

## 정부의 질과 시민사회: 비판적 검토와 지표 개발을 위한 시론\*

김선혁\*\*

본 논문은 최근 서구 학계에서 큰 관심의 대상이 되고 있고 국내 학계에도 막 소개되기 시작한 '정부의 질(Quality of Government)' 논의를 비판적으로 검토하고 정부의 질 연구가 각국 행정과 정책의 비교 분석틀로서 보다 유용하게 쓰이기 위해서는 시민사회와 관련된 지표들이 적극적으로 개발, 포함되어야 한다고 주장한다. 우선 정부의 질 논의의 지식적 맥락을 살펴보기 위해 삶의 질, 사회의 질, 시민사회의 질, 거버넌스의 질(굿 거버넌스), 민주주의의 질 등 다양한 Quality학의 등장과 발전 과정을 살펴본다. 이어 현 단계 정부의 질 논의의 핵심내용을 정리한 후 그것이 선행 굿 거버넌스(Good Governance) 논의와 민주주의의 질(Quality of Democracy) 논의와의 차별성을 강조하려는 의욕이 지나쳐 시민사회와 관련된 요소들을 망실하는 틀을 범하였다고 분석한다. 이에 본 논문은 정부의 질 논의에 시민사회가 왜 포함되어야 하는가, 그리고 구체적으로 어떻게 포함될 수 있는가를 행정학의 다양한 주제 영역에서 탐색적으로 살펴본다. 결론적으로 현행 '정부의 질' 논의가 보다 일반적인 비교 분석틀로 발전하기 위해서는 그것이 '시민사회 친화적인' 논의로 전환되어 이론적으로는 굿 거버넌스론과 민주주의의 질 논의를 심화·확장시키고 정책적으로는 전 세계적으로 민주주의를 진작시키는 역할을 해야 한다는 점을 강조하면서 논의를 맺는다.

주제어: 정부의 질, 시민사회, 거버넌스, 민주주의

\* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었다(NRF-2010-330-B00162). 또한 이 논문은 2011년 6월 24일-25일 한국행정학회 하계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것이다. 유익한 논평을 해주신 장지호 교수님(한국외대)과 박종민 교수님(고려대), 그리고 익명의 심사위원님들께 깊이 감사드린다.

\*\* 미국 Stanford University에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 정경대학 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 시민사회, 비교행정, 국제행정 등이다.  
(sunhyukk@korea.ac.kr).

## I. 서론

### 1. 정부의 질(QoG) 논의의急浮上

행정학에서 ‘좋은 정부(good government)’에 대한 관심은 실존적인 것이다. 사회과학의 한 하부 영역으로서, 정부의 형태, 규모, 조직, 구성원, 작용, 역할, 의사결정 행위, 운영, 관리, 성과, 성패, 개혁, 변화, 정부가 추구하는 가치와 목표, 정부를 통제하는 요인과 기제, 정부가 다른 사회 주체들과 맺는 관계 등 정부와 관련된 다양한 측면에 관해 종합적으로 연구하는 행정학이 좋은 정부에 대해 관심을 가지는 것은 당연하고도 자연스럽다. 어떤 의미에서 행정학의 존재이유(raison d'être)이자 궁극적인 목표는 어떤 정부가 좋은 정부이고, 좋은 정부의 귀결은 무엇이며, 그것을 이루기 위한 토대와 조건은 무엇인지를 규명하는 것이라 해도 지나친 말이 아니다.

전통적으로 좋은 정부에 대한 관심은 좋은 정부가 지향·추구하는(혹은 당위적으로 지향·추구해야 하는) ‘목표’라는 관점에서 접근되어 왔다. 흔히 ‘행정가치’라고도 불리는 ‘효율성’과 ‘민주성’은 무릇 좋은 정부라면 당연히 지향하고 추구해야 할 가장 중요한 양대 목표로 광범위하게 인정되어 왔다. 근대 행정학의 태동 이래 과거 약 한 세기 동안 과학적이고 효율적인 관리, 시민의 참여, 양질의 공공서비스, 투명성과 청렴 등 다양한 요소들이 좋은 정부의 본질적 특징으로 간주·강조되었다. 시대의 흐름에 따라 상이한 가치들이 주목 받았고, 때로는 효율성과 민주성 중 어느 한 쪽이 더 각광을 받기도 했다. 하지만 행정학의 유구한 발전과정을 통해 異論의 여지 없이 확인할 수 있는 것은 행정학이 ‘좋은 정부’의 定義, 귀결, 조건에 대해 지속적이고도 강력한 관심을 가져왔다는 점이다.

‘좋은 정부’에 대한 행정학의 오래된, 그리고 지대한 관심을 고려해 볼 때 서구에서 수년 전 시작되어 비교적 최근에 한국 행정학계에 소개된 ‘정부의 질(Quality of Government, 이하 QoG)’ 논의의急浮上은 별로 놀라운 일이 못 된다. 스웨덴 Göteborg 대학교 부설 정부의 질 연구소(QoG Institute)의 Bo Rothstein을 필두로 하는 일군의 유럽 학자들에 의해 주도되어 온 QoG 논의는 정부의 질을 어떻게 개념화하고 측정할 것인가 라는 문제를 둘러싼 이론적·방법론적 논의를 일단락 짓고,

이제는 유럽 전역 국가들의 QoG를 통일적이고 일관된 기준에 따라 비교하여 순위를 매기는 수준의 정교한 평가체계를 확립하기에 이르렀다.

QoG 연구소에서 2010년에 그간의 QoG 연구를 집대성하여 EU에 제출한 보고서(제목: “Report for the European Commission Directorate-General Regional Policy Directorate Policy Development”)에 따르면 QoG는 부패(corruption), 법의 지배(rule of law), 관료의 효과성(effectiveness), 민의 반영과 책임성 (혹은 민주주의와 선거 제도) 등과 관련된 지표들로 측정될 수 있다. 이러한 지표들에 따라 측정된 결과에 따르면 유럽 여러 나라들은 크게 세 범주로 구분된다. 정부의 질이 높은 국가군(Group 1)은 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 룩셈부르크, 독일, 오스트리아, 영국, 아일랜드를, 중간 국가군(Group 2)은 프랑스, 스페인, 벨기에, 몰타, 포르투갈, 사이프러스, 에스토니아, 슬로베니아를, 그리고 마지막 정부의 질이 낮은 국가군(Group 3)은 체코 공화국, 리투아니아, 헝가리, 슬로바키아, 폴란드, 라트비아, 그리스, 이탈리아, 불가리아, 루마니아를 포함한다 (QoG Institute, 2010; cf. Charron, et al. 2010).

이제 QoG 연구는 유럽 내 국가들의 비교에서 멈추지 않을 기세이다. QoG는 유럽 국가들의 비교 분석을 넘어 바야흐로 세계 각 지역 여러 국가들의 정부의 질을 비교하고 실제 정책적 함의를 이끌어 내려는 제2단계로의 도약을 목전에 두고 있다. 과거 세계 각국을 통일적이고 일관된 지표로 비교하려는 전세계 비교 분석 시도가 다양하게 있었지만 작금의 QoG 패러다임은 그 지표의 종합성, 정교성, 그리고 확장가능성 등으로 인해, 그리고 그것이 각국의 정책 현실에 제공하는 중차대한 함의로 인해 앞으로 십 수년 내에 비교행정, 비교정치 분야에서 대단히 중요한 비교 분석틀로 널리 활용되고 가일층 더 발전할 가능성이 크다. QoG 연구를 통해 국가 간 비교는 물론이고 지역 간 비교가 가능해질 것이고, 이러한 일련의 비교 분석은 ‘정부의 질’이라는 면에서 세계 각 국가 간, 지역 간에 유사점과 상이점이 무엇인지 규명할 수 있도록 도와 주어 궁극적으로 일반화를 통한 보편적 이론의 정립을 가능하게 해 줄 것으로 기대된다. QoG가 전 세계 각 지역으로 확장되면 아시아 지역 정부와 거버넌스의 상대적인 특질 또한 보다 분명하게 드러나게 될 것이고, 이는 아시아의 역사적 전통과 문화적 고유성, 그리고 토착적 현실에 기초한 행정학 연구를 활성화하는 계기도 제공해 줄 것이다.

본 논문은 이제 유럽 지역을 넘어 세계 여러 지역에서 행정을 비교하는 중요한 비교분석틀이자 이론적 패러다임으로 급부상하고 있는 QoG의 등장 배경을 살펴보고 그 한계를 지적하여 개선책을 모색하는 것을 주요 목적으로 삼는다. 결론부터 이야기해서 본 논문이 현행 QoG의 핵심적 약점으로 지적하고자 하는 것은 그것이 기존 접근법들과의 차별화에 지나치게 집착한 나머지 과거 수십 년 동안 기존 문헌에서 정부의 질의 핵심 구성요소로서 합의적으로(consensually) 수용·인정되어 온 시민사회를 전혀 도외시해 버렸다는 점이다.

구체적으로 본 논문은 다음과 같이 전개된다. 제2절에서는 QoG가 등장하게 된 맥락을 필자가 ‘Quality學’이라고 통칭하는 각종 질(quality)과 관련된 선행·기존 이론들을 검토함으로써 살펴본다. 보다 구체적으로는 1) 삶의 질(Quality of Life, 이하 QoL), 2) 사회의 질(Quality of Society 혹은 social quality; 이하 QoS) 및 시민사회의 질(Quality of Civil Society, 이하 QoCS), 3) 거버넌스의 질 = 굿 거버넌스(Good Governance, 이하 GG), 그리고 4) 민주주의의 질(Quality of Democracy 혹은 democratic quality; 이하 QoD) 등 네 가지 Quality학을 중심으로 QoG가 등장하게 된 知識史的 맥락을 검토해 본다. 제3절에서는 QoG의 내용을 본격적으로 소개하고 그것이 가진 결정적인 한계인 ‘시민사회에 대한 적절하고도 충분한 인식의 부재’를 詳述한다. 그리고 그러한 시민사회에 대한 인식 부재가 근본적으로는 QoG가 등장하게 된 역사적 과정에서 선행 담론들, 특히 거버넌스 담론과 민주주의 담론에 대한 과도한 공세적 대응에서 기인한 것임을 규명한다. 제4절에서는 QoG가 그 취약점을 보완하고 시민사회를 고려하는 보다 종합적인 이론틀이 되기 위해 어떠한 지표들이 새로 개발될 수 있는가에 관해 예시적인 시론을 제출함으로써 추후 실제 지표의 개발 작업을 촉구·촉진하고자 한다. 마지막으로 제5절에서는 QoG가 가진 여러 한계에도 불구하고 앞으로 상당 기간 QoG 지표가 비교행정 및 비교정부 연구에서 우월한 이론적 틀이 될 것이라는 미래 전망의 근거를 간략히 서술하고 QoG 논의의 심화와 관련 지표의 개선이 가지는 이론적, 정책적 함의를 요약하며 논문을 마무리한다.

