

연구논문

국가역량의 개념과 다차원적 분석틀: 국가역량 레짐의 다양성 연구를 위한 이론적 고찰*

신진욱**

민주화 이후 국가에 대한 논의는 국가의 역할과 기능, 국가권력의 남용에 대한 견제라는 질문에 집중되어 있었다. 이 논문은 그와 같은 국가이상을 실현하기 위한 현실적 조건을 뜻하는 '국가역량', 즉 국가의 조직, 재정, 인력, 지식, 정치적 능력으로 관심을 확장한다. 최근 국가역량, 정부역량, 거버넌스, 정부의 질 등에 관한 연구가 국내·외적으로 급증하고 있는 가운데, 이 논문은 기존 연구의 세 가지 문제점에 초점을 맞춰 대안을 모색한다. 그것은 첫째, 현실에서 떨어질 수 없는 국가의 목표 수립과 실행 능력을 분리시켜서 국가역량 개념을 정책실행 능력으로 협소화시키고, 둘째, 그 분석적 차원을 강압·행정·재정 능력으로 국한하며, 셋째, 국가역량의 다차원성을 간과한 채 각국의 국가가 강한가, 약한가만을 묻는 일차원적 문제들을 갖고 있다는 점이다. 그러한 한계를 극복하기 위해, 이 논문은 국가역량 연구에 기초를 제공한 사회학의 주요 문헌들을 비판적으로 재구성하여 이 개념의 의미내용과 분석틀을 확장하고자 시도했다. 논문의 핵심 주장은 다음과 같다. 첫째, 국가역량은 공적 목표를 수립하고 이를 실행함으로써 영토 내 사회집단들의 행위와 관계를 제도적으로 규제하고 그에 영향을 미칠 수 있는 일체의 가능성을 포함한다. 둘째, 이처럼 확장된 개념 이해에 상응하여 국가역량의 분석적 차원은 강압·행정·조세와 같은 도구적 역량 뿐 아니라, 현대의 민주적 자본주의 복지국가의 핵심적 활동인 법적 규제, 재분배적 개입, 경제활동 촉진의 역량을 포함해야 한다. 셋째, 다양한 차원의 국가역량은 종종 불균등하게 발전하고 심지어 상충하는 관계에 놓이기도 하기 때문에, 국가역량의 여러 부문 간의 특수한 배열과 결합 관계를 고찰하여 국가역량 레짐의 역사적 변화와 국가별 다양성을 규명함으로써 보다 정밀한 인식을 획득할 수 있다.

주제어: 국가역량, 정부역량, 거버넌스, 정부의 질, 국가자율성

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행되었다(NRF-2018S1A3A2075609). 논문의 구상과 발전 과정에서 유익한 조언을 주신 박종민(고려대), 지주형(경남대), 박선경(인천대) 교수님께 특별한 감사를 드리며, 논문의 여러 결함을 깨닫고 개선하는 데에 도움을 주신 익명의 논평가들께도 감사드립니다.

** 중앙대학교 사회학과 교수(socioshin@cau.ac.kr).

I. 서론

1987년 민주주의 이행 이후 30년 동안 ‘국가’에 관한 연구와 담론은 한편으로 국가의 새로운 역할, 다른 한편으로 국가권력의 통제라는 두 주제에 집중되어 왔다. 과거 독재 시기에 국가가 독재정권을 위한 억압 수단으로 사용되곤 했던 것과 달리, 이제 민주주의하에서 국가의 역할과 권한을 다시 정의해야 한다는 문제의식을 공유하고 있었던 것이다. 권위주의적 발전국가가 경제성장을 최우선의 정책 목표로 설정하고 사회 전체를 그 방향으로 끌고 가려 했다면, 민주주의 체제에서 국가는 기본권 보장과 복지국가 구현 등 다양한 새로운 공적 역할을 요구받았다. 그와 더불어 국가의 권력행사를 감시하고 권력남용을 억제하는 민주적 발전 방향, 즉 국가기관 내의 권력분립, 헌법주의와 법치주의의 확립, 시민사회의 감시와 협치 등 다양한 국가 통제의 과제들이 중요한 토론의 주제가 되었다.

그러나 민주국가, 복지국가, 법치국가, 헌법국가 등 국가이상은 그것의 실현을 가능케 하는 국가의 실질적 능력이 있을 때 실현될 수 있다. ‘국가역량(state capacities)’, 즉 정부, 의회, 법원을 포함하는 국가기관들이 공적 목표를 수립하고 관철시킬 수 있는 능력이 요구되는 것이다(Geddes, 1996; Sikkink, 1991; Skocpol, 1985; Tilly, 2007). 국가가 영토 내 경제활동을 지원하고 촉진하는 입법 및 규제 능력을 보유한 곳에서 경제가 발전할 수 있고, 국가의 조세 능력이 강대한 곳에서 적극적 복지정책을 구상하고 실현할 수 있으며, 각 정책 분야에 유능한 공무원 집단을 충원하고 양성한 곳에서 사회집단들을 정부 정책에 성공적으로 참여시킬 수 있다. 말하자면 “국가가 무엇을 해야 하며, 해서는 안 되는가?” 뿐만 아니라, “국가가 무엇을 할 수 있는가?”에 대한 연구와 토론이 필요하다. 국가역할, 국가감시에 더하여 국가역량이 추가될 때 ‘민주화 이후의 국가’에 관한 진단과 비전 수립을 위한 개념적 삼각형이 완성된다.

국가역량은 정치사회학 분야의 영향력 있는 연구들에서 중요한 주제 중 하나로 다루어져 왔다(Mann, 1988; 1993; McAdam, Tarrow, and Tilly, 2001; Evans, Rueschemeyer, and Skocpol, 1985; Skocpol and Finegold, 1982; Tilly, 1990; 2007). 이 문헌들은 국가권력, 국가자율성 등 인접한 개념들과 더불어 국가역량을 정치사회학적 핵심 개념으로 위치시키고, 전쟁과 국가형성, 민주주의, 시민권, 복지체제 등 다양한 영역

에서 국가역량의 중요성을 이론화하고자 시도했다. 특히 스카치폴(Theda Skocpol), 톨리(Charles Tilly), 맨(Michael Mann)의 저작들은 2천 년대 들어 다양한 사회과학 부문에서 급증한 경험적인 국가역량 연구들에서 가장 중요한 개념적, 이론적 기초를 제공했다.

최근에는 경제학, 정치학, 행정학, 사회복지학, 분쟁연구 등 다양한 분야에서 국가역량의 강도와 성격, 그 차이와 변화의 원인과 결과에 대해 지식을 축적해 나가고 있으며 흥미로운 이론적 토론을 진행하고 있다. 대표적인 연구 주제로, 강력하고도 효과적인 국가의 존재가 경제발전과 기술혁신에 미치는 영향(Acemoglu, 2005; Acemoglu, Ticchi, and Vindigni, 2011; Acemoglu, Moscona, and Robinson, 2016; Dincecco, 2009; 2015; Dincecco and Katz, 2014; Dincecco and Prado, 2012), 국가역량의 강도와 성격이 복지정책, 노동권, 불평등에 미치는 영향(Berliner, Greenleaf, Lake, and Noveck, 2015; Hanson, 2015), 국가역량과 대내적 평화의 관계(DeRouen, Ferguson, Norton, Park, Lea, and Streat-Bartlett, 2010; DeRouen and Sobek, 2004; Sobek, 2010), 민주주의와 권위주의 체제의 국가역량(Bäck and Hadenius, 2008; Croissant and Hellmann, 2018; Hanson, 2018; Wang and Xu, 2018), 내전과 전쟁, 정치경제적 불평등이 국가역량에 미치는 영향(Besley and Persson 2008; 2009; Cárdenas, 2010; Centeno, 1997; 2002) 등을 꼽을 수 있다.

한국에서도 특히 2010년을 전후하여 이 분야의 연구가 본격화되어 지난 몇 년 동안 관련 연구가 폭발적으로 늘어났다. 국가역량과 정부역량을 주제로 한 연구들이 급증하고 있을 뿐 아니라(김태형·장용석, 2014; 신현기·우창빈, 2018; 엄석진, 2016; 윤건·심우현·박정원·김윤희, 2018; 이승중, 2008; 최선미, 2018; 한승헌·강민아·이승윤, 2013; 현영란, 2015), 거버넌스(김의영, 2014; 김혁, 2015; 박재창, 2010; 이선향, 2016; 이창길, 2017; 전승봉, 2018; 정용찬·하운상, 2019; 허철행, 2018), 정부의 질과 좋은 정부(김태형·최정인·정세희·문명재, 2018; 박종민·장용진, 2011; 박희봉, 2013; 이덕로·송기형·홍영식, 2017; 이지호·황아란, 2016; 이현우·노대명·서복경·이덕로·이정진, 2016; 최정목, 2016) 등 인접한 주제 영역의 문헌들도 최근 몇 년간의 시기에 집중되어 있다. 그러나 한국 사회학에서 국가연구가 전통적으로 사회구조적 환경을 중요시하는 거시적 관점을 견지해 온 데 반해, 국가역량 또는 정부역량에 관해서는 일부 사례(김동노, 2012; 최선미, 2018; 한승헌 외, 2013)를 제외하면 대부분 행정역량과 관료적 효율성 등에 관한 연구에 국한되어 있다.

이처럼 최근 국가역량에 관한 많은 경험적 연구가 국내·외적으로 수행됐고 거버

년스와 정부의 질에 관한 대규모 국제적 연구 프로젝트들이 진행되고 있음에도 불구하고, 주목할 점은 아직 가장 기본적인 개념정의와 분석틀, 지표에 대한 합의조차 이뤄지지 않았을 뿐 아니라 혼란이 갈수록 가중되고 있다는 평가가 이 연구 분야의 가장 지도적인 학자들 사이에서 일반적이라는 의외의 사실이다(Enriquez and Centeno, 2012; Fukuyama, 2013; Holmberg, Rothstein, and Nasiritousi, 2008; Kocher, 2010; Rothstein and Teorell, 2008). 거버넌스와 국가역량 연구의 지도적 연구자 중의 한 명인 후쿠야마(Francius Fukuyama)는 최근에 국가역량 개념이 전혀 정교화 되지 않았으며 오늘날 널리 사용되는 지표들은 심각한 문제를 갖고 있다고 비판했고(Fukuyama, 2013), 라틴아메리카 국가에 대한 중요한 연구들을 수행한 엔리케스와 센테노는 개념적·이론적 명료화에서 진전을 보지 못한 채 개별 경험연구만 계속 누적된다면 “국가역량은 더 이상 생산적인 개념이 될 수 없을 것”(Enriquez and Centeno, 2012: 132)이라고 경고했다.

최근 국가역량 연구의 지도적 연구자들이 제기하고 있는 이론적 쟁점은 다음과 같은 것들이다. 국가역량 개념에 함축된 이론적 관점의 핵심은 무엇인가? 통용되고 있는 국가역량의 개념 정의는 많은 경험연구들이 실제 사용하고 있는 개념의 의미와 일치하는가? 국가역량의 중요한 분석적 차원들은 무엇이며, 이들 간의 관계를 어떻게 이해해야 할 것인가? 우리는 다양한 차원을 모두 포괄하는 각 나라의 국가역량의 총량을 측정하고 비교할 수 있는가? 아니면 한 나라 안에서도 국가역량의 여러 차원 간에 부조응이나 발전 속도의 차이가 있는가? 오늘날 국가역량 또는 정부역량을 주제로 하는 경험연구가 빠르게 축적되어 가고 있는 가운데, 이러한 이론적 이슈들을 명료하게 정리하고 넘어가야 할 필요성이 커지고 있다.

위의 여러 쟁점들 가운데 특히 이 논문이 집중하는 문제는, 오늘날 국가역량에 관한 경험연구들이 매우 폭넓은 주제를 다루고 있는 것과 대조적으로, 일반적으로 채택되고 있는 국가역량의 개념정의와 분석틀은 너무 협소하여 경험연구의 실제와 부정합 문제가 심각하다는 점이다. 더 구체화하면, 첫째, 국가역량을 국가의 실행능력으로 협소화시켜서 국가의 목표수립과 정책생산 능력을 국가역량 개념에서 배제시키고, 둘째, 국가역량의 분석적 차원을 강압·행정·재정 능력으로 국한하여 현대 국가의 가장 중요한 능력인 법적 규제, 재분배, 경제촉진의 역량을 제외하며, 셋째, 이처럼 다차원적인 국가역량의 다양한 조합을 규명하는 대신에 각 나라의 국가역량 전반이 강한지 약한 지만을 묻는 일차원적 문제들을 지속하고 있다는 점이 그것이다. 이러한 한계를 돌파하기 위한 작업의 일환으로서 이 논문은 오늘날의 국가역량

연구에 초석을 제공한 사회학적 이론들을 체계적이고 비판적으로 재구성하여, 국가역량의 개념내용과 분석틀이 다양한 경험연구의 수행과 소통을 촉진할 수 있게끔 확장하여 재정식화할 것이다.

