

Whom Do We Draw Lessons for Public Sector Reform?: The Impact of an International Network on E-government Performance

조범근

BEOMGEUN CHO, (UNIVERSITY AT ALBANY, THE STATE UNIVERSITY OF NEW YORK)

BEOMGEUNCHO@GMAIL.COM / BCHO@ALBANY.EDU

목차

- ① 연구 동기
- ② 전자정부 개혁 네트워크 데이터 구축을 위한 전제들
- ③ 네트워크 데이터 구축 과정
- ④ 가설 설정
- ⑤ 네트워크의 효과 분석
- ⑥ 결론



ROCKEFELLER COLLEGE
OF PUBLIC AFFAIRS & POLICY

UNIVERSITY AT ALBANY State University of New York

Department of Public Administration & Policy
albany.edu/rockefeller

1. 연구동기 및 질문

정부개혁은 왜 발생하고 어떻게 확산되는가

▶ 정부개혁에 관한 여러가지 패러다임들 (Ingram et al. 2020)

- 관료제 (Traditional public administration-TPA)
- 신공공관리론 (New Public Management-NPM)
- Post-NPM
 - Digital Era Government (Dunleavy et al. 2006), Open government, Joint-up-government, Neo Weberianism

▶ 그렇다면 행정개혁의 도입과 추진은 왜 그리고 어떤 조건 하에서 이뤄지는가?

- Lynn (2001: 204): “too often consists of the accumulation of descriptive studies without underlying analytic structures”
- Dahlstrom & Lapuente (2017: 161): “We know quite a bit about where and how NPM reforms have taken place, but less about why they happened”

정부개혁과 글로벌 거버넌스

▶ 국내 요인이 행정개혁에 미치는 영향

- 정치행정 문화, 정치적 요인, 행정 역량, 관료제 구조, 경제적 상황 등 (i.e., Bach et al. 2017; Dahlström and Lapuente 2009, 2017; Moon and Ingraham 1998; Pollitt and Bouckaert 2014).

▶ 정부개혁에 관한 세계사회의 논의와 국내 행정개혁 간의 연결고리

- 특정 정부개혁 패러다임이 국제적인 차원의 논의 속에서 형성되고 국제화되는가(Bauer, Ege, and Schomaker 2018)
- Cheung (2005) 개혁의 아이디어는 국제적 상호작용 속에서 도출되지만, 행정개혁의 도입과 추진에 대한 연구들은 국내에만 초점을 맞추고 있음.
 - ✓ 세계화 하에서의 행정 현상 (Koppell 2010; O'Toole 2015; Perry 2016)
 - ✓ 행정혁신에 네트워크가 미치는 영향 (Torfing 2016)

연구질문

1. 정부개혁에 관한 국제적인 네트워크가 행정개혁에 영향을 미치는가?
2. 그 효과의 메커니즘은 무엇인가?

