

코로나19 긴급재난지원금의 선별 지급은 부정적인 정책 피드백 효과를 야기하는가?*

김태심 | 서강대학교

| 국문요약 |

최근 일련의 연구들은 제도의 결과물이 제도의 지속에 비우호적인 정치 환경을 조성하여 결국 제도의 축소나 폐지로 이어지는 부정적인 정책 피드백 효과에 대한 이론적 논의를 제시하였다. 하지만 이에 대한 실증적인 검증 시도는 아직까지 충분하지 않은 상황이다. 본 연구는 한국 정부의 코로나19 긴급재난지원금 지급 정책을 중심으로 부정적인 정책 피드백 효과의 실재와 작동에 대한 검증을 시도한다. 코로나19 사태 초기와 중기에 수집된 패널조사 자료를 분석한 결과, 우선 코로나19 긴급재난지원금의 보편 지급에서 선별 지급으로의 전환은 시민들이 정부의 긴급재난지원금 정책에 대해 보다 부정적인 평가를 내리도록 만들었다. 하지만 선별 지급 전환으로 인한 재난지원금 혜택의 상실이나 재난지원금에 대한 부정적인 평가는 시민들의 복지 정책에 대한 태도를 유의미하게 변화시키지는 못하였다. 종합적으로 본 연구의 분석 결과는 부정적인 정책 피드백 효과를 통한 제도의 변화 가능성에 대해 의문을 제기한다.

주제어 | 정책 피드백 효과, 코로나19, 긴급재난지원금

* 이 논문은 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2020S1A5B5A17091649).

1. 서론

정책 피드백 효과(policy feedback effect) 이론은 정치와 제도 사이의 역동적인 상호 작용을 설명하여 오랫동안 관련 연구에서 큰 영향을 미쳐왔다. 그런데 최근 일련의 연구들은 기존의 정책 피드백 효과 관련 연구들이 대부분 긍정적이고(positive) 자기 강화적인(self-reinforcing) 피드백 효과와 그로 인한 제도의 안정적 유지에만 초점을 맞춰왔다고 지적하면서 부정적이고(negative) 자기 약화적인(self-undermining) 정책 피드백 효과 역시 존재할 수 있음을 주장한다. 부정적인 정책 피드백 효과 이론은 정책이 전쟁, 경제 위기, 인구 구조의 변화와 같은 외생적인(exogenous) 요인뿐만 아니라 내생적인(endogenous) 요인에 의해서도 변화할 수 있음을 주장하는 한편, 그 변화의 방향이 제도의 존속에 부정적인 방향이 될 수 있다고 제시한다(Béland et al. 2019; Busemeyer et al. 2021; Fernandez and Jaime-Castillo 2013; Jacobs and Weaver 2015; Weaver 2010). 즉, 제도의 결과물이 제도의 지속에 비우호적인 정치 환경을 조성하고 결국 제도의 축소나 폐지로 이어진다는 것이다. 그러나 이러한 주장은 아직 이론적 논의에 그치고 있으며 누적된 실증적인 증거는 많지 않다.

본 연구는 한국 정부의 코로나19 긴급재난지원금 정책 사례를 중심으로 부정적인 정책 피드백 효과의 실재와 작동에 대한 검증을 시도한다. 한국 정부는 코로나19 사태로 인한 경제 상황 악화에 대응하기 위하여 2020년 5월~8월 사이 1차 긴급재난지원금을 전 국민에게 보편 지급하였다. 그러나 이후의 모든 재난지원금에 대해서는 선별 지급이 이루어졌다. 이러한 보편 지급에서 선별 지급으로의 전환은 수혜 대상에서 제외된 시민들 사이에서 정책에 대한 불만을 야기하기 쉽고, 만약 부정적인 정책 피드백 효과가 작동한다면 관련 복지 정책들에 대한 지지 철회로 이어질 수 있는 상황이었다. 실제로 보건사회연구원의 조사는 선별 지급된 2차 재난지원금의 수급 대상에서 제외된 사람의 1/3 이상이 이를 불공정하게 인식했음을 보여준다(여유진 외 2021). 특히 이번 긴급재난지원금

정책은 코로나19 사태에 대응하기 위해 새로 도입된 정책인데 초기의 미성숙한 제도들이 부정적인 정책 피드백 효과에 더 취약하다는 기존 연구들(Béland et al. 2019; Oberlander and Weaver 2015; Patashnik and Zelizer 2013)의 주장을 고려한다면, 만약 부정적인 정책 피드백 효과가 존재한다면 그 작동이 더 현저하게 나타날 것이라 예상할 수 있다.

이를 검증하기 위해 본 연구는 코로나19 사태 초기와 중기에 걸쳐 수집된 <코로나19 관련 인식조사> 1차 및 2차 자료를 사용한다. 1차 차분(first difference) 모형을 활용한 패널 분석을 시도한 결과, 우선 코로나19 긴급재난지원금의 선별 지급 전환으로 인해 재난지원금 혜택을 상실한 경우 정부의 긴급재난지원금 정책에 대한 평가가 유의미하게 하락한 것으로 나타났다. 하지만 재난지원금 혜택의 상실은 복지 정책에 대한 태도를 유의미하게 변화시키지는 못하였다. 재난지원금 평가 하락을 고려한 추가 분석 결과 역시 재난지원금에 대한 평가 하락이 시민들의 복지 정책에 대한 지지 철회로 이어지지 않는다는 것을 보여준다. 종합적으로 본 연구의 분석 결과는 부정적인 정책 피드백 효과의 실재와 작동에 대한 증거를 발견하지 못하였으며, 부정적인 정책 피드백 효과를 통한 제도의 변화 가능성에 대해 의문을 제기한다.

본 연구의 나머지 부분은 다음과 같은 순서로 진행된다. 우선 II장에서는 부정적인 정책 피드백 효과 이론과 관련된 최근의 연구들을 중심으로 그 이론적 함의를 검토한다. III장에서는 코로나19 긴급재난지원금의 정책적 맥락과 그 효과에 대한 기존 연구들을 검토하는 한편, 부정적인 정책 피드백 효과가 나타날 가능성에 대한 논의가 제시된다. IV장에서는 본 연구가 사용하는 자료와 그 분석 방법에 대한 소개가 이어지고, V장에서는 분석 결과가 제시된다. 마지막으로 VI장에서는 연구의 결과에 대한 이론적, 정책적 함의가 제시된다.

II. 부정적인 정책 피드백 효과

정책을 둘러싼 정치적 동학과 관련하여 소위 정책 피드백 효과(policy feedback effects) 이론에 기반하여 많은 연구들이 진행되어 왔다. 정책 피드백 효과 이론에 따르면 정책은 단순히 정치의 산물로만 머무르지 않고, 정책 그 자체가 정책을 둘러싼 정치적 공론장을 변화시키고 나아가 미래의 정책 결정(policymaking) 환경을 만들어 낸다(Schattschneider 1935). 일단 공식적인 제도로서 수립이 되면 정책은 그와 관련된 국가의 조직들과 같은 구조적 환경을 변화시키는 한편, 해당 정책에 이해관계를 가지고 투쟁하는 사회적 집단들의 역량 및 목표, 연대에도 영향을 미친다(Weir et al. 1988). 이러한 변화들을 관찰하면서 합리적인 개인들은 변화된 정책 환경이 그들의 향후 비용 및 편익에 미치는 영향에 대한 일종의 정치적 교훈을 얻게 되고, 이를 바탕으로 자신들의 정책 선호와 향후의 정책 결정을 위한 정치적 전략을 결정하게 된다. 이와 같은 일련의 과정은 현재의 제도가 미래의 제도를 제약하는 통합적(integrated) 정책 피드백 과정이라 불린다(Campbell 2012; Pierson 1993; Skocpol 1992).

정책 피드백 효과는 특히 복지 정치(welfare politics)에서 중요한 역할을 수행하는 것으로 제시되어 왔다(박성호 2017; 안재홍 2010; Brooks and Manza 2006; Jæger 2009; Jordan 2013; Korpi and Palme 1998; Larsen 2008; Linos and West 2003; Pierson 1996; Rothstein 1998, 2001). 즉, 복지국가라는 제도와 이를 둘러싼 정치적 환경 사이에 긍정적인 정책 피드백 효과(positive policy feedback effect)가 형성되었고, 그 덕분에 서구의 복지국가들이 신자유주의자들의 맹렬한 정치적 공세에도 불구하고 붕괴하지 않고 오랫동안 존속해 올 수 있었다는 시각이다. 일단 제도로서 수립되면 복지국가는 그로부터 혜택을 누리는 복지 수혜자들을 양산하게 되고, 이들 수혜자들은 복지국가의 강력한 지지 기반이 된다. 복지국가의 축소는 곧 자신들의 이익 감소를 의미하기 때문에 복지국가에 대한 정치적 공세가 가해질 때 이들은 강력한 방어막으로 작동한다. 다시 말해 복지국가

의 제도적 수립이 복지국가를 둘러싼 정치 환경을 복지국가에 우호적으로 변화 시킴으로써 제도를 안정적으로 유지시키는 긍정적인 정책 피드백 효과(positive policy feedback effect)가 작동해왔다는 것이다(Pierson 1996; Skocpol 1992).

