

기획논문

# 사회자본이론의 논점과 연구경향

박 희 봉

사회자본은 일차적으로 신뢰, 상호관계, 협력과 관계 있는 시민의 일련의 가치와 태도를 구성하는 것으로 정의된다. 사회자본이 축적된 사회는 구성원의 신뢰와 상호관계가 활발하여 구성원의 개인적 행복감을 증가시키는 동시에 사회적으로는 거래비용을 줄여 경제발전을 촉진시키고, 정부의 효과성을 증진시킨다. 사회자본은 사회구성원, 즉 시민의 합리적 능력을 제고하는 동시에 민주적 시민사회를 형성하는 데 도움을 준다. 본 연구는 사회자본이론을 적용하고 있는 다양한 연구가 어떤 논점과 연구경향을 보이는지를 살펴보고자 한다. 현재 우리나라에서 사회자본이론과 관련된 연구가 시작되고 있는 시민사회, 경제발전, 거버넌스, 조직 내 효과성, 가정생활 및 아동교육, 온라인 상에서의 사회자본 등을 중심으로 살펴볼 것이다. 또한 서구 사회자본이론가들이 받아들이고 있는 사회자본에 있어서의 토크빌(Tocqueville) 모델과 퍼트남(Putnam) 학파 등의 접근방법이 우리나라에 적용됨에 있어서의 문제점과 정책적 함의를 살펴 보았다.

주제어: 사회자본, 시민사회, 신뢰

## 1. 서론

콜맨(Coleman, 1988; 1990)과 퍼트남(Putnam, 1993a; 1993b) 이래 폭 발적으로 증가한 사회자본(*social capital*)에 관한 연구분야 및 관점은 사회학, 정치학, 경제학, 행정학, 경영학 등 다양한 분야에서 학자들로부터 지대한 관심을 받았다. 학자들의 관심과 연구의 목적에 따라 사회자본에 관한 연구는 이웃, 지역사회, 조직, 국가 및 국제사회 등 다양한 수준에서 분석되었다. 이에 따라 사회자본에 대한 정의 및 측정지표는 학자들의 연구분야나 관심에 따라 다양하게 존재하는 것이 현실이다. 다만 사회자본이 사람들간에 발생하는 사회적 상호관계에

박희봉은 미국 템플대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 대전대학교 국제학부 교수로 재직중이다.

hbpark@road.daejin.ac.kr

기초한다는 데에는 의견의 일치를 보이고 있다(de Souza Briggs, 1997; Lappe and Du Bois, 1997; Leana and Van Vuren III, 1999).

이에 맞추어 사회자본 연구자들은 사회적 행동을 위한 자원으로서의 관계의 중요성에 관심을 집중하고 있다(Baker, 1990; Bourdieu, 1986; Burt, 1992; Coleman, 1988, 1990; Jacobs, 1965; Loury, 1987). 집단, 조직, 사회에서의 개인간의 관계가 그 집단, 조직, 사회의 발전과 관계가 있을 것이라는 가설을 가지고 있는 것이다. 예를 들어 세계은행(World Bank, 2002)은 사회자본이 존재하지 않는 지역은 경제사회발전이 어렵다는 전제를 하여 사회자본연구에 지원을 하고 있다(Narayanm 1999; Social Capital Initiative, 1998). 이러한 이유는 2차 대전 이후 똑같이 빈곤상태에 있던 아시아와 아프리카 중에서 아시아 국가는 경제발전을 하였음에도 불구하고 아프리카 국가의 경제는 발전되지 않은 것을 사회자본의 존재에서 답을 찾으려는 것이다. 여기에서 중요한 점은 아시아 국가에서는 사람들간의 협동 및 조정 등 관계가 형성되어 있다는 것이다.

이렇듯 사회자본의 정의에 있어서 가장 큰 공통점은 사람들간의 관계에서 발생한다는 것이다. 즉 퍼트남(1993b)은 사회자본을 일련의 공동체의 사회적 생산성에 영향을 주는 사람들간의 '수평적 단체'라고 본다. 세계은행에서도 사회자본을 '한 사회의 사회적 관계의 질과 양을 형성하는 기관, 관계, 그리고 규범'으로 정의한다. 이 정의에서 사회자본의 중요한 특징은 사회자본이 사회구성원의 상호이익을 위해 조정과 협력을 촉진한다는 것이다(Segageldin and Grootaert, 2000: 45~46). 즉 사회자본은 신뢰, 규범, 네트워크 등과 같은 사회조직의 특징과 관련되는 것으로 사회구성원의 상호작용을 통해 조정과 협력을 가능하게 한다는 것이다(Putnam 1993b: 35~36).

둘째, 사회자본이 퍼트남의 정의와 같이 수평적 관계에만 국한되지 않는다는 것이 콜맨(Coleman, 1988)의 입장이다. 콜맨(1988: 98)은 다른 형태의 자본과 달리 사회자본은 행위자간의 관계구조 내에 포함된다고 한다. 사실 이러한 사회적 자본의 개념은 크게는 사회구조를

포함할 뿐 아니라 개인간의 행위를 규율하는 규범의 총체를 포괄한다(Seragedin and Grootaert, 2000: 46). 콜맨(1988: 98)은 사회자본을 단일한 실체가 아니라 보통 두 개의 요소와 함께 하는 다양한 실체라고 한다. 사회자본은 어떤 사회구조의 측면으로 구성되어 있고, 그 구조 안에서 개인이든 기업이든, 그 누가 행위자 이진 간에 행위자의 행동을 촉진시키는 과정에서 주어진 가치 있는 사회자본은 다른 사람들에게 쓸모 없거나 심지어 해로울 수도 있다는 것이 내포되어 있다. 이러한 콜맨(1988)의 정의는 수평적 단체뿐 아니라 수직적 단체를 포함하고, 기업 등과 같은 다른 실체들의 행위도 포함시키면서 개념을 확장시키고 있다. 즉 행동의 원천으로서의 사회자본 개념은 합리적 행동 패러다임 내에 있는 사회구조를 소개하는 한 방법이다.

셋째, 사회자본이 포괄하고 있는 관점은 규범이 발달할 수 있고 사회구조를 형성할 수 있는 사회적·정치적 환경을 포함한다. 퍼트남이 제기한 수평적 관계와 콜맨이 확대한 수직적 관계에 더하여, 정부, 정권, 법의 지배, 사법체계 등을 포함하는 제도적인 관계와 시민의 정치적 자유 등과 같은 공식화·제도화된 관계와 구조를 포함한다(Seragedin and Grootaert, 2000: 46). 따라서 사회자본은 개인간의 비공식적 관계뿐 아니라 공식적·제도화된 관계까지 영역을 넓힐 수 있다.

넷째, 앞의 정의에서 언급된 것처럼 사회자본은 그 기능이 강조되기도 한다. 사회자본은 사회구조의 측면이라는 요소와 그 구조 내에서 특정 행위자의 특정 행동을 촉진시킨다는 요소를 공통적으로 갖는다. 물리적 자본과 인적 자본의 경우와 달리 사회자본은 행위자 속에 존재하는 것이 아니라 구조의 관계 속에 존재하면서 그 조직의 생산성을 증가시키고, 특정한 목표의 성취를 가능하게 한다(Coleman, 1988). 따라서 사회자본은 '집단 내 구성원들이 사회와 연결된 규범과 신뢰로부터 어떤 이익을 얻을 수 있는가' 하는 다분히 실제적인 목적과 관계 있는 개념이다. 따라서 사회자본은 신뢰, 규범, 네트워크 등과 같은 사회조직의 특징과 관련되는 것으로, 사회구성원의 상호이익

을 위해 조정과 협력을 가능하게 하는 것으로 정의되기도 한다 (Putnam, 1993a: 35~36). 미시간 대학교 Social Capital Initiative (1998) 역시 사회자본을 “잠재적인 소득, 이익, 특혜적 대우를 창출하는 다른 사람 또는 집단을 향한 한 사람 또는 집단의 공감 또는 소속감”이라고 하여 사회자본의 효과에 대해 초점을 맞추고 있다.

사회자본은 개인간의 관계를 통해 ① 정보공유의 역할을 하여 공식·비공식제도가 정확한 정보를 제공하도록 하고, ② 개인의 상호작용으로 인해 구성원들간의 신뢰를 회복하게 하는 조정역할을 하며, ③ 집단적 의사결정을 통해 외부효과를 창출하는 역할을 한다 (Segalgedin and 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 사람들은 “친구의 친구”를 통해 네트워크를 이루고, 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 and 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. 이러한 의미에서 사회자본은 국가, 사회, 조직의 특정한 목표에 긍정적인 영향을 미치는 구성원간의 신뢰, 규범, 네트워크 등 인간관계 속에 존재하는 무형의 자산이라고 정의할 수 있다.

서양사회에서 정의되고 발전된 사회자본이론은 다양한 분야에서 다양한 연구가 이루어지고 있다. 대부분의 사회과학이 그렇듯이 사회자본이라는 개념을 새로운 분야의 새로운 연구에 적용에 있어서는 다양한 해석이 가능하다. 사회자본을 일차적으로 신뢰, 상호관계, 협력과 관계 있는 시민의 일련의 가치와 태도를 구성하는 것으로 본다면, 사회자본은 사람들이 동료시민에 대해 가지고 있는 집단적인 태도와 시민들이 관계하고 있는 방법을 말하는 사회·정치적 문화의 주관적인

현상(Newton, 1999: 4)이기 때문이다.

이러한 관점에서 본 연구는 사회자본이론을 적용하고 있는 다양한 연구가 어떤 논점과 연구경향을 보이는지를 살펴보고자 한다. 물론 모든 분야의 모든 연구 경향을 다 살펴볼 수 있는 것은 아니다. 따라서 현재 우리나라에서 사회자본이론과 관련된 연구가 시작되고 있는 시민사회, 경제발전, 거버넌스, 조직 내 효과성, 가정생활 및 아동교육, 온라인 상에서의 사회자본 등을 중심으로 살펴볼 것이다. 또한 서구 사회자본이론가들이 받아들이고 있는 사회자본에 있어서의 토크빌(Tocqueville) 모델과 퍼트남(Putnam) 학파 등의 접근방법이 우리나라에 적용됨에 있어서의 문제점과 정책적 함의를 살펴보겠다. 이것은 서구시민사회의 사회자본 역시 특수한 형태의 사회자본으로 형성과정 및 영향이 일반적이지 않을 수도 있다는 것을 포함한다. 즉 우리나라에서는 우리 사회의 특징적인 사회자본이 형성될 수도 있고 사회자본의 효과 역시 특수하게 이루어질 수 있다는 전제를 가지고 논의할 것이다.