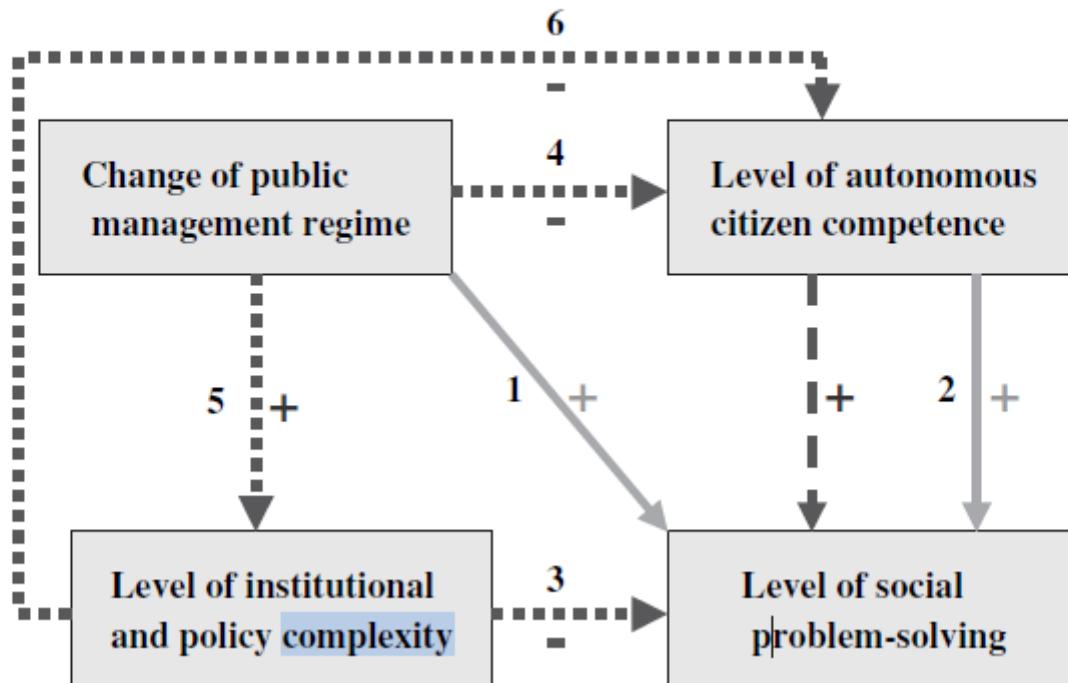
연구대상- 전자정부

- 전자정부에 초점

- ▶ 정보기술과 행정의 적절한 조화 -> “Transparent, efficient, and democratic administration” (Kronberger et al. 2017: 180)
- ▶ 행정개혁에 관한 하나의 독립된 가치 (Dunleavy et al., 2006)
 - ▶ “Our take here highlights the central importance of information technology (IT)-based changes in management systems and in methods of interactive citizens and other service-users in civil society in the underpinning and integrating of current bureaucratic adaptation”

New Public Management	Digital-era Government
Disaggregation	Reintegration
Competition	Need-Based Holism
Incentivization	Digitalization Process

Figure 1
Mapping the Direct and By-Product Effects of Changes in Public Management Regimes



Source: Dunleavy et al. (2005: 474)

연구대상- 전자정부

- 전자정부는 다른 행정개혁들을 (TPA, NPM, Joint-up-government) 추진하기 위한 주요한 수단 (Goldfinch and Wallis 2010)
- 전자정부를 통해 이뤄진 행정 서비스의 개선과 시민 참여가 정부 신뢰 개선 (Welch et al., 2005)
- 그렇지만 현실과 이상 간 차이
 - ✓ 일부 선진국과 그렇지 않은 나머지 다수가 존재
 - ✓ 지속적인 도전과제으로서의 전자정부 (Choi and Chandler 2019; Dawe 2008)
 - ✓ 새로운 IT기술 + 정부서비스 +정부와 시민간 관계의 재정립

2. 네트워크 데이터 구축을 위한 전제들

네트워크 데이터 구축을 위한 전제들

- ▶ 네트워크: 각국 정부에서 OECD와 UN에서 개최하는 전자정부 관련 컨퍼런스에 공무원을 파견했는가?
 1. 정부간 국제 기구의 역할 (OECD와 UN)
 2. Boundary Spanner로서의 공무원

정부간 국제 기구의 역할

▶ 정부간 국제 기구의 역할

- 행정개혁에 관한 아이디어를 나누는 논의의 장 (컨퍼런스, 포럼 등)
- 행정개혁에 관한 이론화 작업 (탬플릿, 프레임 등을 제시)
- 조직 생존 (Sahlin-Andersson 2001)
 - ✓ 정부 개혁에 대한 모델을 제시하고 이를 기반으로 각 회원국들에게 컨설팅과 조언 제공
 - ✓ 이를 통해 국제 기구에 대한 관심, 지원, 정당화를 추구

정부간 국제 기구의 역할

▶ UN

- 1995년 거버넌스의 중요성을 강조하는 결의안 통과
- 1999년 “the First Global Forum on Reinventing Government” 이래로 전자정부의 중요성 강조
- 정부의 질 개선과 행정개혁 추진을 위한 여러 집행 기구들
 - ✓ The Department for Economic and Social Affairs (UNDESA)
 - ✓ the United Nations Public Administration Network (UNPAN)
 - ✓ UN Project Office on Governance (UNPOG)

정부간 국제 기구의 역할

▶ OECD

- 1990년 Public Management Committee
- 신공공관리론 개혁
- 전자정부를 거버넌스의 질 개선을 위한 중요한 기둥으로 제시
- 정부의 질 개선과 행정개혁 추진을 위한 여러 집행 기구들
 - ✓ the Public Governance Committee (PGC)
 - ✓ the MENA-OECD initiative covering the Middle East and North African
 - ✓ the SIGMA, a joint initiative of the OECD and the EU

Boundary spanner로서의 공무원

▶ Boundary spanner로서의 공무원

- Boundary spanner

- ✓ 조직의 안팎에서 일하면서 조직 간 의사소통과 상호작용을 촉진하는 사람들 (매개체)

- ✓ 외부의 아이디어에 노출 / 새로운 아이디어를 수입

- 능력: 정부개혁의 논리와 그 근거에 대해 이해할 수 있는 능력

- 동기: 새로운 아이디어를 가져온 공무원들이 승진할 가능성

- (Brian 2015; Paul 2002; True and Mintrom 2001; Yi, Berry, and Chen 2018; Yi and Chen 2019)

