

연구논문

관료제 특성에 따른 정부 성과의 국가 비교 분석*

신 현 기**
우 창 빈***

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 정책적 함의

〈 요약 〉

본 연구는 바람직한 정부 성과를 산출하는 정부능력이거나 정부의 질, 또는 좋은 정부, 나아가 이와 관련된 정부 관료제에 대한 관심이 높아지고 있는데 비해 이에 대한 국제적 비교연구는 많지 않은 상황에서 각 국가의 정부 관료제 특성이 정부 성과에 어떤 영향을 미쳤는지를 실증적으로 분석하여 정책적 함의를 찾고자 하는 연구이다.

분석결과, 실적임용은 정부부채비율 감소 등 경제적 성과와 영아사망률 감소, 총체적 인간개발 등 사회적 성과에 긍정적 영향을 미쳤다. 이는 실적임용이 공공부문의 부패를 감소시키고, 공정한 법 집행을 보장하는데 효과적이기 때문으로 분석된다. 이러한 결과는 민주화 이후 두드러지는 행정의 정치화 현상에도 불구하고 인사행정의 실적임용 원칙이 흔들려서는 안 된다는 점을 시사한다.

반면 정년보장은 경제성장률과 정부부채비율 등 경제적 성과에 부정적 영향을 미쳤다. 이는 정년보장을 통한 공직의 안정성 확보라는 취지를 살리되, 경직된 정년보장이 가져올 부정적 효과에 대해서는 적절한 보완이 필요함을 시사한다.

[주제어: 관료제, 정부역량, 정부 성과, 실적임용]

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015 S1A3A2046224).

** 제1저자, 가톨릭대학교 조교수(nollstshin@gmail.com)

*** 교신저자, 경희대학교 연구교수(changbinwoo@gmail.com)

I. 서론

민주화 30주년을 맞는 해였던 2017년에 박근혜 대통령의 탄핵이 발생했다는 것은 한국 민주화의 도정에서 매우 의미심장한 반전을 상징하는 것으로 받아들여진다. 1987년 민주화투쟁이 정통성 없는 권력의 퇴진을 요구한 것이라면, 그로부터 30년 뒤에 벌어진 대통령 탄핵은 정통성을 갖췄지만 무능한 권력의 퇴진을 요구한 것이었다. 전자가 정치체제의 투입 측면에서 민주적 정통성에 대한 요구였다면, 후자는 정치체제의 산출 측면에서 유능한 정부에 대한 요구였다. 지난 30년 사이에 정부의 정당성 기반이 민주적 정통성에서 정부 능력, 또는 정부 성과로 극적인 반전이 이뤄진 것이다.

이러한 반전은 1990년대, 과거 소비에트체제에서 민주주의로 이행한 동구권 국가의 경험에서도 발견할 수 있다. 이들 국가들은 체제이행기를 거치면서 선거민주주의의 확립을 통해 민주적 정통성을 확보했지만, 경제·사회분야에서 실망스러운 정부 성과로 인해 국민의 신뢰를 잃고 오히려 정당성의 위기를 맞는 '민주화의 역설'을 경험했다. 이들 국가는 민주화 이후 경제적, 사회적 조건의 향상을 당연한 수순으로 가정했지만, 현실은 기대한 대로 나타나지 않았다. 자유롭고 공정한 선거를 통해 창출된 대의민주주의체제가 바람직한 정부 성과로 귀결되지 않은 주요 원인은 이들 국가에 뿌리깊게 남아 있던 부패, 정실주의(patronage and favoritism), 권력남용 등 때문이었다(Diamond, 2007). 이는 바람직한 정부 성과를 산출하는 정부역량이나 정부의 질 등에 대한 관심으로 이어졌다.

특히 1990년대 이후 신공공관리(NPM)적 행정개혁이 각 국의 고유한 행정전통과 조응하지 못함으로써 기대에 못 미치는 성과를 냈다는 성찰이 일어나면서 정부 관료제에 대한 관심이 증가했다. 이 과정에서 잘 정비된 베버의 이념형적 관료제는 정부의 경제, 사회정책을 효과적으로 집행할 전제조건으로 인식되면서 정부 능력과 정부 성과를 잇는 핵심 요소로 베버적 관료제에 대한 관심이 커졌다 (Pollitt and Bouchaert, 2004; Olsen, 2005; 2008; Hille and Knill, 2006).

전반적으로, 정부능력, 정부역량 등에 대한 논의는 관료제의 특성을 포함하여 정부의 질, 좋은 정부, 좋은 거버넌스 등 다양한 형태로 전개되어 왔다. 대체로 많은 연구들이 역량이 부족한 정부, 나쁜 정부나 낮은 정부의 질은 정부 성과에 부정적이라는 결론을 내리고 있다. 그러나 정부역량, 좋은 정부, 정부의 질 등의 개념이 구체적으로 의미하는 바는 조세징수를 위한 행정적 역량, 경제발전에 효과적인 정부, 국민의 삶의

질이나 사회발전에 기여하는 정부, 부패가 적고 투명한 정부, 책무성 높은 정부, 공정한 제도를 지닌 정부 등 매우 다양하다. 이는 정부역량, 좋은 정부, 정부의 질 등의 개념에 대한 이론적 합의가 부재하다는 것을 의미한다(한승현 외, 2013; 최진욱 외, 2012).

