

사회적 자본 증진을 위한 도시계획의 역할과 과제 :  
접근방법과 정책적 함의<sup>1)</sup>

**The Role and Task of Urban Planning for Building  
Social Capital: Approaches and Policy Implications**

서 순 탁 (서울市立大學校 教授)

※ 주요단어 : 사회적 자본, 신제도주의, 협동적 계획

< 목 차 >

I. 왜 사회적 자본인가?

II. 사회적 자본의 이론적 배경과 개념

1. 사회적 자본의 이론적 토대로서 신제도주의: 관점과 특징
2. 사회적 자본의 개념적 특징과 유형
3. 사회적 자본 연구경향

III. 계획을 통한 사회적 자본 형성조건과 접근방법

1. 사회적 자본 형성조건
2. 접근방법

IV. 정책적 함의

1) 본고는 2001년도 행정학회 하계학술대회에서 필자가 발표한 글을 보완한 것임.

## I. 왜 사회적 자본인가?

1990년대 들어 세계화·지방화로 규정되는 새로운 세계질서가 구축되는 과정에서 범지구적 시장경제에 성공적으로 적응한 나라들이 사회적 신뢰에 기초한 사회적 자본(social capital)을 갖춘 나라들이라는 주장이 제기되었다(Fukuyama 1995). 경제적 관점뿐만 아니라 사회구조적 관점에서 사회적 자본이 유용하다는 주장도 제기되었다(Putnam 1993). 즉 사회적 자본은 협동적인 공동체 문화와 사회적 신뢰 형성을 통해 민주주의 발전과 제도성과를 제고하는데 크게 기여한다는 주장이다. 이와 같은 주장과 더불어 사회적 자본에 대한 학계의 관심 증가는 현대사회의 성격변화에 기인한다. 즉 현대사회가 갈수록 복잡다기해지고 불확실성과 위험이 증가함에 따라, 한 사회가 직면하고 있는 사회적 이슈에 대한 딜렘마적인 상황과 이해집단간의 적대적 갈등 그리고 사회구성원간의 불신을 더욱 더 많이 경험하는 경향이 있기 때문이다.

우리의 경우 동강댐건설계획, 새만금사업, 수도권 난개발 및 집중, 개발제한구역 해제 그리고 신도시개발 등은 그 대표적인 사례에 해당한다. 과거에는 도시문제 해결을 위해 정부엘리트나 전문가가 정책 아이디어를 제시하고 이를 강력하게 추진해 왔으나, 이제는 해당지역 주민들은 물론 환경단체나 시민단체 그리고 일반시민들의 이해와 협조가 문제해결의 선결조건이 되고 있다. 여기에는 현대사회가 당면하고 있는 많은 이슈들이 세대간, 부문간, 지역간 이해관계가 상충하여 그 해결이 쉽지 않을 뿐만 아니라, 공공영역에서의 문제해결의 축이 종래 국가-시장에서 국가-시장-시민사회로 이동하고 있다는 구조적인 요인도 작용하고 있다.

이와 같은 경향은 우리에게만 있는 현상이 아니다. 다른 나라 특히 미국이나 유럽국가들도 이와 유사한 환경변화와 문제를 경험하고 있으나, 문제해결을 위한 접근방식이나 그 성과는 우리와 다르게 나타난다. 왜 그럴까? 그 차이는 무형의 정신적 자원인 사회적 자본의 차이에서 비롯된다는 주장이 제기되고 있다. 1990년대 이후 발표된 수많은 경험적인 연구 결과가 이를 뒷받침하고 있다. 이들의 연구결과는 한결같이 경제발전, 민주적이고 효과적인 정부, 지속가능한 도시관리(sustainable urban management) 등은 결국 관계재(relational goods)의 일종인 사회적 자본(social capital) 수준에 그 성과가 달려있다고 주장한다. 즉 사회적 자본은 경제성장에 기여하고, 공동의 문제를 협력적으로 해결하는데 결정적인 역할을 하며, 환경보전과 지속가능한 토지이용 등 삶의 질 제고와 공공재의 가치를 유지·제고하는데도 필수적이라고 한다(Loury 1977; Coleman 1988; Putnam 1993; Innes 1994; Fukuyama 1995; Amin and Thrift 1995; Mincoff 1997; Newton 1997; Healey 1998; Fine 2001).

이처럼 최근 사회과학의 이론과 실제에 있어서 사회적 자본에 대한 관심의 증가와 사회

적 자본의 긍정적 역할에 대한 논의들이 확대되어가고 있음에도 불구하고, 정작 사회적 자본이라는 용어는 그 개념정의와 이해가 쉽지 않고 때로는 일반적인 관점에서 모호하게 사용되는 경향이 있어 왔다. 사회과학의 각 학문분야에서 사회자본이라는 용어가 관점에 따라 달리 쓰이고 있다는 점도 이를 뒷받침하고 있다. 예컨대 많은 제도주의적 접근(institutional approach)을 취하는 사회과학자들은 대체로 사회적 자본(social capital)이라는 용어를 사용하고 있으나(Loury 1977; Coleman 1988; Putnam 1993; Innes 1994; Fukuyama 1995), 일부는 제도적 역량(institutional thickness; Amin and Thrift 1995), 제도적 자본(institutional capacity or capital; Healey 1998) 등으로 표현하고 있다. 따라서 구체적으로 사회적 자본이 무엇을 가리키는지, 어떤 이론적 배경을 가지고 있는지, 한국사회에서의 사회적 자본에 대한 논의가 어떤 이론적·실제적 함의를 가지는지를 규명하는 연구가 필요하다.

이 글에서는 먼저 이와 같은 사회적 자본의 이론적 배경과 그 개념을 살펴보고, 도시계획에 있어서 사회적 자본에 대한 연구경향을 소개하고자 한다. 그 다음 도시계획적 관점에서 사회적 자본 형성을 위한 조건과 접근방법 그리고 정책적 함의를 논의하고자 한다.

## II. 사회적 자본의 이론적 배경과 개념

### 1. 사회적 자본의 이론적 토대로서 신제도주의: 관점과 특징

#### 제도와 사회적 자본의 강조

현대사회에 있어서 제도(institutions)는 자원과 정보의 접근성과 사회적 행위의 규칙정립을 통해 인간행동에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 한 사회의 목표를 달성하는데 중요한 역할을 수행한다. 제도에 대한 학문적 관심은 1919년 경제학자인 베블렌(Veblen)에 제기되어 오늘날에도 사회과학의 많은 분야에서 활발히 연구되고 있다. 여기에서 말하는 제도의 개념은 노스(North 1981)에 의해 잘 나타나 있다.

“제도는 인간으로 하여금 상호작용을 통해 한 사회의 경제적 질서를 구성하는 협동적이고 경쟁적인 관계를 형성하게 한다. …… <중략> 제도는 개개인의 행동에 제약을 주는 일련의 규칙, 절차, 윤리적 행동규범을 의미한다.”

