

지구화 시대의 지역 사회적 자본  
(local social capital):  
부산과 광주광역시를 중심으로

송 경 재 (Song, Kyong-jae)\*

(E-mail : skjsky@gmail.com)

논문접수일 : 2013년 10월 1일

논문심사일 : 2013년 10월 20일

게재확정일 : 2013년 11월 20일

---

\* 학위취득대학 : 경희대학교  
현직: 경희대학교 인류사회재건연구원 조교수

# 지구화 시대의 지역 사회적 자본 (local social capital): 부산과 광주광역시를 중심으로\*

## <국문요약>

지구화 시대의 기본 단위라고 할 수 있는 지역에 천착하여, 본 연구는 한국의 지역 사회적 자본 형성과 축적, 특성에 대한 분석을 시도하고자 한다. 사회적 자본은 많은 사회과학자들이 정의한 바와 같이, 신뢰(trust), 규범(norm), 수평적 네트워크(horizontal network)로 이루어진 공공재적인 사회조직의 속성을 지칭한다. 사회적 자본은 축적과 쇠퇴에 따라 그 결과로서 민주주의 증진, 민주적 거버넌스, 경제발전의 성과 등이 결과로 다양하게 나타나는데 그 중에서 정치학에서 주목하는 것은 시민참여적인 성과이다.

본 연구는 세부적으로 한국의 주요 광역도시인 부산과 광주광역시의 지역 사회적 자본의 동학과 특성, 그리고 정치적 함의를 심도 있게 추적하고자 한다. 연구방법론은 이차통계자료를 바탕으로 분석했다. 연구결과, 한국의 지역 사회적 자본이 광주, 부산광역시 등의 지역적인 차이가 존재하고 정치적 그리고 역사적인 사회적 자본의 형성경로가 있음을 발견했다. 이를 바탕으로 한국의 지역 사회적 자본을 추적할 수 있는 다양한 함의를 발견했다.

**[ 주제어 ]** 지구화 시대, 지역 사회적 자본, 부산광역시, 광주광역시, 신뢰, 시민참여

\* 논문에 대한 수준 높은 지적을 해 주신 3명의 심사위원들께 감사드린다. 이 논문은 2011년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었다(NRF-2011-413-B00006).

## I. 들어가며

21세기 과학문명의 발전은 지구촌을 하나의 세상으로 연결시켰다. 이른바 지구화 시대의 도래로 인해 우리는 과거 국민국가 또는 지역 단위의 문제를 벗어나 환경, 인권, 평화, 젠더, 민족 등 전 인류적인 책임과 새로운 도전에 직면해 있다. 지구화는 인간의 인식범위를 협소한 지역이나 국민국가 개념에서 이른바 시·공간의 제약이 없는 지구사회(global society)라는 무대로 확장시켰다. 이에 많은 사회과학자들은 지구적 이슈를 다루고 있으며 그 해결을 위한 다양한 해법을 제시하고 있다(Lim & Kong 2005).

하지만 지구화라는 거대한 격랑의 한편에는 지역이슈 또한 여전히 남아있다. 지역은 국가의 하부단위로서 주민들이 거주하는 마을 공동체에서 동일한 문화적 풍습을 가지는 문화 공동체로서 범위에 따라 광역과 기초지역으로 구분될 수 있다. 지구화 시대에 다시 지역이 주목받는 이유는 지역문제 해결이 토대가 되어 전 사회 또는 국가적·지구적 문제를 해결할 수 있는 단초를 제공하기 때문이다. 그 연유로 정치학과 행정학에서 지역은 단순한 지리적인 영역 문제가 아닌 그 자체가 중요한 연구대상이 된지 오래이다. 한국에서도 1991년 본격적인 지방자치제가 도입된 이래, 중앙정부와 함께 지역에서 민주주의와 지역 거버넌스 구축에 많은 학자들의 관심이 쏠리고 있다. 지역 단위에서 시민사회의 활성화는 지역공동체를 발전시키고, 이를 토대로 주민참여를 통해 지역의 민주적인 역량을 강화하며, 나아가 중앙정부의 감량화로 정부 효율성 증대와 민주적 거버넌스 구축이 가능하다는 측면에서 많은 연구자들이 주목하고 있다. 이러한 경향은 비단 현대적인 가치만은 아니라 근대에서부터 계속되었다. 대표적으로 밀(Mill)은 지방정부를 통해서 시민참여와 민주주의를 강화할 수 있다고 보았다. 그리고 작은 공동체인 마을, 그리고 지역에서 형성

된 건강한 시민문화가 지역발전에 도움이 되고 이를 통한 민주주의의 강화효과를 증명하려는 시도도 많았다. *Democracy in America*를 저술한 토크빌은 뉴잉글랜드 지역의 타운에 주목하고 지역문제 해결을 위한 다양한 노력을 극찬한 바도 있다(Almond & Verba 1965; de Tocqueville 2003; Diamond 1999). 이렇듯 지역 문제는 단순히 지역 공동체내의 문제해결 만이 아닌 거시적인 차원에서의 국가적·지구적 문제해결의 단초를 제공할 수 있다는 점에서 중요하다.

요컨대, 지구화 시대에서도 지역의 정치적 역량을 강화하고 민주주의를 확대하는 것은 여러 측면에서 중요하다. 이러한 목적에서 연구자들이 주목하고 있는 것이 사회적 자본 접근법(social capital approach)이다. 사회적 자본은 정치학자 퍼트남(Putnam 1993; 2000, 17)이 규정한 바와 같이 ‘신뢰(trust), 규범(norm), 수평적 네트워크(horizontal network)로 이루어진 공공재적인 사회조직의 속성’으로 국가와 지역단위의 비교연구에 많이 적용되는 접근법이다(OECD 2001; The World Bank Group 2004; National Economic and Social Forum 2003).

지역연구에서 사회적 자본이 주목받는 이유는 근본적으로 사회적 자본이 추구하고 있는 테제(thesis)와 깊은 상관성을 가지고 있기 때문이다. 사회적 자본은 다양한 사례조사와 계량적인 측정을 통하여 지역 성원들 간의 신뢰와 호혜성에 바탕을 둔 협력과 자발적인 시민 참여 정도를 파악할 수 있다. 이를 통해 지역 시민사회의 건강성과 활력의 척도로 사회적 응집성, 지역갈등해소, 정치안정, 복지, 지방자치, 풀뿌리 민주주의, 시민참여, 경제발전, 인간소외 등 현대사회의 문제를 해결하고자 한다(진관훈 2012). 이에 OECD와 UN을 비롯한 많은 국제기구에서도 다양한 지역 사회적 자본 활성화에 주목하고 있다(OECD 2001).

지역연구에서 사회적 자본 접근법의 실효성에도 불구하고 국내에서는 아직 연구가 미진한 부분도 있다. 이미 영국과 미국, 호주, 아일

랜드 등에서는 지역의 자립과 자활, 그리고 시민사회 활성화 프로젝트로서 사회적 자본 평가와 축적을 위한 정책적 노력이 한참인 것에 비하면 다소 늦은 감이 있다. 이에 자극받아 국내에서도 최근 연구가 심화되기 시작되었다. 지역연구로서 서울(조권중 2010), 부산(진관훈 2012), 제주(이희태 2012), 경기도 남양주(송경재 2008), 대전과 대구 비교(송경재 2006) 등의 연구가 발표된 바 있다.

지구화 시대, 가장 기본 단위라고 할 수 있는 지역에 천착하여 본 연구는 한국의 지역 사회적 자본에 대한 분석을 시도하고자 한다. 보다 세부적으로 한국의 주요 광역도시인 부산과 광주광역시의 지역 사회적 자본의 동학과 특성, 그리고 정치적 함의를 심도 있게 추적하고자 한다. 이를 좀 더 구체화 한다면 다음과 같은 연구문제를 도출할 수 있다.

- 첫째, 한국의 부산과 광주광역시에서는 지역 사회적 자본이 형성·축적되고 있는가?
- 둘째, 만약 두 광역시에서 사회적 자본이 형성되고 있다면 각각의 특성은 무엇인가?
- 셋째, 두 광역시의 지역 사회적 자본의 의미와 정치적 함의는 무엇인가?

연구 내용은 다음과 같다. 먼저, I 장은 지역 사회적 자본 연구의 필요성과 연구문제를 도출한다. II 장은 기존 지역 사회적 자본 연구동향을 비판적으로 검토하고 이를 바탕으로 III 장에서 연구방법론(methodology)을 제시하고 변인을 조작적으로 정의하여 연구모형을 구성한다. 그리고 IV 장은 통계자료와 문헌을 이용하여 연구문제를 검증하고 부산과 광주광역시 사회적 자본의 특성을 규명하고 지역별로 신뢰와 규범, 수평적 네트워크 변인의 특성과 시민 참여, 민주주의적 함의를 규명할 것이다. 마지막 V 장은 연구 내용을 요약하고 부산과 광주광역시의 지역 사회적 자본의 축적을 위한 정책적 함의를 제시한다.

## II. 지역 사회적 자본 연구동향

### 1. 사회적 자본 연구의 흐름

사회적 자본의 이론적인 근원을 추적하면 그 역사는 오래되었다. 토크빌(de Tocqueville 2003)은 건국 초기 미국 시민사회의 다양성과 활력을 직접 목도하고 ‘사회적 자본’이란 용어를 사용하지는 않았지만, 민주주의에서 시민사회의 역할과 결사체의 중요성에 관한 논리적 함의를 제공했다. 사실 학문적으로 먼저 사회적 자본이란 용어를 사용한 이는 지역 공동체에서 교육의 역할에 관해 분석한 하니판(Hanifan 1916)이 시초라고 할 수 있다. 이어 제이콥스(Jane Jacobs 1961, 138)는 장기간 구축된 도시지역의 강한 연계의 네트워크가 공적인 안전을 보장할 수도 있으며, 이를 사회적 자본이라 규정하여 지역 공동체의 사회안전망 역할에 주목했다.

