

사회자본을 통한 충남지역 발전 방안

김 욱 (배재대학교 정치외교학과)

1. 서 론

지방자치 시대를 맞이하여 민선 지방자치단체의 가장 커다란 임무는 주민의 삶을 행복하게 해 주는 일이다. 주민을 행복하게 해 주는 조건에는 여러 가지가 있지만, 가장 기본이 되는 것은 역시 경제적 풍요로움이다. 많은 지방자치단체가 지역의 경제 성장과 발전을 도정 혹은 시정의 제1 목표로 설정하는 이유가 여기에 있다. 또한 지방선거 때마다 모든 후보가 앞다투어 내놓는 공약의 대부분이 경제 관련 공약이 이유도 여기에 있다.

그런데 대부분의 경제 관련 공약이나 정책은 투자 유치, 공장 건설, 개발 사업, 직업 교육 및 훈련 등 전통적인 경제 성장 요인들을 주요 내용으로 하고 있다. 반면 이러한 경제적 요인들이 서로 연결되고 결합되는 사회적 맥락과 방식, 즉 사회자본(social capital)에 대한 언급은 별로 없다. 뒤에서 곧 논의되겠지만, 기존의 재정적, 물리적, 인적 자본 못지 않게 최근에는 사회자본이 경제 성장에 미치는 영향력이 강조되고 있다. 이 글에서는 사회자본이 지역의 경제 성장에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 이렇게 소중한 사회자본을 어떻게 정책적으로 육성할 수 있을 것인지 논의해 보고자 한다.

이 글은 모두 4개의 장으로 구성되어 있다. 다음 2장에서는 사회자본이라는 용어를 개념적으로 정리하고자 한다. 구체적으로는 구성 요소, 분석 수준, 그리고 기능적 유형이라는 측면에서 사회자본의 개념을 분석한다. 3장에서는 사회자본과 경제성장의 관계에 대해서 이론적으로 논의하고, 경험적 연구 결과를 소개한다. 여러 유형의 사회자본 중에서도 특히 일반화된 신뢰와 상호주의 규범의 중요성을 강조한다. 마지막 4장에서는 충남지역의 경제발전을 위한 사회자본 육성 방안과 전략을 논의한다. 먼저 일반적으로 사회자본의 육성에 기여할 수 있는 정책 방안을 검토한 후, 충남 지역의 특성을 고려한 전략을 논의한다.



2. 사회자본의 개념과 유형

사회자본(social capital)이라는 표현은 최근 학계에서 가장 유행하는 용어 중의 하나이다. 먼저 이 주제에 대한 연구가 급증하고 있다. 한 조사에 따르면, 사회자본과 관련된 연구 논문의 수는 1995년까지 10편 이내에 불과하다가 그 후부터 급증하여 2003년에는 300편에 육박하고 있다고 한다. (Halpern 2005, 9) 게다가 사회자본이란 용어는 사회학, 경제학, 행정학, 정치학 등 다양한 사회과학 분야에서 많은 학자들에 의해 사용되고 있다. 이제는 학계를 넘어 정계와 관계, 그리고 시민사회에서까지 사회자본에 대한 논의가 활발히 진행되고 있는 실정이다.

이렇게 다양한 사람들에 의해 다양한 맥락에서 사용되다 보니, 사회자본이 도대체 무엇을 의미하는지에 대한 개념적 혼란이 발생하는 것은 당연하다. 모든 학문적 노력에서 용어에 대한 분명한 개념 정리는 가장 중요한 출발점이다. 분명한 개념 정의는 단순히 원활한 의사 소통을 위해서 중요할 뿐만 아니라, 경험적 검증 및 이론의 축적을 통한 학문의 발전을 위해서도 반드시 필요하기 때문이다.

먼저 상식적 차원에서 사회자본 개념은 다른 유형의 자본과 비교하면 쉽게 이해될 수 있다. 일반적으로 자본이란 더 많은 부의 생산에 사용되는 것을 가리키는데, 여기에는 다양한 형태의 자본이 존재한다.(<표1> 참조) 우리에게 가장 널리 익숙한 것은 물론 현금과 같은 재정적(financial) 자본이다. 물리적(physical) 자본은 기계, 장비, 건물 등 생산에 필요한 물리적 요소이다. 그리고 인적(human) 자본이란 생산 활동에 참여하는 인간들이 가진 전문적 지식이나 기술을 가리킨다.

그런데 사회자본이란 이러한 기존의 재정적, 물리적, 인적 자본과 구분되는 새로운 형태의 자본을 의미한다. 이 개념의 핵심 전제는 사회란 원자화된 개인들로 구성되어 있는 것이 아니라는 것이다. 사람들은 여러 가지 다양한 연계 구조를 통해 서로 연결되어 있으며, 이러한 연결 구조의 형태가 그들의 상호 작용 및 협력 방식에 엄청난 영향력을 행사한다는 것이다. 특히 사회자본이라는 표현을 붙인다는 것은, 이러한 사회적 연결망이나 연결구조가 개인적 차원은 물론 집단적 차원에서의 생산 능력 및 효율성에 영향을 미친다는 것을 의미한다.

