

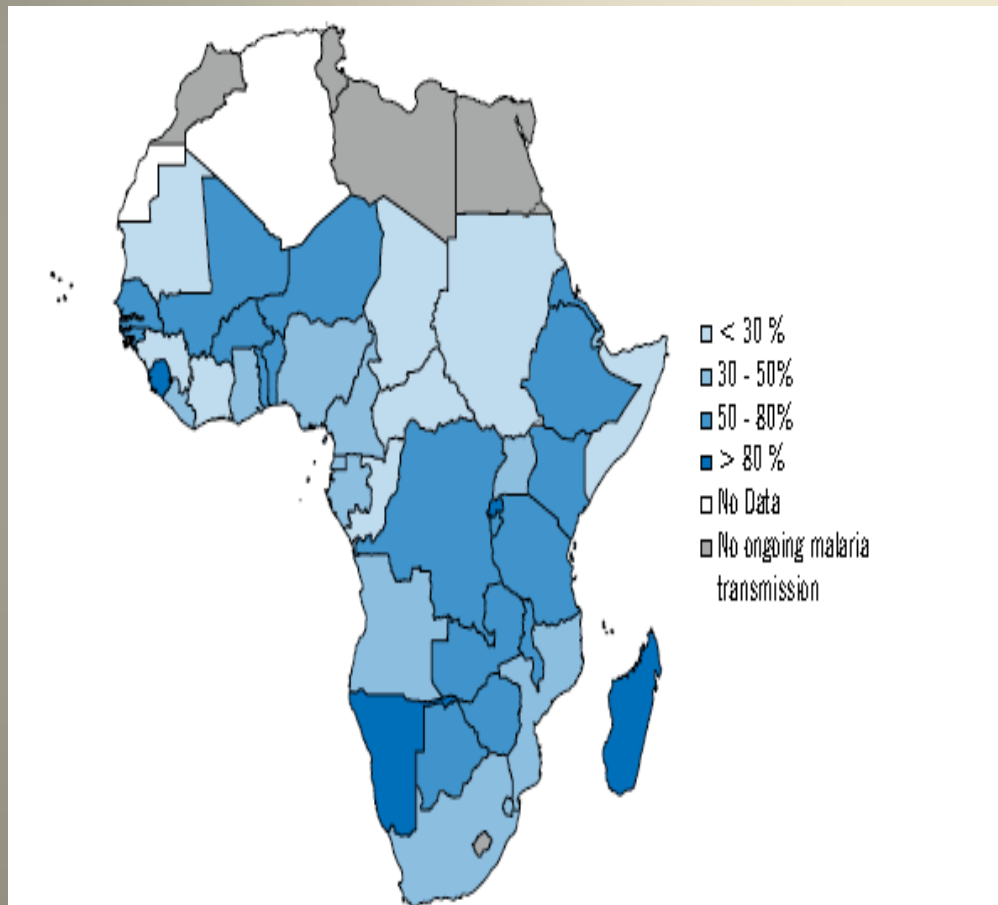
# 정부역량과 역할에 관한 연구동향 분석과 개념 비교

한승헌, MA; 강민아, Ph.D.; 이승윤, Ph.D.  
이화여자대학교

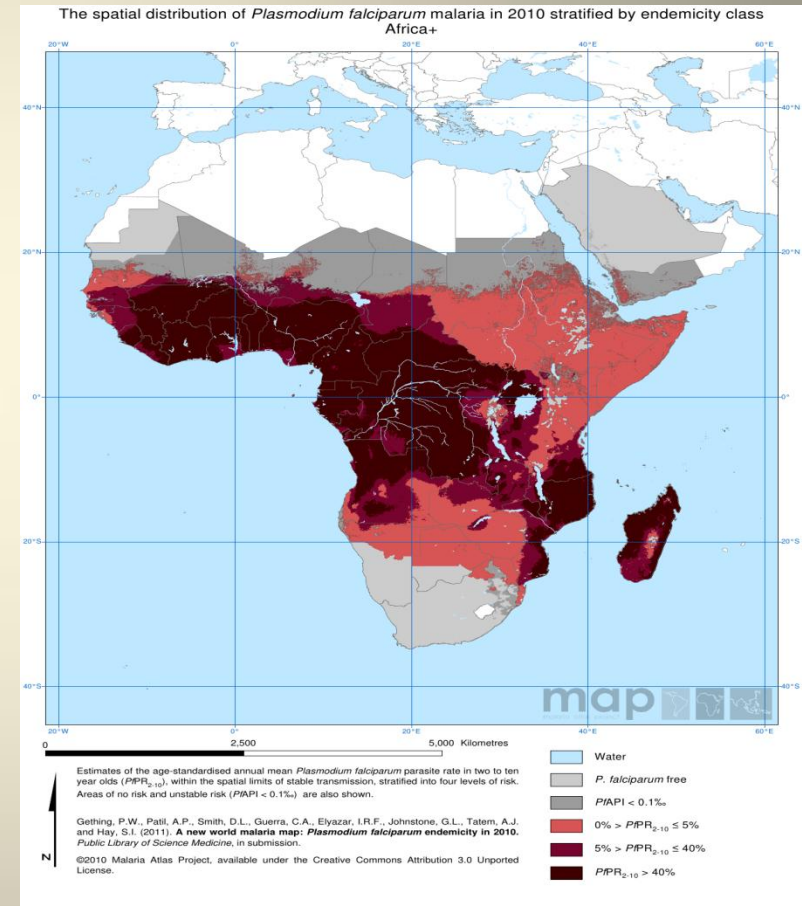
2013년 보건행정학회 발표

**서론 (BACKGROUND)**

# Estimated proportion of households with at least one ITN in sub-Saharan Africa, June 2011



Source: WMR 2011



Source: Malaria Atlas Project

# Motivating Questions

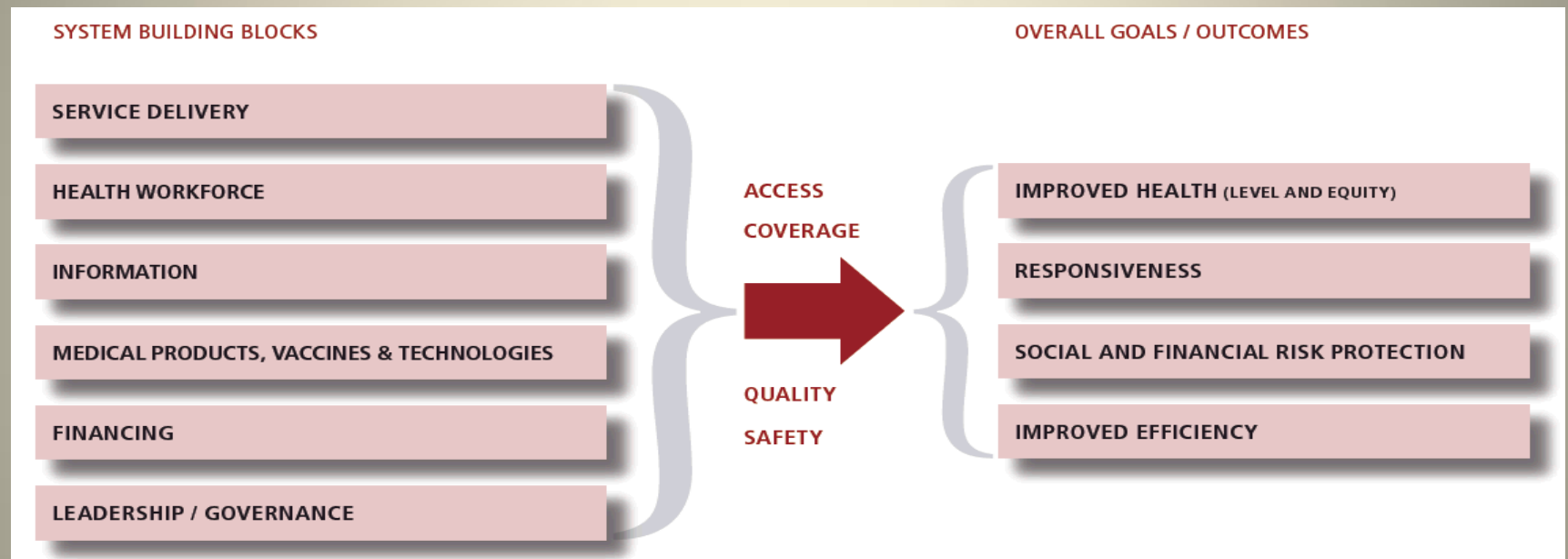
- Devastating burdens of Malaria
- Substantial progress in putting the best efforts
  - with advanced technologies,
  - increased amount of funding, and
  - evidence-based intervention policy adoptions
- Variations in achieving the expected outcome across countries

# Contexts Matter?

- ➔ Why do some countries with the same technologies and evidence-based policy programs achieve its goals while others don't?
- ➔ How can we explain that adoption of the same policies produce varying degree of success across countries?