이러한 상황에서 정부역량, 정부의 질, 좋은 정부나 거버넌스에 관한 대다수의 연구들은 주로 각국의 부패 수준이나 법의 지배 정도, 규제 질, 또는 정부의 효과성에 대한 전반적인 인식을 실증적으로 분석하는 연구가 주를 이뤘다. 이와 달리 본 연구는 정부역량, 또는 정부의 질을 구성하는 핵심 요소 중 하나가 정부 관료제의 특성이라고 전제하고, 각국의 관료제 특성에 따라 그 나라의 경제적, 사회적 성과가 어떻게 달라지는지를 비교, 분석하고자 한다. 정부를 연구한다는 것은 조직을 연구하는 것과 크게 다르지 않으며(Peters, 1988: 61-77), 또한 정부의 관리와 운영이 정부 관료제를 통해 이뤄진다는(Albrow, 1970)는 점에서 정부역량, 좋은 정부, 정부의 질은 공통적으로 한 국가의 정부 관료제의 특성과 밀접히 연관돼 있다고 볼 수 있다(윤건수, 2011; 최진욱 외, 2012).

물론 관료의 질이나 관료제 특성이 정부역량이나 정부의 질 전체를 대표한다고는 할 수 없다. 그렇지만 이들 요소가 정부역량의 중요한 부분을 구성하여 근간을 이루며, 또한 정부성과에 실질적인 영향을 미친다는 것을 부정하기는 어려울 것이다. 내크(Knack, 2001)는 정부의 질을 구성하는 요소로 부패, 법의 지배와 함께 관료의 질, 즉 관료의 모집과 교육훈련 메커니즘, 정치적 압력으로부터의 자율성, 관료의 전문성 등을 포함했다. 또한 질 높은 관료제, 즉 한 나라의 관료제 특성이 베퍼직 관료제에 근접한 국가일수록 반부패, 효율성, 빈곤감소, 경제성장 등과 같은 정부 성과 부문에서 높은 성적을 거뒀다는 연구들이 있다(Evans and Rauch, 1999; Rauch and Evans, 2000; Henderson et al., 2007).

따라서 본 연구는 정부의 질 연구소(QoG Institute)의 국가 데이터(Dahlström et al., 2015)를 활용해 정부 관료제 특성이 정부의 경제적, 사회적 성과에 어떤 영향을 미치는지를 분석코자 한다. 이를 통해 정부역량의 핵심 요소이자 정부 성과에 결정적 영향을 미치는 유능한 정부 관료제를 구성하고 운영하는데 있어서 무엇이 필요한지에 대한 이론적, 실천적 시사점을 얻고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 정부역량과 유관개념

막스 베버는 근대적 의미의 국가를 물리적 강제력의 정당한 사용을 독점적으로 행사하는 정치적 조직이라고 정의했다(Weber, 1978). 이는 물리적 강제력의 사용, 즉 외부의 침략으로부터 국가를 지키는 국방과 내부의 질서를 유지하기 위한 치안은 국가로서의 존립과 기능을 가능하게 하는 최소한의 조건임을 의미한다. 이러한 기능을 수행하지 못하면 국가로서 존립자체가 어렵게 됨으로써 소위 실패국가(failed state)나 취약국가(fragile state)로 전락한다.

이와 함께 베버는 합법적 절차에 따라 합리적으로 운영되는 관료조직을 또 하나의 중추적인 국가 기능으로 보았다. 이는 관료집단의 권한 행사가 사적 목적을 위해 남용돼서는 안 되며, 오직 공익적 목적을 위해 적법한 절차에 따라 이뤄져야 한다는 것이다. 이러한 합리적 관료제를 확립하기 위해 근대 국가는 엽관주의, 정실주의 등을 배격하고, 오직 전문성과 능력을 기준으로 공무원을 선발하며, 이렇게 선발된 공무원들을 오직 업무 수행 실적에 근거해 보상받도록 했다. 따라서 베버에 의하면 근대국가의 필수 기능이면서 국가능력(state capacity)을 결정하는 핵심요인은 ‘물리적 강제력’과 ‘합리적 관료제’인 것이다.

현대로 오면서 국가의 기능과 역할은 경제성장과 국민복지의 향상 등으로 더욱 확대된다. 특히 발전국가(developmental state)에서 국가는 재산권의 보호와 계약이행의 담보와 같은 제도적 기반의 확립을 넘어, 국가자원을 효율적으로 동원해 성공적인 경제성장을 견인하는 역할을 부여받는다. 이 과정에서 경제성장을 위한 계획과 조정 역할, 그리고 이를 실천할 수 있는 국가의 능력이 강조된다. 예컨대 한국의 발전국가는 정부가 정책의 우선순위를 정하고 이를 각 부처가 일사불란하게 수행하도록 관리하고 감독하는 역할을 했는데, 이 과정에서 유능한 공무원집단의 역할이 컸던 것으로 평가된다. 그리고 이러한 유능한 공무원집단을 양성하기 위해 경쟁시험을 통한 채용, 보수 인상, 신분보장 강화 등의 제도를 도입했다(구현우, 2009; 김일영, 2000).

이와 함께 현대국가에서는 소득이나 의료, 주거, 교육 등 사회복지정책들이 국가의 중요 기능으로 부상했다. 사회복지제도는 원래 독일의 비스마르크가 사회주의 세력의 견제라는 정치적 동기로 처음 도입했지만, 이후 국민들의 기본적 삶을 보장하고,

삶의 질을 제고하는 것이 하나의 공동체로서의 국가의 유지와 발전에 필수적이라는 인식이 보편화되었다.

