

신자유주의 정부개혁의 조건: 구조, 이념 및 문화*

왕재선**

본 논문은 신자유주의 이념에 기초한 정부개혁의 다양한 특징들이 높은 수준으로 나타날 수 있는 조건을 탐색하였다. 먼저 신자유주의 정부개혁의 특징을 정부규제, 민영화, 정부규모로 제시한 뒤 사회경제구조, 이념, 사회문화에 초점을 맞추어 이들의 상대적 영향력을 분석하였다. 분석 결과, 먼저 신자유주의 정부개혁의 특징들이 높은 수준을 나타내기 위한 조건이 상이함을 알 수 있었다. 즉 낮은 정부규제수준은 사회경제적 구조와 문화적 요인에 의해 영향을 받는다. 반면 높은 민영화수준은 사회구조변수에 의해서만 영향을 받는다. 한편 정부규모의 축소는 사회경제구조와 문화적 요인 외에 이념변수에 의해서도 영향을 받는다는 점에서 앞의 두 가지 특징들과 구분된다. 이와 같이 세 가지 신자유주의 정부개혁의 특징들에 영향을 미치는 변수는 동일하지 않으며 이는 특정 조건에서 신자유주의 정부개혁이 추구하는 다양한 특징들이 동시에 높은 수준으로 구현되는 것이 어려울 수 있음을 시사한다.

주제어: 신자유주의 정부개혁, 정부규제, 민영화, 정부규모, 사회경제구조, 정치이념, 사회문화

I. 서론

최근 들어 세계 각 국의 경제위기로 인해 경제에 대한 국가개입 논쟁과 함께 신

* 본 논문은 저자의 박사학위 논문 중 일부를 수정·보완한 것입니다. 논문 작성과정에서 많은 도움을 주신 고려대 박종민 교수님께 감사드립니다. 또한 심사과정에서 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자님께도 감사드립니다.

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 아주대학교 공공정책연구소 전임연구원으로 재직 중이다. 관심분야는 비교정책, 정부역할, 정부개혁, 문화이론이다(ajwjs@korea.ac.kr).

자유주의에 대한 회의적인 시각이 대두되고 있다. 이러한 신자유주의 이념은 지난 30여 년 간 전 세계적으로 국가운영의 지배적인 원리로써 수용되어져 왔다. 1970년대 이후 서구 선진국들이 경제적 위기를 경험하면서 대두되기 시작했던 정부에 대한 불신은 신자유주의를 확산시키는 계기가 되었다. 신자유주의 이념은 많은 국가들이 직면한 각종 사회경제적 문제를 해결하기 위해 지속적으로 정부지출의 축소와 시장의 자율성 제고라는 표준화 된 처방을 제공하여왔다(Olson and Peters, 1996). 그것은 특히 자유로운 경쟁을 강조하면서 시장기능의 확대와 함께 정부를 포함한 공공부문이 담당했던 기능의 최소화를 요구하였다. 이와 같은 신자유주의화의 경향은 정부개혁이라는 이름하에 선진국 뿐 아니라 동아시아 및 라틴아메리카 국가 그리고 舊공산권 국가와 같이 국가 중심적이고 집권적인 계획경제에 대한 대안적 국가형태로서 강조되었다(Gwynne and Kay, 2000).

한편 신자유주의에 기초한 정부개혁에서 강조하는 정부역할은 복지국가나 발전국가에서 추구했던 강하고 큰 정부와는 대조적인 것이라는 점에서 과거 강력한 정부역할의 경험을 가진 국가에서는 이와 같은 신자유주의 정부개혁이 제한적으로 이루어질 수 있다.¹⁾(왕재선, 2008). 즉 이는 국가마다 신자유주의 정부개혁이 추구하는 특징들이 다양한 수준으로 나타날 수 있음을 의미한다. 그렇다면 국가별로 이러한 차이의 원인은 무엇인가? 또한 신자유주의 정부개혁을 촉진시키거나 제약하는 요인은 무엇인가? 혹은 국가의 신자유주의화에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 본 논문에서는 이와 같은 질문을 제기하면서 신자유주의 정부개혁의 촉진 혹은 제약 요인을 실증적으로 탐색하는 것을 목적으로 한다.

본 논문의 구성은 첫째, 이론적 논의를 통해 복지국가, 발전국가 및 신자유주의화에 대한 개념 및 특징을 비교론적 관점에서 설명한다. 둘째, 연구의 틀에서는 신자유주의 정부개혁의 특징과 그 수준을 설명하는 이론적 개념을 소개하고 연구설계를 통해 종속변수 및 독립변수들에 대한 조작화와 측정지표를 제시한다. 셋째, 신자유주의 정부개혁 특징들의 수준과 설명개념들 간의 관계유형을 분석한다. 넷째, 회귀분석을 통해 신자유주의 정부개혁에 영향을 미치는 요인을 분석한다. 마

1) 실제로 최근 신자유주의 정부개혁이라는 이름으로 시도되고 있는 다양한 노력들이 사회 구성원의 참여한 대립 속에 사회적 갈등을 유발하고 있다(박종민·왕재선, 2004). 이러한 사회적 갈등은 신자유주의화의 흐름이 복지국가와 발전국가에서 수행되었던 기존의 정부역할에 대한 근본적인 도전으로 인식되기 때문이다.

지막으로 연구결과의 요약과 함의를 제시한다.

II. 복지국가 및 발전국가와 신자유주의화

신자유주의화(neoliberalization) 과정에서 강조하는 국가의 역할은 제2차 세계대전 이후 복지국가와 발전국가 등에서 강조되었던 큰 정부 혹은 개입자로서의 국가와는 대조적이다. 특히 서구의 선진 복지국가들에게서 나타난 경제적 위기는 신자유주의화가 대두되는 원인을 제공하였다. 복지국가는 국민들의 기초적인 복지를 보장하는데 있어서 국가책임을 인정하는 것을 특징으로 한다(Esping-Andersen, 1990). 또한 자본주의 사회에서 노동력의 재생산을 수정하거나 비노동인구를 부양하기 위해서 국가권력을 사용하는 것이다(Gough, 1979). 복지국가는 국가가 국민의 사회보장과 사회복지를 실천하기 위해 생활전반에 적극적으로 개입하는 것을 책임과 원칙으로 한다. 따라서 복지국가에서의 정부는 불평등과 빈곤을 줄이기 위해 시장을 통한 분배과정과 조건에 영향을 미치는 각종 정책을 산출한다(Korpi and Palme, 2003). 이에 따라 복지국가는 정부가 개인이나 사회에 대해 개입하는 것을 정당화하며 전반적인 사회의 복지향상을 위해 시장의 절대적 역할을 통제하고 이를 통해 경제적 자율성을 제한하는 것이 인정된다.

그러나 이러한 복지국가의 특징은 과도한 정부지출로 인해 경제적 위기상황과 국가성장의 정체현상을 초래하였다. 복지국가의 위기로 비유되는 이러한 상황을 해결하기 위해 케인지안(Keynesian) 정치경제 패러다임의 대안으로 급부상한 신자유주의는 서구경제의 저성장과 고실업의 원인을 과도한 복지국가화와 이로 인한 공공부문의 확대에서 찾는다(안병영·정무권, 2007). 따라서 정부지출규모 특히 복지지출의 대폭적인 삭감을 통한 정부규모의 축소를 강조한다. 또한 과도한 국가개입으로 인한 경제적 비효율성을 시장기능의 확대와 국가역할의 최소화를 통해 극복할 것을 요구한다. 이와 같은 노력들은 개인적 자유와 시장의 확대 그리고 최소 국가를 강조하는 신자유주의화를 통해 구체화되었으며 그것은 복지국가의 개입주의적 성격과는 대조적인 것이다.

한편 서구사회와 달리 동아시아 국가들을 중심으로 독특하게 나타난 발전국가

의 경험은 국가주도의 경제성장과정에서 큰 정부를 정당화 한다(박종민·왕재선, 2004). 발전국가는 큰 정부와 국가의 적극적 개입을 정당화한다는 점에서 복지국가와 공통점을 가지고 있으나 국가개입의 목적은 복지국가의 그것과는 차이가 있다. 후발산업국가에서는 정부가 산업화와 발전기능을 주도적으로 담당하였다(Johnson, 1982). 즉 발전국가는 고도의 압축성장을 이룩하기 위해서 국가의 역량에 최대한 의존하는 것을 의미한다.²⁾ 따라서 국가의 역할이 발전과 성장이라는 목표에 초점이 맞추어져 있는 반면 인간의 존엄성을 강조하는 복지문제는 간과된다. 또한 발전국가는 국가가 전략산업의 육성을 지원 또는 보호하며 계층 간의 물질적, 심리적 형평성을 제고하기 위해 시장에 개입하는 것을 정당화한다는 점에서 개인의 자유와 시장 기능의 확대를 강조하는 신자유주의화 경향과 구별된다(Johnson, 1982; White and Wade, 1988).

이렇게 복지국가와 발전국가에서 나타난 강한 국가의 역할과 큰 정부의 경향은 지나친 정부의 팽창을 유발하였으며 민간에 대한 지나친 개입과 통제를 통해 민간의 자율성을 저해하였다. 이러한 현상은 세계화에 따른 급격한 경제적 변화에 적응하지 못하고 국가의 경쟁력과 성장을 저하시키는 결과를 가져왔다. 즉 과거 문제해결자로서의 정부가 문제의 원인제공자로서의 역할을 하게 된 것이다. 따라서 신자유주의 이념을 국가운영에 적용시키려는 노력은 그와 같은 강한 정부역할과 큰 정부에 더 이상 호의적이지 않았다. 신자유주의는 자율과 경쟁의 원리가 적용되는 시장의 기능을 강조하면서 이를 통해 개인적 자유를 보장하려는 것이다. 이 때문에 국가의 역할과 관련하여 케인지안(Keynesian)의 국가개입주의적 이론에 대해 강하게 반대한다. 결국 복지국가의 위기와 발전국가의 쇠퇴 속에서 출현한 신자유주의를 적극적으로 수용한 국가는 개인의 자유를 최대한 보장할 것을 요구하면서 개인의 사유재산권에 대한 보장, 법의 지배, 시장의 자유로운 기능과 자유무역 등에 호의적인 국가를 의미한다(Harvey, 2005). 특히 자유시장과 자유무역의 제도 내에서 운영되는 경제주체들의 자율성은 신자유주의가 가장 근본적인 선(fundamental good)으로 간주하는 것이기 때문에 국가가 이러한 자율성을 침해

2) 대표적인 동아시아의 발전국가 모형에 해당하는 일본, 한국, 대만의 국가발전과정에서 나타난 공통적인 현상은 관료제를 중심으로 한 경제발전계획의 집행과 일본의 MITI와 같은 선도적 국가기관(pilot agency)의 존재였다. 따라서 이 두 가지는 발전국가를 구성하는 중요한 요소로써 강조된다(Beeson, 2003).

하는 것을 거부한다. 이를 위해 국가는 국정운영에 있어서 기본적인 최소한의 역할만을 하고 최대한 시장기능에 의해 움직이도록 해야 한다. 따라서 정부에 의한 시장규제의 제거, 민영화, 정부지출의 축소 등은 신자유주의화에 따른 정부역할을 대표하는 구체적인 정책프로그램으로써 강조된다. 즉 신자유주의화 시대에서의 국가는 자유와 경쟁을 필수적 요소로 하는 시장주의의 채택을 최우선으로 하며 구체적으로 민영화, 규제완화, 사회복지 지출의 축소와 각종 복지제도의 해체 그리고 세금축소 등을 통한 작은 정부의 실현을 주요한 특징으로 한다 (Fourcade-Gourinchas and Babb, 2002; Jessop, 2002; 박종민·조인영, 2007).

<표 1> 복지국가, 발전국가, 신자유주의화

		복지국가	발전국가	신자유주의화
정치 사회적 측면	발생배경	양차 대전 이후 케인즈적 관리국가 등장	신흥공업국가(NICs)의 근대화 과정	복지국가의 팽창으로 인 한 경제적 위기
	국가역할	적극적 국가역할	적극적 국가역할	소극적 국가역할
	국가개입범위	완전고용, 최소생활보장 을 위한 국가개입	경제발전을 위한 광범위한 국가개입	최소한의 국가개입
	개입수단	분배적 형평을 위한 국가 지원과 시장개입	각종 경제적 규제를 통한 시장개입	시장의 자유방임
경제적 측면	시장 개입	긍정적	긍정적	부정적
	전략산업통제	국가통제	국가통제	민간운영
	금융산업운영	비자율적	비자율적	자율적

출처: 김영순(1995), 김윤태(1999), 이연호(1999)에서 재정리

Ⅲ. 연구의 틀

1. 신자유주의 정부개혁의 특징과 설명개념

1) 신자유주의 정부개혁 특징

신자유주의 이념은 1980년대 이후 시장 중심적이며 작은 정부를 추구하는 정부 개혁의 이념적 기초로서 강조되었다(이명석, 2001; 이영철, 2003). 이는 “국가와 그

것의 개입작용은 경제와 사회발전에 있어서의 장애물”이라는 일반화 된 신념으로 규제되지 않은 시장과 최소한의 복지국가를 통한 정부개입의 제약을 지지함과 동시에 세 가지의 원칙으로 개인주의, 민영화, 규제완화를 통한 자유 시장을 포함하고 있다(McGregor, 2001; Clark, 2002). 한편 이영철(2003)은 신자유주의를 국제적으로 다국적 기업과 국제 금융시장의 강화와 국내적으로 국가 특히 복지국가의 약화 등으로 인한 자유주의의 새로운 등장을 의미하는 것으로 해석하면서 신자유주의에 기초한 정부변화의 특징에 민영화와 규제완화, 정부 혹은 공공영역의 축소 등을 포함시키고 있다.