이러한 맥락에서 볼 때, 사회자본이란 개념은 그동안 경제학자들이 중시해 오던 전통적인 자본(재정적, 물리적, 인적 자본)과 대비되는 개념으로 볼 수 있다.¹⁾

1) 사실 인적 자본이란 표현도 상대적으로 최근에 만들어진 개념이라고 할 수 있다. 종전에는 생

생산 활동은 고립된 개인에 의해서 이루어진다고 보다는 개인들간의 연결망 안에서 상호 작용과 협력을 통해 이루어진다고 보는 시각이다. 따라서 한 사회의 생산성이나 효율성도 단순히 재정적, 물리적, 인적 자본에 의해서만 결정되기보다는 그 사회내 개인들이 어떠한 방식으로 서로 연계되어 있는가에 의해서 영향을 받는다는 것이다.

<표 1> 자본의 유형

유 형	정 의
자본(Captial)	더 많은 부의 생산에 사용되는 다양한 형태의 물질적 부
재정적(Financial) 자본	현금이나 증권. 예를 들면 은행에 예치된 돈. 재정적 자본은 재화와 서비스를 직접 생산하지는 않지만, 이의 생산에 필요한 생산 요소를 구입하는 데 사용됨.
물리적(Physical) 자본	또 다른 재화와 서비스의 생산에 기여하는 재화. 예를 들면, 생산에 사용되는 각종 기계류, 장비, 건물 등. 자연이 제공하는 생산 요소(예를 들면, 토지)는 물리적 자본과 구분됨
인적(Human) 자본	노동자에 의해 축적된 전문성, 즉 어떤 일에 대한 노하우(know-how). 예를 들면 전문 훈련. 이것은 미래의 잠재적 소득 효과를 가져온다는 점에서 높이 평가됨.
사회(Social) 자본	사회적 네트워크와 각종 규범(norms), 그리고 제재(sanctions). 이것은 개인적 혹은 공동체 차원의 행동을 용이하게 해 준다는 점에서 높이 평가됨. 특히 집단행동의 문제(collective action problem)를 해결해 준다는 점이 강조됨

출처: Halpern(2005, 4).

산의 요소로서 자본과 노동의 이분법을 사용해 왔으나, 최근에는 노동이란 표현 대신 인적 자본이라는 표현을 많이 사용하고 있다. 사회자본은 보다 최근에 만들어져서 유행하는 개념이라고 할 수 있다.



그렇다면 좀 더 분석적인 관점에서 볼 때, 이러한 사회자본은 어떠한 요소들로 구성되어 있는가? 이에 대해서는 학자마다 견해가 조금씩 다르지만, 가장 폭넓은 시각으로 본다면 다음의 세 가지 기본 요소가 포함되어 있다.

첫째는 사회적 네트워크, 즉 연결망 자체이다. 얼마나 많은 사람들과 공식적, 비공식적으로 연결되어 있는가 하는 것이다. 물론 이러한 연결 및 관계가 자체가 반드시 긍정적인 것은 아니며, 때로는 경합적이고 혐오적인 관계가 형성될 수도 있다. 보다 세부적으로 보면, 사회적 연결망은 그 밀도(density)와 폐쇄성(closure)의 측면에서 특징지을 수 있는데, 밀도란 한 사회 혹은 집단 내 얼마나 많은 비율의 사람을 알고 있는가를 의미하며, 폐쇄성이란 집단내 연결이 집단간 연결에 비해 얼마나 강한가를 의미한다. (Halpern 2005, 10)

사회자본의 두 번째 요소는 사회적 규범(social norms)으로서, 한 사회 혹은 공동체의 구성원들이 특징적으로 갖고 있는 규칙(rules), 가치(values), 그리고 기대(expectancies)를 가리킨다. 이러한 규범 중에는 행태적인 요인과 감정적, 심리적인 요인이 모두 포함되는데, 전자는 실제 행동의 규범을, 그리고 후자는 공동체나 집단에 대해 느끼는 감정을 의미한다. 집단행동의 문제(collective action problem) 해결 등을 위한 사회 구성원간 협력에 있어서 가장 중요한 행태적 규범으로 지적되는 것은 상호주의 혹은 호혜성(reciprocity)의 원칙이며, 감정적인 측면에서 중요한 가치는 상호 신뢰(trust)이다.²⁾

세 번째 요소는 제재(sanctions)로서, 이는 사회적 규범을 유지하기 필요한 요소이다. 이에는 공식적, 비공식적 제재 모두가 포함되는데, 일반적인 사회 생활에서 자주 발견되는 제재는 보통 비공식적인 형태를 띠는 경우가 많다. 예를 들면, 못마땅하게 바라본다거나 아니면 본인이 없는 데서 그 사람에 대해 속삭이는 것들이 포함된다. 때로는 제재가 긍정적인 형태를 띠 수도 있는데, 어떤 사람이 사회적으로 바람직한 일을 했을 때 칭찬하는 것 등이 예가 될 것이다.