따라서 국가능력이란 국방과 치안과 같은 강제력의 정당한 사용, 합리적 관료제의 운용과 같은 공공행정, 그리고 경제 발전과 사회복지 등과 같은 국가의 필수 기능들을 제대로 수행하고 있는지를 평가하는 개념이라고 할 수 있다(권혁주 외, 2016). 대체로 국가능력은 정치적 역량 또는 행정적 역량을 강조하고 있다고 할 수 있다(Cummings & Nørgaard, 2004). 이런 의미에서 국가능력은 정부의 역할과 기능에 초점을 맞추어 정부역량(government capability)이라고 할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 정부의 질(quality of government)이나 좋은 정부(good government) 등이 국가능력과 유사한 개념으로 사용되기도 한다. 정부의 질을 주장하는 사람들은 정부의 불편부당성(impartiality)을 핵심적 문제로 본다. 불편부당성은 “공무원들이 법이나 정책을 집행할 때, 법이나 정책에 사전적으로 명시되지 않은 시민이나 사례를 특별히 취급하지 않는 것” 또는 “공무원들이 개인적 친분 또는 개인적 호불호와 관계없이 모든 시민을 똑같이 취급하는 것”으로 정의된다. 이러한 불편부당성은 정부 활동의 입력(input)과 산출(output)의 양 측면에서 강조된다. 이 관점에 따르면 정부의 질이란 ‘불편부당한 정부제도’라고 할 수 있다(Rothstein and Teorell, 2008).

좋은 정부는 ‘효과적인 정부(effective government)’를 의미하는데, 이는 ‘시민들을 폭력으로부터 보호하고, 재산권을 수호하며, 시민들이 필요로 하는 공공재를 공급하는 능력’을 갖는 정부를 말한다. 이 개념은 주로 경제발전에 초점을 둔다는 점에서 정치·행정적 역량을 강조하는 국가능력 개념과 구별된다 (Levi, 2006; La Porta, et al., 1999; 한승현 외, 2013).

한편 정치학자 데이비드 이스턴의 체제(system)이론에 따르면, 정부는 환경으로부터 투입된 자원을 이용해 산출을 만들어내는 전환(throughput) 과정에서 그 능력을 발휘하게 된다 (Easton, 1953). 다시 말해, 같은 자원이 투입되더라도 그 산출이나 결과는 국가능력에 따라 달라진다는 것이다. 기존 연구에 따르면 이러한 국가의 전환능력은 정부 관료제의 능력과 깊은 관련이 있다. 따라서 본 연구는 국가능력의 핵심을 구성하는 정부 관료제 특성에 따라 그 산출물, 즉 정부 성과가 어떻게 달라지는지를 실증적으로 분석하고자 한다.

2. 정부 관료제의 특성과 정부 성과

한정된 자원을 투입해 산출로 전환시키는 정부의 능력은 정부 관료제의 능력과 직결된다. 관료제는 대개 공공 행정(public administration)과 동일한 의미로 사용되지만, 실제로 베버가 사용한 관료제의 의미는 ‘조직으로서의 관료제’, ‘인사행정으로서의 관료제’, ‘정치제도로서의 관료제’ 등 3가지 차원을 갖는 것으로 해석할 수 있다.

첫째, 조직으로서의 관료제는 근대 국가의 행정을 조직화하는 방식으로, 형식화, 계서화, 명확한 노동분업과 관할영역에 따른 전문화, 표준화, 규정(rule)에 근거한 비개인화 등을 특징으로 한다.

둘째, 인사행정으로서의 관료제는 공식시험이나 실적에 근거해 임용된 뒤 종신고용을 보장받으면서 전업으로 근무하는 전문직업인으로서 정부 관료를 말한다. 근대 국가는 실적주의에 기반한 직업공무원제를 통해 이러한 근대적 관료집단을 만들어냈으며, 이를 위해 실적 임용선발, 내부승진, 종신고용, 공무원연금 등의 제도를 도입했다.

마지막으로 정치제도로서의 관료제는 근대의 대중민주주의(mass democracy)와 조응하는 제도로써, 선출된 정치인의 명령을 수행하는 도구(instrument)로 기능하면서 민주주의의 핵심인 법의 지배(rule of law) 원칙을 담보하는 역할을 한다. 따라서 정치제도로서의 관료제는 근대 국가의 정당성 기반인 법적·합리적 지배를 구현한 규범적 제도라는 의미를 갖는다 (Olsen, 2005).

특히 정부역량에 대한 국가간 비교연구에서는 인사행정 차원의 관료제를 비교하는 경우가 많다. 이는 관료제의 3가지 차원 중에서 관료제의 인사행정적 특징이 상대적으로 측정하기 용이하기 때문이다(Evans and Rauch, 1999). 그러나 보다 근본적 이유는 정부역량이란 기본적으로 정부 안에서 일하는 공무원의 역량과 자질, 즉 베버가 말한 ‘절차적 지식과 전문지식(Dienstwissen and Fachwissen)’에 좌우되는 만큼 각 국가들이 공직의 우수성, 안정성, 윤리성을 확보하기 위해 운영하는 인사행정 제도와 관행을 비교하는 것이 필요하기 때문이다.

근대 이후 각 국가들은 자국의 역사적 배경과 사회적 환경에 따라 독특한 관료제를 발전시켜 왔지만, 어느 나라를 막론하고 실적주의와 직업공무원제가 근간을 이룬다는 점에서 공통적이다 (Silberman, 1993).

실적주의는 공직의 임용과 보상에 있어서 업관주의, 정실주의, 온정주의 등과 같은 비실적적 요소를 배제하고, 오직 능력과 업적 등과 같은 실적을 기준으로 삼는 제

도로서, 이를 구현하기 위해 공직에의 기회 균형, 정치적 중립, 능력위주의 공개경쟁, 신분보장 등의 하위 제도가 운영된다(유민봉·임도빈, 2012). 서구에서 공직 선발은 역사적으로 세습(heritage), 선거(election), 매매(purchase), 정실(patronage) 등의 방법이 활용돼 왔으며, 지금과 같은 실적에 의한 공직선발이 제도화된 것은 비교적 근래인 19세기 중반 이후부터이다(Sundell, 2014). 한국에서는 1963년, 개정된 국가공무원법을 통해 공개경쟁시험을 통한 공무원 채용이 법제화된 이후부터 실적에 의한 공직선발이 제도화된 것으로 평가된다(이병량 외, 2004).