또한 많은 학자들 역시 조금씩의 차이는 있지만 신자유주의화에 따른 정부의 변화로 민영화와 민간위탁, 정부규모의 축소, 민간부문에 대한 규제완화 혹은 규제의 철폐 등을 공통적으로 제시하고 있다(Peters and Savoie, 1994; Lane, 1997, Nolan, 2001; Clark, 2002; Suleiman, 2003).³⁾

이상과 같이 신자유주의가 추구하는 가치를 구체화하는 핵심적인 정부역할로 민영화, 규제완화 그리고 정부규모의 축소 등이 제시되고 있다. 결국 이들 신자유주의 정부개혁의 특징들은 근본적으로 정부와 시장 간의 관계 변화를 유도한다는 공통점을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 위와 같이 신자유주의에서 추구하는 정부의 역할에 따라 신자유주의 정부개혁의 특징을 정부규제, 민영화, 정부규모의 세 가지 개념에 초점을 맞춘다.

2) 설명개념

본 논문에서는 신자유주의 정부개혁의 특징들이 국가별로 나타난 수준의 차이를 설명하기 위해 각 국가가 가지는 고유한 사회경제구조, 정치이념 그리고 문화적 특징에 초점을 맞춘다. 사회경제구조는 신자유주의화에 대해 이해관계에 따라 수용 혹은 저항할 수 있는 요인으로 작용할 수 있으며 정치이념과 문화는 가치관과 신념체계에 따라 그것에 찬성 혹은 반대 할 수 있는 요인이 될 수 있기 때문이다.

3) 또한 이들의 대부분은 최근의 정부개혁의 주요 내용으로 신자유주의 뿐 아니라 ‘신공공관리론’에서 강조하는 관리개혁의 내용도 포함하고 있다. ‘신공공관리론’ 역시 경쟁과 자율을 강조한다는 점에서 신자유주의 이념의 영향을 받고 있지만 정부조직 내부의 관리적 효율성을 제고하는 것에 초점을 맞춘다. 반면 신자유주의는 공공부문과 시장 혹은 민간부문 간의 관계 변화나 경계의 재설정을 주장한다는 점에서 차이가 있다.

① 사회경제적 구조

사회경제적 구조로써 본 논문에서 제시하는 것은 고령화 사회의 정도, 노동조합의 강도, 경제발전수준, 경제개방의 정도이다. 고령화 사회의 심화 현상은 국가에게 더욱 많은 복지역할을 요구하고 있다. 즉 고령인구비율의 증가로 인한 고령화 현상은 고령인구를 대상으로 하는 각종 복지서비스에 대한 수요를 증가시킨다. 또한 국가는 이렇게 증가하는 고령인구가 고르게 혜택을 받을 수 있도록 다양한 사회적 장치를 마련할 것을 요구받게 된다. 이와 같은 요구의 증가에 따라 복지재정지출의 확대와 복지서비스 제공에 있어서 정부의 주도적 역할이 강조되며 그 결과 국가의 역할과 정부규모를 더욱 확대시키게 된다. 결국 고령인구의 증가는 사회구조적 변화는 親시장적 국가운영과 정부역할 및 규모축소를 특징으로 하는 신자유주의 정부개혁을 지지하지 않을 가능성이 높다.

특히 고령화 사회의 도래는 정부규모와 밀접한 관계를 가질 것으로 예상할 수 있다. 신자유주의 정부개혁은 작은 정부를 위해 정부규모를 축소시킬 것을 요구한다. 따라서 정부의 지출이나 인력의 감축 노력이 지속적으로 이루어지게 된다. 그러나 고령인구의 증가는 정부지출을 증가시켜 오히려 정부의 양적규모를 확장시키는 요인으로 작용할 수 있다. 많은 연구들은 전체 인구에서 고령인구가 차지하는 비중이 커질수록 정부규모의 증가에 유의미한 긍정적 영향을 미친다는 것을 실증적으로 보여주고 있다(Blais et al., 1993; Iversen and Cusack, 2000; Armingeon, 2002; Crepaz and Moser, 2004; Vatter and Freitag, 2007). 이들에 따르면 정부의 많은 프로그램은 특정한 연령을 주요 대상으로 하는 경우가 많은데 특히 현대사회에서 평균수명이 높아짐에 따라 고령인구가 증가하면서 연금체제 및 보건의료체제의 정비 등을 요구하게 되고 이는 곧 정부의 공공지출을 증가시키는 원인이 된다. 결국 이러한 고령화 사회의 심화는 양적인 정부규모의 확장을 유발할 것으로 예상된다.

한편 신자유주의화 경향은 다양한 이익집단에게 직접적 영향을 미친다. 본 논문에서는 이러한 이익집단을 대표하는 것으로 노동조합에 초점을 맞춘다. 노동조합은 한 국가의 경제를 이끌어 나가는 노동계층을 대표하는 조직으로서 매우 강한 정치적, 경제적 영향력을 가지고 있다.⁴⁾ 신자유주의 정부개혁은 정부개입의 축

4) 비록 조직화 된 노동자집단이나 자본가들 모두 계층구조와 갈등의 측면에서 관심의 대상이지

소, 경쟁과 자율이라는 親시장적 내용을 강조한다는 점에서 노동자의 권익보호와 복지, 안정적 고용환경 등을 요구하는 노동조합의 선호와는 상반된 원리를 반영하고 있다. 따라서 신자유주의화 현상은 경제영역에서 전통적으로 강한 정치적 영향력을 행사해왔던 노동조합에 대한 도전으로 인식되었다.

특히 신자유주의 정부개혁의 특징들 중 민영화는 노동조합과 매우 밀접한 관련성이 있으며 노동조합의 가장 민감한 반응을 초래할 것으로 예상된다. 즉 민영화는 경쟁과 함께 경제적 자율성을 증대시키려는 노력이었으나 노동자의 고용 불안정이라는 결과를 수반하기 때문에 그들을 대표하는 노동조합의 강력한 반발을 유발하였다.

국가기업은 민간 사기업에 비하여 과잉고용의 상태에 있는 것이 일반적인 현상이다. 민영화에 따른 시장원리의 적용은 효율성의 극대화를 추구하게 되고 이를 위해서 중복적 노동자들에 대한 대량해고를 통해 이러한 과잉노동의 해소를 수반한다(김승석, 2000; Oppen, 2004). 따라서 민영화는 대량 실업과 함께 노동자의 사회적 지위가 현저하게 추락하는 결과를 가져오게 된다. 즉 민영화의 시도는 노동자 집단을 대표하는 노동조합으로부터 강한 저항에 직면할 가능성이 많다는 것을 시사한다.

경제발전수준은 국가의 富의 정도를 의미한다. 경제발전수준이 높은 국가들은 민간부문이 발달하게 되며 시장에서의 자율적인 경쟁을 통해 개인의 소득과 국부를 증가시킨다. 따라서 경제발전수준이 높은 나라들은 그렇지 않은 나라들에 비해 민간부문이 국가경제에서 중요한 역할을 담당한다. 이는 국가로부터의 간섭이나 통제에 대해서는 부정적으로 생각할 수 있는 이유가 된다. 또한 정부의 기능과 규모를 축소하고 정부의 개입을 최소화하는 것을 통해 시장기능의 강화를 지지할 것이다. 따라서 경제발전수준 높은 국가 즉 부유한 국가일수록 親시장적이고 작은 정부를 지향하는 신자유주의 정부개혁의 특징들을 더욱 선호할 가능성이 많다.

경제발전수준은 특히 각 국가의 정부규제 및 민영화와 관계된다는 점이 제시되고 있다.⁵⁾ 먼저 경제발전수준이 높은 국가일수록 규제완화가 더욱 촉진되어 규제

만 특히 사회민주주의 이론(social democratic theory)에서는 후자 보다는 전자를 더욱 강조하고 있다(Pampel and Williamson, 1988).

수준이 낮아지게 될 것이라는 주장이다(황의각 외, 1993; 이용환, 1999; Merrett, 2002; 김태은·안문석, 2006). 경제수준이 발전하면 민간부문이 활성화되며 각 경제 주체들은 시장을 통해서 이윤의 획득을 추구하려고 한다. 또한 이들은 자신들이 가진 경제적 역량을 바탕으로 자율적인 경제 활동을 원하기 때문에 정부는 시장에 대한 개입과 통제를 최소화 할 것을 요구받게 된다. 따라서 경제발전수준이 높은 국가일수록 민간부문과 시장기능이 활발해짐으로써 정부의 규제를 제약하는 요인으로 작용할 수 있다.

이와 함께 민영화 역시 경제발전수준에 의해 영향을 받는다는 주장이 있다. Bortolotti 등(2004)은 민영화의 수준을 결정하는 요인들 중 거시경제요인으로 경제발전수준의 중요성을 제시하고 있다. 그들에 따르면 민영화는 국가주도의 자본축적과 투자를 경험한 부유하고 발전된 국가에서 촉진된다. 또한 그들은 이와 같은 가설을 실증적 분석을 통해 검증하였고, 그 결과 실제 경제적 발전수준이 높은 국가일수록 민영화가 더욱 적극적으로 시행된다는 것을 보여 주었다. 또한 La Porta 등(2000)은 은행의 국가소유 정도를 민영화의 수준으로 측정하면서 경제수준이 낮은 국가일수록 은행에 대한 국가소유가 일반화 되어 있음을 주장한다. 결국 경제적 수준이 낮은 국가는 시장제도가 제대로 기능하지 못하기 때문에 국가가 시장기능을 대체함으로써 은행의 국가소유가 일반화된다는 것이다. 이러한 주장 역시 경제발전수준이 민영화수준에 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 제시하는 것이다.

한편 정부규모와 경제발전수준 간의 관계에 대해서는 논쟁이 있다. 경제발전수준이 높을수록 정부의 규모가 팽창된다는 주장과 이와는 반대로 정부의 규모가 축소된다는 주장이 있다. 전자는 정부규모와 경제수준 간의 관계에 대한 와그너의 법칙(Wagner's Law)으로 대표된다. 와그너의 법칙은 서비스에 대한 시민들의 요구와 납세에 대한 의지는 소득탄력적(income-elastic)인 것으로 경제적 부의 증가와 서비스에 대한 요구가 함께 증가할 것이라고 가정한다(Cameron, 1978). 따라서 경제적 발전수준이 높은 경우 시민들의 서비스에 대한 요구 특히 복지서비스에 대

5) 그러나 인과성의 방향에 대해서는 일치된 견해를 보이고 있지 않다. 즉 경제발전수준이 정부규제나 민영화의 수준에 영향을 미친다는 연구결과와 반대로 경제발전수준은 정부규제나 민영화에 따른 결과라는 주장이 동시에 존재하고 있다.

한 요구에 대해 반응하기 위해 자원의 배분이 증가하게 되며 이는 곧 정부지출의 확대를 통한 정부규모의 팽창을 유발한다는 것이다(Crepaz and Moser, 2004). 이렇게 와그너의 법칙에서 제시하는 가정에 따른다면 경제적 부의 수준이 높은 국가일수록 정부의 규모 특히 재정적 규모는 확장될 것이라고 기대할 수 있다.⁶⁾

최근 세계화 현상의 심화에 따라 경제적 통합이 매우 빠른 속도로 이루어지고 있다. 세계화의 진전과 심화는 각 국가의 행정과 정책결정에 중요한 외적 환경을 구성한다(김선혁, 2008).⁷⁾ 특히 경제적 세계화의 급격한 진행은 세계 각 국가로 하여금 개방을 통한 경제적 통합을 강하게 요구하고 있다. 이러한 경제적 통합현상을 통해 세계적으로 누구나 접근할 수 있는 시장의 중요성이 더욱 강조되고 있으며 그 결과 국가의 역할에 대한 심각한 의문이 제기되고 있다(Chandler, 2001). 이는 경제적 통합의 심화 현상이 현재의 국제 경제적 환경에 적합하도록 기존에 국가가 수행하였던 기능이나 역할에 대한 근본적인 변화를 요구하는 압력으로 작용하고 있음을 의미한다. 특히 다국적 기업의 증가로 대표되는 전 지구적 자본주의의 확산은 국가통치권을 감소시키는 결과를 가져왔으며 기존의 명령과 통제 중심적인 관료제의 약화 혹은 해체와 노동과 자본시장에 대한 정부의 개입을 중단할 것을 요구하고 있다(Lynn, Jr., 2001). Pollitt과 Bouckaert (2000)는 자본시장의 지구화(globalization), 다국적 기업과 국제 무역의 증가는 정부가 그들의 경제정책을 수행하는데 있어서 통제력을 약화시키고 있음을 지적한다. 또한 경제적 통합 현상은 국가로 하여금 국제시장이 부정적으로 평가하는 정부의 공공지출을 더 이상 증가시킬 수 없는 상황을 초래하였다. 따라서 개방경제를 주요 내용으로 하는 경제적 통합현상은 시장의 자율경쟁을 강조하는 규제완화 및 민영화를 촉진하는 요인으로 작용할 수 있다.

