

경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-15-03

협동연구 2008-02-3

사회지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구(1차년도) 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안

홍영란 외

주관 연구기관: 한국보건사회연구원

협력 연구기관: 한국교육개발원, 한국노동연구원, 산업연구원,
한국조세연구원

사회지출이 경제성장에 미치는 효과에 관한 연구(1차년도)
사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안

경제인문사회연구회 협동연구총서 08-15-03
협동연구 2008-02-3

발행일 2008년 12월
저자 홍영란 외 (한국교육개발원)
발행인 김용하
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 268(우: 122-705)
전화 대표전화: 02) 380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 예원기획
가격 5,000원

© 한국보건사회연구원 2008
ISBN 978-89-8187-547-3 93330
ISBN 978-89-8187-550-3 93330(전6권)

발간사

‘경제성장’은 한국사회에 있어서 가장 이슈가 되는 사안이라 해도 과언이 아닐 것이다. 우리 경제는 과거 급속한 발전을 이루어왔으며, 현재도 선진국 진입을 위해 경제의 양적·질적 성장을 위해 꾸준히 노력해오고 있다. 선진국으로의 진입은 경제의 양적규모도 중요하지만 국민의 삶의 질 향상도 동시에 추구되어야만 가능할 것이다. 경제성장이 삶의 질의 상당부분을 설명해줄 수 있으나, 거시경제 지표로 설명될 수 없는 부분에 있어서는 정부개입에 의한 공공적 사회지출로 충족되어야만 할 것이다. 사회지출은 교육투자, 사회서비스 활성화, 기타 고용친화적 사회정책 등을 포괄적으로 포함한다.

한정된 자원의 배분에 있어 성장과 사회지출 간 우선순위에 대한 논의와 논쟁이 그간 있어왔고, 사회지출의 증가규모나 속도에 있어서도 이견이 있을 수 있다. 사회지출과 경제성장은 대체의 관계가 아니라 상호보완의 관계가 있다는 선행연구가 많이 있었고, 특히 사회지출이 경제의 성장과 발전에 긍정적인 파급효과를 미칠 수 있다는 해외 연구논문을 많이 발견할 수 있다.

본 연구는 우리나라의 사회지출과 거시변수 간 상호 파급효과의 규모와 경로를 다양한 시각에서 분석을 시도한 것이다. 건강투자, 교육투자, 사회서비스 활성화 등이 국가경제에 어떤 영향을 미치는지를 부분적으로 그리고 통합적으로 분석해보았다. 본 연구만으로 우리나라의 사회지출과 거시경제 간 상호관계를 완전하게 규명할 수는 없을 것이다. 그러나 본 연구가 둘 간의 역할과 작용을 규명하는 데 일조를 할 것이라는 데는 의심이 없다.

끝으로, 본 연구에 참여해 준 한국교육개발원, 한국노동연구원, 산업연구원, 한국조세연구원 연구진에게 감사의 뜻을 전한다.

2008. 12.
한국보건사회연구원장
원 장 김 용 하

목 차

요 약	1
제1장 서론	7
제1절 연구의 필요성과 목적	7
제2절 연구내용	9
제3절 연구방법	10
제2장 사회적 자본의 개념	11
제1절 사회적 자본의 도입	11
제2절 사회적 자본의 개념	18
제3장 사회적 자본의 효과	22
제1절 사회적 자본의 효과 메커니즘	22
제2절 사회적 자본의 형성 요인	25
제3절 사회적 자본의 효과	46
제4장 국내·외 사회적 자본 정책 동향	64
제1절 한국	64
제2절 미국	72
제3절 아일랜드	79
제4절 캐나다	90
제5절 호주	99

제5장 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안	106
제1절 교육투자의 기본 방향	106
제2절 실천적 교육투자 방안	117
참고문헌	126

표 목 차

<표 II- 1> 사회적 자본 개념의 비교	17
<표 II- 2> 사회적 자본의 정의	20
<표 III- 1> 사회적 자본 증가의 영향 1	51
<표 III- 2> 사회적 자본 증가의 영향 2	52
<표 III- 3> 학생 수준 변수와 학생들의 시험 통과간의 상관성	55
<표 III- 4> 학생 수준 변수들 간의 상관(n=45)	56
<표 III- 5> 학업성취와 관련되는 사회적 자본 변인	57
<표 III- 6> 사회적 자본의 이익과 위험	62
<표 IV- 1> 신뢰구축을 위한 정책(한국)	66
<표 IV- 2> 시민의식 향상을 위한 정책(한국)	68
<표 IV- 3> 네트워크 구축을 위한 정책(한국)	70
<표 IV- 4> 사회참여 및 시민의식 고취를 위한 정책(미국)	75
<표 IV- 5> 신뢰구축을 위한 정책(미국)	77
<표 IV- 6> 네트워크 구축을 위한 정책(미국)	78
<표 IV- 7> 공공정책 기획 분야(아일랜드)	82
<표 IV- 8> 시민의식과 지역발전 분야(아일랜드)	85
<표 IV- 9> 일과 생활의 균형 분야(아일랜드)	86
<표 IV-10> 평생학습 분야	88
<표 IV-11> 공간계획 분야(아일랜드)	89
<표 IV-12> 캐나다의 사회적 자본 형성을 위한 정책	98
<표 IV-13> 호주의 사회적 자본 형성을 위한 정책	105

그림 목차

[그림 III-1] 사회적 자본의 영향 메커니즘	22
[그림 III-2] PRI의 네트워크 중심의 사회적 자본 영향 메커니즘	24
[그림 III-3] 사회적 자본과 학업성취와의 관계	58
[그림 V-1] 교육의 가치와 투자 방향	111
[그림 V-2] 교육투자의 운영 원리	115
[그림 V-3] 고등교육기회 확대를 통한 사회적 신뢰 제고 방안	121

요약

제1장 서론

□ 연구의 필요성

- 사회적 위기의식이 고조되고 있는 상황에서 사회적 자본(social capital)에 대한 관심과 사회적 자본 형성의 중요성에 대한 인식이 확산되고 있음.
- 교육과 평생학습은 경제적, 사회적, 개인적 행복을 유지시키는 중요한 역할 기제임.
- 교육 투자를 지원하고 자원을 관리하며, 잠재적 이득을 최대화할 수 있는 방향으로 공공 정책을 수립하는 것이 중요함.

□ 연구목적

- 사회적 자본과 교육과의 관련성 고찰, 교육적 관점에서 사회적 자본에 대한 이해와 인식을 확대하고자 함.
- 사회적 자본의 다양한 성과를 규명하고자 함.
- 국내 및 해외 선진국들의 사회적 자본 관련 정책 동향을 분석하여 시사점을 도출하고자 함.
- 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안으로서 실천적 프로그램을 탐색하여 제시하고자 함.

□ 연구내용

- 사회적 자본에 대한 개념적으로 이해하고 논의함
- 사회적 자본의 효과를 분석함

2 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안

- 사회적 자본 형성 관련 국내외 정책 동향을 분석함
- 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안을 탐색함

□ 연구방법

- 사회적 자본의 개념 이해, 효과 분석, 국내외 관련 정책동향 분석을 위해 문헌 연구 및 선행연구를 검토함
- 사회적 자본 형성을 위한 교육 투자 방안 탐색을 위한 전문가 협의회를 실시함

제2장 사회적 자본의 개념

□ 사회적 자본의 도입

- 1960년대부터 사회적 자본의 중요성 강조되기 시작함
 - Bourdieu는 문화적 자본과 함께 사회적 자본을 사회관계 속에서 각 개인이 가지고 있는 지속적 네트워크와 집단 소속이 각 개인에게 주는 다양한 사회적 기회 자원을 총칭하는 것으로 분석함
 - Coleman은 행위자들의 이익추구를 위한 자원으로 사회구조의 여러 측면으로 정의함
 - Putnam은 상호 이익을 위한 협력을 촉진하는 신뢰, 규범, 네트워크로 규정함.

□ 사회적 자본의 개념

- 본 연구에서 사회적 자본은 개인과 집단의 행동을 촉진시키는 관계 구조, 네트워크, 상호 호혜적 규범, 신뢰 등을 의미하는 개념임

제3장 사회적 자본의 효과

□ 사회적 자본의 효과 메커니즘

- 사회적 자본을 형성하도록 유도하는 선행요인 또는 영향요인이 존재하는 한편으로는 사회적 자본 형성 결과에 의하여 나타나는 효과 또는 성과들이 존재함

□ 사회적 자본의 형성 요인

- 일반적으로는 교육의 정도가 강할수록 신뢰 및 관용성이 더 높게 나타나는 것으로 보고됨
- 단체 활동을 통하여 다양한 학습기회에 노출될수록 단체 참가자들은 사회적 자본으로서 신뢰의 정도가 향상된다고 연구결과 나타남
- 전반적으로 학력이 증가할수록 자원봉사 의지나 시간 등이 증가하는 것으로 나타나지만 반대의 결과를 보인 연구들도 발견됨
- 대체적으로는 학력이 증가할수록 정치적 관심이나 시민의식이 긍정적 방향으로 발전하는 것으로 나타남
- 비형식 유형의 학습도 사회적 자본의 형성에 중요한 영향을 주는 요인임

□ 사회적 자본의 효과

- 사회적 자본의 긍정적 효과는 개인이나 지역사회 또는 국가사회에 중요한 이익을 제공할 수 있는 사회적 자본의 기능과 관련이 있음
 - 개인적 측면에서 개인의 복지, 수명, 건강 등에 사회적 자본은 긍정적 효과를 가짐
 - 사회적 측면에서 아동학대, 범죄율 등을 감소시키는 등의 긍정적 효과를 가짐
 - 경제적 측면에서 한 사회의 신뢰지표는 경제 성장과 긍정적 관계가 있으며 사회적 자본이 강화될수록 노동시장에서의 취업정도가 용이할 수 있음

4 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안

- 사회적 자본이 강화될수록 학업성취에 긍정적 효과를 가져옴
- 사회적 자본에 대한 부정적 효과에 대한 관심은 그리 높지 않으나 사회적 자본의 극대화가 집단간 갈등이나 균열을 촉진시킬 가능성이 높아진다는 연구는 간과할 수 없음
- 사회적 자본의 부정적 측면은 집단주의 또는 이기적 집단 행사로 이해됨.
- 사회적 자본의 부정적 효과는 대부분이 지나치게 강화된 사회적 자본에 의하여 발생하는 역기능이라고 할 수 있음

제4장 국내외 사회적 자본 정책 동향

□ 한국

- 사회적 자본에 관심을 갖게 된 배경은 전 세계적으로 유래 없는 빠른 경제성장에도 불구하고 삶의 질 측면에서 경제성장과 속도를 같이하지 못한다는 인식이 공유된 것에서 비롯됨
- 한국의 사회적 자본 형성을 위한 정책들은 주로 신뢰와 관용성 증진을 위한 정책들이 강조되면서 다수를 차지하고 있는데 인권존중, 새터민·외국인 근로자 자녀·국제결혼자녀 등 다문화 사람들에게 대한 교육적 지원, 학교폭력 예방 등의 정책을 추진 중임
- 사회참여 및 시민의식 향상을 위해 주로 자원봉사 활성화 정책과 환경교육 활성화 정책들이, 네트워크 구축을 위해 학교와 지역사회의 협력, 교육·문화·복지·환경 분야의 협력 네트워크 구축 등의 내용이 주로 포함됨

□ 미국

- Putnam의 미국사회 사회적 자본 저하에 대한 비판이후 정책적 관심이 고조되면서 Saguaro 세미나에서 사회적 자본 향상을 위한 정책들이 제시됨

- 사회참여 및 시민의식 고취를 위한 정책들이 전 생애적 관점에서 마련되어야 한다는 것이 강조되었으며 또한 학교교육뿐만 아니라 지역사회, 일터까지도 포함하는 정책들이 제안되었음
- 신뢰구축, 다문화에 대한 이해, 네트워크 구축을 위한 정책들은 상대적으로 강조되지 않음

□ 아일랜드

- 국가기구 중 하나인 국가경제사회포럼(The National Economic and Social Forum)은 2003년 「사회적 자본의 정책적 의미(The Policy Implications of Social Capital)」라는 보고서에서 사회적 자본 형성을 위한 정책들을 제안하였음.
- 제안된 정책들은 공공정책 기획, 능동적 시민의식과 지역발전, 일과 삶의 균형, 지역기반 학습, 공간기획 등의 영역에서 사회적 자본의 형성을 위한 정책들이 제안됨

□ 캐나다

- 공공정책연구소(Policy Research Initiative)는 2003년 「공공정책의 도구로서의 사회적 자본(Social Capital as a Public Policy Tool)」이라는 보고서에서 관련 정책들을 제안함
- 빈곤, 건강한 노화, 이민자들의 정착, 청년층의 시민참여, 범죄예방 등을 위한 사회적 자본의 역할에 주목하여 네트워크 구축을 통한 사회적 자본 형성을 강조한 정책들을 제안함

□ 호주

- 대표적 이민국가인 호주에서 사회통합은 중요한 사회적 과제이며 이를 위해 사회적 자본은 핵심적 기능을 하는 것으로 고려됨
- 따라서 관용성 증진을 위한 다문화에 대한 이해와 이민자들에 대한 지원 정책이 사회적 자본 형성을 위한 주된 초점으로 강조됨

제5장 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안

□ 교육투자의 기본 방향과 운영 원리

- 교육투자에서 추구해야 할 가치 준거는 평등, 효율, 자유임
- 교육투자의 운영원리는 재정자원 확보 측면에서는 재원의 충족성과 자구성, 재정 배분의 측면에서는 효율성과 공정성, 지출 측면에서는 자율성이 고려되어야 함
- 사회적 자본은 관계에 존재하는 특성을 가지므로 관계를 만들고 이런 관계 속에서 상호 관계의 질을 높이고 관계를 지속해 나가는데 초점을 두어야 함

□ 실천적 교육투자 방안

- 지속적 학력 취득 기회를 확대하고 이 밖의 전문성 향상 프로그램 참여를 유도를 통해 고등교육 수준에 해당하는 교육프로그램에 자유롭게 참여할 수 있도록 교육투자를 확대함으로써 사회적 자본 형성에 긍정적인 결과를 가져올 수 있음
- 학력취득, 학점취득 이외의 전문성 향상 프로그램 참여 유도 정책이 필요함
- 공공부문에 대한 신뢰를 향상시키기 위해 건전한 비판문화 형성을 위한 교육 프로그램을 개발해야 함
- 사회적 단체 활동을 통한 학습 기회 증대가 필요함
- 평생학습도시의 재편을 통해 학습거점의 활성화가 필요함

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

21세기 들어 사회적 자본(social capital)에 대한 관심과 사회적 자본 형성의 중요성에 대한 인식이 확산되고 있다. 이는 사회적 갈등의 심화, 저출산과 고령화 등으로 인한 사회적 위기의식 고조 등으로 인해 국가의 지속가능한 발전에 사회통합이 중요한 당면과제로 부각되고 있기 때문이다. 지속가능하고 인간적인 공동사회의 재건이라는 주요 과제에 직면하여 사회 구성원간의 화합과 결속 및 공고한 연대 의식은 국가의 안정적 성장과 지속적 발전을 가능하게 하는 기본적 토대가 된다. 미시적·거시적 차원에서 경제적 성장과 사회적 발전을 위한 핵심요소인 사회적 자본은 크게 신뢰, 네트워크, 사회규범 등으로 상징되며 사회의 불평등, 위기상황, 갈등 등의 문제 해결을 위한 하나의 대안으로 주목받고 있다.

사회적 자본이 무엇인가에 대해 학자들 간에 아직 논의의 여지는 남아 있지만 공통적으로 인지하고 있는 내용을 보면, 사회적 자본은 사회라는 의미와 자본이라는 의미를 함축함으로써 개인보다는 사회적 관계 속에서 존재하며 공동의 목표를 달성하기 위해 집단과 개인이 협력하도록 하는 자원이라는 의미를 내포하고 있다.

이러한 의미에서 사회적 자본은 개인의 능력을 강조한 인적자본의 논의를 보완하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 개개인의 능력개발과 함께 개인들 간의 협력적 관계를 구축함으로써 시너지 효과를 창출할 수 있다는 점에서 사회적 자본은 인적 자본과 함께 국가 발전을 위한 중요한 두 요소로 간주될 수 있다(Schuller, 2000; 2002).

교육과 훈련을 통한 개개인의 능력개발에 주력해왔던 기존의 인적자본 중심의 교육정책은 사회적 자본에 관심을 가짐으로써 개인과 국가의 경쟁력을 향상시킬 수 있을 것으로 예상할 수 있다. 국가 수준에서 교육에 대한 투자와 지원을 향상시키는 것은 개인의 역량 개발과 함께 더 나아가 개인들 간의 신뢰에 기반한 관계 형성을 지원함으로써 정책적 효과를 극대화 할 수 있을 것으로 기대할 수 있다(홍영란 외, 2006).

그러나 사회적 자본의 이와 같은 중요성에도 불구하고 사회적 자본의 형성과 향상을 위해 구체적인 교육전략과 과제에 대한 논의와 분석은 아직 미흡한 실정이다. 교육과 평생학습이 경제적, 사회적, 개인적 행복을 유지시키는 중요한 역할기제로서 경제와 사회 모두에 많은 영향을 끼쳤다는 것은 널리 공유되고 있는 사실이다. 이러한 맥락에서 교육과 학습의 잠재적인 경제적, 사회적, 개인적 이익이 무엇인지를 밝히고자 하는 많은 연구들이 수행되어 왔고, 학습경험의 사회적 성과로서 사회적 자본이 대두되었다. 그러나 아직 사회적 성과를 향상시키는 교육의 형태와 내용, 그리고 그러한 교육을 지원하는 재정투자 방안에 대한 내용은 미흡한 실정이다.

교육과 학습의 사회적 성과 및 이익은 교육에 투자하는 개인 뿐 만 아니라 사회 전반에 관련되는 것이므로 교육 투자를 지원하고 자원을 관리하며, 잠재적 이득을 최대화할 수 있는 방향으로 공공 정책을 수립하는 것이 중요하다. 그러나 우리나라에서 이 부분은 아직 초기단계에 머무르고 있다. 교육의 사회적 자본 성과와 관련해 해외 선진국들은 사회통합을 위한 여러 가지 교육정책들을 추진해 오고 있다. 사회적 자본이 사회적으로 미치는 긍정적 성과와 사회적 자본 형성을 위한 해외의 정책사례들을 살펴봄으로써 사회적 자본 형성을 위한 우리나라의 정책적 투자 방안이 마련될 수 있을 것이다.

이상과 같은 필요성에 근거하여 연구의 목적을 다음과 같이 설정하였다.

첫째, 사회적 자본과 교육과의 관련성을 고찰하고, 교육적 관점에서 사회적 자본에 대한 이해와 인식을 확대한다. 둘째, 사회적 자본의 다양한 성과를 규명한다. 셋째, 국내 및 해외 선진국들의 사회적 자본 관련 정책 동향을 분석하여 시사점을 도출한다. 넷째, 사회적 자본 형성을 위한 교육 투자 방안으로서 실천적 프로그램을 탐색하여 제시한다.

제2절 연구내용

- 사회적 자본에 대한 개념적 이해 및 논의
 - 사회적 자본의 개념 정의
 - 사회적 자본 형성의 근원
- 사회적 자본의 효과
 - 사회적 자본의 긍정적 효과
 - 사회적 자본의 부정적 효과
 - 사회 통합의 효과
- 사회적 자본 형성 관련 국내외 정책 동향 분석
 - 한국
 - 미국
 - 아일랜드
 - 캐나다
 - 호주
- 사회적 자본 형성을 위한 교육프로그램 탐색
 - 시민의식 및 사회참여 영역
 - 신뢰 및 관용성 영역

10 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안

- 네트워크 및 파트너십 영역
- 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안

제3절 연구방법

- 문헌 연구
 - 사회적 자본에 대한 개념을 이해하고 국내외 사회적 자본 관련 연구동향 등을 분석하기 위해 국내 및 OECD, World Bank 등 국제기구와 주요 외국의 관련 자료를 조사·분석하여 본 연구의 이론적 배경 및 모형 개발의 근거를 마련
 - 문헌 연구의 구체적 분석 내용: 사회적 자본의 성과 관련 문헌 및 선행 연구 검토, 국내외의 사회적 자본 관련 정책 보고서 분석을 통한 최근 동향 파악
- 전문가 협의회
 - 사회적 자본 형성을 위한 교육 투자 방안 탐색 및 구안

제2장 사회적 자본의 개념

제1절 사회적 자본의 도입

사회적 자본의 시작은 학문적 연구의 시작 또는 본격적으로 사회적 자본에 대한 논의가 촉발하게 된 상황이나 시기를 의미한다. 본 연구에서는 사회적 자본에 대하여 본격적인 연구와 논의가 시작된 것을 Bourdieu, Coleman, Putnam 등의 논의로 가정하였다. 물론 그 이전과 그 이후에도 다양한 학자들의 사회적 자본에 대한 연구와 논의가 진행되었으나 본격적으로 사회적 자본의 개념과 연구에 대한 논의를 불러일으킨 학자들을 이 세 사람으로 보고 사회적 자본의 학문적 논의가 본격적으로 이루어진 시작으로 삼았다.

사회적 자본은 그 자체로서의 의미뿐만 아니라 다양한 사회적 성과의 기반 또는 직접적으로 사회적 효과를 발생시키는 요소로 인정되어 왔다 (Akdere & Roberts, 2008). 이런 이유로 현재는 사회적 자본에 대한 학문적 그리고 정책적 관심이 상당히 증가된 상황이고 한국에서는 2001년 국가인적자원개발 기본계획이 수립되어 운영되면서 사회적 자본을 중요한 국가인적자원개발 정책의 중요 영역으로 포함시켜왔다(홍영란 외, 2008).

이런 이유로 사회적 자본의 중요성에 대한 강조는 최근까지도 지속되고 있다. 예를 들어 Schuller(2002)는 사회적 자본이 다음과 같은 점에서 유용하고 중요한 개념이라고 하였다(홍영란 외, 2006).

① 인적 자본에 치우친 기존의 정책개념과 수단은 현대 사회의 복잡성과 상호 관련성을 효과적으로 다루기에는 너무 편협한 시각이며, 사회적

자본 개념이 이의 균형을 맞추도록 도와준다.

② 사회적 관계에 대한 초점은 사회통합의 문제에 관심을 가지도록 해 준다. 단순히 인적 자본의 총량을 증가시키는 것이 사회경제적 발전을 보장하는 것은 아니며, 경우에 따라서는 일부 계층과 집단을 소외시킴으로써 오히려 발전의 장애요인으로 작용하게 되는데 사회적 자본에 대한 관심은 이러한 역기능을 보완해 준다.

③ 사회적 자본은 단기적인 임기응변식의 해결책 차원을 넘어 장기적인 관점의 정책 결정을 가능하게 한다. 사회적 자본 자체가 장기적 관점을 갖고 접근해야 하는 문제일 뿐만 아니라, 상호간의 네트워크 구축이나 신뢰 등의 문제는 단편적인 접근으로 구축될 수 있는 사항이 아니기 때문이다.

④ 사회적 자본은 정책 결정에 도덕적 차원을 제공한다. 도덕적 차원은 규범과 규칙에 의하여 통제될 수 있는 차원을 의미한다. 사회적 자본과 관련된 효과는 긍정적 효과와 부정적 효과로 구분된다. 그리고 이에 대한 정책적 판단의 과정에서 과연 이런 부정적 효과들이 발생되지 않기 위해서는 어떤 정책이 요구되는지에 대한 고민이 요구된다. 동일한 네트워크 구축이라고 하더라도 너무 지나치게 네트워크가 강화될 경우 사회적 비용의 증가뿐만 아니라 집단간 이기주의나 집단에 의한 부정적 결과들이 확산될 수 있다는 점에서 정책의 실행에 대한 도덕적 판단이 필요하다.

이상과 같은 사회적 자본의 중요성의 강조는 1960년대부터 제기된 사회적 자본의 출현에 의해서 가능하였다. 1960년대 초 미국의 경제학자인 Johnson, Schultz, Becker 등이 인적 자본이라는 개념을 도입하고 이들과 비슷한 시기에 Bourdieu가 문화적 자본(cultural capital)이라는 개념을 사용하기 시작한데서 연원한다. Bourdieu는 문화적 자본 개념을 발전시켜 나가다가 1980년대 들어 사회적 자본이라는 개념을 소개하였다(홍영란 외, 2006).

체계적인 학술 개념으로서 가장 먼저 사회적 자본 개념을 구체적 용어

로 소개하고 이를 이론적으로 규정한 사람은 Bourdieu이다. Bourdieu(1986)는 사회적 자본을 다음과 같은 의미로 보았다(홍영란, 2005).

지속적 네트워크의 소유 정도와 관련지어진 실제적 혹은 잠재적 자원의 결합체로서 여기서 지속적 네트워크는 상호 친밀성 내지 인식의 관계를 어느 정도 제도화한 형태를 의미하는 것

즉 사회적 자본은 보다 포괄적인 사회관계 속에서 각 개인이 가지고 있는 지속적 네트워크와 집단 소속이 각 개인에게 주는 다양한 사회적 기회 자원을 총칭한다는 것이다. 결국 한 집단이나 국가가 가진 사회적 자본의 총량은 사회적 네트워크의 규모와 그 사회적 네트워크에 속한 각 개인들이 가진 잠재적 기회 자원의 양에 달려있다는 것이다(홍영란, 2005).

Bourdieu의 사회적 자본의 개념 정의에서 특징적인 사항은 자본이라는 점에 집중하고 있다는 점이다. 특히 Marx의 자본론에 기초하여 새로운 자본의 유형으로서 사회적 자본을 제시하고 축적되는 모습을 보이는 자본으로서 문화적 자본과 사회적 자본의 개념을 규정한다. 즉, Bourdieu는 자본의 개념을 단지 경제적 측면에서 한정된 자원으로 보는 것이 아니라 교육재, 문화재, 사회재, 정치재 등 다양한 형태의 자원으로 확장하여 적용하는 자유분방한 모습을 보였다. 이런 개념적 응용의 확장은 결국 사회적 자본의 경우에도 Marx의 관점에 기초하여 개념 정의를 할 수 있는 기반을 형성하는 계기를 제공하였다.

Coleman(1988)은 사회적 자본을 물적 자본이나 인적 자본과는 구분되는 독립적 개념으로 정의하였다. Coleman의 입장에서 물적 자본은 도구, 기계, 생산 설비와 같은 요소들을 포함하는 물적 자본과 개인 안에 체화된 기술이나 지식 등 인적 자본이 개인에 한정되어 존재하는 특성을 갖는 자본인 것에 비하여 사회적 자본은 개인들 간의 관계 속에 존재하는 특성을

갖는 자본이라는 점에서 차이가 있다는 점에 주목하였다.

사회적 자본은 물질 자본이나 인적 자본과 구별되는 다음 네 가지 특성을 가진다.

- ① 사회적 자본은 ‘사회적’이라는 특성이 있다. 이는 사회적 자본이 물질 자본이나 인적 자본과 달리 사회적 관계 내에 존재한다는 의미이다.
- ② 관찰 가능성에 있어서 물질 자본이 가장 구체적으로 관찰하기 쉽고 인적 자본이 그 다음이며, 사회적 자본은 가장 관찰하기 어렵다는 것이다.
- ③ 선별적인 교환 가능성으로서 특정한 사회적 자본이 어디에서는 효과적인 반면 다른 상황에서는 부적절하고 비효과적일 수 있다는 것이다.
- ④ 사회적 자본은 도덕적 자원으로서 일단 형성된 자원은 사용하면 할수록 계속 증가할 수 있다는 것이다. 이렇게 특징을 구분함으로써 사회적 자본은 행위자의 특정 행동을 촉진시키는 사회 구조를 의미한다.

또한 사회적 자본은 사회적 형태의 집합체 이상으로서 하나의 원천이며 행위자에게 유용한 특수한 종류의 자원을 구성한다는 것이다. 사회적 자본은 하나의 실체가 아니라 다양한 실체의 복합체로서 두 가지 공통 요소를 가진다. 첫째, 사회구조의 일부 측면을 구성하며 둘째, 사회구조 내에서 행위자의 특정 행동을 촉진시킨다. 이러한 요소들은 위계질서 내지 권력의 불평등한 분배와 같은 수직적 결합체를 추론해 내는 근거가 된다는 점에서 사회적 자본은 그 특성이나 활용 여건에 따라 이로우 수도 있고 무용(useless)할 수도 있으며 해로우 수도 있다. 또한 사회적 자본 및 사회적 자본이 구체화된 형태를 서로 구분하여 사회적 자본은 사람들 간의 관계로 구체화된다고 하였다. Coleman은 사회적 자본의 주요 기능을 거래비용의 감소, 정보소통의 통로, 도덕과 규범의 강화를 통한 공공재의 공급 등의 세 가지로 제시하였다(이재열, 1998).

사회적 자본의 첫째 기능은 신뢰를 통해 거래비용이 감소되는 효과가

다. 높은 신뢰가 이루어지는 사회에서는 서면 계약으로 포괄하기 어려운 사항들을 상세하게 구체화할 필요가 없는 만큼 거래비용을 감소시킬 수 있게 된다. 즉, 신뢰가 대신하여 상호간의 거래계약의 기능을 수행한다는 것이다. 법적 문서나 근거 없이 사회 구성원 간의 상호 신뢰를 전제로 채권과 채무가 형성되는 것이 좋은 예이다. 주어진 여건에서 사회 구성원이 가지는 의무감은 구성원간의 신뢰수준에 따라 달라진다. 사람들 간의 신뢰도가 높으면, 의무감을 상호 공유하게 되고 사회적 자본이 높아진다. 따라서 법적 분쟁이 드물어지며, 개인들은 자신을 보호하기 위해 지불해야 하는 다양한 비용을 절약할 수 있게 된다. 경제적인 성장이나 후진성의 이면에는 상호신뢰의 여부가 자리잡고 있으며, 높은 사회적 자본은 사람들 간의 장기적인 결합을 가능하게 하므로 높은 신뢰사회에서는 공식적 제도가 덜 발전하더라도 대안적 수단을 찾아내기 쉽다.

사회적 자본의 둘째 기능은 사회적 관계에 내재하는 정보원으로서의 잠재력이다. 정보는 행동을 위한 토대가 되지만, 정보의 획득에는 많은 비용이 든다. 그러나 특정한 이슈에 대해 지속적이고도 심층적인 관심을 유지하는 전문가를 알고 있는 경우, 필요할 때 즉각적으로 전문가의 견해를 활용할 수 있다는 점에서 모든 정보를 추적하고 축적할 때 생겨나는 노력과 비용을 절감할 수 있다. 대학교수들이 서로 간에 정보와 아이디어를 교환하는 것이 그 예이며, 사업가들은 정보망을 통해 공유되는 정보로 인해 사업 운영경비를 감소시키고 생산성을 올리기도 한다. 또한 조직 내부에서 사회적 자본을 많이 축적한 사람일수록 승진의 속도가 빨라진다는 결과도 제시되고 있다(Burt, 1997).

셋째 형태는 규범, 혹은 효과적인 사회 제재력으로 나타나는 사회적 자본으로서 사람들이 공동으로 공익을 추구하도록 격려하거나 제약하는 요소로 작용한다. 예를 들어 높은 학업성취를 칭송하는 사회적 규범이 강화되면 학교의 교육기능을 발휘하기가 쉬워진다. 또한 사회적인 규범이 강

화되면 규칙을 따르지 않는 사람들에게 부정적인 제재를 가하는 효과를 갖는다. 시민적 규범이 효과적으로 기회주의를 제재할 수 있게 되면, 감시 비용과 계약이행을 감독하는 비용을 절약할 수 있어서 다양한 투자와 경제적 거래의 효과를 높일 수 있게 된다. 또한 사회적 자본은 시민적 도덕감을 증대시켜 유권자로 하여금 공직자의 업무수행에 대한 감시를 강화하여 집합행위의 어려움을 극복할 수 있게 해준다. 높은 신뢰사회에서는 정책의 장기적인 예측가능성을 높임으로써 관료의 정책수행이 보다 추진력을 갖게 되고 혁신에의 인센티브가 강해지며, 동시에 인적 자본에 대한 투자와 수익률이 높아진다. 공식적 교육제도에 대한 신뢰가 높아지면, 교육에 대한 수익률이 높아지고 사교육비의 부담이 줄어들게 된다.

Bourdieu나 Coleman과 함께 사회적 자본의 중요한 특징과 개념을 설명한 학자는 Putnam이다. 그는 실증적 연구들을 종합하여 분석하고 그 결과를 토대로 사회적 자본의 개념과 기능에 대한 주장을 전개하였다. Putnam(1993)은 1970년부터 1989년까지 약 30년간에 걸쳐 이태리 20개 지역정부를 대상으로 광범위한 자료를 수집, 분석한 결과 신뢰를 바탕으로 한 시민 문화 및 공동체 의식의 발달 정도와 경제 발전 간에는 높은 상관성이 있음을 보고하였다.

Putnam은 사회적 자본을 지역사회의 생산성이나 수월성에 영향을 줄 수 있는 사람들 간의 수평적 연계망 또는 결합체를 사회적 자본으로 정의하였다. 현대의 개념에서는 네트워크나 연계에 한정된 개념이기는 하지만 서로의 이익을 위해 조정과 상호 협력을 촉진시키는 네트워크, 규범, 사회적 신뢰 등과 같은 사회적 조직체의 특성을 잘 보여주는 관점이 사회적 자본이라는 점을 강조하였다.

사회적 자본의 개념이 형성되는데 많은 기여를 할 Bourdieu, Coleman, Putnam의 경우 각각 사회적 자본을 바라보는 관점에서 차이가 존재한다. Bourdieu의 경우에는 사회적 자본을 일종의 사유재로서의 성격을 강조한

다. 그는 사회적 자본이 개인들이 구성하는 공동체를 통하여 발생하는 이익이나 기회를 획득할 수 있는 일종의 불평등 생산의 새로운 기제로서 설명한다. 따라서 사회적 자본은 물질 자본이나 인적 자본과 마찬가지로 사회적 불평등을 조장하는 요소 중에 하나로 평가된다.

반면에 Coleman은 사회적 자본이 공공의 이익을 위하여 존재하는 공공재의 성격을 갖는다는 점을 강조한다. 즉, 사회적 자본은 공공의 선을 위하여 기능할 수 있으며, 사회적 자본의 형성을 공공의 이익을 창출, 확대, 재생산할 수 있는 기제로서 사회에 대하여 기능주의적 기능을 수행할 수 있는 요소라는 점을 설명한다.

한편 Putnam은 정치경제적 발전과 시민공동체의 형성이라는 관점에서 사회적 자본을 거시적 차원에서의 공동체 정체성, 시민적 참여와 네트워크, 정치적 안정과 경제적 발전을 위한 ‘집단적 자산’으로 간주하였다(구혜정, 2002). 다음 <표 II-1>은 이들의 논의 내용을 요약한 것이다.

