

신자유주의 정부역할에 대한 한국인의 태도*

박종민**

조인영***

본 논문은 전국표본설문조사 자료를 활용하여 신자유주의 정부역할에 대한 한국인들의 태도를 기술한다. 신자유주의 정부역할에 대한 태도는 정부의 경제개입, 복지책임, 재정지출, 공공사업 민영화, 공공시설 민간위탁관리 등 다섯 가지 차원에서 접근한다. 분석 결과 한국인들은 다양하고 광범한 활동과 영역에서 정부역할과 책임을 지지하고 정부지출의 축소보다 증대를 찬성하나, 공공사업의 민영화나 공공시설의 민간위탁관리에 대해서는 반대하고 있다. 전체적으로 작은 정부, 간접 정부를 추구하는 신자유주의 정부개혁에도 불구하고 일반대중은 활동의 범위가 넓고 관여의 수준이 높은 정부를 여전히 선호하는 것으로 보인다.

주제어: 정부역할, 신자유주의, 경제개입, 복지책임, 정부지출, 민영화, 민간위탁

I. 머리말

지난 십년 이상 한국사회는 정부역할의 재규정을 둘러싼 논쟁을 경험하고 있다. 거의 반세기 동안 수출 지향적 산업화를 위해 정부의 광범한 경제개입이 옹호되어 왔지만 세계화는 정부의 경제개입과 공공부문의 축소 및 시장역할의 확대를 요구하고 있다. 한편, 민주화는 소외계층의 정치참여를 확대하면서 경제적 불평

* 본 논문은 2007년 한국행정학회 동계학술대회 발표논문의 수정본이다. 논문을 수정하는데 도움을 준 익명의 심사자들에게 감사한다.

** 미국 캘리포니아(버클리)대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 행정이론이다(cmpark@korea.ac.kr).

*** 현재 영국 옥스퍼드대학교 석·박사 과정에 재학 중이다(voll81@korea.ac.kr).

등의 완화와 사회보장의 내실화를 위한 정부책임과 지출의 확대를 요구하고 있다. 현재 한국은 서구의 복지국가들과는 다른 맥락에서 정부역할을 재설정해야 하는 문제에 직면해 있는 것이다(Borre & Goldsmith, 1988; 박종민·왕재선, 2004; 양재진, 2005; 송호근·홍경준, 2006).

경제영역에서 정부역할의 조정은 세계화된 경제에서 발전을 위해 정부가 어떤 역할을 해야 하는가를 중심으로 한다(Borre & Viegas, 1988). 정부 주도의 산업화 경험에 토대를 둔 시각은 세계화 시대에도 국제경쟁력 강화를 위해 反시장적이지 않은 정부개입을 변호한다. 이들은 부국강병의 중상주의에 토대를 둔 발전국가 지지자들이다. 반면 IMF 경제위기의 교훈을 강조하는 시각은 발전국가 모형의 한계를 지적하면서 자원배분과 활용의 효율성을 위해 정부개입의 축소와 시장역할의 확대를 촉구한다. 이들은 고전적 자유주의에 토대를 둔 최소국가 지지자들이다. 한편, 사회복지와 관련한 정부역할의 조정은 산업화 이후 드러난 경제적 불평등의 완화 및 사회보장의 확대를 위해 정부가 어떤 역할을 해야 하는가를 중심으로 한다(Pattersen, 1988; Roller, 1988). 서구 복지국가가 직면했던 재정위기와 성장기반의 상실을 지적하는 시각은 ‘복지천국’을 경계하며 개인책임과 시장원리를 강조하는 복지문제 접근을 옹호한다(Alesina & Giavazzi, 2006). 그러나 성장 위주의 산업화로 인한 복지 빈국의 현실을 지적하는 시각은 부의 재분배와 사회보장의 강화를 위한 정부책임과 지출의 확대를 옹호한다. 한국사회는 정부의 경제개입과 복지지출의 축소를 정당화하는 신자유주의 이념의 영향 속에서 국가경쟁력을 강화하기 위해 정부의 경제개입을 유지할 것인가 혹은 축소할 것인가, 사회보장의 내실화를 위해 정부책임을 강화하고 재정지출을 증대할 것인가 혹은 서구 복지국가의 경험을 고려해 제한적 복지정책을 추구할 것인가 등 정부역할의 재설정을 둘러싼 논쟁을 경험하고 있는 것이다.

그렇다면 이러한 정부역할의 확대 혹은 축소와 관련해 보통 한국인들은 어떻게 생각하고 있는가? 신자유주의가 정당화하는 정부개입과 공공부문의 축소를 지지하며, 직접정부보다 간접정부를 선호하는가? 아니면 중상주의에 토대를 둔 발전국가의 정부개입을 여전히 지지하는가? 혹은 근대적 자유주의에 토대를 둔 복지국가의 정부책임을 지지하는가? 본 논문은 최근 한국행정연구원이 수집한 전국 표본설문조사 자료를 활용해 이들 질문에 답하려고 한다.¹⁾ 먼저 정부활동의 범위

와 정부관여의 두 차원에서 신자유주의가 옹호하는 정부역할의 특징을 논의한다. 그리고 이를 토대로 경제와 사회복지 분야에서 한국인들이 정부개입과 책임을 지지하는지 혹은 반대하는지, 정책분야별로 정부지출의 증대를 지지하는지 혹은 반대하는지, 그리고 공공사업의 민영화와 공공시설의 민간위탁관리를 찬성하는지 혹은 반대하는지를 분석한다. 이를 통해 한국인들이 지지하는 정부활동의 범위와 정부관여의 수준을 종합하고 신자유주의 정부개혁과 관련한 함의를 살펴본다. 본 논문은 신자유주의 정부역할에 대한 한국인들의 태도를 기술하려는 것이지 그 영향요인을 밝히려는 것은 아니다. 이러한 점에서 본 논문은 설명적이 아니라 서술적이라는 한계를 갖고 있다.

II. 신자유주의 정부역할

최근의 범세계적인 금융위기로 그 한계가 드러났지만 신자유주의 이념은 복지 국가의 공공부문 확대 및 발전국가의 반시장적 정부개입을 공격하면서 공공부문의 축소와 시장역할의 확대를 옹호한다. 신자유주의는 개인자유 중심성에 대한 고전적 자유주의의 입장을 수용하고 개인자유에 대한 정부나 공동체의 제약을 반대한다(Hoover, 1992). 따라서 신자유주의자들은 경제활동은 말할 것도 없고 사회보장과 관련해서도 정부개입에 대해 부정적 혹은 소극적이다. 사회복지정책은 개인책임과 선택에 정부가 간섭하는 것으로 본다. 경쟁과 유인이 오히려 불평등을 척결하는 우월한 수단이며 정부간섭은 경쟁교환의 평등화 과정을 방해하고 독점, 보호 및 비능률을 조성한다는 것이다.

신자유주의가 옹호하는 정부는 최소주의 규제국가의 작은 정부이며 이는 중상주의에 바탕을 둔 발전국가나 근대적 자유주의에 바탕을 둔 복지국가의 큰 정부

1) 본 논문에서 분석된 자료는 2007년 한국행정연구원에서 생산된 행정에 관한 국민인식조사 자료이다. 표본은 2007년 1월 1일 현재 제주도를 제외한 전국에 거주하는 만 20세 이상의 성인을 대상으로 다단계지역집락표집방법을 통해 추출되었다. 조사는 2007년 9월 가구방문 대인면접 방식을 통해 실시되었고 총 1,000명에 대한 면접이 완성되었다. 표본의 성별구성은 남성 49.3%, 여성 50.7%이고, 연령별 구성은 20대 20.3%, 30대 23.7%, 40대 23.0%, 50대 15.3%, 60대 이상 17.7%이다.