## 2. QoG 등장의 맥락: ‘Quality學’의 발전

‘量質轉化’라는 표현이 연상될 정도로 양(quantity)에 대한 관심이 질(quality)에 대한 관심으로 급속히 바뀌고 있다. 과거 근대 개발 시대에는 여러 가지 양적인 지표의 제고가 대부분 국가의 1차적인 관심사이자 목표였지만 이제 탈근대(postmodern) 개발 이후(post-developmental) 시대에는 양적인 성장에 걸맞는 질적인 발전에 대한 요구와 수요가 급증하고 있다. 이 때문인지 국내외 사회과학 여러 분야에서 질에 대한 관심이 급격히 고조되고 있다. 실로 quality 논의의 ‘범람’이라고 불려도 과언이 아닐 정도로 다양한 제도와 영역의 질에 대한 관심이 높아지고 있다.

인간 삶과 사회 제도를 설계하고 평가함에 있어 양에 대한 偏執症的(obsessive) 관심이 질의 추구로 전환한 이유로는 몇 가지를 지적할 수 있을 것이다. 우선 근대적 인간 삶의 양식에 대한 일정한 성찰이 이루어지고 그 결과 근대적 양적 지향--특히 계측가능한(measurable) 것, 관찰가능한(observable) 것에 대한 집착--에 대한 반감이 나타났다. Quality에 대한 관심은 그러한 근대적 의미의 양적 지향을 폐기·극복하는 새로운 사조를 반영하는 것이다. 경제, 사회, 정치, 문화 등 다양한 분야의 인간 경험과 제도에서 정량적인 지표들보다 정성적인 지표들의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 둘째, 과거와 달리 각국 경제와 정치체제의 제도적 동질성이 현저히 높아진 현 시점에서 한 사례가 어떤 체제인가 아닌가, 즉 興否는 더 이상 유용한 구분의 기준이 되지 못하고 있다. 경제적으로 전 세계 거의 대부분의 국가가 세계 경제체제에 깊숙이 편입된 시장경제(market economy)를 유지하고 있고, 정치적으로 전 세계 많은 국가들이 민주주의체제이거나 자칭 ‘민주주의’를 표방하고 있는 상황에서 시장경제냐 아니냐, 혹은 민주주의냐 아니냐 라는 질문은 더 이상 큰 의미를 가지지 못한 愚問이 되었다. 이제 賢問은 ‘어떠한’ 시장경제냐 혹은 ‘어떠한’ 민주주의냐 이다. ‘어떠한’ 경제체제이고 ‘어떠한’ 정치체제인가를 묻는 과정에서 그 quality의 파악은 대단히 긴요해진다. 최근 들어 quality에 대한 관심이 급증하게 된 세 번째 이유는 양질의 제도가 가지는 귀결과 효과에 대한 현실적·정책적 관심 때문이다. 양적 지표에 집중하는 것보다 질적 지표에 집중하는 것이 인간 삶과 사회 제도의 혁신, 국가의 전반적인 발전과 개선에 장기적으로 그리고 보다 근본적

으로 효과적이라는 믿음이 확산되면서 일정 정도의 양적 발전을 성취한 국가들은 이제 초보적인 제도의 구비를 넘어선, 한 단계 업그레이드된 양질의 제도를 가지는 것에 대해 보다 많은 관심과 의욕을 가지게 된 것이다. 요컨대 현대 국가들, 특히 선진국들 간에는 국가의 우선 목표가 ‘보다 좋은 질의 인간 삶과 사회 제도의 建立과 발전’이라는 데에 상당히 광범위한 공감과 합의가 존재하고 있다.

QoG는 인간 삶과 사회 제도의 질에 대한 다양한 관심과 논의의 한 부분으로 파악되어야 한다. 그러므로 QoG는 quality에 대한 다른 논의들과의 상호관계 하에서, 그리고 quality 논의의 溢出이라는 시대적 맥락 속에서 그 등장 배경을 살펴야 한다. 사실 QoG는 1980년대 이래 최근 수십 년 동안 전개되어 온 다양한 quality 논의의 가장 참신한, 그리고 가장 현재적인 발전 수준을 표상하고 있다. 대부분의 이들 quality 논의들이 quality를 단편적, 일회적, 우연적인 의사결정이나 행위의 결과물로 간주하기 보다는 다양하고 복잡한 다수 요소들의 조합으로 개념화하고, 그 요소들 간의 상호관계나 그 요소들이 빚어내는 전체적인 ‘질의 체계(system of qualities)’에 보다 큰 관심을 가지고 접근해 왔다는 점에서 이들을 ‘Quality學’으로 통칭하여도 큰 무리는 없을 것 같다. 이들 諸Quality學은 구체적으로 quality를 어떻게 정의할 것인가 (내용), 어떻게 측정할 것인가 (방법론 및 지표), 어떻게 생성할 것인가 (조건), 그 결과는 어떠한가 (영향) 등 몇 가지 주제들을 중심으로 연구와 논의를 진행하여 왔다.

이 절에서는 Quality학 중에서 대표적이라고 볼 수 있는 삶의 질(QoL), 사회의 질(QoS), 거버넌스의 질 (= 굿 거버넌스; GG), 민주주의의 질(QoD) 등을 일별하고자 한다. 그럼으로써 이들 Quality학의 발전이 QoG의 등장과 발전, 그리고 그 본질적 성격의 형성에 어떠한 영향을 끼쳤는가를 규명하고자 한다.

### 1) 삶의 질 (QoL)

QoL은 여러 Quality학 중에서도 가장 광범위한 내용을 다루고 있다. 인간 삶의 총체적이고 종합적인 질을 측정하는 것을 그 목표로 삼고 있다. 유럽 각국의 QoL을 비교한 Anderson et al. (2009)에 따르면 QoL은 소득수준, 주관적 복지, 일과 삶의 균형, 가정생활, 주거와 지역 환경, 건강과 의료, 사회의 질 등 실로 다양한 요소들로 구성되어 있고 동시에 다양한 변수들의 영향을 받는다. 게다가 이 중 ‘사회의

질'은 국가연금, 공공교통, 교육체계 등 공공서비스의 질; 대인신뢰 및 기관신뢰를 포함한 사회자본; 준법; 계층간, 노사간, 인종간, 종교간 갈등을 포함하는 사회관계 등 다양한 하부 요소들로 구성되어 있다. QoL 논의는 방법론적으로는 경제·사회 지표와 같은 객관적 지표와 주관적 인식 지표를 혼용하고 있다 (Diener & Suh 1997). 요약하면 QoL은 公的 및 私的 인간 삶의 포괄적인 질을 개념화, 측정, 비교하려는 연구 작업으로 이해할 수 있다.

한국에서도 2000년 이후 QoL에 관한 이론적, 실증적 연구가 지속적으로 이루어져 왔다. 박종민·김서용(2002)은 한국인의 삶의 질을 분석하면서 삶의 행복, 삶의 만족, 주관적 복지 등을 종합적으로 검토하고 몇 가지 중요한 결론을 제시하고 있다. 첫째, 한국인의 주관적 복지와 가장 상호 관련성이 높은 삶의 영역은 가족생활, 결혼생활, 생활수준, 가계소득이다. 둘째, 한국인의 삶의 영역은 개인경제적, 지역사회적, 국가공공적 및 개인관계적 차원으로 구조화될 수 있으며 이 중 주관적 복지에 가장 큰 영향을 주는 것은 개인경제적 차원과 개인관계적 차원이다. 특히 이 연구에서 흥미로운 점은 '삶의 질'이라는 다분히 탈근대적인 지표에 영향을 주는 요인이 아이러니컬하게도 개인경제 등 다소 근대적인 지표들이라는 점이다. 이는 Park (2009)에서도 확인되고 있는데, 한국인들의 삶의 질에 영향을 미치는 요소들은 생활수준, 결혼생활 등 기본적으로 상당히 물질적이고 또 개인적인 것들이다.

하지만 QoL이 개인적 상황의 영향만 받는 것은 아니다. QoL은 전반적인 정치적 상황과도 무관하지 않다. Park & Shin (2005)에 따르면 한국인의 삶의 질은 급속한 시장화, 경제위기 등 경제상황적 변수에 의해서 영향을 받을 뿐 아니라 민주화라는 거대 정치적 변화에 의해서도 영향을 받는다. 한국인들은 민주화 이전에 비해 자신의 삶을 다른 사람들의 삶과 보다 적극적으로 비교하고, 그럼으로써 오히려 민주화와 시장화 이전에 비해 불행감이 더 높아지고 행복감이 더 낮아지는 결과가 초래되었다는 것이다. 이는 객관적인 경제적·정치적 상황이 나아지더라도 사람들이 주관적으로 느끼는 삶의 질은 개선되지 않을 수 있다는 것을 의미한다. Park(2009)에서 유사하게 지적되고 있듯이 과거 몇 십년 간 객관적 물질 조건의 비약적인 개선과 향상에도 불구하고 한국인들이 느끼는 삶의 질은 그리 높지 않다.

QoL은 인간의 삶에 대한 만족도나 행복감이 과거 근대적 개발 시대와 같이 물

질적 풍요나 경제성장 등에 의존하지 않고 보다 질적이고 종합적인 요소들에 의존할 것이라는 가정을 가지고 있다. 하지만 한국의 연구 결과는 삶의 질이 의외로 개인적 차원의 물질적 요소들에 의해 영향 받고, 경제적·정치적 상황 또한 개인의 기대 수준과 비교 준거에 영향을 주어 삶의 질이 낮게 체감되도록 만들 수 있다는 사실을 보여주고 있다. 이와 같은 결과는 결국 QoL이 대단히 복잡한 변수들로 구성되어 있을 뿐 아니라 다양한 변수들의 영향을 받는다는 사실을 확인해 주고 있다.