이 논문은 먼저 2장에서 국가역량에 관한 연구의 지적 전통과 최근 경험연구의 동향을 검토한 뒤에, 본문의 전반부인 3장에서 국가역량 연구의 중요한 정치사회학적 전통들을 재구성하여 이 개념의 이론적 내용을 확장하고, 4장에서는 국가역량의 주요한 분석적 차원들과 그들 간의 관계를 토론한다. 끝으로 5장 결론에서는 이 논문의 이론적 주장의 핵심을 요약하고 그 후속연구로 이어져야 할 경험연구의 몇 가지 문제들을 제시할 것이다.

II. 국가역량 연구의 전통과 최근 동향

1. 국가역량 연구의 지적 전통

국가역량에 대한 관심은 현대사회에서 사회적 문제를 해결하고 공동체의 발전 목표를 달성하기 위해 국가가 해야 할 역할이 중요하며, 또 실제로 현대국가는 그런 역할을 수행할 현실적 능력이 있다는 인식에서 출발한다. 그런 인식과 관심이야말로 국가가 단지 무엇을 해야 한다는 규범적 접근, 국가는 적극적 역할을 해선 안 된다는 반국가적 접근, 또는 국가가 할 수 있는 것이 별로 없다는 회의적 접근과 구분되는 지점이다.

잘 알려진 바와 같이 현대 사회과학에서 ‘국가’라는 개념을 중심에 두는 학문적 전통은 19세기 후반에서 20세기 초반에 이르는 시기에 독일 국가학(Staatslehre)과 직·간접적 영향 관계에 있던 베버(Max Weber), 힌체(Otto Hintze), 쾰바르트(Werner Sombart), 옐리네크(Georg Jellinek) 등 사회과학자들이 저술한 핵심 저작들에서 시작됐다. 『국가조직과 군사조직』(Hintze, 1962[1906]), 『전쟁과 자본주의』(Sombart, 1913), 『정치저작집』(Weber, 1971[1919]), 『경제와 사회』(Weber, 1972[1922]) 등은 고대로부터 현대에 이르는 국가의 역사, 현대국가의 정당성 기초와 관료제적 특성, 현대국가 형성과 자본주의 발전의 관계, 현대국가의 자율성의 토대와 그 한계 등 중대한 주제들에 관해 기념비적인 지식과 통찰을 남겼다.

하지만 2차 세계대전 종전 후의 수십 년 동안은 미국을 비롯한 서방 사회과학에서 정당정치를 중심에 놓는 연구가 널리 확산되면서 ‘국가’ 개념이 정치학과 정치사회학의 무대에서 주변부로 밀려나기 시작했다. 정부, 관료조직, 입법부, 법원, 강압기관 등을 모두 포함하는 주권체이자 조직구조로서 ‘국가’라는 개념이 점차 약화된 반면, 학계의 관심은 정당, 선거 그리고 유권자 연구에 집중되는 경향이 강해진 것이다. 특히 미국 사회과학의 주류 이론인 다원주의 정치이론과 사회학적 구조기능주의가 그 점에서 두드러졌는데, 정치학계의 경우에는 오늘날까지도 대체로 이런 관심이 지배적이라고 볼 수 있을 것이다.

이 경향을 비판하면서 국가 연구의 중요성을 부각시킨 네틀(John P. Nettl)은 십여 년 뒤에 일어날 국가연구의 부흥을 예고했다(Nettl, 1968). 네틀은 20세기 팩스브리태니카와 팩스 아메리카나의 시대환경에서 국가를 정부 또는 정치로 축소하는 경향을 신랄히 비판했다. 여기서 ‘국가’는 정부, 관료기구, 입법기관, 법원, 기타 공공기관을 총합하는 집합체로서, 영토에 대한 배타적 지배권, 통일성, 사회 특수이익으로부터의 자율성 등의 특성을 갖는 매우 특별한 조직복합체로 이해된다. 그는 그런 의미의 “[국가를] 다시 불러들여(bringing it back in)”, “[국가성]의 다양한 특성” 즉, 각 사회에서 국가가 제도적, 지적, 문화적으로 어떤 역할과 위상을 가지며 어떤 기능을 수행하는지, 그 차이의 역사적 원천과 사회적 결과는 무엇인지를 탐구할 것을 요청했다(Nettl, 1968: 562, 566, 579).

그 직후인 1970년대부터 스카치폴(Skocpol, 1979)과 톨리(Tilly, 1975)를 비롯한 일군의 학자들이 국가의 조직, 제도, 구조의 독자적 중요성을 전면에서 부각시키기 시작했다. 이 새로운 지적 흐름은 1985년에 스카치폴이 에반스(Peter Evans), 뤼셰마이어(Dietrich Rueschemeyer)와 함께 편집한 저작에서 네틀의 표현 그대로 ‘국가를 다시 불러들이는(bringing the state back in)’ 패러다임 전환의 결정적 계기를 마련했다(Evans et al., 1985). 이후 1990년대까지 기든스, 맨, 톨리 등에 의한 많은 뛰어난 역사적·비교사회학적 국가 연구가 뒤를 이었는데(Giddens, 1987; Mann, 1988; 1993; Tilly, 1990), 바로 이들의 작업이 이후 국가구조, 국가자율성, 국가역량과 같은 하위 주제들에 관한 연구들에 개념적, 이론적 기초를 제공했다. 국가의 적극적인 사회변형 능력을 주목한 이 같은 접근은 처음에 비교역사사회학 분야에서 출발하여 1990년대에 동아시아 발전 연구로 이어졌는데(Evans, 1995; Johnson, 1982; 1999; Wade, 1990; Wiess, 1998), 2천 년대에 와서는 사회학, 정치학, 행정학, 경제학, 사회복지학, 국제관계학, 군사학 분야를 망라하는 실로 다학제적인 문제들로 확대되었다.

2. 최근 국가역량 연구의 동향

1) 2천 년대 국가역량 연구의 부흥

2천 년대 세계 사회과학계에서 국가역량 연구의 붐이 일어나게 된 시대적 맥락은 무엇보다 1980~90년대의 몇 가지 중대한 지구적 경향에 관련된다. 공산주의 붕괴, 냉전 질서의 해체, 독재의 종식과 민주화의 물결, 그리고 신자유주의화에 따른 자본과 시장 권력의 증대 등이 그것이다. 이 변화들은 서로 영향을 주고받았으면서도 또한 각기 다른 맥락과 결과가 있다. 그런 만큼 국가역량에 대한 관심이 세계적으로 고조된 역사적, 사회적 배경 역시 다중적이고 복합적이다.

어느 정도 단순화의 대가를 치르면서 두 가지 큰 맥락을 구분해 볼 수 있을 것 같다. 그 하나의 맥락은 국가가 오직 감시와 폭력의 주체로만 보였던 전체주의 또는 권위주의 체제가 종식된 후에, 국가가 가져야 할 긍정적 능력에 대한 새로운 요구가 ‘굿 거버넌스’, ‘좋은 정부’, ‘효과적 국가(effective states)’ 등 다양한 이름으로 등장했다는 점이다. 그와 동시에 공적 기능을 해내지 못하는 ‘실패한 국가(failed states)’에 대한 우려가 제기되기도 했다. 다른 하나의 맥락은 경제적 합리성을 이유로 최소국가와 작은 정부를 추구한 신자유주의 이데올로기에 반대하여, 강하고도 효과적인 국가가 경제적 성장 및 평등과 선순환 관계에 있음을 강조하는 주장들이 확산되었다는 것이다.¹⁾

이 두 가지 맥락에서 나온 국가역량 연구들은 국가의 역할을 강조한다는 일반적인 의미에서는 서로 가까워 보이기도 하지만, 보다 실질적인 쟁점으로 들어가면 상반되는 입장으로 갈라지기도 한다. 국제적인 대규모 국가역량 연구가 본격화된 구체적 계기들을 보면 그런 복잡성이 분명히 드러난다. 국가역량과 거버넌스에 관한 포괄적 조사를 촉발한 하나의 중요한 계기는 1999년 세계은행(World Bank)의 연구 보고서인 『거버넌스가 중요하다(Governance Matters)』(Kaufmann, Kraay, and Zoido-Lobaton, 1999)의 출간이었다. 이 보고서는 “거버넌스는 경제적 성과에 큰 영향을 미친다”(Kaufmann et al., 1999: 3)는 주장으로 시작하는데, 이는 국가와 거버넌스의

1) 역량 있는 국가의 가능성을 모색하는 이러한 최근의 시도는 현실에서 국가가 직면한 위기와 불가분의 관계에 있다. 세계화라는 새로운 환경 속에서 국가의 행위능력이 직면한 도전을 이론화하려는 다양한 시도가 이뤄졌는데, 대표적으로 초국적 경제와 일국적 정치의 부조용(Streeck, 1998), 복지국가에서 경쟁국가로의 변형(Hirsch, 1998; Jessop, 2004), 국가적 경계를 넘는 지구적·지역적 범위의 권력관계(Peck and Theodore, 2007) 등의 이슈가 있다.

질이 다양한 측면의 사회발전에 중요한 변수로 작용한다는 인식으로 확대되었다. 하지만 세계은행이 이후에 구축한 방대한 지표체계(Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi, 2010)는 ‘친기업, 친시장’을 긍정적 국가역량의 기준으로 간주하는 등, 여러 이데올로기적 가정을 은폐한 채로 이후 수많은 연구의 분석틀로 활용되었다.

그러나 다른 한편으로 2천 년대의 많은 연구들은 불평등 완화, 사회적 권리 보장, 노동기본권 보호 등 다양한 사회적 목표들을 달성하는 데에서 국가의 조직적, 재정적, 정치적 역량의 중요성을 부각시키기도 했다. 말하자면 국가역량을 강조하는 하나의 흐름에서는 그것이 어떻게 기업하기 좋은 환경을 만드는가를 보여주고 싶어했다면, 다른 흐름에서는 국가가 어떤 조건에서 어떤 방식으로 사회적 약자들의 기본권을 보장하고 강자와 부자들의 횡포로부터 보호하는 데 기여할 수 있었는지에 관심을 뒀다는 것이다. 이처럼 다양한 실천적 관심에서 출발하여 한편으로는 국가역량의 강도와 성격의 차이가 사회에 어떤 결과를 낳는가, 다른 한편으로는 그토록 중요한 국가역량의 차이를 낳는 원인과 조건은 무엇인가를 묻는 많은 연구가 사회과학의 다양한 학제에서 이루어졌다.

2) 국가역량 차이의 결과와 원인

2천 년대에 국가역량에 관한 경험적 연구들의 핵심 주제는 국가역량의 강약의 차이가 초래하는 사회적 결과, 그리고 그러한 차이를 낳는 정치사회적 원인을 분석하는 것이었다. 이러한 연구들은 세계 많은 나라에서 국가역량의 정도와 성격이 사회적 발전 경로에 얼마나 지대한 영향을 미쳤으며, 그러한 국가역량이 또한 사회적 요인들에 의해 어떻게 영향을 받아 왔는지에 대해 많은 지식을 쌓을 수 있었다.

먼저 선행연구들이 씨름해 온 첫 번째 중요한 주제는 국가역량의 사회적 결과, 즉 국가역량의 강도 및 특성의 역사적 변화와 국가별 차이가 경제발전, 기술혁신, 불평등, 사회복지 등 다양한 사회경제적 차원에 어떤 결과를 낳았는가 하는 질문이다.

우선 국가역량이 경제발전과 기술혁신에 미치는 영향에 대해 주목할 만한 연구들이 있다. 아제모글루와 그 동료들은 우수한 공무원의 고용과 부패 예방을 위해 적절한 수준의 투자를 하는 것, 경제활동에 대한 행정적 구속을 완화하면서 국가의 조세 역량을 강화하여 공공재에 대한 투자를 높이는 것, 부유층이 민주주의를 포획하지 못하도록 국가가 적극적으로 재분배 정책을 펼치는 것 등이 경제발전을 촉진한다는 연구결과를 냈다(Acemoglu, 2005; Acemoglu et al., 2011). 단체코는 유럽 근대사에서 한편으로 중앙집중화된 강력한 조세 능력의 형성, 다른 한편으로 행정

부의 재정 지출을 통제하는 의회 권력의 증대라는 두 요건이 만나서 ‘효과적 국가’가 탄생했고, 그것이 서유럽의 자본주의 발전과 국가-경제 간의 기능적 상호의존 관계를 가능케 했다는 것을 역사적 연구를 통해 보여줬다(Dincecco, 2009; 2015).

