

지역 사회자본의 노인문제 대응*

: 사회적 구성주의 관점에서

Local Social Capital in Responding to Problems of the Elderly
: Focusing on the Social Constructivist Theory

어 유 경** · 김 순 은***

Eo, Yu Gyeong · Kim, Soon Eun

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

본 연구의 목적은 지역 사회자본이 노인문제에 대응하는 방식을 사회적 구성주의의 관점에서 질적으로 탐색하는 것이다. 이를 위해 지역 노인문제 대응의 주요 주체인 공동체와 지방정부의 사회자본을 대상으로, 적극적 노인집단과 소극적 노인집단의 문제에 대응하는 과정을 분석하였다. 상세한 맥락을 파악하기 위하여 성북구라는 단일 지역을 대상으로 단일사례연구의 방법을 적용하였다.

분석 결과, 사회자본의 단위와 노인집단의 특성에 따라 다양한 유형의 사회자본이 다양한 경로를 거쳐 노인문제에 대응하고 있음을 확인하였다. 적극적 노인집단의 문제에는 노인공동체 내부의 약한 결속형 사회자본, 지방정부와의 강한 연결형 사회자본이 대응하였

* 이 논문 또는 저서는 2016년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2925399)

** 서울대학교 행정대학원 박사과정

*** 서울대학교 행정대학원 교수, 서울대학교 한국행정연구소 겸무연구원, 교신저자 (sekim0313@snu.ac.kr)

논문 접수일: 2016. 5.10, 심사기간(1, 2차): 2016. 5.10~2016. 9. 23, 게재확정일: 2016. 9. 23

다. 그러나 적극적 노인이 주민공동체 참여를 통해 문제를 의제화시키기는 어려웠다. 소외된 노인집단의 문제에는 주민공동체 내부의 강한 결속형 사회자본과 거버넌스형 복지공동체의 강한 가교형 사회자본이 대응하였다. 이러한 협력에는 공동체-지방정부간 연결형 사회자본이 긍정적인 영향을 미쳤다.

본 연구가 제공하는 정책적 시사점은 다음과 같다. 먼저, 노인집단은 분리되어 있으며, 소외된 노인집단의 사회자본을 회복시키기 위해서는 소외된 노인 간의 공동체를 형성하도록 지원하는 것이 더 효과적일 수 있다. 또한 지역의 심각한 노인문제에 대응하기 위해서는 노인과 주민과의 사회자본, 공동체 간의 사회자본이 더 중요할 수 있다. 마지막으로 공동체간 협력을 증진하기 위해 지방정부가 초기에 적절한 제도를 설정할 것을 제안하였다.

□ 주제어: 사회자본, 노인문제, 지역 사회자본, 사회적 구성

The purpose of this study is to qualitatively examine the function of local social capital in addressing the problems of the elderly from a perspective of social constructionism. Towards this purpose, this study focused on social capital of communities and a local government and analyzed how social capital responds to them. In order to examine the contexts and the paths of social capital in detail, this study chose Seongbuk-gu as a target of single subject research.

As a result of analysis, it is found that diverse types of social capital work to address the problems of the elderly in many ways, which are determined by units of local social capital and the characteristics of the subgroup of the elderly. For the problem of a group of the active elderly, weak bonding social capital in the community of the elderly and strong linking social capital between the elderly's community and local government responded to it. However, it was difficult for the active elderly to make their problem a local agenda by participating in a community of residents. On the other hand, for the problem of a group of the excluded elderly, strong bonding social capital of a community of residents and strong bridging social capital of 'welfare community' responded to it.

This study provides a few implications for policy design. First, since a group of the elderly is actually divided into several subgroups, it would be more effective to support the excluded elderly in developing their own community in order to recover their social capital. Also, for responding to serious problems of the excluded elderly, social capital between the elderly and residents, or social capital between communities might be more important. At last, it is

suggested for a local government to set up an appropriate institution or norm at the beginning in order to improve cooperation between communities.

□ Keywords: Social capital, Aging problem, Local social capital, Social construction

I. 서론

우리나라는 고령화 속도가 가장 빠른 국가이다(He et al., 2016). 고령화와 함께 발생하는 노인빈곤, 노인자살 등 노인문제도 매우 높은 수준을 유지하고 있다. 이러한 노인문제를 해소하고 고령사회에 성공적으로 대응하는데 있어 지역사회의 중요성은 더욱 커지고 있다. 나이가 들어 이동성이 낮아질수록 동네에서의 생활과 지역사회로부터의 돌봄이 중요해지기 때문이다. 이에 우리나라 정부는 복지 전달체계를 지역 중심으로 개편하고 있으며 주민 간 공동체를 통한 노인문제 해소를 도모하고 있다.

지역사회 중심으로 복지행정체계를 개편하고 지역공동체를 육성함에 따라 지역 사회자본의 중요성은 더욱 커졌다. 제도적 복지의 틀을 넘어 지역이 자율적인 협력을 통해 노인문제에 대응하는 과정에서 그 지역의 사회자본이 협력을 촉진시킬 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 기존 연구들은 주로 노인 개인의 사회자본에 초점을 두어왔으며, 한 지역 내의 다양한 사회자본이 어떠한 경로를 통해 지역의 노인문제를 감소시킬 수 있는지에 대해 폭넓은 관점에서 분석한 연구는 드물다.

이에 더하여, 다른 연령층과 마찬가지로 노인 집단 또한 다양한 하위집단들로 나뉜다. 하위집단별로 스스로의 문제에 대응하는 방식, 외부에서 해당 하위집단의 문제를 인식하고 대응하는 방식은 다를 것이다. 즉, 노인 집단의 하위집단들은 사회적 구성이 서로 다를 수 있다. 이는 지역의 사회자본이 각 하위집단의 문제에 다른 방식으로 영향을 미칠 수 있음을 의미한다. 그러나 기존의 연구들은 지역의 사회자본이 지역 전반의 문제에 미치는 영향에 관해 중점을 두어왔으며, 지역을 구성하는 각 집단에 미치는 영향에 대해 깊이 있게 분석한 연구는 거의 없었다.

따라서 본 연구는 지역 사회자본이 노인문제에 대응하는 방식을 사회적 구성주의의 관점에서 질적으로 규명하고자 한다. 지역 사회자본의 노인문제 감소효과는 이미 계량적으로 규명되었으므로, 본 연구에서는 다양한 맥락-사회자본의 유형, 메커니즘, 노인집단의 특성 등을 충분히 분석하여 실제 정책설계에 유용한 정보를 제공하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장 이론적 논의에서는 노인집단의 사회적 구성과 권력을 고려할 때 지역 사회자본이 지역 문제의 해소에 작동하는 메커니즘이 어떻게 변화하는지를 이론적으로 살폈다. 제Ⅲ장 연구 설계에서는 성북구를 대상으로 단일사례분석을 실시하기 위해 자료를 수집하고 분석하는 방법에 대하여 설명하였다. 제Ⅳ장 분석 결과에서는 성북구 내 공동체의 사회자본과 지방정부와의 사회자본이 노인문제에 어떤 경로를 통해 대응하며, 이러한 경로가 노인집단의 사회적 구성 및 권력에 따라 어떻게 달라지는지를 분석하였다. 이를 토대로 제Ⅴ장에서 이론적 함의 및 정책적 함의를 제시하였다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 지역 사회자본을 통한 지역 문제의 해소

사회자본의 정의는 매우 다양하다. 그러나 공통적으로 사회자본은 관계에 내재되어 해당 개인 혹은 집단이 가용할 수 있는 자본을 의미하며, 신뢰, 호혜성의 규범, 연결망이 사회자본의 핵심적인 차원이다(Putnam, 1993; Woolcock, 1998). Lin et al.(2001)은 사회자본이 “무형의 자산으로 참여를 통해 네트워크로 나타나며, 신뢰를 기초로 상호호혜의 가치에 의해 형성”된다고 주장하며 사회자본의 다양한 차원간의 긴밀한 관계를 설명한 바 있다(이민홍·고정은, 2015 재인용)

사회자본은 그것이 내재된 주된 관계와 기능에 따라 “결속적(bonding), 가교적(bridging), 연계적(linking) 유형으로 분류”될 수 있다(Halpern, 2005; Woolcock, 1998, 광현근, 2015 재인용). 결속적 사회자본은 주로 동질적인 공동체 내부에서의 유대감, 신뢰 등을 의미한다. 가교적 사회자본은 이질적인 공동체 간의 교류와 협력을 촉진하는 사회자본으로, Granovetter(1973)의 약한 유대(weak ties) 개념이 이에 해당한다. 마지막으로 연계적 사회자본은 국가와 시민사회 간에 존재하는 사회자본을 의미하는 것으로 다른 유형과 달리 수직적인 관계에서의 사회자본을 가리킨다. 이때 사회자본의 유형과 차원은 분리된 개념이 아니다. 신뢰, 규범, 연결망은 보편적으로 인정받는 사회자본의 차원들이지만 그것이 활용되는 방식, 혹은 구현되는 정도는 사회자본의 유형에 따라 다를 수 있다.¹⁾

1) 예를 들어 결속적 사회자본에서는 전통과 정에 기반을 둔 신뢰, 암묵적인 규범이 중요할 것이다. 반면 가교적 사회자본에서는 자원을 공유하기 위한 연결망의 역할이 중요하므로, 연결망의 기능을 안정적으로 유지하기 위한 공식적 규범이 나타나고 신뢰는 이러한 규범에 기반할 것이다. 연계적 사회자본의 경우,

사회자본은 연결망에 속한 개인 혹은 연결망으로 구성된 집단이 문제를 해소하고 높은 성과를 얻을 수 있도록 돕는 자본으로서 그 유용성을 인정받아 왔다. 사회자본이 문제를 해소하는 직접적인 메커니즘은 네트워크로부터 자원을 제공받는 것이다. 이는 물질적 자본, 인적 자본이 부족한 개인이 네트워크에 소속됨으로써 사회자본을 활용하여 부족한 자원을 조달하는 원리와 동일하다(Coleman, 1990). 이러한 관점에서 Bourdieu(1986) 및 Coleman(1990) 등은 사회자본을 개인 간 혹은 집단 간의 관계, 즉 네트워크에 내재된 다양한 유형의 자원이라고 정의하였다. 이와 같은 관점에서 수행된 연구들은 사회자본이 빈곤, 건강, 삶의 질 등에 미치는 영향에 중점을 두고 있으며(김형용, 2010) 관계로부터 얻을 수 있는 정보, 물질적 자원 등이 문제를 해소한다고 본다.

사회자본을 지역 수준에서 바라본다면 사회자본이 협력을 촉진한다는 데 그 유용성이 크다. 대표적으로 Putnam(1993)은 협력을 가능하게 하는 사회조직의 특성을 신뢰, 규범, 네트워크로 보고 이들을 사회자본으로 정의하였다. 이러한 정의는 주로 집단, 특히 지역 전반에 내재된 일정한 특성이 해당 지역의 높은 성과를 설명할 수 있다는 주장에 기반한다. 강제적인 국가제도 혹은 시장원리는 자발적인 협력을 촉진하기 어렵거나 거래비용이 매우 많이 든다(Putnam, 1993). 반면 호혜의 규범에 기반을 두고 신뢰가 구축된 관계에서는 낮은 거래비용으로도 공동의 문제를 해결하기 위한 협력이 효율적으로 이루어질 수 있다.²⁾ 이에 관한 연구들은 주로 협력을 통해 사업을 성공적으로 수행하여 결과적으로 지역의 문제를 해소하는 과정(Hendryx et al., 2002; Sampson, 2003; 최지민·김순은, 2016 재인용) 등에 중점을 둔다.

