

## 사회적 자본 연구동향

| 이 영 현 | 한국직업능력개발원 선임연구위원 (yhlee@krivet.re.kr)

### ➤ 들어가는 말

사회적 자본이라는 개념은 지난 십 년간 순수사회과학과 응용사회과학 양 진영에서 상당한 관심을 불러일으켰다.<sup>1)</sup> 최근 국제기구를 비롯하여 주요 선진국들은 사회적 자본을 정책적으로 활용하기 위하여 체계적인 접근을 시도하고 있다.

그렇다면, 왜 지금과 같이 세계화·정보화 등으로 특징지어지는 고도 기술사회에서 사회적 자본이 재발견되고 이에 대한 관심이 높아지고 있는 것일까? 그 이유는 크게 세 가지로 나누어 설명할 수 있다.

첫 번째 이유는 가족이나 직업과 같은 많은 영역의 일상 관계가 급속히 붕괴되고 있다는 인식에서이다. 개인주의의 심화, 사회의 다원화 등은 관계적 측면에 다시 주의를 기울여야 한다는 바람을 낳았고, 사회적 자본은 그러한 관계를 다시 형성할 수 있는 핵심 변수로 여겨지게 되었다.

두 번째 이유는 지식이 핵심적인 생산요소인 지식기반경제의 출현과 관련된다. 이러한 경제 하에서는 지식과 혁신이 각각 핵심적인 생산요소와 전략이 되기 때문에 정보와 암묵적 지식을 공유해야 할 필요성이 증대하고 있다. 이 과정에서 개인과 조직이 지식을 쉽게 공유하는 방법을 결정하는 것은 사회적 맥락이라는 점이 분명해졌다. 따라서 혁신 잠재력을 키우기 위해서는 지식공유의 사회적 맥락으로써 사회적 자본을 육성할 필요가 있다(한성안, 2003).

셋째, 세계화·정보화가 진행됨에 따라 경제사회적 불평등이 심화될 것이라는 우려에서 비롯되었다. 이는 사회적 통합을 해칠 뿐 아니라 높은 '사회적 비용'을 유발함으로써 지속가능한 성장을 불가능하게 만들 수도 있기 때문이다. 학자들과 정책결정자들은 국가(사회)의 지속가능한 발전은 경제성장 뿐만 아니라 사회통합을 달성했을 때 비로소 가능하다고 보았다. 불평등, 새로운 형태의 사회적 배제 등에

#### 사회적 자본에 대한 관심이 증가하게 된 배경

- 일상 관계의 붕괴
- 지식기반경제의 출현
- 경제사회적 불평등의 심화

1) 1993-2003년 기간 동안 EconLit에 사회적 자본이라는 개념의 언급이 기하급수적으로 증가했다. 사회적 자본에 대한 학술논문 발표는 지난 10년 동안에 급증하여, 1994년 이전까지는 매년 10개 이하에 머물렀으나 2003년에는 300개에 이르렀다(Halpen, 2003).

대한 우려와 사회적 통합에 대한 관심은 이를 가능하게 할 것으로 기대되는 사회적 자본에 관한 관심을 유발하였다.

사회과학자들이나 정책 결정자 및 국제기구들은 이러한 문제들을 해결하는 데 사회적 자본이 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 기대하게 되었다. 이러한 생각은 우리나라 사회과학자들과 정책 입안자들에게도 조금씩 영향을 미치게 되었다.

본 고에서는 사회적 자본에 대한 최근의 연구 동향을 개념 및 방법론적 측면에서 논의하고 사회적 자본의 효과를 분석한 후, 이를 정책적 도구로 활용하기 위한 시사점을 제안하고자 한다.

