

# 사회적 자본의 붕괴와 민주적 후퇴 간 연관성 개관 : 헝가리 및 폴란드 사례 분석

전은지 성균관대학교

## 논문요약

이 연구는 사회적 자본을 구성하는 요인 가운데 '신뢰'의 수준이 한 국가에서 발생하는 민주적 퇴행과 어떻게 연관되어 있을지 개괄하였다. 이를 위하여 민주적 후퇴를 어떻게 바라볼지에 대한 연구들과 더불어 사회적 자본을 정의하는 데 도움을 주는 기존 연구들을 살펴보았다. 이 연구에서 민주적 후퇴는 포퓰리즘의 등장과 같은 것으로 이해한다. 민주적 후퇴가 등장한 전형적인 사례로써 헝가리와 폴란드를 선택하였고, 두 국가가 경험한 민주적 후퇴 과정을 서술한 후 사회적 자본의 측정 지표인 '신뢰'의 수준 변화를 시계열 추세 분석을 이용하여 추적했다. 분석을 위해, WVS가 설문조사를 통해 수집한 개인적 신뢰 및 집단적 신뢰 데이터들을 이용하였다. 그 결과, 두 사례에서 모두 개인적 신뢰와 민주적 후퇴 간 인과관계가 뚜렷하게 드러나지 않았다. 집단적 신뢰의 차원에서도 그 추세 변화가 민주적 후퇴와 연관되지 않는 것처럼 보인다. 그러나 민주화 이후 집단적 신뢰가 저수준으로 고착됐다는 사실을 확인할 수 있고, 이것이 민주적 후퇴 현상을 용인하는 토양이 되었을 것이라 가정할 수 있다. 현재 이용 가능한 데이터는 아주 제한적이고 따라서 강력한 결론을 이끄는 데 어려움이 있다. 그러나 이 연구가 사회적 자본과 민주주의의 관계에 관한 심도 있는 연구를 이끄는 데 도움이 될 것으로 기대한다.

주제어 : 민주적 후퇴, 사회적 자본, 신뢰, 헝가리, 폴란드

## I. 서론

2020년 APSA의 연례 학술회의에서 이뤄진 논의들은 대체로 민주주의에 대한 불분명한 위협이 증가하는 가운데 체제 안정을 유지하는 방법들을 모색하는 데 집중되었다.<sup>1)</sup> 특히 민주주의가 안정적으로 정착한 국가에서 나타난 민주주의에 대한 회의적 정서의 증가는 학자들이 민주주의에 대한 시민사회의 정서 변화에 주목하도록 만들었다. 이러한 관심은 흥미롭게도 이미 우리 시대의 민주주의에 일정 정도 문제가 있다는 진단을 반영한다. 연구자들은 상황에 대한 적절한 묘사를 위하여 ‘민주적 후퇴’(democratic backsliding)를 이용하였다. 그러나 민주주의에 대한 시민사회의 정서 변화를 통해 민주적 후퇴를 측정하는 것은 어렵다. 따라서 이 연구는 민주주의의 시작과 안정을 이끄는 요인으로써 시민의 참여와 협력에 기인한 ‘사회적 자본’(social capital)을 이용하였다. 이 연구는 ‘사회적 자본의 저(低)수준이 민주적 후퇴에 선행할 수 있다’라는 가설을 설정하고 검증한다.

민주적 후퇴가 실제로 일어나고 있는 현상인지에 대한 학자들의 의견이 분분하다. 일부 학자들은 서구 민주주의 국가에서 민주적 후퇴로 규정할 만한 명확한 징후를 발견할 수 없는 것으로 여겼다(Norris 2017; Alexander&Welzel 2017). 반면, 또 다른 학자들은 민주적 후퇴가 실제 발생하고 있다는 데 합의를 이루었다(Snyder 2017; Urnabiti 2018; Lührmann&Lindberg 2019). 후자 집단에 속하는 학자들은 민주적 후퇴로 정의할만한 상황들을 규정하고 용어에 대한 구체적인 정의를 시도하였다. 그것은 주로 포퓰리즘의 부활(resurrection of populism) 혹은 독재화의 물결(wave of autocratization)로 귀결되었다. 그러나 포퓰리즘과 독재화의 목표가 다르다는 데 초점을 맞추면, 개념 가정의 적절한

1) ASPA는 American Political Science Association이다. ASPA. 2020. "2020 APSA Virtual Annual Meeting&Exhibition." <https://connect.apsanet.org/apsa2020/2020-theme-statement/> (최종 검색일: 2021/08/28).

방향을 설정할 수 있다. 예컨대 포퓰리즘은 민주적 제도와 가치를 바탕으로 등장한 일종의 반동적 정치 현상이지만, 독재화는 체제 전환을 추구한다. 따라서 이 연구는 민주적 후퇴를 포퓰리즘 현상의 등장으로 이해하였다. 사회적 자본 역시 민주주의에 기반을 두고 있기 때문에 민주적 후퇴를 정의하는 데 독재화보다 포퓰리즘을 이용하는 것이 더 적절하다.

한편, 사회적 자본은 사회과학 분야에서 비교적 현대적 개념이지만 광범위한 맥락에서 사용되었다. 따라서 사회적 자본에 대한 명확한 개념을 포착하려면 용어의 정의 및 범주화 과정에 대한 이해가 필요하다. 이 연구는 사회적 자본 가운데 ‘신뢰’를 사회적 자본의 기본 가치로 선택하였다. 사실상 사회적 자본에 대한 많은 정의가 신뢰를 핵심적이고 필수적인 요소로 이해한다(Inglehart 1997; Putnam 2000; Paldam&Svendsen 2000). 특히 가장 자주 언급되는 신뢰의 유형은 대인 신뢰와 제도적 신뢰이며, 후자는 사법부나 경찰, 언론, 정치적 기관들을 포괄한다(Scrivens 2013, 2-3). 이것은 다시 개인적 차원의 신뢰(Trust)와 집단적 차원의 신뢰(C Confidence)로 조작되어 데이터 검토에 이용되었다.

이 연구에서 분석을 위하여 선정한 사례들은 민주적 후퇴 현상이 등장한 전형적인 사례로서 다루어지는 헝가리(Hungary)와 폴란드(Poland)이다. 두 국가는 동유럽의 붕괴와 함께 민주주의 체제로 전환하였으나 2010년 이후로 포퓰리즘 정부의 등장, 법과 제도의 변화 등이 발생하였다. 따라서 두 국가에서 나타난 민주적 후퇴 현상이 사회적 자본의 붕괴에서 비롯되었는지 확인하기 위하여 World Value Survey(WVS)<sup>2)</sup>에서 제공하는 데이터들을 이용하였다. WVS는 신뢰를 개인적 차원 및 집단적 차원, 두 가지 수준으로 구분하였고, 다양한 민주적 가치들을 측정 항목으로 선정하여 설문조사를 진행하였다. 연구를 위해 해당 데이터들에 대해 시계열 추세 분석을 시도하고, 신뢰도의 상태 변화와 민주적 후퇴 현상 간 연관성을 따져보았다.

결과적으로, 개인적 신뢰도는 민주적 후퇴를 직접적으로 반영하는 경

2) WVS. <https://www.worldvaluessurvey.org/> (최종 검색일: 2021.09.06.)

향을 보이지만 낮은 수준의 개인적 신뢰도가 민주적 후퇴를 견인한다는 증거를 찾을 수 없었다. 집단적 차원에서 측정된 신뢰도는 민주적 후퇴 현상에 영향 받았을 것으로 가늠되는 변화 양상을 보이지 않았다. 그러나 집단적 신뢰도가 낮은 수준으로 축적되어 왔기 때문에 포퓰리즘의 등장과 함께 민주적 후퇴가 비교적 쉽고 빠르게 등장했을 것이라는 또 다른 가정으로 이어질 수 있다. 그 근거는 사회적 자본의 상태를 측정하기 위하여 오랜 역사적 과정을 다루었던 퍼트남의 연구에서 찾을 수 있다. 반면, 집단적 신뢰도와 민주적 후퇴 사이에 연관성이 없을 것이라는 가정도 가능하다. 집단적 신뢰도가 낮은 수준으로 축적되어온 결과로서 민주적 후퇴의 등장이 가능하였을 것이라는 전후 관계를 명백하게 밝히기 위하여, 사례 국가들의 실제 법적·제도적 변화에 대한 사회적 자본, 즉 신뢰를 토대로 형성된 시민사회의 반응을 역사적으로 검토할 필요가 있다.

## II. 우리의 민주주의에 어떤 일이 벌어지고 있는가?

우리는 현재 민주주의가 직면한 상황을 더 잘 이해하기 위하여 민주적 후퇴에 대한 다양한 관점을 검토해야 한다. 민주적 후퇴가 널리 발생한 현상이라는 데 부정적인 시각을 견지한 연구는 노리스(Norris 2017)의 연구가 대표적이다. 그는 린츠와 스테판(Linz&Stepan 1996)이 체제 공고화의 수준을 측정하기 위하여 제시한 문화적·헌법적·행태적 차원의 평가 기준들을 이용하였다. 그에 따르면, 문화적 측면에서 민주적 후퇴의 근거들이 보이지만 일관된 패턴을 보이지 않는다. 게다가 그는 헌법 및 행태적 측면에서 민주적 후퇴의 징후는 전혀 발견하기 어렵다고 주장하였다.

