

KERI Zoom-In

Free Market

Free Enterprise



Free Competition

노르딕 국가의 고신뢰 현황과 시사점



이병기 한국경제연구원 선임연구위원 (LBK@keri.org)

노르딕 국가가 높은 신뢰수준을 유지한 문화적 요인과 제도적 요인을 살펴보고 우리나라의 신뢰수준을 향상시키기 위한 시사점이 무엇인가를 찾아보고자 한다. 노르딕 국가는 역사적으로도 높은 신뢰수준을 형성하여 왔지만, 제도적으로도 높은 신뢰수준을 유지하는 기초적인 여건을 마련하였다. 신뢰수준의 변동과 밀접히 관련되어 있는 주요 변수인 부패인지수, 재산권 보호수준, 법치지수 등 모든 면에서 노르딕 국가는 OECD 국가 중 상위그룹에 속한 것으로 나타났다. 우리 사회가 경제 부국이 되기 위해서는 먼저 높은 신뢰를 구축하는 것이 중요하다. 우리나라는 식민지 6·25전쟁 및 민주화 경험 등으로 인해 신뢰수준이 낮으며 신뢰수준에 영향을 주는 제도적인 기초여건의 형성도 충분하지 않은 상태이다. 사회적 자본의 축적은 장기간의 시간이 지나야 효과를 거둘

수 있다는 점에서 단기적인 처방보다는 장기적인 관점에서 접근하는 노력이 필요하다. 첫째로 각 사회의 부문별 부패를 획기적으로 낮추기 위해 정부 규제의 대폭적인 축소 및 싱가포르가 장기에 걸친 반부패정책 추진으로 부패가 낮은 사회를 만든 것처럼 부패방지를 위한 제도 강화가 필요하다. 둘째로 정부와 법원은 일관성 있고 공정하게 법을 적용하는 한편 국회는 적시에 국민의 요구를 입법화해야 한다. 사법부의 신뢰 저하는 재판결과에 대한 불신, 법조 비리, 전관예우 등에서 발생하며, 입법기관으로서 국민들의 다양한 요구들을 적시에 수용하여 입법화하지 못하는 데서 국회의 불신이 커지기 때문이다. 셋째로 재산권의 적시 보호를 위해 사건처리 기간이 장기화되어 가는 추세를 방지하기 위한 판사 정원의 확대 등 제도의 개혁이 필요하다.

※ 본고는 한국경제연구원에서 출간된 『사회적 자본의 축적과 경제성장을 위한 정책과제』의 내용을 기초로 하여 부분적으로 수정·보완하여 작성한 것이다.

1. 서론

노르딕 국가는 전 세계에서 가장 신뢰수준이 높은 나라들로 알려져 있다. 더구나 이들 국가들은 높은 소득수준을 유지하고 있는 선진국이다.

노르딕 국가는 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이 및 스웨덴을 포함하는 5개국을 일컫는다. 이들 국가는 발트해와 북해 주변국으로서 문화와 역사를 공유하고 있다. 이들 국가는 지난 1952년부터 북구협력(Nordic Cooperation)¹⁾을 창설하여 북유럽 국가 간 협력과 이해를 도모하고 있다.

따라서 노르딕 국가의 고신뢰가 어떤 과정을 거쳐 형성되었는가를 사회적·제도적 관점에서 살펴보는 것은 선진국 진입을 모색하고 있는 우리나라에 주는 시사점이 매우 크다.

1989~2008년 기간 중 노르딕 국가의 신뢰수준은 59.5%가 다른 사람을 신뢰하지만, 우리나라는 OECD 평균 34.5%보다 다소 낮은 30.5%가 다른 사람을 신뢰하는 것으로 나타나고 있다. 이 같은 우리나라 신뢰수준은 사회적 신뢰수준이 낮다고 평가되고 있는 이탈리아와 비슷한 수준이다. 더구나 우리나라는 잘 모르는 타인에 대해서는 낮은 신뢰를 보이며, 공적 기구에 대해서도 신뢰가 낮은 현상이 동시에 나타나고 있다.

우리나라는 빠른 경제성장을 통해서 선진국 대열에 합류하는 과제가 남아 있다. 그동안 우리나라는 혈연, 지연, 학연 등과 같은 연고주의가 만연한 상태에도 불구하고 기업의 높은 투자, 근로자의 높은 근로의욕 그리고 정부의 적절한 정책 등으로 빠른 경제성장을 이룩할 수 있었다.

그러나 이러한 빠른 양적 성장에도 불구하고 사회적 자본의 축적은 미흡하였거나 높은 경제성장 과정에서 부분적인 왜해과정을 겪어 온 것이 사실이다. 우리나라가 경제 부국이 되려면 현재 한국 사회가 처한 낮은 사회적 자본의 축적 수준을 높이는 것이 중요한 과제 중 하나이다.

2. 노르딕 국가의 신뢰수준 변화 추이

(1) 사회적 신뢰의 변화 추이

세계가치조사(World Value Survey) 자료를 이용하여 계산한 노르딕 국가의 신뢰수준을 살펴보았다(<표 1> 참조). 노르딕 국가의 1989~2008년 기간 중의 신뢰수준은 59.5%로 나타나 한국 30.5%, OECD 평균 34.5%보다도 훨씬 높은 것으로 나타났다. 또한 노르딕 국가의 신뢰수준 변화 추이는 매우 안정적인 것으로 나타나고 있고, 2005년도의 웨이브에서는 노르딕 국가의 신뢰수준이 63.3%로 높아졌다. 이러한 노르딕 국가의 신뢰수준은 OECD의 전 기간 평균, 한국의 전 기간의 평균보다 월등히 높은 수준을 보였다.