와 대비된다(박종민, 1998). 신자유주의 최소국가의 정부에게는 시장에서 자발적인 거래가 용이하게 이루어지게 하는 역할이 기대되나 중상주의 발전국가의 정부에게는 국부증대와 산업발전을 위해 시장에 개입하고 경제활동을 지도하는 역할이 기대된다. 개인책임과 시장유인 혹은 간접정부를 강조하는 신자유주의는 정부의 복지책임에 대해 소극적이거나 근대적 자유주의는 정부의 사회복지책임에 대해 적극적이다. 신자유주의는 자유와 경쟁이 필수인 시장제도가 해결책이며 따라서 정부축소, 탈규제 및 민영화를 옹호하고 재화와 서비스의 생산만이 아니라 전달에서도 시장과 시민사회의 역할 확대를 강조한다. 이러한 親시장적, 反정부적 신자유주의는 중상주의나 근대적 자유주의와 달리 작은 정부와 간접 정부를 지향한다.

이러한 정부역할에 대한 태도를 분석하는데 있어 정부활동의 범위와 정부관여의 수준을 구분하는 것은 유용하다(Borre & Goldsmith, 1995; Huseby, 1998; 박종민·왕재선, 2004). 정부활동의 범위가 넓다는 것은 정부가 개입하는 분야가 많다는 것을 의미하며, 정부관여의 수준이 높다는 것은 정부가 특정 분야에 개입하는 정도가 강하다는 것을 의미한다. 정부가 개입하는 분야의 수는 적어도 그 개입하는 정도가 강하다면 정부관여의 수준은 높다고 할 수 있다. 예를 들면 정부가 직접 전력을 생산하며 병원을 직영하는 나라는 그렇지 않은 나라에 비해 정부활동의 범위가 넓다고 할 수 있다. 그리고 정부가 전력을 직접 생산하는 나라는 민간업자들을 통해 간접 생산하는 나라보다 정부관여의 수준이 높다고 할 수 있다. 단순화의 위험이 있지만 정부활동의 범위를 대소로 나누고, 정부관여의 수준을 고저로 나누어 교차시키면 <표 1>과 같은 4개의 정부역할 유형을 구분할 수 있다.

<표 1> 정부역할 유형

		정부관여의 수준	
		저	고
정부활동의 범위	소	작은 간접정부	작은 직접정부
	대	큰 간접정부	큰 직접정부

이 유형은 정부역할의 다양성을 이해하는데 도움을 준다. 첫째 유형은 정부활동의 범위도 작고 정부관여의 수준도 낮은 경우이다. 이는 작은 정부를 지향할 뿐

만 아니라 할 수 있다면 직접정부보다 간접정부를 선호한다고 할 수 있다. 둘째 유형은 정부활동의 범위는 작지만 정부관여의 수준은 높은 경우이다. 이는 작은 정부를 지향하지만 정부가 생산과 전달을 직접 담당하는 것을 선호한다고 할 수 있다. 셋째 유형은 정부활동의 범위도 크고 정부관여의 수준도 높은 경우이다. 이는 큰 정부를 지향할 뿐만 아니라 정부가 생산과 전달을 직접 담당하는 것을 선호한다고 할 수 있다. 넷째 유형은 정부활동의 범위는 크지만 정부관여의 수준은 낮은 경우이다. 이는 큰 정부를 지향하지만 민간부문이 정부를 대신해 재화와 서비스를 생산하고 전달하는 것을 선호한다고 할 수 있다. 이렇게 보면 정부역할을 분석하는데 있어 큰 정부와 작은 정부의 구분만이 아니라 직접정부와 간접정부의 구분도 유용하다고 할 수 있다. 정부역할을 축소시키는 정부개혁은 정부활동의 범위와 관여의 수준을 동시에 줄이고 낮추는 것만이 아니라 활동의 범위는 변화 없이 정부관여의 수준을 낮추거나 혹은 정부관여의 수준은 변화 없이 정부활동의 범위를 줄이는 것도 포함할 수 있기 때문이다.

이러한 분석틀을 반영하여 본 연구에서는 정부의 경제개입, 사회복지책임, 정부지출증대에 대한 태도만이 아니라 민영화, 민간위탁운영에 대한 태도를 분석하여 신자유주의가 옹호하는 정부역할에 대한 일반대중의 입장을 종합적으로 파악하고자 한다. 여기서 정부의 경제개입과 사회복지책임은 정부활동의 범위를, 민영화나 민간위탁운영은 정부관여의 수준을, 그리고 정부지출은 양 차원을 모두 반영하는 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 정부개입을 요구하는 경제활동이나 정부책임이라 간주하는 복지활동이 많으면 작은 정부보다 큰 정부를 지지하는 것으로 볼 수 있고, 민영화나 민간위탁을 지지하는 분야가 많으면 직접정부보다 간접정부를 지지하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 한편 정부지출의 증대를 지지하는 것은 그것이 직접 정부를 선호하는 것인지는 혹은 간접 정부를 선호하는 것인지 구분하기 어렵지만 적어도 큰 정부를 지지하는 것으로 볼 수 있다.

Ⅲ. 정부활동의 범위

1. 경제개입

경제 관련 정부활동의 범위에 대한 태도를 측정하기 위해 다음의 경제활동 분야에서 정부개입에 대한 찬성 여부를 질문하였다: ①법으로 임금규제, ②법으로 물가통제, ③새로운 일자리 창출 사업에 재정지원, ④기업의 신상품과 신기술 개발 지원, ⑤일자리 보호를 위한 사양산업 지원, ⑥더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축, ⑦국내산업보호를 위한 외국 농·공산품 수입규제, ⑧수출기업에 대한 세제지원. 이들 질문에 대한 응답범주는 ①매우 찬성, ②다소 찬성, ③찬성도 반대도 아님, ④다소 반대, ⑤매우 반대 등 5개이다.

각 문항에 대한 찬성은 정부의 경제개입에 대한 지지를 나타낸다. 특히 기업의 기술개발지원, 국내산업보호를 위한 수입규제, 수출기업에 대한 세제지원 등은 발전국가 정부가 개입을 옹호해온 분야라 할 수 있다. 시장을 통해서가 아니라 법으로 임금이나 물가를 통제하는 것은 반시장적 경제개입이라 할 수 있다. 국내산업보호를 위한 수입규제는 수입대체 산업정책의 핵심이고, 수출기업에 대한 세제 지원은 수출지향 산업정책의 핵심이다. 그리고 기업의 신상품기술개발지원은 산업경쟁력 강화를 위한 정부개입이라고 할 수 있다. 복지사업으로도 볼 수 있는 고용창출을 위한 사업지원이나 고용보존을 위한 산업지원은 고용시장에 대한 정부개입이라고 할 수 있다.

<표 2>에 따르면 국가경제를 위해 정부가 법으로 임금을 규제하는 것에 대해 거의 50%가 찬성한 반면 20%가 반대하였다. 법으로 물가를 통제하는 것에 대해서는 75%가 찬성한 반면 단지 10%만이 반대하였다. 물가통제에 대한 정부개입이 임금통제에 대한 정부개입보다 더 높은 지지를 받고 있는 것은 물가가 임금보다 국민 전반에 미치는 영향이 보다 광범하기 때문으로 보인다.

