

# 세계화 과정에서 정책의 동형화(Isomorphism) 메커니즘 분석: 인력감축, 정보공개 및 민영화 사례를 중심으로

이 창 길\*

<目 次>

- I. 서론
- II. 세계화, 동형화, 그리고 확산메커니즘의 이론적 배경
- III. 연구가설: 행정개혁과 동형화 메커니즘
- IV. 행정개혁의 세계적 동형화 분석: 인력감축, 정보공개, 민영화
- V. 결 론

<요 약>

본 연구는 사회학적 신제도주의(new institutionalism) 관점에서 정책의 세계적인 동형화(isomorphism) 현상을 이론적으로 탐색하고, 행정개혁의 세계적인 확산과정에 영향을 미치는 동형화 메커니즘을 분석하였다. 세계사회 속에서 개별국가들이 세계문화와 제도를 인식하고 이를 자기구조에 공식화하게 되는 메커니즘으로 모방(emulation), 경쟁(competition), 강제(coercion), 그리고 학습(learning)을 제시하였다. 이를 세계적으로 확산된 대표적인 행정개혁사례인 인력감축, 정보공개, 그리고 민영화에 적용하였고, 사례별로 네 가지 동형화 메커니즘의 상대적인 비중을 실증적으로 분석하고자 하였다. 분석결과를 보면, 조직·인사관리 측면의 개혁도구로서 인력감축의 세계적인 확산은 경쟁과 강제보다는 모방과 학습요인이 강하게 작용하였고, 법률적 측면의 개혁도구로서 세계 각국이 채택하고 있는 정보공개법의 도입시행은 경쟁과 학습요인보다는 모방과 강제요인이 강하게 작용하였다. 아울러 재정적 측면의 개혁도구로서 경제적 효율성을 강조하는 민영화 정책의 경우 경쟁과 강제요인이 모방과 학습보다는 강한 요인으로 분석되었다. 본 연구는 행정의 세계화 현상을 사회학적인 관점에서 해석함으로써 행정현상을 이해하는 이론적 도구를 제시하고 세계사회 속에 제한된 행위자로서 개별국가의 정책선택 과정을 분석하였다는 데 그 의의가 있다 하겠다.

【주제어: 세계화, 동형화(isomorphism), 신제도주의, 인력감축】

\* 세종대학교 행정학과 교수(hhchang300@hanmail.net).  
논문접수일(2008.7.25), 수정일(2008.12.5), 게재확정일(2008.12.15)

## I. 서론

세계화에 대한 논의는 다양한 시각과 접근방법을 가지고 출발한다. 어떤 시각과 어떤 접근방법을 가지느냐에 따라 적용되는 이론과 분석에 상당한 차이가 있다. 본 연구는 국제적인 행정현상을 바라보는 다양한 접근방법 중 사회학적 신제도주의 관점에서 정책 확산을 분석하고자 한다. 사회학적 신제도주의(new institutionalism)에 의하면, 조직구조나 행동은 조직의 자율적이고 합리적인 선택이라기보다는 그 사회에서 인정된 합리화된(rationalized) 규범과 가치를 반영하는 제도라고 해석한다. 따라서 개별조직의 공식적인 구조는 그 조직의 기능적인 특성과 차이가 있는 디커플링(decoupling)이 존재하게 되며, 이 경우 구조는 신화(myth)와 상징(symbol)의 의미를 가지게 된다는 것이다(Meyer and Rowan, 1977, 하연섭, 2004). 특히 당연시되는 공유가치와 규범에 따라 합리화된 조직구조가 형성되고, 이에 따라 기능적인 특성이 다른 다소 이질적인 조직 상호간에도 공식적인 구조와 행동의 동형화(isomorphism) 현상이 나타나게 된다는 것이다(Dimaggio & Powell, 1983 and 1991). 현대사회에 광범위하게 발견되는 유사한 조직행태와 조직혁신들은 이러한 동일한 제도적 환경을 반영한 것이며, 제도적 환경이 유사한 조직들의 구조와 행동은 효율성보다는 정당성에 기초하여 형성되는 경향이 있다. 1977년 Meyer & Rowan의 논문이 발표된 이후, 이러한 조직구조와 행동의 동형화(isomorphism) 현상에 대한 연구는 이론화 작업을 기하는 한편(Dimaggio & Powell, 1991), 기업, 병원, 학교, 공공조직 등의 조직현상에 실증적으로 적용하고자 하는 연구가 많다(Knoke, 1982, Tolbert & Zucker, 1983).

이러한 동형화 현상의 이론적 기반을 제공하고 있는 사회학적 신제도주의(new institutionalism)는 최근에는 한 국가 내 동종 산업이나 동종기업의 제도적 환경과 조직구조에 대한 연구에서 세계사회(world society)에서 제도(institution)의 존재가능성과 그 형성과정에 대한 논의로 확산되고 있다. 특히 세계사회에서 개별국가들의 조직구조나 행동의 동형화 현상이 쉽게 발견되고 있고 그 대상과 분야가 점차 확대되는 과정에서 이론적 적용에 대한 논의가 활발해졌다(Meyer, Boli, Thomas & Ramirez, 1997; Simmons, Dobbin, & Garret, 2007). 즉 인권이나 여성, 과학기술, 환경, 보건복지 등 다양한 분야에서 국가 간의 정책이 동형화되고 있고 새로운 기구의 설치를 확대해 나가고 있는 현상을 볼 수 있다. 세계사회 속에 개별국가(nation-state)는 가장 정당화된(legitimated) 행위단위로서 이들 국가들이 보여준 행동과 구조의 모습은 세계문화를 통해서 형성된 세계모형(worldwide model)을 반영한 것이다.

사회학적 시각에서 행정혁신의 세계화 과정을 분석하는 접근방법은 이론적으로 또는 정책적으로 연구의의가 크다 하겠다. 첫째, 세계사회에 형성된 문화와

제도를 이해할 수 있는 이론적 기반이 된다. 국제적인 규범이 점차 확산되면서 규범 자체에 대한 의미와 내용, 그리고 효과에 대한 관심과 이해가 없이는 개별 국가의 전략이나 정책선택의 과정을 분석하는 데는 한계가 있다. 둘째, 국제사회 속에 제한된 행위자로서 국가의 역할과 범위, 그리고 한계에 대한 인식을 제고한다. 국내사회 내에서 한 정부의 역할과 범위에 대한 논의는 다른 하나의 변수로서 세계문화와 제도 속에서 논의되어야 보다 정확하며, 국내적인 정책결정 과정과 내용 역시 국제규범과 제도의 틀 속에서 분석되어야 할 것이다. 셋째, 제한된 행위자로서 국가는 국제적인 정책확산의 메커니즘을 분석함으로써 제한적이나마 정책합리성을 도모할 수 있다는 점이다. 사회학적 신제도주의적 접근 방법을 활용하더라도 국가의 자율성을 수용하는 정도는 학자에 따라 다르기 때문에(하연섭, 2006) 제도화 메커니즘에 대한 우선적인 이해는 제한된 합리성을 확보하는 전제가 된다 하겠다.

이에 따라 본 연구는 먼저 사회학적 신제도주의 관점에서 세계화의 의미와 특성을 살펴본 후 세계모델이나 세계제도로 인하여 나타난 현상들을 이론적으로 검토하고, 둘째, 행정혁신의 국제적 확산과정에서 제도적인 요인이 작용여부를 분석한 후, 마지막으로 세계적으로 확산된 행정 세계화의 대표적인 사례로서 인력감축(downsizing), 정보공개(freedom of information), 민영화(privatization)에 대한 확산메커니즘의 상대적인 비중을 규명하고자 한다.

## II. 세계화, 동형화, 그리고 확산 메커니즘의 이론적 배경

### 1. 신제도주의와 세계화의 특성

사회학적 신제도주의 접근방법에 의한 세계화(globalization)는 거시\_현상론적 접근 방법으로 세계사회의 무국가성(statelessness)은 전제한다(Meyer and et. al, 1998:146-147). 거시\_현상론적 접근 방법은 사회학적 제도주의에 기반한 것으로 국가는 세계사회 속에 자율적이고 합리적인 행위주체라기보다는 세계사회 내에 체화된(embedded) 문화적 제도적 구성체로 해석된다. 개별국가의 정책과 제도는 그 나라의 독특한 역사와 환경, 그리고 자원에 의해 결정되기 보다는 세계사회 속에 퍼져있는 특성과 과정에 의해 형성된다. 이러한 세계사회 속의 존재하는 개별국가들의 제도적 환경은 2차 대전 후에 지속적으로 증가 경향을 보이고 있다. 이러한 시각에 의하면, 세계화(globalization)는 세계사회 속에 국가구조와 정책의 제도화 과정(institutionalization process)으로 해석된다. 최근 세계사회는 당연시되는(taken-for-granted) 가치와 규범, 그리고 자연스럽게 받아들이는 가정(assumption)과 기대(expectations) 등 문화적 요인들이 점차 증가하는 경향을 보

인다.

