

복지정책의 확대에 대한 태도 결정요인 분석: 정부의 질, 한국과 북유럽국가 비교*

이 현 우 | 서강대학교

이 글에서는 복지태도에 영향을 미치는 세 가지 요인으로 구분하여 정부평가, 정치 사회정향 그리고 개인적 속성을 독립변수로 경험적 분석을 시도하였다. 정부의 질 변수에 대한 중요성을 강조하고 있는데 정책의 성공과 실패라는 정책평가 이외에 정책을 집행하는 정부에 대한 신뢰가 복지정책에 대한 태도를 결정하는 데 중요한 변수가 될 수 있다는 것을 강조하였다. 본 연구에서는 복지제도가 가장 발전한 북유럽 6개국의 자료와 비교를 통해 한국인의 복지태도 결정에 미치는 요인들의 보편성과 특수성을 검토하였다.

분석결과 첫째로 전반적인 복지태도를 결정하는 데 정부의 질은 교차효과를 갖는다. 두 번째 북유럽의 사회민주주의 복지국가와 비교해서 보면 한국인들은 복지에 대한 욕구는 크지만 정부에 대한 평가가 복지태도에 미치는 영향은 상대적으로 작다는 것을 확인하였다. 또한 정부의 질이 영향을 미치는 정도도 북유럽에서 더 큰 것으로 나타났다.

주제어: 복지정책, 복지정책 태도, 정부의 질, 사회신뢰

I. 서론

복지가 한국사회의 당면과제라는 것은 선거과정을 통해 명백해졌다. 2011년 무상급식 논쟁이 이후 선거에서 정책투표로 이어지면서 복지수요에 대한 국민과 정치권의 의식이 높아졌다. 그 결과 18대 대선에서 새누리당이나 민주당 모두가 대통령 후보 공약에서 복지를 가장 우선 과제로 삼았으며, 유권자 의식 조사에서도 양극화 해소를 포함한 적극적인 국가의 역할을 기대하는 것으로 나타났다. 역설적으로 복지이슈가 중요 선거이슈가 되면서 진보와 보수의 모든 후보가 경쟁적으로 서로 유사한 공약을 제시하였기 때문에 유권

*본 연구는 대림수업장학문화재단의 지원에 의해서 수행되었습니다(대림수업 2011-06).

자의 입장에서는 정책적 차이를 구분하기가 어려워 선거를 결정짓는 논쟁이슈가 되지 못하였다.¹⁾ 복지가 시대적 과제가 되었지만 이에 대한 국민의식 분석은 그리 많지 않은 편이다. 일부 연구가 유권자 태도분석에서 복지이슈를 투표결정요인으로 고려하기는 하였지만, 본격적으로 복지에 관한 태도 자체를 중심으로 미시적 분석이 이루어진 것은 많지 않다. 유럽의 경우 복지정책과 예산에 대한 결정요인에 관한 연구가 다각적으로 활발하게 이루어지고 있는 데 비해 한국에서는 주로 복지행정의 효율성이나 정책결과에 대한 평가 등 행정학적 관점의 연구가 다수를 이루고 있다.

장기적이고 일관성 있는 정책추진이 요구되는 복지정책은 재화의 재분배 성격이 강하며 정책수혜자와 재원공여자 사이의 불일치로 인해 다른 정책에 비해 상대적으로 국민의 지지를 더 필요로 한다. 또한 복지정책은 일단 시행되면 축소하기 어려운 역불가성이 강하며 지속적인 유지나 확대를 위해서는 국민들의 복지의식의 확대를 필요가 필수적이다. 복지의식과 국가의 복지유형은 상호영향을 미친다고 할 수 있는데, 스칸디나비아 국가들처럼 보편적 복지가 수용되는 국가에서는 국민들의 복지의식이 높으며, 다시금 높은 복지의식은 국가의 복지정책의 확대를 가져오는 순환적 관계를 보여준다. 민주주의 국가에서 정책의 지속성을 유지하기 위해서는 그 정책에 대한 국민의 지지가 필요하며, 특히 복지의 확대는 증세를 유발한다는 점에서 다른 정책에 비해 국민의 복지의식에 대한 심도 있는 연구가 필요하다. 복지가 정치적 선택이라는 점에서 오랫동안 한국사회에서 복지는 정치적 상징성 이상의 의미를 갖지 못했다. 복지가 부차적 이슈에서 주도적 이슈로 등장한 것은 오래되지 않는다. 이념적 정향에 종속성을 보이던 복지이슈가 이제 국가의 가장 중요한 역할 중 하나로 변화했다.

그동안 복지태도에 관한 경험적 연구는 공통적으로 몇 가지 한계를 갖는다. 첫째로 복지정책은 정부의 개입을 의미하는데 경험연구의 분석모델들은 정책평가와 국가신뢰에 대한 고려를 하지 않는 경우가 많았다. 최근 이 분야의 경험연구의 경향을 보면 이전보다 체계적으로 복지태도에 영향을 미치는 요인으로 개인이익, 이념성향, 사회정향 등을 구분하고 각 요인에 타당한 설문항목들을 가려내서 분석하고 있다. 그러나 복지에 관한 응답자들의 태도를 분석하기 위해서는 먼저 고려되어야 할 것은 각 응답자들이 복지정책을 집행하는 국가를 신뢰하는가의 여부이다. 만일 국가가 공정하고 효율적으로 정책을 집행하지 않는

1) 박근혜 후보와 문재인 후보가 중앙선관위에 제출한 10대 공약 중 최우선 과제 3가지를 비교해 보면 두 후보 모두 복지국가와 경제민주화 그리고 일자리 창출을 내세워 차별성이 없었다(동아일보 12/10/26).

다고 평가한다면 복지확대의 필요성을 느끼는 시민이라 해도 복지예산이나 정책의 확대를 적극 찬성하지 않을 가능성이 있다. 따라서 국가신뢰라는 요인이 복지태도 분석모델에 포함되어야 함에도 불구하고 소홀히 취급되었다. 둘째로 다수의 경험연구는 한국의 사례만을 다룸으로써 한국인의 복지의식이 다른 국가와 어떤 차이를 보이는지 좀 더 많은 정보를 제공하지 못하였다. 한국에서 복지가 일반시민에게 중요한 이슈로 등장한 기간이 얼마 되지 않는 시점에서 다른 국가와 비교하여 복지의식의 공통점과 상이점은 무엇이며, 이들을 어떻게 설명할 것인지에 대한 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 예를 들어 많은 연구들이 한국인의 복지태도의 모순성을 지적하고 있는데, 비교분석이 없다면 단기간 형성된 한국인의 복지의식으로 인해 그러한 모순이 나타나는지 혹은 다른 국가에서도 복지의식의 비일관성이 존재하기 때문에 일반적 현상으로 보아야 하는지 판단을 내릴 수 없다. 또한 비교연구가 이루어지지 않으면 복지국가유형이라는 구조적 요인이 국민들의 복지의식이나 태도에 어떠한 영향을 미치는지 알 수 없다.

따라서 이 글은 위에서 지적한 두 가지 문제를 해결하는 것을 목적으로 한다. 먼저 이 글의 경험적 분석은 국가신뢰를 포함한 모델을 제시한다. 국가신뢰를 포함하는 연구에서 '정부의 질'(quality of government)의 개념이 타당성을 갖는다. 정책집행의 공정성을 핵심으로 하는 정부의 질 개념은 이미 다수의 연구를 통하여 정치만족도, 행복, 일반신뢰 등 중요한 정치사회 정향에 영향을 미치는 것을 확인되었다. 따라서 이 글에서는 정부에 대한 평가가 복지의 확대여부에 어떠한 영향을 미치는지 분석하도록 한다. 두 번째로 본 연구는 경험적 분석을 위해 한국과 북유럽 국가들의 사례를 비교분석한다. 차후에 설명하겠지만 한국과 북유럽을 비교대상으로 삼은 것은 두 국가의 복지제도와 수준의 뚜렷한 차별성 때문이다. 복지구조의 차별성이 가져오는 복지태도의 차이는 다양하겠지만 그럼에도 불구하고 동질적 요인들이 발견된다면 한국인의 복지태도의 일반성을 확인할 수 있을 것으로 기대한다. 이처럼 두 사례의 복지태도의 상이성과 공통성을 비교분석하면 단일한 한국사례분석보다 한국인의 복지의식의 특징을 제대로 파악할 수 있을 것으로 기대한다.