신제도주의의 등장과 발전은 집합적인 정치적·경제적 행태를 개인적 선택의 합으로 보는 행태론에 대한 반발에서 비롯됐다(Powell and DiMaggio 1991). 신제도주의 경제학(new institutional economics)에서는 제도가 경제적 교환을 위한 효율적인 틀을 제공함으로써 거래비용을 최소화하고 기회주의를 감소시킨다고 보고 있다. 이러한 견해는 전통적인 미시경제

이론이 취하고 있는 독립적이고 자율적인 인간관과는 다른 상호의존적인 관계론적 인간관을 전제로 하고 있다. 제도에 대한 노스(North)의 정의에서 보는 바와 같이, 제도는 인간의 사회적 관계에 기초한 개념이며, 사회적 자본 또한 그러한 관계의 질과 밀접한 관련이 있는 개념이다. 이와 같은 맥락에서 로리(Loury)는 사회적 자본을 인간의 사회적 발전을 위한 유용한 자원으로 인식하고 있다(Loury 1977). 그러므로 사회적 관계의 결절점(node)으로서의 제도는 인적 자본과 분리시켜 별도의 생산요소로 인식되고 있는 셈이다.

이와 같은 생각은 사회학과 지리학, 조직연구 그리고 도시계획 분야에도 확산되고 있다. 신제도주의 사회학과 지리학에서는 사람들의 사회·문화적 관계가 경제에 미치는 영향에 주목했고, 관계의 네트워킹 능력을 사회적 자산으로 보았다(Colman 1988; Granovetter 1985; Hodgson 1988). 신제도주의 조직연구에서는 조직과 조직을 둘러싼 환경과의 관점에서 자율성·적응성·효율성을 사회적 자본으로 보고 있다(Powell and DiMaggio 1991; Zucker 1988). 신제도주의 도시계획에서는 사회구조와 사회적 과정으로서 계획을 강조했다. 계획의 수립과 집행에 영향을 미치는 도시지역의 사회적 관계 즉 지방 거버넌스를 중심으로 관계론적 관점에서 계획과정을 분석한다. 이를 통해 도시공간변화의 사회적 역동성을 이해하고, 다양하고 갈등이 내재된 현대도시의 집합적인 관심사에 대한 협동적인 접근을 강조하고 있다. 그들에게 있어서 사회적 자본은 주어진 것이 아니라 형성 또는 증진 가능한 자원으로 이해되고 있다(Healey 1997; 1998).

### **관계론적 인간관 및 사회적 관계의 질 중시 강조**

이처럼 사회과학의 각 분야에 신제도주의에 대한 관심이 커지고 있음에도 불구하고, 이들 간에 공통점을 찾기가 쉽지 않다. 포웰(Powell)과 디마지오(DiMaggio)는 개인의 사회적 과정에 대한 원자론적 설명(atomistic accounts)에 대해 의구심을 갖고 있다는 점만이 신제도론자들에게서 찾아볼 수 있는 유일한 공통점이라고 지적한 바 있다(Powell and DiMaggio 1991). 그러나 이를 좀더 구체적 살펴보면, 다음과 같은 점들이 공통점으로 발견된다. 첫째, 신제도주의에서는 사회적 관계의 질을 중요하게 여긴다는 점이다. 이들은 인간의 정치적·경제적·사회적 생활은 사회적 관계 속에서 구체화되고, 사회적·문화적·정치적 제도에 의해 크게 영향을 받는다고 보고 있다. 이들은 정치적·경제적 활동과 같은 인간의 집합적 활동에 사회적 관계가 왜 중요한가에 관심을 기울이는 경향이 있다. 관계재(relational goods)의 일종인 사회적 자본이 어떻게 한 사회의 경제성장과 민주발전에 기여하는가 하는 점도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 둘째, 신제도주의에서는 인간을 하나의 관계적 존재(a relational being)로 보고 있다는 점이다. 이러한 존재론적 가정은 인간이 자율적이며 합리적인 존재라는 인간관

과는 상당히 거리가 멀다. 한 개인이 합리적인 존재가 아니라 사회적·관계적 존재라는 관점은 신제도주의와 행태주의를 구분하는 출발점이라고 할 수 있다.

### **의사소통적 합리성 강조**

이러한 가정은 하버마스(Habermas)와 기든스(Giddens)의 저서에서 발견된다. 이들에게 있어서 개인은 자기목적과 선호를 경쟁적으로 추구하는 자율적인 주체가 아니라, 다른 사람과 관계를 통해 형성되는 우리의식과 공동의 이익을 고려하여 행동하는 존재로 비춰지고 있다(Habermas 1984, 1987; Giddens 1984). 즉 한 개인의 사고방식과 행동양식은 다른 사람과의 사회적 관계를 통해서 형성된다는 것이다. 이때 필요한 것은 도구적 이성(instrumental rationality)보다는 의사소통적 합리성(communicative rationality)에 기초한 행위이다. 하버마스의 간주관적 의사소통(intersubjective communication)은 현대사회의 다양성과 분절성(fragmentation)을 해결하는 하나의 대안으로 논의되는 것도 이러한 이유에서이다. 동시대의 사람들이 공유하고 있는 공간(shared space and time)에서 서로 다른 것을 인정하면서 살아가기 위해서는 무엇보다도 간주관적 의사소통이 필요하기 때문이다.

## **2 사회적 자본의 유형과 개념적 특징**

### **1) 관점 I: 기능적 접근**

#### **토크빌의 정의(Tocqueville's social capital)**

사회적 자본이라는 표현은 프랑스 정치학자인 토크빌(A. D. Tocqueville)이 1835년 미국을 다녀온 뒤, 당시 미국사회를 서술하기 위해 처음으로 사용한 용어이다(Wilson 1997). 토크빌이 말하는 사회적 자본은 미국사회 구성원인 개개인이 단체를 구성하여 서로의 필요를 채워주고 공공의 이익을 추구하는 성향과 관련이 있다. 그가 기술한 지역사회 수준(level of community)에서의 사회자본은 지역사회 정신, 지역사회 공동의 문제에 대한 시민의 자발적인 참여(civic engagement), 공공재(common good)에 대한 개인적 책무와 소속감을 의미했다. 동시에 토크빌은 미국사회의 시민적 연대감과 개인주의간의 긴장관계가 사라질 가능성이 있다고 경고했다. 그러나, 그가 목격한 사회적 자본은 농경사회를 기초로 한 중상주의 경제체제에서 발견된 것이라는 점에 주의할 필요가 있다.