산업정책과 관련한 정부개입에 대한 태도를 보면 경쟁력이 떨어지는 국내산업 보호를 위한 수입규제에 대해 50%가 찬성한 반면 20%가 반대하였다. 한편 수출기업에 대한 세제지원에 대해서는 57%가 찬성한 반면 10%만 반대하였다. 신상품기술개발을 위해 산업을 지원하는 것과 관련해서는 75%가 지지한 반면 단지 6%만이 반대해 찬성자가 반대자보다 무려 12배나 더 많았다. 산업정책 가운데 수출기업에 대한 세제지원이나 기술개발지원은 수출 지향적 산업화 전략의 핵심이고 국내산업보호를 위한 수입규제는 수입대체 산업화 전략의 핵심이라고 할 수 있다. 여기서 주목할 만한 것은 수입대체 정부개입보다 수출촉진 정부개입을 더 지지한

다는 것이며 이는 수출 지향적 발전국가의 유산을 반영한다고 볼 수 있다.

정부의 노동시장 개입에 대한 지지도 높은 것으로 나타났다. 고용창출사업을 위한 재정지원에 대해 76%가 지지한 반면 단지 6%만이 반대해 찬성자가 반대자보다 12배 이상 더 많았다. 한편 고용보호를 위한 사양산업 지원에 대해서는 55%가 찬성한 반면 20%가 반대하여 설사 고용보존의 효과가 있다 해도 경쟁력이 떨어지는 산업에 대한 정부지원은 전폭적인 지지를 받지 못하는 것으로 보인다. 이 두 정책에 대한 반응을 비교하면 정부의 고용시장 개입에 대한 일반대중의 태도는 그것이 산업경쟁력의 강화에 어떤 기여를 하는가에 따라 달라질 수 있음을 시사한다.

<표 2> 정부의 경제개입에 대한 태도

	매우 찬성	다소 찬성	중립	다소 반대	매우 반대	PDI
임금규제	9	38	33	17	3	+27
물가통제	27	48	16	7	2	+66
고용창출사업재정지원	29	47	19	5	1	+70
신상품기술개발산업지원	33	42	21	4	1	+70
고용보호사양사업지원	23	32	26	15	5	+35
고용확대근로시간단축	16	27	30	23	5	+15
국내산업보호수입규제	16	34	29	18	4	+28
수출기업세제지원	17	40	34	8	1	+48

주: 무응답 퍼센트는 생략. N=1,000

찬성 퍼센트에서 반대 퍼센트를 감하여 구성한 퍼센트차이지표(Percent Difference Index, 이하 PDI) 수치를 비교해 보면 정부개입에 대한 지지가 높은 경제관련 분야는 신상품기술개발산업지원, 고용창출사업재정지원 및 물가통제이다. PDI 수치가 가리키는 것처럼 이들 분야에서 정부개입에 대한 지지는 전폭적이라 할 수 있다. 그리고 수출기업 세제지원에 대한 지지도 전폭적이라 할 수는 없어도 비교적 높다고 할 수 있다. 한편 지지가 낮은 분야는 고용확대근로시간단축, 국내산업보호수입규제 및 임금규제이다. PDI 수치가 가리키는 것처럼 이들 분야에서 여전히 찬성이 반대보다 많지만 그 차이는 크지 않았다. 이러한 지지 패턴은 정부의 경제개입에 대해 전반적으로 지지하나 특히 산업경쟁력을 강화하는 정

부개입에 대해서는 지지가 전폭적이고 이에 도움이 되지 않는 정부개입에 대해서는 지지가 제한적임을 보여준다. 이는 한국인들이 기대하는 정부의 경제개입은 비교적 親시장적임을 시사한다.

이들 8개 분야 가운데서 복지정책과도 관련되는 고용확대를 위한 근로시간단축을 제외한 7개 분야에서 찬성의 반응을 합하여 정부의 경제개입에 대한 종합적 지지 수준을 반영하는 지표를 구성하였다. 이 지표는 최소 0점(정부개입을 찬성하는 반응을 보인 분야가 하나도 없는 경우)에서 최대 7점(7개 분야 모두에서 정부개입을 찬성하는 반응을 보인 경우)의 수치를 갖는다. 분석결과 7개 분야 모두에서 정부개입을 찬성한 응답자는 8%, 6개 분야 찬성 응답자는 22%, 5개 분야 찬성 응답자는 20%, 그리고 4개 분야 찬성 응답자는 19%였다. 지표의 중간 값인 3.5점보다 큰 4점 이상을 기록한 응답자는 3명 가운데 2명 이상으로 일반대중이 지지하는 정부의 경제활동 범위는 비교적 넓다. 중위치(median) 시민이 지지하는 개입분야의 수는 5.0으로 정부의 경제역할 축소에 대한 지지 기반이 매우 협소한 것으로 보인다.

종합하면 한국인들은 정부의 산업정책에 대해 전반적으로 호의적이거나 개별정책별로는 국내산업의 국제경쟁력 강화와 관련되는 정도에 따라 지지가 달랐다. 즉, 국내산업보호를 위해 수입을 규제하는 것에 대해서는 국제경쟁력 강화를 위해 별 도움이 되지 않는다는 인식에서 지지가 그다지 높지 않았지만 신상품이나 신기술 개발을 위한 정부의 산업지원이나 수출기업 세제지원에 대해서는 국제경쟁력을 강화하는 것이기 때문에 지지가 높았다. 한편, 정부의 노동시장 개입에 대한 태도도 전반적으로 호의적이지만 지지 수준은 정책에 따라 차이를 보였다. 먼저 일자리 창출 사업에 직접 재정을 투입하는 것에 대해서는 전폭적으로 지지하지만 근로시간을 단축해 일자리를 배분하는 것에 대해서는 지지가 제한적이었다. 이러한 반응 패턴은 경제와 관련해 일반대중이 기대하는 정부개입은 비교적 親시장적임을 시사한다. 이는 정부 주도로 국내산업의 수출경쟁력 강화를 통해 산업화를 이룬 親시장적 발전국가의 유산을 반영하는 것으로 보인다(Johnson, 1987; Harvey, 2005).

2. 복지책임

복지 관련 정부활동의 범위에 대한 태도를 파악하기 위해 다음의 사회서비스가 정부책임인지 여부를 질문하였다: ①원하는 모든 사람에게 일자리 제공, ②환자에게 의료서비스 제공, ③노인에게 적정 수준의 생활 보장, ④실업자에게 적정 수준의 생활 보장, ⑤빈부소득격차 완화, ⑥저소득층 대학생에게 재정지원, ⑦무주택자에게 적정 수준의 주거 제공. 조사된 분야는 모두 복지국가의 주요 관심 사항이라 할 수 있다. 이들 질문에 대한 응답범주는 ①당연히 정부책임이다, ②아마도 정부책임일 것이다, ③아마도 정부책임이 아닐 것이다, ④당연히 정부책임이 아니다 등 4개이다.

