

한국조직학회 2026년 2차 학술대회

국가 연구 이론의 행정학적 재구성

:사회과학 패러다임 변화와 분석 수준별 접근,
그리고 조직학 연구로의 확장 가능성

이윤희(서울대 정보지식정책연구소)

1. 문제 제기

Q. 왜 다시 국가 연구인가?

- Skocpol, 1985, "Bringing the state back in"
- 팬데믹 이후 국가 역량과 정책 수행 능력 재조명 (Fukuyama, 2020)
- 국가 연구 이론들의 개별적 발전

-(연구 문제의식) 이론 간 관계에 대해서 체계적 설명이 부족 => 행정학적 재구성

1. 문제 제기

Q. State vs. Government vs. Nation.

A. State(국가) : 제도

-일정한 영토와 인구를 기반으로 정치적 권위를 행사하는 제도적 구조를 의미한다(Hall & Ikenberry, 1989). 국가는 사회로부터 일정한 자율성을 가지며 정책 형성과 제도 운영 과정에서 독립적인 행위자로 기능할 수 있는 제도적 능력을 가진 것으로 이해된다(Skowroński, 1985). => 정치권력의 제도적 구조와 정책수행능력 포함.

B. Government(정부) : 행위자

-국가 권력을 실제로 행사하는 정치 조직을 의미한다. 특정 시기의 정치 지도자와 정책 결정 구조를 포함한다(Heywood, 2002).

-국가는 비교적 지속적인 제도적 구조를 의미하는 반면, 정부는 특정 시기에 형성되는 정치 권력의 운영 구조를 의미한다(정용덕 외, 2021).

C. Nation(국민공동체): 공동체

-역사적 경험과 문화적 정체성을 공유하는 정치 공동체를 의미 한다. 이는 언어, 역사, 문화와 같은 공통된 정체성을 기반으로 형성되며, 국민 공동체는 정치적 공동체로서의 국가 형성 과도 밀접하게 연결된다(Heywood, 2002).