이 글은 먼저 복지의식에 관한 기존연구를 검토하여 각 연구의 발견내용을 비교하여 기여와 한계를 논의한다. 다음으로 정부의 질 개념을 설명하도록 한다. 여기에는 추상적 개념의 조작화와 그 타당성을 실증적으로 검토하는 것을 포함한다. 다음으로 실증적 분석을 위하여 한국과 북유럽의 복지태도 조사결과를 비교하는 것은 이전 연구보다 훨씬 많은 정보를 제공할 것으로 기대한다. 비교연구를 위하여 가장 중요한 것이 동일한 모델로 조사된 설문자료를 확보하는 것이다. 2006년에 한국을 포함한 다수의 국가를 대상으로 실

시한 종합사회조사(General Social Survey)의 특별주제모듈은 ‘정부역할’이었으며, 참여한 모든 국가들에서 동일한 설문으로 조사가 실시되어 비교분석을 위해 적절한 자료이다. 다만 2006년 이후 한국사회는 복지와 관련하여 많은 변화가 진행되고 있다는 것을 염두에 두어야 한다. 특히 지난 3~4년간 복지가 중요이슈로 등장하면서 국민의식에 많은 변화가 있었다. 따라서 2006년 조사결과는 현재 한국인의 복지의식을 그대로 반영하는 것이라고 볼 수는 없다는 점에서 한계가 있다.

이 글은 두 가지 차원에서 정부의 질과 복지태도의 관계를 규명하고자 한다. 첫째는 복지정책에 대한 태도를 결정하는 요인들과 그 특성을 밝히는 것이다. 아울러 정부의 질이 그 태도결정에 의미가 있는지 그리고 다른 요인들과 비교하여 갖는 의미는 무엇인지를 설명하는 것이다. 두 번째는 비교국가적 관점에서 정부의 질이 한국과 복지제도가 가장 발달되었다고 분류되는 국가군에서 갖는 의미를 비교한다. 이 과정에서 전반적 복지태도뿐 아니라 다양한 복지서비스에 대한 구체적인 태도를 비교하여 분석의 세밀화를 꾀한다.

II. 기존연구 검토

서구이론에 기초한 복지태도에 관한 연구가 국내에서도 다수 이루어지고 있다. 특히 복지를 주제로 조사된 설문자료들이 축적되면서 한국인의 복지의식의 특성을 분석하는 연구들이 주목을 받고 있다. 그동안의 복지의식과 관련한 연구주제를 크게 분류해보면 한국인의 복지의식 특성에 관한 서술적 연구(descriptive analysis)와 복지의식의 비계급화 및 계급화의 가능성에 관한 연구가 주류를 이루고 있다. 이들 중 몇몇 논문들은 한국인의 복지의식이 일관되지 못하다는 것을 지적하고 있는데 그 논지 및 실증적 분석결과에는 한계가 있다. 예를 들어 한국인의 복지의식을 다차원으로 분석하고 이중성 혹은 비일관성을 가치차원(복지주체에 대한 인식)과 태도차원(실천의지) 사이의 괴리를 통해 지적한 연구(최균·류진석 2000)가 있다. 여기서 밝혀진 내용 중 하나는 빈곤의 원인을 개인적 책임으로 인식하는 비율이 높다는 것이다. 최균·류진석(2000)의 결과에 따르면 귀속적 박탈에 속하는 원인이 42.4%로 다수를 차지하는데, 그러한 주장에는 개인적 책임에 대한 개념규정과 분류방식의 문제가 있기 때문에 연구결과에 동의할 수 없는 부분이 있다.²⁾ 최균·류

2) 귀속적 박탈에 해당하는 응답으로 ‘경쟁에 뒤쳐져서’, ‘교육을 받지 못해서’, ‘일할 기회가 없어서’,

진석(2000)에서 한국인의 복지의식이 이중적이라고 주장하는 근거는 복지예산확충에 찬성하는 비율과 복지를 위한 세금납부의사의 비율이 각각 71.3%와 36.2%로 차이가 많은 조사결과이다. 그러나 자기이익(self-interest)을 기본적 동인으로 하는 인간의 보편적 속성을 감안할 때 이러한 모순적 현상은 오히려 당연하다고 볼 수 있다(Svallfors 1995). 더욱이 납부에 반대하는 의견이 37%에 그치고 있다는 점을 고려한다면 이러한 분포를 통해 복지의식의 이중성을 주장하는 데 무리가 있다. 특히 결론 부분에서 가장 심각한 오류는 복지책임주체의 인식도와 세금납부의사 간의 관계에 관한 표를 잘못 해석한 부분이다. 최균·류진석(2000)은 <표 11>의 분포를 세로(column)비율로 계산하여 의미를 해석하고 있으나 행(row)의 비율로 계산하는 것이 타당하며, 제대로 된 방식에 따르면 인식도의 유형에 따른 세금납부의사는 일관성을 갖는 것으로 확인된다. 결국 이 논문이 주장하는 ‘가치관의 혼재성, 괴리현상, 불일치성’은 한국인의 복지의식의 특징이라고 보기 힘들다.

세분화된 복지에 관한 연구들도 흥미롭다. 허순임(2008, 264)의 보건의료서비스에 대한 의식조사는 보건의료정책에 불만을 가진 응답자들이 만족도가 높은 응답자들보다 오히려 국가의 의료재정부담을 늘려야 한다는 데 동의하고 있다는 점을 지적하고 있다. 이를 두고 인식의 불일치를 지적한다. 그러나 허순임(2008)이 후반부에서 언급한 바와 같이 불만의 원인이 기대만큼 보건의료서비스가 충분한 재원이 확보되지 못했다고 생각하기 때문이라면, 이를 인식의 불일치라고 할 수 없을 것이다. 아쉽게도 이에 대한 추가적 분석은 이루어지지 않았기 때문에 인식의 불일치인지 혹은 보건의료부문에 대한 재정적 부족으로 인한 불만족인지 확인하지 못하였다. 그러나 외국의 사례에서는 유사하게 복지서비스에 대한 불만이 오히려 복지예산의 확대를 지지하는 경우가 있다. 또 하나의 문제점은 포괄적인 의료복지의식을 분석하지 못하고 있다는 점이다. 허순임(2008)의 글에서 제시한 3개의 분석모델의 종속변수들은 기본적으로 공공의료서비스에 대한 인식모델이라는 공통점을 갖는다. 그런데 동일한 독립변수들로 분석한 세 가지 모델에서 통계적 유의성을 보이는 일관된 변수를 찾아볼 수 없다. 이러한 결과가 응답자들의 인식의 비일관성을 의미하는 것일 수도 있다. 그러나 허순임(2008)은 각 모델을 독립적으로 분석할 뿐 포괄적으로 응답자들의 의료복지의식을 파악하는 작업에는 소홀했다고 할 수 있다.

김영순·여유진(2008)의 연구는 앞에서 평가한 최균·류진석(2000)과 유사한 분석을 보

‘불우한 가정환경 때문에’를 선정하고 이를 개인의 책임으로 간주하고 있다. 그러나 이 항목들은 빈곤의 원인이 사회구조적 문제라는 것을 의미하므로 사회 부정의에 가깝다고 보아야 한다.

여준다. 이들은 한국인의 복지태도가 탈계급적이고 비일관적이라는 것을 경험적으로 분석하고 있다.³⁾ 이 연구는 계급 간의 차이여부와 계급을 통제했을 때 태도의 일관성이 나타나지 않는다는 것을 보여주고 있다. 그런데 이에 대해 다른 해석도 가능하다. 즉, 복지태도에 있어 계급의 영향력이 나타나지 않는 이유를 정치적 정향을 통해 설명할 수 있다. 구체적 복지정책에 대한 연구에서는 일부 수혜대상 집단에서 해당복지정책을 지지하는 경향이 나타나지만, 포괄적인 국가의 복지정책 일반에 대한 태도에서는 계급성이 보이지 않는다. 이는 아직도 복지이슈가 정치경쟁에 이용되는 바가 있기 때문이라고 볼 수 있다. 즉, 복지태도로 인해 정치적 입장이 결정되는 것이 아니라 이미 정해진 정치정향에 따라 복지에 대한 태도가 달라지는 가능성을 의미한다. 한국에서는 서구적 개념으로 볼 때 계급적으로 하층에서 보수적 성향이 많이 나타나는 것을 감안한다면 복지태도에 있어서도 하층집단이 소극적 입장을 취할 것이다. 또한 교육수준과 소득이 높을수록 정치적으로 진보의 입장을 보이는데 이들 집단에서 복지확대를 지지할 가능성이 높을 수 있다. 그렇다면 복지태도는 개인의 이해관계가 아닌 이념에 따른 분류가 이루어지므로 한국에서는 계급성이 보이지 않게 되는 것이다.⁴⁾

이처럼 이념변수를 포함하는 것이 필요함에도 불구하고 김영순·여유진(2008)은 복지태도와 계급성의 관계를 이변량 분석(bivariate analysis)에 그침으로써 통제변수의 영향력을 검토하지 못했다는 단점이 있다. 또한 이전 연구와 마찬가지로 복지확대와 납세의무 사이의 비일관성을 통해 복지태도의 이중성을 논하는 것은 무리가 있다. 복지확대는 사회평등성의 강화라는 사회적 규범성의 압력으로 인해 응답자들이 복지축소를 주장하기는 쉽지 않다. 아울러 빈부격차가 정부의 책임이라는 견해가 반드시 사회복지확대를 위한 증세와 일관성을 가질 이유도 없다. 엄격히 보면 빈부격차의 감소와 사회복지는 별개의 이슈이기 때문이다. 결국 이변량 분석에 그치고 있는 김영순·여유진의 연구(2008)는 복지태도에 중요한 영향을 미치는 이념변수를 고려하지 못하였고 교차분석 역시 필자들이 주장하는 바를 뒷받침하기에는 논리성과 해석에 문제가 있다는 점에서 한국인의 복지태도가 비

3) 탈계급적이라는 용어의 문제를 지적하게 된다. 탈물질주의라는 용어의 사용에서 보듯이 탈계급이라는 표현은 이전에 계급적 요인이 중요했지만 그 영향력이 감소했을 때 사용할 수 있는 것이다. 한국의 경우 계급적 요인이 복지태도를 결정하는 데 중요하게 작용한 적이 없다면 비계급적이라고 적는 것이 더 타당할 것이다.