지역 수준의 사회자본이 수행하는 또 다른 기능은 참여를 도모하여 주민들이 직접 자신의 문제를 의제화하고, 이에 대한 정부의 대응력을 강화하는 것이다. 이는 Putnam(1993)에서 주장하는 사회자본의 기능이 시민성(civicness)의 그것과 유사하며 결과적으로 좋은 정부(Good Government)를 유도할 수 있음을 의미한다. 이러한 기능에 중점을 둔 연구들은 사회자본이 주민자치 증진에 미치는 영향(곽현근, 2015; 김순은, 2014; 김순은·권보경, 2016) 등에 관하여 수행되었다.

지역 사회자본이 지역의 문제를 해소하는 메커니즘을 위와 같이 설명할 경우 세 가지의 이

표면적으로는 공식적 제도에 의해 관계가 유지되지만 실제로는 교류하는 개인 간의 신뢰와 호혜의 규범이 협력 관계를 보다 촉진할 것이다.

2) 이러한 측면에서 정부 혹은 시장에 대한 대안으로 공동체를 주장하기도 한다. 그러나 사회자본은 공동체를 통해서만 활용가능한 것은 아니다. 예를 들어 정부의 활동은 다양한 기관간의 관계 및 주민과의 관계를 통해 이루어지므로 관계 내의 사회자본이 원활한 서비스 집행을 도울 수 있다. 또한 시장이 제대로 작동하기 위해서는 거래자 간 신뢰를 담보할 수 있는 제도가 필요하며 이때 공식 제도만큼이나 중요한 것이 사회자본과 같은 비공식 제도이다(Knowles, 2005)

슈가 제기될 수 있다. 먼저, 지역의 문제가 무엇인지가 이슈가 된다. 문제는 많고 자원은 한정되어 있기 때문에, 모든 문제가 동등하고 균일한 기준으로 처리될 수는 없다. 특정한 문제가 지역에서 어떻게 정의되느냐에 따라 사회자본이 이에 미치는 영향도 달라질 것이다. 둘째, 문제 해소에 영향을 미치는 사회자본의 소유자 혹은 관계가 이슈가 된다. 해당 집단 내부의 사회자본, 다른 집단과의 사회자본, 혹은 다른 집단끼리의 사회자본 등이 특정 집단의 문제에 영향을 미칠 수 있다. 셋째, 사회자본이 문제를 해소하는 메커니즘 중 어떤 방법이 주요하게 작동할 것인지를 밝혀야 한다. 문제가 무엇이며, 누구의, 어떤 사회자본이 활용되는가에 따라서 작동하는 메커니즘도 달라질 것이다.

2. 지역의 노인문제

노인은 나이가 들면서 기능의 상실, 관계의 상실 등을 겪으며 여러 가지 어려움에 직면한다(김순은 외, 2015). 노인문제란 건강, 환경 등 다양한 측면에서 노인이 어려움을 경험하고, 그로 인해 “생존과 기본적 욕구를 충족하지 못한 상황”으로 정의된다(이민홍·고정은, 2015).

노인문제는 대표적인 지역 문제이다. 지역의 관점에서 주목 받는 대표적인 노인문제는 빈곤문제와 질병문제 및 자살문제이다(이민홍 외, 2015). 빈곤, 질병, 자살은 기본적으로 노인 개인의 문제이지만, 많은 노인들이 위 문제들을 겪거나 문제의 수준이 심각해질 때 이는 지역의 문제로 부상한다. 동시에 노인문제는 새롭게 정의되고 이에 대한 대응방안이 나타나게 된다. 특정 집단의 성격과 이들에 관한 문제를 정의하는 과정을 Ingram, Schneider와 DeLeon(2007)은 사회적 구성주의(social construction) 이론을 통해 설명한다. Ingram et al.(2007)은 정책대상 집단과 해당 집단의 문제는 인식 주체에 따라 다르게 인식되며, 이는 해당 집단에 대한 긍정적 혹은 부정적인 사회적 구성 및 해당 집단의 정치적 권력의 수준에 의해 다른 유형으로 나타난다고 주장하였다. 즉 지역의 노인문제에 대한 정의와 대응방안은 노인집단의 사회적 구성과 권력에 의해 결정될 것이다.

노인집단에 대한 사회적 구성은 단일하지 않다. 이는 노인집단에 대한 인식이 다양함을 의미하기도 하고, 실제로 노인집단이 다른 특성을 지닌 하위집단들로 분류될 수 있음을 의미하기도 한다. 예를 들어 고령화 사회에 대한 인식은 자유주의 관점, 자립적 복지의 관점, 제도적 관점으로 나뉘는데, 이는 노인집단을 스스로 자립할 수 있는 적극적인 집단으로 보는 시각과 제도적으로 보호해야 할 소극적인 집단으로 보는 시각이 동시에 존재함을 보여준다(최선미 외, 2014). 이러한 인식의 차이를 고려한다면 노인집단은 크게 적극적 노인집단과 소외된 노인집단으로 분류될 수 있을 것이다.³⁾

〈그림 1〉 노인집단의 사회적 구성과 정치 권력



출처: Ingram et al.(2007: 102)을 재구성

적극적 노인집단의 정치 권력은 강한 편이다. 지역에서 노인집단은 그 자체로 대규모 유권자일 뿐만 아니라 매우 적극적인 투표층이기 때문이다(Goerres, 2007). 반면 적극적 노인집단에 대한 일반적 인식은 긍정적이라 보기 어렵다. 보수적 투표성향, 노인복지 재정의 부담 등으로 인한 세대 갈등이 존재하기 때문이다. 다만 이러한 세대 갈등은 주로 중앙정부 차원의 정책에서 두드러지게 나타나며, 지역 수준에서 노인세대에 대한 부양 문제가 부정적인 문제로 의제화되는 경우는 드물기 때문에 적극적 노인집단의 사회적 구성은 약간 부정적이지만 중립에 가까울 것으로 생각할 수 있다.

반면 소외된 노인집단의 정치 권력은 약하다. 소외된 노인은 빈곤, 질병문제가 심각하지만 이에 대해 적극적으로 정치적인 의사표명을 하기 힘들다. 투표에 참여는 하지만 정치적으로

3) 실제 사례조사의 과정에서 '일탈 노인' 집단의 존재도 발견하였다. 이들은 노인을 포함한 주민 모두가 부정적으로 평가하는 집단이면서, 정치적인 권력도 거의 없는 집단이다. 권력 유무를 떠나 집단의 행동이 지역의 규범에 어긋나기 때문에 사회적 구성이 매우 부정적이다. 다만 본 연구에서는 지역에서 다수를 차지하는 적극적 노인집단 및 소외된 노인집단을 중심으로 분석을 실시하였다. 이는 '일탈 노인'에 대한 자료를 수집하기가 매우 어렵다는 연구방법 상의 문제 때문이기도 하다. 이러한 한계는 '일탈 노인'에 대한 후속 연구를 통해 향후 보완하고자 한다.

한편, '일탈 노인' 집단의 존재는 정치 권력과 사회적 구성이 서로 긴밀하게 연결되는 개념이지만 명확한 인과관계는 아님을 보여준다. 적극적 노인집단과 소외된 노인집단에서는 권력의 정도와 사회적 구성의 긍정성이 반비례하는 모습을 보이지만, 이는 어느 한 변수가 다른 변수를 결정하는 인과관계는 아니다.

동원될 가능성이 높다(Hill et al., 1995). 그러나 소외된 노인집단에 대한 사회적 구성은 동정심으로 인해 긍정적이다(Ingram et al., 2007). 이는 빈곤하고 소외된 집단은 지원을 받을 자격(deserve)이 있다고 생각하는 인식에 기인한다(Esping-Andersen, 1990).

이에 더하여 노인집단은 다른 집단과 이해관계를 공유하지 않는 편이다. 가구유형으로는 독거노인 혹은 노인부부 가정이 많고 다른 연령대인 가족과 함께 살거나 한 지역에 거주하는 경우는 드물다.⁴⁾ 또한 지역 내에서 생산자로서, 혹은 구매력 있는 소비자로서 기능하기 어렵기 때문에 다른 집단으로부터 소외되기 쉽다. 자연히 노인층은 경로당, 노인복지관 등에서 같은 동년배끼리 어울리게 된다. 따라서 노인집단이 다른 집단과 공동의 목표를 위해 적극적으로 협력할 가능성은 적을 것이다. 이에 더하여 다른 집단이 노인집단에 대해 갖는 이미지가 공동체 혹은 정부의 노인문제 대응에 미칠 영향은 상당히 클 것이다.

그렇다면 이러한 노인집단의 특징들은 지역의 다양한 주체들이 노인문제를 정의하고 이에 대응하는 방향에 어떻게 영향을 미치는가? 지역에서 대표적으로 지목되는 노인집단의 문제가 빈곤, 질병, 자살이라는 점은 사실상 지역 노인문제가 곧 소외된 노인집단의 문제임을 의미한다. 즉 소외된 노인집단의 문제에는 많은 주체들이 공감하고 지원에 대해 긍정적으로 받아들인다. 그러나 집단 스스로의 정치 권력은 낮기 때문에 이러한 지원이 적극적으로 제도화되지는 못한다. 따라서 소외된 노인집단은 공동체, 지방정부 등으로부터의 임의적인 도움에 의존하게 된다(Ingram et al., 2007). 반면 적극적 노인집단의 정치권력은 강하기 때문에 폭넓은 노인복지제도가 강화되지만 이들에 대한 부정적인 인식은 여전히 남아있어 다른 주체들과의 협력적인 관계는 쉽게 형성되지 않는다.

3. 노인문제 대응과 지역 사회자본

과거에는 가족 혹은 지역공동체가 노인문제에 대응하였다. 그러나 현대에는 산업화에 따라 지역공동체가 상당히 해체되었고 가족의 기능도 약화되었다. 이에 대응하기 위하여 복지 국가가 확대되었으며 노인문제는 국가 전반의 제도를 통해 대응하는 것이 보편화되었다. 한국에서도 중앙정부, 지방정부 모두 고령사회에 대응하기 위하여 다양한 정책을 개발하여 집행하고 있다(고경환 외, 2011; 이삼식 외, 2014).

일률적인 제도적 노인복지는 노인문제 대응에 큰 역할을 담당하고 있으나 단점은 존재한다. 노인에게는 현금급여 만큼이나 서비스가 중요하지만, 노인 개개인의 수요에 맞춤형 서비스를

4) 2014년 보건복지부가 실시한 노인실태조사에 의하면, 응답자의 23%가 독거이고 44.5%가 노인부부 가구였으며, 비동거 자녀가 있는 응답자의 55%는 접촉이 가장 많은 비동거 자녀들이 자동차로 30분 이상 거리에 거주한다고 응답하였다(정경희 외, 2014).

제도적으로 제공하는 것은 훨씬 까다롭다. 재정과 인력의 부족으로 인해 노인의 필요에 유연하게 대응하기가 어렵기 때문이다. 이러한 단점을 보완하기 위하여 공동체를 통한 노인문제 대응이 주목받고 있다(김영배, 2014; 김영중, 2014; 서울시복지재단, 2015; 이왕기·정승현, 2014; Murray, 2000). 제도와 달리 공동체는 유연하게 문제에 대응할 수 있으며 같은 지역 내에서 노인과 관계를 맺고 있기 때문에 노인의 필요와 요구를 잘 파악할 수 있을 것으로 기대하기 때문이다. 또한 지역 중심의 복지 전달체계는 지역주민과 공동체가 주체로서 지역 스스로의 복지역량을 증진시킬 수 있는 대안적 패러다임이다(서울시복지재단, 2015). 이를 토대로 보자면 노인문제 대응에 있어 중요한 주체는 정부 및 공동체라고 상정할 수 있을 것이다.