<표 II-1> 사회적 자본 개념의 비교

	개념 정의	목 적	분석 단위
Bourdieu	집단적 재화에의 접근을 가능하게 하는 자원	경제적 자본을 확보하기 위한 수단	사회 계층간 경쟁 장면에서의 개인
Coleman	행위자들의 이익 추구를 위한 자원으로 사회구조의 여러 측면	경제적 자본을 확보하기 위한 수단	가족과 지역사회에서의 개인
Putnam	상호 이익을 위한 협력을 촉진하는 신뢰, 규범, 네트워크	효과적인 민주주의와 경제 성장을 위한 수단	국가적 차원에서의 지역

출처: 홍영란(2005), p.18.

제2절 사회적 자본의 개념

Bourdieu, Coleman, Putnam과 함께 그 이후에는 다양한 사회적 자본에 대한 연구들이 시도되면서 사회적 자본에 대한 개념과 사회적 자본이 실제로 어떤 모습을 취하는지에 대한, 즉 사회적 자본의 근원에 대한 논의가 진행되었다.

예를 들어 Fukuyama(1995)는 Coleman의 논의를 발전시켜 ‘신뢰’를 사회적 자본의 핵심적 측정 기준으로 제시하고, 신뢰는 시민 참여 네트워크 내의 상호 호혜적 규범 및 성공적 상호 협력 관계를 통해 축적되어짐을 강조하였다. 이런 관점을 취함으로써 사회적 자본이 사회에 기능주의적 기능을 수행할 수 있다는 점에 대하여 동조하면서 신뢰를 사회적 자본을 실재를 파악하기 위한 근원으로서 설명하였다.

여기서 한걸음 더 나아가 Fukuyama는 사회의 형태를 유지하고 잠재적으로 지속성을 유지하는데 중요한 역할을 하는 문화와 사회적 자본간의 관계에 대한 논의도 제공하였다. 그는 상호호혜성, 시민적 임무, 도덕적 의무 등은 안정적 사회의 형성과 유지에 결정적 역할을 한다는 점을 강조하였다. 따라서 사회적 자본은 문화에 대한 존중하는 인식을 확산하고 확대하는 역할을 수행하게 되고 이는 결국 사회의 형태를 결정하게 하는 힘을 갖는다는 점에서 사회적 자본은 문화적 자본과 연계될 수 있고 이를 통하여 사회의 모습을 결정하는 강력한 힘을 보유한다는 것이다.

한편 Uphoff(2000)에 따르면, 사회적 자본이란 다양한 유형의 사회적·심리적·인지적·제도적 자산 및 이와 관련된 자산의 축적체로서 서로에게 이익이 되는 협력적이고 생산적인 행위의 총량(혹은 가능성)을 증진시킨다. 그는 사회적 자본이 경제적 측면에서 새로운 생산성을 향상시킬 수 있는 요소로서 기능할 수 있다는 점을 강조하였다. 즉, 협력적이고 생산적인 활동인 생산과정에서 새로운 가치를 생산할 수 있는 새로운 투입자본

이라는 것이다.

사회적 자본의 다른 측면에 주목한 North(1990)와 Olson(1982)은 신뢰, 규범, 네트워크 뿐 만 아니라 규범과 사회적 구조를 형성하는 사회·정치적 여건을 강조하였다. 이러한 관점은 시민적·정치적 자유 등과 더불어 정부, 정치 기구, 시장, 법률, 법정 체제(court system)와 같은 보다 형식화된 제도적 관계를 포함하는 것이다(Grootaert, 1998).

상보성과 대체(substitution)의 역동성에 대해 검증한 Narayan(1999)은 사회적 자본을 분석하는 데 있어서 국가를 포함시키는 것이 중요함을 강조하여, 개인과 집단을 이어주는 시민 참여뿐만 아니라 국가의 효율성에도 초점을 두어야 한다고 주장하였다(Colleta & Cullen, 2000).

Woolcock(1998)은 사회적 자본에 대해 포괄적으로 접근하면서 4차원 구조를 제시하였다. 이는 수평적 연합의 정도, 지역사회 내에 존재하는 사회적 유대의 특성, 시민사회와 국가의 관계가 갖는 특성, 행정 제도의 질 등을 의미한다. 이러한 4차원 구조에 기초하여 Woolcock(1999)은 사회적 자본을 집단 행동을 촉진하는 규범과 네트워크로 파악하고, 세 가지 개념 유형으로 구분하였다. 가장 전형적 유형인 ‘결속’(bonding)은 가족 구성원과 인종 집단 간의 관계를 뜻하며, ‘연결’(bridging)은 친구나 동료들과의 관계, ‘연계’(linking)는 서로 다른 권력, 사회 계층, 부를 소유한 집단 간의 관계를 의미한다는 것이다.

사회학, 인류학, 정치학, 경제학 등 다양한 학문 분야에 걸쳐 제기된 사회적 자본 논의에 있어서 관점의 차이에도 불구하고 공통되는 합의점은 ‘사회적 자본은 관계적(relational)이다’는 것이다. 즉, 사회적 자본은 인간 간의 관계가 중심이 되는 자원이라는 점에서 광범위한 공감대를 얻고 있다. 특히, 대부분의 개념 정의에서는 네트워크에서의 멤버십과 집단 구성원들의 상호작용을 관장하는 규범에 초점을 두고 있다. 결국 사회적 자본은 지식의 축적과 신뢰의 형성을 통해 호혜성과 협동을 촉진시킴으로써 경제

적 성장과 발전에 기여한다는 점에서 실질적 합의가 이루어져 왔음을 알 수 있다(홍영란 외, 2006).

〈표 11-2〉 사회적 자본의 정의

저 자	사회 자본의 정의들
Belliveau, O'Reilly & Wade(1996)	한 개인의 개인적 네트워크와 엘리트 제도적인 협력 관계 (elite institutional affiliations)
Bourdieu(1986)	서로 면식이 있는 다소간 제도화된 관계들의 영속적인 네트워크 소유와 연계되어 있는 실제적 혹은 잠재적 자원의 집합. 특정 상황에서는 경제 자본으로 변환할 수 있고 고귀함이라고 불리는 형태로 제도화될 수 있는 사회적 의무(관계)들로 구성됨
Boxman et al(1991)	후원을 할 것이라고 예상되는 사람들의 수와 그 사람들이 마음대로 처분할 수 있는 자원들
Burt(1992)	친구, 동료, 보다 일반적인 교제를 통해서 얻는 재정적·인적 자본을 사용할 수 있는 기회들
Coleman(1990)	사회적 자본은 그 기능에 의해서 정의되며, 두 가지 공통적인 특징들을 가진 여러 가지 실체들: 이는 모두 사회적 자본의 관점을 약간 포함, 그 구조 안에 있는 개인의 특정행동들을 촉진. 자본의 다른 형태들처럼 사회적 자본 역시 생산적이어서, 특정한 목적들의 성취를 가능하게 해줌
Portes(1998)	사회 네트워크 혹은 다른 사회적 구조안에 멤버십을 소유하여 이익을 지키는 행위자들의 능력
Fukuyama(1995; 1997)	집단과 조직의 공통적인 목적을 위해서 같이 일하는 사람들의 능력(1995) 협력이 허용된 집단 내 구성원들 사이에서 공유되는 비공식적인 가치나 규범의 특정한 집합(1997)
Putnam(1995)	상호 이익을 위한 공동 조정과 공동 협력을 촉진하는 네트워크, 규범, 사회적 신뢰와 같은 사회 조직의 형태

저 자	사회 자본의 정의들
Loury(1992)	사람들 사이에 사회적 관계를 자연스럽게 발생시키거나 시장(marketplace)에서의 중요한 기술과 특성의 습득을 돕는 ... 사회적 불평등을 지속시키는 원인인 재정적인 유산만큼 중요한 하나의 자산
Schiff(1992)	일련의 사회구조적 요소들로써 인간 관계에 영향을 미치며, 생산 및 효용 기능을 위한 투입요인이나 전제들
Woolcock(1998)	한 사람의 사회적 네트워크 안에 포함되어 있는 상호 관계의 정보, 신뢰, 규범들

자료 : Adler, & Kwon.(2000).

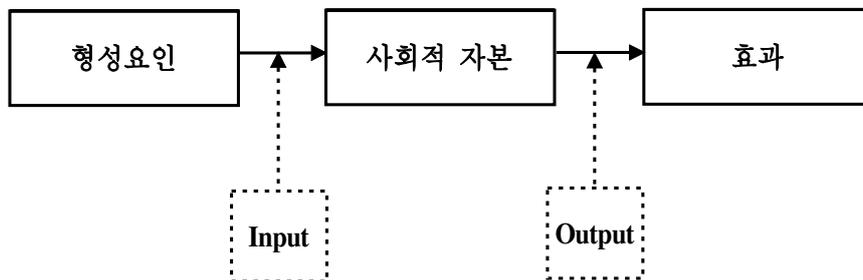
이상의 논의를 종합하여 볼 때, 본 연구에서 사회적 자본은 개인과 집단의 행동을 촉진시키는 관계 구조, 네트워크, 상호 호혜적 규범, 신뢰 등을 의미하는 개념이라고 할 수 있다(홍영란 외, 2006).

제3장 사회적 자본의 효과

제1절 사회적 자본의 효과 메커니즘

어떤 현상이든 독립적으로 존재하지 않는다. 원인과 결과가 존재하는 것이다. 사회적 자본과 관련되어서도 이는 동일하게 적용된다. 즉, 사회적 자본을 형성하도록 유도하는 선행요인 또는 영향요인이 존재하고 다른 한편으로는 사회적 자본 형성 결과에 의하여 나타나는 효과 또는 성과들이 존재하게 된다. 형성요인을 사회적 자본의 투입 요소(Input)이라고 할 수 있고, 반면에 효과나 성과는 결과 요소(Output)라고 할 수 있다. 그러나 반대로 형성요인 또는 선행요인의 관점에서 보면 형성요인의 결과 요소가 사회적 자본이 되고 결과요인의 투입요소가 사회적 자본이 되기도 한다. 여기서는 전자의 방식, 즉, 사회적 자본을 중심으로 형성요인과 효과를 상정하고 이를 영향 메커니즘으로 정의하였다. 이를 도식으로 표현하면 아래의 그림과 같다.

[그림 III-1] 사회적 자본의 영향 메커니즘



사회적 자본의 영향 메커니즘은 사회적 자본의 형성과 결과와 관련되어 중요한 관련성을 갖는 변인들과의 관계를 체계화한 것이라고 할 수 있다. 예를 들어, 개인의 학력이나 교육정도와 같은 변인이 선행요인으로 역할을 한다는 연구결과들을 종합하면 사회적 자본의 투입요소로서 학력이나 교육정도를 포함시킬 수 있고 이는 사회적 자본의 형성과 관련되어 학력이나 교육정도를 고려해야 한다는 것을 의미한다.

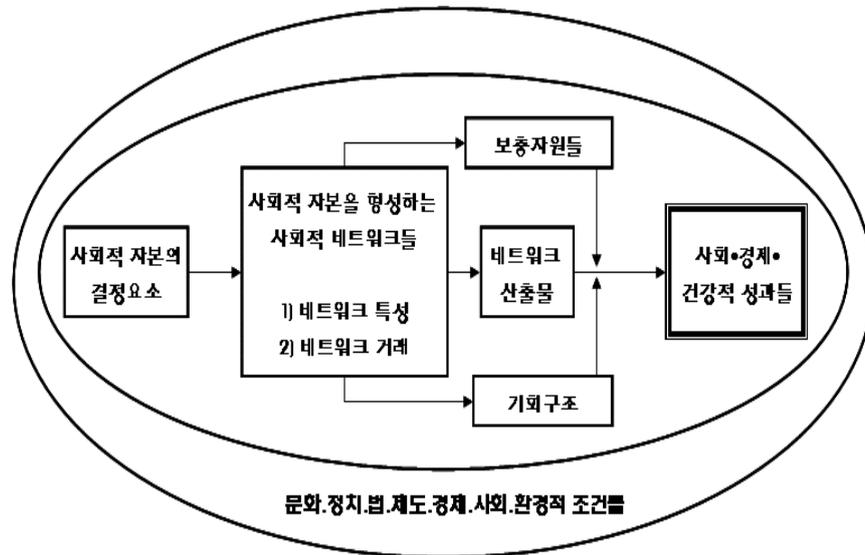
반면에 사회적 자본 구축 정도가 높은 집단일수록 건강과 관련된 자기 관리 노력의 정도가 높다는 연구 결과들이 존재한다면, 이는 사회적 자본의 결과요소로서 건강이 포함될 수 있다는 것을 의미한다. 이런 결과측면은 사회적 자본을 형성해야 하는 중요한 이유 또는 목적이 사회적 자본 형성 자체가 아니라 이로 인하여 파급되는 건강이나 복지 향상으로 구체화될 수 있는 방향을 제시한다.

사회적 자본 영향 메커니즘의 한 예로 캐나다 공공정책연구소(Public Policy Research Institute: PRI)의 연구 결과를 들 수 있다. 특히 PRI에서는 사회적 자본의 핵심개념으로 네트워크를 설정하였다. PRI에서는 사회적 자본의 결정요소에서 시작하여 사회적 자본의 성과에 이르기까지의 일련의 체제적이면서 선형적인 개념들을 제시하였다. 네트워크를 중심으로 사회적 자본의 개념들을 구성하기 때문에 사회적 자본의 주요 요소들에 네트워크가 많이 포함되어 있다.

PRI의 개념들에는 사회적 자본의 결정요소, 사회적 자본을 형성하는 사회적 네트워크, 네트워크 산출물, 사회·경제·건강 관련 성과 등이 포함되어 있다. 여기서 사회적 자본의 결정요소는 사회적 자본의 선행요소 또는 영향요소라고 할 수 있다. 그리고 사회적 자본을 형성하는 네트워크, 네트워크의 산출물 등은 사회적 자본 그 자체로 해석할 수 있다. 물론 PRI의 개념들에서는 사회적 자본을 형성하는 네트워크라고 표현되어 있으나, 사회적 자본을 네트워크 그 자체로 본다면 사회적 네트워크들은 사회

적 자본에 포함될 수 있다. 그리고 사회적 네트워크에 의해서는 사회적 성과, 경제적 성과, 건강 관련 성과들이 포함되었다. 그리고 이런 사회적 자본과 관련된 개념들 또는 영향 메커니즘은 그 사회의 문화, 정치, 법, 제도, 경제, 사회, 환경적 조건들에 의하여 통제 또는 영향을 받는 것으로 설정되었다.

[그림 III-2] PRI의 네트워크 중심의 사회적 자본 영향 메커니즘



출처: 조영하(2007), p.84.

이렇게 사회적 자본 영향 메커니즘이나 개념들을 설정하여 제시하는 것은 사회적 자본의 형성을 위한 정책이 추구해야하는 목적이 단지 사회적 자본의 형성뿐만 아니라 한 단계 더 나아가 사회, 경제, 개인 등에 어떤 변화를 가져오는 것을 포함해야하는지에 대한 시사점을 제공한다. 또한 구체적으로 사회적 자본의 형성을 위해서는 어떤 부분에 초점을 두어야

하는지에 대한 시사점도 동시에 제공할 수 있다. 이에 보다 구체적으로 사회적 자본의 선행요소와 결과요소에는 어떤 요소들이 포함될 수 있는지를 알아보기 위하여 실증적 연구들을 사회적 자본 영향 메커니즘의 틀에 따라 분석을 실시함으로써 사회적 자본 영향 메커니즘의 구체적인 내용을 채워가는 것이 요구된다.

제2절 사회적 자본의 형성 요인

이 부분은 사회적 자본의 형성에 영향을 주는 형성요소에 초점을 둔다. 즉, 사회적 자본의 형성에 영향을 미치는 요인들이 무엇이 있는지를 밝혀내고 이런 형성요소를 중심으로 사회적 자본 형성에 영향을 미치는 방법을 탐색한다. 여기서는 본 연구가 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안을 연구주제로 하기 때문에 사회적 자본의 형성요소로 교육 또는 학습과 관련된 연구들을 중심으로 분석하였다. 사회적 자본은 신뢰 및 관용성, 자원봉사, 정치적 관심 및 시민의식으로 구분하였다.

1. 교육과 신뢰 및 관용성의 관계

한국의 경우 교육 또는 학습과 신뢰 및 관용성의 관계에 대한 연구가 다수 존재하였다. 일반적으로는 교육의 정도가 강할수록 신뢰 및 관용성이 더 높게 나타나는 것으로 보고되고 있다. 여기서 교육의 정도는 주로 학력으로 측정되었다.

예를 들어 박희봉 외(2003)의 연구에서는 학력을 국졸이하, 중졸, 고졸, 전문대졸, 대학, 대학원 이상의 6단계로 구분하였다. 그리고 신뢰는 공공기관신뢰, 사회단체신뢰, 사적신뢰, 일반인신뢰, 대중매체신뢰로 구분하여 측정되었다. 이 연구의 중다회귀분석 결과에 따르면, 학력은 사회단체신

되, 사적신뢰, 일반인신뢰, 대중매체신뢰에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 변인으로 나타났다. 즉, 학력이 높아질수록 개인 수준에서 사회단체신뢰, 사적신뢰, 일반인신뢰가 증가하는 것으로 나타났다. 그러나 반대로 학력이 높아질수록 대중매체에 대한 신뢰는 감소하는 것으로 나타났다.

이런 연구 결과는 사회적 자본의 선행요인으로서 학력이 중요한 변임이라는 점을 보여준다. 그러나 학력이 높아진다고 해서 반드시 사회적 자본이 향상되는 것은 아니라는 점 역시 시사한다. 학력이 높아질수록 높은 수준의 교육을 받게 되고 그만큼 사회적으로 나타나는 비리나 문제점에 대한 비판적 시각을 갖게 된다. 이런 비판적 시각은 대표적으로 공공부문에 대한 신뢰에 부정적 영향을 주기 쉽다. 즉, 언론매체라든지, 법적 기관, 정부 기관 등에 대한 신뢰가 오히려 학력이 증가함에 따라 감소하는 현상이 나타날 수 있다. 이는 학력과 공공부문에 대한 신뢰 간에 매개요소 존재한다는 것을 의미한다. 즉, 학력이 높아지면서 인식의 고차원 기능이 향상되는 것은 사실이지만, 개인적 수준인지 아니면 공적 수준인지에 따라서 사회적 신뢰는 반대 방향으로 형성되기도 한다.

학력보다는 좀 더 광범위한 개념으로 학습기회를 제공할수록 사회적 자본의 한 유형인 신뢰가 증가한다는 연구 결과도 다수 존재한다(김남선·안현숙, 2006; 이규목·이준미, 2004; 김상민, 2005; 송경재, 2006). 학습기회와 관련된 이 연구들은 질적인 방법으로 형식학습, 비형식학습, 무형식학습 등의 존재와 사회적 자본의 하위 영역인 신뢰간의 관계를 파악하는데 집중되었다. 연구 결과에 따르면 학습기회 제공이나 타인과의 교류를 통한 무형식 또는 비형식의 학습이 타인에 대한 신뢰나 자신이 포함되어 학습기회를 제공받고 있는 공동체에 대한 신뢰를 향상시키는 것으로 나타났다.

이런 연구 결과는 사회적 자본 형성을 위한 중요한 방법 중에 하나로서 사회단체, 학습을 중심으로 하는 동아리, 지역사회교육 단체 등의 참여와

이 단체에서 이루어지는 학습의 중요성을 강조한다. 즉, 이런 단체 활동을 통하여 다양한 학습기회에 노출될수록 단체 참가자들은 사회적 자본으로서 신뢰의 정도가 향상되는 것으로 볼 수 있다.

단체 생활을 하면서 인간은 다양한 유형이 학습을 경험하게 된다. 단체 가입하면서 단체원들과의 사회적 관계(Social Relationship)를 만들기 때문이다. 이런 사회적 관계 자체가 사회적 자본이 된다(Staveren & Knorrninga, 2008). 특히 학습이 사회적 관계를 바탕으로 이루어질 경우 다양한 효과를 발생시킬 수 있다. 그 가운데 하나가 신뢰라고 할 수 있다. 따라서 단체에서의 사회적 관계가 구축될수록 신뢰라는 긍정적 결과가 만들어질 수 있는 소지가 강하다고 할 수 있다. 경우에 따라서는 이런 신뢰는 사회적 자본의 결과물이라고 보기도 한다(Field, 2003). 여하튼 학습을 포함한 단체에서의 사회적 관계는 사회적 자본으로 보든 아니면 사회적 자본의 결과물로 보든지 간에 신뢰 형성에 긍정적 영향을 미치는 것으로 연구결과들이 보고하고 있다. 물론 이들 연구에서 의미하는 신뢰는 개인 또는 집단 수준에서의 신뢰이다.

예를 들어 김상민(2005)의 연구에서는 서울시 마포구 ‘성미산 배수지 건설 반대운동’에 대한 사례 분석을 실시한 결과, 생활공동체운동기와 성미산운동기에 모두 참가한 집단의 신뢰정도가 가장 높았고 그 다음으로 성미산운동기 참여집단, 일반지역주민집단의 순이었다. 따라서 시민단체의 무형식 학습 형태의 교육활동에 많이 노출될수록(집단참여기간이 길수록) 신뢰점수가 높은 것으로 나타났다. 여기서 신뢰는 바로 집단에 대한 신뢰도 즉, ‘성미산 배수지 건설 반대운동’ 단체에 대한 신뢰도와 이런 운동을 함께 하고 있는 단체원에 대한 신뢰도라고 할 수 있다.

같은 활동을 전개하고 학습을 공유하는 단체원들에 대한 신뢰와 이런 활동이 가능한 단체에 대한 신뢰라고 할 수 있다. 반면에 공공기관이라든지 국가 등에 대한 신뢰는 반드시 비례하여 증가한다고 보기 어렵다. 오

히려 비판적 관점에서 정부정책을 바라보는 경우가 적지 않다.

해외의 연구들의 경우에는 신뢰나 관용성을 함께 보면서 다양한 연구들이 진행되었다. 그리고 이들 연구들에서도 역시 다양한 학습관련 활동이 사회적 자본 형성과 밀접한 관련성이 존재한다는 것을 보여주었다.

호주의 경우에는 사회적 자본과 관련된 학습 또는 교육으로 ‘간문화 교육(Intercultural Education)’이라는 용어가 주로 사용되고 있다. 호주의 경우 다양한 인종과 이민자들로 인구가 구성되어 있다는 특징으로 인하여 호주 국민으로서 일체감과 통일성을 갖도록 하고 상호간의 관용성과 신뢰를 향상시키기 위한 노력들이 추진되고 있다.

호주의 경우 신뢰나 관용성과 관련된 연구들이 학습이나 교육의 효과에 대하여 긍정적인 결과를 내리고 있다. 예를 들어 학교교육과 사회통합에 대한 연구를 진행한 ‘EREBUS International(2006)’의 연구에서는 상이한 종교적 관점과 신념을 가진 학생들을 통합하고 상호 신뢰를 구축하기 위하여 필요한 교육전략들을 사례분석과 함께 제시하였다. 이 연구에서는 성공적으로 타종교간 이해를 증진시키고 있다고 판단되는 6개 학교의 사례 분석을 통해 학교 간 협력, 교사의 다문화 이해교육 강화, 교육과정에서 타문화와 타종교 관련 내용 포함, 학교와 지역사회와의 협력 등이 핵심요소인 것을 발견하였다. 이는 학교교육과정이 다문화 이해 또는 간문화 이해라는 측면의 효과를 발휘할 수 있고 이것은 사회적 자본의 상호호혜, 상호이해, 관용성 등의 측면에서의 형성 또는 향상을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

한편 호주의 Balatti 외(2007)은 성인을 대상으로 ‘성인 문해와 수리능력 코스(Adult Literacy and Numeracy Course)’의 사회적 자본 형성 효과 분석을 실시하였다. 이들은 성인을 대상으로 성인 문해를 도와주는 프로그램이 성인 문해력 신장뿐만 아니라 2차적인 효과인 사회적 자본의 형성과 관련된 효과가 발생된다고 설명하였다. 이 연구에서는 저학력 성인들에

대한 문해력과 수리력 향상 프로그램이 연구대상자의 고용조건을 개선하고 사회적 생활을 촉진하는 등의 결과로 새로운 삶의 기회를 창출하는데 기여하고 있다는 것이다. 특히 이런 교육프로그램 또는 지원 프로그램은 저학력 성인, 혹은 모국어를 영어로 사용하지 않는 이민자들에게 호주 사회에 대한 신뢰 향상에 기여하고 있다는 점이 연구에서 지적되었다. 이는 애초에 프로그램이 의도한 목적이나 효과는 아니었다. 즉, 의도되지 않은 (unintended) 효과로서 나타나는 사회적 자본의 형성이라고 할 수 있다.

따라서 ‘성인 문해와 수리능력 코스’라는 프로그램은 사회적 자본의 관점에서 의도된 효과와 의도되지 않은 효과의 두 가지 측면을 모두 보유하고 있다. 의도된 효과는 이 프로그램을 통하여 저학력 성인의 취업가능성이 높아지게 된다. 즉, 고용가능성이 향상은 교육대상이 학습을 통하여 새로운 직업세계에 진출할 수 있는 능력 향상을 의미하며 이는 사회적 자본을 형성할 수 있는 네트워크를 구축할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 사회적 자본 형성을 위한 의도된 효과가 발생하는 것으로 볼 수 있다. 반면에 의도되지 않은 효과는 앞서 논의한 바와 같이 소외계층이나 이민자들이 호주 사회에 대하여 갖는 신뢰나 긍정적 인식의 형성이라고 할 수 있다.

다문화나 간문화에 대한 관심과 이를 바탕으로 주민의 신뢰와 관용성을 높이기 위한 시도 및 관련 연구는 이민자가 많은 캐나다에서도 호주와 유사하게 나타나고 있다. 캐나다의 경우 다문화 교육과 사회적 자본 중 신뢰 및 관용성간의 관련성에 대한 연구가 다수 나타나고 있으며, 다문화 교육은 주로 교사교육과 관련된 프로그램이 주된 내용이었다. 학교 현장에서 다문화에 대한 관용성을 증진시키기 위해서는 무엇보다도 교사들이 우선 관용적 태도를 갖는 것이 중요하다는 인식을 반영하고 있는 것으로 해석해 볼 수 있다(홍영란 외, 2008).

예를 들어 Conle 외(2000)의 연구나 Dagenai 외(2008)의 연구들에서는 교

사교육의 내용이 주요 문화적 다양성을 인정하고 포용력을 갖추도록 하는데 목적이 있는 교육프로그램이었고, 이런 교사교육프로그램은 나름대로의 목적을 달성하고 있어서 교사가 다양성을 지닌 학생 및 학부모에 대하여 관용적 태도를 보이는데 성공적인 결과를 나타내는 것으로 설명되고 있다.

네덜란드와 같은 유럽국가의 경우에도 캐나다와 유사한 연구 결과들이 나타났다. 네덜란드의 경우에도 간문화 또는 다문화의 교육을 교사를 대상으로 실시하고 그 결과를 연구하는 경우가 존재하였다.

예를 들어 Leeman(2006)의 연구에서는 다문화에 대한 수용적 태도를 보이지 못하는 원인에 대하여 연구를 실시하였다. 중등교육기관에 종사하는 교사들을 대상으로 연구를 실시한 결과 교사가 경험하고 있는 교실상황에서의 갈등 요소는 공통성(commonality)과 다양성(diversity)의 균형을 맞추어야 한다는 것이다. 즉, 서로 이질적인 문화와 경험을 가진 학생들에게서 공통적 요소를 찾아 인식시켜야 하는 것과 동시에 서로 차이를 인정하도록 하고 그 중요성인 인식시키는 다양성의 교육도 필요하기 때문이다. 이들은 상처되는 측면이 많다는 점에서 실제 교실 상황에서 교사는 교육활동에서 갈등을 경험하기 쉽다. 이런 문제의 원인에 대하여 연구자는 교사가 다문화 경험을 충분히 학습하지 못한 데서 찾고 있다. 다문화 경험이 부족할수록 다문화 교실에서 교사의 대처방식은 부적절하기 쉽다는 것이다.

Leeman과 Ledoux(2003)의 연구에서도 교사를 대상으로 다양성과 간문화에 대한 학생들의 이해를 증진시키기 위한 효과적인 방법에 대한 연구를 실시하였다. 연구자들은 초등교육, 중등교육, 직업 및 성인교육, 그리고 초등교사 교육기관에서 교육활동을 하고 있는 교사를 대상으로 효과적인 다문화 인정 교육과정의 형태에 대한 조사를 실시하였다. 조사에 참여한 교사들은 최소한 1년 동안 교사 간의 네트워크를 구축하고 다문화 교실에서 자신들의 경험을 공유하는 과정을 거쳤다. 이런 과정을 거치고 난 후 교

사들은 교실 현장으로 돌아가서 어떤 변화가 있었는지에 대한 면담을 하게 되었고 면담 결과, 초중등학교 교사들은 토론수업, 의사결정과정에 모든 학생들의 참여, 안전한 학교환경 조성이 다문화 학교에서 신뢰와 관용성을 증진시키는데 효과적이라고 언급하였다. 성인교육단계에서는 성인들이 직장에서 자신들이 경험하는 다문화 사례들을 서로 공유하는 것이 관용성 증진에 도움이 되었다고 밝혔다. 결론적으로 교사-네트워크 모델이 다문화 학습 전략을 개발하고 공유하는데 효과적이라는 것을 연구결과가 보여주었다.

종합적으로 보면 신뢰나 관용성과 관련된 연구들의 경우 교육이나 학습이 효과를 발생하는 것으로 중요한 선행요인임을 보여주고 있다. 서양의 국가들에서는 관용성 고취를 위한 다문화 교육에 대한 연구가 다수 나타나고 교사를 대상으로 지원하는 교육프로그램이나 프로젝트에 대한 연구가 많이 나타났다.

2. 교육과 자원봉사의 관계

자원봉사 역시 중요한 사회적 자본의 하위 영역으로 포함되고 있다. 한국교육개발원의 최근 연구들에서는 사회적 자본의 하위 요소로 신뢰 및 관용성, 자원봉사, 정치적 관심 및 시민의식 등이 포함되고 있다. 자원봉사와 관련된 한국연구들에서는 주로 학력, 학년, 학습기간 등이 중요한 선행요인으로 분석되었다. 즉, 기본적인 가정이 학력이 증가하고, 학년이 증가하고, 성적이 높고, 학습기간이 많을수록 자원봉사에 대한 참여활동이나 참여 동기가 높을 것이라는 것이다. 이 가운데 학습기간은 자원봉사와 관련된 사전학습이나 관련 학습의 기간을 의미한다.

사회적 자본으로 포함된 자원봉사의 경우에는 자원봉사 활동에 대한 만족도라든지, 자원봉사동기, 자원봉사참여의사, 자원봉사 참여 지속의지와 같은 심리적 변인과 자원봉사활동 경험, 자원봉사 지속시간과 같은 물리

적 변인이 동시에 조사되었다.

대체적으로 학력이 증가할수록 자원봉사의지나 시간 등이 증가하는 것으로 나타났다. 예를 들어 김예숙(2002)의 연구에서는 고등교육이상의 학력을 3개로 구분하여 자원봉사지속과 자원봉사만족도의 차이를 분석하였다. 학력은 2년제 대졸이하, 4년제 대졸, 대학원이상의 3개로 구분되었고 자원봉사만족도의 경우에만 학력에 따라 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 즉, 학력이 높아질수록 자원봉사만족도의 평균이 높아지는 것으로 분석되었다. 따라서 고등교육수준에서 학력의 상승은 자원봉사만족도에 대한 상승과 연동된다는 것을 알 수 있었다.

고등교육의 학력을 넘어서서 중등교육 학력을 포함한 경우에도 자원봉사의 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 이병수(2000)의 연구에서는 학력을 중졸이하, 고졸, 대학재학, 대졸이상, 무응답의 5가지 등급으로 구분하였다. 자원봉사는 자원봉사경험정도로 조사되었다. 분석한 결과 중졸이하인 집단과 나머지 학력에서 차이가 존재하는 것으로 나타났고, 학력이 높아질수록 자원봉사경험정도도 많아지는 것으로 해석할 수 있다. 다만 이 연구의 경우에는 학력에 높아짐에 따라 자원봉사 활동 시간 자체가 늘어나는 경향이 학교교육과정에서의 차이에 기인할 수 있다는 점이 제한점에 될 수 있다. 즉, 중학교보다는 고등학교에서 더 많은 시간을 자원봉사에 투입해야 하고, 대학생의 경우에도 이런 현상은 동일하게 나타날 것으로 예상되기 때문이다.

경우에 따라서는 학력과 자원봉사간의 일치되지 않는 연구결과가 나타나기도 하였다. 이용순(2007)의 연구에서는 종합사회복지관 자원봉사자를 대상으로 학력은 중졸이하, 고졸이하, 대졸이상의 3등급으로 구분하고 자원봉사기간은 6개월 미만, 6개월-2년 미만, 2년 이상의 3등급으로 조사되었다. 분석결과, 6개월-2년 미만의 경우에는 대졸이상의 학력을 소유한 경우가 가장 많이 자원봉사를 하는 것으로 나타났으나 그 외의 자원봉사활

동기간에서는 중졸이하의 학력을 가진 자원봉사자의 비율이 더 높은 것으로 나타났다. 따라서 오히려 학력이 낮은 경우에도 자원봉사활동의 정도가 더 높은 것으로 나타남으로써 학력과 자원봉사간의 관계가 항상 일관된 결과를 보여주는 것은 아니라는 점을 보여주었다. 그럼에도 불구하고 이용순(2007)의 연구에서도 대학졸업 이상의 학력을 보유한 자원봉사자가 가장 많은 것으로 나타나서 학력이 증가할수록 자원봉사가 증가할 것이라는 가설에 긍정적 연구결과를 제공하고 있다.

그 밖에 이재민(2004), 정호영(2006), 조선주(2006), 한정원(2002) 등의 연구에서도 학력은 자원봉사 만족도라든지 활동 등과 정적(+)의 관련성을 갖는 것으로 보고되고 있다. 이런 연구 결과들을 종합하면 기본적으로 학력이 높아질수록 자원봉사 만족도, 동기, 참여의지, 지속의지, 참여기간 등이 증가하는 것으로 볼 수 있고 이는 학력과 신뢰와의 관계와도 일관된 결과이리기도 하다.

학년의 경우에는 초등학생, 중학생, 대학생 다양한 집단의 학년에 따른 자원봉사의 차이를 분석하는 연구들이 실행되었다. 그러나 분석결과는 학력에 비해 더욱 혼란스러운 결과를 제시하고 있다. 즉, 경우에 따라서는 학력에 따라 자원봉사의 차이가 나타나지 않는 경우도 존재하였고, 또 학력이 높을수록 자원봉사가 강해지는가 하면 저학년에서 자원봉사관련 변인이 더 높게 나타나는 경우도 존재하였다.

예를 들어 김숙(2006)의 연구에서는 대학생의 학년과 자원봉사활동의 관계를 분석하였는데, 학년과 자원봉사활동 참여기간, 학년과 자원봉사활동의 지속성, 자원봉사교육과 자원봉사활동의 지속성 간에 유의미한 관계가 존재하는 것으로 나타났다. 학년이 증가할수록 자원봉사활동 참여기간이 늘어나고, 자원봉사활동의 지속성도 증가하는 것으로 나타났다. 따라서 학년과 자원봉사 간에는 정적인(+) 관계가 존재하는 것으로 해석할 수 있다.