사회자본과 관련하여 또 한 가지 분명히 구분해야 할 것이 분석의 수준이다. 크게 미시적(micro) 수준, 거시적(macro) 수준, 그리고 둘 가운데에 위치한 중간

2) 일부 학자들은 신뢰를 사회적 규범과 구분되는 별도의 요소로 간주하기도 한다.(Putnam 2000; 2003) 이러한 별도의 취급은 부분적으로는 사회자본의 요소 중에서 신뢰가 차지하는 중요성을 반영하는 것이라고 생각한다. 그러나 원칙적이고 개념적인 차원에서 보면, 신뢰는 넓은 의미에서의 규범의 하나로 간주하는 것이 적절하다고 생각한다.

(meso) 수준, 세 가지로 구분할 수 있다. 미시적 수준이란 개인과 가족과 같은 1차적 집단에서 나타나는 사회자본 현상을 의미한다. 거시적 수준에서의 사회자본은 지방자치단체나 국가, 나아가 국제사회 차원에서의 현상을 의미한다. 그리고 중간 수준이란 이웃이나 직장 및 결사체와 같은 공동체에서 나타나는 현상을 의미한다.

이러한 다양한 분석의 수준이 존재한다는 사실에 대해서 일부에서는 사회자본 개념이 너무 광범위하여 그 핵심적 의미를 상실했다는 비판이 제기되기도 한다. (Portes 1998) 모든 것을 의미하는 것은 아무 것도 의미하지 않는다는 말이다. 이러한 주장에는 분명 일리가 있다. 실제로 사회자본과 관련된 여러 연구들이 전혀 다른 현상을 연구하는 경우도 적지 않으며, 그에 따라 엄청난 의사 소통의 문제가 발생하기도 한다. 따라서 일부 학자들은 사회자본 개념을 특정 수준의 현상에 한정해야 한다고 주장한다.

그러나 다른 관점에서 보면 이러한 다양한 분석의 수준 문제는 그리 큰 문제가 아닐 수도 있다. 학자마다 관심 영역이 다르기 때문에 서로 다른 분석 수준에 초점을 맞추는 것은 당연하다는 입장이다. 예를 들어, 전통적인 사회학적 관점으로 사회자본을 분석하는 경우에는 미시적 수준 및 중간 수준을 강조하게 될 것이다. 그러나 경제적, 정치적 관점에서 사회자본을 분석하는 경우는 보다 거시적인 수준에 초점을 맞추는 경향이 있다. 한 개인이 얼마나 많은 사회자본을 갖고 있고, 그것이 그 개인의 경제적 능력에 얼마나 도움이 되는가보다는 한 국가사회 혹은 한 지역 수준에서의 사회자본 현상에 초점을 맞춘다는 것이다.

본 연구에서는 물론 개인 수준보다는 충남 지역이라는 거시적 수준에서의 사회자본에 초점을 맞추고 있다. 그러나 본질적으로는 미시, 중간, 거시 수준이 서로 연결되어 있음을 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 거시적 수준에서의 현상을 초점을 맞춘다고 해도, 이를 설명하기 위해서는 개인적, 미시적 수준에서의 현상을 무시할 수는 없다. 모든 거시적 현상의 바탕에는 미시적 차원에서 개인적 행동이 깔려 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 다양한 수준에서의 사회자본 개념을 수용하되, 초점은 거시적 수준에서의 현상에 맞추기로 한다.

마지막으로 기능적 측면에서 사회자본의 유형을 구분할 필요가 있다. 가장 널리 알려진 것은 풋남(Putnam 2000)에 의한 "유대(bonding) 사회자본"과 "연결(bridging) 사회자본"의 구분이다:³⁾



일부 사회자본의 형태는, 선택에 의해서든 혹은 필요에 의해서든, 내부 지향적이며 배타적인 정체성과 동질 집단을 강화하는 경향이 있다. 이러한 "유대" 사회자본의 예로는 소수민족 우애 단체, 교회 여성독서모임, 그리고 상류사회의 컨트리클럽 등이 있다. 다른 네트워크는 외부 지향적이며, 다양한 사회적 계층의 사람들을 포함한다. 이러한 "연결" 사회자본의 예로는 인권 운동, 많은 청년 서비스 단체, 세계교회주의 종교단체 등이 있다...유대 사회자본이 사회학적 강력 접촉제를 제공하는 반면, 연결 사회자본은 사회학적 유험유(WD-40)를 제공한다. (Putnam 2000, 22-23)

