

# 정부역할에 대한 시민의 기대: 한국, 일본 및 대만 비교\*

박종민\*\*

김지성\*\*\*

왕재선\*\*\*\*

## 〈目 次〉

- |                          |                           |
|--------------------------|---------------------------|
| I. 서론                    | VI. 정부의 책임영역              |
| II. 이론적 배경               | VII. 정부의 재정지출             |
| III. 자료와 측정              | VIII. 정부역할에 대한 태도: 세대와 계층 |
| IV. 동아시아 3개국과 OECD 국가 비교 | IX. 요약 및 결론               |
| V. 정부의 경제개입              |                           |

## 〈요 약〉

본 논문은 일본, 한국, 대만 등 발전국가의 경험을 가진 동아시아 3개국의 시민들을 대상으로 정부의 경제개입, 정부책임, 정부지출 등 정부역할에 대한 태도를 분석하였다. 분석결과 한국과 대만은 정부역할에 대한 지지의 정도가 OECD 평균보다 높은 반면 일본은 낮은 수준을 보여주었다. 정부의 경제개입에 있어 한국과 대만은 성장 및 형평 지향적 정부개입에 대한 시민들의 지지가 높은 반면 일본은 낮았다. 정부책임에 대해서 3개국 시민들은 공통적으로 시장실패 극복을 위한 정부역할과 형평성 개선을 위한 정부역할을 구분하는 것으로 보이거나 명확하지는 않았다. 한국과 대만은 일본에 비해 다수 시민들이 광범위한 정부책임을 선호하였으며, 정부지출의 경우 현재 수준과 비교하여 일본보다 한국과 대만이 더 큰 정부를 지지하였다. 일본은 정부의 경제개입에 대한 세대와 계층 간의 두드러진 차이는 보이지 않으나 정부의 복지역할을 둘러싼 사회적 갈등이 계층과 세대 간에 조성될 가능성을 보여주었다. 한국은 전반적으로 정부역할에 대한 태도가 계층의 차이를 반영하고 있으며, 대만은 정부역할의 재규정을 둘러싼 사회적 갈등이 계층과 세대 간 차이를 반영할 가능성을 보여주었다. 전체적으로 동아시아 3개국은 발전국가의 전통을 공유

\* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A3 A2046562). 이 논문은 2015년 12월 한국행정학회 동계학술대회에서 발표된 논문의 수정본이다. 학술대회에서 토론해 주신 숙명여대 윤광일 교수 및 심사과정에서 유익한 논평을 주신 심사자들에게 감사한다.

\*\* 고려대학교 행정학과 교수(cmpark@korea.ac.kr)

\*\*\* 고려대학교 정부학연구소 연구교수(babylamb@korea.ac.kr)

\*\*\*\* 호남대학교 행정학과 조교수(ajwjs@honam.ac.kr)

논문접수일(2016.4.25), 수정일(2016.6.22), 게재확정일(2016.6.28)

하지만 정부역할에 대한 시민들의 태도에 차이를 보였다. 국가적극주의에 대한 지지가 비교적 높은 한국과 대만은 발전국가의 성격과 근본적으로 다르지 않은 신자유주의 개혁에 호의적이지만, 일본은 부정적으로 나타나 신자유주의 개혁이 국가마다 다르게 이해되고 있음을 보여준다.

【주제어: 발전국가, 신자유주의, 정부역할】

## I. 서론

「변화하는 세계에서 국가」라는 제목의 1997년 세계은행 보고서(World Bank 1997)는 글로벌 경제의 변화로 정부의 적절한 역할이 무엇인지, 정부가 무엇을 할 수 있고 없는지 그리고 이를 어떻게 가장 잘 해낼 수 있는지 등의 질문이 제기되고 있다고 하였다. 그로부터 십년 후 발생한 2007-8년 글로벌 금융위기로 자유시장과 정부규제의 효율성에 대한 논쟁이 확대되면서 정부역할의 재규정이 이제는 개발도상국만이 아니라 선진국도 고민해야할 과제가 되었다고 할 수 있다(Fukuyama 2004; Serra & Stiglitz 2008; Kettle 2000). 정부역할의 재규정 문제는 정부 주도로 경이적인 경제성장을 이룬 후 장기적인 경제침체 혹은 심각한 경제위기를 경험한 동아시아 발전국가의 경우 그 적실성이 더 크다고 할 수 있다. 이러한 배경에서 본 연구는 일본, 한국 및 대만을 중심으로 정부역할에 대한 시민들의 선호와 지지를 체계적으로 분석해 발전국가의 유산을 공유한 이들 국가에서 정부역할의 재규정을 둘러싼 공공 인식의 유형과 그 특징을 다루고자 한다.

주지하다시피 일본, 한국, 대만은 정부의 산업정책과 시장개입을 통해 산업화와 경제발전을 이룬 대표적 사례로 간주되고 있다(Johnson 1982; Deyo 1987; Amsden 1989; Wade 1990; World Bank 1993; Aoki et al. 1996). 그러나 경제의 글로벌화와 기술발전으로 정부의 경제개입의 한계가 드러나면서(Weiss 2003; Levy 2006) 이들 동아시아 3개국은 글로벌 금융위기 이전부터 경제침체 혹은 위기를 경험하였다. 일본은 21세기를 목전에 두고 극심한 장기 경제침체를 겪었고 한국은 1997년 국가부도위기에 직면해 IMF에 구제 금융을 요청하였다. 아시아 외환위기에 비교적 강했던 대만의 경우 국내 정치경제 불안 및 세계경기 침체의 영향으로 21세기 들어서자마자 마이너스 성장을 기록하였다. 이러한 경험과 더불어 워싱턴 합의로 알려진 신자유주의 이념의 전 세계적 확산으로 발전국가의 특징이었던 국가적극주의(state activism)의 정당성이 더욱 약화되었다. 이와는 다른 주목할 만한 흐름은 3개국 모두 급속한 고령화를 경험하고 한국과 대만의 경우 정치적 민주화로 사회적 약자들의 목소리가 커지면서 정부의 복지역할에 대한 요구가 폭

증하였다(Wong 2013).

21세기 들어와 이들 동아시아 3개국이 정부역할의 재규정과 관련해 갈림길에 서있다는 것은 의심의 여지가 없다. 이들은 정부의 경제개입을 축소시키고 시장역할을 확대해야 한다는 글로벌 흐름 속에서 형평성의 개선을 위해 정부역할을 확대시키거나 강화시켜야 한다는 지역적 요구에 직면해있다. 신자유주의 이념의 개혁가들은 정부실패의 위험성을 지적하고 정부역할을 축소시켜 최소 '규제국가'로 나아갈 것을 주장한다. 반면 복지국가 지지자들은 사회경제적 안전과 형평성의 개선을 위해 정부책임의 확대와 복지지출의 증대를 옹호한다. 한편 발전국가 지지자들은 시장을 조성하고 국내산업의 경쟁력을 증진시키는데 있어 정부역할의 적극성을 변호한다.

본 논문은 정부 주도로 친성장과 반분배의 산업화 전략을 통해 경제발전을 이룬 동아시아 3개국의 시민들이 경제침체와 위기, 인구구조의 변화와 불평등의 증가 및 정치적 민주화의 여파 속에서 어떤 정부역할을 기대하고 있는지를 다룬다. 정부활동과 지출이 시민들의 기대와 얼마나 일치하는지에 따라 제도 신뢰와 거버넌스의 정당성이 영향을 받는다는 점에서 정부역할에 대한 시민들의 태도를 이해하는 것은 학술적으로뿐만 아니라 실용적으로도 중요하다고 할 수 있다(Borre & Scarbrough 1995; Pharr & Putnam 2000). 본 논문은 모두 8개 부분으로 구성되어 있다. 첫째는 이론적 논의에 근거하여 국가모형에 따른 정부역할의 다양성 및 차원을 다루고 선행연구경향을 소개한다. 둘째는 본 연구에서 사용할 분석자료 및 측정 문제를 다룬다. 셋째는 동아시아 3개국에서 나타난 정부역할에 대한 시민들의 태도를 OECD 국가에서 나타난 것과 비교한다. 넷째는 정부의 경제개입에 대한 태도, 다섯째는 정부의 책임영역에 대한 태도, 여섯째는 정부의 재정지출에 대한 태도를 각각 다룬다. 일곱째는 세대와 계층에 초점을 두고 정부역할에 대한 태도의 사회적 근원을 탐색한다. 끝으로 여덟째는 연구결과를 요약하고 그 함의를 논의한다. 본 연구는 기본적으로 기술적이다. 즉, 개인들 간의 차이 혹은 국가들 간의 차이를 설명하기보다 그 패턴을 확인하고 기술하는데 중점을 둘 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 정부역할과 국가모형

동아시아 맥락에서 정부역할에 대한 시민들의 태도를 분석하는데 다음의 3가지 국가

모형은 단순하지만 유용한 개념적 틀을 제시한다. 첫째는 발전국가 모형이다. 동아시아 국가들을 중심으로 독특하게 나타난 발전국가 모형은 산업화 과정에서 정부의 적극적인 경제개입을 강조한다(Johnson 1982). 발전국가는 고도의 압축적 성장을 이룩하기 위해서 관료제를 포함한 정부 역량에 최대한 의존하며, 정부역할은 배분보다 축적에 우선순위를 두고 있다. 발전국가는 발전목표를 위해 정부가 전략산업의 육성을 지원 또는 보호하며 이를 위해 시장에 개입하는 것을 정당화한다(Johnson 1982; White & Wade 1988). 동아시아 국가들은 최대한 단기간에 경제축적을 이루는 것이 당면과제였다. 시장기능의 중요성을 부정하지 않았음에도 불구하고 자생적인 시장형성의 역량이 부족하였기 때문에 시장의 기능을 대체한 정부의 주도적 역할에 의존하였고 정부주도의 시장 형성과 경제성장이 핵심적인 발전전략으로 채택되었다. 동아시아 발전국가 모형은 산업화와 경제성장을 주도하였던 정부의 역할을 강조하며(Wong 2004), 강력한 국가의 효율적인 시장개입을 통해 오히려 시장의 발전이 조속히 달성될 수 있음을 강조함으로써 국가적극주의를 정당화시키고 있다(Johnson 1999).

둘째는 복지국가 모형이다. 복지국가는 국민의 기본적인 생활수준 유지에 대한 정부 책임을 강조한다(Esping-Andersen 1990). 복지국가는 정부가 국민의 사회보장과 사회복지 실현을 위해 생활전반에 적극적으로 개입하는 것을 옹호한다. 따라서 복지국가의 정부는 불평등과 빈곤을 줄이기 위해 시장을 통한 분배과정과 조건에 영향을 미치는 정책을 산출하게 된다(Korpi & Palme 2003). 또한 정부의 복지역할을 강화함에 따라 복지지출을 비롯해 정부규모의 급격한 팽창을 초래하게 된다. 복지국가의 형성은 전후 유럽 국가들을 중심으로 나타난 고용문제와 밀접하게 관련되어 있다(Korpi & Palme 2003). 유럽 국가들의 고용에 대한 국가책임으로부터 비롯된 각종 사회보장프로그램, 사회적 서비스 등이 결합하여 '케인지안 복지국가'라는 일반화된 국가형태가 형성된 것이다. 유럽 국가를 중심으로 발달된 복지국가는 개인생활 전반에 걸친 복지문제를 정부가 적극적으로 나서서 해결해 줄 것을 요구한다. 이 과정에서 정부는 시장기능에 영향을 미칠 수 있는 정부개입과 정부역할의 확장을 인정하게 된다.

