

# 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형과 정부의 질\*

도 수 관

## 국문요약

본 연구는 OECD 및 유럽, 아시아, 아메리카, 아프리카 지역의 국가 등 다양한 국가들을 대상으로 퍼지셋(fuzzy set) 방법을 적용하여 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 유형화하고, 각 유형에 따라 개별 국가들의 정부의 질적 수준이 어떻게 달라지는지를 실증적으로 분석하였다. 구체적인 분석에 앞서 본 연구에서는 사회자본과 정부운영 방식, 그리고 정부의 질 간의 관계를 이론적으로 검토하여 정부의 질 분석을 위한 연구모형을 개발한 다음 이를 본 연구의 분석에 활용하였다. 주요 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정부운영 방식의 측정변수로 활용한 정부지출 규모는 정부의 효과성, 법치주의, 부패 통제 등으로 측정된 정부의 질적 수준 향상에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 사회자본과 정부운영 방식의 관계에 따라 사회자본이 정부의 질에 미치는 영향이 달라진다. 셋째, 사회자본과 정부지출 수준이 모두 높은 유형에 속하는 국가들은 정부의 효과성, 법치주의, 부패통제, 불편부당성, 행정의 전문성 등으로 측정된 정부의 질적 수준도 높은 것으로 나타났다. 본 연구의 이와 같은 분석결과들이 의미하는 바는 사회자본과 정부의 질의 관계를 보다 명확하게 규명하기 위해서는 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 고려할 필요성이 있다는 것이다.

주제어: 사회자본, 정부운영 방식, 정부의 질

## I. 서론

본 연구의 목적은 OECD 및 유럽, 아시아, 아메리카, 아프리카 지역의 국가 등 다양한 국가들을 대상으로 퍼지셋(fuzzy-set) 방법론을 적용하여 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 유형화하고, 각 유형에 따라 개별 국가들의 정부의 질(quality of government) 또는 질적 수준이 어떻게 다른지를 실증적으로 분석하는 데에 있다.

정부의 질이 지속가능한 경제발전과 성장에 긍정적인 영향을 미친다는 이론적, 실증적 연구결과(예. Knack & Keefer, 1995; La Porta et al., 1999 등)가 소개된 이래로 지금까지 많은 학자들은 어떻게 하면 정부의 질을 높을 수 있을 것인가에 대한 논의들을 진행해오고 있다. 이와 관련하여 기존의 논의들은 주로 정치적, 경제적, 사회문화적 요인들이 정부의 질적 향상을 제고하는

\* 이 논문은 2013년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음 (NRF-2013S1A5A8021594). 이 연구는 2015년도 한국정부학회 동계학술대회에서 발표한 내용을 수정·보완하였음.

데 긍정적인 역할을 수행한다고 주장한다. 즉, 사회의 정치적 다양성이 높을수록, 경제활동 규모가 확대될수록, 그리고 교육수준이 높을수록 정부의 질은 높아진다고 한다(Easterly & Levine, 1997; La Porta et al., 1999; Glaeser et al., 2004; Glaeser et al., 2007; Botero et al., 2012).

정부의 질적 제고요인과 관련하여 비교적 최근에는 사회자본(social capital)이 정부의 질을 높이는 데 긍정적인 기여를 할 수 있다는 주장이 등장하였다(Doh, 2014). 즉, 사회자본론자들은 오늘날과 같은 네트워크 사회에서 신뢰, 사회 네트워크, 시민의식(사회규범) 등과 같은 하위개념으로 구성된 사회자본의 수준이 높은 사회는 그렇지 않은 사회보다 정부의 질이 더 높다고 주장한다. 특히, 오늘날의 사회가 거버넌트 패러다임(government paradigm)이 지배적인 사회에서 협력과 참여, 설득, 협상 등을 중시하는 분권화되고 수평적인 측면을 특징으로 하는 거버넌스 패러다임(governance paradigm)이 지배적인 사회로 전환되면서 사회자본 개념은 정부의 질을 설명하는데 매우 유용한 도구가 되고 있다(Knack, 1992; Brehm & Rahn, 1997; Rice & Sumberg, 1997; Putnam, 2000; Rice, 2001; Knack, 2002; Bull & Jones, 2006; Rothstein & Stolle, 2008; Frahm & Martin, 2009).

사회자본은 Coleman(1990), Putnam(1993), Fukuyama(1995) 등의 연구에서 신뢰, 사회 네트워크, 시민의식(사회규범) 등과 같은 핵심요소들로 구성된 집단적 사회구조 개념으로 활용되면서 점차 각국의 정치, 경제, 사회적 현상들을 연구하는 다양한 학문 분야에 보편적으로 활용되기 시작했다. 사회자본에 관한 이와 같은 이론적 논의와 더불어 최근까지 많은 경험적, 실증적 연구들은 사회자본이 혁신(예. Dosi, 1988; Maillat & Lecoq, 1992; Maillat, 1995, 1998; Storper, 1995; Triandis, 1995; Knack & Keefer, 1997; Fountain, 1999; Maskell, 2001; Landry et al., 2002; Dakhli & de Clercq, 2004; Beugelsdijk & van Schaik, 2005; Doh & Acs, 2010), 경제발전과 성장(예. Knack & Keefer, 1997; Woolcock, 1998; Whitely, 2000; Beugelsdijk et al., 2004; Beugelsdijk & van Schaik, 2005; Doh & McNeely, 2012) 등에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다.

특히, Knack(2002), Rothstein & Stolle(2008), Doh(2014) 등의 연구들은 오늘날과 같은 네트워크 사회에서는 사회자본이 정부의 질적 향상에 매우 중요한 요인임을 실증적으로 보여주고 있다. 즉, 사회 구성원들의 협력과 참여에 기초한 분권화된 정부를 강조하는 거버넌스 패러다임 속에서 사회자본은 정부의 질을 제고하는데 기여할 수 있음을 강조하고 있다.

그런데 사회자본과 정부의 질 간의 이와 같은 관계는 각국의 정부운영 방식에 따라 달라질 수 있다. 사회자본은 본질적으로 다차원적인 속성을 지니고 있으며, 커뮤니티, 가족 네트워크, 시민 사회 구성원들의 사회적 응집성과 참여는 사회자본의 중요한 특징들이라 할 수 있다(도수관, 2015: 109). 그렇기 때문에 구성원들이 지니고 있는 재원의 규모는 그들의 사회자본 형성에 중요한 영향을 미칠 수 있다(Doh, 2014: 105).<sup>1)</sup> 뿐만 아니라 커뮤니티, 가족 네트워크, 시민사회 등 다양한 구성원들이 소유하고 있는 재원의 규모는 정부가 역할 수행을 주로 민간시장을 활용하는가 아니면 거버넌스 방식을 채택하는가에 따라 달라질 수 있다. 즉, 국가 역할을 축소하고 시장을 강조하는 작은 정부를 채택하고 있는지 아니면 국가의 역할을 강조하는 큰 정부의 적극적 정부 역할을 수행하고 있는지에 따라 사회 구성원들의 참여와 응집성의 정도와 형태가 달라질 수

1) 이와 관련하여 La Porta et al.(1999)는 부유한 국가들이 좀 더 질적 수준이 높은 정부를 구축하고 있다고 주장한다.

있다. 따라서 사회자본 형성에 중요한 요인 중의 하나인 구성원들의 소유 재원의 규모는 개별 국가의 경제발전 수준뿐만 아니라 각국의 정부운영 방식에 의해 영향을 받을 수도 있다.

아울러 각국이 채택하고 있는 정부운영 방식은 정부 역할에 대한 패러다임이 시대적으로 어떻게 변해왔는지에 따라 서로 다른 형태를 보이고 있으며, 개별 국가의 역사적 경험과 제도의 차이도 정부운영 방식에 영향을 미치고 있다(김태일·박상현, 2013: 495). 고전적 자본주의 시대의 자유방임주의, 20세기 초반의 케인즈적 수정자본주의, 20세기 후반 이후의 신자유주의 등과 같은 논리들은 결국 개별 국가들이 처한 대내·외적 환경변화에 대응하는 각국의 정부운영 방식에 지대한 영향을 미쳤으며, 이는 궁극적으로 각국의 사회자본 형성 및 수준과도 관련을 맺고 있다고 볼 수 있다. 따라서 우리가 사회자본과 정부의 질의 관계를 보다 명확히 규명하기 위해서는 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 고려한 유형론적 접근이 필요하다.

그럼에도 불구하고 최근까지 이와 같은 유형론적 접근을 활용하여 사회자본과 정부의 질의 관계를 규명한 연구는 Doh(2014)를 제외하면 거의 없다. 비교적 최근에 이루어진 Doh(2014)의 연구는 사회자본과 경제발전의 관계를 분석하여 유형화한 뒤 각 유형과 정부의 질의 관계를 국가 수준에서 실증적으로 분석함으로써 사회자본과 정부의 질의 관계 규명에 기여하였다. 그러나 Doh(2014)의 연구에서는 본 연구에서 논의하는 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형과 정부의 질의 관계에 관한 구체적인 논의는 이루어지지 않아 이에 대한 후속 연구의 필요성을 제기하였다.

본 연구에서는 이와 같은 선행연구의 한계와 후속 연구의 필요성을 고려하여 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 유형화하고, 이러한 유형화에 기초하여 정부의 질을 국가 수준에서 실증적으로 분석하고자 한다. 특히, 본 연구의 초점은 사회자본이 정부의 질에 얼마만큼의 영향을 미치는지를 분석하는 데에 있는 것이 아니라 사회자본과 정부운영 방식의 관계가 정부의 질에 영향을 미치는지 여부를 탐색적으로 분석하는 데에 있다. 이러한 본 연구의 결과는 향후 정부의 질에 관한 보다 활발하고 풍부한 연구 수행에 필요한 기초자료를 제공해 줄 수 있을 것이다.