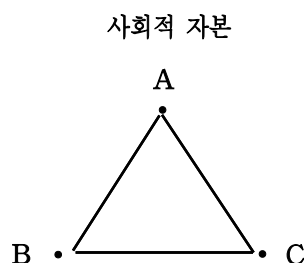
#### **콜만의 정의(Coleman's social capital)**

신제도주의 사회학자로서 콜만(Coleman)은 사회적 자본을 이해함에 있어서 기능주의적인 관점을 취하고 있다. 그에게 있어서 사회적 자본은 하나의 실체가 아니라, 다음과 같은 두가지 특징을 갖는 복합적인 실체로 이해되고 있다. 하나는 사회구조 내에서 개인의 특정행위를

촉진시킨다는 점이며, 다른 하나는 다른 유형의 자본, 예컨대 인적자본이나 물질 자본처럼 사회적 자본 또한 특정목적의 달성을 가능하게 한다는 점이다(Coleman 1990). 이러한 관점에서 볼 때 그는 사회적 자본을 생산적인 개념으로 이해하고 있음을 알 수 있다. 그는 특정 행위를 촉진시키는 사회적 자본은 유익하지 않거나 심지어는 다른 사람에게 해로울 수도 있다고 보고 있다. 또한 여타 자본과는 달리, 사람들 사이의 관계구조 속에 사회적 자본이 내재하고 있는 것으로 보고 있다. 이러한 그의 견해가 새로운 것은 아니었고, 경제학에 사회적 자본의 개념을 도입한 로리(Loury)의 견해를 따르고 있다. 일찍이 로리는 사회적 자본을 가족관계와 지역사회 조직 속에서의 사회적 관계에 내재하는 일련의 자원으로 보았다(Loury 1977). 그 외에 벤포라스(Ben-Porath)는 이러한 사회적 자본이 가족, 친구, 기업을 중심으로 형성된다고 하여 F-connection이라고 명명(Ben-Porath 1980)하였고, 그라노베터(Granovetter)는 신뢰를 쌓고 기대를 형성하고 규범을 정립하는데 있어서 구체적인 개인간의 관계와 관계망(networks of relations)이 중요하다고 보았다(Granovetter 1985).

한편 콜만(Coleman)의 사회적 자본에 대한 해석은 <그림 1>에 잘 나타나 있다. 인적 자본은 결절점에 있는 반면, 사회적 자본은 결절점을 연결하는 선위에 존재한다고 보았다. 인적 자본과 사회적 자본은 간혹 보완적일 경우도 있다. 예컨대 B가 어린아이이고 A가 B의 아버지인 상황에서, A가 B의 인식발달을 돕는 역할을 수행한다고 할 때, A가 보유한 인적 자본과 A와 B사이에 형성되는 관계자본 즉 사회적 자본은 상호 보완적이게 된다(Coleman 1990). 또한 콜만은 사회자본의 형성과 파괴에 대해서도 언급하고 있다. 그는 사회적 네트워크의 폐쇄성, 사회구조 및 사회적 관계의 안정성, 이데올로기가 사회적 자본 형성과 파괴에 크게 영향을 미친다고 보고 있다. 그러나 풍요와 정부보조는 다른 사람으로부터 도움 받을 필요를 줄이기 때문에 사회적 자본 형성에 부정적인 영향을 미친다고 보았다(Coleman 1990).

<그림 1> 인적 자본과 사회적 자본



자료: Coleman(1990: 305)

### **후쿠야마의 정의(Fukuyama's social capital: trust)**

후쿠야마(Fukuyama)는 사회구성원간의 신뢰(trust)를 사회적 자본으로 보고 있다. 그는 자발적인 결사체인 로터리클럽(Rotary Clubs)이 민주주의 발전에 도움이 된다고 보았던 토크빌(Tocqueville)의 주장을 경제영역에 적용하였다. 6개 국가를 대상으로 사례연구를 시도하여 신뢰와 경제적 번영과의 관계를 설명하고자 했다. 고신뢰 사회에 해당하는 독일과 일본 그리고 미국은 가족의 울타리를 넘어선 사람들을 신뢰할 수 있는 능력을 구성원들이 가지고 있어, 전문경영인이 관리하는 대규모 민간기업이 다수 존재하게 된다고 주장했다. 반면에 프랑스, 이태리, 중국과 같은 저신뢰 사회에서는 가족이 아닌 다른 사람들을 신뢰할 수 없는 관계로 가족들끼리 경영하는 작은 규모의 기업이 존재하게 되거나 국가소유 또는 국가지원을 받는 기업이 많게 된다는 것이다(Fukuyama 1995). 산업구조에 있어서 이러한 차이는 한 사회 내에 존재하는 신뢰의 수준의 차이에서 비롯된다고 보고 있다. 그의 주장의 중심에는 시민사회가 상정되어 있으며, 가족과 국가영역 사이에 존재하는 중간규모의 민간조직을 시민사회의 중요한 축으로 상정하고 있다. 이러한 그의 주장은 자발적인 그룹 또는 단체의 미학에서 출발하고 있다. 즉, 단체를 형성하는 능력은 기본적으로 신뢰에 기초할 수밖에 없고, 그렇게 생긴 단체는 그 구성원으로 하여금 함께 일하는 습관을 갖게 하고 생산성을 증대시킨다고 보고 있다. 어떤 사회가 가족 구성원이 아닌 타인을 신뢰할 수 있는 능력을 가지고 있다면, 이 사회에서는 경제적 번영에 원동력이 되는 사회적 자본이 자연발생적으로 형성된다는 논리이다.

### **퍼트남의 정의(Putnam's social capital)**

퍼트남(Putnam)은 집합적 행위의 딜레마를 극복하거나 자기 스스로 기회주의를 배격할 수 있는냐는 한 사회가 갖고 있는 사회적 자본에 달려 있다고 주장한다. 그는 공공이슈에 대한 시민참여(civic engagement) 네트워크와 상호부조와 같은 규범의 형태로 사회적 자본 스톡이 전승되고 있는 지역에서는 자발적인 협력이 훨씬 쉽게 일어난다고 보고 있다(Putnam 1993). 이러한 의미에서 볼 때, 퍼트남의 사회적 자본 개념은 협동적 행위를 촉진시킴으로써 사회의 효율성을 제고시키는 신뢰, 규범, 네트워크를 의미한다. 그는 이러한 사회적 자본의 개념을 이용하여 사회적 자본과 지방정부의 성과간의 관계를 설명하는 주목할 만한 연구를 수행했다. 어떤 조건이 강하고, 효과적이며 반응적인 정부를 형성하는데 필요한지를 규명하기 위해 이태리 지방정부를 대상으로 사회실험을 시도했다. 이 연구를 통해 수평적 시민 참여 네트워크와 상호부조 규범이 살아있는 북부지역이 사회적 관계가 수직적인 남부에 비해 지방정부 성과가 훨씬 높게 나타나고 있음을 밝혀냈다(Putnam 1993). 그의 이러한 주장은

제도(institution)는 정치에 영향을 주며, 역사(history)에 의해 조건지워진다는 점에서 신제도 주의적 접근과 맥락을 같이하고 있다. 이러한 제도의 실제 성과는 사회적 맥락(social context)에 의해 결정적인 영향을 받는다고 보았다.