표 1. 노르딕 국가와 다른 국가의 신뢰수준 변화 추이

(단위: %)

구분	1989~1993	1994~1998	1999~2004	2005~2008	평균
노르딕 국가	59.9	58.3	58.1	63.3	59.5
한국	34.2	30.3	27.3	30.2	30.5
OECD	37.4	34.2	31.5	35.2	34.5

자료: 세계가치조사(World Value Survey)

(2) 제도적 신뢰의 변화 추이

신뢰를 사적 신뢰(*la fede privata*)와 공적 신뢰(*la fede pubblica*)로 구분할 경우에 사적 신뢰는 대인적 관계에서의 신뢰를 의미하며, 공적 신뢰는 사회 내의 제도나 규범에 대한 신뢰를 말한다. 노르딕 국가는 사회적인 신뢰뿐만 아니라 제도 신뢰가 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 노르딕 국가와 우리나라의 제도 신뢰수준을 비교한 것이 <표 2>이다. 우리나라의 경우 의회 등에 대한 제도 신뢰는 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 노르딕 국가의 의회 신뢰는 51.1%인 반면에 우리나라의 경우 25.8%로 나타났고,²⁾ 노르딕 국가의 사법부에 대한 신뢰는 70.2%인 반면에 우리나라의 경

1) 북구협력은 북유럽지역 국가 간 정치, 경제, 통상, 문화, 환경 등 제반 영역의 협력 증진을 위해 1952년 창설된 지역협력체이다. 회원국은 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이 및 아이슬란드 5개국이며, 주요 기구로는 북구이사회와 북구각료이사회가 있다. 이들 5개국은 정치체제 및 노르딕 모델과 같은 각 사회의 특징과 역사 측면에서 공통적인 요소가 많다. Wikipedia(2010), Delhey and Newton(2005) 참조

2) 조진만·임성혁(2008)에 따르면 권위주의 시대보다도 민주화 시기에 국회에 대한 신뢰가 급속히 저하하였다. 이것은 정당들 간의 부적절하고 갈등적인 대립 양상, 민주화로 인한 국민들의 정치에 대한 기대수준의 급속 향상 등에 원인이 있다. 특히 1999~2004년도의 국회 신뢰수준은 10%에 머무르고 있는데 이것은 위의 요인뿐만 아니라 외환위기로 인한 정치불신이 작용한 때문으로 보인다.

표 2. 노르딕 국가와 우리나라의 제도 신뢰수준

(단위: %)

구 분	노르딕 국가					한국				
	1989 ~ 1993	1994 ~ 1998	1999 ~ 2004	2005 ~ 2008	평균	1989 ~ 1993	1994 ~ 1998	1999 ~ 2004	2005 ~ 2008	평균
사법부	69.4	67.0	69.8	78.0	70.2	66.6	58.6	-	50.2	58.6
행정부	-	47.6	-	53.5	49.9	-	44.0	30.3	45.9	40.3
의 회	48.5	49.5	53.0	55.6	51.1	34.2	31.1	10.8	25.7	25.8

자료: 세계가치조사(World Value Survey)

우는 58.6%로 나타나 정부 3부 중 의회와 사법부에 대한 신뢰수준이 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 특히 우리나라는 정치제도 중 의회에 대한 신뢰수준이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 더구나 우리나라의 경우 교육수준이 높을수록 공적 제도에 대한 신뢰수준이 낮지만, 노르딕 국가의 경우 교육수준이 높을수록 주요 공적 제도에 대한 신뢰수준이 높은 것으로 나타났다.³⁾

3. 노르딕 국가의 높은 신뢰 형성의 원인

사회적 신뢰가 어떤 요인에 의해 변동하는가를 설명하는 이론은 지금까지 몇 가지 있다. 첫째는 사회적 신뢰의 원천으로 자발적인 결사체 참여 및 시민적 활동 등 시민사회의 중요성을 강조하는 접근이다. 둘째로는 사회적 자본을 만들어내고 유지하는 좋은 제도의 중요성에 초점을 맞추는 제도주의적 접근이다. 셋째로는 어떤 핵심가치 및 세대 간 이전의 중요성에 초점을 맞추어 설명하는 문화주의적 접근이다. 마지막 종족이나 언어의 이질성이 사회적 자본에 미치는 영향을 강조하는 접근이다.⁴⁾

사회적 자본에 영향을 주는 요인이 무엇인가를 설명하는 이론 중 제도주의적인 접근과 문화·사회중심적 접근이 주목을 받고 있다. 우선 문화·사회중심적 접근은 한 사회가 사회적 자본을 생성해 내는 능력은 수세기까지 추적될 수 있는 역사적·문화적인 장기간의 경험에 의해 결정된다고 본다. 사회중심주의적 접근법에서 사회적 자본을 생성하기 위해 가장 중요한 것은

자발적인 결사체에 참여를 통해서 이루어지는 정상적인 사회적 교감이다. 한 사회의 사회적 자본의 양이 오랜 기간을 거슬러 올라가는 여러 가지 사회구조에 의해 결정된다면 사회적 자본의 발전을 촉진하기 위해 할 수 있는 현재의 정책대안은 거의 없다. 그러나 각 사회마다 구체적인 역사적인 경험과 정치의 특징이 변화함에 따라서 신뢰의 유형이 변화하였다는 점에서 이 접근법은 비판을 받고 있다.

반면에 제도중심적인 접근법은 사회적 자본이 번창하기 위해서 사회적 자본은 공식적인 정치·법적인 제도에 내재화되고 연결되어 있어야 한다. 따라서 사회적 자본은 정치나 정부 정책과 독립적으로 존재할 수 없다. 정부 정책이나 정치제도는 사회적 자본의 양이나 유형에 영향을 끼칠 수 있다. 이러한 관점에서 협력적인 유대관계나 사회적 자본은 정부 제도나 정책에 의해 크게 영향을 받게 된다. 지금까지 진행된 논의에 의하면 사회적 신뢰는 역사적으로 전해져 내려오는 요인도 중요하지만, 정부의 정책과 같은 요인이 사회적 신뢰의 형성에 중요한 영향을 준다는 것이다.

노르딕 국가는 역사적으로도 높은 신뢰수준을 형성하여 왔지만 제도적으로도 높은 신뢰수준을 유지하는 기초적 여건을 마련하였다.