# The WHO Building Blocks Health Systems Framework

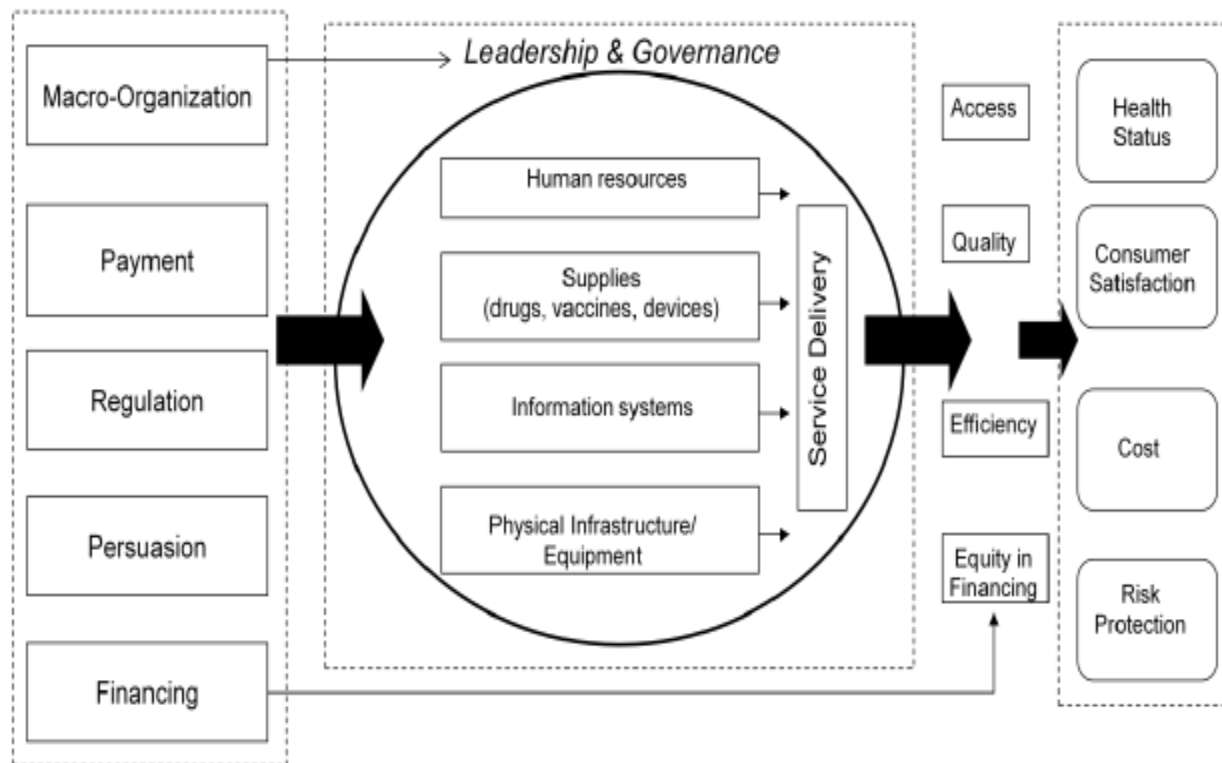


Building blocks serve 1) to define **desirable attributes** of what a health system is supposed to accomplish, 2) to provide **a means of defining WHO priorities** and help to identify gaps in WHO support.

**Control Knobs**

**Building Blocks**

**Ultimate Objectives**



# Sporadic Evidences

- **Political capacity** of Indian states lowers infant mortality in low and middle income states (Swaminathan and Thomas, 2007)
- Weak link between public spending and health outcomes can be explained by differences in **government effectiveness and corruption** across countries (Rajkumar et al., [2008](#))
- "Achieving the dramatic and permanent declines in mortality envisioned by the Millennium Development Goals is doubtful unless governments shift their attention to the **institutional factors** that affect performance in the health sector." (Lewis, 2006)
- Without **institutional capacity** and human resources, more money for health may actually do harm (Hsiao, 2007)



# Health spending and infant mortality

- Filmer and Pritchett (1999): the share of GDP devoted to public health care spending explained less than 1 percent of variation in infant or under-5 mortality across all countries with available data in 1990.
- Other studies have also found health care spending indicators to be remarkably weakly associated with mortality changes.
- **Corruption, weak administrative capacity, misallocation of the funds spent, and redundancy between public and private health care spending** may be among the reasons for the apparently weak cross-national association between public health care spending and mortality levels.' (Filmer, Hammer, and Pritchett 2000; Filmer, Hammer, and Pritchett 2002; Nelson 2007.)

Table 2

Relationship between mortality and public expenditures on health, controlling for non-health policy factors (1990)<sup>a</sup>

Dependent variable			Under-5 mortality rate (ln)			
				Infant mortality rate (ln)	Under-5 mortality rate (ln)	World Bank SID data-under-5 mortality
Column	1	2	3	4	5	6
Method	OLS	Median <sup>d</sup> regression	Two-stage least squares	Two-stage least squares	OLS	OLS
GDP per capita (ln)	-0.611 (9.71)	-0.570 (4.58)	-0.596 <sup>c</sup> (3.67)	-0.511 <sup>c</sup> (3.30)	-0.508 (9.28)	-0.412 (12.0)
Public expenditures on health (ln of share of GDP)	-0.135 (1.78)	-0.090 (0.677)	-0.192 <sup>c</sup> (0.742)	-0.078 <sup>c</sup> (0.243)	-0.073 (0.92)	
Female education	-0.093 (3.54)	-0.076 (1.65)	-0.091 (2.90)	-0.061 (1.63)	-0.102 (4.03)	-0.008 (3.9)
Income inequality	0.008 (1.28)	0.010 (0.911)	0.008 (1.17)	0.004 (0.603)	0.012 (2.26)	0.14 (2.8)
Predominantly Muslim	0.450 (3.18)	0.265 (0.803)	0.446 (2.91)	0.104 (0.644)	0.408 (3.13)	
Ethno-linguistic fractionalization	0.549 (3.43)	0.303 (1.04)	0.534 (2.90)	0.343 (1.64)	0.625 (4.14)	
Percentage Urban	0.001 (0.459)	0.001 (0.190)	0.001 (0.219)	0.001 (0.359)	0.003 (1.12)	-0.001 (0.23)
Tropical country	-0.051 (0.549)	-0.038 (0.183)	-0.059 (0.619)	-0.165 (1.42)	-0.006 (0.063)	
Access to safe water	-0.001 (0.606)	-0.001 (0.140)	-0.001 (0.390)	-0.003 (0.753)	-0.003 (1.16)	-0.001 (0.23)
Additional variables	Dummy variables for region and a constant term. Dummy variables for when female education, income inequality, ethno-linguistic fractionalization, or access to safe water are missing (in these cases the variable itself is set to zero).					
R-Squared	0.9469	0.7839 <sup>b</sup>	0.9465	0.9361	0.9454	0.923
Number of obs.	98	100	98	98	104	119