## 2) 관점Ⅱ: 규범적 접근

### 인스의 정의(Innes' concept of capital)

인스(Innes) 등은 계획실제에 있어서 합의형성(consensus-building) 과정을 중시한다. 이를 통해 공식적으로 의견이 조율된 계획 및 정책의 산출이 가능할 뿐만 아니라, 참여자들간에도 세가지 형태의 공유된 자본 즉 사회적 자본(social capital), 지적 자본(intellectual capital), 정치적 자본(political capital)이 형성되기 때문이다(Innes et al. 1994). 사회자본은 개인들의 사회적 관계와 커뮤니티 형성을 통한 조정을, 지적 자본은 지식의 공유를 통한 조정을, 정치적 자본은 집행이 용이하도록 협력관계를 끌어낼 수 있다는 점에서 의미를 갖는다. 따라서 각각의 자본들은 조정에 중요한 역할을 수행한다. 여기에서 자본(capital)이라고 표현한 이유는, 특정 프로젝트와 관련하여 참여자간에 자본이 일단 형성되면, 그 이후에도 계속 살아남아 미래에도 조정과 협력을 촉진시킨다고 보기 때문이다. 협력과 상호학습 그리고 합의형성(consensus-building)을 통한 문제해결은 새로운 방식으로 계획수립을 가능케 하는 네트워크를 형성한다. 그러나 그러한 합의형성은 참여자들의 지적, 사회적, 정치적 자본에 크게 영향을 받는다. 사회적 자본에 관해 좀더 구체적으로 살펴보면, 참여자들간의 사회적 자본 형성을 합의형성의 첫째 조건으로 보고 있다. 개인적인 네트워크와 신뢰를 통해 이해관계자들간의 지속적인 의사소통을 통해 상충되는 이익을 조정할 수 있다는 의미를 갖는다. 이때 반대되는 사람들의 이익과 입장을 이해하고 대화하는 방법을 학습하는 것이 필요하므로 지역사회회의식이 중요하다(Innes et al. 1994). 이처럼 사회적 자본을 합의형성의 전제조건으로서 보고 있다는 점에서 인스(Innes) 등이 사용하고 있는 사회적 자본은 신뢰에 가까운 개념이라 할 수 있다.

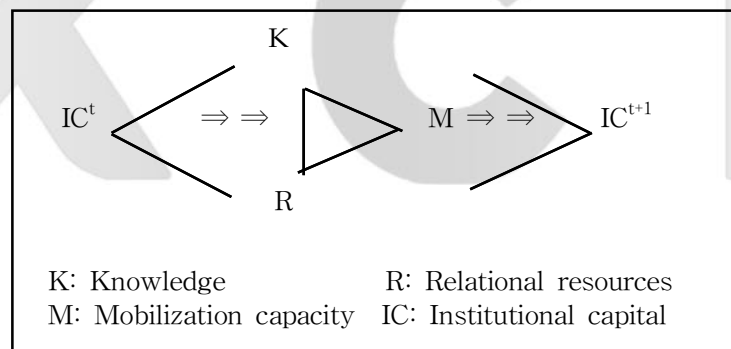
### 힐리의 정의(Healey's institutional capital)

힐리(Healey)는 사회적 자본을 제도적 자본(institutional capital)으로 표현하고 있다. 그녀는 변화하고 있는 현대사회의 특성에 기초하여 규범적인 접근을 하고 있다. 즉 현대사회는 다양한 가치가 경쟁하고 때로는 충돌하기도 하며, 이해관계의 표현이나 조정하는데 있어서 관련기관들이 분절화(fragmented)되어 가는 경향이 있다고 본다. 이러한 상황에서 서로를 이해하고 합의를 도출하기 위해서는 협력적 접근(collaborative approach)이 필요하다고 보았다.



협력적 계획과정을 통해 이해하고 합의를 도출할 수 있는 능력 즉, 제도적 자본의 형성이 가능하다고 주장하였다. 힐리(Healey)에게 있어서 제도적 자본은 한 지역내에 존재하고 있는 관계망(relational webs)의 질(quality)로서, 그 지역이 직면하고 있는 문제의 해결을 위해 협력하고 합의를 이끌어내는 사회구조와 신뢰를 의미한다. <그림 2>는 제도적 자본의 구성요소와 발전과정을 보여주고 있다. 힐리(Healey)의 제도적 자본은 세가지 측면을 가지는데, 지식 자분으로서 지식자원(knowledge resources: K), 사회자분으로서 관계자원(relational resources: R), 정치적 자분으로서 동원능력(mobilization capacity: M)이 바로 그것이다. 지식 자원은 주어진 문제해결을 위한 구체적 지식과 문제 자체를 변형시킬 수 있는 혁신적 지식으로 구분된다. 사회적 자분은 지식과 인적자원을 연결시켜주는 네트워크 형성을 의미하는데, 공식적인 것과 비공식적인 것으로 구분된다. 동원능력은 지식자원과 관계자원을 정치적으로 동원할 수 있는 역량을 의미한다. 이것은 지식자원과 관계자원이 풍부한 경우 더욱 확대된다. 힐리는 이들 세가지 자원들간의 순환적이고 역동적인 과정을 거쳐 제도적 자본이 확대 재생산된다고 보고 있다.

<그림 2> 사회적 자본의 구성요소와 발전과정



자료: Healey (1998: 1542)

### 3) 종합

종합해 보면, 사회적 관계를 통해서 형성되는 사회적 자본은, 분야마다 각기 달리 표현되고 있음에도 불구하고 여러 면에서 생산적임을 알 수 있다. 사회적 자본은 기업의 네트워킹을 촉진시키고 빠른 정보의 흐름과 더욱 기만한 거래를 촉진시켜 경제적 번영에 크게 기여한다. 지역사회가 안고 있는 문제에 대해 이해관계자들간 협력을 통해 해결할 수 있는 문화적 힘을 제공해 주기도 한다. 시민들에게 문제해결을 위해 직접 참여하여 행동할 수 있도록 하는 실용적인 기술을 만드는데도 위력을 발휘한다. 뿐만 아니라 사회적 자본은 공공재의 가치를 유지하고 제고시키는데 필수적이다. 이와 같은 사회적 자본은 인간의 생활에 필수 불가

결하며, 협동과 신뢰를 통해서만 유지되고, 각각의 자기이익 극대화를 추구할 경우 상실되는 재화이다. 삶의 질, 환경보호, 교통안전 등과 같은 공공재의 유지는 사회적 자본을 필요로 한다. 이처럼 사회적 자본은 경제성장과 민주발전 그리고 현대사회가 직면하고 있는 많은 공동의 관심사의 해결에 크게 기여하는 핵심 개념으로 인식되고 있다.