사회자본은 궁극적으로 관계에 기반한 자본임을 생각한다면, 정부 및 공동체와 관련된 관계에 기반한 사회자본 또한 노인문제 대응에 영향을 미칠 것으로 볼 수 있다. 그러나 사회자본이 노인문제 해소에 미치는 영향에 관해 기존 연구들은 대부분 개인 단위의 사회자본의 영향력을 분석하였으며, 사회자본 중 연결망에 중점을 두고 있다(손용진, 2010; 오영은·이정화, 2012; 이미숙, 2010; 임은의 외, 2014; 장수지, 2010; 장영은·김신열, 2014; 전해정·김명용, 2015; 최지민 외, 2015). 사회적 관계망보다 확장된 개념으로서, 노인의 사회자본을 지역 사회자본의 관점에서 측정하는 연구들도 수행되었다(최미영 외, 2014; 이홍직, 2009). 이때 지역 사회자본은 노인 개인의 지역사회 애착, 이웃유대, 이웃신뢰, 주민조직 참여 등을 지표로 활용하였으며, 여전히 노인 개인 수준에서 사회자본을 고찰한 것이다.

최근에는 개인 수준의 연구가 지니는 한계를 보완하고 지역 수준의 사회자본이 노인문제 해소에 미친 영향을 실증적으로 규명하기 위해 양적 연구가 수행되었으며, 분석 결과 지역의 노인문제를 감소시키는 것으로 나타났다(최지민·김순은, 2016). 그러나 지역의 사회자본이 노인문제에 대응하는 방식과 경로에 대해서는 충분히 밝혀지지 않은 상태이다(최지민·김순은, 2016).

이밖에도 사회자본이 노인문제에 미치는 영향에 관한 기존 연구들은 몇 가지 측면에서 한계를 보이고 있다. 첫째, 노인문제에 주도적으로 대응하는 주체는 공동체와 정부임에도 이들의 사회자본은 충분히 고려되지 않았다. 누구의 사회자본인지, 혹은 누구와 누구의 사회자본인지가 반영되지 않은 것이다. 둘째, 사회자본이 문제를 해소하는 방법은 다양할 수 있음에도 개인 수준의 연결망에 의한 자원 획득만이 주목을 받았다. 셋째, 노인문제가 지역문제로서 어떤 특성을 지니는지에 대한 고려는 거의 없었다. 노인이라는 특정 집단의 문제가 지역에서는 어떻게 받아들여지고, 다양한 사회자본들이 이에 어떻게 반응하는지에 대한 분석이 부족한 것이다. 이러한 한계점들은, 지역 사회자본이 지역 내 문제를 해소하는 메커니즘에 관하여 기존에 충분히 논의되지 않았던 세 가지 이슈들⁵⁾과 동일 선상에 있다.

본 연구는 사회적 구성주의의 관점에서 지역 사회자본이 노인문제에 대응하는 방식을 고

찰함으로써 기존 연구의 한계점을 보완하고자 한다. 사회적 구성주의론에 따르면 각각의 사회자본들이 노인문제에 대응하는 방식은 노인집단의 사회적 구성과 정치 권력에 따라 달라질 것이다. 위에서 논의한 바와 같이, 사회자본이 지역의 문제를 해소하는 주요한 경로는 ①개인 간 관계를 통한 자원획득, ②협력의 촉진 및 ③참여를 통한 의제화이다. 이는 사회적 구성주의론에서 대상집단의 사회적 구성과 정치 권력이 정책설계에 영향을 미친다고 주장하는 것과 유사한 맥락이다. 정책설계는 문제의 정의, 규칙의 설정, 혜택과 부담의 할당 등을 의미한다(Ingram et al., 2007). 이때 문제의 정의는 의제화를 의미하며, 규칙의 설정은 협력을 위한 규범의 설정을 의미하고, 이러한 규칙 혹은 규범에 의해 혜택이 할당되는 것은 곧 노인이 자원을 획득하게 됨을 의미한다. 요약하자면, 노인집단의 사회적 구성과 정치 권력은 지역 사회자본이 노인문제에 대응하는 방식, 즉 지역의 공식적·비공식적 정책에 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구분석 틀

이론적 논의를 바탕으로 구성된 연구분석의 틀은 <표 1>과 같다.⁵⁾ 먼저 노인문제 대응에 있어 분석의 단위가 되는 사회자본은 주요 주체가 공동체와 정부임을 고려하여 ① 공동체 내 사회자본, ② 공동체 간 사회자본, ③ 지방정부와의 사회자본으로 분류하였다. 이는 사회자본의 유형-결속형, 가교형, 연결형-에 기반한 분류이기도 하다. 그러나 어느 관계에서 하나의 사회자본 유형만이 나타나는 것은 아니며, 다양한 유형이 동시에 나타날 수 있으므로 연구분석 틀에서 유형을 명시하지는 않았다.

5) ① 지역 문제의 정의, ② 사회자본의 소유자 혹은 사회자본이 내재된 관계, ③ 작동하는 메커니즘

6) 연구분석 틀의 세부 내용에는 아래에서 설명하는 바와 같이 크게 ①사회자본의 특성, ②노인문제 해소를 위해 작동하는 방식, ③노인문제의 변화가 공통적으로 기술된다. 분석대상의 경우, 문헌조사 및 초기 성북구청 복지정책과 공무원과의 인터뷰 등을 통해 성북구 내 노인문제와 관련된 핵심 주체간의 관계도(<그림 2>)를 작성하고 대표적인 대상 사례들을 선정하였고 이를 <표 1> 연구분석 틀에 기술하였다.

〈표 1〉 연구분석 틀

문제집단의 특성 사회 자본의 단위	적극적 노인 (주장 집단)	소외된 노인 (의존 집단)
공동체 내 사회자본	노인공동체 (노인 간 관계)	주민공동체 (주민 간 관계, 주민-노인 간 관계)
공동체 간 사회자본	지역공동체에 참여 (노인-주민 간 관계)	거버넌스형 공동체 (공동체 간 관계)
지방정부와의 사회자본	정부의 노인공동체 지원 (노인공동체-지방정부 간 관계)	거버넌스 (공동체-지방정부 간 관계)

노인문제를 겪는 문제 집단은 주장 집단과 의존 집단으로 분류한다. 주장 집단은 노인이 주체로서 활동하는 집단으로, 노인 간 공동체를 형성하거나, 지역공동체에 참여하거나, 지방 정부와 관계를 적극적으로 형성하는 노인공동체 혹은 공동체 내의 노인을 의미한다. 이때 공동체 내의 모든 노인 개인이 적극적일 것으로 가정하지는 않는다. 주장 집단에 소속되어 적극적인 개인들이 동원하는 자원을 공유한다면 이들도 주장 집단의 구성원으로 간주한다. 한편 의존 집단은 빈곤, 질병 등의 문제 수준이 높고 이를 스스로 해소할 수 있는 능력과 자원이 부족한 소외된 노인들을 의미한다. 이들은 집단적인 행동을 취하는 것은 아니기 때문에, 집단이라는 용어는 유사한 특성을 지닌 노인들을 구분하기 위해 사용하는 개념이다.

주장집단과 의존집단을 구분하는 기준은 집단의 사회적 구성과 권력이다. 본 연구에서 권력은 ‘노인이 사회자본을 어떻게 형성하고 활용할 수 있는가’에 중점을 둔다. 즉 사회자본을 형성하고 활용할 수 있는 능력을 정치적 권력으로 보는 것이다. 사회적 구성은 ‘다른 집단이 노인과 사회자본을 어떻게, 왜 형성하는가, 다른 집단은 노인을 위하여 사회자본을 어떻게 활용하는가’에 초점을 둔다.

연구분석은 각 사회자본 단위에 따라 어떤 특성들을 나타내며, 노인문제 해소에는 어떤 메커니즘을 통해 영향을 미치는지에 대하여 실시한다. 사회자본의 특성이란 유형(결속형, 가교형, 연결형), 소유자 혹은 관계(개인 간, 공동체 간 등), 차원(신뢰, 규범, 네트워크)을 의미한다. 이러한 사회자본이 노인문제를 해소하기 위해 작동하는 방식은 크게 ① 자원 공유, ② 협력의 촉진, ③ 의제화이다. 따라서 분석의 절차는 다음과 같다. 먼저, 각 사회자본 단위 내에 존재하는 주요한 관계들을 파악한다. 이어서 각 관계들로부터 나타나는 사회자본의 유형과 차원을 분석한다. 해당 사회자본이 노인문제 감소에 영향을 미친다고 판단된다면, 세 가지 작동 방식 중 어느 방식이 주요하게 나타났는지를 파악하고 그 경로를 가능한 상세하게 분석한다. 또한 이러한 분석은 주장 집단, 의존 집단의 경우로 나누어 실시한다.

2. 연구 방법 및 사례 선정

본 연구는 지역 사회자본이 지역 노인문제에 대응하는 경로를 분석하기 위하여 단일사례 조사의 방법을 적용하고자 한다. 지역 내 다양한 주체간의 관계와 그 관계에 내재된 사회자본, 이러한 사회자본이 노인문제 감소에 미치는 경로와 맥락을 면밀하게 분석하기 위해 사례 조사 방법을 선택하였다. 또한 지역적 맥락이 동일하다면 지역 고유의 특성은 각 주체들에 동일한 영향을 미칠 것이므로 단일 지역을 선택하여 조사하고자 한다.

이에 따라 기초지방정부 중 성북구를 분석범위로 설정하였다. 성북구는 고령화율이 높아 고령사회 및 노인문제 대응을 중요한 정책과제로 삼고 있다. 또한 성북구는 정책 방향으로 정부의 제도적 지원과 공동체를 통한 대응을 크게 설정하고 있어 본 연구에서 중점을 두고 있는 핵심 단위의 활동을 포착하기 용이할 것으로 보았다. 여기서 공동체란 주민간의 마을공동체뿐만 아니라 동 복지협의체와 같은 거버넌스 또한 '복지공동체'로 성북구는 설정하고 있다(성북구청, 2014a). 따라서 본 연구를 통해 지역 사회자본이 지방정부, 공동체라는 단위에서 어떻게 노인문제에 대응하고 있는지를 분석함으로써, 향후 더욱 효과적으로 지역 사회자본을 활용할 수 있는 정책을 설계하는데 유용한 정보를 제공하고자 하였다.