셋째는 신자유주의국가 모형이다(Harvey 2005). 신자유주의는 복지국가와 발전국가 등에서 강조되었던 정부역할의 확장과 대조적인 내용을 포함한다. Carroll(2012)은 최근 동아시아 국가에서 나타난 신자유주의 추구를 '시장형성'으로 묘사하고 있다. 신자유주의의 핵심은 시장의 확대와 정부개입의 축소로 요약될 수 있다. 따라서 신자유주의는 최소규제의 작은 정부를 지지하며, 이는 큰 정부를 지지하는 중상주의 기반의 발전국가 및 근대적 자유주의를 바탕으로 하는 복지국가모형과 대비되는 부분이다(박종민 1998).

Jessop(2002)은 신자유주의의 특징으로 다음과 같은 네 가지를 제시한다. 첫째는 사유재산 제도로써 생산요소에 대한 '사적' 소유와 통제를 법적으로 보장하는 것이다. 둘째는 소비에 있어서 '자유로운 선택'을 보장하는 것이다. 셋째는 경제와 국가의 제도적 분리와 운영상의 자율성을 보장하는 것이다. 마지막으로 시민사회와 국가 간의 제도적 분리이다. 이는 국가개입이 시민사회 구성원의 자유로운 선택에 대한 침해라는 믿음을 확신시켜주는 것이다. 이와 같은 네 가지의 특징은 고전적 자유주의의 특징과 일치하는 것이다. 정부역할의 확장은 시장의 효율적 자원배분 기능을 훼손하게 된다. 따라서 신자유주의 국가 모형에서는 국가적극주의를 반대하고 시장지향적인 원리와 정책을 추구한다.<sup>1)</sup>

이들 3개 국가모형은 동아시아 맥락에서 정부역할의 다양성을 기술하는데 단순하지만 유용한 구분을 제공해 주고 있다. 본 연구에서는 발전국가에서 옹호하는 정부의 시장개입, 복지국가에서 옹호하는 정부의 복지책임 그리고 신자유주의에서 옹호하는 정부역할의 축소 등 각 국가모형이 강조하는 정부역할의 주요 특징을 염두에 두고 동아시아 3개국의 시민들이 정부역할에 대해 갖고 있는 선호와 지지의 패턴을 분석한다<sup>2)</sup>.

## 2. 정부역할의 다차원성

정부역할을 이해하는데 있어 세계은행 보고서는 유용한 범주를 제시한다(World Bank 1997). 정부역량에 부합한 정부역할의 재규정을 강조한 세계은행 보고서는 정부개입의 정도와 정부개입의 논거를 중심으로 정부활동의 다양성을 구분한다. 정부개입의 논거는 크게 두 가지로 하나는 시장실패의 극복이고 다른 하나는 형평성의 개선이다. 정부개입의 정도는 세 단계로 최소 개입, 중간 수준 개입 그리고 적극 개입으로 구분한다. <표 1>은 이 둘을 교차시켜 나온 다양한 정부활동을 보여준다.

시장이 제대로 작동하지 못하여 자원이 효율적으로 배분되지 못하는 상태를 가리키는 시장실패는 정부개입을 정당화하는 논거의 하나이다. 시장실패의 원인에 따라 정부개입의 구체적 논거가 달라진다. 순수공공재는 정부가 아니면 공급할 수 없기 때문에 순수공공재의 공급은 시장실패를 교정하는 최소 개입과 관련된다. 국방이나 치안, 재산권보호,

1) 1997년 이후 한국의 국가 및 경제 재구조화 과정에서 나타난 경제자유화가 정치적 민주화와 국정관리자들의 신자유주의에 대한 신념의 결과라는 지적이 있다. 자세한 내용은 Pirie(2007) 참조.

2) 정부역할에 대한 국내 연구는 작은 정부를 주장하는 신자유주의 및 신공공관리론적 정부개혁과 민주화에 따른 복지국가담론이 확산되면서 정부의 책임과 역할에 대한 관심을 반영하고 있다. 하지만 정부의 다차원적 역할에 대해 일반인의 태도를 다루는 체계적 연구는 많지 않다. 관련 연구로는 박종민·왕재선(2004), 박종민·조인영(2010) 등이 있으며, 김병섭·강혜진(2015)은 정부신뢰에 초점을 두고 정부역할에 대한 지지를 다루었다.

거시경제관리, 공중보건의 이에 속한다. 시장실패의 또 다른 근원으로 외부성, 독점, 불완전(비대칭) 정보가 있는데 이에 대응하는 정부활동은 중간 수준 개입이다. 기초교육과 환경보호는 외부성에서 오는 시장실패에, 유틸리티규제와 반독점정책은 독점에서 오는 시장실패에, 그리고 보험, 금융규제, 소비자보호는 불완전 정보에서 오는 시장실패에 각각 대응하는 정부활동이다. 시장실패의 또 다른 근원은 시장상실과 관련되는데 민간 활동을 조정해 이에 대응하는 것은 적극 개입이다. 산업 및 재정정책을 통해 시장을 조성하거나 클러스터 개발을 주도하는 것은 이에 속한다. 한편 형평성의 개선은 정부개입을 정당화하는 또 다른 논거이다. 빈민을 보호하는 것은 형평성을 개선하려는 최소 개입으로 빈곤퇴치사업과 재난구호활동이 이에 속한다. 사회보험의 제공은 형평성을 개선하려는 중간 수준 개입으로 재분배성격의 연금, 가족수당, 실업보험이 이에 속한다. 재분배는 형평성을 개선하려는 적극 개입으로 자산 재분배가 이에 속한다.

〈표 1〉 국가기능의 다양성

	시장실패에 대한 대응			형평성 개선을 위한 대응
최소 기능	순수공공재 공급 국방 치안 재산권보호 거시경제 관리 공중보건			빈민보호 빈곤퇴치사업 재난구호
중간 수준 기능	외부성 대응 기초교육 환경보호	독점 규제 유틸리티규제 반독점정책	불완전정보 극복 보험(건강, 생명, 연금) 금융규제 소비자보호	사회보험 제공 재분배연금 가족수당 실업보험
적극 기능	민간활동 조정 시장조성 클러스터개발			재분배 재산재분배

출처: World Bank (1997)

Stiglitz(1997)는 경제발전을 위한 정부역할에 대해 동아시아 및 산업국가의 경험에 비추어 다음의 6개 역할을 옹호하였다. 첫째는 교육 축진의 역할인데 보편교육은 산업화의 필수 요소이면서도 평등사회를 구축하는데 기여한다고 하였다. 교육은 특히 인적자본 축적의 핵심적 요소로 보았다. 둘째는 기술 축진의 역할인데 지적 재산권의 보호를 넘어 정부의 적극적인 연구개발 및 기술이전 지원이 경제발전에 주요 기여를 한다고 하였다.

셋째는 금융규제의 역할이다. 정부가 이 역할을 제대로 못하면 시장실패로 인해 자본의 효율적 배분이 어렵기 때문에 금융기관의 안전성과 건전성을 담보하기 위한 정부의 역할이 필요하다고 하였다. 넷째는 도로와 통신만이 아니라 제도를 포함하는 인프라 투자의 역할인데 경쟁시장이 성장하도록 정부가 법제도의 인프라를 구축하는 것이 중요하다고 하였다. 다섯째는 환경보호의 역할인데 삶의 질 및 지속적인 발전을 고려한다면 환경파괴를 억제하는 정부역할은 사치스러운 것이 아니라고 하였다. 마지막 여섯째는 기본적인 공공의료서비스를 포함하는 사회안전망을 구축하는 역할인데 이는 노동력의 생산성을 제고하는 효율적 관점에서도 정당화될 수 있지만 삶의 질 개선을 생각하면 근본가치의 관점에서도 정당화될 수 있다고 하였다. 이들 6개 역할은 경제발전의 차원에서 제시되었기 때문에 주로 시장실패에 대응하는 다양한 형태의 정부역할과 관련된다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 자료와 측정

본 연구에서 사용된 자료는 2006년 ISSP(International Social Survey Program)의 정부역할(Role of Government) 설문조사 자료이다.<sup>3)</sup> 본 연구에서는 한국, 일본, 대만 국민의 정부역할에 대한 태도를 기술하고 태도의 구조를 분석하기 위해 기술통계분석과 탐색적 요인분석을 실시하였다.<sup>4)</sup> 또한 정부역할에 대한 대중의 태도 차이가 어떤 요인과 관련되는지를 분석하기 위해 상관관계분석을 시도하였다.

전술한 정부역할과 활동의 다양성 및 정부기능의 구분을 고려해 정부역할에 대한 시민들의 태도를 3가지 차원 즉, 경제개입, 책임영역 및 재정지출의 차원에서 접근한다(Borre & Viegas 1995; Roller 1995; Huseby 1995). 정부의 경제개입이나 책임영역은 정부활동의 범위(scope)를, 정부지출은 정부활동의 범위 및 정부관여의 수준을 반영한다

3) 사용된 자료가 2006년 수집된 자료라는 점에서 결과 해석에 유의할 필요가 있다. 그러나 2006년은 신자유주의 이념이 동아시아 국가들에 확산되면서 정부역할을 둘러싸고 사회적 갈등이 유발되었던 시기이다. 이 시기 자료를 사용해 다양한 국가모형에 대한 시민의 태도를 횡단면적으로 비교하는 것은 신자유주의 확산에 대한 각국의 대응에 영향을 주는 여론의 차이를 이해하고 이후 정부개혁을 둘러싼 사회적 갈등을 이해하는데 중요한 단서를 제공한다.

4) 본 연구에서는 정부역할에 대한 시민 태도의 구조를 분석하기 위해 탐색적 요인분석 기법을 활용한다. 이는 경제개입, 책임영역 및 재정지출 등 정부역할의 각 차원을 구성하는 다양한 요소들의 하위 차원을 구분하고 그 의미를 이해하는데 적합하다. 탐색적 요인분석에 대한 자세한 내용은 Kim & Mueller(1978) 및 Thompson(2004) 참조.

(박종민·조인영 2010). 첫째, 정부의 경제개입에 대한 태도를 측정하기 위해 사용된 질문은 다음과 같다: “정부가 국가경제를 위해 할 수 있는 다음의 각 사항에 대해 귀하는 얼마나 지지 혹은 반대합니까?” 제시된 항목은 ‘정부지출 삭감’ ‘새로운 일자리 창출사업에 대한 재정지원’ ‘기업규제의 완화’ ‘산업체의 신상품과 신기술 개발 지원’ ‘일자리 보호를 위한 사양산업 지원’ ‘더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축’ 등 총 6개이다. 응답 범주는 1‘매우 지지’ 2‘다소 지지’ 3‘지지도 반대도 아님’ 4‘다소 반대’ 5‘매우 반대’이다. 제시된 항목은 3개 범주로 구분될 수 있다. 첫째 범주에는 ‘정부지출 삭감’과 ‘기업규제의 완화’가 포함될 수 있는데 이들은 정부개입의 축소를 강조하는 신자유주의 개혁을 반영하는 것이라 할 수 있다. 둘째 범주에는 ‘새로운 일자리 창출사업에 대한 재정지원’과 ‘산업체의 신상품과 신기술 개발 지원’이 포함될 수 있는데 이들은 시장실패에 대응하는 적극적인 정부개입이라고 할 수 있다. 셋째 범주에는 ‘일자리 보호를 위한 사양산업 지원’과 ‘더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축’이 포함될 수 있는데 이들은 시장실패의 극복보다는 형평성의 개선을 위한 정부개입이라고 할 수 있다.

