

정부의 질 개념 구성에 관한 탐색

최진욱*
윤건수**
김현***

최근 좋은 정부에 대한 논의와 더불어 정부의 질이 학문적 주목을 받고 있음에도 불구하고 무엇이 정부의 질인가에 관한 이론적·실증적 연구는 흔치 않다. 정부의 질은 정부가 소임을 잘 할 수 있는 속성을 갖추고 있으면서, 동시에 정부의 소임을 이루고 있는 정도로 정의할 수 있다. 정부의 질에 관한 속성과 결과 두 가지 측면 가운데 이 논문은 속성에 초점을 두고 정부의 질에 대한 개념화와 더불어 실증분석을 통해 정부의 질을 구성하는 요인들, 즉 정부의 질을 판단할 수 있는 근거들을 찾아내는 것을 목적으로 한다. 이 논문은 이론적 논의를 통해 정부의 질을 구성하는 잠재적 개념들로 가치(value), 구조(structure), 행태(behavior) 등 3가지를 제시하였고, 구조방정식을 통한 실증분석에서 세 가지 하위개념들이 정부의 질을 구성하는 타당한 개념이 될 수 있다는 것을 밝혔다.

주제어: 정부의 질, 정부의 속성, 관료제의 질, 좋은 정부

* 교신저자. University of Chicago에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 부교수와 정부학연구소 소장으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 정부규제, 부패, 정부개혁, 혁신 등이다(jinchoi@korea.ac.kr).

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 국립충주대학교 교수를 거쳐, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 관료제, 질적방법론 등이다(gsmagic@korea.ac.kr).

*** 고려대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 공공기관, 성과평가 등이다(kh5148@naver.com).

I. 서론

정부의 질에 대한 기존의 연구들은 기본적으로 논리적 오류를 범하고 있다. “어떤 조건이 충족되면 정부의 질이 좋아질 것”이라는 명제를 설명하기 위해, 사후적인 관찰결과를 보고 선행조건을 정당화하기 때문이다.¹⁾ 예컨대 “질 좋은 정부는 어떤 속성들을 가지고 있었는데,” “선진국들이 질 좋은 정부에 가깝기 때문에” 이들 국가들이 가지고 있는 특성들이 질 좋은 정부가 가져야 할 조건들이라는 식의 판단 오류다. 하지만 정부의 질이라는 것은 특정 기준에 상대적이기 때문에 질의 높고 낮음을 평가하기에 앞서 그러한 기준들이 과연 적절한 것인가 하는 논의가 선행되어야 한다. 이 논문은 그러한 가능성을 탐색하는 것을 목적으로 한다.

개념의 추상성과 내포하는 범위를 감안할 때 “질(quality)”에 대한 이해는 결코 쉽지 않다. 추상적인 질의 개념이 구체적인 실체로서의 정부와 결합되어 “정부의 질(quality of government)”로 표현되는 경우도 그 의미는 복잡한 양태를 띠고 있을 것으로 짐작할 수 있다. 다만 가장 단순한 수준에서 정부의 질을 이해하고자 할 때는 정부의 본질적인 소명에서 출발하는 것이 타당한 접근으로 생각된다. 정부의 소명이 무엇이든 간에 이에 대한 암묵적인 합의가 있을 경우, 정부의 질은 정부가 국민으로부터 부여받은 소명을 잘하고 못하는 것을 넘어 얼마나 소명을 충실하게 이행하고 있는가를 의미한다고 할 수 있다. 정부의 질이 학문적인 중요성을 갖는 까닭은 정부의 질에 따라 국민들의 삶이 좌우될 뿐만 아니라, 국가의 존망까지도 결정지을 수 있기 때문이다. 발전국가(developmental state)적 시각에서 볼 때 빈곤 국가들이 곤궁한 여건을 벗어나지 못하는 이유 가운데 여러 맥락의 정부의 질이 가장 중요한 원인으로 손꼽히고 있는 점이나, 2011년 초 “재스민 혁명(Jasmine Revolution)”으로 불리는 시민혁명으로 인해 중동과 북아프리카 국가의 체제가 위협을 받고 있는 원인의 한 가지가 해당 국가의 정부의 질에서 비롯되었다.

한편 정부의 질에 대한 연구는 정부가 나아가야 할 방향에 대한 기존의 지배적인 시각의 변화를 야기할 수도 있다. 특히 1970년대 이후 정부와 시장에 대한 논의

1) 이러한 오류를 논리학에서는 후건공정의 오류(fallacy of affirming the consequent)라고 한다. “만약 A라면 그때 B일 것이다. 지금은 B이기 때문에 A가 있었을 것이다”라는 식의 오류다. 하지만 A 이외의 다른 요인들 때문에 현재의 B가 있을 수도 있다.

에서 우월한 패러다임을 접했던 신자유주의(neoliberalism)적 처방과 방향이 적실성을 잃고 있는 상황에서 기존의 “큰 정부 대 작은 정부”의 논쟁보다는 “좋은 정부와 나쁜 정부,” “유능한 정부와 무능한 정부”의 논쟁이 더 적합성을 보이고 있다(예컨대, Fukuyama, 2004). 행정학적 입장에서 이러한 시각의 변화는 정부 개혁과 변화의 새로운 지침을 줄 수 있게 한다.

하지만 “질”이란 절대적인 상태를 표현하는 것이 아니라 비교를 염두에 둔 상대적 개념이다. 정부의 질 역시 가장 바람직한 상태가 실제로 존재한다기 보다는 규범적인 상황이나 이념형을 설정해 놓고 거기에 비추어 현재의 상황을 비교하기 위한 개념이다. 지금까지 정부의 질에 대한 학문적인 관심은 정부의 질이 어떤 분야에서 어떤 영향을 미치는 가에 대한 결과중심적인 연구와 정부의 질은 어떤 속성에 의해 결정되는가에 대한 속성중심적인 연구로 크게 나누어 볼 수 있다. 결과중심적 연구의 대다수는 좋지 않은 정부의 질이 국민의 삶, 사회발전, 경제성장, 국가발전에 부정적인 영향을 미치는 것으로 결론짓고 있다(North, 1990; Rothstein and Teorell, 2008; Sen, 1981). “좋은” 정부의 질이 내포하고 있는 규범적인 측면을 감안할 때 이 같은 연구결과는 매우 자연스러운 것으로 이해된다. 반면 속성중심적 연구는 정부의 질을 결정짓는 다양한 원인을 규명하는 데 연구의 초점을 두고 있으며, 그러한 연구는 때론 일관되지 못하거나 상충된 결과를 보이기도 한다.²⁾ 정부의 질 결정요인에 관한 연구결과의 비일관성과 충돌은 결정요인에 대한 일반화가 그만큼 쉽지 않음을 보여준다고 할 수 있다.³⁾

2) 정부의 질 결정요인에 대하여 일관적이지 않거나 상이한 연구결과는 분석대상, 지역, 시점에 따라 동일한 변수가 동일한 결과를 가져오지 않기 때문이기도 하지만(Treisman, 2002), 상위개념으로써 결정요인을 어떤 맥락에서 조작화하는 가에 따라 분석결과가 달라지기 때문이다. 예를 들어 정부의 성과를 정부의 질의 대리변수로 두고, 사회적 자본(social capital)이 정부성과에 영향을 미치는지를 알아보는 연구에서 “일반적 상호관계(generalized reciprocity)”로 측정된 사회적 자본은 영향을 미치는 반면, “시민참여(civic engagement)”로 개념화된 사회적 자본은 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다(Knack, 2002).

3) 엄격히 말하면 속성을 발견한다는 것은 비교의 기준이나 차원을 발견한다는 뜻이다. 따라서 속성이 있기 때문에 질이 반드시 확보되는 것이 아니며, 속성에 의해 정부의 질이 규범적으로 항상 더 좋거나 더 나빠진다는 뜻이 아니다. 다만 그 속성을 가지고 현실의 경험현상을 평가하는 것일 뿐이다. 그러므로 시대와 상황의 변화에 따라 차원의 유형과 비중이 달라질 가능성이 존재하며, 이러한 가능성이 완벽하지 못한 경험자료의 특성과 결합되어 상이한 연구결과들을 가져오기 쉽다.