6) 그러나 Gupta(1967), Musgrave(1969), Bird(1971) 등은 실증적인 국가횡단적 연구에서 경제발전 수준과 정부규모의 확장 간에 유의미한 관계가 없다는 결과를 제시하면서 와그너의 법칙에 도전한다.

7) 김선혁(2008)은 세계화와 관련된 최근의 연구들이 각 나라의 행정개혁, 정부혁신, 경제 및 복지 정책 등에 미치는 영향을 실증적으로 분석하고 있다는 점을 지적한다. 또한 이러한 세계화 현상에 대해 각 국가들의 대응이 동일하지 않으며 그들이 가지는 고유한 역사적 경험과 정치, 경제, 사회, 문화적 상황과 맥락에 따라 상이하다는 점을 강조한다. 이러한 주장은 본 논문에서 경제적 세계화를 의미하는 경제적 통합의 정도가 정부개혁에 중요한 영향을 미치는 환경적 조건으로 작용할 수 있음을 뒷받침해주는 것이다.

단, 경제적 통합의 정도와 정부규모 간의 관계에 대해서는 다른 두 가지의 특징과는 상반되는 설명이 제기된다. 이들의 관계는 보상가설(compensation hypothesis)이라는 개념에 의해 설명되고 있다(Cameron, 1978; Rodrik, 1998; Murkherjee, 2003, Liberati, 2007). 보상가설에 의하면 교역량의 증가를 의미하는 경제적 통합 현상의 심화는 정부규모의 팽창을 유발한다. Cameron(1978)과 Rodrik(1998)은 이와 같은 보상가설을 통해 정부의 양적 규모와 국제 교역량 간의 관계에 대한 구체적인 메커니즘을 제시하며 둘 간의 긍정적 관계를 주장한다. 그들의 연구는 공통적으로 경제적 통합현상의 심화를 위협의 증가와 관련시켜 정부규모의 팽창을 설명하고 있다. 즉 교역량의 증가를 통한 무역 개방의 수준이 심화된 국가일수록 국제 경제적 환경에 노출되는 정도가 높기 때문에 그러한 환경변화에 더욱 민감해 진다. 세계화의 심화는 국가경제의 불확실성과 그에 따른 소득이나 소비 그리고 고용과 같은 경제행위에 있어서의 위험성을 증가시켰다(Rodrik, 1998; Iversen and Cusack, 2000; Tavits, 2004). 따라서 정부는 더욱 광범위한 재정적 보상 및 지원 프로그램을 통해 이러한 위협의 증가에 대한 완충장치의 마련을 강하게 요구받는다(Cameron, 1978). 이때 사회보험이나 세금체계의 강화는 경제적 안정화기제로 작용하게 되며 궁극적으로 이는 정부재정규모의 증가 원인으로 작용하게 된다는 것이다. 이러한 주장을 통해 경제적 통합정도가 심한 국가일수록 정부규모가 더욱 커질 것으로 예상할 수 있다.

② 정치이념

본 연구에서 제시하는 신자유주의 정부개혁과 정치이념 간의 관계를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정부규모와 정치이념 간의 관련성이 가장 강조될 수 있다. 두 개념들 간의 관계에 대한 연구는 과거부터 많은 학자들에 의해서 활발하게 이루어져 왔으며 명확한 관련성을 제시하고 있다. 이들 중 많은 연구들은 서구 복지국가에서의 정부역할에 대한 논쟁과 좌-우의 이념적 성향에 내재되어 있는 본질적 특징 간의 관계를 통해 설명하고 있다(Hibbs, 1978; Przeworski, 1985; Blais et al., 1993; Armingeon, 2002; 박종민·왕재선, 2004).

Inglehart(1990)는 좌-우의 구분기준으로 소득불균형의 감소(복지국가), 경제에 대한 정부통제 그리고 특히 좌파의 핵심적 처방이었던 산업의 국유화 등을 언급

한다. 또한 Przeworski(1985)는 우파의 공세를 이끄는 이념은 반국가주의자이며 시장의 합리성에 대한 신념에 기초한다는 점을 주장한다. 반면 전후 시대에 좌파는 ‘완전 고용과 평등’이라는 케인지안(Keynesian)의 이중적 프로그램을 지지하였다. 전자는 정부지출과 같은 수요의 관리를 통하여 고용수준의 규제를 의미하는 것이고 후자는 복지국가를 구성하는 사회적 서비스망을 형성하는 것이다(Przeworski, 1985). 이러한 점에 비추어 좌-우를 구분하는 기본적 기준은 정부 대 시장의 역할에 관심을 가진다. 더욱 강한 국가개입을 주장하는 사람들은 시장메커니즘의 비효율과 불평등성을 지적하는 반면 더욱 약한 정부개입을 주장하는 사람들은 정부실패의 존재와 함께 시장의 장점을 가정한다(Weimer and Vining, 1989). 이렇게 시장에 대한 선택은 최소한의 정부를 의미하는 반면 정부를 강조하는 것은 큰 정부를 포함하고 있으며 또한 이는 좌파와 우파의 구분에 대한 기본적인 기준이 된다. 따라서 좌파 정당이 지배하는 정부의 경우 더욱 강한 정부개입의 경향을 보이며, 우파정부의 경우 더욱 시장의존적인 경향을 나타낸다. 이러한 논리에 따라 대부분의 학자들은 전자의 경우가 더욱 규모가 큰 정부의 경향을 나타내게 되며 후자의 경우 최소한의 정부에 따른 작은 규모의 정부를 선호하게 된다는 점을 강조한다.

이에 대한 고전적 연구로서 Cameron(1978), Hibbs(1978), Armingeon(2002), Lee와 Strang(2006)은 정부의 규모 특히 경제적 규모의 확장비율은 정부가 좌파정당의 지지에 의지하는 크기와 비례적인 관계에 있다는 점을 지적한다. 이상과 같은 논의에서 알 수 있듯이 좌-우 혹은 진보-보수의 정치이념과 정부규모 간의 관계는 과거부터 지속적으로 주목받아 왔다. 또한 대부분의 연구에서 일관된 연구가설과 실증적 결과를 제시하고 있다. 즉 집권정부의 이념적 성향이 우파 혹은 보수적일수록 작은 규모의 정부를 선호한다는 것이다.

한편 정치이념과 정부규제 간의 관계에 대해서 국가 간의 규제패턴에 대한 좌-우의 정치이념적 설명은 매우 중요한 의미를 가지고 있다(Romer and Rosenthal, 1987; Duso, 2002). 복지정책이나 자원배분에 있어서 정부 역할의 확대를 주장했던 좌파 혹은 진보 세력의 주장은 시장기능에 대한 불신에서 비롯되었다. 따라서 그들은 정부의 적극적 개입과 역할을 통해 시장기능을 대체할 것을 요구하였으며 이는 곧 정부규제의 강화를 정당화 시키는 원인이 되었다. 또한 일반적으로 좌파

에 속하는 저소득 계층이나 노동자 집단은 크고 적극적인 국가를 지지하였으며 이는 시장을 규제하고 그것의 산출물을 평등하게 하는데 공공재정을 사용하는 국가를 의미하는 것이다(Cusack, 1997). 이러한 주장을 통해서 좌파 혹은 진보 정부의 중요한 기능 중의 하나가 규제기능임을 알 수 있다. 그러나 70년대 이후 작은 정부와 자유로운 경쟁을 통한 시장의 중요성을 강조하는 보수주의 혹은 우파정부의 등장은 시장기능의 확대와 정부개입의 최소화를 강조한다. 이상과 같은 논의를 통해 우파 혹은 보수주의 정부는 경제에 대한 정부의 개입과 통제를 선호하지 않을 것으로 예상할 수 있다.

마지막으로 민영화와 관련하여 노동자를 대표하는 경향이 강하고 노동조합과 밀접한 관계에 있으며 再選에 대한 기회를 노동계층의 이익을 대변하는 것으로부터 찾는 좌파 혹은 진보세력의 경우 민영화를 거부하는 중요한 이유가 된다.⁸⁾ 또한 좌파 혹은 진보세력은 평등을 통한 사회정의와 공동체를 강조하면서 이들을 위해 정부의 적극적인 역할을 요구한다는 점에서 과거 정부의 관리기능이나 통제권을 시장원리가 적용되는 민간에 이전하는 것에 반대하게 된다(Shleifer and Vishny, 1994; Boix, 1998). 반면 민영화는 우파나 보수 세력에게는 중요한 처방적 격언이다(Dunleavy, 1986). 이들은 생산수단의 사적소유를 지지하기 때문에 민영화에 긍정적이며 이를 통해 공공기관들을 경쟁상황에 노출시킴으로써 정보의 충분한 제공과 명확한 목표 그리고 더욱 융통성 있는 조직의 운영을 가능하게 한다는 가정을 가지고 있다. 따라서 민영화는 우파 혹은 보수주의 정부에게는 매우 바람직한 변화를 의미한다.

③ 사회문화

종교는 특정 문화를 구성하는 가치관과 신념체계의 형성기제로서 중요한 요소로 간주된다(Weber, 1976; Barro and McCleary, 2003; Fischer and Schneider, 2008). 본 연구에서는 사회문화를 종교와 관련시켜 논의한다.⁹⁾

8) 역사적으로 전세계적인 민영화의 노력에 중요한 영향을 미쳤던 영국의 대처 정부에서도 그것을 시도함에 있어서 노동당의 강력한 반대에 직면했던 사실과 노동당은 자신들의 再選을 위한 공약으로 매각된 주요 기업들의 재국유화(renationalize)를 약속했던 사실은 좌파 혹은 진보적 성향의 정치세력이 민영화에 대해 가지는 거부감을 보여주는 사례이다(Meggison and Netter, 2001).

신자유주의는 복지국가의 큰 정부를 비판하면서 작은 정부를 추구하고 개인의 자율성과 경쟁적 관계를 강조한다. 이러한 신자유주의적 변화는 개인적 보수주의에 기반한다(박종민, 1998). 개인적 보수주의는 개인차를 인정하면서 개인의 자유를 극대화 할 때 비로소 사회가 발전할 수 있다는 것을 강조한다(Hoover, 1992). 이러한 개인적 보수주의는 개인주의의 문화 유형에 속한다. 이를 통해서 신자유주의 정부개혁은 개인주의적 문화유형의 가치와 신념 그리고 사회적 관계를 포함하고 있음을 알 수 있다. 기독교의 성경내용 역시 이러한 개인주의가 자랄 수 있는 토양을 제공하고 있다(백완기, 1999). 프로테스탄트의 교리에서 강조하는 내용 중 하나는 경제적인 측면에서 인간의 경제활동과 노동을 통한 직업윤리와 관련된 것이다.¹⁰⁾ 따라서 정부의 경제적 개입과 통제, 그리고 자율적 경쟁을 통한 시장기능의 확장을 내용으로 하는 정부규제와 민영화가 이러한 프로테스탄트 교리와 강한 관련성을 가질 수 있다.

정부규제의 완화는 親기업적, 親시장적 성격을 가지고 있다. 따라서 시장에서의 자율적 경쟁과 이윤추구 행위를 지지하는 프로테스탄트와 강하게 관련되어 있다고 할 수 있다. 즉 그것은 경제적 측면에서 정부의 개입과 간섭을 최소화하고 개인의 자유를 최대화하는 것을 목표로 하고 있다. 이는 원자화된 개인을 강조하고 그들의 자유로운 경제적 활동과 이윤추구를 인정하는 개인주의적 문화, 즉 프로테스탄트교에서 더욱 지지될 수 있다. 정부의 규제를 완화하는 것은 근본적으로 사회적 평등과 사회전체의 이익보다 개인과 개별 집단의 자유와 창의에 기초하고 있다. 또한 개인의 이익추구 노력을 더욱 중시하면서 정부영역의 최소화와 시장

9) 문화를 설명하는 방법은 다양하다. 그 중에서 가장 일반적인 것이 사람들의 행태를 관찰 혹은 측정하는 방법이다. 특히 이러한 측정 방법에는 주로 설문조사방법이 많이 사용된다. 그러나 본 연구에서 사용되는 객관적인 자료를 통해서 문화를 설명하는 것은 매우 제약적이다. 따라서 종교의 개념을 사용하여 문화를 설명하는 것에 대한 타당성의 한계가 있지만 종교가 특정 가치관과 신념체계를 형성하는 기능을 한다는 점에서 상대적으로 문화의 개념과 공유하는 부분이 많다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 문화의 설명개념으로 또한 측정지표로써 종교를 사용한다.

10) Weber(1976)에 따르면 직업노동의 열매인 부의 획득은 신의 축복이라는 점을 강조하며 근대적 자본주의 정신과 직업사상에 입각한 합리적인 생활방식은 기독교적 금욕의 정신에서 탄생하였음을 주장한다. 이와 같이 그는 프로테스탄트의 교리가 노동을 통한 개인적 부의 축적과 자율적인 이윤추구행위를 인정하는 근대적 자본주의 윤리의 형성에 지대한 영향을 미쳤음을 강조한다.