이후 사회적 자본은 사회학에서 먼저 꽃을 피우게 된다. 사회적 자본의 형태와 축적을 연구한 부르뒤에(Bourdieu 1986, 248-249)는 자본을 물질, 문화, 그리고 사회적 자본으로 구분하고 사회적 자본을 상호취득과 인지적인 제도화된 관계에서 성원들에게 제공되는 잠재적 자원의 총합으로 규정한다. 부르뒤에(Bourdieu)는 기존의 전통적인 물질자본, 문화자본과 다른 방식의 자본으로 제도화되었건, 제도화되지 않았건, 상호면식을 가지고 지내는 사람들의 관계의 연결을 통해서 얻을 수 있는 실제적이고 잠재적인 것으로 사회적 자본을 보았다. 이어 콜만(Coleman 1990)은 사회적 관계의 밀도와 일반화된 신뢰(generalized trust)의 사회적 관계 또는 연결망에 주목했다. 그는 사회적 자본이 개인의 속성이 아닌 사회관계에서 배태된 공동체적인 것으로 간주하여, 사회적 자본이 소비적인 것이 아니라 생산적인 것으로 해석하고 사회의 공공적인 목적을 수행하기 위해서 반드시 필요한 것으로 보았다(Bullen & Onyx 1997).

그렇지만 정치학에서 사회적 자본 이론에 가장 큰 공헌을 한 학자는 퍼트남이라 할 수 있다. 퍼트남(Putnam)은 1993년과 2000년에 이탈리아와 미국의 사회적 자본에 대해 심층적인 연구를 통해 각각의 특성을 규명한 바가 있다. 그는 시민사회의 활성화가 민주주의 제도성과와는 강한 상관성이 있고, 핵심은 국가의 제도가 아닌 시민참여 문화가 주요 변인이었음을 지적한다. 이후 이러한 공동체적인 시민문화를 강조하는 연구자들이 등장하는데 이들은 소위 토크빌적 공동체주의인 ‘네오 토크빌리안(neo-Tocquevilleans)’으로 계승되었다(Edwards and Foley 2001, 1). 퍼트남(Putnam) 이후 사회적 자본은 다양한 차원으로 연구가 확장되어 정치학, 행정학, 정치학, 경제학, 사회복지학, 교육학 등 사회과학 전반에 걸쳐 큰 영향력을 발휘하고 있다.

근래 사회적 자본이 주목받는 것은 이론적인 측면과 함께 실천적인 함의가 부각되었기 때문이다. 연구자들은 현대 국가에서 시민참여 쇠퇴와 민주주의 하락, 신뢰와 호혜성의 규범 감소를 우려한다. 이는 후발 민주주의 이행국가만이 아니라 민주주의 공고화에 있는 국가도 해당되는 난제이다. 이에 국제기구인 OECD와 세계은행(World Bank) 등은 사회적 자본의 장점을 인정하고 그 정책적·실천적 함의를 추출하기 위한 연구를 진행 중이다. 좀 더 구체적으로 국제기구에서는 저개발 국가의 지역발전과 민주주의 이행을 위한 방식으로 사회적 자본 활성화와 축적을 위한 각종 프로젝트를 실험 중에 있다. 때문에 이들 국제기구에서는 사회적 자본을 확충하여 국가 간 그리고 지역 격차를 해소하고 사회발전을 꾀할 수 있는 연구를 진행하고 있다(OECD 2001; The World Bank Group 2004).

한편 사회적 자본의 연구흐름을 간략히 정리한다면 다음과 같이 4가지로 집약할 수 있을 것이다(Lewis 2010, 9-47; 송경재 2010에서 재인용). 첫째, 사회적 자본은 신뢰와 상호호혜의 규범 형성과 집합행동(collective action)이 용이한 공공재이다(Norris 2002). 사회적 자본은 고정적인 것이 아니라 공공재와 마찬가지로 사용하지 않으면 사

라지고, 반대로 선순환적, 축적도 가능하다(Putnam 2000). 둘째, 사회적 자본이 축적되고 선순환하게 되면 단순히 사회협력을 떠나서 지역, 국가와 지역의 시민참여와 정치참여가 활발해지며 협력의 거버넌스 구축이 가능하다(National Economic and Social Forum 2003). 셋째, 사회적 자본 연구에서 구체적인 측정의 문제점을 안고 있었는데, 이에 대한 다양한 구성요소별 측정 실험이 진행되고 있다. 넷째, 사회적 자본의 형성이 어떤 수준과 층위에서 나타나는지에 따라 Micro-Meso-Macro 등에서 다르게 나타난다. 미시적 차원에서는 개인, 중범위 차원에서는 집단, 그리고 거시적 차원에서는 사회적 수준(societal level)의 연구를 지향한다(Lewis 2010, 46).

## 2. 지역 사회적 자본 연구동향

한편, 연구의 축적과 함께 사회적 자본의 개념적·논리적 심화발전이 계속되고 있다. 사회적 자본은 알려져 있다시피 단일한 형태로 나타나지 않는다. 사회적 자본은 사회의 특성을 반영하여 구성원들이 동질적이지 않고 계층·계급·종교·인종·지역 등 다양하고 복잡한 인자들로 구성되므로 각 집단은 나름대로의 사회적 자본 형태를 가지며 발전한다(Wolcock & Narayan 2000; 송경재 2010).

이러한 심화발전 연구 중에서 본 연구의 주제가 되는 지역단위의 사회적 자본은 크게 두 흐름으로 연구가 진행되고 있다. 앞서도 언급한 바와 같이 사회적 자본 연구는 국가나 글로벌 지역 등의 거시적 연구와 함께 중범위와 미시적 연구도 같이 진행되고 있다. 특히 주목받는 것은 국가비교 연구를 넘어서 보다 세분화된 지역 연구이다. 그리고 두 번째 연구경향은 정보화를 통해 형성된 지역기반 사이버 커뮤니티에서의 e-사회적 자본 형성 가능성에 주목한 연구들이다. 이를 하나씩 살펴보자.

먼저, 해외의 지역연구는 역시 이탈리아를 분석한 퍼트남(1993)에서 그 시작을 찾을 수 있다. 퍼트남(Putnam)은 이탈리아 남부와 북부 사회적 자본의 상이성과 시민의식, 참여행태의 차이를 여러 사회지표로 분석하고 역사·제도적인 차이가 경로의존성(path dependency)을 만들었고 결국 현대 시민사회의 차이를 야기했다. 그는 이러한 지역 연구를 통해서 다양한 집단의 시민참여는 지방정부의 정치·경제적인 성과와 중요한 상관성을 가지고 있는 것을 밝혔다.

그 뒤를 이어 스톨과 로첸(Stolle and Rochon 1998)은 유럽의 3개국을 선정하여 사회적 자본의 특성과 상이함을 설명했다. 이들은 연구에서 유럽의 사회적 자본이 동일하지 않고 다양한 형태로 발전하며 장기적인 쇠퇴경향을 경고한다. 그리고 사회적 자본을 측정하기 위한 다양한 변수를 개발했다. 또 아일랜드(Ireland)의 National Economic and Social Forum(NESF 2003)은 사회적 자본과 관련된 접근이 정부정책 분야에서 포괄적으로 해석되어야 한다고 주장한다. NESF는 사회적 자본이 단순히 국가나 지역 내에만 영향을 주는 것이 아니라 지역 연계(linkage)를 통해 과급되며 지역 간 협력과 네트워크를 구축하여 시민의 삶을 전반적으로 향상시키는 것으로 간주한다는 점에서 지역연구의 함의를 제공하고 있다. 이들은 아일랜드의 사회적 자본 조사를 통해서 젊은층(18~29세)과 65세 이상의 노년층의 참여가 감소하고 있으며, 지방에 살수록, 사회경제적 형편이 안 좋고 장애인과 질병이 있는 경우 시민참여가 감소하고 있다고 지적했다. 그리고 그 해법으로 역동적인 시민성과 공동체를 발전시켜야 함을 지적하고 있다(NESF 2003, 4-6).

비슷한 시기에 린(Lin 2001)의 연구는 사회적 자본과 지역 거버넌스와의 관련성에 대해 주목하고 있다. 그녀는 지역사회의 주민의식과 자산을 동원하는 것으로 사회적 자본의 활용은 지역사회 공동체 거버넌스와 연결되어 있다고 간주한다. 지역 사회적 자본의 형성과 축적은 거래비용을 감소시키고 정보의 원활한 유통과 공동체의 활력을

향상시키는데도 도움이 된다. 또 차스와 홀메모(Chase & Holmemo)는 지역사회 미시적 차원에서 구성원간의 신와와 포용, 네트워크, 집합적 행동이 중요하다고 보았고 그것이 지역의 사회적 자본 형성에 중요한 영향을 미친다고 보았다.

한편, 국내에서도 초기 연구는 주로 사회적 자본을 효율적인 지방정부 구성과 사회참여 기제, 거버넌스와 경제발전 요소로 보고 한국의 현실적 적용에 많은 관심을 기울이고 있다(박희봉·김명환 2000; 박희봉·성도경 2001; 김성권 2005; 송경재 2006; 박희봉 2009; 소진광 2011). 연구자들은 사회적 자본이 지역의 시민 자발적인 참여와 효과적인 거버넌스의 구축이 가능하고 이것이 지역발전의 동력이 될 수 있음에 주목한다.