최근 정부의 질이 학문적 주목을 받고 있음에도 불구하고 무엇이 정부의 질인가에 관한 이론적·실증적 연구는 흔치 않다. 정부의 질을 판단하기 위해서는 좋은 정부를 구성하는 속성과 그로 인한 결과 두 가지 측면을 통합하여 살펴보는 것이 가장 바람직하지만, 인과론적 측면에서 볼 때 정부의 속성과 그것들을 비교하고 판단할 수 있는 차원에 대한 이해가 우선적이라고 볼 수 있다. 하지만 정부의 속성과 차원들을 발견하는 것이 쉽지 않고, 발견한다고 해도 그것들 간의 우선순위나 가중치를 결정하는 과정에서 많은 노력이 필요하며, 설령 우선순위를 정했어도 그것이 상황의 특징이나 시간의 전개과정에 따라 변하는 경우가 많다. 그렇기 때문에 질에 대한 논의가 쉽지 않은 것이다.

이러한 점에서 이 논문은 정부의 질에 관한 속성과 결과 중 속성에 초점을 두고 정부의 질에 대한 개념화와 더불어 실증적 분석을 통하여 정부의 질을 구성하는 요인들, 즉 정부의 질을 판단할 수 있는 근거들을 찾아내는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 논문의 제2절에서는 정부의 질에 대한 개념과 정부의 질을 구성하는 하위 개념에 관한 이론적 논의를 한다. 제3절에서는 구조방정식 모형을 활용하여 이론적 하위개념을 구성하는 요인들을 대상으로 개별 요인들의 하위개념의 구성적 합성과 하위 개념을 통한 정부의 질 구성적합성을 실증적으로 분석한다. 마지막 제4절은 이 논문의 의의와 한계를 논의한다.

Ⅱ. 정부의 질 개념과 구성에 관한 이론적 논의

1. 정부의 질에 대한 개념

정부의 질에 대한 개념을 이해하기 위해 우선 “질(quality)”이 사전적으로 뜻하는 바를 살펴보면 다음과 같다. 우리말 사전에 질은 여러 의미를 담고 있는데, 그 중 이 논문의 주제와 가장 가까운 개념은 “사물의 속성, 가치, 유용성, 등급 따위의 총체”라는 정의이다.⁴⁾ 한편 영어사전에는 “quality”에 대해서 8가지의 정의가 내려져 있고, 이에는 “본질(peculiar and essential character), 특성(an inherent feature) 내지는

4) <http://krdic.daum.net/dickr/search.do?q=%EC%A7%88>.

역량·역할(capacity, role)”이라는 정의와 함께 “우월성(degree of excellence; superiority in kind)”과 “특성(a distinguished attribute)” 등의 풀이가 포함된다.⁵⁾ 이처럼 우리말의 “질”이나 영어의 “quality” 모두 다의적인 개념으로 명확한 정의가 쉽지 않음을 알 수 있다. 결국 “질”이라는 개념은 사용자의 의도에 따라 다른 의미로 전달될 수 있고, 학술적인 연구에 있어서도 “질”의 의미는 연구자가 분석하고자 하는 초점에 따라 그 맥락이 달라질 수 있다.

“질”이라는 추상적이고 다의적인 개념이 “정부”라는 개념과 결합되었을 때, “정부의 질”이라는 개념은 수월성과 복잡성을 동시에 가지고 있다. “질”의 분석 대상이 정해진다는 점에서는 수월성을 보이나, “정부”의 기능과 역할이 광범위하다는 측면에서 개념의 복잡성이 추가된다고 볼 수 있다. 정부의 질에 대한 개념화의 어려움은 기존의 연구에서도 간접적으로 확인될 수 있는데, 정부의 질에 관한 다수의 연구에서 가장 본질적인 개념, 즉 정부의 질에 대한 심도 있는 논의가 거의 없다는 것이 개념화의 어려움을 보여주는 반증이라고 할 수 있다(Rothstein and Teorell, 2008). 정부의 질에 대한 개념적 논쟁은 민주주의, 경제발전, 부패, 법의 지배 등과 같은 개념의 수준에서 동시에 또는 독립적으로 전개될 수 있을 만큼 다양하다(Holmsberg, et al., 2009). 이 같은 복잡성·다양성으로 인해 정부의 질에 관한 대다수의 연구는 규범적인 차원에서 정부의 질의 바람직성, 효용성에 대한 암묵적인 전제를 바탕으로 실제 정부의 질을 꾸미는 다양한 구성체(constructs) 중에서 일부를 분석의 대상으로 삼고 있다. 정부의 질을 측정하기 위해 선행연구에서 흔히 사용했던 하위 개념으로는 부패, 법의 지배, 관료제의 질 등을 꼽을 수 있다(Rothstein, et al. 2012).

정부의 질 개념화를 위한 가장 일차적인 접근은 정부의 존재이유에서 찾을 수 있다. 정부존재의 당위성은 정부로 하여금 무엇을, 어떻게 해야 하는지에 대한 판단의 준거를 제공하면서 동시에 정부의 가치, 본질과 같은 질에 대한 속성적 정의도 적용할 수 있게 하기 때문이다. 정부는 국민과 사회 그리고 총합으로써 국가를 위해 존재한다. 만일 국민의 행복, 조화로운 사회의 발전, 국가의 번영이 가장 중요한 국가의 존재이유라고 한다면, 정부가 이러한 존재목적 실현할 때 정부의 질이 좋다고 말할 수 있다. 이 같이 정부가 그 존재목적 실현하고 있는가에 초점

5) <http://www.merriam-webster.com/dictionary/quality>.

을 둔 접근방법은 정부의 질에 관한 “기능·결과중심적” 연구라고 할 수 있다. 이 분류에 의한 대표적 연구로는 막스 베버(Max Weber)의 관료제를 정부의 질로 이해하고 관료제가 경제발전에 미치는 영향을 분석한 Evans and Rauch(1999)를 들 수 있다.

정부의 질에 대한 기존의 연구도 이러한 개념을 전제로 이차적인 차원에서 정부의 질을 다루고 있다. 정부의 질에 대한 연구의 이차적인 접근은 정부의 질을 구성하는 요인을 찾아내는데 초점이 맞춰져 있다. 즉 정부의 “어떠한” 속성이 정부로 하여금 소임을 잘 할 수 하게 하는가에 관한 “속성중심적” 접근이 그것이다. 정부의 속성에 초점을 둔 연구로는 정부의 질을 성과중심적인 역량으로 분석한 Knack(2002), La Porta et. al.(1999) 연구가 있고, 정부의 질을 부패, 관료제의 질, 법치 등으로 이해하고 있는 Adserà et. al.(2003)의 연구 등이 있다. Putnam(1993)의 경우 12가지의 맥락으로 정부의 질을 개념화하였고, 특히 집회의 참여, 선호에 기반한 선거참여, 신문구독으로 측정된 “시민의 덕(civic virtue)”이 정부의 질과 밀접한 관련이 있음을 보이고 있다.