이와 같은 사회적 자본의 구성요소는 다음 <표 1>에 요약되어 있다. 토크빌(Tocqueville)은 사회적 자본을 지역사회의 시민적 연대와 자발적 참여로; 콜만(Coleman)은 인간의 사회적 관계구조, 규범, 제재로; 퍼트남(Putnam)은 네트워크, 사회적 규범, 신뢰로; 후쿠야마(Fukuyama)는 사회구성원간의 신뢰로; 인스(Innes)는 합의형성의 조건으로서 지적 자본, 정치적 자본, 관계자본으로; 힐리(Healey)는 지식, 관계자원(네트워크), 동원능력으로 보고 있다.

<표 1> 사회적 자본의 구성요소

학 자	사회적 자본의 구성요소
토크빌(Tocqueville)	시민적 연대와 자발적 참여
콜만(Coleman)	사회적 관계구조, 규범, 제재
퍼트남(Putnam)	네트워크, 사회적 규범, 신뢰
후쿠야마(Fukuyama)	신뢰
인스(Innes)	지적 자본, 정치적 자본, 관계자본
힐리(Healey)	지식, 관계자원(네트워크), 동원능력

### 3. 사회적 자본 연구경향

위에서 알 수 있는 바와 같이, 사회적 자본에 대한 논의는 구미에서 활발히 전개되고 있다. 그러나 이에 대한 국내에서의 논의는 2000년부터 행정학, 정책학, 정치학 분야의 학술대회나 학회지를 중심으로 사회적 자본에 대한 연구가 시작되는 단계에 있다. 김일태(1999), 최창수(2000), 박희봉(2000a, 2000b), 박상필(2000), 소진광(2000), 김혜란(2001)의 연구는 사회적 자본에 대한 개념소개와 당해 학문분야에서 사회적 자본개념이 갖는 함의를 논의하는 이론적 연구에 가깝다. 이 가운데 박희봉과 유재원은 보다 구체적인 연구를 수행하고 있다. 박희봉·김명환(2000)의 연구는 사회적 자본을 구성하는 변수(규범, 신뢰, 집단내 협력, 정보공유)와 지역사회 참여변수(정치참여, 자원봉사, 단체)간의 관계를 특정지역 주민의 설문조사를 통해 검증하고 있다. 이 연구에 의하면, 사회적 자본을 구성하는 요인간에는 밀접한 관계가 있는 것으로 나타났다. 그리고 지역사회 참여가 사회적 자본 요인에 긍정적인 영향을 주는 것

으로 나타났으나, 그 영향력이 크지 않은 것으로 나타났다. 유재원(2000)의 연구는 일부 도시민의 설문조사를 통해 결사체 참여가 사회적 자본에 미치는 영향을 분석하고 있다. 이 연구에 의하면, 결사체 활동은 정치효능과 정부신뢰를 제외한 사회적 자본 지표와 유의미하게 관련되는 것으로 나타났다. 즉, 결사체 참여자가 비참여자에 비해 보다 긍정적인 사회적 자본을 형성하고 있는 것으로 조사되었다.

그러나 도시계획분야에서는 아직까지 사회적 자본과 연계하여 시도된 연구가 없다. 물론 사회적 자본이 계획수립과 집행성과에 중요하고, 계획과정을 통해 사회적 자본 증진이 가능하다 하더라도, 그 수준 측정은 물론 사회적 자본의 증진시키는 일도 그리 쉬운 일이 아니다. 이는 사회적 자본이 갖는 개념의 사회적 특성 때문이다. 즉, 사회적 자본이란 개인의 일상적인 수많은 의사결정이 누적되어 형성되기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때, 도시계획에 있어서 사회적 자본 연구방법에는 두가지 유형이 있을 수 있다. 하나는 다른 사회과학분야와 마찬가지로 사회적 자본이 도시계획활동에 미치는 영향과 같은 경험적·기능적인 접근이고, 다른 하나는 계획과정을 통해 사회적 자본을 어떻게 증대시킬 수 있는가와 같은 규범적인 접근이다. 전자의 경우는 사회적 자본의 차이에 따라 계획활동의 성과가 달라짐을 보여주는 연구가 필요하므로 사회적 자본 수준을 어떻게 측정하고 평가하느냐 하는 문제와 직결된다. 반면, 후자는 어떤 계획시스템과 과정이 사회적 자본 형성에 기여하게 되는가에 연구의 초점이 있다. 그러므로 권력구조에 대한 정치경제학적 이해와 지식·의미의 사회적 구축에 대한 이해를 바탕으로 계획시스템이나 계획실제와 관련된 사회구조와 권력, 권력관계, 네트워크, 거버넌스 과정에 대한 연구가 필요하다.

### III. 계획을 통한 사회적 자본 형성조건과 접근방법

#### 1. 계획을 통한 사회적 자본 형성 조건

지금까지 주류를 이루어 온 합리적 계획(rational planning)은 정치와 정책의 분리, 정책에 서의 가치의 배제, 과학적 지식과 논리의 중시 등으로 특징지을 수 있다. 이러한 합리적 계획은 정책결정과정의 비현실성, 과학적 이성에 대한 비판 등으로 그 의미가 퇴색되었다고 볼 수 있다. 다양한 가치들이 충돌하고 주변환경이 급변하는 사회에서 과연 계획의 의미는 무엇인가? 가치가 단순하고 환경이 안정적이라면, 계획은 설정된 목표와 그것을 달성하기 위한 수단 탐색을 의미한다. 그러나 현대사회와 같이 다양한 가치가 경쟁하고 급변하는 환경에서는, 고정된 목표의 해결을 위한 특정 해법의 유효기간이 너무도 짧다. 오히려 다양한 가치가 경쟁하는 사회에서는 서로 다름을 인정하면서 함께 살아가는 방법이 필요하다. 즉 의사소

통을 통해 서로 이해하고 합의를 도출할 수 있는 능력이 더욱 중요할 수도 있다는 의미다. 계획과정을 통해 이러한 사회적 능력 형성을 도모하는 접근방법이 최근 대두되었는데, 힐리(Healey)의 협동적 계획(collaborative planning)이 바로 그것이다. 합리적 계획이 도구적 합리성에 의존하고 있는 것이라면, 협동적 계획은 의사소통적 합리성에 기초한다. 이러한 의사소통적 합리성은 공유된 공간과 시간 속에서 서로 이해관계를 달리하지만 공존을 위한 합의가 요구되고 있는 현대사회에서는 더욱 필요성이 크다(Healey 1992). 협동적 계획의 목표는 제도적 능력(institutional capacity or capital)의 구축이며, 계획주체는 포괄적 이해관계자(stakeholder)<sup>2)</sup>이고, 계획과정은 사회적 학습과정이다. 이때 제도적 능력은 협동적이고 포괄적인 합의형성을 촉진시키는 제도적 구조(institutional structure)와 신뢰(trust)를 의미한다. 이것은 공공정책의 전략과 실천을 통해 변화될 수 있으며 형성될 수도 있다. 즉, 협동적 계획에서는 제도적 능력을 형성하는 것 자체가 공공정책의 목표가 되어야 한다는 점이다(Healey 1998). 이렇게 되면 계획의 시작단계에서부터 협력이 가능해지며 적대적 갈등을 피할 수 있게 된다. 또한 협동적 계획에서는 직접적인 이해당사자들만이 아니라 광범위한 이해관계자들도 정책 결정과정에 참여하는 것을 당연하게 여긴다.