QoG와 QoL을 관련시켜 본다면, 대체로 QoG가 QoL에 영향을 미치는 식의 다소 일방적인 성격이 짙다. QoL은 공공서비스의 질, 치안 수준, 경제성장 등의 영향을 받는다는 점에서 궁극적으로 정부의 역량과 성과에 의해 영향을 받으며, 따라서 QoG의 영향을 받는다고 볼 수 있다. 반면 QoL이 QoG에 미치는 영향은 상정하기가 쉽지 않다. 물론 삶의 질이 높아지고 국민들의 기대 수준이 비약적으로 높아지면서 정부에 대한 감시 요구와 기대수준이 증대되고, 이것이 정부의 질의 향상으로 이어질 수 있다는 가설을 설정할 수 있겠으나 이는 어디까지나 간접적이고 추정적인 상관관계라고 볼 수 있겠다.

## 2) 사회의 질 (QoS)과 시민사회의 질(QoCS)

QoS와 QoCS는 국내외 사회학자와 NGO학자들에 의해 주도되고 있다. QoS의 대표적 최근 연구인 Lee & Chang(2009)은 QoS를 측정할 때 두 가지 차원을 구별할 것을 제안하고 있다. 하나는 硬性 자료(hard data)를 획득할 수 있는 ‘체제’ 변수들이고, 다른 하나는 여론 자료나 실험 자료만을 획득할 수 있는 ‘생활세계(Lebenswelt)’ 변수이다. 전자에는 남녀 고용률, 공공 교육비 지출, 공공 복지비 지출, 노조 가입률, 고등교육 관련 자료, 연금 자료, 빈곤 관련 자료 등의 지표들이 해당되고, 후자에는 부패에 관한 인식, 민주주의, 대인 및 기관 신뢰, 투표율, 사회단체 참여, 양성평등, 언론자유, 정보화, 정부의 효과성(effectiveness), 평균적 인권 등이 포함된다. ‘체제’ 변수가 사회 구성의 질을 측정한다면, ‘생활세계’ 변수는 실제 체감, 평가되는 사회의 질을 측정하는 지표들이라고 할 수 있다.

일반화가능성, 비교가능성에 초점을 맞춰 QoS를 지나치게 광범위하게 개념화하는 것에 반대하여 일부 연구자들은 특정 지표를 중심으로 QoS를 보다 구체적으

로 측정하려는 시도를 하고 있다. 예컨대 Duhaime et al.(2004)은 ‘사회응집력(social cohesion)이라는 관점에서 QoS를 재개념화할 것을 제안하고 있다. QoS를 객관적인 지표들과 인식 지표들로만 구성한다면 과도한 보편주의의 오류에 빠져 사회의 질이 구성되는 구체적인 사회적, 경제적, 문화적 맥락을 포착하지 못할 위험이 있다는 문제의식의 발로이다. 따라서 QoS는 보편적인 지표들과 더불어 문화적으로 구체적이고 특수한 변수들까지 고려하여 ‘사회응집력’이라는 개념으로 지표화하여야 한 사회공동체의 질을 측정할 수 있다는 주장이다.

일반 사회(society at large)가 아니라 시민사회의 질을 개념화하고 측정하고자 하는 학문적 시도도 계속되어 왔다. QoCS를 측정하는 가장 대표적인 지표는 CIVICUS 지표이다. CIVICUS 지표는 시민사회를 크게 환경, 구조, 가치, 영향의 네 차원으로 나누어 측정하는데, ‘환경’은 정부와의 관계 (정부의 통제 및 규제, 정부와의 의사소통) 및 시장과의 관계 (시민단체 주관 활동에의 기업의 참여, 시민단체에 대한 기업의 태도)를 뜻한다. ‘구조’는 인프라 (후원기관, 정보데이터뱅크, 자원봉사센터 등), 단체 (지리적) 분포, 시민참여 (주요 단체의 회원 참여, 사회적 약자들의 참여), 의사결정 (지도자 대표성), 자원 (재정안정도), 네트워크 (시민단체들의 네트워크 참여, 시민단체들 간의 의사소통) 등을 포함한다. ‘가치’는 투명성 (시민단체 내부 투명성, 시민단체가 정부와 기업의 투명성을 제고하는 측면), 비폭력성 (사회적 갈등의 평화적 해결), 평등성 (인종차별적 단체들의 존재와 지위, 양성 평등, 경제적 빈곤 해소), 민주주의 (사회 전반의 민주화), 환경보호, 관용 (사회적 관용) 등을 포괄한다. 마지막으로 ‘영향’은 정부에 대한 영향 (각종 공공정책에 대한 영향, 정부 책임성 제고), 시장에 대한 영향 (기업 책임성 제고), 시민사회에 대한 영향 (시민 대상 공공캠페인, 시민교육, 정보제공 등, 지역사회의 강화, 사회적 욕구) 등을 측정한다.

CIVICUS 지표를 활용하여 실제 한국 시민사회의 질을 측정한 조영재(2004)에 따르면 한국 시민사회는 그 질에서 세 가지 특징을 보이고 있다고 한다. 첫째, 일부 분야(가치)는 질이 높으나 일부 분야(구조와 환경)는 질이 미흡하다. 둘째, 국내 지역별로 시민사회의 질의 차이가 존재한다. 셋째, 시민사회에 대한 인식에서도 정부측 이해관계자와 권익주창형 단체의 이해관계자들 간에 차이가 크고 불신의 골도 깊다.

주성수(2009) 또한 CIVICUS 지표를 원용하여 한국 시민사회의 질과 ‘건강’을 측정 및 평가하고 있다. 그에 따르면 ‘구조’와 ‘환경’은 취약하지만 ‘가치’는 비교적 양호하며, ‘영향’은 중간 정도이다. 대체로 위 조영재(2004)의 선행연구와 비교하여 크게 다르지 않다. 하지만 이 연구의 경우 CIVICUS 지표를 활용하는 데에서 한 걸음 더 나아가 Brysk(2000)에 입각하여 시민사회의 ‘민주화’ 정도를 측정하고 있다. 역사적으로 국가의 민주성을 끈질기고 강력하게 요구해 왔던 시민사회 자체가 민주적이어야 하는 것은 당연하며, 이런 의미에서 민주성은 QoCS의 핵심적인 요소가 아닐 수 없다. 주성수(2009)는 민주성을 대표성, 책무성, 투명성, 자율성, 인권 등 다섯 가지 차원에서 측정하고 있는데 ‘대표성’은 사회적 약자 등 다양한 집단의 회원 대표성, 사회적 약자 등 다양한 집단의 지도자 대표성, 시민사회에 대한 시민의 신뢰 등을, ‘책무성’은 시민사회의 윤리헌장 등 자율적 규제 장치, 시민사회 내부의 민주주의 실천, 다양한 사회적 관심사에 대한 호응 등을 의미한다. ‘투명성’은 시민사회 내부의 부정부패, 시민사회단체의 재정적 투명성을 뜻하고, ‘자율성’은 국가로부터의 자율, 권익 주창과 정부 비판 등 정치활동의 자유를 지칭한다. 그리고 마지막으로 ‘인권’은 시민사회 내부의 관용, 비폭력, 양성평등 등을 의미한다.

한국 사례의 실제 QoCS 분석 결과를 보면 첫째, 대표성에서 여성, 장애인 등 사회적 약자 집단을 포함한 다양한 집단의 회원 대표성과 지도자 대표성 문제가 심각하며, 시민사회단체에 대한 시민들의 신뢰도 중간 수준에 머물러 있다. 둘째, 책무성에서도 시민들의 다양한 이해에 대한 호응, 시민사회 내부의 민주주의와 자체의 윤리헌장 등 규제적 장치도 취약하다. 셋째, 투명성에서는 시민사회 내부의 부정부패가 다소 문제로 지적되었지만, 시민사회단체의 재정적 투명성은 매우 양호하다. 넷째, 국가로부터의 자율성 뿐 아니라 권익주창 등 정치적 활동의 자유도 문제로 지적된다. 마지막으로, 시민사회 내부의 인권은 비교적 양호하지만 중간 수준에 머물러 있어 여전히 민주화의 과제가 된다. 국제 비교적 관점에서 볼 때 이러한 여러 문제가 한국에만 고유하고 독특한 것은 아니며 비교 대상이 된 서구 국가들(독일, 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈, 이탈리아, 네덜란드)에서도 시민사회는 상당히 심각한 민주화 과제에 직면해 있다(주성수, 2009).

이상에서 살펴본 QoS와 QoCS의 경우 QoG와의 관련성은 상대적으로 적다. QoS에 공공예산의 지출, 부패, 민주주의, 정부의 효과성 등과 관련된 지표들이 포

함되어 있고, CIVICUS의 지표에도 시민사회와 정부와의 관계, 시민사회가 정부의 투명성을 촉구·제고하는 정도, 시민사회가 정책과정에 대해 가지는 영향력 등이 포함되어 있어 QoG와 관련성이 아주 없다고 할 수는 없다. 하지만 QoS는 대단히 종합적인 인간의 ‘사회적 삶(social life)’을 측정하는 지표로서 이미 살펴본 QoL과 별 차이가 없을 정도이고, QoCS도 대체로 정부와 시민사회 간의 개념적, 실재적 분리가능성 (separability)을 기본 전제로 하여 시민사회의 내부 구성과 운영에 초점을 맞추고 있다. 따라서 QoS나 QoCS의 경우 QoG와 직접적인 관련을 가진다고 보다는 QoG에 간접적이고 非可視的인 영향력을 행사할 수 있는 요소들을 지표의 일부로 포함하는 수준에 그치고 있다고 보는 것이 옳을 것이다.

### 3) 거버넌스의 질 = 굿 거버넌스 (GG)

1980년대 이래 GG 만큼 학문적, 정책적, 이념적으로 다양한 종류의 논란을 불러일으킨 개념도 드물 것이다. GG는 국제기구들의 개발원조(ODA) 패러다임의 거대한 변화와 맞물려 상당히 많은 관심과 논쟁을 불러일으켰다. 우선 국제원조 기관들이 1980년대 이전에 고수하던 정부 우선주의 원칙이 1980년대 들어서면서 수혜기관의 다양화, 정부 이외의 주체들에 대한 지원과 역량 강화 쪽으로 방향을 선회하면서 수혜국인 대부분의 개발도상국과 후진국 내에 심대한 반항을 초래하였다. 이전에 정부가 독점적으로 관리하던 외국원조라는 자원이 정부의 독점에서 벗어난 결과 정부, 시민사회의 비정부단체들, 지역개발단체들이 외국에서 주어지는 원조를 둘러싸고 치열한 경쟁을 벌이는 상황이 초래되었고 이는 수혜국 내부 세력균형 상의 변화로 귀결되었다.