<표 3>의 분석결과를 보면 조사된 분야 모두에서 정부책임이라는 반응이 과반을 훨씬 넘었다.²⁾ 이는 복지재정지출의 축소를 강조하는 신자유주의 이념에도 불구하고 다수의 한국인들은 정부의 복지책임을 기대하고 있음을 보여준다. 그러나 분석결과를 자세히 살펴보면 지지 수준이 분야에 따라 다소 다른 것으로 나타났다. 먼저 모두에게 일자리를 보장하는 것이 정부책임이라고 응답한 사람은 79%인 반면 아니라고 응답한 사람은 22%였다. 의료서비스보장의 경우도 응답자의 76%가 정부책임이라고 한 반면 24%는 아니라고 하였다. 노인생활보장의 경우는 더 높아서 86%가 정부책임이라고 한 반면 단지 14%만이 아니라고 하였다. 한편, 실업자생활보장의 경우는 다소 낮는데 70%가 정부책임이라고 한 반면 30%는 아니라고 하였다. 이러한 결과는 노령연금, 실업보험, 의료보장 등 “비상품화(decommodification)”에 기여하는 복지정책에 대한 일반대중의 지지가 높음을 보여준다. 뿐만 아니라 경제적 불평등을 줄이는 일이 정부책임이라고 응답한 사람은 85%인 반면 아니라고 한 사람은 15%였다. 그리고 교육의 기회균등을 보장하는 저소득층 자녀들에 대한 대학교육 지원을 정부책임이라고 응답한 사람은 78%인 반면 아니라고 한 사람은 22%였다. 이보다는 낮지만 무주택자주거보장을 정부책임이라고 응답한 사람은 70%인 반면 아니라고 한 사람은 31%였다. 보다 추상적 차원의 경제적 평등 제고만이 아니라 보다 구체적 차원의 고등교육과 주택 보장을

2) 주목할 만한 것은 정부책임이라는 반응이 노인생활보장, 의료서비스보장, 실업자생활보장의 경우 물가관리(95%)나 성장산업지원(88%)보다 낮았다는 것이다. 이는 복지개입에 대한 지지가 경제개입에 대한 지지보다 높지 않음을 보여준다.

위한 정부개입을 지지하는 반응도 높았다.

책임이 있다는 응답 퍼센트에서 책임이 없다는 응답 퍼센트를 감하여 구성된 퍼센트차이지표(PDI) 수치를 비교해 보면 정부책임에 대한 지지가 가장 높은 분야는 노인생활보장과 빈부소득격차완화이다. 고용보장과 저소득층자녀 대학교육지원, 의료서비스보장도 높은 지지를 받고 있었다. PDI 수치가 가리키는 것처럼 책임이 있다는 반응이 없다는 반응보다 여전히 많지만 그 차이가 크지 않은 분야는 무주택자주거보장과 실업자생활보장이다. 이러한 지지의 패턴은 정책수혜대상이 모두가 될 수 있는 분야(예를 들면 노인생활보장, 고용보장 등)의 경우 정부책임에 대한 지지가 전폭적이고 정책수혜대상이 특정 범주의 사람들에게 국한될 수 있는 분야(예를 들면 무주택자주거보장이나 실업자생활보장 등)의 경우 정부책임에 대한 지지가 제한적임을 시사한다.

<표 3> 정부의 복지책임에 대한 태도

	당연히 정부 책임	아마도 정부 책임	아마도 정부 책임 아님	당연히 정부 책임 아님	PDI
모두에게 일자리 제공	20	59	19	3	+57
환자에게 의료서비스 제공	29	47	22	2	+52
노인에게 적정생활 제공	34	52	13	1	+72
실업자에게 적정생활 제공	27	43	27	3	+40
빈부소득격차 완화	40	46	13	2	+71
저소득층자녀 대학교육 지원	27	52	20	2	+57
무주택자 적정주거 제공	24	46	28	3	+39

주: 무응답 퍼센트는 생략. N=1,000

이들 7개 분야에서 정부책임의 반응을 합하여 정부의 복지책임에 대한 종합적 지지 수준을 반영하는 지표를 구성하였다. 이 지표는 최소 0점(정부책임을 지지하는 반응을 보인 분야가 하나도 없는 경우)에서 최대 7점(7개 분야 모두에서 정부책임을 지지하는 반응을 보인 경우)의 수치를 갖는다. 분석결과에 따르면 응답자의 39%가 7개 분야 모두에서 정부책임을 지지하였다. 그리고 6개 분야에서 정부책임을 지지한 경우는 18%, 5개 분야에서 정부책임을 지지한 경우는 14%, 4개 분야에서 정부책임을 지지한 경우는 14%였다. 지표의 중간 값인 3.5점보다 큰 4점 이상

을 기록한 응답자는 5명 가운데 4명 이상으로 압도적 다수였다. 중위치 시민이 지지하는 복지책임의 수는 6.0으로 정부의 복지역할 축소에 대한 지지 기반이 매우 협소한 것으로 보인다.

3. 정부활동범위에 대한 태도 유형

전술한 분석에서는 정부의 경제개입과 복지책임에 대한 태도를 각각 구분하여 살펴보았다. 여기서 흥미 있는 것은 종합지표로 측정된 둘 간의 관계($r=0.13$)가 약하지만 통계적으로 유의미하며 그 관계의 방향이 부가 아니라 정이라는 점이다. 즉, 정부의 경제개입에 대한 찬성과 정부의 복지책임에 대한 지지가 함께 움직인다는 것이다. 이는 정부의 경제개입에 대해 적극적인 사람들은 복지책임에 대해서도 적극적이고 정부의 경제개입에 대해 소극적인 사람들은 복지책임에 대해서도 소극적이라는 것이다. 그러나 낮은 상관계수는 정부의 경제개입에 대해서는 적극적이거나 복지책임에 대해서는 소극적인 사람들 혹은 정부의 경제개입에 대해서는 소극적이거나 복지책임에 대해서는 적극적인 사람들이 있음을 가리킨다. 다음은 이를 고려하여 정부의 경제개입과 정부의 복지책임에 대한 태도를 소극적 및 적극적으로 구분한 후 이를 교차하여 정부역할에 대한 태도를 4개로 구분하였다 (<표 4> 참조).

첫째 유형은 경제개입과 복지책임 양 차원에서 모두 소극적인 입장으로 네 유형 가운데서 가장 작은 정부를 선호한다고 할 수 있다. 둘째 유형은 경제개입에 대해서는 적극적인 반면 복지책임에 대해서는 소극적인 입장으로 중상주의적 발전 국가관을 지지할 가능성이 높다. 셋째 유형은 경제개입에 대해서는 소극적인 반면 복지책임에 대해서는 적극적인 입장으로 근대적 자유주의에 입각한 복지국가관을 지지할 가능성이 높다. 끝으로 넷째 유형은 경제개입과 복지책임 양 차원에서 모두 적극적인 입장으로 네 유형 가운데서 가장 큰 정부를 선호한다고 할 수 있다.

각 지표의 중간 값을 사용해 적극적 태도와 소극적 태도를 구분하고 양 차원을 교차시켜 분석한 결과에 따르면 첫째, 응답자의 16%만이 정부의 경제개입과 복지책임에 대해 모두 소극적인 태도를 보였는데 이들은 가장 작은 정부활동 범위를 선호하고 있어 신자유주의 정부개혁에 대해 가장 호의적이라 할 수 있다. 둘째, 응

답자의 16%만이 정부의 경제개입에 대해 적극적이거나 복지책임에 대해서는 소극적인 태도를 보였는데 이들은 親시장적 정부개입을 용인하는 신자유주의 정부개혁에 대해 덜 비판적이라 할 수 있다(Harvey, 2005). 셋째, 응답자의 26%가 정부의 경제개입에 대해서는 소극적이거나 복지책임에 대해서는 적극적인 태도를 보였는데 이들은 생산적 복지를 강조하는 신자유주의 정부개혁에 대해 덜 비판적이라 할 수 있다. 넷째, 응답자의 42%가 정부의 경제개입과 복지책임에 대해 모두 적극적인 태도를 보였는데 이들은 가장 넓은 정부활동의 범위를 지지하고 있어 신자유주의 정부개혁에 대해 가장 비판적이라 할 수 있다. 한편, 복지책임이 경제개입보다 정부활동의 범위의 증가에 더 기여한다고 본다면 셋째 유형이 둘째 유형보다 지지하는 정부활동 범위가 더 넓다고 볼 수 있다.