한편 국가역량이 사회정책과 복지제도, 노동권 보호에 미치는 영향에 대한 연구들이 있는데, 이 분야에서 가장 모범적 연구는 단연 스카치폴과 그 동료들이 수행한 역사적 연구들이다(Orloff and Skocpol, 1984; Skocpol and Finegold, 1982; Skocpol and Amenta, 1986; Weir and Skocpol, 1985). 이와 달리 최근 연구들은 많은 경우 대량의 자료를 사용한 통계적 분석을 수행했다. 잘 알려진 하나의 사례로 홀름버그와 로트슈타인 등은 법의 지배, 부패, 정부 효율성 등의 측면에서 정부의 질은 불평등을 줄이고 공공복지를 개선하는 정책들과 깊은 관련이 있음을 밝혀냈다(Holmberg et al., 2008).

또 하나의 중요한 연구 주제는 민주주의와 권위주의 체제하에서 강한 국가역량이 각기 어떤 사회적 결과를 낳는가라는 문제다. 베를리너 등은 민주주의 체제에서도 강한 국가역량 자체가 사회적 약자에 대한 더 많은 보호를 의미하는 것은 아니며, 강한 국가와 노동조합의 조직력, 진보정당의 정치적 영향력이 조합될 때만 국가는 노동의 보호자가 된다는 결론을 얻었다(Berliner et al., 2015). 헨슨(Hanson, 2015)은 민주주의와 국가역량이 각기 독립적으로 국가의 사회복지 제공을 높이는 작용을 할 수 있으며, 권위주의 레짐도 강한 국가역량을 자원으로 하여 사회경제적 성과를 거둠으로써 지배체제를 유지할 수 있는 가능성이 있음을 강조했다. 같은 맥락에서 크로아상(Croissant, 2018)도 권위주의하에서 불평등을 억제하는 강한 국가역량이 권위주의 레짐의 정당성을 높임으로써 레짐의 존속 능력을 높일 수 있다고 주장했다.

한편 시대별 또는 나라별로 국가역량의 강도와 성격의 차이를 낳는 원인에 대한 연구들이 있다. 그 대답으로 가장 빈번히 등장한 것은 전쟁과 내전, 정치경제적 불평등, 국가와 사회기득권층의 후원주의적 유착 여부, 민주주의 정치체제의 효과 등이다.

먼저 국가 간 전쟁이 국가의 군사·행정·조세 역량을 강화시킨 주된 기제였다는 것은 톨리의 중요한 역사적 발견 중의 하나였다(Tilly, 1985; 1990). 그러나 센테노의 최근 연구는 특수한 역사적 조건에서 벌어진 ‘오직 몇몇 전쟁만이 국가의 강화로 이어졌음’을 보여줬다. 중앙정부의 정치적 권위와 주권의 존재, 내전이 아닌 대외적 전쟁, 국내적 조세를 통한 전쟁비용 충당 등의 특수한 조합이 전쟁 이후의 국가역량을 규정한다는 것이다(Centeno, 1997).

한편 불평등이 국가의 역량에 부정적 영향을 미친다는 것 역시 여러 연구의 공통

된 결론이다. 베슬리와 페르손은 지배계급의 부가 클수록 재산권과 시장제도를 보호하는 법적 역량에 대한 국가의 투자가 많아지고, 반대로 지배계급의 경제권력이 약할수록 국가의 재정적 역량과 공공재에 대한 투자가 높아진다는 연구결과를 얻었다(Besley and Persson, 2008). 중남미 나라들에 대한 비교역사 연구들은 불평등과 약한 국가역량 간의 연관성을 잘 보여주었다. 역사적으로 정치적 권리와 경제적 부의 불평등이 지속된 나라, 또 정치·행정 권력과 토착 엘리트가 결탁한 나라에서는 유능한 현대국가가 발전하지 못했다는 여러 연구결과가 나왔다(Cárdenas, 2010; Centeno, 2002; Soifer, 2015).

끝으로 민주주의가 국가역량에 어떤 효과를 낳느냐가 중요한 주제인데, 이에 대해 왕과 슈(Wang and Xu, 2018)는 50개국의 경험을 연구하여, 민주화가 되면 정치 경쟁을 촉진하는 제도적 개혁이 이뤄져서 국가역량이 강화되는 경향이 있다는 결론을 얻었다. 하지만 민주주의와 국가역량 사이에 뚜렷한 관계가 없다는 의견도 있다. 미성숙한 민주주의는 때론 권위주의 체제보다 더 나쁜 정부의 질로 이어지기도 하며, 성숙한 민주주의가 되어서야 명백히 권위주의 체제보다 높은 정부의 질이 생겨난다는 주장이 있다(Diamond, 2007). 백과 하데니우스(Bäck and Hadenius, 2008)의 ‘J-Curve’ 이론은 그런 패턴을 보여준 실증적 연구사례이다.²⁾

III. 국가역량 개념의 확장

1. 공적 목표의 수립과 실행 능력

국가역량 개념을 중심으로 한 기존의 연구들은 국가의 평화유지 능력, 경제촉진 능력, 시장규제 능력, 재분배 능력 등 다양한 측면에서 이 개념의 의미를 풍부히 만

2) 민주주의 정치체제 자체의 속성뿐 아니라, 그 체제 안에서 작동하는 정치경쟁과 선거제도 환경 등이 국가역량에 미치는 영향 역시 대단히 중요하다. 대표적 연구로 조세·분배역량의 예를 들어 보면, 비례대표제/다수결제 등 선거제도의 차이가 복지국가의 분배역량에 미치는 영향(Iverson and Soskice, 2006), 선거제도 차이와 코포라티즘적 합의제도의 존재 여부가 국가의 조세역량과 조세구조에 미치는 영향(Beramendi and Rueda, 2007; Cusack and Beramendi, 2006), 과거의 정책적 선택을 통해 구축된 복지제도가 이해당사자 집단을 창출함으로써 이후의 복지정치를 규정하는 힘(Pierson, 2000), 정치 엘리트의 지향과 이해관계가 조세국가의 강약에 미치는 영향(Campbell and Morgan, 2005), 정치 엘리트와 대중적 압력의 상호작용의 결과로서 국가의 분배·조세역량이 영향받는 측면(Gough, 2010: 12-15) 등을 꼽을 수 있다.

들어왔다. 예를 들어 국가관료제를 중시하는 연구자들은 공무원의 비당파성, 부패 정도, 정부 효율성 등을 국가역량의 핵심으로 간주했고(Evans and Rauch, 1999; Homberg et al., 2008; Rauch and Evans, 2000; Rothstein and Teorell, 2008), 다른 많은 연구는 국가가 내전을 예방하고 대내적 평화와 법의 안정성을 유지하여 독점적 주권체로서의 권위와 권능을 발휘하는 국가성의 실현에 집중했다(DeRouen et al., 2010; DeRouen and Sobek, 2004; Sobek, 2010). 또한 경제학 배경을 갖는 연구자들은 정부 정책과 공공 제도가 시장과 경제활동을 위한 규칙을 얼마나 효과적으로 제정하고 운용하느냐를 국가역량의 기준으로 삼고 있는가 하면(Kaufmann et al., 1999; 2010), 여러 경제사가들과 사회학자들은 국가의 조세 능력, 불평등 경감 능력, 공공재에 대한 투자 능력 등을 중요한 국가역량으로 다뤄 왔다(Acemoglu, 2005; Acemoglu et al., 2011; Dincecco, 2009; 2015; Skocpol and Finegold, 1982; Weir and Skocpol, 1985).

그런데 오늘날 국가역량 연구 분야에서 혼란을 초래하고 있는 하나의 큰 문제는 많은 문헌들이 국가역량 개념을 정부의 효과적인 정책실행 능력에 국한하는 정의를 취함으로써, 협소한 개념 이해와 폭넓은 경험연구들 사이에 큰 간극이 존재한다는 점이다. 만약 그러한 개념정의를 계속 고수한다면, 정책집행력에 국한되지 않는 국가의 다양한 능력을 다룬 이 분야의 여러 출중한 연구들이 ‘국가역량 연구가 아닌’ 것이 된다. 이런 문제 때문에 2천 년대에 국가역량을 기초 이론으로 삼은 많은 연구가 나오고 있음에도 불구하고, 이들이 서로 소통하면서 더 넓은 이론화로 나아가지 못하고 있다. 논문의 첫 번째 과제는 바로 이러한 불일치를 해결하고 경험연구를 효과적으로 인도할 수 있는 내용으로 국가역량 개념의 의미를 확장하는 일이다.

오늘날 널리 받아들여지고 있는 국가역량의 개념정의는 ‘국가의 공식적 목표를 실행할 수 있는 능력’이다(Fukuyama, 2013; Geddes, 1996; Hanson and Sigman, 2013; Sikkink, 1991). 이러한 정의는 많은 문헌에서 거의 교과서처럼 수용되고 있는데 대부분의 경우 그 출처를 밝히고 있으므로 그 유래를 분명히 알 수 있다. 바로 스카치 폴이다. 그녀는 ‘국가자율성’을 특정 사회집단의 요구나 이익에 종속되지 않고 국가 행위의 목표를 ‘수립하고 추구(formulate and pursue)할 수 있음’으로, ‘국가역량’은 국가기관의 공식적 목표와 정책을 ‘실행(implement)할 수 있음’으로 정의했다(Skocpol, 1985: 9, 16). 여기서 ‘국가자율성’과 ‘국가역량’의 개념적 구분은 커다란 이론적 의의와 경험연구를 위한 함의를 갖고 있다. 김동노(2012: 281)가 강조한 것처럼 우리는 ‘국가의 자율성과 역량이 독립적인 차원’임을 분명히 이해하는 가운데 두 차원

을 ‘교차시키고 개별 국가를 배치시켜 봄으로써 국가와 사회의 관계를 보다 총체적으로 파악’할 수 있기 때문이다. 예를 들어 우리는 자율성과 역량이 모두 강한 국가, 모두 약한 국가, 어느 한쪽만 강한 국가 등으로 네 개의 가능성을 갖는 유형론을 발전시킬 수 있다.³⁾

그러나 문제는 스카치폴과 같이 국가자율성은 국가 목표의 ‘수립 능력’에, 국가역량은 그 목표의 ‘실행 능력’에 관련되는 것으로 개념화하는 것은 논리적으로 타당하지 않을 뿐 아니라, 경험적 연구의 실제에 부합하지도 않는다는 점이다. 먼저 논리적 관점에서 보면, 자율성의 측면에서 국가가 특정 사회집단의 압력으로부터 자유롭게 정책을 실행할 수 있는 자율성 역시 고찰 대상이 되어야 하며, 역량의 측면에서 국가가 사회의 여러 문제와 요구에 상응하는 정책 목표를 수립하고 정책 수단을 창안할 수 있는 능력 역시 중요하다. 그러므로 자율성과 역량을 구분하고 양자에 독립적 중요성을 부여하는 것은 타당하되, ‘자율성/역량’과 ‘목표 수립/실행’이라는 각기 다른 두 분류 기준을 동일시하는 것은 두 차원을 교차시켰을 때 생성되는 네 가지의 가능성 중에서 두 가지를 배제하는 논리적 오류를 범하는 것이다.

한편 경험적 측면에서도 스카치폴 자신이 여러 다른 역사적 연구에서 국가역량 개념을 국가 제도, 목표수립, 정책개발, 정책실행 등 훨씬 넓은 의미로 이해했다는 사실이다. 그녀는 여러 문헌에서 국가의 자율적 목표수립 능력과 정책생산 능력을 그 집행 능력 못지않게 중요한 국가의 능력으로 간주하고 있었다. 그녀는 국가의 집행 능력의 중요한 지표 중 하나인 관료적·행정적 자원이 동시에 국가의 자율적 목표수립 능력의 원천 중 하나라고 주장했고(Skocpol, 1985: 9), 국가조직의 현실적이고 혁신적인 정책개발 능력과 제도혁신 능력을 강조하기도 했다(Skocpol and Finegold, 1982: 275-277). 이 모든 것들은 ‘실행능력’을 훨씬 넘어서는 영역이다.