또한 이경희(2002)의 연구에서는 초등학생의 학년을 2학년, 4학년, 6학년으로 구분하여, 학년에 따라 자원봉사활동 경험 유무, 참여 동기가 차이가 있는지를 분석하였다. 분석 결과에 따르면 학년이 높아지면서 자원봉사경험이 많아졌고, 자원봉사 참여 동기는 교사의 지시에 의한 경우가 증가하였다.

그러나 반대로 학력이 증가할수록 자원봉사 활동이나 의지 등이 감소하는 경우도 보고되고 있다. 예를 들어, 문재우·강유진·하희주(2004)의 연구에서는 초등학생 학년과 자원봉사 참여의사의 관계가 부적인(-) 관계를 갖는 것으로 나타났다. 즉, 학력이 올라갈수록 자원봉사 참여의사는 감소하는 것으로 나타났다.

따라서 학년이 증가한다고 해서 반드시 자원봉사의지나 활동 또는 시간 등이 증가하는 것으로 보기는 어렵다. 그러나 대부분의 연구에서는 학년과 자원봉사 간에 정적인 증가 관계가 존재한다는 점을 보여주고 있다.

학습기간의 경우에는 일반적으로 자원봉사와 관련된 사전 학습이나 교육이 학습기간의 측정요소로 활용되었다. 결과를 보면 학습기간이 길수록 자원봉사에 대한 의지나 지속이 강하게 나타나는 것으로 분석되었다. 예를 들어 권순미(2000)의 연구에서는 자원봉사 사전학습과 자원봉사활동 지속성의 관계를 분석하였다. 이 연구에서 자원봉사에 대한 사전 교육정도가 강할수록 자원봉사 지속의지와 지속시간이 증가할 수 있는 것으로 나타났다.

이경희(2002)의 연구에서도 자원봉사활동에 대한 사전교육이 자원봉사활동 참여동기에 차이를 발생시키는 것으로 나타났다. 자원봉사 사전교육의 효과를 분석하기 위하여 실험집단과 통제집단을 설정하고 교육 전과 후에 자원봉사활동 동기를 측정하였다. 교육을 받은 실험집단이 통제집단에 비해 동기 모든 항목에서 평균점수가 높게 나타났다. 따라서 사전에 자원봉사 교육에 참여한 경우에 자원봉사 참여 동기가 강하게 형성되는

것으로 해석할 수 있다.

이경희와 유사하게 실험연구를 실행한 허선호(2002)의 연구에서도 유사한 결과가 나타났다. 이 연구의 경우에는 이타행동증진 프로그램과 자원봉사활동 동기의 관계를 분석하였다. 자원봉사활동을 위한 교육프로그램 중에 하나로 이타행동증진 프로그램을 실시하고 이 프로그램의 효과를 분석하기 위하여 프로그램 참가자의 자원봉사활동 동기를 프로그램 실시 전과 후에 측정하여 분석하였다. 분석 결과에 따르면 자원봉사활동 동기 중 경험추구동기, 접촉의 동기, 성취동기, 사회책임동기가 실험집단이 통제집단보다 더 높게 나타났다. 따라서 이타행동증진 프로그램의 경우 자원봉사활동 동기의 활성화에 긍정적인 기여를 한 것으로 해석할 수 있다.

한편 임정모(2004)의 연구에서는 자원봉사교육과 자원봉사활동 지속간의 관계를 분석하였다. 고등학교 2학년 학생을 연구 대상으로 설정하고 자원봉사교육에 대한 참여와 자원봉사활동 지속정도를 측정하였다. 자원봉사활동 지속정도는 1년 이상 자원봉사를 지속하는 경우에 지속성이 존재하는 것으로 판단하였다. 만약 1년 이상 지속하지 못하는 경우에는 자원봉사 지속성이 존재하지 않는 것으로 해석하였다. 분석결과에 따르면 자원봉사교육을 많이 받은 경우에 자원봉사의 지속성도 더 높은 것으로 나타났다.

이상의 연구결과들을 종합하면 한국의 경우 자원봉사에 대한 사전교육 경험이 강하고, 학력이 높고, 성적이 우수할수록 자원봉사에 대한 의사나 실제 참여 및 지속 정도가 높아지는 것을 알 수 있다. 따라서 사전교육은 자원봉사의 중요한 선행 요인 중에 하나라고 할 수 있다.

해외의 경우에도 이와 유사한 연구 결과들이 보고되고 있다. 먼저 호주 의 경우에는 학력과 자원봉사활동 참여 간의 정적 관계가 존재라는 연구가 제시되었다. Alessandrini(2006)의 연구의 경우, 석사 이상의 학력을 가진 응답자들이 자원봉사활동에 대한 책임감을 가지고 있다고 대답한 경우

가 71.3%로 매우 높은 편이었다. 이는 학력이 높아질수록 자원봉사를 자신이 해야 할 일 또는 책임이라고 인식할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 따라서 학력과 사회적 자본 중에 하나인 자원봉사 간에는 정적인 관계가 존재하는 것으로 해석할 수 있다.

그러나 학습기간이나 사전 교육 참여의 경우에는 자원봉사와 부적인 관계가 존재한다는 연구 결과도 존재하여 한국의 연구와는 상반되는 결과가 나타났다. Warburton과 Smith(2003)의 연구에 따르면, 청소년들을 의무적으로 자원봉사 활동 프로그램에 참여하게 하는 것은 자원봉사 활동의 자발성을 저해하는 것으로 자원봉사의 동기를 저하시키고 있다고 지적하고 있다. 따라서 의무적으로 또는 강제적으로 자원봉사활동과 관련되는 사전 교육에 참여시키는 것은 오히려 동기 저하를 가져온다는 해석이 가능하다. 이는 당연한 결과일 수 있다. 강제적인 의무에 의하여 교육을 받기 보다는 자발성에 기초하여 자신이 원하는 교육을 받을수록 교육과 관련된 행동 발생 동기가 강해진다는 것이다. 자원봉사동기는 자기 스스로 자원봉사의 필요성을 인식하고 참여하려는 의지를 형성하는 과정에 결부된다는 점에서 자원봉사를 위한 교육이나 사전 활동에서도 스스로 결정할 수 있는 자기주도적 방식으로 진행되어야 한다.

호주에서의 이런 연구결과와는 반대의 결과가 캐나다에서 실시된 연구 결과에서 나타났다. 즉, 의무적으로 실시하는 자원봉사교육이더라도 자원봉사 참여 동기 등과 부정적인 관계를 갖지 않는다는 것이다. Henderson 등(2007)의 연구에서는 고등학교의 40시간 의무 자원봉사 참여 프로그램이 자원봉사 참여 동기와 지속성에 어떤 영향을 미치는가를 연구하였고, 연구 결과에서 보면, 의무적으로 참여해야 하는 자원봉사활동이나 이와 관련된 교육프로그램은 오히려 자원봉사활동에 부정적인 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 따라서 형식적(formal) 교육과정의 형태로 의무적으로 자원봉사활동 및 교육에 참여시키더라도 자원봉사 동기라든지 이와 관

련된 태도에 부정적 결과가 나타나지는 않는다는 것이다. 그러나 전통적으로 다수의 연구에서는 의무로 참여해야 하는 교육프로그램이나 자원봉사활동의 경우 자원봉사동기가 약화되는 것은 반복적으로 나타나는 연구 결과였다.

학력과 자원봉사간의 관계에 대한 캐나다의 실증적 연구들은 한국이나 호주의 연구 결과와 유사하게 학력이 높을수록 자원봉사활동 참여도 높아지는 것으로 나타났다. 예를 들어 Barnard 외(2003)의 연구에서는 15세~34세 연령의 캐나다 인구를 대상으로 조사를 실시한 결과, 고졸이하 학력자의 29%가 자원봉사 활동 경험을 갖고 있었다. 반면에 석사학위 이상의 학력자의 경우에는 38%가 자원봉사 활동경험이 있었다. 또한 Rothwell 외(2006)의 연구에서는 고졸이상의 집단에서 학력과 자원봉사 참여 간에 정적 상관관계가 존재하는 곳으로 나타났다.

이런 연구의 결과를 볼 때, 캐나다의 경우에도 학력과 자원봉사 참여 간에는 정적 관계가 존재하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 학력이 증가할수록 자원봉사 참여라든지 참여의지 등이 강해지는 것으로 해석할 수 있다.

한국과 같이 아시아권에 있는 일본의 경우 자원봉사에 대한 연구가 활발하게 진행되었다. 연구 결과들을 보면 자원봉사와 관련된 교육에 참여한다든지, 관련된 과목을 수강한다든지 하는 경우에 모두 자원봉사에 긍정적인 결과가 발생하는 것으로 나타났다.

예를 들어 코바야시 아키코와, 사카이 미와(小林明子, 酒井美和, 2006)의 연구의 경우에는 후쿠이현립대학에서 개설된 ‘자원봉사론’ 수강생을 대상으로 자원봉사와 관련된 교육과정(형식교육)을 이수하기 전과 이수한 이후의 자원봉사에 임하는 생각이나 태도의 차이를 비교하였다. 분석 결과에 따르면 자원봉사론을 수강한 이후에 자원봉사에 대한 기본적인 생각이나 태도가 더 긍정적으로 변화한 것으로 나타났다. 이는 형식적 교육 형태의 자원봉사 관련 과목 이수 또는 교육에 참여한 경우에도 자원봉사관

런 태도와 긍정적 관계를 갖는다는 것을 의미한다.

히가시오 오사카대학 1학년생을 대상으로 연구를 실시한 나카무라 킨코(中村吟子, 2007) 역시 생활복지와 관련된 과목을 수강함으로써 자원봉사 지원에 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났다. 즉, 생활복지와 관련된 수업이 자원봉사 및 생활복지와 관련된 결과들에 긍정적 결과를 발생시킬 수 있다는 것을 의미한다.

대학생뿐만 아니라 초등학생을 대상으로 실시된 연구에서도 자원봉사와 관련된 사전학습이나 경험이 지역사회에서의 자원봉사활동의 지속의지에 등에 긍정적 영향을 미치는 것이 확인되었다. 예를 들어, 사카네 켄지(阪根健二, 2006)의 연구에서는 카가와현의 초등학생을 대상으로 봉사활동이 어떤 성과를 가져오는지에 대하여 초점을 두었다. 이는 학교자원봉사활동을 일종의 선행 경험으로 보고 이런 경험이 자원봉사활동 지속의지와 어떤 관련성을 갖는지를 분석하는 연구였다. 이 연구에서 초등학생을 대상으로 하는 학교자원봉사활동이었고 이런 봉사활동의 결과로서 지역사회에서의 지속적인 자원봉사 의도가 지적되었다. 특히 대학에 들어가서도 지속적으로 자원봉사활동에 참여하려고 한다는 점에서 초등학교시절 학교자원봉사활동을 통한 학습은 무형식학습의 유형이기는 하지만 교육적 역할을 수행하고 있는 것으로 나타났다. 즉, 어린 나이에 참여하는 자원봉사 관련 사전 활동은 단기간의 성과를 넘어서 장기적으로도 그 효과가 유지된다는 것을 확인할 수 있었다.

3. 교육과 정치적 관심 및 시민의식의 관계

사회적 자본의 또 다른 영역 중에 하나로 정치적 관심, 시민 의식 등을 들 수 있다. 정치적 관심이나 시민 의식의 선행요인으로서 학력이나 학년의 중요성은 여전히 연구들에서 반복되어 지적되고 있다.

학력의 경우 정치적 관심이나 이와 관련된 활동 그리고 시민의식 등과

통계적으로 유의미한 관계를 보이기도 하고 관련이 없는 연구 결과를 보이기도 하였다. 그러나 대체적으로는 학력이 증가할수록 정치적 관심이나 시민의식이 긍정적 방향으로 발전하는 것으로 나타났다.

예를 들어, 김술(2005)의 연구에서는 학력과 투표참여 및 대중집회 참여의 관계를 실증적으로 분석하였다. 학력은 중졸 이하, 고졸, 대재 이상으로 구분되었고 정치적 관심은 대통령 선거 투표참여와 대중집회 참여의 두 가지 변인으로 구체화되었다. 연구 결과에서는 분석결과, 대통령선거 투표 참여의 경우에는 학력에 따라 차이가 나타나지 않았으나 대중집회 참여는 학력에 따라 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 대학재학이상의 학력자가 그렇지 않은 학력자에 비해 대중인 대중집회 참여 경험이 더 많은 것으로 나타났다. 이는 대학생 문화에서 대중집회에 참석할 기회가 더 많기 때문인 것으로 해석된다. 따라서 대학이상의 학력을 가질 경우 정치적 관심 및 이에 따른 참여 형태의 하나로서 대중집회를 접하거나 직접 참여할 가능성이 더 높아지고 이로 인하여 정치적 관심이나 시민의식에 영향을 줄 수 있는 소지가 존재하는 것으로 해석할 수 있다.

사회적 자본의 부정적 측면을 조사하여 학력과의 관계를 분석하는 연구도 존재하였다. 예를 들어 김우식(2006)의 연구에서는 사회적 자본의 부정적 측면으로서 뇌물증여와 교통위반을 연구에 포함하였다. 즉, 시민의식의 부정적 측면을 연구에 포함하고 이들이 학력에 따라 어떤 차이가 있는지 연구하였다. 분석한 결과, 교육은 뇌물증여와 교통위반과 정적인 상관관계가 존재하였다. 따라서 교육을 더 많이 받을수록, 즉 학력이 높을수록 뇌물증여라든지 교통위반과 같은 부정적 시민의식 및 행동이 증가하는 것으로 판단할 수 있다. 이런 연구결과는 학력과 같은 사회적 자본의 선행요인이 반드시 사회적 자본의 긍정적 측면만을 강화하는 것은 아니라는 점을 시사한다. 즉, 사회적 자본의 하위요인으로서 시민의식의 부정적 측면

의 경우에도 학력이 정적 관련성을 맺을 수 있다는 것이다.

이런 연구와는 반대의 결과를 가져오는 연구도 존재하였다. 즉, 학력이 낮아질수록 사회적 자본이 높아지는 것으로 나타난 것이다. 예를 들어 최운실(2005)의 연구에서는 학력과 사회적 자본이 역의 관련성을 갖는 것으로 나타났다. 이 연구에서 학력은 고졸미만, 고졸, 대졸이상의 3등급으로 측정되었고 사회적 자본은 비판력, 사교력, 정치적 의식, 자원봉사, 공동체 의식, 네트워크 능력, 외국어 구사력 등 17개 문항으로 측정되었다. 분석 결과, 학력이 낮을수록 사회적 자본의 수준이 높아지는 것으로 나타났다.

학년의 경우에는 학년이 높아지면서 정치적 관심이나 시민 의식이 높아지는 경우도 있고(최길한, 2003), 학년이 낮은 경우에 높아지는 경우도 존재하였다(고창근, 2000; 김만중, 2006; 김진호, 2005; 김현미, 2005; 이애윤, 2001). 학년이 낮은 경우에 시민 의식이나 정치적 관심이 더 높게 나타난 연구들은 모두 초등학교를 대상으로 실시한 연구들이었다. 이는 각 학년마다 교육과정이 상이하기 때문인 것으로 해석된다. 연구결과를 보면 4학년이나 5학년에서 타 학년에 비해 시민 의식이 더 높게 나타났는데 이는 4학년이나 5학년에서 시민 의식이나 질서 의식과 같은 내용을 다루는 교육과정이 운영되었기 때문인 것으로 해석된다. 따라서 초등학교의 경우 학년과 사회적 자본이 연계되어 있기 보다는 교육과정의 내용과 사회적 자본이 연계되어 있는 것으로 볼 수 있다. 이렇게 해석한다고 하더라도 교육과 사회적 자본 간의 연계성은 증명될 수 있다. 즉, 교육과정의 내용에 따라 단기간이기는 하지만 시민의식의 정도에서 차이가 발생하는 것을 확인할 수 있기 때문이다.

학년이 높아짐에 따라 정치적 성향이 일관성 있게 높아지는 연구 결과는 최길한(2003)의 연구에서 찾을 수 있다. 이 연구에서는 공주지역 고등학교 여학생 학년과 정치적 성향의 관계가 분석되었다. 학년을 고1, 고2, 고3 학년으로 구분하고 정치적 성향을 인지적 성향, 감정적 성향, 평가적

성향으로 구분하였다. 분석결과, 정치적 영향력 행사, 파업의 정당성, 부정 선거에 대한 인식 민주주의의 전망, 민주정치발전과 개인의 희생, 우리나라에 대한 자긍심이 학년에 따라 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 모두 학년이 높아질수록 여고생의 정치적 인식이 높아지는 것으로 나타났다.

이진형(2004)의 연구에서도 학년이 높아질수록 시민의식이 높아지는 것으로 나타났다. 이 연구는 대전·충남 지역 중학교 1, 2, 3학년의 시민의식 차이를 연구하였다. 시민의식은 인간존중, 준법성, 자율성, 합리적 의사결정, 참여의식, 개방성으로 구성되었다. 연구 결과, 인간존중과 개방성이 통계적인 차이가 나타났고 3학년이 가장 높은 평균을 나타냈다. 따라서 학년이 높아질수록 인간존중과 개방성의 평균이 높아지는 것으로 해석할 수 있다.

성적과 정치적 관심 및 시민 의식의 관계에 대한 연구들도 한국에서 다수 진행되었다. 공통된 결과는 성적이 우수한 집단의 경우 정치적 관심이나 시민 의식이 높은 것이었다.

예를 들어, 제주도 초등학교 5학년과 6학년 학생을 대상으로 연구를 실시한 고창근(2000)의 연구에서는 성적이 상위권인 학생의 타인존중, 협동심, 신의, 준법정신, 공익정신, 정의감, 민주시민의식 전체의 평균이 모두 다른 성적집단에 비해 가장 높게 나타났다. 따라서 성적이 높을수록 민주 시민의식이 높게 나타난 것으로 해석할 수 있다.

제주도 초등학교 5학년과 6학년 420명을 연구한 양관수(2003)의 연구에서도 유사한 결과가 도출되었다. 이 연구에서는 성적을 상위권(71명), 중상위권(107명), 중위권(168명), 중하위권(56명), 하위권(18명)의 5개 집단으로 구분하였고, 시민의식은 타인존중, 협동심, 신의, 준법정신, 공익정신, 정의감, 시민의식전체의 7개 영역으로 구분하였다. 성적에 따른 차이검증을 실시한 결과, 7개 영역 모두에서 차이가 존재하는 것으로 나타났고, 평

균값을 보면 성적이 높을수록 평균점수가 높은 것으로 나타났다.

고등학교 2학년생을 대상으로 성적과 시민의식교육의 관계를 분석한 류혜영(2007)의 연구에서도 성적과 시민의식교육 내용에 대한 이해도 간에는 정적인 관련성이 존재하는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 이 연구에서 성적은 상(상위20%), 중(20-60%), 하(60%이하)의 세 집단으로 구분하였고, 시민의식교육이해는 지식(시민의 의식, 합리적 의사결정, 정치의 의미, 민주정치의 원리, 자유로운 경제활동, 국제경제, 문화의 개념 및 특징, 문화지체현상, 사회집단의 종류, 정보화 사회, 환경문제 등), 가치(참여에 대한 의식, 공동체의식, 준법의식, 약자에 대한 보호, 관용, 평등의식, 소비의식, 부에 대한 의식, 직업의식, 세계화, 환경에 대한 의식 등), 태도 및 실천(참여의식, 민주적인 태도, 인간의 존엄성 및 약자에 대한 보호, 경제의식, 세계화 및 환경에 대한 의식에 대한 태도 및 경험여부)의 3개 영역으로 구분되었다. 분석결과, 성적을 기준으로 구분도니 3개의 집단 간에 시민의식교육 이해정도가 차이가 존재하는 것으로 나타났고 성적이 높은 집단일수록 시민의식교육 이해정도 역시 높은 것으로 나타났다. 물론 이 연구의 경우 시민의식을 직접적으로 측정하기 보다는 학생들을 대상으로 실시한 시민의식교육 내용에 대한 이해도를 측정함으로써 시민 의식 측정에서 간접적인 방식을 취하였다는 점에서 한계가 존재하였다.

이상과 같이 성적과 정치적 관심 또는 시민 의식 간의 관계는 매우 일관적인 모습을 보여주었다. 즉, 성적이 우수할수록 사회적 자본 역시 높게 나타났다. 다만, 초등학생이나 중학생 등의 시민 의식의 경우 학교교육과정 에 의해서 많은 영향을 받는다는 점에서 그리고 학교교육과정의 일환으로 시민의식을 학습하였다는 점에서 성적이 우수한 학생의 경우 시민의식에 대한 학습정도 역시 높은 수준일 수 있다는 점을 고려해야 한다.

이에 정규학교교육과정이 아닌 시민 의식과 관련된 경험학습의 요소와 시민 의식 간의 관계를 연구하는 경우도 존재하였다. 예를 들어, 박성엽

(2004)의 연구에서는 고등학생들의 학교급별 임원경험과 민주시민의식의 관계가 연구되었다. 임원경험은 학교급별로 의견을 수렴하여 의사결정을 하고 다른 학생들을 위한 자름대로의 역할을 수행하는 등의 과정을 통하여 시민 의식에 대한 경험학습으로 기능할 수 있다. 이 연구에서는 고등학교 2학년 300명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 임원경험은 초등학교 임원경험, 중학교 임원경험, 고등학교 임원경험이 횡수로 측정되었다. 연구 분석 결과에 따르면 고등학교 임원경험이 민주시민의식과 정적 상관관계가 존재하였다. 고등학교 임원경험과 민주시민의식의 상관계수만 통계적으로 유의미하였다. 따라서 임원경험이 많을수록 고등학교 수준에서는 학생들의 민주시민의 자질이나 태도 형성에 긍정적 영향을 줄 수 있다는 것을 의미한다.

임원경험과 같은 경험학습과 함께 청소년의 공동체 학습과 같은 새로운 유형의 학습과 시민의식이나 시민사회단체 참여 간의 관계에 대한 연구도 진행되었다. 여기서 공동체 학습은 시민사회단체에서 이루어지는 학습을 의미한다. 이런 학습은 정규 학교 교육 과정이 아니라는 점에서 비형식 학습의 유형이라고 할 수 있다. 이런 비형식 유형의 학습도 사회적 자본의 형성에 중요한 영향을 주는 요인이 될 수 있다.

예를 들어, 최정은(2006)의 연구에서는 청소년의 시민사회단체 공동체 학습과 시민사회단체 참여의 관계가 연구되었다. 질적인 방법으로 실행된 이 연구의 경우 연구대상은 12명이었고 모두 사회봉사단체인 '미리내'의 회원이었다. 면접 및 참여관찰을 통하여 수집된 자료를 분석한 결과, 시민사회단체 참여에 영향을 미치는 동인으로는 구성원의 친밀감, 강한 결속력, 체험중심의 학습기회, 관심분야에 대한 체계적인 학습, 인정욕구 충족, 시민주체로서의 역량함양 등이 나타났다. 이 중에서 특히 체험중심의 학습기회나 관심분야에 대한 체계적인 학습은 사회봉사단체인 '미리내'에서 회원들에게 제공한 학습이다. 따라서 시민사회단체에 참가하여 제공받는

학습 기회 및 학습은 시민사회단체에 활동을 보다 적극적으로 하게 하는 참여 동기 및 적극적 활동에 긍정적 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

해외의 경우에도 교육 또는 학습과 관련된 변인과 사회적 자본 중 정치적 관심, 정치 참여, 시민 의식의 관계에 대하여 한국과 유사한 결과들이 보고되고 있다. 예를 들어 캐나다의 경우 교육수준이 높을수록 정치적 관심이 높은 것으로 나타났다. Rothwell 외(2006)의 연구에서는 고졸 이상으로 학력이 증가할수록 자원봉사 참여율이 증가할 뿐만 아니라 단체 가입률, 공공회의 참가율, 투표 이외의 정치활동 참가율이 증가한다는 것을 밝혔다.

또한 Lauglo 와 Øia(2007)가 OECD SOL 프로젝트의 일환으로 2007년에 수행한 노르웨이의 사례보고서에서 보면, 성적이 좋은 학생들의 경우 정치적 문제와 사회적 이슈에 높은 관심을 보이는 것으로 나타났고, 특히 사회과목의 성적이 높은 학생들이 정치적, 사회적 이슈에 관심이 높은 것으로 나타났다. 이런 정치적·사회적 이슈에 대한 관심은 사회적 행동 및 참여를 유도할 수 있는 심리적 변인이라는 점에서 사회적 자본의 구체적인 현장 실천과도 교육이 관련될 수 있다는 점을 시사한다.

교사들이 사용하는 교육방법과 정치적 관심의 관계에 대한 연구도 존재하였다. 대표적으로 Børhaug(2008)는 노르웨이의 중등교육기관의 교사들이 정치교육을 위한 방법으로 모의학교선거, 정치적 쟁점에 대한 정보제공 및 이에 대한 토론, 정치뉴스에 대한 비판적 분석 등을 사용하고 있고 이런 방법을 통하여 노르웨이 학생들의 정치적 관심을 유도하고 있다는 점을 지적하였다. 실제로 노르웨이 학생들은 높은 정치적 관심을 보이고 있다.

한국과 같은 아시아 국가인 일본의 경우에도 교육과 시민 의식이나 정치적 관심 간의 관계에 대한 긍정적 연구결과들이 나타나고 있다. 일본의

연구들은 주로 교육과정이나 프로그램에 의하여 참여자들의 정치적 관심이나 시민 의식의 변화가 발생할 수 있다는 점을 밝히고 있다.

예를 들어 오오노 준코(大野順子, 2005)의 연구에서는 모모야마 학원대학의 ‘지역 연계를 기반으로 한 교직과정교육개혁’의 사례를 분석하면서 교육과정에 의하여 학습자들의 지역사회에 대한 공헌과 같은 시민의식의 변화가 가능하다는 점을 보여주고 있다. 또한 카타야기 타케시(片柳健, 2001)의 연구는 시민운동과 시민의식의 고취가 지역사회의 다양한 활동에 의해서 특히 생애교육 또는 평생교육을 통해서 가능하다는 점을 설명하고 있다. 이 연구에서는 마츠다시의 생애교육 현장을 분석하면서 시민들의 시민의식에 영향을 주는 요소로서 14개 대학의 생애교육 프로그램의 운영이 지적되었다. 특히 14개 대학의 생애교육에서 IT관련 교육프로그램을 통하여 새로운 마을 변화를 시도하고 있으며 이런 과정에서 마츠다시의 시민들은 새로운 마츠다시 조성을 위한 필요성과 활동을 추진하게 됨으로써 시민운동과 시민의식의 고취라는 결과를 만들어낸 것으로 설명된다(홍영란 외, 2008).

이상과 같이 정치적 관심 및 시민 의식의 경우에도 교육 또는 학습과의 연계성이 분명하게 나타나는 것으로 해석할 수 있다. 즉, 학력이 높을수록 정치적 관심 및 시민 의식이 높아지고 학년의 경우에도 유사한 결과를 얻을 수 있었다. 다만 학년의 경우 학년 자체보다는 해당학년에서 실시하는 사회적 자본 관련 교육에 따라서 정치적 관심이나 시민 의식의 응답이 달라질 수 있다는 점을 고려해야 한다. 성적의 경우에는 매우 일관된 연구 결과를 보여주고 있다. 즉, 성적이 우수할수록 사회적 자본의 형성 정도 또는 이를 대체할 수 있는 사회적 자본에 대한 이해 정도나 교육내용의 이해가 높게 나타나고 있다. 또한 시민 의식이나 정치적 관심의 경우 정규교육 또는 형식교육뿐만 아니라 경험학습이나 공동체에서 이루어지는 학습에 의하여 형성되고 촉진될 수 있다는 점도 나타나고 있다. 이는 형

식교육뿐만 아니라 무형식교육이나 비형식교육도 사회적 자본과 연계성이 깊다는 점을 시사한다.

제3절 사회적 자본의 효과

사회적 자본의 영향 메커니즘에서 사회적 자본에 의하여 변화되고 형성되는 부분을 사회적 자본의 효과라고 하였다. 이 부분에서는 사회적 자본에 의하여 발생하는 결과물인 효과들을 분석하였다. 사회적 자본의 효과를 구분하는 방법은 효과의 특성과 내용에 의하여 구분하는 것이다. 효과의 특성에 따른 분석은 예를 들어 긍정적 효과와 부정적 효과로 구분하는 것이고 내용에 따라 분류하는 방법으로 사회적 자본의 효과로서 범죄의 감소, 경제성장, 건강, 학업성취, 복지 등의 영역으로 구분하는 것이다. 본 보고서에서는 두 가지 측면을 모두 고려하였다.

1. 사회적 자본의 긍정적 효과와 부정적 효과

사회의 현상은 모두 긍정적 측면과 부정적 측면을 갖기 마련이다. 사회적 자본 역시 마찬가지이다. 사회적 자본 자체가 사회적으로 바람직한 측면과 함께 부정적 측면(비합리적 집단 구성, 부도덕성 등)이 존재하는 것처럼 사회적 자본에 의해 발생하는 효과 역시 마찬가지이다.

가. 사회적 자본의 긍정적 효과

사회적 자본의 긍정적 효과의 경우 그 동안 많은 학자들에 의하여 연구의 초점이 되어 왔다. 긍정적 효과는 개인이나 지역사회 또는 국가사회에 중요한 이익을 제공할 수 있는 사회적 자본의 기능과 관련이 있다. 특히 기존의 연구들은 사회 복지라든지 건강과 같은 사회적 자본의 긍정적 효

과 중 개개인의 'wellbeing'과 관련된 영역이다.

예를 들어 Putnam(2000)은 사회적 자본과 교육, 아동복지, 범죄 등과의 관계에 대한 다양한 실증 연구들을 검토한 결과, 국가 수준의 사회적 자본 측정치와 아동복지의 측정치 간에 강한 정적 상관관계가 존재한다는 점을 지적하였다. 강한 정적 상관관계라는 것은 최소한 사회적 자본이 강해질수록 아동복지의 수준 역시 높아지는 정도가 50% 이상 된다는 것을 의미한다. 따라서 사회적 자본을 형성하고 축적할수록 아동복지 역시 수준이 높아질 수 있다는 점을 시사한다. 그 이유는 국가 수준에서 아동복지와 관련된 다양한 기관이나 조직 그리고 개인들 간에 네트워크의 향상, 상호 협조체제의 구축, 아동복지 문제에 대한 인식 공유, 아동복지에 대한 시민의식 향상 등 사회적 자본의 향상으로 인하여 실제로 아동복지를 향상시키기 위한 노력이 보다 효과적으로 작용할 수 있는 여건이 마련될 수 있기 때문이다.

Putnam(2000)은 사회적 자본과 건강간의 관련성에 대한 논의도 제공하였다. 즉, 사회적 연계와 개인적 복지 및 건강과의 관계를 밝혔는데, 수명(longevity)이 사회적 연계 정도에 의해 영향을 받는다고 주장하였다. 인간의 수명이 사회적 연계로 구체화될 수 있는 사회적 자본에 정적인 영향을 받는다는 것은 사회적 연계 또는 사회적 네트워크의 구축과 참여 그리고 활동이 개인의 심리적·신체적 스트레스를 완화시키는 실제적 조력과 배려를 제공할 수 있기 때문이다. 또한 사회적 자본은 심리적 기제를 자극함으로써 질병과 스트레스를 이겨내는 면역체계를 촉진시키기 때문인 것으로 설명되기도 한다. 여하튼 사회적 연계 또는 사회적 자본은 개인들이 사회생활을 통하여 경험하고 고통스러워해야 하는 스트레스를 완화시켜줄 수 있는 기제를 제공함으로써 개개인의 건강 및 복지 수준을 향상시킬 수 있는 것으로 해석된다.

실제로 한국의 경우 사회적 자본과 건강의 관계에 대한 연구가 직접적

으로 실시된 경우는 존재하지 않지만, 사회생활의 활력을 제공한다든지, 타인과의 교류 확대를 통하여 자신이 현재 경험하고 있는 문제에 대한 해결책을 공동으로 만들어가는 등의 활동을 통하여 스트레스에 대처할 수 있는 방법을 찾는 경우가 보고되기도 하였다(김상민, 2005).

구체적인 질병과 사회적 자본 간의 관계를 보여주는 연구물도 존재하였다. 이런 연구들에서는 사회적 고립이 질병의 결과라기보다는 질병을 야기 시키는 원인이 된다는 점을 보여준다. 예를 들어 Putnam(2000)은 사회적 자본이 행복과 복지에 좋은 영향을 준다는 증거를 보고했다. 즉 가족, 친구, 연인과 좋은 관계를 갖는 사람들은 반드시 행복하며 친구나 가족이 없는 노인은 알츠하이머나 다른 병에 걸릴 위험이 높다는 것을 밝혀냈다. 또한 1,200명을 대상으로 3년 동안 진행된 스톡홀름 노인병 연구센터(Stockholm Gerontology Research Centre: SGRC)의 연구에서는 강력한 사회적 네트워크가 치매를 예방한다고 보고했다(Fratiglioni et al, 2000). 타인들과의 만족스러운 접촉, 특히 가족과 아이들과의 접촉은 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다.

Woolcock 외(1998; 1999; 2000) 역시 사회적 자본 중 네트워크나 사회적 단체에 참여하여 활동하는 것이 사망률이 감소한다는 구체적인 증거를 제시하였다. 그들의 연구에서는 혈액형, 나이, 성을 통제했을 때 조깅을 함으로써 모든 위험률(사망률을 포함)이 50%로 감소하고, 두 개 이상의 클럽에 참여하고 있다면 이 위험률이 25%로 줄어든다고 하였다. 특히 Woolcock은 건강한 사람들이 사회적 단체에 참여하여 활동하는 것이 아니라 사회적 단체에 참여하여 활동을 함으로서 건강해진다는 경험적 증거를 기반으로 사회적 참여 및 활동이 건강에 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 설명하였다.

사회적 자본의 개인 복지와의 연계성도 연구들에 의하여 증명되었다. 예를 들어 Putnam(2000)은 사회적 자본이 빈곤 다음으로 아동의 생명에

많은 영향을 준다는 점을 보고했다. 빈곤이 아동의 풍요, 도덕성, 게으름과 연계되어 있는 반면, 공동체에의 참여는 그와 반대의 효과가 있다. 반면 성인인구의 높은 교육수준은, 빈곤과 사회적 자본 및 인구통계학적 특성을 통제하고 나면 아동 복지에 별 영향을 주지 못한다.

계속해서 Putnam(2000)은 행복 지수와 개인의 특성에 대해서 조사한 결과 가장 중요한 요인은 사회적 연계라고 제시하였다. 인적 자본과 사회적 자본이 모두 개인이나 집단 수준에서 행복의 증진을 가져오는데 비해 소득의 효과는 교육, 건강이나 사회적 자본의 효과에 비해 행복한 삶에 미치는 영향이 적은 것으로 나타났다.