4) 김신영(2010)는 간단한 모델을 통해 소득수준과 이념이 복지의식에 유의미한 영향을 미치는 것을 보여준다.

일관적이라는 결론을 받아들이기 어렵다.

정치이념을 비롯한 정치정향을 고려한 포괄적 모델을 제시한 연구(서복경·황아란 2012)는 통제변수군을 설정하여 노인복지 태도에 관한 실증분석을 시도하였다. 특히 노인 복지확대를 종속변수로 삼아 연령별 태도결정요인의 차이와 특성을 밝혀내고 있다. 이 연구에서는 이념성향과 복지를 직접 수행하는 기초단체장에 대한 신뢰가 중요한 태도변수라는 주장은 이전연구와 차별적인 것이다. 그러나 실증연구의 높은 완성도에도 불구하고 중요변수의 유의미성과 그 한계에 대한 설명이 전체적으로 부족하다. 예를 들어 65세 이상의 응답자들에서만 교육효과가 나타나는데 왜 그러한지에 대한 설명이 제대로 되어있지 않다. 뿐만 아니라 표에서는 전체집단과 연령을 구분한 모델의 분석결과가 제시되어 있는데 전체모델에서 유의한 변수가 왜 연령을 구분한 모델들에서는 어느 쪽에서도 유의하지 않은지에 대한 방법론적 설명도 필요하다(서복경·황아란 2012, 23). 하지만 복지태도는 복지와 관련된 요인들에 의해서만 결정되는 것이 아니라 정치적 정향과 정책을 수행하는 기관에 대한 신뢰가 중요하다는 것을 강조한 것은 중요한 발견이라 하겠다.

한편, 이성균(2002)의 계급별 복지태도의 가능성을 제시한 논문은 복지를 수혜자별로 6개로 구분하고 이를 요인분석을 통해 2개의 차원으로 요인을 축소하였다. 그리고 부분적으로 복지태도에 계급적 분화의 가능성이 일부 엿보인다는 결론을 제시하였다. 그러나 공적부조에 대한 태도가 응답자의 계급적 지위에 의해 구분되는 증거를 보이고 있지만 가장 적극적으로 지지할 것으로 예상된 실업자층의 회귀계수가 가장 작게 나타나고 오히려 비경제활동층에서 가장 큰 계수 값을 보인 것은 설명하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 계급적 행위가 공적부조영역의 태도결정에 영향을 미치지 않는 것을 통해 한국정치에서 서구와 같은 자원동원이론이 적용되지 않는 것이 계급분화가 나타나지 않는 이유라는 설명은 적실성을 갖는다.

류만희·최영(2009)은 계층과 자기이해가 복지의식을 결정하는 요인이 되는지를 경험적으로 검토하였다.⁵⁾ 이들의 연구는 전반적인 복지태도와 하부단위로 3개의 개별복지서비스에 대한 태도를 종속변수로 한 실증분석을 제시하고 있다. F-test를 이용한 이변량분석에서는 계층을 구분하는 변수와 자기이해를 반영한 변수들에 따라 복지정책에 대한 지지의 평균이 다른 것으로 나타났지만, 다중회귀 분석결과를 보면 직업에서 고용주와 실업

5) 이 연구 역시 앞에서 논의한 연구들과 마찬가지로 2006년 한국복지패널조사 자료를 사용하였다.

자 및 일용직의 태도에 차이가 있고 장애인이 있는 가구가 그렇지 않은 가구 사이에 그리고 학력에 따른 지지율의 차이가 있는 것으로 확인되었다. 이를 세부적으로 복지정책별로 소득보장제도, 의료/보건제도, 생활지원서비스를 나누어 분석하였는데, 소득보장에 대해서는 실업자와 임시노동자들이, 의료/보건에 대해서는 장애자가 있는 가구에서 그리고 생활지원서비스는 노인가구나 장애인 가구에서 지지하는 비율이 높았다. 이러한 결과는 비록 부분적이기는 하지만 복지태도에 있어 자기이익의 동인이 작동한다는 사실을 보여주는 것이다.

III. 정부의 질과 복지태도

정부의 질에 관한 연구에 따르면 이 변수가 삶의 여건, 사회신뢰를 포함한 중요한 정치 사회적 요인들에 영향을 미친다. 그런데 복지태도에 대한 대부분의 연구들이 복지태도를 설명하는 요인으로 계급적 속성을 포함한 개인적 요인과 정책평가를 변수로 다루고 있을 뿐, 응답자들의 전반적인 정부평가 변수를 고려하지 않고 있다. 복지정책의 가장 중요한 주체가 정부이기 때문에 행정부가 얼마나 공정하고 효율적인지에 대한 평가가 복지정책에 대한 태도에 영향을 미칠 수 있다. 즉 복지정책과 관련된 정부평가뿐 아니라 전반적인 정부평가 역시도 중요하다는 것을 간과해서는 안 될 것이다. 정부의 질에 관한 연구들은 복지태도 분석에 유용한 분석틀을 제시한다. 정부의 질은 민주정치를 분석하는 새로운 개념이라 할 수 있다. 민주주의의 권력형성의 주체에 대한 기존의 연구는 정치평등성을 강조한 데 비해, 정부의 질은 공적권위가 시민들에게 어떻게 행사되는가에 주안점을 두고 있다는 점에서 뚜렷한 관심영역의 차이를 보여준다.

정부의 질 연구의 중심개념인 공정성(impartiality)의 개념규정에 주목할 필요가 있다. 정부의 질은 절차적 규범에 관한 것이기는 하지만 기존의 민주주의 연구에서 절차적 기준이라 할 수 있는 부패청산, 법규준수보다 적극적 개념이다. 정부의 질을 결정하는 요인으로서 공정하다는 것은 정책집행자의 사적관계나 개인적 선호에 의해 정책수행이 정책의 원래 취지를 벗어나지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 “법률이나 정책을 수행할 때 정책이나 법이 대상으로 하지 않은 시민이나 사례 등을 고려해서는 안 된다”(Rothstein and Teorell 2008, 170)는 것이 공정성의 사전적 개념정의이다. 이러한 개념규정은 전적으로 공권력 행사 과정에 관한 것이기 때문에 정책의 내용은 포함하지 않는다. 그러나 공정성은

차별적 정책내용 자체를 부정하는 것이 아니기 때문에 특정한 집단에 혜택을 주는 것을 금지하는 것이 아니다. 정부의 질로서 공정성의 핵심은 정책이 원래의 목적이 적법한 절차에 따라 제대로 달성되어야 한다는 것을 강조하는 것이다. 따라서 사회하층집단을 지원하는 공공정책이 공정성을 위배하는 것이 아니며, 초점은 정책을 집행함에 있어 원래대상으로 하는 집단에게 정책적 의도에 따라 정책이 제대로 적용되는가의 여부이다.⁶⁾

공정성 개념의 유효성은 다양한 사회적 평가에 영향을 미친다는 것을 통해 입증되었다. 대표적인 몇 개의 예를 들어보면 로스타인과 동료들은(Rothstein et al. 2010) 국가별로 왜 상이한 수준과 형태의 복지제도를 갖는가를 설명하는 데 있어 신뢰할 수 있고 공정한 정부가 중요한 요인이라는 것을 확인하였다. 시민들이 사회보장과 재분배 정책을 지지하기 위한 전제조건이 공정한 정부라는 것이다. 이는 기존의 정치자원이론(political resource theory)이 복지확대가 노동계급의 정치적 동원능력을 통해 가능하다는 이론과는 차별적인 것이다. 18개 OECD 국가를 대상으로 시계열 자료의 분석결과는 정부의 질이 복지국가의 규모 및 복지수준과 상관관계가 있으며, 노동계급의 동원이 복지수준에 영향을 미치는 정도 역시도 정부의 질에 따라 달라지는 교차효과가 있다는 것이다. 이는 조직화된 집단은 제도가 효율적이고 공정하다고 생각할 때 정당한 결과를 기대하고 자신들의 이익을 반영하기 위해 적극 노력하기 때문이다. 한편, 사마니와 홀름버그(Samanni and Holmberg 2010)는 정부의 질이 사람들의 행복수준에도 영향을 미친다고 주장한다. 정부가 문제의 해결책인가 혹은 문제의 근원인가 하는 질문에서 출발한 이들의 연구결론은 높은 수준의 정부는 부유한 국가뿐 아니라 빈곤국가에서도 마찬가지로 국민들의 행복수준을 높인다는 것이다. 이러한 주장은 정부의 질이 경제발전에 기여하기 때문에 빈국에서만 행복수준을 높이는 데 도움을 준다는 기존의 연구(Helliwell and Huang 2008)와 상반되는 것이며 정부의 질의 중요성을 강조한 것이다.

