

## 사회자본의 형성과 효과에 관한 경험적 연구의 쟁점

남궁근\*

이 논문에서는 행정학 및 정책학 분야의 국내외 경험적 연구들에서 제기된 사회자본의 개념, 그 형성 및 효과에 관한 쟁점을 정리하고자 하였다. 사회자본의 핵심적 구성요소를 사회적 신뢰, 협력적 네트워크, 호혜의 규범으로 보는 데에는 어느 정도 합의가 이루어지고 있다. 사회자본에 관한 경험적 연구는 개인을 분석단위로 하는 미시적 맥락의 연구와 분석단위가 공동체, 국가 등 집계단위인 거시적 맥락의 연구로 구분된다. 두 가지 유형의 경험적 연구는 사회자본의 조작적 정의와 측정, 그 증가 또는 감소의 원인, 그리고 그 효과에 관한 연구방법과 강조점 또한 상당히 다르다. 거시적 단위에서 사회자본을 측정할 때 하위단위인 개인에 대한 측정결과를 단순 집계할 수 있는지의 문제가 제기된다. 한편 사회자본의 형성원인과 그 효과에 관한 연구는 공동체나 국가의 속성인 사회자본을 원인인 동시에 결과로 본다는 소위 “순환성(circularity)”의 문제가 있다는 비판도 제기되고 있다. 사실상 사회자본의 연구는 정연한 선형인과관계의 논리로는 파악하기 어려운 이슈들을 다루고 있다. 한편 국내에서 이루어진 사회자본에 관한 대다수의 경험적 연구는 미시적인 맥락에서 개인에 대한 설문조사를 토대로 이루어진 것으로 그 연구결과를 거시적 맥락의 관점에서 추론하고 해석할 때 소위 “환원주의적 오류(reductionism)”를 범할 가능성이 있다. 그러므로 국내 연구에서도 거시적 맥락의 연구가 보완되어야 할 것이다.

주제어: 사회자본, 신뢰, 호혜적 네트워크

### I. 서론

최근 사회자본(social capital)은 정부와 공공정책에 관한 연구는 물론 경제학, 사

\* 미국 피츠버그대학교에서 행정학박사 학위를 취득(1989)하고 서울산업대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책이론, 정부개혁, 연구방법 등이다(keunnk@snut.ac.kr).

회학, 교육학 등 여러 사회과학분야에서 연구되고 있다. 퍼트남(Putnam, 2000: 19)에 따르면 사회자본의 개념은 20세기에 최소한 여섯 번 각각 독립적으로 사용되었다. 웨스트 버지니아 주정부의 농촌학교 감독관인 하니판(Hanifan)이 이 개념을 최초로 사용하였는데, 그는 1916년 학교교육의 성공을 위해 지역사회가 관여해야 한다는 점의 중요성을 강조하기 위하여 사용했다는 것이다. 학술적으로는 프랑스 사회학자 부르디외(Bourdieu, 1986)가 처음 제시한 것으로 알려져 있다(Baron, Field & Schuller, 2000: 2-3). 사회주의자인 부르디외는 사회자본의 개념을 자본주의 사회에서 계급불평등이 지속되는 이유를 설명하기 위하여 도입했다고 한다(유석춘·장미혜, 2003: 19). 그는 사회자본을 경제자본 및 문화자본과는 구분되는 자본의 형태로 보았는데, 엘리트 계급이 경제자본 뿐 아니라 문화자본이나 사회자본과 같은 형태의 자본을 축적하여 불평등을 재생산하는 것으로 본 것이다. 미국의 사회학자 콜만(Coleman: 1988)은 사회자본의 개념을 미국 고등학생들의 교육적 성취와 사회적 불평등의 관계를 이해하기 위한 방법으로 사용하였다. 콜만은 교육정책에서 인적자본을 지나치게 중시하는 사고방식에 대한 비판적 관점에서 출발하였다. 콜만은 인적자본과 사회자본을 구분하고, 사회자본이 교육의 성취를 이룩하는데 훨씬 영향이 크다고 주장하였다. 콜만의 공헌은 사회자본의 개념을 경험적으로 조사하고 연구목적에 따라 조작적으로 정의할 수 있는 방법을 발전시킨데 있다. 또한 부르디외가 사회자본을 엘리트 집단이 그들의 특권을 재생산하는데 활용하는 것으로 본 것과 대조적으로 콜만은 비엘리트 집단의 사회관계를 포함하는 것으로 그 개념의 범위를 확장시켰다.

부르디외와 콜만의 선구적 연구 이후 퍼트남(Putnam: 1993a)이 사회자본의 개념을 학술적으로 전파하고, 공공정책연구에서 주류 담론으로 올려놓는데 결정적으로 기여하였다. 퍼트남의 기념비적 연구서인 *Making Democracy Work*(1993a)는 이탈리아 지방정부에 관한 것으로 북부와 남부에서 지방정부 성과의 차이에 대한 설명변수로 시민공동체라는 개념을 도입하였는데, 여기에서 시민공동체를 사회자본과 동의어로 사용하였다. 개인이나 집단이 형성하는 관계의 패턴을 초점으로 하는 부르디외와 콜만의 연구와 대조적으로 퍼트남의 접근방법은 지역공동체나 국가 전체의 문화와 특성을 거시적으로 분석하고자 하였다.

오늘날 다양한 방향으로 전개되고 있는 사회자본 연구는 부르디외와 콜만의 업

적을 계승한 미시적 맥락의 연구와 퍼트남을 연구전통을 이어 받은 거시적 맥락의 연구로 구분할 수 있다. 미시적 접근은 “네트워크 분석”이라는 계량적 분석방법과 연계되어 발전하고 있다(Burt, 1992; Lin, Cook & Burt, 2001). 한편 거시적 접근 방법은 각종 통계자료와 대규모 사회조사 결과를 역사적 맥락에서 비교하고 해석하는 방법을 선호하고 있다. 이 두 가지 유형의 연구는 그 맥락이 다를 뿐 아니라 연구방법과 강조점 또한 상당히 다르다.

이 글에서는 사회자본의 개념과 특징을 살펴 본 다음, 사회자본에 관한 행정학 및 정책학 분야의 국내외 경험적 연구들에서 쟁점 사항을 다음과 같은 세 가지로 분류하여 검토하여 보고자 한다. 즉 첫째 사회자본을 어떻게 조작적으로 정의하고 측정할 것인가? 둘째 사회자본의 형성, 즉 증가 및 감소에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 사회자본이 정부와 분야별 공공정책의 성과에 어떠한 영향을 미치게 되는가? 등이다.

## II. 사회자본의 개념과 특징

### 1. 사회자본의 정의

자본(capital)은 고전적 경제학에서 토지, 노동과 함께 생산요소의 하나로 “건물·기계·시설 등 고정설비와 완제품 등 물리적 형태의 자원”을 말한다. 이러한 물리적 형태의 자본을 물적 자본 또는 경제자본으로 부른다. 1960년대 신고전주의 경제학에서 인적 자본이라는 개념을 도입하였는데, 신고전파 경제학자들은 전통적인 생산요소들이 얼마나 생산적으로 활용될 수 있는지는 잘 교육되고 훈련된 노동자에 따라 결정된다고 보았다. 사회자본은 물적 자본 및 인적 자본과는 구분되는 자본으로 사회적 관계 속에 존재하는 것으로 본다. 사회자본은 사회적 관계에서 상호이익을 위해 집합행동을 촉진시키는 규범과 네트워크를 모두 포함하는 개괄적인 용어이다. 그런데 구체적으로 사회적 관계의 어떠한 특징이 사회자본을 구성하는지에 관하여 학자들 사이에 합의된 정의가 존재하는 것은 아니다.

사회자본에 대한 정의는 그것이 개인의 속성을 나타내는 것인가, 아니면 공동

체의 속성을 나타내는 것인가에 따라 달라질 수 있다. 사회자본을 개인의 속성으로 본 부르디외는 “서로 알고 지내는 사이에 지속적으로 존재하는 관계의 네트워크를 통하여 얻을 수 있는 실제적이고 잠재적인 자원의 합계”로 정의하였다(Bourdieu, 1986: 248; 유석춘·장미혜, 2003: 19에서 재인용). 따라서 특정한 행위자가 가질 수 있는 사회자본의 양은 자신이 효과적으로 동원할 수 있는 네트워크의 규모와 그 네트워크에 포함된 개인들이 소유한 자본의 크기에 달려 있다는 것이다. 이 같은 관점에서 사회자본을 “행위자가 자신이 소속한 집단, 즉 네트워크 속에 있는 자원에 접근함으로써 얻을 수 있는 자산(Lin, 2001: 19)”, 또는 “사회적 네트워크 또는 사회구조의 구성원이 됨으로써 확보할 수 있는 행위자의 능력(Portes, 1998:6)” 등과 같이 정의하기도 한다. 그러므로 특정한 개인이 확보할 수 있는 사회자본의 양은 그 개인이 동원할 수 있는 네트워크의 크기, 범위, 또는 네트워크 내에서의 위치에 따른 중심성, 배타성, 그리고 자율성 등에 의해 결정된다(Burt, 2001). 결국 미시적 관점에서 사회자본의 개념은 사회적 관계에서 특정한 사람이나 집단이 다른 사람이나 집단에 비해 자원동원의 측면에서 유리한 또는 불리한 위치를 차지하게 되느냐 하는 문제로 귀결된다.