그간 많은 연구들이 시민들의 전통적인 복지 정책 및 재분배 지지를 정책 피드백 효과와 연결시켜온 것과 달리, 보편적 기본소득(universal basic income)에 대한 연구는 상대적으로 드문 편이다. 이는 기본소득이 실제 도입 가능한 정책 대안으로 고려되기 시작한 것이 비교적 최근의 일이며 국가 전체적인 정책으로 시행된 경우도 아직까지 없기 때문이다. 즉, 기본소득에 대한 정책 경험이 아직까지는 피드백 효과를 만들 만큼 충분히 형성되지 못했다는 것이다. 그럼에도 소규모의 정책 실험은 핀란드, 케냐, 스페인, 이란, 미국 등지에서 여러 차례 시도되어 왔다. 특히 최근 2017-2018년에 걸쳐 진행된 핀란드의 기본소득 실험은 긍정적인 정책 피드백 효과가 기본소득과 관련해서도 나타날 가능성을 보여준다. 핀란드 시민들을 대상으로 한 설문조사 자료를 사용하여 시머네이먼과 캥가스(Simanainen and Kangas 2020)는 기본소득 실험에 참여했던 사람들이 참여하지 않았던 사람들에 비해 기본소득을 정식 정책으로 도입하는 것을 더 강력하게 지지한다는 것을 확인하였다. 이는 보편적 기본소득이 일단 새로운 정책으로 도입되면, 그 혜택을 누린 사람들이 강력한 지지 기반을 형성하여 제도의 지속을 이끌어내는 선순환적인 구조가 나타날 가능성을 제시한다.

이처럼 많은 정책 피드백 효과 연구들은 주로 역사제도주의적(historical institutionalist) 시각에 입각하여 “긍정적인(positive)” 정책 피드백 효과를 가정하여 추적해왔다. 즉, 정책이 일단 도입되면 주변의 정치 환경 및 정책 결정 과정을 우호적으로 변화시켜 정책의 지속성을 높인다는 것이다. 이러한 긍정적인 정책 피드백 과정에서 나타날 수 있는 것은 현재의 정책 수준을 유지하기 위한 자기 강화적(self-reinforcing)이고 경로 의존적(path-dependent)인 피드백 효과이다. 이와 같은 접근 방식은 특히 제도의 안정적인 유지를 설명하는 데에는 적합하지만, 제도의 변화를 설명하는 데 있어서는 충분하지 않다(Thelen 2003). 제도의

변화는 오랫동안 전쟁, 경제 발전, 경제 위기, 혹은 인구 구조의 변화와 같은 외생적인(exogenous) 요인에 의해 발생하는 것으로 여겨져 왔다. 하지만 제도의 변화는 제도 내에서의 문제, 즉 내생적인(endogenous) 요인에 의해서도 발생할 수 있다는 지적 역시 존재한다(Jacobs and Weaver 2015).

이러한 문제 의식에 입각하여 최근 10여년 간 정치 및 정책 연구자들이 점차 많은 관심을 가지기 시작한 것이 “부정적인(negative)” 정책 피드백 효과의 존재이다(Béland et al. 2019; Busemeyer et al. 2021; Fernandez and Jaime-Castillo 2013; Jacobs and Weaver 2015; Weaver 2010). 긍정적인 정책 피드백 효과가 자기 강화적인(self-reinforcing) 특성을 가지는 것과 달리, 부정적인 정책 피드백 효과는 자기 약화적(self-undermining)이다. 즉, 정책의 결과로써 형성된 정치 환경과 정책 결정 과정이 해당 정책의 안정성을 강화시키기보다는 오히려 훼손하고 공식 제도로서 지속되기 어렵게 만드는 것이다. 이와 같은 부정적인 정책 피드백 효과는 주로 정책 수립 당시에는 예측하지 못했던 비용(costs)이 발생하거나 혹은 대중 사이에서 해당 정책에 대해 의도치 않게 불만(grievance)이 고조되는 경우 나타날 수 있다(Fernandez and Jaime-Castillo 2013; Weaver 2010). 부정적인 피드백 효과가 발생하면 애초에 정책 도입에 반대했던 집단뿐만 아니라 기존에 정책을 지지했거나 혹은 우호적이지는 않더라도 강력하게 반대하지는 않았던 사람들에게도 부정적인 영향을 미쳐 정책의 지지 기반 약화로 이어진다(Jacobs and Weaver 2015). 곧, 정책 유지에 수반되는 비용에 부담을 느끼거나 혹은 정책의 결과에 실망하거나 불만을 가지게 되면 시민들은 해당 정책의 개혁이나 완전한 폐지를 요구할 수 있다.

제이콥스와 위버(Jacobs and Weaver 2015)는 부정적인 정책 피드백 효과가 발생할 수 있는 보다 구체적인 세 가지 메커니즘을 제시한다. 첫 번째는 사회적으로 영향력이 강한 특정 집단에게 정책의 결과로 인한 손실(losses)이 발생하는 경우이다. 정책의 도입 단계에서 애초에 예상되는 승자와 패자가 존재하지만, 처음에는 정책 도입을 찬성했던 (혹은 강하게 반대하지 않았던) 집단까지 예상치

못한 손실을 경험하게 되면 이들이 정책에 대한 강력한 반대자로 돌아설 수 있다. 이는 특히 정책의 디자인 자체가 비일관적이고 근시안적일 때 나타날 수 있는 부정적인 정책 피드백이다. 보통 정책의 도입이 숙고 없이 단기적인 선거 전략의 일환이나 사회적인 야망에 의해 이루어지는 경우, 혹은 제도를 관장하는 권위가 집중되어 있지 못하고 분산되어 있는 경우 이런 양상이 나타난다(Jacobs and Weaver 2015).

두 번째는 해당 정책으로 인한 손실이 대중의 인식에서 부각되면서 대중적 지지를 잃게 되는 메커니즘이다. 이는 인지적 차원에서 정책의 이득보다는 손실을 더 크게 인식하는 대중의 부정 편향(negativity bias)과 정책의 손실 측면을 크게 강조함으로써 대중의 부정 편향을 더욱 자극하여 정책 개편을 이끌어내고자 하는 정치인들이 동원하는 프레이밍 효과(framing effects)로 인해 나타날 수 있다. 한편 정책으로 인해 야기되는 손실이 특정 집단이나 특정 시점에 특히 집중되는 경우, 그 손실의 규모와 영향이 유권자에게 보다 현저하게 부각될 수 있다(Jacobs and Weaver 2015).

세 번째로 정책의 대안이 많아질 때 기존 정책의 지속성이 약화될 수 있다. 정책의 결과물이 부정적일 때 정책을 둘러싼 행위자들은 새로운 정책 대안을 찾게 되고 정책 대안 메뉴(menu)가 확장된다. 이때 새로운 아이디어가 사회 내에서 시험 되고 확산 될 수 있는 정치적 기회 창이 열리게 된다. 이러한 양상은 특히 정책 관련 전문성이 사회 내에 널리 퍼져있을 때, 의제 설정 권력과 전문가의 조언 통로가 분산되어 있을 때, 그리고 하위 지역 정부 단위에서 정책 실험이 활발하게 진행되는 경우에 나타날 가능성이 높다(Jacobs and Weaver 2015).

부시메이어와 동료들(Busemeyer et al. 2021)의 최근 연구는 이와 같은 부정적인 정책 피드백 효과에 대한 초기 이론적 제언들을 기존의 긍정적인 정책 피드백 효과 관련 연구들과 하나의 프레임으로 통합하여 정책 피드백 효과에 대한 일반 이론을 제시하는 한편, 이론을 보다 다양한 차원으로 세분화하여 정책 피드백 효과를 고찰하고자 한 시도이다. 저자들은 우선 정책 피드백 효과의 방향

(direction) 차원과 관련하여 “긍정적인(positive)” 및 “부정적인(negative)”이라는 수식어가 모호한 의미를 전달할 수 있다고 주장하며, 이에 대한 대안으로서 “가속적(accelerating)”, “자기 강화적(self-reinforcing)”, 그리고 “자기 약화적(self-undermining)”이라는 분류를 사용할 것을 제안한다. 여기에서 자기 약화적 정책 피드백 효과는 앞서 부정적인 정책 피드백 효과라는 명칭 하에 검토한 피드백 효과와 동일한 개념이다. 다만 저자들은 정책의 긍정적인 피드백 효과를 정책의 추가 확장을 피하는 가속적 피드백 효과와 현상 유지를 목표로 하는 자기 강화적 피드백 효과로 세분화하였다(Busemeyer et al. 2021).

