

사회적 자본이 지방정부 외부역량에 미치는 영향: 성남시 사례를 중심으로*

윤 두 섭** · 오 승 은***

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 사회적 자본과 지방정부의 역량
- III. 분석 결과
- IV. 결 론

〈요 약〉

본 연구는 첫째, 사회적 자본과 사회적 자원을 측정하기 위한 지표를 개발하고 둘째, 사회적 자본은 사회적 자원에, 그리고 사회적 자원은 지방정부의 외부역량에 긍정적인 영향을 미친다는 가설을 검증하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 이를 위하여 성남시의 3개구에 거주하는 44개동 주민을 대상으로 무작위 추출하여 설문조사를 실시하였고, 설문조사를 통하여 얻어진 원자료(raw data)는 SPSS 12.0을 이용하여 교차분석과 회귀분석을 실시하였다.

본 연구의 분석결과 사회적 자본을 구성하는 신뢰, 연계망, 제도 및 규범은 사회적 자원의 형성에 모두 긍정적인 영향을 나타냈으며, 그 중 연계망의 영향이 상대적으로 크게 나타났다. 사회적 자원과 지방정부 외부역량과의 관계 또한 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

본 연구는 사례조사를 통하여 일반화하기 어려운 한계를 지니나, 사회적 자본의 측정 가능성과 사회적 자본이 지방정부의 역량 강화로 이어지는가에 대한 실험적 연구로서의 의의를 지닌다 할 수 있다.

【주제어: 사회적 자본, 사회적 자본 측정지표, 사회적 자원, 외부 역량, 지방정부】

* 이 논문은 2004년도 한국학술진흥재단의 지원에 의하여 연구되었음(KRF-2004-074-BM0047).

** 행정자치부(dsyoun@hanmail.net)

*** 교신저자, 제주대학교 행정학과(seunoh@cheju.ac.kr).

I. 서 론

‘혁신은 결승선이 없는 경주와 같다’는 Stoker의 주장¹⁾처럼, 오늘날 정부의 역할과 기능을 올바른 방향으로 이끌기 위한 행위자들의 ‘무한경주’(無限競走)는 계속되고 있다. 이러한 무한 경주에서 승리하기 위해서는 정부의 역량 강화가 필수적인데, 이는 지방자치의 시행과 급변하는 행정환경하에 혁신적 정책대응의 필요성이 큰 지방정부에 있어 특히 절실하다 할 수 있다.

최근 들어 지방분권과 참여에 대한 정부의 정책천명이 이루어지면서 지방정부의 혁신과 역량에 대한 학자들의 관심이 증폭되고 있는 바(윤두섭·이승종, 2004; 이재성·임승빈, 2004; 정광호, 2005), 이러한 관심은 분권이나 참여만으로는 혁신의 목적달성이 어렵고 지방정부의 역량 강화가 여러 측면에서 필요하다는 각각에서 비롯된 바람직한 변화라 하겠다.

그렇다면 지방정부의 역량은 어떠한 요인들의 영향을 받아 축적되고 작동되는가? 이와 관련하여 최근 국내 학계에서 주목받고 있는 사회적 자본(Social Capital)에 대한 논의는 지방정부의 역량연구에 논리적 기반을 제공해 주고 있다. 사회적 자본은 정부의 정책반응성(policy responsiveness) 역할, 구성원간의 신뢰와 연계망(network) 제공, 그리고 정책의 실현 가능성과 각종 규제 및 행정비용의 절감 등을 통하여 정책의 효과성(effectiveness)을 제고시켜주는 기능을 수행하기 때문이다(Rice, 2001; Putnam, 1993b; 정광호, 2005). 그럼에도 불구하고 국내에서 사회적 자본과 지방정부의 역량에 대한 연구는 몇몇을 제외하고는 찾아보기 힘든 실정이다.²⁾

이와 같은 인식하에 본 연구는 첫째, 선행연구의 고찰을 통하여 사회적 자본의 개념정의와 이를 측정하기 위한 구체적인 지표를 개발하고, 둘째, 이러한 지표들을 통하여 사례로 선정된 지역에서 수집한 자료들을 이용하여 예비분석함으로써 사회적 자본 요인들이 지방의 역량 중 지방정부의 외부역량 - 그 중에서도 지역 시민사회 역량 - 과 관련이 있는지를 파악해 보고자 한다. 물론, 사례조사를 통하여서는 일반화하기 어려운 한계를 지니나, 사회적 자본의 측정 가능성과 사회적 자본이 지방정부의 역량 강화로 이어지는가에 대한 실험적 연구로서의 의의를 지닌다 할 수 있다.

1) 2005년 5월25일 서울에서 개최된 제6회 정부혁신세계포럼 Plenary Session 4 “지방정부의 책임성과 투명성 제고” 발표 중에서.

2) 김상묵·박희봉·강제상(2001)은 서초구 공무원을 대상으로 정부의 효율적 조직관리를 위한 사회적 자본과 지방정부의 역량(지역 자본)간 관계를 분석한 바 있으며, 정광호(2005)는 지방정부의 재정자립도와 사회적 자본간의 관계를 분석하기 위하여 우리나라 97개 시·군·구 단위의 통계자료를 이용하여 분석을 시도하였다.

II. 사회적 자본과 지방정부의 역량

1. 사회적 자본의 정의

사회적 자본은 모든 사회과학에서 적용될 수 있는 개념으로, 사회적 자본이란 용어가 국내외적으로 다양한 학문분야에서 대두되고 있지만³⁾ 전혀 새로운 현상을 다루는 개념은 아니다. 그것은 이전부터 논의되어 왔던 사회적 관계 혹은 사회구조화과정을 보다 잘 이해할 수 있도록 숨은 변수(hidden variables)를 도입하여 그 메커니즘을 설명하기 위한 새로운 ‘틀’일 뿐이다.

19세기 고전 사회학에서 기원한 사회적 자본이 현재와 같이 활발한 연구대상으로 부각된 것은 Bourdieu(1986)와 Coleman(1988)에 의해서였다. Bourdieu(1986)는 사회적 자본이란 용어를 1970년대 한 지역사회에서 회원제(membership)를 통해 주민들에게 발생하는 추가 이익과 기회창출의 의미로 사용하기 시작하였다. Coleman(1988)은 사회적 자본을 주민들의 사회적 연대(social ties)로부터 나타나는 개인적 자원이란 의미로 사용하고 있다. 즉, Coleman에 있어 사회적 자본은 은행계정에서 확인할 수 있는 금융자본(financial capital)과 인간의 두뇌 안에 있는 인간자본(human capital)과는 달리, 사람과 사람사이의 관계라는 의미를 포함하고 있다.

Putnam(1993b: 167)은 사회적 자본을 “활동을 조정 혹은 용이하게 함으로써 사회의 효율성을 증대시킬 수 있는 신뢰, 규범, 연계망(networks)과 같은 사회조직의 특징”과 연관시켜 정의하고 있다. Fukuyama(1995) 또한 사회구성원간의 신뢰를 사회적 자본으로 보고 있다.

한편 세계은행의 정의에 의하면 사회적 자본(Social Capital)은 어떤 사회 안에서 사회적 교류의 양과 질을 형성할 수 있는 관습, 연고관계, 그리고 규범을 의미하는 것이며, 사회적 자본의 원천을 크게 가족, 커뮤니티(이웃), 회사, 비공식적인 조직, 공공조직, 인종, 성별로 나누어 제시하고 있는데, 이 중에서 인종의 경우 우리나라에서는 출신지역 즉, 고향으로 바꾸어 생각해 볼 수 있을 것이다.

이와 같이 다양한 개념정의를 Grootaert(1998)는 세 가지로 정리하고 있다.⁴⁾

3) 사회적 자본에 대한 논의가 구미에서 활발하게 전개되고 있는 것과는 달리 우리나라에서 사회적 자본에 대한 관심이 증대된 것은 그리 오래되지 않았다. 시기적으로는 1990년대 말부터 사회학, 경제학, 행정학, 정책학, 정치학 분야의 학술대회나 학술지 등을 중심으로 사회적 자본 이론을 이용한 연구결과들이 발표되기 시작하였으나, 대개의 연구 성과물들은 개별적인 학문적 관점에서 접근한 사회적 자본에 대한 개념과 함의(Implications) 등을 제시한 시론적 연구에 가깝다(서순탁, 2002: 80-81). 이러한 측면에서 최근 박희봉(2000, 2001), 김상묵 외(2001), 소진광(2004), 정광호(2005), 김상미(2005) 등에 의해 사회적 자본에 대한 실증적 분석이 시도된 것은 의의가 크다.

4) Grootaert(1998)는 Putnam과 Fukuyama의 사회적 자본 개념에 제도, 관계, 태도 및 가치

첫째, 가장 협의의 개념으로 사회적 자본을 사람들 사이의 ‘수평적 결합’(horizontal association)으로 보는 Putnam(1993b)의 정의이다. 여기서 사회적 자본은 지역사회 생산성에 영향을 미치는 사회적 연결조직(시민참여의 네트워크)과 관련 규범으로 구성되어 있다.