직업공무원제는 이러한 실적주의 기반 위에서 공직을 평생 직업으로 삼아 생계를 유지할 수 있도록 제도화한 것으로, 이를 위해 내부승진, 정년보장, 공무원연금 등의 하위제도가 운영된다.

이러한 실적주의와 직업공무원제는 베버의 이념형적 관료제의 핵심을 이루는 요소이다. 특히 1990년대 들어 신공공관리(NPM)적 행정개혁이 기대만큼의 성과를 내지 못한 것으로 평가되고(Dunleavy et al., 2006), NPM적 개혁과 각 국의 행정전통 간의 비조응성이 부각되면서 다시 ‘기본으로 돌아가자(back to basics)’는 주장과 함께 베버의 이념형적 관료제의 가치가 재평가되기 시작했다(Pollitt and Bouchaert, 2004; Hille and Knill, 2006). 이러한 ‘관료제의 재발견’이라는 지적 맥락 속에서 베버의 이념형적 관료제는 한 국가가 경제 및 사회 발전을 이루기 위한 전제조건으로 인식되면서 정부역량의 핵심 요소로 부각되기 시작했다(Olsen, 2005; 2008).

에반스와 로치(Evans and Rauch, 1999)는 각 국의 정부 관료제가 베버의 이념형적 관료제에 얼마나 가까운지를 ‘베버 지표(Weberianness Scale)’를 통해 측정했다. 베버 지표는 실적임용, 내부승진, 정년보장, 보수 수준 등 4가지 요소로 구성된다. 이들 4가지 요소는 정치권력으로부터 공직의 자율성을 확보하고, 공무원이 최대한의 능력 발휘를 할 유인을 만들어낼 뿐 아니라 공통의 직업 규범(Esprit de corps)을 형성하는 사회화(socialization)의 조건을 형성하기 때문에 베버적 관료제의 핵심을 이룬다.

특히 한 국가의 관료제가 베버의 이념형적 관료제에 가까울수록 경제성장률이 높았다(Evans and Rauch, 1999). 이는 베버적 관료제가 사익을 억제하고 경제 발전을 위해 한정된 자원을 공공투자에 활용하려는 의지를 갖춘, 공익지향적이고, 유능한 공무원을 양성하는데 효과적이기 때문으로 해석할 수 있다. 이는 유능한 관료제가 동아시아 발전국가의 유래없는 경제성장의 주요 원인이었다는 주장과 일맥상통하는 것이다(Evans, 1995; 1998).

또한 베버적 관료제는 불편부당한 법 집행을 통해 부패 감소(Holmberg and Rothstein, 2012)에 효과적이다. 부패는 경제주체의 의사결정과 경제질서를 왜곡하는 감춰진 세금과 같은 구실을 한다. 그런데 베버적 관료제는 반부패에 긍정적 영향을 미침으로써 결과적으로 경제 성장에 기여하는 것이다.

이와 함께 베버적 관료제는 빈곤 축소(poverty reduction)에도 긍정적 영향을 미친다(Henderson et al., 2007). 빈곤 축소를 경제성장의 결과로 해석할 수도 있지만, 최근 경제성장과 빈곤 축소의 상관성이 약화되는 추세를 고려할 때, 빈곤 축소는 경제정책과 분리된 독자적인 사회정책의 영역으로 볼 수 있다.

베버적 관료제가 빈곤 축소, 복지 확대 등과 같은 사회정책 영역에서 긍정적 성과를 내는데는 정부의 정책 집행에 대한 시민의 신뢰가 중요한 역할을 한다. 예컨대 고(高)복지국가인 스웨덴에서는 보편적 복지 프로그램에 비해 선택적 복지 프로그램에 대한 불신이 더 높은 것으로 나타났는데, 이는 선택적 복지의 경우 복지수혜자를 선별하는 과정에서 정부 공무원의 권한 남용과 재량 등이 개입될 여지가 상대적으로 많다고 인식되기 때문이었다(Rothstein, 2003). 이는 복지를 확대하는데 있어서 정부의 불편부당한 정책집행에 대한 국민들의 신뢰가 얼마나 중요한지를 잘 보여주는 사례이다. 정부가 빈곤 축소와 같은 복지정책을 확대하려면 시민들이 더 많은 세금을 부담하는데 기꺼이 동의해야 하는데, 이를 위해서는 시민들이 그러한 정책을 추진하는 정부의 능력과 공정함을 신뢰해야 한다. 이때 베버적 관료제는 유능한 관료와 불편부당한 법 집행을 보장함으로써 정부 신뢰를 제고하고, 이것이 복지정책에 대한 지지로 이어져 결과적으로 복지 확대가 가능해지는 것이다(이현우, 2013; 이승윤 외, 2015; 이지호·황아란, 2016).