이처럼 목표의 수립이나 집행이냐 국가역량 개념의 본질적 요소가 아니라면 그 이론적 핵심은 어디에 있는가? 스카치폴이 진정 중요시한 것은 국가가, 목표의 수립이든 실행이든, 정치공동체의 공적 목표를 위한 행위를 통해 사회집단들의 행위와 관계에 영향을 미치는 힘을 가졌다는 것이다(Skocpol, 1979: 29-32; 1985: 21-25). 즉 단지 정책 집행력이 아니라, 국가의 “조직적 구조가 정치문화에 영향을

3) 거의 유사한 방식으로 만(Mann, 1993: 60)은 전제적 권력(despotic power)과 사회기반 권력(infrastructural power)의 강약을 교차시켜 양자 모두 강한 권위주의 국가, 모두 약한 봉건국가, 자율성만 강한 제국 절대국가, 역량만 강한 관료적 민주국가로 유형화한 바 있다. 그러나 그는 최근 ‘관료적 민주국가’를 ‘다당제 민주국가’ 또는 간단히 ‘민주국가’로, ‘권위주의 국가’는 ‘일당 통치 국가’로 수정하여 명명했다(Mann, 2008: 356-357).

미치고, 특정 집단의 세력화와 집단행동에 힘을 실어주며, 특정한 정치 쟁점의 부상을 가능하게 한다”는 사실이다(Skowol, 1985: 21). 요약하면, 스카치폴에게 국가역량의 이론적 핵심은 국가 제도와 조직의 특정한 구조 안에서 국가행위자들이 그 자신의 공적 목표를 수립하고 실행하여 사회에 영향을 미칠 가능성에 있었다.

2. 영토화된 제도적 규제와 사회변형 능력

위와 같이 확장된 국가역량 개념을 더욱 명확히 정식화하는 데에 톨리와 맨의 연구가 결정적인 도움을 준다. 오늘날 국가역량 연구에선 이들의 1990년대 저작들이 자주 인용되는 데 반해 2천 년대의 보다 체계적이고 폭넓은 이론화는 간과되고 있어서 이에 대한 심화된 토론이 필요하다.

톨리가 정식화한 국가역량 개념의 정의는 세 가지로 요약된다. ‘국가가 그 자신의 정치적 결정을 강제(enforce)할 수 있는 능력’, ‘국가 행위자가 정부의 관할 영토 내의 사람, 활동, 자원들을 통제(control)할 수 있는 정도’, ‘국가 행위가 시민들의 자원, 활동, 인간관계에 상당한 영향을 미쳐서(affect) ... 그것의 분배관계를 변화시킬 수 있는 정도’가 그것이다(McAdam et al., 2001: 78; Tilly, 2007: 15-16). 여기서 우선 그가 국가역량을 의지의 관철 능력에 국한시키고 있지 않다는 점을 앞에서의 스카치폴 논의의 연장선상에서 주목하게 된다. 국가의 역량은 영토 내의 사람들, 그들의 행위, 그들 간의 관계, 그리고 자원들을 공적 목적을 위해 규제하고 변형시킬 수 있는 일체의 가능성을 의미한다. 거기엔 입법과 사법, 자원의 재분배, 경제 활동과 자원에 대한 개입 등이 포함된다.

이와 같은 국가의 집행력, 통제력, 영향력의 이론적 의미는 톨리가 과거에 이론화했던 ‘직접통치(direct rule)’의 맥락에서 역사적 구체성을 획득한다(Tilly, 1990). 위에 서술한 국가의 역량은 현대에 와서 국가의 직접통치 능력의 신장과 더불어 강화됐다(McAdam et al., 2001: 78). 즉 국가가 비국가적 지배집단에 의존하지 않고 영토의 변방까지 통치력을 확장해서 사회관계를 공적 제도로 표준화하고 그것을 관철할 수단을 확보하는 정도가 현대에 와서 크게 신장되었다는 것이다. 이런 의미의 국가역량은 사회에 대한 일방적인 권력행사를 의미하지 않는다. 현대국가의 직접통치 역량의 확장은 의회민주주의의 발달, 민중계급의 권리신장과 정치참여를 동반했으며, 또한 그것에 의해 비로소 가능해졌기 때문이다(Tilly, 2004; 2007; Koopmans and Schaepe-drijver, 1993).

맨은 특별히 현대국가의 역량이 국가-사회 간의 긴밀한 관계를 통해 사회관계를 영토화 할 수 있는 ‘사회기반 권력(infrastructural power)’에 의존한다는 점을 강조했다.⁴⁾ 그는 국가 일반의 힘의 원천이 ‘국가조직의 영토적 집중성(territorial centrality)’, 즉 국가는 분명한 경계를 갖는 영토에 대한 권위의 행사에 집중하는 독특한 ‘사회공간적 조직(socio-spatial organization)’들의 중앙집중적 복합체라는 사실에 있다고 보았다(Mann, 1988: 22). 즉 “국가는 분명한 영토적 경계를 가지며, 피지배자들을 그 영토 내에 가두며, 하나의 중심적 장소에서 유래하는 권력관계를 만들어 내는” 힘을 갖고 있다는 것이다(Mann, 2008: 355). 그 하나의 중요한 예가 현대국가에 의한 자본주의와 계급투쟁의 영토화다(Giddens, 1987: 148-160). 현대국가의 행위능력도 부분적으로는 위와 같은 영토적 집중성에 기초하고 있다.

특히 현대에 와서 새롭게 나타난 현상은 “현대국가의 ‘권력’이 주로 사회에 대해 권력을 행사하는 ‘국가 엘리트’가 아니라 더욱 긴밀해진 국가-사회 관계에 관련된다”는 점이다. 현대국가는 사회집단들에게 국가의 의지를 강제하는 전제적 권력을 통해서가 아니라, 반대로 사회집단들의 다양한 의지를 국가 정책과 제도로 모아내어 사회관계를 ‘응축(condensation), 결정화(crystallization), 총화(summation)한다’(Mann, 1988: 28). 이를 통해 현대국가는 “사회적 관계를 국지적·지역적이거나 초국가적인 영역이 아니라 국가적 영역에 가뒀으며(caging), 이전 국가보다 훨씬 더 많은 사회적 삶을 정치화하고 지정학적 영역으로 끌어들이었다.”(Mann, 1993: 61). 이와 같은 일을 할 수 있는 국가의 역량은 단지 정부의 관료조직과 강압수단만이 아니라, 사회집단들의 불만, 요구, 갈등을 국가제도로 끌어들이는 입법, 소통, 협력 기관을 필요로 한다.

3. 능동적 행위능력, 사회와의 협력능력

앞에서의 논의를 종합해 보면 국가역량은 정부의 정책실행 능력보다 훨씬 더 포괄적인 의미에서, 국가의 능동적 행위능력을 강조하는 개념이다. 즉 국가는 단지 사회집단 간의 세력관계의 반영, 이익집단들이 경합하는 텅 빈 장소, 그리고 그 경합의 승자가 뜻하는 대로 사용할 수 있는 수동적 도구가 아니라, 정치공동체의 의제

4) 필자는 다른 여러 논문에서 만의 ‘infrastructural power’ 개념을 ‘하부구조적 권력’이라고 번역해 왔으나, 김동노(2012)의 ‘사회기반력’이라는 번역이 이 개념의 이론적 의미를 직관적으로 더 잘 전달한다고 판단하여 여기서부터 그의 번역을 따르기로 한다. 다만 ‘사회기반력’의 ‘력’은 영어로 옮기면 capacity, capability, competence 등 다양한 의미를 가질 수 있는데, 만의 ‘infrastructural power’ 개념은 명백히 그의 권력(power) 이론의 맥락 안에 놓여 있는 것이기 때문에 ‘사회기반력’보다는 ‘사회기반 권력’으로 명명하는 것이 더 정확히 의미를 전달할 수 있을 것 같다.

에 집중하는 공적 조직체로서 사회집단들의 행위와 관계를 제도적으로 규제하며 거기에 영향을 미칠 수 있는 다양한 능력이 있다.

그러나 그러한 능동적 능력은 국가-사회 간의 협력 관계를 포함한다는 점이 중요하다. 이 지점에서 국가역량은 국가권력과 개념적으로 구분될 뿐 아니라 이론적으로도 다른 함의를 담고 있다. 일부 연구자는 두 개념을 혼동하여 국가역량을 사회행위자들의 저항에도 불구하고 공적 목표를 관철시킬 수 있는 권력으로 정의하기도 했다. 예를 들어 스카치폴은 국가역량이 “특히 강력한 사회집단의 실제적 또는 잠재적 저항에도 불구하고, 또는 돌파하기 힘든 사회경제적 환경에 직면했을 때도 목표를 실행할 수 있는 능력”으로 봤고(Skocpol, 1985: 9), 미그달은 국가역량을 “국가 지도자들이 국가기관을 활용하여 자신들이 그 사회의 사람들이 하길 원하는 대로 하게 만들 수 있는 능력”(Migdal, 1988: xiii)으로 정의했다. 이러한 정의는 베버가 권력(Macht)을 ‘심지어 타인의 저항에도 불구하고’ 자신의 의지를 관철시킬 수 있는 가능성(Weber, 1972[1922]: 28)으로 규정했던 것을 곧바로 연상시킨다.

그러나 위와 같은 이해방식은 국가역량 개념과 국가권력 개념이 서로 교차하는 영역이 있지만, 각기 구분되는 강조점을 갖는다는 사실을 놓치고 있다. 일찍이 베버는 모든 권력에 강제성이 두드러진 것은 아니지만 ‘오직 권력 관계에만’ 있는 특수한 질이 바로 그것의 강제성이라고 설명한 바 있다. 마찬가지로 국가역량 개념 역시 강제적 관철 능력이라는 의미를 포함할 수 있지만, 이 개념의 특별한 강조점은 ‘강제된 협력이다’ 국가가 공적 역할을 수행할 능력인 것이다. 많은 국가역량 연구는 현대에 와서 국가의 능력이 점점 더 사회집단들과의 협력에 의존하게 되었으며, 국가의 성장과 사회의 발전이 서로 배제하는 관계에 있는 것이 아니라는 점을 강조하고 있다. 현대국가의 역량의 원천은 사회집단 위에 군림하거나 사회집단에 대해 행사하는 권력이 아니라, 사회집단들을 공적 제도 내로 끌어들이고 그들과의 협력 하에 그들의 행위와 관계에 영향을 미칠 가능성에 있다는 것이다.⁵⁾

그러므로 국가의 역량은 국가가 공적 조직으로서 행위할 수 있기 위한 일정 정도의

5) 소이퍼와 하우(Soifer and Hau, 2008)는 맨의 사회기반 권력 개념을 기초로 하여 국가역량에 관한 관계론적 이론을 정립할 필요성을 제기했고, 이러한 시도에 맨이 직접 개입하여 국가-사회 간 관계라는 관점에서 국가역량의 유형론을 시도하기도 했다(Mann, 2008). 한편 동아시아 발전국가론에서도 일찍이 존슨은 국가-사회 관계의 관점에서 발전국가적 경제 개입을 공산국가의 그것과 분명히 구분했고, 에반스의 ‘배태된 자율성(embedded autonomy)’, 웨이드의 ‘관리된 시장(governed market)’ 등의 개념도 마찬가지로 국가주의에 반대하는 이론을 반영한다. 특히 위스는 그녀의 ‘관리된 상호의존성(governed interdependence)’ 이론을 통해 국가-사회 관계론에 입각한 국가역량의 이론을 수립하는 것은 목표로 삼았다(Evans, 1995; Wade, 1990; Wiess, 1998).

자율성과 강제력을 필수적으로 요구하지만, 강한 자율성이 곧 효과적인 행위능력을 보장하는 것도 아니며 약한 자율성이 반드시 행위능력의 미약함을 뜻하는 것도 아니다. 맨(Mann, 2008: 356)이 강조했듯이 민주적 다당제 국가의 역량은 사회에 대한 자율성의 제한을 전제로 한다. 뛰어난 국가역량은 국가의 능동적 행위능력과 사회와의 협력능력을 동시에 요구한다. 이상의 논의를 요약하면 <Table 1>과 같다.