지역이나 국가와 같은 거시적 수준에서 볼 때, 유대 사회자본보다 연결 사회자본이 더욱 중요함은 자명하다. 유대 사회자본이 개인의 심리적 유대감과 만족감을 채워주는 것은 분명하지만, 이것만으로는 사회 발전을 기대하기 어렵다. 사실 유대 사회자본만 존재하고 연결 사회자본이 부족할 경우, 이는 극도의 소집단 이기주의를 초래할 가능성이 있다. 반면에 연결 사회자본은 사회의 다양한 계층의 사람들을 연결하고 그들간의 협력을 유도한다는 측면에서 거시적 사회 발전에 반드시 필요한 요소라고 할 수 있다.

연결 사회자본과 관련하여 한 가지 흥미로운 개념은 "연대(linking)" 사회자본이다. 이 개념은 한 사회의 권력 관계가 비대칭적이라는 점에 주목하여, 한 사회의 힘없는 집단과 연결해 주는 사회자본을 의미한다. 즉 이는 일종의 특별한 형태의 연결 사회자본으로서, 힘있는 집단과 힘없는 집단을 수직적으로 연결해 주는 사회자본이라고 할 수 있다. 이러한 연대 사회자본은 사회내 힘있는 계층의 좁은 이기심을 통제함으로써 보다 평등적이고 폭넓은 사회 발전에 기여하는 기능을 수행한다. (Halpern 2005, 25)

-
- 3) 유대 사회자본과 연결 사회자본이라는 표현은 원래 Gittell and Vidal (1998)에 의해 만들어진 것이지만, 뜻남에 의해서 널리 알려지게 되었다. 이와 유사한 구분으로는 강한 유대(strong ties)와 약한 유대(weak ties)가 있다. 한편 울콕(Woolcock 1998)은 유대 사회자본과 거의 같은 의미로 "통합(integration)," 연결 사회자본과 거의 같은 의미로 "연계(linkage)"라는 표현을 사용하고 있다.

3. 지역 경제발전과 사회자본

사회자본은 다양한 수준에서 한 사회의 다양한 측면에 영향을 미친다. 사회자본은 미시 및 거시 수준에서 건강, 범죄, 교육 등에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. (Halpern 2005) 그리고 정부의 성과에도 영향을 미친다. 본 연구에서는 사회자본이 거시 수준에서 (그 중에서도 특히 지역 수준) 경제 성장에 미치는 영향에 초점을 맞추고자 한다.

이론적으로 볼 때, 사회자본은 한 사회의 경제적 성과에 영향을 미칠 것으로 기대된다. 시장의 효율적 운영을 위해서는 판매자와 구매자를 연결시켜주는 정보의 원활한 흐름과 계약을 쉽게 집행할 수 있는 능력이 필수적이다. 이러한 특징을 갖고 있는 경제 체제라면 혁신, 기업가 정신, 위험 감수와 투자, 경쟁, 그리고 자원의 효율적 배분 등에 유리할 것이다. 그런데 사회자본은 정보의 흐름과 계약의 손쉬운 집행 모두에 크게 영향을 미친다.

먼저 사회자본, 그 중에서도 사회적 네트워크의 규모는 정보의 흐름에 크게 영향을 미친다. 만약 모든 사람이 사회적 연결망 없이 고립되어 있다면 시장 자체의 구성이 불가능할 것이다. 보다 많은 사람들이 네트워크를 통해 연결되어 있을수록 정보의 흐름이 원활하게 이루어질 것이다. 효율적인 시장을 위해 필요한 또한 가지 조건은 각종 교환이나 협상을 포함하는 거래에 들어가는 비용, 즉 "거래 비용(transaction costs)"의 최소화이다. 그런데 이러한 거래 비용은 사회적 규범과 제재에 의해 영향을 받는데, 특히 거래 비용 감소에 중요한 것은 상호 신뢰와 약속을 지키지 못했을 경우에 가해지는 비공식적 제재이다. (Halpern 2005, 43-44)

국가 차원에서 사회자본과 경제 성장간의 관계를 주장한 초창기 학자는 후쿠야마(Fukuyama 1995)였다. 그는 여러 형태의 사회자본 중에서도 특히 신뢰에 초점을 맞추었으며, 국가간 경제 성장의 차이는 이러한 사회자본의 차이를 반영하는 것이라고 주장하였다. 미국과 일본은 흔히 대조적인 형태의 경제 체제로 인식되고 있지만, 후쿠야마에 따르면 두 국가는 사회자본의 중요 측면에서 (즉, 낯선 사람들 사이에서의 높은 신뢰도) 공통점을 보이고 있으며, 이것이 두 국가의 경제 성장의 숨은 비결이라는 것이다.

