

# 사회적 신뢰의 결정요인에 관한 비교역사적 연구

김승현 | 서울산업대학교 행정학과 교수

사회적 신뢰는 주로 자발적 조직들의 사회적 효과로 설명되었다. 그러나 이러한 문화적 설명을 뒷받침할만한 일관된 경험적 증거를 찾지 못하자, 비판적 시각에서 제시된 이론적 정향이 제도를 중시하는 사회적 자본론이다. 본 연구는 서구의 역사적 경험에 비추어 이런 상반된 시각의 타당성을 살펴본다. 기존 연구가 방법론적인 오류의 여지가 있고 개념적으로 일관적이지 않음을 지적하면서, 제도와 문화의 측면에서 영, 미의 역사적 경험과 독일의 경험을 비교한다. 역사적 비교분석을 통해서 조직활동과 정치제도의 상호작용에 의해 사회적 변화가 이루어지는 국가에서 조직활동의 사회적 효과도 긍정적이라는 것을 알 수 있다. 이는 정치적 제도와 자발적 조직활동이 보완적으로 발전하는 사회에서 사회적 신뢰가 신장된다는 것을 의미한다.

주제어: 사회적 신뢰, 사회적 자본, 규범, 자발적 조직, 문화적 사회자본론, 제도적 사회자본론, 필요조건, 충분조건, 차이법, 합치법

## I. 서론

정치문화가 민주주의와 긴밀한 관계가 있다는 생각은 1960년대와 70년대에 가장 영향력 있는 주장이었다. 그러나 문화적 설명은 이후 1990년대에 이르기까지 그 호소력을 잃었다가 동유럽공산주의 체제의 몰락과 더불어, 시민 문화와 긴밀히 연관된 시민사회의 개념으로 다시 부활하였다. 무엇보다도 문화적 현상을 지칭하면서 시민사회의 개념과 밀접히 연관된 사회적 자본의 개념이 과거 10년간 중요한 연구주제로 부상하였다. 협동능력에 영향을 미치는 가치, 규범, 사회적 네트워크로 이해되는 사회적 자본은 여러 학문영역에서 이용되어왔으나 결정적인 분수령은 퍼트남(Putnam, 1993)의 저술이었다. 이후 연구경향의 가장 큰 변화는 사회적 자본의 구성요소가 밀접하게 연결되어 있고 일차원적 개념이라는 본래의 가정과는 점점 멀어져가고 있다. 즉 이들의 다차원성과 다른 개념과의 연계성을 연구대상으로 하고 있다.

그 중에서도 네트워크는 주로 독립변수로서 신뢰에 영향을 미치는 것으로 간주된다. 이미 1960년대의 연구(Almond and Verba, 1989)에서 자발적 조직에의 참여를 보편적인 시민적 특성으로 연계하였다. 참여자들은 정치적으로 훨씬 적극적이며, 민주적 규범에 충실하고, 집단 정체성, 공적 기술들이 뛰어난 것으로 조사되었다. 사회적 자본론은 이를 보다 보편적 설명으로 전개하여 협동적 태도를 증진시킨다고 주장한 것이다. 즉 회원가입을 통해서 면대면의 상호관계를 증진시키고 신뢰를 증진시킬 기반이 마련된다. 이런 집단 내 신뢰가 집단의 목표달성을 보다 쉽게 하며 회원 간의 신뢰와 협동적 관계가 사회전반으로 일반화된다는 주장이다.

이를 기반으로 사회적 신뢰의 결정요인을 규명하려는 많은 경험적 연구가 이루어졌다.<sup>1</sup> 그러나 그 결과가 일관적이지 않아서 이러한 접근방법에 대한 비판과 새로운 틀을 제시하는 연구가 많아졌다. 이에 대한 주요한 반론으로

---

1. 사회자본연구의 또 다른 갈래는 사회적 신뢰를 포함하는 사회자본의 구성요소들을 독립변수로 보고 이들의 정치적, 경제적 효과를 이해하려한다.

서 네트워크 보다는 정부정책을 포함하는 제도의 측면을 결정요인으로 보는 관점이 부상하였다. 전자를 문화적 사회자본론이라고 부르는 반면에 후자가 제도를 중시하는 점에서 제도적 사회자본론이라고 부른다(Hoogh and Stolle, 2003). 본 연구는 이러한 쟁점에 대해 사회적 자본론이 갖는 개념적 모호성과 경험적 연구의 문제점을 지적하고, 분석단위와 관련하여 방법론적인 오류(소위 Ecological Fallacy 중 Individualistic Fallacy)의 가능성을 지적하면서 보다 설득력 있는 가설을 제시하고자 한다. 이를 위해 정치제도와 자발적 조직들의 발전과정을 중심으로 미국, 영국, 독일의 역사적 경험을 살펴봄으로써 그 경험적 근거를 제시하는데 목적이 있다.

## II. 사회적 자본의 개념과 인과적 설명의 문제

광범위하게 받아들여지는 사회적 자본의 개념적 정의에는 네트워크, 규범, 신뢰 등이 포함된다(Putnam, 1993). 그러나 사회적 자본은 개념이 아닌 이론적 설명으로 간주된다(Skocpol and Fiorina, 1999). 시민공동체에는 신뢰와 시민적 연대와 참여가 가장 중심적 요소이며 이를 가능하게 하는 것이 이차적 조직들이다. 자발적 조직에 가입하면 동원과 사회화의 효과 및 민주적 학습과정을 거치게 됨으로 가입 활동을 통해서 신뢰가 증진되고 회원 간의 협동적 태도를 배운다. 그러므로 회원의 밀도는 여러 가지 긍정적인 사회적 결과, 특히 사회적 신뢰의 수준에 영향을 미친다. 이런 맥락에서 회원가입율이 낮아지면 신뢰의 수준과 협동적 태도도 낮아진다고 생각한다(Putnam, 2000). 이는 근본적으로 회원가입의 밀도와 신뢰 간의 인과관계를 상징하는 것이다.

이처럼 결사체를 민주주의의 훈련장으로 간주하는 신토크빌적(Neo-Toquevillian) 입장은 결사체 내부의 평등하고 상호주의적 관계가 사회전체로 확산된다는 가정을 하고 있다. 그러나 내부적으로 민주적 권리를 향유하고 있었던 많은 사람들도 사회전반에서 동일한 권리의 확대에 관심을 가졌다고 보기 힘든 역사적 경험들이 훨씬 많다(Chambers and Kopstein, 2001).

합리적 선택이론도 자발적 조직의 긍정적 효과를 무차별적으로 인정하는 토크빌적 관점보다는 회의적이다(Fiorina, 1999). 어떤 종류의 참여인지, 누가 무엇을 목적으로 참여하는지가 중요하다. 제도나 조직이 개인들로 하여금 참여하게 하는 유인의 형태도 중요하며 이러한 것들의 합이 긍정적일지 부정적일지는 알 수 없다. 역사적 제도론의 시각에서도 자발적 참여로 인해 신뢰가 증진된다는 주장은 타당하지 않은 것으로 간주된다. 사회적 집단은 근본적으로 조직화된 갈등과 불신의 소산이다(Skocpol, 1999a: 13-4).

무엇보다도, 많은 실증적 연구결과가 Putnam의 주장을 뒷받침할 수 있는 강력한 경험적 증거를 제시하지 못하고 있다. 물론 개인적 수준에서 시민적 연대가 신뢰에 긍정적 영향을 미치는 것을 보여주는 연구도 있다(Brehm and Rahn, 1997). 그러나 다른 연구(Stolle and Rochon, 1998)에 의하면 자발적 조직에서 회원으로서의 활동기간이 일반적 신뢰에 영향을 미치지 않는다. 오히려 회원들은 일반대중보다 더 신뢰의 수준이 높은 것으로 보아서 자기선발효과가 있다고 보았다(problem of endogeneity). 즉 자발적 조직들에 참여한다고 신뢰의 수준이 높아지는 것이 아니라 신뢰의 수준이 높은 사람들이 참여하는 경향이 있다. 아울러 부정적 효과를 보여주는 연구들도 있다(Hooghe and Stolle, 2003).<sup>2</sup> 이런 상반된 결과들은 사회적 신뢰에 관한 엄청난 연구에도 불구하고 여러 가지 비판을 야기하고 있다.<sup>3</sup>

이런 실망스러운 결과들을 기반으로 전개된 이론적 정향이 바로 제도를 중시하는 사회적 자본론이다. 즉 문화적 사회자본론은 오랜 역사적 문화적 경험을 배경으로 하는 사회적 조직활동을 중시하는데 반해서 제도적 시각은 공식적인 정치적 제도들을 중요시한다(Berman, 1997a, 1997b; Stolle and Lewis, 2002; Tarrow, 1996).<sup>4</sup> 제도중심적인 설명에 의하면 사회적 자본이

2. 한국에 대한 연구(박종민·김왕식, 2006)에서도 자발적 조직이 신뢰에 미치는 영향은 거의 없거나 미미하다는 결과를 보여준다.