둘째, 정부의 책임영역에 대한 태도를 측정하기 위해 사용된 질문은 다음과 같다: “귀하는 다음의 각 사항에 대해 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각합니까?” 제시된 항목은 ‘원하는 모든 사람에게 일자리 제공’ ‘물가 안정’ ‘환자에게 보건의료 제공’ ‘노인에게 적절한 생활수준 제공’ ‘성장이 필요한 산업 지원’ ‘실업자에게 적절한 생활수준 제공’ ‘빈부간 소득격차 완화’ ‘저소득층 대학생에게 재정 지원’ ‘집을 마련하지 못하는 사람들에게 적절한 주거 제공’ ‘산업에 의한 환경피해를 줄이도록 엄격한 법적 규제’ 등 총 10개이다. 응답 범주는 1‘당연히 정부의 책임이다’ 2‘아마도 정부의 책임이다’ 3‘아마도 정부의 책임이 아니다’ 4‘당연히 정부의 책임이 아니다’이다. 제시된 항목들 가운데 고용보장과 물가안정, 환경보호, 성장산업지원 등은 시장실패에 대응하는 정부개입과 관련된다. 세계은행의 국가기능 분류에 따르면 고용과 물가안정은 최소 기능, 환경보호는 중간 수준의 기능, 그리고 성장산업지원은 적극적 기능과 각각 관련된다고 할 수 있다. 한편, 노인생활보장, 실업자생활보장, 저소득층대학생교육지원, 무주택자주거지원, 빈부격차 완화 등은 형평성을 개선하는 정부개입과 관련된다(Patterson 1995; Roller 1995). 세계은행의 국가기능 분류에 따르면 노인생활보장, 실업자생활보장, 저소득층대학생교육지원은 중간(수준) 기능과, 그리고 무주택자주거지원과 빈부격차 완화는 적극적 기능과 각각 관련된다고 할 수 있다. 한편, 보건의료보장은 형평성의 개선과도 관련되지만 그보다 시장실패의 극복과 더 관련된 국가기능이라고 할 수 있다. 태도 대상에 복지 분야도 포함되어 있어 책임영역에 대한 태도는 앞서의 경제개입에 대한 태도보다 국가적극주의에

대한 지지를 측정하는데 보다 종합적이라 할 수 있다(Huseby 1995).

셋째, 정부지출에 대한 태도를 측정하기 위해 사용된 질문은 다음과 같다: “다음은 여러 가지 정부지출 분야들입니다. 각 분야에 대해 정부가 지출을 얼마나 더 늘려야 혹은 줄여야 한다고 생각합니까? 만약 귀하가 ‘훨씬 더 늘려야’라고 말한다면 그것은 세금인상이 필요할 수 있다는 점을 염두에 두십시오.” 제시된 분야는 ‘환경’ ‘보건’ ‘치안’ ‘교육’ ‘국방’ ‘노인연금’ ‘실업수당’ ‘문화예술’ 등 총 8개이다. 응답 범주는 1‘훨씬 더 늘려야’ 2‘다소 더 늘려야’ 3‘지금만큼 그대로’ 4‘다소 더 줄여야’ 5‘훨씬 더 줄여야’이다. 질문이 현재와 비교해 늘려야 하는지 혹은 줄여야 하는지를 묻고 있기 때문에 현재의 지출 수준에 대한 인식이 응답에 영향을 준다. 때문에 지출을 늘려야 한다는 응답자가 많은 나라가 그런 응답자가 적은 나라보다 ‘큰 정부’에 대한 지지가 반드시 더 높다고 하기는 어렵다. 국가별 비교의 어려움에도 불구하고 정부지출에 대한 태도는 현재보다 큰 정부를 원하는지 혹은 작은 정부를 원하는지를 판단하는데 도움을 준다. 뿐만 아니라 분야별로 정부지출에 대한 태도를 측정하기 때문에 지출증대의 우선순위를 이해하는데 도움을 준다. 세계은행의 국가기능 분류에 따르면 국방, 치안 및 보건은 시장실패에 대응하는 최소 국가기능과 관련된다. 교육, 환경 및 문화예술도 시장실패에 대응하는 중간 수준의 국가기능과 관련된다. 한편, ‘노인연금’과 ‘실업수당’은 형평성의 개선을 위한 중간 수준의 국가기능과 관련된다.<sup>5)</sup>

#### IV. 동아시아 3개국과 OECD 국가 비교

동아시아 3개국에 대한 상세 분석에 앞서 이들 국가의 시민들이 정부역할에 대해 갖는 태도가 경제협력개발기구(OECD) 국가의 시민들이 갖는 태도와 비교해 어떤 특징을 갖는지 살펴본다.<sup>6)</sup> 2006년 ISSP 조사에 참여한 OECD 국가는 모두 24개국이다.<sup>7)</sup> 이들 OECD 국가들은 기본적으로 시장민주주의를 유지하지만 일부는 복지국가의 전통이 강하고 다른 일부는 신자유주의 개혁을 선도하였고 또 다른 일부는 시장경제로 이전하기

5) 정부개입의 논거에서 ‘노인연금’과 ‘실업수당’은 형평성의 개선과 관련되어 시장실패의 극복과도 관련된 보건이나 교육과 구분될 수 있다(Wilensky 1976).

6) 한국과 일본은 OECD 국가이지만 대만은 아니다.

7) ISSP 조사에 포함되지 않은 OECD 국가는 오스트리아, 벨기에, 그리스, 아이슬란드, 이탈리아, 룩셈부르크, 터키, 멕시코, 슬로바키아, 에스토니아 등 총 10개국이다.

전 계획경제를 경험하였다. <표 2>는 정부역할에 대한 여론을 국가별로 보여준다.

<표 2> 정부역할에 대한 시민의 태도: OECD 22개국과 동아시아 3개국 비교

	신자유주의 정부개혁 <sup>a</sup>	정부개입 <sup>b</sup>	정부책임 <sup>c</sup>	정부지출 <sup>d</sup>
호주	43	60	75	48
캐나다	57	57	73	47
칠레	48	76	90	65
체코	57	51	74	41
덴마크	37	55	75	43
핀란드	26	53	78	43
프랑스	71	61	79	35
독일(서)	69	57	74	40
독일(동)	72	64	84	45
헝가리	65	71	87	58
아일랜드	46	73	89	66
이스라엘	59	70	83	65
네덜란드	63	53	75	36
뉴질랜드	57	56	69	42
노르웨이	49	63	84	44
폴란드	66	72	88	65
포르투갈	64	75	92	63
슬로베니아	66	72	91	51
스페인	40	78	91	64
스웨덴	46	56	76	43
스위스	43	57	70	39
영국	38	60	77	48
미국	56	68	73	54
일본	51	53	62	37
한국	60	76	81	60
대만	54	67	86	51
<i>전체평균</i>	<i>54</i>	<i>64</i>	<i>80</i>	<i>50</i>

- a '정부지출 삭감' '기업규제의 완화'의 각 활동에 대해 '매우 지지' 혹은 '다소 지지'로 응답한 퍼센트의 평균.
- b '새로운 일자리 창출사업에 대한 재정지원' '산업체의 신상품과 신기술 개발 지원' '일자리 보호를 위한 사양산업 지원' '더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축'의 각 활동에 대해 '매우 지지' 혹은 '다소 지지'로 응답한 퍼센트의 평균.
- c '원하는 모든 사람에게 일자리 제공' '물가 안정' '환자에게 보건의로 제공' '노인에게 적절한 생활수준 제공' '성장이 필요한 산업 지원' '실업자에게 적절한 생활수준 제공' '빈부간 소득격차 완화' '저소득층 대학생에게 재정 지원' '집을 마련하지 못하는 사람들에게 적절한 주거 제공' '산업에 의한 환경피해를 줄이도록 엄격한 법적 규제'의 각 영역이 '당연히 정부의 책임이다' 혹은 '아마도 정부의 책임이다'로 응답한 퍼센트의 평균.
- d '환경' '보건' '치안' '교육' '국방' '노인연금' '실업수당' '문화예술'의 각 분야에서 정부지출에 대해 '훨씬 더 늘려야' 혹은 '다소 더 늘려야'로 응답한 퍼센트의 평균.

첫째 세로줄은 신자유주의 개혁에 대한 태도를 보여주는데 수치는 '정부지출 삭감'과 '기업규제의 완화 등 2개 분야에서 지지를 표시한 퍼센트의 평균값이다. 전체평균을 상회한 국가는 14개국으로 독일(동)이 가장 높았고 그 뒤를 이어 프랑스, 독일(서), 폴란드, 슬로베니아, 헝가리, 포르투갈, 네덜란드, 한국, 이스라엘, 뉴질랜드, 캐나다, 체코, 미국의 순으로 높았다. 신자유주의 개혁을 주도한 영국과 미국보다 프랑스와 독일이 높은 지지를 선도하였다. 동아시아 3개국 가운데서 한국이 가장 높은 지지를 보였는데 이는 신자유주의 개혁을 주도한 영연방 국가들보다 높은 것이다.

둘째 세로줄은 정부의 경제개입에 대한 태도를 보여주는데 수치는 '새로운 일자리 창출 사업에 대한 재정지원' '산업체의 신상품과 신기술 개발 지원' '일자리 보호를 위해 사양산업 지원' '더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축' 등 4개 분야에서 지지를 표시한 퍼센트의 평균값이다. 전체평균을 상회한 국가는 11개국으로 스페인이 가장 높았고 한국과 칠레가 바로 뒤를 따랐으며 이어 포르투갈, 아일랜드, 슬로베니아, 폴란드, 헝가리, 이스라엘, 미국, 대만의 순으로 높았다. 동아시아 3개국 가운데 한국이 높은 지지를 보인 반면 발전국가의 원조인 일본은 전체평균보다 낮았다.

셋째 세로줄은 정부의 책임영역에 대한 태도를 보여주는데 수치는 제시된 각 분야가 정부책임이라고 응답한 퍼센트의 평균값이다. 전체평균을 상회한 국가는 12개국으로 포르투갈이 가장 높았고 그 뒤를 이어 스페인, 슬로베니아, 칠레, 아일랜드, 폴란드, 헝가리, 대만, 독일(동), 노르웨이, 이스라엘, 한국의 순으로 높았다. 동아시아 3개국 가운데 대만이 가장 높은 지지를 보인 반면 일본은 분석 대상국 가운데서 가장 낮았다.

넷째 세로줄은 정부의 재정지출에 대한 태도를 보려주는데 수치는 제시된 각 분야에서 지출을 더 늘려야한다고 응답한 퍼센트의 평균값이다. 전체평균을 상회한 국가는 11개국으로 아일랜드가 가장 높았고 그 뒤를 이어 폴란드, 이스라엘, 칠레, 스페인, 포르투갈, 한국, 헝가리, 미국, 대만, 슬로베니아의 순으로 높았다. 일본은 여기서도 전체평균보다 낮았는데 신자유주의 개혁을 선도한 미국과 영연방의 국가들보다도 낮았다.

