

정치체제, 정부의 질, 그리고 정부성과: 합의체제 수월성 가설의 수정과 검증

김두래*

이 논문의 목적은 정치체제, 정부의 질, 정부성과의 인과관계를 명확하게 개념화하고 이를 실증적으로 검증하는 데 있다. 인과지도에서 정부의 질의 역할은 정치체제의 특성과 정부성과의 관계를 매개하는 것으로 전자가 후자에 미치는 영향을 강화 혹은 약화시킬 수 있는 제도적 조건으로 기능할 것으로 보았다. Lijphart(1999)의 합의체제 수월성 주장을 수정하여 통치 권력이 분산되어 있는 체제가 정부성과에 미치는 영향이 정부의 질에 조건적으로 결정될 것이라는 새로운 가설을 도출하였다. 이러한 합의체제 수월성 수정가설을 경제발전, 환경, 사회복지의 정책영역에서 비교국가 분석을 통해 검증하였다. 경험적 검증의 결과는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 경제발전, 환경보전, 사회복지의 정책영역에서 정부성과는 합의-분권 체제의 국가에서 높았다. 둘째, 정부의 질도 체제특성과는 독립적으로 모든 정책영역에서 정부성과에 정의 영향을 미쳤다. 셋째, 정부의 질의 매개효과는 경제발전과 사회복지의 영역에서 확인할 수 있었다. 이러한 분석결과는 정치체제의 정책적 결과가 정부의 질이라는 부가적인 제도적 요인에 의해 달라질 수 있다는 본 연구의 주장을 뒷받침하였다.

주제어: 정부의 질, 합의체제, 정부성과, 분권

I. 서론

최근 정부의 질(government quality)에 대한 새로운 관심이 고조되면서 ‘좋은’ 질의 정부가 ‘좋은’ 정부성과를 산출할 것이라는 다소 동의반복적인 명제를 경험적으로 검증하려는 노력이 지속되고 있다(Helliwell & Huang, 2008; Kurtz & Schrank,

* 미국 미시건주립대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정책과정, 제도, 방법론 등이다(kimdr@korea.ac.kr).

2007; La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer, & Vishny, 1999). 이러한 연구는 좋은 정부성과를 산출하는 정부가 좋은 질을 가졌다는 경험적 근거를 통해 ‘좋은’ 정부의 질에 대한 규범적 정의를 확장하려는 암묵적 목표를 추구하고 있다고 볼 수 있다(김희강, 2011; 윤건수, 2011). 개념적인 수준에서 정부의 구성적 특징이나 운영의 특성으로 정부의 질을 규정하면서도, ‘왜 이러한 특성을 갖는 정부가 좋은가’라는 질문에 ‘정부의 성과를 보라’고 답변하고 있는 것이다. 즉, ‘좋은’ 성과를 ‘좋은’ 정부의 정의적 특성(definitional attributes)으로 간주하는 경향이 있다.

다른 한편으로 ‘좋은’ 질의 정부를 산출하는 정치체제의 특징은 무엇인가에 대해서도 관심이 증가하고 있다(Gerring & Thacker, 2004; Gerring, Thacker, & Moreno, 2005; Hankla, 2008; Lijphart, 1999). 이러한 경향은 국가체제의 차이에 따라 정부성과가 달라질 수 있다는 비교정치연구의 일반적 명제를 확장하고 변용하여 정부의 질의 국가 간 편차에 대한 연구에 적용하는 것으로 볼 수 있다(김선혁, 2011). 전통적인 비교연구는 다양한 정책영역에서 분권-연방주의와 집권-단일주의 정치체제의 정부성과를 분석하여 체제의 상대적 우월성을 검증하는 가운데 ‘좋은’ 정부의 특성을 정치체제의 구성요인으로 간주하는 경향이 강하였다. 반면, 새롭게 부상하고 있는 비교연구의 분파에서는 정치체제와 정부의 특성을 개념적으로 분리하고 이들 간의 관계를 경험적 논증의 대상으로 전환하고 있다는 점에서 구별될 수 있다. 이러한 연구에서 인과성의 정립과 관련하여 야기되는 개념적 문제는 분권-연방주의자와 집권-단일주의자 모두 각각의 정치체제에서 책임성, 대표성, 효과성 등의 특성을 가진 ‘좋은’ 정부가 운영될 수 있다고 가정하면서 그러한 매개요인의 작용을 명확하게 규명하지 않는다는 점이다.

이와 같이 기존의 연구는 정부의 질을 독립적 개념적 구성물로 정의함에 있어서 명확하지 않다는 점에서 한계를 보이고 있다. 본 연구의 목적은 ①정부의 질 개념을 정치체제 혹은 정부성과로부터 명확하게 분리하고, ②정치체제, 정부의 질, 그리고 정부성과의 인과관계를 이론화하여 실증적으로 검증하는 데 있다. 우선, 정부의 질은 정치체제 혹은 정부성과와는 구별되는 외생적 요인으로 개념화한다. 또한, 인과지도에서 정부의 질은 정치체제의 특성과 정부성과의 관계를 매개하는 역할을 하여 전자가 후자에 미치는 영향을 강화하거나 약화시킬 수 있는 부가적인 제도적 조건으로 기능할 것으로 본다. 따라서 국가 간 정부성과의 편차는 거시

적 정치체도와 정부의 질의 교호작용을 통해서 설명될 수 있다는 시각을 경험적으로 입증하고자 한다. 정치체제의 특성과 정부성과의 관계에 대해서는 Lijphart(1999)의 합의체제 수월성 명제를 논의의 기반으로 삼고자 한다. 합의체제 수월성 명제에 따르면 통치 권력이 분산되어 있는 정치체제가 정부성과를 증진시킬 것으로 기대할 수 있다. 본 연구에서는 합의체제 수월성 명제가 정부의 질에 조건적으로 타당할 것이라는 수정가설을 도출하고 이를 경제발전, 환경, 사회복지의 정책영역에서 비교국가 분석을 통해 경험적으로 검증하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 정부의 질 개념의 구성

정부의 질에 대한 연구는 “어떤 정부가 좋은 정부이고, 좋은 정부의 귀결은 무엇이며, 그것을 이루기 위한 토대와 조건은 무엇인지를 규명하는 것”을 목적으로 한다고 볼 수 있다(김선혁, 2011: 50). 이러한 연구에서 우선 다루고 있는 과제는 정부의 질이라는 개념을 다른 유사개념과 유의미하게 차별화하여 정립하고 경험적으로 조작화하는 것이다. 일반적으로 정부의 질 연구의 초점은 “권력의 생성과 정책주체의 구성”과 관련된 거시적 정치체제의 개념보다는 “권력의 행사와 정책의 집행”에 국한되고, 더 나아가 시민사회를 포함한 비정부적 주체를 배제하는 것으로 볼 수 있다(김선혁, 2011: 59-63). 그러나 학자들 사이에 정부의 질 개념의 구성에 대하여 이견이 존재하는 것도 사실이다. 이 분야 연구를 선도하고 있는 Rothstein & Teorell(2008a, 2008b)의 개념구성을 비판적으로 분석하여 정부의 질이 정치체제 투입과 산출을 모두 포괄하여 통치의 목적, 주체, 집행의 차원으로 이루어진 것으로 광범하게 보는 견해가 있는가 하면(김희강, 2011: 6-10), 정부의 질 개념을 정부 관료제의 특질로 파악해야 한다고 보는 견해도 있다(윤건수, 2011: 20-21; Kurtz & Schrank, 2007). 여기에서는 정부의 질 연구에서 등장하는 정부제도(government institution)라는 개념이 거시적인 정치체제나 투입 측면보다는 정책의 집행 및 산출, 그리고 공공서비스의 전달과 관련된 정부기관과 기제에 초점을 두고 있다고

보는 일반적인 견해를 따르도록 한다.