알렉산더와 벨첼(Alexder&Wezel 2017)의 연구는 기본적으로 노리스의 주장에 동의한다. 동시에 민주주의에 대한 젊은 세대의 기대가 저조한 이유는 전반적으로 자유로운 문화와 이데올로기에서 비롯되는 것으로 파악하였다. 그러나 그들의 주장은 포아와 몽크(Foa&Mounk 2016)의 주장과 상충한다. 포아와 몽크는 오늘날 서구 민주주의 국가에서 보이는 민주

적 가치에 대한 확고한 지지가 점차 붕괴하고 있고, 이는 자유 민주주의에 대한 젊은 세대의 신뢰 감소에서 시작된다고 설명하였다.

더 나아가서 민주적 후퇴 현상의 발생에 대하여 합의한 또 다른 연구들은 사례 분석을 통하여 민주적 후퇴에 대한 개념적 조작을 시도하였다. 그것은 주로 독재화의 물결이나 포퓰리즘의 부활로 규정된다. 뤼어만과 린드버그(Lührmann&Lindberg 2019)는 현재 등장한 민주적 후퇴 현상에 대하여 ‘독재화의 물결’로 이해하였다. 그들은 민주적 후퇴가 ‘추세적이지 않다’는 데 동의하면서도 민주적 후퇴와 독재화를 동일시하였고, 독재화의 물결에 집중하였다. 반면, 민주적 후퇴를 포퓰리즘 운동(populist movement)과 연관 지은 연구들도 있다. 포퓰리즘은 일종의 반동 정치로 이해되며, 민주주의 체제에서 발생하는 경우 민주적 후퇴 현상을 설명하는 데 도움이 될 수 있다. 머드(Mudde 2004)는 포퓰리즘 지도자가 헌법적 자유주의에 적대적인 견해를 갖는 것이 일반적이지만 국민에게는 민주적 가치 실현과 관련된 약속을 강조한다고 주장하였다. 우르비나티(Urbinati 2018) 역시 머드의 의견과 유사하게 포퓰리즘 지도부가 헌법 민주주의의 형식을 훼손하는 경향이 있지만 민주적 정당성의 개념을 고수하는 것으로 파악하였다. 무엇보다 민주주의를 유일한 정치체제로 인정하는 국가에서 포퓰리즘이 일어날 가능성이 크다는 점이 특징적이다.

앞에서 살펴보았듯이, 민주적 후퇴와 관련한 기존 연구들은 연구자의 관점에 따라 민주적 후퇴를 다양하게 이해하고 있음을 알 수 있다. 그러므로 적절한 개념적 조작을 통하여 민주적 후퇴를 다루어야 한다. 이 연구는 민주적 후퇴를 포퓰리즘과 연결 지어 정의한다. 민주적 후퇴 현상이 나타나는 과정에서 여전히 유지되는 민주적 제도나 가치를 독재화로 설명하는 데 무리가 있기 때문이다. 또한, 기존 연구들을 통해 확인할 수 있는 민주적 후퇴의 공통된 조건들은 민주적 후퇴의 개념을 규정하는 데 도움을 제공한다. 조건들은 다음과 같다:

- 1) 국가는 일정 기간 이상 민주적 경험과 전통을 갖고 있어야 한다.
- 2) 체제 내 일부 반동적 정치 사건들의 발생을 의심할 수 있어야 한다.
- 3) 정부의 통치 기간 동안 발생한 변화가 더욱 분명하고 명확하게 드러나야 한다.

이러한 조건에 부합하는 사례들은 주로 중부 및 동유럽 지역에서 찾을 수 있다. 실제로 학자들 사이에는 이 지역 내 민주적 후퇴에 대한 공감대가 공유되어 있다(Cianetti, Dawson&Hanley 2018). 연구는 그중 헝가리와 폴란드 사례에 집중하고자 한다.

헝가리와 폴란드는 모두 1989년에 민주화를 통한 체제 전환을 이룬 후, 안정적인 민주주의 체제를 갖춘 것으로 평가받았다. 그러나 두 국가는 2010년 선거(헝가리)와 2015년 대선(폴란드)을 통하여 본격적으로 민주적 후퇴를 경험하기 시작하였다. 양국은 선거 이후, 공통으로 포퓰리스트 지도자가 등장하였고 다양한 영역에서 법과 제도적 변화를 경험하였다. 다수의 학자 역시 헝가리와 폴란드를 동유럽 내 비정상적 사례로 다룬다(Buzogány 2017; Przybylski 2018; Cianetti, eds. 2018; Sadurski 2018). 이 연구는 현재 발생 중인 민주적 후퇴 현상이 전 세계적 현상이라는 것에 주목하지 않고, 오로지 사회적 자본과 민주적 후퇴의 잠재적인 연관성을 살펴보는 데 집중할 것이다.

### Ⅲ. 사회적 자본은 무엇이며 어떻게 정의해야 하는가?

사회적 자본의 개념은 사회학, 경제학, 정치학 등 다양한 분야에서 연구되었다. 그중 정치학은 퍼트남의 사회적 자본을 가장 광범위하게 수용한다(김승현 2008, 69). 이 연구 역시 퍼트남의 사회적 자본의 개념을 받아들인다. 퍼트남은 사회적 자본에 대해 “신뢰, 규범, 수평적 네트워크를 포함하고, 이것들은 곧 사회조직의 특성으로 이어져 협력적 행동을 촉진함으로써 사회적 효율성을 높이는 것”으로 정의하였다(Putnam 2000). 사회적 자본을 자발적 조직인 동시에 사회적 조직의 특징으로서 이해한

것이다(Newton 2001). 사회적 조직은 국가 혹은 시장과 구분되며, 사회적 자본의 핵심 주체는 시민사회이다. 요컨대 사회적 자본은 신뢰와 규범 형성을 통한 수평적 네트워크로서 시민사회의 활성화, 시민 참여의 효능 등을 포괄하고, 네트워크의 효용과 성과에 주목한다(송경재 2013, 223).

더 나아가서 퍼트남은 민주주의와 사회적 자본이 서로 연관되어 있음을 보여주었다. 실제 분석을 통해 시민 참여의 규범과 네트워크가 민주적인 정부를 형성하도록 영향력을 행사하므로 자연스럽게 민주적 제도의 발전을 유도한다고 여겼다(Putnam 1993; 안청시 외 2000, 9; 19-20). 이 과정에서 사회적 자본은 개인 간 연결을 통해 만들어진 사회적 네트워크와 그들이 형성하는 상호주의 및 신뢰성의 규범과 동일하다(Putnam 2000, 19). 사회적 자본의 필수적인 요소가 곧 ‘신뢰’로 응축되는 것이다. 신뢰는 협력을 지속시키는 동시에 행위자의 행동 양식에 대한 예측 역시 가능하게 만든다. 특히, 사회적 네트워크의 밀도를 더 촘촘하게 만드는 포괄적 호혜성 규범과<sup>3)</sup> 시민 참여의 네트워크 형성은 사회적 신뢰와 협력으로 이어지고, 축적된 신뢰는 규범의 발달과 참여의 확대를 이끌기 때문에 선순환 과정을 거친다. 다시 말해, 시민적 참여를 포괄하는 네트워크가 사회적 자본의 본질적인 형태임을 참작하였을 때, 사회적 자본의 가장 큰 토대는 신뢰이다(Putnam 1993; 안청시 외 2000, 286-291). 이러한 신뢰를 측정하기 위하여 사회적 자본에 대한 분석 수준을 다룰 필요가 있다.

사회적 자본은 <표1>과 같이 분류될 수 있다(Scrivens&Smith 2013, 19). 표의 좌측 상단에 있는 ‘개인의 관계’는 개인 간 상호작용을 통해 추정되는 개인의 인맥을 의미한다. ‘사회적 네트워크에 대한 지지’는 사람들이 사회적 및 개인적 네트워크를 통해 얻을 수 있는 자원에 관한 것으로, 물질적인 지지와 감정적인 지지 모두를 포함한다. 반면, 좌측 하단에

3) 규범에서 가장 중요한 것은 호혜성인데, 이는 구체적(balanced, specific) 호혜성과 포괄적(generalized, diffuse) 호혜성으로 나뉜다. 구체적 호혜성이란 동등한 가치를 가진 항목을 동시에 교환하는 것을 의미하는 반면, 포괄적 호혜성은 당장 보상을 받지 못하거나 서로 가치가 다른 항목들의 지속적인 교환을 의미한다(Putnam 1993; 안청시 외 2000, 289).

