

신자유주의 정부개혁의 다양성에 관한 연구: 국가 간 비교분석*

왕 재 선**

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구설계
- IV. 신자유주의 정부개혁 특징의 변화과정 분석
- V. 신자유주의 정부개혁의 다양성 분석
- VI. 결론

〈요 약〉

본 논문에서는 1970년대 이후 광범위하게 시도된 신자유주의 정부개혁이 국가마다 어떠한 패턴으로 나타나고 있는지를 비교분석하였다. 신자유주의 정부개혁의 다차원적 특징들을 정부규제, 민영화, 정부규모로 구분한 후 이들 간의 관계를 제시하였고 각 국가 내에서 이들이 어떠한 수준으로 나타나는지를 분석하였다. 분석결과 신자유주의 정부개혁 특징들 간에는 매우 복잡한 상호관계가 존재함을 알 수 있었다. 이는 신자유주의 정부개혁의 특징들이 반드시 동일한 방향으로 나타나지 않을 수 있음을 시사한다. 또한 정부개혁의 특징들은 국가별로 매우 다양한 형태로 나타났다. 그러나 전체적인 패턴에 있어서는 영미계 국가들이 전반적으로 매우 높은 수준을 나타낸 반면 북유럽 국가들은 특정한 개혁특징에서 높은 수준을 나타내었다. 서유럽, 남유럽, 동유럽, 아시아와 라틴아메리카 국가들은 매우 낮은 수준으로 신자유주의 정부개혁 특징들이 나타나고 있다. 이러한 결과는 많은 국가에서 신자유주의를 적극적으로 수용했지만 실제로 신자유주의로의 수렴현상은 나타나지 않았음을 의미한다.

【주제어: 신자유주의, 정부개혁, 정부규제, 민영화, 정부규모】

* 본 논문은 저자의 박사학위논문 중 일부를 수정·보완한 것입니다. 논문의 질적 향상을 위해 많은 조언을 해주신 고려대 박종민 교수님, 김선혁 교수님, 최진욱 교수님, 성균관대 김근세 교수님, 연세대 정무권 교수님께 감사드립니다. 또한 심사과정에서 유익한 논평을 해주신 익명의 심사자님들께 감사드립니다.

** 한국사회과학자료원 전임연구원(ajwjs@korea.ac.kr).
논문접수일(2008.10.24), 수정일(2008.12.14), 게재확정일(2008.12.15)

I. 서론

20세기 후반부터 서구 선진국들을 중심으로 정부역할의 변화에 대한 관심이 확산되었다. 이는 특히 1970~80년대에 걸쳐 신자유주의가 정치, 경제 및 사회질서의 재편을 합리화하는 지배적 이념으로 등장하면서 親시장적 국가 운영이 강조되고 있는 것과 관련된다(박종민, 1998). 신자유주의는 자유로운 경쟁을 강조하면서 시장기능의 확대와 함께 정부를 포함한 공공부문이 담당했던 기능의 최소화를 주장한다. 특히 정부를 포함한 공공부문에 대한 불신의 증가는 신자유주의화를 더욱 촉진시키는 계기가 되었다. Peters(1996)는 “과거 정부에 대해 가지고 있던 많은 확신들이 현재에는 많이 변하고 있으며 더 나아가 심각한 의문이 제기되고 있다.”고 주장하면서 전통적인 관료제적 정부능력의 한계를 지적하였다(Kettle and Milward, 1996). 이는 최근 급변하는 사회경제적 환경 속에서 정부의 문제해결능력에 대한 의문과 전통적 행정의 방식이 더 이상 적실성을 가질 수 없다는 인식이 팽배해졌음을 의미한다. 이와 같은 정부에 대한 불신과 신자유주의화의 경향은 OECD국가들을 중심으로 정부개혁이 확산되는 계기가 되었다(Pollitt and Bouckaert, 2000).

신자유주의에 기초한 정부개혁에서 강조하는 정부역할은 복지국가나 발전국가에서 추구했던 강하고 큰 정부와는 대조적인 것이다. 따라서 과거 복지국가와 발전국가의 시기에 강력한 정부역할에 대한 경험을 가진 국가에서는 이와 같은 신자유주의 정부개혁이 추구하는 특징들이 제한적으로 나타날 수 있다.¹⁾ 이는 곧 신자유주의 정부개혁의 특징들이 국가별로 다양한 형태로 나타날 수 있음을 의미한다.²⁾ 그렇다면 신자유주의적 정부개혁이 추구하는 구체적인 특징은 무엇인가? 각 국가마다 신자유주의 정부개혁 특징들이 구체화 된 수준에는 어떠한 차이가 있는가? 또한 전체적으로 신자유주의 정부개혁 특징들의 수준은 어떠한 패턴을 나타내는가? 본 논문에서는 이상과 같은 질문을 제기하면서 신자유주의 정부개혁의 다차원적 특징들을 제시하고 이들이 각 국가에서 어떠한 수준으로 나타나고 있는지를 분석한다.

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

2) 많은 학자들은 최근의 신자유주의적 혹은 신공공관리적 정부개혁이 매우 유사한 것 같지만 실제로는 매우 다양하게 진행된다는 점을 강조한다. 또한 이들은 정부개혁의 유사성보다 이러한 다양성에 주목하고 있다(Bevir et al., 2003). Christensen과 Lægreid(1998)는 “신공공관리는 통합되고 일관된 이론이 아니라 다양한 원리와 측정들의 느슨한 집합”임을 주장한다.

본 논문의 구성은 첫째, 이론적 논의를 통해 신자유주의의 개념과 신자유주의 정부개혁의 특징을 살펴본다. 둘째, 본 논문에서 제시하는 신자유주의 정부개혁 특징들의 구체적 측정지표를 제시한다. 셋째, 신자유주의 정부개혁에 대한 국가별 변화과정을 분석한다. 넷째, 신자유주의 정부개혁 특징들 간의 관계를 분석하고 연구대상 국가마다 신자유주의 정부개혁의 특징들이 어느 정도 수준으로 나타나고 있는지를 비교분석한다. 마지막으로 연구결과의 요약과 시사점을 정리한다.

II. 이론적 논의

1. 신자유주의 정부개혁

1980년대 이후 많은 국가들이 시도했던 정부개혁의 흐름은 강력한 정부주도의 정책과 복지국가에 대한 반발로 나타났으며 신자유주의 이념에 기초하여 시작되었다.³⁾ 정치적 민주화와 경제적 자율성의 증가는 ‘큰 정부’의 이념적 토대를 약화시키고 ‘작은 정부’로의 개혁을 위한 정당성의 근거를 제공하였다(박종민, 1998). 따라서 이 시기 정부개혁은 전후 선진자본주의 국가들에게서 나타났던 공공부문의 팽창에 대한 반감에서 비롯되었다. 이는 전후 약 30여 년 동안 당연하게 받아들여지던 행정국가(administrative state) 혹은 적극국가(positive interventionist state)의 국가관이 1980년대 작은 정부가 주장되면서 변화하기 시작했음을 의미한다(박동서 외, 1995).

특히 1980년대 초반 정부를 포함한 공공부문에서 실행하는 각종 정책프로그램들이 얼마나 잘 운영되는지 그에 대한 지출은 적절하게 이루어지고 있는지와 관련하여 심각한 문제가 제기되기 시작하였으며, 과거 정부역할의 강화를 가져왔던 복지국가에 대한 지속적인 의문 역시 정부에 대한 불신을 초래하였다. 이는 결과적으로 기존과는 다른 정부개혁의 방향을 유발하게 된 원인이 되었다(Lane, 1997). 이와 같은 정부성파에 대한 문제제기는 이 시기 정부개혁이 절약과 효율이라는 목표 하에 이루어지도록 하는 계기가 되었으며, 이는 이전 시기의 강하고 큰 정부에 대한 반감이 정부개혁에 많은 영향을 미쳤음을 의미한다. 기존의 정부가 해야 할 주요한 역할로 인식되었던 것은 공공자원의 할당, 소득

3) Aucoin(1990)은 최근의 이와 같은 정부개혁의 배경에 대해 국제적인 경제 환경의 변화와 국가 내부의 정치체제에서 정부서비스와 규제에 대한 강력한 요구로 인해 발생된 재정적 압력의 증가로 설명하고 있다. 이와 같은 현상으로 인해 정부의 공공서비스에 대한 감축과 예산계약 그리고 정부기능의 민영화와 민간기업에 대한 규제의 완화 등을 목적으로 하는 정부개혁을 시도하게 되었다고 한다.

재분배, 규제 등과 같이 정부의 직접적 개입이 이루어지는 내용이었던 반면 1980년대 들어서 나타나기 시작한 정부개혁은 민영화, 상업화, 시장화, 정부규모 축소, 탈관료제화 등 정부역할과 개입의 축소를 지향하는 특징들이 포함되어 있다(Caiden, 1991; Peters, 1991; Lane, 1997). 이와 같은 정부개혁의 특징들은 기존에 정부가 담당했던 주요한 기능들에 대한 근본적인 변화를 추구하는 것이었으며 이는 곧 국가중심주의나 공공부문의 팽창을 대체하는 것들이었다. 또한 더 이상 사회문제해결의 역할을 정부에만 의존하는 것이 아니라 다른 주체들에게 역할을 맡기는 것이 더욱 효율적이라는 인식에 기초한다.

1990년대는 1980년대 나타나기 시작했던 신자유주의 정부개혁이 선진국뿐만 아니라 전 세계적으로 확산되어 가는 시기였다. 즉 ‘작은 정부’로의 개혁방향을 더욱 가속화 시키는 시기였으며, 정부개혁에 있어서 관리적인 접근이 더욱 두드러지게 나타났다. 따라서 이 시기 정부개혁의 주요 특징은 민간부문을 중심으로 한 시장지향적인 철학과 정부기능의 기업적 관리에 초점을 두는 것이었다. 신자유주의에 입각한 정부개혁의 노력은 경쟁적, 성과지향적, 고객지향적, 기업가적 및 시장지향적인 정부를 그 내용으로 하고 있으며, 이를 통해 ‘큰 정부’에서 ‘작은 정부’로의 변화를 강조하고 있다. ‘작은 정부’로의 변화는 정부의 개입이나 간섭을 최소화 하고 민간 혹은 개인의 자율성을 최대로 보장 하는 것을 핵심으로 한다. 따라서 이 시기의 정부개혁은 행정의 능률성과 정책의 통합성을 강조한 과거와는 달리 자유에 대한 규범적 관심을 중심으로 脫규제(deregulation)와 정부규모축소(down-sizing)를 통한 정부역할의 재규정을 강조하는 것이다(박종민, 1998). 이렇게 더욱 강화된 ‘작은 정부’로의 노력은 이전의 정부역할의 확장을 가져온 발전국가와 복지국가정부에 대한 대체현상을 더욱 촉진하였다.

2. 신자유주의 정부개혁의 특징

위의 논의를 통해 알 수 있듯이 신자유주의 정부개혁은 정부 역할의 축소와 시장기능의 확대를 기본적인 특징으로 한다. 즉 신자유주의 이념은 최소한의 정부를 추구하면서 이를 위해 정부의 개입과 통제를 약화시키고 정부의 기능을 민간으로 이전시킴으로서 시장기능 확대를 시도한다. 또한 정부규모를 축소함으로써 작은 정부를 통해 절약과 경제적 효율성의 제고를 추구한다. 따라서 신자유주의 정부개혁은 구체적으로 민영화와 민간위탁, 정부규제의 완화, 정부규모의 축소를 핵심적인 프로그램으로 제시한다. 본 연구에서는 신자유주의에서 추구하는 정부의 역할에 따라 신자유주의 정부개혁의 특징으로서 정부규제, 민영화, 정부규모의 세 가지 개념에 초점을 맞추어 분석을 시도한다.

1) 정부규제

규제는 일반적으로 개입과 통제의 의미를 수반한다. 신자유주의는 개인의 자유를 최고의 선으로 간주하기 때문에 개입, 특히 정부의 개입과 통제를 비효율적인 것으로서 거부한다. 따라서 신자유주의에서 규제 완화 혹은 철폐를 통해 정부규제의 수준을 낮추는 것은 개인이나 집단의 행동과 의사결정에 있어서의 자유를 보장하기 위해서 강조되는 핵심적인 내용이다.

규제에 대한 정의는 다양하지만 그것은 주로 정부가 행하는 개입작용으로서 특히 경제적 행위를 통제하는 의미로 빈번하게 사용된다. 그러나 규제에 대한 정의는 많은 학자들에 의해서 더욱 다양하게 정의되고 있다. 미국의 의회예산처(Congressional Budget Office)에 따르면 규제의 전통적 개념으로서 “사기업의 운영에 있어서 진입과 퇴출, 가격과 이익구조 그리고 경쟁적 환경 등과 같은 중요한 요소들에 대해 영향을 미치는 행위”로 정의된다(CBO, 1976). Mitnick(1980)은 규제에 포함되어 있는 핵심적인 요소로써 개입(interference) 작용을 강조한다.⁴⁾ 또한 그는 규제의 개념을 구체성의 정도에 따라 네 가지의 단계로 개념화 하고 있는데 “대상자의 행위에 대한 선택을 의도적으로 제약하는 것”을 가장 기본적인 규제의 정의로서 제시하고 있다.⁵⁾ Anderson(1978)은 정부규제를 “정부가 사회경제적 목적을 수행하기 위하여 개인과 기업의 경제적 행태를 통제·제한하거나 형성·지향하기 위한 행정작용”으로서 정의한다. 또한 Buhler(1979)는 정부규제에 대하여 “정부의 목적을 달성하기 위한 하나의 수단으로서 정부가 정부 영역 밖에 속하는 개인 혹은 기업이 선택할 수 있는 행동방향을 지시하거나 근본적으로 영향을 미치기 위한 정부행위”라 한다.⁶⁾ 이렇게 규제의 개념은 학자마다 다양하게 정의되고 있지만 공통적으로 포함되어 있는 요소가 있다. 즉 규제는 개입작용이며 개입을 통하여 특정한 방향으로 행위를 하도록 혹은 하지 않도록 영향을 미치는 행위이다.

특히 신자유주의는 개인적 자유의 의미를 시장에서 행해지는 개인의 자유로운 경제적 행위에서 찾는다. 따라서 정부가 노동, 자본, 상품 등의 시장통제를 내용으로 하는 규제에 관심을 가지며 이를 완화할 것을 강조하는 것이다. 따라

4) 여기에서의 개입은 특정한 방법으로 지배(governed), 변화(changed), 통제(controlled) 그리고 인도(guided)되는 것을 의미한다.

5) 이러한 정의를 기초로 하여 그는 여기에 특정한 목표를 기초로 하고 있으며 규칙(rule)에 의해서 대상자의 행위를 공적으로 단속(public administrative policing)하는 것으로서 구체화 하고 있다.

6) 이와 유사하게 안문석(2002)은 “민간부문에 속하는 개인이나 단체의 활동을 바람직한 방향으로 인도하기 위하여 정부가 만들어 놓은 길”로서 정의하고 있으며, 최병선(2001)은 “바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것”으로서 정부규제를 정의하고 있다.

서 본 논문에서 제시된 정부규제는 특히 경제적 규제에 초점을 맞춘다. 즉 본 논문에서는 신자유주의가 추구하는 규제완화 즉 脫규제의 정도를 각종 경제적 행위에 대한 통제를 의미하는 ‘경제적 규제’에 한정한다.

