

# 한국사회의 발전경험과 국가의 역할에 관한 연구:

중앙공무원의 의식조사를 중심으로\*

서문기 | 숭실대학교 정보사회학과 부교수

본 연구는 한국사회의 발전경험을 반영하여 국가 및 시민사회 간의 함수관계에 기초한 국가의 역할모형을 제시하고 이 분석들에 의해 국가기구의 조직체적 특성과 네트워크 구조의 성격이 국가의 역할에 중요한 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 구체적으로는 전자의 경우 재정규모의 적절성과 정책업무에 대한 사명의식이 국가의 역할에 많은 영향을 미치고 있는 것으로 나타남으로써 국가의 역할과 관련하여 경제 및 문화적 차원이 여타 차원보다 좀 더 중요한 변수로 고려될 수 있음을 알 수가 있다. 후자의 경우 국가자율성, 제도적 수준, 정책네트워크 변수가 국가의 역할에 중요한 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 국가의 발전전략과 정부정책에 대한 높은 사명의식은 국가주도에 몰입하기보다는 민간부문과의 상호협력 방식을 지향하는 것으로 나타남으로써 양 부문 간의 파트너십을 강조하는 새로운 유형이 향후 발전모델로서 적합한 것으로 보인다. 한국사회의 특수성을 고려할 때 이 단계에서는 제도화의 과정이 필수적이며, 정책네트워크는 사적인 인간관계에서 벗어나 구성원 및 집단 간의 의사소통과 정보전달 기제로서의 기능과 함께 도덕 및 규범을 강화시키는 공공선을 공급함으로써 효과적인 사회조정의 역할을 요구하게 된다.

주제어: 국가역할, 발전모델, 관료의식, 정책 네트워크

\* 본 연구는 숭실대학교 교내연구비 지원으로 이루어졌으며, 이 글에 도움을 주신 Marsh, Rueschemeyer, Nordlinger, 故 박영은 선생님께 감사드립니다. 아울러 논문의 질적 향상을 위해 귀중한 조언을 해 주신 익명의 논평가들과 자료 수집과 정리에 수고를 아끼지 않은 윤정원, 정민아 조교에게도 진심으로 사의를 표한다.

## I. 문제 제기

오늘날 세계화 또는 신자유주의로 대변되는 변화 속에서 국가의 역할에 대한 이해는 매우 중요한 관심사이며, 최근 자본주의의 다양성 논쟁으로 다시 촉발되고 있는 국가와 시장, 국가의 개입형태와 정치·경제적 제도 간의 관계에 대한 연구들이 주목받고 있다. 그 가운데 대표적인 사례로 간주되는 한국사회의 경우 사회갈등을 비롯한 자본주의 발전의 한계와 국가주도형 발전전략으로 인한 압축적 성장의 결과로서 새로운 발전과정의 분기점에 와 있다고 할 수 있다. 즉 최근의 위기적 상황은 국가의 역할과 발전전략에 대해 많은 쟁점을 제시하며, 이러한 위기자체는 한국사례에 관해 분석상의 과제를 제공한다는 점에서 여전히 주목을 받고 있는 것이다.

사회과학의 지형에서 발전이란 개념은 문헌상으로 상당히 복잡하며 이는 연구자마다 개념규정을 둘러싸고 서로 다른 이론적 시각을 견지하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 사회발전을 바라보는 시각에는 크게 경제적 효율성을 강조하는 성장론과 사회적 평등성을 주장하는 분배론으로 구분이 가능하다. 이 두 가지 시각은 사회발전의 형식과 내용을 둘러싸고 각기 서로 다른 측면을 강조하고 있는데, 성장론이 사회발전에 대한 국가개입의 최소화와 시장자유 극대화에 초점을 두는 데 비해, 분배론은 국가에 의해 공급되는 사회 인프라 및 교육, 의료 등 공공재의 원활한 분배와 이에 대한 사회구성원의 만족 정도에 관심을 갖는다. 서로 다른 이론적 지향점에도 불구하고 양쪽 시각으로부터 국가의 정책에 대한 사회구성원의 반응과 사회적 욕구의 충족 및 삶의 질을 제고시키는 사회적 조건으로서 사회발전을 개념화할 수가 있다.

한국사회에서 발전의 개념은 처음부터 경제성장이라는 말과 동일시되어 왔으며, 따라서 사회발전의 분배차원은 상대적으로 부차적인 요소로 간주되었다. 그 결과 외형상의 가시적인 경제성장과는 달리 사회구성원 및 사회집단 간의 격차와 불평등으로 사회갈등이 누적되어 사회발전의 성장 동력을 잃어가고 있는 실정이다. 경제성장을 위해 민주화과정이나 사회적 통합을 희생

하는 것은 그 자체가 적어도 사회발전의 또 다른 중요한 측면을 포기한다는 점에서 국가의 사회적 조정역할에 대한 중대한 도전이자 위기라고 볼 수 있다. 사회갈등이 첨예화되고 있는 시점에서 사회적 합의는 요원할뿐더러 이에 기초한 제도적 기반의 구축 및 민주적 운영은 일시적으로 이루어질 수 없으며, 사회적 권위를 믿고 따라줄 문화와 관행의 수반이 사회의식에 뿌리내리는 과정이 필수적이라는 사실을 간과할 수 없는 것이다.

그렇다면, 산업화 시대에 경제성장을 주도해왔던 개발주도형 국가체제는 그 기능적 효율성과 함께 탈권위주의 시대에 필요한 사회적 권위와 신뢰를 갖고 있는가? 새로운 사회발전의 패러다임 안에서 국가의 역할은 어떻게 이해할 수 있으며, 그 결정요인은 무엇인가? 이러한 문제에 대한 해답은 국가의 역할을 경제성장에 대한 일방적인 요소로 간주하는 관점이나 ‘국가 대 시장’이라는 이분법적 틀을 벗어나 새로운 분석공간이 필요하다는 것을 의미한다. 한국사회의 발전과정에서 국가자율성은 종종 중요한 변수로 간주되지만, 개발주도형 국가체제 이후의 이행기에서는 정부의 공공정책에 대한 사회구성원의 신뢰 및 협조관계가 필수적이며 상호간의 네트워크 기제의 특성을 반영해야 하기 때문이다. 즉 국가독점을 통한 발전전략이 시장경쟁 및 네트워크 기제를 통한 발전전략으로 전환되고 있는 것이다.

따라서 한국사회에서 국가의 역할을 설명하기 위해서는 국가와 시장 및 시민사회의 주요행위자들이 상호작용하는 측면에 초점을 맞춰야 한다. 이를 위해서는 크게 두 가지의 분석전략이 요구된다. 첫째로 국가에 대한 중간수준(intermediate-level)의 정치, 경제, 사회, 문화적 특성을 분석의 초점으로 삼아야 한다. 중간수준의 분야별 요소들은 행위자들에 대한 제약요인이자 변화의 대상이고, 또 거시적 구조의 영향을 매개하는 작용을 함으로써 행위자 간의 상호작용을 구조화시켜 주기 때문이다. 둘째로, 국가의 정책결정과정에서 참여하는 참여자들을 중심으로 그들의 구조적 위치와 네트워크 방식 등에 초점을 둬으로써 국가의 역할을 진단할 수가 있다. 이를 통해 국가의 역할에 따른 발전유형이나 네트워크의 다양성에 대한 논의를 구체화시킬 수가 있기 때문이다.

국가에 관한 대부분의 기존 연구들이 경제성장을 포함한 사회발전을 결정

하는 주요 변수로서 국가의 역할을 상징하고 이를 분석하는 데 비해(Amsden, 2001; Chibber, 2002; Evans et al., 1985; 김시윤, 1999; 안병영, 1992; 임현진, 2006), 본 연구에서는 국가의 역할을 분석의 시발점으로 전환함으로써 정책연구의 방법론적 적용과 함께 이론적 지형을 확장하고자 한다. 국가의 역할을 독립변수가 아닌 종속변수로 이해하고 접근하는 방식은 사회발전의 지속가능성에 대한 중요한 이론적 단초를 제공하며, 기존의 발전모델에 따른 인과관계의 틀을 보완할 수 있는 분석상의 장점을 지니기 때문이다. 국가의 역할을 결정하는 요인에 대한 분석은 기존 시각에서 충분히 다루지 못했던 사회발전의 또 다른 측면에 대한 관심의 표출인 것이다.

