

정부역할에 대한 일반대중의 기대와 근원: 국가비교*

박종민**

김현정***

본 논문은 정부의 경제개입과 복지책임에 초점을 두고 일반대중의 정부역할에 대한 기대의 국가 간 차이를 기술하고, 그러한 차이가 어디서 오는지를 문화 변수인 종교와 제도 변수인 법의 전통을 중심으로 살펴본다. 분석 결과 시장보완의 경제개입이나 복지책임은 거의 보편적으로 수용되는 반면 형평개선의 경제개입이나 복지책임에 대한 공공의 기대는 국가 간 차이를 보였다. 단순상관분석 결과 시장보완이나 형평개선의 정부역할에 대한 공공의 기대는 개신교보다 가톨릭 국가에서, 보통법보다 프랑스 시민법 국가에서, 개인주의 문화가 약한 국가일수록, 계층주의 문화가 강한 국가일수록, 경제발전의 수준이 낮은 국가일수록, 경제적으로 불평등이 심한 국가일수록, 시민사회의 활력이 약한 국가일수록 높았다. 회귀분석 결과 종교와 법의 전통이 정부역할에 대한 공공의 기대에 주는 영향은 그것이 경제개입이나 혹은 복지개입이냐에 따라 달랐다. 또한 개신교가 강한 곳에서는 형평개선 경제개입에 대한 공공의 지지가 낮은 반면 가톨릭이 강한 곳에서는 형평지향 복지개입에 대한 공공의 기대가 높았다. 프랑스 시민법의 전통을 가진 나라는 보통법의 전통을 가진 나라보다 형평개선 정부역할에 대한 공공의 기대가 높았다. 연구결과는 역사적 유산인 종교와 법의 전통이 정부역할에 대한 공공의 기대의 근원을 구성하고 있음을 시사한다.

주제어: 정부역할, 정부와 시민, 종교, 법제도

* 이 논문은 2016년 한국행정학회 동계학술대회에서 발표된 논문의 수정본이다. 학술대회에서 토론해 준 호남대 왕재선 교수 및 유익한 논평을 준 익명의 심사자들에게 감사한다. 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2015 S1A3A2046562)이다.

** University of California(Berkeley)에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 민주주의와 관료제, 국가와 시민, 정부의 질 등이다(cmpark@korea.ac.kr).

*** 연세대학교 국제학대학원에서 석사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 박사과정 수료 후 스웨덴 University of Gothenburg에서 연수 중이다. 주요 관심분야는 관료제, 정부의 질, 복지국가 등이다(hyunjikim@korea.ac.kr).

I. 서론

정부에 대한 공공의 신뢰는 정부역할에 대한 공공의 기대에 부합하는 정부성과와 관련된다(Pharr & Putnam 2000; Nye, Zelikow & King 1997). 그리고 정부성과는 부분적으로 정부역량에 달려 있기 때문에 정부에 대한 공공의 신뢰를 제고하려면 효과성을 담보할 정부역량의 강화가 중요하다(Hertie School of Governance 2013; Lodge & Wegrich 2014). 이에 따라 선행 이론과 연구는 정부의 제도적 질과 정부의 효과성 간의 관계를 밝히는데 역점을 두기도 한다(Pomerantz 2011; Grindle & Hilderbrand 1995). 그러나 정부역할에 대한 공공의 기대도 정부신뢰에 영향을 주는 또 다른 주요한 요인인데 그 근원에 관한 이론과 연구는 상대적으로 빈곤한 편이다. 기본적으로 본 연구는 이 간격을 메우기 위한 시도이다.

21세기를 목전에 두고 정부역할의 재규정과 관련해 정부가 무엇을 할 수 있고 무엇을 할 수 없는지의 이슈가 제기되었다. 세계은행 보고서는 이 문제를 체계적으로 다루면서 정부역할과 정부역량 간의 일치를 강조하였다(World Bank 1997). 이러한 논리에서 세계은행이 권고한 전략은 두 부분으로 구성된다. 하나는 정부역량을 제고하는 것이고 다른 하나는 정부역량에 부합하는 정부역할을 재규정하는 것이다. 그 보고서는 정부역량의 증진과 관련해서 다양한 기제와 도구를 제시한 반면 정부역할의 설정과 관련해서는 정부활동과 기능의 역사적 진화와 다양성을 기술하는데 그쳤다. 본 연구는 후자, 즉 정부역할에 초점을 두고 역사적으로 진화되어온 다양한 정부활동과 기능에 대한 공공의 기대를 다루고자 한다.

세계은행 보고서가 강조하는 것처럼 정부의 효과성을 담보하기 위해 정부역량에 부합하는 정부역할의 설정이 중요하지만 그렇다고 정부역할에 대한 공공의 기대가 정부역량에 내생적인 것은 아니다. 오히려 정부역량과는 무관하게 정치적, 경제적 및 사회적 변화에 따라 정부활동과 기능에 대한 요구가 변해왔고 그에 대응해 정부역할이 진화되어 왔다는 점을 고려하면 정부역할에 대한 공공의 기대에 관한 연구는 그 자체로 중요하다고 할 수 있다. 특히, 정부역할에 대한 공공의 기대와 실제 혹은 인식된 정부성과 간의 간격이 벌어지면 정부에 대한 공공의 신뢰가 침식된다는 지적은 정부성과만이 아니라 정부역할에 대한 공공의 기대를 이해하는 것이 중요함을 강조한다(Putnam, Pharr & Dalton 2000). 이러한 배경에서 본 논문은 정부의 경제개입과 복지책임에 초점을 두고 정부활동과 기능에 대한 공공의 기대에 국가 간 차이가 있는지를 기술하고, 만일 차이가 있다면 그것이 무엇과 관련되는지 주로 종교와 법의 전통을 중심으로 그 근원을 살펴보고자 한다.

II. 선행연구와 분석틀

1. 정부역할: 차원

일반적으로 정부에 대한 기대는 정부가 하는 일에 대한 기대만이 아니라 정부가 일을 수행하는 방식에 대한 기대도 포함한다. 전자가 활동 혹은 내용과 관련된다면 후자는 과정 혹은 절차와 관련된다고 할 수 있다. 따라서 정부에 대한 공공의 기대는 역할에 대한 기대와 역할수행 방식에 대한 기대 양자를 모두 포함한다고 할 수 있다. 후자에 초점을 둔 연구는 흔히 민주적 및 법적 절차와 합리적 과정을 다루는데 본 논문은 전자에 초점을 둔다. 세계은행 보고서의 정의에 따르면 “정부활동의 범위는 정부가 떠맡은 다양한 기능과 목표”이고 정부역량은 “정책을 입안 및 시행하고 법을 투명하고 불편부당하게 집행하는 능력”이다. 이 논문에서 다루는 정부에 대한 공공의 기대는 정부활동과 기능에 대한 것이다.¹⁾

정부역할에 대한 아이디어는 역사적으로 진화되어 왔는데 정부활동과 기능의 다양성을 이해하고 이를 분류하는데 있어 세계은행 보고서는 유용한 범주를 제시한다 (World Bank 1997). 그 보고서에 따르면 정부활동과 기능은 정부개입의 논거와 정부개입의 수준 두 차원을 중심으로 분류될 수 있다. 여기서 정부개입의 논거는 시장실패의 극복과 형평성의 개선으로 대별되고 정부개입의 수준은 최소 개입, 중간 수준 개입 및 적극 개입으로 구분된다.

첫째, 시장이 제대로 작동하지 못하여 자원이 효율적으로 배분되지 못하는 상태를 시장실패라 하는데 이는 정부개입을 정당화시키는 주요한 논거를 구성한다. 시장실패의 원인은 다양하며 그에 따라 정부개입의 구체적 논거가 달라진다. 순수공공재는 정부가 아니면 공급될 수 없기 때문에 이의 공급은 시장실패에 대응하는 최소 개입의 대표적인 예이다. 국방, 치안, 재산권보호, 거시경제관리, 공중보건 등이 이에 속한다. 시장실패의 또 다른 원인으로 외부효과, 독점, 불완전(비대칭)정보가 있는데 이에 대응하는 정부활동은 중간 수준의 개입이다. 기본교육과 환경보호는 외부효과를, 수도·전기·가스 등 공익사업규제와 독과점금지정책은 독점규제를, 보험(건강·생명·연금), 금융규제, 소비자보호는 불완전정보를 각각 다루는 정부활동이다. 시장실패의 또 다른 근원

1) Huseby(1995)는 정부목표에 대한 태도를 범위(range)와 정도(degree) 두 차원으로 구분하는데 범위는 정부가 개입하는 분야들의 크기(extent)를, 정도는 각 분야에 정부가 개입하는 강도(intensity)를 각각 가리킨다. 본 연구는 주로 정부개입 및 책임에 대한 태도에 초점을 두고 있어 주로 범위 차원을 다룬다고 할 수 있다.

은 시장부재와 관련되는데 민간부문의 활동을 조정해 이에 대응하는 것이 적극 개입의 대표적 예이다. 산업 및 재정정책을 통해 시장을 조성하거나 클러스터 개발을 주도하는 것이 이에 속한다. 둘째, 형평성의 개선은 정부개입을 정당화시키는 또 다른 주요한 논거를 구성한다. 빈민을 보호하는 것은 형평성을 개선하려는 최소 개입으로 빈곤퇴치 사업과 재난구호활동이 이에 속한다. 사회보험의 제공은 형평성을 개선하려는 중간 수준의 개입으로 재분배적 연금, 가족수당, 실업보험 등이 이에 속한다. 재분배는 형평성을 개선하려는 적극 개입으로 자산재분배, 토지개혁 등이 이에 속한다.

개입의 논거를 구분하지 않고 개입의 수준만 구분하여 분류한다면 최소 개입은 국방, 치안, 재산권보호, 거시경제관리, 공중보건, 빈민보호 등을 포함하며, 중간 수준의 개입은 기본교육, 환경보호, 독점규제, 보험, 금융규제, 사회보험 등을 포함하고, 적극 개입은 산업정책, 자산재분배, 토지개혁 등을 포함한다(Fukuyama 2004).

정부활동과 기능에 대한 공공의 기대는 역사적으로 변해왔다(May 1997).²⁾ 순수 공공재의 공급이나 빈민보호와 같은 최소한의 정부기능은 이제 보편적으로 수용되어 있어 이에 대한 공공의 기대에 국가 간 차이는 거의 없다고 할 수 있다. 차이가 있다면 중간 수준 이상의 정부활동과 기능에서 나타날 수 있는데 본 논문은 주로 여기에 초점을 둔다. 그리고 정부기능의 다차원적 성격을 고려해 정부활동의 영역을 경제와 사회복지로 나누고 정부의 경제개입과 복지책임에 대한 공공의 기대에 초점을 둔다. 전자는 주로 시장실패에 대응하는 정부기능과, 후자는 주로 형평성의 개선을 위한 정부기능과 각각 관련되는데 이 둘은 국가의 성격을 기술하고 분류하는데 주요한 차원을 구성한다고 할 수 있다.

