

# 한국, 일본 및 필리핀 사람들은 사회복지를 원하지 않는가?

아시아에서 복지국가는 왜소하다. 아시아에서 복지국가가 왜소한 것은 사회적 요구가 없기 때문인가? 또한 사회적 지출이 낮은 이유는 아시아인 스스로 강력한 사회정책을 원하지 않았기 때문인가? 이 글은 국제비교조사(International Social Survey Programme) 자료를 이용하여 아시아인의 사회적 선호를 분석하기 위해 아시아를 대표하는 한국, 일본, 그리고 필리핀 사례의 사회적 태도를 분석하였다. 사회적 선호에 영향을 주는 요인들의 효과를 분석함으로써 아시아 3국이 서구와 어떻게 다른가를 이해하고자 하였다. 무엇보다 한국은 일본과 필리핀에 비해 강고한 평등주의를 드러내는 사회임을 알 수 있었다.

## 강명세(아시아연구소 방문학자)



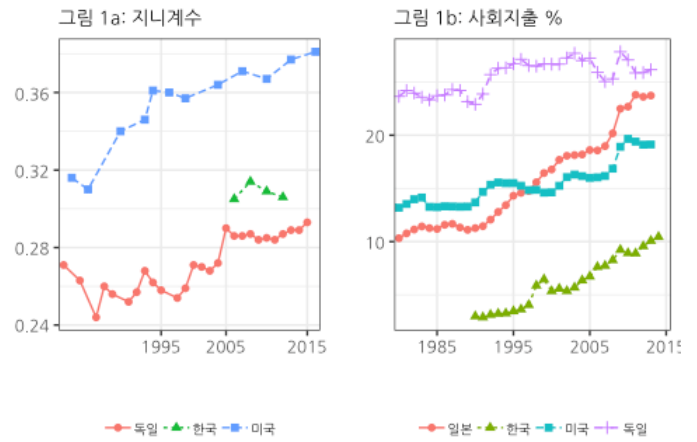
### 서구와 아시아에서의 사회복지 차이

시장의 영향이 강해질수록 사회복지에 대한 수요는 늘어날 수 밖에 없다. 사회적 보호를 필요로 하는 시장의 패자가 더 많아지기 때문이다. 서구자본주의의 역사는 동시에 사회복지의 확대를 동반함을 보여준다. 그러나 역사는 획일적이지 않다. 역사적 독특성으로 각각의 사회는 동일한 속도로 진행하지 않는다. 사회복지의 정치경제도 마찬가지이다.

일본과 한국은 외부의 강박에 따라 자본주의를 늦게 받아들였으나 각각 다른 경로를 통해 근대화에 성공한 사례로 손꼽힌다.<sup>1</sup> 한국과 일본의 '신화'는 시장경제를 훨씬 일찍 접했으나 큰 성공을 거두지 못한 남미와 비교하면 잘 알 수 있다. 한국과 일본이 예외적으로 자본주의와 민주주의를 서양 수준으로 끌어 올리는데 성공했을 뿐이다.

그러나 서구에서 복지국가는 자본주의와 함께 발전했다면 한국과 일본의 복지국가는 여전히 왜소하다. <그림 1>은 복지국가의 크기를 의미하는 사회지출의 규모와 소득불평등을 뜻하는 지니계수 양 측면에서 한국과 일본은 여전히 미흡함을 보여준다.

특히 아시아 중에서도 일본과 한국이 경제수준에서 서양에 근접하면서



자료: LIS <https://stats.oecd.org/>

도 복지 부문에서는 후진국을 벗어나지 못한다. 아시아의 복지는 서구에서 복지가 발달하지 않은 미국수준에도 못 미친다. 한편 2014년 한국과 일본의 미국 달러 기준 일인당 복지지출은 각각 3487, 8685 달러이다 (표 1). 2014년 미국과 스웨덴의 일인당 복지지출은 10000, 11534 달러이다.