3. 경제학자들은 주로 개념적 모호성과 임시적 경험주의(casual empiricism)을 지적한다(Durlauf, 2002; Solow, 1999).

4. 그들 중에는 제도와 국가의 역할을 더 강조하는 학자들(Berman, 1997a, 1997b; Levi, 1996; Tarrow, 1996)도 있고, 가정, 교육제도, 직장을 더 중요한 기제로 이해하는 연구도 있다.

공식적인 정치적 법적 제도에 연계, 내재되어있다. 사회적 자본이 정부나 정치와는 독립적으로 시민사회의 영역에만 존재하는 것이 아니며 정부정책과 정치적 제도가 사회적 신뢰를 창출하고 영향을 미친다. 시민들이 협동적 연대를 이루고 사회적 신뢰를 쌓아가는 것은 정부제도와 정책에 의해 크게 영향을 받는다. 따라서 제도적 공학에 의해 사회적 자본을 증진시킬 수 있다고 생각한다.<sup>5</sup>

사회적 신뢰의 원인에 관한 논쟁을 원인변수에 관한 필요조건과 충분조건의 관점(Most and Starr, 2003)에서 보면, 양 진영 모두 하나의 요인을 충분조건으로 이해하고 있음을 알 수 있다. 이런 이유에서 베르만(Berman, 1997b)은 단일사례로 문화적 설명이 타당하지 않음을 보여주고 있다.<sup>6</sup> 아울러 주요한 제도론적 반론들이 결국은 정치제도나 정책을 충분조건으로 들고 있음을 알 수 있다(Levi, 1996: 50). 태로우(Tarrow, 1996) 역시 제도를 독립변수로 들고 있으나 자발적 조직에의 참여를 매개변수로 들고 있는 것이 틀린 점이다.

이러한 논쟁 이외에도 방법론적으로 고려되어야 할 중요한 또 하나의 문제가 있다. 먼저 지적할 수 있는 것은 각 관점들에서 지칭되는 분석수준이 서로 다르다는 점이다. 초기 사회적 자본론은 이를 사회적 맥락 내에서의 개인적 특성으로 정의하고 있다. 개인은 의도적 행위를 통해 사회적 자본을 획득할 수 있고 사회적 자본을 경제적 이익으로 변환시킬 수 있으나, 그 능력은 사회적 의무, 연계와 네트워크의 속성에 의해 좌우된다(Bourdieu, 1986). 코울만(Coleman, 1988) 역시 사회적 자본의 요인과 효과를 개인의 수준에서 논의하고 있다. 그런데 Putnam 이후의 연구에서는 개인적 특성을 사회적 효과로 연계하였고, 다시 제도론자들은 이 요소들을 사회적 수준에서 이해함으

- 
5. Putnam(2000)도 이런 서로 다른 이해들을 연결시키기 위해 미국도 사회적 신뢰의 회복을 위해 고용주, 미디어, 자발적 결사체, 시민, 정부의 결합된 노력이 필요하다고 주장하였다. 나아가 국가가 사회적 신뢰에 대해 부정적이거나 긍정적인 역할을 할 수 있는 방법이 다양하다는 점에 대한 연구가 부족하다고 말하였다(Putnam, 2002: 17).
  6. 이런 유형의 설명은 이에 반하는 증거, 즉 원인이 결과를 수반하지 않는 단일사례에 의해서도 반증될 수 있다. Berman의 바이마르 공화국에 관한 연구처럼 결과가 부정적이지만 문화론에서 내세우는 원인은 존재했던 사례를 분석함으로써 이 설명이 잘못되었음을 지적하고 있다.

로써 심각한 분석수준의 혼란이 있는 것을 알 수 있다.

물론 분석수준이 다르다는 점만으로 문제가 되지는 않는다. 하지만 이러한 주장들의 경험적 증거는 거의 예외없이 개인들에 대한 서베이 조사결과를 기반으로 하고 있다. 정치문화연구에 있어서 생태적 오류에 대한 논쟁(Scheuch, 1989; Seligson, 2002; Inglehart and Welzel, 2003)처럼 사회적 자본의 연구에서도 비슷한 오류의 여지를 지적할 수 있다.<sup>7</sup> 이미 언급된 것처럼 네트워크를 기반으로 하는 신뢰는 항상 좋다는 인상을 심어주었지만 좋은 결과를 얻기 위해 네트워크 관계를 이용하는 개인적, 집단적 능력이 사회 전체에 항상 좋은 것은 아니고 네트워크 자체에도 좋으리라는 보장은 없다. 많은 상황에서 이러한 이득은 집단의 바깥에 있는 개인들에게 희생을 요구하는 경우가 있다. 여기서 개인 또는 집단을 분석한 결과를 전체에 대한 결론으로 삼으려는 데서 생기는 오류를 알 수 있다. 이미 언급된 합리적 선택의 관점에서나 역사적 제도론의 관점에서도 집단의 속성과 사회적 효과에는 차이가 날 뿐 아니라, 사회적 자본의 연구에서도 집단이나 조직 수준에서 서로 다른 효과를 갖는 조직유형의 차이를 인정하고 있다. 이는 사회적 자본의 연구에서 포괄적(bridging, generalized, weak) 조직 또는 신뢰와 이에 반하여 배타적(bonding, particularized, strong)인 것으로 구분하는 것을 보아도 알 수 있다(Granovetter, 1973; Putnam, 2000; Uslaner, 2002).<sup>8</sup> 따라서 주요한 종속변수인 사회적 신뢰에 영향을 미친다고 간주되는 시민사회 또는 자발적 조직에의 참여와 제도적 요인을 중심으로 거시적 수준에서 국가 간의 비교 역사적 연구가 필요하다.<sup>9</sup>

7. 본래의 분석수준을 벗어나서 결론을 도출하는데서 생기는 오류를 생태적 오류(Ecological fallacy)라고 하며, 사회적 자본론의 경험적 연구는 이 중 주로 개별주의적 오류(Individualistic fallacy)를 범할 우려가 높다. 즉 “개인들의 가치의 합을 상위의 분석수준에 귀속시키는 것”을 말한다(Scheuch, 1989: 155).

8. 우리나라의 연구에서도 거의 예외 없이 서베이조사 자료를 중심으로 실증적 연구(유재원, 2000 등)가 이루어지면서 미시적 분석의 결과를 전체적 수준에서 해석하는 것이 일반적 경향이다. 특히 우리의 상황에서는 한국의 자발적 조직들이 얼마나 서구적 조직들에 근접해 있는지도 의문시되며(박희봉, 2002), 일차적 조직들과 이차적 조직(또는 삼차적 조직)들을 구분하여 분석하는 노력(박종민, 2003; 박희봉, 2000)이 필요하다고 할 수 있다.