2. 정부역할: 기대의 근원

정부역할에 대한 공공의 기대를 형성하는 요인에 관한 연구는 주로 서구 선진국에서 진행되어 왔고 대체로 사회복지와 관련된 정부활동을 중심으로 한 것이다(Borre & Scarbrough 1995). 반면 이들 서구 선진국이 시장경제를 지향하고 있기 때문에 경제에서 정부역할에 대한 공공의 기대를 형성하는 요인에 관한 연구는 별로 없는 편이다(Borre & Viegas 1995).

개인 수준에서 이루어진 대부분의 선행 연구는 정부의 사회복지프로그램에 대한 기대가 자기이익(self-interest)과 이념에 의해 형성되고 있음을 보여준다(Hasenfeld &

2) 한국의 정부부문의 성장과 특징에 관한 연구로 안병영 외(2007) 참조.

Rafferty 1989; Groskind 1994; Kumlin 2007). 자기이익 가설에 따르면 복지프로그램의 수혜자들이거나 수혜자가 될 위치에 처해 있는 사람들은 그렇지 않은 사람들보다 복지혜택에 대해 보다 호의적인 태도를 가질 가능성이 높다는 것이다(Blekesaune & Quadagno 2003). 복지서비스의 유형에 따라 태도가 달라지는 것처럼 보이는데 이것도 자세히 보면 각 서비스 유형에 따라 자기이익이 달라지기 때문이라는 것이다. 한편, 이념 가설에 따르면 복지국가에 대한 태도는 보다 일반적인 가치체계에 뿌리를 두고 있다(Feldman & Zaller 1992). 즉, 근본적인 가치와 신념이 복지프로그램의 생성과 반대에 이념적 논거를 제공한다는 것이다(Blekesaune & Quadagno 2003). 이들 연구는 국가 수준에서 정부의 복지책임에 대한 공공의 기대가 복지프로그램 수혜자의 비율이나 지배적인 가치체계에 의해 달라질 수 있음을 시사한다.

국가 수준에서 이루어진 연구는 복지국가에 대한 공공의 태도를 설명하는 변수로 복지국가의 제도적 구조를 꼽는다(Svallfors 1997; Arts & Gelissen 2001). 사회프로그램의 국가 간 차이는 계급연합의 역사의 산물인데, 이들 계급연합은 복지국가의 다양한 레짐 유형을 만들고(Esping-Anderson 1990) 이들 레짐 유형의 제도적 구조가 사회프로그램에 대한 공공의 태도를 형성한다는 것이다. 이런 주장과 관련해 지적되는 이론적 쟁점은 인과관계의 해석으로 프로그램의 구조가 공공의 태도를 결정하기보다 오히려 공공의 태도가 사회프로그램의 구조를 결정한다고 보는 것이 더 적절하다는 것이다(Blekesaune & Quadagno 2003). 뿐만 아니라 경험적으로도 제도적 구조 가설에 대한 증거가 엇갈린다는 것이 지적된다(Svallfors 1997; Gelissen 2000). 한편 Blekesaune & Quadagno(2003)는 전술한 자기이익 가설과 이념 가설을 국가 수준으로 확대하여 실업자가 많은 나라일수록 실업자를 위한 사회프로그램에 대해 공공의 반응이 호의적이고 평등주의 이념이 강한 나라일수록 복지정책에 대한 공공의 태도가 긍정적이라는 가설을 제시한 후 이를 경험적으로 확인하였다. 실업률이 높을수록 자신도 실업자가 될 위험을 더욱 인식하게 되어 복지프로그램에 대한 태도에 영향을 준다는 것이다. 같은 이유에서 노인들이 고령연금을 더 지지할 것으로 기대할 수 있고 따라서 노인인구의 비율이 높을수록 고령연금과 같은 복지서비스에 대한 공공의 태도가 호의적일 수 있다.

La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer & Vishny(1999)는 정부역할에 대한 공공의 기대를 형성하는 국가 수준의 요인을 찾는데 유용한 단서를 준다. 그들은 정부개입, 공공부문의 능률성, 공공재 공급, 정부규모 등 정부성취에 영향을 주는 경제적, 정치적 및 문화적 요인을 탐색하였다. 그들은 빈곤하거나, 지리적으로 적도에 인접해 있거나, 민족과 언어가 이질적이거나, 프랑스 법 혹은 사회주의 법을 사용하거나, 가톨릭

릭 혹은 이슬람 인구비율이 높은 나라들이 정부성도가 더 낮다는 것을 발견하였다. 그들은 정부성도의 차이를 설명하는데 있어 외생적이고 역사적인 요인이 중요함을 강조하면서 제도의 정치적 및 문화적 이론을 발전시키려고 하였다. 그들의 연구 동기는 정부성도의 영향 요인을 탐색하는 것이라 정부역할에 초점을 둔 본 연구의 동기와 다르다. 그러나 그들이 다룬 정부성과 차원이 정부개입, 공공재 공급, 정부규모 등 정부의 활동범위와 관련된 요소들을 포함하고 있어 정부역할에 대한 공공의 기대와 연관된 요인을 탐색하는데 유용한 정보를 준다.

본 연구는 그들의 연구에서 강조된 요인들 가운데서 제도와 관련된 법의 전통 및 문화와 관련된 종교적 전통에 주목한다. 첫째, La Porta 외는 법제도가 재산소유자에 대한 국가권력의 상대적 힘을 반영한다고 보았다. 보통법(common law)은 의회와 귀족계급의 국왕에 대한 견제의 산물로 국왕의 권력을 제약하는 것을 의도한다. 이런 법의 전통에서는 정부를 제약하고 개인의 사적 자유와 재산권을 보호하는 것을 강조한다. 이런 점에서 보통법은 국가를 확장하고 강화시키기보다 이를 축소하고 제약하는 의도를 반영한다고 볼 수 있다. 반면 시민법(civil law)은 국가권력을 강화하고 확대하는 도구로 발전하였다. 이런 법의 전통에서는 국가로부터 개인을 보호하는 공정한 절차보다는 국가 시각에서의 분쟁의 공정한 해결을 강조한다. 때문에 시민법 체계의 공법은 공직자들에 대한 제약을 다루는데 있어 취약하다. 이런 점에서 시민법은 사회주의 법의 전통과 같은 강도는 아니지만 국가권력을 발전시키기 위해 제도를 구축하려는 의도를 보여준다. 사회주의 법은 국가권력을 유지하고 자원을 추출하기 위한 의도를 가장 명시적으로 드러내고 있어 경제와 사회에 대한 최고 수준의 국가통제를 반영하고 있다고 할 수 있다. 이렇게 보면 사회주의 법 전통을 가진 나라는 정부개입에 대해 가장 적극적이고, 보통법 전통을 가진 나라에서는 정부개입에 대해 가장 소극적이며, 시민법 전통을 가진 나라는 그 중간일 것이라고 기대할 수 있다. 국가권력에 대한 공공의 기대가 법제도의 형성에 영향을 줄 수 있지만 오래 전에 근대화 과정 혹은 식민지 과정에서 발전되거나 모방되거나 이식된 법제도가 국가권력에 대한 공공의 기대를 형성할 가능성이 높다는 점에서 여기서는 법의 전통을 영향변수로 간주한다.

둘째, La Porta 외는 종교적 전통을 정부성도를 설명할 수 있는 문화적 요인으로 고려하였다. 그들은 Weber(1958), Landes(1998) 등을 따라서 종교를 정부성도에 영향을 주는 문화 차원의 대용 지표로 삼았다. Weber처럼 혁신적 기업가에 초점을 두었던, Landes처럼 국가 간 사람, 재화 및 아이디어의 교류에 초점을 두었던, 정부역할에 대한 종교의 영향에 주목하였다. La Porta 외는 소위 ‘계층적 종교’인 가톨릭 혹은 이슬람 종교 인구가 많은 나라들은 프로테스탄트(개신교) 종교 인구가 많은 나라

들과 비교해 정부성과가 낮다는 것을 발견하였다. 그 논거로 그들은 가톨릭이나 이슬람 자체가 개신교보다 다양한 이유에서 더 정부개입을 옹호하며 이들 종교가 국가권력을 지지하면서 성장했다는 것을 들었다.³⁾ 그들의 주장에 따르면 개신교가 강한 곳에서는 특히 시장을 대신하는 정부역할에 대한 기대가 낮은 반면 가톨릭이 강한 곳에서는 특히 형평성 지향의 정부역할에 대한 기대가 높을 것이라고 기대할 수 있다.

종교적 전통과 더불어 문화적 요인을 구성하는 문화편향을 고려한다.⁴⁾ Douglas (1982)의 문화이론은 문화편향을 제도선호의 근원으로 간주한다(Thompson, Grendstad & Selle, 1999; Wildavsky 1987).⁵⁾ 문화이론에 따르면 문화편향에 따라 공적 영역과 사적 영역의 구분이 달라진다. 개인주의 문화편향에서는 합법적 정부규제의 범위를 넘는 私的이라고 간주되는 행태의 범위를 극대화하려고 한다. 따라서 정부간섭을 최소화하고 개인선택을 극대화하는 최소국가관에 대한 지지가 높다. 여기서는 사회적 차이를 축소하여 서로 동일해지기 보다는 다르게 될 기회를 강조하고, 개인의 재능을 최대한 발휘할 수 있도록 가능하면 외부규제와 간섭을 최소화하려 한다. 자기규제를 강조하기 때문에 이들은 조정기제로서 시장제도를 선호한다. 반면 계층주의 문화편향에서는 공사 영역을 명료하게 구분하려고 한다. 여기서는 개인주의 문화편향에서보다 국가기능의 확대에 대한 지지가 높다. 계층주의 문화편향은 개인을 계층적 질서 속에서 각자 최선을 다해 자신에 주어진 역할을 수행하는 존재로 본다. 따라서 개인의 선택과 자유 보다는 전체의 조화를 위해 자신에게 할당된 지위와 역할을 수행하는 것이 강조되며, 개인의 선택을 중시하는 시장보다는 계층적 조직을 통한 공공선의 구현을 옹호한다. 각 문화편향과 친화력을 갖는 제도배열을 고려한다면 개인주의 문화편향이 지배적인 곳에서는 정부개입에 대한 지지가 낮을 것이며, 계층주의 문화편향이 지배적인 곳에서는 시장 보완적 정부개입에 대한 지지는 높지만 형평성 지향의 정부개입에 대한 지지는 낮을 것으로 기대할 수 있다(박종민·왕재선 2004).⁶⁾

3) 로마 가톨릭은 부자보다 빈자에 대한 선호를 보이는 반면 프로테스탄트는 부자와 성공한 사람에 대한 선호를 보인다. 따라서 가톨릭이 지배적인 사회에서 부자는 자신을 죄인으로 보는 반면 빈자는 빈곤 속의 자신을 정당하다고 느낀다. 반면 프로테스탄트가 지배적인 사회에서는 성공을 하나님의 축복으로 보기 때문에 부자든 빈자든 성공을 위해 노력한다(Grondona 2000).