행복을 영위하는데 있어서, 교육과 소득보다 사회적 연계의 중요성이 더 크며(Blanchflower & Oswald, 2000), 미국을 대상으로 한 Myers(1999)의 조사에서 개인 간의 밀접한 관계와 사회적 연계는 삶의 질과 관계가 있다는 것을 발견했다. 교육이 행복과 연계되어 있지만, 이는 사회적 연계와 건강 다음으로 세 번째 중요도를 차지한다는 것이다.

이상과 같이 사회적 자본과 건강과의 관계 또는 개인의 복지 등과의 관계에서는 사회적 연계, 네트워크 등에 의하여 타인과의 교류 및 상호 나눔의 과정이 일종의 사회적 자본으로 포함되고, 이런 과정에서 개인의 스트레스를 줄이는 등의 효과를 통하여 건강에 긍정적 영향을 미치는 것으로 보고되었다.

사회적 자본의 긍정적 효과 중에는 아동 학대, 범죄율과 같은 범죄와 관련된 효과도 존재한다. 예를 들어 Korbin과 Coulton(1997)은 아동학대 비율은 사회통합이 낮은 곳에서 높게 나타나는 경향이 있다는 점을 지적하였다. 사회적 자본은 반사회적·범죄적 행위를 줄이며, 공동체의 에너지를 모으고 긍정적인 보상을 하는데 중요하다. 사회적 자본과 연관된 사회적 규범과 가치의 범위는 범죄율과 연결되어 있다. 18개국을 대상으로 한 국제범죄희생자조사(International Crime Victim Survey: ICVS)에서 범죄와 이

기적 태도간의 높은 상관성이 존재하였다. 이 조사에 또한 이기적인 태도는 젊은이, 남성, 도시거주자들에게 더 우세했다. 범죄율의 국가간 변동은 이기적 가치, 경제적 불평등과 국가수준별 사회적 신뢰도의 변인으로 설명될 수 있었다.

범죄와 지역사회 참여에 관한 연구(Carcach & Huntley, 2002)에서는 지역사회 활동에 대한 높은 참여 수준을 가진 지방들은 범죄율이 더 낮다는 점이 발견되었다. 사회적 상호 작용과 사회적 연계가 강화된다는 것은 그만큼 사회적 문제를 해결하기 위한 지역사회 수준의 공동 노력이 강화될 수 있다는 점을 의미한다. 특히 범죄를 예방하기 위한 사회통제의 수단으로 지역공동체의 노력을 강화할 수 있다는 점에서 사회적 자본과 범죄율 간의 역의 상관관계가 존재할 수 있다. 즉, 지역공동체에서 자체적으로 범죄예방을 위한 교육을 운영한다든지, 자율방범대를 운영한다든지 하는데 있어서 사회적 연대가 강할수록 보다 효율적으로 이런 활동이 실행될 수 있기 때문이다.

반대로 사회적 자본이 약한 경우에 범죄율이 높아지는 사례로 보고되고 있다. Cote와 Healy(2001)는 익명성의 특성을 가진 지역사회들은 통제되지 않은 10대 집단들과 낮은 수준의 시민 참여로 인해 범죄와 폭력이 증가하여 위협에 직면하게 되었다는 것을 증명했다. 이 연구에서 상호 신뢰와 이웃에 대한 이타주의는 범죄율을 설명함에 있어서 중요한 요소라는 것을 보여주기 위해 시카고 주민을 대상으로 조사를 실시하였다. 조사 결과에 따르면 사회적 연대가 약할수록 범죄율이 높아지는 것으로 나타나서 사회적 자본과 범죄 간의 관련성을 증명하였다.

여러 국가들 간의 비교 연구들에 따르면 수입의 불균형, GDP 성장, 치안 시스템의 질 등이 폭력 범죄율의 중요한 결정 요인들로 나타났다 이러한 변수들은 자발적인 사회 조직에의 참여와 지역사회 구성원들 간의 폭넓은 신뢰 등과 같은 사회적 자본 지표들과 연결되어 있다(Knack &

Keefner, 1997).

이웃, 공동체, 국가적 차원에 있어 일관되게 범주는 사회적 자본과 부적 관계에 있는 것으로 나타났다. 범주의 가장 좋은 예측 지표는 사회적 자본이며, 사회적 자본의 비율이 높은 주에서는 범주의 비율이 낮다. 또 사회적 자본이 높은 곳에서는 사람들의 싸움의 빈도가 낮은 것으로 나타났다.

오스트레일리아 남부에서 사회적 자본(자원봉사 참가의 증가율 포함)의 1% 증가가 얼마만큼 범죄발생 건수와 비용의 감소를 나타내는지 보여 주고 있다. 가장 큰 경제적 영향은 폭력 관련 비용의 감소(-\$139,849), 주택 도둑(-\$120,814), 범죄 손해(-\$96,980)의 감소로 나타났다. 2001년과 대비해 볼 때 5가지 범주의 카테고리에서 경제적 비용의 감소 가치는 약 \$433,715로 그 증거가 명백하게 나타났다.

〈표 III-1〉 사회적 자본 증가의 영향 1

	사회적 자본 1% 증가의 영향 : 발생율	사회적 자본 1% 증가의 가치 : 비용
살인	28.97	\$41,760
폭력	86231.4	\$139,849
강도	10578.7	\$34,313
주택도둑	67045.2	\$120,814
범죄적 손해	134665.7	\$96,980
총 손실		\$433,715

일부 연구들은 성폭력, 자동차 절도, 자동차 내부 물품의 절도 등과 관련해서도 비슷한 부정적 결과가 나타났음을 보고하였다.

〈표 III-2〉 사회적 자본 증가의 영향 2

	사회적 자본 1% 증가의 영향 : 발생율	사회적 자본 1% 증가의 가치 : 비용
성 폭 력	8,829	\$19,883
자동차 절도	13986	\$75,592
자동차 내부 물품 절도	85,603	\$42,413
총 손실		\$137,887

사회적 자본과 경제 성장 또는 경제적 측면에서의 긍정적 효과를 보여 주는 연구들도 다수 존재하였다. 특히 사회적 자본의 하나의 자본으로 인식되면서 경제학의 관점에서 사회적 자본의 효과를 살펴보는 연구들이 주를 이루었다.

국가수준에서 사회적 자본과 경제 성장의 관련성을 살펴본 Halpern(1999)은 사회적 자본은 경제적 성장과 매우 긍정적인 관련이 있다는 점을 지적하였다. World Values Survey(세계 가치 조사)에서 낮은 사람들 간의 신뢰도를 측정된 결과, 높은 사회적 자본을 가진 국가들은 더 부유한 나라가 되는 경향을 보였다(자본당 GDP에 의해 측정). 즉, 사회적 자본의 하나인 신뢰 수준이 높일수록 해당 국가의 경제적 수준이 높다는 것을 의미한다. 이는 경제적 활동에서의 비용을 신뢰가 줄여줄 수 있기 때문인 것으로 설명된다. 즉, 경제활동을 하는데 있어서 상호간의 신뢰가 높다는 것은 거래 비용을 감소시키고 신뢰, 명성, 비공식적인 인가는 계약 체결과 법적 체계, 공식적 인가로 이어진다는 것이다.

La Porta(1997)는 신뢰와 이에 따른 다양한 종속변수에 관하여 범국가적인 차원의 회귀분석의 결과를 보고하였다. 1970-1993년 사이의 연구 결과, 신뢰지표는 미약하지만 경제적인 성장과 관련성이 있다고 보고하였다. 또

한 사회주의 국가를 제외한 상태에서 1980-92년 동안의 자료 분석에 따르면 신뢰도가 약 10점 정도가 높아지면 연성장률 0.8 퍼센트가 높아지는 것으로 나타났다. 이런 결과는 직접적으로 사회적 자본이 국가 수준에서의 경제적 발전과 관련성이 있다는 점을 지지한다.

경제적 측면 가운데 노동시장과 사회적 자본의 관련성에 대하여 보다 구체적으로 다룬 연구들도 보고되었다. 이들 연구에서는 사회적 자본이 강화될수록 노동시장에서 노동자들이 보다 쉽게 취업정도를 획득하고 실제로 취업도 더 잘할 수 있다는 결론이 제시되었다.

예를 들어 노동시장의 참여는 개인이나 지역사회의 사회적 자본 형성에 기여할 수 있고, 사회적 자본의 사용은 직업을 구하거나 직업 내에서 성과를 높이는데 자산으로서 중요한 가치가 있다는 것이 조사 결과를 통해 나타났다. 2004년 봄 영국의 LFS(Labour Force Survey)는 지난 3개월 동안 고용된 약 30%의 노동자들은 그 회사의 근무자로부터 일자리가 있다는 정보를 들었다고 보고했다.

또한 Stone 외(2003)는 오스트레일리아에서 구직 활동 간의 관계를 포함한 노동 시장 결과들과 사회적 자본 사이의 관계를 연구하였다. 연구결과에 따르면 사회적 자본은 고용의 관점에서 경제적 활동 상태를 결정하는데 있어서 부분적 역할을 하며, 높은 수준의 사회적 자본을 가진 사람들은 정규직에 더 많이 고용되었다. 구직 활동과 사회적 자본 사이의 관계는 주로 구직활동에 도움을 줄 수 있는 사회적 네트워크와 관련되어 있었다.

노동시장과 사회적 자본의 관련성에 중요한 또 다른 측면은 사회적 자본의 효과가 각 개인에 따라, 사회-경제적 배경의 차이에 따라 다르게 나타난다는 것이다. 즉, 사회적 자본과 개인의 인적 자본 또는 개인적 특성 간의 상호작용이 존재하고 이런 상호작용이 노동시장에서의 개인의 효율성을 높이는데 영향을 미친다는 것이다.

예를 들어 Caspi 외(1998)는 인적 자본과 사회적 자본의 관계에 있어서

미국에서의 청년 실업과 추가적으로 개인적 자본을 고려한 연구를 했다. 즉, 일하는데 있어서의 동기와 능력 모두에 영향을 미치는 행동적 특성 및 자원들을 고려하였다. 연구 결과에 따르면, 개인과 가정의 특성들이 미래 노동 시장 결과를 형성하였다. 반사회적 행동을 하는 아이들은 낮은 개인적 자본을 가지고 있으며 실업률이 증가될 위험성이 존재하였다. 이런 결과는 교육적 성취, 제한된 부모의 자원, 지능 등과 같은 지식의 관점으로 정의될 때 인적 자본의 측면이라고 볼 수 있다. 또한 편부모 가정이거나 가족 간의 갈등 경험 등 낮은 사회적 자본을 가지고 있는 아이들은 종종 실업 증가의 위험성을 가지고 있다.

사회적 자본의 긍정적 효과 중에 많은 연구가 발견되는 주제 중에 하나는 학업성취이다. 사회적 자본이 강화될수록 학업성취가 높아진다는 것이 이들 연구들의 중론이었다. Caplan, Choy 그리고 Whitmore(1992)는 미국내 빈민 지역에서 살고 있는 인도차이나 가정 아이들의 높은 학업 성취를 아이들 교육에 대한 부모들의 관심도와 연계하여 설명을 하였다. 그리고 교육, 열심히 일하는 것, 가정에서의 인내력을 강조하는 전통적 인도차이나의 문화적 규범들이 학업 성취와 관련이 있다고 설명하였다. 부모들은 아이들에게 교육을 장려하고 아이들이 숙제를 하고 시간 계획을 세우는 것과 같은 행동들을 함께 격려한다. 이런 연구결과에서 보면, 사회적 자본 중 가족내 부모의 아동과의 연계, 학습에 대한 지원 및 열의, 사회 전체 차원에서의 긍정적 문화 등이 학업성취와 연계되는 사회적 자본의 요소라고 할 수 있다. 이런 사회적 자본의 요소를 네트워크의 관점에서 보 수 있다. 즉, 교육에 참여하는 사람들은 사회적 네트워크들을 만들고 촉진하며 참여와 상호관계성 같은 사회적 자본과 관련된 기술들을 습득할 수 있다. 학교에 대한 부모의 참여는 지역사회 네트워크들을 만들고 그들의 아이들에게 책임 있는 시민 참여 모델을 제공하며, 학생들로 하여금 지역사회 활동에 대한 책임 있는 참여 방식에 대해 배우도록 도움을 준다. 실

제로 학교 방문의 형태에 있어서 부모의 참여는 긍정적인 성취 효과를 가져왔다고 보고하고 있다(Steinberg, 1996).

한편 Goddard(2003)의 연구는, 주 정부 주관의 성취도 평가를 통해 학생들의 재학 학교간의 차이와 사회적 자본 간의 관련성을 알아보고자 하였다. <표 III-3>과 <표 III-4>는 학생 수준과 학교 수준간의 상관성을 나타내고 있다. 형편이 안 좋은 학교의 사회·경제적 지위(disadvantaged school SES)와 사회적 자본들은 유의미한 부적 상관을 나타내고 있다. 그러나 사회적 자본에 있어서 SES에 의해 설명되지 않는 부분이 30% 이상이었으므로 SES와 사회적 자본은 그 외의 요인에 의해 부분적으로 설명될 수 있다고 하겠다.

<표 III-3> 학생 수준 변수와 학생들의 시험 통과간의 상관성

변 수	수학 통과	쓰기 통과	전학기 수학성취	전학기 읽기성취	나쁜 SES	소수 집단
쓰기 통과	.305***					
전 학기 수학성취	.503***	.319***				
전 학기 읽기성취	.454***	.303***	.717***			
나쁜 SES	-.243***	-.161***	-.329***	-.337***		
소수 집단	-.239***	-.097***	-.294***	-.262***	.269***	
여 성	.033	.058**	-.049*	.072***	.003	.000

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

〈표 III-4〉 학생 수준 변수들 간의 상관(n=45)

변 수	사회적 자본	나쁜 SES 비율	여성 비율	소수 집단 비율
나쁜 SES 비율	-.835***			
여성 비율	.046	-.006		
소수 집단 비율	-.505***	.529***	.050	
학생 인원수	-.253	.210	.287	.064

***p<.001

이 연구는 사회적 자본이 학생 성취와 긍정적 관련이 있다는 것을 보여 주었다. 학생들은 낮은 신뢰 수준을 가진 학교와 지원하는 어른들이 없는 경우에 비해 높은 사회적 자본으로 특징 지워지는 학교에서 더 높은 학업 성취를 보여준다. 따라서 이러한 사회적 자본의 생산적 형태들이 모든 아이들의 성공을 촉진하도록 확장하는 일이 중요하다고 하겠다.

국내에서도 사회적 자본과 학업성취간의 관계에 대한 연구들이 진행되었다. 국내·외의 여러 연구자들이 학업성취와 관련하여 사용한 사회적 자본 변인을 <표III-5>와 같이 정리할 수 있다.

〈표 III-5〉 학업성취와 관련되는 사회적 자본 변인

연구자 사회적 자본 변인	김경근 (2000)	이정선 (2001)	Coleman (1988)	Muller (1994)	Furstenber & Hughes (1995)	Pong (1997, 1998)	Sun (1998)	Brenda (2000) Thomas (2001)	Maurice (2000)	Zick et al (2001)
지역사회 및 사회적 관계망			○				○			
모의 취업									○	○
부모-학생간 상호작용및기대	○	○	○	○	○	○				
가정의 자극적 교육환경	○	○			○	○	○			○
부모,동료,성인, 친척관계 및 문화		○	○		○		○	○	○	○
친구에 대한 부모의 인지	○		○	○	○	○				
교실의 상호작용		○							○	○
정상가족, 편친가족 구조	○		○	○		○		○		
부모의 학교활동	○	○			○	○				
지역사회의 학습자원		○	○		○					
민족성과 부모의 스타일			○							○
조직구조, 협동		○	○						○	

아동의 학업성취와 관련한 사회적 자본의 형성은 부모와 자녀와의 관계, 정상가족의 여부(편친 가족, 계부모, 양부모), 부모 외 성인 가족의 존재여부, 형제자매 수, 자녀의 학습활동에 대한 부모의 지원빈도, 부모의 교육활동 참여도, 지역사회의 사회적 관계망, 동료 및 성인과 친척의 관계, 조직의 구조 및 협동체계 등이 사회적 자본 형성의 자원들이라 할 수 있겠다.

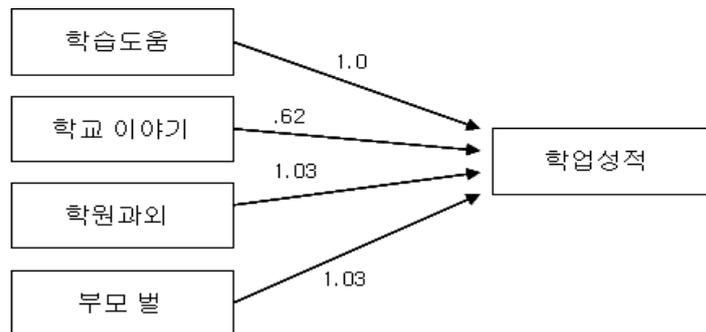
김경식과 안우환(2003)은 위와 같은 관련성을 고려하여 초등학교 학생을 대상으로 학업성취 결정요인으로서 가족의 사회적 자본을 분석하였다.

먼저 학생의 가족 배경에 따른 사회적 자본과 학업 성취와의 관계를 분석하였다.

분석 결과에 따르면 학업성취에 대한 가족배경과 사회적 자본의 설명량은 37%로 나타났다. 또한 학생의 가족배경 중 어머니의 취업상태, 가족상태(구성원) 변인이 학업성취에 영향을 주는 것으로 나타났다. 사회적 자본의 4개 하위요인 중 친구 인지의 사회적 자본 요인을 제외하고는 각 하위요인에 있어서 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 사회적 자본 하위요인 중 부모와 학생간의 학교에 대한 이야기, 부모의 훈육 사항이 학생의 학업성취에 상당한 영향을 주며, 아울러 부모의 학습도움, 학원 과외 활동 사항도 역시 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다.

이런 중다회귀분석 결과를 토대로 경로분석을 실시한 결과 [그림 III-1]과 같다. 사회적 자본 요인들과 학업성취와의 중다회귀분석에서 의미있는 영향력을 확인한 교육적 관심과 대화 요인인 학습도움과 학교 이야기 사항, 학교 참여 요인인 학원과외, 부모의 기대와 훈육 요인인 부모 별(꾸짖음)의 사항에 대한 경로계수를 산출하였다. 경로계수는 학습도움이 1.0(초기 값), 학교 이야기 .62, 학원과외 1.03, 부모 별 .83으로 나왔다.

[그림 III-3] 사회적 자본과 학업성취와의 관계



이런 연구결과를 보면 한국에서도 사회적 자본이 학업성취에 미치는 영향은 분명하게 나타나는 것으로 볼 수 있다. 특히 가정 수준에서 부모와의 관계가 학업성취와 많은 관련이 존재하는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로는 학습에 대한 도움을 제공한다든지, 학교에 관련된 이야기를 나누는 등, 부모가 학업성취와 관련되어 벌을 주는 등의 행동은 사회적 관계에서 발생하는 사회적 자본의 요소라고 할 수 있다. 이런 사회적 연계 또는 관계가 강화될수록 학업성취는 높아지는 것으로 나타나고 있다. 이런 현상은 특히 한국의 특수한 현상 중에 하나는 높은 교육열과 관련된다.

한편 김경근(2000)은 한국사회에서 가족 내 사회적 자본이 아동의 학업성취에 어떤 영향을 미치는가를 구명하기 위한 연구를 수행하였다. 초등학교 6학년 아동을 대상으로 실증분석을 통하여 얻어진 결과는 아동의 학업성취에 가장 강력한 영향력을 미치는 것은 부모의 사회경제적 지위와 관련된 요인들임을 보여 주었다. 그러나 이러한 요인들과는 별개로 가족 내 사회적 자본도 아동의 학업성취에 의미있는 결정요인으로 작용하고 있었다. 특히 아동에 대한 부모의 기대교육수준이나 학습활동에 대한 지원은 부모의 사회경제적 지위와는 독립적으로 아동의 학업성취에 영향을 미치고 있었다. 그리고 가족 내의 사회적 자본이 한정된 상황에서 형제자매 수가 늘어나면 학업성취는 부정적인 영향을 받는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과를 토대로 부모와 아동 사이의 상호 신뢰 및 유대를 바탕으로 한 아동에 대한 관심과 격려는 귀속적 요인에 기인한 불리함을 극복하는데 상당 부분 기여할 수 있을 것이라는 결론을 제시하였다.

나. 사회적 자본의 부정적 효과

사회적 자본의 긍정적 효과에 대한 연구에 비해 사회적 자본의 부정적 효과에 대한 연구는 상대적으로 부족한 편이다. 사회적 자본이 기대했던 것과는 반대로 오히려 부작용이나 부정적 결과를 양산한다는 것은 이미

논의되었으나 이를 실증적으로 증명하거나 검증하는 연구는 그리 많은 상황은 아니다. 사회적 자본 개념은 부정적 측면은 간과되고 공동체에 기여하는 긍정적 효과에만 초점을 맞추는 방향으로 확장되었으나 부정적 측면도 존재한다. 사적인 신뢰에 기반하는 사회적 자본은 신뢰관계의 토대가 되는 소속집단의 범위 내에 국한되기 때문이다. 이러한 국지적 (혹은 집단 내부의) 사회적 자본의 극대화는 집단간 갈등이나 균열을 촉진시킬 가능성이 높아진다(이재열, 1998; 홍영란, 2005).

사회적 자본의 부정적 효과와 관련하여 Putnam(1993)은 몇몇 사람들의 사회적 자본이 그 외 다른 사람들에게는 부정적인 결과가 될 수 있다고 하였고, Fukuyama(2001)는 협소한 신뢰 범위의 집단은 타인들에게 부정적 영향력을 행사한다고 보고한 바 있다.

사회적 자본의 부정적인 결과로써, 예컨대 엄격한 경계를 지닌 인도의 카스트제도와 같은 강력한 네트워크는 사회적 진출 기회를 제한할 수 있으며 개인 의 자유를 억압하고, 기득권 집단 구성원의 지나친 주장을 허용할 수 있다 또한 과도한 일부 계층의 네트워크는 때로 다른 대규모 집단과의 유대 단절을 야기하기도 하며 평등 메커니즘의 하향화를 초래할 수도 있다(Portes, 1998; 홍영란, 2005).

이런 사회적 자본의 부정적 측면은 집단주의 또는 이기적 집단 행사로 이해된다. 어떤 특정 원인에 의하여 동질성을 갖게 된 집단의 경우 다른 집단에 대하여 차별적 또는 이타적 행동을 취하기 쉬워진다는 것이다. 한국의 경우 님비 현상도 이런 맥락에서 설명이 가능하다. 즉, 혐오시설의 설립에 대한 지역주민들의 단합된 반대 의견 계진 및 반대 행동을 보이는 것은 지역공동체 수준에서 혐오시설의 설립에 대한 두려움이라는 동질적 요소가 작용하여 이 문제에 대처하기 위하여 공동의 대처를 하기 위한 상호작용 및 사회적 연계의 증가로 인한 사회적 자본의 강화된 모습이 발견된다. 그리고 이런 사회적 자본은 결국 지역주민의 이기적 행동으로 연결되곤 한다.

한편 Adler와 Kwon(2000)은 핵심 행위자에 대한 위협과 광범위한 집합을 촉발하는 부정적 외형(negative externality)이라는 분석 구조를 통해 사회적 자본의 부정적 효과에 대해 연구하였다. 이들의 연구결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사회적 자본의 생성은 관계를 확립하고 유지하는데 상당한 투자를 요구한다. 사회적 자본의 경우 투자의 효과성 또는 투자 회수율이 높은 편은 아니다. 어느 정도 이상의 사회적 자본이 축적될 경우 오히려 부정적 효과로 인하여 투자 대비 효과성이 감소하는 것으로 나타났다. 이런 경향은 예를 들어 네트워크 양이 증가할 때 나타날 수 있다. 많은 사람들과의 네트워크를 구축하는 경우 한 번 연락을 취하기 위하여 너무 많은 작업 시간을 필요로 하게 된다. 즉, 전달하려는 내용의 중요도나 시급도와 관련없이 정보 전달 자체를 위하여 소요되는 시간과 노력이 과도하게 필요하게 된다. 이를 보다 학문적으로 연구한 Hansen(1998)은 사회적 자본의 정보 이익에 관한 연구에서, 다른 집단과 너무 많은 직접적 연계를 가진 실험 집단은 적은 연계를 가진 비교집단에 비해 많은 작업시간을 필요로 하였다. 이러한 연계가 정보 이익을 발생시키더라도, 연계의 유지에는 많은 비용이 필요하여 궁극적으로는 효율성이 저하된다. 약한 연계가 더욱 효율적인데, 그것은 적절한 양의 정보를 획득하기 때문이 아니라 연계를 유지하는데 적은 비용이 들기 때문이다.

둘째, 때로 사회적 자본의 정보 이익이 별 효과가 없는 경우도 있다. 정보 자체가 다양한 사람들마가 갖는 중요도에서 차이가 존재할 수 있기 때문이다. 네트워크를 구축하고 있는 사람들 모두에게 필요한 정보일수도 있으나 네트워크가 광범위해질수록 정보의 중요도는 저하되기 쉽다.

셋째, 집단 내 구성원간의 강한 연대 의식은 행위자간의 관계를 지나치게 고착시킴으로써 새로운 아이디어의 창출을 막는 경우도 발생한다. 이는 다른 사람의 창의적 아이디어의 수용력이 떨어지게 되고 또는 무시하게

되는 경향이 강해질 수 있다는 것을 의미한다. 강한 연대의식을 공유하는 집단일수록 새로운 변화나 새로운 아이디어를 수용하기 보다는 자신들이 보유하고 있는 가치에 의하여 천편일률적으로 판단하기 쉽기 때문이다. 따라서 새로운 아이디어가 제시되더라도 이에 대하여 개방적 태도를 취하기 보다는 기존의 방식이나 가치관에 의하여 판단하고 결정하기 쉽게 된다.

사회 내의 상호작용은 개인이나 지역사회에 부정적인 결과를 낳기도 하며, 사회적 자본을 고갈시킬 수도 있다. 모든 상호작용이 사회적 자본을 형성하는 것은 아니며, 상호작용을 통해 형성된 행위의 질적 수준은 사회적 자본의 근원 및 자본의 질과 밀접한 관련성을 가진다(Kilpatrick, Field & Falk, 2001). 아래 <표 III-6>은 사회적 자본의 이익과 위험을 요약하여 제시한 것이다.

<표 III-6> 사회적 자본의 이익과 위험

	이 익	위 험
핵심 행위자	* 정보 접근	* 관계의 형성과 유지에 드는 비용
	* 권력	* 권력 이익과 정보 이익의 교환
	* 유대	* 지나친 외부적 결속으로 인한 고착화 * 과도한 주장 * 자유에 대한 제약 * 낮은 창조성과 혁신 * 규범 수준의 하향화
광범위한 집합을 위한 외형	* 정보 확산	* 과도한 중개
	* 사회복지를 증진시키는 과제의 성취	* 광범위한 집합을 위한 성공적 과업 달성의 부정적 외형
	* 시민 지역사회/조직적 시민행동	* 핵심 집단과의 지나친 동일시로 인한 전체적 균열 * 광범위한 집단 이익에 대항하는 핵심 행위자들의 결탁 * 핵심 집단의 지식과 자원에 대한 외부인들의 접근 제한

자료: Adler & Kwon(2000).

이상의 논의에서 볼 수 있듯이 사회적 자본은 반드시 긍정적 결과만을 발생시키는 것은 아니다. 대표적인 부정적 결과로는 사회적 비용을 증가시키는 것이다. 앞서 긍정적 효과에서 경제적 측면에서의 거래 비용을 신뢰가 감소시킬 수 있다는 논의를 하였다. 그러나 같은 사회적 또는 경제적 비용의 경우에도 네트워크나 사회적 연계가 지나치게 강하고 복잡할 경우 정보를 이동시키고 공유하는데 시간과 비용이 급증하게 되어 효율성이 저하되는 부정적 효과 발생이 나타나게 된다.

또한 사회적 연대가 강화될수록 특정집단의 이익을 위하여 다른 집단의 차별하게 된다든지 또는 공공의 이익을 위하여 희생을 감수하지 않게 되는 등의 비합리적 행동을 취하게 되는 부정적 효과도 발생가능하다. 더불어 유대관계가 강화될수록 지나친 규범 준수, 개인의견의 사장, 공식적 집단보다는 사회적 자본에 의해서 구성된 집단에 더 강한 몰입이나 핵심 가치를 부여하는 문제점이 발생될 수도 있다.

이와 같은 사회적 자본의 부정적 효과는 대부분이 지나치게 강화된 사회적 자본에 의하여 발생하는 역기능이라고 할 수 있다. 그리고 이런 문제점들은 사회적 자본이 형성되는 초기 보다는 시간이 어느 정도 경과된 이후 발생하는 경향으로 기존의 사회적 자본의 긍정적 효과를 상쇄하는 방향으로 부정적 효과가 발생된다.

제4장 국내·외 사회적 자본 정책 동향¹⁾

제1절 한국

1. 정책 배경

국제적으로 사회적 자본에 대한 정책적 측면에서의 관심이 증대하고 있는 것에 부응하여 우리나라에서도 최근 들어 사회적 자본에 대한 관심이 정책적 차원에서 증대되기 시작하였다. 21세기 들어 발표된 정책들은 ‘사회적 자본’이라는 용어를 명백하게 언급하지는 않았지만 사회적 자본의 중요한 요소 중 하나인 ‘신뢰’, ‘사회통합’ 등의 개념들을 적극적으로 도입하여 추진하기 시작하였다. 2001년 12월에 발표된 「제1차 국가인적자원개발기본계획」은 대표적인 정책이라고 할 수 있다. 여기에서 ‘전 국민의 기본역량 강화’ 관련 정책영역의 하위 정책분야 중 하나로 ‘사회적 신뢰구축과 민주 시민의식 정립’이 명시되어 있다.

우리나라가 사회적 자본에 관심을 갖게 된 배경은 전세계적으로 유례없는 빠른 경제성장을 이룩하였음에도 불구하고 삶의 질적인 측면에서 경제 성장과 속도를 같이하지 못한다는 인식이 공유된 것에서 비롯된다고 할 수 있다. 경제적 이해관계, 가치관, 사회적 역할 등에 대한 사회집단간의 갈등이 심화되고 있고, 이러한 갈등은 한국 사회의 안정적이고 지속가능한 성장과 사회통합을 위협하고 있다. 최근의 불안한 경제상황은 사회적 갈등을 더욱 심화시킬 우려가 있다.

이러한 상황을 해소할 수 있는 키워드 중의 하나로 사회적 자본이 부각

1) 이 장은 한국교육개발원에서 수행한 홍영란 외(2008). 「OECD 학습의 사회적 성과 국제비교연구」의 정책분석 부분의 내용을 발췌, 재구성하였음

되고 있다. 이는 경제적 효율성과 개인의 능력을 강조하는 인적 자본의 육성만으로 당면한 사회적 갈등을 해결하기 어렵다는 공감대가 형성된 것에서 비롯되었다고 할 수 있다. 따라서 전 중앙부처는 사회적 자본 형성 및 증진을 위한 정책을 시도하고 있다.

2. 사회적 자본 관련 정책의 특징

우리나라에서 추진되고 있는 사회적 자본 관련 정책들을 특징을 살펴보기 위해 다양한 부처의 정책들이 총망라되어있는 「국가인적자원개발 기본계획」을 주로 살펴보고, 이를 토대로 각 부처의 업무계획, 백서 등을 참고하여 세부적인 정책들을 검토하였다. 1, 2차에 걸친 「국가인적자원개발 기본계획」에서 사회적 자본과 관련된 정책영역 및 정책분야를 살펴보면, ‘신뢰구축’, ‘시민의식’, ‘네트워크’와 같은 용어들이 주로 사용되고 있다.

가. 신뢰구축 및 관용성 증진을 위한 정책

제1차 「국가인적자원개발 기본계획」에서 ‘사회적 신뢰 구축’은 국민의 기본역량을 강화하기 위한 정책 분야의 하나로 포함되어 있고 제2차 「국가인적자원개발 기본계획」에서는 사회통합을 위한 하위 정책 분야로 명시되어 있다.

제1차 「국가인적자원개발 기본계획」에서 ‘사회적 신뢰 구축’ 분야에 해당하는 정책 과제는 ‘타인 및 타문화에 대한 개방성 제고’ 항목이 해당하는데 이를 통해 ‘신뢰’가 ‘관용성’의 개념을 포함하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 세부과제로는 ‘인권존중 의식 함양’이 있다. 이는 국제적 기준에 적합한 국가 인권교육 계획을 수립·시행하고, 학생, 교사, 공무원, 기업인 등 주요 계층에 대한 인권교육과 홍보를 강화하며 대학 및 사회교육과정에 인권교육과목 개설을 유도함으로써 인권의식을 고양하기 위한

교육·홍보활동을 전개할 것을 강조하였다.

신뢰구축과 관련된 정책을 표로 제시하면 아래와 같다.

〈표 IV-1〉 신뢰구축을 위한 정책(한국)

구분	정책영역	정책분야	정책과제
1차	I. 전 국민의 기본역량 강화	5. 사회적 신뢰 구축과 민주 시민의식 정립	5-2. 타인 및 타문화에 대한 개방성 제고 - 인권존중 의식 함양 - 세계시민의식 형성을 위한 외국문화 이해 확대
2차	III. 사회통합 및 교육·문화 복지 증진	4. 사회적 신뢰· 협력 네트워크 확충	4-3. 국제이해교육 프로그램 및 청소년 역량 개발 지원
		5. 사회적 형평성 제고를 위한 교육·문화 복지 증진	5-5. 새터민 자녀 교육지원
			5-6. 외국인 근로자 자녀 교육지원
		5-7. 국제결혼자녀 교육지원	

‘세계시민의식 형성을 위한 외국문화 이해 확대’는 국제이해교육의 확대를 위해 국내 거주 외국인 및 유학생을 강사로 초빙하여 외국문화 수업을 실시하고 각 국 대사관, 문화원과 학교, 지역축제 등을 연계하여 해당 국가의 문화를 소개하며 글로벌 에티켓 및 문화적 다양성에 관한 교육·홍보자료를 개발·보급하는 내용을 포함하였다. 또한 학생·교사·교수 및 직능·사회단체 등의 국제교류를 확대하기 위해 정부 간 초청 및 국제기구를 통한 인적교류의 활성화를 추진하고 청소년층의 해외봉사 활동 및 문화체험 활동을 적극 추진하며 유네스코, 유니세프 등 국제기구를 통한 교류를 확대하는 내용을 포함하였다.

제2차 「국가인적자원개발 기본계획」에서 ‘사회적 신뢰 구축’ 분야에 해당하는 세부정책 과제는 4가지 정도가 해당한다. 우선 ‘국제이해교육

프로그램 및 청소년 역량 개발 지원' 과제는 국제사회의 변화와 다문화 이해능력 확충 및 국제이해교육 분야에서의 국제적 리더십 강화를 위해 유네스코 한국위원회·아태국제이해교육원의 국제이해교육 프로그램 확대 및 디지털 정보·ICT 기반을 강화함으로써 아시아-태평양 지역에서의 국제이해교육 분야 국제협력을 확대하고, 청소년 역량 강화 및 건전 문화 조성을 위한 다양한 청소년 지원 프로그램을 운영하고 지원하는 것을 명시하였다.