협동적 계획이론의 핵심은 다음의 5가지 협력적 관계 형성에 있다(Healey 1998: 1536-1542). 첫째, 경제적·환경적·사회적 이슈를 통합한 장소 만들기(place-making)이다. 이를 위해서는 부처간의 협력과 중앙과 지방정부간 협력이 필요하다. 둘째, 정책과 사업에 있어서의 협력이다. 이를 위해서는 전문기술을 가진 계획가가 주도적으로 장소 만들기에 관여하기보다는 이해관계자와 이슈에 대한 이해를 공유하고 협동적으로 전략을 개발하여 갈등을 줄일 필요가 있다. 셋째, 광범위한 이해관계자의 참여이다. 광범위한 이해관계자의 참여를 통해 풍부한 관련 지식을 습득하고, 지식의 공유와 이해를 통해 협동을 유도할 필요가 있다. 이들의 참여는 정책결정을 정당화시킨다. 이러한 이유로 광범위한 이해관계자의 참여를 통해 수립된 토지이용계획은 갈등적인 이해관계를 해결하는 하나의 메카니즘으로 이해되기도 한다. 넷째, 다양한 지방적 지식(local knowledge)의 인정이다. 이는 그 지역에 살고 있는 사람들은 일상적인 생활을 통해 지역에 고유한 경험적 지식을 가지고 있기 때문에 특정 지역의 문제에 대해 계획가가 충분히 알기 어렵다는데 기인한다. 다섯째, 관계자원(relational resources)의 형성이다. 정부·시민·기업간의 긍정적인 관계, 신뢰, 각자의 목소리에 귀를 기울여주는 의사소통적 기술은 중요한 연성적 인프라(soft infrastructure)에 해당한다. 이것은

2) 계획주체가 포괄적 이해관계자라 함은 공공정책의 직접적인 이해당사자만이 아니라 정책에 이해 간접적으로 영향을 받는 개인이나 그룹 또는 조직일지라도 정책결정과정에 참여해야 한다고 규범적으로 주장하는 것이다.

정보와 지식 그리고 이해가 이해관계자들 사이에 흐르는 것을 돕고, 개방된 사회에서 지속가능한 장소 만들기를 위한 사회적 자본의 형성을 돕는다. 협동적 접근은 이해관계자들이 장소의 질을 개선시키는 능력, 즉 사회적 능력을 형성하는데 기여한다. 또한 학습환경으로 기능하는 논의의 장을 제공하고, 이를 통해 이해관계자들이 새로운 사고방식과 행동양식을 학습하는 것을 돕는다.

## 2 접근방법

사회적 자본 형성이 미래의 계획가가 주목해야 할 덕목이라면, 공정한 절차에 의한 계획 수립과 일관된 집행을 통한 계획에 대한 신뢰를 회복하는 일이 가장 중요한 일이 될 것이다. 이를 위해서는 계획수립절차의 투명성 제고와 계획가와 시민간의 쌍방향적 의사소통을 통한 상호간의 이해와 협력을 증진시키는 일이 필요하다. 이것은 정보통신기술이 발달하고 인터넷 활용이 보편화되면서 더욱 중요하게 될 것으로 보인다. 정부와 시민간의 전자적 커뮤니케이션을 통해 공간정책 형성에 직접 참여하는 것이 가능해지고, 이는 절차상의 공정성을 통해 계획에 대한 신뢰를 높이는데 기여하게 된다. 이때 교환되는 정보는 배타적(exclusive)이 아니라 포합적(inclusive)이어야 한다. 따라서 상시적인 시민제안창구 운영 및 온라인상의 공개 그리고 주제별 공청회 및 토론장의 상설 운영이 필요하다.

또한 사회적 자본의 형성을 위해서는 참여적 행위 연구, 조직 학습, 역동적 체계 분석, 의사소통적 행위와 같은 접근방법이 계획가에게 요구될 것이다. 참여적 행위 연구는 지역사회가 안고 있는 공동의 문제를 협동적으로 해결하기 위해 요구되는 방법이다. 이것은 대화와 성찰적 행위를 통해 참여자 스스로 문제를 인식하고 해결방안을 찾는 일련의 학습과정이다. 이때 전문가의 외부에서 조언해주는 역할을 수행한다. 조직 학습은 조직이나 집단의 역동성을 응용한 참여적 행위 연구이다. 조직구성원간의 대화와 참여학습을 통해 참여자의 생각을 변화시키고자 한다(Forester 1989: 195). 역동적 체계 분석은 행위연구와 조직학습을 제고시키기 위한 하나의 수단이다. 이 방식은 집단구성원이 선형의 인과관계보다는 상호관계를, 부분보다는 전체를, 특정장면보다는 변화과정을 볼 수 있도록 돕는다. 참여자들에게 수동적인 객체가 아니라 능동적인 주체로서 행동하도록 돕는다(Senge 1990: 73). 의사소통적 행위는 집단 학습을 촉진하기 위한 원칙으로서, 성찰적 실무자가 지녀할 덕목 가운데 하나이다. 이것은 대화를 통한 합의형성과 동일한 정보접근성에 의존한다(Innes 1995: 187-8).

## IV. 정책적 함의

우리나라는 국토이용체계 개편에 따라 2003년부터 모든 시·군이 관할 행정구역을 대상

으로 도시기본계획과 도시관리계획을 수립하고 관리하게 될 것으로 보인다. 앞으로는 개발규모가 일정수준에 이르면 도시정부는 기본계획과 관리계획에 합치되는 지구단위계획을 수립하여 이해관계를 조정하고 계획적으로 개발하지 않으면 안된다. 그러나 지방 수준에서 계획을 통한 장소 만들기는 많은 갈등과 반목이 예상된다. 이것은 어쩌면 사회적 자본 형성을 위한 일종의 장(arena)을 제공받는 셈이다. 이를 통해 긍정적이고 생산적인 사회적 인프라를 구축해야 한다. 이때 요구되는 계획가의 역할은 무엇일까? 그 답은 앞에서 충분히 논의했다고 본다. 물론 이것은 쉬운 과제가 아니라 하나의 도전에 가깝다. 그러나 위에서 논의한 것을 종합해보면, 다음과 같은 몇가지 정책적 함의 도출이 가능하다. 이것은 계획과정을 통해 사회적자본을 형성하기 위한 정책적 노력과 관련되며, 앞으로 우리가 추진해야할 과제라 할 수 있다.