최근의 또 다른 연구흐름은 보다 구체적인 지역에 특화된 연구가 많아지고 있다. 먼저 조권중(2010)은 서울시를 대상으로 사회적 자본의 측정과 함께 정책적 대응방안에 대한 체계적인 연구를 시도했다. 그는 서울시의 사회적 자본측정에만 머무르는 것이 아니라 정책적 함의를 추출해 사회적 자본 축적을 위한 여러 정책대안까지 모색했다.

홍성모와 황진수, 류지성(2011, 291-319)은 사회적 자본과 지역사회참여와의 연관성을 규명했다. 이들은 참여변인을 정치참여와 수평적 참여, 수직적 참여, 자원봉사 참여 등으로 구분하여 신뢰와 네트워크 변인이 지역의 사회참여와 높은 인과성이 있음을 규명했다. 이들은 연구결과를 바탕으로 시민 개개인의 지역사회 참여에 대한 적극적인 태도와 의식전환이 선행되는 것이 중요하다는 함의를 추출했다.

진관훈(2012, 395-412)은 제주도 지역을 선정하여 사회적 자본의 형성과 지방정부의 역할에 대한 연구를 시도했다. 그는 제주지역 사회적 자본의 인식정도를 살펴보고 이를 바탕으로 지방정부 수준의 사회적 자본 증대방안을 분석하여, 기부와 자원봉사 활성화가 중요하고 하위지역별로 서귀포시 사회적 자본 축적경향이 강하다는 것을 계량적으로 산출했다. 이에 따라서 지역적 특성에 맞는 사회적 자본

의 확충방안을 지방정부에서 고민해야 함을 제시하고 있다.

이외에도 박영민(2012, 23-37)은 호남지역 사회적 자본에 대한 분석을 통해서 시민사회의 역할과 사회적 자본의 형태를 연성화시켜 평화와 인권과 같은 보편적 가치 중심의 시민참여를 확대해야 한다고 강조했다. 이희태(2012, 69-89)도 부산광역시 해운대구를 중심으로 사회적 자본 현황을 분석하고 이를 기초로 지역발전과 지방정부 경쟁력 제고에 있어 중요한 사회적 자본 확충 전략을 모색하고 있다. 이숙중 외(2008, 1-21)은 서울특별시 종로구를 대상으로 설문조사 결과를 바탕으로 지역 사회적 자본의 동학을 분석하고 정책적 함의를 규명한 바 있다.

이러한 기존 연구와 함께 또 다른 사회적 자본의 주요한 연구흐름이 나타나고 있는데 그것은 정보화로 형성된 인터넷 네트워크의 사회적 자본인 e-사회적 자본이 그것이다. 주된 연구범위도 단순히 인터넷을 이용한 e-사회적 자본 형성을 넘어서, 그 결과로서 풀뿌리 전자 민주주의(grass-roots e-democracy)와 지역 거버넌스, 네트워크의 형성 등으로 확장되었다. 미국 학계의 초창기 연구는 블랙스버그 전자마을(Blacksburg Electronic Village)과 같이 지역 공동체에서 인터넷으로 연결된 공통적 관심사를 가진 사람들과 연계와 집단, 직장 동료, 클럽, 그리고 이웃 간의 친밀감과 의사소통의 원활함에 주목하고 이것이 사회적 자본에 긍정적인 기능을 할 것이란 점에 주목한다(Sander 2005, 1-4). 이러한 연구경향은 미국 피츠버그(Pittsburgh) 기반의 지역 인터넷 커뮤니티인 HomeNet 연구(Kraut and Kiesler et. al. 2002), 캐나다 토론토(Toronto) 외곽 지역 커뮤니티의 인터넷과 사회적 네트워크의 형성 연구(Hampton and Wellman 2003) 등이 있다. 국내에서도 송경재(2008)는 경기도 남양주시 화도지역 인터넷 커뮤니티인 <화도사랑>을 기반으로 시민들의 신뢰 구축과 협력, 시민 참여 간의 상관성 연구도 실시되었다. 이들 연구는 사례별로 지역의 인터넷 커뮤니티 이용과 사회적 자본의 형성 그리고 그 결과로서의

시민참여와 협력적 거버넌스의 형성 등에 대해 상이한 결과가 도출되지만 미시적 연구라는 점에서 기존 연구보다 진일보 한 것이다.

그렇다면 구체적으로 한국에서 지역 사회적 자본은 어떤 형태로 나타나고 있는가? 세밀하게 한국의 지역 사회적 자본의 지역적 특성과 그것이 가지는 정치적 함의는 무엇인가? 이에 대해 본 연구에서 제시하고 있는 연구모형과 변수의 조작화를 통한 분석을 시작하겠다.

### Ⅲ. 변수의 조작화와 연구모형

연구 대상은 부산광역시와 광주광역시로 선정했다. 두 지역을 분석대상으로 선정한 이유는 첫째, 지역 사회적 자본을 측정하기 위해 연구의 성격상 16개 광역시도를 모두 분석하기는 어렵다는 한계점이 있었다. 둘째, 한국적 특수성을 고려했다. 서울 수도권에 가지는 정치·경제적 집중으로 인해 중앙화의 경향이 강하기 때문에 이 지역을 제외했다. 셋째, 두 도시의 역사성으로 인해, 다른 지역보다 상당히 오랜 기간 동안의 데이터가 축적되었다는 점도 고려해 방법론적으로 연구의 실현가능성(feasibility)도 고려했다. 넷째, 가장 중요한 것으로 부산과 광주는 영남과 호남을 상징하는 두 광역시이며, 정치적으로 지역감정으로 인한 상처로 극명한 정치적 선택이 다른 지역이다. 그런 차원에서 영호남의 대표 광역도시를 비교하여 사회적 자본과 시민참여를 분석하는 것은 한국의 지역 사회적 자본 연구만이 아니라 지역연구에서도 중요한 의미를 가질 수 있다는 점에서 두 지역을 선정했다.

본격적인 연구에 앞서 독립변수와 종속변수의 조작화(operationalization)는 중요한 과정이다. 이를 위해 선행 연구자들의 사회적 자본 지표들에 대한 사전 검토가 필요하다.<sup>1)</sup>

1) 여기서 주의할 것은 사회적 자본 연구에 있어서 측정은 광범위한 물질·인적 자

< 표 1 > 국내외 사회적 자본 측정지표

구분	주요 사회적 자본 측정지표	비고
세계은행 (2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 집단 및 네트워크</li> <li>- 신뢰 및 유대</li> <li>- 집합행동 및 협동</li> <li>- 정보 및 커뮤니케이션(communication)</li> <li>- 사회적 응집력과 포섭</li> <li>- 임파워먼트(empowerment)와</li> <li>- 정치적 행동</li> </ul>	그루타에크와 나라얀, 울콕의 (Grootaert, Narayan, and Woolcock 2004) 연구 결과 반영
OECD (2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회참여 (집단유형/참여형태 등)</li> <li>- 사회적 지원 (비가족의 비공식적 무상지원/빈도수/형태)</li> <li>- 사회적 네트워크</li> <li>- (주변인과의 접촉 빈도수)</li> <li>- 시민참여 (시민활동참여/</li> <li>- 시민행동참여/투표참여)</li> </ul>	
SCCBS <sup>2)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 신뢰 (사회적/인종)</li> <li>- 비공식적 사회유대</li> <li>- (친척 및 지인 방문)</li> <li>- 기부 및 자원봉사 (신앙 활동 포함)</li> <li>- 시민참여의 평등</li> <li>- (지역별 시민참여도의 평균)</li> </ul>	퍼트남이 주도하는 Saguaro 세미나 연구결과 반영
김태중·박종민 외 (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신뢰 (구성원 간/공적 제도 신뢰)</li> <li>- 사회시스템과 규범 (법제도의 명확성/규범준수)</li> <li>- 네트워크 (사회균열/민주주의 태도/네트워크 유무와 형태/연고주의)</li> <li>- 사회참여 (참여조직/강도/시간)</li> </ul>	
조권중 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신뢰 (타인신뢰/공적신뢰)</li> <li>- 규범 (자원봉사와 기부금 등 호혜성/연대감)</li> <li>- 네트워크 (사회연결망 및 조직활동)</li> <li>- 사회구조 (지역사회 구조/수평성/다양성 등)</li> <li>- 참여 (지역사회 참여/시민참여)</li> </ul>	

원이 요구된다. 때문에 국제적으로는 주로 국제기구가 중심으로 진행되고 있으며 국내 연구자들도 국책 또는 기업 연구소의 용역을 통해서 진행되고 있다. 본 조사에서는 연구기관과 연구자의 이름으로 제시하고자 한다.