그 이후로도 국가 차원의 경제 성장에 사회자본이 미치는 영향력에 대한 경험적 연구들이 뒤따랐다. 국가간 경제 성장률의 차이와 사회자본과의 관계를 경험적으



로 분석한 연구들에 따르면 (Whiteley 1997; Knack and Keefer 1997), 일반적으로 경제 성장에 영향을 미치는 요인들(투자, 교육 수준, 경제의 개방도 등)을 통제한 상태에서도 사회자본이 풍부한 국가일수록 높은 경제성장률을 기록할 확률이 높은 것으로 밝혀졌다. 이러한 경험적 분석에서도 가장 중요한 사회자본의 형태는 역시 신뢰였다. 사회자본의 또 다른 형태인 결사체 가입 정도 자체는 경제 성장에 그리 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. (Knack and Keefer 1997)

한편 한 국가내 지역간의 경제 성장의 차이를 사회자본을 통해 설명한 대표적인 연구로는 풋남(Putnam 1993)의 연구를 들 수 있다. 이태리 북부와 남부 지방은 경제 성장을 비롯한 각종 사회 발전에서 커다란 차이를 보이고 있는데, 그 근본적인 이유는 북부 지방이 남부 지방에 비해 훨씬 더 풍부한 사회자본을 갖고 있기 때문이라는 것이다. 그리고 이러한 풋남의 가설은 미국내 지역간 경제성장률의 차이와 영국내 지역간 경제 생산성의 차이를 설명하는 데에도 적용되었는데, 두 나라 모두에서 사회자본과 경제 성장은 경험적으로 밀접한 연관을 맺고 있는 것으로 나타났다.

지역이나 국가와 같은 거시적 수준에서 경제 성장과 사회자본과의 관계에 대해서 몇 가지 점을 강조할 필요가 있다. 첫째는 사회자본 중에서도 어떠한 형태의 사회자본이 경제 성장에 가장 중요한 영향력을 행사하는가 하는 것이다. 이론적으로는 정보의 흐름에 도움이 되는 네트워크의 규모(즉 얼마나 많은 사람들이 각종 단체나 조직에 가입되어 있는가)와 거래 비용을 감소시켜 주는 상호 신뢰 및 상호주의의 원칙 등이 중요할 것으로 예상할 수 있다. 그런데 경험적 연구에 따르면, 단순한 네트워크 자체보다는 신뢰를 포함한 각종 규범이 특히 중요한 영향력을 발휘하는 것으로 나타나고 있다.

여기서 한 가지 강조할 점은 신뢰와 상호주의 규범이 효과적으로 작동하기 위해서는 앞 장에서 언급한 "유대" 사회자본 성격보다는 "연결" 사회자본의 형태를 띠어야 한다는 사실이다. 다시 말하면, 매일 접촉하는 가까운 사람들 간의 개인적 관계에서 형성된 신뢰와 상호주의 규범보다는 상대적으로 낯선 사람들과의 관계에서 작동하는 신뢰와 상호주의 규범이 경제 성장을 위해서는 더더욱 중요하다는 사실이다. 풋남(Putnam 2000, 136-137)은 전자를 "두꺼운 신뢰(thick trust)"와 "특수한 상호주의(particularistic reciprocity)," 그리고 후자를 "얇은 신뢰(thin trust)"와 "보편화된 상호주의(generalized reciprocity)"라고 부르고 있다.

실제로 한정된 소집단 내에서만 신뢰와 상호주의 규범이 작동하는 경우는 오히려 경제 성장에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다. 왜냐하면, 이것이 경제 효율성을 저하시키는 기업간의 담합이나 내부자 거래, 혹은 각종 부정부패의 온상이 될 수 있기 때문이다. 보다 개방적이고 폭넓은 관계에서 신뢰와 상호주의 규범이 작동할 때, 그 경제는 각종 거래 비용을 감소시킬 수 있을 뿐만 아니라, 외부인의 포용을 통한 각종 혁신과 개혁을 수용할 수 있다.