표 1: 소득과 사회지출

	일인당 GDP \$ 2017	일인당사회지출 \$ 2013	GDP 사회지출 % 2013
한국	38350	3487(2014)	10.44
일본	43298	8685	23.72
멕시코	19092	1203(2011)	7.35
미국	59534	10000	19.12
독일	50648	11770	26.15
스웨덴	50178	11534	27.81
영국	43313	8992	22.82
스페인	38106	8635	26.28

자료: <https://stats.oecd.org/>

일본의 사회지출은 1980년 10.3%에 불과, 독일의 23.6%에 비하면 절반에도 미달했었다. 그러나 과거33년 이상 일본의 사회지출은 지속적으로 늘어 2013년에는 23.7%에 도달, 같은 해 독일의 26.1%에 근접하고 있다. 한국의 국민총생산 대비 사회지출은 1990년

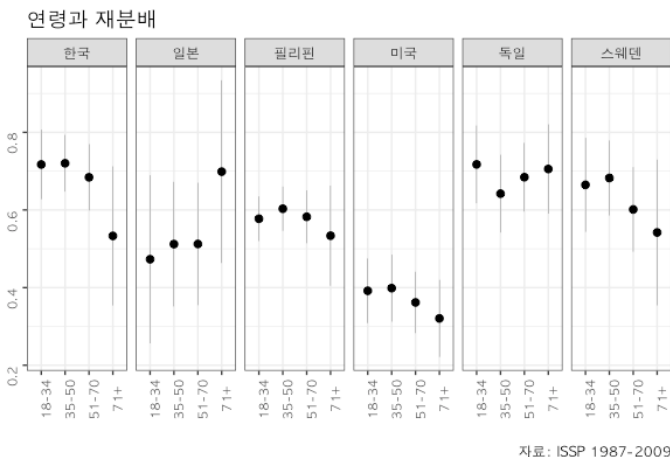
2.98%에 불과했으나 1997년 외환 위기 이후 급속 성장하여 1999년에는 약 6.5에 달한다. 1998년 경제위기로 인한 사회적 고통에 대처하고자 처음으로 사회안전망이 설치되었다. 2014년 현재 한국의 총사회지출은 10.4%이다. 1990년에 비해서는 3배 이상 증가했으나 경제규모에 비해서는 미흡한 것이 현실이다.

## 아시아인과 복지국가 선호도

민주주의에서 정책은 민의를 반영한다.<sup>2</sup> 그렇다면 아시아에서 복지국가가가 왜소한 것은 사회적 요구가 없기 때문인가? 사회지출이 낮은 이유는 아시아인 스스로 보다 강력한 사회정책을 원하지 않기 때문일까? 미국의 사회지출이 다른 나라에 비해 작은 까닭은 미국인이 결과의 평등보다는 기회의 평등을 더 중시하기 때문으로 이해하는 전통이 강하다.<sup>3</sup> 오랜 역사를 거치면서 미국 신화로 자리잡은 '아메리칸 드림'은 문화적 가치로 뿌리내려 나에게는 기회가 있으며 복지와 같은 정부의 도움은 필요하지 않다는 태도를 형성하는데 이르렀다. 문화는 특정한 역사적 조건 속에서 형성되지만 일단 자리잡게 되면 태도와 선호에 중대한 영향을 준다.

아시아인의 사회적 선호를 이해하기 위해 한국, 일본, 그리고 필리핀 자료가 있는 국제비교조사(ISSP: International Social Survey Programme)에 의존해야 한다.<sup>4</sup> 이 조사는 인구학적, 정책적 및 정치적 변수가 사회적 불평등에 미치는 효과를 설문문 많이 포함하여 사회적 선호를 이해하는데 귀중하다.<sup>5</sup> 이 글은 사회적 선호에 영향을 주는 요인들의 효과를 논의함으로써 아시아의 3국이 서구와 어떻게 다른가를 이해하고자 한다. 아시아 3국을 비교관점에서 보기 위해 복지국가 체제 유형, 자유주의, 기민주의 및 사회민주주의를 대표하는 3국 즉 미국, 독일 및 스웨덴 등도 아래의 논의에 포함했다.