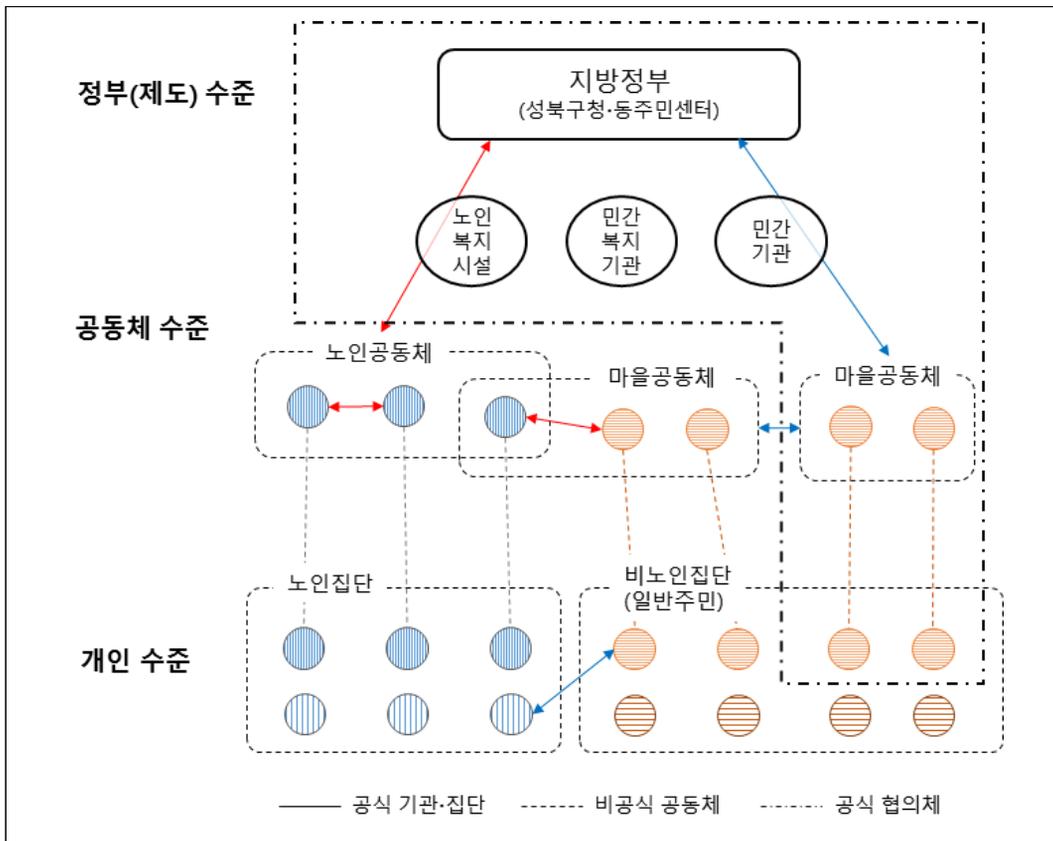
2016년 1월을 기준으로, 성북구에는 약 46만 명이 거주하고 있으며 이 중 65세 이상 인구는 약 6만 3천명(약 14%)이다. 총 20개 동이 존재하며, 적게는 1.3만 명부터 많게는 4.1만 명이 한 동에 거주한다. 상당히 많은 인구와 다양한 집단이 존재하고 있기 때문에, 수많은 유형의 관계와 그만큼 다양한 사회자본이 노인문제에 대응하는 사례들을 수집하기에 적합한 분석단위로 판단하였다. 분석단위는 기초지방정부인 성북구이므로 모든 동을 포함한다. 그러나 본 연구는 사회자본과 노인문제를 둘러싼 상세한 맥락과 경로를 파악하는데 목적을 두므로, 대표적인 사례에 대한 심층 인터뷰를 중심으로 자료를 수집하는 연구방법을 택했다. 인터뷰를 실시할 때마다 응답자의 내용이 성북구 내 다른 동에도 보편적으로 해당하는 내용 인지를 지속적으로 질문하여 확인하였다.

노인문제들과 관련된 주체들 및 그들 간의 관계는 개인 수준, 공동체 수준, 지방정부(혹은 제도) 수준으로 분류할 수 있다. 먼저 개인 수준은 주민 개인들을 의미하며 크게 노인주민 집단과 비노인주민 집단으로 분류할 수 있다. 이들은 한 지역의 주민이라는 점에서 비공식 공동체에 속해 있다고 볼 수 있지만 그 규모가 상당히 크기 때문에 서로가 알고 지내는 친밀한 관계이거나 집단행동을 취할 수 있는 조직적 단위인 것은 아니다. 그러나 노인집단에 속한 개인과 비노인집단에 속한 개인 간에도 관계가 형성되고 사회자본이 축적될 수 있다.

노인집단 및 비노인집단의 개인들 중 일부는 공동체를 형성한다. 공동체의 유형은 매우 다양하다. 경로당 회원들로 구성되는 공동체, 새마을협의회와 같은 직능단체간 연합체, 마을만

들기 사업을 통해 형성된 마을공동체 등 수많은 공식, 비공식 공동체가 존재한다. 이러한 공동체들은 기본적으로 내부의 사회자본을 활용하기 위해 형성된다. 구성원 간의 협력을 통해 공동체의 문제를 해소하며, 이를 위해 스스로 규율을 만든다. 이 중에는 공동체 간 관계를 맺고 협력을 도모하는 사례도 발생한다. 공동체 내부의 자원으로서는 문제를 충분히 해소하기 어려운 경우가 대표적이다. 비공식 공동체들은 뚜렷한 목표를 위해서가 아니라 이웃 간의 사교를 위해 공동체간의 관계를 맺기도 하는데 이 또한 사회자본의 형태로 축적되고 이후 협력이 필요할 때 요긴하게 활용된다. 이러한 공동체들, 혹은 공동체 간의 연합 중 노인문제에 관련된 연합은 노인공동체, 노인공동체와 관계를 맺는 기타 공동체, 기타 공동체에 참여하는 노인 개인들 등으로 분류된다. 이때 노인공동체는 적극적 노인집단으로 볼 수 있으며, 어느 공동체에도 속하지 못하고 개인 수준에 머물러 있는 노인들의 집단을 소외된 노인집단으로 볼 수 있다.

<그림 2> 성북구 내 노인문제 대응 관련 관계도



마지막으로 지방정부 혹은 제도 수준에서는 지방정부, 노인복지 관련 기관 등이 주요한 주체이다. 지방정부는 성북구청 및 각 동주민센터를 의미한다. 노인복지 관련 기관은 복지관과 같은 노인복지시설, 기부 등을 통해 노인문제 해소에 협력하는 민간시설 등이 포함된다. 이들이 공동체 수준과 크게 다른 점은 공식적인 제도에 의해 운영된다는 점이다. 지방정부 및 관련 기관들은 노인복지법과 같은 법률, 보건복지부의 정책 등을 집행하는데 높은 우선순위를 둔다. 그 외의 활동들은 남는 자원을 통해 시행되는 것이다.

다양한 수준이 포함된 연합체도 존재한다. 대표적으로 동(洞) 복지협의체에는 동 주민센터의 사회복지 담당자, 복지기관, 민간기관, 주민 등 다양한 참여자가 참여하는, 일종의 거버넌스형 공동체이다.⁷⁾ 제도적으로 협의체 설립의 근거와 운영방식이 규정되고, 정부와 관련 기관들은 자신들의 자원을 동원하며, 주민들은 사각지대를 발굴하거나 직접 돕는 형태로 운영된다. 성북구 내 노인문제 대응과 관련된 주체 간 관계는 <그림 2>와 같이 표현할 수 있다.

위와 같은 관계도 내에서 주요한 관계들을 중심으로, 문헌 및 인터뷰를 통해 자료를 수집하였다. 정부 수준에서는 성북구청의 마을담당관, 어르신복지과, 복지정책과 담당 공무원 및 길음1동 주민센터의 마을계획 담당 공무원을 대상으로 면접을 실시하였다. 공동체 수준에서는 B동 경로당의 회장 및 총무, C동 새마을부녀회 회장, D동 동 복지협의체 위원장, 생명의전화종합사회복지관 담당자를 대상으로 면접을 실시하였다. 연구의 계획은 서울대학교 생명윤리위원회로부터 승인을 받았다. 문헌자료는 성북구 제3기 지역사회 복지계획(2015~2018), 동 복지협의체 활동 사례집, 2015년 길음1동 및 월곡2동 마을계획서, 2015년 마을공동체 활동보고서, 성북구청장의 저서 등 다양한 문헌자료를 수집하여 분석하였다.

7) 거버넌스는 공동의 목표를 협동을 통해 이루려는 방식이라는 점에서 일종의 공동체라고도 볼 수 있다. 그러나 그 범위가 방대하고, 구성원 혹은 조직이 매우 다양하며 정부 서비스를 공급하는 하나의 대안으로서 논의가 되었기 때문에 이를 공동체라고 정의하는 경우는 드물었다. 최근에는 소규모 지역의 거버넌스에 대한 관심이 높아지고 있다. 대표적으로 동(洞) 복지협의체는 읍·면·동 수준의 거버넌스를 통해 기존의 제도적 복지 및 대규모 지역의 거버넌스가 보인 단점을 보완하려는 시도에서 도입되었다. 소규모 지역 내에서 긴밀한 협동을 통해 복지 성과를 높이려한다는 점, 이러한 협동은 구성원 및 주민간의 유대감과 신뢰에 기반한다는 점에서 소규모 거버넌스는 지역공동체의 성격에 보다 가까워지고 있다.

IV. 분석 결과

1. 공동체 내 사회자본

1) 적극적 노인집단: 노인공동체

주체로서의 노인이 공동체의 사회자본을 통해 문제를 해결하는 경로는 노인공동체를 통하거나 지역공동체에 참여하는 두 가지 경로가 존재한다. 먼저 노인공동체는 노인문제 해소가 가장 중요한 목적으로 대두될 공동체이지만 다른 공동체에 비해 필요한 자원을 내부에서 충족하기는 어려운 공동체 유형이다. 지역 내 노인들은 주로 복지관 혹은 경로당에 자주 모여 공동체를 형성하게 되는데, 이는 제도적으로 제공되는 서비스 혹은 공간을 기반으로 공동체가 형성됨을 의미한다. 따라서 제공된 서비스와 공간을 잘 유지하고 질서를 지키는 것이 공동체의 안정적 운영에 중요하다. 이때 협력과 참여가 요구되기도 하지만 이에 적극적으로 참여하지 않는다고 해서 눈에 띄는 불이익을 받지 않는다. 공동체를 벗어나면 갈 곳이 없음을 노인들은 서로 이해하기 때문이다. 다만 지속적으로 협력하지 않는 경우에는 분쟁이 일어날 수 있으며 이때 공동체로부터 탈락할 위험이 커질 수 있다.

“여기서도 무슨 일이 있거나 뭐 물건 옮길 때, 어떤 사람들은 서슴없이 나서지만, 거의 대다수가 본체만체 해... 자발적으로 나서는 사람은 진짜 몇 안 돼. (연구자 질문: 그럴 땐 어떻게 하시는지?) 그냥 놔둬야지. 근데 그 사람들이 뭐 먹을 게 있으면 제일 먼저 먹어. 너무 알미워. 근데 싸울 수도 없고, 말해봐야 좋은 거 없으니까 그냥 말도 안 해. 하지만 그냥... 그렇게 어울려 사는 게 세상이네- 하고 그냥 화내는 사람 진정시키고..”

- B동 경로당 총무 인터뷰 중

이런 과정을 거쳐 형성되고 유지되는 노인공동체의 주요한 역할은 정서적인 지지를 통한 우울감의 감소에 있다. 빈곤 혹은 건강문제는 노인공동체 내부의 자원으로는 해결이 어렵다. 대신 공동체 내부의 정보 교류를 통해 복지제도에 대한 정보를 얻게 되고 필요시 신청할 가능성을 높이는 기능은 존재한다. 이는 단순히 관계로부터 정보를 얻은 것만이 아니라 관계에 내재된 신뢰가 가능한 것이기도 하다. 노인들은 대체로 새로운 서비스를 낫설어하고 현상을 유지하려고 하는데, 신뢰하는 친한 동료가 어떤 제도를 추천하면 이를 이용할 의향이 더욱 높아진다(어유경 외, 2016). 이에 더하여 공동체 외부의 자원을 연계하여 제공하기도 한다.

“(경로당 회원 중 어려워진 사람들) 물질적으로 도와주는 것은 없어. 새마을협회가 여기 있는데, 거기에 말해. 이 사람 집에 도배 좀 해줘라. 그럼 협의회 위원이 많아. 이발소, 뽀하는 사람 많고. 그럼 거기를 통해 구청에 제출하면, 그 돈이 딱 나와.... 독거노인들, (기초수급 등) 모르고 신청 안 한 사람들은 이곳에서 다 해줘.”

- B동 경로당 총무 인터뷰 중

그러나 연결망을 통해 신청하는 복지제도가 빈곤과 같은 문제를 의미 있게 해소하기는 어렵다. 대표적인 빈곤해소 관련 제도는 경로당을 통해 신청하는 노인일자리아이다. 그러나 자리가 부족하기 때문에 신청을 해도 떨어지는 일이 많고, 된다 해도 월 20만원 정도의 소득이 최대이기 때문에 빈곤 노인들은 파지를 चु는 부업을 병행하는 경우가 많다. 어떤 경우에도 노인들의 소득을 빈곤선 이상으로 증진시키는 것은 거의 불가능하다.