2) 민영화

민영화는 국가의 신자유주의화 과정에서 가장 지속적으로 추구해온 특징이다 (Harvey, 2005). 이는 민영화가 신자유주의에서 강조하는 개인의 사적 재산에 대한 권리 보장을 실현하는 중요한 수단으로 간주되기 때문이다. 따라서 사유재산권 보장의 의미를 가지는 민영화는 신자유주의가 궁극적으로 추구하는 개인적 자유를 실현시키기 위한 구체화된 수단이다.

“민영화 하다(privatize)”라는 단어가 나타난 초기의 정의는 “사적으로 만드는 것, 특히 공적통제 또는 공적소유에서 사적통제 또는 사적소유로 변화시키는 것”이라는 다소 좁은 의미로 해석되었다(박종화, 1994).⁷⁾ 이러한 정의는 사회적 목표를 달성하기 위해 민간과 시장의 힘에 의존함으로써 민영화를 효율적인 목표달성의 수단으로 간주하는 것이다. 이는 곧 민간부문이 공공부문보다 더욱 효율적이라는 점과 시장의 우위를 강조하는 신자유주의적인 기본 가정이 전제되어 있는 것이다(Morgan and England, 1988). 이와 같은 개념을 기초로 민영화는 규제완화와 함께 정부의 경제적 효율성 제고를 위한 매우 중요한 방법으로 간주된다. 그러나 최근에는 민영화의 개념적 범위가 정부의 영향력, 기능 및 범위를 약화시키거나 제한하기 위해 설계된 모든 정책을 포함하는 것으로 확대되었다(Wright and Perotti, 2000).⁸⁾ 이는 민영화가 단순히 소유권의 변화만을 의미하는 것이 아니라 정부의 역량과 책임성 그리고 권력에 있어서 구조적인 변화를 의미하는 것이다.

본 논문에서는 정부소유기업의 크기와 정부투자규모의 정도로 측정되는 민영화에 초점을 둔다. 과거 정부에 의해 독점적으로 운영되었던 기업, 자산 혹은 지분을 민간부문에 매각하는 것과 정부의 투자를 축소시키는 것은 과거 독점적으로 존재했던 정부기업이 경쟁을 강조하는 시장원리에 의해서 운영되도록 하는 것을 의미한다. 또한 이를 통해 직접 개입하는 정부가 아닌 ‘간접정부’로의

7) 1980년대 보수적 정부로부터 민영화 정책이 본격적으로 출현하게 된 초기의 개념에는 두 가지의 의미가 동시에 포함되어 있다. 하나는 행위 혹은 기능이 공공부문에서 민간부문으로 이전하는 것과 다른 하나는 상품과 서비스의 생산을 공공부문으로부터 민간부문으로 옮기는 것 등이다(Starr, 1989)

8) 이와 같은 정의의 예로 Butler(1991)는 민영화를 “공공부문 기능의 전반 혹은 일부를 민간부문으로 이전하는 것”으로 정의함으로써 민영화의 개념을 더욱 광범위하게 인식하였다. 이러한 민영화 개념의 확대는 민영화를 단순히 경제적 혹은 관리적 관점이 아닌 정치적 관점에서 이해할 수 있는 시각을 제공해 준다.

역할 변화가 이루어지게 된다(박종민·조인영, 2007).⁹⁾

3) 정부규모

신자유주의 정부개혁의 특징으로 나타나는 정부규모의 축소는 정부의 양적 규모를 인위적으로 감소시킴으로서 작은 정부를 실현하는 것을 의미한다. 복지 국가의 큰 정부를 반대하면서 출현한 신자유주의는 정부의 복지책임에 대해서 소극적이다(박종민·조인영, 2007). 따라서 복지지출을 억제하고 減稅(tax cut)를 통해 작은 정부를 실현하고자 한다. 이러한 정부규모의 양적 축소는 1980년대 이후 OECD국가들을 중심으로 신자유주의화에 따른 정부역할의 변화과정에서 나타나는 기본적인 특징으로 인식 되었다.

일반적으로 정부규모의 기준은 주로 두 가지 개념에 초점을 맞춘다. 하나는 정부의 인력규모로서 이는 정부규모의 기준으로서 공무원 규모에 초점을 둔다. 그러나 정부 혹은 공공부문의 범위가 국가마다 다양하다는 점에서 인력규모에 대한 확실적인 비교는 한계가 있다. 다른 하나는 정부의 재정지출에 초점을 맞추는 것이다. 이는 정부규모에 대한 기준으로서 일반적으로 사용된다. 신자유주의는 전반적인 정부규모의 축소를 주장하면서 특히 복지지출을 비롯한 각종 정부의 재정지출규모에 주목하고 있다. 대표적인 예로 영국의 보수당은 신자유주의 이념을 기초로 복지지출을 중심으로 한 국가의 재정지출규모의 축소를 추구하였다(권혁주, 1998). 따라서 신자유주의는 정부로 하여금 복지비의 축소와 減稅 그리고 지방에 대한 보조금의 축소 혹은 폐지 등을 통해 전체적인 정부지출을 축소하여 작은 정부를 구현할 것을 요구한다. 이렇게 신자유주의가 정부지출 규모에 주목하는 것은 복지국가들이 경험했던 과도한 정부지출로 인한 재정압박이 경제위기를 유발했다는 점에 기인한다. 따라서 신자유주의 정부개혁은 정부의 지출을 최대한 억제하거나 축소함으로써 재정적 압박으로부터 탈피하고 이를 통해 양적인 규모축소를 유도하여 작은 정부를 추구한다. 정부규모와 관련된 많은 연구들 역시 정부규모로서 정부의 지출규모에 초점을 맞추고 있다(Alesina and Wacziarg, 1998; Rodrik, 1998; Mukherjee, 2003; Tavits, 2004). 따라서 본 논문에서도 정부규모의 기준으로서 정부의 지출규모에 초점을 맞춘다.

9) 박종민과 조인영(2007)은 정부가 직접적으로 서비스나 제화를 제공하는 것이 아니라 민간을 통해 제공하는 방법으로 민영화와 민간위탁을 제시하면서 이들이 '간접정부'를 통해서 이루어질 수 있음을 주장한다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구대상국가의 선정

연구대상 국가를 선정하기 위해 본 논문에서는 1970~80년대 이후 신자유주의 정부개혁을 시도한 국가들에 초점을 맞춘다. 신자유주의 정부개혁을 시도했다는 공통점을 통해 각 국가들에서 나타난 신자유주의 정부개혁 특징들의 수준이 실제 개혁 노력에 의한 산출로서의 의미를 가질 수 있기 때문이다. 따라서 본 논문에서의 연구대상 국가는 신자유주의가 핵심적으로 지향하는 작은 정부와 친시장적 정부로의 변화를 시도한 국가들로 한정 된다.

[표1] 연구대상국가

지역	국가	국가수	
유럽	서유럽	오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 아일랜드, 룩셈부르크, 네덜란드, 스위스, 영국	22개국
	남유럽	그리스, 이탈리아, 포르투갈, 스페인	
	북유럽	덴마크, 핀란드, 아이슬란드, 노르웨이, 스웨덴	
	동유럽	체코공화국, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아	
아시아	일본, 한국, 대만, 싱가포르	4개국	
중동	터키	1개국	
북아메리카	캐나다, 미국	2개국	
라틴아메리카	멕시코, 칠레, 브라질, 아르헨티나	4개국	
아프리카	남아프리카 공화국	1개국	
오세아니아	호주, 뉴질랜드	2개국	
총 분석대상 국가 : 36개국			

* 진한 글씨는 비OECD회원국

이러한 전제 하에 구체적인 연구 대상국가의 선택을 위한 방법으로는 첫째, 최근의 신자유주의 정부개혁의 노력이 선진 OECD국가들을 중심으로 이루어지고 확산되었다는 점에서 OECD에 속한 국가들을 우선적으로 연구대상 국가들로 포함한다. OECD 국가들을 연구 대상으로 하는 것은 국가들 간의 기본적인 사회경제적 수준이 유사하다는 점에서 각 국가의 고유한 특성들이 어느 정도 통제된다는 장점을 가지고 있다.

둘째, 비록 OECD에 속하는 국가는 아니지만 시장원리에 기초하여 정부의 행태와 운영을 변화시키고자 시도했던 국가들을 연구의 대상으로 포함시킨다. 비록 매우 한정된 숫자이지만 본 논문에서는 각종 정부개혁 관련 문헌들을 통해서 사례로 제시된 국가들을 종합하여 연구대상에 포함시키는 것을 원칙으로 한다. 셋째는 최대한 모든 지역의 국가들이 포함되도록 연구대상 국가들을 선정한

다. 마지막으로 위와 같은 세 가지 기준을 통해 선택된 국가들 중 본 연구에서 요구하는 자료의 활용 가능성을 고려하여 충분한 자료 확보가 가능한 국가들을 최종 연구대상국가로 선정한다.

2. 신자유주의 정부개혁 특징에 대한 조작화

(1) 정부규제

신자유주의 정부개혁에서 강조하는 정부의 脫규제수준을 측정하기 위해 본 논문에서는 Fraser Institute가 매년 발표하는 『Economic Freedom of the World』 보고서의 규제수준에 대한 측정지표를 사용한다. 『Economic Freedom of the World』 보고서의 규제수준에 대한 측정지표는 신용시장규제(credits market regulations), 노동시장규제(labor market regulations), 기업규제(business regulations)로 구성되어 있으며 경제적 규제에 초점을 맞추고 있음을 알 수 있다.

신용시장규제는 주로 금융부문에 있어서의 정부통제를 주요한 측정내용으로 포함하고 있다. 따라서 신용시장규제는 금융부문에 대한 정부통제의 정도로 이해할 수 있다. 한편 노동시장규제는 임금과 고용에 대한 정부의 통제를 주요 내용으로 한다. 마지막으로 기업규제는 사기업의 시장진입과 퇴출에 대한 자율성의 정도와 시장에서의 가격규제 등을 구체적 측정지표로 포함하고 있다. 이는 결국 기업규제가 기업의 경제적 활동에 대한 정부통제의 정도를 의미한다고 할 수 있다. 본 논문에서는 정부규제를 이와 같은 세 가지 유형으로 구분하여 분석한 후 전체적인 정부규제수준을 개별적으로 분석한다.

각각의 정부규제유형에 속하는 세부 지표들은 모두 10점에서 0점의 값을 가지며 10점이 가장 높은 脫규제수준, 0점이 가장 낮은 脫규제수준을 의미한다. 전체 정부의 脫규제수준은 이들 세 가지 유형의 규제수준의 측정치들을 평균한 값으로 제시된다. 또한 본 논문에서는 2006년에 발간된 보고서를 중심으로 1990년, 1995년, 2000~2004년 자료들의 평균값을 최종적인 정부규제수준의 측정값으로 사용한다.

(2) 민영화

본 논문에서는 각 국가들의 민영화의 크기를 ‘국가소유기업(SOEs: State Owned Enterprises)’의 정도로 측정한다. 국가소유기업은 ‘정부가 소유하거나 국가 통제 하에 있으면서 상품이나 서비스의 판매를 통하여 수익을 창출하는 경제적 실체’를 말한다(World Bank, 1995). 이러한 의미에는 정부가 직접 기업을 소유하는 방법 외에도 정부투자를 통해 정부가 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 기업까지 포함되어 있다. 즉 국가가 직접적으로 소유하는 것과 투자에 의해

서 경영권을 공유하는 형태 모두를 포함하는 것이다. ‘국가소유기업’은 시장에서의 자율적 경쟁에 의해 운영되기보다는 주로 정부에 의해서 독점적으로 운영된다. ‘국가소유기업’을 통한 민영화수준의 측정은 민간에게 그것을 매각하거나 정부투자를 축소시켜 의사결정권한을 민간에게 위임함으로써 자율적인 시장원리에 의해서 운영되도록 하는 것 모두를 포함하여 측정할 수 있다. 따라서 이러한 ‘국가소유기업’이 적다는 것은 국가자산이나 정부투자규모가 작다는 것을 의미하여 이는 곧 시장원리에 의해서 운영되는 민간부문이 발달되어 민영화수준이 높은 것으로 해석할 수 있다.

‘국가소유기업’에 대한 구체적 측정지표 역시 Fraser Institute의 『Economic Freedom of the World』 보고서에서 제공하는 자료를 사용한다. 본 보고서에서는 가장 광범위한 국가를 대상으로 자료를 제공하고 있다. 『Economic Freedom of the World』 보고서는 정부기업과 투자(government enterprises and investment)의 정도를 0~10점의 범위에서 측정한 국가별 자료를 제공하고 있다. 여기에서 정부기업은 국가운영기업(SOEs: State-Operated Enterprises)의 규모를 나타낸 것이며 정부투자는 총투자에서 정부투자가 차지하는 비율을 의미한다(Gwartney and Lawson, 2006). 측정값의 범위는 10점에서 0점의 값을 가지며 10점이 가장 높은 민영화수준, 0점이 가장 낮은 민영화수준을 의미한다. 민영화수준을 측정하는 지표는 2000년, 2001년, 2006년의 『Economic Freedom of the World』 보고서에서 제공하고 있는 1990년, 1995년, 1997년, 그리고 1999~2004년까지의 자료를 취합하여 계산한 평균값을 사용한다.

(3) 정부규모

정부규모는 다양한 요소로 구성된다. 정부규모에 관한 많은 국내·외의 연구는 주로 인력과 예산이라는 두 가지의 항목에 초점을 맞추어 측정하였다. 특히 정부수입과 지출규모 등의 재정규모는 전체적인 정부규모와 기능의 분석을 위해 활용되는 가장 대표적인 지표라고 할 수 있다(안병영 외, 2007).

본 논문에서는 『Economic Freedom of the World』 보고서에서 제공되는 자료를 사용하기로 한다. 보고서는 정부규모를 측정하기 위한 항목으로 ‘국가의 총 소비지출에서 일반정부의 소비지출이 차지하는 비율’로 정의된 자료를 제공하고 있다.

한편 『Economic Freedom of the World』 보고서는 정부의 소비지출규모와 함께 정부의 이전지출과 보조금(transfer and subsidies) 규모를 정부규모의 측정을 위한 지표로 제공하고 있다. 이는 GDP에서 정부 이전금과 보조금이 차지하는 비율로 측정된다. 정부 이전금 및 보조금 규모는 정부지원금의 규모를 의미하며 이는 정부의 개입정도와 국가 전체의 자율성 정도를 의미하는 것일 수 있다. 따라서 본 논문에서는 정부의 소비지출규모 뿐 아니라 정부의 이전금과 보조금

규모 역시 정부규모를 측정하는 지표로 사용하기로 한다.

한편 실제 분석에서 정부규모의 지표로 사용되는 자료는 2000년, 2001년, 2006년의 『Economic Freedom of the World』 보고서에서 제공되는 1990년, 1995년, 1997년, 1999~2004년까지의 정부지출규모와 정부 이전금 및 보조금규모에 관한 자료의 평균값을 사용한다.

