사회적 자본, 민주주의와 거버넌스: 국가차원에서의 다국 비교 연구*

마 득 용 | 남개대학교

사회적 자본은 사회의 윤활유 작용을 하며 굿 거버넌스(good governance)의 사회적 기초로 여겨진다. 많은 문헌들은 높은 수준의 사회적 자본이 정부의 거버넌스 성과를 높여준다고 말한다. 그러나 현재 국내외 연구들은 사회적 자본의 역할이 발휘되는 제도 환경을 무시하는 경향이 있다. 본 논문은 세계 60여 국가의 통계데이터를 비교분석한 뒤, 사회적 자본이 거버넌스에 영향을 미치며, 일정한 제도 환경에 의존함을 밝힌다. 민주주의 제도가 미비하고 민주주의 발전 수준이 비교적 낮은 상황에서 사회적 자본은 거버넌스에 뚜렷한 영향을 미칠 수 없다. 오직 민주주의 발전 수준이 비교적 높고 민주주의 제도가 비교적 건전한 상황 하에서만 사회적 자본은 정부의 거버넌스 성과를 뚜렷하게 높일 수 있다. 또한 민주주의 제도가 완비될수록 사회적 자본이 거버넌스에 미치는 긍정적인 영향은 더 커진다. 그러므로 민주주의 발전 수준이 낮은 국가가 사회적 자본의 역할을 통해 정부의 거버넌스 수준을 높이려면 우선 민주주의 제도의 수립에 역점을 두어야 한다.

주제어: 사회적 자본, 민주주의, 거버넌스, 굿 거버넌스

I. 들어가며

1990년대 이래 사회적 자본 이론은 점점 사회과학 각 분과의 주목을 받아왔다.

---

* 이 논문 작성 과정에서 The University of Nottingham의 중국정책연구소(Chinese Policy Institute) 고급연구위원 Zhengxu Wang 박사, 서울대학교 정치학과의 안청시 교수에게 많은 조언을 받았다. 서울대학교 정치학과 박사과정 구자선 씨는 논문의 번역과정에서 많은 도움을 주었다. 그러나 논문의 관점은 전적으로 저자의 책임이다.

미국, 캐나다, 영국, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 세계은행(World Bank), OECD, UN 등의 통계와 연구기관들은 사회적 자본을 측정하기 위해 각종 조사와 통계를 진행했고, 기타 국가들의 대학과 연구기관들도 대량의 각종 사회조사를 진행하여 사회적 자본의 연구를 위한 풍부한 실증자료를 축적했다.[1] 사회적 자본 이론이 포괄하는 영역 또한 매우 광범위하다. 한편으로 가정, 각종 결사단체, 이민 사회, 각종 사회관계망 등은 모두 잠재적으로 혹은 실제적으로 사회적 자본의 장소들이다. 다른 한편으로 공민사회, 지역사회 발전, 기업의 발전, 경제-사회의 발전, 정부의 제도 성취(거버넌스) 등등은 모두 사회적 자본의 작용 대상들이다. 최근 몇 년 사이에 사회적 자본 이론은 중국 국내 학술계의 광범위한 주목을 받아왔고, 이와 관련된 번역서들과 연구 성과들이 대량으로 쏟아져 나왔다. 국내의 사회학, 경제학, 정치학, 인류학 등의 분과들에서는 적지 않은 관련 학자들이 연구에 종사하고 있다.

사회적 자본이 날이 갈수록 사회 각계 인사들의 중시를 받는 이유는 무엇인가? 가장 중요한 원인은 사회적 자본이 경제, 사회, 정치 세 방면의 발전에 뚜렷한 촉진작용을 한다고 여겨지기 때문이다. 더욱이 정치발전과 거버넌스 문제를 연구하는 많은 문헌들에서는 사회적 자본이 정부기구와 사회 간의 공생관계를 실현하고, 정부의 운영 성과를 높이며, 한 국가의 종합적인 거버넌스 성과를 높이고 굿 거버넌스(good governance)를 실현할 수 있게 한다고 말한다. 본 논문은 사회적 자본과 정부의 거버넌스와의 관계를 중점적으로 연구하고, 세계 여러 나라의 통계 데이터를 이용하여 사회적 자본이 한 국가의 거버넌스(청렴한 정부, 사회경제의 발전, 정치 안정 등)에 영향을 미치는지 여부를 분석하고자 한다. 특히 우리는 한 사회의 민주정치 완비 여부가 거버넌스에 작용하는 사회적 자본에 영향을 미칠 수 있는지를 중점 분석할 것이다.

아래에서 우리는 우선 이 주제에 대한 학계의 이론과 경험적 연구 성과, 그리고 거기에 존재하는 문제를 소개하고, 이러한 기초에서 본 연구의 연구 설계를 도출해 낼 것이다. 그런 연후 우리는 대규모의 각국 조사 자료를 이용하여 사회적 자본, 민주주의 제도의 수립과 거버넌스 간의 상호작용을 분석할 것이다. 본 논문의 결론은 관련된 이론과 주장을 더욱 완성하고 보충할 것이다.

---

1) http://www.ksg.harvard.edu/saguaro/measurement.htm#govtmeasurement(검색일: 2005. 11. 13)

II. 이론의 회고와 가설

정치학의 입장에서 보자면, 사회적 자본은 정부의 성과와 거버넌스 수준을 충분히 높일 수 있다고 여겨진다. 그것은 정부 기구의 운용에 윤활유 작용을 하며, 민주주의 제도가 잘 운용될 수 있게 해준다. 반면, 사회적 자본이 결핍되면 정부의 운용 효율이 저하되며, 민주주의 제도의 우월성 또한 체현시킬 수 없다.

그렇다면, 현실 세계에서 사회적 자본은 진정 정부의 성과를 제고시키는 기능을 갖추고 있는가? 이에 대해 몇몇 학자들은 실증적인 견지에서 연구를 진행하였다. 푸트남(1993)은 사회적 자본 이론의 초석이 된 *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*에서 이탈리아 민주화 이후 남부와 북부 지방정부 간에 성과의 차이가 생기는 원인을 분석한 후 다음과 같은 결론을 내린다: 사회적 자본이 남북 지방 정부의 성과와 경제발전의 차이를 만들어냈다. 그 후 몇몇 학자들은 사회적 자본과 정부 성과(혹은 거버넌스), 사회적 자본과 민주주의, 사회적 자본과 경제성장 간의 관계에 대해 더욱 발전된 연구와 논증을 이끌어 냈다. 푸트남, 낵(Stephen Knack)은 미국 각 주를 단위로 사회적 자본과 정부의 능력(quality) 간의 관계를 분석하여, 각 주의 사회적 자본이 정부의 능력 수준에 긍정적 영향을 미친다고 결론지었다(Putnam 2001; Knack 2002, 772-785).[2] 팩스턴(Pamela Paxton 2002)은 국가 수준에서 사회적 자본과 민주정치와의 관계를 분석하였다. 그녀의 연구 결과에 의하면, 사회적 자본과 민주정치의 발전은 일종의 상호의존적인 관계이다. 한편으로, 사회적 자본은 정치체제가 독재와 불건전한 민주주의 제도로부터 방향 전환을 하는 데 도움을 주며, 동시에 민주정치체제의 유지와 지속에 도움을 준다. 다른 한편으로, 민주정치체제의 상대적 확립과 완성은 사회적 자본의 유지와 증가에 유리한 제도적 환경을 만든다(Paxton 2002, 254-277).[3]

이러한 연구 성과들을 종합하자면, 사회적 자본이 "좋은 것"이라 주장하는 학자

---

2) Robert Putnam. 2001. Social Capital: Measurement and Consequences, www.oecd.org/dataoecd/25/6/1825848.pdf(검색일: 2006. 10. 12).

3) 비슷한 연구 결과와 주장 참조: Sides, J. 1999. *It Takes Two: The Reciprocal Relationship between Social Capital and Democracy*, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September 2-5, 1999.