있는 집단적 자원에서 ‘시민의 참여’는 공동체 생활에 대한 참여와 활동을 특징으로 하고, 제도적 성과와 직결된다. 또한, 시민의 참여는 옆에 있는 ‘신뢰 및 협력 규범’의 정도에 영향을 미친다.

<표1> 사회적 자본의 분류

	네트워크 구조와 행위	생산적 자원
개인적	개인의 관계	사회적 네트워크 지지
집단적	시민의 참여	신뢰 및 협력 규범

출처: Scrivens&Smith 2013, 19 재인용.

이 연구가 집중하는 신뢰 및 협력 규범은 명확한 집단적 자원으로서 경제성장, 정부의 성과, 사회적 응집력 확대 등과 같이 정부 정책의 많은 중요한 결과들과 상당히 연관되어 있다(Scrivens&Smith 2013, 20: 40). 요약하면, 신뢰 및 협력 규범은 민주주의의 안정과 시민사회의 정치 참여에 가장 밀접하게 연결되어 있다. 그러나 <표1>에서 나타난 분류는 퍼트남의 사회적 자본의 구성요소에 착안하여 간략하게 이루어졌기 때문에 실제 측정을 위해 보다 구체적인 범주화가 필요하다.

여기서 사회적 자본 측정 과정을 참고할 필요가다. 예컨대, 오닉스와 불렌은 호주 내 다섯 개의 지역 사회를 대상으로 퍼트남이 정의한 사회적 자본을 이용하였다. 이들이 측정 지표를 설정하기 위한 개념을 선정하고, 각 지표별로 잠재적인 항목들을 설정하여 설문지를 작성한(Onyx&Bullen 2000, 23-25) 일련의 과정은 신뢰를 통해 사회적 자본을 측정하는 데이터들을 검토하는 과정에 실마리를 제공한다.<sup>4)</sup> 이 연구는 WVS에서 ‘신뢰’를 측정 항목으로 설정하고 설문조사를 진행한 데이터들을 이용하였다. WVS의 설문조사는 개인적 신뢰와 집단적 신뢰를 구분했고, 데이터 수집은 설문조사를 통해 이루어졌다. 각 측정 항목과 실제 조사를 위한 설문

4) 이들이 제시한 과정은 다음과 같다: 1) 사회적 자본과 경험적으로 연관된 항목과 그렇지 않은 항목들을 식별한다. 2) 사회적 자본의 개념적 요소를 식별한다. 3) 다른 공동체의 사회적 자본을 측정할 때, 앞으로도 사용하기 좋은 항목들의 집합을 파악한다. 4) 사회적 자본이 인구통계학적 변수와 상관관계가 있는지를 확인한다. 5) 사회적 자본의 분배 측면에서 분석할 공동체를 기술한다.



문항과 답변은 <표2>와 <표3>에서 확인할 수 있다.

<표2> 개인적 신뢰에 대한 측정 항목과 설문 및 답변

- 측정 항목 1) 대다수의 사람들을 믿을 수 있다(Most people can be trusted.)  
 Q. Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you need to be very careful in dealing with people?  
 A. Most people can be trusted; Need to be very careful; Don't know; No answer
- 측정 항목 2) 가족에 대한 신뢰(Trust: Your family)  
 Q. I'd like to ask you how much you trust people from various groups. Could you tell me for each whether you trust people from this group completely, somewhat, not very much or not at all?  
 A. Trust completely; Trust somewhat; Do not trust very much; Do not trust at all; No answer
- 측정 항목 3) 이웃에 대한 신뢰(Trust: Your neighborhood)  
 측정 항목 4) 개인적인 지인에 대한 신뢰(Trust: People you know personally)  
 측정 항목 5) 타민족에 대한 신뢰(Trust: People of another nationality)  
 측정 항목 6) 타 종교 사람들에 대한 신뢰(Trust: People of another religion)  
 A. Trust completely; Trust somewhat; Do not trust very much; Do not trust at all; Don't know; No answer
- 주: 측정 항목 3부터 6까지의 질문과 답변은 동일함.  
 출처: WVS. 2020. "Online Data Analysis." 재인용.

<표3> 집단적 신뢰에 대한 측정 항목과 설문 및 답변

- 측정 항목 1) 언론(C Confidence: The Press)  
 측정 항목 2) 경찰(C Confidence: The Police)  
 측정 항목 3) 정부(C Confidence: The Government)  
 측정 항목 4) 정당(C Confidence: The Political Parties)  
 측정 항목 5) 의회(C Confidence: Parliament)  
 측정 항목 6) 사법부/헌법재판소(C Confidence: Justice System/Courts)  
 측정 항목 7) 교회(C Confidence: Churches)  
 측정 항목 8) 시민 서비스(C Confidence: The Civil Services)
- Q. Is it a great deal of confidence, quite a lot of confidence, not very much confidence or none at all?  
 A. A great deal; Quite a lot; Not very much; None at all; Don't know; No answer
- 주: 모든 측정 항목의 질문과 답변이 동일함.  
 출처: WVS. 2020. "Online Data Analysis." 재인용.

사회적 자본의 개념화에 따르면, 개인적 신뢰는 시민사회 내 네트워크 형성의 기초로서 작동할 가능성이 크다. 공동체에 대한 신뢰는 곧 협력과

참여의 유인이 되기 때문이다. 또한, 집단적 차원에서 신뢰는 정부 정책의 성과와 연결되어 있으며 제도의 방향을 보다 민주적으로 이끈다는 특징이 있다(Scrivens&Smith 2013, 40). 그러므로 WVS에서 조사한 개인적 신뢰 및 집단적 신뢰에 대한 데이터는 신뢰의 정도를 통하여 사회적 자본의 수준을 파악하려는 이 연구의 의도에 적합한 것으로 보인다.

앞에서 살펴보았듯이, 사회적 자본은 시민사회를 주요 행위자로 간주한다. 시민사회뿐 아니라 시민이 모여 형성한 다양한 네트워크의 정치 사회적 참여는 제도의 방향이 더 민주적으로 나아가도록 설정한다. 그러므로 사회적 자본이 민주적 제도의 성과를 결정하는 한 가지 요인으로 작용한다고 결론지을 수 있다. 특히 사회적 자본의 핵심이라 할 수 있는 시민의 참여와 협력 등과 같은 행위의 바탕에는 신뢰가 자리 잡고 있다. 신뢰를 기본으로 시민적 네트워크가 형성되고, 네트워크 내 협력과 연대, 참여를 통해 신뢰를 축적하는 등 신뢰와 시민사회 사이에는 선순환 구조가 내재되어 있다. 게다가 집단적 자원으로서의 신뢰는 경제성장, 정책의 성과 등과 같이 정부 정책에도 영향을 미친다. 결과적으로 신뢰는 시민사회의 정치 참여와 안정적인 민주주의를 이끄는 주요한 요인 중 하나이므로 주요하게 다루어질 필요가 있다.

#### IV. 사례를 통한 사회적 자본과 민주적 후퇴 간 관계 검토: 헝가리와 폴란드

민주주의 체제를 고수하고, 유일한 정치 체제로 받아들이는 포퓰리즘은 체제 전복에 대한 의지가 거의 없다. 형식적인 민주적 제도와 가치를 유지하는 동시에 반동적 정치 현상이 등장하는 것이다. 포퓰리즘은 민주주의 체제에서 위험한 변화를 암시하고(Schmitter 2007; Marton 2007), 결과적으로 민주적 후퇴를 유도한다. 이 연구는 포퓰리즘의 등장으로 인해 민주적 후퇴가 시작된다고 주장하는 연구들을 따른다(Snyder 2017; Urnabiti 2018). 그러므로 선정된 사례는 일단, 정치적 사건 및 변화가

포퓰리즘에 따른 것으로 분석할 수 있어야 한다. 그뿐만 아니라 일정 기간 이상 민주주의 체제 유지의 경험이 있어야 하며 일부 반동적인 정치적 사건뿐 아니라 그로 인한 변화가 명백하게 나타나야 한다. 민주적 후퇴는 포퓰리즘을 이용하는 정치적 지도부의 행위로 인해 견인된다. 포퓰리즘은 민족주의나 인종주의를 강조하고, 소수자를 배제하며 경제적 성과와 혜택을 제공하는 데서 비롯되며 정치 사회적 분열을 초래한다.

이 연구는 앞서 제시한 조건들에 부합하는 분석 사례로서 헝가리와 폴란드에 주목하였다. 동유럽 국가들 사이에서 체제 전환이 시작된 1989년, 최초의 시작은 헝가리였고 폴란드 역시 바로 그 뒤를 따랐다.<sup>5)</sup> 1980년대 초중반까지 동유럽 내 가장 부유한 국가였던 헝가리와 가장 자유로운 국가였던 폴란드가 체제 전환에 앞장섰다는 점은 당시 많은 시사점을 제공하였다(이지혜 2020, 264). 두 국가는 동유럽 국가 가운데 체제 전환의 이상적인 모델로 다루어졌고(Linz&Stepan 1996), 적어도 2010년까지 민주주의 체제가 탄탄하게 유지되는 것으로 간주되었다. 그러나 상황은 빠르게 변화하여 두 국가는 모두 현재 민주적 후퇴를 경험 중인 전형적인 사례들로 소개된다. 두 국가의 민주적 후퇴가 진행된 일련의 과정을 간략하게 살펴본 후, 각국의 신뢰의 수준이 어떠한지 WVS에서 제시한 데이터를 통하여 검토할 것이다.