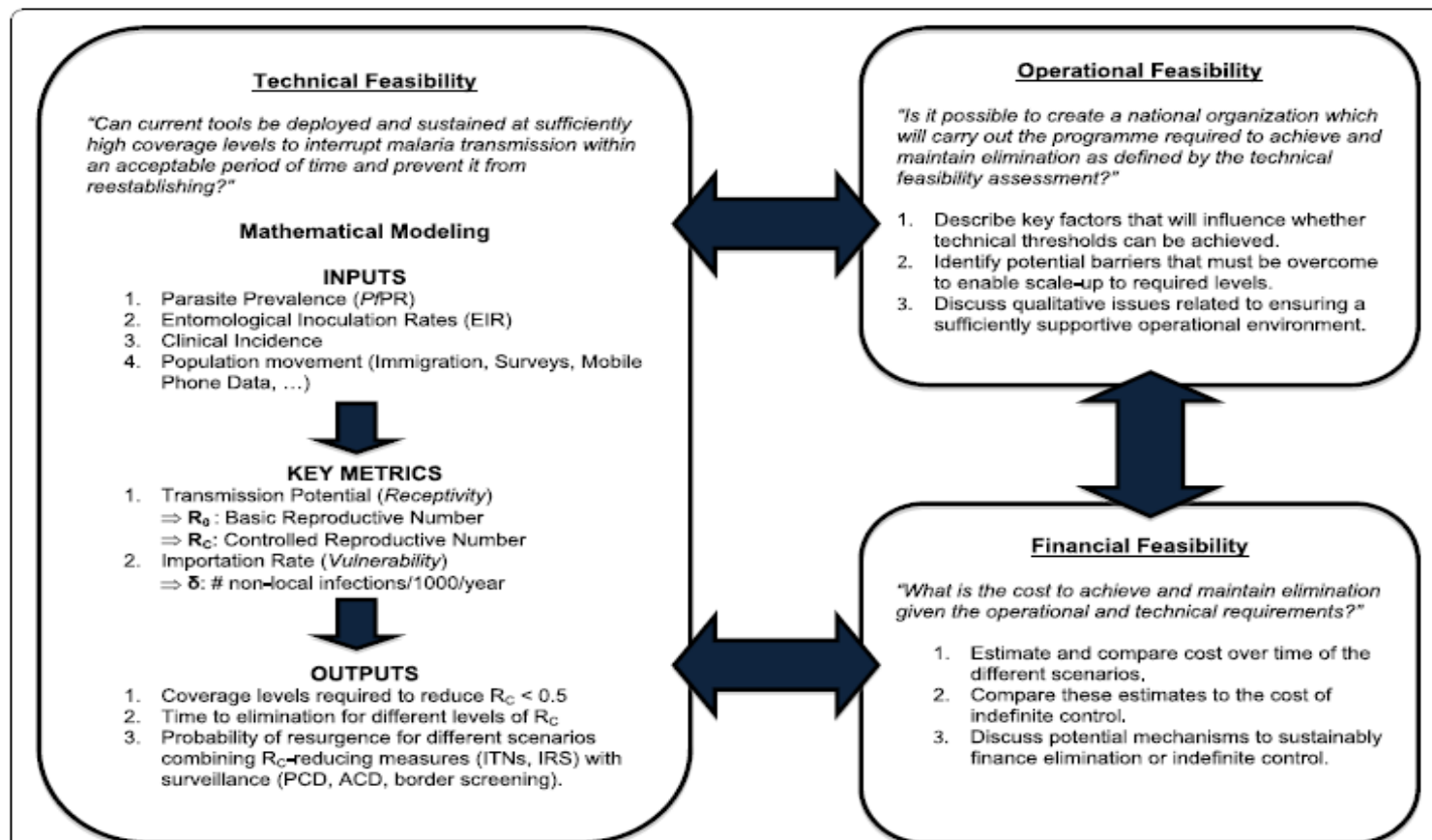
<sup>a</sup> Countries with largest influence on parameter vector in OLS case and hence dropped are for columns (1) and (3) Zaire and Korea (South), for column (4) Israel and Turkey, for column (5) Rwanda and Korea (South).

<sup>b</sup> The *R*-Squared in column 2 is the pseudo *R*-Squared calculated as 1 minus the ratio of the sum of absolute deviations from the predicted median to those from the actual median.

<sup>c</sup> Instruments are, neighbors public health spending, neighbors military spending, whether or not the country's main export is oil, years since 1776 that the country has been independent.

<sup>d</sup> *T*-statistics derived from bootstrapping with 100 iterations.

# Tatem et al's Model



**Figure 1** Framework for assessing the feasibility of malaria elimination. Technical feasibility identifies requirements for achieving and maintaining elimination under different scenarios, operational feasibility involves the administrative and programmatic capacity to meet those requirements, and financial feasibility examines the costs involved. Unrealistic operational expectations and/or prohibitively high costs will require considering other technically feasible scenarios that can be achieved given operational or financial limitations.

# "Operational Capacity"

- "an estimate of the **applicability**, in time and space, of technical methods under existing geographical, social, and climatic conditions"
- "a **government's potential** to develop the organizational structure required to carry out a national anti-malaria programme."

(Source: World Health Organization. WHO Expert Committee on Malaria: fifteenth report Geneva. 1971.)