그동안 복지태도에 관한 연구 중 왜 시민들이 복지정책이나 세금부과를 지지하거나 반대하는지에 대해서는 나름대로의 합의가 있었다. 시장구조 속에서 평가받을 수 있는 충분한 자원을 갖지 못해 낮은 임금과 실업의 위험에 처해 있는 사람들, 노동자층과 교육수준이 낮은 사람들은 사회적 기득권 집단보다 광범위한 복지정책을 지지하는 경향이 있다는 것이다(Iversen and Soskice 2001; Svallfors 2006). 복지국가 유형을 사회민주주의, 조합주의 그리고 자유주의 레짐으로 구분해서 보면 조합주의 레짐보다 사회민주주의 레짐에서

6) 정부의 질에서 다루는 공정성에 대한 논의 및 비판은 이현우(2013)가 자세히 다루고 있다.

평등, 재분배 그리고 국가간섭 등에 대한 지지가 강하고, 자유주의 레짐에서 가장 약한 것으로 나타난다(Esping-Anderson 1990). 이들 연구들은 공통적으로 복지국가를 분배연합을 구성할 능력을 가진 재분배의 기재로 간주하고 있다. 따라서 개인적 속성이나 복지제도의 영향력에만 초점을 맞춘 모델 속에서는 정부의 질은 아무런 역할을 하지 못하는 것으로 간주된다.

정부의 질이 복지이슈와 관련하여 중요한 이유는 시민들이 국가기구를 신뢰하고 권한을 부여하며 정책을 위한 자원제공에 순응할 것인가를 결정하는 데 있어 공정하고 효율적인 정부에 대한 인식이 핵심적인 요인이 되기 때문이다. 기존의 연구에서는 정치적 신뢰가 복지정책에 미치는 영향에 대해 서로 다른 결과를 보여주었는데 그 이유 중 하나는 시민들이 정부의 공정성과 효율성에 대해 어떻게 평가하고 있는지를 제대로 측정하지 못했기 때문이다. 측정에 있어 타당성(validity)을 결여한 것이 가장 큰 문제였다. 즉, 시민들의 정부에 대한 공정성 평가와 정당이나 정치인에 대한 신뢰는 서로 별개의 개념이다. 정당이나 정치인들은 사회집단 중 일부만을 대변하기 때문에 정치적 편향성을 가질 수밖에 없고 따라서 정치적 지지집단과 반대집단의 지지와 반대의 선호가 뚜렷이 나누어진다. 따라서 기존의 연구처럼 정당이나 정치인에 대한 태도가 복지태도에 영향을 미친다고 보는 것은 타당하지 못하다. 중요한 것은 복지정책을 집행하는 기관이다(Rothstein 2009). 시민들은 공공기관에 대해서는 공정성과 효율성을 기대하기 때문에 정부의 질에 대한 인식과 세금 및 복지정책 사이의 관계를 분석하는 것이 필요한 것이다. 이러한 주장이 본 연구의 중요한 문제의식이다.

정부의 질 개념에 대한 조작적 정의는 공정성과 효율성 측정이라 할 수 있다. 정책집행에 있어 공정성과 효율성이 높을수록 수준이 높은 정부라고 평가된다. 이들 변수의 측정은 설문조사를 통해 가능하다.⁷⁾ 아쉽게도 한국에서는 정부의 질에 대한 전형적인 설문을 조사한 적이 없다. 따라서 기존조사 자료 중 유사한 내용을 바탕으로 기초적 분석을 시도하도록 한다.⁸⁾ 아래의 모델에서는 응답자가 한국 사회의 빈부갈등이 심하다고 생각할수록

7) 유럽국가들을 대상으로 효율성을 평가하기 위한 전형적인 질문은 '복지서비스(의료서비스)가 효율적으로 집행되는가', '납세업무가 부패없이 제때 이루어지고 있는가'를 묻는 것이며, 공정성 측정을 위해서는 '의료진이 모든 이들을 차별없이 대하는가', '세금징수자가 특정집단에게 혜택을 주는가'라는 4개의 질문항목이다. 그리고 이들 값의 평균을 정부의 질 값으로 사용한다.

8) 본 연구에서는 서강대 현대정치연구소에서 2012년 조사한 사회갈등조사와 관련한 자료를 사용하였다. 설문은 면접방식으로 이루어졌으며 전국성인 1502명을 대상으로 하였다.

〈표 1〉 복지확대에 대한 태도 회귀분석

| | B | 표준오차오류 | β | t | 유의확률 |
|----------|----------|--------|---------|--------|------|
| (상수) | 2.007*** | .211 | - | 9.514 | .000 |
| 빈부갈등 | .057* | .034 | .048 | 1.677 | .094 |
| 평등지수 | -.128*** | .038 | -.103 | 3.360 | .001 |
| 정부질 x 갈등 | .086** | .034 | .235 | 2.509 | .012 |
| 정부질 x 평등 | -.101** | .050 | -.195 | -2.013 | .044 |
| 개인권리존중 | .060*** | .022 | .071 | 2.754 | .006 |
| 정치이념 | -.038*** | .008 | -.126 | -4.607 | .000 |
| 소득 | -.033*** | .013 | -.071 | -2.626 | .009 |
| 성별 | -.030 | .031 | -.025 | -.981 | .327 |
| 교육 | .001 | .028 | .004 | .0118 | .906 |
| 연령 | .001 | .014 | .001 | .046 | .963 |

$R^2 = .066 / F=10.43, df=10, p=.00 / n=1,500$

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

그리고 평등에 대한 태도가 강할수록 복지확대의 필요성을 느낄 것이라는 것을 가정하고 있으며, 공무원에 대한 신뢰도를 정부의 질의 측정변수로 간주하였다. 그리고 나머지 응답자 개인적 속성을 통제변수로 고려하였다.

위의 분석결과를 해석해 보면 한국 사회의 빈부갈등이 심하다고 생각할수록 복지를 확대해야 한다는 주장에 공감하는 것으로 나타났다. 그리고 여성의 권리신장을 포함한 소수자의 권리보호를 긍정적으로 생각할수록 복지확대에 찬성한다는 것을 알 수 있다. 한편, 집단과 개인의 우선적 권한에 관한 개인권리 존중에 대해서도 적극적 입장일수록 복지확대에 찬성하는 것을 알 수 있다. 정치이념도 중요한 변수로서 이념이 진보적일수록 복지확대에 찬성하는 경향이 있음을 확인할 수 있다. 그 이외에 응답자 개인의 특성을 반영하는 성별, 학력, 소득 등을 통제변수로 고려하였는데 소득수준이 높을수록 복지확대에 찬성하지 않는 것을 알 수 있으며, 성별이나 교육수준은 통계적으로 의미 있는 변수가 되지 못하였다. 이러한 실증적 결과는 예상한 것이며 기존의 연구를 통해서도 유사한 결과를 얻었다.

이 글에서 가장 관심을 두는 변수는 공무원에 대한 신뢰를 통해 측정된 정부의 질이다. 앞에서 언급한 바와 같이 정부의 질은 대통령과 같은 정치인이나 정당 등에 대한 평가와는

달리 정책수행을 담당하는 행정기구에 대한 평가라고 보아야 한다.⁹⁾ 이는 공정하고 효율적으로 정책집행을 하는가에 대한 시민들의 인식을 측정한 것이다. 위의 분석에서는 정부의 질은 더미변수(dummy variable)로 처리하여 신뢰하는 경우 1점, 신뢰하지 않는 답변에는 0점을 부여하였다. 이 변수의 더미변수 처리는 교차효과를 명확하게 보여주기 위한 것이다. <표 1>의 교차효과를 구체적으로 예시하면 다음의 방정식으로 표시된다.