또한, 저자들은 정책 피드백 효과의 범위(broadness/scope) 차원을 세분화하였다. 일반적인(general) 정책 피드백 효과의 예시로는 복지국가에 대한 경험이 보다 확장적인 정부 활동에 대한 평가에 영향을 미치는 것을 들 수 있다. 반면, 직접적으로 관련된 복지 정책 및 그 변화에 미치는 효과는 구체적인(specific) 정책 피드백 효과에 해당한다. 마지막으로 정책 피드백은 시간(time) 차원에서 과거의 역사적인 제도가 장기간(long-term)에 걸친 영향을 미칠 수도 있고, 비교적 최근의 정책 변화가 보다 단기적(short-term)이고 즉각적인 피드백 효과를 가져올 수도 있다(Busemeyer et al. 2021).

부정적인 정책 피드백 효과의 이론화는 오랜 시간 정책 및 정치 연구 분야에서 큰 영향을 미쳐온 정책 피드백 효과 연구의 이론적 범위를 확장하고 그 완결성을 높일 수 있다는 점에서 긍정적인 시도이다. 하지만 부정적인 정책 피드백 효과는 이론적 논의에서 상정하는 것만큼 쉽게 나타나지 않을 수 있다. 많은 정책들은 제도화 과정에서 첨예한 정치적 갈등과 치열한 경쟁 과정을 거친다. 때로는 정책이 수립되는 데 있어서 상당히 오랜 시간이 소요되기도 한다. 시민들은 그러한 일련의 과정을 기억하고 있기 때문에 설사 정책의 일부 측면이 마음에 들지 않더라도 지지를 철회하고 전면적인 폐지를 요구하기 쉽지 않다. 무엇보다 정책은 한 번 폐지되면 되돌리기 어렵고 새로운 정책 대안이 도입되기 위해서는 또다시 지난한 투쟁의 과정을 거쳐야 할지도 모른다. 그러므로 설사 시민들이 제도의

변화를 원하더라도 완전한 폐지보다는 유지하면서 개선해나가는 방향을 선택할 가능성이 높다.

따라서 부정적인 정책 피드백 효과의 실재와 작동에 대해서는 보다 엄밀한 실증적인 검토가 필요하다. 하지만 비교적 최근 제시된 이론이기 때문에 누적된 실증적인 증거가 아직 많지 않고 그 함의도 복잡적이다. 가령 27개국의 데이터를 분석한 페르난데스와 제이미-카스틸로(Fernandez and Jaime-Castillo 2013)의 연구는 유럽 국가들의 연금(pension) 정책과 관련하여 전반적으로 긍정적인 정책 피드백 효과보다는 부정적인 정책 피드백 효과가 지배적으로 나타난다고 주장한다. 한편 미국의 건강보험개혁법안(Affordable Care Act) 사례를 분석한 벨랑드와 동료들(Béland et al. 2019)의 연구는 해당 정책의 복잡성 때문에 긍정적인 피드백 효과와 부정적인 피드백 효과가 혼재한다는 것을 보여준다. 하지만 저자들은 미국 의회 정치의 정파적 작동과 그 강력한 영향을 고려한다면 두 피드백 효과 모두 제한적인 영향만을 미친다고 주장한다. 이처럼 부정적인 피드백 효과에 대한 명확한 검증이 부족한 상황에서 한국 정부의 코로나19 긴급재난지원금 정책은 부정적인 피드백 효과를 검증하기에 적합한 예외적인 환경을 제공한다.

Ⅲ. 코로나19 긴급재난지원금: 보편 지급에서 선별 지급으로의 전환

2020년 1월 국내 첫 코로나19 확진자가 발생한 이래로 코로나19 팬데믹은 한국 경제에도 큰 충격을 안겼다. 사회적 거리두기와 확진자 이동 경로 공개로 국민들의 소비 심리가 위축되었으며 이에 따라 소상공인들의 매출도 급격히 하락하였다. 한편 경기 침체와 탈세계화로 기업의 생산 활동과 수출이 축소됨에 따라 고용시장에도 충격이 가해졌다(이환성 외 2020). 전체 취업자의 28.5%가 코로나19로 인해 단축 근무, 휴직, 실직, 휴업, 폐업 중 한 가지 이상을 경험한 것으로

나타났고, 이렇게 고용 관련 피해를 입은 취업자의 경우 2020년 4월 기준 근로소득이 평균 40.5% 감소한 것으로 나타났다. 이로 인해 가구 빈곤율이 코로나19 발생 이전 12.0%에서 2020년 4월 16.4%로 상승하는 한편, 가구 불평등도 역시 동기간 0.2824에서 0.3159까지 상승하였다(여유진 외 2021).

이와 같이 개인 및 가계가 직면한 경제적 어려움을 해소하고, 소비 진작을 통한 소상공인의 매출 증대 및 지역 경제 활성화를 도모하기 위해 정부는 2020년 5월~8월 사이 전 국민을 대상으로 제1차 긴급재난지원금을 보편 지급하였다. 이는 가구당 지급이었으며 가구당 인원수에 따라 최소 40만원에서 최대 100만원까지 차등지급되었다. 최종 지급 시한까지 전체 대상 가구의 98.2%가 지원금을 수령하였으며 평균 지급액은 68만원이었다(여유진 외 2021). 1차 긴급재난지원금은 개인이 아닌 가구에 지원되었고, 현금이 아닌 상품권의 형태였으며, 정기 지급이 아닌 일회성 지급이었다는 점에서 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network)가 제시하고 있는 기본소득의 요건을 충족하지 못한다. 그럼에도 재난이라는 위기 발생 여부와 그 크기를 따지지 않고 무조건적으로 지급되었다는 점에서 기본소득적인 성격을 가지는 정책으로 분류될 수 있다(양재진 2020).

이러한 기본소득에 준하는 성격 때문인지 1차 긴급재난지원금의 보편 지급은 한국 사회에 복지 확대 및 기본소득 도입에 대한 많은 관심을 불러일으켰다(백승호 2020; 양재진 2020; 천연옥 2020). 실제로 여러 연구들은 1차 긴급재난지원금의 보편 지급이 한국인들의 복지 태도에 긍정적인 영향을 미쳤다는 실증적인 증거를 제시한다. 가령 김태십(2021)의 연구는 시민들이 1차 긴급재난지원금을 비롯한 정부의 코로나19 대응을 긍정적으로 평가할수록 복지 확대, 재분배를 통한 불평등 해소, 그리고 복지를 위한 부유층 증세를 더 강하게 지지함을 보여준다. 칼타르(Khaltar)와 김태형(2022)의 연구 역시 긴급재난지원금의 효과성에 대한 평가가 복지 태도에 긍정적인 영향을 미치는 비슷한 경향을 발견하였다. 긴급재난지원금 소진 이후 진행된 경기연구원의 조사도 이와 비슷하게 긴급재난지원금과 시민들의 복지 태도 사이의 긍정적인 상관관계를 보여주는 한편, 시민들이

미래의 긴급재난지원금 지급에 있어서도 선별 지급보다는 보편 지급을 선호한다는 결과를 제시한다(김을식 외 2020). 이는 곧 긴급재난지원금의 보편 지급이 시민들이 기존의 복지 제도에 대해 가지는 태도뿐만 아니라, 코로나19 사태 이후 관심이 증대된 기본소득에 대해 가지는 태도에도 역시 긍정적인 영향을 미쳤을 가능성을 내포하는 것이다. 남윤민(2021)의 연구는 이러한 가능성을 실증적으로 입증하는데, 이 연구는 긴급재난지원금에 대한 긍정적인 평가가 복지 지출 확대에 대한 지지뿐만 아니라 기본소득 도입 및 이를 위한 증세에 대한 지지로도 이어짐을 보여준다. 특히 이러한 경향은 소득계층, 정치이념 및 지지 정당과 무관하게 일관적으로 유의미하게 나타났다.

이와 같은 일련의 연구들은 1차 긴급재난지원금의 보편 지급과 한국인들의 복지국가에 대한 태도 사이에 긍정적인 정책 피드백 효과가 존재함을 보여주는 것이다. 즉, 1차 긴급재난지원금을 보편 지급함으로써 향후 정부가 기존의 복지 제도를 확장하거나 기본소득과 같은 새로운 정책을 도입하려 할 때 시민들이 이를 긍정적으로 평가하고 지지를 보낼 수 있는 우호적인 정책 환경이 조성된 것이다. 앞서 검토한 부시메이어와 동료들(Busemeyer et al. 2021)이 제시한 프레임에 따라 분류한다면 이 연구들은 긴급재난지원금의 보편 지급을 직접적인 관련성이 높은 복지국가 및 기본소득에 대한 태도와 연결시켰다는 점에서 구체적인 (specific) 정책 피드백 효과를 검증했다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 긴급재난지원금에 대한 긍정적인 평가가 전반적인 국가 역할의 확대에 대한 긍정적인 태도로 이어짐을 검증한 박선경과 신진욱(2021)의 연구는 1차 긴급재난지원금의 긍정적인 정책 피드백 효과가 구체적인 차원을 넘어 일반적인(general) 차원에서도 존재했음을 입증하는 것이라고 할 수 있다.