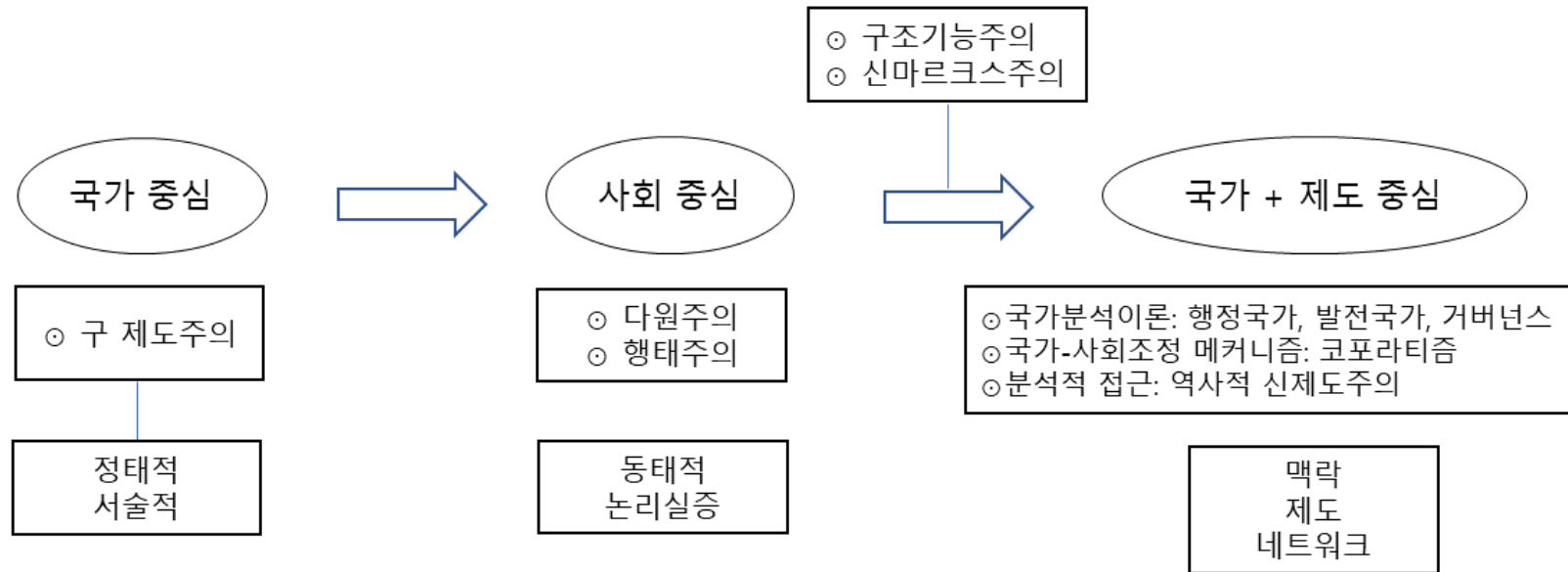
2. 핵심 질문

Q. 국가 연구 이론들의 관계성/ 연결고리에 대한 고민?

- 행정국가, 발전국가, 거버넌스
- 코포라티즘, 역사적 신제도주의
- 구조기능주의, 신마르크스주의

=> 위 이론들에 국가가 분석 대상에 포함됨. 관계 및 연결고리에 대한 고민

3. 사회과학 패러다임의 흐름

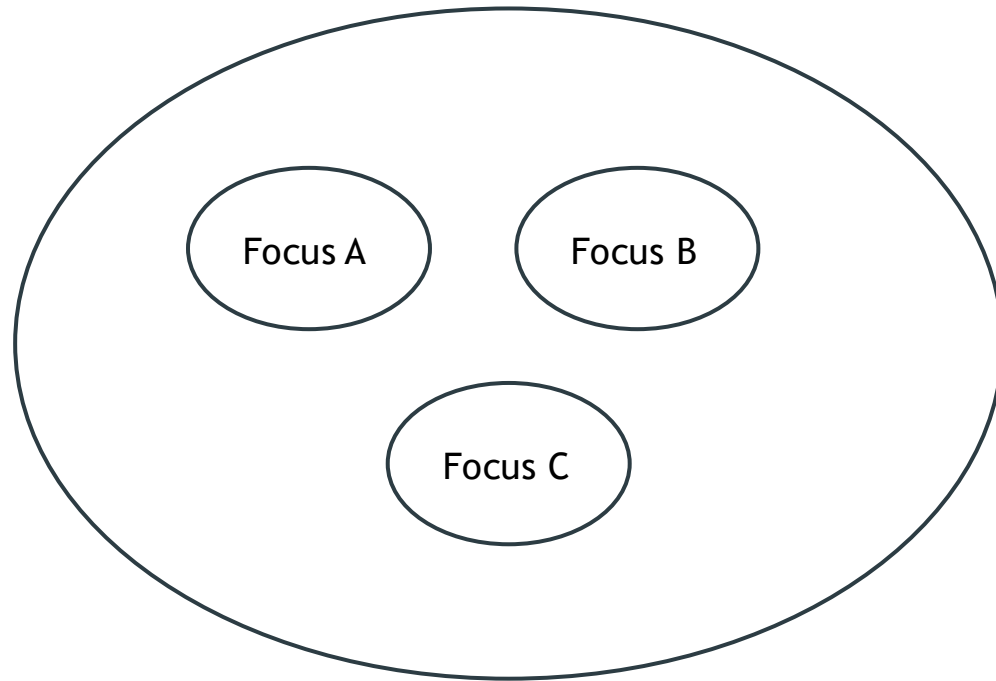


출처: (Skocpol. 1985:3-7)을 참고하여 재구성

참고) '구조기능주의'와 '신마르크스주의'는 국가를 분석 대상으로 포함하고 있으나, 국가를 독립적 행위자로 보기보다는 사회 구조의 기능적 결과 또는 계급 관계의 반영으로 이해하는 경향이 강함. 따라서 본 연구에서는 사회 중심 접근과 국가 중심 접근 사이의 중간 단계로 표시함.

4. 분석기준: Locus와 Focus

분석대상(Locus)



※ 분석틀 활용(정용덕, 2001)

-Locus: 분석 대상 => 국가 공통

-Focus: 연구 초점 => 이론마다 차이

5. 행정국가: 정책수행 분석

○ 행정국가론

- 현대 국가에서 정책 형성과 집행과정에서 행정 조직과 관료제 역할에 주목(Waldo, 1948)
- 정책 문제의 기술적 복잡성이 증가함에 따라 행정 조직이 단순한 정책 집행 기구를 넘어 정책 형성 과정에서도 중요한 역할을 수행하게 되었음을 의미함(Caiden, 1981).
- 민주적 통제와 정치적 책임성 문제 발생(Caiden, 1981).
- 정책역량과 국가 자율성(state autonomy)를 가진 행위자인 국가

	행정국가	신행정국가
정책결정(Steering)	0	0
정책집행(Rowing)	0	X

출처: Osborne & Gaebler(1992) 국가역할 변화논의에서 등장한 개념!