최근 정부의 질 개념을 활용한 분석적 연구들의 대부분은 좋은 정부의 질은 좋은 정책성과를 통해 판명될 수 있다는 기본 전제에서 출발하고 있다. 예를 들어, 정부의 질과 시민의 주관적 삶의 만족도 사이의 정의 관계를 다양한 경제 및 정치적 맥락에서 검증하여 공공서비스 역량을 정부의 질의 핵심요소로 확인한 연구도 있다(Helliwell & Huang, 2008). 또한, 정부의 질과 경제성장의 관계에서 전자가 후자를 견인해낼 것이라는 지배적인 통념을 검증한 결과 오히려 경제적 조건이 정부의 질에 영향을 끼치는 경향을 발견하기도 하다(Kurtz & Schrank, 2007). 좋은 정책성과(경제성장, 정치발전, 삶의 질)를 좋은 정부의 경험적 지표로 간주하고 이들의 결정요인을 탐색한 연구도 있다(La Porta et al., 1999). 이러한 연구들은 정부의 질 개념을 그것의 귀결 혹은 조건과 명확하게 구분하지 않아서 실제 분석에서 각각의 경험적 지표들이 상당부분 중첩되는 한계가 있다. 이러한 한계는 정치체제와 정부의 질의 관계에 초점을 두는 연구에서도 정부제도와 정치체제 개념을 명확하게 구분하지 않는 데서 나타난다. 본 연구는 아래의 소절에서 기존의 연구에서 발견할 수 있는 개념적 중첩성과 불분명성에 대해 비판적으로 논의하고 인과 지도에서 정부의 질의 역할을 중심으로 새로운 관점을 제시하고자 한다.

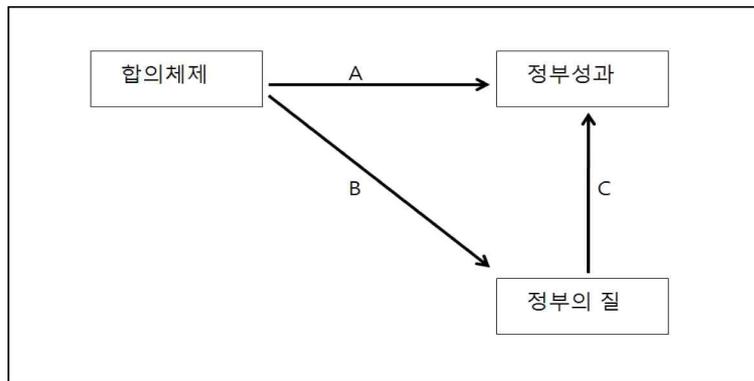
2. 정치체제, 정부의 질, 그리고 정부성과

일반적으로 많은 학자들이 정치체제와 정부형태 등 거시적 국가제도의 특성에 따라 정부의 정책성과가 달라질 수 있다는 관점을 수용하고 있다(Weaver & Rockman, 1993). 국가의 거시적 정치체제의 근본적 특성은 통치 권력의 집중 혹은 분산 정도로 포착할 수 있다. Lijphart(1999)는 통치 권력의 분포에 따라 정부제도의 질 및 정부성과가 달라질 수 있다는 주장을 펼친 대표적인 학자라고 할 수 있다. 그의 주장은 통치 권력이 분산되어 있는 국가에서 정부의 질과 정부성과가 증진될 수 있다는 소위 ‘합의체제’(consensus system) 수월성 가설로 요약될 수 있다. 이 논문에서 이론적 논의의 초점은 이러한 합의체제 수월성 가설이 내포하고 있는 개념적 한계를 지적하고, 정치체제, 정부의 질 및 정부성과의 개념적 독자성을 기반으로 합의체제 수월성 수정가설을 도출하는 데 있다.

1) ‘합의체제’ 수월성 가설: 수직적 권력분산을 중심으로

Lijphart(1999)는 국가의 통치 권력이 다양한 제도적 행위자들에게 분산되고 공유되어 있는 정도에 따라 다수체제(majoritarian system)와 합의체제(consensus system)로 분류하고 있다. 이러한 분류는 정치체제의 거시제도적 특성을 집행-정당(Executives-Parties) 차원과 연방-단일(Federal-Unitary) 차원에서 포착하고 있는 10개의 세부적 지표에 근거하고 있다(244-257). 집행-정당 차원은 행정 권력의 균형, 행정부와 입법부의 분리, 다당제, 비례대표제, 조합주의 등 수평적 권력분산으로 포착하고 있다. 연방-단일 차원은 연방분권, 양원제, 연성헌법, 사법권의 독립성, 중앙은행 독립성 등의 요소로 구성되는 것으로 보았다. 이러한 수직적 차원에서 권력이 분산된 국가는 합의체제로 분류되고 권력이 집중된 국가는 다수체제로 분류된다. 합의체제 수월성 가설에 따르면, 통치 권력의 분산은 경제성장, 사회복지, 환경보전, 사회질서 등의 정부성과(performance)와 형평성, 시민참여, 책임성, 반부패 등의 민주제도의 질(quality)에 긍정적인 영향을 미치게 된다. 이 명제는 다음 <그림 1>의 인과지도에서 A와 B의 경로로 표현될 수 있다. 본 연구에서는 합의체제의 수직적 차원으로 논의의 범위를 한정하고, 권력의 수직적 권력분산이 정부의 질 및 정책성과에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.¹⁾

<그림 1> 합의체제 수월성 가설



1) 이 논문은 연구범위를 합의체제의 수직적 차원으로 한정하고 있으므로 합의체제와 분권체제는 상호교차가 가능한 용어로 간주하며, 문맥의 특수성에 따라 수직적 합의체제, 분권체제, 합의-분권체제 등의 용어를 혼용한다.

(1) 수직적 합의체제와 정책성과

권력의 수직적 분산이 어떤 정책적 결과를 가져오는지에 대해서는 많은 연구가 축적되어 왔다. 일반적으로 분권론자들은 권력 분산의 긍정적 효과에 대해서 Tiebout-Oates의 주장을 기반으로 자신들의 이론적 근거를 제시해 왔다(Oates, 1972; 2005). 시민의 생활영역과 근접한 지역 및 지방 정부가 통치 권한을 행사하게 되면 시민의 선호와 국지적 문제에 대해 정확한 정보를 획득할 수 있고, 시민들은 각자의 기호를 충족시키는 지방 단위들의 다양한 정책을 탐색하고 선택할 수 있으며, 이러한 분권적 체제의 정보 우위와 정책과 선호의 상호적합성은 공공자원 배분의 효율성을 증진시키게 된다. 이러한 전통적 논의와 달리 Lijphart(1999)는 분권적 정치체제의 제도적 특성을 강조한다. 그는 합의체제에서 시민들의 상이한 이해와 선호를 포괄적(broad)이고 정확하게(accurate) 대표할 수 있는 기제가 효과적으로 작동할 수 있다고 전제하고 있다(258). 소수집단에게 비토권을 보장하거나 문화적으로 이질적인 집단에게 자치권을 부여하여 권력을 분산시키는 합의체제에서는 신속하지는 않지만 ‘현명’하고, 강하지는 않으나 안정적이며, 과감하지는 않으나 공감할 수 있는 정책결정이 이루어지기 때문에 정부성적을 증진시킬 수 있다고 주장한다(259-261).