IV. 신자유주의 정부개혁 특징의 변화과정 분석

1. 정부의 脫규제

아래의 [표2]는 연도별 각 국가의 전체적인 정부의 脫규제수준을 보여주고 있다.¹⁰⁾ 먼저 지역별로는 오세아니아와 북아메리카 지역이 가장 높은 정부의 脫규제수준을 보여주고 있다. 오세아니아와 북아메리카 지역에 위치한 호주, 뉴질랜드, 미국, 캐나다는 영미계 국가들로서 정부의 경제적 개입이 매우 낮은 수준으로 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 다음으로는 북유럽 지역이 평균 7점대의 脫규제점수를 나타냄으로서 전반적으로 정부규제가 약하게 이루어지고 있다. 북유럽 국가들은 큰 정부와 강한 국가 역할을 강조하는 복지국가의 특징을 많이 가지고 있지만 경제적 측면에서의 국가의 개입과 통제는 약하게 이루어지고 있는 것을 알 수 있다. 이는 비록 복지국가의 특징을 가지고 있더라도 복지에 관한 국가역할과 경제와 관련된 국가역할이 구분될 수 있음을 시사한다. 그 다음으로 서유럽은 평균 6.8점, 아시아는 평균 6.3점으로 두 지역의 국가들 역시 정부의 脫규제 수준이 높지 않은 것으로 나타났다.

반면 남유럽과 동유럽, 라틴아메리카는 경제에 대한 정부규제가 가장 강하게 이루어지고 있는 지역이다. 이들의 脫규제점수의 평균은 각각 5.8점, 5.9점, 5.8점으로 모두 유사하게 5점대를 나타내고 있다. 특히 동유럽과 라틴아메리카 지역의 국가들은 사회주의 계획경제체제와 권위주의적 군부통치시기를 오랜 기간 경험한 국가들로 정부의 경제적 통제가 최근까지 지속되고 있는 것으로 보인다.

10) [표2]는 신용시장규제, 노동시장규제, 기업규제의 점수를 평균하여 계산한 값이다. 본 장에서의 국가별 脫규제수준에 대한 시계열적 분석은 세 가지의 규제유형을 모두 포괄하는 전체적인 脫규제수준만을 분석한다. 또한 자료의 시간적 범위는 기업규제의 1990년도 자료가 누락되어 있기 때문에 세 가지 규제유형을 모두 포함하는 1995년부터 2004년까지로 한정하여 제시한다.

[표2] 국가별 정부의 脫규제수준

지역	국가명	년도						평균	표준 편차	최대값 - 최소값	
		'95	'00	'01	'02	'03	'04			'04-'95	
아시아	일본	6.5	6.6	6.1	6.2	6.5	6.9	6.5	0.3	0.8	0.4
	싱가포르	7.9	7.3	7.0	7.1	7.0	7.6	7.3	0.4	0.9	-0.3
	한국	4.8	5.3	5.2	5.4	5.3	5.8	5.3	0.3	1.0	1.0
	대만	6.1	6.1	5.8	5.9	5.8	5.9	5.9	0.1	0.3	-0.2
	평균	6.3	6.3	6.0	6.2	6.2	6.6	6.3	0.2	0.6	0.3
오세아니아	호주	7.3	7.2	7.2	7.4	7.4	7.7	7.4	0.2	0.5	0.4
	뉴질랜드	8.8	7.9	7.6	7.6	7.6	8.0	7.9	0.5	1.2	-0.8
	평균	8.1	7.6	7.4	7.5	7.5	7.9	7.7	0.3	0.7	-0.2
서유럽	오스트리아	5.9	6.5	6.2	6.2	6.3	6.6	6.3	0.2	0.7	0.7
	벨기에	6.1	7.0	5.9	6.1	6.1	6.3	6.3	0.4	1.1	0.2
	프랑스	6.0	6.8	6.2	6.2	6.3	6.8	6.4	0.3	0.8	0.8
	독일	5.4	5.5	5.7	5.8	6.1	6.1	5.8	0.3	0.7	0.7
	아일랜드	7.8	7.0	6.6	6.7	6.7	6.9	7.0	0.4	1.2	-0.9
	룩셈부르크	6.8	6.9	6.8	7.4	7.2	7.2	7.1	0.3	0.6	0.4
	네덜란드	6.9	7.6	6.8	6.8	6.8	6.9	7.0	0.3	0.8	0.0
	스위스	7.1	7.4	7.0	7.4	7.4	7.7	7.3	0.3	0.7	0.6
	영국	8.3	8.1	7.7	7.4	7.5	7.6	7.8	0.4	0.9	-0.7
평균	6.7	7.0	6.5	6.7	6.7	6.9	6.8	0.2	0.5	0.2	
남유럽	그리스	4.9	5.4	5.3	5.4	5.4	5.6	5.3	0.2	0.7	0.7
	이탈리아	4.8	5.5	5.1	5.3	5.3	6.2	5.4	0.5	1.2	1.4
	포르투갈	5.7	6.4	5.9	6.0	6.0	6.6	6.1	0.3	0.9	0.9
	스페인	5.9	6.9	6.5	6.4	6.3	6.9	6.5	0.4	1.0	1.0
	평균	5.3	6.1	5.7	5.8	5.8	6.3	5.8	0.3	1.0	1.0
북유럽	덴마크	7.5	7.2	6.9	6.9	6.8	7.2	7.1	0.3	0.7	-0.3
	핀란드	7.1	7.1	6.9	6.8	6.8	7.1	7.0	0.2	0.3	0.0
	아이슬랜드	7.0	7.6	7.5	7.8	7.9	8.4	7.7	0.5	1.4	1.4
	노르웨이	6.9	6.7	6.3	6.2	6.5	6.6	6.5	0.3	0.7	-0.3
	스웨덴	6.4	6.8	6.3	6.6	6.6	6.7	6.6	0.2	0.5	0.3
	평균	7.0	7.1	6.8	6.9	6.9	7.2	7.0	0.2	0.4	0.2
동유럽	체코공화국	5.4	5.7	5.7	6.0	6.0	6.4	5.9	0.3	1.0	1.0
	헝가리	6.0	7.0	6.6	6.4	6.5	7.3	6.6	0.5	1.3	1.3
	폴란드	4.5	5.9	5.4	5.5	5.3	5.7	5.4	0.5	1.4	1.2
	슬로바키아	4.8	5.8	5.5	5.7	6.4	6.7	5.8	0.7	1.9	1.9
	평균	5.2	6.1	5.8	5.9	6.1	6.5	5.9	0.4	1.3	1.3
북아메리카	캐나다	7.7	7.6	7.3	7.3	7.3	7.8	7.5	0.2	0.5	0.1
	미국	8.2	8.2	7.8	7.8	7.6	8.1	8.0	0.3	0.4	-0.1
	평균	8.0	7.9	7.6	7.6	7.5	8.0	7.7	0.2	0.5	0.0
타인아메리카	브라질	5.1	5.9	5.3	5.0	4.9	4.9	5.2	0.4	1.0	-0.2
	아르헨티나	6.6	6.7	5.4	5.2	5.1	5.4	5.7	0.7	0.6	-1.2
	칠레	7.1	7.0	6.4	6.3	6.5	6.8	6.7	0.3	0.8	-0.3
	멕시코	6.1	5.6	5.3	5.4	5.3	5.6	5.6	0.3	0.8	-0.5
	평균	6.2	6.3	5.6	5.5	5.5	5.7	5.8	0.4	0.8	-0.5
아프리카	남아프리카공화국	6.8	6.9	6.5	6.5	6.6	6.4	6.6	0.2	0.5	-0.4
	터키	6.1	5.7	4.9	5.0	5.2	5.1	5.3	0.5	1.2	-1.0
	평균	6.5	6.3	5.7	5.8	5.9	5.8	6.0	0.3	0.8	-0.7

자료: Economic Freedom of the World(2006)

한편 1995년과 2004년 脫규제수준의 차이를 살펴보면 아시아와 유럽지역에서 전반적으로 최근 脫규제수준이 높아지는 경향을 나타내고 있다. 특히 동유럽 지역은 가장 큰 폭으로 전체적인 정부의 脫규제수준이 높아진 것으로 나타났다. 모든 동유럽 국가들의 脫규제수준은 시간이 지날수록 비교적 큰 폭으로 높아지고 있다는 공통점을 보이고 있다. 이는 그들의 체제변화 경험에서 나타나는 결과로 해석할 수 있다. 즉 오랜 기간 동안 사회주의 계획경제체제 하에서 1980-90년대를 거쳐 舊소련의 해체와 함께 찾아온 동유럽 공산권의 몰락과 민주화로 인해 동유럽 국가들이 자본주의 시장경제체제로의 전환을 시도하는 과정에서 국가의 개입과 통제가 현저하게 축소된 결과인 것이다. 체코공화국과 헝가리는 체제변화와 함께 집권화 된 국가조직을 해체하기 위해 노력하였으며 특히 이를 위해 분권화나 민영화 등의 정책을 적극적으로 집행하였다. 그 결과 대부분의 주요 정책이 집권화 된 국가의 경제적 규제로부터 脫규제를 통한 시장지향적 경제체제로의 이동을 촉진했다(Suleiman, 2003).

북유럽 국가들의 경우 전반적인 脫규제수준이 높게 나타남과 동시에 최근의 脫규제수준이 1995년보다 더욱 높아진 결과를 제시하고 있다. 이들은 주로 국가의 기간산업을 중심으로 국가독점을 폐지하는 것에 의해서 규제완화를 시도하였다(Lane, 1997). 스웨덴은 1970~80년대 완전고용과 강력한 복지정책의 시행을 위한 재원확보의 노력이 전반적인 국가경쟁력의 약화를 초래하였다(김의동, 2006). 이러한 문제를 해결하기 위해 스웨덴의 사민당 정부는 1997년 이후 경쟁을 강화하는 법적 근거를 마련하기 위한 경쟁관련 법의 개정을 통하여 외국인 투자유치를 적극적으로 시도함으로써 정부의 개입을 최소화하고 자율적 시장경제체제가 확립될 수 있도록 하였다. 노르웨이의 경우 1980년대 중반부터 정부의 효율성과 생산성을 강조하는 변화를 추구하기 위해 구체적인 변화의 아젠다로서 ‘보다 적은 통제와 보다 많은 자율성(less control and greater autonomy)’을 제시하였다(Christensen and Læg Reid, 1998). 이러한 아젠다 역시 신자유주의의 흐름에서 나타나는 특징으로 볼 수 있으며 이에 따라 규제의 수준을 낮추기 위한 노력이 집중적으로 이루어지게 되었다.

한편 라틴아메리카 국가들은 과거에 비하여 오히려 脫규제수준이 낮아진 결과를 보이고 있다. 특히 이들 모두 2000년 이후 전반적으로 정부의 규제가 더욱 강화되는 경향을 보이고 있다. 이들 국가 역시 1980년대 후반 신자유주의에 기초한 워싱턴 합의에 따라 경제개혁을 시도하였다(양동훈, 2006).¹¹⁾ 브라질의 경우 1994년에 집권한 까르도수 대통령이 워싱턴 합의에서 권고했던 신자유주의

11) 워싱턴 합의(The Washington Consensus)는 국제경제연구소의 윌리엄슨(John Williamson)이 1989년 라틴아메리카의 경제성장을 위하여 주장한 신자유주의적 경제정책이다(양동훈, 2006).

적 개혁정책을 적극적으로 시도하였으며 아르헨티나 역시 1989년 집권한 메넬 정부에 의해서 노동, 세제, 무역, 관세 등의 분야에서 국가의 개입과 통제를 축소하는 자유화 정책이 강력하게 추진되었다. 이러한 정부의 의지는 1990년대 이후 경제적 규제의 수준이 낮아지는 계기가 되었다. 그러나 정부의 집권말기에는 독단적인 의사결정, 특히 의회의 절차를 거치지 않는 비상법령 선포권을 통해 각종 정책이 시도된 결과 그 효과가 지속되지 못했다는 한계가 있다(양동훈, 2006).

2. 민영화

민영화 수준에 대한 지역별 평균을 살펴보면 오세아니아와 북아메리카 지역 국가들의 평균 민영화수준이 각각 9.2점과 9.3점으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 라틴아메리카(7.9점)와 서유럽(7.7점) 지역이 높은 민영화수준을 보여주고 있다. 북유럽 지역은 민영화 점수가 7.0점으로 비록 오세아니아, 북아메리카, 라틴아메리카와 서유럽 국가들 보다 낮지만 전체 평균(6.9점) 이상의 민영화 수준을 나타내고 있다. 아시아와 남유럽 지역의 평균 민영화 수준은 6점대 초반으로 민영화 수준이 낮은 편에 속한다. 반면 동유럽 지역의 평균 민영화수준은 4.4점으로 가장 낮게 나타났다. 특히 동유럽은 정부규제점수와 민영화 점수 모두 가장 낮게 나타남으로서 정부규제는 높은 수준이며 민영화는 낮은 수준에 있음을 알 수 있다. 이상의 결과에서 주목할 점은 앞서 정부규제수준이 매우 높게 나타난 라틴아메리카 지역의 민영화수준이 오세아니아와 북아메리카 다음으로 높게 나타났다는 것이다.

실제 라틴아메리카 국가들에게 민영화는 매우 중요한 국가사업으로 인식되었다. 이들 국가의 민영화프로그램은 세계의 다른 어떤 국가들 보다 급격하고 집중적으로 이루어진 것으로 평가되고 있으며 국가자산의 매각을 통한 수입규모도 GDP 대비 6%로 높다고 할 수 있다(Nellis, 2003). 특히 이들의 민영화는 높은 가치의 인프라와 효용을 가진 기업들을 중심으로 이루어졌기 때문에 규모가 컸으며 이를 통해 국제 투자유치와 함께 국가의 부를 축적할 수 있는 계기를 만들었다. 이렇게 민영화에 대한 라틴아메리카 국가들의 인식과 그들의 적극적인 노력은 다른 국가들에 비하여 높은 수준의 민영화를 달성 할 수 있는 동인으로 작용하였음을 알 수 있다. 라틴아메리카 국가들의 높은 민영화수준은 앞에서 분석했던 이들의 脫규제수준과 비교할 때 상반된 결과이다.