## 2. 분석틀

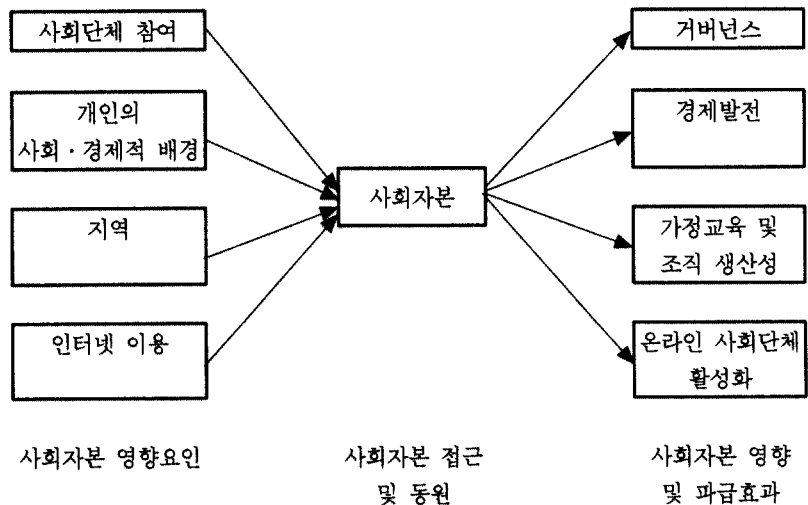
린(Lin, 2001)은 포괄적인 사회자본 연구에서 포괄적인 모델을 제시한다. 그에 따르면 사회자본 모델은 ① 사회자본에의 투자, ② 사회자본에의 접근 및 동원, ③ 사회자본 결과를 조사할 것을 제시한다(Lin, 2001). 린의 모델은 보다 복잡하지만 이를 요약하면 사회자본을 중심으로 하였을 때 사회자본 형성에 영향을 주는 요인이 무엇이고, 이를 어떻게 동원하며, 동원된 사회자본이 특정한 사회 및 조직, 개인간에 어떤 영향을 미치는가와 관련된다 할 수 있다. 이것은 <그림 1>과 같이 표현될 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이 연구 모델을 중심으로 논의를 전개하고자

한다. 첫째, 사회자본이론에서는 시민의 사회·경제적 배경이 사회자본 형성에 영향을 준다는 연구결과가 다수를 차지하지만 큰 영향을 미치지 않는다는 연구결과도 존재하고 있다. 특히 퍼트남(1993b)은 시민의 사회·경제적 배경이 사회자본에 영향을 미치는 것에 대해서는 회의적인 반면 지역적 특성이 사회자본에 영향을 크게 미친다고 주장한다. 따라서 이 부분에 대해서는 개인의 사회·경제적 배경이 어떻게 사회자본에 영향을 미칠 것인가와, 지역에 따라 사회자본 형성이 어떻게 달라질 수 있을 것인가에 대해 논의할 필요가 있다. 또한 사회자본 형성에 가장 영향을 크게 미치는 것으로 평가되고 있는 시민사회에 관해 논의할 것이다. 특히 시민사회는 사회자본의 동원에도 깊은 관계가 있기 때문에 시민사회와 사회자본에 대해서는 많은 논의가 있을 것이다.

둘째, 서구 사회자본이론가들의 연구결과는 사회자본이 거버넌스에 영향을 미칠 것이라는 데 이의가 없다. 아울러 사회자본이 민주적 정치참여에 영향을 미칠 것이라는 것에 대해서도 많은 연구가 있다.

그림 1  
사회자본 연구 모델



단 여기에서는 정부의 권위적 개입이 사회자본과 거버넌스의 관계에 미치는 영향이 어떨 것인지에 대해 이론의 여지가 있는 만큼 다양한 분야에 있어서 정부개입이 사회자본과 거버넌스의 관계에 어떤 영향을 미칠지에 대해 생각해 보겠다.

셋째, 서구 사회자본이론가들은 사회자본이 경제성장에 영향을 미칠 것이라는 데 논의가 분분하다. 사회자본이 사회역량을 키워 경제 발전에 간접적인 영향을 미칠 것이라는 데 있어서는 사회자본의 경제 발전에 대한 영향력을 인정한다. 그렇지만 여기에 있어서도 국가의 개입에 대해서는 이견이 존재한다. 따라서 최근 급속한 경제발전을 이룩한 국가의 사회자본 형성에 관심을 집중되고 있다.

넷째, 각 가정과 조직에 따라 사회자본의 축적도가 다르다면 가정과 조직의 성과에 있어서 차이가 발생한다는 것이다. 즉 사회자본이 형성된 가정의 아동은 교육성과가 높다는 것과 사회자본이 형성된 조직에서는 조직효과성이 높다는 것이다.

다섯째, 현재 급속히 발전되고 있는 인터넷이 사회자본 형성과 시민 사회의 변화에 어떤 영향을 줄 것인지에 대한 논의이다. 인터넷은 개인적으로 사용하는 것이기 때문에 사회자본 형성 및 시민사회 발전에 악영향을 줄 것이라는 의견이 있을 수 있고, 인터넷을 통해 온라인 공동체가 형성됨으로써 기존의 사회단체를 대체하여 발전시킴으로써 사회자본 형성 및 시민사회 발전에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있다.

### 3. 시민사회와 사회자본 형성

사회자본이론에서 개인의 사회·경제적 배경 및 지역변수와 사회자본의 관계에 관한 연구결과는 일반화를 하기 쉽지 않음을 알 수 있다. 특히 개인의 사회·경제적 배경이 사회자본에 영향을 미치는지에 관한 연구결과는 일반적인 경향을 나타내기보다는 그 사회특성을 반영

하는 경우가 대부분이다. 퍼트남(1993b) 역시 개인의 사회·경제적 배경이 사회자본에 영향을 미칠 수 있음을 전면 부정하지 않고 있다. 단지 퍼트남(1993b)은 개인의 사회·경제적 배경보다 지역변수에 초점을 두고 연구하고 있는데, 이 지역변수를 사회적 특성으로 이해한다면 사회자본은 사회 구성원간의 관계가 어떻게 형성되느냐의 문제로 귀결될 수도 있다. 즉 한 사회 구성원의 사회적 관계가 어떠한가에 따라서 사회자본에 영향을 미칠 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다고 이해할 수 있다.

시민사회와 사회자본과의 관계에 있어서 토크빌(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. 알몬드(Almond)와 버바(Verba, 1963) 또한 사회단체 구성원들은 사회단체 참여로 인해 협동의 능력뿐 아니라 집단적 행위를 위한 공유된 책임감을 터득하게 됨으로써 사회적 믿음, 정치참여, 실제적 시민의 경쟁력 등을 보다 잘 발휘한다고 했다. 퍼트남(1993a; 1993b; 1995a; 1995b; 2000)은 다수의 연구에서 사회단체 가입이 사회자본을 증가시킨다는 증거를 제시하고 있다. 오스트롬(Ostrom)도 시민참여의 네트워크가 상호작용의 엄격한 규범을 증진시킨다고 함으로써(Newton, 1999: 6~7) 사회단체 가입이 사회자본을 증가시킨다는 것을 간접적으로 시사한다. 이러한 이유는 지역사회가 내부적으로 구성원들을 민주적 문화 내에서 사회화시키고, 신뢰와 협동의 필요성을 교육시킨다는 것과, 외부적으로는 시민을 정치체제 및 기관과 연결하고, 이익을 집단화하여 표현하며, 다원화 정책을 구성하는 다양한 경쟁 또는 협력 집단을 제공한다는 것에서(Newton, 1999: 11) 사회단체에 가입한 사람들의 사회자본이 증가한다는 논리를 찾을 수 있다. 한편, 시민간의 네트워크가 상호작용의 규범을 성장시키고(Putnam, 1993a: 37), 시민간의 네트워크가 조정과 의사소통을 가능케 하며 다른 사람들에 대한 신뢰성을 증가시키고(Putnam, 1993a: 37), 사회적 신뢰와 주민



간의 연대에 밀접한 관계가 있으며(Putnam, 1995: 665), 신뢰와 협동 간에는 상호관계가 있다는(Putnam, 1993b: 171) 퍼트남의 다양한 연구결과는 사회자본의 각 요소간에 서로 밀접한 상관관계가 있다는 것을 시사한다.

그러나, 모든 사회단체 참여가 사회자본 형성에 긍정적일 수는 없다. 사회단체활동으로 사람들간에 일정한 신뢰와 규범, 네트워크가 형성되겠지만 이 같은 사람들간의 관계가 사회의 건전성에 긍정적인 역할도 할 것이고 부정적인 역할도 한다. 뉴튼(Newton, 1999: 7)에 따르면 북아일랜드에서 가톨릭과 개신교를 중심으로 한 클럽, 단체, 자발적 조직의 분리는 오히려 사회의 분리와 갈등을 증폭시키는 결과를 가져왔다는 사례를 들어 단체활동의 어두운 면이 있음을 시사했다. 화이트레이(Whiteley)와 사이드(Seyd) 사회자본과 정치자본(*political capital*)을 구분했다(Newton, 1999: 9). 전자는 시민간의 수평적 또는 사회적 신뢰라 불리는 것과 관련된 것이고 긍정적 사회자본으로 분류할 수 있지만, 후자는 시민과 리더간의 수직적 또는 정치적 신뢰라 불리는 것과 관련된 것으로 사회자본에 부정적인 영향을 미친다는 것이다.

한편, 특정한 사회단체를 사회자본 형성에 긍정 또는 부정적이라고 구분할 수 있는 것은 아니다. 퍼트남(1993b)에 따르면 이탈리아에서 세 가지 중요한 단체가입은 노동조합, 교회, 그리고 정당이지만 교회에 잘 나가는 사람들은 시민성과 역의 관계를 갖는다고 한다. 시민사회는 종교적 믿음에 의한 관계가 아니라 세속적인 신뢰를 바탕으로 형성되기 때문이다. 정당가입 또한 시민성과 상관이 있기도 하고, 그 반대일 수도 있다. 왜냐하면 정당이 집단 이기적으로 사용될 수도 있기 때문이다(Putnam, 1993b: 109). 즉 퍼트남(1993b: 115)은 사회자본과 관련된 시민단체는 수직적인 사회단체가 아니라 수평적인 사회단체라는 점을 분명히 한다. 또한 일부 자발적 조직은 사실 자발적이지 아닐 수도 있다. 예를 들어, 폐쇄형 노동조합(*closed shop*)은 강제적이고, 변호사 및 의사협회 등도 자발적이지 않다(Newton, 1999: 10). 그리고 최근에 강한 외부효과가 있으나 내부효과는 약한 조직이 늘고

있다. 즉 구성원들이 연간 회비만을 내고 형식적 참여를 하기 때문이다(Newton, 1999: 12).

이상의 논의에서 교육, 경제수준, 성, 연령, 직업 등 개인의 사회·경제적 배경이 사회자본에 영향을 미치는지 알기 위해서는 이러한 사회·경제적 배경이 사회화에 어떤 영향을 미치는지에 대해 우선적으로 살펴볼 필요가 있다. 즉 개인의 특정한 사회·경제적 배경이 사회화에 긍정적인 영향을 준다면 사회자본에도 영향을 줄 수 있을 것이다. 예를 들어, 교육이 개인의 공식적, 이차적 사회활동 범위를 증가시킨다면 사회자본 형성에도 영향을 줄 가능성이 높은 것으로 이해할 수도 있을 것이다. 이러한 측면에서 보면 우리나라 사회에 있어서 개인의 모든 사회·경제적 배경이 사회자본에 직·간접적인 영향을 주지는 않겠지만, 개인의 일부 사회·경제적 배경은 사회자본 형성에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 또한 이러한 결과 역시 우리나라 전체사회에 공통적으로 나타날 수도 있고, 지역 또는 조직, 계층에 따라 다르게 나타날 수도 있을 것이다.

한편, 퍼트남이 강하게 주장한 지역에 따른 사회자본 형성의 차이 역시 일반적으로 받아들이기 어렵다. 역사적 문화적 배경을 공유하는 단일문화국가의 경우 지역을 시민화된 지역과 시민화가 덜 된 지역 등으로 구분하는 것이 어려울 수 있기 때문이다. 퍼트남이 연구한 이탈리아의 경우는 지역별로 역사적 발전과정이 다르고, 경제발전과정 및 성과가 다르기 때문에 지역별 분류가 가능할 수 있겠지만, 한국의 경우는 지역별로 역사성과 문화적 차별을 보유하고 있지 않기 때문이다. 그렇지만 현재 지방자치제를 실시한 이후 각 지역별로 다양한 부문에 걸쳐 차별화를 시도하고 있기 때문에 일정한 기간이 지난 후에는 사회자본 형성의 지역에 따른 차이를 살펴보는 연구가 가능할 수도 있을 것이다.