동시에 빈곤 혹은 건강문제로 인해 노인공동체에 참여하지 못하고 소외되는 노인층이 많다. 도시 지역에서 상대적으로 젊고 건강한 노인들은 복지관, 문화센터, 종교기관 등에서 활발하게 활동하며 노인공동체에 참여하고 공동체의 사회자본으로부터 이득을 얻는다. 그러나 나이가 들면서, 혹은 건강이 악화되면서 활발한 활동을 요구하는 공동체, 혹은 거리가 먼 공동체에는 참여가 어려워지며 집에서 가깝고 특별한 활동을 요구하지 않는 공동체에 참여하게 된다. 경로당이 대표적이다. 거동이 어려울 정도로 건강이 악화되면 집에 머무르거나 요양원에 입소하게 된다.

건강의 정도뿐만 아니라 빈곤의 정도도 참여할 수 있는 공동체의 유형에 영향을 미친다. 지역 내에서 복지관은 대체로 중산층 이상의 노인들이 이용하는 분위기가 형성되어 있으며 이용자 간에도 경제적 수준에 따라 어느 정도 집단이 나뉘어 있다. 이용자 간에 갈등이 발생하는 주요한 원인은 경제적 문제로 인한 갈등이다. 경로당도 크게 다르지 않다. 경로당 내에 나이 혹은 경제력을 중심으로 서열이 존재하거나 폐쇄적인 분위기가 형성된 경우가 많다.⁸⁾ 이용자 간에는 사회자본이 형성되지만 이에 진입하기는 상당히 어려운 상황이다.

이와 같이 노인공동체 내에는 노인 간 결속형 사회자본이 존재하지만 강한 수준으로 보기는 어렵다. 사회자본은 정서적 지지를 제공하여 우울감을 감소시키고 나아가 자살을 예방하는 효과를 지닌다. 그러나 노인 간 연결망이 빈곤 혹은 질병에 대처할 만한 자원을 직접 제공하지는 못하며, 제도 등 외부 자원에 대한 정보를 이용하도록 독려함으로써 간접적으로 영향을 미친다. 또한 이와 같은 혜택은 공동체에 속했을 때 얻을 수 있는 혜택으로, 노인 간의 신뢰, 호혜보다는 공동체의 규칙을 준수하여 문제를 일으키지 않고 구성원들과 잘 어울리는 것, 즉 규범이 더 중요하다.

8) 성북구청 마을담당관 인터뷰 중

2) 소외된 노인집단: 주민공동체의 돌봄

소외된 노인집단의 문제를 공동체의 사회자본을 통해 해소하는 경로는 지역 주민간의 자생적인 공동체를 통한 해소, 혹은 동(洞) 복지협의체와 같은 거버넌스형 공동체를 통한 해소로 구분된다. 먼저 지역 주민 간의 자생적인 공동체는 새마을부녀회와 같은 주민단체 혹은 마을만들기 사업을 통해 형성된 마을공동체⁹⁾ 등을 의미한다. 2015년 성북구는 27개 마을 만들기 공모사업을 선정하였으며 총 지원 금액은 약 1억 2천만 원이었다. 이 중 노인 문제 혹은 고령사회 대응에 관련된 사업을 진행한 마을공동체는 5곳으로 총 사업의 약 18.5%에 해당한다. 해당 공동체들은 핵심 사업을 진행하면서, 노인을 대상으로 한 사업을 부수적으로 함께 진행하였다. 새마을부녀회도 부녀자간의 자조모임이지만 경로당과 독거노인들을 지원하는 사업을 정기적으로 진행하고 있다.

<표 2> 성북구 마을만들기 사업 중 고령사회 관련 사업

분류	주민모임명	노인 관련 사업내용
뿌리분야 (기초)	꽃나들이	전 연령대 원예치료
	장월한 마음	어르신들과 식사와 차 함께 하기
줄기분야 (심화)	길음밴드	어르신 정서 지원활동·마을 어르신 문화체험활동
	또바기	독거어르신 이야기책 만들기
	성북구아파트 입주자대표연합회	경비원 고용안정

해당 공동체들은 지역 내 어려운 이웃을 도와야 한다는 규범에 기반하여 봉사활동에 참여한다. ‘지금 참여해야 자신이 어려울 때도 도움을 받을 것’이라는 구체적인 호혜성을 염두에 두고 있는 지는 확실하지 않다. 그보다는 이웃을 도움으로써 얻는 보람과 그로 인한 삶의 만족감이 더 큰 목적으로 보인다. 종교적 신념에 의해 봉사하는 경우도 많은데, 이때 종교 교리는 ‘대가를 바라지 말고 봉사할 것’을 강조하기 때문에, 호혜성을 염두에 두는 것은 아니다.

“행사할 때는 아무리 즐겁게 해도 힘이 들지만 그래도 그게 끝나고 나면 너무 기분이 좋아요. 어르신들이 즐겁게 드시고 회원님들이 즐거운 마음으로 해주시니까. 봉사하면 또 내 마음이 편해요.”

- C동 새마을부녀회 전 회장 인터뷰 중

9) 성북구의 마을공동체 육성사업에 의해 형성된 마을공동체들은 약 100~300만원의 보조금을 받는 정부 사업의 일환이므로 완전하게 자생적인 공동체로 보기는 어렵다. 그러나 사업의 성격, 운영방식 등을 주민들이 자율적으로 결정하므로, 거버넌스보다는 주민 간의 지역공동체에 가깝다.

즉, '어려운 이웃을 돌봐야한다'는 규범, '소외된 약자에 대한 연민'과 같은 일종의 결속형 사회자본은 어느 정도 형성되어 있으나 이는 상호간의 호혜성에 기반하는 것은 아니다. 지역 공동체의 자발적인 도움은 해당 소규모 공동체 내부의 합의만 존재하면 되고, 노인문제를 해소하기 위한 협력과 자원 공유는 비교적 쉽게 이루어진다. 이때 소규모 공동체들은 신규 가입자를 늘려 규모를 키우기 보다는 목표에 동의하고 이에 협력할 의사가 있는 구성원들로 공동체를 구성한다. 새마을부녀회의 경우 높은 수준의 봉사과 희생을 요구하는 규범이 오랫동안 존재해왔기 때문에, 사교모임으로 생각하고 왔다가 나오지 않는 경우도 잦다. 이러한 강력한 규범과 이를 바탕으로 한 협력은 소외된 약자에 대한 봉사를 목표로 합의하기 때문에 유지되는 것이며, 이러한 사회자본이 구성원간의 상호부조에 활용되는 바는 적다.

"집들이 단독이고 다들 몇십 년씩 사셔서... 새마을 봉사자로 오래 하신 분들이 하세요. 처음에 들어오는 분들은 나도 단체 들어오고 싶어서 들어왔는데 우리가 일을 많이 하니깐 어머 일을 많이 하네 이려고 이런 마인드 가지신 분들은 한두달 하고 안 나와요."

- C동 새마을부녀회 전 회장 인터뷰 중

이러한 지원은 극심한 빈곤을 해소하고 정서적인 지지를 제공한다. 그러나 임의의 시점에서 해당 공동체가 주목하는 소외된 노인을 대상으로 지원을 제공하기 때문에 사각지대는 여전히 발생한다. 또한 노인들의 건강문제를 해소하기는 어려우며, 가사를 돕는 간접적인 수준에서 돌봄이 제공된다.

2. 공동체 간 사회자본

1) 적극적 노인집단: 지역공동체에 참여

노인은 지역공동체에 참여하여 노인집단의 문제를 해소하고자 한다.¹⁰⁾ 노인이 참여하는 대표적인 공동체 중 의견의 공유를 주요 목적으로 하는 협의체에서는 의제화 정도가 중요하다. 실제로 성북구에서 주민 참여의 절차로서 일부 동에서 시범적으로 실시한 '마을계획'¹¹⁾

10) 노인은 시간적 여유가 많고 오랜 기간 지역에 거주해왔기 때문에, 건강문제만 없다면 봉사를 목적으로 하는 지역공동체에 참여하는 경우도 많다. 공동체 봉사활동을 통해 보다 빈곤하거나 건강이 좋지 않은 노인들을 돌보는 것이다. 다만 이는 '주민공동체의 사회자본이 소외된 노인집단에 미치는 영향에 대한 논의와 거의 유사하기 때문에 다음 절에서 상세하게 논의하기로 한다.

11) 마을계획이란 주민들이 모여 마을(동(洞)을 의미)에 필요한 사업을 제안하고 계획한 후 직접 실행하거나 동 혹은 성북구에 건의하는 사업이다. 마을계획은 관주도로 시행된 사업이지만 실제 진행과정과 결과에서는

에 다수의 노인들이 참여했다. 예를 들어 시범사업을 실시한 길음1동에서는 가장 많은 관심을 보인 연령대는 50대였으며 60대의 참여도 많았다.¹²⁾ 길음1동의 인구는 2016년 1월 기준으로 37,728명이며, 그 중 65세 이상의 노인 인구는 3,815명으로 약 10%를 차지한다. 2015년 월곡2동 마을계획서에 따르면, 분과위원회들이 검토한 마을계획은 총 40건이었으며 이 중 노인과 관련된 마을계획은 5건으로 노인의 건강 및 여가에 관한 안건이 주를 이뤘으며, 건의된 마을계획의 12.5%를 차지했다. 이 중 '신바람 건강체조 교실'안만이 최종적으로 확정된 마을계획(총 11건)에 포함되었는데, 주민 819명이 참여하여 사업의 우선순위를 결정하는 투표에서는 8위(17명, 2%)를 차지하였다.

〈표 3〉 길음1동 마을계획 중 노인 관련 마을계획

제안사업명	사업내용	분과위원회 검토의견
보건소 분소(출장소)	노인인구가 많은데 보건소가 멀어 분소(출장소)가 주민센터 별관에 생겼으면 함	예산이 많이 소요되는 사업이라 당장 추진은 어려우며 보건소 이용 방법 주민 홍보
어르신과 함께하는 탁구 교실	8단지 커뮤니티 공간에 어르신 대상의 신체 활동과 소통 공간으로 탁구교실 제안	기존 탁구교실과 연계
신바람 건강체조 교실	어르신들의 흥미로운 여가활동과 건강을 위한 건강체조 교실 프로그램 제안	자치회관 프로그램과 연계, 시행
의료기기 설치 제안	주민센터에 기초적인 건강검진을 받을 수 있는 의료기기 설치를 제안	구에 지속적 제안
노인 휴게시설	노인 휴게시설이 부족하므로 노인들이 쉴 공간이 필요함	취약 경로당에 관심

출처: 길음1동 마을계획단(2015)을 재구성

이러한 과정에서 주로 의제화된 문제는 '문화/여가 프로그램의 부재', '낮은 기초 의료 접근성'이며 이는 노인의 질병문제 및 자살문제와 직간접적으로 연관된다. 심각한 노인문제를 해소하는 방안이라기보다는 노인문제를 예방하는 차원에서 해결책들이 제안되었으며, 노인문제의 수준이 낮은 적극적 노인집단이 주로 혜택을 얻을 수 있는 방안들이다. 그러나 이러한 방안들이 최종적으로 통과되는 비율은 높지 않았다.

위와 같은 의제화 경향과 낮은 채택율은 참여자들의 사회자본 및 참여 노인집단의 특성으로부터 일정 부분 설명가능하다. 마을계획과 같은 새로운 절차에 참여하는 노인들은 시간 여유가 있는 적극적 노인들이다. 비개발 지역의 독거노인, 혹은 단지 내 임대아파트 단지(동)의 노인들은 관심이 낮거나, 경제활동으로 인해 시간이 부족하여 참석하지 못한다.¹³⁾ 즉 적

정부와의 관계보다는 주민간 관계가 중요한 영향요인이었기 때문에 '공동체의 사회자본'으로 분류하였다.

12) 길음1동주민센터 마을계획 담당자 인터뷰 중

극적 노인집단은 스스로의 능력을 통해 의제화에 성공하지만 소외된 노인집단은 의제화 과정에 참여하기도 어렵다.