6. 발전국가: 전략적 국가

○ 발전국가론

- 국가가 경제 발전 과정에서 적극적인 정책 역할을 수행함을 강조하는 이론
- 동아시아 국가들의 급속한 경제 성장을 설명하기 위해 국가 정책 역량과 관료제의 역할 강조(Johnson, 1982). 예) 일본 통상산업성 산업정책 분석
- 행정국가론과 발전국가론
 - a. 행정국가론: 국가 일반의 정책 형성과 정책 수행 기능 확대 주목
 - b. 발전국가론: 국가 경제 발전과정에서 전략적 정책 행위자로 기능 강조
- 배태된 자율성(embedded autonomy)(Evans, 1995)

7. 거버넌스: 네트워크 국가

○ 거버넌스론

-정책 형성과 집행 과정에서 국가와 사회 행위자(기업, 시민사회 조직, 전문가 집단 등) 간의 협력과 네트워크 강조(Rhodes, 1997; Kooiman, 2003)

a. 정책 네트워크 : 네트워크 기반 정책 과정 설명

b. 공공 및 민간 행위자 간 상호작용으로 이해

c. 국가 중심 거버넌스

d. 협력적 거버넌스

8. 코포라티즘: 국가-사회조정 메커니즘

○ 코포라티즘

- 국가와 주요 사회집단(노동조합, 사용자 단체, 기업 조직 등) 간 제도화된 협력 관계를 통해 정책이 형성되는 과정을 설명하는 이론
- 국가가 특정 이익집단에 대해 제한된 대표권을 부여하고 정책 협의 과정에 참여하도록 하는 제도화된 이익대표체계 (Schmitter, 1974)
- 정책과정이 다원주의적 경쟁보다는 국가와 주요 사회집단 간 협상과 조정을 통해 이루어짐 강조(정용덕 외, 2021)

a. 사회적 코포라티즘 예) 서유럽 북유럽지역 노사정협의체계

b. 국가중심 코포라티즘 예) 권위주의 체제

9. 역사적 신제도주의: 분석적 접근

○ 역사적 신제도주의

- 국가 제도 형성과 정책 변화 과정을 설명하기 위해 역사적 경로와 제도적 맥락을 강조하는 분석적 접근(정용덕 외, 1999)
- 제도가 과거의 선택에 의해 제약되는 경로의존적 과정 제시 (North, 1990; Pierson, 2000)
- 제도의 단절적 변화와 점진적 변화에 대한 논의(Mahoney & Thelen, 2010)
- 역사적 신제도주의, 합리적 선택 신제도주의, 사회학적 신제도주의로 분류되는 세 가지 흐름과 통합가능성 논의(Hall & Taylor, 1996)