들은 대부분 발전된 민주국가를 대상으로 연구를 진행하였다. 또한 그들은 사회적 자본이 정부의 성과와 경제 사회의 발전에 미치는 영향을 분석하면서 모두들 하나의 전제조건(즉 조건 변수)을 상정하였다. 그것은 바로 해당 사회의 민주주의체제가 이미 상당한 수준까지 완비되었다는 것이다. 그렇다면, 민주주의 정치체제가 결핍되었거나 신생민주주의적 제도 환경하에서도 사회적 자본과 정부의 거버넌스 간에 긍정적 관계가 성립되는가? 현재 이에 대한 국제학술계의 연구는 많지 않다. 필자는 사회적 자본이 역할을 발휘하려면 많은 조건이 필요하며, 그 중요한 조건 가운데 하나가 바로 제도 환경이라고 생각한다. 물론 사회적 자본도 중요하지만, 제도적 요소도 결코 무시할 수가 없다. 사회적 자본을 이용하여 사회 경제발전과 정부의 성과를 해석할 때, 반드시 그 한계를 인식해야만 한다. 국가 수준에서 보자면, 사회적 자본은 단지 사회 경제발전과 정부의 성과에 영향을 미치는 요소 가운데 하나일 뿐이고, 가장 중요한 요소가 아닐 수도 있다. 왜 아프리카 국가들은 빈곤하고 낙후된 반면 미국과 영국은 발전되고 부유한가? 왜 한국과 중국의 경제와 정치발전은 차이를 보이는가? 이러한 문제에 대하여, 사회적 자본은 유일한 해석을 제공하지 않는다. 푸트남(1993)은 사회적 자본을 이용하여 이탈리아 남부와 북부 민주주의 제도의 성과의 차이를 해석하였지만, 책의 말미에서 공식적인 제도 개혁이 이탈리아 남북 각지의 정치 실천에 거대한 변화를 야기했음을 인정하지 않을 수 없었다(Putnam et al. 1993). 때문에 필자는 사회적 자본이 정부의 거버넌스 성과에 영향을 미치는지의 여부는 한 국가와 사회의 민주주의체제가 상대적으로 완비되었는지 여부를 전제로 한다고 생각한다. 그 이유는 다음과 같다:

첫째, 민주주의 체제가 완비된 상황에서 정부 기구와 그 관료들의 행위는 공식적인 법률제도, 선거, 매체, 공민 사회단체의 구속과 감독을 받는다. 동시에, 이러한 제도 환경은 공평하고 공개적인 업적 평가제도를 수반한다. 그렇다면 구체적으로, 사회적 자본은 어떠한 메카니즘과 과정을 거쳐 민주제 하의 정부 성과를 촉진하는가? 브왁스와 포스너(Carles Boix and Daniel N. Posner 1998)는 사회적 자본이 정부의 성과에 적극적인 영향을 미치는 기제를 다섯 가지로 묘사하였다: ① 사회적 자본은 선거 경쟁에 참여하는 엘리트들이 서로 다른 지역공동체, 집단의 요구에 더욱 적극적으로 반응하게 만들 수 있다(왜냐하면 사회적 자본이 풍부한 곳은 각종 시민조직과 이익집단이 보다 쉽게 형성되기 때문이다); ② 사회적 자본은 국민과 정부 간의 협상의 비용을 감소시키고, 따라서 정부가 추진하고 집행하는 정책,

규정의 비용(혹은 시간)을 감소시킬 수 있다; ③ 사회적 자본은 국민의 덕성(civic virtue)을 양성하여, 국민이 정부에 대해 자기의 요구를 제기할 때 다른 사람들의 이익을 희생시키지 않게 할 수 있다; ④ 사회적 자본은 정책 제정과 집행 기구 엘리트들의 행위에 영향력을 발휘할 수 있다. 한편으로 사회적 자본은 정부기구의 인사들이 서로 협력하여 임무를 완성할 수 있는 능력을 배양시킬 수 있으며, 다른 한편으로 정부 공무원들이 공공기관을 관리하는 능력을 제고시킬 수 있다; ⑤ 사회적 자본은 서로 다른 종교, 계급과 적대적인 정치 파벌 간의 소통을 촉진하여 타협과 협조 체제를 이루게 하며, 결국 굿 거버넌스(good governance)를 실현하게 한다(Boix and Posner 1998, 689-693).

이러한 메카니즘을 거쳐 민주주의 제도는 사회적 자본이 정부의 성과에 영향을 미치게 하는 양호한 제도 환경을 제공한다. 이에 반해, 비민주적 제도 혹은 민주주의 제도가 미비한 조건 하에서, 정부의 주요 지도자는 공개선거의 압력에 직면하지 않고, 공민은 정부와 정치인에 대한 감독을 결여하게 되며, 동시에 불공평, 불투명한 업적 평가체계를 수반하게 된다. 이러한 제도 환경 하에서, 정치인들은 종종 폐쇄적인 관계망을 통해 정치상의 승진을 획득하며, 정부의 성과를 제고하려는 동기를 결여하게 된다. 동시에 이러한 제도 환경 하에서, 정부 공무원들은 업무방식을 개선하거나 대민 서비스를 제고하려는 열정을 잃게 된다. 이러한 환경에서의 신뢰, 협력, 연대, 관용 등 사회적 자본의 정신은 쉽게 제약을 받으며, 설사 국민과 공무원들 모두 협력에 대한 의사가 있고 공공 서비스 수준을 제고하려는 의사가 있다고 하더라도 반드시 실제 정부의 행위로 변화시킬 수 있는 것은 아니다. 사회적 자본이 실제적 효력을 발휘하게 하는 환경이 결여되어 있기 때문에, 비록 이러한 국가의 사회적 자본이 매우 높다고 하더라도, 단지 잠재 상태에 머물 수 있으며, 반드시 실제적 영향력을 발휘하는 것은 아니다. 이러한 상황이 장기화되면 결국 사회적 자본은 잠재 상태에서 결핍 상태로 변화하여, "영원한 비협력(never cooperate)"이 일종의 안정된 문화와 관념이 된다.

둘째, 서로 상이한 경제, 사회, 정치 환경 하에서, 정부 성과 혹은 거버넌스에 영향을 미치는 요소는 다르다. 이러한 요소가 서로 같다고 하더라도 그 영향력의 정도는 차이가 있을 수 있다. 민주주의 제도가 불완비되거나 비민주적인 체제 하에서, 정부의 성과 혹은 거버넌스에 주로 영향을 미치는 것은 정치제도의 구조적인 요소이며, 사회적 자본과 같은 요소들이 정부의 성과에 미치는 영향력의 중요

성은 상대적으로 낮다. 반면 민주주의 제도가 완비된 상황 하에서, 사회적 자본과 같은 요소들이 정부의 성과에 미치는 영향력의 중요성은 뚜렷하게 나타난다.[4] 그러므로 일정한 민주주의 정치제도가 갖춰진 후에야 사회적 자본의 양이 점점 많아지고, 정부의 성과와 경제발전 수준에 점차 촉진작용을 하게 된다. 현재 아프리카와 기타 지역의 개발도상국들을 보면, 선거 등의 형식적 민주주의(formal democracy)를 수립했다 하더라도 경제발전과 거버넌스 수준이 상대적으로 낮다. 이러한 상황을 조성하는 원인은 매우 많지만, 사회적 자본의 양이 부족하다는 것이 한 가지 원인이다. 바꾸어 말하면, 일정한 민주주의 제도가 갖춰지더라도 사회적 자본은 여전히 거버넌스에 영향을 미치는 독립 변수이다. 푸트남(1993, 2001), 낵(2002)의 연구는 이러한 점을 증명하였다.

때문에, 필자는 사회적 자본이 거버넌스에 미치는 영향력은 일정한 제도 환경에 의존한다고 생각한다. 민주적인 제도 환경에서만 사회적 자본은 그 효력을 충분히 발휘할 수 있다. 이러한 관점에 기초하여 본 연구의 중점은 사회적 자본과 거버넌스 간의 관계, 민주주의와 거버넌스 간의 관계를 중점적으로 연구하는 것에 그치는 것이 아니라, 제도 요소(조건 변수)가 사회적 자본(독립변수)과 거버넌스(종속변수)와의 관계에 미치는 영향을 보여주는 것이다.

필자의 주장을 검증하기 위하여 본문은 아래와 같은 가설을 검증할 것이다.

가설 1: 지구적 수준(global scope)에서 보면, 사회적 자본과 거버넌스 성취도는 유의한 정의 상관관계에 있다.