둘째, 보다 광의의 개념으로 사회적 자본을 “두 가지 요소를 공통으로 가지고 있는 다양한 실체(entities)로, 그러한 실체들은 사회구조적 양상을 띠며, 개별적이든 집합적이든 그러한 구조 내에서 행위자의 어떤 행동들을 쉽게 만드는 속성을 지니고 있다”는 Coleman(1988)의 정의이다. 여기서 두 가지 공통적인 특성이란 사회적 자본이 사회구조의 어떠한 영역으로 구성되며, 그 구조 안에 있는 개인의 어떤 행동들을 용이하게 해 준다는 것이다. 이러한 Coleman의 개념은 사실상 개인간 행태를 지배하는 규범의 전체적 조화뿐만 아니라 개괄적인 사회구조도 포함하고 있다.

셋째, 가장 포괄적인 정의로 사회적 자본에 규범으로 하여금 사회구조를 발전시키고 형성하게 하는 사회·정치적 환경을 포함시키고 있다. 주로 비공식적이고 지방적이며, 수평적 혹은 계층적 관계를 다룬 첫 번째와 두 번째 입장에 더하여 세 번째 입장은 정부, 정치제도, 법의 지배, 재판체계 그리고 시민 및 정치 자유와 같은 공식적이고 제도적인 관계와 구조까지 포함시키고 있다. 이러한 견해는 제도가 경제성장과정 및 경제발전 유형에 중요한 영향을 미친다고 보고 있다.

Serageldin & Grootaert(2000: 47)는 이상의 사회적 자본에 대한 세 가지 견해가 다음과 같은 공통점을 지니고 있다는데 주목하고 있다. 즉, ① 경제, 사회 및 정치적 측면을 연계시키며 사회적 관계가 경제적 결과에 의해 영향 받고 또 경제 결과에 영향을 미친다는 신념을 가지고 있으며, ② 경제활동주체간 관계와 이들 경제활동주체의 공식, 혹은 비공식 조직이 경제활동의 효율성을 증진시킬 수 있는 방식에 초점을 두고 있으며, ③ 바람직한 사회관계와 제도가 긍정적인 외부효과를 가지고 있다는 점을 지적하고 있다.

결론적으로 사회적 자본은 정체성을 지닌 어떤 사회를 형성하는 과정에서 생산력을 증대시킬 수 있는 공식적인 제도뿐만 아니라 이를 유지시켜 주는 규범과 비공식 기능까지를 포함하며, 상호신뢰를 바탕으로 주민복지를 증진시키거나 삶의 질을 제고시켜줄 수 있는 광범위한 사회적 관계로 정의할 수 있다. 동시에 사회적 자본은 다른 실체(entity)를 인지하는 과정에서 확인될 수 있고, 구성원 각자가 이를 배타적으로 소유할 수는 없지만 그 영향은 전체적으로 뿐만 아니

를 포함시키고 있는데, 특히 사회적 자본이 단순히 사회저변을 받쳐주는 제도의 합이 아니라, 사회를 견고하게 지탱해주는 접착제와 같은 역할을 수행한다고 정의하고 있다.

라 개별적으로 나타나는 특징을 지니고 있다.

그러나 사회적 자본은 사회적 자본의 기원이 개별 구성원의 조직화과정에 있고 이러한 조직화과정 역시 다양한 형태를 띠고 있기 때문에 이의 인지방향이나 사용목적에 따라 다양하게 접근할 수 있다. 이러한 맥락에서 사회적 자본은 소진광(1999a: 37)이 지적하고 있는 바와 같이 ① 경제기능과 관련한 생산수단으로서의 의미와 ② 정치·사회적 변화와 관련한 가치로서의 의미를 동시에 지니고 있다고 할 수 있다.

2. 사회적 자본의 측정지표

1) 선행연구의 검토

사회적 자본의 개념에 대한 연구는 경제학, 사회학, 정치학, 인류학, 의학, 교육학, 사회경제학, 그리고 도시행정학 등의 다양한 응용학문분야에서 진행되어 왔으며 그 본질에 대해서는 끊임없이 학문적인 논쟁이 있어왔다. 그러나 약 10년 전부터 사회적 자본에 대한 이러한 학제간 서로 다른 관점은 통합되어 나타나고 있다. 이는 초기의 Coleman(1988, 1990)과 Putnam(1993)의 논문들에 의해 큰 영향을 받았고, 그 이후에 많은 학자들에 의해 사회적 자본에 대한 정의와 실제적인 적용에 관한 논문들이 발표된 바 있다(Serageldin & Grootaert, 2000; Woolcock & Narayan, 2000).

(1) 사회학에서의 접근

Gold(1995)는 Los Angeles에 있는 유대계 공동체 회원의 경우에는 그들이 속한 공동체 구조에 결속하며 경제사회의 주류에 더 적극적으로 참여하는 행태를 보인다고 주장하였다.

Putnam(1993)은 북 이탈리아와 남 이탈리아를 대상으로 수행한 비교연구에서 투표율, 신문구독률, 합창단의 회원수, 축구클럽, 공공기관에 대한 신뢰도 등에 의해 측정된 시민 참여도로서의 사회적 자본(Social Capital)을 연구하였는데, 모든 지표가 높게 나타난 북 이탈리아에서는 공공관리능력, 기관의 업무수행력, 그리고 개발비율이 현저히 높게 나타났다. 이에 반하여 유사한 방법론을 미국에 적용한 연구(Putnam, 1995a·1998)에서는 미국의 사회적 자본은 지속적이고 장기적인 측면에서 하락하고 있음을 보여주었다.

Fernandez-Kelley(1996)는 Baltimore시 게토(ghetto)에 거주하는 소녀들이 학교를 떠나거나, 10대 미혼모가 되거나, 정상적인 고용을 거부하는 행태가 매우 강하다는 것을 발견하였다. 이는 일상적인 폭력, 실업, 그리고 약물 중독 등의 환경에 처한 소녀들이 자신의 정체성과 신분을 스스로 만들어가야 했기 때문이었다.

Bullen & Onyx(1997)는 호주 New South Wales의 다섯 개 지역사회를 대상으로 신뢰, 상호 이익관계, 행동규범의 원칙에 근거한 사회적 관계, 그리고 네트워크를 형성하는 주민들을 조사하였다. 이들은 구체적인 사회적 자본 측정에 앞서 문헌상에 나타난 사회적 자본 관련 주제를 도출하였는데, 그 주제는 네트워크에 의 참여, 호혜성(reciprocity), 신뢰, 사회적 규범, 공통분모(the commons), 그리고 적극적 활동력(proactivity) 등이었다. Bullen & Onyx의 사회적 자본 개념요소는 사회적 자본을 협의로 접근한 Putnam(1993b)과 유사한 입장으로, 이들이 최종적으로 도출한 사회적 자본 개념요소는 모두 지역사회 구성원의 상호이익을 도모하기 위한 상호조정과 협동과정에 초점을 두고 있다. 그러나 이들의 사회적 자본 지표는 실증연구를 통해 도출된 것이 아니기 때문에, 사회적 자본의 의미만으로 그 존재를 확인하는 데에는 한계가 있었다.

Bullen & Onyx의 경우처럼 개념을 먼저 정립하고 그 존재를 확인하는 과정과 관련한 문제를 피하기 위해 Falk & Harrison(1998)은 하나의 전체 지역사회 분석단위를 먼저 선정하고, 그 안에서의 사회적 산출 생산(the production of social outcomes)을 주민들간 상호작용의 결과로 간주하였다. 그들은 현장 자료로부터 분석과정을 실행하고 이론을 세울 때까지 사회적 자본에 대한 개념정의를 유보하였다.

Temple & Johnson(1998)은 아프리카의 사하라 지역의 나라를 대상으로 인종의 다양성, 사회적 이동, 그리고 전화사용량과 관련된 자료를 사용하여 사회적 연결밀도(Density of Social Network)를 측정하고 이를 이용하여 사회적 역량(Social Capability) 지표를 작성하였는데, 이 지표가 국가의 경제성장률의 많은 부분을 설명하고 있다고 주장하였다. 그리고 Saegert & Evans(2003)는 주거환경, 저소득층, 그리고 세대간 사회적 자본의 역할에 대한 연구를 수행한 바 있다.

사회학적 접근의 국내연구로 대표되는 이재열(1998)의 연구는 사회적 자본에 관한 논의가 한국사회에 대해 가지는 함의를 고찰하였다. 이를 위하여 사회적 자본의 개념과 사회적 자본의 긍정적·부정적 기능, 그리고 한국사회에서의 사회적 자본의 역할에 대한 설명을 간략하게 제시하였다.

주성수(1998)는 시민사회 폐리다임에 대한 이론의 체계화를 사회적 자본에 초점을 맞추어 시도하면서, 이재열의 연구가 사회적 자본의 부정적 기능과 긍정적 기능을 구분하지 않는 가치중립적인 개념의 간과성을 지녔음을 지적하고, 사회적 자본이 사회적 문제해결과 발전을 위한 보다 유용하고 확실한 접근법이 되기 위해서는 각 사회의 특수한 조건에 따라 그 사회에 유익한 사회적 자본과 그렇지 못한 사회적 자본을 구별할 수 있는 분별력이 요구되며, 이에 대한 정책적 처방으로까지 경험적 응용력을 보여주어야 한다고 주장하고 있다.

또한 이정규(2003)는 경제사회학적인 측면에서의 사회적 자본의 한 형태인

사회적 네트워크와 직업탐색의 효과 및 직업탐색의 실행에 미치는 영향력을 분석하였다.