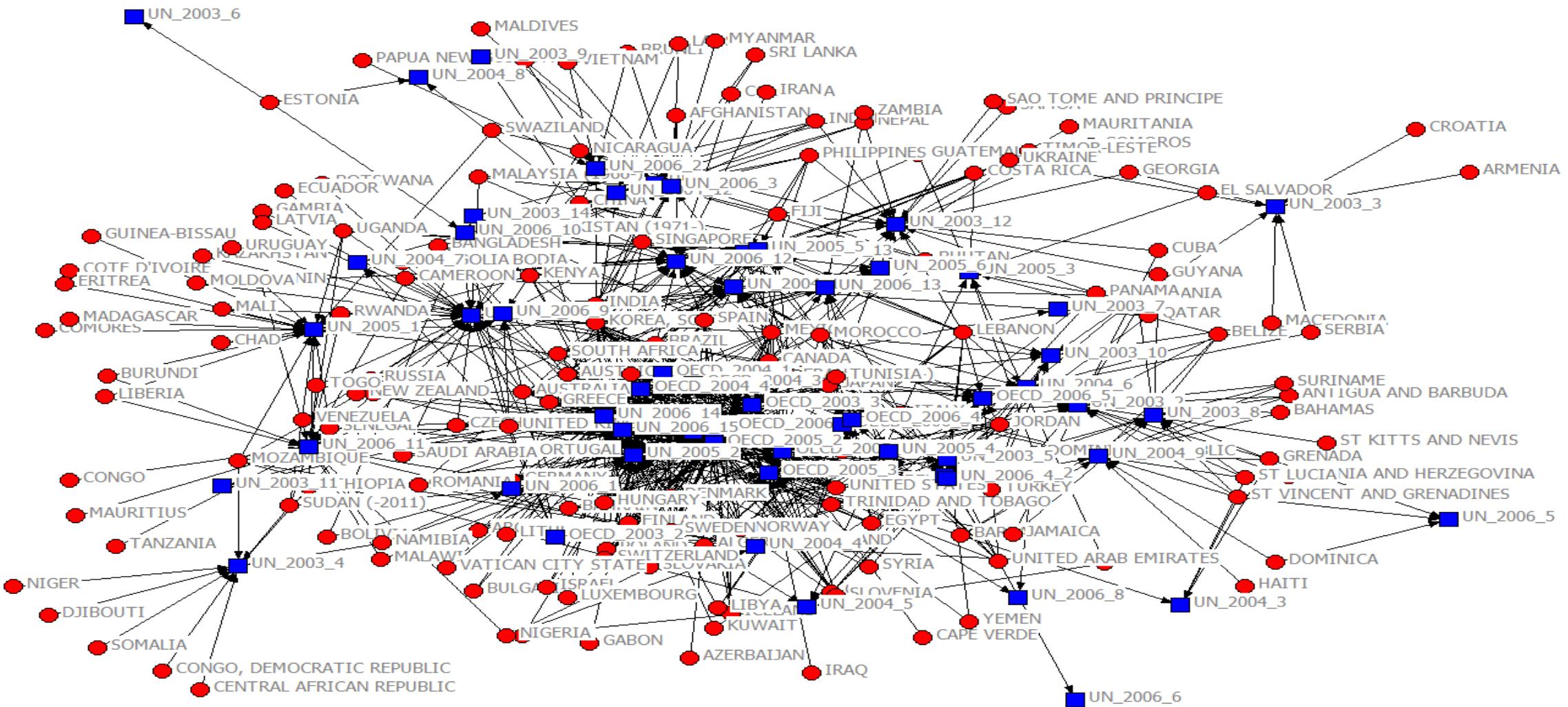
3. 네트워크 데이터 만들기

네트워크 데이터 구축

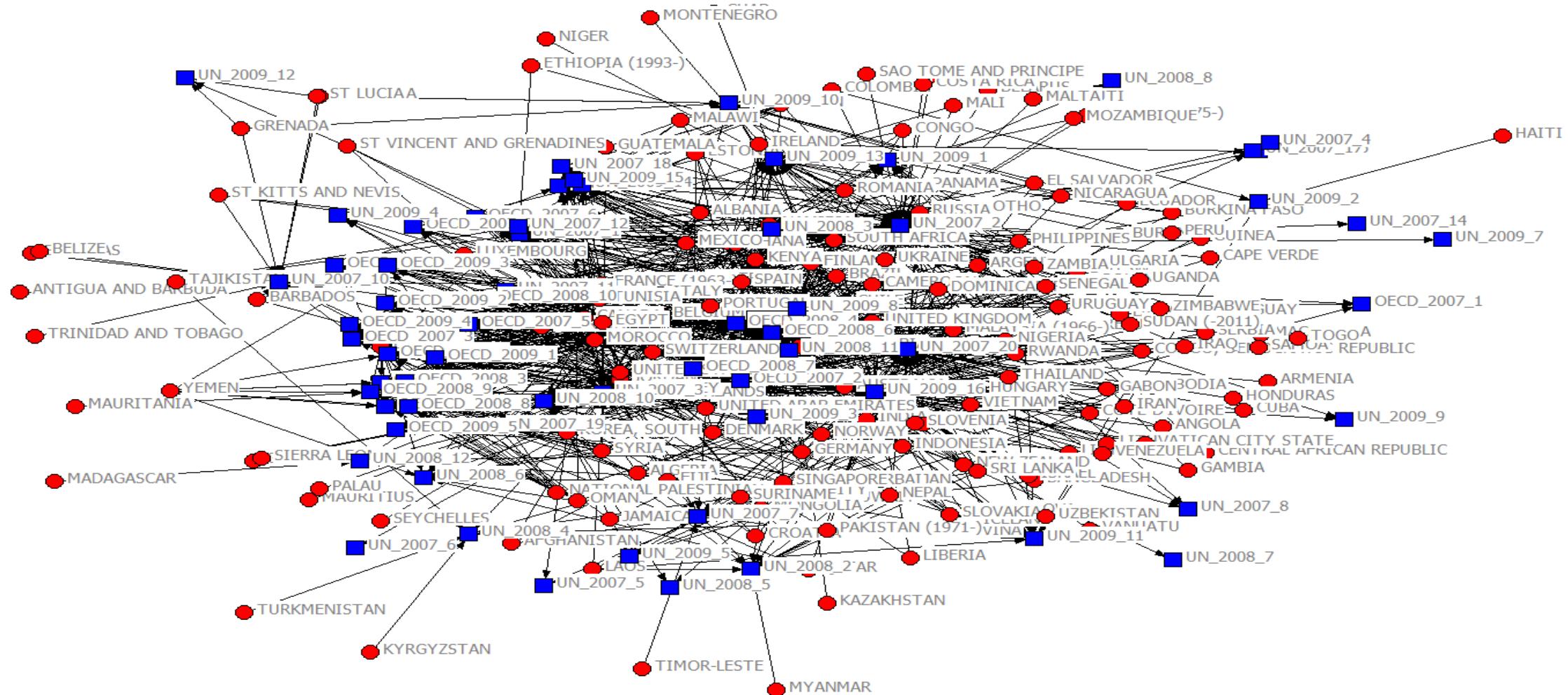
▶ 각국 정부들이 공무원들을 UN과 OECD에서 열리는 전자정부 관련 컨퍼런스 및 포럼에 파견하였는가?

- ① UN과 OECD의 주요 행정개혁 집행기구들 (UNDESA, UNPAN, UNPOG, PGC, OECD-MENA, and SIGMA)의 홈페이지를 방문해 전자정부 관련 컨퍼런스 목록 수집
- ② 컨퍼런스에 참여한 개인들의 정보 수집
- ③ 네트워크 데이터 구축
- 총 337개 컨퍼런스 중 218개 컨퍼런스 코딩 (65%)
 - ✓ 기간 : 2003~2012