합의-분권체제 수월성 명제에 대한 비판적 관점은 그 정도에 따라 두 수준으로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 수정주의로 정부기능, 사회적 영역, 지역에 따라 분권체제의 정책성과는 달라질 수 있다는 입장이다(Prud'homme, 1995; Hankla, 2008). 분권체제는 재분배 정책에서 지역간 불균형, 거시경제 정책의 불안정성, 공적자원 분배에 있어서 일출(溢出 spillover)효과로 인한 비효율성 등의 한계를 보인다. 그러나 이러한 분권체제의 취약성은 모든 정치체제에서 나타나는 보편적인 현상은 아니라고 본다. 분권체제는 국가 사회적 구성의 이질성(인종, 종교, 언어), 국가의 크기(인구, 면적), 하위 단위정부의 특성에 따라 집권적 체제보다 상대적으로 우월한 정책성적을 보일 수도 있다고 주장한다.

둘째는 집권주의로 통치 권력의 ‘민주적’ 집중화가 합의-분권체제보다 우월한 정책성적을 산출할 수 있다는 입장이다. Gerring 등(Gerring & Thacker, 2004; Gerring et al., 2005)은 수렴체제(centripetal system)에서 권한의 집중과 포괄적 대표가 조화를 이룰 수 있다고 주장한다. 이 정치체제의 요체는 권력의 독점화(monopolization)

가 아니라 다양한 사회구성원으로부터 중앙의 공동 의사결정체(collective decision-making authority)로 권력의 유입(flow of power)을 제도화하는 것이라고 본다. 이 관점에 따르면, 분권체제가 분절된 하위단위 정치권력들의 경쟁을 야기하는 반면, 수렴체제는 사회의 충의를 형성하는 협력과 통합의 정치를 가능하게 하므로 정부성과가 높아진다고 볼 수 있다.

(2) 수직적 합의체제와 정부의 질

분권론자들은 하부 통치단위들 간의 경쟁의 순기능에 대한 Tiebout-Oates의 주장을 확장하여 정부의 질에 적용하고 있다. 즉, 분권체제는 지방정부들로 하여금 시민들의 정주지 선택(vote with feet)에 경쟁적으로 반응하게 하고 시민참여와 책임성을 증진시키는 반면, 중앙정부의 과도한 개입이 야기할 수 있는 부작용을 예방할 수 있으므로 정부의 질에 긍정적으로 작용한다고 주장한다(Weingast, 1995; 1997). Lijphart(1999)는 합의체제의 우월성을 민주체제의 ‘질’에서 더욱 확연히 확인할 수 있다고 주장한다. 그의 주장에 따르면, 합의체제는 다수체제에 비해 사회적 약자의 이해까지도 포괄적으로 대표하는 ‘친절하고 온화한(kinder, gentler)’ 민주주의를 구현시키는 제도적 조건이고(275), 여성 및 약자의 대표성, 시민참여, 책임성, 반부패 등의 지표로 포착할 수 있다. 더 나아가, 친절하고 온화한 민주주의의 특성은 사회복지, 환경, 형사정책 등의 영역에서 관대한 정책성향으로 발현된다고 주장한다(294).

집권주의자들은 분권체제가 정부의 질에 부정적인 영향을 미친다고 주장한다(Charron, 2009: 591-593). 첫째, 소수집단의 대표권을 과도하게 인정한 결과 동등한 시민권이라는 기본 원칙을 저해하여 다수집단의 동의를 얻기 어렵다. 둘째, 중앙 정부에 비하여 지역 및 지방 정부에서 유능한 관료를 충원하는 데 한계가 있다. 셋째, 통치행위에 대한 책임소재를 불분명하게 하므로 정책결정자들의 기회주의적 행동을 초래할 수 있다. 넷째, 지역 및 지방 단위의 엘리트들 간의 갈등과 분절을 극복하기 어렵다. 이에 반해, 민주적 집권체제는 피라미드형의 수직적 대표채널을 통해 기저의 다양한 이해, 지향, 정체성이 중앙의 의사결정체에 수렴되어 정책 결정에 반영될 수 있으므로 정치적 대표성과 통합을 모두 실현할 수 있다고 본다(Gerring et al., 2005).

2) 정치체제, 정부의 질 및 정부성과: 매개요인으로서의 정부의 질

합의체제와 정부성과는 항상 정의 상관관계를 보이는가? 지금까지 살펴본 바와 같이, 이 인과관계에 대해서는 논리적, 경험적 반론이 있다. 이러한 개념적 경험적 혼란의 원인은 합의-분권체제가 정부성과에 미치는 영향과 관련한 인과성이 모호하다는 점에 있다. Lijphart를 비롯한 합의-분권체제 옹호론자들과 Gerring을 비롯한 집권체제 옹호론자들 모두 각각의 체제가 정부성과에 미치는 영향을 논할 때 형평성, 시민참여, 책임성, 반부패 등과 같은 ‘좋은’ 정부의 질을 가정하고 있다. 즉, 앞에서 살펴 본 <그림 1>의 인과지도에서 B-C의 경로를 선택적으로 전제한다는 것이다. 따라서 정치체제의 특성들의 상이함에도 불구하고 좋은 정책성과를 산출하기 위해서 필요한 정부의 질은 다르지 않다는 것을 알 수 있다.

이러한 개념적 혼란은 <표 1>로 설명될 수 있다. 제도적 조건은 통치권력과 정부의 질이라는 두 차원으로 분리될 수 있다. 통치권력의 차원은 집중-분산의 상태로 나뉘고, 정부의 질은 좋음-나쁨의 상태로 분할될 수 있다. 합의체제(Lijphart, 1999)와 수렴체제(Gerring et al., 2005)의 이론은 통치 권력의 분산 혹은 집중에 따라서 정부성과가 달라질 수 있다고 하였다. 전자의 이론에서는 권력이 분산된 합의체제에서 정부의 질(형평성, 시민참여, 책임성)이 높아져(III) 좋은 정책성과를 산

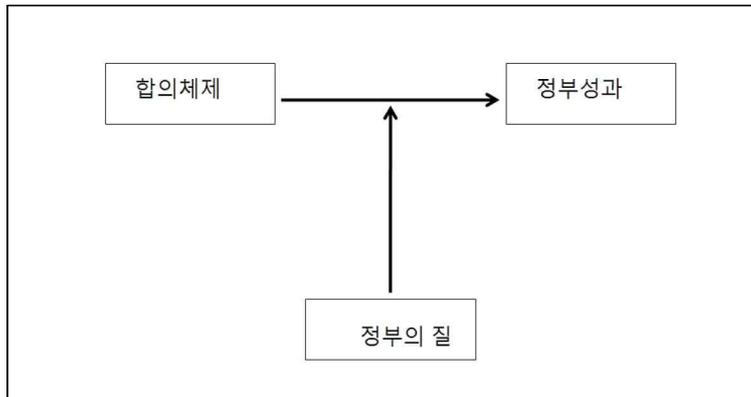
<표 1> 통치 권력의 분포와 정부의 질

제도적 조건		정부의 질	
		좋음	나쁨
통치 권력	집중	II Centripetal (Gerring et al)	III Majoritarian (Lijphart)
	분산	III Consensus (Lijphart)	IV Populist (Gerring et al)

출하리라 예측할 수 있지만, 권력이 집중된 다수체제(majoritarian)에서는 정부의 질이 낮으므로(II) 정책성과 또한 저하될 것이라고 주장한다. 반면, 후자의 이론에서는 통치 권력이 집중되는 수렴체제(centripetal)에서 정부의 질이 높아지게 되어(I) 좋은 정책 성과를 산출하게 되지만, 통치 권력이 분산되는 체제에서는 대중추수주의(populist)에 의해 지배되는 정부의 질의 저하로 인해(IV) 정책성과가 낮아진다고 주장한다.