이와 같은 맥락에서 이 글은 한국사회 발전과정에서의 국가의 역할에 대한 인식을 탐색적으로 조사하고, 정책적 의미를 살펴본다는 점에서 매우 의미 있는 작업이라고 하겠다. 국가의 역할에 대한 관심이 증가하고 있는 현재의 상황에서 사회경제적 변수를 포괄적으로 반영하는 분석틀이 개발되어야만 국가역할에 대한 구체적인 정책목표의 설정과 객관적인 진단 및 평가가 가능하기 때문이다. 본 연구결과는 국가의 구조적 특성과 네트워크 기제에 매개되어 전개되는 국가의 역할을 경험적으로 분석함으로써 발전전략에 따른 정책방안 등과 관련하여 기초자료로 활용될 수 있으며, 향후 지속가능한 사회발전을 위한 사회적 합의를 도출하는 데 효과적이라고 할 수 있다.

## II. 이론적 배경

국가역할의 구조적 차원에 관한 이론적 단초는 크게 정치, 경제, 사회, 문화적 관점으로 구분해서 살펴 볼 수 있다(Komesar, 2001; Nye, 1997). 먼저 정치적 관점은 자원생산의 효율성보다는 자원배분의 결과에 초점을 둠으로써 국가의 역할이 필연적으로 권력자 또는 권력집단의 이념적 지향에 의해 영향을 받는다고 보는 입장이다(North, 1990; Olson, 1993). 이 관점에 따르면, 국가의 역할은 단지 정부정책에 대한 정치적 거래비용이 높기 때문이라

기보다는 국가권력층의 정치적 의지 또는 계급적 특성에 의해서 규정된다. 만약 국정운영을 둘러싸고 보수와 진보에 관한 기본 축이 확립되지 못할 경우, 사회적 지지의 중심이 형성되지 못한 채 공공정책의 일관성을 상실할 가능성이 높게 된다(임혁백, 1994). 예를 들어 공산권 국가를 포함하여 권위주의 정치체제일수록 정치적 변수가 관료조직체 자체보다는 국가의 역할과 신뢰에 더 많은 영향을 미친다고 할 수 있다. 왜냐하면 권력집단의 이념적 지향으로 정치적으로는 중요하지만 전문성이 부족한 인원을 국가기구에 배치함으로써 공공부문에 대한 정치적 침투 정도를 높여 결과적으로 국가의 역할을 왜곡시킬 수 있기 때문이다.

이와는 반대로 경제적 관점은 사회정책을 실현하기 위한 정부재정의 효율성이 증가할 때 국가의 역할은 강해진다고 주장한다(Weiss and Hobson, 1995). 정부재정의 효율성은 사회발전에 관한 동기부여와 정책수단을 효과적으로 강화시킬 수 있는 제도적 장치의 합리적인 운영 상태를 반영하며, 정부세입이 세출보다 많을 경우나 정부정책의 사회적 이익이 거래비용을 초과하는 경우를 들 수 있다(Nicholson-Crotty, 2005). 현실적으로 주어진 사회의 모든 부문을 만족시키는 정책은 불가능한 만큼 국가는 합리적 과정을 통해 결정된 정책과제에 대해서 재정적 효율성을 충분히 확보해야만 정책의 효율성이 증진되어 사회 전체의 잠재적 역량을 실현시킬 수가 있다(Kiser and Schneider, 1994). 따라서 재정적 효율성을 기초로 정책역량을 충분히 갖추고 있는 국가기구는 주어진 사회의 공공선을 실현할 가능성이 높으며, 국가개입의 질을 효과적으로 높일 수가 있다고 하겠다.

사회적 관점에서 정책에 관한 투명한 기준을 강화할 수 있는 동기부여 및 평가체계는 시민사회의 개별적 이해관계에서 벗어날수록 높아지며 이에 따라 사회정책에 대한 호응도 증대될 수가 있다(Cohen, 1995; 강황선, 2003). 만약 국가가 명확한 정책기준을 설정 및 통제하지 못한 채 특정한 이해관계에 매몰될 경우, 정책실현의 왜곡가능성은 높아지며 공공선의 실현은 그만큼 불투명해진다고 할 수 있다. 왜냐하면 정책집행과정에서 게임의 규칙에 따른 공정성을 결여함으로써 정경유착이나 세무비리를 비롯한 각종 부패현상 등을 초래하고 사회구성원의 신뢰를 상실하게 되기 때문이다. 따라서 지역 또

는 이해집단 간 갈등을 정치적으로 이용하려는 태도는 문제해결을 저해하는 요소가 되며, 정책추진과정에서 불가피하게 손해를 보는 집단이나 지역에 대해서는 국가가 손실을 보전해 주는 방안이 필요하다(Borner et al., 2004). 국가는 정책결정에 앞서 기준을 명확히 제시하고 이에 따라 공정한 평가체계에 의해 보상하려는 노력을 배가해야 하는 것이다.

마지막으로 문화적 관점은 국가의 역할에 영향을 미치는 사회적 신념이나 문화적 토대를 강조한다(Putnam, 2000; Weber, 1968). 주어진 사회의 조직체에서 국가와 사회발전에 대한 신념이 낮으면 구성원은 물리적, 인적, 제도적 자원을 제공하지 않으며, 이러한 자원의 결핍은 국가의 역할에 영향을 주게 되어 결과적으로 구성원은 정부정책에 대해 불만과 불신을 더 느끼게 된다. 국가 및 사회 구성원이 함께 일할 수 있는 역량이 낮아질 때 이를 조정해주는 가치체계의 틀이 필요한 것이다. 분석적 차원에서 사회발전에 관한 국가의 문화적 토대는 국가기구의 구성원이 주어진 사회의 공공선을 위해 정책업무에 몰입하는 정도(*esprit de corps*)로 나타낼 수가 있다(Evans et al., 1985). 역으로 사회발전에 관한 가치체계의 붕괴와 함께 자발적이고 자율적인 구성원의 감소는 사회내의 매개집단을 제거하고 국가역할의 근간을 이루는 관료조직체의 구조를 붕괴시켜 국가의 신뢰를 저하시킬 수가 있다(Bartelson, 2001).

최근에 이론적 지형을 크게 확장하고 있는 신제도주의 국가론의 관점에 의하면, 국가와 시민사회의 상호작용에 의한 공공선과 신뢰문제를 중심으로 국가의 역할을 재해석해야 하며 이를 위해서는 국가자율성, 제도적 수준, 그리고 네트워크라는 3가지 차원을 고려하는 것이 필수적이다(Cohen, 1995; Polidano, 2000). 먼저 국가자율성은 일차적으로 국가의 정책결정과정에서 필연적으로 영향을 미치게 되는 조직체의 내부로부터의 독립성(*insularity*)을 의미하지만 다른 한편으로는 외부의 로비로부터의 어느 정도 독립적인가가 중요한 기준이 되기도 한다(Painter, 2005). 어느 차원이든 만약 국가자율성이 감소한다면 효율적인 국가개입의 가능성은 낮아지며, 사회정치적 이해관계에 의해 정부정책의 방향이 결정된다. 따라서 국가자율성은 다양한 사회집단의 욕구분출을 충족 또는 제어할 수 있는 정부의 행정능력을 나타내며 정

치적 조직체와 절차의 제도화 등을 포함하여 사회발전을 효과적으로 달성하기 위한 국가의 총체적인 능력과도 연결된다. 분석적 차원에서 국가자율성의 크기는 사회구성원의 정부정책에 대한 지지도와 일정한 상관관계를 가지며 크게 3가지 단계로 구분이 가능하다(Rodrik, 1997). 첫째 단계는 국가자율성이 가장 낮은 상태로서 국가와 사회의 정책선호도가 분리되지 않는 상황에서 국가가 스스로 자율성을 행사하는 경우이다. 두 번째 단계는 사회의 선호도가 국가와 다를 경우 국가가 사회구성원에게 국가의 정책선호도를 따르도록 합리적으로 설득하는 경우로 중간 수준의 국가자율성을 확보하고 있는 상태이다. 그리고 세 번째는 국가와 사회의 선호도가 분리된 상황에서 사회적 저항에도 불구하고 국가의 강력한 권력을 행사하는 경우로서 국가자율성이 가장 높은 단계라고 할 수 있다.