둘째, 신뢰, 상호주의와 같은 사회자본과 경제 성장과의 관계는 양방향적 관계일 가능성이 높다는 것이다. 신뢰와 상호주의 규범이 경제성장에 영향을 미치기도 하지만, 반대로 경제적으로 풍부한 지역과 국가의 사람들이 신뢰와 상호주의 규범을 가질 확률이 높을 수도 있다는 것이다.⁴⁾ 따라서 사회자본과 경제 성장과의 관계는 일종의 사이클(cycle)로 파악할 수 있다. 경제가 성장하면 보다 많은 사람들이 신뢰와 상호주의 규범을 갖게 되고, 이렇게 증가한 사회자본은 또 다시 경제의 발전을 촉진시키게 된다는 것이다. 물론 반대의 경우, 사회자본이 빈곤하면 경제 성장이 더디게 되고, 이러한 경제적 어려움이 사회자본의 육성을 방해하는 소위 악순환의 사이클(vicious cycle)이 작동할 수도 있다.⁵⁾

지금까지의 논의를 요약하면, 지역이나 국가와 같은 거시적 수준에서 사회자본은 경제 성장에 상당한 영향력을 행사한다. 이론적으로 그렇고, 경험적 연구에서도 양자간 관계는 수차례 밝혀졌다. 특히 경제 성장에 막대한 영향력을 미치는 사회자본의 형태는 신뢰와 상호주의 규범이다. 그리고 이러한 신뢰와 상호주의가 유대적(bonding) 성격보다는 연결적(bridging) 성격을 띠는 것이 더욱 효과적이다. 다만 이러한 사회자본과 경제 성장과의 관계는 일방향적인 것이라기보다는 양방향적인 것으로 파악하는 것이 적절하다고 할 것이다.

4) 사회자본과 경제적 풍요로움과의 관계는 개인 수준에서도 발견되는데, 여기서도 양자간 관계는 양방향적으로 작동할 가능성이 높다. 사회자본이 풍부한 사람일수록 경제적으로 성공할 가능성이 높은 것은 사실이지만, 경제적으로 풍요로운 환경에서 자란 사람일수록 신뢰와 상호주의 원칙 같은 사회자본을 갖게 될 확률이 높은 것이다.

5) 사실 이태리 북부와 남부 지역의 차이에 대한 풋남(Putnam 1993)의 설명은 이러한 순환적 성격을 갖는 것이었다. 사회자본의 상대적 차이가 양 지역간 경제 성장에 영향을 미치기도 하지만, 오랜 역사적인 기원을 갖고 있는 두 지역의 경제 발전 차이가 북부 지역에는 상대적으로 높은 사회자본의 축적을 가능하게 한 반면, 경제적으로 빈곤한 남부 지역에서는 사회자본을 축적할 기회가 많지 않았다는 것이다. 이와는 다른 맥락이지만, 장수찬(2002)은 한국 사회가 사회·정치 참여와 대인 신뢰도 사이에 존재하는 악순환의 사이클에서 벗어나지 못하고 있다고 주장하고 있다.



4. 충남 지역 발전을 위한 사회자본 육성 방안과 전략

앞에서의 논의에 따르면, 한 지역이나 국가의 경제 성장에 있어서 사회자본은 매우 중요한 요인 중의 하나이다. 그렇다면, 충남 지역의 발전을 위해서도 사회자본의 육성은 반드시 필요하다고 할 수 있다. 재정적 자본, 물리적 자본, 인적 자본에 대한 투자도 중요하지만, 이와 더불어 사회자본의 중요성을 간과해서는 안 될 것이다. 문제는 과연 사회자본이 정책적으로 육성이 가능한가의 여부이다. 또한 만약 가능하다면, 어떠한 정책 방안이 유효할 것인가의 문제가 중요하다.

사실 사회자본을 인위적으로 정책을 통해 육성할 수 있는가에 대해서는 이견이 존재한다. 일부 학자들은 사회자본의 근원은 기본적으로 시민 사회에 있으며, 따라서 다양한 형태의 자발적 단체를 통해 자연발생적으로 나타난다고 생각한다.⁶⁾ (Putnam 1993) 한편 다른 학자들은 사회자본은 정치 제도와 깊숙이 연결되어 있으며, 따라서 정부의 정책과 제도에 따라 사회자본은 달라질 수 있다고 생각한다.

여기서 이러한 논쟁에 결정적인 답을 구할 필요는 없을 것이다. 그러나 분명한 것은 시민 사회의 구조가 정치 제도 및 정책과 무관하지 않다는 사실이다. 따라서 설사 사회자본의 궁극적인 원천이 시민 사회에 있다고 하더라도, 정치 제도와 정부 정책은 시민 사회의 구조와 작동에 영향을 미침으로써 적어도 간접적으로 사회자본의 형성에 영향을 미칠 수 있는 것이다. 실제로 대다수의 학자들은 사회자본의 사회적 원천을 부인하지 않으면서도, 동시에 정치 제도 및 정부 정책이 사회자본에 미치는 막대한 영향력을 인정하고 있다. (Halpern 2005; Hooghe and Stolle 2003)

그렇다면 구체적으로 어떠한 정부 정책을 통해 사회자본을 육성할 수 있을 것인가? 여기서는 일단 미국과 서유럽 사회의 맥락에서 논의되어 왔고 경험적으로 어느 정도 검증된 주요 정책 방안을 소개하고자 한다. 아직 한국 사회와 관련하여 검증된 정책은 별로 없기 때문이다. 물론 이러한 정책을 실제 적용함에 있어