정부의 질에 대한 개념을 이해하는데 있어 기능·결과중심적 연구와 속성중심적 연구의 두 가지 접근방법은 나름의 한계를 안고 있다. 우선 정부의 속성에 초점을 둔 연구는 분석의 대상, 즉 정부의 속성이 정부의 질을 결정할 수 있는 필요조건이지 그 자체가 정부의 질이라고 보기 어렵다. 즉 정부가 질을 높일 수 있는 속성을 갖추고 있다고 해도 정부의 질에 대한 궁극적 판단은 그 속성이 발현되어 정부가 해야 할 소명을 어느 정도 이루고 있는지에 결정되는 것이다. 예컨대 정부의 질을 민주주의로 이해하는 경우 민주주의 체제가 반드시 국민 삶의 향상이나 국가발전을 이루지는 못하며, 반대로 민주주의 체제가 약하다고 해서 정부가 소임을 못한다고 보기도 어렵다(Rothstein and Teorell, 2008). 이런 점을 두고 볼 때 정부의 속성은 정부의 질을 좌우하는 결정요인, 즉 원인으로 이해되는 것이 옳다고 할 수 있다. 아울러 정부의 속성으로 정부의 질을 연구하는 기존연구는 과연 “정부”의 범위를 어디까지로 한정해야 하는지에 대한 불명확성을 보이고 있다. 앞에서 언급한 “민주주의”를 정부의 질로 이해하는 경우 “민주주의=정부”로 등치할 수는 없다. 오히려 민주주의는 정부의 질을 결정하는 환경적 요인으로 볼 수 있다. 따라서 정부의 질 결정요인에 대한 연구에 있어서도 광의 혹은 협의의 “정부”의

범위를 염두 해두고 내적 요인과 외적 요인으로 명확하게 구분할 필요가 있다.⁶⁾

정부의 질에 관한 기존의 연구가 안고 있는 두 번째 한계는 정부의 소임에 초점을 두고 있는 기능·결과중심적 연구에서 찾아볼 수 있다. 일반적으로 이러한 연구는 정부의 질을 형성하는 구성체의 존재여부에 큰 관심을 두고 있지 않다. 정부의 질을 구성하는 속성이 갖추어져 있을 때 정부가 제기능을 다할 수 있는 가능성이 높다고 한다면, 정부의 속성과 결과는 불가분의 관계에 있게 된다. 경우에 따라서 속성이 없어도 좋은 결과가 나타날 수 있다. 그러나 속성이 부재한 상태의 결과는 보편성·일반성·지속성에 있어 문제가 될 소지가 있다. 기능·결과중심적 연구의 또 다른 한계는 정부 소임에 대한 연구범위를 때에 따라 매우 한정적으로 설정하고 있다는 점이다. 이런 한계는 앞서 언급한 바와 같이 정부의 기능과 역할이 광범위하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 대개의 선행연구는 한정된 분석범위에 대한 언급을 하지 않고 “특정 범위=정부의 소임”으로 제시하고 있어, 개념에 대한 편이를 가져다 줄 가능성이 있다.

이러한 선행연구의 한계를 고려할 때 정부의 질의 개념화는 정부의 속성 그리고 속성을 근간으로 정부의 소임 달성 여부와 같은 두 가지 측면을 동시에 고려할 필요가 있으며, 따라서 정부의 질은 “정부가 소임을 잘 할 수 있는 속성을 갖추고 있으면서, 동시에 정부의 소임을 이루고 있는 정도”로 정의할 수 있다. 정부라는 것은 공공조직들의 집합체이며, 정부를 연구한다는 것은 조직을 연구하는 것과 크게 다르지 않다(Peters, 1988: 61-77). 국가기관의 관리와 운영은 자신의 행동에 책임을 지는 공직자에 의해 이루어지며, 이때의 관리와 운영을 행정이라고 하면, 이러한 특징들은 관료제라는 개념 안에 녹아들어가 있다(Albrow, 1970). 결국 정부의 질이란 한 국가의 정부 관료제의 질을 의미한다고도 볼 수 있다. 이 같은 측면에서 이 논문에서는 정부의 범위를 협의의 정의에 바탕을 두고 행정부 조직만으로 규정한다.⁷⁾ 아울러 정부의 질을 구성하는 속성과 그 속성의 발현으로 인한 결과라는

6) 예컨대 정부의 범위를 입법·사법·행정을 아우르는 광의의 개념으로 바라볼 때 사법부(기관)의 엄정한 법 집행은 내적 요인으로 포함되지만, 행정부를 정부로 보는 협의의 관점에서는 사법부의 엄정한 법 집행은 외적 요인으로 분류된다.

7) 협의의 정부를 분석대상으로 삼은 이유는 이 논문의 목적이 행정학적 관점에서 정부의 질 구성요인을 탐색하는 것이고, 행정부에 한정할 경우 정부의 질을 높이기 위한 정책적 함의가 보다 용이하기 때문이다.

두 가지 측면 가운데 이 논문은 결과에 대한 선행요인으로서 좋은 정부를 구성하는 속성적 측면에 한정하여 이론적 논의와 실증연구를 전개한다.

2. 정부의 질 구성요인

정부의 질에 대한 개념화만큼이나 정부의 질이 무엇으로 구성되는가에 대한 질문에 답하기도 쉽지 않다. 그리고 정부를 거버넌스 형태의 관료제로 이해할 경우 그것을 일종의 제도로 볼 것인가 아니면 순수한 조직으로만 볼 것인가라는 입장 차이에 따라 정부 질 구성에 대한 이해가 달라진다. 제도로 볼 경우에는 한 사회의 지배적인 통치형태로 관료제를 이해하기 때문에, 보통은 통치의 결과가 피치자에게 얼마나 만족스러운가, 그리고 통치의 과정을 피치자가 얼마나 통제할 수 있는 가라는 관점에서 정부를 평가하려고 한다. 예컨대 Diamond and Morlino(2004: 21-22)는 제도로써 민주주의가 지니고 있는 질을 연구하는 과정에서 산업과 마케팅 영역에서 사용되어왔던 절차(procedure), 내용(content), 결과(result) 등 3가지 질의 개념을 적용할 수 있다고 했다. 이를 부연하면 민주주의의 거버넌스와 관련된 시민의 기대를 충족시킨다면 결과의 질이 확보된 것이고, 시민이나 결사체 혹은 지역사회가 광범위한 자유와 평등을 향유할 수 있다면 내용의 질이 확보된 상황이며, 정부기관과 관리들이 상호간에 법적이며 헌법적인 책임을 지는 상황에서 시민들이 선거 등의 방식을 통해 정부의 성과를 판단할 수 있다면 절차상의 질이 보장되었다는 것이다. 같은 논리로 관료제를 하나의 제도로 보고 접근한다면 관료제를 통해 나오는 결과들을 시민들이 만족해할 수 있으면, 그리고 그 과정에서 시민들의 이해관계가 제대로 반영될 수 있다면 정부의 질이 좋다는 결론에 도달할 수 있다.

반면 관료제를 조직의 입장에서 접근한다면 정부의 질에 대한 연구의 논리가 조직의 경쟁력, 조직의 성과, 조직의 효과성 등을 종속변수로 삼는 연구와 상당 부분 유사하다. 그래서 특정 조건 속에서 이러한 종속변수에 영향을 미치는 독립변수를 찾아 정부의 질을 평가하고 통제하려 한다. 조직으로서 정부는 사람, 자원, 기술, 구조로 이루어져 있으며, 이러한 정부는 규정과 절차의 테두리에서 운영되고, 권한을 토대로 정책을 형성하고 집행하는 행위를 한다. 학자에 따라 다소의 차

이를 보이기는 하나, 대개의 행정학 교과서들도 위와 같은 범주들을 정부의 구성 요소로 생각한다.⁸⁾ 앞선 논의와 같이 정부가 해야 할 소임을 할 수 있는 속성이 정부의 질이라는 개념을 이루고 있는 한 축으로 이해할 경우 정부의 질은 정부가 추구하는 가치(value), 정부의 구조(structure), 정부의 행태(behavior)로 구성되었다고 볼 수 있다.⁹⁾ 정부가 바람직한 가치, 구조, 행태를 갖추고 있다면, 이러한 정부는 시민과 사회가 원하는 바를 보다 가깝게 이룰 수 있는 가능성이 높다고 볼 수 있다.