둘째로 국가기구의 제도적 수준은 정책담당자가 장기적 발전전략을 택할 것인지 아니면 단기간의 이해관계에 의해 정책의 일관성과 투명성을 상실할 수 있는지에 커다란 영향을 미친다고 할 수 있다(Cetron and Davies, 2006). 이는 관료조직체의 기능적 분화 및 효율성과 관련되며, 각 부처 및 구성원들이 고시제도와 같은 특정한 선택기제에 의해 선발되는지 또는 다른 사회집단으로부터 일정한 거리감을 갖는 동질적 지위집단으로서 위치되어지느냐의 여부가 중요한 기준이 된다. 관료조직체의 기능적 분화 및 경쟁력 제고를 위해서는 개방형 임용제가 필요하며, 관료사회의 폐쇄성과 경직성을 개선하고 기업이나 시민단체 등 민간부문으로부터 보다 새로운 정보와 관계를 수용한다는 점에서 바람직하다고 하겠다.

다른 한편으로 국가의 역할에 관한 전통적인 견해는 행정에 관한 관료적이고 정책적인 접근을 강조하지만, 사회적 균형과 공적인 이해관계를 조정해야 하는 국가의 역할은 제대로 조명하지 못하고 있는 것이 현실이다(Bevir, 2006; 정태환, 2003). 급격한 사회발전과정을 경험하고 있는 한국사회는 기존의 위계적이고 수직적인 거버넌스 체계에서 벗어나 시민사회와의 파트너십을 포함하는 새로운 단계에 와 있다고 할 수 있다. 이러한 조건은 국가 및 사회 간의 상호관계를 반영하고 공공선을 위한 생산적 상호작용을 창출하는 무형 자산으로서 전체 사회의 안정성과 역동성에 기여할 수 있으며, 사회발

전의 새로운 가능성을 제시하고 있다고 하겠다. 역으로 지대추구(rent-seeking)의 결과로 인해 사회경제적 손실이 클 경우 사회구성원은 국가의 역할을 기대하기 어렵게 되며, 주어진 사회의 경제적 번영과 사회적 안정성을 달성하는 데 어려움이 크다고 하겠다. 왜냐하면 국가뿐만 아니라 사회 전체가 치르게 될 비용을 증가시킨다는 점에서, 그리고 주어진 사회의 발전과정에서 문제해결능력을 감소시킨다는 점에서 결코 바람직한 현상이 아니기 때문이다(Nye, 1997; Stivers, 2001).

마지막으로 정부 및 민간부문간의 연결고리인 네트워크기제는 양 부문 간의 정책협상 여부를 결정하는 공식적 또는 비공식적 사회조직의 구성 원리를 의미하며, 정책네트워크가 상호간에 복합적으로 연결될수록 국가의 역할이 증대한다고 가정할 수 있다(Evans, 1999). 정부와 민간 부문 간의 광범위한 의사소통체계에 의해 민간부문에서는 국가의 정책효과를 이해하고 국가의 정책담당자는 민간부문의 관심과 어려움을 이해할 수가 있다. 그러나 역으로 정부와 자본 간의 결합이 비공식적으로 진행되어 사회적 자원배분에 관한 정책효율성을 떨어뜨리고, 특정 집단에게 유리한 정책을 지향하는 경우도 흔히 발견된다(Suh, 1998). 비공식적인 네트워크가 중요한 정책적 관행의 역할을 수행하는 방식은 소규모이면서 배타적이지만 긴밀한 구조를 가질 수도 있기 때문이다.

이상과 같이 국가의 역할을 둘러싼 이론적 논의는 그 지향점에 대해 서로 다른 측면을 각기 강조하고 있지만, 다음과 같은 몇 가지 중요한 이론적 단초를 포함하고 있다. 첫째, 국가의 역할에 관한 시각 모두 사회발전의 전략을 규정하는 일련의 제도군인 국가, 시장, 시민사회에 대한 개혁의 가능성과 어려움을 함께 제시하고 있다(Ericson and Stehr, 2000; 정용덕, 2003). 둘째, 공통적으로 분석대상이 되는 제도들의 특성에 기초하여 상대적 효율성을 분석할 수 있으며, 모든 사례에 적용할 수 있는 최적 시스템이 존재할 수 없다는 것을 전제로 다양한 제도적 균형이 존재할 수 있음을 인정하고 있다(Amsden, 2001; Bevir, 2006). 셋째, 국가역할의 효율성은 무임승차(free-riding)의 문제를 해결하고, 자연적 독점을 규제하여 시장의 경쟁을 확보하게 하여 시장이 실패하는 것을 막을 수 있다. 그러나 지나친 국가개입은 사회적



저항과 갈등을 초래하여 사회발전의 지속가능성을 떨어뜨릴 수가 있으며, 국가가 공공선을 위해 노력하기보다는 사적 이익인 지대추구를 추구할 경우 시장실패에서와 같이 국가실패 역시 보편적인 현상이 된다(Banerjee, 1997).

### III. 모델 및 방법

국가의 역할은 국가의 힘이나 정치체제의 유형, 경제부문에 대한 개입의 정도, 그리고 국가 통제력 또는 실행력 등 다양한 개념을 포함할 수가 있다.<sup>1</sup> 이러한 현상은 기본적으로 경험적인 연구를 위한 변수의 정의가 어렵기도 하지만 국가의 성격 자체가 상호 모순되는 특성을 지니고 있기 때문이다. 대부분의 기존 연구에서는 국가의 역할을 정부 총수입의 국내총생산(GDP)에 대한 비율이나 국민 1인당 조세부담액, 그리고 국가의 지출 부문의 크기 등을 조작적 정의 차원에서 활용하고 있기도 하다(Evans et al., 1985; Tilly, 1995). 그러나 분석적으로 국가의 역할 자체는 개념규정 자체가 어려울뿐더러 문헌적으로도 통일된 지표방안이 마련되어 있지 못하고 있다. 기존의 분석들은 주관적 차원의 접근을 배제한 채 객관적으로 다양하게 측정되는 국가 역할의 수준을 요약해줄 따름이다. 따라서 사회발전전략에 대한 실질적인 함의를 도출하기 위해서는 국가의 역할에 대한 주관적 차원에서의 분석들과 대응방안이 필요하다고 하겠다. 본 연구에서는 사회발전과정에서의 국가의 역할을 시민사회와 대립적인 관계보다는 연속성적인 관계로 이해하고자 한다. 중앙공무원의 국가역할에 대한 평가는 역설적으로 시민사회에 대한 성찰의 기회와 사회발전의 가능성을 가져다 줄 수 있기 때문이다.

국가의 역할을 시민사회와의 함수관계에 기초한 힘의 균형점으로 규정하

1. 베버는 상대방의 저항에도 불구하고 자신의 의지를 실현시킨다는 권력개념에 기초해서 국가를 사회적 권력관계에 기초한 행위자로 규정하고 있다(Weber, 1968: 54-65). 개념적 준거성에도 불구하고 이러한 시각은 권력의 실체를 명확히 하는데 한계가 있으며, 현실적으로도 권력 자체가 다양한 사회적 조건 위에서 형성되기 때문에 사회학적으로는 비정형성(sociologically amorphous)의 특성을 갖는다고 할 수 있다.