6) 풋남의 이러한 견해는 흔히 사회자본의 상향식(bottom-up) 모델이라고 불린다. 이러한 견해는 풋남의 초기 연구(Putnam 1993)에서 제기되었는데, 뒤에 가서는 자신의 이러한 입장을 조금 완화하여 정부의 노력 여하에 따라 사회자본이 영향을 받을 수도 있음을 인정한다. (Putnam 2000) 그러나 그의 입장은 여전히 정부 정책보다는 시민사회의 중요성을 강조하는 것이며, 이러한 관점은 미국 공동체의 회복에 대한 그의 최근 저작(Putnam and Feldstein 2003)에서도 나타나고 있다.

서 한국적 문화와 상황의 특수성을 감안해야 할 것이다.

첫째, 정부 정책 결정 및 집행의 투명성과 공정성은 일반 국민의 대인 신뢰도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 널리 알려져 있다. (Rothstein and Stolle 2003) 정부 기관에 대한 신뢰와 대인 신뢰는 분명 다른 개념이다. 그러나 많은 경험적 연구에 따르면, 정부 정책의 투명성은 정부 기관에 대한 신뢰를 제고할 뿐만 아니라, 이것이 나아가서는 국민들 사이에서의 보편화된 신뢰의 증가에도 기여하는 것으로 나타나고 있다.⁷⁾

둘째, 보다 평등 지향적인 복지 정책을 통해 사회 전반의 신뢰를 제고할 수 있다. (Uslaner 2003; Halpern 2005) 한 사회에 부유 계층과 빈곤 계층 간에 너무 커다란 격차가 존재하는 경우, 높은 사회적 신뢰를 기대하기 어렵다. 이러한 서로 다른 계층 간의 차이를 극복하기 위해서는 이 둘을 서로 연결해 주는 연대(linking) 사회자본이 필요하겠지만, 이것이 부족할 경우 정부의 복지 정책이 이를 어느 정도 대체할 수 있을 것이다. 실제로 세계가치조사(World Values Surveys) 결과에 따르면, 복지가 가장 잘 실천되는 스칸디나비아 국가들(스웨덴, 네덜란드, 핀란드, 노르웨이 등) 모두가 사회적 신뢰도 면에서 상위 5위 안에 포함되어 있다. (Halpern 2005, 60)

셋째, 주민의 사회 및 정치 참여를 장려하는 정책이 필요하다. 개인의 사회 참여와 정치 참여는 단순히 네트워크 형성을 의미하는 것이 아니라, 이러한 다양한 참여의 경험은 타인에 대한 신뢰를 증진시키고 또한 상호주의의 규범을 강화시키는 효과를 가져올 수 있다. 보다 많은 주민들이 사회 및 정치 활동에 참여할 때, 그 사회의 사회자본은 자연스럽게 증가할 수 있을 것이다. 물론 앞에서 언급한 바와 같이, 경제 성장을 위해서는 "유대" 사회자본보다는 "연결" 사회자본이 더 중요하다고 볼 때, 종친회, 향우회, 동문회와 같은 폐쇄적이고 사익 성격이 강한 단체 활동보다는 보다 폭넓은 회원을 가지고 있고 공익적 성격이 강한 단체(NGO)를 통한 참여가 더욱 바람직하다고 할 수 있다. (장수찬 2004)

넷째, 도시 계획 및 공동체 디자인에 있어서 주민간 접촉을 증대시킬 수 있는

7) 역으로, 사회자본이 풍부한 사회일수록 민주정치가 제대로 작동하고, 그에 따라 정부 정책의 투명성이 높아진다는 주장도 설득력이 있다. 사회자본과 경제성장과의 관계에서와 마찬가지로, 사회자본과 민주정치(혹은 정부의 효율성 및 투명성)의 관계에도 양방향적인 인과 관계가 존재하고 있다.



방향으로 정책을 추진할 필요가 있다. 서구 사회에서는 최근 소위 "만들어진 환경(built environment)"이라는 개념을 도입하여, 자동차 의존도를 낮추고 보행자 중심의 공동체를 만드는 데 많은 노력을 기울이고 있다. (Halpern 2005, 310-311) 물론 이러한 정책은 주민의 삶의 질과 건강 향상에 1차적인 목표가 있으나, 이러한 정책을 통해 증진된 주민간 접촉은 경제 성장에 필요한 사회자본의 형성에도 기여하게 될 것이다.