9. 이 비교연구에서 자발적 조직은 가장 광범위하게 정의되어, 종교조직, 이익집단, 서비

### III. 영국, 독일, 미국의 역사적 경험

#### 1. 사례선택(연구대상과 시기)과 비교방법

연구사례를 선택하는데 기준이 되는 것은 종속변수인 사회적 신뢰에 대한 비교적 평가들이다. 먼저 일관된 서술은 아니지만 신뢰와 관용에 관한 역사적 연구를 통해서 영국을 다른 유럽국가들과 비교한 연구들이 있다(예: Dees, 2004). 이는 영국이 다른 유럽국가 보다 월등히 앞서서 사회적 신뢰와 관용을 구축하였다는 것을 의미한다. 역사적 저술을 통해서도 이를 확인할 수 있다. 영국에서 자발적 결사체들이 확대되기 시작한 시기는 대체적으로 18세기 초로 보고 있다. 당시의 상황을 관찰한 흄(David Hume)은 그의 1751년 저술에서<sup>10</sup> 클럽들을 사회적 도덕성과 결속의 전형으로 보았다. 그리고 19세기에 이르면 이익집단과 직업집단이 대거 출현하여 정치과정에 적극적으로 개입하게 된다(Harrison, 2003). 그러나 이러한 발달과정의 초석이 되었던 것은 17세기 기독교파 간의 종교적 갈등과 타협의 경험이었다는 점을 망각해서는 안 된다. 따라서 17세기 이후의 역사적 경험을 살펴보면, 특히 18세기 후반과 19세기 이들 조직의 행태와 사회적 변화를 고찰할 필요가 있다.

미국의 경우, Tocqueville(1981)은 다양한 자발적 조직들의 존재와 더불어 근본적으로 이들을 통해 이루어지는 협동적 행위에 대해 언급하고 있다. 그의 판단에 의하면 미국에서의 민주주의와 평등의 폐해는 자발적 조직들의 전 통에 의해 방지될 수 있었다. 새로운 사업의 선두에 서있는 것은 불란서의 경우에는 정부이지만 미국에서는 항상 자발적 조직들이라고 하였다. 그 뿐만 아니라 이러한 조직들과 제도화된 지방자치가 시민들을 결속시키고, 개별적

---

스제공조직, 정당 등을 포괄하고 있다. 특히 종교조직은 자발적 조직들의 발달과정에서 근간이 되었고 정당조직은 시민사회와 정치제도를 연결하는 중요한 역할을 하였다.

10. David Hume. *Enquiry Concerning the Principles of Morals*.

이익추구에도 불구하고 서로 돕도록 하였다는 것이다(제1권 5장 참조).

이에 비해 독일은 후발국가로서 신뢰구축에 문제가 있었던 사실을 당시 베버(Max Weber)의 저술이나 시민사회의 비교연구를 통해서 알 수 있다. 특히 자발적 조직을 비교적 시각에서 관찰한 저술(Weber, 1973)에서 그의 생각을 엿볼 수 있다. 그는 인격적 성장과 자발적 조직구성원으로서의 역할, 조직구성원의 역할과 공적인 생활 간에 긴밀한 관계가 있다고 보았다. 조직 생활의 중요성은 다양한 교파, 협회, 클럽이 존재하는 미국에서 가장 분명하게 나타난다고 하였다. 그는 20세기 초 독일의 제도화된 교회에서는 찾아볼 수 없는 미국의 종교적 교파가 가장 순수한 형태의 자발적 조직이라고 보았다(Weber, 2002).

Weber 역시 독일에도 다양한 많은 자발적 조직들이 존재한다는 사실을 알고 있었다. 그러나 독일의 자발적 조직들이 영미의 경우처럼 정치적으로 성숙한지에 대해서는 상당히 회의적이었다. 조직의 양적 성장이 질적인 발전과 항상 병행하지는 않는다고 지적하였다(Koshar, 1986; Berman, 1997b).<sup>11</sup> 독일의 시민사회에 대한 역사적 연구들도 자발적 조직들의 부정적 행태가 통일을 주도한 정치엘리트들에 의해 야기되었다고 한다(Goldman, 2003: 23 McMillan, 2000). 이런 연유에서 19세기 후반에서 바이마르공화국에 이르는 시기를 연구대상으로 한다. 아울러 Weber의 독일에 대한 논평과 미국에 대한 비교적 관찰 및 Tocqueville의 관찰을 종합하면 자발적 조직의 특성이 문화적 배경에 따라 서로 다를 수 있다는 가능성을 배제할 수 없다. 그러므로 양 국가의 조직들이 질적으로 상이한 것이었는지를 알아보는 것도 연구의 관심이 된다.

따라서 영국, 독일, 미국의 역사적 비교연구가 사회적 자본에 관한 인과적 이해에 도움이 되리라는 것은 의심의 여지가 없다. 이는 헌팅턴(Huntington,

---

11. 그러나 Weber는 중요한 답변에는 신중한 태도를 보이고 있다. 만약 영미에서는 교파, 클럽, 조합 등이 책임 있는 시민을 양성하였다면 독일에서는 어떤 형태나 정도의 비교가 가능한가? 자발적 조직과 정치적 제도가 어떻게 상호작용을 하는가에 대한 답변을 미룬 것뿐만 아니라, “내가 암시한 양자 간의 관련성이 존재할 수 있다는 것을 주장할 뿐이다.”라고 하였다(Geschäftsbericht und Diskussionsreden, pp. 443, 445-47. Koshar(1986)에서 재인용).



1968: chap. 2)의 정치제도와 참여에 관한 역사적 논의에 비추어 보아도 타당한 사례선택임을 알 수 있다. 그에게도 비교의 근간은 영국, 미국 그리고 대륙국가들이었다.

선택된 세 국가 중에서 미국과 영국은 사회적 신뢰의 측면에서 긍정적인 사례이며 독일은 부정적인 사례이다. 그러나 미국과 영국은 역사적 발달과정의 기간, 제도적 측면, 자발적 조직들의 속성 등 연구대상의 시기와 변수들의 속성 등에서 대비된다. 여기서 비교의 초점은 긍정적 사례와 부정적 사례를 비교하는데 있으므로 밀(Mill)의 차이법(method of difference)을 따른다. 그러나 긍정적인 두 사례를 비교하기 위해 부분적으로 Mill의 합치법을 원용한다. 잘 알려져 있다시피 양 방법은 소위 제거법(method of elimination)에 의존하고 있다. 차이법의 경우 서로 다른 결과를 야기하는데 동일한 원인이 있다면 이를 결정요인으로 간주하지 않으며, 합치법의 경우 동일한 결과를 야기하는데 서로 다른 결정요인이 상정되어있다면 이를 제거하는 방법이다. 이 방법의 근본적인 약점은 인과관계를 규명하기 어렵다는 점이다. 따라서 인과관계를 추적하고 비교하는 소위 과정추적(process-tracing)의 방법이 병행되는 것이 바람직하다는 것을 기존연구를 통해서도 알 수 있다. 이는 Mill의 방법이 사례간(cross-case) 분석에 집중함으로써 생기는 약점을 사례내(within-case) 분석으로 보완함으로써 인과관계의 시간적 선후와 매개적 사건이나 변수를 추적하여 연계하는 데 있다. 그러나 논문에서 설명될 수 있는 과정은 지극히 제한적일 수밖에 없다. 여기서는 거시적 현상의 보편적 설명을 지향하기 때문에 구체적인 인과과정의 추적이 아니라고 볼 수 있다 (George and Bennett, 2005: 211). 무엇보다도 주된 연구목적이 대비되는 두 가지 설명을 검증하기 위한 것이기 때문에 주로 사례간의 통제된 비교(Controlled Comparison: Van Evera, 1997: chap. 2)에 집중한다.

## 2. 영국, 독일, 미국의 역사적 경험

정치적 근대화는 권위의 합리화, 기능의 전문화, 사회적 집단들의 정치참

여의 확대 및 정치참여의 제도화를 위한 새로운 정치 제도의 발달을 수반한다(Huntington, 1966, 1968). 권위의 합리화란 전통적, 종교적, 가족적, 인종적 권위들이 단일의 세속적인 국가권위에 의해 대체되는 것을 의미하고, 이는 주로 17세기의 추세로 볼 수 있다. 그러나 이러한 종속적 관계는 곧 시민권의 형태로 대체된다. 시민권의 초기 발달단계에서 사회공동체와 정부의 관계를 재규정하는 법적인 틀이 마련되었고 여기서 가장 중요한 부분이 시민의 권리를 규정하고 보호하는 것이었다(Parsons, 1971: chap. 2). 일반적으로 권위의 합리화와 구조의 분화가 이루어진 다음 참여의 확대가 나타난다. 참여의 확대는 18세기 후반부터 시작되었다고 볼 수 있다.