## ❖ 사회적 자본에 대한 개념 논의

일반적으로 사회적 자본의 개념을 구성하는 요소는 네트워크, 호혜성의 규범, 그리고 신뢰 등으로 여겨지고 있으나 아직까지 합의된 개념은 없다. 이는 선행 연구가 보여준 개념상의 모호함, 이론적 치밀함의 결여, 실증적이고 경험적인 연구의 부족, 측정의 어려움 등에서 연유한 것으로 보인다. 사회적 자본에 대한 연구의 역사가 비교적 짧다는 점을 감안하면 오히려 당연하다고 보여 진다.

사회적 자본의 개념은 Bourdieu, Coleman, Putnam의 연구에 의해 발전되었다. 이들의 영향을 받은 후속 연구들은 사회적 자본이 물질 자본과 인적자본 개념에 이어 사회경제적 발전을 지원하는 또 하나의 자원으로 사용될 수 있음을 밝히고 있다.

최근 학계의 문헌에서는 사회적 자본이 크게 두 가지 서로 연관된(그러나 매우 상이한) 측면에서 논의되고 있다.<sup>2)</sup> 첫째, Ronald Burt, Nan Lin, Alejandro Portes 등의 사회과학자들은 중심으로 논의되는 사회적 자본은 개인이 타인과의 관계를 통해서 얻을 수 있는 자원이다. 이러한 자원은 물질적인 자본 또는 인적 자본과 같이 기본적으로 개인의 자산인 자본들과는 달리 인간관계를 통해서만 얻을 수 있다는 의미에서 '사회적'이다. 따라서 주어진 네트워크의 구조는 그 네트워크를 통해서 이루어지는 자원의 흐름에 상당한 영향을 미치게 된다. 해당 네트워크 내에서 전략적으로 중요한 입지에 있는 이들은, 특히 영향력 있는 집단들과 연계되어 있는 이

사회적 자본은 물질 자본과 인적 자본에 이어 사회경제적 발전을 지원하는 또 하나의 자원으로, 그 구성요소로는 네트워크, 호혜성의 규범, 신뢰 등이 있음

사회학적 관점에서는 사회적 자본을 개인과 타인과의 관계를 통해서 얻을 수 있는 자원으로 설명함

2) Woolcock & Narayan(2000)은 사회적 자본과 개발 성과를 연계하는 네 개의 포괄적인 관점에 대해서 논하였다. 여기에서 사회적 자본을 구분하여 설명한 것은 여러 분야에서 흔히 통용되고 있는 사회적 자본의 주요 정의를 토대로 한 것이다.

정치학적 관점에서는 사회적 자본을 특정 지역사회 구성원들이 서로 교류하는 다양한 방식을 지칭하는 개념으로 사용함

사회적 자본과 경제적 발전 및 정치적 성과와의 관계 해석에서 나타나는 혼란을 막기 위해 사회적 자본에 대한 개념적 구분이 시도됨

들은 네트워크상에서 그들의 입지 덕분에 보다 양질의 자원에 쉽게 접근할 수 있기 때문에 동료들보다 더 많은 사회적 자본을 소유하고 있다고 볼 수 있다(Burt 2000).

사회적 자본을 바라보는 두 번째(그리고 보다 보편적인) 시각은 정치학자인 Robert Putnam과 가장 밀접하다고 볼 수 있는 것으로서, 다양한 비공식 네트워크와 공식 시민단체에의 개인의 참여 정도와 성질에 초점이 맞춰져 있다. 이웃들과 대화를 나누거나 여가활동에 참여하는 것에서부터 환경단체와 정치적인 정당에 가입하는 것에 이르기까지 사회적 자본은 특정 지역사회 구성원들이 서로 교류하는 다양한 방식을 지칭하는 개념으로 사용된다. 이런 관점에서 한 커뮤니티 내에서 개인들이 여러 집단에 참여하면서 영위하는 삶과 해당 커뮤니티의 건전성을 조망할 수 있다.