(1) 노르딕 국가의 위험 공유와 신뢰 형성

신뢰가 어떻게 생성되는가에 대해 여러 가지 가설이 제기되고 있다. 최근 산업화 이전의 농업경제에서 위험의 주요 원인 중 하나였던 날씨의 변동에 대처하는 과정에서 신뢰가 나타났다는 가설이 제기되었다.⁵⁾ 제

3) Gulbrandsen(2007)은 엘리트그룹이 개별제도를 얼마나 신뢰(confidence in institution)하는지를 노르웨이 서베이 자료를 이용하여 분석하였다.

4) Nannestad(2008), Rothstein and Stole(2003) 참조

5) Durante(2009) 참조

대로 작동하는 금융시장이나 보험시장이 없었던 때에 농부들은 날씨 변화의 충격에 대응하기 위해 다양한 전략에 의존하였다. 보다 넓은 범위의 공동체와의 상호작용을 통해 위험에 대처하였다. 공동체 내의 협력이나 공동체 간의 협력의 정도는 특정지역에서 날씨와 관련된 위험의 크기, 위험을 공유하는 데 따르는 잠재적인 이득의 정도에 따라 달라진다. 위험이 큰 환경에서는 이웃 간 협력의 가치가 크기 때문에 신뢰의 규범은 날씨 변화가 큰 지역에서 훨씬 더 강하게 나타난다. 이러한 신뢰규범은 세대 간에 전해지고 날씨 변화가 경제활동에 중요하지 않게 된 현재까지 존속하게 되었다.

노르딕 모델은 집단적으로 위험을 공유(risk sharing)하는 체제를 주요한 특징으로 하고 있다.⁶⁾ 시민들의 높은 수준의 신뢰와 위험 공유의 집단적인 메커니즘을 갖고 있다. 이것은 단지 공공부문에서만 나타나는 것이 아니라 거시정책 및 노동시장 제도에서도 위험 공유를 목표로 하였다고 볼 수 있는 것이 많다. 노르딕 국가에서 사회적 자본을 형성하는 신뢰의 규범이 언제 발생하였는지에 대해서는 많은 논란이 있다.

우선 노르딕 국가의 경우에 사회적 자본의 씨앗(seed capital)은 이미 수천 년 전 바이킹의 시대에서 출발하여 중세 시민운동을 거쳐서 현대의 복지국가 모델로 이어져 내려왔다는 것이다. 이러한 신뢰와 협력의 규범은 부모에서 아이들로 이어져 오늘날까지 전수되어 왔다는 것이다. 미국의 신뢰조사 결과에 의하면 노르딕 국가나 영연방 국가 등과 같이 높은 신뢰수준을 갖고 있었던 국가에서 조부가 미국으로 이민을 온 사람은 높은 일반 신뢰수준을 갖는 경향이 있었다는 것이다. 그러나 이탈리아, 라틴아메리카와 아프리카 출신 미국인은 낮은 신뢰수준을 보이는 경향이 있었다.⁷⁾ 둘째로 군주제와 같은 정치체제의 존재는 정치적인 안정을 가져와 사람들 간의 신뢰를 더 증진시킨다는 것이다. 신뢰수준에서 최고를 보이는

노르딕 3개국은 모두 입헌군주국이며 노르웨이, 핀란드, 네덜란드를 포함하는 신뢰수준이 높은 국가는 평화적인 정치 역사를 갖고 있었다는 것이다. 세 번째로 보편적인 복지제도는 위험을 공유하는 하나의 시스템임은 물론 신뢰가 높은 경우에 유지 가능한 시스템이라는 것이다. 신뢰수준이 높은 국가는 확장적인 복지국가를 잘 유지할 수 있다는데, 그 이유는 신뢰수준이 높은 국가는 사람들의 부정적인 행동을 억제하기가 쉽기 때문이다. 신뢰수준이 높은 국가에서는 대부분의 사람들은 정직하게 행동하기 때문에 보편적 복지제도에 따르는 감시비용과 집행비용은 증가하지 않게 된다. 이와는 반대로 보편적 복지국가가 오히려 신뢰를 증진시킨다는 주장도 있다. 보편적인 복지 프로그램은 동등하게 대우를 받는다는 생각과 한 사회의 게임 규칙이 공정하게 운용된다는 믿음을 주기 때문이다.⁸⁾

(2) 노르딕 국가의 높은 신뢰의 제도적인 기초

이미 잘 알려져 있는 바와 같이 덴마크는 대표적인 노르딕 국가 중 하나이고 오랜 기간 높은 신뢰수준을 유지해 온 국가이다. 그러나 최근 미국 등 선진국을 중심으로 사회적 자본이 하락하는 현상이 뚜렷하게 나타나고 있음에 주목하여 이 같은 사회적 자본의 하락 현상이 덴마크에서도 관찰되는가를 검토하였다. 미국에서 사회적 자본이 하락한 결정적인 이유는 시민적 정신이 강한 세대와 시민정신이 약한 세대의 교체, 텔레비전 시청의 증가와 그로 인한 자발적인 활동의 감소, 가족 구조의 변화 그리고 도시화 등이 지적되고 있다.⁹⁾ 미국에서 사회적 자본이 감소하고 있는 현상이 덴마크에서는 발생하지 않았다. 이같이 사회적 자본이 감소하지 않는 근본이유로 그는 두 가지 제도적인 요인이 덴마크의 사회적 자본의 하락을 막고 있다는 결론에 도달하였다. 하나는 덴마크가 제공하는 시민사회 하부구조