서구사회에서 자발적 시민단체라고 하면 각종 문화, 취미, 운동, 사회활동을 중심으로 한 단체 구성원의 이익을 추구하는 시민중심의 사회단체를 말한다(Putnam, 1993b: 97). 그 구성원들은 자신의 권리

의식을 분명히 인식하고 있는 성숙한 시민의식을 바탕으로 하고 있고, 따라서 공동사회의 발전과 유지를 위해서는 개인의 책임이 무엇 인지를 알고 의무를 충실히 이행하는 것을 전제로 하고 있다. 그런데 시민사회보다 국가가 먼저 발달한 동양사회에서는 자발적 시민단체가 성숙되기는 어렵다. 특히 우리나라에서 시민단체라고 불리는 사회단체는 권리와 책임의식이 분명한 구성원들이 자발적으로 모여 형성되기보다는 사회 이슈별로 소수의 엘리트 중심으로 조직되어 일반시민의 사회단체 활동을 이끌고 있는 시민운동단체를 말하고 있다. 즉 우리나라 시민운동단체가 이슈별 효과성과 사회민주화에 긍정적 역할을 한 것은 사실이지만 엄밀한 의미에서 서구의 자발적 시민단체로 보기에는 어려움이 있다.

따라서 자발적 사회단체와 관련된 다음의 몇 가지 논의할 점이 발생한다. 첫째, 현재 한국사회에서 매우 빠른 속도로 발전하고 있는 시민운동단체를 사회자본을 형성시키는 서구의 자발적 시민단체로 구분할 수 있는가 하는 것이다. 둘째, 서구 시민단체가 자발성을 중시한 측면에서 한국 시민운동단체가 성숙한 시민의 자발적 시민단체 형성과 발전에 도움이 될 수 있을 지에 대한 의문이다. 셋째, 이러한 한국적 시민단체가 과연 한국의 사회자본을 형성하고 있는가의 문제이다. 한국 시민운동단체의 발전과정이 서구와 다른 특수성을 가지고 있지만 시민사회 발전에 어떤 영향을 줄 것인지에 대한 의문이다. 현 엘리트 중심적 시민운동단체의 매개적 역할이 사회단체 활동과 사회자본 축적에 부정적 영향을 줄 수도 있다는 점이다.

#### 4. 사회자본의 영향 및 효과

##### 1) 사회자본과 경제발전

사회적 신뢰 및 네트워크 등의 사회자본이 경제성장에 영향을 미친다는 것은 경제학자를 포함한 사회자본 이론가들의 지속적인 논쟁 대상이다(Arrow 2000: 3). 뉴튼(1999: 8)은 사회자본이 자발적 협동에 의해 산출된 유형의 서비스, 시설, 자원과 유사하다는 점에서 재정적 자본(financial capital)에 가깝다고 주장한다. 콜맨(1988) 역시 "다른 형태의 자본과 같이 사회자본은 생산적이며, 사회자본이 없을 때 얻을 수 없는 성과를 가능케 한다"고 하며 사회자본과 경제발전의 관계를 사사하고 있다. 퍼트남(1993: 38)은 사회자본 접근방법이 발전을 위한 새로운 전략을 구성할 수 있게 하는 데, 그 예로는 시장경제 및 민주제도를 강화한다는 데 초점을 둔다. 한편 올슨(Olson)은 주민연대의 수평적 네트워크가 정치와 경제의 성과를 증진한다고 주장했다(Foley and Edwards, 1996: 40). 후쿠야마(Fukuyama, 1995)는 국민경제 성과유형의 차별화를 설명하는 데 있어서 중요한 요인을 신뢰와 협력이라고 지적한다. 신뢰와 협력은 신뢰문화의 산물로 기업을 비롯한 대규모 영리집단을 형성할 수 있도록 하는 동인이기 때문이다.

이러한 이유로 사회자본은 어느 국가든지 경제발전을 위한 필수적인 요소로 받아들여지고 있다(Putnam, 1993a: 38). 강한 사회가 강한 경제를 낳기 때문이다(Putnam, 1993b: 176). 또한 현실적으로 사회자본이 축적되어 있는 단체, 조직, 사회, 국가는 그렇지 않은 곳보다 경제적인 면을 포함한 발전속도가 빠르고, 그 구성원의 삶의 질이 높다는 연구결과가 나오고 있다(Serageldin and Grootaert, 2000; Olson, 1982; Ostrom, 1995; North, 1990; Putnam, 1993b). 실제로 동아시아의 급속한 경제성장을 연구하는 보고서들은 항상 사회 네트워크의 중요성을 강조하고 있다(Putnam, 1993: 38). 사회자본이 거시경제에 미

치는 효과는 노스(North, 1990)와 올슨(Olson, 1982)에 의해 연구되었는데, 그들은 국가에 따라 국민 일인당 소득의 차이가 발생하는 것은 생산자원의 분배에 의해서만 설명될 수는 없다고 주장한다. 특히 올슨(1982)은 많은 자원을 가지고 있는 저소득국가들은 투자, 전문화, 그리고 무역 등 경제활동만으로는 최대의 이윤을 얻을 수 없다고 한다. 이러한 나라들은 계약을 공정하게 집행하고 장기적인 재산권을 보장하는 제도의 부족, 그리고 경제정책의 실패로 인해 상당한 제한을 받기 때문이다(Serageldin and Grootaert, 2000: 46). 실제로 브라질은 일관성 없는 법률과 법률비용이 비싼 반면, 칠레는 상대적으로 법률체계가 간단하고, 계약과정이 안전하며, 채무불이행률도 낮기 때문에 칠레의 의류산업이 더 성공적일 수 있다는 사례는(Serageldin and Grootaert, 2000: 50) 사회자본과 경제발전의 관계를 잘 설명해 준다.

넥(Knack)과 키이퍼(Keefer)는 27개국 사례연구에서 사회자본이 많이 축적된 국가가 경제성장률이 더 높았다는 연구결과를 발표했다(주성수, 1999: 26). 미국의 빈민문제 또는 제3세계의 가난 퇴치 문제에 있어서 사회자본이론적 처방을 내리고, 세계은행에서도 빈곤퇴치를 위해 사회자본을 대규모로 연구하고 있는 사실은 사회자본이 경제발전에 영향을 미친다는 것을 시사하는 것이다. 이것은 경제발전을 위해서 사회내 공유된 가치, 규범, 상호관계의 중요성을 시사하는 부분이다. 또한 국가의 자연조건 및 인적 자본이 유사함에도 불구하고 경제적 성과 면에서는 다른 결과를 낳는 사례가 다수 존재한다는 것은 사회자본의 차이에 기인한다고 할 수 있다(Serageldin and Grootaert, 2000: 50~54).

한편, 사회자본이 성장, 형평성, 빈곤탈출 등을 포함하는 발전결과(*development outcome*)에 영향을 준다는 증거가 속출하고 있다(Grootaert, 1996). 왜냐하면 사회자본은 ① 정보공유의 역할을 하여 공식·비공식제도가 정확한 정보를 제공하도록 하여 시장실패를 최소화하며, ② 개인의 상호작용으로 인해 구성원들간의 신뢰를 회복하게 하는 조정역할을 하고, ③ 집단적 의사결정을 통해 외부효과를 창출하는 역할을 한다(Serageldin and Grootaert, 2000: 48~49). 경제적

관점에서만 보더라도 사회자본은 투자의 편익을 증진시키며(Putnam, 1993b), 사회적 네트워크와 신뢰가 경제성장을 증진시킨다는 것은 경제학자들의 지속적인 연구대상이었다(Arrow, 2000: 3). 세라저딘과 그로태트(Seragedin and Grootaert, 2000)의 주장대로 사회자본이 없다면 대체로 사회는 붕괴될 것이며, 사회자본 형성이 미약한 사회는 경제적 성장, 지속 가능한 발전을 위한 환경보호, 복지사회 건설을 어렵게 할 것이다. 자연자원, 인적 자본, 생산량이 같은 국가라 하더라도 경제적 성취가 다른 국가의 예에서 사회자본의 긍정적인 측면을 알 수 있다. 또한 한 국가내의 다른 지역, 그리고 한 지역 내에 있지만 다른 공동체를 형성하고 있는 집단구성원들이 상이한 집단문화를 형성하는 것은 인간간의 관계, 즉 사회자본이 분명히 존재함을 느낄 수 있을 것이다.

그렇지만 사회자본은 모든 사회에 일률적으로 적용되는 것은 아니다. 각각의 사회는 독특한 문화와 전통을 가지고 있기 때문에 사회자본의 발달 및 영향이 다르게 나타난다. 사회자본의 발달에 영향을 미치는 자발적 집단을 연구한 후쿠야마(1995)에 따르면, 중국, 이탈리아, 프랑스, 한국 등 네 곳에서는 신뢰의 형성에 있어서 가족이 중요한 역할을 하고 자발적인 집단은 역할이 약하며, 일본과 독일은 가족과 자발적 집단 모두가 강하여 신뢰성이 매우 높은 사회를 유지하고, 미국사회는 신뢰의 위기에 봉착해 있다고 분석했다. 퍼트남은 사회적 신뢰(다른 사람들에 대한 신뢰)와 정치적 신뢰(정치적 권위에 대한 신뢰)는 경험적으로 관계가 있지만 항상 그렇지는 않다고 분석했다. 사람들은 시청에 대한 신뢰는 없지만 이웃에 대한 신뢰가 있을 수 있고, 이 반대도 가능하기 때문이다(1995a: 665). 또한 사회자본은 형성 또는 집적되는 것만은 아니다. 즉 현대사회에서 구성원들의 시간 압력, 경제적 어려움, 주거 이동 및 거주환경의 변화, 여성의 직업활동 증가, 결혼 및 가정의 붕괴, 경제구조의 변화, 사회 및 시민운동, 사회복지, TV 및 전산혁명 등에 의해 사회자본은 퇴조하기도 한다(Putnam, 1995a: 667).

사회자본이론가들은 사회자본이 경제발전에 직접적인 영향을 미치기보다는 사회역량을 키워 경제발전에 간접적인 영향을 미친다는 데 주목하고 있다. 즉 퍼트남(1993b: 163)은 그 구성원들이 다른 사람들에 대해 믿음을 공고히 하고 전반적인 신뢰를 보이는 집단이 이러한 신뢰와 믿음이 부족한 비교대상 집단보다 물질적으로 많은 것을 성취할 수 있다고 한다. 피터스와 피에르(Peters and Pierre, 1998: 225)는 사회 네트워크가 공공정책에 영향을 미칠 것이라는 것을 강조하는데, 이것은 정책 통제를 정부 내 공식적 정책결정기관이 독점하지 않고 사회 내 다양한 행위자 집단이 큰 영향력을 행사하는 것을 의미한다. 이들은 정부 행위자가 정통성을 상실하는 이유는 관료적이며, 절차에 의지하고, 사부문의 행위자에 의해 정보와 집행구조가 통제된다는 점에서 사회 네트워크의 상대적 중요성을 강조한다. 마일스와 스노우(Miles and Snow, 1992)도 신뢰가 새로운 네트워크 형성에 도움을 주며, 브로마일리와 커밍스(Bromiley and Cummings, 1995)는 신뢰가 갈등을 해소하고 거래비용을 줄인다고 하였다.

사회자본이 높은 사회에서는 계약에 있어서 법적 절차 등이 간소화될 수 있고 경제활동에 수반되는 각종 위험성을 줄여주기 때문에 거래비용이 적게 들게 되는 것이다. 결론적으로 이러한 주장 역시 사회자본과 거버넌스와의 관계에서와 마찬가지로 시민사회의 성숙이 경제적 부를 가져온다고 할 수 있다. 성숙한 시민사회의 규범과 네트워크가 발현되는 사회자본이 경제발전 뿐 아니라 효과적인 정부를 위한 선행조건일 수 있기 때문이다(Putnam, 1993: 37).