2) Social Capital Community Benchmark Survey는 퍼트남이 1999년부터 사회적

선행 연구에서 확인된 측정지표들을 바탕으로 본 연구의 개념적 조작화는 이차자료를 활용한 분석이 가능한 데이터를 중심으로 연구자가 재구성했다. 하지만 사회적 자본의 핵심적인 요소들을 반영하는데 중점을 두었기 때문에 논리적 연계성은 충분하다. 먼저, 신뢰는 사회적 자본의 가장 기본적인 구성요소이며 사회성원들 간의 관계를 유지하는데 중요한 역할을 한다(Fukuyama 1999; Putnam 2000). 사적신뢰와 일반화된 신뢰는 사회적 자본 형성의 핵심 요소이자 민주주의의 제도적 성립에 중요한 영향을 미친다(Stolle 2004). 신뢰에 대한 연구는 학자들 사이에서 아직 논란의 여지는 있지만 공동체내에서 사회적 자본을 형성시켜 참여 지향적인 인간으로 발전하게 하는 동력이라는 점은 동의하고 있다. 따라서 신뢰는 후쿠야마(Fukuyama 1999)의 지적대로 공동체의 구성원들이 보편적인 규범에 기초하여 정직하게 그리고 협동적인 행동을 할 것으로 기대하는 것이다(최은경·염보영 2012, 216-218). 유스레너(Uslaner 1997)는 신뢰를 친구와 가족 간에 형성된 특화된 신뢰, 타인간의 일반화된 신뢰 그리고 정부에 대한 신뢰로 구분했다(Leonard & Onyx 2004; Diamond 1999). 따라서 본 연구에서 일반화된 사적신뢰는 ① 타인에 대한 믿음과 신뢰(타인에 대한 부탁과 요청 등)의 지표로, 그리고 공적신뢰는 ② 경찰, 사법제도의 공정성에 대한 믿음과 ③ 준법정신을 측정 지표로 삼았다.

호혜성에 바탕을 둔 규범은 선택이나 행위의 기준을 제공하고 구성원들 간의 유대감을 강화시켜 준다. 콜만(1990)이 강조한 바, 사회공동체의 이익을 위해 희생한 개인의 이익을 명예나 지위와 같은 가치로 보상해 주는 공동체적인 규범은 사회적 자본의 주요한 구성요소이다(최은경·염보영 2012, 218). 그런 맥락에서 호혜성의 규범은 상대방에게 제공받은 혜택을 어떤 대가나 보상을 받지 않고 돌려준다는 것을 의미한다(서진완·박희봉 2003, 12). 따라서 호혜성 규범은 ① 최근 1년 동안 기부활동 여부와 ② 최근 1년 동안 자원봉사활동 여부

---

자본 측정을 위한 연구 프로젝트의 산물이다. 본 측정지표는 지역 사회적 자본의 측정지표만 재구성한 것이다. 이에 대한 보다 자세한 사항은 <http://www.hks.harvard.edu/saguaro/communitysurvey/index.html> (검색일: 2013/11/24) 참조.

를 측정한다.

수평적인 네트워크는 사회적 유대를 바탕으로 형성된 이른바 연결망이다. 즉 사회적 자본에서 이러한 연결망이 위계적인 구조인가 또는 수평적인 구조인가를 살펴보는 것은 사회의 경직성을 살펴보는 데 있어서 중요하다(Putnam 2000). 때문에 네트워크의 구성과 조밀성 그리고 외부와의 연계성 등을 규명하는 것이다(Lin 2001). 본 연구에서 네트워크의 속성을 결속형(bonding)인가 연계형(bridging)인가를 구분하는 것보다(Wolcock & Narayan 2000; OECD 2001), 사회의 경직성을 분석하는 것이 필요하다. 수평적인 네트워크는 ① 계층이동의 가능성에 대한 의식을 측정한다.

마지막으로, 시민참여는 지역 사회적 자본의 구체적인 효과로 신뢰와 호혜적인 규범, 수평적인 네트워크가 실제 지역에 얼마만큼의 시민참여 성과를 촉진하고 있는가를 측정하는 변수이다(송경재 2010). 이는 지역 사회적 자본의 변화가 공적·사적인 자발적 참여의 형태를 살펴보고자 했다. 이를 측정하기 위해서 ① 각 지역의 최근 선거 투표율, ② 최근 1년간 사회단체 참여율(Norris 2002) 등을 측정했다.

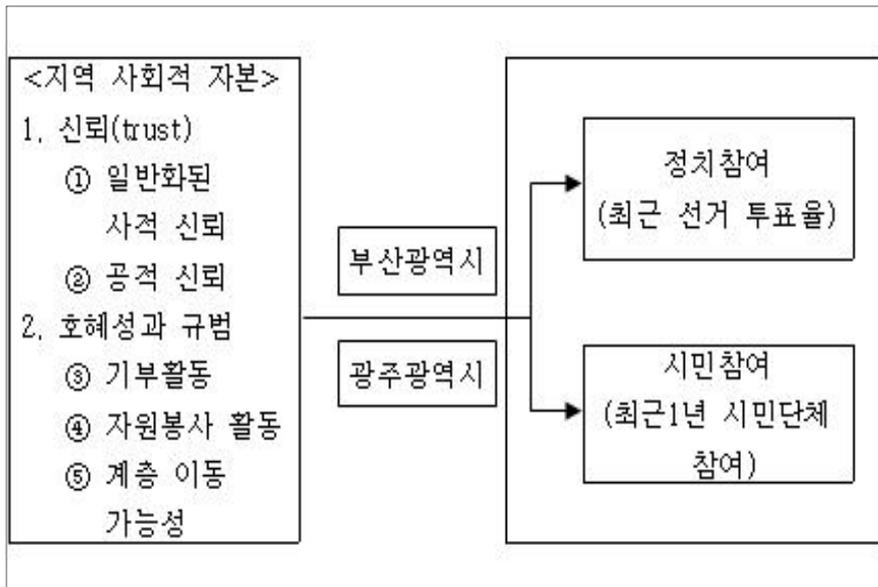
연구에서 활용한 원 데이터는 신뢰성을 확보하기 위해 통계청에서 매년 실시하는 2011년과 2012년 사회조사를 활용했다. 통계청은 일반적인 통계자료의 수집과 함께 사회적 관심사항, 삶의 질에 관한 사항 등 사회구성원의 주관적 관심사를 파악하여 사회개발정책의 기초자료로 제공하기 위해서 사회조사를 실시한다.<sup>3)</sup> 이 조사는 전국규모 조사이자 지역별 데이터를 발표하고 있어 본 연구의 주제인 지역 사회적 자본의 특성과 정치적 함의를 추출하는데 중요한 자료라고 하겠다.

앞서 선행연구 검토에서도 확인한 바, 기존 연구자들은 핵심적인 지역 사회적 자본의 주요 구성요소로서 신뢰와 호혜성의 규범 그리

3) 통계청은 매년(각 부문별 2년 주기) 사회분야 조사를 실시한다. 전체 영역은 10개로 가족, 소득과 소비, 노동, 교육, 보건, 환경, 복지, 문화와 여가, 안전, 사회참여로 구성되어 있다. 이중 2012년에는 보건, 교육, 안전, 가족, 환경 등 5개 분야를 조사했고 나머지 5개 분야는 2011년에 조사했다.

고 수평적인 네트워크로서 규정했다(OECD 2001; Putnam 2000). 본 연구에서도 선행 연구자들의 사회적 자본 측정 방법을 적용해서 구성요소를 신뢰, 호혜성과 규범, 수평적인 네트워크로 구성하고 각각의 하위 측정지표를 설정했다. 그리고 지역 사회적 자본의 결과로서 종속변인은 정치참여와 시민참여로 설정해 지역단위에서의 사회적 자본의 성격에 따라서 지역의 사회적 자본 결과가 어떻게 다르게 나타나는지를 증명하고자 한다. 연구의 모형은 다음과 같다.

< 그림 3 > 연구모형



#### IV. 부산광역시와 광주광역시의 지역 사회적 자본 분석

##### 1. 신뢰

부산광역시와 광주광역시는 영남과 호남을 대표하는 광역도시이다. 비록 광주가 1986년 11월 1일 부산, 대구, 인천에 이어 네 번째로 직할시로 승격되어 부산광역시에 비해 늦었지만 그 상징성은 부산에 비견된다.

지역 사회적 자본을 분석하기 위한 첫 번째 지표는 신뢰이다. 신뢰는 사적신뢰와 공적신뢰로 구분했다. 이는 유스레너(Uslaner 1997)가 지적인 바와 같이 신뢰의 다층적인 면을 조명하기 위한 구분이다. 사적신뢰 평가는 타인에 대한 일반화된 신뢰의 영역이기 때문에 1가지 측정정보는 다차원적인 측정이 필요해 통계청 사회조사(2011)의 3가지 하위지표로 측정했다. 3가지 하위지표는 ① 몸이 아파 집안일을 부탁할 경우 도움 받을 수 있는 사람 유무, ② 갑자기 많은 돈을 빌릴 일이 생길 경우 도움 받을 수 있는 사람 유무, ③ 낙심하거나 우울해서 이야기 상대가 필요한 경우 도움 받을 수 있는 사람 유무 등이다.

< 표 2 > 사적신뢰 평가지표 분석

구분	몸이 아파 집안일을 부탁할 경우 도움 받을 수 있는 사람 : 있음	갑자기 많은 돈을 빌릴 일이 생길 경우 도움 받을 수 있는 사람 : 있음	낙심하거나 우울해서 이야기 상대가 필요한 경우 도움 받을 수 있는 사람 : 있음
전국	75.9%	48.6%	81.0%
부산광역시	73.4% (-2.5%p)	47.1% (-1.5%p)	79.6% (-1.4%p)
광주광역시	77.4% (+1.5%p)	50.1% (+1.5%p)	82.1% (+1.1%p)

\* 출처 : 통계청 사회조사(2011); 국가통계포털

KOSIS(<http://kostat.go.kr>)

\*\* 괄호 안은 전국대비 비율차이

<표 2>에서 확인할 수 있듯이, 일반화된 사적신뢰는 광주광역시  
 가 부산광역시보다 높은 것으로 나타났다. 이를 전국 평균과 비교해  
 도 부산광역시는 3가지 하위지표가 모두 전국평균보다 낮았다. 몸이  
 아파 집안일을 부탁할 경우 도움 받을 수 있는 사람 유무에 대한 측  
 정은 전국 평균이 75.9%인데 비해 부산은 2.5%p 낮은 73.4%에 불과  
 했다. 이는 광주광역시의 77.4%와 단순 비교해도 4.0%p나 차이가 나  
 는 것이다. 갑자기 많은 돈을 빌릴 일이 생길 경우 도움 받을 수 있  
 는 사람 유무 역시 전국 평균이 48.6%인데 비해 부산광역시는 1.5%p  
 낮은 47.1%이고 광주광역시는 50.1%이다. 낙심하거나 우울해서 이야  
 기 상대가 필요한 경우 도움 받을 수 있는 사람 유무 측정도 전국평  
 균 81.0%에 비해 부산광역시가 79.6%이고 광주광역시가 82.1%로 높  
 았다.