4) 조남경(2013)은 사회복지정책에 대한 문화적 접근으로 문화적 토대, 복지태도 및 문화적 맥락을 구분하는데 본 연구의 종교적 전통은 문화적 토대, 문화편향은 문화적 맥락과 관련된다 고 할 수 있다.

5) Coughlin(1980)은 사회복지정책에 대한 태도의 근원의 하나로 문화 즉, 집단주의와 개인주의의 이념에 주목했다.

6) 주재현 외(2016)는 복지국가라도 지배적인 문화유형에 따라 그 형태가 다름을 보여준다.

끝으로 본 연구의 주된 초점은 아니지만 전술한 역사적 유산으로서의 문화적 및 제도적 요인과 구분되는 경제적 및 사회적 요인을 고려하였다. 첫째, 경제발전에 따라 사회구조 및 가치관의 변화가 수반되기 때문에 정부역할에 대한 공공의 기대가 달라질 수 있다. 즉, 부유한 나라일수록 특히 시장과 경쟁하는 정부의 경제개입에 대해 덜 호의적일 가능성이 높다(Borre & Viegas 1995).⁷⁾ 경제상황의 요인도 작용할 수 있는데 경제 호황이 보다 자유주의 태도를 수반한다면 경제 불황은 보다 개입주의 태도를 가져올 수 있다. 특히 빈곤층의 확대, 실업자의 증가, 경제적 불평등의 심화 등은 정부개입에 대한 요구를 증대시키기 때문에 이런 경제상황의 변화는 정부역할에 대한 공공의 기대에 영향을 줄 수 있다. 둘째, 사회자본론에 따르면 결사체적 삶이 활발하고 시민사회가 활력이 있는 곳에서는 집합행동 문제 해결을 위해 정부에 의존하는 것이 낮고 공공선을 위한 자발적 협력정신이 강해 정부개입에 대해 대체로 부정적일 것으로 기대할 수 있다(Putnam 1993).⁸⁾

본 논문은 정부역할에 대한 공공의 기대의 국가 간 차이와 관련될 수 있는 다양한 요인을 고려하면서 특히 역사적으로 형성된 요인 즉, 법의 전통과 같은 제도적 요인과 종교적 전통과 같은 문화적 요인에 초점을 둔다. 이들 제도적 및 문화적 요인은 근원적으로 국가-사회 혹은 국가-시민 간의 관계에 대한 상이한 관념에 뿌리를 두고 있기 때문이다. 선행 이론과 연구를 참조해 본 연구에서 검증하려는 가설은 다음과 같이 정리할 수 있다. ① 개신교가 강한 나라일수록 정부개입과 책임에 대한 공공의 기대가 낮고, 가톨릭이 강한 나라일수록 정부개입과 책임에 대한 공공의 기대가 높다. ② 보통법의 전통이 강한 나라에서는 정부개입과 책임에 대한 공공의 기대가 낮고, 시민법의 전통이 강한 나라에서는 정부개입과 책임에 대한 공공의 기대가 높다. ③ 개인주의 문화가 강한 나라일수록 정부개입과 책임에 대한 공공의 기대가 낮고, 계층주의 문화가 강한 나라일수록 정부개입과 책임에 대한 공공의 기대가 높다. ④ 경제발전의 수준이 높은 나라일수록 정부개입과 책임에 대한 공공의 기대가 낮다. ⑤ 경제적 불평등의 수준이 높은 나라일수록 정부개입과 책임에 대한 공공의 기대가 높다. ⑥ 시민사회의 활력이 강한 나라일수록 정부개입과 책임에 대한 공공의 기대가 낮다.

7) Borre & Viegas(1995)는 생활수준이 높은 나라에서 개입주의에 대한 지지가 약함을 발견하였다.

8) 시민사회가 발전한 곳에서는 교회나 다양한 자발적 단체를 통해 교육, 보건 등 주요한 공공재가 공급되기에 정부역할의 확대, 특히 복지적극주의에 대한 공공의 지지가 낮을 것이다.

III. 데이터와 측정

1. 종속변수

본 연구의 종속변수인 정부역할과 활동범위에 대한 공공의 기대는 2006년 국제조사사회프로그램(International Social Survey Program, 이후 ISSP) 설문조사 데이터를 사용하여 측정하였다. 이 데이터는 경제협력개발기구(OECD)의 24개국 및 그에 속하지 않은 9개국 등 총 33개국에서 수집된 것이다. 독일의 경우 서독과 동독 각각에서, 이스라엘의 경우 유대인 지역과 아랍인 지역 각각에서 개별적으로 데이터가 수집되었다. 정부역할과 활동범위에 대한 공공의 기대는 경제영역과 사회복지영역을 구분하여 측정하였다. 첫째, 정부의 경제개입에 대한 기대를 측정하기 위해 다음의 4개 항목을 선택하였다: “정부가 국가경제를 위해 할 수 있는 다음의 각 사항에 대해 귀하는 얼마나 지지 혹은 반대합니까? ① 새로운 일자리 창출사업에 대한 재정지원. ② 산업체의 신제품과 신기술 개발 지원. ③ 일자리 보호를 위한 사양 산업 지원. ④ 더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축.” 응답 범주는 ‘매우 지지’ ‘다소 지지’ ‘지지도 반대도 아님’ ‘다소 반대’ ‘매우 반대’이다. 선택된 항목 모두 국가경제와 관련된 정부역할과 활동이지만 성격은 다르다. ‘새로운 일자리 창출사업에 대한 재정지원’과 ‘산업체의 신제품과 신기술 개발 지원’이 시장실패에 대응하는 개입이라면 ‘일자리 보호를 위한 사양 산업 지원’과 ‘더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축’은 형평성 지향의 개입이라고 할 수 있다. 모두 경제개입이라 할 수 있지만 전자가 시장 보완적이라면 후자는 시장 경쟁적이라고 할 수 있다.⁹⁾

둘째, 정부의 복지책임에 대한 기대를 측정하기 위해 다음의 4개 항목을 선택하였다: “귀하는 다음의 각 사항에 대해 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각합니까? ① 환자에게 보건의료 제공. ② 노인에게 적절한 생활수준 제공. ③ 원하는 모든 사람에게 일자리 제공. ④ 실업자에게 적절한 생활수준 제공.” 응답 범주는 ‘당연히 정부의 책임이다’ ‘아마도 정부의 책임이다’ ‘아마도 정부의 책임이 아니다’ ‘당연히 정부의 책임이 아니다’이다. 선택된 항목 모두 형평성의 개선을 위한 정부행동으로 볼 수 있지만, 고용보장이나 실업자생활보장과 달리 환자의료보장과 노인생활보장은 형평성의

9) Borre & Viegas(1995)는 정부의 경제개입을 정당화하는 논거로 첫째 경제발전에 필요한 투자를 위해 사적 자본으로는 충분하지 않다는 것, 둘째 노동계층의 이익을 보호해 사회적 불평등을 개선해야 한다는 것을 강조하였다. 여기서는 이를 고려해 전자를 시장 보완적 경제개입, 후자를 형평 지향적 경제개입으로 구분하였다.

개선보다 시장실패에 대응하는 정부기능과 활동으로 구분할 수 있다.¹⁰⁾

2. 영향변수

본 연구에서 고려하는 영향변수는 법의 전통, 종교, 문화유형, 경제발전 수준, 불평 등 수준 및 시민사회(활력) 수준이다. 법의 전통, 종교, 경제발전 수준은 모두 La Porta 외가 구성한 데이터를 사용하였다. 첫째, 법의 전통 변수의 측정과 관련해 La Porta 외는 상법의 법적 기원을 고려해 5개로 구분하였다.¹¹⁾ ① 영국 보통법. ② 프랑스 시민법. ③ 독일 시민법. ④ 스칸디나비아 시민법. ⑤ 사회주의 혹은 공산주의 법. 이들 법제도는 정복, 식민지화, 모방 혹은 자발적 채택 등 다양한 방식에 의해 전 지구적으로 확산되었다. 둘째, 종교 변수의 측정과 관련해 La Porta 외는 1980년대 세계에서 가장 광범하게 퍼진 3대 종교에 속한 각 나라의 인구비율을 사용하였다. 이들 3대 종교는 로마가톨릭, 프로테스탄트(개신교), 이슬람이며 이들 종교에 속하지 않은 인구비율은 기타로 하였다.¹²⁾ 셋째, 계층주의와 개인주의 문화편향은 Hofstede (2001)가 개발한 국가문화의 6개 차원 가운데 2개의 지표를 활용하여 측정하였다.¹³⁾ 계층주의 문화는 권력거리(power distance) 지표로 측정하였고 개인주의 문화는 개인주의-집단주의 지표로 측정하였다.¹⁴⁾ 넷째, 경제발전 지표로 La Porta 외가 사용

10) Roller(1995)와 Pettersen(1995)은 복지국가에 대한 태도를 평등(equality) 차원과 보장(security) 차원으로 구분하고 있다. 그들은 고용보장을 평등 차원에서 그리고 의료보장, 고용연급, 실업급여를 보장 차원에서 다루고 있다. 그런데 실업은 노화의 보편성이나 발병의 위험과 달리 체계성이 있고, 실업급여는 보수의 대안으로 볼 수 있기 때문에 여기서는 실업 자생활보장을 고용보장과 유사하게 형평 지향적이라고 본다.

11) 프랑스, 독일, 스칸디나비아 모두 시민법의 전통을 갖지만 La Porta 외는 상법을 고려해 시민법의 전통을 다시 세분하였다. 법의 기원 분포를 보면 영국 보통법 8개국, 프랑스 시민법 9개국, 독일 시민법 5개국, 스칸디나비아 시민법 4개국, 사회주의 법 7개국이다. La Porta et al. (1999)의 Appendix B 참조.

12) 각 종교에 속한 인구비율 분포를 보면 로마가톨릭은 최소치 0.1%, 최대치 96.8%, 평균 41.7%, 프로테스탄트는 최소치 0.0%, 최대치 97.8%, 평균 22.7%, 이슬람은 최소치 0.0%, 최대치 11.3%, 평균 1.1%, 기타 종교는 최소치 1.8%, 최대치 96.7%, 평균 33.5%였다. La Porta et al. (1999)의 Appendix B 참조.