지금까지 사회적 자본과 경제적 발전 및 정치적 성과들 간의 관계에 대한 연구들은 그 해석에 있어서 많은 혼란을 불러일으키고 있다. 이러한 혼란의 이유는 사회적 자본의 이질적 하위요소들의 혼재와 함께 그것의 상황 의존적(contingent) 성격을 파악하지 못했기 때문으로 보인다. 이러한 단점을 해결하기 위하여 사회적 자본의 개념적 구분이 시도되어 왔다.

Grootaert 등(2003)은 사회적 자본을 구성원 간 연결망(ties)의 관점에서 첫째, 가족, 이웃, 친구 및 직장 동료 등 인구특성과 관련한 내부적 결속형(bonding type), 둘째, 공통기반을 공유하지 않은 사람들끼리의 보다 느슨한 수평적 교량형(bridging type)으로 나누어 설명하고 있다. 한편, 일부 학자들은 세 번째의 개념적 분류로서 연계형(linking type)(Woolcock, 1999; World Bank, 2000)을 추가하고 있다. 이 유형은 지역 시민의 입장에서 관료 등 공공적 자원을 관리하는 인물들에 대한 동원의 정도를 지칭하며 특히 저발전 지역의 효과적인 전략으로서 중요하다고 지적하고 있다(World Bank, 2001).

사회적 자본을 그 구성요소에 따라 구조적 자본(structural capital)과 인지적 자본(cognitive capital)으로 구분하기도 한다(Uphoff). 구조적 자본은 네트워크, 관계, 연합체 등과 관련되며, 구성원간의 수직적·수평적 연결을 가능하게 하는 제도적 구조와 상관성을 가진다. 인지적 자본은 가치, 규범, 시민적 책임감, 상호호혜성, 신뢰 등을 포함한다고 보고 있다.

사회적 자본은 개념의 다차원적, 다면적 속성으로 인하여 개념논의가 계속 진행

되고 있다. 그러나 사회적 자본은 사회과학 분야에서 논의된 역사가 비교적 짧은 주제이며 이에 대한 이론적 이해가 증대되고 있는 중이다. 인적자본이라는 개념이 60년대 초 제기된 이후 이 개념이 제대로 학계에서 자리 잡기 위해서는 30여 년의 시간이 걸렸음을 상기할 필요가 있다. 사회적 자본이 활발하게 논의되기 시작한 것이 비교적 최근이라는 점을 생각할 때, 사회적 자본을 둘러싼 개념적 혼란과 논란 그리고 사회적 자본과 인적자본 간의 관계에 대한 논란의 양상은 비관적이라기보다는 어쩌면 당연히 거쳐야 할 과정이라고 볼 수 있다.

## ❖ 사회적 자본의 연구 방법

최근 사회적 자본을 측정하여 활용범위를 모색하기 위한 연구가 다양한 분야에서 시도되고 있으나 사회적 자본은 그 개념이 다양하여 본질을 정의하기 어려운 만큼, 그것을 측정하는 과정 또한 쉽지 않기 때문에 사회적 자본 측정은 아직 초보적 단계에 머물러 있다.

국제기구들(World Bank, OECD)은 사회적 자본의 국제비교를 위하여 개념을 분석하고 이를 측정할 수 있는 도구를 개발하기 위해 노력하여 왔다. 선진국들도 사회적 자본을 정책적으로 활용하려는 목적으로, 각 분야에서 다양하게 사용되고 있는 개념으로부터 합의된 개념을 도출해 내고 이를 바탕으로 측정도구를 개발하기 위한 대형 프로젝트를 추진하고 있다.