한편 1990년에서 2004년 사이 민영화수준의 변화는 동유럽 국가에서 가장 크게 나타나고 있다. 또한 1990년과 2004년의 민영화수준 차이가 7.5로 이들 국가의 최근 민영화수준이 과거보다 매우 큰 폭으로 높아졌음을 알 수 있다. 특히 슬로바키아를 제외한 나머지 국가들의 민영화수준은 정도의 차이는 있지만 매

[표3] 국가별 민영화수준

지역	국가명	년도									평균	표준 편차	최대값 - 최소값	'04-'90
		'90	'95	'97	'99	'00	'01	'02	'03	'04				
아시아	일본	8.0	6.0	6.0	6.0	6.0	7.0	7.0	10.0	10.0	7.3	1.7	4.0	2.0
	싱가포르	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	0.0	0.0	0.0
	한국	7.0	6.0	6.0	6.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	6.7	0.5	1.0	0.0
	대만	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	0.0	0.0	0.0
	평균	6.3	5.5	5.5	5.5	5.8	6.0	6.0	6.8	6.8	6.0	0.5	1.3	0.5
오세아니아	호주	6.0	7.0	7.0	8.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	8.7	1.7	4.0	4.0
	뉴질랜드	7.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.7	1.0	3.0	3.0
	평균	6.5	8.5	8.5	9.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.2	1.2	3.5	3.5
서유럽	오스트리아	2.0	2.0	4.0	4.0	4.0	10.0	10.0	10.0	10.0	6.2	3.7	8.0	8.0
	벨기에	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	10.0	10.0	10.0	10.0	7.8	2.1	4.0	4.0
	프랑스	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	0.0
	독일	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	10.0	6.4	1.3	4.0	4.0
	아일랜드	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	0.0	0.0	0.0
	룩셈부르크	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	7.0	7.0	7.0	10.0	7.9	0.9	3.0	2.0
	네덜란드	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	0.0	0.0	0.0
	스위스	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	0.0	0.0	0.0
	영국	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	10.0	10.0	10.0	10.0	8.9	1.1	2.0	2.0
	평균	6.9	6.9	7.1	7.1	7.1	8.3	8.3	8.3	9.1	7.7	0.8	2.2	2.2
남유럽	그리스	4.0	6.0	4.0	6.0	6.0	8.0	8.0	8.0	8.0	6.4	1.7	4.0	4.0
	이탈리아	4.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	10.0	10.0	6.7	2.0	6.0	6.0
	포르투갈	4.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	10.0	10.0	10.0	7.1	2.3	6.0	6.0
	스페인	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	0.0	0.0	0.0
	평균	4.0	5.5	5.0	5.5	5.5	6.0	7.0	8.0	8.0	6.1	1.4	4.0	4.0
북유럽	덴마크	6.0	7.0	7.0	7.0	7.0	10.0	10.0	10.0	10.0	8.2	1.7	4.0	4.0
	핀란드	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	8.0	8.0	8.0	10.0	7.1	1.5	4.0	4.0
	아이슬랜드	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	7.0	10.0	7.3	1.0	3.0	3.0
	노르웨이	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	8.0	8.0	8.0	6.0	5.6	1.9	4.0	2.0
	스웨덴	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	10.0	10.0	6.9	1.8	4.0	4.0
평균	5.8	6.0	6.0	6.0	6.0	7.8	7.8	8.6	9.2	7.0	1.3	3.4	3.4	
동유럽	체코공화국	0.0	4.0	6.0	6.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	6.2	2.7	8.0	8.0
	헝가리	0.0	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	6.0	6.0	8.0	4.7	2.2	8.0	8.0
	폴란드	0.0	0.0	0.0	0.0	6.0	8.0	8.0	10.0	10.0	4.7	4.6	10.0	10.0
	슬로바키아	0.0	0.0	0.0	2.0	2.0	4.0	4.0	4.0	4.0	2.2	1.9	4.0	4.0
	평균	0.0	2.0	2.5	3.0	5.0	6.5	6.5	7.0	7.5	4.4	2.5	7.5	7.5
북아메리카	캐나다	8.0	8.0	8.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.3	1.0	2.0	2.0
	미국	8.0	8.0	8.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.3	1.0	2.0	2.0
	평균	8.0	8.0	8.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	9.3	0.9	2.0	2.0
라틴아메리카	브라질	6.0	6.0	6.0	6.0	8.0	10.0	10.0	10.0	10.0	8.0	2.0	4.0	4.0
	아르헨티나	6.0	8.0	10.0	10.0	10.0	10.0	8.0	10.0	6.0	8.7	1.7	4.0	0.0
	칠레	7.0	8.0	7.0	8.0	10.0	6.0	6.0	6.0	6.0	7.1	1.4	4.0	-1.0
	멕시코	4.0	6.0	6.0	8.0	8.0	10.0	10.0	10.0	8.0	7.8	2.1	6.0	4.0
	평균	5.8	7.0	7.3	8.0	9.0	9.0	8.5	9.0	7.5	7.9	1.1	3.2	1.8
기타지역	남아프리카공화국	4.0	6.0	6.0	6.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.7	1.0	2.0	0.0
	터키	4.0	8.0	6.0	7.0	7.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.2	1.1	4.0	2.0
	평균	4.0	7.0	6.0	6.5	5.5	5.0	5.0	5.0	5.0	5.4	0.9	3.0	1.0

자료: Economic Freedom of the World(2006)

우 큰 폭으로 상승했다. 이러한 결과는 이들이 체제변화와 함께 시장경제체제를 도입하면서 급진적인 민영화 프로그램을 진행했음을 의미한다. 사회주의체제의 전통 하에서 동유럽 국가들은 사유재산에 대해 강한 제약을 받았기 때문에 대부분의 기업 역시 국가소유나 국가의 통제 하에 운영되었다. 따라서 사회주의 몰락 이후 새로 수립된 정부의 가장 우선순위는 소유체계의 변화에 있었으며 이를 위해 광범위한 민영화를 통해 대부분의 국유재산을 민간부문으로 이전하는 것을 추진하였다(Appel, 2000).¹²⁾

아시아 국가들 중에서는 유일하게 일본의 민영화수준이 가장 높은 상승폭을 나타내고 있다. 반면 싱가포르는 1990년대 이후 변화가 거의 없이 지속적으로 높은 수준임을 알 수 있다. 오세아니아 지역의 호주와 뉴질랜드 역시 비교적 큰 폭으로 민영화수준이 상승한 것으로 나타났다. 호주의 1990년대 민영화를 통한 총수익은 OECD에 속한 18개 나라들 중 세 번째로 크다(Suleiman, 2003). 이는 1990년대에 걸쳐 호주정부가 적극적으로 민영화정책을 추진했음을 의미한다. 뉴질랜드는 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 민영화를 통한 총수익 규모가 크지 않지만 GDP 대비 14%를 차지함으로써 OECD의 12개 나라들 중 가장 많은 비중을 차지하고 있다(Clarke and Pitelis, 1993). 이는 뉴질랜드의 민영화 프로그램이 이 시기에 다른 어떤 국가들보다도 집중적으로 이루어졌음을 의미한다.

서유럽 지역의 국가들 중에서는 오스트리아가 가장 큰 민영화 수준의 변화를 보이고 있다. 전통적으로 강한 정부개입의 특징을 가지고 있던 오스트리아는 주로 에너지와 금융 분야에 국가소유기업이 집중되어 있었다. 오스트리아의 민영화는 1990년대 후반 가장 큰 규모로 이루어졌다(Belke and Schneider, 2004). 남유럽 지역에서는 이탈리아와 포르투갈의 민영화수준이 동일 지역 내에서 비교적 큰 폭으로 상승하였다.

마지막으로 라틴아메리카 지역은 전체적인 민영화수준이 매우 높지만 1990년에 비해 최근 민영화수준에는 다른 지역에 비해 큰 변화를 나타내고 있지 않다. 오히려 칠레는 최근의 민영화수준이 더욱 낮아진 것으로 나타났다. 칠레는 1970년대 군사정권 시절부터 민영화와 개방화를 통해 라틴아메리카 국가들 중 높은 경제성장을 이루어낸 국가이며 특히 민영화는 경제성장을 위한 주요한 전략 중의 하나였다. 특히 칠레는 라틴아메리카 국가들 중에서 가장 처음으로 민영화를 시도한 국가라는 점에서 중요한 의미를 가진다(Meggison and Netter, 2001). 민간에 의한 집권이 이루어진 1990년대에도 지속적인 민영화 정책이 추구되어 왔

12) 동유럽 국가들은 1980년대 후반부터 경제적 자유화를 위한 개혁을 추진하였다. 이들이 추진한 경제개혁의 주요 목적은 민간기업의 강화에 있었으며 이를 위해 국가 통제 하에 있던 대규모 생산자본을 탈국유화(denationalization)하거나 민영화시키고자 하였다. 이러한 국가의 의지는 민영화가 1989년 이후 동유럽 개혁과정의 핵심적인 요소로 간주되는 계기가 되었다(Hesse, 1993).

다. 그러나 이후 칠레의 민영화는 지속적인 저항을 겪으면서 정체상태에 직면하였으며 그 결과 2000년 이후 칠레의 민영화를 통한 수입규모는 지속적으로 감소하였다. 이러한 결과는 2000년 이후 칠레의 민영화수준이 상승하지 않는 현상을 설명해준다.

3. 정부규모

1) 정부소비지출규모

지역별로 정부의 소비지출규모는 북유럽의 국가들에서 가장 높게 나타난다. 북유럽은 유일하게 정부소비지출규모가 30%를 넘는 지역이다. 그 다음으로 서유럽과 동유럽 지역이 각각 24.7%와 23.6%로 정부소비지출규모가 크다. 남유럽의 경우 평균 정부소비지출규모가 21.8%로 앞의 세 지역 외에 오세아니아와 북아메리카 다음이다. 따라서 유럽지역의 정부소비지출규모는 다른 지역에 비해 높은 수준에 있음을 알 수 있다. 반면 라틴아메리카 지역은 평균 정부소비지출규모가 16.9%로 가장 낮다. 이와 함께 아시아 지역 역시 정부의 소비지출규모가 19.0%로 라틴아메리카 다음으로 낮은 수준에 머물고 있다. 이러한 지역별 차이를 통해 복지국가의 특징을 많이 가지고 있는 북유럽 국가들에게서 정부의 소비지출규모가 가장 높은 수준으로 나타나고 있음을 알 수 있다.

국가별 정부소비지출규모 차이에 있어서의 한 가지 특징은 전반적으로 경제적 수준이 높은 선진국들의 정부소비지출규모가 큰 경향이 있다는 것이다. 이들 중 특히 북유럽, 서유럽 국가들과 같이 복지국가의 특징이 강하게 나타나는 국가들은 대부분 정부소비지출규모가 가장 큰 것으로 나타났다. 또한 캐나다, 호주 등 영미계 국가들 역시 큰 편에 속했다.

반면 브라질을 제외한 라틴아메리카 지역 국가들과 한국, 그리스, 대만, 터키 등의 제3세계 발전도상국가의 정부소비지출규모는 모두 20% 미만으로 상대적으로 작았다. 특히 라틴아메리카 지역 국가들은 1970~80년대 급격한 정부지출규모의 팽창 이후 국가 부채로 인한 위기를 경험하면서 1980년대 후반부터 눈에 띄게 정부지출규모가 축소되었으며 이러한 현상은 1990년대에도 지속되었다(Stein, 1999). 따라서 본 논문에서의 조사시점인 1990년 이후에는 경제위기를 경험한 라틴아메리카 국가들의 정부규모가 낮은 수준으로 지속되었던 시기라고 할 수 있다. 단 경제적 저성장 상태에 있는 동유럽 국가들의 정부소비지출규모는 헝가리를 제외하고 비교적 높은 수준을 나타내고 있다.

[표4] 국가별 정부소비지출규모

(단위: %)

지역	국기명	년도									평균	표준 편차	최대값 - 최소값	'04-'90
		'90	'95	'97	'99	'00	'01	'02	'03	'04				
아시아	일본	13.5	21.3	13.9	14.1	22.9	23.7	23.7	23.5	23.8	20.0	4.7	10.3	10.3
	싱가포르	18.1	16.5	18.8	20.2	20.8	21.6	20.9	20.5	19.7	19.7	1.6	5.1	1.6
	한국	15.9	16.2	17.2	16.3	18.3	19.0	18.8	19.8	20.8	18.0	1.7	4.9	4.9
	대만	23.9	19.5	19.3	17.8	17.3	17.0	16.7	17.2	16.5	18.4	2.3	7.4	-7.4
	평균	17.9	18.4	17.3	17.1	19.8	20.3	20.0	20.3	20.2	19.0	1.4	3.2	2.3
오세아니아	호주	22.3	21.4	21.3	23.7	24.0	23.7	23.0	23.2	23.3	22.9	1.0	2.7	1.0
	뉴질랜드	21.2	18.9	18.8	19.1	23.6	23.3	23.6	23.0	23.2	21.6	2.1	4.8	2.0
	평균	21.8	20.2	20.1	21.4	23.8	23.5	23.3	23.1	23.3	22.3	1.5	3.8	1.5
서유럽	오스트리아	25.0	26.4	25.8	25.9	25.9	25.0	24.9	24.7	24.2	25.3	0.7	2.2	-0.8
	벨기에	18.1	18.9	18.7	28.2	28.3	28.2	28.0	29.3	30.1	25.3	5.1	12.0	12.0
	프랑스	23.5	30.0	24.2	30.4	33.7	30.0	30.3	30.7	29.9	29.2	3.2	10.2	6.4
	독일	25.2	25.8	25.6	24.9	24.0	24.4	24.5	24.8	23.9	24.8	0.7	1.9	-1.3
	아일랜드	20.3	21.5	21.1	20.6	21.9	20.4	22.4	23.4	24.0	21.7	1.3	3.7	3.7
	룩셈부르크	17.8	26.9	19.8	21.9	29.3	29.6	32.3	30.6	31.1	26.6	5.4	14.5	13.3
	네덜란드	19.9	19.3	19.0	31.6	31.4	31.9	33.0	34.0	33.1	28.1	6.6	15.0	13.2
	스위스	19.6	19.2	19.2	19.5	15.6	16.1	16.4	16.5	16.4	17.6	1.7	4.0	-3.2
	영국	24.6	25.2	24.9	21.8	22.2	22.5	23.3	24.2	24.5	23.7	1.3	3.4	-0.1
	평균	21.6	23.7	22.0	25.0	25.8	25.3	26.1	26.5	26.4	24.7	1.9	4.9	4.8
남유럽	그리스	17.3	16.4	16.1	17.5	17.7	18.6	19.0	19.3	20.0	18.0	1.3	3.9	2.7
	이탈리아	22.3	20.7	21.0	23.7	23.5	24.0	23.7	24.4	24.2	23.1	1.4	3.7	1.9
	포르투갈	19.8	21.0	21.8	23.6	25.8	25.2	26.0	25.6	24.0	23.6	2.3	6.2	4.2
	스페인	20.0	21.2	21.0	23.1	22.2	22.7	23.3	23.6	23.6	22.3	1.3	3.6	3.6
	평균	19.9	19.8	20.0	22.0	22.3	22.6	23.0	23.2	23.0	21.8	1.4	3.4	3.1
북유럽	덴마크	34.3	33.6	33.6	33.7	34.1	35.2	35.8	36.1	35.4	34.6	1.0	2.5	1.1
	핀란드	28.7	28.0	28.7	29.9	29.5	29.7	30.0	29.7	30.2	29.4	0.7	2.2	1.5
	아이슬랜드	23.9	25.6	25.3	25.4	28.3	29.5	31.7	32.2	30.9	28.1	3.1	8.3	7.0
	노르웨이	29.6	29.8	29.8	30.4	30.6	31.6	32.7	33.1	32.8	31.2	1.4	3.5	3.2
	스웨덴	34.9	33.0	33.4	34.8	34.3	34.8	36.5	36.6	36.2	34.9	1.3	3.6	1.3
평균	30.3	30.0	30.2	30.8	31.4	32.2	33.3	33.5	33.1	31.6	1.4	3.5	2.8	
동유럽	체코공화국	29.9	29.7	28.3	27.0	29.7	30.1	31.0	32.1	30.9	29.9	1.5	5.1	1.0
	헝가리	14.7	14.0	14.0	14.4	13.3	14.7	14.1	13.7	13.7	14.1	0.5	1.4	-1.0
	폴란드	28.7	23.0	21.6	16.0	23.0	23.1	22.9	23.2	23.3	22.8	3.2	12.7	-5.4
	슬로바키아	28.9	29.2	32.7	30.1	26.3	26.1	26.2	26.1	25.5	27.9	2.5	7.2	-3.4
	평균	25.6	24.0	24.2	21.9	23.1	23.5	23.6	23.8	23.4	23.6	1.0	3.7	-2.2
북아메리카	캐나다	28.6	27.5	26.5	24.6	24.6	24.8	25.0	25.1	25.7	25.8	1.4	4.0	-2.9
	미국	20.8	19.0	18.7	18.0	17.6	17.5	17.9	18.1	18.3	18.4	1.0	3.3	-2.5
	평균	24.7	23.3	22.6	21.3	21.1	21.2	21.5	21.6	22.0	22.1	1.2	3.6	-2.7
라틴아메리카	브라질	24.5	24.7	22.3	21.8	24.9	24.9	24.5	26.0	25.4	24.3	1.4	4.2	0.9
	아르헨티나	11.0	12.6	14.6	12.4	16.6	17.0	16.5	15.3	15.1	14.6	2.1	6.0	4.1
	칠레	13.6	13.6	13.2	14.3	16.1	16.5	16.7	16.8	16.7	15.3	1.6	3.6	3.1
	멕시코	10.8	13.5	11.3	12.8	14.0	14.2	14.4	15.3	14.8	13.5	1.5	4.5	4.0
	평균	15.0	16.1	15.4	15.3	17.9	18.2	18.0	18.4	18.0	16.9	1.4	3.4	3.0
기타지역	남아프리카공화국	24.8	24.7	25.7	24.0	22.4	22.4	23.7	23.3	23.9	23.9	1.1	3.3	-0.9
	터키	13.8	13.3	15.3	15.5	16.4	16.5	17.5	17.0	16.7	15.8	1.4	4.2	2.9
	평균	19.3	19.0	20.5	19.8	19.4	19.5	20.6	20.2	20.3	19.8	0.6	1.6	1.0