- **Administrative problems** were noted to constitute “insurmountable obstacles for malaria eradication in many developing countries” (Gabaldon 1969, pg. 642).
- “**governance**,” ([Holmberg, Rothstein, & Nasiritousi, 2009](#); [Lewis, 2006](#)),
- “**operational constraints**” ([Moonen, Cohen, Tatem, et al., 2010](#); [Moonen, Cohen, Snow, et al., 2010](#); [Tatem et al., 2010](#)) or
- “**contextual constraints** to scaling-up” ([Hanson, Ranson, Oliveira-Cruz, & Mills, 2003](#)) that may mediate the performance of the health intervention programs

# Governance Indicators

- Voice and Accountability
- Political Stability and Absence of Violence
- Government Effectiveness
- Regulatory Quality
- Rule of Law
- Control of Corruption

한승헌, MA; 강민아, Ph.D.; 이승윤, Ph.D.

# 정부역량과 역할에 관한 연구동향 분석과 개념 비교

# '정부역량 및 역할'에 대한 지속적 관심

- 플라톤의 [국가론] 등 고대정치철학에서부터 논의된 국가의 역할 및 역량에 대한 연구 관심
- 홉스의 [리바이어던] 등에서 국가통치권자로서의 '정부의 역량과 역할'에 대한 개념으로 구체화
- 1980년대 이후 정부의 역량에 대한 학문적 관심은 다시 활성화
- 거버넌스(governance), 좋은 거버넌스(good governance), 국가의 역량(state capacity), 좋은 정부(good government), 그리고 정부의 질(quality of Government) 등 다양한 유사 개념 등장



# 정부의 역량 연구의 부활

- 1950~1970년: 국가를 빈곤국의 경제발전을 촉진시키는 투자 제공자로서, 또는 국가건설(national building)과 정치적 근대화(political modernization)의 주도자로서 인지
- 1970년대: 미국과 영국에서 시작된 신자유주의의 영향으로 복지국가의 축소에 대한 논의로 변화 (Clayton & Pontusson, 1998), 시장과 시민사회의 역할을 중시
- 1990년대: 정부의 역할(positive player)이 재조명됨; 정부나 국가가 맡아야 할 역할을 강조하는(bringing the state back in) 제도주의 연구(Evans, et al., 1985)가 다시 발전
- 국제개발협력분야에서 '좋은 거버넌스' (good governance)에 대한 관심 증가
- 최근: Rothstein & Teorell: '정부의 질' 개념을 소개하고 이를 적용한 연구들을 수행하면서 정부의 역량에 대한 논의를 다각화함

# "좋은 거버넌스" 개념에 대한 관심증가

- 개발도상국에 대한 원조 및 개발협력분야에서 소위 '좋은 거버넌스' 개념에 대한 관심 고조됨. 특히 '정부의 부패'와 연결
- 1980년대 후반부터 세계은행(World Bank)을 필두로 한 원조 공여사회에서는 개발도상국의 경제발전이 정체된 이유를 거버넌스의 실패에서 찾음(Landell-Mills, et al., 1989)
  - '나쁜 거버넌스(bad governance)'에 대한 논쟁(Brinkerhoff & Goldsmith, 2005),
  - 국제투명성기구(Transparency International)에서 부패 인식 지수(Corruption Perception Index)를 통해 각국의 부패인식정도를 평가함
  - 세계은행은1991년부터 Worldwide Governance Indicators를 통해 부패를 포함한 6가지 지표를 평가하는 등(Kaufmann, et al. 2010: 4), 부패와 관련된 정부의 질과 좋은 거버넌스에 관한 논의
- 공여기관들이 개발도상국의 정치적 문제에 대하여 드러나지 않게 개입할 수 있는 여건 마련(Grindle, 2010:3-6; Hewitt de Alcántara, 1998:106)
- '좋은 거버넌스와 국가발전'간의 상관관계를 검증하는 다수의 실증연구들을 통해 확산(Holmberg, et al., 2009; Grindle, 2010; Rothstein & Teorell, 2012)

# 연구의 목적

- 1980년대 이후 '정부의 역량 및 역할'을 개념화하고 활용하는 시도가 활발해진 촉발배경 이해
- 인용분석(citation analysis)을 이용하여 '정부의 역량 및 역할'에 관한 개념의 변화에 대한 종적 차원의 분석
- 횡적차원의 분석을 통해 정부의 질, 거버넌스, 좋은 정부, 그리고 국가역량 등 정부의 역량을 정의하는 유사개념들의 차이점과 공통점
- 기존연구의 기여 및 한계를 비판적으로 검토하여 정부의 역량 관련 논의의 발전을 위한 향후 연구방향을 제안

# 연구방법: 인용분석

- 인용분석(citation analysis)을 통해 정부의 질이나 좋은 거버넌스 등 정부의 역량과 역할을 정의하는 개념을 적용하여 수행된 연구들이 어떻게 전개되어 왔는지를 1980년대, 1990년대, 2000년대 시기별로 분석
- 연구자가 선택한 학문영역에서 **특정 논문 및 저널의 기여도와 영향력을 평가**(Li & Tsui, 2002; Zuckerman, 1987)
- 문헌 인용은 새로운 연구와 선행연구 간의 관련성을 보여주는 연결고리로서, 연구자는 인용을 통하여 선행연구의 중요성이나 가치를 인정하며 이러한 이유로 인용횟수는 특정 연구의 영향력을 나타냄(이수상, 1999; 정경희 1999; 정준민, 2010; 양미경, 2011; 이혜진 & 이춘실; 2012)
- 시기별로 구분하여 인용분석을 하는 경우 **특정 논문의 영향력 변화뿐만 아니라 새로운 연구가 대두되는 동향** 파악가능