가설 2-1: 민주주의 체제 하에서는 비민주주의 체제군들의 경우보다 사회적 자본과 거버넌스 간의 더욱 강력한 정의 상관관계를 보여줄 것이다.

가설 2-2: 민주주의와 거버넌스간의 정의 관계는 사회적 자본의 영향을 제거(control)하는 경우에도 유의미하게 나타날 것이다.

가설 2-3: 민주주의와 사회적 자본의 거버넌스에 대한 긍정적 영향은 민주주의와 사회적 자본의 승법함수(multiplication function)에서도 긍정적이며, 비허위(non-

4) 정치체제를 기계로 비유한다면 사회자본은 윤활유이다. 성숙한 민주주의 체제는 좋은 기계로 볼 수 있는 반면에 비민주주의나 민주주의가 완비되지 않은 체제는 파손된 기계인 바, 기계 자체가 너무 낡으면 윤활유를 많이 넣더라도 기계에 동력이 생기지 않는다. 그러나 신기계로 대체되면 윤활유의 역할은 더 중요해진다. 신기계가 얼마나 잘 작동하는지는 윤활유의 유무에 달려 있다.

spurious) 관계로 나타날 것이다.

III. 변수의 검증과 데이터베이스

본 연구의 3가지 주요한 변수는 다음과 같다: 사회적 자본, 정치제도와 거버넌스. 그러나 이 3가지 변수를 완벽히 정의하고 측정하기는 쉬운 일이 아니다.

1. 사회적 자본

우선, 사회적 자본은 매우 모호하고 혼란스러운 개념이며, 오랫동안 학자들의 논쟁이 되어왔다. 경제협력개발기구(OECD)에서 출판한 The Wellbeing of Nations에서는 각종 연구 관점에 따라 네 가지 관점, 즉 인류학, 사회학, 경제학, 그리고 정치학의 관점에서 개념을 정리하고 있다(OECD 2001, 40). 그러나 학계에서는 기본적으로 정치학, 사회학, 경제학의 관점을 위주로 하고 인류학적 관점은 상대적으로 드문 편이다. 사회학에서는 기본적으로 사회관계망 혹은 특정한 사회 구조를 사회적 자본으로 다루며, 이러한 관계망이 그 안에 포함되어 있는 개인에게 정보와 각종 자원을 제공한다고 본다. 대표적인 학자로는 콜만(Coleman 1988), 버트(Burt 2001), 林南(Nan Lin 2001) 등이 있다(Coleman 1988, 98; Burt 2001, 31-56; Lin 2001, 19). 정치학의 관점에서는 푸트남의 개념이 가장 보편적인데, 그는 "사회적 자본은 사회조직의 특징, 예를 들면 신뢰, 규범, 네트워크 등을 가리키는데, 그들의 협력을 통해 사회의 효율을 높일 수 있다"고 여긴다(Putnam et al. 1993, 167). 이러한 개념은 범위 면에서 사회학적인 관점인 사회 관계망을 포괄할 뿐만 아니라, 신뢰, 사회 효율을 촉진하는데 유리한 각종 비공식적인 사회규범인 호혜성, 협력 등의 가치도 포괄한다. 이런 유파의 학자들이 사회적 자본을 측정할 때 가장 중요하게 여기는 두 지표는 바로 신뢰, 사회활동과 사회단체에 참여(투표를 포함하여)하는 빈도이다. 경제학의 관점에서 사회적 자본 이론은 세계은행의 부문 경제학자들(Knack, Woolcock, Dasgupta, Narayan, Grootaert 등)이 대표적이다. 그들의 기본 관점은 다음과 같다. "사회자본은 한 사회의 호혜관계를 작동시킬 수 있는 여러 가지 제도, 관계와 규범의 수와 질이다. 사회자본은 단순한 각종 제도의 합이 아니라

그들을 정착시켜주는 접합체 혹은 매개체이며 그중에서 가장 관건인 것은 사회적 결속력이다."[5] 세계은행의 정의에 의하면 넓은 의미에서 사회자본은 조직내 성원의 이익을 위해 행동하는 가정에서부터 국가까지 여러 가지의 정부와 시민조직을 모두 포함하는 것이다. 그루타얼트와 바스틀라에(Grootaert and Bastelaer 2002)는 심지어 구조-인식, 거시-미시 두 차원으로 사회적 자본을 분류한다(Grootaert and van Bastelaer 2002, 343). 상술한 정의들은 모두 사회적 자본의 특징을 일정 정도 반영하지만 모두 결함을 가지고 있다. 현재 사회적 자본의 주요 이론에 대해 상세한 분석과 비판을 하고 있는 논문들이 많기 때문에 여기서는 중복해서 기술하지 않는다.

필자는 사회적 자본을 신뢰, 협력, 관용 등과 같은 관념성 자원으로 정의하고자 한다. 이러한 가치관들은 사회 경제의 효율을 촉진하고, 사회 충돌을 감소시키며, 사회의 조화를 증진시킨다(馬得勇 2008a, Ma and Ahn 2007). 이러한 관념적 요소들은 주로 신뢰, 협력, 관용, 호혜, 단결, 성실 등으로 구성되며, 사회적 자본의 가장 근본적인 속성이다. 이러한 정의는 시민 조직 참여, 호혜조직, 사회관계망 등 사회적 자본의 특징을 체현할 수 있는 각종 사회적 실체(social entities)로부터 사회적 자본을 추출한 것이며, 따라서 각국의 사회적 자본 측정을 가능하게 한다. 사회적 자본의 구성 요소 중 신뢰는 사회적 자본의 핵심 요소이며, 각종 사회적 자본의 정의에서 가장 공통적인 것이다. 이러한 정의는 미시 수준(가정, 기업, 조직, 지역사회)뿐만 아니라 거시 수준(국가, 사회)의 연구에 장점이 있으며, 개념상 논리적 모순을 드러내지 않는다. 만일 사회관계망을 근거로 사회적 자본을 정의한다면 미시 수준과 거시 수준에서 논리적 충돌이 발생한다. 자료 수집의 편의성을 고려하여 본 연구는 보편적 신뢰(generalized trust), 관용(tolerance)과 정직(trustworthiness)을 사회적 자본 측정을 위한 대표적 지표로 설정한다.

본 논문에서 연구하는 신뢰는 한 사회의 "보편적 신뢰" 혹은 "사회적 신뢰(social trust)"를 가리키며, 어떤 특정한 대상에 대한 신뢰을 지칭하지 않는다. 국가라는 거시적 수준에서 보면, 보편적 신뢰만을 사회적 자본으로 인정할 수 있으며,

---

5) World Bank, http//web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIAL/0,,contentMDK:20185164~menuPK:318217~piPK:401015,00.html(검색일: 2005. 11. 20)

친구 등 특수한 대상에 대한 신뢰은 한 국가의 사회적 자본량을 측정하기 위한 지표로 적합하지 않다. 보편적 신뢰를 측정하는 지표는 다음과 같이 구체적으로 서술한다: "일반적으로 당신은 현재 사회 대부분의 사람들을 믿을 수 있는가?" 답은 대개 두 가지이다: 1. 믿을 수 있다; 2. 조심하는 게 좋다(믿을 수 없다). 각국의 신뢰 수준은 "믿는" 사람이 전체 피조사자 가운데 차지하는 백분율이다. 이러한 지표는 현재 각국 사회 신뢰 수준을 측정하기 위해 국제 학계에서 가장 광범위하게 사용되는 지표이다.

"관용은 일종의 사회적 덕성과 정치적 신조를 지칭한다. 그것의 의의는 서로 다른 관점과 행위 성향을 가지고 있는 개인과 사회집단이 한 사회에서 평화롭게 살게 하는 데 있다(Galeotti 2002, 20)." 본 연구에서는 관용을 측정할 때 사회적 관용에 중점을 두며, 구체적으로 동성애자, 범죄 전과자, 마약 복용자, 다른 인종을 이웃으로 두기를 원하는지 여부를 측정한다. 이러한 측정의 함의는 다음과 같다: 사람들이 다른 문화적 배경을 가진, 다른 정치적 배경을 가진 사람들과 지내기를 원하는지 여부는, 그들이 자신과 같지 않은 사람들과 지내기를 더 원하는지 여부를 의미한다. 이러한 가치관은 "나와 다른 동족이라면 그 마음은 반드시 다를 것이다(非我族類, 其心必異)"라는 관념과는 완전히 배치된다. 그것은 현대의 다원화된 사회에서 사람과 사람 간에 조화롭게 공존할 수 있는 관념의 기초이다. 그러므로 관용은 의심할 여지없이 일종의 사회적 자본이다(馬得勇 2008b, 8-13). 본 연구 중 각국의 사회적 관용 수준은 동성애자 등과 이웃으로 지내기를 원하는 응답자의 비율이다.