## 연령과 복지선호관계



〈그림 2〉 연령과 재분배

자료: ISSP 1987-2009

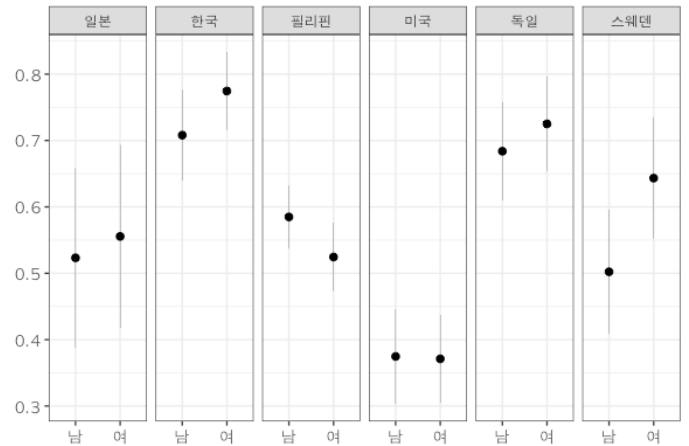
일반적으로 나이는 사회적 선호에 영향을 준다. 연령이 증가하면 타인의 사회복지에 대한 배려는 감소한다. 자신과 가족에 대한 배려가 높아지면 서 상대적으로 다른 집단의 복지에 소홀해지는 것이다. 나이의 영향을 이해하기 위해 “정부가 소득격차를 줄이는 정책을 펴야 한다” 설문문에 대해 연령집단별로 어떻게 다른 입장을 보이는지를 파악할 필요가 있다.

이러한 일반적 현상은 2009년 국제비교조사(ISSP)에서도 확인된다. 〈그림 2〉는 아시아 3개국을 포함한 6개국을 대상으로 4개 연령 집단별로 재분배 선호를 보여준다.<sup>6</sup> 일본은 한국보다는 70세 이전에서는 재분배에 대한 선호가 낮은 반면 70세 이상에서 높아진다. 이는 보편적 현상에서 벗어난다. 필리핀은 70세 이전의 선호에서 일본과 흡사하다. 미국과 독일은 전 연령대에서 재분배 선호가 낮은 비슷한 형태를 보이며 스웨덴은 높은 편에 속하는 점에서 사민주의 복지국가임을 보여준다. 한국, 특히 일본에서 70세 이상 노인층이 재분배정책을 선호하는 것은 노인복지가 특히 미흡함을 반영하는 것이다.

## 남성과 여성의 차이

성별은 가장 일반적으로 언급되는 인구학적 요소이다. 기존 연구에 따르면 여성이 남성에 비해 사회복지를 선호한다고 알려져 있다(Page & Shapiro 1992). 남녀별로 조사해보면 〈그림 3〉이 보여주는 바와 같다.

그림 3: 성별 재분배선호



자료: ISSP 1987-2009

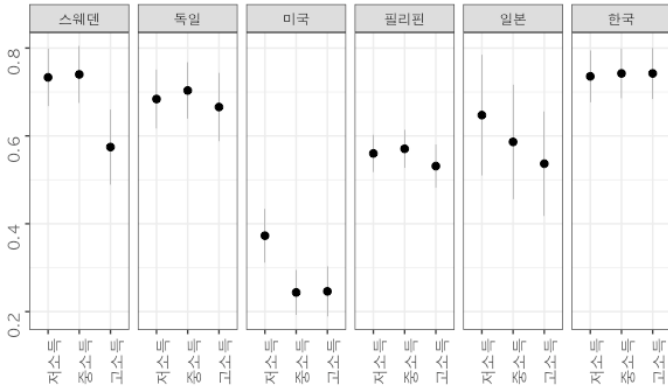
〈그림 3〉 성별 재분배선호

한국은 성별 관계없이 정부의 재분배 정책을 요구하지만 여성의 선호가 약간 더 강하다. 필리핀에서는 반대로 남성이 더 정부의 재분배정책을 필요로 한다. 스웨덴에서는 여성이 훨씬 더 정부가 소득격차를 해소할 것을 주문한다. 미국과 독일에서는 재분배 정부정책에 대한 성별 차이가 없다.

## 고소득 집단과 재분배정책

소득은 소득재분배에 영향을 주는 가장 기본적 요인이다(Meltzer and Richard 1981). 소득의 크기에 따라 정부가 소득격차해소 정책을 펴는 것에 대해 달리 생각하기 마련이다. 소득의 영향을 파악하기 위해 소득규모를 저소득, 중간소득 그리고 고소득의 세 집단으로 분리하여 각각의 소득집단이 재분배에 대해 어떻게 반응하는지를 살펴보고(그림 4)는 그 결과이다