(2) 정치학/행정학에서의 접근

Massey & Espinosa(1997)은 미국 유입 멕시코인 이민자들을 대상으로 사회적 자본을 연구하였다. 그들은 북미자유무역협정(NAFTA)이 재화와 서비스를 생산·분배하고 소비하는 사람들의 교류를 증가시킨다고 가정하였는데, 사회적 자본(Social Capital)이 이주 장소, 이주민의 수, 그리고 이주 이유를 예측하는데 신고전이론(Neo-classical Theory)이나 인간자본이론(Human Capital Theory)들 보다 훨씬 설명력이 높다고 주장하였다. 그리고 이러한 결과들은 미국으로 오는 멕시코 이민자들을 더 효과적이고 형평성 있게 관리할 수 있는 혁신정책의 기초로 사용될 수 있다고 주장하였다.

Freitag(2003)는 정치학적인 측면에서 일본과 스위스를 대상으로 사회적 자본의 역할을 비교 연구하였다. 그에 의하면 두 나라는 정치적, 문화적 그리고 경제적 발전의 측면에서 유사성을 나타내고 있으며, 이러한 유사한 정치문화와 정치철학이 양국에서 거의 유사한 사회적 신뢰(Social Trust)를 형성하였다는 점을 발견하였다. 양국의 도덕적 태도, 생활만족도, 구성원들의 결합력 등이 다름에도 불구하고 유사한 사회적 신뢰를 나타내는 것은 교육, TV시청시간, 도시문화의 유사성으로부터 기인한다고 판단하였다.

Rich(2003)는 냉전 후에 구소련의 해체에 중요한 역할을 가져왔던 자원봉사(Volunteerism)와 결속력(associationalism), 시민사회와 그 조직으로 나타낼 수 있는 정치문화에 사회적 자본이 어떠한 역할을 했는지에 대한 연구를 수행하였다.

국내에서 사회적 자본에 대한 많은 연구를 발표한 박희봉은 김명환과 공동으로 수행한 연구에서 사회적 자본을 구성하는 변수와 지역사회 참여변수간의 관계를 특정 지역 주민의 설문조사를 통해 검증을 시도하였다(박희봉·김명환, 2000). 이 연구는 지역사회활동을 뒷받침하고 시민사회의 건전성을 결정할 사회적 하부구조로서의 사회적 자본이 협력적 지역사회 거버넌스 형성에 밀접한 관련이 있다는 것을 확인시켰다는 점에 의의가 있다. 또한 박희봉은 사회적 자본이 지방정부의 경쟁력에 미치는 영향력에 대한 연구를 발표하였다(박희봉, 2001). 사회적 자본과 지방정부 조직내 업무환경, 지방정부 효과성간의 인과관계를 분석한 결과 지방정부 조직내의 업무환경이 조직구성원의 사회적 자본 형성에 영향을 미치며, 조직 구성원의 사회적 자본이 업무환경에 영향을 미치고 있음을 밝혀내었다. 또한 같은 해 김상묵, 강제상 등과 함께한 연구에서는 조직 내 사회적 자본과 지적 자본 및 조직성과간의 관계를 밝혔다(김상묵·박희봉·강제상, 2001).

최창수(2000)는 미국의 사례를 이용하여 시민개념에 기초하고 있는 사회적 자본의 형성을 통하여 정부운영에 있어서의 적극적인 시민참여와 함께 시민통치가 어떻게 이루어질 수 있는지를 규명하였다. 유재원(2000)은 일부 도시민을 대상으로 한 설문조사를 통해 결사체 참여가 사회적 자본에 미치는 영향을 분석하였으며, 오철호(2001)는 정보통신기술의 발달과 사회적 자본 형성간의 관계에 관한 연구를 시도하면서 실증적 조사 연구는 수행하지 않았으나, 검증을 요하는 하나의 연구설계를 만드는 과정에서 정보통신기술의 발달이 사회적 자본의 형성을 증진하고 결과적으로 국민의 정치참여를 확대할 것이라는 가설을 제시하였다. 그리고 이용연(2002)은 민선 지방자치단체의 정책방향으로 사회적 자본의 활용 극대화를 제시한 바 있다.

(3) 경제학에서의 접근

Light & Karageorgis(1994)의 연구와 Portes(1995)의 연구는 미국 내 서로 다른 이민 공동체의 경제적 행복에 대한 실험을 보여준다. 그들은 특정 그룹(Los Angeles의 한국인, San Francisco의 중국인)들이 다른 그룹(San Diego의 멕시코인, New York의 도미니카인)에 비하여 경제적인 행복을 느끼고 있으며, 그 이유는 새로운 이민자들이 도착하여 편입되는 각 공동체의 사회적 구조 때문이라고 지적한다. 예컨대, 성공적인 공동체들은 비공식적인 신용, 보험, 자녀 교육, 영어교육, 그리고 직업 소개 등을 새로 도착한 이민자들에게 제공한 반면, 성공적이지 못한 공동체는 그들 구성원에 대한 중요 서비스의 공급이 제대로 이루어지지 못한 것으로 나타났다.

Knack & Keefer(1997)는 World Values Survey(WVS)에서 얻어진 신뢰와 도시민들의 규범과 관련된 지표를 사용하여 사회적 자본을 표현하였다. 그들은 경제성장에서의 사회적 자본의 효과를 Olson 효과(주거지를 찾는 과정을 통한 급격한 성장과 관련)와 Putnam 효과(신뢰의 증가에 의한 성장)를 확인하기 위하여 사회적 결합의 강도를 나타내기 위한 내용물로 위의 두 가지 지표를 사용하였다.

Narayan & Pritchett(1997)는 탄자니아의 사회적 자본과 빈곤조사(Tanzania Social Capital and Poverty Survey: SCPS) 결과를 이용하여 탄자니아 농촌의 사회적 자본 측정지표를 만들었다. 이 조사는 결속력을 강화하는 행동의 특징과 범위, 그리고 여러 가지 관습과 개인간의 신뢰 등과 관련된 질문으로 이루어져 있다. 그들은 사회적 자본의 지표와 가구 소득과의 관련성을 연구하여 마을 단위에서 사회적 자본은 가구소득을 증가시킨다는 결론을 얻었다.

국내연구 중 송태수(2004)의 연구는 시론적 단계이긴 하지만 사회적 자본에 관한 이론들과 연구결과들을 고찰한 다음 신뢰·규범·네트워크 등 사회적 자본

의 축적이 우리나라 기업의 경제활동에 미치는 영향을 분석함으로써 실무적 의미와 더불어 향후 기업의 경제활동과 관련된 사회적 자본의 연구방향을 제시하고자 하였다.

(4) 도시 및 지역개발학에서의 접근

사회적 자본에 관한 도시 및 지역개발학에서의 접근은 Ageman(2003)의 연구와 Morrison(2003)의 연구 등이 있다. 이들은 도시행정학적인 측면에서 사회적 자본은 여러 도시정책의 입안과정에서 시민참여를 이끌어 낼 수 있는 주요 요소이며, 지역사회의 발전을 도모할 수 있는 주요 요소를 사회적 자본이라고 판단하여 이와 관련된 지역간 비교 논문들을 다수 발표하였다.

도시 및 지역개발학 분야의 국내 연구는 대개의 경우 아직까지 실증적인 연구단계까지는 이르지 못했지만 소진광의 연구 등이 대표적이다. 소진광(1999a·1999b·2000·2002·2004)은 지방자치 및 지역개발 분야에서 사회적 자본의 개념 정립과 역할에 대해 연구하였다. 즉, 1999년에 사회적 자본 형성을 위한 지역사회 개발전략을 제시하기 위하여 전통적인 자본의 한계와 사회적 자본에 대한 선행연구를 검토하였으며(소진광, 1999a), 같은 해 “삶의 질” 향상에 이르는 수단으로서 사회적 자본의 유용성을 검토한 바 있다(소진광, 1999b). 또한 사회적 자본의 관점에서 지방자치의 궁극적인 가치, 목적, 수단을 연계시키기 위한 새로운 논리체계의 정립을 시도하였을 뿐만 아니라 Putnam의 사회적 자본 관점에서 사회적 관계의 공간화를 통한 지역발전 논리를 제시하기도 하였다(소진광, 2000·2002).

임경수(2004)는 지역발전이론들이 간과했던 부분에 대한 새로운 패러다임으로서의 사회적 자본에 관한 개괄적인 내용을 고찰하면서, 매우 다양하고 광범위하게 논의되고 있는 사회적 자본 중에서도 신뢰(trust)와 지역사회에의 자발적 참여(participation)에 관해 집중 조명하였다. 즉, 현지조사를 통하여 사례지역의 사회적 신뢰 수준과 지역사회의 참여 정도를 고찰하고, 이를 통해 지역발전 척도로서의 사회적 자본의 유용성과 그 한계를 고찰하였다.

서순탁(2001·2002)은 도시계획을 통한 사회적 자본 형성 조건과 접근방법을 제시하였는데, 도시계획과정을 통하여 사회적 자본을 증진시키기 위해서는 포괄적 이해관계자(Stakeholder)의 참여 촉진, 협력적·의사소통적 접근의 강조, 사회적 자본의 관점에서 계획의 주기적 평가 그리고 성찰적 실무자 육성을 위한 계획교육(Planning education) 강화 등의 노력이 요청된다고 주장하였다.

(5) 기타

이상의 분야 외에도 사회적 자본에 관한 연구는 다양한 학문분야에서 나타나

고 있다. 교육학적인 측면에서 이루어진 연구들은 사회적 자본과 지역발전과의 연결성에 기초하여 지역사회의 발전을 이루는 도구로서 사회적 자본을 이해하고, 이러한 사회적 자본의 증진은 성인들의 교육을 통해서 가능하다고 주장하였다(Kilpatrick, Field & Falk, 2003; Preston & John, 2003).