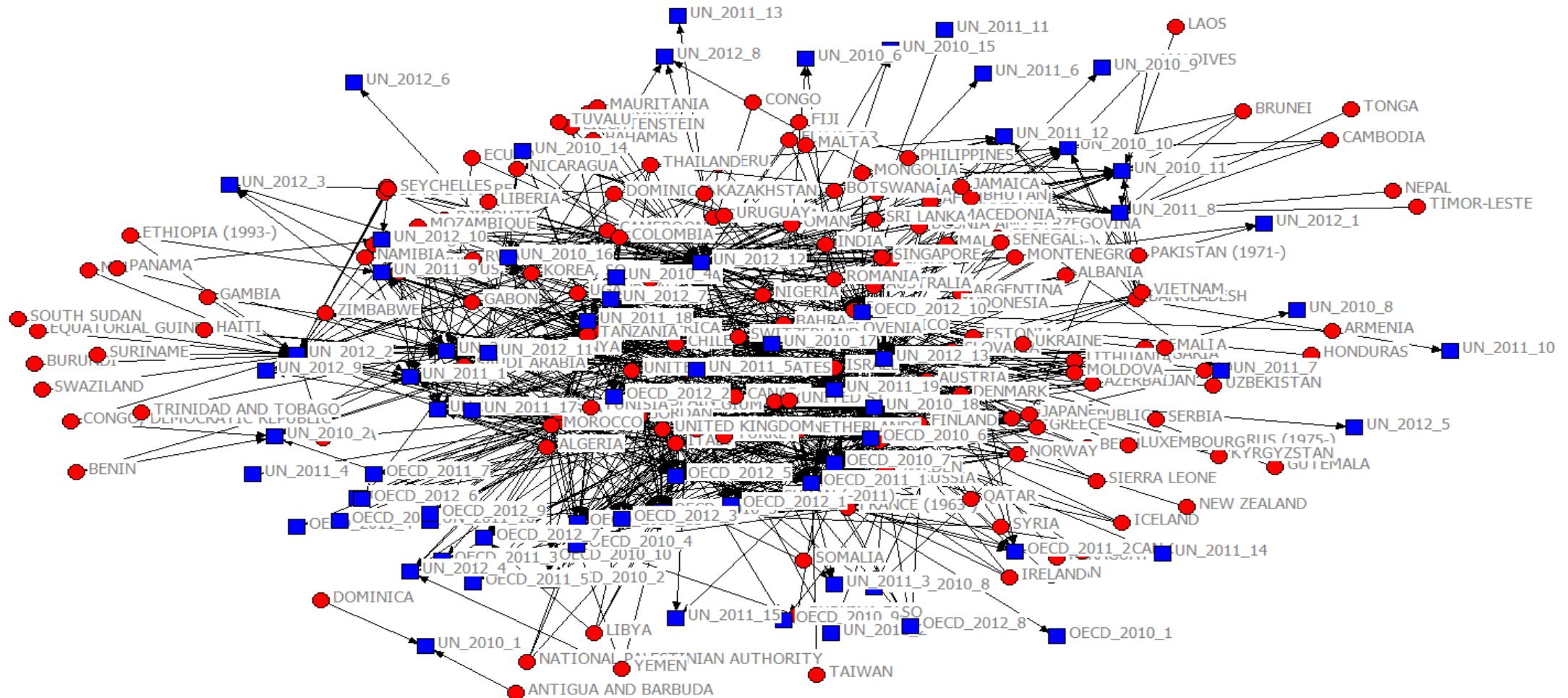
전자정부 네트워크 2003-2006



전자정부 네트워크 2007-2009



전자정부 네트워크 2010- 2012



4. 가설설정

가설 1(네트워크 데이터 구축의 전제)

- ▶ 정부간 세계 기구들은 행정개혁을 논의하는 장을 제공
- ▶ Boundary scanner로서의 공무원들이 정부간 유의미한 관계를 형성
 - 1-1. 네트워크에 더 깊게 관여한 국가들일수록 전자정부 성과가 좋을 것이다.
- ▶ 비선형적 관계
 - 반복된 참여로 인해 개혁에 대한 동기 감소
 - 반복해서 참여할수록 개혁이 지닌 중요성에 대해 더 많이 설득될 수도 있음
- 1-2. 네트워크와 전자정부 성과 간 비선형적 관계가 존재할 것이다.

가설 2 (네트워크의 효과: 숙의 혹은 모방)

- ▶ Collaborative Innovation Scholarship (Torfing, 2016)
 - 네트워크는 집합적이고 숙의적인 문제해결이 이뤄지는 곳
 - 합리적인 의사결정자
 - “the strict sense of revising prior beliefs, ideas, and understandings that are results of critical reflection upon empirical and theoretical experiences” (Torfing 2016: 300)
- ▶ New Institutionalism (Meyer et al., 1997; Simmons et al., 2006)
 - 모방 혹은 규범적인 압력이 이뤄지는 곳 (emulative forces or isomorphic power)
 - 네트워크에 존재하는 일시적인 유행 혹은 아이디어를 심도있는 검토 없이 수용 -> External legitimacy

가설 2 (네트워크의 효과: 숙의 혹은 모방)

▶ 두 효과를 구별하는 일은 어려움

- 숙의는 장기적인 효과를 갖는 반면 모방은 단기적인 효과만 갖을 가능성 (Meyer et al., 1997; Simmons et al., 2006)
- 모방
 - ✓ “institutional constraints impose a ‘one size fits all’ model of public management that must be adopted if an organization is to be viewed as legitimate” (Ashworth, Boyne, and Delbridge 2009: 171).
 - ✓ 행정개혁에 대한 아이디어가 가져올 효과나 비용편익분석의 부재
 - ✓ 환경적 요인들과의 불일치

2. 네트워크가 숙의의 공간으로 작용한다면, 전자정부 성과 개선에 장기적으로 긍정적인 효과를 미칠 것이다.