그림 4: 소득별 재분배선호



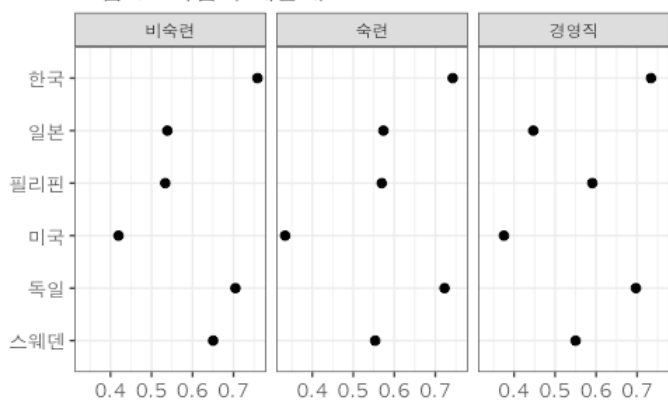
자료: ISSP 1987-2009

〈그림 4〉 소득별 재분배선호

〈그림 4〉에서 보듯, 아시아적 특성은 저소득층의 재분배 선호가 스웨덴에는 미달하지만 미국과 독일에 비해 강하다는 점이다. 6개국 저소득층 가운데 정부의 재분배정책을 가장 많이 선호하는 나라는 스웨덴이고 그 다음이 한국이다. 일본과 필리핀의 저소득자는 미국과 독일의 저소득자에 비해 정부가 소득격차를 해소해야 한다고 판단한다. 중간층 선호를 보면, 역시 스웨덴과 한국이 선두에 있다. 일본과 필리핀 중간층은 미국이나 독일의 중간층에 비해 재분배를 선호한다. 한편 고소득층에서는 한국이 가장 재분배를 요구한다. 미국과 독일의 고소득집단은 재분배에 대해 찬성하지 않는다.

### 직업과 소득재분배 관계

그림 5: 직업과 재분배



자료: ISSP 1987-2009

〈그림 5〉 직업과 재분배

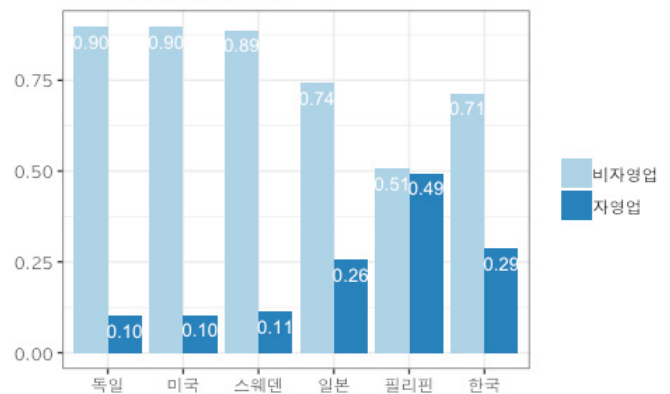
사회적 선호가 현재의 이해뿐만 아니라 미래의 위험에 대한 대비를

고려한다는 점에서 직업은 선호를 결정하는데 중요한 역할을 한다 (Iversen and Soskice 2001; Moene & Wallerstein 2001; Rehm 2016). 국제비교조사(ISSP)가 설문한 직업은 대분류를 통해 9개로 분리 가능하다. 9개 직업은 다시 비숙련, 숙련노동, 그리고 관리-경영집단 등 3개로 분리했다. 직업은 소득과 밀접한 관련을 맺는 변수이지만 소득과 부합하지 않는 특성을 가질 수 있다.는 점에서 재분배 등 사회복지에 대해 소득과 다른 영향을 준다.

〈그림 5〉에 따르면, 직업별 재분배 선호에서 아시아적 특징이 보인다. 이 특징은 다른 인구학적 및 정책적 선호에서 발견할 수 없었던 것이다. 비숙련 노동자 가운데 가장 정부의 재분배정책을 필요하다고 보는 것은 한국의 비숙련 노동자(0.725)이며 거의 비슷한 수준(0.718)에서 스웨덴 비숙련 노동이 뒤를 잇는다. 한편 관리직 및 경영직에서도 가장 재분배를 선호하며 뒤이어 스웨덴과 필리핀이다. 한편 미국과 독일의 경영직은 재분배에 찬성하지 않는다. 숙련공을 비교하면 한국이 가장 재분배를 선호하고 스웨덴이 2위이다. 뒤이어 필리핀과 일본이 있다. 미국과 독일의 숙련노동자는 재분배를 가장 찬성하지 않는다.