구체적으로 본 연구의 구성은 다음과 같다. 1장의 서론에 이어 2장에서는 선행연구를 검토하여 사회자본과 정부운영 방식 그리고 정부의 질에 관한 이론적 논의들을 정리한다. 그리고 3장에서는 본 연구의 분석 자료와 분석 방법을 설명하며, 4장에서는 사회자본과 정부운영 방식간의 관계를 유형화하고, 각 유형들이 정부의 질과 어떤 관련성이 있는지를 실증적으로 분석한다. 끝으로 5장에서는 앞에서의 연구결과를 정리하고, 시사점을 기술한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 정부의 질

정부의 질은 정부가 담당하고 있는 기능과 역할을 어떤 방식으로 수행하여 어떤 결과를 도출하는 과정에서 그 방식과 결과가 지니고 있는 속성으로 볼 수 있다. 일반적으로 정부가 담당하고 있는 기능과 역할을 잘 수행하여 좋은 성과를 도출할 때 우리는 좋은 정부라고 지칭하며, 이

경우 우리는 정부의 질이 높다고 얘기한다. 따라서 정부의 질은 정부가 수행한 다양한 정책의 성과가 어떠한가를 통해 판단할 수 있다(김두래, 2012: 58). 지속 가능한 경제발전과 성장에 정부의 질이 긍정적인 영향을 미친다는 이론적, 실증적 연구들이 본격적으로 등장하기 시작한 1980년대 후반부터 많은 학자들이 정부의 질에 지대한 관심을 갖기 시작하였다(Acemoglu & Robinson, 2008). 그리고 무엇보다도 어떻게 하면 정부의 질적 향상을 제고할 수 있는지에 대한 학자들의 논의가 활발하게 이루어졌다. 그런데 정부의 질에 대한 개념 정의, 특히 ‘질’에 대한 학자들 간의 통일된 개념 정의가 이루어지지 못해 다차원적인 속성을 지니고 있는 ‘정부의 질’의 특성 파악 및 측정이 매우 어려웠다(도수관, 2015: 103). 그렇기 때문에 정부의 질을 구성하는 하위 구성요소와 그 특징들은 다양한 학자들의 다양한 측정지표들을 통해 측정되고, 이해되어 왔다(Brewer et al., 2007; 도수관, 2015: 106).

특히, 2000년대 이후 정부의 소극적 개입, 지방분권적 협상과 설득, 개방적이고 수평적인 구조, 참여적이고 분권적인 특성들을 강조하는 거버넌스 패러다임에 대한 논의들(예, Pierre, 2000; Richards & Smith, 2002; Salamon, 2002; Frahm & Martin, 2009)이 활발하게 이루어지면서 정부의 질이 지니고 있는 다양한 특성들을 이해하는 것은 매우 어려운 과정이다. 즉, 정부가 어떤 패러다임을 채택하고 있는가 또는 정부가 어떤 패러다임에 초점을 두고 있는가에 따라 질적으로 우수한 정부의 특성은 달라질 수 있다. 예컨대, 거버넌트 패러다임(government paradigm)에서는 정부의 효과성이 정부의 질적 특성 중에서 매우 중요한 요소인 반면에 거버넌스 패러다임(governance paradigm)에서는 정부운영 과정에서 시민의 참여를 통한 정부에 대한 신념과 신뢰 확보가 정부의 질적 특성 중에서 중요한 요소가 되었다(도수관, 2015: 104).

최근 들어, 정부의 질에 관한 논의들은 법치주의, 행정의 전문성, 불편부당성(impartiality) 등을 강조하고 있다. Rice(2001)와 Dahlberg et al.(2011)에 따르면, 질적 수준이 높은 정부는 사회구성원들이 그들의 요구를 정당하게 요구할 수 있는 민주적 정치 참여를 보장해야 하며, 효과적으로 그들의 요구를 충족시킬 수 있어야 한다. 그렇기 때문에 국민들의 민주적 정치 참여와 정부의 효과성을 제도적으로 보장할 수 있는 법치주의가 확립되어 있는지 여부 및 그 수준은 어느 정도인지는 정부의 질을 평가하는 데에 있어서 매우 중요한 부분이다. 아울러 Teorell et al.(2009)는 정부가 공권력을 행사하고 정부 역할을 수행하는 과정에서 불편부당해야하고, 전문성이 있어야 한다고 주장한다. 이는 곧 행정의 전문성과 불편부당성 또한 정부의 질을 평가하는 데 있어서 매우 중요한 요소임을 의미한다. 최근에 이루어진 Doh(2014)와 도수관(2015)의 논의에 있어서도 이와 같은 요소들은 정부의 질을 구성하는 중요한 하위개념들로 활용되었다. 여기에 QoG Institute(2010)의 연구에서는 부패에 대한 통제도 정부의 질적 측면과 관련된 중요한 하위 개념이라고 강조하였다.

이상에서의 논의를 종합해 볼 때, 정부의 질에 관한 논의에 있어서 정부의 효과성, 법치주의, 부패에 대한 통제, 불편부당성, 행정의 전문성 등은 한 국가의 정부의 질적 수준을 판단하는 데에 있어서 매우 중요한 요소들이라고 볼 수 있다.

## 2. 사회자본과 정부운영 방식의 관계와 정부의 질

사회자본 개념은 사회적 성과 또는 결과물을 산출하는데 필요한 물질자본, 인적자본, 지식자본 등과 더불어 새롭게 등장한 또 하나의 생산요소로서 사회가 지니고 있는 자본 개념으로 정의할 수 있다. 따라서 한 사회의 사회자본 수준은 오랜 시간에 걸쳐 축적되며, 그 수준은 인위적인 노력에 의해 단기간에 쉽게 변할 수 있는 것도 아니다.

최근까지 이와 같은 사회자본 개념은 정치, 경제, 사회적 측면에서의 다양한 성과 또는 결과를 설명하는 이론적, 실증적 연구에서 빈번하게 활용되어 왔다(송승숙·이동수, 2015: 459). 따라서 사회자본에 대한 정의, 특성, 기능과 역할 등에 대해서는 구체적으로 언급하지 않더라도 이 분야에 대한 논의를 독자들이 조금만이라도 검토한다면 쉽게 이해할 수 있을 정도로 사회자본에 관한 학문적 진전이 어느 정도 이루어졌다고 볼 수 있다. 아울러 그로 인해 대부분의 학자들은 사회자본을 신뢰, 사회 네트워크, 시민의식(사회규범) 등과 같은 핵심요소들로 구성된 다차원적인 속성을 지니는 개념으로 이해하고 있다는 점에 대해서는 대체로 의견을 같이 한다.<sup>2)</sup>

일반적으로 사회자본은 사회를 구성하는 공동체 구성원들 간에 신뢰에 기반한 관계(네트워크) 형성을 통해 구성원들을 결집시키고, 이를 토대로 공동체 문제를 해결함과 동시에 구성원 개인의 행복증진과 욕구 충족을 촉진시키는 매개역할을 수행한다. 그러기 위해서는 개별 구성원들 각자가 시민의식 또는 공유된 사회규범을 지녀야 하며, 구성원들 간의 관계 형성은 서로에 대한 상호 신뢰를 바탕으로 이루어져야 한다. 즉, 사회자본의 기본 가정은 공동체 구성원들 간에 상호 신뢰에 기초한 네트워크를 형성하며, 서로 대화하고 협력하면 그 공동체가 직면한 문제들은 대부분 해결 될 수 있으며, 구성원 각자의 행복 증진과 만족도 향상이 촉진될 것이라는 것이다(도수관, 2015: 109-111). 이 과정에서 공동체 구성원들 간의 약속과 규범이 지켜져야 하며, 사익보다는 공익이 우선시 되어야 할 것이다. 또한, 이 경우 공동체는 가족이 될 수도 있고, 학교나 직장, 각종 사회단체나 조직, 지역사회 및 국가가 될 수도 있다.

사회자본은 오늘날과 같은 지식정보화 사회에서 특히 그 기능과 역할이 강조되고 있다. 지식정보화 사회에서는 개인과 사회발전에 필요하고 유용한 전문지식과 정보의 생산, 소유, 전달이 중요시되는데, 그 과정에서 사회자본이 기여하는 바가 매우 크기 때문에 앞으로도 사회자본의 기능과 역할에 대한 논의는 더욱 더 확대될 전망이다. 그런데, 이미 언급한 바와 같이 Knack(2002), Rothstein & Stolle(2008), Doh(2014) 등과 같은 선행연구들에 따르면, 사회자본은 오늘날과 같은 지식정보화 사회에서 변화하는 외부 환경에 대처하는 정부의 기능과 역할, 그리고 국정운영 방식에 미치는 영향이 매우 크다. 따라서 이와 관련된 논의는 궁극적으로 정부의 질을 높이기 위한 방법과 대안을 모색하는 과정에서 매우 필요한 과정이며, 앞으로도 더욱 더 적극적으로 이루어질 전망이다.

그 동안 글로벌 재정 및 금융위기를 경험하면서, 각국은 다양한 측면에서 정부의 질적 수준 향상을 위해 노력해 왔다. 그럼에도 불구하고 국가별 정부의 질적인 수준 차이는 여전히 존재하고

2) 사회자본의 개념 및 핵심구성요소에 관한 구체적인 논의는 도수관(2015)을 참고하기 바란다.

있으며, 정부의 질적 수준 제고를 위해 노력하고 있는 국가들은 무엇이 정부의 질적 수준 향상에 긍정적인 영향을 줄 수 있는지에 대한 탐색노력을 경주하고 있다. 이와 관련하여 몇몇 선행연구들(예. Lowndes et al., 1998; Lowndes & Wilson, 2001; Knack, 2002)은 사회자본이 정부의 질을 향상시키는데 긍정적인 기여를 한다고 주장한다. 즉, 사회자본은 정부가 사회를 구성하는 다양한 개인 및 집단, 조직들(사회단체 및 시민단체)과의 긍정적인 네트워크 형성에 기여하며, 구성원들의 능동적인 참여에 기초한 사회 네트워크는 정부로 하여금 국민들의 요구에 대한 반응성과 책임성, 정부운영의 효과성과 전문성 등을 높이기 위해 노력하도록 만들 수 있다. 따라서 궁극적으로 사회자본은 정부의 질적 수준 향상과 같은 긍정적 성과를 도출함으로써 오늘날과 같은 시민사회 그리고 지식정보화사회에서 매우 중요한 기능과 역할을 수행함을 알 수 있다(도수관, 2015: 109).