10. 행정학적 통합 틀의 구성

사회과학 패러다임 변화와 국가 연구



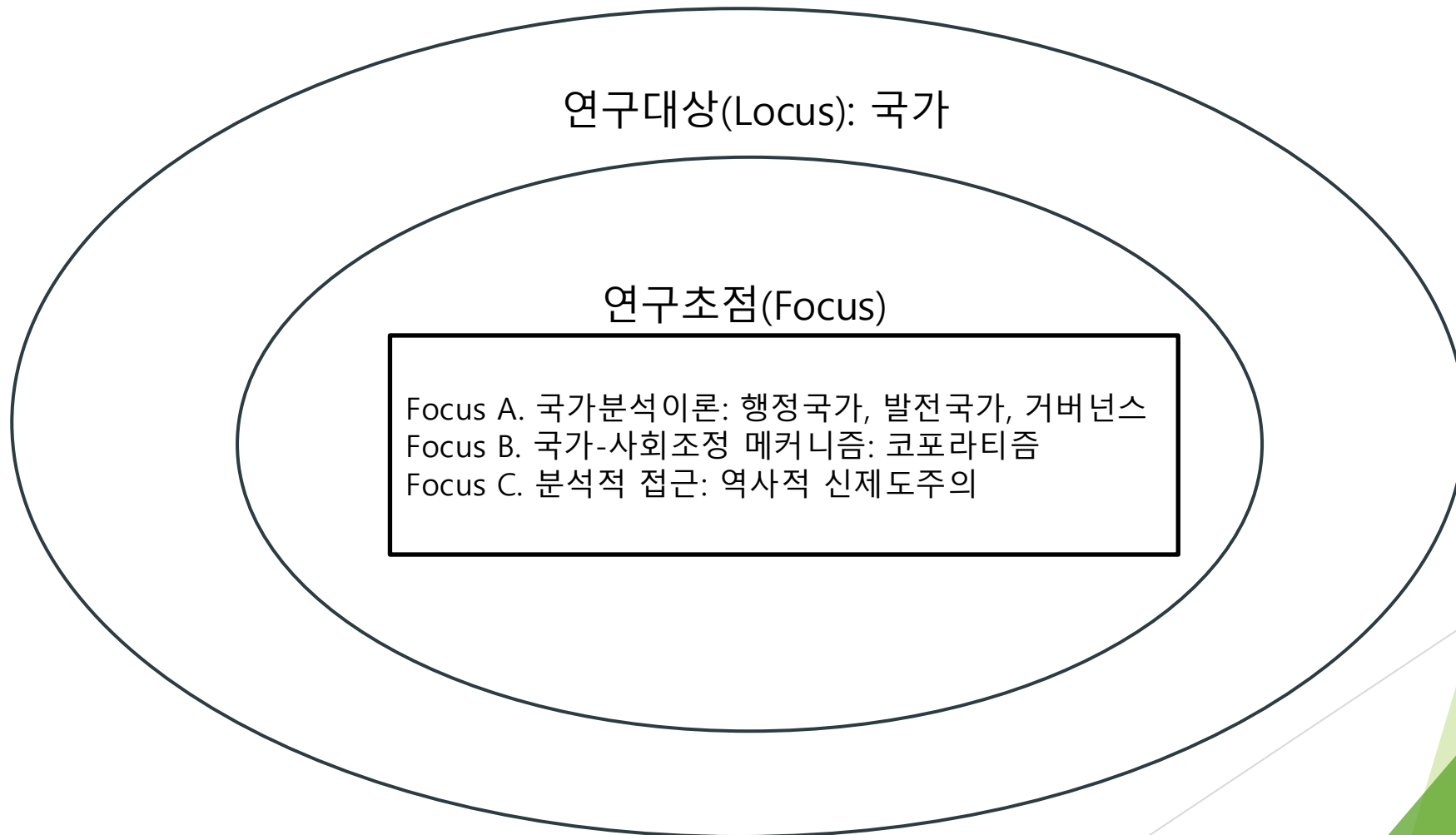
Focus A.
<국가분석 이론>
:국가 정책 형성과 수행방식
(행정국가, 발전국가, 거버넌스)

Focus B.
<국가-사회 조정 메커니즘>
:국가와 사회 간 정책 조정
구조
(코포라티즘)