정부가 추구해야 할 가치는 본질적 가치와 수단적 가치로 구분된다. 정부가 추구해야 할 본질적 가치는 정의, 공익, 복지, 형평, 자유, 평등 등이 포함되며, 수단적 가치에는 합리성, 능률성, 효과성, 민주성, 책임성, 합법성, 투명성 등이 포함된다. 그러나 본질적 가치가 정부가 제기능을 통하여 사회에 구현시켜야 할 가치라는 점을 감안하면 이 같은 두 가지 차원의 가치 중 정부의 질을 구성하는 가치는 수단적 가치로 볼 수 있다. 이것은 전통적으로 행정이념으로 이해되어왔던 것이며, 본질적 가치를 구현하기 위해 정부가 갖추어야 할 요건에 해당된다. 즉 본질적 가치가 국민이 정한 헌법 정신에 해당된다면, 수단적 가치는 헌법정신을 구체화하기 위해 정부가 추구해야 할 행정이념이라 할 수 있다. 따라서 정부가 수단적 가치를 내면화했을 경우 본질적 가치의 구현이 가능해질 수 있게 된다.

정부의 질을 구성하는 요인으로써 그리고 조직이 효과적으로 작동하기 위한 조건으로써 조직구조에 관한 논의는 광범위하다. 그것과 관련된 가장 고전적인 구조는 막스 베버(Max Weber)가 제시한 이상적 관료제 모형(ideal type of bureaucracy)에서 찾아볼 수 있다. 근대사회의 이념을 대변하는 조직 형태로 제시된 관료제에

8) 예를 들어 박동서(1972)는 정부의 구성을 정책결정 및 기획, 조직화, 동작화로 나누고 있고, 조석준(1984)은 업무(의사결정 및 기획), 구조, 의사결정자, 가치, 문화 등으로 나눈다. Jun(1986)은 인간의 문제, 공공관료제의 문제, 문제해결이라는 범주로 설명하고, Denhardt(1991)은 맥락과 윤리, 기술적 영역(조직, 인사, 재무, 정책), 인간과 관련된 기술 등으로 범주화를 시도하였다. 정도의 차이는 있지만 많은 교과서들은 가치와 윤리(혹은 맥락), 조직의 구조와 제도, 그리고 관리나 기능(혹은 정책) 등과 같이 3가지 범주를 중심으로 설명하고 있다.

9) 가치, 구조, 행태 이외에 여러 가지 분류가 가능하다. 가치 대신 목표나 이념 등의 표현을 사용할 수 있고, 행태 대신 관습이나 문화 등의 표현을 사용할 수도 있다. 구조 대신 구조와 과정으로 분리하여 설명할 수도 있다. 다른 정부나 국가와의 교류가 중요하다면 환경이라는 변수를 추가할 수도 있다. 이 글에서는 행동, 그것의 근거 및 이유가 되는 규범, 그리고 행동과 규범을 연결시켜 주는 기제로서의 구조를 정부 구성의 본질적인 요소로 보았다.

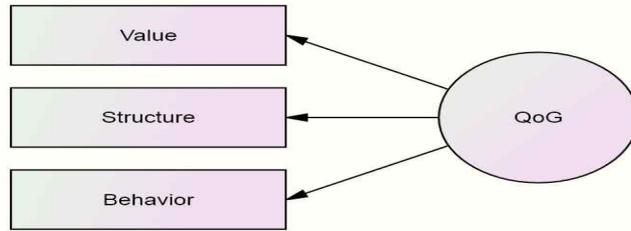
서 강조되었던 것은 공직자의 충원방식과 업무처리 과정의 합리성이다. 베버는 객관적 기준에 따라 능력 있는 구성원을 선발하고, 명확한 직책과 권한에 근거하여 업무를 처리하며, 계층제적 명령과 통제에 근거하여 조직을 운영할 경우 조직은 합리적이고 예측 가능할 뿐만 아니라 조직의 목적 달성도 가능하게 된다고 보았다. 베버의 이상적 관료제 모형은 지난 수십 년 간 학자들로부터 많은 비판을 받았지만, 동아시아 근대화를 연구한 학자들에 따르면 오히려 관료제의 이상적 모형이 국가발전을 견인하고 부패를 예방할 수 있는 조직모형이라고 보았다(Evans and Rauch, 1999; Henderson et. al, 2007). 특히 개도국의 경우에는 탈관료제화 보다는 오히려 베버의 이상형적 관료제 모형을 제도화하는 것이 국가발전에 도움이 될 수도 있다(Olsen, 2006, 2008; Suleiman, 2006). 현실에서 발생하는 형식주의, 경직성 등의 역기능적 측면으로 인해 베버의 관료제는 오히려 비효율적이라고 비판을 받기는 하지만 제대로 된 관료제는 민간기업의 경영이념과는 반대로 국가로 하여금 도덕적 책임에 입각한 행동을 장려하는 수단이 된다(Goodsell, 2004: 21). 다시 말해 이상형적 관료제 모형은 나라가 처한 상황에 따라 여러 가지 문제점을 일으키는 원인이기도 하지만, 반대로 여러 가지 문제를 치유하는 수단이 되기도 한다. 그래서 관료제적 구조와 특성은 정부의 질을 구성하거나 그것을 설명할 수 있는 중요한 조건이 될 수 있는 것이다. 베버가 이상적 관료제에서 지적한 구조적 변수들 간의 상관관계가 수십 년 전이나 지금이나 여전히 높게 나온다는 것은(Udy 1959, Walton, 2005), 그 변수들이 그만큼 범용성이 있다는 점을 보여준다.

정부의 질을 구성하는 마지막 개념은 조직의 행태와 관습, 문화 등의 개념과 관련이 있다. 규범적인 지향점이 분명하고 그것을 운영하는 구조 역시 합리적이지만 실제 일을 하는 관료들의 행동과 관습이 거기에 미치지 못하면 정부의 질이 확보되지 못한다. 물론 여기서 말하는 정부의 행태는 개인으로서가 아닌 조직으로서 정부가 무엇을 하는가에 초점을 두는 것이다. 정부의 일은 대개 정책으로 표현되기 때문에 행태적인 관점에서 정부가 소임을 다하기 위해서는 무엇보다 좋은 정책을 결정하고 이를 효율적으로 집행할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 각종 자원과 지식을 동원하고 활용하는 능력뿐 아니라, 이견이나 분쟁이 생겼을 때 시기적절하게 그것들을 조정해가는 능력, 국내외의 다양한 이해관계자들의 참여와 신뢰를 만들어내는 능력들이 필요하다. 이러한 능력들은 새로운 이슈가 제기되거나

나 문제점이 발견된 현장에서 그것들을 관리해 나가는 역량들을 의미한다.

지금까지 논의한 정부의 질을 구성하는 속성을 도식화하면 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 정부의 질의 개념구성



Ⅲ. 정부의 질 개념구성에 대한 실증분석

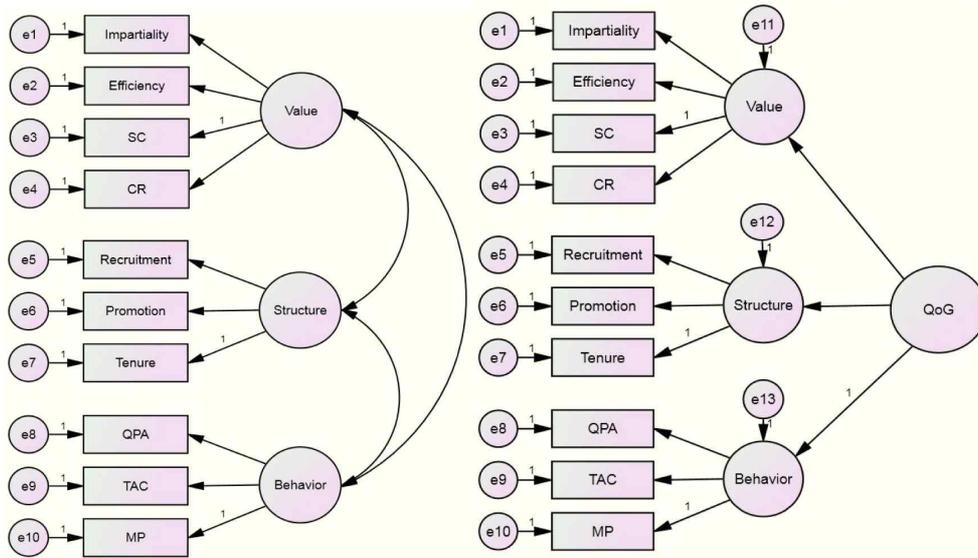
1. 분석모형

정부의 질을 구성하는 요인을 파악하고, 정부의 질이 그 요인들로 설명될 수 있는지 실증적으로 분석하기 위해 본 논문은 구조방정식 모형(structural equation modeling)을 활용한다. 구조방정식은 관찰되지 않은 잠재적 구성개념(latent construct)을 이미 측정되어진 변수(measured variables)를 사용하여 잠재적 구성개념과 측정변수 간의 관계를 분석하는데 유용한 분석모형이다. 아울러 잠재적 구성개념이 하위 구성개념으로 이루어졌다는 이론적 전제가 있을 경우, 상위 구성개념을 반영하는 하위 구성개념간의 타당도 분석과 하위 구성개념의 상대적 영향에 대한 분석이 가능한 것도 구조방정식 모형의 유용성이라 할 수 있다.