의학 분야에서 Edmondson(2003)은 사회적 자본이 건강을 증진시킬 수 있는 원천으로서 보건 정책의 입안과정에서 필요하다고 분석하였다. 또한 Cannuscio & Block(2003)는 사회적 자본이 사회적 연결과 관계 속에서 개인과 단체가 이용가능한 자원이라고 정의할 때, 높은 사회적 자본은 고령화 사회에서 노인들에게 생산성, 독립성, 그리고 생활을 영위할 수 있도록 돋는다고 주장하였다. 또한 사회적 자본이 보건적 자본에 의해 증진될 수 있다는 이론에 근거하여 보건복지의 증진에 의해 사회적 자본이 축적될 수 있다는 연구도 이루어지고 있다 (Bolin, Lindgreen, Lindstrom & Nystedt, 2003).

국내 기타 연구로는 김혜란의 연구와 이미정의 연구를 들 수 있다. 먼저 김혜란(2001)의 연구는 사회적 자본과 여성정책에 관한 관계를 조명해 보면서 사회적 자본 관점에서 여성정책이 가지는 한계를 극복할 수 있는 대안을 제시하였다. 즉, 사회적 자본의 관점에서 여성정책을 실질적으로 활성화시키기 위해서는 여성학적 접근방법에 교육학적 접근방법과 자원봉사활동 간의 연계를 위한 정책학적 접근방법 및 정보화를 위한 시스템적 접근방법이 보완된 학제간 접근방법이 고려되어야 한다고 주장하고 있다.

한편 이미정(2002)은 공공부문 IT 아웃소싱 관계와 사회적 자본과의 관계에 대한 증명을 시도하였다. 이 연구에서는 공공부문 IT 아웃소싱에서 relationship과 사회적 자본의 관계를 경험적으로 규명하고 개선하기 위하여 관련 사례(한국의 철도청 사례, 영국의 국세청 사례)를 비교·분석하였다. 이 연구는 공공부문에서 IT 아웃소싱상의 관계문제를 기존의 조직간 관계에 한정되어 바라본 것을 조직내 관계영역으로 확대하였으며, 그 영향요인과 사회적 자본과의 관계를 산출함으로써 정서적 측면의 아웃소싱 관계문제를 표면화시켰다는 점에 의의를 두고 있다(이미정, 2002).

이상의 논의를 정리하면 다음의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 학문분야별 사회적 자본에 관한 연구동향

학문 분야	저자	발표 년도	사회적 자본 개념요소 혹은 측정지표	연구방법
사회학	Putnam	1993	투표율, 신문구독율, 합창단의 회원수, 축구클럽, 공공 기관에 대한 신뢰도	비교 연구
	Fernandez-Kelley	1996	일상적인 폭력, 실업, 악물중독, 정체성	정성적 연구
	Bullen & Onyx	1997	네트워크에의 참여, 호혜성, 신뢰, 사회적 규범, 공동 분모(the commons), 적극적 활동력	정량적 연구
	Temple & Johnson	1998	인종의 다양성, 사회적 이동, 전화사용량	정성적 연구
	Saegert & Evans	2003	주거환경, 저소득층, 세대간 역할	비교 연구
	이재열	1998	사회적 관계, 사회적 신뢰	정성적 연구
	주성수	1998	사회적 관계, 네트워크	정성적 연구
	이정규	2003	사회적 네트워크	정량적 연구
정치학/ 행정학	Massey & Espinosa	1997	이민 장소, 이민자의 수, 이민 이유	비교 연구
	Freitag	2003	도덕적 태도, 생활만족도, 구성원의 결합력, 교육, TV 시청시간, 도시문화, 사회적 신뢰	비교 연구
	Rich	2003	자원봉사, 결속력, 시민사회, 정치문화	정성적 연구
	박희봉· 김명환	2000	지역, 시민교육, 지역사회리더십, 규범, 신뢰, 의사소통 채널, 지역사회 거버넌스, 지방정부의 역할, 지역사회 능력, 행정대응성	정량적 연구
	유재원	2000	참여, 투표, 정치적 관심, 정치지식, 시민의무감, 관용성, 정부신뢰, 정치 효능, 사회신뢰	정량적 연구
	최창수	2000	생활공동체, 정신적 공동체, 상호접촉, 문화활동의 활성화, 공공생활의 적극적 참여	정성적 연구
	박희봉	2001	신뢰, 규범, 네트워크	정량적 연구
	김상묵·박희봉· 강제상	2001	신뢰, 규범, 네트워크	정량적 연구
경제학	이용연	2002	자발적 결사체, 지역공동체, 시민사회	정성적 연구
	Light & Karageorgis	1994	공동체, 사회적 연결성	비교 연구
	Portes	1995	공동체, 사회적 연결성	비교 연구
	Knack & Keefer	1997	도시민의 규범, 신뢰	정량적 연구
	Narayan & Pritchett	1997	결속력, 관습, 신뢰, 가구 소득	정량적 연구
도시 및 지역 개발학	송태수	2004	신뢰, 규범, 네트워크, 경제활동	정성적 연구
	Ageman	2003	시민참여	비교 연구
	Morrison	2003	지역사회발전 척도	비교 연구
	소진광	1999 - 2004	신뢰기반, 네트워크, 사회적 규범, 참여기회, 이타적 성향 및 포용력	정성적 연구
	임경수	2004	신뢰, 자발적 참여, 지역발전 척도	정량적 연구
	서순탁	2001 - 2002	사회 신뢰, 협력적 의사소통, 포괄적 이해관계자의 참여	정성적 연구

(다음 쪽에 계속)

학문 분야	저자	발표 년도	사회적 자본 개념요소 혹은 측정지표	연구방법
기타	Edmondson	2003	건강, 보건정책 입안 과정	정량적 연구
	Cannuscio & Block	2003	사회적 연결, 사회적 관계, 이용 가능한 자원, 노인의 생산성·독립성·자립성	정성적 연구
	Kilpatrick, Field & Falk	2003	성인의 교육	비교 연구
	김혜란	2001	네트워크, 교육, 지역사회단체	정성적 연구
	이미정	2002	신뢰, 규범, 네트워크(의사소통)	비교 연구

2) 측정지표의 개발

사회적 자본의 측정지표는 크게 정량적 지표와 정성적 지표로 분류될 수 있다. 그러나 이미 지적한 바와 같이 사회적 자본은 소유의 관점에서가 아니라 활용의 관점에서 접근되어져야 하기 때문에 사회적 자본을 정량화 하기란 쉽지 않은 일이다. 따라서 사회적 자본은 주로 정성적 지표에 의해 측정되는 경향이 있으며, 정성적 접근에 의해 파악된 사회적 자본을 보완적으로 설명하기 위하여 정량적 지표가 사용될 수도 있다(소진광·안혁근, 2004).

사회적 자본의 상당부분은 뮤시적이고, 상대적인 것이라서 쉽게 측정하기도 어렵고, 분류하기도 어렵다. 제도적인 사회적 자본이 관계적인 지표(indicator)로 접근될 수 있고, 관계적인 사회적 자본이 제도에 의해 통제될 수도 있다. 또한 모든 경우에 인연적(bonding) 사회적 자본, 교량적(bridging) 사회적 자본, 그리고 연계적(linking) 사회적 자본이 명확하게 구분되는 것도 아니다(Grootaert, Narayan, Jones, Woolcock, 2003; 소진광, 2004). 사회적 자본을 구조적 속성과 인지적 속성만으로 분류하게 되면 활용의 관점에서 파악되는 사회적 자본은 그 유용성을 인정받을 수 없고 발전현상을 설명하는데 한계를 지니게 된다. 이러한 이유로 사회적 자본의 본질은 불가피하게 대용지표로 표현되고 있다. 즉, 신뢰라든가, 네트워크, 지역사회 규범 등은 사회적 자본의 본질이 아니라 본질을 구성하고 있는 개념요소이고, 이러한 개념요소들은 구조적, 인지적 혹은 활동적 속성으로 표현되고 있다.

그리고 사회적 자본의 다양한 형태는 하나의 분석단위로 측정될 수 없기 때문에 지역사회간 사회적 자본의 비교가 어렵다. 모든 유형의 사회적 자본을 검토하여 정책목표에 합당한 유형을 정하고, 지역특성에 맞는 사회적 자본의 개념요소를 정의하며 그러한 개념요소를 측정할 수 있는 지표(체계)를 개발한 이후에 비로소 사회적 자본을 측정할 수 있게 된다. 이 경우에도 사회적 자본의 측정결과가 미리 정의한 사회적 자본의 개념요소와 측정지표에 함몰되어 사회적 자본의 본질을 왜곡할 수 있다. 따라서 경제발전과 관련하여 사회적 자본을 측

정하려 한다면, 경제활동을 촉진하고 한정된 생산요소를 보다 효율적으로 결합하는 과정과 관련 있는 사회적 자본의 개념요소를 찾아내고 그 측정지표를 개발하여야 할 것이다.