이와 같은 배경 하에서 국제기구들은 정부의 투명성, 반부패와 더불어 시민사회의 존재, 특히 질 높고 역량 있는 시민사회의 존재가 개도국, 후진국에서 빈곤 타파, 경제발전 등 다양한 국가적 의제를 수행하는 데 핵심적인 요소라는 인식을 신봉하며 이를 광범위하게 전파하기에 이르렀다. 결국 이는 1990년대 이래 ‘굿 거버넌스’라는 담론으로 요약, 유포되었다. 하지만 이를 두고 대부분의 수혜국 정부들은 내정 간섭, 주권 침해, 특정 이념(e.g., 시장주의, 자유민주주의)을 활용한 체제 전복 시도 등 각종 정치적 공세와 연결시킴으로써 GG 논의는 다양한 정치적 논란까지 초래해 왔다.

UN이 정의하는 GG가 포함하는 요소들은 합의 지향성, 참여성, 준법성, 효과성과 효율성, 책임성, 투명성, 반응성, 공정성과 포괄성 등이다. 이와 같이 다차원적으로, 複數의 가치를 포함하는 방식으로 정의된 GG가 가지는 문제점은 그것이 너무 이상주의적이고 포괄적이어서 개도국, 후진국 뿐 아니라 심지어 선진국들도 추구·달성하기가 쉽지 않다는 점이다. 그래서 최근에는 GG의 과도하게 이상주의적인 경향을 완화하고자 Grindle(2004)과 같이 ‘Good Governance’ 대신 ‘Good Enough Governance’를 제안하는 경우도 생겼다. GG를 보다 현실로 끌어내려 선진국의 제국주의 부활에 대한 개도국·후진국 정부의 오해를 불식시키고 수혜국에서의 실질적인 변화와 개혁을 촉진시켜 보겠다는 의도가 엿보인다.

GG는 아래에서 상론하듯이 QoG와 밀접한 관계를 가진다. 사실 효과성과 효율성, 투명성, 공정성 등 GG의 많은 요소들이 QoG에서도 중복하여 등장하고 있다. 하지만 GG와 QoG가 결정적으로 다른 점은 GG가 초기 그 개념의 형성 시기 제기된 문제의식에서 비정부성을 현저하게 강조했던 역사의 유산으로 말미암아 비정부적 주체들과 관련된 요소들--예컨대 합의, 참여, 포괄 등을 상당히 강조하고 있다는 점이다. 이에 반해 QoG는 ‘정부만의’ 질을 의미하는 성격이 강해 GG에 포함되어 있던 비정부부문 관련 요소들이 대부분 亡失되었다고 볼 수 있다.

#### 4) 민주주의의 질 (QoD)

본 논문에서 Quality학의 마지막 분파로 검토하고자 하는 것은 QoD이다. QoD는 Huntington (1995)이 “제3의 범지구적 민주화 물결 (the third wave of global democratization)”이라고 지칭한 흐름이 개시된 1970년대 중반 이후 본격적으로 등장한 민주주의 관련 논의를 의미한다. “제3의 물결” 이후 발전한 민주주의론에서 가장 핵심적인 쟁점은 민주주의라는 유형의 정치레짐(political regime) 내의 여러 하위유형(subtype)의 구분 필요성이다. “제3의 물결” 이전 시기 전 세계의 정치레짐이 전체주의(totalitarianism), 권위주의(authoritarianism), 민주주의(democracy)로 비교적 명확하게 3분되었던 것과는 달리 이제 대부분의 국가들이 실제로 민주화되었거나 표면적으로 ‘민주화’되었고, 설사 아직 민주화가 되지 않은 많은 국가들까지도 향후 적절한 시기에 ‘민주화’될 것이라는 계획을 명시적 혹은 암시적으로 표명하고 있는 상황에서 민주주의냐 아니냐 하는 여부는 과거 만큼의 개념적 엄밀

성이나 이론적 중요성을 가지기 힘들어졌다. 오히려 이제 더 중요해진 것은 ‘민주주의 레짐(democratic regime)’이라는 동일한 種 내에서 어떠한 분류법을 개발하여 서로 다른 민주주의를 구별해낼 수 있는냐는 인식론적인 질문이고, 이러한 차원에서 등장하게 된 것이 QoD라고 할 수 있다.

지금까지 축적된 문헌에 따르면 QoD는 크게 법의 지배, 참여, 경쟁, 수직적 책임성, 수평적 책임성, 자유, 평등, 반응성 등의 지표로 개념화, 측정된다는 것이 민주주의를 연구하는 학계의 정설이라고 할 수 있다 (Diamond & Morlino, 2004; Morlino, 2009). 그런데 QoD의 주류 이론에 따르면 민주주의의 질은 이들 지표들이 종합적으로 구성하는 체계(system)를 분석해야만 파악이 가능하다는 점이다. 즉 QoD의 주된 접근방법이자 취지는 민주적 특질의 체계(system of democratic qualities)를 종합적으로, 총체적으로 파악, 평가하자는 것이다.

‘민주주의’라는 정치체제의 총체적 특성을 개념화하고 측정하려는 거시적인 시도와 대조적으로 최근의 일부 연구에서는 민주주의 연구에서 지속적으로 강조되어 온 부분레짐(partial regime) 개념(cf. Schmitter, 1992)을 활용하여 민주주의라는 거대 개념을 부분레짐이라는 하위 개념으로 분해하여 각 부분레짐의 질을 측정, 취합하여 민주주의의 총괄적 질을 파악·측정하는 귀납적 방식을 취하고 있다. 부분레짐의 구체적인 예로는 입법, 사법, 행정부 등 국가기구 간 관계를 비롯하여 헌정구조 전반을 통제하는 헌정레짐(constitutional regime), 이익집단과 정부 부처 간의 관계를 규정하는 사회협의레짐(concertation regime), 이익집단과 입법부 간의 관계를 규정하는 압력레짐(pressure regime), 입법부와 사회집단, 유권자 간 관계를 규정하는 대의레짐(representation regime), 입법부와 정당, 유권자 간의 관계를 규정하는 선거레짐(electoral regime), 지방 정부와 정당, 그리고 지역 유권자 간의 관계를 규정하는 후견레짐(clientelist regime) 등을 들 수 있다. Bühlmann, et al.(2008)은 이들 부분레짐 중 특히 선거레짐, 그리고 공민권(civic rights), 수평적 책임성, 효과적인 통치력 등에 초점을 맞추어 기능, 구성요소, 하위 구성요소, 지표 등을 고찰하고 있다 (Bühlmann, et al. 2008).

민주주의라는 체제를 총론적으로 파악하든, 그렇지 않으면 민주주의의 하위 부분레짐을 각론적으로 파악하든 QoD에서 핵심적으로 부각되는 주제이자 지표는 책임성(accountability)이다. 책임성에 대해 대단히 다양한 논의가 전개되어 왔다.

책임성의 개념, 성격, 유형, 그리고 책임성 측정의 다차원(수직적, 수평적), 다층위(국가적, 국제적), 그리고 책임성이 민주정치 및 민주주의의 공고화에 대해 미치는 영향 등 다양한 주제들이 지속적으로 논의되고 있다 (e.g., Philp, 2009; Schmitter, 2005; Papadopoulos, 2007).

QoD의 한국 민주주의에의 적용과 실증 연구라는 면에서는 Shin & Park(2005)이 가장 대표적이다. 이 연구에서는 한국 민주주의의 질을 세 가지로 나누어 개념화, 측정하고 있다. 첫째는 신생 민주주의 레짐의 ‘민주적 성과(democratic performance)’라고 하여 일반 시민들에게 민주주의 체제가 제공하는 성과의 만족도를 측정한 것이고, 둘째는 신생 민주주의 레짐의 ‘선거 민주주의’로서의 성과로 각종 선거와 관련된 다소 절차적 측면의 민주주의를 개념화한 것이며, 셋째는 ‘자유 민주주의’로서의 성과를 다양한 공민적 자유의 보호와 행사 측면에서 측정한 것이다. 이상 세 가지 개념화를 통해 QoD를 종합적·포괄적으로 측정하고 있다.

이상의 QoD 논의에서 눈에 띄게 두드러진 결핍 하나를 발견할 수 있다. 그것은 바로 민주주의의 일상적 생활세계를 구성·운영해 가는 실제 ‘민주시민’에 관한 지표가 존재하지 않는다는 사실이다. 이러한 문제의식에 기초하여 일련의 연구는 민주적 시민성(democratic citizenship)’에 천착해 왔다. 대표적인 연구로는 Shin, et al. (2005)을 꼽을 수 있는데, 이 연구에서는 ‘양질의 시민’ 혹은 시민의 세련화(citizen sophistication)를 정서적(affective), 행태적(behavioral), 인식적(cognitive) 차원으로 구분하여 개념화, 추적하고 있다. 이 연구의 결론에 따르면 민주화 이후에도 한국인들의 민주적 시민성에는 별로 괄목할 만한 긍정적인 변화가 일어나지 않고 있다. 많은 시민들이 여전히 정치체제와 집권 정부의 개념을 구별하지 못하고, 민주적 ‘제도’의 성과와 현 ‘정부’의 성과를 구별하지 못하고 있다. 권위주의에 대한 향수가 아직 완전히 가시지 않고 있으며 정서적, 행태적, 인식적 차원에서 전반적으로 민주적 시민성은 낮은 수준에 머물러 있다는 것이다. 시민성의 민주적 기반이 취약하다는 것은 그러한 시민들이 구성하고 운영하는 민주주의 자체의 질 또한 저열하다는 것을 의미한다. 민주적 시민성에 관한 일단의 연구는 민주주의의 질에 대해서도 중요한 시사점을 제공해 주고 있다.