<Table 1> Definitions of State Capacity and Their Theoretical Bases

	Conventional Definition	Extended Definition
Definition	The state's capabilities of (effectively) implementing its goals	The state's capabilities and structural effects of territorializing, institutionally regulating, and transforming the behavior of social groups and their mutual relationship
Theoretical Bases	Skocpol(1985)'s conceptual distinction of state autonomy and state capacity, in which the former was understood as the ability of formulating and pursuing the state's goals, whereas the latter was defined as the ability of implementing the goals	Skocpol(1979; 1986; 1992)'s emphasis of the states's capacity, ability, or capability to formulate and implement of public policy within a particular state structure
		Tilly(1990; 2004; 2007)'s emphasis of the states's capacity to control and affect people, their activities, resources, and relationships, especially in the context of the modern state's growing ability of direct rule
		Mann(1988; 1993; 2008)'s theorization of the modern state's infrastructural power as opposed to the despotic power of the pre-modern and authoritarian state

IV. 국가역량의 분석적 차원들

1. 국가역량 분석틀의 확장

이와 같이 확장된 개념의 이해에서 출발했을 때, 국가역량 개념의 분석적 차원들

을 어떻게 개념화할 수 있으며 그들 간의 관계를 어떻게 이해해야 할 것인가? 국가역량을 단지 정책의 관철능력이 아니라, 사회관계를 공적으로 규제하고 그에 영향을 미칠 수 있는 능력으로 폭넓게 정의한다면 이 개념의 가장 중요한 분석적 차원들은 무엇이 될 것인가?

오늘날 많은 연구는 체계적인 경험분석을 위해 국가역량을 구성하는 분석적 차원들을 다양한 방식으로 구분하는데, 국가의 강압적(coercive) 역량, 행정적(administrative) 역량, 재정징수(extractive) 역량의 3차원 모델이 그중 가장 널리 채택되고 있다(Hanson and Sigman, 2013: 3-5). 첫째, 강압적 역량은 국가가 강압수단의 정당한 사용 권한을 독점할 수 있는 정도를 뜻하는 것으로서 베버의 국가 개념의 핵심에 해당하는 부분이다. 이것은 국가가 대외적인 안보와 대내적인 평화와 질서 유지를 할 수 있는 능력에 해당한다. 둘째, 행정적 역량은 정부와 공공기관이 얼마만큼 전문적이고 규율 있으며 청렴한 공무원들로 구성된 효율적 관료조직을 갖추고 있는냐에 관련된다. 셋째, 재정징수 역량은 국가가 사회 행위자들로부터 그들의 경제적 부의 일부를 국가재정으로 가져갈 수 있는 능력인데, 오랜 인류 역사에서 국가는 이를 위해 민중에 대한 수탈이나 지배계급과의 거래라는 방법을 택했지만, 현대로 오면서 입법기관의 결정과 정부기관의 집행으로 작동하는 조세제도가 주요 수단이 되었다.

이상의 기본적인 3차원 모델은 최근 많은 국가역량 연구에 수용되고 있는데, 여기서도 스카치폴과 톨리의 영향은 분명하다. 스카치폴은 국가역량의 개념 정의를 제공한 바로 그 문헌에서 “모든 국가의 중핵은 ... 행정, 법률, 조세, 강압 조직”이며, 국가역량의 기본 요소가 첫째, 영토에 대한 군사적·행정적 통제력, 둘째, 훈련되고 전문적인 공무원 집단의 존재, 셋째, 독자적인 재정적 자원이라고 정리했다(Skocpol, 1985: 16-17). 톨리도 현대국가의 권력의 핵심이 강압 권력, 영토에 대한 중앙집중화된 관료적 통제, 그리고 경제적 징수능력이 있다고 요약했다(Tilly, 1986: 5-6). 말하자면 강압, 행정, 재정이라는 세 차원이 반복해서 언급되는 것이다.

그런데 이 3차원 분석틀의 원천은 1980년대의 국가중심적 접근의 저작들에 제한되어 있을 뿐 아니라, 내용적으로도 앞 절에서 비판한 협소한 국가역량 개념의 도구적 관점에 상응하는 한계를 갖고 있다. 즉 강압, 행정, 재정은 국가행위자의 의지, 이미 결정된 행위목표와 정책을 달성하기 위한 수단의 의미로 이해된다. 그러나 보다 폭넓게 정의된 국가역량은 국가행위자가 사회집단의 행위와 관계를 공적 제도로 규제하고 자원의 분배와 경제활동에 영향을 미칠 수 있는 다양한 능력을 포함한다.

이러한 추가적 차원들을 체계적으로 개념화하는 데 도움을 주는 이론적 자원을 릴리와 그 동료들의 여러 연구들에서 찾을 수 있다.

틸리는 국가의 활동을 일곱 범주로 구분하여 한편으로 가장 ‘본질적인 최소한의 활동’으로 국가운영, 전쟁수행, 보호, 부의 징수를, 다른 한편으로 국가 규모가 커지면서 발전하는 ‘보다 위험부담이 큰 영역’으로 사법, 분배, 생산 활동을 들었다(Tilly, 1990: 96-97). 여기서 국가의 본질적이지만 최소한의 활동이 강압, 행정, 재정징수 역량을 필요로 한다면, 현대국가처럼 통치능력이 강화된 국가에게는 그러한 기본 역량을 넘어서는 법적 규제역량과 분배·경제 역량이 점점 더 중요해진다. 법적 역량의 경우 톨리는 위의 저작에서는 재판(adjudication)만 언급했지만, 그의 다른 역사서들이 부각시키고 있듯이(Tilly, 2004; 2007) 현대에 와서 국가의 입법역량이 매우 커진 점을 반영한다면 법적 역량은 입법·사법 역량을 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 또한 국가의 경제 활동은 정치경제 체제에 따라 국가 소유를 통한 직접 생산과 시장경제에서의 성장 촉진으로 구분해 볼 수 있을 것이다. 후자가 바로 동아시아 발전국가론이 강조했던 바다(Wade, 1990; Wiess, 1998).

실제로 최근의 많은 주목할 만한 경험적 연구들도 3차원 모델에 구속되지 않고 다양한 차원의 국가역량을 조명하고 있다. 예를 들어 재산권과 시장 거래, 노사관계 등을 제도적으로 규제하는 국가의 법적 역량이 자본주의 발전, 기술혁신, 경제발전 에 결정적 중요성을 지닌다는 연구(Acemoglu, 2005; Besley and Persson, 2008; 2009), 강압·관료제도뿐 아니라 정치제도의 질과 응집성을 중시하는 접근(Hendrix, 2010), 사회의 부를 조세로 징수하여 공공재에 투자하고 경제적 불평등을 완화시키는 국가의 분배역량이 경제발전을 저해하는 것이 아니라 촉진한다는 연구(Besley and Persson, 2009; 2011) 등은 오늘날 국가역량 문헌에서 빼놓을 수 없는 기여인데, 이들을 강압·행정·조세 역량의 틀로 가두는 것은 가능하지 않다.

그러므로 우리는 첫째, 확장된 국가역량의 개념 내용에 부합되며, 둘째, 현대국가의 주요 활동을 반영하고 셋째, 최근의 경험적 연구들의 관심사를 두루 포함할 수 있는 분석틀로서 국가역량을 ① 강압(coercive)역량, ② 행정(administrative)역량, ③ 조세(extractive)역량, ④ 법적(legal)역량, ⑤ 분배(distributive)역량, ⑥ 경제(economic)역량의 여섯 가지 차원으로 확장할 필요가 있다.

위의 분석틀에서 각 차원이 현실에서 구체적으로 무엇을 의미하는지를 보다 분명히 이해하는 하나의 방법은 각각에 해당하는 경험적 지표가 무엇인지를 보는 것이다. 오늘날 국가역량 연구들은 매우 다양한 지표를 사용하고 있을 뿐더러 여러

방법론적 난점을 안고 있어서, 이 자리에서 위의 분석틀에 상응하는 완결된 지표체계를 제시하려는 시도는 무의미하다. 그럼에도 불구하고 국가역량의 각 차원에 대한 보다 구체적인 상을 얻기 위해 오늘날 경험연구에서 빈번히 사용되는 지표들을 정리해볼 수 있다.

- (1) 강압역량의 지표로는 국내총생산 대비 군사비 지출, 전체 인구 또는 경제활동 인구 대비 정규군 수, 경찰 1인당 시민 수, 범죄율과 살인률 등.
- (2) 행정역량의 지표로는 공무원 수, 교육수준과 전문성, 공무원의 청렴도, 업무효율성, 정치적 독립성 등에 관한 전문가 평가와 주관적 인식, 공공 인프라 공급 정도 등.
- (3) 조세역량은 가장 단순하게는 국내총생산 대비 총조세 규모(순조세부담률 또는 사회보장기여금을 포함한 국민부담률), 더 세밀하게는 총조세 중 소득세 또는 직접세의 비중, 그리고 조세저항의 정도와 지하경제 규모 등.
- (4) 법적 역량은 의회와 정부의 법률생산능력, 경제거래나 노사관계 등 사회관계의 법제화와 그것의 실제적 관철.
- (5) 분배역량은 국내총생산 대비 공공사회 지출 규모, 공적 이전을 통한 재분배 효과(시장소득 및 가처분소득 분배지표의 차이), 노동기본권 보장의 폭과 강도 등.
- (6) 경제역량의 지표로는 경제활동을 보조하거나 촉진하는 정책, 정부 산업정책과 그 효과, 정부와 기업 간 협업 등이다.⁶⁾

이상의 토론 내용을 <Table 2>와 같이 정리할 수 있다.

6) 이와 같은 다양한 지표를 적용하여 이론화를 시도할 때 세 가지 고려가 특별히 중요하다. 첫째, 이론적 타당성이다. 예를 들어 국가 조세역량에서 중요한 것은 조세규모 자체가 아니라 사회로부터 부를 징수할 수 있는 능력이다. 그 이론적 의미를 반영하여 내용적 타당성을 갖는 지표를 구성해야 하려면 단순히 조세규모뿐 아니라 세원의 폭, 세금 구성(개인소득세, 법인세, 재산세 등), 조세형정의 질, 조세 순응도 등을 세밀히 봐야 한다(Hanson, 2018: 26-28; Rogers and Weller, 2014; Ottervik, 2013). 둘째는 이론적 중요도다. 타당한 지표들이 그 중요성은 상이할 수 있다. 예를 들어 국가 강압역량을 측정할 대용물로서 살인률 자료(Soifer, 2015)는 군의 국방능력과 경찰의 조직규모 및 효율성 등 현대국가의 대표적 강압기구를 직접 측정하는 지표보다 중요성이 떨어진다. 셋째, 이론적 포괄성이다. 일반화 수준이 높은 주장을 하려면 그만큼 포괄적인 지표들이 필요하다. 예를 들어 정규군 및 국방비 규모는 대외적 강압역량에 대한 이론적 타당성과 중요성이 모두 큰 지표지만, 대내적 질서유지 능력을 측정하는 지표들로 보완되어야 강압역량이라는 보다 일반적인 개념을 포괄할 수 있다.

〈Table 2〉 Analytical Dimensions of State Capacity

Dimensions	Capacity of ...	Examples of Indicator
Coercive	maintaining order by the military and the police	military expenditure relative to GDP; number of a standing army and police officers as a percentage of population
Administrative	implementing policies by bureaucratic organizations	number of state officials; their educational standard, professionalism, corruption, and work efficiency
Extractive	collecting part of the wealth of societal actors	size of revenue relative to GDP; share of direct taxes among the total tax revenue; size of the shadow economy
Legal	controlling the activities and relations of societal actors	legislative competence of the parliament and government; efficiency of the government bodies for conflict coordination
Distributive	reallocating the economic resources for public goals	public social expenditure relative to GDP; redistributive impact of state intervention; public guarantee of social rights
Economic	promoting or performing the economic activities	efficiency of the promotion of economic growth; cooperative governance system between government and business

2. 국가역량 레짐의 다양성

이 논문이 정식화한 광의의 국가역량 개념과 그에 상응하는 다차원적 분석들은 국가역량의 제도적 레짐의 역사적 변화와 국가 간 다양성을 분석하기 위한 기초가 될 수 있다. ‘레짐(regime)’은 개별 정책, 조직, 제도가 아니라 ‘국가와 사회의 관계에서 법적·조직적인 양태들이 체계적으로 연계되어 있는 복합체’(Esping-Andersen, 1990: 2)를 뜻한다. 이 논문의 개념과 분석들은 단순히 어떤 나라의 국가역량이 강하다거나 약하다는 단순화된 문제들을 넘어서, 국가역량의 여러 차원 간의 관계의 복합체에 대한 정밀한 분석을 가능케 하고 또한 촉진할 것이다.