13) <https://geert-hofstede.com/national-culture.html> 참조

14) 권력거리 지표는 권력의 불평등한 배분을 수용하고 이를 당연히 기대하는 정도를 나타내는데 권력거리 지표 점수가 높은 나라에서는 '계층적' 제도인 정부에 대한 의존이 높을 것으로 기대된다. 한편 개인주의-집단주의 지표는 사람들이 스스로 자신이나 가족을 돌보는 사회적 틀을 선호하는지 혹은 집단의 다른 구성원들이 자신들을 돌보아 주는 사회적 틀을 선호하는지를 나타내는데 개인주의의 점수가 높은 나라에서는 정부개입에 대한 기대가 낮을 것

한 1970-1985 기간의 (경상미화로 표시된) 일인당 국민총생산의 로그 값을 사용하였다. 다섯째, 경제적 불평등 지표로 Solt(2009)의 SWIID 2000년 지니계수를 사용하였다. 끝으로 시민사회의 활력을 측정하기 위해 사회개발지표(ISD)의 자발적 단체 멤버십을 나타내는 클럽 및 단체지표(clubs and associations)를 사용하였다.¹⁵⁾

IV. 분석결과

1. 공공의 기대

우선 정부역할에 대한 공공의 기대의 국가 간 차이를 기술한다. 먼저 경제개입에 대한 공공의 기대를 살펴보면 <표 1>의 칸 1-4는 경제영역 4개 항목 각각에서 정부개입을 지지하는 응답자의 퍼센트를 보여준다. 첫째, 고용창출 사업에 대한 재정지원과 관련해 지지가 가장 높은 나라는 스페인과 베네수엘라로 응답자의 97퍼센트가 찬성하였고, 지지가 가장 낮은 나라는 일본으로 응답자의 61퍼센트가 찬성하였다. 지지가 가장 낮은 나라에서도 응답자의 과반 이상이 재정지원을 찬성하고 있어 고용창출을 위한 재정투입이 광범하게 지지되고 있는 것으로 보인다. 지지가 높은 순서로 상위 5개국은 스페인, 베네수엘라, 크로아티아, 우루과이, 헝가리였고, 지지가 낮은 순서로 하위 5개국은 일본, 독일(서), 스웨덴, 핀란드, 캐나다였다.

둘째, 기업의 제품·기술개발에 대한 정부지원과 관련해 지지가 가장 높은 나라는 아일랜드로 응답자의 96퍼센트가 찬성하였고, 지지가 가장 낮은 나라는 핀란드로 응답자의 65퍼센트가 찬성하였다. 지지가 가장 낮은 나라에서도 응답자 3명 가운데 2명이 정부지원을 찬성하고 있어 산업정책에 대한 지지 역시 광범하게 형성되어 있는 것으로 보인다. 지지가 높은 순서로 상위 5개국은 아일랜드, 베네수엘라, 대만, 호주, 우루과이였고, 지지가 낮은 순서로 하위 5개국은 핀란드, 체코공화국, 스위스, 스웨덴, 필리핀이었다.

셋째, 고용보호를 위한 사양 산업에 대한 정부지원과 관련해 지지가 가장 높은 나라는 이스라엘(아랍)과 베네수엘라로 응답자의 94퍼센트가 찬성하였고, 가장 낮은 나라는 체코공화국으로 응답자의 38퍼센트만이 찬성하였다. 지지가 높은 순서로 상위

로 기대된다.

15) <http://www.indsocdev.org/clubs-and-associations.html> 참조

5개국은 이스라엘(아랍), 베네수엘라, 포르투갈, 도미니카공화국, 우루과이였고, 지지가 낮은 순서로 하위 5개국은 체코공화국, 캐나다, 뉴질랜드, 네덜란드, 덴마크였다. 찬성하는 응답자가 과반을 넘지 못한 나라는 하위 5개국과 러시아 등 6개국이었다.

끝으로 고용확대를 위한 근로시간단축(일자리나누기)과 관련해 지지가 가장 높은 나라는 이스라엘(아랍)로 응답자의 69퍼센트가 찬성하였고, 가장 낮은 나라는 호주로 겨우 응답자의 23퍼센트만이 찬성하였다. 지지가 높은 순서로 상위 5개국은 이스라엘(아랍), 도미니카공화국, 베네수엘라, 칠레, 스페인이었고, 지지가 낮은 순서로 하위 5개국은 호주, 뉴질랜드, 프랑스, 노르웨이, 러시아이었다. 찬성하는 응답자가 과반을 넘지 못한 나라는 상위 5개국과 크로아티아, 한국, 슬로베니아, 독일(동), 우루과이 등을 제외한 24개국이었다.

마지막 줄의 평균과 표준편차는 경제개입에 있어 국가 간 공공의 기대가 수렴하고 있는지 혹은 갈라지고 있는지를 보여준다. 기업의 제품·기술개발에 대한 정부지원은 평균이 84.3퍼센트, 표준편차가 8.7퍼센트, 고용창출을 위한 재정지원은 평균이 84.1퍼센트, 표준편차가 10.3퍼센트로, 시장보완 경제개입에 대한 공공의 기대는 비교적 보편적이다. 반면 고용보존을 위한 사양 산업에 대한 정부지원은 평균이 65.4퍼센트, 표준편차가 15.6퍼센트, 고용확대를 위한 근로시간단축은 평균이 43.9퍼센트, 표준편차가 12.7퍼센트로, 형평지향 경제개입에 대한 공공의 기대는 보편적이지 않아 보인다. 고용창출을 위한 사업에 정부가 재정을 투입하는 것이나 기업의 제품기술 개발에 정부가 지원을 하는 것은 거의 누구나가 지지하는 정부활동으로 나타났다. 반면 고용보존을 위해 사양 기업에 정부가 지원하는 것은 어느 정도 공감대가 있지만 국가 간 차이가 크다. 그리고 고용확대를 위한 일자리나누기는 공감대가 부족하고 국가 간 차이도 적지 않다.

다음 정부의 복지책임에 대한 공공의 기대의 국가 간 차이를 보면 <표 1>의 칸 5-8은 복지영역 4개 항목 각각에서 정부책임이라고 한 응답자의 퍼센트를 보여준다. 첫째, 환자의료보장의 경우 정부책임이라고 한 응답자가 가장 많은 나라는 베네수엘라로 거의 100퍼센트였고, 가장 적은 나라는 일본으로 87퍼센트였다. 지지가 높은 순서로 상위 5개국은 베네수엘라, 헝가리, 아일랜드, 노르웨이, 덴마크와 네덜란드였고, 지지가 낮은 순서로 하위 5개국은 일본, 스위스, 미국, 한국, 프랑스였다. 지지가 가장 낮은 나라에서도 87퍼센트가 정부책임이라고 답하고 있어 의료보장을 위한 정부역할이 보편적으로 수용되어 있는 것으로 보인다.

〈표 1〉 정부활동에 대한 공공의 기대

	경제개입				복지책임			
	고용창출 사업지원	제품기술 개발지원	사양산업 지원	근로시간 단축	환자의료 보장	노인생활 보장	고용보장	실업자생 활보장
호주	86.1	93.1	51.3	23.1	98.4	94.9	43.1	57.3
캐나다	72.2	81.9	42.0	44.9	96.2	94.6	35.0	63.1
칠레	89.9	74.8	84.1	63.3	97.9	98.5	72.3	91.3
대만	89.0	94.6	53.4	42.8	95.4	93.6	88.2	72.2
크로아티아	95.7	91.4	72.5	59.2	98.2	97.3	93.9	86.8
체코공화국	77.8	66.2	38.3	30.5	95.9	94.7	78.9	48.4
덴마크	72.7	77.2	48.1	36.8	99.1	97.5	58.8	80.8
도미니카(공)	92.8	86.4	86.0	67.2	97.6	95.9	79.0	74.3
핀란드	69.9	65.3	55.4	40.2	98.9	96.9	58.3	85.7
프랑스	78.1	82.7	66.4	27.7	92.4	93.5	61.8	70.2
독일(서)	65.4	81.9	56.8	37.8	95.6	93.5	62.5	66.7
독일(동)	72.6	78.3	63.4	53.2	97.3	96.2	80.0	79.7
헝가리	95.2	86.1	72.2	39.0	99.5	99.0	90.6	69.2
아일랜드	93.2	95.7	76.1	31.8	99.5	99.7	64.9	81.8
이스라엘(유태)	85.3	81.5	78.3	44.6	95.5	95.0	76.0	65.3
이스라엘(아랍)	95.1	92.8	94.0	68.8	96.0	96.7	93.8	60.3
일본	61.0	80.6	57.0	39.1	86.8	88.5	51.8	56.5
한국	92.8	90.9	70.4	59.0	90.6	90.0	70.1	70.2
라트비아	94.6	91.2	54.7	38.8	95.8	97.7	83.1	64.9
네덜란드	76.3	77.6	43.3	30.3	99.1	96.6	56.3	69.4
뉴질랜드	74.7	92.6	42.4	25.9	98.0	95.3	37.4	49.2
노르웨이	85.9	89.8	55.7	28.9	99.2	98.6	78.7	88.5
필리핀	79.6	70.9	68.0	44.5	94.8	90.7	92.3	79.3
폴란드	94.6	91.2	72.0	49.0	98.8	98.8	88.6	81.6
포르투갈	92.5	87.3	89.7	48.4	98.6	98.7	85.3	91.7
러시아	86.1	88.1	48.6	30.0	98.4	98.8	92.6	68.2
슬로베니아	88.4	90.5	69.7	54.1	98.0	96.4	88.4	82.8
남아공화국	91.2	82.9	80.8	47.0	95.5	93.9	89.8	83.1
스페인	96.5	87.8	81.6	59.6	97.7	99.5	82.1	92.8
스웨덴	68.0	69.6	51.0	52.0	93.6	97.0	58.9	83.4
스위스	76.5	68.8	56.8	34.6	88.2	89.7	50.3	67.0
영국	75.1	85.4	61.7	32.8	99.0	97.4	56.1	57.3
미국	85.3	86.2	68.0	35.9	89.8	90.0	39.6	52.0
우루과이	95.6	93.0	84.2	52.2	97.3	98.0	72.3	87.6
베네수엘라	96.5	95.5	94.0	65.3	99.6	99.7	97.7	90.0
평균	84.1	84.3	65.4	43.9	96.3	95.8	71.7	73.4
표준편차	10.3	8.7	15.6	12.7	3.3	3.1	18.1	12.9

수치는 각 차원에서 정부개입 혹은 책임을 지지한 응답자의 퍼센트

둘째, 노인생활보장의 경우 정부책임이라고 답한 응답자가 가장 많은 나라는 아일랜드와 베네수엘라로 거의 100퍼센트였고, 가장 적은 나라는 일본으로 89퍼센트였다. 지지가 높은 순서로 상위 5개국은 아일랜드, 베네수엘라, 스페인, 헝가리, 폴란드였고, 지지가 낮은 순서로 하위 5개국은 일본, 스위스, 미국, 한국, 필리핀이었다. 환자의료보장의 경우와 마찬가지로 여기서도 지지가 가장 낮은 나라에서도 89퍼센트가 정부책임이라고 답하고 있어 노인생활보장을 위한 정부역할 역시 보편적으로 수용되어 있는 것으로 보인다.

셋째, 일자리보장의 경우 정부책임이라고 답한 응답자가 가장 많은 나라는 베네수엘라로 98퍼센트였고, 가장 적은 나라는 캐나다로 겨우 35퍼센트였다. 지지가 높은 순서로 상위 5개국은 베네수엘라, 크로아티아, 이스라엘(아랍), 러시아, 필리핀이었고, 지지가 낮은 순서로 하위 5개국은 캐나다, 뉴질랜드, 미국, 호주, 스위스였다. 정부책임이라고 답한 응답자가 과반을 넘지 못한 나라는 하위 5개국에서 스위스를 제외한 4개국뿐이었다.