직업적 선호도 차이와 더불어 자영업자의 선호는 아시아적 특징을 보여준다(그림 6). 2009년 국제비교조사에 기초하여 볼 때, 서구와 비교하여 한국, 일본 및 필리핀의 자영업자 규모가 크다. 필리핀은 49%가 자영업이고 한국과 일본의 규모는 30%와 24%이다. 한편 미국, 독일 및 스웨덴의 자영업 규모는 각각 10%, 10%, 11%에 불과하다.

그림 6: 자영업과 재분배



자료: ISSP 1987-2009

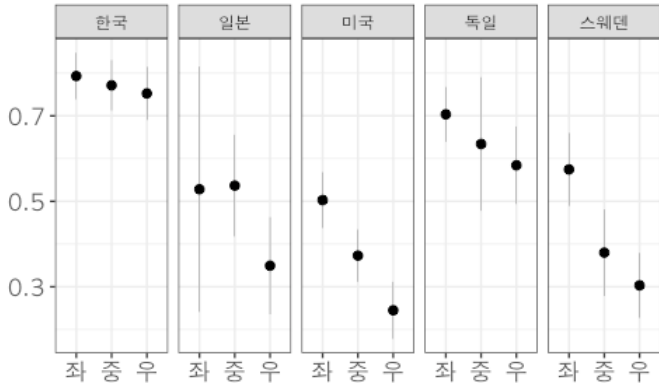
〈그림 6〉 자영업과 재분배

### 정치적 지지와 재분배정책

사회복지는 소득에 따라 선호가 다르며 정부는 지지기반의 소득을 고려하여 사회복지정책을 결정한다(Huber and Stephenson 2001). 정부 등 사회복지의 공급자는 정치 엘리트이다. 민주주의에서 정치엘리트는 민의에 의해 선출된다. 따라서 정치엘리트는 사회적 선호의 향방에 민감히 반응한다. 사회적 선호가 정치적으로 어떻게 분포되는가는 최종

적으로 정치엘리트를 움직일 수 있다는 점에서 중요하다. 정치성향의 영향력 측면에서 아시아가 서구와 다른지를 이해하기 위해서는 일차적으로 정치성향이 재분배 선호에 미치는 효과를 비교검토가 필요하다. 필리핀에서는 지지정당이나 성향에 대한 설문이 포함되지 않아 아쉽게도 정치변수 관련한 논의를 할 수 없다.

그림 7: 정치성향과 재분배



자료: ISSP 1987-2009

〈그림 7〉 정치성향과 재분배

좌파는 노동계급의 이해를 대변하며 전통적으로 재분배정책을 추구해 왔다. 좌파성향의 응답자는 재분배정책을 선호할 것으로 예상된다. 예상 외로 좌파응답자가 정부의 소득격차해소 정책을 가장 많이 지지하는 곳은 한국이다. 시민주의 복지국가를 대표하는 스웨덴에서 좌파의 재분배정책 지지가 강력한 것은 널리 알려진 바와 같다. 독일에서는 계급적 차이는 스웨덴보다 분명하지 않지만 좌파는 우파에 비해 복지를 선호하는 일반적 패턴을 따른다. 한국의 우파성향 응답자는 좌파와 마찬가지로 재분배정책을 지지한다. 이는 다른 나라의 우파가 복지정책에 반대하는 것과는 전혀 대조적이어서 놀랍다. 한국의 이와 같은 이상적 현상에 대해서는 깊은 후속연구가 필요하다.