영역의 최대화를 추구한다. 이는 개인의 자유와 경쟁을 강조하며 근대적 자본주의를 형성한 프로테스탄트 교리와 조화 될 수 있는 것이다.

한편 민영화의 성격은 개별적 인간을 전제로 개인 상호 간의 계약을 통한 교환적 사회관계와 경쟁과 자율성을 최고의 가치로 여기면서 국가의 개입과 통제를 최소화 할 것을 요구하는 개인주의 문화유형과 밀접한 관련성이 있다. 프로테스탄트교의 성경 역시 인간 개개인의 개별성과 각각의 역할을 매우 강조한다. 또한 합리적 차별과 능력별 대우를 강조함으로써 경쟁을 통한 개별성의 차이를 밝혀냄으로서 개인주의를 촉진시킨다고 한다(백완기, 1999). 프로테스탄트에서는 직업의무의 행사로서 부의 추구를 강조하였기 때문에 근대적 전문직업인을 윤리적으로 신성시하였다(Weber, 1976). 이렇듯 프로테스탄트의 교리는 자본주의를 기초로 하여 노동을 바탕으로 한 부의 추구하고 이윤의 차별적 획득을 인정하였다. 이러한 논리는 곧 시장에서 자유로운 경제적 활동과 이윤추구활동을 강조하는 것이다. 따라서 프로테스탄트가 가지는 이러한 가치는 시장에서 자유로운 경쟁을 통해 부를 축적하는 시장중심의 논리를 지지하는 것이며 이러한 논리의 핵심이라고 할 수 있는 민영화를 수용하는 문화적 기반이 될 수 있다.

한편 정부의 규모는 문화유형과 관련된 이론적 개념에 의해서는 설명이 되어 왔으나 본 논문에서 문화의 형성기제로 제시하고 있는 종교유형에 의해서는 거의 논의가 이루어지고 있지 않다. 단지 다양한 실증적 분석을 통해 제시된 문화의 유형과 정부규모 간의 관계를 통해 개인주의 문화적 요소를 포함하는 프로테스탄트교와 정부규모 간의 관계를 간접적으로 추론해 볼 수 있을 것이다. Lee와 Strang(2006), Thompson 등(1990)은 정부규모의 축소를 통한 공공영역의 최소화는 개인주의적 문화편향과 밀접한 관계가 있음을 주장한다. 이는 곧 개인주의 문화유형이 정부의 기능 뿐 아니라 양적 규모 역시 최소화하는 것을 선호한다는 것을 의미한다.

2. 연구 설계¹¹⁾

1) 신자유주의 정부개혁 특징의 조작화 및 측정

본 연구에서 정부규제, 민영화, 정부규모에 대한 측정은 Fraser Institute가 매년 발표하는 「Economic Freedom of the World」 보고서의 자료를 사용한다. 본 보고서에 의하면 정부규제의 수준의 경우 신용시장규제, 노동시장규제, 기업규제 등으로 구분하여 각각의 규제수준을 측정하였으며 이들에 대한 평균값을 전체적인 규제수준으로 보여주고 있다. 10점에서 0점의 값을 가지며 10점이 가장 낮은 규제수준, 0점이 가장 높은 규제수준을 의미한다. 즉 점수가 낮을수록 전체적인 정부규제가 강하게 이루어지고 있음을 의미하며 점수가 높을수록 정부규제가 약하게 이루어지고 있음을 나타낸다.

민영화의 수준은 제시하는 ‘국가소유기업(SOEs: State Owned Enterprises)’의 정도로 측정한다. 본 보고서는 정부기업과 투자(government enterprises and investment)의 정도를 0~10점의 범위에서 측정한 국가별 자료를 제공하고 있다. 즉 민영화수준의 척도는 0점이 가장 낮은 수준이며 10점이 가장 높은 수준을 나타낸다.

마지막으로 정부규모에 대한 측정은 정부의 소비지출규모와 정부 보조금 및 이전지출을 포함하는 정부지원금규모로 측정한다. 즉 정부의 소비지출규모는 국가 총 소비지출에서 정부의 소비지출이 차지하는 비율(%)이며 정부지원금규모는 GDP에서 정부보조금 및 이전지출이 차지하는 비율(%)을 의미한다. 이와 같은 정부의 재정규모는 전체적인 정부규모와 기능의 분석을 위해 활용되는 가장 대표적인 지표라고 할 수 있다(안병영·정무권·한상일, 2007).¹²⁾

11) 본 논문의 분석대상 국가는 OECD국가를 비롯한 총 36개국이며 구체적으로 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 스위스, 영국, 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴, 체코공화국, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아, 터키, 일본, 한국, 대만, 싱가포르, 호주, 뉴질랜드, 캐나다, 미국, 멕시코, 칠레, 브라질, 아르헨티나, 남아프리카 공화국 등이다.

12) 한편 자료의 시간적 범위는 정부규제의 경우 2006년에 발간된 보고서를 중심으로 1990년, 1995년, 2000~2004년 자료들의 평균값을 최종적인 정부규제수준의 측정값으로 사용한다. 민영화와 정부규모에 대한 측정값은 2000년, 2001년, 2006년의 보고서에서 제공하고 있는 1990년, 1995년, 1997년, 그리고 1999~2004년까지의 자료를 취합하여 계산한 평균값을 사용한다.

2) 설명개념의 조작화 및 측정

① 사회경제적 구조

사회경제적 구조변수로서 먼저 고령화 사회의 정도는 65세 이상의 인구비율을 사용한다. 65세 이상 인구비율에 대한 국가별 자료는 1990년대 초반(1993, 1995년)의 자료는 「World Health Report」(WHO, 1995; 1996)에서 그리고 1990년대 후반(1996년~2000년)의 자료는 CIA의 「The World Factbook」 보고서에서 추출하여 사용한다. 이렇게 두 개의 보고서에서 취합된 7개 년도의 자료를 평균한 값이 최종적인 각 국가의 고령화 사회정도를 측정하는 지표로 사용된다.¹³⁾

노동조합의 강도는 Botero 등(2004)이 그들의 논문을 통해 제공하는 ‘노동조합 강도지표(Labor Union Power Index)’를 사용한다. 본 지표는 0과 1 사이의 값을 가지게 되며 측정값이 높을수록 전반적인 노동조합의 강도가 강한 것을 의미한다. 이들은 모두 단년도의 측정 자료들이며 모든 국가들에서 1995~2000년 사이에 측정된 자료를 사용한다.

경제발전수준은 1인당 국내 총생산(GDP per capita) 규모로 측정한다. 1인당 GDP규모에 관한 자료는 많은 국제기구에서 제공되고 있다. 이들 중 시간적, 공간적으로 가장 광범위한 자료를 제공하고 있는 Pennsylvania대학의 국제비교연구소(Center for International Comparisons)에서 제공하는 「Penn World Table 6.2」(Heston et al., 2006)의 자료를 사용한다. 본 자료는 「Penn World Table」 시리즈에서 가장 최근에 조사되어 나온 자료이다. 최종 경제발전 수준의 측정지표 값은 1990~2000년까지의 평균값을 사용하였다.

마지막으로 경제적 통합의 정도는 총 교역규모를 통해 측정하였다. 여기에서 사용된 자료는 「Penn World Table 6.2」에서 제공하는 자료이다. 이는 수출과 수입의 합을 GDP로 나눈 값으로서 GDP에서 총교역량이 차지하는 비율을 의미한다. 총교역량의 비율이 높다는 것은 그만큼 경제개방이 활발하게 이루어지고 있다는 것이며 이는 경제적 통합정도가 높다는 것을 의미한다. 자료의 시간적 범위는 1990~2000년이며 이들에 대한 평균값을 최종적인 경제적 통합정도의 측정값으로

13) 단, 앞서서도 언급되었지만 세계보건기구(WHO)의 「World Health Report」에서 제공하는 65세 이상 인구비율의 자료는 1993년도의 경우 체코공화국, 슬로바키아, 그리고 대만 자료가 누락되어 있으며 1994년도에는 대만 자료가 누락되어 있다.

한다.

② 정치이념

본 논문에서의 정치이념은 집권정부의 이념적 성향에 초점을 맞춘다. 국가의 신자유주의화는 일반대중에 의해 추진되는 것이 아니라 행정부를 비롯한 지배엘리트들의 의지에 의해 이루어질 수 있기 때문이다. 집권정부의 이념적 성향에 관한 자료는 World Bank에서 제공하는 「Database of Political Institutions」(DPI: Keeper, 2005)자료를 사용한다.

이들 중 집권정부의 이념적 성향은 통치자 즉 대통령이나 수상이 소속된 정당의 이념적 성향을 통해 측정한다. 특히 국가의 수반인 대통령이나 수상이 속한 정당은 국가운영에 있어서 행정부화 함께 강력한 영향력을 행사할 수 있는 권력을 가진다. 따라서 국가운영의 방향은 대통령이나 수상 개인 또는 그들이 속한 정당의 이념적 성향에 많은 영향을 받는다. 신자유주의 정부개혁 역시 이러한 국가 지도자의 성향이나 그가 속한 정당의 정치적 이념에 의해 좌우될 수 있다. 따라서 본 논문은 DPI에서 제공하고 있는 1980년 이후 우파적 성향의 지도자와 소속정당이 집권한 기간을 사용한다.

③ 사회문화

본 논문에서는 문화 유형에 대한 구체적 측정지표로 각 국가의 종교유형별 인구비율을 사용한다. 특히 신자유주의 이념이 개인주의적 문화와 조화될 수 있다는 점에서 이러한 문화적 속성을 포함하고 있는 프로테스탄트교에 초점을 맞춘다.

La Porta 등(1999)은 가장 일반적으로 존재하는 종교로서 프로테스탄트, 카톨릭, 이슬람교를 제시하고 1980년을 기준으로 국가별 각 종교의 인구비율을 제시하고 있다. 비록 이들 연구의 자료 조사시점이 오래되긴 했지만 모든 국가에 동일한 측정시점이 적용되고 있으며 종교인구가 급격하게 변하지 않는다는 점에서 본 논문은 La Porta 등(1999)의 연구에서 제공되는 종교관련 자료를 측정지표로 사용한다. 구체적으로 본 논문에서는 신자유주의와 밀접한 관계를 가지고 있는 개인주의적 문화가치를 포함하는 프로테스탄트교의 인구비율을 사회문화의 측정지표로 사

용한다.

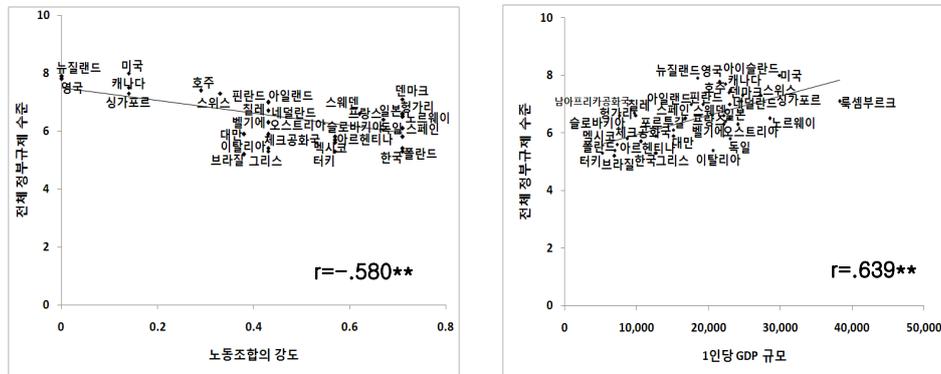
IV. 신자유주의 정부개혁 특징과 설명개념들 간의 관계¹⁴⁾

1. 정부규제수준

1) 사회경제적 구조

먼저 정부규제의 수준과 노동조합 강도 간의 관계를 나타낸 그래프는 양자 간에 負(-)의 관계유형이 있음을 보여주고 있다. 즉 노동조합의 강도가 강한 국가일 수록 전반적인 정부규제의 수준이 높게 나타나는 경향을 보이고 있는 것이다.

<그림 1> 사회경제적 구조와 정부규제수준



* $p < .05$, ** $p < .01$

그래프 상에서의 결과는 상관관계분석을 통해서도 나타나고 있는데 정부규제 수준은 노동조합의 강도와 負(-)의 상관관계($r = -.580$)를 가지고 있는 것으로 나타

14) 본 논문의 독립변수에 해당하는 설명개념들 간의 관계에 대한 상관관계 분석결과는 고령화 사회의 정도와 프로테스탄트 인구비율 등이 경제발전수준과 유의미한 긍정적 상관관계를 나타내었다. 그 외의 변수들 간에는 유의미한 관계가 존재하지 않았다.

났다. 즉 노동조합이 강한 권한을 가지고 활동하는 국가일수록 전체적인 정부의 규제수준은 높아진다는 것이다. 이러한 결과 역시 규제완화가 기업의 자율성 제고를 주요 내용으로 하는 친기업적 성격을 가지기 때문에 이에 대해 노동조합은 지지하지 않을 것이라는 예상을 뒷받침해준다고 할 수 있다.