### 포괄적 이해관계자(stakeholder)의 참여 촉진

다양하고 분절화된 현대사회(fragmented society)에서 지역사회 전체에 영향을 미치는 도시계획의 수립은 그 영향을 받는 개인, 집단, 조직을 통칭하는 포괄적 이해관계자<sup>3)</sup>(stakeholder)의 적극적인 참여(Bryson and Crosby 1992)와 행동이 불가피해지고 있다. 이는 최근 공공의 이슈에 대해 정부-기업-시민사회가 공동으로 동반자적 지위에서 문제해결을 시도하는 경향(거버넌스의 변화)과 함께 지속가능한 개발(sustainable development)과 같이 이슈 자체가 이해관계가 상충하고 딜레마적인 속성이 많은데 기인한다. 이들의 참여형태는 정보공유(information-sharing), 협의, 협동평가(joint assessments)에서부터 의사결정과 집행의 공유(shared decision-making and implementation)에 이르기까지 다양하다. 특히 도시계획에 있어서는 지역사회에 기초한 이해관계자들(community-based stakeholders: CBS)의 참여가 필요하다. 이들은 계획과정을 통해 상호 책임과 협력, 경험학습과 성찰적 대화(reflective dialogue), 그리고 사회적 자본 형성의 계기를 경험하게 된다.

### 협력적, 의사소통적 접근의 강조

도시계획은 사회변화를 반영하며 모습을 달리해 왔다. 우리는 60년대 이후 강력한 국가개입을 통한 경제발전을 추구해 왔기 때문에, 얼마 전까지만 해도 도시계획은 전문적인 기술관료에 의해 수립되고 집행되었다. 이 시기에는 시민참여는 물론 다른 이해관계자들로부터 견해를 듣는 절차와 과정은 모두 형식에 지나지 않았다. 지시와 통제로 모든 문제를 해결하던

3) 이 개념은 배타적이기보다는 포괄적인 개념으로 이해할 필요가 있다. Bryson과 Crosby는 사람들은 아무도 책임지지 않는 상황(no-one-in-charge situations)이나 권력을 공유한 상황에서 자신이 포괄적 이해관계자임을 발견하기 쉽다고 말하고 있다. 이것은 정부의 역할이 provider에서 enabler로 변하고 있는 상황에서 포괄적 이해관계자의 역할이 중요함을 암시하고 있다.

시대였다. 그러나 우리사회도 이제 정치적으로 분권화, 경제적으로 세계화, 사회적으로 다원화를 겪게 되면서 공공문제 해결에 있어서도 지시와 통제에 의존하기보다는 포괄적 이해관계자의 협력을 필요로 하고 있다. 견해를 달리하는 여러 이해관계집단의 의견을 수렴하기 위해서는 협력적, 의사소통적 접근이 필요하다. 따라서 도시계획 또한 사회적 자본 형성에 중요한 협력적 과정이어야 한다. 앞으로의 계획은 협력적이고 의사소통적인 접근을 통한 사회적 자본 형성에 역점을 두어야 한다는 점에서, 이제 도시계획은 더 이상 기술관료의 몫이 아니라고 할 수 있다. 대신 성찰적 실무자(reflective practitioner)의 역할이 필요하다. 이들에게 가장 중요한 것은 의사소통적 이성(communicative rationality)에 기초한 의사소통적 행위(communicative action)이다. 독일의 비평사회학자인 하버마스(Habermas)는 열린 토론(open debate)의 전제조건으로 이해가능성(comprehensiveness), 진실성(truth), 공정성(rightness), 성실성(sincerity)을 제시하고 있다(Habermas 1984, 1987). 이를 도시계획에 적용하면 다음과 같은 해석이 가능하다. 첫째, 계획의 내용이 이해관계자(참여자)들에게 이해 가능해야 하고, 둘째, 계획가의 의도가 계획에 명백하게 나타나야 하며, 셋째, 참여자가 계획내용을 신뢰할 수 있어야 하며, 넷째, 계획이 정당한 과정을 통해 수립되어야 한다. 이와 같은 의사소통적 접근 방식은 지역사회 이해관계자를 중심으로 한 소그룹의 학습효과를 촉진시킴으로서 사회적 자본 형성에 크게 기여할 것이다.

### 사회적 자본의 관점에서 계획의 주기적 평가

사실 지역사회 발전이나 경제발전, 공공문제의 효과적인 해결에 있어서 사회자본의 유용성은 오래 전부터 인식되어 왔으나, 연구대상이 된 것은 그리 오래되지 않는다. 저개발국가를 지원하는 국제기구의 경우, 지원금액이 큰 경우에 한해 투자 이후 신규기업의 수, 지출금액, 새로이 창출된 일자리 수, 발생한 소득, 인프라 건설규모 등 유형의 결과만 측정했다. 90년대부터 사회적 자본에 학문적인 연구가 활발해지면서 국제기구도 사회자본과 같은 무형의 결과 측정에 관심을 기울이기 시작했다. 이때 주요 요소는 참여적 관행, 자율, 연대성과 같은 조직문화(organizational culture)와 가치, 태도 관계 등의 지역사회 규범(community norms)이었다. 조직문화와 지역사회규범은 사회자본과 직접적으로 연관되어 있음을 고려할 때, 이제 사회자본도 측정과 평가의 대상이 되고 있음을 알 수 있다. 우리의 사회적 자본 수준을 평가하는 연구는 물론 사회자본의 형성을 저해하는 요인을 밝혀내는 연구, 그리고 사회적 자본 증진방안에 대한 연구 등이 필요하다고 본다. 예컨대 계획수립과 관련하여 다음과 같은 관점에서 계획을 평가할 수 있다. 문제해결을 위해 의사소통적인 계획활동을 통해 이해관계자들로부터 신뢰와 이해를 구했는가, 도시지역에서 포괄적 이해관계자(stakeholder)간의 관계

형성을 시도하여 성공했는가, 그 관계가 이해관계자들간에 신뢰와 이해가 커지는데 기여했는가, 정책과 전략을 충분히 지원하였는가, 미래에도 유효할 만큼 지속가능한 능력을 가졌는가 가 계획과정의 질을 판단하는 중요한 기준이 된다.