1차 재난지원금의 영향은 시민들의 인식과 태도 차원뿐만 아니라 실질적인 정책 효과 차원에서도 두루 검증되었다. 특히 정책이 애초에 목표로 하였던 실물 경제 차원에서의 효과, 즉, 소비 진작과 소상공인의 매출 증대, 가게 빈곤 및 불평등 해소 등의 목표가 얼마나 달성되었는지가 주로 관심을 받았다. 관련 기관들

의 보고서에 따르면 이러한 정책 목표들은 어느 정도 달성된 것으로 보인다. 다만 보편적인 긴급재난지원금 지급이 일회성 정책이었던 만큼 그 효과는 단기적이고 제한적이었다. 한국개발연구원과 경기연구원의 연구에 따르면 1차 긴급재난지원금 지급은 목표로 했던 가계의 소비 진작, 지역 경제 활성화 및 소상공인 매출 증대에 어느 정도 효과가 있었다. 다만 긴급재난지원금 소진 이후 그 효과가 사라져 지속성은 떨어졌다(김을식 외 2020; 이태석 외 2020). 한편 1차 긴급재난지원금은 제한적이거나 취약 계층의 경제적 어려움 해소에도 도움이 되었던 것으로 나타났는데(김을식 외 2020), 이러한 경향은 보건사회연구원의 연구 결과에서도 동일하게 나타난다. 1차 재난지원금으로 지급된 14조 2천억원을 1개월 이내에 소진한다고 가정할 경우 빈곤율이 약 10.4%p 감소하는 효과가 있는 것으로 나타났으며, 지자체에서 개별적으로 지급한 재난지원금의 효과까지 고려할 경우 약 11.8%p의 빈곤율 개선 효과가 있었다. 이는 긴급재난지원금이 일시적이거나 상당한 분배 개선 효과가 있었음을 보여주는 것이다(여유진 외 2021).

하지만 긴급재난지원금의 지속적인 보편 지급 및 기본소득으로의 확장에 대한 논란은 정책 시행 이전은 물론 지급이 완료된 이후에도 지속되었다(박상영 2021; 전해원 2021). 우선 선별 지급 대비 그 효과성이 떨어진다는 지적이다. 전 국민에게 보편 지급했던 중앙 정부의 1차 긴급재난지원금의 한계소비성향이 0.3 ~ 0.4 정도인데 반해, 중위소득 100% 이하 가구에게 선별 지급된 서울시의 재난긴급생활비의 경우 한계소비성향이 0.7 ~ 0.8에 이르렀다. 이는 곧 정부가 동일 금액을 지출하였을 때 선별 지급이 보편 지급에 비해 가계의 소비 진작 효과가 더 크다는 것을 의미한다(전해원 2021). 한편 기본소득 자체의 한계에 대해서도 지적이 이어졌다. 양재진(2020)은 1차 재난지원금 사례에서 나타난 현상처럼 소비 증대 효과는 선별 지급 방식이 보편 지급 방식보다 더 크다는 입장을 보이는 한편, 기본소득은 급여 수준이 너무 낮아 소득 보장의 의미를 퇴색시키고, 소득 재분배와 양극화 해소 효과 역시 기존의 복지급여에 비해 결코 크지 않으며, 예산제약 효과로 기본소득의 도입 시 기존 소득보장제도의 축소로 이어질 것이라고 우려

한다.

이러한 지적들과 국가 재정에 대한 우려, 정치적 부담, 그리고 코로나19 상황의 장기화 등의 요인에 따라 2차부터의 긴급재난지원금은 보편 지급이 아닌 선별 지급이 이루어졌다. 2차 긴급재난지원금의 경우 아이돌봄쿠폰만 받은 가구를 포함하면 수급률이 35.4%, 평균 수급액이 66.5만원이었고 이들을 제외하면 수급률이 16.5%, 평균수급액이 108.7만원이었다(여유진 외 2021). 이는 1차 재난지원금에 비해 수혜를 경험한 대상자가 급감했음을 보여주는 수치이다. 2021년 9월 지급된 5차 긴급재난지원금의 경우, 전 국민 대상 보편 지급이 재추진되었으나 소득 상위 12%를 제외한 나머지 88%에만 지급되는 선별 지급으로 귀결되었다.

이와 같은 보편 지급에서 선별 지급으로의 전환은 긴급재난지원금 정책에 대한 시민들의 불만과 실망을 불러일으키기 쉬운, 비우호적인 정치 환경을 조성한 것으로 볼 수 있다. 실제로 2차 재난지원금 비수급 가구 가운데 약 1/3 이상이 본인 혹은 가구가 수급 대상에서 제외된 것이 부당하다고 평가했으며, 이는 선별 지급이 정책의 공정성 인식에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사한다(여유진 외 2021). 대중 사이에서의 정책에 대한 불만(grievance)이 고조될 때 부정적인 정책 피드백 효과가 나타날 수 있다는 기존 연구들의 주장(Fernandez and Jaime-Castillo 2013; Weaver 2010)에 비추어 볼 때, 코로나19 긴급재난지원금 정책의 선별 지급으로의 전환은 부정적인 정책 피드백 효과의 존재와 그 작동을 관찰하기에 매우 적합한 상황이라 할 수 있다. 즉, 보편 지급 당시 나타났던 복지 정책 관련 태도에 대한 긍정적인 정책 피드백 효과(김을식 외 2020; 김태심 2021; 남윤민 2021; Khaltar·김태형 2022) 대신 부정적인 정책 피드백 효과를 발견할 가능성이 높아진 것이다.

이에 더하여 코로나19 긴급재난지원금의 초기 정책으로서의 성격은 부정적인 정책 피드백 효과를 보다 엄밀하게 검증할 수 있도록 해준다. 우선 기존의 복지 태도 관련 연구들이 지적한 내생성(endogeneity) 문제로부터 자유로울 수 있다

(Brooks and Manza 2006a, 2006b). 코로나19 긴급재난지원금은 코로나19 사태라는 유례없는 세계적인 재난에 대응하기 위해 도입된 정책이다. 게다가 1차 재난지원금은 한국 복지국가 역사상 최초로 전 국민에게 무조건적으로 혜택이 제공된 사례이다. 그런 만큼 내생성 문제에 대한 우려 없이 정책 피드백 효과를 관찰할 수 있다. 만약 보편 지급에서 선별 지급으로 전환된 이후에 개인들의 복지 관련 정책 태도에 변화가 나타난다면, 그것이 정책 전환의 효과에 의한 것임을 인과적으로 검증할 수 있는 환경이 조성된 것이다.

또한, 초기 정책으로서 가지는 취약성(vulnerability) 역시 중요하다. 기존 연구들은 초기 단계의 미성숙한 정책이 부정적인 정책 피드백 효과 및 그로 인한 정책 후퇴나 폐지에 더 취약하다고 주장한다(Béland et al. 2019; Oberlander and Weaver 2015; Patashnik and Zelizer 2013). 전술하였듯이 코로나19 긴급재난지원금은 최근 도입된 초기 정책이기 때문에 만약 부정적인 정책 피드백 효과가 존재한다면 그 작동이 더욱 현저하게 나타날 가능성이 높다.

IV. 자료 및 분석 방법

정책에 대한 불만과 실망이 정책의 지속성을 떨어트리는 부정적인 피드백 효과가 코로나19 재난지원금의 선별 지급 전환과 관련하여 나타나는지 확인하기 위하여 본 연구는 코로나19 사태 당시 수행된 패널조사인 <코로나19 관련 인식 조사> 1차 및 2차 자료를 사용하여 검증을 시도한다. 우선 1차 조사는 코로나19 사태 초기인 2020년 6월 24일 ~ 7월 1일 사이 전국 18세 이상 성인을 대상으로 시행되었으며, 총 응답자 수는 2,544명이다. 이 시기는 보편 지급 방식의 1차 긴급재난지원금 지급이 상당 부분 진행된 시기로 1차 조사 응답자의 88.6%가 재난지원금을 이미 수령하였다고 응답하였다. 2차 조사는 1차 조사 응답자 가운데 재참여 초대에 응한 응답자를 대상으로 코로나19 사태가 중기로 접어든 2021년

3월 17일 ~ 3월 23일 사이 시행되었으며, 총 응답자 수는 1,832명으로 표본 유치는 약 72%이다. 이 시기는 선별 지급 방식인 2차 및 3차 재난지원금 지급이 완료된 시점이다. 조사에는 한국사회과학데이터센터(KSDC), 한국선거학회, 서강대학교 사회과학연구소 및 현대정치연구소가 참여하였다. 조사 방식은 온라인 조사로 조사업체 엠브레인의 자체 패널이 이용되었으며, 한국 전체 인구의 특성을 고려하여 나이, 성별, 지역에 대한 할당량(*proportional quotas*)이 설정되었다.