는 분석들은 인과구조상 복잡성을 수반한다고 볼 수 있지만 사회조직론적인 변수중의 하나만으로는 국가의 역할에 관한 일련의 조건들을 분석하는 데는 충분하지가 않다(안병영, 1992; 임현진, 2006). 비록 국가자율성이 효율적인 국가개입을 위한 필수적인 요소라고 하더라도 민간부문과의 상호작용을 반영하는 네트워크기제가 작동하지 않는다면 국가기구 자체에 내재하는 권력은 잘못 사용될 수가 있다. 반대로 국가와 민간 부문의 네트워크 구조는 국가자율성이 없을 경우 국가의 정책목표가 민간부문의 이해관계에 매몰되는 상황을 가져올 수 있다. 요컨대, 국가의 역할을 분석하기 위해서는 국가기구의 구조적 특성과 함께 네트워크 기제의 성격을 파악하는 작업이 필수적이며 이를 통해 국가와 시민사회 간의 상호작용과 협력관계에 관한 정책적 함의를 도출하는 것이 요구되는 것이다.

이상의 논의를 바탕으로 한국사회의 국가의 역할에 관한 분석 모델을 제시하면 다음과 같다.

#### <모델 1>

$$\begin{aligned}
 Y \text{ (국가의 역할)} &= b_0 + b_1 \text{ (정치요소)} + b_2 \text{ (경제요소)} \\
 &+ b_3 \text{ (사회요소)} + b_4 \text{ (문화요소)} \\
 &+ b_5 \text{ (국가자율성)} + b_6 \text{ (제도수준)} \\
 &+ b_7 \text{ (파트너십)} + b_8 \text{ (지대추구)} \\
 &+ b_9 \text{ (네트워크)} \\
 &+ e
 \end{aligned}$$

#### <모델 2>

$$\begin{aligned}
 Y \text{ (국가의 역할)} &= b_0 + b_1 \text{ (국가자율성)} + b_2 \text{ (제도수준)} \\
 &+ b_3 \text{ (파트너십)} + b_4 \text{ (지대추구)} \\
 &+ e
 \end{aligned}$$

분석모델에서 e는 회귀식의 잔차(error term)를 의미하며, 각 모델의 측정

&lt;표 1&gt; 측정변수와 질문지 내용

변수	질문 문항
국가역할	한국사회발전과정에서 국가의 역할에 대한 전망은 무엇이라고 생각하는가?
정치요소	귀하의 정치적 입장은 무엇인가?
경제요소	국가의 정책추진과정에서 적절한 재정규모는 필수적인 요소인가?
사회요소	국가정책과 관련하여 명확한 평가기준이 있는가?
문화요소	국가기구의 구성원 간에 공공선 실현에 대한 사명 의식이 있는가?
국가자율성	국가기구의 자율성은 어느 정도인가?
제도수준	주요 부서간의 기능적 분화는 어느 정도라고 생각하는가?
파트너십	정책네트워크 구성원이 바라는 상호 기대치는 무엇인가?
지대추구	정책네트워크는 비공식적인 방식에 의해 유지되는가?
네트워크	정책네트워크의 주요기제는 무엇인가?

변수와 질문지내용에 관한 사항은 <표 1>에서 제시하고 있다. <모델 1>이 국가기구의 구조 및 제도적 차원에 관한 변수를 모두 사용하는 데 비해, <모델 2>는 본 연구의 분석틀인 국가와 시민사회의 상관관계에 관한 변수만을 사용하여 주로 네트워크 성격에 초점을 두고 있다. 이는 본 연구에서 제시한 분석틀과 이론적 논의를 검증하고 각 모델에 걸친 다공선성(multicollinearity) 문제를 사전에 배제하자는 데 따른 결과이기도 하다.<sup>2</sup> 척도의 범주는 관찰지표에 관한 비교가능성과 함께 응답자가 중립적인 완충지대를 선택하거나 극단적인 양극지대를 회피하는 경향으로 인해 응답의 분산이 극소화할 가능성이 있다는 점을 고려하여 5분위 등간 척도로 구성함으로써 연속적인 변수의 성격을 반영하고 있다.

2. 본 연구에서는 다공선성의 가능성에 대비하여 다결정계수(multiple R<sup>2</sup>) 방법에 기초한 분산의 변동요소(VIF: variance inflation factor)를 제어하는 방법을 활용한다. 이 방법은 어느 변수가 다공선성을 포함하고 있는지 판별하는 데 특히 유용한데, VIF 크기가 클수록(예를 들어 3.0 또는 4.0) 공선성 문제를 갖고 있다고 할 수 있다. 본 연구의 분석모델별 독립변수의 VIF 크기는 2.0 이하로 상대적으로 작은 것으로 나타나 다공선성 문제가 크게 관련되어 있지 않다고 추정할 수 있다.

본 연구의 방법론적 특성은 정부부문의 사회조직론적 자료 및 분석결과를 한 축으로 하고, 해당 준거집단에 대한 설문조사(semi-structured interviews)의 결과에 대한 실질적인 해석을 또 다른 축으로 구성하고 있다는 점이다. 먼저 주요 자료수집과 관련해서 본 연구는 각 제도군의 조직론적인 의사결정 구조에 관한 사실적(*de facto*) 자료를 수집한다. 두 번째로 정책네트워크 구조에 관련된 정부부문의 의사결정구조 등 사회조직론적인 특성을 파악한다. 그리고 만약 사실적 자료와 사회조직론적 특성 간에 차이점을 발견할 경우 국가의 전략적 정책결정과정에 관한 상세한 정보를 문헌적으로 수집한다.

두 번째 특성은 정부부문의 정책관련자에 대한 체계적인 면접조사를 실시한다. 전체적인 현장조사 이전에 미리 각 부문의 2~3명의 주요 인물에 대해 개별면접을 함으로써 본 조사에 대한 시간과 경비를 단축하고자 한다. 이 방법을 통해 면접 자체에 어려움을 나타낸 경우(N=10)를 제외하고서 140명의 면접대상을 선정하여 표준적인 질문지로서 실시하고, 이후 비표준적인 질문을 통해 정책네트워크의 성격에 대한 조사를 수행한다. 이와 같은 연구방법의 구성은 면접내용과 결과에 대한 통계적 분석을 가능케 하고 비교분석을 위한 기준점을 제공할 수 있다. 중앙공무원에 대한 면접은 직급별로 구분하여 실시하여 정책결정의 각 영역에 걸친 관료조직체의 위계질서를 반영한다. 따라서 정부기구의 각 부처별 구분법이 아닌 실무담당 부서를 중심으로 면접을 진행하고 표준적 질문형태에 대한 응답내용은 통계적으로 분석함으로써 실제적인 정책연구의 방법론을 적용한다. 개별적인 사례연구의 경우 주어진 사회의 고유한 맥락에 따른 사실적인 기술은 가능하지만 그 분석결과가 여타 사례에 적용될 수 있는 범위는 상대적으로 좁기 때문에 일반화시키는 데는 한계를 지닌다. 그럼에도 불구하고 양적분석이 결여된 채로 질적인 분석에만 의존한다면, 결론을 객관적으로 도출하기에 어려움이 많으며 이론적 또는 정책적 함의의 타당성이 의문시될 수가 있는 것이다.

본 연구에서는 주어진 사회의 발전과정이 국가의 역할과 어떻게 결합되는지를 이해하기 위하여 국가역할의 결정요소들에 대한 중앙부처 공무원의 일반적인 인식을 파악하는 조사를 실시(2007. 5. 28~6. 8)하였다. 이 연구는 한국사회의 국가역할에 대한 구조적 차원과 제도적 차원을 파악하고 향후 지

속가능한 발전전략에 관한 본격적인 자료를 얻기 위해 실시한 예비조사(pilot study)의 성격을 지닌다. 분석에 활용된 총 140개의 설문응답은 응답자의 성격에 따라 다음과 같은 구성 비율을 가지고 있는 것으로 나타났다. 먼저 성별로는 남성 127명(90.7%)과 여성 13명(9.3%)을 포함하고 있으며, 연령별로는 30대 92명(65.7%), 40대 31명(22.1%), 50대 17명(12.1%)으로 구성되어 있다. 응답자의 평균연령은 37.8세이며, 평균 10.6년 정도의 근무기간을 갖고 주로 정부분야에서 공무원 경력을 쌓고 있음을 알 수 있다.