서양의 사회자본이론은 독립성을 보유한 사회 행위자들이 자발적으로 형성한 사회자본이 경제발전의 기초가 된다는 것을 보편적으로 받아들이고 있다. 그러나 여기에서도 정부가 주도하는 신뢰와 규범, 네트워크가 경제발전에 긍정적인가에 대해서는 의문을 제기하고 있다. 여기에서 우리는 두 가지 이슈를 제기할 수 있다. 첫째, 시민사회의 틀이 완전히 확립되지 않은 사회에서 미약하나마 발전된 사회자본도 경제발전에 영향을 미칠 수 있는가 하는 것과 서양의 전통적인 사회

자본과 달리 발전된 사회자본, 예를 들어 가족 또는 소규모 지역사회에서 발달된 신뢰와 규범, 네트워크 등도 경제발전에 영향을 미칠 수 있는가 이다. 둘째, 정부가 사회자본 형성을 주도하고 개입하는 사회에서의 사회자본이 경제발전에 영향을 미칠 것인가 하는 것이다. 즉 정부가 사회의 신뢰, 규범, 네트워크 형성을 위해 주도적으로 노력한 경우, 형성된 사회자본이 경제발전에 영향을 미칠 수 있을 것이라는 생각이다.

위의 문제와 관련하여 이론적으로도 공식·비공식적 제도, 정부의 조정, 정부가 개입하는 집단적 의사결정 등은 구성원간의 신뢰회복을 위한 틀을 만들며, 시장실패를 감소시키고, 외부효과를 가져온다는 사실(Serageldin and Grootaert, 2000: 48~49)은 일반적으로 받아들여진다. 또한 위의 외국의 사례에서도 정부 개입의 효과를 간접적으로 시사한다. 사회자본과 경제발전 관계에 있어서는 사회자본과 거버넌스 관계의 경우와 달리 정부 개입의 필요성을 보다 넓게 인정하는 것이다. 즉 지난 40년간 우리나라가 거둔 경제발전의 결과를 정부가 주도적으로 이끈 사회자본 축적의 결과가 영향을 미쳤다고 할 수도 있을 것이다.

그러나 서양 사회자본이론가들과 시민사회이론가들은 정부의 과도한 개입에 대해서는 경제발전에 부정적이라는 점에 있어서는 단호한 입장을 밝히고 있다. 본질적으로 정부는 더 많은 권력을 분권화해야 하고, 시민사회의 정책 개입이 더 많은 분야에서 이루어져야 한다는 것이다(Peters and Pierre, 1998: 224). 경제발전이 지속적으로 이루어지기 위해서는 정부 개입의 범위가 줄어야 하고, 상대적으로 시민사회의 규범과 신뢰에 바탕을 둔 네트워크가 발전되어야 함을 의미한다. 이러한 주장은 우리 사회에서도 주목해야 할 부분이다. 과거 지속적으로 발전하던 경제가 최근 많은 문제를 야기하고 있는 사실은 우리나라 역시 지속적인 경제발전을 위해서는 건전한 정부와 시민사회의 관계가 재정립될 필요가 있음을 시사하는 것이다.



## 2) 사회자본과 거버넌스

퍼트남(1995b: 66)은 주민의 자발적 참여가 주민간의 규범 및 네트워크를 형성하여 정부성과에도 강력한 영향을 미친다고 한다. 사회자본이 풍부한 사회에서 정부는 각종 규제 및 제도를 고안하고 유지하는데 필요한 비용과 노력을 절감할 수 있기 때문에 정치의 효율을 높일 수 있고, 시민조직이 발달한 사회에서는 공직자의 부정부패를 효과적으로 감시할 수 있는 등의 실제적 효과가 따른다(주성수, 1999: 31). 주민의 지역사회단체 참여는 사회적 신뢰감을 제고하여 사회자본을 형성하기 때문에, 주민의 투표참여, 신문독서, 각종 사회단체 가입 등은 성공적인 지역의 사회자본 측정 잣대 역할을 한다고 한다(Putnam, 1995b: 66). 특히 민주적 거버넌스 향상을 위한 정부와 민간부문의 협력에 관한 연구는 미국과 유럽, 일본을 비롯한 국가에서 이미 이론적으로 많은 연구가 되고 있고, 실제적으로도 현실화되고 있는 부분이다. 박스(Box, 1998: 162~163)에 의하면 거버넌스는 주민들이 자신의 지역사회 문제에 참여하는 건설적 변화에 관한 것으로, 이러한 변화로 인해 주민들에게 혁신의 대상 및 범위에 관한 제의를 하도록 하는 것이다. 테일러(Taylor, 2000)는 재개발 정책 등 공동체 개입이 요구되는 정책에 있어서 공동체를 파트너로 조직화하는 역량구축과 같은 새로운 접근이 필요함을 주장했다.

사회자본은 집단행동의 딜레마를 극복할 수 있는 방법을 제공하는 복잡한 자원이며, 많은 학자들이 교육, 보건, 범죄, 복지, 경제성장, 정치기관의 성과, 효과적이며 민주적인 거버넌스의 발전 등과 같은 분야에서의 중요한 정책결과에 중대한 영향을 미칠 뿐 아니라 매우 관련성이 있다고 주장한다(Maloney et al., 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), 신뢰

를 확산시켜 네트워크를 강화시키기 때문이다.

사회자본은 좋은 정부를 만드는 데에도 기여한다는 것이 받아들여지고 있다. 다양한 공동체 및 결사체에 적극적으로 참여하는 것은 시민들로 하여금 공공 이슈(*civic affairs*)에 참여할 기회를 제공하며, 정치적 이슈에 대해 자각하고 관심을 쏟게 하여 정부정책에 개입하도록 한다. 자신의 유권자들이 정치행위를 토론하고 감시하고 있다는 사실을 알고 있는 정치가들은 보다 정치적으로 책임 있는 태도를 취하게 된다. 그렇지 않으면 그 정치가는 다음 선거에서 권력으로부터 밀려나게 되기 때문이다(Boix and Posner, 1998: 688). 따라서 사회자본은 선출된 공직자의 정치적 책임성을 높이게 되며, 결과적으로 정부의 사업수행능력을 제고하는 것이다. 이에 따라 사회자본은 정책을 만들고 집행하는 관료엘리트의 행위에 결정적 영향을 미치게 되며, 정부의 효율성 제고로 귀결된다. 즉, 개인간의 신뢰가 국가 기관들에 주어질 고유사업을 수행하는 능력을 제고하고, 이에 따라 정치제도와 정부기관에 대한 시민의 신뢰와 확신을 증진하는 것이다(Lipset and Schneider, 1983).

따라서 서양 사회자본이론가간에는 거버넌스를 강화하기 위해서 사회자본이 필요하다는 이론적 합의가 내려져 있다고 할 수 있다. 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 강화시키기 때문이다(Putnam, 1993b: 169).

그러나 이 같은 일반적인 사회자본의 형성과 발전, 그 영향이 모든 국가에서 동등하게 발생하기는 어렵다. 즉 사회자본의 형성 역시 그 국가 및 사회의 문화적 가치에 영향을 받는 것이기 때문이다. 이렇게 국가간 또는 사회간 사회자본의 형성 및 영향이 다르다는 연구는 많이 찾아볼 수 있다. 그리고 이러한 차이를 발견하기 위해 실증 조사

가 행해지고 있기도 하다(Inglehart, 1997).

기본적으로 전통적인 서구 정치이론에서 정부란 국가의 공식적 기관 그리고 정당한 강제권력의 독점을 의미한다. 그리고 거버넌스는 새로운 통치과정을 나타내는 정부의미에서의 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 자원의 교환 및 공유를 협의하기 위해 발생하는 네트워크 구성원간의 지속적인 상호작용에 초점을 맞추고 있으며, 셋째 행위자간의 네트워크는 국가로부터의 독립성을 바탕으로 하는 특징을 가지고 있다(Rhodes, 1997: 54).

새로운 형태의 거버넌스의 성공은 그들에게 투자된 인적, 사회적, 제도적 자본을 필요로 한다(Taylor, 2000). 따라서 사회자본과 거버넌스의 형성을 위해 이러한 자본을 소유하고 있는 정부의 개입은 필연적일 수 있다. 여기에서 이슈가 되는 것은 정부의 개입이 사회자본에 어떤 영향을 미칠 것인가와 어떤 유형의 정부개입이 사회자본에 긍정적일 것인가 이다. 사회자본과 거버넌스라는 이슈에서 정부가 하나의 행위자로서 이해되는 것은 사회자본과 거버넌스는 궁극적으로 각 행위자의 독립성과 자발성에 의해 이루어지기 때문이다. 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.

그렇다면 여기에서 어떤 방법으로 정부가 사회자본과 거버넌스에 영향을 미칠 수 있을 것인가가 초점이 된다. 국가주의자들은 반대로 사회자본은 공식적 기관을 필요로 하고, “조심성 있는 계획이 지역의 본질을 재구성할 수 있는 사회자본을 창조할 수 있다”고 믿는다(Evans, 1996; Petro, 2001). 국가주의자들의 연구사례를 중심으로 분류해 보면 사회자본 형성과 민주적 거버넌스에 대한 정부의 역할은 크게 ① 정부의 직접개입, ② 정부와 시민사회의 협력 및 보완, ③

정부개혁 등으로 요약할 수 있다.

첫째, 정부의 직접개입 방법으로는 새로운 제도의 도입, 정부정책 및 프로그램의 실시, 정부관료제의 역할로 구분할 수 있다. 새로운 제도 도입의 예는 페트로(Petro, 2001)가 연구한 러시아의 노브그로드(Novgorod)의 사례에서 잘 나타난다. 페트로는 노브그로드 지방정부가 사회조직의 대포가 의회에 계류되어 있는 법률심의를 참여하고 대안을 제시하는 회의소(Social Camber)라는 새로운 제도를 실시함으로써 사회자본 형성 및 민주적 거버넌스 발전에 영향을 미쳤다고 주장한다. 노브그로드의 시민단체 수가 1991년에서 1996년간에 16배 증가하였으며, 노브그로드의 경제성장률이 다른 어떤 러시아 지역보다 높다는 것은 이를 증명한다고 할 수 있다(Petro, 2001).

둘째, 정부와 시민사회의 보완 및 협력 관계는 다양한 형태를 갖는다. 텐들러(Tendler)는 북부 브라질에 관한 연구에서 7,000명의 새로이 고용된 건강관리사들이 정부 프로그램의 성공을 위해 자신이 지역 사회 내에 새로운 연줄을 형성하려 했다는 점을 지적하였다(Evans, 1996: 1122). 주민들이 정부를 위해 일하는 사람에게는 문도 열어주지 않는 환경에서는 건강관리사는 주민들과의 신뢰관계 형성이 곧 업무의 시작이었던 것이다. 국가와 사회 간의 영역을 넘어서 이미 존재하는 친척 및 친구 연줄에 확고한 연줄을 더하는 것은 전통적인 연줄을 효과적인 사회자본으로 전환하는 데 도움이 될 수 있다.

셋째, 정부와 지역사회의 관계발전에 있어서 또 하나의 중요한 측면은 정부구조의 혁신이다. 국가, 정부, 시민사회의 관계 속에서 중요한 것은 민주적이고, 책임성 있는 거버넌스를 위해 국가권력이 ‘~에 대한 권력’(power over)으로부터 ‘~을 위한 권력’(power to)으로 전환될 필요가 있다는 점이다. 정부역할 전환의 관점은 책임성 있는 행위자들에 의한 정치적 선택으로 개혁된 모습의 국가역할과 기능을 제시한다는 것이다. 정부조직은 국가·사회 관계의 가능한 형태를 형성하는 방법에 있어서 나라마다 근본적으로 다르다(Evans, 1996: 1126). 그러나 어떤 정부조직이 국가와 사회 간 가장 효율적인 관계

를 형성할 수 있을 것인가에 대해서는 두 가지 관점이 있을 수 있다. 하나는 정부관료제의 개방이고, 또 다른 것은 정부와 시민사회의 관계를 보다 밀접하게 유지하는 것이다.