이 논문에서는 “정부의 질(QoG)”이라는 잠재적 구성개념을 정부의 “가치(value),” “구조(structure),” “행태(behavior)”와 같은 3가지의 하위개념으로 구성되었음을 전제하였다. 따라서 실증분석 모형에서도 정부의 질(QoG)을 상위 구성개념으로 그리고 가치, 구조, 행태를 하위 구성개념으로 설정한 2차 요인(second-order construct) 구조방정식을 분석의 틀로 삼는다.¹⁰⁾

구체적인 분석내용은 다음과 같다. 첫째, 정부의 질을 구성하는 3개의 하위개념과 이를 측정하기 위한 측정변수의 신뢰도와 타당도를 검토하기 위해 <그림 2>의 왼편 구조방정식 모형을 이용하여 1차 요인분석을 실시한다. 이를 통해 각 하위 구성개념의 신뢰도와 연구모형의 타당도를 평가하고자 한다. 둘째, 1차 요인모형의 타당성 평가를 바탕으로 정부의 질이라는 상위 구성개념과 3개의 하위 구성개념들 간의 구조적인 관계를 살펴보기 위해 <그림 2>의 오른편 구조방정식 모형을 통한 2차 요인분석을 실시한다. 이는 보통 고차요인모형으로 칭하며 이론적 배경 하에서 변수들 간의 기존 관계를 설정하고, 요인분석을 이용하여 그 관계가 성립하는지 여부를 실증하는 데 사용하는 분석이다.

<그림 2> 정부 질 구성 모형의 타당도 평가를 위한 1차 요인 모형 및 2차 요인 모형



10) 2차요인 구조방정식을 포괄하는 고차요인(high-order construct) 분석은 연구자가 연구모형 구축 과정에서 구성개념과 변수의 관계를 2차 이상으로 구성하는 것을 의미하며, 이론적 토대 하에서 척도개발에 활용하거나, 이론적 근거와 경험적 배경 하에서 모형구축에 많이 활용되는 모형이다(이계수, 2011; 이학식·입지훈, 2009).

2. 자료출처 및 측정변수

실증분석에는 정부의 질을 구성하는 가치, 구조, 행태 3개의 하위 개념에 대한 측정변수 자료로 여러 기관에 의해 측정된 기존 자료를 사용하였다. 우선 정부의 질을 구성하는 “가치”와 “구조”에 대한 측정변수는 스웨덴 Gothenburg 대학의 Quality of Government Institute에서 실시한 Quality of Government(QoG) Survey의 자료 중 일부를 이용하였다. 이 설문조사는 2008년부터 2010년까지 126개국의 973명의 전문가를 대상으로 실시되었으며,¹¹⁾ 설문참여자의 인구통계학적 항목을 제외하고 각 국가의 행정구조와 행태를 묻는 7개 설문항목(36개 세부항목)으로 구성되어 있다(Dahlberg, 2011). 이 논문에서는 QoG Survey 중 연구목적에 맞는 7개 세부 설문항목을 사용하였고, 설문항목을 다음과 같이 개념화하였다. “가치(Value)”에 포함된 측정변수는 4개이며 각각 불편부당성(Impartiality), 효율성(Efficiency), 봉사 의식(SC: Service for Citizens), 합법성(CR: Compliance to Rules)으로 개념화하였고, “구조(Structure)”에 포함된 3개의 측정변수는 실적주의 채용(Recruitment), 내부승진(Promotion), 정년보장(Tenure)으로 개념화하였다.

정부의 질의 구성개념으로써 “행태”에 대한 측정변수는 World Bank에서 측정한 International Development Association Resource Allocation Index(IRAI)와 Bertelsmann 재단이 측정한 Bertelsmann Stiftung's Transformation Index(BTI)의 일부를 사용하였다. IRAI는 World Bank가 개도국 지원을 판단하기 위한 기준으로 여러 과정을 거쳐 자체적으로 측정한 지표이며, 여기서는 각 국가의 정책과 제도의 수준을 4개의 영역(16개 세부평가지표)으로 구분하여 측정하고 있다(World Bank, 2010). World Bank의 16개 세부평가지표 가운데 이 논문에서는 정책결정 및 집행능력(QPA: Quality of Public Administration)과 투명한 정책결정능력(TAC: Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector) 지표를 정부의 “행태” 구성개념으로 포함시켰다.¹²⁾ 마지막으로 BTI는 3개의 영역(17개 세부평가지표)을 2명으로 구성된 각 국가 전문가들이 평가한 후 이를 Bertelsmann 재단 내부 전문가들의 검토를

11) <http://www.qog.pol.gu.se/data/qogexpertsurveydataset/>

12) IRAI에 포함된 4개 영역은 Economic Management, Structural Policies, Policies for Social Inclusion/Equity, Public Sector Management and Institutions이며, QPA와 TAC는 마지막 영역에 포함된 세부평가지표이다.

거쳐 최종 결정된다. BTI 중 이 논문에서는 변환관리(Transformation Management) 영역에 포함된 세부지표를 행정관리 능력(MP: Management Performance)으로 개념화하여 “행태” 구성개념에 포함시켰다.¹³⁾ 각 측정변수의 조작적 정의, 척도와 기본 통계량은 <표 1>과 같다.

실증분석에 사용된 측정변수는 방법론적 관점에서 다음과 같은 몇 가지 문제를 가지고 있다. 이는 대부분의 국가별 횡단면 분석에서 흔히 발생하는 자료수집의 어려움에서 기인한다. 이를 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 구성개념을 측정하는 측정변수의 대표성 문제이다. 정부의 질에 대한 하위 구성개념을 측정하는 지표로 본 논문에서는 하위 구성개념의 일부를 측정하는 변수를 사용하였다. 예를 들어 “가치”를 측정하는 지표로 4개, “구조”를 측정하는 지표로 3개, “행태”를 측정하는 지표로 3개의 변수를 사용하였다. 즉 하위 구성개념을 구성하는 일부의 개념만을 측정변수로 선택한 점은 자료 수집의 한계로 인한 측정변수 선택이라는 편의(bias)가 발생할 수 있다.

둘째, 구성개념을 측정하는 측정변수의 정확성 문제이다. 구성개념을 측정하는 변수는 구성개념의 조작적 정의에 따라 정확히 측정되어야 하는데 본 논문에서는 기존에 이미 수집된 자료를 대리변수(proxy)로 설정함으로써 변수의 측정 타당성이 엄밀하지 않다. 예를 들어 <표 1>에서 볼 수 있듯이 “행태”에 관한 측정변수는 복수 개념을 한 항목으로 측정했거나(예: 정책결정 및 집행능력, 투명한 정책결정), 개별적으로 측정된 복수의 개념을 상위의 개념(예: 행정관리 능력)으로 조작화한 것이다. 전자의 경우 측정 개념을 해체하여 이 논문의 분석에 필요한 세부 개념에 맞도록 재조작화 하는 것이 원칙적으로 가능하지 않다. 후자의 경우에는 세부 개념들이 개별적으로 측정되었기 때문에 필요한 항목만 사용할 수 있지만, 측정기관들이 원자료를 공개하지 않아 이 역시 재조작화가 여의치 않다.