6) 이들 노르딕 국가는 다른 서유럽 국가와 몇 가지 점에서 차이를 나타내고 있다. 우선 가구의 소득이전 및 세금에 의한 공공서비스의 제공을 강조하는 포괄적인 복지국가이다. 노동시장 및 상품시장 규제가 여타 유럽국가에 비해 적고 소득불평등도가 낮으며, 교육비 지출 및 사회복지 투자는 많다. 아동보호 및 교육, R&D를 포함한 인적 자원에 대한 많은 투자가 이루어지고 있다. 강한 노동조합과 사용자 단체 임금협약의 중요성 관대한 실업급여, 적극적 노동시장 정책 등과 같은 독특한 노동시장 기제의 존재하고 있다. 공공부문에 대한 높은 신뢰, 낮은 부패 및 이를 바탕으로 한 양질의 의료·교육체계, 지적재산권 보호, 신뢰도 높은 사법체계 구축하고 있다. Andersen et al(2007) 참조

7) Uslaner(2008), Svendsen and Svendsen(2009) 참조

8) Kumlin and Rothstein(2005) 참조

9) Torpe(2003), Putnam(2000) 참조

(civil society infrastructure)이다. 다른 하나는 제도적인 요인이었다. 즉, 사회적 자본의 축적은 국가제도의 구조(the structure of state institution)에 의해 영향을 받는데 행정제도, 정치제도는 시민적 규범이나 신뢰의 형성에 영향을 주는 요인이었다는 것이다. 사람들이 민주적인 성과에 만족하고 부패가 제한되고 민주주의가 장기간 안정화된 국가에서 높은 신뢰수준이 기대된다. 이것은 한 사회의 사회적 신뢰수준이 법제도와 같은 요인에 의해서도 영향을 받는다는 것을 보여준다. 신뢰수준은 법질서의 유지, 부패축소, 소유권 제도의 보호, 시장경제 제도의 형성 등을 통해서 지속적으로 유지·발전될 수 있다.¹⁰⁾

노르딕 국가에서 신뢰수준의 변동을 가져오는 주요 요인의 현 상황을 보여주는 것이 <표 3>이다. 이것은 OECD 30개 국가에서 노르딕 국가의 순위를 보여준다.

첫째로 국제투명성 기구의 부패인지지수는 정치 시스템 내의 부패를 평가하는 지표로서 이 지수의 값이 커질수록 부패가 감소한다는 것을 나타낸다. 부패가 감소하면 신뢰는 상승하게 될 것이다. 2009년도 부패인지지수의 순위를 보면 OECD 30개 국가 중 덴마크 2위, 스웨덴 3위 등 상위권을 나타냈다. 이것은 노르딕 국가가 부패수준이 매우 낮은 국가라는 것을 말해주는 것이다.

둘째로 재산권 보호는 적법하게 획득된 재산의 보호는 시민사회와 경제자유 의 근간이 되는 요소로서 이를 보호하는 것은 정부의 중요한 책무 중 하나이다. 재산권보호지수가 높다는 것은 재산이 적법하게 정부에 의해 잘 지켜지고 있다는 것을 의미하기 때문에 신뢰는 증가하게 될 것이다. 재산권보호지수에 있어서도 노르딕 국가가 상위권을 차지하고 있다. 핀란드는 OECD 국가 중 재산권 보호수준이 가장 높은 국가로 나타났고 덴마크는 OECD 국가 중 재산권을 잘 보호하는 2위의 국가로 나타났다.

셋째로 세계은행의 법치지수는 법집행이 잘되는지

그리고 경찰·법원의 질은 좋은지를 반영한다. 법집행이 공정하고 불편부당하다고 믿는 사람은 다른 사람을 더 신뢰하게 될 것이다. 법질서 유지를 위한 법집행이 잘 이루어지는 경우 사회적 신뢰는 상승하게 될 것이다. 노르웨이는 노르딕 국가 중 가장 높은 수준의 법치를 보여주는 국가였고, 그 다음이 덴마크로 나타났다.

표 3. OECD 국가 중 노르딕 국가의 주요 지표 순위

구분	부패인지지수 (2009)		재산권보호지수 (2007)		법치지수 (2008)	
	지수	순위	지수	순위	지수	순위
덴마크	9.3	2	8.94	2	1.92	2
핀란드	8.9	5	9.05	1	1.87	6
아이슬란드	8.7	7	8.74	5	1.91	4
노르웨이	8.6	10	8.91	4	1.96	1
스웨덴	9.2	3	8.51	8	1.90	5

자료: Transparency International, *Corruption Perception Index*(2009)
Fraser Institute, *The Economic Freedom of the World Index*(2007)
World Bank, *Worldwide Governance Index: Rule of Law Index*(2008)

4. 우리나라의 낮은 신뢰 형성 원인과 과제

(1) 낮은 신뢰와 신뢰의 이중구조

한 나라의 신뢰수준은 역사적인 요인에 의해 설명되기도 하지만 현재의 제도적인 요인에 의해 변화하기도 한다. 또한 신뢰수준은 안정적인 변화과정을 나타내기도 하지만 한 사회가 처한 제도적 상황에 따라서는 크게 변동하기도 한다. 미국과 같이 한때는 높은 신뢰수준을 유지하였지만 최근 여러 가지 요인에 의해 신뢰의 저하과정을 경험하는 국가도 있다.¹¹⁾

한국 사회의 낮은 신뢰수준은 역사적인 맥락에서 파악해 볼 필요가 있다. 우리나라는 식민지 경험을 가지고 있고,¹²⁾ 해방 후 좌우 대립과 함께 6·25 전쟁, 독

10) Berggren and Bjørnskov(2009), Delhey and Newton(2005), Knack and Zak(2002), Rothstein and Stolle(2009) 등에 의해 신뢰수준의 결정요인에 대한 실증분석이 이루어진 바 있다.

11) 김태중(2007)에 따르면 1981~2004년 기간에 미국은 상당히 높은 수준으로 증가를 보이다가 다시 다소 저하했고, 노르딕 국가는 상위권을 차지하고 신뢰도가 점차 증가하며, 영국과 캐나다는 사회신뢰도가 하락하였고 스페인은 2000년대에 들어 반등하고 있다고 지적하였다.