그러나 사회자본과 정부의 질의 관계는 정부운영 방식에 따라 달라질 수 있다. 정부운영 방식은 정부가 담당하고 있는 기능과 역할을 수행하는 방식을 의미하는데, 여기에는 정치적 측면에서 민주적 또는 비민주적 방식과 같이 구분하기도 하지만 본 연구에서는 정부 규모라는 측면에서 정부운영 방식을 정의한다. 즉, 본 연구에서 정부운영 방식의 개념은 정부가 맡은 기능과 역할을 수행할 때 정부 규모를 크게 하여 직접적으로 공공 재화와 서비스를 공급할 것인지 아니면 정부의 규모를 축소하여 직접적인 공급방식 보다는 민간시장을 활용하여 국민들에게 필요한 공공 재화와 서비스를 간접적으로 공급할 것인지, 다시 말해 큰 정부를 지향할 것인지 아니면 작은 정부를 지향할 것인지를 의미한다.

본 연구에서 사회자본과 정부의 질의 관계는 정부운영 방식에 따라 달라질 수 있다는 것은 개별 국가의 서로 다른 역사적 경험과 제도의 차이로 인해 각국은 서로 다른 수준의 사회자본을 형성하고, 서로 다른 형태의 정부운영 방식을 채택하기 때문에 궁극적으로 정부의 질적 수준도 사회자본과 정부운영 방식의 조합에 의해 달라질 수 있다는 것을 의미한다. 이때 서로 다른 역사적 경험과 제도의 차이에 따라 서로 다른 방식과 수준으로 형성된 사회자본이 각국의 정부운영 방식의 선택에 영향을 줄 수도 있고, 이와는 반대로 서로 다른 정부운영 방식의 선택으로 인해 각국의 사회자본 수준은 서로 다르게 형성될 수도 있다. 여기에 시대에 따른 정부 역할 패러다임의 가변성이 더해지면서 정부의 질적 변화 또는 질적 향상을 설명하는 것은 상당히 복잡한 과정이라 볼 수 있다.

시대에 따른 정부 역할은 개별 국가들이 처한 상황에 따라 국가마다 서로 상이한 모습을 보여 왔으며, 한 국가 내에서도 정부 역할 패러다임의 변화에 따라서 변화해 왔다. 개별 국가들은 정부운영 방식을 시장을 적극적으로 활용하는 작은 정부를 지향하기도 하고, 정부의 역할을 강화하여 시장에 대한 정부의 적극적 개입을 추구하는 큰 정부를 지향하기도 한다. 또한, 고전적 자본주의 시대의 정부 역할(자유방임주의), 20세기 초반의 선진국(케인즈적 수정자본주의)과 개발도상국의 정부 역할(발전국가론 채택을 통한 큰 정부), 1970년대 이후의 선진국(정부 역할 축소)과 개발도상국(국가주도 경제성장정책의 유효성에 대한 비판)의 정부 역할, 1980년대 이후 정부 역할(신자유주의 패러다임에 기초한 국가 역할 축소론) 등은 개별 국가의 서로 다른 역사적 경험과 제도의 차이와 맞물려 상당히 가변적으로 나타났다. 따라서 이와 같은 정부역할 패러다임의 가변성 속에서 서로 다른 역사적 경험과 제도의 차이로 인해 서로 다른 수준의 사회자본과

서로 다른 형태의 정부운영 방식을 지니고 있는 개별 국가들의 정부의 질적 수준은 결국 사회자본과 정부운영 방식의 조합에 의해 영향을 받을 수 있다. 따라서 이에 대한 이론적, 실증적 논의는 정부의 질적 수준 제고를 위해 매우 필요한 과정이라 볼 수 있다.

이와 같은 학문적(이론적, 실증적) 필요성에도 불구하고 그 동안 행정학, 정책학을 비롯한 사회과학에서 이루어진 논의들을 살펴보면 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 유형화한 연구는 이루어지지 못했다. <표 1>은 구체적으로 사회자본, 경제발전, 정부의 질, 그리고 유형화에 관한 선행연구를 정리한 것이다.

<표 1> 사회자본, 경제발전, 정부의 질, 그리고 유형화에 관한 선행연구 정리

분야	선행 연구
사회자본에 대한 이론적 연구	World Bank(1985), Coleman(1988, 1990), Bourdieu & Wacquant (1992), Leana et al.(1999), Putnam(1995, 2000), Fukuyama(1995), Onyx & Bullen(2000), Adler & Kwon(2002), Ostrom(2003), Glaeser & Redlick(2008) 등
사회자본에 대한 실증적 연구	Dosi(1988), Knack and Keefer(1997), Almeida and Kogut(1999), Onyx and Bullen(2000), Dasgupta(2000), Whiteley(2000), Bjornskov & Svendsen(2003), Sorenson(2003), Owen-Smith and Powell(2004), Tallman et al.(2004), Dakhli and de Clercq(2004), Beugelsdijk and van Schaik(2005), Chou et al.(2006), Westlund (2006), Doh and Acs(2010), Doh and Zolnik(2011), 박찬웅(1999), 박희봉·김명환 (2000), 김태룡(2006), 박희봉(2002), 김왕배·이경용(2002), 박희봉 외(2003), 배병룡 (2005), 이창기·박종관(2005), 김상미(2005) 등
사회자본 수준 측정에 대한 연구	Knack & Keefer(1997), Whiteley(2000), Grootaert(2001), Bjornskov & Svendsen(2003), Dakhli & de Clercq(2004), Beugelsdijk & van Schaik(2005), Doh and Acs(2010), Doh and Zolnik(2011), 소진광(2004), 최영출(2004) 등
정부 운영 방식에 대한 연구	Kettl(1998), Salamon(2002), Howlett(2005), OECD(2008) 등
사회자본과 경제발전의 관계에 대한 연구	Knack and Keefer(1997), Woolcock(1998), Almeida and Kogut (1999), Fedderke et al.(1999), Torsvik(2000), Sorenson (2003), Beugelsdijk and Smulders(2004), Beugelsdijk et al.(2004), Owen-Smith and Powell(2004), Tallman et al.(2004), Beugelsdijk and van Schaik(2005), Doh and McNeely(2012) 등
사회자본과 경제발전의 관계에 대한 유형화 연구	Doh(2014)
사회자본과 정부운영 방식의 관계에 대한 연구	Putnam(1993), Gregory(1999), Ostrom & Ahn(2003), Callahan (2007), 박희봉·김명환(2000), 박희봉(2002), 김정렬·김시윤(2003), 김형양(2004), 오수길·곽병훈(2004), 최영출(2004), 박희봉(2005), 한준(2006), 이숙중 외(2008) 등
정부의 질에 대한 연구	World Bank(1992), Leftwich(1993), Kaufmann et al.(1999), Rhodes(2000), Polzer(2002), Rothstein and Teorell(2005, 2008), Longo(2008), Wilson(2008), Kaufman et al.(2010), 임의영(2011)
사회자본과 정부의 질에 대한 연구	Knack(2002), Rothstein & Stolle(2008), Doh(2014), 도수관(2015)
정부 역할 유형화 연구	김태일·박상현(2013)

출처: 도수관(2015: 39) 재구성.

<표 1>에 따르면, 지금까지의 선행연구들은 대부분 사회자본에 대한 이론적, 실증적 연구, 사회자본 수준 측정에 대한 연구, 정부운영 방식에 대한 연구, 사회자본과 경제발전의 관계에 대한 연구, 사회자본과 경제발전의 관계에 대한 유형화 연구, 사회자본과 정부운영 방식의 관계에 대한 연구, 정부의 질에 대한 연구, 사회자본과 정부의 질에 대한 연구, 정부 역할 유형화 연구들이 주를 이루고 있으며, 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형화를 통해 정부의 질을 설명하는 데 적용한 연구는 본 연구자가 아는 한 거의 전무하다.<sup>3)</sup>

선행연구의 이와 같은 한계점을 고려하여 본 연구에서는 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 탐색하고, 퍼지셋(fuzzy-set) 방법을 적용하여 양자간의 관계를 유형화한다. 그리고 난 다음에 본 연구에서는 도출된 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형과 정부의 질 간에는 어떤 관련성을 맺고 있는지를 다양한 분석모형을 통해 실증적으로 검토해본다.

### Ⅲ. 분석 자료와 분석 방법

#### 1. 분석 자료와 변수

본 연구에서의 분석을 위해서는 다양한 출처의 자료들을 활용한다. 먼저, 본 연구는 주로 Legatum Institute<sup>4)</sup>가 발간하는 2010 Legatum Prosperity Index, 세계은행(World Bank)에서 산출하는 World Bank Governance Matter Project 자료, Quality of Government(QoG) Institute의 정부의 질 데이터, United Nations Development Programme(UNDP)의 Human Development Report 자료 등을 활용하여 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형화 및 양자 간의 유형과 정부의 질의 관계를 분석한다.<sup>5)</sup> 특히, 2010 Legatum Prosperity Index는 개별 국가의 번영과 발전 정도를 국가 수준에서 측정한 글로벌 지수로서 여기에는 국가별 사회자본 수준을 측정한 ‘사회자본지수’ 데이터가 포함되어 있는데, 이 지수는 커뮤니티와 가족 네트워크뿐만 아니라 사회적 응집성과 관계를 측정하였다(Legatum Institute, 2010). 따라서 본 연구에서 각국의 사회자본 수준 측정을 위해 필요한 유용한 정보를 제공해주고 있다.

각국의 정부운영 방식과 정부의 질을 측정하기 위해서는 세계은행(World Bank)이 매년 산출하는 World Development Indicator(WDI)와 거버넌스 지표들(Governance Indicator) 그리고 Quality of Government Institute가 산출한 불편부당성 지표(Impartiality Index)와 행정의 전문성 지표(Professionalism Index)를 활용한다. 세계은행은 WDI 속에 각국의 GDP 대비 정부의 최종소

3) 본 연구의 초점이 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형과 정부의 질의 관계를 규명하는 데에 있기 때문에 개별 선행연구들에 대한 구체적인 설명은 지면관계상 생략하고자 한다. 따라서 필요한 경우에는 개별 선행연구들을 참고하기 바란다.

4) The Legatum Institute 및 여기에서 발간하는 Legatum Prosperity Index에 관한 추가적인 정보는 홈페이지(<http://www.li.com/activities/publications/2015-legatum-prosperity-index>)를 참고하기 바란다.

5) UNDP나 세계은행에서는 각국의 GDP나 조세율, 총인구, 교육수준 등과 같은 다양한 정보들을 제공하고 있어, 본 연구에서 통제변수로 활용하는 매개변수들을 측정하는데 상당히 유용하다.