새로운 형태의 거버넌스의 성공은 그들에게 투자된 인적, 사회적, 제도적 자본을 필요로 한다(Taylor, 2000). 따라서 사회자본과 거버넌스의 형성을 위해서 이러한 자본을 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 이루어지기 때문이다. 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 있다.

### 3) 가정과 조직 내에서의 사회자본

미국 정부는 학생의 교육성과를 높이기 위해 Federal Goal 2000: Educate America Act를 공포한 바 있다. 이것은 클린턴 대통령에 의해 법률화된 것으로, 미국에서도 국가가 학생의 교육성과에 관심을 가지고 기본적인 정책을 수행하고 있음을 의미한다. 교육에 관심을 갖는 이유는 변화되는 경제환경, 즉 세계화가 가속되고 있는 현재 노동자의 교육이 경쟁력에 직결되고 이는 학교교육의 성과에 직접적으로 영향을 받기 때문이다. 콜맨(1988), 퍼트남(2000) 등과 같은 사회자본이론가들은 가정 및 지역사회 사회자본이 교육성과에 직접적으로 영향을 미친다는 연구결과를 검증하였다. 또한 보리에 등(Beaulieu et al., 2001)은 미국의 가정, 학교, 지역사회의 상호관계, 즉 사회자본이 학생의 교육성과에 직접적인 영향을 미치고 있음을 연구하였다.

이들 연구는 사회자본 및 사회자본과 관련된 변수의 측정을 위해서 퍼트남과 콜맨(1998), 보리에 등(2001)의 사회자본 측정변수와 교육 성과변수를 이용하였다. 퍼트남(2000)은 1993년 이탈리아 지역의 사회자본을 측정, 분석한 후 미국 내 지역사회 사회자본에 대해 광범위한 변수에 대한 측정을 시도하고 있으며, 콜맨(1988)은 일찍이 가정의 사회자본이 아동의 교육성과에 직접적인 영향을 미치고 있음을 제시하였다. 보리에 등(2001)은 미국 학생의 학문성과를 높이기 위해서는 학생의 개인적인 노력뿐 아니라 가정 및 학교, 지역사회 사회자본이 영향을 미치고 있음을 발견하였다. 이것은 교육발전의 책임이 학교 뿐 아니라 가정과지역사회, 국가가 학생의 교육성과에 대해 완전한 협조자여야 함을 의미하는 것이다.

한편 사회자본은 조직 내에서도 기능을 하여 조직 생산성 향상에 긍정적인 영향을 미친다는 연구가 있다. 사회자본은 관계에 존재하며, 관계는 교환을 통해 형성되므로(Bourdieu, 1986) 조직 내 사회자본이 형성되면 그 만큼 조직의 역동성을 증가시킨다는 것이다. 개인간의 신뢰와 네트워크의 교환을 통해 형성·유지되는 사회자본은 조직 내에서 결국 교환을 촉진하는 순환과정이 나타난다. 예를 들면, 서로 신뢰하게 되면 보다 기꺼이 상호 협력하고자 하고 이는 다시 신뢰를 증진하게 된다. 따라서 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회자본의 국면들은 조직 내 구성원의 활동을 원활하게 하고(Nahapiet and Ghoshal, 1998: 250), 이로써 조직의 문제해결 능력이 증진한다고 볼 수 있다.

사회자본의 요인 중 첫째 신뢰는 지식과 정보의 교환과 공유, 의사소통의 원활화, 각종 활동에의 참여를 위한 토대로서의 역할을 한다고 볼 수 있다. 상호간의 관계가 신뢰에 기반을 두고 있지 않는 경우 지식의 교환과 전달이 제대로 이루어지기 어렵다. 신뢰가 없다면 조직구성원간의 관계에 있어서 정보가 원활하게 전달되지 못하며, 기회주의적인 행동으로부터 비용이 발생하고, 이런 문제를 해결하기 위해 협상비용이 발생하고, 도덕적 위험 및 역선택으로 손실이 발생한다.

둘째, 규범은 공유된 언어와 행동양식, 조직에 대한 공유된 인식을 통해 정보의 공유와 교환에 참여하는 구성원간에 상황에 대한 동일한 인식을 갖도록 조장하게 되고, 이러한 사회적 상황에 대한 인식 공유는 조직의 문제해결에 관한 지식과 정보의 결합과 축적에 긍정적으로 기여한다. 이것은 결국 조직의 문제해결 능력을 증진시키는 바탕이 된다. 구성원과 각 집단이 보유하고 있는 개별적이고 전문적인 지식과 정보가 조직의 자산으로 결합·축적될 수 있도록 한다고 볼 수 있다(Boland and Tenkasi, 1995).

셋째, 네트워크는 지식과 정보의 교환과 조직활동의 참여에 기여한다. 네트워크의 형성은 신뢰와 규범의 형성에 영향을 미쳐서 사회적 상호작용 및 지식의 교환에 참여하도록 동기를 부여한다. 따라서 조직 내 네트워크의 형성은 조직구성원간 그리고 조직의 하위단체간 정보와 지식의 전달과 공유, 의사소통의 원활화, 참여의 조장을 통해 (Burt, 1992) 조직활동을 촉진함으로써 궁극적으로 조직성과에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

가정 내 사회자본이 자녀교육에 영향을 미칠 것이라는 연구결과는 교육정책의 중요한 변화를 의미한다. 즉 학생의 대학입시 성패가 학생 개인의 노력과 부모의 투자에 의해 이루어지고 있다는 현재의 교육현실이 잘못되었다는 점을 지적하고자 하는 것이다. 개인과 부모의 경쟁우위가 교육성과에 영향을 미치고 있다는 것을 들어 부모의 경쟁력, 즉 부모의 소득수준이 학생의 교육성과에 직접적인 영향을 미치고 있음을 의미한다. 이것은 한국 중등 교육에 있어서 평등을 지향하고 있다는 외면적인 정책기저로 인해 오히려 불평등이 심화된다는 것을 표현하는 것이다. 더욱이 개인적인 노력과 투자보다 사회 전반의 공동의 노력과 신뢰, 협력이 수반되어야 교육성과를 높일 것이라는 가설이 받아들여진다면 현재의 개인적 경쟁을 불식시키고 가정과 학교, 지역사회, 국가의 노력이 상호 협력적으로 이루어져야 함을 지적하게 된다. 이것은 교육정책의 전환이 필요함을 의미하는 것으로 교육정책의 일환인 경쟁에 있어서도 개인간의 경쟁이 아닌 집단간의

경쟁을 필요함을 의미한다. 따라서 이것은 현재의 평등화 교육정책이 보다 심각한 불평등을 낳을 수 있다는 것을 지적하는 것이고, 이에 따라 불평등을 오히려 조장하는 평등 교육정책의 일대 전환이 필요함을 지적할 수 있다.

또한 조직 내 사회자본이 조직 생산성에 영향을 미칠 것이라는 연구는 최근 진행하고 있는 정부개혁에 있어서 또 다른 의미를 제공한다. 현 정부의 개혁이 신공공관리의 개인주의적 접근방법으로 수행되었기 때문인 것을 지적할 수 있다. 즉 조직의 일률적인 감축과 그에 따른 인원의 감축, 상의하달식의 도식화된 조직개편과 외국 정부개혁 방식의 무비판적 도입과 조직환경을 고려하지 않은 무분별한 적용 등은 조직구성원을 위축시킬 뿐 아니라 조직 전체의 팀워크 협동, 조정을 감소하게 한 것이다. 현대사회의 급변하는 환경 속에서 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 조직구성원의 개인적 노력보다는 조직 전체의 노력과 협력이 보다 필요하다. 따라서 현대사회의 복잡한 문제를 해결하기 위해서는 개인적 노력과 함께 조직이라는 집단적 노력이 전제되어야 한다. 개인간 또는 조직간의 신뢰에 의한 네트워크가 구축되어야 조직구성원의 능력을 발휘할 수 있고, 문제해결을 위한 조직의 새로운 역량을 개발하여 궁극적으로 조직의 능력이 증진되며, 외부환경변화에 대한 적응력이 길러지고, 이것은 고객만족과 고객의 조직에 대한 충성심을 불러일으킬 수 있다. 이러한 조직의 사회자본 형성이 결국은 조직성과에 긍정적으로 작용하게 된다.

#### 4) 온라인 상에서의 사회자본

인터넷의 급속한 확산을 통한 온라인 상에서의 인간관계는 사회자본 연구에 있어서 새로운 영역을 가져왔다. 학자들의 견해는 인터넷의 기능을 사회자본의 형성과 관련하여 긍정적인 견해와 부정적으로 보는 견해, 그리고 인터넷과 사회자본이 보완적 기능을 할 것이라는 견해로 나뉘어진다.



우선 일반적으로 알려져 있는 인터넷의 역할은 사회자본을 발전적으로 형성하는 데 도움을 줄 것이라는 주장이다. 초기 논의는 주로 라인 골드(Rheingold, 1993)의 주장과 같이 가상공동체(*virtual community*)에 한정되어 논의되었지만, 점차적으로 가상공간에서 형성된 대부분의 사회적 관계가 물리적인 공간(*physical space*)으로 이어져 결국 온라인과 오프라인이 공존하는 새로운 형태의 공동체를 가져오고 있다(Rheingold, 2001). 이는 시간과 공간을 초월하여 언제 어디에서나 사람들간의 연결을 가능하게 함으로서 기존의 면대면 접촉에서 이루어질 수 없었던 부분을 가능하게 한 것이다. 더욱이 가상공간은 사회적 네트워크를 증가시키는 잠재력을 가지고, 선택과 공유된 이해관계에 기초한 관계개발을 위한 새로운 장을 제공한다(Schuler, 1996). 사람들은 특별한 이해관계를 공유하는 지역사회 내 다른 사람들을 손쉽게 찾을 수 있다. 따라서 비머쉬(Beamirsh)와 함만(Hamman)은 의사소통 및 정보기술(C&IT)의 이용이 대체재로 수행되는 것이 아니라 면대면 상호관계를 대체한다고 주장한다(Ferlander and Timms, 2001: 55).

인터넷은 이제 일상생활 속에서 급속하게 확산되면서 사람들간의 관계형성에 중요한 역할을 수행한다고 생각하는 사람들은 온라인은 물론 오프라인에서 의사소통을 오히려 더욱 증대한다고 주장한다. 이러한 관점에 보면, 인터넷은 나를 둘러싼 많은 사람들과 저렴한 비용으로 편리하게 접촉할 수 있게 한다. 따라서 인터넷은 네트워크의 구성원들에게 잦은 접촉을 통해 기존의 면대면 접촉과 전화에 의한 의사소통까지도 증대하게 하여 서로를 보다 잘 이해하게 하여 관계의 정도를 심화시켜 준다. 결국 이와 같은 사람들간의 원활한 의사소통은 정보의 흐름을 용이하게 하여 조직적인 관여를 증대하게 한다. 인터넷상에서 수많은 정보가 제공되고, 사람들간의 접촉이 시간과 공간을 초월하여 활발하게 이루어진다면, 결과적으로 오프라인 상에서 상호간의 접촉이 더 많이 이루어지고, 사회적인 참여가 활발해지며, 더 나아가 공동체에 높은 관여가 가능해진다고 볼 수 있다.