패널조사로 진행된 만큼 본 연구에서 사용되는 모든 변수는 1차 조사와 2차 조사에서 동일하게 측정되었다. 따라서 두 조사 사이의 차이를 비교함으로써 응답자들의 태도 변화를 추적할 수 있다. 개인들의 정책 태도를 측정하기 위해서 본 연구는 기존 연구들(김을식 외 2020; 김태심 2021; 남윤민 2021; Khaltar·김태형 2022)이 코로나19 긴급재난지원금과 관련한 긍정적인 정책 피드백 효과를 검증하는 데 사용한 것과 유사한 차원(*dimension*)의 변수들을 사용한다. 이를 통해 기존 연구들과의 연결성 및 차이점을 확인할 수 있다.

우선 응답자들의 코로나19 긴급재난지원금에 대한 평가가 어떻게 변화했는지 살펴본다. 구체적으로 응답자들은 다음과 같은 질문을 받았다: “선생님께서는 다음의 의견에 얼마나 동의하십니까? 정부의 코로나 관련 긴급재난지원금은 적절하다.” 이 질문에 대하여 응답자들은 “전적으로 반대(0)” ~ “전적으로 동의(10)”의 11점 척도에 자신의 의견을 표시하였다. 하지만 아래 통계 분석에서는 해석의 편의성 및 직관성을 위하여 이 변수를 0~1 범주로 변환(*rescaling*)하여 사용한다. 이를 통하여 변화의 정도를 퍼센트포인트(%p)로 해석하는 것이 가능해진다.

다음으로 복지 태도와 관련하여서는 다각적인 측면을 살펴보기 위하여 총 네 개의 변수를 사용한다. 우선 재분배를 통한 불평등 해소에 대한 태도를 확인하기 위하여 “정부는 고소득층과 저소득층 사이의 불평등을 해소해야 한다”는 의견에 응답자들이 얼마나 동의하는지 측정한 변수를 사용한다. 또한, 일반적인 복지 확대에 대한 태도를 측정하기 위하여 “정부는 복지를 더 확대해야 한다”에 대한 응답을 사용한다. 전술하였듯이 1차 긴급재난지원금의 보편 지급은 기본소득에

대한 관심을 불러일으켰다. 따라서 기본소득에 대한 태도를 검증하는 것 역시 필요하다. 응답자들의 기본소득에 대한 태도는 다음 의견에 대한 동의 정도로 측정되었다: “정부는 모든 국민이 매월 최소한의 생계를 해결하기 위한 지원금을 받는 기본소득정책을 도입해야 한다.” 마지막으로 “정부는 복지와 사회문제 해결을 위해 기업과 부유층에게 더 많은 세금을 부과해야 한다”에 대한 동의 정도를 통해 복지를 위한 부유층 증세에 대한 태도를 확인한다. 복지 태도를 측정하는 네 변수는 모두 “매우 동의한다(1)” ~ “매우 반대한다(4)”의 4점 척도로 측정되었다. 역시 직관적인 해석을 위해 이 변수들을 긍정적인 응답이 더 높은 값을 가지도록 뒤집어서 코딩한 뒤, 0~1의 범주로 변환하여 분석에 사용한다. 즉, 이 변수들에 대한 +0.01 (-0.01)의 변화는 복지 태도가 긍정적인 (부정적인) 방향으로 1%p 상승 (하락) 했음을 의미한다.

이 연구의 주요 목표는 정부의 코로나19 긴급재난지원금 지급 방식 변경과 관련한 시민들의 불만이 위의 정책 태도들에 부정적인 변화를 가져오는지 확인하는 것이다. 코로나19 긴급재난지원금이 보편 지급에서 선별 지급으로 전환된 것은 해당 정책에 대한 시민들의 불만과 실망을 야기하기 쉬운 환경을 조성한다. 따라서 본 연구는 응답자들이 두 조사 사이에 재난지원금 혜택을 상실했는지 여부를 주요 독립변수로 상정한다. 구체적으로 1차 긴급재난지원금 보편 지급 당시에는 재난지원금을 수령하였지만 이후 선별 지급된 2, 3차 재난지원금은 수령하지 못한 응답자들과 이외의 응답자들을 구분하는 이항형(binary) 변수를 사용하여 그 영향을 살펴본다. <부록>의 <표 A1>에서 확인할 수 있듯이 1, 2차 조사에 모두 참여한 응답자 가운데 약 75%가 선별 지급으로 전환된 후 재난지원금을 받지 못한 것으로 나타났다. 이러한 수혜자의 급감은 앞서 검토하였던 정책 보고서(여유진 외 2021)의 결과들과도 대체로 일치하는 부분이다.

재난지원금 혜택 상실에 더하여 본 연구는 개인들의 정책 태도에 영향을 미칠 수 있는 다음과 같은 일련의 통제변수들을 분석에 포함한다: 가구의 세후 연간 소득(가구원 수를 고려하여 균등화), 자산(“5천만원 미만(1)” ~ “9억원 이상

(11)”, 성별(“여성”, “남성/기타” = 기준), 나이, 교육수준(“정규교육 받은 적 없음(1)” ~ “대학원 이상(14)”), 혼인상태(“기혼”, “기타” = 기준), 정치이념(“진보(1)” ~ “보수(10)”), 정당일체감(“여당”, “야당”, “기타”, “무당파” = 기준), 거주 지역(“호남”, “영남”, “기타” = 기준).

이러한 변수들 사이의 관계를 검증하기 위해서 본 연구는 아래 수식(1)과 같은 1차 차분(first difference) 모형을 사용한 패널 분석을 시도한다. 수식(1)에서 정책태도 $_{i,t}$ 을 좌변으로 이동하면 수식(2)와 같이 된다. 두 수식에서 계수 β_1 의 값은 동일하며, 이는 본 연구가 검증하고자 하는 재난지원금 혜택 상실이 개인들의 정책 태도 변화에 미치는 영향을 의미한다.

$$\text{정책태도}_{i,t} = \alpha + \beta_1 \text{재난지원금상실} + \beta_2 \text{정책태도}_{i,t-1} + \gamma \text{통제변수들} + \varepsilon_i \quad (1)$$

(i: 응답자, t: 시간)

$$\text{정책태도}_{i,t} - \text{정책태도}_{i,t-1} = \alpha + \beta_1 \text{재난지원금상실} + \gamma \text{통제변수들} + \varepsilon_i \quad (2)$$

(i: 응답자, t: 시간)

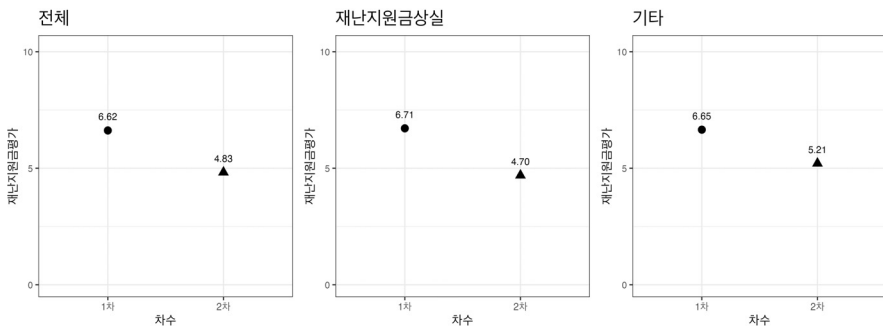
V. 분석 결과

<그림 1>은 1차 조사와 2차 조사 사이 응답자들의 코로나19 긴급재난지원금에 대한 평가가 어떻게 변화했는지 보여준다. 그림에서 확인할 수 있듯이 전체 응답자들의 코로나19 재난지원금에 대한 평가는 전반적으로 하락하였다. 0~10 범주의 11점 척도를 기준으로 측정하였을 때, 1차 조사에서의 평균이 6.62였던 반면 2차 조사에서의 평균은 4.83으로 1.79 하락하였다. 그런데 이 결과를 좀 더

세분화하여 보편 지급인 1차 긴급재난지원금은 수령하였으나 이후 선별 지급에서는 대상자에서 제외된 응답자(“재난지원금 상실”)와 그 외의 응답자를 구분하여 살펴보면, 재난지원금 혜택을 상실한 사람들의 평가가 더 크게 하락한 것을 볼 수 있다. 이는 코로나19 재난지원금이 보편 지급에서 선별 지급으로 전환하면서 수혜 대상에서 제외된 사람들 사이에서 특히 정책에 대한 부정적인 평가가 증가했을 가능성을 시사하는 것이다. t-test 분석 결과를 보아도 보편 지급이 이루어졌던 1차 조사에서는 두 집단 사이에서 재난지원금 평가에 대한 유의미한 차이가 나타나지 않지만($t = 0.413, p = 0.68$), 선별 지급 이후에 시행된 2차 조사에서는 통계적으로 유의미한 차이가 나타난다($t = -3.706, p < 0.001$).