오랫동안 사회과학의 국가연구는 “‘강한 국가’ 혹은 ‘약한 국가’라는 애매한 표현을 사용함으로써 분석적으로 접근하지 못하는 한계”(김동노, 2012: 266-267)를 빈

번히 갖고 있었는데, 이 논문의 주제인 국가역량 연구 분야에서도 마찬가지로 그동안의 많은 연구는 국가역량의 다차원성과 레짐 다양성에 대해 충분히 민감하지 못했다.⁷⁾ 물론 한 나라의 국가역량 전체가 다른 나라에 비해 강하나 약하나, 역사적으로 더 강해졌느냐 약해졌느냐 등과 같이 하나의 총량으로서 국가역량을 논하는 것도 일정한 한계 안에서 의미가 있을 수 있다. 하지만 예를 들어 국가의 권위주의적 강압역량이 강하다는 것은 민주적 입법역량과 분배역량이 약하다는 뜻이 될 수 있다. 말하자면 우리는 한 나라 안에서도 여러 차원의 국가역량이 항상 기능적 상호의존과 상호강화 관계에만 있는 것이 아니라, 종종 서로 비체계적인 관계에 있거나 심지어 상충될 수도 있다는 점에 더 많은 주의를 기울여야 한다.

국가역량, 거버넌스, 좋은 정부, 정부의 질 등에 관한 최근의 여러 대규모 연구 프로젝트들은 많은 수의 국가를 대상으로 다양한 지표의 측정값을 종합하여 각국의 국가역량의 강약을 비교·평가하고 있다. 그뿐만 아니라 한정된 수의 나라를 비교하는 사례중심 연구에서도 어떤 나라의 국가가 ‘강하다’, ‘약하다’ 라는 식의 일반화된 규정이 흔히 등장한다. 물론 이런 연구들이 앞서 토론한 국가역량의 다양한 차원들, 예를 들어 조세역량, 규제역량, 행정역량 등을 분별하지 않는 것은 아니다. 여기서 문제가 되는 것은, 한 나라에서 그러한 여러 차원의 국가역량들이 대체로 비슷한 수준으로 함께 변동한다거나 기능적 상호의존 관계에 있으므로 이들을 합계하여 각 나라의 국가역량의 총량으로 간주할 수 있다고 가정하는 경우가 많다는 점이다.

이런 접근을 지지하는 홀름버그와 로트슈타인 등은 국가역량, 거버넌스, 정부의 질 등의 지표로 흔히 사용되는 것들이 서로 높은 상관성을 갖기 때문에 이를 복잡하게 분해해서 분석할 필요가 없다고 본다. 말하자면 “이 변수들은 함께 간다”(Holmberg et al., 2008: 5). 베슬리와 페르손도 조세, 강압, 규제와 분배 등 국가역량의 여러 차원이 한 나라 안에서 비슷한 수준에 있는 경향이 있다고 주장했다. 그 때문에 국가역량이 전반적으로 높은 나라에서는 다양한 차원에서 두루 높고 낮은 나라에서는 두루 낮으며, 국가역량의 수준과 사회경제적 상태도 비슷한 국가들끼리 군집화되는

7) ‘강한 국가’, ‘약한 국가’의 단순 도식 하에 수행된 잘 알려진 연구들이 많이 있다. 미그달(Migdal, 1988)의 『약한 국가, 강한 사회』가 대표적이며, 국가역량 연구에서도 아제모글루(Acemoglu, 2005) 등 탁월한 연구자들도 특정한 차원의 국가역량 연구로부터 ‘강한 국가’, ‘약한 국가’라는 결론을 끌어내는 과잉일반화의 오류를 범하곤 한다. 한국의 권위주의 발전국가를 고찰한 연구에서도 ‘강한 국가’라는 규정이 자주 등장하는데(Kim, 1997; Koo, 1993; Oh, 2012), 이러한 연구들의 탁월한 업적과는 별개로 거기서 ‘강한 국가’라는 개념화는 권위주의 시기 동안에 한국 국가의 입법, 조세, 분배 능력이 원초적 수준에 머물러 있었고 그 유산이 오늘날까지 계속되고 있다는 사실을 인식하지 못하게 하는 문제를 낳았다.

경향이 있다고 주장했다(Besley and Persson, 2011).

그러나 역사·제도적 접근을 대표하는 학자들은 일찍이 구체적 맥락 속에서 국가역량의 특정 부분에 집중하는 것이 중요하다고 강조한 바 있다. 각국의 국가역량 전반에 대한 평가는 사회 전반의 총체적 변화를 설명하거나 국가 간의 거대한 차이를 보려고 할 때 유의미할 수 있지만, 대부분의 경우에는 한 나라의 전반적 국가역량이라는 것은 그 자체로 말해주는 바가 별로 없으므로 기껏해야 보다 구체적이고 실질적인 연구를 위한 예비적 조사로서의 의미를 지닐 뿐이라는 것이 이들의 주장이다. 그래서 특정한 부문, 특정한 차원의 국가역량에 집중한 연구가 학문적으로나 정책적으로 가장 유익할 수 있다는 것이다(Skocpol, 1985: 17).

보다 최근에도 한 나라의 국가역량을 ‘강하다’, ‘약하다’라고 단순하게 평가하는 것이 현실 이해와 정책 대안의 모색을 저해할 수 있다는 비판은 부단히 제기되어 왔다(Atkinson and Coleman, 1989; Hall, 1994; Mann, 1993; Wiess, 1998). 국가의 다양한 차원의 역량들은 현실에서 서로 복잡하게 관계맺고 상호작용하여 그에 상응하는 결과를 낳기 때문에 이들이 ‘국가역량’이라는 하나의 ‘일반적 신드롬’의 한 부분을 구성한다고 볼 수 없으며, 따라서 어떤 나라의 국가역량이 전반적으로 ‘강하다’, ‘약하다’라고 규정하는 것은 현상을 “규명하기보다는 체계적으로 모호하게 만드는 데 기여한다”(Kocher, 2010: 139, 143)는 것이다.

경험적 연구결과에서도 나타난 바는, 여러 면에서 발전수준의 격차가 큰 나라들을 사례에 포함하는 조사의 경우 모든 차원에서 국가역량이 강하거나 약한 군집화된 분포가 나타나는 데 반해서, 유사한 사회경제적 수준에 있는 나라들 사이에선 종종 부문별로 상이한 측정 결과가 나온다는 것이다(Enriquez and Centeno, 2012: 145-147). 나아가 한 나라의 국가역량의 차원들이 서로 비체계적 관계에 있을 가능성뿐만 아니라, 때론 각기 다른 국가역량이 서로 충돌하는 수도 있다. 예를 들어 강력한 입법부와 독립적 법원 등 ‘권력을 제한하는 기관(power limiting institutions)’이 강하면 국가의 입법·규제 역량이 높고, 강압·행정·재정 자원을 동원하여 공권력을 관철하는 정부·군경 등 ‘권력을 활용하는 기관(power deploying institutions)’이 강하면 국가의 집행역량이 높다(Cingolani, 2013: 37). 모든 차원의 국가역량이 언제나 동시에 강하면서 조화로운 기능적 상호의존 관계에 있을 수 없다는 뜻이다. 더구나 권위주의 국가에서 민주적 헌법국가로의 이행과 같이 중대한 변화 속에 있는 국가의 경우, 구시대의 강압·행정역량의 유산과 새로운 민주적 역량들 간의 모순과 갈등은 매우 첨예할 수 있으며 그 갈등은 중대한 역사적, 학문적 의미를 지닌

다. 이상의 논의가 <Table 3>에 요약되어 있다.

<Table 3> Three Assumptions about the Relationship between the Dimensions of State Capacity

Assumptions	Strongly interdependent	Non-systematic	Potentially contradictory
Unity of state capacity	strong	medium	weak
Aggregation of measurements	generally recommended	conditionally meaningful	exceptionally appropriate
Major argument	State capacities in various dimensions within a country tend to closely go hand in hand.	Each dimension of state capacity is interrelated, but has its own trajectories and internal dynamics.	Different dimensions of state capacity serve to different goals and often contradict with each other.
Literature	Holmberg et al. (2008), Besley and Persson (2011), Hanson and Sigman (2013)	Atkinson and Coleman (1989), Kocher(2010), Enriquez and Centeno (2012)	Krasner(1978), Mann(1993), Tilly(2004, 2007), Cingolani(2013)

이처럼 기존의 경험 연구의 결과들을 종합해 봤을 때 국가역량의 여러 분석적 차원이 서로 어떤 관계에 있느냐는 논쟁적인 이슈이기 때문에, 우리는 국가역량 여러 차원이 기능적으로 조응한다고 선협적으로 가정하는 대신에 그들 간의 제도적 배열의 다양성을 비교분석의 대상으로 삼음으로써 각국의 국가성격에 대해 보다 종합적이면서도 정밀한 인식을 추구할 필요가 있다. 이 논문에서 정식화한 국가역량의 확장된 개념과 다차원적 분석틀은, 국가역량의 여러 차원 간의 제도적 배열의 국가별, 시기별 다양성을 비교분석하고 유형화하기 위한 도구가 될 수 있다. 그러한 접근법은 이제까지 많은 연구가 국가역량을 단지 정책실행 능력으로 정의하고 그 실행을 위한 강압, 행정, 재정 수단으로 각 나라의 국가역량의 강함과 약함을 측정해왔던 것과 달리, 강압기구, 관료조직, 조세 징수, 법적 규제, 재분배, 경제활동과 같은 여러 국가역량 영역들이 조합되는 ‘국가역량 레짐’의 다양성을 비교 관점에서 규명하는 경험적 과제를 전면으로 부각시킨다.

V. 결론

이 논문은 국가역량에 관한 연구와 담론이 크게 확대되고 있는 오늘날에, 국가역량을 정부 집행능력의 문제로 축소시키고 정부의 강압·행정·조세 능력의 산술적 합으로 한 나라의 국가역량의 강약을 가늠하는 식의 형식화된 접근방식에 대한 불만에서 출발하여 국가역량의 개념과 분석틀의 확장을 시도했다. 핵심 주장을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 국가역량 개념은 오늘날 일반적으로 정부조직의 효율성과 집행능력을 측정하기 위한 기술적 개념으로 사용되고 있으나, 여러 정치사회화학자들이 수행해 온 광범위한 비교사적 국가연구들의 이론적 관심과 지향을 포괄하는 방식으로 이 개념의 의미가 확대되어야 한다. 그런 의미에서 국가역량은 정부, 의회, 법원, 복지기관 등을 모두 포함하는 조직복합체로서의 국가가, 공적 목표를 수립하고 정책을 창안하며 이를 실행하는 것을 통해서 사회집단들의 행위와 관계를 영토적 경계 안에서 제도적으로 규제하고 거기에 영향을 미칠 수 있는 일체의 능력을 의미한다.

둘째, 오늘날 많은 국가역량 연구는 국가의 집행능력이라는 협소한 정의에 상응하여 강압, 행정, 재정징수라는 도구적 영역의 3차원 모델을 널리 받아들이고 있고, 이 모델의 형식화된 분석틀이 경험적 연구의 인식관심을 규정하고 있다. 그러나 현대국가에 와서는 사회 행위와 관계에 대한 법적 규제의 역량, 재분배를 통해 불평등을 완화하고 사회통합도를 높이는 역량, 경제활동을 지원하고 촉진하는 역량이 매우 중요해졌다. 그러므로 국가역량 연구는 이미 통용되고 있는 3차원에 더하여, 국가의 법적 역량, 분배역량, 그리고 경제역량을 분석틀의 중요한 일부로서 적극적으로 포함시켜야 한다.

셋째, 최근의 많은 연구는 국가역량의 여러 차원 중 어느 하나의 부분적 연구결과를 일반화하거나 각 차원의 지표값을 단순 총합함으로써 ‘강한 국가’, ‘약한 국가’를 판단하는 경향이 강하다. 그러나 국가역량의 제반 차원들은 항상 기능적 상호의존 관계를 갖고 동시 발전하는 것이 아니라 각기 다른 제도적 유산과 발전궤적을 갖고 서로 비체계적이거나 상충하는 관계에 놓일 수 있다. 그러므로 한 나라의 국가역량 전체의 강약을 논하는 것보다는, 국가역량의 여러 차원 간의 특수한 결합관

계로 구성되는 국가역량 레짐의 다양성을 비교·분석함으로써 보다 유용한 지식을 획득할 수 있다.

위와 같은 결론으로써 이 논문은 미래의 연구가 국가역량 개념의 풍부한 의미내용을 폭넓게 반영하고, 현대국가의 핵심적 활동에 관련된 쟁점들과 씨름하며, 국가 구조와 제도복합체의 내적 복잡성에 더욱 민감해져야 함을 주장한다. 그런 문제의 식에서 출발한다면, 국가역량의 문제들은 ‘우리나라 국가역량은 이웃나라보다 강한가 약한가?’, ‘그동안 이 나라의 국가역량은 강해졌나 약해졌나?’, ‘미래의 국가역량, 어떻게 강화할 것인가?’라는 식의 일차원적 질문으로 단순화되어선 안 된다는 것이 분명해진다.