다음으로 인터넷의 활용과 사회자본의 형성간에는 반비례관계로서

인터넷이 사회자본의 형성에 부정적인 역할을 한다는 견해도 제기되고 있다. 즉, 인터넷이 사람들을 자신의 공동체와 가족으로부터 분리시켰다고 본다(Slouka, 1995; Stoll, 1995). 퍼트남(1995a)의 경우도 이와 같이 인터넷의 출현으로 사람들을 분리하는 경향에 대해 우려하는 관점을 유지하고 있다. 사람들이 온라인 상에 있을 경우 인터넷은 물리적인 환경에서 사람들의 관심을 분리시킴으로써 자신들의 물리적 사회적 조건에 대해 무관심하게 된다. 이러한 현상은 TV로 인하여 가정에서 구성원들간의 상호관계가 확연하게 감소했다는 연구결과(Steiner, 1963)는 물론 이로 인해 외부와의 사회적 정치적 관여가 급속하게 줄어들었던 연구결과(Nie and Sackman, 1970)에서 잘 나타나고 있다. 물론 TV의 기능이 일방적인 정보의 제공에 국한되는 반면 인터넷은 사회적으로 쌍방향적인 성격을 갖는 매체라는 점에서 엄격하게 같은 선상에서 비교할 수 없는 점은 분명히 있다.

인터넷은 사람들간의 관계형성을 저하시키거나 이러한 관계에서 소외를 가중시키는 경향이 있다는 것이다(Kraut et al., 1998). 비록 인터넷이 사람들간의 약한 정도의 연계를 가능하게 하지만, 오프라인 상에 이루어지던 기존의 강한 연계는 오히려 이로 인해 약해지는 경향이 있다는 것이다(Kraut et al., 1998; LaRose et al., 2001). 인터넷에 접속한 순간부터 사람들은 종종 심리적으로 시간적인 압박을 경험하거나 컴퓨터 프로그램이 오작동 하거나 제대로 기능을 수행하지 못함으로써 시간의 소비나 심리적인 불편함을 수반하게 된다. 또한 인터넷으로 인하여 모든 사람들이 상호 연결되어 이용자가 원하는 원하지 않은 유쾌하지 않은 접촉이 이루어지거나 원하지 않은 정보를 얻게 되는 등 인터넷을 적극적으로 이용하는 사람일수록 더욱 불쾌하거나 소외되는 경험을 많이 하게 된다.

인터넷상에서 이루어지는 많은 활동들이 가상공간에서 정보를 탐색하고 수집하는 등의 다양한 활동들이 이루어지지만 이와 같은 인터넷 활동들은 대개 혼자서 하게 된다. 온라인에 의한 전자메일이 쌍방향적인 성격을 지닌 것이지만, 이것 역시 비동시적인 성격으로 혼자 매

일을 보내고 상대방에서 반응을 보이기 전에는 여전히 홀로 이루어지게 된다(Sproull and Kiesler, 1991). 더욱이 정보화의 가속화는 직장에서의 업무가 가정에서도 자연스럽게 연속되며, 이로 인하여 사람들에게 가정에 돌아와서도 가족간의 관계형성이나 사회활동보다는 업무의 연속성이 가중되는 경향이 쉽게 이루어지고 있다(Nie and Erbring, 2000). 그리고 업무이외에도 인터넷은 사람들로 하여금 가족과 이웃과의 관계형성보다는 컴퓨터 화면으로 이들의 시선을 고정시켜 결과적으로 다양한 사회적 관계형성을 저하시키는 경향이 있다.

인터넷의 활용은 오프라인에서 할 수 없었거나 하기 어려웠던 상황을 온라인을 통해 새로운 사회적 관계를 제공하는 보완적 역할을 하기도 한다. 즉 온라인을 오프라인과 연장선상에서 우리들의 생활 속에 함께 하는 것으로서 파악하면서, 이제 인터넷은 우리 생활에서 다른 전통적인 여타 기술과 거의 비슷한 방식으로 활용되는 다용도를 지닌 하나의 기술로 볼 수 있다는 것이다. 이는 인터넷이 전화나 면대면 접촉에 의한 기존의 의사소통 방식에 대해 부가적인 기능이 더해져 보다 편리하고 유용한 새로운 수단으로 볼 수 있다. 인터넷의 보완적 역할을 강조하는 견해에서는 인터넷의 출현으로 사회가 획기적으로 변화한 것은 사실이지만 전화와 같은 기존의 방식 또한 여전히 점진적으로 개인간의 관계를 유지하고 강화시켜오고 있다는 사실에 주목한다(Fisher, 1992; Wellman, 2001). 따라서 비록 면대면 접촉이나 전화를 통한 의사소통이 여전히 지속되고 있음에도 불구하고 이러한 기존의 방식은 인터넷으로 인해 지리적으로 떨어져 있는 사람들과 동일한 이해관계를 가진 조직들을 쉽고 편리하게 연결함으로써 보완적 관계를 가진다.

한편, 인터넷은 새로운 사회적 관계를 만들어내는 것이라기보다는 기존의 사회적 관계를 지속하게 하는데 있어서 매우 유용하다고 볼 수 있다(Koku et al., 2001). 예를 들면, 인터넷은 이용자들이 조직적 정치적 참여에 관심이 없는 경우 이용자들의 참여를 유도하지는 못한다. 지역정보네트워크의 대표적인 사례인 Blacksburg Electronic

Village의 경우에서도 지역정보 네트워크가 개인간의 접촉이나 지역 사회에서의 관여에 있어서 대규모의 변화를 가져오지 못한 것으로 밝혀진 바 있다(Kavanaugh and Patterson, 2001; Uslaner, 2000). 또한 기업에서 정교한 정보시스템을 도입하였음에도 불구하고 사회자본을 창출하였다고 볼 수 있을만한 근거를 찾을 수 없었던 점도 주목할 필요가 있다(Orlikowski, 1996; Schraefel et al., 2000).

시민사회의 확립과 사회자본의 증가에 대한 일반적인 견해가 받아들여지고 있는 상황에서 인터넷 환경의 급속한 확산은 새로운 시민사회의 전개를 예견하게 한다. 대부분의 국가에서 인터넷 보급과 확산이 보편화되고 있고 이에 따라 시민생활이 변화하고 있음은 새로운 사실이 아니다. 특히 우리나라에서의 인터넷 보급과 확산의 수준이 세계적으로 상위권에 속하고 있으며, 이른바 네트워크 세대의 등장으로 인터넷상에서 다양한 단체가 만들어지고 적극적인 참여가 이루어지고 있다. 특히 정보기술의 발달로 온라인 상에서 개인간 활발한 의사소통을 통해 상호협력을 이끌고, 중앙정부 및 지방정부에서 전자정부의 발전을 이끄는 것은 인터넷이 개인간의 관계를 변화시키는 데 주도적인 역할을 할 수 있는 가능성을 시사한다. 이것은 인터넷 발전을 통해 사회자본의 형성 및 발전에 영향을 미칠 수 있음을 의미한다.

퍼트남(1993b)은 밀접한 사회 네트워크가 상호작용과 사회적 신뢰의 규범을 촉진하기 때문에 지리적 분산이 사회자본을 감소시킬 것으로 주장한다. 반면 본 연구결과는 비지역기반 공동체가 사회자본을 축적할 것이라는 결과가 도출되었다. 이것은 퍼트남 등의 전통적인 사회관계와 사회자본과의 관계와 다른 결과이다. 이것은 가상공간 속에서는 지리적 거리가 큰 의미를 갖지 못하며, 가상공간에서는 사람들간의 네트워크를 확대하여 해석할 수 있다는 것을 의미한다. 즉 가상공간에서의 사회활동은 면대면 관계에서의 사회활동과 달리 지리적 거리와 관계없이 지역정보 및 의사소통의 질을 향상시킬 수 있고, 다른 지역에 있는 약한 연결을 통해 사회자본을 축적할 기회를 가질 수 있다는 의미로 해석할 수도 있다.

또한 퍼란더와 팀스(Ferlander and Timms, 2001: 62)에 따르면 사회 네트워크 형성을 위한 지역정보네트워크의 이용은 최근에 들어와서 지속적으로 증가하는 경향이 있고, 이것은 보다 사람들간의 격리, 사회적 다양성, 사회자본의 증가를 가져올 것으로 예측하고 있다. 그리고 인터넷 영향에 관한 닐센(Nielsen)의 연구는 1998년 8월 관찰하기 시작한 이래 가정에서의 인터넷 및 온라인 서비스 사용이 TV 시청을 지속적으로 감소시킨다고 한다(Lin, 2000: 237). 이것은 TV 시청이 사회자본을 감소시킨다는 퍼트남(2000)의 연구와 비교할 때 인터넷 사용으로 인한 TV 시청시간 감소가 사회자본에 새로운 영향을 줄 것이라는 것을 쉽게 유추할 수 있다.

전통적 개념에 따르면 네트워크를 이용하는 집단의 확장은 이용자간의 강한 소속감 및 신뢰를 증진할 것이라고 한다(Ferlander and Timms, 2001: 62). 이것을 그대로 받아들이면 인터넷을 통한 네트워크 확장이 사회자본을 증진할 것이라고 받아들일 수 있다. 그러나 가상공간상의 네트워크가 면대면 관계의 네트워크와 마찬가지로 사회자본을 증진할 것인지에 대해서는 의견이 분분하다. 물론 가상공간의 네트워크가 면대면 관계와 함께 발생한다면 사회자본이 현격하게 증가한다고 볼 수 있다(Lesser, 2000).

## 5. 한국사회에서의 정책적 함의

사회자본은 가정, 조직, 지역사회, 국가발전을 위해 필요한 것으로써 사회자본을 어떻게 형성할 것인가 하는 것과 사회자본의 유용성 또는 영향을 어떻게 확대시킬 것인가에 초점이 맞춰진다. 사회자본의 형성에 있어서는 개인의 경제·사회적 배경도 중요하지만 각 국가 및 사회의 특성에 따라 다른 시민사회와의 관계가 논의의 대상이 될 것이다. 또한 사회자본의 영향 역시 각 사회의 특성에 따라 어떻게 운영

되는가가 관심의 대상이다.

다른 사회과학 분야에서도 그렇듯이 서양사회에서 정의되고 발전된 사회자본이론을 다른 사회에 적용하는 데는 다양한 해석이 가능하다. 사회자본은 일차적으로 신뢰, 상호관계, 협력과 관계 있는 일련의 시민적 가치와 태도를 구성한다. 그것은 사람들이 동료시민에 대해 가지고 있는 집단적인 태도와 시민들이 서로 관계하고 있는 방식을 말하는 정치, 경제, 사회, 문화의 주관적인 현상(Newton, 1999: 4)이기 때문이다. 따라서 각 국가마다 그리고 시대에 따라 사회자본의 적절한 수준이 다를 것이고(Serageldin and Grootaert, 2000: 55), 사회자본의 형성과 파급효과 역시 다를 수 있다.

서구 사회단체 구성원들은 자신의 권리를 분명히 인식하는 성숙한 시민의식을 바탕으로, 공동사회를 유지, 발전시키려면 개인의 책임과 의무를 성실히 수행하는 것이 전제되어야 한다는 가치의 내면화가 이루어져 있다. 그런데 서양의 사회단체와 대비할 때, 우리나라 시민단체는 그 개념이 매우 독특하게 정의되고 있다. 시민단체라고 불리는 사회단체는 권리와 책임의식이 분명한 구성원들이 자발적으로 모여 형성되기보다는 사회 이슈별로 소수의 엘리트 중심으로 조직되어 일반시민의 사회단체 활동을 이끌고 있는 시민운동단체를 말하고 있다. 즉 우리나라 시민운동단체가 이슈별 효과성과 사회민주화에 긍정적 역할을 했다는 측면에서는 사회자본 형성에 영향을 주었다고 할 수 있지만, 서양의 자발적 사회단체와의 비교에 있어서 몇 가지 고려해야 할 문제가 있다.