반면에 거시적 차원에서는 사회자본을 특정 지역공동체 또는 국가사회의 특성으로 파악하여, 그 사회의 전통, 신뢰, 협동 등과 같은 호혜성에 기반을 두고 있는 가치와의 관계를 통하여 파악하고자 한다. 예를 들면, Putnam(1995: 67)은 사회자본을 “조정과 협력을 촉진하는 네트워크, 호혜적 규범, 사회적 신뢰 등 참여자들이 공유하는 목표를 추구하기 위해 효율적으로 함께 일할 수 있도록 하는 조건”으로 정의한다. 퍼트남의 정의에서 협력적 네트워크, 호혜의 규범, 사회적 신뢰가 사회자본의 핵심구성요소이다. 한편 퍼트남(Putnam, 2004)은 2004년의 한 인터뷰에서 사회자본의 핵심은 사회적 네트워크와 이와 관련된 호혜성의 규범이라고 보았다. 사회적 네트워크는 공동체 구성원 사이의 협력적 네트워크를 말한다. 공동체를 구성하는 시민들 사이에 수평적으로 조직화된 네트워크는 그 연대가 강할수록 사회자본의 형성에 긍정적으로 작용한다. 그러나 후원자-고객관계 등 수직적으로 조직화된 네트워크는 그 연대가 강할수록 부정적으로 작용할 수 있다. 한편 호혜적 규범은 시민들 사이에 도움을 서로 주고받는 균형화된 호혜관계, 일반화된 호혜관계를 말한다. 어느 한 쪽이 일방적으로 주고, 다른 한 쪽은 받기만 하는 일방

적 관계나, 또는 가족, 동창 등 특수한 집단들 내에서만 서로 도움을 주고받고 다른 집단은 차별하는 특수화된 호혜관계는 공동체 전체의 사회자본의 형성에 부정적으로 작용할 수도 있다. 사회적 신뢰는 공동체 구성원 사이에, 그리고 정부와 시민사이에 형성된 신뢰를 말한다.

퍼트남은 이들 세 가지 구성요소들이 서로 상승효과를 가져온다고 본다. 즉 시민참여(civic engagement)의 네트워크는 호혜주의 규범을 촉진시키며, 사회적 신뢰의 형성을 용이하게 한다. 수평적인 네트워크는 협력과 의사소통을 촉진시키며, 좋은 평판을 확산시키고, 따라서 집단행동의 딜레마와 공유재의 비극을 해결할 수 있도록 한다는 것이다. 또한 시민참여의 네트워크 속에는 과거에 협력을 통하여 성공했던 경험이 포함되어 있으며, 이는 미래의 협력을 가능하게 하는 문화적 주형(cultural template)이 된다는 것이다. 그리고 밀도가 높은 상호작용의 네트워크는 참여자의 의식을 '나'로부터 '우리'로 변화시키고, 참여자의 집단적 혜택의 경험을 확대시키게 된다고 본다. 거시적 관점에서 보면 사회자본이 축적된 공동체는 그렇지 않은 공동체보다 더 안전하고 청결하며 부유하고 잘 통치되며 더 행복해질 것이라는 것이다(Woolcock, 1998; 유석춘 외, 2003, 210에서 재인용).

다양한 사회자본에 관한 문헌을 검토한 이후 Schuller, Baron, 그리고 Field(2000: 14-23)는 신뢰와 네트워크를 핵심구성요소로 파악하고 있다. 그런데 신뢰(trust)의 개념을 경제질서와 사회질서를 이해하고 형성한다는 관점에서 중요한 위치로 끌어올린 학자는 후쿠야마(Fukuyama, 1992)이다. 동구권이 몰락한 이후 후쿠야마는 자유민주주의가 지구상에 남은 유일한 정통이데올로기라고 보았다. 그는 자유민주주의의 국가에서 국가경제의 경쟁력과 성공을 좌우하는 요인을 문화라고 본다. 후쿠야마(Fukuyama, 1995: 7, 33)는 국가의 복지수준과 경쟁력은 하나의 결정적인 문화적 특성, 즉 사회에 내재하는 신뢰수준이 결정한다고 본다. 그는 신뢰를 구성원들이 공유하는 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하며 협동적인 행태를 보이는 공동체내에서 발생하는 기대라고 정의하였다. 이러한 공동체는 이미 존재하는 도덕적 합의가 집단구성원들에게 상호신뢰의 기초를 제공하기 때문에 계약과 법률에 의한 광범위한 규제를 필요로 하지 않는다는 것이다(Fukuyama, 1995: 26). 후쿠야마는 신뢰수준이 높은 사회의 사례로 풍요하고 복잡한 시민사회를 매개로 가족회사를 벗어난 대규모 회사가 발달한 미국, 독일, 일본을 지적하였다. 한편 신뢰

수준이 낮은 사회로 중국, 이탈리아, 프랑스를 지적하였는데, 중국과 이탈리아는 신뢰가 적기 때문에 가족회사가 많다는 것이고 프랑스는 중앙집권화된 국가에 의하여 풍요한 시민사회가 파괴되었다는 것이다. 이같이 후쿠야마는 신뢰를 사회전체의 특성으로 보았다.

위에서 살펴 본 바와 같이 사회자본은 사회적 관계에 존재하는 자본이지만 그 핵심 구성요소에 대한 합의가 이루어지지 않았고, 또한 이를 개인의 속성으로 보는가, 아니면 공동체의 특징으로 보는가에 따라 구성요소가 달라질 수 있다. 이같이 견해 차이가 있기 때문에 사회자본 개념에 대한 비판도 제기되고 있다. 물적 자본, 금융자본, 인적 자본 등 다른 형태의 자본 개념에 대하여는 대체로 합의가 이루어져 있다. 예를 들면, 가장 추상성이 높은 개념인 인적 자본의 경우에도 기술, 자격, 교육기간 등과 같이 보편적으로 합의된 개념정의를 존재한다. 이와 비교하면 사회자본의 경우 사회와 자본을 무차별적으로 적용하여 결과적으로 자본의 과잉을 가져왔다고 비난받고 있다. 즉 사회자본의 개념으로 너무 많은 것을 포함하려고 시도한다는 것이다(Woolcock, 1998; 유석춘 외, 2003, 217-225에서 재인용). 사회자본이 적용되는 다양한 범위의 경험적 상황을 설명하는데 하나의 용어를 사용하는 것은 적절하지 못하고, 개념 정의에 따라서는 사회자본의 구성요소와 그 결과를 혼동하게 할 수도 있다는 비판이다.

울록은 이러한 문제를 해결하는 방법으로 사회자본에는 상이한 유형과 수준 또는 차원이 있다는 것을 인식하고, 이에 대한 폭넓은 이해가 필요하다고 본다. 특히 사회자본의 차원, 수준 또는 조건의 범위를 포괄하는 수많은 경험적 연구로부터 교훈을 얻어야 한다는 것이다. 사회자본의 여러 차원 중 사회자본이 집단 내의 특성인가 아니면 집단 사이를 연결하는가에 따라 결속적 사회자본(bonding social capital)과 교량적 사회자본(bridging social capital)이 구분이 가장 중요하다(Putnam, 2000: 22-23). 결속적 사회자본이란 집단내부의 구성원들을 결속하게 해 주는 사회자본을 말한다. 교량적 사회자본이란 집단의 경계를 넘어서 다른 집단과의 관계를 이어주는 사회자본을 말한다. 결속적 사회자본은 특수한 호혜관계를 뒷받침하고 연대의식을 결집시키는데 유용하다. 예를 들면 소수민족 집단거주지의 두터운 네트워크는 공동체내에서 불리한 위치에 있는 구성원들에게 창업자금과 신뢰할 수 있는 노동력을 공급하는 등 결정적인 사회적·심리적 후원을 제공한다. 반면에

교량적 사회자본은 외부 자산과의 연계하고 정보를 전파하는데 유리하다. 경제사회학자인 그래노베터(Mark Granovetter)의 지적에 의하면 직장을 구하거나 정치적 연대를 추구하는데 자신과 서로 다른 썬클에서 활동하는 사람, 즉 ‘약한 연대’(weak tie)를 맺고 있는 사람들로부터 얻은 정보가 자주 접촉하는 사람, 즉 ‘강한 연대’(strong tie)를 맺고 있는 사람들로부터 얻는 정보보다 더욱 중요하다. 그 이유는 강한 연대는 동원할 수 있는 정보의 내용이 중복되어 새 직장을 찾는 데 큰 도움이 되지 않는 반면, 약한 연대는 공유하는 정보의 내용이 중복되지 않아 도움이 되는 것이다. 결속적 사회자본은 강력한 내부 충성을 유도함으로써 구성원이 아닌 사람들에게 부정적 외부효과가 나타날 가능성도 있다. 퍼트남은 그럼에도 불구하고 대부분의 상황에서 결속적 사회자본과 교량적 사회자본은 모두 강력한 긍정적 효과를 가져온다고 본다(Putnam, 2004: 23).

## 2. 사회자본의 특징

위에서 사회자본을 물적자본, 인적자본과 구분되는 것으로 보았다. 물리적 형태로 존재하는 물적 자본, 지식과 기술의 형태로 존재하는 인적 자본에 비하여 사람들 사이의 관계의 형태로 존재하는 사회자본은 그 형태의 차이에도 불구하고 소유주체에 일정한 혜택 또는 보상을 제공한다는 점에서 공통점이 있다. 모든 형태의 자본은 개인, 집단, 공동체, 그리고 국가 등 소유주체의 생산성과 경제발전에 기여한다는 것이다. 이러한 공통점에도 불구하고 사회자본이 다른 형태의 자본과 비교하여 가지는 특징은 다음과 같다(유석춘·장미혜, 2003: 28-30; Lin, 2001, 2장; Schuller, Baron, & Field: 2000, 1장).

첫째, 사회자본은 행위자들 사이의 관계 속에 존재하는 자본이다. 사회자본과 다른 유형의 자본을 구분하는 가장 근본적인 차이점은 두 사람 이상의 행위자가 맺고 있는 관계의 특성이라는 점이다. 경제자본은 개인의 은행 계좌에, 인적자본이 개인의 두뇌 속에 있는 반면 사회자본은 개인이 맺고 있는 관계의 구조 속에 있다(Portes, 1998). 즉 다른 유형의 자본이 개인이 소유하고 있는 “개인적 자원”이지만 사회자본은 사람들 사이에 관계를 통해서 획득할 수 있는 “사회적 자원”이다(Lin, 2001: 19, 55-56). 미시적 관점에서 보면 다른 형태의 자본은 자가주택, 은행에

금, 지식과 기술 등 개인이 소유한 자원이며 자유롭게 처분할 수 있다. 그러나 사회자본은 개인의 네트워크나 결사체에 배태(embedded)되어 있는 자원이다. 친구의 자전거는 빌려 쓸 수 있으므로 사회자본이다. 이를 사용하여 특정한 목적을 달성할 수 있다. 그러나 사용 후 친구에게 반드시 돌려주어야 한다.

