



# 2010

## 서울시 증장기 사회적 자본 (Social Capital) 증대방안 연구

A Policy Study on the Social Capital in Seoul

조 권 중

서울시 중장기 사회적 자본(Social Capital)  
증대방안 연구

A Policy Study on the Social Capital in Seoul

2010

## Ⅱ 연구진 Ⅱ

---

연구책임 조 권 중 • 창의시정연구본부 연구위원  
연구원 최 지원 • 창의시정연구본부 연구원

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 요약 및 정책건의

## I. 연구의 개요

### 1. 연구배경

- 사회적 자본에 대한 정책적 인식이 제고되고 있음. 사회적 자본은 학술적 연구에서 신뢰, 참여 거버넌스와 관련하여 강조되어온 개념이었으나, 이에 대한 필요성 때문에 정책적인 인식이 높아지고 있음.
  - 사회적 자본의 경제적 효과, 정부 신뢰의 효과에 대한 기대로 바람직한 사회, 지속가능한 정부 정책의 전제인 사회적 자본의 형성을 강조함.
- 민선 5기에 들어 사회적 제도와 시민사회의 관계에서 서울시 차원의 중장기 전략으로 사회적 자본 증대방안에 대한 모색이 필요함.

### 2. 연구목적

- 이 연구는 사회적 자본을 증대시키는 서울의 중장기 도시 정책 및 전략 수립의 기초를 마련하기 위해 서울의 사회적 자본 수준을 측정하고 확충을 위한 중장기 정책과제를 발굴하여 제안하는 것을 목적으로 함.
  - 구체적으로는 사회적 자본과 관련하여 서울의 수준을 측정하기 위한 지표와 지표체계를 도출하며, 기존의 조사 결과를 검토하여 서울의 수준을 점검하고, 향후 서베이 조사를 수행하기 위한 기본 틀을 제시하고자 함.
  - 또한 지표와 정책의 연계성 하에서 사회적 자본을 함양 또는 축적하기 위한 정책의 틀을 중장기적인 관점에서 제안하고자 함.

### 3. 연구 범위와 방법

- 공간적 범위 : 한국과 서울의 분야별 사회적 자본 지수 및 수준
- 내용적 범위
  - 세계 각국의 사회적 자본 수준 및 확충 노력
  - 서울의 사회적 자본 수준 및 분야별 사회적 자본 확충 방안
- 자문회의
  - 서울시 사회적 자본 연구와 정책에 대한 전문가 자문
  - 대상 : 사회적 자본 관련 기존 연구자
  - 주요내용 : 사회적 자본 관련 개념, 이론 및 연구방법 자문과 정책, 사업 검토
- 문헌 조사 연구
  - 각종 문헌 및 인터넷 자료, 국내외 사례 조사를 통해 사회적 자본 연구의 실태 및 문제점을 파악하고 향후 정책방향에 대한 시사점을 도출
- 해외사례 연구 : 해외 사회자본 연구 및 정책 실태 파악
- 데이터 분석 : 통계청 자료와 서울서베이의 기초자료 및 기타 자료를 중심으로 분석하여 서울의 사회적 자본 수준을 측정

### 4. 연구의 주요 내용

#### 1) 사회적 자본의 이론과 정책

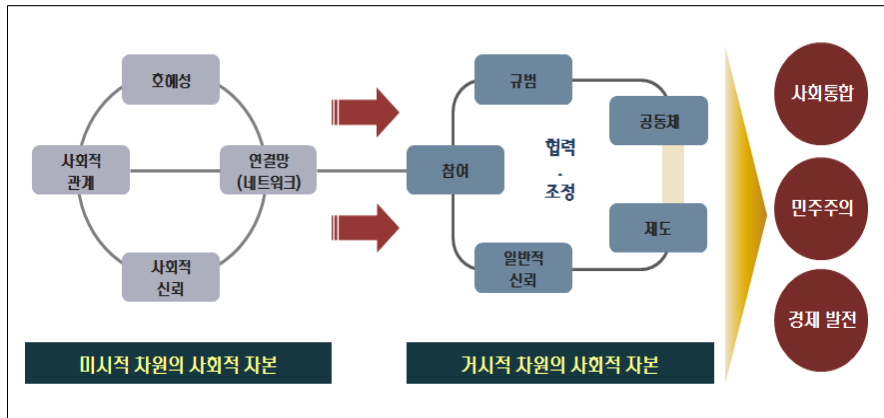
- 사회적 자본에 대한 연구는 1990년대를 전후로 꾸준히 이루어져 왔음. 학문적으로는 여러 이론적 맥락에서 다양한 정의를 산출하였는데, 정책적 연구의 흐름에서 측정에 문제가 제기되면서 일정한 합의가 형성되고 있음.
  - 본격적인 국가 간의 연구에서 OECD(2001)는 사회적 자본을 “집단 간의 협력을 도모하는 공통의 규범과 가치 및 이해와 함께하는 네트워크”라고

정의함. 그리고 사회적 자본의 차원을 정치적 참여, 공동체의 소속, 비공식적 네트워크 그리고 신뢰, 규범, 제재로 구분하고 있음.

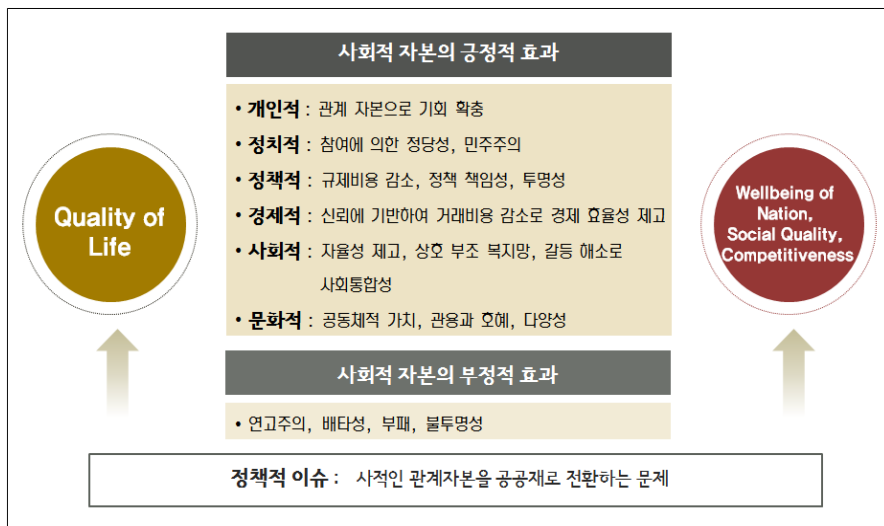
- 세계은행(2001)은 사회적 자본과 관련하여 World Bank Social Capital Initiative 과제를 수행하였는데 여기에서 사회적 자본을 사람들 간의 상호작용을 지배하고 경제적, 사회적 발전에 기여하는 제도, 관계, 태도, 가치 등을 포함하는 것으로 제시함.
- 우리나라에서도 사회적 자본에 대한 연구가 학술적인 영역뿐만 아니라 다양한 국책연구기관에서 이루어져 왔음.
- 여러 연구를 통해 사회적 자본의 공통적인 특성이 파악됨. 그것은 네트워크, 규범 및 신뢰의 가치, 참여와 협력임. 네트워크는 사회적 관계의 연결망으로 조직적 차원을 제시하고, 참여와 협력은 여기에서 운영되는 기제이며, 규범 및 신뢰의 가치는 사회적 자본이 표출되는 차원을 의미함.
- 사회적 자본의 기존 개념과 정의는 다양성이 두드러지지만 크게 두 가지 접근 방식으로 정리될 수 있음.
  - 행위 미시적 접근은 사회 행위자가 가용하는 자원의 측면을 강조함. 경제학의 인적 자본(human capital)과 연장선상에서 사회적 자본은 사회적 관계에 있는 개인이 활용하는 자원의 특성과 축적의 의미를 갖는 자본을 지칭함. 또한 사회적 관계와 관계 네트워크의 참여로 사회에서 개인의 성과를 두드러지게 하는 결과에 초점을 둠.
  - 구조 거시적인 접근은 사회의 문화 및 조직 자원의 사회적 네트워크에서 파생되는 자본의 의미를 강조함. 즉 경제성장이나 정치적 민주주의 등의 성과는 한 사회의 사회적 자본의 수준과 밀접한 관련이 있음.
  - 공통적인 함의는 사회적 관계의 네트워크와 이러한 조직의 참여를 강조한다는 것임.
- 사회적 자본의 형성은 시민사회에서 이루어지고 있는 가장 주요한 영역임.
  - 미시적으로는 사회 구성원이 다른 구성원과 사회적 관계를 맺는 데서 시

작됨. 사회적 관계는 사회적 상호작용에서 이루어지고, 지속적인 사회적 상호작용은 구성원들 간의 호혜성을 이루게 하며, 이 과정에서 개인적 신뢰가 사회적 관계의 사회적 신뢰로 전환됨. 이러한 사회적 관계의 확장은 사회적 연결망, 즉 네트워크가 됨.

- 사회적 네트워크는 집합적 행동을 하는 실체를 형성하며, 집단내의 공동선(Collective Goods)을 추구하여 사회적 연결망에 참여한 사람의 집합적 이익을 도모하게 됨.
  - 시민들의 자발적인 참여가 사회적 네트워크를 형성하고, 결사체나 시민단체의 참여와 협력으로 사회적 신뢰가 구축됨. 이러한 사회적 자본의 과정에는 시민의 덕목이 함양되고 동시에 전제됨. 그 덕목으로 사람들을 믿을 수 있는 신뢰성, 사람들과의 관계에서의 정직성, 상호 협력을 도모하는 단결성, 그리고 여러 사람들의 참여를 독려하는 개방성이 제시됨.
  - 사회적 자본은 그 과정에서 사회적 협력을 촉진하는 자원의 특성을 가지고, 신뢰와 정직의 가치는 사회적 관계 형성의 유통매체로서의 의미를 가지기도 함. 사회의 협력적 질서는 참여와 네트워크로 만들어짐.
  - 사회적 자본의 형성은 공동체를 이루게 하고, 제도화된 실천을 통해 사회적 통합과 민주주의, 경제발전의 기초를 구축하게 됨.
- 사회적 자본의 역할에 대한 많은 연구는 개인적 수준의 웰빙과 사회적 수준의 결과들을 보여주고 있음.
- 거시적 측면의 사회적 성과는 사회적 자본의 형성에 경제·정치적 차원과 사회적 차원이 밀접하게 관련되어 있음을 보여줌.
  - 사회적 자본의 정책적 대안은 시민사회의 다양한 공동체 및 이들에 체화된 사회적 자본을 정부가 공적인 영역으로 어떻게 이끌어 내는가에 달렸음. 이것은 정부와 시민사회의 관계에서 거버넌스를 형성하게 하는 것임. 이를 위해 지역에 정보 제공, 모임·회합의 기회, 지역사회, 자발적 활동, 시민단체 활동에 대한 공적인 지원 등이 필요함.



〈그림 1〉 사회적 자본의 기제



〈그림 2〉 사회적 자본의 효과와 정책적 이슈

- 사회적 자본의 수준은 사회적 자본의 기제에서 미시-거시적 특성을 고려하여 개인수준, 지역 공동체수준, 도시/국가수준으로 분석적 구분을 할 수 있음.
- 개인의 수준에서는 사회적 관계에서 개인의 역량을 함양할 수 있는 기회



를 확충하는 정책이 고려되어야 함.

- 공동체수준에서는 거주지를 중심으로 이웃관계 등을 포함한 지역적인 자원을 육성하는 것이 포함되어야 함.
- 도시/국가수준에서는 신뢰와 규범 등 사회적 자본에 대한 포괄적 접근이 필요함.
- 사회적 자본은 공공정책과 함께 작용하는데, 사회적 자본의 축적을 위한 정책으로 사회적 자본 그 자체를 창출하는 정책, 기존의 사회적 자본에 대해 투자하는 정책, 그리고 사회적 자본으로 사회적 성과를 낳게 하는 사회적 자본의 배분정책을 제시할 수 있음.

〈표 1〉 사회적 자본의 수준별 접근

| 수준  | 대상         | 사회적 자본의 축적                         |  |                                  |
|-----|------------|------------------------------------|--|----------------------------------|
|     |            | 창출                                 | 투자   | 배분                               |
| 미시적 | 개인         | - 가족, 부모 지원                        | - 멘토링<br>- 관계성 지원                          | - 잠재적 위반자에 대한 대처<br>- 자원봉사       |
| 중범위 | 공동체        | - 이웃 관계<br>- 공부 집단<br>- 사회적 주택 분산화 | - 환경 계획의 새로운 접근<br>- 지역공동체 정보네트워크<br>- 고용망 | - 공동체 자산기반 복지<br>- 비즈니스-공동체 네트워크 |
| 거시적 | 도시, 지역, 국가 | - 도덕성에 대한 공공 담론<br>- 상호 존중 촉진      | - 시민교육과 서비스 학습<br>- 지역공동체 서비스<br>- 크레딧 기획  | - 예술, 문화, 스포츠<br>- 집합적 임무 부여     |

## 2) 사회적 자본의 지표체계 구성

- 국제기구와 여러 정부들은 사회적 자본의 정책적 활용을 위해 개념적 틀을 설정하고 측정도구를 개발하는 등 사회적 자본 측정을 위해 노력하고 있음.
  - 선행연구들의 경우 사회적 자본의 개념에 대해서는 일반적 합의가 어느 정도 형성되어 있으나, 개별 지표설정에 대한 차이는 존재함.
- 사회적 자본에 대한 선행 연구를 토대로 서울의 사회적 자본 측정을 위한 지표영역을 구성함.

- 서울의 사회적 자본을 측정하기 위해 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조의 5가지 영역으로 설정하고자 함.
- 기존의 사회적 자본에 관한 논의들이 신뢰나 네트워크를 중심으로 이해하는 경향이 있었다면, 이 연구에서는 정책적 활용을 고려하여 네트워크와 시민참여를 사회적 자본의 중요한 영역으로 봄.
- 또한 사회적 자본은 지역사회환경이나 제도 등 사회구조를 포괄하는 제반 사회관계적 자산을 포괄함.



〈그림 3〉 사회적 자본 지표체계 제안

- 이와 같은 사회적 자본 틀에 기초하여 측정영역을 설정함. 사회적 자본에 대한 국내외의 다양한 실증연구에 포함된 설문문항을 정리하여 지표체계를 제안함. 특히 이 연구는 주요지표(핵심지표)와 보조지표(참고지표)로 구분하여 제시함.

〈표 2〉 사회적 자본 측정을 위한 지표체계

| 영역   | 구성 요소      | 주요 지표 (핵심 지표)                                      | 보조 지표 (참고 지표)   |
|------|------------|--|---|
| 신뢰   | 일반적 신뢰     | - 타인에 대한 신뢰 정도                                     | - 신뢰의 범위 : 가족/친구/이웃/처음 만나는 사람에 대한 신뢰 정도   |
|      | 공적 신뢰      | - 주요 기관에 대한 신뢰 정도                                  | - 공공정책의 결정과정 등에 대한 신뢰 정도<br>- 경제적 상거래에 대한 신뢰 정도<br>- 직장 내 공정성에 대한 신뢰 정도<br>- 국가정책에 대한 수용 정도 |
| 규범   | 호혜성        | - 자원봉사율<br>- 후원 및 기부율                              | - 헌혈여부  |
|      | 규범적 행동     | - 준법수준<br>- 공공질서 수준<br>- 부패인식지수(청렴지수)              | - 법에 대한 인식<br>- 준법에 대한 의지<br>- 법적 효능감   |
|      | 연대감        | - 서울시민으로서의 자부심<br>- 서울의 고향인식도                      | - 지역사회 소속감<br>- 지역주민 간 협력 정도  |
| 네트워크 | 사적 연결망     | - 가족과의 교류 정도<br>- 주위사람과의 교류 정도<br>- 도움의 기대 여부      | - 친구/친지/이웃 및 다른 사람들과의 접촉 방법 및 빈도<br>- 동문회, 종친회, 향우회 활동                                      |
|      | 공적 연결망     | - 민간단체 등록 수<br>- 참여단체 유형                           | - 단체 참여 빈도<br>- 참여단체의 규모 및 구성원 수<br>- 구성원의 결속력/동질성/다양성<br>- 단체 활동에 대한 만족도                   |
| 참여   | 지역사회 참여    | - 지역커뮤니티 참여율<br>- 지역사회 주민행사 참여율                    | - 지역사회활동 자발성 여부<br>- 지역사회 활동 참여시간<br>- 지역의 의사결정 참여<br>- 지역참여를 통한 효능감/만족도                    |
|      | 시민 참여      | - 투표 참여율<br>- 전자정부 참여율<br>- 단체 참여율<br>- 사이버공동체 참여율 | - 정치에 대한 관심 및 의견 제시<br>- 사회 정치적 참여활동 내역   |
| 사회구조 | 지역사회 구조    | - 생활여건 변화에 대한 인식<br>- 도시위험도<br>- 향후 거주희망 정도        | - 공공서비스의 접근성  |
|      | 계층 구조      | - 소득 불균형<br>- 주관적 계층의식                             | - 소득분배에 대한 견해<br>- 계층갈등 발생빈도<br>- 사회적 이동률<br>- 성차별 정도                                       |
|      | 관용성과 포용 문화 | - 다문화주의<br>- 사회적 약자에 대한 태도                         | - 장애인 복지 필요성에 대한 의견<br>- 노부모 부양에 대한 견해  |
|      | 사회 의사 소통   | - 인터넷 이용 정도<br>- 정부의 정보개방 정도                       | - 미디어(신문, TV등)를 접하는 빈도<br>- 정보 접근성  |

### 3) 한국 사회와 서울의 사회적 자본 수준

- 많은 문헌이나 조사들은 우리나라의 사회적 자본 수준을 낮은 것으로 평가하고 있음.
  - 정부와 제도에 대해 신뢰하지 않는 경향이 높고, 법 집행의 불신에 따라 법이나 질서의 준수 정도도 낮음. 학연, 지연, 혈연을 중심으로 한 폐쇄적 네트워크가 사회 전체의 협력을 저해함.
  - 최근 사회통합의 문제가 자주 거론되는 현상도 이에 따른 결과로 보임. 사회통합은 곧 사회적 자본과 관계가 있음. 무엇보다 갈등이 심화된 사회에서는 사회적 자본 형성이 어렵고 사회통합을 기대하기 힘들 것임.
- 서울의 영역별 사회적 자본의 측정을 위한 지표체계를 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조의 5가지 영역으로 구분하고, 영역별 주요 지표 항목에 근거하여 기존의 연구결과와 통계자료 등을 최대한 활용하여 서울시의 사회적 자본 수준을 점검함.
- 신뢰영역에서 서울시민의 주변사람에 대한 신뢰도나 공공기관에 대한 신뢰도는 낮은 것으로 추정됨.
- 규범영역에서는 전반적으로 향상되는 모습을 보여주고 있음.
  - 호혜성과 관련하여 서울시민의 자원봉사나 후원 및 기부 등의 이타적 행동이 전반적으로 증가함.
  - 사회 전반의 준법수준에 대한 평가나 공공질서 수준 역시 전반적으로 보합상태이거나 약간 상승하는 추세로 나타남.
  - 서울시의 청렴지수는 과거에 비해 높아졌고 지속적인 증가추세를 보이고 있음.
  - 연대감은 서울에 대한 자부심이 향상되고 있는 것으로 보아 비교적 긍정적인 평가를 내릴 수 있음.
- 네트워크 영역에서는 서울도 우리나라의 전반적인 경향과 마찬가지로 혈연, 지연, 학연 중심의 사적 연결망이 대부분의 비중을 차지하고 있음.

- 시민운동단체 등의 공적 연결망 대신에 비공식적 네트워크가 활성화되어 있음.
- 추이와 관련해서는 가족 간의 교류가 감소하고 있으며 비영리민간단체의 증가세도 둔화되고 있어, 전반적으로 사회적 네트워크는 약화되는 경향임.
- 참여영역에서는 서울의 경우 반상회, 주민총회 등의 지역 커뮤니티 참여나 지역행사 참여가 대도시 특성상 다른 지역보다 다소 뒤떨어진다고 볼 수 있음.
  - 시민 참여의 경우 투표율이나 전자정부 참여율이 감소하고 있음. 서울시는 천만상상오아시스 제도 등을 통해 시민의 시정참여를 장려하고 있음.
  - 서울시민의 사회단체 참여율은 최근 들어 보합상태이거나 약간 증가하는 추세임.
- 사회구조적으로는 갈등이 심화되고 있는 모습을 보임.
  - 지역사회 구조에서는 서울의 전반적인 생활여건에 대해 긍정적으로 보는 인식은 비교적 낮지만, 도시위험도에 대해서는 개선되고 있다고 보는 비율이 증가함.
  - 향후 거주희망 정도도 점차 상승하는 추세로, 전반적으로 서울에 대한 인식이 개선되고 있음.
  - 계층 구조에 있어서 서울의 소득분배 격차가 증가하고 주관적 계층의식 수준이 중산층 이하인 비율이 점차 증가하고 있어 사회적 불평등 현상은 심화됨.
  - 사회 전반의 관용성과 포용 문화의 경우 이민자와 국제결혼 등의 증가에 따른 다문화사회의 도래와 이에 대한 정책의 필요성을 인식하고 있음에도 불구하고, 이를 받아들이는 시민의 주관적 태도는 소극적이며 덜 개방적임.
  - 사회적 약자에 대한 관심도 점차 낮아지고 있어, 서울시민의 사회적 관

- 용성과 포용 정도는 전반적으로 낮음.
- 인터넷과 컴퓨터 이용의 보편화로 인해 온라인 매체가 사회적 의사소통의 중요한 도구로 작용하나, 실제적인 활용도에 있어서 이메일이나 교제 활동 등은 증가추세인 반면 전자정부 활동 등 사회참여적 수단으로의 활용은 미미함.
- 서울시의 정보공개비율은 높게 나타남.
- 서울의 사회적 자본 수준은 전반적으로 하향 추세라고 볼 수 있음.
- 서울시민들의 신뢰형성은 제대로 이루어지고 있지 않으며, 사적 연결망 중심의 네트워크는 사회적 자본을 형성하는 데 있어서 긍정적 기능을 하기 어려운 실정임.
- 사회에 대한 참여의식도 낮고, 사회구조적으로 불균형 등의 갈등문제가 심화되고 있는 추세임.
- 그럼에도 불구하고 서울시가 가진 제도적 요소에서는 향상된 모습을 보이고 있음. 서울에 대한 시민들의 인식 개선과 도시의 안전도, 규범준수, 자원봉사 참여 등에서의 상승추세는 서울시의 사회적 자본에 대한 긍정적 기대를 갖게 함.

## II. 정책건의

### 1. 사회적 자본 확충을 위한 정책 틀

- 서울시의 중장기 정책과제를 기존의 한국과 서울에 대한 사회적 자본 정책 틀에서 검토함.
- 지난 4~5년간 한국의 사회적 자본에 대한 정책적 연구를 통해 일반적인 차원에서 수많은 제안이 이루어짐. 이를 기초로 기존의 정책 제언을 체

계적으로 재정리함.

- 사회적 자본의 정책 틀은 사회적 자본 수준을 측정하기 위한 지표체계와 일관성을 전제함.
  - 사회적 자본의 구성요소인 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조를 정책 제언의 영역으로 설정하여 사회적 자본의 정책 틀을 제시하고 기존의 정책제언을 검토·정리하고자 함.
  - 사회적으로는 시민사회와 지역사회의 관련성을 중시함.
- 정책분야를 세 분야, 즉 정책의 일반방향을 제시하는 일반적 접근 분야, 정부와 시정이 중심이 되어서 추진될 행정분야, 그리고 시민사회와 지역사회를 대상으로 추진할 수 있는 분야로 분류함.
  - 대표적으로 신뢰 영역에서 정책과제의 관련성은 일반적 접근, 행정분야의 혁신, 시민사회에 대한 지원 등으로 이루어짐.
  - 신뢰영역에서 신뢰할 수 있는 정보문화 창출, 건전한 비판문화의 형성, 사회지도층의 솔선수범 등의 영역은 사회적 자본의 일반적인 접근 분야임.
  - 이와 함께 신뢰향상을 위한 공공서비스 혁신은 행정부문에서 추진하여야 할 과제임.
  - 또한 신뢰를 중심으로 한 사회적 자본의 증대는 시민사회에서 상호신뢰 육성을 위한 장기간의 시민 교육과정과 시민의 학습이 필요한 분야임.

〈표 3〉 영역별 정책과제 제언 사례

| 영역   | 구성 요소      | 정책 분야   |   |  |
|------|------------|---|---|--|
|      |            | 일반적 접근  | 행정  | 시민사회/지역사회  |
| 신뢰   | 일반적 신뢰     | - 신뢰할 수 있는 정보문화 창출<br>- 건전한 비판 문화 형성                    | - 신뢰 향상을 위한 공공서비스 혁신  | - 상호신뢰 육성을 위한 장기 간의 교육과정과 학습 필요  |
|      | 공적 신뢰      | - 사회 지도층의 솔선수범  |   |  |
| 규범   | 호혜성        | - 공공부문의 이니셔티브<br>- 사회정의 인식 강화                           | - 비현실적인 법과 규제의 정비<br>- 공정하고 효율적인 법 집행<br>- 법규범 및 사법제도 개혁(탈 세대책)<br>- 법질서를 준수할 인센티브 증진 | - 시민/리더십 교육<br>- 자원봉사  |
|      | 규범적 행동     | - 민주, 자유, 시장질서의 기본을 보호하는 규범, 제도의 확립                     |   |  |
|      | 연대감        | - 투명한 사회를 위한 법치주의 확보와 안전한 사회 조성                         |   |  |
| 네트워크 | 사적 연결망     | - 네트워크 지원 정책  | - 정주의식을 고취할 수 있는 제도 구축과 운영(주민조직 활성화)  | - 열린 네트워크를 향한 노력 (지역단위 자발적인 네트워크 참여활동을 지역 간 교류로 연결, 기업 간 신뢰구축 및 상생협력 지원)<br>- 정보통신기술 발달에 의한 커뮤니티/사이버공동체 활성화<br>- 보건, 복지, 문화와 지역사회 연계<br>- 시민단체의 활성화(정책네트워크로서 역량강화) |
|      | 공적 연결망     |   |   |  |
| 참여   | 지역사회 참여    | - 시민참여의 제도화<br>- 정부와 시민과의 의사소통 활성화                      | - 전자정부 역할 강화<br>- 시민의 정책논의 참여기회 확대 및 정부의 의사결정과정 참여                                    | - 기업의 사회적 참여 유도<br>- 지역사회 공동체 육성<br>- 열린 공동체로의 참여 촉진 (지역사회재단 도입)   |
|      | 시민 참여      |   |   |  |
| 사회구조 | 지역사회 구조    | - 사회통합과 갈등해소(사회적 통합 프로그램 마련, 갈등관리, 다문화정책, 사회적 안전망 확충 등) | - 정책평가 제도 및 역량 강화   | - 개인의 역능화와 기회의 형평성 제고를 위한 교육보장<br>- 공동체 의식 함양<br>- 지역사회 중심의 참여와 안전성  |
|      | 계층 구조      |   |   |  |
|      | 관용성과 포용 문화 |   |   |  |
|      | 사회 의사 소통   |   |   |  |



## 2. 전략적 방향

- 서울의 사회적 자본에 관련된 전략은 기존의 예산 재원 분야와의 관계에서 설정될 수 있음.
  - 사회적 자본의 증대는 개별 과제로 접근하는 것보다 기존의 정책과제와 연계성을 파악하고, 각 분야에서 사회적 자본의 전체 프레임 구조에서의 특성을 전제하여, 사회적 자본의 축적을 고려하는 것이 바람직함.
  - 사회적 자본의 축적은 창출과 투자, 배분의 축적의 순환과정에서 이루어지고 있기 때문에 도시정책의 특성을 사회적 자본과 연계시키는 것이 필요함.
- 행정영역에서는 사회적 자본의 창출과 투자와 관련 있는 정책의 틀을 제시함.
  - 일반행정 분야는 시정의 거버넌스, 신뢰향상, 투명성, 책임성을 정책 목표로 설정하는데 이는 바로 사회적 자본의 직접적인 정책분야라 할 수 있음.
  - 자치구지원 분야는 지역사회 개발과 지역관련 정책네트워크의 구성으로 사회적 자본의 증대를 기할 수 있음.
  - 교육지원 분야는 인적자원 개발, 지역사회 관련 사회적 자본 기반 형성을 위한 정책분야로 사회적 자본의 정책 방향을 제시할 수 있음.
- 시민사회영역에 대한 도시정책은 사회적 자본의 매개적 특성을 고려하여야 하는데, 각 분야의 정책은 사회적 자본과 상호작용하는 정책과 사업의 특성을 지님.
  - 사회복지 분야는 사회적 자본과의 관련성이 가장 두드러진 분야로, 사회적 자본이 복지서비스의 성과를 향상시키고, 복지지원의 효과성을 제고함. 시민의 자율성과 자조성을 기초로 하는 사회적 자본은 복지정책의 성과를 향상시킴.
  - 문화관광 분야의 정책과 사업은 문화적 다양성, 호혜성, 참여를 통한 향

유 등 사회적 자본의 특성을 증대시키며, 이를 매개로 정책과 사업의 성과를 제고할 수 있음.

- 산업경제 분야는 사회적 자본의 경제적 효과를 고려하여 정책의 내용을 재구성할 수 있음. 일자리 창출과 경제의 효율성 제고는 사회적 자본의 증대와 함께하는 정책 분야임.
- 도시기반 영역은 사회적 자본의 배분이 중요하게 되는 특성을 지니며, 동시에 도시기반 정책에서 사회적 자본을 적극적으로 활용할 수 있음.
  - 주택 및 도시관리 분야 중 특히 주택 건설에 의한 공간 구성은 지역사회의 사회적 연결망과 공동체 형성의 물리적 기반을 제공하는데, 이러한 정책의 추진에서 시민 참여 등 사회적 자본을 활용하는 정책은 이들 정책의 성과를 두드러지게 함.
  - 시민과 함께하는 환경보존, 사회통합적 대중교통, 공공안전성을 지향하는 도시정책은 각각의 분야에서 사회적 자본에 기반을 둔 정책이라 할 수 있음.

〈표 4〉 도시정책 분야와 사회적 자본

|          | 재원배분분야    | 사회적 자본과의 관련성                             | 도시정책과 사회적 자본             |
|----------|-----------|--|--------------------------|
| 행정 영역    | 일반행정      | 시정의 거버넌스, 신뢰, 투명성, 책임성                   | 사회적 자본 축적을 지향하는 정책 및 사업  |
|          | 자치구지원     | 지역사회 개발, 지역관련 정책네트워크                     |                          |
|          | 교육지원      | 인적 자원 개발, 지역사회 관련 사회적 자본 기반 형성           |                          |
| 시민 사회 영역 | 사회복지      | 복지서비스의 성과 향상, 복지 지원 효과성 제고, 시민의 자율성, 자조성 | 사회적 자본과 상호작용하는 도시정책 및 사업 |
|          | 문화관광      | 문화적 다양성, 호혜성, 참여를 통한 문화 향유               |                          |
|          | 산업경제      | 사회자본의 경제적 효과, 일자리, 경제의 효율성 제고            |                          |
| 도시 기반 영역 | 주택 및 도시관리 | 사회적 연결망, 공동체 형성의 기반                      | 사회적 자본에 기반을 둔 도시정책 및 사업  |
|          | 도시안전관리    | 공공 안전성                                   |                          |
|          | 도로교통      | 사회통합적 대중교통                               |                          |
|          | 환경보존      | 시민과 함께하는 환경보존, 지속가능성 제고                  |                          |
|          | 예비비       | -  | -                        |

- 사회적 자본 증대를 위한 전략은 도시정책과 사회적 자본의 연관성을 전제할 때 일차적으로는 사회적 자본의 창출을 위해 행정영역에서 주도하고, 이차적으로는 사회적 자본의 투자와 배분을 전제하는 시민사회 영역과 도시기반영역에서 정책 과제를 재구성하는 방향으로 설정하는 것이 바람직함.
- 사회적 자본을 지향하고 전제하는 도시정책은 사회적 자본에 대한 효과와 정책의 성과를 모니터링하고, 평가할 수 있는 연구체제를 구비하여야 함.
  - 사회적 자본을 위한 정책은 그 성과가 환류되어 지속적인 영향을 미치고 있기 때문에 이에 대한 평가가 전략에 포함되는 것이 바람직함.

# 목 차

---

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 제1장 연구의 개요 .....                | 3  |
| 1. 연구 배경 .....                  | 3  |
| 2. 연구 목적 .....                  | 4  |
| 3. 연구의 구성체계 .....               | 5  |
| 4. 연구 방법 .....                  | 7  |
| 제2장 사회적 자본 이론과 정책 .....         | 11 |
| 제1절 사회적 자본 이론과 접근방법 .....       | 11 |
| 1. 사회적 자본의 정의 .....             | 11 |
| 2. 접근 방법 .....                  | 14 |
| 3. 사회의 여러 자본의 특성과 신뢰 .....      | 15 |
| 4. 사회적 자본 형성의 기제 .....          | 18 |
| 5. 사회적 자본의 효과와 정책 방향 .....      | 20 |
| 제2절 사회적 자본 축적을 위한 정책 .....      | 24 |
| 1. 사회적 자본 축적을 위한 공공정책의 접근 ..... | 24 |
| 2. 사회적 자본 정책의 사례 .....          | 28 |
| 제3장 사회적 자본의 지표체계 .....          | 39 |
| 제1절 사회적 자본 지표체계 동향 .....        | 39 |
| 1. 사회적 자본의 국제 비교 연구 .....       | 40 |
| 2. 해외국가의 사회적 자본 측정 .....        | 47 |
| 제2절 국내의 사회적 자본 측정연구 .....       | 54 |
| 1. 국내연구의 사회적 자본 측정 .....        | 54 |
| 2. 사회적 자본 통합지수 개발 사례 .....      | 66 |

|                                    |            |
|------------------------------------|------------|
| 제3절 사회적 자본 측정을 위한 지표체계 설정 .....    | 71         |
| 1. 선행연구들의 사회적 자본 지표체계 특성 .....     | 71         |
| 2. 서울의 사회적 자본 지표체계 구축 .....        | 72         |
| <b>제4장 한국의 사회적 자본 현황 .....</b>     | <b>81</b>  |
| 제1절 사회적 자본 영역별 주요 현황 .....         | 81         |
| 1. 신뢰 .....                        | 81         |
| 2. 사회규범 .....                      | 86         |
| 3. 네트워크 .....                      | 94         |
| 4. 참여 .....                        | 96         |
| 5. 사회구조 .....                      | 99         |
| 제2절 사회적 자본의 전반적 평가와 시사점 .....      | 103        |
| <b>제5장 서울의 사회적 자본 지표와 수준 .....</b> | <b>113</b> |
| 제1절 신뢰 .....                       | 114        |
| 1. 일반적 신뢰 .....                    | 114        |
| 2. 공적 신뢰 .....                     | 115        |
| 제2절 규범 .....                       | 116        |
| 1. 호혜성 .....                       | 117        |
| 2. 규범적 행동 .....                    | 119        |
| 3. 연대감 .....                       | 122        |
| 제3절 네트워크 .....                     | 123        |
| 1. 사적 연결망 .....                    | 124        |
| 2. 공적 연결망 .....                    | 126        |

|                                       |            |
|---------------------------------------|------------|
| 제4절 참여 .....                          | 128        |
| 1. 지역사회 참여 .....                      | 128        |
| 2. 시민 참여 .....                        | 131        |
| 제5절 사회구조 .....                        | 134        |
| 1. 지역사회 구조 .....                      | 135        |
| 2. 계층 구조 .....                        | 137        |
| 3. 관용성과 포용 문화 .....                   | 139        |
| 4. 사회 의사소통 .....                      | 141        |
| 제6절 소결 .....                          | 143        |
| <br>                                  |            |
| <b>제6장 사회적 자본 확충을 위한 증장기 과제 .....</b> | <b>147</b> |
| 제1절 서울시의 증장기 정책과제 .....               | 147        |
| 1. 사회적 자본 확충을 위한 정책 틀 .....           | 147        |
| 2. 신뢰 영역의 과제 제언 .....                 | 150        |
| 3. 규범 영역의 정책 제언 .....                 | 152        |
| 4. 네트워크 영역의 정책 제언 .....               | 156        |
| 5. 참여 영역의 정책 제언 .....                 | 159        |
| 6. 사회구조 영역의 정책 제언 .....               | 161        |
| 7. 사회적 자본 정책의 분야별 재구성 .....           | 166        |
| 제2절 전략적 방향 .....                      | 169        |
| <br>                                  |            |
| 참고문헌 .....                            | 175        |
| 영문요약 .....                            | 189        |

# 표 목 차

---

|  |     |
|--|-----|
| 〈표 2-1〉 사회적 자본의 정의 .....                 | 12  |
| 〈표 2-2〉 사회적 자본과 여타 자본의 특성 비교 .....       | 16  |
| 〈표 2-3〉 사회적 자본의 정책 자원 .....              | 25  |
| 〈표 2-4〉 사회적 자본의 수준별 접근 .....             | 27  |
| 〈표 3-1〉 World Bank 연구의 사회적 자본 측정구조 ..... | 41  |
| 〈표 3-2〉 Siena Group의 사회적 자본 지표 .....     | 43  |
| 〈표 3-3〉 사회의 질 연구의 사회적 응집성 지표 .....       | 45  |
| 〈표 3-4〉 영국의 사회적 자본 측정 틀 .....            | 48  |
| 〈표 3-5〉 호주 통계청의 개념적 틀과 사회적 자본 지표들 .....  | 49  |
| 〈표 3-6〉 캐나다 공공정책연구소의 사회자본 측정 지표 .....    | 51  |
| 〈표 3-7〉 SCCBS 사회자본 구성요인 및 측정지표 .....     | 53  |
| 〈표 3-8〉 사회적 자본 실태 조사의 주요내용 .....         | 55  |
| 〈표 3-9〉 사회적 자본 측정 영역 및 항목 .....          | 57  |
| 〈표 3-10〉 사회적 자본 측정의 영역과 지표 .....         | 58  |
| 〈표 3-11〉 사회적 자본 지수의 기본 구조 .....          | 63  |
| 〈표 3-12〉 사회적 자본 영역 및 수준별 측정요소 .....      | 65  |
| 〈표 3-13〉 선행연구들의 사회적 자본 구성요소 비교 .....     | 71  |
| 〈표 4-1〉 지역사회주민의 상호작용 수준(%) .....         | 94  |
| 〈표 4-2〉 지역참여 효능감 .....                   | 97  |
| 〈표 4-3〉 OECD 국가별 사회참여 수준(2000) .....     | 98  |
| 〈표 4-4〉 사회적 이동 가능성에 대한 인식 태도 .....       | 102 |
| 〈표 4-5〉 선진화 지표의 호혜성 평가 .....             | 105 |
| 〈표 4-6〉 삼성경제연구소의 사회적 자본 분야별 지수 .....     | 107 |
| 〈표 5-1〉 투표 현황 .....                      | 131 |

|         |                       |     |
|---------|-----------------------|-----|
| 〈표 5-2〉 | 시민제안 의견 지수 .....      | 132 |
| 〈표 5-3〉 | 도시위협도 추이 .....        | 136 |
| 〈표 5-4〉 | 서울시의 정보공개 비율 .....    | 142 |
| 〈표 6-1〉 | 영역별 정책과제 제언 사례 .....  | 168 |
| 〈표 6-2〉 | 도시정책 분야와 사회적 자본 ..... | 170 |



# 그림목차

---

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| 〈그림 2-1〉 사회적 자본 연구의 접근 .....          | 15 |
| 〈그림 2-2〉 사회적 자본의 기제 .....             | 19 |
| 〈그림 2-3〉 사회적 자본의 효과와 정책적 이슈 .....     | 20 |
| 〈그림 2-4〉 사회적 자본의 차원 .....             | 24 |
| 〈그림 2-5〉 사회적 자본의 매개성 .....            | 26 |
| 〈그림 2-6〉 공공정책에서의 사회적 자본 형성과정 .....    | 30 |
| 〈그림 3-1〉 사회적 자본 측정의 영역과 수준 .....      | 58 |
| 〈그림 3-2〉 사회자본의 집단 비교를 위한 분석틀 .....    | 60 |
| 〈그림 3-3〉 박세경 외 연구(2008)의 주요 분석틀 ..... | 61 |
| 〈그림 3-4〉 조권중 연구(2008)의 이론적 구성 .....   | 62 |
| 〈그림 3-5〉 사회적 자본 지수 산출 모형 .....        | 70 |
| 〈그림 3-6〉 사회적 자본 지표체계 제안 .....         | 76 |
| 〈그림 4-1〉 주요 국가들의 일반 신뢰수준(%) .....     | 82 |
| 〈그림 4-2〉 타인에 대한 신뢰도 추이(%) .....       | 83 |
| 〈그림 4-3〉 신뢰의 범위(%) .....              | 83 |
| 〈그림 4-4〉 주요 공공기관에 대한 신뢰도 .....        | 84 |
| 〈그림 4-5〉 주요 기관에 대한 신뢰도 추이 .....       | 85 |
| 〈그림 4-6〉 제도적 신뢰 .....                 | 86 |
| 〈그림 4-7〉 호혜성에 대한 신뢰의 정도 .....         | 87 |
| 〈그림 4-8〉 자원봉사 참여 수준 .....             | 88 |
| 〈그림 4-9〉 헌혈자 중 개인헌혈과 단체헌혈의 비중 .....   | 89 |
| 〈그림 4-10〉 준법정신에 대한 인식 .....           | 90 |
| 〈그림 4-11〉 준법 수준 인식 비교 .....           | 90 |
| 〈그림 4-12〉 법을 지키지 않는 이유 .....          | 91 |

|  |     |
|--|-----|
| 〈그림 4-13〉 한국과 주요 국가들의 부패인식지수 비교 .....                | 92  |
| 〈그림 4-14〉 한국의 부패만연 인식 비율 .....                       | 93  |
| 〈그림 4-15〉 국민으로서의 자부심 .....                           | 93  |
| 〈그림 4-16〉 참여단체 유형 .....                              | 95  |
| 〈그림 4-17〉 사회조직에 적극적으로 참여하는 사람의 비율 .....              | 96  |
| 〈그림 4-18〉 사회 정치적 참여활동 .....                          | 98  |
| 〈그림 4-19〉 사회안전에 대한 인식 .....                          | 99  |
| 〈그림 4-20〉 한국사회 소득격차와 빈곤율의 추이 .....                   | 100 |
| 〈그림 4-21〉 OECD 국가의 지니계수와 빈곤율 비교 .....                | 101 |
| 〈그림 4-22〉 한국과 OECD 주요 국가들의 가구 인터넷 접속률(상위 10개국) ..... | 102 |
| 〈그림 4-23〉 한국의 사회적 자본 항목별 국가순위 .....                  | 103 |
| 〈그림 4-24〉 국가강국지수의 사회적 자본 .....                       | 104 |
| 〈그림 4-25〉 사회통합 분야 발전 지표 순위변화 .....                   | 106 |
| 〈그림 4-26〉 OECD 국가의 사회적 자본 지수 순위 .....                | 107 |
| 〈그림 4-27〉 1인당 사회적 자본 .....                           | 108 |
| 〈그림 5-1〉 주변사람에 대한 신뢰도 .....                          | 115 |
| 〈그림 5-2〉 정부기관 및 공직자에 대한 신뢰도 .....                    | 116 |
| 〈그림 5-3〉 자원봉사활동 참여율 .....                            | 117 |
| 〈그림 5-4〉 후원 경험 .....                                 | 118 |
| 〈그림 5-5〉 기부 경험 .....                                 | 118 |
| 〈그림 5-6〉 준법 수준 인식 .....                              | 119 |
| 〈그림 5-7〉 자신과 타인의 준법수준 비교 .....                       | 120 |
| 〈그림 5-8〉 공공질서 수준 .....                               | 121 |
| 〈그림 5-9〉 서울시 청렴지수 추이(%) .....                        | 121 |
| 〈그림 5-10〉 서울시민으로서의 자부심 .....                         | 122 |

|  |     |
|--|-----|
| 〈그림 5-11〉 서울시민 고향 인식도 .....                | 123 |
| 〈그림 5-12〉 우리가족은 정기적으로 식사한다 .....           | 124 |
| 〈그림 5-13〉 일상대화가 가능한 이웃 수 .....             | 125 |
| 〈그림 5-14〉 주변사람과의 연락 횟수 .....               | 125 |
| 〈그림 5-15〉 도움의 기대 .....                     | 126 |
| 〈그림 5-16〉 서울시 비영리민간단체 등록 현황(개수) .....      | 127 |
| 〈그림 5-17〉 참여단체 유형 .....                    | 127 |
| 〈그림 5-18〉 지역 커뮤니티 참가여부 .....               | 128 |
| 〈그림 5-19〉 지역사회 활동 참여 정도 .....              | 129 |
| 〈그림 5-20〉 지역주민행사 참여정도 .....                | 130 |
| 〈그림 5-21〉 서울 축제 참여여부 .....                 | 130 |
| 〈그림 5-22〉 시민제안 의견 건수 추이 .....              | 132 |
| 〈그림 5-23〉 정부 사이트 의견제시 빈도 .....             | 133 |
| 〈그림 5-24〉 사회단체 참여율 .....                   | 133 |
| 〈그림 5-25〉 사이버 공동체 가입과 활동 .....             | 134 |
| 〈그림 5-26〉 생활여건의 변화에 대한 인식 .....            | 135 |
| 〈그림 5-27〉 도시위험도 인식 .....                   | 136 |
| 〈그림 5-28〉 향후 서울 거주 희망 정도 .....             | 137 |
| 〈그림 5-29〉 상대적 빈곤율 .....                    | 138 |
| 〈그림 5-30〉 주관적 계층의식 .....                   | 138 |
| 〈그림 5-31〉 다문화사회에 대한 시민의 주관적 태도 .....       | 139 |
| 〈그림 5-32〉 자녀가 외국인과 결혼하는 것에 대한 거부감 정도 ..... | 140 |
| 〈그림 5-33〉 사회적 약자에 대한 태도 .....              | 141 |
| 〈그림 5-34〉 일상생활의 인터넷 이용 정도 .....            | 142 |
| 〈그림 6-1〉 사회적 자본 정책 틀 .....                 | 148 |

# 제1장 연구의 개요

- 제1절 연구 배경
- 제2절 연구 목적
- 제3절 연구의 구성체계
- 제4절 연구 방법

# 제 1 장

## 연구의 개요

### 1. 연구 배경

한국사회에서 사회적 자본에 대한 정책적 인식이 제고되고 있다. 사회적 자본에 대한 중요성은 학술적인 차원을 넘어서 정책연구의 영역에 자리 잡게 되었다. 사회적 자본은 학술적 연구에서 신뢰, 참여 거버넌스와 관련하여 강조되어 온 개념이었으나, 이에 대한 필요성 때문에 정책적인 인식이 높아지고 있다. 정책연구의 영역에서는 사회적 자본의 경제적 효과, 정부 신뢰의 효과에 대한 기대로 바람직한 사회, 지속가능한 정부 정책의 전제인 사회적 자본의 형성을 강조하고 있다.

사회적 자본에 대한 개념화는 많이 이루어졌다. 여기서는 일반적으로 ‘사회적 자본’이란 일정 집단을 형성하는 사회 구성원 간 공동의 이익을 위한 협력과 참여를 창출하는 무형자산을 의미한다. 그리고 사회적 자본을 사회의 협력과 거래를 촉진시키는 신뢰, 규범, 연결망으로 개념화하고자 한다. 이 연구에서 사회적 자본에 대한 다양한 정의를 소개 검토하지만, 가장 포괄적인 정의는 여기 제시된 것이라 할 수 있다. 이러한 정의에는 사회의 여러 차원이 복합적으로 연계되어 있다. 집단과 협력의 차원, 시민사회와 참여, 지역사회와 공동체, 신뢰, 규범 등 도덕적이면서 문화적인 차원, 사회관계의 확장을 의미하는 관계망, 네

트위크, 시민단체, 연고집단, 가족, 친지, 친구관계 등 개인을 넘어선 사회적 차원의 제반 특성이 사회적 자본이라는 개념화에 연계되어 있다.

사회적 자본에 대한 관심은 개인을 넘어선 사회 자체에 대한 관심으로 이어지고, 그러한 사회의 특성이 경제적 차원, 정치적 차원, 문화적 차원 등 전체 사회를 구성하는 영역과 긴밀하고 체계적인 관련성이 있음을 인지하게 한다. 사회적 자본에 대한 정책적 관심은 이렇게 사회적 영역에서 제시되는 각각의 특성이 전체사회와의 관련성을 어떻게 구성하는가에 대한 접근으로 이어진다.

서울시는 민선 5기에 들어 기존의 성과에서 더 나아가 소통과 시민 참여에 대한 정책의 어젠다를 필요로 하고 있다. 즉 사회적 제도와 시민사회의 관계에서 서울시 차원의 중장기 전략으로 사회적 자본 증대방안에 대한 모색이 필요하다. 이는 시민이나 시민사회와의 관계에서 서울 시정의 효과와 효능 및 책임성을 제고하려는 전략적인 고려에 부응하는 것이라 할 수 있다.

## 2. 연구 목적

이 연구는 사회적 자본을 증대시키는 서울의 중장기 도시 정책 및 전략의 수립의 기초를 마련하기 위해 서울의 사회적 자본 수준을 측정하고 확충을 위한 중장기 정책과제를 검토하여 제안하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로는 사회적 자본과 관련하여 서울의 수준을 측정하기 위한 지표와 지표체계를 도출하며, 기존의 조사 결과를 검토하여 서울의 수준을 점검하고, 향후 본격적인 서베이 조사를 수행하기 위한 기본 틀을 제시하고자 한다. 또한 지표와 정책의 연계성 하에서 사회적 자본을 함양 또는 축적하기 위한 정책의 틀을 중장기적인 관점에서 제안하고자 한다.

사회적 자본에 관련된 기존의 연구결과를 검토하면서, 서울에 필요하고 적합한 사회적 자본의 수준을 측정하기 위한 지표체계와 장기적인 사회정책의 틀을 사회적 자본에 기초하여 제시하고자 한다. 중장기적으로 볼 때 사회적 자본은

서울의 대부분의 정책과 관련되어 있다. 사회적 자본의 정책적 방향과 전략은 기존의 개별 정책에서 이미 구현되고 있는 것도 있고, 새롭게 설정해야 할 것도 있다. 이러한 것들을 정책 제안들을 검토하면서 관련성을 제시하고자 한다.

### 3. 연구의 구성체계

이 연구의 체계는 사회적 자본의 이론과 정책을 시작으로 사회적 자본을 측정하기 위한 지표의 방법론, 사회적 자본의 수준 및 현황, 사회적 자본 정책의 제안으로 구성하고자 한다.

이 연구는 영역별로 주요한 질문을 설정하고 있다. 우선 첫 번째는 사회적 자본이란 무엇이며, 어떠한 의미를 갖는가이다. 사회적 자본에 대한 개념적인 질문이 연구의 출발점을 이룬다. 두 번째는 정책연구의 맥락에서 사회적 자본에 대한 공공정책은 어떻게 구성되는가이다. 이와 관련하여 사회적 자본 확충을 위한 정책은 어떻게 구성되며, 기대효과는 무엇인가가 설정되어 있다. 첫 번째와 두 번째가 이론적인 질문이라면 세 번째는 방법론적 질문이다. 즉 사회적 자본의 지표체계는 어떻게 구성되는가이다. 개념과 이론의 연장선상에 있는 경험적인 현상을 측정하기 위한 방법론적인 차원에서, 사회적 자본의 지표와 지표체계를 연구의 대상으로 설정하고자 한다. 네 번째는 한국 전반과 서울의 사회적 자본 수준은 어떠한가이다. 활용 가능한 지표체계를 중심으로 한국과 서울의 사회적 자본의 수준을 보고자 한다. 그리고 마지막은 한국과 서울에서 제안될 수 있는 사회적 자본 확충 정책은 어떠한가이다.

이 보고서는 이러한 질문에 따라 구성되었다. 다음의 II장에서는 사회적 자본의 이론적인 차원과 정책적인 차원의 논의를 하고자 한다. 사회적 자본에 대한 다양한 정의에서부터 시작하여 사회적 자본의 특성과 사회적 자본의 형성 기제에 대한 정리 및 사회적 자본의 기대 효과를 이론적인 차원에서 정리하고자 한다. 그리고 사회적 자본의 정책에 대한 일반 논의와 사례들을 제시하고자 한다.

정책은 의도적으로 결과를 만들어내는 노력이다. 이러한 맥락에서 사회적 자본에 대한 이해를 넘어서 사회적 자본을 창출하고 배분하고자 하는 정책적 기제의 논리를 검토하고, 해외의 여러 정부에서 이루어지고 있는 정책과 사업의 사례들을 소개하고자 한다. II장은 보고서 나머지 장들의 구체적인 내용과 구성의 전제가 될 것이다.

III장은 사회적 자본의 경험적인 연구를 수행하기 위한 방법론에 중점을 두고 있다. 사회적 자본의 현상을 측정하기 위한 지표체계를 검토하고 다음에 이루어지는 한국과 서울의 사회적 자본의 수준을 측정하기 위한 근거 틀을 제시하고자 한다. 지표체계의 설정은 해외에서 이루어진 연구의 결과와 국내에서 이루어진 연구의 결과들을 검토하여, 중요 핵심사항을 포괄하면서 활용가능한 차원에서 이루어지고 있다. 해외에서는 OECD, 세계은행, 미국, 영국, 캐나다 등 사회적 자본에 집중적인 노력을 한 사례를 분석하고, 국내에서는 주요 국책 연구기관을 중심으로 이루어진 지표체계를 검토하고자 한다. 이러한 검토는 이 보고서를 통해 최적의 지표체계를 산출하려는 것뿐만 아니라, 사회적 자본의 지표체계의 다양성을 제시함으로써 추후 보다 심층적인 연구의 기초가 되기를 의도하고 있다. 이 연구에서는 정책의 효과를 검증하는 정책지표보다는 사회적 자본의 수준을 측정하는 일반 지표를 중심으로 설정하였다.

이어 IV장과 V장은 사회적 자본의 수준에 대한 경험적인 연구의 결과를 보여주고자 한다. IV장은 한국 사회의 일반적인 차원에서 사회적 자본의 영역별 현황을 파악하고, 전반적인 시사점을 도출하고자 한다. V장에서는 한국사회의 일반적 수준을 토대로 보다 구체적으로 서울의 수준에 집중하여 영역별 지표와 지수를 중심으로 한 사회적 자본의 수준을 검토하고자 한다. 즉 앞의 지표체계를 근거로 각 영역에서 지수별로 사회적 자본의 수준을 측정하고자 한다. 이 연구에서는 사회적 자본을 측정하기 위하여, 직접적인 서베이를 수행하기보다는 기존의 여러 연구와 제시된 통계지표를 활용하고자 하였다. 주요 자료는 통계청에서 제시된 자료와 [서울 서베이] 수행에 따라 이루어진 데이터이며, 이외



여러 보고 자료를 보충적으로 활용하였다. 한국과 서울의 전반적인 수준은 다른 나라에 비해 낮다고 할 수 있다. 이러한 인식이 이 연구를 수행하게 된 배경이다. 그런데 현재 가용할 수 있는 데이터 수준에서는 다른 나라나 도시와의 비교에 한계가 있어, 서울의 경우는 가용한 데이터를 중심으로 시기별 변화를 살펴보고자 한다.