한편 베버적 관료제의 4가지 요소 중에서 반부패, 정책집행의 속도, 기업하기 좋은 환경 등 일반적으로 언급되는 정부 경쟁력에 일관되게 강력한 영향을 미치는 요소는 실적임용이었다(Rauch and Evans, 2000). 특히 실적임용의 반부패 효과가 탁월했다(Dahlström et al., 2012). 이는 실적임용을 통해 공무원을 정치인과 다른 경로로 충원하고 양성할 경우 양자가 책임지고, 반응해야 할 대상이 달라지는 ‘이해의 분리(separation of interest)’가 발생하기 때문이다. 정치인과 공무원의 이해관계가 달라지면 부패에 공모할 가능성이 낮아지고, 상호 견제할 가능성이 높아지기 때문에 부패가 감소하게 된다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 한 나라의 관료제 특성은 공직의 우수성, 안정성, 윤리

성 등에 영향을 미치고, 이는 결과적으로 정부의 경제적, 사회적 성과에 영향을 미친다고 할 수 있다. 이에 근거해 본 연구는 “정부 관료제의 특성은 정부의 경제적, 사회적 성과에 어떠한 영향을 미치는가”라는 연구문제를 제기한다.

III. 연구설계

1. 자료의 수집

각 국가의 정부 관료제를 비교하기 위해 본 연구는 스웨덴의 정부의 질 연구소(QoG Institutes)가 수집한 2014년도 국가 데이터를 활용했다. 이 연구소는 에반스와 로치(Evans and Rauch, 1999)가 개발한 ‘베버 지표(Weberianness Scale)’를 참조해 2008-9년, 각 국가의 관료제에 대한 전문가 설문을 실시했다. 2014-5년에는 첫번째 설문지를 보완해 두 번째 전문가 설문을 실시했다.

두 번째 조사에 참여한 전문가들 중 81%가 해당 국가에서 태어났고, 76%가 현재 그 국가에 거주하고 있다. 또한 68%가 대학 소속이고, 정부 소속 10%, NGO 소속 9% 등이다. 이는 응답자들이 해당 국가의 관료제를 평가할 만한 지식과 전문성을 갖췄음을 의미한다. 이와 함께 성별, 연령, 교육수준, 소속 기관 등과 같은 응답자의 개인적 특성이 응답에 영향을 미쳤는지를 다방면으로 검토한 결과, 체계적 편향(bias)은 발견되지 않아 신뢰할 만한 자료라고 판단할 수 있다 (Dahlström et al., 2015).

각 국가의 응답자는 평균 8.1명이며, 각 문항은 여러 응답자의 응답값을 평균한 값으로 측정했다. 조사 대상 국가는 총 159개국이지만, 국가별 데이터는 응답자가 최소 3명 이상인 국가만을 대상으로 했기 때문에 122개국이다.

2. 변수의 측정

본 연구는 에반스와 로치 (Evans and Rauch, 1999)의 ‘베버 지표(Weberianness Scale)’를 참조해 각 국가의 관료제 특성을 실적임용, 내부승진, 정년보장, 보수 수준 등 4가지 요소로 측정했다.

1) 독립변수

독립변수는 4가지 관료제 특성이며, 각각의 특성을 측정하기 위해 다음과 같은 질문을 활용했다.

① 실적임용은 공무원을 선발 할 때, 실적 기준이 적용된다는 점(유민봉·임도빈, 2012)과 정당 등 정치적 영향력으로부터 영향받지 않는 정치적 중립성을 의미한다는 점(박천오, 2011) 등을 고려해 “공무원의 선발은 지원자의 기술(skills)과 실적(merit)에 의해 결정된다”(Q1)는 문항과 “공무원의 선발은 지원자의 정치적 연줄에 의해 결정된다”(Q2)는 문항으로 측정했다.

응답값은 1점(전혀 그렇지 않다) - 7점(매우 그렇다)이다. 따라서 첫 번째 문항의 응답값과 8점에서 두 번째 문항의 응답값을 뺀 값의 평균값($\frac{Q1 + (8 - Q2)}{2}$)으로 실적임용 정도를 측정했다.

② 내부승진은 “고위 공무원은 조직 내부에서 충원된다”는 문항으로 측정했다.

③ 정년보장은 “일단 공무원에 채용되면 공무원으로 나머지 경력을 채운다”는 문항으로 측정했다.

마지막으로 ④보수 수준은 “고위 공무원은 비슷한 훈련과 직책을 가진 민간 관리자와 비슷한 급여를 받는다”는 문항으로 측정했다. 모든 문항은 1~7까지의 값을 갖고, 큰 측정값이 해당 요소의 강함을 의미한다.

그런데 4가지 관료제 특성은 개념적으로 서로 다른 차원을 구성한다. 실적임용과 내부승진은 관료제의 전문가주의(professionalism) 차원을, 정년보장은 폐쇄성(closedness) 차원을, 민간수준 급여는 물질적 인센티브 차원을 구성한다(Dahlström et al., 2015). 따라서 본 연구의 분석결과는 이러한 관료제의 각 차원이 정부 성과에 어떤 영향을 미치는지를 보여준다.

2) 종속변수

종속변수는 정부 성과로 설정했고, 정부 성과는 경제적 성과와 사회적 성과로 나눠 측정했다.

① 경제적 성과는 경제성장률과 정부부채비율을 측정했다. 경제성장률은 기존 연구에서 정부 성과의 주요 지표로 활용됐지만(La Porta et al., 1999; Evans and Rauch,

1999; 2000), 주로 저개발국을 대상으로 한 분석이었기 때문에 본 연구에서는 경제규모나 지역 구분없이 전 국가를 대상으로 경제성장률을 측정했다. 이를 위한 지표로 세계은행(World Bank)의 2015년도 기준 연간 GDP 성장률을 활용했다.¹⁾

정부의 부채규모는 갈수록 증가하는 복지수요에 따른 재정압박, 특히 남유럽 국가의 재정파탄에서 볼 수 있는 것처럼 정부역량과 직결된 사안이다(서원석·이덕로, 2016). 각 국의 정부부채비율은 국제통화기금(IMF)의 2015년도 기준 GDP 대비 정부부채비율로 측정했다.