World Bank는 사회적 자본을 개발도상국의 사회전반에 걸친 문제점들을 개선하기 위한 매카니즘으로 여기고 이에 관심을 갖게 되었다. 사회적 자본의 이론적 이해와 실제와의 관련성을 더욱 발전시키기 위해 사회적 자본을 조성하고 강화하는 사업을 지원하고, 이러한 경험으로부터 교훈을 얻기 위해 지표와 방법론을 개발하도록 지원하였다(Social Capital Initiatives; SCI). 1996년 시작된 SCI는 12개의 연구 사업을 통하여 사회적 자본에 대한 이론적인 연구와 함께 사회적 자본의 정량적 평가를 위해 지표를 개발하였으며<sup>3)</sup> 최근에는 사회적 자본의 계량적 접근을 보완하기 위하여 질적 방법론을 연구하고 있다.

한편 OECD를 비롯한 선진국에서의 관심은 부유한 사회 속에서 지속되는 사회

사회적 자본의 국제비교를 위해 World Bank와 OECD 같은 국제기구를 중심으로 사회적 자본의 개념을 분석하고 측정할 수 있는 도구가 개발되어 옴

3) 최근 WB(Grootaert et al., 2004)는 이제까지의 사회적 자본을 측정하려는 선행연구를 토대로, 일련의 종합적인 설문지를 개발하였다(Measuring Social Capital-An Integrated Questionnaire).

주요 선진국의 사회적 자본에 대한 연구 사례

적 배제나 빈곤에 대한 우려에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 이들은 국가(사회)의 지속적인 발전이 경제성장뿐만 아니라 사회통합을 달성했을 때 비로소 가능하다고 보았다. OECD는 오래 전부터 사회적 자본에 대하여 관심을 갖고 회원국들과 그 개념 및 측정에 관하여 논의하여 왔으며 최근에는 사회적 자본 관련 협력사업(Social Outcome of Learning)을 추진하고 국제비교를 위한 측정도구를 개발하고 있다.

영국, 캐나다 등 주요국 정부들은 OECD와 협력하여 정부차원에서 사회적 자본을 정책 도구로 활용하기 위한 대형 프로젝트를 지원하였다. 영국 정부는 부처 및 기관들이 일관된 개념을 가지고 사회적 자본을 측정을 할 수 있도록 하기 위하여 합의된 개념을 도출하기 위해 노력하였다. 이를 위해서 사회적 자본 관련 학자, 정책 결정자 등 네트워크를 구축하고 개념 정의에 합의한 후 이를 토대로 사회적 자본 측정을 위한 통합설문지를 개발하였다(Social Capital Project). 캐나다는 사회적 자본을 공공정책에 활용하기 위한 연구프로젝트(Social Capital as a Public Policy)를 수행하고, 관련 부처 및 기관들과 협력하여 사회적 자본 개념을 정의하고 이에 더하여 사회적 자본을 측정하기 위한 틀을 구축하였다. 사회적 자본 측정을 위해서는 기존의 data를 정비하고 필요한 자료를 수집하기 위한 조사를 실시하였다.

이 외에도 미국, 핀란드, 호주 등도 통계청의 주도로 사회적 자본 측정을 발전시키기 사업을 수행하고 있을 뿐만 아니라 개별 연구자들도 실증연구를 위해 노력해 왔다.

우리나라의 경우 사회적 자본과 관련하여 많은 연구가 수행되었지만, 대부분이 사회적 자본에 대한 개념적인 논의 수준에 머물러 있다. 사회적 자본 실증 연구가 일부 수행되기는 하였으나 조사 내용이 사회적 자본의 부분적인 요소에 한정되었으며 조사대상도 극히 제한적이어서 정책적 함의를 도출하는 데 어려움이 있었다. 최근 사회적 자본을 국가발전을 위한 정책도구로 활용하기 위한 노력과 함께 종합적이고 전국적인 규모의 사회적 자본 측정 연구가 수행되고 있다.<sup>4)</sup>

선행 연구 및 외국의 사례들을 통해 사회적 자본의 실증연구가 쉽지는 않으나 연구방법론이 꾸준히 향상되고 있음을 알 수 있다. 국제기구나 선진국들의 사회적