가설 3 (Homophily - 동질성)

- ▶ 비슷한 정치행정문화를 지닌 국가들 사이에서 이뤄지는 상호작용이 지닌 효과
 - 정치행정문화 -> 직간접적 인식론적 장벽
 - 좋은 정부 그리고 정부의 역할에 대한 인식 혹은 정의 (Bach et al. 2017; Hood 1991; Painter and Peters 2010)
 - 다른 행정정치문화의 정책사례를 도입하기 위해 필요한 조정작업 (Berry and Berry 2018; Yi et al. 2018)
- ▶ 행정문화 요인 - 영미행정문화
- ▶ 정치레짐 요인 - 민주주의

가설 3 (Homophily - 동질성)

▶ 행정문화요인: 영미행정문화 -전자정부의 가치와 상응

- Stateless societies: 국가를 시민사회에 대한 잠재적 위협- 투명성 정보개방 (Howlett1991; Schnell and Jo 2019)
- 관리주의(managerialism): (Bach et al. 2017; Painter and Peters 2010; Peters 2010; Yesilkagit 2010)

Anglo-Saxon countries	Continental European Countries
The common law tradition	The Roman law tradition
Managing for results	Procedural accountability
Public officers as managers	Public officers as experts in the administrative law

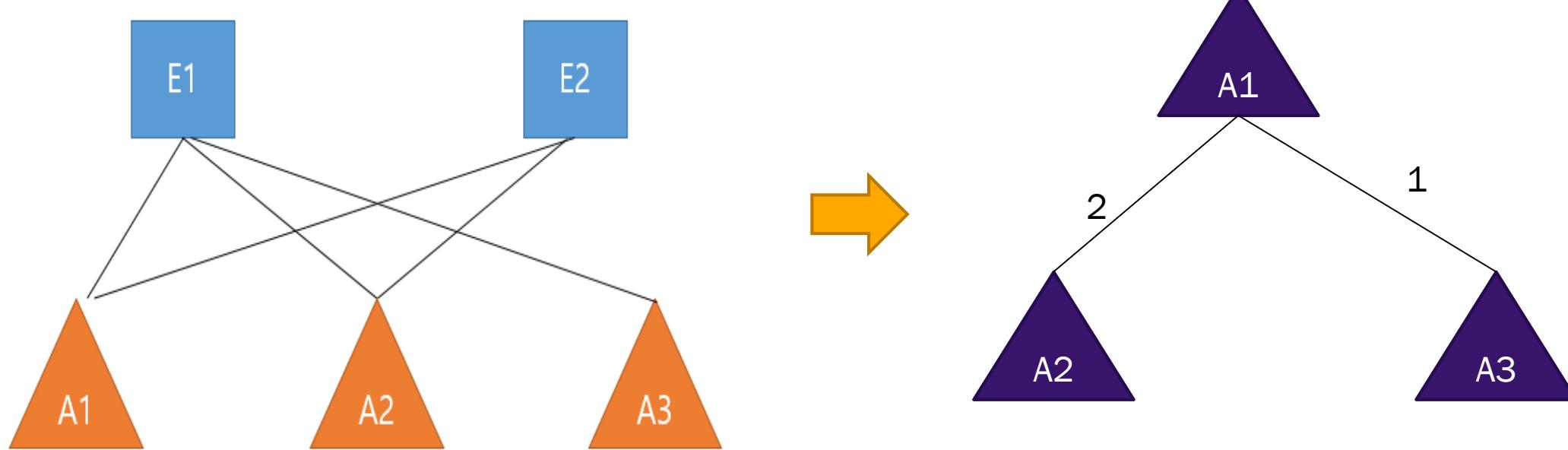
3-1 영미행정문화를 지닌 국가들 사이에 형성된 연결망이 전자정부 성과 개선에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 3 (Homophily - 동질성)

- ▶ 정치레짐 요인: 민주주의 국가와 권위주의 국가 간, 전자정부 추진 동기에 차이가 존재 (Kassen 2014; Kneuer and Harnisch 2016; Stier 2015, 2017)
 - 민주주의 국가: 행정효율성 개선과 전자민주주의
 - 권위주의 국가: 행정효율성 개선, 경제성장, 정치체제의 유지
 - ✓ 전자정부를 통한 IT 산업 중흥 추진
 - ✓ 정부가 시민들의 참여의 공간을 점유, 관리, 통제 ('partial liberalization'-Stier 2015)
- 3-2 같은 정치레짐을 지닌 국가들 사이에 형성된 연결망이 전자정부 성과 개선에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