유럽대륙의 경우에는 대부분 절대왕정에 의해 이러한 국가형성이 이루어졌으나 영국의 경우 대륙의 경험을 모방하려는 스튜어트왕조와 의회의 대립을 통한 혼란과 투쟁의 결과였다. 즉 17세기의 영국은 내전, 반역재판, 국왕 살해 등으로 점철된 시기였으나, 그 후 1675년에서 1725년에 이르기까지 정치적 안정을 확보하였다(Plumb, 1969). 정치적 갈등은 곧 종교적 갈등을 내포하는 것이었고 이런 과정을 통해서 비국교주의의 정치적 정당성도 확보되었다. 그리고 이런 정치적 안정은 의회중심의 집권화를 기반으로 가능하였다. 따라서 17세기말에는 프로테스탄티즘과 종교적 관용 및 종파적 다원주의에 의해 종교, 정부 및 사회공동체간의 전통적 일체성이 무너짐으로써 영국이 가장 분화된 사회가 되었다.<sup>12</sup> 정부와 사회공동체의 분화과정에서 영향력이 큰 집단들이 대의체의 구성요소가 되었고 지위와 권리를 구분하는 법체계가 주된 역할을 하였다(Parsons, 1971: chap. 4).

17세기 정치적 갈등과정에서 종교와 계급을 달리하는 여러 집단들이 적극적으로 활동하였음을 알 수 있다. 이런 과정에서 자발적 결사체의 원형이라고 할 수 있는 프로테스탄트 교파 간의 유혈갈등에 이어 타협이 이루어졌고, 이에 상응하는 대의제도를 향한 제도화가 진행되었음을 알 수 있다. 이를 기반으로 18세기에 들어서 근대적 형태의 자발적 조직들이 성장하게 되었다.

12. 최소한의 신뢰를 전제로 하는 잠정적인 관용이 광범위한 사회적 신뢰로 발달해가는 역사적 경험은 1689년의 관용령(Toleration Act) 이후의 영국의 경험을 살펴보면 된다(Dees, 2004: chap. 4). 특히 영국과 불란서가 오랜 종교전쟁을 경험하는 등 여러 가지 측면에서 유사하지만 불란서에서 종교적 관용은 대혁명이후에야 정착되었다.

이후 영국의 자발적 조직들의 확대과정을 살펴보면 처음에는 문화와 의사소통의 발달에 의해 진행되었고(learned societies, urban clubs, debating clubs, reading societies) 나중에는 박애와 공적 복지에 대한 관심(friendly society, humanitarian groups)이 확대되었다. 19세기에 들어서면서는 정치적 이해집단(Whig Ribbon Club, Jacobin Clubs)들과 직업집단들이 대거 출현하였고, 19세기 후반에는 전례 없이 많은 조직이 출현하는데 주로 레저클럽과 생활양식과 관련된 조직들(sports clubs, youth movements, hobby clubs)이 주를 이루었다(Morris, 1990).

영국의 자발적 조직들의 정치적 성향은 19세기에 대거 출현한 이익집단들에서 찾을 수 있다. 이들은 자신들의 이익과 공동체의 이익이 부합한다고 믿었고, 자신들의 집단적 활동에 의해 부패와 연속성을 몰아내고 귀족적 무지에 도전한다고 생각하였다. 이런 성향은 공익집단(cause groups)에서 더 심하였고, 집단활동은 여러 이슈에 걸쳐 확대되었다. 아울러 추상적 토론은 불필요한 논쟁만을 부를 위험성이 있다고 생각하였다. 의회는 이런 분위기를 반영하여 추상적 사고에 가까운 것을 혐오하고, 확실한 현실적 이득이 없는 고려사항에도 무관심하였다. 그래서 자유무역과 같은 이슈가 등장하는 경우 중류계층 위주의 이익집단들과 공익집단들은 상호견제하고 논쟁하면서, 다른 한편 사회적으로 제외되었던 여러 계층의 집단들을 자기편으로 끌어들이려는 노력도 하게 되었다. 특히 면대면의 논쟁과 만남을 통해서 학습의 분위기에서 상호 관용을 받아들이게 된다(Harrison, 2003).

이러한 자발적 활동을 통해 정치적 참여가 확대되고 정당이 활성화하였다. 공식적으로는 중앙정부와 정당에 적대적이었지만, 반대하는 가운데 아이디어와 인적자원을 공급하였다. 때로는 그들 스스로 정당을 만들기도 하였다. 그래서 자유당 내의 이익집단이 노동당이 되었고 궁극적으로는 자유당을 흡수하였다. 보수적 집단들도 차츰 세 확대를 위해 노력하기 시작하여 디즈데일리 이후에는 관용과 양보를 배우기 시작하였다. 노동당 내부에서도 여러 세력들 - 자유방임적 노조주의자, 사회주의자, 반국가적 자유주의자, 집합적 온정주의자들 - 간의 갈등이 있었지만 이를 잘 극복하였다(Sampson, 1962). 그리하여 19세기 중반 이후에는 양당제도가 외부적 압력에 순응함으로써 잘

가능하였다.

다시 말해서 18세기 중반 이후 자발적 집단활동은 영국사회에 여러 가지 서비스를 제공하였다. 아이디어의 자유로운 교환, 새로운 집단들에게 시민권 부여, 민주적 덕성함양, 양당제도 확립, 보다 효과적인 입법 등을 도왔다. 그럼에도 불구하고 실제 이들의 행태가 본래 민주적이고 이타적이었다고 보기는 어렵다. 특히 여성은 노조나 비국교운동과 같은 집단에서도 주도적일 수 없었다. 이익집단이든 공익집단이든 간에 어느 정도의 내밀함이 요구되기 때문에 민주적이지 못했고 많은 이익집단들은 급진적인 성향을 갖고 있었다. 즉 그 기원과 믿음은 근본적으로 권위적이었다. 예를 들어 프리메이슨(Freemason)의 우애적 박애적 역할이 마치 시민사회의 건설적 다원주의의 표본인 것처럼 보이지만 남성중심의 비밀주의와 배타성이 이 조직의 근본적인 속성이었다고 할 수 있다.

압력집단과 정당의 관계에서도 부정적인 경험을 찾을 수 있다. 자주 당내의 분란을 촉발시켰으나 급진적인 소수의 일탈을 막는 것은 단순과반이라는 선거제도였다고 볼 수 있다. 공익집단이 입법에 도움을 주었지만 정책과정에서 현실성을 무시하는 제안으로 반대에만 흐르는 경우가 많았다. 자주 민주적이며 보편적인 정치가가 그들의 갈등을 조정해야할 필요가 있었다. 특히 단일 이슈에 깊이 관여하면서 의견의 차이를 타부시하고 정치적 교섭을 불가능하게 하는 경우도 많았다(Harrison, 2003).

그러므로 영국의 경우에는 점진적 정치적 제도화의 과정과 더불어 시민사회가 점점 정치화하였던 점을 지적할 수 있다. 결사의 자유가 일찍이 보장되었고, 길드조직은 가장 먼저 와해되었다. 그리고 시민혁명이후 도시의 대중정치가 뿌리를 내리기 시작하였고, 명예혁명 이후에는 의회가 중요한 정치적 장으로 확립되었다. 이런 제도화의 진전에 따라 다양한 결사체들이 성장하였고, 정치적 개혁에 직접적인 관심을 갖게 되었다(Trentmann, 2000). 뿐만 아니라 다양한 조직들의 갈등은 대의제도를 기반으로 하는 안정된 정당구조와 더불어 진행됨으로써 사회적 협동의 근원이 되었다고 볼 수 있다. 그렇지만 흔히 말하는 것처럼 조직자체의 속성이 민주적이며 포괄적 성격을 갖는 것은 아니었다는 점도 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 이들 간의 갈등과 경

쟁을 통해서 다양한 계층이 참여하는 포괄적 조직으로 성장해갔다.

독일의 경우에는 영국의 주요한 시대적 경험들이 뒤늦게야 선별적으로 유입되었다. 자연히 결사체들의 수도 영국에 비해서는 상당히 적은 편이었고 구성원의 질도 달랐다. 비교적 시각에서 영국의 결사체들은 구성원들을 확대시키면서 사회의 다양한 계층들을 포함시켜서 자기규제적인 기제가 작동하였다고 평가되는 반면에(Wilson, 1990), 독일에서는 여전히 엘리트들의 결사체였다. 영국의 결사체들이 제도화의 진전과 더불어 정치적 관심을 갖게 되는데 비해 독일의 결사체들은 정치적 무관심으로 일관하였다. 그들은 스스로의 역할을 정부에 반대하기 보다는 보완하는 것으로 보았다.