'새터민 자녀교육 지원' 과제는 새터민 자녀의 교육지원을 위한 정규학교를 설립하여 일반학교 및 사회 적응력을 제고하고 일반학교에 재학 중인 새터민 자녀의 적극 교육 지원을 강화하며 학교밖 대안교육과의 연계 프로그램을 추진하는 등의 을 주된 내용으로 하였다.

'외국인 근로자 자녀 교육지원'도 외국인 근로자의 증가 및 장기 체류자가 증가함에 따라 가족이 형성되고 우리나라에서 사회경제적으로 취약한 기반을 가진 이들에게 지원하는 방안의 하나로 특히 외국인 자녀들의 학습결손으로 인한 교육소외 현상을 극복하고자 하는 정책이다. 학교에 한국어반 운영, 우수교사 양성 및 유인책 시행 등의 내용을 포함하였다.

'사회적 신뢰 구축' 분야에 포함된 다른 하나의 정책과제는 '합리적 경제관 정립'이다. 여기에 세 개의 세부 정책과제를 제시하고 있는데, 이는 '시장경제원리에 대한 이해 확산', '고객 중심의 기업문화 및 직업윤리 정립', '건전한 여가·소비문화 정립'의 세부과제로 구성되어 있다.

'국제결혼 자녀 교육지원' 정책과제는 국제결혼의 증가로 인해 초중고등학교 재학 중인 국제결혼가정 자녀수가 급증함에 따라 언어적, 문화적으로 다른 배경을 가진 이들이 학교 부적응으로 인해 학습 부진과 사회적 편견에 따른 정체성 혼란을 경험하는 것은 사회적 문제가 되고 있다. 이를 극복하기 위해 학교에서 이들에 대한 지원으로 국제결혼가정 자녀를 지도상담하는 전담교사를 활성화하고 방과후 학교 프로그램을 통해 국어

지도, 문화체험교육을 실시하는 등의 정책을 명시하였다.

그 밖에 국가인적자원개발 기본계획에는 포함되어 있지 않지만 교육과 학기술부가 추진한 대표적인 신뢰구축을 위한 정책은 ‘학교폭력 예방 및 대책지원’ 정책이다. 이를 위한 주요 추진과제로 학교폭력 예방 및 근절 지원 추진체 운영 활성화, 학교폭력 예방 및 근절을 위한 교육 및 지원 강화, 교원의 학생 생활지도 전문능력 제고, 피해자 보호 및 가해자 선도 강화, 학교폭력 예방 및 근절을 위한 사회적 분위기 조성 등을 명시하였다.

나. 사회참여 및 시민의식 향상을 위한 정책

제1차 「국가인적자원개발 기본계획」에서 ‘민주시민의식 정립’은 국민의 기본역량을 강화하기 위한 정책 분야의 하나로 포함되어 있다. 제2차 「국가인적자원개발 기본계획」에서는 ‘시민의식’ 향상을 위한 정책과제는 명시되어 있지는 않지만 과제의 내용을 살펴보면 ‘사회적 신뢰·협력 네트워크 확충’분야에 포함되어 있다. 국가인적자원개발 기본계획에 포함되어 있는 시민의식 향상을 위한 정책과제를 표로 제시하면 아래와 같다.

〈표 IV-2〉 시민의식 향상을 위한 정책(한국)

구분	정책영역	정책분야	정책과제
1차	I. 전 국민의 기본역량 강화	5. 사회적 신뢰 구축과 민주 시민의식 정립	5-1. 더불어 사는 공동체의식 확립 - 민주시민 기초역량 함양 - 자발적 시민참여 확대
2차	III. 사회통합 및 교육·문화 복지 증진	4. 사회적 신뢰·협력네트워크 확충	4-1. 자원봉사 활성화 4-2. 사회 환경교육 프로그램 운영 활성화

「국가인적자원개발 기본계획」에서 민주시민의식 정립을 위한 정책과제는 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 우선 ‘민주시민 기초역량 강화’를 위한 정책이 있다. 이는 제1차 기본계획에 포함되어 있는 과제로 ‘더불어사는 공동체의식 확립’의 정책과제 중 하나로 명시되어 있다. ‘민주시민 기초역량 강화’는 국민 기초교육 단계부터 자율과 책임, 공정한 경쟁과 협력에 대한 학습을 강화하기 위하여 체험활동 중심의 교육프로그램을 개발·시행하고 국제기구, 민간단체 등을 활용한 교원연수를 강화하며 학생 및 성인 대상의 교육·연수 프로그램 운영을 통해 대화와 타협에 의한 민주적 의사결정 능력을 배양하고자 한다는 목표를 명시하였다.

두 번째로 강조된 정책은 ‘자원봉사 활성화’이다. 1차 기본계획에서는 ‘자발적 시민참여 확대’로 2차 기본계획에서는 ‘자원봉사 인프라 구축 및 활성화’라는 정책과제로 포함되었다. 1차 기본계획에서의 내용은 공공문제 및 시민단체 활동에 대한 관심과 자율참여를 유도하기 위한 자원봉사 활성화 프로그램 개발·보급 등의 지원방안 마련과 자원봉사센터 설치 방안 등이 포함되어 있고, 2차 기본계획에서는 부처간·단체간 자원봉사 관련 네트워크를 구축지원하고 자원봉사 전문가 양성 및 배치를 통한 자원봉사센터 역량 강화 등의 내용을 포함하였다. 이를 토대로 정부는 2008년부터 「자원봉사진흥 기본계획」을 마련 시행하고 있다.

세 번째로 강조된 정책은 ‘환경교육’ 관련 정책이다. 2차 기본계획에서 특히 강조된 환경교육은 오늘날 시민의 중요한 책임의식 중 하나인 환경보존의식을 고양하기 위해 사회환경교육 프로그램을 개발·운영할 수 있도록 지원하며 이들 프로그램은 청소년뿐만 아니라 성인들도 참여할 수 있도록 학교와 민간단체에서 실시하도록 지원하는 정책을 포함하였다.

다. 네트워크 구축을 위한 정책

여기에 해당하는 정책들은 제1차 「국가인적자원개발 기본계획」에서는

명확하게 제시되어 있지 않고 세부과제의 내용을 통해 간접적으로 포함되어 있는 반면, 제2차 「국가인적자원개발 기본계획」에서는 정책분야의 하나로 ‘사회적 신뢰·협력 네트워크 확충’이 명시되어 있고 여기에 하위 세부정책과제들이 제시되었다. 국가인적자원개발 기본계획에 포함되어 있는 네트워크 구축을 위한 정책과제를 표로 제시하면 아래와 같다.

〈표 IV-3〉 네트워크 구축을 위한 정책(한국)

구분	정책영역	정책분야	정책과제
1차	I. 전 국민의 기본역량 강화	2. 진취적·창의적 청소년 문화 육성	2-2. 청소년 활동 지원을 위한 지역사회 협력 체제 정비 - 학교와 지역사회 관련 단체 간 협력 체제 구축
2차	III. 사회통합 및 교육·문화 복지 증진	4. 사회적 신뢰· 협력 네트워크 확충	4-2. 교육·문화·복지·환경 분야 지원 프로그램을 통한 협력 네트워크 구축
		5. 사회적 형평성 제고를 위한 교육·문화복지 증진	5-1. 교육복지투자우선지역 지원

제1차 「국가인적자원개발 기본계획」에서 네트워크 구축을 명시한 정책분야는 발견되지 않지만 ‘진취적·창의적 청소년 문화육성’ 정책분야에서 ‘청소년 활동 지원을 위한 지역사회 협력체제 정비’의 세부과제 중 하나로 ‘학교와 지역사회 관련 단체간 협력체제 구축’ 과제가 제시되어 있다. 이는 학교, 교육청, 청소년단체, 학부모단체 등이 참여해 지역의 청소년 활동 지원 협의체를 구성하고 운영하는 것으로 학생회에 대한 지원, 문화체험활동 지원, 청소년 체험활동지원을 위한 자원봉사단 구성 및 운영 등이 포함되어 있다. 즉, 이는 청소년 활동을 지원하기 위해 학교와 지

역사회의 네트워크를 강조하는 정책이라고 요약할 수 있다.

제2차 「국가인적자원개발 기본계획」에서는 정책분야의 하나로 ‘사회적 협력 네트워크 확충’이 명시되어 있고, 여기의 정책과제 중 하나로 ‘교육·문화·복지·환경 분야 지원 프로그램을 통한 협력 네트워크 구축’이 제시되어 있다. 여기서 특히 자원봉사 활동이 강조되는 이는 네트워크 구축을 위한 활동의 하나로 간주된다. 또 하나의 정책과제는 ‘사회적 형평성 제고를 위한 교육·문화 복지 증진’의 정책분야의 하나로 제시된 것으로 ‘교육복지투자우선 지역 지원’정책이다. 이는 계층간 소득격차 심화, 가정의 기능 약화, 급격한 도시화 등이 초래하는 사회통합 문제에 학교와 지역사회가 적극적으로 대처하기 위한 정책의 일환으로 제시되었다. 이는 교육·문화적 조건이 상대적으로 열악한 도시 저소득 밀집 지역에 교육 및 문화적 기회 불평등을 완화하는 정책이다. 이를 위해 가정-학교-지역사회의 공동체 구축을 강조하고 있다.

요약하면, 한국의 사회적 자본 관련 정책의 특징은 주로 신뢰구축과 관용성 증진을 위한 정책들이 다수를 차지하고 있는데 특히 인권교육에 대한 강조와 경제적, 문화적, 사회적으로 열악한 상황에 있는 집단에 대한 지원책이 추진되고 있음을 알 수 있다. 그 밖에 시민의식 함양을 위한 정책도 추진되고 있는데 여기서는 주로 자원봉사 활동 참여를 활성화하는 여러 가지 정책들이 강조되었고, 보다 정치활동 참여와 같은 보다 적극적인 방식의 시민의식을 함양을 지원하는 정책은 미흡하다. 네트워크 구축을 위한 정책도 제시되었는데 여기서는 주로 학교와 지역사회의 협력을 통한 지역사회의 공동체를 구축하는 내용이 강조되었다.

제2절 미국

1. 정책 배경

미국에서 사회적 자본에 대한 관심은 전 세계적으로 사회적 자본에 대한 관심을 촉발시킨 Putnam의 연구에서 비롯된다. Putnam이 1970년부터 1989년까지 약 20년간 이탈리아의 20개 지역정부를 대상으로 자료를 수집·분석한 결과, 신뢰를 바탕으로 한 시민문화 및 공동체 의식의 발달 정도와 경제발전 간에는 높은 상관성이 있음을 보고하였다.

이후 Putnam(1995)은 미국 사회에서 시민문화 및 공동체 의식이 미약해지고 있음을 연구를 통해 밝혀냈고, 이를 증진시키는 것이 미국 사회의 지속가능한 발전에 기여할 수 있다고 제안한 바 있다. 이 논문에서 Putnam은 미국에서 시민 활동이 두드러지게 감소했고, 이는 미국에서 사회적 유대가 줄어든 것을 반영한 것이라고 주장했다. 그리고 이와 같은 시민 활동의 감소는 투표율 하락, 공공집회 참석 감소, 정부에 대한 신뢰 감소, 자발적 참여 조직의 회원 수 감소 등으로 측정할 수 있다고 하였다.

1990년대 말에 Putnam은 정책담당자들과 연구자들로 구성된 그룹을 구성하여 3년간의 사회적 자본 관련 세미나(Saguaro Seminars)를 수행하였고 이 결과를 정리하여 교육, 일, 예술, 정치 등의 영역에서 사회적 자본 형성을 위한 정책 권고(안)를 제시하였다(Putnam & et. al., 2000).

Saguaro 세미나는 특히 미국의 사회참여를 주목하였고, 사회적 자본 지역사회 벤치마크 조사(Social Capital Community Benchmark Survey: SCCBS)에 토대를 제공기도 하였다. SCCBS는 신뢰(trust), 정치 참여(political participation), 시민 리더십 및 단체활동 참여(civic leadership and associational involvement), 자선활동 및 자원봉사(giving and volunteering), 종교활동(faith-based engagement), 비공식적인 사회적 유대(informal social

ties), 친구관계의 다양성(diversity of friendship), 시민참여의 평등성(equality of civic engagement) 등 총 11개의 요인으로 구성되어 있다.

2. 사회적 자본 관련 정책의 특징

위에서 언급한 것처럼 Saguaro 세미나의 결과물인 「Saugaro 리포트」는 미국에서 사회적 자본 형성을 위한 일과 사회적 자본, 예술과 사회적 자본, 정치와 정부, 청소년과 사회적 자본의 네 개의 영역에서의 다양한 정책들을 제시하였다. 아래에서는 「Saugaro 리포트」에서 제시된 주요 관련 정책들을 사회적 자본의 여러 가지 요소 중 강조하고 있는 요소들을 중심으로 구분하여 살펴보았다.

가. 사회참여 및 시민의식을 위한 정책

Saguaro 보고서에서 제안된 여러 가지 정책들 중 특히 많은 수를 차지하고 있는 것은 사회참여와 시민의식을 고취시키는 정책들이다. 이는 Putnam이 미국 사회에서 사회적 자본의 취약성을 드러낼 때 사회참여와 시민의식이 감소하고 있는 것을 지적한데서 비롯된 것으로 풀이된다.

우선 청소년 및 청년들의 사회참여 및 시민의식 고취를 위한 정책들이 제안되었다. 모든 학생들의 커뮤니티 서비스 참여를 강화하는 정책이 제안되었다. 이는 최근 미국에서 학생들에게 졸업 요건으로 일정 시간 봉사활동에 참여하도록 요구하는 학교가 증가하고 있는데 이를 더욱 촉진하기 위해 모든 초·중등학교가 모든 학생들에게 현행 1년이 아니라 매년 봉사활동에 참여하도록 의무화할 것을 촉구하는 내용을 포함하였다.

이 보고서에서 청소년들의 시민의식 고취를 위해 제안하고 있는 또 다른 정책은 청소년들의 시민능력 육성을 위한 정책들이다. 여기서는 시민으로서의 스킬과 지식과 가치를 연계하도록 교육이 투자되어야 한다는 것

이 강조되었다. 즉, 시민스킬과 시민지식은 경험을 통하여 습득할 수 있으며, 교육을 통해 전수가 가능하다고 보고 이를 위해 몇 가지 프로그램을 제안하였다. 예를 들면, ‘시민사회 상식 프로그램’은 청소년들에게 적극적인 시민이 되기 위한 지식과 기술을 제공하는 것을 목적으로 하는 것이며, ‘청소년 모의투표 운동(Kids Voting USA)’은 청소년들에게 정치적 절차를 가르치고, 부모와 함께 모의 투표에 참여하며, 학교는 시민단체와 협력하여 미국 어디서나 할 수 있는 유권자 등록 운동, 정치에 관한 지식을 전수하면서 시민스킬을 가르칠 수 있다는 것을 강조하였다. 또한 지역단체와 협력하여 청소년들이 미국 민주주의의 발전시킬 수 있는 교육을 받도록 방과 후 프로그램 운영을 제안하였다.

청소년뿐만 아니라 성인들을 대상으로 한 사회참여 및 시민의식 고취를 위한 정책들도 제안되었다. 성인들을 대상으로 정책들은 주로 직장과의 관련성에 주목하는데 몇 가지 정책들을 살펴보면, ‘직장을 기반으로 하는 시민협회 결성’이 제안되었다. 이는 근로자로 하여금 직장을 기반으로 하는 국가 자원봉사 조직을 결성하도록 고용주가 장려할 것을 권고하는 내용이다.

또한 직장을 시민포럼으로 활용하는 방안도 제안되었다. 직장의 사무실, 공장, 컨퍼런스 룸 등을 비는 시간에 시민활동의 공간인 공공장소로 활용하는 방안이다. 예를 들어, 금요명사초청 행사를 도입하여 지역공동체의 지도자들이 사회적, 정치적 현안을 논의하도록 한다거나 직원들이 함께 공동체와 국가 현안에 대해 토의하는 모임 등을 마련하도록 지원하는 것이다.

이 보고서는 직장을 통한 시민의식 고취활동뿐만 아니라 지역사회의 노력도 함께 언급하고 있다. 지역 및 국가기관의 개인과 정부 간의 연결기능을 강화하려는 목적으로 정책들이 제안되었다. 이를 위해 계층·신분에 상관없이 민주적 토론과 시민활동의 연합을 통해 사람들을 통합하는 지역

및 전국 단체의 부흥을 위한 노력을 지원하도록 하였다. 또한 전국적으로 참여규모를 확산하고 지역의 일을 강화하는데 있어서 인센티브를 지속적으로 제공하며 공공정책을 이용해 전 계층을 아우르는 연합형 자원봉사 단체의 부흥을 권장하였다.

Saguaro 보고서에 특이하게 제시되고 있는 영역은 예술의 역할이다. 시민의식 고취를 위해 문화예술을 접목시키려는 시도를 정책적으로 제안하였는데 예술 작품을 이용해 지역사회와 민주주의를 비평하고 발전시켰던 전통을 부흥시킬 것을 제안하였다. 이 보고서에서는 예술이 어려운 문제를 논의하기에 안전한 기회와 장소를 제공하고, 창작과 공연 행위가 민주적 대화를 방해하는 요소를 해소·완화하는 기능을 담당할 수 있다고 강조하였다. 이는 시민의식을 무형식 학습을 통해 고취시킬 수 있는 방안의 하나로 고려할 수 있다.

이와 같이 미국은 사회참여 및 시민의식 고취를 위한 정책을 청소년부터 성인에 이르기까지 전 생애적 관점을 견지하고 있으며, 학교교육뿐만 아니라 지역사회, 일터까지도 포함하는 포괄적 관점을 채택하고 있다. Saguaro 보고서에서 제안된 사회참여 및 시민의식 고취를 위한 정책을 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 IV-4〉 사회참여 및 시민의식 고취를 위한 정책(미국)

정책영역	세부과제
일과 사회적 자본	<ul style="list-style-type: none"> • 직장을 기반으로 하는 시민협회 결성 • 직장을 시민포럼을 활용
예술과 사회적 자본	<ul style="list-style-type: none"> • 시민의 대화와 문화예술 창작과의 통합
정치와 정부	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 및 국가기관의 개인과 정부 간의 연결기능을 강화
청소년과 사회적 자본	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 학생들의 커뮤니티 서비스 참여 강화 • 청소년들의 시민능력 육성

나. 신뢰 구축을 위한 정책

Saguaro 보고서에서 신뢰구축을 위한 정책은 위에서 살펴 본 사회참여 및 신뢰구축을 위한 정책보다 상대적으로 적은 수가 제안되었다. 우선 청소년들에게 상호간 신뢰를 고취시키기 위한 정책으로는 학교의 소규모화를 추진해야 한다는 정책이 제안되었다. 이는 현재 거대하고 비인간적인 학교들, 특히 도심의 학교들에서 공동체 의식은 약화되고 있는 문제의식에서 출발한다. 교사들은 과중한 업무로 학생들에게 적절한 지도를 제공하기 어렵고 교사와 학생 모두 당면한 환경으로부터 무력함을 느끼고 있으며, 결과적으로 학생이 신뢰와 참여 및 상호책임감 등의 윤리의식을 배우기 어렵다는 것이다. 따라서 사람들이 서로를 잘 알고 신뢰할 수 있도록 하고 문제해결과 프로그램 개발에 공동으로 참여함으로써 학생들이 고립감과 무력감을 해소하고 공동체를 형성할 수 있도록 학교를 소규모화하는 것이 필요하다는 것이다.

사회적으로 신뢰를 회복하기 위한 정책방안의 하나로 특이하게 제안되고 있는 것은 예술의 역할에 대한 강조이다. 정부와 비영리 기관의 지도자들이 예술가들을 교육과 사회, 신뢰 기반 프로그램에서 파트너로서 협력할 수 있는 창조적 방법을 간구할 것을 제안하였다. 이 보고서는 지역 사회에서 예술이 사회적 신뢰를 구축하는데 기여하는 몇 가지의 대표적 사례를 제시하였다. ‘제시 화이트 텀블러(Jesse White Tumblers)’는 길거리 청소년들을 대상으로 긍정적인 대안을 찾도록 해 주는 시카고 곡예팀이고, ‘재소자 예술 프로그램(Arts-in-Corrections program)’은 감옥 수감자들 가운데 글쓰기와 음악을 이용하여 감옥 내 고립을 줄이고, 석방되었을 때 재범을 줄이도록 하는 프로그램이다. 또한 예술 및 인문학에 관한 미 대통령 자문위원회(President’s Committee on the Arts and Humanities)는 메사추세츠 주 내에 캄보디아 댄스그룹으로부터 워싱턴 D.C.의 시연맹에 이르

기까지 200개 이상의 교과외 문화 프로그램이 미전역의 위기에 처한 아동의 생활과 능력을 향상시킨 사례를 보여주었다.

Saguaro 보고서에서 관용성 증진을 위한 정책, 특히 다문화에 대한 이해를 향상시키는 정책들은 제시되어 있지 않다. 또한 특정 소외집단에 대한 지원책들도 제시되어 있지 않으며 일반적인 사회정책들이 제시되어 있는 특징을 갖고 있다.

〈표 IV-5〉 신뢰구축을 위한 정책(미국)

정책영역	세부과제
일과 사회적 자본	-
예술과 사회적 자본	• 사회문제를 해결하기 위한 예술과의 결합
정치와 정부	-
청소년과 사회적 자본	• 학교의 소규모화

다. 네트워크 구축을 위한 정책

네트워크 구축을 위한 정책도 신뢰구축을 위한 정책과 마찬가지로 많은 정책들이 제시되어 있지는 않다. 우선 청소년들에게서 네트워크 구축을 위해 과외활동은 사회적 자본의 필수적 요소라는 인식에 기반하여 과외활동을 복원할 것을 제안하였다. 청소년들은 과외활동을 통해 친구를 사귀고 다른 사람들과 직접 관계를 맺으며, 연극을 공연하거나 스포츠 게임을 즐기는 등 공통의 목적을 가지고 어울림으로써 사회적 네트워크를 형성해 나간다는 인식을 갖고 있다. 이러한 과외활동은 청소년들에게 네트워크를 구축할 수 있는 기회를 제공할 뿐만 아니라 시민적 자질을 체득하도록 함으로써 시민의식 고취에도 긍정적 영향을 미칠 것으로 보았다.

네트워크 구축을 위한 정책은 특히 세대 간의 네트워크 구축을 위한 정

책이 강조되었다. 세대 상호간 멘토 관계 육성을 위해 사회적 자본 형성의 참여도가 높은 은퇴자를 적극적으로 모집·활용할 것을 제안하였다. 이들은 시민의 책무를 전수해줄 수 있을 뿐 만 아니라 소규모 기업을 시작하는 일부부터 사람들 간의 갈등 해결까지 모든 일에 대해 실질적인 조언을 제공하는 가능하다고 보면서 이들을 젊은 세대의 멘토로 활용할 수 있는 정책이 필요하다고 강조하였다.

예술통한 사회적 자본 향상 정책은 네트워크 구축을 위한 정책에도 반영되었다. **Saguaro** 보고서는 문화예술 기관간의 협력과 다양한 청중과의 연결기회를 창출하는 것이 중요하다고 지적하였다. 예를 들어 부유한 사람들을 소외된 사람들과 만나게 해주거나, 히스패닉을 흑인과, 불교신자를 힌두교신자나 침례교신자와 만나게 해주는 일 등이 예술을 통해 가능하다는 것이다.

〈표 IV-6〉 네트워크 구축을 위한 정책(미국)

정책영역	세부과제
일과 사회적 자본	-
예술과 사회적 자본	• 문화예술 기관간, 다양한 청중과의 협력기회 창출
정치와 정부	-
청소년과 사회적 자본	• 과외활동 복원 • 세대 상호간 멘토관계 육성

Saguaro 보고서에서 제안된 미국의 사회적 자본 형성을 위한 정책들의 전체적인 특징을 요약하면, 대부분의 정책들은 주로 사회참여와 시민의식 향상에 초점을 두고 있다. 이는 한국의 관련 정책들이 신뢰와 관용성 향상을 위한 정책을 강조하는 것과는 다른 특징이다. 청소년, 일터에서의 성인, 그리고 고령자자들의 사회참여를 촉진하고 시민의식을 향상시키기 위

해 다양한 정책들이 제안되었으며, 신뢰와 네트워크 구축을 위한 정책들도 큰 범위에서 보면 사회참여를 궁극적 목적으로 포함하고 있음을 알 수 있다. 사회참여를 촉진하기 위해 자원봉사 활동, 교과외 활동 등이 강조되었고, 특히 문화예술의 사회적 자본 형성기능에 주목하여 문화예술 활동을 통한 사회참여 및 시민의식 고취를 위한 정책들이 제안되었다.

제3절 아일랜드

1. 정책 배경

아일랜드의 국가기구 중 하나인 국가경제사회포럼(The National Economic and Social Forum: NESF)은 1990년대부터 아일랜드가 당면한 다양한 사회적, 경제적 이슈에 대한 연구보고서를 제출해 오고 있는데 2003년에 「사회적 자본의 정책적 의미(The Policy Implications of Social Capital)」라는 보고서를 발표하였다. 이 보고서를 통해 사회적 자본이 국가정책 수립에 있어서 전반적으로 의미있는 영향을 미칠 수 있음을 제시하였다.

이 보고서에 따르면 아일랜드는 사회적 자본의 의미와 영향에 대한 국제적 논의에 주목하고 있다고 밝히고 있다. 이에 따라 아일랜드는 사회통합과 삶의 질을 향상시키기 위해 사회적 자본에 주목하는데 이는 기술학습을 강조하는 인적자본과 관계·네트워크·규범 등을 강조하는 사회적 자본이 함께 추구될 때 이러한 목표는 달성되는 것이 용이하다는 인식을 배경으로 하고 있다.

이 보고서에서 사회적 자본은 “사람들 사이의 협력을 촉진하는 공유된 규범, 가치, 이해를 가진 네트워크”로 정의된다. 공공기관을 연결하고, 소외된 집단의 사람들을 연결하고, 지역사회를 발전시키는데 있어서 결속을

촉진하는 지렛대 역할을 하는 것으로 인식된다. 따라서 아일랜드에서 사회적 자본은 ‘네트워크’로서의 의미가 상당히 강조되고 있음을 알 수 있다. 이는 앞의 한국이 신뢰를, 미국이 사회참여 및 시민의식을 강조한 것과는 다른 특징을 보인다고 할 수 있다.

사회적 자본에 대한 이러한 인식을 전제로 하면서 아일랜드는 사회적 자본을 정책적으로 활용할 수 있는 유용한 개념으로 인식하고 있다. 특히 사회적 자본을 사회적 가치와 평등, 지역발전의 역할, 보완적 시민의식, 공공-민간 자발적 파트너십, 공공기관 및 정부혁신의 질, 사회적 파트너십과 관련되어 있는 것으로 보고 있다. 따라서 사회적 자본은 빈곤과 사회적 배제, 경제적 생산성, 구직, 교육성취, 개인의 웰빙과 건강, 공공 거버넌스와 시민 참여, 범죄와 그 밖의 사회적 일탈행동 등에 대해 긍정적인 영향을 미치는 것으로 간주되고 있다. 이와 같은 영역에 주목하는 것은 최근 아일랜드가 삶의 질과 시간에 대한 관심 증가, 고령화 사회 도래, 사회의 다양성 증가 등에 직면하고 있기 때문이다. 2003년 이 보고서가 발표된 이후 NESF는 사회통합(social cohesion)과 평등(equality)에 관한 보고서를 최근까지 발표하고 있다.

2. 사회적 자본 관련 정책의 특징

NESF의 2003년 보고서에서는 사회적 자본이 정책 영역과 어떤 관계에 있으며 정책 형성에 어떻게 긍정적으로 영향을 미칠 수 있는지를 제시하였다. 이 보고서에서 분석된 정책 영역들은 공공정책, 능동적 시민의식과 지역발전, 일과 삶의 균형, 지역기반 학습, 공간기획의 5개 영역이다. 그리고 각 영역에서 사회적 자본과 관련된 구체적인 정책들을 제안하고 있다. 이를 토대로 아일랜드의 사회적 자본 관련 정책의 특징을 살펴보고자 한다.

가. 공공정책 기획

공공정책을 형성하는데 있어서 의사결정과정에서 신뢰와 참여를 향상시키기 위해 정부 당국은 무엇을 할 수 있는가와 관련해 사회적 자본은 중요한 영향을 미친다고 이 보고서는 제시하고 있다. 정책 형성과정은 일반적으로 하향식(top-down)과 상향식(bottom-up)이 있는데 한 가지 방식이 모든 정책 형성과정에 절대적으로 유리하다고 하기는 어렵다는 사실에 주목한다. 하향식으로 정책이 형성되는 과정은 시민이나 지역사회와 괴리된 채 이루어지는 경향이 있으며 상향식 정책 형성과정에 맹목적으로 의존할 경우 소외된 집단과 관련된 분야들을 등한시 할 수 있으며 중요한 사회적 네트워크로의 접근 또한 간과할 위험이 있다고 경고하였다.

이러한 전제를 가지고 새로운 공공정책을 기획하는데 있어서 주의할 것은 가능한 낮은 수준에서 그리고 필요하면 높은 수준에서 탈중심적으로 의사를 결정할 것, 의사결정과정에 직접적으로 관련된 사람들이 개인발전과 지역발전의 주인의식을 가질 것, 공공정책을 투명하게 할 것, 그리고 사회적 자본을 특히 주목할 것 등이 강조되었다.

이를 좀 더 구체적으로 설명하면, 우선 새로운 공공정책의 아젠다를 발굴하는데 있어서 정책기획, 전달, 지원을 중앙 집중화하기 보다는 분권화하고 지역화하며 이들 간의 네트워크를 촉진하는 방향으로 기획될 필요가 있으며 보다 과학적이고 증거에 기반한 정책을 기획할 필요가 있다는 점이 강조되었다. 지역발전 과정에서 주인의식을 갖도록 하기 위해 지역주민과 지역이 외부로부터 간접적이고 강제적이지 않은 지원을 통해 책임과 변화를 추동할 수 있도록 하는 것이 필요하다는 점이 제안되었다. 또한 투명하고 책임있는 공공정책을 기획하는 것이 필요한데 이를 통해 시민들은 공공정책을 기획하는데 있어서 신뢰를 형성할 수 있다고 인식하고 있다.

이와 같은 원칙에 기반하여 공공정책을 기획하기 위해서는 사회적 자본

에 주목할 필요가 있다고 이 보고서는 밝히고 있다. 즉, 정부가 사회적 자본에 투자하는 것이 중요하다는 것이다. 이와 관련해 이 보고서에서 몇 가지 정책이 제안되었다. 우선 사회적 자본 측정과 관련한 것으로 사회적 자본 지표를 빈곤·불평등과 연계시키고, 지역 수준과 국가적 수준에서 그리고 국제비교를 위한 국제적 수준에서 사회적 자본을 측정할 필요가 있음이 제안되었다.

제안된 또 다른 정책은 공공 프로그램, 서비스 전달, 정책 진술 등에서 사회적 자본을 구성하는 다양한 차원들을 주된 관심을 갖도록 하는 것이 필요하다는 것이다. 예를 들어 정책의 효과를 진술하는데 있어서 사회적 자본을 포함시키는 것을 고려해 볼 수 있다. 또한 사회적 지위, 민족 등과 무관하게 모든 시민의 통합과 협력 그리고 적극적 참여를 지역 위원회 등의 정책 기획과 집행과정에서 촉진하도록 하는 것이다.

공공정책 기획 영역에서 사회적 자본과 관련된 정책 프로그램들을 표로 제시하면 아래와 같이 정리할 수 있다.

<표 IV-7> 공공정책 기획 분야(아일랜드)

정책영역	세부과제
공공정책 형성	<ul style="list-style-type: none"> ● 사회적 자본을 측정할 것 <ul style="list-style-type: none"> - 빈곤, 사회적 배제, 불평등에 대한 측정과 사회적 자본 지표를 연계하기 - 지역, 국가, 국제적 수준에서 사회적 자본 측정하기 ● 사회적 자본을 주류적 위치로 고려할 것 <ul style="list-style-type: none"> - 공공 프로그램, 서비스 집행, 정책 진술에서 사회적 자본의 차원을 주로 고려하기 - 공공 서비스의 계획과 집행에서 모든 시민의 협력과 참여를 향상하기

나. 능동적 시민의식과 지역발전

장기적 관점에서 지역의 지속가능한 발전을 위해 지역사회에 내재해 있는 자원들을 보존하고 투자하고 활용하는 것이 중요한데 이러한 자원 중 리더십, 역량, 공유된 가치들은 특히 중요하다고 이 보고서는 밝히고 있다. 이러한 자원들이 지역발전을 위해 발휘되기 위해서는 친구, 이웃, 친척들의 비구조화된 네트워크와 구조화된 네트워크, 즉 사회적 자본이 중요하다고 강조되었다.

이와 같은 전제하에 사회적 자본이 지역발전에 기여할 수 있는 대표적인 몇 가지 영역이 분석되었다. 하나는 ‘자발적 활동’의 활성화이다. 우선 자원봉사 활동은 일반적인 시민, 언론, 정책 담당자들에게서 모두 촉진되어야 하는 영역으로 자원봉사의 기회, 동기, 기술을 향상시키는 것은 사회의 모든 분야에서 핵심적인 도전 과제로 남아 있다고 이 보고서는 밝히고 있다. 자원봉사 활동을 촉진하고 지원하기 위해 공공부문 서비스와 자원봉사 부분의 파트너십을 강조한다. 자발적으로 조직된 그룹이나 모임이 지원되고 촉진될수록 이는 공공 서비스에도 긍정적으로 영향을 미칠 수 있다. 자발성을 강조한 또 다른 측면은 지역발전의 주도권이 자발성과 지역공동체성에 두어야 한다는 점이다. 역사적으로 지역에서는 사회적 자본을 지원하는 오랜 전통을 가지고 확립되어 있는 조직과 네트워크들이 존재한다는 점에 주목할 필요가 있다. 이들은 지역 수준에서 보다 심화된 시민참여를 촉진할 수 있는 가능성을 제공한다. 그러므로 이들이 지역발전에 주도적 위치를 가져야 한다는 것이다. 따라서 지역은 지역발전의 충분한 잠재성을 갖고 있는 것으로 파악해야 한다는 점이다.

사회적 자본이 지역발전에 있어서 중요한 기여를 할 수 있는 두 번째 영역은 ‘시민참여’의 영역이다. 이는 참여 민주주의와 대의 민주주의를 발전시키는 것과 관련된다. 저조한 투표율을 지역의 정치적 포럼들을 활성화

화함으로써 그리고 심도깊은 여론조사를 통해 정치적 관심을 향상시키는 것이 필요하다고 제안하였다. 특히 아동과 청소년들이 시민으로 성장할 수 있도록 다양한 정치참여기회를 제공함으로써 시민으로서의 경험을 축적할 수 있도록 정책을 마련할 필요가 있다고 제안되었다. 예를 들어 청소년 모의 국회, 지역공동체와 자발적 포럼에 청소년들의 참여 촉진 등이 여기에 해당한다.