둘째, 물질 자본과 인적 자본은 소유주체에게 그 이익이 배타적으로 돌아가지만 사회자본은 그 이익이 공유되는 특성을 보인다. 이익이 공유되는 형태는 미시적 접근과 거시적 접근에서 다르게 이해되고 있다. 미시적 접근방법에서는 관계를 맺고 있는 구성원 사이에서만 사회자본의 이익이 배타적으로 공유된다고 본다. 예컨대 뉴욕의 다이아몬드 상인은 자신들끼리 구축한 높은 신용 때문에 그들이 일하고 있는 보석상가의 평가를 전체적으로 끌어 올려 다른 상가와 경쟁에서 유리한 위치를 차지할 수 있다(Coleman, 1988). 사회자본을 미시적으로 접근하는 대부분의 연구들은 이같이 이익의 공유에 대한 배타성을 전제로 계급이나 집단 사이의 불평등을 설명하고 있다. 반면에 거시적 접근방법에서는 사회자본의 혜택이 공동체의 모든 구성원들에게 돌아간다고 본다. 예컨대 특정지역 사람들이 서로 신뢰하여 밤거리의 치안을 확보하고 있는 경우, 그 혜택은 그 공동체의 전 구성원은 물론 지역을 통행하는 사람들에게도 제공된다. 사회자본은 이같이 배타적 소유가 불가능하다는 의미에서 “공공재”라는 속성을 가지고 있다(Putnam, 1993a; 170). 즉 전통적 자본은 사유재(private goods)이지만 사회자본은 원래 공공재라는 것이다. 다른 공공재와 마찬가지로 민간부문에서는 사회자본의 가치를 과소평가하게 되며, 민간부문에 맡길 경우 공급이 부족하게 된다.

셋째, 사회자본은 소유주체가 지속적으로 유지하려는 노력을 투입해야 하는 자본이다. 물질 자본인 현금이나 부동산은 일단 획득하면 지속적으로 보유할 수 있다. 그러나 사회자본의 경우 일단 획득했다고 하더라도 계속 머물러 있으리라는 보장이 없다. 누군가 특정한 집단에 소속되었다고 해서 그 집단의 구성원으로 누릴 수 있는 혜택이 모두 저절로 얻어지는 것은 아니다. 집단의 구성원들 사이에서 서로의 관계를 끊임없이 확인하고 재확인함으로써 인정을 받은 일련의 지속적인 교환과정을 거쳐야만 사회자본이 유지되고 재생산될 수 있다(Bourdieu, 1986). 그러한 의미에서 한 개인이 특정한 시점에서 보유하고 있는 사회자본은 다른 사람과의 관계를 만들고 유지하게 위해 장기간 의도적으로 또는 비의도적으로 투자한

결과라고 이해해야 한다.

넷째, 사회자본을 매개로 한 사회적 교환관계는 다른 경제적 거래처럼 동등한 가치를 지닌 등가물의 교환이 아니다. 일반적으로 시장에서의 거래는 받은 것만큼 주는 상황을 전제로 한다. 그러나 사회자본을 매개로 한 거래에서는, 예컨대 신뢰를 주고받았다고 하여 거래 당사자인 두 사람 사이에 존재하는 신뢰가 준 것만큼 줄어들고 받은 것만큼 늘어나는 제로-섬 관계로 나타나지 않는다. 오히려 사회자본은 거래 당사자 모두가 사용하면 할수록 더욱 축적되고 더욱 증가하는 포지티브-섬(positive-sum) 관계로 나타난다. 이러한 의미에서 사회자본은 사용하면 사용할수록 총량이 늘어나는 독특한 특성을 가진 자본이다(Putnam, 1993a: 169). 사회자본은 사용할수록 증가하지만 사용하지 않으면 감소한다. 그러므로 사회자본의 생산과 파괴는 그 사용 정도에 따라 선순환되기도 하고 악순환되기도 한다(Putnam, 1993a: 170).

다섯째, 물질 자본의 교환은 시간적으로 볼 때 동시에 발생하지만 사회자본의 교환은 동시성을 전제로 하지 않는다. 물질 자본이 교환되는 경제적 교환과 사회자본이 교환되는 비정부/비영리영역에서의 교환에 적용되는 개인의 동기가 서로 다르기 때문이다(Lin, 2001). 많은 경우 우리는 아는 사람으로부터 도움을 받았을 때 즉각적으로 그에 대한 보답을 하기보다는 나중에 적절한 기회가 생겼을 때 그렇게 한다. 이처럼 사회적 교환은 서로가 주고받은 도움에 대해 언젠가는 보상을 받으리라는 믿음이 존재하고 있어야 한다. 물론 이러한 믿음이 형성되기 위해서는 교환관계가 반복적으로 이루어져야 한다. 왜냐하면 단 한번의 거래만으로 내가 받은 도움을 되갚아야 한다는 ‘마음의 부채’는 쉽게 생기지 않기 때문이다. 그리고 설사 거래가 반복되더라도 두 사람 사이에 존재하는 믿음과 이에 기초한 거래의 안전성은 언제든지 배반될 수 있다. 이런 맥락에서 사회자본은 일반적 호혜성에 기반을 둔 자원이며, 또한 그 호혜성은 원천적으로 불안정한 성격을 가지고 있다(유석춘·장미혜, 2007: 19).

### Ⅲ. 사회자본의 조작적 정의와 측정

사회자본의 측정을 위한 조작적 정의는 학자들이 연구하는 분야에 따라 상이하다. 그런데 행정학 및 정책학 분야의 연구에서는 퍼트남(Putnam, 1993a, 2000; 2004: 14)의 정의에 따라 사회적 신뢰, 네트워크, 호혜적 규범 등의 요소를 중심으로 조작적으로 정의하여 측정지표를 구성하고 있다. 이같이 사회자본의 구성요소에 관하여는 어느 정도 합의가 이루어진 상태이지만, 경험적 연구의 분석단위가 개인인가 아니면 집계단위인가에 따라 그 조작적 정의와 측정지표는 상당히 달라질 수 있다.

#### 1. 분석단위가 개인인 경우

경험적 연구의 분석단위가 일반시민, 공무원 등 개인인 경우에는 대체로 설문조사 방법을 사용하여 자료를 수집한다. 사회자본을 사회적 신뢰, 네트워크, 호혜적 규범 등 세 가지 구성요소를 중심으로 보는 경우 설문조사를 통하여 그 수준을 파악하려면 구성요소별로 각각 하위요소를 추출하고 그에 따른 설문문항이 설계되어야 한다. 사회적 신뢰의 경우 응답자가 신뢰의 대상을 어느 정도 신뢰하는 지 측정할 수 있도록 하여야 한다. 신뢰의 대상은 연구목적에 따라 사람에 대한 신뢰(가족, 이웃, 일반시민 등), 집단 또는 단체에 대한 신뢰(시민단체, 경제단체, 자선단체 등), 정부에 대한 신뢰(행정부, 입법부, 사법부, 지방자치단체 또는 구체적인 부처) 등으로 구분하기도 한다. 개인이 관계하는 네트워크의 특성을 파악하려면 개인이 소속한 네트워크를 식별하고 네트워크에서 차지하는 개인의 위치 등을 파악하여야 한다. 여기에서 개인이 소속한 네트워크는 그 구성원들 사이의 관계의 특징에 따라 수평적 네트워크(시민단체, 자원봉사 단체, 자선단체, 문화단체, 지역사회 단체 등)와 수직적 네트워크(동창회, 친목회, 종친회 등)로 구분할 수 있다. 수평적 네트워크에서의 활발한 활동이 긍정적 사회자본이라고 여겨지는 것과 비교하여 수직적 네트워크에서의 활동은 부정적 사회자본으로 보기도 한다. 규범이란 상호호혜의 규범으로 개인이 공동체주의, 이타심, 관용성 등의 규범적 요소별로 어떠한 태도를 가지고 있는지 파악하게 된다. 한편 정치참여를 또 하나의 중요한

하위요소로 포함시키기도 하는데, 이 경우에는 투표, 유세, 정치적 후원 등의 활동에 참여하는 정도를 파악한다(김태룡, 2006). 그러나 사회자본의 개념을 외연적으로 지나치게 확장할 경우, 사회자본 자체의 특성을 그 원인 또는 결과와 구분하는 것이 모호해질 수도 있다는 점에서 주의가 필요하다.

## 2. 분석단위가 공동체인 경우

경험적 분석단위가 공동체인 경우에는 개인이 아니라 공동체의 특성을 파악할 수 있도록 사회자본이 조작적으로 정의되어야 한다. 퍼트남은 사회자본을 공동체의 특성으로 파악하고 그에 따른 측정지표를 개발하고자 꾸준히 노력하였다. 퍼트남의 최초 연구인 1993년 이탈리아 20개 지방정부 연구에서 사회자본을 측정하기 위하여 사용한 지표는 ① 지역사회에서 결사체의 수, ② 지방신문 구독률, ③ 주민투표의 투표율(referendum turnout) ④ 선택투표(preferece voting) 등이었다.<sup>1)</sup> 앞의 두 가지는 시민생활의 지표이며, 나머지 두 가지는 정치참여에 관한 것이다. 지역사회에서 활동하는 결사체의 수는 지역주민들의 네트워크 정도를 측정하는 가장 기본적인 지표이다. 이탈리아의 경우 노동조합과 스포츠클럽이 가장 일반적인 형태의 결사체이며 문화 활동과 레저 활동에 관련된 결사체도 많은 편이었다. 지방신문의 구독률은 지역사회의 관심사에 대한 시민의 관심을 표현하는 지표이다. 정치참여를 측정하는 기준의 하나로 주민투표(referendum)의 투표율을 사용하였다.<sup>2)</sup> 마지막으로 선택투표(preferece voting)의 활용정도를 또 다른 측정지표로 사용하였는데 이는 이탈리아 지방정치에 고유한 속성을 나타내는 것이었다.<sup>3)</sup>

