지역의 사회적 자본의 구성요인 중 네트워크는 개인보다는 공동체내에서 타인과의 관계에 필요한 요소로 작용하고 있고, 소통과 연결되고, 사례관리를 통하여 다른 기관과 연계되며, 사회복지 자원이며 사회복지사의 역량으로 본다. 아울러 네트워크는 사회복지와 행정을 이어주는 교량역할을 하는 것으로 풀이된다. 따라서 제주사회는 신뢰 회복이 우선되어야 한다는 지적이 필요하고, 신뢰와 네트워크가 잘 조성되어있으면 우리가 지켜야 할 사회규범 등을 지키지 않을 수 없게 된다고 생각된다. 또한 신뢰성 제고를 위해서는 종합청렴도 지수를 제고하는 것이 시급하다(이희태, 2012 : 62-66 ; 진관훈, 2013 : 228). 지방정부의 청렴도는 지방정부의 신뢰도에 영향을 미치게 되며, 신뢰도 하락은 지방정부에 대한 총체적 불신을 초래하게 되고, 이는 지방자치에도 부정적 영향을 주기 때문이다(정광호·이달곤·하혜수, 2011 : 185 ; 진관훈, 2013 : 228).

본 연구에서 제주의 사회적 자본이 복지 거버넌스에 미치는 함의는 다음과 같다.

첫째, 복지 거버넌스는 지역사회복지협의체와 사회복지협의회의 참여 집단 구성원의 축적된 사회적 자본에 의해 개선되고 향상될 수 있다는 이론적 근거를 제시하였다. 제주지역의 사회적 자본 구성 요인 중에는 네트워크가 복지 거버넌스에 영향력이 가장 크게 미치는 것으로 나타났다. 제주도만이 지니고 있는 독특한 사회적 자본인 수놓음 정신을 토대로 한 노동교환이나 이웃의 경조사를 돌보는 정서가 이어지고 있고, 모든 별초를 비롯, 선거철이면 가공할 만한 힘을 발휘하는 제주 당문화의 네트워크의 장점을 활용하는 일이 필요하다고 본다. 제주 지역의 사회적 자본을 향상시키기 위해서는 교량형이나 결속형 네트워크보다는 신뢰를 기반으로 호혜적인 교환관계를 나누는 연계형 네트워크를 형성하고, 사회규범을 준수할 수 있도록 하는 감시와 비판 기능이 요구된다. 2013년 7월 제정된 제주특별자치도 사회적 자본 관리 및 육성 조례의 목적을 실현하기 위하여 사회적 자본 연계와 성과 극대화 방안, 사회적

자본 발굴을 위한 다양한 전략이 추진되어야 한다. 우선 사회적 자본 형성과 유지를 위한 체계적이고 전문적인 기능을 담당할 지자체 수준의 전담기구인 ‘사회적 자본 센터’의 설치·운영을 통하여 제주지역의 사회적 자본을 발굴하고 육성 지원하는 일이 필요하다고 본다.

둘째, 복지 거버넌스를 위하여 민관 연계·협력하는 방안을 모색하는데 의의가 있다. 지역복지정책은 민관 거버넌스 차원에서 이루어지고 있지만 아직도 관주도의 지방자치단체에서 민관 협력사업을 추진하는 사례가 많다. 관 주도의 사업은 신속성과 효율성면에서는 민간이 주도하는 사업에 비해 나올 수는 있으나 지역의 다양한 의견을 수렴하는 데는 한계가 있으며, 민간기관이나 지역주민을 방관자로 만들 우려가 있다. 민간복지전달체계 혁신적 개편을 통한 통합서비스가 제공되어야 한다. 민관 사회복지서비스 정보협력 부재로 서비스의 중복 및 누락이 발생하고 민간 사회복지기관 전문인력의 전문성 향상을 위한 역량강화 지원이 부족한 현실이다. 제주형 공공 및 민간 사회복지전달체계의 개편을 통하여 민관 파트너십이 제도적으로 정착되고, 복지서비스의 효율성·효과성·접근성을 높이며, 선택과 집중을 통한 도민복지 만족도 제고 및 복지체감 지수가 향상되어야 한다. 지역복지의 새로운 거버넌스 구도는 지방분권 환경에서 민관협업의 추세로 공공과 민간 모두를 아우르는 민관통합 복지 거버넌스 구축이 필요하다. 제주지역의 사회복지기관은 매년 증가하고 있으나 기관끼리 상호 네트워킹하고 협력할 수 있는 중심 기관이 제주지역에는 없는 현실이다. 도 단위의 지역복지정책이나 중장기 사업계획, 지역복지추진시스템 등을 연구·개발·평가할 컨트롤 타워, ‘제주특별자치도 복지재단’을 조직·운영함으로써 제주형 복지 거버넌스 체계를 구축하여야 하는 일이 주요 과제이다.