# 인용분석 방법

- **분석 도구:** 구글 스칼라(Google Scholar, 이하 GS)를 활용하여 인용 횟수를 계수
  - 무료 접근, 인용정보의 업데이트 속도 측면에서 장점(Bosman, et al., 2006; Pauly & Stergiou, 2005). 정확성 측면에서도 오히려 WoS보다 더 우월한 것으로 평가(Harzing & van der Wal, 2008)
- **분석대상:** 학술지에 게재된 논문 -- 학위논문이나 학술대회 발표 논문, 단행본 출판물은 제외
- **키워드:** 좋은 정부(Good Government), 좋은 거버넌스(Good Governance), 정부의 질(Quality of Government), 국가역량(State Capacity), 강한 국가(Strong State), 취약한 국가(Fragile State) 등 6개 선정
- **선정기준:** 인용분석의 시기적 범주로는 1980년대, 1990년대, 2000년대의 세 시기별로 나누어 구분, 각 시기 간 및 시기 내 인용횟수의 변화를 고려하여 각 시대별로 80회 이상 인용된 논문을 선별
  - 80년대에는 4편, 90년대 총 15편, 2000년대 총 29편의 논문이 선별

# 인용분석 계량적 결과

- 분석대상 기간 동안 정부의 역량에 대한 연구가 최근에 더욱 활발히 이루어짐
- 1980년대: 강한 국가, 약한 국가, 그리고 국가의 역량 등 '국가'와 관련된 주제어를 중심으로 진행된 연구가 주를 이룸
- 1990년대: 구체적으로 '정부'와 관련된 주제어가 핵심 주제어로 떠오름
  - 1990년대 초기에는 '좋은 정부' 개념이 주목받았다면 후반부터는 '정부의 질'이 활발하게 논의됨.
- 2000년대: 정부의 질에 대한 연구가 여전히 지배적인 가운데 '좋은 거버넌스'에 대한 관심 증가함

# 정부의 역량 유사개념에 관한 종적 비교 : 1980년대 - 강한 국가, 약한 국가

- 국가나 정부의 역량, 특히 이들의 강함과 약함에 관심을 갖고 그 강함의 정도가 정책 결정에 미치는 영향에 대해 분석
  - "중앙집권화(centralized)"이면서, 의사결정 권한을 가진 공무원들의 "자율성(autonomy)"이 높은 정부를 능력 있는 정부, 혹은 강한 정부로 설명
  - 반대로 분권화 되어 있고, 공무원들의 자율성이 보장되지 않는 정부를 능력이 부족한 정부, 혹은 약한 국가로 정의
  - 공통적으로 미국을 약한 국가(weak state), 또는 미국 행정부를 '약한 정부'(weak government)의 전형으로 제시하고 있으며 (Atkinson & Coleman, 1989; Skocpol & Finegold, 1982; Hamilton & Sutton, 1989), 반대로 '강한 국가'(strong state)의 전형으로는 프랑스, 일본, 혹은 독일을 제시함 (Atkinson & Coleman, 1989; Hamilton & Sutton, 1989).

# 정부의 역량 유사개념에 관한 종적 비교 : 1990년대 - 좋은 정부와 정부의 질

- **좋은 정부의 개념이 구체화되고 다양해짐**, 정부의 역할을 좋은 정부, 정부의 질, 약한 또는 강한 정부 등 다양한 개념을 적용하여 설명
  - 경제발전에 좋은 정부(La Porta, et al., 1999), 정치적 정당성과 책무성, 경쟁력, 자유보장, 공정한 사법 제도 등을 지닌 정부(Doig, 1995), 국민들의 삶의 질 향상을 위해 목적 지향적이고 개발 지향적인 정부(Jeffries, 1993), 덜 부패한 정부(Alesina & Weder, 1999), 통치권이 집중된 정부(Reno, 1997), 사회와의 관계에서 시너지를 이끌어 낼 수 있는 정부(Evans, 1996), 재산권과 계약권을 보호하는 정부(Keefer & Knack, 1997)
- **분석대상과 범위의 확대:**
  - 80년대: 미국 행정부 등 소수 선진국에 대한 분석사례를 중심으로 정부(국가)의 역량에 대한 개념화를 시도
  - 90년대: 개발도상국 또는 저발전 국가들도 분석 대상에 포함하고 있어서 분석대상과 범위가 확대(La Portal, et al., 1999; Doig, 1995; Jeffries, 1993; Alesina & Weder, 1999; Reno, 1997; Keefer & Knack, 1997).
- **좋은 정부의 질과 수준을 측정하기 위해서 구체적인 지표를 활용하기 시작** (La Porta, et al., 1999; Alesina & Weder, 1999; Keefer & Knack, 1997; Davis & Hayes, 1993).



# 정부의 역량 유사개념에 관한 종적 비교 : 2000년대 - 좋은 거버넌스와 정부의 질

- 정부의 역량에 관한 개념들이 더욱 구체화
- **좋은 거버넌스**: Knack(2001)은 정부의 책무성이 강하고, 지대추구와 부패가 없으며, 자금 통제를 위한 갈등이 최소화될 수 있는 조정기제가 존재하고, 정책과 제도들이 효율적으로 운영되는 것으로 정의
- 세계은행의 **좋은 거버넌스 (good governance)**: 1991년부터 Worldwide Governance Indicators를 통해 부패를 포함한 6가지 지표를 평가하는 등 (Kaufmann, et al. 2010: 4), 부패와 관련된 정부의 질과 좋은 거버넌스에 관한 논의들이 본격화
- **충분한 정도의 좋은 거버넌스(good enough governance)**: Grindle(2004)은 거버넌스 개혁이 어떤 부문에서 어디에 우선순위를 두고 수행되어야 하는지의 문제 등 현실적인 방안을 제시하지 못하고 있음을 지적, 개별 국가들이 처한 맥락과 정부의 역량을 충분히 이해하고 고려한 '충분한 정도의 좋은 거버넌스(good enough governance)'에 대해 논의하는 것이 보다 현실적이라는 주장