12) 최근 Nunn and Wantchekon(2009)는 노예무역이 아프리카 사람의 불신(distrust) 문화에 어떤 영향을 미쳤는가를 살펴보고 있다. 노예무역의 초기에 노예들은 국가조직에 의해 노예가 되고 노예무역 말기에 친구나 가족들조차도 상호간에 납치, 속임수, 상호간에 매매를 통해 노예로 만들었다. 이러한 환경에서 불신의 문화가 팽배하게 되었다. 이러한 불신은 지금까지 지속되고 있다. 즉, 한 나라 국민이 경험한 부정적인 역사적인 사건은 그 사회 내에 살고 있는 사람들의 불신문화를 잉태하고, 이러한 축적된 불신이 오늘날의 경제성장에 영향을 주었다.

재 경험 및 민주화 과정을 거치는 등 굴곡이 심한 역사적 경험을 가지고 있다. 이 같은 식민지 시대의 유산과 그 이후의 정치적인 격변은 불신을 양산하는 계기로 작용하였다.

우선 우리나라가 겪었던 일제 식민지의 나쁜 경험이 신뢰에 부정적인 영향을 주었다. 일본이 3·1 운동 이후 채택한 분할-지배(devide and rule) 전략은 이후 한국 사회의 신뢰구조의 성격에 근본적인 영향을 미쳤다.

우리에게 식민지화는 인권과 민부를 부정하는 방향으로 진행되었다. 공적 제도는 남의 것이 되어버렸으므로 한국인들은 가족, 친족, 이웃사촌 중심의 신뢰구조를 강화하게 되었다. 이로 말미암아 우리는 근대적 신뢰구조를 정착시킬 수 있는 기회를 상실하게 되었다.¹³⁾ 특히 식민지 경험은 공적 신뢰를 더욱 낮추는 결과를 가져왔다. 더구나 법, 제도, 교육 등은 인권의 발전, 민부의 보호를 위한 것이라기보다는 지배민족을 위한 것, 남을 위한 것이 되고 이에 따라 법과 제도에 대한 거부감이 생겨났다.

식민지 경험은 다른 사람에 대한 불신과 함께 혈연, 지연, 학연 등 연고주의를 더욱 굳혀 신뢰의 이중구조를 강화하였다. 식민지를 거치면서 공적인 규정과 절차는 식민지 지배세력의 영역으로, 사적이고 가족적인 영역은 민족적인 것으로 동일시 되도록 강요당하는 경험을 하였다. 제도화된 절차나 공권력이 무너진 상황에서 불확실성을 극복하려는 개인의 합리적인 선택은 연줄에 대한 투자였다. 국가나 법 등 공적 제도가 거래비용을 줄이는 역할을 다하지 못했기 때문에 그 대응으로서 사적 제도로서의 연결망이 발달되고 지속되었다.¹⁴⁾ 근대국가가 제공하는 법, 규율 혹은 질서 등이 아예 존재하지 않거나 신뢰할 수 없는 경우에 개인들은 사적 공간에서 연결망 결사체를 통해서 신뢰를 형성하여 거래비용을 낮추려고 하였다.

더구나 우리나라는 해방 이후에도 여러 정치적 사건을 경험함으로써 근대적인 신뢰구조의 왜곡에 더욱 박차를 가하였다. 우리나라 사회가 낮은 신뢰수준에 머물고 있는 이유는 6·25 전쟁, 민간부문 및 시민사회의

역할을 억제하면서 정부 주도로 진행된 경제개발, 아직도 완전히 정착되었다고 할 수 없는 민주화과정 등 여러 가지 요인이 작용하였다.

보다 근본적으로는 선진국의 제도와 규범을 도입하는 과정에서 우리의 전통과 문화, 여건을 감안하여 제대로 된 토착화의 과정을 거치지 못하고 급하게 이식된 측면이 있고, 특히 권위주의적인 정부 아래서 법제도의 운용이 정권의 편의에 따라 운용되었던 경험을 무시할 수 없다. 이러한 경험으로 인해 전반적으로 법규범 및 공적 제도에 대한 신뢰도가 낮은 상태에 머물고 있는 것이다.¹⁵⁾

(2) 낮은 신뢰와 법·제도적 요인

가. 신뢰변동의 주요 제도적 기초

경제성장을 촉진하기 위해서는 신뢰 자본의 축적이 필요하다. 신뢰수준의 향상은 경제성장을 촉진시킬 수 있다. 사람들이 서로 신뢰할 때 경제활동의 거래비용은 감소되고, 대규모 조직은 더욱 잘 운영이 되며, 정부는 더욱 효율적이 되고, 금융발전은 더욱 빠르게 진행된다. 지속적인 경제성장을 달성한 국가는 거래비용을 줄이고 대규모 조직에서 구성원들로 하여금 서로 협동할 수 있도록 하는 신뢰라는 사회적 자본이 풍부한 국가였다. 이는 경제성장률을 높이기 위해서는 물적자본과 인적자본은 물론 신뢰와 같은 사회적 자본의 축적이 매우 중요하다는 것을 시사한다.

우리나라의 경우 OECD 30개국 중 부패인지수는 22위, 재산권지수는 19위, 법치지수는 24위에 머무르고 있다. 부패인지수, 법치지수 및 재산권보호지수는 OECD 평균 이하로 나타났다. 이 같은 순위는 노르딕 국가의 경우보다 월등히 낮은 수준인 것이다. 우리나라가 선진국으로 진입하기 위해서는 신뢰수준의 구축이 시급하지만, 이를 위해서는 아직도 낮은 수준에 머물고 있는 제도적 기반구축에 많은 정책적인 노력과 투자가 필요하다는 것을 의미한다.