한편 노인문제에 관하여 비교적 많은 안건이 제시된 이유는 참여 노인의 수가 많을 뿐만 아니라 노인들이 나이에 따른 예절에 기반하여 논의의 주도권을 행사하기 때문이다. 그러나 이 과정에서 젊은 연령대와는 갈등이 발생한다. 젊은 층으로서는 적극적으로 반대하기도 추진하기도 어려운 분위기가 형성된다. 이는 다양한 연령의 참여자간 신뢰와 호혜 등의 사회자본이 없고 원활한 논의를 위한 규칙이 설정되지 않은 상태에서 어른공경이라는 규범만이 작동하기 때문에 발생하는 것이다. 결국 노인집단이 초반에 주도했던 의제들은 상당수가 탈락하게 된다.

“회의할 때 어떤 절차를 특별하게 정한 것 없이, 예를 들어... 과반수 이상이 찬성하면 통과한다 이런 간단한 것 밖에 없어요. 그렇기 때문에 그냥 의견 조율하면서 가는데, 50대 이상으신 분들이 회의 석상에서 서로 찬반토론하면서 상대를 설득해가고 이렇게 하는게 쉽지가 않잖아요. 그러니 목소리 크신 분 의견에 따라가는 것도 있고, 또 연세 드신 분이 주장을 세게 하시면은 그냥 젊은 분들은 그걸 따라가는 부분도 있고... 젊은 분들이 제가 할께요 하기도 뭐하고 그렇다고 그냥 빼기도 뭐하고. 그러니까 계속 제자리를 맴돌죠.”

- 길음1동주민센터 마을계획 담당자 인터뷰 중

주민투표에서 낮은 우선순위를 받은 이유는 다음과 같이 추론할 수 있다. 노인문제의 의제화는 다양한 집단의 동의와 협력을 필요로 하지만 노인집단은 다른 집단과 이해관계가 겹치지 않고 기여하는 바도 적으며 심지어 단순한 사회적 교류도 적다. 호혜적 관계가 없기 때문에 상호 신뢰를 쌓을 기회도 적다. 때문에 다양한 집단의 동의를 이끌어 내는 일은 쉽지 않다. 이로 인해 주민들의 폭넓은 지지를 받는 문제들은 노인문제가 아닌 지역 전반에 해당되는 문제, 혹은 지역 내 여러 집단과 교류가 있는 집단들의 문제로 좁혀진다.

2) 소외된 노인집단: 거버넌스형 복지공동체의 돌봄

한편 거버넌스형 공동체를 통한 노인문제 해소의 대표적인 사례는 동 복지협의체이다. 동 복지협의체는 동 구역의 복지 관련 기관들(동주민센터, 복지관 등)과 민간단체들(종교기관 등), 기타 참여를 원하는 주민들로 구성된 협의체이며, 지역사회복지협의체와 달리 시·군·구 수준이 아닌 읍·면·동 수준에서 활동한다. 거버넌스인 만큼 법률에 의한 기준과 성북구에서 설정하는 정책목표를 우선시한다. 성북구는 3무(無)2유(有)(굶주림, 고독, 자살이 없고 새

13) 길음1동주민센터 마을계획 담당자 인터뷰 중

로운 가족, 돌봄이 있음)라는 성북형 복지공동체의 구현을 목표로 설정하였으며, 2011년 1년간 독거노인 2,686명을 조사하여 지원할 정도로 노인복지 증진을 주요한 목표로 삼았다(윤중희, 2016). 즉, 해당 거버넌스형 공동체는 문제에 대한 합의가 상당히 명확하게 이루어진 상태였기 때문에 이를 위한 집합적 행위로 수월하게 이어질 수 있었다.

이에 더하여 대부분의 참여기관들은 유사한 복지 업무를 오랫동안 해당 지역에서 수행해왔고 앞으로도 수행할 것이기 때문에, 상호협력이 모든 참여자들의 성과를 높일 수 있다는 데에 합의하기가 쉬웠다. 또한 투입해야 할 자원이 큰 희생과 양보를 필요로 하는 것이 아니라 원래 수행하던 업무의 연장선상에 있기 때문에 이에 대한 부담감도 상대적으로 적었던 것으로 보인다. 그러나 공동체간의 협력에 있어 호혜의 원칙은 중요하다. 서로가 만족하는 수준에서 필요시 도움을 제공하지 않거나 방해하는 경우 신뢰가 낮아지고 관계는 단절된다. 이는 공통의 목표만으로는 공동체간의 협력이 유지될 수 없음을 의미한다.

“복지관에서 저희 교회도 많이 이용하거든요… 동복지협의체를 하기 전에는 그 정도로 끈끈한 관계가 없었죠. 지금은 ‘좋은 일이니 (저희 교회 로비에서) 하세요’ 그래요. 그러면 저희도 도움 받을 일이 생길테니까. 앞으로 더 큰 일을 할 수 있는 발판인거죠.”

- D동 동 복지협의체 위원장 인터뷰 중

“또 동에서도 다른 단체 사람들이 뭐를 판매하면 자기네들이 뭐할 때 못하게 하는 그런게 있었어요… 그때는 너무 화나서 싫은 소리를 하게 되었고 그 뒤로 봉사하고 싶은 마음이 딱 없어지더라고요… 동사무소랑 다른 단체랑은 상관은 없는데 회원님들은 중요하죠… 그런데 진짜 도와주는 단체 없었고 방위협의회가 (우리가) 먹거리 판매하면 매번 드시고 가셨어. 그거가 되게 고마워서 그 단체가 뭐를 할 때 우리가 또 신경 쓰게 되더라고요.”

- C동 새마을부녀회 전 회장 인터뷰 중

동 복지협의체에는 기관뿐만 아니라 주민들의 자생조직도 참여한다. 성북구에서 주민조직과 협의체간의 협력은 긴밀하게 이루어지고 있는데, 이는 기존에 주민조직에서 활동하던 주민들이 복지협의체 위원으로 중복활동하면서 가교역할을 담당하는데 기인한다.

… 복지협의체 위원으로 활동하면서, 정기회의에 참석하고 의견을 나누다 보니 우리 동네 어르신들의 식생활을 돕기 위해 밑반찬 지원이 필요하다는 의견이 다수 모아졌습니다. 사실 새마을부녀회 활동을 하면서 김장나누기, 추석 송편 빚기 등 계절, 명절 봉사를 해왔었지만, 복지협의체에서의 밑반찬 지원을 새마을부녀회에서 함께 해줄 것을 요청해 왔을

때 여간 부담스러운 것이 아니었습니다.

출처: 성북구청(2014b: 52), 『유쾌한 동네이야기-성북구 동 복지협의체 활동 사례집』

즉, 거버넌스형 공동체는 가교형 사회자본을 기반으로 자원 공유와 협력을 통해 노인문제에 대응한다. 양적, 질적 측면에서 상당히 높은 수준의 연결망이 형성되어 있으며 이는 상호간 신뢰를 기반으로 한다.

3. 지방정부와의 사회자본

1) 적극적 노인집단: 지방정부의 노인공동체 지원

주체로서의 노인이 지방정부와 관계를 맺고 그 사회자본을 통해 노인문제를 해소하는 사례는 노인공동체 대표와 지방정부 간의 관계가 대표적이다. 지역에서 경로당 회장, 시니어클럽 회장 등 노인공동체의 대표들은 지방정부와 긴밀한 관계를 갖는다. 이는 공동체가 내부의 집합적 행위를 통하여 문제를 해소하는 것과는 양상이 다르다. 주로 지방정부와 협력적 관계를 유지하면서 더 많은 자원을 유치하는 데에 목적을 둔다.

많은 노인공동체의 대표들은 지방정부에 대한 불만이 크다. 예를 들어 경로당 회장들은 경로당에 주어지는 보조금이 너무 적고 강요되는 규율은 너무 엄격하다고 불만을 제기한다. 지방정부가 경로당에 정기적으로 제공하는 물질적 혜택은 주로 경로당 운영비로 월 40만원 및 기타 난방비 등의 명목으로 보조금들이 제공되며 그 외 부식 등은 복지관, 봉사단체 등 다양한 단체로부터 임의로 제공된다. 지방정부가 경로당을 지원하는 목적은 노인들이 교류할 수 있는 공간을 유지하는 데에 있으나 이를 받아들이는 경로당 이용자와 회장로서는 충분한 운영비를 제공하지 않는 것에 대한 불만을 갖게 된다. 또한 특별한 프로그램이 없는 경로당에서는 음주와 도박으로 시간을 보내는 경우가 많은데, 이를 지방정부가 제재하는 것에 대한 불만도 크다. 노인공동체 내부의 규범으로 볼 때 음주, 도박 등은 문제행위가 되지 않고 오히려 친밀한 관계를 유지하기 위한 수단이기 때문에 반발이 일어나는 것이다.

반면 지방정부 혹은 대한노인회와의 긴밀한 협력 관계는 자원을 획득할 수 있는 기반이 된다. 이때 지방정부 혹은 대한노인회가 요구하는 규범을 이행하는 것이 중요하다. 예를 들어 대한노인회는 거리의 노인들에게도 경로당에 올 것을 권유할 것, 경로당에 오는 모든 노인들을 반갑게 맞이하고 어울릴 것 등을 경로당에 요구한다.¹⁴⁾ 또한 구청에서 경로당을 담당하는 공무원은 건의사항이 있을 때 다른 사람을 거치지 않고 자신에게 직접 요청할 것을 요구한다.

14) B동 경로당 총무 인터뷰 중

“구청에 압력을 넣어야 하는데… 그냥 구청에 직접 해야 서로 좋은 것 같아. 여기서도 인자 그런 사람 있었어. 그냥 무슨 일만 있으면 구의원한테 전화하는 사람. 근데 왜 그런 짓거리 해. 다 싫어해. 구청에서 한 번은 전화가 오더라고. 방충망을 해달라 할 거면 구청직원인 나한테 직접 건의하지 왜 구의원한테 전화를 해서 그러냐. 서운하다.”

- B동 경로당 총무 인터뷰 중¹⁵⁾

이와 같이 지방정부 및 지원기관과의 사회자본에서는 제도에 순응하고 요청되는 규범을 따르고 신뢰 관계를 유지하는 것이 중요하다. 일정 규모 이상의 노인집단이 있으면 그 자체로 권력이 생성되며, 그 중 소수가 운영위원회와 같은 조직을 구성하고 지방정부와 긴밀한 관계를 맺으면 다른 소속원들도 안정적으로 혜택을 누릴 수 있게 된다.

요약하자면 노인공동체와 지방정부간 관계는 연결형 사회자본을 기반으로 하며, 이는 지방정부가 요구하는 규범을 노인공동체가 준수함으로써 신뢰가 형성되고 이를 통해 노인공동체가 원활하게 자원을 획득할 수 있음을 의미한다. 이때 연결망의 수보다는 소수 연결망간의 신뢰가 중요하며, 이러한 신뢰를 방해하는 부가적인 연결망은 오히려 자원 획득에 방해가 될 수 있다. 구의원을 거치지 않고 바로 담당 공무원과의 관계를 유지하는 것이 때로는 자원획득에 유리하게 작용한다.

2) 소외된 노인집단: 복지 거버넌스의 돌봄

공동체와 지방정부 간의 관계로 가장 대표적인 사례는 거버넌스로 운영 중인 지역사회복지협의체 및 동 복지협의체이다. 이 관계에서는 지방정부가 공동체로부터의 신뢰를 초기에 확보하는 것이 중요하다. 공동체의 활동을 보장해줄 수 있는 법적 근거를 마련하거나, 법 제도를 우회해서라도 활동을 보장해주는 노력을 할 때 공동체들은 지방정부를 신뢰하기 시작한다.