VI장에서는 사회적 자본 확충을 위한 중장기 과제를 제안하고자 한다. 사회적 자본 정책에 대한 논의는 II장에서 이루어졌으나, 이 장에서는 우리나라에서 제시된 정책안을 검토하고자 한다. 이미 사회적 자본에 대한 정책 연구들이 여러 기관에서 수행되었고, 다양한 정책 제언들이 이루어졌다. 따라서 이 연구에서는 이러한 연구결과를 활용하면서, 정책적인 틀을 지표체계와 관련하여 도출하고자 한다. 중장기 과제는 사회적 자본에 대한 정책으로 개별적인 중점 사업보다는 정책 방향과 더욱 관련이 있다. 중장기 과제를 정책 방향으로 설정함으로써 이를 토대로 구체적인 사업의 개발이 이루어질 수 있다. 마지막으로 서울의 도시정책 틀에 대한 사회적 자본과의 관련성을 제시함으로써 사회적 자본 정책의 전략적인 방향을 제시하고자 한다.

#### 4. 연구 방법

연구의 방법으로 전문가 자문과 함께 기존의 여러 보고서와 자료를 참조하였다. 이 연구를 수행하는 과정에서 전문가의 의견을 구하고자 하였다. 이미 사회적 자본과 관련된 정책 연구를 수행한 여러 연구자들과 함께 사회적 자본의 개념과 이론부터 시작하여 정책적 강조점에 대해 수차례 집중적인 토론을 수행하였다. 사회적 자본 정책에 대해 연구자의 관점에 따라 여러 이견이 있을 수 있으나, 이 연구는 공통적인 측면과 일반적인 합의의 차원에서 전문가의 시각을 수용하고자 하였다.

문헌 조사에서는 각종 문헌 및 인터넷 자료, 국내외 사례 조사를 통해 사회적

자본 연구의 실태 및 문제점을 파악하고 향후 정책방향에 대한 시사점을 도출하였다. 해외사례 조사는 해외 사회자본 분석 실태와 정책들이 주요 대상이었다. 또한 데이터로는 서울서베이와 통계청 자료를 활용하였다. 이 연구는 서울 서베이의 기초자료를 중심으로 분석하여 서울의 사회적 자본 수준을 측정하고자 하였다.

## 제2장 사회적 자본 이론과 정책

제1절 사회적 자본 이론과 접근방법

제2절 사회적 자본 축적을 위한 정책

## 제 2 장

# 사회적 자본 이론과 정책

### 제1절 사회적 자본 이론과 접근방법

#### 1. 사회적 자본의 정의

사회적 자본에 대한 연구는 1990년대를 전후로 꾸준히 이루어져 왔다. 학문적으로는 여러 이론적 맥락에서 사회적 자본에 대한 다양한 정의를 산출하였는데, 정책적 연구의 흐름에서 측정에 문제가 제기되면서 일정한 합의가 형성되고 있다. <표 2-1>은 기존의 문헌에서 사회적 자본에 대한 다양한 정의를 정리하고 있다.

1990년대 이전에는 학술적으로 부르디외와 콜만의 정의가 알려져 있었다. 이들의 정의에서는 사회적 관계의 연결망과 이로 인해 나타나는 자원적 특성을 중심으로 개념규정이 이루어졌다.

1998년 울콕(Woolcock)의 논문에서는 여러 학자들의 다양한 개념 규정을 소개하고 있는데, 사회적 자본의 기능적 특성, 자원적 특성, 인지적인 요소, 기회의 차원 등이 다양하게 제시되어 있다.

퍼트남(Putnam)의 경우 사회적 자본은 시민사회를 이루는 구성원들 간의 미시적 협력을 기초로 형성되는 자발적이고 수평적인 연결망, 규범, 신뢰를 의미한다. 이러한 정의는 정책 연구에서 가장 광범위하게 활용되고 있다.

〈표 2-1〉 사회적 자본의 정의

| 학자/보고서  | 사회적 자본 정의  |  |
|---|--|--|
| 부르디외<br>(Bourdieu, 1986)  | 제도화되었던 제도화되지 않았던 상호면식이 있어 알고 지내는 사이에 지속적으로 존재하는 관계의 연결망을 통해 얻을 수 있는 실제적이고 잠재적인 자원의 총합  |  |
| 콜만<br>(Coleman, 1988)   | 사회적 자본은 주어진 구조에 속하는 개인이나 집단으로 하여금 특정한 행위를 유도하고 촉진함. 사회적 자본은 다른 형태의 자본과 마찬가지로 생산적임. 사회적 자본은 그것이 없으면 이룩하기 어려운 목적을 성취할 수 있도록 해줌 |  |
| 울콕<br>(Woolcock, 1998)  | 일반적으로 개인의 사회적 연결망에 포함된 정보와 신뢰 그리고 호혜성의 규범  |  |
| 울콕<br>(Woolcock, 1998)  | 버트<br>(Burt, 1992)   | 사회적 자본은 다른 형태의 자본을 사용할 수 있는 기회를 얻게 해주는 친구, 동료, 그리고 연결망을 뜻함. 사회적 자본은 경쟁적 성공을 위한 최종 중재인임 |
|   | 라우리<br>(Loury, 1992)   | 사회적 자본은 사람들 간에 자연스럽게 발생하는 사회관계를 뜻하며, 이를 통해 시장에서 가치가 인정되는 기술과 특성의 획득을 촉진하거나 지원하게 함      |
|   | 퍼트남<br>(Putnam, 1993)  | 사회적 자본은 신뢰, 규범, 연결망 같은 사회조직의 특성을 뜻하는 것으로 조정된 행위를 용이하게 함으로써 사회의 효율성을 향상시킬 수 있음          |
|   | 포르테스<br>(Portes, 1995)   | 사회적 자본은 연결망 또는 보다 광범위한 사회구조의 구성원이 됨으로써 희소자원을 요구할 수 있는 개인의 능력을 뜻함                       |
| Putnam(2000)  | 시민사회를 이루는 구성원들 간의 미시적 협력을 기초로 형성되는 이런 자발적이고 수평적인 연결망, 규범, 신뢰가 사회적 자본임  |  |
| Knack(2000)   | 집합적 행동이 요구될 때 협력을 요청하는 강력한 시민규준과 일반적인 신뢰의 형태 안에서 발생  |  |
| Woolcock(2001)  | 집합행동을 촉진하는 규범과 연결망   |  |
| "The Well-being of Nations"<br>(OECD, 2001)                                     | 사회적 자본을 "집단 간의 협력을 도모하는 공통의 규범과 가치 및 이해와 함께 하는 네트워크"로 이해함  |  |
| World Bank Social Capital Initiative<br>(C. Grootaert & T. van Bastelaer, 2001) | 사회적 자본은 사람들 간의 상호작용을 지배하고 경제적, 사회적 발전에 기여하는 제도, 관계, 태도, 가치 등을 포함   |  |
| World Bank(2002)  | 시민참여, 상호믿음, 공공기관에서 자신감   |  |
| Grootaert(2001)   | 미시, 중시, 거시 수준으로 구분되며, 미·중시에서 네트워크와 규범을 의미하며 거시수준에서는 공공제도를 포함   |  |
| Bain 외(2002)  | 신뢰성과 단결성을 기초로 집합적 행동을 가능하게 하는 네트워크, 결합, 가치와 규범   |  |
| Ibanez 외(2002)  | 공유된 이익을 위해 집합적 행동을 촉진하는 네트워크, 규범, 그리고 신뢰로 구성   |  |
| Grootaert 외(2004)   | 인간관계를 통해 획득할 수 있는 자원 및 관계의 본질과 범위  |  |
| Wetterberg(2004)  | 친근감이나 상호 인지적 관계가 내면화된 관계의 지속적인 네트워크 소유와 연결되어 현재 또는 미래의 자원 총합   |  |
| Chase & Holmemo<br>(2005)   | 지역사회를 조직화할 수 있는 능력으로서 집단 구성원 간 신뢰, 포용, 네트워크, 집합적 행동 그리고 정보와 의사소통 영역을 포함  |  |

〈표 계속〉 사회적 자본의 정의

| 학자/보고서                      | 사회적 자본 정의   |
|-----------------------------|---|
| Lowndes & Pratchett(2008)   | 사회적 자본은 공동체에 의해서 생산되는 집합재, 시설, 서비스  |
| 우천식·김태중<br>(2007)           | 일정 집단을 형성하는 사회 구성원 간 공동의 이익을 위한 협력과 참여를 창출하는 무형자산(신뢰, 네트워크, 규범과 제도). 규범과 제도는 사회적 관계의 불확실성을 줄여줌으로써 네트워크의 형성을 돕고 신뢰를 증진시킴 |
| 한국교육개발원<br>(2007)           | 사회적 자본을 일정 집단의 사회 구성원 공동의 이익을 위한 협력과 참여를 창출하는 무형자산으로 신뢰하여, 네트워크와 규범과 제도   |
| “제3의 자본”<br>(이동원·정갑영, 2009) | 경제주체 간 협력을 촉진하는 신뢰, 규범, 네트워크 등 사회적 맥락에서 발생하는 일체의 무형자산   |

OECD와 세계은행(World Bank)이 수행한 사회적 자본 연구는 정책적 함의를 가진 연구로 학술적 연구에서 보여준 다양성에 대한 비교연구가 가능하도록 일관된 정의를 제시하고 있다. 본격적인 국가 간의 연구에서 OECD(2001)는 사회적 자본을 “집단 간의 협력을 도모하는 공통의 규범과 가치 및 이해와 함께하는 네트워크” 라고 정의하고 있다.<sup>1)</sup> 그리고 사회적 자본의 차원을 정치적 참여, 공동체의 소속, 비공식적 네트워크 그리고 신뢰, 규범, 제재로 구분하고 있다. OECD의 연구는 사회적 자본과 인적 자본의 역할을 국가의 웰빙에서 찾으며 여러 나라의 비교 연구를 종합화하고 있다. 세계은행(2001)은 사회적 자본과 관련하여 World Bank Social Capital Initiative 과제를 수행하였는데 여기에서 사회적 자본을 사람들 간의 상호작용을 지배하고 경제적, 사회적 발전에 기여하는 제도, 관계, 태도, 가치 등을 포함하는 것으로 제시하였다.

우리나라에서도 사회적 자본에 대한 연구가 이루어져 왔다. 한국개발원(2007)의 『한국 경제 사회와 사회적 자본』과 한국교육개발원(2007)의 『사회적 자본 지표개발 및 측정에 관한 연구』가 최근에 이루어진 대표적인 정책 연구들이다. 한국개발원의 연구에서는 사회적 자본을 일정 집단의 사회 구성원 공동

1) “networks together with shared norms, values and understanding that facilitate cooperation within or among groups”(OECD, 2001, “The Well-being of Nations : the Role of Human and Social Capital”)

의 이익을 위한 협력과 참여를 창출하는 무형자산으로 신뢰하여, 네트워크와 규범과 제도라고 정의하고 있다. 한국교육개발원의 연구에서는 측정과 지표를 중심으로 사회적 자본의 영역을 시민사회와 참여의 영역, 신뢰와 관용성의 영역, 네트워크와 파트너십의 영역으로 구분하여 접근하고 있다.

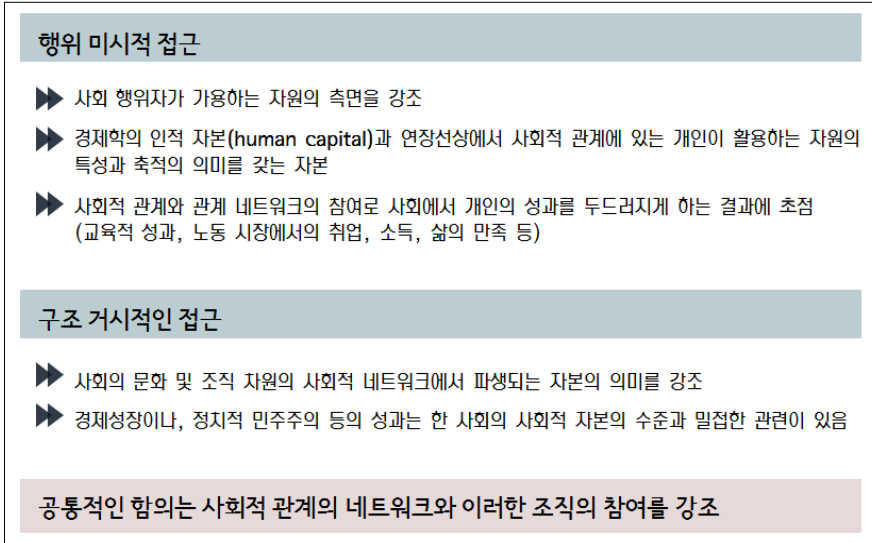
이들 정의에서 사회적 자본의 공통적인 특성이 파악된다. 그것은 네트워크, 규범 및 신뢰의 가치, 참여와 협력을 포함한다. 다시 정리하면 네트워크는 사회적 관계의 연결망으로 조직적 차원을 제시하고, 참여와 협력은 여기에서 운영되는 기제이며, 규범 및 신뢰의 가치는 사회적 자본이 표출되는 차원을 의미한다.

## 2. 접근 방법

사회적 자본의 기존 개념과 정의는 다양성이 두드러지지만 크게 두 가지 접근 방식으로 정리될 수 있다. 하나는 행위 이론적 접근으로 사회 행위자가 가용하는 자원의 측면을 강조한다. 경제학의 인적 자본(human capital)과 연장선상에서 사회적 자본은 사회적 관계에 있는 개인이 활용하는 자원의 특성과 축적의 의미를 갖는 자본을 지칭한다. 이에 따르면 사회적 관계와 관계 네트워크의 참여로 사회에서 개인의 성과를 두드러지게 하는 결과가 나타내는데, 예를 들어 교육적 성과, 노동 시장에서의 취업, 소득, 삶의 만족 등이 이러한 접근에서 초점이 되고 있다.

다른 하나는 제도적이고 거시적인 차원으로 사회의 문화 및 조직 차원의 사회적 네트워크에서 파생되는 자본의 의미를 강조한다. 즉 경제성장이나 정치적 민주주의 등의 성과는 한 사회의 사회적 자본 수준과 밀접한 관련이 있음을 지적하고 있다.

이러한 두 접근법이 행위의 미시적 차원과 구조의 거시적 차원에서 사회적 자본에 접근하는 점에 차이가 있으나 그 공통적인 함의는 사회적 관계의 네트워크와 이러한 조직의 참여를 강조한다는 것이다.



〈그림 2-1〉 사회적 자본 연구의 접근

### 3. 사회의 여러 자본의 특성과 신뢰

사회적 자본에 대한 개념 규정과 이에 대한 정책 이슈는 다른 차원에서 자본의 의미를 규정한 것에 비해 최신의 것이다. 사회적 자본과 연관된 개념으로 경제자본, 인적 자본, 문화자본 등을 기존의 연구에서 확인할 수 있다. 경제자본은 자본주의 시장경제가 성립된 이래 경제학의 논의를 통해 정립되어 일상화된 개념이다. 또한 경제자본은 물질적 자원의 형태를 띠며 소유권에 의해 자본의 소유자와 영유자가 규정되며, 소유자의 경제적 이익을 위해 활용되고 있다. 경제자본의 축적은 경제성장과 밀접한 관련을 지닌다.

인적 자본은 1960년대 개념화되어 학술적으로나 정책적으로 가장 주목받고 있다. 또한 인적 자본은 개념적으로 개인에 체화된 능력, 지표상으로는 학력이나 숙련수준을 의미하며, 시장경제에서 높은 수입이나 직업적 기회에 활용되는 것을 볼 수 있다. 사회적으로는 인적 자본의 형성, 또는 인적 자원의 개발은 경



제성장과 밀접한 관련을 갖고 있다.

문화자본은 사회자본과 같이 최근에 주목을 받는 개념인데, 일반적으로 가족이나 일부 사회적 집단 또는 신분에서 공유되는 취향으로 정의되고 있다. 이는 취향을 공유하는 문화적 특성에서 이를 향유하는 구성원들이 이 자본을 소유하게 되고, 사회적으로는 문화적 차별화를 나타내는 지위효과를 만들어 낸다.

여타 자본이 자본의 활용에 개인적인 차원을 전제하는 반면에, 사회적 자본은 사회적 관계에서 형성되는 관계자본의 특성을 지닌다. 관계자본의 의미는 자본의 소유자가 관계를 구성하는 집단 전체로 사회적 관계가 해체되면 그에 따라 사회적 자본 역시 해체되는 특성을 지닌다.

〈표 2-2〉 사회적 자본과 여타 자본의 특성 비교

|        | 경제 자본            | 인적 자본      | 문화 자본             | 사회 자본                |
|--------|------------------|------------|-------------------|----------------------|
| 개념     | 물질적 자원, 생산수단의 형태 | 개인에 체화된 능력 | 가족구성원에 의해 공유되는 취향 | 사회적 관계에서 존재하는 신뢰와 결속 |
| 자본 소유자 | 소유권에 의한 규정       | 개인         | 가족의 구성원           | 사회 집단                |
| 효과     | 경제적 이익           | 높은 임금, 수입  | 구별짓기, 차별화, 지위 효과  | 정보와 연대에 의한 결속, 기회 활용 |
| 정책적 이슈 | 경제 성장            | 교육, 학습, 숙련 | 지위재생산, 격차, 문화 향유  | 신뢰, 민주주의             |

신뢰와 사회적 자본은 많은 연구에서 같은 개념의 양면성으로 파악되거나 호환되는 용어로 사용되기도 한다. 사회적 자본을 개념화할 때 신뢰를 사회적 자본과 같은 차원에서 보는 경향이 있는데, 개념의 문제는<sup>2)</sup> 때때로 연구자들이나 정책자들에게 혼란을 불러일으키기도 한다.

이는 두 개념이 동어 반복적 특성을 가지기 때문이다. 예를 들어 한 사회가 저신뢰 사회라면 사회적 자본이 결여되고, 사회적 자본이 축적되지 않은 사회라면 저신뢰 사회라고 평가된다. 이러한 사실은 후쿠야마(Fukuyama)의 논의를

2) 김상준, 2004, “부르디외, 콜만, 퍼트남의 사회적 자본 개념 비판”, 『한국사회학』 제38집 6호

통해서도 잘 알 수 있다. 그는 경제적 번영의 배경에는 고신뢰가 있고, 자발적 사회성에 사회적 자본의 개념이 있다고 주장하고 있다. 고신뢰 사회는 자발적 사회성, 즉 강한 공동체의 연대를 갖는 반면, 저신뢰 사회는 사회의 중간 조직이 허약하고 가족 지향적이라는 것이다. 그는 신뢰를 문화적 차원과 전통의 맥락에서 형성되는 것으로 보고, 이것이 경제적 번영에 결정적인 요소라고 판단하고 있다.

그런데 문제는 신뢰가 가지고 있는 주관적이고 가치 지향적 태도에서 기인한다. 특정 사람과 특정 기관에 대한 신뢰와 같이 신뢰관계에는 대상과 이를 평가하는 행위자가 전제되고 있다. 가족주의적 전통, 혈연이나 연고 집단에서의 신뢰는 내부적으로 강한 특성을 보이고 있다. 반면에 후쿠야마의 시각에서 보면 이는 저신뢰 사회의 특징을 가지고 있다. 저신뢰 사회에서는 아무도 믿지 못하므로 혈연이나 지연 등의 관계에 한정되는 경향이 있기 때문이다.

이러한 사항은 신뢰 개념에 기반을 둔 그의 초기 연구에 영향을 미치어, 신뢰를 사회적 자본과 동일시하는 경향을 보이게 한다. 그런데 이는 주관적 속성을 가진 신뢰의 의미가 사회의 조직적 특성을 가진 사회적 자본과 동일시됨으로써 신뢰의 사회적 속성에 추가되는 사회적 자원으로 객관적인 의미를 부여한 반면, 측정과 지표 설정에 혼란을 가져오게 한다. 또한 논리적으로도 사회적 자본과 신뢰의 관계를 순환론에 빠지게 한다.

그러나 신뢰는 행위자와 대상에 대한 관계에서 이루어지는 주관적 특성을 가지고 있다. 이것을 가치와 규범의 차원에서 이루어지는 문화적으로 접근하면, 신뢰에 대한 측정과 자발적 사회성에서 이루어지는 사회적 조직에 대한 측정으로 구분할 수 있다.

#### 4. 사회적 자본 형성의 기제

사회적 자본이 어디에서 생성되는가 하는 의문은 사회적 자본의 원천에 대한 규명에서 그 해답을 찾을 수 있다. 세계은행은 사회적 자본이 광범위하게 다양한 차원에서 형성될 수 있음을 지적하고 있는데, 다음과 같은 집단 수준을 제시한다.

이들은 사회의 각 수준에서 다양성의 결합, 동류성의 연대, 연고적 결속 등으로 특징지어진다. 사회적 자본의 형성은 시민사회에서 이루어지고 있는 가장 주요한 영역이다.

1. 가족
2. 공동체 : 이웃, 친구, 집단
3. 기업 : 신뢰와 목적을 가진 조직
4. 시민사회 : 비정부조직의 참여
5. 공공부문 : 정부와 그 제도
6. 인종, 민족 : 민속집단, 이민자 집단
7. 젠더

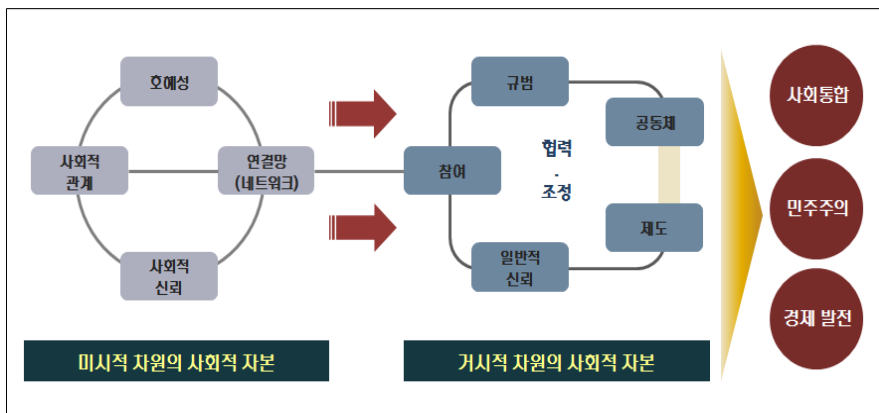
이론적으로 사회적 자본의 형성은 미시적 차원과 거시적 차원으로 나누어 볼 수 있다. 미시적으로는 사회 구성원이 다른 구성원과의 사회적 관계를 맺는 데서 시작된다. 사회적 관계는 사회적 상호작용에서 이루어지고, 지속적인 사회적 상호작용은 구성원들 간의 호혜성을 이루게 하며, 이 과정에서 개인적 신뢰가 사회적 관계의 사회적 신뢰로 전환된다. 이러한 사회적 관계의 확장은 사회적 연결망, 즉 네트워크가 된다.

사회적 네트워크는 집합적 행동을 하는 실체를 형성하며, 집단내의 공동선(Collective Goods)을 추구하여 사회적 연결망에 참여한 사람의 집합적 이익을 도모하게 된다. 시민들의 자발적인 참여가 사회적 네트워크를 형성하고, 결사체나 시민단체의 참여와 협력으로 사회적 신뢰가 구축되게 된다. 이러한 사회

적 자본의 과정에는 시민의 덕목이 함양되고 동시에 전제되고 있다. 그 덕목으로 사람들을 믿을 수 있는 신뢰성, 사람들과의 관계에서의 정직성, 상호 협력을 도모하는 단결성, 그리고 여러 사람들의 참여를 독려하는 개방성이 제시된다.

사회적 자본은 그 과정에서 사회적 협력을 촉진하는 자원의 특성을 가지고, 신뢰와 정직의 가치는 사회적 관계 형성의 유통매체로서의 의미를 가지기도 한다. 사회의 협력적 질서는 참여와 네트워크로 만들어진다. 거시적으로 사회적 자본의 형성은 공동체를 이루게 하고, 제도화된 실천을 통해 사회적 통합과 민주주의, 경제발전의 기초를 구축하게 된다.

사회적 자본의 기제는 아래의 그림으로 요약될 수 있다. 사회적 자본의 특성을 보면 신뢰는 미시적 차원에서는 사회적 신뢰가 되고, 거시적 차원에서는 제도적 신뢰, 공적 신뢰, 일반화된 신뢰의 신뢰문화 영역으로 확장된다. 사회적 자본의 기제에는 이와 같이 사회관계와 네트워크를 중심으로 하는 조직적 측면과 신뢰·규범 등과 같은 인지 문화적 측면, 공동체·제도와 같은 구조적 측면, 그리고 상호작용과 참여의 과정적인 요소가 포함된다.

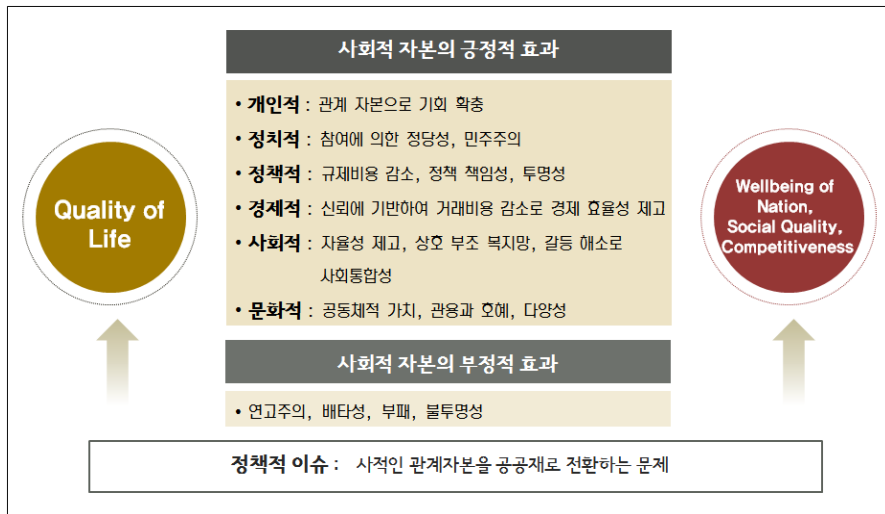


〈그림 2-2〉 사회적 자본의 기제

사회적 자본 형성의 기제가 미시적이고 거시적인 차원에서 중복적이고 순환적인 특성을 갖고 있어, 엄밀하게 계량적으로 그 효과를 추정하기는 어려운 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고, 사회적 자본의 효과에 대한 다양한 차원을 전제하여 정책의 기초로 삼고 있다.

## 5. 사회적 자본의 효과와 정책 방향

사회적 자본과 관련된 정책적인 이슈는 사회적 자본의 긍정적 효과와 함께 이로 인해 초래되는 부정적 효과에 대한 균형적인 인식과 관계자본의 특성을 띤 개인의 사적인 이해 및 사회적 자본의 공공재적인 기능을 함께 인식하는 데에서 출발한다.



〈그림 2-3〉 사회적 자본의 효과와 정책적 이슈

사회적 자본의 역할에 대한 많은 연구는 개인적 수준의 웰빙과 사회적 수준의 결과들이 많이 보여주고 있다. OECD(2001)의 보고서에서는 개인의 건강 수준 향상, 삶의 만족감, 양질의 아동 보육, 범죄의 저하, 정부의 질 향상 등 다차원에서의 사례들을 제시하고 있다. 또한 개인의 취업과 신용의 활용, 기업의 성과, 지역혁신의 성과 등에서도 사회적 자본의 특성의 의미를 찾고 있다.

거시적 측면의 사회적 성과는 사회적 자본의 형성에 경제·정치적 차원과 사회적 차원이 밀접하게 관련되어 있음을 보여준다. 후쿠야마(Fukuyama, 1995)는 자본주의 경제 체제에서 경제성장 및 경제발전의 성과가 그 사회의 신뢰수준, 즉 사회적 자본의 축적 형태에 달렸다고 강조한다. 또한 퍼트남(Putnam, 2000)은 정치적 민주주의의 활성화가 사회적 자본의 축적과 관련되어 있다고 주장한다.

이러한 여러 연구의 결과들처럼 우천식과 김태종은 한국개발원(2007) 보고서에서 규범과 제도가 사회적 관계의 불확실성을 줄여줌으로써 네트워크의 형성을 돕고 신뢰를 증진시키며, 이러한 사회적 자본의 축적은 경제적 효율성 및 생산성을 제고하고 개인의 복리를 증진시키며 사회통합의 기반을 강화한다고 정리하고 있다. 한국교육개발원(2007)의 보고서는 사회적 자본이 국가·사회발전의 척도라고까지 강조하고 있다. 즉 개인의 역량이 사회적 자본을 통해서 구현되고, 이를 공동체의 역량으로 변화시키는 과정에서 사회적 자본이 역할을 한다는 것이다.

사회적 자본과 신뢰는 좋은 거버넌스의 사회적 기초를 만든다. 좋은 거버넌스는 단지 시민참여만을 의미하는 것이 아니라 세계화 속에서 경쟁력을 향상시키며, 시민들의 삶의 수준을 고양시키는 정부 혁신을 체계적으로 수행하여 성과를 산출하는 것을 의미한다. 이러한 연계적인 상황에서 단적으로 말하면 사회적 자본의 축적과 활용은 사회의 지속가능한 발전을 위한 것이다.

좋은 거버넌스는 환경의 변화에서 정부와 시민사회의 관계를 규정지으며, 정부의 성과를 산출할 수 있어야 한다. 이를 위해 네트워크 거버넌스는 시민 참여

의 방법과 과정을 강조하고, 정부의 혁신이 시민들의 신뢰에 달렸다고 지적하고 있다.

민주주의와 시민의 덕목과 관련하여 퍼트남(Putnam, 2000)은 민주주의와 시민사회 그리고 경제성장은 시민적 덕목의 축적을 기초로 하고 있으며, 이 시민적 덕목은 사람들 사이에 공동의 이익을 위한 다양한 형태의 협력을 창출하는 수많은 자발적 연결망과 결사체를 통해 배양된다고 밝히고 있다.

그는 또한 시민사회를 이루는 구성원들 간의 미시적 협력을 기초로 형성되는 이런 자발적이고 수평적인 연결망, 규범, 신뢰가 사회적 자본이므로 좋은 거버넌스에 대한 사회적 기초가 사회적 자본에 있음을 강조하고 있다.

사회적 자본에 대한 연구는 그 필요성만 강조하지 않는다. 사회적 자본이 결여되었을 때 초래하는 사회적 결과도 동시에 내포하고 있다. 공동체의 해체, 개인적인 낙후, 경제성장의 저하, 범죄율의 증가, 사회적 서비스의 질 하락, 민주주의 과정에서 정당성의 위기 등 현대 사회의 많은 문제들은 사회적 자본의 결여에 원인이 있음을 규명한다.

사회적 자본의 결여나 사회적 신뢰의 위기는 사회 변화의 과정에서 찾을 수 있다. 퍼트남(Putnam, 2000)은 다음과 같은 네 가지 이유로 미국 현대사회에서 사회 결사체의 참여와 공동체성이 약화되고 있음을 지적하였다. 첫 번째는 노동시장 진출에 따른 시간적, 경제적 압력이 여성 참여를 어렵게 하고 두 번째는 직업이나 교육을 위해 사람들이 이동하는 현대 사회의 특성이 그 요인으로 작용한다. 세 번째는 기술의 발전과 대중 매체의 증가로 개인이 원자화되고 사회적 관계가 소원해지는 것이며. 그리고 네 번째로 시민참여에 대한 가치와 행위에 대한 세대의 인식 변화가 사회적 자본의 축적과 신뢰 형성을 어렵게 한다.

이러한 변화의 흐름과 요인들은 미국에 한정된 것이 아니라 산업화와 도시화가 진행되면서 이루어진 현대 사회에 일반적으로 적용된다. 한국의 상황은 압축적 근대화가 의미하듯이 전근대적, 근대적, 탈근대적인 관계, 혈연, 지연, 학연 등 폐쇄적인 연고 집단과 민주적 참여공동체, 정경유착, 부정부패와 투명한

시장거래 등 이질적인 요소들이 혼재되어 있다. 이러한 요인들이 첨예하게 대립하면서 사회갈등의 심화와 사회적 연대감의 약화로 사회적 자본이 희소화되고 신뢰의 위기로 나아가게 된다.

신뢰의 형성에 관련된 공적 신뢰와 사회적 자본의 연계에서 다시 사회적 자본 형성에 대한 구체적인 대안의 문제가 제기된다. 퍼트남(Putnam, 2000)은 사회적 자본 축적을 위한 대안으로 생활공동체의 성립, 정신 공동체의 형성, 인터넷을 활용한 상호접촉 증대, 다양한 문화 활동의 활성화, 공공 생활의 적극적 참여를 제시하고 있다.

사회적 자본은 미시적인 영역에서 시민의 자발성을 복돋아 사회에 자발적인 참여를 늘리고, 중범위에서는 다양한 공동체를 육성하며, 이를 통해 시민사회의 사회적 연대를 이루는 시민공동체의 형성을 지향한다. 사회적 자본의 정책적 대안은 시민사회의 다양한 공동체 및 이들에 체화된 사회적 자본을 정부가 공적인 영역으로 어떻게 이끌어 내는가에 달렸다. 이것은 정부와 시민사회의 관계에서 거버넌스를 형성하게 하는 것이다. 이를 위해 지역에 정보 제공, 모임·회합의 기회, 지역사회, 자발적 활동, 시민단체 활동에 대한 공적인 지원 등이 필요하다.

기존의 연구와 이론적 논의를 간추린 이 연구의 잠정적인 결론은 다음과 같은 논리적 구조를 가지고 있다. 먼저 좋은 거버넌스의 성과를 좌우하는 개혁과 혁신의 성공은 공적 신뢰에 달렸으며, 공적 신뢰는 사회적 신뢰와 상호 작용하며 시민사회의 사회적 자본 축적을 통해서 이루어진다. 이때 사회적 자본은 시민들의 자발성, 사회관계 형성, 지역사회의 관심, 공동체 조직의 활성화 과정에서 축적된다. 또한 사회적 자본의 축적은 지속가능한 사회발전의 토대이기도 하다.



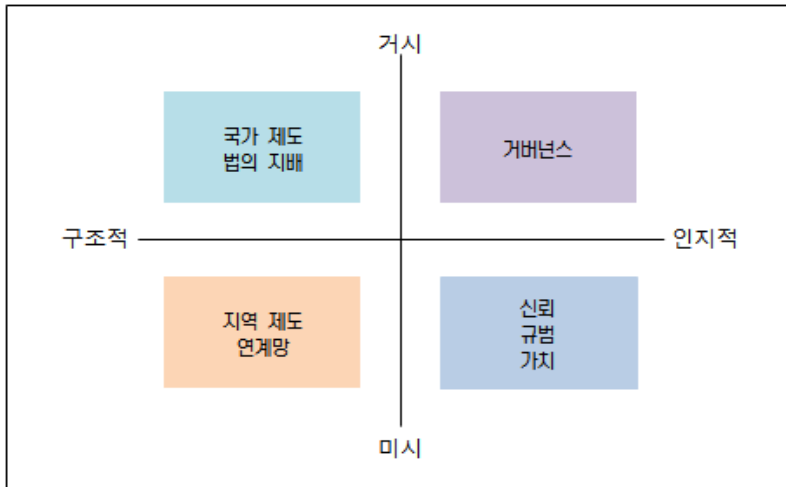
## 제2절 사회적 자본 축적을 위한 정책

### 1. 사회적 자본 축적을 위한 공공정책의 접근

#### 1) 사회적 자본의 차원

사회적 자본과 관련된 정책은 정책 대상이 명확히 설정되지 않는 경우가 있다. 그것은 한편으로 시민사회 일반을 포괄하는 광범위한 특성을 띠기 때문이기도 하고, 다른 한편으로는 사회적 자본의 정의가 그 구성 요소들 간에 중첩적인 특성을 띠기 때문에 그러하다.

Grootaert와 van Bastelaer(2001)<sup>3)</sup>는 World Bank Social Capital Initiative 과제에서 사회적 자본과 관련하여 이론적이고 정책적인 고려를 통해 사회적 자본의 차원을 구분할 필요성을 제시하고 있다.



〈그림 2-4〉 사회적 자본의 차원

3) C Grootaert and T. van Bastelaer, 2001, "Understanding and Measuring Social Capital : A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital", World Bank Social Capital Initiative Paper

사회적 자본은 구조적 차원, 인지적 차원과 미시차원, 거시차원의 네 가지 구분된 영역에서 파악될 수 있다. 연계망, 지역, 제도의 구성 요소는 미시와 구조적 차원에 걸쳐 있고, 신뢰, 규범, 가치는 인지적 차원과 미시 차원에 관여하고 있다. 또한 국가제도, 법의 지배 영역은 구조와 거시차원에 있고 거버넌스는 거시와 인지적 차원에 있다.

## 2) 사회적 자본의 정책 자원

사회적 자본을 위한 공공정책에 대한 연구의 논의는 기존 정책 과정의 일반적 특성을 보여주고 있다. V. Lowndes와 L. Pratchett(2008)<sup>4)</sup>는 사회적 자본과 관련된 정책자원이 신뢰, 호혜성, 협력으로 이루어져 있다고 보고, 기존의 공공정책과 사회적 자본 정책의 연관성을 제시하고 있다. 공공정책의 정책네트워크는 사회적 자본의 결속정책, 파트너십은 연결, 참여거버넌스는 연계와 관련되어 있음을 강조한다.

기존의 공공정책영역에서 중요한 사항인 합의, 네트워크협력, 문제협력, 유연성, 효율적이고 효과적인 정책, 민주적 포용, 공동 정부, 공동생산의 논의는 사회적 자본의 기제인 결속 강화, 연결, 연계의 차원에서 파악될 수 있음을 밝히고 있다.

〈표 2-3〉 사회적 자본의 정책 자원

| 정책 자원   | 신뢰, 호혜성, 협력   |                                   |
|---------|---------------|-----------------------------------|
| 정책 네트워크 | Bonding 결속 강화 | 합의                                |
| 파트너십    | Bridging 연결   | 네트워크 협력, 혁신, 문제해결, 유연성            |
| 참여거버넌스  | Linking 연계    | 효율적이고 효과적인 정책, 민주적 포용, 공동정부, 공동생산 |

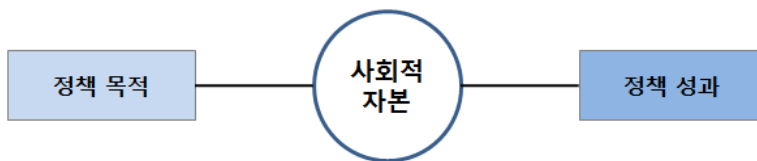
4) V. Lowndes and L. Pratchett, 2008, “Public Policy and Social Capital”, The Handbook of Social Capital

또한 이들은 사회적 자본의 정책적인 논의에서 사회적 자본의 정책 결과는 생애 기회 향상(Improving Life Chances), 좋은 거버넌스(Better Governance), 공공재 생산의 시장실패 극복(Overcoming Market Failure : public goods), 형평성 제고(Promoting Equity : club goods), 외부성 관리(Managing Externalities), 침체 제어(Stemming Decline)와 관련되어 있다고 주장한다.

### 3) 사회적 자본 투자 정책의 매개성과 딜레마

사회적 자본 정책의 특성은 공공부문과 시민사회의 관계에서 나타난다. 사회적 자본 정책은 그 자체가 시민사회의 기반을 강화하는 정책이며, 공공정책은 사회적 자본의 매개성을 중시하는 정책이다. 사회적 자본은 공공정책의 성과를 두드러지게 하는데, 예를 들어 사회적 자본이 전제된 상황에서 복지정책의 효과성과 효율성은 제고되는 것으로 기대된다. 이러한 면에서 사회적 자본은 공공정책의 매개적 기능을 수행한다.

반면에 사회적 자본을 증대하려는 정책에는 시민사회와 관련하여 정책의 딜레마가 나타난다. 사회적 자본의 형성은 시민사회의 자율성을 제고하는 특성을 지니고, 시민사회의 자율성이 제고되면 사회적 자본은 보다 효과적인 특성을 지닌다. 시민사회의 자율적 특성에 기반을 둔 사회적 자본의 형성은 공공정책의 개입으로 인해 자본의 기반을 훼손할 수 있는 딜레마가 등장한다.



〈그림 2-5〉 사회적 자본의 매개성

사회적 자본에 대한 공공정책은 사회적 자본 자체의 증대를 목적으로 하는 정책과 정책의 사회적 자본 창출 효과를 고려하는 정책으로 구분할 수 있다. 전

자는 사회적 자본의 자율성과 공공지원의 문제 갈등 소지가 있는 반면, 후자는 정책과 사회적 자본의 상호작용에 따른 정책성으로 사회적 자본이 형성되는 것을 기대할 수 있다. 공공정책은 시민사회의 자율성과 동시에 사회적 자본의 매개적 효과를 고려할 필요가 있다.

#### 4) 사회적 자본 정책의 수준별 접근

V. Lowndes와 L. Pratchett(2008)는 사회적 자본의 공공정책에서 사회적 자본의 수준별 접근과 함께 사회적 자본의 창출, 투자, 배분이 고려되어야 함을 지적하고 있다.

사회적 자본의 수준은 사회적 자본의 기제에서 미시-거시적 특성을 고려하여 개인수준, 지역 공동체수준, 도시/국가수준으로 분석적 구분을 할 수 있다. 개인의 수준에서는 사회적 관계에서 개인의 역량을 함양할 수 있는 기회를 확충하는 정책이 고려되어야 하고, 공동체수준에서는 거주지를 중심으로 이웃관계 등을 포함하여 지역적인 자원을 육성하는 것이 포함되어야 한다. 도시/국가수준에서는 신뢰와 규범 등 사회적 자본의 포괄적 접근이 필요하다.

〈표 2-4〉 사회적 자본의 수준별 접근

| 수준  | 대상         | 사회적 자본의 축적                         |  |                                  |
|-----|------------|------------------------------------|--|----------------------------------|
|     |            | 창출                                 | 투자   | 배분                               |
| 미시적 | 개인         | - 가족, 부모 지원                        | - 멘토링<br>- 관계성 지원                          | - 잠재적 위반자에 대한 대처<br>- 자원봉사       |
| 중범위 | 공동체        | - 이웃 관계<br>- 공부 집단<br>- 사회적 주택 분산화 | - 환경 계획의 새로운 접근<br>- 지역공동체 정보네트워크<br>- 고용망 | - 공동체 자산기반 복지<br>- 비즈니스-공동체 네트워크 |
| 거시적 | 도시, 지역, 국가 | - 도덕성에 대한 공공 담론<br>- 상호 존중 촉진      | - 시민교육과 서비스 학습<br>- 지역공동체 서비스<br>- 크레딧 기획  | - 예술, 문화, 스포츠<br>- 집합적 임무 부여     |

사회적 자본은 공공정책과 함께 작용하는데, 사회적 자본의 축적을 위한 정책으로 사회적 자본 그 자체를 창출하는 정책, 기존의 사회적 자본에 대해 투자하는 정책, 그리고 사회적 자본으로 사회적 성과를 낳게 하는 사회적 자본의 배분정책을 제시할 수 있다.

<표 2-4>는 사회적 자본의 수준과 사회적 자본의 축적의 특성을 고려하여 제시할 수 있는 정책의 사례들을 나타내고 있다. 예를 들어 거시적 수준에서 제시하는 사회적 자본 정책을 살펴보면, 도시와 국가를 대상으로 도덕성에 대한 공공담론과 사회적인 상호 존중의 문화를 촉진하는 것은 사회적 자본의 창출의 기제에 해당되고, 이에 따라 시민교육과 서비스학습, 지역공동체서비스기획 등이 사회적 자본에 대한 투자를 의미하는 정책이 된다. 이렇게 형성된 사회적 자본은 예술, 문화, 스포츠 등의 분야에서 사회 구성원에 대한 집합적 임무 부여를 통해 분배된다. 사회적 자본은 창출, 투자, 배분과정을 통해 공공정책에 의해 축적될 수 있다.

## 2. 사회적 자본 정책의 사례

### 1) 정책적 함의와 정부의 역할

세계은행은 사회적 자본을 고려한 정책 사업을 추진하고 있다. 세계은행의 사업에 대해 연구한 프로젝트에 따르면 사회적 자본이 세계은행의 사업 성과에 결정적인 역할을 한 것으로 나타났다. 이에 힘입어 세계은행은 사업 수행 시 사회적 자본에 대한 권고를 다음과 같이 제시하고 있다.<sup>5)</sup>

---

5) C Grootaert and T. van Bastelaer, 2001, "Understanding and Measuring Social Capital : A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital", World Bank Social Capital Initiative Paper

1. 사업과 사회적 자본의 관계 파악
2. 사회적 자본의 사업 효과 인지 : 수혜 대상, 비용 감축, 지속성 향상, 시민사회 강화
3. 사회적 자본을 강화하는 환경 촉진 : 시민사회와 정부 간 상호작용 촉진, 시민자유 향상, 투명성, 계약, 경제제도 강화
4. 사회적 자본에 투자 : 사회 연결망 형성 지원
5. 사회적 자본의 분배적, 성장에 기여 관련 함의에 대한 연구

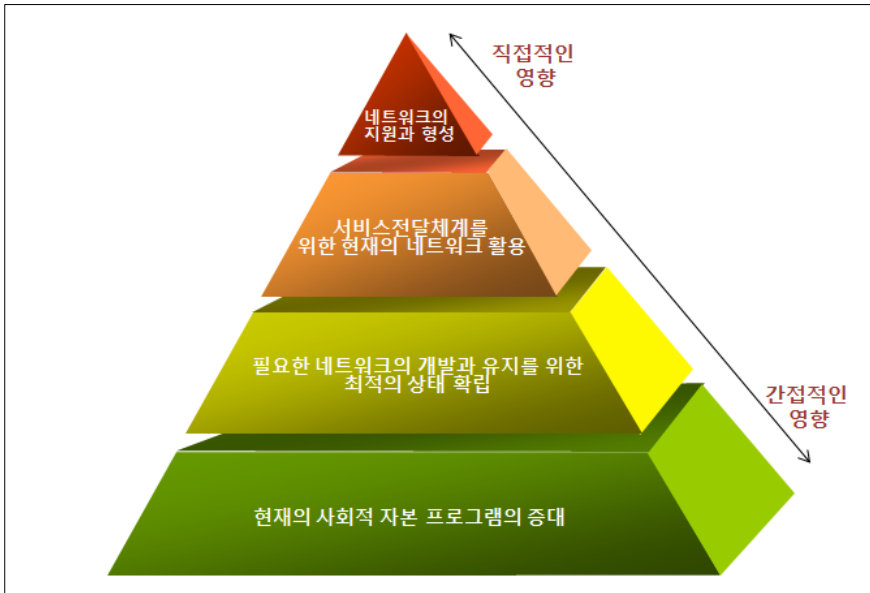
사회적 자본 정책은 일반적인 수준에서 포괄적으로 제시되지만, 정책의 세부 사업은 사회적 자본과의 관련성에서 파악되는 것이 필요하다. 사회적 자본의 사업 효과에 대한 인지가 요구되고, 사회적 자본을 강화하는 환경을 촉진해야 하며, 기본적으로 사회적 자본에 대한 투자가 중요하다. 그리고 이러한 사업에 대해 사회적 자본의 함의에 대한 평가를 지속적으로 분석하는 연구가 필요하다.

실질적으로 사회 발전을 촉진할 수 있는 다양한 정책을 고려할 때 사회적 자본의 의미와 성격을 이해하고 그에 대한 적절한 지원체제를 마련하려는 시도는 매우 중요하다. 이런 점에서 캐나다는 사회적 자본의 측정 및 이를 정책에 연결하기 위한 정부 주도의 노력에서 우수한 사례를 제공한다.

캐나다의 PRI<sup>6)</sup>에 따르면, 사회적 자본의 투자가 여러 가지 측면에서 영향을 미친다고 한다면 정부는 정책목적에 따라 사회적 자본을 투자할 때 더욱 더 신중을 기할 필요가 있다고 본다. 이것을 두 가지 범주로 구분하면, 일부 정책들은 매우 광범위하여 어떻게 사회관계가 형성되느냐에 관해 직접적인 연관성을 갖고 있지는 않다. 가령, 대중교통, 주택, 육아휴가, 교육, 보육, 여가생활에 대한 결정 등이 이에 속한다. 그리고 또 다른 정책들은 이미 사회적 자본과 명백한 연관성이 있거나 사회적 자본 형성을 위한 다양한 활동의 장려에 관련되어 있다. 이처럼 캐나다 중앙정부와 지방정부들은 다양한 프로그램과 이니셔티브를 통해 개인과 커뮤니티의 능력 형성을 위해 노력하고 있다.

6) PRI, 2005, "Social Capital as a public policy tool"

PRI(2005)는 공공정책에 있어서 사회적 자본을 형성하기 위한 과정을 <그림 2-6>과 같이 설명하고 있다.



자료 : PRI, 2005, "Social Capital as a public policy tool"

<그림 2-6> 공공정책에서의 사회적 자본 형성과정

- 네트워크 지원과 형성 : 정부 프로그램의 다양한 형태로 이미 제공되고 있으며, 네트워크의 형성을 증진하는 데 영향을 미치고 있다.
- 서비스 전달체계를 위한 현재의 네트워크 활용 : 정부의 프로그램들은 프로그램의 목적을 달성하기 위해 현재 존재하고 있는 사회적 네트워크를 활용할 필요성이 있다.
- 필요한 네트워크 개발과 유지를 위한 최적의 상태 확립 : 필요한 네트워크 개발과 유지를 위한 최적의 상태를 확립하는 방안에는 개인의 기술이나 커뮤니티의 능력을 기반으로 사회적 상호작용의 기회와 능력을 향상시키는 방안과 사회적 중개자(broker)나 기업가를 통한 지원방안이 있다.

○ 현재의 사회적 자본 프로그램 증대 : 정책결정자들이나 의사결정자들이 현재 지역사회에 존재하고 있는 사회적 자본의 토대위에서 정책방향을 변화시키기 위해 잠재적 영향력을 인지토록 하는 것이다. 이러한 접근방식에는 현행 정책, 프로그램 설계, 실행과 평가에서 나타나고 있는 사회적 네트워크에 대한 정보를 모으고 통합하는 일련의 과정이 포함된다.

영국 통계청(ONS)은 정책과 관련하여 사회적 자본이 일반적으로 경제성장, 사회적 소외, 더 나은 복지와 건강 등의 분야와 상호관련성을 가지고 있다고 본다. 한 예로 Cote와 Healy(2001)<sup>7)</sup>에 따르면 사회적 자본은 사회적 소외를 최소화하는데 영향을 미치는 정책에 중요하게 작용한다고 보았다.

호주(Commonwealth of Australia, 2003)의 경우 이미 사회적 자본 형성을 근본적인 목적으로 간주하고 사회적 자본 형성을 지원하기 위해 정부정책들의 범위를 점차 확대시켜나가고 있는 추세이다. 또한 새로운 사회적 자본을 형성하고 잠재적인 사회적 자본을 도출하기 위해 정부 정책 방식을 변화시키고 있다.

실제로 정부는 이미 사회적 자본의 형태를 향상시키고 지원하기 위한 기능들을 하고 있다. 교육, 복지, 가정 지원, 커뮤니티 서비스, 스포츠, 예술 및 기타 필수 서비스 등의 정부 프로그램들이 이미 사회적 자본의 발전이라는 목적하에 실행되고 있다. 다만 사회적 자본 영역의 범위를 넘어선 정부의 개입으로 인해 오히려 시민사회의 손실과 개인 및 커뮤니티의 자기신뢰 감소 등의 사회적 자본의 손실을 가져올 가능성을 우려하고 있다.

이와 같이 여러 정부들은 사회적 자본의 중요성과 공공정책의 역할을 인지하고 정책목적에 사회적 자본의 도입을 시도하고 있다. 사회적 자본의 정책적 함의는 정책의 개발과 평가를 통해 나타날 것이다. 그러나 무엇보다 OECD(2001)는 사회적 자본의 지속성을 위해서 정부가 사회적 자본의 형성에 주요역할(main actor)보다 조력자(facilitator)의 역할을 해야 한다고 강조하고 있다.

---

7) OECD, 2001, "The Well-being of Nations : the Role of Human and Social Capital"



## 2) 사회적 자본을 위한 공공정책 사례

여기서는 해외의 사회적 자본 확충정책과 사업의 사례를 간략히 정리하고자 한다. 국제기구와 해외 중앙정부에서 행해지는 사업들을 특성 중심으로 요약 제시하고자 한다.

### (1) OECD(2001)의 정책 제언

#### ○가족을 위한 지원

-기본적으로 가족 중심의 지원정책이 필요하다고 봄. 재정지원, 근무시간의 유연화, 아이들을 위한 부모의 관심 향상 등의 보장을 포함함.

#### ○자발적 이니셔티브를 위한 지원

-사회적 자본의 수단을 수요와 공급측면에서 구분 지어 보면, 수요측면의 수단으로는 자원봉사자들을 효과적으로 끌어들이 수 있는 조직에 대한 자금 지원, 공급측면의 수단으로는 노동자들에게 커뮤니티 활동을 할 수 있는 시간제공이 있음.

#### ○정부의 민주적 의사결정과정

-민주주의는 단지 더 나은 의사결정을 만들기 위한 수단일 뿐만 아니라 사회질서를 위한 중요한 요소임. 시민의 역량강화와 정부와 시민의 관계 향상은 지역사회를 활성화시키고 시민들의 적극적 활동을 유도함.

#### ○정보통신기술과 사회자본의 활용

-정보통신기술의 새로운 형태는 지역 내 근린주구뿐만 아니라 외부지역의 커뮤니티를 연결하는데 도움을 줌. 정보통신기술은 정부가 시민들과 소통할 수 있는 새로운 기회를 주며 공적감시의 활동도 가능하게 함. 또한 전자네트워킹은 정보를 교환하고 시장거래를 쉽게 할 수 있게 함.

○보건과 지역사회 연계

- 지역사회수준에서 보건계획과 보장은 지속적인 사회 연대와 긍정적인 건강이익을 제공함. 고령집단의 경우 그들의 가족과 커뮤니티에 더욱 쉽게 접근할 수 있음.

(2) 영국의 정책 사례(The National Economic and social Forum, 2003)

○일과 생활의 균형

- 정부와 사회적 동반자들은 가정과 커뮤니티의 다양한 수요에 맞춰 (1) 자율적인 출퇴근 제도를 통한 일자리의 유연성 제공, (2) 지역조직수준에서 제공되는 가족 친환정책의 확립, (3) 지역수준에서 보육, 노인의료, 직장인 지원 및 상담 프로그램의 제공 등을 통해서 유연성을 제공하고 사회보장을 도모하여 가정과 지역사회의 질을 향상시킴.
- 정책대응은 선택과 유연성을 확대하기 위하여 지역과 조직수준에서 계획되는 것이 필요함. 하지만 문화나 태도변화에도 보육, 대중교통, 규제 또는 자발성에 기반을 둔 행동은 지속적으로 개발되고 지원되어야 함
- 효율적인 시간활용을 위해서 직장 내 파트너십 및 지역수준에서의 팀 지원이 필요함. 팀 제도를 통해서 조직의 목표를 공유하고 신뢰를 향상시키며 상호존중하고 책임감을 향상시킬 수 있음. 또한 업무 조정을 통한 유연성 확보로 직장내와 개인 생활에서 균형을 맞출 수 있음.