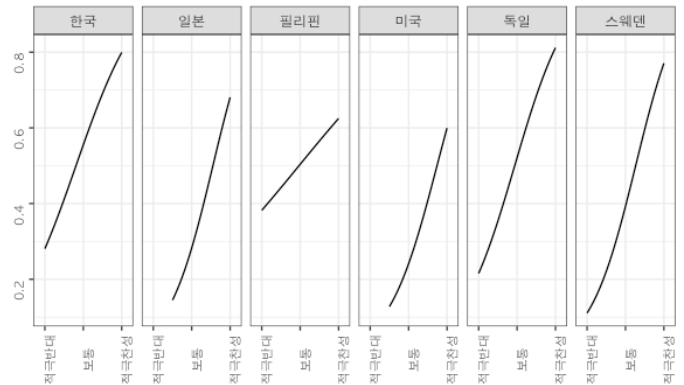
## 부유세와 재분배 선호

공공정책은 정치적 고려이 실현된 결과이며 사회적 선호에 중대한 영향을 준다. 개인은 자신의 복지에 영향을 주는 다양한 공공정책에 대해 나름의 판단을 한다. 부유층 과세는 재원 측면에서 사회복지에 영향을 미치는 대표적 정책이다. 부유층에 대한 과세를 더욱 강화해야 한다는 응답자는 전반적으로 27.9%를 넘으며 강화해야 한다는 견해까지 더하면 78.2%에 달한다. 절대 다수가 과세형평성을 지지하는 것이다. 부유층 과세에 대한 여론은 간접적으로 복지정책에 대한 지지와 연결된다. 부유층 과세는 중산층 이하에 대한 사회적 지원의 재원이 되기 때문이다.

부유층 과세에 대한 견해는 정부의 재분배 정책을 지지하는 견해와 연결된다. 〈그림 8〉은 6개국 대상으로, 부유층 과세에 대한 선호를 수평축으

로 하고 정부의 소득격차 해소 정책에 대한 지지를 수직 축으로 보여준다. 가장 눈에 띄는 것은 한국의 재분배정책에 대한 선호는 스웨덴을 앞질러 가장 높다. 둘째, 필리핀은 부유층 과세선호가 정책에 대해 미치는 영향은 차별이 미미하다. 셋째, 독일과 스웨덴처럼 서구에서는 아시아에서보다 과세에 대한 입장이 재분배 간의 선호가 분명하다. 일본은 과세를 선호하는 집단이 재분배를 지지하는 면에서 스웨덴 형태를 따른다. 한국은 높은 재분배 선호 자체는 높지만 부유층 과세 수준에 적극 반대하는 집단도 다른 나라의 동일한 집단에 비해 정부의 재분배정책에 대해 우호적이다. 이 현상은 한국에서만 볼 수 있는 ‘평등주의’이다.

그림 8: 부유층과세와 재분배정책



자료: ISSP 1987-2009

〈그림 8〉 부유층과세와 재분배정책

## 한국사회의 강한 평등주의 의식을 어떻게 해석할 것인가?

정치적 자원의 정도가 사회정책의 발전을 결정한다는 논리는 아시아에서도 확인된다. 한국은 일본, 미국, 독일, 그리고 스웨덴과 달리 전반적으로 재분배에 대한 사회적 수요는 강력하다. 그러나 다른 나라와는 달리 이념적 차이가 재분배 선호의 차이에 영향을 주지 않는다. 일본은 좌파 및 중도 성향은 재분배 선호가 비슷한 반면 우파는 분명히 정부의 재분배 정책에 동의하지 않는다.

서구의 복지체제가 진화한 관점에서 아시아 3국이 여전히 후진적 복지에 머무는 것은 정부의 사회복지정책이 미흡하기 때문이다. 특히 한국과 일본의 작은 국가는 경제적 능력을 고려하면 아주 예외적이지 아닐 수 없다. 선진국 경험에서 확인된 민주주의에서 공공정책은 민의를 반영한다는 명제는 한국과 일본에 적용되지 않는다는 점을 의미한다. 한편 필리핀 민의는 강력한 재분배를 선호하지 않기 때문에 현재의 경제적 조건에서 복지국가는 발전하지 않고 있다. 앞에서 논의한 대로 한국과 일본의 재분배정책을 강력하게 희망한다는 점을 고려한다면, 이 곳에서 민의가 반영되지 않고 있다고 유추가능하다. 그렇다면 이제 “왜 한국과 일본의 정치엘리트는 민의를 수용하지 않는가?”라는 질문에 주목해야 한다.

## 저자소개

강명세(miongsei@gmail.com)는

1995년 UCLA에서 비교정치경제분야로 정치학박사학위를 수여하였다. 그 이후 노동, 복지, 정당, 선거를 중심으로 비교연구를 진행하였다. 저서로는 『민주주의 재분배 복지국가』, 『한국의 노동과 복지의 정치』, 『정치시장과 노동시장』 등이 있고, 저역서로 『민족주의란 무엇인가』, 『글로벌라이징 캐피탈』 등이 있고, “촛불혁명의 희망은 무엇이었으며, 그것은 어떻게 실현할 수 있는가?” 등 다수의 논문이 있다.