다소 이질적인 신자유주의 정부개혁에 대한 태도를 제외한 3개 차원(경제개입, 책임영역, 재정지출) 모두에서 전체평균을 상회한 국가는 칠레, 헝가리, 아일랜드, 이스라엘, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 한국, 대만 등 총 10개국이었다. 반면 이들 3개 차원 모두에서 전체평균을 하회한 국가는 호주, 캐나다, 체코, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일(서), 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴, 스위스, 영국, 일본 등 총 13개국이었다. 발전국가의 동일한 유산을 가진 동아시아 3개국은 상이한 패턴을 보이고 있다. 한국과 대만은 3개 차원 모두에서 전체평균보다 높았지만 일본은 3개 차원 모두에서 전체평균보다 낮

았다. 한국은 신자유주의 개혁에서 전체평균보다 높았고 대만은 전체평균과 같았지만 일본은 전체평균보다 낮았다. 흥미로운 것은 일본은 신자유주의 개혁에 대한 지지가 높지 않으면서도 3개 차원 모두에서 전체평균보다 낮은 반면 한국과 대만은 신자유주의 개혁에 대한 지지가 낮지 않으면서도 3개 차원 모두에서 전체평균보다 높다는 것이다.

## V. 정부의 경제개입

### 1. 태도의 구조

동아시아 3개국에서 정부의 경제개입에 대한 시민들의 태도가 어떤 구조를 갖는지 파악하기 위해 요인분석을 실시하였다. <표 3>에 제시된 것처럼 일본의 경우 시민들의 태도가 2개 요인으로 묶였다. 제1요인에 일차 적재량을 갖는 활동은 ‘새로운 일자리 창출 사업에 대한 재정지원’ ‘산업체의 신상품과 신기술 개발 지원’ ‘기업규제의 완화’로 이들은 성장지향 정부개입이다. 제2요인에 일차 적재량을 갖는 활동은 ‘더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축’ ‘일자리 보호를 위한 사양산업 지원’ 및 ‘정부지출 삭감’으로 이들은 주로 형평지향 정부개입이다. 흥미로운 것은 정부역할의 축소를 강조하는 신자유주의 개혁의 구성요소인 ‘정부지출 삭감’과 ‘기업규제의 완화’가 별개의 요인을 형성하지 않고 있다는 점이다. 특히 ‘기업규제의 완화’가 산업지원을 위한 개입과 같은 요인에 묶여 있고 ‘정부지출 삭감’도 이 요인에 상당한 적재량을 보인 것은 신자유주의 개혁이 국내산업의 경쟁력 제고 조치로 인식되고 있음을 시사한다. 전체적으로 일본인들은 성장을 위한 정부개입과 형평을 위한 정부개입을 구분하는 것으로 보인다.

일본과 같이 시민들의 태도가 2개 요인으로 묶인 한국과 대만의 경우 각 요인을 구성하는 활동이 동일하다. 제1요인에 일차 적재량을 갖는 활동은 ‘산업체의 신상품과 신기술 개발 지원’ ‘기업규제의 완화’ ‘새로운 일자리 창출사업에 대한 재정지원’ ‘정부 지출 삭감’으로 이들은 성장지향 정부개입이다. 제2요인에 일차 적재량을 보이는 활동은 ‘더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축’ ‘일자리 보호를 위한 사양산업 지원’으로 이들은 형평지향 정부개입이다. 일본에서와 같이 신자유주의 개혁과 관련된 ‘정부지출 삭감’과 ‘기업규제의 완화’는 별개의 요인을 형성하지 않았다. 이는 한국과 대만 사람들도 신자유주의 개혁을 국내산업의 경쟁력 개선과 관련된 조치로 간주하고 있음을 시사한다. 한국인들과 대만인들도 정부의 경제개입을 크게 성장지향 개입과 형평지향 개입으로 구

분하는 것으로 보인다.

전체적으로 정부의 경제개입에 대한 시민들의 태도는 단일 차원을 구성하지 않았다. 신자유주의 개혁의 핵심 내용인 '기업규제의 완화'와 '정부지출 삭감'은 별개의 차원을 구성하지도 않았다. 흥미로운 것은 '기업규제의 완화'가 3개국 모두에서 '새로운 일자리 창출사업에 대한 재정지원' '산업체의 신상품과 신기술 개발 지원'과 동일 요인에 일차적재량을 보이고 있다는 점이다. 이는 '기업규제의 완화'가 다른 산업정책과 유사하게 국내산업의 경쟁력을 높이는 조치로 인식되고 있음을 시사한다. 한국과 대만의 경우 '정부지출 삭감'도 산업지원활동과 함께 동일 요인에 묶였고 일본의 경우 그 요인에 상당한 적재량을 보여 신자유주의가 강조하는 정부개혁이 성장지향 정부개입과 모순되지 않는 것으로 인식되고 있음을 보여준다. 이는 신자유주의 국가의 핵심 특징이 발전국가의 성격과 근본적으로 다르지 않게 해석되고 있음을 시사한다(Harvey 2005).

〈표 3〉 정부의 경제개입에 대한 태도구조: 일본, 한국 및 대만

	제1요인	제2요인
<b>일본</b>		
새로운 일자리 창출 사업에 대한 재정지원	.735	.197
산업체의 신상품과 신기술 개발 지원	.731	.196
기업규제의 완화	.639	-.041
더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축	.088	.693
일자리 보호를 위해 사양산업 지원	.376	.621
정부지출 삭감	.470	-.527
<b>한국</b>		
산업체의 신상품과 신기술 개발 지원	.725	.214
기업규제의 완화	.659	-.018
새로운 일자리 창출 사업에 대한 재정지원	.644	.339
정부지출 삭감	.501	-.232
더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축	.026	.774
일자리 보호를 위해 사양산업 지원	.066	.769
<b>대만</b>		
산업체의 신상품과 신기술 개발 지원	.728	.029
새로운 일자리 창출 사업에 대한 재정지원	.582	.383
정부지출 삭감	.567	-.054
기업규제의 완화	.457	.038
더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축	-.050	.780
일자리 보호를 위해 사양산업 지원	.113	.768

주) 수치는 요인적재량이며 0.4이상은 볼드체로 표시됨. 요인추출방법은 배리맥스회전의 주성분분석을 사용함.

## 2. 지지의 패턴

〈표 4〉의 첫째 패널은 국가경제를 위해 각 정부활동을 지지하는 응답자의 퍼센트를 보여준다. 수치는 ‘매우 지지’와 ‘다소 지지’의 퍼센트를 합한 것이다. 일본의 경우 지지가 가장 높은 항목은 ‘산업체의 신상품과 신기술 개발 지원’이었다. 근소한 차이로 ‘정부지출 삭감’이 그 뒤를 이었다. ‘일자리 보호를 위한 사양산업 지원’ ‘새로운 일자리 창출 사업에 대한 재정지원’도 과반 이상의 지지를 받았다. 지지가 가장 낮은 활동은 ‘기업규제의 완화’였고 ‘더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축’이 그 뒤를 이었다. 분석 결과는 국가경제 관련 정부활동에 대한 시민들의 태도가 복잡함을 보여준다. 예를 들면 ‘산업체의 신상품과 신기술 개발 지원’에 대해서는 다수의 응답자들이 지지하지만 ‘기업규제의 완화’는 소수만이 지지하고 있었다. 신자유주의 개혁에 대한 태도 역시 혼합적이다. 다수의 응답자들이 ‘정부지출 삭감’을 지지하지만 ‘기업규제의 완화’는 소수만이 지지하였다.

한국의 경우 가장 선호하는 정부활동은 ‘새로운 일자리 창출사업에 대한 재정지원’이었다. 근소한 차이를 보이며 ‘산업체의 신상품과 신기술 개발 지원’이 그 뒤를 이었다. 압도적 다수가 고용창출사업과 산업기술발전을 위한 정부개입을 기대하고 있었다. 반면 지지가 가장 낮은 정부활동은 ‘정부지출 삭감’이었고 다음으로 ‘더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축’이었다. 그러나 이들 활동도 과반 이상의 지지를 받았다. 한국인들도 국가경제를 위한 정부개입에 대해 복합적인 태도를 나타냈다. 즉 ‘기업규제의 완화’를 지지하면서도 국가의 산업정책도 지지하고 있었다. 또한 ‘정부지출 삭감’을 지지함과 동시에 ‘새로운 일자리 창출사업에 대한 재정지원’도 지지하였다. 이는 한국인들이 국가경제의 발전을 위한 것이라면 그것이 어떤 형태의 정부활동이든 이를 지지하고 있음을 시사한다(Pirie 2007). 전체적으로 한국에서는 성장지향 정부개입에 대한 지지가 가장 높았다.

대만의 경우 ‘산업체의 신상품과 신기술 개발 지원’에 대한 지지가 가장 높았고 ‘새로운 일자리 창출사업에 대한 재정지원’이 그 다음으로 높았다. 한국과 같이 대만에서도 압도적 다수가 고용창출사업과 산업발전을 위한 정부개입을 기대하고 있었다. 반면 ‘더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축’과 ‘기업규제의 완화’에 대한 지지는 단순 과반에 못 미쳤고 ‘일자리 보호를 위한 사양산업 지원’도 겨우 과반만의 지지를 받았다. 대만인들도 국가경제를 위한 정부활동에 대해 복합적인 태도를 보였다. ‘정부지출 삭감’을 지지하면서도 ‘새로운 일자리 창출사업에 대한 재정지원’도 지지하였다. 한국과 유사하게 대만에서도 성장지향 정부개입에 대한 지지가 가장 높았다.

〈표 4〉 정부역할에 대한 시민의 태도: 일본, 한국 및 대만

	일본	한국	대만
<b>정부의 경제개입</b>			
정부지출 삭감	71	53	64
기업규제의 완화	32	66	43
새로운 일자리 창출 사업에 대한 재정지원	54	90	86
산업체의 신상품과 신기술 개발 지원	73	88	90
일자리 보호를 위해 사양산업 지원	59	68	50
더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축	34	58	40
<b>정부의 책임영역</b>			
물가 안정	86	95	95
원하는 모든 사람에게 일자리 제공	46	69	86
환자에게 보건의료 제공	80	88	93
노인에게 적절한 생활수준 제공	83	88	91
실업자에게 적절한 생활수준 제공	49	68	69
빈부간 소득격차 완화	58	79	85
저소득층 대학생에게 재정 지원	51	78	87
집을 마련하지 못하는 사람들에게 적절한 주거 제공	33	69	75
산업에 의한 환경피해를 줄이도록 엄격한 법적 규제	81	90	92
성장이 필요한 산업 지원	59	86	85
<b>정부의 재정지출</b>			
국방	18	36	33
치안	23	62	57
보건	60	79	55
교육	48	69	63
노인연금	51	75	51
실업수당	24	50	49
환경	51	71	63
문화예술	18	37	40

주) 표에 입력된 수치는 각각의 항목에 대해 지지하는 응답자 퍼센트. 누락자료 포함.

주목할 만한 발견은 동아시아 3개국에서 산업정책에 대한 정부개입이 광범한 지지를 받고 있다는 점이다. 이는 시장실패에 대응하는 적극 수준의 국가기능이 여전히 폭넓게 수용되어 있음을 보여주며 발전국의 유산과 관련된 것이라 볼 수 있다. 그럼에도 국가 간 주목할 만한 차이가 있다. 일본은 고용창출사업과 산업기술발전을 위한 정부개입에 대해 낮은 지지를 보이면서 다른 두 국가와 구분되고 있다. 한국은 ‘더 많은 일자리 창출

을 위한 근로시간 단축'과 '기업규제의 완화'에 대해 높은 지지를 보이면서 다른 두 국가와 구분되고 있다. 3개국은 '일자리 보호를 위한 사양산업 지원'과 '정부지출 삭감'에 있어 지지의 차이를 보이고 있다. 사양산업의 보호에서 한국은 가장 높은 지지를, 대만은 가장 낮은 지지를 보였다. 정부지출 삭감에서 일본이 가장 높은 지지를, 한국이 가장 낮은 지지를 보였다. 신자유주의 개혁이 기업규제 완화와 정부지출의 삭감을 통해 국가역할의 축소를 추구하는데 동아시아 3개국 여론은 개혁의 서로 다른 정책을 지지하는 것으로 보인다. 일본과 대만의 경우 정부지출의 삭감을 더 선호하는 반면 한국의 경우 기업규제의 완화를 더 선호하였다. 전체적으로 동아시아 3개국의 여론은 정부를 시장으로 대체시키는 신자유주의 개혁을 전폭적으로 지지하는 것은 아니다. 오히려 정부가 시장 실패를 교정하기 위해 시장과 파트너십을 형성해야 한다는 인식이 광범하게 형성되어 있는 것으로 보인다.