○평생학습

- 시민사회는 교육 섹터를 통해서 공공정책 대응에 초점을 맞추고 있음. 부모나 가족구성원들이 함께 교육과정에 참여하는 것은 중요함. 사회적 자본의 지원을 통해서 사회적 연대를 유지시키고 지식, 기술, 개인적 소양을 쌓은 것은 중요한 영역이 아닐 수 없음.

○공간계획에서의 사회적 자본

- 자연경관과 인구변화를 고려한 주택설계가 필요함.

- 만남의 기회를 갖는 것은 중요하지만 상호작용을 강요할 수는 없음. 따라서 공간설계에서 이러한 사항을 반영해야 할 필요가 있음.
- 친환경적인 공간설계가 필요함.
- 대중교통을 이용하기 위한 투자와 인센티브 제공이 필요함.

### (3) 호주의 정책 사례(Commonwealth of Australia, 2003)

- 공공캠페인, 그리고 유연한 일자리의 조정, 시민참여의 확대, 커뮤니티 그룹, 이벤트, 자원봉사 등에 대한 정부지원
- 교통관리와 도시설계에 있어서 아이들이 안전하게 놀 수 있는 공간 구축, 근린관계 구축, 사회집단 사이의 ‘연합(mingling)’ 형성 등
- 학교 규모, 조직과 교육과정 변화, 각종 특별활동의 범위와 가능성 증진, 학교 내 커뮤니티 서비스의 위임
- 복지 시스템의 변화, 핵심조직으로부터 지역정부, 제3섹터, 가정, 개인에게 책임 이양
- 지역 수준의 설계와 지속적인 참여 기회 증진을 위해 현재의 정부서비스 전달체계의 변화
- 시민참여와 정부신뢰를 확대시키기 위한 정책형성에 있어서 ‘시민 배심원’이나 ‘공론조사’ 방식의 사용
- 정보격차 해소를 위해 인터넷 및 통신비 등의 정부 보조금 지원과 특히 저소득층을 위한 네트워크와 정보의 접근성 증대
- 기업과 시민사회의 사회적 자본의 연대 형성을 돕기 위한 이니셔티브로서 ‘기업의 사회적 책임’ 강화와 신뢰 수준 강화

### (4) 캐나다 공공정책연구소(PRI)의 제언

- PRI는 사회적 자본 프로젝트에서 사회적 자본과 관련하여 가장 적절하다고 생각되는 사회적 정책 영역으로 다음의 세 가지 광범위한 영역을 설정함.

- 사회적으로 소외되어 있는 사람들에 대한 지원
  - 개인 또는 그룹은 사회적 네트워크로부터 단절되는 경험을 겪을 수 있으며 이때 지역사회 속에서 사회, 경제, 정치적 생활에의 참여를 통해서 도움을 얻을 수 있음.
- 생애 전환기에 있는 사람들을 위한 지원
  - 생애전환기 또는 생활의 변화에 따른 혼란을 겪는 사람들에게 사회적 네트워크는 어려움과 혼란을 해소하는데 있어 성공적인 극복요인이 될 수 있음.
- 커뮤니티 개발 정책들 : 지역사회 발전 노력의 촉진
  - 경제성장과 불평등 해소를 위한 노력의 일환으로 커뮤니티 개발과 도시 재개발의 역할이 중요해지고 있으며 이러한 과정 속에서 다양한 주체(공공영역, 사적영역, 제3섹터 등)의 네트워크를 통한 커뮤니티 개발 노력

#### (5) 미국의 제언(Saguaro Seminar group, 2000)

- 교육 : 학교에서의 시민교육과 봉사학습, 자원봉사로 대학 학점 취득
- 일 : flexitime 근무제 도입을 위한 입법, 노동자의 지역사회 자원봉사를 위한 시간 마련
- 도시설계 : 통근시간 단축방안 모색, 도보통행자에게 편리한 도시공간 설계, 함께 공유하며 시간을 즐길 수 있는 공공공간 확장
- 종교 : 새로운 ‘대각성 운동’
- 과학기술 : 지역사회와의 밀착도를 높이게 하는 통신 및 엔터테인먼트 기술 개발 촉진
- 예술 : 문화/예술활동에의 참여 촉진
- 정치 : 정치참여 촉진, 선거자금법 개정

## 제3장 사회적 자본의 지표체계

제1절 사회적 자본 지표체계 동향

제2절 국내의 사회적 자본 측정연구

제3절 사회적 자본 측정을 위한 지표체계 설정

# 제 3 장

## 사회적 자본의 지표체계

### 제1절 사회적 자본 지표체계 동향

그동안 국제기구와 해외 주요 국가들은 사회적 자본에 관한 다양한 연구 및 사업들을 수행하였으나, 사회적 자본의 대표적인 개념적 틀이 구축됐다고 보기는 어렵다. 사회적 자본의 개념이나 지표체계에 대한 논의는 계속되고 있으며 일정한 합의에 도달하였다고 볼 수 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이 연구에서는 사회적 자본 개념을 정리하고 측정도구를 선택하는 방식을 포함한 몇몇 중요한 접근 방법들을 살펴보고자 한다. 특히 사회적 자본에 관한 다양한 연구들 중 주로 사회적 자본의 측정과 방법론을 다룬 연구를 중심으로 정리함으로써 이 연구의 방법적 논의를 발전시키고자 한다.

해외 연구는 크게 주체에 따라 국제기구와 해외정부로 분류할 수 있다. 세계은행과 OECD 등의 국제기구들이 국제적 비교조사를 위해 지표를 개발하고 적용하는 반면, 주요 국가들은 각국의 통계청을 중심으로 지표개발과 조사를 실시하고 이를 정책으로 연계하려는 노력들을 시도하고 있다. 이 두 가지 관점에서 주요결과물들을 살펴보겠다.

## 1. 사회적 자본의 국제 비교 연구

### 1) 세계은행(World Bank)<sup>8)</sup>

세계은행은 1990년대 후반부터 사회적 자본에 대해 관심을 갖기 시작했다. 그 당시 세계은행은 발전에 대하여 매우 제한적이고 관리적인 방법으로 접근하였으나, 빈곤을 타파하고 보건서비스, 교육 및 신용을 확보할 수 있는 집합적인 역량 배양을 강구할 필요성을 인식하게 되었다(Woolcock, 2004).

이에 따라 1996년 세계은행은 사회적 자본 사업(Social Capital Initiatives : SCI)에 착수하였다. 이 사업은 사회적 자본을 조성하고 강화하는 연구 사업을 하기 위한 목적으로 시작되었다. 또한 12개의 연구 사업을 통하여 사회적 자본에 대한 이론적 연구와 더불어 정량적 평가를 위해 지표를 개발하고, 이를 활용하여 여러 나라에서 조사를 실시하였다.

세계은행은 사회적 자본을 통한 경제적 가치의 향상, 자원으로서의 사회적 자본의 의미 등에 대한 연구를 수행해왔다. 주로 지역사회 또는 국가 수준에서 사회적 자본의 정의와 역할 등을 탐색한 작업들이다. 세계은행의 연구들은 사회적 자본을 매우 다양하게 정의하고 있지만, “관계성, 네트워크, 규범, 신뢰를 통해 다양한 수준의 집합체가 공유된 공동목표를 달성하고자 집합적 행동을 실천하도록 하는 힘”이라는 정의를 공통적으로 포함하고 있다(홍영란 외, 2007).

이 연구들은 특히 네트워크를 중요한 사회적 자본의 요소로 강조하고 있으며, 지역사회나 공공기관과 같이 개인적 수준을 넘어서는 영역을 관련영역으로 제시하고 있다. 홍영란 외(2007)의 연구에서는 세계은행의 다양한 연구들에서 제시된 사회적 자본의 주요 구성요소를 <표 3-1>과 같이 정리하고 있다.

---

8) 세계은행의 사회적 자본 연구동향은 <http://web.worldbank.org>에 소개된 내용과 Grootaert et al., 2004, “Measuring Social Capital”, World Bank를 참조하여 이영현 외, 2006, “사회적 자본과 인적자원개발(I)”, 한국직업능력개발원; 홍영란 외, 2007, “사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구”, 교육개발원 내용을 요약하였음.

〈표 3-1〉 World Bank 연구의 사회적 자본 측정구조

| 출처                      | 사회적 자본의 측정 구조  |
|-------------------------|--|
| Knack (2000)            | - 상호믿음, 건전한 시민태도와 협력을 나타내는 인구센서스 조사에 대한 응답, 자발적 활동(volunteering activity)에 참여한 사람의 비율  |
| Grootaert (2001)        | - 적극적으로 참여하는 집단의 수, 3개 중요 집단의 내부 다양성 여부, 지난 3달 간 참석한 모임 수, 3개 중요 집단의 의사결정에 참여한 정도, 3개 중요 집단에 회원이 되기 위해 지불한 회비, 3개 중요 집단에 회원으로서 기여한 날짜 수, 회원으로 가입한 집단 중 지역사회 주도인 집단의 비율 |
| Bain 외 (2002)           | - 공공조직에의 참여, 즉각적인 집단적 행동 형성에의 참여, 위기시기의 집단적 행동, 평상시 집단적 행동, 신뢰와 포용   |
| Ibanez 외 (2002)         | - 조직의 참여(membership), 집단적 행동에의 참여, 신뢰  |
| The World Bank (2002)   | - 지역수준에서 상호신뢰의 변화정도, 공공서비스와 지역수준 기관에 대한 시민평가, 시민과 지역수준 기관 간의 관계, 지역수준의 공공서비스와 관련된 집단적 행동의 형성, 공식적으로 자발적 집단에의 참여  |
| Grootaert 외 (2004)      | - 집단과 네트워크, 신뢰와 유대, 집단적 행동과 협동, 정보와 의사소통, 사회적 결속과 포용, 권한 위임과 정치적 행동  |
| Wetterberg (2004)       | - 참여한 집단의 공식성 수준(Network : 비공식적 연결, organization : 비교적 항구적인 소속감을 갖는 집단, 정부주도기관 : 지역마다 공식적으로 소속되어 있는 관 주도 집단 중심), 외적 연결성 지수(이웃의 멀리 있는 사람들과 함께 하는 소속된 집단 수)              |
| Chase & Holmerno (2005) | - 지역사회 조직의 참여율, 집단적 행동, 지방공무원에 대한 신뢰, 거버넌스 참여(마을모임에 대해 알고 있는 정도, 참여 정도, 개발계획에 참여 정도 등)   |

자료 : 홍영란 외, 2007, "사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구"

최근 세계은행은 사회적 자본을 측정하는 실증적 도구를 개발하여 학자와 관련 실무자들에게 도움이 되고자, 지금까지의 사회적 자본을 측정하는 선행연구들을 참고하고 통합하여 일련의 종합적인 설문지를 개발하여 발표하게 되었다. 이것이 바로 세계은행의 ‘사회적 자본 측정도구(Measuring Social Capital : an Integrated Questionnaire : SC-IQ)’이며, 그 틀은 다음과 같이 정리할 수 있다 (Grootaert et al., 2004).

- 집단 및 네트워크(Group and Networks)
- 신뢰 및 유대(Trust and Solidarity)
- 집단적 행동 및 협동(Collective Action and Cooperation)
- 정보 및 의사소통(Information and Communication)
- 사회적 응집력 및 포섭(Social Cohesion and Inclusion)



- 권력 강화 및 정치적 행동(Empowerment and Political Action)

SC-IQ를 활용할 때 가구 수준의 정보를 사회적 자본에 관한 지역사회 수준의 데이터로 보완하기 위해 사회적 자본 평가도구(Social Capital Assessment Tool: SOCAT)에 포함되어 있는 지역 공동체 설문지를 활용하기도 한다. SOCAT는 가구, 지역 공동체 및 조직 수준에서 사회적 자본에 관한 데이터를 수집하는 좀 더 포괄적인 도구이다.

## 2) OECD<sup>9)</sup>

OECD의 사회적 자본 프로젝트는 세계은행과는 전혀 다른 맥락에서 시작되었다. 일차적으로 선진국에 초점을 둔 OECD는 사회적 자본 개념이 삶의 질, 건강한 노년, 안전, 이민자의 통합, 지속 가능한 발전 등과 같은 이슈들을 해결하는데 유용할 것이라고 여기면서 관심을 갖게 되었다(이영현 외, 2006). OECD는 사회적 자본을 “규범, 가치, 이해를 공유하는 네트워크로서 그룹 내 혹은 그룹 간 협력을 촉진시키는 것”으로 정의하고 있다(OECD, 2001).

OECD는 국가 간 혹은 서로 다른 시기에 비교가 가능한 국가 지표들을 생산하기 위하여 다양한 국가조사와 국제적 조사에 삽입할 수 있는 표준화된 질문지 모듈을 개발하고자 하였다. UN의 후원하에 국제기구 내의 사회통계의 문제점을 검토하는 전문가들로 구성된 시에나 그룹(the Sienna Group for Social Statistics)은 사회적 자본의 측정과 관련된 문제점들과 사회적 자본 지표들을 조화롭게 하기 위한 노력과 그 과정을 담은 일련의 보고서들을 2005년에 발행하였다. 이러한 과정에서 시에나 그룹은 표준화된 질문의 모듈에 기초하여 네 개의 범주로 구성된 사회적 자본 지표체계를 구축하였다(<표 3-2> 참조).

---

9) OECD의 사회적 자본 연구동향은 이영현 외, 2006, “사회적 자본과 인적자원개발(I)”, 한국직업능력개발원; 홍영란 외, 2007, “사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구”, 교육개발원 내용을 참조하여 정리하였음.

〈표 3-2〉 Siena Group의 사회적 자본 지표

| 범 주                                | 측정 지표 사례  |
|------------------------------------|---|
| 1. 사회 참여<br>(social participation) | 1.1 응답자가 참여하고 있는 집단 유형<br>1.2 적극적인 참여 형태<br>1.3 집단 유형에 따른 참여 형태<br>대체 문항 :<br>1.4 (a) 응답자가 적극적으로 참여하고 있는 집단 유형<br>(b) 집단 유형에 따른 적극적인 참여 빈도수<br>(c) 집단 유형에 따른 적극적인 참여 형태 |
| 2. 사회적 지원<br>(social support)      | 2.1 비가족 구성원들에게 제공되는 비공식적인 무상지원 형태<br>2.2 지원형태에 따라 비가족 구성원들에게 제공되는 비공식적인 무상지원 빈도수<br>2.3 비가족 구성원들로부터 받는 비공식적인 무상지원 형태<br>2.4 지원형태에 따라 비가족 구성원들로부터 받는 비공식적인 무상지원 수혜 빈도수   |
| 3. 사회적 네트워크<br>(social network)    | 3.1 친구, 친지 또는 직장 동료들과의 접촉 빈도수<br>3.2 접촉 형태에 따른 친구, 친지 및 이웃들과의 접촉 빈도   |
| 4. 시민 참여<br>(civic participation)  | 4.1 (a) 시민행동 참여 (국가적 사안)<br>(b) 시민행동 참여 (국가적 사안에 국한하지 않은)<br>4.2 (a) 가장 최근에 있었던 전국규모 투표 참여 여부<br>(b) 정부 수준별 가장 최근에 있었던 투표에 참여 여부  |

출처 : 이영현 외, 2006, “사회적 자본과 인적자원개발(II)” 재인용; Zukewich and Norris, 2005

OECD는 사회적 자본을 목표로 여기고 그 개념을 복지(well-being)의 지표로 바꾸는 데 관심이 있었다. OECD에서 사회적 자본을 다룬 가장 대표적 연구의 사례로, OECD 교육연구혁신센터(CERI)에서 지속 가능한 발전에 대한 인적 자본과 사회적 자본의 기여에 관한 연구 결과를 종합하여 2001년 「국가의 웰빙(The Well-being of Nations)」 보고서를 발간하였다<sup>10)</sup>. 이 보고서는 사회적 자본의 개념 정의와 경제성장에 미치는 영향 등에 관한 분석과 더불어 사회적 자본의 측정과 관련한 몇 가지 원칙과 이슈도 제시하고 있다.

「국가의 웰빙」 보고서에서는 사회적 자본 측정이 대부분 신뢰와 사회적 활동에의 참여 또는 상호작용의 수준에 대한 측정의 형태로 나타나고 있다. OECD는 World Value Survey의 신뢰조사결과를 활용하고 있는데, 이러한 설문 을 통한 사회적 자본의 측정은 서로 다른 국가, 문화, 시대의 응답자들이 ‘신뢰’

10) OECD, 2001, “The Well-being of Nations”

또는 ‘모든 사람들’의 의미를 같은 방식으로 해석하는지가 불분명하다는 문제가 있다.

또한 OECD(2001)는 사회적 자본의 측정에 있어 그 구성요소가 시대에 따라 변할 수 있다는 것을 인식하는 것이 중요하다고 보고 있다. 가족, 이웃, 대규모 조직같이 전통적이며 지역에 기반하고 있는 사회적 관계는 감소하는 반면, 원거리에 있는 사람과의 관계, 그리고 일시적이며 개인의 관심사와 직결된 새로운 형태의 사회적 관계는 늘어나고 있는 것으로 설명한다.

### 3) EU의 사회의 질 연구<sup>11)</sup>

1990년대 유럽을 중심으로 새롭게 등장한 ‘사회적 질’ 연구도 사회적 자본을 중요시하는 국제적 트렌드에 따른 맥락으로 이해할 수 있다. 세계 경제의 변화로 인해 새로운 정책 어젠다의 모색이 요구됨에 따라, ‘사회적 질’이란 개념은 경제적 발전뿐 아니라 사회안전과 통합, 그리고 개인의 자율성을 조건 짓는 사회관계와 제도의 총체로 고안되었다. “사회적 질은 시민들이 건강과 잠재력을 강화할 수 있게끔 자신이 속한 커뮤니티의 사회 경제적 생활에 참여할 수 있는 정도”를 의미한다(Beck et al., 2001).

사회적 질 연구는 1997년 6월에 설립된 The European Foundation on Social Quality(EFSQ)를 중심으로 이루어지고 있다. EFSQ는 우선 다양한 프로젝트를 통해 사회적 질의 네 가지 환경적 구성요소를 이론화하고, 이러한 사회발전의 네 가지 차원에서 연구와 정책방향을 세우고자 하였다.

- 사회 경제적 안전성(socio-economic security)
- 사회적 응집성(social cohesion)
- 사회적 포섭(social inclusion)
- 사회적 역능화(social empowerment)

---

11) EU의 연구동향은 <http://www.socialquality.org>(EFSQ)를 참조하여 조권중, 2009, “서울 도시 사회적 질 연구”, 서울시정개발연구원 내용을 요약하였음.

EU의 사회의 질 연구는 정교한 이론적 토대를 기반으로 다양한 지표 수집과 국가 비교를 통해 사회의 질의 지표체계를 제시하고자 하였다<sup>12)</sup>. EU는 사회의 질 지표에 관한 논의를 통해 2003년 중반 사회의 질의 네 가지 구성 영역과 각각의 세부적 항목들에 관한 합의에 도달하였다. 지표항목들은 대부분 유럽의 기존 지표들을 토대로 통계적 적용이 가능한 항목들이다. EU의 사회의 질 지표

〈표 3-3〉 사회의 질 연구의 사회적 응집성 지표

| 구분       | 세부항목          | 지 표  |
|----------|---------------|--|
| 신뢰       | 일반화된 신뢰       | - 대부분의 사람들을 신뢰할 수 있다는 범위   |
|          | 특수화된 신뢰       | - 정부, 선출된 대표, 정당, 군대, 법체계, 언론, 노동조합, 경찰, 종교단체, 시민서비스, 경제적 거래에 대한 신뢰도<br>- 유럽법정에 회부되는 소송 사례 수<br>- 가족, 친구, 여가, 정치, 부모에 대한 존경, 자녀에 대한 부모 의무의 중요성   |
| 규범과 가치   | 이타심           | - 자원봉사 : 주당 시간<br>- 헌혈   |
|          | 관용성           | - 이민, 다원주의, 다문화주의에 대한 관점<br>- 타인의 정체성, 신념, 행동, 라이프스타일에 대한 관용   |
|          | 사회계약          | - 빈곤의 원인에 대한 믿음(개인적/구조적)<br>- 빈곤층의 상태 개선을 위한 세금 추가 지불의지<br>- 노년층의 상태 개선을 위한 세금 추가 지불의지<br>- 지역공동체 및 이웃을 위한 실제 실행의지 :<br>- 쓰레기 줍기, 이웃의 노인/재난민/병자들을 위한 구매, 이웃과 공동체 사람들을 후원하는 행위, 거리나 현관 청소 등<br>- 남녀 간의 가사분담 :<br>- 가구수입 벌어들이기, 양육, 가사노동의 분배에 대해 남편과의 이해정도 |
| 사회적 네트워크 | 네트워크          | - 정치적/자원봉사/자선단체나 스포츠클럽의 회원(활동적/비활동적)<br>- 가족, 이웃, 친구로부터 받는 지원<br>- 친구와 동료와의 접촉 빈도  |
| 정체성      | 국가/유럽정체성      | - 국가에 대한 자부심   |
|          | 지방/공동체/지역 정체성 | - 국가의 상징과 유럽의 상징 동일시<br>- 지방/공동체/지역 정체성의 감정  |
|          | 대인관계의 정체성     | - 가족과 친척관계의 네트워크에 소속감  |

자료 : 조권중, 2009, “서울 도시 사회의 질 연구” 재인용; Berman et al., 2004

12) Laurent J.G. van der Maesen and Alan C. Walker, 2005, “Indicators of Social Quality : Outcomes of the European Scientific Network”, European Journal of Social Quality, Volume 5, Issues 1&2

체계는 사회의 질을 구성하는 4가지 영역과 하위의 세부항목, 그리고 그 아래 95개의 지표항목으로 구성되어 있다.

특히 사회적 응집성 영역의 지표는 신뢰, 규범과 가치, 사회적 네트워크, 정체성으로 구성되어 있어 사회적 자본의 성격을 강하게 띠고 있다.

#### 4) 세계가치조사의 사회적 자본 측정<sup>13)</sup>

세계은행과 OECD 등 국제기구의 사회적 자본 관련 연구 외에도 국제적 수준에서 조사되고 있는 지수들 중 사회적 자본 관련 항목들을 측정하고 있는 경우가 있다. 대표적인 사례로 세계가치조사가 있다.

세계가치조사(World Values Survey : WVS)<sup>14)</sup>는 1981년 유럽가치조사에서 시작되었으며, 스웨덴 스톡홀름에 위치한 세계가치조사협회(World Values Survey Association)가 주관한다. 이 조사는 개발도상국을 포함한 65개국 이상의 대중 가치와 믿음의 변화를 측정하는 것을 목적으로, 세계인들의 변동하는 가치관 및 그것이 사회정치적 삶에 미치는 영향을 연구하는 조사이다. 이 조사는 5년 주기로 1991년, 1996년, 2000년, 2005년 실시되었다. 개별 국가 샘플 사이즈는 1,000~2,000 규모 정도이다.

국내외 사회적 자본 관련 연구들은 세계가치조사를 통해 주로 사람에 대한 신뢰와 제도에 대한 신뢰 등의 항목을 활용하고 있다. 그 외 다양한 유형의 단체에의 참여 등을 묻는 항목도 있다.

세계가치조사를 통한 사회적 자본의 국제적 비교연구는 동시간대에 다양한 국가의 관점을 파악할 수 있고, 건강과 복지 측면에서 상호 연관성과 중요한 결과의 도출을 연계하여 분석할 수 있다는 장점이 있다. 반면, 국가별 표본의 규모가 다르고, 국가별로 적절한 질문의 범위가 제한될 수 있다. 또한 시간이 흐

---

13) Tom Healy, 2002, "The measurement of social capital at international level", National Statistics를 참조.

14) <http://www.worldvaluessurvey.org>

르면서 조직 구성원의 생각이 바뀔 수 있고, 신뢰와 같은 질문의 경우 의미에 대한 해석의 차이가 생길 수 있다는 단점이 있다.

## 2. 해외국가의 사회적 자본 측정

해외국가들의 사회적 자본 측정 동향을 파악하기 위해 영국, 호주, 캐나다, 미국의 사례를 중심으로 살펴보고자 한다.

### 1) 영국<sup>15)</sup>

영국은 개인 수준에서의 사회적 자본 측정보다는 개인과 개인, 집단과 집단 간의 네트워크에 대한 측정의 중요성을 특히 강조하고 있다(홍영란 외, 2007). 영국은 국가통계청(Office for National Statistics : ONS)<sup>16)</sup>을 중심으로 2001년 이후 사회적 자본 측정 프로젝트를 추진해 왔다.

영국 통계청은 사회적 자본과 관련된 지표를 개발하여 각종 정부기관의 조사에 사용하고자 사회적 자본 작업단(Social Capital Working Group)을 구성하였다. 이 그룹은 영국 내 사회적 자본의 조사에 있어서 일관성을 유지하기 위하여 사회적 자본을 정의하고 측정하는 각 정부부처의 연계를 담당하고 조사과정을 조율하고자 설립되었다. 정부 부처 간 사회적 자본의 정의에 대한 합의, 사회적 자본 측정을 위한 측정 구조의 개발, 그리고 사회적 자본의 정의와 측정 구조에 적합한 지표 개발이 이 부처의 설립 목적이다.

그 결과 영국 통계청은 통합설문지(Harmonized Question Set)를 개발하였

---

15) 영국의 사회적 자본 연구동향은 Rosalyn Harper & Maryanne Kelly, 2003, “Measuring Social Capital in the United Kingdom”, Office for National Statistics; 이영현 외, 2006, 사회적 자본과 인적자원개발(I), 한국직업능력개발원; 홍영란 외, 2007, “사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구”, 교육개발원을 참조하여 정리함.

16) <http://www.ons.gov.uk/about-statistics/user-guidance/sc-guide>

다17). 영국의 다양한 사회적 자본 관련 조사<sup>18)</sup>에 포함되어 있는 사회적 자본 측정을 위한 질문의 구조를 분석한 결과 다음과 같이 사회적 자본의 5가지 하위영역을 제시하고 있다(ONS, 2003).

〈표 3-4〉 영국의 사회적 자본 측정 틀

| 차 원   | 지표의 예  |
|---|--|
| 사회 참여<br>(social participation)                           | - 소속된 문화적·여가·사회적 집단의 수, 참여 빈도 및 강도<br>- 자원봉사 참여 빈도 및 강도<br>- 종교 활동                                       |
| 시민 참여<br>(civic participation)                            | - 행사 영향력에 대해 인식하는 정도<br>- 지역/국가적 일에 대한 정보 습득 정도<br>- 고위 관료 혹은 정치 대표와의 접촉<br>- 지역 활동 단체에의 참여<br>- 투표 경향   |
| 사회적 네트워크 및 사회적 지원<br>(social networks and social support) | - 친척/친구/이웃의 방문 및 대화 빈도<br>- 가상 네트워크 정도 및 접촉 빈도<br>- 이웃에 사는 가까운 친구/친척 수<br>- 도움의 교환<br>- 인지도 통제와 삶에 대한 만족 |
| 상호호혜성 및 신뢰<br>(reciprocity and trust)                     | - 자신과 비슷한 사람들에 대한 신뢰<br>- 자신과 다른 사람들에 대한 신뢰<br>- 다른 수준에 있는 제도에 대한 확신<br>- 부탁을 주고받음<br>- 공유된 가치에 대한 자각    |
| 지역사회에 대한 견해<br>(views of the local area)                  | - 물리적 환경에 대한 시각<br>- 지역의 시설<br>- 지역에서 사는 즐거움<br>- 범죄에 대한 공포  |

자료 : 이영현 외, 2006, 사회적 자본과 인적자원개발(Ⅰ) 재인용; Rosalyn Harper & Maryanne Kelly, 2003, "Measuring Social Capital in the United Kingdom"

- 17) Hazel Green & Lucy Fletcher, 2003, "The Development of Harmonised Questions on Social Capital", Social and Vital Statistics Division, Office for National Statistics
- 18) 'the UK Health Development Agency Survey', 'the General Household Survey', 'the Health Survey for England', 'the Home Office Citizenship Survey' 등 사회적 자본 관점의 질문을 포함하는 영국 정부 혹은 비정부기구의 21개 조사

## 2) 호주<sup>19)</sup>

사회적 자본의 개념과 관련된 호주의 프로젝트는 공공정책, 연구 및 통계에 뿌리를 두고 있다(이영현 외, 2006). 호주의 통계 관련 기관들은 데이터 생산에 필요한 지표들을 개발하기 위하여 명확하고 일관성 있는 개념적 틀을 구축하려고 노력했다.

호주통계청(Australian Bureau of Statistics : ABS)<sup>20)</sup>은 호주의 사회적 자본의 틀과 지표들을 제시하고 있다. 이를 통해 호주의 사회적 자본 틀을 구성하는 각 요소를 정의하고 요소들 간의 상호관련성을 설명하고자 하였다.

호주 통계청에서 시도한 사회적 자본의 측정은 사회적 네트워크에 기초하여

〈표 3-5〉 호주 통계청의 개념적 틀과 사회적 자본 지표들

| 개념적 틀   |           | 측정 지표   |                         |
|---------|-----------|---|-------------------------|
| 네트워크의 질 | 규범적 기준    | - 신뢰 및 신뢰감<br>- 호혜성<br>- 효능감                          | - 협력<br>- 다양성의 수용 및 포용성 |
|         | 공통 목적     | - 사회적 참여<br>- 시민참여<br>- 지역사회 지원                       | - 친분관계<br>- 경제 참여       |
| 네트워크 구조 |           | - 네트워크 규모<br>- 결속력 및 개방성<br>- 네트워크 빈도수/강도 및 커뮤니케이션 양식 | - 임시거주/이동<br>- 권력관계     |
| 네트워크 활동 | 지원 공유     | - 물리적/재정적 지원, 정서적 지원, 격려<br>- 지역사회로의 통합               | - 공동행동                  |
|         | 다른 형태의 활동 | - 지식, 정보 공유 및 소개<br>- 제재 가하기                          | - 협상                    |
| 네트워크 유형 |           | - 결속하기<br>- 집단의 다양성                                   | - 연계<br>- 소외            |

자료 : 이영현 외, 2006, “사회적 자본과 인적자원개발(I)” 재인용; ABS, 2004, “Australian Social Capital Framework and Indicators”

19) 호주의 사회적 자본 연구 동향은 ABS, 2004, “Measuring Social Capital - An Australian Framework and Indicators”; 이영현 외, 2006, “사회적 자본과 인적자원개발(I)”, 한국직업능력개발원; 박세경 외, 2008, “지역복지 활성화를 위한 사회자본 형성의 실태와 과제”, 한국보건사회연구원을 참조하여 정리함.

20) <http://www.abs.gov.au>



개념화되었다. 특히 개인이 참여하고 있는 네트워크의 질적 수준에 대한 측정을 시도하였다는 점에서 주목할 만하다. “사회참여와 시민참여라는 사회공동의 목적을 달성하기 위하여 신뢰, 상호호혜성, 자기효능감, 협동, 그리고 다양성과 통합성 수용으로 규범화된 사회적 자본은 개개인이 참여하고 있는 네트워크의 질적 수준을 결정짓는다”는 원칙에 근거하고 있다(박세경 외, 2008).

### 3) 캐나다<sup>21)</sup>

캐나다는 사회적 자본을 측정하고 이를 정책에 연결하기 위한 정부 주도의 노력이 돋보이고 있다. 캐나다는 통계청(Statistics Canada)과 공공정책연구소(Project Research Initiative : PRI)<sup>22)</sup>를 중심으로 사회적 자본의 범주를 구성하고 측정을 시작하였다.

캐나다 통계청은 ‘캐나다 사회조사(General Social Survey : GSS)’를 포함한 사회적 자본 측정 통계조사를 실시했는데, 이들 조사들은 대부분 영국의 ‘사회적 자본 조사 매트릭스(Social Capital Matrix of Surveys : SCMS)’에 기초하여 구성되었다. 캐나다 사회조사의 가장 대표적인 사례는 2004년 17차 조사로 사회적 연대 편을 다루고 있으며, 19차 조사에서는 사회적 네트워크, 신뢰, 교통 등을 핵심이슈로 포함하는 등 점차 사회적 자본이 주요 주제로 등장하기 시작하였다.

캐나다의 공공정책연구소(PRI)의 사회적 자본 프로젝트는 2003년 1월 출범하였으며, 이 모임은 정부의 정책 목표를 실현하는데 있어서 사회적 자본의 역할과 기여에 대해 평가하기 위한 것이다. 공공정책연구소는 사회적 자본의 중심 요소를 사회적 네트워크로 간주하고, 사회적 자본을 “개인과 집단에게 자원과 지원을 제공하는 사회적 관계의 네트워크”로 정의하고 있다(PRI, 2003). 이

---

21) 캐나다의 사회적 자본 연구 동향은 PRI, 2005, “Social Capital as a public policy tool”; 이영현 외, 2006, “사회적 자본과 인적자원개발(I)”, 한국직업능력개발원; 홍영란 외, 2007, “사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구”, 교육개발원; 박세경 외, 2008, “지역복지 활성화를 위한 사회자본 형성의 실태와 과제”, 한국보건사회연구원을 참조하여 정리함.

22) [http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=rp\\_sc2](http://policyresearch.gc.ca/page.asp?pagenm=rp_sc2)

러한 네트워크 중심의 접근법은 사회적 자본을 공공정책을 위한 전략적 도구로 인식할 수 있게 한다.

이 프로젝트의 목적은 사회적 자본을 분석하고 평가하기 위한 조작적 정의와 틀을 발전시키고, 사회적 자본이 정책 목표들을 달성하는데 중요한 역할을 할 수 있는 핵심적인 정책 및 사업 영역을 파악하기 위한 것이다. 또한 이 프로젝트의 결과는 다시 새로운 접근과 측정의 개선, 정책 실천을 검토하기 위한 정책 제안에 포함될 것이다(이영현 외, 2006).

공공정책연구소는 네트워크 중심의 사회적 자본의 개념적 틀에 기초하여 네트워크의 구조적 속성과 기능적 속성으로 나누어 측정 지표를 개발하였다(<표 3-6> 참조).

〈표 3-6〉 캐나다 공공정책연구소의 사회자본 측정 지표

| 사회적 자본 측정을 위한 요소 |   | 개인의 사회적 자본                            | 대인 간 네트워크  |
|------------------|---|---------------------------------------|--|
| 사회적 자본의 발생       | 네트워크의 구조적 속성<br>(structural properties of networks) | 네트워크의 규모                              | 개인이 유지하고 있는 상이한 유형의 관계의 수: 친한 친구 및 가족, 덜 친한 친구와 가족, 안면 있는 관계, 이웃, 동료 등 |
|                  |   | 네트워크의 밀도                              | 네트워크 구성원 간의 상호관련 정도  |
|                  |   | 네트워크의 다양성                             | 네트워크 구성원의 사회경제적 수준의 다양성  |
|                  |   | 접촉 빈도                                 | 네트워크 구성원 간의 접촉 횟수와 기간  |
|                  |   | 접촉 강도                                 | 구성원 간의 정서적 유대 강도 및 관계  |
|                  |   | 네트워크 구성원 간 공간적 근접성                    | 정기적으로 면대면 접촉하는 네트워크 구성원  |
| 사회적 자본의 기능       | 네트워크의 동력(역동성)<br>(network dynamics)                 | 네트워크 동원: 자원접근 조건                      | 대안적 해결책의 존재 여부, 의존성, 도움 요청에 대한 어려움, 도움 역량의 제한에 대한 평가 등                 |
|                  |   | 네트워크 동원: 인자된 자원과 동원된 자원의 차이           | 원조 및 자원에 대한 기대 및 실제로 받는 원조/자원  |
|                  |   | 대인관계 역량과 사회통합 조건                      | 대인관계 기술 및 일상생활의 영향   |
|                  | 네트워크의 규범과 규칙  | 관계의 규범: 문화적 윤리적 차원(신뢰, 소속감, 통합, 관용 등) |  |
| 사회적 자본 작동의 외적 조건 | 구조 및 제도적 양식   | 사회 통합과 관계 발달을 촉진/저해하는 공식/비공식적 구조      |  |

자료: 박세경 외, 2008, "지역복지 활성화를 위한 사회자본 형성의 실태와 과제" 재인용; PRI, 2005, "Social Capital as a public policy tool"

네트워크의 구조적 속성은 네트워크 구조의 외형적 속성을 이해하기 위해 사회적 자본이 형성되는 과정에서 드러나는 네트워크의 규모, 친밀도, 네트워크의 다양성, 그리고 접촉 빈도와 강도 및 네트워크 구성원 간의 공간적 근접성을 의미한다. 네트워크의 기능적 속성은 네트워크가 작동되어 기능하는 과정으로 네트워크의 동원, 사회관계적 능력과 사회통합을 위한 조건, 네트워크에 내재된 규범, 그리고 사회적 자본이 작동할 수 있는 외부적 조건들을 포함한다.

이러한 범주에 따라 지표들은 다시 사회적 네트워크를 통해 기대할 수 있는 긍정적 효과가 개인에게 미치는 개인적 차원의 사회적 자본과 네트워크를 구성하고 있는 집단 간의 연대활동에 영향을 미치는 집합적 차원의 사회적 자본으로 분류된다.

#### 4) 미국<sup>23)</sup>

유럽의 네트워크 중심의 사회적 자본 연구 성향과 달리, 미국은 참여 중심의 사회적 자본에 대한 접근방식이 특징이다(홍영란 외, 2007). 대표적 사례는 ‘미국의 사회참여’를 주제로 Saguro 세미나에 기초한 사회자본 지역사회 벤치마크 조사(Social Capital Community Benchmark Survey : SCCBS)<sup>24)</sup>이다.

미국 하버드대 교수 로버트 퍼트남은 1990년대 말 정책담당자들과 관련 연구자 9명과 함께 3년에 걸쳐 사회적 자본을 확충하기 위한 실제적 방안에 대해 계속 논의를 해왔다. 이것이 바로 Saguro 세미나이다. Saguro 세미나는 사회적 자본 측정의 필요성을 제시하고, 1999년에는 SCCBS 사업을 실행하도록 기반을 제공하였다. 또한 2000년에는 Saguro 세미나에서 논의된 사항을 정리하여 사회적 자본 형성을 위한 정책 제언 중심의 보고서<sup>25)</sup>를 발간하였다.

---

23) 미국의 사회적 자본 연구 동향은 이영현 외, 2006, “사회적 자본과 인적자원개발(I)”, 한국직업능력개발원; 홍영란 외, 2007, “사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구”, 교육개발원; 박세경 외, 2008, “지역복지 활성화를 위한 사회자본 형성의 실태와 과제”, 한국보건사회연구원을 참조하여 정리함.

24) <http://www.hks.harvard.edu/saguro/measurement/measurement.htm#impactstatement>

따라서 Saguaro 세미나와 SCCBS에서 제시하는 사회적 자본에 대한 정의는 퍼트남의 사회적 자본 개념을 기반으로 신뢰, 규범, 네트워크, 시민참여 등을 중요한 사회적 자본 요소로 설정하고 있다. SCCBS는 2000년 조사에서 사회적 자본을 총 8개 영역과 11개 하위요소로 구성하여 측정하였다(<표 3-7> 참조).

SCCBS는 100개가 넘는 설문 문항을 포함하고 있는데, 무작위 표본 추출전화 조사이다. 이 조사는 2000년 미국 전역 41개 지역의 26,700명을 대상으로

<표 3-7> SCCBS 사회자본 구성요인 및 측정지표

| 차원              | 구성요인      | 측정 지표   |
|-----------------|-----------|---|
| 신뢰              | 사회적 신뢰    | - 이웃, 직장동료, 가게 점원, 동료, 종교인, 지역경찰, 타인에 대한 신뢰   |
|                 | 인종 간 신뢰   | - 백인, 흑인, 히스패닉인, 아시아인에 대한 신뢰  |
| 친구관계의 다양성       | 친구관계의 다양성 | - 개인적 친구의 다양성(사장, 생활보호대상자, 동향, 동성애자, 직장 동료, 동일종교 신자, 백인, 흑인, 히스패닉인, 아시아인, 지역사회 리더 등의 11개 항목)                                    |
| 정치참여            | 보수적 정치참여  | - 지난 주 신문 정치면을 읽은 횟수, 선거명부 등재 여부, 최근 대통령 선거 참여 여부, 정치에 대한 흥미 표현, 정치관련 사건에 대한 지식정도   |
|                 | 진보적 정치참여  | - 데모, 행진 등의 집회 참여, 노동관련 단체 및 인종관련 단체 가입   |
| 시민리더십 및 유관기관 참여 | 시민리더십     | - 공식집단 참여 횟수, 1년간 클럽활동 참여 횟수, 1년간 학교 및 지역문제 공청회 참여 횟수   |
|                 | 유관기관 참여   | - 종교집단, 스포츠클럽, 각종 리그, 청년 조직, 주민단체, 학부모 단체, 전문가 집단, 사회복지단체, 자치단체, 예술단체, 민족성이 나타나는 단체, 시민권 관련 단체, 취미 단체, 투자관련 단체, 인터넷 단체 등에 대한 참여 |
| 비공식적 사회유대       | 비공식적 사회유대 | - 1년간 카드 및 보드게임 참여 횟수, 자기 집/친구 집에서의 친구 초대, 방문 횟수, 친척 방문 횟수  |
| 기부 및 자원봉사       | 기부 및 자원봉사 | - 종교적 기부 여부, 건강 및 질병관련 봉사 여부  |
| 신앙활동            | 신앙활동 참여   | - 종교단체 가입 여부, 종교단체 정기집회 참여 여부, 교회의 행사 참여 여부   |
| 시민참여의 평등        | 시민참여의 평등  | - 지역별 시민참여정도 차이(평등적 시민참여의 정도를 측정하기 위해 8가지 유형의 시민참여의 인증, 소득 교육에 따른 차이 분석)  |

자료 : 홍영란 외, 2007, “사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구” 재인용; SCCBS, 2007  
<http://www.ksg.harvard.edu/saguaro/communitysurvey/results5html>

25) Robert D. Putnam & Lewis Feldstein, 2000, “Better Together : Restoring the American Community”

처음 실시되었다. 2006년에는 주정부나 연방정부에서 보다 용이하게 설문조사를 실시할 수 있도록 간편화된 설문지가 개발되었다. 기존에 전화설문으로 25분 정도 소요되었던 설문지를 5~10분 정도면 수행할 수 있도록 문항을 축소 변형하였고, 2000~2001년 설문조사에 참가했던 40개 지역사회 중에서 11개 지역 사회를 대상으로 설문조사를 실시하였다.

## 제2절 국내의 사회적 자본 측정연구

국내에서 사회적 자본에 대한 관심이 높아진 것은 1990년대부터이다. 그러나 일반적으로 사회적 자본의 개념을 소개하고 분야별로 그 유용성을 논의한 기초 연구에 치중하고 있는 반면, 사회적 자본을 구체적으로 측정하기 위한 방법론적 접근이 심층적으로 이루어진 연구는 그리 많지 않은 편이다. 이 절에서는 사회적 자본 측정을 시도한 국내의 대표적 연구들을 소개하고, 방법론적 논의와 지표체계를 중심으로 살펴보고자 한다.

### 1. 국내연구의 사회적 자본 측정

#### 1) KDI (김태종 외) 연구<sup>26)</sup>,

KDI 국제정책대학원에서는 2006년 한국개발연구원이 [비전 2030] 전략을 수립하기 위해 전국 1,500명을 대상으로 면접 조사를 실시한 ‘한국 사회적 자본 실태 종합 조사’를 토대로 결과 분석과 사회적 자본 확충을 위한 정책연구를

---

26) 김태종 외, 2006, “사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구”, KDI 국제정책대학원의 내용을 요약함.

시도하였다. 김태중 외 연구(2006)는 사회적 자본을 사회신뢰, 호혜성, 사회적 관계망, 사회적 참여, 민주적 거버넌스 개념으로 살펴보고자 했다.

이 연구는 신뢰를 기반으로, 사회적 참여(개인이 참여하고 있는 공식적/비공식적 각종 조직에의 참여여부와 활동여부), 사회적 관계망에 대한 내용(이웃, 친구, 직장동료 등의 관계망의 크기, 교류의 빈도, 구성의 다양성), 한국사회에 특유한 사회조직으로서의 연고망의 성격(향우회, 동창회, 종친회 등 참여 여부, 연줄을 통한 청탁/피청탁 여부 등), 사회적 단절(배경이 다른 사람들과의 소통의 어려움) 등 신뢰와 개인 간의 사회적 관계망의 제반 성격을 종합적으로 진단할 수 있는 내용을 포함하고 있다.

〈표 3-8〉 사회적 자본 실태 조사의 주요내용

| 구분        | 주요내용   |
|-----------|--|
| 신뢰        | - 구성원 간의 신뢰<br>- 정부 및 공공기관, 공적제도에 관한 신뢰                          |
| 사회적 참여    | - 참여 조직, 참여시간, 참여강도(빈도)  |
| 사회시스템과 규범 | - 합리적 사회시스템 유무 및 성격<br>- 법/제도의 명확성, 규범 준수 의식                     |
| 네트워크      | - 네트워크의 유무 및 성격(사이버 네트워크 등)<br>- 연고주의(종친회, 향우회 등 한국 특유 사회조직)     |
| 기타        | - 사회균열, 소통, 시민의식, 민주주의에 대한 태도, 거버넌스에 대한 인식 등 사회/생활의 전반적 질에 대한 조사 |

자료 : 김태중 외, 2006, "사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구"

이 연구는 사회적 자본의 핵심을 사회신뢰로 파악하고 있다. 사회 내에서 폭넓게 사회적 거래와 공영으로 이어지는 협력을 촉진시키기 위해서 특수화된 신뢰보다는 사회신뢰의 크기와 분포에 관심을 두었다.

사회신뢰 형성에 영향을 미치는 요인들로 거버넌스의 질에 대한 인식과 시민 사회에의 참여 양상을 두 축으로 인식하고 있다. 이에 따라 민주적 거버넌스 질과 사회신뢰 사이의 관계를 분석하였으며, 개인이 관계하는 사회적 관계망 특성과 그 특성이 사회신뢰에 미치는 영향을 분석하였다.

또한 공영을 위한 협력적 개념으로 ‘호혜성(reciprocity)’에 주목하고 있다. 거버넌스의 질과 함께 시민사회의 다양한 공동체와 관계망에의 참여와 활동은 사회신뢰 혹은 협력적 행동을 육성하는데 큰 영향을 미칠 수 있다고 보았다.

## 2) 한국직업능력개발원(이영현 외) 연구<sup>27)</sup>

한국직업능력개발원에서는 “사회적 자본을 집단 내, 집단 간 협력을 촉진하는 사회적 기제로서 신뢰, 네트워크, 참여, 규범 등을 포함하는 것”으로 정의하고 사회적 자본 측정 지표를 개발하였다. 사회적 자본과 인적 자원 개발 분석틀에 기초하여 다음과 같이 측정 영역을 설정하였다.

- 지역사회의 사회·문화적 환경
- 국가차원의 제도 및 법률
- 신뢰
- 네트워크
- 지역 및 시민참여
- 교육훈련 및 학습

이영현 외(2006) 연구는 사회적 자본의 주요 구성요소를 신뢰, 네트워크, 참여로 보았다. 이러한 신뢰, 네트워크, 참여를 통하여 사회적 자본을 측정하기 위한 영역과 항목은 <표 3-9>와 같다. 이를 토대로 전국의 20세 이상 59세 이하 성인 4,068명 대상의 개별 방문면접을 실시하였다.

---

27) 이영현 외, 2006, “사회적 자본과 인적자원개발”, 한국직업능력개발원 내용을 요약함.

〈표 3-9〉 사회적 자본 측정 영역 및 항목

| 대분류      | 중분류(영역)                                  | 항 목   |
|----------|--|---|
| 신뢰       | 개인적 신뢰                                   | - 개인에 대한 신뢰   |
|          | 사회적 신뢰                                   | - 사회 지도층에 대한 신뢰   |
|          | 제도적 신뢰                                   | - 공공정책 결정과정에 대한 신뢰도<br>- 상거래 약속에 대한 신뢰도<br>- 직장 내 공정성에 대한 신뢰도   |
| 네트<br>워크 | 네트워크의 형태<br>네트워크의 유형/규모/변화<br>핵심네트워크의 특성 | - 개인의 중대사에 대한 네트워크의 활용<br>- 네트워크의 형태 : 공식, 비공식<br>- 네트워크의 범위, 5년 전 대비 변화<br>- 핵심 네트워크의 형태와 강도             |
| 참여       | 지역참여                                     | - 지역사회 활동 참여일수<br>- 비 참여 시 비난/제재 가능성<br>- 지역 주민들 간의 도움 가능성<br>- 지역참여를 통한 효능감 : 영향력 정도, 협력의 영향력, 영향력 행사 여부 |
|          | 시민참여                                     | - 투표 참여 여부<br>- 주요 참여활동별 빈도 : 정치적 집회, 향의서한, 상품불매, 환경보호, 취약 계층보호활동, 소속단체의 이해를 위한 청원/시위, 언론/인터넷 기고          |

자료 : 이영현 외, 2006, "사회적 자본과 인적자원개발"

### 3) 한국교육개발원(홍영란 외) 연구<sup>28)</sup>

한국교육개발원에서는 사회적 자본에 대한 개념적 논의를 토대로 영역 및 수준 설정 등을 통해 사회적 자본 측정을 위한 연구모형을 정립하고 있다.

홍영란 외(2007) 연구는 사회적 자본을 “개인과 집단의 협력적 행동을 촉진시키는 관계구조(제도), 네트워크, 상호호혜적 규범, 신뢰 등을 의미”하는 개념으로 정의하고, 사회적 자본을 3개의 영역과 3개의 수준으로 나누어 21개 내용 요소를 제시하였다. 즉 사회적 자본을 시민의식 및 사회참여 영역, 신뢰 및 관용성 영역, 네트워크 및 파트너십 영역으로 구분하고, 이를 다시 미시적 수준(개인·가정·이웃 등), 중간 수준(학교·지역사회 등), 거시적 수준(국가·국제사회 등)으로 세분화하여 영역별, 수준별로 사회적 자본 측정 요소를 설정하

28) 홍영란 외, 2007, “사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구”, 한국교육개발원 내용을 요약함.



였다.

또한 초등학생 학부모 14,720명을 대상으로 우편조사를 실시하였으며, 권역별/인구집적 정도별/지역사회 유형별 유층무선표집을 하였다.

|        | 사회참여 및 시민의식 | 신뢰 및 관용성 | 네트워크 및 파트너십 |
|--------|-------------|----------|-------------|
| 미시적 수준 | I-1         | II-1     | III-1       |
| 중간 수준  | I-2         | II-2     | III-2       |
| 거시적 수준 | I-3         | II-3     | III-3       |

자료 : 홍영란 외, 2007, "사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구"

〈그림 3-1〉 사회적 자본 측정의 영역과 수준

〈표 3-10〉 사회적 자본 측정의 영역과 지표

| 영역          | 측정 지표  |
|-------------|--|
| 사회참여 및 시민의식 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교통질서 준수 정도</li> <li>- 봉사활동 연간 참여횟수</li> <li>- 정치적 이슈에 대한 자유로운 의견제시</li> <li>- 정치/시사 문제에 대한 관심정도</li> <li>- 아이들과 보내는 시간 정도</li> <li>- 가족과 함께하는 이웃돕기 행사 연간 참여 횟수</li> <li>- 대화 가능한 이웃의 수</li> <li>- 불법행위 신고정도</li> <li>- 자녀 학교발전에 대한 기여정도</li> <li>- 국경일 국기 게양 비율</li> <li>- 투표 참여율</li> <li>- 국제결혼에 대한 인식정도</li> </ul>   |
| 신뢰 및 관용성    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 어려움에 처했을 때 도움받을 수 있는 친구 수</li> <li>- 친구에 대한 신뢰 정도</li> <li>- 친구에게 속은 경험</li> <li>- 직장동료 및 직장상 거래자에게 속은 경험</li> <li>- 배우자에 대한 신뢰 정도</li> <li>- 입양에 대한 인식정도</li> <li>- 가족에게 속은 경험</li> <li>- 친척에게 속은 경험</li> <li>- 이웃에 대한 신뢰 정도</li> <li>- 어려움에 처했을 때 도움 받을 수 있는 이웃 수</li> <li>- 이웃에게 속은 경험</li> <li>- 학교교사에 대한 신뢰 정도</li> <li>- 학교의 처벌에 대한 인식정도</li> <li>- 지역사회 주민자치활동에 대한 수용 정도</li> <li>- 지역사회 야간 안전에 대한 인식정도</li> <li>- 물건구입이나 서비스를 속은 경험</li> <li>- 정부기관 및 공직자에 대한 신뢰 정도</li> <li>- 국가정책에 대한 수용 정도</li> <li>- 주변국가에 대한 신뢰 정도</li> <li>- 국내 외국인 근로자에 대한 인식정도</li> </ul> |

〈표 계속〉 사회적 자본 측정의 영역과 지표

| 영역          | 측정 지표                             |                          |
|-------------|-----------------------------------|--------------------------|
| 네트워크 및 파트너십 | - 친구와의 월간 교류 빈도 (만남, 전화통화, 이메일 등) | - 다양한 사회적 교본 정도          |
|             | - 기록/보관하고 있는 친구/동료의 전화번호 수        | - 학부모회 참여정도              |
|             | - 친척과의 월간 교류 빈도 (만남, 전화통화, 이메일 등) | - 학교 1일 명예교사 참여정도        |
|             | - 가족단위 모임 참여정도 (여행, 운동, 봉사활동 등)   | - 학교행사(운동회, 발표회 등) 참여정도  |
|             | - 이웃과의 월간 교류 빈도 (만남, 전화통화, 이메일 등) | - 지역사회 활동 참여정도           |
|             | - 반상회 참여정도                        | - 지역사회 연고 스포츠팀 경기 참여정도   |
|             |                                   | - 지역사회주민행사(지역축제 등) 참여정도  |
|             |                                   | - 정부기관의 사이트 방문 및 의견제시 정도 |
|             |                                   | - 국제행사 참여정도              |
|             |                                   | - 가입한 국제단체의 수            |

자료 : 홍영란 외, 2007, “사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구”

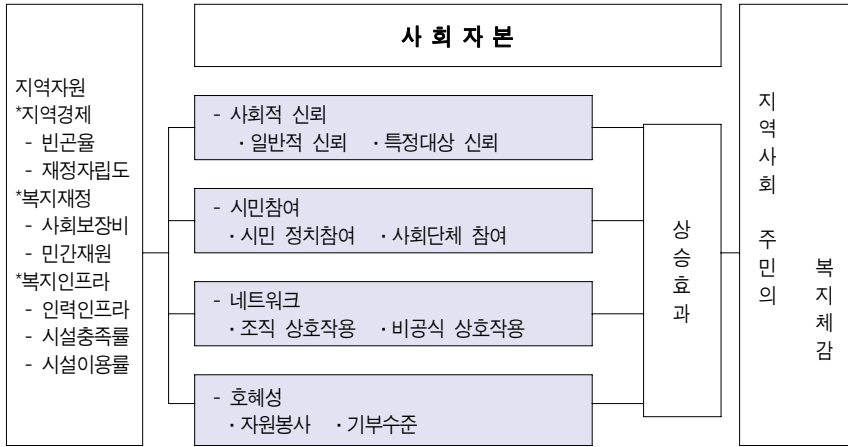
4) 연세대 사회발전연구소(류석춘 외) 연구<sup>29)</sup>

류석춘 외(2008) 연구는 사회적 자본의 개념을 재구성하고 있다. 이는 바로 호혜성의 규범과 신뢰 등의 정서적 연결망과 인지적인 사회적 연결망, 그리고 사회적 자본의 작동결과로 나오는 기능적 효과이다. 이 연구는 한국사회의 다양한 집단 내부에서 작동하는 사회적 자본을 비교하기 위한 분석틀을 다음 <그림 3-2>와 같이 정리하고 있다.