### 1) 헝가리의 민주적 후퇴와 포퓰리즘

헝가리의 민주적 후퇴는 2010년 4월에 시행된 선거 이후부터 시작된 것으로 보인다. 당시, 피데스-헝가리 시민동맹(Fidesz-Magyar Polgári Szövetség)은 전체 의석 가운데 68.3%에 달하는 263석을 얻었다. 문제는 이 정당이 극우적이며 보수적인 성향을 띤다는 점이다. 피데스의 당수였던 빅토르 오르반은 2008년 세계 금융위기에서 비롯한 경제 위기를 이용하여, 민족주의 및 인종주의적 포퓰리즘에 기반을 둔 변화를 이끌었다. 또한 그는 기독교적 가치를 강조하며 소수자를 배제하고, 경제 위기를 이

5) 1989년 당시 동유럽 내 8개국, 헝가리·폴란드·체코슬로바키아·유고슬라비아·루마니아·불가리아·알바니아·동독이 체제 전환을 이루었다.

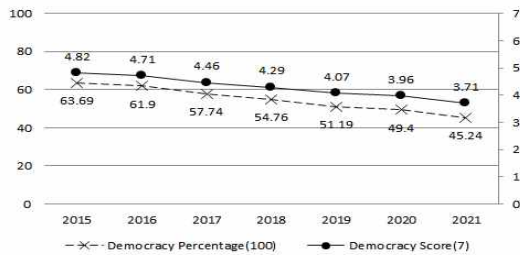
유로 난민 수용을 반대하는 등 사회 내 차별적 분위기가 확산되도록 유도하였다. 오르반 정부는 포퓰리즘 정부가 지지를 확보하는 전형적인 방법으로 세금 감면, 인센티브 제공 등의 실질적인 금전적 혜택들을 제공하는 선심정치도 실현하였다.

<표4> 헝가리의 세계 자유 지수, 2010-2021년

	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2021
Global Freedom Score(100)					72	70	69
Political Rights							
Electoral Process(12)	12	12	12		9	9	9
Political Pluralism and Participation(16)	15	15	15		15	11	11
Functioning of Government(12)	10	9	9		8	7	6
Civil Liberties							
Freedom of Expression and Belief(16)	16	15	15		13	10	10
Associational and Organizational Rights(12)	12	12	12		11	10	10
Rule of Law(16)	12	11	11		10	10	10
Personal Autonomy and Individual Rights(16)	14	14	14		13	13	13

출처: Freedom House. 2021. “Freedom in the World.” 재구성.

<그림1> 헝가리의 민주주의의 정도 및 점수 변화



출처: Freedom House. 2021. “Nation in Transit.” 재구성.

민주적 가치에 역행하는 법과 제도적 변화도 이끌었다. 오르반 정부는 제일 먼저 사법부의 독립성을 무너뜨리고, 정부 견제의 임무를 수행하는 헌법재판소의 권한을 대폭 축소시켰다.<sup>6)</sup> 다음으로 언론 미디어법과 미디어법 제정을 통해 언론을 통제하였고, 헝가리의 언론 및 미디어는 정부의

홍보 기관으로 전락하였다. 매년 미디어 자유 지수와 순위를 발표하는 국경 없는 기자회견(Reporters without Borders)에 따르면, 헝가리의 순위는 꾸준히 내림세를 보인다(RSF 2021).<sup>6)</sup> 그뿐만 아니라, 오르반 정부는 2011년에 선거법마저 개정하여 국회의원 의석수를 감소시키고, 선거구도 조정하였다. 실제로 오르반의 피데스는 2018년 총선에서 기독교 민주 인민당(KNDP, Keresztény demokráta Néppárt)과 연합하여 연속 세 번째로 개헌 선을 초과한 압승을 거두었다. 2010년 이후로 헝가리의 집권 여당은 꾸준히 의회를 장악한 것이다.

오르반은 민주주의에 대한 포부를 드러내기 위하여 대중연설에서 자유 민주주의에 대해 강한 지지를 꾸준히 보여주었다. 그러나 헝가리가 추구해야 할 국가상으로써 러시아나 터키와 같이 권위주의 체제 국가들을 언급한 점은 그가 추구하는 정치적 방향을 시사한다(Buzogány 2017). 민주주의의 관점에서 오르반 정부의 행태는 정치적 지지를 바탕으로 민주주의 체제의 근간을 뒤흔들 정책들을 변화시킨 것이다. 이러한 사실을 근거로 헝가리 내 반동적 정치 현상의 등장을 파악할 수 있다. <표4>와 <그림1>은 Freedom House에서 제공하는 세계 자유 지수와 민주주의 점수로서 헝가리는 두 가지 영역에서 모두 하락세를 보인다.

## 2) 폴란드의 민주적 후퇴와 포퓰리즘

헝가리와 비교하였을 때, 폴란드의 상황은 심각하지 않은 것처럼 보인다. 그러나 폴란드는 2018년에 EU 회원국 가운데 최초로 리스본 조약 제 7조에 따라 '법치 위반'에 대한 처벌을 받을 수 있다고 경고 받은 국가이

6) 첫째, 헌법재판관의 임명 절차를 변경하여 정부와 여당의 재판관 임명이 더 유리하도록 조정하였다. 둘째, 예산·조세·관세 등과 관련된 법률을 심사할 수 있는 현재의 권한을 축소했다. 셋째, 오로지 당사자만이 헌법적 권리의 침해에 대한 위헌 심사를 제청할 수 있도록 하여 시민단체 등의 헌법소원을 불가능하게 만들었다. 넷째, 개헌(2012년 1월)을 통하여 이전 판례를 인용할 수 없도록 만들었기 때문에 현재의 친여 성향을 지닌 헌재가 판례에 구속받지 않고 판단할 수 있도록 만들었다. 다섯째, 개헌(2013년 3월)을 통하여 헌법재판소가 헌법에 대하여 심사할 수 없도록 만들었다(이영조 2019).

7) 헝가리의 언론자유 지수는 2013년 56위, 2018년 73위, 2021년 92위이다.

다. 이러한 사실은 폴란드가 민주적 후퇴의 경로로 나아가고 있다는 심각한 신호로 판단할 수 있다(Przybylski 2018). 헝가리와 비교하면, 폴란드의 민주적 후퇴는 짧은 시간 안에 빠르게 이루어졌다.

야로스와프 카친스키(Jarosław A. Kaczyński)를 필두로 한 폴란드의 법과 정의당(PiS, Law&Justice)은 대내적으로는 반부패, 반공산주의, 종교적 근본주의에 따른 소수자의 사회적 배제 등을 내세우고, 대외적으로는 민족적 및 국가적 이익을 강조함으로써 민족주의적 포퓰리즘 세력의 대표 주자가 되었다. 이러한 배경을 두고 카친스키는 2015년 대통령 선거에 같은 당의 안제이 두다(Andrzej S. Duda)를 내세워 승리하였다. 같은 해 총선에서도 법과 정의당은 상하원에서 모두 절반 이상의 의석을 차지하며 큰 승리를 거두었다. 사실상 '폴란드의 왕'으로 불리는 카친스키는 헝가리를 "바르샤바의 부다페스트"로 선언하고, 폴란드가 지향해야 할 모델로서 오르반의 폴란드를 지목하였다. 실제로 폴란드의 두다 정부가 법과 제도를 개혁하고, 여론을 장악해 나아가는 방향은 헝가리와 유사하다.

카친스키의 주문에 따라 두다 정부는 전략적으로 헌법재판소를 공격하여 정부에 대한 견제 기능을 마비시켰다. 그 사이 정부와 여당은 다수의 법안을 위헌 심사 없이 통과시켰고, 이때 통과된 법안 중에 검찰을 행정부에 편입시키는 것도 포함되었다. 헌법재판소와의 긴 법정 공방에서 승리한 두다 정부는 사법 개혁을 단행하였다.<sup>8)</sup> 또한, 공영 미디어와 민간 미디어를 모두 장악하여 언론을 통한 권력에 대한 견제 및 균형 기능을 해체시켰다. 국경 없는 기자회견에 따르면 폴란드도 헝가리처럼 꾸준히 언론자유지수 순위가 하락하고 있다(RSF 2021).<sup>9)</sup> 선거법 역시 개정을 통해 공정한 선거를 불가능하게 만들기도 하였다. 카친스키의 법과 정의당과

8) 첫째, 국가 사법 위원회 법을 개정하여 사법부의 독립성을 훼손하였다. 둘째, 대법원법 개정을 통하여 대법관의 정년 나이를 낮추고 그 수를 늘려서 친정부 성향의 대법관이 60% 이상을 차지하도록 만들었다. 셋째, 일반법원조직법 개정으로 법무부 장관의 권한을 막강하게 확대했다(이영조 2019).