민주주의의 질, 정부의 질, 삶의 질, 그리고 보편적 기본권의 신장을 위해 진정 중요한 것은 ‘어떤 국가역량인가?’다. 즉 국가의 어떤 역량이 강하거나 약하며, 국가가 사회집단들과 어떤 관계를 통해 그러한 역량을 발휘하는가가 학문적, 실천적으로 진실로 의미 있는 문제다. 국가역량은, 국가가 무엇이든 뜻하는 바를 할 수 있는 추상적 가능성이 아니라 ‘특정한 주체가’ ‘구체적인 무엇인가를 할 수 있는 역량’을 뜻하는 것으로 이해되어야 한다(Kocher, 2010: 138). 그에 상응하여 우리는 어떤 국가의 일반적 역량이 얼마나 강한가가 아니라, “무엇을 하기 위한, 누구를 위한 국가역량인가를 물어야 한다”(Enriquez and Centeno, 2012: 133).

그렇다면 궁극적으로 한 나라의 국가역량의 거시적 총체란 단순히 개별 차원의 지표값을 가감하거나 평균을 낸 산술적 총량이 아니라, 각기 다른 사회적 기능과 집단적 이익을 강화시키는 개별 국가역량들의 특수한 제도적 배열을 뜻하는 것이 될 것이다. 그러한 조건에서 미래 국가역량의 발전 방향에 대한 우리의 전략적 관심이 의미 있는 것이 되기 위해서는, 맥락에 따라 다른 의미를 지니는 허구적 개념으로서 단수형의 국가역량 강화를 말하는 대신에 특정한 국가이상과 사회적 가치를 실현하기 위해 강화시켜야 할 국가역량이 무엇이며 약화시켜야 할 국가역량이 무엇 인지를 구체적으로 진단하는 데에 집중되어야 할 것이다. 그런 의미에서 ‘어떤 국가역량인가?’라는 질문은 역사적이고 경험적인 질문을 의미할 수도 있지만, 그와 동시에 규범적이고 전략적인 질문일 수도 있다.

참고문헌

- 김동노. 2012. “국가와 사회의 권력관계의 양면성: 국가 자율성과 국가 역량의 재검토.” 『사회와 역사』 96: 261-292.
- Kim, Dong-no. 2012. “Dynamics of State-Society Relations: Reconsidering State Autonomy and State Capacity.” *Society and History* 96: 261-292.
- 김의영. 2014. 『거버넌스의 정치학』. 명진문화사.
- Kim, Eui-Young. 2014. *Geobeoneonseu-ui Jeongchihak*. Myeongjinmunhwasa.
- 김태형·장용석. 2014. “정부개혁의 유형 및 패턴에 관한 국가비교연구.” 『한국행정학보』 48(3): 175-204.
- Kim, Tae-hyung, and Yong-suk Jang. 2014. “A Cross-national Analysis of Government Reforms.” *Korean Public Administration Review* 48(3): 175-204.
- 김태형·최정인·정세희·문명재. 2018. “정부의 질과 규모가 국민의 객관적·주관적 삶의 질에 미치는 영향.” 『지방정부연구』 22(1): 281-306.
- Kim, Tae-Hyung, Jung-In Choe, Se-Hee Jung, and Myeong-Jae Moon. 2018. “The Impact of Quality and Size of Government on the Quality of Life: Objective and Subjective Quality of Life.” *The Korean Journal of Local Government Studies* 22(1): 281-306.
- 김혁. 2015. “거버넌스적 접근을 통한 관료통제에 대한 연구: 부패방지 체계로서의 청렴 거버넌스 구축을 중심으로.” 『한국정당학회보』 14(2): 257-282.
- Kim, Hyok. 2015. “A Study on Control of the Bureaucracy through Governance Approach: Focused on the Building of Integrity Governance as a Corruption Prevention System.” *Korean Party Studies Review* 14(2): 257-282.
- 박재창. 2010. 『한국의 거버넌스』. 아르케.
- Park, Jai-Chang. 2010. *Hanguk-ui Geobeoneonseu*. Arche.
- 박종민·장용진. 2011. “‘좋은 시민’과 ‘좋은 정부’.” 『정부학 연구』 18(1): 3-22.
- Park, Jong-Min, and Yong-Jin Chang. 2011. “Good Citizens and Good Governance.” *Journal of Governmental Studies* 18(1): 3-22.
- 박희봉. 2013. 『좋은 정부, 나쁜 정부: 철인정치에서 사회자본론까지 철학자가 말하는 열 가지 정부 이야기』. 책세상.
- Park, Hee-Bong. 2013. *Joeun Jeongbu, Napeun Jeongbu: Cheorinjjeongchieseo Sahoejabollonkkaji Cheolhakjaga Malhaneun Yeol Gaji Jeongbu Iyagi*. Chaeksasang.
- 신현기·우창변. 2018. “관료제 특성에 따른 정부 성과의 국가 비교 분석.” 『한국조직학회보』 15(2): 57-81.

- Shin, Hyun-ki, and Chang-bin Woo. 2018. "Comparative Analysis on the Relationship between Governments' Bureaucratic Characteristics and Their Performances." *Korean Review of Organizational Studies* 15(2): 57-81.
- 엄석진. 2016. "한국행정의 역량: 경로의존에 의한 행정개혁의 형식화를 중심으로" 『한국행정학보』 50(4): 91-137.
- Eom, Seok-Jin. 2016. "Administrative Capacity in Korea: Path-dependency and Institutional Drift of Administrative Reform." *Korean Public Administration Review* 50(4): 91-137.
- 윤건·심우현·박정원·김윤희. 2018. "정부역량 측정을 위한 지표체계 구성에 관한 연구: 전문·윤리·협치역량을 중심으로" 『한국사회와 행정연구』 29(3): 143-158.
- Yoon, Kun, Woo-Hyun Shim, Jung-Won Park, and Youn-Hee Kim. 2018. "Measuring Government Capacity and Constructing Composite Indicators: Three Essentials of Capacity." *Korean Society and Public Administration* 29(3): 143-158.
- 이덕로·송기형·홍영식. 2017. "좋은 정부에 대한 인식에 관한 연구." 『한국행정논집』 29(1): 27-52.
- Lee, Deok-Rho, Ki-Hyung Song, and Young-Sik Hong. 2017. "Joeun Jeongbu-e Daehan Insig-e Gwanhan Yeongu." *Korean Public Administration Quarterly* 29(1): 27-52.
- 이선향. 2016. "지속가능한 국가발전 모델과 로컬거버넌스: '굿거버넌스'의 제도적 설계에 대한 재검토" 『사회과학연구』 55(1): 235-262.
- Lee, Sun-hyang. 2016. "The Sustainable Development and the Local Governance: Reviving 'Good Governance' and Its Institutional Design." *Journal of Institute for Social Sciences* 55(1): 235-262.
- 이승중. 2008. 『지방정부의 역량과 정책혁신: 국내외 사례연구』. 박영사.
- Lee, Seung-Jong. 2008. *Jibangjeongbu-ui Yeongnyang-gwa Jeongchaekyeoksin: Gungnaeoe Saryejeongu*. Parkyoungsa.
- 이지호·황아란. 2016. "복지태도의 결정요인 분석: 복지수준과 '정부의 질'에 대한 인식의 효과를 중심으로" 『한국사회정책』 23(1): 257-285.
- Lee, Ji-ho, and Ah-Ran Hwang. 2016. "The Determinants of Public Attitudes toward Welfare Spending in Korea: Focusing on Welfare Perceptions and the Quality of Government." *Korean Social Policy Review* 23(1): 257-285.
- 이창길. 2017. "공공기관 거버넌스 모형의 탐색적 연구: 조직 간 네트워크 관점에서." 『한국조직학회보』 14(3): 1-30.
- Lee, Chang-Kil. 2017. "An Exploratory Study of a Governance Network Model for Public Institutions: Focusing on the Inter-organizational Network Perspective." *Korean Review of Organizational Studies* 14(3): 1-30.

- 이현우·노대명·서복경·이덕로·이정진. 2016. 『좋은 정부의 제도와 과정: 이론적 탐색과 한국 사례』. 오름.
- Lee, Hyeon-Woo, Dae-myung No, Bokyeung Seo, Deok-Rho Lee, and Jeong-jin Lee. 2016. *Institution and Process of Good Government Theoretical Research and Case Studies*. Oreum.
- 전승봉. 2018. “행복한 국가의 조건은 무엇인가: 거버넌스의 질, 신뢰, 평등, 그리고 보편적 복지제도를 중심으로.” 『비판사회정책』 58: 279-322.
- Jeon, Seung-Bong. 2018. “Making a Happy Nation: The Quality of Governance, Trust, Equality, and Universal Welfare.” *Journal of Critical Social Welfare* 58: 279-322.
- 정용찬·하윤상. 2019. “시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울청년네트워크 사례를 중심으로.” 『한국행정학보』 53(1): 31-63.
- Jung, Yong-Chan, and Youn-Sang Ha. 2019. “Dynamic of Managing Citizen-led Collaborative Governance: Focusing on the Governance of Seoul Youth Policy Network.” *Korean Public Administration Review* 53(1): 31-63.
- 최선미. 2018. “국가역량이 삶의 만족도에 미치는 영향에 관한 분석: 행정, 사법, 정치역량을 중심으로.” 『한국행정학보』 52(3): 253-289.
- Choi, Seon-mi. 2018. “The Effects of National Competency on Life Satisfaction: Focusing on the Competence of Government, Jurisdiction, and Politics.” *Korean Public Administration Review* 52(3): 253-289.
- 최정묵. 2016. “세계화와 정부의 질의 관계에 관한 연구.” 『사회과학연구』 27(4): 123-144.
- Choe, Jong-mook. 2016. “A Study on the Relationship between Globalization and Quality of Government.” *Journal of Institute for Social Sciences* 27(4): 123-144.
- 한승현·강민아·이승윤. 2013. “정부역량에 관한 연구동향 분석과 개념 비교.” 『한국거버넌스학회보』 20(3): 27-54.
- Han, Seung-heon, Min-ah Kang, and Sophia Seung-yoon Lee. 2013. “Comparative Study on Concepts of Government Capacity Exploiting Citation Analysis.” *Korean Governance Review* 20(3): 27-54.
- 허철행. 2018. “한국 사회복지서비스 전달체계의 혁신: 지방분권형 거버넌스 복지국가.” 『사회과학연구』 34(1): 1-33.
- Heu, Chul-Hang. 2018. “Innovation of Korean Social Welfare Service Delivery System: Decentralization Governance Welfare State.” *Journal of Institute for Social Sciences* 34(1): 1-33.
- 현영란. 2015. “지방정부역량이 지방정부와 비영리조직간 협력적 계약관계에 미치는 영향: 거버넌스 이론을 중심으로.” 『한국거버넌스학회보』 22(2): 259-281.

- Hyun, Young-Ran. 2015. "The Impact of Capacity of Local Government on the Cooperative Contract Relationship between Local Government and NPOs: Focusing on the Governance Theory." *Korean Governance Review* 22(2): 259-281.
- Acemoglu, Daron. 2005. "Politics and Economics in Weak and Strong States." *Journal of Monetary Economics* 52: 1199-1226.
- Acemoglu, Daron, Jacob Moscona, and James A. Robinson. 2016. "State Capacity and American Technology: Evidence from the Nineteenth Century." *American Economic Review* 106(5): 61-67.
- Acemoglu, Daron, Davide Ticchi, and Andrea Vindigni. 2011. "Emergence and Persistence of Inefficient State." *Journal of the European Economic Association* 9(2): 177-208.
- Atkinson, Michael M., and William D. Coleman. 1989. "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies." *British Journal of Political Science* 19(1): 47-67.
- Bäck, Hanna, and Axel Hadenius. 2008. "Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21(1): 1-24.
- Beramendi, Pablo, and David Rueda. 2007. "Social Democracy Constrained: Indirect Taxation in Industrialized Democracies." *British Journal of Political Science* 37(4): 619-641.
- Berliner, Daniel, Anne Greenleaf, Milli Lake, and Jennifer Noveck. 2015. "Building Capacity, Building Rights? State Capacity and Labor Rights in Developing Countries." *World Development* 72: 127-139.
- Besley, Timothy, and Torsten Persson. 2008. "Wars and State Capacity." *Journal of the European Economic Association* 6(23): 1218-1244.
- _____. 2009. "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics." *American Economic Review* 99(4): 1218-1244.
- _____. 2011. *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Campbell, Andrea Louise, and Kimberly J. Morgan. 2005. "Financing the Welfare State: Elite Politics and the Decline of the Social Insurance Model in America." *Studies in American Political Development* 19: 173-195.
- Cárdenas, Mauricio. 2010. "State Capacity in Latin America." *Economía* 10(2): 1-45.
- Centeno, Miguel Angel. 1997. "Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth Century Latin America." *American Journal of Sociology* 102(6): 1565-1605.