연세대학교 사회발전연구소에서는 이러한 틀에 기초하여 조사를 실시하였다. 이를 위해 종친회, 동창회, 향우회, 어촌계, 시민단체, 교회, 아파트, 인력시장에서 집단별 표본을 추출하고 면접조사법과 우편설문조사를 이용하였다. 조사기간은 전체적으로 2004년 12월 15일부터 2005년 2월 10일까지 약 2개월에 걸쳐 진행되었다.

29) 류석춘 외, 2008, 『한국의 사회자본-역사와 현실』, 백산출판사 내용을 요약함.





자료 : 박세경 외, 2008, "지역복지활성화를 위한 사회자본 형성의 실태와 과제"

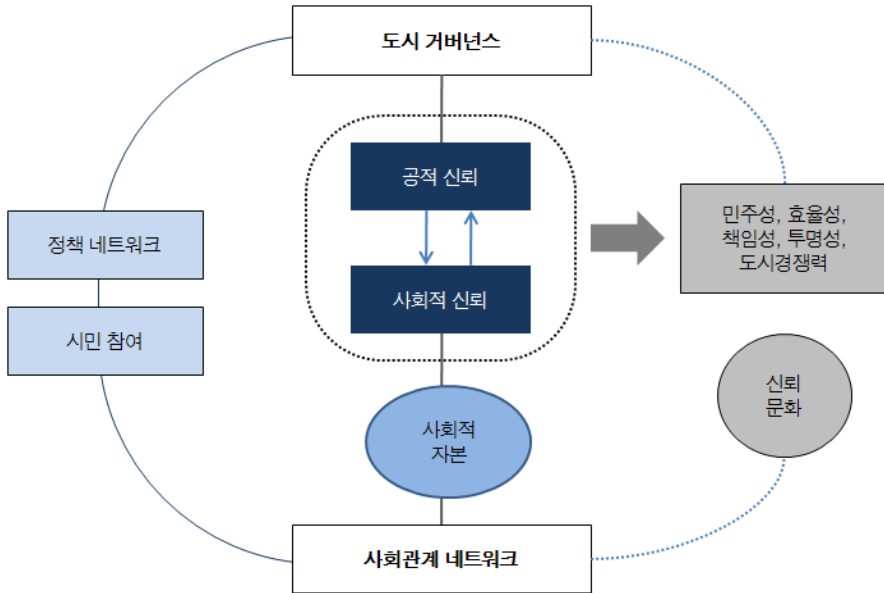
<그림 3-3> 박세경 외 연구(2008)의 주요 분석틀

### 6) 서울시정개발연구원(조권중) 연구<sup>31)</sup>

조권중(2008) 연구는 도시의 사회적 특성에서 사회적 신뢰의 기제가 도시거버넌스의 효율성과 정당성에 영향을 미친다고 보고 있다. 이에 따라 서울의 사례를 통해 참여와 신뢰의 정책 어젠다를 뒷받침할 수 있는 이론적 자원을 검토하고자 했다.

위의 연구는 '도시거버넌스 이론'의 시민참여의 특성과 한계를 '사회적 자본 이론'의 신뢰 형성 논의에 연관시키고 있다. 정부와 시민사회에 대한 두 개의 관점에서 공적인 신뢰의 기반은 사회적 신뢰를 전제하는 신뢰문화이고, 사회적 자본을 축적하는 노력은 바람직한 거버넌스를 형성하는 기제라고 지적한다. 다른 의미로는 바람직한 도시거버넌스가 시민사회의 사회적 자본을 형성하는 시민참여에서 구현되고 있음을 제시하고 있다. <그림 3-4>는 이 연구의 이론적 논의의 준거 틀이다.

31) 조권중, 2008, "도시거버넌스의 사회적 신뢰형성 기제 연구", 서울시정개발연구원 내용을 요약함.



자료 : 조권중, 2008, "도시거버넌스의 사회적 신뢰형성 기제 연구"

〈그림 3-4〉 조권중 연구(2008)의 이론적 구성

이 연구는 이러한 이론적 논의에서 더 나아가 사회적 신뢰의 형성이 공적 신뢰로 매개되는 실제 세계에서는 도시거버넌스의 잠재력을 시민사회의 자원봉사 역량과 시민단체의 활동에서 찾고자 하였다. 이 두 영역은 시민의 자발성이 중요하고, 활동을 통해서 사회적 관계를 형성하는 계기가 되며, 이를 통해 사회적 자본의 축적이 가능하다고 보고 있다.

### 7) 삼성경제연구소(이동원·정갑영) 연구<sup>32)</sup>

삼성경제연구소(2009)에서는 사회적 자본의 규모를 국가별로 비교한 종합적인 지표가 아직까지 없다고 보고, 사회적 자본 지수를 만들고자 하였다. 지수의

32) 이동원·정갑영, 2009, 『제3의자본-사회적 자본은 어떻게 증진되는가』, 삼성경제연구소 내용을 요약함.

구조는 가능한 단순하면서도 사회적 자본에 대한 기존 이론을 종합적으로 반영하려고 노력했다. 72개국을 대상으로 실제 사회적 자본의 수준을 나타내는 기존의 지수들을 통해 측정하였다.

이 연구에서 개발한 사회적 자본 지수의 구조는 크게 태도적인 측면을 나타내는 신뢰와 사회규범, 인프라적인 측면을 보여주는 네트워크와 사회구조 등 총 4개 분야로 구성되어 있다. 태도와 인프라가 유기적으로 사회적 자본을 형성하고 결국 사회협력과 결속을 증진하는 원동력이 된다고 보았다.

4개 분야는 각각 2개의 하위 분야로 나누어진다. 신뢰는 일반적 신뢰와 공적 신뢰로, 사회규범은 호혜성과 규범적 행동으로, 네트워크는 퍼트남 그룹과 올슨 그룹으로, 사회구조는 문화적 요인과 사회갈등 지수로 구분된다. 8개의 하위 분야는 다시 총 28개 구성항목과 44개의 변수로 구성된다. 지수개발에 사용된 사회적 자본의 구성요소와 항목은 <표 3-11>과 같다.

<표 3-11> 사회적 자본 지수의 기본 구조

| 구분     | 구성요소   | 구성항목  |
|--------|--------|---|
| ① 신뢰   | 일반적 신뢰 | - 신뢰, 공정성, 금융시장 신뢰                                  |
|        | 공적 신뢰  | - 공공기관, 법률기관, 사회기관에 대한 신뢰도, 소유권 보호                  |
| ② 사회규범 | 호혜성    | - 시민의식  |
|        | 규범적 행동 | - 부패, 법의 지배, 법의 기원                                  |
| ③ 네트워크 | 퍼트남 그룹 | - 종교, 교육/예술/문화, 스포츠/여가단체 가입 비중                      |
|        | 올슨 그룹  | - 노조, 정당, 전문협회 가입 비중                                |
| ④ 사회구조 | 문화     | - 이민자 비중, 도시화, 비공식적 교제, TV 보급률, 인터넷 보급률, 정치적 권리, 종교 |
|        | 사회갈등   | - 소득 불균형, 민주주의 지수, 정부 역량, 사회갈등 지수                   |

자료 : 이동원·정갑영, 2009, 『제3의자본-사회적 자본은 어떻게 증진되는가』

## 8) 한국교육개발원(김태준 외) 연구<sup>33)</sup>

김태준 외(2009) 연구는 홍영란 외(2007) 연구를 토대로 사회참여 및 시민참여

33) 김태준 외, 2009, “한국의 사회적 자본 실태 분석 연구”, 한국교육개발원 내용을 요약함.

여, 신뢰, 호혜성 및 관용, 네트워크 및 사회적 지원의 3가지 영역과 미시적 수준(개인·가정·친구), 중간 수준(학교·직장·이웃·지역사회), 거시적 수준(국가·국제사회)으로 사회적 자본 측정 영역 및 수준을 구분하고 있다.

사회참여 및 시민참여 영역은 정치적 관심 및 투표, 정치적 참여 방식, 가족 혹은 지역사회 참여활동들로 구성하였으며, 신뢰, 호혜성 및 관용 영역은 개인, 가족, 이웃, 지역사회 내 사람들 및 국가기관이나 사회제도에 대한 신뢰 수준, 외국인 이민자 허용, 공정성 등을 포함하고 있다. 네트워크 및 사회적 지원 영역은 가족, 친구, 학교, 직장, 이웃, 지역사회 등에서 이루어지는 사회적 관계성 및 네트워크, 사회적 도움 및 지원 네트워크를 포함하고 있다.

조사는 전국 광역지방자치단체 16개 시도에 거주하는 만 20세에서 65세까지의 성인 1,500명을 대상으로 하였다. 2009년 8월 24일부터 9월 18일까지 총 4주 간에 걸쳐 전국적으로 실시하였으며, 측정도구는 사회적 자본을 직접 측정하는 문항들과 사회적 자본과 관련하여 핵심역량 및 삶의 질을 측정하는 문항으로 구성되어 있다.

김태준 외(2009) 연구는 연도별 변화나 국제적 비교를 통해 한국의 사회적 자본의 취약점을 파악하고, 한국교육의 사회적 자본 효과를 국제적 맥락에서 검토하고자 하였다. 그리고 보다 심층적이고 질적인 분석을 위해 조사대상을 몇 가지 사회적 자본 유형으로 나누고 유형별 프로파일을 분석함으로써 각 집단의 속성을 구체화하였다<sup>34)</sup>. 이를 통해 각각 다양한 사회적 배경을 가지고 있는 클러스터가 사회적 자본의 요인들에서 어떤 강·약점을 가지고 있는지를 분석하고자 하였다.

---

34) 군집분석을 통한 집단별 프로파일 분석을 위해 우선 사회적 자본 측정치들의 표준 점수를 산출하고 사회적 자본의 각 요인 및 구성요소별 특징에 따라 클러스터를 산출하였음.

〈표 3-12〉 사회적 자본 영역 및 수준별 측정요소

| 영역            | 수준     | 측정요소  |
|---------------|--------|---|
| 사회참여 및 시민참여   | 미시적 수준 | - 친구들과 정치토론, 가족모임 및 활동 참여, 가족 및 개인적 관계를 통한 정치 참여  |
|               | 중범위 수준 | - 지역사회 내 단체 활동 참여, 지역사회 내 정치 참여 방식, 지역사회에 대한 활동가능성 및 자원봉사활동                                   |
|               | 거시적 수준 | - 투표참여, 정치에 대한 관심, 국가적 수준의 정치적 참여 방식, 국가수준의 단체 활동 참여  |
| 신뢰, 호혜성 및 관용  | 미시적 수준 | - 공정성, 가족, 친구 신뢰, 가부장적 의식, 입양에 대한 태도  |
|               | 중범위 수준 | - 지역사회 내에서의 사람 신뢰, 직장 내 성 편견, 공동체에 대한 기부  |
|               | 거시적 수준 | - 사회제도 및 기관 신뢰, 법질서/사회적 비판의식, 공직자 부패 정도 및 학연/지연/혈연 의식, 이민자 허용 및 영향, 낯선 한국인/외국인 신뢰             |
| 네트워크 및 사회적 지원 | 미시적 수준 | - 가족으로서의 소속감, 친척, 친구와의 사회적 접촉, 가족과의 활동, 가족, 친구에게서의 사회적 지원                                     |
|               | 중범위 수준 | - 도움행동 의도, 지역사회 구성원으로서의 소속감, 이웃과의 사회적 접촉, 타 집단 사람들과의 의사소통, 지역사회 내 사회적 지원, 지역사회 만족감/문제 의식/미래비전 |
|               | 거시적 수준 | - 국가적 수준의 사회적 지원, 한국인/국제사회 일원으로서의 소속감   |

자료 : 김태준 외, 2009, “한국의 사회적 자본 실태 분석 연구”

### 9) 사회통합 국민의식조사<sup>35)</sup>

노대명(2010)은 2010년 1월 사회통합위원회가 실시한 <사회통합 국민의식조사>의 결과를 분석하였다. 이 조사의 목적은 국민들의 사회통합의식이 공공기관에 의해 안정적으로 분석되지 않고 있는 현실을 고려하여, 중장기적으로 사회통합의식에 대한 지속적 조사를 추진하고 이 조사를 향후 사회통합에 영향을 미치는 제반 요인을 포착하는 기초자료로 활용하는 데 있다.

조사는 국민들의 사회통합의식이 하위집단별로 어떠한 특징을 갖고 있는지 파악하는 것이다. 따라서 조사내용은 응답자를 하위집단으로 분류하는데 필요한 항목과 사회통합의식, 사회갈등에 대한 인식, 사회적 자본과 사회참여, 그리고 사회통합정책의 과제를 묻는 항목으로 구성되었다. 이 조사는 2010년 1월

35) 노대명, 2010, “한국의 사회통합과 국민의식 : 사회통합위원회 국민의식조사 분석결과를 중심으로” 내용을 요약함.



11일부터 28일까지 3주간 전국의 20세 이상 성인 2,012명을 대상으로 전화조사 방식에 따라 이루어졌다.

특히 조사항목 중 사회적 자본과 밀접한 관련이 있는 항목으로, 공공기관에 대한 신뢰도, 귀속감과 기회균등, 나눔과 사회참여 등이 포함되어 있다.

- 공공기관에 대한 신뢰도 : 정부, 국회, 법원, 언론 등
- 귀속감과 기회균등 : 국민으로서의 자부심, 기회균등, 준법정신
- 나눔과 사회참여 : 자원봉사 여부, 사회지도층 역할 인식

## 2. 사회적 자본 통합지수 개발 사례

사회적 자본은 물적 자본과 달리 현실적으로 모든 직접적인 데이터를 확보할 수 없다(우천식 외, 2007). 이에 따라 사회적 자본을 종합적으로 측정하기 위해서는 사회적 자본의 개념을 대리(대체)하는 여러 거시적 변수를 포괄적으로 측정해야 한다. 이렇게 포함된 여러 변수들을 통합하여 사회적 자본을 종합적으로 평가하는 지수를 개발하기도 한다. 이 연구에서는 데이터 수집 등의 한계로 통합지수 방법을 별도로 활용하고 있지는 않으나, 이러한 통합지수 개발 사례를 통해 향후 활용방안을 모색하고자 한다.

### 1) 사회적 자본의 포괄적 측정

기존 연구 가운데 사회적 자본의 포괄적 측정을 시도한 사례를 통해 방법론적 논의를 검토해보고자 한다. 사회적 자본의 포괄적 측정을 위한 대표적인 방법으로는 평균을 이용한 측정, 잠재적 계급 모형, 주성분 분석 등이 있다<sup>36)</sup>.

우선 통합적 값을 추정하는 가장 일반적인 방법으로 각 변수의 평균값을 이

---

36) 이동원·정갑영, 2009, 『제3의자본-사회적 자본은 어떻게 증진되는가』, 삼성경제연구소에서 소개된 사례를 통해 정리함.

용하는 방법<sup>37)</sup>이 있다. 그러나 각 변수들의 평균치를 곱하는 측정방법은 각 변수가 얼마나 포괄적인지와 단순히 평균치를 곱하는 방법에 대한 근거를 제시할 수 있는지 등의 한계가 있다.

잠재적 계급 모형(latent class)<sup>38)</sup>으로 사회적 자본을 추정하는 방법은 사회적 자본이 근본적으로 다차원적 개념이라는 이점이 있다. 이 방법은 조사 응답의 패턴을 분석해 유형별로 집단을 분류한다. 하지만 이 방식은 아직까지 개인별 사회적 자본 수준을 분류하는 데 그치고 있어서, 국가 간 사회적 자본 수준을 비교하기는 어렵다.

주성분 분석(Principal Component Analysis)<sup>39)</sup>은 많은 변수로 이뤄진 데이터를 적절히 선형 결합시켜, 데이터의 분산-공분산 구조를 설명하려는 대표적인 다변량 분석(multivariate analysis) 방법론이다. 주성분 분석은 데이터집합에 속한 변수들 간의 선형 관계를 이용해 전체 데이터의 변이(variability) 정도를 추정된 몇 개의 변수로 압축한다. 주성분 분석에서는 소수의 변수가 데이터 집합에 포함된 모든 정보를 함유하기 때문에 목적으로 하는 개념을 효율적으로 지수화할 수 있다.

주성분 분석의 목적은 크게 ① 데이터 감소(data reduction)<sup>40)</sup>, ② 함의 해석(interpretation)<sup>41)</sup>의 2가지로 나뉘볼 수 있다. 주성분 분석을 활용하면 추정에

---

37) 팩스턴(Paxton, 1999)은 15개 변수를 이용해 개인과 사회기관에 대한 신뢰와 자발적 단체 활동을 각각 추정한 후 평균치를 곱하는 방법으로, 미국의 사회적 자본 수준을 측정하였음.

38) 미국 종합사회조사(GSS)의 경우 18개 질문에 1만 4,527명이 응답한 패턴을 분석해 신뢰·규범 수준과 자발적 단체활동에 따라 7개의 사회적 자본 집단으로 분류하였음.

39) 사바티니(Sabatini, 2009)는 이탈리아의 사회적 자본을 강한 가족관계, 비공식적 네트워크, 자원봉사 단체, 정치 참여, 시민 참여의 5개 차원으로 나누고, 총 200여 개의 지표를 4개의 그룹으로 압축해 지수를 만들었음.

40) 데이터 감소는 수집된 수많은 측정 변수들을 그대로 분석에 사용하기보다는 변수들의 선형 결합을 통해 중복을 제거하고 중요한 몇 개의 성분(주성분)만 추려내면 분석해야 할 데이터의 양을 크게 줄일 수 있다는 것임.

41) 다양한 설문항목을 통해 수집한 데이터는 중요성이 상이한 내용이 어지럽게 섞여 있어서 명시적인 함의를 찾아내기 어려운 경우가 많음. 소수의 주성분으로 데이터가 정리되면, 다수의 측정 변수로 이뤄진 데이터에서는 보기 힘든 데이터 구조를 파악하기가 쉬움. 이들 주성분

활용되는 독립변수로 활용될 자료 간의 다공선성(multicollinearity)이나 상호 인과관계를 정확하게 파악하지 못한 상태에서도 동시에 많은 자료 추정에 이용할 수 있는 장점이 있다.

## 2) 국내 연구의 통합지수 개발 사례

### (1) 삼성경제연구소(2009)<sup>42)</sup>의 사회적 자본 지수 : 주성분 분석

삼성경제연구소는 주성분 분석 기법을 시도해 종합적이고 포괄적인 사회적 자본의 국가별 지수를 개발하고자 하였다.

이동원 외 연구에서 사회적 자본 측정변수는 44개의 변수항목으로 구성되어 있으며, 총 72개국의 데이터를 수집했다. 최종 포함된 72개국의 경우에도 44개 변수항목을 모두 갖춘 것은 아니었으나, 주성분 분석을 수행하기 위해서는 모든 변수항목에 대해 측정값을 갖는 완전한 데이터를 필요로 하기 때문에, 일부 측정값이 누락된 변수와 다른 변수들 사이의 선형회귀식을 구하고, 이를 이용해 누락된 변수를 추정했다. 이러한 데이터 보완 과정을 통해 결과적으로 주성분 분석에 필요한 데이터는 72×44 크기의 행렬로 정리됐으며, 이 데이터 행렬을 고유값 분해해 총 44개의 주성분을 얻어냈다.

이 연구에서는 44개의 주성분 중 다른 주성분에 비해 현저히 높은 분산율을 나타내고 있는 두 주성분(49.63%를 차지)이 사회적 자본을 특징짓는 가장 유의한 두 요소라고 보았다. 이들 두 주성분의 의미를 정확히 파악하기 위해서는 변수별 요인 사상(variables factor map) 또는 상관원(correlation circle)이 흔히 이용된다. 결과적으로 제1주성분만이 유의미한 성분으로 판단돼 이를 사회적 자본 지수 성분으로 규정하였다.

사회적 자본 지수의 산식을 구하면 다음과 같다. 사회적 자본 지수 성분으로

---

은 회귀분석, 판별분석 등 여러 가지 다른 통계기법을 접목시켜 그 함의를 해석해내기가 한층 쉬움.

42) 이동원·정갑영, 2009, 『제3의자본-사회적 자본은 어떻게 증진되는가』, 삼성경제연구소

정의한 제1주성분  $\lambda_1$ 로의 (회전)변환식은 일반적인 가중평균 형태로 주어진다.

$$\lambda_1 = \omega_1 \alpha_1 + \omega_2 \alpha_2 + \cdots + \omega_n \alpha_n = \sum_{i=1}^N \omega_i \alpha_i$$

이들 44개 변수들 가운데 사회적 자본 지수와의 상관관계가 5% 신뢰 수준에서 유의한 변수들은 32개이다. 이렇게 계산된 제1주성분은 근사적으로 정규분포  $N(0, 3.432)$ 을 따른다. 그러나 이를 그대로 사회적 자본 지수로 사용할 경우 음수가 나올 수 있으므로 일반적인 지수와는 괴리가 있다. 이를 보완하기 위해 제1주성분  $\lambda_1$ 을 다음과 같은 간단한 산식으로 변환시켜  $N(5, 1.722)$ 의 정규분포를 따르는 사회적 자본 지수를 얻어냈다.

$$SC = 0.5 \cdot \lambda_1 + 5$$

**(2) 한국교육개발원(2007)<sup>43)</sup>의 사회적 자본 지수 : 가중가법지수개발방법론**

홍영란 외 연구는 사회적 자본 지수를 구하기 위한 기본적인 방식으로 ‘가중가법지수개발방법론’을 사용하였다. 가중가법지수개발방법론은 각각의 지표에 특정 가중치를 부여하고 이 값들을 가법적으로 합산하여 지수를 구성하는 방식이다. 즉 지표값을 산출하고 영역별로 그 중에서 가장 의미있는 지표를 선정하여 표준화와 중요도에 따른 가중치의 설정을 통해 지수를 개발하고자 하였다.

사회적 자본의 지수를 개발하기 위한 절차는 5단계로 설정 가능하다. 우선 첫 번째는 영역별, 요소별로 산출된 지표에 대해 설문지와 각종 통계자료를 통해 지표값을 산출하는 것이다. 두 번째는 산출된 지표값을 통해 영역별 및 요소별로 사회적 자본을 가장 잘 대변할 수 있는 대표적인 지표를 추출하여 지수화할 수 있는 대상을 선정한다. 세 번째는 지수화할 수 있는 대표적인 지표를 전

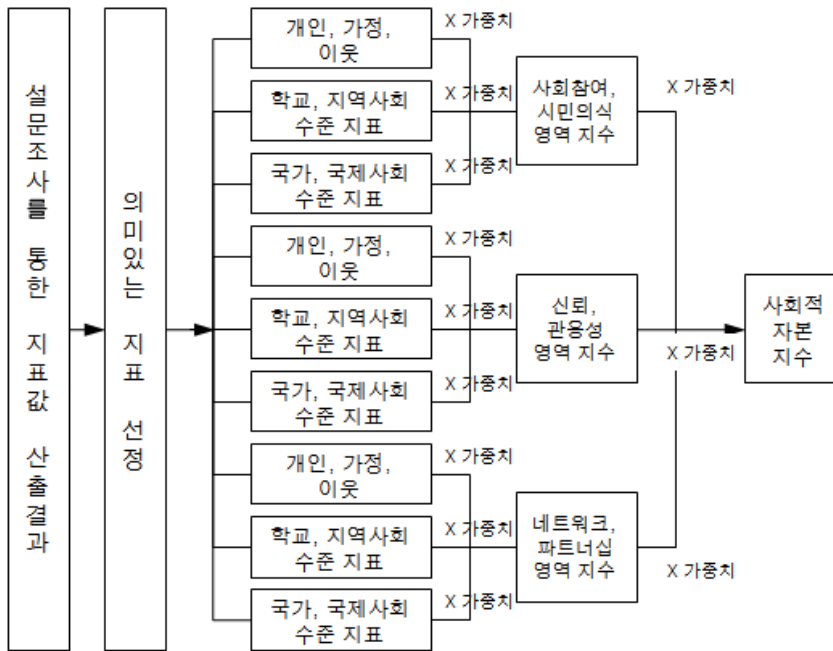
---

43) 홍영란 외, 2007, “사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구”, 한국교육개발원

문가 의견수렴을 거쳐 중요도가 높은 지표에 가중치를 부여함으로써 표준화된 복합지수를 산출한다. 특히 가중치를 주는데 있어서 객관성 및 합리성을 확보해야 한다. 네 번째는 사회적 자본의 영역별 복합지수를 각 지표값 × 가중치의 방식으로 산출한다. 마지막으로 사회적 자본의 종합적인 복합지수의 산출은 영역별 복합지수의 총합을 영역의 수로 나눈다.

이를 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$\begin{aligned} \text{사회적 자본 지수} = & (\text{가중치} \times \text{사회참여 및 시민의식 영역 지수}) \\ & + (\text{가중치} \times \text{신뢰 및 관용성 지수}) \\ & + (\text{가중치} \times \text{네트워크 및 파트너십 지수}) \end{aligned}$$



자료 : 홍영란 외, 2007, "사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구"

〈그림 3-5〉 사회적 자본 지수 산출 모형

### 제3절 사회적 자본 측정을 위한 지표체계 설정

#### 1. 선행연구들의 사회적 자본 지표체계 특성

국제기구와 여러 정부들은 사회적 자본의 정책적 활용을 위해 개념적 틀을 설정하고 측정도구를 개발하는 등 사회적 자본을 측정하려고 노력하고 있다. 지금까지 살펴본 국제기구 및 주요국가의 사례 분석을 통하여 사회적 자본 측정의 구성영역별 특성을 정리해 보았다.

〈표 3-13〉 선행연구들의 사회적 자본 구성요소 비교

|          | 연구기관                   | 신뢰 | 규범           | 네트워크 | 참여 | 제도/환경   |
|----------|------------------------|----|--------------|------|----|---|
| 국제<br>기구 | 세계은행                   | ○  | 연대감          | ○    | ○  | 정보와 통신,<br>사회적 통합과 포용                         |
|          | OECD                   |    |              | ○    | ○  | 사회적 지원  |
|          | EU의 사회의 질              | ○  | 관용성,<br>이타성  | ○    |    | 정체성   |
| 해외<br>국가 | 영국(통계청)                | ○  | 호혜성          | ○    | ○  | 사회적 지원,<br>지역에 대한 견해                          |
|          | 호주(통계청)                |    |              | ○    | ○  |   |
|          | 캐나다(PRI)               |    |              | ○    |    | 외부적 상황  |
|          | 미국(SCCBS)              | ○  |              | ○    | ○  | 사회참여의 형평성                                     |
| 국내<br>연구 | KDI국제정책대학원<br>(2006)   | ○  | 호혜성          | ○    | ○  | 민주적 거버넌스                                      |
|          | 한국직업능력개발원<br>(2006)    | ○  |              | ○    | ○  | 지역사회의 사회문화적 환경,<br>교육훈련 및 학습,<br>국가차원의 제도와 법률 |
|          | 한국교육개발원<br>(2007/2009) | ○  | 관용성          | ○    | ○  | 지역별 특성  |
|          | 연세대사회발전연구소<br>(2008)   | ○  | 호혜성          | ○    |    |   |
|          | 한국보건사회연구원<br>(2008)    | ○  | 호혜성          | ○    | ○  | 지역자원  |
|          | 시정개발연구원<br>(2008)      | ○  |              | ○    | ○  |   |
|          | 삼성경제연구소<br>(2009)      | ○  | 호혜성,<br>규범행동 | ○    |    | 사회구조(문화, 사회갈등)                                |
|          | 사회통합위원회<br>(2010)      | ○  | 귀속감,<br>기회균등 |      | ○  |   |

선행연구들의 경우 사회적 자본의 개념에 대한 일반적 합의가 어느 정도 형성되어 있으나, 개별 지표설정에 대한 차이는 존재한다. 기존의 연구들은 특히 복합지표 설정의 어려움을 인지하여, 다양한 비교분석을 시도하고 있으나 아직 까지 그에 대한 합의는 결여되어 있는 상태이다.

이와 같이 사회적 자본 개념을 정의하고 측정 도구를 선택하는 방식 등에는 차이가 존재한다. 이는 각 지역 또는 국가마다 우선시되어야 할 정책과제와 사회적 자본을 통해 이루고자 하는 정책목표 또는 활용목적이 다르기 때문이다.

## 2. 서울의 사회적 자본 지표체계 구축

지금까지 살펴본 사회적 자본에 대한 선행 논의들을 토대로 서울의 사회적 자본을 측정할 수 있는 지표 개발을 위해 지표체계를 구조화하고, 세부영역별로 개별 지표 항목을 설정하여 해당 데이터를 추출하고자 한다.

### 1) 사회적 자본 지표체계 구축의 배경

사회적 자본의 측정에는 많은 어려움이 있으며, 우리나라는 아직 그 논의의 초기단계에 있다고 볼 수 있다. 그동안 학계에서 사회적 자본에 대한 논의가 활발하게 진행되었지만 아직 사회적 자본의 개념이 명확하게 정의되지 못하고 있다. 특히 사회적 자본은 상호 연관된 다양한 요소들로 구성되어 있기 때문에 정의와 측정이 더욱 어렵다.

OECD(2001)에서도 언급한 사회적 자본 측정의 특성과 한계<sup>44)</sup>를 간단히 정리해보고자 한다. OECD는 사회적 자본의 측정이 어려운 이유를 세 가지 측면

---

44) OECD, 2001, “The Well-being of Nations”에 언급된 내용을 중심으로 김태중 외, 2006, 『사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구』, KDI 국제정책대학원; 홍영란 외, 2007, “사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구”, 교육개발원 내용을 참조하였음.

에서 지적하고 있다. 첫째, 사회적 자본의 측정에 있어 사회적 자본의 근원, 기능, 결과 등이 혼동되고 있다. 둘째, 사회적 자본과 관련된 요소들의 상당수는 암묵적이며 상호 연관되어 있어 측정이나 코드화가 어렵다. 셋째, 사람 간의 상호작용이나 관계 등이 중요한 요소이나 이들에 대한 적절한 자료가 없어 측정이 쉽지 않다는 점이다.

이러한 문제점들을 토대로 OECD 연구는 사회적 자본의 측정과 관련하여 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다(OECD, 2001). 우선 사회적 자본이 네트워크, 가치, 규범 등 여러 영역을 포함하고 있으므로 사회적 자본에 대한 측정도 가능한 한 종합적이어야 한다. 또한, 태도나 신뢰와 같은 주관적인 요소와 단체가입 또는 사회적 관계의 정도 등 행동적 측면 간에 균형을 이루어야 한다. 마지막으로, 사회적 자본에 관계되는 행동이나 태도가 측정되는 문화적 맥락이 고려되어야 한다.

이와 같은 원칙에 따르면 결국 종합적인 사회적 측정을 위해 가능한 한 다양한 사회적 자본의 범주가 측정에 포함되어야 한다는 것이다. 그리고 사회적 자본과 관련된 행동적 특성과 심리적 특성이 모두 고려되어 사회적 자본 측정 구조에 포함되어야 한다. 또한 국가, 민족, 사회마다 문화의 차이로 인해 사회적 자본의 모습이 달라질 수 있으므로 이에 대한 고려가 필요하다고 보고 있다.

그동안 국내에서 이루어진 사회적 자본 관련 연구들 중 사회적 자본 정책에 기초 자료가 될 수 있는 사회적 자본의 실태조사나 측정에 관한 연구들은 선진국과 같이 국가통계청 차원에서 광범위하게 이루어지기보다 개인이나 기관 수준에서 탐색적으로 이루어져왔다.

이 연구들 중 일부는 사회적 자본 정책에 관한 실증적 조사 자료를 얻기 위해 몇몇 연구기관에서 수행한 전국 규모의 실태 조사였지만, 이 결과를 정책에 활용하는 경우는 극히 미흡한 실정이다. 아직까지는 우리나라가 사회적 자본 정책에 대한 실행보다는 논의 수준에 머물러 있음을 보여준다.

이미 영국, 캐나다, 미국 등 여러 선진국의 경우에는 사회적 자본 정책에 관



한 실증적 자료를 마련하기 위하여 각종 사회적 자본 측정 도구 개발 및 조사가 이루어져 왔다. 또한 OECD를 비롯한 국제기구들은 사회적 자본의 측정과 개발에 대한 국제적 협력을 추진해오고 있으며, WVS 등에서 나온 사회적 자본 측정 결과를 활용하여 사회적 자본 측정을 위한 국제비교지표를 마련하기 위해 노력하고 있다. 이러한 객관적인 국제비교지표를 활용하는 것 역시 국제적 수준에서의 비교를 용이하게 하여 해당 국가의 사회적 자본 실태에 대한 보다 심층적인 분석을 가능하게 할 수 있을 것이다.

## 2) 서울의 사회적 자본 측정을 위한 영역 설정과 지표체계 구축

서울의 사회적 자본을 측정하기 위해 이 연구에서는 지금까지 살펴본 선행연구들을 토대로 사회적 자본을 ‘신뢰’, ‘규범’, ‘네트워크’, ‘참여’, ‘사회구조’의 5가지 영역으로 설정하고자 한다.

사회적 자본에 관한 기존의 논의들이 신뢰나 네트워크를 중심으로 이해하는 경향이 있었다면, 이 연구에서는 정책적 활용을 고려하여 네트워크와 시민참여를 사회적 자본의 중요한 영역으로 보았다. 또한 사회적 자본을 지역사회환경이나 제도 등 사회구조를 포괄하는 사회관계적 자산의 의미를 포함하는 것으로 이해하고자 하였다.

사회적 자본의 영역별 구성요소는 다음과 같다.

### ○ 신뢰

신뢰는 사회의 결속을 달성하기 위한 필수조건으로 신뢰가 부족한 사회는 사회적 결속력이 약해지며 곧 사회통합이 어려워진다. 신뢰는 사회적 자본의 구성요소이자 사회적 자본의 결과이기도 하다. 신뢰에는 타인에 대한 일반적 신뢰와 제도 및 공공기관에 대한 공적 신뢰가 포함된다.

### ○ 규범

사회의 구성원이 법질서를 준수하고, 법에 대해 건강한 시민의식을 가진다는 것은 사회적 자본 형성과 관련있다. 이는 사회 구성원들 간의 책임의식을 증진 시키며, 사회협력의 수준을 높인다. 규범 영역에는 호혜성, 규범적 행동, 연대감 등이 포함된다.

### ○ 네트워크

네트워크는 일반적으로 여러 연구에서 사회적 자본을 구성하는 핵심요소로 보고 있다. 사회 구성원들이 서로 긴밀한 사회적 관계망을 유지하거나 적극적으로 자발적 조직을 만들어 활동하는 등의 긍정적 상호작용을 통해 협력과 소통이 활성화되면 사회가 유기적으로 통합될 뿐 아니라 신뢰가 형성되고 더 나아가 사회적 자본이 축적된다. 네트워크는 비공식적 상호작용으로 이루어진 사적 연결망과 조직활동 등의 공적 연결망으로 구분할 수 있다.

### ○ 참여

시민들의 자발적 참여가 사회적 네트워크를 형성하고 결사체나 시민단체의 참여와 협력으로 사회적 신뢰가 형성된다고 본다. 지역사회에 대한 참여와 시민 참여로 구분할 수 있다.

### ○ 사회구조

사회구조는 사회적 자본의 직접적인 구성요소라기보다는 사회적 자본을 분석하는 데 있어서 배경적인 역할을 한다. 사회구조는 크게 지역사회의 구조와 계층 구조, 관용성과 포용 문화, 사회 의사소통으로 볼 수 있다. 특히 구조적 갈등요인이 심할수록 사회협력 수준이 저하된다고 보기 때문에 소득 불균형이나 계층 갈등, 다문화주의와 사회적 약자를 받아들이는 태도 등을 측정항목으로 포함시키고 있다.



〈그림 3-6〉 사회적 자본 지표체계 제안

이와 같이 설정된 측정영역을 토대로, 사회적 자본에 대한 국내외의 다양한 실증연구에 포함된 설문문항을 정리하여 지표체계를 제안하고자 한다. 특히 이 연구는 주요지표(핵심지표)와 보조지표(참고지표)로 구분하여 제시하고자 한다.

주요지표는 이 연구에서 서울의 사회적 자본을 위해 분석대상으로 활용하는 핵심적 항목이다. 그러나 보조지표는 사회적 자본의 측정을 위해 고려해 볼 만한 항목이나, 영역을 대표하는 데 있어서 연관성이 불확실하거나 다른 변수로 대체 가능한 성격을 지니고 있는 등의 논의의 여지가 남아 있는 경우이다. 그리고 자료 확보의 제약 등으로 인해 이 보고서에서는 굳이 분석을 다루고 있지 않다.

〈표 3-14〉 사회적 자본 측정을 위한 지표체계

| 영역    | 구성 요소      | 주요 지표(핵심 지표)                                       | 보조 지표(참고 지표)  |
|-------|------------|--|---|
| 신뢰    | 일반적 신뢰     | - 타인에 대한 신뢰 정도                                     | - 신뢰의 범위 : 가족/친구/이웃/처음 만나는 사람에 대한 신뢰 정도   |
|       | 공적 신뢰      | - 주요 기관에 대한 신뢰 정도                                  | - 공공정책의 결정과정에 대한 신뢰 정도<br>- 경제적 상거래에 대한 신뢰 정도<br>- 직장 내 공정성에 대한 신뢰 정도<br>- 국가정책에 대한 수용 정도 |
| 규범    | 호혜성        | - 자원봉사율<br>- 후원 및 기부율                              | - 헌혈여부  |
|       | 규범적 행동     | - 준법수준<br>- 공공질서 수준<br>- 부패인식지수(청렴지수)              | - 법에 대한 인식<br>- 준법에 대한 의지<br>- 법적 효능감   |
|       | 연대감        | - 서울시민으로서의 자부심<br>- 서울의 고향인식도                      | - 지역사회 소속감<br>- 지역주민 간 협력 정도  |
| 네트 워크 | 사적 연결망     | - 가족과의 교류 정도<br>- 주위사람과의 교류 정도<br>- 도움의 기대 여부      | - 친구/친지/이웃 및 다른 사람들과의 접촉 방법 및 빈도<br>- 동문회, 중친회, 향우회 활동                                    |
|       | 공적 연결망     | - 민간단체 등록 수<br>- 참여단체 유형                           | - 단체 참여 빈도<br>- 참여단체의 규모 및 구성원 수<br>- 구성원의 결속력/동질성/다양성<br>- 단체 활동에 대한 만족도                 |
| 참여    | 지역 사회 참여   | - 지역커뮤니티 참여율<br>- 지역사회 주민행사 참여율                    | - 지역사회활동 자발성 여부<br>- 지역사회 활동 참여시간<br>- 지역의 의사결정 참여<br>- 지역참여를 통한 효능감/만족도                  |
|       | 시민 참여      | - 투표 참여율<br>- 전자정부 참여율<br>- 단체 참여율<br>- 사이버공동체 참여율 | - 정치에 대한 관심 및 의견 제시<br>- 사회 정치적 참여활동 내역   |
| 사회 구조 | 지역 사회 구조   | - 생활여건 변화에 대한 인식<br>- 도시위험도<br>- 향후 거주희망 정도        | - 공공서비스의 접근성  |
|       | 계층 구조      | - 소득 불균형<br>- 주관적 계층의식                             | - 소득분배에 대한 견해<br>- 계층갈등 발생빈도<br>- 사회적 이동률<br>- 성차별 정도                                     |
|       | 관용성과 포용 문화 | - 다문화주의<br>- 사회적 약자에 대한 태도                         | - 장애인 복지 필요성에 대한 의견<br>- 노부모 부양에 대한 견해  |
|       | 사회 의사 소통   | - 인터넷 이용 정도<br>- 정부의 정보개방 정도                       | - 미디어(신문, TV 등)를 접하는 빈도<br>- 정보 접근성   |

# 제4장 한국의 사회적 자본 현황

제1절 사회적 자본 영역별 주요 현황

제2절 사회적 자본의 전반적 평가와 시사점

## 제 4 장

# 한국의 사회적 자본 현황

### 제1절 사회적 자본 영역별 주요 현황

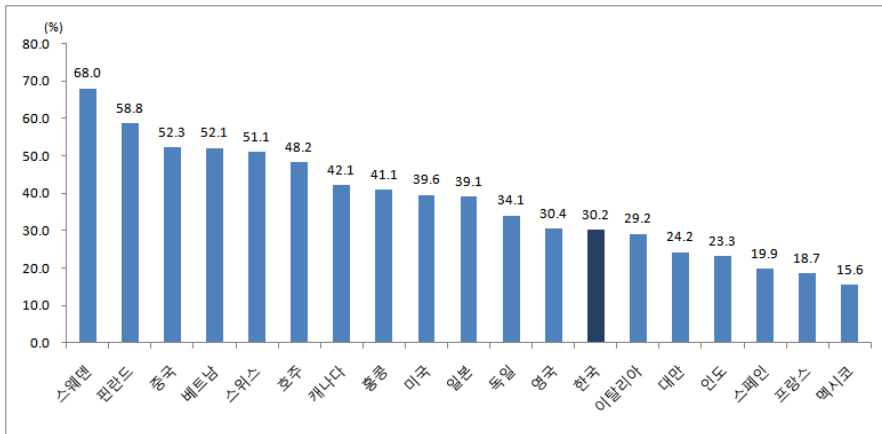
앞 장에서 살펴본 국제기관과 해외 정부들 그리고 국내 주요 연구들의 사회적 자본 측정 결과를 토대로 우리나라의 사회적 자본 수준을 보고자 한다. 기존 연구들의 주요 측정결과를 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조 영역별로 살펴본다. 단, 측정기준이나 방법, 조사시점과 대상, 표본규모 등이 일관되지 않다는 한계가 있어 정확한 비교 제시라기보다는 우리나라의 전반적인 사회적 자본 수준을 가늠해 보는데 의의가 있다.

#### 1. 신뢰

일반적인 신뢰 수준은 대부분의 사람들을 신뢰할 수 있는지 아니면 조심해야 하는지를 묻는 질문에 “대부분의 사람들을 신뢰할 수 있다”고 응답한 사람들의 비율이다. 신뢰도의 경우 대표적인 지표로 세계가치조사(World Values Survey : WVS)의 결과를 주로 참조한다.

세계가치조사 2005~2007년 결과를 중심으로 살펴본 결과, 한국은 30.2%로

10명 중 3명 정도가 신뢰할 수 있다고 응답했다. 이는 스웨덴(68.0%), 핀란드(58.8%)에 비해 매우 낮으며, OECD 회원국 19개국 중 13위에 해당하는 수준이다.

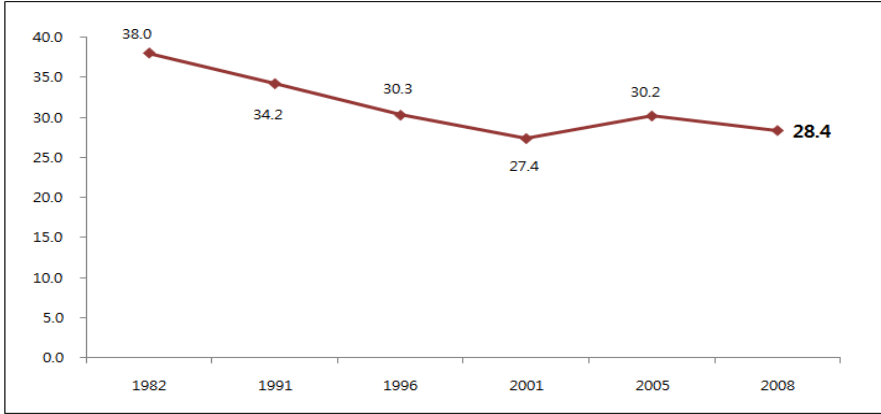


주 : WVS 2005-2007 데이터 자료임.  
 자료 : World Values Survey Association, WORLD VALUE SURVEY 2005 OFFICIAL DATA FILE - wvs1981\_2008\_v20090914, 2009

〈그림 4-1〉 주요 국가들의 일반 신뢰수준(%)

매일경제<sup>45)</sup>가 2008년 여론조사기관인 엠브레인에 의뢰해 세계가치조사의 기준에 따라 20세 이상 전국 남녀 1500명을 대상으로 진행한 한국 사회의 신뢰도 조사결과를 살펴보면, ‘다른 사람을 믿느냐’는 질문에 ‘믿는다’는 응답은 28.4%에 불과하다. 이는 세계가치조사가 처음 실시된 1982년의 38.0%에 비해 매우 낮아진 수치이다. <그림 4-2>에서 알 수 있듯이 타인에 대한 신뢰도는 갈수록 낮아지는 추세이다.

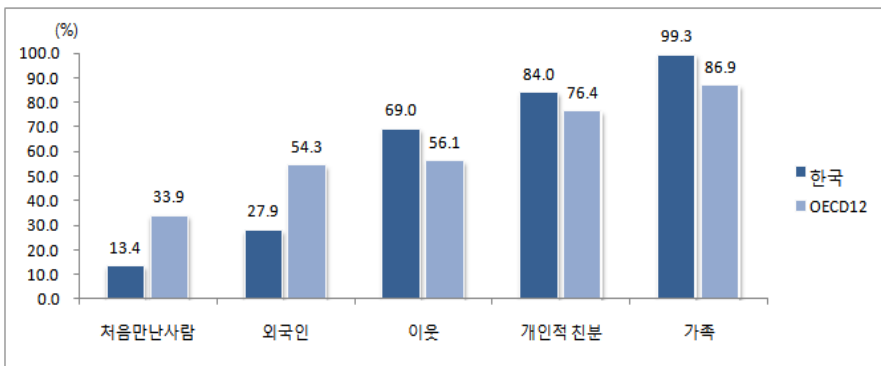
45) 2008년 8월 13일 보도



자료 : 이동원 외, 2009, 『제3의자본-사회적 자본은 어떻게 증진되는가』 재인용; World Values Survey Korea 1982~2005, 2008은 WVS 기준으로 삼성경제연구소와 매일경제신문이 공동으로 한 설문조사 결과

〈그림 4-2〉 타인에 대한 신뢰도 추이(%)

신뢰의 범위를 살펴보면 한국의 경우 가족에 대한 신뢰도는 99.3%로 매우 높은 편이다. 개인적 친분 관계, 이웃에 대한 신뢰도도 각각 84.0%와 69.0%로 OECD 12개국의 평균 신뢰도보다 높다. 반면 처음 만난 사람이나 외국인에 대한 신뢰도는 각각 13.4%와 27.9%로 OECD 12개국의 절반수준에 그친다.



주 : 신뢰도는 완전 또는 약간 신뢰한다고 응답한 비중(%). OECD12는 조사에 포함된 OECD 12개국 평균임.  
 자료 : 이동원 외, 2009, 『제3의자본-사회적 자본은 어떻게 증진되는가』 재인용; World Values Survey 2005

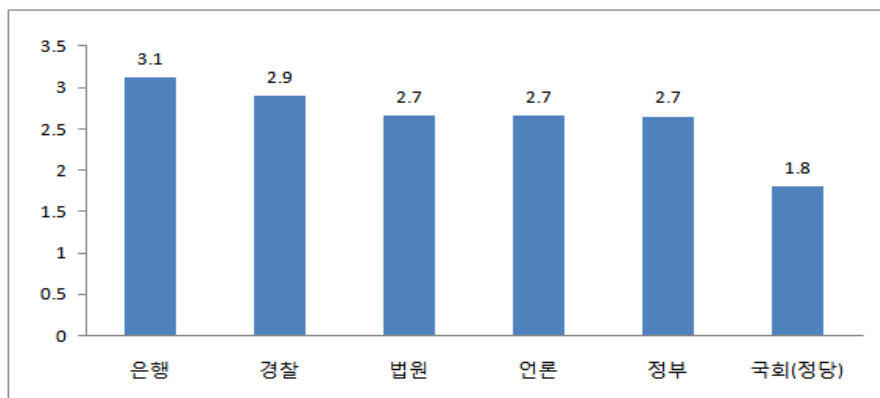
〈그림 4-3〉 신뢰의 범위(%)



공공기관에 대한 신뢰도는 사회통합국민의식조사<sup>46)</sup>의 결과를 참조하고자 한다. 이 조사결과에 따르면 신뢰도는 은행→경찰→법원→언론→정부→국회(정당) 순으로 나타났다

신뢰도가 가장 낮게 나온 국회(정당)의 경우 응답자의 80.4%가 신뢰하지 않는다고 답했고, 3.0%만이 신뢰한다는 응답하였다. 국회에 대한 국민들의 불신이 매우 심각한 수준에 이르고 있음을 알 수 있다. 그리고 정부와 언론, 법원에 대해서도 불신이 신뢰보다 높게 나왔다.

이와 같은 조사결과에 따르면 우리사회에서 공공기관에 대한 신뢰도는 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 6개 공공기관에 대해 신뢰한다고 응답한 비중(신뢰 + 매우 신뢰)은 평균 19.6%로 불신한다고 응답한 비중(신뢰하지 않음 + 전혀 신뢰하지 않음)인 43.0%의 절반에도 미치지 못하고 있다.



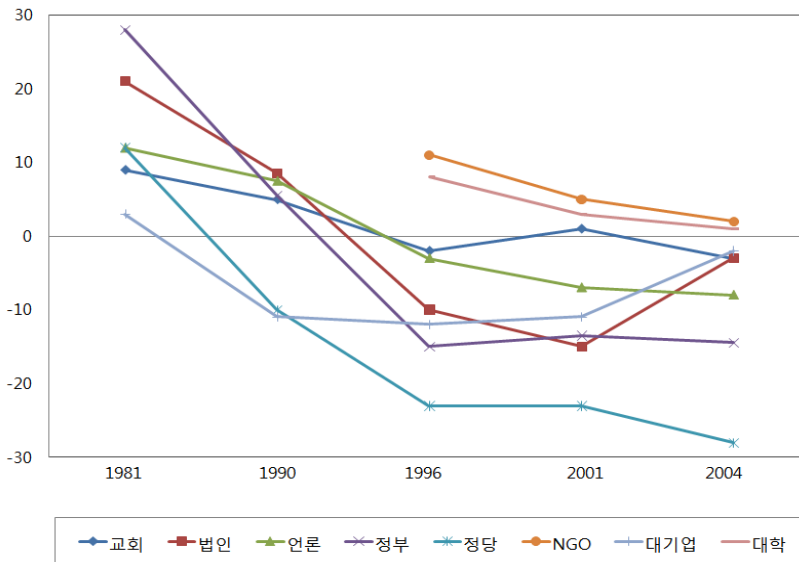
주: 5점 척도  
 자료: 노대명, 2010, "한국의 사회통합과 국민의식: 사회통합위원회 국민의식조사 분석결과를 중심으로"

〈그림 4-4〉 주요 공공기관에 대한 신뢰도

46) 대통령직속 사회통합위원회와 한국사회학회는 ‘한국의 사회갈등과 통합방안’ 학술 심포지엄에서 전국 20세 이상 성인 남녀 2,012명을 대상으로 실시한 사회통합 주제의 국민의식 조사 결과<sup>1)</sup>를 발표했다(노대명, 2010).

노대명(2010)은 정부, 국회, 법원 등 공공기관이나 언론, 은행 등 사회기관에 대한 신뢰는 사회의 전반적인 신뢰수준을 결정함으로써 사회통합에 영향을 끼치게 된다고 보았다. 정부, 국회, 법원, 경찰은 소유권을 보호하고 법을 집행하는 기관으로서 이들의 공정하고 효율적인 작동이 사회적 신뢰의 근간을 이룬다고 말할 수 있다. 이는 공적제도가 제대로 작동하지 못해 부정부패가 심한 국가일수록 사회신뢰가 감소하는 경향이 있다는 점에서도 확인할 수 있다.

이와 같은 공적 영역에서 신뢰 수준의 전반적인 하향세는 2007년 KDI 보고서에서도 찾아볼 수 있다. 한국개발연구원의 우천식 외(2007)는 기존의 연구결과들을 정리하여 공적 기관들에 대한 신뢰도 추이를 점검하였는데, 주요 기관에 대한 국민의 신뢰가 낮다는 문제를 지적하고 있다. 이 보고서에서도 역시 정부와 정당에 대한 신뢰도는 가장 낮은 수준에 머물고 있으면서 계속 하락하는

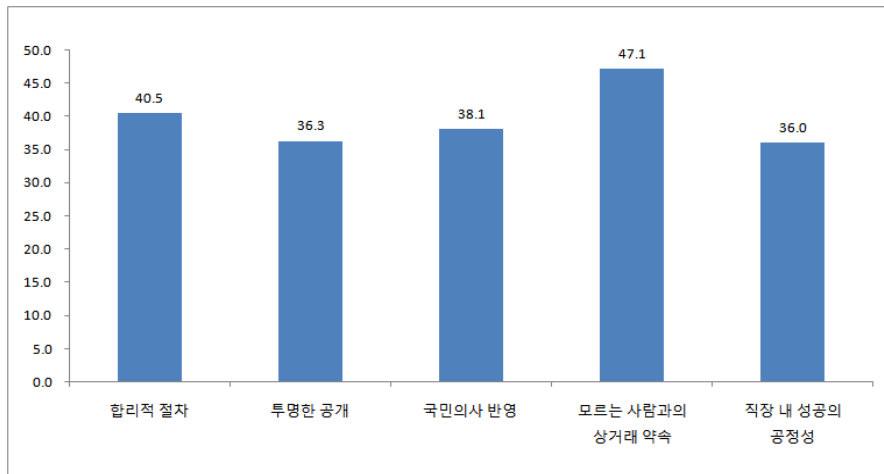


주 : 척도는 50(최고수준의 신뢰)에서 -50(최저수준의 신뢰)까지  
 자료 : 우천식 외, 2007, "한국 경제 · 사회와 사회적 자본" 재인용; 1981~1990년 World Value Survey, 1996년 이후 서울대 조사

〈그림 4-5〉 주요 기관에 대한 신뢰도 추이

추세를 보이고 있다.

사회제도에 대한 전반적인 신뢰 정도는 한국직업능력개발원의 연구를 참조하여 살펴보고자 한다. 이영현 외(2006)는 합리적 절차, 투명한 공개, 국민의사 반영, 모르는 사람과의 상거래 약속, 직장 내 성공의 공정성 등 사회의 주요 제도에 대한 신뢰 정도를 조사하였다. 이 조사결과에 따르면 제도에 대한 신뢰는 전부 50%를 넘지 못하고 있는 것으로 나타났다. 특히 투명한 공개나 국민 의사 반영, 직장 내 성공의 공정성에 대한 신뢰도는 40%에 못 미치는 것으로 나타나 사회제도에 대한 신뢰도가 전반적으로 낮은 것을 보여준다.