신자유주의 정부개혁은 정부규제 특히 경제적 규제를 최대한 완화하면서 시장 기능을 강화하고 기업의 경제적 자율성을 보다 확대시키는 것을 추구한다. 즉 신자유주의 정부개혁의 특징으로 제시되는 정부규제의 완화는 주로 기업에 대한 자율성을 강조하는 것으로 친기업적 성격을 가지고 있는 것이다. 이러한 노력은 기업의 경제활동에 대한 자율성 확보를 통해 기업경쟁력을 제고할 수 있으며 이는 곧 국가경쟁력으로 이어진다는 믿음 때문이다. 따라서 정부규제의 완화는 親기업적인 성격을 갖는다. 이는 반대로 노동자들에게는 낮은 규제수준으로 인해 그들의 고용환경에 있어서 변화가 초래될 수 있다. 즉 노동시장의 규제완화를 통해 사용자는 노동자의 채용과 해고에 대한 권한을 자유롭게 사용할 수 있으며 이를 통해 고용의 탄력성을 높일 수 있다. 이러한 현상은 노동자들에게는 불이익을 주는 결과를 가져오기도 한다. 따라서 노동조합은 규제완화를 통한 기업의 자율성 제고 노력이 노동시장에서 자신들에게 손실을 발생시킬 수 있다는 점에서 낮은 수준의 정부규제를 선호하지 않을 가능성이 있다. 더 나아가 규제를 완화하려는 노력에 강하게 저항할 수 있다. 위의 그래프는 이와 같은 기대를 지지하는 결과를 제시하고 있다. 즉 국가의 시장에 대한 개입과 통제를 약화시키는 규제완화를 통해 신자유주의 정부개혁을 시도하려는 노력에 대해 노동조합은 조직적 저항세력이 될 수 있다. 이러한 결과는 규제완화라는 신자유주의 정부개혁의 특징이 수용되고 구체화되는 과정에서 이해집단의 조직적 저항이 장애요인으로 작용할 수 있음을 의미한다.

각 국가의 경제발전수준을 의미하는 1인당 GDP규모와 정부규제수준 간의 관계는 1인당 GDP규모가 클수록 정부규제수준이 낮아지는 경향을 보여주고 있다. 이는 경제적으로 높은 수준에 있는 국가들에서 정부규제가 약하게 이루어지는 경향이 있다는 것을 의미한다. 이는 이론적 논의를 통해 도출된 경제발전수준과 정부규제의 정도 간의 관계에 대한 기대와 일치한다. 즉 경제발전수준이 높다는 것은 민간부문이 발달되어 있으며 시장을 통한 경제활동이 활성화되어 있다는 것을

의미한다. 이는 곧 국가경제에서 시장의 영향력이 강하다는 것이다. 따라서 높은 경제발전수준을 가진 국가에서는 시장에 대한 국가의 개입이 제약된다. 반면 시장에서의 자유로운 경쟁과 이를 통한 이윤추구행위가 중요시되며 이를 통해 전반적인 국가경제의 발전을 가져올 수 있다고 믿는다. 상관관계는 역시 유의미한 긍정적 관계에 있는 것으로 나타났다. 즉 국가의 전반적인 경제적 규제는 경제발전 수준이 높은 국가에서 낮은 수준으로 이루어지는 경향이 있다는 것이다. 상관분석결과 역시 이러한 관계유형을 통계적으로 뒷받침해주고 있다.

2) 사회문화

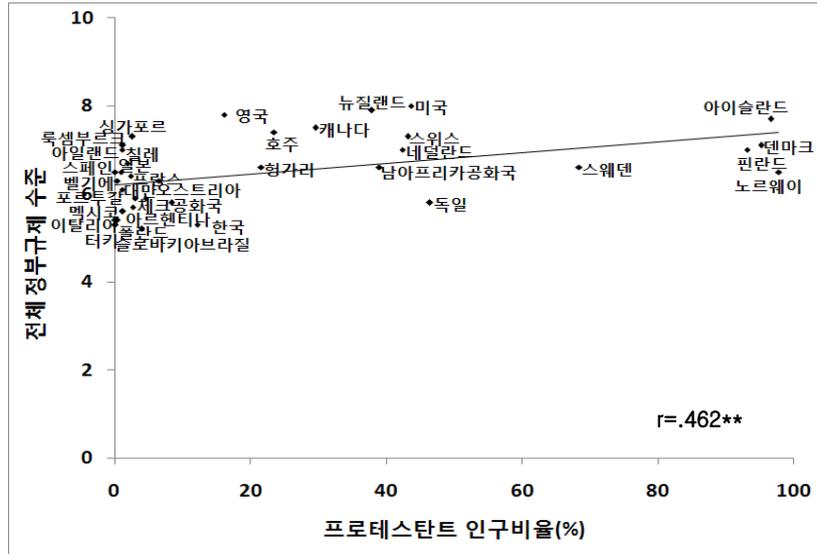
본 논문에서 사회문화를 측정하는 지표인 전체 인구 중 프로테스탄트 인구가 차지하는 비율과 정부규제의 수준은 正(+)의 관계에 있는 것으로 나타났다. 정부 규제수준과 프로테스탄트 인구비율 간의 상관관계 역시 유의미한 正(+)의 관계를 나타내고 있다. ($r=.462$) 즉 개인주의적 속성을 지닌 프로테스탄트가 지배적 종교로서 많은 인구비율을 차지하고 있는 국가들에서 전반적인 정부의 경제개입과 통제가 약하게 이루어지는 경향이 있다는 것을 보여주는 결과이다.

특히 복지국가의 특징을 강하게 가지면서 정부의 주도적 역할을 강조했던 북유럽 지역의 국가들에게서 규제수준이 낮을 수 있었던 것은 ‘세속적(secular)’ 윤리를 가진 프로테스탄트의 교리가 영향을 미쳤을 가능성을 제시하는 것이다. 프로테스탄트의 교리는 합리적 인간의 자유로운 선택을 강조한다(Beach, 1952). 특히 개인 생활에서 더욱 좋은 삶에 대한 선택의 자유는 프로테스탄트에서 가장 중요한 자유에 해당된다. 결국 프로테스탄트의 교리에 따르면 인간의 본질은 자유로운 선택이라는 권리를 유지하는 것이다.¹⁵⁾ 이러한 특징은 바꾸어 말하면 개인의 삶에서 국가나 타인에 의해 이루어지는 간섭과 통제를 부정적으로 생각하는 것이다. 결국 프로테스탄트교는 개인적 선택의 자유를 침해하는 국가개입을 선호하지 않게 되며 그 결과 정부규제가 약하게 이루어지는 것을 지지할 가능성이 많다고 할 수 있다. 이상과 같은 분석결과를 통해 각 국가의 프로테스탄트 인구비율은 정부

15) Beach(1952)는 특히 자유로운 선택이 인간의 의지로부터 도출된다는 점을 강조하면서 인간의 지의 자유는 완전한 자유가 아니라 타인 혹은 다른 것에 대한 책임의 한도 내에서 자유로울 수 있는 것이라고 한다.

규제 수준의 차이를 비교적 명확하게 설명하고 있음을 알 수 있다.¹⁶⁾

<그림 2> 프로테스탄트 인구비율과 정부규제수준



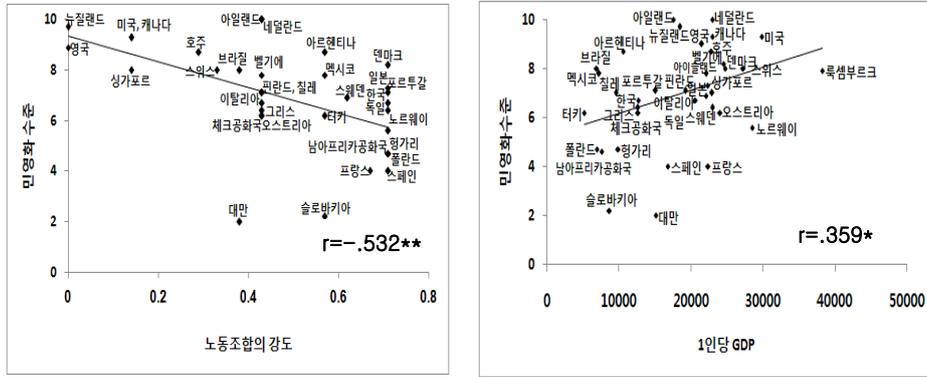
* p<.05, ** p<.01

2. 민영화수준

민영화 수준은 사회경제구조 변수만이 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났다. 먼저 민영화수준은 노동조합의 강도가 약한 국가에서 더욱 높게 나타나고 있다. 반면 노동조합의 강도가 높은 국가들의 민영화 수준은 매우 낮다. 민영화는 노동조합으로 하여금 그것을 시행하는데 강한 저항을 유발한다. 따라서 노동조합이 강한 국가의 경우 민영화프로그램의 시행이 매우 어려워질 수 있다. 본 논문에서의 분석대상 국가들에서도 이와 일치하는 경향이 나타나고 있다.

16) 이 외에 사회경제구조 변수 중 고령화사회 정도와 경제적 통합 정도, 그리고 정치이념 등은 정부규제수준과 유의미한 관계를 나타내지 않았다.

<그림 3> 사회경제적 구조와 민영화수준



* $p < .05$, ** $p < .01$

노동조합의 강도는 각 국가의 민영화수준의 차이를 명확하게 설명해주고 있다. 특히 노동조합의 강도와 민영화 간의 상관관계분석 결과는 유의미한 負(-)의 관계를 나타내고 있다. ($r = -.532, p < .01$) 이는 그래프 상에서 나타난 관계유형을 뒷받침하는 것이다.

노동조합의 강도와 민영화수준 간의 국가별 분포는 정부규제에서와 매우 유사한 형태를 보여주고 있다. 특히 두 신자유주의 정부개혁의 특징이 모두 높은 수준으로 나타난 뉴질랜드와 호주, 영국 및 미국과 캐나다 등은 노동조합의 강도가 약한 것으로 나타나고 있다. 이들은 모두 전 세계적으로 신자유주의화의 확산을 주도했던 국가라는데 공통점이 있다. 따라서 이들 국가에서 신자유주의화가 가장 먼저 그리고 성공적으로 이루어졌던 이유가 원래부터 주어진 그들의 고유한 제도나 문화적 환경과 조화되었기 때문만이 아니라 신자유주의 정부개혁 특징들이 수용되는 과정에서 조직적 저항이 가장 적게 나타나는 사회구조를 가지고 있었기 때문이었을 수 있다.

<그림 3>에서 각 국가의 민영화수준은 경제발전수준에 따라 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 즉 1인당 GDP규모가 큰 국가들에서 민영화수준이 높게 나타나는 경향이 있음을 보여주고 있다. 이는 앞서의 규제완화수준에서와 동일한 결과이며 이론적 논의에서 제시했던 예상과 일치할 가능성을 제시하고 있다. 또한 이들 간의 상관관계분석 역시 1인당 GDP규모와 민영화수준 간에 긍정적 유의미한

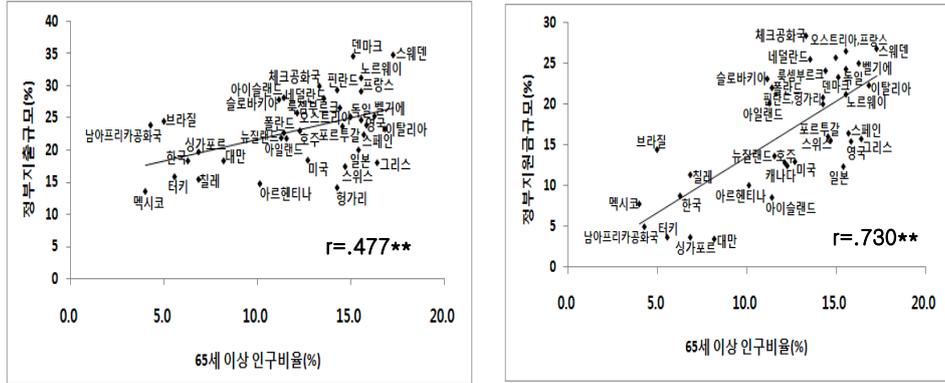
관계가 있음을 보여주었다.($r=.359, p<.05$) 이는 경제발전수준이 높은 국가일수록 민영화수준 역시 높다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 경제발전수준이 높을수록 시장의 중요성이 강조되는 경향을 반영한 것으로 높은 경제발전수준은 국가가 시장을 중심으로 하는 자율적인 경쟁을 통해 운영되도록 압력을 가하는 요인으로 작용하는 것이다. 경제발전수준으로서 1인당 GDP규모가 크다는 것은 민간부문의 경제활동이 활발하게 이루어지고 있음을 의미한다. 이를 통해 경제발전수준이 높은 국가에서는 시장의 기능이 원활하게 작동하고 있음을 알 수 있다(Bortolotti and Pinotti, 2003). 부유한 국가일수록 민간부문과 시장기능이 발달되었다는 것은 국민에게 제공하는 각종 서비스를 국가가 운영하거나 관리할 수 있는 여지가 줄어드는 것이다. 왜냐하면 시장 기능에 의해 더욱 효율적인 관리·운영이 가능하기 때문이다. 따라서 정부는 가능한 많은 기능들을 시장에 맡기고 시장원리에 의해서 운영되도록 민간부문으로 이전할 것을 요구받게 된다. 결국 이와 같은 상황은 지속적으로 정부소유의 기업이나 정부투자를 통한 관리의 영역을 축소시킴으로써 민영화를 촉진하는 요인으로 작용할 수 있다. 위 그래프의 결과는 이와 같은 현상을 지지하고 있다.