# 정부의 역량에 관한 유사 개념간의 횡적 비교 - 국가역량

- 조세징수와 관련된 행정적 역량을 국가의 역량으로 정의한 대표적인 연구로는 Tilly(1985), Levi(1989), Brewer(1990)등
- Besely & Persson(2010)은 앞선 연구들의 연장선상에서, 국가 역량은 세수(tax revenue)로 대표되는 **재정적 역량**(fiscal capacity)과 재산권 보호(property-rights protection)로 대표되는 **법적 역량**(legal capacity)의 두 가지 형태
- 공통적으로 국가 역량을 세금 징수 능력과 시장의 원활한 작동 등을 뒷받침하는 재산권 보호 능력 등을 포함한 경제적 측면에서 정의
- Cummings와 Nørgaard(2004): 국가 역량에 관한 기존의 연구들이 대개 정치적 역량 또는 행정적 역량으로 이분화한 것에서 더 나아가, 이념적 역량(ideational), 정치적 역량(political), 기술적 역량(technical), 그리고 실행 역량(implementation) 등 네 가지 유형으로 세분화하기도 함.

# 정부의 역량에 관한 유사 개념간의 횡적 비교 - '좋은 정부(good government)'

- La Porta, et al.(1999): 경제발전에 유리한 정부
  - 좋은 정부의 요건으로 민간부문에 대한 개입, 효율성, 공공재 공급, 공공부문의 크기, 정치적 자유
- Levi(2006): '효과적인 정부(effective government)'
  - 시민들을 폭력으로부터 보호하고, 재산권을 수호하며, 시민들이 필요로 하는 공공재를 공급하는 능력'으로 정의
- 개발도상국 또는 저발전 국가들도 분석 대상에 포함하고 있어서 분석대상과 범위가 확대(La Portal, et al., 1999; Doig, 1995; Jeffries, 1993; Alensina & Weder, 1999; Reno, 1997; Keefer & Knack, 1997).
  - 개발도상국의 저발전 문제 해결을 위해 '좋은 정부'로 개혁하는 것의 중요성이 강조
  - 경제발전이나 기타 성과에 영향을 미치는 원인변수의 측면에서 대부분의 연구가 수행됨

# 정부의 역량에 관한 유사 개념간의 횡적 비교 - '좋은 거버넌스(good governance)'

- 세계은행: '한 국가에서 권위에 의해 작동되는 전통과 제도들'이라고 정의
  - 전통과 제도들이 포함하고 있는 세 가지 요소
  - 첫째, 정부가 선택되고, 감시되며, 교체되는 과정이 정치적으로 안정적이며 시민의 참여를 보장해야 한다.
  - 둘째, 정부는 건전한 정책들을 효과적으로 형성하고 집행하는 능력을 갖추어야 한다.
  - 셋째, 정부와 시민 모두가 그들의 경제 사회적 상호작용을 조정하는 제도들을 존중해야 한다.
  - 거버넌스를 여섯 가지 측면으로 유형화하여 측정: 참여 및 책무성(Voice & Accountability), 정치적 안정 및 폭력의 부재(Political Stability & Absence of Violence), 정부 효과성(Government Effectiveness), 규제 질(Regulatory Quality), 법의 지배(Rule of Law), 부패의 통제(Control of Corruption)(Kaufmann, et al., 2010:4).

# '좋은 거버넌스' 논의에 대한 비판

- 서구의 시장경제와 자유 민주주의를 모두가 추구해야 할 최선의 모델로 제시함으로써 국가들의 **제도적 다양성을 간과**
- 동형화(isomorphism) 현상을 반영하는 것으로(Andrews, 2008:381) 개발도상국들의 특수한 맥락과 필요를 반영한 원조를 저해할 수 있다
- **대외 원조**를 효과적으로 배분하기 위해 필요한 정치적 조건으로 활용되는 논리라고 지적되기도 함(Nanda, 2006; NEPAD, 2007)
- 원조 공여기관들이 말하는 좋은 거버넌스란 '일반적으로 다양한 좋은 것들'을 나열한 것일 뿐, **하나의 통합된 개념으로** 제시되지 못하고 있다(Grindle, 2010:2,7; Gisselquist, 2012:21)
- 법의 지배(rule of law)와 투명성(transparency), 책무성(accountability) 등의 개념이 구체적으로 무엇을 의미하는지 **명확하지 않으며**, 특히 개발도상국의 발전에 대한 논의에서는 좋은 거버넌스가 일반적인 국가발전(development)과 어떻게 구별되는지 알 수 없다 (Grindle, 2011)