## VI. 정부의 책임영역

### 1. 태도의 구조

동아시아 3개국에서 정부의 책임영역에 대한 시민들의 태도가 어떤 구조를 갖는지 파악하기 위해 요인분석을 실시하였다. <표 5>에 제시된 것처럼 일본의 경우 시민들의 태도는 2개 요인으로 묶였다. 제1요인에 일차 적재량을 갖는 영역은 '실업자들에게 적절한 생활수준 제공' '집을 마련하지 못하는 사람들에게 적절한 주거 제공' '저소득층 대학생에게 재정 지원' '원하는 모든 사람에게 일자리 제공' '빈부간 소득격차 완화' '성장이 필요한 산업 지원'으로 이들 대부분은 형평성의 개선을 위한 정부역할과 관련된다. 흥미로운 것은 시장실패에 대응하는 정부활동과 관련된 '성장이 필요한 산업 지원'이 이에 포함된 것이다. 제2요인에 일차 적재량을 갖는 영역은 '물가안정' '산업에 의한 환경피해를 줄이도록 엄격한 법적 규제' '환자에게 보건의료 제공' '노인에게 적절한 생활수준 제공'으로 이들은 주로 시장실패의 극복을 위한 정부역할과 관련된다. 주목할 만한 것은 '노인에게 적절한 생활수준 제공'은 첫째 요인에도 큰 적재량을 보이고 있다는 것이다.

〈표 5〉 정부의 책임영역에 대한 태도구조: 일본, 한국 및 대만

	제1요인	제2요인	제3요인
<b>일본</b>			
실업자에게 적절한 생활수준 제공	.779	.160	
집을 마련하지 못하는 사람들에게 적절한 주거 제공	.757	.030	
저소득층 대학생에게 재정 지원	.714	.077	
원하는 모든 사람에게 일자리 제공	.613	.220	
빈부간 소득격차 완화	.603	.295	
성장이 필요한 산업 지원	.477	.280	
물가 안정	.154	.745	
산업에 의한 환경피해를 줄이도록 엄격한 법적 규제	-.013	.666	
환자에게 보건의료 제공	.360	.546	
노인에게 적절한 생활수준 제공	.434	.515	
<b>한국</b>			
실업자에게 적절한 생활수준 제공	.744	.144	
집을 마련하지 못하는 사람들에게 적절한 주거 제공	.720	.096	
빈부간 소득격차 완화	.641	.128	
원하는 모든 사람에게 일자리 제공	.623	.166	
저소득층 대학생에게 재정 지원	.607	.289	
산업에 의한 환경피해를 줄이도록 엄격한 법적 규제	-.049	.709	
환자에게 보건의료 제공	.273	.645	
물가 안정	.148	.636	
성장이 필요한 산업 지원	.266	.558	
노인에게 적절한 생활수준 제공	.427	.492	
<b>대만</b>			
환자에게 보건의료 제공	.762	.083	.131
노인에게 적절한 생활수준 제공	.737	.207	.016
원하는 모든 사람에게 일자리 제공	.624	.165	.152
실업자에게 적절한 생활수준 제공	.548	.544	-.104
성장이 필요한 산업 지원	.476	.201	.226
집을 마련하지 못하는 사람들에게 적절한 주거 제공	.182	.759	.108
저소득층 대학생에게 재정 지원	.170	.723	.113
빈부간 소득격차 완화	.157	.520	.413
산업에 의한 환경피해를 줄이도록 엄격한 법적 규제	-.020	.296	.756
물가 안정	.422	-.092	.704

주) 수치는 요인적재량이며 0.4이상은 볼드체로 표시됨. 요인추출방법은 배리맥스회전의 주성분분석을 사용함.

한국의 경우도 시민들의 태도가 2개 요인으로 묶였다. 제1요인에 일차 적재량을 갖는 영역은 ‘실업자에게 적절한 생활수준 제공’ ‘집을 마련하지 못하는 사람들에게 적절한 주거 제공’ ‘빈부간 소득격차 완화’ ‘원하는 모든 사람에게 일자리 제공’ ‘저소득층 대학생에게 재정지원’으로 이들 대부분은 형평성의 개선을 위한 정부역할과 관련된다. 제2요

인에 일차 적재량을 갖는 영역은 '산업에 의한 환경피해를 줄이도록 엄격한 법적 규제' '환자에게 보건의료 제공' '물가안정' '성장이 필요한 산업 지원' '노인에게 적절한 생활수준 제공'으로 이들 대부분은 시장실패의 극복을 위한 정부역할과 관련된다. 흥미로운 것은 일본에서와 같이 '노인에게 적절한 생활수준 제공'이 제1요인에도 큰 적재량을 보이고 있다는 것이다. 이는 노령연금이 다른 사회보험과 달리 시장실패의 극복 및 형평성의 개선 모두와 관련된 정부역할로 인식되고 있음을 시사한다.

대만의 경우 일본 및 한국과 달리 시민들의 태도가 3개 요인으로 묶였다. 제1요인에 일차 적재량을 갖는 영역은 '환자에게 보건의료 제공' '노인에게 적절한 생활수준 제공' '원하는 모든 사람에게 일자리 제공' '실업자에게 적절한 생활수준 제공' '성장이 필요한 산업 지원'으로 이들 대부분은 형평성의 개선을 위한 정부역할과 관련된다. 일본에서와 같이 '성장이 필요한 산업 지원'이 여기에 포함된 것은 흥미롭다. 제2요인에 일차 적재량을 갖는 영역은 '집을 마련하지 못하는 사람들에게 적절한 주거 제공' '저소득층 대학생에게 재정지원' '빈부간의 소득격차 완화'로 이들은 형평성의 개선을 위한 정부역할과 관련된다. 제3요인에 일차 적재량을 보이는 영역은 '산업에 의한 환경피해를 줄이도록 엄격한 법적 규제'와 '물가안정'인데 이들은 전형적으로 시장실패의 극복을 위한 정부역할과 관련된다. 대만인들의 태도구조는 다소 복잡한데 제1요인에 일차 적재량을 보였던 '실업자에게 적절한 생활수준 제공'은 제2요인에도, 제2요인에 일차 적재량을 보였던 '빈부간 소득격차 완화'는 제3요인에도, 그리고 제3요인에 일차 적재량을 보였던 '물가안정'은 제1요인에도 상당한 적재량을 보이고 있다. 특히 형평성의 개선과 관련된 정부역할이 둘로 구분되는 것이 흥미롭다.

전체적으로 동아시아 3개국의 시민들은 시장실패의 극복을 위한 정부역할과 형평성의 개선을 위한 정부역할을 구분하는 것으로 보이지만 그 구분이 그렇게 명확하지는 않은 것으로 보인다. 예를 들면 산업정책이 형평성의 개선을 위한 다른 정부활동과 동일 차원을 구성하거나 재분배적 사회보험의 고령연금이 실업수당과 각각 다른 차원을 구성하기도 하였다. 특히 3개국 모두에서 고령연금과 보건의료보장은 무주택자주거보장, 저소득층대학생재정지원 및 빈부격차완화와 구분되고 있었다.

## 2. 지지의 패턴

〈표 4〉의 둘째 패널은 각 영역에서 정부책임을 지지한 응답자의 퍼센트를 보여준다. 일본의 경우 가장 광범하게 지지되는 정부책임은 물가안정이었고 그 다음으로 노인생활보장, 환경규제, 보건의료보장의 순으로 지지가 높았다. 반면 지지가 가장 낮은 분야는

무주택자주거보장이었고 그 다음으로 고용보장과 실업자생활보장의 순으로 지지가 낮았다. 주거보장, 고용보장 및 실업자생활보장을 정부책임이라고 응답한 사람들은 과반 이하로 무주택, 취업, 실업이 정부만의 책임이라고 간주하지 않는 사람들이 적지 않은 것으로 보인다.

한국의 경우 가장 광범하게 지지되는 정부책임은 불가안정이었고 환경규제, 그리고 보건의료보장과 노인생활보장이 함께 그 뒤를 이었다. 시장실패의 극복과 관련된 정부역할에 대한 지지가 압도적이었다. 한편 지지가 가장 낮은 분야는 실업자생활보장이었고 그리고 무주택자주거보장과 고용보장이 함께 그 뒤를 이었다. 그러나 이들 영역에서도 정부책임이라고 한 응답자가 2/3에 달했다.

대만의 경우 가장 광범하게 지지되는 정부책임은 불가안정이었고 바로 그 뒤를 이어 보건의료, 환경규제, 노인생활보장의 순으로 나타났다. 한국에서와 마찬가지로 시장실패의 극복과 관련된 정부역할에 대한 지지가 압도적이었다. 반면 지지가 가장 낮은 분야는 실업자생활보장이었다. 그러나 한국에서와 마찬가지로 지지가 가장 낮은 영역에서도 응답자의 2/3 이상이 정부책임이라고 보았다.

정부책임에 대한 태도에 있어 동아시아 3개국 간 거의 차이가 없었다. 불가안정은 3개국 모두에서 정부책임이라는 인식이 가장 광범했다. 환경규제, 보건의료보장 및 노인생활보장이 정부책임이라는 인식에서도 국가 간 차이가 거의 없었다. 이런 전체적인 패턴 속에서 부분적으로 국가 간 차이를 볼 수 있다. 일본은 실업자생활보장, 빈부격차완화, 저소득층대학생재정지원, 무주택자주거보장, 산업지원에 있어서 한국과 대만보다 정부책임에 대한 지지가 낮았다. 또 고용보장에 대한 지지는 대만에서 가장 높았고 일본에서 가장 낮았다. 정부책임이라는 인식이 가장 낮은 3개 영역은 일본과 한국의 경우 실업자생활보장, 무주택자주거보장, 고용보장이었고 대만의 경우 실업자생활보장, 무주택자주거보장, 산업발전이었다. 주목할 만한 것은 실업자생활보장이 노인생활보장이나 보건의료보장보다 지지가 훨씬 낮다는 것이다. 이는 실업수당이나 공공주택이 이들 동아시아 3개국에서 가장 논란이 되는 정부사업일 수 있음을 시사한다.

동아시아 3개국은 모두 발전국가의 유산을 공통적으로 갖고 있지만 대만과 한국은 명확하게 일본과 구분되는 것으로 보인다. 한국과 대만에서는 다수 시민들이 정부역할의 축소를 지지하지 않으며 정부의 적극적인 역할을 선호하였다. 그러나 복지서비스의 주요 제공자로서 정부역할에 대한 지지는 제한적이었다. 한국과 대만은 일본보다 광범위한 정부책임을 선호하였다. 이러한 결과는 신자유주의 개혁에 대한 저항이 일본과 비교해 한국과 대만에서 더 강할 가능성을 시사한다.