영국과 대비되는 이런 성향이 19세기 독일역사의 특수성에서 비롯되었다고 평가된다. 독일의 자유주의자들은 당시 국가를 통제하는 비스마르크나 프러시아적 권위구조에 도전하지 못하고 오히려 의존적이었다. 보다 광범위하게는 국가의 통제에서 자유로운 포용적 시민사회, 사회적 종교적 관용이나 자유로운 제도를 구축하지 못하였다. 무엇보다도 정치적으로 영향력 있는 자유주의적인 중류계급이 없었다. 이 계층들은 국가조직에 흡수되거나 비정치적이며 정치를 혐오하여, 사적 영역으로 후퇴하였다(Geller, 1994). 발전하는 독일경제와는 달리 정치적 사회적 발전은 이에 따르지 못하였다. 독일은 통일된 국가의 정치경제적 정책을 자신들의 이익을 위해 통제하는 전통적인 엘리트들에게 예속되어 있어서 장기적인 사회적 안정에는 해가 되었다.<sup>13</sup> 즉 독일제국에서 자본가나 중류계층은 거의 절대주의적인 입헌 전제군주의 틀 안에서 활동하였다.

아울러 영국에서는 1850년대 이후에는 조직화된 노동계층을 시민사회에 포용하는 경향이 우세했지만 독일제국에서는 일관되게 이들을 적대시했다.

13. 19세기 독일에서 실패했다는 부르주아 혁명이 다른 지역에서는 정말 있었는가에 의문을 제기하는 시각도 있다(Blackbourn and Elcy, 1984). 독일산업을 이끌던 계층들이 구프러시아 귀족들의 지도를 받아들임으로써 봉건화했다는 주장보다는 그들의 이익에 따라 행동했다고 보는 것이 타당하다고 주장한다. 이에 비해 빅토리아시대의 중류계층들도 귀족들의 지도력을 받아들였으며, 1860년대 이후의 자유주의적 다원주의 모형으로 간주되는 Gladstone에 의해 주도되는 연합도 그렇게 견고한 것이 아니었다고 주장한다. 그러나 독일의 부르주아 단체들과 문화는 노동계급의 문화와 전혀 격리된 채로 발전하였다는 사실은 인정한다.

이런 독일사회의 폐쇄성은 1871년의 통일 전이나 후에 있어서 국가정책과 정치적 제도(Bismarckism)에서 비롯되었다고 본다. 비스마르크와 그가 대표하는 계층들은 국가권력을 이용하여 주도면밀하게 시민사회의 발전을 막았다(Goldman, 2003). 여기서 시민사회의 특성은 국가의 특성과 정책에 의해 강력한 영향을 받는다는 점을 알 수 있다.<sup>14</sup>

아울러 독일에서는 국가와 시민사회간의 경계가 상당히 희미했다. 급진적인 자유주의자들까지도 양자 간의 갈등을 혐오하면서 시민사회의 자율성을 원하기 보다는 양자 간의 협력을 갈구하였다. 즉 시민사회와 국가의 구분은 불란서나 영국, 미국 보다는 독일에서 뒤늦게 나타났고, 독일의 이론가들 역시 양자 간의 노골적 대립을 꺼리고 시민사회를 국가의 영향력으로부터 벗어나게 하려는 노력도 적었다. 키인(Keane, 1988)은 이러한 국가적 차이점을 시민의 정치문화가 취약했기 때문으로 보고 있다. 이는 Staatsbürger(국가적 시민)라는 개념에 잘 나타나 있는데, 그들의 이기적 이익은 국가와 법률에 의해 절제되고 자유, 번영, 정신적 일체감 역시 국가와 법률에 의해 보장되고 정의된다는 수동적 주체인 것이다. 나아가 모든 시민이 단결하여 하나의 초월적인 공동선을 추구해야 한다고 믿었지만 이런 생각들이 궁극적으로는 협력보다는 갈등을 야기하는 원인이 되었다. 예를 들어 체육클럽(gymnastics club)은 1810년에서 1840년 사이의 진보주의 운동을 주도하면서 대중적 지지를 끌어냈으나 1840년대 자유주의적인 색채를 강하게 띠기 시작하면서 두 적대적 분파로 나뉘었고, 1848년과 이듬해의 혁명적인 정부 하에서 양자 간의 갈등이 고조되어 자유당과 민주당의 두 정당으로 발전하였다.

1849년에 이르면 독일의 특징인 5정당체제(보수, 가톨릭, 자유, 민주, 사회주의 등)가 뿌리를 내리는데, 각각의 집단은 국가의 보편적 이익을 대표한다고 생각하였고 상대 정당을 정당하지 않다고 생각하였다. 각각의 정당은 폐쇄적으로 자신들의 결사체들을 포괄하고 있었다. 이런 적대적 상황이 정치적 제도의 개선의지를 퇴색시켰고, 1918년 전쟁과 혁명으로 구체제가 파괴될 때

14. 문화적 설명에 치중하는 학자들을 Neo-Tocquevillian이라고 일컫지만 이는 토크빌의 저술을 단편적으로 이해한 것이다. Tocqueville(1955)은 불란서 혁명의 원인을 설명하는 저술에서 국가가 어떻게 시민사회에 영향을 미치는지를 설명하고 있다(Skocpol, 1985 참조)

까지 중서부유럽 중에서 유일하게 의회정부로 발전하지 못하였다(McMillan, 2000). 보다 구체적으로 비스마르크 이래로 독일의 정당은 두 가지 약점을 지니고 있었다. 첫째 각 정당은 노동자, 대지주, 기업가, 가톨릭 등 아주 좁은 사회경제적 집단을 배경으로 하고 있었다. 따라서 정당은 서로 다른 집단 간의 이해관계를 조정하거나 국민적 일체감 보다는 독일사회의 분열을 반영하고 조장하였다. 부르주아 정당 역시 대중정치의 시대에 적응하지 못하고 소수의 엘리트가 주도하는 조직이었으며 지방조직이 취약하고 국민들의 조직생활과의 연대도 없었다. 그 결과 다수의 중간계층들은 정치적 활동에서 멀어져갔다(Berman, 1997b).

이런 상황에서 Max Weber는 그의 1895년 Freiburg 취임인사에서, “오늘날 독일의 부르주아가 주도적인 정치적 계급으로 성숙했다고 말할 수 있느냐고 묻는다면 긍정적인 답변을 하기 어렵다”고 말하였다. 아울러 1871년의 독일통일로 인해 부르주아들은 몰역사적이며 비정치적인 속성을 갖게 되었다고 지적하였다.<sup>15</sup> Weber는 독일의 부르주아정당을 소아적인 폐쇄적 길드에 비유하면서 “비판만 하고 정치적 지도자가 정치적으로 생산적인 기능을 보여 줄 필요가 없는 의회에서는 분별없는 선동이나 일상화된 무능이 지속된다”(1994, 155)고 하였다.

이런 균열된 정치제도와 조직참여의 전통은 1920년대의 바이마르 공화국에서도 계속되었다. 이러한 실패의 효과는 상류와 중류계층에 의해 이끌어지는 정당에서 가장 잘 나타난다. 민주화에 의해 많은 조직들이 생겨났지만, 대의제를 기반으로 하는 정치적 제도화는 여전히 요원한 일이었다. 이를 더욱 어렵게 만든 것은 1920년대 초반의 경제적 난관(1922~3년 사이의 인플레이션)이었다. 여기서 야기된 계층과 집단 간의 갈등으로 인해 부르주아정당이 국민정당으로 발달하지 못하고, 부르주아 간의 합의도 어렵게 하였다(Berman, 1997b). 사회적 갈등이 더 많은 조직들을 양산하였지만 이들은 정치제도와는 동떨어져서 지극히 비정치적(apoliticism)<sup>16</sup>이었다(Kosher, 1986). 이런 무력

15. Nationalstaat und Volkswirtschaft, pp.20-21. Kosher(1986)에서 재인용.

16. Apoliticism (Antonio Gramsci, “The Modern Prince,” *Prison Notebooks*)이란 행동을 위한 행동, 투쟁을 위한 투쟁, 저급한 개인주의 등의 이념적 특성을 포함하며 정

한 정치제도와 균열된 조직활동들이 나중에 나치정당 집권의 배경이 된다. 이상의 독일의 경험은 문화적인 사회자본론의 설명과는 달리 자발적 조직 자체가 사회적 신뢰를 확대시키지는 않지만, 제도론적 설명이 제시하는 것처럼 정치적 제도만으로 협동적 사회로 발전하기 어렵다는 것도 알 수 있다. 즉 역사적 산물로서 자발적 조직들의 특성과 이를 반영하는 정당제도를 포함하는 정치적 제도의 상호작용에 의해 사회적 신뢰를 증진시킬 수 있다. 양국의 역사적 경험에서 도출된 이런 설명의 타당성을 다시 미국의 사례를 통해 살펴볼 수 있다.