자료: Economic Freedom of the World(2006)

한편 가장 최근의 정부소비지출규모와 1990년 정부소비지출규모 간의 차이를 통해 시간적 차이에 따른 정부소비지출규모의 변화를 살펴보면 동유럽과 북아메리카 지역 국가들을 제외하고 모두 정부소비지출규모가 증가했음을 알 수 있다. 아시아 지역에서는 대만을 제외하고 대부분의 국가들이 증가했다. 특히 일본의 경우 1990년대 정부소비지출규모가 13.5%였던 것에서 2004년 23.8%로 급격히 증가한 것으로 나타났다. 이러한 현상은 일본의 장기적인 불황을 극복하기 위한 정부의 적극적 재정정책에 기인한 것일 수 있다. 한국 역시 동일 지역 내에서는 비교적 큰 폭의 정부소비지출규모의 증가를 경험하였는데 이는 IMF 경제위기를 극복하기 위해 공적 자금 등 정부 재정의 적극적 투입으로 나타난 현상이라고 할 수 있다(안병영 외, 2007). 반면 대만의 경우에는 정부소비지출규모가 지속적으로 감소하면서 2004년의 정부규모가 매우 큰 폭으로 축소되었음을 보여주고 있다. 특히 1990년대 초의 감소폭이 매우 큰 것으로 나타났다. 이와 같은 대만의 정부소비지출규모 감소는 민주화의 진전과 함께 1980년대 후반부터 의회의 행정부 예산에 대한 엄격한 모니터링과 적극적인 예산삭감에 기인한다(Su, 2006).¹³⁾

한편 호주와 뉴질랜드의 정부소비지출규모는 소폭으로 증가된 것으로 나타났다. 이들은 영미계 국가로서 신자유주의에 기초한 변화를 주도하였던 것과는 대조적인 현상이다. 특히 뉴질랜드는 1990년대 초반에는 감소추세를 나타내고 있으나 후반부터 비교적 큰 폭으로 정부소비지출규모가 증가하는 것을 알 수 있다.

서유럽 지역 국가들에서 나타나는 정부소비지출규모는 비교적 높은 수준이며 또한 일부 국가를 제외하고는 정부소비지출규모가 증가하는 경향을 보이고 있다. 특히 벨기에, 룩셈부르크, 네덜란드는 1990년보다 2004년의 정부소비지출규모가 큰 폭으로 증가된 것으로 나타났다. 반면 오스트리아, 독일, 영국은 정부소비지출규모가 거의 변화하지 않거나 감소된 것을 알 수 있다. 남유럽 지역 국가들은 모두 정부소비지출규모가 5% 이내에서 증가하는 경향을 나타내고 있다. 북유럽 지역 국가들의 정부소비지출규모의 크기는 매우 높은 수준으로 유지되고 있다. 아이슬랜드를 제외한 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드는 정부소비지출규모의 변화가 크지 않으며 1990년대 이후 지속적으로 매우 높은 수준을 유지해왔다. 이러한 결과는 이들 국가가 가지는 복지국가적 특징이 지속적으로 정부의 소비지출규모에 영향을 미쳐왔음을 암시하는 것이다. 동유럽 지역 국가들은 북아메리카와 함께 1990년에 비하여 2004년의 정부의 소비지출규모가 감소

13) 대만의 예산 삭감률은 1961~86년까지 평균 0.10%인 반면 1987~2006년까지는 평균 1.93%를 기록함으로써 80년대 말에 들어서면서 본격적인 예산삭감이 이루어졌다고 할 수 있다(Su, 2006). 이러한 예산의 감축은 정부소비지출규모의 감소에 영향을 미쳤다.

한 지역에 속한다. 그럼에도 불구하고 최근까지 정부소비지출규모는 비교적 높은 수준을 유지하고 있다.

한편 북아메리카 국가들은 동유럽과 함께 정부의 소비지출규모가 1990년에 비하여 최근에 감소한 지역이다. 이는 이들 국가가 신자유주의에 기초한 정부의 변화노력을 가장 적극적으로 시도했다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 그러나 캐나다의 경우에는 이러한 감소추세에도 불구하고 평균적으로 높은 수준의 정부소비지출규모를 보이고 있다는 점에서 정부규모와 관련된 신자유주의 정부개혁의 특징이 높은 수준으로 구체화되어 있다고 보기 어렵다. 반면 미국의 경우에는 1990년대 이후 정부소비지출규모가 감소하는 경향을 보임과 동시에 평균적인 정부소비지출규모 역시 매우 낮은 수준을 유지하고 있다는 점에서 캐나다와는 차이가 있다.

2) 정부지원금규모

정부지원금규모에 관한 국가별 차이는 다음 [표5]와 같다. 정부지원금규모에서의 지역별 차이는 앞에서 분석한 정부소비지출규모와 유사한 경향을 나타내고 있다. 즉 동유럽과 서유럽에서 평균 정부지원금규모가 가장 크게 나타났으며 아시아와 라틴아메리카 지역 국가들의 평균 정부지원금 규모는 10% 이하로 가장 낮은 수준을 보이고 있다. 정부지원금규모가 작은 국가에는 비 OECD국가들을 비롯한 발전국가들이 많이 포함되어 있다. 반면 북유럽과 남유럽은 정부지원금규모가 20% 미만으로 서유럽과 동유럽 다음으로 높은 수준을 나타내고 있다. 특히 북유럽 지역 국가들의 정부지출은 가장 큰 규모를 나타냈으나 정부지원금 규모는 상대적으로 작게 나타났다. 또한 오세아니아와 북아메리카 지역 국가들은 정부소비지출규모에서와 달리 정부지원금규모가 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다. 영미계 국가들인 이들 지역의 국가들은 정부지원금 규모가 약 13%로 크지 않은 것으로 나타났다. 이와 함께 서유럽 국가들 중 같은 영미계 국가인 영국 역시 동일 지역 국가들 중 정부지원금 규모가 15.5%로 가장 작은 것을 알 수 있다. 즉 영미계 국가들이 전반적으로 정부소비지출규모에 비해서 정부지원금규모가 작다는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 이들 국가가 비록 높은 수준의 정부소비지출규모를 나타냄으로서 작은 정부를 추구하는 신자유주의 정부개혁의 특징과는 거리가 있었지만 낮은 수준의 정부지원금규모를 통해 국가로부터의 자율성과 시장원리를 강조하는 신자유주의 이념에 충실하고 있다는 것을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

한편 아시아와 라틴아메리카, 기타 지역의 모든 국가들은 정부소비지출규모와 정부지원금 규모가 모두 매우 낮은 국가군에 포함되어 있다. 특히 라틴아메리카의 사례는 정부지원금규모가 낮게 나타나는 원인으로 이들 국가가 시행했던 산업

정책을 통해 설명할 수 있다. 이 지역에서 1940~70년대에 걸쳐 진행된 수입대체 산업화(Import-Substituting Industrialization:ISI)는 보호주의 하에서 국가의 지원을 통해 국내 경제의 활성화를 유도한 대표적인 정책이었다(Biglaiser and DeRouen Jr, 2004).¹⁴⁾ 그러나 이러한 정부의 경제적 개입과 지원은 1980년대 이후 시장의 심각한 왜곡과 함께 국가의 재정적자와 자본부족을 가져왔고 결국 경제적 위기로 인한 국제기구의 도움을 받게 되는 원인이 되었다.

라틴아메리카 국가들의 이와 같은 경험은 신자유주의 정부개혁의 특징에서 강조하는 시장 중심적인 변화를 촉진시켰으며 민영화와 함께 정부의 각종 경제적 지원과 보조금의 축소를 유발하였다. 동아시아 국가 역시 국가의 적극적 경제 개입과 자국 산업에 대한 지원 정책 등이 활발하게 이루어 졌으나 이러한 국가의 보호정책으로 인한 경제적 위기를 경험하였으며 이를 극복하는 과정에서 지속적으로 정부의 각종 지원이 축소되었다. 또한 라틴아메리카와 동아시아 국가들은 모두 과거 경제적 저발전 상태에서 국가 발전과 성장에 집중하면서 복지에 대한 관심과 그것에 대한 정부지원 역시 지속적으로 낮은 수준을 유지해왔다. 따라서 이들 국가의 경우에는 전반적인 정부지원금의 규모가 낮은 상태에 있다고 할 수 있다.

이와는 반대로 오스트리아(25.6%), 벨기에(25.0%), 프랑스(26.7%), 독일(24.3%), 룩셈부르크(24.1%), 네덜란드(25.5%)와 같은 서유럽 국가들은 정부지원금규모가 큰 것으로 나타난다. 이와 함께 남유럽, 북유럽 지역 국가들의 경우 평균적으로 17.6%의 정부지원금규모를 나타내고 있다. 그러나 남유럽 국가들의 경우 이탈리아(22.5%)를 제외하고 모두 15% 전후의 정부지원금규모를 나타내는 반면 북유럽 지역 국가들은 아이슬랜드(8.7%)를 제외한 다른 국가들의 경우 거의 20%를 넘는 정부지원금규모를 나타냄으로서 개별 국가들에 있어서는 북유럽 국가들의 정부지원금규모가 더욱 크다고 할 수 있다. 특히 핀란드(19.9%), 노르웨이(21.2%), 스웨덴(26.8%) 등 스칸디나비아 반도 국가들의 경우 비록 정부소비지출 규모에서 만큼은 아니지만 전체적으로 높은 수준의 정부지원금규모를 나타내고 있다. 이들은 높은 복지지출과 함께 관련 지원금의 규모 역시 높은 수준으로 나타날 가능성이 크다.

한편 체코 공화국(28.7%), 헝가리(21.0%), 폴란드(22.0%), 슬로바키아(21.4%) 등 동유럽 지역 국가들의 경우에도 정부지원금규모가 매우 높게 나타나고 있다.

14) 수입대체산업화(ISI)는 기존의 수입완제품을 자국에서 생산된 대체제로 대신하는 것을 내용으로 하는 무역 및 경제정책을 의미한다. 이러한 수입대체산업화는 종속이론과 관련된 발전이론에서 출발하고 있으며 특히 아르헨티나, 브라질, 멕시코, 칠레 등 라틴 아메리카 국가들에서 국내 산업의 활성화를 위한 정책으로서 성공적으로 사용되었다(<http://en.wikipedia.org>).

[표5] 국가별 정부지원금규모

(단위: %)

지역	국가명	년도								평균	표준 편차	최대값 - 최소값	'04-'90	
		'90	'95	'97	'99	'00	'01	'02	'03					'04
아시아	일본	11.5	12.2	-	-	-	-	-	12.8	12.8	12.3	0.6	1.3	1.3
	싱가포르	2.6	1.8	1.4	1.4	3.3	4.9	4.9	5.6	5.2	3.5	1.7	4.2	2.6
	한국	2.9	9.0	-	-	9.0	9.0	10.4	10.4	10.4	8.7	2.7	7.5	7.5
	대만	1.0	2.8	-	-	3.4	4.1	3.9	3.9	3.9	3.3	1.1	3.1	2.9
	평균	4.5	6.5	1.4	1.4	5.2	6.0	6.4	8.2	8.1	7.0	2.5	6.8	3.6
오세아니아	호주	10.7	14.2	14.2	11.2	11.2	12.5	12.5	12.4	12.8	12.4	1.2	3.5	2.1
	뉴질랜드	27.5	12.8	12.4	13.2	11.9	11.2	11.2	10.4	11.5	13.6	5.3	17.1	-16.1
	평균	19.1	13.5	13.3	12.2	11.6	11.9	11.9	11.4	12.2	13.0	2.4	7.7	-7.0
서유럽	오스트리아	22.4	25.2	25.3	24.3	23.9	26.4	27.4	27.7	27.7	25.6	1.9	5.3	5.3
	벨기에	25.0	26.3	-	25.4	24.9	23.2	24.6	25.2	25.2	25.0	0.9	3.1	0.2
	프랑스	25.2	27.9	28.8	28.8	28.8	24.7	24.7	26.1	25.2	26.7	1.9	4.1	0.0
	독일	17.9	21.6	21.2	20.8	20.8	28.8	28.8	29.8	28.6	24.3	4.6	11.9	10.7
	아일랜드	17.3	18.5	18.8	18.8	21.8	21.8	21.8	21.8	-	20.1	1.9	4.5	4.5
	룩셈부르크	26.6	25.2	26.0	24.8	24.8	20.8	20.8	24.0	23.7	24.1	2.1	5.8	-3.0
	네덜란드	28.7	29.7	27.0	27.0	27.0	21.9	21.9	23.5	22.6	25.5	3.0	7.8	-6.2
	스위스	16.0	18.9	18.0	17.2	16.2	15.7	13.2	13.2	13.2	15.7	2.1	5.7	-2.8
	영국	14.9	17.7	17.0	16.5	16.5	14.1	14.1	14.6	14.3	15.5	1.4	3.6	-0.6
평균	21.6	23.4	22.8	22.6	22.7	21.9	21.9	22.9	22.6	22.5	0.6	1.9	1.0	
남유럽	그리스	20.5	19.0	17.0	5.6	4.3	18.0	18.0	18.6	18.6	15.5	6.1	16.2	-1.9
	이탈리아	25.8	28.7	21.0	22.0	20.9	20.2	20.2	21.8	21.8	22.5	2.9	8.5	-4.0
	포르투갈	15.5	13.4	-	15.4	14.8	15.6	16.7	18.3	18.3	16.0	1.7	4.9	2.8
	스페인	16.0	18.5	-	18.2	18.0	16.1	15.6	14.8	14.8	16.5	1.5	3.6	-1.2
	평균	19.5	19.9	19.0	15.3	14.5	17.5	17.6	18.4	18.4	17.6	1.8	5.4	-1.1
북유럽	덴마크	22.6	26.5	-	-	21.6	23.7	23.7	22.7	22.8	23.4	1.6	4.9	0.2
	핀란드	16.0	22.8	21.9	19.6	18.2	19.1	19.1	21.4	21.4	19.9	2.1	6.8	5.4
	아이슬랜드	10.1	9.1	8.8	9.0	8.9	6.6	8.6	8.6	8.6	8.7	0.9	3.5	-1.6
	노르웨이	27.3	21.8	19.5	19.9	20.7	19.7	19.7	21.4	20.3	21.2	2.4	7.8	-7.0
	스웨덴	29.9	34.1	31.9	28.4	24.9	22.6	22.7	23.5	23.5	26.8	4.4	11.5	-6.4
	평균	19.5	19.9	19.0	15.3	14.5	17.5	17.6	18.4	18.4	17.6	1.8	5.4	-1.1
동유럽	체코공화국	37.2	28.4	27.2	27.1	28.6	29.9	29.9	23.6	26.4	28.7	3.7	13.6	-10.8
	헝가리	28.7	25.0	19.0	20.0	20.0	18.7	18.7	19.4	19.4	21.0	3.5	10.0	-9.3
	폴란드	27.4	24.4	23.5	23.5	20.7	21.4	18.7	19.0	19.0	22.0	3.0	8.7	-8.4
	슬로바키아	-	-	-	23.9	23.0	21.5	21.5	19.2	19.2	21.4	1.9	4.7	-4.7
	평균	31.1	25.9	23.2	23.6	23.0	22.9	22.2	20.3	21.0	23.7	3.2	10.8	-10.1
북아메리카	캐나다	15.6	16.9	-	-	13.9	13.6	10.9	10.8	10.5	13.2	2.5	6.4	-5.1
	미국	12.7	14.0	13.8	13.4	12.6	12.3	12.5	12.5	12.5	12.9	0.6	1.7	-0.2
	평균	14.2	15.4	13.8	13.4	13.3	13.0	11.7	11.7	11.5	13.1	1.3	3.9	-2.6
라틴아메리카	브라질	10.7	13.3	-	-	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	14.4	1.8	4.6	4.6
	아르헨티나	7.2	10.3	9.9	10.8	10.7	11.5	11.5	11.5	6.8	10.0	1.8	4.7	-0.4
	칠레	10.5	10.0	10.8	12.1	13.4	13.3	13.3	10.4	9.6	11.5	1.6	3.9	-0.9
	멕시코	3.2	7.5	7.5	9.2	8.8	8.1	8.1	8.1	8.1	7.6	1.7	6.0	4.9
	평균	7.9	10.3	9.4	10.7	12.1	12.1	12.1	11.3	10.0	10.6	1.4	4.2	2.0
기타지역	남아프리카공화국	4.8	5.3	4.9	4.2	5.5	4.5	4.5	4.9	5.2	4.9	0.4	1.3	0.4
	터키	3.9	8.4	-	3.0	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	3.6	1.9	5.6	-1.1
	평균	4.4	6.8	4.9	3.6	4.2	3.6	3.6	3.8	4.0	4.3	1.0	3.2	-0.4