5. 네트워크 효과 분석

독립변수



$$\bullet A1 = (A2 * 2 + A3 * 1) / 3$$

연구설계

- ▶ The spatial autoregressive model with temporal lags (Brian 2015; Yi et al., 2018; 2019)
- ▶ 종속 변수: The UN E-government index (2003, 2005, 2008->2007, 2010->2009, 2012->2011, 2014->2013 2016->2015, 2018->2017) (Elbahnasawy 2014; Stier 2015)
- ▶ 독립변수: 네트워크 변수들
- ▶ 통제변수 : Administrative capacity, Level of democracy, Regional Diffusion, Human Development Index, FDI, Individuals using the Internet (% of population), GDP per capital

	E-participation				Online Service			
	(1) 1-Year Lag	(2) 1-Year Lag	(3) 5-Year Lag	(4) 5-Year Lag	(5) 1-Year Lag	(6) 1-Year Lag	(7) 5-Year Lag	(8) 5-Year Lag
Event-focused Networks	0.123*** (0.0412)	0.0669 (0.0798)	0.0420 (0.0529)	0.0154 (0.107)	0.0517** (0.0239)	-0.0303 (0.0654)	-0.0182 (0.0279)	-0.120* (0.0692)
Event-focused Networks, squared		0.137 (0.166)		0.0650 (0.204)		0.155 (0.118)		0.192* (0.115)
Government Effectiveness	0.0217 (0.0469)	0.0224 (0.0471)	0.0853** (0.0421)	0.0857** (0.0422)	0.0305 (0.0381)	0.0310 (0.0382)	0.100*** (0.0320)	0.101*** (0.0319)
Level of Democracy (Freedom House/Polity)	0.0188* (0.00964)	0.0188* (0.00966)	-0.000543 (0.00956)	-0.000564 (0.00955)	0.00305 (0.00947)	0.00300 (0.00951)	0.00446 (0.00760)	0.00439 (0.00758)
Control Variables	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Year Fixed Effects	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Country Fixed Effects	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observations	718	718	716	716	713	713	711	711
R-squared	0.439	0.441	0.654	0.654	0.346	0.347	0.616	0.616
Number of countries	147	147	147	147	147	147	147	147

Robust standard errors in parentheses, clustered by country. Control variables include individual using the Internet (% of population) GDP per capita, FDI, Human Development Index, Regional diffusion, and lagged dependent variables. Coefficients on controls not shown.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<Table 4> Spatial Regression Models Using the Network Dataset Conditioning on the Administrative Traditions

	E-participation				Online Service			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	1-Year Lag	1-Year Lag	5-Year Lag	5-Year Lag	1-Year Lag	1-Year Lag	5-Year Lag	5-Year Lag
Event-focused Networks with Anglo-Saxon countries	0.0778 (0.0773)	-0.196 (0.167)	0.157** (0.0633)	0.241* (0.145)	-0.0391 (0.0511)	-0.0835 (0.146)	0.0204 (0.0398)	0.0407 (0.0992)
Event-focused Networks with Anglo-Saxon countries, squared		0.522* (0.300)		-0.161 (0.221)		0.0703 (0.209)		-0.0319 (0.130)
Event-focused Networks with different administrative tradition	0.0641* (0.0331)	0.0704** (0.0330)	-0.0351 (0.0395)	-0.0370 (0.0400)	0.0419* (0.0248)	0.0428* (0.0248)	-0.0211 (0.0280)	-0.0215 (0.0283)
Government Effectiveness	0.0248 (0.0477)	0.0165 (0.0489)	0.0868** (0.0425)	0.0892** (0.0424)	0.0347 (0.0384)	0.0335 (0.0385)	0.0993*** (0.0322)	0.0997*** (0.0321)
Control Variables	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Year Fixed Effects	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Country Fixed Effects	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observations	718	718	716	716	713	713	711	711
R-squared	0.439	0.441	0.654	0.654	0.346	0.347	0.616	0.616
Number of countries	147	147	147	147	147	147	147	147

Robust standard errors in parentheses, clustered by country. Control variables include level of democracy, individual using the Internet (% of population) GDP per capita, FDI, Human Development Index, Regional diffusion, and lagged dependent variables. Coefficients on controls not shown.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<Table 5> Spatial Regression Models Using the Network Dataset Conditioning on the Political Regimes