이러한 논의를 바탕으로 정부의 질은 두 측면에서 명확하게 개념화될 수 있다. 첫째, 정부의 질은 거시적 통치구조의 제도적 특성(집권 vs. 분권)에 대하여 외생적으로 존재하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 통치 권력의 집중 혹은 분산에 따라서 정부의 질이 조응하지는 않는다고 이해할 수 있다. 둘째, 정치체제와 정부성과의 관계는 정부의 질에 의해 조건적으로 성립할 수 있다고 볼 수 있다. 합의체제 혹은 수렴체제의 수월성 주장들은 모두 ‘좋은’ 정부의 질이라는 조건을 충족시켰을 때에 타당한 것으로 인식될 수 있다. 이러한 인과관계는 다음의 <그림 2>로 표현될 수 있다. 우선, 거시적인 정치체제와 정책성과 간의 인과성은 정책의 산출과 관련된 다른 제도적 요인을 고려하지 않는다면 양자의 직접적인 관계로만으로는 완전하게 이해할 수 없다고 본다. 체제적 특성(합의-분권 혹은 다수-집권)의 정책적 성과는 외생 변수인 정부의 질의 매개 작용을 포함해야만 그 인과성을 확인할 수 있다. 합의체제 수월성 가설은 ‘분권적 체제에서 정부의 질이 좋을 때 좋은 정책성과가 산출될 것이다’로 수정될 수 있으며, 이에 대한 집권론자의 반론은 ‘집권적 체제에서 정부의 질이 좋을 때 좋은 정책성과가 산출될 것이다’라는 경쟁가설로 요약된다.

<그림 2> 정치체제, 정부의 질 및 정부성과: 합의체제 수월성 가설의 수정



Ⅲ. 측 정

정치체제, 정부의 질, 정부성과의 개념적 구분이 변수화의 과정에서도 반영될 수 있도록 측정하는 문제도 개념적 논의에 못지않게 중요하다. 이 논문에서 종속 변수인 정부성과는 경제발전, 환경보전, 사회복지의 세 영역에서 분석한다. 경제발전 영역에서 정부성과는 경제성장보다는 국가별 경제발전 수준의 차이를 포착하는 데 초점을 두고 1인당 GDP(1990불변가치)에 로그함수(log)를 취한 값으로 측정한다. 또한, 환경보전 정책 분야에서 정부성과는 Environmental Performance Index(EPI, Esty et al., 2008)로 측정한다(0-100). 마지막으로, 사회복지 영역에서 정부성과는 Bertelsmann Transformation Index(BTI, 2006) 중에서 국가의 사회안전망 수준을 평가하는 복지레짐(Welfare Regime) 점수를 활용하여 측정한다(0-10).²⁾

다음으로, 합의체제의 측정이다. 본 연구에서는 통치권한의 분산정도를 수직적 차원에서 측정하고자 한다. Lijphart(1999)는 수직적 차원의 통치권한의 분산은 공식적 차원과 실제적 차원으로 포착할 수 있다고 주장한 바 있다(185-199). 공식적 차원에서의 통치권한 분산 수준은 개별 국가의 연방주의 채택 여부로 측정될 수 있으며, 실제적 차원에서의 분권화 수준은 중앙정부-지방정부 간의 행정권한의 분포를 통해 측정될 수 있다. 본 연구에서는 Database of Political Institutions(DPI) 항목 중에서 지역자치권의 수준(0~2), 광역정부의 선거 여부(0 혹은 1), 지방정부 선거 여부(0 혹은 1)를 합산해서 ‘권력 분산’ 정도를 측정하는 변수를 구성한다.

정부의 질은 정치체제 혹은 정부성과와는 경험적으로 구별되어야 한다. Weaver & Rockman(1993: 445)은 정부역량(government capabilities)을 정책결정의 대표성, 적절한 자원배분, 정책 혁신, 조정·균형 유지, 효과적 집행, 정치적 안정 유지, 사회 균열 관리 등으로 이루어진 것으로 보아 정부의 정책적 성과와는 구별하고 있다. La Porta와 그의 동료들도 정부의 질을 관료제, 규제 및 법체제, 정치적 권리의 차원으로 구성된 것으로 인식하여 정부성과와는 구별하고 있다(La Porta et al., 1999: 225-226). 가장 널리 혼용되고 있는 Kaufman 등의 측정방법에 따르면, 정부의 질은

2) 원래 이 변수는 Bertelsmann Market Economy Status index를 구성하는 7개 요소 중의 하나로서, 빈곤, 노령, 질병, 실업, 장애 등의 사회 위험요소에 대응하는 사회안전망의 수준을 측정하고 있다.

책임성, 정치적 안정, 정부의 효과성, 규제의 질, 법의 지배, 부패통제 등의 포괄적인 거버넌스 지표(governance indicators)로 포착될 수 있다(Kaufmann, Kraay, & Mastruzzi, 2005).

이 논문에서는 정부의 질이 정치체제의 특성과는 개념적으로 분명하게 구별되고 정책의 집행 및 산출, 공공서비스의 전달과 관련된 정부기관과 기체에 초점을 두고 있으므로 정치체제의 투입 측면과 관련된 거버넌스 지표는 배제하기로 한다.³⁾ 이에 따라 거버넌스 지표 중 책임성과 정치적 안정은 제외하고, 정부효과성, 규제의 질, 법의 지배, 부패통제의 조합으로 ‘정부의 질’ 변수를 구성한다. 구체적으로 정부효과성은 정책형성 및 집행 능력을 측정하고자 공공서비스의 질과 관료제의 질 및 역량의 지표로 구성되어 있다. 규제의 질은 시장통제, 중앙은행의 금융정책, 무역 및 기업발전 규제 등과 같은 정책 자체의 질을 측정하는 지표로 구성되어 있다. 법의 지배는 공공기관이 공공규칙에 순응하거나 유지하는 정도를 측정하며 범죄, 사법부의 효과성, 사회규약의 실행 등의 지표로 구성되어 있다. 마지막으로 부패통제는 사익획득을 위한 공권력 행사를 제어하는 정도에 관한 주관적 평가로 구성되어 있다.

본 연구는 여러 국가들을 대상으로 정부의 질의 편차를 확인하고 이러한 편차가 정치체제와 정부성과의 관계를 매개하는 효과를 경험적으로 추정하는데 목적이 있다. 따라서 기존 연구(Helliwell & Huang, 2008)의 방법을 따라 정부의 질의 다차원적 특성을 효율적으로 포착하기 위하여 정부효과성, 규제의 질, 법의 지배, 부패통제 등 네 요소의 평균값으로 각 국가 정부의 질을 총합적으로 측정한다. 또한, 이 논문의 분석적 초점은 정치체제의 합의/분권 특성과 정부의 질 변수들의 교호작용이 정부성과에 미치는 영향에 있다. 이를 위해 합의체제의 특성과 관련된 ‘권력 분산’ 변수와 ‘정부의 질’ 변수의 교호항(‘권력 분산*정부의 질’)을 구성한다. 본 논문에서 도출한 합의체제 수월성에 대한 수정가설을 입증하기 위해서는 이 교호 변수가 합의체제 변수가 정부성과에 미치는 정의 영향을 증가시키는 매개효과를 가질 것으로 기대한다.

3) 거버넌스와 정부의 질 개념의 측정지표를 구분하는 것은 이 두 개념의 개념적 차별성을 경험적으로 부각시키고자 하는 목적에서 이루어진다. 기존 연구에서 거버넌스와 정부의 질이 그 개념적 구분에도 불구하고 지표상으로는 선택적으로만 비중첩성을 보이는 관행에 대한 비판적 견해는 김선혁(2011)의 논의를 참고.