이상의 QoD 논의는 QoG와 상당한 중첩성을 보인다. 다음 절에서 더 상세히 논의할 바와 같이 특히 법의 지배와 책임성은 QoD와 QoG가 공통적으로 강조하고

있는 요소들이다. QoD와 QoG의 결정적인 차이는 권력의 생성, 정책 주체의 구성에 초점을 맞출 것인가(QoD) 아니면 권력의 행사, 정책의 집행에 초점을 맞출 것인가(QoG) 하는 시점과 단계의 차이라고 볼 수 있을 것이다.

요약하면, QoG가 등장하여 발전, 확산되기까지 그 배경에는 다양한 Quality학의 발전이 있었다고 할 수 있다. 실로 Quality학의 ‘범람’이라는 표현이 어색하지 않을 정도로 인간 삶과 사회제도의 다양한 측면의 quality를 개념화, 측정, 비교하려는 무수한 시도가 계속 이어져 왔다. QoG가 등장한 이면에는 QoL, QoS, QoCS, GG, QoD 등 다양한 Quality학의 축적과 상호작용이 존재하고 있다.

### 3. QoG의 문제점: 시민사회의 不顧

문헌에 따라 약간의 차이는 있으나 대부분의 QoG 논의에서는 QoG의 대표적인 구성요소로 不偏不黨性(impartiality), 부패의 부재, 관료의 효과성(effectiveness) 등을 들고 있다 (Rothstein & Teorell, 2005 & 2008). 혹자는 이상의 세 가지에 민주주의를 더하기도 한다. 이 중 현재까지는 특히 불편부당성과 부패가 QoG를 조작화하는 핵심 개념들로 전면에 부각되고 있다.

현재까지의 QoG 논의를 집대성한 Teorell, et al.(2009)의 경우 QoG의 다양한 측면을 아래와 같이 본질적, 조건적, 결과적 요소로 나누어 요약하고 있다.

- 1) 본질적 요소: 부패, 관료의 질, 민주주의
- 2) 조건적 요소: 선거규칙, 정부형태, 연방제, 법제적 유산, 식민지 경험, 종교적 혹은 사회적 균열형태
- 3) 결과적 요소: 경제발전, 인간발전, 국제평화, 국내안정, 환경적 지속가능성, 양성평등, 만족하고 신뢰하고 자신감 있는 시민(satisfied, trusting and confident citizens).

이상의 QoG 개념화에 입각하여 다양한 경험적·실증적 작업과 사례 연구가 이루어졌다. 대표적인 예를 몇 가지 들어보면, 지방분권이 QoG(부패 수준과 공공서비스 제공의 효과성으로 조작화)에 미치는 영향 (Treisman, 2009), 경제적 불평등이 QoG(부패 수준으로 조작화)에 미치는 영향 (Uslaner, 2005), QoG (불편부당성으로 조작화)가 부패 및 사회적 자본, 경제성장 및 경제발전, 관료의 질과 內戰, 주관적

복지와 행복 등에 미치는 영향 (Teorell, 2009), 석유나 천연가스와 같은 부존자원의 존재가 QoG(부패, 관료의 질, 법적 불편부당성으로 조작화)에 미치는 영향 (Anthonsen, et al., 2009), QoG(World Bank의 governance와 유사하게 조작화)가 사회적 복지, 공공보건, 환경적 지속가능성에 미치는 영향 (Holmbert, et al., 2009), 정치적 책임성을 보장하기 위한 각종 제도가 QoG(부패의 수준과 관료의 질로 조작화)에 미치는 영향 (Adserà, et al. 2003), 다양한 인종·언어·종교 집단 간 공간적 분리 (spatial segregation)가 QoG(World Bank의 governance와 유사하게 조작화)에 미치는 영향 (Alesina & Zhuravskaya, 2009), 유럽 지역 내 다양한 국가들의 QoG의 지역적 변이 (Charron, et al., 2010) 등 일일이 擧例할 수 없을 정도로 실로 다양한 주제들에 대해 풍부하고 심층적인 연구가 지속적, 체계적으로 축적되어 왔다.

QoG는 전 절에서 고찰한 다른 Quality학과 상당한 중첩성을 가진다. QoG가 중시하는 많은 요소들이 기존의 Quality학에서 조명한 것들이다. 어떤 면에서 QoG는 기존의 다양한 Quality학의 자양분을 받아 등장하고 발전했다고 볼 수도 있다. 다양한 Quality학 중에서도 QoG는 특히 GG 논의를 예민하게 인식하고 그에 대한 반응으로서 등장한 측면이 크다. Rothstein & Teorell (2005 & 2008)의 경우 종종 GG와 QoG를 혼용하기도 하지만 기본적으로 GG의 한계를 지적하고 QoG가 그러한 한계를 극복하려는 시도에서 나온 것이라는 점을 명백히 하고 있다. 또 다른 QoG의 대표적 문헌에서도 불편부당성으로 개념화, 조작화한 QoG의 설명력이 거버넌스 관련 지표들에 비해 떨어지지 않는다는 점을 누차 강조하고 있어 GG를 경쟁상대로 강하게 의식하고 있음을 드러내고 있다 (Teorell, 2009).

본 논문의 서론에서 언급한 QoG 연구소의 EU 보고서 또한 GG에 비판적인 시각을 공공연히 노정하고 있다. 동 보고서에서는 ‘굿 거버넌스(good governance)’라는 용어로 집약되는 기존 거버넌스 논의를 요약하고 있다. 가장 널리 사용되는 ‘거버넌스’ 정의는 세계은행(World Bank)에 의해 제공되고 있는 바, 이는 “한 나라에서 권위가 행사되는 전통과 제도”이고, 구체적으로는 1) 정부가 선택되고, 감시되고, 교체되는 과정, 2) 건전한 정책들을 효과적으로 고안하고 집행할 수 있는 정부의 능력, 3) 경제와 사회관계를 규율하는 제도들에 대한 시민들과 국가의 존중 등의 요소들로 이루어진 개념이라는 것이다 (QoG Institute, 2010: 9).

그런데 QoG 주창자들에 따르면 GG가 가진 결정적인 약점 중 하나는 그것이

거버넌스를 지나치게 수단시하여 그것을 “경제발전을 위해 유용한(good-for-economic-development)” ‘수단’으로만 대단히 편협하게 개념화했다는 것이다. 다른 한편으로는 GG가 너무 많은 것을 포괄하여 애매모호하고 조작화(operationalization)와 지표 설정이 힘들다는 것이다. 결국 “굿 거버넌스가 경제발전에 긍정적인 영향을 미친다”라는 명제는 동어반복(tautology)이 될 가능성이 높다고 비판한다 (QoG Institute, 2010: 9; Tomini, 2011). 여기서 흥미로운 점은 QoG가 GG를 비판함에서 한 쪽으로는 개념 정의가 너무 편협하다고(경제성장, 부패에만 초점을 맞춤), 다른 한 쪽으로는 너무 포괄적이라고(너무나도 많은 현상이 ‘거버넌스’와 관련됨) 비판하고 있다는 것이다.

QoG가 단지 GG 논의에 대한 대응으로만 등장한 것은 아니다. QoG가 대응, 공격, 기각, 수정하고자 企圖했던 또 다른 논의는 민주주의론, 보다 구체적으로는 QoD이다. 물론 QoG가 선행 민주주의론을 전면적으로 부정하거나 총체적으로 비판하는 것은 아니다. 또 QoG의 대표적인 문헌들의 경우 (Rothstein & Teorell 2005 & QoG Institute 2010; Teorell 2009) 민주주의를 강조하는 정도에서 상당한 편차를 보이기도 한다. 하지만 기본적으로 QoG는 민주주의가 정부의 질에 중대한 영향을 미치는 결정적인 요인도, 또 충분조건도 아니라고 단언한다. 민주주의는 정부의 질에 대해 기껏해야 필요조건 정도의 지위를 누릴 뿐이다.

실제 Tomini(2011)의 실증연구에 따르면 ‘불편부당하고, 효과적이며, 책임성 있고, 반응적인 정부’로 정의되는 ‘양질의 정부’의 출현 및 생존 가능성은 공고화된 민주주의 > 권위주의 > 신생 민주주의의 순으로 권위주의의 QoG가 신생 민주주의의 QoG보다도 높다는, 대단히 불편한 진실을 보여주고 있다. 즉, QoG라는 관점에서만 보면 권위주의가 신생 민주주의보다 우월한 것이다. 또 Charron & Lapuente(2010)에서도 민주주의는 경제발전의 조건적 영향 하에서만 QoG와 상관관계를 가진다는 점이 강조되고 있다. 즉, QoG에 민주주의보다도 더 강력한 영향을 미치는 것은 경제발전이다. 이는 경제발전을 ‘효과적’으로 성취하는 권위주의가 그렇지 못한 신생민주주의에 비해 QoG가 더 높을 수 있다는 개연성을 시사한다는 점에서 위에서 언급한 Tomini(2011)와도 일맥상통하는 연구결과라 할 수 있다.

QoG는 기존 QoD 논의의 추상성, 불명료성, 조작화 곤란성을 극복하는 대안으

로 제시되어 왔다. 지금까지 발전되어 온 QoG 개념의 핵심적인 내용은 그 무엇보다도 불편부당성이라 할 수 있다. 불편부당성은 정부 제도들의 불편부당성을 의미하는데 정책을 집행하는 公僕들이 정책을 집행하는 데 있어 정책적으로 혹은 법적으로 사전에(beforehand) 규정된 바를 제외하고는 구체적인 시민이나 사례에 대해 별도의 추가적인 고려를 행하지 않음을 의미한다. 즉, 통상적인 민주주의의 체제 하에서 정책에의 투입(input) 측면에서는 다양한 편파적이고(partial) 파당적(partisan)인 이해관계가 로비, 사회운동, 정당활동 등을 통해 비대칭적으로 반영되고 그것이 정책과정에 이러저러하게 불균등하게 영향을 미치는 것이 불가피한 현실이지만, 적어도 정책과정의 산출, 즉 정책의 집행 측면에서만은 그러한 편파성과 파당성이 억제되고 법 집행과 정책 실행 측면에서의 공정성과 不偏性, 不黨性이 관철·실현되어야 한다는 문제의식이다.