“복지정책과 이분들의 도움이 없이는 활동을 효과적으로 하기 어려운 부분이 있어요…활동을 하려면 조례로 보장되어야 해요… 참 그걸 잘한거야. 진짜 일하시는 분은 당시 복지정책과 과장님이고 (동 복지협의체가 법적 근거 없으니) 복지관을 통해서 대신 (활동을) 하자고 한 분이예요.”

- D동 동 복지협의체 위원장 인터뷰 중

이러한 신뢰가 형성되면 이후 갈등 상황이 발생해도 협력을 통해 극복할 수 있다. 성북구 동 복지협의체의 활동에 위협이 된 사건은 찾아가는 동주민센터(이하 찾·동)의 도입이었다.

15) B동 경로당 회장 인터뷰 중

찾·동은 복지담당 공무원을 충원하고 복지를 동 중심으로 개편하는데 중심을 둔 시범사업이다. 기존 동 복지협의체의 역할과 중첩되는 측면이 많아 협의체의 존재 이유를 위협했기 때문에 큰 반발이 일어났다. 그러나 지방정부, 구체적으로는 담당 공무원들과의 신뢰 관계가 형성되어있었기 때문에 이러한 조치가 상위기관으로부터의 지시이고 공무원들은 이를 따라야하는 상황을 이해하였으며 점차 서로의 역할을 조율하고 적극적으로 활용하는 단계로 나아갔다.

이와 같이 지방정부와의 신뢰 관계는 공동체의 활동 근거를 보장하는데 중요하기 때문에 공동체들은 순환보직 등으로 인해 공무원과의 관계가 자주 끊어지는 것에 대한 불만이 크다. 다음 공무원들도 법 제도를 떠나서라도 자신들을 적극적으로 지원해줄지에 대한 확신이 없기 때문이다.

“(찾·동 시범사업 전) 협의는 없었어요... 역할은 부딪히면서 조율했죠. 처음에는 저희가 발끈했죠... 밥먹으면서 관장들끼리 찾동 들어올 때 성토타회도 있었어요... 사실은요, 실무자에서도 서울시에서 내려오는 일들이 뭔지를 모르는거야. 복지공무원들도 과정에서 그것을 찾아가는 거야... 공무원들하고 일하는게 힘들게 뭐냐면 너무 자주 바뀌어. 순환근무도 많고, 자주 바뀌면요, 공무원들이 그만큼 책임감이 덜해요. 어떤 때는 마음이 맞아서 일했는데 후가버려요”

- D동 동 복지협의체 위원장 인터뷰 중

지방정부의 적절한 지원은 공동체간 사회자본도 공고히 한다. 협의체들의 성공적인 활동의 원인으로, 구청장 및 공무원들이 협의체를 형성하기 전에 활동의 근거를 제도적으로 명시했던 점이 지목된다(윤종희, 2016). 제도적 근거를 통해, “보통은 굶은일을 떠맡게 될까봐 애써 외면하거나 혹은 돕고 싶어도 속수무책으로 혼자서 전전공공하지 않게” 되었다(윤종희, 2016: 4). 예를 들어 소외된 노인을 발견하였을 때 각 기관들은 가장 적절한 제도적 지원을 검토하여 제공하고, 유연한 대응이 필요한 부분은 주민 간 공동체, 혹은 개별 주민이 직접 제공한다. 필요시 주민이 제공한 도움에는 구청이 금전적으로 보상을 한다.¹⁶⁾ 독거노인의 집에 도배가 필요한 경우, 지물포를 운영하는 주민이 우선 도배를 하고 이후에 구청에 대금을 청구하는 식으로 진행되는 것이다. 이와 같이 신속하고 유연한 지원은 지방정부가 최소한 금전적으로 도움을 줄 것이라는 신뢰가 있기에 가능하다. 복지공동체의 형성을 주도한 행정의 선도적으로 공식 제도를 통해 협의체 활동을 보장함으로써, 행정에 대한 신뢰 및 협의체 내 타 기관에 대한 신뢰를 획득한 것이다. 여기서 신뢰란 위기사례에 대한 해결책을 논의하거나 새로운 사업을 건의할 때, 제안자가 일방적으로 책임을 지는 것이 아니라 협의체 내의 기관

16) B동 경로당 총무 인터뷰 중. 동마다 다를 수 있음

들이 함께 지원할 것임을 신뢰하는 것으로, 호혜의 규범에 기반한다고 볼 수 있다.

요약하자면, 소외된 노인 개인과 지방정부 간 관계에서는 사회 전반에 대한 신뢰, 혹은 정부 신뢰와 같은 일반화된 사회자본이 중요하며 이는 노인이 빈곤, 질병, 자살 등 전 분야에 있어 적절한 시기에 제도에 접근할 수 있는 가능성에 큰 영향을 미쳤다. 한편 소외된 노인을 지원하기 위한 공동체와 지방정부 간의 사회자본은 연결형 사회자본의 성격을 지녔으며, 지방정부에 대한 혹은 참여기관 간 신뢰를 담보하기 위한 규범을 공식 제도로 초기에 설정하고 명확한 방향에 따라 헌신적으로 공동체를 지원하여 지방정부에 대한 신뢰를 쌓았던 것이 지방정부와의 협력, 그리고 공동체간 협력과 자원 공유를 이끌어낸 주요한 원인이었다. 상기의 논의를 기초로 지역 사회자본이 노인문제에 대응하는 유형을 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 연구분석 틀

문제집단의 사회 자본의 단위	문제집단의 특성	적극적 노인 (주장 집단)	소외된 노인 (의존 집단)
공동체 내 사회자본	<ul style="list-style-type: none"> • 노인공동체 - 노인간 사회자본 - 사회자본 특성: 약한 결속형, 신뢰 기반의 연결망, 규범 준수 필요 - 문제대응: 정서적 지지, 정보 획득 - 결과: 우울감 감소, 극심한 빈곤 해소, 의료 접근성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 주민공동체(소외 노인 돌봄) - 주민간 사회자본 - 사회자본 특성: 강한 결속형, 이웃 돌봄의 규범 - 문제집단 특성: 긍정적 구성 - 문제대응: 협력 강화, 정서적지지, 생활품 및 가사도움 제공 - 결과: 우울 감소, 극심한 빈곤 해소 	
공동체 간 사회자본	<ul style="list-style-type: none"> • 주민공동체(노인의 참여) - 노인-주민간 사회자본 - 사회자본 특성: 약한 결속형, 신뢰, 호혜 부재, 규범 존재 - 문제집단 특성: 부정적 사회적 구성 - 결과: 노인문제 의제화 실패 	<ul style="list-style-type: none"> • 거버넌스형 복지공동체 - 공동체간 사회자본 - 사회자본 특성: 강한 가교형, 신뢰와 호혜에 기반한 협력 - 문제집단 특성: 긍정적 구성 - 문제대응: 명확한 협력 목표 통해 협력 강화, 사각지대 발굴 강화 - 결과: 빈곤, 질병, 자살문제 해소를 위한 지원을 적시에 유연하게 제공 	
지방정부와의 사회자본	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 노인공동체 지원 - 노인공동체-지방정부간 사회자본 - 사회자본 특성: 연결형, 규범 준수 및 신뢰 기반 - 문제집단 특성: 강한 권력 - 문제대응: 규범 준수, 신뢰 유지 시 안정적 자원 획득 - 결과: 노인공동체 유지 가능, 구성원 혜택 증가 	<ul style="list-style-type: none"> • 복지 거버넌스 - 공동체-지방정부간 사회자본 - 사회자본 특성: 강한 연결형, 신뢰·호혜에 기반한 협력, 공식 규범 - 문제대응: 협력 강화, 갈등 극복, 사각지대 발굴 강화 - 결과: 빈곤, 질병, 자살문제 해소를 위한 지원을 적시에 유연하게 제공 	

V. 결론

성북구 사례를 통하여 노인문제에 대응하는 지역 사회자본의 경로를 분석한 결과 사회자본의 단위와 노인집단의 특성에 따라 다양한 유형의 사회자본이 다양한 경로를 거쳐 노인문제에 대응하고 있음을 확인할 수 있었다.

먼저 공동체의 사회자본의 경우, 노인공동체 내부에서는 개인 간 결속형 사회자본이 중요하였으며 정서적 지지와 정보 공유를 통한 제도 접근성을 강화하는 효과가 컸다. 이는 자살을 예방하고 극심한 빈곤으로부터 벗어나는데 도움이 되었다. 그러나 이는 노인공동체에 소속될 때 주로 얻을 수 있는 효과였다. 빈곤, 질병 등으로 인해 공동체에서 탈락하는 소외 노인들은 활용할 수 있는 사회자본이 급격히 감소하였으며 의존집단화됨에 따라 다른 집단으로부터의 도움을 기다리는 수동적 입장이 되었다.

한편 지방정부와의 사회자본은 정부기관 및 소속 공무원과의 신뢰 관계를 형성하느냐의 여부가 중요하였다. 노인공동체는 자신들의 규범을 정부가 간섭한다고 느낄 때 정부를 불신하였으며, 반대로 정부에서 요구하는 규범에 순응함으로써 자원을 안정적으로 획득하기도 하였다. 또한 정부는 관련 기관 및 공동체간의 협력을 중요시하였으며 이들간 신뢰를 형성할 수 있도록 공식적 규범을 설정함으로써 협력을 촉진하고자 하였다.

적극적 노인집단, 즉 주장 집단을 중심으로 분석한 결과, 이들은 강한 정치적 권력을 지녔으나 스스로 노인문제를 의제화시키지는 않았다. 주로 자신이 속한 공동체를 위해서만 의제화 활동을 하였으며 이는 노인공동체를 지원하는 정부 혹은 관련 기관과의 관계를 통해 이루어졌다.

소외된 노인집단, 즉 의존 집단의 경우는 지닌 문제가 가장 심각함에도 불구하고 스스로 상호협력을 하거나 의제화를 함으로써 문제를 해결할 수 있는 충분한 사회자본이 없다. 따라서 외부 주체간의 사회자본을 통한 협력이 중요하였으며 노인문제는 외부에 의해 의제화되었다. 외부 주체들이 관심을 갖고 심각하게 여기는 노인문제는 소외집단의 문제이기 때문에 목표에 대한 합의가 쉽게 이루어졌으며 지원을 위한 협력도 지속적으로 개선되었다. 그러나 지원은 제도화되지는 못한 채 임의적으로, 그리고 일방향적으로 이루어졌다.

본 연구는 노인문제에 지역 사회자본이 대응하는 경로를 질적으로 탐색하고, 노인집단의 특수성을 고려했다는 점에서 이론적 함의가 있다. 개인 사회자본이 노인문제에 미치는 영향을 살핀 기존 연구들과 달리, 공동체 내, 공동체 간 및 지방정부와의 관계를 단위로 지역 사회자본을 정의하고 이러한 사회자본들이 노인문제에 대응하는 경로를 다차원적으로 분석하였다. 이때 노인집단은 사회적 구성 및 권력에 따라 주장 집단 및 의존 집단으로 구분되며,

이에 따라 주요하게 작동되는 사회자본과 문제해결 메커니즘이 달라질 수 있음을 규명하였다. 이는 사회자본이 지역 문제를 해소할 수 있다는 기존의 논의에서 한발 나아간 것으로, 문제의 성격에 따라 문제 해소의 정도와 방식은 달라질 수 있음을 밝힌 것이다.

또한 본 연구는 노인문제 대응을 위한 정책적 시사점들을 제공한다. 먼저 같은 노인이라고 해서 하나의 공동체가 될 수는 없음을 이해해야 한다. 적극적 노인집단과 소외된 노인집단은 분리되어 있으며, 적극적 노인집단에서 탈락 시 다시 진입하기는 어렵다. 이러한 사회자본의 단절을 회복시키기 위해서는 소외된 노인 간의 공동체를 형성시켜주는 노력이 더 효과적일 수 있다. 예를 들어 소외된 노인들이 모여 사는 코하우징(Co-housing)이 대안이 될 수 있다.