끝으로 실업자생활보장이 정부책임이라고 답한 응답자가 가장 많은 나라는 스페인으로 93퍼센트였고 가장 적은 나라는 체코공화국으로 48퍼센트였다. 지지가 높은 순서로 상위 5개국은 스페인, 포르투갈, 칠레, 베네수엘라, 노르웨이였고, 지지가 낮은 순서로 하위 5개국은 체코공화국, 뉴질랜드, 미국, 일본, 영국이었다. 정부책임이라고 답한 응답자가 과반에 미치지 못한 나라는 이들 하위 5개국의 체코공화국과 뉴질랜드 2개국뿐이었다.

평균과 표준편차가 보여주듯이 환자의료보장과 노인생활보장이 정부책임이라고 답한 각국 응답자 퍼센트의 평균이 각각 96.3퍼센트, 95.8퍼센트였고, 표준편차는 각각 3.3퍼센트, 3.1퍼센트로 나타나 의료보험이나 고령연금에 대한 공공의 기대는 보편적이라고 할 수 있다. 반면 고용보장과 실업자생활보장이 정부책임이라고 답한 각국 응답자 퍼센트의 평균이 각각 71.7퍼센트, 73.4퍼센트였고, 표준편차는 각각 18.1퍼센트, 12.9퍼센트로 나타나 실업에 대응하는 정부역할에 대해 광범한 공감대가 형성되어 있지만 국가 간 차이는 큰 것으로 보인다.

〈표 2〉 국가적극주의에 대한 공공의 기대

	경제적극주의		복지적극주의	
	시장보완	형평지향	시장보완	형평지향
호주	89.6	37.2	96.7	50.2
캐나다	77.1	43.4	95.4	49.0
칠레	82.4	73.7	98.2	81.8
대만	91.8	48.1	94.5	80.2
크로아티아	93.5	65.9	97.8	90.4
체코공화국	72.0	34.4	95.3	63.7
덴마크	74.9	42.5	98.3	69.8
도미니카(공)	89.6	76.6	96.7	76.7
핀란드	67.6	47.8	97.9	72.0
프랑스	80.4	47.1	92.9	66.0
독일(서)	73.7	47.3	94.5	64.6
독일(동)	75.4	58.3	96.7	79.8
헝가리	90.7	55.6	99.3	79.9
아일랜드	94.5	54.0	99.6	73.3
이스라엘(유대)	83.4	61.5	95.3	70.7
이스라엘(아랍)	94.0	81.4	96.4	77.1
일본	70.8	48.0	87.7	54.1
한국	91.8	64.7	90.3	70.2
라트비아	92.9	46.7	96.8	74.0
네덜란드	76.9	36.8	97.8	62.8
뉴질랜드	83.7	34.1	96.7	43.3
노르웨이	87.9	42.3	98.9	83.6
필리핀	75.3	56.2	92.7	85.8
폴란드	92.9	60.5	98.8	85.1
포르투갈	89.9	69.1	98.6	88.5
러시아	87.1	39.3	98.6	80.4
슬로베니아	89.5	61.9	97.2	85.6
남아공화국	87.1	63.9	94.7	86.5
스페인	92.1	70.6	98.6	87.4
스웨덴	68.8	51.5	95.3	71.2
스위스	72.6	45.7	89.0	58.6
영국	80.3	47.3	98.2	56.7
미국	85.7	51.9	89.9	45.8
우루과이	94.3	68.2	97.7	79.9
베네수엘라	96.0	79.7	99.6	93.9
평균	84.2	54.7	96.1	72.5
표준편차	8.6	13.1	3.1	13.5

수치는 각 차원에서 정부개입 혹은 책임을 지지한 응답자의 퍼센트

정부역할과 활동범위에 대한 공공의 기대, 즉 국가적극주의(state activism)에 대한 지지를 요약하기 위해 하위차원별 지표를 구성하였다. 먼저 경제영역의 경우 고용 창출사업 재정지원과 기업의 제품기술개발 지원을 지지하는 응답자 퍼센트의 단순평균을 구하여 시장보완 경제적극주의(economic activism) 지표를 구성하였다. 이와 유사하게 고용보호를 위한 사양 산업 지원과 고용증대를 위한 일자리나누기를 지지하는 응답자 퍼센트의 단순평균을 구하여 형평지향 경제적극주의 지표를 구성하였다(〈표 2〉 참조).

먼저 시장보완 경제적극주의의 경우 지지가 높은 순서로 상위 5개국은 베네수엘라, 아일랜드, 우루과이, 이스라엘(아랍), 크로아티아였고, 지지가 낮은 순서로 하위 5개국은 핀란드, 스웨덴, 일본, 체코공화국, 스위스였다. 조사대상국 전체 평균은 84.2퍼센트로 평균 10명 가운데 8명 이상이 찬성하였다. 찬성의 최대치가 96.0퍼센트, 최소치가 67.6퍼센트로 범위는 30퍼센트보다 작았고 표준편차는 8.6퍼센트로 국가 간 차이가 그렇게 크지 않았다. 이는 시장보완을 위한 정부의 경제개입이 비교적 보편적으로 지지되고 있음을 보여준다.

다음 형평지향 경제적극주의의 경우 지지가 높은 순서로 상위 5개국은 이스라엘(아랍), 베네수엘라, 도미니카공화국, 칠레, 스페인이었고, 지지가 낮은 순서로 하위 5개국은 뉴질랜드, 체코공화국, 네덜란드, 호주, 러시아였다. 조사대상국 전체평균은 54.7퍼센트로 평균 2명 가운데 1명 정도가 찬성하였다. 찬성의 최대치가 81.4퍼센트, 최소치가 34.1퍼센트로 범위가 50퍼센트에 육박하고 있고 표준편차도 13.1퍼센트로 국가 간 차이가 비교적 큰 것으로 나타났다. 이는 형평성의 개선을 위한 정부의 경제개입이 보편적으로 지지되고 있지 못함을 보여준다.

복지영역의 경우 환자의료보장과 노인생활보장을 정부책임이라고 보는 응답자 퍼센트의 단순평균을 구하여 시장보완 복지적극주의(welfare activism) 지표를 구성하였다. 이와 유사하게 일자리보장과 실업자생활보장을 정부책임이라고 보는 응답자 퍼센트의 단순평균을 구하여 형평지향 복지적극주의 지표를 구성하였다(〈표 2〉 참조).

먼저 시장보완 복지적극주의의 경우 지지가 높은 순서로 상위 5개국은 베네수엘라, 크로아티아, 포르투갈, 스페인, 남아공이었고, 지지가 낮은 순서로 하위 5개 나라는 뉴질랜드, 미국, 캐나다, 호주, 일본이었다. 조사대상국 전체평균은 96.1퍼센트로 평균 10명 가운데 9명 이상이 정부책임이라고 하였다. 최대치가 99.6퍼센트, 최소치가 87.7퍼센트로 범위가 겨우 12퍼센트였고 표준편차는 3.1퍼센트로 국가 간 차이는 거의 없었다. 이는 시장보완을 위한 정부의 복지책임이 보편적으로 지지되고 있음을 보여준다.

다음 형평지향 복지적극주의의 경우 지지가 높은 순서로 상위 5개국은 베네수엘라, 아일랜드, 헝가리, 노르웨이, 폴란드였고, 지지가 낮은 순서로 하위 5개국은 일본, 스위스, 미국, 한국, 필리핀이었다. 조사대상국 전체평균은 72.5퍼센트로 평균 4명 가운데 3명이 정부책임이라고 하였다. 그런데 최대치가 93.9퍼센트, 최소치가 43.3퍼센트로 범위가 무려 50퍼센트 이상이었고 표준편차는 13.5퍼센트로 국가 간 차이가 큰 것으로 나타났다. 이는 형평성의 개선을 위한 정부의 복지책임이 보편적으로 지지되고 있지 못함을 보여준다.¹⁶⁾

2. 단순상관분석

사례 수가 적어 분석과 해석에 한계가 있음을 강조하면서 양 변수 분석 결과를 제시한다. <표 3>은 경제적극주의와 복지적극주의 각각에 대한 공공의 지지와 종교, 법의 전통, 문화편향, 경제발전, 불평등 및 시민사회 지표 간의 단순상관분석 결과를 보여준다.

1) 종교

첫째, 개신교 인구비율은 시장보완과 형평지향 경제적극주의 모두와 유의수준 0.01에서 부의 상관관계를 보였다. 즉, 개신교가 강한 나라에서는 정부의 경제개입에 대한 공공의 기대가 낮았다. 한편 개신교 인구비율은 복지적극주의와는 유의미한 상관관계가 없었다. 둘째, 개신교와는 거꾸로 가톨릭 인구비율은 시장보완과 형평지향 경제적극주의 모두와 유의수준 0.01에서 정의 상관관계를 보였다. 즉 가톨릭이 강한 나라에서는 정부의 경제개입에 대한 공공의 기대가 높았다. 한편 가톨릭 인구비율은 시장보완 복지적극주의와는 유의미한 상관관계가 없으나 형평지향 복지적극주의와는 유의수준 0.05에서 정의 상관관계를 보였다. 즉 가톨릭 인구가 많은 나라일수록 정부의 고용보장과 실업자생활보장에 대한 공공의 기대가 높았다. 본 논문의 주요 가설은 아니지만 가톨릭과 같이 “계층적” 종교로 간주되는 이슬람 인구비율은 국가적극주의의 어느 차원과도 유의미한 상관관계가 없었다. 조사대상국이 이슬람 인구비율의 변이를 충분히 나타내지 못하기 때문에 결과 해석에 주의를 요한다. 그리고 ‘기타 종교’

16) 고령연금, 보건의료 등에 대한 지지는 보편적인데 비해 실업급여에 대한 지지는 그렇지 않아 나라에 따라 복지국가에 대한 태도가 양면적일 수 있음을 시사한다(Taylor-Gooby 1985).

인구비율도 시장보완 복지적극주의를 제외하고 다른 국가적극주의 차원들과 유의미한 상관관계가 없었다. ‘기타 종교’ 범주는 이질성이 높아 결과 해석을 어렵게 한다.¹⁷⁾ 가설에서 제시된 것처럼 개신교가 강한 나라일수록 전반적으로 정부역할에 대한 공공의 기대가 낮고 가톨릭이 강한 나라일수록 정부역할에 대한 공공의 기대가 높은 것으로 보인다.