자발적 사회단체와 관련하여 첫째, 현재 한국사회에서 매우 빠른 속도로 발전하고 있는 시민운동단체를 사회자본을 형성시키는 서구의 자발적 시민단체로 구분할 수 있는가 하는 것이다.<sup>1)</sup> 둘째, 서구 시민단체가 자발성을 중시한다는 측면에서 비교해 볼 때 한국 시민운동단체가 성숙한 시민의 자발적 시민단체 형성과 발전에 도움이 될 수 있을 지에 대한 의문이다. 셋째, 이러한 한국적 시민단체가 그 자체로서 과연 한국의 사회자본을 형성하고 있는가의 문제이다. 발전과정

에 있어서 서구와 다른 특수성을 가지고 있는 한국 시민운동단체가 시민사회 발전에 긍정적, 또는 부정적 영향을 줄 것이라는 확언을 하기는 어렵다. 즉 현재의 엘리트 중심적 시민운동단체의 매개적 역할이 사회단체 형성을 자극하여 개인 및 단체간의 네트워크 형성을 증진시키는 차원에서는 사회자본 축적에 긍정적인 영향을 주고 시민사회 형성에 발전적인 역할을 할 가능성이 있다. 반면 이러한 시민운동단체가 폐쇄적으로 운영되어 수직적이고 권위적 네트워크를 증진시키게 되면 사회자본 형성에 오히려 부정적일 수도 있다.

다음으로 서구사회에서의 사회단체가 수직적 사회단체보다 수평적 사회단체의 활동이 큰 반면, 우리나라 사회단체는 수직적 사회단체가 보다 활성화되어 있다는 점이다. 후쿠야마(Fukuyama, 1995)가 지적한 것처럼 우리나라는 가족이 중요한 역할을 하고 자발적인 단체는 약한 것이 사실이다. 수직적 사회단체가 사회자본 형성에 부정적 영향을 미친다는 서구의 전통적 사회자본이론에 비추어 본다면 우리나라는 사회자본 형성이 매우 어려운 처지에 놓여 있다. 그렇지만 여기에서 두 가지 문제를 제기할 수 있다. 수직적 사회단체로 분류될 수 있는 우리나라의 사회단체가 사회자본 형성에 긍정적 역할을 할 수도 있을 것이라는 것과, 수직적 사회단체가 수평적 사회단체로 발전할 가능성이 있을 것인가의 논의이다. 우리나라 시민들이 가장 많이 가입하고 있는 친목회, 동창회, 종교단체가 수평적 조직이 아니라는 면을 인정하지만 다른 한편으로는 이러한 조직들이 회원들의 이익을 대변하고 있고, 이들 역시 공동체 발전에 일정 부분 역할을 하고 있다는 점에서 사회자본 형성에 긍정적 역할을 할 수 있다.<sup>2)</sup> 또한 우리나라 사회에 개인주의가 발전하고 있는 상황에서 현재 수직적 멤버십을 강조하고 있는 단체들이 구성원 개개인의 이익을 대변하고 구성원의 책임을 필요로 하는 수평적 사회단체로 변화할 수 있다는 가능성과, 때에 따라서는 수직적으로 구성되어 있는 사회단체도 또 다른 측면의 긍정적인 사회자본 형성에 도움을 줄 가능성도 있다.

또한 서구의 관점에서 보면 우리나라 사회단체는 공식적·이차적

관계에 의거한 조직이라기보다는 개인적이고 비공식적이라고 할 수 있다. 구성원간의 신뢰 역시 이차적 신뢰보다는 일차적 신뢰를 강조한다. 대부분의 시민운동단체에서 가입과 활동에 있어서 구성원의 학연과 지연을 중심으로 운영되고 있다. 그렇지만 앞에서 비록 많지는 않지만 우리나라 지역사회단체에 있어서는 공식적·이차적 관계에 의해 형성되고 있고, 수직적 단체로 분류되고 있는 학연과 지연으로 이루어진 단체도 공식화되고 있다는 점을 간과할 수는 없다.

한편, 서양의 사회자본이론은 독립성을 보유한 사회 행위자들이 자발적으로 형성한 사회자본이 경제발전의 기초가 된다는 것을 보편적으로 받아들이고 있다. 그러나 정부가 주도하는 신뢰와 규범, 네트워크가 경제발전애 긍정적인가에 대해서는 의문을 제기하고 있다. 여기에서 우리는 두 가지 이슈를 제기할 수 있다. 첫째, 시민사회의 틀이 완전히 확립되지 않은 사회에서 미약하게나마 형성된 사회자본도 경제발전애 영향을 미칠 수 있는가 하는 것과 서양의 전통적인 사회자본과는 다른 형태로 발전된 사회자본, 예를 들어 가족 또는 소규모 지역사회에서 발달된 신뢰와 규범, 네트워크 등도 경제발전애 영향을 미칠 수 있는가 이다. 둘째, 정부가 사회자본 형성을 주도하고 개입하는 사회에서의 사회자본이 경제발전애 영향을 미칠 것인가 하는 것이다. 즉 정부가 사회의 신뢰, 규범, 네트워크 형성을 위해 주도적으로 노력한 경우, 그 결과로서 형성된 사회자본이 경제발전애 영향을 미칠 수 있을 것이라는 생각이다.

위의 문제와 관련하여 이론적으로도 공식·비공식적 제도, 정부의 조정 및 정부가 개입하는 집단적 의사결정 등은 구성원간의 신뢰회복을 위한 틀을 만들며, 시장실패를 회피하도록 하고, 외부효과를 가져온다는 사실(Serageldin and Grootaert, 2000: 48~49)은 일반적으로 받아들여진다. 또한 위의 외국의 사례에서도 정부 개입의 효과를 간접적으로 시사한다. 사회자본과 경제발전 관계에 있어서는 사회자본과 거버넌스 관계의 경우와 달리 정부 개입의 필요성을 보다 넓게 인정하는 것이다. 즉 지난 40년간 우리나라가 거둔 경제발전의 결과에서 정부가



주도적으로 이끈 사회자본 축적이 영향을 미쳤다고 할 수도 있다.

우리나라를 비롯한 서구적 사회발전과정을 거치지 않은 사회에서의 사회자본 형성 및 축적 방법은 서구사회와 다를 수밖에 없다. 동시에 또 다른 측면에서 보면 한국사회 역시 사회자본이 형성될 필요가 있다는 것과 사회자본과 관련하여 서구사회와 동질성이 있는 부분도 있다. 어느 사회에서나 사회자본을 축적하는 방법이 다르기는 하지만 사회자본은 민주주의를 작동하게 한다(Putnam, 1993b: 185). 그리고 사회자본은 ① 제반 사회활동에 다수의 시민의 참여가 요구되고, ② 구성원간의 신뢰를 바탕으로, ③ 합리적 규범을 필요로 하며, ④ 구성원간의 합리적 네트워크에 의한 협동을 요구하고, ⑤ 민주적 거버넌스와 경제발전 등과 밀접한 관계가 있다는 것 등에서 민주적 시민사회와 공통점이 있다. 자체적으로 강화되고 축적되는 경향이 있는 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회자본의 총합(stock)은 높은 수준의 협동, 신뢰, 상호작용, 시민참여, 집단적 복지와 함께 사회적인 형평의 결과이다(Putnam, 1993b: 177).

그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 사회자본 및 거버넌스와 관련된 국가주의자들은 논의의 폭을 넓혀준다. 현재 시민운동단체 중심으로 시민사회의 중요성 인식의 폭이 증가되고 있고, 혈연·지연·학연 중심으로 형성되어 있는 다양한 수직적 사회단체가 이차집단으로 전환될 가능성이 있다는 점에서 우리 사회 역시 서구적 시민사회로 전환될 가능성이 있다. 특히 지방자치제도 실시 이후 지역수준에서 다양한 집단이 지방정부의 정책결정에 참여할 수 있는 기회가 증가된 것 역시 사회자본 및 거버넌스 발전에 긍정적인 역할을 할 가능성이 있다. 특히 거버넌스 참여자간의 네트워크체계가 각 참여자간의 비판적 협력체계라는 신제도주의자들의 주장(김석준 외, 2000: 128~133)에 따르면 수직적 사회단체를 중심으로 한 네트워크가 공공정책의 형성과 집행에 있어서 긍정적인 역할을 할 수 있는 것이다.

다음으로 전통적으로 사회 문제에 정부의 역할이 강조되고 있는 우리 사회에서 중앙정부 및 지방정부의 역할이 정착되어야 한다는 것이

다. 한국 시민사회가 미성숙한 상태에 있다는 점에서는 정부의 개입이 권위적·수직적으로 발전될 수 있다. 그러나 보다 민주적인 정부를 요구하는 현재의 사회 분위기에서 정부가 권력을 분권화하고, 시민참여를 강조하는 등 정부구조를 참여적으로 전환하며, 정부와 시민사회의 관계를 수평적으로 발전시키는 노력을 한다면 정부의 노력에 의해 사회자본과 거버넌스가 발전할 가능성도 있다.

## 6. 결 론

국가를 유지·발전시키기 위해서는 더 이상 공공부문만이 유일한 주체가 아니다. 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 통해 도출될 수 있다. 하지만 신뢰와 협력, 제도적 자본형성을 통한 협력적 지역경영체제의 구축은 개인간의 관계에서와 마찬가지로 많은 시간과 공동의 노력과 노력을 통해서 가능한 것이기 때문에 정부와 시민사회 모두의 개별 노력뿐 아니라 협동적 노력이 필요한 것이다.

하지만 전통적인 사회자본이론가들은 사회자본이 시민사회의 수평적 협력을 통해서만이 축적되며 오랜 기간(아마 수 백년) 동안 축적된 사회자본의 총량이 좋은 정부를 양산한다고 주장하였다. 이것은 대부분의 제3세계 국가가 시민사회에 의거한 사회자본이 존재하지 않는다면 사회와 국가발전을 위한 협력의 가능성이 없다는 논리이다. 그러나 이 같은 퍼트남 학파의 연구는 공공권위와 자발적인 지역 사회단체간의 내부 통찰의 수준을 간과하였다는 비판을 피할 길이 없다. 공공부문과 민간부문간의 접촉 수준, 시의회와 사회단체간의 정보흐름의 중요성, 자발적 지역사회단체에 주어지는 재정상 및 기타 비공식적 지원

의 수준 등도 사회자본 형성 및 거버넌스의 확립에 중요한 변수라는 것은 다양한 연구를 통해 입증되었다. 즉 '위에서 아래'로의 다양한 접근 방법은 퍼트남이 수행한 '아래에서 위로'의 접근방법을 보완할 것 (Maloney et al., 2000: 817)으로 판단된다. 사회자본에 관한 연구에 있어서 사회의 다양성에 따라 접근방법이 다르다는 것은 인정되어야 할 것이다. 스카치폴과 피오리다(Skocpol and Fiorida, 1999: 14~16)가 주장하는 바와 같이 민주주의는 사회집단간 그리고 국가권위와 시민 간 수백 년 동안 지속된 투쟁의 결과이기 때문에 사회자본이론가 역시 서로 다른 이론적 틀을 가지고 분석할 수밖에 없는 것이다. 이러한 의미에서 전통적 사회자본이론만을 고집하는 경우 다른 국가에 적용하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다.

사회자본이 축적된 사회는 구성원의 신뢰와 상호관계가 활발해져 구성원의 개인적 행복감을 증가시키는 동시에 사회적으로는 거래비용을 줄여 경제발전을 촉진시키고, 정부의 효과성을 증진시킨다. 사회자본은 사회구성원, 즉 시민의 합리적 능력을 제고하는 동시에 민주적 시민사회를 형성하는 데 도움을 주는 것이다. 이런 의미에서 사회자본을 증가시키기 위한 기초를 형성하기 위해 본 연구에서는 사회자본증진과 이에 영향을 줄 수 있는 요인을 측정하고, 관계를 분석하였으며, 의미를 살펴본 것이다. 따라서 본 연구를 통해 사회자본과 관련된 연구가 앞으로는 사회자본의 형성 및 증가뿐 아니라 사회자본이 정부성과, 국가발전, 시민사회 확립 과 어떤 관계가 있는지 등에 대해 보다 종합적인 분석이 이루어질 수 있는 토대가 되기를 바란다.