비지출의 비중과 관련된 자료를 제공하고 있는데 본 연구에서는 이 비중을 활용하여 정부운영 방식 변수를 측정한다. 그 이유는 GDP 대비 정부의 최종소비지출 비중이 높은지 또는 낮은지에 따라 정부 규모가 어느 정도인지를 가늠할 수 있고, 또 이를 통해 정부가 주로 민간시장을 활용하여 정부의 기능과 역할을 수행하는지 아니면 정부가 직접적으로 개입하여 정부기능과 역할을 수행하는 큰 정부를 지향하는지를 간접적으로 파악할 수 있기 때문이다. 많은 선행연구들(예. 김근세·권순정, 1997; 이명석, 1999; 하미승, 2002; 진종순 외, 2005; 문명재·주기완, 2007; 안병영 외, 2007; 정철현·김정환, 2008; 김태일, 2012 등)에서도 정부지출액을 통해 정부 규모를 측정할 정도로 정부지출액은 가장 일반적인 정부 규모의 측정변수에 해당한다(김태일·박상현, 2013: 496). 따라서 본 연구에서도 정부운영 방식을 측정하기 위해서 이와 같은 선행연구의 측정방식을 따르고자 한다.<sup>6)</sup>

각국 정부의 질을 측정하기 위해서는 이미 본 연구의 이론적 논의 부분에서 언급한 바와 같이 정부의 효과성, 법치주의, 부패에 대한 통제, 불편부당성, 행정의 전문성 개념을 활용한다. 구체적으로 이에 대한 정보는 세계은행이 산출한 거버넌스 지표를 통해서 정부의 효과성, 법치주의, 부패에 대한 통제 지표들과 Quality of Government Institute가 산출한 불편부당성 지표 및 행정의 전문성 지표를 통해 획득하였다.

한편 본 연구에서는 국가 수준에서 정부의 질에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인들을 통제변수로 활용하는데, 여기에는 정치적, 경제적, 인구사회학적 요인들이 있다. 먼저, 정치적 요인에는 권력분립과 개인의 자유가 포함된다. 권력분립은 삼권분립, 선거에서의 규제, 정치적 참여 등을 통해 측정되며, 개인의 자유는 사회 구성원들의 자유와 사회적 관용(individual freedom and social tolerance) 측면에서의 국가의 성과로 측정된다. 다음으로 경제적 요인에는 총조세율과 1인당 GDP가 포함된다. 총조세율은 이윤에 대한 세금의 비율을 의미하며, 1인당 GDP(PPP US\$)는 각국의 삶의 수준을 의미한다. 마지막으로 인구사회학적 요인에는 총인구수와 교육수준이 포함된다. 총인구수는 각국의 전체적인 인구규모를 의미하며, 교육수준은 UNDP에서 산출한 Human Development Indicator(HDI) 중에서 교육지수를 활용하여 측정하였다. 구체적으로 본 연구에서 활용한 변수들에 대한 정의 및 측정방법 그리고 자료의 출처에 관한 정보는 <표 2>에 제시되어 있다.

## 2. 분석 방법

### 1) 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형화: 퍼지셋 기법 활용

본 연구에서는 퍼지셋 이상형 분석(fuzzy-set ideal type analysis)을 적용하여 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 유형화한다. Zadeh(1965)에 의해 처음 소개된 퍼지셋 이론은 Kvist(1999, 2007)와 Ragin(2000, 2008)에 의해 사회과학 연구에 적용되면서 본격화되기 시작하였다(최영준,

6) 정부지출액 외에도 정부 규모를 측정하기 위해서 공무원 수를 활용하기도 하지만 김태일·박상현(2013: 496)은 공무원 수 측정 기준이 나라마다 다르기 때문에 측정지표의 오차가 지출액에 비해 크다는 단점이 있다고 주장하기도 하였다.

〈표 2〉 변수 정의 및 자료 출처

변수		설명		출처	
중속 변수	정부 효과성	World Bank Governance Indicators(2010)의 정부 효과성 지수; 정책과 관련된 관료제의 효율성과 질, 정부의 안정성과 효과성 수준으로 측정됨		World Bank*	
	법치주의	World Bank Governance Indicators(2010)의 법치주의 지수; 사회 구성원이 경찰과 법적 안전보장의 질뿐만 아니라 사유재산권과 경찰 및 사법시스템 등을 존중하는 정도를 측정			
	부패통제	World Bank Governance Indicators(2010)의 부패 통제 지수; 엘리트나 사익을 추구하는 이익집단에 의해 정부가 포획되거나 사익 추구를 위해 공권력을 남용하는 정도에 대한 인식을 측정			
	불편부당성	정부 기관이 그들의 직권을 불편부당하게 행사하는 정도; 값이 클수록 불편부당하게 행사하지 않음을 의미		Teorell et al. (2011)	
	전문성	행정이 얼마나 정치적 성격이 아닌 전문성을 지니고 있는지 정도; 값이 클수록 전문성이 더 높은 것을 의미			
설명 변수	사회자본 (SC)	사회자본지수	Social Capital Sub-index 점수; 커뮤니티와 가족 네트워크뿐만 아니라 사회적 응집성과 사회적 관계를 의미(2010년도 기준)	The Legatum Prosperity Index (2010)	
	정부운영방식 (GM)	정부지출 규모	정부의 최종소비지출이 GDP에서 차지하는 비중(%), 2010	World Bank*	
	사회자본*정부운영 방식	사회자본과 정부운영 방식의 상호작용을 의미 → 사회자본×정부운영 방식		연구자가 직접 산출함	
	사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형 (SC-GM 유형)	유형 A	1=유형 A; 0 = 기타		퍼지셋 기법을 활용하여 연구자가 직접 산출함
		유형 B	1=Type B; 0 = 기타		
유형 C		1=Type C; 0 = 기타			
유형 D		1=Type D; 0 = 기타			
통제 변수	정치적 요인	권력분립	행정부, 입법부, 사법부 독립성에 있어서의 경쟁력 정도, 정부 선거에 대한 규제, 정치적 참여 등과 같은 요소들로 구성된 권력분립 지표; 값이 클수록 권력분립이 잘 되어 있음을 의미	The Legatum Prosperity Index (2010)	
		개인의 자유	Personal Freedom Sub-index 점수; 개인의 자유와 사회적 관용 측면에서의 성과를 의미(2010년도 기준)		
	경제적 요인	총조세율	이윤에 대한 조세율(%) (2010년도 기준)		World Bank*
		1인당 GDP	1인당 GDP(PPP US\$)(2010년도 기준)의 자연로그값		UNDP*
	인구사회학적 요인	총인구수	총인구의 자연로그값(2010년도 기준)		UNDP의 Human Development Indicators (HDI)*
교육수준	교육수준을 나타내는 Education Index 점수(2010년 기준)				

\* 데이터는 UNDP(<http://hdr.undp.org>)와 World Bank(<http://rru.worldbank.org>) 홈페이지 참고.

2009: 309). 퍼지셋 분석 방법이 개발된 이유는 기존의 유형화 방법이 지닌 한계 때문이었다. 기존의 유형화 기법은 개별 사례가 어느 하나의 유형에 속한다는 것만 알려주지 해당 사례가 다른 유형의 특성을 얼마나 보유하고 있는가에 대한 정보를 제대로 제공해주지 못한다(김태일·박상현, 2013: 500). 그런데, 퍼지셋 이상형 분석에서는 이와 같은 기존의 유형화 기법의 단점을 보완하여 현실 상황에서 대부분 하나의 사례가 지니고 있는 다양한 유형의 속성들을 소속점수를 통해 보여줄 뿐만 아니라 각 유형에 얼마만큼 속해 있는지(소속 정도)에 대한 정보도 제공해주는 장점이 있다. 이러한 퍼지셋의 장점은 군집분석의 단점 즉, 개별 사례는 모든 기준을 동시에 고려했을 때 가장 유사한 것끼리 동일 유형으로 분류하지만 해당 유형의 속성을 얼마나 갖고 있는지에 대한 정보를 제공해주지 못한다는 단점도 극복해 줄 수 있다.<sup>7)</sup>

본 연구에서 퍼지셋 분석기법을 활용하여 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 유형화하기 위해서는 먼저 사회자본 변수와 정부운영 방식 변수의 원자료를 퍼지점수로 환산하는 절차가 필요하다. 전술하였듯이 사회자본은 Legatum Prosperity Index에 포함된 사회자본지수로, 정부운영 방식은 GDP 대비 정부지출 비중으로 각각 측정하여 사용하였다. 그리고 이 두 기준에 따라 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형을 네 가지로 구분하였다. <표 3>은 이러한 네 가지 유형에 대한 구체적인 설명을 제시한 것이다.

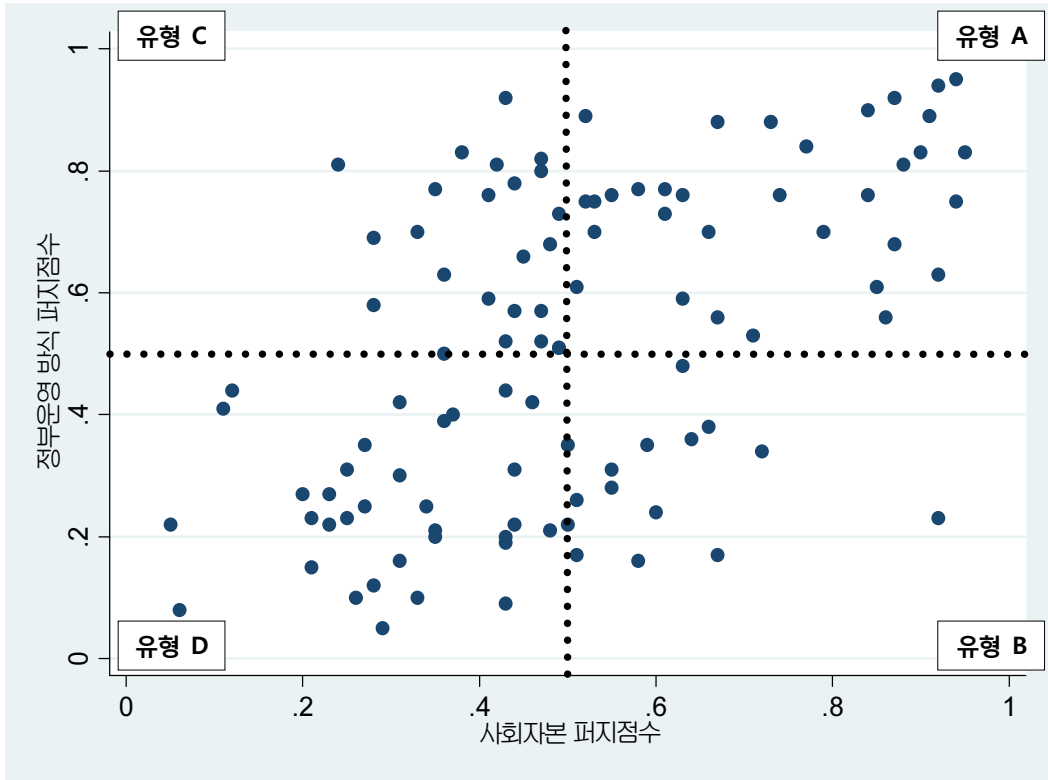
〈표 3〉 사회자본과 정부운영 방식을 기준으로 한 유형화

유형화 기준		퍼지셋 조합	설명
사회자본 수준 (SC)	정부운영 방식 (GM)		
SC(높은)	GM(큰 정부)	SC-GM (유형 A)	사회자본 수준이 높은 큰 정부
SC(높은)	gm(작은 정부)	SC-gm (유형 B)	사회자본 수준이 높은 작은 정부
sc(낮은)	GM(큰 정부)	sc-GM (유형 C)	사회자본 수준이 낮은 큰 정부
sc(낮은)	gm(작은 정부)	sc-gm (유형 D)	사회자본 수준이 낮은 작은 정부