#### IV. 분석결과

<표 2>에서는 국가의 역할에 대해 분석모델을 구성하는 각 변수들의 평균 값과 표준편차를 제시함으로써 국가기구의 특성 및 네트워크구조의 성격을 전체적으로 보여주고 있다. 먼저 국가의 역할과 관련해서는 민간주도보다는 상호공존 또는 국가주도의 전망을 제시하는 비율(2.50)이 높은 것으로 나타나고 있다. 국가기구의 특성 가운데 정치요소인 이념성향은 대체로 중도노선(2.10)이라는 결과를 보여주고 있으며, 응답자의 83%가 국가의 정책추진과정에서 적절한 재정규모가 필요하다고 응답함으로써 국가기구의 경제요소에 대해서는 매우 긍정적임을 알 수 있다. 국가정책에 대한 평가기준과 관련하여 대부분 선별적 기준(2.66)이 있다고 반응함으로써 국가기구의 사회적 요소가 중요함을 나타내고 있다. 그러나 정책업무의 평가기준과 관련하여 조직체 자체의 점검정도는 다소 미약한 상태이며 점검방식은 주기적이지 않다는 응답이 거의 대부분을 차지하고 있다. 더욱이 평가기준에 미달한 정책 사안에 대한 벌칙은 존재유무를 벗어나 다소 자의적인 성격이 강하다는 응답결과를 보여주고 있다. 국가정책 추진과정에서 소위 공적 자금을 담보로 하는 보조수단의 활용에는 대다수의 응답자들이 반대하는 것으로 나타났다. 국가기구의 구성원 간에 공공선의 실현에 대한 몰입정도로 측정되는 문화적 요소에 대해서는 비교적 약한 사명의식(2.37)이 있는 것으로 보여진다.

〈표 2〉 기술통계량

변수	평균	표준편차	변수	평균	표준편차
국가역할	2.50	.76	국가자율성	1.79	.54
정치요소	2.10	.61	제도수준	2.26	.86
경제요소	.83	-	파트너십	2.19	.75
사회요소	2.66	.64	지대추구	.55	-
문화요소	2.37	.94	네트워크	1.49	.70

국가기구의 구성원은 대부분 조직체의 외부보다는 조직체 내부인 상부로 부터의 구속으로 인해 국가자율성이 저해되고 있다고 보고 있으며, 특히 권 력핵심으로부터의 자율성은 매우 낮다는 의견(1.79)이 많은 것으로 나타나고 있다. 반면에 기업조직체 등 자본으로부터의 국가기구의 자율성은 어느 정도 확보된 것으로 인지하고 있다. 관료조직체의 기능적 분화정도에 의해 측정된 제도수준은 적절하지만 약간 중복되는 경향(2.26)이 있는 것으로 보이며, 고 시제도는 업무효율성에 다소 부정적인 영향을 준다는 반응을 나타내고 있다. 이밖에도 관료조직체의 승진기준은 공정하게 적용되고 있으며, 국가공무원의 사회적 지위는 적절하다고 응답하고 있다. 국가정책을 실현하는 과정에서는 한국의 전통적인 문화적 특성과 달리 일반적인 자질(generalist)보다는 전문 가적인 자질(specialist)이 업무수행에 좀 더 중요하다고 생각하는 것이 특징 적이다.

정책네트워크에 관해서는 공식적 및 비공식적 방식에 의해 함께 유지 (0.55)된다고 보고 있으며, 정책네트워크 구성원이 바라는 상호기대치는 국 가 및 민간 부문 간의 상호신뢰에 있다고 응답(2.19)하고 있다. 그리고 정책 네트워크를 작동시키는 주요 기제는 개인적 연줄이나 특정 사건 및 경험 (1.49)이라고 보고 있다. 이밖에도 국가의 정책추진과정에서 민간부문의 조 직화의 정도나 재벌기업과 같은 소유권의 집중이 정부정책에 대해 일정한 대 향력을 갖는다고 생각하고 있으며, 기업체의 로비유무가 정부의 정책에 영 향을 주는 것으로 인지하고 있다. 국가 및 민간부문을 연결하고 있는 정책네트 워크는 자문기구나 간담회 및 공청회를 통해서 이루어지고 있다는 응답이 가 장 많았다.

〈표 3〉 국가의 역할 모델에 관한 회귀분석결과

변수	모델 1	모델 2
상수	3.11	2.40
정치요소	-.235	
경제요소	.143*	
사회요소	.173	
문화요소	-1.024**	
국가자율성	.171	.273*
제도수준	.287	.323*
파트너십	.592	.394
지대추구	-.487	-.437*
네트워크	.207*	
$R_{adj}^2$	.580	.632
F	1.725	1.526
N	140	140

주: \*  $P < .10$ ; \*\*  $P < 0.05$ ; \*\*\*  $P < 0.01$

분석모델의 각 방정식에 따른 (비)표준화된 회귀계수는 <표 3>에서 제시되고 있다. 전반적으로 분석모델은 종속변수인 국가의 역할에 대해 통계적으로 유의미한 정도인 60% 정도를 설명하고 있음을 알 수 있다. 분석결과를 구체적으로 살펴보면 <모델 1>에서는 우선 국가기구의 경제적 요소에 대한 회귀계수가 단측 검증의 t 검증값을 통해 유의수준 0.1에서 통계학적으로 유의미한 것으로 나타나고 있다. 재정규모의 적절성의 계수효과는 여타 변수들을 통제할 때 이념성향으로 측정된 국가기구의 정치적 요소와는 달리 정의 방향을 나타내고 있다. 국가의 역할에 대한 국가기구의 사회적 요소의 계수 효과가 통계적으로 유의미하지 않는 반면에 문화적 요소는 부의 방향이며 유의수준 0.05에서 유의미한 것으로 밝혀졌다. 이와 같은 결과는 국가의 공공선의 실현에 대한 관료조직체의 구성원의 사명의식이 높을수록 반드시 국가 주도 방식을 선호하는 것은 아니라는 점을 보여주는 것이다. 마찬가지로 네트워크기제에 대한 계수효과는 통계적으로 0.1 수준에서 유의미한 것으로 나타남으로써 네트워크기제가 고도화될수록 국가의 역할도 함께 증가한다고 추정할 수가 있다.

다른 한편으로 국가역할에 대한 네트워크 구조의 성격을 회귀 분석한 <모델 2>의 결과는 여타 변수들이 동일한 조건일 때, 국가자율성 및 제도수준의

계수효과는 0.1 수준에서 통계적으로 유의미한 검증 결과를 가지며 각기 정의 방향을 보여주고 있다. 이 같은 결과는 국가자율성이 높을수록 그리고 국가기구의 제도적 수준이 높을수록 국가의 역할은 증대한다는 의미를 나타낸다. 국가기구의 여타 네트워크 구조 변수를 통제할 때, 지대추구에 대한 계수효과는 유의수준 0.1 수준에서 통계적으로 유의미하며 부의 방향을 나타내고 있다. 즉 정책네트워크가 개인적인 연줄망과 같은 비공식적인 방식에 의해 유지될수록 국가의 역할은 감소하며, 역으로 국가의 역할을 위해서는 정책네트워크의 공식성 및 투명성이 필요하다고 할 수 있다.