■ 주

- 1) 이 문제와 관련된 우리나라 시민단체의 문제는 우선 '명망가 중심의 시민운동'이라는 비판으로 시민 운동단체에 정착 시민들의 참여가 부족하고(송희준, 1999; 김종순, 1999; 박재창, 2000), 회원이 있더라도 대부분이 회비납부와 행사참여에 소극적이라는 점(김종순, 2000)이다.
- 2) 콜맨(Coleman, 1988: 101)은 한국의 급진적 학생들의 음성적 연구토론 서클이 반체제 활동에 있어서 학생들간에 사회자본으로 형성될 수 있다는 것을 주장한다.

■ 참고 문헌

- 김석준·이선우·문병기·곽진영. 2000. 《뉴거버넌스 연구》. 서울: 대영문화사.
- 김성철. 1999. "역사적 및 사회학적 제도주의의 이론과 적용." 《한국정치학회보》 33권 2호: 427~430.
- 김종순. 1999. "한국 NGO의 실태와 발전방향." 《한국행정연구》 8권 1호: 68~88.
- 박재창 편. 2000. 《정부와 NGO》. 서울: 법문사.
- 박희봉·김명환. 2000a. "지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로." 《한국행정학보》 34권 4호: 175~196.
- \_\_\_\_\_. 2000b. "우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구: 사회자본 측정과 분석을 위한 시도." 《한국정치학회보》 34집 4호: 119~237.
- 서진완·박희봉. 2002. "인터넷 활용과 사회자본: 사이버 공동체의 사회자본 형성 가능성을 중심으로." 미발표 논문.
- 송희준. 1999. "국가와 시민사회의 관계." 《한국행정연구》 8권 1호: 5~28.
- 유재원. 2000. "사회자본과 자발적 결사체." 《한국정책학회보》 9권 3호: 23~43.
- 장수찬. 2002. "한국사회의 악순환: 결사체 참여(civic engagement), 사회자본(social capital), 정부신뢰와의 관계." 미발표 논문.
- 정용덕 외. 1999. 《합리적 선택과 신제도주의》. 서울: 대영문화사.
- 주성수. 1999. 《시민사회와 제3섹터》. 서울: 한양대학교 출판부.
- Adler, Paul S. and Kwon, Seok-Woo. 2000. "Social Capital: the Good, the Bad, and the Ugly." in Eric L. Lesser. ed. *Knowledge and Social Capital: Foundation and Application*. Boston: Butterworth Heinemann.
- Almond, Gabriel A. and Verba, Sidney. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Arrow, Kenneth J. 2000. "Observation on Social Capital." Partha Dasgupta and Ismail Serageldin, eds. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. 3~5. Washington, D. C.: The World Bank.
- Baker, Wayne. 2000. *Achieving Success Through Social Capital*. San Francisco: Jossey-Bass Inc., A

Wiley Company.

- \_\_\_\_\_. 1990. "Market Networks and Corporate Behavior." *American Journal of Sociology* 96: 589~625.
- Baym, N. K. 1997. "Interpreting Soap Operas and Creating Community: Inside an Electronic Fan Culture." in S. Kiesler. ed. *Culture of the Internet*. 103~120. Mahweh, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Beaulieu, Lionel J., Israel, Glenn D, Hartless, Glen, and Dyk, Patricia. 2001. "For Whom does the School Bell Toll? Multi-Contextual Presence of Social Capital and Student Educational Achievement." *Journal of Socio-Economics* 30: 121~127.
- Blanchard, Anita and Tom Horan. 2000. "Virtual Communities and Social Capital." in G. David Garson, *Social Dimensions of Information Technology: Issues for the New Millennium*. Hershey and London: IDEA Group Publishing.
- Boix, Carles, Posner, and Daniel N. 1998. "Social Capital: Explaining Its Origins and Effects on Government Performance." *British Journal of Political Science* 28.
- Boland, R. J. and Tenkasi, R. V. 1995. "Perspective Making and Perspective Taking in Communities of Knowing." *Organization Science* 6: 350~372.
- 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.
- Bromiley, P. and Cummings, L. L. 1995. "Transaction Costs in Organizations with Trust." *Research on Negotiation in Organizations* 5: 219~247.
- 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.
- \_\_\_\_\_. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- de Souza Briggs, Xavier. 1997. "Social Capital and the Cities: Advance to Change Agents." *National Civic Review* 86(2): 111~117.
- Evans, Peter. 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development* 24(6): 1119~1132.
- Ferlander, Sara and Timms, Duncan. 2001. "Local Nets and Social Capital." *Telematics and Informatics* 18: 51~65.
- Fisher, C. 1992. *America Calling: A Social History of the Telephone to 1940*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Foley, Michael W. and Edwards, Bob. 1996. "The Paradox of Civil Society." *Journal of Democracy* 7-3: 38~52.

- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Jacobs, J. 1965. *The Death and Life of Great American Cities*. London: Penguin Books.
- Kavanaugh, A. and S. J. Patterson. 2001. "The Rise and Fall of Internet Use and the Quality of Life in Communities." *American Behavioral Scientist*, Vol. 45.
- Koku, E., N. Nazer, and B. Wellman. 2001. "Netting Scholars: Online and Offline," *American Behavioral Scientist*, Vol. 43: 1750~1772.
- Kraut, R., T. Mukhopadhyay, J. Szczypula, S. Kiesler, and W. Scherlils. 1988. "Internet Paradox: A Social Technology that Reduces Social Involvement and Psychological Well-being?" *American Psychologist*, Vol. 53, No. 9, pp. 1017~1031.
- Lappe, Frances M. and Du Bois, Paul Martin. 1997. "Building Social Capital Without Looking Backward." *National Civic Review* 86(2): 119~128.
- LaRose, R., M. S. Eastin, and J. Gregg. 2001. "Reformulating the Internet Paradox: Social Cognitive Explanations of Internet Use and Depression." *Journal of Online Behavior*. <http://www.behavior.net/JOB/v1n2/paradox.html>
- Leana, Carrie R., Van Buren III, and Harry J. 1999. "Organizational Social Capital and Employment Practices." *Academy of Management Review* 24(3): 538~555.
- Lesser, Eric L. 2000. *Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications*. Boston: Butterworth Heinemann.
- Lin, Nan, Cook, Karen and Burt, Ronald S. eds. 2001. *Social Capital: Theory and Research*. New York: Aldine De Gruyter.
- Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipset, Seymour M and Schneider, William. 1993. *The Confidence Gap*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Loury, Glen. 1987. "A Dynamic Theory of Racial Income Differences." In P. A. Wallace and A. LeMund, eds. *Woman, Minorities, and Employment Discrimination*. Lexington: Lexington Books.
- Maloney, William, Graham Smith, and Gerry Stoker. 2000. "Social Capital and Urban Governance: Adding a More Conceptualized 'Top-down' Perspective." *Political Studies*, Vol. 48: 802~820.
- Miles, R. E. and Snow, C. C. 1992. "Cause of Failure in Network Organizations," *California Management Review* (Summer): 72~93.
- Nahapiet, Janine and Ghoshal, Sumantra. 1998. "Social Capital, Intellectual Capital, and the Organizational Advantage." *Academy of Management Review* 23(2): 242~265.
- Narayan, Deepa. 1999. *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. World Bank.

- Newton, Kenneth. 1999. "Social Capital and Democracy in modern Europe," Jan W. van Deth et al., eds. *Social Capital and European Democracy*. pp.3~24. London: Routledge.
- Nie, N. H. and L. Erbring. 2000. *Internet and Society: A Preliminary Report*. Stanford, CA: Stanford Institute for the Quantitative Study of Society.
- Nie, N. H. and H. Sackman. 1970. *The Information Utility and Social Choice*. Montvale, NJ: AFIPS.
- North, Douglas Cecil. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Orlikowski, W. J. 1996. "Learning from Notes: Organizational Issues in Groupware Implementation." In R. Kling, ed. *Computerization and Controversy: Value Conflicts and Social Choices*. 2nd ed. San Diego, CA: Academic Press, pp.173~189.
- Ostrom, Elinor. 1996. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. Peter Evans." ed. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California.
- Peters, B. Guy and Pierre, John. 1998. "Governance Without Government? Rethinking Public Administration," *Journal of Public Administration Research and Theory* 8, No. 2, 223~243.
- Petro, Nicolai N. 2001. "Creating Social Capital in Russia: The Novgorod Model," *World Development* 29(2): 229~244.
- Pierre, Jon and 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.
- \_\_\_\_\_. 1995a. "Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America," *Political Science & Politics*: 664~683.
- \_\_\_\_\_. 1995b. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy* 6-1: 65~78.
- \_\_\_\_\_. 1993a. "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life," *The American Prospect* 13: 35~42.
- \_\_\_\_\_. 1993b. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University.
- Rheingold, H. 2001. *Virtual Communities*. 2nd ed. New York.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Virtual Communities: Homesteading on the Electronic Frontier*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- \_\_\_\_\_. 1996. "The New Governance: Governing without Governance," *Political Studies* 44(4): 652~

667.

- Schraefel, M. C., J. Ho, M. Chignell, and M. Milton. 2000. "Building Virtual Communities for Research Collaboration." paper presented at the AIWoRC'00 An International Working Conference and Industrial Expo on New Advances and Emerging Trends in Next Generation Enterprises, Buffalo, New York.
- Schuler, Douglas, 1996, *New Community Networks: Wired for Change*. New York: ACM Press.
- Serageldin, Ismail and Grootaert, Christiaann. 2000. "Defining Social Capital: An Integrating View." Partha Dasgupta and Ismail Seragedin, eds. *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, 40~58. Washington, D.C.: The World Bank.
- Skocpol, Theda and Fiorina, Morris P. 1999. "Making Sense of the Civic Engagement Debate." Theda Skocpol and Morris P. Fiorina, eds. *Civic Engagement in American Democracy*, 1~23. Washington D.C.: The Brookings Institute.
- Slouka, M. 1995. *War of the Worlds: Cyberspace and the High-tech Assault on Reality*. New York: Basic Books.
- Social Capital Initiative, Michigan State University. Social Capital: A Position Paper. <http://www.ssc.msu.edu/~internat/soccap/position.htm>.
- Social Capital Initiative. 1998. *The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital*. World Bank.
- Sproull, L. S. and S. B. Kiesler. 1991. *Connections: New Ways of Working in the Networked Organization*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Steiner, G. A. 1963. *The People look at Television: A Study of Audience Attitudes*. New York: Knopf.
- Stoll, C. 1995. *Silicon Snake Oil: Second Thoughts on the Information Highway*. New York: Knopf.
- 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. pp.1019~1035.
- Tocqueville, Alexis de. 1984. *Democracy in America*, renewed by Richard D. Heffner. New York: New American Library, A Division of Penguin Books.
- Warner, Mildred. 2001. "Building Social Capital: The Role of Local Government," *Journal of Socio-Economics* 30: 187~192.
- Whiteley, Paul F. and Seyd, Patrick. 1999. "The Origin of Social Capital," Jan W. van Deth et al., eds. *Social Capital and European Democracy*, 3~24. London: Routledge.
- World Bank. (2002). "What is Social Capital," <http://www.worldbank.org/peverty/scapital/whatsc.htm>.



## Journal of Governmental Studies

Vol.8, No.1

(June 2002)

### Abstract

#### 1. Issues and Research Trends of Social Capital Theory

Hee-Bong Park

Social capital is defined as the extent to which the members of communities and civil associations are willing to cooperate with each other, and to construct personal values and attitudes related to personal trust. It is now seen to greatly facilitate economic and social relationships and thus to play a major role in the efficiency of political institutions, in the creation of democratic civil society, and in economic performance as well as in increasing the personal happiness of the members. There are so many various researches on social capital. Thus, this paper examines the dominant views how the researchers approach the issues of social capital in the fields of civil society, economic development, governance, effectiveness of various organizations, home and education, and on-lines. And also, it discusses the limits and policy implications to apply Tocqueville model and Putnam's approach on social capital in Korean society.