정직(혹은 성실, Trustworthiness)은 사회적 자본의 중요한 지표이다. 이 지표는 한 국가의 국민이 도덕 관념상 사회적 규범을 얼마나 받아들이는지를 반영한다. 정직과 신뢰는 다른 것으로, 정직은 행위자 자신이 추상적인 사회적 규범을 대할 때의 도덕적 경향을 표현한 것인데 반해, 신뢰는 행위자가 다른 사람을 얼마나 믿고 안심하는지를 지칭한다. 필자는, 비인격화되고 일반적인 사회규범을 준수하는 것은 국가 수준 혹은 사회 수준에서 보자면 사회적 자본이라고 생각한다. 본 연구에서 정직은 구체적으로 "대중 교통 무임승차 행위"의 도덕적 평가(정당한가 혹은 부당한가)를 지칭한다. 주의해야 할 점은 본 연구에서 사용하는 정직과 관용의 측정 지표가 실제로 도덕적 가치관 판단이라는 것이다. 비록 우리가 이런 관념과 실제 행위 간에 일정한 상관관계가 존재한다는 것을 부인하지 않더라도, 우리는 이

러한 지표들이 어떤 사회에서 이루어지는 사람들의 실제행위를 객관적으로 반영한다고 생각하지 않는다. 피조사자의 무임승차 경험 여부를 예로 들자면, 실제행위의 발생 여부는 사회적 자본의 구성 요소 외에 또 다른 요소들의 영향을 받기 때문이다. 무임승차의 가치 판단은 사회적 자본의 측정 지표로 사용할 수 있지만, 무임승차 경험 여부는 측정 지표로 적당하지 않다. 각국의 정직 수준을 계산하는 방법은 신뢰와 관용을 계산하는 방법과 같다.

세계 각국의 보편적 신뢰 측정에서, 현재 가장 광범위한 것은 세계 가치관 조사(World Values Survey, WVS로 약칭)가 실시하는 조사이며, 이 조사 중 보편적 신뢰에 대한 측정 역시 각국 학계에서 보편적으로 인정하는 측정방법이다. 사회적 관용과 정직의 기초조사 수치는 모두 이 데이터에 근거한 것이다. 요인 분석을 통해서 우리는 3개의 지표를 하나의 사회적 자본 지표로 추출하고자 한다(부록 참조).

2. 정치제도

현재 정치제도에 대한 토론은 기본적으로 민주주의라는 핵심 단어를 둘러싸고 전개되고 있다. 민주주의를 어떻게 정의할 것인가, 실증연구에서 민주주의를 어떻게 구분할 것인가 하는 점은 학자들의 관심의 초점이 되어 왔다. 민주주의와 각종 비민주적 제도(군주제, 군부독재, 문민독재, 권위주의체제 등) 간의 구분에 대해 이야기하자면 로버트 달(Robert Dahl 1999, 1971)의 민주주의에 대한 정의를 언급하지 않을 수 없다. 그는 어떤 체제가 민주주의인지 아닌지를 평가하는 데에는 최소한 5가지의 기준이 존재한다고 말한다: "① 효과적 참여; ② 투표의 평등; ③ 정보의 충분한 취득; ④ 의제에 대한 제어; ⑤ 성인들의 국민 자격(Dahl 1999(1998), 43)." 이와 같은 기준에 상응하여 달은 민주주의를 최소한 두 가지 차원 즉, 경쟁과 참여로 본다(Dahl 2003(1971), 16-17). 세계 각국의 민주화를 구분하는 대다수의 기준은 이러한 원칙에 의해 측정하는 것이다. 그러나 "민주주의의 정도와, 민주주의와 비민주주의 간의 차이는 결국 이분법을 사용하여 구분하거나 정도상으로 구분하는 것인데, 비교민주주의 연구자들은 이 점에서 중대한 갈림길에 서있다. 이 선택은 아주 중요한데, 왜냐하면 그것이 실증연구의 결과에 미치는 영향 때문이다(Collier and Adcock 1999, 537)." 콜리어와 애드콕은 각종 민주주의 구분방법을 분석한 후, "결국 이분법을 사용할 것인가 혹은 정도상의 구분 방법을 사용할

것인가는 해당 연구의 문제틀에 달려있다. 민주화를 경계선으로 삼은 사례연구는, …… 이분법 사용에 적합하다"고 주장한다(Collier and Adcock 1999, 561).

본 논문의 데이터 분석 부분에서는 우선 각국 정치체제에 대한 학계의 이분법을 참고하여, 민주주의 국가와 비민주주의 국가 안에서 사회적 자본과 거버넌스 수준의 상관관계를 각각 분석한다. 여기에서 우리가 사용하는 것은 체이법과 간디(Cheibub and Gandhi 2004)의 체제 유형에 대한 구분 기준이다. 이 기준은 2000년 각국의 제도 특징 구분에 근거한 것으로, 노리스(Pippa Norris)가 그들의 수치를 기초로 각국의 정치제도를 민주주의와 비민주의의 두 종류로 나눈 것이다. 그 후 우리는 회귀분석을 사용하여 다변량분석을 할 때, 각국의 정치제도에 대하여 민주정치의 정도상 등급 구분법을 사용할 것이다. 여기에서 우리는 Freedom House가 각국의 민주주의 발전 정도를 평가한 방법을 이용한다. 이 조직은 매년 각국의 민주정치 수준에 대하여 "1"부터 "7"까지 평점을 부여하는데 숫자가 낮을수록 민주주의가 완비된 것을 의미한다. 우리는 이 평점을 다시 코딩하여 "0"부터 "6"까지 변환시키는데, 한 국가의 평점이 높을수록 민주주의 제도가 더 완비된 것으로 본다. 다음으로 우리는 각국의 2000년부터 2005년까지 6년간의 평점에서 평균치를 취하여 한 국가의 민주주의 제도 완비 정도를 평가하는 기준으로 삼는다.

3. 거버넌스(혹은 정부 성과)

일부 연구에서는 정부 성취(government performance)를 '제도 성취(institutional performance)', '정부의 질(quality of government)', '거버넌스(governance)'라고도 지칭하는데, 그 함의는 가깝다. 그러므로 본 논문에서는 이러한 개념들에 대한 세밀한 구별은 하지 않는다. 그러나 정부 성과와 거버넌스의 함의에 관해 말하자면, 정부 성과는 보통 정부 행정의 측면에서 효율을 측정하고 그 측정 지표 또한 객관적 지표(예를 들어 정부의 공중의료, 기초교육 지출 등)를 사용하며, 정부정책의 결과(outcome)를 고려하는 반면, 거버넌스는 이런 측면을 포함할 뿐만 아니라 동시에 일종의 정치적 지표(예를 들어 정치참여, 정치안정)를 중시하며, 평가 지표도 객관적 지표만이 아니라 주관적 지표(정치에 대한 국민의 평가)도 사용하고, 동시에 정부와 국민 간의 상호작용 효과를 강조한다. 본 연구는 각국의 거버넌스 수준을 측정 지표로 삼는데, 첫째 거버넌스 지표의 종합적 성격이 더 강하고, 둘

째, 기존의 연구 성과를 보면, 거버넌스 지표가 있는 국가 수는 정부 성과 지표가 있는 국가 수보다 더 많고, 다국 비교연구에 더 유리하기 때문이다.