- _____. 2002. *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press.
- Cingolani, Luciana. 2013. "The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measure." *UNU-MERIT Working Paper Series #2013-053*, United Nations University and Maastricht University.
- Croissant, Aurel, and Olli Hellmann. 2018. "Introduction: State Capacity and Elections in the Study of Authoritarian Regimes." *International Political Science Review* 39(1): 3-16.
- Cusack, Thomas R., and Pablo Beramendi. 2006. "Taxing Work." *European Journal of Political Research* 45: 43-73.
- DeRouen, Karl, Jr., Mark Ferguson, Samuel Norton, Young Hwan Park, Jenna Lea, and Ashley Streat-Bartlett. 2010. "Civil War Peace Agreement Implementation and State Capacity." *Journal of Peace Research* 47(3): 333-346.
- DeRouen, Karl, Jr., and David Sobek. 2004. "The Dynamics of Civil War Duration and Outcome." *Journal of Peace Research* 41(3): 303-320.
- Diamond, Larry. 2007. "A Quarter-Century of Promoting Democracy." *Journal of Democracy* 18: 118-120.
- Dincecco, Mark. 2009. "Fiscal Centralization, Limited Government, and Public Revenues in Europe, 1650-1913." *Journal of Economic History* 69(1): 48-103.
- _____. 2015. "The Rise of Effective States in Europe." *Journal of Economic History* 75(3): 901-918.
- Dincecco, Mark, and Gabriel Katz. 2014. "State Capacity and Long-run Economic Performance." *The Economic Journal* 126: 189-218.
- Dincecco, Mark, and M. Prado. 2012. "Warfare, Fiscal Capacity, and Performance." *Journal of Economic Growth* 17(3): 171-203.
- Enriquez, Elaine, and Miguel Angel Centeno. 2012. "State Capacity: Utilization, Durability, and the Role of Wealth vs. History." *International and Multidisciplinary Journal of Social Sciences* 1(2): 130-162.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter B., and James E. Rauch. 1999. "Bureaucracy and Growth: A Cross-national Analysis of the Effects of 'Weberian' State Structure on Economic Growth." *American Sociological Review* 64(5): 748-765.

- Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol(eds.), 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- Fukuyama, Francis. 2013. "What is Governance?" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 26(3): 347-368.
- Geddes, Barbara. 1996. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. University of California Press.
- Giddens, Anthony. 1987. *The Nation-State and Violence. Volume Two of a Contemporary Critique of Historical Materialism*. Berkeley and Los Angeles, CA: University of California Press.
- Gough, Ian. 2010. "Financing Welfare Regimes: A Literatur Review and Cluster Analysis." *Background Paper Commissioned for the UNRISD Flagship Report on Poverty*.
- Hall, John A. 1994. *Coercion and Consent: Studies on the Modern State*. Cambridge, UK: Polity.
- Hanson, Jonathan. 2015. "Democracy and State Capacity: Complements or Substitutes?" *Studies in Comparative International Development* 50: 304-330.
- _____. 2018. "State Capacity and the Resilience of Electoral Authoritarianism: Conceptualizing and Measuring the Institutional Underpinnings of Autocratic Power." *International Political Science Review* 39(1): 17-32.
- Hanson, Jonathan, and Rachel Sigman. 2013. "Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research." paper presented at the World Bank Economy Brown Bag Lunch Series, September 2013.
- Hendrix, Cullen S. 2010. "Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implication for the Study of Civil Conflict." *Journal of Peace Research* 47(3): 273-285.
- Hintze, Otto. 1962[1906]. "Staatsverfassung und Heeresverfassung." pp.52-83 in *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen*, edited by Otto Hintze. Bd.1. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Hirsch, Joachim. 1998. *Vom Sicherheitsstaat zum nationalen Wettbewerbsstaat*, Berlin: ID Verlag.
- Holmberg, Sören, Bo Rothstein, and Naghmeh Nasiritousi. 2008. "Quality of Government: What You Get." QoG Working Paper Series 2008: 21. The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Iversen, T., and Soskice, D. 2006. "Electoral Institutions and the Politics of Coalitions: Why Some Democracies Redistribute More Than Others." *American Political Science Review* 100(2): 165-181.
- Jessop, Bob. 2004. "From the Welfare State to the Competition State." pp.335-359, in

- Die Europäische Union - Marionette oder Regisseur?*, edited by Patricia Bauer et al. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle. The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, California: Stanford University Press.
- _____. 1999. "The Developmental State: Odyssey of a Concept." pp.32-60 in *The Developmental State*, edited by Meredith Woo-Cumings. Ithaca, London: Cornell University Press.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Pablo Zoido-Lobaton. 1999. "Governance Matters." *World Bank Policy Research Working Paper Series* 2196.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2010. "The Worldwide Governance Indicators. Methodology and Analytical Issues." *Policy Research Working Paper* 54530, the World Bank.
- Kim, Eun Mee. 1997. *Big Business, Strong State. Collusion and Conflict in South Korean Development, 1960-1990*. New York: State University of New York Press.
- Kocher, Matthew Adam. 2010. "State Capacity as a Conceptual Variable." *Yale Journal of International Affairs* 5: 137-145.
- Koo, Hagen. 1993. "Strong State and Contentious Society." pp.231-249 in *State and Society in Contemporary Korea*, edited by Hagen Koo. Ithaca: Cornell University Press.
- Koopmans, Ruud, and Sophie de Schaepdrijver. 1993. "Mechanisms of State Formation and Collective Action: An Interview with Charles Tilly." *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 20(2): 43-73.
- Krasner, Stephen D. 1978. *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mann Michael. 1988. *States, War, and Capitalism: Studies in Political Sociology*. Oxford: Blackwell.
- _____. 1993. *The Sources of Social Power. Vol. 2: The Rise of Classes and Nation States 1760-1914*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 2008. "Infrastructural Power Revisited." *Studies in Comparative International Development* 43: 355-365.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow, and Charles Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Migdal, Joel S. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Nettl, John Peter. 1968. "The State as a Conceptual Variable." *World Politics* 20(4): 559-592.

- Oh, Jennifer S. 2012. "Strong State and Strong Civil Society in Contemporary South Korea: Challenges to Democratic Governance." *Asian Survey* 52(3): 528-549.
- Orloff, Ann Shola, and Theda Skocpol. 1984. "Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900-1911, and the United States, 1880s-1920." *American Sociological Review* 49: 726-750.
- Ottervik, Mattias. 2013. "Conceptualizing and Measuring State Capacity: Testing the Validity of Tax Compliance as a Measure of State Capacity." *QoG Working Paper Series* 2013: 20, The Quality of Government Institute, Department of Political Science, University of Gothenburg.
- Peck, Jamie, and Nik Theodore. 2007. "Variegated Capitalism." *Progress in Human Geography* 31(6): 731-772.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94(2): 251-267.
- Rauch, James E., and Peter B. Evans. 2000. "Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." *Journal of Public Economics* 75(1): 49-71.
- Rogers, Melissa, and Nicholas Weller. 2014. "Income Taxation and the Validity of State Capacity Indicators." *Journal of Public Policy* 34(2): 183-206.
- Rothstein, Bo, and Jan Teorell. 2008. "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 21(2): 165-190.
- Sikkink, Kathryn. 1991. *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge University Press.
- _____. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research." pp.3-37 in *Bringing the State Back In*, edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- _____. 1992. *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Skocpol, Theda, and Edwin Amenta. 1986. "States and Social Policies." *Annual Review of Sociology* 12: 131-157.
- Skocpol, Theda, and Kenneth Finegold. 1982. "State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal." *Political Science Quarterly* 97(2): 255-278.
- Sobek, David. 2010. "Masters of Their Domains: The Role of State Capacity in Civil Wars." *Journal of Peace Research* 47(3): 267-271.

- Sombart, Werner. 1913. *Krieg und Kapitalismus*. München/Leipzig: Dunker & Humblot.
- Soifer, Hillel D. 2015. *State Building in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Soifer, Hillel D., and Matthias vom Hau. 2008. “Unpacking the Strength of the State: The Utility of State Infrastructural Power.” *Studies in Comparative International Development* 43: 219-230.
- Streeck, Wolfgang(ed.). 1998. *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt/M. and New York: Campus Verlag.
- Tilly, Charles(ed.). 1975. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tilly, Charles. 1985. “War Making and State Making as Organized Crime.” pp.169-191 in *Bringing the State Back In*, edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- _____. 1986. *The Contentious French. Four Centuries of Popular Struggle*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- _____. 1990. *Coercion, capital, and European states, AD 990-1990*. Oxford and Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- _____. 2004. *Social Movements, 1768-2004*. Boulder and London: Paradigm Publishers.
- _____. 2007. *Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market. Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wang, Erik H., and Yiqing Xu. 2018. “Awakening Leviathan: The Effect of Democracy on State Capacity.” *Research and Politics* 5(2): 1-7.
- Weber, Max. 1971[1919]. *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: J.C.B. Mohr(Paul Siebeck).
- _____. 1972[1922]. *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der Verstehenden Soziologie*. Tübingen: J.C.B. Mohr(Paul Siebeck).
- Weir, Margaret, and Theda Skocpol. 1985. “State Structures and the Possibilities for ‘Keynesian’ Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States.” pp.107-163 in *Bringing the State Back In*, edited by Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- Wiess, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State: Governing the Economy in a Global Era*. London: Polity Press.

신진욱(申晋旭)은 독일 베를린자유대학교에서 사회학 박사 학위를 취득했고 현재 중앙대학교 사회학과 교수로 재직 중이다. 민주주의, 시민사회, 사회운동, 복지국가 연구에 관심이 있다. 저서로 『한국의 근대화와 시민사회』(독일어), 『시민』, 『상징에서 동원으로: 1980년대 민주화운동의 문화적 동학』(공저), 『민주정부 10년, 무엇을 남겼나』(편저), 『다중격차: 한국사회 불평등 구조』(공저), 『한스 요아스 가치의 생성』 등이 있다.

[2019.08.26 접수; 2019.11.14 수정; 2019.12.09 게재확정]

Toward an Extended Concept and Analytical Framework of State Capacity: A Theoretical Consideration for the Study of Varieties of Institutional Regimes of State Capacity

Jin-Wook Shin
Chung-Ang University

For decades after democratization, discussions about the state was concentrated on the *raison d'être* and the new public role of the state and the way of checking the abuse of state power. This paper is an attempt to theoretically clarify the concept of 'state capacity' as a substantial condition to realize the *Staatsideale* embodied through such social discussions. Recently, studies on state capacity, government capacity, good governance, and the quality of government have been rapidly increasing, but they often do not inherit the huge theoretical insights of the sociological literature that has had a great impact on this subject area. On the contrary, they tend to narrow the concept of state capacity to the administrative executive capacity of the government and simplify the complex relations between various dimensions of state capacity into a numerical sum of index values. To overcome such limitations, this paper examines the core sociological literature that provided an immediate basis for the recent studies of state capacity, and tries to amplify the theoretical implications condensed in this concept. The argument of this paper is that state capacity is not just a formal concept to measure certain executive features of the government, but a theoretical concept that refers to the active ability of the state, which claims authority and legitimacy as the only public organization that concentrates on the issues of the political community, to territorialize, institutionally regulate, and affect the behavior and relationship of social groups. In addition, the paper argues that because the different dimensions of the state capacity—the coercive, administrative, extractive, legal, distributive and productive capacities—have their own institutional legacies and dynamics of change, it only serves to distort or obscure the perception of reality to judge the general state capacity of a nation as strong or weak. Instead, we should make the concrete question of 'which kind of state capacity?' and 'state capacity for what and whom?' lead our research. Through such theoretical reflections, we would be able to better elaborate on the substantial issues, including the institutional arrangement of democratic and authoritarian state capacities, the conditions of state capacity required for more universalistic welfare state, and the nature of national competence that alleviates or deepens inequality.

Key words: state capacity, government capacity, governance, quality of government, state power