## 참고자료

- \* 강명세 2014. 민주주의 복지국가 재분배. 도서출판 선인
- \* Acemoglu, Daron and James Robinson. 2005. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. MIT Press.
- \* Alesina, A. and La Ferrara. 2004. “Preferences for Redistribution in the land of opportunities.” *Journal of Public Economics* 89: 897-931.
- \* Barber, Benjamin, Pablo Beramendi, and Erik Wibbels, 2013. “The Behavioral Foundations of Social Politics: Evidence from Surveys and a Laboratory Democracy.” *Comparative Political Studies* 46(10): 1155-89.
- \* Bartels, Larry M. 2008. *Unequal Democracy*. Princeton University Press.
- \* Esping-Anderson, Goran. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- \* Esaiasson, Peter & C. Wlezien. 2017. “Advances in the Study of Democratic Responsiveness: An Introduction.” *Comparative Political Studies* 50(6): 699-710.
- \* Erikson, Robert, Michael B. MacKuen, and James A. Stimson. 2002. *The Macro Polity*. Cambridge University Press.
- \* Gilens, Martin. 2012. *Affluence and Influence*. Russell Sage Foundation.
- \* Huber, Evelyne and John Stephens. 2001. *Development and Crisis of the Welfare State: Parties and Policies in Global Markets*. The University of Chicago Press.
- \* Margalit, Yotam. 2013. “Explaining Social Policy Preferences: Evidence from the Great Recession.” *American Political Science Review* 107(1): 80-103.
- \* Iversen, T. & Soskice, D. 2001. ‘An Asset Theory of Social Policy Preferences’, *American Political Science Review* 95, 875-93.
- \* Meltzer, Allan H. and Scott F. Richard. 1981. “A Rational Theory of the Size of Government.” *Journal of Political*

*Economy* 89(5): 914-927.

- \* Moene, Karl and Michael Wallerstein. 2001. “Inequality, social insurance, and redistribution”, *American Political Science Review* 95, 859-74.
- \* Page, Benjamin I. and Robert Y. Shapiro 1992. *The Rational Public: fifty years of trend in Americans’ policy preferences*. University of Chicago Press.
- \* Rehm, Philipp. 2016. *Risk Inequality and Welfare States*. Cambridge University Press.
- \* Soroka, Stuart N. and Christopher Wlezien 2010. *Degrees of democracy: politics, public opinion and policy*. Cambridge University Press.
- \* Luxembourg Income Study (LIS)
- \* International Social Survey Programme 1987, 1992, 1999, 2009

- 1 · 한국과 일본, 멕시코의 2017년 일인당 GDP는 각각 38350, 43298, 19092 달러이다. 시장경제의 비교발전에 대한 논의는 Acemoglu & Robinson (2005).
- 2 · 민주주의와 여론의 관계에 대한 최근의 연구 동향과 논쟁은 Page & Shapiro(1992), Erikson, MacKuen, and Stimson(2002), Bartels(2008), Soroka & Wlezien(2010), Gilens(2012), Rehm(2016), Esaiasson & Wlezien(2017).
- 3 · 최근 단순한 물질 이익을 넘어서 예상되는 기대 이익이 사회적 선호에 미치는 효과에 주목하기 시작했다. “기회의 땅”은 대표적 사례이다. 이러한 문화의 사회적 형성에 주는 영향에 대한 상세한 논의는 Alesina & La Ferrara (2004), Barber, Beramendi and Wibbels(2013), Marglit(2013).
- 4 · 국제비교조사사이트 <http://w.issp.org/menu-top/home/>를 참조할 것
- 5 · 이 자료를 이용한 논문은 지속적으로 증가하는 추세이다. 2017년까지 총 8,254편의 논문이 이용했다. 한국에서는 178편으로 알려졌다. 상세한 통계는 The 2018 ISSP Bibliography.
- 6 · 이후 모든 그림에서의 수직 및 수평축 지표는 예상확률이다. 후자는 정부의 소득격차 해소정책에 대한 지지에 대해 성, 나이, 직업, 소득, 정치성향, 그리고 교육수준 등을 설명변수로 하는 회귀방정식의 결과이다

\* 본 기고문은 전문가 개인의 의견으로 서울대아시아연구소의 의견과 다를수 있습니다.