예를 들어 미국의 분권적 정부형태와 분절적 민간경제 및 노동조직, 그리고 양 부문 간의 낮은 수준의 분화정도 - 공공 및 민간 부문의 공생관계 - 는 대외경제정책의 영역에서 사용 가능한 정책적 선택범위를 좁힌다고 볼 수 있다(Stephan-Norris and Zeitlin, 1995). 그러나 정책네트워크의 다원주의적 특성은 적극적인 반 담합정책(anti-trust policy)의 추구를 지양하며, 정책결정과정이 소수의 국가 및 민간 엘리트로 집중되는 현상을 사전에 방지하기도 한다. 한국의 경우는 중앙집권적 정부형태와 위계질서적인 사회구조의 특성 때문에 광범위한 정책선택권을 활용할 수 있는 가능성이 낮다고 할 수 있다(김광웅, 2003). 따라서 국가와 민간부문간의 연결고리는 그 결합방식에 따라 각기 장·단점을 지니며 주어진 사회의 발전단계와 외적 환경에 의해 시간 축을 따라 변할 수가 있다. 개발주도형 국가체제의 경우 국가중심의 정책네트워크 방식이 산업화 초기과정에 유용하였지만, 개발주도형 국가체제 이후에는 시장 및 시민사회의 성장과 함께 국가의 역할이 달라짐에 따라 기존의 결합방식은 더 이상 효과적이라고 할 수 없는 것과 같다.

만약 한국사회의 발전모델이 국가에서 시민사회로 이동하고 있다면, 변화하는 함수관계를 어떻게 이해할 것인가가 주요 쟁점이 될 것이다. 이 때 사회발전에 개입할 수 있는 국가의 능력을 기본 축으로 한다면, 이에 상응하는 중심축은 시민사회의 능력에 관한 것이 된다(Midgely, 1994; 박천오, 2006). 주어진 사회의 발전 가능성을 전제로 할 때, 국가의 역할과 시민사회의 역할에 관한 함수관계를 통해서 사회발전의 유형을 제시하면 다음과 같다.

<표 4>의 분석틀에서 유형화의 기준점은 국가와 시민사회 간의 힘의 관



<표 4> 사회발전모델에 관한 분석틀

		국가의 역할	
		높음	낮음
시민사회의 역할	높음	I. 파트너십	II. 제도수준
	낮음	III. 국가자율성	IV. 지대추구

계, 즉 국가권력과 시민사회권력 간의 상대적 균형점이며, 이를 규정하는 요소로는 국가자율성 및 제도수준, 그리고 정과 부의 네트워크 기제방식을 포함하고 있다. 4가지의 유형은 추상화된 범주로서 개별 유형들 사이에 중간 형태가 존재할 수 있으며, 이 중간 형태는 주어진 사회의 특수한 역사적, 구조적 조건에 따라 개별적인 편차를 보일 수가 있다. 사회발전의 방향은 IV 유형에서 출발하여 III 유형과 II 유형을 거쳐 I 유형으로 가는 두 가지 경로가 존재하지만, 발전과정에서 그 왜곡 가능성을 배제할 수는 없다. 국가와 시장, 시민사회의 관계는 자본주의 발전과정에서 국가와 시장이 선행하고 시민사회가 후행하는 모습이 일반적인 흐름이라고 하더라도, 그 균형관계는 지속적으로 유지되는 것이 아니라 사회정치적 구조의 변화에 의해 언제든지 불균형적인 관계로 바뀔 수 있기 때문이다(Lange and Rueschemeyer, 2005).

I 유형은 국가와 시민사회의 역할이 모두 높은 수준의 균형점을 갖는 경우로서 사회발전의 주체와 객체 모두 적극적인 역할을 수행하며 국가 및 사회에 관한 전반적인 개혁이 지속되는 단계를 나타낸다. 이 유형은 서구 및 북구의 경우를 포함하며 대리인에 의한 국가부터 주권자에 의한 시민참여제로 전환하는 과정에서 관계의 균형점을 전제로 하여 국가와 시민사회가 정책과정을 통해 상호협력하기도 하지만 서로 경쟁하기도 하는 정의 네트워크 관계를 특성으로 하고 있다(Rhodes, 1996). 광범위한 네트워크 관계에 기초하여 국가의 과도한 개입에 의한 왜곡효과를 제어하고 사회발전의 주체와 객체간의 비대칭관계를 벗어나 협력과 공존을 모색함으로써 사회적 자본(social

capital)으로서 신뢰를 형성할 수 있는 체제라고 할 수 있다. II 유형은 국가의 역할은 낮지만 시민사회의 역할이 상대적으로 높은 경우로서 사회구성원의 요구를 정부정책에 적극 수용, 반영함으로써 사회발전이 지속적으로 이루어지는 단계이다(North, 1990). 이러한 유형에는 미국 및 영국 등이 해당되며, 시민사회의 자발적 결사체의 수준 및 이익집단의 활성화 정도, 그리고 신자유주의로 대변되는 국가개입의 최소화 등을 특성으로 하고 있다. 요컨대, 상대적으로 비중이 축소된 국가의 역할을 대신하여 합리적으로 형성된 제도적 틀이 핵심적인 역할을 수행하며, 국가를 점진적으로 개혁함으로써 국가가 사회발전의 보완적인 역할을 수행하는 단계라고 할 수 있다.

III 유형은 국가의 역할이 높는데 비해 시민사회의 역할은 상대적으로 낮은 경우로서 강력한 국가자율성을 기초로 하는 국가체제를 나타냄으로써 한국을 포함한 동아시아 신흥공업국이 이 범주에 해당된다(Freeman and Hew, 2002). 이 단계에서는 국가권위에 대한 시민사회의 심각한 도전에도 불구하고 국가자율성을 통해 현상유지(status quo) 상태가 이루어지며, 정치적 이해관계에 의해서 제한된 개혁이 부분적으로 이루어지는 단계이다. III 유형의 발전과정에서 중요한 사실은 국가자율성에 기초한 개발주도형 국가체제가 역설적으로 시민사회에 대한 부당한 대우와 경제적 정의에 대한 사회적 인내력(social tolerance)을 축적, 고취시켰다는 점이다. 마지막으로 IV 유형은 국가와 시민사회 간의 힘의 균형과 파트너십을 강조하는 I 유형과는 정반대로 양 부문의 역할이 모두 낮은 단계로서 비공식적인 네트워크 방식이 발달하고 이에 기초한 밀월관계(corruption)가 특징적이다(Stepan-Norris and Zeitlin, 1995). 이 범주에는 대부분의 개발도상국이 해당되며, 국가가 잠재적인 부정 부패로부터 격리될 수 없고 재정 및 금융 사고나 정치적 타락과 같은 지대추구현상이 나타나는 경향이 높다(김시윤, 1999). 즉 네트워크의 성격상 공익보다는 사적 이익이 우선시 되는 공공악(public disaster)의 성격을 지니고 있으며, 국가에 관한 개혁의지가 매우 미약한 상태라고 할 수 있다.

일반적으로 국가의 발전전략과 정책목표는 주어진 사회의 요구를 어떻게 대외적인 압력과 균형을 맞추어 나가는가라는 어려운 과정을 포함한다(Tilly, 1995). 개발주도형 체제를 벗어나 새로운 패러다임을 추구하고 있는 한국사

회는 현실적으로 국가주도에서 민간주도체제로 이동하고 있으며, 이론적으로는 양 부문 간의 파트너십을 강조하는 유형을 지향하고 있다고 하겠다. 이는 국가공무원의 정책목표에 대한 사명의식이 높아지고 국가 및 민간부문 간 정책 네트워크를 통한 신뢰가 구축됨에 따라 강력한 국가의 역할 대신 민간부문과의 상호공존 및 협력이 중요하다는 점에서 설득력을 갖는다. 그럼에도 불구하고 국가의 역할을 조정하고 지원할 수 있는 제도적 틀은 아직 미흡한 상태이며, 국가자율성은 권력핵심층과 같은 국가기구의 상부로부터의 구속력에 의해 종종 규정되고 있는 것이 사실이기도 하다.