지금까지 무국가성(statelessness)에 관한 논의는 정치경제학적 접근방법의 연구가 많다. 소위 ‘국민국가 소멸론’은 정치경제학적인 접근방법의 이론적 출발점을 제공한다(오마에 겐이치, 1999). 물류비용, 통신비용이 급격히 감소하면서 국가 사이의 자본이동, 기술이전, 정보교환, 교역이 과거 어느 때보다 활발해졌으며, 무역장벽과 자본 규제가 철폐됨으로써 한 국가 내에 한정된 상품, 기술, 산업을 전제로 하는 국민경제의 개념은 더 이상 존재하지 않을 것으로 전망한다(장시복, 2004 재인용). 국가의 소멸에 따라 대안으로서 Ohmae는 동질적 지역과 연합하여 지역국가(regional state)를 형성하는 방안을 제시하며, Friedman이나 Robert Reich는 세계시장의 프로개인이 부상할 가능성을 전제한다. 이들의 극단적인 설명에 의하면, 국가의 소멸과 함께 부상하는 행위주체는 개인이나 지역국가 또는 초국가기업이다. 특히 초국가 기업은 국민국가를 대체하는 세계경제의 강력한 행위주체로 인식된다(장시복, 2004 재인용).

하지만 이러한 정치경제학적인 관점에서 보는 무국가성(statelessness)은 두 가지 한계를 가진다. 첫째는 국민국가의 소멸가능성과 이에 따른 개인과 기업의 역할 강화에 치중하고 있다. 강한 조직력과 권위를 가진 초국가기업이 국민국가를 대체함으로써 국민국가들의 상호의존을 통해 유지되었던 세계적 안정성을 확보한다. 국민국가의 쇠퇴와 그 대안적 행위주체를 중심으로 논의한 반면, 거시적 의미의 세계정부(world government)나 세계사회(world society)와 그 통합적 특성에 대한 논의는 상대적으로 부족하다. 둘째는 세계경제와 세계정치 중심의 실재론적 논의에 치중하고 있다. 따라서 세계제도(world institution)나 세계문화(world culture)에 대한 논의가 부족하다. 제도주의 관점에서 세계사회의 무국가성(statelessness)은 세계문화와 제도를 세계사회에 대한 책임과 권위를 가진 행위주체로 분류한다. 즉 세계사회의 핵심적인 주체는 경제적 정치적 주도국가와 함께 세계사회 속에 내재화된 당연시되는 합리화된 가치와 규범이다. 이러한 문화적 가치가 세계화의 산물로서 무국가성을 촉진하는 역할을 하게 된다.

이러한 세계제도와 문화가 세계사회에 미치는 영향은 무엇일까? 세계사회 속에서 어떻게 이러한 문화와 제도를 발견할 수 있을까? 그리고 이러한 문화와 제도가 국가(nation state)구조와 행동에는 어떤 영향을 미치는 것인가? 이러한 질문에 대한 응답으로 Meyer and et. al.(1997)은 다음 세 가지로 분석한다. 첫째는 동형화(isomorphism) 현상이다. 국가들의 구조와 행동이 세계사회 속에 상호간의 차별성보다는 동형화되는 경향이다. 인권을 강조하는 헌법규정, 표준 교과 과정을 통한 학교교육시스템, 당연시되는 경제인구 통계시스템, 경제발전을 위한 인구증가 억제정책, 공식화된 여성평등의 권리규정, 환경정책의 확대경향 등은 국가 상호간의 공통적인 구조를 가진 세계적 현상이 되었다(Meyer and et al.,

1998: 152-153). 다양한 역사와 문화, 그리고 자원의 차이에도 불구하고 동형화된 구조를 가진 다양한 정책이 세계사회 속에 퍼져 나가고 있다. 국가들은 자기의 개별적 특성에 따라 이러한 구조의 선택을 하지 않을 경우 효율성을 일부 확보할 수 있을지라도 구조적 정당성을 확보하기 곤란하고 세계사회의 압력을 견디기 어려운 상황에 처하게 된다.

둘째는 디커플링(decoupling) 현상이다. 실재론자(realist)들에 의하면, 국가의 행동과 구조는 해당국가의 역사와 전통, 경제규모, 정치시스템 또는 자원구조와 같이 개별적 특성과 밀접하게 커플링(tightly coupling)되어 있다고 주장한다. 하지만 신제도주의에 의하면, 기술적 특성과 효율성을 중심으로 형성된 조직구조는 제도화된 환경과 심한 갈등과 불일치(structural inconsistencies)가 발생한다(Meyer & Rowan, 1977). 따라서 제도화된 조직구조를 선택하게 되고 이는 곧 해당국가의 개별적인 특성 또는 실제적인 활동과는 디커플링(decoupling) 현상이 나타나게 된다. 국가기획(national planning)은 주변국가에 있어서는 전 세계적인 현상이 되었다. 정책결정자들이나 관료들은 국가기획이 실제 이행되지 않더라도 세계사회에서 인정된 국가기획의 원칙과 조직을 내각에 도입하는 현상을 보이게 된다(Meyer and et al., 1998).

셋째는 과도한 구조화(expansive structuration) 현상이다. 구조화는 명시적이고 합리화된 조직형태의 형성과 확산을 의미한다(Meyer and et al., 1998). 현대국가들은 외부모형에 의존하게 되는 경향을 보이고 내부적인 기능적 특성이 요구하는 조직구조보다 더 팽창된 구조를 만든다. 사회적 수요를 초과하는 우수인재 확보를 위한 대학의 설립, 비현실적인 5개년 계획을 수립하는 국가기획조직의 설립, 많은 국가보조를 보장하는 국립항공사의 설립, 그리고 실제 활용도는 낮지만 발전의 상징으로서 대형 고속도로의 설치 등은 그 예에 해당한다(Meyer and et al., 1998:156).

이와 같은 세계사회에 발생하는 동형화된 구조와 디커플링, 그리고 과도한 구조화 현상은 세계화 과정에서 더욱 강화된다. 이러한 관점에서 세계화는 국가의 역할을 약화시키는 측면이 강하다. 먼저 세계사회 속에 내재화되고 합리화된 세계문화와 제도는 국가의 자율적 통치권한을 약화시키는 측면이 있다. 세계사회의 무국가성을 증가시키고 외부적인 모형이나 정당화된 가치에 의존하는 정도가 강해짐으로써 국가의 자율적이고 전략적인 역할을 약화한다<sup>1)</sup>.

1) 다만 Meyer and et al. (1998)은 세계사회 속에 개인이나 기업보다는 그 사회를 대표하여 모든 문제를 해결하는 행위주체로서 국가의 역할을 강화시켜준다는 측면도 있다고 주장한다. 개별국가에 부여된 여러 가지 기능과 책임은 구조와 기능을 분화시키는 측면이 있으나 과거보다 국가가 할 수 있는 역할과 기능은 확대하는 경향을 보인다는 것이다.

## 2. 행정개혁의 세계적 동형화(isomorphism)

세계화(globalization)를 세계사회 내 제도의 형성과정으로 정의할 때, 행정의 세계화 경향은 정부구조와 정책이 세계사회 속에 제도화 되어가는 과정을 의미한다. 특히 행정시스템은 물론 그러한 행정시스템의 변화도 제도화 과정을 통하여 안정적으로 운영된다. 세계사회(world society)에 대한 신제도주의 이론은 정부행정의 세계적인 변화를 설명하는 하나의 접근방법을 제시한다. 첫째, 정부행정의 동형화(isomorphism) 현상이 증가하고 있기 때문이다. 정부행정의 혁신과 변화는 세계적인 현상이 되었다. 선진국과 개발도상국을 막론하고 대부분 국가에서 채택하는 정부개혁의 수단은 거의 유사한 모습이다. 민영화, 인력감축, 개방정부, 전자정부, 성과관리, 고위공무원단체도, 권한위임, 지방분권 등은 어느 한 나라에서 시행하는 전유물이 아니다. OECD보고서(2005)에 따르면, Ombuzman 제도 역시 80년 이후 OECD 회원국 중의 15개국에 도입하여 90% 이상에 이르고 있으며, 독립규제기구(independent regulatory authorities)의 경우에도 90년대 이후 크게 증가하여 대폭 증가하는 경향이다. 행정절차에 관한 법률의 경우에도 1980년대 이후 도입 제정하는 국가가 대폭 증가하였다. 1990년대 후반이후에는 전자정부 정책이 대부분 세계국가에서 별도의 계획을 수립하여 운영하고 있다.

둘째는 개별국가의 정부는 세계적인 현상을 정당성 확보의 근거로 삼으려고 한다는 점이다. 많은 정부에서 정부혁신을 논의하고 발표하는 과정에서 정부개혁이 세계적인 현상임을 설명한다. 이를 통하여 국내적인 대국민적 정당성을 확보함과 동시에 세계모델(world model)로 인정된 시스템을 수용했음을 대외적으로 확인하고자 한다.

셋째, 정부행정시스템의 변화와 실제적인 정부활동과 디커플링(decoupling) 현상이 나타난다는 것이다. 객관적인 지표를 기준으로 볼 때 정부규모가 크지 않음에도 불구하고 인력감축 조치를 하거나(Lee & Strang, 2006) 일부 국가에서 민영화로 인한 여러 가지 부작용이 제기되었음에도 중요한 정부개혁수단으로 채택하고 있다.

행정시스템과 그 변화의 세계화, 즉 각국정부로 하여금 공통적으로 정부개혁을 추진하는 동인이 무엇인가? 어떤 요인이 행정의 세계화를 촉진하는가 하는 것이다. 정부개혁의 내용과 수단이 동형화된 구조를 보이게 하는 요인이 무엇인가 하는 것이다. 가장 먼저 생각할 수 있는 동인은 세계사회에 존재하는 세계기구들이다. OECD, World Bank, UN 등 국제기구의 역할에 의한 작용이다. 특히 OECD는 1988년 Public Management Committee를 구성하여 세계 정부시스템의 변화를 선도하고, 국가 상호간의 정책도구를 공유하게 하는 역할을 담당한다(OECD, 2005). 이로써 OECD 회원국 내에서 구조적 동형화가 확산되는 경향을 보인다.