1) 정부의 질이 낮다고 평가한 경우:

$$\text{복지태도} = 2.01 + .06\text{갈등요인} - .13\text{평등지수} + .06\text{개인존중} - .38\text{정치이념} - .03\text{소득} \\ - .03\text{성별} + .001\text{교육} + .001\text{연령}$$

2) 정부의 질이 높다고 평가하는 경우:

$$\text{복지태도} = 2.01 + .14\text{갈등요인} - .23\text{평등지수} + .06\text{개인존중} - .38\text{정치이념} - .03\text{소득} \\ - .03\text{성별} + .001\text{교육} + .001\text{연령}$$

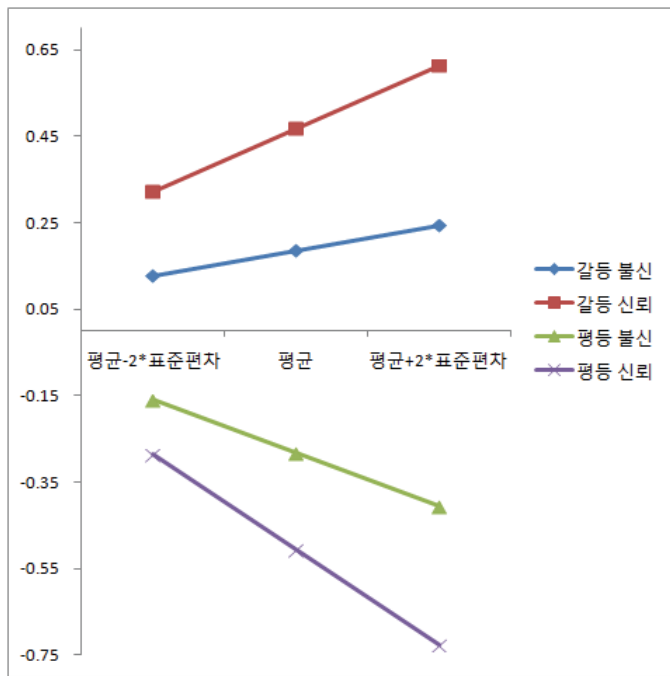
위의 두 등식을 교차효과를 가진 갈등요인과 평등지수 두 변수의 평균값과 평균±표준편차의 값을 통해 표시한 것이 <표 2>이다. 갈등요인 변수를 보면 갈등을 평균보다 덜 심각하게 느끼는 응답자들 중 공무원을 불신하는 경우(0.16)와 신뢰하는 경우(0.40)에 복지 확대에 미치는 영향의 차이는 0.24이다. 그런데 평균보다 갈등을 심각하게 느끼는 집단에서는 불신여부에 따른 영향력의 차이는 .033으로 늘어난다. 또한 공무원을 불신하는 응답자들 중 갈등의 심각성이 평균보다 낮은 집단(0.16)과 높은 집단의 차이(0.22)는 0.06에 불과하지만 공무원을 신뢰하는 집단에서는 갈등의 심각성 정도에 따라 0.14로 그 차이가 훨씬 커진다. 이러한 경향성은 평등지수 변수에서도 마찬가지로 나타난다. 공무원 신뢰여부에 따라 복지태도에 미치는 영향은 0.17에서 0.27까지 차별적이다.¹⁰⁾

9) 정당이나 대통령에 대한 신뢰를 포함한 모델에서 이들에 대한 신뢰는 통계적으로 유의하지 않은 것으로 밝혀졌다.

10) 위 분석에서 사용된 변수들을 볼 때 분석결과가 정부의 질 개념의 유용성을 제대로 보여주는 것인가에 대해 의문을 제기할 수 있다. 정부의 질이 정책집행의 공정성과 효율성을 포함해야 하는데, 이 글의 분석에서는 공무원에 대한 포괄적인 신뢰정도를 묻는 질문항을 사용하였다. 신뢰의 구축은 공공서비스를 받는 시민들이 서비스가 모든 이에게 차별 없이 제공되며 부패나 낭비가 없을 때 가능하다는 것을 감안한다면 공무원에 대한 신뢰성이 정부의 질을 측정하는 타당성 있는 변수라고 볼 수 있다. 그러한 점에서 위의 분석은 정부의 질이 실증적으로 복지태도를 결정하는 데 중요한 변수라는 것을 증명하는 결과라고 판단하는 데 무리가 없다.

〈표 2〉 교차효과 비교(갈등요인, 평등지수)

| 변수 값 | 갈등요인 | | | 평등지수 | | |
|-----------|------|------|------|-------|-------|------|
| | 정부불신 | 정부신뢰 | 차이 | 정부불신 | 정부신뢰 | 차이 |
| 평균 - 표준편차 | 0.16 | 0.40 | 0.24 | -0.22 | -0.40 | 0.17 |
| 평균 | 0.19 | 0.47 | 0.28 | -0.28 | -0.51 | 0.22 |
| 평균 + 표준편차 | 0.22 | 0.54 | 0.33 | -0.34 | -0.61 | 0.27 |



〈그림 1〉 정부의 질 평가에 따른 복지태도의 차이

〈그림 1〉은 갈등요인과 평등지수의 정부의 질 변수와 교차효과를 예시하기 위해 각 변수의 평균 ± 2 * 표준편차를 대입하여 구한 것이다. 이는 정부를 불신한 집단보다 신뢰하는 집단에서 복지태도에 대한 민감도가 높아지는 것을 명확하게 보여준다. 결국 한국인의 복지태도에 있어서도 정부의 질이 중요한 변수라는 것을 확인시켜준다.

IV. 한국과 유럽복지국가의 복지국가 태도 비교

국내의 복지태도에 대한 많은 연구들이 한국인의 복지태도 결정요인만을 확인하는 데 그쳐 결과의 보편성과 특수성을 논할 수 없었다. 다른 국가와의 비교연구를 통해 국가별 제도의 차이가 시민의 복지태도에 미치는 영향을 분석할 수 있고 또한 그러한 차이에도 불구하고 유사성을 통해 복지태도의 일반성을 확인할 수 있다. 백정미 외의 연구(2008)는 드물게 실증적 비교작업을 시도한 결과물이다. 제도가 행위자간의 상호작용과 선호형성에 영향을 미친다는 신제도주의의 기본 틀에 근거하여 에스핑-앤더슨(Esping-Andersen 1990)이 제시한 복지국가 유형을 분석틀로 사용하였다.¹¹⁾

인간의 행동동인에 대한 일반성에 중점을 두고 레짐에 따라 약간의 이질성의 가능성을 염두한 것이 합리적 선택이론이라 하겠다. 자기이익을 추구하는 개인은 주어진 환경에서 이익의 극대화를 추구하기 때문에 사회민주주의 복지레짐에서 복지에 대한 기대와 욕구가 가장 크며, 자유주의 레짐에서 가장 작게 나타난다고 예상한다. 또한 복지레짐의 특성에 관계없이 복지혜택의 수혜자 집단이 복지에 대한 욕구가 가장 크고 기여자들이 복지확대에는 부정적 태도를 보일 가능성이 높다. 따라서 합리적 선택의 관점에서는 개인의 사회경제적 위치가 복지태도에 중요한 변수가 될 수 있다고 본다. 백정미 외 연구자들(2008)은

11) 차후 연구들은 몇 가지의 새로운 복지레짐을 추가했지만 기본적으로 국가들의 복지제도와 내용은 노동시장, 복지정책 그리고 가족이라는 세 가지 제도의 결합형태에 따라 세 가지 형태로 구분된다. 국가의 역할이 가장 큰 사회민주주의 복지국가에서는 국가는 복지를 위해 반시장적 정책을 수립하여 시장을 지배한다. 모든 시민들에게 적용될 수 있는 보편적 복지를 기본으로 하기 때문에 개인이 노동시장에 의존도를 의미하는 탈상품화(decomodification) 정도가 낮으며 복지와 관련한 균열은 노동시장을 지배하는 남성과 공적영역의 혜택을 추구하는 여성 사이에서 발생한다. 두 번째로 조합주의 복지레짐은 개인의 복지에 대한 기여라는 특징을 갖기 때문에 노동시장에서 안정된 위치에 있는지 여부가 중요하다. 정규직장인은 사회보험 혜택을 누리게 되지만 실업자와 잠정적 근로자들은 복지혜택의 외곽에 놓이게 된다. 따라서 복지를 둘러싸고 노동시장 내부자와 외부자 사이의 갈등이 심각하다. 마지막으로 자유주의 복지레짐은 복지가 시장에 의해 주도된다. 따라서 국가의 복지역할이 상대적으로 가장 약해 공적부조나 사회보장은 가장 낮은 하층에게만 최소한의 범위에서 이루어질 뿐이다. 시장의 자원배분이 개인의 복지수준을 결정하기 때문에 경제적 계층 간의 갈등이 심각해진다. 이처럼 복지구성에 국가와 시장이 어떻게 결합되어 있는가에 따라 복지와 관련한 균열구조에 차이가 있고 결과적으로 복지의식과 태도에서 차이가 있을 것이라고 예상하게 된다.