세 번째 영역은 ‘지역내 파트너십’ 영역이다. 지역발전을 위해 지역공동체 내에 협력적 행동을 촉진할 수 있는 공유된 규범을 가진 네트워크를 강화시키는 것은 중요하다. 이러한 파트너십은 지역에서의 문제해결에 보다 통합적 접근을 가능하게 하는데 이러한 파트너십이 성과를 거두기 위해서는 효율적인 리더십과 공유된 경험, 그리고 학습이 필요하다고 주장하고 있다. 지역 공동체 내의 NGO들 간에 그리고 NGO와 지방정부 간에 네트워크와 파트너십을 통해 지역발전과 사회 통합을 구축할 수 있다고 강조하였다.

네 번째 영역은 ‘정보통신 기술’ 영역이다. Putnam은 미국 사회에서 TV 시청이 사회적 자본 형성에 부정적 효과를 가져온다고 비판했지만 다른 한편에서 새로운 테크놀로지는 사람들을 연결시킬 수 있고 사회참여의 가능성을 확대하고 학습을 촉진시킬 수 있다고 본다. 이러한 인식 하에 새로운 정보통신 기술을 활용해 시민들의 자신의 의견을 개진하고 이를 공유함으로써 지역수준에서 그리고 국가 전체 수준에서 사회적 자본을 향상시킬 수 있다고 강조한다. 따라서 이를 위한 정보통신 인프라 구축을 지원하는 정책을 마련하는 것이 필요하다고 주장하고 있다.

능동적 시민의식과 지역발전 분야에서 사회적 자본과 관련된 정책 프로그램들을 표로 제시하면 아래와 같이 정리할 수 있다.

〈표 IV-8〉 시민의식과 지역발전 분야(아일랜드)

정책영역	세부과제
자발적 활동의 활성화	<ul style="list-style-type: none"> • 자원봉사 활동 지원관련 정부 백서 발간 • 국가자원봉사센터 설립 및 지역 자원봉사자 센터 네트워크 구축 • 지역공동체와 자발적 활동의 영향 등을 포함한 사회적 자본에 대한 연구 지원
시민참여의 촉진 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 지역수준에서 투표율, 교육, 정치의식 고취를 위한 정책 마련 • 지역사회 포럼, 지역개발 위원회 등에 시민, 특히 청년과 정치적으로 소외된 집단의 참여 촉진 • 심화 여론조사, 청소년 모의 국회 등 지역수준에서 정책 학습 프로그램 개발
지역내 파트너십 고취	<ul style="list-style-type: none"> • 지역발전을 위해 상호연계된 영역간 전략적 사고 촉진 • 사회적 자본과 관련된 전략적 사고와 정책 기획을 협력하기 위해 정부내 주무부서 설치
정보통신 기술의 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 공공서비스 제공자들과 지역공동체의 보다 원활한 연계를 위한 지역기반 정보통신 기술과 다른 지역 매체에 대한 정부 지원

다. 일과 생활의 균형

직업, 여가, 돌봄 그리고 그 밖의 다른 활동을 생활에서 균형을 맞추는 것은 개인적인 선택의 문제이다. 그러나 경제적·사회적 환경은 보다 많은 시간을 직업활동에 할애하도록 강요하면서 가족이나 지역공동체를 위한 에너지를 희생하도록 하고 있다. 일과 생활의 균형을 위해 이 보고서는 세 가지 영역에 주목하였다.

첫째, 가정 친화(family-friendly) 영역의 정책이다. 자유시장적 접근(free market approaches)은 가사일, 돌보는 활동을 하는데 개인이 이를 구매하도록 하고 있고, 근무시간 동안 가족들을 돌보는 일을 하는 것에 대해 엄격

하게 규제하고 있다. 그러나 여성들의 취업률이 상승하고 있고, 직장과 생활의 병행은 오늘날 근로생활의 중요한 장점이 되고 있다. 또한 가정과 부모들을 지원하는 사회정책은 사회적 자본을 강화하는데 중요한 수단이 된다.

둘째, 기업의 사회적 책임과 관련된 영역이다. 사회적 자본은 기업과 지역사회와의 연계 그리고 사회적 조직체로서 기업이 가지는 네트워크와 공유된 규범 등과 관련해 논쟁을 일으킨다. 기업의 사회적 책임에 대한 합의된 규정들은 시민참여, 가정생활에의 참여를 촉진할 수 있고, 기업의 자원봉사 또한 향상시킬 수 있다. 이와 더불어 소외된 계층의 사람들을 고용하는 데에도 기여할 수 있다.

셋째, 일과 생활의 균형을 위해 주목해야 할 또 하나의 정책영역은 신앙과 관련이 있다. 아일랜드는 역사적으로 종교의 영향이 상당히 큰 문화를 가지고 있는데 최근 종교적 서비스의 참석률은 저하되는 경향을 보이고 있다. 이에 따라 종교생활을 지원하고 촉진하는 프로그램을 정책적으로 마련할 필요가 있다고 보고 있다.

일과 생활의 균형 분야에서 사회적 자본과 관련된 정책 프로그램들을 표로 제시하면 아래와 같이 정리할 수 있다.

<표 IV-9> 일과 생활의 균형 분야(아일랜드)

정책영역	세부과제
가정 친화	<ul style="list-style-type: none"> ● 근로시간의 유연화 ● 시간활용 서베이를 통한 실태 파악
기업의 사회적 책임	<ul style="list-style-type: none"> ● 시간활용 서베이를 통한 실태 파악
삶의 균형과 신앙생활	<ul style="list-style-type: none"> ● 근로시간의 유연화 ● 시간활용 서베이를 통한 실태 파악

라. 평생학습

인적자본은 사회적 자본을 자연스럽게 보완하는 역할을 한다. 개인은 다른 사람과의 협력을 위해 기술과 지원을 필요로 한다. 결속형(bonding) 사회적 자본은 가족과 공동체 내에서의 학습에 의해 보다 강화되기 쉽다. 연계형(bridging) 사회적 자본은 다양한 배경을 가진 사람들을 연결시키는 학교교육 시스템에 의해 촉진될 수 있다. 평생학습의 학교교육을 넘어서 학부모, 학습자, 지역사회, 그리고 일터를 모두 아우른다. 따라서 사회적 자본 형성을 위한 정부의 정책적 대응에서 핵심이라고 할 수 있다.

초중등학교 수준에서 거버넌스와 교과과정 설계 등에 있어서 지역사회 주민들의 참여와 학생, 교사, 학부모 간 파트너십을 구축하는 것은 지역 수준에서 정책의 성공적인 실행을 가져올 수 있는 토대가 될 수 있다. 또한 학교에서 학습 내용과 과정을 지역사회 서비스에 대한 적극적 참여와 긴밀하게 연결시키는 것도 평생학습 통한 사회적 자본을 형성할 수 있는 하나의 좋은 방법이 될 수 있다. 학교라는 물리적 장소를 지역사회에 개방함으로써 지역사회의 사회적 자본 향상에 기여 할 수 있다.

성인교육과 학습 네트워크는 사회적 자본 형성을 위해 또한 중요하다. 스웨덴의 ‘스터디 서클(study circles)’과 유사하게 아일랜드도 특히 지역수준에서 여성들의 교육모임이 성장하였다. 이는 이들의 자신감 고취, 기술향상뿐만 아니라 이들 간의 사회적 네트워크를 강화하는데도 기여하고 있다. 이와 같은 성인학습 네트워크는 정책적 차원에서 지속적으로 지원할 필요가 있다.

고등교육과 사회적 자본과의 관계를 살펴보면, 고등교육은 특히 ‘연계형 사회적 자본’을 형성하는데 중요한 기여를 한다. 그러나 고등교육에의 접근 기회는 사회적 배경에 따라 상당히 불평등하다. 따라서 사회적 자본을 지원함으로써 소외된 계층의 사람들에게 고등교육의 접근기회를 확대하는 정책이 필요하다. 또한 대학에서의 계속교육에 참여하는 사람들은

‘봉사학습’과 지역기반 학점을 취득함으로써 학습 프로그램에 참여하도록 지원할 필요도 있다. 이를 통해 지역과 교육의 연계를 강화하고 또한 학문적 공동체 밖에서의 공동체 형성에 기여할 수 있다.

평생학습 분야에서 사회적 자본과 관련된 정책 프로그램들을 표로 제시하면 아래와 같이 정리할 수 있다.

〈표 IV-10〉 평생학습 분야

정책영역	세부과제
초중등교육 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 학교생활에 대한 학부모, 지역사회, 그리고 자발적 조직의 협력에 대한 정책적 지원 • 공립학교의 지역청소년 및 지역 주민의 활동장소로 저녁, 주말, 휴일 동안 공립학교 개방 • 청소년의 자발적 조직, 청소년 의회 등과 학교의 연계 촉진 및 지원 • 봉사학습 지원을 위한 학교와 지역사회의 연계 확대
성인교육 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 지역기반 성인학습센터 발전 • 형식교육으로부터 소외된 사람들을 지원하기 위한 학습 네트워크 개발
고등교육 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 원격교육, 지역 기반 학습에 대한 학점 인정 등을 통한 지역사회, 기업, 고등교육기관의 연계 강화

마. 공간 계획

인구밀도가 높은 도심 거주지역이나 그렇지 않은 지방의 거주지역이나 공간의 문제를 해결할 수 있는 만병통치약은 존재하지 않는다는 인식을 공유할 필요가 있다. 이러한 인식을 가지고 중요한 것은 가이드라인, 지역 사회의 장기적 영향에 대한 관심, 지역 환경에의 적응 및 융통성, 그리고 지역사회로부터 유입되는 투입자원 등의 관점에서 각 지역의 환경적 특성을 고려해 만나는 기회를 제공하도록 일관성을 유지하는 것이다.

직장에서 보내는 시간이 길수록 그리고 통근 시간이 길수록 지역 활동

에 참여할 시간은 감소하기 마련이다. 이를 고려할 때 사회적 자본과 통근시간 및 거리와의 관계는 밀접한 상관관계가 있을 수 있다. 또한 공원, 광장 등과 같은 공공지역도 사회적 자본의 형성과 개발을 위해 중요하다. 이러한 공간의 디자인, 위치 등은 사람들을 연결시키고 정보를 공유하도록 하는데 있어서 영향을 미칠 수 있다.

지역사회에서 사람들 간의 물리적 거리가 가까워질 경우 심리적 거리 또한 가까워질 수 있으며 이는 핵가족으로 인해 가족을 돌보는 기능이 취약해진 점을 보완하는 등의 효과를 기대할 수 있다.

공간계획 분야에서 사회적 자본과 관련된 정책 프로그램들을 표로 제시하면 아래와 같이 정리할 수 있다.

〈표 IV-11〉 공간계획 분야(아일랜드)

정책영역	세부과제
공간의 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 장기적 관점에서의 역공동체 형성과 환경적 영향을 고려한 지역 공간을 계획 • 보행자 친화적 공간으로 개선
교통수단의 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 대중교통에 대한 투자 및 지원 확대 • 자동차 이외의 자전거와 같은 대안적 교통수단 활용을 위한 지원

NESF에서 2003년에 발표한 「사회적 자본의 정책적 의미(The Policy Implications of Social Capital)」 연구보고서를 토대로 살펴본 아일랜드의 사회적 자본 형성을 위한 최근의 정책동향을 요약하면, 사회적 자본 형성을 위해 아일랜드는 공공정책 형성, 능동적 시민의식과 지역발전, 일과 생활의 균형, 평생학습, 공간계획 분야에서 네트워크를 형성을 중심으로 정책 프로그램 마련에 주목하였다. 이와 같은 네트워크를 통해 지역사회 내에서 그리고 더 나아가 전체적인 국가 내에서 규범이 공유되며 신뢰가 향상될 수 있다고 강조하였다.

제4절 캐나다

1. 정책 배경

캐나다가 정책적 측면에서 사회적 자본에 대해 관심을 갖기 시작한 것은 21세기 접어들어서면서 부터이다. 최근 캐나다는 역사적으로 이민자들을 수가 많았던 것처럼 최근에도 여전히 이민자들이 증가하고 있고, 또한 실업, 경제적 불평등으로 인한 사회적 갈등, 고령화 등의 문제에 직면해 있다. 이와 같은 복잡한 국가적 당면과제를 해결하기 위해 캐나다의 연방정부는 효과적인 정책적 역량과 강력한 지식적 토대를 필요로 하게 되었다.

이러한 시대적 요구에 부응하기 위해 캐나다의 공공정책연구소(Policy Research Initiative: PRI)는 2003년 「공공정책의 도구로서의 사회적 자본(Social Capital as a Public Policy Tool)」이라는 주제의 2년간 연구 프로젝트를 수행한 바 있다. 이 보고서는 아일랜드의 NESF의 사회적 자본에 대한 관점과 유사하게 공공정책으로서 사회적 자본의 의의에 대해 주목하였다. 즉 정부의 정책목표 달성을 위해 사회적 자본이 가지는 잠재적 기능을 평가하고 그 기능이 잠재적으로 긍정적으로 평가된다면 사회적 자본의 관점에서 공공정책을 마련할 목적으로 이 프로젝트는 시작되었다(PRI, 2005a).

PRI는 사회적 자본 정책연구를 특히 사회적 네트워크를 중심으로 접근하여 가족, 친구, 그리고 주위의 사람들이 캐나다인들의 삶의 질에 있어서 중요한 핵심적 자산이라는 점에 주목하였다. 이러한 견지에서 PRI는 사회적 자본을 ‘다양한 가치 및 자원에의 접근을 가능케 하는 요소들을 포함하는 특정 사회적 네트워크에 참여함으로써 형성되는 자원’으로 정의하였다.

따라서 PRI는 사회적 자본이 부족하여 사회에서 힘든 삶을 영위하고 있는 캐나다인들에 초점을 두고 정책영역을 설정하고 이들을 위한 정책 프

로그그램을 제안하였다. 사회적 자본의 관점을 적용할 수 있는 핵심 영역으로 첫째, 사회적 배제로 위험에 있는 사람들(예, 이민자, 장기실업자, 싱글맘, 위기의 청소년, 원주민 등)에 대한 지원 정책, 둘째, 인생의 주요 전환기(예, 취업, 이혼, 은퇴 등)에 있는 사람들에게 대한 지원 정책, 그리고 셋째, 지역발전을 위한 정책이다. 캐나다 연방정부는 이와 같은 영역을 중심으로 사회적 자본 형성을 위한 정책들을 추진하고 있다.

2. 사회적 자본 관련 정책의 특징

PRI의 연구보고서 「공공정책의 도구로서의 사회적 자본(Social Capital as a Public Policy Tool)」에서 분석된 정책 영역들을 고려하면서 PRI는 사회적 자본이 중요하게 영향을 미칠 수 있는 6개의 정책 방향을 제시하였다(PRI, 2005b). 이를 중심으로 각 정책 방향별로 제안된 정책 프로그램을 살펴보고 이들 정책의 특징들을 분석하였다.

가. 빈곤 극복

빈곤은 다양하게 정의될 수 있는데 PRI가 수행한 연구에서는 다소 한정된 범위에서 ‘일의 부재와 일의 경제적 질이라는 두 가지 영역과 관련된 재정자원의 부족’으로 정의하였다. 직업과 관련해 사회적 자본은 우선 직업에의 접근 즉, 구직과 관련이 있다. 사회적 네트워크의 활용가능성이 높을 때 구직은 쉬워지는 경향이 있다. 즉, 공식적인 구직과정과 비공식적인 구직과정 모두에 있어서 사회적 네트워크를 활용하는 것은 가장 효과적인 구직 방법이다.

구직과 함께 사회적 자본은 취업상태를 유지하고 경력을 개발하는 과정에서도 중요하게 영향을 미친다. 만일 사회적 자본이 구직에 영향을 미친다면 재정적 안정성을 보장하는 취업상태의 유지에도 영향을 줄 수 있기

때문이다. 즉, 사회적 자본은 좀 더 높은 수준의 직업군으로의 상향이동에 도움이 되며 급여 수준의 향상과 관련을 가질 수 있다.

이처럼 사회적 자본이 구직과 경력에 영향을 미치는 것은 구직과 경력 개발 과정은 구직자와 고용주간의 만남의 과정을 전제로 하기 때문이다. 가장 이상적인 상황은 구직자는 일자리에 대해 완벽한 정보와 지식을 구비하고 있고, 고용주는 구직자에 대해 완전한 정보를 보유하고 있어야 한다. 그러나 이는 현실적으로 불가능하며 따라서 구직자와 고용주간의 이상적 결합 상태를 증대하는데 사회적 자본은 잠재적 영향을 가질 수 있기 때문이다. 또한 사회적 자본은 노동시장에서 수요와 공급 간의 연결 이외에 개인이 소유하고 있는 문화적 자본에 대한 가치를 첨가하는 역할도 한다.

사회적 자본의 관점에서 일자리를 제공하기 위한 대표적인 공공 정책은 1999년에 시작된 지역사회고용혁신 프로젝트(The Community Employment Innovation Project: CEIP)이다. 이것은 사회적 지원을 필요로 하는 사람들에게 구직기회를 제공하기 위한 정책 프로그램이다. CEIP에 참여하여 서로 협력적 관계를 유지한 사람들은 훨씬 더 강한 동료간 지원 네트워크를 형성하였고 또한 기업과 그리고 많은 다른 사람들과의 접촉 기회를 갖게 되었다. 따라서 CEIP는 참여자들에게 지역사회의 대내외적으로 강력한 사회적 네트워크를 발달시킬 기회를 제공하며, 특히 어려운 시기나 구직 또는 기타 다양한 상황에 직면할 때 좀 더 나은 도움과 지원을 제공한 것으로 평가된다.

나. 건강한 노화

건강한 노화를 보낸다는 것은 신체적 건강에만 한정된 의미는 아니며 여러 가지 의미를 포함하고 있다. 우선 건강한 노화는 일이나 지역사회 활동에의 참여와도 관련이 있으며 또한 사람과 환경 간에 조화로운 관계와도 관련이 있다. 건강한 노화에 대한 각각의 관점은 모두 사회적 자본

과 관련이 있다.

우선 신체적·정신적 차원에서의 건강한 노화는 사회적 네트워크와 긍정적인 상관관계가 있다. PRI의 보고서에서는 몇 가지 연구결과들을 인용하면서 이에 대한 근거를 제공하였다. 우선 Smith et al.(2002)의 연구에 따르면, 친구들과의 접촉빈도가 높을 때 사회적 네트워크는 건강과 긍정적인 상관관계를 가진다고 밝혔다. 또한 Keating et al.(2005)의 연구는 초고령자들은 신체적으로 건강한 노화를 촉진하는 네트워크 자원이 결여되기 쉬우므로 사회적 네트워크의 규모는 연령과 상관성을 가진다고 분석하였다.

참여의 차원에서 건강한 노화는 노년기의 설인들이 사회적 네트워크를 통하여 가족이나 친구들 또는 지역사회 활동에 참여하는 것임을 강조하는 것이다. 대부분의 노년기의 캐나다인들은 적어도 하루에 한 가지 이상의 여가활동에 참여하는 것을 적극적으로 추구하고 있다. 은퇴자들도 정신적, 육체적, 사회적 여가활동에 좀 더 참여하길 희망하고 있다.

개인과 환경간의 조화의 차원에서 건강한 노화는 노년기의 성인들은 자신이 도움을 받는 것 그 자체에 만족하기 보다는 자신에게 도움을 주는 사람들과의 관계를 적극적으로 지속적으로 구축하기를 희망한다는 것이다. 따라서 이들은 가족이나 친척, 친구들과의 관계 형성을 적극적으로 주도해 나가고자 한다.

건강한 노화를 위해 이 보고서에서는 세 가지 유형의 사회적 자본 형성을 위한 정책 사례 프로그램들을 제안하였다. 첫째, 결속형(bonding) 사회적 자본 제고 프로그램이다. 집단내의 결속을 다지기 위한 프로그램으로 자택요양 프로그램(Home care), 간병인 휴가 프로그램(Respite Program for Caregivers), 간병인을 위한 특별 휴가 프로그램(Compassionate Care Leave Program)이 있다. 둘째, 연계형(bridging) 사회적 자본 육성 프로그램이다. 여기에 해당하는 대표적 프로그램은 ‘노인을 위한 새 지평선 프로그램(the New Horizons for Seniors)’으로 노인들의 소외감을 감소시키는 프로그램을

마련하고 있는 지역단위 프로그램에 연방정부가 재정적 지원을 통해 노인들의 지속적 사회참여를 지원하는 것이다. 또한 캐나다 노인들의 파트너십(The Canadian Seniors Partnership) 프로그램이 있는데 이는 노년기의 성인들이 각종 서비스에 쉽게 접근할 수 있도록 돕는 각종 프로그램을 효과적으로 통합하는 것이다. 셋째, 연결형(linking) 사회적 자본 육성 프로그램이다. 이는 노년기의 성인들을 지원하는 NGO 등의 민간단체들에서 운영하는 프로그램들 간의 연계를 촉진하는 프로그램이다.

다. 이민자들의 정착

캐나다는 매년 약 20만 명의 이민자들이 정착하는데 이들의 정착 과정에 사회적 자본은 중요한 역할을 담당한다. 이민자들이 이민국가를 선정하는 주된 이유 중 하나는 그 곳에 친척이나 친구가 있기 때문이라는 연구결과는 이민에 있어서 사회적 자본의 중요성을 보여주는 단적인 예가 된다. 이민자들의 정착을 위해 이들의 지원은 가장 효과적인 자원이 되기 때문이다.

캐나다 연방정부는 이민자들의 정착과 화합을 지원하고 촉진하기 위해 여러 가지 프로그램을 마련하고 있는데 대표적인 프로그램으로는 이민자 정착 및 적응 프로그램(Immigration Settlement and Adaptation Program), 이민자를 위한 외국어 교습 프로그램(Language Instruction and for Newcomers to Canada), 호스트 프로그램(Host Program) 등이 있다.

이 중 호스트 프로그램은 특히 사회적 자본 관점이 반영된 것으로 이민자들과 캐나다인들을 연결시켜주는 프로그램이다. 이들은 호스트 프로그램에 참여하여 다른 인종의 친구를 사귀면서 캐나다 사회 풍토에 적응하였다. 호스트와 이민자 간의 문화와 지식의 교환과정은 통합의 기초를 제공하는데 이러한 것들은 학교 수업을 통해 획득될 수 없고 무형식적인 의사소통을 통해 가능하다. 이를 통해 상호간의 문화를 이해할 수 있게 된다.

라. 청년의 시민참여

오늘날 캐나다의 젊은 세대들은 다른 선진국에서 나타나는 현상과 유사하게 저조한 시민참여 수준을 보인다. 특히 정치참여 분야에서 저조한 것으로 나타났다. 낮은 투표율, 지속적으로 하락하는 정치참여율, 정치에 대한 낮은 지식 수준, 저조한 정치적 관심 등이 이를 보여준다. 반면 정치적 참여 이외의 사교적 모임이나 자원봉사 활동에의 참여는 저조하지만 정치 참여보다는 상대적으로 저조하지 않은 것으로 나타났다.

이처럼 저조한 청년들의 시민참여를 증대하기 위해 사회의 제반 영역에서의 노력이 강구될 필요가 있다. 우선 가정에서는 기초시민기술과 정치적 관심을 향상시킴으로써 청년층의 시민참여를 증진시킬 수 있다. 가족이나 다른 가족들과의 지원적 관계를 구축하고 부모나 가족 구성원들이 청소년들에게 시민적 역할 모델이 될수 있도록 하며, 부모들은 자녀들과 함께 시민활동에 참여할 수 기회를 제공하도록 촉구해야 함을 강조하였다.

청소년들의 시민참여 증대에 있어서 주도적 역할을 담당하는 학교는 혁신적이고 상호작용적인 시민교육 접근방법을 통해 청소년들의 정치적 지식과 시민기술을 발달시킬 필요가 있다. 수업에서 토론참여를 장려하고 글쓰기나 논쟁 등의 시민기술을 교과과정에 반영하는 전략과 청소년 주도 학습 및 봉사활동 프로그램이 활성화시킬 것을 제안하였다.

지역사회는 청소년들이 아동기에서 청소년기로 전환되는 시점에 이들의 시민기술 및 태도 발달에 영향을 미친다. 따라서 지역사회에서는 청년층의 시민참여 증대를 위해 네트워크를 통해 참여를 확장을 촉진하는 프로그램과 청년층의 리더십 및 조직 참여를 장려하는 프로그램을 마련할 필요가 있음을 제안하였다.

직장에서는 그간 시민참여 증진을 위해서는 간과되어 왔지만 기술과 태도, 네트워크를 형성하는 중요한 사회적 환경으로서 멘토링 프로그램, 청년층의 시민참여에 대한 보상 프로그램 등을 마련할 필요가 있음이 강조되었다.

마. 범죄예방

캐나다에서 실행중인 대부분의 지역사회 범죄예방 프로그램들 (Community Crime Prevention Programs: CCPP)은 주택지구 범죄를 사회적으로 통제하기 위한 비공식적 네트워크와 경찰 등과 같은 공식적 제도나 조직과의 긍정적 관계 구축에 초점을 둔 공식적 네트워크에의 시민참여 증진을 목적으로 하고 있다. 이러한 지역사회 중심의 범죄예방 프로그램들이 효과적이기 위해서는 친구 관계와 혈족 관계가 이웃사회에서의 경미한 범죄나 사회적 무질서를 감소시킬 때 생기는 공동 효능감(Collective efficacy)이 존재해야 한다.

공동 효능감 증진을 위한 정책 프로그램으로는 우선 다분야 통합 접근 전략(Integrated & Multisectoral Approaches)이 있다. 범죄율이 높은 지역의 CCPP는 사회적 자본을 통한 초기중재프로그램, 효과적인 경찰전략, 주거시설의 시장가치 갱신 전략 등과 통합되어 운영되는 것이 바람직하다. 특히 사회적 자본 프로그램을 캐나다의 소외집단의 삶의 질에 잠재적으로 긍정적인 영향을 줄 수 있는 장기적 사회변화운동으로서 인식하는 것이 중요하다.

또한 캐나다 정부는 사회적 자본 프로그램들을 조정할 필요가 있다. 이때 사회적으로 소외된 집단과 그들의 지역사회에 초점을 둘 필요가 있다. 지역사회의 경우 한정된 자원을 사회적 자본 관련 정책이나 프로그램에 투자하는 것을 꺼리므로 연방정부 차원에서 재정지원책을 마련해야 한다.

지역사회 범죄예방을 위해서 또 하나 제안할 수 있는 것은 학교-경찰 파트너십 연락 프로그램이다. 이는 위협에 노출되어 있는 학생들, 지역범죄의 희생자, 교사, 행정가, 학부모들을 비공식적인 네트워크로 묶음으로써 사회적 자본의 기능을 담당한다고 볼 수 있다. 이 프로그램은 특히 편부모 가정이나 다양한 인종구성, 취업을 위한 경쟁적 환경, 폭력을 조장하

는 대중매체의 상황에서 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

바. 지역사회 네트워크 구축

캐나다에서 사회적 자본은 사회적 네트워크를 의미한다. 개인적 수준의 네트워크는 개인이 일생동안 다른 개인들과의 직접적인 상호작용을 통하여 만드는 관계 구조로 해석할 수 있다. 반면 집단적 수준의 네트워크는 집단간의 관계로 집단은 또한 일생을 통해 다른 집단들과 관계의 네트워크를 구축하는데 자발적 결사체로서 집단은 구성원들을 능동적 시민으로 만드는 역할을 한다.

집단 네트워크를 구축하는데 6가지 조건들이 필요하다고 강조되었다. ① 알맞은 사람을 선택할 것 ② 기존의 비공식적 관계 위에 구축할 것 ③ 주변 환경을 파악할 것 ④ 비전을 공유하는 파트너십을 구축할 것 ⑤ 조직 문화를 재편할 것 ⑥ 자원을 네트워크에 투자할 것이 조건들이다. 이와 같은 조건들은 집단 네트워크 형성을 위해 정부가 직접적으로 참여할 뿐 만 아니라 재정적 지원 등 간접적 참여의 역할을 담당해야 할 필요성이 제기되었다.

캐나다의 사회적 자본 형성을 위해 제안된 정책들의 특징을 요약하면 캐나다는 사회적 자본의 요소들 중 특히 네트워크에 주목하고 있다. 경제적 빈곤 극복, 이민자들의 정착, 청년들의 시민활동 참여, 사회적으로 범죄 예방 등의 캐나다가 당면한 사회문제를 해결하고 어려움에 있는 사람들을 지원하는데 있어서 이들에게 네트워크를 형성하도록 도와주는 것이 중요하다는 것을 강조하고 있다. 각 주제별로 제안된 정책 프로그램을 요약하면 아래의 표와 같다.

〈표 IV-12〉 캐나다의 사회적 자본 형성을 위한 정책

정책영역	세부과제
빈곤 극복	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회고용혁신 프로젝트(The Community Employment Innovation Project)
건강한 노화	<ul style="list-style-type: none"> 자택요양 프로그램(Home care) 간병인 휴가 프로그램(Respite Program for Caregivers) 간병인을 위한 특별 휴가 프로그램(Compassionate Care Leave Program) 노인을 위한 새 지평선 프로그램(the New Horizons for Seniors)
이민자 정착	<ul style="list-style-type: none"> 이민자 정착 및 적응 프로그램(Immigration Settlement and Adaptation Program) 이민자를 위한 외국어 교습 프로그램(Language Instruction and for Newcomers to Canada) 호스트 프로그램(Host Program)
청년층의 시민참여 증대	<ul style="list-style-type: none"> 가정에서 청소년의 시민역할모델로서 부모의 역할 강조 시민기술을 교과과정에 반영, 청소년 주도 학습 및 봉사활동 프로그램을 학교교과과정에 배치 지역사회 네트워크를 통한 참여촉진 프로그램, 청년층의 리더십 및 조직 참여 장려 프로그램 마련 직장에서의 멘토링 프로그램, 청년층 참여에 대한 보상 프로그램
지역사회 범죄예방	<ul style="list-style-type: none"> 다분야 통합 접근 전략 학교-경찰 파트너십 연락 프로그램
지역사회 네트워크 구축	<ul style="list-style-type: none"> 알맞은 사람을 선택할 것 기존의 비공식적 관계 위에 구축할 것 주변 환경을 파악할 것 비전을 공유하는 파트너십을 구축할 것 조직 문화를 재편할 것 자원을 네트워크에 투자할 것

제5절 호주

1. 정책 배경

호주에서 사회적 자본이 정치적 이슈가 된 것은 1996년 새로 등장한 Howard 정부에서부터이다. 이후부터 호주 통계청(Australian Bureau of Statistics: ABS)은 사회적 자본을 측정하기 위한 지표들을 개발하기 시작했다. 그 이후 매우 활발하게 사회적 자본에 대한 논의가 이뤄지고 있다. 이중에서 가장 활발한 부처는 통계청과 가족부라고 할 수 있으며, 다음이 교육부²⁾와 이민성이라 할 수 있다. 부처마다 각각 상이한 형태로 사회적 자본과 직·간접적으로 관련된 정책을 수립하고 있으며, 통계청은 주로 사회적 자본의 측정에 대해, 가족부는 매우 다양한 측면(고령화된 호주, 지역개발, 건강, 범죄, 원주민 등)에서 사회적 자본에 대한 조사와 연구, 그리고 정책을 개발하고 있다.

호주에서 사회적 자본 개념은 호주 통계청(2002)이 발간한 보고서에 명시되어 있다. 이 보고서에서 사회적 자본은 "신뢰와 상호호혜의 규범에 의해 특징지어지는 상호 이익의 사회관계(social relations of mutual benefit characterised by norms of trust and reciprocity)로 정의되었다. 이후 수정을 통해 현재는 '집단 내 또는 집단 간의 협력을 촉진하는 이해, 가치, 공유된 규범, 그리고 네트워크(networks, together with shared norms, values and understandings which facilitate cooperation within or among groups)'를 의미하고 있다. 물론 통계청은 사회적 자본에 대해 일반화된 정의가 쉽지 않음을 인정하고 있다. 동시에 네트워크, 신뢰, 상호호혜(reciprocity) 그리고 다른 사회적 규범(other social norms)에 대해서는 대부분 공감하고 있다고

2) 연방정부의 교육관련 부처는 정부에 따라 달라진다. 한때는 Department of Education, Science and Technology였다가, 지금 Kevin Rudd 정부에서는 Department of Education, Employment and Workplace Relations이다.

밝히고 있다.

호주는 교육이 경제발달과 관계되지만, 동시에 사회적 자본 형성에도 긍정적 영향을 끼치고 있다고 보고 있다. 예를 들면, 상호호혜, 신뢰, 수락(acceptance) 그리고 협력 등이 그것이다. 그리고 이러한 가치들이 강화되면 될 수록 학교 중도 탈락은 줄어들 것이고, 실업의 문제를 완화시키며, 그리고 보건과 범죄의 문제도 상당부분 해소될 것으로 보고 있다.

2. 사회적 자본 관련 정책의 특징

호주의 사회적 자본 형성과 관련된 정책들은 각 교육단계에서 발견되었다. 따라서 여기서는 초중등교육, 고등교육, 성인교육단계로 구분하여 관련 정책의 특징들을 살펴보았다.

가. 초·중등교육 단계

호주는 학교교육에 대한 국가 선언을 매 10년마다 발표해 오고 있다. 현재는 1999년에 발표한 국가 선언의 영향을 받고 있고, 2009년도에 새로운 국가 선언문이 준비 중에 있다. 1999년 호주 연방정부와 주정부 협의체(Ministerial Council for Education, Employment, Training and Youth Affairs: MCEETYA)는 Adelaide 선언을 통해 21세기 호주 학교교육의 국가 목표를 제시하였다. 여기서 제시된 목표 중 하나가 사회적 자본과 밀접한 관련이 있는 ‘능동적 시민’과 ‘다양성에 대한 존중’이다.

호주 정부는 ‘능동적이고 교양있는 시민(active and informed citizens)’으로서의 역할을 강조하였다. 이는 호주에서 시민으로서의 삶이 어떠하고 또 어떠한 해야 하는 지에 대한 이해와 인식을 학생들에게 강조한다. 또한 호주 정부는 언어와 문화적 다양성의 가치에 대해 이해하고 그 중요성을 인정하여야 하며, 호주 공동체뿐만 아니라 국제적으로도 그러한 다양성에

기여하거나 또는 그로부터 이익을 얻을 수 있는 지식, 기술, 그리고 이해를 갖출 필요가 있다고 강조하였다.