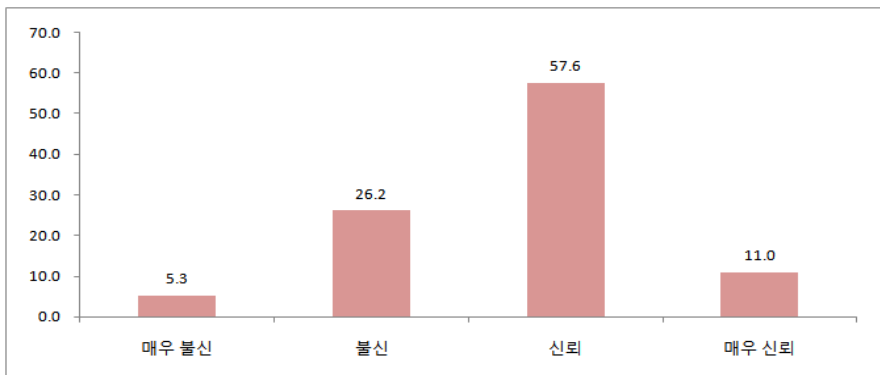
자료 : 이영현 외, 2006, "사회적 자본과 인적자원개발"

〈그림 4-6〉 제도적 신뢰

## 2. 사회규범

KDI 국제정책대학원(2006)의 연구결과에 따르면, 우리사회 전반의 호혜성(reciprocity)에 대한 믿음은 68.6%로 나타났다. “지금 곤경에 처한 사람을 도와

주변 훗날 내가 곤경에 처했을 때 누군가가 나를 도와줄 것이다” 라는 의견에 얼마나 동의하는지 여부를 4점 척도로 물어본 결과이다. 호혜성이 존재할 때 사람들은 타인에 대한 호의와 선의를 베풀 뿐 아니라, 이러한 호혜성이 타인에게 까지 확장되어 선의와 협동의 선순환이 생겨나고 장차 사회신뢰가 높아질 수 있는 계기가 만들어질 수 있다(김태중 외, 2006).



자료 : 김태중 외, 2006, "사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구"

〈그림 4-7〉 호혜성에 대한 신뢰의 정도

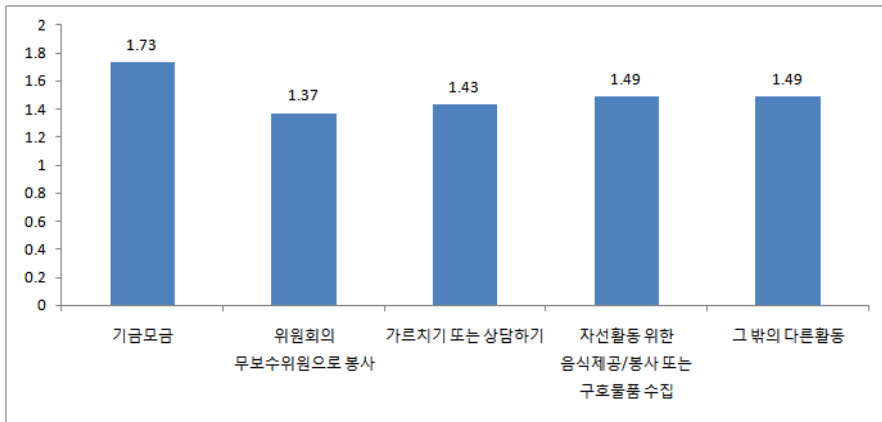
호혜성을 나타내는 구체적 지표인 자원봉사활동, 기부 및 후원, 헌혈 등의 이타적 활동에 대한 참여수준을 살펴보고자 한다.

통계청의 『사회조사』에 따르면 자원봉사활동 참여경험이 있는 사람은 2003년 14.6%에서 2006년 14.3%로 큰 변화가 없었지만, 2009년에는 19.3%로 크게 늘어나서 최근의 자원봉사 증가추세를 확인할 수 있다.

또한 통계청의 『사회조사』에서 나타난 후원 및 기부금을 낸 경험이 있다고 응답한 사람의 비율도 2009년에 33.1%로 나타났다. 이는 2006년의 31.6%(후원 여부 항목)에 비해 다소 증가한 수치이다. 후원방법들에 대해서는 사회복지단체(43.3%), 언론기관(28.8%), 종교단체(21.3%), 직장(15.3%), 대상자에게 직접 전달(11.9%) 순으로 나타났다(통계청, 2006). 이러한 결과를 통해 조직적인 후

원의 형식과 절차를 갖춘 기관을 이용한 기부가 활발해지고 있음을 알 수 있다 (통계청·통계개발원, 2009).

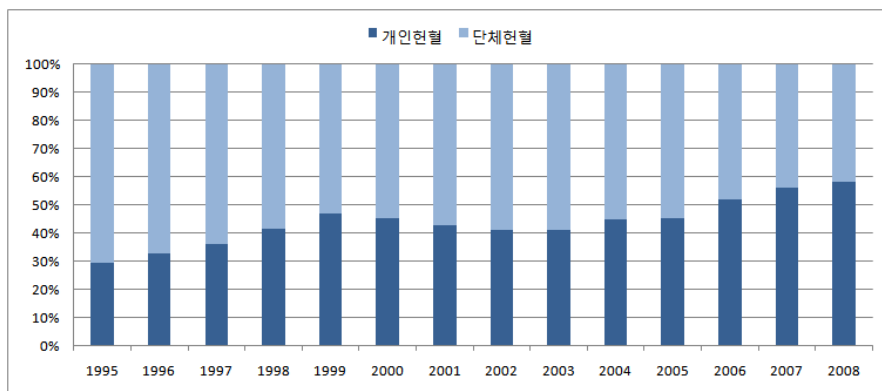
자원봉사 활동의 참여수준을 분석한 김태준 외(2009)의 연구결과에서도 자원봉사 중 기금모금에 대한 활동이 가장 높았으며, 자선활동을 위한 음식제공 및 봉사 또는 구호물품 수집이나 그 밖의 활동이 그다음 순으로 높게 나타났다.



주 : 5점 척도(참여경험이 없음 1점 - 매우 적극적으로 참여함 5점)  
 자료 : 김태준 외, 2009, "한국의 사회적 자본 실태 분석 연구"

〈그림 4-8〉 자원봉사 참여 수준

헌혈자는 1998년부터 2003년에 이르기까지 매년 250만 명 정도 증가했으나, 그 이후 점차 줄어들고 있는 추세이다(통계청·통계개발원, 2009). 과거에는 군 부대나 학생 등의 단체헌혈이 많았으나, 그 비중이 1995년의 70.6%에서 점차 감소하기 시작하여 2008년에는 41.9%에 불과하게 되었다. 반면 개인헌혈의 비중은 지속적으로 증가하여 2008년에는 58.1%에 달하게 되었다. 이처럼 자발적인 개인헌혈의 비중이 높아지는 것은 사회적인 참여의 긍정적 신호라고 볼 수 있을 것이다.



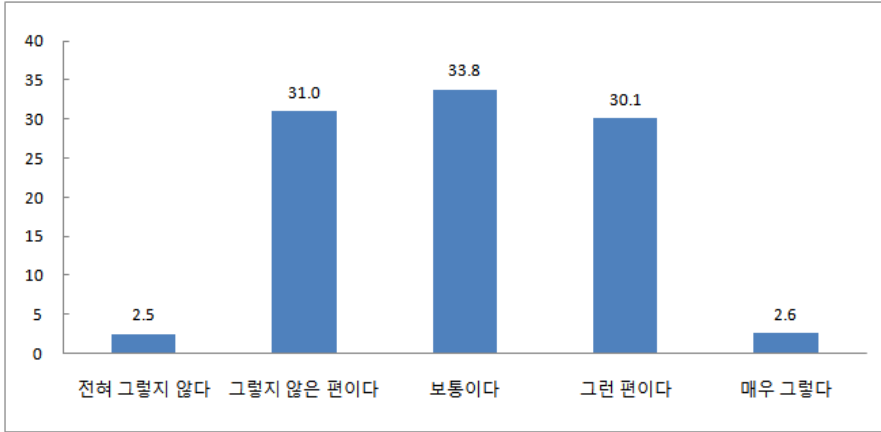
자료 : 통계청 · 통계개발원, 2009, 『한국의 사회동향 2009』 재인용; 대한적십자사, 『혈액사업통계연보』

〈그림 4-9〉 헌혈자 중 개인헌혈과 단체헌혈의 비중

현재 우리나라의 경우 법질서 수준은 다른 선진국에 비해 상당히 낮은 것으로 측정되고 있으며 이로 인한 사회·경제적 손실도 상당히 큰 것으로 보고되고 있다<sup>47)</sup>. <사회통합 국민의식조사><sup>48)</sup>에서 준범의식 수준을 보면, 전체 응답자의 32.7%만이 한국 국민들이 법을 잘 지킨다고 응답하였고, 다른 33.5%가 법을 잘 지키지 않는다고 대답하였다.

47) 김종면 한국조세연구원 연구위원은 26일 기획재정부 주관으로 열린 ‘국가재정운용계획 공공 질서안전 분야 토론회’에서 “세계은행이 2007년 조사한 결과에 따르면 경제협력개발기구(OECD) 회원국에서 법질서와 신뢰 등 사회적 자본의 국부창출 기여도는 평균 81%였으나 한국은 OECD 평균의 3분의 1 수준에 그쳤다”고 지적했음. 그는 법질서 수준이 낮을 경우 미래에 대한 예측 가능성이 떨어지고, 이에 따른 기업 투자 감소 등으로 이어져 경제 성장에 부정적 영향을 초래한다고 주장함(한국경제, 2009/06/26).

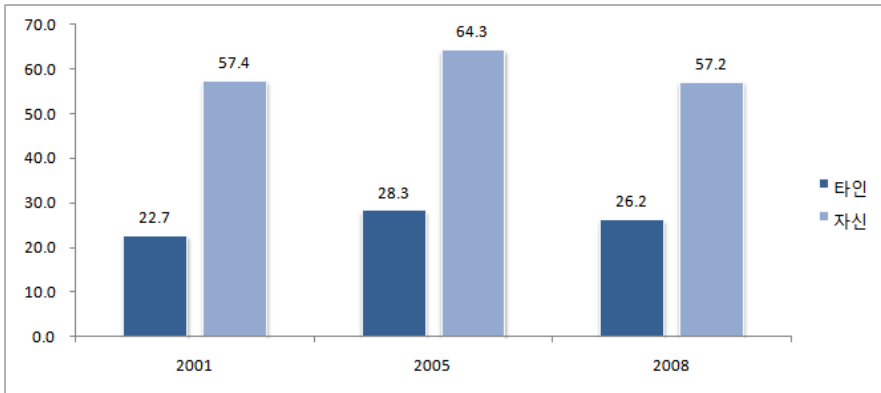
48) 대통령직속 사회통합위원회와 한국사회학회는 ‘한국의 사회갈등과 통합방안’ 학술 심포지엄에서 사회통합을 주제로 한 국민의식 조사 결과를 발표했다(노대명, 2010, “한국의 사회통합과 국민의식 : 사회통합위원회 국민의식조사 분석결과를 중심으로”)



자료 : 노대명, 2010, “한국의 사회통합과 국민의식 : 사회통합위원회 국민의식조사 분석결과를 중심으로”

〈그림 4-10〉 준법정신에 대한 인식

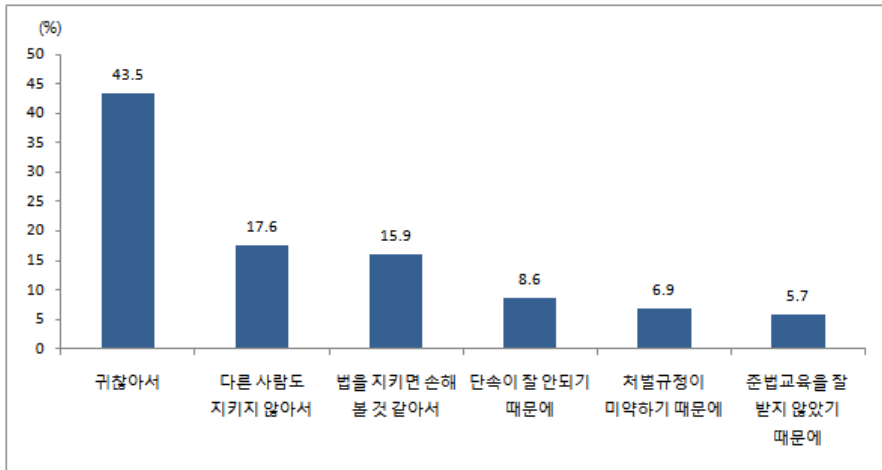
이러한 준법의식은 자신과 타인에 있어서 다르게 나타나기도 한다. 통계청 사회조사 결과에 따르면 자신과 타인에 대한 준법 수준 인식에 있어서 이중 잣대 경향을 볼 수 있다(이동원 외, 2009).



자료 : 통계청, 각 연도, 『사회조사』원자료

〈그림 4-11〉 준법 수준 인식 비교

이와 같이 법을 지키지 않는 이유로는 ‘귀찮아서’가 42.9%로 가장 높게 나타났다. ‘다른 사람도 지키지 않아서’, ‘법을 지키면 손해라서’, ‘단속이 잘 안돼서’ 등의 이유 등은 사회의 준법수준에 대한 불신을 보여준다.



자료 : 통계청, 2008, 『사회조사』원자료

〈그림 4-12〉 법을 지키지 않는 이유

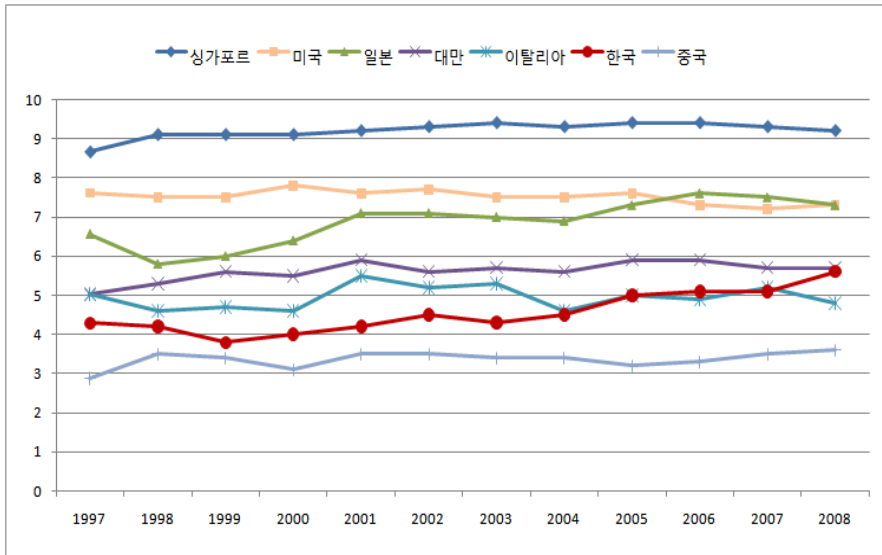
정부의 투명성 즉 부정부패에 대한 인식 역시 사회적 자본의 규범행동 영역을 평가하는 중요한 지표이다. 정부가 부정부패 없이 운영되고 사회전반에 투명한 규칙이 존재한다면 사회구성원들과 집단들 간의 대화나 타협이 훨씬 용이하게 이루어지며 이는 곧 사회통합에 기여할 것이다.

국제투명성기구(Transparency International)가 180개국을 조사하여 발표한 2008년 부패인식지수<sup>49)</sup>에서 한국은 10점 만점에 5.6점을 얻어 40위에 그쳤다.

49) 국제투명성기구는 1995년부터 매년 1회씩 국가별 부패인식지수(CPI)를 발표함. 이는 IMD (International Institute for Management Development) 등 다양한 기관에서 실시한 공공부문의 부패 관련 설문조사 및 전문가 평가 자료를 활용하여 산출함. CPI는 공공부문에서의 부패에 초점을 맞추고 있으며, 부패를 ‘사적 이익을 위한 공적 직위의 남용’으로 정의하고 있음 (통계청·통계개발원, 2009).



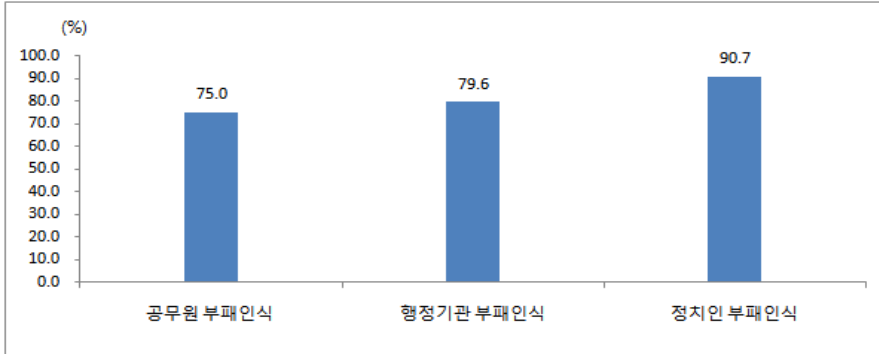
10점에 가까울수록 부패가 없는 사회를 뜻하는데, 우리나라는 아직 중위권 수준에 속하는 셈이다. 그러나 1999년 외환위기 이후 부패인식지수가 미약하게나마 지속적으로 향상되는 추세를 보이고 있어 개선의 여지가 있다고 볼 수 있다.



주 : 최고로 투명한 상태가 10점으로, 수치가 높을수록 부패인식 정도가 낮은 것임.  
 자료 : 통계청·통계개발원, 2009, 『한국의 사회동향 2009』 재인용; Transparency International, TI Corruption Perception Index([http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi)), 2009

〈그림 4-13〉 한국과 주요 국가들의 부패인식지수 비교

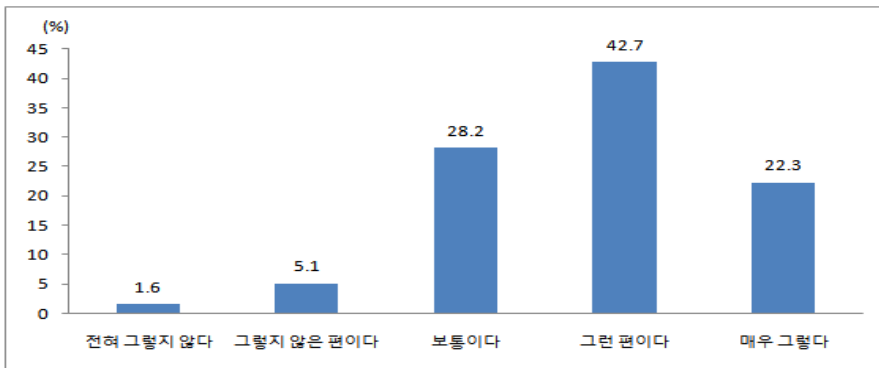
ISSP(International Social Survey Programme)의 2006년 조사에 의하면 한국인의 75%가 공무원들의 부패가 만연해 있다고 인식하고 있는데, 이는 전체 33개 조사대상국 중에서 18번째로 그 비율이 높은 것이다. 한국인이 인식한 행정기관들의 부패만연 정도는 79.6%로 전체 38개 조사대상국 중에서 15번째였으며(ISSP, 2004), 정치인들의 부패만연 정도는 90.7%로 전체 33개 조사대상국 중 8번째로 그 비율이 높은 것으로 나타났다(ISSP, 2006).



자료 : 통계청·통계개발원, 2009, 『한국의 사회동향 2009』 재인용; ISSP(International Social Survey Programme) 2006, 행정기관 부패인식도는 2004년 자료임.

〈그림 4-14〉 한국의 부패만연 인식 비율

연대감은 국가나 지역에 대한 소속감과 그로 인해 느끼는 자부심으로 대체하여 살펴볼 수 있을 것이다. <사회통합 국민의식조사>에서 전체 응답자의 65%는 대한민국 국민으로서의 자부심을 느낀다고 답하고 있다. 이는 자부심을 느끼지 못한다고 답한 응답자가 6.7%에 불과하다는 점에서 상대적으로 높은 귀속감을 갖고 있다는 점을 시사한다(노대명, 2010).



자료 : 노대명, 2010, “한국의 사회통합과 국민의식 : 사회통합위원회 국민의식조사 분석결과를 중심으로”

〈그림 4-15〉 국민으로서의 자부심

### 3. 네트워크

네트워크는 사회 구성원들 간의 연결망을 통한 상호작용을 의미한다. 한국보건사회연구원의 박세경 외(2008) 연구결과를 참조하여 지역사회 주민의 상호작용 수준을 살펴보았다. 이에 따르면 사적 연결망의 비공식적 상호작용이 2.71로 조직적 상호작용 수준인 1.76보다 높게 나타났다. 1에 가까울수록 교류 횟수가 거의 없음을 의미한다. 공식적인 상호작용으로 지역사회 행사, 주민모임, 단체 및 클럽 모임이 각각 1.75, 1.49, 1.76으로 나타나 매우 낮은 편임을 알 수 있다. 반면 비공식적 상호작용 중에서 직장동료와의 업무외의 사교나 가족 및 친척방문은 각각 3.27, 3.25로 가장 높게 나타났다.

〈표 4-1〉 지역사회주민의 상호작용 수준(%)

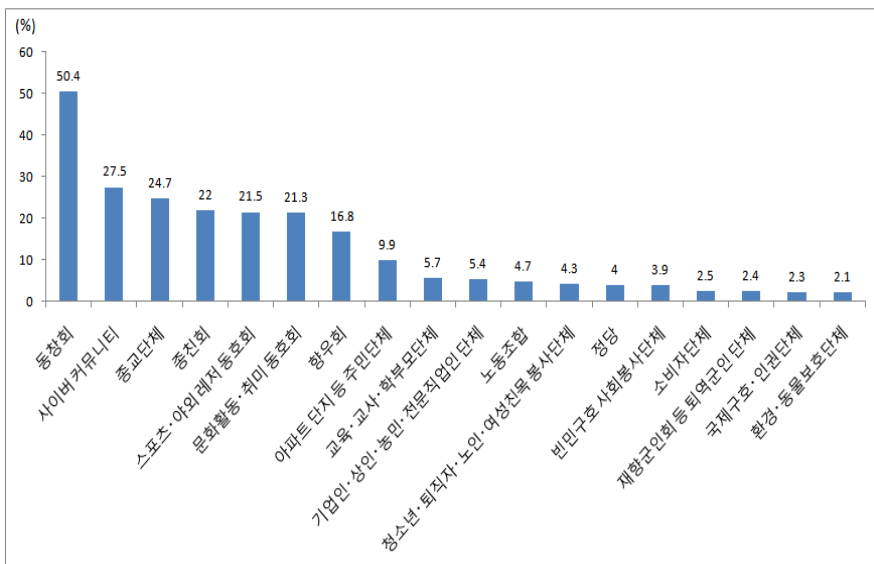
| 네트워크 유형               | 평균   | 표준편차 |
|-----------------------|------|------|
| 지역사회 행사(지역축제 등)       | 1.75 | 0.78 |
| 주민모임(반상회, 토론회 등)      | 1.49 | 0.93 |
| 단체 및 클럽모임(취미, 사회단체 등) | 1.76 | 1.37 |
| 조직 상호작용 수준            | 1.67 | 0.71 |
| 친구들의 가족초대 방문          | 2.47 | 1.18 |
| 가족 및 친척방문             | 3.17 | 0.87 |
| 친한 친구와 밖에서의 친목모임      | 3.25 | 1.28 |
| 직장동료와의 업무외의 사교        | 2.27 | 1.51 |
| 친구와의 오락, 취미, 게임       | 2.20 | 1.55 |
| 비공식적 상호작용             | 2.71 | 0.83 |

주 : 1) '1=전혀 없음', '2=지난 1년간 1~2회', '3=월1회 미만 수차례', '4=매월 한번 이상', '5=매주 한번 이상'  
 자료 : 박세경 외, 2008, "지역복지 활성화를 위한 사회자본 형성의 실태와 과제"

2006년 KDI 국제정책대학원 보고서에서도 유형별 단체의 가입률을 통해 여러 사회적 관계망 조직의 활동 수준을 제시하고 있다<sup>50)</sup>. 우리나라는 학연, 혈

50) 이 자료는 단체의 참여수준을 나타내는 지표로 활용할 수 있으나, 이 연구에서는 상호작용의 활동유형 경향을 알아보는 지표로 활용하고자 함.

연, 지연 중심의 전통적인 형태의 관계망인 동창회(50.4%), 종친회(22%), 향우회(16.8%) 등이 활성화되고 있는 실정이다. 또한 최근 사이버 커뮤니티의 활동(27.5%)도 상대적으로 높게 나타나고 있어 온라인상에서의 상호작용이 점차 증가하고 있다는 것을 보여주고 있다. 그러나 실질적으로 사회적 자본의 밑거름인 시민단체나 정치단체 등의 활동수준은 매우 낮아 공적 연결망의 수준이 대단히 취약한 편으로 볼 수 있다.

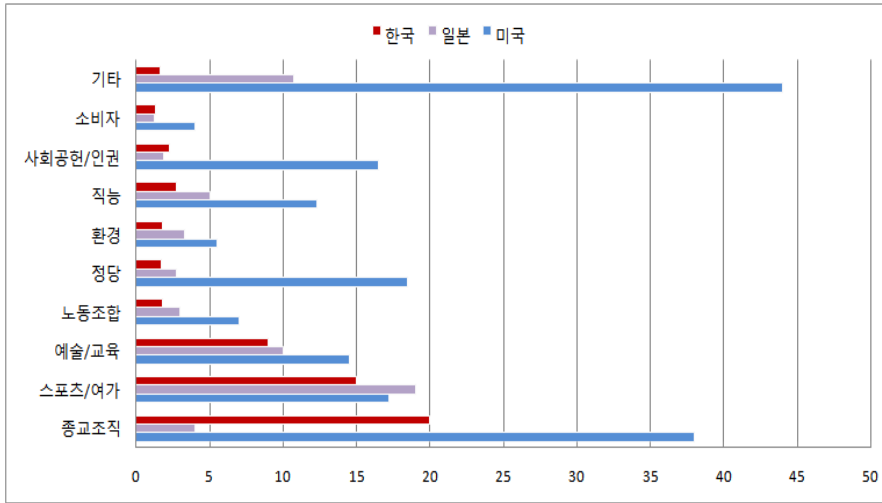


자료 : 김태중 외, 2006, "사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구"

(그림 4-16) 참여단체 유형

<그림 4-17>은 단체유형별로 적극적으로 참여하는 사람들의 비율을 한국, 미국, 일본에 대해 비교한 결과이다. 모든 종류의 단체에서 한국은 미국에 비해 참여율이 낮고, 일본과 비교하더라도 종교조직을 제외하고는 대체로 낮은 수준의 참여율을 보이고 있다. 전반적으로 종교, 스포츠/여가, 예술/교육 조직에 대해서는 적극적으로 참여하는 반면, 정당이나 직능단체와 같은 기능적이고 목표

지향적인 조직이나 환경단체, 인권단체 등의 자발적 결사체에 대한 참여율은 크게 떨어지는 것으로 볼 수 있다.



자료 : 통계청 · 통계개발원, 2009, 『한국의 사회동향 2009』 재인용; World Value Survey 2005

〈그림 4-17〉 사회조직에 적극적으로 참여하는 사람의 비율

#### 4. 참여

참여는 일반적으로 자신이 거주하는 지역사회 활동에 대한 참여와 사회 정치적 시민활동에 대한 참여로 구분할 수 있다. 우선 지역사회 참여는 이영현 외 (2006) 연구를 참조하고자 한다. 이 보고서에 따르면 자신이 살고 있는 지역사회에 참여하는 비율은 29.5%이고, 1년에 17일 정도 참여하는 것으로 나타났다 (이영현 외, 2006). 자발적 참여율(22.8%)과 의무적 참여율(21.4%)의 차이는 그리 크게 나타나지 않았다.

우리 지역의 다양한 문제를 결정하는 데 있어서 본인이 영향력을 행사할 수 있다는 비율은 15.7%로 지역참여의 효능감은 매우 낮은 편이다. 지역주민들과

협력하여 집단적으로 영향력을 행사한다는 비율도 20.8%이고, 실제로 영향력을 적어 있다는 비율도 13.7%로 그다지 높지 않은 것으로 볼 수 있다. 우리 지역의 사람들이 함께 협력하여 지역 문제의 결정에 영향력을 행사할 수 있다고 응답한 비율이 2.16%로 아주 적은 것으로 나타났다.

〈표 4-2〉 지역참여 효능감

(단위 : %)

| 측정내용  | 전혀 동의하지 않음 | 별로 동의하지 않음 | 보통   | 약간 동의 | 전적으로 동의 |
|---|------------|------------|------|-------|---------|
| 나는 우리 지역의 문제를 결정하는 데 영향력을 행사할 수 있다.           | 16.5       | 25.2       | 42.4 | 14.2  | 1.5     |
| 우리 지역의 사람들은 함께 협력하여 지역 문제의 결정에 영향력을 행사할 수 있다. | 11.8       | 22.9       | 44.4 | 18.7  | 2.1     |
| 지난 1년간 우리 지역의 사람들은 지역 문제에 대하여 영향력을 행사한 적이 있다. | 19.8       | 24.3       | 42.0 | 12.0  | 1.7     |

자료 : 이영현 외, 2006, "사회적 자본과 인적자원개발", 한국직업능력개발원

사람들이 자신의 의사를 정치과정에 얼마나 반영시키고 있는지를 알기 위한 가장 일반적인 지표는 바로 선거참여율이다. 지속적인 민주화에도 불구하고 투표율의 하락은 시민들의 정치에 대한 무관심이나 불신이 늘어나는 현상을 반영한다고 볼 수 있다.

대통령선거의 투표율은 지난 1992년 81.9%에서, 1997년 80.7%, 2002년 70.8%, 2007년 63.0%로 지속적인 하락추세를 유지하고 있다. 국회의원 선거의 투표율도 1992년과 1997년에는 각각 71.9%와 63.9%였는데, 외환위기 이후 2000년과 2004년, 2008년에는 각각 57.2%, 60.6%, 46.0%로 급격히 저조해진 것을 알 수 있다. 지방의회 의원선거의 투표율도 상대적으로 낮아진 것을 알 수 있다. 광역의원 선거나 기초의원 선거의 투표율은 모두 1990년대에는 60% 내외로 유지되다가 이후에는 50%대로 낮아졌다(통계청·통계개발원, 2009).

2004년 한국교육개발원 보고서는 WVS를 이용한 OECD 국가별 사회참여 수준을 비교하였다. 우리나라는 정치활동 참여에서 스웨덴이나 미국보다 낮은 수

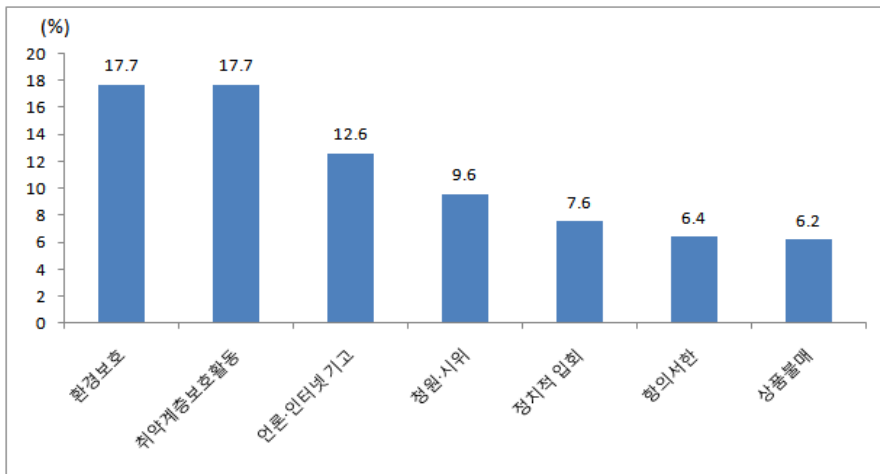
준인 반면, 교회활동이나 자선활동에서는 OECD 평균보다 훨씬 높은 수준인 것으로 조사되었다.

이영현(2006)의 연구결과를 참조하여 좀 더 구체적인 사회참여 활동의 내용

〈표 4-3〉 OECD 국가별 사회참여 수준(2000)

| 국가        | 교회활동 참여     | 스포츠활동 참여    | 정치활동 참여     | 환경활동 참여     | 전문 활동 참여    | 자선활동 참여     |
|-----------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 덴마크       | 0.07        | 0.33        | 0.07        | 0.13        | 0.12        | 0.06        |
| 스웨덴       | 0.10        | 0.33        | 0.10        | 0.11        | 0.12        | 0.08        |
| 영국        | 0.16        | 0.18        | 0.06        | 0.06        | 0.11        | 0.09        |
| 미국        | 0.49        | 0.21        | 0.15        | 0.09        | 0.15        | 0.10        |
| 일본        | 0.07        | 0.09        | 0.03        | 0.01        | 0.05        | 0.03        |
| <b>한국</b> | <b>0.42</b> | <b>0.19</b> | <b>0.06</b> | <b>0.04</b> | <b>0.14</b> | <b>0.12</b> |
| OECD 평균   | 0.18        | 0.20        | 0.08        | 0.06        | 0.09        | 0.08        |

자료 : 김태준 외, 2004, "지역인적자원개발을 위한 사회적 자본 측정 및 형성전략의 국제비교 연구" 재인용; Inglehart, R, et al.(2000), World Value Surveys and European Values Surveys, 1981-1984, 1990-1993, 1995-1997. Ann Arbor, MI : Institute for Social Research



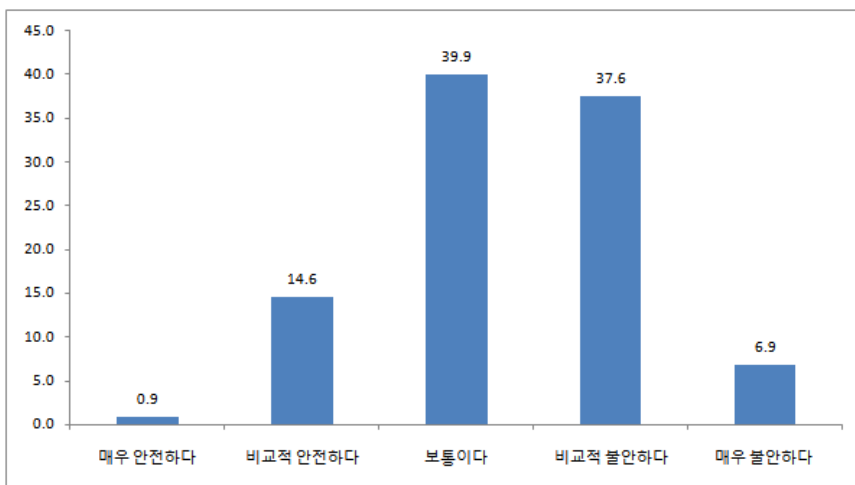
자료 : 이영현 외, 2006, "사회적 자본과 인적자원개발", 한국직업능력개발원

〈그림 4-18〉 사회 정치적 참여활동

을 살펴보고자 한다. 이에 따르면 전반적으로 10% 미만의 낮은 참여율을 보이고 있지만, 환경보호나 취약계층보호활동, 언론/인터넷 기고 등에서는 참여율이 10%대를 상회하는 것으로 나타났다.

## 5. 사회구조

지역사회의 구조를 알아볼 수 있는 지표 중 하나로 사회안전 수준에 대한 인식 정도를 살펴보고자 한다. 2009년 통계청의 『사회조사』에 따르면 우리나라의 전반적인 사회안전 수준에 대해 안전하다(매우 안전+비교적 안전)고 응답한 사람은 15.5%인 반면, 불안하다(매우 불안+비교적 불안)고 응답한 사람은 44.5%를 넘어 우리나라의 안전 수준이 불안하다는 평가가 훨씬 더 우세하였다. 그러나 이러한 수치는 2008년 불안하다고 응답한 사람의 비율이 50%를 넘었던 것과 비교하면 전반적으로 인식이 개선되고 있다고 볼 수 있다.



자료 : 통계청, 2009, 『사회통계조사』

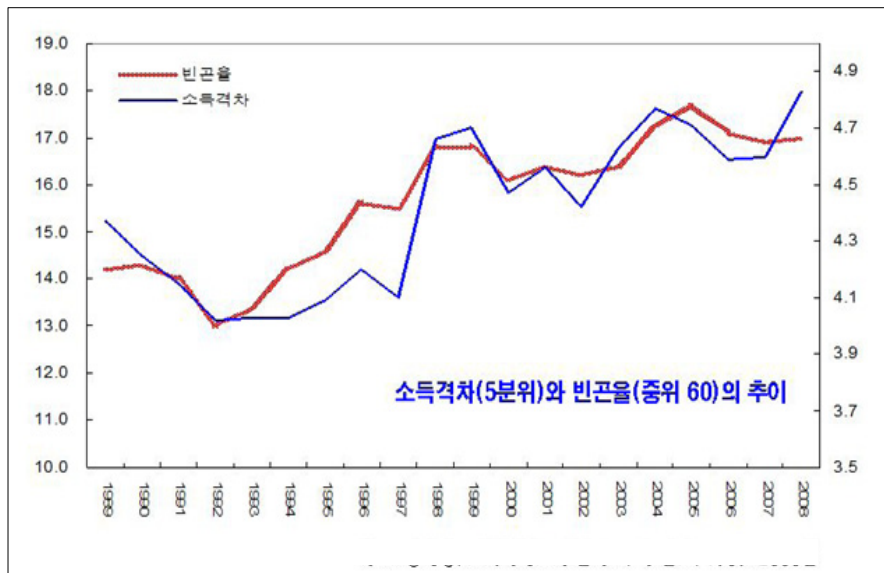
〈그림 4-19〉 사회안전에 대한 인식



계층 구조는 크게 소득분배의 불균형이나 계층문제로 파악할 수 있을 것이다. 전국적으로 가구의 월평균 소득은 1990년 88만원에서 2008년 399만원으로 4.5배나 증가하였다. 이 기간 동안의 물가상승률을 감안하여 실질소득으로 환산하였을 때도 가구의 월평균 소득은 2.5배나 증가한 것이다. 1990년 3.7명이던 가구원수가 2005년에는 2.9명으로 줄어든 것을 감안한다면 가구원 1인당 실질 소득의 증가는 더 클 것이다(통계청·통계개발원, 2009).

그러나 소득분배구조를 살펴보면, 2000년 이후 소득분배의 불평등은 급속히 악화되었고 빈곤율 또한 급증하고 있어, 한국사회는 양극화가 진행되고 있다고 볼 수 있다(노대명, 2010).

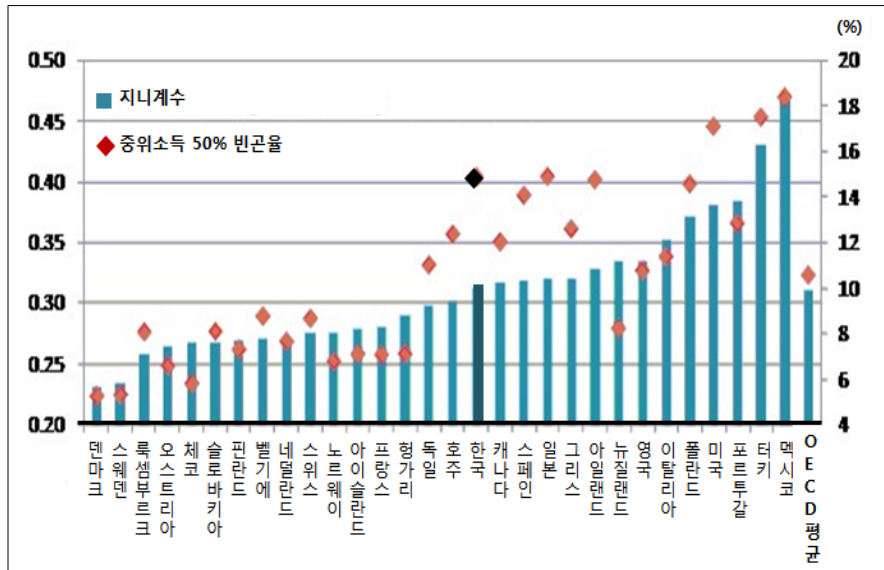
OECD에 보고된 2006년 우리나라의 지니계수는 0.312이고, 중위소득 50%를 기준으로 한 빈곤율은 14.6%였다. 우리나라의 지니계수는 OECD 평균보다 높



주 : 소득 5분위 배율은 소득수준 상위 20%의 소득을 하위 20%의 소득으로 나눈 배율임. 소득배율은 고소득자와 저소득자 간 소득격차를 나타내는 것으로 배율이 높을수록 소득불평등이 심하다는 것을 의미함.  
 자료 : 노대명, 2010, “한국의 사회통합과 국민의식 : 사회통합위원회 국민의식조사 분석결과를 중심으로”; 통계청, 도시가계조사, 각 연도

〈그림 4-20〉 한국사회 소득격차와 빈곤율의 추이

게 나타나고 있어 우리나라의 소득분배 평등성이 OECD 평균에 미치지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 우리나라의 순위는 OECD 30개국 중 17번째이고, 빈곤율은 OECD 국가의 평균 빈곤율인 10.6%에 비해 훨씬 높은 편이다. 이는 빈곤율이 낮은 국가 순으로 25위에 속한다(통계청·통계개발원, 2009).



자료 : 통계청·통계개발원, 2009, 『한국의 사회동향 2009』 재인용; OECD, 2008, Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries

〈그림 4-21〉 OECD 국가의 지니계수와 빈곤율 비교

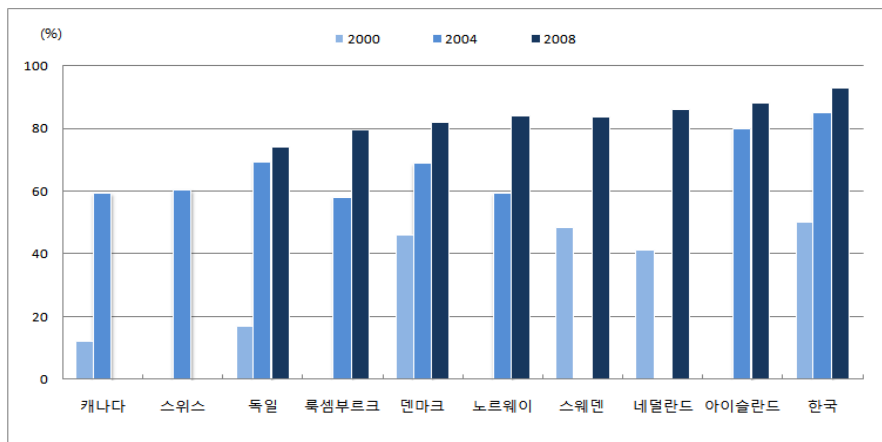
그 외 계층구조와 관련된 몇몇 항목을 살펴보고자 한다. 사회계층이동에 대한 인식에 있어서, 우리사회의 구성원들은 세대 간 이동이나 세대 내 이동의 가능성이 점차 떨어진다고 생각한다. 특히 1997년을 기준으로 세대 간 이동이나 세대 내 이동의 가능성이 높다고 하는 비율이 큰 폭으로 떨어지고 있다. 반면 그럴 가능성이 낮다고 보는 비율은 크게 증가하고 있다. 2003년의 경우에도 세대 간 이동의 가능성이 낮다는 응답과 모르겠다는 응답의 비율이 증가하고 있어서 우리 사회의 계층 간 이동의 가능성이 줄어들고 있다(통계청·통계개발원, 2009).

〈표 4-4〉 사회적 이동 가능성에 대한 인식 태도

| 연도   | 세대 간 이동   |      |           |      | 세대 내 이동   |      |           |      |
|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
|      | 가능성<br>높다 | 보통   | 가능성<br>낮다 | 모르겠다 | 가능성<br>높다 | 보통   | 가능성<br>낮다 | 모르겠다 |
| 1991 | 60.7      | 31.7 | 7.6       |      | 43.9      | 38   | 18.1      |      |
| 1994 | 60.3      | 34.6 | 5.1       |      | 45.8      | 42.7 | 11.5      |      |
| 1997 | 41.2      | 36.6 | 11.2      | 11   | 21.7      | 42   | 25.6      | 10.8 |
| 2003 | 45.5      | 17.9 | 19.8      | 16.8 | 33.2      | 27.9 | 29.4      | 9.6  |
| 2006 | 38.2      |      | 27        | 34.8 | 28        |      | 42.2      | 29.8 |

자료 : 통계청, 각 연도, 『사회통계조사』 원자료

우리 사회에 인터넷이 광범위하게 일상생활로 스며들면서 인터넷보급률과 이용률이 지속적으로 상승해왔고, 참여적 인터넷 사용량도 크게 증가하였다. 이러한 정보 접근성과 활용 정도를 통한 사회의 의사소통 수준 역시 사회구조를 설명하는 지표항목으로 볼 수 있다. 무선인터넷을 포함한 가구 인터넷 접속률은 한국이 국제적으로 가장 높은 것으로 나타났다(통계청·통계개발원, 2009).



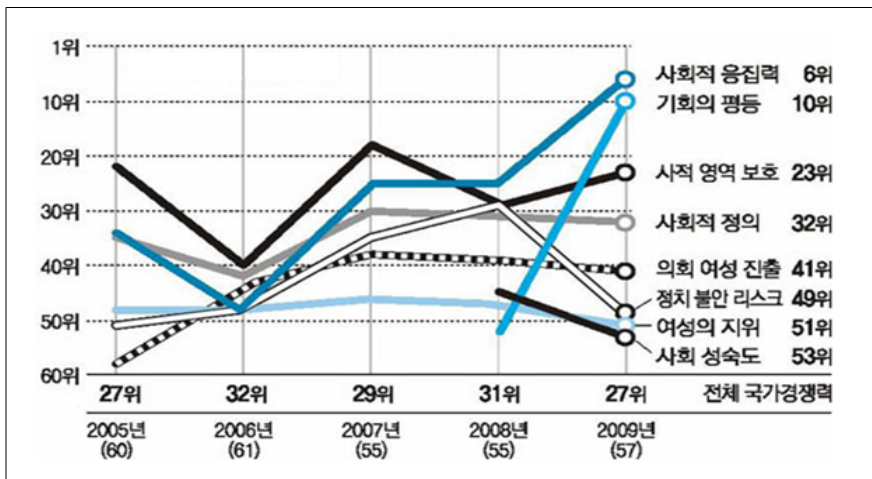
자료 : 통계청·통계개발원, 2009, 한국의 사회동향 2009 재인용; OECD, 2009, OECD Key ICT Indicators

〈그림 4-22〉 한국과 OECD 주요 국가들의 가구 인터넷 접속률(상위 10개국)

## 제2절 사회적 자본의 전반적 평가와 시사점

우리나라의 사회적 자본 수준을 최근 발표된 여러 지수들을 통해 전반적으로 평가하고, 이에 대한 시사점을 보고자 한다. 세계은행에 따르면 한국의 2008년 국내총생산(GDP) 규모는 9291억 2100만 달러로 세계 186개국 중 15위이다. 그러나 이러한 경제적 성장에 대한 평가와 달리 사회적 자본과 관련된 평가에서는 상대적으로 낮은 수준임이 드러나고 있다.

스위스 국제경영개발원(IMD)의 2009년 국가경쟁력 보고서<sup>51)</sup> 평가를 보면, 우리나라의 사회응집력, 사회정의, 사회적 차별 등 사회적 자본 관련 지수는 우리의 종합 국가경쟁력 순위를 밑도는 중하위권에 머물러 있다. 특히 사회 성숙도(53위), 여성의 지위(51위), 정치적 불안정성에 따른 리스크(49위)는 조사 대상 57개국 중 하위에 속하는 것으로 나타났다.



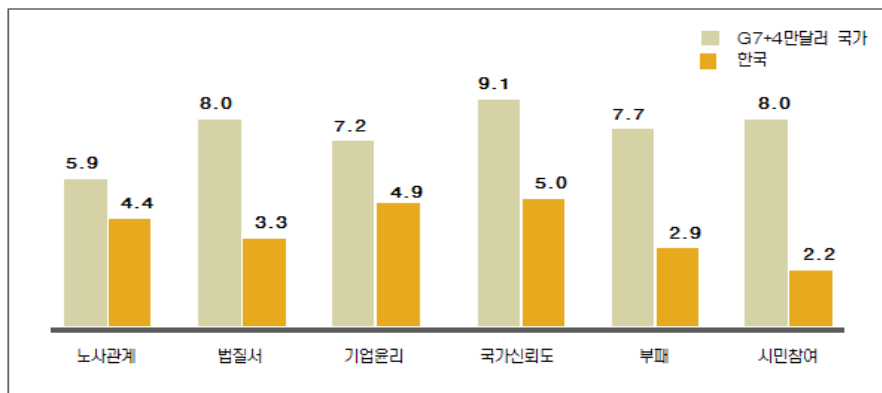
주: 괄호 안은 해당연도 조사대상 국가 수  
 자료: 동아일보, 2009/12/21 ; 스위스 국제경영개발원

〈그림 4-23〉 한국의 사회적 자본 항목별 국가순위

51) 동아일보, 2009/12/21

매일경제신문과 베인&컴퍼니는 21세기 신강국 요소로 손꼽히는 경제적 자유, 글로벌, 사회적 자본의 세 가지 부문에서 6개씩 모두 18개 항목에 대한 국가 평가지수를 취합해 국가강국지수(National Greatness Index)를 산출했다. ‘국가강국지수’ 분석결과<sup>52)</sup>에 따르면 한국은 4.0점을 받아 조사대상 41개국 중 28위를 기록했다. 신뢰·법질서·기업윤리 등을 표현하는 사회적 자본 지수에서 한국은 27위(3.8점)로 전 부문에서 중위권에 그쳤다.

한국의 사회적 자본은 선진 7개국과 4만 달러 이상 선진국과의 지수를 비교했을 때 모든 항목에서 절반 이하이다. 사회적 자본 지수에서도 G7과 4만 달러 이상 국가 평균인 7.7점의 절반에도 못 미쳐 개선이 가장 시급한 것으로 나타났다.



자료 : 매일경제신문과 베인&컴퍼니사, 2008

〈그림 4-24〉 국가강국지수의 사회적 자본

삼성경제연구소의 한국 선진화 지표<sup>53)</sup>에서도 종합점수 65.5점으로 OECD

52) 매일경제, 2008/01/22; 2008/03/04

53) SERI 선진화 지표는 역동성, 자부심, 자율성, 창의성, 호혜성, 다양성, 행복감의 7대 선진화 요건을 설계하고 측정했음. OECD 30개국의 측정치를 포함한 변수들을 활용하여 총 70개의 세부항목을 설명하는 변수 190개로 측정되며, OECD 국가 간 상대적 성취도가 도출됨. 42개

국가 중 24위를 기록했으며, 특히 호혜성<sup>54)</sup>에서 OECD 국가 중 최하위권인 28위(59.1점)로 나타났다. 구체적으로 살펴보면, 공공선 실현 부문은 27위(58.7점)로, 특히 사회주도층의 경제정의 실천에 대한 기여를 측정한 ‘노블레스 오블리주’는 최하위인 30위를 기록하고 있다. 타인 배려 부문은 25위(59.6점)로 OECD 평균(72.9점)과는 상당한 격차를 보이고 있다. 기업가의 사회적 책임감은 상대적으로 높은 순위(10위)를 기록하고 있다.

〈표 4-5〉 선진화 지표의 호혜성 평가

| 공공선 실현     | 정치적 신뢰    | 공정거래 질서   | 사법적 신뢰    | 노블레스 오블리주    | 준법의식      |
|------------|-----------|-----------|-----------|--------------|-----------|
| 27위(58.7점) | 23위(58.7) | 26위(52.3) | 23위(63.9) | 30위(37.3)    | 23위(81.1) |
| 타인배려       | 공공질서      | 사회 안전망    | 약자보호 제도   | 기업가의 사회적 책임감 | 에티켓       |
| 25위(59.6점) | 22위(72.1) | 30위(36.3) | 28위(31.5) | 10위(85.0)    | 27위(73.0) |

자료 : 삼성경제연구소, 2010, “지표로 본 한국의 선진화”

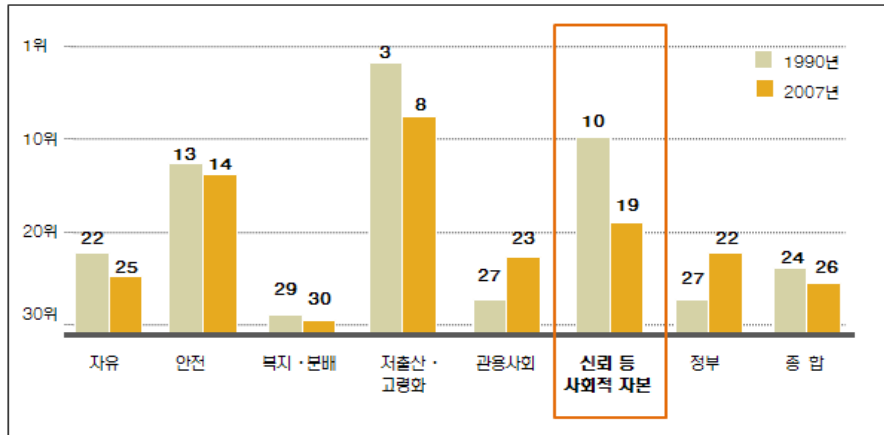
2009년 11월 18일 국무총리 산하 경제·인문사회연구회는 <경제·사회 발전 종합지표><sup>55)</sup>를 발표했다<sup>56)</sup>. 발표에 따르면, 2007년 기준으로 우리나라는 OECD 30개국 중 경제적 측면에서 성장동력이 14위이지만(정보화 10위, 거시안정성 12위, 경제개방성 12위 등), ‘사회 통합’은 26위로 비교적 낮게 나타났다. 특히 사회통합 중 복지·분배(30위), 사회·정치적 자유(25위), 관용(23위)

연구기관 및 국제기구(인디애나 주립대, 국제투명성기구, OECD, World Bank, UNDP, IMD, WEF 등)의 자료를 수집한 뒤, 측정치 분포를 고려하여 표준화함(삼성경제연구소, 2010).

- 54) 삼성경제연구소(2010)는 호혜성을 “상호이익을 위해 협동하는 사람들의 의지”로 정의하며, 자기 이익을 추구하면서도 공공질서와 규범을 준수하고 공동체적 가치도 중시하는 것으로 봄. 호혜성을 크게 공공선 실현과 타인배려로 구분하고 있음.
- 55) 국내총생산(GDP) 등 성장 측면에서만 국가의 현주소를 파악하는 기존 지표의 한계를 극복하기 위해 고안한 종합지표임. 크게 성장동력, 사회통합, 환경의 3대 영역과 50개의 세부항목으로 구성되어 있음. 이를 통해 30개 OECD 회원국을 비교분석하고자 하였음.
- 56) 조선일보, 2009/11/19; 한국경제, 2009/11/18; 국민일보, 2010/01/10; 박명호, 2009, ‘한국경제·사회 선진화의 조건’ 대토론회

등이 낮게 나타났다. 한국의 사회 통합 순위가 최하위권에 머무른 이유로는 사회 갈등을 해소하고 응집력을 높이기 위한 지출이나 제도가 부족했기 때문인 것으로 분석된다.