② 사회적 성과는 영아사망률과 총체적 인간개발 정도로 측정했다.

영아사망률은 기존 연구에서 한 나라의 복지 수준을 대표하는 지표로 활용되는 만큼 세계은행의 2015년도 기준 영아사망률로 측정했다(Gupta et al., 2000). 이 지표는 생후 1년 이내에 사망하는 영아의 수를 1000명당 몇 명의 비율로 측정한다.

총체적 인간개발 정도는 유엔개발프로그램(UNDP)이 매년 발표하는 인간개발지수(HDI)로 측정했다. 이 지표는 GDP, GNI 등 기존의 경제지표가 경제의 양적 성장에만 초점을 맞춘 한계를 극복하기 위해 정부가 인간의 실질적인 삶의 향상에 어느 정도의 우선순위를 두는지를 분석하기 위해 개발된 지표이다. 인간개발 정도를 건강(health), 교육(education), 생활수준(standard of living) 등 3가지 차원으로 구분하고, 각 차원의 평균값을 합산하는 방식으로 산출된다. 0~1의 값을 가지며, 높은 값일수록 총체적 인간개발 정도가 높음을 의미한다.

3) 통제변수

정부 성과에 영향을 미치는 변수를 통제하기 위해 기존 연구에서처럼 경제규모와 인구 규모를 통제했다. 경제규모는 IMF의 2015년도 기준 1인당 GDP로, 인구규모는 세계은행의 2015년도 기준 총 인구수로 측정했다.

이외에 정치제도 변수와 행정전통(administrative tradition) 변수를 통제변수에 추가했다.

첫째, 정치제도는 정부형태와 정부의 안정성 등에 영향을 미침으로써 결과적으로 정부의 정책결정과 성과에 영향을 미친다. 이러한 정치제도의 조합인 정치체제는 정

1) 본 연구에서는 독립변수(관료제 특성)를 측정한 전문가 설문이 2014-2015년에 이뤄졌기 때문에 시점을 맞추기 위해 종속변수와 통제변수들도 2015년 데이터를 활용했다.

부성과에 직·간접적인 영향을 미치기 때문에 통제변수에 포함되어야 한다 (Gerring and Thacker, 2008; 김두래, 2012).

레이파트(Liphart, 2012)는 정치체제를 행정부-정당(executives-parties) 차원과 연방제-단방제(federal-unitary) 차원으로 구분하는데, 전자는 행정부-의회 관계, 정당, 선거제도 등과 관련이 있으며, 후자는 지역적 집권화(territorial centralization) 정도에 영향을 미치는 제도와 관련이 있다²⁾. 본 연구는 이러한 구분에 따라 행정부-정당 차원의 정치체도로 정부형태와 선거제도를, 연방제-단방제 차원의 정치체도로 연방제 여부와 양원제 여부를 측정한다.

정부형태는 체이벌 등(Cheibub et al., 2010)의 자료를 바탕으로 의원내각제, 반대통령제, 대통령제로 구분했다.³⁾ 그런데 게링과 태커(Gerring and Thacker, 2008)에 따르면, 행정의 파편화 정도, 정부 공무원의 수준과 내적 규범 등의 측면에서 의원내각제의 관료제가 대통령제의 관료제보다 우수하다. 따라서 이들은 각국의 정부형태를 의원내각제에 근접한 정도에 따라 단일 척도로 측정했다. 예컨대 의원내각제와 대척점에 있는 대통령제는 0점, 반대통령제는 1점, 의원내각제는 2점을 부여하는 방식으로 의원내각제 성향(Parliamentarism) 변수를 만들었다 (Gerring and Thacker, 2009). 본 연구는 이 방식을 원용해 각국의 정부형태를 ‘의원내각제 성향’ 변수(대통령제=0, 반대통령제=1, 의원내각제=2)로 측정했다.

선거제도는 보만과 골더(Bormann and Golder, 2013)의 자료를 바탕으로 단순다수제, 혼합제, 비례대표제로 구분했다. 정부형태에서 그렇게 했던 것처럼, 선거제도도 선거제도의 비례성을 기준으로 ‘비례대표제 성향’ (단순다수제=0, 혼합제=1, 비례대표제=2) 이라는 단일 변수를 만들었다. 정부형태와 선거제도를 단일 변수로 바꾼 것은 분석모델에 포함되는 변수의 수를 줄임으로써 분석의 효율성을 높이기 위해서다.

연방제 여부는 리건과 클락(Regan and Clark, 2010)의 자료를 바탕으로 연방제 변수(연방제=1, 단방제=0)를 만들었다.⁴⁾

2) 레이파트는 각 차원에 속한 정치체도들 간의 통계적 상관관계와 요인분석을 통해 36개 민주주의 국가의 정치체제를 다수제 민주주의(majoritarian type)와 합의제 민주주의(consensus type)로 분류한다.

3) 체이벌 등(Cheibub et al, 2010)은 각국의 정부형태를 의원내각제, 반대통령제, 대통령제, 민간독재, 군사독재, 왕정독재 등 6가지로 구분한다. 그러나 본 연구의 분석대상 국가에는 독재 국가가 포함되지 않아 독재국가 분류는 불필요하다.

4) 이 자료에서 스위스는 유일하게 국가연합으로 분류되는데, 본 연구는 이를 연방제로 재코딩했다.

양원제 여부는 존슨과 월락(Johnson and Wallack, 2012)의 자료를 바탕으로 양원제 변수(양원제=1, 단원제=0)를 만들었다.