이러한 분석들에 기초하여 구조방정식 모형을 통해 레짐별로 복지태도의 차별성이 개인적 객관적 속성에 의해 나타난다는 것을 보여준다. 그러나 이 연구는 인구통계적 변수에만 초점을 맞추고 있을 뿐 정치의식과 정향에 대한 요인들은 다루지 않았다는 한계를 보인다. 투표결정요인 연구에서 이미 확인된 바와 같이 태도의 결정에 인구통계적 변수들의 영향력을 무시할 수는 없지만 행위자들은 그러한 변수들의 속성에 의해 기계적으로 태도를 결정하지 않는다. 인구통계적 변수들을 바탕으로 하고 있지만 사회정치적 정향이라는 변수들이 독립적인 영향력을 갖기 때문이다. 따라서 정책에 대한 개인들의 인식에 대한 연구가 필요하다. 이 글에서 관심을 두고 있는 정부의 질이라는 변수도 이러한 개인의 인식과 연관된 변수이다.

아래의 <표 3>은 북유럽의 사회민주주의 레짐에 속한 국가들과 한국의 응답자들을 비교하여 복지확대에 대한 태도와 복지정책에 대한 정부의 책임정도 그리고 복지정책을 어떻게 평가하고 있는지를 평균으로 제시한 것이다.¹²⁾ 여기서 다룬 세 가지 복지이슈 모두에서 복지가 더욱 확대되어야 한다는 의견은 한국에서 더 강하게 나타난다.¹³⁾ 이러한 결과는 복지수혜를 받을수록 더 많은 복지를 요구한다는 예상과는 다른 것이며, 객관적 복지수준이 낮아 기대보다 충분치 못하기 때문에 한국인들이 복지확대를 더 요구하고 있다고 보아야 할 것이다. 복지가 정부책임이라는 입장은 환경보호를 제외하고는 북유럽에서 더 강하게 나타났다. 보건과 노인복지에서 국가에 의한 보편적 수혜가 이루어진 북유럽에서 국가의 책임성을 강하게 생각하고 있는 것은 당연하다. 정책평가에 대해서는 세 경우 모두 북유럽국가의 평가가 상대적으로 더 긍정적이다. <표 3>에서 세 경우 모두에서 발견되는 공통점은 복지에 대한 욕구는 북유럽보다 한국에서 더 강하게 나타나지만 복지에 대한 국가 책임이나 긍정적 평가는 모두 북유럽 국가에서 더 높게 나타난다는 점이다. 이러한 결과는 복지제도가 더 발달된 북유럽에서 국가가 복지를 책임져야 한다는 의식이 강할 뿐 아니라 만족도 역시 높다는 것을 보여주며, 한편으로는 한국에서 정책평가가 낮다는 것은 복지정책의 결과가 아직 국민들의 기대치에 다다르지 못했다는 것을 의미한다.

<표 4>는 구체적으로 세 가지 복지영역에 대한 시민들의 태도를 회귀분석한 결과이다.

12) 북유럽 국가에는 덴마크, 핀란드, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 스위스 등 6개국이 포함된다.

13) <표 3>의 모든 변수에서 한국과 북유럽 국가 사이의 평균은 t-test 분석에서 통계적으로 유의미한 차이를 보인다. <부록>에서 보는 바와 같이 복지확대는 값이 작을수록 더 많은 복지를 원하는 것이며, 정부책임은 값이 클수록 정부책임이 크다는 의미이다. 그리고 정책평가 점수는 작을수록 긍정적인 것이다.

〈표 3〉 복지 관련 인식비교(한국, 북유럽)

| | 환경보호 | | | 보건 | | | 노인 | | |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 정책 확대 | 정부 책임 | 정책 평가 | 정책 확대 | 정부 책임 | 정책 평가 | 정책 확대 | 정부 책임 | 정책 평가 |
| 한국 | 2.09 | 1.57 | 3.35 | 2.03 | 1.75 | 3.29 | 1.94 | 1.74 | 2.93 |
| 북유럽 | 2.49 | 1.62 | 2.79 | 2.30 | 1.40 | 2.96 | 2.02 | 1.33 | 2.80 |

이 분석에서는 종속변수로 세금부담이 있어도 각각의 복지를 확대해야 하는가에 대한 찬성과 반대 여부이며, 정부에 대한 평가, 개인의 정향 그리고 개인적 속성에 속한 변수들을 통해 검토한 것이다. 우선 세 가지 복지영역 모두에서 정부책임은 일관적이고 통계적으로 유의한 변수라는 것을 확인할 수 있다. 이는 정부가 복지에 대해 책임이 크다고 생각하는 응답자일수록 복지의 확대를 지지한다는 것을 나타낸다. 북유럽 시민들이 환경보호와 보건복지에 있어 더 큰 계수 값을 보이고 있어 정부역할에 따른 복지확대의 요구가 크다는 것을 알 수 있다. 또한 정책평가에 있어서도 일관적으로 음의 계수 값을 얻었고 모두 통계적으로 유의하다. 이 결과는 정부의 정책이 성공적이라고 평가할수록 정부의 복지확대를 지지하는 것이 아니라 반대로 정부정책에 만족하지 못할수록 복지확대에 대한 요구가 더 커진다는 것을 의미한다. 다시 말해서 정부의 정책결과에 만족하지 못하기 때문에 현재의 복지상태에 대한 만족이 낮아지며, 따라서 복지확대가 필요하다고 주장하게 되는 것이다. 계수 값의 크기를 비교해 보면 세 가지 복지영역 모두에서 북유럽의 계수 값이 큰 것으로 나타났는데 이것이 의미하는 바는 정책평가의 복지확대에 대한 민감도가 북유럽이 더 크다는 것으로 정책결과가 만족스럽지 못할수록 복지확대의 필요성을 더 강하게 제기하는 것을 보여준다. 〈표 3〉에서 복지확대에 대한 요구는 한국이 더 크고 정책평가도 한국이 더 낮지만 정책평가가 복지확대에 미치는 영향은 오히려 북유럽에서 더 큰 것으로 확인되었다.

이러한 정책평가는 정부의 질과는 다른 것이다. 이미 앞에서 밝힌 바와 같이 정부의 질은 주어진 정책을 정부가 공정하고 효율적으로 처리하는가에 관한 것으로 정책적 내용과는 별개의 것이다. 따라서 정부정책평가와는 충분히 독립적이라 할 수 있다. 경험결과를 보면 정부의 정책수행에 대한 신뢰가 높을수록 정부가 주체가 되는 복지확대에 찬성하는 경향이 있다는 것을 알 수 있다. 환경보호와 보건복지에 대한 계수 값이 북유럽에서 한국보다 크게 나타나는데 이는 정부에 대한 신뢰가 높을수록 복지확대에 대한 기대가 한국보

〈표 4〉 보건복지와 노인복지에 대한 태도분석

| | 환경보호 | | 보건 | | 노인 | |
|-------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | 북유럽 | 한국 | 북유럽 | 한국 | 북유럽 | 한국 |
| (상수) | 2.040*** | 2.121*** | 1.748*** | 1.651*** | 2.476*** | 1.125*** |
| 정부책임 ^a | .373*** | .260*** | .404*** | .229*** | .330*** | .377*** |
| 정책평가 ^a | -.254*** | -.097*** | -.199*** | -.042* | -.184*** | -.076*** |
| 정부의 질 | .125*** | .058* | .049*** | .002 | -.003 | .081*** |
| 사회신뢰 | -.053*** | -.025 | .040*** | .025 | .084*** | .033 |
| 정치이념 | .094*** | .038* | .069*** | .047** | .033*** | .012 |
| 연령 | .049*** | -.014 | -.019** | -.019 | -.104*** | -.006 |
| 성별 | .008 | .054 | -.099*** | .050 | -.094*** | -.001 |
| 교육 | -.045*** | -.117*** | .026*** | -.059*** | .074*** | .041** |
| 소득 | -.007 | .046** | .027** | .030 | .054*** | .021 |
| | R ² =.280 | R ² =.103 | R ² =.199 | R ² =.061 | R ² =.290 | R ² =.116 |

a: 환경보호, 보건, 노인에 대한 각각의 정책에 대한 정부책임과 정책평가임

* p<.1; ** p<.05; *** p<.01

다 북유럽에서 더 강하다는 것을 보여주는 것이다. 이처럼 대부분의 경우에 정부의 역할평가와 관련된 계수 값이 북유럽에서 더 크게 나타나는 것은 바람직한 복지수준을 판단함에 있어 북유럽 시민들이 한국인들보다 정부에 대한 평가를 중시한다는 것을 의미한다.