<표 3>에 따르면, 사회자본 수준을 높은 수준과 낮은 수준, 정부운영 방식을 큰 정부와 작은 정부로 각각 구분하여 네 가지 유형 즉, 사회자본 수준이 높은 큰 정부(유형 A), 사회자본 수준이 높은 작은 정부(유형 B), 사회자본 수준이 낮은 큰 정부(유형 C), 사회자본 수준이 낮은 작은 정부(유형 D)로 각각 명명하였다. 이와 같은 유형화 기준에 기초하여 각 사례들 중에서 각 기준의 최소값은 0.005, 최대값은 0.95 값을 부여한 뒤, 사례들의 평균값에 유형분류의 분기점인 0.5 값을 부여하였으며, 개별 국가의 퍼지점수는 fsQCA 소프트웨어를 통해 산출하였다. 구체적으로 퍼지셋 점수를 활용하여 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 산점도를 활용하여 나타내보면 <그림 1>과 같다.

7) 군집분석과 퍼지셋 분석의 차이에 대한 구체적인 이해를 위해서는 김태일·박상현(2013)을 참고하기 바라며, 퍼지셋 이상형 분석의 절차에 대해서는 Kvist(1999)와 최영준(2009)를 참고하기 바란다.

〈그림 1〉 퍼지점수를 활용한 사회자본과 정부운영 방식의 관계에 관한 산점도



〈그림 1〉에 따르면, 주로 유형 A와 유형 D에 상대적으로 많은 나라들이 분포하고 있음을 알 수 있으며, 사회자본 수준은 높으나 작은 정부 유형에 해당하는 유형 B에 속하는 국가는 소수에 불과함을 알 수 있다.<sup>8)</sup> 대체적으로 유형 A에 속하는 국가들은 경제적인 수준이 비교적 높은 유럽 국가들이 많으며, 유형 B에는 경제적인 수준은 상대적으로 높진 않아도 사람들 간의 네트워크 활동이 활발한 아시아 국가들이 포함되어 있다. 유형 C에는 비교적 정부지출 비율이 높은 다양한 국가들이 포함되어 있으며, 유형 D에는 일부 경제발전 수준이 높은 국가들도 포함되어 있

8) 구체적으로 각 유형에 속하는 국가들을 정리해보면 다음과 같다. 먼저, 유형 A에는 오스트레일리아, 오스트리아, 벨로루시, 벨기에, 캐나다, 코스타리카, 크로아티아, 체코공화국, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 아이슬란드, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 쿠웨이트, 모로코, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 사우디아라비아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 수단, 스웨덴, 영국, 미국, 우즈베키스탄 등과 같이 국가들이 속한다. 다음으로 유형 B에 속하는 국가들로는 중국, 홍콩, 인도네시아, 카자흐스탄, 멕시코, 몽골, 파나마, 스리랑카, 스위스, 태국, 아랍에미리트, 우루과이, 베네수엘라 등이 있다. 그리고 유형 C에는 알제리, 벨리즈, 보츠와나, 브라질, 콜롬비아, 그리스, 온두라스, 헝가리, 자메이카, 요르단, 라트비아, 리투아니아, 마케도니아, 말리, 몰도바, 모잠비크, 나미비아, 포르투갈, 러시아, 남아프리카공화국, 탄자니아, 튀니지, 우크라이나 등과 같이 국가들이 속하며, 유형 D에는 방글라데시, 볼리비아, 캄보디아, 카메룬, 중앙아프리카공화국, 칠레, 도미니카공화국, 에콰도르, 이집트, 엘살바도르, 에티오피아, 가나, 인도, 케냐, 레바논, 말레이시아, 네팔, 니카라과, 나이지리아, 파키스탄, 파라과이, 페루, 필리핀, 루마니아, 르완다, 세네갈, 싱가포르, 한국, 터키, 우간다, 베트남, 잠비아, 짐바브웨 등과 같은 국가들이 속한다.

지만 대체적으로 경제발전 수준이 낮은 아시아, 아프리카 지역의 국가들이 주로 포함되어 있다.

그러면 다음에서는 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형과 정부의 질 간의 관계를 분석하기 위한 구체적인 분석모형에 대해서 살펴보자.

## 2) 분석모형

본 연구에서는 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 유형화한 뒤 각 유형이 각국의 정부의 질과 어떤 관련성을 맺고 있는지를 다양한 분석모형을 통해 살펴보고자 한다. 이를 위해서 본 연구에서는 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 고려하여 다음과 같은 두 가지 OLS 회귀방정식 모형들(OLS regression models)을 활용한다.

$$QOG = \alpha' + \beta_1' SC + \beta_2' GM + \beta_3' SC*GM + \sum_{j=1}^n \beta_j' P_j + \sum_{k=1}^n \beta_k' E_k + \sum_{l=1}^n \beta_l' S_l + \varepsilon' \quad \text{식 (1)}$$

$$QOG = \alpha'' + \sum_{i=1}^n \beta_i'' Type_i + \sum_{j=1}^n \beta_j'' P_j + \sum_{k=1}^n \beta_k'' E_k + \sum_{l=1}^n \beta_l'' S_l + \varepsilon'' \quad \text{식 (2)}$$

식(1)과 식(2)는 각각 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형과 정부의 질 간의 관계를 회귀분석모형 형태로 나타낸 것이며, 본 연구는 여기에 정부의 질적 수준에 영향을 미칠 수 있는 정치적, 경제적, 사회적 요인 등을 고려하여 분석모형에 추가하였다. 구체적으로 모형에서 언급된 *QOG*는 각국의 정부의 질적 수준을 의미하며,  $\alpha$ 는 상수항,  $\beta$ 는 각 변수들의 계수값, *SC*는 사회자본, *GM*은 정부운영 방식, *SC\*GM*은 사회자본과 정부운영 방식의 상호작용변수, *Type*는 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형들을 나타내는 벡터(vector), *P*는 정치적 요인들을 나타내는 벡터, *E*는 경제적 요인들을 나타내는 벡터, *S*는 인구사회학적 요인들을 나타내는 벡터,  $\varepsilon$ 는 오차항을 각각 의미한다. 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형들이 정부의 질적 수준 차이에 미치는 영향은 결국  $\beta$ 의 값과 통계적 유의미성을 통해 알 수 있다.

먼저, 식(1)에서는 사회자본과 정부운영 방식 변수들이 정부의 질을 설명하는 주요 변수들뿐만 아니라 사회자본과 정부운영 방식의 관계가 정부의 질에 미칠 수 있는 영향을 파악하기 위해 두 변수 간의 상호작용 변수를 추가하였다. 그리고 식(2)에서는 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 퍼지셋 이상형 분석을 통해 유형화한 뒤 더미변수로 만들어 분석모형에 포함하여 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형이 정부의 질에 미치는 영향을 파악하고자 하였다.

한편, 본 연구에서는 정치적, 경제적 사회적 요인들을 통제변수로 활용하여 분석모형에 포함하는 이유는 선행연구들(예. Knack & Keefer, 1995; Horn, 1995; Johnson et al., 1997; La Porta et al., 1999; Bueno de Mesquita & Root, 2000; Potoski & Woods, 2001; Knack, 2002; Doh, 2014; 도수관, 2015 등)에서도 권력분립과 개인의 자유와 같은 정치적 요인, 총조세율과 1인당 GDP와 같은 경제적 요인, 총인구수와 교육수준과 같은 인구사회학적 요인들이 각각 정부의 질에 영향을 미칠 수 있다고 가정하였기 때문이다.

## IV. 분석 결과와 논의

### 1. 기술통계분석

사회자본과 정부운영 방식의 관계와 정부의 질 간의 관계를 분석하기에 앞서 본 연구에서는 분석에 사용된 각 변수들에 대한 기술통계량을 살펴보았는데, 그 결과는 다음의 <표 4>에 제시되어 있다.

<표 4> 기술통계량

변수		사례수	평균	표준편차	최소값	최대값
정부의 질	정부 효과성	110	0.234	0.960	-1.495	2.255
	법치주의	110	0.117	1.006	-1.813	1.977
	부패 통제	110	0.109	1.048	-1.306	2.414
	불편부당성	81	-0.039	0.751	-1.530	1.468
	전문성	81	4.039	0.990	2.061	6.281
사회자본		113	-0.005	1.867	-4.980	4.470
정부운영 방식		108	15.859	5.541	2.804	27.553
사회자본*정부운영 방식		108	6.766	33.322	-51.375	123.160
사회자본과 정부운영방식의 관계 유형	유형 A	105	0.314	0.466	0	1
	유형 B	105	0.219	0.416	0	1
	유형 C	105	0.124	0.331	0	1
	유형 D	105	0.314	0.466	0	1
정치적 요인	권력분립	110	16.109	10.452	1.360	32.000
	개인의 자유	110	-0.000*	1.911	-5.260	3.790
경제적 요인	총조세율	109	44.004	22.630	9.600	203.800
	1인당 GDP	103	9.043	1.130	6.562	10.858
인구사회학적 요인	총인구수	109	16.623	1.486	12.668	21.015
	교육수준	95	0.555	0.226	0.133	0.982

\* 정확한 값은 약 0.0001818임.