	E-participation				Online Service			
	(1) 1-Year Lag	(2) 1-Year Lag	(3) 5-Year Lag	(4) 5-Year Lag	(5) 1-Year Lag	(6) 1-Year Lag	(7) 5-Year Lag	(8) 5-Year Lag
Event-focused Networks with democratic countries	0.0599 (0.0492)	0.0145 (0.0944)	-0.0197 (0.0535)	-0.00122 (0.166)	0.0405 (0.0288)	0.00479 (0.0793)	-0.0417 (0.0327)	-0.105 (0.0874)
Event-focused Networks with democratic countries, squared		0.111 (0.171)		-0.0470 (0.349)		0.0608 (0.120)		0.0868 (0.121)
Event-focused Networks with autocracies	0.0284 (0.108)	0.293 (0.322)	-0.120 (0.114)	-0.265 (0.385)	0.211*** (0.0634)	0.254 (0.192)	-0.0384 (0.0696)	-0.287 (0.229)
Event-focused Networks with autocracies, squared		-1.044 (1.121)		0.568 (1.356)		-0.0938 (0.384)		0.537 (0.443)
Event-focused Networks with different political regimes	0.00950 (0.0555)	-0.00667 (0.0647)	0.114* (0.0621)	0.123* (0.0689)	-0.0679* (0.0374)	-0.0710 (0.0441)	0.0303 (0.0429)	0.0597 (0.0511)
Government Effectiveness	0.00841 (0.0440)	0.00764 (0.0440)	0.0704* (0.0396)	0.0709* (0.0399)	0.0460 (0.0339)	0.0459 (0.0340)	0.0947*** (0.0294)	0.0968*** (0.0294)
Control Variables	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Year Fixed Effects	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Country Fixed Effects	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Observations	797	797	795	795	792	792	790	790
R-squared	0.427	0.428	0.660	0.660	0.364	0.365	0.623	0.625
Number of countries	163	163	163	163	163	163	163	163

Robust standard errors in parentheses, clustered by country. Control variables include level of democracy, individual using the Internet (% of population) GDP per capita, FDI, Human Development Index, Regional diffusion, and lagged dependent variables. Coefficients on controls not shown.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1



6. 결론 및 함의

결과해석

- ▶ 공무원들의 국제 컨퍼런스 참여가 국가들 간 유의미한 연결망을 형성
 - 비선형적 관계가 존재할 때에는 J-shaped relationship이 존재하였음.
- ▶ 네트워크의 효과가 모방인지 숙의에 의한 효과인지는 경험적으로 판단하기 어려움
- ▶ 동질성
 - 행정전통 : E-participation (accepted), Online service (partially accepted)
 - 정치레짐 : 기대되었던 효과들이 거의 나타나지 않았음
 - ✓ 민주주의 변수가 더미변수
 - ✓ 국가들 사이에 어느 정도 유사성이 존재할 때, 정보의 교류와 수용이 용이하게 이뤄질까?

결과해석

▶ 정부역량 혹은 관료제의 중요성

1. 신공공관리론 혹은 네트워크의 중요성을 강조하는 주장들과는 다른 결론
2. 정부개혁 아젠다를 장기적으로 추진하는데에 도움
 - 위계적 조직구조
 - ✓ 정부개혁을 위한 자원, 조직구성원들의 관심 동원에 유리 (Suzuki and Demircioglu 2019)
 - 실적제
 - ✓ 정부개혁 추진을 위한 역량 개발과 자원 투입이 보상받을 수 있을 것이란 신뢰 (Dahlström and Lapuente 2009, 2017)
3. Olsen (2005: 18) “Bureaucratic organization is part of a repertoire of overlapping, supplementary, and competing forms coexisting in contemporary democracies, and so are market organization and network organization.”

함의

- ▶ 비교행정분야 및 정부개혁 문헌에 일정 공헌
 - 네트워크의 효과
 - 국가 간 행정개혁의 정도 차이를 이해
- ▶ 실천적 함의
 - 국제행정교류의 중요성

한계

- ▶ 하나의 행정 개혁 사례
- ▶ 설문조사를 바탕으로 한 네트워크 구축 방법이 아님
 - Event-focused Network -> 연결망을 형성하는 개인들의 동기를 측정하지 못함
 - 정부 개혁의 동기가 참여로 이어졌는가 아니면 참여가 동기를 유발했는가?
- ▶ 정부 간 국제기구를 매개하지 않는 국가들 간 활동
 - ODA
 - Digital Nations (Digital 5, Digital 7, Digital 9)
 - 대한민국, 영국, 에스토니아, 뉴질랜드, 이스라엘, 캐나다, 우루과이, 포르투갈, 멕시코

감사합니다!

bcho@ualbany.edu

beomgeuncho@gmail.com

QUESTIONS & COMMENTS?