- 1) 이러한 측정지표는 사회자본의 개념적 정의에 포함되는 요소인 신뢰, 네트워크, 규범과 직접 연계되지는 않는다. 자료획득의 문제 등 여러 가지 문제 때문에 개념적 정의에 부합되는 측정지표를 찾기 어려웠던 것으로 보인다.
- 2) 총선거의 투표율은 이탈리아의 특수상황을 나타내는 몇 가지 이유 때문에 측정지표로서 의미가 떨어진다고 보고 있다.
- 3) 이탈리아 정치학자들에게 선택투표는 파벌주의 그리고 후원-고객 정치에 대한 신뢰성이 높은 지표로써 오랫동안 알려져 왔다. 시민공동체에서는 선택투표가 존재하지 않는다. 전국적 선거에서 투표자는 하나의 정당명부를 선택해야 하고, 의석은 비례대표제에 의해 각 정당에 할당된다. 만약 투표자가 원하면 투표자는 자신이 선택한 정당명부에서 한 후보를 선택할 수 있다. 전국적으로 보면 단지 소수의 투표자만이 '선택투표'를 행사한다. 그러나 정당이 단순히 후원자-고객 네트워크를 감추는 구실밖에 하지 못하는 지역에서는 경쟁적인 파벌들이 선택투표

퍼트남은 이탈리아 지방정부에 관한 연구에 이어 두 번째로 미국에서 지난 한 세대 동안 사회자본의 추세를 검토한 후 사회자본의 심각한 감소경향을 지적하고 있다(Putnam, 1995a, 1995b). 여기에서 Putnam의 측정지표는 국민의 정치참여, 지역 사회문제에 대한 관심, 연방정부에 대한 신뢰(불신)의 정도, 그리고 결사체 회원가입자 수 등이다. 먼저 미국인의 정치와 정부에 대한 직접관여는 지난 한 세대 동안 꾸준히 그리고 급격하게 하락하였다(Putnam, 1995a: 68). 지난 1~20년간 수백만의 국민들이 지역사회의 문제에 관심을 갖지 않게 되었고, 연방정부를 불신하는 사람의 비율은 1966년 30%에서 1992년 75%로 증가하였다는 것이다(Putnam, 1995a: 68).<sup>4)</sup> 그런데 이 기간 중 연방정부를 불신하는 사람의 비율이 큰 폭으로 증가한 것은 뒤에 살펴보게 될 나이 등(Nye, et al. 1997)의 연구의 주된 관심사이기도 하였다. 퍼트남의 측정지표 중 가장 주목하여야 할 것은 결사체 회원가입자의 추세인데 지난 한 세대 동안 미국에서 교회관련단체, 노동조합 등 학교서비스 단체, 시민단체와 친교단체의 회원수가 크게 감소하였다는 것이다. 퍼트남은 오늘날 미국인이 사회적 관여로부터 이탈(disengagement)하는 현상을 나타내는 상징적 증거로 볼링인구의 추세를 들고 있다(Putnam, 1995a: 70). 지난 1~20년 동안 볼링인구는 꾸준히 증가하였으나 조직화된 연맹에서의 볼링인구는 오히려 크게 감소하였다. 즉 1980년에서 1993년까지 미국의 볼링인구수는 약 10% 증가하였으나, 연맹볼링(League bowling)은 약 40% 감소하였다는 것이다. 퍼트남은 연맹볼링의 감소와 단독볼링의 증가가 갖는 사회적 의미를 다음과 같이 지적한다. 즉 연맹볼링에서는 볼링장에서 맥주와 피자를 즐기면서 사회적 상호작용과 시민적 관심사에 대한 대화가 가능하지만 단독 볼링에서는 불가능하다는 것이다. 그러므로 전체볼링인구의 증가추세에도 불구하고 볼링 팀이 줄어드는 경향은 사회자본의 감소추세를 상징적

를 원하게 된다. 그러한 지역에서 선택투표는 후원자-고객 교환 관계에서 필수적인 요소가 된다.

- 4) 한편 보통 미국인들의 일상생활의 활동에 소비하는 시간에 관한 1965, 1975, 1985년의 서베이에 따르면, 비공식적 사교 및 방문활동에 보내는 시간은 1965년 이래 약 1/4정도 감소하였고, 같은 기간 동안 클럽 및 단체활동에 보내는 시간은 대략 절반 정도로 줄었다. 미국인의 정치에 대한 관심은 지난 30년 동안 안정적이었고, 청원 서명과 투표 발행 등 펜을 사용하는 활동은 크게 증가하였지만, 집회 또는 강연 참가(1976년과 1993년 사이 36% 감소), 마을 및 학교문제 회의 참여(39% 감소), 정당을 위한 활동(56% 감소) 등을 포함한 집단적 참여는 크게 줄어들었다(Putnam, 1995a; 1995b: 666 참조).

으로 보여 준다는 것이다.

이러한 퍼트남의 주장에 대한 반론도 제기되고 있다. 방법론적으로 보면 측정 지표의 타당성에 의문을 제기한 것이다. 이들의 주장에 따르면 전통적인 시민단체는 쇠퇴하였지만, 이는 새로운 활기찬 조직에 의하여 대체되었다는 것이다. 예를 들면 시에라 클럽과 같은 전국적인 환경단체, 전국여성조합 등은 회원이 수십만 명에 달하며, 전미은퇴자협회(American Association of Retired Persons: AARP)는 회원수가 1960년 40만에서 1993년 3300만 명으로 증가하여 카톨릭 교회에 이어 세계에서 가장 큰 단체가 되었다. 이에 대하여 퍼트남은 사회적 연계관계(social connectedness)라는 관점에서 볼 때, 이들이 전통적인 제 2차적 결사와는 상당히 다른 특징을 가진다고 보며, 이들을 제 3차적 결사(tertiary association)라고 불러야 한다고 본다(Putnam, 1995a: 71). 그 대다수의 구성원의 활동은 회비를 납부하고, 가끔 뉴스레터를 읽는 것으로 끝난다. 사회자본의 이론에 따르면 결사체의 회원으로 가입하는 것이 사회적 신뢰를 증가시키는데, 이러한 예측은 제 3차적 결사체의 회원에게는 적용되기 어렵다는 것이다.

퍼트남의 주장에 대한 또 다른 반론으로는 비영리단체, 특히 비영리서비스기관의 현저한 증가와 후원단체의 증가를 지적하는 견해도 제시되었다. 이에 대하여 퍼트남은 전통적 결사체와 새로운 결사체를 포함한 모든 결사체의 회원의 추세를 살펴보아야 한다고 지적한다. 미국의 일반사회조사(General Social Survey)에 따르면 모든 결사체를 포함한 회원숫자는 1967년부터 1993년 사이에 크게 감소하였다. 미국인의 가입단체 수는 지난 4반세기 동안 평균 1/4정도 감소하였다고 한다. 이러한 증거를 토대로 퍼트남은 지난 한 세대 동안 미국의 사회자본은 크게 감소했다고 주장하고 있다.

퍼트남(Putnam, 2000)은 1993년 이탈리아 연구, 1995년 미국에 대한 시계열 연구에 이어 2000년에 세 번째로 미국의 50개 주의 사회자본 수준을 횡단면적으로 측정하는 종합지수를 구성하였다. 이 종합지수는 지역사회 조직생활의 측정지표(5개), 공공 업무 개입정도의 측정지표(2개), 지역사회 자원봉사의 측정지표(3개), 비공식 사회성(sociability)의 측정지표(2개), 사회적 신뢰의 측정지표(2개) 등 5개 영역에서 14개 지표로 구성되어 있다. <표 1>에 구체적인 지표와 함께 각 구성요소들과 종합지수와 상관계수를 제시하였다. 종합지수와 각 구성지표들 사이의

상관계수는 0.65에서 0.92로 신뢰도가 상당히 높은 편이다. 이 종합지수는 퍼트남의 사회자본에 관한 이태리 연구, 미국전체의 시계열적 연구를 토대로 구성한 것으로 공동체 수준의 사회자본을 측정하는 가장 종합적인 지표라고 생각된다. 퍼트남에 따르면 미국의 주정부들 사이에 지표의 측정값의 차이가 매우 큰 편으로, 거의 대부분의 지표에서 순위가 높은 주와 낮은 주 사이에는 3:1 정도의 차이가 나타났다(Putnam, 2000: 291).

<표 1> 퍼트남의 미국 50개 주정부 사회자본의 측정지표

사회자본 지수의 구성요소	지수와 상관관계
지역사회 조직생활의 측정지표	
지난 1년간 지방조직의 위원회 위원으로 봉사(퍼센트)	0.88
지난 1년간 클럽 또는 조직의 officer로 참여(퍼센트)	0.83
인구 1,000 명당 시민 사회조직의 수	0.78
지난 1년간 클럽회의 참여 회수 평균	0.78
가입한 집단 수 평균	0.74
공공 업무에 개입 정도의 측정지표	
1988년 및 1992년 대통령 선거의 투표율	0.84
지난 1년간 타운미팅 또는 학교 일에 참여자 (퍼센트)	0.77
지역사회 자원봉사의 측정지표	
인구 1,000명당 비영리단체의 수	0.82
지난 1년간 지역사회 프로젝트에서 일한 회수 평균	0.65
지난 1년간 자원봉사 회수의 평균	0.66
비공식 사회성(sociability)의 측정지표	
"친구를 방문하는데 많은 시간을 보낸다."에 동의	0.73
지난 1년간 가정에 초대된 회수 평균	0.67
사회적 신뢰의 측정지표	
"대부분의 사람을 믿을 수 있다."에 동의	0.92
"대부분의 사람은 정직하다."에 동의	0.84

출처: Putnam, 2000. *Bowling Alone*, 291 쪽, Table 4.

우리나라에서 사회자본에 관한 본격적인 연구가 시작되기 이전에도 사회자본의 중요한 구성요소인 정부신뢰(불신)에 관한 연구가 상당히 이루어 졌다. 1990년

대 초반부터 박종민(1991)의 “정부신뢰에 정책산출이 미치는 영향”, 남궁근 외 (1991)의 “의회신뢰의 차원과 영향요인 연구” 등 정부신뢰와 관련요인에 관한 연구는 꾸준히 이루어져 왔다. 이러한 연구에 의하면 우리 나라 국민들 사이의 상호 신뢰, 그리고 정부에 대한 신뢰는 대체로 낮은 편으로 저신뢰사회에 해당된다. 2001년 실시된 세계가치관조사(world value survey)에서도 한국인의 사회신뢰지수는 2.7점으로 스웨덴 6.6 점, 일본 4.4 점, 미국 3.6 점보다 크게 뒤떨어지고 있다.<sup>5)</sup> 그러므로 국가 전체 또는 지방자치단체 수준의 공동체에서 사회자본의 수준도 높은 편이 아니라고 볼 수 있을 것이다.