자료: Economic Freedom of the World(2006)

이들 국가의 경우 오랫동안 경험해 온 사회주의 계획경제체제에서 공산주의의 몰락과 함께 시장기능을 중시하는 자본주의경제체제로의 전환기에 있으며 舊체제에서의 경제적 저발전 상태가 지속되고 있다. 따라서 이들에게는 국가경제의 성장이 가장 중요한 목표이며 정부는 이를 달성하는데 주도적 역할을 해야 한다. 즉 정부 이외에 시장을 형성하고 주도해 나갈 수 있는 민간부문의 역할이 부족하기 때문에 경제성장을 위해서는 정부의 보호와 지원이 필수적이라고 할 수 있다. 따라서 민간부문에 대한 국가보호차원에서 이루어지는 각종 경제적 지원은 단기간에 성장 동력을 확보할 수 있는 중요한 수단이 되며 이는 곧 정부지원금규모가 확대되는 원인으로 작용할 수 있다. 이러한 동유럽 국가에서의 높은 정부지원금규모는 서유럽과 북유럽 국가들에서의 그것과는 성격이 다른 것이다.¹⁵⁾

이상의 결과를 요약하면 정부지원금규모에 대한 국가별 차이는 전반적으로 정부소비지출규모와 유사한 경향을 보이고 있으나 다음과 같은 차이점이 존재한다. 첫째, 캐나다를 비롯한 영미계 국가들의 경우 정부소비지출규모와는 달리 정부지원금규모가 작은 경향을 나타내고 있다. 따라서 이들 국가에서는 비록 양적인 작은 정부가 높은 수준으로 이루어지지 않았지만 신자유주의가 근본적으로 추구하는 국가로부터의 자율성은 높은 수준으로 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다. 둘째, 대부분의 유럽 국가들은 가장 큰 정부지원금규모를 나타내고 있으나 북유럽 국가들은 정부소비지출규모에서 만큼 정부지원금규모가 크지 않다는 것이다. 한편 복지국가의 특징을 가진 북유럽 및 서유럽 국가와 사회주의 계획경제체제의 유산을 가진 동유럽 국가의 경우 정부지원금규모가 다른 국가들보다 높게 나타났으나 그 목적과 성격에 있어서 차이가 있다는 것을 알 수 있다.

V. 신자유주의 정부개혁의 다양성 분석

1. 신자유주의 정부개혁 특징들 간의 관계분석

먼저 본 연구에서 제시하는 세 가지의 신자유주의 정부개혁의 특징들 간에 어떠한 관계가 있는지를 분석하기 위해 상관관계 분석을 실시하였다. 정부의 脫

15) 이러한 해석은 OECD에 속하는 유럽국가들을 중심으로 1995년에서 2004년까지 10년간 평균적으로 각 국가의 기능별 정부지출 가운데서 경제지출과 복지지출이 차지하는 비율에 대한 분석을 통해서 지지될 수 있다. 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 노르웨이 등이 포함된 북유럽 지역은 복지지출비율이 가장 높은 반면 체코공화국, 헝가리, 폴란드가 속한 동유럽은 경제지출비율이 가장 높게 나타났다.

규제수준에서는 신용시장과 기업에 대한 脫규제수준이 높은 正(+)의 관련성을 가지고 있다. 반면 신용시장과 노동시장의 脫규제수준 간에는 유의미한 관계가 존재하지 않음을 알 수 있다. 노동시장에 대한 脫규제수준은 기업에 대한 脫규제수준과 유의미한 正(+)의 관계가 존재하지만 신용시장과 기업 간의 관계처럼 강한 관계를 나타내고 있지 않다.

[표6] 신자유주의 정부개혁 특징들 간의 상관관계 분석

	신용시장 脫규제	노동시장 脫규제	기업 脫규제	전체정부 脫규제	민영화	정부지출 규모
노동시장脫규제	.249					
기업脫규제	.738**	.346*				
전체정부脫규제	.829**	.668**	.864**			
민영화	.391*	.376*	.359*	.494**		
정부지출규모	.378*	-.256	.324	.209	-.035	
정부지원금규모	.198	-.371*	.037	-.025	-.025	.634**

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

한편 민영화와 정부의 脫규제수준은 유의미한 正(+)의 관계에 있는 것으로 나타났다. 즉 전반적인 정부의 脫규제 정도가 높을수록 민영화의 수준 역시 높다거나 그 반대의 경우도 성립된다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 신자유주의 정부개혁이 추구하는 특징들 중 민영화와 규제완화가 유사한 성격을 가지고 있기 때문으로 해석할 수 있다. 즉 두 특징들 모두 민간부문을 상대로 자율성을 제고하는 것을 핵심으로 한다. 정부규제를 축소 혹은 완화하는 것은 민간부문에 대한 정부의 개입을 제약함으로써 그것의 자율성을 높이는 것이다. 민영화 역시 국가소유나 투자에 의해서 관리·감독했던 기능을 민간에 이전함으로써 국가의 관리감독에서 벗어나게 하는 것을 의미한다. 따라서 이 두 정부개혁의 특징들은 모두 민간부문을 대상으로 이루어지며 정부의 권한 혹은 권력(power)의 축소를 유발한다는 공통점을 가지고 있다. 한편 정부규제의 완화와 민영화의 공통적인 성격은 정부 내부의 관리적 효율성을 위해 예산과 인원 등 양적인 규모를 축소시키는 작은 정부와는 구별된다. [표6]에서 정부의 脫규제와 민영화가 유의미한 正(+)의 상관관계를 나타내는 것과는 달리 정부규모를 의미하는 정부소비지출규모, 정부지원금규모와 정부의 脫규제, 민영화 수준과는 모두 유의미한 관계가 존재하지 않음을 보여주고 있다. 이러한 결과는 민영화와 규제완화 간의 유사한 성격이 존재하며 정부규모와는 구별된다는 점을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

단 유형별 脫규제수준과 정부규모 간의 관계에서 신용시장에 대한 脫규제수준은 정부의 소비지출규모와 유의미한 正(+)의 상관관계를 나타내고 있으며 노

동시장에 대한 脫규제수준과 정부지원금규모 간에는 負(-)의 관계가 존재하는 것으로 나타났다. 이는 정부의 신용시장에 대한 脫규제수준이 높을수록 정부소비지출규모가 커지며 노동시장에 대한 脫규제수준이 높을수록 정부지원금규모가 작아지는 경향을 나타내는 것이다. 특히 전자의 경우 脫규제의 수준이 높을수록 정부규모가 커질 가능성을 제시하는 것이다.

이렇게 신자유주의 정부개혁의 특징들 중 정부의 脫규제와 민영화 간에는 유의미한 관련성이 있지만 정부규모와는 상호 독립적임을 알 수 있다. 이와 같은 결과는 신자유주의 정부개혁이 추구하는 세 가지 특징들 모두가 밀접한 관련성을 가지는 것은 아니며 항상 동일한 방향으로 움직이지 않을 가능성을 제시하는 것이다. 즉 동일한 환경에서 정부개혁 각각의 특징들이 동일한 수준으로 나타나지 않을 수 있다는 것이다. 더 나아가서 특정 조건에서는 어느 한 정부개혁의 특징이 높은 수준으로 구현될 수 있는 반면 다른 특징들은 낮은 수준으로 나타나는 상충적인 결과가 발생할 수 있다는 것이다. [표6]의 상관관계 분석에서 신용시장에 대한 脫규제수준과 정부소비지출규모 간의 관계는 이러한 상충적인 상황이 존재할 수 있음을 보여주고 있다. 신용시장에 대한 정부의 높은 脫규제수준과 큰 규모의 정부지출이 유의미한 관련성을 나타내고 있기 때문이다. 이러한 관계는 비록 통계적으로 유의미하지는 않지만 기업규제수준과 정부지출 및 지원금규모, 전체 정부규제수준과 정부소비지출규모 간에도 존재한다. 이상의 결과를 요약하면 신자유주의 정부개혁이 추구하는 다양한 특징들 간에는 긍정적인 관련성을 가진 특징들이 있는 반면 서로 상충적인 관계에 있는 것도 존재한다. 또한 상호 독립적 관계도 있다. 이렇게 신자유주의 정부개혁의 특징들 간에는 복잡한 상호관계가 존재한다. 이는 각 국가가 신자유주의 정부개혁을 시도할 경우 그것이 추구하는 모든 특징들이 동시에 높은 수준으로 나타나는 것이 어려울 수 있다는 것을 시사한다. 또한 이와 같은 결과는 국가마다 주어진 환경에 따라 신자유주의 정부개혁이 추구하는 특징들이 다양한 수준으로 나타날 수 있음을 암시하는 것이다.

2. 국가별 신자유주의 정부개혁 특징에 대한 종합분석

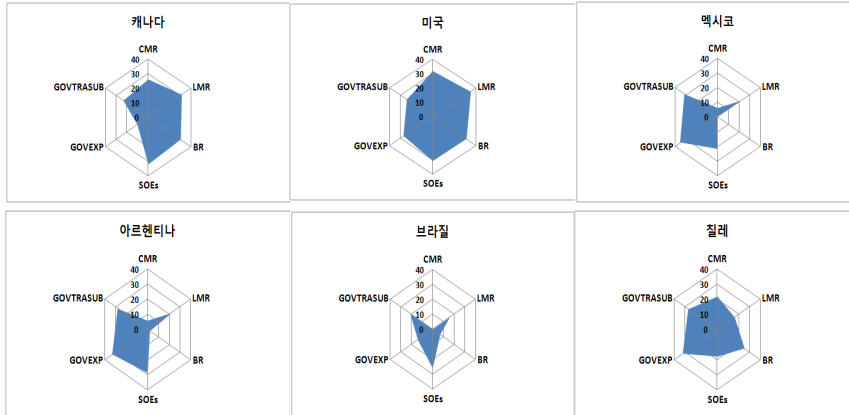
이하에서는 각 국가에서 전체적인 신자유주의 정부개혁의 특징들이 국가별로 어느 정도 수준으로 나타나고 있는가를 분석한다. 이를 위해 먼저 연구 대상 국가들을 지역별로 구분하여 지역 간 신자유주의 정부개혁의 수준을 분석하고 개별 국가들에 대한 분석을 진행한다.

1) 아메리카 지역

먼저 아메리카 지역 국가들의 신자유주의 정부개혁 수준을 살펴보면 다음

[그림1]과 같다.

[그림1] 아메리카 국가들의 신자유주의 정부개혁 특징16)



주) CMR: 신용시장규제수준, LMR: 노동시장규제수준, BR: 기업규제수준
 SOEs: 민영화수준(정부소유기업)
 GOVEXP: 정부소비지출규모, GOVTRASUB: 정부이전금 및 보조금규모

북아메리카에 위치한 캐나다와 미국은 전반적으로 신자유주의 정부개혁의 특징들이 다른 국가들에 비해 높은 수준을 나타내고 있음을 알 수 있다. 이는 두 국가가 1980년대부터 신자유주의에 기초하여 정부의 변화를 주도하였다는 점에서 다른 국가들 보다 신자유주의 정부개혁이 추구하는 특징이 높은 수준으로 나타났다고 할 수 있다. 그러나 미국의 경우에는 정부의 脫규제수준과 민영화수준이 모두 높은 수준을 보임과 동시에 정부지출과 정부지원금규모는 작은 크기를 나타내고 있다는 점에서 신자유주의 정부개혁의 모든 특징들이 고르게 높은 수준으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 반면 캐나다는 정부의 脫규제수준과 민영화수준이 높은 반면 큰 정부규모를 나타내고 있다는 점에서 미국과 차이가 있다. 이렇게 두 나라가 높은 脫규제수준과 민영화수준이라는 공통점을 나타내는 것은 전통적으로 정부의 권한과 역할에 소극적인 영미계 국가의 특징이 반영되어 있는 것으로 볼 수 있으며 이를 바탕으로 적극적으로 규제완화와 민영화노력을 시도하였음을 의미한다.

라틴아메리카 국가들은 공통적으로 정부의 脫규제수준이 매우 낮다는 공통적

16) 신자유주의 정부개혁이 수용되고 구체화된 수준에 관한 값은 각 특징별로 국가들의 순위를 점수화하여 표시한 것이다. 예를 들면 脫규제수준이 제일 높은 국가는 35점, 제일 낮은 국가는 0점, 정부소비지출규모가 가장 작은 국가는 35점, 가장 높은 국가는 0점으로 표시하였다. 따라서 색칠한 부분의 면적이 넓을수록 전체적인 신자유주의 정부개혁의 특징이 높은 수준으로 나타나고 있음을 의미한다.