QoD가 권력에 대한 접근, 즉 정책을 담당할 관리들을 어떻게 제대로 선출할 것인가 하는 정책과정의 ‘투입’에 관한 측면에 주로 관심을 가진다면, QoG는 그것에 더해 그렇게 선출된 공직자들이 어떻게 하면 정책의 집행에서 자신들을 뽑아준 층에만 혜택이 돌아가게 편파적으로 정책을 집행하지 않도록 권력의 행사과정, 즉 정책과정의 ‘산출’ 면에도 관심을 가지는 것이다. 이런 차원에서 QoG는 QoD보다 그 범위가 더 넓고 종합적이라고 볼 수도 있다. 요컨대 QoG가 QoD에 대해 가지는 입장의 핵심은 1) 높은 QoD가 높은 QoG를 자동적으로 수반하는 충분조건이나 결정적 요인이 아니며, 2) QoG는 QoD보다 더 포괄적이어서 기존 민주주의론의 편협성을 극복해 준다는 것이다.

종합적으로 볼 때 QoG는 내용적으로 선행 GG나 QoD와 많은 부분에서 중첩되고 또 많은 부분 GG, QoD, 기타 Quality학의 성분들을 자양분으로 삼아 탄생했다. 그럼에도 불구하고 QoG는 GG, QoD 등 제반 Quality학과의 연속성보다는 차별성을 강조하는 전략을 취하고 있다. QoG는 부패의 감소 혹은 부재(달리 얘기하면 청렴도와 투명성의 증대)를 중요한 요소로 언급한다는 측면에서 GG와 맞닿아 있고, 민주주의에 대해서도 수시로 언급한다는 점에서 QoD와도 불가분의 관계를 가진다. 하지만 동시에 GG나 QoD가 너무 편협하고 애매모호하다는 비판을 통해 차별적인 영역을 구축하고자 시도한다. 즉 QoG가 自任한 최우선적인 과제는 보다 종합적이고 보다 구체적인 지표와 비교의 준거들을 제공하겠다는 것이다.

그러나 이러한 QoG의 의욕적인 ‘차별화’ 전략의 와중에 유감스럽게도 망실된 중요한 요소가 하나 있는데 그것은 바로 ‘시민사회’와 관련된 부분이다. GG와 QoD가 공통적으로 그리고 대단히 강력하게 역설했던 점은 바로 참여, 책임성, 반응성 등 국가가 보다 민주적으로 시민사회의 의사를 반영하고, 참여를 촉진하고, 시민사회의 통제를 自請하고, 시민사회의 요구에 반응하는, 다시말해 정부와 시민사회와의 상생적, 상호견제적 관계에 관한 부분이었다. 그리고 이러한 시민사회에 대한 심층적이고 복합적인 고려는 민주화의 시대, 거버넌스의 시대를 맞아 전세계적으로 광범위하게 확립된 시대정신(Zeitgeist)적 지위를 가지고 있었다. 불행히도 QoG는 상당히 오랜 기간에 걸쳐 광범위하게 합의된 ‘시민사회’ 부분을 폐기함으로써 현재 다소 시대착오적이고 반동적인 모습으로 개념적·이론적 차별화에 ‘성공’하고 있다. 이것이 QoG가 가지고 있는 가장 치명적이고 중대한 약점이다.

QoG를 측정하고 분석하는 기존의 지표들을 살펴보면 시민사회와 관련된 부분이 별로 포함되어 있지 않다는 점을 쉽게 알 수 있다. 현재 QoG에서 시민사회는 조건적 요소(‘How to Get It’)나 결과적 요소(‘What You Get’)로만 부분적·단편적으로 취급되고 있을 뿐이다. 조건적 요소 중 ‘사회적 균열형태’와 결과적 요소 중 ‘양질의 시민’ 정도가 시민사회와 관련된 것들인데, 계급, 인종, 문화, 지역 등을 중심으로 하는 ‘사회적 균열형태’의 경우 QoG에 영향을 미치는 시민사회적 특성이라기 보다는 전반적이고 보편적인 일반 사회의 특성이라고 볼 수 있고, QoG의 결과 혹은 파생물(derivative)로서의 ‘양질의 시민’은 개별적인 시민에 초점을 맞추고 있어 집합체(collectivity) 혹은 영역(sphere)로서의 시민사회를 조명하는 데 큰 한계를 가진다. 무수한 시민, 단체, 조직, 연합, 동맹, 운동, 그리고 나아가 하버마스적 공공영역(Öffentlichkeit) 등이 복잡하게 錯綜하여 역동적으로 발전해 나가는 시민사회라는 가시적, 비가시적 공간은 단순히 개인적 차원의 시민적 특성으로 환원해서는 결코 올바로 파악될 수 없다. 요컨대, 우리가 기본적 사실로 인정하고 있는 거버넌스 시대, 민주화 시대에 역행하여 기존 QoD 지표에서는 시민사회와 관련된 요소들이 과소대표되어(underrepresented) 있음을 지적하지 않을 수 없다.

그나마 ‘불행 중 다행’은 국내 일부 QoG 논의에서 시민사회적 요소들이 등장하고 있다는 점이다. 예컨대, 박종민·김왕식(2006)의 경우 정부의 질과 시민사회가

각각 사회신뢰에 어떠한 영향을 미치는지 실증 분석함으로써 QoG 논의와 QoS/QoCS 논의를 연결시키고 있다. 동 연구 결과에 따르면 시민사회에서의 집단 가입이 사회신뢰에 주는 영향은 미미하지만, 국가기관의 공정성, 정부정책의 불편부당성, 공직사회의 정직성 등 사실상 QoG가 사회신뢰에 주는 영향은 상대적으로 상당하다. 하지만 이 연구는 시민사회를 QoG의 구성요소로 보기보다는 별도의 변수로 개념화하여 그것이 사회신뢰에 주는 상대적 영향력을 분석함으로써 QoG와 시민사회를 실질적·본격적으로 연관시키지는 못하고 있다.

또한 Park(2003)은 지방 차원에서 QoG 논의와 민주적 시민성 논의를 연계시킴으로써 결과적으로 QoG에서 시민성을 비롯한 시민사회적 요소, 민주주의적 가치가 중요하다는 사실을 강조하고 있다. 한국에서 민주화의 진전에도 불구하고 지방정부의 질이 여전히 낮고 민주적 시민의식도 낮은 상태로 남아 있다는 점을 지적하면서 한국 QoG와 QoD의 공동 발전을 위해 지방의 臣民的, 鄉里的 文化를 公民的 文化(civic culture)로 바꾸어 사회적 자본을 증대시키려는 노력이 필요함을 강조하고 있다.

하지만 이같이 QoG와 관련하여 시민사회적 요소를 ‘약간’ 고려하는 정도의 노력은 불충분하고 불만족스럽다. Park(2003)의 경우 QoG 논의가 본격적으로 開花하기 이전에 출간된 논문으로 지방정부를 연구 대상으로 했다는 점, 그리고 QoG의 ‘결과’로서의 민주적 시민성에 초점을 맞추고 있어 QoG의 ‘본질’(즉, 구성요인)로서의 시민사회를 정확하게 부각시키지 못하고 있다는 점에서 분명한 한계를 논정하고 있다. 또 이미 위에서 지적하였듯이 박종민·김왕식(2006)은 QoG와 시민사회의 이분법을 극복하지 못하고 있다. 게다가 대부분의 현재 서구 QoG 주류 문헌들은 시민사회를 도외시하거나 경시하는 경향을 강하게 보이고 있다. 이는 QoG가 GG와 QoD에 대한 반작용으로 차별화 전략을 구사하는 과정에서 비롯된 부정적 유산이며, 본 논문은 이러한 지식사적 유산이 극복·지양되어야 할 오류라고 주장하는 것이다.

#### 4. 시민사회를 반영할 수 있는 새로운 QoG의 모색

QoG는 문자 그대로 ‘정부(government)’의 질이 맞다. 하지만 그럼에도 불구하고

QoG의 구성요인, 영향요인, 귀결 등이 '정부'에만 국한된 것은 결코 아니다. 정부-시민사회 간 파트너십을 강조하는 거버넌스 패러다임의 부상, 민주주의체제의 전세계적 확산으로 인해 이제 행정, 정책, 국정운영, 공공관리 등이 정부 혼자만으로 담당할 수 있는 것이 아니라 정부와 시민사회 간의 양부문 협력과 협업을 통해 이루어진다는 것은 상식 중의 상식, 정설 중의 정설이다.

시민사회는 정부 정책의 대상으로서 순응 혹은 저항의 주체로, 정부 정책과정에 대한 투입자로서 접촉과 압력행위의 주체로, 시민의 이익 취합과 표출의 주체로, 행정의 주요 수요자 겸 고객으로, 정부 성과의 감시와 평가 및 검증의 주체로 다종다양한 역할을 수행한다. 따라서 오늘날 QoG는 시민사회와 분리되어 성립할 수 없는 개념이 되고 있다. QoG를 제고하기 위해서는 QoS/QoCS의 제고가 선행·병행되어야 한다. 그리고 QoS/QoCS의 제고를 위해서는 정부가 시민사회의 구조와 성격을 올바르게 파악하고 시민사회의 발전을 촉진·도모하는 중대한 역할을 수행해야만 한다. 이런 차원에서 보다 구체적으로는 시민참여(civic engagement), 시민의 질, 시민사회의 구성, 시민단체의 유형 및 전략, 전반적인 民度 등이 정부의 역량 및 성과와 어떠한 관계를 가지고 있는가를 분석하여 시민사회의 특성과 정부의 질 간 복잡한 상호관계 구조를 규명(아울러 시민사회의 규정적 영향력이 행사되는 방식과 경로도 조명)하는 것이 QoG의 중요한 연구의제로 등장하지 않으면 안 된다.

아무런 補正 없이 현재 상태의 서구 QoG 담론이 지속·강화된다면 시민사회는 QoG의 구성적인(constitutive) 요소 혹은 본질적(essential) 요소가 되기보다는 기껏해야 '조건적 요소 (영향요인)'이거나 혹은 '결과적 요소 (결과)'가 된다. 하지만 이것만으로는 불충분하다. 향후 QoG의 중요한 연구의제는 QoG의 본질적 내용에 해당하는 시민사회적 요인을 어떻게 포착, 개념화, 지표화, 측정할 것인가 라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 본 논문의 기본적인 제안은 우리가 행정을 연구할 때 전형적으로 활용하는, 의심의 여지 없이 정통적인(orthodox) 부문에서 정부가 얼마나 '시민사회 친화적(civil society-friendly)인가'를 개념화, 조작화, 측정하는 것을 QoG의 핵심적 과제로 의제화시키는 것이다. 다시 말해 소위 행정의 4대 嫡統·正統 분야인 조직, 예산, 인사, 정책 등의 부문에서 한 정부가 얼마나 시민사회에 친화적인

기제와 조치를 고안하여 실행하고 있는가가 그 정부의 질을 측정하고 평가하는데 적극적으로 활용되도록 QoG의 지표를 수정할 수 있을 것이다. 이렇게 할 때 QoG는 ‘정부’만의 질이 아니라 ‘시민사회를 반영한 민주정부의 질’로 거듭날 수 있다.