추가적으로 경험적 분석의 엄정성을 높이기 위해 다양한 요인들도 통제한다. 우선, 합의체제의 정부성과는 사회집단의 이질성 정도에 따라 달라질 수 있다는 주장이 있다. Weingast(1997)는 분권체제의 수월성을 인정하면서도 민족, 언어 등 문화적 균열이 지속된 사회일수록 이질적 사회집단의 갈등을 조율할 수 있는 정치기제의 제도화가 선행되어야 통치체제의 효과성을 기대할 수 있다고 주장하였다. 반면, Lijphart(1999)와 Charron(2009)은 종교, 이념, 언어, 문화, 민족, 인종적으로 균열되어 있는 다원적 사회(plural society)에서 집권적 통치체제는 소수집단에 대한 정치권력을 영구적으로 부인하는 결과를 가져올 수 있다고 지적하면서 그러한 사회일수록 분권적 통치체제가 더욱 적합하다고 주장한다(32). 이 논문에서는 국가의 민족 및 언어집단의 다양성을 측정하는 ‘민족-언어 이질성’ 변수(Easterly & Levine, 1997)를 통제한다. 이 변수는 국가의 민족 및 언어집단의 다양성을 포착하는 또한, 전반적인 정치사회적 발전 수준과 문화 역사적 배경이 세계권역별로 편차를 보이므로, ‘사하라 이남 아프리카’, ‘중남미’, ‘동아시아’ 지역의 더미변수를 포함한다. 마지막으로, 국가의 규모를 포착하기 위해 ‘인구(log)’를 통제한다.

IV. 분석의 결과

이 논문은 정부성과를 경제발전, 환경보전, 사회복지의 영역에서 측정하고 국가간 편차에 대하여 정치체제와 정부의 질 변수가 끼친 영향력을 분석한다. 변수들의 측정을 위한 데이터의 가용성에 따라 경제발전 분석은 1996-2006년의 기간에 68개 국가에서 관측된 데이터를 사용한다. 또한, 환경보전 분석에는 2008년을 기준으로 63개 국가의 최근 관측치를 사용한다. 사회복지 분석에는 2006년을 기준으로 48개 국가의 최근 관측치를 사용한다. 경제발전과 환경보전 분야의 분석에 포함된 국가들은 지역 및 발전수준 분포에 있어서 큰 차이가 없다. 그러나 사회복지 분석에는 BTI의 사회안전망 평가가 서유럽과 북미의 선진국을 제외하고 있으므로 저개발국과 개발도상국만을 대상으로 하고 있다. 정책영역별로 분석에 포함된 국가들의 목록은 <표 2>에 보고되어 있다. 정책영역별 데이터 구성의 차이를 감안하여 경제발전 영역에서는 통합횡단면 분석방법이 활용되었고,⁴⁾ 환경보전과

<표 2> 정책영역별 분석대상 국가

국가
Afghanistan, ^{a)b)} Albania, Angola, Bangladesh, Belize, ^{b)} Benin, Bolivia, Botswana, Bulgaria, Burundi, Canada, ^{b)} Central African Rep., Chad, Chile, China, Costa Rica, Cote d'Ivoire, Denmark, ^{b)} Dominica, Egypt, Ethiopia, Finland, ^{b)} France, ^{b)} Gabon, ^{b)} Guatemala, Guinea, Honduras, Hungary, Iceland, ^{b)} Ireland, ^{b)} Italy, ^{b)} Japan, Jordan, Laos, Lebanon, Libya, ^{a)} Madagascar, Malawi, Mali, Malta, ^{a)b)} Mongolia, Morocco, Mozambique, Nepal, Netherlands, ^{b)} New Zealand, ^{b)} Nicaragua, Nigeria, Norway, ^{b)} Pakistan, Papua New Guinea, Poland, Rwanda, Saint Lucia, ^{a)b)} Senegal, Sierra Leone, Singapore, ^{a)} Slovakia, South Africa, South Korea, Spain, ^{b)} Sri Lanka, Switzerland, ^{b)} Togo, Tunisia, UK, ^{b)} US, ^{b)} Venezuela
주: ^{a)} 환경보전 분야의 분석에서 제외된 국가; ^{b)} 사회보장 분야의 분석에서 제외된 국가

사회복지 영역에서는 횡단면 분석방법이 활용되었다. 마지막으로 회귀분석의 이분산성 문제를 통제하고 통계추정의 엄정성을 제고하기 위하여 모든 분석에는 Heteroskedasticity-Robust 표준오차가 추정되었다.

1. 경제발전 정부성과 분석 결과

<표 3>은 1996-2006의 기간에 68개국의 1인당 실질 GDP(log)의 결정요인을 분석한 결과를 포함하고 있다. 1인당 실질 GDP는 로그함수를 취한 후 최저 4.548부터 최대 10.629로 추정되고 있다. <모형 1>과 <모형 2>의 분석결과에 따르면, 국가수준에서 인구규모가 1% 정도 증가함에 따라 1인당 실질 GDP로 측정된 경제발전 수준은 0.05-0.06% 정도 낮아지는 경향이 있고, 사하라 이남 아프리카 지역의 국가들이 다른 지역의 국가들에 비해 평균적으로 경제발전 수준이 낮다는 것을 알 수 있다. 반면, 민족-언어 이질성은 국가의 경제발전 수준을 높이거나 영향을 미치지 않는 것으로 추정되었다. 따라서 정치체제의 특성이나 정부의 질과 같은 국가의 제도적 요인뿐만 아니라 다양한 인구사회학적 요인들도 경제발전 분야에

4) 만약 1996-2006년의 기간에 68개국의 관측치가 패널데이터를 구성한다면 전체 관측수가 $68 \times 11 = 748$ 이어야 하나, 일부 변수의 결측으로 인하여 실제 분석에 포함된 총 관측수는 528이다. 따라서 패널모형이 아닌 통합횡단면 분석방법이 사용되었다.

서 정부성과의 유의미한 결정요인이라는 추론을 할 수 있다.

본 논문의 합의체제 수월성 ‘수정’ 가설에 의하면, 통치 권력이 분산된 국가에서 정부의 질이 높을 때 경제발전의 수준도 높아진다고 예측할 수 있다. 이 가설을 엄정하게 검증하기 위해 두 개의 설명모형을 구성하여 비교 분석하였다. <모형 1>은 ‘권력 분산’과 ‘정부의 질’ 변수들의 독립적 영향만을 검증하고 있다. 이 분석의 결과에 따르면, 국가의 인구, 민족-언어 이질성, 세계지역 등이 통제되었을 때, 권력 분산의 정도가 높은 국가일수록 경제발전의 수준이 높아지는 경험적 경향이 있다는 것을 알 수 있다(0.120, $p < 0.001$). 또한, 동일한 조건에서 정부의 질도 경제발전 전에 대해 유의미한 정의 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있다(1.250, $p < 0.001$). 이러한 결과는 합의-분권체제의 수월성 가설이 경제정책 분야에서 타당성을 가지며, 정부의 질과 경제발전 성과에 대한 기존의 논의에 대해서도 경험적 증거를 제공한다고 볼 수 있다.