따라서 한국사회가 개발주도형 체제로부터 파트너십 유형으로 이행하기 위해서는 제도화의 단계가 필수적이라고 할 수 있다. 왜냐하면 한국사회에서 국가기구와 민간부문을 연결하는 정책네트워크는 사적인 인간관계가 중심이 되며, 정책의 입안 및 결정과정에서 구성원간의 인지도 및 친밀도가 중요하여 그 친소관계에 의해 대부분 형성되고 있기 때문이다(Kang, 2003). 정책네트워크는 사회적 자본으로 활용되어 신뢰관계를 구축하고 거래의 비용을 낮추는 등 긍정적인 효과가 있지만, 반면에 네트워크에 대한 지나친 의존은 폐쇄적인 사회적 파당을 형성하고 도구적 합리성보다는 감성적이고 정서적인 귀속본능에 의해 민감하게 반응하기 때문에 내·외부자의 경계를 뚜렷하게 만들어 내기도 한다. 경험적 차원에서도 발전전환기에서 기존의 권위주의 구조는 빠른 속도로 해체되고 있지만, 동시에 국가의 역할과 정책의 효율성에 대한 사회적 기대가 급속하게 무너지고 있다는 점에 주목할 수가 있다.

## V. 결론 및 함의

국가의 역할은 부분적인 제도변화와 달리 국가기구의 특성뿐만 아니라 수많은 행위자들의 압력에 노출되기 마련이며, 사회집단간의 이해갈등이 심화되는 것이 일반적이다. 따라서 국가의 역할은 사회전체의 공공선을 증진시킬 수 있도록 사회적 이해관계를 효율적으로 조정할 수 있어야 하며, 그렇지 못

할 경우 국가의 개혁은 좌절되기 쉽다. 이를 위해서는 국가기구뿐만 아니라 국가를 둘러싼 네트워크 기제의 특성을 통해 국가가 새로운 사회발전 모델과 전략을 모색하고, 또 구체적인 개혁방안을 확정하여 추진하는 과정에서 사회 정치적 거래비용을 낮출 수 있을 때, 위기상황의 극복이 가능해 진다. 즉 국가의 역할은 제도적 특성과 행위자간의 상호작용을 통해 규명할 수 있으며, 이는 다시 위기에 대한 국가의 대응방식과 사회발전의 방향을 결정해 주는 요인으로 작용하는 것이다. 유사한 위기상황에 처한 많은 국가들이 서로 상이한 대응방식을 채택하고 그 결과 서로 다른 사회발전의 성과를 갖게 되는 원인도 바로 이와 같은 국가역할의 차이점에서 찾을 수가 있다.

본 연구는 한국사회의 발전경험을 반영하여 국가 및 시민사회 간의 함수 관계에 기초한 국가의 역할모델을 제시하였으며, 이 분석틀에 의해 국가기구의 구조적 특성과 네트워크 구조의 성격이 국가의 역할에 중요한 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 구체적으로는 재정규모의 적절성과 정책업무에 대한 사명의식이 국가의 역할에 많은 영향을 미치고 있는 것으로 나타남으로써 국가의 역할과 관련하여 경제 및 문화적 차원이 여타 차원보다 좀 더 중요한 변수로 고려될 수 있음을 알 수가 있다. 국가의 역할은 정치적 이해집단의 권력게임보다는 경제적 효용가치가 비용을 초과할 때 매우 효과적이며, 삶의 질을 포함하여 사회적 요구를 충족시키기 위해서는 경제적 요소가 필수적인 것이다. 아울러 한국사회의 중앙공무원은 합리적 선택이론에서 강조하듯이 개인적인 이익의 극대화 경향보다는 사회발전에 관한 고유의 사명의식을 통해 하나의 보편적인 준거를 갖고 있다는 것을 보여주고 있다. 네트워크 구조의 성격과 관련해서는 국가자율성 변수가 개발주도형 체제 이후에서도 여전히 중요한 역할을 하는 것으로 보이며, 국가역할을 조정해 주는 제도적 틀은 국가자율성의 분화정도와 일정한 상관관계가 있는 것으로 추정된다.

이와 같은 맥락에서 한국의 발전과정에서 국가가 중심적인 역할을 수행할 수 있었던 것은 관료조직체내에 보편적인 규범과 전망을 공유하고 심화, 확장시킬 수 있도록 하는 몇 가지 사회적 조건들이 배태한 결과라고 할 수 있다. 이러한 조건에는 먼저 인적 자본 면에서 교육적, 사회적, 이념적 배경이 공통적이라는 사실을 들 수가 있다. 이러한 요소는 교육을 중시하는 한국사

회의 문화적 맥락과 함께 관료조직체의 운영방식에서 전문형보다는 일반형의 특성을 강조함으로써 국가가 사회의 모든 부문에 개입해야 한다는 국가주도형 관점을 구조화시킨다고 할 수 있다. 둘째로 행정고시를 포함하여 엄격하고 경쟁적인 시험제도를 통해 국가공무원을 충원하는 기제방식은 구성원의 개별적인 능력이 우수하다는 사실뿐만 아니라 관료 엘리트라는 공통된 정체감을 구조화시킨다는 점에서 관료조직체의 운영방식에 직접적으로 영향을 미친다고 하겠다. 나아가 국가기구에서 오랜 기간에 걸쳐 다양한 부서를 거치면서 사회적 자본의 축적과 함께 성과중심의 인사제도에 익숙해져 있는 구성원들은 개별적인 합리성에 기초한 미시적 이해관계를 벗어나 공공선에 대한 국가적 공헌이라는 공통의 집합적인 목적의식을 갖는다는 점에서 국가의 역할을 확장하는데 중요한 역할을 수행해 왔다고 할 수 있다.

그러나 한국사회의 경우 실제로는 공공선의 실행에서 사회적 준거 틀을 사적인 것으로 이용하는 지대추구경향이 강하게 나타나며, 공적인 영역에서의 자율적 자정능력을 상실하고 국가의 사회적 조정기능이 상대적으로 약화되어 있기도 하다. 국가정책을 결정하는 과정에서도 국가기구간의 협조가 결여되는 경우가 종종 있으며 정책의 집행 및 점검과정에서 기능상 중복되거나 행정적 자원이 편중된 것으로 나타나기도 한다. 국가자율성과 관련해서는 민간부문으로부터의 압력에 대해서는 주체적으로 대응해 가고 있는 데 비해 관료조직체의 상부구조를 중심으로 하는 내부의 압력으로부터는 자유롭지 못한 것으로 보여 진다. 더욱이 중요한 사실은 관료조직체의 폐쇄성과 함께 상부조직이나 정치영역에 대한 과도한 개입이나 매몰 등으로 국가자율성이 어느 방향이든 크게 훼손되는 경우 구성원의 국가역할에 대한 신뢰문제와 같은 종종 거부할 수 없는 비용을 수반한다는 점을 인정해야 한다는 것이다.

일반적으로 한국사회에서 국가의 역할이 크다는 인식이 강하지만 표면적으로 강하게 보이는 국가권력의 작용에도 불구하고 이에 대한 사회구성원의 협력 및 조정 관계는 아직 확립되어 있지 않으며 따라서 효율적인 국가운영이 이루어지지 못하고 있는 것으로 이해된다. 이와 같은 현상은 구성원의 이념적 성향에 따라 국가의 역할을 바라보는 관점도 달라질 수 있음을 의미한다. 보수주의 관점에서는 국가의 역할을 분배보다는 경제성장 분야에 초점

을 두고 생산성과 효율성을 제고시키는 데 있다고 보며 분배과정은 국가에 대한 의존도를 필연적으로 높임으로써 공공부문의 비효율성을 증가시킨다고 주장한다. 반대로 진보주의 관점에서는 국가의 역할을 경제정의와 평등성의 실현에 있다고 강조하며, 과도한 시장의 역할은 사회적 자원의 분배수준을 낮추고 국가의 조정역할을 감소시킴으로써 사회 불평등과 같은 왜곡된 발전 유형이 지속된다고 주장한다.