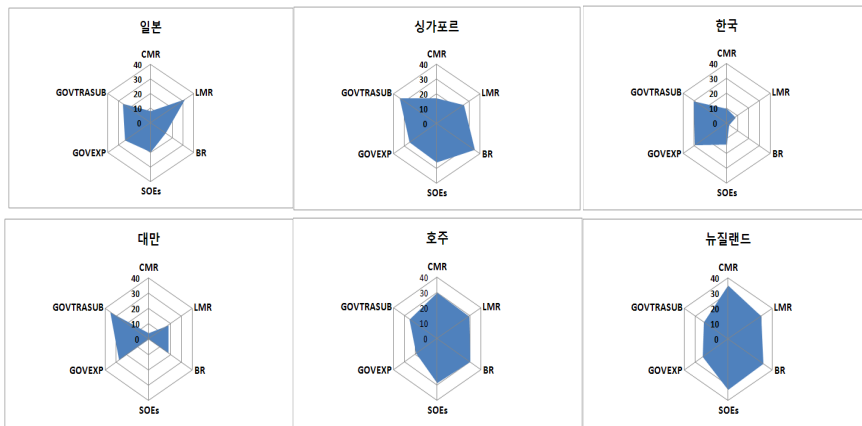
인 경향성을 나타내고 있다. 이는 오랜 기간 동안 권위주의 통치 하에서 정권유지를 위한 정치적 목적으로 국가의 통제가 광범위하고 적극적으로 이루어졌다는 점과 국가성장을 위해 정부의 주도적 역할을 통해 적극적인 경제개입이 정당화되는 발전국가의 특징이 반영된 결과로서 해석할 수 있다.

멕시코, 아르헨티나, 칠레는 매우 작은 정부규모를 나타내고 있다는 공통점을 찾을 수 있다. 또한 민영화는 아르헨티나와 브라질이 비교적 높은 수준으로 이루어졌음을 알 수 있다. 즉 아르헨티나는 정부의 脫규제수준을 제외한 모든 신자유주의 정부개혁의 특징에서 비교적 높은 수준을 나타내고 있다. 이렇게 라틴 아메리카 국가들은 국가마다 높은 수준을 타나내는 신자유주의 정부개혁의 특징들 다양하다. 이는 각 국가의 고유한 제도나 환경적 조건에 따라 특정한 신자유주의 정부개혁의 특징이 더욱 높은 수준으로 수용될 수 있는 반면 다른 특징은 그렇지 못할 가능성을 시사하는 것이다. 그럼에도 불구하고 전반적으로 라틴 아메리카 국가들은 낮은 정부의 脫규제수준과 작은 정부규모라는 공통적 패턴을 발견할 수 있다.

2) 아시아·오세아니아 지역

[그림2]는 아시아와 오세아니아 지역에 위치한 국가들에서 신자유주의 정부개혁 특징들이 구현된 수준을 보여주고 있다.

[그림2] 아시아·오세아니아 국가들의 신자유주의 정부개혁 특징



아시아 국가들은 1990년대 후반 경제위기를 계기로 신자유주의 이념에 기초한 정부개혁을 적극적으로 수용하기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 싱가포르를 제외한 다른 국가들에서 신자유주의 정부개혁의 특징들이 구현된 수준은 비교

적 낮게 나타나고 있다. 일본은 정부규제의 유형 중 노동시장에 대한 脫규제가 가장 높은 수준으로 이루어지고 있으며 그 외 민영화와 정부규모의 크기는 유사한 수준을 나타내고 있다. 반면 싱가포르는 민영화, 정부의 脫규제(특히 기업), 정부규모 등 모든 특징들이 비슷한 수준으로 구체화되고 있다. 특히 싱가포르는 아시아 국가들 중에서 신자유주의 정부개혁에서 추구하는 특징들이 가장 높은 수준으로 나타나고 있다.

그러나 한국과 대만은 유일하게 정부규모와 관련된 신자유주의 정부개혁의 특징만이 높은 수준을 나타내고 있으며 그 외의 특징들이 구체화된 수준은 낮다. 이러한 결과는 한국과 대만에서 시도한 신자유주의 정부개혁은 신자유주의가 추구하는 정부의 기능과 권위의 축소보다 양적인 정부축소가 더욱 높은 수준으로 이루어지고 있음을 의미한다.

아시아 국가의 신자유주의 정부개혁수준에서 주목할 것은 전통적으로 개입주의적 국가로 인식되어 온 싱가포르가 일본, 한국보다 더욱 신자유주의 정부개혁의 특징들이 높은 수준으로 나타나고 있다는 점이다. 일본 역시 싱가포르만큼은 아니지만 신자유주의 정부개혁이 한국과 대만보다 높은 수준으로 받아들여지고 있는 것을 알 수 있다. 이는 1990년대 이후 일본이 경험했던 장기간의 경기침체의 원인으로 각종 관치금융과 고용의 경직성, 과도한 정부규제가 지적되면서 일본정부가 이를 해결하기 위해 규제완화와 시장기능을 강화하기 위한 정책을 적극적으로 추진한 결과로 해석할 수 있다.

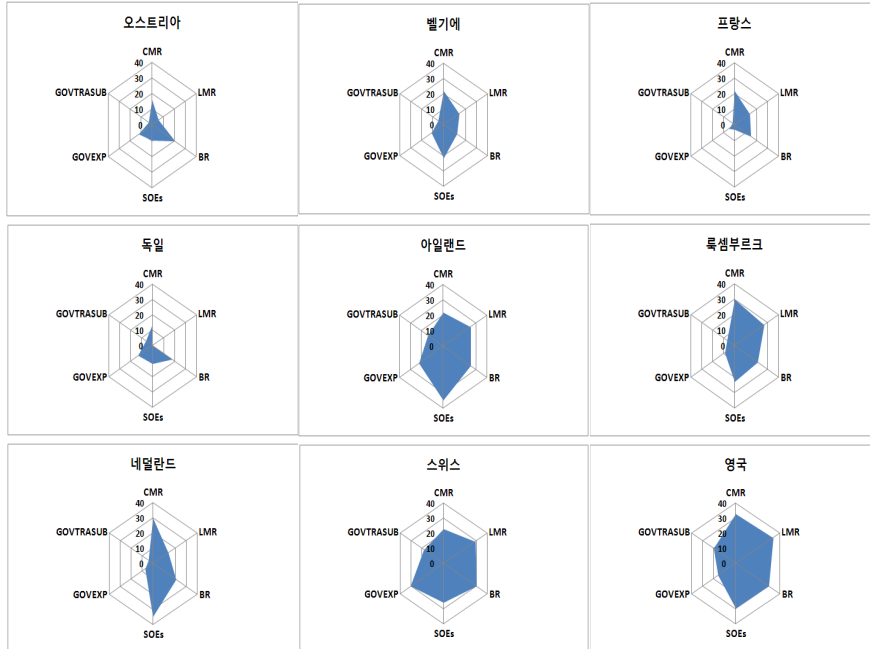
한편 오세아니아 지역에 위치하고 있는 호주와 뉴질랜드의 정부개혁 특징들이 구체화된 수준은 매우 유사한 형태를 보이고 있다. 특히 높은 정부의 脫규제 수준과 민영화 수준이 가장 두드러지게 나타난다. 오세아니아 국가들의 이와 같은 결과는 급격한 신자유주의 정부개혁의 노력이 반영된 것으로서 해석할 수 있다. 또한 이들 국가 모두 시장기능의 확대와 정부축소를 통한 효율성 제고라는 점에 초점을 맞추므로서 민영화와 규제완화에 많은 관심을 기울였음을 알 수 있다. 반면 정부규모는 비교적 큰 것으로 나타났는데 이는 민영화와 정부규제에 비해서 정부규모의 축소는 높은 수준으로 이루어지지 않았다는 것을 의미한다. 이는 앞서의 한국, 대만 등의 아시아 국가와는 대조적인 것이다. 즉 이들은 신자유주의가 추구하는 작은 정부를 위해 양적인 정부축소가 아닌 정부기능의 재구조화와 권위의 축소에 초점을 맞추고 있다는 것을 의미한다.

3) 유럽지역

서유럽 국가들의 정부개혁의 수준을 살펴보면 [그림3]과 같다. 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일은 신자유주의 정부개혁의 특징들이 매우 미미한 수준으로 나타나고 있다. 그러나 이들 국가 가운데서도 특히 낮거나 높은 수준으로 이루

어지는 정부개혁의 특징은 다양하다.

[그림3] 서유럽 국가들의 신자유주의 정부개혁 특징



오스트리아와 프랑스는 모든 정부개혁의 특징들이 낮은 수준으로 이루어지고 있지만 상대적으로 정부의 脫규제수준은 높은 반면 규모가 큰 정부와 낮은 민영화수준은 신자유주의와는 더욱 거리가 있다. 오스트리아의 경우 신용시장과 기업에 대한 脫규제수준이 비교적 높은 것을 알 수 있다.

프랑스는 유럽국가들 중에서도 신자유주의의 흐름에 가장 동참하지 않는 나라로 평가된다.¹⁷⁾ 신자유주의에 대한 프랑스의 이와 같은 반응은 국가의 필요성과 가치에 대한 그들의 강한 믿음에 기초한다(Suleiman, 2003). 이는 정부 혹은 국가의 역할을 민간부문이 대체하거나 민간부문의 운영방식을 국가운영에 적용할 것을 강조하는 신자유주의적 사고와 배치되는 것이다. 또한 경제에 있어서 평등주의적 사고 역시 경쟁을 통한 차별성을 강조하는 신자유주의화가 실현되지 않는 중요한 원인으로 제시될 수 있다. 독일의 경우에는 프랑스에 비해 민영화와 정부규모가 신자유주의 정부개혁이 추구하는 특징에 상대적으로 더욱 가

17) Suleiman(2003)은 이러한 프랑스의 신자유주의적 변화에 대한 거부에 대해서 프랑스를 ‘주저하는 개혁가(relevant reformer)’로서 묘사하고 있다.

까운 것으로 나타났다.

앞의 국가들과는 대조적으로 같은 서유럽 국가들 중에서도 영미계 국가에 속하는 영국과 아일랜드는 신자유주의 정부개혁의 특징들이 높은 수준으로 이루어진 것을 알 수 있다. 그러나 이들 국가 모두 정부개혁의 특징별로 脫규제와 민영화는 매우 높은 수준을 나타내는 반면 정부규모의 축소는 상대적으로 잘 이루어지지 않은 것을 알 수 있다. 이러한 특징은 호주, 뉴질랜드와 같은 오세아니아 국가들에게서 나타난 결과와 유사하다. 이와 함께 앞서 미국과 캐나다 역시 정부의 脫규제, 민영화와 관련된 신자유주의 정부개혁의 특징이 매우 높은 수준으로 이루어졌다는 점에서 신자유주의화를 선도했던 영미계 국가들은 공통적으로 정부규제의 완화와 민영화가 높은 수준으로 구체화되고 있음을 알 수 있다. 그러나 이들 영미계 국가들은 비록 신자유주의적 변화를 주도하였지만 정부개혁이 추구하는 모든 특징들이 높은 수준으로 이루어지지 않는다는 것을 알 수 있다.

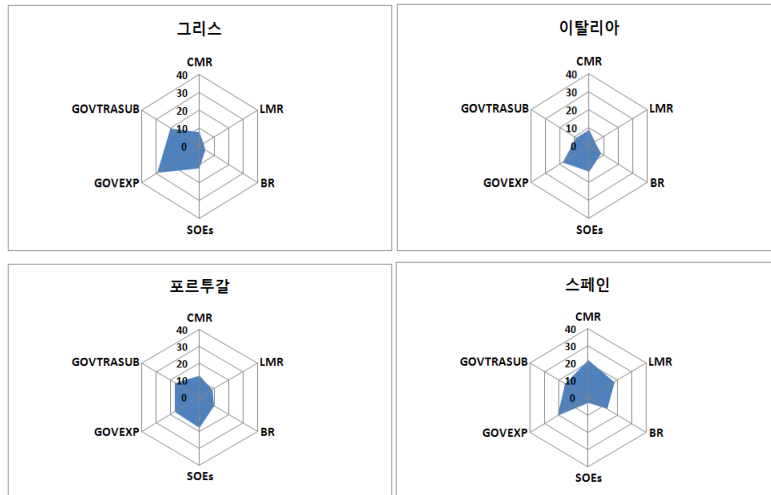
룩셈부르크, 네덜란드, 스위스 등도 앞서의 오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일보다 높은 수준으로 신자유주의 정부개혁 특징들이 구현되고 있음을 보여주고 있다. 특히 스위스는 영미계 국가인 아일랜드와 독일 못지않게 전체적인 신자유주의 정부개혁의 수준이 높다. 그러나 네덜란드와 룩셈부르크는 특정한 신자유주의 정부개혁의 특징에 한해서 높은 수준을 나타내고 있다. 즉 룩셈부르크는 정부규제 유형중 신용시장과 노동시장의 脫규제 수준이 높게 나타난 반면 네덜란드는 민영화와 신용시장에 대한 脫규제가 높은 수준으로 이루어졌음을 알 수 있다. 두 국가 모두 정부규모는 크게 나타남으로서 양적인 작은 정부의 노력은 잘 이루어지지 않았음을 알 수 있다.

아래의 [그림4]는 남유럽 지역의 국가들은 모두 신자유주의 정부개혁이 낮은 수준으로 수용되고 있음을 보여준다. 특히 이탈리아의 경우 모든 신자유주의 정부개혁 특징에서 낮은 수준을 나타내고 있다. 그리스 역시 정부소비지출규모만이 낮은 수준을 보임으로써 양적인 작은 정부의 특징은 상대적으로 높은 수준이나 정부규제와 민영화 등은 신자유주의 정부개혁이 추구하는 것과는 거리가 있다.

포르투갈은 이탈리아와 같이 신자유주의 정부개혁의 특징별로 큰 차이를 나타내고 있지는 않지만 이탈리아 보다는 높은 수준으로 개혁특징들이 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 포르투갈에서는 민영화와 정부규모축소가 정부규제완화에 비하여 상대적으로 더욱 잘 이루어지고 있다. 반면 스페인은 남유럽 국가들 중 민영화가 가장 낮은 수준으로 이루어지고 있지만 정부의 脫규제의 수준이 가장 높은 국가임을 알 수 있다. 따라서 민영화를 제외한 정부의 탈규제와 정부규모에 있어서 다른 남유럽국가들에 비해 신자유주의 정부개혁에서 추구하는

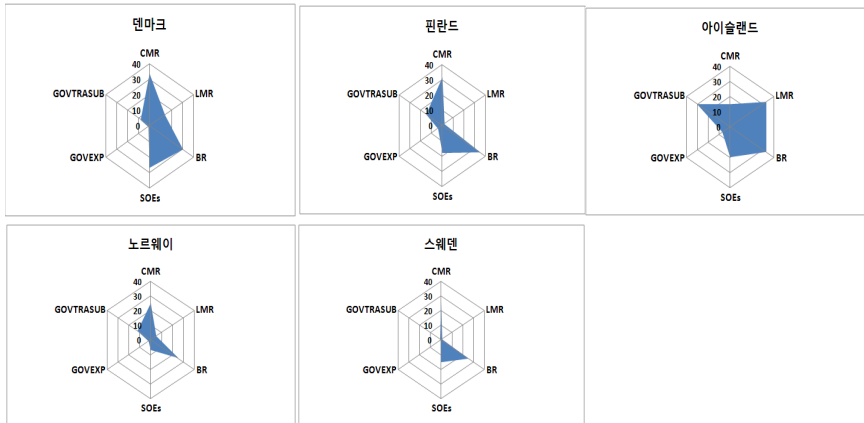
방향과 일치하게 나타나고 있다. 그러나 이러한 결과는 동일 지역 내에서의 상대적 수준을 의미할 뿐이며 전체적인 신자유주의 정부개혁의 특징들은 남유럽 국가들에서는 높은 수준으로 나타나지 않고 있다.