9) 폴란드의 언론자유 지수 순위는 2013년 22위에서 2015년 18위까지 올라갔으나, 2016년 47위 이후로 꾸준히 하락하여 2021년 64위에 머무르고 있다.

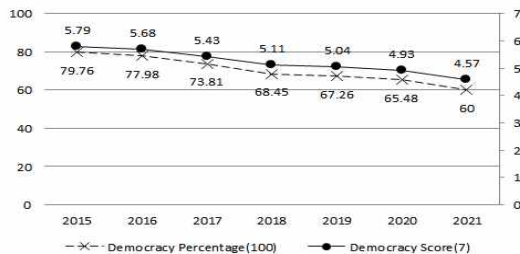
두다 정부가 주도한 정치적 변화는 그간 당연한 것으로 받아들여지던 자유 민주주의와 입헌주의에 위기감을 조성하였다(Sadurski 2018, 106). 실제로 Freedom House에서 제공한 폴란드의 세계 자유 지수와 민주주의 점수 역시 계속 내림세를 보이며, 이것은 민주적 후퇴를 반영하는 것으로 간주할 수 있다(<표5>, <그림2>).

<표5> 폴란드의 세계 자유 지수, 2018-2021년

	2018	2020	2021
Global Freedom Score(100)	85	84	82
Political Rights			
Electoral Process(12)	12	11	10
Political Pluralism and Participation(16)	16	16	16
Functioning of Government(12)	8	8	8
Civil Liberties			
Freedom of Expression and Belief(16)	14	14	13
Associational and Organizational Rights(12)	10	10	10
Rule of Law(16)	11	11	11
Personal Autonomy and Individual Rights(16)	14	14	14

출처: Freedom House. 2021. "Freedom in the World." 재구성.

<그림2> 폴란드의 민주주의 정도 및 점수 변화



출처: Freedom House. 2021. "Nation in Transit." 재구성.

### 3) 신뢰의 상태와 민주적 후퇴 간 연관성 분석

앞서 살펴보았듯이, 헝가리와 폴란드는 모두 민주적 후퇴의 경로로 나아가고 있다고 해도 과언이 아니다. 두 국가는 공통으로 포퓰리즘 정부가

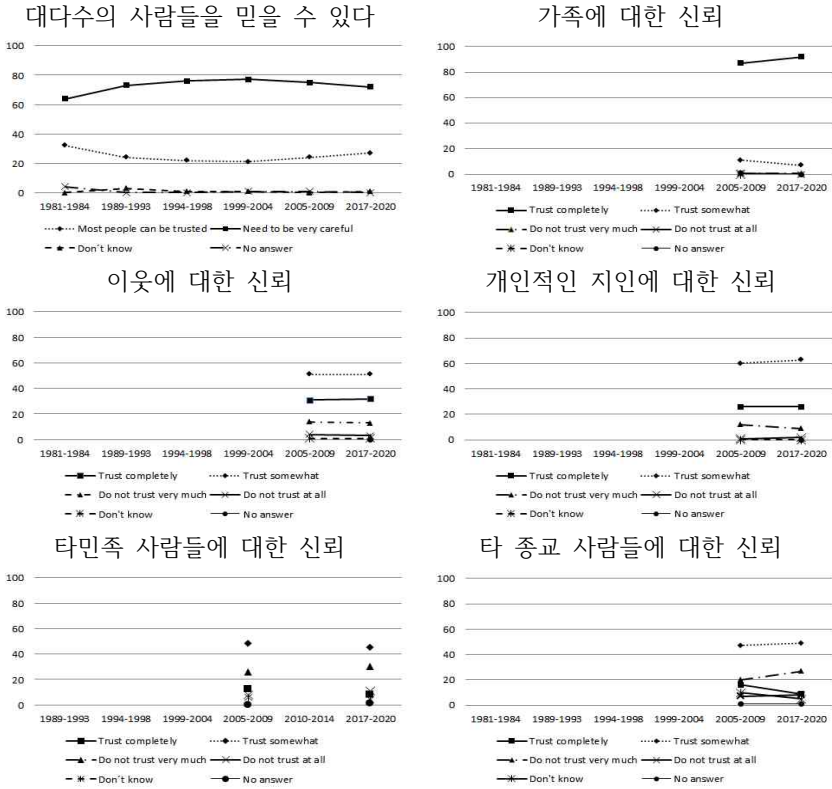
등장하여 임의로 법적·제도적 절차를 붕괴시키면서 민주적 후퇴를 이끌고 있다(Kelemen&Pech 2018, 14-15). 민주적 후퇴가 이행된 과정에서 시민사회의 신뢰도가 연관되어 있는지를 살펴보기 위해서, 이 연구는 WVS가 제공하는 데이터들을 이용한다.<sup>10)</sup> WVS는 다양한 가치의 안정성과 시간에 따른 변화를 설문조사를 통하여 검증하고, 이러한 변화가 국가 및 사회의 정치·사회·경제에 어떤 영향을 미치는지 평가한다. 이들이 조사하는 여러 가치 혹은 대상은 사회적 자본을 구성하는 가치들 역시 포함하고 있으므로 사회적 자본의 상태를 실증적으로 보여줄 수 있다. 특히 신뢰에 대한 WVS의 데이터가 개인적 신뢰와 집단적 신뢰를 구분하고 있다는 점은 의미가 있다. 개인적 신뢰 수준은 사회적 자본이 주요하게 여기는 시민사회 내 네트워크 형성의 토대가 되는 한편, 집단적 자원으로서의 신뢰는 민주적 제도와 가장 직접적으로 연결되어 있기 때문이다.

<그림3>과 <그림4>는 1989년 체제 전환 이후부터 현재까지 헝가리와 폴란드의 개인적 신뢰 수준을 추세적으로 보여준다. 그래프에 반영되지 않은 시기는 조사가 시행되지 않았던 때이다. 측정 항목은 타인에 대한 기본적인 신뢰 수준을 비롯하여 가족·이웃·지인·타민족·타 종교를 가진 사람으로 분류하였다. 사회적 자본의 관점에서 개인적 신뢰가 낮은 상태에 머무르는 것은 시민사회의 적절한 네트워크 형성에 어려움이 있는 상태로 예측할 수 있다. 안정적인 네트워크는 개인이 가진 개인에 대한 신뢰에 가장 큰 영향을 받기 때문이다. 이러한 측면에서 헝가리와 폴란드의 개인적 신뢰 수준은 낮은 상태를 유지하고 있고, 정치 사회적 분열을 일정 정도 반영하는 것으로 보인다. 타민족 및 타 종교 사람들에 대한 유독 낮은 수준의 신뢰는 이 점을 더 잘 드러낸다.

10) 매 5년마다 이루어지는 WVS는 120개국에 걸친 국제적인 연구 조사이다. 현재 사회과학분야에서 가장 권위 있고 널리 이용되는 데이터 중 하나이다.



<그림3> 개인적 신뢰도 측정: 헝가리\*



	1981-1984	1989-1993	1999-2004	2005-2009	2017-2020
* n=	1,464	999	650	1,000	1,519

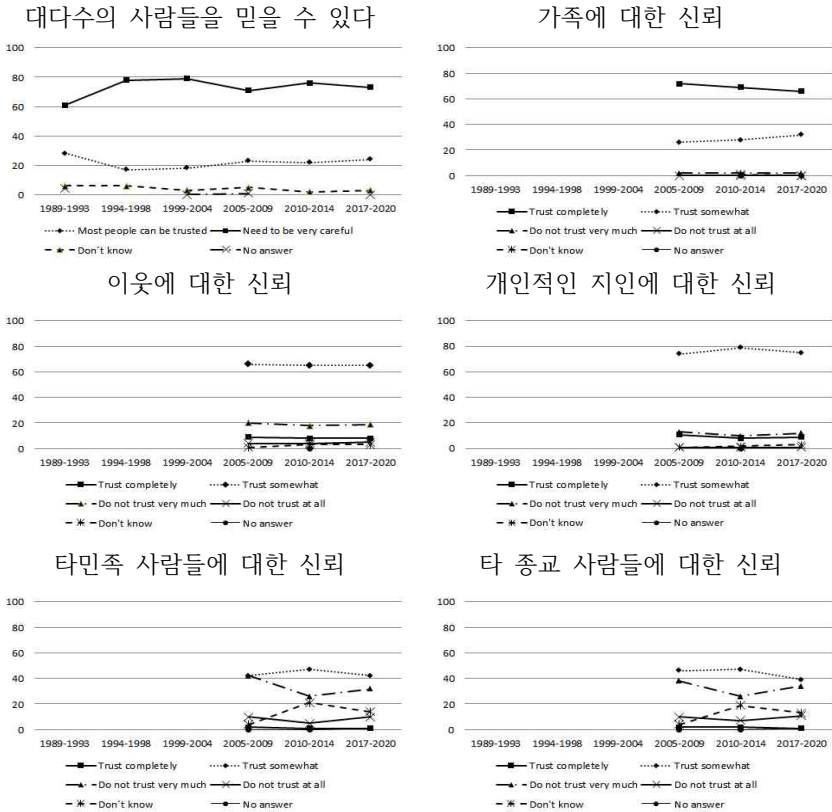
출처: WVS. "Online Analysis." 재구성.