3. 정부규모

1) 사회경제적 구조

정부규모와 사회경제구조 간의 관계는 고령화 사회의 정도와 경제발전수준만이 유의미한 관계를 나타내고 있다. <그림 4>에 따르면 65세 이상 인구비율은 정부의 소비지출규모와 正(+)의 관계유형을 보이고 있는 것을 알 수 있다. 이는 고령 인구의 비율이 정부의 소비지출규모의 확장에 긍정적 영향을 미칠 가능성을 제시해주는 결과이다. 이와 함께 두 변수 간의 상관관계 역시 유의미한 긍정적 관계에 있는 것으로 나타났다.($r=.477, p<.01$) 그래프 상에는 고령화사회의 대부분이 유럽국가들이다. 특히 덴마크, 스웨덴, 노르웨이 등 북유럽 지역 국가들이 고령화사회에 해당된다. 이들은 또한 정부소비지출규모 역시 큰 것으로 나타났다.

<그림 4> 65세 이상 인구비율과 정부규모

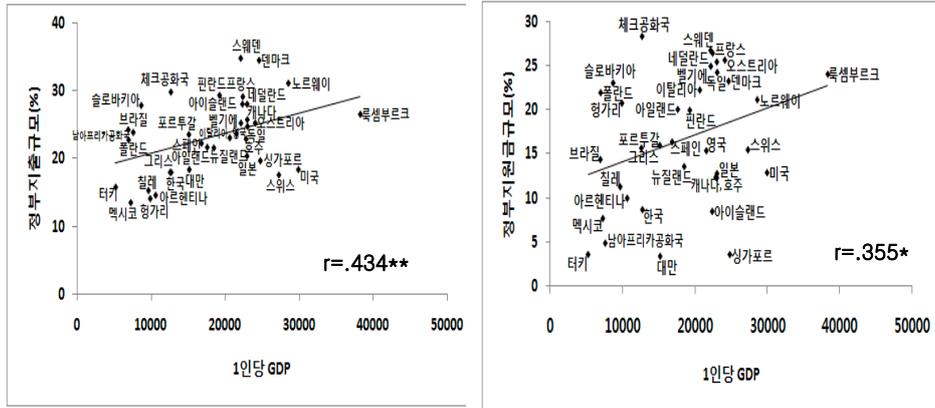


* $p < .05$, ** $p < .01$

한편 정부의 이전금 및 보조금을 포함하는 정부지원금규모와 고령인구 비율 간의 관계는 앞서의 정부소비지출규모와의 관계에서 보다 더욱 명확한 차이를 나타내고 있다. 상관분석을 통한 두 변수간의 상관계수는 $r = .730 (p < .01)$ 으로 두 변수들이 강하게 관련되어 있음을 알 수 있다. 즉 고령인구가 많은 국가일수록 정부지원금규모는 크게 늘어날 수 있음을 의미한다. 이상과 같이 고령화사회 정도는 각 국가의 정부규모의 차이를 비교적 명확하게 보여주고 있다. 이러한 결과는 정부규모의 축소노력이 각 국가의 연령에 따른 인구구조에 의해 강하게 영향 받을 수 있음을 시사한다.

<그림 5>는 경제발전수준과 정부소비지출규모 간의 관계를 보여주고 있다. 그림을 통해 1인당 GDP규모가 큰 국가들의 정부소비지출규모가 GDP 규모가 작은 국가들에 비해서 높은 수준을 나타내는 경향이 있음을 알 수 있다. 즉 경제발전수준과 정부소비지출규모 간에는 긍정적 관계에 있다는 것을 나타내고 있다. 또한 상관분석에서도 1인당 GDP규모와 정부소비지출규모 간에 긍정적인 상관관계가 존재하는 것으로 나타났다. ($r = .434, p < .01$) 특히 경제발전수준이 높으면서 정부의 소비지출규모가 가장 큰 국가에는 룩셈부르크, 노르웨이, 덴마크, 스웨덴 등 주로 북유럽 복지국가들이 포함되어 있다. 따라서 경제발전수준이 높은 국가일수록 국민의 국가에 대한 복지수요가 증가함으로써 정부의 소비지출규모를 증가시킬 것

<그림 5> 1인당 GDP규모와 정부규모



* $p < .05$, ** $p < .01$

이라는 주장의 설득력을 높여준다. 이는 정부지원금규모와 1인당 GDP규모 간의 관계를 통해서도 알 수 있다. 1인당 GDP규모가 큰 국가는 전반적으로 정부의 지원금규모가 큰 경향을 나타내고 있다. 이러한 관계는 두 변수 간의 상관관계분석을 통해서도 지지되고 있다. 즉 1인당 GDP규모는 정부지원금규모와 유의미한 긍정적 상관관계를 보여주고 있다. ($r=.355, p<.05$)

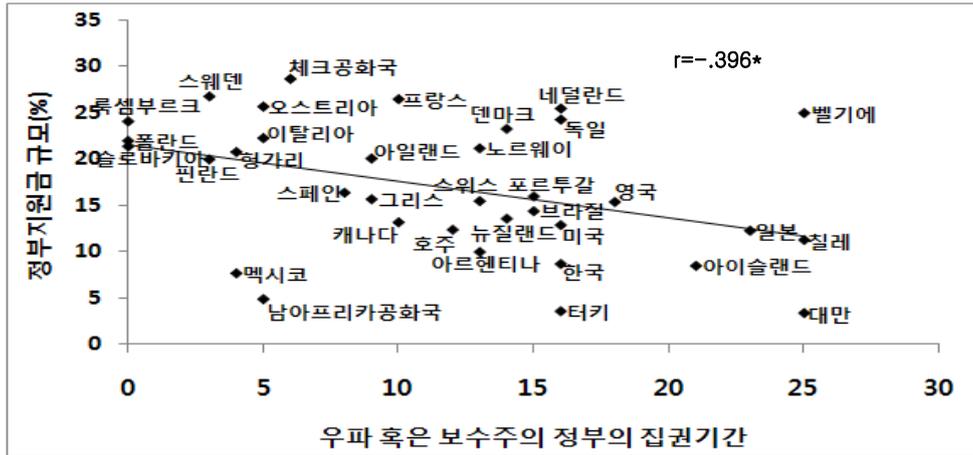
1인당 GDP규모와 정부지원금규모가 큰 국가에는 덴마크, 스웨덴, 룩셈부르크, 노르웨이 등 북유럽 국가들의 대부분이 포함되어 있다. 이는 앞서의 정부소비지출규모와 1인당 GDP규모 간의 관계에서와 유사한 분포이다. 정부소비지출규모 및 정부지원금규모와 1인당 GDP규모 간의 관계유형을 통해 국가의 경제발전수준이 높아질수록 정부의 복지역할에 대한 수요가 증가하며 이에 따라 정부규모가 커지는 것으로 해석할 수 있다. 위와 같은 분석결과를 통해 ‘와그너의 법칙 (Wagner's Law)’이 지지될 가능성이 있음을 알 수 있다.

2) 정치이념

우파 혹은 보수주의 정부의 집권기간은 정부의 소비지출규모와는 유의미한 관계를 나타내지 않는 반면 정부지원금규모와는 유의미한 負(-)의 상관관계를 나타내고 있다. ($r=-.396, p<.05$) 즉 우파 혹은 보수주의 정부의 집권기간이 길수록 정부

지원금규모는 축소되는 경향을 나타낸다는 것이다.

<그림 6> 우파 혹은 보수주의 정부 집권기간과 정부지원금규모



* p<.05, ** p<.01

이와 같은 결과는 작은 정부를 통해 정부의 효율성을 제고하고 민간부문을 활성화 할 것을 요구하는 우파 혹은 보수주의의 주장과 일치한다. 보수주의 이념은 ‘최소한의 정부가 최선의 정부’임을 강조한다. 또한 우파 혹은 보수주의는 좌파 혹은 진보주의에 비해 사회적 약자나 빈곤계층에 대한 부의 재분배와 국가보호에 관한 문제에 대해서 소극적이다. 이는 곧 우파 혹은 보수주의가 이들에 대한 정부의 지원에 소극적 일 수 있다는 것을 의미하는 것이며 이를 통해 양적인 작은 정부를 추구하는 것이다. 이와 같은 우파 혹은 보수주의의 특성을 통해 아래의 그래프에서 나타난 우파 혹은 보수주의 정부의 집권기간이 길수록 정부지원금규모가 작아지는 경향을 설명할 수 있다.

실제 미국을 비롯한 많은 국가에서 보수주의 정부의 등장과 함께 중앙정부의 과도한 재정적 부담을 해소하고 규모축소를 통한 정부효율성을 담보하기 위해서 지방정부를 비롯한 다른 분야로의 지원을 축소시키는 것을 주요 전략으로 사용하였다. 이와 함께 중앙정부의 각종 지원프로그램은 사회의 전반적인 자율성을 위축시키기 때문에 보수주의 정부는 이를 축소함으로써 자율성의 제고와 경쟁을 통한 시장기능의 확대를 실현하고자 한다.

이러한 우파 혹은 보수주의적 이념성향은 반국가주의(antistatism)에 기초하고 있으며 시장의 합리성에 대한 신념을 가지고 있다(Przeworski, 1985). 따라서 시장의 기능을 강조하는 우파 혹은 보수주의적 정부는 자연스럽게 정부소비지출규모와 지원금규모의 축소를 통해 정부역할의 감소와 작은 정부를 강조하게 된다. <그림 6>은 우파 혹은 보수주의적 이념성향을 가진 정부의 집권이 오랜 기간 지속될수록 신자유주의 정부개혁의 특징으로 강조되는 작은 정부로의 변화를 촉진시킬 가능성이 많음을 보여주고 있다.

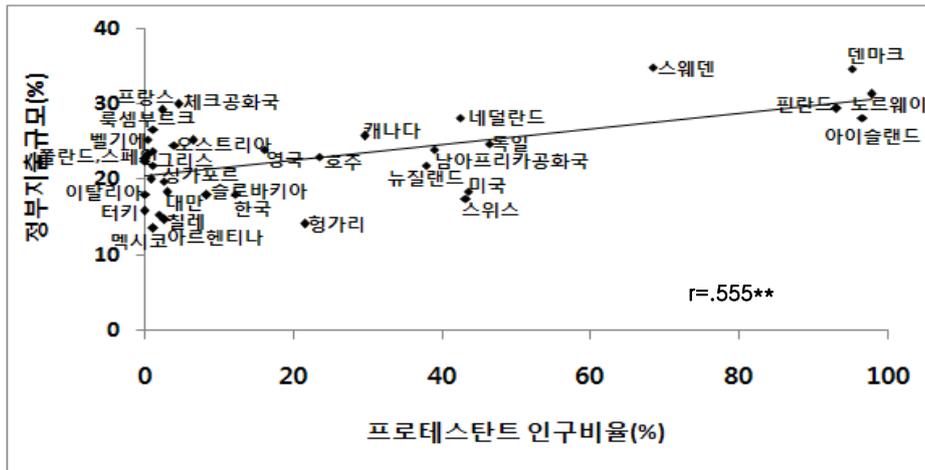
3) 사회문화

한편 앞서의 정치이념과는 반대로 사회문화를 측정하는 프로테스탄트 인구비율은 정부소비지출규모와 유의미한 관계를 보이는 반면 정부지원금규모와는 유의미한 상관관계를 나타내고 있지 않다. 두 변수 간의 상관관계 분석에서는 프로테스탄트 인구비율과 정부소비지출규모 간에 유의미한 正(+)의 상관관계가 있음을 보여주고 있다. ($r=555, p<.01$) 즉 프로테스탄트 인구비율이 높은 국가의 정부규모가 더욱 큰 경향을 나타내고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 앞서의 이론적 논의에서와는 상반되는 결과이다. 그러나 실제 프로테스탄트 인구가 많은 국가에는 아이슬란드, 덴마크, 노르웨이, 핀란드 등 북유럽의 복지국가들의 대부분이 포함되어 있다. 이들은 총인구의 90% 이상이 프로테스탄트인구이지만 정부의 소비지출규모는 연구대상 국가들 중 가장 높다. 이와 같은 결과는 비록 복지국가의 특징을 강하게 가지는 북유럽 국가들에서 개인의 자율성을 강조하면서 국가의 규제에 반대하고 개인적 영리행위를 정당화하는 특징을 가진 프로테스탄트가 지배적 종교로 나타났다고 해서 반드시 양적으로 작은 정부가 이루어지지 않을 수 있다는 것을 보여주는 것이다.