둘째는 이론화(theorization) 작업이다. 신제도주의에 의하면, 새로운 구조나 변화에 대한 개별국가들의 도입은 이론화될 때 보다 빨리 쉽게 이루어진다(Strang & Meyer, 1993). 신공공관리(New Public management)는 세계사회에서 활동하고 있는 국가들의 정부개혁에 이론적 근거를 제공한다. 특히 1991년에 발간된 Osborne & Gaebler의 책자 Reinventing Government, OECD에서 1995년에 발간한 Governance in Transition과 2005년에 발간한 Modernizing government는 정부개혁의 가치와 규범을 공유하는 중요한 이론적 뒷받침을 제공한다. 이론화로 인한 변화의 확산(theory-driven diffusion)이다.

셋째, 국가 상호간의 교환의 증가이다. 국가 상호간의 의존성은 증가하고, 물적 인적 교환이 증가하면서 합리화된 구조에 대한 개별국가의 도입이 증가하였다. 특히 국가 상호간의 양자간 그리고 다자간 협정의 증가로 다른 국가에의 의존성을 크게 증가시켰다. 다자간의 협정이 증가하면서 세계사회를 움직이는 세계제도를 형성하는 동력으로 작용한다. 세계제도는 국가 상호간의 교환정도가 증가하고 상호의존도가 높아지면서 행정의 세계화 현상을 강화시킨다.

### 3. 행정혁신의 세계적 확산 메커니즘

세계화(globalization)를 ‘세계사회 내의 세계제도(world institutions)의 형성과정’으로 해석할 경우 이 과정에서 개별국가들이 세계제도를 인식하고 행동하는 양식은 다음 네 가지로 요약된다. 이들 행동양식은 정부개혁의 세계적 유사성(convergence), 즉 동형화된 구조(isomorphic structure)를 설명하는 메커니즘들이다. 조세정책, 환경정책, 복지정책은 물론 정부개혁의 다양한 정책들이 세계사회 속에 확산되어 제도화하는 경향을 보인다. DiMaggio & Powell(1991)은 이러한 동형화(isomorphism) 현상을 강제적(coercive) 동형화, 모방적(mimetic) 동형화, 규범적(normative) 동형화로 구분한 반면, Scott(1995)은 강제적(coercive), 규범적(normative), 인식적(cognitive) 양식으로 구분한다. Simmons, Dobbin & Garret(2007)은 사회적 구성주의(constructivism), 강제(coercion), 경쟁(competition), 그리고 학습(learning)을 제시하고 있으며, 본 연구에서는 이를 중심으로 논의한다. 이들 메커니즘은 정책의 세계적인 확산 경로를 설명하는 이론적 도구가 될 뿐만 아니라 개별국가 정책선택의 동력을 설명해준다.

첫째, 모방(emulation)이다. 세계사회 내에서 정당성을 확보하기 위해서는 정부개혁을 담당하는 정책결정자들이 선택하는 가장 쉬운 방법은 모방이다 (Strang & Soule, 1998). 정책결정자들은 통상 연봉제나 성과급제(pay-for-performance) 등의 정부혁신의 성과/효과에 대한 심도 있는 검토나 연구를 하기 전에 정부개혁의 수단으로서 외국정부의 사례를 도입 선택하는 경향이 강하다(Ingraham, 1993). 구체적인 연구나 검토 작업은 전체적인 정부개혁 정책의 채택을 전제로

사후적으로 이루어지는 경우도 많다. 정책결정자의 사전적인 선택을 뒷받침하는 사후 작업으로 진행되는 경우이다. 이 경우 정책결정자의 선택은 다른 나라 정책결정자를 모방하는 정책을 쉽게 선택하는 경향이 있다. 예를 들면, 1979년의 Thatcher 수상은 정부개혁은 1986년에 호주정부가 채택되었고, 미국의 고위공무원제도는 뉴질랜드 정부에 의하여 채택되었다(Halligan, 1996)

둘째, 경쟁(competition)이다. 유사한 자원과 기술적 환경을 가지고 특히 유사한 역사와 경제구조를 가진 국가 상호간에는 정부정책의 선택과 도입과정에서 경쟁적인 요인이 작용한다(Simmons, Dobbin & Garret, 2007). 경쟁관계에 있는 국가 상호간에는 묵시적인 모방(implicit mimicry)을 통하여 유사한 정책이나 정부개혁을 추진하는 경향이 있다(Burt, 1987). 스칸디나비아 국가 상호간에, 또는 영연방국가 상호간에 존재하는 유사한 무역구조는 정부개혁의 유사성을 강화하는 역할을 한다. 1980년대 이후 재정적자를 겪고 있던 OECD의 많은 국가들은 예산절감과 인력감축을 통한 ‘작은 정부’정책을 경쟁적으로 도입 확산되었다. 경제적인 경쟁(economic competition)을 통해서도 유사한 정책의 세계적인 확산을 이해할 수 있다. 외국인 투자를 확보하기 위하여 법인세 인하, 자본시장 자유화 등 시장친화적인 정부정책을 채택하거나 환경규제의 경쟁적 강화는 대표적인 사례이다(Simmons, Dobbin & Garret, 2007).

셋째, 강제(coercion)이다. 세계사회의 강력한 지도국가(powerful actor)에 의한 특정정책의 채택은 다른 국가의 정책결정에 직접적 또는 간접적인 영향을 미친다(Dimaggio & Powell, 1991; Scott, 1995; Simmons, Dobbin & Garret, 2007). 미국의 정부개혁프로그램은 선진국가는 물론 개발도상국에도 해당정책 선택의 강력한 메시지로 작용한다. 강력한 지도국가와 함께 IMF, UN이나 World Bank 등의 국제기구도 강제의 주체가 될 수 있다. 국제기구가 제시한 가이드라인은 개별국가로 하여금 동일한 정책이나 규정의 선택을 강요하는 효과를 가진다. 이 경우 강제는 물리적 뿐만 아니라 경제적 비용과 편익의 조정, 지식과 정보의 제한 등 다양한 방법으로 실행될 수 있다. 특히 OECD나 UN의 경우 정부개혁에 대한 특별한 관심과 국가간의 비교분석을 통하여 회원국들에 정부개혁을 강요하는 측면이 있다. 1988년 OECD는 PUMA(public management committee)를 설치하고 회원국가의 새로운 정책을 소개하고 정부운영의 효율성 확보를 위한 일반적인 방향을 제시하는 역할을 수행하였다. 이는 2004년 PGC(public governance committee)로 명칭을 변경하여 그 역할을 더욱 강화하고 있다(Lee & Strang, 2006).

넷째, 학습(learning)이다. 새로운 증거가 나타나면 학습과정을 통하여 정책은 변화한다. 한 국가의 정책결정자들은 자국의 과거경험과 지식을 학습함과 동시에 다른 국가의 정책결정과 그 효과를 인지함으로써 학습한다(Strang & Soule,



1998; Simmons, Dobbin & Garret, 2007). 즉 자기 국가에서 특정정책의 채택여부는 채택한 다른 국가의 성패여부에 확인한 후에 성공했다고 판단한 경우에만 해당 정책을 채택한다. 다른 국가의 정책을 검증하고 확인하는 단계 없이 채택하는 모방이나 경쟁의 경우와 다르다. 정책결정자들은 다른 나라의 정책채택을 학습의 기회를 제공하는 실험으로 간주하며, 가능한 모든 정보를 검토하고 분석하여 채택여부를 결정하기보다는 가장 성공적인 나라의 정책을 채택하는 효율적인 방법을 활용한다. 영국과 뉴질랜드의 정부개혁이 세계적으로 확산되고 채택될 때 단순 모방이나 경쟁과 함께 학습요인도 작용하였다. 다만 정책성공과 정책실패가 동시에 나타날 경우, 국가들은 세계적인 경향으로 나타난 정책의 성공을 선택하는 경향이다. 후술한 바와 같이 인력감축이라는 혁신수단은 캐나다의 경우 경제성장과 정(+)의 관계를 보인 반면, 뉴질랜드의 경우 인력감축에도 불구하고 경제회복을 보이지 않았다. 이러한 상반된 메시지에도 한국정부는 세계에서 일반적으로 통용되고 있음을 감안하여 캐나다 실험결과를 토대로 인력감축 정책을 선택한다(Lee & Strang, 2006).

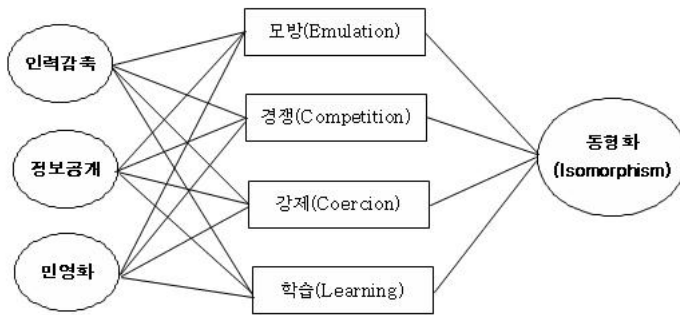
### III. 연구가설: 행정개혁과 동형화 메커니즘

본 연구에는 세계화 과정에서 작용하는 동형화 메커니즘을 분석하고자 한다. 즉 특정한 행정개혁 사례가 어떤 메커니즘을 통하여 세계적으로 확산되는지를 살펴본다. 연구대상 정책은 인력감축, 정보공개, 그리고 민영화이다. 행정개혁과 관련한 개별국가의 구체적인 정책도구는 조직·인사적 측면, 법률적 측면, 그리고 재정적 측면으로 구분될 수 있고, 이들 정책도구의 변화는 조직·인사개혁, 법·제도개혁, 그리고 재정개혁으로 나타난다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 분야별로 추진된 많은 정책도구 중 OECD국가에서 광범위하게 선택되고 개별국가의 정책선택여부를 비교적 명확하게 확인할 수 있는 정책사례를 선택하였다. 본 연구대상이 되는 공무원정원의 감축, 정보공개법의 채택, 그리고 공기업의 민영화는 대부분의 OECD국가에서 채택한 바 있고, 개별국가의 채택여부가 비교적 명확하다.