이상의 두 유럽국가에 비해서 미국은 정치적 전통과 문화의 측면에서 상당한 차이를 보인다. 미국에서는 봉건적 전통이 없었으므로 사회적 경제적 현상유지에 매달리는 사회적 계급들의 반대 없이 변화, 발전할 수 있었다. 미국은 참여의 측면에서도 유럽과 대비된다. 우선 참여의 확대에는 미국이 유럽을 앞서고 있다. 미국의 근간이 된 것은 종교적 결사체(Hall, 1992)였으므로 이를 중심으로 자발적 조직의 발달과정을 살펴볼 필요가 있다. 비국교주의자들이 종교적 자유를 위해 미국의 영토에 이주하였다. 그들은 Weber가 금욕적 프로테스탄티즘의 핵심이라고 생각한 청교도들이었다. 식민 정착기의 첫 한 세기 동안은 영국에서 온 개척자들은 청교도혁명과 대륙의 종교전쟁 때문에 유럽과 격리되어 있었다.

그러나 이들은 몇 가지 종파로 갈려 있었고 초기에는 메사츄세츠의 조합주의교회처럼 여러 지역이 자신들의 주교(州敎)를 가지고 있었다. 그리고 초기에는 다른 종교나 종파들에 대해서 지극히 배타적이었고 박해를 서슴지 않았다. 종교적 자유에 관한 한 가장 선두에 서있던 로드 아일랜드도 가톨릭과 유대인들에게는 시민권을 부여하지 않았다. 그러나 각 지역에서 종교적 다양성은 갈수록 심해졌고, 경제적 사회적 현실은 종교적 다양성을 인정하도록 하는 유인이 되었다(O'Neill, 1989). 아울러 경제적 변화와 인구증가는 질병과 빈곤의 문제를 불러옴으로써 이를 돕기 위한 박애적 조직과 기부가 도시 지역을 중심으로 생겨나기 시작하였다. 이런 종교적, 자선적 경험이 미국의



자발적 조직들의 모태가 된다(김승현, 1997).

나아가 독립전쟁은 이들을 하나의 문화, 언어, 국가로 결속시키는 계기가 되었다. 예를 들어 가톨릭국가인 불란서의 지원을 받으면서 가톨릭을 차별하는 것은 용납되지 않는 것이었다. 이런 정치적, 사회적 위기와 변화과정을 거치면서 종교적 자유가 인정되고, 교회가 자발적 결사체라는 생각이 자리 잡기 시작하였다. 즉 식민지의 지역적 구분에 따른 종교적 다원성은 빠르게 각 지역 내의 다원성으로 확대되었고, 이러한 다원주의가 관용의 기반이 되어 소수의 가톨릭과 유대교를 받아들이게 되었다. 불완전하지만 인종적 다양성도 어느 정도 수용되었다. 이러한 진전으로부터 나타난 미국의 사회공동체는 주로 결사체적 성격을 갖는 것이었다(Hall, 1987).

그러나 이 과정이 결코 순탄하지만은 않았다. 독립전쟁 이후에 민주적 원리에 기반을 둔 정부와 법제도를 확립하려고 노력하는 과정에서 자발적 조직들에 대한 사회적 반감도 커졌다. 왜냐하면 전쟁 중 자발적 조직들의 역할과 위상이 지나치게 높아졌기 때문이었다. 그래서 18세기의 마지막 사반세기에는 뉴잉글랜드를 제외한 대부분의 주에서 자선단체를 포함하는 여러 단체들의 권한을 제약하는 법을 만들었다(Hall, 2006). 기본적인 문제는 연방헌법에 내재하는 평등과 참여, 과반수 의사결정과 개인적 권리와 같이 서로 모순되는 두 가지 가치 간의 갈등에서 비롯된다. 자발적 결사체와 같은 중간조직이 없다면 국민들이 선거 때를 빼고는 영향력을 행사할 수 없으므로 정부는 법적으로는 국민의 종복이지만 실제로는 주인이 될 수 있다. 반면에 이러한 결사체는 조직화된 집단으로서 정부통제를 벗어나서 활동할 수 있으므로 제도의 평등적 기반을 훼손하여 민주적 제도들과 양립하기 힘들다.<sup>17</sup>

이런 딜레마에도 불구하고 정치적 경제적 상황은 이러한 조직들의 존재를 받아들이게 만들었다. 정치적 종교적 반대자들이 공적인 영역을 독점하고 있는 보수적 정치 엘리트들에게 저항하기 위한 유일한 수단은 조직적 결속이었다. 나아가 도시생활의 위험과 불확실성으로 인해 우애적, 조합적 결사가 필요하게 되었다. 뿐만 아니라 경제적 발전으로 인해 자본을 모으고 위험을 분

17. James Madison, *Federalist Papers* 10th Paper.

산할 수 있는 주식회사 형태가 요구됨으로써 사적 영역도 급속도로 발달되었다. 그리하여 Tocqueville이 미국을 방문했던 1820년대에 이르면 미국인들이 여러 가지 목적을 위해 결사체를 구성하게 된 것이다(Skocpol, 1999b).

이상의 조직적 참여에 큰 역할을 한 것은 미국의 특이한 제도화 과정이었다고 볼 수 있다. 무엇보다도 미국의 제도는 정부와 사회적 공동체를 구분하는 과정이었다(Parsons, 1971: chap. 6). 구체적으로 제도는 중세적 성격을 갖는 튜더적 헌법에 기초하고 있다. 그래서 사회와 정부의 유기적 일체, 정부 내의 권위의 조화, 정부는 기본법에 예속됨, 법적 영역과 정치적 영역의 혼합, 군주와 의회의 권력균형, 이 양자의 보완적인 대의적 역할, 지방정부의 중요성 등을 기반으로 하고 있다. 17,8세기에 존재하던 미국의 전통적 정치 제도가 자율적이며 순응적이었기 때문에 지방, 주, 연방의 수준에서 정치적 참여와 권력에의 접근을 위한 창구가 될 수 있었다. 무엇보다도 미국적 전통에서 창조된 가장 돋보이는 정치적 제도는 정당이다. 그들은 18세기 말에 정당을 구성하였고,<sup>18</sup> 이는 세계의 어느 지역보다 먼저 이루어진 광범위한 정치참여에 대한 반응이었다(Huntington, 1968).

특히 19세기 후반의 미국사회는 대량이민과 산업화, 도시화의 진전에 따라 사회문재인 빈곤과 실업 등의 문제가 심화되기 시작하였다. 이러한 사회적 필요에 대한 일차적 반응은 주로 자발적 조직들이 담당하였다. 아울러 정치적 제도가 자발적 조직들에게 크게 영향을 미침으로써 지방을 기반으로 하는 전국적 조직 형태가 나타난다(Skocpol, 1999b). 이렇듯 미국의 경험은 정치적 제도와 자발적 결사체를 구분하는 과정이었고, 양자 간의 상호작용이 사회적 신뢰와 협력의 구축에 필수적이었다는 것을 알 수 있다(Parsons, 1971).