이를 해석하면 두 가지 측면의 함의를 발견할 수 있다. 첫째, 광주  
 광역시가 전반적인 사적신뢰 면에서는 부산광역시보다 높은 것으로  
 확인된다. 그리고 이는 전국평균보다도 높아 광주광역시의 사적신뢰  
 가 전반적으로 다른 지역에 비해 높음을 확인할 수 있다. 반대로 부  
 산광역시는 광주광역시보다 뒤질 뿐만 아니라 3가지 지표 모두 전국  
 평균 이하로 나타나 사적신뢰 수준이 낮음을 확인할 수 있다.

둘째, 이러한 차이가 발생하는 원인으로 도시화(urbanization)를  
 고려해야 한다. NESF(2003)의 아일랜드 연구에서도 확인되지만 지방  
 일수록, 신뢰의 수준이 높은 것으로 도출되었듯이 부산과 광주광역시  
 의 도시규모 차이도 고려해야 한다. 광주광역시는 부산광역시에 비해  
 늦게 도시화가 시작되었고 인구구성비 역시 광주광역시는 1,413,444명  
 (2007년 조사 기준), 부산광역시는 3,586,079명(2011년 조사기준)으로  
 차이가 있다. 부산광역시의 도시화가 역사적으로나 인구증가 등에서  
 더 빠른 것이 사실이다. 이러한 점은 이희태(2012)의 부산 해운대구  
 지역연구에서도 부산지역의 일반적인 특성으로도 발견된다.

다음으로 살펴볼 것은 공적신뢰이다. 공적신뢰 중 경찰, 사법제도의  
 공정성에 대한 믿음은 공정하다는 응답이 부산과 광주광역시 모두 전

국평균보다 낮은 것으로 나타났다. 전국평균이 7.4%인데 부산광역시는 1.0%p 낮은 6.4%이고 광주광역시는 이보다 더 낮은 5.1%에 불과했다. 이러한 응답은 공정하지 않다에서는 역으로 나타나는데 부산광역시가 부산광역시에 비해 전국평균보다 2.6%p 낮은 47.5%인 반면 광주광역시는 공정하지 않다가 전국평균보다 0.4%p 높은 50.5%이다.

< 표 3 > 공적신뢰 평가지표 분석 - 1

구분	경찰, 사법제도 공정성에 대한 믿음		
	공정하다***	보통	공정하지 않다
전국	7.4%	42.5%	50.1%
부산광역시	6.4% (-1.0%p)	46.1% (+3.6%p)	47.5% (-2.6%p)
광주광역시	5.1% (-2.3%p)	44.4% (+1.9%p)	50.5% (+0.4%p)

\* 출처 : 통계청 사회조사(2011); 국가통계포털

KOSIS(<http://kostat.go.kr>)

\*\* 괄호 안은 전국대비 비율차이

\*\*\* 응답은 5척도였으나 분석의 편의를 위해 3척도로 연구자가 재구성

한편, 다른 공적신뢰의 측정지표는 준법수준은 약간 상이한 결과가 도출되었다. 법과 질서를 잘 지킨다는 응답이 전국평균이 34.3%인데 부산광역시는 이보다 1.2%p 낮은 33.1%이고, 광주광역시는 오히려 전국평균보다 2.4%p 높은 36.7%이다. 그러나 통계를 잘 살펴보면 앞서 경찰, 사법제도의 공정성과 비슷한 추세를 발견하는데 그것은 법과 질서를 잘 지키지 않는다는 측정해 보면, 부산광역시(22.6%)에 비해 광주광역시(26.8%)가 더 법질서를 안 지키는 것으로 나온다.

< 표 4 > 공적신뢰 평가지표 분석 - 2

구분	준법수준		
	잘 지킨다***	보통	잘 지키지 않는다
전국	34.3%	39.4%	26.3%
부산광역시	33.1% (-1.2%p)	42.5% (+3.1%p)	22.6% (-3.7%p)
광주광역시	36.7% (+2.4%p)	36.6% (-2.8%p)	26.8% (+0.5%p)

\* 출처 : 통계청 사회조사(2012); 국가통계포털

KOSIS(<http://kostat.go.kr>)

\*\* 괄호 안은 전국대비 비율차이

\*\*\* 응답은 5척도였으나 분석의 편의를 위해 3척도로 연구자가 재구성

이상의 공적신뢰를 종합해보면, 부산광역시는 광주광역시보다 경찰, 사법제도가 공정하다고 믿지만, 법질서 준수수준은 오히려 광주광역시보다 낮은 것으로 나타났다. 이 결과는 여러 가지 의미를 함축하고 있다. 우선 고려해야 할 것이 역사적인 맥락이다. 광주광역시의 과거 광주민주화운동의 경험은 아직도 생생하다. 이후에도 야당 지지성향을 유지하고 있는 것을 감안할 때 공적신뢰에서 경찰, 사법제도의 공정성이 낮게 도출되는 것은 일면 연계성이 있다. 박영민(2012, 23-37)의 광주지역 사회적 자본 분석에서도 이와 유사한 논리가 전개된다. 반면 준법수준이 오히려 광주가 높다는 것은 경찰, 사법제도에 대해서는 불공정하지만 그래도 법질서는 준수해야 한다는 것으로 해석이 된다. 그렇지만 우리가 주목해야 할 것이 있다. 경찰, 사법제도의 공정성이 전국이 7.4%에 불과하고 두 지역 모두 평균 이하라는 점이다. 즉, 전반적으로 공적신뢰가 낮은 것이기 때문에 부산이나 광주의 차이가 크게 해석되어서는 안 될 것이다.

요컨대, 부산광역시는 전국적인 비교에서 본다면, 낮은 사적신뢰를 가지고 있으며, 공적신뢰 역시 낮은 수준이다. 그리고 광주광역시는 상대적으로 높은 사적신뢰 수준을 가지고 있지만 공적신뢰는 낮

은 것으로 나타났다. 그리고 광주광역시의 이러한 특징은 앞서 지적한 역사적 맥락에서 해석되어야 할 것이다.

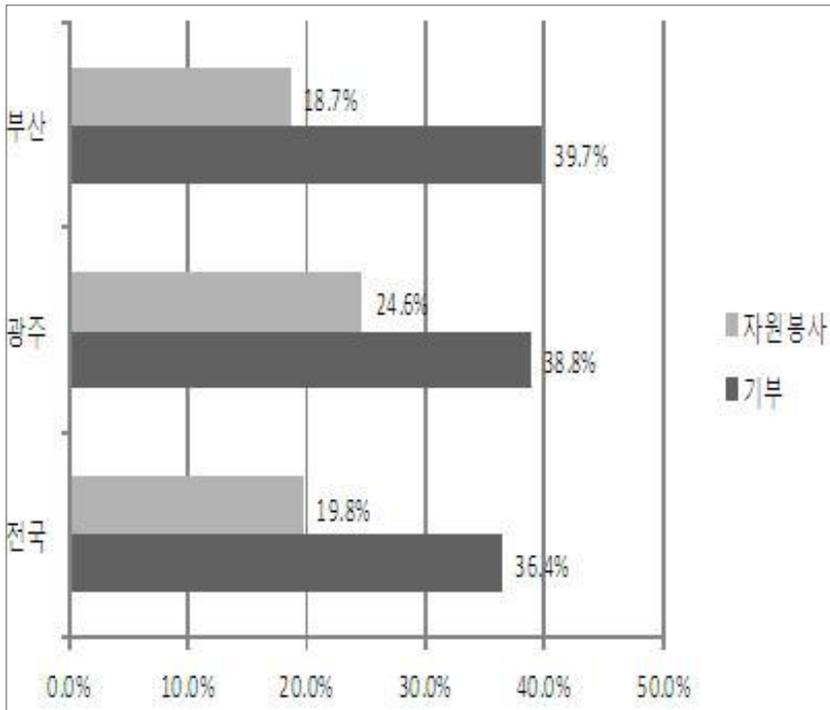
## 2. 호혜성의 규범

호혜성의 규범을 측정하기 위한 지표는 최근 1년 동안 기부활동과 자원봉사활동여부를 측정했다. 호혜성의 규범은 대가를 바라지 않는 것으로 공동체의 발전을 위해 개인의 이익을 버릴 수 있는 것으로서 시민의식의 수준과 사회공동체성을 측정하는 유용한 지표이다. <그림 2>에서도 확인할 수 있지만 최근 1년간 자원봉사 경험은 전국평균이 19.8%인데 비해 부산광역시는 18.7%이고 광주광역시는 24.6%이다. 부산광역시가 전국수치보다 조금 낮지만(-1.1%p) 큰 차이는 아니다. 주목해볼아야 할 것은 광주광역시 기부참여율이 높다는 것이다. 이를 부산광역시와 비교하면 그 격차는 5.9%p에 달한다. 이 경향은 시민의식적인 측면에서 자원봉사 활동이 사회적으로 확산되고 있으며, 자원봉사에 대한 거부감이 많이 희석되고 있는 긍정적인 수치라고 할 수 있다.