이에 따라 연구대상인 3개 정책의 세계적 동형화 현상의 존재여부를 확인하고, 개별적인 동형화 메커니즘을 분석한다. 첫째, 동형화의 존재여부는 기존문헌과 통계자료를 통하여 Rogers가 말한 S-curve의 존재여부를 통하여 확인하고자 한다. 즉 행정사례의 국제적 확산은 초기 단계에서는 개별국가의 독자적인 판단에 따라 비교적 합리적으로 채택될지라도 일정기간이 지나면 해당 사례가 세계사회 내 정당성을 확보하게 되어 제도적인 요인의 영향을 받음으로써 채택속도

가 급격히 증가하는 경향을 보일 것이다. 둘째, 동 행정사례에 대한 개별국가의 동형화 메커니즘은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 네 가지의 형태로 나타난다. 분야별 행정사례별로 동형화 메커니즘을 분석의 관계에 관한 본연구의 분석틀을 제시하고 있다. 동형화의 메커니즘은 앞 장에서 설명한 모방, 경쟁, 강제, 그리고 학습으로 분류하고, 3개의 정책이 과연 어떤 메커니즘을 통하여 동형화되어 가는지 설명한다. 본 연구의 가설은 다음 세 가지로 요약된다. 첫째, 조직·인사적 정책도구인 인력감축은 경쟁과 강제보다는 모방과 학습에 의해 세계적으로 동형화될 것이다<가설 1>. 둘째, 법률적 정책도구인 정보공개제도는 강제와 학습보다는 모방과 경쟁에 의해 세계적으로 동형화될 것이다<가설 2>. 셋째, 재정적 정책도구인 민영화는 모방과 학습보다는 경쟁과 강제에 의해 세계적으로 동형화될 것이다<가설 3>.

<그림 1> 세계적 동형화 메커니즘의 분석틀



이와 같은 연구가설은 주로 OECD국가를 대상으로 사례분석을 통하여 검증하고자 한다. 정책도구별 동형화 메커니즘을 구분하는 세부적인 기준은 <표 1>에서 보는 바와 같다. 즉 해당정책에 대한 국가 상호간의 긍정적 합의가 이루어져 있고, 국제사회 내 우수사례(best practices)로 일반적으로 인식되어 있는 경우 개별국가는 다른 국가의 정책선택을 모방(emulation)하게 될 것이다. 해당정책을 통하여 국가 간의 상호 개방성이 제고되고, 국가전체의 경제적인 이익을 단기적으로 달성 가능한 경우에는 국가 간의 경쟁(competition)이 심화되고 이에 따라 동 정책도구가 확산된다. 뿐만 아니라 해당정책을 규제하는 강력한 국제기구가 존재할 경우나 이에 버금가는 국제법이나 규정이 존재할 경우 개별국가의 정책 채택과정에서 강제(coercion)인 압력요인이 작용한다. 이는 직접적 물리적 강제만이 아니라 암묵적 간접적 강제도 포함된다. 마지막으로 해당정책이 긍정적 효과가 있을 경우 채택하고, 부정적 효과가 있을 경우에는 채택하지 않는다면 이

는 학습(learning)요인의 작용으로 해석된다. 특히 해당정책이 이론적으로 정립되어 확산된다면 긍정적 효과에 대한 확신은 더욱 강할 강하게 되고, 이에 따라 정책확산은 더욱 심화될 것이다. 본 연구는 이러한 세부적인 판단기준에 따라 정책도구별 동형화 메커니즘의 작용여부를 분석하고자 한다.

<표 1> 동형화 메커니즘의 판단지표

동형화 메커니즘	구체적인 판단지표
모방(emulation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해당정책에 대한 국가 간 긍정적 합의가 존재하는지 여부</li> <li>○ 해당정책이 국제사회 내 우수사례로 인정되어 있는지 여부</li> </ul>
경쟁(competition)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해당정책이 국가 상호간의 개방성을 높이는지 여부</li> <li>○ 해당정책이 국가전체의 경제적·단기적 이익을 가져오는지 여부</li> </ul>
강제(coercion)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해당정책 관련 강력한 국제기구가 존재하는지 여부</li> <li>○ 해당정책 관련 국제법이나 규정이 존재하는지 여부</li> </ul>
학습(learning)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 해당정책이 긍정적 효과가 있을 경우 시행 여부</li> <li>○ 해당정책이 이론화(theorization)되어 있는지 여부</li> </ul>

#### IV. 행정개혁의 동형화 메커니즘 분석: 인력감축, 정보공개, 민영화

##### 1. 인력감축(downsizing)의 동형화 메커니즘<sup>2)</sup>

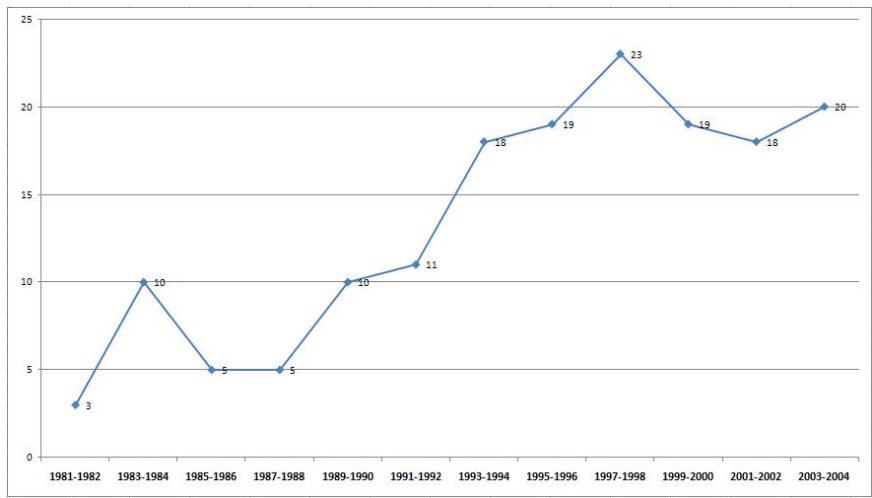
인력감축(downsizing)은 1980년대 이후 행정개혁을 위해 활용되는 매우 유용한 정책수단이다. <그림 1>에서 보는 바와 같이, OECD국가에 있어서 정부 인력감축은 1980년대 개별국가 단위로 채택하였으나 1990년대 이후 2000년대 초까지 급격한 확산을 볼 수 있다. 즉 1990년대 이후 평균 10개국 이상이 매년 인력감축을 단행함으로써 정부 인력감축은 OECD국가의 공통된 정책으로 확산되어 동형화 형상을 보이고 있다. 1979년에 집권한 Thatcher 수상은 중앙정부의 공무원 수를 5년간 총 14%를 감축한다는 계획을 발표하였고, 1989년까지 전체

2) 이와 같은 인력감축(downsizing)의 세계적인 확산은 1990년대에 크게 증가한 반면, 2000년 이후에는 비용이나 투입에 대한 관심보다는 성과지향의 정부개혁으로 변화하면서 그 정도가 약화되고 있다.

공무원 수의 22%가 삭감되었다(총무처, 1997). OECD국가 중 가장 급진적인 개혁을 추진한 뉴질랜드의 경우 1980년 이후 1996년까지 무려 61%를 감소한 것으로 나타났다(총무처, 1997). 미국의 경우 1992년에 우정공무원 5%를 감축하였고, 1993년에는 백악관 인력의 25% 등 총 100,000개의 직위를 감축하였고, 1994년에는 272,000명을 감축하는 연방인력재조정법(Federal Workforce Restructuring Act)을 제정하였다(Pollitt and Bouckaert, 2000). 우리나라의 경우 1994년에는 재무부와 경제기획원, 건설부와 교통부를 통합하는 등 조직개편을 통하여 1,000명 이상 인력감축을 단행하였다.

이와 같이 인력감축은 정부효율성 증가와 재정적자 해결을 위한다는 목적을 가지고 세계 각국이 추진하는 일반적인 정책수단이 되었다. 1990년대에는 OECD의 대부분 국가가 인력감축이라는 정책수단을 정부개혁의 일환으로 도입하여 추진하였다. 1990년대 세계적인 현상으로서 인력감축은 개별국가들의 기능적 특성이나 역사, 정치시스템의 차이에도 불구하고 추진되었다는 점이 특이하다. 재정적자의 규모나 정부역할의 정도, 그리고 공무원 인력규모도 차이가 있었다. 왜 세계 각국 정부는 자기 나라의 기능적 특성과 상황이 모두 달랐음에도 불구하고 인력감축이라는 동형화 현상(isomorphism)이 확산되었는가?