<모형 2>는 합의체제와 정부의 질의 교호적 작용에 대한 이 연구의 이론적 기대에 바탕을 두고 있다. 이 경우에도 ‘권력 분산’과 ‘정부의 질’이 각각 독립적으로 경제발전 전에 정의 영향을 미친다는 것을 보여주고 있다. 이 모형의 분석적 초점은 과연 ‘권력 분산*정부의 질’ 변수가 유의미한 조건적 영향을 갖는가에 있다. 분석의 결과는 ‘권력 분산*정부의 질’ 변수의 계수가 통계적으로 유의미한 정의 값을 갖는 것을 보여주고 있다(0.052, $p < 0.01$). 체제특성과 정부의 질의 교호작용을 보다 엄정하게 확인하기 위해서 ‘권력 분산’ 변수와 ‘권력 분산*정부의 질’ 변수의 합동 유의미성 검증(joint significance test)을 실행하였다. 합동유의미성 검증의 결과, 검증 통계치가 $F(2, 519) = 35.04$ ($p = 0.000$)로 추정되어 이들의 교호적 영향이 통계적으로 유의미한 것으로 판명되었다. 따라서 ‘권력 분산’이 경제발전 전에 미치는 영향은 ‘ $0.121 + 0.052 * \text{정부의 질}$ ’의 방정식으로 표현될 수 있다. 구체적으로 체제변수와 정부의 질의 교호작용을 살펴보면, ‘정부의 질’이 최저 수준(-2.177)인 국가에서 ‘권력 분산’ 정도는 1인당 실질 GDP를 0.01% ($= 0.121 - 0.052 * 2.177$) 증가시키는 것에 머무르고 있다. 그러나 ‘정부의 질’이 최고 수준(2.130)인 국가에서는 ‘권력 분산’의 정도가 증가함에 따라 1인당 실질 GDP가 0.23% ($= 0.121 + 0.052 * 2.130$) 상승하는 것으로 추정된다. 이를 앞에서 논의한 <모형 1>의 결과를 함께 종합적으로 고려했을 때, 권력 분산과 정부의 질은 각각 독립적으로 국가의 경제발전 수준에 영향을 미치

<표 3> 경제발전 정부성과 분석 결과

변수	모형 1	모형 2
권력 분산	0.120*** (0.024)	0.121*** (0.024)
정부의 질	1.250*** (0.045)	1.114*** (0.043)
권력 분산*정부의 질		0.052** (0.018)
인구(log)	-0.050* (0.022)	-0.062** (0.022)
민족-언어 이질성	0.280 (0.153)	0.235 (0.145)
사하라 이남 아프리카	-0.609*** (0.11)	-0.605*** (0.108)
중남미	-0.042 (0.092)	0.001 (0.096)
동아시아	0.188 (0.181)	0.226 (0.184)
절편	8.137*** (0.350)	8.310*** (0.351)
N	528	528
R ²	0.816	0.819
Adjusted R ²	0.814	0.816

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001(일방 검증). 이 표에서 종속변수는 1990년 불변가치(US\$)로 측정된 각년도 1인당 실질 GDP에 로그(log)를 취한 값이다. 괄호에는 Heteroskedasticity-Robust 표준오차가 포함되어 있다.

기도 하고, 정부의 질이 높은 국가일수록 권력 분산과 경제발전의 정의 관계가 더욱 강화된 것을 보여 주어 정치체제와 정부의 질의 교호적 정책효과와 관련한 이 논문의 합의체제 수월성 ‘수정’가설을 뒷받침하고 있다.

2. 환경보전 정부성과 분석 결과

<표 4>는 환경보전 영역에서 세계 63개 국가들의 정부성과를 분석한 결과를 포함하고 있다. 종속변수는 예일대학 환경법정책연구소(Yale Center for Environmental Law and Policy)에서 25개의 세부 환경지표를 바탕으로 2008년부터 발표한 국가별 환경성과점수(Environmental Performance Index)이다. 본 연구의 분석대상 국가들

의 2008년 정부성과는 최저 39.494에서 최대 95.510로 평가되고 있다. <표 4>에 보고되어 있는 분석결과에 따르면, 이 환경성과점수는 사하라 이남 아프리카 지역에서 다른 지역에 비해 통계적으로 유의미하게 낮은 반면, 중남미 지역에서는 상대적으로 높은 것으로 나타나고 있다. 그러나 국가별 인구규모와 민족-언어 이질성 등의 사회구성 요인들이 정부의 환경정책성과에 대해 미치는 영향력은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 추정되고 있다.

환경보전 분야에서도 정부성과에 대한 정치체제와 정부의 질 요인의 영향은 두 개의 모형을 통해 분석되었다. 먼저, <모형 3>은 ‘권력 분산’ 변수와 ‘정부의 질’ 변수의 독립적 영향에 대한 분석 결과를 보여주고 있다. ‘권력 분산’ 변수가 정부의 환경정책 성과에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하며 정의 값으로 추정되었다

<표 4> 환경보전 정부성과 분석 결과

변수	모형 3	모형 4
권력 분산	1.239* (0.516)	1.119* (0.513)
정부의 질	6.193*** (0.849)	7.568** (2.058)
권력분산*정부의 질		-0.454 (0.609)
인구(log)	-1.011 (0.617)	-0.955 (0.627)
민족-언어 이질성	-2.698 (4.272)	-2.150 (4.484)
사하라 이남 아프리카	-12.384*** (2.424)	-12.466*** (2.527)
중남미	5.325* (2.387)	4.941* (2.525)
동아시아	-2.671 (2.476)	-2.870 (2.535)
절편	89.289*** (9.463)	88.860*** (9.603)
N	63	63
R2	0.809	0.811
Adjusted R2	0.785	0.783

주: *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001(일방 검증). 이 표에서 종속변수는 Environmental Performance Index의 점수(2008)이다. 괄호에는 Heteroskedasticity-Robust 표준오차가 포함되어 있다.

(1.239, $p < 0.05$). ‘정부의 질’ 변수도 통계적으로 유의미한 정의 영향을 미치는 것으로 추정되었다(6.193, $p < 0.001$). 이러한 결과는 경제발전 영역에서 발견한 바와 동일하다고 볼 수 있다. <모형 4>는 이 변수들의 교호작용을 분석하였다. 이 모형에서도 ‘권력 분산’과 ‘정부의 질’의 독립적 영향은 일관되게 유의미한 것으로 나타났다. 그러나 위의 소절에서 분석한 경제발전 정부성과의 경우와는 달리, 환경보전 영역에서는 교호항인 ‘권력 분산*정부의 질’ 변수의 계수는 통계적으로 유의미하지 않았다. 또한, ‘권력 분산’ 변수와 ‘권력 분산*정부의 질’ 변수의 통계적 유의미를 검증한 결과 $F(2, 54) = 2.83$ ($p = 0.067$)로 추정되어 이 변수들의 교호작용 역시 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 판명되었다.

<모형 3>과 <모형 4>의 분석 결과는 몇 가지 유의미한 시사점을 제공하고 있다. 우선, 합의체제 수월성 가설이 경제발전 분야뿐만 아니라 환경보전 영역에서도 타당하다는 것을 보여주고 있다. 분권론의 수정주의자들은 합의-분권체제의 정책성과가 정책영역에 따라 달라질 수 있다고 주장한 바 있다(Prud'homme, 1995; Hankla, 2008). 특히, 환경정책 영역에서는 분권적 체제가 지역 및 지방 정부들의 규제 완화 경쟁(race to the bottom)을 유발한 가능성이 높으므로 환경보전을 위한 국가개입의 강도가 낮아질 가능성이 높다는 주장도 있다(Levinson, 2003; Revesz, 1992). 이러한 주장들과는 달리, 이 연구의 분석 결과는 환경보전 영역에서도 통치 권력이 분산된 국가에서 정부성과가 높다는 것을 경험적으로 보여주어 합의-분권체제 수월성 명제를 뒷받침하고 있다. 둘째, 환경보전 영역에서 정부성과에 대한 정부의 질 변수의 영향은 거시적인 정치체제 변수와의 교호작용을 통해 작용하기 보다는 체제변수와는 독립적으로 작용한다는 것을 알 수 있다. 따라서 정치체제에 대한 외생적 요인으로 ‘정부의 질’을 개념화한 본 연구의 관점이 타당하다는 것을 보여주고 있다. 셋째, 정부의 질 요인의 조건적 영향력을 강조한 이 논문의 합의체제 수월성 ‘수정’가설은 정책영역의 특성에 따라 그 타당성이 제한될 수 있다고 평가할 수 있다. 반면, 다양한 정책영역에서 합의체제가 좋은 정부성과를 보일 것이라는 원래의 수월성 가설은 ‘정부의 질’을 통제된 후에도 타당하다는 것을 확인할 수 있다.