한편, 또 다른 호혜성의 규범의 측정지표인 최근 1년간 기부경험은 전국이 36.4%인데 부산광역시가 39.7%, 광주광역시가 38.8%로 두 지역이 전국수치보다 높은 것으로 나타났다. 기부는 두 지역에서 큰 차이가 발견되지 않았다.

요약하면, 호혜성의 규범은 두 지역이 전국적인 수준보다 높은 것으로 집계된다. 그렇지만 두 지역비교에서 보면, 부산광역시의 호혜성의 규범은 광주광역시보다 뒤지는 것으로 측정되었다. 이러한 원인은 여러 가지로 해석할 수 있겠지만, 역시 도시권의 크기와 지역인접성 등과 연관이 있는 것으로 유추할 수 있다. 이러한 결과는 결론에서 다시 언급할 것이지만 정책적인 측면에서도 향후 부산지역의 자원봉사센터의 활성화와 함께 시민의식운동 차원에서의 자원봉사를 더욱 촉진시킬 제도적인 노력도 고민해야 할 것이다.

< 그림 2 > 최근 1년간 기부 및 자원봉사 경험



\* 출처 : 통계청 사회조사(2011);

국가통계포털 KOSIS(<http://kostat.go.kr>)

### 3. 수평적인 네트워크

수평적 네트워크의 형성은 본인세대의 계층 간 이동이 가능할 것 이냐는 조사결과를 지표로 삼았다. 사회가 수평적인가를 구분하는 것 은 계층 간의 자유로운 이동이 활발해야 한다. 즉 상-중-하층의 이동 성은 그 사회가 부나 권력에 의해 경직된 사회가 아니라 자유경쟁에 의해서 사회의 구조가 유연하며 사회의 발전적 경쟁을 부추긴다는 점에서 긍정적인 지표라고 할 수 있다.

< 표 5 > 수평적 네트워크 평가지표 분석

구분	본인세대 계층이동 가능성		
	비교적 높다***	비교적 낮다	모르겠다
전국	32.3%	54.9%	12.8%
부산 광역시	31.7% (-0.6%p)	54.3% (-0.6%p)	14.0%
광주 광역시	32.2% (-0.1%p)	54.3% (-0.6%p)	13.4%

\* 출처 : 통계청 사회조사(2011); 국가통계포털

KOSIS(<http://kostat.go.kr>)

\*\* 괄호 안은 전국대비 비율차이

\*\*\* 응답은 5척도였으나 분석의 편의를 위해 3척도로 연구자가 재구성

분석결과, 지역사회의 수평적인 네트워크 구축은 전국적으로 32.3%로 나타났다. 이는 부정적인 응답인 비교적 낮다가 54.9%인 점을 감안하면 한국에서 계층이동이 본인세대에서는 힘들다고 생각하는 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 분석지역별로 살펴보면, 부산광역시가 31.7%이고 광주광역시가 32.2%이다. 각각 0.6%p, 0.1%p 낮다. 이는 부산과 광주광역시 시민들도 계층간 이동에 대한 생각에는 전국 평균과 크게 다르지 않음을 알 수 있다. 하지만 부나 명예, 권력의 이동이 상대적으로 부정적인 응답이 많이 나왔다는 것은 한국사회가 상하간 - 특히 상층으로의 - 계층이동이 경직된 사회임을 확인할 수 있다.

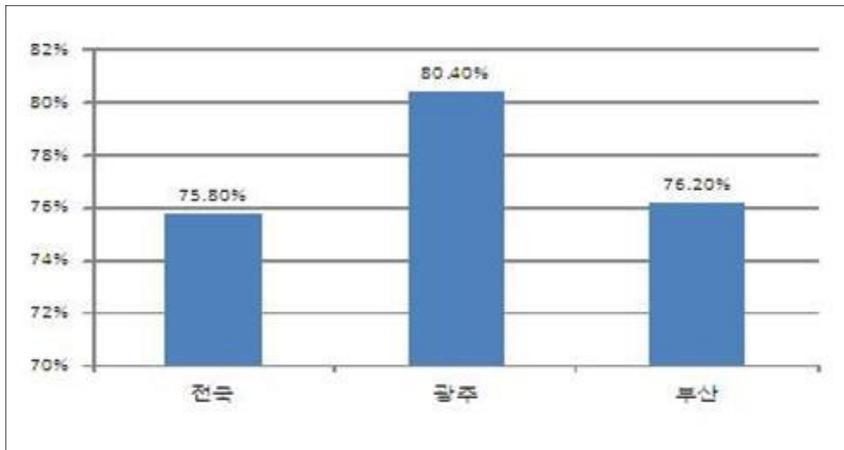
#### 4. 정치참여와 시민단체참여

마지막으로, 정치참여와 시민단체참여를 살펴보았다. 이 지표는 지역 사회적 자본의 결과로서 사회적 자본의 수준에 따라 각 지역별로 어떤 다른 결과가 도출되는가를 살펴보는 것이라 할 수 있다. 사

회적 자본은 여러 층위에서 성과를 측정할 수 있지만 본 연구에서는 시민참여에 주안점을 두고 그 정치적 함의를 추출하고자 한다.

먼저, 정치참여 평가지표는 2012년 12월의 18대 대선 투표율을 분석했다. 지난 대선의 전국 투표율은 75.8%였다. 부산광역시는 이보다 조금 높은(+0.4%p) 76.2%이다. 그렇지만 광주광역시는 80.4%를 기록해 전국 투표율보다 4.6%p 높았다. 이는 광주지역의 특성을 반영하더라도 상당히 높은 수준이다. 과연 이렇게 높은 투표참여의 원인은 무엇일까? 이에 대한 해석은 여러 가지로 할 수 있다. 단순히 사회적 자본이 높기 때문이라 해석하는 것은 무리가 있을 수 있다.<sup>4)</sup>

< 그림 3 > 정치참여 평가지표 분석(18대 대선 투표율)



\* 출처 : 중앙선거관리위원회(2013)

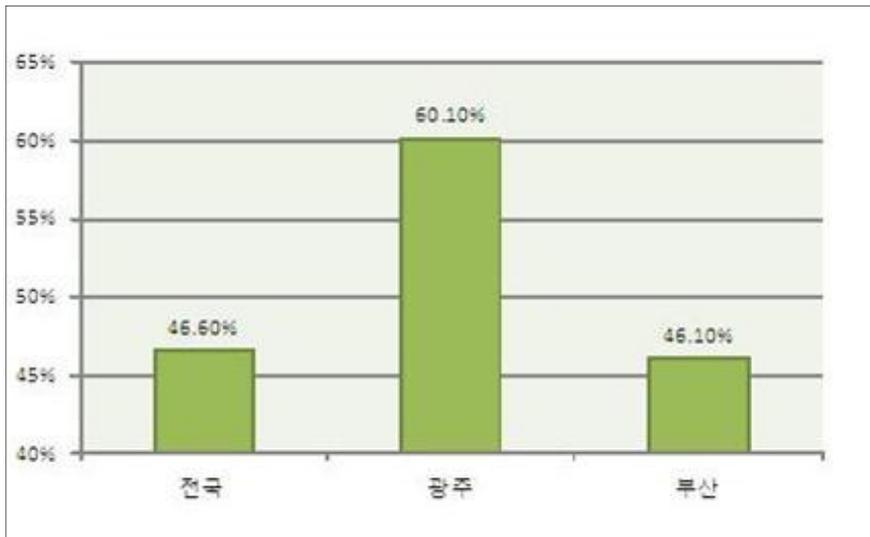
그럼에도 불구하고 지난 18대 대선은 주요 후보가 모두 영남권인 점을 감안하면 부산광역시의 낮은 투표율은 의외라고 할 수 있다. 대통령으로 당선된 박근혜후보가 영남권에서 지난 10여 년 동안 절대적 지지를 받았고, 야당 후보인 문재인후보 역시 부산출신이라는 점

4) 실제 2007년에 실시된 17대 대통령 선거의 경우 전국 투표율이 63.0%였고 부산광역시는 62.1%, 광광역시는 64.3%였다(중앙선거관리위원회 선거통계시스템 <http://info.nec.go.kr/> 검색일 2013년 4월 25일).

을 감안하면 광주광역시의 투표참여율은 상당히 높은 수준이라고 할 수 있다. 물론 앞서도 언급한, 사회적 자본만의 요인이 아니라 지난 기간 동안의 영남출신 대통령에 대한 상대적 박탈감과 후보자의 친호남성향 등을 감안해야 할 것이다. 그럼에도 광주광역시의 투표율은 무척 높은 수준이다.

그렇다면 보다 명확한 사회적 자본과 인과성을 밝히기 위한 또 다른 측정이 필요할 것이다. 그것이 바로 우리가 변수로 설정한 사회단체 참여지표이다. 분석결과, 전국 사회단체참여는 46.6%이고 부산광역시는 46.1%로 전국 평균수준에 약간 미치지 못했다(-0.5%p). 그러나 광주광역시의 사회단체참여율은 60.1%를 기록했다. 이는 전국평균과 비교해도 13.5%p나 높은 수준이다. 그렇다면 광주광역시의 여러 사회적·정치문화적인 특성을 감안하더라도 부산광역시에 비해 훨씬 참여지향적인 특성을 보이고 있다고 해석할 수 있다.