13) 한도현(1999), 이재혁(1998), 장수찬(2008) 참조

14) 김용학(1996), 이재열(2001) 참조

15) 김태중(2007) 참조

표 4. OECD 국가 중 우리나라 주요 지표 순위

구분	부패인지수 (2009)		재산권보호지수 (2007)		법치지수 (2008)	
	지수	순위	지수	순위	지수	순위
한국	5.5	22	7.25	19	0.79	24
OECD 평균	7.03	-	7.60	-	1.32	-

자료: Transparency International, *Corruption Perception Index*(2009)
Fraser Institute, *The Economic Freedom of the World Index*(2007)
World Bank, *Worldwide Governance Index: Rule of Law Index*(2008)

나. 사회적 신뢰를 높이는 주요 대안

이제부터는 사회적 신뢰의 변동을 가져오는 기초요인의 현 상황을 살펴보고 이것이 가지는 정책적인 의미를 살펴보고자 한다. 신뢰수준은 다양한 요인에 의해 변화되기 때문에 이에 영향을 주는 요인에 대한 지속적인 투자가 필요하다. 우리 사회가 경제 부국이 되기 위해서는 먼저 높은 신뢰를 구축하는 것이 중요하다. 그렇지만 사회적 자본의 축적은 장기간의 시간이 지나야 효과를 나타낼 수 있다는 점에서 단기적인 처방보다는 장기적인 관점에서 접근하는 노력이 필요하다. 신뢰수준을 변동시키는 요인을 분석한 연구에 의하면 부패 추방, 법치 및 그 집행, 재산권 보호의 증진을 통해서 신뢰를 향상시킬 수 있다. 우리나라는 경우가 같은 기본적인 요소들은 여전히 선진국에 비해 낮은 상태에 있다.

첫째로 각 사회의 부문별 부패를 획기적으로 낮출 제도 개혁을 통해서 신뢰를 회복할 수 있다. 부패는 관료나 정치인의 불법적인 행동에서 나타나고, 국가사무를 사적인 이득을 얻기 위해 이용하는 데서 나타나기 때문에 부패가 만연한 사회에서 사람들 간의 신뢰는 무너지게 될 것이다. 국제투명성기구가 제공하는 2009년 부패인지수는 OECD 국가 중 22위로 나타나고 있어서 우리나라 부패가 높은 것으로 나타났다. OECD 국가의 부패인지수를 살펴보면 덴마크, 스웨덴, 뉴질랜드, 핀란드, 스위스 등이 부패가 적은 국가로 나타났다. 가족적인 연대가 강한 아시아 국가처럼 패밀리즘(familism)이 높은 국가는 부패하는 경향이 높은 반면, 패밀리즘 정도가 낮은 노르딕 국가들은 부패가 덜한 것으로 나타났다. 우리나라의 경우처럼 학연, 지연 등 연고주의적인 연결 관계는 부패를 키우는 토양이 될

수 있다. 연고집단의 존재는 연고집단 외부사람으로 하여금 자원에 공정하게 접근하는 것을 막을 가능성이 크다는 점 때문이다. 정부에 의한 규제가 심한 곳에 부정과 비리가 발생할 가능성이 크다. 규제가 일방적이고 강압적일수록 피규제자의 규제 회피노력이 증가하기 때문이다. 또한 모호한 규제와 비현실적인 규제는 부정과 비리를 유발하기 때문에 규제의 투명성과 예측가능성을 높여 부정과 비리 가능성을 차단해야 한다.

부패 문제를 해결하기 위해서는 지속적인 규제개혁과 함께 부패방지를 위한 제도 강화가 필요하다. 싱가포르의 경제발전의 성과가 무엇보다도 부정부패 척결에 있다고 보고 장기적이고 거시적인 관점에서 반부패 정책을 수립·시행하였다. 싱가포르의 경우 반부패 대책이 효과를 거두는 데는 약 15년이 넘는 기간이 소요되었다. 싱가포르는 부패방지법(Prevention of Corruption Act)을 제정하는 한편 쌍벌죄로 부정부패 연루자를 처벌하였고, 부패행위조사국(Corrupt Practices Investigation Bureau)을 설치하여 부패척결을 강화하였다. 싱가포르 수상의 직속기관으로 설치된 부패행위조사국은 모든 공직자들의 부정행위와 같은 구조적 비리를 감시·조사하였다.¹⁶⁾

둘째로 신뢰수준을 높이기 위해서는 재산권 보호가 적시에 이루어져야 한다. 적법하게 획득된 재산의 보호는 시민사회와 경제자유에 근간이 되는 요소로서 재산권이 잘 보호되는 사회에서 신뢰는 증가하게 될 것이다. 자유시장경제가 잘 작동하려면 사적 재산권이 보호되고 계약을 깨고 법을 어긴 사람을 사법의 심판을 받게 하는 법치가 이루어져야 한다. 효과적으로 재산권을 보호하고 계약의 권리를 보호하는 제도를 갖고 있는 국가에서 사회적 신뢰수준이 높다.

재산권보호지수는 핀란드, 덴마크, 노르웨이, 뉴질랜드, 아이슬란드 등이 상위를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 우리나라의 경우 프레이저연구소의 재산권 보호지수는 OECD 국가 중 19위로 나타나고 있다. 시장경제를 지탱하기 위해서는 재산에 대한 권리 및 계약의 의무를 인정하고 보호하고 또 계약의 이행의무에 대해 공적인 법적 강제가 신속하게 뒤따라야 한다. 그렇지 않다면 계약 자체의 효율성과 신뢰성이 의심되기 때문에 누구도 계약을 맺으려 하지 않을 것이다.

그러나 계약의 체결과 이행 사이에 시간적 경과가

16) Ali(2000)

필요한 거래의 경우에 계약이 이행될 것이라는 기대가 낮거나 없다면 거래가 위축되거나 계약이 이루어지지 않을 것이다. 공정하고도 신속하게 재산권을 보호하고 공적인 법적 강제가 신속하게 진행되려면 법원의 역할이 제고되어야 한다. 우리나라의 경우 법원의 사건처리 기간이 장기화되어 가는 추세인 것으로 나타나고 있는데 이 같은 업무처리 지체 혹은 소송 처리기간 증가는 재산권을 빠른 시간 안에 효과적으로 보호하는데 어려움을 증가시키게 된다. 이를 개선하기 위해서는 판사 정원의 확대 등 제도의 개혁이 필요하다.