보다 구체적으로 각 부문에서 시민사회 친화성의 개념화를 예시적으로 서술해 본다면, ‘조직’ 면에서는 한 정부에 시민사회를 전담하는 對시민사회 부처가 존재하는지, 존재한다면 그 숫자와 규모는 어떠한지, 담당하는 업무는 무엇인지, 그리고 수행하는 업무가 시민사회의 역량 강화에 어떠한 효과를 미치고 있는지를 볼 수 있을 것이다. 또한 만약 공식적인 ‘심의체(deliberative committee)’들이 존재한다면 그들의 규모와 영향력, 법적 지위, 제도적 지속성 등을 살펴볼 수도 있을 것이다. ‘예산’ 면에서는 시민사회를 지원하는 중앙 및 지방 정부의 예산이 얼마나 되는지, 지원되는 예산의 성격이 시민사회의 기반을 구축하는데 도움을 주는 유형인지 아니면 개별적 프로그램을 임시로 지원하는 유형인지, 지원되는 예산의 공정성과 투명성, 균형을 담보할 수 있는 제도적 기제는 존재하는지, 지원된 예산의 적절한 사용을 감시하고 평가하며 오남용을 방지할 수 있는 기제가 존재하는지 등의 문제를 개념화하고 측정할 수 있을 것이다.

셋째, ‘인사’ 면에서는 한 정부가 시민사회의 다양한 민간 전문가를 얼마나 적극적으로 공식적인 방식으로 채용하는지, 시민단체의 지도자들을 얼마나 정부의 공식 의사결정 체계에 포함시켜 활용하는지, 시민사회의 전문가와 활동가들을 공공 부문의 인력으로 충원·활용함에 있어 성별, 계층별, 연령별, 지역별 균형이 얼마나 준수되고 있는지 등을 개념화하고 측정, 비교할 수 있을 것이다. 넷째, ‘정책’ 면에서는 의제 설정과 정책의 입안 과정에서 시민사회의 심의와 참여가 얼마나 이루어지고 있는지, 정책의 실행 측면에서 정부와 시민사회 간 공동생산(co-production)을 비롯하여 얼마나 광범위한 협력적 거버넌스(collaborative governance) 기제가 실행되고 있는지, 시민사회의 정책 불응이나 정책 반대에 대한 대책이 얼마나 체계적이고 면밀하게 준비되어 있는지, 시민사회가 정책의 평가와 환류(feedback)에 얼마나 참여하여 영향력을 행사하고 있는지 등을 살펴볼 수 있을 것이다.

이상에서 간략하게 언급한 행정의 정통 4대 부문에는 해당되지 않지만 기타 다

른 차원에서도 한 정부의 시민사회 친화성을 개념화, 계측해 볼 수 있다. 첫째는 ‘소통’ 측면이다 즉 정부가 시민사회와의 원활하고 효과적인 소통을 위해 어떠한 노력을 행하고 있는지를 파악하는 것이다. 소통은 정의상(by definition) 일방적인 것이 아니라 쌍방적인 것이다. 정부시책의 일방적인 홍보가 아니라 시민사회와 참다운 소통이 이루어지는지를 포착할 수 있는 지표를 개발·활용할 필요가 있다. 둘째는 ‘교육’ 측면이다. 궁극적으로 QoG가 제고되기 위해서는 정부의 기반이자 주인이 되는 시민 자신의 자질이 향상되어야 한다. 시민들의 公民的 文解度(civic literacy) 혹은 民度를 높이는 시민 교육과 훈련 프로그램에 정부가 얼마 만큼의 목적, 제도적 투자를 하고 있는가는 한 정부가 얼마나 시민사회 친화적인지를 파악하는데 대단히 중요한 정보이다. 셋째는 ‘갈등 조정과 해결’ 측면이다. 시민사회 주도로, 그리고 정부를 대상으로 발생하는, 혹은 시민사회 주체들 간에 발생하는 갈등과 충돌을 정부가 어떻게 조정하고 해결하는지를 파악하여 QoG의 핵심적인 지표로 포함하는 것이다. 특히 우리나라와 같이 쟁론성(contentiousness)이 높은 이른바 쟁론적 민주주의(contentious democracy)의 경우 시민사회와 정부 간의 대립과 갈등, 시민사회 내 다양한 세력들 간의 대립과 갈등은 민주주의와 거버넌스의 常時的인 특징이라고 해도 과언이 아니다. 우리가 회구하는 양질의 정부는 당연히 그러한 갈등과 충돌, 대립과 반목을 조정하고 해결하는 능력이 뛰어난 정부이다.

이상에서 ‘시민사회 친화적 정부’의 질을 측정하는 여러 가지 방식과 지표를 제시해 보았다. 하지만 이 모든 것은 어디까지나 예시적(illustrative)일 따름이다. 시민사회 친화성을 조직, 예산, 인사, 정책 등 행정학의 4대 정통 부문에서 구현하든, 아니면 소통, 교육, 갈등 조정 및 해결 등 보다 비정통적, 前衛的인 부문에서 구현하든 그 핵심은 QoG의 본질적인 ‘내용’으로 꼭 포함되어야 할 시민사회 관련 변수들을 엄격히 가려내어 간결하게 포함시킬 필요가 있다는 점이다. 따라서 향후 핵심적 연구과제는 측정 가능하고 비교 가능한 다양한 시민사회 관련 지표들을 개발하여 QoG의 일환으로 편입시키는 작업이다.

## 5. 결론: 보다 시민사회 친화적인 QoG를 지향하며

기존의 ‘민주주의’나 ‘거버넌스’와 관련된 담론들이 지나치게 규범적이고 가치

포괄적(value-inclusive)이라서 정치적 수사(political rhetoric)로 오해 받고, 정치적 캠페인으로 배척 받는 상황에서, QoG라는 상대적으로 참신한 패러다임은 보다 덜 규범적이고 (여태까지 ‘민주주의’나 ‘거버넌스’ 담론에 예민한 반응을 보였던 국가들의 관점에서 볼 때) 가치중립적이었기 때문에 큰 각광을 받을 수 있었다. 그러나 QoG는 자신이 덜 규범적이고 더 가치중립적이어야 한다는 강박에서 자유롭지 못해 결국 과도한 교정(hyper-correction)이라는 틀을 범하고 말았다. QoG는 선행 GG와 QoD가 가진 (의도했든 의도하지 않았든) 과도한 ‘정치적 성격(political nature)’을 교정하려는 의욕 때문에 자신을 훨씬 더 無菌的이고 무색·무취한 것으로 만들어 버리고 말았던 것이다.

면밀히 관찰해 보면 QoG 지표들은 기존의 QoD에서 법에 의한 지배(rule of law)의 중요성을, 그리고 GG에서 반부패와 투명성의 중요성을 대부분 승계하고 복제하였다. 하지만 GG나 QoD와의 차별성을 부각시키려는 과정에서 민주주의론의 중추적 요소인 참여를 상당 부분 외면하고, 기존의 거버넌스론이 강조했던 시민사회 부분을捨象함으로써 결과적으로 矯角殺牛의 우를 범했다는 비판을 면하기 힘들어졌다.

사실상 전 절에서 지적한 QoG의 취약성, 즉 ‘시민사회 유관 요소에 대한 상대적 경시’ 문제를 극복하는 가장 손쉬운 대안은 QoG 담론을 비판하고 ‘거버넌스의 질(Quality of Governance)’ 혹은 간단히 GG를 代替的으로 지지하는 것일 수 있다. 하지만 이는 GG를 지양하면서 合(Synthese)으로 등장한 QoG를 또다시 비판하고 과거로 회귀하자는 일종의 ‘복고주의 운동’이 되어버릴 공산이 크다. 게다가 정작 더 심각한 문제는 그러한 선택이 복고적인가 그렇지 않은가가 아니고 GG가 가지는 개념적 애매모호성과 정치적 한계가 이미 너무나 확연히 드러났다는 데 있다. 한마디로 GG로 돌아가기에 GG는 이미 너무나 ‘오염된 용어’가 되어 버렸다.

QoD나 ‘민주주의’ 또한 상황이 그리 많이 다르지 않다. ‘거버넌스’의 질이나 ‘민주주의’의 질을 논하게 되면 그 용어가 내포하는 규범적 속성으로 인해 많은 나라들의 전문가들이 심한 소외감과 강한 반감을 느끼게 되는 현실적인 문제가 발생한다. 그렇게 되면 비교 작업은 힘들어진다. 그에 비해 ‘정부의 질’은 훨씬 더 중립적이고 가치로부터 자유로운(wertfrei) 단어인 것이 사실이다. 전 세계를 둘러볼 때 무정부적 내전 상태를 경험하는 소수 국가들을 제외하고는 대부분의 국가가 양질

이든 저질이든 ‘정부’를 가지고 있다. 그리고 대부분의 국가들이 그러한 정부의 운영과 성과를 개선하고 개혁하고자 필사적으로 노력하고 있다. 따라서 비교행정·비교정부적 관점에서 ‘정부의 질’은 ‘거버넌스의 질’보다 훨씬 더 구체적이고 가시적이며, 중립적이고 강력한 비교의 준거들을 제공하여 전 지구적 차원에서 비교 연구를 진흥시킬 잠재력을 가지고 있다.

비교 분석이라는 관점, 특히 정치, 사회, 경제, 문화, 역사적으로 대단히 다양하고 발전의 정도가 상이한 아시아의 나라들을 비교한다는 관점에서 볼 때 ‘거버넌스’나 ‘민주주의’를 사용하려는 것은 규범적이고 이념적인 단어를 고의적으로 앞세우는 정치적 공세라는 오해만 불러일으키는, ‘실패할 것이 확실한 시도(non-starter)’에 불과하다. ‘거버넌스’나 ‘민주주의’는 아시아 지역 권위주의 국가들이나 시민사회 저발달 국가들이 받아들이기에는 너무나 부담스러운 서구 중심적, 자유至上主義的, 개인주의적 단어인 것이 현실이다.