둘째, 행정전통은 특정 국가, 또는 특정 지역 내에서 역사적, 문화적으로 공유되는 행정의 스타일과 실체에 대한 관념(idea), 그리고 그것을 구현한 행정구조(structure of administration)를 의미한다. 여기에는 행정과 사회의 관계, 행정과 정치제도의 관계, 법치주의 행정과 관리주의 행정에 대한 입장, 행정책임 등에 대한 관념과 행정구조가 포함된다 (Painter and Peters, 2010).⁵⁾ 이러한 행정전통은 비슷한 역사와 문화를 가진 국가 사이에서 제도적 동형화를 통해 공유됨으로써 동일한 행정전통에 속한 국가군에서는 비슷한 행정 관념과 행정 구조가 나타난다 (Dimaggio and Powell, 1983; Yesilkagit, 2010).

이러한 행정전통은 관료제 특성과 정부 성과의 관계에도 영향을 미칠 것이기 때문에 통제변수에 포함시켰다. 기존 연구에서는 명시적으로 행정전통이라는 표현을 쓰지는 않았지만, 지역 변수를 포함시킴으로써 특정 국가군 간에 공유된 행정관념과 행정구조를 통제했다 (Peters, 1997; Evans and Rauch, 1999).

페인터와 가이 피터스(Painter and Peters, 2010)는 행정전통을 영미(Anglo-American), 프랑스(Napoleonic), 독일(Germanic), 스칸디나비아(Scandinavian), 남미(Latin American), 옛 식민지(Postcolonial South Asian and African), 동아시아(East asian), 동구권(Soviet), 이슬람(Islamic) 등 9개로 구분했다.⁶⁾

본 연구는 각 국가 속한 지역, 법적 기원(legal origin)⁷⁾, 특히 식민지 경험이 있을 경우 영향을 미친 식민모국(colonial origin)⁸⁾ 등을 참조해 각 국가를 9개의 행정전통으로 분류한 뒤 가변수(특정 행정전통에 해당되면 1, 아니면 0)를 만들었다.

지금까지 설명한 변수들에 대한 측정치를 모두 갖고 있는 국가는 총 75개국이었다. 따라서 본 연구는 이들 75개국을 분석 대상으로 했다. 아래의 <표1>은 행정전통에

5) 행정전통은 기존 연구에서 사용했던 역사적 유산(historical legacies), 행정문화(administrative culture), 문화-제도적 맥락(cultural-institutional context) 등과 같은 개념이다 (Yesilkagit, 2010).

6) 이들의 분류는 서구 국가는 세밀하게 분류한 반면, 비서구 국가는 국가 간의 미묘한 차이점을 고려하지 않았다는 점에서 서구 중심적 편향을 갖고 있다. 그러나 비서구 국가를 세분화할 경우 분석모델에서 너무 변수가 많아지는 문제가 있어 여기서는 이들의 분류법을 그대로 따르기로 했다. 9가지 행정전통에 대한 자세한 설명은 Painter and Peters(2010) 참조

7) 각 국가의 법적 기원은 La Porta et al.(1999) 참조

8) 식민지 경험 국가의 식민모국에 대해서는 Hadenius & Teorell(2013) 참조

따라 분석 대상 국가를 분류한 것이다.

〈표 1〉 분석 대상 국가의 행정전통별 분류⁹⁾

행정전통	해당 국가	국가수
영미	Canada, Australia, Ireland, New Zealand, United Kingdom United States	6
프랑스	France (1963-), Greece, Italy, Netherlands, Belgium Portugal, Spain	7
독일	Germany, Austria, Switzerland	3
스칸디나비아	Denmark, Finland, Norway, Sweden	4
남미	Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic Ecuador, El Salvador, Argentina, Guatemala, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Peru, Bolivia, Brazil, Uruguay, Venezuela	16
옛 식민지	Sri Lanka, Benin, Ghana, India, Indonesia, Kenya Madagascar, Malawi, Mauritius, Nepal, Nigeria Pakistan (1971-), Philippines, Senegal, Thailand, Uganda	16
동아시아	Japan, South Korea	2
동구권	Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Estonia, Georgia Hungary, Kyrgyzstan, Lithuania, Moldova, Armenia Poland, Romania, Slovakia, Slovenia, Albania, Ukraine Macedonia	17
이슬람	Cyprus (1975-), Israel, Lebanon, Turkey	4

V. 분석 결과

1. 정부 관료제 특성이 정부 성과에 미치는 영향

정부 관료제가 정부 성과에 미치는 영향을 분석하기 위해 기존 연구에서 베버적 관료제의 핵심요소로 언급된 실적임용, 내부승진, 정년보장, 보수 수준을 각각 독립변수로 설정했다. 그리고 경제성장률, 정부부채비율(이상 경제적 성과), 영아사망률, 인간개발지수(이상 사회적 성과)를 각각 종속변수로 하는 4개의 모델을 아래의 〈표 2〉와 같이 만들어 분석했다.

9) 이 분류에서 Thailand를 식민지 전통으로, Israel을 이슬람 전통으로 분류한 것이 맞지 않는다. 그러나 인접 국가와의 교류과정에서 일어났을 지도 모를 제도적 동형화의 가능성을 고려해 지금처럼 분류했다.