세 국가에 대한 논의를 통해서 적어도 관심의 대상인 두 가지 변수의 조합이라는 측면에서 각 국가마다 상이한 역사적 경험을 가지고 있다는 것을 알 수 있다. 영국의 경우 제도화의 진행과정과 자발적 결사체의 성격을 갖는

18. 미국에서는 독립전쟁 중 이러한 정치적 분파가 형성되기 시작하였다(Conservatives, Populist, Independent등). 그러나 이들을 정치적 조직으로 보기는 어렵다. 그러나 Pennsylvania에서 처음 주 헌법 제정과정에서 constitutionalist(populist)와 republicans (conservatives)로 구분되어, 주헌법을 둘러싸고 선거전을 폈다(Reichley, 2000).

교파 간의 갈등이 맞물려 진행되었고, 제도화와 사회적 신뢰가 어느 정도 구축된 다음 본격적인 참여의 확대가 이루어졌다. 반면에 독일은 제도가 미비하거나 사회적 균열을 반영하는 것이었고, 이를 기반으로 배타적이며 비정치적인 속성을 갖는 자발적 조직들이 급속히 늘어난 것을 알 수 있다. 이러한 문화적 기반에 이식된 새로운 대의적 민주제도는 작동할 수 없었고 최초의 의회제도의 실패사례로 남게 되었다. 미국은 특이하게 종교적 조직들을 기반으로 하면서 초기의 배타적 성격을 종교적 다양성과 정치사회적 여건에 의해 극복하였다. 나아가 제도적 설계는 이러한 다양성을 반영하는 것이었고, 다시 정치제도는 조직의 발전과정에 상당한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 이러한 경험에서 알 수 있는 것은 자발적 조직 자체가 포괄적이며 관용적인 특성을 갖기는 어렵다는 점이다. 조직들의 특성이 형성되는 데에 중요한 역할을 하는 것은 역사적 전통과 문화이지만 정치제도와의 상호작용에서 형성된다는 사실도 알 수 있다. 따라서 정치적 제도만으로 또는 자발적 조직의 참여율만으로 사회적 신뢰를 설명하는 것은 크게 설득력이 없다.

#### IV. 결론과 함의

이상의 논의는 인과적 과정을 엄밀하게 추적하기 보다는 사회적 신뢰에 필요한 선행조건들을 찾아보기 위한 시도였다. 정치제도만으로 또는 자발적 조직들에 대한 참여에 의해서만 사회적 신뢰가 구축된다고 볼 수 없다. 즉 두 가지 요인은 사회적 신뢰의 필요조건들로 볼 수 있다. 위 국가들의 경험에서 보듯이 결사체는 본질적으로 비슷한 목표와 정치적 정향을 가진 사람들을 함께 모으는 경향이 있으므로, 조직 외부의 사람들에게는 배타적인 태도를 보이게 된다. 즉 여러 결사체들이 자유스럽게 작동한다면 자연스럽게 다원주의와 관용의 “창조적 무질서”(Dahrendorf, 1997)로 발전하기 어렵다. 영국이나 미국의 경험으로 보면 최소한의 신뢰를 기반으로 하는 종교적 관용이 점진적으로 확대되어 전반적인 사회적 신뢰를 구축하는 선순환 구조로 들어서는 데는 참여에 상응하는 제도화의 진행과정이 작용하고 있음을 부인할 수

없다. 즉 조직의 밀도와 사회적 신뢰 또는 협력 사이에 높은 상관성이 있는지는 역사적 맥락과 더불어 정치적 제도화 과정을 살펴보아야 할 필요가 있다. 이 과정에서 조직화된 참여를 정치제도에 연결시키는 중요한 고리가 정당이었음을 주목할 필요가 있다. 세 국가에서 공통적으로 나타난 현상이 자발적 조직의 정치참여가 자연스럽게 정당제도의 발달로 이어지고 정당은 정치제도화에 있어서 가장 중요한 역할을 하였음을 알 수 있다.

사회적 자본에 관해서 많은 연구가 이루어지고 있을 뿐만 아니라 사회과학의 전 분야에서 서로 다른 관심을 가지고 이를 연구하고 있다. 그리고 대부분의 연구가 미시적 수준의 실증적 연구인 점은 우려할만한 일이다. 위 세 국가의 역사적 경험에서 보듯 분석수준과 연구대상 및 시기에 따라 좀 더 엄밀한 이해가 선행되어야 한다는 점을 알 수 있다. 영국과 미국의 역사적 경험을 보면 자발적 조직의 확대와 사회적 신뢰는 결코 선형적인 관계가 아닌 것을 알 수 있다. 초기에는 불신과 갈등이 증폭되다가 차츰 신뢰가 확대되는 과정을 관찰할 수 있다. 따라서 특정 시점에서 여러 국가를 선형적으로 비교하는 것도 문제가 될 수 있다. 만약 자발적 조직들의 특성이 변화하고 제도적 환경에 따라 그 역할이 다르다는 것을 이해한다면, 한국의 자발적 조직들에 대한 연구나 국가 간 비교연구에서 보다 조심스러운 접근이 필요하다는 것을 짐작할 수 있다. 또 독일의 경험에서 보듯 개인적 수준에서 측정된 자발적 조직에 대한 참여로 사회적 자본을 설명하는 것도 추론의 오류가 있을 수 있다. 그러므로 비서구적 국가들에서 역사적 경험과 제도를 무시하고 개인적 자료의 합을 가지고 사회적 자본을 논하는 것은 많은 문제점을 안고 있다.

끝으로 이 비교연구의 결과는 사회과학의 오랜 논쟁 중의 하나인 제도와 문화의 상대적 중요성에 대해서도 시사하는 바가 있다. 제도주의자들은 개혁의 가능성을 믿는다. 제도가 결과에 영향을 미친다면 개혁된 구조는 다른 결과를 가져올 것이다. 문화주의자들은 개혁에 대해 낙관적이지 않다. 변화된 구조가 다른 결과를 야기하지는 않으며, 정책결정에서 정치적 행위의 패턴에 이르기까지 결과는 가치의 패턴을 반영한다. 가치는 변화된 조직의 형태에 저항한다. 그렇지만 문화론자 역시 제도를 가볍게 여기지는 않는다(Uslander, 1998). 가치가 제도를 형성하고 제도는 다시 대중의 선호에 영향을 미친다고

생각한다. 그럼에도 불구하고 뚜렷한 차이가 존재하며 어느 방향으로 인과적 영향이 더 큰지에 대해서는 이견이 있다. 이 연구결과가 시사하는 바는 단순한 제도적 공학(institutional engineering)이 기대하는 효과를 가져오기 힘들다는 점이다. 즉 제도와 문화의 상호작용과 그 효과를 이해하면 제도의 변화에 의한 개혁의 여지는 그리 크지 않다고 볼 수 있다.

## 참고문헌

- 김승현. 1997. “미국의 비영리부문에 관한 연구: 역할과 성격의 변화.” 『국제지역연구』, 6권 2호. pp. 27-48.
- 박종민. 2003. “사회자본과 민주주의: 집단가입, 사회신뢰 및 민주시민성을 중심으로.” 『정부학연구』, 9권 1호. pp. 120-151.
- 박종민 · 김왕식. 2006. “한국에서 사회신뢰의 생성: 시민사회와 국가제도의 역할.” 『한국정치학회보』, 40집 2호. pp. 149-169.
- 박희봉. 2000. “우리나라 지역사회의 사회자본 증진에 관한 연구.” 『한국정치학회보』, 34집 4호. pp. 119-237.
- 박희봉. 2002. “사회자본이론의 논점과 연구경향.” 『정부학연구』, 8권 1호. pp.5-44.
- 유재원. 2000. “사회자본과 자발적 결사체.” 『한국정책학회보』, 9권 3호. pp. 23-43.
- Almond, Gabriel A. and Sidney Verba. 1989. *The Civic Culture : Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park: Sage.
- Berman, Sheri. 1997(a). “Civil Society and Political Institutionalism.” *American Behavioral Scientist*. 40(5). pp. 562-574.
- Berman, Sheri. 1997b. “Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic.” *World Politics*. 49(3). pp. 401-429.
- Blackbourn, David and Geoff Elcy. 1984. *The Peculiarities of German History: Bourgeois Society and Politics in Nineteenth-Century Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- Bourdieu, Pierre. 1986. “The Forms of Capital.” John Richardson (ed.). *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Greenwood Press. pp. 241-258.
- Brehm, John and Wendy Rahn. 1997. “Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital.” *American Journal of Political Science*. 41(3). pp. 999-1023.
- Chambers, Simone and Jeffrey Kopstein. 2001. “Bad Civil Society.” *Political Theory* 29(6). pp. 837-865.
- Coleman, James S. 1988. “Social Capital in the Creation of Human Capital.”