셋째, 기존에 수집된 변수를 대리변수로 설정함으로써 분석에 사용된 개별 측정변수의 관측치 수(N)가 변수마다 차이를 보이고 있는 점은 분석의 엄격성을 약화시키는 원인으로 작용할 수 있다.

13) BTI의 3개 측정영역은 Political Transformation, Economic Transformation, Transformation Management로 구성되어 있다. 보다 자세한 내용은 <http://www.bti-project.org/index/methodology> 참조.

< 표 1 > 변수의 조작적 정의 및 기초통계

구성개념	측정변수	조작적 정의	척도	N	Mean	s.d.	출처	연도
가치 (Value)	불편부당성 (Impartiality)	공직자의 불편부당성 추구 정도	1~7	118	4.35	1.06	QoG Survey	2008 ~ 2010
	효율성 (Efficiency)	공직자의 효율성 추구 정도	1~7	118	4.32	1.03	QoG Survey	2008 ~ 2010
	봉사의식 (SC: Service for Citizens)	국민에 대한 공직자의 봉사의식 정도	1~7	118	4.27	0.94	QoG Survey	2008 ~ 2010
	합법성 (CR: Compliance to Rules)	공직자의 법률 준수 정도	1~7	118	4.85	0.75	QoG Survey	2008 ~ 2010
구조 (Structure)	실적주의 채용 (Recruitment)	공무원 채용 시험의 공식화 정도	1~7	118	4.39	1.53	QoG Survey	2008 ~ 2010
	내부승진 (Promotion)	고위 공무원 채용 시 내부 승진 정도	1~7	118	4.71	1.22	QoG Survey	2008 ~ 2010
	정년 보장 (Tenure)	공무원에 대한 정년 보장의 정도	1~7	118	4.88	1.22	QoG Survey	2008 ~ 2010
행태 (Behavior)	정책결정 및 집행능력 (QPA: Quality of Public Administration)	중앙공무원들의 정책 및 행정서비스 결정과 집행의 효율성	1~6	76	3	0.53	WB IRAI	2005
	투명한 정책결정 능력 (TAC: Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector)	정책결정, 자원집행, 결과에 대한 행정부의 투명성과 책임성	1~6	76	2.9	0.64	WB IRAI	2005
	행정관리 능력 (MP: Management Performance)	다음 4개 지표 합계의 평균 ① steering capability: 정치적 리더십의 전략적 우선순위 설정, 정부의 개혁정책 집행의 효율성, 정치적 리더십의 유연성과 혁신성, 정치적 리더십의 과거 오류 학습능력 ② resource efficiency: 경제적·인적자원 활용성, 정책조정력, 부패통제력 ③ consensus-building: 시장경제와 민주주의에 대한 주요 정치행위자들 간 합의 수준, 반민주주의 행위자들의 배제력·흡수력, 정치적 갈등 관리능력, 시민사회의 정치참여 유도능력, 과거 부정의에 의한 피해자가해자 화해 능력 ④ international cooperation: 국내 개혁정책 향상을 위한 정치적 리더십의 국제파트너 활용력, 국제사회에서 정부의 신뢰성, 국제사회와의 협력력	0~10	119	5.41	1.96	BTI	2006

주: QoG Survey: Quality of Government Survey; World Bank IRAI: World Bank International Development Association Resources Allocation Index(IRAI); BTI: Bertelsmann Stiftung's Transformation Index

이와 같은 자료의 한계에도 불구하고 이 논문이 <표 1>과 같은 측정변수를 통해 가치, 구조, 행태의 3가지 하위 구성개념으로 설명하는 이유는 이 논문의 연구 목적이 “정부의 질(QoG)”이라는 잠재적 구성개념을 3가지의 하위개념으로 설명할 수 있는지 실증적으로 확인하는 것이기 때문이다. 분석내용에 있어서도 구성개념 간 신뢰도와 타당도 분석을 가능케 하는 확인적 요인분석과 2차 요인분석을 실시한 이유도 이러한 연구목적 때문이다.

방법론적 시각에서 발생하는 문제점은 다양한 통계기법을 적용하여 해결하고자 하였다. 대표적으로 측정변수 관측치의 결측값은 베이지안 복수 대체법을 적용하여 결측치를 보정하였다. 베이지안 추정법은 결측치에 대한 불확실성을 확률분포로 나타낸다는 가정에서 출발하여 사전분포와 사후밀도함수에 근거하여 결측치를 추정한다(이계수, 2011). 이 논문에서는 베이지안 추정을 통한 총 9개의 데이터 셋이 확보되었고, 각각의 데이터 셋의 평균을 사용하여 분석하였다.

3. 분석결과

1) 연구모형의 타당도 분석

앞서 제시한 <그림 2>의 1차 요인모형 분석을 위해 확인적 요인분석 방법을 실시하였다. 확인적 요인분석은 잠재적 구성개념(가치, 구조, 행태)과 측정변수를 대상으로 타당도 평가를 실시할 수 있는데, 이 논문에서는 하위 구성개념의 구성타당도를 검증하기 위해 수렴타당도(convergent validity)와 판별타당도(discriminant validity)를 평가하였다. 수렴타당도는 구성개념과 관측변수 간의 상관관계를 갖는 정도를 의미하며, 판별타당도는 특정한 구성개념이 다른 구성개념과 얼마나 다른가에 관한 것으로, 두 개념을 측정할 때 얻어진 측정결과들 간의 상관관계가 낮을 때 판별타당도가 높다고 할 수 있다. 세부적인 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 연구모형의 적합도 여부에 대한 판정은 절대적합도지수(AFM), 증분적합도지수(IFM), 간결적합도지수(PFI)를 활용한다. 이 세 가지 지수중에서 모형 적합성을 판단하는 기준으로 카이제곱(χ^2), 표준합치도(NFI), 일반합치도(GFI), 조정합치도(AGFI), 원소 간 평균 차이(RMR), 비교합치도(CFI)가 가장 많이 사용되고 있기 때문에, 여기에서도 이 결과를 살펴보기로 한다. 모형 적합도를 추정할 결과

<표 2>와 같이 $\chi^2=45.580(df=32, p=0.057)$ 으로 모형이 적합하다는 귀무가설(H0)을 채택하였다. 또한 NFI=0.966, GFI=0.957, AGFI=0.926, RMR=0.059, CFI=0.990으로 나타나 모형의 적합도 기준을 충족하는 것으로 판명되었다.

<표 2> 1차 요인모형 적합도

모형적합도 평가지표	기준	모델 적합도
χ^2	χ^2 의 p-value > 0.05 χ^2/df < 3	$\chi^2=45.580$ df=32, p=0.057
표준합치도(NFI)	0.9 이상	0.966
일반합치도(GFI)	0.9 이상	0.957
조정합치도(AGFI)	0.9 이상	0.926
원소간 평균 차이(RMR)	0.05 이상	0.059
비교합치도(CFI)	0.9 이상	0.990

둘째, 수렴타당도는 표준화 요인부하량과 평균분산추출값(AVE: average variance extracted), 구성개념 신뢰도의 크기를 통해 분석한다. 먼저 수렴타당도를 확보하기 위해서는 모형의 표준화 요인부하량이 통계적으로 유의미하고, 표준화 요인부하량이 0.5이상이면 바람직한 것으로 판단하는데(김계수, 2011), <표 3>과 같이 측정변수의 표준화 요인부하량이 통계적으로 유의미하고($p < 0.01$), 표준화 요인부하량의 최소값이 0.596로 수렴타당도를 확보했다고 할 수 있다. 다음으로 평균분산추출값(AVE)은 표준화 요인부하량을 제곱한 값들의 평균으로 0.5이상이면 수렴타당성을 갖는 것으로 받아들여지는데, 본 모형에서는 최소 AVE값이 0.539로 수렴타당도가 있다고 할 수 있다. 마지막으로 구성개념의 신뢰도는 측정변수의 표준화 요인부하량과 오차분산의 값으로 계산되는데 그 값이 0.7이상이면 이론적으로 수렴타당성을 갖는 것으로 받아들여진다. 본 연구에서는 하위 구성개념인 “구조(Structure)”의 신뢰도 값이 0.656의 값으로 이론적 기준치인 0.7을 넘지 못하였지만 값의 크기의 차이가 매우 작고, 다른 기준치에 모두 부합하여 어느 정도 수렴타당도를 확보했다고 판단할 수 있다.