우리나라의 경우 최근 사회적 자본을 국가발전을 위한 정책도구로 활용하기 위한 노력과 함께 전국규모의 종합적인 사회적 자본 측정 연구가 수행되고 있음

4) 제21회 국가과학기술위원회에 특별보고안건은 제1차 저출산·고령사회 기본계획(복지부), 신재생 에너지 기술개발 및 보급사업 추진방안(산자부), 차세대 정보통신 인프라 구축 추진방안(정통부) 등이며, 보고안건은 2006년도 국가연구개발사업 평가결과, 연구성과 관리활용 기본계획, 연구개발 성과평가 기본계획, 2007년 국가 R&D 예산 조정·배분결과 등 4건이었다.

자본 측정을 검토해 보면 그 활용 목적(즉 정책 목표)이나 지역(국가)의 사회적 특성에 따라 측정 도구가 상이함을 발견할 수 있다. 따라서 연구 목적과 사회적 맥락에 알맞은 측정 도구를 개발하도록 노력해야 할 것이다. 또한 사회적 자본 정책 연구를 발전시키기 위해서는 전통적인 연구방법에 새로운 혁신적 도구가 통합되어야 한다.

## ❖ 사회적 자본의 효과

인적자본과 기술력이 경제성장에 기여한다는 연구결과는 수없이 많다. Putnam의 저작이 발표된 이후 지난 몇 년간 사회적 자본이 경제성장에 미치는 긍정적 효과에 관한 많은 연구결과들이 발표되었다. Putnam(1993)은 이탈리아 연구에서 북부 이탈리아와 남부이탈리아의 경제 성과의 차이를 네트워크와 참여도의 차이로 설명한다. 즉, 규범이나 시민적 연대의 네트워크 속에서 구현되는 사회적 자본이 정부의 효율성뿐만 아니라 경제적 발전의 기초가 된다는 것이다.

Fukuyama(1995)는 일본의 경제적 발전이 일본사회에 존재하는 상호신뢰에 기인하였다고 주장하였다. Knack & Keefer(1997)도 신뢰와 시민적 규범이 높은 소득과 관계가 있다고 확인하였다.

이 외에도 많은 연구들이 네트워크, 신뢰, 참여와 같은 사회적 자본의 긍정적 경제효과를 확인하였다. 이들 연구자들은 사회적 자본을 특정 집단 구성원의 비공식적 관계 속에 존재하면서, 조정과 협력을 용이하게 해 줌으로써 경제적 상호이익을 달성시켜 주는 공공재 정도로 이해하는 것 같다. 즉, 사회적 자본은 그 자체로 긍정적인 존재이며 많을 수록 좋다는 것이다. 따라서 사회적 자본은 혁신과 더불어 지속 가능한 성장을 달성하기 위한 유익한 수단이 될 수 있다는 것이다.

그렇다면 사회적 자본은 과연 이처럼 만병통치약인가? 사회적 자본은 얼마나 '사회적' 인가? 우리는 '신뢰를 신뢰할 수 있는가? 또 다른 수많은 연구결과들은 사회적 자본, 특히 네트워크와 신뢰에 대한 맹신을 경고한다(Burt, 1992; Chwe, 1999).

최근 몇몇 연구들은 강력한 네트워크와 집단내 신뢰가 집단구성원에게 항상 이롭지만은 않음을 보여 주었다. 이러한 논의는 사회적 자본의 긍정적인 측면만을 강조하는 지금까지의 견해에 의문을 품게 하였다. 즉 연구자들은 네트워크, 공동의 규범, 참여, 신뢰와 같은 사회적 자본이 야기하는 부정적인 결과들을 구체적으로 확인

많은 연구를 통해 네트워크, 신뢰, 참여와 같은 사회적 자본의 긍정적 경제효과가 확인됨

최근의 연구에서 강력한 네트워크와 집단 내 신뢰와 같은 사회적 자본이 외부자의 배제, 집단 구성원에 대한 과잉 요구 등 부정적인 결과를 가져올 수도 있음이 밝혀짐

하였는데 외부자의 배제, 집단구성원에 대한 과잉요구, 개인적 자유의 제한, 전체사회의 파괴가 그에 해당한다. 우리나라의 경우 학벌, 재벌, 지역주의 등 한국 사회에서 발견되는 특정 집단의 '사회적' 관계가 많은 문제를 야기함으로써 궁극적으로 지속적 경제성장을 방해할지도 모른다는 전반적 우려를 하지 않을 수 없다.