3. 사회복지 정부성과 분석 결과

사회복지 영역에서 정부성과에 대한 분석결과는 <표 5>에 포함되어 있다. 국가별 사회복지 성과는 빈곤, 노령, 질병, 실업, 장애 등의 사회적 위험으로부터 시민을 보호하기 위한 사회안전망에 대한 BIT의 복지레짐 평가 점수로 측정하고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 이 분야의 분석에는 서유럽과 북미의 선진국들이 포함되지 않았다. 분석에 포함된 48개 국가들 중에서 2006년의 최저 점수는 2이고 최대 점수는 9이다. 위에서 살펴 본 경제발전과 환경보전 영역에서의 정부성과와는 달리 <표 5>의 사회복지 분야 정부성과에 대한 분석결과는 다양한 지역 및 인구사회학적 통제변수들이 통계적으로 유의미한 설명력을 갖지 않다는 것을 보여주고 있다. 사회복지 정부성과의 국가수준 차이는 주로 정치체제와 정부의 질과 같은 제도적 요인들에 의해서만 설명된다는 점에서 다른 정책영역과 구별되는 양태가 나타나고 있다. 그러나 이러한 평가는 서구 선진국을 제외한 다른 국가들만을 분석한 결과에 기반하고 있다는 점에서 일반화의 한계가 있다.

<모형 5>는 사회복지 정부성과에 대한 ‘권력 분산’과 ‘정부의 질’ 변수들의 독립적 영향을 분석하고 있다. 환경정책의 분야와 유사하게, 사회복지 분야에서도 분권화는 지역 및 지방정부들이 지역경제 발전을 위해 경쟁적으로 복지혜택의 수준을 낮출 것이라는 복지 하향경쟁(welfare race to the bottom)의 주장이 존재하고 있다(Bailey and Rom, 2004; Bardhan, 2002). 즉, 사회복지 분야에서도 합의-분권체제의 수월성을 주장한 관점에 대해 이론적 반론이 강하다고 볼 수 있다. 그러나 분석의 결과, 인구규모, 민족-언어 이질성, 세계지역 등이 통제되었을 때, ‘권력 분산’이 사회복지 분야의 정부성과를 통계적으로 유의미하게 증가시키는 것으로 추정되었다(0.225, $p < 0.05$). 또한, ‘정부의 질’ 변수도 사회복지 정부성과에 대해 통계적으로 유의미한 정의 영향을 미치는 것으로 추정되었다(1.827, $p < 0.001$).

이러한 제도적 요인들의 독립적 영향은 <모형 6>에서도 일관되게 확인되었다. 즉, 설명모형에 ‘권력 분산*정부의 질’ 변수가 추가되었을 때에도 권력이 분산되었거나 정부의 질이 높은 국가의 사회안전망이 상대적으로 높게 평가되는 것으로 나타났다. 그러나 정치체제와 정부의 질 변수들의 교호작용을 검증하기 위해 추가된 ‘권력 분산*정부의 질’ 변수의 계수 자체는 통계적으로 유의미하지 않았다. ‘권력

분산' 변수의 영향력에 대한 '정부의 질' 변수의 매개효과를 통계적으로 확인하기 위해서 합동유의성 검증을 실시한 결과, 검증 통계치가 $F(2, 39)=9.09(p=0.001)$ 로 통상적인 통계적 유의성의 기준에 비추어 유의미한 것으로 나타났다. 따라서 권력 분산과 정부의 질의 교호적 작용은 '0.323+0.212*정부의 질'의 방정식으로 나타낼 수 있다. 구체적으로, '정부의 질'이 최저 수준(-2.177)인 국가에서 '권력 분산' 정도가 정부의 사회복지 성과에 미치는 영향은 $-1.642(=0.323-0.212*2.177)$ 로서 부의 관계를 보인다. 그러나 '정부의 질'이 최고 수준(2.130)인 국가에서는 '권력 분산'의 정도가 사회복지 성과에 미치는 영향이 $0.774(=0.323+0.212*2.130)$ 로 정의 관계를 보인다.

이 연구의 사회복지 정부성과 분석은 서유럽과 북미의 복지선진국들을 제외하였다는 점에서 그 결과를 일반화시키는 데에 제약이 있다고 볼 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 서구 민주주의 중심의 관점에서 분석하였던 기존의 연구와는 달리

<표 5> 사회복지 정부성과 분석 결과

변수	모형 5	모형 6
권력 분산	0.225* (0.110)	0.323** (0.087)
정부의 질	1.827*** (0.242)	1.490*** (0.190)
권력분산*정부의 질		0.212 (0.135)
인구(log)	-0.135 (0.127)	-0.153 (0.125)
민족-언어 이질성	-0.436 (0.568)	-0.452 (0.535)
사하라 이남 아프리카	-0.430 (0.405)	-0.481 (0.388)
중남미	0.006 (0.476)	0.083 (0.490)
동아시아	0.213 (0.913)	0.173 (0.905)
절편	7.569** (2.109)	7.717** (2.085)
N	48	48
R2	0.717	0.717
Adjusted R2	0.668	0.676

주: * $p<0.05$, ** $p<0.01$, *** $p<0.001$ (일방 검증). 종속변수는 Bertelsmann Transformation Index 복지 레짐 점수(2006)이다. 괄호에는 Heteroskedasticity-Robust 표준오차가 포함되어 있다.

저개발국 및 개발도상국을 대상으로 정치체제의 정책효과를 검증함으로써 합의-분권체제 수월성 이론의 적용범위를 확장하였다고 평가할 수 있다. 또한, 정치체제와 정부의 질의 교호적 작용을 강조한 이 연구의 합의체제 ‘수정’ 가설에 대해서도 서구 선진국을 제외한 국가들의 사회보장 정책성과를 분석하여 경험적으로 뒷받침하였다고 볼 수 있다.

V. 결론

정부의 질에 대한 연구는 ‘좋은’ 정부의 질에 대한 규범적 정의를 기반으로 한다는 점에서 많은 어려움을 낳고 있다. 이 논문에서는 ‘좋은’ 정부와 ‘좋은’ 정치체제 그리고 ‘좋은’ 정부와 ‘좋은’ 정부성과의 관계를 개별 연구의 필요에 따라 암묵적으로 가정하거나 또는 경험적으로 구별하지 않는 문제에 대해 토론하는 데 초점을 두었다. 이 논문의 가장 기본적인 주장은 정부의 질을 정치체제 및 정부성과는 독립적인 요인으로 개념화하고 이들 간의 인과관계를 명확하게 정리해야 한다는 것이었다. 정부성과의 편차를 정부의 질로만 설명하려는 일련의 시도는 정부 운영을 전반적으로 규율하는 정치체제의 특성을 배제하고 있기 때문에 심각한 누락의 오류를 범할 수 있다. 또한, 정부성과의 편차를 정치체제로만 설명하려는 시도는 암묵적으로 정부의 질을 정치체제의 하위요소로 전제하고 있다는 점에서 한계가 있다. 이 논문에서는 정치체제와 정부의 질의 교호작용으로 정부성과를 설명하는 관점을 제시하였다. 즉, 합의체제 수월성 ‘수정’가설은 정부의 질이 권력 분산과 정부성과 간의 상관관계를 증폭시키는 매개요인으로 작용한다고 주장하였다.