### 3. 사회자본 측정과 조작화의 문제점

#### 1) 집계적 문제

앞에서 살펴 본 바와 같이 사회자본은 개인, 가정, 지역사회, 조직, 국가에 이르기까지 다양한 분석수준에서 연구되고 있다. 그런데 공동체와 거시적인 단위에서 사회자본을 측정하려 할 때 하위수준인 개인에 대한 측정결과를 단순 집계할 수 있느냐의 문제가 제기될 수 있다. 사회자본 측정의 타당성은 상당부분 그 맥락에 좌우되는데 어떤 지표들은 보편적으로 적용될 수 있고, 어떤 지표들은 적용되기 어렵다. 예를 들면 신뢰에 관한 질문에 대하여 개인이 답변한 결과는 어느 정도까지는 보편적으로 적용될 수 있다. 그러나 초점이 되는 이슈에 따라 사회자본의 조작적 정의는 상당히 다를 수 있다. 예를 들면, 특정 개인이 강력한 결속력을 가지고 있는 수직적 네트워크(예를 들면, 향우회, 동창회 등)에 소속될 경우, 그 개인의 사회자본은 높은 것으로 평가할 수 있다. 그러나 퍼트남이나 후쿠야마가 지적한 바와 같이 공동체 수준에서는 그러한 네트워크가 존재한다는 자체가 부정적인 사회자본이 될 수 있다. 왜냐하면 수직적 네트워크는 자기조직의 구성원들과 다른 구성원들을 차별하게 되므로 사회 전체수준에서 호혜적인 관계가 형성되는데 방해가 되기 때문이다.

5) 한국일보, 2006. 12.27일자.

## 2) 순환성(circularity)의 문제

사회자본은 번영하는 사회의 특성인가? 아니면 이를 달성하기 위한 수단인가? 즉 사회자본은 수단인가? 아니면 그 결과인가? 비판론자들은 사회자본의 개념은 사회적 결속이라는 현상을 기술하는 한편 동시에 그러한 현상을 설명하는 변수로 사용되는 등 순환성(circularity)의 문제를 가지고 있다고 본다. 예를 들면 포르테스(Portes: 1998: 16)는 퍼트남의 사회자본에 관한 주장이 논리적 순환성에 빠져 있다고 보면서 다음과 같이 비판하고 있다.

공동체나 국가의 속성인 사회자본을 원인인 동시에 결과로 본다. 사회자본의 존재가 경제발전 또는 낮은 범죄율과 같은 긍정적 결과를 가져 온다고 보면서, 동시에 그 존재는 그러한 결과로부터 추론된다. 잘 통치되고 경제적으로 발전하는 도시는 사회자본의 수준이 높기 때문이고 반면에 가난한 도시는 시민정신이 부족하기 때문이라는 것이다.

포르테스는 이러한 관점을 전형적인 순환논리라고 비판한다. 그러나 쉐러 등(Schuller, Baron, & Field, 2000: 28-29)은 다른 일반적인 개념과는 달리 사회자본의 개념은 관계의 변화를 동시에 파악하여야 하므로 퍼트남의 정의는 정당화될 수 있다고 본다. 즉 순수한 선형-인과관계의 관점에서 볼 경우 퍼트남이 이탈리아 지역사회 연구에서 제시한 사회자본의 선순환과 악순환 현상, 즉 현재 시점에서 실질적 협력 정도와 미래 협력가능성이라는 두 변수 사이의 상호관련성을 파악할 수 없다는 것이다. 즉 사회자본은 정연한 선형인과관계의 논리에 따를 경우에는 파악하기 어려운 이슈들을 다루고 있다.

## IV. 사회자본의 증가 또는 감소의 원인

사회자본의 형성, 증가 및 감소에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 그에 대한 대답은 개인 차원과 공동체 차원의 연구에서 상당히 다르다.

## 1. 개인 차원의 연구결과

개인을 대상으로 연구에서는 대체로 사회자본과 영향요인을 모두 응답자 개인의 특성에서 찾고 있다. 예를 들면, 김태룡(2006)의 연구에 의하면 시민단체 회원, 전문가집단과 일반시민을 대상으로 신뢰, 네트워크, 참여, 호혜성에 관한 설문문항으로 측정된 사회자본의 수준은 시민단체 회원과 종사자가 일반시민보다 높았으며, 시민단체의 회계투명성, 의사결정의 민주성, 비판·감시능력이 높다고 생각할수록, 시민단체 상근운동가와 구성원의 전문성, 도덕성 등이 높다고 생각할수록 그 수준이 높다는 것이다. 한편 전국적인 조사결과를 토대로 대인신뢰, 단체참여, 정치참여 및 관심 등이 우리나라 입법부, 사법부, 행정부 등 정부에 대한 신뢰에 미치는 영향을 분석한 결과는 다음과 같이 요약된다(박희봉·이희창·조연상, 2003). 즉 대인신뢰가 정부신뢰에 영향을 미치며, 수평적 단체 뿐 아니라 수직적 단체 가입활동도 정부신뢰에 긍정적 영향을 미치고, 투표참여, 정치관심과 같은 소극적 정치참여는 정부신뢰에 긍정적 영향을 미치는 반면, 정당가입과 정치활동과 같은 적극적인 정치참여는 정부신뢰에 부정적 영향을 미친다는 것이다.

## 2. 공동체 차원의 연구결과

그러나 거시적인 차원에서 사회자본 감소의 원인, 또는 보다 구체적으로 정부에 대한 신뢰가 증가하거나 감소하는데 영향을 미치는 요인은 공동체 차원에서 찾게 된다. 사실상 우리나라는 물론이고 미국과 서구 국가에서도 사회자본과 정부신뢰의 감소추세는 뚜렷한 것으로 보인다. 여기에서는 퍼트남의 연구와 조셉나이 등의 연구에서 제시한 이유를 살펴보고자 한다.

### 1) 퍼트남의 견해

왜 미국에서 사회자본의 감소경향이 1960년대에 시작되어 1970년대와 1980년대에 가속화되었는가? 다시 말하면 왜 더욱 많은 미국 시민들이 혼자 불령을 치게 되었는가? 퍼트남은 이러한 수수께끼를 풀 수 있는 잠정적인 해답으로 ① 일과 시간의 압박, ② 경제적인 어려움 또는 그 반대로 물질적 풍요, ③ 주민의 이동성과

교외지역으로의 이주, ④ 여성의 유급 노동력화와 맞벌이 가족의 스트레스, ⑤ 결혼 및 가족적 유대의 붕괴, ⑥ 체인점, 지점, 그리고 서비스 섹터와 같은 미국경제 구조의 변화, ⑦ 1960년대(그리고 1970년대)의 사건들인 베트남전, 워터게이트와 공공생활에 대한 환멸, 섹스, 마약 등 권위에 대한 문화적 혁명, ⑧ 복지국가의 성장, ⑨ 시민권 혁명, ⑩ 텔레비전, 전자혁명, 그리고 기타 기술적 변화 등을 고려하고 있다(Putnam, 1995b: 667~674).

퍼트남은 이러한 잠정적 해답을 검토한 후 사회자본의 감소는 1차적으로 세대 차이 때문이라는 증거를 제시하고 있다(Putnam, 1995b: 674-689). 즉 1910~1940년 출생자와 1945년 이후 출생자 사이에 사회적 관여 경향에 뚜렷한 차이가 있다는 것이다. 그러므로 미국에서의 사회자본의 감소는 1차적으로 세대효과 때문인 것으로 본다. 퍼트남은 1910년-1940년 출생자를 시민적 세대(long civic generation)라고 부르며 1945년 이후 출생자를 탈시민적 세대(post-civic generation)라고 부른다. 그러면 시민적 세대와 탈시민적 세대의 차이를 나타나게 만든 진정한 원인은 무엇인가? 퍼트남은 TV의 도입을 지적하고 있다. 즉 1950년대에 도입된 TV의 시청이 시민적 세대와 탈시민적 세대를 구분하는 기준이라는 것이다. 퍼트남의 분석에 따르면 가입한 결사체의 숫자는 교육수준에 따라서 차이가 있는데, 교육수준을 통제한 후에도 장시간 TV시청자는 가입한 결사체의 수가 적은 반면, 장시간 신문구독자는 가입한 결사체의 수가 많다. 그러므로 TV도입과 그 시청시간의 증가가 미국에서의 사회자본의 감소에 결정적인 영향을 미쳤다고 본다.<sup>6)</sup> 요약하면 퍼트남이 고려한 10개의 가설 중 마지막 가설, 즉 텔레비전, 전자혁명과 같은 기술적 변화가 사회자본 감소의 주된 원인이라는 것이다.

퍼트남은 1965년부터 2000년까지 35년 간 사회자본의 감소에 대하여 각 요인별 기여도를 보다 구체적으로 추정하였다(Putnam, 2000: 15장). 첫째, 맞벌이 부부의 시간부족을 포함한 시간과 돈 문제의 압박 요인이 전체 사회자본 감소의 약 10% 정도를 차지하는 것으로 추정된다. 둘째, 교외지역으로의 이주와 통근 및 도시화 요인이 추가적으로 10% 정도를 설명하는 것으로 추정된다. 셋째, 텔레비전을 포함한 전자적 형태의 오락이 여가시간을 개인적 용도로 쓰도록 한 것이 약 25%

6) 그런데 1996년 Nelson W. Polsby는 본인과의 대화에서 TV뿐 아니라 컴퓨터의 등장으로 사회자본의 감소가 더욱 심화되었다고 지적하고 있다.

정도로 생각된다. 마지막으로 가장 중요한 것은 세대변화인데 시민적 세대가 점진적으로 탈시민적 세대로 교체된 것인데 구멍구구식으로 계산하면 사회자본 감소의 약 50%를 차지한다. 그런데 세대교체와 TV 시청의 합성효과, 즉 TV세대의 효과가 그 중 10-15%를 차지하는 것으로 보인다. 요약하면 일, 도시확장, TV, 세대변화가 중요한 요인이다.