거버넌스 수준을 측정할 때 우리가 사용하는 것은 세계은행 학자 코프만(Daniel Kaufmann) 등이 개발한 거버넌스 측정 지표 시스템이다. 이 지표는 현재 각국 정부의 거버넌스 수준을 종합적으로 평가하고 있으며, 가장 많은 수의 국가를 포괄하는 지표 시스템이다. 그들의 정의에 의하면, "…, 거버넌스(governance)는 한 국가의 정부 당국이 운영할 수 있는 전통과 제도이다. 거버넌스는 다음과 같은 3가지 내용을 포괄한다: ① 정부는 선택되고 감독을 받으며 교체되는 과정이다; ② 정부는 정당한 정책을 수립하고 집행하는 유효한 능력이 있다; ③ 국민이 국민과 국가 간의 경제사회의 상호관계를 관리하는 제도를 존중한다(Kaufmann et al. 1999, 1)." 거버넌스의 정의에 따라 코프만 등은 30개 조직의 32개 독립조사 데이터를 이용하여 거버넌스를 6가지 종류로 구분한다: ① 발언권과 책임성(Voice and Accountability): 참정권, 공민권과 인권 평가; ② 정국 불안정과 폭력(Political Instability and Violence): 정부에 대한 폭력 위협 혹은 정부 교체 확률 평가, 테러리즘 포함; ③ 정부의 효율(Government Effectiveness): 관료기구의 능력과 공공 서비스의 질 평가; ④ 규제 부담(Regulatory Burden): 시장에 불리한 정책의 발생률 평가; ⑤ 법치(Rule of Law): 계약 집행, 경찰과 법원의 질 평가, 사법부 독립과 범죄 발생률 포함; ⑥ 부패 억제(Control of Corruption): 권력으로 사욕을 도모하는 행위 평가, 작은 부패와 거대 부패(특권계층의 국가 포획) 포괄(Kaufmann et al. 2005).[6] 이 지표시스템은 학자, 기업가와 각국 국민의 주관적 평가를 기초로 만들어졌다. 때문에 어떤 학자들은 과학성과 객관성에 의문을 제기하기도 하는데, 코프만 등은 이에 대한 보다 발전된 대답을 내놓았다(Kaufmann et al. 2007). 이 지표에 의문과 문제가 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이다. 그러나 현재 이를 대체할 수 있는 지표가 없기 때문에 우리는 이 지표를 사용하여 각국의 거버넌스 수준을 측정하고자 한다.[7]

---

6) 사이트 참조: www.govindicators.org

7) 코프만의 거버넌스 지표 외에 UN의 전문가들은 세계 거버넌스 조사(World Governance Survey: WGS)라는 지표도 개발했는데, 이 조사의 대상국 숫자는 많지 않기 때문에(16개 국가밖에 없다) 통계분석에 큰 장애가 된다. 해당 연구 자료는 다음에 제시한 사이트에서 볼 수 있다: http://www.odi.org.uk/wga_governance/Publications.html. 그러나 Julius

4. 데이터베이스

본 연구에서 사용하는 데이터베이스는 하버드 대학의 정치학자 노리스(Pippa Norris) 교수가 제공한 "Shared Global Indicators Cross-national Database, Revised Spring 2008"이다. 이 데이터베이스는 세계은행, 유엔 등의 각국 사회경제통계 데이터, 많은 학자들과 연구기관들의 사회조사 데이터를 모은 것으로, 본 연구에서 구상하는 세 가지 핵심 지표를 포괄할 뿐만 아니라, 기타 사회경제 데이터와 사회조사 지표 또한 매우 종합적이며, 총 700여 개의 변수를 가지고 있는, 각국 비교연구에 매우 드문 데이터베이스이다.[8] 이 데이터베이스에서 사회적 자본 지표와 거버넌스 지표는 국가와 지역을 합하여 모두 69개를 구비하고 있다. 이들 국가들은 지리적 범위에서 보면 각 대륙에 분포되어 있고, 사회경제발전 수준이 다르며, 문화와 종교도 다양하여 대체로 전 세계의 국가를 대표하고 있다. 우리는 이들 국가를 대상으로 분석하고자 한다.

IV. 분석 결과

1. 두 변수 상관분석: 민주주의와 비민주주의 제도하에서 사회적 자본과 거버넌스

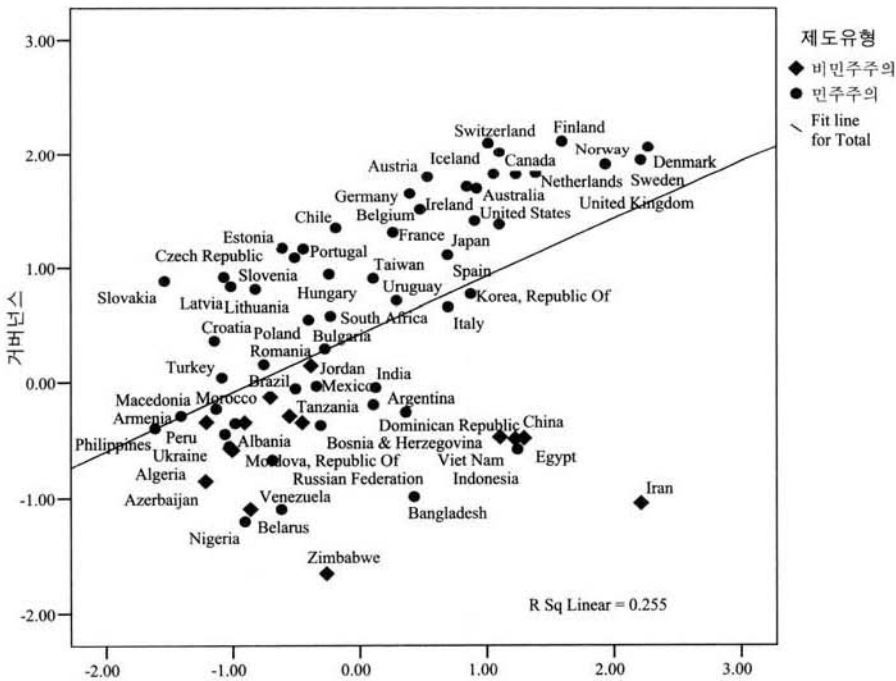
분석의 편리를 위해 우리는 우선 사회적 자본의 세 가지 지표 측정과 거버넌스의 6가지 지표 측정을 요인분석을 통해 하나의 사회적 자본 지표와 하나의 거버넌스 지표로 추출한다. 이는 각국의 사회적 자본 보유 수준과 거버넌스 수준(부록 참조)을 대표한다. 이후 우리는 이러한 두 가지 변수 간의 상관관계를 분석한다.

Court 등 학자들은 WGS의 지표와 코프만의 거버넌스 지표를 비교했는데 조사 방법이 다르지만 두 지표들 간 큰 차이가 없다는 결론을 내린 바 있다. 해당 논문 참조: Julius Court, Goran Hyden and Ken Mease, 2002, "Assessing Governance: Methodological Challenges", World Goverance Survey Discussion Paper 2, United Nations University.

8) 이 데이터베이스는 노리스의 개인 사이트에서 무료로 제공한다. http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/Data/Data.htm

즉 사회적 자본을 횡축으로 하고 거버넌스를 종축으로 하여 양자 간의 산포도로 묘사하고, 상관분석을 통하여 양자가 상관관계에 있는지 여부를 확인한다. 가능한 한 사회적 자본과 거버넌스간의 인관관계를 반영하기 위해 우리가 사용하는 사회적 자본 데이터는 2000년 전후에 조사한 것을 사용하며, 거버넌스 수준은 2006년의 데이터를 사용한다. 이는 시간 상 전후 순서가 존재할 수 있다.

첫째, 모든 국가를 포함하고 각국의 제도적 차이를 고려하지 않은 상황에서 사회적 자본과 거버넌스간의 상관관계는 0.505이다($p < 0.001$). 이는 양자간에 일정한 상관관계가 존재한다는 것을 나타내며, 사회적 자본이 거버넌스에 일정한 긍정적인 영향을 미친다고 인정할 수 있다. 〈그림 1〉을 자세하게 관찰하면 알 수 있듯이, 민주주의 국가 중 북유럽 국가(네덜란드, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크)와 개신교(protestant) 국가(미국, 영국, 오스트레일리아, 캐나다, 뉴질랜드)는 대체로 높은



주: Pearson 상관계수: 0.505, $p < 0.001$, 국가수: 69.