〈그림 1〉 OECD 국가 중 공공부문 인력감축(downsizing) 변화추이(1981-2004)



\* 출처: 2000년 이전 자료는 OECD와 IMF, 그 이후의 자료는 ILO 통계자료로 구성(2년 단위로 인력감축 국가의 수를 합산한 숫자이며, 국가별로 통계자료가 누락된 연도는 인력감축이 없었던 것으로 간주하고 산정함)

첫 번째는 모방(emulation)의 요인이 작용하였는지 여부이다. 인력감축(downsizing)의 당초 목적은 관료제의 비효율성을 해결하기 위한 수단으로 인력 증가를 억제하고 인력비용을 축소함으로써 효율적인 행정운동을 기하기 위함이다. 다수의 나라가 채택하면서 인력감축은 행정개혁의 중요한 수단이라는 국가 상호간의 긍정적이고 암묵적인 합의가 있었다고 보여진다. OECD 보고서에 따르면, 대규모의 인력감축이 정부혁신 정책도구로서 활용되면서 인력감축은 ‘숫자중심적(number-driven)이고 감축목표에 집중하는 경향’이 나타나게 되었다(OECD, 2005:164). 이에 따라 개별국가는 세계사회(world society)내에서 다른 국가들의 인력감축여부가 자국의 정책선택에도 영향을 미치기 시작한 것이다(Budros, 1997, Lee and Strang, 2006). Lee & Strang(2006)의 연구에 의하면, 국가 상호간의 연결 네트워크에 따라 국가 상호간의 인력감축에 대한 모방 효과가 존재한 것으로 나타났다. 그들은 한 국가에서 전년도에 인력감축조치를 한 경우에 상호관계 정도가 높은 인접국가도 인력감축조치를 할 가능성이 높다고 주장한다. 이와 같이 인력감축은 국제사회 속에서 행정개혁의 우수사례로 인정되고 채택된 측면이 강하다.

둘째, 경쟁요인의 존재여부이다. 정부내부의 인력감축은 정책성격상 국가 간의 개방성을 높여주지는 못한다. 다만, 국가차원의 단기적인 이익의 존재를 확인하기는 곤란할지라도 감축인력의 인건비절감 등의 직접적이고 단기적 경제이익은 어느 정도 존재하였다고 볼 수 있다. Lee & Strang (2006)의 연구에서도 인력감축의 정책결정을 할 경우 국가 간의 경쟁(competition)요인은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 인접국가의 모방요인은 경쟁관계에 있을 경우 모방의 정도가 심해지는 경우가 많지만, 경쟁자체가 강력한 메커니즘으로 작용하고 있지는 않는 것이다. 즉 인접국가 상호간의 연결정도에 따라 인접국가의 인력감축정책의 모방은 이루어질지라도 국가 상호간의 경제적 경쟁구조가 인력감축을 유도하지는 않는 것이다.

셋째, 강제요인(coercion)은 어느 정도 작용하고 있는 것으로 보인다. 미국과 영국의 강력한 인력감축 정책은 OECD를 비롯한 선진 국가는 물론 개발도상국에까지 그 직접적 또는 간접적인 압력으로 작용한다. 1980년대 미국과 영국의 인력감축이 1990년대 OECD 국가들의 인력감축 선택에 중요한 인용사례가 되었다. 뿐만 아니라 OECD가 각 국의 인력감축을 강요하는 강력한 국제기구는 아닐지라도 OECD의 PUMA(Public Management Committee) 또는 PGC(Public Governance Committee)가 정부인력 감축에 다양한 자료를 제공하고 국가 간에 상호 토론 및 회의를 개최하고 책자를 발간하여 배포함으로써 개별국가의 정책 선택을 직접적으로 또는 간접적으로 강요하는 효과를 나타낸다(OECD, 1995 and 2005). 이와 같이 세계 지도국가들의 인력감축과 OECD의 인력감축 논의는 개별

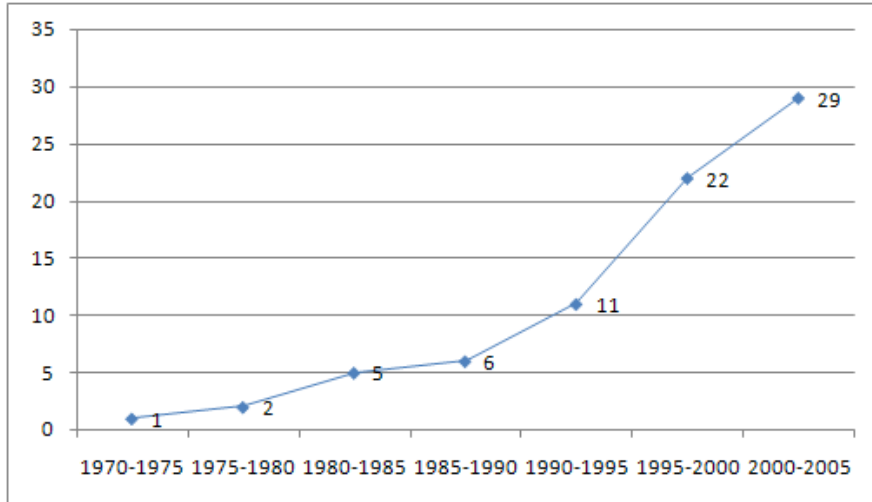
국가에 암묵적 강제로 작용한 것으로 판단된다.

넷째, 인력감축 정책의 세계적 확산에는 국가 상호간의 학습(learning) 효과가 있었는지 여부이다. 각 국가들이 인력감축의 긍정적 효과를 확인한 이후에 채택 여부를 결정했는지 문제이다. 인력감축과 경제성장 효과와의 직접적인 관계를 확인하기는 곤란할지라도 인접국가가 인력감축을 단행한 이후 경제성장률이 증가할 경우에는 이를 인력감축의 효과로 해석하고 개별국가는 자국의 인력감축을 도입 시행할 가능성이 높아진다(Lee & Strang, 2006). 즉 한 나라의 인력감축으로 인한 긍정적 경제 효과가 상당부분 나타날 경우에는 인접국가도 인력감축 정책을 채택할 가능성이 높다. 특정제도의 세계적인 확산을 강조하는 신제도론자들은 ‘특정정책의 확산은 이론화(theorizing)과정을 통하여 그 속도와 강도가 높아진다’고 주장한다(Strang and Meyer, 1993). 인력감축의 경우에도 작은 정부와 시장 확대를 주장하는 신공공관리(new public management)의 이론적 뒷받침을 받음으로서 세계적인 확산의 동력을 확보하게 되었다(Budros, 1997)고 하겠다.

## 2. 정보공개법(freedom of Information law)의 세계화

정보공개법은 정부의 투명성과 접근성을 높이기 위한 중요한 정책수단 중의 하나이다. 과거 20년 동안 정부정보의 규모가 확대되고 복잡화 되는 과정에서 국민들의 정보욕구는 더욱 증가되었다. 이에 따라 선진국들은 정보공개법을 제정하여 행정의 투명성과 시민들의 정보접근성을 강화하는 공통적인 현상을 보인다. OECD 회원국가에서 정보공개법의 제정은 1980년까지 7개국에 불과했으나 2007년 현재 30개 회원국 중 29개국이 완료한 상태이다(OECD, 2005). 2004년까지 OECD 회원국의 90% 이상이 정보공개법을 제정하였다(OECD, 2005). 이러한 추이는 <그림 2>에서 보는 바와 같이 1990년대 이후 크게 증가하는 양상이다. 이러한 동형화 과정은 정보공개법의 경우에도 OECD국가 상호간에 정부개혁의 주요기준이 되고, 당연시되는(taken-for-granted) 가치와 규범으로 작용하기 시작했음을 알 수 있다(Meyer and Rowan, 1977). 즉 정보공개법에 대한 세계적인 확산속도의 급격한 증가는 합리성보다는 제도적 요인의 작용을 말해준다. <그림 2>는 1980년대 이후 정보공개법의 채택이 확산되면서 1990년대에는 급격한 증가를 보이는 소위 '혁신확산(diffusion of innovation)'을 나타내는 S-curve 형태를 보인다(Rogers, 1995).

〈그림 2〉 OECD국가의 정보공개법 제정 추이 (국가 수)



\* OECD (2005) pp. 221-233의 자료를 정리하여 구성함.

이러한 정보공개법의 세계적인 확산에 작용했던 메커니즘은 무엇인가? 첫째, 모방요인이 작용했는지 살펴볼 필요가 있다. 1990년대의 경우 정보공개법이 정부개혁의 세계적인 규범으로 정착되면서 국가 상호간의 모방(emulation)의 가능성을 엿볼 수 있다. 즉 국가 간의 경제규모나 민주주의 역사 또는 정치시스템의 다양성에도 불구하고 정보공개법 제정은 국제사회에서 통용되는 공통의 규범으로서 다른 국가들이 목시적인 합의가 이루어지게 되었다. 한 국가의 정책결정자들은 다른 국가의 제정취지나 개별적 특성을 고려하기보다는 세계국가들이 따라야 할 규범으로 인정하고 세계국가들의 일반적 추세를 모방하는 행태를 보인다. 특히 이는 법률제정이기 때문에 반드시 정보공개법 제정이 시민들의 정부 정보접근성을 높이는지 여부에 대한 구체적인 분석보다는 정보공개법의 존재 여부가 그 나라의 정보접근성의 수준을 말하는 기준으로 작용할 것이라는 전제를 가진다.

둘째, 경쟁적 요인이 작용할 수 있다. 정보공개에 관한 법률의 제정으로 직접적인 경제이익이 발생한다고 보기는 어렵다. 하지만 정보공개법을 통하여 국가 상호간의 개방성의 정도는 높아졌다고 하겠다. 정부의 정책정보가 대내외에 공개됨으로써 지리적으로 근접하고 사회적 특성과 민주주의 역사가 유사한 국가 상호간에는 개방성이 높아지면서 경쟁적 요인(competition)이 작용하게 된다. 경쟁적 구조에 의한 정보공개법의 도입은 스칸디나비아 국가 상호간에 경쟁적인 도입현상에서 그 근거를 찾을 수 있다. 1994년 스웨덴, 1998년 네덜란드와 덴마크, 1999년에 핀란드에서 연이어 정보공개법을 도입하였다(OECD, 2005). 이는

국가 상호간의 경쟁적인 요인도 일부 작용한 것으로 해석된다.