또한 사회적 자본의 개념요소를 광범위하게 도출했다고 해서 사회적 자본을 보다 정확하게 측정할 수 있는 것도 아니다. 오히려 사회적 자본의 본질과 상관관계가 높은 개념요소 한두 개를 찾아내고 이를 잘 나타내 줄 수 있는 대용지표를 정의할 수 있다면 최소의 노력으로 지역사회의 사회적 자본을 보다 정확하게 측정할 수 있을 것이다. 개념요소가 많아지면 요소간 상호작용과 가중치 적용과 관련한 문제가 발생하여 조사결과를 분석하고 설명하기가 어려워진다. 특히, 사회적 자본의 구조적 측정지표와 인지적 측정지표만으로 사회적 자본을 조사하게 되면 정작 사회적 자본이 활용의 관점에서 발생하고 있다는 본질을 왜곡하기 쉽다. 따라서 사회적 자본이 활용되고 있음을 나타내줄 수 있는 지표의 개발(예컨대, 지역사회에서의 행사참여나 자원봉사활동 등)이 필요하다.

한편, 본 연구의 초점이 지방정부의 외부역량에 영향을 미치는 사회적 자본에 있는 만큼 사회적 자본의 중요 개념요소인 관계라든가 공통 가치는 지방적 환경과 밀접하게 관련되어 있고, 주민들이 그 효과를 다른 방식으로 경험하게 되므로 사회적 자본은 분석단위 또는 지역사회 특성에 따라 개념요소와 측정지표를 달리 하여야 한다.

이러한 맥락에서 사회적 자본의 측정을 위해서는 ① 사회적 자본을 측정하려는 목적을 검토하여야 하고 ② 지역사회 특성을 검토하고 범위를 설정하여 사회적 자본의 측정지표에 반영하여야 하며, ③ 구조와 인지를 연계할 수 있는 사회적 자본의 측정지표를 개발하여야 하고, ④ 사회적 자본의 개념요소는 서로 배타적이어야 하고 전체로서 연계되어 본질을 포괄할 수 있어야 하며, ⑤ 사회적 자본의 측정지표를 알기 쉽게 구성하여야 한다(소진광, 2004).

이와 같은 맥락에서 사회적 자본 개념요소는 신뢰, 연계망 그리고 제도 및 규범 등 세 가지로 설정할 수 있다. <표 1>은 서로 이질적인 학문분야에서 사회적 자본 연구가 수행되고 있음에도 불구하고 그 개념요소들이 신뢰, 연계망 그리고 제도 및 규범 등으로 압축될 수 있음을 보여주는 것이다. 따라서 본 연구에서도 사회적 자본의 개념요소로 이러한 공통적 요소를 사용하기로 하겠다.

3. 사회적 자원

Falk & Harrison(1998)은 사회적 자본 지표연구에서 “한 지역사회 안에서 지방 네트워크간의 상호작용으로부터 얻을 수 있는 산물의 속성은 무엇인가?”라는 연구주제와 관련하여 그들은 가설적인 지표(tentative indicators)이기는 하지만 ‘지식자원’, ‘정체성 자원’, 그리고 ‘통합자원’을 통해서 설명할 수 있다고 주장

하였다. 이들은 전통적으로 사회적 자본이 함의하고 있는 신뢰, 네트워크, 그리고 규범 등과 같은 표현 대신 다음의 세 가지 지표체계로 범주화 하였다. 우선 지식자원(knowledge resources)은 지역사회의 공유된 지식자원과 개인 및 집단정보의 자원이 상호 작용할 경우 나타나는 것으로, 구성원의 거주기간, 족보, 활동, 가치와 평판, 직업, 자원봉사 태도, 취미와 이해로 조사된다. 정체성 자원(identity resources)은 개인 및 집단 정체성과 관련한 공통된 이해의 자원이 상호 작용할 경우에 나타나며, 사회적 혹은 시민적 소속감을 나타낸다. 마지막으로 통합적 자원(consolidated resources)은 상호이익을 위해 모아지고 호혜적으로 사용되는 지역사회 자산을 공동으로 이해하고 그러한 자산과 친숙한 것과 관련한 자원에 상호작용할 때 나타난다.

이러한 Falk & Harrison의 연구는 사회적 자본을 기술하기 위해 자원(resource)이라는 새로운 개념과 이를 측정하기 위한 구체적 지표들을 제시하고 있으나, 내용상 사회적 자본의 개념요소와 측정지표에 대한 기존 연구들의 재분류에 불과한 일정한 한계를 갖는다. 그들이 제시하고 있는 개념요소인 각 범주별 자원은 사회적 자본을 통하여 축적되고 발현될 수 있는 것이며, 이러한 사회적 자본의 산물 - 생성된 자원 - 은 다른 환경적 요인들에 영향을 미칠 수 있는 것이다. 이런 점에서 Falk & Harrison의 개념요소 세 가지는 사회적 자본을 측정하기 위한 지표체계라기 보다는 - 범주별 세부지표는 차제하더라도 - 사회적 자본의 산출물로서의 '사회적 자원'(social resources)으로 이해되어져야 할 것이다.

4. 지방정부의 외부역량: 지역 시민사회의 역량

일반적으로 역량의 개념은 1973년 McClelland에 의하여 처음 소개된 것으로 알려지고 있다(박우성, 2002). 그는 역량을 업무성과와 관련된 광범위한 심리적 또는 행동적 특성으로 정의하였는데, 이후의 후속 연구들이 개인의 내적특성에 초점을 맞춘 개념정의를 기본적으로 수용하면서도 개념화의 정치화 내지는 범위의 확장을 추구함으로써 역량개념의 진화가 이루어졌다. 외국에서는 Spencer 외(1993), Sparrow (1996), Mirabile(1997), UNDP(1998) 등이, 국내에서는 최봉기 외(1993), 김병국·권오철(1999), 최영출(2004), 최길수(2005) 등이 역량에 대한 개념화 작업을 시도한 바 있다. 이들의 논의는 대체로 두 가지로 요약되는데, 하나는, 대부분의 연구가 개인의 능력이나 잠재적 특성 등과 같은 인적 역량을 기본적인 역량요소로 수용하는 공통점을 보인다는 점이며, 다른 하나는, 인적 역량을 역량의 기본요소로 수용하면서도 역량의 개념을 개인의 내적 특성으로 한정하기 보다는 조직의 전반적 자원과 능력을 의미하는 물적(物的) 역량으로까지 확대하고 있다는 점이다. 이러한 판단에 기초하여 본 연구는 역량을 “조직의 목적달성을 위한 조직 및 구성원의 특성으로서 인적 역량과 물적 역량을 포괄하

는 것”으로 정의해둔다(윤두섭·이승종, 2004).

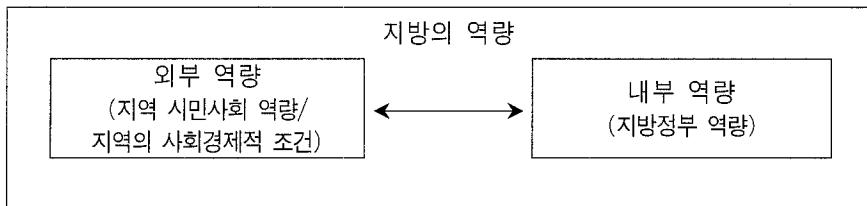
마찬가지 맥락에서 지방정부의 역량은 지방정부의 목적달성을 위해 필요한 지방정부 조직 및 공직자의 인적 역량과 물적 역량으로 이해된다. 이를 좀 더 구체적으로 설명하면 지방정부 내 행위 주체들이 조직내부의 인력, 구조, 지식, 정보, 재정, 의지, 노력 등과 같은 자원을 통합하고, 이를 통하여 새로운 자원을 창출해낼 수 있는 능력, 그리고 조직내부 행위 주체들의 혁신성향 등을 포함하는 것이라고 정의할 수 있다(Parry, 1996; 김병국·권오철, 1999; 이재경, 2002; 최영출, 2003). 이러한 개념은 아무리 훌륭한 인력과 많은 자금, 지식, 노력 등이 있어도 그것을 효과적으로 조직할 수 있는 역량이 없다면 행위 주체들의 경쟁 우위 확보는 어려울 것이고, 역량이 있으면 초기에 자원확보의 어려움이 있더라도 새로운 자원을 창출할 수 있는 능력을 가지고 있기 때문에 장기적으로 볼 때 경쟁우위를 확보할 수 있을 것이라는 점을 고려할 때 일응 타당하다.

이와 아울러 ‘지방정부의 역량’과 ‘지방의 역량’은 구분되어야 한다. 이는 ‘지방’과 ‘지방정부’가 같지 않기 때문이다. 지방정부는 지방의회와 집행부 즉, 공공부문을 한정하여 지칭하는 것인 반면, 지방은 지방내의 공공부문 뿐만 아니라 지역 시민사회를 포괄하는 것이다. 이러한 구분을 전제로 할 때, 지방정부의 역량은 “지방정부의 조직·재정·절차 및 그 구성원의 역량의 총화”로 표현될 수 있는 지방정부의 내부역량을 의미하는 것이며, 후자는 지방정부의 역량과 시민社会의 역량을 포함하는 보다 광범한 역량을 의미하는 것으로 이해되어야 한다.