<표 1>은 코로나19 재난지원금의 선별 지급 전환으로 인한 혜택 상실이 개인들의 긴급재난지원금 평가에 어떤 영향을 미치는지 보여주는 1차 차분 모형을 이용한 패널 분석의 결과이다. 통제변수들을 포함하지 않은 경우(모형 1)와 포함한 경우(모형 2) 모두 재난지원금 혜택의 상실은 정부의 재난지원금 지급에 대한 평가가 유의미하게 낮아지는 결과로 이어졌다. 종속변수를 0~1의 범주로 변환하여 분석에 사용한 결과이기 때문에, 이 결과는 선별 지급 전환으로 인한 재난지원금 혜택 상실이 약 5%p 가량의 재난지원금 평가 하락에 기여한다고 해석할 수 있다.

<그림 1> 코로나19 긴급재난지원금 평가 변화



〈표 1〉 코로나19 긴급재난지원금 혜택 상실이 재난지원금 평가에 미치는 영향

	재난지원금평가	
	(1)	(2)
재난지원금상실	-0.054 ^{***} (0.012)	-0.052 ^{***} (0.012)
재난지원금평가 _{t-1}	0.447 ^{***} (0.022)	0.386 ^{***} (0.024)
소득		0.00001 ⁺ (0.00000)
자산		-0.005 [*] (0.002)
여성		-0.0005 (0.011)
나이		0.0001 (0.0004)
교육수준		-0.001 (0.002)
기혼		-0.010 (0.013)
정치이념		-0.008 [*] (0.004)
정당일체감: 여당		0.064 ^{***} (0.014)
정당일체감: 야당		0.006 (0.016)
정당일체감: 기타		0.026 (0.021)
지역: 호남		-0.012 (0.018)
지역: 영남		-0.018 (0.013)
상수	0.224 ^{***} (0.018)	0.300 ^{***} (0.048)
N	1,832	1,832
R ²	0.210	0.236
Adjusted R ²	0.209	0.230

⁺ p < 0.1; * p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001.

괄호안: 개인별 군집 표준오차(standard errors clustered by respondent)

<그림 1>과 <표 1>의 결과는 코로나19 재난지원금의 선별 지급으로의 전환이 혜택을 받지 못하게 된 사람들 사이의 불만을 야기했음을 보여준다. 그렇다면 이것이 전반적인 복지정책에 대한 태도에 미치는 영향은 무엇인가? 이론적 논의에서 주장하듯 부정적인 정책 피드백 효과로 이어지는가? <표 2>는 1차 조사와 2차 조사 사이 응답자들의 복지 정책 관련 태도가 어떻게 변화하였는지 보여주는 교차표이다. 1, 2차 조사 모두 전반적으로 응답자들의 복지 정책에 대한 지지는 높은 편이다. 하지만 교차표가 보여주듯이 1, 2차 조사 사이에 상당수의 응답자는 복지 정책에 대한 태도를 변경하였다. 구체적으로 재분배를 통한 불평등 해소에 대해서는 33.8%의 응답자가, 복지 확대에 대해서는 35.9%가, 기본소득에 대한 태도는 43.5%의 응답자가, 마지막으로 부유층 증세의 경우에는 39.0%가 두 조사 사이에 태도를 변경하였다. 즉, 정책별로 약 1/3 이상의 응답자에게서 복지 정책 관련 태도 변화가 나타난 것이다. 그렇다면 코로나19 긴급재난지원금의 선별 지급 전환은 이러한 변화에 얼마나 기여하는가?

<표 2> 1, 2차 조사 사이의 복지 정책에 대한 태도 변화 (%)

정책		매우 반대	반대	동의	매우 동의
재분배	매우 반대	0.4	0.5	0.2	0.1
	반대	0.3	3.7	4.4	0.4
	동의	0.2	3.9	42.3	11.3
	매우 동의	0.2	0.7	11.7	19.8
복지확대	매우 반대	1.6	1.7	0.4	0.0
	반대	1.1	11.5	7.5	0.7
	동의	0.2	7.5	39.4	8.1
	매우 동의	0.1	1.0	7.4	11.6
기본소득	매우 반대	4.5	3.9	1.3	0.3
	반대	3.8	15.7	10.7	1.0
	동의	0.7	8.8	27.7	6.5
	매우 동의	0.2	1.3	5.2	8.6

정책		매우 반대	반대	동의	매우 동의
부유층 증세	매우 반대	2.3	1.1	0.6	0.1
	반대	1.4	6.8	5.6	1.1
	동의	0.4	6.2	28.8	9.6
	매우 동의	0.4	1.0	11.3	23.1

<표 3>은 각 복지 정책에 대한 태도를 종속변수로 하는 1차 차분 모형을 사용한 패널 분석의 결과이다. 놀랍게도 모든 복지 정책에 있어서 코로나19 재난지원금 혜택의 상실은 유의미한 영향을 미치지 않았다. 앞서 <그림 1>과 <표 1>에서 살펴본 바와 같이 재난지원금을 더 이상 받지 못하게 된 것이 시민들 사이에서의 불만은 야기하였으나, 그렇다고 복지 정책 전반에 대한 지지를 철회하게 만들지는 않았다는 것이다. 다시 말해 시민들의 일회적인 불만이 정책에 대한 지지 철회로는 이어지지 않았고, 이는 이론적으로 예측된 부정적인 정책 피드백 효과가 발생하지 않았음을 의미한다.

<표 3> 코로나19 긴급재난지원금 혜택 상실이 복지 태도에 미치는 영향

	재분배 (1)	복지확대 (2)	기본소득 (3)	부유층증세 (4)
재난지원금상실	0.009 (0.010)	-0.002 (0.010)	0.001 (0.012)	0.008 (0.011)
재분배 _{t-1}	0.457*** (0.025)			
복지확대 _{t-1}		0.541*** (0.021)		
기본소득 _{t-1}			0.547*** (0.021)	
부유층증세 _{t-1}				0.535*** (0.023)
소득	-0.00000 (0.00000)	-0.00000 (0.00000)	-0.00001 (0.00000)	0.00000 (0.00000)
자산	-0.003 ⁺	-0.006***	-0.003	-0.007***

	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
여성	-0.020*	0.002	-0.018	0.006
	(0.009)	(0.009)	(0.011)	(0.010)
나이	0.001*	0.0004	0.001*	0.001
	(0.0003)	(0.0004)	(0.0005)	(0.0004)
교육수준	0.001	-0.00002	0.003	0.004 ⁺
	(0.002)	(0.002)	(0.002)	(0.002)
기혼	-0.009	-0.014	0.002	0.001
	(0.010)	(0.011)	(0.013)	(0.012)
정치이념	-0.008**	-0.009**	-0.004	-0.016***
	(0.003)	(0.003)	(0.004)	(0.004)
정당일체감: 여당	0.024 ⁺	0.043***	0.043**	0.036**
	(0.010)	(0.011)	(0.013)	(0.013)
정당일체감: 야당	-0.009	-0.018	-0.023	-0.008
	(0.015)	(0.016)	(0.018)	(0.017)
정당일체감: 기타	0.040**	0.022	0.075***	0.061**
	(0.015)	(0.017)	(0.019)	(0.020)
지역: 호남	-0.020	-0.036*	-0.031 ⁺	-0.001
	(0.014)	(0.014)	(0.017)	(0.016)
지역: 영남	0.004	0.025*	0.014	0.023*
	(0.010)	(0.011)	(0.013)	(0.012)
상수	0.422***	0.346***	0.219***	0.321***
	(0.044)	(0.039)	(0.048)	(0.047)
N	1,832	1,832	1,832	1,832
R ²	0.276	0.390	0.366	0.398
Adjusted R ²	0.271	0.386	0.361	0.394

⁺ p < 0.1; * p < 0.05; ** p < 0.01; *** p < 0.001.

괄호안: 개인별 군집 표준오차(standard errors clustered by respondent)

코로나19 재난지원금의 혜택을 상실한 것은 객관적인 상황에 해당한다. 기존의 복지 태도 관련 연구들은 객관적인 상황에 더하여 주관적인 인식의 영향 역시 중요하게 다루었다. 비록 코로나19 재난지원금 혜택의 상실 자체는 응답자들의 복지 태도에 유의미한 영향을 미치지 못했지만, 주관적인 차원의 정책에 대한 불만은 정책에 대한 지지 철회로 이어지지 않을까? 특히 1차 재난지원금의 보편

지급에 대한 긍정적인 평가가 복지 정책에 대한 지지로 이어짐을 검증한 여러 기존 연구들(김을식 외 2020; 김태심 2021; 남윤민 2021; Khaltar·김태형 2022)의 결과를 상기해 본다면, 선별 지급으로의 전환 이후 하락한 재난지원금에 대한 평가는 시민들의 복지 정책에 대한 지지 철회로 이어질 수 있다. 이를 검증하기 위하여 1, 2차 조사 사이의 응답자들의 재난지원금 평가 변화를 “하락”한 집단과 “상승/유지”된 집단으로 구분하여 추가 분석을 시도하였다. 보편 지급에서 선별 지급으로 전환된 이후 전체 응답자의 67.6%에서 코로나19 긴급재난지원금에 대한 평가가 하락하였고, 32.4%에서는 평가가 상승하거나 이전 수준을 유지하였다. <표 4>의 결과는 이러한 차이가 응답자들의 복지 정책 관련 태도에 미치는 영향을 보여주는 것이다.