마지막으로 충남 지역의 사회자본 육성 방안을 마련함에 있어서 충남 지역의 특성을 고려하는 것이 필요하다. 지역의 특성에 맞는 전략이라야 더욱 효과적일 수 있기 때문이다. 충남 지역은 다른 지역에 비해 산업화가 늦은 편이다. 물론 천안-아산과 같이 최근 들어 신성장 지역으로 급속히 성장하는 도시도 있기는 하지만, 전반적으로는 아직도 전통적인 농업 사회의 측면이 많이 남아 있는 편이라고 할 수 있다.

이러한 충남 지역의 특성을 고려할 때, 두 가지의 전략이 필요하다. 첫째, 유대 사회자본보다는 연결 사회자본의 육성에 노력을 기울여야 할 것이다. 전통 사회의 특징 중의 하나는 좁은 범위 내에서 일상적인 개인적 관계를 통해 형성되는 유대 사회자본이 풍부한 데 반해, 보다 넓은 범위에서 낯선 사람들과의 관계를 형성해 주는 연결 사회자본이 부족하다는 것이다. 그런데 이미 앞에서 여러 번 강조한 바와 같이, 거시적 수준에서의 경제 발전을 위해서는 연결 사회자본이 특히 중요하다. 따라서 광범위하고 일반화된 신뢰와 상호주의 규범을 우선적으로 육성하는 전략이 필요하다.

둘째, 충남 지역 내에도 전통적 농촌 지역과 신성장 도시가 혼재되어 있다는 점을 감안할 때, 각 지역의 특성에 맞는 전략이 필요하다. 예를 들어 전통 농촌 지역은 신성장 지역에 비해 유대 사회자본이 풍부할 것이다. 따라서 이러한 지역에서는 기존에 풍부하게 존재하는 유대 사회자본을 활용하여 이를 연결 사회자본으로 확대, 발전시키는 방안을 모색해야 할 것이다. 반면 신성장 도시 지역의 경우는 기존의 유대 사회자본이 급속히 감소하는 상황에서 아직 연결 사회자본이 제대로 뿌리를 내리지 못했을 가능성이 높다. 이런 지역에서는 무엇보다도 연결 사회자본이 생성될 기회를 가능한 한 많이 창출하는 전략이 유효할 것이다. 앞에서 언급한 주민의 사회 및 정치 참여를 장려하는 정책이 특히 적절하다고 할 것이다.

참 고 문 헌

- 이양수. 2006. "한국적 사회자본이 주민의 정치참여형태에 미치는 영향." 「지방정부 연구」 10권 3호, 25-43.
- 이창기·박종관. 2005. "도시지역 사회자본의 실태와 증진에 관한 연구: 대전·천안지역을 중심으로." 「한국사회와 행정연구」 16권 2호, 191-210.
- 이희창·박희봉. 2005. "사회적 자본과 지역발전." 「한국행정논집」 17권 4호, 1183-1206.
- 장수찬. 2002. "한국에 나타난 악순환의 사이클." 「한국정치학회보」 36권 1호, 87-112.
- 장수찬. 2004. "변동사회의 NGO와 사회자본: 한국의 경우." 한국비영리학회 2004년도 춘계학술회의 발표 논문.
- 최창수. 2000. "사회적 자본의 형성을 위한 지방정부의 역할." 「지방행정연구」 14권 1호, 213-230.
- Coleman, James. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology*, 94 Supplement, S95-S120.
- Fukuyama, F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Gittell, R. and A. Vidal. 1998. *Community Organizing: Building Social Capital as a Development Strategy*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Halpern, David. 2005. *Social Capital*. Cambridge: Polity.
- Hooghe, Marc and Dietlind Stolle. (eds.) 2003. *Generating Social Capital*. New York: Palgrave Macmillan.
- Knack, S. and P. Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoff?: A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1251-1288.
- Portes, A. 1998. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." *Annual Review of Sociology*, 24, 1-24.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. 1995. "Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America." *Political Science and Politics*, 28, 664-683.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American*



- Community*. New York: Simon and Schuster.
- Putnam, Robert. (ed.) 2002. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, Robert and L. M. Feldstein. 2003. *Better Together: Restoring the American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Rothstein, Bo and Dietlind Stolle. 2003. "Social Capital, Impartiality and the Welfare State: An Institutional Approach." In Marc Hooghe and Dietlind Stolle (eds.), *Generating Social Capital*. New York: Palgrave Macmillan.
- Stolle, Dietlind. 2003. "The Sources of Social Capital." In Marc Hooghe and Dietlind Stolle (eds.), *Generating Social Capital*. New York: Palgrave Macmillan.
- Uslaner, Eric. 2003. "Trust, Democracy and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust?" In Marc Hooghe and Dietlind Stolle (eds.), *Generating Social Capital*. New York: Palgrave Macmillan.
- Whiteley, P. 1997. *Economic Growth and Social Capital*. Sheffield: Political Economy Research Center.
- Woolcock, M. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society*, 27, 151-208.