< 그림 4 > 사회단체참여 평가지표 분석  
(최근 1년간 사회단체활동 참여)



\* 출처 : 통계청 사회조사(2011); 국가통계포털 KOSIS(<http://kostat.go.kr>)

## V. 토론 및 결론

일반적으로 한국의 사회적 자본 수준은 낮은 것으로 산출되고 있다. 사회적 자본 지수를 측정한 결과, 10점 만점에 5.7점으로 OECD 29개 회원국 중 22위이다(삼성경제연구소 2009). 이러한 낮은 사회적 자본의 수준은 향후 한국의 정치·경제·사회문화적 발전의 핸디캡이 될 수 있다. 그런 맥락에서 사회과학자들의 정책대안과 사회적 자본을 축적할 수 있는 정책적 토대를 구축하는 것은 중요한 과제이다. 사회적 자본은 풀뿌리 민주주의, 경제발전과 지역 거버넌스 형성에 도움을 줄 것이기 때문이다. 나아가 이런 선순환은 지방 단위의 사회적 자본 형성과 시민사회 발달로 정보접근의 확대, 의사소통의 증대, 시민운동단체의 활성화와 수준 높은 지방민주주의(high-quality local democracy)를 가져올 것이다(송경재 2006). 때문에 사회적 자본의 토대가 되는 지역 사회적 자본 연구는 그 의미가 크다고 하겠다.

본 연구는 한국의 부산과 광주광역시를 사례로 선정해 통계청에서 조사하고 있는 사회조사 서베이 결과를 재해석하여 사회적 자본의 형성과 그 특징, 정치적 의미에 대해서 분석했다. 연구결과, 부산광역시는 낮은 사적·공적신뢰와, 낮은 호혜의식 그리고 네트워크의 경직성을 특징으로 하는 사회적 자본수준으로 사회 참여활동 또한 낮다. 반대로 광주광역시는 비록 공적신뢰와 사회의 수평적 구조수준은 낮지만, 사적인 일반화된 신뢰와 준법정신과 자원봉사, 기부 등의 참여의사가 높은 사회적 자본 특징을 보여주고 있다. 그 결과 비교분석대상인 부산광역시에 비해 정치참여와 사회단체 참여 또한 높은 것으로 측정되었다. 이러한 결과를 요약하면 다음 <표 6>과 같다.

< 표 6 > 한국의 지역 사회적 자본과 시민참여

	지표 (indicator)	평가 <sup>1)</sup>	
		부산광역시	광주광역시
신뢰	1. 사적 신뢰 영역	↓	↑
	2. 공적 신뢰 영역 ① 경찰, 사법제도 공정성 평가 ② 준법 수준	↓ ↓	↓ ↑
호혜성의 규범	1. 최근 1년 자원봉사 경험 여부	↓	↑ <sup>2)</sup>
	2. 최근 1년 기부 경험 여부	↑	↑
수평적 네트워크	1. 본인세대의 계층이동 가능성	↓	↓
시민참여	1. 정치참여 : 투표율	↑	↑
	2. 사회단체 참여도 조사	↓	↑

\* 주 1) 지표가 전국평균보다 상대적으로 높으면 ↑, 낮으면 ↓로 명기  
 주 2) 광주광역시 자원봉사 지표는 전국평균보다 높을 뿐만 아니라,  
 부산광역시에 비해서 5.9%p 높은 수준

이상의 분석은 다음과 같은 논의점을 제공하고 있다. 첫째, 사회적 자본의 구성요소 중에서 시민참여와 가장 높은 인과성을 보이는 것은 신뢰이다. 신뢰는 퍼트남(1993)과 후쿠야마(1999)의 지적대로 사회적 자본의 가장 핵심적인 요소이며 결국 신뢰형성이 어떻게 되느냐에 따라 사회적 자본의 결과도 상이하게 나옴을 확인할 수 있었다. 일반화된 사적신뢰의 부산과 광주광역시의 차이는 시민참여의 중요한 차이를 가져왔다. 아울러 부산광역시는 경찰, 사법제도의 공정성은 높았지만 준법수준이 낮다는 특성을 보였고, 광주광역시는 역으로 경찰, 사법제도의 공정성은 낮지만 준법정신은 높은 특성을 보였다.

둘째, 공적신뢰 영역에서 경찰, 사법제도의 공정성 평가는 전국적으로 낮은 수준(공정하다 응답 7.4%)에 불과해 한국의 사회적 자본의 가장 취약한 부분이 바로 공적신뢰임을 확인할 수 있었다. 이를 지역 사회적 자본 분석으로 돌아오면, 흥미로운 결과가 도출된다. 부산광역

시는 공적신뢰가 상대적으로 높지만 광주광역시는 공적신뢰가 낮다. 시민참여에서 자신의 사회정치적 불만을 해결하기 위한 방식으로 시민참여가 표출되었을 수도 있다. 광주광역시는 광주민주화운동의 역사적 경험이 남아있기 때문에 공적 조직에 대한 신뢰가 낮고 여당보다는 야당으로의 투표 경향이 강한 지역으로 남아있다. 이런 측면은 광주광역시의 특성을 가진 사회적 자본형성에서 중요한 구성요인이 될 것이다.

셋째, 호혜성의 규범과 수평적 네트워크는 분석에서 확인되지만 두 광역시가 비슷한 추세를 보였다. 호혜성의 규범은 두 지역이 모두 전국 평균보다 높은 것으로 나타났고, 수평적인 네트워크는 낮게 평가되었다. 하지만 이러한 추세와 함께 유의해서 보아야 할 것은 앞서 논의한 바대로, 자원봉사 경험이 광주광역시가 보다 높다는 점이다. 시민성은 학습되는 것이고 이러한 훈련은 시민사회의 성숙과 민주주의의 강화로 연결된다는 토크빌(de Tocqueville 2003)과 다이아몬드(Diamond 1999)의 논의를 떠올려도, 본 연구에서 도출된 결과는 의미가 있다. 그런 점에서 광주광역시가 자원봉사의 경험이 많다는 점은 사회적 자본에서의 호혜성의 규범이 보다 강화될 소지가 충분하다. 그리고 부산광역시 역시 다른 지역에 비해서는 높은 수준이지만, 광주광역시에 비해 상대적으로 낮은 호혜성의 규범요인은 시민단체 참여에서 소극적인 측면으로 발현되었을 가능성도 있다.

넷째, 지역 사회적 자본의 특성에 따라 그 결과로서 나타나는 여러 기대치 중에서 시민참여가 확연한 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 요컨대, 사적, 공적신뢰의 차이와 보다 높은 자원봉사 활동이 광주광역시의 사회적 자본 수준이고, 그 결과로서 투표율이나 단체참여 등의 시민참여 역시 높다. 그렇지만 부산광역시는 낮은 사적신뢰와 준범수준의 형성은 다른 긍정적인 부분에도 불구하고 사회적 자본의 특성을 결정했고, 광주광역시보다 현저하게 낮은 투표율과 사회단체참여율로 연결되었다. 그런 맥락에서 사회적 자본의 여러 요소 중에서 사적신뢰와 공적신뢰는 가장 중요한 변인이며 아울러 호혜성

의 규범으로서의 자원봉사 역시 중요한 시민참여의 변인이 됨을 확인할 수 있었다. 이를 종합하면, 부산광역시는 ‘저신뢰의 지역 사회적 자본’ 특징을 가지고 있고, 광주광역시는 ‘고신뢰의 지역 사회적 자본’을 축적하고 있다고 할 수 있다.

다섯째, 연구를 통해서 한국의 지역 사회적 자본의 지역별 특성을 파악하고, 활성화된 시민의 자발적 참여와 협력 네트워크 확대와 공적제도 및 조직에 대한 신뢰감을 제고해야 할 것이란 과제도 도출되었다. 이를 위해서 몇 가지 해결할 과제가 도출된다.

첫째, 사적신뢰와 규범 형성을 위한 시민의식 제고 및 체계적이고 적극적인 시민교육 실시가 요구된다. 도시화에 따른 부정적인 문제는 단기간에 개선되기 어렵다. 하지만 지속적인 공동체성을 고양하고 최근 마을 만들기 운동과 같은 지역차원의 생활정치 영역을 확대한다면 그 가능성을 찾을 수 있을 것이다.

둘째, 시민의 자발적 참여를 위한 환경 조성 및 제도적 기제 마련도 필요하다. 특히 자원봉사의 경우 자원봉사 참여관련 정보부재로 인해 의욕은 있지만 참여하지 못하는 경우도 많다. 자원봉사 포털사이트가 지역 또는 광역시 단위로 구축되어 있지만 이를 확대하여 자원봉사의 생활화를 통해서 공동체성을 회복하고 이웃과의 사적신뢰를 향상시키는 것도 필요하겠다.

셋째, 공적신뢰의 하락은 심각한 수준이다. 경찰, 사법제도 불신은 향후 한국의 사회적 자본의 어두운 면(dark side)이 될 것이다. 물론 이는 전국적으로 낮기 때문에 지역만의 문제라고 할 수 없다. 오히려 국가적인 문제이다. 그렇지만 지역차원에서도 이를 극복하기 위한 노력도 필요하다. 지역경찰의 밀착형 활동이나 인권과 원칙을 준수하는 자세 등이 앞으로 더욱 요구된다 하겠다. 그리고 공적신뢰를 향상하기 위한 각종 청렴도의 제고와 부정부패 척결, 지역에서 사법부의 재판예우 철폐 등도 지역차원에서 뿌리 뽑아야 할 이슈일 것이다.