## VII. 정부의 재정지출

### 1. 태도의 구조

〈표 6〉에 제시된 것처럼 일본의 경우 시민들의 태도는 3개 요인으로 묶였다. 제1요인에 일차 적재량을 갖는 분야는 ‘환경’ ‘교육’ ‘문화예술’ ‘보건’으로 이들은 주로 시장실패의 극복을 위한 정부역할과 관련된다. 제2요인에 일차 적재량을 갖는 분야는 ‘실업수당’과 ‘노인연금’으로 양자 모두 형평성의 개선을 위한 정부역할과 관련된다. 제3요인에 일차 적재량을 갖는 분야는 ‘국방’과 ‘치안’으로 이들도 제1요인에 포함된 분야처럼 시장실패의 극복을 위한 정부역할과 관련된다. ‘치안’은 제1요인에도 상당한 적재량을 보이고 있다. 흥미로운 것은 ‘보건’이 제2요인에도 상당한 적재량을 보이고 있어 ‘보건’이 형평성의 개선을 위한 정부역할과도 관련된다는 것이다.

한국의 경우 시민들의 태도가 2개 요인으로 묶였다. 제1요인에 일차 적재량을 갖는 분야는 ‘보건’, ‘환경’, ‘치안’, ‘교육’으로 이들은 주로 시장실패의 극복을 위한 정부역할과 관련된다. 제2요인에 일차 적재량을 갖는 분야는 ‘실업수당’, ‘노인연금’, ‘문화예술’, ‘국방’으로 성격이 복합적이다. 흥미로운 것은 형평성의 개선을 위한 사회보험 공급이 시장실패의 극복을 위한 공공재 공급과 동일한 요인에 일차 적재량을 보인다는 것이다.

대만의 경우도 한국처럼 시민들의 태도가 2개 요인으로 묶였다. 제1요인에 일차 적재량을 갖는 분야는 ‘환경’, ‘치안’, ‘교육’, ‘문화예술’, ‘보건’으로 이들은 주로 시장실패의 극복을 위한 정부역할과 관련된다. 제2요인에 일차 적재량을 갖는 분야는 ‘노인연금’, ‘실업수당’, ‘국방’으로 형평성의 개선을 위한 사회보험 공급이 국방과 같이 순수공공재 공급과 함께 묶인 것이 흥미롭다.

분석결과는 동아시아 3개국 모두에서 정부지출에 대한 시민들의 태도가 하나의 차원을 구성하고 있지 않음을 보여준다(Jacoby 1994). 뿐만 아니라 이들 태도의 차원들이 정부지출의 전통적 분류와도 일치하지 않다. 3개국 모두에서 노령연금과 실업보험이 일관되게 같은 요인에 묶여 복지서비스 분야를 구성하고 있음을 보여준다. 주목할 만한 것은 3개국 모두에서 보건의 노령연금 및 실업보험과 별개의 다른 요인에 교육과 함께 묶이는데 이는 보건의 사회안전망의 구축보다는 인적자본의 형성에 더 관련된 지출 분야로 인식되고 있음을 시사한다.

〈표 6〉 정부의 재정지출에 대한 태도구조: 일본, 한국 및 대만

	제1요인	제2요인	제3요인
<b>일본</b>			
환경	.784	.040	-.037
교육	.675	.093	.276
문화예술	.574	.208	.110
보건	.518	.485	-.070
실업수당	.048	.829	.089
노인연금	.141	.798	.081
국방	-.017	.173	.888
치안	.504	-.081	.631
<b>한국</b>			
보건	.782	.123	
환경	.780	.042	
치안	.612	.276	
교육	.579	.289	
실업수당	.013	.809	
노인연금	.142	.765	
문화예술	.296	.541	
국방	.236	.436	
<b>대만</b>			
환경	.763	-.058	
치안	.640	.169	
교육	.614	.168	
문화예술	.583	.120	
보건	.582	.296	
노인연금	.048	.829	
실업수당	.141	.747	
국방	.191	.523	

주) 수치는 요인적재량이며 0.40이상은 볼드체로 표시됨. 요인추출방법은 배리맥스회전의 주성분분석을 사용함.

## 2. 지지의 패턴

정부지출의 증감에 대한 태도는 증감의 기준이 현재의 정부지출 수준이기 때문에 단순히 국가 간 태도의 차이를 비교해 국가적극주의에 대한 지지가 높은지 낮은지 판단하기는 어렵다. 그러나 적어도 개별국가에서 시민들이 현재보다 더 확대된 정부역할을 기대하는지 혹은 더 축소된 정부역할을 기대하는지 판단하는데 도움을 준다. 〈표 4〉의 마지막 패널은 각 분야에서 지출증대를 지지하는 응답자의 퍼센트를 보여준다.

일본의 경우 지출증대를 가장 지지하는 분야는 보건이었고 환경과 노인연금의 경우도

과반이 넘는 응답자들이 지출증대를 지지하였다. 고령화가 가장 높은 나라로 알려진 일본에서 환경이 노인연금만큼이나 지출증대의 지지가 높다는 것은 환경문제의 심각성이 고령화 문제에 못지않음을 시사한다. 지출증대의 지지가 가장 낮은 분야는 국방과 문화예술이며 그 다음으로 치안과 실업수당이 그 뒤를 따랐다.

한국의 경우 지출증대를 가장 지지하는 분야는 보건이었고 그 다음으로 노인연금, 환경, 교육, 치안의 순서로 높았다. 실업수당도 과반이 지출증대를 선호하였다. 일본에서처럼 지출증대의 지지가 가장 낮은 분야는 국방과 문화예술이다. 노인연금과 실업수당 모두 사회적 취약계층을 보호하기 위해 설계되었지만 전자가 후자보다 지출증대의 지지가 훨씬 더 높았는데 이는 노화가 실업보다 보편적인 문제로 인식되기 때문으로 보인다.

대만의 경우 지출증대를 가장 지지하는 분야는 환경과 교육이었고 그 뒤를 이어 치안, 보건, 노인연금의 순서로 높았다. 일본과 한국에서처럼 지출증대의 지지가 가장 낮은 분야는 국방이었고 문화예술이 그 뒤를 이었다. 주목할 만한 것은 실업수당에 대해 지출증대를 선호하는 비율이 겨우 과반에 그쳤다는 점이다. 치안이 사회보장 서비스보다 지출증대를 지지하는 비율이 높게 나타난 것은 주목할 만하다.

국가별 패턴을 비교해보면 일본과 한국에서는 보건이, 대만에서는 교육과 환경이 지출증대가 가장 선호되는 분야였다. 서구사회와 유사하게 동아시아 3개국 모두에서 실업수당보다 노인연금이 지출증대의 지지가 더 높았는데 이러한 차이는 보편화된 고령화 현상 및 실업에 대한 위험인지의 불균등성에 기인하는 것으로 추정된다(Pettersen 1995).

정부역할의 확대 및 축소에 대한 지지를 동시에 분석하기 위해 지출증대 혹은 지출축소를 지지하는 분야의 수를 각각 계산하였다. 일본은 평균적으로 8개 분야 중 2.9개 분야에서 지출증대를, 1.6개 분야에서 지출축소를 각각 지지하였다. 한국은 4.8개 분야에서 지출증대를, 0.7개 분야에서 지출축소를, 대만은 4.1개 분야에서 지출증대를, 0.7개 분야에서 지출축소를 각각 지지하였다. 주목할 것은 지출축소를 원하는 분야의 수에는 별 차이가 없는데 반해, 지출증대를 원하는 분야의 수에는 차이가 크다는 점이다. 현재와 비교해 일본은 조금 더 큰 정부를 지지한다고 보면 한국과 대만은 훨씬 더 큰 정부를 지지한다고 할 수 있다.

## VIII. 정부역할에 대한 태도: 세대와 계층

여기서는 정부역할의 재규정을 둘러싼 갈등의 기초로 세대와 계층에 염두에 두고 정

부역할에 대한 태도의 상관요인을 탐색한다. 선행 연구는 경제와 복지에 있어 정부역할에 대한 태도에 영향을 주는 다양한 요인을 제시하는데 여기에는 사적 이해, 사회적 위치, 당파성, 정치적 및 경제적 가치와 신념이 포함된다(Coughlin 1980; Sears, Lau, Tyler & Allen 1980; Eismeier 1982; Hasenfeld & Rafferty 1989; Pettersen 1995; Blekesaune & Quadagno 2003; Linos & West 2003; Kumlin 2007). 일부 연구는 개인들이 정부지출의 경제적 이익과 부담을 계산하고 자기이익에 따라 행동한다고 주장한다. 다른 연구는 정부역할에 대한 태도가 정당소속이나 좌우이념과 같은 장기 성향의 영향을 반영한다고 지적한다. 또 다른 연구는 경제적 개인주의나 집단주의와 같은 가치와 신념이 정부개입에 대한 태도를 형성한다고 주장한다(박종민·왕재선 2004). 그리고 또 다른 연구는 정부개입에 대한 태도를 설명하는데 있어 사회적 위치 및 이와 연계된 삶의 상황을 강조한다. 본 연구에서 가용 데이터가 극히 소수의 변수만을 제공하기 때문에 선행 연구에서 제시된 주요 요인들의 영향을 평가하기 어렵다. 정부역할의 재규정을 둘러싼 정치적 갈등이 세대와 계층에 토대를 둘 가능성이 있다고 보고 본 연구는 연령, 교육, 소득 등 3개 인구사회학적 요인에 초점을 둔다.

〈표 7〉은 이들 변수와 정부개입, 정부책임, 정부지출을 구성하는 개별 항목 간의 상관관계를 보여준다. 일본의 경우 첫째 정부의 경제개입에 대한 태도 6개 중 연령은 2개, 교육은 1개에서 각각 유의미한 상관관계를 보였다. 연령이 높을수록 고용창출사업에 대한 재정지원과 일자리 나눠 갖기를 위한 근로시간 단축을 더 지지하였다. 그리고 교육수준이 높을수록 고용보호를 위한 사양산업 지원을 덜 지지하였다. 둘째, 정부의 책임영역에 대한 태도 10개 중 연령은 4개, 교육은 5개, 소득은 4개에서 각각 유의미한 상관관계를 보였다. 연령이 높을수록 물가안정, 고용보장, 빈부격차완화를 정부책임으로 더 생각하였다. 흥미로운 것은 연령이 높을수록 보건의료제공을 정부책임으로 덜 생각한다는 것이다. 교육수준이 높을수록 물가안정, 고용보장, 노인생활보장, 실업자생활보장, 빈부격차완화를 정부책임으로 덜 생각하였다. 소득수준이 높을수록 고용보장, 실업자생활보장, 빈부격차완화를 정부책임으로 덜 생각하였다. 이는 사회경제적 지위가 높을수록 형평성의 개선을 위한 정부역할을 덜 지지함을 시사한다. 셋째, 정부의 재정지출에 대한 태도 8개 중 연령은 6개, 교육은 5개, 소득은 2개에서 각각 유의미한 상관관계를 보였다. 연령이 높을수록 치안, 노인연금, 실업수당, 문화예술에서 지출증대를 더 지지하였으나 보건과 환경에서 지출증대를 덜 지지하였다. 교육수준이 높을수록 교육, 환경, 문화예술에서 지출증대를 더 지지하나 노인연금과 실업수당에서는 지출증대를 덜 지지하였다. 소득수준이 높을수록 노인연금과 실업수당에서 지출증대를 덜 지지하였다. 나이드는 사람

일수록 형평성의 개선을 위한 지출증대에 호의적이거나 교육과 소득수준이 높을수록 이에 부정적인 것으로 보인다. 전체적으로 정부의 경제개입과 관련해 세대나 계층 간 두드러진 차이는 보이지 않는다. 그러나 정부의 복지역할을 둘러싼 사회적 갈등은 계층과 세대 간에 조성될 가능성이 있다.