여기서 환경보호에 관해서는 두 집단 모두에서 정부의 질이 유의하지만 보건복지에 관해서는 유럽이 그리고 노인복지에 관해서는 한국에서만 유의한 것을 볼 수 있다. 왜 이처럼 유의도에 차이가 있는지를 확인하기 위해서는 각 집단의 복지에 대한 상황을 이해할 필요가 있다. 여기서 논리적으로 추측할 수 있는 것은 얼마나 지속적으로 복지가 유지되어 왔는지가 유의성의 차이를 가져왔을 가능성이 있다. 환경보호는 한국과 북유럽 모두에서 지속적으로 강조되면서 그 영역이 넓어지고 있는 상태이므로 정부의 질 변수가 유의하다. 보건복지에 대해서는 한국에서는 2006년 당시 제도화된 상태가 유지되고 있고 사회적으로 커다란 이슈가 되지 않았다. 반면에 당시 북유럽의 덴마크나 스웨덴에서는 보건복지 제도에 대한 개혁이 정치적 논쟁거리가 되어 제도변화가 예상되는 상황이었다. 따라서 북유럽에서는 보건복지의 확대에 대해 정부의 질이 중요한 변수가 될 수 있다. 한편, 노인복지는 북유럽에서는 제도가 그대로 유지되는 데 비하여 한국에서는 노인복지의 확대가 사회적 관심사가 되었다. 따라서 한국에서는 정부의 질이 유의한 변수가 되었다고 볼 수 있다. 만

일 이러한 설명이 타당하다면 정부의 질은 특히 제도의 변화가 요구되는 시점에서 중요한 영향력을 갖는 조건적 특징이 있다고 볼 수 있다(최연혁 2011).

한편, 정치이념은 기대한 바와 같이 진보에서 보수로 갈수록 복지확대에 대해 찬성하는 정도가 낮아지는 것으로 나타났다. 개인적 속성에 속하는 인구통계적 변수를 보면 환경문제에 관해서는 한국과 북유럽 모두에서 교육수준이 높아질수록 적극적인 환경보호 정책을 기대하고 있다. 보건복지에 관해서는 다른 조건이 동일하다면 한국인들은 교육수준이 높을수록 더 높은 수준의 보건복지를 원하지만 북유럽에서는 교육수준이 높은 사람들이 오히려 보건확대에는 부정적 입장을 취하고 있다. 또한 한국과 달리 북유럽에서는 여성이 보건과 노인 등 사회적 약자를 보호하는 복지정책에 대해 더 찬성하는 태도를 보인 것으로 나타났다. 결과적으로 북유럽에서는 수혜자와 기여자의 처지로 이해되는 속성들이 비교적 유의하게 나타나서 기여자 집단에 속하는 시민들은 복지확대에 덜 찬성하는 것을 알 수 있다. 그러나 한국의 경우 교육수준만이 복지확대에 영향을 미치는 변수이며 환경보호와 보건복지에 대해서는 사회정의적 가치가 중시되는 것을 알 수 있다.

마지막으로 본 연구의 중심대상은 아니지만 사회신뢰의 실증적 결과에 대한 논의가 필요하다. 일반적으로 타인에 대한 신뢰가 높으면 관용성도 높아지고 사회적 약자에 대한 배려심이 높아진다고 할 수 있다. 그리고 사회신뢰는 사회자본(social capital)과 관계가 깊은데 사회자본의 수준이 복지국가에서 높아진다고 예상하게 된다. 그러나 <표 4>에서 사회신뢰의 계수 값이 의미하는 바는 신뢰가 약해질수록 복지확대를 찬성하는 것으로 나타났다. 위의 4개의 모델 중 3개에서 통계적으로 유의한 것으로 확인되었다. 위의 결과를 뒷받침하는 연구로 사회자본과 복지국가의 관계는 반드시 상호강화의 입장에만 있지 않다는 주장과 경험적 결과가 다수 있다. 본격적으로 둘 사이의 관계를 다룬 퍼트남과 고스(Putnam and Goss 2001, 17)는 그의 책 서문에서 “국가가 사회자본을 강화시키거나 약화시키는 수많은 경로에 대해서는 현재 연구 중에 있다 [...] 그러한 연구들이 사회자본 연구의 새로운 영역을 개척하는 것이다”라고 새로운 시각을 제시하였다. 사회신뢰가 상호적 관계규범에 바탕을 둔 자발적 결사체에 참여함으로써 생기고 증진되는 것이라면 국가의 역할이 큰 복지국가에서는 그러한 상호성이 생겨나기 힘들다는 주장은 타당성을 갖는다(Boli 1991). 즉 복지가 잘 갖추어진 국가에서는 자발적으로 곤란에 처한 동료시민들을 돕기 위해 결사체를 구성하고 강한 유대관계를 맺기보다 시민들은 다른 시민을 돕는 역할을 사회복지 시스템의 역할로 돌리게 된다. 월프(Wolfe 1989, 12)는 이러한 관점에서 스칸디나비아의 복지국가들은 “가족, 공동체 그리고 사회네트워크를 위축시킨다”라고 주장한

다. 따라서 사람들이 무덤에서 요람까지 보장되는 거대한 국가에서 살게 되면 시민사회와 상호의존의 규범은 사라지게 된다는 것이다(Wolfe 1989, 142).

V. 요약 및 결론

이 글은 복지태도에 미치는 요인들을 분석하고 있다. 각국의 상이한 복지제도는 국민들의 복지인식 및 태도에 영향을 미치며, 동시에 국민들의 복지선호 정도에 따라 복지제도가 결정되는 복합적 구조를 갖는다. 그런데 단기간에 복지제도를 구축하고 있는 한국에서 복지확대와 발전은 정치적 선택의 문제이며(최균·류진석 2000), 시민들이 어떠한 복지의식을 가지고 있는가에 따라 복지제도가 결정되는 단계에 있다고 할 수 있다. 복지가 국가의 책임이라는 의식이 높아지고 이에 따라 복지가 확대되기 위해서는 정부에 대한 평가가 중요한 영향을 미친다. 따라서 복지수준을 결정하는 중요 요인으로 시민들의 정부에 대한 신뢰 변수들이 포함되어야 한다는 것이 이 글의 주장이다.

이 글에서는 기존의 연구를 검토한 후 복지태도에 영향을 미치는 세 가지 요인을 구분하여 정부평가, 정치사회정향 그리고 개인적 속성을 독립변수로 채택하여 경험적 분석을 시도하였다. 이러한 실증분석은 기존연구에서 개인적 성향이나 정책평가 등의 부분적 요인만으로 분석한 결과의 한계를 해결하기 위한 것이었다. 이 글에서는 특히 정부의 질 변수에 대한 중요성을 강조하고 있는데 정책의 성공과 실패라는 정책평가 이외에 정책을 집행하는 정부에 대한 신뢰가 복지정책에 대한 태도를 결정하는 데 중요한 변수가 될 수 있다는 것을 강조하였다. 정부의 질 변수는 민주주의에 대한 시민들의 만족도에 기여하는 중요한 변수라는 것은 이미 증명되었다. 정책집행의 공정성과 효율성을 중심으로 하는 정부의 질 변수는 실증적 분석에서 충분히 유의한 변수라는 것이 확인되었다. 또한 본 연구에서는 복지제도가 가장 발전한 북유럽 6개국의 자료와 경험적 비교를 통해 한국인의 복지태도 결정에 미치는 요인들의 보편성과 특수성을 검토하였다.

분석결과 유의한 몇 가지를 정리하면 다음과 같다. 첫째로 전반적인 복지확대에 대한 태도에 있어 정부의 질은 교차효과를 갖는다. 정부의 질 변수가 정부책임, 갈등인식 그리고 평등지수와 교차효과가 있다는 것은 정부의 질을 높이 평가할수록 사회의 갈등이 심하다고 느끼거나 평등에 높은 가치를 두는 시민들은 복지확대를 지지하는 정도가 정부의 질을 낮게 평가하는 집단보다 훨씬 강하다는 것을 의미한다. 이는 정부에 대한 신뢰가 높을

수록 정부의 역할에 대한 기대가 커진다는 것을 나타낸다. 두 번째로 북유럽의 사회민주주의 복지국가와 비교해서 한국인의 복지에 대한 욕구는 크지만 정책평가가 복지태도에 미치는 영향은 상대적으로 작다는 것을 확인하였다. 또한 정부의 질이 영향을 미치는 정도도 북유럽에서 더 큰 것으로 나타났다. 종합적으로 전반적인 복지태도나 영역별 복지태도를 결정함에 있어 정부의 질이라는 변수가 유의미하다는 것을 알 수 있는데, 이는 복지가 국가주도로 이루어지기 때문에 정책평가뿐 아니라 정책을 집행하는 정부의 능력에 대한 평가가 영향을 미친다는 것을 보여주는 것이다. 또한 합리적 선택이론에 따른 경향성은 북유럽에서 더 많이 나타나는 것을 확인하였다. 이 글은 기존의 복지태도 연구보다 포괄적이고 비교분석이 가능한 실증연구 결과를 제시하면서 정부의 질이라는 변수의 영향력이 개인속성 요인보다 오히려 더 영향력이 있는 변수라는 것을 제시하였다. 특히 정부의 질 변수가 복지제도의 변화 가능성이 있는 시점에서 그 영향력이 나타나는 조건적 특성이 있다는 것도 확인할 수 있었다.