### 2. 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형과 정부의 질 간의 관계에 대한 회귀분석 결과

본 연구에서는 사회자본과 정부운영 방식의 관계와 정부의 질 간의 관계를 회귀분석을 통해 살펴보고자 하는데, 이를 위해서는 먼저 사회자본, 정부운영 방식, 사회자본노가 정부운영 방식의 상호작용 변수들을 설명변수로, 정부 효과성, 법치주의, 부패 통제, 불편부당성, 행정의 전문성 등을 종속변수로 활용한 회귀분석을 실시하였으며, 그 결과는 <표 5>에 제시되어 있다.

〈표 5〉 회귀분석 결과 1: 사회자본과 정부운영 방식의 상호작용 변수 포함

변수		정부 효과성: 모형 (1)	법치주의: 모형 (2)	부패 통제: 모형 (3)	불편부당성: 모형 (4)	전문성: 모형 (5)
사회자본		-0.0907 (0.0757)	-0.1008 (0.0870)	-0.1211 (0.0812)	0.0338 (0.0751)	-0.0207 (0.1414)
정부운영 방식		0.0345** (0.0106)	0.0412*** (0.0048)	0.0346** (0.0114)	0.0074 (0.0119)	0.0276 (0.0224)
사회자본*정부운영 방식		0.0080* (0.0042)	0.0089 (0.0048)	0.0125** (0.0045)	0.0051 (0.0042)	0.0123 (0.0079)
정치적 요인	권력분립	0.0247** (0.0076)	0.0316*** (0.0088)	0.0302*** (0.082)	0.0219* (0.0085)	0.0068 (0.0160)
	개인의 자유	0.0318 (0.0417)	0.0483 (0.0480)	0.1200** (0.0448)	0.0488 (0.0429)	0.0935 (0.0808)
경제적 요인	총조세율	-0.0049* (0.0019)	-0.0058* (0.0022)	-0.0041* (0.0021)	-0.0039 (0.0035)	-0.0124 (0.0065)
	1인당 GDP	0.3273*** (0.0945)	0.2498* (0.1086)	0.2899** (0.1013)	0.1543 (0.1159)	-0.0665 (0.2182)
인구사회 학적 요인	총인구수	0.0393 (0.0326)	0.0224 (0.0375)	-0.0366 (0.0350)	-0.0173 (0.0360)	0.1619* (0.0678)
	교육수준	0.0007 (0.4645)	0.0044 (0.5339)	-0.8909 (0.4983)	-0.2700 (0.5190)	0.4334 (0.9771)
상수		-4.1747*** (0.7462)	-3.4931*** (0.8576)	-2.3711** (0.8005)	-1.4992 (0.9377)	1.4210 (1.7655)
R <sup>2</sup>		0.8201	0.7908	0.8227	0.7669	0.5129
F-값		40.51***	33.60***	41.24***	21.56***	6.90***
사례수		90	90	90	69	69

\*  $p \leq 0.05$ , \*\*  $p \leq 0.01$ , \*\*\*  $p \leq 0.001$ .  
( )안의 수치는 standard error를 의미함.

〈표 5〉에 제시한 분석모형들과 그 결과들은 사회자본, 정부운영 방식, 기타 통제변수들을 포함하고 있다. 구체적으로 모형 (1)은 정부의 효과성에 관한 회귀분석 결과를 보여주고 있는데, 이에 따르면 사회자본은 95% 신뢰수준에서 정부의 효과성에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 반면에 정부운영 방식 변수는 99% 신뢰수준에서 정부의 효과성에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타난다. 따라서 모형 (1)의 결과는 본 연구에서 활용한 정치적, 경제적, 인구사회학적 요인들이 통제된 상태에서 각국의 정부지출 규모가 클수록 정부의 효과성도 높다는 것을 보여준다.

모형 (2)와 모형 (3)의 결과는 각각 법치주의와 부패 통제에 관한 회귀분석 결과를 나타내는데, 사회자본은 모형 (1)의 결과와 마찬가지로 법치주의와 부패통제에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 정부운영 방식 변수는 모형 (1)의 결과와 마찬가지로 99% 신뢰수준에서 법치주의와 부패 통제에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 모형 (2)와 모형 (3)의 결과는 각국의 정부지출 규모가 클수록 법치주의와 부패 통제 수준이 높다는 것을 보여주고 있다.

한편, <표 4>에 제시된 모형 (4)와 모형 (5)는 각각 불편부당성과 행정의 전문성에 관한 회귀 분석 결과를 보여주고 있는데, 사회자본과 정부운영 방식 변수 모두 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다.

더 나아가 <표 5>에서는 사회자본과 정부운영 방식의 상호작용 변수가 정부의 질에 미치는 영향이 어떠한지에 대한 분석 결과도 제시되어 있다. 구체적인 분석 결과에 따르면, 사회자본과 정부운영 방식의 상호작용 변수는 정부의 효과성과 부패 통제에 측정된 정부의 질에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 그러나 이러한 상호작용 변수는 법치주의와 불편부당성, 행정의 전문성으로 측정된 정부의 질에는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 <표 5>의 분석 결과는 사회자본 수준과 정부지출 규모가 동시에 높을수록 정부의 효과성과 부패 통제 수준이 더 높음을 보여준다.

본 연구에서는 이미 언급한 바와 같이 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 퍼지셋 이상형 분석을 활용하여 네 가지 유형(유형 A, 유형 B, 유형 C, 유형 D)으로 구분하여 각 유형이 정부의 질과 어떤 관련성을 지니는 지를 분석하였다. 이러한 분석이 필요한 이유는 <표 5>에서 제시된 바와 같이 사회자본과 정부운영 방식의 상호작용 변수가 정부의 질에 미치는 영향만 가지고는 구체적으로 사회자본 수준의 높고 낮음에 따라, 그리고 정부운영 방식이 큰 정부인지 또는 작은 정부인지에 따라 사회자본과 정부운영 방식의 관계가 정부의 질에 미치는 영향을 명확하게 분석할 수 없기 때문이다. <표 6>은 <표 5>에서의 결과가 제시하지 못하는 추가적인 정보 즉, 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형과 정부의 질의 관계를 분석한 결과를 제공하고 있다.

<표 6>에 제시한 분석모형들과 그 결과들은 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형 변수들과 기타 통제변수들을 포함하고 있다. 구체적으로 정부의 효과성에 관한 모형 (1)의 분석 결과에 따르면, 사회자본과 정부지출 수준이 모두 높은 국가에 해당하는 유형 A는 정부의 효과성에 95% 신뢰수준에서 통계적으로 유의미한 정(+)의 관련성을 지니고 있음을 알 수 있다. 따라서 분석모형에 포함된 정치적, 경제적, 인구사회학적 요인들이 통제된 상태에서 사회자본과 정부지출 수준이 모두 높은 국가들은 정부의 효과성도 높음을 알 수 있다.

아울러 모형 (2), 모형 (3), 모형 (4), 모형 (5)의 회귀분석 결과들에 따르면, 유형 A는 법치주의, 부패 통제, 불편부당성, 행정의 전문성과도 통계적으로 유의미한 정(+)의 관련성을 지니고 있다. 따라서 사회자본과 정부지출 수준이 모두 높은 국가들은 법치주의, 부패 통제, 불편부당성, 행정의 전문성도 높음을 알 수 있다. 또한, 법치주의에 관한 모형 (2)의 결과에 따르면, 사회자본 수준은 낮으나 정부지출 규모가 큰 국가에 해당하는 유형 C는 법치주의와 정(+)의 관련성을 지니고 있음을 알 수 있다. 이를 통해 우리는 정부지출 규모로 측정된 정부운영 방식이 법치주의로 측정된 정부의 질에 중요한 요인임을 알 수 있다.

한편, <표 5>와 <표 6>의 분석 결과들을 비교해 보면, 매우 흥미로운 사실들을 발견할 수 있다. <표 5>에서는 사회자본과 정부운영 방식의 상호작용 변수가 정부의 효과성과 부패 통제에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났지만 나머지 정부의 질 변수들 즉, 법치주의, 불편부당성, 행정의 전문성에 대해서는 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 <표 6>에서는 사회자본과 정부지출 수준이 모두 높은 유형에 속하는 유



<표 6> 회귀분석 결과 2: 사회자본과 정부운영 방식의 관계 유형 변수 포함

변수		정부 효과성: 모형 (1)	법치주의: 모형 (2)	부패 통제: 모형 (3)	불편부당성: 모형 (4)	전문성: 모형 (5)
사회자본 과 정부운영 방식의 관계 유형	유형 A(SCGM)	0.4094* (0.1644)	0.5418** (0.1820)	0.4734* (0.1809)	0.3817* (0.1712)	0.8851** (0.3165)
	유형 B(SCgm)	-0.0080 (0.1657)	-0.0507 (0.1835)	0.0005 (0.1824)	0.1931 (0.1732)	0.5347 (0.3202)
	유형 C(scGM)	0.1800 (0.1372)	0.3410* (0.1519)	0.1688 (0.1509)	0.0467 (0.1578)	0.2944 (0.2917)
정치적 요인	권력분립	0.0252** (0.0082)	0.0335*** (0.0091)	0.0308*** (0.0091)	0.0211* (0.0089)	0.0064 (0.0165)
	개인의 자유	0.0574 (0.0421)	0.0700 (0.0466)	0.1625*** (0.0463)	0.0902* (0.0419)	0.1718* (0.0774)
경제적 요인	총조세율	-0.0055** (0.0021)	-0.0064** (0.0023)	-0.0049* (0.0023)	-0.0060 (0.0036)	-0.0167 (0.0066)
	1인당 GDP	0.3463*** (0.1000)	0.2594* (0.1107)	0.3139** (0.1104)	0.1529 (0.1253)	-0.0883 (0.2317)
인구사회 학적 요인	총인구수	0.0388 (0.0348)	0.0290 (0.0385)	-0.0347 (0.0383)	-0.0122 (0.0381)	0.1676* (0.0704)
	교육수준	0.0446 (0.4956)	0.0159 (0.5488)	-0.8519 (0.5454)	-0.1419 (0.5482)	0.4909 (1.0134)
상수		-3.9143*** (0.7844)	-3.2281*** (0.8686)	-2.1766* (0.8632)	-1.5563 (1.0005)	1.7740 (1.8497)
R <sup>2</sup>		0.7970	0.7809	0.7895	0.7365	0.4692
F-값		34.90***	31.68***	33.34***	18.33***	5.80***
사례수		90	90	90	69	69

\*  $p \leq 0.05$ , \*\*  $p \leq 0.01$ , \*\*\*  $p \leq 0.001$ .