1989년 Hobart 선언, 1999년 Adelaide 선언의 연속선상에서 MCEETYA는 2009년 선언(National Declaration on Educational Goals for Young Australians)을 준비하고 있다. 2008년 9월에 발표된 초고(draft)에 의하면, 현재의 상황 진단을 다음과 같이 하고 있다. 지금은 종교에 대한 관용, 문화적 다양성에 대한 가치 인식, 글로벌 시민의식, 평화로운 갈등에 대한 헌신 등이 더욱 중시되고 있고, 이는 글로벌 통합과 상호 의존성이 심화되고, 인구의 이동과 이주가 증가하기 때문이라고 진단하고 있다.

또한 동시에 호주는 중국과 인도의 성장 등 아시아 지역의 세계 영향력 증대하고 있는 것에 발맞추어 아시아에 대한 이해(Asia literate)가 필요함을 강조하고 있다. 이를 위해 ‘자신감 있는 개인(confident individuals)’과 ‘능동적이고 교양있는 시민(active and informed citizen)’을 인간상으로 제시하였다. 그리고 이러한 인간은 곧 다른 사람들의 존중, 다양한 구성원으로서의 삶을 준비, 호주의 정부와 시민생활에 대한 이해, 원주민 문화에 대한 특별한 지위를 인정, 다양한 문화들(특히 아태지역) 간에 대화할 수 있는 능력, 글로벌 시민으로서의 책임감 등을 하위요소로 제시하고 있다(MCEETYA, 2006).

그에 따라 호주는 호주 학생들이 학교교육에서 습득해야 할 주요 핵심 성과(key performance)에 ‘공민학과 시민권 교육(Civics and Citizenship Education)’(약칭: 시민교육)³⁾⁴⁾을 포함시키고 있다(MCEETYA, 2007). 이 시

3) 시민교육은 1997년부터 시작된 교육으로서 1997년에서 2004년까지는 1단계로서 “Discovering Democracy Programme”이라는 이름으로 불렸으며, 그 이후에는 “Civics and Citizenship Education”으로 불리고 있다.

4) 그럼 공민학(Civics)과 시민권(Citizenship)의 차이는 무엇인가?(Suzanne Mellor) 공민학(Civics)은 보통 2가지로 정의된다. 하나는 호주 민주주의 그리고 호주 민주주의의 역사, 전통, 구조와 과정들에 대한 연구를 의미한다. 또 하나는 우리의 민주주의 문화, 호주 사회가 누구에 의해서 무슨 목적으로 운영되는 지 등에 대한 연구이다. 반면, 시민

민교육은 호주 민주주의에 대한 학생들의 참여를 촉진하여, 학생들로 하여금 ‘능동적이고 교양있는 시민의식(active and informed citizenship)’에 필요한 지식, 기술, 가치 그리고 기질(dispositions)을 갖추도록 지원한다. 이는 호주 민주주의의 역사와 전통, 정치적 그리고 법적 기구들에 대한 이해를 수반하고, 자유, 관용(tolerance), 존경, 책임 그리고 통합에 대한 공유된 가치(shared value)를 포함하고 있다(Mellor & et. al, 2002; Mellor & Ainley, 2006).

시민교육과 함께 호주는 가치교육을 강조하였다. 2005년에 연방정부가 발표한 ‘학교에서의 가치교육에 대한 국가 프레임 워크(National Framework for Values Education in Australian School)’은 학교교육에서 강조되어야 할 9가지 가치를 명시하였는데 이 중 신뢰, 타인과 다른 문화에 대한 관용과 통합 등이 포함되어 있다. 이러한 가치교육을 통해 호주 정부는 학생들이 윤리적 판단과 사회적 책임감을 학습할 수 있다고 보고 있다.

호주는 또한 아시아에 대한 이해가 중요함을 강조한다. 이는 아시아가 지정학적으로 가까운 이웃일 뿐 만 아니라 주요한 무역 상대국이기 때문이다. 따라서 아시아에 대한 교육시킴으로써 학생들에게 아시아 민족들의 다양성, 문화, 신념체계 등의 다채로움을 이해하고 가치를 인정하며, 상호의존성, 공동체성, 상호존중의 자세를 갖도록 하고 있다.

나. 고등교육 단계

초중등 교육이 주로 신뢰와 시민의식 등을 중심으로 학교 교육에서 학생들의 사회적 자본을 배양하는 데 관심을 두고 있는 반면, 고등교육과

권은 학생들이 사회/문화/민주주의에의 참여, 관여, 헌신 등을 촉진할 수 있는 능력, 태도, 믿음 그리고 가치의 발달과 관련되어 있다. 그리고 이는 공민학에 대한 지식, 태도 또는 가치 그리고 공민으로서의 역량을 실행할 수 있고 경험할 수 있는 기회 등에 기반한 일련의 풍부하고 복잡한 이해들이 바로 효과적인 시민권 교육이 기초가 된다. 즉, civic knowledge가 citizenship을 효과적으로 실행하는 데 기본이 된다.

직업교육 그리고 성인교육에 대해선 정부의 관여가 초중등에 비해 현격하게 떨어진다. 그에 따라 사회적 자본에 관련된 정부의 정책은 이 단계에서는 찾아보기가 쉽지 않다. 따라서 정부의 고등교육 정책은 대부분이 거버넌스나 재정지원과 관련된 내용이 주를 이루고 있고, 나머지는 연구(research)와 관련된 정책들이다.

고등교육 단계에서 사회적 자본과 관련된 정책들을 발견하는 것은 쉽지 않지만 최근 이와 관련된 정부 보고서가 발간되었다. 2008년 6월 연방정부는 「고등교육에 대한 검토보고서(Review of Australian Higher Education: Discussion Paper)」를 발표하였는데 여기에 사회적 자본 관련 내용을 발견할 수 있다. 이 보고서는 고등교육의 교육(teaching)과 연구(research)를 통한 사회적 자본 형성의 가능성에 주목하였다.

교육과 연구는 대학의 전통적인 2가지 기능이었으나, 지난 10여 년 동안 제3번째 기능으로 지식이전(knowledge transfer), 지역사회 봉사(community service), 지역사회 참여(community engagement) 등이 주목받기 시작하고 있다고 강조하였다. 그리고 이러한 움직임은 고등교육기관의 기능 확대와도 관련되어 있으며, 특히 산학협력의 움직임은 다른 조직, 영역, 그리고 개인들과의 네트워크를 필요로 하고 있음을 강조하고 있다. 또한 지역사회의 발전을 위해 다채로운 문화 활동에의 참여, ‘건강 돌봄 서비스와 복지 그룹(health care services and welfare group)’과의 연계 등이 중시됨으로써 지역사회 참여(community engagement)를 대학의 중요한 활동의 하나로 포함하고 있다.

아직 토의보고서이기 때문에 구체적인 정책방안까지는 제시되지는 않고 있으나, 향후 대학의 기본 기능으로 지역사회 참여가 포함될 가능성이 있고, 그렇게 되면 대학 졸업생들이 다양한 사회적 능력을 습득하게 될 것으로 호주 정부는 기대하고 있다.

다. 성인교육 단계

성인과 지역사회 교육(Adult and Community Education: ACE)은 학습을 통한 사회적 자본 형성에 대해 관심이 있다. 지역사회에 대한 주인의식 (community ownership), 지역사회의 역량 강화, 그리고 제2의 기회(second chance)를 갖게 된 성인의 계속교육훈련을 위한 경로로서 호주에서 ACE는 강조되고 있다. 또한 ACE는 국가 화해(national reconciliation) 정책과의 통합 또는 연계, 자원봉사(volunteers)를 지원하는 프로그램 운영 등도 강조하였다⁵⁾.

성인지역사회교육이 초중등 교육 분야와 다른 점이 있다면 신뢰와 관용성은 여전히 강조되고 있다는 점에서 공통점을 찾을 있지만, 자원봉사가 상대적으로 더욱 강조되고 있는 반면 시민교육 부분은 포함되어 있지 않다는 점이다. 이는 시민교육은 성인이 되기 이전 학생들에게 주로 실시되는 교육인 반면, 자원봉사는 성인이 실제 자원봉사를 할 수 있는 연령에 해당되기 때문에 강조하는 있는 것으로 추정된다.

성인교육과 관련해서는 이민 관련 정책들이 관련되어 있다. 이는 호주에서 성인의 상당수가 이민자들이고, 이들 이민자는 호주의 초중등 교육을 이수하지 않았기 때문에, 이들 성인 이민자에게 호주의 가치를 이해시키고 인식시키는 노력을 이민정책의 이름으로 실시하는 것이다. 특히, 영주권을 발급받기 위해서는 호주 사회의 가치(관용, 상호존중, 공정한 게임, 법에 대한 복종 등), 시민의식, 다양성 존중에 대한 호주 시민으로서 갖추어야 할 가치를 진술해야 함을 강조하고 있다. 그리고 이후 이민자를 대상으로 한 교육에서 이러한 부분들이 성인교육이라는 이름으로 포함되어 있다.

5) Ministerial Declaration on Adult Community Education/ MCEETYA & Curriculum Corporation/ 2002/ published by Victorian Government Department of Education & Training/

호주의 사회적 자본 형성을 위해 제안된 혹은 시행되고 있는 정책들의 특징을 요약하면, 호주의 관련 정책은 주로 관용성 증진을 위한 정책의 성격을 강하게 띠고 있다. 이민국가로서의 전통과 현재도 많은 이민자들로 구성된 국민적 특성으로 인해 이들의 사회통합은 호주의 당면 과제 중 하나라고 할 수 있다. 이러한 정책들은 이민자들이 호주의 시민으로 살아가는데 필요한 정책들과 다양한 문화를 이해하고 수용하는 것을 지원하는 정책들이 주를 이루고 있다. 호주의 사회적 자본 형성을 위한 정책들을 요약하여 제시하면 아래의 표와 같다.

〈표 IV-13〉 호주의 사회적 자본 형성을 위한 정책

정책영역	세부과제
초중등 교육 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 학교교육의 목표: ‘능동적 시민’, ‘다양성 존중’ (Adelaide 선언) • 공민학과 시민권 교육(Civics and Citizenship Education) • 가치교육(Values Education)
고등교육 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 대학의 기능: 교육, 연구, 지역사회 참여(community engagement) 강조(Review of Australian Higher Education: Discussion Paper)
성인교육 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 성인지역사회교육(Adult and Community Education): 자원봉사, 성인 이민자들에 대한 교육

제5장 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안

제1절 교육투자의 기본 방향

사회적 자본을 일본의 투자 가능하고 투자를 통하여 형성 및 강화가 가능한 자본의 일종으로 볼 때, 사회적 자본의 투자는 다양한 긍정적 효과와 부정적 효과를 가져올 수 있다. 이에 사회적 자본에 대한 투자는 기본적으로 사회적 자본의 다양한 긍정적 효과를 기대하고 이루어지는 것으로 볼 수 있다. 본 연구의 초점은 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 실제적인 방안을 제공하는데 있다. 이에 여기서는 사회적 자본의 형성을 위한 교육 부문의 투자에 집중하여 투자의 기본적인 원리나 방향에 대하여 탐색하고 그 결과에 기초하여 교육투자를 위한 실제적인 방안이나 프로그램을 제안하기 위한 기반을 형성하는데 목적이 있다.

1. 교육투자에서 추구할 가치 준거

교육투자에서 추구해야할 가치는 교육에서 추구해야할 가치와 크게 다르지 않다. 일반적으로 교육에서 추구해야할 가치에는 평등(equality), 효율(efficiency), 자유(liberty)의 세 가지가 제시된다(윤정일, 2004). 이 세 가지 가치는 서로 양립되는 측면을 가지고 있다. 즉, 평등을 추구하다보면 효율을 추구하는데 한계가 존재할 수 있다는 것이다. 그렇다고 해서 이 세 가지 중 어느 하나만을 추구하거나 다른 하나를 포기하는 것은 옳바르지 않다. 세 가지 모두 교육에 있어서 매우 중요하고 동시에 추구해야할 가치이기 때문이다. 이런 점에서 교육투자는 세 가지 가치 중 어느 하나를 위해서 이루어지거나 다른 하나를 포기하는 방향으로 추진되어서는 곤란하다.

평등은 일반적으로 교육기회의 평등을 의미한다. 따라서 사회적 자본 형성을 위한 교육투자에서 평등은 사회적 자본 형성을 위한 교육에 있어서 다른 요소들에 의하여 차별되지 않도록 교육에 대한 기회가 보장될 수 있도록 투자가 운영되어야 한다는 점을 의미한다. 평등과 관련되어서는 교육에 대한 균등접근(equal access to education), 동등한 교육적 취급(equal educational treatment), 교육산출의 평등(equality of educational outcome)이라는 세 가지 접근우로 보다 구체화된다(윤정일, 2004).

교육에 대한 균등접근은 최소한 조건이 구비된 상태에서 모든 대상자들에게 동등한 교육의 기회가 제공되어야 한다는 것을 의미한다. 이는 교육 기회균등과 등치의 개념으로 모든 대상자들에게 동등하게 교육서비스가 제공되어야 한다는 것과 같은 의미이다. 따라서 사회적 자본 형성을 위한 교육투자는 대상자들의 사회적 자본 형성을 위한 교육투자를 통하여 대상자들에게 차별되지 않고 동등한 교육서비스가 모두에게 제공될 수 있도록 기회균등을 위한 최저수준 보장의 입장을 취해야 한다.

사회적 자본이 새롭게 등장한 개념이지만 다양한 연구들에 따르면 계층이나 소득에 따라서 사회적 자본의 형성에서 차이가 나타날 수 있다는 점이 지적되고 있다. 이런 점에서 보면 사회적 자본 형성을 위한 교육투자는 우선적으로 교육에 대한 균등접근의 원리를 충실히 반영하는 방향으로 추진될 필요가 존재한다. 이를 위하여 사회적 자본 형성을 위한 교육서비스의 최저교육비 수준을 보장하도록 교육투자가 이루어져야 할 것이다.

다음으로 동등한 교육적 취급은 '대상자들이 각기 다른 특성과 능력을 가지고 있으며 교육서비스는 개별 대상자의 독특한 상황에 적합하도록 제공되어야 한다는 데 근거'를 두고 있다(윤정일, 2004, p.88). 이는 결국 교육과정의 질이 대상자의 개별적 특성에 적합하도록 조정되어야 한다는 것을 의미한다. 대상자의 사전학습 정도라든지, 개인적 인지능력 수준에 따라서 제공되는 교육서비스의 차별화를 통하여 질의 평등을 이루는데 목적

이 있는 평등관이라고 할 수 있다.

동등한 교육적 취급이 사회적 자본 형성을 위한 교육투자에서 실현되기 위해서는 소외계층이라든지 특수한 상황에 있는 대상자들을 위한 특별 지원과 보상교육 등에 대한 지원을 고려하는 것이 필요하다. 연구결과에 따르면 소외계층의 경우 사회적 자본의 형성에 있어서 제한적이라는 보고가 제시되고 있다. 이는 동일한 교육서비스를 제공하더라도 소외계층에게는 같은 수준에서 출발하기 어려운 조건에 처해있기 때문에 부가적인 지원이 더 필요하다는 것을 의미한다. 따라서 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 경우 기본적으로는 교육서비스의 기회균등을 위한 공통적인 투자방향을 적용하는 것과 동시에 특수계층이나 소외계층을 위한 추가적인 지원 또는 보조지원을 제공하는 방향으로 투자방향을 정하는 것이 요구된다.

평등의 셋째 이론은 교육산출의 평등이다. 이 관점은 교육의 결과에서의 평등을 추구한다. 즉, 교육기회의 평등을 보장하기 위해서는 교육서비스에 참가하는 시기뿐만 아니라 종료되고 나서 학업성취 또는 교육의 결과가 동등해야 한다는 것을 의미한다. 즉, 대상자들은 교육서비스를 통하여 최소한의 기준으로 설정되어 있는 평가결과를 넘어서야 한다. 최소한의 수준도 넘지 못한다고 한다면, 이는 학교와 교육당국에서 책임져야 할 불평등 사항이 발생한 것이다.

사회적 자본 형성을 위한 교육투자 역시 이런 관점을 수용할 수 있다. 즉, 교육서비스의 결과로서 사회적 자본의 형성이 최소한의 기준을 넘지 못하는 사례가 발생된다면 이는 결과의 평등을 실현하고 있지 못한 것으로 볼 수 있다. 따라서 사회적 자본 형성을 위한 교육서비스가 제공될 경우 이 교육서비스를 통하여 달성해야 할 최소한의 성취수준을 설정하고 이를 달성할 수 있도록 지원을 제공하는 것을 중요한 교육투자의 방향으로 설정할 수 있다. 그러나 사회적 자본의 특성상 이렇게 명확한 근거를 가지고 평가를 실시하고 그에 따른 교육산출 평등을 추구하는 것이 쉽지는

않다. 교육서비스에 참여한 대상자들이 보여주는 사회적 자본에 대한 이해라든지 지적 수준 정도를 학업성취로 평가한다면 사회적 자본이 제대로 형성되었는지 판단할 수 있는 자료로 활용되기 어렵다. 사회적 자본은 사회현장에서 개개인들이 개인 또는 타인과의 관계에 축적하는 자본이기 때문에 단순한 학업성취도 평가의 방식으로는 사회적 자본 형성 정도를 평가하는 것은 불가능하기 때문이다. 이런 관점에서 사회적 자본의 결과 평등을 추구하는 문제는 쉽지가 않다. 따라서 우선적으로는 결과평등보다는 사회적 자본 형성을 위한 기회균등이나 질의 평등에 교육투자의 우선권이 주어져야할 것으로 생각된다.

평등과 함께 고려되어야한 교육의 가치는 효율이다. 여기서 효율은 생산의 효율성 즉, 투입된 것보다 더 많은 산출을 얻을 수 있는 방법을 활용하여 투자의 효율성을 높이는 논리를 의미한다. 따라서 효율을 추구한다는 것은 매우 경제적인 의미를 갖기 쉽다. 즉, 투입 단위당 부가적인 산출단위를 구하려고 노력하는 것이 효율을 추구하는 것으로 볼 수 있고 이는 수월성의 개념과 연결된다.

그러나 교육의 상황에서 효율을 추구하는 것은 쉽지가 않다. 교육은 투자에 비해 산출을 명확하게 추출해내는 것이 쉽지 않은 활동이기 때문이다. 이런 의미에서 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 효율을 산출하고 이를 높이기 위한 방안을 찾는 것은 쉬운 일이 아니다. 사회적 자본의 산출 또는 생산을 파악하기가 쉽지 않기 때문이다. 더군다나 사회적 자본은 그 특성상 더욱 생산 또는 산출을 파악하는 것이 쉽지 않은 자본이라는 점에서 효율 추구의 어려움은 가중된다.

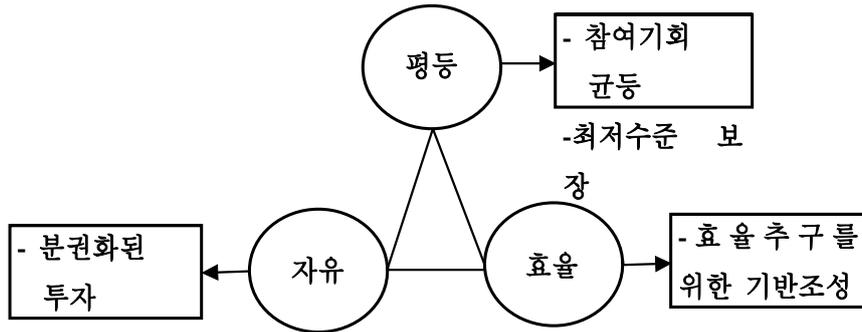
한국의 경우 현 수준에서 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 효율성을 평가하고 이를 높이기 위한 방안을 마련하는 것은 시기상조이다. 아직 사회적 자본 형성을 위한 교육투자가 체계적이지 못할 뿐만 아니라 사회적 자본의 산출 또는 생산의 개념에 대한 합의된 의견이 존재하지 않기

때문이다. 따라서 우선적으로는 이런 문제를 해결하기 위한 단계로 사회적 자본의 형성을 위한 교육투자의 효율성에 대한 연구와 이에 대한 전문가들의 합의된 의견을 도출하는 작업이 우선되어야 할 것이다.

교육과 관련된 중요한 가치 중에 마지막은 자유이다. 우선 자유를 구체적 개념으로 이해하기 위한 방식으로 선택 기회의 자유를 고려할 수 있다. 선택 기회의 자유는 대상자들이 선택할 수 있는 교육서비스의 기회를 확대하고 다양화하는 것을 의미한다. 대상자들이 자신들이 원하고 가능한 방식으로 제공되는 교육서비스에 접근할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해서는 교육서비스에 대한 투자 권한이 분산되는 것이 필요하다. 보다 다양한 기관에서 관련된 투자를 진행할 수 있도록 함으로써 다양한 투자 방식과 내용이 나타날 수 있고 이는 대상자의 선택 기회를 확대하는 결과를 발생시키기 때문이다.

사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 방식에서도 이는 동일하게 적용될 수 있다. 자유를 추구해야 할 중요한 가치로 수용한다면 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 역시 중앙정부의 권한 집중 형태로 정책이 추진되기 보다는 보다 분권화된 형태로 운영되는 것이 필요하다. 따라서 기존의 교육청이라든지 또는 지자체 등을 활용하여 사회적 자본 형성을 위한 교육투자를 자율적으로 추진할 수 있도록 하고 이에 대한 예산지원을 중앙정부에서 제공하는 방식으로 사회적 자본 형성을 위한 교육투자가 이루어져야 할 것이다. 이상의 논의를 정리하면 아래의 그림과 같다.

[그림 V-1] 교육의 가치와 투자 방향



2. 교육투자의 운영 원리

교육투자는 특정 교육목적을 달성하기 위하여 국가, 공공단체, 민간단체 등에서 필요한 재정적 자원을 투입하는 활동이라고 정의할 수 있다. 따라서 교육투자는 대상자입장에서 보면 투자이지만 공급자입장에서는 지출이 된다. 여하튼 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 역시 사회적 자본 형성 및 지원이라는 목적을 달성하기 위하여 국가, 공공단체, 민간단체 등에서 필요한 재정적 자원을 투입하는 활동이라고 정의할 수 있다.

교육투자와 관련되어 운영 원리라는 것은 교육투자를 위한 관련된 활동을 운영하기 위한 기본적인 방안들이라고 할 수 있다. 교육투자가 재정적 자원을 투입하는 활동이라는 점을 감안한다면, 운영 원리 역시 재정적 자원을 마련하고 지출하는 일련의 운영 과정과 관련이 깊다고 할 수 있다. 즉, 운영 원리는 교육투자를 위한 일련의 재정적 자원 마련 및 이를 배분하고 지출하는데 관련되는 원리들이라고 할 수 있다. 따라서 교육투자를 위한 운영 원리는 재정적 자원 확보, 분배, 지출이라는 3개의 영역으로 구분하여 생각할 수 있다.

우선 재정적 자원 확보의 측면에서 보면, 기본적으로 재원의 충족성과 자구성이 중요한 운영 원리가 될 수 있다(윤정일, 2004). 재원의 충족성은 교육투자의 목적을 달성할 수 있을만큼 충분한 재원이 확보되어야 한다는 것을 의미하고 자구성은 투자기관에서 스스로 재원을 마련하여 운영할 수 있을 정도의 능력 또는 권한을 확보해야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해서는 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 총액수요를 정확하게 판단하는 것이 필요하다. 즉, 어느 정도의 재원이 필요로 하는지를 객관적 근거를 통하여 총액수준에서 판단하고 이를 예산구성에 반영하는 것이 요구된다. 만약 필요한 만큼의 예산을 확보하지 못하게 된다면 이는 재정부족의 상황을 만들게 되고 당초에 의도한 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 목적을 달성하기 어렵게 한다. 따라서 필요한 만큼의 예산을 확보하기 위하여 우선적으로 총량 수준에서 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 예산이 어느 정도 되어야 하는지를 판단할 필요가 있다.

교육투자의 재정적 자원 확보의 차원에서 또 하나 중요한 운영 원리는 자구성이다. 자구성은 재정지원을 하는 기관에서 자신들이 필요로 하는 경비나 재정적 자원을 스스로 조달할 수 있어야 한다는 원리를 의미한다. 특히 이는 앞서 교육이 추구하는 가치에서 자유를 보장하기 위한 운영 원리이기도 하다. 지방자치단체에서 중앙에서 교부하는 교부금을 제외하고 나머지 경비는 나름대로 자신의 예산 범위에서 마련할 수 있는 능력을 갖추어야 한다는 것을 의미한다. 이렇게 되어야 교육의 자율성과 다양한 교육을 추구할 수 있는 기본적인 조건이 확보된다고 할 수 있다. 이는 결국 지방예산에서 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 관련 예산을 확보해야 한다는 것을 의미한다. 사회적 자본의 효과는 국가 수준에서 발생되기 보다는 개인, 마을 지역 수준에서 발생하는 것이라고 할 수 있다. 국가 수준에서는 총량적 관점에서 경제적 발전 정도라든지 GDP의 증가라든지 이런 부분으로 사회적 자본의 효과를 볼 수 있다. 그러나 개인이나 마을 또는

지역수준에서 보면 보다 다양한 지표들을 통한 사회적 자본 효과의 검증이 다양한 연구들에 의하여 이루어졌다. 따라서 사회적 자본 형성의 일차적인 효과는 개인이나 마을 또는 지역에서 갖는다는 점을 감안한다면 예산 확보의 관점에서 지자체나 교육청 등이 스스로 예산을 확보하고 운영하기 위한 자구성이 충족될 필요가 있다.

재정 배분의 측면에서 보면 효율성과 공정성이 중요하다(윤정일, 2004). 자원배분은 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 규모를 다양한 조건에 의하여 구분하는 것을 의미한다. 여기에서 다양한 조건이라는 것은 교육청의 규모, 지자체의 인구비율 등의 조건을 의미한다. 즉, 중앙정부에서 마련한 재원을 지방으로 교부하기 위하여 재정의 규모를 결정하기 위한 요소들을 다양한 조건이라고 할 수 있다.

효율성은 최소한의 투자로 많은 효과와 산출을 얻기 위한 운영 원리로 예산의 효율적 배분은 예산을 최소한으로 배분하여 가장 큰 효과를 내는 방향으로 교육투자를 운영한다는 것을 의미한다. 그러나 이런 효율성은 실제로는 추구하여 달성하기 어려운 운영 원리이다. 이는 앞서 추구해야 할 가치에서 논의한 바와 같이 사회적 자본이 과연 어떻게 그 산출을 측정하고 객관화할 수 있는가의 문제와 결부된다. 또한 효율성을 추구하다 보면 점차 자유의 가치가 훼손되기 쉽다. 중앙정부의 교부규모를 특정 기준에 의하여 특히 성과나 산출이라는 효율의 관점에서 결정하려고 할 경우 그만큼 지방은 자체의 다양한 프로그램이나 투자를 추진하기 보다는 중앙정부의 요구나 방향에 따라가는 방향으로 교육투자결정을 하게 된다는 점에서 지방의 자율성이 제한되는 부정적 효과가 발생된다. 따라서 운영 원리로서 효율성은 그 개념은 간단하지만 실제로 이를 교육상황에 적용하거나 특히 사회적 자본의 상황에 적용하는 것은 매우 어려운 일이다. 따라서 중앙정부의 경우에는 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 자율성을 최대한 보장하는 방향으로 정책을 추진하는 것이 필요하다. 지방의 자

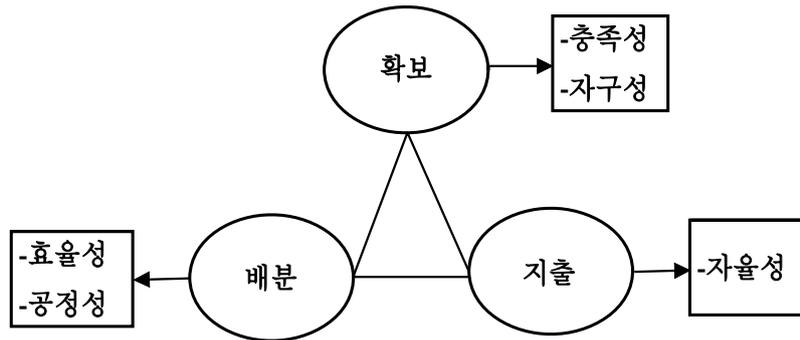
율성을 최대한 보장하더라도 예산을 교부하는 중앙정부의 권한이 존재하는 한 지방의 자율성은 제한되기 마련이기 때문이다. 따라서 우선적으로는 재정을 배분하기 위한 기본적인 원칙을 명쾌하게 설정하고 이에 따라 배분하는 절차를 정착시키면서 지방에게는 최대한의 자율성을 갖도록 유도하는 것이 바람직할 것이다.

배분에 있어서 공정성은 자원을 배분함에 있어서 공평함 또는 정당성을 의미한다. 따라서 공정성은 평등의 원리와 매우 밀접한 관련성을 갖는다. 따라서 배분에 있어서 공정성을 추구한다는 것은 기회의 균등, 질적 균등, 결과의 균등과 같은 평등의 원리를 반영하여 재정적 지원의 운영 원리를 만들어간다는 것을 의미한다. 따라서 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 배분의 운영 원리는 교육서비스에 다양한 대상들이 참여할 수 있도록 균등한 기회를 보장하도록 자원이 배분되어야 하고 동시에 대상자들의 r 인적 특성들에 의하여 참여가 제한되지 않도록 해야 한다. 또한 대상자들의 특성에 따라 교육의 질이 제한되지 않도록 차등 지원 등의 방식이 적용되어야 한다.

사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 지출측면에서는 자율성이 중요한 고려사항이 된다. 이는 최종적으로 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 지출 활동을 담당하게 되는 교육청이나 지자체에서 재정을 지출하는데 있어서 최대한의 자율성을 확보함으로써 다양한 교육투자를 통한 대상자들의 선택권 제고와 교육투자의 평등성 추구가 가능하기 때문이다.

지출에서의 자율성을 확보하기 위해서는 중앙집권적 특성을 제거하고, 지역의 실정에 맞게 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 기본계획 등을 수립하고 이에 따라 의사결정을 할 수 있도록 자율권을 보장하고, 중앙정부와 지방정부의 역할을 구분하여 사회적 자본 형성을 위한 교육투자에서 상호 역할 차별성을 추구하는 등의 구체적인 운영 방안에 대한 고민과 적용이 필요하다. 이상의 논의를 정리하면 아래의 그림과 같다.

[그림 V-2] 교육투자의 운영 원리



3. 자본으로서 사회적 자본의 특성과 투자 방향

사회적 자본에 분명 자본(capital)이라는 용어가 포함되어 있다는 것은 중요한 의미를 갖는다. 즉, 사회적 연계나 연대 또는 신뢰나 네트워크 등을 통합하여 일종의 경제적 산출을 발생시키는데 활용될 수 있는 자원 중에 하나로 사회적 자본을 보고 있다는 것을 의미한다. 여기서 자원과 자본의 차이점을 생각해볼 필요가 있다. 자원은 활용할 수 있는 가치가 있는 원재료를 의미한다. 반면에 자본은 생산과정 속에서 지속적으로 가치가 증가하며 이미 자원에 다른 자원의 가치가 부합된 동태적 의미의 생산요소라는 점에서 자원과 차이가 존재한다. 예를 들어 노동력과 구체적 노동의 차이를 여기에서 찾을 수 있다. 노동력은 노동을 할 수 있는 능력 또는 힘 등의 자원을 의미한다. 이는 개인에 한정되어 있으며 일종의 저장(stock)의 개념을 갖고 있다. 반면에 구체적 노동은 생산과정에 투입된 인적 자본의 형태로 생산과정에 따라 가치가 부가되고 다른 자원과 결합되는 등의 유량(flow)의 특성을 갖고 있다(Nitzan, 1998). 따라서 사회적 자본은 단지 사회적 자원으로서 저장의 개념이 아니라 생산요소간의 결합이

이루어지고 다양한 생산과정에서 그 역할을 수행하고 있는 유량의 개념으로 파악해야 한다.

저량과 유량의 개념은 또 다른 관점에서 해석이 가능하다. 개인에게 한정되어 제한된 개념으로 보는 관점의 경우 저량의 관점이 관련된다. 즉, 개인이 가지고는 있으나 아직까지 사회적 관계라든지 생산과정에 투입되지 않아 잠재되어 있는 형태의 능력인 것이다. 이를 보유능력 또는 잠재능력이라고도 한다(권대봉, 1997). 반면에 유량의 개념은 발휘능력이라고 할 수 있다. 즉, 사회적 관계나 생산관계 등을 통하여 저량의 능력이 유형의 개념으로 변화되면서 실제로 능력이 발휘되는 수준으로 변화하는 것이다.

이상과 같은 저량과 유량의 개념에서 보면 사회적 자본은 개인들이 보유하고 활용하지 않을 경우에는 일종의 개인의 능력으로 제한되는 저량의 개념이지만 실제로 사회적 자본의 본질에 맞게 활용되고 발휘될 경우 이는 유량으로서 자본의 의미에 부합되는 뜻을 가지게 된다.

사회적 자본이 유량이 된다는 것은 어떻게 보면 사회적 서비스로 사회적 자본이 변화되는 것이며 개인에 한정되어 존재하기 보다는 관계에 존재하는 특성을 갖는다. 즉, 개인들간의 사회적 연계는 개인이 갖고 있는 자본이 아니라 이미 일종의 상호간의 연계서비스로서 작용하고 있으며 동시에 네트워크에 존재하는 것이지 한 개인이 보유하고 있는 것으로 보기 어렵다는 것이다.

이런 특성을 갖는 사회적 자본을 형성하기 위한 교육투자의 기본 방향은 사회적 자본을 형성하는데 있어서 개인들의 능력이나 저량의 개념으로 보기 보다는 발휘되고 생산과정이나 사회적 서비스로서 작동해야 하는 유량의 개념 또는 발휘능력의 개념으로 바라보아야 한다는 것이다. 따라서 사회적 자본 형성을 위한 교육투자는 개개인의 능력을 향상시키기 위한 투자방향 보다는 관계를 만들고 이런 관계 속에서 상호 관계의 질을 높이고 관계를 지속해나가는데 초점을 두고 이루어져야 한다는 것이다. 단지

대화를 보다 잘하기 위한 청취능력을 키운다든지, 문화단체에서 제공하는 문화공연에 가족들이 참여하도록 하여 가족간의 유대감을 높이 등의 방식은 저량의 관점에서 사회적 자본을 볼 경우 가능한 방법이다. 따라서 관계를 만들고 관계를 지속하고 관계의 질을 높이는데 초점을 두고 또한 사회적 자본이 발휘될 수 있는 공간을 만들고 기회를 제공하는 방향으로 교육투자의 방향이 설정될 필요가 있다.

제2절 실천적 교육투자 방안

1. 교육투자의 기본 원칙과 방향 설정

앞서 교육투자를 하기 위한 기본 가치 및 운영 원리에 대한 논의를 전개하였다. 이런 기본 가치 및 운영 원리에 기초하여 사회적 자본 형성을 위한 교육투자 방안을 다음과 같이 제시할 수 있다.