2) 법의 전통

첫째, 영국에서 기원한 보통법의 전통은 시장보완과 형평지향 경제적극주의 및 시장보완 복지적극주의와 유의미한 상관관계가 없지만 형평지향 복지적극주의와는 유의수준 0.01에서 부의 상관관계를 보였다. 즉, 보통법의 전통을 가진 나라에서는 그렇지 않은 나라와 비교해 정부의 고용보장과 실업자생활보장에 대한 공공의 기대가 낮았다. 둘째, 프랑스에서 기원한 시민법의 전통은 시장보완 경제적극주의 및 시장보완 복지적극주의와는 유의미한 상관관계가 없으나 형평지향 경제적극주의와는 유의수준 0.01에서, 형평지향 복지적극주의와는 유의수준 0.05에서 정의 상관관계를 보였다. 즉, 프랑스 시민법의 전통을 가진 나라에서는 그렇지 않은 나라와 비교해 형평성의 개선을 위한 정부역할에 대해 공공의 기대가 높았다. 셋째, 소련에서 기원한 사회주의 법의 전통은 경제적극주의 두 차원 모두 및 시장보완 복지적극주의와 유의미한 상관관계가 없지만 형평지향 복지적극주의와는 유의수준 0.1에서 정의 상관관계를 보였다. 즉, 사회주의 법의 전통을 가진 나라는 그렇지 않은 나라와 비교해 정부의 고용보장과 실업자생활보장에 대한 공공의 기대가 높았다. 넷째, 독일에서 기원한 시민법의 전통은 경제적극주의 두 차원 모두 및 형평지향 복지적극주의와 유의미한 상관관계가 없지만 시장보완 복지적극주의와는 유의수준 0.01에서 의외로 부의 상관관계를 보였다. 즉, 독일 시민법의 전통이 있는 나라에서는 그런 전통이 없는 나라와 비교해 환자의료보장과 노인생활보장에 대한 공공의 기대가 낮았다.¹⁸⁾ 다섯째, 스칸디나비아에서 기원한 시민법 전통은 시장보완 경제적극주의와 유의수준 0.05에서 의외로 부의 상관관계를 보였고 형평지향 경제적극주의 및 복지적극주의 두 차원과는 유

17) 기타 종교 인구비율이 50퍼센트를 넘는 조사대상 국가는 일본, 한국, 대만, 이스라엘(유태), 러시아, 영국, 라트비아, 체코공화국 등이다. 일본은 신도, 한국은 무교와 불교, 대만은 도교와 불교, 이스라엘은 유태교, 러시아와 라트비아는 동방정교회, 영국은 성공회, 체코공화국은 무교가 많아 이 변수 값이 큰 것으로 보인다.

18) 독일 시민법의 전통을 가진 것으로 분류된 사례는 서독을 포함 스위스, 일본, 한국, 대만으로 동아시아 발전국들이 여기에 포함되어 있다.

의미한 상관관계가 없었다. 즉, 스칸디나비아 시민법의 전통이 있는 나라에서는 그런 전통이 없는 나라와 비교해 고용창출사업 재정지원과 기업의 제품기술개발 정부지원에 대한 공공의 기대가 낮았다. 가설에서 제시된 것처럼 보통법의 전통이 강한 나라에서는 형평개선 정부역할에 대한 공공의 기대가 낮고, 시민법 특히 프랑스 시민법의 전통이 강한 나라에서는 형평성의 개선을 위한 정부역할에 대해 공공의 기대가 높은 것으로 나타났다. 주목할 만한 것은 다른 시민법의 전통의 경우 국가적극주의의 대부분의 차원과 무관하지만 예외적으로 유의미한 관계가 있는 경우 부의 관계라는 것이다.

〈표 3〉 국가적극주의 지지의 상관요인

	경제적극주의		복지적극주의	
	시장보완	형평지향	시장보완	형평지향
종교				
개신교인구	-.496***	-.448***	.014	-.259
기독교인구	.386***	.584***	.287	.413**
이슬람인구	-.025	-.119	-.006	.104
기타종교인구	.030	-.239	-.346**	-.240
법의 전통				
영국 보통법	.068	-.208	-.043	-.530***
프랑스 시민법	.158	.515***	.186	.367**
독일 시민법	-.200	-.101	-.657***	-.206
스칸디나비아 시민법	-.411**	-.231	.185	.054
사회주의 법	.260	-.071	.271	.293*
문화				
계층주의	.320*	.427**	.018	.574***
개인주의	-.337*	-.666***	-.010	-.692***
경제발전	-.461***	-.567***	-.235	-.596***
소득불평등	.340*	.561***	.048	.313*
시민사회활력	-.317*	-.014	-.300*	-.408**

수치는 피어슨 상관계수. ***p<.01 **p<.05 *p<.10

3) 문화편향

첫째, 계층주의 문화편향은 시장보완 경제적극주의와는 유의수준 0.10에서, 형평지향 경제적극주의와는 유의수준 0.05에서 각각 정의 상관관계를 보였다. 즉, 계층주의 문화편향이 강한 나라일수록 정부의 경제개입에 대한 공공의 기대가 높았다. 한편, 계층주의 문화편향은 시장보완 복지적극주의와는 유의미한 관계가 없으나 형평지향 복지적극주의와는 유의수준 0.01에서 정의 상관관계를 보였다. 즉, 계층주의 문화편향이 강한 나라일수록 형평개선을 위한 정부역할에 대해 공공의 기대가 높았다. 둘째,

개인주의 문화편향은 시장보완 경제적극주의와는 유의수준 0.1에서, 형평지향 경제적극주의와는 유의수준 0.01에서 각각 부의 상관관계를 보였다. 즉, 개인주의 문화가 강한 나라일수록 정부의 경제개입에 대한 공공의 기대가 낮았다. 한편, 개인주의 문화편향은 시장보완 복지적극주의와는 유의미한 상관관계가 없지만 형평지향 복지적극주의와는 유의수준 0.01에서 부의 상관관계를 보였다. 즉, 개인주의 문화편향이 강한 나라일수록 형평개선을 위한 정부역할에 대해 공공의 기대가 낮았다. 가설에서 제시된 것처럼 계층주의 문화편향이 강한 나라일수록 정부역할에 대한 공공의 기대가 높은 반면 개인주의 문화편향이 강한 나라일수록 정부역할에 대한 공공의 기대가 낮았다.

4) 경제발전

경제발전은 시장보완과 형평지향 경제적극주의 모두와 유의수준 0.01에서 부의 상관관계를 보였다. 즉, 경제적으로 부유한 나라일수록 정부의 경제개입에 대한 공공의 기대가 낮았다. 그리고 경제발전은 시장보완 복지적극주의와는 유의미한 상관관계가 없지만 형평지향 복지적극주의와는 유의수준 0.01에서 부의 상관관계를 보였다. 즉, 경제적으로 부유한 나라일수록 정부의 복지책임에 대한 공공의 기대가 낮았다. 여기서 주목할 만한 것은 부유한 나라일수록 환자의료보장과 노인생활보장에 대한 공공의 기대가 낮은 것은 아니라는 점이다. 가설에서 제시된 것처럼 경제발전의 수준이 높은 나라일수록 전반적으로 정부역할에 대한 공공의 기대가 낮았다.

5) 불평등

지니계수는 시장보완 경제적극주의와는 유의수준 0.1에서, 형평지향 경제적극주의와는 유의수준 0.01에서 각각 정의 상관관계를 보였다. 즉, 소득불평등이 심한 나라일수록 정부의 경제개입에 대한 공공의 기대가 높았다. 반면 지니계수는 시장보완 복지적극주의와는 유의미한 상관관계가 없지만 형평지향 복지적극주의와는 유의수준 0.1에서 정의 상관관계를 보였다. 즉, 소득불평등이 심한 나라일수록 형평개선을 위한 정부의 복지책임에 대해 공공의 지지가 높았다. 흥미로운 것은 소득불평등이 심할수록 일자리 창출과 고용보장을 위한 정부역할에 대한 공공의 기대는 높지만 환자의료보장과 노인생활보장 등 사회보험에 대한 공공의 기대에는 별다른 차이가 없었다는 것이다. 가설에서 제시된 것처럼 지니계수로 측정된 경제적 불평등이 심한 나라일수록 정부역할에 대한 공공의 기대가 높았다.

6) 시민사회

자발적 단체 멤버십으로 측정된 시민사회의 활력 즉, 결사체적 삶(associational life)은 형평지향 경제적극주의와는 유의미한 상관관계가 없으나 시장보완 경제적극주의와는 유의수준 0.10에서 부의 상관관계를 보였다. 즉, 결사체적 삶이 활발한 사회일수록 시장보완을 위한 것이라도 정부의 경제개입에 대한 기대가 낮았다. 한편 결사체적 삶은 시장보완 복지적극주의와는 유의수준 0.1에서, 형평지향 복지적극주의와는 유의수준 0.05에서 각각 부의 상관관계를 보였다. 즉, 결사체적 삶이 활발한 사회일수록 정부의 복지책임에 대한 공공의 기대가 낮았다. 가설에서 제시된 것처럼 시민사회의 활력이 강한 나라일수록 전반적으로 정부역할에 대한 공공의 기대가 낮았다.

요약하면 개신교 국가보다 가톨릭 국가에서, 보통법 국가보다 프랑스 시민법 국가에서, 개인주의 문화편향이 강한 국가보다 약한 국가에서, 계층주의 문화편향이 약한 국가보다 강한 국가에서, 경제발전의 수준이 높은 국가보다 낮은 국가에서, 소득분배가 평등한 국가보다 불평등한 국가에서 그리고 시민사회의 활력이 강한 국가보다 약한 국가에서 정부역할에 대한 공공의 기대가 높았다.

3. 회귀분석

영향변수의 상대적 중요성을 파악하기 위한 다중회귀분석은 사례 수가 적어 본 연구가 주된 관심을 둔 종교와 법의 전통만을 포함시켜 시도하였다. La Porta 외처럼 종교와 법의 전통이 경제발전, 불평등 및 시민사회 변수보다 선행하는 더 근원적인 요인이라 보고 이들 변수의 영향에 초점을 둔 것이다.¹⁹⁾ 종속변수는 경제적극주의 2개 차원과 복지적극주의 2개 차원 등 모두 4개이다. <표 4>는 경제적극주의 2개 차원, 즉 시장보완 경제개입과 형평지향 경제개입을 각각 종속변수로 한 보통최소자승회귀 분석 결과를 제시한다. 전체적으로 경제적극주의에 대한 공공의 선호의 국가 간 차이는 법제도보다 종교의 의해 설명되는 것으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면 첫째, 법의 전통만을 영향변수로 사용한 모형을 보면 시장보완 경제적극주의의 경우(모형 1) 스칸디나비아 시민법만 유의미한 부의 효과를 보였다. 즉, 영국 보통법의 전통 대신 스칸디나비아 시민법의 전통을 가진 나라에서 시장

19) 본 연구는 La Porta et al. (1999)처럼 역사적으로 형성된 종교나 법의 전통이 경제성장이나 불평등보다 더 근원적인 것으로 가정하였다. 즉, 경제성장이나 소득분포가 종교나 법의 전통에 영향을 주기보다 후자가 전자에 영향을 주는 것으로 본 것이다.