셋째는 강제적인 요인이 작용했는지 문제이다. 이러한 정보공개법의 제정은 OECD 등 국제기구나 세계 지도국가의 강제요인(coercion)도 직접 또는 간접적으로 작용한 것으로 보인다. 특히 1993년에 설립된 세계투명성기구(Transparency International)는 세계 국가들의 부패방지과 투명성 향상을 하기 위한 국제기구로서 매년 연차보고서를 통하여 국가별 부패지수 및 순위를 발표함으로써 개별국가의 투명성 향상을 위한 정책도구로서 정보공개제도 도입을 강조한다(Kocaoglu and Figari, 2008). 개별국가의 정보공개제도나 법의 도입은 국제적인 투명성 순위를 발표하는 세계투명성기구의 간접적인 압력요인에 의한 정책선택으로 해석될 수 있다. 하지만, 한 국가의 직접적인 압력에 의하여 제정되었다기보다는 정책결정자의 세계흐름에 대한 인식작용을 통해서 묵시적 압력이 가해진 것으로 해석된다.

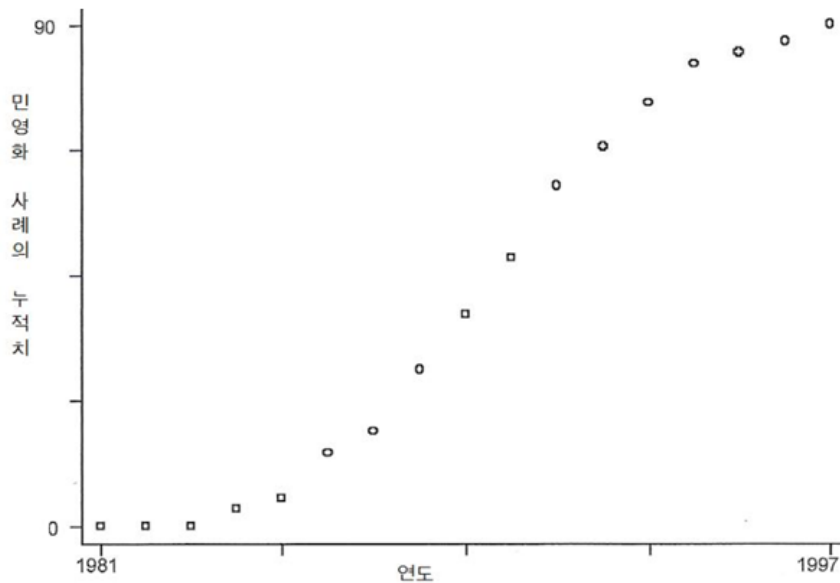
학습요인의 작용은 상대적으로 미약하다고 보여진다. 개별국가가 다른 나라의 정보공개법의 내용과 장단기적인 시행효과를 분석평가한 후 정보공개법 정책결정을 내렸다고 보기 어렵다. 법제정 효과를 측정하기도 어렵고 세계적인 부패순위와의 직접적인 연관성을 찾기 어려운 점이다. 따라서 정보공개법 제정이 행정 투명성을 증진시키는 효과의 존재여부가 한 국가의 법제정 도입여부에 결정적 역할은 하지는 않는 것으로 보인다.

### 3. 민영화(privatization)의 세계화

1980년대 이후 세계적으로 확산되었던 정부역할과 기능재편의 대표적인 정책 중의 하나가 민영화(privatization)이다. 민영화는 시장형 메커니즘을 통해 경제적 효율성을 확보하는 데 그 추진 목적을 두고 있다. 이는 경제적 인센티브(incentives)와 동기(motivation)를 가지고 있는 민간부문이 정부부문보다 효율적이라는 소유권적 이론(property rights theory)과 정치인, 관료, 고용자, 이해관계자들의 단기적인 자기이익을 추구하는 과정에서 정책선택이 이루어진다는 공공선택이론(public choice theory)에 의하여 설명된다(Ostrom and Ostrom, 1971; Carson, 1997). 하지만, 경제적 효율성과는 별개로 한나라의 민영화 정책은 정치적인 선택이라는 주장(Boix, 1997)과 함께 세계사회(world society) 속에 합리화된(rationalized) 선택이라는 신제도주의적 시각이 점차 증가하고 있다(Ikenberry, 1990). 특히 최근에는 민영화 정책의 국제적 확산은 IMF의 대부조건에 의한 강제적 외부요인이 중요한 동인(Brune, Garret, and Kogut, 2004)이며, 더 나아가 민영화는 세계화된 정책의 하나(a policy)로 채택된 것으로 해석된다(Kogut and Macpherson, 2008).



<그림 3> 세계국가의 민영화 사례의 연도별 변화추이(1981-1997)



\* 출처: Kogut and Macpherson (2008:117)를 재인용함

1980년부터 1987년까지 세계 55개 기업이 민영화 되었고, 세계적으로 1990년까지 2000개의 기업이 민영화의 대상이 되었다(Financial Times, 1987.9.16; Kogut and Macpherson, 2008 재인용). 특히 Kogut and Macpherson(2008: 116-117)에 의하면, 공산주의 국가를 제외하고 세계국가들의 민영화 사례를 1981년 이후 1997년까지 총 90개 이상의 민영화 사례(3)를 추출하였으며, <그림3>은 이를 연도별로 나타낸 결과이다. <그림 3>은 1980년대 개별국가의 경제적 합리적 판단을 넘어 1990년대에는 제도적 요인이 작용했음을 볼 수 있다. 즉 민영화의 채택건수가 급격한 속도로 증가하면서 소위 S자형 곡선의 채택과정을 보이고 있다. Pollitt & Bouckaert(2000)의 자료에 따르면, 1980년대 이후 영국, 뉴질랜드, 독일, 호주 등 대부분의 선진국가에서 민영화를 추진한 것으로 나타난다(4). 우리나라

3) Kogut and Macpherson (2008)에 따르면, 국가별로 최초의 민영화 이후 세 번째 민영화 사례만을 연구 표본집단으로 활용하였기 때문에 세계 전체적으로 보면 총 민영화 사례는 90여개라기보다는 최소 그 3배 이상에 의 민영화 사례가 있었던 것으로 추정됨.

4) 영국의 경우 1980년대 공기업에 대한 민영화 작업을 통하여 약 60만 명의 인력을 민간부문으로 이관하였으며, 석유, 통신, 항공, 가스 사업을 민영화하였다. 또한 뉴질랜드는 1988년 정부자산 관리업무를 민영화 하였고, 1994년 전산관리공사와 주택금융공사를 민영화하였으며, 독일에서도 1994년 철도와 항공을 민영화하였고, 호주에서는 1995년 우주항공 업무를 민영화 하였다 (Pollit and Bouckaert, 2000).

의 경우에도 1980년대 초반 은행을 중심으로 민영화가 추진되었고, 1990년대에 보다 적극적인 민영화정책이 추진되었으나 이해당사자의 반발, 경제력집중 우려 등으로 대규모 공기업은 제외되는 등 실적은 미흡하였다. 1998년 경제위기 이후 외부적인 요인에 의하여 본격적인 민영화가 추진되어 2002년까지 포항제철, 한국통신 등 8개 기업의 민영화가 실현되었다(기획예산처, 2002).

세계적으로 확산되는 민영화의 동인과 메커니즘은 무엇인가? 첫째, 국가 상호간의 모방(emulation)에 의한 확산여부이다. 1980년대 이후 많은 선진국가는 새롭고 획기적인 정책혁신 대안의 하나로 다른 나라에서 시행하고 있는 민영화를 제시한다. 민영화 정책은 경제적인 효율성을 이론과 명분으로 무장하고 있고, 정부역할을 축소하는 방안의 하나이기 때문에 모방요인이 보완적으로 작용했다고 할 수 있다. 경제적 효율성의 향상과 함께 국가 상호간에 ‘민영화 문화(culture of privatization)’의 확산으로 이해되기도 한다(Suleiman & Waterbury, 1990). 민영화 정책은 정부역할과 범위에 관한 세계적 표준으로 인식되었고(Ikenberry, 1990), 이에 따라 경제적인 효율성을 넘어 세계사회의 정당성을 확보하기 위한 수단으로 인식되기도 한다.

둘째, 경쟁요인(competition)은 세계 각국의 민영화 정책의 직접적인 추진동력이 되었다 (Carson, 1997). 대부분의 경제학자가 주장하고 있는 국내적인 효율성이라기보다는 국제적인 시장에서의 민영화가 국가 상호간의 개방성을 확대하면서 국가간 경쟁요인이 작용한 것으로 보인다. Kogut and Macpherson(2008)에 의하면, 민영화 정책은 국가 간의 경쟁구조가 동일한 경우에는 민영화 채택의 가능성은 더욱 높아지고 각 국가는 직접적이고 경제적인 이익을 기대한 것으로 해석한다.