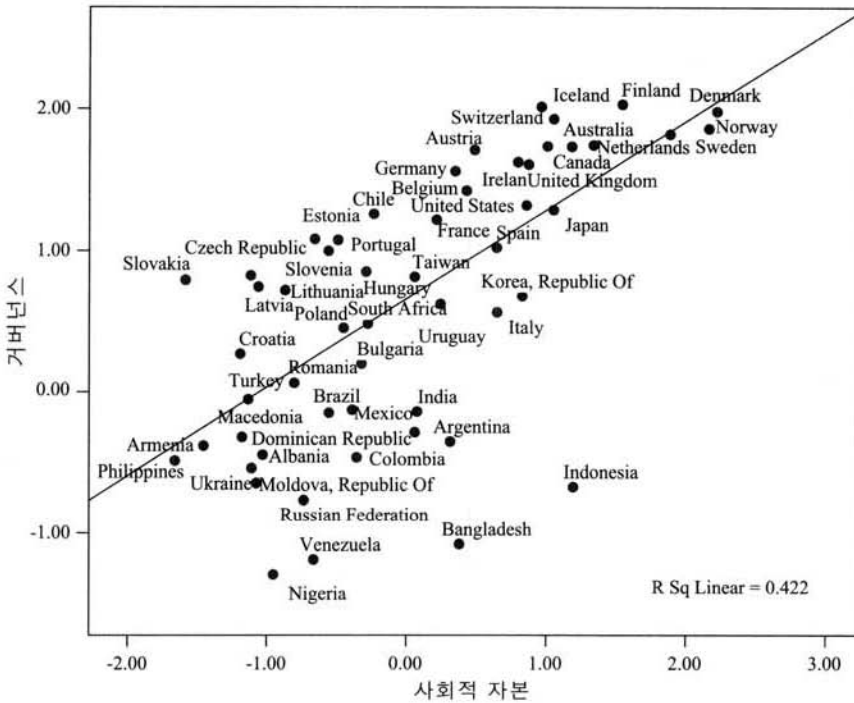
〈그림 1〉 세계적 범위에서의 사회적 자본과 거버넌스의 관계

사회자본-높은 거버넌스 수준의 위치에 있다. 동아시아지역의 일본, 한국과 타이완 또한 상대적으로 높은 사회자본-높은 거버넌스 수준의 구역에 자리 잡고 있다. 몇몇 아프리카 국가(짐바브웨, 나이지리아), 라틴아메리카 국가(베네수엘라, 브라질, 콜롬비아, 멕시코), 전(前) 동구-소련국가(러시아, 우크라이나, 아제르바이잔, 알바니아, 그루지야, 몰도바), 이슬람국가(터키)와 아시아의 필리핀은 낮은 사회적 자본-낮은 거버넌스 수준의 위치에 있다.

대부분 비민주주의 국가는 사회적 자본이 비교적 낮고, 거버넌스 수준 또한 비교적 낮다. 그러나 독특한 상황도 볼 수 있다. 중국, 베트남, 이란, 이집트 등은 사회적 자본이 비교적 높지만 거버넌스 수준은 낮다. 이는 민주주의가 결여된 체제에서, 한 국가의 사회적 자본이 비록 높더라도 반드시 거버넌스 성과를 높이지는 않는다는 것을 보여준다고 생각된다.

민주주의 국가에서 사회적 자본과 거버넌스와의 관계를 검토해보자. 〈그림 2〉는 〈그림 1〉의 일부분인데, 민주주의 국가에서 사회적 자본과 거버넌스의 상관관계를 보여준다. 그림에서 보듯이, 양자 간의 상관관계가 강화됨을 알 수 있다. 상관분석을 통해서 나타난 이들 54개 국가의 사회적 자본과 거버넌스의 상관계수는 0.650이며($p < 0.001$), 양자 간에 비교적 강한 상관관계가 있음을 보여준다. 이러한 분석 결과는 푸트남(1993, 2001), 낵(2002) 등이 이탈리아 지방정부, 미국 주 정부를 분석 순준으로 한 연구 결과와 기본적으로 동일하며, 차이가 있다면 그들의 연구가 한 국가 내의 지방정부 수준에서 이루어진 것이라면 우리의 연구는 국가 수준에서 이루어진 것이다. 이 분석 결과는 민주주의 제도 하에서 사회적 자본이 정부의 거버넌스 수준을 높이는 하나의 중요한 요소라는 것을 보여준다.

〈그림 2〉의 분석은 이미 일정한 민주체제를 갖춘 나라들에서 사회적 자본 수준이 낮으며, 동시에 거버넌스 성과 또한 비교적 낮은 사례들도 보여준다. 이는 다음과 같은 사실을 알려준다: 사회적 자본은 제도의 민주화에 따라 자연히 생기는 것이 아니며, 적어도 단기간 생겨날 수 없다는 것이다. 사회적 자본은 독립적으로 양성할 필요가 있으며, 완전히 민주주의 제도에만 의존할 수는 없다. 사실상, 많은 증거들(Putnam et al. 1993; Bo Rothstain 2000)이 이미 증명했듯이, 사회적 자본이 결핍된 상황에서, 제도적 민주화 이후의 이탈리아 남부지역과 러시아와 마찬가지로, "영원한 비협력"이 매우 안정된 평형을 이루면, 단순한 제도적 민주화는 정부의 성취를 높이기 어렵고, 반드시 경제사회의 발전을 촉진하는 것도 아니다. 그러나

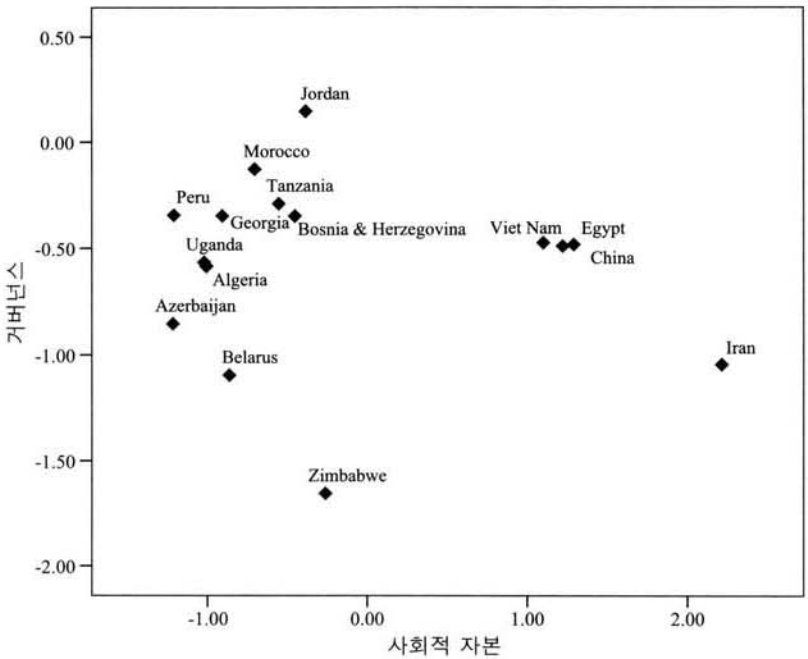


주: Pearson 상관계수: 0.650, $p < 0.001$, 국가수: 54.

〈그림 2〉 민주주의 제도하에서 사회적 자본과 거버넌스의 관계

일정한 민주주의 제도가 갖춰진 이후에, 만일 한 사회가 비교적 높은 수준의 사회적 자본을 보유한다면, 거버넌스 성과를 촉진할 수 있다.

민주주의 제도하에서 사회적 자본과 거버넌스의 관계를 분석한 후, 우리는 민주주의 제도가 결핍된 조건 하에서 양자 간의 관계를 고찰한다. 〈그림 3〉이 보여주는 것은 데이터베이스 중 15개 비민주주의 국가에서 사회적 자본과 거버넌스의 관계이다. 여기에서 볼 수 있듯이, 이 15개 국가는 무질서하게 산포되어 있으며, 통계학적으로 유의미한 명확한 상관관계를 발견할 수 없다. 때문에 사회적 자본 수준이 점점 높아지면 거버넌스 성과도 점점 높아진다고 판단할 수 없으며, 사회적 자본 수준이 점점 높아지면 거버넌스 성과가 점점 나빠진다는 결론도 내릴 수 없다. 상관분석을 해보면, 사회적 자본과 거버넌스 간의 명확한 선형 상관관계가 존재하지 않는다는 점을 알 수 있으며, 비선형의 상관관계 또한 존재하지 않음을 알



주: Pearson 상관계수: -0.143, p=0.611, 국가수: 15.