<표 4> 정부활동범위에 대한 태도 유형

경제개입	복지책임	정부활동범위	퍼센트
소극적	소극적	소	16
적극적	소극적	중소	16
소극적	적극적	중대	26
적극적	적극적	대	42

N=1,000

이러한 결과는 경제와 복지 분야에서 정부역할을 축소하는 신자유주의 정부개혁에 대한 한국인들의 지지가 매우 제한적일 수 있음을 시사한다. 설사 복지책임에 대해 적극적인 사람들만이 정부활동의 범위를 축소하는 것을 반대한다고 간주해도 분석결과는 적어도 3명 가운데 2명 이상이 신자유주의 정부개혁에 대해 부정적인 것으로 보인다. 특히 경제와 사회복지 양 영역에서 정부개입과 책임을 지지하는 응답자들이 10명 가운데 4명 이상인 것은 한국인들 사이에 존재하는 크고 강한 정부에 대한 선호가 근대적 자유주의나 중상주의라는 이념적 차원을 넘어 유교사상에 근원을 둔 국가주의(statist) 정치전통을 반영할 가능성을 시사한다(박종민, 1998).

IV. 정부지출

정부활동의 범위에 대한 지지는 재정지출에 대한 태도를 통해서도 간접적으로 파악될 수 있다. 정부지출에 대한 태도를 파악하기 위해 다음의 8개 분야에서 정부가 지출을 얼마나 더 늘려야 혹은 줄여야 하는지를 질문하였다: ①환경, ②보건의료, ③치안, ④교육, ⑤국방, ⑥노인(노령)연금, ⑦실업급여, ⑧문화예술. 조사된 분야 가운데서 보건의료, 교육, 노령연금, 실업급여 등은 사회보장과 관련되고, 치안과 국방은 국가의 질서유지기능과 관련되며, 환경과 문화예술은 삶의 질과 관련된다고 할 수 있다. 보다 현실적인 응답을 끌어내기 위해 재정지출의 증가가 세금인상으로 이어질 수 있음을 응답자들에게 상기시켰다. 이들 질문에 대한 응답 범주는 ①훨씬 더 늘려야, ②다소 더 늘려야, ③현재대로, ④다소 더 줄여야, ⑤훨씬 더 줄여야 등 5개이다.

<표 5>에 보고된 분석결과에 따르면 첫째, 삶의 질 분야를 보면 환경의 경우 응답자의 70%가 지출 증대를 원하는 반면 단지 5%만이 축소를 원하는 것으로 나타나 증대 반응이 축소 반응보다 무려 65% 더 많았다. 한편, 문화예술의 경우 응답자의 27%가 지출 증대를 원하는 반면 21%가 축소를 원하는 것으로 나타나 증대 반응과 축소 반응 간의 차이가 크지 않고 특히 과반이 넘는 53%가 현재 수준의 유지를 원하는 것으로 나타나 사실상 10명 가운데 7명 이상이 문화예술지출 증대에 대해 반대하는 것으로 볼 수 있다. 이처럼 삶의 질 분야의 재정지출 증대에 대해서는 상반된 입장이 발견되고 있다.

둘째, 사회보장 분야를 보면 보건의료의 경우 응답자의 65%가 지출 증대를 원하는 반면 단지 5%만이 축소를 원하는 것으로 나타나 증대 반응이 축소 반응보다 60% 더 많았다. 노령연금의 경우도 응답자의 61%가 지출 증대를 원하는 반면 5%만이 축소를 원하는 것으로 나타나 증대 반응이 축소 반응보다 56% 더 많았다. 한편, 실업급여의 경우 응답자의 41%가 지출 증대를 원하는 반면 15%가 축소를 원하는 것으로 나타나 증대 반응이 축소 반응보다 26% 더 많지만 44%가 현재 수준의 유지를 원하는 것으로 나타나 10명 가운데 6명은 실업급여 지출 증대에 대해 반대하는 것으로 보인다. 교육의 경우 응답자의 51%가 지출 증대를 원하는 반면 9%만이 축소를 원하는 것으로 나타나 증대 반응이 축소 반응보다 42% 더 많았다.

이처럼 사회보장분야의 재정지출 증대에 대해 혼합된 태도가 발견되는데 인적자본 형성과도 관련된 보건의료, 노령연금, 교육의 경우는 적극적이거나 실업급여의 경우는 소극적인 것으로 보인다.

셋째, 질서유지 분야를 보면 국방의 경우 응답자의 32%는 지출 증대를 원하는 반면 17%는 축소를 원하는 것으로 나타나 증대 반응이 축소 반응보다 15% 더 많지만 과반이 넘는 51%가 현재 수준의 유지를 원하는 것으로 나타나 10명 가운데 7명은 국방지출 증대에 대해 반대하는 것으로 보인다. 한편, 치안의 경우 응답자의 61%가 지출 증대를 원하는 반면 단지 6%만이 축소를 원하는 것으로 나타나 증대 반응이 축소 반응보다 55%나 더 많았다. 이처럼 질서유지 분야의 재정지출 증대에 대해서도 상반된 입장이 발견되고 있다.

증대를 찬성한 퍼센트에서 축소를 찬성한 퍼센트를 감하여 구성한 퍼센트차이 지표(PDI) 수치를 비교해 보면 환경, 보건의료의 경우 재정지출 증대에 대한 지지가 매우 높았고 노령연금과 치안의 경우도 비교적 높았다. 반면 문화예술의 경우 지지가 가장 낮았고 국방과 실업급여의 경우도 비교적 낮았다. 치안과 국방, 노령연금과 실업급여, 환경과 문화예술이 각각 국가질서, 사회보장, 삶의 질과 관련되지만 지출 증대와 관련해 상이한 지지를 보이는 것은 주목할 만하다.

이들 8개 분야에서 지출 증대를 원하는 반응을 합하여 재정확대에 대한 종합적 지지 수준을 반영하는 지표를 구성하였다. 지표는 최소 0점(지출증대를 지지하는 반응을 보인 분야가 하나도 없는 경우)에서 최대 8점(8개 분야 모두에서 지출증대를 지지하는 반응을 보인 경우)의 수치를 갖는다. 분석결과에 따르면 5개 이상 분야에서 지출 증대를 지지하는 응답자는 43%였고 3개 이하 분야에서 지출 증대를 지지하는 응답자는 42%였다. 그리고 지표의 중간 값인 4점을 얻은, 즉 4개 분야에서 지출 증대를 지지하는 응답자는 15%였다. 그리고 중위치 시민이 지지하는 재정지출 확대 분야의 수는 4.0이었다. 이는 정부지출에 대한 시각이 양분되어 있음을 보여주며, 적어도 정부지출에 관한 한 한국인들은 현재와 비교해 정부확대나 축소 어느 한 쪽을 전적으로 지지하고 있지 않음을 시사한다. 세금인상을 수반할 수 있는 재정확대에 대한 태도는 앞의 분석에서 나타난 정부역할과 책임에 대한 태도와 비교해 훨씬 모호한 것으로 보인다.