전반적인 복지 확대, 기본소득, 그리고 복지를 위한 부유층 증세에 대한 태도에 있어서 재난지원금에 대한 평가 하락은 유의미한 영향을 미치지 못했다. 유일하게 재분배를 통한 불평등 해소에 대한 태도에만 유의미한 영향을 미쳤지만, 재분배 정책에 대한 지지 철회를 야기하는 것이 아니라 오히려 재분배 정책에 대한 지지가 소폭 상승하는 결과가 나타났다. 이와 같은 결과는 코로나19 긴급재난지원금의 선별 지급으로의 전환이 부정적인 정책 피드백 효과를 가져오지 못한다는 <표 3>의 결과의 강건성(robustness)을 입증하는 것이다.

<표 4> 코로나19 긴급재난지원금 평가 하락이 복지 태도에 미치는 영향

	재분배 (1)	복지확대 (2)	기본소득 (3)	부유층증세 (4)
재난지원금평가하락	0.027** (0.009)	0.015 (0.010)	-0.002 (0.011)	0.006 (0.011)
재분배 _{t-1}	0.452*** (0.025)			
복지확대 _{t-1}		0.540*** (0.021)		
기본소득 _{t-1}			0.547*** (0.021)	

부유층증세 ₁				0.535 ^{***} (0.023)
소득	-0.00000 (0.00000)	-0.00000 (0.00000)	-0.00001 (0.00000)	0.00000 (0.00000)
자산	-0.003 [*] (0.002)	-0.006 ^{***} (0.002)	-0.003 (0.002)	-0.007 ^{***} (0.002)
여성	-0.022 [*] (0.009)	0.001 (0.009)	-0.018 (0.011)	0.006 (0.010)
나이	0.001 [*] (0.0003)	0.0004 (0.0004)	0.001 [*] (0.0005)	0.001 (0.0004)
교육수준	0.001 (0.002)	-0.00001 (0.002)	0.003 (0.002)	0.004 ⁺ (0.002)
기혼	-0.008 (0.010)	-0.014 (0.011)	0.002 (0.013)	0.002 (0.012)
정치이념	-0.008 ^{**} (0.003)	-0.009 ^{**} (0.003)	-0.004 (0.004)	-0.016 ^{***} (0.004)
정당일체감: 여당	0.023 [*] (0.010)	0.043 ^{***} (0.011)	0.043 ^{**} (0.013)	0.036 ^{**} (0.013)
정당일체감: 야당	-0.007 (0.015)	-0.017 (0.016)	-0.023 (0.018)	-0.007 (0.017)
정당일체감: 기타	0.041 ^{**} (0.015)	0.022 (0.017)	0.075 ^{***} (0.019)	0.061 ^{**} (0.020)
지역: 호남	-0.021 (0.014)	-0.036 [*] (0.014)	-0.031 ⁺ (0.017)	-0.001 (0.016)
지역: 영남	0.004 (0.010)	0.026 [*] (0.011)	0.014 (0.013)	0.023 [*] (0.012)
상수	0.415 ^{***} (0.044)	0.335 ^{***} (0.038)	0.221 ^{***} (0.047)	0.323 ^{***} (0.048)
N	1,832	1,832	1,832	1,832
R ²	0.279	0.391	0.366	0.398
Adjusted R ²	0.274	0.387	0.361	0.394

⁺ p < 0.1; ^{*} p < 0.05; ^{**} p < 0.01; ^{***} p < 0.001.

괄호안: 개인별 군집 표준오차(standard errors clustered by respondent)

VI. 결론

본 연구는 코로나19 긴급재난지원금 사례를 통해 부정적인 정책 피드백 효과의 실재와 그 작동을 검증하고자 시도하였다. 하지만 연구의 결과를 종합해 보면 부정적인 정책 피드백 효과의 유의미한 작동은 발견되지 않았다. 비록 코로나19 긴급재난지원금이 보편 지급에서 선별 지급으로 전환됨에 따라 시민들 사이에 불만이 촉발되었지만, 그러한 불만이 복지 정책 전반에 대한 지지 철회로 이어지는 않았다. 이러한 발견은 아직 실증적인 검증이 부족한 부정적인 정책 피드백 효과를 둘러싼 이론적 논의에 큰 기여가 될 수 있다.

물론 본 연구에서 사용한 두 설문조사 사이의 간격이 1년 미만으로 단기적인 효과만을 검증할 수 있기 때문에 부정적인 피드백 효과는 보다 장기적인 차원에서 나타날 수 있다고 반박할지도 모른다. 이는 본 연구가 사용하고 있는 자료의 한계로 추후 보다 장기간에 걸쳐 조사된 자료가 확보된다면 코로나19 긴급재난지원금의 선별 지급으로의 전환이 가져오는 장기적인 정책 피드백 효과 역시 검증 가능할 것이다. 그럼에도 불구하고 본 연구처럼 상대적으로 단기적인 자료를 활용하는 것의 장점도 존재한다. 대부분의 제도는 시간이 흐름에 따라 그 제도가 만들어진 맥락과 환경이 변화하게 되며 제도의 유용성도 떨어지게 되어 결국 폐지되거나 다른 제도로 대체되기 마련이다. 다시 말해 장기간에 걸친 제도의 변화는 단순히 부정적인 정책 피드백 효과만의 결과라고 보기 어려울 수 있다. 오히려 본 연구가 분석한 코로나19 재난지원금 사례처럼 단기간 내에 현저하게 정책 환경이 변화하였고(예: 보편 지급에서 선별 지급으로의 전환) 시민들 사이에서의 불만도 유의미하게 고조되었음에도 불구하고 부정적인 정책 피드백 효과가 뚜렷하게 나타나지 않았다는 것은 부정적인 정책 피드백 효과를 통한 제도의 변화 가능성에 대해 의문을 제기하는 것이다.

정책적 차원에서 본 연구가 한국 복지국가에 전달하는 함의는 일단 긍정적이다. 선별 지급 방식으로 전환되어 그 수혜자의 수가 현저하게 줄어들었음에도

불구하고 시민들의 복지 정책에 대한 태도에 유의미한 영향이 없었다는 것은 1차 재난지원금의 보편 지급이 시민들의 복지 태도에 가져왔던 긍정적인 영향(김을식 외 2020; 김태심 2021; 남윤민 2021; Khaltar·김태형 2022)이 크게 훼손되지 않았을 가능성을 시사한다. 다시 말해 시민들은 비록 긴급재난지원금 정책의 방향 전환에 실망했을지 모르지만, 그럼에도 한국 복지국가에 대한 지지를 철회하기 보다는 좀 더 지켜보는 길을 택한 것이다. 다만 지속적인 실망과 불만의 누적은 복지국가 및 정부에 대한 전반적 신뢰에 분명히 악영향을 미칠 수 있기 때문에 최근 불거진 연금제도 개혁을 둘러싼 논란을 비롯한 복지 정치 관련 문제들에 있어서 정부와 정계의 현명한 대처가 요구된다.