소외된 노인집단의 문제, 즉 지역의 심각한 노인문제를 해소하기 위해서는 노인공동체 내의 사회자본보다는 주민과의 사회자본, 혹은 공동체 간의 사회자본이 더 중요할 수 있다. 사회자본의 효과를 극대화하기 위해서는 소외된 노인집단의 사회적 구성을 긍정적으로 유지하면서 이들을 도움으로써 얻는 효능감을 확인시켜 줄 필요가 있다. 성북구가 동 복지협의체 시행 초기에 사례 발표대회를 시행한 것은 참여자들의 효능감을 고취시킨 좋은 사례로 볼 수 있다(김영배, 2013). 이에 더하여 지원을 받았던 노인 대상자가 이후 봉사에 참여하는 사례 등을 적극 홍보한다면 소외된 집단에 대한 긍정적인 인식을 유지할 수 있을 것이다.

공동체간 협력에 있어서는 지방정부가 초기에 제도를 설정하는 것이 중요하다. 공동체끼리 자발적으로 규칙을 설정해도 되지만, 빠른 협력을 도모하기 위해서는 지방정부가 최소한의 규칙을 미리 설정하는 것도 좋은 지원 방안이다. 이때 규칙은 참여자가 협력했을 때 최소한 손해를 입지는 않을 것을 보장해야 한다.

다만 본 연구는 지역 사회자본이 노인문제에 대응하는 경로를 복지의 관점에서 조명했으며 현재의 문제를 감소시키는 메커니즘에 중점을 두었다는 점에서 한계가 있다. 지역 사회자본이 노인문제에 미치는 영향은 경제, 교육 등 다양한 분야를 거쳐 발생할 수 있다. 본 연구는 노인에게 상대적으로 직접적인 영향을 미치는 주요한 분야는 복지라 보았으며, 다른 분야를 통한 간접적인 영향을 연구하기 위해서는 심도 깊은 별도의 연구가 필요할 것으로 판단하였다. 이와 더불어 본 연구는 애초에 노인문제 수준이 낮은 노인들이 사회자본이 높은 지역에 모일 가능성에 대해서는 고려하지 않았다. 실제로 노인의 문제는 그들이 중장년층일 때의 문제가 이어지는 경향이 크다. 본 연구에서는 노인문제의 수준이 이미 심각할 때 사회자본의 대응과 그 경로를 검증하는 데에 초점을 두고 있으므로 역의 인과관계는 연구 범위에서 제외하였다. 그러나 중장년 시기, 노년기 초기에 사회자본이 노인문제 예방을 위해 어떤 역할을 할 수 있는지에 대한 연구도 필요할 것이다.

【참고문헌】

- 고경환 외. (2011). 「노인복지서비스 공급방식의 변화와 복지경영-지방정부를 중심으로」. 서울: 한국보건사회연구원.
- 곽현근. (2015). 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향. 『한국행정학보』, 49(3): 279-302.
- 길음1동 마을계획단. (2015). 2015 길음1동 마을계획서.
- 김순은. (2014). 사회적 자본의 관점에서 본 주민자치 시범실시 사례분석: 역촌동을 중심으로. 『지방행정연구』, 28(3): 3-34.
- 김순은·권보경. (2016). 도시공동체의 주민자치와 사회자본: 입주자대표회의의 사례분석을 중심으로. 『지방행정연구』, 30(1): 41-76.
- 김순은·최지민·황선영. (2015). 「우리나라 고령자와 고령화 사회의 지역별 특성」. 서울: 조명문화사.
- 김영배. (2013). 「동네 안에 국가 있다」. 서울: 백산출판사.
- _____. (2014). 「작은 민주주의 사람의 마을」. 서울: 너울북.
- 김영중 편. (2014). 「복지사회의 개발 -지역 및 공동체 접근-」. 서울: 학지사.
- 김형용. (2010). 지역사회 건강불평등에 대한 고찰-사회자본 맥락효과에 대한 해석. 『한국사회학』, 44(2): 59-92.
- 박선희. (2014). 마을공동체 사업 성과 측정에 관한 탐색적 연구. 『한국지역사회복지학』, 49: 285-306.
- 서울시복지재단. (2015). 「지역복지력 향상을 위한 사회복지기관 역할 정립 연구」. 서울: 서울특별시·서울시복지재단.
- 성북구마을사회적경제센터. (2015). 「2015 성북구 마을만들기 공모사업 활동보고서」. 서울: 성북구청.
- _____. (2016). 2016년 마을공동체 주민참여사업 공고.
- 성북구청. (2014a). 「서울특별시 성북구 제3기 지역사회 복지계획 2015-2018」.
- _____. (2014b). 「유쾌한 동네 이야기-성북구 동 복지협의체 활동 사례집」.
- _____. (2015). 「유쾌한 동네 이야기2-성북구 동 복지협의체 우수사업 모음집」.
- 손용진. (2010). 사회자본이 도시와 농어촌 노인의 우울증에 미치는 영향에 관한 연구: 성인자녀 관계망 및 사회적 관계망을 중심으로. 『GRI 연구논총』, 12(3): 311-339.
- 어유경·고정은·김순은. (2016). 노인의 복지서비스 접근(access)에 관한 연구: 우울을 경험한 노인의 복지서비스 접근과정을 중심으로. 『노인복지연구』, 71(1): 215-250.
- 월곡2동 마을계획단. (2015). 2015 월곡2동 마을계획서.

- 오영은·이정화. (2012). 사회적관계망 크기와 지역사회공동체의식이 단독가구 농촌노인의 고독감에 미치는 영향. 『한국지역사회복지학』, 43: 555-580.
- 윤종희. (2016). 고령사회의 사회복지와 주민자치. 서울대학교 행정대학원 정책&지식포럼 발표문.
- 이미숙. (2010). 도시거주 노인의 만성질환과 우울증세의 상관성 및 사회적관계망의 효과에 대한 연구. 『보건과 사회과학』, 27: 5-30.
- 이민홍·고정은. (2015). 사회자본이 노인문제에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국사회복지행정학』, 17(3): 85-110.
- 이민홍·고정은·김순은. (2015). 기초자치단체 노인문제지수 개발에 관한 탐색적 연구. 『사회복지정책』, 42(2): 113-134.
- 이삼식 외. (2014). 「저출산 고령사회 대응을 위한 중장기 정책 개발 연구」. 보건복지부·한국보건사회연구원
- 이왕기·정승현. (2014). 고령사회에 대응한 마을만들기 전략. 『도시설계』, 15(1): 137-150.
- 임은의·구본진·임세현. (2014). 농촌 노인의 사회적 관계망이 삶의 만족도에 미치는 영향: 자존감의 매개효과를 중심으로. 『사회과학연구』, 25(2): 567-590.
- 이재열. (2006). 지역사회 공동체와 사회적 자본. 『지역사회학』, 8(1): 33-67.
- 이홍직. (2009). 노인의 정신건강에 영향을 미치는 요인에 관한 연구-사회자본 특성을 중심으로. 『사회과학연구』, 25(3): 25-42.
- 장수지. (2010). 노년기 사회적 관계망의 구조적, 기능적 측면과 주관적 삶의 질의 관계. 『사회과학연구』, 26(1): 75-100.
- 장영은·김신열. (2014). 자녀와의 사회적 관계망 특성이 노인의 우울에 미치는 영향. 『한국사회복지조사연구』, 39: 1-29.
- 전혜정·김명용. (2015). 사회적 관계 만족도를 매개로 한 노년기 인터넷 이용과 우울 간의 구조모형 분석: 서울시 독거노인을 대상으로. 『한국사회복지조사연구』, 43: 73-98.
- 정경희 외. (2014). 「2014년도 노인실태조사」. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 최미영·곽현근·박현식. (2014). 노인의 주관적 삶의 질에 미치는 지역사회 사회자본의 영향: 노인 우울감의 매개효과를 중심으로. 『노인복지연구』, 66: 307-328.
- 최병두. (2000). 공동체 이론의 전개과정과 도시 공동체운동. 『도시연구』, 6: 32-50.
- 최선미·최지민·김순은. (2014). 고령화 사회에 대한 인식유형과 정책적 시사점. 『행정논총』, 52(2): 229-256.
- 최지민·김순은. (2016). 고령화 사회에서의 사회자본의 가치: 지역 내 노인문제 감소에 미치는 영향분석을 중심으로. 2015-16년 제4차 SSK 네트워크 심포지엄 발표논문.
- 최지민·황선영·김순은. (2015). 사회적 관계망과 고령자의 문제: 성별과 사회적관계망 간 상호작용의 정책적 활용. 『정책분석평가학회보』, 25(4): 83-115.
- 한겨레. (2016). 가난한 노인에게 줬다뺏는 기초연금...“20만원 지급 보장을”. (2016. 4. 25).

- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. in J. Richardson, ed., *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York: Greenwood, 241-258.
- Coleman, J. S. (1988). Social capital in the creation of human capital. *American journal of sociology*, 94: S95-S120.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Policy Press.
- Goerres, A. (2007). Why are older people more likely to vote? The impact of ageing on electoral turnout in Europe. *The British Journal of Politics & International Relations*, 9(1): 90-121.
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American journal of sociology*, 78(6): 1360-1380.
- Halpern, D. (2005). *Social Capital*. London: Polity.
- He, W., Goodkind, D. and Kowal, P. (2016). *An Aging World: 2015*. Washington, DC: U.S. Government Publishing Office.
- Hendryx, M. S. Ahern, M. M., Lovrich, L. P. and McCurdy, A. H. (2002). Access to Health Care and Community Social Capital. *Health Serv Res*. 37(1): 85-101.
- Hill, K. Q., Leighley, J. E., and Hinton-Andersson, A. (1995). Lower-class mobilization and policy linkage in the US states. *American Journal of Political Science*, 75-86.
- Ingram, Helen., Anne L. Schneider, and Peter deLeon. (2007). Social Construction and Policy Design. In Sabatier, P. A. ed., *Theories of the Policy Process*. Colorado: WestView Press.
- Knowles, S. (2005). *Is social capital part of the institutions continuum?* (No. 05/11). CREDIT Research Paper.
- Lin, N., Cook, K. S., and Burt, R. S. (2001). *Social capital: theory and research*. Transaction Publishers.
- Murray, M. (2000). Social capital formation and healthy communities: insights from the Colorado Healthy Communities Initiative. *Community Development Journal*, 35(2): 99-108.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

- Sampson, R. J. (2003). The Neighborhood Context of Well-being. Perspectives. *Biology and Medicine*. 46: 54-64.
- Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and society*, 27(2): 151-208.

성북마을. www.sbnet.or.kr(검색일: 2016.04.12).

어 유 경: 서울대학교 행정대학원 정책학 석사 졸업('16년, 노인의 복지서비스 접근(access)에 관한 연구 - 우울 노인의 지역 복지서비스 접근 과정을 중심으로 -)후 동대학원 박사과정 중이다. 주요 관심 분야는 복지정책, 사회자본, 고령사회 등이다. e-mail: misswd@snu.ac.kr

김 순 은: 서울대학교 법과대학 학사. 서울대학교 행정대학원 석사. 정치행정학 박사('91년 Kent State University, Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation). 한국지방자치학회 및 한국지방정부학회 고문. 한국행정학회 연구부회장 역임. 캠브리지대학교('95), 런던정경대학(London School of Economics and Political Science, '98), 와세다대학교('00) 객원교수 역임. 일본 게이오대학교 특별교수('11) (역), 교토 리츠메이칸 특별연구교수(역), 서울대학교 행정대학원 행정학과 교수(현) 겸 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 겸무연구원(현). e-mail: sekim0313@snu.ac.kr, Tel. (02) 880 8082, Fax (02) 882 3998, MP 010 2694 2000