보완 경제개입에 대한 공공의 기대가 낮았다. 이는 보통법과 시민법 일반의 차이를 고려한다면 이외의 결과이다. 한편 형평지향 경제적극주의의 경우(모형 4) 프랑스 시민법만 유의미한 정의 효과를 보였다. 즉, 영국 보통법의 전통 대신 프랑스 시민법의 전통을 가진 나라에서 형평보완 경제개입에 대한 공공의 기대가 높았다. 이는 가설과 일치하는 것이다.

둘째, 종교만을 영향변수로 사용한 모형을 보면 시장보완 경제적극주의의 경우(모형 2) 가톨릭 인구비율과 기타 종교 인구비율은 각각 유의미한 정의 효과를 보였다. 개신교가 강한 나라와 비교해 가톨릭이 강한 나라에서 시장보완 경제개입에 대한 공공의 기대가 높았다는 것은 가설과 일치하는 것이다. 한편, 형평보완 경제적극주의의 경우(모형 5) 가톨릭 인구비율만 유의미한 정의 효과를 보였다. 즉, 개신교가 강한 나라와 비교해 가톨릭이 강한 나라에서 형평지향 경제개입에 대한 공공의 기대가 높았다. 이도 가설과 일치하는 것이다.

〈표 4〉 경제적극주의 지지, 법의 전통 및 종교: OLS

	시장보완 경제적극주의			형평지향 경제적극주의		
	모형 1	모형 2	모형 3	모형 4	모형 5	모형 6
프랑스 시민법	1.157(3.832)		-2.512(5.140)	15.054(5.551)**		2.910(6.702)
독일 시민법	-5.014(4.496)		-6.235(4.774)	1.617(6.513)		1.614(6.226)
스칸디나비아 시민법	-10.360(4.830)**		-1.486(8.056)	-3.146(6.996)		19.718(10.504)*
사회주의 법	3.213(4.082)		.658(4.549)	2.880(5.912)		-4.728(5.931)
가톨릭 인구		.160(.048)***	.160(.111)		.253(.067)***	.433(.144)***
이슬람 인구		-.267(.604)	-.560(.677)		-.339(.830)	-.198(.883)
기타 종교 인구		.133(.060)**	.147(.103)		.097(.082)	.305(.135)**
Adjusted R Square	.152	.201	.158	.183	.307	.343
N	33	33	33	33	33	33

수치는 비표준화회귀계수이고 괄호 내 수치는 표준오차. 법의 전통에서 누락 더미는 영국 시민법이고 종교에서 누락 인구는 개신교 인구.

***p<.01 **p<.05 *p<.10

셋째, 법의 전통과 종교 모두를 영향변수로 사용한 모형을 보면 시장보완 경제적극주의의 경우(모형 3) 어느 것도 유의미한 효과를 보이지 못했다(모형 자체가 유의미하지 않았다). 반면 형평지향 경제적극주의의 경우(모형 6) 법의 전통이 통제된 후에도 가

톨릭 인구비율과 기타 종교 인구비율은 모두 유의미한 정의 효과를 보였다.²⁰⁾ 그리고 종교가 통제된 후 스칸디나비아 시민법은 유의미한 정의 효과를 보였다. 즉, 영국 보통법의 전통을 갖고 개신교가 강한 나라와 비교해 스칸디나비아 시민법의 전통을 가진 나라에서 혹은 가톨릭이 강한 나라에서 형평지향 경제개입에 대한 공공의 기대가 높았다. 이는 가설과 대체로 일치하는 것이다.

〈표 5〉는 복지적극주의의 2개 차원, 즉 시장보완 복지역할과 형평지향 복지역할을 각각 종속변수로 한 보통최소자승회귀분석 결과를 제시한다. 전체적으로 복지적극주의에 대한 공공의 선호의 국가 간 차이는 종교보다 법의 전통에 의해 설명되는 것으로 나타났다. 구체적으로 보면 첫째, 법의 전통만을 영향변수로 사용한 모형을 보면 시장보완 복지적극주의의 경우(모형 7) 독일 시민법만 유의미한 부의 효과를 보였다. 즉, 영국 보통법의 전통 대신 독일 시민법의 전통이 있는 나라에서 시장보완 복지개입에 대한 공공의 기대가 낮았다. 이는 보통법과 시민법 일반의 차이를 고려한다면 이의의 결과이다. 한편, 형평지향 복지적극주의의 경우(모형 10) 사회주의 법, 프랑스 시민법, 스칸디나비아 시민법 모두 유의미한 정의 효과를 보였다. 즉, 영국 보통법의 전통 대신 사회주의 법, 프랑스 시민법 혹은 스칸디나비아 시민법의 전통이 있는 나라의 경우 형평보완 복지개입에 대한 공공의 기대가 높았다. 이는 가설과 일치하는 것이다.

둘째, 종교만을 영향변수로 사용한 모형을 보면 시장보완 복지적극주의의 경우(모형 8) 어느 것도 유의미한 효과를 보이지 못했다(모형 자체가 유의미하지 않았다). 한편 형평지향 복지적극주의의 경우(모형 11) 가톨릭 인구비율만 유의미한 정의 효과를 가졌다. 즉 개신교가 강한 나라와 비교해 가톨릭이 강한 나라에서 형평지향 복지개입에 대한 공공의 기대가 높았다. 이는 가설과 일치하는 것이다.

20) 형평지향 경제적극주의의 경우 경제발전 수준을 통제한 후에도 가톨릭 인구비율은 0.05 유의수준에서, 스칸디나비아 시민법은 0.10 유의수준에서 모두 정의 효과가 있었고, 기타 종교 인구비율은 유의미한 효과가 없었다. 경제발전 수준은 0.05 유의수준에서 부의 효과가 있었다. 그리고 불평등 수준을 통제한 후에도 가톨릭 인구비율은 0.01 유의수준에서, 기타 종교 인구비율은 0.05 유의수준에서, 스칸디나비아 시민법은 0.01 유의수준에서 모두 정의 효과가 있었다. 불평등 수준은 0.01 유의수준에서 정의 효과가 있었다.

〈표 5〉 복지적극주의 지지, 법의 전통 및 종교: OLS

	시장보완 복지적극주의			형평지향 복지적극주의		
	모형 7	모형 8	모형 9	모형 10	모형 11	모형 12
프랑스 시민법	1.188(1.185)		.265(1.650)	20.887(5.481)***		11.007(7.010)
독일 시민법	-4.610(1.391)***		-4.648(1.533)***	6.121(6.431)		8.240(6.512)
스칸디나비아 시민법	1.790(1.494)		2.849(2.586)	14.726(6.908)**		34.041(10.987)***
사회주의 법	1.865(1.263)		1.454(1.460)	20.437(5.838)***		13.715(6.204)**
가톨릭 인구		.009(.019)	.025(.036)		.161(.082)*	.349(.151)**
이슬람 인구		.191(.242)	-.096(.217)		1.198(1.018)	1.076(.923)
기타 종교 인구		-.034(.024)	.013(.033)		-.026(.101)	.219(.141)
Adjusted R Square	.407	.058	.366	.333	.128	.398
N	33	33	33	33	33	33

수치는 비표준화회귀계수이고 괄호 내 수치는 표준오차. 법의 전통에서 누락 더미는 영국 시민법이고 종교에서 누락 인구는 개신교인구.

*** $p < .01$ ** $p < .05$ * $p < .10$

셋째, 법의 전통과 종교 모두를 영향변수로 사용한 모형을 보면 시장보완 복지적극주의의 경우(모형 9) 독일 시민법만 유의미한 부의 효과를 보였다.²¹⁾ 즉, 영국 보통법의 전통을 갖고 개신교가 강한 나라와 비교해 독일 시민법의 전통을 가진 나라에서 시장보완 복지개입에 대한 공공의 기대가 낮았다. 이는 보통법과 시민법 일반의 차이를 고려하면 이외의 결과이다. 한편, 형평지향 복지적극주의의 경우(모형 12) 법의 전통이 통제된 후에도 가톨릭 인구비율은 유의미한 정의 효과를 가졌다. 또한 종교가 통제된 후 사회주의 법과 스칸디나비아 시민법은 유의미한 정의 효과를 보였다.²²⁾ 즉, 영국 보통법의 전통을 갖고 개신교가 강한 나라와 비교해 가톨릭이 강한 나라에서 혹은

21) 시장보완 복지적극주의의 경우 경제발전과 불평등 수준을 각각 통제한 후에도 독일 시민법은 0.01 유의수준에서 부의 효과가 있었다. 경제발전과 불평등 수준은 유의미한 효과가 없었다.

22) 형평지향 복지적극주의의 경우 경제발전 수준을 통제한 후에도 가톨릭 인구비율은 0.10 유의수준에서, 스칸디나비아 시민법은 0.01 유의수준에서, 독일 시민법은 0.10 유의수준에서 모두 정의 효과가 있었다. 경제발전 수준은 0.01 유의수준에서 부의 효과가 있었다. 그리고 불평등 수준을 통제한 후에도 가톨릭 인구비율은 0.05 유의수준에서, 스칸디나비아 시민법은 0.01 유의수준에서, 독일 시민법은 0.05 유의수준에서, 사회주의 법은 0.01 유의수준에서 모두 정의 효과가 있었다. 불평등 수준은 0.01 유의수준에서 정의 효과가 있었다.

사회주의 법의 전통이나 스칸디나비아 시민법의 전통을 가진 나라에서 형평지향 복지개입에 대한 공공의 기대가 높았다. 이는 가설과 일치하는 것이다.

전체적으로 정부역할에 대한 공공의 기대의 국가 간 차이는 종교와 법의 전통에 의해 부분적으로 설명되는 나타났다. 형평지향 국가적극주의에 대한 종교와 법의 전통의 영향은 경제발전이나 불평등 수준이 통제된 후에도 거의 변화가 없었다. 보다 주목할 만한 것은 종교와 법의 전통의 영향이 경제개입이나 혹은 복지개입이나에 따라 다르다는 것이다. 개신교가 강한 곳에서는 대체로 국가적극주의에 대한 공공의 기대가 낮는데, 특히 형평지향 경제개입의 경우 더욱 그러하였다. 반면 가톨릭이 강한 곳에서는 형평지향 복지개입에 대한 공공의 기대가 높았다. 모두 시민법의 전통이지만 프랑스, 독일, 스칸디나비아 법의 전통은 각각 상이한 패턴을 보이고 있는 점도 주목할 만하다. 프랑스 시민법의 전통은 형평개선을 위한 정부역할에 대해 긍정적이고, 스칸디나비아 시민법의 전통도 형평개선을 위한 복지책임에 대해 긍정적이지만, 독일 시민법의 전통은 시장보완 복지책임에 대해 부정적이라는 점이다.