<표 3> 구조방정식 모형을 이용한 수렴타당도 분석

경로			표준화 요인 부하량	요인부 하량	S.E	C.R	P	오차	신뢰도	AVE
Value	↔	Structure	0.276	0.198	0.64	3.08	***			
Structure	↔	Behavior	0.262	0.450	0.149	3.01	***			
Behavior	↔	Value	0.424	0.705	0.141	4.98	***			
Impartiality	←	Value	0.834	1.002	0.071	14.20	***	0.306	0.939	0.722
Efficiency	←		0.795	0.913	0.069	13.18	***	0.339		
SC	←		0.924	0.973	0.059	16.47	***	0.114		
CR	←		0.842	1.000				0.285		
Recruitment	←	Structure	0.596	1.066	0.146	7.28	***	1.532	0.656	0.539
Promotion	←		0.847	1.220	0.154	7.92	***	0.435		
Tenure	←		0.738	1.000				0.621		
QPA	←	Behavior	0.901	0.363	0.016	22.16	***	0.108	0.912	0.857
TAC	←		0.925	0.401	0.017	24.01	***	0.416		
MP	←		0.951	1.000				0.122		

주: $AVE = \frac{\sum_{i=1}^n \lambda_i^2}{n}$. 구성개념 신뢰도 = $\frac{(\sum_{i=1}^n \lambda_i)^2}{(\sum_{i=1}^n \lambda_i)^2 + (\sum_{i=1}^n \delta_i)}$ (i =측정변수, n =측정변수의 수, λ_i = i 번째 측정변수의 표준화 요인부하량, δ_i = i 번째 측정변수의 오차분산)

셋째, 판별타당도 평가방법은 구성개념들 각각의 평균분산추출값(AVE)과 구성개념들 간의 상관관계 제곱 값(R^2)을 비교하는 방법으로 평균분산추출값이 큰 경우 판별타당도가 확보되었다고 설명한다(이계수, 2011). 아래 <표 4>와 같이 하위 구성개념의 평균분산추출값(대각선 값)이 하위 구성개념간의 R^2 값보다 높아 판별타당도를 확보했다고 평가할 수 있다.

<표 4> 구조방정식 모형을 이용한 판별타당도 분석

	Value	Structure	Behavior
Value	0.722*		
Structure	0.276	0.539*	
Behavior	0.424	0.262	0.857*

* = AVE

2) 구조방정식을 통한 2차 요인분석

앞 소절에서는 정부의 질의 하위 구성개념(가치, 구조, 행태)이 얼마나 정부의 질을 공통적으로 설명해 주는가를 확인하기 위해 구조방정식을 통한 1차 요인분석을 실시하여 하위 구성개념의 타당도를 분석하였다. 이를 바탕으로 정부의 질이라는 상위 구성개념과 하위 구성개념간의 구조적 관계를 살펴보기 위해 2차 요인분석을 실시하였다. 2차 요인분석은 직접적인 측정변수를 가지고 있지 않지만 1차 확인적 요인분석을 통해 추출된 하위 구성개념을 사용하여 측정하는 구조방정식 모형이다.

모형의 적합도를 추정한 결과 <표 5>와 같이 $\chi^2=45.580$, $df=32$, $p=.0057$ 로 유의수준($p=0.01$)에서 모형이 적합하다는 귀무가설(H_0)을 채택하였다. 또한 $NFI=0.966$, $GFI=0.957$, $AGFI=0.926$, $RMR=0.059$, $CFI=0.990$ 으로 적합도 기준치와 비교할 때 “정부의 질”이 “가치”, “구조”, “행태”의 하위 구성개념으로 구성되었다는 2차 요인모형이 적합한 것으로 나타났다.

<표 5> 2차 요인모형 적합도

모형적합도 평가지표	기준	
χ^2	χ^2 의 p-value > 0.05 $\chi^2/df < 3$	$\chi^2=45.580$ $DF=32$, $p=.0057$
표준합치도(NFI)	0.9 이상	0.966
일반합치도(GFI)	0.9 이상	0.957
조정합치도(AGFI)	0.9 이상	0.926
원소간 평균 차이(RMR)	0.05 이상	0.059
비교합치도(CFI)	0.9 이상	0.990

구체적인 구조방정식을 이용한 분석결과는 <표 6>과 같다. 정부의 질을 구성하는 하위 구성개념인 가치, 구조, 행태는 통계적으로 유의미하며, 표준화 추정계수의 값이 각각 0.413, 0.668, 0.635의 값을 가지고 있다. 또한 하위 구성개념을 측정하는 다양한 측정변수도 모두 유의미하고, 표준화 경로계수 최소값이 0.596으로 표준화 요인부하량의 기준치에 부합하는 것으로 나타났다. 이와 같이 정부의 질이라는 상위 구성개념과 하위 구성개념간의 구조적 관계가 유의미하고, 하위 구성

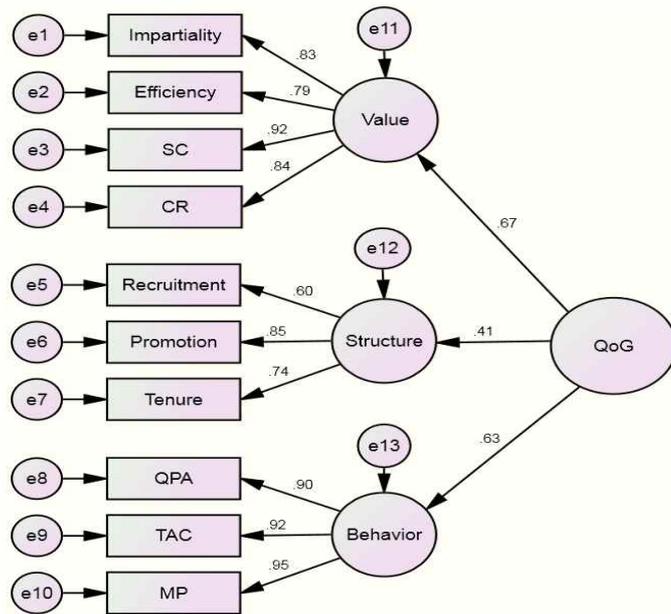
개념의 측정지표 모두 유의미한 결과를 보이고 있다. 또한 이 모형에 한정하여 하위 구성개념 각각의 설명력을 살펴보면 가치의 표준화 요인부하량이 0.668, 구조가 0.413, 행태는 0.635로 구조, 행태, 가치 순으로 정부의 질에 대한 설명력을 가지고 있음을 알 수 있다.

<표 6> 2차 요인모형 분석 결과

경로		표준화 요인부하량	요인부하량	S.E	C.R	P
Value	←	QoG	0.668	0.150	2.937	***
Structure	←		0.413	0.92	3.074	***
Behavior	←		0.635	1.000		***
Impartiality	←	Value	0.834	0.071	14.207	***
Efficiency	←		0.795	0.069	13.182	***
SC	←		0.924	0.059	16.473	***
CR	←		0.842	1.000		
Recruitment	←	Structure	0.596	0.146	7.285	***
Promotion	←		0.847	0.154	7.928	***
Tenure	←		0.738	1.000		
QPA	←	Behavior	0.901	0.016	22.169	***
TAC	←		0.925	0.017	24.019	***
MP	←		0.951	1.000		

실증분석 결과를 종합하면 연구에 사용된 모형의 적합성이 기준치에 부합되고, 연구모형에 포함된 구성개념과 측정지표는 타당성을 확보했으며, 통계적으로 유의미하게 나타났다. 이와 같이 정부의 질을 구성하는데 3개의 하위 구성개념을 사용하는 것이 타당하다고 볼 수 있음을 실증적으로 검증하였다. 이상 구조방정식을 통한 실증분석 결과는 <그림 3>과 같이 정리된다.