그럼에도 불구하고 때로는 지방정부 외부의 요인 즉, 시민사회의 역량이나 지역의 사회경제적 조건과 같은 요인을 지방정부의 역량요인으로 포함하는 경우가 없지 않은데, FAUI 연구가 대표적인 예이다. 물론 지방정부를 어떻게 해석하느냐에 따라 지방정부 역량의 범주를 축소 또는 확대하는 것은 기본적으로 불가능한 일은 아니다. 그럼에도 불구하고 이와 같이 지방정부의 역량 개념의 외연을 지나치게 넓게하는 것은 분석상 어려움을 초래하기 때문에 바람직하지 않다. 예컨대, 시민사회의 역량을 지방정부의 역량에 포함시킬 경우, 우리는 어떤 지방정부의 혁신이 지방정부의 역량 때문인지, 시민사회의 역량 때문인지 아니면 양자의 상승작용 때문인지에 대한 해답을 얻기 어렵게 되는 것이다. 이러한 문제를 고려하여 여기에서는 양자를 구분하기로 한다.

이러한 엄격한 개념화를 통하여 우리는 시민사회 등 지방정부의 외부 역량 내지는 환경적 조건과 지방정부의 내부역량과의 연관관계를 보다 명확하게 분석할 수 있게 된다. 생각컨대, 지방정부 차원에서 볼 때, 지방정부의 역량은 지역 시민사회와의 역량과 지역사회와의 사회경제적 조건 즉, 지방정부의 외부역량에 의하여 일정한 연관관계에 놓이게 될 것이다. 이상과 같이 논의된 지방의 역량과 지방정부의 역량을 간단히 도해화하면 다음의 <그림 1>과 같다.

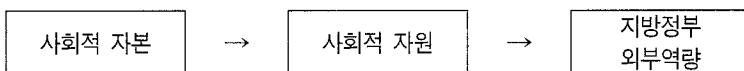
〈그림 1〉 지방의 역량



5. 분석의 틀: 사회적 자본과 지방정부 외부역량간의 관계

다음의 <그림 2>는 사회적 자본과 지방정부 외부역량간의 관계분석을 위하여 설정한 개념적 준거틀(conceptual framework)이다. 즉, ① 사회적 자본은 사회적 자원을 형성하고 ② 사회적 자원은 지방정부의 외부역량을 강화시킨다는 기본가설을 도식화한 것이다.

〈그림 2〉 사회적 자본과 지방정부 외부역량간의 관계분석을 위한 틀



다음의 <표 2>는 사회적 자본, 사회적 자원, 지방정부 외부역량을 측정하기 위한 구체적 지표들을 제시한 것이다. 전술한 바와 같이 이러한 변수별 측정지표는 지역사회의 특성에 따라 다르게 정의되고 표현될 수 있기 때문에 본 연구에서는 사례로 선정한 성남시의 지역 특성을 반영하여 설정한 것이다.

〈표 2〉 변수별 측정지표의 설정

구분		측정지표	척도
사회적 자본	신뢰	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부 정책결정에 대한 신뢰 성남시 정책결정에 대한 신뢰 현실적 지역사회 지도자에 대한 인지도 	5점 척도
		<ul style="list-style-type: none"> 거래관계의 신뢰도 배우자에 대한 신뢰 자녀에 대한 신뢰 부모자녀간 관계 	
	연계망	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회단체 참여 이웃과의 교류 위기상황에서 도움을 줄 이웃 함께 여행을 할 친구의 범위 	
	제도 및 규범	<ul style="list-style-type: none"> 청소년 비행에 대한 행태 범법행위 또는 위험요소에 대한 신고 경험 법과 질서의 준수 정도 	
사회적 지원		<ul style="list-style-type: none"> 연락망 구비정도 봉사활동 참여 불우이웃돕기 참여 지역 연고 스포츠팀 경기 관람 지역내 공공기관(시청, 구청, 동사무소, 주민자치센터, 도서관, 정보센터, 문화원 등)의 이용 정도 	
지방정부의 외부역량 (지역 시민사회의 역량)		<ul style="list-style-type: none"> 지역사회 대표자로서의 출마의향 축제 기타 지역행사 참여정도 지역사회 발전을 위한 의견제시 정도 투표참여 	

III. 분석 결과

1. 조사 개요

앞에서 밝힌 바와 같이 본 연구는 첫째, 사회적 자본과 사회적 지원을 측정하기 위한 지표를 개발하고 둘째, 사회적 자본은 사회적 지원에, 그리고 사회적 지원은 지방정부의 외부역량에 긍정적인 영향을 미친다는 가설을 검증하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 이를 위하여 성남시의 3개구에 거주하는 44개동 주민을 대상으로 무작위 추출하여 2004년 9월부터 10월까지 설문조사를 실시하였고, 그 결과 유효한 설문지 1,377부가 회수되었다. 설문문항은 〈표 2〉에서 나타난 리커트 5점 척도를 이용한 지표 및 개인의 사회·경제적 특성을 알기 위한

문항들로 구성되었으며, 설문문항의 신뢰도를 검정하기 위하여 크론바하 알파(Cronbach's alpha)에 의한 신뢰도 계수를 측정한 결과 0.774로 나타나, 설문지 문항의 신뢰도는 양호한 것으로 나타났다. 설문조사를 통하여 얻어진 원자료(raw

〈표 3〉 설문대상의 사회·경제적 배경

	구분	분당구	수정구	중원구	소계
성별	남	228	244	169	641
	여	274	217	173	664
	소계	502	461	342	1,305
학력	중졸이하	14	29	29	72
	고졸	148	166	134	448
	전문대졸	96	102	67	265
	대졸	216	144	101	461
	대학원졸	32	19	8	59
	소계	506	460	339	1,305
소득	50만 미만	9	10	10	29
	50-100만	21	34	39	94
	101-200만	90	113	97	300
	201-300만	143	143	106	392
	301-500만	171	115	60	346
	501-1000만	49	23	17	89
	1000만이상	9	10	3	22
	전체	492	448	332	1,272
직업	주부	159	66	66	291
	노무직	6	26	21	53
	생산직	9	29	10	48
	서비스	25	35	16	76
	사무직	99	97	86	282
	자영업	43	33	27	103
	행정관리직	38	45	27	110
	전문직	48	36	22	106
	준전문직	11	14	4	29
	기능직	5	9	11	25
	농어민	4	2	2	8
	학생	27	39	31	97
	무직	31	27	17	75
	전체	505	458	340	1,303
연령대	20대 이하	91	101	89	281
	30대	152	154	114	420
	40대	148	106	73	327
	50대 이상	93	74	55	222
	전체	484	435	331	1,250

data)는 SPSS 12.0을 이용하여 교차분석과 회귀분석을 실시하였다.

우선 설문응답자들의 사회·경제적 특성을 살펴보면, 성별은 남성 49%, 여성 51%로 고루 분포하고 있었으며, 연령대로는 30대가 33.1%로 가장 많았고, 40대가 24.3%, 20대가 22.5%, 50대 이상은 18.2%의 순이었다. 학력별로는 고졸이 34.4%, 전문대졸 20.3%, 대졸 35.3%, 중졸이하 5.7%, 대학원졸 이상 4.4%였다 (<표 3> 참조).

2. 사회적 자본과 지방정부 외부역량간의 관계

성남시민을 대상으로 한 설문조사결과, 사회자본을 구성하는 변수들의 평균값을 5점 척도로 하여(긍정적 5점부터 부정적 1점) 측정하였을 때, 사회적 자본을 구성하고 있는 변수 중 신뢰가 2.36점, 연계망 2.41점, 제도 및 규범이 2.81점으로 전체적으로 낮은 점수를 나타내고 있으며, 신뢰나 연계망보다는 제도 및 규범의 평균값이 높게 나타났다. 이는 제도 및 규범 자체 보다는 그것을 운영하는 사람과의 관계, 특히 정치·행정적 신뢰도가 낮은 것에 기인하는 것으로 해석된다.

신뢰를 측정하기 위한 문항에서 성남시민들은 중앙정부보다는 지방정부를, 그리고 지역사회의 현신적 지도자를 더 신뢰하는 것으로 응답하였으며, 또한 정치적 신뢰도(평균 1.83점)보다는 사회적 신뢰도(평균 2.76점)가 더 높고 특히 가족에 대한 신뢰도가 높은 것으로 나타나 한국에 있어서는 가족간 신뢰관계를 중심으로 한 사회적 신뢰가 강한 역할을 한다는 Fukuyama(1995)의 주장과 동일한 결과를 보여주고 있다. 또한 이는 정치적 신뢰와 사회적 신뢰를 구별하고 있는 Putnam(1995b: 665) 등의 주장을 성남시에도 반영하는 것이 옳음을 보여준다.⁵⁾

사회적 자본이 사회적 자원형성에 미치는 영향과 사회적 자원이 지방정부의 외부역량에 미치는 영향에 대해서는 <표 4>에 회귀분석 결과가 정리되어 있다.

5) 정부 신뢰와 사회적 신뢰와의 관계는 학자들에 따라 주장하는 바가 다른데, Montero(1997), Levi(1996) 등이 사회적 신뢰가 정부 신뢰와 유관함을 주장하는 데 비해, Putnam(1995b), Kolankiewicz(1994), Sztompka(1996) 등은 사회적 신뢰와 정부신뢰는 다른 차원의 문제라고 주장한다.