<표 5> 정부지출에 대한 태도

	훨씬 더 늘려야	다소 더 늘려야	현재대로	다소 더 줄여야	훨씬 더 줄여야	PDI
환경	20	50	25	4	1	+65
보건의료	22	43	30	4	1	+60
치안	19	42	33	5	1	+55
교육	17	34	39	7	2	+42
국방	10	22	51	14	3	+15
노령연금	19	42	34	4	1	+56
실업급여	13	28	44	11	5	+25
문화예술	7	20	53	16	5	+6

주: 무응답 퍼센트는 생략. N=1,000

V. 정부관여의 수준

신자유주의 정부개혁은 정부관여의 수준을 낮추기 위해 직접정부의 축소와 간접정부의 활용을 강조한다. 따라서 신자유주의 정부역할에 대한 지지는 민간부문을 통해 재화와 서비스를 공급하는 간접정부에 대한 태도를 통해 파악될 수 있다. 이러한 맥락에서 여기서는 공공사업의 민영화 및 공공시설의 민간위탁관리에 대한 지지를 통해 정부관여의 수준에 대한 태도를 살펴보고자 한다.

1. 민영화

민영화는 공공부문의 기능을 민간부문으로 이전하는 것으로 정부가 재화와 서비스의 생산과 전달에 직접 개입하는 것을 축소시키려는 신자유주의 정부개혁의 수단으로 사용된다(Butler, 1991; Auger, 1999). 따라서 공공사업의 민영화에 대한 찬성은 직접정부의 축소에 대한 지지를 반영한다고 볼 수 있다.³⁾ 민영화에 대한 태

3) 민영화를 국영기업이나 정부자산을 민간에 완전히 매각하는 것과 같은 협의의 의미로 이해하는 경우 이를 간접정부로 간주하는 것은 부적절하다는 시각도 존재한다(Feigenbaum & Henig, 1994).

도를 파악하기 위해 다음의 4개 공공사업을 정부가 소유하는 것이 더 나은지 혹은 민간이 소유하는 것이 더 나은지를 질문하였다: ①전력사업, ②철도사업, ③우편사업 및 ④지하철사업. 이들 질문에 대한 응답범주는 ①정부가 소유하는 것이 훨씬 더 낫다, ②정부가 소유하는 것이 약간 더 낫다, ③민간이 소유하는 것이 약간 더 낫다, ④민간이 소유하는 것이 훨씬 더 낫다 등 4개이다. 정부소유를 지지하는 반응은 직접정부의 축소를 반대하는 것으로 볼 수 있고, 반면 민간소유를 지지하는 반응은 직접정부의 축소를 찬성하는 것으로 볼 수 있다.

<표 6>은 분석결과를 보여준다. 첫째, 전력사업과 관련해 응답자의 72%는 정부소유가 더 낫다고 한 반면 28%는 민간소유가 더 낫다고 하였다. 둘째, 철도사업과 관련해 응답자의 69%는 정부소유가 더 낫다고 한 반면 32%만이 민간소유가 더 낫다고 하였다. 셋째, 우편사업과 관련해 응답자의 66%는 정부소유가 더 낫다고 한 반면 35%만이 민간소유가 더 낫다고 하였다. 끝으로 지하철사업과 관련해 응답자의 66%는 정부소유가 더 낫다고 한 반면 34%만이 민간소유가 더 낫다고 하였다.

정부소유 응답 퍼센트에서 민간소유 응답 퍼센트를 감하여 구성한 퍼센트차이 지표(PDI) 수치를 비교해보면 전력사업, 철도사업, 우편사업, 지하철사업 등 공공사업에서 정부소유 지지자가 민간소유 지지자보다 크게는 44%, 작게는 32% 더 많은 것으로 드러나 재화와 서비스의 생산과 공급에서 직접정부를 축소하는 것에 대해 대체로 부정적인 것으로 보인다. 특히 주목할 만한 것은 전력사업의 민영화가 다른 공공사업의 민영화보다 반대가 더 심하다는 점이다. 물론 정부소유를 지지한다고 민간운영을 전적으로 반대하는 것으로 해석하기는 어렵지만 기업적 성격도 갖는 이들 사업에 대해 정부소유를 훨씬 더 지지한다는 것은 적자를 감수하더라도 공공부문을 유지하려는 사회적 정서가 여전히 강함을 시사한다.

<표 6> 민영화에 대한 태도

	정부소유가		민간소유가		PDI
	훨씬 더 낫다	약간 더 낫다	약간 더 낫다	훨씬 더 낫다	
전력사업	41	31	22	6	+44
철도사업	39	30	25	7	+37
우편사업	37	29	27	7	+32
지하철사업	37	29	26	8	+32

주: 무응답 퍼센트는 생략. N=1,000

민영화에 대한 종합적 지지 수준을 파악하기 위해 4개 공공사업에 대해 민간소유가 더 낫다는 반응을 보인 수를 합하여 지표를 구성하였다. 지표는 최소 0점(민간소유에 대해 긍정적 반응이 하나도 없는 경우)에서 최대 4점(민간소유에 대해 모두 긍정적 반응을 보인 경우)의 수치를 갖는다. 분석결과 응답자의 19%가 4점을 얻어 4개 공공사업 모두에서 민영화에 대해 긍정적인 반응을 보인 반면 54%는 0점을 얻어 4개 공공사업 모두에서 민영화에 대해 긍정적인 반응을 하나도 보이지 않았다. 직접정부의 역할을 옹호하는 사람들이 이를 반대하는 사람들보다 무려 3배 정도 많았다. 한편, 1개 사업에서 민영화에 대해 긍정적인 반응을 보인 응답자는 10%였고, 2개 사업에서 민영화에 대해 긍정적인 반응을 보인 응답자는 9%, 3개 사업에서 민영화에 대해 긍정적인 반응을 보인 응답자는 8%로 나타났다. 중위치 시민이 민간소유를 찬성하는 분야의 수는 1.3으로 민영화에 대한 지지 기반이 매우 협소한 것으로 보인다. 이러한 분석결과는 주요 공공시설의 민영화에 대해 국민 다수가 반대하는 것으로 나타나 신자유주의가 추구하는 직접 정부의 축소에 대해 아직은 사회적 합의가 형성되어 있지 않은 것으로 보인다.

2. 민간위탁관리

민간위탁관리는 시설은 정부가 소유하지만 운영은 민간계약자들이 대행하거나 혹은 서비스 공급에 대한 책임은 정부가 갖지만 생산과 전달은 민간부문이 대행하도록 하는 간접정부의 형태라 할 수 있다(Kettl, 2002; Morgan & England, 1988). 정부시설과 업무의 일부를 민간에 위탁하거나 대행하게 한다는 점에서 민간위탁관리에 대한 지지는 직접정부보다 간접정부에 대한 선호를 반영한다고 할 수 있다. 민간위탁관리에 대한 태도를 파악하기 위해 다음의 5개 공공시설의 운영 혹은 서비스의 공급을 정부가 직접 담당하는 것이 더 나은지 혹은 민간이 대행하도록 하는 것이 더 나은지를 질문하였다: ①교도소, ②국립(도립·시립)병원, ③사회복지시설, ④도로청소·쓰레기수거, ⑤관공서 주차·경비. 이들 질문에 대한 응답범주는 ①정부가 직접 운영하는 것이 훨씬 더 낫다, ②정부가 직접 운영하는 것이 약간 더 낫다, ③민간 위탁 운영이 약간 더 낫다, ④민간 위탁 운영이 훨씬 더 낫다 등 4개이다. 정부직영을 지지하는 반응은 직접정부의 축소를 반대하는 것으로 볼 수

있고, 반면 민간위탁운영을 지지하는 반응은 간접정부의 확대를 찬성하는 것으로 볼 수 있다.