<그림 3> 2차 요인모형 및 구조방정식 분석 결과



IV. 결론

이 논문은 점차 학문적 관심이 증대되고 있는 정부 질이라는 개념이 무엇으로 구성되는가에 관한 이론적 논의와 함께 기존의 자료를 활용하여 이론적 논의를 통해 도출된 하위개념들이 정부의 질을 구성하는데 적합성을 갖는지 실증 분석하는 것을 연구목적으로 삼았다.

정부의 질이 갖는 개념의 포괄성, 추상성, 상대성을 감안할 때 이를 명확하게 정의하는 것이 쉽지 않지만, “좋은 정부가 갖추어야 할 속성과 이를 근간으로 정부가 그 소임을 다하고 있는 정도”로 개념화할 수 있다. 정부의 속성과 결과를 포괄하는 정부의 질에 대하여 이 논문은 “속성”에 초점을 두고 조직으로서 정부가 좋은 결과를 낳기 위해서 정부가 추구해야 하는 수단적 가치, 효과적인 작동을 위한 구조 그리고 조직으로서 정부의 행태가 정부의 질을 구성하는 주요 개념으로 이해하였다. 이 같은 이론적 개념구성은 정부의 질을 측정할 기존의 다양한 자료를

바탕으로 실시한 구조방정식 모형 분석 결과를 통해서도 확인되었다.

본 논문은 정부 질의 개념구성에 관한 이론적·실증적 측면의 탐색적 연구라는 의의가 있지만, 정부의 질에 관해 보다 이론적으로 엄밀하고 실증적으로 정교한 연구를 위해서는 다음과 같은 추가적인 논의가 이어져야 한다.

이론적 측면에서 볼 때 이 논문에서 제시한 하위개념이 정부의 질을 구성하는 보편적인 개념인지에 대한 논의가 필요하다. 정부 질의 구성개념은 정부의 범위를 어떻게 설정하는가, 정부를 무엇으로 개념화하는가에 의해 달라질 뿐만 아니라 각 국가별로 처해진 맥락과 시간에 의해 다르게 이해될 수 있다. 이러한 개연성을 감안한다면 정부의 질에 대한 명료한 정의와 구성개념 도출은 매우 지난한 작업이 될 수 있다. 정부의 질에 대한 구성개념을 도출한다 해도 각각의 구성개념을 이루고 있는 하위개념을 일목요연하게 파악하는 것도 결코 쉬운 일은 아니다. 다만 정부의 질에 관한 기존의 문헌을 대상으로 메타분석을 시도한다면 정부 질의 이론화에 대한 새로운 시각을 제시할 수 있을 것으로 본다.

실증분석의 측면에서 이 논문은 질 좋은 정부의 속성에 분석의 초점을 두었지만, 앞서 언급한 바와 같이 정부의 질을 포괄적으로 분석하기 위해서는 정부 행위의 결과까지 분석의 범위에 포함되어야 한다. 이와 같은 실증분석이 이루어질 경우 정부의 속성과 결과 중에서 무엇이 정부의 질을 더 의미 있게 구성하고 있는가를 확인할 수 있을 뿐만 아니라 속성과 결과 간의 인과관계 존재 여부도 알 수 있을 것이다. 정부 질의 개념 범위와는 별개로 분석의 타당성을 높이기 위해 정부의 질에 관한 기존의 자료를 어떻게 사용할 것인가에 대해서도 추가적인 연구가 진행될 필요가 있다. 앞선 논의에서처럼 정부의 질을 측정할 기존의 자료는 측정된 내용의 관점에서 엄밀성이 높다고 할 수 없으며, 따라서 이러한 자료를 사용한 실증분석 결과도 제한적으로 해석될 수밖에 없다. 따라서 보다 엄밀한 분석을 위해서는 기존의 자료를 해체하여 개념에 적합하도록 재구성을 하거나, 가능하다면 정부의 질에 관한 개념적 맥락을 잘 대변할 수 있는 새로운 측정도구의 개발도 필요할 것으로 보인다.

■ 참고문헌

- 박동서. 1972. 《한국행정론》. 서울:법문사.
- 이학식·임지훈. 2009. 《구조방정식 모형분석과 AMOS 16.0》. 서울:법문사.
- 이계수. 2011. 《구조방정식 모형분석》. 서울:한나래아카데미.
- 조석준. 1984. 《한국행정학》. 서울:박영사.
- Adserà, A., Boix, C., and Payne, M., 2003, "Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government," *Journal of Law, Economics, & Organization* 19(2): 445-490.
- Albrow, M., 1970, *Bureaucracy* (London: Pall Mall Press Ltd).
- Dahlberg, S., 2011, "Codebook for the QoG Web-survey Study 2008/2009 and 2010," Available at <http://www.qog.pol.gu.se/data/qogexpertsurveydataset/>.
- Denhardt, R., 1991, *Public Administration: An Action Orientation* (Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company).
- Diamond, L., and Morlino, L., 2004, "The Quality of Democracy: Overview," *Journal of Democracy* 15-4: 20-31.
- Dijkstra, L., 2011, "Quality of Government in EU Regions," mimeo.
- Evans, P., and Rauch, J. E., 1999, "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth," *American Sociological Review* 64(5): 748-765.
- Fukuyama, F., 2004, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (Ithaca: Cornell University Press).
- Goodsell, C. T., 2004, *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic* (4th ed.) (Washington, D. C.: CQ Press).
- Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H., and Phillips, R., 2007, "Bureaucratic Effects: 'Weberian' State Agencies and Poverty Reduction," *Sociology*, 41(3): 515-32.
- Holmberg, S., Rothstein, B. and Nasiritousi, N., 2009, "Quality of Government: What You Get," *Annual Review of Political Science* 12: 135-161.
- Jun, J. S., 1986, *Public Administration: Design and Problem Solving* (New York: McMillian Publishing Company).
- Knack, S., 2002, "Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States," *American Journal of Political Science* 46(4): 772-785.

- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., and Vishny, R., 1999, "Quality of Government," *Journal of Law, Economics, & Organization* 15(1): 222-279.
- Murphy, K., Shleifer, A., and Vishny, R., 1991, "Allocation of Talent: Implication for Growth," *Quarterly Journal of Economics* 106(2): 503-530.
- North, D. C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press).
- Olsen, J. P., 2006, "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy," *Journal of Public Administration Research and Theory* 16(1): 1-24.
- Olsen, J. P. (2008) "The Ups and Downs of Bureaucratic Organization," *Annual Review of Political Science* 11: 13-37.
- Ott, J. C., 2011, "Government and Happiness in 130 Nations: Good Governance Fosters Higher Level and More Equality of Happiness," *Social Indicators Research* 102: 3-22.
- Peters, B. G., 1988, *Comparing Public Bureaucracies* (Tuscaloosa: The University of Alabama Press).
- Putnam, R., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press).
- Rothstein, B., and Teorell, J., 2008, "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions," *Governance* 21(2): 165-190.
- Rothstein, B., Samanni, M., and Teorell, J., 2012, "Explaining the Welfare State: Power Resources vs. the Quality of Government," *European Political Science Review* 4(1): 1-28.
- Sen, A., 1981, "Public Action and the Quality of Life in Developing Countries," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 43(4): 287-391.
- Suleiman, E., 2006, "Is Weber Still Relevant? The Future of Bureaucracy", mimeo.
- Treisman, D., 2002, "Decentralization and the Quality of Government," mimeo.
- Udy, S. H., Jr., 1959, "'Bureaucracy' and 'Rationality' in Weber's Organization Theory: An Empirical Study," *American Sociological Review* 24(6): 791-795.
- Walton, E. J., 2005, "The Persistence of Bureaucracy: A Meta-analysis of Weber's Model of Bureaucratic Control," *Organization Studies* 26(4): 569-600.
- World Bank, 2010, "County Policy and Institutional Assessments: 2010 Assessment Questionnaire," Operations Policy and Country Service.