<표 4> 회귀분석 모형의 요약

종속변수	독립변수	부분계수 (B)	베타계수	t	유의도	수정된 r-square	F	유의도
사회적 자원	정치적 신뢰	0.126	0.127	4.240	0.000	0.435	63.12 6	0.000
	사회적 신뢰	0.163	0.166	6.053	0.000			
	연계망	0.274	0.272	8.960	0.000			
	제도 및 규범	0.123	0.127	3.021	0.000			
외부역량	사회적 자원	0.564	0.566	24.79 2	0.000	0.320	61.15	0.000

위의 <표 4>에 의하면 각 모형은 95% 신뢰수준에서 유효하였다. 이 결과에 의하면 신뢰, 연계망, 제도 및 규범은 사회적 자원의 생성과 유의미한 영향이 있는 것으로 나타났으며 모두 양(+)의 베타값을 보이고 있어 신뢰, 연계망, 그리고 제도 및 규범의 사회적 자본이 사회적 자원의 생성에 모두 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 이 중에서도 특히 연계망은 베타값이 가장 크게 나타나 다른 변수들에 비하여 상대적으로 사회적 자원의 형성에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 연계망이 구성원들간의 지식의 교환과 공유를 촉진하고 소속감에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 파악한 Falk & Harrison과 동일한 결과를 보여주는 것이다.

또한 사회적 자원과 지방정부의 외부역량에 대한 회귀분석에서도 베타값이 양(+)으로 나타나 사회적 자원이 지방정부의 외부역량에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

IV. 결 론

이상의 연구를 요약하면 본 논문에서는 첫째, 질적 접근으로써 문헌분석을 통하여 사회적 자본의 개념을 정립하고 이를 설명하기 위한 정량적 지표를 개발하며, 둘째, 이러한 지표들을 사용한 설문조사를 사례 지역에 실시하여 이로부터 수집한 원자료들을 분석함으로써 사회적 자본 요인들이 지방의 역량 중 지방정부의 외부역량 - 그 중에서도 지역 시민사회 역량 - 과 관련이 있는지를 파악해 보았다. 분석 결과 사회적 자본을 구성하는 신뢰, 연계망, 제도 및 규범은 사회적 자원의 형성에 모두 긍정적인 영향을 나타냈으며, 그 중 연계망의 영향이 상대적으로 크게 나타났다. 사회적 자원과 지방정부 외부역량과의 관계 또

한 긍정적 영향을 미치는 것으로 나타났다.

본 연구의 한계로는 첫째, 사회적 자본이 지방정부의 역량에 미치는 영향을 분석하였으나 지방정부의 내부역량이나 지방정부의 외부역량 전체를 연구의 대상에 포함시키지 못하고 지방정부의 외부 역량 중 지역 시민사회와의 역량에만 논점을 집중시킴으로써 일정한 한계를 갖는다. 그럼에도 불구하고 지역시민사회와의 역량에 대한 영향요인으로써 사회적 자본을 대입시킨 연구라는 점에서 의의를 가질 수 있으며, 향후 지역의 사회경제적 조건을 포함하는 지방정부 외부역량과의 관계에 대한 연구에 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

둘째, 사회적 자본과 지방정부 외부역량간의 인과성의 문제를 들 수 있다. 본 연구에서는 사회적 자본이 지방정부의 외부역량에 단일방향으로 영향을 미치는 것으로 가정하였다. 그러나 거꾸로 지역 시민사회와의 역량이 사회적 자본의 형성에도 영향을 미칠 수 있다는 가능성은 배제할 수는 없는 문제이다. 예컨대, 지역주민의 참여는 네트워크를 강화시킬 수 있고, 지역주민들의 집단적 선호는 제도화 또는 규범화될 수 있기 때문이다. 이런 점에서 본 연구는 인과성의 한계를 내포하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 자료 활용의 한계를 지적할 수 있다. 예컨대, 정광호(2005)의 연구에서처럼 전국을 대상으로 하는 경우 활용할 수 있는 시민단체수, 공공도서관수, 체력단련장(에어로빅장) 수, 그리고 관급공사 관련 주민참여제도 등의 자료를 활용하지 못한 한계가 있다. 그러나 본 연구는 성남시 단일 지역의 사례에 적용하여 본 시범연구(pilot study)로서 차후의 지역간 비교연구를 위한 기본적 힘의를 제공해 줄 수 있을 것으로 기대된다.

끌으로 본 연구에서는 사회적 자본의 측정이 대인간의 관계만을 대상으로 시도되어 인터넷 등을 이용한 사이버상의 네트워크에 대한 논의는 배제되었다. 즉, 대면적 접촉에 의한 연계망 구축에 치중하여 인터넷 등을 이용한 네트워크 구축 또는 활용에 대한 논급이 이루어지지 못한 한계를 갖는다.

최근 지방으로의 분권과 자립형 지방정부에 대한 관심이 증가하면서 지방정부의 역량을 강화하기 위한 여러 가지 방도에 관한 연구들이 많이 시도되고 있으며, 이들은 주로 지방정부의 내부역량의 강화에 초점을 맞추고 있다. 본 연구는 사회적 자본이 지방정부의 외부 역량을 강화하는 하나의 방안이 될 수 있는 가능성을 타진한 시론적 연구로, 특히 Falk & Harrison의 사회적 자원의 개념을 이용한 사례 이론적 정립 또는 일반화를 위해서는 향후 도시 및 농촌지역을 포함하는 전국적 수준에서의 후속연구가 계속되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김병국·권오철(1999). 지방자치단체 역량평가를 위한 지표개발연구: 내부조직역량 평가체계 구축을 위한 시론, 「한국지방자치학회보」 11/4.
- 김상묵·박희봉·강재상(2001). 지적자본 형성 및 효과: 조직내 사회자본과의 관계를 중심으로, 「21세기 지방행정의 과제와 비전」 세미나 발표논문, 한국행정학회.
- 김혜란(2001). 사회자본과 여성정책, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 류지성 외(2001). 지방정부 혁신의 역동성 요인에 관한 연구, 「한국행정연구」 10/1.
- 박희봉·김명환(2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력, 한국행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 박희봉(2001). 사회자본과 지방정부 경쟁력, 「지방정부 경쟁력 제고와 지역발전전략」, 세미나 발표논문, 한국행정학회.
- 서순탁(2001). 사회자본 접근방법의 정책적 합의: 도시계획을 중심으로, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- _____(2002). 사회적 자본증진을 위한 도시계획의 역할과 과제: 접근방법과 정책적 합의, 「국토연구」 33.
- 소진광(1999a). 사회적 자본형성을 위한 지역사회개발논리, 「지역사회개발연구」 24/1.
- _____(1999b). 지역개발 목표가치로서의 사회적 자본, 「21세기 국토개발과 지역발전의 과제구」 한국지역개발학회 하계학술세미나 발표논문.
- _____(2000). 지방자치와 사회적 자본, 「한국지방자치학회보」 12/4.
- _____(2001). 페트남의 사회적 자본 이론과 지역주의, 「사회과학연구」 8, 경원대학교 사회과학연구소.
- _____(2002). 지역주의와 사회적 자본, 「지역개발의 새로운 지평: 해양과 지역발전」, 한국지역개발학회 추계학술대회 발표논문.
- _____(2004). 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구, 「한국지역개발학회지」 16/1: 89-118.
- 소진광·안혁근(2004). 「성남시 사회적 자본의 실태」, 성남발전연구소 연구총서 2004.
- 송태수(2004). 경제활동과 사회적 자본, 「도시 및 지역계획에 있어서의 사회적 자본」, 한국지역개발학회 학술세미나 발표논문.
- 오철호(2001). 정보통신기술, 사회자본 그리고 전자민주주의: 하나의 연구설계, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 유재원(2000). 사회자본과 자발적 결사체, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 윤두섭·이승중(2004). 지방자치단체의 혁신역량에 관한 연구, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 윤두섭·안혁근(2004). 사회적 자본의 연구동향, 「도시 및 지역계획에 있어서의 사회적

- 자본」, 한국지역개발학회 학술세미나 발표논문.
- 이미정(2002). 사회자본(social capital)을 통한 공공부문 IT아웃소싱의 조직내-조직간 relationship 개선방안, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 이용연(2002). 민선 2기 광주·전남 지방자치 경영평가와 민선 3기의 정책방향, 제1회 광주·전남 지방자치경영대상 시상기념 심포지엄 주제발표논문.
- 이재열(1998). 민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본, 「계간 사상」여름호.
- 이재성·임승빈(2004). 지방정부의 혁신역량 평가의 모델: 시론적 탐색, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 이정규(2003). 학교-직업 이행에 있어서 사회적 자본과 직업탐색의 효과, 제3회 한국 노동패널 학술대회 발표논문, 한국노동연구원.
- 이종수(2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향 요인을 중심으로, 「한국행정학보」 38/5.
- 임경수(2004). 지역발전 척도로서의 사회적 자본, 「도시 및 지역계획에 있어서의 사회적 자본」, 한국지역개발학회 학술세미나 발표논문.
- 정평호(2005). 사회자본과 지방정부 역량의 관계: 이론틀과 경험적 논의, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 주성수(1998). 「시민사회」는 글로벌 패러다임인가?: 시민사회의 '사회자본' 논의를 중심으로, 「국가와 시민사회에 관한 심포지엄 III」발표논문, 아사이시민사회운동 연구원.
- 최길수(2005). 지방정부의 자치역량강화에 관한 연구, 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문.
- 최봉기 외(1993). 지방정부의 자치역량 강화방안: 분석틀의 구성을 중심으로, 「대구·경북행정학회보」 5.
- 최영출(2003). 지방분권화에 따른 지방정부의 역량강화, 「지방행정연구」 17/2, 서울: 한국지방행정연구원.
- 최창수(2000). 사회적 자본의 형성을 위한 지방정부의 역할: 미국의 교훈, 「한국지방행정연구」 14/1.
- Ageman, Julian(2003). The Role of Civic Environmentalism in the Pursuit of Sustainable communities, *Journal of Environmental Planning & Management* 46/3: 345-364.
- Arrow, Kenneth J.(2000). Observations on social capital in *Dasgupta and Serageldin(eds)*, 2000: 3-5.
- Berman, Sheri(1997). Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic, *World Politics* 49(April): 401-429.
- Bolin, Kristian; Lindgren, Bjorn; Lindstrom, Martin; Nystedt Paul(2003).