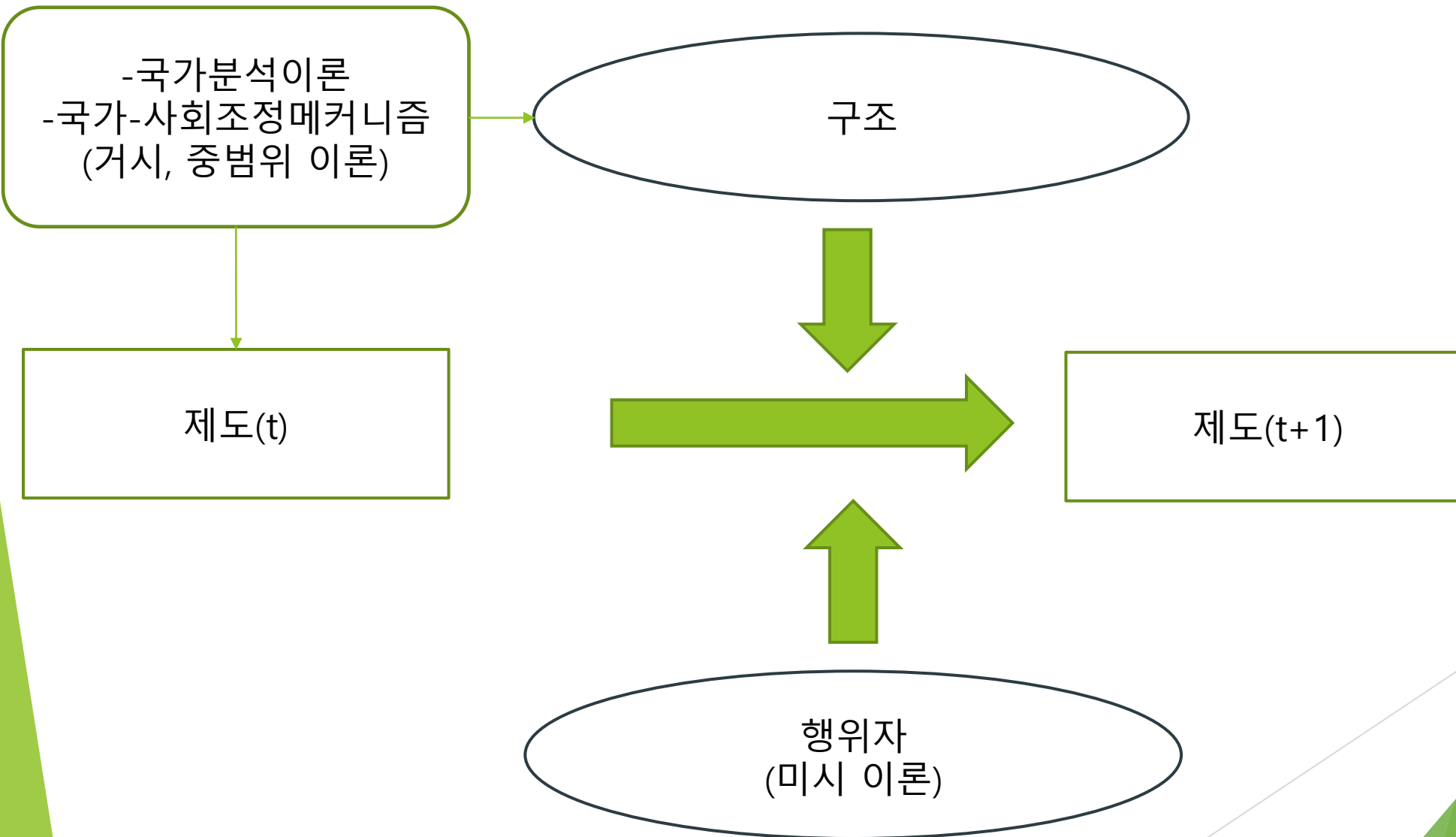
Focus C.
<분석적 접근>
:국가정책과 제도 변화 과정 분석
(역사적 신제도주의)

10. 행정학적 통합 틀의 구성

사회과학 패러다임 흐름 이해



10. 행정학적 통합 틀의 구성: 이론적 통합적 활용 가능성



11. 국가연구와 조직학

○ 환경과 전략

- 국가이론: 조직환경과 제도적 규칙으로 작동 가능
- 조직이론: 환경 속에서 전략과 행동

○ 수준별 접근

- Macro : 국가 연구 이론
- Meso : 조직 이론
- Micro : 행위자 수준 이론

(연계 및 활용)

1. 국가이론을 조직이론의 환경으로 활용 가능
2. 행정현상을 수준별 분석에 따라 다양하게 설명 가능



11. 국가연구와 조직학

<연구 예시>

1. 행정국가론: 조직 구조의 변화
2. 발전국가: 자원 의존 모형과 조직 전략
3. 거버넌스: 조직 네트워크
4. 코포라티즘: 조직 협상 구조
5. 역사적 신제도주의: 부처개혁과 디커플링(경로의존성)

12. 결론

- 국가 연구 이론은 패러다임/Locus/Focus 기준에 맞춰 분류 가능
- 정확한 이해 전제로 이론간 통합적 활용 가능성
- 국가-네트워크-제도(조직)으로 연계 및 확장되는 분석 틀

<참 고 문 헌>

정용덕. (2001). 「현대 국가의 행정학(초판)」. 법문사.

정용덕 외. (2021). 「현대 국가의 행정학 (제3판)」. 법문사.

정용덕. 권영주. 김영수. 김종완. 배병룡. 염재호. 최창현. 하연섭. 오니시 유타카. (1999). 「신제도주의 연구」. 대영문화사.

Caiden, G. E. (1981). The challenge to the administrative state. *Policy Studies Journal*, 9(8), 1142-1152.

Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.

Fukuyama, F. (2020). The pandemic and political order: It takes a state. *Foreign Affairs*, 99(4), 26-32.

Hall, J. A., & Ikenberry, G. J. (1989). *The state*. Open University Press.

Heywood, A. (2002). *Politics* (2nd ed.). Palgrave Macmillan.

Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.

Schmitter, P. C. (1974). Still the century of corporatism? *The Review of Politics*, 36(1), 85-131.

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research.

Waldo, D. (1948). *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*. Ronald Press.