### 성찰적 실무자 육성을 위한 계획교육 강화

사회적 자본을 형성하기 위한 계획가의 역할은 무엇인가? 만일 사회적 자본이 무정형의 네트워크속에 연결된 많은 행위자들이 스스로 조직한 시스템에서 형성된다면, 이것은 종래의 합리적이고 도구적인 계획으로는 관리될 수 없다. 오히려 이것은 자기규제를 통해 효과적으로 관리되는 경향이 있다(Senge 1990: 387). 아지리스(Argyris)와 손(Schon)의 말처럼(Argyris and Schon 1974), 계획가는 전문적 기술을 가진 전문가(technical expert)와 성찰적 실무자(reflective practitioner)로 구분이 가능할 것이다. 전자는 자기만이 문제에 대해 잘 알고 있다고 보는 반면, 후자는 자기는 물론 고객까지도 문제를 잘 알고 있다고 가정한다. 또한 기술적 전문가는 고객과 일정한 거리를 유지하는 반면, 성찰적 실무자는 고객의 생각과 감정을 공유하며 동시에 자신의 생각과 감정을 고객이 알도록 노력한다. 후자의 경우 계획은, 프리드만(Friedmann 1987)의 주장처럼, 행동하는 상호학습이 된다. 이와 같은 계획가의 두 원형(protocol) 가운데 어느 것이 사회적 자본 형성에 도움이 될까? 그 해답은 어렵지 않다. 이제 계획가의 역할은 전문적 기술을 제공하는 것이 아니라, 의사소통전달자(communicator), 촉진자(facilitator), 팀 플레이어(team player), 연결자(link maker) 역할을 수행해야 할 것이다. 이는 사회적 자본을 형성하기 위한 계획교육(planning education)이 이론이나 전문적인 기술보다는 성찰적 경험과 실행에 기초해야 함을 시사한다. 이러한 관점에서 볼 때, 향후 계획가를 위한 교육은 전문적 지식이나 기술보다는 사회적 자본 형성에 필요한 집단토론 기술, 경험적 학습, 성찰적 대화, 상호존중, 호혜성, 연계능력, 리더쉽, 책임감 등 대인관계 기술과 계획운리 교육이 강조되어야 할 것으로 보인다.

### <참고문헌>

- 김일태. 1999. "21세기 시민사회를 위한 사회적 자본의 필요성과 역할", 「사회적 자본과 시민사회의 발전」. 제13회 대도시행정세미나 발표논문. 서울시립대학교.
- 김혜란. 2001. "사회자본과 여성정책", 「지방자치, 지방거버넌스, 지역발전」. 2001년도 하계학술대회 발표논문. 한국행정학회.
- 박상필. 2000. "이익집단 갈등과 사회자본: 경실련의 한약분쟁 조정 사례연구", 「한국행정학보」, 제34권 제2호, pp. 121-138.



- 박희봉 · 김명환. 2000. “우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구: 사회자본 측정과 분석을 위한 시도”, 「한국정치학회보」, 제34권 제4호, pp. 119-137.
- 박희봉 · 김명환. 2000. “지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민인식을 중심으로”, 「한국정치학회보」, 제34권 제4호, pp. 175-196.
- 서순탁. 2001. “사회자본 접근방법의 정책적 함의: 도시계획을 중심으로”, 「지방자치, 지방거버넌스, 지역발전」. 2001년도 하계학술대회 발표논문. 한국행정학회.
- 소진광. 2000. “지방자치와 사회적 자본”, 「한국지방자치학회보」, 제12권 제4호, pp. 93-111.
- 유재원. 2000. “사회자본과 자발적 결사체”, 「한국정책학회보」, 제9권 제3호, pp. 23-43.
- 최창수. 2000. “사회적 자본의 형성을 위한 지방정부의 역할: 미국의 교훈”, 「한국지방행정연구」, 제14권 제1호, pp. 213-230.
- Amin, A. and Thrift, N. 1995 "Globalization, Institutional Thickness and the Local Economy", in P. Healey et al. (eds), *Managing Cities*. London: John Wiley & Sons.
- Argyris, C. and Schon, D. 1974 *Theory in Practice: Increasing Professional Effectiveness*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Ben-Porath, Y. 1980 "The F-connection: families, friends, and firms, and the organization of exchange". *Population and Development Review*, 6: 1-29
- Bryson, J. and Crosby, B. 1992 *Leadership for the Common Good: Tackling public problems in a shared-power world*. San Francisco: Jossey Bass.
- Coleman, J. S. 1988 "Social Capital in the Creation of Human Capital". *American Journal of Sociology* 94: 95-120
- Coleman, J. S. 1990 *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Fine, B. 2001 *Social Capital versus Social Theory*. London: Routledge.
- Forester, J. 1985 *Critical Theory and Public Life*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Friedmann, J. 1987 *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Fukuyama, F. 1995 *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York, Free Press.
- Giddens, A. 1984 *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Granovetter, M. 1985 "Economic action, social structure, and embeddedness". *American Journal of Sociology*, 91: 481-510.
- Habermas, J. 1984 *The Theory of Communicative Action: Vol 1: Reason and Rationalisation of Society*. Cambridge: Polity Press.

- Habermas, J. 1987 *The Theory of Communicative Action, Vol II: The Critique of Functionalist Reason*. Cambridge: Polity Press.
- Healey, P. 1992 "Planning through debate: the communicative turn in planning theory". *Town Planning Review*, 63,2: 143-62
- Healey, P. 1997 *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: Macmillan.
- Healey, P. 1998 "Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning." *Environment and Planning A*, vol. 30, pp.1531-46.
- Hodgson G. M. 1988 *Economics and Institutions*. Cambridge: Polity Press.
- Innes, J. 1995 "Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice". *Journal of Planning Education and Research* 15(3), pp.99-211.
- Innes, J. 1996 "Planning through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Model" *Journal of the American Planning Association* 62:4, pp.460-472.
- Loury, G. 1977 "A dynamic theory of racial income differences", in P. A. Wallace and A. Le Mund. (eds), *Women, minorities, and employment discrimination*. Lexington, Mass.: Lexington Books.
- North, D.C. 1981 *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- Powell, W. W. and Dimaggio, P. J. 1991 "Introduction", in W. W. Powell and P. J. Dimaggio (eds) *The new institutionalism in organisational analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Putnam, R. 1993 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Sager, T. 1994 *Communicative Planning Theory*. Avebury: Aldershot, Hants.
- Senge, P. 1990 *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.
- Suh, S. T. 1998 "Evaluating the capacity of plan-making in Seoul through institutional analysis", *International Journal of Urban Sciences*, 2(2), The University of Seoul.
- Wilson, P. A. 1997 "Building Social Capital: A Learning Agenda for the Twenty-first Century". *Urban Studies* 34,5-6: 745-60.
- Zucker, L. G. (eds) 1988 *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, Mass.: Ballinger.

# The Role and Task of Urban Planning for Building Social Capital: Approaches and Policy Implications

Soon-Tak Suh

※ Keywords: Social Capital, New Institutionalism, Collaborative Planning

The development of social capital within a contemporary fragmented society has recently attracted interest from policy-makers and academics in theory and practice of social science. However, there is little study on the way in which social capital is built through collaborative planning processes in Korea. In this context, this study is aimed at reviewing the concept and theoretical background of social capital, examining conditions and approaches for building social capital within a Korean context, and suggesting policy implications.

The result of this study suggests that the tasks of planning for building social capital should be as follows: Firstly, it is necessary to increase both transparency of plan-making procedures, and understanding and collaboration through interactive communication between planners and citizens. Secondly, it requires participatory action research, organizational learning, dynamic systems analysis, and communicative action. Thirdly, Korean planners should pay special attention to the promotion of stakeholder's participation, communicative approach, assessment of social capital, planning education for reflective practitioners.