따라서 실질적인 비교 연구를 수행하려는 연구자의 입장에서 본다면 QoG가 훨씬 더 실용적인 선택이다. 이 논문에서 제안한 바대로 기존의 QoG에 ‘시민사회 친화적’인 다양한 지표들을 포함하게만 된다면 구태여 ‘거버넌스’나 ‘민주주의’와 같이 정치적으로 민감한 용어들을 쓰지 않고서도 ‘거버넌스’나 ‘민주주의’가 궁극적으로 지향하고 있는 시민사회와 정부 간 협력적 거버넌스의 이상과 실재를 제대로 표현하고 충분히 구현할 수 있을 것이기 때문이다. QoG가 시민사회의 다양한 측면들을 포함하는 방향으로 발전할 수만 있다면 꼭 ‘거버넌스’를 말하지 않고서도 아시아 거버넌스를 비교할 수 있는 기틀을 마련하는 것이며, 꼭 ‘민주주의’를 말하지 않고서도 아시아 지역의 민주주의를 비교할 수 있는 중요한 교두보를 확보하는 것이다.

이제 남은 과제는 ‘정부의 질’이 ‘정부만의 질’로 전락하지 않고 정부와 시민사회 간의 소통과 협력을 종합적으로 고려하는 그런 새로운 QoG로 진화할 수 있도록 촉구하고 노력하는 일이다. 이렇게 QoG가 시민사회 친화성을 필수적으로 포함하는 개념으로 거듭나 사용될 때 곳 거버넌스의 지지자들이나 민주주의자들이 기실 간절히 원하고 있는 이상적 상황도 성큼 다가오게 될 것이다. 왜냐하면 QoG가 시민사회 요소를 포함하는 지표로 수정·발전한다면 그것은 비교 대상이 되는 많은 국가들에 시민사회의 적절한 수용과 시민사회와의 소통, 그리고 참여가 정

부의 질을 향상시키는 중요한 수단이라는 인식을 암암리에 심어줄 것이고 이는 장기적으로 현재 권위주의 국가들의 민주주의로의 전환, 그리고 독단적 정책결정 과정의 거버넌스적 체제로의 전환을 촉진할 것이기 때문이다. 결국 ‘시민사회 친화적인 QoG’의 등장과 발전은 전 지구적 차원의 민주주의 진작(promoting democracy; cf. Diamond, 2007)이라는 거대하고 혁명적인 변화에의 역사적인 첫 걸음에 다름 아니다.

#### ▣ 참고문헌

- 박종민·김서용. 2002. “한국인의 삶의 질: 전체, 개별영역 및 비교기준.” 《아세아연구》 45(2): 141-164.
- 박종민·김왕식. 2006. “한국에서 사회신뢰의 생성: 시민사회와 국가제도의 역할.” 《한국정치학회보》 40(2): 149-169.
- 조영재. 2004. “한국 시민사회 지표 연구: 이해관계자의 인식을 중심으로.” 《시민사회와 NGO》2(1): 9-43.
- 주성수. 2009. “시민사회의 책무성과 투명성: 시민사회의 ‘민주화’ 지표 국제비교: 대표성, 책무성, 투명성, 자율성, 인권을 중심으로.” 《시민사회와 NGO》 7(1): 5-34.
- Adserà, Alicia, Carles Boix, and Mark Payne. 2003. “Are you Being Served? Political Accountability and Quality of Government.” *Journal of Law, Economics, and Organization* 19(2): 445.
- Al-Marhubi, Fahim. 2004. “The Determinants of Governance: A Cross-Country Analysis.” *Contemporary Economic Policy* 22(3): 394-406.
- Alesina, Alberto and George-Marios Angeletos. 2005. “Corruption, Inequality, and Fairness.” *Journal of Monetary Economics* 52(7): 1227-1244.
- Alesina, Alberto and Ekaterina Zhuravskaya. 2009. “Segregation and the quality of government in a cross-section of countries.” <http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/files/Segregation%2Band%2Bthe%2Bquality%2Bof%2Bgovernment%2Bin%2Ba%2Bcross-section%2Bof%2Bcountries.pdf>
- Anderson, Christopher J. and Yuliya V. Tverdova. 2003. “Corruption, Political

- Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies.” *American Journal of Political Science* 47(1): 91-109.
- Anderson, Robert, Branislav Mikulić, Greet Vermeulen, Maija Lyly-Yrjanainen, and Valentina Zigante. 2009. “Second European Quality of Life Survey Overview.” European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2009/02/en/2/EF0902EN.pdf>
- Anthonsen, Mette, Asa Lofgren, & Klas Nilsson, 2009. “Rent Dependency: Bad for Quality of Government.” The Quality of Government Institute, QoG Working Paper Series 2009:23.
- Brysk, Alison. 2000. “Democratizing Civil Society in Latin America.” *Journal of Democracy* 11(3): 151-165.
- Bühlmann, Marc, Wolfgang Merkel, Bernhard Wessels, and Lisa Müller 2008. “The Quality of Democracy: Democracy Barometer for Established Democracies.” National Centre of Competence in Research (NCCR) of the Swiss National Science Foundation, Hertie Schools of Governance, Working Papers, No.22, April 2008.
- Charron, Nicholas and Victor Lapuente. 2010. “Does Democracy Produce Quality of Government?” *European Journal of Political Research* 49(4): 443-470.
- Charron, Nicholas, Victor Lapuente, and Lewis Dykstra. 2010. “Bringing the Regions Back In: European National and Sub-National Variation in Quality of Government and Five Hypotheses.” Paper Presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., USA, September 2-5, 2010.
- Diamond, Larry and Leonardo Morlino 2004. “The Quality of Democracy.” *Journal of Democracy* 15(4): 20-31.
- Diamond, Larry. 2007. “A Quarter-Century of Promoting Democracy.” *Journal of Democracy* 18(4): 118-120.
- Diener, Ed and Eunkook Suh. 1997. Measuring Quality of Life: Economic, Social, and Subjective Indicators. *Social Indicators Research* 40: 189-216.
- Duhaime, Gérard, Edmund Searles, Peter J. Usher, Heather Myers, and Pierre Fréchette. 2004. “Social Cohesion and Living Conditions in the Canadian Arctic: From

- Theory to Measurement.” *Social Indicators Research* 66: 295-317.
- Fallowfield, Lesley. 2009. “What is quality of life?.”  
<http://www.medicine.ox.ac.uk/bandolier/painres/download/whatis/WhatisQOL.pdf>
- Grindle, Marilee S. 2004. “Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries.” *Governance* 17 (4): 525-548.
- Holmberg, Sören, Bo Rothstein, and Naghmeh Nasiritousi. 2009. “Quality of Government: What You Get.” *The Annual Review of Political Science*. 2009.12:135-161. <http://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-polisci-100608-104510>
- Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1999. “The Quality of Government.” *Journal of Law, Economics, & Organization* 15(1): 222-279.
- Lee, Jaeyeol and Dukjin Chang. 2009. “Social Quality as a Measure for Social Progress.” Paper Presented at the 3rd OECD World Forum on “Statistics, Knowledge and Policy,” Busan, Korea, October 27-30, 2009.
- Morlino, Leonardo. 2009. “Qualities of Democracy: How to Analyze Them.” Istituto Italiano di Scienze Umane, Florence (Italy), September 2009.  
<http://indicatorsinfo.pbworks.com/f/Morlino+Qualities+of+Democracy.pdf>
- O'Donnell, Guillermo A. 2004. “Why the Rule of Law Matters.” *Journal of Democracy* 15(4): 32-46.
- Papadopoulos, Yannis. 2007. “Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance.” *European Law Journal* 13(4): 469-486.
- Park, Chong-Min and Doh Chull Shin. 2005. “Perceptions of Life Quality among the Korean Mass Public: Unraveling Their Dynamics and Standards.” *Social Indicators Research* 70: 257-286.
- Park, Chong-Min. 2003. “Quality of Local Government and Democratic Citizenship.” *Social Indicators Research* 62,63: 291-319.
- Park, Chong-Min. 2009. “The Quality of Life in South Korea.” *Social Indicators Research* 92(2): 263-294.

- Philp, Mark. 2009. "Delimiting Democratic Accountability." *Political Studies* 57: 28-53.
- QoG Institute. 2010. "Measuring the Quality of Government and Subnational Variation." Report for the European Commission Directorate-General Regional Policy Directorate Policy Development. Quality of Government Institute, Sweden. December 2010.
- Rothstein, Bo and Jan Teorell. 2005. "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Political Institutions." *The quality of government Institute, QOG Working Paper Series* 2005:6.
- Rothstein, Bo and Jan Teorell. 2008. "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21(2): 165-190.
- Schmitter, Philippe C. 1992. "The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups." *American Behavioral Scientist* 35 (4/5):422-49.
- Schmitter, Phillippe C. 2005. "The Ambiguous Virtues of Accountability." In Diamond, Larry Jay and Leonardo Morlino (eds.) *The Quality of Democracy*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Shin, Doh Chull and Chong-Min Park. 2005. "Assessing the Quality of Democracy in South Korea: From the Perspectives of Ordinary Citizens and Their Daily Experiences." *Sungkyun Journal of East Asian Studies* 5(2): 183-217.
- Shin, Doh Chull, Chong-Min Park, and Jiho Jang. 2005. "Assessing the Shifting Qualities of Democratic Citizenship: the Case of South Korea." *Democratization* 12(2): 202-222.
- Teorell, Jan. 2009. "The Impact of Quality of Government as Impartiality: Theory and Evidence." Paper presented at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association, Toronto, Canada, September 2-6, 2009.
- Tomini, Luca. 2011. "Improving Quality of Government. The EU's Influence in Central and Eastern European Countries during the Enlargement Process." Paper presented at the ECPR-IPSA Joint Conference, Sao Paulo, Brazil, February 19, 2011.
- Treisman, Daniel. 2009. "Decentralization and the Quality of Government." <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/treisman.pdf>

Uslaner, Eric M. 2005. "Economic Inequality and the Quality of Government." Paper Presented at the Annual Meeting of the Society for the Advancement of Socio-Economics, Budapest, Hungary, June 30-July 2, 2005.