셋째, 지역복지의 활성화를 위하여 도민복지서비스 지원 확대방안이 마련되어야 한다. 지역주민과 공무원·공공부문 종사자간 원활한 소통이 필요하고, 복지 거버넌스와 사회적 자본에 대한 인식과 공감대를 마련하기 위한 시민교육이 필요하다. 지역복지의 문제해결을 위해서는 지방정부가 민간에 대해 신뢰를 갖고 자율성을 광범위하게 허용하는 방향으로 인식전환이 요청된다. 연구결과에 나타난 제주지역의 사회적 자본 중 영향력이 큰 네트워킹을 기반으로 신뢰 구축에 역점을 두는 지방자치단체장의 인식과 실천의지가

전제되어야 한다. 시민의식과 사회 규범의 제고는 시민교육을 통해 형성되거나 더욱 강화될 수 있으므로 관련 프로그램을 활성화하기 위한 정책지원이 확대되어야 한다.

지역사회복지협의체의 운영목적은 복잡·다양화되는 복지욕구의 부응과 지방분권화에 따른 복지사업의 지방이양으로 열악해진 지방자치단체의 복지재정의 부담과 민이 중심이 된 통합적인 복지서비스 사례관리 제공의 효율적인 지역복지전달체계 구축에 있다. 결국 지역복지 활성화를 위해서는 지방분권으로 열악해진 복지재정의 부담을 경감시킬 수 있는 복지 거버넌스에 영향을 미치는 사회적 자본의 형성이 필요하다고 본다.

본 연구는 제주지역으로 한정하여 연구가 진행됨에 따라 평가 결과가 타 시도나 전국단위로 일반화하는 데는 한계가 있음에도 불구하고 제주 지역의 사회적 자본과 복지 거버넌스의 관계를 측정할 연구로서 제주형 복지공동체를 평가하는 분석모형으로 활용 가능할 것이다.

참고문헌

- KBS 사회적자본 제작팀, 『사회적 자본 : KBS 소셜디자인 프로젝트』 문예춘추사, 2011.
- 강창현, 지역복지공급 거버넌스 연구: 네트워크접근, 『한국행정학보』, 36(2), 2002.
- 강황선, 정부 중재형 거버넌스 체제의 운영전략에 관한 연구, 『한국사회와 행정 연구』, 14(3), 2003.
- 곽병훈·박보영, 사회적자본과 거버넌스의 연계를 통한 사회복지전달체계의 현대화 : 복지 거버넌스를 향하여, 『노동연구』, 22, 2011.
- 구혜정, 『사회적 자본의 형성과 대안적 평생교육』, 한국학술정보, 2006.
- 김인, 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향, 『한국행정학보』, 40(4), 한국행정학회, 2006.
- 김태룡·안희정, 『사회적자본과 자원봉사 : 관계와 대안』, 집문당, 2011.
- 김태성·성경룡, 『복지국가론』, 나남출판, 2010.
- 김형양, 로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구: 부산광역시의 사회 회복지 및 환경분야 중심으로. 『한국행정논집』, 16(1). 한국행정학회, 2004.
- _____. 로컬거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구. 『지방정부연구』, 10(1), 2006.
- 박세경·김형용·강혜규·박소현, 『복지활성화를 위한 사회적자본 형성의 실태와 과제』. 한국보건사회연구원, 2008.
- 박숙미, 「신뢰구조의 동학과 사회적자본의 형성 : 위험생산-회피구조의 발생론적 접근에 기반하여」, 박사학위논문, 이화여자대학교대학원, 2002.
- 박동희, 「신뢰와 위기와 사회적 자본」, 『한국사회학회 98 후기발표 논문 요약집』, 한국사회학회, 1998.
- 박희봉, 『사회적자본 Social Capital : 불신에서 신뢰로, 갈등에서 협력으로』, 조명문화사, 2009.
- 박희봉·김명환, 지역사회 사회적 자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로, 『한국행정학보』, 34(4), 한국행정학회, 2000.
- 성태제·시기자, 『연구방법론』, 학지사, 2007.