이는 프로테스탄트 인구비율과 정부규모 간의 관계에 경제수준이라는 매개적 요인이 반영된 결과로 해석할 수 있다. 즉 종교와 경제발전수준 간의 관계에 대한 많은 연구들은 프로테스탄트의 북유럽 국가들이 남서부 유럽의 카톨릭 국가보다 근대 자본주의의 발전과 경제성장이 더욱 빠르게 이루어졌다는 결과를 제시한다 (Granato et al., 1996; Blum and Dudley, 2001; Becker and Wössmann, 2007). 또한 Landes (1999), Inglehart와 Baker(2000) 역시 문화로서의 종교유형 중 개방과 신뢰 그리고

관용을 특징으로 하는 프로테스탄트가 경제발전수준과 높은 관련성이 있음을 주장한다.

<그림 7> 프로테스탄트 인구비율과 정부소비지출규모



* p<.05, ** p<.01

이러한 프로테스탄트 국가들의 높은 경제발전 수준은 국민의 정부에 대한 다양한 요구를 증가시켜 국가의 지출을 확대하는 원인으로 작용할 가능성이 있다. 따라서 정부의 소비지출규모와 지배종교의 유형을 통한 사회문화와의 관계는 예상했던 것과는 다르게 프로테스탄트 국가들이 정부소비지출규모에 있어서 더욱 높은 수준을 유지하는 것으로 나타날 수 있다.

V. 신자유주의 정부개혁 특징에 대한 영향요인

회귀분석을 통해 나타난 결과를 살펴보면 먼저 정부규제수준을 종속변수로 해서 분석한 결과를 살펴보면 먼저 종속변수에 대한 회귀모형의 설명력은 R²=.544로서 종속변수를 약 54%정도 설명하고 있는 것으로 나타났다. 독립변수들 중에서 노동조합의 강도, 1인당 GDP규모, 프로테스탄트 인구비율 등이 통계적으로 의미

있는 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 즉 노동조합의 강도가 강할수록 전체적인 정부규제의 수준을 강화시키는 역할을 하는 반면 1인당 GDP규모가 클수록 그리고 프로테스탄트 인구비율이 높을수록 낮은 수준의 정부규제를 촉진한다는 것이다. 이들 중에서도 특히 노동조합의 강도나 경제발전수준을 의미하는 1인당 GDP규모와 같은 사회경제적 구조변수가 정부규제수준에 상대적으로 강한 영향을 미치고 있다. 사회경제적 구조 외에 사회문화를 의미하는 종교가 정부규제에 유의미한 긍정적 영향을 미치고 있다. 즉 개인주의적 속성을 교리에 포함하고 있는 프로테스탄트교의 인구비율이 높을수록 정부규제수준이 낮게 나타났다. 프로테스탄트의 교리는 개인의 자율성에 대한 강조 특히 경제적 자율성을 바탕으로 한 이윤추구행위와 개인적 부의 축적을 정당화하는 내용을 포함하고 있기 때문이다(Weber, 1976). 이는 곧 프로테스탄트가 추구하는 가치가 국가의 시장에 대한 개입과 통제를 최소화하고 개인의 경제적 자율성을 최대화하기 위한 정부규제의 축소를 지지하는 조건으로 작용한다고 할 수 있다.

한편 민영화 수준에 영향을 미치는 유의미한 변수는 사회경제적 구조변수들 중 유일하게 노동조합의 강도이다. 즉 노동조합이 약한 국가일수록 민영화수준이 높아진다. 이는 앞서 이론적 논의에서 기대했던 가정을 지지하는 결과라고 할 수 있다. R^2 값은 .220으로 본 회귀모형은 민영화 수준의 차이를 22% 설명하고 있는 것으로 나타났다. 민영화는 대량해고나 고용의 불안정성 등과 같은 비용을 수반하며 이는 노동자들에게 불리한 결과를 초래하기 때문에 노동자를 대표하여 정치적 영향력을 행사하는 노동조합은 적극적으로 민영화에 저항할 것이라는 가정을 지지할 수 있다. 따라서 노동조합이 법적으로 보장되고 활발하게 활동하는 국가들의 경우에는 민영화가 높은 수준으로 이루어지기 어려운 환경이라고 할 수 있다. 그 이외의 다른 변수들은 민영화수준에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이상의 결과는 노동조합과 같은 사회의 이해집단의 활동이 민영화를 추진하는데 있어서 조직적인 저항의 요소로 작용할 가능성을 제시한다.

마지막으로 정부규모와 관련하여 정부소비지출규모를 종속변수로 하는 모형의 설명력은 $R^2=.368$ 로 회귀모형은 정부소비지출규모의 차이를 약 37% 정도 설명하고 있다. 이러한 설명력에도 불구하고 종교변수만이 통계적으로 유의미한 영향력을 가진 변수로 나타났다. 즉 프로테스탄트 인구비율이 높은 국가일수록 정부

소비지출규모의 확대에 직접적 영향을 미치고 있다. 그러나 이러한 결과는 이론적 가정에서 기대했던 것과는 상반되는 결과이다.

<표 2> 신자유주의 정부개혁 특징들의 수준에 대한 영향요인

	정부규제수준 Beta(S.E)	민영화수준 Beta(S.E)	정부규모	
			정부소비지출규모 Beta(S.E)	정부지원금규모 Beta(S.E)
사회경제적 구조				
고령인구비율	-.139(.043)	-.171(.142)	.228(.351)	.650(.354)***
노동조합 강도	-.446(.516)***	-.445(1.715)**	.100(4.249)	.112(4.280)
경제발전수준	.461(.414)*	.261(1.375)	.131(3.407)	.000(3.432)
경제적 통합정도	.021(.003)	-.052(.010)	.162(.025)	.262(.025)**
정치이념				
보수주의정부집권기간	-.026(.016)	.102(.054)	-.193(.134)	-.264(.135)*
사회문화				
프로테스탄트인구비율	.296(.004)*	.139(.013)	.399(.033)**	.008(.034)
N	32	32	32	32
F-value	7.373***	2.508**	4.104***	8.636***
Adj R ²	.544	.220	.368	.589

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

한편 정부의 지원금규모를 종속변수로 한 모형에서의 설명력은 R²=.589로 정부 지원금규모의 차이를 60% 정도 설명하는 것으로 나타났다. 여기에서는 사회경제 구조변수와 정치이념변수가 정부지원금 규모에 유의미한 직접적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 먼저 사회경제적 구조변수에는 고령화 사회의 정도를 의미하는 65세 이상 인구비율이 정부지원금규모에 긍정적 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 즉 65세 이상의 고령인구가 많을수록 정부지원금규모가 확대된다는 것이다. 특히 고령인구비율이 가지는 회귀계수는 다른 유의미한 변수들에 비하여 훨씬 높게 나타나고 있다. 이러한 결과는 고령화된 사회가 정부지원금규모를 확대시키는데 강하게 영향을 미친다는 것을 의미한다. 이는 고령화 사회가 복지수요의 증가를 수반함으로써 국가의 지원이 확대될 수 있다는 가정을 지지하는 결과이다. 앞서의 분석을 통해 고령화 사회의 정도가 심한 북유럽 국가들에서 정부지원금 규모가 크며 특히 복지지출의 비중이 높다는 것이 이러한 결과를 뒷받침해준다.

또한 개방경제를 의미하는 경제적 통합의 정도 역시 유의미한 긍정적 영향을

미치고 있다. 즉 무역개방의 확대에 의해 경제적 통합의 정도가 심한 국가일수록 정부지원금규모의 증가를 촉진한다는 것이다. 이러한 결과 역시 이론적 가설을 지지하고 있다. 보상가설에 의하면 무역개방과 같은 경제적 통합의 심화가 국내 경제주체들에게 경제적 불확실성으로 인한 위험을 증가시킴으로서 국가로 하여금 그와 같은 위험에 대한 안전장치를 마련하도록 압력을 가하게 된다. 이러한 압력은 곧 각종 경제적 위험에 대한 보상으로 이어지면서 정부규모를 확장시킨다는 것이다. 따라서 <표 2>에서 알 수 있듯이 경제적 통합의 정도가 정부소비지출규모가 아닌 정부의 지원금규모의 팽창에 유의미한 영향을 미치는 결과는 그러한 보상가설을 지지하는 결과라고 할 있다.

사회경제구조변수 이외에 정치이념변수 역시 유의미한 영향을 미치고 있다. 분석결과에 따르면 우파 혹은 보수주의 정부의 집권기간이 길수록 정부지원금규모의 축소에 직접적 영향을 미치고 있다. 이는 이론적 논의를 통해 도출했던 기대를 충족시키는 결과이다. 즉 우파 혹은 보수주의 정부는 정부의 재정적 부담을 줄이기 위해 각종 정부보조금을 삭감하거나 철폐하는 것을 선호한다. 또한 이러한 조치는 정부의 지원을 통한 국가의 개입과 통제로 인해 민간부문의 자율성을 저해하는 요소로 작용한다는 점에서 자율성 제고의 목적도 가지고 있다. 따라서 보수주의적 이념성향을 가진 정부는 민간부문의 자율성과 작은 정부를 추구하기 위해 정부지원금규모의 축소를 적극적으로 시도하게 된다. 본 논문에서의 분석결과 역시 보수주의 정부가 오랫동안 집권할수록 정부지원규모의 축소를 촉진한다는 결과를 제시함으로써 그와 같은 기대를 지지하고 있다.

이상의 논의를 통해 알 수 있는 것은 정부규모를 측정하기 위한 지표들 중에서 정부소비지출규모보다 정부지원금규모가 더욱 다양한 변수들에 의해 영향을 받고 있다는 것이다. 정부의 지원은 국가의 재정적 부담으로 작용하며 동시에 국가의 개입과 통제를 유발하기 때문에 국가전체의 자율성 정도와도 관련된다는 점에서 정치·사회·경제·문화 등 다양한 사회적 요인에 의해 영향을 받는 것으로 해석할 수 있다. 또한 정부규모는 상대적으로 고령인구비율, 노동조합의 강도 등과 같은 사회구조변수에 의해서만 영향을 받았던 민영화와 달리 사회경제구조, 정치와 문화 등 다양한 요인에 의해 영향을 받고 있다는 점이 특징이라고 할 수 있다. 이는 정부의 규모축소 특히 재정규모의 축소는 다양한 요인이 고려되어야 함을 시

사한다.

Ⅵ. 연구의 요약 및 함의

본 논문에서는 신자유주의 정부개혁의 다양한 특징들과 이를 설명하는 이론적 개념들 간의 관계와 이들이 신자유주의 정부개혁에 어느 정도의 상대적 영향력을 가지고 있는지를 분석하였다. 분석결과를 요약하면 먼저 정부규제수준과 유의미한 관련성을 나타내는 변수로는 노동조합의 강도, 1인당 GDP규모, 프로테스탄트 인구비율 등이다. 노동조합의 강도는 정부규제의 수준과 負(-)의 관계를 보이고 있으며 1인당 GDP규모와 프로테스탄트 인구비율은 正(+)의 상관관계에 있다. 즉 정부규제수준은 사회경제적 구조, 문화적 요인과 밀접한 관련성을 가지고 있다.

한편 민영화와 설명개념들 간의 상관관계 분석의 결과는 사회구조변수인 노동조합의 강도와 負(-)의 관계를, 경제구조변수인 1인당 GDP규모와 正(+)의 관계를 보여주었다. 민영화수준에 대한 국가별 차이는 각 국가의 사회경제구조와 매우 높은 관련성을 가지고 있다.

마지막으로 정부규모와 독립변수들 간의 관계에 대해서 살펴보면 먼저 정부소비지출규모와 관련하여 65세 이상 인구비율과 1인당 GDP규모, 프로테스탄트 인구비율과 모두 긍정적 관계가 존재한다. 정부지원금규모는 65세 이상의 인구비율, 1인당 GDP규모와 正(+)의 상관관계를 우파 혹은 보수주의 정부 집권기간과 負(-)의 상관관계를 나타내었다.

한편 신자유주의 정부개혁의 특징별로 그것이 수용된 수준을 종속변수로 하여 시도한 다중회귀분석결과는 다음과 같다. 먼저 정부규제수준에 대해서는 노동조합의 강도가 부정적인 직접적 영향을 미치고 있으며 1인당 GDP규모, 프로테스탄트 인구비율 등이 긍정적 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 민영화수준에 대한 독립변수들의 영향력은 노동조합의 강도만이 유일하게 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 노동조합의 강도가 강할수록 정부소유의 기업과 정부투자규모가 커지면서 민영화수준이 낮아진다는 것을 의미한다.

정부소비지출규모에 직접적 영향을 미치는 변수는 유일하게 프로테스탄트 인

구비율이다. 프로테스탄트 인구비율은 정부소비지출규모에 긍정적 영향을 미치고 있다. 이러한 결과는 이론적 가정과는 상반된 결과로서 그것을 지지하지 않는 결과이다. 한편 정부지원금 규모에 대해서는 65세 이상의 인구비율과 경제적 통합정도는 유의미한 긍정적 영향을 우파 혹은 보수주의 정부의 집권기간은 부정적 영향을 미치고 있다.