## 2) 조셉 나이 등의 견해

조셉 나이 등(Nye, Jr., Zelinkow, & King, 1997)은 미국에서 1960년대 이후 연방정부에 대한 불신이 크게 증가한 원인을 다각도에서 살펴보고자 하였다. 문제는 1960년대 이후 연방정부 뿐 아니라 대부분의 기관들에 대한 신뢰도는 지속적으로 하향추세가 나타나고 있다는 것이다(Nye, Jr., 1997: 1-2). 1964년에는 미국인의 75%는 연방정부가 항상 올바른 일을 하고 있다고 신뢰하였는데 1995년에는 연방정부를 신뢰하는 미국인은 15%에 불과하였다. 같은 기간 중 연방정부 뿐 아니라 대학, 주요 기업, 의료계, 저널리즘에 대한 신뢰도 크게 낮아졌다. 이들은 미국인의 연방정부에 대한 신뢰가 감소한 이유를 설명하는 가설을 설정하고 그에 대하여 심층적으로 검토하였다. <표 2>에 제시된 바와 같이 이들의 연구에서 고려된 초기 가설은 17 가지로 요약된다(Nye & Zelikow, 1997의 요약 참조)<sup>7)</sup>.

<표 2>에 언급된 17 개의 초기 가설 중 여러 가지 기준을 적용하여 검토한 결과

7) 이들이 가설을 평가하는 기준으로 다음 다섯 가지를 적용하였다(Nye & Zelikow, 1997: 264-268). 즉, i) 시기일치: 가설의 시점과 불신이 증가하는 현상이 시작된 때와 지속된 기간이 일치해야 한다. ii) 다른 기관들과 관계: 연방 정부 뿐 아니라 다른 기관들의 신뢰 하락에 대하여도 설명할 수 있는 논거가 되어야 한다. iii) 경험과의 격차 설명: 국민들의 개인적인 경험과 일반적인 태도가 서로 일치하지 않는 이유를 설명할 수 있어야 한다. 많은 영역에서 경험과 태도는 상당히 다르다. 예를 들면 많은 사람들이 공립학교 체제는 신뢰하지 않지만 그들이 다니는 학교는 좋아한다. 또한 의회는 신뢰하지 않지만 그들이 선출한 대표는 좋아한다는 것이다. 사람들은 개인적으로 경험한 것 이외에 정보는 친구보다는 미디어를 통하여 획득한다. 그러므로 미디어를 통하여 일반적인 대상에 대한 태도가 형성된다. 따라서 가설이 경험으로 얻은 정보에 대한 평가와 미디어를 통하여 얻은 일반적인 태도에 대한 평가 사이의 격차를 설명할 수 있어야 한다는 것이다. iv) 국가간 비교: 가설이 미국 뿐 아니라 서구와 일본에서의 신뢰 저하도 설명할 수 있어야 한다. v) 예외적 현상에 대한 설명가능성: 가설이 예외적 현상에 대하여 설명할 수 있어야 한다. 예를 들면 걸프전 성공이전에도 군대에 대한 신뢰는 예외적으로 높았는데, 이러한 사실을 설명할 수 있어야 한다는 것이다.

&lt;표 2&gt; 나이 등의 연구에서 미국 연방정부 신뢰 저하에 관한 초기 가설과 평가

가설들	평점	해설
1. 정부규모의 너무 빠른 팽창(GDP 로 측정)	낮음	정부규모는 3%에서 20%로 확대되었으나 인기있는 프로그램(사회보장제도, 의료보험 등)의 증대가 가장 두드러짐. 다른 기관들의 신뢰 저하를 설명하지 못함.
2. 정부의 지나친 민간간섭(새로운 사업확장을 기준으로 측정)	낮음/보통	문화적인 쟁점에 대해서는 견해가 엇갈림. 환경과 안전을 위한 규제에 관하여는 40%는 "너무 간섭이 지나치다"고 응답하여 어느 정도 수용됨. 다른 기관들의 신뢰저하를 설명하지 못함.
3. 정부성과의 약화	낮음/보통	81%가 "낭비가 심하고 비효율적"이라고 응답함. 그러나 보코는 실제 성과가 약화되었는지에 대해 의문을 제기함. 다른 기관들의 신뢰 저하를 설명하지 못함.
4. 냉전 종식	낮음	가장 큰 폭의 신뢰 하락이 1964~1974년에 나타나 시간적 선후관계가 맞지 않음.
5. 베트남 전쟁과 워터게이트 사건	보통	신뢰저하 시작시점은 일치하지만 지속되는 이유를 설명하는데는 보조가설이 필요함. 모든 기관에 영향을 미쳤을 가능성이 있음.
6. 제2차 세계대전 효과	높음	1950년대는 정부신뢰가 비정상적으로 높았던 것으로 보임. 모든 기관에 영향을 미쳤을 가능성이 있음.
7. 정계 재편성 및 엘리트들의 양극화	높음	시작시점이 일치함. 보수연합의 성장을 적절히 설명해 준다. 다른 기관들의 신뢰 저하를 설명하지 못함.
8. 정치에 대한 TV 영향(정당침체, 부정적 선전)	높음	시점과 지속 기간이 일치함. 엘리트들과의 괴리가 유발되었음.
9. 언론의 역할 변화	높음	시작시점과 지속시기가 일치함. 다른 기관에도 적용됨.
10. 부정부패 증가	보통/낮음	증가했다는 증거가 희박하지만 그런 인식은 높아졌으며, 베트남 전쟁과 워터게이트 사건 및 그 직후 상황들이 영향을 미침.
11. 전반적인 경제침체	보통	실업 및 인플레이션과 관련한 변화가 어느 정도 있으나, 시작시점이 일치하지 않음.
12. 경제적인 불평등 증가	낮음	승자와 패자 간에 별 차이를 보이지 않음.
13. 세계화와 통제력 상실	보통	일반적인 정서에 영향을 끼치지만, 그 영향은 간접적이며 시점이 불분명함.
14. 제3차 산업혁명	높음	경제와 통신 분야의 변화를 설명해 주지만 직접적인 연계성은 불분명함. 다른 기관들 및 다른 국가에도 적용됨.
15. 사회자산의 감소(자발적 단체로 측정)	낮음	입증자료가 쟁점이 되고 있음. 정부에 대한 인과관계가 불분명함.
16. 사회자산의 감소(가족 결속력으로 측정)	보통	시작과 지속시기에 있어서 시점은 맞지만 인과 관계가 다소 불분명함. 다른 기관들 및 국가들과의 관련성도 불명확함.
17. 권위패턴과 후기 물질주의의 가치관, 특히 1960년대 이후	높음	모든 기관 및 국가들에 적용됨. 모든 변화를 설명해 주지는 못함.

출처: Nye, Jr., &amp; Zelinkow, 1997, 269-270 쪽.

반수 이상의 가설이 기각되었다(Nye & Zelikow, 1997: 270-276). 미국의 경우에 가장 유망한 가설은 정부의 능력에 대하여 지나치게 커진 기대감(특히 2차 세계대전 이후 세대들), 인식 형성에 영향을 미친 언론의 변화된 역할, 권위에 도전하는 자유주의의 물결과 후기 물질주의 가치관 만연, 정치엘리트들과 일반 국민들간의 괴리를 야기시킨 정치과정 등이라는 것이다.

그런데 연구자들은 이러한 요소들의 다양한 방식의 결합을 통해 보다 설득력 있는 설명을 할 수 있을 것으로 본다. 미국의 경우 1960년대와 1970년대 초 베트남 전과 워터게이트와 같은 역사적 사건이 미국정부에 대한 신뢰 하락을 촉진하였다. 그런데 그 결과는 (1) 1960년에 정점을 이룬 권위와 전통적인 사회질서에 대한 사회문화적 태도의 장기간에 걸친 세속적인 변화, (2) 정보혁명과 세계화에 따른 근본적인 경제변화, (3) 정치 활동가와 국민 사이의 거리감을 증가시킨 정치과정의 변화, 그리고 (4) 언론의 정부와 다른 기관들에 대한 지속적인 부정적 접근 등의 요인 때문에 그 영향력이 보다 광범위하고 오래 지속되었다. 이런 변화들이 한데 어우러져 정부를 나쁘게 보는 대중적인 문화가 고착화되었다는 것이다.

이들 학자들은 정부신뢰에 관한 후속연구를 계속 수행할 것을 권장하고 있는데, 향후 연구 성과가 기대되는 주제로는 국가간 비교, 예외적인 경우에 대한 심층 연구, 미국과 다른 나라들의 비정부적 기관들과의 신뢰도 패턴, 태도에 대한 조사에서 실제 행태에 대한 연구로 초점을 전환하는 것 등이다(Nye & Zelikow, 1997: 279-280). 또한 정부의 무능력이 갈수록 심화되어 국가들이 필수적인 공공사업을 완수하지 못하는 사태가 벌어질 가능성을 조사할 것도 주문하고 있다.

위에서 미국에서 사회자본 또는 정부신뢰가 감소하는 원인에 대한 퍼트남의 견해와 나이 등의 연구결과를 살펴보았다. 그런데 우리나라에서도 그 원인이 상당히 유사한 것으로 보인다. 1987년 민주화 이후에도 우리나라에서 정부에 대한 신뢰도가 높지 않은 편이다. 그 이유 중의 상당부분이 정부에 대한 기대수준이 지나치게 빨리 증가하고 있다는 점, 언론이 정부에 대하여 부정적인 보도가 지속적으로 많다는 점, 그리고 정치인들이 이합·집산을 반복하는 과정에서 정당, 특히 집권여당에 대한 신뢰가 거의 최하위권이라는 점, 정보혁명과 세계화 이후 정부역할에 대한 기대가 크게 달라졌다는 점 등이다(남궁근 외, 2002).

## V. 사회자본의 효과

사회자본은 물적 자본과 인적 자본 등 다른 유형의 자본과 마찬가지로 개인과 집단의 생산성에 영향을 미친다. 그런데 공공정책 연구와 관련하여 중요한 것은 사회자본이 정부의 성과와 분야별 정책성과에 어떤 영향을 미치는 지에 관한 것이다.