- 소순창·유재원, 로컬 거버넌스로의 짧은 여행과 새로운 여정, 『한국사회와 행정 연구』, 15(4), 서울행정학회, 2005.
- 소진광, 사회적자본의 측정지표에 관한 연구, 『한국지역개발학회지』, 16(1), 한국 지역개발학회, 2004.
- 안태숙, 「사회자본이 로컬 거버넌스에 미치는 영향 -경기지역 지역사회 복지협의체를 중심으로-」, 박사학위논문, 강남대학교 사회복지전문대학원, 2010.
- 오수길·곽병훈, 사회적 자본-정부-거버넌스의 연계에 관한 시론적 모색 : 재가노인복지서비스 전달체계의 역사적 분석을 사례로, 『한국행정학보』, 38(6), 한국행정학회, 2004.
- 이광희, 『신뢰와 거버넌스 일반 국민 인식조사』, 한국행정연구원, 2009.
- 이동원·정갑영, 『제3의 자본』, 삼성경제연구소, 2010.
- 이병수·김일태, 지방정부와 NGO간의 로컬 거버넌스 형성조건에 관한 연구, 『도시행정학보』, 14(2), 2001.
- 이용돈, 「지역사회 복지거버넌스의 효과성과 그 영향요인에 관한 연구」, 박사학위논문, 중앙대학교, 2010.
- 정광호·이달곤·하혜수, 지방정부의 신뢰요인의 탐색, 『한국행정학보』, 45(4), 2011.
- 진관훈, 「사회적 자본이 복지거버넌스형성에 미치는 영향에 관한 연구」, 박사학위논문, 공주대학교대학원, 2010.
- _____, 『사회적 자본과 복지거버넌스』, 도서출판 각, 2013.
- 진재문, 지역사회 사회복지행정의 로컬 거버넌스 가능성과 한계, 『사회복지정책』, 18, 2004.
- 초의수, 지역사회복지의 로컬 거버넌스 영향요인에 대한 연구, 『한국지방사회복지학회』, 24, 2008.
- 최영출, 지역의 사회자본 측정지표 설정, 『지방정부연구』, 8(3), 한국지방정부학회, 2004.
- 최영출·김병식·김보흠·배정환·안성호·엄태석·이정주, 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』, 대영문화사, 2006.
- 한상미, 「사회복지사들의 사회자본연구」, 박사학위논문, 가톨릭대학교 대학원, 2007.
- 한준, 사회적 자본과 거버넌스, 『국정관리연구』, 1(1), 성균관대학교 국정관리대학원, 2006.

현용준, 『제주도 사람들의 삶』, 민속원, 2009.

홍영란, 『사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구』, 한국교육개발원, 2007.

Coleman, James S, Social Capital in the Creation of Human Capital, the American Journal of Sociology, 94, 1988.

Fukuyama, Francis, Trust : The social virtues and the creation of prosperity, New York : Free PressPaperbacks, 1995.

Portes, Alenjandro, Social Capital : Its origins and application in modern sociology, Annual Review of Sociology, 24, 1998.

Putnam,Roert, D, Bowling Alone : The collapse and revival of American community, New York : Simon & Schuster paperbacks, 2000.

한국 브리태니커 온라인,[2013, 12, 1]

<[http://preview.britannica.co.kr/ bol/topic.asp?article_id=b12s3250a](http://preview.britannica.co.kr/bol/topic.asp?article_id=b12s3250a)>

Abstract

A Study on the Relationship between Social Capital and Welfare Governance in the JEJU region

Jin, Chang-Nam*·Nam, Chin-yeol**

As the decentralization is going on, the supplying system for the community welfare requires cooperation between the public sector and civil sector in devising plans to maximize services and to meet the welfare demand. With such awareness of this issue, the current study aims to look at the relationship between social capital formation and welfare governance. The survey participants were 520 workers who were employed in the field of social welfare within JEJU Special Self-Governing Province; they were divided into two groups for the survey. Those workers had the experience of being involved in the Community Social Welfare Consultative Association or in the Social Welfare Council. In the survey, ‘trust’, ‘social norms’, and ‘network’ were set up as sub-factors in order to measure the level of social capital. On the other hand, ‘voluntary participation’, ‘cooperation’, and ‘joint decision-making’ were set up as sub-factors to measure the degree of Welfare Governance. The analysis assessed the relative influence of the variables where the social capital can improve welfare governance. The

* Professor in Department of Public Administration at Jeju National University

** Ph.D. in Public Administration at Jeju National University

result is as follows : As for group characteristic in common, Among the social capital components, in all two groups showed respectively that network had the greatest influence, with trust and social norm following in that order. Thus, there appears to be value in and need for reviewing and analyzing certain variables that affect the welfare community.

Keywords : social capital, governance, welfare governance, community welfare, welfare community

교신 : 남진열 690-756 제주특별자치도 제주시 제주대학로 102
제주대학교 사회과학대학 행정학과
(E-mail : namcy21@jejunu.ac.kr)

논문투고일 2014. 04. 30.

심사완료일 2014. 06. 20.

게재확정일 2014. 06. 25.