# 정부의 역량에 관한 유사 개념간의 횡적 비교:

## 정부의 질에 대한 논의 (Rothstein & Teorell, 2008)

- 세계은행에서 주창하는 좋은 거버넌스 개념이 앞서 언급한 바와 같이 지나치게 넓고 모호하며, 국가 발전의 다양한 측면에서 특히 경제발전에 집중함으로써 문화나 사회 발전 등 소위 **비경제적 요소들을 간과하고** 있다고 비판
- 좋은 정부는 '좋은 정치제도를 가진 정부'이며, '좋은 정치제도란 **공정한(impartial) 정치제도**'라고 정의
- '**정치제도로의 투입**'과 '**정치제도로부터의 산출**'이 모두 공정한 것을 뜻함. 공정성이라는 규범은 '공권력에의 접근과 행사'의 두 가지 측면을 함께 규율하는 규범으로서 이 두 가지 측면을 동시에 평가함으로써 정부의 질을 보다 정밀하게 개념화할 수 있다고 주장함
- 기존 논의들이 정부의 역량이나 역할을 '경제적 발전에 기여하는 정부'의 모습을 제시하는 것에 국한되어 있었던 반면, 이 들은 나아가 정부가 시민을 공정하게 대해야 한다는 **규범적** 목표를 제시함

# 요약

- '국가 역량(State Capacity)': 대부분 국가가 얼마나 국민들로부터 효과적으로 세금을 징수하여 정부 수익의 증대를 꾀할 수 있는지, 그리고 시민의 재산권을 얼마나 잘 보장하고 있는지의 여부로 정의(Tilly, 1985; Levi, 1989; Migdal, 1988; Brewer, 1990; Besely & Persson, 2010), 정부 공무원들이 집단 이익을 위해 행정적으로나 기술적으로 얼마나 잘 통제되고 규율되는가를 평가하는 행정적, 기술적 관점의 연구(World Bank, 1997; Cummings & Nørgaard, 2004).
- '좋은 정부(Good Government)': 경제발전에 초점을 두고 이를 도모하고자 하는 정부(La Porta, et al., 1999), 좋은 정부를 국가발전의 중요한 영향요인으로서 개념화
- '좋은 거버넌스(Good Governance)': 초기에는 '국가의 공적 업무를 관리하기 위한 정치권력의 실행'으로서의 행정력을 의미, 1990년대에 이르러서는 '발전을 위해 국가의 경제적, 사회적 자원이 관리되는 과정에서 권력이 행사되는 방식'으로서의 행정력으로 그 개념이 변화됨. 2000년대에 이르러서는 '한 국가에서 권위에 의해 작동되는 전통과 제도들'로 보다 포괄적인 개념으로 정의함.
- '정부의 질(Quality of Government)': 공정성이 구현됨으로써 국민을 평등과 존경으로 대하는 정부를 좋은 정부로 정의하면서, 규범적인 측면을 강조함(Rothstein & Teorell, 2008).

# 결론

- 다양한 학문분야에서 각 연구자의 목적이나 의도에 따라 정부의 역량이 다양한 방식으로 개념화되고 측정되었으며, 연구의 목적이나 연구자에 따른 정의에 따라 개념에 대한 연구 또한 계량적 혹은 질적 분석 등 다양한 방법으로 이루어져 왔음
- 시기별 인용빈도수의 증가: 정부의 역량에 관련 연구의 영향력이 90년대에 크게 확대되었고, 또한 2000년대 들어서도 정부에 대한 연구들이 양적뿐만 아니라 질적으로도 발전하면서 여전히 많은 주목을 받고 있다.
- 연구대상의 변화: 80년대 연구들이 미국 행정부에 대한 분석사례를 중심으로 국가나 정부의 역량에 대한 개념화를 시도, 90년대에는 개발도상국 또는 저발전 국가들도 분석 대상에 포함하고 있어서 분석대상과 범위가 확대됨, 2000년대에는 좋은 거버넌스와 정부의 질에 대한 논의가 발전됨
- 다양한 시도에도 불구하고 정부의 역량에 대한 개념화가 여전히 이론적으로 체계화되지 못하고 일시적이거나 단편적인 목적에 의해 부분적으로 정의되고 있음



# 연구의 제한점

- 인용분석한 논문을 선정하는 기준:
  - 영어로 출간된 문헌 그리고 학술대회 발표나 저서를 제외한 학술논문만을 대상
  - 다양한 검색엔진 중 GS에서 제시한 인용횟수를 적용하여 Web of Science 등 기타 검색엔진을 활용한 결과와 차이가 있을 수 있음.
  - 30여년에 걸쳐 연구의 추세가 변화하는 것에 대한 거시적인 차원에서의 관찰결과가 검색엔진에 따라 크게 달라지지 않는 것임
  - 이러한 제한점은 향후 다른 검색엔진을 활용한 인용분석의 방법을 통하여 보완 필요

# 향후 정부역량과 역할 연구에의 함의

- **거버넌스 아젠다의 과잉**(inflation of the governance agenda) (Grindle, 2010: 14)
  - 정부의 역량이나 역할에 대한 개념화가 여전히 이론적으로 체계화되지 못하고 일시적이거나 단편적인 목적에 의해 부분적으로 정의되고 있음
- **“정부의 ‘질’이나 ‘역량’에 대한 판단기준:**
  - ‘좋은 정부’ 혹은 ‘좋은 거버넌스’에서 ‘좋은’의 의미? 경제발전을 도모하는 정부, 부패 통제나 정부의 효율성, 국민 삶의 질이나 복지의 향상?
- **좋은 거버넌스 논의의 현실적 의미와 범위**
- **새로운 이론?:** Rothstein & Teorell(2008)의 정부의 질 논의 외에는 좋은 거버넌스에 대한 비판을 뛰어넘어 이를 대체할만한 새로운 개념을 제안한 연구가 없다(임의영, 2012:9)