시계열로 봤을 때 한국의 종합순위는 1990년 22위에서 2007년 21위로 한 계단 올라섰다. 이는 성장동력이 20위에서 14위로 개선된 데 따른 결과이다. 반면 사회 통합 부문에서 우리나라는 1990년 24위에서 2007년 26위로 떨어져 18년째 최하위권을 벗어나지 못하고 있다. 한국을 제외한 OECD 국가들은 국민소득이 증가하면 사회 통합이 나아지는 경향을 보였는데, 한국만 성장과 사회 통합이 다른 방향으로 가는 문제점을 드러내고 있다(박명호, 2009).



자료 : 국민일보, 2010/1/10; 국무총리실 산하 경제·인문사회연구소, 2009

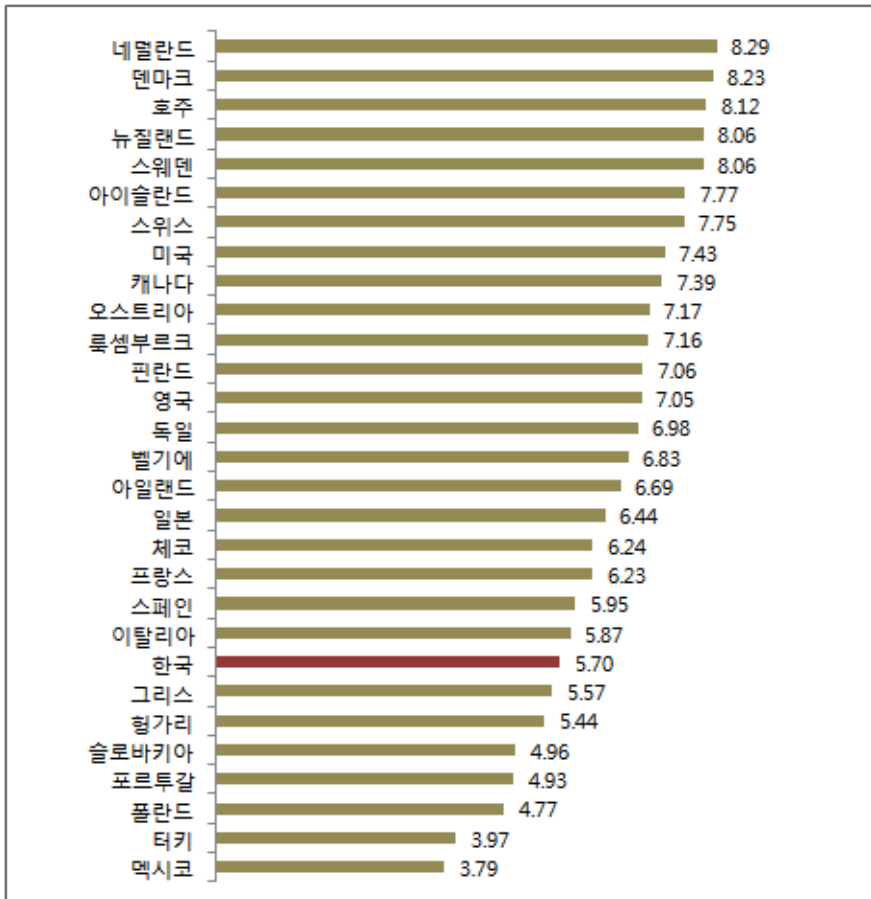
〈그림 4-25〉 사회통합 분야 발전 지표 순위변화

사회적 자본을 중심으로 한 지수사례로는 OECD 국가들을 대상으로 사회적 자본의 분야별 지수를 측정된 삼성경제연구소의 연구가 있다(이동원, 2009). 이 연구 결과에 따르면 OECD 국가들의 평균 종합지수는 6.55인데 비해, 우리나라는 5.70으로 25위에 불과한 것으로 나타났다. 사회적 자본의 영역 중 네트워크를 제외하고는 모두 20위권 밖에 머무르고 있는 것으로 나타났다.

〈표 4-6〉 삼성경제연구소의 사회적 자본 분야별 지수

|         | 종합        | 신뢰        | 사회규범      | 네트워크      | 사회구조      |
|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 한국      | 5.70[25위] | 5.21[24위] | 5.19[22위] | 6.00[12위] | 5.77[22위] |
| OECD 평균 | 6.55      | 6.18      | 6.32      | 5.84      | 6.31      |

주 : [ ]는 OECD 회원국 중 순위  
 자료 : 이동원 외, 2009, 『제3의자본-사회적 자본은 어떻게 증진되는가』



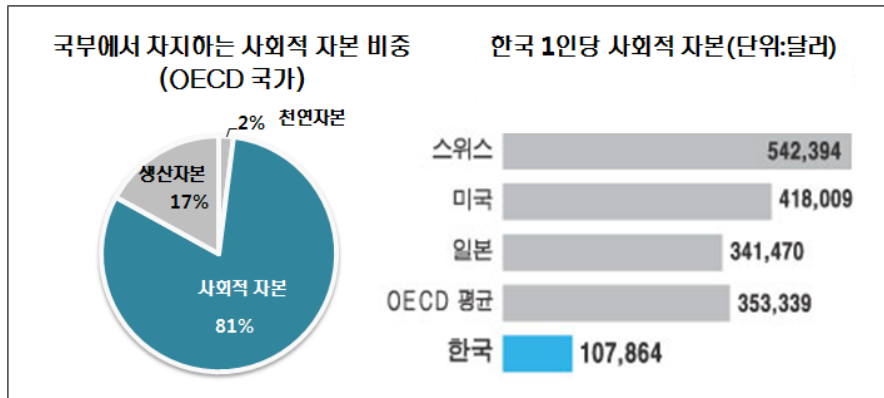
자료 : 이동원 외, 2009, 『제3의자본-사회적 자본은 어떻게 증진되는가』

〈그림 4-26〉 OECD 국가의 사회적 자본 지수 순위



세계은행이 조사한 ‘국민 1인당 사회적 자본(Intangible Capital) 순위<sup>57)</sup>’에서는 한국이 전 세계 118개국 중 26위이다. 세계은행의 ‘국부는 어디에서 오는가 (Where is the Wealth of Nations, 2007)’ 보고서에 따르면 선진국들은 사회적 자본의 국부 창출 기여도가 81%에 달한다. 석유·천연가스 등 자연자본이나 기계 등 돈으로 만들어내는 자본보다도 사회적 신뢰에서 나오는 사회적 자본에서 국부 중 80% 이상이 창출되고 있다는 분석이다.

반면 한국의 사회적 자본 기여도는 선진국의 3분의 1 수준에 불과한 것으로 조사되었다. OECD 국가의 평균 사회적 자본 크기는 1인당 35만 3339달러지만 한국의 평균 사회적 자본 크기는 1인당 10만 7864달러로 OECD 평균치의 33.5% 수준에 불과하기 때문이다. 이러한 결과는 사회적 자본 확충의 중요성을 더욱 강조한다.



자료 : 매일경제, 2008/03/04; World Bank, 2007

〈그림 4-27〉 1인당 사회적 자본

지금까지 살펴본 바와 같이 많은 문헌이나 조사들은 우리나라의 사회적 자본 수준이 낮은 것으로 평가하고 있다. 정부와 제도에 대해 신뢰하지 않는 경향이

57) 매일경제, 2008/03/04; World Bank, 2007, “Where is the Wealth of nations”

높고, 법 집행의 불신에 따라 법이나 질서의 준수 정도도 낮게 나타났다. 학연, 지연, 혈연을 중심으로 한 폐쇄적 네트워크가 사회 전체의 협력을 저해한다는 시각도 많다. 최근 사회통합의 문제가 자주 거론되는 현상도 이에 따른 결과로 보인다. 사회통합은 곧 사회적 자본과 관계가 있다. 무엇보다 갈등이 심화된 사회에서는 사회적 자본 형성이 어렵고 사회통합을 기대하기 힘들 것이다.

# 제5장 서울의 사회적 자본 지표와 수준

- 제1절 신뢰
- 제2절 규범
- 제3절 네트워크
- 제4절 참여
- 제5절 사회구조
- 제6절 소결

## 제 5 장

# 서울의 사회적 자본 지표와 수준

서울의 사회적 자본 측정을 위한 지표체계는 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조의 5가지 영역으로 구성하고자 한다. 영역별 주요 지표 항목에 근거하여 기존의 연구결과와 통계자료 등을 최대한 활용하여 서울시의 사회적 자본 수준을 간략히 평가하고자 한다. 시계열 분석을 위해 이용가능한 데이터로는 서울 서베이와 통계청 사회조사가 있으며, 어느 정도의 수준평가를 위해 기존에 조사되었던 연구결과들의 서울시 자료를 활용하였다.

그러나 현재 연구의 수준에서 일관된 데이터가 결여되어 있어, 단일 통합지표 설정에는 한계가 있다. 이에 따라 서울의 사회적 자본에 대한 개별 지표를 중심으로 보며, 통합지표는 설정하지 않았다. 현재 제시된 분석은 전체적인 사회적 자본의 지표와 수준을 나타내는 것으로 추후 연구에서 서울의 지표체계와 지수 산정을 위한 준거틀이 될 수 있을 것이다.

## 제1절 신뢰

신뢰 영역은 일반적 신뢰와 공적 신뢰로 구성된다. 이를 측정하기 위한 주요 지표 항목으로, 일반적 신뢰는 타인에 대한 신뢰 정도, 공적 신뢰는 정부의 공공기관 및 주요기관에 대한 신뢰 정도를 포함하고 있다.

이 외에도 추가적으로 어느 관계까지 신뢰할 수 있는지에 대한 신뢰의 범위나 공공정책의 결정과정, 상거래, 직장 내 공정성 등의 사회제도에 대한 신뢰 정도, 국가정책에 대한 수용 정도를 통해 우리 사회 전반에 형성되어 있는 신뢰의 깊이를 좀 더 구체적으로 분석할 수 있을 것이다.

사회적 자본의 주요 지표 중 하나인 신뢰도는 서울시의 사례를 찾기 어렵다. 이에 따라 한국교육개발원의 홍영란 외(2007)의 연구 중 사회적 자본 조사결과를 토대로 서울표본을 추출하여 살펴보고자 한다<sup>58)</sup>. 물론 초등학교 학부모를 대상으로 표집을 실시한 것으로 연령대가 30~40대로 한정되어 있기 때문에 모집단의 전체 특성을 대표한다고 보기 어렵다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 서울의 대략적인 수준을 전국과 비교하여 제시할 수 있을 것이다.

### 1. 일반적 신뢰

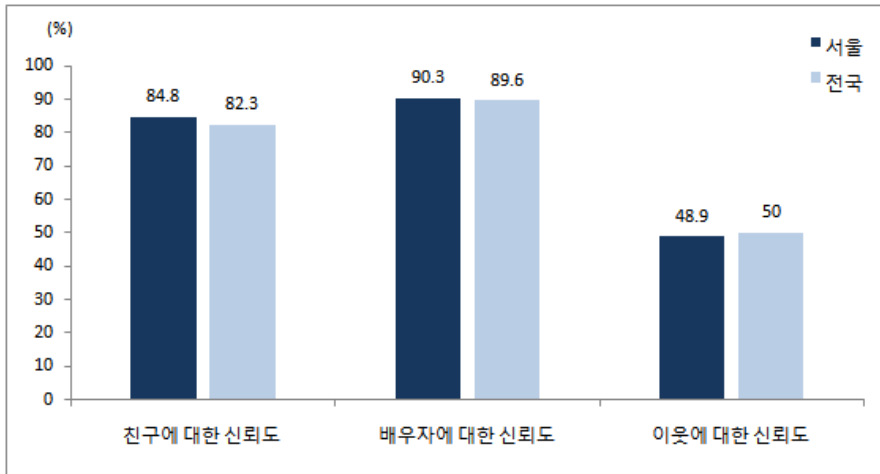
서울지역에 거주하는 사람들의 주변 사람에 대한 신뢰도를 통해 타인에 대한 신뢰 정도와 신뢰의 범위를 추정하고자 한다. 홍영란 외(2007)의 연구결과에 따르면, 서울의 경우 친구에 대해 신뢰한다고 응답한 비율은 84.8%, 배우자에 대해 신뢰한다는 비율은 90.3%, 이웃에 대해 신뢰한다는 비율은 48.9%로 나타났다. 가족이나 친구에 대한 신뢰도는 높은 반면, 이웃에 대한 신뢰도는 비교적

---

58) 홍영란 외(2007) 연구는 72개 초등학교 학부모 14,720명을 대상으로 우편조사를 실시하였으며, 그 중 서울은 3,200부를 배포함. 설문지의 전체회수율은 71.9%임.

낮게 나타났다. 이러한 결과로 보아 타인 또는 일반적인 사람들에 대한 신뢰도는 48.9%보다 더 낮을 것으로 추정한다.

홍영란 외(2007)의 조사결과를 앞 장에서 소개한 세계가치조사의 결과와 비교하면 가족이나 개인적 친분에 대한 신뢰도는 거의 유사하나, 이웃(WVS 69.0%)에 대한 신뢰도는 더 낮은 경향을 보였다. 이러한 차이는 모집단의 특성에 따른 결과로 추정한다. 그러나 서울과 전국의 비교에서는 그리 큰 차이를 보이고 있지는 않다.



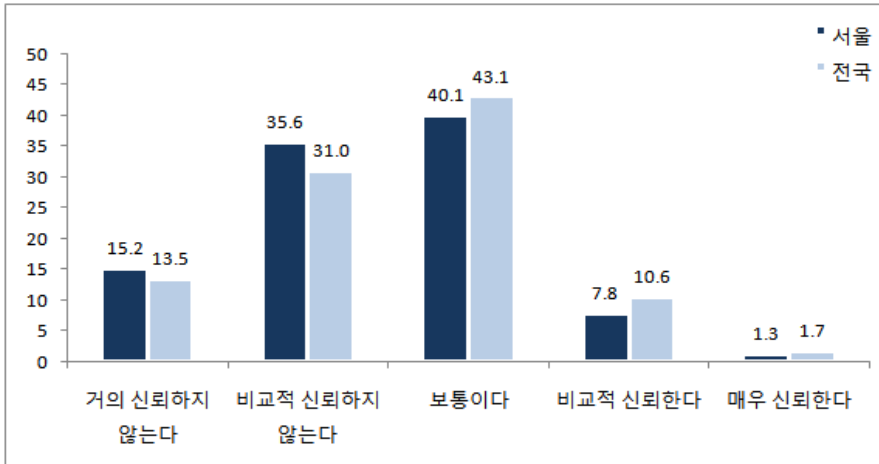
자료 : 홍영란 외, 2007, "사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구", 한국교육개발원

〈그림 5-1〉 주변사람에 대한 신뢰도

## 2. 공적 신뢰

주요기관에 대한 신뢰도 역시 홍영란 외(2007) 연구의 정부기관 및 공직자에 대한 신뢰도 조사 결과로 대체하고자 한다. 서울지역에 거주하는 사람들을 살펴본 결과, 신뢰하지 않는다가 50.8%, 신뢰한다가 9.1%로 나타났다. 이러한 결

과는 전국 평균값인 신뢰하지 않는다 44.5%, 신뢰한다 12.3%와 비교하면 서울의 공적 신뢰도가 매우 낮은 것을 알 수 있다.



자료 : 홍영란 외, 2007, "사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구", 한국교육개발원

〈그림 5-2〉 정부기관 및 공직자에 대한 신뢰도

## 제2절 규범

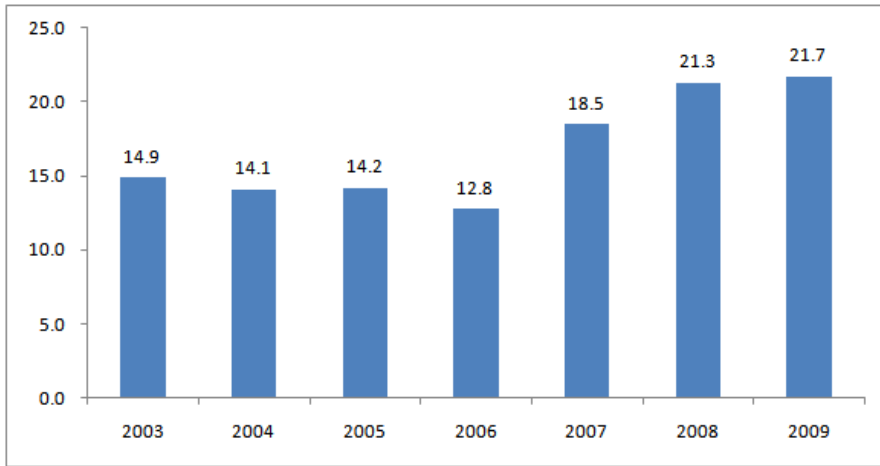
규범 영역은 호혜성과 규범적 행동, 연대감으로 구성되어 있다. 이를 측정하기 위한 지표항목으로 호혜성은 자원봉사 참여율과 후원 및 기부율을, 규범적 행동은 준법수준과 공공질서 수준 및 부패인식지수를, 연대감은 소속된 지역, 즉 서울에 대한 자부심과 서울을 고향으로 얼마나 인식하고 있는지를 포함하고 있다.

보조지표로 호혜성은 헌혈여부를, 규범적 행동은 법에 대한 인식, 준법의지, 법적 효능감 등을, 연대감은 지역사회 소속감이나 지역주민 간 협력 정도를 추

가적으로 포함시킬 수 있다.

## 1. 호혜성

호혜성은 자원봉사와 후원 및 기부 등의 이타적 행동에의 참여정도로 측정할 수 있을 것이다. 서울시에 등록된 자원봉사자 수는 2009년 12월말 기준 1,070,365명으로 나타났다<sup>59)</sup>. 이는 2007년 1월말 579,290명에 비해 두 배가량 증가한 수치이다. 서울서베이 가구조사에 따르면 지난 1년간 서울시민의 자원봉사 활동 참여율은 2003년 14.9%에서 2009년 21.7%로 높아져, 이 역시 점차 증가하는 추세이다. 그럼에도 불구하고 서울시민의 80% 정도가 여전히 자원봉사활동에 참여하지 않고 있다는 게 현실이다.



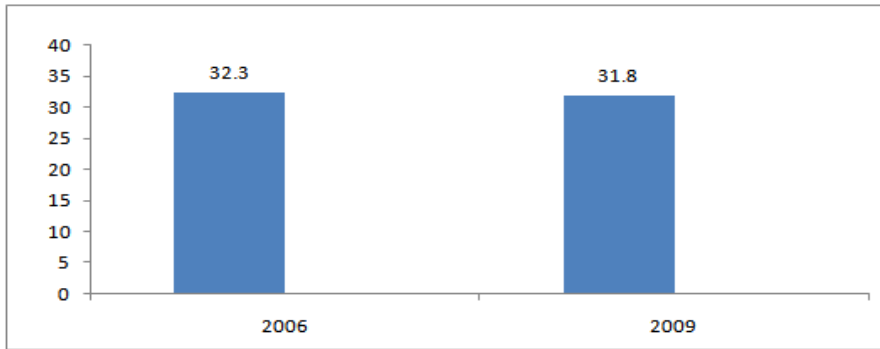
자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

〈그림 5-3〉 자원봉사활동 참여율

59) 서울시 집계자료, 2009.12.31; 서울시자원봉사센터 <http://volunteer.seoul.go.kr>



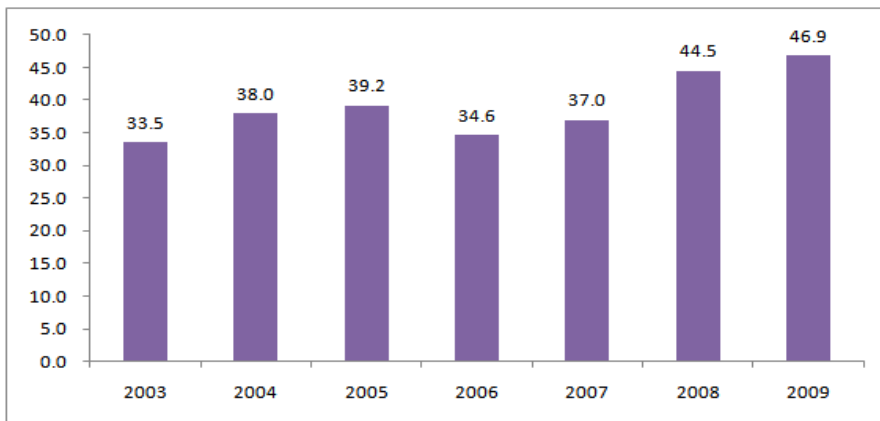
통계청 사회조사의 서울시 자료에서는 지난 1년간 후원한 적이 있다는 비율이 2009년 31.8%로 나타났다. 2006년과 비교하여 큰 변화는 없다고 볼 수 있다.



자료 : 통계청, 각 연도, 『사회조사』원자료; 서울 데이터 재구성

〈그림 5-4〉 후원 경험

기부율은 서울서베이의 자료를 참조하였다. 기부경험이 있다고 응답한 서울시민의 비율은 2003년 33.5%에서 2009년 46.9%로 점차 증가하였다.



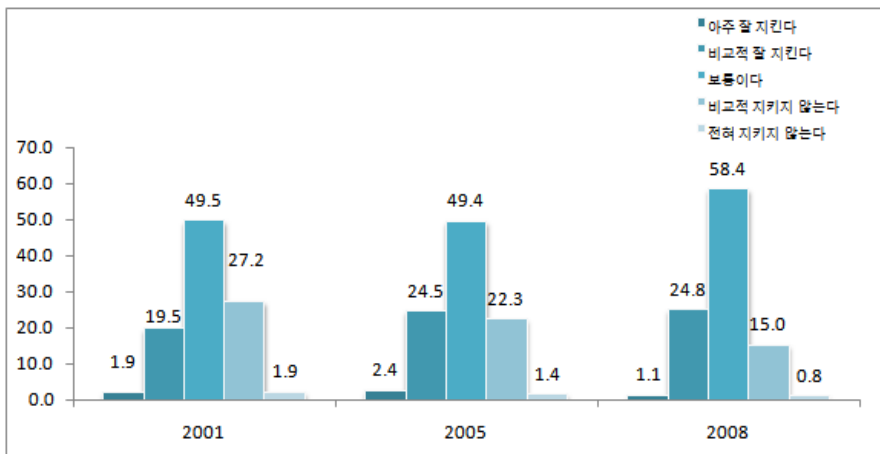
자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

〈그림 5-5〉 기부 경험

이와 같이 서울시민의 자원봉사활동이나 후원 및 기부에 대한 참여도는 전반적으로 향상되고 있다고 볼 수 있다. 호혜성 영역에 대해 긍정적 평가와 향후 개선을 기대할 수 있을 것이다.

## 2. 규범적 행동

규범적 행동의 수준을 살펴보기 위해 서울시의 준법 수준과 공공질서 수준, 부패인식지수(청렴지수)를 분석하였다. 준법 수준은 통계청 사회조사에서 서울시 자료를 재구성하여 살펴보았다. ‘다른 사람들이 평소에 법을 어느 정도 잘 지키고 있다고 생각하는가’라는 물음에 지키지 않는다고 보는 시각(비교적 지키지 않는다 + 전혀 지키지 않는다)이 2001년 29.1%에서 2005년 23.7%, 2008년 15.8%로 감소하고 있다. 이를 통해 사회 전반의 준법수준에 대한 평가가 다소 개선되고 있음을 알 수 있다.

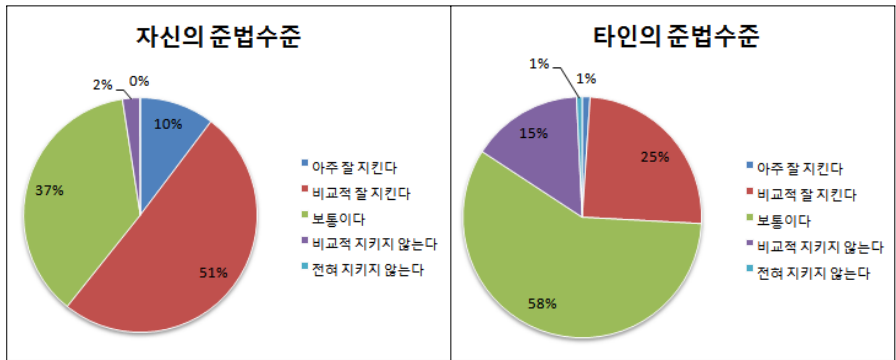


자료 : 통계청, 각 연도, 『사회조사』 원자료; 서울 데이터 재구성

〈그림 5-6〉 준법 수준 인식

서울시 준법수준의 특성을 구체적으로 살펴보기 위해 자신의 준법수준과 타인의 준법수준에 대한 서울시민의 평가를 비교해보았다. 자신의 준법수준에 대해서는 잘 지킨다(아주 잘 지킨다 + 비교적 잘 지킨다)고 보는 비율이 61%인 반면, 타인의 준법수준은 잘 지킨다고 보는 비율이 26%에 불과한 것으로 나타났다. 타인이 법을 지키지 않는다고 보는 비율도 16%나 나왔다.

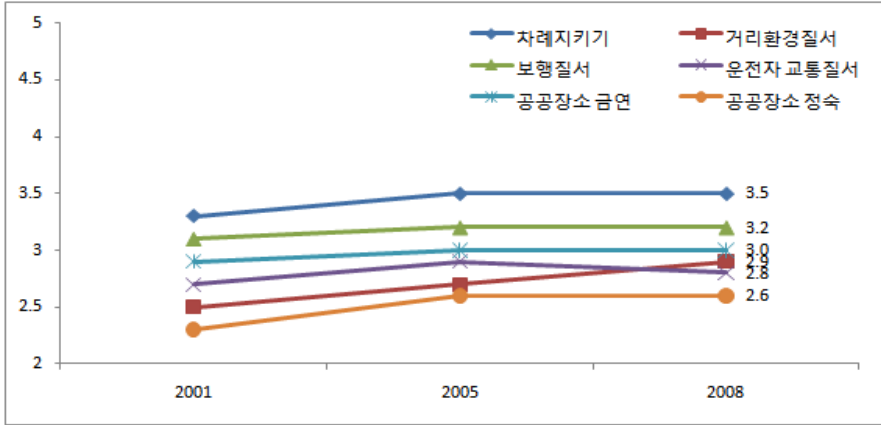
자신과 타인에 대한 준법수준의 큰 격차는 한국의 전반적 수준평가에서도 보았듯이 “준법수준에 대한 이중 잣대가 존재”한다는 사실을 알 수 있다(이동원 외, 2009). 사회의 법질서가 지켜지지 않는 원인이 자신보다 타인에 있다는 인식은 결국 사회적 불신과 맥락을 같이 한다.



자료 : 통계청, 2008, 『사회조사』 원자료; 서울 데이터 재구성

〈그림 5-7〉 자신과 타인의 준법수준 비교

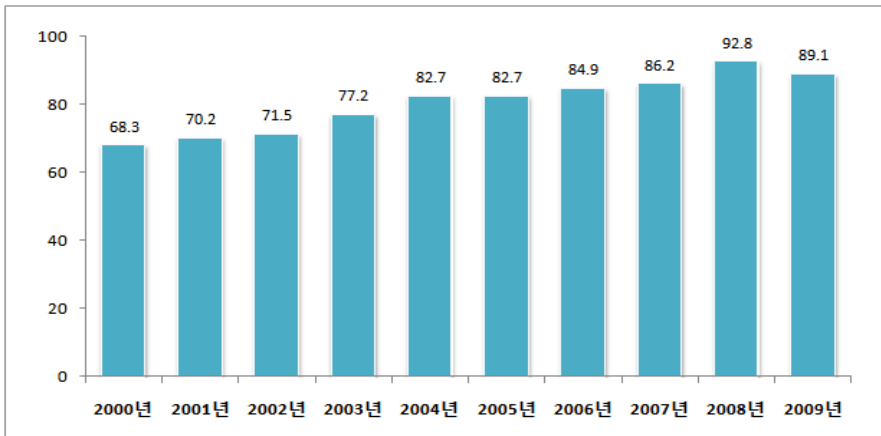
공공질서 수준은 통계청 사회조사의 서울시 자료를 토대로 아주 잘 지킨다를 5점, 전혀 지키지 않는다는 1점으로 5점 척도로 살펴보았다. 2008년을 기준으로 차례지키는 3.5점, 보행질서는 3.2점, 공공장소 금연은 3.0점, 거리환경 질서는 2.9점, 운전자 교통질서는 2.8점, 공공장소 정숙은 2.6점으로 나타났다. 전반적으로 기본 질서 준수는 보합상태이나, 비교적 상승하는 추세라고 볼 수 있다.



자료 : 통계청, 각 연도, 『사회조사』 원자료; 서울 데이터 재구성

〈그림 5-8〉 공공질서 수준

서울시의 청렴지수는 2009년 89.1%로 나타났다. 이는 2000년 68.3%에 비해 매우 증가한 수치이다. 즉 서울시 행정이 점차 투명하게 개선되고 있다고 평가할 수 있다.

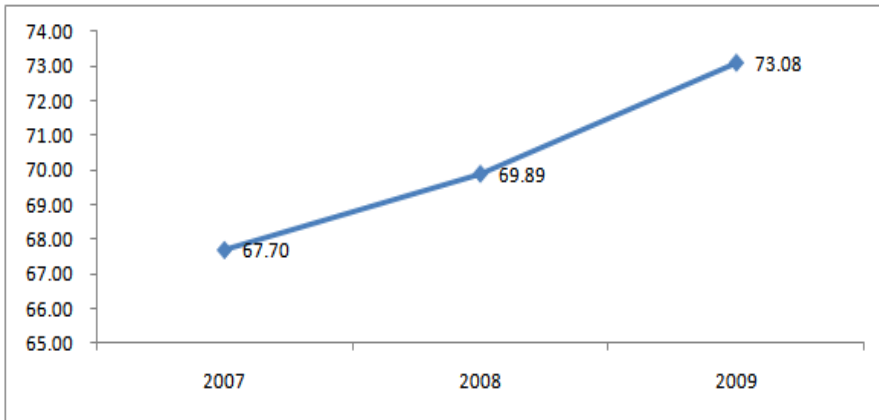


주 : 100점 척도  
 자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』; 감사담당관 자료

〈그림 5-9〉 서울시 청렴지수 추이(%)

### 3. 연대감

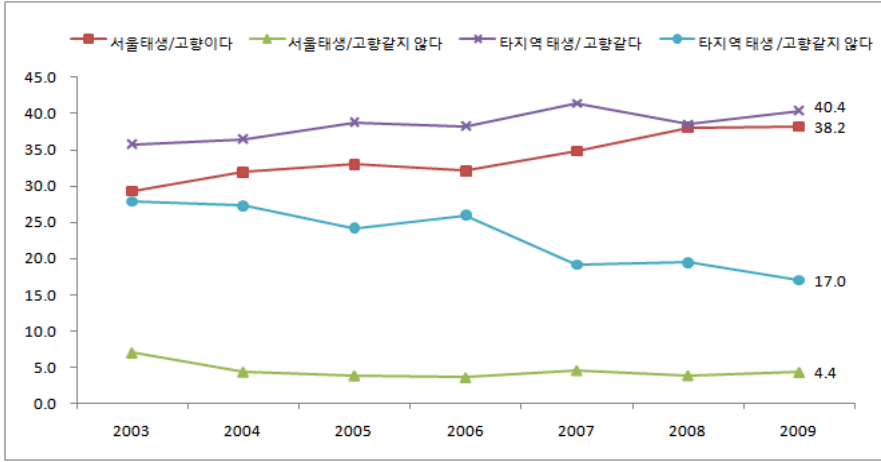
연대감은 서울시민이 갖는 자부심과 고향인식도를 통해 살펴볼 것이다. 서울서베이 조사결과에 따르면, 2009년 서울시민으로서의 자부심은 100점 만점을 기준으로 73.08점으로 나타났다. 이는 2007년 67.7점에 비해 증가한 것으로 서울시민으로서의 자부심은 상승추세라고 볼 수 있다.



자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

〈그림 5-10〉 서울시민으로서의 자부심

서울서베이 조사결과에 따르면, ‘서울에서 태어나서 서울이 고향이다’라는 응답은 38.2%, ‘서울에서 태어나지 않았으나 살다보니 서울이 고향같이 느껴진다’라는 응답은 40.4%로, 서울을 고향같이 느낀다는 비율이 78.6%로 나타났다. 즉 서울을 고향으로 인식하는 시민들의 비율이 점차 증가하는 추세를 알 수 있다.



자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

〈그림 5-11〉 서울시민 고향 인식도

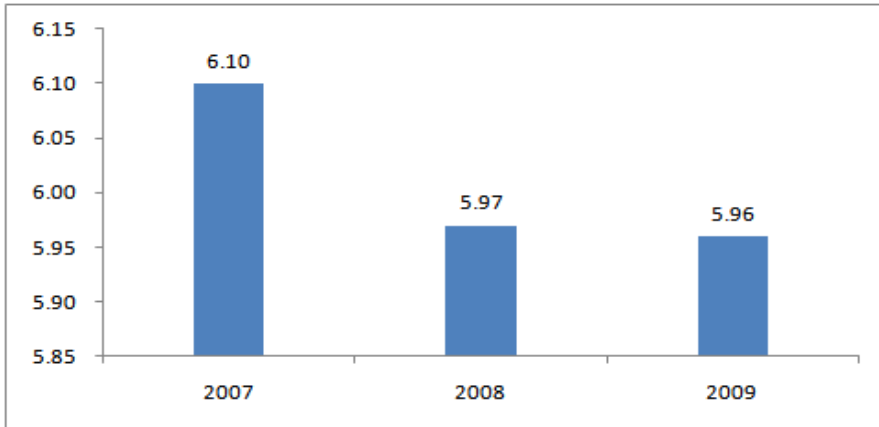
### 제3절 네트워크

네트워크 영역은 크게 대인관계나 사적인 교류활동과 같은 사적 연결망 및 단체활동과 같은 조직 중심의 상호작용인 공적 연결망을 포함한다. 사적 연결망에서는 가족과의 교류, 주위사람과의 교류, 도움의 기대 여부를 지표항목으로 살펴볼 것이다. 공적 연결망에서는 대표적으로 서울시 비영리민간단체의 현황과 참여단체의 주요 유형들을 지표항목으로 살펴보고자 한다.

또한 사적 연결망에서는 친구, 친지, 이웃 및 다른 사람들과의 접촉방법이나 빈도, 동문회, 종친회, 향우회의 활동정도 등을 보조지표로 측정할 수 있을 것이다. 공적 연결망에서는 단체참여활동의 빈도, 참여단체의 규모 및 구성원 수, 구성원의 결속력·동질성·다양성, 단체활동에 대한 만족도 등을 보조지표로 측정할 수 있을 것이다.

## 1. 사적 연결망

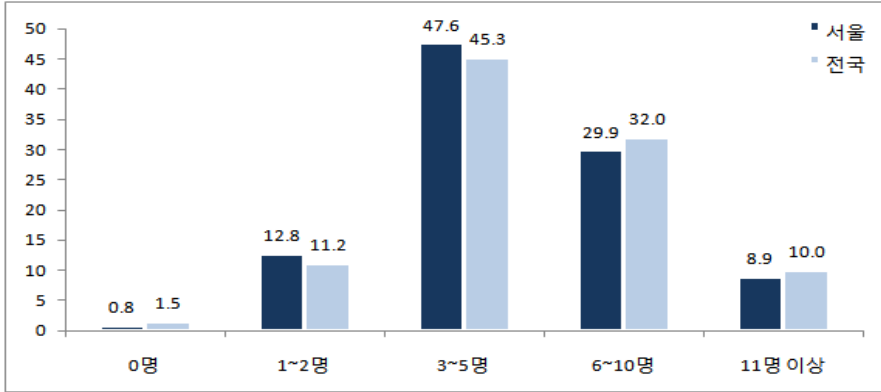
가족과의 교류 정도를 알아보기 위해 활용가능한 서울 데이터로서 서울서베이의 가족생활 가치관 조사 항목을 참조하고자 한다. 2009년 서울서베이의 가족생활 가치관 조사 중 우리가족은 정기적으로 식사한다는 항목을 살펴보면, 약간 그렇다가 40.5%로 가장 높은 빈도를 보이고 있다. 이는 2007년보다 증가한 수치이다. 반면 매우 그렇다고 응답한 비율은 10%로 2007년 16.2%에 비해 감소하였다. 10점 만점을 기준으로 살펴보면, 2007년 6.10점에서 2009년 5.96점으로 해마다 감소하는 추세를 알 수 있다.



자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

(그림 5-12) 우리가족은 정기적으로 식사한다

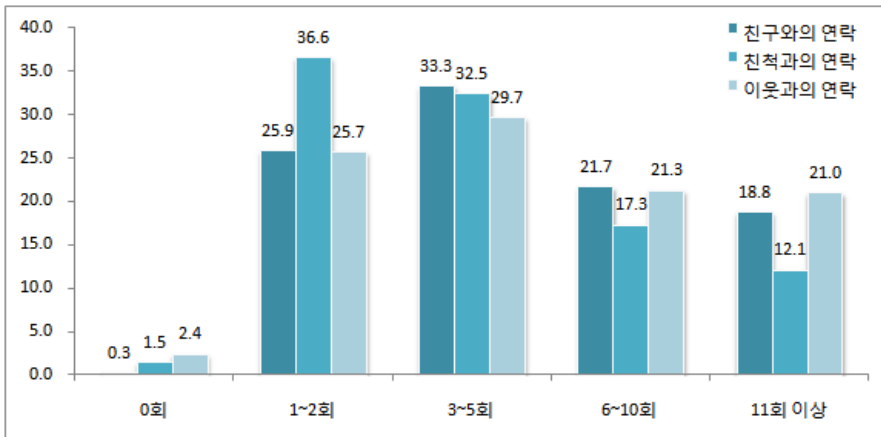
주위사람과의 교류에 대한 홍영란(2007)의 연구에서 일상대화가 가능한 이웃이 3~5명이라는 응답이 47.6%로 가장 많이 나타났다. 또한 일상대화가 가능한 이웃이 5명 이하인 비율은 서울이 전국보다 비교적 높았으나, 6명 이상인 비율은 전국이 서울보다 다소 높게 나타났다.



자료 : 홍영란 외, 2007, "사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구", 한국교육개발원

〈그림 5-13〉 일상대화 가능한 이웃 수

구체적으로 홍영란(2007)의 연구에서 주변사람과의 한 달 평균 연락 횟수를 살펴보면, 친구와의 연락 및 이웃과의 연락은 3~5회가 각각 33.3%, 29.7%로 가장 많고, 친척과의 연락은 1~2회가 36.6%로 가장 많은 것으로 나타나고 있다. 이를 통해 친척보다는 친구나 이웃과의 연락을 더 자주 한다는 것을 알 수 있다.

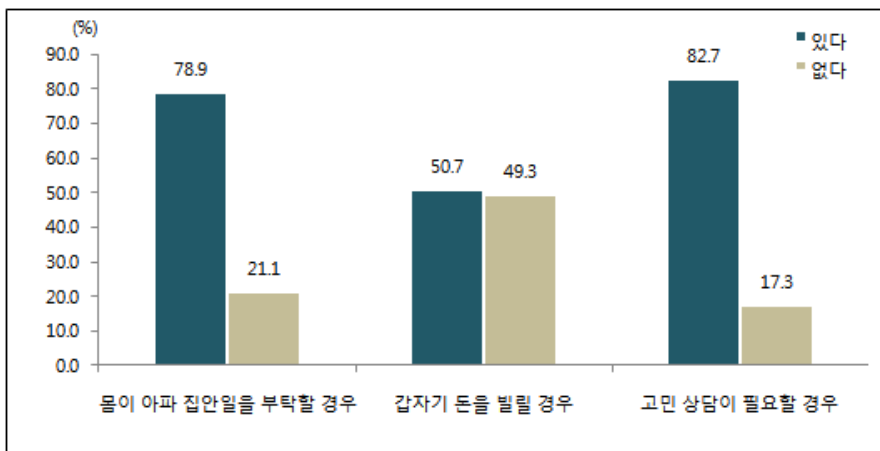


자료 : 홍영란 외, 2007, "사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구", 한국교육개발원

〈그림 5-14〉 주변사람과의 연락 횟수



통계청 사회조사의 서울시 자료에 따르면, 다음과 같은 상황이 발생했을 때 도움을 받을 수 있는 사람(가족, 친척, 친구, 이웃, 직장, 동료 등)이 있느냐는 질문에 몸이 아파 집안일을 부탁할 경우 78.9%, 갑자기 돈을 빌릴 경우 50.7%, 고민 상담이 필요한 경우 82.7%가 ‘있다’고 응답하였다. 사회적 관계 차원에서 도움에 대한 기대는 일상과 심리적 차원에서 두드러지게 나타나는 반면, 물질적 차원에서는 낮게 나타나 사적 연결망의 특성을 보여주고 있다.

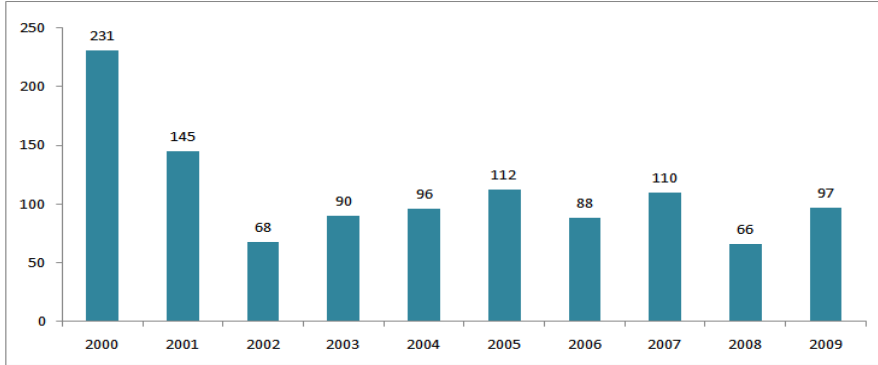


자료 : 통계청, 2009, 『사회조사』; 서울 데이터 재구성

〈그림 5-15〉 도움의 기대

## 2. 공적 연결망

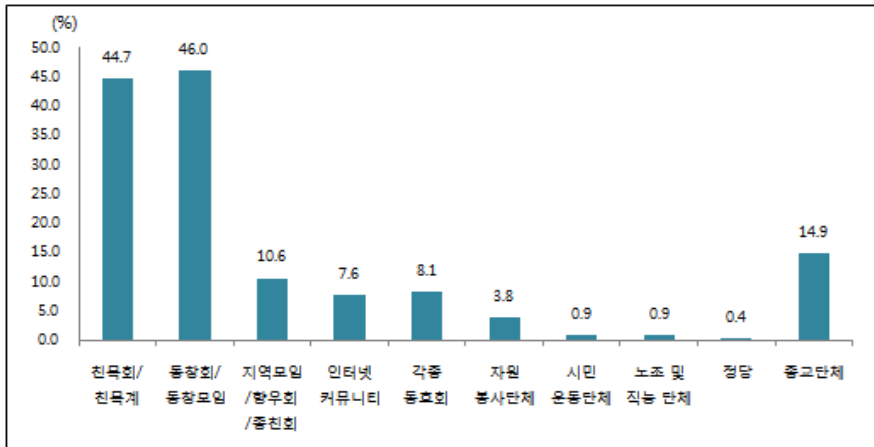
서울시의 비영리민간단체 등록현황(2009년 12월 집계현황)을 살펴보면, 2009년까지 등록된 단체 수는 총 1,103개이며, 소멸된 단체를 제외하고 2009년 12월을 기준으로 현재 활동하고 있는 단체는 1,052개로 추정된다. 2000년 이후로 비영리민간단체는 증가세 둔화를 보이고 있다.



자료 : 서울시 행정자료 (2009년 12월말까지의 집계 현황)

〈그림 5-16〉 서울시 비영리민간단체 등록 현황(개수)

2009년 서울서베이의 조사결과에 따르면, 참여단체의 유형으로 ‘동창회/동창모임’(46.0%), ‘친목회/친목계’(44.7%) 등의 사적 연결망이 대부분의 비중을 차지하고 있는 반면, 시민운동단체나 직능단체, 정당 등의 공적 연결망은 낮은 비중을 보이고 있다. 전반적으로 우리나라는 공적인 연결망 대신 비공식적 네트워크가 활성화되어 있다.



자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

〈그림 5-17〉 참여단체 유형

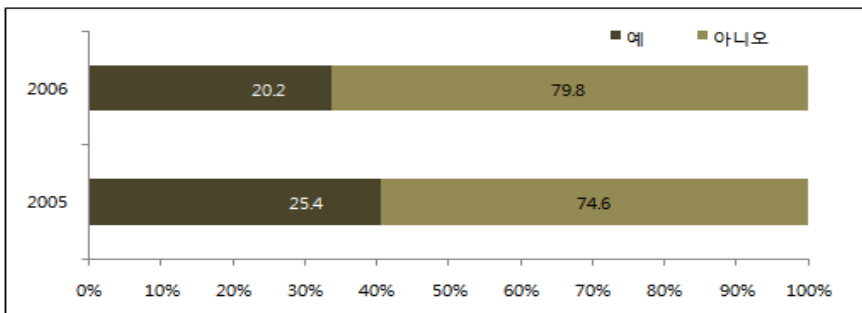
## 제4절 참여

참여 영역은 크게 지역사회 참여와 시민참여로 구분하여 측정하고자 한다. 지역사회 참여에는 반상회, 주민총회, 아파트입주자회의 등의 지역 커뮤니티 참여율과 지역 행사 참여율이 포함되며, 시민 참여에는 투표참여율과 정부사이트 의견제시, 단체활동 참여율, 사이버 공동체 가입률이 포함된다.

지역사회활동의 자발성 여부, 지역사회활동 참여시간, 지역의 의사결정 참여, 지역참여를 통한 효능감 및 만족도 등을 지역사회 참여 항목에 추가적으로 포함시킬 수 있다. 시민참여 항목에는 정치에 대한 관심 및 의견제시, 사회 정치적 참여활동 내역을 추가할 수 있을 것이다.

### 1. 지역사회 참여

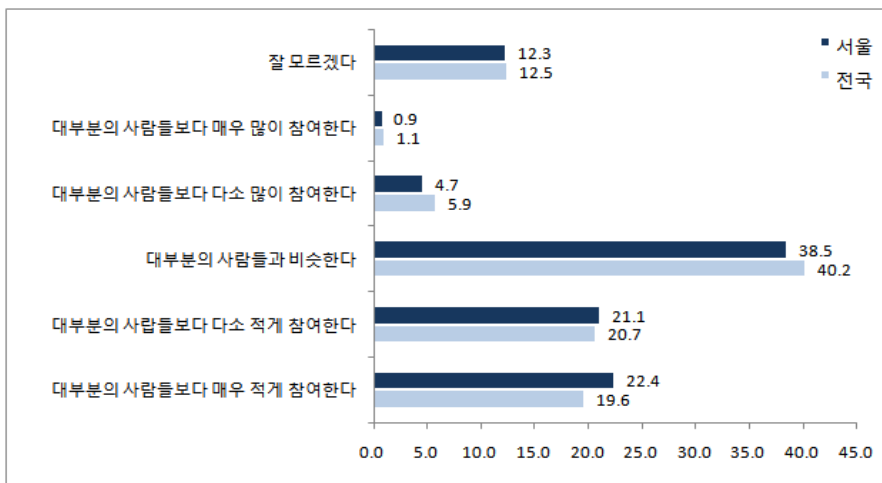
지역 커뮤니티 참여율을 알아보기 위해 서울서베이의 최근 1년 동안 거주지역 내의 현안, 의견, 토의 등을 목적으로 개최된 회의나 모임(반상회, 주민총회, 아파트 주민회의 등)에 참가한 경험 여부를 살펴보았다. 지역 내에서 개최된 회의나 모임에 참가한 경험이 있는 가구는 2005년 25.4%에서 2006년 20.2%로 줄었다. 서울서베이 자료에서 지역사회 참가율은 감소하는 경향을 볼 수 있다.



자료 : 서울시, 2007, 『서울서베이』

〈그림 5-18〉 지역 커뮤니티 참가여부

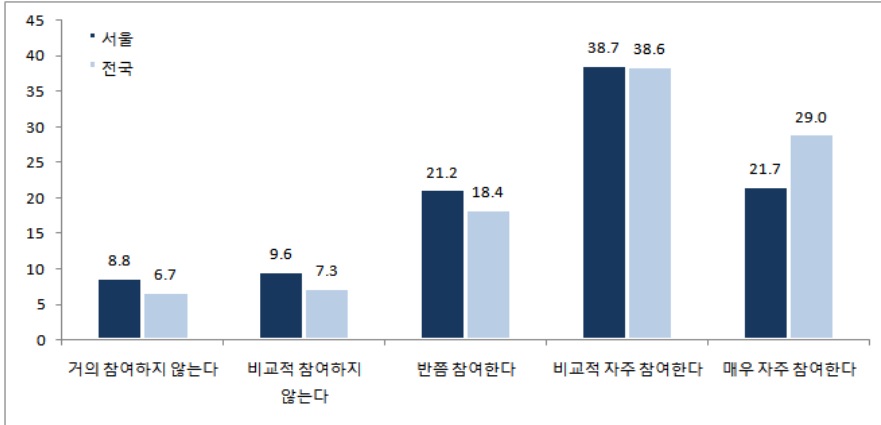
홍영란 외(2007)의 연구결과에 따르면, 서울의 경우 지역사회의 자유로운 사회활동에의 참여는 대부분의 사람들과 비슷하다는 응답이 38.5%로 가장 높게 나타났다. 대부분의 사람들보다 적게 참여한다는 응답의 비율은 서울이 전국보다 조금 높은 반면, 대부분의 사람들보다 많이 참여한다는 응답의 비율은 서울이 전국보다 낮게 나타나고 있다. 서울의 경우 대도시라서 다른 지역보다 지역사회 내 관계의 긴밀함이 다소 뒤떨어진다고 볼 수 있다.



자료 : 홍영란 외, 2007, "사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구", 한국교육개발원

〈그림 5-19〉 지역사회 활동 참여 정도

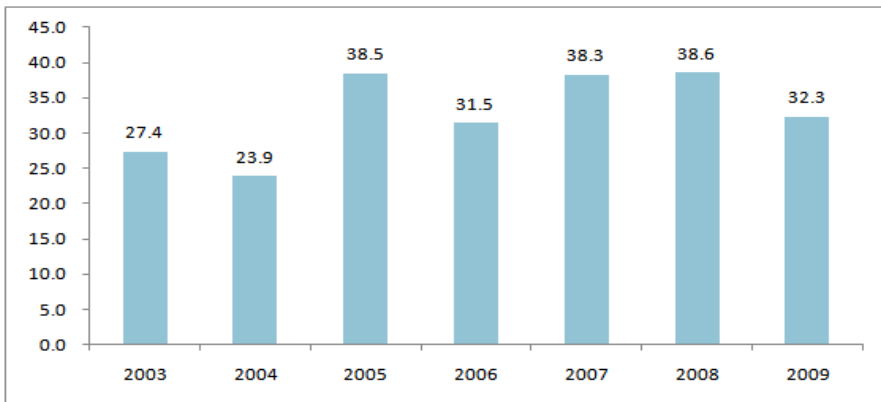
지역행사 참여정도는 홍영란 외(2007)의 연구를 참조하고자 한다. 이 연구결과에 따르면, 서울지역에 거주하는 경우 지역주민행사 참여와 관련하여 비교적 자주 참여한다가 38.7%로 가장 높은 비율을 보이고 있다. 또한 매우 자주 참여한다는 응답은 전국이 29.0%로 서울의 21.7%보다 높게 나타났다.



자료 : 홍영란 외, 2007, "사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구", 한국교육개발원

〈그림 5-20〉 지역주민행사 참여정도

지역행사 참여를 대체하는 지표로 서울시민의 서울축제 참여율을 살펴보고자 한다. 서울서베이에 따르면 서울시민의 서울 축제 참여율은 2003년 27.4%에서 2008년 38.6%로 계속 증가하였다가 2009년 32.3%로 감소해 증가세가 다소 주춤하는 경향을 볼 수 있다.



자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

〈그림 5-21〉 서울 축제 참여여부

## 2. 시민 참여

시민 참여를 나타내는 대표적 지표로 투표참여율을 볼 수 있을 것이다. 서울 시민의 투표율은 전국 수준과 마찬가지로 전반적으로 하향 추세이다. 대통령 선거의 투표율은 1997년 80.5%, 2002년 71.4%, 2007년 62.9%로 계속 하락하고 있다. 지방선거의 투표율은 50%에 못 미치며, 국회의원선거의 투표율 역시 2008년 45.8%로 2004년 62.2%에 비해 낮은 수준을 보이고 있다.

〈표 5-1〉 투표 현황

(단위 : 명, %)

|              | 선거인 수     | 총 투표자     | 투 표 율 |
|--------------|-----------|-----------|-------|
| 1997년 대통령선거  | 7,358,547 | 5,926,743 | 80.5  |
| 1998년 지방선거   | 7,377,751 | 3,459,481 | 46.9  |
| 2000년 국회의원선거 | 7,505,246 | 4,075,201 | 54.3  |
| 2002년 지방선거   | 7,665,343 | 3,499,524 | 45.7  |
| 2002년 대통령선거  | 7,670,682 | 5,475,715 | 71.4  |
| 2004년 국회의원선거 | 7,750,350 | 4,818,901 | 62.2  |
| 2006년 지방선거   | 7,983,648 | 3,976,287 | 49.8  |
| 2007년 대통령선거  | 8,051,696 | 5,066,022 | 62.9  |
| 2008년 국회의원선거 | 8,078,355 | 3,701,619 | 45.8  |

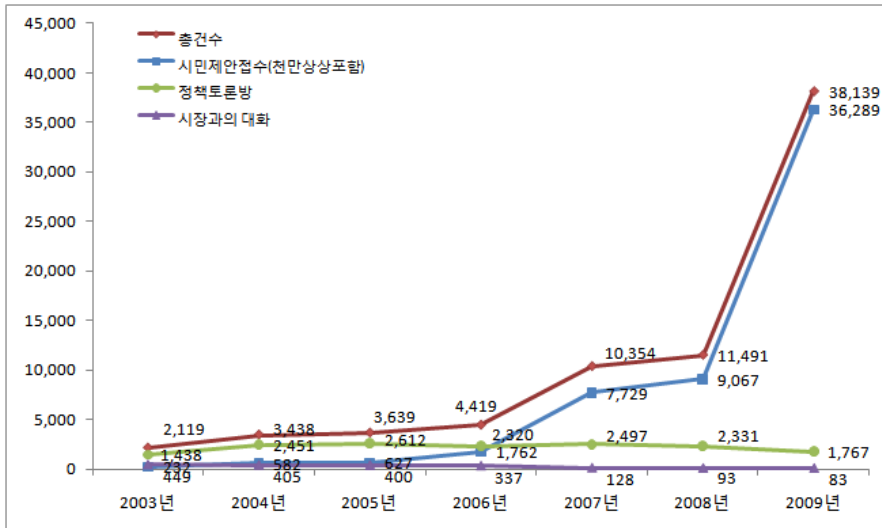
자료 : 서울시, 2008, 『서울서베이』

서울시민의 전자정부 참여를 나타내는 지표로, 서울시의 시민제안 의견 게시율을 통한 시정참여 수준을 살펴보고자 한다. 시민제안 접수 건수는 천만상상 오아시스 제도의 영향으로 2008년부터 큰 폭으로 늘어나 양적으로는 참여민주주의의 확장으로 볼 수 있다. 서울시의 정책토론폰방 의견 건수, 시민제안 의견 건수, 시장과의 대화 건수를 합하면 시민제안 의견 건수는 2009년 38,139건으로 급격한 증가를 보이고 있다(서울서베이, 2009).