한국의 경우 첫째 정부의 경제개입에 대한 태도 6개 중 연령은 2개, 교육은 4개, 소득은 2개에서 각각 유의미한 상관관계를 보였다. 연령이 높을수록 일자리 나눠 갖기를 위한 근로시간 단축을 더 지지하나 고용보호를 위한 사양산업 지원을 덜 지지하였다. 교육수준이 높을수록 정부지출 삭감, 고용창출사업에 대한 재정지원, 산업체의 신상품과 신기술 개발지원을 더 지지하나 고용보호를 위한 사양산업 지원을 덜 지지하였다. 소득이 높을수록 산업체의 신상품과 신기술 개발지원을 더 지지하나 고용보호를 위한 사양산업 지원을 덜 지지하였다. 둘째, 정부의 책임영역에 대한 태도 10개 중 연령과 교육은 5개, 소득은 6개에서 각각 유의미한 상관관계를 보였다. 연령이 높을수록 고용보장, 저소득층 대학생지원, 무주택자주거보장을 더 지지한 반면 빈부격차완화와 환경규제를 덜 지지하였다. 교육수준이 높을수록 고용보장, 노인생활보장, 저소득층대학생지원, 무주택자주거보장을 덜 지지하는 반면 환경규제를 더 지지하였다. 교육과 유사하게 소득수준이 높을수록 고용보장, 노인생활보장, 실업자생활보장, 저소득층대학원지원, 무주택자주거보장을 덜 지지하는 반면 환경규제를 더 지지하였다. 셋째, 정부의 재정지출에 대한 태도 8개 중 연령은 4개, 교육과 소득은 7개에서 각각 유의미한 상관관계를 보였다. 연령이 높을수록 국방과 노인연금에서 지출증대를 더 지지하는 반면 환경과 문화예술에서 지출증대를 덜 지지하였다. 교육 혹은 소득수준이 높을수록 보건, 교육, 환경, 문화예술에서 지출증대를 더 지지하는 반면 국방, 노인연금, 실업수당에서 지출증대를 덜 지지하였다. 전반적으로 정부역할에 대한 태도가 사회경제적 지위의 차이를 반영하였다. 많이 배운 사람일수록 혹은 소득이 많은 사람일수록 정부의 복지책임과 지출에는 더 부정적인 반면 성장을 위한 경제개입 혹은 공공재 공급을 위한 지출에는 더 긍정적이다. 정부역할의 재구성을 둘러싼 사회적 갈등이 세대보다 계층 간에 조성될 가능성이 있다.

대만의 경우 첫째 정부의 경제개입에 대한 태도 6개 중 연령과 소득은 3개, 교육은 4개에서 각각 유의미한 상관관계를 가졌다. 연령이 높을수록 일자리 나눠 갖기를 위한 근로시간 단축을 더 지지하는 반면 고용창출 산업에 대한 재정지원과 산업체의 신상품과 신기술 개발지원을 덜 지지하였다. 한편 교육과 소득수준이 높을수록 산업체의 신상품과 신기술 개발 지원을 더 지지하는 반면 고용보호를 위한 사양산업지원이나 일자리 나눠 갖기를 위한 근로시간 단축을 덜 지지하였다. 그리고 교육수준이 높을수록 기업규

〈표 7〉 정부역할에 대한 태도의 상관요인: 일본, 한국 및 대만

	일본			한국			대만		
	연령	교육	소득	연령	교육	소득	연령	교육	소득
<b>정부의 경제개입</b>									
정부지출삭감	Ns	Ns	Ns	Ns	.058*	Ns	Ns	Ns	Ns
기업규제의 완화	Ns	.080**	Ns						
새로운 일자리 창출 사업에 대한 재정지원	.080**	Ns	Ns	Ns	.057*	Ns	-.091**	Ns	Ns
산업체의 신상품과 신기술 개발 지원	Ns	Ns	Ns	Ns	.091**	.050*	-.100**	.175**	.121**
일자리 보호를 위해 사양산업 지원	Ns	-.108**	Ns	-.075**	-.115**	-.112**	Ns	-.161**	-.121**
더 많은 일자리 창출을 위한 근로시간 단축	.141**	Ns	Ns	.119**	Ns	Ns	.053*	-.133**	-.119**
<b>정부의 책임영역</b>									
물가 안정	.153**	-.073*	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns	-.058*	.061**
원하는 모든 사람에게 일자리 제공	.019**	-.082**	-.087**	.169**	-.190**	-.140**	.064**	-.071**	-.076**
환자에게 보건의료 제공	-.080**	Ns							
노인에게 적절한 생활수준 제공	Ns	-.063*	Ns	Ns	-.051*	-.055*	.082**	-.059**	Ns
실업자에게 적절한 생활수준 제공	Ns	-.081**	-.098**	Ns	Ns	-.092**	.144**	-.117**	-.141**
빈부간 소득격차 완화	.101**	-.165**	-.096**	-.060*	Ns	Ns	-.054*	.072**	Ns
저소득층 대학생에게 재정 지원	Ns	Ns	Ns	.077**	-.112**	-.102**	Ns	-.050*	Ns
집을 마련하지 못하는 사람들에게 적절한 주거 제공	Ns	Ns	-.068*	.079**	-.115**	-.104**	.075**	-.117**	-.102**
산업에 의한 환경피해를 줄이도록 엄격한 법적 규제	Ns	Ns	Ns	-.076**	.104**	.078*	-.093**	.137**	.115**
성장이 필요한 산업 지원	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns	.049*	Ns	Ns
<b>정부의 재정지출</b>									
국방	Ns	Ns	Ns	.180**	-.129**	-.058*	.050*	-.166**	-.081**
치안	.105**	Ns	Ns	Ns	Ns	Ns	-.062**	.061**	Ns
보건	-.084**	Ns	Ns	Ns	.071**	.055*	Ns	Ns	Ns
교육	Ns	.066*	Ns	Ns	.112**	.091**	-.095**	.113**	.084**
노인연금	.191**	-.175**	-.110**	.059*	-.105**	-.069**	.090**	-.182**	-.113**
실업수당	.105**	-.183**	-.129**	Ns	-.064*	-.078**	Ns	-.068**	-.090**
환경	-.088**	.158**	Ns	-.107**	.201**	.148**	-.170**	.264**	.182**
문화예술	.080*	.062*	Ns	-.080**	.101**	.115**	-.079**	.173**	.108**

주) 표 안의 수치는 피어슨 상관계수. \*\*p<.01. \*p<.05. Ns: 통계적으로 유의하지 않음.

제 완화를 더 지지하였다. 둘째, 정부의 책임영역에 태도 10개 중 연령은 7개, 교육은 8개, 소득은 5개에서 각각 유의미한 상관관계를 보였다. 연령이 높을수록 고용보장, 노인생활보장, 실업자생활보장, 무주택자주거보장을 정부책임으로 더 지지한 반면 빈부격차완화와 환경규제는 정부책임으로 덜 지지하였다. 교육수준이 높을수록 물가안정, 고용보장, 노인생활보장, 실업자생활보장, 저소득층대학생 재정지원, 무주택자주거보장을

정부책임으로 덜 지지한 반면 빈부격차완화와 환경규제를 정부책임으로 더 지지하였다. 소득수준이 높을수록 물가안정과 환경규제를 정부책임으로 더 지지한 반면 고용보장, 실업자고용보장, 무주택자주거보장을 정부책임으로 덜 지지하였다. 셋째, 정부의 재정지출에 대한 태도 8개 중 연령과 소득은 6개, 교육은 7개에서 각각 유의미한 상관관계를 보였다. 연령이 높을수록 국방과 노인연금에서 지출증대를 더 지지하였으나 치안, 교육, 환경, 문화예술에서 지출증대를 덜 지지하였다. 교육수준이 높을수록 치안, 교육, 환경, 문화예술에서 지출증대를 더 지지하였으나 국방, 노인연금, 실업수당에서 지출증대를 덜 지지하였다. 교육과 유사하게 소득수준이 높을수록 교육, 환경, 문화예술에서 지출증대를 더 지지하였으나 국방, 노인연금, 실업수당에서 지출증대를 덜 지지하였다. 정부역할의 재규정을 둘러싼 사회적 갈등이 계층만이 아니라 세대 간에 조성될 가능성이 있다.

## IX. 요약 및 결론

정부의 적절한 역할이 무엇인가에 대한 근본적 질문은 2007-8년 글로벌 금융위기 이후 그 어느 때보다 글로벌 화두가 되었다. 위기 이전부터 선진국들뿐만 아니라 개발도상국들은 신자유주의 개혁이 내건 '작은 정부'의 슬로건 아래 시장역할의 확대와 정부역할의 축소라는 글로벌 압력 하에 있었고 이는 적어도 외견상 '국가의 퇴색(eclipse of the state)' 및 국가적극주의의 약화에 기여하였다(Evans 1997; Levy 2006). 정부역할에 대한 여론이 정부역할을 재규정하는데 있어 중요한 요인이라는 가정 하에 본 연구는 시장실패를 드러낸 글로벌 금융위기 직전에 실시된 조사 자료를 활용하여 정부의 경제개입, 책임영역 및 재정지출을 중심으로 정부역할에 대한 시민들의 태도를 살펴보았다.

본 연구의 분석 대상 국가는 일본, 한국, 대만 등 동아시아 3개국으로 이들은 정부주도의 친성장 및 반분배의 산업화 전략을 통해 경제발전을 이룬 후 장기 경제침체 혹은 경제위기를 경험하였다. 이들은 모두 발전국가의 유산을 공유한다(Woo-Cumings 1999). 정부주도의 경제성장을 이룬 시기 정부의 시장개입은 광범했지만 복지역할은 제한적이었다(Haggard & Kaufman 2008). 그러나 신자유주의 이념의 확산, 경제의 글로벌화, 인구의 고령화 및 경제적 불평등과 더불어 한국과 대만의 경우 정치의 민주화로 이들 나라들은 정부의 시장개입 축소와 복지개입 확대의 요구에 동시에 직면하였다. 동아시아 3개국은 발전국가, 복지국가, 신자유주의국가의 특징을 어떻게 조합할 것인지 선택의 딜레마에 처해 있다.

분석결과 비록 발전국가의 전통을 공유하지만 동아시아 3개국 간 정부역할에 대한 시민들의 태도에 차이가 있다. 한국과 대만은 국가적극주의에 대한 시민들의 지지가 높은 편이지만 일본은 낮았다. 국가적극주의에 대한 지지가 비교적 높은 한국과 대만의 경우 신자유주의 개혁에 외견상 호의적이지만 국가적극주의에 대한 지지가 낮은 일본의 경우 부정적으로 나타나 신자유주의 개혁이 국가에 따라 다르게 이해될 가능성을 시사한다.

분석결과 주목할 만한 발견은 동아시아 3개국에서 정부역할의 축소를 추구하는 신자유주의 개혁에 대해 광범한 지지가 형성되어 있지 않다는 것이다. 시민들은 시장실패에 대응하는 최소한의 정부개입을 넘어 적극적인 정부개입을 여전히 기대하는 것으로 나타났다. 경쟁력이 떨어지는 산업에 대한 정부지원에 대해서는 비교적 부정적이지만 산업의 기술과 제품의 개발에 대한 정부지원에 대해서는 압도적으로 긍정적임을 이를 시사한다.