셋째로 법은 일관성 있고 공정하게 적용되어야 하고, 또 국회는 민주적 방식으로 적시에 국민의 요구를 입법화해야 신뢰를 회복할 수 있다. 상황이 변하고 세상이 변해도 법은 적어도 어떤 동일한 원칙하에 일관되게 적용되어야 한다. 일반국민들의 법치에 대한 믿음은 차별에 기초한 어떠한 선입관이나 편견, 편파적인 성향도 존재하지 않는다는 인식이 넓게 자리 잡아야만 확고해진다. 그렇지 않다면 법의 집행과 적용에 대한 예측가능성이 사라지므로 법은 국민으로부터 신뢰받을 수 없게 되고, 그 권위가 땅에 떨어지게 된다. 특히 자유민주주의와 시장경제의 헌법적인 선언에 합치되는 방식으로 법치가 확립될 필요가 있다.

법은 사회에 만연해 있는 지연, 학연, 혈연 등 여러 차별요소에 따라 차별적으로 적용되어서는 안 된다. 우리나라 법적용의 차별 문제는 여전히 개선의 여지가 많다. 재판 결과에 대한 불신 및 전관예우와 같은 불공정요소의 재판 개입에 대한 국민의 뿌리 깊은 불신과 의혹은 여전히 높다. 한 설문조사에 의하면 사법 불신의 가장 큰 원인에 대해서 법조비리, 판사들의 권위적 태도, 판결에 대한 불만 등으로 나타났고, 전관예우가 실제로 재판의 결과에 영향을 미친다는 응답비율이 매우 높게 나타났다. 연고주의가 사법 분야에서도 나타난다면 그 효과는 치명적이며, 사회적 안정성, 통합성은 여지없이 허물어진다.

법치주의에서 말하는 법이란 법을 집행하는 행정 및 사법뿐만 아니라 국회도 구속하는 것이다. 우리나라의 국회는 다른 선진국가보다 낮은 신뢰를 받고 있다. 우리나라 국회는 그동안 그 기능을 수행하는 과정에서 갈등조정을 위한 합의적 대의기관으로서의 모습이 아닌 정당들이 중심된 정쟁의 장으로서 변질된 모습을

국민들에게 자주 보여주었다. 우리나라 국회가 국민으로부터 신뢰를 받기 위해서는 자신이 부여받은 정치적 임무와 기능을 충실하게 수행하여 가시적인 성과를 국민들에게 보여주어야 하며, 또한 입법부가 자신이 부여받은 정치적 임무와 기능을 민주적인 방식으로 올바르게 수행해야 한다.

5. 요약 및 시사점

지금까지 노르딕 국가가 높은 신뢰수준을 유지한 문화적 요인과 제도적 요인을 살펴보고 우리나라의 신뢰수준을 향상시키기 위한 시사점이 무엇인가를 찾아보았다. 우리나라는 빠른 경제성장을 통해서 선진국 대열에 합류하는 과제가 남아 있다. 그동안 우리나라는 혈연, 지연, 학연 등과 같은 연고주의가 만연한 상태에도 불구하고, 기업의 높은 투자, 근로자의 높은 근로의욕 그리고 정부의 적절한 정책 등으로 빠른 경제성장을 이룩할 수 있었다. 그러나 이러한 빠른 양적 성장에도 불구하고 사회적 자본의 축적은 미흡하였거나 높은 경제성장 과정에서 부분적인 와해과정을 밟아 온 것이 사실이다. 우리나라가 경제 부국이 되려면 현재 한국 사회가 처한 낮은 사회적 자본의 축적수준을 높이는 것이 중요한 과제 중 하나이다.

우선 노르딕 국가는 신뢰수준이 매우 높은 국가로 나타나고 있다. 노르딕 국가의 1989~2008년 기간 중의 신뢰수준은 59.5%로 나타나 한국 30.5%, OECD 평균 34.5%보다도 훨씬 높은 것으로 나타났다. 노르딕 국가는 사회적인 신뢰뿐만 아니라 제도 신뢰가 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 1989~2008년 기간 중 노르딕 국가의 의회 신뢰는 51.1%인 반면에 우리나라의 경우 25.8%로 나타났고, 노르딕 국가의 사법부에 대한 신뢰는 70.2%인 반면에 우리나라의 경우는 58.6%로 나타나 정부 3부 중 의회와 사법부에 대한 신뢰수준이 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. 둘째로 신뢰수준의 변동과 밀접히 관련되어 있는 주요 변수인 부패인지수, 재산권 보호수준, 법치지수 등은 모든 면에서 노르딕 국가는 OECD 국가 중 상위 그룹에 속한 것으로 나타났다.

우리 사회가 경제 부국이 되기 위해서는 먼저 높은

신뢰를 구축하는 것이 중요하다. 그렇지만 사회적 자본의 축적은 장기간의 시간이 지나야 효과를 나타낼 수 있다는 점에서 단기적인 처방보다는 장기적인 관점에서 접근하는 노력이 필요하다. 신뢰수준을 변동시키는 요인들을 살펴보면 여전히 그 축적 수준이 낮은 상태이다. 우리나라는 역사적으로 식민지 경험, 억압적인 정부 및 민주화 등과 같은 굴곡이 심한 역사적 경험을 가지고 있다. 이 같은 경험을 통해서 한국 사회는 사회적 신뢰도 매우 낮을 뿐만 아니라 공적 신뢰도 낮은 상태에 처해 있다. 이를 위해 장기적 관점에서 몇 가지 제도개선이 필요하다.

첫째로 각 사회의 부문별 부패를 획기적으로 낮출 제도 개혁을 통해서 신뢰를 회복할 수 있다. 우선 정부 규제의 대폭적인 축소가 필요하다. 정부에 의한 규제가 심한 곳에 부정과 비리가 발생할 가능성이 크다. 규제가 일방적이고 강압적일수록 피규제자의 규제 회피 노력이 증가하기 때문이다. 또한 싱가포르가 장기

걸친 반부패정책 추진으로 부패가 낮은 사회를 만든 것처럼 부패방지를 위한 제도 강화가 필요하다.