먼저 헝가리의 개인적 신뢰 수준을 살펴보면, 민주적 후퇴가 시작된 것으로 보이는 2010년 이후로 타인에 대한 신뢰를 비롯하여 이웃과 지인에 대한 신뢰도가 소폭 상승하였고, 가족에 대한 신뢰 수준은 대폭 상승하였다. 그러나 타민족을 비롯하여 타 종교 사람들에 대한 신뢰도는 대폭 하락한 것을 볼 수 있다. 이 결과를 통하여 몇 가지 사실을 유추할 수 있다.

민족주의 및 인종주의적 분열, 근본주의적 종교 가치에 따른 소수자 배제, 경제적 이익에 기반을 둔 반(反)난민 정책 등을 주도하는 포퓰리즘 정

부는 정치·사회적 분열을 주도한다. 그러므로 서로 다른 가치를 지향하는 대상에 대해 낮은 수준의 신뢰를 하지만, 밀접한 관계를 형성하는 대상일 수록 높은 신뢰의 수준이 유지된다. 실제로 타민족이거나 타 종교를 가진 사람들에게 대한 신뢰의 수준이 꽤 낮은 수준을 유지한다는 사실을 통해 사회 내 배타적이고 배제적인 분위기가 분포되어 있음을 감지할 수 있다.

<그림4> 개인적 신뢰도 측정: 폴란드\*



	1989-1993	1994-1998	1999-2004	2005-2009	2010-2014	2017-2020
* n=	1,920	1,153	1,095	2,479	966	1,358

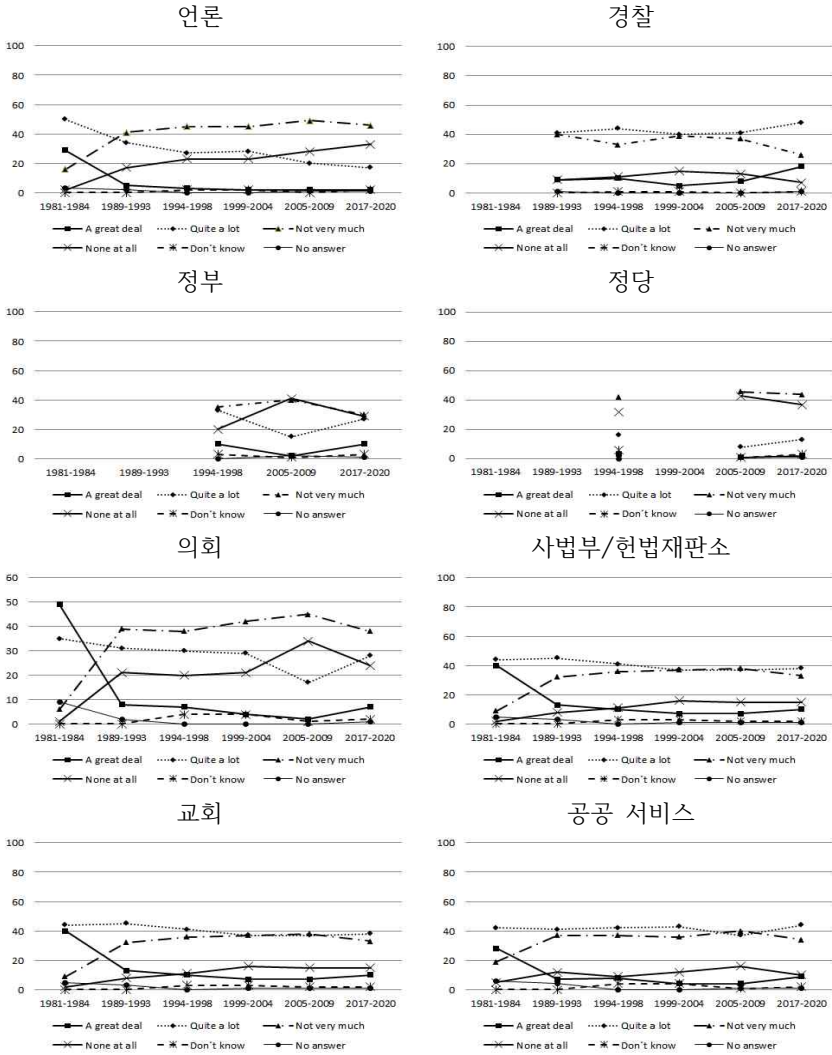
출처: WVS. "Online Analysis." 재구성.

폴란드의 개인적 신뢰의 수준 변화는 헝가리와 약간 다르다. <그림4>는 폴란드의 개인적 신뢰도가 전반적으로 내림세임을 보여준다. 특히 2005년부터 2020년까지의 추세는 상징적이다. 2005년은 극우적 포퓰리즘 정당으로 대표되는 법과 정의당의 레흐 카친스키(Lech A. Kaczynski)가 대통령으로 당선된 해이다. 그러나 2010년에 법과 정의당은 행정부 장악에 실패하였고, 2015년 대선에서 법과 정의당의 두다가 대통령으로 당선되었다. 그 시기에 따라 타인에 대한 전반적인 신뢰와 타민족 및 타 종교 사람들에 대한 신뢰도의 모양은 소폭 상승과 하락을 보인다.

두 가지 측정 항목에 주목하는 이유는 조사 대상자에게 소속이나 지향하는 가치에 대한 정보를 제공하느냐의 여부가 대표적으로 드러나기 때문이다. 다시 말해 전자의 경우 사람 전반에 대한 신뢰기 때문에 조사자는 그들에 대한 아무런 정보가 없이 조사에 임하는 것이지만, 후자는 타민족이라거나 타 종교를 믿는 사람이라는 정보를 통해 조사자와 다른 점을 강조한다. 이를 통해 민주적 후퇴와 개인적인 신뢰의 수준이 어느 정도 연관이 있는 것으로 추정할 수 있다. 그러나 변수 간 연관성이 그들의 선후 관계를 분명히 보여주는 것은 아니다.

다음으로 살펴볼 신뢰도의 분석 수준은 집단적인 개념을 다룬다. 측정 항목은 헝가리, 폴란드 정부가 모두 매만졌던 영역들로서 언론, 경찰, 정부, 정당, 의회, 사법부/헌법재판소, 교회, 시민 서비스를 포함한다. 두 정부 모두 사법 개혁을 비롯하여 언론 개혁, 선거법 개정, 의회 장악 및 검경의 정치적 기관화를 추진하였다. 또한, 종교적 근본주의에 함몰되어 있고, 선심 정치의 하나로 다양한 서비스를 제공하였다. 그러므로 측정 항목들은 모두 정치 사회적 특성을 반영하고 있고, 그중 교회는 사회문화적 소속감을 제공하는 집단으로서의 특징도 갖고 있다.

<그림5> 집단적 신뢰도 조사: 헝가리\*



	1981-84	1989-93	1994-98	1999-04	2005-09	2017-20
* n=	1,464	999	650	1,000	2,520	1,519

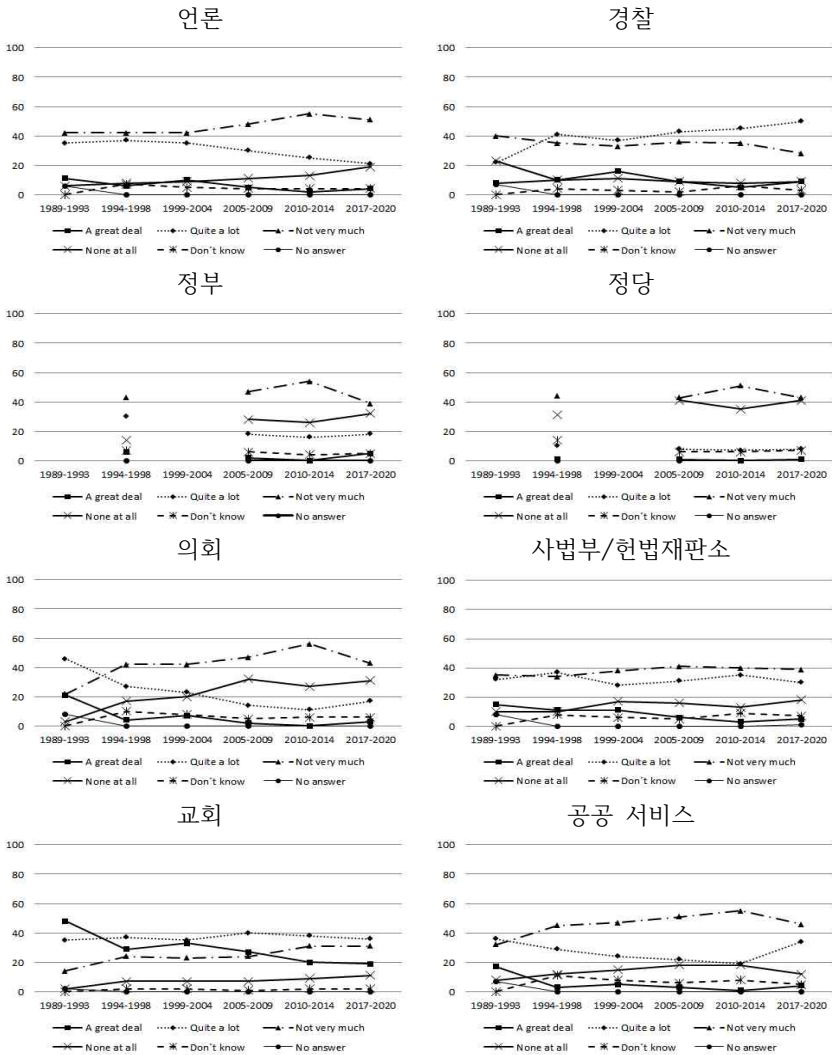
출처: WVS. "Online Analysis." 재구성.