우선 평등, 효율, 자유 가운데 평등에 우선적 초점을 두어야 한다. 사회적 자본은 소득이나 사회경제적 지위에 의하여 영향을 받을 수 있는 자본이라는 점에서 사회적 자본 형성을 위한 교육기회에 대한 접근 기회의 평등이라든지 질의 평등이 우선적으로 추구되어야 한다. 이를 위하여 우선적으로는 중앙정부에서 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 중요 재원을 제공하고 최소한의 경비를 설정하여 그 기준 이상의 재원을 투입할 수 있도록 체제가 마련되어야 한다. 즉, 사회적 자본 형성을 위하여 요구되는 재정적 부담의 최저수준을 파악하고 그 이상을 정부에서 책임짐으로써 교육서비스에 대한 대상자들의 접근을 보다 용이하게 하는 것이다.

또한 소외계층이나 각종 조건에 의하여 교육서비스에 참여하지 못하는 사람들에게 대한 우선적 배려가 고려되어야 한다. 특히 소외계층 등에 대한 사회적 자본 형성 교육투자는 중앙정부에 의하여 보다 적극적으로 추진되

는 정책이 되어야 한다. 지자체 수준에서도 나름대로 지역의 소외계층의 사회적 자본 형성을 위한 투자를 진행할 것으로 예상된다. 그러나 교육의 평등의 측면에서는 기본적으로 중앙정부의 적극적인 개인과 교육투자의 노력이 필요하다. 영국과 같은 경우에도 소외계층의 개발을 위한 정책은 지자체 보다는 중앙정부에서 직접 챙김으로써 보다 효과적인 정책 입안을 유도할 수 있다(현영섭, 2008).

그리고 사회적 자본 형성을 위한 교육투자는 교부금 형태의 재정 운영 제도가 필요하다. 교육이 추구해야하는 중요한 가치 중에서 자유의 측면과 이를 통한 다양한 지원 사업 개발 및 적용을 통하여 다양한 교육기회의 평등성을 추구할 수 있다. 즉, 중앙정부의 재정적 지원을 교부금 제도 형태로 지방교육청이나 지자체에 제공함으로써 지방교육청이나 지자체에서 나름대로의 상황에 따라 자율성을 발휘하여 사회적 자본 형성을 위한 다양한 프로그램을 운영할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

또한 이런 방식을 통하여 지출에서의 자율성을 확보하는 것 역시 중요한 사회적 자본 형성을 위한 투자방안의 기본 방향이 될 수 있다. 이는 역시 지자체나 지방교육청에게 자율권을 부여하기 위한 교부금 형태의 교육투자 방향이 적절한 것으로 평가된다.

사회적 자본 형성을 위한 실천적 교육투자 방향 중에 하나는 교육에 대한 균등접근의 원리를 충실하게 반영할 수 있도록 투자를 추진하는 것이다. 사회적 자본의 형성을 계층이나 소득 등과도 밀접한 관련성을 갖고 있으며 상위계층일수록 사회적 자본의 형성에서 유리한 위치를 점할 수 있다. 따라서 사회적 자본 형성을 위한 교육서비스를 위한 교육투자는 교육대상자들이 참여할 수 있는 최저수준의 교육비를 보장하는 방향으로 교육투자가 진행되어야 한다.

이를 위해서는 교육투자의 기본 방향이 사회적 자본 형성을 위한 최저 교육비를 중앙정부에서 지원하는 교부 및 보조제도로 운영되는 것을 포함

할 필요가 있다. 즉, 중앙정부의 교육비 교부제도 및 기본 또는 최저교육비 보조로 교육투자 방식으로 진행되는 것이 필요하다.

교육비 교부제도는 중앙정부에서 사회적 자본 형성을 위한 정책을 지방정부에 위임한다는 것을 의미한다. 즉, 지방교육청이나 지자체 수준에서 사회적 자본 형성을 위한 정책을 구체적으로 추진하고 이를 중앙정부에서 지원하는 것이다. 물론 소외계층을 중심으로 하는 사회적 자본 형성을 위한 정책은 중앙정부에서 직접 관여할 필요는 존재한다. 국가적 수준에서 발생하는 소외계층 문제에 대처하고 이를 사회적 자본이라는 방식으로 해결하기 위하여 국가 전체 수준에서 정책을 추진할 필요도 존재하기 때문이다. 따라서 이원적인 방식으로 추진되는 것도 고려할 수 있다.

최소교육비 지원은 마치 학교의 등록금을 지원하듯이 사회적 자본 형성을 위한 프로그램 참여에 필요한 비용을 지원하는 방식이다. 이는 사회적 자본 형성을 위한 프로그램의 저변 확대를 위하여 참여초기 비용을 감소시키는 효과를 발생시킬 수 있고 이를 통하여 사회적 자본 형성 프로그램에 참여하도록 대상자들의 동기부여도 가능하다.

2. 사회적 자본 영역에서의 교육투자 프로그램

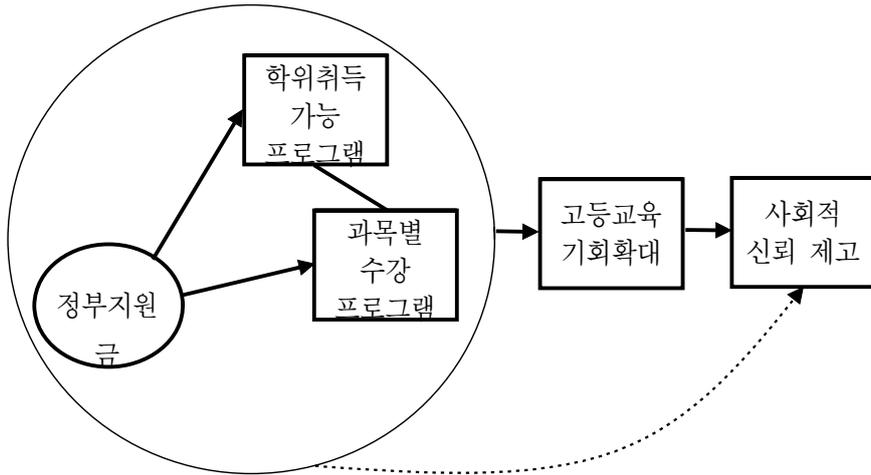
기본적으로 학력이 증가할수록 사회적 자본의 형성이 긍정적 방향으로 진행된다는 선행연구들의 실증적 결과를 바탕으로 교육투자의 일차적 방향이 다양한 계층의 학력 신장을 위한 평생학습 기회 확대로 구체화될 수 있다. 한국의 경우 점차 고등교육이수자의 비율이 높아지고 있기는 하지만, 전체적으로는 고등교육이수자보다는 중등교육단계이하의 학력을 가진 인구가 다수 차지하고 있다. 이들에게 평생학습의 관점에서 지속적 학력 취득의 기회를 확대하고 학력 취득 자체뿐만 아니라 고등교육 수준에 해당하는 교육프로그램에 자유롭게 참여할 수 있도록 교육투자를 확대함으로써 사회적 자본 형성에 긍정적 결과를 가져올 수 있다. 즉, 한편으로는

학력취득이 가능한 형태의 프로그램과 다른 한편으로는 학력취득이 반드시 목적이 되지 않는 형태의 고등교육기회 증가를 지원하는 프로그램이 동시에 진행되도록 하는 것이다. 이는 보다 현실적으로는 학력취득이 가능한 프로그램을 실시하되 그 안에서 보다 자율성을 갖고 학력취득이 목적이 아니더라도 본인이 원하는 경우 다양한 학습 프로그램에 참여할 수 있도록 하는 부분이 포함되도록 하는 것을 의미한다.

예를 들어, 대학의 정규교육과정을 개방하도록 하고 이런 부분을 강화할 수 있는 평생학습중심대학을 확대하는 것이 구체적인 정책 대안이 될 수 있다. 기존의 입학형식이 아니더라도 대학에서 가능한 방법으로 학위 취득의 기회를 열어줄 수 있는 교육학력개방을 위한 교육정책을 수립하여 추진하는 것이다. 이를 선도적으로 추진할 수 있는 대학을 평생학습중심대학으로 선정하고 지원액의 규모도 보다 확대하는 것이 필요하다. 현재는 대학마다 약 1억 원 정도의 예산이 지원되고 있어서 실효성 높은 프로그램 운영에 한계가 존재한다.

또한 과목별로 수강료를 받을 수 있도록 제도를 개선함으로써 일반인들이 반드시 학위과정을 위한 학점 취득이 아니라 자신들의 전문성 향상을 위한 프로그램 참여를 유도하는 것을 고려할 수 있다. 전산학과의 컴퓨터 일반 교육과정이 1학기에 30만원이라고 한다면 일반인들도 30만원을 내고 이 과목을 수강할 수 있도록 개방하는 것이다. 그리고 소득이 적거나 나이가 많은 소외계층의 경우에는 정부에서 수강료를 지원하는 방안을 적극적으로 고려할 수 있다. 전액을 보상하는 것이 바람직하지만 예산의 한계상 단계적으로 지원금액을 확대하는 것도 고려할 수 있다. 이런 방식의 지원은 학습자에 대한 지원이 될 뿐만 아니라 대학재정을 개선하기 위한 시간접적인 지원책으로도 평가된다.

[그림 V-3] 고등교육기회 확대를 통한 사회적 신뢰 제고 방안



또한 공공부문에 대한 대국민의 신뢰를 향상시킬 수 있는 간접적인 효과(위의 그림에서 점선 부분)를 기대할 수 있다. 평생학습시대에서 고등교육을 받을 수 있는 기회를 국가에서 지원한다는 것은 정부나 대학 등의 공공기관에 대한 국민의 신뢰를 향상시킬 수 있는 요소가 될 수 있다.

다만 여기서 유의해야할 점은 사회적 신뢰 중 공공부문에 대한 신뢰는 학력이 증가할수록 오히려 신뢰가 낮아지는 경향도 나타난다는 점이다. 따라서 공공부문에 대한 신뢰를 학력의 증가와 함께 향상시키기 위해서는 보다 정교한 투자접근이 요구된다. 우선 공공기관의 투명성을 높이고 이를 교육의 방법으로 대국민에게 알리는 것이 필요하다. 이를 위하여 고등교육확대를 위한 평생학습 지원 정책에서 이 프로그램의 고등교육과정으로 정부의 투명성이라든지 공공정부의 투명성이라는 교육과정을 신설하도록 요구하고 이 과목에서 한국 공공부문의 부족한 점과 다른 국가에 비해 우수한 점 등에 대한 인식을 객관적으로 할 수 있는 기회를 학습자에게

제공함으로써 학력과 함께 공공부문에 대한 객관적 시각을 강화하고 공공부문에 대한 신뢰를 향상시킬 수 있다. 공공부문에 대한 비판적 시각은 매우 중요하지만 이런 비판적 시각도 객관적이고 확실한 근거에 기반하여 형성되는 것이 건전한 비판문화와 공공부문의 질 제고를 유도할 수 있기 때문이다.

또한 사회적 자본 형성을 위한 중요한 방법 중에 하나로서 사회단체, 학습을 중심으로 하는 동아리, 지역사회교육 단체 등의 참여와 이 단체에서 이루어지는 학습의 중요성이 강조된다. 즉, 이런 단체활동을 통하여 다양한 학습기회에 노출될수록 단체 참가자들은 사회적 자본으로서 신뢰의 정도가 향상되는 것으로 볼 수 있다.

사회적 단체 또는 단체 활동을 통한 학습기회에 노출이 강화될수록 타인과 단체에 대한 신뢰가 향상된다는 연구 결과들도 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 방향을 설정하는데 중요한 시사점을 제공한다. 따라서 사회적 자본 형성을 위한 교육투자의 방향 중에 하나는 시민사회단체의 형성 및 단체 안에서 이루어지는 학습기회를 확대하도록 지원하는 것이다.

시민사회단체는 시민들이 자체적이고 자율적으로 추진함으로써 정부에 대한 비판적 시각을 제공하고 민주사회의 새로운 의견 제시 창구로서 역할을 수행한다는 점에서 중앙정부나 지자체의 영향력에서 자유로워야 한다는 것이 기본 원칙이다. 즉, 정부의 영향력 하에 시민사회단체가 존재할 경우 이는 객관적으로 시민사회의 의견을 개진하기 어렵기 때문이다. 따라서 시민사회단체에 대한 지원 매우 조심스럽게 이루어져야 할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 시민사회단체에서 다양한 학습이 발생할 수 있도록 유도하기 위하여 관련분야에 대한 정책적 투자가 이루어져야 한다. 예를 들어, 우수학습시민단체라든지 우수학습커뮤니티 등의 시상을 실시하는 것을 생각해볼 수 있다. 이미 평생학습 동아리에 대한 시상 제도가 운영되고 있기는 하지만 이는 말 그대로 평생학습이 주요 목적인 동아리를 대

상으로 한다는 점에서 차이가 존재한다. 우수학습시민단체라든지 우수학습커뮤니티 등의 시상은 학습을 통하여 개인, 조직, 지역사회 수준에서 사회적 자본의 형성의 효과를 발생시키는데 기여를 한 것으로 평가되는 단체를 대상으로 시상을 하게 된다. 그리고 시상에 따른 부상을 파격적 수준으로 제공함으로써 상의 실효성을 높이는 것도 필요하다.

시상제도와 함께, 정부 등의 공공기관에서 지원을 제공할 수 있는 단체에 대한 지원을 확대하는 정책을 추진할 수 있다. 즉, 공무원의 자원봉사 단체라든지, 각종 동호회 등에 대한 학습활동 지원금을 제공하는 것이다. 일반 기업의 경우에도 사내학습동호회나 각종 동아리를 대상으로 활동자금을 직접 제공하는 경우도 적지 않다. 따라서 공무원으로 구성된 단체를 대상으로 정부차원에서 활동자금을 지원하는 등의 방법을 통하여 단체활동을 활성화하고 학습으로 연계될 수 있도록 유도함으로써 단체나 조직활동에 의한 사회적 자본 형성을 생각해볼 수 있다.

또한 학습이 발생될 수 있는 거점을 전국에 형성하는 것을 고려할 수 있다. 이런 전략은 무형식 또는 비형식의 학습을 발생시킬 수 있는 단체 또는 단체를 형성할 수 있는 거점을 만들어보자는 정책이다. 영국의 Kent-Thames 지역의 Bluewater에 있는 학습상점(Learning Shop)의 경우 이와 유사한 사례로 벤치마킹을 할 수 있다. 물론 Bluewater의 학습상점은 지역의 소매상업과 관련된 직업교육을 실시하기 위하여 만들어진 학습거점이라는 점에서 차이는 있으나 이런 학습상점이 지역의 학습거점으로서 역할을 수행할 뿐만 아니라 이 학습상점에서 학습을 진행하면서 일종의 학습동아리가 만들어지고 이를 통하여 지역주민간의 신뢰 향상, 지역정부의 정책에 대한 신뢰 향상 등의 사회적 자본 형성에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 것으로 판단된다.

한국의 경우에도 지역의 상황에 따라 학습프로그램에 참여할 수 있는 학습거점을 형성하는 것이 필요하다. 특히 최근 평생학습도시와 같이 학

습을 중심으로 도시의 모습이 재편되는 운동이 착실하게 진행되는 현재 상황에서 평생학습도시를 우선 대상으로 삼아 학습상점과 같은 학습거점을 만들 수 있도록 재정 지원을 실시하는 것을 고려할 수 있다. 또한 학습이나 사회적 자본의 형성이 낙후된 지역을 대상으로 우선적으로 학습상점 운영을 위한 지원을 제공하는 방법도 고려할 수 있다. 이는 수월성과 평등성이라는 관점에서 구분되는 접근 방법이다. 수월성을 강조할 경우 이미 학습과 관련된 여건이 우수한 평생학습도시와 같은 지역을 대상으로 학습상점을 통한 사회적 자본 형성의 전략을 펼칠 수도 있고 반면에 평등성을 강조하는 경우에는 낙후지역이나 소외지역을 대상으로 우선적으로 전략을 운영할 수 있다. 기본적으로는 사회적 자본의 사회적 불평등성의 문제를 야기시킬 수 있는 소지가 존재한다는 점에서 평등성의 원리를 중심으로 정책을 추진하는 것을 고려할 수 있다(Field, 2003; Staveren & Knorringa, 2008). 따라서 학습이나 사회적 자본의 소외지역이나 낙후지역을 대상으로 학습상점 전략을 적용하는 것이 바람직할 수 있다.

학습상점은 지역의 중요 관련 산업을 중심으로 지역주민이 자유롭게 학습할 수 있도록 교육과정을 개발하고 학습을 지원할 수 있는 인프라를 제공할 수 있어야 한다. 그리고 학습을 통하여 만들어진 단체를 일종의 실천공동체(Community of Practice: COP)의 모습으로 발전시켜 학습이 지속적으로 발전하면서 공동체 구성원 개개인, 공동체, 지역정부 등의 수준에서 사회적 자본의 형성이 이루어질 수 있도록 학습과 교류가 발생되도록 유도한다. 실천공동체는 학습을 강의실에서만 하는 것이 아니라 실제 경험을 통하여 학습할 수 있는 방법을 사용하는 동시에 학습한 것을 활용하고 실천해보는 과정까지 포함할 수 있다는 점을 반영하는 표현이다. 따라서 학습상점에서 실천공동체가 효과적으로 작동하기 위해서는 무형식 또는 비형식 학습이 실천공동체의 다양한 활동을 통하여 발생할 수 있어야 한다. 이런 실천공동체의 조건이 충족되기 위하여 재정적 지원 등의

정책이 필요하다. 학습상점이라는 인프라의 구축, 지역중심의 교육과정 개발 및 운영, 실천공동체 운영 지원 등에 대한 지원이 이에 포함된다.

마지막으로 자원봉사와 관련된 사회적 자본 형성 지원 프로그램을 운영하는 것을 고려할 수 있다. 선행연구들의 분석 결과, 의무적으로 또는 강제적으로 자원봉사활동과 관련되는 사전 교육에 참여시키는 것은 오히려 동기 저하를 가져온다는 해석이 가능하다. 따라서 자원봉사활동을 자발적으로 선택하여 참여하도록 교육과정을 운영하는 것이 필요하다. 또는 사회시민기관을 활용하여 교육에 대한 참여를 원하는 사람의 자율 의지에 의하여 결정할 수 있도록 함으로서 자원봉사활동 참여 동기를 활성화할 수 있다.

초등학교 수준에서의 학교자원봉사, 지역자원봉사, 자원봉사교육 등의 사전자원봉사활동에 대한 경험과 학습을 실시함으로써 그 효과가 성인의 단계에서도 지속될 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 자원봉사와 같은 사회적 자본의 형성을 위해서 보다 효율적인 교육지원방식은 성인 단계에서의 지원뿐만 아니라 초등학교와 같이 어린 나이에 보다 적극적이고 체계적으로 실시하는 것이다.

참고문헌

- 고창근(2000). 초등학생의 민주시민의식에 관한 연구: 제주도내 초등학생 5·6학년생을 중심으로. 제주대학교 석사학위논문.
- 구혜정(2002). 사회적 자본을 형성하는 대안적 평생교육 탐색. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 권대봉(1997). 산업교육론. 서울: 문음사.
- 권순미(2000). 청소년 자원봉사활동의 지속성에 영향을 미치는 요인에 대한 탐색연구. 서울여자대학교 석사학위논문.
- 김경근 (2000). 가족 내 사회적 자본과 아동의 학업성취. 교육사회학연구, 10(1), 21-40쪽.
- 김경식, 안우환 (2003). 학업성취 결정요인으로서 가족의 사회적 자본 탐색. 교육학논총, 24(1), 81-99쪽.
- 김남선, 안현숙(2006). 평생학습도시 관련변인의 사회자본 영향에 관한 연구: 안동시와 영천시 사례. 한국지역사회생활과학회지, 17(2), 113-124쪽.
- 김만중(2006). 민주시민교육의 관점에서 본 초등학생의 민주시민의식 연구. 경인교육대학교 석사학위논문.
- 김상민(2005). 주민환경운동과 사회적 자본의 상호작용에 관한 연구: 서울시 마포구 "성미산 배수지 건설 반대운동"을 사례로. 시민사회와 NGO, 3(2), 155-237쪽.
- 김솔(2005). 정치참여교육 활성화에 관한 연구: 젊은 세대의 정치참여에 대한 실증적 분석을 중심으로. 이화여자대학교 석사학위논문.

- 김예숙(2002). 학생상담자원봉사자의 봉사의식과 자아존중감이 봉사활동 지속성에 미치는 영향. 동아대학교 석사학위논문.
- 김우식(2006). 연결망, 불평등, 위법행동. 한국사회학, 40(5), 29-60쪽.
- 김진호(2005). 경기·인천지역 초등학생들의 민주시민의식에 관한 조사 연구. 경인교육대학교 석사학위논문.
- 김현미(2005). 초등학생의 민주시민의식 연구: 제7차 교육과정을 중심으로. 이화여자대학교 석사학위논문.
- 류혜영(2007). 민주적인 경험이 시민성의 태도 및 실천성에 미치는 영향. 이화여자대학교 석사학위논문.
- 문재우, 강유진, 하희주(2004). 초등학생 자원봉사 실태 및 참여에 영향을 미치는 요인. 한국청소년연구, 15(2), 215-245쪽.
- 박성업(2004). 고등학생들의 학교급별 임원경험과 민주시민의식의 관계. 명지대학교 석사학위논문.
- 박희봉 외(2003). 한국인의 신뢰 수준 및 영향 요인. 서울: 한국정책학회.
- 송경재(2006). 사이버커뮤니케이션과 사회자본 ; 자발적인 시민참여 사이버 공동체의 사회적 자본에 관한 사례연구. 사이버커뮤니케이션학보, 19, 221-255쪽.
- 양관수(2003). 초등학생의 민주시민 의식에 관한 연구: 제주도내 초등학생 5·6학년생을 중심으로. 제주교육대학교 석사학위논문.
- 윤정일(2004). 교육재정학원론. 서울: 세영사.
- 이경희(2002). 초등학생 자원봉사 실태 및 체험식 사전교육 프로그램의 효과 분석. 서울여자대학교 석사학위논문.
- 이규목, 이준미(2004). 도시공원녹지관리의 자발적 공동체내 사회적 자본 형성 요인에 관한 연구. 국토계획, 39(2), 271-284쪽.
- 이병수(2000). 자원봉사활동에 대한 의정부 시민의식조사연구. 한국비영리학회 학술대회 자료집, 129-139쪽.

- 이재윤(2001). 초등학생의 민주시민의식에 관한 조사 연구. 공주대학교 석사학위논문.
- 이용순(2007). 자원봉사활동의 지속성 요인에 관한 연구. 한양대학교 석사학위논문.
- 이재민(2004). 自願奉仕活動 滿足에 影響을 미치는 要因에 관한 研究 : 서울特別市 江西歐 成人 自願奉仕者를 對象으로. 연세대학교 석사학위논문.
- 이재열 (1998). 민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본. 계간 사상. 여름호.
- 이진형(2004). 중학생의 민주시민의식에 관한 연구: 대전·충남 지역을 중심으로. 공주대학교 석사학위논문.
- 임정모(2004). 청소년 자원봉사활동의 지속성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 경희대학교 석사학위논문.
- 정호영(2006). 사회복지시설 기부행위에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 :기부금액과 기부기간을 중심으로. 숭실대학교 석사학위논문.
- 조선주(2006). 개인의 자원봉사 행위에 관한 분석. 한국비영리연구, 5(1), 73-99쪽.
- 조영하(2007). 사회적 자본 측정 사례분석 및 정책적 함의: 네트워크 및 파트너십 영역. 연구자료 RM 2007-76. 한국교육개발원. .
- 최길한(2003). 고등학교 여학생들의 정치적 지향에 관한 연구. 공주대학교 석사학위논문.
- 최운실(2005). 성인학습자의 평생학습 참여성과 분석. 직업교육연구, 24(3).
- 최정은(2006). 청소년의 사회단체 참여 경험과 참여 동인의 형성 과정. 한국교원대학교 석사학위논문.
- 한정원(2002). 중·고등학생의 자원봉사활동에 관한 연구. 원광대학교 석사학위논문.

- 허선호(2002). 이타행동증진 프로그램이 청소년 자원봉사활동 동기에 미치는 영향. 대구대학교 석사학위논문.
- 홍영란(2005). 사회적 자본의 측정에 관한 고찰. 수탁연구 CR 2005-28. 한국교육개발원 .
- 홍영란 외(2006). 국가발전을 위한 사회적 자본 형성 전략 연구. 기본연구 RR 2006-16. 한국교육개발원.
- 홍영란 외(2008). OECD 학습의 사회적 성과 국제 비교 연구. 기본연구 RR 2008-24-01. 한국교육개발원.
- 현영섭 외(2008). 지역혁신을 위한 RHRD 추진체제 개선 방안 연구. 기본연구 RR 2008-20. 한국교육개발원.
- Adler, P. & Kwon, S. W. (2000). Social capital : the good, the bad and the ugly. in E. L. Lesser(ed.)(2000). Knowledge & Social Capital : Foundations & Applications. Boston : Butterworth Heinemann.
- Akdere, M. & Roberts, P. B. (2008). Economics of social capital: Implications for organizational performance. Advances in Developing Human Resources, 10(6), pp.802-1816.
- Alessandrini, M. (2006) Social capital in Australia: The 'Haves' and 'Have-nots'. Australia and New Zealand third sector research: Eighth Biennial Conference.
- Balatti, J., Black, S., & Falk, I. (2007). Technical for social capital outcomes: The case of adult literacy and numeracy courses. Australian Journal of Adult Learning, 47(2).
- Barnard, R. Campbell, D. A., Smith, S. (2003). Citizen Re:Generation: Understanding active citizen engagement among Canada's information age generations. Toronto, Canada: D-Code.

- Blanchflower, D. G. & Oswald A. J. (2000). Well-being over time in Britain and the USA. Working Paper No. 7487. Cambridge, MA : National Bureau of Economic Research.
- Børhaug, K. (2008). Educating voters: Political education in Norwegian upper-secondary schools. *Journal of Curriculum Studies*, 40(5).
- Burt, R. S. (1997). The contingent value of social capital. *Administrative Science Quarterly*, 42.
- Caplan, N., Choy, M., & Whitmore, J. K. (1992). Indochinese refugee families and academic achievement. *Scientific American*, February.
- Carcach, C. & Huntley, C. (2002). Community participation and regional crime. *Trends and Issues in Crime and Crime and Criminal Justice*, no. 222 Australian Institute of Criminology, Canberra.
- Caspi, A., Wright, B. R. E., Moffitt, T. E. & Silva, P. A. (1998). Early failure in the labour market: Childhood and adolescent predictors of unemployment in the transition to adulthood. *American Sociological Review*, 63(6).
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, 94 supplement.
- Colleta N. J. & Cullen, M. L. (2000). Violent conflict and the transformation of social capital : Lessons from Cambodia, Rewanda, Guatemala, and Somalia. Washington, DC : The World Bank.
- Conle, C. et. al. (2000). The asset of cultural pluralism: An account of cross-cultural learning in pre-service teacher education. *Teaching and Teacher Education*, 16.
- Cote, S. & Healy, T. (2001). The Well-being of Nations. The role of human and social capital. Organisation for Economic Co-operation and

- Development, Paris.
- Dagenai, D., Beynon, J., & Mathis, N. (2008). Intersections of social cohesion, education, and identity in teachers, discourses, and practices. *Pedagogies: An International Journal*, 3, 85-108.
- Department of Education, Science and Training(2003). Our universities: Backing Australia's future. Commonwealth of Australia.
- Department of Education, Science and Training(2005). National framework for values education in Australian schools. Commonwealth of Government.
- Department of Education, Training and the Arts(2007). Multi-cultural action plan 2007-2011: Building on the values of inclusion and respect for cultural diversity across Queensland. Government of Queensland.
- EREBUS International(2003). DEST. Evaluation of the discovering democracy programme 2000-2003. A report to the Australian Government Department of Education, Science and Training.
- EREBUS International(2006). Encouraging tolerance and social cohesion through school education.
- Field, J. (2003). Social capital. London: Routledge.
- Fukuyama, F. (1995). Trust : The social virtues and the creation of prosperity. New York : The Free Press.
- Fukuyama, F. (2001). Social capital, civil society and development, *Third World Quarterly*. 22(1).
- Goddard, R. D. (2003). Relational networks, social trust, and norms: A social capital perspective on student' chances of academic success. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25(1).
- Grootaert, C. (1998) Social capital household welfare and poverty in Indonesia. Working Paper. Washington, DC : The World Bank.

- Halpern, D. (1999). Social capital: The new golden goose. Faculty of Social and Political Sciences, Cambridge University. Unpublished review.
- Hansen, M. T. (1998) The Search-Transfer problem : The role of weak ties in sharing knowledge across organization subunits. Working Paper. Boston, MA : Harvard Business School.
- Henderson, A. et al. (2007). Mandated community service in high school and subsequent civic engagement: The case of the "double cohort" in Ontario, Canada. *Journal of Youth and Adolescence*, 36, 849-860.
- Kilpatrick, S., Field, J. & Falk, I. (2001). Social Capital : An Analytical Tool for Exploring Lifelong Learning and Community Development. CRLRA Discussion Paper D13/2001. <http://www.CRLRA.utas.edu.au>
- Knack, S., & Keefer, P. (1997). Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics* 112(4).
- Korbin, J. & Coulton, C. (1997). Understanding the neighborhood context for children and families : Combining epidemiological and ethnographic approaches. In J. Brooks-Gunn, G. J. Duncan & J. L. Aber(eds.). *Neighborhood Poverty*. Vol. II. New York : Russell Sage Foundation.
- Lauglo, J. & Øia, T. (2007). Education and civic engagement: Review of research and a study on Norwegian youths, OECD education working papers, No. 12.
- Leeman, Y. & Ledoux, G. (2003). Intercultural education in Dutch schools. *Curriculum Inquiry*, 33(4).
- Leeman, Y. (2006). Teaching in ethnically diverse schools: Teachers' professionalism. *European Journal of Teacher Education*, 29(3).
- MCEETYA(2007). Measurement Framework for National Key Performance

- Measures. MCEETYA's Performance Measurement and Reporting Task force.
- MCEETYA(1999). The Adelaide Declaration on National Goals for Schooling in the twenty-first century.
- MCEETYA(2008). National Declaration on Educational Goals for Young Australians - Draft.
- MCEETYA, Curriculum Corporation, & Asia Education Foundation(2006). National Statement for Engaging Young Australians with Asia in Australian Schools. Curriculum Corporation.
- Mellor, S. & Ainley, J. (2006). National Assessment Program - Civics and Citizenship Year 6 & 10 Report. MCEETYA.
- Mellor, S., Kennedy, K., & Greenwood, L. (2002). Citizenship and Democracy: Students' Knowledge and Beliefs. Australian Fourteen Year Olds & The IEA Civic Education Study. Commonwealth of Australia.
- Myers, D. (1999). Close relationships and quality of life. in D. Kahneman, E. Diener & E. Schwartz(eds.). Well-Being : The Foundations of Hedonic Psychology. New York : Russell Sage Foundation.
- Narayan, D.(1999). Bonds and Bridges : Social Capital and Poverty. Policy Research Paper 2167. Poverty division, poverty reduction and economic management network. Washington, DC : The World Bank.
- National Economic and Social Forum(2003). The Policy Implications of Social capital: Forum Report No. 28. NESF: Ireland.
- Portes, A.(1998). Social Capital : Its origins and applications in modern sociology. Annual Review of Sociology. 22.
- PRI(2005a). Social Capital as a Public Policy Tool: Project report. Canada: PRI.

- PRI(2005b). Social Capital in Action: Thematic Policy Studies. Canada: PRI.
- Putnam, R. D.(1993). Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy. Princeton : Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling along: America's declining social capital. Journal of Democracy, 6.
- Putnam, R. D.(2000). Social Capital: Measurement and Consequences. OECD.
- Putnam, R. D. et al. (2000). Saguaro Report: Saguaro seminar on civic engagement in America. USA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Rothwell, N., Turcotte, M. & Statistics Canada(2006). The influence of education on civic engagement: Differences across Canada's rural-urban spectrum. Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin, 7(1).
- Schuller, T. (2000). Human and social capital: The search for appropriate technomethodology. Policy Studies, 21(1).
- Schuller, T. (2002). Integrating human/knowledge capital and social capital. OECD 회의자료. Paris: OECD.
- Staveren, I. V. & Knorringa, P. (2008). Beyond Social Capital: A Critical Approach. London: Routledge.
- Stone, W., Gray, M., & Hughes, J. (2003). Social Capital at Work: How family, friends and civic ties relate to labour market outcomes, Australian Institute of Family Studies, Research Paper No. 31.
- Uphoff, N. (2000). Understanding social capital : Learning from the analysis and experience of participation. in P. Dasgupta & I. Serageldin(eds.) Social Capital: A Multifaceted Perspective. Sociological perspective on development series. Washington, DC : The World Bank.
- Warburton, J. & Smith, J. (2003). Out of the generosity of your heart: Are

- we creating active citizens through compulsory volunteer programmes for young people in Australia? *Social policy & Administration*, 37(7).
- Woolcock, M.(1998). Social capital and economic development : Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*. 27(2).
- Woolcock, M.(1999). Social capital : The state of the notion. Paper presented at a multidisciplinary seminar on Social Capital : Global and Local Perspectives. Helsinki. April 15.
- Woolcock, M.(2000). The place of social capital in understanding social and economic outcomes. Proceedings of a symposium organised by OECD and Human Resources Development Canada. Quebec City. March.
- 나카무라 강코(中村吟子)(2007). 本學における一般教養に「ボランティア教育」を導入して(본학에 있어서 일반교양에 「자원봉사교육」을 도입 하여). 東大阪大學・東大阪大學短期大學部教育研究紀要(히가시오오사카대학 히가시오오사카단기대학부 교육연구 기요), 4.
- 사카네 켄지(阪根健二)(2006). 學校ボランティア活動の實態と課題(학교 자원봉사 활동의 실태와 과제). 香川大學教育實踐總合研究(카가와대학 교육실천총합연구), 13.
- 오오노 준코(大野順子)(2005). 地域社會を活用した市民的資質・シチズンシップを育むための教育改革: 地域の抱える諸問題へ關わることの教育的意義(지역사회를 활용한 시민적 자질, 시티즌십을 키우기 위한 교육개혁: 지역의 제 문제와 관련된 교육적 의의). 桃山學院大學總合研究所紀要(모모야마 학원대학 종합연구소기요), 31.
- 카타야기 타케시(片柳健)(2001). マルチ・メディアの學園都市史 Part II: 14の大學による生涯教育で, IT時代をリードする「まちづくり」を通してヒトのココロを育て,市民意識を高める(멀티미디어의 학원도시사II:

14개 대학에 의한 생애교육에서 IT시대를 리드하는 「마을 조성」을 통해 사람의 마음을 키우고 시민의식을 높인다. 飯山論叢(이타야 마논총), 18(2).

코바야시 아키코, 사카이 미와(小林明子, 酒井美和)(2006). 「實踐的ボランティア教育プログラムと参加型學習」試案: 大學生の主体性を引きだす教育實踐を通して(「실천적 자원봉사 교육 프로그램과 참가형 학습」시안: 대학생의 주체성을 세워주는 교육실천을 통해서). 福井縣立大學論集(후쿠이켄리츠대학 논집), 28.