### 1. 퍼트남의 이탈리아 지방정부와 미국 주정부 성과 비교연구

왜 어떤 정부는 성공하고 어떤 정부는 실패하는가? 퍼트남의 기념비적인 연구(Putnam, 1993)는 사회자본이 이탈리아 지방정부의 제도적 성과를 결정하는 변수라는 것이다. 여기에서는 그 연구를 간략하게 소개하기로 한다. 퍼트남과 동료들은 먼저 이탈리아의 20개 지방정부에서 제도적 성과의 수준을 측정하였다(Putnam, 1993: 3 장 참조). 각 지방정부의 제도적 성과로서 평가하고자 한 것은 (1) 정책과정, (2) 정책선언, (3) 정책집행이었다. 그들이 선정한 12개의 변수는 ① 개혁입법, 1978~1984 ② 탁아센터, 1983 ③ 주택 및 도시개발, 1979~1987 ④ 통계 및 정보서비스, 1981 ⑤ 입법의 혁신, 1978~1984 ⑥ 내각안정성, 1975~1985 ⑦ 가족진료소, 1978 ⑧ 관료제의 대응성, 1983 ⑨ 산업정책수단, 1984 ⑩ 예산의 신속성, 1979~1985 ⑪ 지방 보건단위의 지출, 1983 ⑫ 농업분야지출능력, 1978~1980 등으로 대부분 각 분야별 정책에 관한 것이다. 이들 변수들을 적용하여 이탈리아 지방정부의 제도적 성과의 수준을 측정한 결과 대체로 북부지방의 정부들이 남부지방의 정부들보다 성공적인 것으로 나타났다.

그런데 이들이 연구하고자 하였던 문제는 단순히 제도적 성과를 기술하고, 이해하는 데 그치는 것이 아니라 “남부의 성공하지 못한 지역과 북부의 성공적인 지역의 차이점, 그리고 각 지역 내에서도 덜 성공적인 지역과 더 많이 성공한 지역의 차이점은 무엇인가?”를 밝히는 것이었다. 이들은 사회자본 또는 시민공동체라는 설명변수 이외에도 사회경제적 근대성(socio-economic modernity) 등과 같은 경쟁적 설명이론들을 동시에 검증하려고 시도하였다. 실제로 경제적 근대성과 제도적 성과의 수준을 비교해 보면 경제적 근대화의 수준과 북부·남부 지방정부 성과수

준의 불균형과는 관계가 있다(단순상관계수  $r=.77$ ). 그러나 북부 또는 남부지역 내에서 지방정부의 성과차이와는 관련성이 적었다. 그리고 상관관계의 단순분석을 가지고는 근대성이 성과의 원인(아마도 몇몇 중에서 하나)인지, 성과가 근대성의 원인인지, 둘 모두가 제3의 요인에 의해 영향을 받는지, 또는 근대성과 성과사이의 고리가 복잡한지 아닌지를 알 수 없다.

따라서 사회자본, 또는 시민공동체의 측정지표로 앞에서 살펴본 네 가지 지표, 즉 ① 지역사회에서 결사체의 수, ② 지방신문 구독률, ③ 주민투표의 투표율 ④선택투표 활용도를 적용하여 사회자본, 즉 시민성이 높은 지역과 낮은 지역을 비교할 때 시민의 사회 및 정치생활은 여러 가지로 차이가 나고 있었다. 통계분석 결과 복합적 측정지표로 구성된 사회자본의 측정지표와 제도적 성과 수준과의 상관관계수는 .92로서 사회경제적 근대성과 제도적 성과 수준과의 상관관계 .78보다 훨씬 크다. 그리고 사회경제적 근대성과 제도적 성과수준과의 관계는 시민공동체의 측정지표로 통제할 때에는 통계적 유의성이 사라졌다(Putnam, 1993: 97-98) 따라서 사회자본, 즉 시민공동체 의식이 지방정부의 제도적 성과의 차이를 보다 잘 설명한다고 주장한다. 그들은 시민성이 강한 지역과 약한 지역에 관하여 발견한 결과를 다음과 같이 요약한다(Putnam, 1993: 115-116).

이탈리아의 일부 지역에는 많은 합창단과 축구팀, 조류관찰 클럽과 로터리 클럽이 있다. 이 지역에서는 대부분의 시민들이 신문에서 매일 지역사회 관심사에 관하여 열심히 읽는다. 그들은 개인적 정치 또는 후원자-고객 정치에 참여하는 것이 아니라 공공이슈에 참여한다. 주민들은 서로 공정하게 행동하고 법에 복종한다고 신뢰한다. 이러한 지역의 지도자들은 상대적으로 정직하다. 그들은 국민의 정부를 믿고, 그들의 정치적 상대방들과 타협할 준비가 되어 있다. 사회적, 정치적 네트워크는 수직적이 아니라 수평적으로 조직화된다. 지역사회는 단결, 시민참여, 협력 그리고 정직을 높이 평가한다. 이 지역의 정부는 효율적이다.

한편 '비시민적'인 지역에서의 공동생활은 수평적이 아니라 수직적으로 조직화된다. 거주자 개인의 입장에서 보면 공공 문제는 내가 아닌 다른 사람, '보스' 또는 '정치가'들의 일이다. 소수의 시민들만이 공공복리에 관한 협의에 참여하기 원하며, 소수만이 그러한 기회에 참여한다. 정치참여는 집단적 목적이

아니라 개인적 종속성 또는 사적인 욕심 때문에 촉발된다. 사회적 문화적 결사체에 참여하는 사람은 적다. 사적인 충성심은 공공의 목적을 대신한다. 정치가들 스스로도 부패를 규범으로 널리 받아들이며, 민주주의적 원리에 냉소적이다. ‘타협’에는 부정적인 뜻이 함축되어 있다. 대부분의 사람들이 법률은 위반하기 위하여 제정되었다는 데 동의한다. 이같이 서로 맞물려 있는 악순환의 함정에 빠지면, 거의 모든 사람들이 무력감, 박탈감과 함께 불행하다고 느낀다.

이러한 모든 것을 고려해 보면, 공동체의 시민성이 높은 지역보다 이 지역의 정부가 비효율적이라는 사실은 놀라운 일이 못 된다는 것이다.

한편 퍼트남이 미국 주정부 비교연구(Putnam, 2000)에서 미국의 50개 주의 사회자본 수준을 횡단면적으로 측정하는 종합지수를 구성하였고, 이 종합지수는 12개의 측정지표로 구성되었다는 점은 이미 살펴본 바 있다. 미국의 주정부에서 이러한 종합지수로 측정한 사회자본의 수준은 교육과 아동복지, 안전 및 생산적인 거주지역, 경제적 번영, 건강 및 행복, 민주주의 등 많은 영역에서 통계적으로 유의미한 긍정적인 효과가 나타나고 있음을 밝히고 있다.

## 2. 사회자본과 분야별 정책성과 연구

앞에서 퍼트남이 정부의 성과로 측정한 것도 분야별 정책성과에 관한 측정지표들을 종합한 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 부르디외는 사회자본과 경제적 불평등의 관계에 관심이 있었고, 콜만은 사회자본과 교육적 성취에 관심이 있었다. 그 이후 사회자본에 관한 연구는 사회생활의 전 분야에서 이루어져 왔다. 울콕은 사회자본에 관한 연구가 폭넓게 이루어지고 있는 실질적 분야를 일곱 가지로 분류하였다(Woolcok, 1998: 193-6). 즉 (1) 사회이론과 경제발전, (2) 가족 및 청소년 행태 문제, (3) 학교와 교육, (4) 공동체 생활에서의 물리적 환경과 가상적 환경, (5) 일과 조직, (6) 민주주의와 거버넌스, (7) 집합행동의 문제 등이다. 세계은행(World Bank)에서도 사회자본과 관련된 주제로 다음과 같은 10 가지의 다양한 분야를 예시하고 있다.<sup>8)</sup> 즉 (1) 범죄와 폭력, (2) 경제와 무역, (3) 교육, (4) 환경, (5) 정부재정,

8) <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/topic/index.htm> 2007년 7월 26일 접근.

(6) 보건, 영양, 인구, (7) 정보기술, (8) 빈곤과 경제발전, (9) 지역발전, (10) 수자원 공급 및 위생 등이다. 그 밖에도 사회자본에 관한 경험적 연구가 이루어지고 있는 분야는 무수하게 많다(Baron, Field & Schuller, 2000 등 참조). 외국학술논문 색인정보에서 키워드로 사회자본(social capital)을 검색하면 정치참여, 원격교육, 농업, 회사주주 네트워크 등 다양한 분야에서 논문이 발표되고 있으며, 지역적으로도 서구 뿐 아니라 아르헨티나와 칠레 등 남아메리카, 르완다 등 아프리카, 동구권 등 세계 전 지역을 대상으로 연구가 이루어지고 있다.<sup>9)</sup> 예를 들면, 사회자본과 정부성과의 관계(Tavits, 2006), 사회자본이 교육성과에 미친 영향(John, 2005), 정책집행에 사용할 수 있는 유용한 수단으로서 사회자본(Montgomery, 2000) 등 사회자본의 사회적, 정치적, 경제적 효과에 대한 경험적 연구는 무수하게 축적되고 있다.

우리나라에서 이루어진 연구에서도 행정학 및 정책학 뿐 아니라 교육학, 경제학, 사회학, 사회복지학 등 다양한 분야에서 연구가 이루어지고 있으며 분석수준도 개인, 가정, 마을, 학교, 지방자치단체 및 지역사회, 가상공동체 등 다양한 수준에서 이루어지고 있다.<sup>10)</sup> 행정학 및 정책학 분야에서의 경험적 연구논문으로는 정부신뢰와 민주주의 등 관련 연구(박종민·김왕식, 2006; 박희봉·이희창·조윤상, 2003; 박종민 2003 등), 공공조직과 관련된 사회자본과 성과관리 및 조직몰입 등(박희봉·강제상·김상묵, 2003; 배귀희·김영환, 2006), 시민단체의 역할(김태룡, 2006), 지방정부의 주민접촉에 미친 영향(이곤수·송건섭, 2007), 동네관련 사회조직의 영향(곽현근, 2006) 등의 연구가 이루어졌다.