<그림5>에 따른 헝가리의 집단적 신뢰도 분석:

- 민주화 이후 언론에 대한 신뢰도는 부정적인 추세를 보인다.
- 2005년을 기점으로 경찰에 대한 신뢰의 수준은 상승하였다.
- 2005년을 기점으로 정부와 정당에 대한 신뢰는 소폭 상승하였다.
- 민주화 이후 의회에 대한 신뢰 수준은 대폭 하락하였다가 2017-20년에 원점으로 회복하였다.
- 사법부/헌법재판소에 대한 신뢰는 낮은 수준을 유지하고 있다.
- 교회에 대한 신뢰 역시 일정 수준을 유지 중이다.
- 시민 서비스에 대한 신뢰도는 꾸준히 낮은 상태를 유지하다가 최근 소폭 상승하였다.

헝가리의 집단적 신뢰 수준은 다소 부정적인 경향을 보이고 있다. 특히 정부, 정당, 의회에 대한 신뢰 수준은 민주화 이후부터 꾸준히 낮은 수준을 유지하고 있다. 정부와 직접적으로 연결되어 있지 않은 경찰이나 사법부/헌법재판소를 포함하여 교회, 시민 서비스에 대해서는 비교적 긍정적인 신뢰 수준을 보여준다. 그러나 이것은 부정적인 신뢰도와 긍정적인 신뢰도를 나타내는 그래프가 비슷한 위치에 있어서 추론하는 것일 뿐, 절대적으로 높은 신뢰도를 의미하지 않는다. 또한, 2010년 오르반 정부가 등장한 이래로 민주적 후퇴를 경험하고 있는 헝가리의 정치적 상황을 염두에 두었을 때, 집단적 신뢰가 민주적 후퇴에 연관성에 대하여 재고의 필요성이 제기된다.

<그림6> 집단적 신뢰도 조사: 폴란드\*



	1989-93	1994-98	1999-04	2005-09	2010-14	2017-20
* n=	1,920	1,153	1,095	2,479	966	1,358

출처: WVS. "Online Analysis." 재구성.

<그림6>에서 확인된 폴란드의 집단적 신뢰도 분석:

- 언론에 대한 신뢰 수준은 꾸준히 하락세를 보인다.
- 경찰에 대한 신뢰도는 조금씩 상승세를 보인다.
- 정부에 대한 신뢰는 이전 시기보다 부정적인 추세이다.
- 정당에 대한 신뢰는 꾸준히 낮은 상태에 머무르고 있다.
- 민주화 이후에 의회에 대한 신뢰도는 지속해서 하락하는 추세이다.
- 사법부/헌법재판소에 대한 신뢰는 꾸준히 낮은 수준을 유지하였다.
- 교회에 대한 신뢰도는 꾸준히 하락하고 있다.
- 시민 서비스에 대한 신뢰도는 낮은 수준을 유지하고 있다.

폴란드의 집단적 신뢰 수준은 대체로 부정적인 경향이 나타나고 있으며, 헝가리와 비교했을 때도 좀 더 부정적인 추세를 보인다. 교회에 대한 신뢰를 제외한 전체 그래프에서 가장 상위에 있는 설문 답변은 "not very much"이다. 동시에 높은 수준의 신뢰를 의미하는 "A great deal"과 "Quite a lot"은 대체로 낮은 수준에 머무르고 있다. 헝가리의 결과와 같이 폴란드의 분석 결과도 2015년 정권 장악을 통하여 본격적으로 등장한 포퓰리즘 정부와 민주적 후퇴 현상이 낮은 수준의 집단적 신뢰 간 관계가 불분명한 것으로 나타난다.

정리하면, 헝가리와 폴란드에서 확인된 개인적 신뢰 수준은 대체로 낮은 상태에 머무르고 있으며 민주적 후퇴와 함께 변화를 보였다. 그것은 개인적 신뢰 수준과 민주적 후퇴 간에 연관성을 검증할 수 있지만, 선후 관계가 분명하게 드러나지 않는다. 그러나 역시 모두 낮은 수준에 머무른 두 국가의 집단적 신뢰도는 개인적 신뢰도와 달리 민주적 후퇴 시기에도 변화를 보이지 않았다. 이러한 실증적인 결과는 보다 심도 있는 연구를 위하여 가설의 재설정을 필요로 한다. 현상으로 나타난 집단적 신뢰는 민주적 후퇴와 연관이 없는 것으로 간주되지만, 낮은 집단적 신뢰도의 '축적' 상태를 통하여 포퓰리즘 정부의 의도대로 비교적 쉽고 빠른 정치 사회적 변화가 진행되어 민주적 후퇴가 나타난 것을 확인할 수 있기 때문이다. 여기에서 주목해야 할 점은 신뢰의 '축적'이다. 사회적 자본이 오랜 역사적 과정을 거치면서 어떻게 축적되어 발현되었느냐가 민주주의의 발전과 안정을 이끄는 것으로 보인다. 실제로 퍼트남의 연구 대상이 최소

수백 년 전부터 이어진 시민사회의 역사적 과정이라는 점은 사회적 자본의 '축적'이라는 개념을 흥미롭게 만든다.

한편, 집단적 수준의 신뢰 상태가 민주적 후퇴의 등장을 반영하지 않았다는 관측은 두 변수 사이에 연관성이 없을 수 있음을 암시하기도 한다. 그러므로 더욱 심도 있는 분석을 위해서 헝가리 및 폴란드 시민사회의 역사를 검토하고, 민주적 후퇴 현상에 대한 시민사회의 대응을 고찰할 필요가 있다. 민주적 제도의 성과 혹은 정부 정책의 결과 등에 영향을 미치는 신뢰는 집단적 수준에서 더욱 강력하다. 집단적 신뢰는 민주주의의 안정과 시민사회의 정치 참여에 긴밀하게 연결되어 있기 때문이다.

## V. 결론

민주주의를 위협하거나 민주적 후퇴를 유발하는 요인에 대한 분석은 언제나 중요하다. 이 연구는 민주적 후퇴를 일으키는 잠재적인 여러 요인 가운데 사회적 자본의 상태에 집중하였다. 이 연구는 높은 수준의 사회적 자본이 민주주의의 발전과 안정을 이끈다는 퍼트넘의 주장에 근거하여 사회적 자본의 저수준이 민주적 후퇴에 선행할 것이라는 가설을 세웠다. 구체적인 분석을 위하여 각 변수의 개념적 조작화가 필요하였고, 사회적 자본은 신뢰도, 민주적 후퇴는 포퓰리즘의 등장으로 다시 정의하였다.

시민사회의 참여와 협력을 사회적 자본의 본질로 이해하였을 때, 사회적 자본의 기초는 신뢰이다. 사회적 자본이 신뢰를 바탕으로 형성된다는 사실에 대한 이해를 돕기 위하여 연구한 몇몇 학자들의 관점 역시 이러한 사실을 인정한다. 잉글하트(Inglehart 1997, 188)는 자발적인 연결을 통해 이어진 광범위한 네트워크가 등장하도록 이끄는 신뢰 및 관용의 문화가 곧 사회적 자본이라고 주장하였다. 팔담과 스벤센(Paldam&Svendsen 2000, 342) 역시 사회적 자본은 곧 집단 내 존재하는 신뢰의 밀도라고 설명하며 신뢰의 중요성을 강조하였다. 사회적 자본은 개인적 및 집단적 차원에서 측정 가능하며, 신뢰 역시 그러하다. 그러므로 이 연구는 개인적 차원의 신뢰와 집단적 차원의 신뢰로 분류하여 다양한 측정 항목에 대한



설문조사로 데이터들을 도출한 WVS의 자료를 이용하였다.