[그림4] 남유럽 국가들의 신자유주의 정부개혁 특징 구현수준



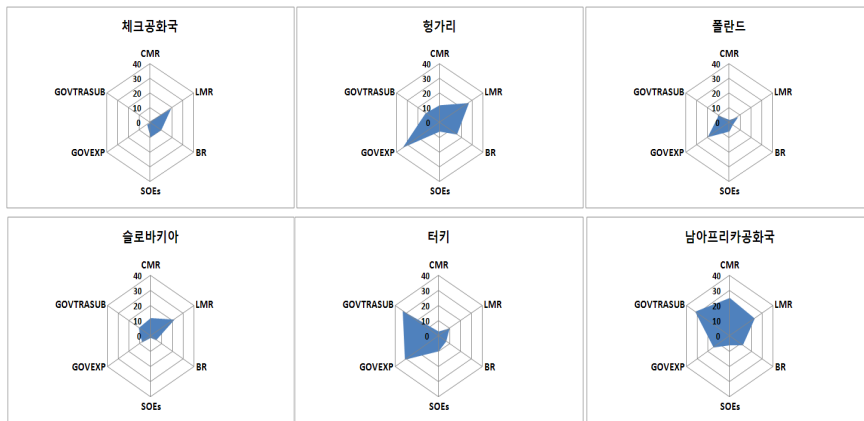
한편 북유럽 국가들의 정부개혁 수준은 국가마다 상이하다. 전반적으로 덴마크, 아이슬랜드는 비교적 높은 수준으로 정부개혁이 이루어지고 있으며 나머지 국가들은 상대적으로 신자유주의 정부개혁의 특징이 미미한 수준임을 보여주고 있다. 특히 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등 복지국가의 특징을 강하게 가지고 있는 국가들에서는 신자유주의 정부개혁 특징들이 저조한 수준을 나타내고 있다. 이러한 결과는 이들 국가들이 가지는 복지국가의 전통이 이들의 신자유주의화를 저해하고 있음을 시사한다. 구체적으로 북유럽 국가들은 공통적으로 민영화, 정부규제와 관련된 정부개혁의 특징들이 더욱 높은 수준으로 나타나고 있는 반면 양적인 정부규모의 축소는 매우 낮은 수준으로 이루어졌음을 알 수 있다. 즉 정부의 소비지출규모와 지원금규모는 매우 높게 나타나고 있다. 이러한 결과는 과거부터 국가의 복지역할이 강조되어 오면서 그에 따른 소비지출규모가 많은 비중을 차지하고 있기 때문이라고 할 수 있다.

[그림5] 북유럽 국가들의 신자유주의 정부개혁 특징



마지막으로 동유럽과 중동 및 아프리카 지역에 있는 기타 국가들에서 신자유주의 정부개혁 특징들이 구현된 수준은 매우 낮은 것으로 나타났다. [그림6]을 통해 살펴보면 전체적으로 헝가리를 제외하고 정부개혁의 수준이 다른 지역의 국가들보다 현저하게 떨어지는 것을 알 수 있다. 舊공산권 국가들인 이들은 민주화 이후에 자본주의 시장경제를 도입하고 민영화와 규제완화 등을 적극적으로 진행했음에도 불구하고 실제 드러난 결과는 아직까지 매우 미미한 수준이라는 것을 알 수 있다.

[그림6] 동유럽 국가들의 신자유주의 정부개혁 특징 구현수준



한편 중동 및 아프리카 지역에 위치한 국가로서 터키와 남아프리카공화국은 특정한 정부개혁의 특징만이 높은 수준으로 나타나고 있다. 터키는 낮은 수준의 정부규모를 보임으로서 양적인 작은 정부가 높은 수준으로 이루어진 반면 남아프리카공화국은 작은 정부규모와 높은 탈규제수준을 보여주고 있다. 두 국가 모두 민영화의 수준은 낮게 나타났다.

VI. 결 론

이상의 분석을 요약하면 먼저 신자유주의 정부개혁이 추구하는 특징들에 대한 국가별 변화과정의 분석은 평균분석과는 다른 양상을 보여주었다. 정부의 脫규제수준에서 평균점수는 오세아니아, 북유럽, 북아메리카 지역 국가들의 점수가 높은 것으로 나타났으나 변화의 폭에서는 동유럽과 남유럽 국가들이 가장 큰 폭으로 脫규제 수준이 상승했다. 민영화 역시 오세아니아, 북아메리카 등 영미계 국가들의 민영화 수준이 평균적으로 가장 높으나, 민영화 수준의 변화는 동유럽 국가들에서 가장 큰 폭의 상승을 보여주었다. 한편 정부규모 중 정부의 소비지출규모는 평균적으로 북유럽국가들에서 가장 높게 나타났다. 또한 동유럽과 북아메리카 지역 국가들에서 정부의 규모가 축소되는 경향을 나타내었다. 정부지원금규모에서는 동유럽과 서유럽 국가들이 가장 높은 수준이었으며 다음으로 북유럽과 남유럽 국가들이 큰 규모였다. 이는 곧 유럽지역 국가들에서 정부규모가 매우 크게 나타난 것을 알 수 있다.

다음으로 신자유주의 정부개혁의 특징들 간의 상호관계를 분석한 결과는 전체적인 정부의 脫규제수준은 민영화수준과 유의미한 正(+)의 상관관계를 가지고 있는 것으로 나타났다. 즉 정부의 脫규제수준이 높을수록 민영화수준 역시 높아지는 관계를 보이고 있다. 반면 정부규모는 민영화나 정부규제와 유의미한 관계가 존재하지 않는 것을 나타냈다. 따라서 이들 간에는 상호독립적인 관계라는 것을 알 수 있다. 이러한 결과는 실제로 각 국가 내에서 신자유주의 정부개혁의 특징들이 모두 동일하게 나타나지 않으며 매우 다양한 경향성을 나타낼 수 있다는 점을 시사한다.

전체적인 신자유주의 정부개혁의 특징들에 대한 국가별 차이는 캐나다, 미국, 뉴질랜드 등 영미계 국가들에서 높은 수준으로 이루어지고 있다. 그러나 영국과 아일랜드는 신자유주의 정부개혁의 특징들 중 정부의 脫규제와 민영화수준이 높게 나타났다. 북유럽 국가들 중 덴마크, 아이슬랜드는 신자유주의 정부개혁의 특징이 비교적 높은 수준을 나타내고 있다. 그러나 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등 스칸디나비아 반도의 강한 복지국가 특징을 가진 국가들은 정부개혁의 특징이

상대적으로 낮은 수준으로 이루어지고 있음을 알 수 있었다. 또한 북유럽 국가들에서 나타나는 공통적인 현상은 정부규모가 매우 크다는 점이며 이는 신자유주의 정부개혁이 추구하는 특징들 중 하나인 양적인 작은 정부의 추구가 낮은 수준으로 이루어졌음을 의미한다.

서유럽 지역 국가들의 경우 영미계 국가인 영국과 아일랜드를 제외하고 그 외에 룩셈부르크, 네덜란드, 스위스 등은 다른 서유럽 국가들에 비해 높은 수준으로 신자유주의 정부개혁이 수용되고 있다. 반면 오스트리아, 프랑스, 독일 등의 국가들은 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 이는 동일 지역에 위치한 국가들이라도 신자유주의 정부개혁의 특징들이 구체화된 수준은 매우 상이할 수 있다는 것을 보여주는 결과이다.

한편 아시아 국가들과 남유럽, 동유럽 국가들의 경우 신자유주의 정부개혁이 다른 지역 국가들에 비해 상대적으로 낮은 수준으로 이루어졌음을 알 수 있다. 라틴아메리카 국가들 역시 아르헨티나와 멕시코를 제외하고는 낮은 수준을 보이고 있다. 특히 이들은 공통적으로 정부의 脫규제의 수준이 매우 낮다는 특징을 나타내고 있다. 이는 곧 이들 지역에서 국가의 경제적 개입과 통제가 적극적으로 이루어지고 있음을 의미한다.

그러나 이러한 다양성에도 불구하고 본 논문에서의 분석결과를 통해 신자유주의 정부개혁 특징이 높은 수준으로 나타나는 국가들에는 주로 영미계 국가들이 포함되어 있으며 낮은 수준을 보이는 국가에는 아시아, 유럽, 라틴아메리카 지역 국가들이 포함되어 있다는 것을 알 수 있다. 이는 결국 전통적으로 개인의 자율성을 강조하고 국가의 권위를 제약하려는 경향이 강한 국가들에서 신자유주의의 특징이 높게 나타난 반면 개인보다는 전체를 중요시하고 복지국가나 발전국가의 경험을 통해 크고 강한 정부역할을 인정했던 국가들에서는 낮게 나타난 것으로 볼 수 있다. 이러한 결과는 지난 수십 년 동안 세계 여러 국가에서 신자유주의를 수용하고 그에 기초한 정부의 변화를 추구해왔지만 그 결과는 모든 국가에서 신자유주의에 대한 수렴현상이 나타나지 않았음을 보여준다. 이는 신자유주의는 국가운영의 지배적 이념으로 강조되어 왔지만 각 국가가 가지는 근본적인 특징을 변화시키지는 못했다는 것을 의미한다. 따라서 본 논문은 신자유주의가 국가패러다임의 변화를 가져왔다고 보기에는 한계가 있다는 점을 제시하고 있다.

참고문헌

- 권혁주. (1998). “영국 복지개혁의 소득재분배 효과: 쉼터 정부시기를 중심으로 (1979-1991),” 『한국행정학보』, 32(1): 27~43.
- 김광웅·김신복·박동서. (1995). 『비교행정론』. 서울: 한국방송통신대학교 출판부.
- 김의동. (2006). “세계화 시대의 스웨덴 모델: 신자유주의 정책과 복지국가체제 간 정합성을 중심으로,” 『국제지역연구』, 10(2): 385~413.
- 박종민. (1998). “민주주의, 시장경제 및 보수주의 정부개혁,” 『행정과 정책』, 4(1): 33~66.
- _____. 왕재선. (2004). “큰 정부 대 작은 정부: 문화론적 설명,” 『한국행정학보』.
- _____. 조인영. (2007). “신자유주의 정부역할에 대한 태도,” 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 박종화. (1994). “민간화에 대한 논의,” 『대구경북행정학회보』, 6: 169~190.
- 안문석. (2002). 『정부와 기업 그리고 시민사회: 지식정보화사회의 행정과 규제개혁』. 서울: 박영사.
- 안병영·정무권·한상일. (2007). 『한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향』. 서울: 한림대학교 출판부.
- 양동훈. (2006). “신민주체제의 경제개혁과 민주주의: 브라질과 아르헨티나의 사례,” 『라틴아메리카연구』, 19(2): 37~68.
- 최병선. (2001). 『정부규제론』 서울: 법문사.
- Alesina, A. and Wacziarg, R. (1998). “Openness, country size and government,” *Journal of Public Economics*, 69(3): 305~321.
- Anderson, J. (1978). “Economic Regulatory and Consumer Protection Policies,” *Nationalizing Government: Public Policies in America*, Lowi, T. J., Stone, A.(eds.), Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Appel, H. (2000). “The Ideological Determinants of Liberal Economic Reform: The Case of Privatization,” *World Politics*, 52(4): 520~549.
- Aucoin, P. (1990). “Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums,” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 3(2): 115~137.
- Belke, A. and Schneider, F.(2004). “Privatization in Austria: Some Theoretical Reasons and Performance Measures,” *Working Paper*, No.0404, Department of Economics, Johannes kepler University of Linz.
- Bevir, M., Rhodes, R.A.W., and Weller, P. (2003). “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector,” *Public*

- Administration*, 81(1): 1~17.
- Biglaiser, G. and DeRouen Jr., K. (2004). "The Expansion of Neoliberal Economic Reforms in Latin America," *International Studies Quarterly*, 48(3): 561~578.
- Buhler, W. (1979). "The Origins and Costs of Regulation," *The Dialogue That Happened: Proceeding of Workshop on the Private Cost of Regulation*, Hughes, G. D. and Williams, E. C.(eds.), Cambridge: Cambridge University Press.
- Butler, S. (1991). "Privatization for Public Purposes," Gormley, W. T. (ed.), *Privatization and Its Alternatives*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Caiden, G. E. (1991). *Administrative Reform Come of Age*, New York: de Gruyter.
- Christensen, T. and Lægveid, P. (1998). "Administrative reform policy: the case of Norway," *International Review of Administrative Sciences*, 64(3): 457~475.
- Clarke, T. and Pitelis, C.(1993). *The Political Economy of Privatisation*, London and New York: Routledge.
- Congressional Budget Office. (1976). "The Number of Federal Employees Engaged in Regulatory Activities," *Staff paper prepared for the Subcommittee on Oversight and Investigations of the Committee on Interstate and Foreign Commerce*, U.S. House of Representatives, Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office.
- 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.
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Hesse, J. J. (1993). *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe: Towards Public Reform in Post-Communist Societies*, Oxford: Blackwell Publishers.
- Kettle, D. F. and Milward, H. B. (1996). *The State of Public Management*, Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lane, J. E. (1997). "Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and

- Marketization?" *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, Lane, J. E.(ed.), London, California: SAGE Publications Ltd.
- 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.
- Mitnick, B. M. (1980). *The Political Economy of Regulation: Creating, Designing, and Removing Regulatory Forms*, New York : Columbia University Press.
- Morgan, D. R. and England, R. E. (1988). "The Two Faces of Privatization," *Public Administration Review*, 48(6): 979~987.
- 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.
- Nellis, J. (2003). "Privatization in Latin America," *Working Paper*, No.31, Center for Global Development.
- Peters, B. G. (1991). "Government Reform and Reorganization in an Era of Retrenchment and Conviction Politics," Ali Farazmand(ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York: Marcel Dekker Inc.
- Pollit, C. and Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, New York: Oxford University Press.
- Rodrik, D. (1998). "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?" *Journal of Political Economy*, 106(5): 997~1032.
- Starr, P. (1989). "The Meaning of Privatization," Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn(eds.), *Privatization and the Welfare State*, New Jersey: Princeton University Press.
- Stein, E. (1999). "Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America," *Journal of Applied Economics*, 2(2): 357~391.
- Su, T. (2006). "Public Budgeting Reform in Taiwan," *Proceedings of The International Conference for the 50th Anniversary of KAPA*, Korea.
- 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.
- World Bank. (1995). *Bureaucrats in Business*.

Wright, V. and Perotti, L. (2000). *Privatization and Public Policy Vol. I*,
Northampton, MA: Edward Elgar Publication.

Abstract

Diversity of Neoliberal Government Reform: Cross-National Comparisons

Jaesun Wang

This study analyzes the comparative patterns of neoliberal government reform that have been attempted in many countries. In particular, this study suggests the importance of a few multi-dimensional characteristics: government regulation, privatization, and the size of government. This study analyzes the relations between them and between their levels in each country. The analysis found, first, there are complex relations between the characteristics of neoliberal government reform. For example, there is positive correlation between the level of government deregulation and privatization whereas there is no significant correlation between the size of government and government deregulation or privatization. Second, each country shows very diverse characteristics of neoliberal government reform. In general, while Anglo-American countries show a high overall level of neoliberal government reform, Northern Europe countries display a high level in certain areas. These are shown to be at a low level in Western, Southern, and Eastern Europe, as well as in Asia and Latin America. These results mean that although neoliberalism has been actively accepted in many countries for decades, there is no convergence around neoliberalism. Therefore, it implies that neoliberalism does not change the nature of each country.

【Key words: Neoliberalism, Government reform, Government regulation,
Privatization, Size of government 】