V. 맺음말

정부에 기대되는 활동과 기능을 효과적으로 수행하기 위해 제도적 역량을 갖추는 것은 정부개혁의 핵심 과제라 할 수 있다(World Bank 1997). 그런데 정부역량은 공공이 정부에 기대하는 활동과 기능이 무엇인가에 따라 달라질 수 있다(Fukuyama 2004). 작은 정부를 원하는지 혹은 큰 정부를 원하는지, 최소한의 정부개입을 원하는지 혹은 적극적인 개입을 원하는지에 따라 요구되는 정부역량과 통치형태는 달라질 수 있다(Levi-Faur 2012).²³⁾ 이러한 맥락에서 정부활동과 기능에 대한 공공의 기대를 이해하는 것은 중요하다. 이러한 맥락에서 본 연구는 경제와 복지영역에서 정부역할에 대한 공공의 기대에 국가 간 차이가 있는지를 기술하고, 차이가 있다면 그것이 무엇과 관련되는지 주로 역사적으로 형성된 종교와 법의 전통에 초점을 두고 문화적 및 제도적 근원을 살펴보았다.

오늘날 정부의 활동과 기능은 매우 다양하다. 법의 토대를 구축하고, 기본적인 공공서비스를 공급하며, 취약계층을 보호하고, 환경을 보존하는 일은 최소한의 정부활동으로 간주된다. 이러한 정부활동에 대한 공공의 기대는 보편적이라고 할 수 있다.

23) 한국에서 정부역량의 영향요인에 관한 비교연구로 조희진 외(2017)가 있다.

그러나 이런 최소 기능을 넘어서는 정부활동에 대한 공공의 기대는 국가 간에 차이가 있을 수 있다. 여기에는 고령연금을 통해 노년기의 빈곤을 막고, 건강보험을 통해 치명적인 질병으로부터 보호하고, 실업보험을 통해 실직에 대비하는 것만이 아니라 기업의 신제품과 기술개발을 지원하고, 고용창출 사업에 재정을 투입하고, 고용보호와 확대를 위해 시장에 개입하는 것도 포함된다.

분석 결과 시장보완의 성격이 강한 경제개입에 대한 공공의 기대는 국가 간 수렴하여 고용창출사업 재정지원과 기업의 제품기술개발 지원은 거의 보편적인 정부활동으로 수용되고 있다. 반면, 형평개선의 성격이 강한 시장개입에 대한 공공의 기대는 국가 간 수렴하지 않고 차이를 보이고 있다. 복지영역에서도 유사한 패턴을 볼 수 있는데, 시장보완의 성격이 있는 복지책임에 대한 공공의 기대는 국가 간 수렴하여 의료보장이나 연금 등의 복지프로그램은 보편적으로 수용되고 있다. 반면, 형평개선의 성격이 강한 실업자생활보장이나 고용보장에 대한 공공의 기대는 국가 간 수렴하지 않고 차이를 보이고 있다.

단순상관분석 결과 국가적극주의에 대한 공공의 기대는 개신교 국가보다 가톨릭 국가에서, 보통법 국가보다 프랑스 시민법 국가에서, 개인주의 문화편향이 약한 국가일수록, 계층주의 문화편향이 강한 국가일수록, 경제발전의 수준이 낮은 국가일수록, 경제적으로 불평등이 심한 국가일수록, 시민사회의 활력이 약한 국가일수록 높았다. 그리고 회귀분석 결과 종교와 법의 전통이 정부역할에 대한 공공의 기대에 주는 영향은 그것이 경제개입이나 혹은 복지개입이나에 따라 달랐다. 개신교가 강한 곳에서는 특히 형평개선 경제개입에 대한 공공의 기대가 낮은 반면 가톨릭이 강한 곳에서는 형평지향 복지개입에 대한 공공의 기대가 높았다. 특히, 프랑스 시민법의 전통을 가진 나라는 보통법의 전통을 가진 나라보다 형평개선 국가적극주의에 대한 공공의 지지가 높았다.

본 연구결과는 정부역할에 대한 공공의 기대가 종교와 법의 전통과 같이 역사적으로 형성된 요인에 의해 부분적으로 영향을 받는 것으로 보인다. 이렇게 점착성이 강한 문화와 전통의 영향 속에서 형성된 정부역할에 대한 공공의 기대는 경제적 상황에 따라 쉽게 바뀌지 않을 것이다. 그렇다면 정부역량과 통치형태에 초점을 두고 이를 제고하는 것이 정부에 대한 공공의 신뢰를 제고하는데 있어 오히려 더 중요한 과제가 될 수 있다. 그런데 문제는 정부역할에 대한 공공의 기대가 경제적으로 부유하지 못한 나라들에서 높고 이들 나라들이 전반적으로 정부역량이 부족하다는 것이다. 때문에 이들 나라에서 정부성과에 대한 불만과 정부제도에 대한 불신은 기대되는 정부역할에 부합하지 못한 낮은 정부역량으로 인해 악순환의 고리를 형성하고 있을지도 모른다.

■ 참고문헌

- 박종민·왕재선. 2004. 큰 정부 대 작은 정부: 문화론적 설명. 《한국행정학보》, 38(4): 33-62.
- 안병영·정무권·한상일. 2007. 《한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향》. 한림대학교 출판부.
- 조남경. 2013. 사회복지의 문화적 토대, 복지태도, 그리고 문화적 문맥: 사회복지정책 연구에 있어 세 가지 문화적 접근의 현황과 과제. 《비판사회정책》, 39: 235-273.
- 조희진·권오영·장용석. 2017. 국가 간 비교를 통해 본 정부역량: 거버넌스 영향요인을 중심으로. 《한국행정연구》, 26(3): 37-75.
- 주재현·신현중·박치성. 2016. 복지국가의 유형과 문화: 집단-격차 문화이론을 적용한 복지국가 유형론 정립. 《한국정책학회보》, 25(4): 123-156.
- Blekesaune, Morten & Jill Quadagno. 2003. "Public Attitudes toward Welfare State Policies: A Comparative Analysis of 24 Nations." *European Sociological Review*, 19(5): 415-427.
- Borre, Ole & Elinor Scarbrough (eds). 1995. *The Scope of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Borre, Ole & Jose M. Viegas. 1995. "Government Intervention in the Economy." In Ole Borre & Elinor Scarbrough (eds), *The Scope of Government* (pp. 234-280). Oxford: Oxford University Press.
- Coughlin, Richard M. 1980. *Ideology, Public Opinion and Welfare Policy*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Douglas, Mary. 1982. "Cultural Bias." In Mary Douglas (ed.), *In the Active Voice* (pp. 183-254). London: Routledge & Kegan Paul.
- Eismeier, Theodore J. 1982. "Public Preferences about Government Spending: Partisan, Social, and Attitudinal Sources of Policy Differences." *Political Behavior*, 4:133-145.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Fukuyama, Francis. 2004. *State-building: Governance and World Order in the 21st*

- Century*. Ithaca: Cornell University Press.
- Grindle, Merilee S. & Mary E. Hilderbrand. 1995. "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?" *Public Administration and Development*, 15: 441-463.
- Grondona, Mariano. 2000. "A Cultural Typology of Economic Development." In Lawrence E. Harrison (ed.), *Culture Matters: How Values Shape Human Progress* (pp. 44-55). New York: Basic Books.
- Hasenfeld, Yeheskel & Rafferty, Jane A. 1989. "The Determinants of Public Attitudes toward the Welfare State." *Social Forces*, 67(4): 1027-1048.
- Hertie School of Governance (ed). 2013. *The Governance Report 2013*. Oxford: Oxford University Press.
- Hofstede, Geert. 2001. *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Huseby, Beate M. 1995. "Attitudes towards the Size of Government." In Ole Borre & Elinor Scarbrough (eds), *The Scope of Government* (pp. 87-118). Oxford: Oxford University Press.
- Kumlin, Staffan. 2007. "The Welfare State: Values, Policy, Preferences, and Performance Evaluations." In Russell J. Dalton & Hans-Dieter Klingemann (eds), *The Oxford Handbook of Political Behavior* (pp. 362-382). Oxford: Oxford University Press.
- Levi-Faur, David. 2012. "From Big Government to Big Governance?" In David Levi-Faur (ed), *Oxford Handbook of Governance* (pp. 3-18). Oxford: Oxford University Press.
- May, Ernest R. 1997. "The Evolving Scope of Government." In Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow & David C. King (eds), *Why People Don't Trust Government* (pp. 21-54). Cambridge: Harvard University Press.
- Nye, Joseph S. Jr., Philip D. Zelikow & David C. King (eds). 1997, *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer & Robert Vishny. 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1): 222-279.

- Landes, David. 1998. *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: W. W. Norton.
- Linos, Katerina & Martin West. 2003. "Self-interest, Social Beliefs, and Attitudes to Redistribution: Re-addressing the Issue of Cross-national Variation." *European Sociological Review*, 19(4): 393-409.
- Lodge, Martin & Kai Wegrich (eds). 2014. *The Problem-solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press.
- Pettersen, P. Arnt. 1995. "The Welfare State: The Security Dimension." In Ole Borre & Elinor Scarbrough (eds), *The Scope of Government* (pp. 198-233). Oxford: Oxford University Press.
- Pharr, Susan J. & Robert D. Putnam (eds). 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. Susan J. Pharr & Russell J. Dalton. 2003. "Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies." In Susan J. Pharr & Robert D. Putnam (eds), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*(pp. 3-27). Princeton: Princeton University Press.
- Pomerantz, Phyllis. 2003. "Development Theory." In Mark Bevir (ed), *The SAGE Handbook of Governance* (pp. 160-178). London: SAGE.
- Roller, Edeltraud. 1995. "The Welfare State: The Equality Dimension." In Ole Borre & Elinor Scarbrough (eds), *The Scope of Government* (pp. 55-86). Oxford: Oxford University Press.
- Solt, Frederick. 2009. "Standardizing the World Income Inequality Database." *Social Science Quarterly*, 90: 231-242.
- Taylor-Gooby, Peter. 1985. *Public Opinion, Ideology and State Welfare*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Thompson, Michael, Gunnar Grendstad & Per Selle (eds). 1999. *Cultural Theory as Political Science*. London: Routledge.
- Weber, Max. 1958. *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*. New York: Charles Scribner's Sons.
- Wildavsky, Aaron. 1987. "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A

Cultural Theory of Preference Formation.” *American Political Science Review* 81: 3-12.

World Bank. 1997. *World Development Report: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

A Cross-country Comparison of Public Attitudes toward the Role of Government

Chong-Min Park & Hyunjung Kim

This paper examines country-level differences in public attitudes toward the role of government as well as the cultural and institutional sources of these differences, particularly in terms of religion and legal traditions. Analysis shows that there is little country-level difference in public support for government intervention associated with addressing market failure, while notable differences exist in support for government action associated with improving equity. Analysis also reveals that the effects of religion and legal tradition on public support for government action vary, depending on whether this action is associated with the economy or welfare. Moreover, public support for equity-oriented economic intervention is lower in countries where Protestantism is strong, while support for equity-oriented welfare intervention is higher in countries where Catholicism is strong. Public support for government intervention associated with equity improvement is found to be higher in countries with the French civil law tradition than in countries with the common law tradition. Overall, the findings suggest that the historical heritages of religion and legal traditions constitute sources of public attitudes toward the role of government.

※ Keywords: role of government, government and citizens, religion, legal institutions