참고문헌

- 김을식·강정환·조무상·김숙영·송준모·유정균·이성우·배영임·최성환·유영성·김재신·신혜리·박민지. 2020. 『재난기본소득 정책 효과 분석 연구 : 코로나19 및 재난지원금의 영향』. 경기연구원.
- 김태심. 2021. “코로나 19 와 복지 태도: 정부 활동 평가를 중심으로.” 『정치·정보연구』 24권 1호, 137-67.
- 남윤민. 2021. “코로나19 긴급재난지원금과 복지정치: 복지, 증세, 그리고 기본소득에 대한 태도를 중심으로.” 『사회과학연구』 47권 2호, 177-94.
- 박상영. 2021. “재난지원금, ‘취약층 선별’ 힘 실리지만…이유 있는 ‘전 국민 지급’ 목소리.” 『경향신문』 (6월 6일).
- 박선경·신진욱. 2021. “코로나 19 와 국가역할 확대에 대한 국민 인식: 이념성향, 재난피해, 정부대응, 재난지원금의 영향.” 『한국과 국제정치』 37권 1호, 153-89.
- 박성호. 2017. “한국의 공공복지의 정치: 역진억제 효과와 복지 개혁의 지속성.” 『현대정치연구』 10권 1호, 59-91.
- 백승호. 2020. “긴급재난지원금이 남긴 기본소득 논쟁의 쟁점과 과제.” 『월간 복지동향』 261호, 24-31.
- 안재홍. 2010. “정책과 정치의 동학, 그리고 제도의 변화 스웨덴 기업지배구조의 사례.” 『한국정치학회보』 44집 4호, 237-64.
- 양재진. 2020. “긴급재난지원금 이후: 기본소득, 정책적 효용성 따져봐야.” 『월간 복지동향』 261호, 12-17.
- 여유진·오선정·송경희·류재린·김상현·김을식·김양중·남종석·김문길·이원진·우선희·손창균·노법래·송치호·허재준·문현경·박희석·노승철·최훈·김윤영·이민정·홍성우·이지완. 2021. 『코로나19의 사회경제적 영향 분석 및 긴급재난지원금의 효과 평가 연구(종합편)』. 한국보건사회연구원.
- 이태석·김미루·오윤해·이영욱. 2020. 『긴급재난지원금 지급에 관한 연구 II』. 한국개발연구원.

- 이환성·임다희·오화선·이정혁. 2020. “코로나19 이후 긴급재난지원금의 쟁점과 설계.” 『이슈페이퍼』 94호. 한국행정연구원.
- 전혜원. 2021. “선별 지급이 맞고 이번에는 가능하다.” 『시사IN』 (1월 26일).
- 천연옥. 2020. “재난 기본소득과 기본소득, 그리고 기본소득의 한계.” 『정세와 노동』 165호, 8-21.
- Khaltar, Odkhu·김태형. 2022. “코로나19 위기와 한국인의 복지태도: 정부의 코로나 19 대응평가, 정부역량, 정부역할에 대한 인식을 중심으로.” 『지방정부연구』 26권 2호, 283-306.
- Béland, Daniel, Philip Rocco, and Alex Waddan. 2019. “Policy Feedback and the Politics of the Affordable Care Act.” *Policy Studies Journal* 47(2): 395-422.
- Brooks, Clem, and Jeff Manza. 2006a. “Social Policy Responsiveness in Developed Democracies.” *American Sociological Review* 71(3): 474-94.
- . 2006b. “Why Do Welfare States Persist?” *Journal of Politics* 68(4): 816-27.
- Busemeyer, Marius R, Aurélien Abrassart, and Roula Nezi. 2021. “Beyond Positive and Negative: New Perspectives on Feedback Effects in Public Opinion on the Welfare State.” *British Journal of Political Science* 51(1): 137-62.
- Campbell, Andrea Louise. 2012. “Policy Makes Mass Politics.” *Annual Review of Political Science* 15(1): 333-51.
- Fernandez, J. J., and A. M. Jaime-Castillo. 2013. “Positive or Negative Policy Feedbacks? Explaining Popular Attitudes Towards Pragmatic Pension Policy Reforms.” *European Sociological Review* 29(4): 803-15.
- Jacobs, Alan M., and R. Kent Weaver. 2015. “When Policies Undo Themselves: Self-Undermining Feedback as a Source of Policy Change.” *Governance* 28(4): 441-57.
- Jæger, Mads Meier. 2009. “United but Divided: Welfare Regimes and the Level and Variance in Public Support for Redistribution.” *European Sociological Review* 25(6): 723-37.
- Jordan, J. 2013. “Policy Feedback and Support for the Welfare State.” *Journal of*

European Social Policy 23(2): 134-48.

- Korpi, Walter, and Joakim Palme. 1998. "The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries." *American Sociological Review* 53(5): 661-87.
- Larsen, Christian Albrekt. 2008. "The Institutional Logic of Welfare Attitudes: How Welfare Regimes Influence Public Support." *Comparative Political Studies* Vol. 41. No. 2, 145-68.
- Linos, Katerina, and 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.
- Oberlander, Jonathan, and R. Kent Weaver. 2015. "Unraveling from Within? The Affordable Care Act and Self-Undermining Policy Feedbacks?" *The Forum* 13(1): 37-62.
- Patashnik, Eric M., and Julian E. Zelizer. 2013. "The Struggle to Remake Politics: Liberal Reform and the Limits of Policy Feedback in the Contemporary American State." *Perspectives on Politics* 11(4): 1071-87.
- Pierson, Paul. 1993. "When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change." *World Politics* 45(4): 595-628.
- . 1996. "The New Politics of the Welfare State." *World Politics* 48(2): 143-79.
- Rothstein, Bo. 1998. *Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge university press.
- . 2001. "The Universal Welfare State as a Social Dilemma." *Rationality and Society* 13(2): 213-33.
- Schattschneider, Elmer Eric. 1935. *Politics, Pressures and the Tariff*. New York: Prentice Hall.
- Simanainen, Miska, and Olli Kangas. 2020. "Speaking to Those Who Know It Best: Does Participation in an Experiment Explain Citizens' Attitudes to Basic Income?" *Journal of International and Comparative Social Policy* 36(3):

269-83.

- Skocpol, Theda. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Belknap Press of Harvard University Press.
- Thelen, Kathleen. 2003. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis." In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 208-40. Cambridge University Press.
- Weaver, Kent. 2010. "Paths and Forks or Chutes and Ladders?: Negative Feedbacks and Policy Regime Change." *Journal of Public Policy* 30(2): 137-62.
- Weir, Margaret, AnnShola Orloff, and Theda Skocpol. 1988. "Introduction: Understanding American Social Politics." In *The Politics of Social Policy in the United States*, 1-36. Princeton University Press.

투고일: 2023.06.22.	심사일: 2023.07.28.	게재확정일: 2023.07.31.
------------------	------------------	--------------------

Does Selective Provision of the COVID-19 Emergency Disaster Relief Funds Cause Negative Policy Feedback Effect?

Kim, Taesim | Sogang University

A strand of recent works suggests a theory on negative policy feedback effect, where the results of an institution create unfavorable political circumstances for the continuation of the institution, resulting in retrenchment or abolition. However, empirical evidence supporting the theoretical arguments on negative policy feedback effect is still insufficient. This study aims to examine whether negative policy feedback effect really exists and, if so, how it works, focusing on the case of the COVID-19 Emergency Disaster Relief Funds (EDRF) in South Korea. Results from panel data collected during the early and middle phases of the COVID-19 pandemic show that the transition from universal provision to selective provision of the EDRF made Korean citizens view the EDRF more negatively. However, neither the loss of EDRF benefits nor negative views on the EDRF significantly changed Korean citizens' welfare attitudes. In sum, this study's results cast doubt on institutional changes through negative policy feedback effect.

Key Words | Policy Feedback Effect, COVID-19, Emergency Disaster Relief Funds

〈부록〉

〈표 A1〉 주요 변수들의 분포

종류	변수	범주	1차		2차		
종속변수	재분배	매우 반대	31	1.2%	20	1.1%	
		반대	227	8.9%	161	8.8%	
		동의	1475	58.0%	1073	58.6%	
	복지확대	매우 동의	811	31.9%	578	31.6%	
		매우 반대	91	3.6%	55	3.0%	
		반대	533	21.0%	399	21.8%	
	기본소득	동의	1384	54.4%	1003	54.7%	
		매우 동의	536	21.1%	375	20.5%	
		매우 반대	255	10.0%	166	9.1%	
	부유층 증세	반대	769	30.2%	544	29.7%	
		동의	1105	43.4%	822	44.9%	
		매우 동의	415	16.3%	300	16.4%	
	독립변수	재난지원금	매우 반대	103	4.0%	84	4.6%
			반대	392	15.4%	278	15.2%
			동의	1128	44.3%	849	46.3%
재난지원금 평가		매우 동의	921	36.2%	621	33.9%	
		상실			1372	74.9%	
		기타			460	25.1%	
		하락		1238	67.6%		
		상승/유지		594	32.4%		
합계			2544	100%	1832	100%	

〈표 A2〉 통제 변수들의 분포

종류	변수	범주/값	1차	
통제변수	정당일체감	무당파	1053	41.4%
		여당	917	36.0%
		야당	383	15.1%
		기타	191	7.5%
	거주 지역	기타	1644	64.6%
		호남	259	10.2%
		영남	641	25.2%
	성별	여성	1277	50.2%
		남성/기타	1267	49.8%
	혼인 상태	기혼	1539	60.5%
		기타	1005	39.5%
	소득	최소, 최대	0	22863.1
		평균, 표준편차	2695.7	1630.8
	자산	최소, 최대	1	11
평균, 표준편차		4.6	3.1	
정치 이념	최소, 최대	1	10	
	평균, 표준편차	5.1	1.9	
나이	최소, 최대	18	79	
	평균, 표준편차	46.5	15	
교육 수준	최소, 최대	1	14	
	평균, 표준편차	11.5	2.3	
합계			2544	100%