둘째로 법은 일관성 있고 공정하게 적용되어야 하고, 또 국회는 민주적 방식으로 적시에 국민의 요구를 입법화해야 신뢰가 회복될 수 있다. 재판 결과에 대한 불신, 법조비리, 판사들의 권위적 태도, 전관예우 등은 사법부의 신뢰저하 요인이다. 또한 한국의 국회가 낮은 신뢰를 극복하기 위해서는 입법기관으로서 국민들의 다양한 요구들을 적시에 수용하여 입법화하고, 행정부에 대한 감시와 견제의 기능을 제대로 수행하는 것이다.

셋째로 신뢰수준을 높이기 위해서는 재산권이 신속하게 보호되어야 한다. 우리나라의 경우 사건처리 기간이 장기화되어 가는 추세인 것으로 나타나고 있는데, 이 같은 업무처리 지체 혹은 소송 처리기간 증가는 재산권을 빠른 시간 안에 효과적으로 보호하는 데 어려움을 증가시키게 된다. 이를 개선하기 위해서는 판사 정원의 확대 등 제도의 개혁이 필요하다.

| 참고문헌 |

- 강초옥, 「이탈리아 남부문제와 미완의 국민통합」, 『민족 통합의 역사와 과제 제1부: 민족통합의 역사와 교훈』, 한림대학교 민족통합연구소, 2000.
- 김용학, 「한국 사회의 학연: 사회적 자본의 창출에서 인적 자본의 역할」, 김성국 외 『우리 사회에서 연고는 무엇인가』-통권 23호, 서울: 전통과 현대, 2003, pp.99-127.
- 김인영, 「한국과 이탈리아의 (저)신뢰비교」, 김인영 편, 『한국 사회 신뢰와 불신의 구조: 거시적 접근』, 서울: 소화, 2002.
- 김태중, 「사회 신뢰의 수준 및 추이에 관한 실증분석」, KDI-KISDI 공동세미나 『사회적 자본: 정부의 역할과 IT』, 2007. 8.
- 이재열, 「의리인가 계약인가?: 인격주의와 계약주의의 갈등과 공존과 한국 사회의 제문제」, 석현호·유석춘, 『현대 한국 사회 성격 논쟁: 식민지, 계급, 인격윤리』, 서울: 전통과 현대, 2001.
- 이재혁, 「신뢰의 사회구조화」, 『한국 사회학』 제32집, 1998, pp.311-335.
- 장수찬, 「한국 연줄사회의 근원과 사회적 신뢰」, 『NGO 연구』 제6권 제1호, 2008, pp.37-70.
- 조진만·임성학, 「한국 국회의 불신에 영향을 미치는 정치적 요인분석」, 『정치·정보연구』 제11권 2호, 2008, pp.213-237.
- 한도현, 「돌진형 근대화와 불신구조」, 『신뢰사회와 21세기 한국』 제미나, 한국정신문화연구원, 1999. 6. 30.
- Ali, M., *Eradicating Corruption: The Singapore Experience*, February 17, 2000.
- Andersen, Torben M., Bengt Holmström, Seppo Honkapohja, Sixten Korkman, Hans Tson Söderström, and Juhana Vartiainen, *The Nordic Model: Embracing Globalization and Sharing Risks*, The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), Publisher: Taloustieto Oy, Printed in Yliopistopaino, Helsinki, 2007.
- Bergh, A., and C. Björnskov, *Welfare State Universality: A Cause or an Effect of Social Trust?*, July 2, 2009.
- Delhey, Jan and Kenneth Newton, “Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?,” *European Sociological Review* Vol.21, No.4, 2005, pp.311-327.
- Durante, R., *Risk, Cooperation and the Economic Origin of Social Trust: An Empirical Investigation*, November 10, 2009.
- Fukuyama, F., *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, The Free Press, 1995., 구승희 역, 『트러스트: 사회도덕과 번영의 창조』, 1996.
- Gulbrandsen, Trygve, “Elite Integration and Institutional Trust in Norway,” *Comparative Sociology* Vol.6, No.1-2, 2007, pp.190-214.
- Knack, S. and P. Zak, “Building Trust: Public Policy, Interpersonal Trust, and Economic Development,” *Supreme Court Economic Review* 10 Fall 2002, pp.91-107.
- Kumlin, S., and Bo Rothstein, “Making and Breaking Social Capital: The Impact of Welfare-State Institutions,” *Comparative Political Studies* 38, 2005, pp.339-365.
- Nannestad, P., “What Have We Learned About Generalized Trust, If Anything?,” *Annual Review of Political Science* Vol.11, June 2008, pp.413-436.
- Nunn, N., and L. Wantchekon, “The Slave Trade and the Origins of Mistrust in Africa,” *NBER Working Paper* No.14783, March 2009.
- Putnam, R. D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster, 2000. 로버트 D. 퍼트남 저/정현승 옮김, 『나홀로 볼링』, 페이퍼로드, 2009.
- Putnam, R. D., *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1994, 안청시 외 6인 공역, 『사회적 자본과 민주주의』, 박영사, 2000.

Rothstein, B., and D. Stolle, “The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust,” *Comparative Politics*, 2009 (forthcoming).

Svendsen, Gunnar L.H. and Gert T. Svendsen, *The Flight of the Bumblebee: The Scandinavian Welfare State and the Creation of Social Trust*, Mimeo, Aarhus University, 2009.

Torpe, Lars, “Social Capital in Denmark: A Deviant Case?,” *Scandinavian Political Studies* Vol.26, No.1, 2003, pp.27–48.

Uslaner, Eric M., “Where You Stand Depends on Where Your Grandparents Sat: The Inheritability of Generalized Trust,” *Public Opinion Quarterly* 72, 2008, pp.725–740.

keri 한국경제연구원

발행일 2010년 5월 28일 | 발행인 김영용 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울시 영등포구 여의도동 27-3 하나대투증권빌딩 8층 | 전화 3771-0001 | 팩스 785-0270-3