## VI. 요약 및 결론

사회자본(social capital)에 관하여는 정부와 공공정책에 관한 연구는 물론 경제학, 사회학, 교육학 등 여러 사회과학분야에서 연구되어 왔다. 이 논문에서는 행정학 및 정책학 분야의 국내외 경험적 연구들에서 제기된 사회자본의 개념, 그 형성

9) <http://proquest.umi.com> 2007년 7월 26일 접근.

10) 국회도서관 학술정보 검색결과 2007년 7월 27일 기준 사회자본에 관하여 단행본 281건, 석·박사학위논문 70건, 학술논문 190건이 검색되었다. <http://nanet.go.kr> 2007년 7월 27일 접근.

및 효과에 관한 쟁점을 정리하였다. 사회자본은 물리적 형태로 존재하는 물질 자본, 지식과 기술의 형태로 존재하는 인적 자본과 구별되며 사회적 관계의 형태로 존재하는 자본이다. 이러한 사회자본의 핵심적 구성요소를 사회적 신뢰, 협력적 네트워크, 호혜의 규범으로 보는 데에는 어느 정도 합의가 이루어지고 있다.

사회자본에 관한 경험적 연구는 개인을 분석단위로 하는 미시적 맥락의 연구와 분석단위가 공동체, 국가 등 집계단위인 거시적 맥락의 연구로 구분된다. 두 가지 유형의 경험적 연구는 사회자본의 조작적 정의와 측정, 그 증가 또는 감소의 원인, 그리고 그 효과에 관한 연연구방법과 강조점 또한 상당히 다르다. 사회자본의 측정과 관련하여 경험적 연구의 분석단위가 일반시민, 공무원 등 개인일 경우에는 대체로 설문조사방법을 사용하여 자료를 수집하며, 공동체인 경우에는 공동체의 속성을 파악할 수 있는 집계자료를 사용한다. 그런데 거시적 단위에서 사회자본을 측정하려 할 때 하위단위인 개인에 대한 측정결과를 단순 집계할 수 있느냐의 문제가 제기된다. 예를 들면 개인이 강력한 결속력을 가진 수직적 네트워크에 소속될 경우 그 개인의 사회자본은 높은 것으로 평가할 수 있지만, 공동체 수준에서는 그러한 네트워크가 존재한다는 자체가 부정적 사회자본이 될 수 있다.

사회자본의 형성원인과 그 효과에 관한 연구는 공동체나 국가의 속성인 사회자본을 원인인 동시에 결과로 본다는 소위 “순환성(circularity)”의 문제가 있다는 비판도 제기되고 있다. 사실상 사회자본의 연구는 정연한 선형인과관계의 논리로는 파악하기 어려운 이슈들을 다루고 있다.

사회자본의 형성, 증가 및 감소에 영향을 미치는 요인에 대한 대답은 개인 차원과 공동체 차원의 연구에서 상당히 다르게 나타났다. 예를 들면 사회자본의 핵심 구성요소인 정부신뢰에 관한 우리나라에서 개인차원의 연구에서는 수평적 단체 뿐 아니라 수직적 단체 가입활동도 정부신뢰에 긍정적 영향을 미치며, 투표참여, 정치관심과 같은 소극적 정치참여는 정부신뢰에 긍정적 영향을 미치는 반면, 정당가입과 정치활동과 같은 적극적인 정치참여는 정부신뢰에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한편 미국과 한국 등 각국에서 공통적으로 나타나고 있는 현상인 정부신뢰의 감소이유로는 정부에 대한 기대수준의 상승, 언론의 정부에 대한 부정적인 보도, 그리고 정당, 특히 집권여당의 신뢰하락, 정보혁명과 세계화 이후 정부역할에 대한 기대 변화 등이 지적되었다.

사회자본이 물적 자본과 인적 자본 등 다른 유형의 자본과 마찬가지로 개인과 집단의 생산성에 영향을 미친다는 경험적 연구결과는 상당히 축적되어 있다. 공공정책 연구와 관련하여 사회자본이 정부의 성과와 분야별 정책성장에 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 퍼트남은 사회자본이 이탈리아 지방정부의 비교연구에서 그 제도적 성과를 결정하는 변수라는 것을 입증하였고, 미국 50개 주정부 비교연구에서도 종합지수로 측정된 사회자본의 수준은 교육과 아동복지, 안전 및 생산적인 거주지역, 경제적 번영, 건강 및 행복, 민주주의 등 많은 영역에서 통계적으로 유의미한 긍정적인 효과가 나타나고 있음을 밝히고 있다.

한편 우리나라 행정학자들의 경험적 연구에서도 개인의 사회자본이 성과관리 및 조직몰입, 시민단체의 역할, 지방정부의 주민접촉에 긍정적 영향을 미친 것으로 나타나고 있다. 그러나 국내에서 이루어진 대다수의 경험적 연구는 미시적인 맥락에서 개인에 대한 설문조사를 토대로 이루어진 것으로 그 연구결과를 거시적 맥락의 관점에서 추론하고 해석할 때 소위 “환원주의적 오류(reductionism)”를 범할 가능성이 있다. 그러므로 국내 연구에서도 거시적 맥락의 연구가 보완되어야 할 것이다.

#### ▣ 참고문헌

- 곽현근, 2006. “동네관련 사회자본의 영향요인에 관한 연구,” 한국사회와 행정연구, 14:3, 259-285.
- 김태룡, 2006. “시민단체가 사회자본의 형성에 미치는 영향에 관한 연구,” 한국행정학보, 40:3, 27-51.
- 남궁근 외, 1991. 의회신뢰의 차원 및 영향요인에 관한 연구, 한국정치학회보, 25:2.
- 남궁근 외, 2002. 공공개혁의 성과평가와 성과에 대한 국민의 인식차이 원인분석, 한국행정학회 연구보고서.
- 박종민 2003. “사회자본과 민주주의 :집단가입, 사회신뢰 및 민주시민성을 중심으로,” 정부학연구, 9:1, 120-151.
- 박종민, 1991. 정책산출이 정부신뢰에 미치는 영향. 한국행정학회보, 25:1.
- 박종민·김왕식, 2006. “한국에서 사회신뢰의 생성 :시민사회와 국가제도의 역할,” 한국정치학회보, 40: 2, 149-169.

- 박희봉 외, 2003. “한국인의 신뢰 수준 및 영향 요인 :단체참여 및 개인의 사회·경제적 배경과 대인신뢰, 단체신뢰, 대중매체 신뢰,” 한국정책학회보 12: 3, 199-225
- 박희봉·김명환, 2000. “지역사회 사회자본과 거버넌스 능력 : 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로,” 한국행정학보. 34: 4, 175-196.
- 박희봉·강제상·김상목, 2003. “조직내 사회자본과 지적자본의 형성 및 조직성과관리에 대한 효과,” 한국행정연구, 12: 1, 3-35.
- 박희봉·이희창·조윤상, 2003. “우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석,” 한국행정학보. 37: 3, 45-66.
- 배귀희·김영환, 2006. “사회자본과 조직몰입간의 관계에 관한연구 : Burt의 구조적 공백 이론을 중심으로,” 행정논총: 44:3.
- 배병룡, 2005. “공공조직 사회자본의 영향요인과 효과,” 한국사회와 행정연구. 15: 4, 49-74.
- 이곤수·송건섭. 2007. “지방정부의 시민접촉에 대한 사회자본의 영향,” 한국행정학보, 41:1, 133-152.
- 유석춘·장미혜, 2003. “사회자본과 한국사회,” 15-57 쪽, 유석춘 외 공편역, 사회자본: 이론과 쟁점, 서울: 도서출판 그린.
- 유석춘 외 공편역, 사회자본: 이론과 쟁점, 서울: 도서출판 그린.
- Bourdieu, P. 1986. “The Forms of Capital,” in J. Richardson (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood, 241-8.
- Burt, Ronald. 1992. *Structural Hole: The Social Structure of Competition*. Boston: Harvard University Press.
- Burt, Ronald. 2001. “Structural Hole versus Network Closure as Social Capital,” in Nan Lin, Karen Cook, and R. S. Burt (eds.) *Social Capital: Theory and Research*. Aldine de Gruyter.
- Coleman, J.S. 1988. “Social Capital in the Creation of Human Capital,” *American Journal of Sociology*, 94: S95-120.
- Fukuyama, F. 1992. *The End of History and the Last Man*. New York: Free press.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free press.
- John, Peter, 2005. “The Contribution of Volunteering, Trust, and Networks to Educational Performance,” *Policy Studies Journal*, 33:4.

- Lin, N., Karen Cook, and R. S. Burt (eds.) *Social Capital: Theory and Research*. Aldine de Gruyter.
- Lin, Nan. 2001. *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montgomery, John D. 2000. "Social Capital as a Policy Resource," *Policy Sciences*, 33:3.
- Nye, Jr., 1997. "Introduction: The Decline of Confidence in Government," pp. 1-18 in Nye, Jr., Joseph, Philip D. Zelikow, & David C. King, (eds.) *Why People Don't Trust Government*, Cambridge: Harvard University Press.
- Nye, Jr., Joseph, Philip D. & Zelikow 1997. Conclusion: Reflections, Conjectures, and Puzzles, pp. 253-282 in Nye, Jr., Joseph, Philip D. Zelikow, & David C. King, (eds.) *Why People Don't Trust Government*, Cambridge: Harvard University Press.
- Nye, Jr., Joseph, Philip D. Zelikow, & David C. King, 1997. (eds.) *Why People Don't Trust Government*, Cambridge: Harvard University Press.
- Portes, A. 1998. "Social Capital: Its Origin and Applications in Modern Sociology", *Annual Review of Sociology*, 24:1-24.
- Putnam, Robert D. 1995a, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital," *Journal of Democracy*, 61: 65-68.
- Putnam, Robert D. 1995b. "Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America," *PS: Political Science and Politics*, 28:4, 664-72.
- Putnam, Robert D. 2004. "Bowling Together," *The OECD Observer*, 242: 14-15.
- Putnam, Robert D. 1993a. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Shuller, T., S. Baron, and J. Field. 2000. "Social Capital: A Review and Critique," in S. Baron, J. Field & T. Schuller, (eds). *Social Capital: Critical Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Tavits, Margit, 2006. "Making Democracy Work More? Exploring the Linkage between Social Capital and Government Performance," *Political Research Quarterly*, 59:2.
- Woolcock, Michael. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework," *Theory and Society*, 27: 151-208.