또한, 포퓰리즘 정부가 정권을 장악하면서 등장한 민주적 후퇴 현상에 주목하는 것은 포퓰리즘의 기본적인 특성에 기인한다. 포퓰리즘은 민주주의 체제만을 유일한 정치체제로 인정하는 반면 민주주의 체제 내부에서 일어나는 위험한 변화를 암시하기 때문이다. 실제로 일정 기간 이상 민주주의 체제를 유지하였고, 포퓰리즘 정부의 등장으로 민주적 후퇴를 경험 중인 사례로써 헝가리와 폴란드를 선정하였다. 분석 결과, 개인적 신뢰의 수준은 민주적 후퇴 현상을 직접적으로 반영하지만 집단적 신뢰의 수준은 그렇지 않다는 것을 알 수 있다. 이 점은 또 다른 사실을 드러낸다.

우선 개인적 신뢰도와 민주적 후퇴 현상은 상호 연관성을 갖는 것으로 보이나 그 인과적 전후 관계를 확정하기 어렵다. 한편 집단적 신뢰도와 민주적 후퇴 현상 역시 연관되어 있다고 가정한다면, 이미 오랜 시간 동안 낮은 수준으로 축적 및 고착되어 온 신뢰의 상태가 민주적 후퇴 현상의 등장을 비교적 쉽게 용인한 것으로 추론할 수 있다. 풀뿌리 조직을 민주주의의 근간으로 여긴 토크빌이나 시민사회의 조직과 참여가 민주주의를 이끈 것으로 간주한 퍼트남의 연구 모두 역사적 과정에서 '축적된' 사회적 자본을 다루었다는 점은 이 연구의 한계를 드러내는 동시에 앞으로 나아가야 할 방향을 제시한다. 그러나 집단적 수준의 신뢰도와 민주적 후퇴 간 관계가 불분명한 것은 두 변수 사이에 연관성이 없음을 보여주는 것일 가능성도 있다. 그러므로 향후 과제로써 헝가리와 폴란드의 시민사회의 역사적 과정을 살펴보고, 사회적 자본의 관점에서 시민사회의 참여 및 협력과 네트워크 형성이 민주적 후퇴 현상의 등장 과정에서 어떤 행태를 보였는지 검토하는 것은 두 변수의 연관성을 보다 명확하게 보여줄 것이다.

한편, 이 연구는 사회적 자본의 측정을 위한 지표뿐만 아니라 분석 수준이나 측정 방법을 구체화하는 과정에서 사회적 자본과 민주주의 간 관계에 관한 연구를 심화하는 데 일종의 함의를 제공한다.

< 참고문헌 >

- 김승현. 2008. “사회적 자본의 구성요소와 상관관계에 관한 연구.” 『한국정치학회보』 제42집 2호, 67-88.
- 송경재. 2013. “사회적 자본과 한국의 시민참여: 관습적 비관습적 참여와 사회적 자본.” 『한국정당학회보』 제12집 2호, 221-244.
- 이영조. 2019. “권위주의로 복귀한 헝가리와 폴란드.” 『월간조선』 2019년 12월호. <http://monthly.chosun.com/> (최종 검색일: 2021/08/24).
- 이지혜. 2020. “1989년 헝가리 체제전환의 내적요인과 국제적 환경.” 『통합유럽연구』 제11권 3집, 261-288.
- 로버트 D. 퍼트넘 저. 안청시 역. 2000. 『사회적 자본과 민주주의: 이탈리아의 지방자치와 시민적 전통』. 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_ 저. 정승현 역. 2009. 『나 홀로 불링: 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생』. 서울: 페이퍼로드.
- 후안 린쯔-알프레드 스테판 저. 김유남 역. 1999. 『민주화의 이론과 사례: 이상과 현실의 갈등』. 서울: 삼영사.
- Alexander, C. and C. Welzel. 2017. “The Myth of Deconsolidation: Rising Liberalism and the Populist Reaction.” *ILE Working Paper Series*, No. 10, 1-15.
- ASPA. 2020. “2020 APSA Virtual Annual Meeting&Exhibition.” <https://connect.apsanet.org/apsa2020/>(최종 검색일: 2021/08/28).
- Buzogány, A. 2017. “Illiberal Democracy in Hungary: Authoritarian Diffusion or Domestic Causation?” *Democratization*, Vol. 24, No. 7, 1307-1325.
- Cianetti, L., Dawson, J. and S. Hanley. 2018. “Rethinking “Democratic Backsliding” in Central and Eastern Europe: Looking beyond Hungary and Poland.” *East European Politics*, Vol. 34, No. 3, 243-256.
- Foa, R. S. and Y. Mounk. 2016. “The Democratic Disconnect.” *Journal of Democracy*, Vol. 27, No. 3, 5-17.
- Freedom House. 2021. “Hungary: Freedom in the World.” <https://freedom>

- house.org/ (검색일: 2021/10/02).
- \_\_\_\_\_. 2021. "Poland: Freedom in the World." <https://freedomhouse.org/> (검색일: 2021/10/02).
- \_\_\_\_\_. 2021. "hungary: Nation in Transit." [freedomhouse.org/](https://freedomhouse.org/) (검색일: 2021/10/02).
- \_\_\_\_\_. 2021. "Poland: Nation in Transit." [freedomhouse.org/](https://freedomhouse.org/) (검색일: 2021/10/02).
- Inglehart, R. 1997. *Modernization and Postmodernization*. NJ: Princeton Univ. Press.
- Kelemen, D., and L. Pech. 2018. "Why Autocrats Love Constitutional Identity and Constitutional Pluralism: Lessons from Hungary and Poland." *Reconnect Europe, Working Paper*, No. 2, 1-23.
- Lührmann, A., and S. Lindberg. 2019. "A Third Wave of Autocratization is Here: What is New About it?" *Democratization*, Vol. 26, No. 7, 1095-1113.
- Mudde, C. 2004. "The Political Zeitgeist." *Government and Opposition*, Vol. 1, No. 4, 541-563.
- Newton, K. 2001. "Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy." *International Political Science Review*, Vol. 22, No. 2, 201-214.
- Norris, P. 2017. "Is Western Democracy Backsliding? Diagnosing the Risks." *HKS Working Paper*, No. RWP17-012.
- Onyx, J., and P. Bullen (2000). "Measuring Social Capital in Five Communities." *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 36, No. 1, 23-42.
- Paldam, M., and G. Svendsen. 2000. "An Essay on Social Capital: Looking for the Fire behind the Smoke." *European Journal of Political Economy*, Vol. 16, No. 2, 339-366.
- Przybylski, W. 2018. "Explaining Eastern Europe: Can Poland's Backsliding Be Stopped?" *Journal of Democracy*, Vol. 29, No. 3, 52-64.
- RSF. 2021. "Hungary." <https://rsf.org/> (최종 검색일: 2021/09/03).
- \_\_\_\_\_. 2021. "Poland." <https://rsf.org/> (최종 검색일: 2021/09/03).
- Sadurski, W. 2018. "How Democracy Dies (in Poland): A Case Study of Anti

-Constitutional Populist Backsliding.” *Sydney Law School Research Paper*, No. 18/01.

Scrivens, K. 2013. “The OECD Social Capital Question Databank User Guide.” <https://www.oecd.org/> (최종 검색일: 2021/08/27).

\_\_\_\_\_ and C. Smith. 2013. “Four Interpretations of Social Capital: An Agenda for Measurement.” *OECD Statistics Working Papers*, No. 55.

Snyder, J. 2017. “The Modernization Trap.” *Journal of Democracy*, Vol. 28, No. 2, 77-91.

WVS. 2014. “Trust in Others, World Value Survey.” <http://www.worldvaluessurvey.org/> (최종 검색일: 2021/09/10).

\_\_\_\_\_. 2020. “Online Analysis.” <https://www.worldvaluessurvey.org/> (최종 검색일: 2021/09/09).

투고일 : 2021년 9월 15일 . 심사일 : 2021년 9월 27일 . 게재확정일 : 2021년 10월 7일

\* 전은지는 성균관대학교 대학원 정치외교학과 박사과정 수료하였으며, 성균관 대학교 좋은 민주주의 연구센터의 연구원이다.

## &lt;Abstract&gt;

## Overview of the Link between the Collapse of Social Capital and Democratic Backsliding : Hungary and Poland Cases

Jeon, Eunji

(Sungkyunkwan University)

This study outlined how the level of 'Trust' among the factors constituting social capital is related to democratic backsliding occurring in a country level. Hungary and Poland were chosen as typical examples of democratic backsliding, and after describing the democratic backsliding experienced by these two countries, the level of trust, a measure of social capital, was tracked. For analysis, personal and collective trust data collected by WVS is applied. As a result, in both cases, the causality between personal trust and democratic backsliding was not clearly revealed. Even in terms of collective trust, the trend fluctuation does not seem to be related to democratic backsliding. However, it can be confirmed that collective trust has been fixed at a low-level after democratization, and based on this, we could assume that this low-level of trust has become the soil that tolerates democratic backsliding. The data currently available is very limited and therefore difficult to draw strong conclusions. However, this study may help deepen the future researches on the relationship between social capital and democracy.

**Keywords** : democratic backsliding, social capital, trust, Hungary, Poland