이렇듯 사회적 관계는 사회적이며 효율적일 수 있는 동시에 반사회적이며 비효율적일 수도 있다. 결국 사회적 자본은 경제성장 및 사회의 발전에 '양날의 칼'이 될 수 있을 정도로 한계를 지닌다는 것이다.

### ❖ 오늘날 한국사회에서 사회적 자본 연구는 왜 필요한가?

사회적 자본의 개념 논의와 그 효과의 한계에도 불구하고 최근의 연구들은 사회적 자본이 연구할 가치가 충분하며 경제 원리를 적용함으로써 중요한 통찰력을 얻을 수 있다는 실증자료들을 설득력 있게 제시하고 있다.

그렇다면 오늘날 한국사회에서 사회적 자본의 논의는 중요한 이슈가 되고 있는가? 세계화의 추세와 네트워크사회로의 이행에 따라 혈연 등의 연고에 기반하지 않은, 일반적인 타인들 사이의 신뢰와 결사의 정도가 향후 한국사회의 발전에 중요한 경쟁력이라는 점을 지적할 필요가 있다.

한편 사회적 자본은 지속가능한 성장과 사회통합을 위해서도 중요하다. 우리나라는 지난 40여 년 동안 괄목할만한 경제성장을 이룩하였으나, 최근 들어 성장과 통합의 위기에 당면하고 있다. 즉 잠재성장률의 저하(4%대), 양극화 심화, 청년실업, 고령화 등은 경제성장에 커다란 장애가 되고 한편, 사회는 다원화되어 가고 있지만 이에 걸 맞는 사회적 신뢰와 협력체제가 성숙되지 못하여 계층 간, 집단 간 갈등이 심화되고 사회 전반의 효율성을 저하시키고 있다.

이와 같은 위기상황에 직면하여, 한편으로는 지식의 창출 및 활용에서의 혁신과 같은 새로운 경제적 성장 동력을 통하여 지속적인 성장을 모색하고, 다른 한편으로는 인권 존중, 차별 철폐, 참여와 협력 등을 통하여 사회통합을 이룩해야 한다. 이를 위해서는 과거와는 다른 좀더 안정적이고 신뢰할 만한 사회운영 시스템으로 조직이나 구성원의 관계가 바뀌어야 한다. 사회경제가 운영되는 시스템은 그 구성원들의 참여와 신뢰에 기초할 때 효율적일 수 있으며, 참여와 신뢰 없이는 결코 경제적으로는 물론 사회적으로 성장과 발전을 지속할 수 없다고 본다.

우리나라가 세계화 속에서 경쟁력을 갖추고 지속가능한 성장과 사회 통합을 이룩하기 위해서는 사회적 자본에 대한 보다 심층적이고 체계적인 연구가 요구됨

이렇듯 지속가능한 국가(지역) 발전이 경제성장 뿐만 아니라 사회통합을 이룩했을 때 비로소 가능하다는 점을 감안할 때, 사회적 자본을 정책적으로 활용하기 위해서는 보다 심층적이고 체계적인 연구가 절실하게 요구된다. 연구자들 앞에 놓인 과제는 학제적이고 협력적인 연구를 통해 사회적 자본의 작동조건에 관해 연구하는 것이며, 부정적 측면을 줄이고 긍정적 효과를 극대화하는 방안을 마련하는 것이다. 