- Investments in social capital-implications of social interactions for the production of health, *Social Science & Medicine* 56/12: 2379-2391.
- Bolton, M. K.(1993). Organizational Innovation and Substandard Performance: When is Necessity the Mother of Innovation, *Organizational Science* 4/1.
- Bourdieu, P.(1986). The Forms of Capital, in J. Richardson, ed. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Boyatzis, R.(1982). *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*, NY: John Wiley & Sons.
- Bullen, Paul & Onyx, Jenny(1998). *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW*. Centre for Australian Community Organisations and Management (CACOM), University of Technology, Sydney.
- Cannuscio, Carolun; Block Jason; Kawachi, Ichiro(2003). *Scoial Capital and Successful Aging: The Role of Senior Housing* Part 2, 139/5: 395-400.
- Carroll, Thomas F.(2001). "Social Capital and Local Capacity Building in Andean Peasant Federations", A Paper presented at SCI, MSU(April 27, 2001).
- Clayton(1997). *Implementation of Organizational Innovation-Studies of Academic and Research Libraries*, SanDiego & London & Boston: Academic Press.
- Coleman, James S.(1988). Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology (Supplement)* 94: s95-s120.
- Collier, P.(1998). "Social Capital and Poverty", Center for Institutional Reform and the Informal Sector(IRIS), University of Maryland, Working Paper No.4.
- Dasgupta, Partha and Serageldin, Ismail(eds).(2000). *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. The World Bank.
- Dreier, Peter; Mollenkopf, John; & Swanstrom, Todd(2001). *Place Matters: Metropolitics for the Twenty-first Century*, University Press of Kansas.
- Edmondson, Ricca(2003). Social Capital: a strategy for enhancing health? *Social Science & Medicine* 57/9: 1723-1734.
- Falk, Ian & Lesley Harrison(1998). Indicators of Social Capital: Social Capital as the Product of Local Interactive Learning Processes, Paper D4/1998 in Centre for Research and Learning in regional Australia(CRLRA) Discussion Paper Series.
- Field, John(2003). *Social Capital*, London & New York: ROUTLEDGE.
- Fine, Benl(2003). Social Capital: The World Bank's Fungible Friend, *Journal of Agrarian Change* 3: 589-604.

- _____(2001). *Social Capital versus Social Theory: Political economy and social science at the turn of the millennium*, London & New York: ROUTLEDGE.
- Freitag, Markus(2003). *Social Capital in (Dis)Similar Democracies: The Development of Generalized Trust in Japan and Switzerland* 36/8: 936-966.
- Francois, Patrick(2002). *Social Capital and Economic Development: Fundamentals of Development Economics*, London & New York: ROUTLEDGE.
- Fukuyama, Francis(1999). "The Great Disruption: Human Nature and the Reconstruction of Social Order" *The Atlantic Monthly* (May. 1999): 55-80.
- _____(1995). *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Grootaert, Christiaan, Narayan, Deepa, Jones, Veronica Nyhan, & Woolcock, Michael(2003). Integrated Questionnaire for The Measurement of Social Capital, The World Bank Social Capital Thematic Group, World Bank.
- Grootaert, Christiaan & van Bastelaer, Thierry(2001). "Understanding and Measuring Social Capital: A Synthesis of Finding and Recommendations from the Social Capital Initiative", Center for Institutional Reform and the Informal Sector(IRIS), University of Maryland, Working Paper No.24.
- Grootaert, Christiaan(1998). What is Social Capital?, *The World Bank Resource Paper*.
- Kilpatrick, sue; Field, John; Falk, Ian(2003). Social Capital: An analytical tool for exploring lifelong learning and community development, *British Educational Research Journal* 29/3: 417-433.
- Knack, Stephen and Keefer, Philip(1997). "Does Social Capital Have an Economic Payoff?: A Cross-Country Investigation", *Quarterly Journal of Economics* 112/4: 1251-1288.
- Krishna, Anirudh(2000). "Creating and harnessing social capital" in *Dasgupta and Serageldin(eds)*, 2000: 71-93.
- Krishna, A, and Uphoff, N.(1999). "Mapping and Measuring Social Capital: A Conceptual and Empirical Study of Collective Action for Conserving and Developing Watersheds in Rajasthan, India", *Social Capital Initiative Working Paper No.13*.
- Lopez, Cecilia(2000). Poverty and Social Capital: Elements for Discussion, A Paper presented at SCI, MSU(November 17, 2000).

- Morrison, Nicola(2003). Neighbourhood and Social Cohesion: Experiences from Europe, *International Planning Studies* Vol.8 Issue 2: 115-139.
- Narayan, Deepa(2000). *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, New York: Oxford University Press.
- Parry, S.R.(1996) The quest for competencies. *Training* 2: 22-32.
- Paxton, P.(1999). Is Social Capital Declining in the United States?: A multiple indicator assessment, *American Journal of Sociology* 105/1: 88-127.
- Prahalad, C. K. and Gary Hamel(1990). The Core Competence of the Corporation, *Harvard Business Review* May/June.
- Preston, John(2003). "Enrolling alone?" Lifelong learning and social capital in England, *Internal Journal of Lifelong Education* 22/3: 235-249.
- Putnam, Robert D.(1993a). The Prosperous Community: Social Capital and Public Life, *American Prospect* 13: 35-42.
- _____(1993b). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- _____(1995a). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy* 6/1: 5-78.
- _____(1995b). "Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America." *Political Science & Politics*: 664-683.
- _____(2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, Robrt D. & Feldstein, Lewis M.(2003). *Better Together: Restoring the American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Rice, Tom W.(2001). Social Capital and Government Performance in Iowa Communities. *Journal of Urban Affairs* 23(3/4): 375-389.
- Rich, Paul; Merchant, David(2003). Policy Studies and Civil Society: A Centennial Debate[sup 1], *Policy Studies Journal* 31/3.
- Robison, Lindon J., Schmid A. Allan and Siles, Marcelo E.(2000). Is Social Capital Really Capital?, A Paper accepted by *the Review of Social Economy*(October, 2000).
- Robison, Lindon J. and Siles, Marcelo E.(2000). Social Capital: Sympathy, Intangible Goods, and Institutions, A Resource Paper from the Social Capital Initiative at Michigan State University.
- Saegert, Susan; Evans, Gary W.(2003). Poverty, Housing Niches, and Health in the United States, *Journal of Social Issue* 59/3: 569-590.

- Schachter, Hindy Lauer(1997). *Reinventing Government or Reinventing Ourselves: The Role of Owners in Making a Better Government*, Albany, NY: State University of New York Press.
- Schmid, A. Allan(2000). "Institutions and Social Capital" (Unpublished)Journal File presented at the SCIG(Sept.15,2000) sponsored by World Bank and MSU.
- Serageldin, Ismail and Grootaert, Christiaan(2000). "Defining Social Capital: An Integrating View", in *Dasgupta and Serageldin(eds)*, 2000: 40-58.
- Siles, Marselos(2001). Poverty is a multidimensional problem, A resource paper for the lecture, AGEC 891 Social Capital at Michigan State University(March 13, 2001).
- So, Jin-Kwang(2003). "Is Asian Paradigm Possible for Urban Management Planning?", *Journal of The Korean Planners Association* 38/4: 183-195.
- _____(2000). Social Capital and Regional Development Paradigm, *Journal of The Korean Regional Development Association* 12/3: 1-16.
- Solomon, Robert C. & Flores, Fernando(2001). *Building Trust in business, politics, relationships, and life*, Oxford University Press.
- Solow, Robert M.(2000). Notes on Social Capital and Economic Performance, in *Dasgupta and Serageldin(eds)*, 2000: 6-10.
- Sparrow, P. R.(1996). Competency based pay too good to be true, *People Management* Dec., 5.
- Spencer, L. M and S. M. Spencer(1993). *Competence at Work*, NY: John Wiley & Sons.
- Uslaner, Eric M.(2000). Trust, Democracy, and Governance, A Resource Paper presented at the Social Capital Initiative(Nov. 10, 2000) sponsored by the World Bank and Michigan State University.
- Woolcock, Michael(1999). Managing Risk, Shocks, and Opportunity in Developing Economies: The Role of Social Capital, in Gustav Ranis(ed.), *Dimensions of Development*, New Haven, CT: Yale Center for International and Area Studies: 197-212.

Abstract

An Empirical Analysis on Social Capital and Local Capacity: Focused on Seongnam City

Doo Sup Youn · Seung-Eun Oh

The purpose of this paper is to develop the indicators of measuring social capital and social resources. Also this paper surveyed whether social resources, which affects the external capacity of local government, has influence on social capital.

For the result, this paper found that 1) factors of social resources, such as trust, network, institution and norms, have an effect on the formation of the social resources and network weighs heavily; 2) Social resources are influential with the local capacity.

In spite of its limited generalization as a case study, this study may be the meaningful attempt to measure social capital and to examine the relation between social capital and local capacity.

[Key words: social capital, Indicator of measuring social capital, social resources, external capacity, local capacity]