연구를 마치기에 앞서 본 연구에서는 통계청의 사회조사 서베이 결과라는 한정된 자료를 바탕으로 논의를 전개했기 때문에, 복잡하고

다층적인 지역 사회적 자본의 특성을 파악하기는 일정한 한계를 가지고 있다. 따라서 정부차원에서 지역 사회적 자본을 평가할 수 있는 통일적인 지표의 개발이 시급하다. 또한 현재 지방자치단체별로 부정기적으로 실시하고 있는 사회조사에서 지역 사회적 자본의 비교연구를 위한 기초자료 구축이 필요하다. 그런 의미에서 본 연구는 지역 사회적 자본을 측정하기 위한 다각적인 시도 중의 일환일 것이다. 앞으로보다 많은 후속연구가 진행되어 지역의 지역 사회적 자본의 확충과 축적을 위한 과제가 제시되어야 할 것이다.

## < 참고문헌 >

- 김성권, 2005, “경제통합지역에서 사회자본이 경제성장에 미치는 영향에 대한 연구”, 『무역학회지』, 30권, 5호, pp.23-42.
- 김태중·박종민·박정후·양정호·장원호·한선, 2006, 『사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구』, 서울: KDI 국제정책대학원.
- 박영민, 2010, “민주화 이후의 시민사회와 사회적 자본: 호남 시민사회 발전을 중심으로”, 『동북아연구』, 25권, 2호, pp.23-37.
- 박종관, 2005, “지역혁신을 위한 사회자본의 증진방안”, 『한국지방자치학회 동계학술대회 자료집』.
- 박찬욱, 2004, 『미국의 정치개혁과 민주주의』, 서울: 오름.
- 박희봉, 2009, 『사회자본 : 불신에서 신뢰로, 갈등에서 협력으로』, 서울: 조명문화사.
- 박희봉·김명환, 2000, “우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구; 사회자본 측정과 분석을 위한 시도”, 『한국정치학회보』, 34권, 4호, pp. 219-237.
- 박희봉·성도경, 2001, “지방자치제 제도화 과정에서의 정치적 효능감과 주민참여”, 『한국행정논집』, 13권, 1호 pp. 107-127.
- 부산광역시, 2012, 『2012년 부산통계연보』, 부산: 부산광역시.
- 삼성경제연구소, 2009, 『사회적 자본 확충을 위한 정책과제』, 서울: 삼성경제연구소.
- 서진완·박희봉, 2003, “인터넷활용과 사회자본 - 사이버 공동체의 사회자본 형성 가능성을 중심으로”, 『한국정책학회보』, 12권, 1호, pp. 27-50.
- 소진광, 2011, “도시발전과 사회적 자본”, 『도시문제』, 46권, 513호. pp. 16-17.

- 송경재, 2010, “한국의 사회적 자본과 시민참여 2 : 사회적 자본과 시민참여 동학의 변화”, 『국가전략』, 16권, 4호, pp. 125-150.
- \_\_\_\_\_, 2008, “e-사회적 자본으로 분석한 지역 인터넷 커뮤니티의 가능성과 한계 : 남양주 <화도사랑> 사례를 중심으로”, 『지방행정연구』, 22권, 2호, pp. 271-301.
- \_\_\_\_\_, 2006, “한국의 지역 사회적 자본과 시민참여 : 지방자치제 이후 지역별 변화와 특성을 중심으로”, 『지방행정연구』, 20권, 3호, pp. 133-164.
- 이숙중·최준규·유희정, 2008, “종로구의 사회자본 연구 : 사회적 특성과 행위 변수를 중심으로”, 『한국행정학회 추계학술발표논문집』, pp. 1-21.
- 이희태, 2012, “지방정부의 경쟁력 강화를 위한 사회적 자본 확충 전략: 부산광역시 해운대구를 중심으로”, 『지방정부연구』, 16권, 3호, pp. 69-89.
- 조권중, 2010, 『서울시 중장기 사회적 자본 증대방안 연구』, 서울: 서울시정개발연구원.
- 중앙선거관리위원회, 2013, 『제18대 대통령선거 투표율 분석』, 과천: 중앙선거관리위원회.
- 진관훈, 2012, “지방정부의 사회적 자본 증대 방안 연구”, 『지방정부연구』, 16권, 3호, pp. 395-412.
- 최은경·염보영, 2012, “소셜 네트워크 시대의 사회자본”, 한국방송학회 방송과 수용자 연구회 엮음, 『소셜 미디어 연구』, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 최종일·이기동·최성희, 2012, “한국의 지역별 사회적 자본과 경제성과에 관한 연구”, 『한일경상논집』, 55권, pp. 83-113.
- 홍성모·황진수·류지성, 2011, “사회자본의 지역사회참여에 관한 연

- 구”, 『한국동북아논총』, 59권. pp.291-319.
- Almond, G. A. and Verba, S., 1965, *The Civic Culture*, Boston: Little Brown & Co.
- Bourdieu, P., 1986, “Forms of Capital,” in. J. Richardson (ed.), *Handbook of Theory of Research for the Sociology of Education*, Westport, CT: Greenwood Press.
- Bullen, P. & Onyx, J., 1997, *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW: An Analysis*, Sydney: Centre for Australian Community Organizations and Management, UTS.
- Coleman, James, 1990, *The Foundations of Social Theory*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- de Tocqueville, Alexis, 2003, *Democracy in America*, Indianapolis: Hackett.
- Diamond, Larry, 1999, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Edwards, Bob, and Michael W. Foley, 2001, “Civic Society and Social Capital: A Primer,” in. Edwards, Bob, Foley, Michael, and Diani, Mario (ed.), *Beyond Tocqueville*, Hanover and London: Tufts University.
- Fukuyama, Francis, 1999, *The Great Disruption*, New York: Free Press.
- Grootaert, C. Narayan, D., and M. Woolcock, 2004, “Measuring Social Capital”. World Bank.
- Hampton, Keith and Barry Wellman, 2003, “Neighboring in Netville: How the Internet Supports Community and Social Capital in a Wired Suburb,” *City & Community* 2(4).

- pp. 277-311.
- Hanifan, Lyda, 1916, "The Rural School Community Center," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 67. pp. 130-138.
- Jacobs, Jane, 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Vintage Books.
- Kraut, Robert, Kiesler, Sara, Boneva, Bonka, Cummings, Jonathon, Helgeson, Vicki, and Anne Crawford, 2002, "Internet Paradox Revisited," *Journal of Social Issue* 58(1). pp. 49-74.
- Leonard, Rosemary & Onyx, Jenny, 2004, *Social Capital and Community Building: Spinning Straw into Gold*, London: Janus Publishing Company.
- Lewis, Jenny, 2010, *Connecting and Cooperating: Social Capital and Public Policy*, Sydney: UNSW Press.
- Lim, Hyun Chin and Suk Ki Kong, 2005, "The Dynamics of Empowering Local Activism through Transnational Mobilization in Korea: Environment and Human Rights Movements in Comparative Perspective," 『한국정치학회보』, Vol .39, No. 4, pp. 73-94.
- Lin, Nan, 2001, *Social Capital*, New York. Cambridge University Press.
- National Economic and Social Forum, 2003, *The Policy Implications of Social Capital. Forum Report No. 28*. Dublin Ireland: Government Publications.
- Norris, Pippa, 2002, *Democratic Phoenix : Reinventing Political Activism*, New York: Cambridge University Press.

- OECD, 2001, *The Well-Being of Nations, the Role of Human and Social Capital*. Centre for Educational Research and Innovation, Paris: OECD.
- Putnam, Robert, 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_, 2000, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon Schuster.
- Sander, Thomas, 2005, "E-associations? Using Technology to Connect Citizens: The Case of Meetup.com," Paper Prepared for Annual meeting of the American Political Science Association, Sept. 2005.
- Stolle, Dietlind and Rochon, Thomas R., 1998, "Are All Associations Alike?" *American Behavioral Scientist* Vol. 42, No. 1, pp. 47-65.
- The World Bank Group, 2004, <http://www1.worldbank.org/prem/poverty/scapital/home.htm> (검색일: 2009/10/16).
- Uslaner, E. M., 1997, *Faith, Hope and Charity. Unpublished Manuscript*, College Park: University of Maryland.
- Woolcock, M. & D. Narayan, 2000, "Social Capital: Implications for Development Theory, Research and Policy," *World Bank Research Observer*, 15(2). pp. 225-249.

A Study on Local Social Capital in  
Global Age:  
Focusing on Busan and Gwangju  
Metropolitan City

Song, Kyong-jae  
(Kyung Hee University)

**Abstract**

By inquiring into the area which can be said to be the basic unit of this global age, this study attempts to analyze the formation and accumulation of local social capital in Korea and its characteristics. As many social scientists have defined it, social capital means the properties of a public and social structure that is comprised of trust, norms and horizontal network. The results of the accumulation and decline of social capital took on various forms such as the promotion of democracy, governance and fruits of economic development. However, from the perspective of political science, the most worthy of attention is the result of citizen participation.

This study attempts to follow in detail the dynamics, characteristics and political implication regarding local social capital in key metropolitan cities in Korea such as Busan and Gwangju. The study methodology that was used to analyze

the results was based on the secondary statistical data. As a result of the study, localized differences existed in the local social capital in Korea between Gwangju and Busan metropolitan cities and political and historical channels of social capital were found. Based on such findings, the study found various implications that can be used to accumulate local social capital in Korea.

**Keywords :** Global Age, Local Social Capital, Busan Metropolitan City, Gwangju Metropolitan City, Trust, Civil Participation.