〈그림 3〉 비민주주의 제도하에서 사회적 자본과 거버넌스와의 관계

수 있다. 이러한 분석은 다음과 같은 사실을 나타낸다: 비민주주의 제도하에서 사회적 자본이 거버넌스에 긍정적이거나 부정적인 영향을 미치는지는 명확하지 않다.

2. 다변량분석: 민주주의 제도가 거버넌스와 사회적 자본간의 관계에 영향을 미치는지의 여부

상술한 쌍변량분석은 민주주의 제도하에서 사회적 자본이 정부의 거버넌스 성과에 명확한 촉진작용을 한다는 것을 보여준다. 그러나 민주정치의 발전이 결여된 조건 하에서 사회적 자본이 반드시 사회의 거버넌스 성과를 제고한다고 할 수는 없다. 상술한 그림에서 보여주는 두 가지 변량의 상관관계가 다른 변수에 의해서 생겨날 수 있을 가능성을 배제하기 위하여 우리는 사회적 자본과 민주주의 발전 정도, 거버넌스 성과 세 가지를 회귀분석하였다. 여기에서 우리는 각국의 민주주

의 제도 완비 정도를 두 가지 유형으로 나누지 않고, 정도에 따라 평점을 부여하는 방식을 채택하였다: 2000년부터 2005년 사이에 각국의 민주주의 체제 완비 정도를 Freedom House의 데이터를 이용하여 각각 0점에서 6점 사이의 평점을 부여하고, 평점이 높을수록 해당국가의 민주주의 제도가 완비됨을 나타내도록 했다. 이러한 기초에서 우리는 세 가지 회귀모형을 만들었다:

모형 1: 사회적 자본이 거버넌스 성과에 미치는 기여도를 단독 분석;

모형 2: 민주주의 발전 수준을 통제한 후, 사회적 자본이 거버넌스에 미치는 기여도 분석;

모형 3: 〈모형 2〉에 민주주의 수준과 사회적 자본의 상호작용을 첨가하여 다른 한 가지 변수를 통제. 이 변수는 민주주의 발전 수준과 사회적 자본의 곱으로 얻는다. 그것은 모형 중의 beta값을 설명하며, 민주체제 완비 정도가 상이한 상황 하에서 사회적 자본이 거버넌스 성과에 촉진효과가 있는지를 검증한다.

이 3가지 회귀 방정식의 결과는 〈표 1〉이 보여주는 바와 같다. 표의 결과에 따라 아래와 같은 결론을 얻을 수 있다:

〈표 1〉 사회자본, 민주주의와 거버넌스

	모형 1	모형 2	모형 3
독립 변수	표준화계수(beta)	표준화계수(beta)	표준화계수(beta)
사회자본	0.505** (.106)	0.311** (.056)	0.056
민주주의 발전 정도		0.767** (.033)	0.738** (.033)
사회자본*민주주의			0.286* (.030)
상수	0.418** (.106)	-1.565** (.155)	-1.515** (.153)
R^2(adjusted R^2)	0.255(0.244)	0.806(0.801)	0.818(0.810)
국가수(N)	68	68	68

주: *: $p<0.05$, **: $p<0.001$. beta값 아래의 괄호 안의 숫자는 표준 오차.

첫째: 만일 사회적 자본이 거버넌스에 미치는 영향만을 고려할 때, 표준화계수(beta)의 값은 0.505이고, 유의수준은 0.001 이하이다. 이는 사회적 자본이 거버넌스를 촉진하는 것〈모형 1〉을 나타낸다고 생각된다.

둘째: 한 국가의 민주주의 발전 정도를 통제한 후, 사회적 자본이 거버넌스에 미치는 효과는 명확히 줄어들었는데, 모형1에서의 0.505가 모형 2에서는 0.311로 줄어들었다. 동시에 민주주의 정치 발전 정도는 거버넌스에 현저한 촉진효과(beta=0.767, 유의수준 0.001 이하)가 있다. 그리고 모형에 민주주의 발전 정도를 첨가한 후 회귀모형의 R^2값은 매우 높아졌다. 이는 민주주의 제도의 발전과 완비가 거버넌스에 현저한 촉진작용을 한다는 것을 설명한다. 그리고 〈모형 1〉과 〈그림 1〉, 〈그림 2〉에서 볼 수 있었던, 사회적 자본이 거버넌스에 미치는 촉진작용의 상당 부분은 실제로 민주주의 체제가 제공한 것이다.

셋째: 우리가 모형에 민주주의 발전 정도와 사회적 자본의 곱을 첨가〈모형 3〉하면, 이 변수의 beta값은 정(正)의 값을 갖고 유의수준(0.05 이하)도 갖는다. 이와 동시에 〈모형 3〉에서 사회적 자본은 이 변수에 대한 beta값으로 정의 값을 갖지만 유의미한 수준은 갖지 않는다(표에는 나타나 있지 않지만 유의수준 p의 값은 0.678에 달한다).

이는 두 가지를 설명할 수 있다: ① 사회적 자본이 거버넌스 성과에 미치는 영향은 민주주의 제도의 발전 수준을 전제로 한 것이다. 민주주의 발전 정도, 민주주의 발전 정도와 사회적 자본의 곱을 통제한 후, 사회적 자본이 거버넌스에 미치는 영향이 현저하지 않았다. ② 민주주의 발전 정도와 사회적 자본의 곱은 〈모형 3〉에서 beta값이 정의 값을 갖다. 이는 민주주의가 보다 발전하고 완비된 제도 환경 하에서, 사회적 자본이 거버넌스 성과에 미치는 작용이 더욱 강해진다는 것을 설명한다. 만일 민주주의가 없다면, 사회적 자본이 거버넌스에 미치는 효과는 매우 제한적이며 심지어 없을 수도 있다.

이상의 분석을 종합하여 결론을 내리면 다음과 같다: 사회적 자본이 거버넌스에 영향을 미치는지의 여부는 구체적인 정치제도 환경에 달려 있는데, 민주주의 제도 환경 혹은 민주주의 발전 정도가 비교적 높은 환경 하에서 한 국가의 사회적 자본 수준이 거버넌스에 영향을 미친다. 그러나 비민주적인 제도 환경 혹은 민주주의 발전 수준이 비교적 낮은 환경 하에서 사회적 자본은 거버넌스에 영향을 미칠 수 없다. 또한 민주주의가 더욱 완비될수록 사회적 자본이 거버넌스에 미치는 영향은

더욱 강해진다. 이로써 본문의 가설들은 검증되었다.

V. 결론

최근 몇 년 간 학자들은 사회적 자본의 역할에 대하여 줄곧 믿어 의심치 않았고, 많은 학자들은 실증연구 결과를 통해 사회적 자본이 확실히 정부 성취 혹은 거버넌스에 적극적인 영향력을 행사한다는 점을 증명하였다. 그러나 학자들은 사회적 자본 연구에 몰두한 나머지 그것이 발휘되는 제도 환경을 잊어버린 것 같다. 우리의 연구 결과는 아래와 같은 점을 분명하게 전달한다: 사회적 자본이 거버넌스에 촉진 효과를 발휘려면 일정한 제도 환경이 필요하다. 비민주주의 제도 하에서 사회적 자본은 정부 거버넌스 수준에 명확한 촉진 작용을 하지 않는다. 단지 민주주의 제도가 발전된 상황 하에서만 사회적 자본은 한 사회의 거버넌스에 긍정적 영향을 미친다. 바꾸어 말하면, 만약에 민주주의 제도가 완비되지 않은 상황에서 한 사회가 비교적 높은 사회적 자본을 갖추더라도, 그것은 정부 거버넌스 수준에 영향을 미치는 잠재 변수일 뿐 사회의 거버넌스 수준을 반드시 높일 수 있다는 것이 아니다. 또한 완비된 민주주의 제도 환경에서 이 잠재적 변수가 활성화될 수 있으며, 거버넌스를 제고하는 실제적인 변수가 될 수 있다. 이러한 의미에서 민주주의 제도의 완비는 곧 사회적 자본의 "전제조건"이다.