<표 7>은 분석결과를 보여준다. 첫째, 교도소 운영과 관련해 응답자의 92%는 정부직영이 더 낫다고 한 반면 단지 9%만이 민간위탁운영이 낫다고 하여 압도적 다수가 공권력이 관련된 교정기관의 민간위탁운영에 대해 부정적인 것으로 나타났다. 둘째, 국립병원의 운영과 관련해 응답자의 78%는 정부직영이 더 낫다고 한 반면 22%만이 민간위탁운영이 더 낫다고 하여 다수가 공공의료시설의 민간위탁 운영에 대해 부정적인 것으로 나타났다. 셋째, 이와 유사하게 사회복지시설의 운영과 관련해서도 응답자의 78%는 정부직영이 더 낫다고 한 반면 22%만이 민간위탁운영이 더 낫다고 하였다. 넷째, 도로청소·쓰레기수거와 관련해서는 응답자의 63%가 정부직영이 더 낫다고 한 반면 민간대행을 지지하는 응답자는 37%로 나타났다. 끝으로 관공서 주차·경비와 관련해서는 응답자의 56%가 정부직영이 더 낫다고 한 반면 민간대행을 지지하는 응답자는 무려 44%로 나타났다.

정부직영 응답 퍼센트에서 민간위탁운영 응답 퍼센트를 감하여 구성한 퍼센트 차이지표(PDI) 수치를 비교해보면 교도소의 민간위탁운영에 대해서는 부정적 반응이 압도적이다. 그리고 공공의료시설과 사회복지시설의 민간위탁운영에 대해서도 부정적 반응이 상당하다. 반면 환경미화기능에 대해서는 여전히 정부직영에 대한 지지가 높지만 민간위탁관리에 대해서도 호의적인 반응이 적지 않다. 공공성의 성격이 낮은 주차나 경비의 민간대행에 대해서도 정부직영에 대한 지지가 많지만 그 차이가 크지 않으며 정부직영과 민간위탁운영에 대한 견해가 거의 양분되어 있는 것으로 나타났다. 전체적으로 도로청소나 쓰레기수거 혹은 주차나 경비와 같은 공권력이 덜 개입되고 능률성의 기준이 적용될 수 있는 서비스의 공급과 관련해서는 민간위탁운영에 대해 덜 부정적이지만 조사된 공공시설 모두에서 민간위탁운영에 대한 지지가 과반을 넘지 못한다는 것은 간접정부의 확대에 대한 지지가 광범하지 않음을 보여준다.

민간위탁관리에 대한 종합적 지지 수준을 파악하기 위해 5개 공공시설에 대해 민간위탁관리가 더 낫다는 반응을 보인 수를 합하여 지표를 구성하였다. 지표는 최소 0점(민간위탁관리에 대해 긍정적 반응을 전혀 보이지 않은 경우)에서 최대 5점(민간위탁관리에 대해 모두 긍정적 반응을 보인 경우)의 수치를 갖는다. 분석결

과에 따르면 응답자의 45%가 0점을 얻어 5개 시설운영이나 서비스공급 모두에서 민간대행을 반대하는 것으로 나타났다. 또한 응답자의 33%는 5점 척도의 중간 값인 2.5점보다 낮은 1-2점을 얻어 민간위탁관리에 대해 부정적인 것으로 나타났다. 응답자의 22%만이 5점 척도의 중간 값보다 큰 3점 이상을 얻었을 뿐이다. 그리고 중위치 시민이 민간위탁관리를 찬성하는 공공시설의 수는 1.0이었다. 이는 공공 시설의 운영이나 공공서비스의 공급을 민간에 위탁하거나 대행하는 것에 대한 사회적 공감대가 아직은 형성되어 있지 않음을 시사한다.

<표 7> 민간위탁관리에 대한 태도

	정부직영이		민간위탁운영이		PDI
	훨씬 더 낮다	약간 더 낮다	약간 더 낮다	훨씬 더 낮다	
교도소	69	23	8	1	+83
국립(도립·시립)병원	49	29	19	4	+55
사회복지시설	49	29	18	4	+56
도로청소·쓰레기수거	39	24	30	6	+27
관공서주차·경비	33	23	37	8	+11

주: 무응답 퍼센트는 생략. N=1,000

Ⅵ. 신자유주의 정부역할에 대한 지지: 종합

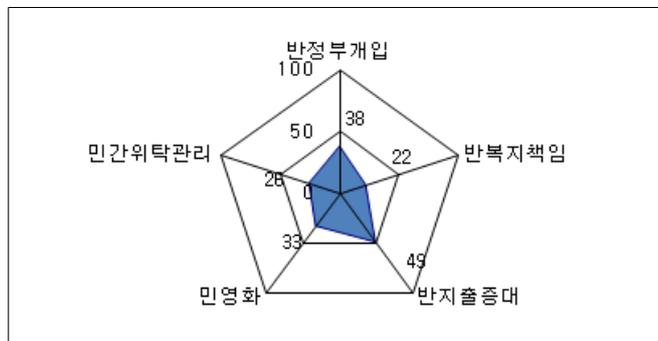
신자유주의가 정당화하는 정부역할에 대한 한국인들의 지지 수준을 종합적으로 파악하기 위해 경제개입, 복지책임, 정부지출, 민영화 및 민간위탁관리 등 다섯 차원에서 나타난 반응을 수치화하였다. 방향성을 통일시키기 위해 정부활동의 범위를 반영하는 경제개입, 복지책임 및 정부지출의 경우 부정적 반응을, 그리고 정부관여의 수준을 반영하는 민영화와 민간위탁관리의 경우 긍정적 반응을 다음과 같이 각각 계산하였다: ①경제개입에 대한 부정적 지지는 정부개입을 찬성하지 않는 분야 수의 전체 평균의 퍼센트 ②복지책임에 대한 부정적 지지는 정부책임을 찬성하지 않는 분야 수의 전체 평균의 퍼센트 ③정부지출에 대한 부정적 지지는 지출증대를 찬성하지 않는 분야 수의 전체 평균의 퍼센트 ④민영화에 대한 긍정적 지지는 민간소유를 찬성하는 공공사업 수의 전체 평균의 퍼센트 ⑤민간위탁

관리에 대한 긍정적 지지는 민간대행을 찬성하는 시설이나 서비스 수의 전체 평균의 퍼센트.

<그림 1>에 보고된 것처럼 정부의 경제개입을 찬성하지 않는 분야 수의 전체 평균은 2.6개로 제시된 총 7개의 38%, 정부의 복지책임을 찬성하지 않는 분야 수의 전체 평균은 1.6개로 제시된 총 7개의 22%, 그리고 정부의 지출증대를 찬성하지 않는 분야 수의 전체 평균은 3.9개로 제시된 총 8개의 49%에 해당한다. 이들 수치가 보여주는 것처럼 정부의 복지책임과 경제개입에 대한 반대는 낮지만 정부의 지출증대에 대한 반대는 그렇게 낮지 않았다. 이는 정부역할과 책임에 대한 기대는 크지만 재정지출의 증대에 대해서는 소극적임을 보여준다. 한편, 민간소유를 지지하는 공공사업 수의 전체 평균은 1.3개로 제시된 총 4개의 33%, 그리고 민간위탁관리를 지지하는 공공시설 수의 전체 평균은 1.3개로 제시된 5개의 26%에 해당한다. 이들 수치가 예증하듯이 직접정부의 축소나 간접정부의 확대에 대한 지지는 매우 낮았다. 그래프 면적의 크기는 신자유주의 정부역할에 대한 전반적인 선호의 정도를 나타낸다고 볼 수 있는데 작은 면적은 한국인들이 전반적으로 신자유주의 정부역할에 대한 선호가 낮음을 시사하고 있다.