이상의 회귀분석을 통해 나타난 결과를 통해 신자유주의 정부개혁을 구성하는 다차원적 특징들이 높은 수준으로 나타나는 조건이 상이함을 알 수 있다. 즉 정부 규제수준은 사회경제적 구조와 문화적 요인에 의해 영향을 받는다. 반면 민영화 수준은 사회구조변수에 의해서만 영향을 받고 있다는 점에서 다른 특징들에 비해 영향을 받는 변수가 매우 한정되어 있다. 한편 정부규모는 사회경제적 구조와 정치이념, 문화 등에 의해 영향을 받는다는 점에서 앞의 두 가지 특징들과 구분된다. 이와 같이 세 가지 신자유주의 정부개혁의 특징들에 영향을 미치는 변수는 동일하지 않으며 이는 특정 조건에서 다차원적인 신자유주의 정부개혁 특징들이 동시에 높은 수준으로 나타나기가 어려울 수 있다는 것을 의미한다.

▣ 참고문헌

- 김근세. 1999. “공기업 민영화 정책의 비교분석,” 한국정치학회 민영화 특별 학술회의 발표논문.
- 김선혁. 2008. “세계화와 행정: 이론적 성찰과 정책적 함의,” 《한국행정학보》 42(1): 7-25.
- 김승석. 2000. “개발도상국 민영화의 정치경제학,” 《경제학연구》 48(4): 193-224.
- 김영순. 1995. “사회민주주의와 신자유주의의 사이에서: ‘제3의 길’ 이후의 스웨덴 복지국가,” 《한국정치학회보》 29(2): 2103-2124.
- 김윤태. 1999. “동아시아 발전국가와 지구화,” 《한국사회학》 33(1): 83-102.
- 김태은·안문석. 2006. “정책에 미치는 영향요인에 관한 실증연구: 정부규제의 영향요인에 관한 사례분석 및 다국가 실증분석을 중심으로,” 《한국정책학회보》 15(3): 159-201.
- 박종민. 1998. “민주주의, 시장경제 및 보수주의 정부개혁,” 《행정과 정책》 4(1): 33-66.
- 박종민·왕재선. 2004. “큰 정부 대 작은 정부: 문화론적 설명,” 《한국행정학보》 38(4): 33-62.

- 박종민·조인영. 2007. “신자유주의 정부역할에 대한 태도,” 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 백완기. 1999. 《성경과 민주주의: 삶의 양식으로서 문화론적 접근》 서울: 예영커뮤니케이션.
- 안병영·정무권. 2007. “민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국 행정연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서,” 《한국행정학보》 41(3): 1-40.
- 안병영·한상일. 2007. 《한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향》 서울: 한림대학교 출판부.
- 이명석. 2001. “신자유주의, 신공공관리론 그리고 행정개혁,” 《사회과학》 Vol.40, No.1, pp.1~45.
- 이연호. 1999. “김대중정부의 경제개혁과 신자유주의적 국가등장의 한계 - 동아시아 개발도상국의 한 사례,” 《한국정치학회보》 33(4): 287-307.
- 이영철. 2003. “신공공관리론의 이론적 비판: 완화된 개인, 강력한 시장, 축소지향형 정부,” 《정부학연구》 9(1): 51-80.
- 이용환. 1999. 《규제개혁정책이 논리와 실제》 한국경제연구원.
- 왕재선. 2008. “신자유주의 정부개혁의 다양성에 관한 연구: 국가 간 비교분석,” 《행정논총》 46(4): 105-143.
- 황의각·이영수·현성민. 1993. “금융산업의 진입규제완화와 경쟁력,” 한국경제학회 하계 학술대회 논문집.
- Armingeon, K. 2002. “The Effects of Negotiation Democracy: A Comparative Analysis.” *European Journal of Political Research* 41(1): 81-105.
- Barro, R. J. and McCleary, R. M. 2003. “Religion and Economic Growth.” *NBER Working Paper* No. W9682.
- Beach, W. 1952. “Freedom and Authority in Protestant Ethics.” *The Journal of Religion* 32(2): 108-118.
- Becker, S. O. and Wössmann, L. 2007. “Was Weber Wrong? A Human Capital Theory of Protestant Economic History.” *Discussion Papers in Economics 1366*, University of Munich, Department of Economics.
- Beeson, M. 2003. “ASEAN Plus Three and the Rise of Reactionary Regionalism.” *Contemporary Southeast Asia* 25(2): 251-268.
- Blais, A., Blake, D. and Dion, S. 1993. “Do Parties Make a Difference?: Parties and the Size of

- Government in Liberal Democracies.” *American Journal of Political Science* 37(1): 40-62.
- Blum, U. and Dudley, L. 2001. “Religion and Economic Growth: Was Weber Right?” *Journal of Evolutionary Economics* 11(2): 207-230.
- Bird, R. 1971. “Wagner's Law of Expanding State Activity.” *Public Finance* 26(1): 1-26.
- Boix, C. 1998. “The Size of Government. Economic Development, Trade, and Democratic Institutions.” *Paper presented at the 1998 Annual Meeting of the American Political Science Association*, Boston.
- Bortolotti, B. and Pinotti, P. 2003. “The Political Economy of Privatization.” *FEEM Working Paper*, No.45, University of Turin.
- Bortolotti, B., Fantini, M., and Siniscalco, D. 2004. “Privatisation around the World: Evidence from Panel Data.” *Journal of Public Economics* 88(1-2): 305-332.
- Botero, J. C., Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., and Shleifer, A. 2004. “The Regulation of Labor.” *Quarterly Journal of Economics* 119(4): 1339-1382.
- Cameron, D. R. 1978. “The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis.” *The American Political Science Review* 72(4): 1243-1261.
- Center for Intelligence Agency, http://www.theodora.com/wfb/abc_world_fact_book.html.
- Chandler, A. 2001. “Globalization, Social Welfare Reform and Democratic Identity in Russia and Other Post-Communist Countries.” *Global Social Policy* 1(3): 310-337.
- Clark, D. 2002. “Neoliberalism and Public Service Reform: Canada in Comparative Perspective.” *Canadian Journal of Political Science* 35(4): 771-793.
- Crepaz, M. M. L. and Moser, A. 2004. “The Impact of Collective and Competitive Veto Points on Public Expenditures in the Global Age.” *Comparative Political Studies* 37(3): 259-285.
- Cusack, T. R. 1997. “Partisan Politics and Public Finance: Changes in Public Spending in the Industrialized Democracies, 1955-1989.” *Public Choice* 91(3-4): 375-395.
- Dunleavy, P. 1986. “Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approaches.” *Public Administration* 64(1): 13-34.
- Duso, T. 2002. “On the Politics of the Regulatory Reform: Evidence from the OECD Countries.” WZB, Berlin, *WZB Discussion Paper*, FS IV 02-07.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, N.J. :

Princeton University Press.

- Fischer, J. A. V. and Schneider, F. 2008. "Protestantism and Government Spending: A Negative Relationship? An Empirical Application to Swiss Cantons." *University of St. Gallen Law and Economics Working Paper* No.2008-03.
- Fourcade-Gourinchas, M. and Babb, S. L. 2002. "The Rebirth of the Liberal Creed: Paths to Neoliberalism in Four Countries." *American Journal of Sociology* 108(3): 533-579.
- Gough, H. G. 1979. "A Creative Personality Scale for the Adjective Checklist." *Journal of Personality and Social Psychology* 37(8): 1398-1405.
- Granato, J., Inglehart, R., and Leblang, D. 1996. "The Effect of Cultural Values on Economic Development: Theory, Hypotheses and Some Empirical Tests." *American Journal of Political Science* 40(3): 607-631.
- Gupta, N., Ham, J. C., and Svejnar, J. 2001. "Priorities and Sequencing in Privatization: Theory and Evidence from the Czech Republic." *Working Paper Series*, No. 323, William Davidson Institute.
- Gwartney, J. and Lawson, R. 2000. *Economic Freedom of the World: 2000 Annual Report*. Vancouver: The Fraser Institute.
- _____. 2001. *Economic Freedom of the World: 2001 Annual Report*. Vancouver: The Fraser Institute.
- _____. 2006. *Economic Freedom of the World: 2006 Annual Report*. Vancouver: The Fraser Institute.
- Gwynne, R. N. and Kay, C. 2000. "Views from the Periphery: Futures of Neoliberalism in Latin America." *Third World Quarterly* 21(1): 141-156.
- Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Heston, A., Summers, R. and Aten, B. 2006. *Penn World Table Version 6.2*, Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University of Pennsylvania.
- Hibbs, D. A., Jr. 1977. "Political Parties and Macroeconomic Policy." *American Political Science Review* 71(4): 1467-1487.
- Hoover, K. R. 1992. "Conservatism." In Hawkesworth, M. and Kogan, M. eds. *Encyclopedia of Government and Politics* 1. London: Routledge.
- Inglehart, R. 1990. *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton: Princeton

University Press.

- Inglehart, R. and Baker, E. 2000. "Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values." *American Sociological Review* 65(1): 19-51.
- Iversen T. and Cusack, T. R. 2000. "The Causes of Welfare State Expansion: Deindustrialization or Globalization?" *World Politics* 52(3): 313-349.
- Jessop, B. 2002. *The Future of the Capitalist State*, Cambridge: Polity.
- Johnson, C. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, California: Stanford University Press.
- Keeper, P. 2005. *DPI2004 Database of Political Institutions: Changes and Variable Definitions*. Database of Political Institutions, World Bank.
- Korpi, W and Palme, J. 2003. "New Politics and Class Politics in the Context of Austerity and Globalization: Welfare State Regress in 18 Countries 1975-1995." *American Political Science Review* 97(3): 426-46.
- Landes, D. S. 1999. *The Wealth and Poverty of Nations: Why Some Are So Rich and Some So Poor*, New York : W. W. Norton.
- Lane, J. E. 1997. "Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?" In Lane, J. E. ed. *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, London, California: SAGE Publications Ltd.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. and Vishny, R. 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics and Organization* 15(1): 222-279.
- _____. 2000. "Investor Protection and Corporate Governance." *Journal of Financial Economics* 58(1-2): 3-27.
- Lee, C. K. and Strang, D. 2006. "The International Diffusion of Public-Sector Downsizing: Network Emulation and Theory-Driven Learning." *International Organization* 60(4): 883-909.
- Liberati, P. 2007. "Trade Openness, Capital Openness and Government Size." *Journal of Public Policy* 27(3): 215-247.
- Lynn, Jr., L. E. 2001. "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For." *Public Administration Review* 61(2): 144-160.
- McGregor, S. L. T. 2001. "Neoliberalism and Health Care." *International Journal of Consumer Studies* 25(2): 82-89.

- Meggison, W. and Netter, J. M. 2001. "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization." *Journal of Economic Literature* 39(2): 321-389.
- Merrett, D. T. 2002. "The State and the Finance Sector: The Evolution of Regulatory Apparatus." *Australian Economic History Review* 42(3): 267-283.
- Mukherjee, B. 2003. "Political Parties and the Size of Government in Multiparty Legislatures: Examining Cross-Country and Panel Data Evidence." *Comparative Political Studies* 36(6): 699-728.
- Musgrave, R. A. 1969. "Provision of Social Goods." In Margolis, J. and Guitton, H. eds. *Public Economics: An Analysis of Public Production and Consumption and Their Relations to the Private Sectors*, New York: St. Martin's.
- Nolan, B. C. 2001. *Public Sector Reform: An International Perspective*, New York: Palgrave Publishers Ltd.
- Olson, J. P. and Peters, G. 1996. *Lessons from Experience*, Oxford: Scandinavian University Press.
- Opper, S. 2004. "The Political Economy of Privatization: Empirical Evidence from Transition Economies." *KYKLOS* 57(4): 559-586.
- Pampel, F. C. and Williamson, J. B. 1988. "Explaining Social Welfare Spending in Advanced Industrial Democracies, 1950-1980." *American Journal of Sociology* 93(6): 1424-1452.
- Peters, B. G. and Savoie, D. J. 1996. "Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum." *Public Administration Review* 56(3): 281-289.
- Pollit, C. and Bouckaert, G. 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, New York: Oxford University Press.
- Przeworski, A. 1985. *Capitalism and Social Democracy*, New York: Cambridge University Press.
- Rodrik, D. 1998. "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy* 106(5): 997-1032.
- Romer, T and Rosenthal, H. 1987. "Modern Political Economy and the Study of Regulation." In Bailey, E. ed. *Public Regulation*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Shleifer, A. and Vishny, R. W. 1994. "Politicians and Firms." *The Quarterly Journal of Economics* 109(4): 995-1025.

- Suleiman, E. 2003. *Dismantling Democratic State*, New Jersey: Princeton University Press.
- Tavits, M. 2004. "The Size of Government in Majoritarian and Consensus Democracies." *Comparative Political Studies* 37(3): 340-359.
- Thompson, M., Ellis, R., and Wildavsky, A. 1990. *Cultural Theory*, Colorado: Westview Press.
- Vatter, A. and Freitag, M. 2007. "The Contradictory Effects of Consensus Democracy on the Size of Government: Evidence from the Swiss Cantons." *British Journal of Political Science* 37(2): 359-367.
- Weber, M. 1976. *The Protestant Ethic and the spirit of Capitalism*, translated by Talcott Parsons, New York : Routledge.
- Weimer, D. L. and Vining, A. R. 1989. *Policy analysis: Concepts and practice*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- White, G. and Wade, R. 1988. "Developmental State and Markets in East Asia." In White, G. ed. *Developmental States in East Asia*, NY: St Martin's Press.
- World Health Organization. 1995. *The World Health Report*.
- _____. 1996. *The World Health Report*.