국가 수준에서 사회적 자본의 제문제를 분석하는 것은 기업, 조직, 혹은 지역공동체 수준에서 분석하는 것보다 훨씬 복잡하며, 사회적 자본이 국가 범위 내에서 효과를 발휘하는지의 여부에 영향을 미치는 요소 또한 매우 많다. 본 연구의 중요한 정책적 의미는 다음과 같다: 민주주의 발전 수준이 매우 낮은 국가에서 거버넌스 수준을 높이려면 사회적 자본에 지나치게 의존하지 말고 우선 민주주의 제도의 수립에 중점을 두어야 한다. 왜냐하면 제도의 민주주의 여부와 발전 수준은 거버넌스에 영향을 미치는 주요한 요소일 뿐만 아니라, 사회적 자본이 기능을 발휘하도록 결정적인 작용을 하기 때문이다. 물론 사회적 자본 보유량과 민주주의 제도 발전 수준이 모두 낮은 국가에서는 당연히 그 임무가 이중적이다. 민주주의 발전 수준이 높은 국가에서 정부 성취를 높이려면 민주주의 제도 자체에 너무 의존하지 말아야 한다. 민주주의 제도는 만병통치약이 아니며 사회적 자본의 역할을 결코

무시해서는 안 된다. 왜냐하면 민주주의라는 기계는 사회적 자본이라는 윤활유가 있어야 양호하게 작동할 수 있기 때문이다.

투고일 2008년 11월 7일
심사일 2008년 11월 17일
게재확정일 2009년 1월 5일

참고문헌

Boix, Carles and Daniel Posner. 1998. "Social Capital: Explaining its Origins and Effects on Government Performance." *British Journal of Political Science* 28, No. 4.

Cheibub, José Antonio, and Jennifer Gandhi. 2004. Classifying Political Regimes: A Six-Fold Classification of Democracies and Dictatorships, Paper presented at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association.

Coleman, J. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94.

Collier, David, and Robert Adcock. 1999. "Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts." *Annual Review of Political Science* 2.

Dasgupta, eds. 2000. *Social Capital: A multifaceted Perspective*, The World Bank.

Dees, Rechard H. 2004. *Trust and Toleration*, London & New York: Routledge.

Elkins, Zachary. 2000. "Gradations of Democracy? Empirical Tests of Alternative Conceptualizations." *American Journal of Political Science* 44, No. 2.

Fukuyama, F. 2002. "Social Capital and Development: the Coming Agenda." *SAIS Review* 22, No. 1.

Galeotti, Anna Elisabetta. 2002. *Toleration as Recognition*. Cambridge: Cambridge University Press.

Grootaert, C., D. Narayan, Nyhan V., and Jones, M. Woolcock. 2003. *Integrated Questionnaire for the Measurement of Social Capital*. The World Bank Social Capital Thematic Group (June).

Kaufmann, D., Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." World Bank Policy Research Working Paper 2196.

Kaufmann, D., Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2005. "Governance Matters IV: New Data,

New Challenges." Washington, D.C.: World Bank.

_____. 2007. "the Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics." Washington, D.C.: World Bank.

Knack, S. 2002. "Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the U.S. States." *American Journal of Political Science* 46, No. 4.

Ma, Deyong, and Chung-si Ahn. 2007. "Stocktaking Social Capital in the 'Confucian Culture Zone' of East Asia: A Comparative Analysis on Trust, Tolerance and Cooperation." *Political Science in Asia* 2, No. 2.

Newton, Kenneth, 2001. "Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy." *International Political Science Review* 22, No. 2.

OECD. 2001. *The Well-being of Nations: The role of human and social capital*.

Paxton, Pamela. 2002. "Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship." *American Sociological Review* 67, No. 2.

Pharr and Putnam, eds. 2000 *Disaffected Democracies: What's troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.

Putnam, R. with Robert Leonardi, and Raffaella Y. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Putnam, Robert. 2001. Social Capital: Measurement and Consequences, www.oecd.org/dataoecd/25/6/1825848.pdf (검색일 : 2006-10-12).

Rothstein, Bo. 2000. "Trust, Social Dilemma and Collective Memories." *Journal of Theoretical Politics* 12, No. 4.

Rothstein, Bo. and Dietlind Stolle. 2007. "The Quality of Government and Social Capital: A Theory of Political Institutions and Generalized Trust." Quality of Government Working Paper Series 2007: 2, www.qog.pol.gu.se (forthcoming in *Comparative Politics*).

Sides, J. 1999. *It Takes Two: The Reciprocal Relationship between Social Capital and Democracy*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Atlanta, September 2-5.

Van Deth, J.W., Marco Maraffi, Kenneth Newton, and Paul Whiteley, eds. 1999. *Social Capital and European Democracy*. London: Routledge.

Woolcock, M. 1998. "Social Capital and Economic Development: Toward A Theoretical Synthesis and Policy Framework." *Theory and Society* 27, No. 2.

Zuern, Elke. 2003. "Social Capital and Modernity." *Transformation* 53.

何君安, 梁忠民. 2006. "論社會資本與政治系統的關係." 『政治學研究』 第3期.
李惠斌, 楊雪冬. 編譯. 2000. 『社會資本與社會發展』, 北京: 社會科學文獻出版社.
林南(Nan Lin) 著. 2005(2001). 張磊 譯. 『社會資本: 關于社會結構與行動的理論』, 上海人民出版社.
馬得勇. 2008a. "社會資本: 對若干理論爭點的批判分析." 『政治學研究』 第5期.
_____. 2008b. "東亞地區民衆寬容度比較分析." 『北京行政學院學報』 第5期.
馬克*沃倫(Mark E.Warren) 等 編著. 2004(1999). 吳輝 譯. 『民主與信任』, 北京: 華夏出版社.
羅伯特*達爾(Robert Dahl). 1999(1998). 『論民主』, 北京: 商務出版社.
_____. 2003(1971). 譚君久, 劉惠榮 譯. 『多頭政體: 參與和反對』, 北京: 商務出版社.
羅伯特*普特南(Robert Putnam) 等 著. 2001(1993). 王列 賴海榕 譯. 『使民主運轉起來』, 江西人民出版社.
孫昕, 徐志剛, 陶然, 蘇福兵. 2007. "政治信任, 社會資本和村民選擧參與." 『社會學研究』 第4期.
王飛雪, 山岸俊南. 2003. "信任的中, 美, 日比較", 鄭也夫, 彭泗清 等 著. 『中國社會的信任』, 北京: 中國城市出版社.
楊雪冬. 1999. "社會資本: 一種新解釋範式的探索." 『馬克思主義與現實』 第3期.
俞可平. 2003. "社會資本與草根民主." 『經濟社會體制比較』 第2期.

부록:

〈부록 1〉 사회적 자본의 요인분석

지표	요인 부하량
보편적 신뢰	.866
사회적 관용	.707
무임 승차	.580

주: 보편적 신뢰: 각국의 사회적 신뢰 백분율. 이는 피조사자가 "일반적으로 당신은 사회의 대다수 사람들을 믿을 수 있다고 여기십니까?"라는 질문에 긍정적 대답을 한 비율이다. 사회적 관용: 다른 민족, 범죄 전과자, 마약 복용자, 동성애자와 이웃으로 살기를 원한다고 선택한 비율. 정직성: 무임승차 행위를 받아들일 수 있는지 여부에 대한 비율. 데이터베이스는 세계가치관조사에서 1999~2001년 전 세계 70여 개 국가에 시행한 조사 결과, 노리스 교수의 데이터베이스도 이것을 기초로 함.

〈부록 2〉 거버넌스의 요인분석

지표	요인 부하량
책임성	.886
정치불안정	.819
정부유효성	.970
규제의 부담	.941
법치	.974
부패 통제	.956

주: 주성분 분석. 하나의 요인을 추출했음.

ABSTRACT

Democratic Institutions as a Pre-requisite: How Social Capital Can Enhance Governance?

Deyong Ma | Nankai University

Scholarships on social capital have focused on how it can enhance governance and other public goods: how social capital can "make democracy work," for example. Yet these studies all neglect an important variable in their analysis, the institutional framework in which social capital has an effect on governance. We argue that the existence of formal democratic institutions such as free elections is a pre-condition for social capital to have a positive effect on governance. We use global data to show that when controlling the role of democratic institutions, social capital stops to have an enhancing effect on a measurement of government performance, supporting the argument that social capital contributes to good governance only when it operates within an institutional environment that has the main elements of a formal democracy.

Keywords: social capital, democratic institutions, good governance