셋째, 각 나라의 민영화 정책 선택은 강제요인(coercion)도 크게 작용한 것으로 보인다. 특히 IMF(International Monetary Fund) 또는 IBRD 등 국가경제에 영향력이 강하게 미칠 수 있는 국제기구가 존재하고 있고, 이들 강력한 국제 경제기구들의 직접적인 규제는 민영화 선택의 결정적인 요인으로 작용하였다(Brune, Garret, and Kogut, 2004). World Bank나 IMF 등 국제금융기구들은 세계 각국의 민영화 정책을 옹호하고 국유화 정책을 비판하는 입장이기 때문이다. 그들은 자신들이 지원한 자금 활용의 효율성을 높이기 위해서는 수혜국의 비효율적 정부 운영을 제거하고 공공기업의 시장 지향적 통제방식을 확보하는 것이다. 대부분의 개발도상국의 민영화는 여기에 해당되며, 1990년대 후반 이후 우리나라의 민영화 정책은 이러한 외부적 강제요인에 의하여 이루어진 사례라고 하겠다<sup>5)</sup>.

5) 다만, Kogut and Macpherson(2008)은 IMF의 직접적인 영향력은 그 나라의 정책결정자가 미국출신의 경제학자들일 경우에만 의미가 있다고 분석하였다. 그들은 IMF의 권한에도 불구하고 신고전주의적인 전통이 강한 시카고 경제학의 영향을 받은 정책판료가 존재할 경우에 민영화의 채택가능성이 높아진다고 해석한다.

넷째, 학습(learning)요인은 민영화의 세계적인 확산과정을 설명하는 메커니즘 중의 하나로 설명될 수 있다. 한 국가에서 민영화의 성공은 다른 나라에 모델(model)로 인식되고, 이를 학습함으로써 세계적인 확산이 촉발되기도 한다. 다른 나라를 통하여 어떻게 민영화정책이 성공할 수 있는가를 확인하고 학습한 후 모방을 하게 되면, 이 과정에서 '합의된 지식(consensual knowledge)'가 생산된다(Ikenberry, 1990). 이러한 지식의 공유는 정책의 확산으로 이어지며, 성공한 것을 복사한다(copying what works)는 학습효과를 가져온다. 프랑스의 우익정부는 미국 Ronald Reagan 정부의 정부규모 축소 정책이나 영국 Thatcher 정부의 민영화 정책이 성공했고 성공할 것이라는 인식하에 민영화를 추진하였다(Suleiman & Waterbury, 1990). 캐나다의 보수당 정부나 태국의 정치지도자들도 영국의 민영화 정책을 성공모델로 인식하고, 세계적인 정책확산(policy bandwagon)으로 확대된다(Ikenberry, 1990). 하지만, 이러한 학습요인은 경쟁요인이나 강제요인보다 약한 것으로 보인다. Kogut and Macperson(2008)은 국가 상호 간의 무역 경쟁요인이나 IMF 등에 의한 강제요인은 유의미한 요인으로 분석하고 있으나, 학습요인은 유의미한 요인이 되지 못한다고 주장한다.

#### 4. 행정사례의 확산메커니즘 비교종합

이상에서 본 바와 같이, 세계적으로 확산되고 있는 인력감축, 정보공개, 그리고 민영화 정책은 개별국가의 자율적이고 전략적인 판단만에 의한 정책선택 결과로 해석하는 데는 여러 가지 한계가 있다. 즉 세 가지 정책사례의 세계적인 확산은 세계경제나 정치만이 아니라 세계사회 속에 형성된 문화와 제도적 측면을 설명한다. <그림 1>, <그림 2>, 그리고 <그림 3>에서 공통적으로 나타난 S자형 곡선은 세계적인 정책확산(diffusion of policies)의 동인을 잘 말해준다(Rogers, 1995; Strang and Soule, 1998, Simmons, Dobbin, and Garrett, 2007). 개별국가들의 정책채택 초기에는 개별국가의 전략적인 선택이 작용했을지라도 세계국가들이 공통적으로 당연시하는 세계적인 규범으로 인식되면서 정책선택과정에서 개별국가의 자율성은 제약을 받게 되었다. 다만, 정책확산에 작용한 메커니즘은 상대적 영향정도에 있어서 차이가 있으며, 해당 정책의 특성과 세계제도의 형성정도 등에 따라 차이가 있는 것으로 나타났다. 인력감축의 경우에는 모방요인과 학습요인인 강하게 작용한 반면 경쟁과 강제요인은 상대적으로 약하게 작용한 것으로 나타났다. 인력감축 정책은 세계사회 속에 정부개혁 추진국가로서의 정당성을 확보하고, 세계에 퍼져 있는 일반이론과 실재는 정책결정자들은 정책선택에 영향을 미치는 요인으로 작용하였다. 정보공개제도나 법의 제정의 경우에는 모방요인과 강제요인이 강하게 작용한 반면, 경쟁과 학습요인은 상대적으로 약하게 작용한 것으로 나타났다. 이는 국가 상호간의 접촉빈도와 강력한 국제기

구의 존재가 모방과 강제를 촉진한 것이다. 민영화 정책의 경우 경쟁과 강제요인이 모방과 학습요인보다 강하게 작용한다. 이는 정책특성상 경제정책에 해당하고, IMF라는 강력한 국제 경제권력의 작용 때문인 것으로 해석된다.

인력감축이나 정보공개와 같이 행정내부 지향적인 정부정책은 경쟁요인보다는 모방요인이 강하게 작용한 반면, 민영화와 같이 정부와 민간의 관계설정 등 행정외부 지향적인 정부정책은 모방요인보다는 경쟁요인이 보다 강력하게 작용하는 것으로 볼 수 있다. 특히 강제요인의 경우 해당정책을 관장하는 IMF나 국제투명성기구(TI) 등과 같이 독립적이고 전문적인 국제기구의 존재여부가 중요하다. 이에 반하여 OECD와 같이 강제성이 없이 선진국들의 자발적인 국제기구에서 주로 논의되는 경우 강제적 요인보다는 모방적 요인이 강하게 작용하고 있다. 학습요인의 경우에는 정책의 내용과 시행효과가 보다 명확하게 나타나는 경우에 확산의 중요 메커니즘으로 작용한 것으로 해석된다. 이와 같은 결과를 종합적으로 비교한 것이 <표 1>이다.

<표 1> 정부개혁 사례별 세계화 메커니즘 비교

구분	인력감축 (downsizing)	정보공개 (information law)	민영화 (privatization)
모방(emulation)	●●●	●●●	●
경쟁(competition)	●	●●	●●●
강제(coercion)	●●	●●●	●●●
학습(learning)	●●●	●	●●

## V. 결론

본 연구는 신제도주의 관점에서 세계적으로 동형화되는 행정혁신의 확산과정을 탐색하고 확산과정에 영향을 미치는 메커니즘을 분석하였다. 세계화(globalization)를 경제적 또는 정치적 의미의 해석하기보다는 사회학적인 접근을 시도하고, 이를 토대로 행정의 세계화 현상을 해석함으로써 행정현상을 이해하는 이론적 도구를 제공하고자 하였다. 세계화는 단순한 국가 간의 상호의존성의 심화나 무역 개방을 통한 자유로운 교환이 강화된다는 정치경제적 의미에 그치지 않는다. 사회학적 신제도주의(new institutionalism)는 정치경제학적 의미의 무

국가성(statelessness)이 존재할지라도 세계사회의 동형화된 구조(isomorphic structure)를 생산하는 사회문화적 의미의 무국가성의 존재를 말해준다. 즉 개별 국가는 세계문화를 형성하는 주체이기도 하지만 사회적으로 형성된 문화에 순응하는 모습을 보이게 되고 국가의 자율성을 제약하는 요인이 된다. 이와 같이 본 연구에서는 세계화를 국가들의 개별적 행동의 제도화 과정이라고 정의하고, 그러한 행동의 사회적 구성을 논하였다.

특히 본 연구에서는 사회적으로 형성된 개별 행위는 모방(emulation), 경쟁(competition), 강제(coercion), 학습(learning)의 확산메커니즘을 통하여 세계문화와 제도를 자기구조에 공식화하게 된다. 본 연구는 이를 행정의 세계화 사례에 적용하여 세계적인 정책 확산(policy diffusion)의 메커니즘과 이들 상호간의 상대적 비중을 비교하고자 하였다. 그 결과, 조직·인사적 정책도구인 인력감축의 세계적인 확산은 경쟁과 강제보다는 모방과 학습요인이 강하게 작용하고 있으며, 법률적 정책도구로서 세계 각국이 채택하고 있는 정보공개법의 도입시행은 경쟁과 학습요인보다는 모방과 강제요인이 강하게 작용하였다. 아울러 재정적 정책도구로서 경제적 효율성을 강조하는 민영화 정책의 경우 경쟁과 강제요인이 모방과 학습보다는 강한 요인으로 분석되었다.