( )안의 수치는 standard error를 의미함.

형 A는 95% 신뢰수준에서 정부의 효과성, 법치주의, 부패 통제, 불편부당성, 행정의 전문성 모두와 통계적으로 유의미한 정(+)의 관련성을 지니고 있음을 보여준다. 이러한 결과는 사회자본과 정부지출 수준이 모두 높은 국가일수록 정부의 질이 높음을 의미한다.

본 연구에서의 이와 같은 분석 결과의 비교를 통해 알 수 있는 사실은 사회자본과 정부운영 방식의 관계가 정부의 질에 미치는 영향은 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 어떻게 측정하느냐에 따라 달라질 수 있다는 점이다. 이처럼 본 연구에서 이미 언급한 바와 같이 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 탐색하고 유형화하기 위해 채택한 퍼지셋 이상형 분석기법은 사회자본과 정부운영 방식의 관계가 정부의 질에 미치는 영향을 다각적으로 분석하는데 매우 유용하다는 사실을 <표 5>와 <표 6>의 비교를 통해 잘 알 수 있다.

아울러 본 연구에서는 정부의 질을 정부의 효과성, 법치주의, 부패 통제, 불편부당성, 행정의 전문성으로 측정하였으며, 이러한 5개의 하위 지표들은 정부의 질적 측면들을 평가할 때 고려해야 할 중요한 요소들이라 볼 수 있다. 그리고 본 연구에서 설명변수로 활용한 정부운영 방식은 개별 국가가 국민들에게 필요한 공공의 재화와 서비스를 공급하는 과정에서 어떤 방식으로 정부

역할을 수행하는지 즉, 정부지출 규모를 확대하는 큰 정부를 지향하는지 아니면 상대적으로 정부지출 규모를 작게 하여 정부의 역할을 수행하는지에 관한 방식과 관련된 것이다. 또한, 사회자본은 서로 다른 역사와 배경을 지니고 있는 개별 국가의 정부운영 방식이 작동하는 과정에서 그 사회가 지니고 있는 사회적 응집성과 사회적 관계 및 네트워크, 그리고 그 사회가 지니고 있는 사회적 규범 수준을 의미하는 것으로 이것은 정부가 그 사회에 필요한 공공 재화와 서비스를 공급하는 과정에서 정부의 질적 수준을 향상하는데 필요한 일종의 ‘유효성’ 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 따라서 사회자본과 정부운영 방식 그리고 양자 간의 관계는 정부의 질을 설명하는 중요한 요인이 된다.

본 연구에서는 사회자본과 정부운영 방식과 같은 설명변수 외에도 정치적 요인(권력분립, 개인의 자유), 경제적 요인(총조세율, 1인당 GDP), 인구사회학적 요인(총인구수, 교육수준)을 통제변수로 활용하였다. 정치적, 경제적, 인구사회학적 요인들은 정부가 담당하고 있는 기능과 역할을 수행하는 과정에서 필요한 기본적인 조건이 되는 요인들로서 이러한 조건들이 제대로 갖추어지지 않을 경우에는 정부가 제 기능과 역할을 수행하는데 있어서 많은 제약을 받을 수 있다. 따라서 선행연구들에서는 이러한 요인들이 정부의 질을 설명하는 데에 있어서 반드시 고려해야 할 요인들이라고 제시하였다. 본 연구의 분석결과에 따르면, 권력분립과 같은 정부의 정치적 구조와 1인당 GDP와 같은 개별 국가의 경제적 수준 등과 같은 요인들은 정부의 효과성, 법치주의, 부패 통제 등으로 측정된 정부의 질적 향상에 긍정적인 역할을 수행하는 것으로 나타났다. 따라서 사회자본과 정부운영 방식과 더불어 이와 같은 권력분립과 1인당 GDP 수준도 정부의 질적 변화를 설명하는 과정에서 특히 고려해야 할 중요한 요인들임을 본 연구의 분석을 통해 알 수 있다.

## V. 결론 및 시사점

본 연구에서는 사회자본과 정부운영 방식의 관계의 다양한 유형이 정부의 질에 미치는 영향을 국가 수준에서 실증적으로 분석하였다. 먼저, 퍼지셋 이상형 분석을 통해 본 연구에서는 사회자본과 정부운영 방식의 관계를 네 가지 유형으로 구분하였으며, 그러한 각 유형들을 더미변수로 만들어 각국의 정부의 질을 분석하는데 활용하였다. 뿐만 아니라 본 연구에서는 사회자본과 정부운영 방식의 관계에 대한 측정방식의 다양성이 정부의 질 분석에서 어떤 결과를 보여줄 수 있는지를 검토하기 위해 사회자본과 정부운영 방식의 상호작용 변수도 정부의 질을 분석하는데 활용하였다.

본 연구의 주요 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정부지출 규모는 정부의 효과성, 법치주의, 부패 통제 등으로 측정된 정부의 질에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

둘째, 사회자본과 정부운영 방식의 상호작용은 95% 신뢰수준에서 정부의 효과성과 부패 통제에 통계적으로 유의미한 정(+)의 효과를 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 사회자본과 정부지출 수준이 증가하면 정부의 효과성과 부패 통제 수준도 증가하는 것을 의미한다.

셋째, 퍼지셋 이상형 분석 결과에 따라 산출된 사회자본과 정부운영 방식의 관계에 관한 네 가지 유형 중에서 사회자본과 정부지출 수준이 모두 높은 유형에 속하는 유형 A는 정부의 효과성, 법치주의, 부패 통제, 불편부당성, 행정의 전문성 등으로 측정된 정부의 질적 수준과 통계적으로 유의미한 정(+)의 관련성을 지니는 것으로 나타났다. 아울러 사회자본은 낮으나 정부지출 규모가 큰 국가에 해당하는 유형 C는 법치주의와 통계적으로 유의미한 정(+)의 관련성을 지니는 것으로 나타났다.

본 연구의 이와 같은 분석 결과들을 살펴보면, 정부의 질에 관한 선행연구들과 비교해 볼 때 데이터와 분석 방법, 변수 정의 등과 같은 측면에서 다소 상이한 측면들도 있기 때문에 Carvalho et al.(2006)가 지적하는 바와 같이 정부의 질을 이해하는 데에 있어서 신중할 필요가 있음을 알 수 있다. 특히, 정부의 질 개념은 본 연구에서 정부의 효과성, 법치주의, 부패 통제, 불편부당성, 행정의 전문성 등과 같은 요소들이 혼합된 것으로써 향후 정부의 질 개념에 대한 이질적인 측정 지표의 사용에 대한 후속 연구자들의 활발한 논의가 필요하다(도수관, 2015: 134).

본 연구의 분석 결과가 시사하는 중요한 것들 중의 하나는 사회자본이 정부의 질에 미치는 영향을 분석할 때 좀 더 신중하게 접근할 필요성이 있다는 것이다. 이미 Doh(2014)의 연구에서 사회자본과 정부의 질의 관계는 사회자본과 경제발전의 관계에 따라 달라질 수 있음이 규명된 바가 있다. 그리고 본 연구에서 논의한 바와 같이 사회자본과 정부운영 방식의 관계도 궁극적으로 사회자본과 정부의 질의 관계를 규명할 때 반드시 고려해야 할 요인이라는 점이다. 그렇기 때문에 사회자본과 정부의 질의 관계를 규명하는 과정에서 경제발전과 정부운영 방식은 매우 중요한 요인들이라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근까지 Doh(2014)의 연구를 제외하면, 사회자본과 정부의 질의 관계 규명에서 경제발전 수준이나 정부운영 방식을 고려한 연구는 본 연구자가 아는 한 거의 전무하다. 그런 측면에서 본 연구에서 논의된 내용들은 이러한 선행연구들의 부족한 측면을 일정부분 보완해주고 있다고 볼 수 있다.

다른 한편으로, 사회자본과 정부지출 수준이 증가하면 정부의 효과성과 부패 통제 수준도 증가하는 것을 고려해 볼 때, 향후 정부의 효과성을 제고하고 부패 통제 수준을 높임으로써 질 높은 정부를 구현하고자 하는 정부는 보다 더 적극적으로 정부의 효과성을 높일 수 있는 다양한 정책적 노력과 제도적 장치들을 마련할 필요성이 있으며, 아울러 부패를 통제할 수 있는 담당 부서의 설치 및 운영을 확대할 필요성이 있다. 그리고 그 과정에서 공동체 구성원들 간에 상호 신뢰에 기초한 네트워크를 형성 및 대화와 협력을 통해 사회에 존재하는 부패 문제나 정부의 낮은 효과성 등과 같은 문제들을 해결할 수 있도록 정부의 적극적인 정책적, 제도적 노력도 동시에 필요하다고 볼 수 있다.

마지막으로, 사회자본과 정부운영 방식은 각각 하나의 이질적인 개념이며, 각 개념들이 지니고 있는 다차원적인 속성들이 또 하나의 다차원적 속성들을 지닌 정부의 질에 언제나 동일한 형태로 영향을 미친다고 보기는 어렵다. 그렇기 때문에 향후 후속연구자들은 사회자본과 정부운영 방식을 구성하는 핵심요소들이 정부의 질에 미치는 영향에 대해서도 보다 심도 있게 논의할 필요성이 있다.