분석결과가 보여주듯이 한국인들은 중상주의에 토대를 둔 발전국가가 지향하는 강한 정부나 근대적 자유주의에 토대를 둔 복지국가가 지향하는 큰 정부에 대해 긍정적이나 정부지출의 증대에 대해서는 다소 모호한 것으로 보인다. 그리고 공공사업의 민영화와 공공시설의 민간위탁관리 등과 같은 직접정부의 축소나 간접정부의 확대에 대해서는 부정적이다. 이렇게 본다면 신자유주의가 추구하는 작

<그림 1> 신자유주의 정부역할에 대한 태도



은 직접정부는 현재 한국의 일반인들이 선호하는 정부역할 유형과 거리가 있다고 할 수 있다.

VII. 맺음말

한국은 정부주도 산업화 전략으로 반세기도 채 안 돼 아시아의 빈국에서 경제강국으로 변모하였고 발전국가 모형의 유효성을 입증한 사례로 간주되고 있다(Wade, 1990). 그러나 1987년의 정치적 민주화로 시민적 자유와 정치적 권리가 보장되고 분배갈등이 정치화되면서 성장 위주의 발전국가는 정당성의 위기에 직면하게 되었다. 또한 1997년 아시아의 금융위기로 국부증대를 위해 관치경제를 옹호하는 발전국가는 유효성의 위기에 직면하게 되었다. 이러한 맥락에서 한국은 발전국가의 대안을 모색하지 않을 수 없었고, 서구 ‘복지천국’의 큰 정부를 비판하면서 등장한 신자유주의에서 그 대안을 찾으려고 했다. 신자유주의는 큰 정부보다 작은 정부, 직접정부보다는 간접정부를 강조한다. 따라서 신자유주의 정부개혁은 정부의 시장개입 축소, 복지책임 축소, 정부지출 축소, 공공사업 민영화, 공공시설 민간위탁관리 등을 처방하고 있다(안병영 외, 2007).

이러한 배경에서 본 연구는 최근의 전국표본조사자료를 활용해 신자유주의가 정당화하는 정부역할의 다양한 차원에 대해 한국의 일반시민들이 어떻게 생각하는지를 기술하려고 하였다. 조사결과를 요약하면 첫째, 한국인들은 다양하고 광범한 활동과 영역에서 정부개입과 책임을 지지하였다. 이들은 신자유주의가 추구하는 작은 정부보다는 산업경쟁력 강화를 위한 정부의 경제개입과 사회보장의 확대를 위한 정부의 복지책임을 지지하였다. 둘째, 많은 정책분야에서 정부지출의 축소보다는 증대를 지지하였다. 셋째, 주요 공공사업의 민영화나 공공시설의 민간위탁관리에 대해서는 반대하여 간접정부의 확대나 직접정부의 축소에 대한 지지는 낮았다.

일반적인 수준에서는 정부지출 축소와 기업규제 완화와 같은 신자유주의 개혁에 대한 지지가 높은 것으로 보이지만 구체적인 수준에서는 정부의 시장개입과 복지책임을 유지 및 확대를 기대하고 있고, 분야별 재정지출은 축소보다는 증대

를 찬성하며, 공공사업의 민영화나 공공시설의 민간위탁관리는 반대하는 것으로 나타난 것이다. 정부가 문제의 해결책이 아니라 원인이라는 신자유주의의 비판에도 불구하고 한국인들은 산업의 국제경쟁력을 강화하기 위해서 정부개입이 필요하며 적어도 생산적 복지를 위해 정부의 복지책임이 확대되어야 하고 간접정부보다는 직접정부가 바람직하다고 생각하고 있는 것이다. 작은 정부, 간접 정부를 추구하는 범세계적인 신자유주의 정부개혁에도 불구하고 한국의 일반대중은 활동의 범위가 넓고 관여의 수준이 높은 정부를 여전히 선호하는 것으로 보인다.

■ 참고문헌

- 박종민. 1998. “민주주의, 시장경제 및 보수주의의 정부개혁”. 《행정과 정책》. 4(1): 33-66.
- 박종민·왕재선. 2004. “큰 정부 대 작은 정부: 문화론적 설명”. 《한국행정학보》. 38(4): 43-62.
- 박종민. 2008. “한국인의 정부역할에 대한 태도”. 《한국정치학회보》. 42(4): 269-288.
- 송호근·홍경준. 2006. 《복지국가의 태동: 민주화, 세계화 그리고 한국의 복지정치》. 서울: 나남.
- 안병영·정무권·한상일. 2007. 《한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향》. 춘천: 한림대학교 출판부.
- 양재진. 2005. “발전이후 발전주의론: 한국 발전국가의 성장, 위기 그리고 미래”. 《한국행정학보》. 39(1): 1-18.
- Alesina, Alberto and Giovazzi, Francesco. 2006. *The Future of Europe: Reform or Decline*. Cambridge: MIT press.
- Auger, Deborah A. 1999. Privatization, Contracting, and the States: Lessons from State Government Experience, *Public Productivity & Management Review*, 22(4): 435-454.
- Borre, Ole and Goldsmith, Michael. 1998. The Scope of Government. In O. Borre and E. Scarbrough (eds.), *The Scope of Government*, 1-22. Oxford: Oxford University Press.
- Borre, Ole and Viegas, Jose Manuel. 1998. Government Intervention in the Economy. In O. Borre and E. Scarbrough (eds.), *The Scope of Government*, 234-279. Oxford: Oxford University Press.
- Butler, Stuart. 1991. Privatization for Public Purposes. In William T. Gormley (eds.), *Privatization and Its Alternatives*, Madison: University of Wisconsin Press.

- Feigenbaum, Harvey B. Henig, Jeffrey R. 1994. The Political Underpinnings of Privatization: A Typology, *World Politics*, 46(2): 185-208.
- Harvey, David. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press
- Hoover, Kenneth R. 1992. Conservatism. In M. Hawkesworth and M. Kogan (eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*, 139-154. London: Routledge.
- Huseby, B. 1998. Attitudes toward the Size of Government. In O. Borre and E. Scarbrough (eds.), *The Scope of Government*, 87-118. Oxford: Oxford University Press.
- Johnson, Chalmers. 1987. Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan. In F. Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, 136-164. Ithaca: Cornell University Press.
- Kettl, Donald F. 2002. "Indirect Government." In L. Salamon (ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. 490-510. Oxford: Oxford University Press.
- Leman, Christopher K. 2002. "Direct Government." In L. Salamon (ed.), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. 48-79. Oxford: Oxford University Press.
- Morgan, David R. and England, Robert E. 1988. The Two Faces of Privatization, *Public Administration Review*, 48(6): 979-987.
- Pattersen, Per Arnt. 1998. The Security Dimension. In O. Borre and E. Scarbrough (eds.), *The Scope of Government*, 198-233. Oxford: Oxford University Press.
- Roller, Edeltraud. 1998. The Equality Dimension. In O. Borre and E. Scarbrough (eds.), *The Scope of Government*, 165-197. Oxford: Oxford University Press.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.