〈표 5-2〉 시민제안 의견 지수

|       | 총건 수   | 시민제안접수<br>(천만상상포함) | 정책토론펙 | 시장과의 대화 | 지수           |
|-------|--------|--------------------|-------|---------|--------------|
| 2003년 | 2,119  | 232                | 1,438 | 449     | <b>1.00</b>  |
| 2004년 | 3,438  | 582                | 2,451 | 405     | <b>1.62</b>  |
| 2005년 | 3,639  | 627                | 2,612 | 400     | <b>1.72</b>  |
| 2006년 | 4,419  | 1,762              | 2,320 | 337     | <b>2.09</b>  |
| 2007년 | 10,354 | 7,729              | 2,497 | 128     | <b>4.89</b>  |
| 2008년 | 11,491 | 9,067              | 2,331 | 93      | <b>5.42</b>  |
| 2009년 | 38,139 | 36,289             | 1,767 | 83      | <b>18.00</b> |

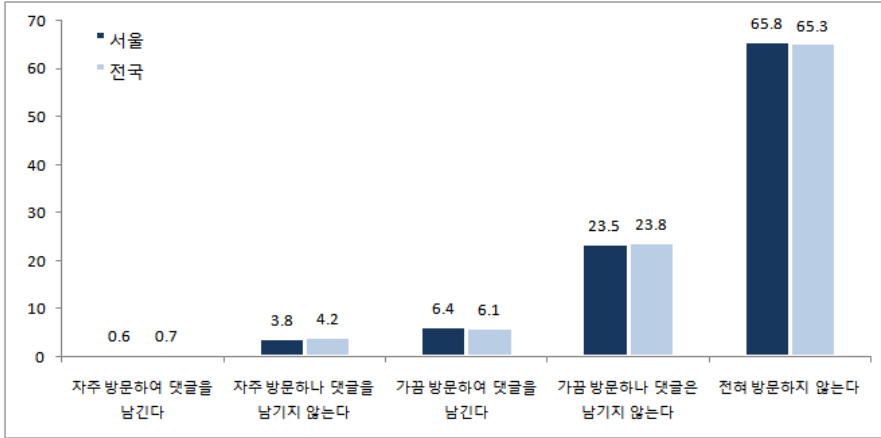
자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』



자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

〈그림 5-22〉 시민제안 의견 건수 추이

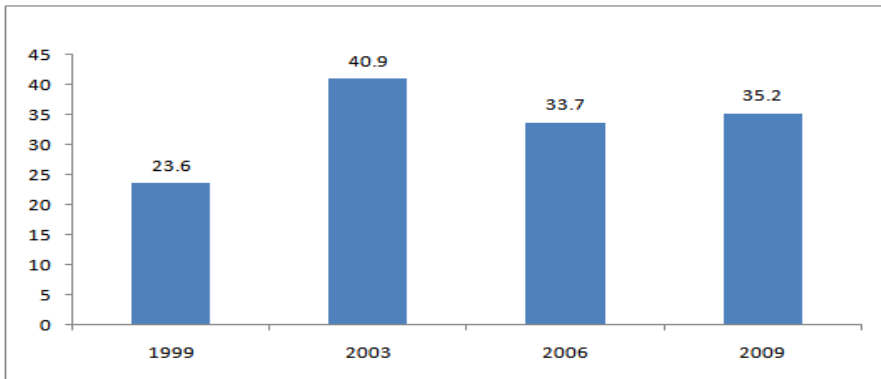
그러나 홍영란(2007)의 연구결과를 참조하면, 정부사이트의 의견제시에 대해 전혀 방문하지 않는다고 응답한 비율이 65.8%로 나타나, 시민들이 전자정부 등의 정부활동에 참여하는 비율은 여전히 저조하다고 볼 수 있다.



자료 : 홍영란 외, 2007, "사회적 자본 지표 개발 및 측정에 관한 연구", 한국교육개발원

〈그림 5-23〉 정부 사이트 의견제시 빈도

서울의 사회단체 참여율은 1999년 23.6%에서 2003년 40.9%로 크게 증가하였다. 이후 2006년 33.7%로 다소 감소하였으나 2009년에는 35.2%로 다시 증가해 현재 보합상태라고 볼 수 있다(통계청 사회조사, 2009). 서울서베이 가구조사에서는 2009년 단체에 참여한 적이 있다고 응답한 서울시민의 비율이 77.2%로 전년도에 비해 3.9% 증가한 것으로 나타났다(서울서베이, 2009).

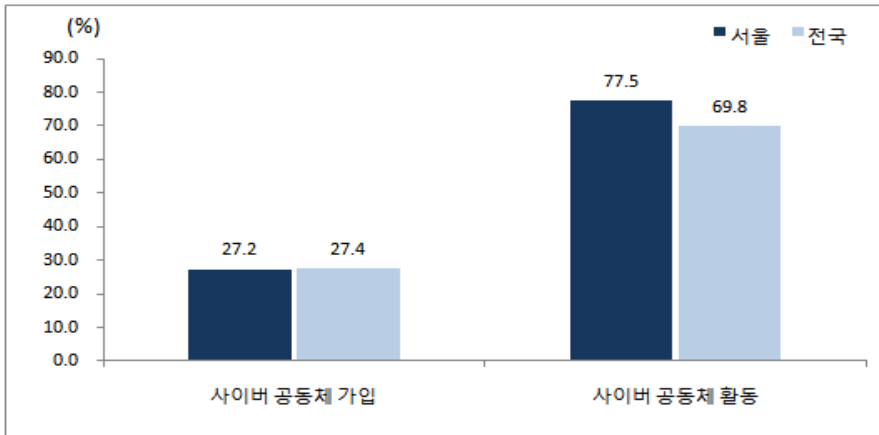


자료 : 통계청, 2009, 『사회조사』; 서울 데이터 재구성

〈그림 5-24〉 사회단체 참여율



서울의 사이버 공동체 참여 정도는 KDI 국제정책대학원(2006) 연구를 참조하였다. 이 연구결과에 따르면 사이버 공동체 가입률은 27.2%, 사이버 공동체 활동률은 77.5%로 나타났다. 특히 사이버 공동체 활동률은 서울이 전국에 비해 비교적 높은 것을 알 수 있다.



자료 : 김태중 외, 2006, "사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구", KDI 국제정책대학원

〈그림 5-25〉 사이버 공동체 가입과 활동

## 제5절 사회구조

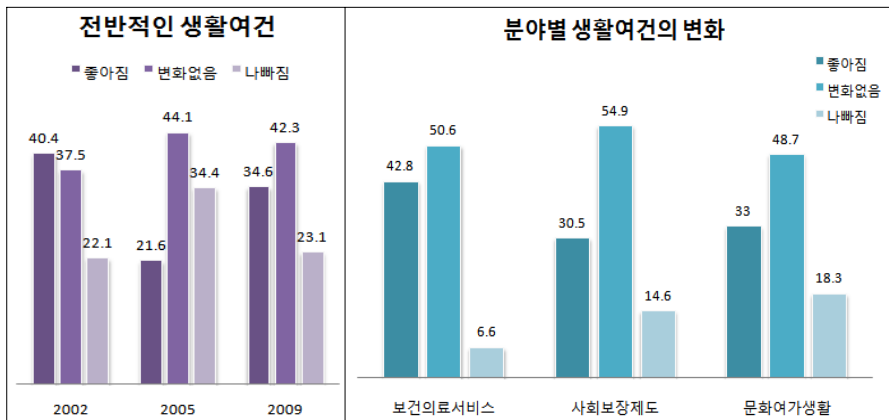
사회구조는 사회적 자본을 측정하는 데 있어서 배경적 지표로 볼 수 있다. 사회 전반에서 작용하는 사회적 자본을 파악하기 위해 주요 관련 요소들을 살펴보고자 한다. 사회구조의 영역에서는 크게 지역사회 구조, 계층 구조, 관용성과 포용 문화, 사회 의사소통을 볼 것이다.

지역사회 구조는 지표항목으로 복지나 문화 등의 생활여건 변화에 대한 인식, 도시위험도, 향후 거주희망 정도를 분석할 것이며, 보조지표로는 공공서비

스에 대한 접근성을 포함시킬 수 있을 것이다. 계층 구조는 지표항목으로 소득 불균형과 주관적 계층의식을 살펴볼 것이며, 보조지표로는 소득분배에 대한 견해, 노조 문제 등의 계층갈등 발생빈도, 사회적 이동에 대한 인식, 성차별 정도를 포함시킬 수 있을 것이다. 관용성과 포용 문화는 지표항목으로 다문화주의에 대한 관점과 사회적 약자에 대한 태도를 분석할 것이며, 보조지표로는 장애인 복지 필요성에 대한 의견, 노부모 부양에 대한 견해 등을 포함시킬 수 있을 것이다. 마지막으로 사회 의사소통은 지표항목으로 인터넷 이용 정도와 정부의 정보공개 정도를 살펴보고자 하며, 보조지표로는 신문, TV 등의 미디어를 접하는 빈도와 정보에 대한 접근성 등을 포함시킬 수 있을 것이다.

## 1. 지역사회 구조

통계청 사회조사에 따르면 2009년 서울의 전반적인 생활여건에 대해 변화없다고 보는 인식이 42.3%로 가장 높게 나타났다. 좋아졌다고 보는 응답의 비율은 34.6%로 2002년 40.4%에 비해 감소하였다. 특히 보건의료서비스의 경우 좋아졌다는 응답이 42.8%로 사회보장제도나 문화여가생활에 비해 높게 나타나고 있다.



자료 : 통계청, 각 연도, 『사회조사』; 서울 데이터 재구성

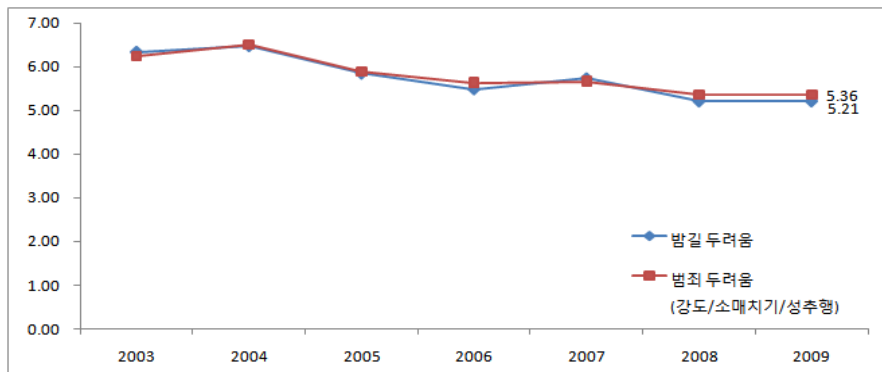
〈그림 5-26〉 생활여건의 변화에 대한 인식

도시위험도에 대한 인식은 2003년 5.84점에서 2005년 4.90점, 2009년 4.49점으로 점차 감소하고 있다. 특히 도시위험도에서 높은 비율을 차지하는 서울의 밤길에 대한 두려움과 범죄피해에 대한 두려움을 인식하는 비율이 각각 5.21점, 5.36점으로 과거에 비해 감소하였다(서울서베이, 2009). 이와 관련하여 서울의 범죄 발생도 2003년 382,833건에서 2007년 355,735건으로 전반적으로 감소하는 추세를 보이고 있어 도시의 치안상태가 점차 개선되고 있다고 볼 수 있다<sup>60)</sup>(서울통계연보, 2009).

〈표 5-3〉 도시위험도 추이

|       | 종합   | 자연재해 | 서울밤길 | 범죄 두려움 | 건축붕괴 위험성 |
|-------|------|------|------|--------|----------|
| 2003년 | 5.84 | 5.04 | 6.34 | 6.24   | 5.77     |
| 2004년 | 5.76 | 4.54 | 6.48 | 6.51   | 5.52     |
| 2005년 | 5.25 | 4.13 | 5.85 | 5.89   | 5.14     |
| 2006년 | 4.90 | 3.72 | 5.49 | 5.63   | 4.77     |
| 2007년 | 4.85 | 3.52 | 5.73 | 5.66   | 4.50     |
| 2008년 | 4.51 | 3.31 | 5.21 | 5.36   | 4.17     |
| 2009년 | 4.49 | 3.32 | 5.21 | 5.36   | 4.09     |

자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

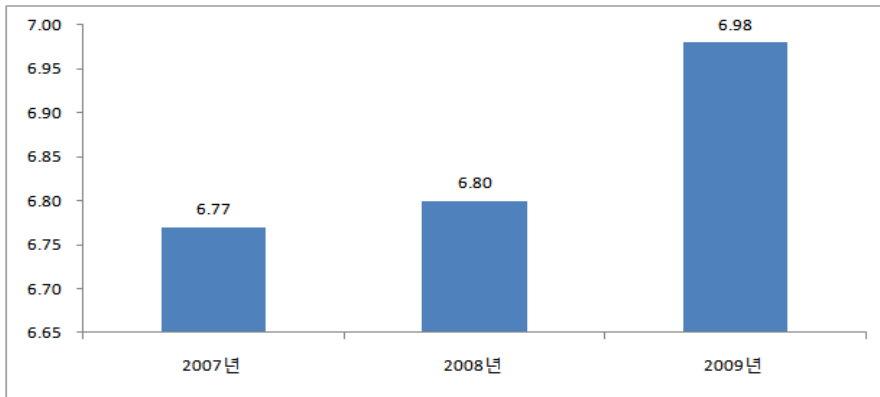


자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

〈그림 5-27〉 도시위험도 인식

60) 2008년은 예외적으로 범죄발생 건수가 392,643건으로 매우 높게 나타났음(서울통계연보, 2009).

2009년 서울서베이 조사결과에 따르면 향후 서울거주 희망 정도는 10점 척도로 보았을 때 6.98점으로 나타났다. 이는 2007년 6.77점에 비해 상승한 수치이다. 이와 같이 서울에 대한 인식이 전반적으로 개선되고 있음을 알 수 있다.



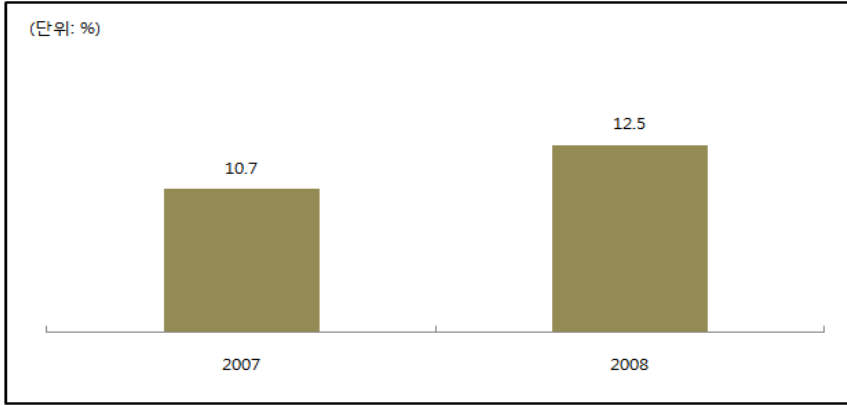
주 : 10점 척도  
 자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

〈그림 5-28〉 향후 서울 거주 희망 정도

## 2. 계층 구조

서울의 소득불평등 정도를 파악하기 위해 상대적 빈곤율을 살펴보고자 한다. 서울의 상대적 빈곤율<sup>61)</sup>은 2007년 10.7%에서 2008년 12.5%로 증가하여 서울시의 소득 격차가 더 커졌음을 알 수 있다. OECD 국가의 빈곤율이 평균 10.6%라고 볼 때, 서울시의 소득분배의 불평등 현상이 더욱 심각해졌음을 보여준다 (조권중, 2009).

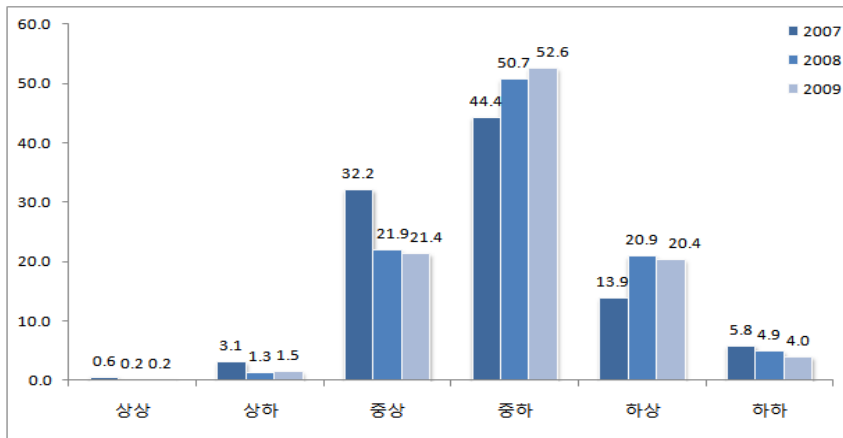
61) 소득이 중위소득의 50% 미만인 계층이 차지하는 비율



자료 : 조권중, 2009, "서울 도시 사회의 질 연구"

〈그림 5-29〉 상대적 빈곤율

주관적 계층의식을 살펴보면, 2009년 서울서베이 조사결과 서울시민의 74%는 본인이 중산층이라고 생각하고 있으며 50% 이상은 본인의 정치·경제·사회적인 위치가 ‘중하’라고 생각하는 것으로 나타났다. 이전과 비교하여 ‘중하’와 ‘하상’이라고 응답한 사람을 제외한 모든 계층의 비율이 하락했음을 알 수 있다.



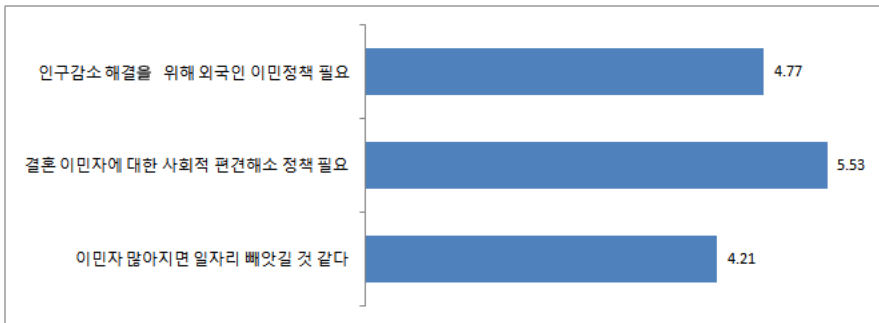
자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

〈그림 5-30〉 주관적 계층의식

### 3. 관용성과 포용 문화

사회 전반의 관용성과 포용 정도를 알아보기 위해 이민자와 국제결혼 등의 증가에 따른 다문화사회를 받아들이는 시민의 주관적 태도와 사회적 약자에 대한 시민의 태도를 살펴보고자 한다.

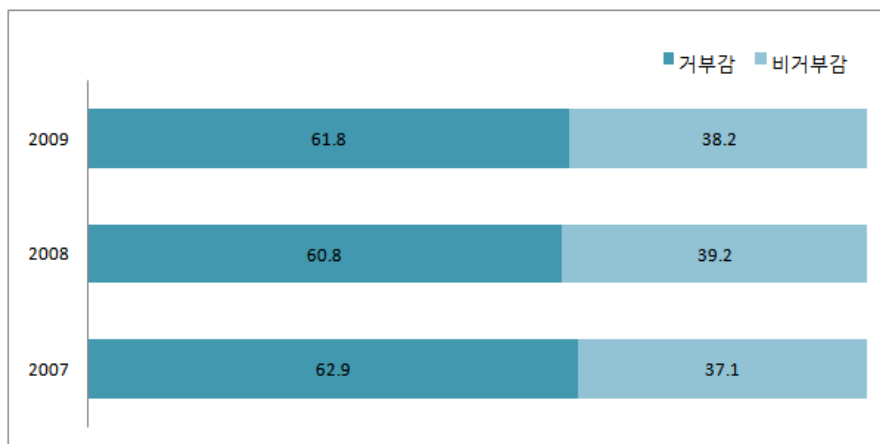
2009년 서울서베이 조사결과에 따르면, 다문화사회에 대한 시민의 주관적 태도 지수는 10점 만점에 4.84점으로 나타났다. ‘인구감소 해결을 위해 외국인 이민정책이 필요하다’가 4.77점, ‘결혼 이민자에 대한 사회적 편견해소 정책이 필요하다’가 5.53점, ‘이민자 많아지면 일자리 빼앗길 것 같다’가 4.21점으로 나타났다. 다문화정책과 관련하여 특히 다른 정책보다는 결혼 이민자의 증가에 따른 사회적 편견해소 정책에 대한 필요성을 높게 인식하고 있었다.



주 : 10점 척도  
자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

〈그림 5-31〉 다문화사회에 대한 시민의 주관적 태도

그러나 서울서베이 조사결과, 외국인과의 결혼에 거부감을 가지고 있는 시민은 2009년 61.8%인 것으로 나타나, 아직은 열린 사회로서의 개방도가 그리 높지 않음을 알 수 있다.

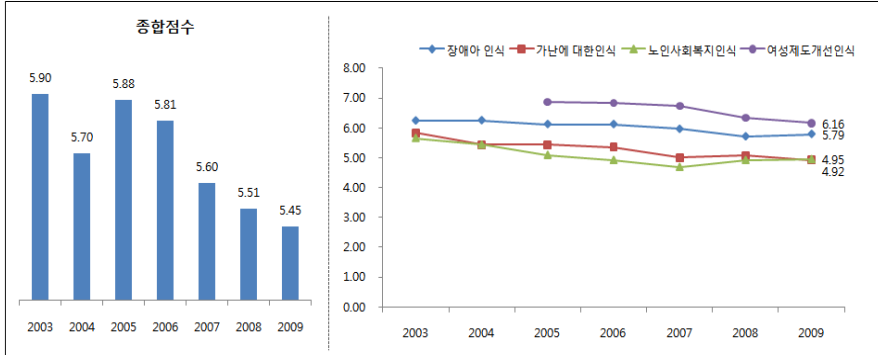


자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

〈그림 5-32〉 자녀가 외국인과 결혼하는 것에 대한 거부감 정도

이와 같이 다문화사회에 대한 전반적으로 낮은 인식 수준과 달리 최근 국제 결혼은 점차 증가하고 있는 추세이다. 통계청 자료에 따르면 1990년대 이후부터 2008년까지 국제결혼 건수는 12,188건에서 36,204건으로 증가하였다(통계청·통계개발원, 2009). 이와 같은 수치는 총 혼인건수의 11%를 차지하고 있으며 사회 전반적으로 쟁점이 되고 있다. 결국 우리사회는 결혼이민자의 급격한 증가와 이로 인한 다문화 가족의 증가에도 불구하고 이러한 인구학적 다양성이 문화적 다양성으로 이어지지 못하여 사회적 관용성이 매우 낮은 상태라고 볼 수 있다.

사회적 약자에 대한 시민의 주관적 태도에 관한 종합지수는 2009년 서울서베이 조사결과 5.45점으로 나타났다. 2003년 5.90점 이후 지속적으로 감소세를 보이고 있다. 이러한 결과는 사회적 약자 즉 장애인이나 노인, 여성에 대한 사회 전반의 인식이 매년 저하되고 있음을 반영한다.



주 : 1) 10점 척도

2) 구체적 항목 내역은 '내 아이가 장애아와 함께 어울리는 것은 상관없다', '가난은 개인이 게으르고 노력하지 않기 때문이라기보다는 사회제도에 더 큰 책임이 있다', '노인들에 대한 사회복지 확대를 위해 세금을 더 부담할 의향이 있다', '여성들의 사회참여를 활성화하기 위해 더 많은 제도적 개선이 필요하다' 임.

자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

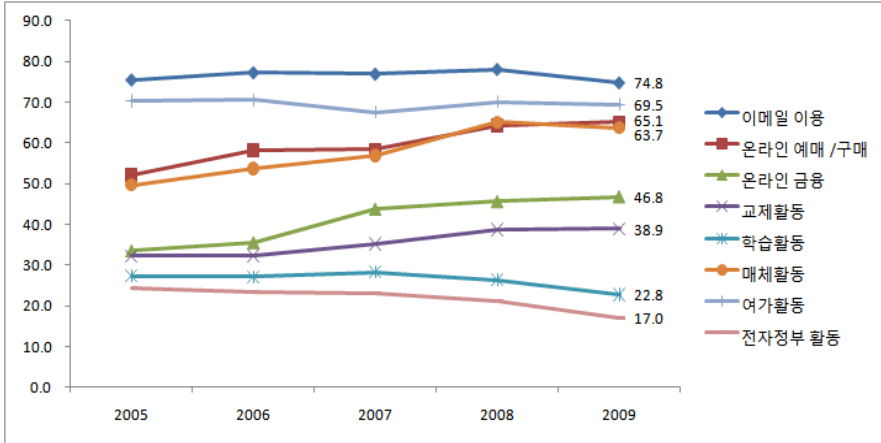
〈그림 5-33〉 사회적 약자에 대한 태도

#### 4. 사회 의사소통

서울서베이 가구조사 결과에 따르면, 2009년 서울시민의 컴퓨터 보유 대수는 평균 1.21대이며, 하루평균 인터넷 사용정도는 1.88시간으로 나타났다. 특히 인터넷 사용 정도는 20대가 2.22시간으로 가장 많았지만, 전체적으로 점차 감소하고 있는 것으로 나타났다(서울서베이, 2009).

인터넷 활용용도를 살펴보면, '이메일'(74.8%)이 가장 많이 사용되고 있으며, 이어 '여가활동'(69.5%), '온라인 예매/구매'(65.1%), '매체활동'(63.7%), '온라인 금융'(46.8%), '교제활동'(38.9%), '학습활동'(22.8%), '전자정부 활동'(17.0%) 순으로 나타났다. 전반적으로 매체활동, 온라인 예매/구매, 온라인 금융활동은 증가하고, 여가와 전자정부 활동은 감소하는 경향을 보이고 있다.





자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

〈그림 5-34〉 일상생활의 인터넷 이용정도

정보공유를 나타내는 지표로 서울시의 정보공개 비율을 살펴보고자 한다. 서울서베이 조사결과에 따르면 서울시의 민원처리 공개시스템의 공개 건수는 청구 건수의 증가에 따라 매년 증가하고 있다. 정보공개 비율은 2000년 91.3%에서 2008년 90.8%로 전반적으로 해마다 비슷한 공개율을 유지하고 있다.

〈표 5-4〉 서울시의 정보공개 비율

| 연도   | 정보 공개 비율 | 비공개 비율 | 소계 (A+B+C) | 전부 공개 건수(A) | 부분 공개 건수(B) | 비공개 건수(C) | 기타   | 청구 건수 |
|------|----------|--------|------------|-------------|-------------|-----------|------|-------|
| 2000 | 91.3     | 8.18   | 758        | 597         | 99          | 62        | 291  | 1049  |
| 2001 | 96.8     | 3.21   | 842        | 717         | 98          | 27        | 122  | 964   |
| 2002 | 94.6     | 5.38   | 706        | 633         | 35          | 38        | 169  | 875   |
| 2003 | 91.4     | 8.56   | 549        | 410         | 92          | 47        | 240  | 789   |
| 2004 | 92.7     | 7.26   | 647        | 489         | 111         | 47        | 396  | 1043  |
| 2005 | 91.3     | 8.67   | 819        | 689         | 59          | 71        | 452  | 1271  |
| 2006 | 90.2     | 10.08  | 1074       | 874         | 92          | 108       | 465  | 1536  |
| 2007 | 91.9     | 8.1    | 1617       | 1330        | 156         | 131       | 1033 | 2650  |
| 2008 | 90.8     | 9.25   | 2053       | 1677        | 186         | 190       | 1613 | 3666  |

주 : 정보공개 비율의 산출방법 = (정보공개건수/정보공개신청건수) x 100

자료 : 서울시, 2009, 『서울서베이』

## 제6절 소결

지금까지 살펴본 서울시의 사회적 자본 수준을 요약하면 다음과 같다. 우선 서울시민의 주변사람에 대한 신뢰도나 공공기관에 대한 신뢰도는 낮은 것으로 추정할 수 있다.

규범영역에서는 전반적으로 향상되는 모습을 보여주고 있다. 호혜성 영역과 관련하여 서울시민의 자원봉사이나 후원 및 기부 등의 이타적 행동에 대한 참여가 전반적으로 증가하였으며, 사회 전반의 준범수준에 대한 평가나 공공질서 수준 역시 전반적으로 보합상태이거나 약간 상승하는 추세로 나타났다. 서울시의 청렴지수도 과거에 비해 높아졌으며 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 연대감은 서울에 대한 자부심이 향상되고 있는 것으로 보아 비교적 긍정적 평가를 내릴 수 있었다.

네트워크 영역에서는 우리나라의 전반적인 경향과 마찬가지로 서울도 혈연, 지연, 학연 중심의 사적 연결망이 대부분의 비중을 차지하고 있었다. 시민운동 단체 등의 공적 연결망 대신에 비공식적 네트워크가 활성화되고 있는 특성이 나타났다. 추이와 관련해서는 가족과의 교류가 감소하고 있으며 비영리민간단체의 증가세도 둔화되고 있어, 전반적으로 사회적 네트워크는 약화되는 경향을 보이고 있다.

참여영역에서는 서울의 경우 반상회, 주민총회 등의 지역 커뮤니티 참여나 지역행사 참여는 대도시 특성상 다른 지역보다 다소 뒤떨어진다고 볼 수 있다. 시민 참여의 경우 투표율이나 전자정부 참여율이 감소하고 있는 것으로 나타났다. 서울시는 천만상상오아시스 제도 등을 통해 시민의 시정참여를 장려하고 있으나, 이에 대한 실질적인 성과에 대한 평가를 내리기에는 아직 논란의 여지가 많다. 서울시민의 사회단체 참여율은 최근 들어 보합상태이거나 약간 증가하는 추세라고 볼 수 있다.

사회구조적으로는 갈등이 심화되고 있는 모습을 보여주고 있다. 지역사회 구

조에서는 서울의 전반적인 생활여건에 대해 긍정적으로 보는 인식은 비교적 낮았으나, 도시위험도에 대해서는 개선되고 있다고 보는 비율이 증가하였다. 향후 거주희망 정도도 점차 상승하는 추세로, 전반적으로 서울에 대한 인식이 개선되고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 계층 구조에 있어서 서울의 소득분배 격차가 벌어지고 주관적 계층의식 수준이 중산층 이하인 비율이 점차 증가하고 있어 사회적 불평등 현상은 더욱 심화되었다고 볼 수 있다.

사회 전반의 관용성과 포용 문화는 이민자와 국제결혼 등의 증가에 따른 다문화사회의 도래와 이에 대한 정책의 필요성을 인식하고 있음에도 불구하고, 이를 받아들이는 시민의 주관적 태도는 소극적이며 덜 개방적이라고 판단된다. 사회적 약자에 대한 관심도 점차 낮아지고 있어, 서울시민의 사회적 관용성과 포용 정도는 전반적으로 낮다고 볼 수 있다.

또한 인터넷과 컴퓨터 이용의 보편화로 인해 온라인 매체가 사회적 의사소통의 중요한 도구로 작용하나, 실제적인 활용도에 있어서 이메일이나 교제활동 등은 증가추세인 반면, 전자정부 활동 등 사회참여적 수단으로서의 활용은 미미하다. 서울시의 정보공개비율은 높았으나, 실질적으로 이 지표만으로 정보공유 수준을 평가하기에는 한계가 있다.

지금까지 살펴본 바에 따르면, 서울의 사회적 자본 수준은 전반적으로 하향 추세라고 볼 수 있다. 서울시민들의 신뢰형성은 제대로 이루어지고 있지 않으며, 사적 연결망 중심의 네트워크는 사회적 자본을 형성하는 데 있어서 긍정적 기능을 하기 어려운 실정이다. 사회에 대한 참여의식도 낮고, 사회구조적으로 불균형 등의 갈등문제가 심화되고 있는 추세이다. 그럼에도 불구하고 서울시가 가진 제도적 요소에서는 향상된 모습을 보이고 있다. 서울에 대한 시민들의 인식 개선과 도시의 안전도, 규범준수, 자원봉사 참여 등에서의 상승추세는 서울시의 사회적 자본에 대한 긍정적 기대를 갖게 한다.

# 제 6 장 사회적 자본 확충을 위한 중장기 과제

제1절 서울시의 중장기 정책과제

제2절 전략적 방향

# 제 6 장

## 사회적 자본 확충을 위한 중장기 과제

### 제1절 서울시의 중장기 정책과제

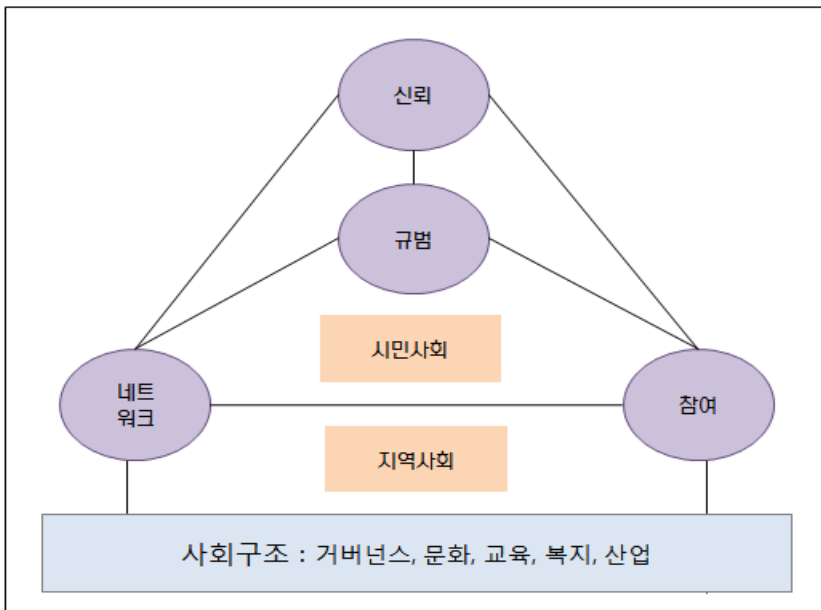
#### 1. 사회적 자본 확충을 위한 정책 틀

서울시의 중장기 정책과제를 기존의 한국과 서울에 대한 사회적 자본 정책의 틀에서 소개하고자 한다. 지난 4~5년간 한국의 사회적 자본에 대한 정책적 연구를 통해 수많은 제안이 이루어졌다. 이 장에서는 기존의 정책 제언을 선별적으로 재구성하여 2장의 정책과 관련된 이론적 논의에 기초하여 재정리하고자 한다. 기존의 제시된 정책안들은 서울을 포함한 한국사회의 중장기적인 정책과제로 여전히 유효하다. 여기서 제시되는 제안은 사회적 자본을 확충하기 위한 정책으로 개별적인 제안을 포함하고 있다. 주요 보고서에서 제안된 사항을 보고서의 기본 논리를 훼손하지 않는 범위에서 요약 정리하여 소개하고자 한다.

사회적 자본의 정책 틀은 사회적 자본 수준을 측정하기 위한 지표체계와 일관성을 유지하고자 하였다. 사회적 자본의 구성요소인 신뢰, 규범, 네트워크, 참여, 사회구조를 정책제언의 영역으로 설정하여 사회적 자본의 정책 틀을 제시하고 기존의 정책제언을 검토·정리하고자 한다. 각 영역에서 시민사회와 지역사회의 관련성을 중시하고자 한다.

각 영역에서의 정책제안의 항목은 괄호로 그 출처를 밝히고 있다. 그리고 그 제안의 핵심적인 내용을 인용하여 요약 제시하고 있다. 기존 제안들의 특성을 비교하면 다소 중복되는 측면이 있으나, 영역별 구분으로 같이 제시하고자 한다. 각 영역에서 제시되는 제안은 서로 배타적인 개별과제라기보다는 사회적 자본의 형성을 위한 주요 영역을 확인하는 것이다. 각 영역에서 제시되는 과제는 다른 구성 영역에서 중복되어 설정될 수 있다. 특히 신뢰의 영역과 규범의 영역은 문화적 측면에서 하나로 엮어 질 수 있고, 네트워크와 참여는 동전의 양면성과 같이 함께 고려되어야 한다. 지역사회와 시민사회는 개념적으로 구분하였지만 사회적 자본의 현실적인 토대라 할 수 있다.

사회적 자본 정책의 특성은 사회적 자본의 논의를 전제하지 않아도, 개별 정책으로서 의미가 있다는 것이다. 이러한 경우 사회적 자본의 정책은 여러 사회 정책과 행정 정책의 일반적인 틀을 제시하는 것으로 간주될 수 있다. 사회적 자본의 개별적인 정책은 그 효과가 중장기적으로 나타날 때 사회적 자본의 확충



〈그림 6-1〉 사회적 자본 정책 틀

의 의미가 부각된다.

다음은 참여정부 시기에 [비전 2030]에서 제시한 사회적 자본 확충 정책을 요약 정리한 것이다. 이후 정책이 구체적으로 추진되지는 않았지만 사회적 자본 정책의 구체적인 틀을 보여주고 있다. 이로써 한국 사회 개혁의 일정한 방향을 제시한 것은 이후 정책개발에 주요한 밑거름이 되었다.

### 참여정부의 [비전 2030] 사회적 자본 확충 전략

- 참여정부 시기에 [비전 2030]에서 사회적 자본 확충 정책이 주요 전략과 과제로 설정되었음.
  - 사회적 자본 정책은 구체적인 계획까지 제시되었으나, 정책이 구체적으로 실현되지는 않았음. 단지 이러한 정책 계획은 사회적 자본 정책의 기본적인 가이드라인으로 역할을 할 수 있음.
- 비전 2030의 사회적 자본 확충 전략과 과제

| 전략과 과제  | 주요 내용   |
|---|---|
| 사회적 자본 확충 전략<br>: 합리적이고 신뢰할 수 있는 공적 제도, 규범을 토대로 사회 전반의 투명성/신뢰성 제고 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 구성원 간 신뢰확보와 투명한 조정체제 구축을 통해 사회적 갈등을 합리적으로 해결</li> <li>■ 공공기관 지배구조 개선, 정부 인력의 서비스위주 재배치 등 공공제도에 대한 신뢰를 확보</li> <li>■ 지역공동체 등 자발적 복지체제 구축을 통해 공공 복지체계를 보완</li> </ul>                                   |
| 사회적 자본 확충<br>8개 과제  | <ol style="list-style-type: none"> <li>37. 갈등관리시스템 구축</li> <li>38. 사법제도 개혁</li> <li>39. 공공기관 지배구조 개선</li> <li>40. 지방행정체제 개편</li> <li>41. 지역공동체 등 자발적 복지체제 구축</li> <li>42. 국방개혁</li> <li>43. 전자정부 구현</li> <li>44. 정부 인력의 서비스 위주 재배치</li> </ol> |

○ 비전 2030의 사회적 자본 확충-전략별 실행계획

| 항목     | 정책 목표            | 실천과제  | 지 표  |
|--------|------------------|---|--|
| 공동체    | 지역공동체 육성         | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자발적 복지체제 구축</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자원봉사 참여율(%)<br/>* 자원봉사참가자수/총인구</li> </ul>                             |
|        |                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시민의식교육/프로그램 활성화</li> <li>■ NGO지원 활성화</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시민의식(순위)</li> <li>■ NGO활동(순위)</li> </ul>                              |
|        | 작업현장 사회적 자본 확충   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 투명경영과 기업구조 선진화</li> <li>■ 유연한 근로시스템 도입</li> <li>■ 보육시설 확충</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기업의 사회적 책임(순위)</li> </ul>   |
| 법/제도   | 법/제도정비 및 공공부문 혁신 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 민간참여 법령위원회 설치</li> <li>■ 공직윤리 종합정보시스템 확대</li> <li>■ 부패방지시스템 확대</li> <li>■ 사법제도 개혁</li> <li>■ 공공기관 지배구조 개선</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정부정책의 투명성(순위)</li> <li>■ 정치인 신뢰도(순위)</li> <li>■ 청렴도 지수(순위)</li> </ul> |
|        |                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수요자중심 통합서비스 제공</li> <li>■ 전자정부 구축</li> <li>■ 지방행정체제 개편</li> <li>■ 정부인력의 서비스위주 재배치</li> </ul>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 온라인 신청가능 민원종류(건)<br/>* 총 민원 종류 4,900건(2005)</li> </ul>                |
| 사회적 갈등 | 다양성 수용 시스템 구축    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 갈등관리기본법 제정</li> <li>■ 갈등관리전문가 양성</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사회응집력(순위)</li> </ul>  |
|        |                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 여성의 정치, 정책과정 참여 활성화</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 여성권한 척도(순위)<br/>* 여성정치/경제활동과 정책결정과정에의 참여정도</li> </ul>                 |

## 2. 신뢰 영역의 과제 제언

### 1) 신뢰 문화의 함양

신뢰는 문화적 속성을 갖고 있다. 그러므로 문화적 측면에 주목하여 사회적 자본을 위한 첫 번째 과제는 신뢰할 수 있는 정보문화를 창출(홍영란 외, 2007) 하는 것이다. 이를 위해 정부와 시민사회가 인터넷과 출판물 및 미디어를 이용한 신뢰할 수 있는 정보문화 창출의 적극적 주체가 될 필요가 있다. 정부가 신뢰할 수 있는 질 높은 정보를 제공하고, 그 정보에 근거한 내실 있는 토론 문화를 증진할 수 있으며, 국민으로부터의 제안 방식(bottom-up)을 통해 정부와 지역사회 그리고 국민 간 상호 신뢰를 형성할 수 있다.



두 번째 과제는 건전한 비판 문화를 형성(홍영란 외, 2007)하는 것이다. 그동안 우리 사회가 정치적 민주화 과정을 거치면서 특정 정치적 이슈나 집단에 대한 비판의 경험을 시민들에게 제공한 것이 사실이나, 이러한 비판의식은 상대방에 대한 관용성이나 이해에 기반을 둔 것이라기보다는 비판을 위한 비판의 성격을 가진 주장들인 경우가 많다. 따라서 상호 신뢰를 육성하기 위해서는 건전한 비판을 유도할 수 있는 문화 형성이 이루어져야 할 필요가 있다.

## 2) 사회 지도층의 솔선수범

사회지도층에게는 신뢰의 형성을 위한 솔선수범이 강조된다. 정치인, 공무원, 고소득계층, 기업가 등 지도층의 솔선수범은 규범의 변화를 유도하여 사회적 신뢰를 촉진시키는 데에 결정적 역할을 한다(우천식 외, 2007). 이에 대한 사회적 관심을 환기시키는 다양한 노력을 전개할 필요가 있다.

## 3) 신뢰 향상을 위한 공공서비스 혁신

공공 부문과 정부의 혁신은 공적인 신뢰를 만들어가는 과정이다. 공공 부문의 혁신은 공공 서비스의 향상에서 시작되는데, 시민의 요구에 대한 대응성과 정책의 책임성, 그리고 과정의 투명성이 공공재로서 시민에 대한 서비스로 다가갈 때 정부의 혁신은 공적 신뢰의 형성을 촉진한다(조권중, 2008). 공공 부문의 서비스 혁신은 시민과의 의사소통에서 더 나아가 시민의 참여가 전제되어야 한다.

혁신과 개혁에는 시민과의 의사소통이 중요하다(조권중, 2008). 이를 통해 가치와 목표를 공유하여 개혁의 필요성을 확인하고, 개혁의 과정에서 개혁의 역할, 개혁의 일관성, 개혁의 일정 제공이 이루어진다. 이런 과정을 통해 개혁이 성공하면 공공의 신뢰와 정치적 지원을 확보하게 된다. 이러한 측면에서 창의 시정의 방향을 시민과의 의사소통에서 재정립할 수 있다. 바람직한 도시거버넌

스는 공적 신뢰를 형성하는 과정이며, 신뢰는 사회적 자본의 축적 위에서 이루어진다. 이러한 과정에서 시정의 리더십은 결정적인 요소라고 할 수 있다.

#### 4) 상호신뢰 육성을 위한 평생학습

신뢰의 문화는 교육과 밀접한 관련을 갖는다. 상호 신뢰를 육성하기 위하여 상대를 이해하기 위한 교육이나 행동에 대한 학습은 단기간에 개인의 태도 형성 차원에서 이루어지는 것이 아니다. 따라서 이러한 노력은 장기간의 체험을 기반으로 한 교육을 통해 이루어질 수 있으므로 학생들의 교육과정 속에서 학습되어야 할 필요가 있다(홍영란 외, 2007).

상호 신뢰에 대한 교육과정은 특정 연령 계층에게만 해당되는 것이라기보다는 전 연령층에 확장된다. 학교 교육과정 속에서 교육이 아무리 잘 이루어졌다고 하더라도 사회에 진출하고 성인이 되어서 이러한 내용을 실천하지 못할 수 있기 때문이다. 따라서 성인교육을 통해서도 신뢰를 형성하기 위한 교육적 노력이 이루어져야 할 필요가 있다.

사회적 신뢰의 형성을 위해서는 친화적인 사회문화 환경, 규범의 확산이 필요하고 아울러 장기적으로는 교육의 역할이 중요하다(우천식 외, 2007). 인권, 인격에 대한 존중, 사회적 소수자에 대한 관심과 배려, 배경이 다른 사람과의 소통의 기술, 리더십, 공공질서의 존중 등 시민적 자질을 함양하기 위한 실천적 교육을 강화할 필요가 있다. 이와 함께, 제도의 신뢰를 높이고 정보의 흐름을 원활히 하며, 경제사회적 격차를 줄이기 위한 정책적 노력이 중요하다.

### 3. 규범 영역의 정책 제언

#### 1) 공공부문의 이니셔티브

성숙한 사회를 위해서는 공공 부문에서 이니셔티브를 가져야 한다(조권중,

2009). 즉 정책집행에 대한 정확한 평가와 합리적 기준 마련으로 투명한 사회를 만드는 것이 전제가 되어야 한다. 한국사회에서 혁신을 심화시키기 위해서는 법치주의 확보가 최우선 과제로 설정되어야 한다.

## 2) 사회정의(social justice)에 대한 인식 강화

성장과실의 분배에 있어서 정의에 대한 인식이 강조되어야 한다. 개인별 능력의 차이를 뛰어 넘어 전체적인 사회통합으로 이어지기 위해서는 단기적인 희생이 장기적으로 보상되어 진다는 신뢰 분위기를 조성해 주어야 한다. 이러한 신뢰는 사회정의에 기초할 때 가장 안정적으로 확보된다(홍영란 외, 2007). 사회정의는 특히 수직적 교류를 강조함으로써 지역사회의 유연성을 제고하고, 변화 방향에 대한 주민합의를 도출하는데 기여한다. 이는 공공의 노력만으로 되는 게 아니라, 시민사회구축을 통한 사회정의의 공감대형성이 중요하다.

## 3) 민주, 자유, 시장질서의 기본을 보호하는 규범, 제도의 확립

사회의 기본질서를 수호하는 제도를 확립하는 일은 시장경제의 원활한 운영을 위한 일차적인 과제이다. 지대추구 등 사회적으로 비생산적인 활동이 아니라 부의 창출을 위해 사회의 자원이 동원될 수 있도록 하는 실질적 법질서를 확립하는 것이 무엇보다 중요하다(우천식 외, 2007). 이러한 기본적인 규범, 제도를 확립하는 일은 개인, 네트워크 간의 소통에 있어서도 상대방의 행동에 대한 예측 가능성을 높임으로써 일반화된 신뢰를 제고하는 기능을 한다. 이를 위한 구체적인 정책과제로서 법/규정 및 공공부문 관행의 명료화/투명화, 법의 엄정한 집행 및 부패 추방을 위한 정부의 선도적 노력과 사법기능의 강화 등이 중요하다.

#### 4) 법규범 및 사법제도 개혁

법제도와 관련해서는 다음과 같은 노력들이 요구된다. 첫째로 공적인 법/제도의 권위회복을 위한 노력이 필요하다(김태종 외, 2006). 정합성이 결여되어 있거나 모호한 법령의 개폐, 정비를 지속적으로 추진할 필요가 있다. 동시에 법규범의 권위 확립을 위한 사법, 준사법 기능의 역량을 강화할 필요가 있다. 사법지체의 실태를 파악하고, 그 해소를 위한 경찰 및 사법 인력의 확충, 역량 강화방안을 강구해야 한다.

둘째로 비현실적인 법과 규제의 정비가 필요하다(이동원 외, 2009). 이를 통해 법을 준수할 인센티브를 증진해야 한다. 또한 지나치게 까다로운 법·규제를 개혁하여 법을 지키려는 유인을 증가시키고 선의의 피해자가 발생하는 부작용을 완화한다. 아동과 청소년을 대상으로 한 시민교육을 통해 어려서부터 법과 규칙을 존중하는 질서의식을 함양하는 것이 중요하다.

셋째로 공정하고 효율적인 법 집행(이동원 외, 2009)이 중요하다. 법과 규칙을 준수하는 문화를 확립하기 위해서는 먼저 법이 공정하게 집행되어야 한다. 이를 위해서 범법 행위를 할 경우 법규에 정해진 형량에 따라 공정하게 처벌해야 하며, 일단 처벌이 결정된 범법행위에 대한 사면은 제한적으로 시행해야 한다. 또한 일상에서 법질서를 집행하는 공권력이 존중받아야 하는데 이런 관행이 제도적으로 정립되어야만, 소유권을 보호하는 공적 기능이 올바르게 작동해 사회신뢰를 제고할 수 있다.

넷째로 법질서를 준수할 인센티브 증진(이동원 외, 2009)이 중요하다. 교통법규와 공공질서 등 모든 영역에서 ‘법을 지키면 손해보지 않는다’는 사회적 합의를 구축하여야 한다. 법질서가 취약한 사회에서는 ‘혼자만 법을 지키면 손해’라는 의식이 팽배한데 가볍게 여길 수 있는 규칙이 훼손되면 결국 사회 안전이 전반적으로 무너질 수 있다. 법이 공정하게 집행되고 계약이 보호되면 사회의 신뢰가 제고된다. 이를 위해 모범 사례를 발굴하고, 그러한 사례를 공교육 과정에서 활용하는 것도 좋은 방법이다. 일상생활에서 선진화된 규범을 준수하는

환경을 조성하기 위해서는 적극적인 교육 프로그램을 확대하고, 언론과 공동으로 선진 사회규범에 대한 사회인식을 확산시키는 전략이 필요하다.

특히 탈세대책이 시급하다(김태종 외, 2006). 탈세가 만연해 있다는 인식은 사회신뢰를 저해한다. 국민들이 원하는 방향으로 조세제도를 개편하는 것도 성실납세를 장려하는데 유효한 수단이 될 수 있다.

### 5) 시민·리더십 교육

법은 시민에 대한 교육을 중심으로 체화되어야 한다. 법과 질서를 존중하는 습관은 어려서부터 시작된다. 구두약속은 물론 사적인 계약을 존중하고 이행하는 것이 사회규범이 될 때 서로 믿는 공동체 문화가 형성된다. 이러한 문화는 단기적인 캠페인보다는 교육을 통해 형성된다(이동원 외, 2009).

### 6) 시민의 자발성과 자원봉사

사회적 자본의 축적은 시민의 자발성을 전제하고 있다. 시민의 자원 봉사에 대한 요구를 일할 수 있는 곳과 연계하는 것이 필요하다(조권중, 2008). 사회적 자본으로서의 자원봉사는 시민이 참여하고 관계를 맺으며, 사회적 신뢰의 터전을 형성하는 보다 넓은 의미를 갖고 있다. 그리고 자원봉사는 지역공동체와 연계될 때 보다 활성화된다. 시민의 자원봉사 활동이 지역의 공동체를 형성하게 하고, 지역의 공공시설들이 참여의 장으로서 거듭날 때 사회적 자본 축적을 위한 토대가 형성된다. 사회적 신뢰는 지역사회에 뿌리내리고 신뢰의 문화를 형성하게 하는 계기가 될 것이다.

특히 시민사회 육성을 위해 자원봉사 활용이 중요하다(김태종 외, 2006). 이를 위해 타임뱅크 혹은 자원봉사 크레딧 제도를 설계할 수 있다. 이 제도는 자원봉사에 참여한 사람의 참여시간 및 종류를 기록하고 그 기여에 맞추어 크레딧을 부여하는 것이다. 그 외 지역사회 공공도서관 확대 및 도서구입 비용 지원,

시민사회단체에 대한 지원, 기업/노조/시민사회/학계의 역할 확대 등이 시민사회 육성정책으로 고려될 수 있다.

#### 4. 네트워크 영역의 정책 제언

##### 1) 사회관계망 지원

정책사업 또는 프로그램의 목표와 연관성이 높은 인적, 물적 네트워크를 지원하고, 기존에 구축된 네트워크가 없는 경우에는 새로운 네트워크를 형성할 수 있도록 지원하는 방향으로 정책설계를 시도해야 한다(박세경 외, 2008). 아울러 정책적으로 서비스를 전달하고자 한다면 기존 사회적 관계망을 최대한 활용해야 한다.

##### 2) 정주의식을 고취할 수 있는 제도 구축과 운영 필요

이는 곧 지역연고성과 관련되어 있다. 지역연고성은 거주공간을 중심으로 주변 이웃과 지역사회 구성원들끼리의 네트워크 기반을 마련하고 파트너십을 형성하는데 기인한다(홍영란 외, 2007).

사회적 자본 형성은 주민들 간의 관계에서 구체화되는데, 이 과정에서 주민조직이 그들 공통의 이익을 달성하기 위해 능력, 선택 및 참여를 확대해간다는 생각으로 활성화되어야 한다. 이러한 주민조직 활성화는 궁극적으로 국가와 지역사회의 상호작용을 유지하고, 촉진시켜 줄 수 있도록 민주주의와 연계되어야 가능하다.

##### 3) 열린 네트워크의 구성

지역, 이해집단 간에 단절된 네트워크를 국가적 차원에서 통합하기 위한 노력이 필요하다(이동원 외, 2009). 지역단위의 자발적인 네트워크 참여활동을 지

역 간 교류로 연결할 수 있는 방안을 발굴하는 것이 중요하다.

기업 간의 관계가 비용절감 위주의 거래에 그치는 것이 아니라 협업을 통한 혁신적 기술개발로 이어질 수 있도록 기업 간 신뢰구축 및 상생협력을 지원하여야 한다. 제도적 지원뿐 아니라 참여업체 간의 비공식적인 네트워킹 기회를 다양하게 제공하여 클러스터 내에 자생적인 협력 움직임을 유도하고, 해외기업과의 교류를 위한 컨퍼런스나 공공연구소의 해외 R&D 거점 구축지원 등을 통해 기업의 외부 네트워크를 범국가적으로 확장하여 협력대상의 범위를 확대하는 것이 중요하다.