또 다른 주목할 만한 발견은 시민들이 광범한 분야에서 정부책임을 기대하고 있고 정부역할의 축소는 거의 지지되지 않았다는 것이다. 특히 한국과 대만의 경우 국가적극주의에 대한 지지가 높았다. 그러나 이들 3개국에서 정부의 복지대응에 대한 시민들의 지지는 상대적으로 낮았다. 특히 민주정치의 연륜이 가장 길고 경제적으로 가장 발전한 일본에서 국가의 복지책임에 대한 지지가 가장 낮다는 것은 흥미롭다.

정부지출의 증대에 대한 지지 역시 국가 간 차이가 있는데 한국과 대만의 경우 일본보다 지지가 높았다. 특히 일본과 한국의 경우 보건이, 대만의 경우 교육과 환경이 지출증대가 가장 선호되는 분야였다. 3개국 모두에서 실업수당보다 노인연금의 경우 지출증대의 지지가 더 높았는데 이는 보편화된 고령화 현상 및 실업에 대한 위험인자의 불균등성에 기인하는 것으로 보인다. 정부지출의 태도를 놓고 보면 일본은 조금 더 큰 정부를, 한국과 대만은 현재보다 훨씬 더 큰 정부를 지지한다고 할 수 있다.

동아시아 3개국 모두에서 교육과 소득으로 측정된 사회경제적 지위가 정부역할에 대한 태도와 관련된 것으로 나타났다. 기대대로 사회적 지위가 낮을수록 복지지향의 정부개입을 선호하는 반면 사회적 지위가 높을수록 성장지향의 정부개입을 선호하는 것으로 나타났다. 정부역할의 재규정을 둘러싼 사회적 갈등이 있다면 일본의 경우 세대 간에, 한국의 경우 계층 간에, 그리고 대만의 경우 세대와 계층 간에 각각 조성될 가능성이 있다.

동아시아 3개국은 수출지향의 경제발전 전략을 추구했기 때문에 국제적으로 경쟁력 있는 국내 산업을 키우기 위해 국가자원과 역량을 활용하였다. 경쟁력 있는 유치산업을 보호하는 한편 구조조정을 통해 경쟁력이 떨어지는 기업은 퇴출시켰다. 이러한 발전국

가의 영향으로 3개국 모두에서 국가경제를 위한 정부개입이 광범하게 지지되고 있는 것으로 보인다. 경쟁력이 떨어지는 산업에 대한 정부보호보다 기술과 제품개발에 대한 정부지원에 대한 지지가 훨씬 더 높은 것은 주목할 만하다.

동아시아 3개국은 경제적 재분배를 희생하면서 경제적 부의 축적을 추구해왔고 사회경제적 안전과 형평성의 개선에 대한 요구에 소극적으로 대응하였다. 이러한 발전국가의 유산으로 국가의 복지기능에 대한 지지가 여전히 상대적으로 낮지만 주목할 만한 것은 한국이 정부의 복지개입에 대해 높은 지지를 보이면서 이웃의 다른 발전국가들과 차별화되고 있다는 점이다.

동아시아 3개국의 시민들은 정부의 복지개입의 확대를 꺼리는 반면 정부의 경제개입에 대해서는 보다 수용적이다. 그들은 산업정책을 통해 시장을 발전시키는데 있어 정부의 주도적 역할을 지지한다. 그럼에도 불구하고 정부역할에 대한 태도에 있어 국가들 간 미묘한 차이가 있다는 점은 주목할 만하다. 한국에서는 여전히 발전국가가 강력한 대중적 매력을 갖고 있지만 대만의 경우 다소, 일본의 경우 크게 그 매력이 약화된 것처럼 보인다. 3개국 시민들은 정부가 광범한 영역에서 책임을 떠맡기를 기대한다. '정부지출의 삭감'에 대한 외견적 지지에도 불구하고 분야별로는 '큰 정부'를 싫어한다고 보기 어려울 정도로 지출증대를 지지하는 경향이 두드러진다. 범세계적인 신자유주의적 방향 전환에도 불구하고 이들 3개국 시민들은 정부의 복지적극주의(welfare activism)가 아니라면 적어도 정부의 경제적극주의(economic activism)를 강력히 지지하는 것으로 보인다. 신자유주의 개혁의 글로벌 파고 속에서도 국가축소에 대한 대중적 지지의 조짐은 거의 나타나지 않았다고 할 수 있다.

## 참고문헌

- 김병섭·강혜진. (2015). 신뢰가 정부역할에 대한 국민태도에 미치는 영향에 관한 연구: 정권 교체 및 신뢰 대상에 따른 방향성 차이를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 26(1): 115-137.
- 박종민. (2008). 한국인의 정부역할에 대한 태도. 「한국정치학회보」, 42(4): 269-288.
- 박종민·왕재선. (2004). 큰 정부 대 작은 정부: 문화론적 설명. 「한국행정학보」, 38(4): 33-62.
- 박종민·조인영. (2010). 신자유주의 정부역할에 대한 한국인의 태도. 「정부학연구」, 16(3): 5-27.
- Amsden, Alice H. (1989). *Asia's New Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Aoki, Masahiko, Kim, Hyung-Ki, & Masahiro, Okuno-Fujiwara. eds. (1998). *The Role of*

- Government in East Asian Economic Development. Oxford: Clarendon Press.
- Blekesaune, Morten & Quadagno, Jill. (2003). Public Attitudes toward Welfare State Policies: A Comparative Analysis of 24 Nations. *European Sociological Review*, 19(5): 415-427.
- Borre, Ole & Scarbrough, Elinor. eds. (1995). *The Scope of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Borre, Ole & Viegas, Jose M. (1995). Government Intervention in the Economy. In Ole Borre & Elinor Scarbrough(eds.), *The Scope of Government*, 234-280. Oxford: Oxford University Press.
- Coughlin, Richard M. (1980). *Ideology, Public Opinion and Welfare Policy*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Deyo, Frederic C. ed. (1987). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Eismeyer, Theodore J. (1982). Public Preferences about Government Spending: Partisan, Social, and Attitudinal Sources of Policy Differences. *Political Behavior*, 4:133-145.
- Esping-Andersen, Gøsta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Evans, Peter. (1997). The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics*, 50(1): 62-87.
- Haggard, Stephan & Kaufman, Robert R. (2008). *Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton: Princeton University Press.
- Hasenfeld, Yeheskel & Rafferty, Jane A. (1989). The Determinants of Public Attitudes toward the Welfare State. *Social Forces*, 67(4): 1027-1048.
- Harvey, David. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Huseby, Beate M. (1995). Attitudes towards the Size of Government. In Ole Borre & Elinor Scarbrough(eds.), *The Scope of Government*, 87-118. Oxford: Oxford University Press.
- Jacoby, William G. (1994). Public Attitudes toward Government Spending. *American Journal of Political Science*, 38(2): 336-361.
- Jessop, Bob. (2002). *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity.
- Johnson, Chalmers. (1982). *MITI and the Japanese Miracle*. Stanford: Stanford University Press.
- Kim, Jae-On & Mueller, Charles W. (1978). *Factor Analysis: Statistical Methods and Practical Issues*. California: Sage Publications.
- Kettle, Donald F. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administrative Review*, 60(6): 488-497.
- Korpi, Walter & Palme, Joakim. (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): 426-446.
- Kumlin, Staffan. (2007). The Welfare State: Values, Policy, Preferences, and Performance Evaluations. In Russell J. Dalton & Hans-Dieter Klingemann(eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, 362-382. Oxford: Oxford University Press.
- La Porta, Lafaél, Lopez-de-Silanes, Florencio, Shleifer, Andrei, & Vishny, Robert. (1999). The Quality of Government. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 15(1): 222-279.
- Levy, Jonah. ed. (2006). *The State after Statism: New State Activities in the Age of Liberalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Linos, Katerina & West, Martin. (2003). Self-interest, Social Beliefs, and Attitudes to Redistribution: Re-addressing the Issue of Cross-national Variation. *European Sociological Review*, 19(4): 393-409.
- Pettersen, P. Arnt. (1995). The Welfare State: The Security Dimension. Ole Borre & Elinor Scarbrough(eds.), *The Scope of Government*, 198-233. Oxford: Oxford University Press.
- Pharr, Susan J. & Putnam, Robert D. eds. (2000). *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Pirie, Iain. (2007). *The Korean Developmental State: From Dirigisme to Neo-liberalism*. London: Routledge.
- Roller, Edeltraud. (1995). The Welfare State: The Equality Dimension. Ole Borre & Elinor Scarbrough(eds.), *The Scope of Government*, 55-86. Oxford: Oxford University Press.
- Sears, David O., Lau, Richard R., Tyler, Tom R., & Allen, Jr, Harris M. (1980). Self-Interest vs. Symbolic Politics in Policy Attitudes and residential Voting. *American Political Science Review*, 73(3): 670-684.
- Serra, Narcis & Stiglitz, Joseph E. eds. (2008). *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Stiglitz, Joseph E. (1997). The Role of Government in Economic Development. In Michael Bruno & Boris Pleskovic(eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*, 11-16. Washington DC: World Bank.
- Taylor-Gooby, Peter. (1985). *Public Opinion, Ideology and State Welfare*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Thompson, Bruce. (2004). *Exploratory and Confirmatory Factor Analysis: Understanding Concepts and Applications*. Washington D.C.: American Psychological Association.
- Wade, Robert. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Weiss, Linda. ed. (2003). *States in the Globalized Economy: Bringing Domestic Institutions Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

- White, Gordon & Wade, Robert. (1988). Developmental State and Markets in East Asia. In Gordon White(ed.), *Developmental States in East Asia*, 1-29. London: The Macmillan Press.
- Wilensky, Harold. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Wong, Joseph. (2004). The Adaptive Developmental State in East Asia. *Journal of East Asian Studies*, 4(3): 345-362.
- Wong, Joseph. (2013). From Developmental States to Welfare States. In Larry Diamond, Marc F. Plattner, & Yun-han Chu(eds.), *Democracy in East Asia: A New Century*, 31-47. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Woo-Cumings, Meredith. ed. (1999). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- World Bank. (1993). *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press.

## ABSTRACT

### Public Attitudes toward the Role of Government: South Korea, Japan and Taiwan

Chong-Min Park, Ji Sung Kim & Jaesun Wang

This paper examines public attitudes toward the role of government in three East Asian development states by utilizing cross-national public opinion data. It is found that South Korea and Taiwan display higher support for the role of government than most OECD countries. Notable is that the prototype of the developmental state, Japan, exhibits lower support for state activism than the neoliberal states where NPM reforms have taken root. The findings indicate that public attitudes toward the role of government diverge among the East Asian developmental states. South Korea and Taiwan remain more supportive of a wider range of government responsibilities than Japan. South Korea and Taiwan also display greater support for state expansion than Japan with regard to government spending. There is little class or generational difference in support for economic state activism in these countries. In contrast, support for welfare state activism seems to reflect either class or generational difference or both. There are generational differences in Japan in support for welfare state activism. Support for state activism in South Korea largely reflects the influence of socioeconomic status. Meanwhile, it tends to reflect both class and generational differences in Taiwan. Overall, citizens in South Korea and Taiwan appear to be more supportive of state activism while embracing neoliberal reforms than their counterparts in Japan.

【Keywords: role of government, state activism, neoliberal reform, developmental state】