이러한 이론적 주장에 대한 경험적 검증의 결과는 다음과 같이 요약된다. 첫째, 경제발전, 환경보전, 사회복지의 정책영역에서 정부성과는 합의-분권체제의 국가에서 높았다. 둘째, 정부의 질도 체제특성과는 독립적으로 모든 정책영역에서 정부성과에 정의 영향을 미쳤다. 셋째, 정부의 질의 매개효과는 경제발전과 사회복지의 영역에서 확인할 수 있었으나 환경보전의 영역에서는 유의미하지 않았다. 첫 번째 발견은 환경과 복지 분야에서 분권화의 정책성과에 대해 매우 강한 회의

적 시각이 존재함에도 불구하고 합의-분권체제의 수월성 가설을 지지하고 있다는 점에서 의의가 있다고 본다. 즉, 분권체제에서 지역 및 지방정부 수준의 환경규제 혹은 복지혜택 하향수렴의 동학이 국가수준의 편차로 발현되는 것이 아니라는 것을 보여주고 있다. 두 번째 발견은 정치체제에 외생적인 요인으로서 정부의 질을 개념화해야 한다는 이 논문의 주장을 뒷받침하고 있다. 합의-분권 혹은 다수-집권의 체제적 특성의 일부로 정부의 질을 포괄하는 시각은 과도한 개념의 확장을 내포한다는 것을 경험적으로 보여주고 있다. 세 번째 발견은 정치체제, 정부의 질 및 정부성과의 인과지도에서 정부의 질이 매개요인의 역할을 수행할 것이라는 주장을 뒷받침하는 경험적 증거이다. 즉, 정치체제의 정책적 성과는 정부의 질이라는 부가적인 제도적 요인의 영향에 따라 달라질 수 있다는 점을 보여주고 있다.

정부의 질 연구는 정치적 민주화 이후의 사회발전 단계에서 ‘어떤 민주주의?’라는 새로운 문제를 탐색하고 특정한 정치적 정향에 구속되지 않으면서 시민 삶의 증진에 기여하는 제도적 기제를 발견하고자 하는 국가비교연구의 맥락적 변화 속에서 태동되었다고 볼 수 있다(김선혁, 2011). 그러나 그러한 과정에서 정부의 질에 대한 관심이 거시적 정치체제에의 천착에 대한 반작용으로부터 비롯되었고, 정부의 질을 정치체제의 경쟁적 기제로 그 개념적 지위를 평가하는 것에 대해서는 이견의 여지가 있다. 본 연구의 함의는 사회발전에 기여할 수 있는 제도적 조건이 거시적 정치체제와 정부기관의 질을 모두 포함하고 있으며, 이들 두 차원의 상호보조 작용을 통해 시민의 삶을 증진시키는 정책성과가 산출될 수 있다는 것이다.

정부의 질을 성과에 비추어 평가하는 도구주의적 시각은 ‘좋은’ 성과에 대한 보편적 인식이 전제되어야 한다는 점에서 한계가 있다. 마찬가지로 정부의 질에 대한 규범적이거나 연역적 시각도 ‘좋은’ 정부에 대한 상충적인 인식을 극복하기 어렵다는 점에서 한계가 있다. 정부의 질에 대한 개념화를 위해서는 ‘좋은’ 정부에 초점을 두기보다는 중립적 용어로서 정부의 특성, 구성요소, 차원을 탐색하고, 이러한 요인들이 여러 정책분야의 정부성과에 미치는 영향을 분석하는 경험적 연구가 선행되어야 할 것으로 보인다. 다양한 사회, 문화, 역사, 제도적 맥락에서 정부의 특성과 정부성과의 관계에 대해 경험적 탐색이 상당기간 지속되어 분석의 결과들이 축적되면 ‘좋은’ 정부의 개념화도 가능할 것으로 기대한다. 즉, 정부의 특성에 대한 광범한 도구주의적 탐색이 그 자체의 한계에도 불구하고 ‘좋은’ 정부에

대한 규범 및 개념적 논의를 확대할 수 있는 기반을 제공할 것으로 기대한다.

▣ 참고문헌

- 김선혁. 2011. “정부의 질과 시민사회: 비판적 검토와 지표 개발을 위한 시론.” 《정부학연구》 17(3): 49-78.
- 김희강. 2011. “정부의 질과 불편부당성(Impartiality).” 《정부학연구》 17(3): 3-18.
- 윤건수. 2011. “정부의 질과 관료제의 합리성: 관료제 이념형 구성의 기본단위인 ‘공직’ 개념을 중심으로.” 《정부학연구》 17(3): 19-48.
- Bailey Michael A., and Mark C. Rom. 2004. “A Wider Race? Interstate Competition across Health and Welfare Programs.” *Journal of Politics* 66(2): 326-347.
- Bardhan, Pranab. 2002. “Decentralization of Governance and Development.” *Journal of Economic Perspectives* 16(4): 185-205.
- Charron, Nicholas. 2009. “Government Quality and Vertical Power-Sharing in Fractionalized States.” *Publius: The Journal of Federalism* 39(4): 585-605.
- Easterly, William, and Ross Levine. 1997. “Africa's Growth Tragedy: Politics and Ethnic Divisions.” *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1203-1250.
- Esty, Daniel C., Marc A. Levy, Christine Kim, Alex de Sherbinin, Tanja Srebotnjak, and Valentina Mara. 2008. “2008 Environmental Performance Index.” New Haven: Yale Center for Environmental Law and Policy.
- Gerring, John, and Strom C. Thacker. 2004. “Political Institutions and Corruptions: The Role of Unitarism and Parliamentarism.” *British Journal of Political Science* 34(2): 295-330.
- Gerring, John, Strom C. Thacker, and Carola Moreno. 2005. “Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry.” *American Political Science Review* 99(4): 567-581.
- Hankla, Charles R. 2009. “When is Fiscal Decentralization Good for Governance?” *Publius: The Journal of Federalism* 39(4): 632-650.
- Helliwell, John F., and Haifang Huang. 2008. “How's Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-Being.” *British Journal of Political Science* 38(4): 596-619.

- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2005. "Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004." *World Bank Policy Research Working Paper* No. 3630.
- Kurtz, Marcus, and Andrew Schrank. 2007. "Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms." *Journal of Politics* 69(2): 538-554.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert Vishny. 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1): 222-279.
- Levinson A. 2003. "Environmental Regulatory Competition: A Status Report and Some New Evidence." *National Tax Journal* 56(1): 91-106.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, Wallace E. 2005. "Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism." *International Tax and Public Finance* 12(4): 349-373.
- Prud'homme, Rémy. 1995. "The Dangers of Decentralization." *World Bank Research Observer* 10(2): 201-220.
- Revesz, Richard L. 1992. "Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the 'Race-to-the-Bottom' Rationale for Federal Environmental Regulation." *New York University Law Review* 67(6): 1210-1254.
- Rothstein, Bo, and Jan Teorell. 2008a. "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance* 21(2): 165-190.
- Rothstein, Bo, and Jan Teorell. 2008b. "Impartiality as a Basic Norm for the Quality of Government: A Reply to Francisco Longo and Graham Wilson." *Governance* 21(2): 201-204.
- Teorell, Jan, Nicholas Charron, Marcus Samanni, Sören Holmberg, and Bo Rothstein. 2009. The Quality of Government Dataset, Version 17June09. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, <http://www.qog.pol.gu.se>.
- Weaver, R. Kent, and Bert A. Rockman. 1993. *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Weingast, Barry R. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market-preserving Federalism and Economic Growth." *Journal of Law, Economics, and Organization* 11(1): 1-31.

Weingast, Barry R. 1997. "The Political Foundations of Democracy and the Rule of Law." *American Political Science Review* 91(2): 245-263.