#### 4) 정보통신기술과 사이버 공동체 활성화

정보통신기술의 새로운 형태는 지역 내뿐만 아니라 외부지역의 커뮤니티를 연결하는데 도움을 준다. 정보통신기술은 정부에게 시민들과 소통할 수 있는 새로운 기회를 주며 공적감시의 활동을 가능하게 한다(OECD, 2001). 또한 전자네트워킹은 정보를 교환하고 시장거래를 쉽게 할 수 있게 한다. 원격교육을 포함한 무형식학습은 뉴미디어를 통해 가능하게 되었으며 취약계층(disadvantaged group) 또한 뉴미디어를 통해 원격교육에의 접근이 가능하게 된다.

사이버 공동체의 급속한 팽창은 우리나라의 독특한 현상이며, 사회적 자본 축적에 있어 우리나라 특유의 모델을 발전시킬 수 있는 소중한 자산이 될 수 있다(우천식 외, 2007). 사이버 공동체의 확산 및 발전을 위한 하드웨어적 투자뿐 아니라, 건전한 공동체 규범의 확산을 위해서도 관심을 기울일 필요가 있다.

#### 5) 보건, 복지, 문화와 지역사회 연계

지역사회수준에 있어 보건계획과 보장은 지속적인 사회 연대와 긍정적인 건강이익을 제공한다(OECD, 2001). 고령집단과 다른 집단은 그들의 가족과 커뮤니티에 더욱 쉽게 접근할 수 있다. 지역사회를 중심으로 문화와 복지가 연계된 구상이 사회적 자본 정책에 주요하다.

## 6) 시민사회의 시민단체 활성화

사회적 자본 형성에는 시민단체가 중요하다. 많은 제안자들이 이를 주목하여 시민단체의 활성화를 강조하고 있다(소진광, 2003; 홍영란 외, 2007). 다양한 지역사회 조직이나 단체들이 개발과정에 자유롭게 참여하여 모든 의사결정에 스스로 영향력을 행사할 수 있어야 한다. 이 과정에서 처음에는 자신들만의 이익을 방어하고 대변하겠지만 궁극적으로는 자기분야, 지역사회와 국가차원에서 그들 일을 관리할 수 있는 통합논리를 터득케 될 것이다.

이러한 통합논리는 사회적 자본형성의 기본이다. 현재 우리나라에서 활동하고 있는 다양한 시민단체들의 역기능이 없는 것은 아니지만 그들 조직의 순기능을 찾아내고 이를 사회적 자본형성으로 연계시키기 위해서는 행정정보의 공개는 물론이고 정책형성과정에서부터 이들을 참여시키는 과정논리가 필요하다.

시민단체에 대한 정책안은 시민단체의 역량강화가 핵심이다(조권중, 2008). 그 내용은 조직구조의 변화에서부터 인적 자원의 양성, 재정적 독립, 시민참여의 활성화, 시민단체의 협력 네트워크의 구성, 시민사회의 인프라 구축, 더 나아가 정보화 과정의 활성화까지 포괄한다. 이러한 제안은 크게 시민단체가 스스로 역량을 강화시켜야 하는 과제와 시민단체의 역량 강화를 지원하는 정책적인 제안으로 구분할 필요가 있다.

사회단체에 대한 단순한 지원은 시민단체의 자발성을 저해하고, 오히려 정부의존적인 관행을 지속시킬 우려가 있다. 도시거버넌스의 정책네트워크 파트너가 될 수 있는 조직과 능력을 갖춘 시민단체에 대한 선별적인 지원이 필요하다. 시민의 참여를 활성화하기 위해서는 시민과 행정을 연결시켜 주는 매개집단, 즉 시민단체의 활동이 매우 중요하다. 시민단체가 행정에 관한 정보를 지속적으로 제공하고 시민의 의사를 집합적으로 반영한다면, 시민은 적은 비용으로 참여하여 높은 만족감을 얻게 될 것이다.



## 5. 참여 영역의 정책 제언

### 1) 시민참여의 제도화

급변하는 정치·사회·문화적 여건 속에서 시민의 자발적 정치참여와 주체적 시민의식이 강조되고 있는 추세에 부응하여 건전한 시민사회를 조성하는 것이 바람직하다. 시민사회 조성과 시민단체의 제도적 지원은 참여와 네트워크 정책의 접점에 위치한다(홍영란 외, 2007).

도시거버넌스의 신뢰 향상기제는 정책과정의 시민의 참여가 핵심이다(조권중, 2008). 이미 서울시는 시민참여를 위한 제도를 조례를 통해 만들어 놓았다. 일반적인 제도적 절차뿐만 아니라 사이버 공간을 활용할 것을 독려하는 조례안을 제정하는 것도 필요하다. 그러나 조례들의 관계가 유기적으로 연결, 보완되어 있지 못하고, 특정 사항에 집중하여 개별적으로 제정되어 있는 등 한계가 있다. 또한 시민단체를 거버넌스의 정책네트워크 파트너보다는 단순히 지원을 위한 단체로 인식하는 것이 전제되어 있다.

제도적 구축에도 불구하고 그동안 나타난 운영상의 문제는 시민 참여의 효과를 제한하고 있다. 이제 적극적이고 효율적인 운영을 통해 실질적인 효과를 창출하여야 한다. 형식적인 제도의 운영은 공적인 신뢰를 향상시키기보다는 오히려 역효과를 야기할 수 있다.

### 2) 전자정부 역할 강화

전자정부는 대국민 서비스의 효율을 높이고 국민 만족도를 높이는 데에 크게 기여하는 것으로 평가받고 있다. 정부서비스의 공개성과 준법성을 제고하는 방향으로 전자정부 추진 방안을 점검, 강화해야 한다(김태종 외, 2006).

### 3) 정부의 민주적 의사결정과정

민주주의는 단지 더 나은 의사결정을 만들기 위한 수단일 뿐만 아니라 사회 질서를 위한 중요한 요소이기도 하다(OECD, 2001). 시민의 역량강화 및 정부와 시민의 밀접성 향상은 지역사회를 활성화시키고 시민들이 적극적 활동을 할 수 있도록 소중한 사회적 에너지를 활용할 수 있게 도와준다.

### 4) 기업의 사회적 참여 유도

기업의 사회적 참여를 유도하기 위해 기업의 교육발전기금 설치와 기부활동에 대한 인센티브 현실화 등 교육발전을 위한 기업의 사회적 책임과 기여를 장려하는 방안이 적극적으로 모색되어야 한다(홍영란 외, 2007).

### 5) 열린 공동체에의 참여 촉진

개개인은 공동체에의 참여를 통해 사회적 소통의 기술, 효용을 체득한다. 소통을 통해서 상대방을 알고, 자신을 알리며, 서로에 대한 책임감이 증대하게 된다. 또한 주요 관심사에 대해 공유된 인식기반은 소통을 촉진한다. 어떤 공동체인 공동체에의 참여를 통해 개인의 신뢰성 여부가 공개되며, 기회주의적 행동에 따른 평판의 손실이 증가함으로써 타인의 신뢰를 배신하지 않을 유인이 증대된다.

지역사회의 참여를 위한 제도적 장치로 지역사회재단(*community foundation*)의 도입을 고려할 수 있다(우천식 외, 2007). 지역사회 재단은 기금을 모집, 관리하면서 지역사회를 위한 사업을 위한 자금 지원 및 아이디어뱅크의 역할을 수행하며, 지역사회에 밀착된 혁신적 사업을 발굴, 지원한다. 이 재단은 미국, 영국 등 선진국에서 대단히 활성화되어 있으며, 일본, 필리핀 등의 아시아 지역에서도 최근 도입되고 있다.

더불어 퍼센트법(*percent law*)의 도입을 고려할 수 있다. 개인소득세의 1% 한

도 내에서 개인이 지정하는 NPO, NGO, 지역사회재단에의 지원을 가능하게 하는 퍼센트법은 독일, 헝가리, 리투아니아 등 동구권에서 확산 중이다. 이 법은 자의적, 정치적으로 비칠 수 있는 정부의 개입을 배제하고 참여공동체의 활성화를 위한 민간주도의 지원 수단을 확보하는 효과적인 수단으로 간주된다.

## 6. 사회구조 영역의 정책 제언

사회구조와 관련된 제언들은 사회적 자본의 의미를 부각하지 않아도 그 자체가 일반적으로 바람직한 사회를 위하여 사회정책의 필요성을 강조하고 있다. 사회구조와 제도가 사회적 자본을 위한 일반적인 환경을 제공하고 있기 때문에 이 분야의 정책 제언들에서 일반적인 사회정책과 사회적 자본 정책 간의 경계가 사라지게 된다.

### 1) 사회통합과 갈등해소

사회적 수준의 연대와 통합은 사회적 갈등과 가족 및 사회의 해체를 막는 일에서 시작하는 것이 핵심이다. 사회적 수준에서의 상생과 통합을 위해서는 분배와 성장의 선순환을 통해 경제적 양극화를 극복하고 다양한 계층 간 상생의 기반 마련이 필요하다(조권중, 2009).

사회통합과 갈등해소를 위해서는 사회적 안전망 확충이 중요하다(홍영란 외, 2007). 세계화 시대의 개방체제하에서 급속히 증대되는 계층 간 불평등의 감소를 위해 취약계층에 대한 사회적 안전망을 확충하고 사회적 시민권을 확대하는 방안이 모색되어야 할 것이다. 이를 위해서는 사회보장의 선진화와 함께 생산적 복지 정책의 확립이 수반되어야 한다. 성숙한 시민사회와 시민문화 형성의 기본 요건인 시민의식은 사회통합의 전제조건이 된다는 점에서 중요한 역할을 한다. 이러한 측면에서 사회의 다양한 계층 간, 지역 간 시민의식을 파악하여

부문별 필요에 따른 정책수립에 활용함으로써 사회적 안전성 확보에 기여할 수 있다.

더 나아가 구체적으로는 사회적 통합 프로그램이 마련되어야 한다(소진광, 2003; 홍영란 외, 2007). 사회적 자본이 축적된 지역사회에서의 다양성은 새로운 것을 창출하고 역사적 가치를 제고할 수 있는 잠재력으로 기능하지만 그렇지 못한 지역사회에서의 다양성은 갈등의 원천이 된다. 새로운 시대, 새 천년에는 다양성을 조화롭게 조직화할 수 있는가가 지역사회 역량을 평가하는 척도로 자리잡을 것이다. 따라서 궁극적으로 주민복지와 삶의 질을 향상시켜야 하는 지방자치단체는 구역 내 다양성과 이질적 요소를 새로운 시대의 발전 잠재력으로 전환하기 위하여 사회적 자본형성을 위한 사회적 통합 프로그램을 마련하여야 한다.

사회통합을 위해 참여사회에서 갈등의 제도화가 필요하다(조권중, 2009). 질차적 민주화에도 불구하고 사회의 전반적인 민주화에 따라 다양한 이익집단 간 갈등이 이념적 지향으로 수렴되는 경향을 보이고 있다. 사회통합은 갈등을 원천적으로 없애는 것이 아니라 이를 제도화하고 사회적인 역동성은 유지하면서 그것을 사회발전을 위해 승화시키는 계기가 되도록 유도하는 것이다.

이에 따라 갈등관리의 중재기능이 강조된다(홍영란 외, 2007). 사회계층 간 혹은 집단 간 갈등을 중재하기 위하여 중재자들의 역할을 사회적으로 확산시킬 필요가 있다. 현재 정부 차원에서 이루어지고 있는 각종 중재위원회나 고충처리를 위한 기구들은 이러한 정책적 노력의 일환이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 기구들이 현장에서 문제를 해결하거나 민원처리 과정에서 관료주의화되거나 형식화되었을 때는 오히려 갈등 해결의 걸림돌이 될 수 있다. 따라서 현장의 요구를 반영하고 갈등 중재 과정에 대한 평가 및 모니터링을 통해 관리하는 시스템이 정립될 필요가 있다.

사회 계층 간 혹은 집단 간 갈등을 중재하거나 해소하기 위해서는 중재를 하는 제도적인 노력이나 중재자의 역할이 중요하기 때문에 이에 대한 전문적인

교육이나 프로그램이 마련되어야 한다. 또한 이러한 중재기술 향상 프로그램들은 각 갈등 상황이나 지역 실정에 맞게 다양화, 전문화될 필요가 있다(홍영란 외, 2007).

공익적 판단을 내릴 것으로 기대되는 전문가기구의 권위를 활용하여 이해당사자 간 소통을 촉진하는 방안을 활성화할 필요가 있다(이동원 외, 2009). 환경분쟁, 노사분규 등 이해관계가 첨예하게 대립하는 사안에서 정부가 직접 개입하기보다는 중립적인 중재기관을 활용하는 것이 바람직하다. 정부가 공공사업의 입안 단계에서부터 반대의견을 경청함으로써 사업 추진의 절차적 정당성을 제고하고, 정책결정과정에서 소외되는 이해관계자가 없도록 공청회를 관련여론을 폭넓게 수렴하는 내실 있는 장치로 운영하여야 한다. 공공기관이 의사소통기술의 향상을 위한 교육훈련을 강화하는 것이 필요하다.

교육은 사회적 불평등이나 정체성, 조직과 지역 간의 갈등을 재생산 혹은 축소시키는 사회적 기능을 수행하므로 사회적 신뢰, 시민의식 형성을 위해 매우 중요한 역할을 한다(홍영란 외, 2007). 특히 민주시민교육, 갈등중재교육 등의 교육프로그램을 개발하고 관련 교육과정을 분석하여 보다 효과적인 실천 방안을 모색하는 것이 중요하다.

글로벌 사회에서는 다문화현상에 대한 대응이 필요하다. 관용성에 대한 다문화나 외국인 근로자를 이해하려는 노력이 요구된다. 현재 정부 각 부처는 다문화나 외국인 근로자에 대한 편견을 해소하고 차별의식을 감소시키기 위한 다양한 정책적인 방안들을 실행하고 있다. 그러나 이러한 정책들은 현장에서 잘 집행되지 않거나 실효성을 거두지 못하고 있다. 따라서 규제 위주의 정책보다는 다양성을 인정하고 사회적으로 받아들여지는 정책적 방향이 설정되어야 한다(홍영란 외, 2007).

## 2) 정책평가 제도 및 역량 강화

합리적인 성과평가가 가능한 모든 분야에 있어 평가를 의무화하고 정책예산

에 평가예산을 일정비율로 반드시 편성하도록 제도화할 필요가 있다. 평가 역량의 한계를 고려, 중요사업부터 단계적으로 확대해가는 방안이 바람직하다(김태종 외, 2006).

### 3) 개인의 역능화와 기회의 형평성 제고를 위한 교육보장

사회적으로 개인의 창의성과 자율성을 극대화하는 기회를 제도적으로 준비하며 이를 위해 평생의 교육과 학습기반을 모든 시민에게 제공할 수 있도록 한다. 시민 개개인의 능력함양을 위해 모든 계층에게 고른 교육기회 제공, 사교육비 부담증가에 대한 대책 마련, 소득계층별 교육결과·학습성취의 격차 완화를 위한 대책 수립, 학력 간 소득격차 완화를 위한 중장기적 대책 모색이 필요하다(조권중, 2009).

### 4) 가족을 위한 지원

사회의 근간을 이루는 가족에 대한 정책적 과제가 사회적 자본 정책에서 중요하다. 사회적 자본을 위한 정책대안은 재정지원, 근무시간의 유연화, 아이들을 위한 부모 관심 향상 등의 내용을 포함하여야 한다(OECD, 2001). 가족친화 정책은 일하는 부모, 특히 일하고 싶어 하는 여성을 위해 필요하다.

### 5) 공동체와 지역사회

사회적 자본은 공동체에서 시작된다. 이에 따라 공동체 의식 함양이 주요한 정책과제로 제기된다. 사회적 자본은 각 구성원이 서로 신뢰하고 협력하는 공동체 정신에서 형성된다. 구성원이 서로 반목하고, 사회가 추구하는 가치를 공유하지 못하는 공동체에서는 사회적 자본이 형성될 수 없다. 그러한 공동체에서는 개인 간의 신뢰가 존재해도 사회적 자본으로 승화될 수 없으며, 오히려 폐쇄적인 네트워크를 통한 소수 집단 간의 신뢰만 형성되어 사회발전에 기여하지

못한다.

따라서 사회적 자본을 확충하기 위해 바람직한 전략의 하나는 우리 사회의 각 계층과 집단, 조직에서 공동체 문화를 형성해 나가는 것이다(이동원 외, 2009). 이것은 곧 소규모의 폐쇄적인 연계를 연결해 개방적이고 협력적인 네트워크로 형성하는 역할을 하기도 하다. 사회적 자본을 확충하기 위한 공동체 문화는 개방성과 상호협력의 원칙이 존중되어야 하고, 상호협력적인 공동체 문화가 개인에게도 도움이 된다는 인식의 전환이 요구되며, 이러한 변화를 유도하기 위한 교육과 인센티브의 부여가 필요하다. 또한 이윤추구가 목적인 기업에게도 지역사회 발전에 적극적으로 기여하는 “커뮤니티 참여(CI, Community Involvement)”가 강조되어야 한다. 그리고 정치와 행정 중심의 지역사회는 생활과 문화, 상호협력의 가치를 중시하는 방향으로 변화되어야 한다.

시민의식 및 사회참여 등 사회적 자본의 형성을 위한 제반 정책은 중앙에 의해 주도되기보다 지방 및 지역사회를 중심으로 제한된 자원의 효율적 활용과 지역사회의 실질적 관심 및 요구를 수렴하는 방향으로 추진되어야 한다(홍영란 외, 2007). 즉, 위로부터의 강요가 아닌 지역사회 전체 구성원들이 이해하고 동참하는 공동체적 유대감을 토대로 시민의식 및 사회참여 의식이 함양되어야 할 것이다.

민주주의 풍토 및 참여와 책임의 메커니즘을 마련함으로써 지역사회 공동의 목표 달성에 공헌하는 환경을 조성하여야 한다(소진광, 2003; 홍영란 외, 2007). 주민들의 관심과 참여율을 제고하기 위해서는 지방자치단체가 하고자 하는 일의 내용과 절차에 대한 보다 적극적이고 다각적인 홍보가 필요하고 주민 접근도를 제고할 수 있는 각종 지표의 개발이 요구된다. 충분한 조사와 연구를 통한 지표의 개발은 지방자치단체 재정운용의 효율성은 물론이고 주민 참여를 높여 정책의 정당성을 확보해 준다.

지방자치는 위기에 처한 지역사회에선 활성화될 수 없다(소진광, 2003; 홍영란 외, 2007). 따라서 시민사회의 안전성은 지방자치활성화의 전제조건이고 사

회적 자본형성의 출발점이다. 이러한 시민사회의 안전성은 상호신뢰에 근거하고 있기 때문에 사회적 자본형성은 지방자치의 중요한 주제가 되어야 한다.

이러한 지역사회를 위해서 조권중은 지역시설의 사회적 자본 형성에 기여를 강조한다. 서울의 도시사회에서 사회적 자본을 축적하는 것은 지역사회에서 시작된다. 사회적 자본에 대한 인식은 지역사회 공공시설의 잠재력과 가능성에 주목할 필요가 있다(조권중, 2008). 지역사회에 이미 설치된 복지시설, 문화시설, 청소년시설, 교육시설, 종교시설 등은 시민에 대한 서비스를 중심으로 운영되고 있다. 이러한 시설은 서비스 시설일 뿐만 아니라 지역사회 시민의 참여마당이기도 하다. 시민 참여는 지역사회의 여러 시설들에 대한 접근에서 시작된다. 지역사회의 공동체는 이러한 시설의 운영에 대한 시민 참여를 통해 형성되고 참여를 통한 관계 네트워크의 형성과 민주주의적 토론과 의사결정 과정, 지역사회를 위한 서비스 향상의 선순환 과정은 사회적 자본을 축적하는 과정이며, 지역의 공동체를 형성하는 과정이다. 공공부문으로부터 지원을 받는 이러한 시설부터 시민에 대한 개방과 시민 참여를 위한 운영이 필요하다.

## 7. 사회적 자본 정책의 분야별 재구성

여태까지 사회적 자본의 각 영역에서 제안되고 있는 정책과제를 설명하였고, 이것들은 신뢰영역, 규범영역, 네트워크영역, 참여영역, 사회구조영역에서 제시되었다. 이러한 제안들은 사회적 자본에 대한 시각에서 논의의 맥락이 다르지만 각 영역에 따라 정리하는 과정에서 중복되어 제시되고 있다.

이를 다시 정책의 해당 분야에서 재구성하면 아래의 표와 같이 제시할 수 있다. 정책분야를 세 분야, 즉 정책의 일반방향을 제시하는 일반적 접근 분야, 정부와 시민이 중심이 되어서 추진될 행정분야, 그리고 시민사회와 지역사회를 대상으로 추진할 수 있는 분야로 분류할 수 있다.

대표적으로 신뢰 영역에서 정책과제의 관련성은 일반적 접근, 행정분야의 혁



신, 시민사회에 대한 지원 등으로 이루어진다. 신뢰영역에서 신뢰할 수 있는 정보문화 창출, 건전한 비관문화의 형성, 사회지도층의 솔선수범 등의 영역은 사회적 자본의 일반적인 접근 분야라 할 수 있다. 이와 함께 신뢰향상을 위한 공공서비스 혁신은 행정부문에서 추진하여야 할 과제이다. 또한 신뢰를 중심으로 한 사회적 자본의 증대는 시민사회에서 상호신뢰 육성을 위한 장기간의 시민 교육과정과 시민의 학습이 필요한 분야이다.

앞에 제시한 정책과제 제언은 분야와 이러한 연관성을 전제로 아래의 표로 재분류되었다. 지역사회와 시민사회의 영역에서 네트워크와 참여, 공동체 의식 등은 사회적 자본의 각 영역에서 중복된다.

사회적 자본에 대한 정책은 신뢰 증진과 네트워크 및 참여의 두 방향성을 확인할 수 있다. 신뢰의 정책 방향이 문화와 일반적인 공공정책의 기초를 형성한다면, 네트워크 및 참여는 시민/지역사회에 대한 토대위에서 강조되는 정책 방향으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 사회적 자본의 형성 기제에서 신뢰의 형성은 지역사회와 시민사회의 맥락에서 네트워크와 참여에 기초하고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 6-1〉 영역별 정책과제 제언 사례

| 영역    | 구성 요소      | 정책 분야  |   |  |
|-------|------------|--|---|--|
|       |            | 일반적 접근   | 행정  | 시민사회/지역사회  |
| 신뢰    | 일반적 신뢰     | - 신뢰할 수 있는 정보문화 창출<br>- 건전한 비판 문화 형성<br>- 사회 지도층의 솔선수범 | - 신뢰 향상을 위한 공공서비스 혁신                                | - 상호신뢰 육성을 위한 장기 간의 교육과정과 학습 필요  |
|       | 공적 신뢰      |  |   |  |
| 규범    | 호혜성        | - 공공부문의 이니셔티브<br>- 사회정의 인식 강화                          | - 비현실적인 법과 규제의 정비<br>- 공정하고 효율적인 법 집행               | - 시민/리더십 교육<br>- 자원봉사  |
|       | 규범적 행동     | - 민주, 자유, 시장질서의 기본을 보호하는 규범, 제도의 확립                    | - 법규범 및 사법제도 개혁(탈 세대책)                              |  |
|       | 연대감        | - 투명한 사회를 위한 법치주의 확보와 안전한 사회 조성                        | - 법질서를 준수할 인센티브 증진                                  |  |
| 네트 워크 | 사적 연결망     |  |   | - 열린 네트워크를 향한 노력 (지역단위 자발적인 네트워크 참여활동을 지역 간 교류로 연결, 기업 간 신뢰구축 및 상생협력 지원)               |
|       | 공적 연결망     | - 네트워크 지원 정책   | - 정주의식을 고취할 수 있는 제도 구축과 운영(주민조직 활성화)                | - 정보통신기술 발달에 의한 커뮤니티/사이버공동체 활성화<br>- 보건, 복지, 문화와 지역사회 연계<br>- 시민단체의 활성화(정책네트워크로서 역량강화) |
| 참여    | 지역사회 참여    | - 시민참여의 제도화<br>- 정부와 시민과의 의사소통 활성화                     | - 전자정부 역할 강화<br>- 시민의 정책논의 참여 기회 확대 및 정부의 의사결정과정 참여 | - 기업의 사회적 참여 유도<br>- 지역사회 공동체 육성<br>- 열린 공동체와의 참여 촉진 (지역사회재단 도입)                       |
|       | 시민 참여      |  |   |  |
| 사회 구조 | 지역사회 구조    |  |   |  |
|       | 계층 구조      | - 사회통합과 갈등해소(사회적 통합 프로그램 마련, 갈등관리, 다문화정책, 사회적 안전망 확충)  | - 정책평가 제도 및 역량 강화                                   | - 개인의 역능화와 기회의 형평성 제고를 위한 교육보장<br>- 공동체意識 함양<br>- 지역사회 중심의 참여와 안전성                     |
|       | 관용성과 포용 문화 |  |   |  |
|       | 사회 의사 소통   |  |   |  |

## 제2절 전략적 방향

### 1) 서울시 예산 재원배분과 사회적 자본의 관련성

서울의 도시정책은 사회적 자본 정책의 전략과 밀접한 관련을 갖고 있다. 사회적 자본을 확충하기 위한 정책은 서울의 도시 정책에 일반적인 방향과 함께 도시정책의 기초를 이룬다. 서울의 사회적 자본에 관련된 전략은 기존의 예산 재원 분야와의 관계에서 설정될 수 있다.

서울의 도시전략은 예산의 재원부분에 구현되어 있는데, 현재의 예산구조는 3개 영역과 10개 분야로 구성된다. 3개 영역은 행정영역, 시민사회영역, 도시기반 영역으로 분류할 수 있다. 행정영역은 일반 행정, 자치구지원, 교육지원 분야로 재원배분이 이루어지고, 시민사회영역은 사회복지, 문화관광, 산업경제분야로 재원배분이 이루어진다. 도시기반영역에서는 주택 및 도시관리, 도시안전관리, 도로교통, 환경보존 분야로 재원배분이 이루어지고 있다.

사회적 자본의 증대는 개별 과제로 접근하는 것보다 기존의 정책과제와 연계성을 파악하고, 각 분야에서 사회적 자본의 전체 프레임 구조에서의 특성을 전제하여, 사회적 자본의 축적을 고려하는 것이 바람직하다. 사회적 자본의 축적은 창출과 투자, 배분의 축적의 순환과정에서 이루어지고 있기 때문에 도시정책의 특성을 사회적 자본과 연계시키는 것이 필요하다.

### 2) 도시정책과 사회적 자본의 연관성

서울시의 도시정책과 사회적 자본의 관계는 각 영역의 정책지향과 사회적 자본의 공공정책에서의 기능이 부합되는 특성을 지니고 있다. 행정영역에서는 사회적 자본의 창출과 투자와 관련 있는 정책의 틀을 제시한다. 일반행정 분야는 시정의 거버넌스, 신뢰향상, 투명성, 책임성을 정책 목표로 설정되고, 이는 바로 사회적 자본의 직접적인 정책분야라 할 수 있다. 자치구지원 분야는 지역사회 개발과 지역관련 정책네트워크의 구성으로 사회적 자본의 증대를 기할 수 있다.

교육지원 분야는 인적자원 개발, 지역사회 관련 사회적 자본 기반 형성을 위한 정책분야 사회적 자본의 정책 방향을 제시할 수 있다.

〈표 6-2〉 도시정책 분야와 사회적 자본

|                | 자원배분분야    | 사회적 자본과의 관련성                             | 도시정책과 사회적 자본                |
|----------------|-----------|--|-----------------------------|
| 행정<br>영역       | 일반행정      | 시정의 거버넌스, 신뢰, 투명성, 책임성                   | 사회적 자본 축적을 지향하는<br>정책 및 사업  |
|                | 자치구지원     | 지역사회 개발, 지역관련 정책네트워크                     |                             |
|                | 교육지원      | 인적 자원 개발, 지역사회 관련 사회적 자본 기반 형성           |                             |
| 시민<br>사회<br>영역 | 사회복지      | 복지서비스의 성과 향상, 복지 지원 효과성 제고, 시민의 자율성, 자조성 | 사회적 자본과 상호작용하는<br>도시정책 및 사업 |
|                | 문화관광      | 문화적 다양성, 호혜성, 참여를 통한 문화 향유               |                             |
|                | 산업경제      | 사회자본의 경제적 효과, 일자리, 경제의 효율성 제고            |                             |
| 도시<br>기반<br>영역 | 주택 및 도시관리 | 사회적 연결망, 공동체 형성의 기반                      | 사회적 자본에 기반을 둔 도<br>시정책 및 사업 |
|                | 도시안전관리    | 공공 안전성                                   |                             |
|                | 도로교통      | 사회통합적 대중교통                               |                             |
|                | 환경보존      | 시민과 함께하는 환경보존, 지속가능성 제고                  |                             |
|                | 예비비       | -  | -                           |

시민사회영역에 대한 도시정책은 사회적 자본의 매개적 특성을 고려하여야 하는데, 각 분야의 정책은 사회적 자본과 상호작용하는 정책과 사업의 특성을 지닌다. 각 정책은 자체의 목적으로 과제가 수행되나. 여기에서 사회적 자본은 매개적 역할을 수행하여, 정책의 성과가 사회적 자본의 여부에 따라 그 성과가 달라지는 특성을 보인다. 또한 사회적 자본은 각 분야의 정책 성과를 통해 사회적 자본이 축적되는 정책의 효과를 제시하는 분야이다. 각 분야의 정책은 또한 사회적 자본에 대한 투자를 통해 성과가 두드러진다.

사회복지 분야는 사회적 자본과의 관련성이 가장 두드러진 분야로, 사회적 자본이 복지서비스의 성과를 향상시키고, 복지지원의 효과성을 제고한다. 시민의 자율성과 자조성을 기초로 하는 사회적 자본은 복지정책의 성과를 향상시킨다.

문화관광 분야의 정책과 사업은 문화적 다양성, 호혜성, 참여를 통한 향유 등

사회적 자본의 특성을 증대시키며, 이를 매개로 정책과 사업의 성과를 제고할 수 있다.

사회적 자본과 상호작용하는 도시정책 분야인 산업경제 분야는 사회적자본의 경제적 효과를 고려하여 정책의 내용을 재구성할 수 있다. 일자리 창출과 경제의 효율성 제고는 사회적 자본의 증대와 함께하는 정책 분야라 할 수 있다.

도시기반 영역은 사회적 자본의 배분이 중요하게 되는 특성을 지니며, 동시에 도시기반 정책에서 사회적 자본을 적극적으로 활용할 수 있다. 주택 및 도시관리 분야 중 특히 주택 건설에 의한 공간 구성은 지역사회의 사회적 연결망과 공동체 형성의 물리적 기반을 제공하는데, 이러한 정책의 추진에서 시민 참여 등 사회적 자본을 활용하는 정책은 이들 정책의 성과를 두드러지게 한다. 시민과 함께하는 환경보존, 사회통합적 대중교통, 공공안전성을 지향하는 도시정책은 각각의 분야에서 사회적 자본에 기반을 둔 도시정책이라 할 수 있다. 그리고 사회적 자본을 활용할 수 있는 분야이다.

서울의 도시정책은 사회적 자본의 연관성을 전제로 하여 전략을 구성할 수 있다. 이는 서울의 시민사회를 풍부하게 하는 것으로, 시민사회와 함께하며 사회적 자본을 고려할 때 시정의 성과는 시민의 삶의 질 차원에서 그리고 도시의 경쟁력 차원에서 보다 중요한 성과를 낼 것으로 전망된다.

사회적 자본 증대를 위한 전략은 도시정책과 사회적 자본의 연관성을 전제할 때 일차적으로는 사회적 자본의 창출을 위해 행정영역에서 주도하고, 이차적으로는 사회적 자본의 투자와 배분을 전제하는 시민사회 영역과 도시기반영역에서 정책 과제를 재구성하는 방향으로 설정하는 것이 바람직하다.

이와 아울러 사회적 자본을 지향하고 전제하는 도시정책은 사회적 자본에 대한 효과와 정책의 성과를 모니터링하고, 평가할 수 있는 연구체제를 구비하여야 한다. 사회적 자본을 위한 정책은 그 성과가 환류되어 지속적인 영향을 미치고 있기에 이에 대한 정책 평가가 전략에 포함되는 것이 바람직하다.

사회적 자본과 관련된 전략과 이에 대한 정책은 아직까지 검증된 것은 아니

라고 간주될 수 있다. 사회적 자본에 대한 관심이 전반적으로 높아지고 있지만, 이에 대한 정책적 이해는 충분한 상황은 아니라고 판단된다. 이로 인해 사회적 자본과 관련된 정책은 일시적으로 제기되었다가 사라질 가능성이 있다. 따라서 사회적 자본을 증대하는 전략에는 사회적 자본에 대한 정책적 인식과 사회적 자본의 중요성에 대한 시민들의 인식 제고 노력이 필요하다.

사회적 자본의 정책적 관심은 사회와 사회정책에 대한 근본적인 시각의 변화를 포함하고 있다. 즉 개인화되고 원자화된 도시사회를 바라보는 기존의 시각에서 관계를 중시하는 시각으로의 전환을 의미한다. 또한 사람들 사이의 관계에서 형성되는 자원과 기회는 사회적 자본에서 강조되고 있다. 결과적으로 사회적 자본 정책은 기존의 도시사회 정책을 새로운 시각에서 전략적인 강조와 방향을 정립하게 한다.

# 참 고 문 헌



## 참고문헌

---

- 김대욱·이승중, 2008, “정부신뢰의 참여에 대한 효과”, 『한국사회와 행정연구』, 서울행정학회, 제18권 제4호.
- 김동윤·오서현 역, 2008, 『사회자본 : 사회자본 이론의 배경과 발전 과정, 연구의 제 총정리』, 커뮤니케이션북스(Nan Lin·Bonnie Erickson, 2008, Social capital : an international research program, Oxford University Press).
- 김상돈, 2006, “사회제도신뢰의 인과구조에 대한 한·미 비교연구”, 『국제지역연구』, 서울대학교 국제학연구소, 제15권 제3호.
- 김상돈·전계영, 2007, “한국인의 사람과 제도에 대한 신뢰 분석”, 『한국사회』, 고려대학교 한국사회연구소, 제8집 제2호.
- 김상준, 2004, “부르디외, 콜만, 퍼트남의 사회적 자본 개념 비판”, 『한국사회학』, 한국사회학회, 제38집 제6호.
- 김석준, 2000, “한국국가재창조와 뉴거버넌스 : 새로운 패러다임의 모색”, 『한국행정학보』, 한국행정학회, 제34권 제2호.
- 김승현, 2006, “사회적 신뢰의 결정요인에 관한 비교역사적 연구”, 『국제지역연구』, 서울대학교 국제학연구소, 제15권 제4호.
- \_\_\_\_\_, 2006, “사회적 자본의 구성요소와 상관관계에 관한 연구”, 『한국정치학회보』, 한국정치학회, 제42집 제2호.
- \_\_\_\_\_, 2008, 『비영리부문의 비교연구 : 시민사회와 사회적 자본』, 아산재단 연구총서 제251집, 집문당.
- 김영래, 1998, “비정부조직의 정치참여에 관한 비교연구”, 『공공정책연구』, 한국공공정책학회, 4권.
- 김영천, 2010, “서울시 정책연구 보고서 - 서울시민 법의식 실태조사 및 준법의식 제고방안”, 서울시립대학교 시민법교육센터·한국교육법학회.



- 김왕식, 2006, “신뢰증진과 정부의 역할”, 『정책분석평가학회보』, 한국정책분석평가학회, 제16권 제3호.
- 김용호·박성우, 2005, “정보화시대의 전자민주주의 거버넌스”, 정보통신정책연구원.
- 김의영, 2004, “정보화시대의 시민참여 : 인터넷을 통한 NGO의 정치참여를 중심으로”, 한국전산원 NCA 정책포럼 발표논문.
- 김인영, 2008, “한국사회와 신뢰 : 후쿠야마와 퍼트남 논의의 재검토”, 『세계지역연구논총』, 한국세계지역학회, 26집 1호.
- 김재한, 2004, “국가별 신뢰수준 측정에 관한 연구노트”, 『국제지역연구』, 서울대학교 국제학연구소, 제13권 제4호.
- 김정렬, 2003, “미국 행정의 새로운 이해 : 공공관리의 역동성과 거버넌스의 다층성”, 『사회과학연구』, 제11집 제2호.
- 김지희, 2006, “한국인의 정치제도에 대한 신뢰와 불신 : 신뢰 형성에 영향을 미치는 정치경제적·사회문화적 요인에 대한 탐색적 연구”, 『신뢰연구』, 한림과학원, 제16권.
- 김태중·박종민·박정후·양정호·장원호·한준, 2006, “사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구”, KDI 국제정책대학원.
- 김태준 외, 2004, “지역인적자원개발을 위한 사회적 자본 측정 및 형성전략의 국제 비교 연구”, 한국교육개발원.
- 김태준·최상덕·장근영·이기홍, 2009, “한국의 사회적 자본 실태 분석 연구”, 한국교육개발원.
- 김호기, 2001, “NGO의 활성화 방안에 관한 연구”, 『사회발전연구』, 제7호.
- 노대명, 2009, “사회통합을 위한 과제 및 추진전략”, 한국보건사회연구원.

- 노대명, 2010, “한국의 사회통합과 국민의식 : 사회통합위원회 국민의식조사 분석 결과를 중심으로”, 학술 심포지엄 한국의 사회갈등과 통합방안, 한국사회학회 · 사회통합위원회.
- 류석춘, 2004, 『한국의 시민사회, 연고집단, 사회자본』, 자유기업원.
- 류석춘 · 장미혜 · 전상인 · 정병은 · 최우영 · 최종렬, 2008, 『한국의 사회자본 : 역사와 현실』, 백산출판사.
- 류석춘 · 장미혜 · 정병은 · 배영, 2003, 『사회자본 : 이론과 쟁점』, 도서출판 그린.
- 박명호, 2009, ‘한국 경제 · 사회 선진화의 조건’ 대토론회, 경제인문사회연구원.
- 박병진, 2007, “신뢰형성에 있어 사회참여와 제도의 역할”, 『한국사회학』, 한국사회학회, 제41집 3호.
- 박성진, 2003, “한국 사회 신뢰의 악순환과 민주주의의 공고화”, 『동향과 전망』, 한국사회과학연구소, 58호.
- 박세경 · 김형용 · 강혜규 · 박소현, 2008, 『지역복지활성화를 위한 사회자본 형성의 실태와 과제』, 한국보건사회연구원.
- 박종민 · 배정현, 2007, “정부신뢰와 정책혜택 및 정부공정성에 대한 태도”, 한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집(上), 한국행정학회.
- 박찬웅, 2000, “사회적 자본과 사회적 신뢰”, 『비교사회』, 한국비교사회학회, 통권 제3호.
- 박희봉, 2002, “사회자본이론의 논점과 연구경향”, 『정부학연구』, 제8권 제1호.
- \_\_\_\_\_, 2005, “거버넌스 증진의 전제로서의 사회자본과 한국 사회자본 특징”, 『국가정책연구』, 제19권 제2호.
- 박희봉 · 김명환, 2001, “우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구”, 『한국정치학회보』, 한국정치학회, 제34집 제4호.

- 박희봉·이희창·김동욱·김철수·박병래, 2003, “한국인의 신뢰 수준 및 영향 요인”, 『한국정책학회보』, 한국정책학회, 제12권 제3호.
- 박희봉·이희창·김종래·유재원·한인회·차일근·김철수·박병래, 2005, “사회 자본과 정치참여”, 『한국정책학회보』, 한국정책학회, 제9권 제4호.
- 박희봉·이희창·조연상, 2003, “우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석”, 『한국행정학보』, 한국행정학회, 제37권 제3호.
- 배웅환, 2003, “거버넌스의 실험 : 네트워크조직의 이론과 실제 - 대청호살리기운동 본부를 중심으로”, 『한국행정학보』, 한국행정학회, 제37권 제3호.
- 삼성경제연구소, 2010, “지표로 본 한국의 선진화 수준”, 『CEO Information』 757호.
- 서울특별시, 2007~2009, 『서울서베이』.
- \_\_\_\_\_, 2009, 『서울통계연보 2009』.
- 성신제·이희열, 2007, “경제공간에서 신뢰형성에 관한 이론적 고찰”, 『대한지리학회지』, 대한지리학회.
- 소진광, 2003, “성남지역사회의 사회적 자본”, 『성남발전연구』, 경원대학교 성남발전연구소, 제3권.
- \_\_\_\_\_, 2007, “지방자치활성화와 사회적 자본 형성”, 『지방자치』, 미래한국재단, 통권 223호(2007년 4월).
- 손열, 2005, “IT시대와 국가-시장-시민사회의 협치”, 정보통신정책연구원.
- 송경재, 2004, “사회적 자본과 네트워크 : 조직구조를 중심으로”, 『사회 이론』, 한국사회이론학회.
- 안청시·장훈·강원택·김학노·김하영·유석진·백창재(역), 2000, 『사회적 자본과 민주주의 : 이탈리아의 지방자치와 시민적 전통』, 박영사(Robert D. Putnam, 1994, Making Democracy work Civic Traditions in modern Italy).

- 엄묘섭, 2007, “시민사회의 문화와 사회적 신뢰”, 『문화와 사회』, 한국문화사회학회, 3권.
- 우천식·김태중, 2007, “한국 경제·사회와 사회적 자본”, 한국개발연구원.
- 이곤수·송건섭, 2007, “지방정부의 시민접촉에 대한 사회자본의 영향”, 『한국행정학보』, 한국행정학회, 제41권 제1호.
- 이동원·정갑영, 2009, 『제3의자본 : 사회적 자본은 어떻게 증진되는가』, 삼성경제연구소.
- 이명석, 2002, “거버넌스의 개념화 : ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스”, 『한국행정학보』, 한국행정학회, 제36권 제4호.
- 이서행, 2002, “신뢰사회 형성을 위한 참여문화”, 『윤리연구』, 한국윤리학회(구 한국국민윤리학회), 제50호.
- 이숙중·김희경·최준규, 2008, “사회자본이 거버넌스 형성에 미치는 영향에 관한 연구”, 『한국행정학보』, 한국행정학회, 제42권 제1호.
- 이양수, 2006, “한국적 사회자본이 주민의 정치참여행태에 미치는 영향”, 『지방정부연구』, 한국지방정부학회, 제10권 제3호.
- 이영현·나영선·김안국·유한구·김미란·이재혁, 2006, 『사회적 자본과 인적자원개발』, 한국직업능력개발원.
- 이재열, 2004, “집단활동과 사회자본의 가능성”, 『서울의 미래를 읽는다』, 서울시정개발연구원.
- 이재혁, 2006, “신뢰와 시민사회”, 『한국사회학』, 한국사회학회, 제40집 5호.
- 임혁백, 2000, 『세계화시대의 민주주의 : 현상·이론·성찰』, 나남.
- \_\_\_\_\_, 2005, “21세기 IT기반 정치행정 메가트렌드”, 정보통신정책연구원.
- \_\_\_\_\_, 2005, “IT와 공공 거버넌스의 새로운 패러다임”, 정보통신정책연구원.

- 장석호·김석곤, 2003, “시민참여활성화를 위한 우리나라 NGO의 과제와 전망에 관한 연구”, 『한국인간관계학보』, 한국인간관계학회, 제7권 제1호.
- 장수찬, 2007, “한국 사회의 신뢰수준의 하락과 그 원인 : 국가 간 비교 분석적 관점에서”, 『세계지역연구논총』, 한국세계지역학회.
- 장시준, 2006, “이슈리포트 - 사회자본의 개념과 교육적 시사점”, 한국교육학술정보원.
- 전영평, 2001, “시민단체와 지방정부간 관계 : 상호 인식의 실증적 분석”, 『한국행정논집』, 제13권 제1호.
- 정기환·심재만·최경은, 2006, 『농촌지역의 사회적 자본과 지역사회 발전』, 한국농촌경제연구원.
- 조권중, 2002, 『서울시 전자정부의 전자 민주주의 모델 연구』, 서울시정개발연구원.
- \_\_\_\_\_, 2008, 『도시거버넌스의 사회적신뢰형성 기제 연구』, 서울시정개발연구원.
- \_\_\_\_\_, 2009, 『서울 도시 사회의 질(Social Quality) 연구』, 서울시정개발연구원.
- 조화순, 2006, “e-Governance 연구의 동향과 한계”, 『정보화정책』, 제13권 제2호.
- 조화순·송경재, 2005, “디지털 거버넌스 : 정보사회의 국가·시장·시민의 미래”, 2005 디지털 콘퍼런스 자료집.
- 주성수, 2004, 『시민참여와 정부정책』, 한양대학교 출판부.
- 최성욱·이주미, 2007, “사회적 네트워크와 신뢰, 그리고 민주시민역량의 발전”, 한국거버넌스·한국정부학회 2007년 하계공동학술대회 자료집, 한국거버넌스학회.
- 최항섭, 2008, “정보사회의 신뢰의 변화”, 『KISDI 이슈리포트』, 정보통신정책연구원.
- 통계청·통계개발원, 2008~2009, 『한국의 사회동향』.
- 홍영란, 2008, “사회적 자본 형성을 위한 정책 어젠다”, 한국교육개발원.

홍영란 · 김태준 · 현영섭 · 소진광 · 이승희, 2007, 「사회적 자본 지표 개발 및 측정  
에 관한 연구」, 한국교육개발원.

A. M. Ibanez, K. Lindert & M. Woolcock, 2002, “Social Capital in Guatemala : A  
mixed method analysis”, *Technical Background Paper*, Guatemala Poverty  
Assessment Program, No.12.

A. Wetterberg, 2004, “Crisis, social ties, and household welfare : Testing social  
capital theory with evidence from Indonesia”, The World Bank.

Australian Bureau of Statistics, 2002, “Social Capital and Social Wellbeing”  
\_\_\_\_\_, 2004, *Australian Social Capital Framework and  
Indicator*.

C. Grootaert and T. van Bastelaer, 2001, “Understanding and Measuring Social  
Capital : A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social  
Capita”, World Bank Social Capital Initiative Paper, World Bank.

C. Grootaert, 2001, “Dose social capital help the poor? A synthesis of findings from  
the local level institutions studies in Bolivia, Burkina, Faso and Indonesia”,  
*Local Level Institutions working Papers*, The World Bank, No.10.

C. Grootaert, D. Narayan, V. N. Jones, & M. Woolcock, 2004, “Measuring Social  
Capital”, World Bank.

Christa Daryl Slaton and Jeremy L. Arthur, 2004, “Public Administration for a  
Democratic Society : Instilling Public Trust through Greater Collaboration  
with Citizens”, *eTransformation in Governance : New Directions in  
Government and Politics*, Idea Group Inc.

- Cindy-Ann Bryant and Doug Norris, 2002, “Measurement of Social Capital : The Canadian Experience”, the OECD-UK ONS International Conference on Social Capital in London.
- Commonwealth of Australia, 2003, “Social Capital : Reviewing the Concept and its Policy Implications”
- Dario Castiglione, Jan W. Van Deth and Guglielmo Wolleb, 2008, *The Handbook of Social Capital*, Oxford University Press.
- F. Fukuyama, 1995, *Trust : The Social Virtures and the Creation of Prosperity*, The Free Press.
- \_\_\_\_\_, 2000, *The Great Disruption*, A Touchstone Book.
- F. Sabatini, 2009, “Social Capital as Social Network : A New Framework for Measurement and an Empirical Analysis of its Determinants and Consequences”, *The Journal of Socio-Economics*, 38(3)
- Geiselhart Karin, 2004, “Digital Government and Citizen Participation in International Context”, *Digital Government : Principles and Best Practices*, Idea Group Publishing.
- Hazel Green and Lucy Fletcher, 2003, “The Development of Harmonised Questions on Social Capital”, Social and Vital Statistics Division, Office for National Statistics.
- J. Pierre(ed.), 2000, *Debating Governance*, Oxford University Press.
- James Coleman, 1988, “Social Capital in the Creation of Human Capital”, *American Journal of Sociology*, 94(Supplement).

- Laurent J. G. van der Maesen, Alan C. Walker, Margo Keizer, 2005, “The Final Report : Social Quality”, European Network Indicators of Social Quality, European Foundation on Social Quality.
- Laurent J.G. van der Maesen and Alan C. Walker, 2005, “Indicators of Social Quality : Outcomes of the European Scientific Network”, European Journal of Social Quality, Volume 5, Issues 1&2.
- Lisa Hudson and Chris Chapman, 2002, “The Measurement of Social Capital in the United States”, London : the International Conference on the Measurement of Social Capital.
- M. Woolcock, 1998, “Social Capital and Economic Development : Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework”, *Theory and Society*, 27(2).
- \_\_\_\_\_, 2001, “The Place of Social capital in Understanding Social and Economic Outcomes”, In J. F. Helliwell(ed), *The Contribution of Human and Social capital to Sustained Economic Growth and Well-being*, International Symposium Report, Human Resource Development Canada and OECD.
- \_\_\_\_\_, 2004, “Social Capital for Social Policy : Lessons from International Research and Policy”, Presentation to the Policy Research Conference : Exploring New Approaches to Social Policy. Ottawa, Decembver 15.
- OECD, 2000, “Building Public Trust : Ethics Measures in OECD Countries”, PUMA Policy Brief No.7.
- \_\_\_\_\_, 2001, “Government of the Future”, PUMA Policy Brief No. 9.
- \_\_\_\_\_, 2003, “Promise and Problems of E-Democracy : Challenges of Online Citizen Engagement”



- OECD, 2003, “The e-government imperative : main findings”
- \_\_\_\_\_, 2004, “Public Sector Modernization : Changing Organisational Structure”, OECD Observer.
- \_\_\_\_\_, 2004, “Public Sector Modernization : Governing for Performance”, OECD Observer.
- \_\_\_\_\_, 2005, “Modernisation Government : the Way Forward”
- \_\_\_\_\_, 2005, “Public Sector Modernization : Open Government”, OECD Observer.
- \_\_\_\_\_, 2005, “Public Sector Modernization : The Way Forward”, OECD Observer.
- \_\_\_\_\_, 2006, “OECD Territorial Reviews : Seoul, Korea”, Policy Brief, OECD Observer.
- Office for National Statistics, 2001, “Social Capital : A review of the literature”, UK.
- P. Paxton, 1999, “Is Social Capital Declining in the United States” A Multiple Indicator Assessment”, *The American Journal of Sociology*, 105(1).
- Penny Babb, 2005, “Measurement of social capital in the UK”, Office for National Statistics.
- Productivity Commission, 2004, “Measuring Social Capital: An Australian Framework and Indicators”, Australian Bureau of Statistics.
- Project Research Initiative, 2005, “Measurement of Social Capital : Reference Document for Public Policy Research, Development, and Evaluation”
- \_\_\_\_\_, 2005, “Social Capital as a Public Policy Tool”
- R. S. Chase and C. R. Holememo, 2005, “community driven development and social capital : Designing a baseline survey in the Philippines”, *World Bank Social Development Department Report*, The World bank.

- Robert D. Putnam and Lewis Feldstein, 2000, *Better Together : Restoring the American Community*
- Robert D. Putnam, 2000, *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, A Touchstone Book.
- Rosalyn Harper and Maryanne Kelly, 2003, “Measuring Social Capital in the United Kingdom”, Office for National Statistics.
- S. Cote and T. Healy, 2001, *The Well-being of Nations : The role of human and social capital*, OECD.
- S. Knack, 2000, “Social capital and the quality of government : Evidence from the United States”, *Policy Research Working Paper*, The World Bank, No.WPS 2504.
- Social Analysis and Reporting Division, 2001, “Social Capital : A review of the literature”, Office for National Statistics.
- \_\_\_\_\_, 2001, “Social Capital : Matrix of surveys”
- The National Economic and Social Forum, 2003, “The Policy Implications of Social Capital”
- Tom Healy, 2002, “The Measurement of Social Capital at International Level”, Office for National Statistics and OECD.
- V. Lowndes and L. Pratchett, 2008, “Public Policy and Social Capital”, *The Handbook of Social Capital*, Oxford University Press.
- World Bank, 2007, “Where is the Wealth of nations”.

<http://policyresearch.gc.ca/>(캐나다 공공정책연구소)  
<http://web.worldbank.org/>(세계은행)  
<http://www.abs.gov.au/>(호주통계청)  
<http://www.hks.harvard.edu/saguaro/>(미국 : Saguaro 세미나)  
<http://www.oecd.org/>(OECD)  
<http://www.ons.gov.uk/>(영국국립통계청)  
<http://www.socialquality.org/>(EFSQ : 사회의 질)  
<http://www.worldvaluessurvey.org/>(세계가치조사)

# 영문 요약 (Abstract)



# A Policy Study on the Social Capital in Seoul

Kwonjoong Choh · Ji-Won Choi

Social capital becomes main policy agenda in the current situation. Korean society has been recognized as the low-trust one that could be obstacle to progress towards advanced society. The Seoul Metropolitan Government has emphasized communication and trust with civil society. Now issues on the social capital would be main foci of social policies in Seoul.

So, this study attempts to examine theoretical basis and urban policies regarding the social capital formation. While examining research works, comparative studies and Korean application, the indicator framework of social capital is presented for Seoul. Korean society and Seoul urban society are evaluated on the framework of the social capital.

The social capital is variously defined by different research works. However it is commonly regarded as social network, participation, trust and norm that facilitate collective action including cooperation and coordination. The effects of social capital would be diffused to society where individuals have opportunities to enhance social well-being. Government improves its performance while implementing accountable policy as well as democratic decision making. Also economic performance such as development and growth is founded on the social capital formation in the advanced society.

With this recognition of social capital formation, this study suggests various policy recommendations for Seoul Metropolitan Government according to each area of social capital framework. SMG should focus on public trust for the success of reform. Innovation of public service could be depend on communication with citizen. Leadership in the government should be

emphasized in the communication with citizen. Information culture and critical culture are emphasized for trust formation. Social network in the regional community and civil society should be facilitated along institution of citizen participation. Participatory democracy emphasizes non-government organizations which could mediate administration and citizen interest in civil society. The social capital is formulated in the participation on voluntary organizations in regional communities. At last, the social capital becomes resources for strategic urban policies.

# **Table of Contents**

## ***Chapter 1 Introduction***

1. Study Background
2. Purpose of Study
3. Contents of Study
4. Research Methods

## ***Chapter 2 Theory and Policy Study on the Social Capital***

1. Conception and Approaches
2. Policies on the Social Capital

## ***Chapter 3 Indicator Frameworks about the Social Capital***

1. Studies on the Indicator Framework
2. The Indicator Frameworks in the Research Reports
3. The Indicator Framework of Social Capital for Seoul Studies

## ***Chapter 4 The Social Capital in Korean Society***

1. The Social Capital Indices about Korean Society
2. Overall Evaluation

## ***Chapter 5 The Social Capital in Seoul***

1. Trust
2. Norm
3. Network
4. Participation
5. Social Structure

## ***Chapter 6 Social Policies on the Social Capital***

1. Policy Suggestions
2. General Strategy

## ***References***

시정연 2010-PR-10

## 서울시 중장기 사회적 자본(Social Capital) 증대방안 연구

---

발행인 정문건

발행일 2010년 7월 31일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

---

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-736-6 93320

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.