- American Journal of Sociology*. 94. pp. 95-120.
- Dahrendorf, Ralf. 1997. *After 1989: Morals, Revolution and Civil Society*. New York: St. Martin's.
- Dees, Robert H. 2004. *Trust and Toleration*. London: Routledge.
- Durlauf, Steven N. 2002. "Bowling Alone: A Review Essay." *Journal of Economic Behavior and Organization*. 47(3). pp. 259-74.
- Fiorina, Morris P. 1999. "Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement." Skocpol and Fiorina. pp. 395-425.
- Gellner, Ernest. 1994. *Conditions of Liberty: Civil Society and Its Rivals*. London: Viking Adult.
- George, Alexander L. and Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Goldman, Lawrence. 2003. "Civil Society in Nineteenth-century Britain and Germany: J.M. Ludlow, Lujo Brentano, and the Labour Question." Harris. pp. 97-114.
- Granovetter, Mark. 1973. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology*. 78. pp. 1360-80.
- Hall, Peter Dobkin. 1987 "A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector." W.W. Powell (ed.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press. pp. 3-26.
- Hall, Peter Dobkin. 1992. *Inventing the Nonprofit Sector*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hall, Peter Dobkin. 2006. "A Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Associations, and Nonprofit Organizations in the United States, 1600-2000." Powell and Steinberg (eds.). *The Nonprofit Sector: A Research Handbook, 2nd ed.* New Haven: Yale University Press. pp. 85-112.
- Harris, Jose (ed.). 2003. *Civil Society in British History: Ideas, Identities, Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Harrison, Brian. 2003. "Civil Society by Accident? Paradoxes of Voluntarism and Pluralism in the Nineteenth and Twentieth Centuries." Harris. pp. 79-96.
- Hooghe, Marc and Dietlind Stolle (eds.). 2003. *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. New York: Palgrave.
- Huntington, Samuel P. 1966. "Political Modernization: America and Europe." *World Politics*. 18(3). pp. 378-414.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Inglehart, Ronald and Christian Welzel. 2003. "Political Culture and Democracy: Analyzing Cross-Level Linkages." *Comparative Politics*. 36(1). pp. 61-79.
- Keane, John. 1988. "Despotism and Democracy: The Origins and Development of the Distinction between Civil Society and the State." John Keane (ed.). *Civil Society and the State: New European Perspectives*. New York: Verso.

- Koshar, Rudy. 1986. *Social Life, Local Politics, and Nazism: Marburg, 1880-1935*. Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press.
- Levi, Margaret. 1996. "Social and Unsocial Capital." *Politics and Society*. 24. pp. 45-55.
- McMillan, Daniel A. 2000. "Energy, Willpower, and Harmony: On the Problematic Relationship between State and Civil Society in Nineteenth-Century Germany." Trentmann. pp. 176-195.
- Morris, R.J. 1990. "Clubs, Societies and Associations." Francis M.L. Thompson (ed.). *The Cambridge Social History of Britain, 1750-1950*. Vol 3. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 395-443.
- Most, Benjamin A. and Harvey Starr. 2003. "Basic Logic and Research Design: Conceptualization, Case Selection, and the Form of Relationships." Gary Goertz and Harvey Starr (eds.). *Necessary Conditions*. Lanham: Rowman & Littlefield. pp. 25-45.
- O'Neill, Michael. 1989. *The Third America: the Emergence of the Nonprofit Sector in the United States*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Parsons, Talcott. 1971. *The System of Modern Societies*. Englewood Cliffs: Prentices Hall.
- Plumb, John Harold. 1969. *The Growth of Political Stability in England, 1675-1725*. London: Penguin.
- Putnam, Robert with Robert Leonardi and Raffaelia Nanefi. 1993. *Making Democracy Work*. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, Robert (ed.). 2002. *Democracies in Flux*. Oxford: Oxford University Press.
- Reichley, A. James. 2000. *The Life of the Parties: A History of American Political Parties*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Sampson, Anthony. 1962. *Anatomy of Britain*. New York: Harper Colophon Books.
- Scheuch, Erwin K. 1989. "Theoretical Implications of Comparative Survey Research: Why the Wheel of Cross-Cultural Methodology Keeps on Being Reinvented." *International Sociology*. 4. pp. 148-169.
- Seligson, Mitchell A. 2002. "The Renaissance of Political Culture or the Renaissance of the Ecological Fallacy?" *Comparative Politics*. 34(3). pp. 273-292.
- Skocpol, Theda. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." Peter B. Evans (et al.) (ed.). *Bring the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 3-42.
- Skocpol, Theda. 1999(a). "Making Sense of the Civic Engagement Debate." Skocpol and Fiorina. pp. 1-23.
- Skocpol, Theda. 1999(b). "How Americans Became Civic." Skocpol and Fiorina. pp.

27-80.

- Skocpol, Theda and Morris Fiorina (eds.). 1999. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Solow, Robert M. 1999. "Notes on Social Capital and Economic Performance." Partha Dasgupta and Ismail Serageldin (eds.). *Social Capital: a Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: The World Bank. pp. 6-12.
- Stolle, Dietland and Thomas R. Rochon. 1998. "Are All Associations Alike? Member Diversity, Associational Type and the Creation of Social Capital." *American Behavioral Scientist*. 42(1). pp. 47-65.
- Stolle, Dietland and Jane Lewis. 2002. "Social Capital - An Emerging Concept." B. Hobson, J. Lewis and B. Siim (eds.). *Contested Concepts in Gender and Social Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Press. pp. 195-229.
- Tarrow, Sidney. 1996. "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work." *American Political Science Review*. 90(2). pp. 389-397.
- Tocqueville, Alexis de. 1981. *Democracy in America*. New York: Random House.
- Tocqueville, Alexis de. 1955. *The Old Regime and the French Revolution*. Garden City, NY: Doubleday Anchor.
- Trentmann, Frank. 2000. "Introduction: Paradoxes of Civil Society." Trentmann. pp. 3-46.
- Trentmann, Frank (ed.). 2000. *Paradoxes of Civil Society: New Perspectives in Modern German and British History*. New York: Berghahn Books.
- Uslaner. Eric M. 1998. "Field of Dreams: The Weak Reeds of Institutional Design." Karol Soltan, Eric M. Uslander & Virginia Haufler (eds.). *Institutions and Social Order*. Ann Arbor: The University of Michigan Press. pp. 101-127.
- Uslaner. Eric M. 2002. *The Moral Foundation of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca: Cornell Univ. Press.
- Weber, Max. 1973. "Max Weber on Church, Sect, and Mysticism." *Sociological Analysis*. 34. pp. 140-149.
- Weber, Max. 1994. *Political Writings*. Peter Lassman & Ronald Speirs (eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max. 2002. "Voluntary Associational Life." *Max Weber Studies*. 2(2). pp. 199-209.
- Wilson, Kathleen. 1990. "Urban Culture and Political Activism in Hanover England: The Example of Voluntary Hospital." Eckhart Hellmuth (ed.). *The Transformation of Political Culture: England and Germany in the Late Eighteenth Century*. Oxford: Oxford University Press. pp. 143-168.



## A Comparative Historical Study on the Prerequisites of Social Trust

Seung Hyun Kim

Professor, Department of Public Administration  
Seoul National University of Technology

Social trust has been regarded as the product of voluntary associations. Since many empirical studies have not shown strong support for this cultural explanation, other theoretical arguments emphasizing the role of political or legal institutions have emerged. This research evaluates two arguments by analyzing Western historical experiences. Cautioning against the possible methodological fallacy in existing individual-level research, Anglo-American experiences are contrasted with those of Germany in terms of culture and institutions. This comparative historical analysis concludes that the social effects of associational activities were positive in countries where political institutions developed in tandem. This result implies that social capital increases only when associational activities are supported by political institutions.

Key Words: Social Capital, Social Trust, Voluntary Association, Necessary Conditions, Sufficient Conditions, Method of Difference, Method of Agreement