행정학적 측면에서 세계화를 해석할 때 신제도주의에 대한 비판적 시각이 많다(하연섭, 2006). 신제도주의적 해석에 대한 직접적인 비판이 아닐지라도 연구의 중점을 국제사회내의 동형화 현상보다는 세계화에 따른 개별국가, 특히 우리나라의 정책적 대응과 추진전략, 그리고 정책과제를 제시함으로써 신제도주의적 시각과는 다른 연구들이 많다(최병선, 1994; 송희준, 1995; 신동면, 2005, 김정렬, 김성수, 조영희, 한인섭, 2007; 김선혁 2008). 제도주의적 시각에 대한 재해석을 시도하는 하연섭(2006)은 김선혁(2008)과 같이 신자유주의의 다양성을 강조하고 각 국가에 고유한 제도적 맥락에 따라 선택적으로 해석하고 적용한다는 점을 강조한다. 즉 사회학적 신제도주의는 국가 간의 정책아이디어 해석 및 수용과정의 유사성만을 강조하고 차이점과 다양성을 소홀히 한다는 지적을 하면서 구체적인 상황에 근거한 ‘선택적 동형화(selective isomorphism)’로 재정의하고 있다. 본 연구에서도 마찬가지로 위에서 제시한 세 가지의 정책사례를 실제 도입 적용하는 개별국가의 해석과 수용과정에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 다만 본 논문은 확산의 메커니즘을 차별화함으로써 신제도주의에 대한 비판적 시각을 신제도주의적 시각에서 분석해 보고자 하였다고 볼 수 있다. 세계사회 속에 동형화(isomorphism) 과정을 거친 정책들이라 하더라도 그 확산의 메커니즘은 서로 차이가 있으며, 이는 정책의 특성과 복합체로서의 세계적인 상황에 의하여 결정되는 과정을 거친다. 이는 비록 정책선택과정에서 개별국가가 가지는 엄연한 자율성과 독립성을 강조하지는 않고 있을지라도 동형화된 구조와 개별국가의 수용

과정을 다양화할 수 있는 여지를 남길 수 있다는 점에 본 연구의 의의를 두고자 한다.

본 연구는 실증적 연구라기보다는 사례를 중심으로 하는 탐색적 분석의 수준에 머물렀다. 신제도주의 관점에서 세계화의 개념과 이론을 정리하고, 정책확산의 다양한 메커니즘을 제시함과 동시에 세 가지의 정책사례 연구를 통하여 실증적인 분석을 도모하였다. 최근에 조직사회학자들에 의해 이루어지고 있는 이루어지고 있는 세계화에 대한 이론적 논의와 실증적 연구 경향(Meyer, Boli, Thomas, & Ramirez, 1997; Simmons, Dobbin & Garret, 2008)을 담아 행정의 세계화 경향에 적용한 것이다. 따라서 본 연구와 함께 세계화되고 있는 정책변화에 보다 심층적인 이론화 작업이 필요할 것이다. 특히 인력감축과 민영화의 경우 세계적 확산 사례의 경우 실증적인 분석(Lee & Strang, 2006; Kogut and Macpherson, 2008)이 이루어졌지만, 정보공개법의 세계적인 확산사례는 사례연구의 수준을 벗어나지 못하고 있기 때문에 보다 실증적인 분석을 위한 추가 연구가 요망된다. 특히 신제도주의 관점을 비판하는 학자들이 주장하는 바와 같이, 지금까지의 신제도주의에 대한 실증적 연구가 주로 일반기업(Davis & Greve, 1997)이나 지방정부의 혁신(Knoke, 1982, Tolbert & Zucker 1983) 등 국내조직이나 기업에 대한 연구에 집중되어 앞으로 세계사회내의 개인, 기업, 국가 등 개별 행위자의 행동선택에 대한 심도있는 연구가 확대되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 기획예산처. (2002). 국민의 정부 공공개혁백서.
- 김선혁. (2008). 세계화와 행정: 이론적 성찰과 정책적 함의. 『한국행정학보』, 42(1): 87-102.
- 김정렬, 김성수, 조영희, 한인섭. (2007). 신 공공관리의 세계화와 경로 의존적 진화: 독일 슈뢰더 정부의 행정현대화 사례를 중심으로. 『행정논총』, 45(3): 23-49.
- 송희준. (1995). 세계화의 의미와 행정의 역할. 『한국행정연구』, 4(1): 5-21.
- 신동면. (1995). 세계화 시대 사회정책의 변화. 『정부학연구』, 11(1): 40-73.
- 오마에 겐이치(박길부 옮김). (1999). 『국가의 종말』. 한언
- 장시복. (2004). 『세계화시대 초국가 기업의 실체』. 책세상.
- 총무처 직무분석기획단. (1997). 『신정부혁신론』. 동명사.
- 토마스 L. 프리드먼. (2006). 『세계는 평평하다』. 창해.
- 최병선. (1994). 국제화와 정부역할의 재조명: 정부 패러다임의 전환을 중심으로. 『행정논총』, 33(2): 231-268.

- 하연섭. (2004). 『제도분석: 이론과 쟁점』. 다산출판사.
- 하연섭. (2006). 정책아이디어와 제도변화: 우리나라 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로. 『행정논총』, 44(4): 1-27.
- Boix, Carles. (1997). Privatizing the Public Business Sector in the Eighties. *British Journal of Political Science* 27: 473-96.
- Brune, Nancy, Geoff Garrett, and Bruce Kogut. (2004). Privatizations by Shares in the World Economy: Credible Ideologies and International Financial Institutions. *IMF Staff Papers* 54: 195-219.
- Budros, Art. (1997). "The New Capitalism and Organizational Rationality: The Adoption of Downsizing Programs, 1979-1994" *Social Forces* 76(1): 229-250.
- Burt, Ronald S. (1987). "Social Contagion and Innovation: Cohesion versus Structural Equivalence". *American Journal of Sociology*. 92: 1287-1335.
- Carson, A. Scott. (1999). "Justifying Global Privatization: Public Policy, Economics and Education," Proceedings of the Globalization & Emerging Economies Conference, *Academy of Business and Administrative Sciences, Barcelona, Spain*. July 12-14(20pages).
- Davis GF and Greve HR. (1997). Corporate Elite Networks and Governance Changes in the 1980s. *American Journal of Sociology*, 103: 1-37.
- DiMaggio, Paul J. and Walter W. Powell. (1983). "The Iron Cage Revisited: Institutional isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review*, 48:147-160.
- DiMaggio, Paul J. and Powell, W. W. (1991). Introduction. In W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The New Institutionalism in Organizational analysis*: 1-38. Chicago: University of Chicago Press.
- Halligan, John. (1996). The Diffusion of Civil Service Reform. In *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, edited by Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, and Theo A. J. Toonen, 288-317. Bloomington: Indiana University Press.
- Ingraham, P. W. (1993). "Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-performance." *Public Administration Review*, 53(4): 348-356
- Ikenberry, John G. (1990). "The International Spread of Privatization Policies: Inducements, Learning, and Policy Bandwagoning.": 88-109 in E.N. Suleiman and J. Waterbury (eds.). *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder, Westview.

- Knoke D. (1982). "The Spread of Municipal Reform: Temporal, Spatial, and Social Dynamics". *American Journal of Sociology*, 87: 1314-1339.
- Kocaoglu N. and Figari A. (2008). Using the Right to Information as an Anti-corruption Tool. *Transparency International*. 1-22
- Kogut, Bruce and Macpherson J. M. (2006). The Decision to Privatize: Economists and the Construction of Ideas and Policies. Pp. 104-140 in Simmons, Beth A. and Dobbin, F. and Garrett, G. *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, Cambridge University Press.
- Lee, Chang Kil and David Strang. (2006). The Global Diffusion of Public Sector Downsizing: Network Emulation and Theory-driven Learning, *International Organization*, 60(4): 883-910.
- Meyer, John W., John Boli, George M. Thomas, and Francisco O. Ramirez. (1997). "World Society and the Nation-State." *American Journal of Sociology*, 103: 144-81.
- Meyer, John and Rowan, Brian. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony". *American Journal of Sociology*. 83: 340-360.
- OECD. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris.
- OECD. (2005). *Modernizing Government: The Way Forward*. OECD Publishing.
- Osborne, David and Ted Gaebler. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits Transforming the Public Sector*. New York, Plume.
- Ostrom, Vincent and Ostrom, Elinor. (1993). Public Choice: A different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31(2).
- Pollitt, Christopher, and Geert Bouckaert. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Rogers, Everett M. (1995). *Diffusion of Innovations*. Free Press, New York.
- Scott, W. Richard. (1995). *Institutions and Organizations*. Sage Publications. London.
- Simmons, Beth A., Frank Dobbin and Geoffrey Garrett. (2008). *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, Cambridge University Press.
- Simmons, Beth A., Frank Dobbin, Geoffrey Garrett. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, and Learning? *Annual Review of Sociology*, 33: 449-472.
- Strang, David and John W. Meyer. (1993). "Institutional Conditions for Diffusion."



*Theory and Society*, 22: 487-511.

Strang, David and Sarah A. Soule. (1998). "Diffusion in Organizations and Social Movements: from Hybrid Corn to Poison Pills." *Annual Review of Sociology*, 24: 265-90.

Suleiman, Ezra N. and John Waterbury, (1990). "Introduction: Analyzing Privatization in Industrial and Developing Countries" 1-21 in E.N. Suleiman and J. Waterbury (eds.). *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*. Boulder, Westview.

Tolbert, Pamela S., and Zucker, L. G. (1983). Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Public Service Reform, 1880-1935 *Administrative Science Quarterly*. 28: 22-39.

## Abstract

### Analyzing Contending Mechanisms of Global Isomorphism in Public Sector Reform: Downsizing, Information Law, and Privatization.

Chang Kil Lee

This study explores mechanisms of global isomorphism in public policy and administration from the perspective of new institutionalism in sociology. It suggests four mechanisms of global isomorphism (emulation, competition, coercion, and learning) with globally diffused major cases of government reform initiatives. The cases include downsizing as an initiative for organizational or human resource management reform, information law as a case of legal change, and privatization as one for market-oriented management. The results show that downsizing tends to be globally diffused through emulation and learning rather than through other mechanisms, information law is diffused through emulation and coercion, and privatization is diffused through competition and coercion. The study contributes to the provision of a distinctive approach to the global diffusion of public sector reforms as well as the recognition of the limited role of individual states in world society.

**【Key words: globalization, isomorphism, institutionalism, downsizing】**