오늘날 사회발전의 추세가 국가중심에서 사회중심으로 그리고 국가자율성 대신 시민사회 자율성의 확대라는 점을 고려한다면, 사회발전을 둘러싼 이해 관계를 조정하고 국가의 역할에 대한 사회구성원의 신뢰를 제고함으로써 주어진 사회의 잠재력을 실현시킬 수 있는 제반 조건들을 검토하는 작업이 필요하다. 한국사회에서 국가의 발전전략과 정부정책에 대한 높은 사명 의식은 국가주도에 몰입하기보다는 민간부문과의 상호협력 방식을 지향하는 것으로 나타남으로써 양 부문 간의 파트너십을 강조하는 새로운 유형이 향후 발전모델로서 적합한 것으로 보인다. 정책네트워크 기제가 발달하고 네트워크 참여자들이 상호 간의 신뢰구축에 노력할 때 새로운 방식의 국가모델이 가능하다고 할 수 있을 것이다. 요컨대, 한국사회의 발전과정에서 국가는 경제성장의 주도적인 역할을 수행해 왔지만 동시에 성공에 대한 되돌림 효과로서 시민사회와의 파트너십 구축이라는 새로운 비용을 지불해야 하는 단계에 와 있다. 이 단계에서 국가는 구성원간의 의사소통 및 정보전달 기제로서의 역할과 함께 사회적 규범을 강화시키는 공공선을 공급함으로써 효과적인 사회조정 역할 수행하는 것이 바람직하다. 기존의 위계질서적인 관료조직체의 형태에서 벗어나 유기적인 조직형태인 네트워크 구조가 국가의 역할에 관한 새로운 패러다임으로 정착됨에 따라 이에 대한 실증적 연구와 함께 네트워크화에 대응하는 전략을 본격적으로 수립해야 하기 때문이다.

## 참고문헌

강황선. 2003. 「정부중재형 거버넌스 체제의 운영전략에 관한 연구」. 『한국사회와 행정

- 연구』 14권 3호. pp. 201-227.
- 김광웅. 2003. 『비람직한 정부』. 서울: 박영사.
- 김시윤. 1999. 「국가개입과 경제성장: 시대추구론 비판을 중심으로」. 『한국행정논집』 11권 4호. pp. 755-773.
- 박천오. 2006. 「정부관료제 연구의 두 관점」. 『행정논총』 43권 1호. pp. 1-31.
- 안병영. 1992. 「한국관료제의 변천과 전망」. 『한국행정연구』 1권 1호. pp. 76-84.
- 임혁백. 1994. 『시장·국가·민주주의: 한국 민주화의 정치경제이론』. 서울: 나남.
- 임현진. 2006. 「한국의 발전 경험과 대안모색: 새로운 발전 모델을 찾아서」. 『한국사회학』 40권 1호. pp. 1-31.
- 정용덕. 2003. 『현대 국가의 행정학』. 서울: 법문사.
- 정태환. 2003. 『한국의 정치사회적 갈등』. 서울: 일신사.
- Amsden, A. 2001. *The Rise and Fall of the East Asian Tigers: The Challenges of Industrializing Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Banerjee, A. 1997. "A Theory of Misgovernance." *Quarterly Journal of Economics* 112(4). pp. 1289-1332.
- Bartelson, J. 2001. *The Critique of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bevir, M. 2006. "Democratic Governance: Systems and Radical Perspective." *Public Administration Review* 66(3). pp. 426-436.
- Bomer, S., F. Bodmer and K. Markus. 2004. *Institutional Efficiency and its Determinants: The Role of Political Factors in Economic Growth*. Paris: OECD.
- Cetron, M. and O. Davies. 2006. "The Dragon vs. the Tiger." *The Futurist* 40(4). pp. 39-46.
- Chibber, V. 2002. "Bureaucratic Rationality and the Developmental State." *American Journal of Sociology* 107(4). pp. 951-989.
- Cohen, J. 1995. "Capacity Building in the Public Sector: A Focused Framework for Analysis and Action." *International Review of Administrative Sciences* 61(3). pp. 407-422.
- Ericson, R. and N. Stehr. 2000. *Governing Modern Societies*. Toronto: University of Toronto Press.
- Evans, P. 1999. "Transferable Lessons? Re-Examining the Institutional Prerequisites of East Asian Economic Policies." In Y. Akyuz, ed. *East Asian Development: New Perspectives*, pp. 66-86. London: Frank Cass.
- Evans, P., D. Rueschemeyer and T. Skocpol. (eds.) 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freeman, N. and D. Hew. 2002. "Rethinking the East Asian Development Model." *ASEAN Economic Bulletin* 19(1). pp. 1-5.
- IMD. 2007. *World Competitiveness Yearbook*. Geneva: IMD.
- Kang, D. 2003. "Transaction Costs and Crony Capitalism in East Asia." *Comparative Politics* 35(2). pp. 439-459.

- Kiser, E. and J. Schneider. 1994. "Bureaucracy and Efficiency." *American Sociological Review* 59(2). pp. 187-204.
- Komesar, N. 2001. *Law's Limits: The Rule of Law and the Supply and Demand of Rights*. London: Cambridge University Press.
- Lange, M. and D. Rueschemeyer. 2005. *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. London: Macmillan.
- Midgely, J. 1994. "The Challenge of Social Development: Their Third World and Ours." *Social Development Issues* 16(2). pp. 1-13.
- Nicholson-Crotty, S. 2005. "Bureaucratic Competition in the Policy Process" *Policy Studies Journal* 33(3). pp. 341-360.
- North, D. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. NY: Columbia University Press.
- Nye, J. (ed.) 1997. *Why People Don't Trust Government*. MA: Harvard University Press.
- Önis, Z. 1991. "The Logic of the Developmental States" *Comparative Politics* 24(1). pp. 109-126.
- Painter, M. 2005. "Bureaucratic Autonomy and Administrative Reform Capacity in East and Southeast Asia." In A. Cheung, ed. *Public Service Reform in East Asia*, pp. 194-231. Hong Kong: Chinese University Press.
- Polidano, C. 2000. "Measuring Public Sector Capacity." *World Development* 28(5). pp. 805-822.
- Putnam, R. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. NY: Simon & Schuster.
- Rhodes, R. 1996. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44(4). pp. 652-667.
- Rodrik, D. 1997. "The Paradoxes of the Successful State." *European Economic Review* 41(April). pp. 411-442.
- Stepan-Norris, J. and M. Zeitlin. 1995. "Union Democracy, Radical Leadership, and the Hegemony of Capital." *American Sociological Review* 60, December. pp. 829-850.
- Stivers, C. 2001. *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration*. CO: Westview.
- Suh, M. 1998. *Developmental Transformation in South Korea*. NY: Praeger.
- Thompson, F. 2005. "Politics, Policies and Organizations." *Public Management Review* 8(3). pp. 439-445.
- Tilly, C. 1995. "To Explain Political Processes." *American Journal of Sociology* 100(6). pp. 1594-1610.
- Transparency International. 2007. *Corruption Perception Index*. Berlin: TI.
- Weber, M. 1968. *Economy and Society*. NY: Bedminster.
- Weiss, L. and J. Hobson. 1995. *States and Economic Development*. Cambridge: Polity.



## The Role of the State and Its Determinants in South Korea

Moon-Ki Suh

Associate Professor, Department of Information Sociology  
Soongsil University

This paper attempts to specify the role of the state in a very developing country, debunking an illusion of the developmental state. Much of the argument is concerned with an in-depth exploration of the effective state intervention, with reference to a modified institutional and historical perspective. The research examines the structural relationships between explanatory variables such as structural characteristics state autonomy, institutional level, and policy networks, on the one hand, and the role of state, on the other hand. The analysis weighs the influence of these variables, and fall broadly within the realm of contrapuntal theory construction, reaching for some contingent direction toward social partnership. The result suggests that the state can be studied as dynamic processes and as a dependent subject as well as an independent actor, not simply an agency of other interest groups. The effects of economic and cultural factors, state autonomy, institutional level, and policy network are crucial in accounting for the developmental pathway influencing quality of state intervention, which is critical to the formation of sustainability.

Key Words: the role of the state, bureaucracy, policy network, development