서구국가에서는 복지제도의 특성상 계급론적 관점이 복지의 확대와 축소에 영향을 미치는 것으로 인정되어왔다. 따라서 정치적 이념과 직업군 그리고 개인적 경제사정이 복지태도를 결정하는 요인이라고 분석되었다. 그러나 소득이 낮은 계층에서 보수적 성향을 보이는 한국에서는 경제적 계층이 복지균열의 축이 될 수는 없다. 오히려 교육수준에 따른 공동체 의식이 복지확대에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 이보다 더 중요한 것이 정부평가이며 복지정책을 수행하는 정부에 대한 신뢰가 중요하다는 것을 알 수 있었다. 또한 흥미로운 것은 사회신뢰가 한국에서는 영향력이 없지만 북유럽에서는 복지확대와 는 반대의 경향성을 보인다는 것이다. 즉 사회신뢰가 낮을수록 복지확대를 지지하는 경향성이 발견된다. 이와 같은 경험적 결과를 통해 복지태도의 모델이 한국과 북유럽에서 다른 것이 의미하는 바는 서구의 이론을 비판과 검토 없이 우리사회에 서구모델을 그대로 적용하는 것은 타당하지 않다는 보여주는 것이기도 하다.

투고일 2013년 8월 8일

심사일 2013년 9월 4일

게재확정일 2013년 9월 30일

참고문헌

- 김신영. 2010. “한국인의 복지인식 결정요인 연구: 국가의 공적책임에 대한 태도를 중심으로.” 『조사연구』 11권 1호, 87-105
- 김영순 · 여유진. 2008. “한국인의복지태도: 탈계급성과비일관성문제를중심으로.” 『2007 한국 복지패널 심층분석 보고서』 10장, 277-306. 서울: 한국보건사회연구원.
- 류만희 · 최영. 2009. “복지정책에 대한 지지도 연구: 복지인식, 자기이해의 영향을 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 13권 1호, 191-210.
- 백정미 · 주은선 · 김은지. 2008. “복지인식 구조의 국가간 비교: 사민주의, 자유주의, 보수주의 복지국가와 한국.” 『사회복지연구』 37권, 319-344.
- 서강대학교 현대정치연구소. 2012. 『한국사회갈등연구조사자료』. 서울: 한국리서치.
- 서복경 · 황아란. 2012. “복지확대에 대한 국민중심의 정책평가: 고령자정책 사례를 중심으로.” 『현대정치연구』 5권 1호, 5-34
- 이성균. 2002. “한국사회 복지인식의 특성과 결정요인: 국가의 복지책임지지도를 중심으로.” 『한국사회학』 2호, 205-228.
- 이현우. 2013. “정부의 질: 공정성의 비판적 고찰.” 『세계지역연구논총』 31집, 1-22.
- 최균 · 류진석. 2000. “복지인식의 경향과 특징: 이중성.” 『사회복지연구』 16권, 223-254.
- 최연혁. 2011. “스웨덴 복지제도의 변화와 도전.” 『지속가능한 복지체제 모색을 위한 정책토론회』 발표논문. 한국보건사회연구원
- 허순임. 2008. “건강보험 관련 복지인식과 정책과제.” 『2007 한국 복지패널 심층분석 보고서』 9 장, 249-275. 서울: 한국보건사회연구원.
- Boli, John. 1991. “Sweden: Is there a viable third sector?” In R. Wuthnow ed. *Between States and Markets: The Voluntary Sector in a Comparative Perspective*, 45-67. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Anderson G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- Helliwell, John. F. and Haifang Huang. 2008. “How’s Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-Being.” *British Journal of Political Science* 38, 595-619.
- General Social Survey. 2006. <http://www3.norc.org/GSS+Website/Download/> (검색일 2011. 8. 20).
- Iversen, Torben and David Soskice. 2001. “An asset theory of social policy preferences.” *American Political Science Review* 95. No. 4, 875-893.

- Putnam, Robert D. and Kristin A. Goss. 2001. "Introduction." In R. D. Putnam, ed. *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo. 2009. "Creating Political Legitimacy Electoral Democracy Versus Quality of Government." *American Behavioral Scientist* 53. No. 3, 311-330.
- Rothstein, Bo and Jan Teorell. 2008. "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance* 21. No. 2, 165-190.
- Rothstein, Bo, Marcus Samanni, and Jan Teorell. 2010. "Quality of Government, Political Power and the Welfare State." *QOG Working Paper Series* 2010:6.
- Samanni, Marcus and Sören Holmberg. 2010. "Quality of Government Makes People Happy." *QOG Working Paper Series* 2010:1.
- Svallfors, Stefan. 1995. "The End of Class Politics? Structural Cleavages and Attitudes to Swedish Welfare Policies." *Acta Sociologica* 38. No 1, 53-74.
- _____. 2006. *The Moral Economy of Class: Class and Attitudes in Comparative Perspective*. Stanford, C.A.: Stanford University Press.
- Wolfe, Alan. 1989. *Whose Keeper? Social Science and Moral Obligation*. Berkeley, C.A.: University of California Press.

〈부 록〉

○ 〈표 1〉 사용변수

- 종속변수 : $(1+2)/2$

1. 세금을 더 거두어서라도 복지혜택을 늘려야 한다. 매우찬성 4, 매우반대 1.
 2. 복지의 확대보다 경제성장이 더 중요하다. 매우찬성 1, 매우반대 4.
- 독립변수
3. 갈등요인 : (기업가와 노동자의 갈등 + 부유층과 서민층 갈등)/2, 아주작다 1, 아주크다 4
 4. 평등지수 : (여성고용 의무화 + 소수자 여론 반영)/2, 매우찬성 1, 매우반대 4.
 5. 정부의 질 : 선생님은 공무원을 얼마나 신뢰하십니까? 상당히 신뢰함 1, 신뢰안함 0.
 6. 개인존중 : 집단에 위험이 되더라도 개인의 자유는 보장되어야 한다. 매우찬성 4, 매우반대 1.
 7. 정치이념 : 진보와 보수 중 어느 쪽에 얼마나 가깝다고 생각하십니까? 진보 0 - 보수 10
 8. 성별 : 남자 1, 여자 2
 9. 연령 : 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상
 10. 학력: 중졸 이하, 고졸, 대재 이상
 11. 소득: 120만원 이하/ 120-250만원/ 250-350만원/350-450만원/450-700만원/700만원 이상

○ 〈표 3〉 이하 사용변수

- 종속변수

각 분야에 대한 정부가 지출을 얼마나 더 늘려야 혹은 줄여야 한다고 생각하십니까? 만일 귀하가 '훨씬 더 늘려야'라고 말한다면, 그것은 세금인상이 필요할 수 있다는 점을 염두에 두십시오 (환경, 보건, 노인연금)

훨씬 늘려야 한다 1 ----- 훨씬 더 줄여야 한다 4.

- 독립변수

1. 귀하는 다음의 각 사항에 있어 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각하십니까?

(산업에 의한 환경피해를 줄이도록 엄격한 법적 규제/ 환자에게 보건의료 제공/노인에게 적절한 생활수준 제공)

당연히 정부의 책임이다 1 ----- 당연히 정부의 책임이 아니다 4

2. 귀하는 요즘 현 정부가 다음 사항에서 어느 정도 성공 혹은 실패하고 있다고 생각하십니까? (환경보호, 환자에게 보건의료 제공, 노인에게 적절한 생활수준 제공)

매우 성공 1 ----- 매우 실패 5

3. 정부의 질 (a+b+c)/3

a. 나는 대부분의 공무원이 국가를 위해 최선을 다한다고 생각한다.

매우 동의 1 ----- 매우 반대 5

b. 귀하가 보기에 공무원들은 귀하와 같은 사람을 얼마나 자주 공정하게 대한다고 생각하십니까?

항상 공정하게 대한다 1 ----- 전혀 공정하게 대하지 않는다 5

c. 귀하는 사람들이 공무원으로부터 받는 대우가 인맥에 따라 좌우된다고 생각하십니까?

당연히 그렇지 않다 1 ----- 당연히 그렇다 4

4. 정치이념

매우 좌 1 ----- 매우 우 5

5. 성별 남성 1, 여성 2

6. 연령 20대/30대/40대/50대/60대 이상

7. 소득: (개별소득 - 국가별 평균소득)/국가별 소득 표준편차

ABSTRACT

An Analysis of the Determinant Factors
of Welfare Budget:
Quality of Government and a Comparison on Korea
and Scandinavian Countries

Hyeon-Woo Lee | Sogang University

This paper selects three variables, evaluation of government, political attribution, and personal characteristics, as influencing the attitudes toward the increase of the welfare budget. In particular, it focuses on the role of the quality of government in addition to the evaluation of policies since the trust of government is decisive in the decision of attitudes. Comparative empirical analysis of Korea and Scandinavian countries finds that Koreans expect more welfare service than Scandinavians and that the impact of the evaluation of quality of government on the attitudes is less than that of North Europeans.

Keywords: welfare policy, attitude toward welfare policy, quality of government, social trust