## 참고문헌

- 김근세·권순정. (1997). 작은 정부? 김영삼 행정부의 정부규모에 관한 실증적 분석. 『한국행정학보』, 31(3): 275-293.
- 김두래. (2012). 정치체제, 정부의 질, 그리고 정부성과: 합의체제 수월성 가설의 수정과 검증. 『정부학연구』, 18(1): 55-78.
- 김태일. (2012). 정부인력 규모와 공공 서비스 제공 방식. 『정부학연구』, 18(1): 185-215.
- 김태일·박상현. (2013). 정부 역할의 유형과 정부 성과: OECD 국가를 대상으로 퍼지 셋 분석의 적용. 『한국정책학회보』, 22(1): 493-515.
- 도수관. (2015). 『사회자본, 경제발전 그리고 정부의 질』. 서울: 집문당.
- 문명재·주기완. (2007). 정부의 규모(Size), 기능(Scope), 역량(Strength)에 관한 탐색적 연구: 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 중심으로. 『행정논총』, 45(3): 51-80.
- 송승숙·이동수. (2015). 사회자본이 조직효과성에 미치는 영향: 조직몰입의 매개효과를 중심으로. 『지방정부연구』, 18(4): 459-480.
- 안병영·정무권·한상일. (2007). 『한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향』. 춘천: 한림대학교 출판부.
- 이명석. (1999). 제도와 정부규모: 시정부를 중심으로. 『한국행정학보』, 33(4): 211-224.
- 정철현·김정환. (2008). 정부의 최적규모에 관한 연구: Barro모형을 중심으로. 『정부학연구』, 14(2): 49-72.
- 진종순·박홍엽·한인수. (2005). 『정부인력규모의 국제비교분석』. 서울: 한국행정연구원.
- 최영준. (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 인 분석을 중심으로. 『정부학연구』, 15(3): 307-336.
- 하미승. (2002). OECD 회원국의 정부조직정원 비교연구. 『한국행정연구』, 11(1): 89-120.
- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2008). *The Role of Institutions in Growth and Development*. Washington, DC: The World Bank.
- Beugelsdijk, S., de Groot, H. L., & van Schaik, F. T. (2004). Trust and Economic Growth: A Robustness Analysis. *Oxford Economic Papers*, 56: 118 - 134.
- Beugelsdijk, S. & van Schaik, T. (2005). Differences in Social Capital between 54 Western European Regions. *Regional Studies*, 39(8): 1053 - 1064.
- Botero, J., Ponce, A., & Shleifer, A. (2012). Education and the Quality of Government. *NBER Working Paper* 18119.
- Brehm, J. & Rahn, W. (1997). Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. *American Journal of Political Science*, 41(3): 999-1023.
- Brewer, G. A., Choi, Y., & Walker, R. M. (2007). Accountability, Corruption and Government Effectiveness in Asia: An Exploration of World Bank Governance Indicators. *International Public Management Review*, 8(2): 200-218.

- Bueno de Mesquita, B. & Root, H. (2000). *Governing for Prosperity*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Bull, A. C. & Jones, B. (2006). Governance and Social Capital in Urban Regeneration: A Comparison between Bristol and Naples. *Urban Studies*, 43(4): 767-786.
- Carvalho, J., Fernandes, M., Lambert, V., & Lapsley, I. (2006). Measuring Fire Service Performance: A Comparative Study. *International Journal of Public Sector Management*, 19(2): 165-179.
- Coleman, J. S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dahlberg, S., Dahlström, C., Norell, V., & Teorell, J. (2011). *The Quality of Government Institute Quality of Government Survey 2008-2010: A Report*. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg.
- Dakhli, M. & de Clercq, D. (2004). Human Capital, Social Capital, and Innovation: A Multi-country Study. *Entrepreneurship & Regional Development*, 16(2): 107 - 128.
- Doh, Soogwan (2014). Social Capital, Economic Development, and the Quality of Government: How Interaction between Social Capital and Economic Development Affects the Quality of Government. *Public Administration*, 92(1): 104-124.
- Doh, Soogwan & Acs, Z. J. (2010). Innovation and Social Capital: A Cross-Country Investigation. *Industry & Innovation*, 17(3): 241-262.
- Doh, S. & McNeely, C. L. (2012). A Multi-dimensional Perspective on Social Capital and Economic Development: An Exploratory Analysis. *The Annals of Regional Science*, 49(3): 821-843.
- Dosi, G. (1988). Sources, Procedures, and Microeconomics Effects of Innovation. *Journal of Economic Literature*, 26: 1120 - 1171.
- Easterly, W. & Levine, R. (1997). Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4): 1203 - 50.
- Fountain, J. E. (1999). Social Capital: A Key Enabler of Innovation. In L. Branscomb & J. Keller(ed.). *Investing in Innovation: Creating a Research and Innovation Policy that Works*, 85 - 111. Cambridge, MA: MIT Press.
- Frahm, K. & Martin, L. (2009). From Government to Governance: Implications for Social Work Administration. *Administration in Social Work*, 33(4): 407-422.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Glaeser, E., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., & Shleifer, A. (2004). Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth*, 9(3): 271 - 303.
- Glaeser, E., Ponzetto, G., & Shleifer, A. (2007). Why Does Democracy Need Education?. *Journal of Economic Growth*, 12(2): 77 - 99.
- Horn, M. (1995). *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnson, S., Kaufman, D., & Shleifer, A. (1997). The Unofficial Economy in Transition. *Brookings Papers on Economic Activity*, 28(2): 159 - 240.

- Knack, S. (1992). Civic Norms, Social Sanctions, and Voter Turnout. *Rationality and Society*, 4(2): 133-156.
- Knack, S. (2002). Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States. *American Journal of Political Science*, 46(4): 772-785.
- Knack, S. & Keefer, P. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 7: 207-227.
- Knack, S. & Keefer, P. (1997). Does Social Capital Have an Economic Pay-off? A Cross-country Investigation. *Quarterly Journal of Economics*, 112: 1251 - 1288.
- Kvist, J. (1999). Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy-Set Theory to Assess Conformity to Ideal Types. *Journal of European Social Policy*, 9(3): 231-252.
- Kvist, J. (2007). Fuzzy-set Ideal Type Analysis. *Journal of Business Research*, 60: 474-481.
- Landry, R., Amara, N., & Lamari, M. (2002). Does Social Capital Determine Innovation? To What Extent? *Technological Forecasting & Social Change*, 69: 681 - 701.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999). The Quality of Government. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1): 222-279.
- Legatum Institute. 2010. *The 2010 Legatum Prosperity Index: An Inquiry into Global Wealth and Wellbeing*. London: Legatum Institute.
- Lowndes, V. & Wilson, D. (2001). Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable. *Political Studies*, 49: 629-647.
- Lowndes, V., Stoker, G., & Pratchett, L. (1998). *Enhancing Public Participation in Local Government*. London: Department of the Environment, Transport and Regions.
- Maillat, D. (1995). Territorial Dynamic, Innovative Milieu and Regional Policy. *Entrepreneurship & Regional Development*, 7: 157 - 165.
- Maillat, D. (1998). Innovative Milieux and New Generations of Regional Policies. *Entrepreneurship & Regional Development*, 10: 1 - 16.
- Maillat, D. & Lecoq, B. (1992). New Technologies and Transformation of Regional Structures in Europe: The Role of the Milieu. *Entrepreneurship & Regional Development*, 4: 1 - 20.
- Maskell, P. (2001). Social Capital, Innovation, and Competitiveness. In S. Baron, J. Field, & T. Schuller(ed.). *Social Capital: Critical Perspectives*, 111 - 123. Oxford: Oxford University Press.
- Pierre, J. (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Potoski, M. & Woods, N. (2001). Designing Clean Air Agencies: Administrative Procedures and Bureaucratic Autonomy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(2): 203 - 222.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

- 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.
- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ragin, C. (2008). *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy-set and Beyond*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Rice, T. W. (2001). Social Capital and Government Performance in Iowa Communities. *Journal of Urban Affairs*, 23(3-4): 375-389.
- Rice, T. W. & Sumberg, A. (1997). Civic Culture and Government Performance in the American States. *Publius: The Journal of Federalism*, 27: 99-114.
- Richards, D. & Smith, M. J. (2002). *Governance and Public Policy in the UK*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, B. & Stolle, D. (2008). The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust. *Comparative Politics*, 40(4): 441 - 459.
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Teorell, J., Charron, N., Samanni, M., Holmberg, S., & Rothstein, B. (2009). *The Quality of Government Dataset*, version 17 June 2009. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. URL available: <http://www.qog.pol.gu.se>.
- Teorell, J., Samanni, M., Holmberg, S., & Rothstein, B. (2011). *The Quality of Government Dataset*, version 6 April. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se>.
- Triandis, H. (1995). *Individualism and Collectivism*. Boulder, CO: Westview.
- Whiteley, P. F. (2000). Economic Growth and Social Capital. *Political Studies*, 48(3): 443-466.
- Woolcock, M. (1998). Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. *Theory and Society*, 27: 151 - 208.
- Zadeh, L. A. (1965). Fussy Sets. *Information and Control*, 8: 338-353.<sup>9)</sup>

도수관(都守浚): George Mason University에서 정책학 박사학위(2010)를 취득하고(논문: Impacts of Social Capital on Entrepreneurship, Innovation, and Economic Development in the Knowledge Economy, 2010), 현재 대구가톨릭대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회자본, 사회적기업, 기업가정신, 혁신, 지역 개발정책, 사회복지정책, 환경정책, 정책분석평가, 계량분석 등이다. 최근 논문으로는 “The Distance Decay of Willingness to Pay and the Spatial Distribution of Benefits and Costs for the Ecological Restoration of an Urban Branch Stream in Ulsan, South Korea(2015)”, “Government Support for SME Innovations in the Regional Industries(2014)”, “Social Capital, Economic Development, and the Quality of Government(2014)”, “A Multidimensional Perspective on Social Capital and Economic Development(2012)”, “Innovation and Social Capital: A Cross-country Investigation(2010)” 등이 있다(doh.soogwan@gmail.com).

Abstract

## A Study on the Quality of Government by a Typological Approach to the Relationship between Social Capital and Government Size

Doh Soogwan

This study investigates the relationship between social capital and governmental quality by considering the relationship between social capital and the size of government in a cross-section of countries. It is shown that countries with high level of government expenditure exhibit higher quality of government as measured by government effectiveness, rule of law, and control of corruption. It is also shown that both high levels of social capital and government expenditure exhibit higher quality of government as measured by government effectiveness, rule of law, control of corruption, impartiality, and professionalism. These findings question the use of heterogeneous indicators for governmental quality and show that the relationship between social capital and the quality of government depends on the size of government measured as the level of government expenditure. Thus, the importance of the size of government in explaining the variation in the quality of government sheds light on the social capital theories of governmental qualities.

Key words: Social Capital, Government Type, Quality of Government