〈표 2〉 정부성과에 대한 회귀분석

	경제적 성과		사회적 성과	
	경제성장률	정부부채비율	영아사망률	인간개발지수
관료제 특성				
실적임용	-.094	-7.720*	-3.780**	.027**
내부승진	.421	6.317	1.515	.003
정년보장	-.893***	7.778**	-.972	-.003
보수 수준	-.789***	3.861	-1.688	.013
GDP	-1.063E-07	5.353E-06*	-1.165E-06	5.587E-09
인구	3.521E-06	-3.613E-05	9.035E-06	-3.045E-08
정치제도				
의원내각제 성향	.025	14.308**	-1.763	.010
비례대표제 성향	.216	-6.738	-2.474	.024*
연방제	-.879	-2.892	1.860	-.001
양원제	.248	10.378	3.357	.017
행정전통				
영미	1.031	2.045	4.447	.009
프랑스	-2.174	35.790*	-.159	.004
독일	.263	5.125	-.687	.013
스칸디나비아	-1.670	-5.302	6.579	.005
남미	2.090	7.992	7.016	-.094*
식민지	3.562**	-19.700	28.175***	-.226***
동아시아	2.440	61.052**	5.377	-.011
동구권	.188	-9.236	2.229	-.050
상수	6.628**	-2.290	28.212*	.640***
N	75	72	75	75
F값	4.133***	4.498***	7.689***	13.945***
수정된 R ²	.433	.470	.619	.759

*** p<.01, ** p<.05, * p<.1

위의 〈표 2〉의 분석결과를 관료제 특성 변수를 중심으로 살펴보면, 첫째, 실적임용 변수의 정부 성과 제고 효과가 가장 두드러진다. 경제적 성과 측면에서 공무원 선발임용에서 실적성 정도가 강한 국가일수록 통계적으로 유의한 수준에서 정부부채비율이 낮았다. 그러나 경제성장률 제고 효과는 나타나지 않았다. 사회적 성과 측면에서 통계적으로 유의한 수준에서 실적임용은 영아사망률을 낮췄고, 인간개발지수를 높이는 효과가 나타났다. 이러한 결과에 대한 해석은 2절에서 후술한다.

둘째, 정년보장 변수는 예상과 달리 경제성장률을 낮췄고, 정부부채비율을 높이는

것으로 나타났으며, 이는 통계적으로 유의했다. 즉 공무원의 정년보장 정도가 강한 국가일수록 경제성장률과 정부부채비율 등 정부의 경제적 성과가 낮았다. 이는 정년보장이 공무원들로 하여금 평상시 신분에 대한 위기의식 없이 최소한의 직무수행으로 신분을 유지해 나가려는 무사안일과 적당주의를 만연시켜 창의적이고 도전적인 업무를 방해하고, 결과적으로 능력없는 공무원의 조기 퇴출을 막아 정부 관료제의 경쟁력을 떨어뜨렸기 때문일 수 있다(최병대·김상묵, 1999).

실제로 2007년, 2010년, 2013년에 수행된 ‘행정에 관한 공무원 인식조사’ 자료를 활용한 실증분석 결과에 따르면, 정년보장 등 신분보장이 강할수록 공무원들의 무사안일이 통계적으로 유의하게 증가하는 것으로 나타났다. 이는 정년보장과 같은 신분보장이 사회변동이나 환경변화에 대한 능동적 대응의 절박함을 희석시켜 자신의 역량과 성과를 강화하려는 유인을 약화시키기 때문이다(이윤경, 2014). 또 2011년 ‘공무원 패넬조사’ 자료를 활용한 실증분석 결과에 따르면, 무사안일에 젖은 동료가 많아지면 원래 열심히 일하려는 사람조차 의욕과 사기가 꺾기는 것으로 나타났다(전대성, 2015). 이러한 연구결과는 공무원의 정년보장이 낮은 정부 성과를 초래하는 한 요인이 될 수 있음을 시사한다.

그러나 여기서 제시된 연구결과는 한국의 공무원만을 대상으로 한 것이기 때문에 다른 나라에도 동일한 현상이 나타날 것으로 단언하기는 힘들다. 또한 공무원의 정년보장은 심리적 안정감을 갖고 공직에 헌신하도록 유도함으로써 행정의 일관성을 유지하는 긍정적 효과도 있는 만큼 정년보장과 정부 성과의 관계에 대해서는 보다 다양한 사례와 실증연구가 축적돼야 할 것이다.

셋째, 보수 수준 변수는 경제성장에 부정적 영향을 미쳤다. 이는 공무원의 보수가 민간수준에 버금가는 국가일수록 경제성장률이 낮아진다는 것을 의미한다. 이처럼 공무원의 보수 수준이 정부 성과에 부정적, 또는 영향을 미치지 않았다는 점은 금전적 보수가 정부 관료제의 동기부여와 경쟁력 제고에 별다른 효과가 없을 수 있음을 시사하는 것이다. 만약 이러한 추론이 맞다면, 정부 관료제의 경쟁력 제고를 위해서는 금전적 보상과 같은 물질적 인센티브 외에도 직업적 만족감과 같은 내적 동기를 강화하는 방안을 모색할 필요가 있을 것이다.

넷째, 내부승진 변수는 어떤 정부 성과에도 유의한 효과가 나타나지 않았다.

이상의 연구결과가 기존 연구 결과와 다른, 가장 두드러진 차이점은 베버적 관료제가 경제성장에 별다른 영향을 미치지 않거나 심지어 부정적 영향을 미쳤다는 점이

다. 이는 베버적 관료제에 가까울수록 경제성장률이 높았다는 기존 연구결과(Evans and Rauch, 1999)와 상반된다.

이러한 상반된 결과는 기존 연구가 1970~90년대, 35개 개발도상국의 경제정책을 주도적으로 추진했던 중앙경제기관을 분석대상으로 한 반면, 본 연구는 선진국과 후진국을 포함한 75개국의 전체 정부 관료제를 분석대상으로 했다는 차이에서 비롯됐을 수 있다. 또 기존 연구는 정부 관료제 구조를 이른바 ‘베버 지표(Weberianness scale)’라는 단일 지표로 측정했지만, 본 연구는 정부 관료제의 베버적 특성을 4가지 하위 변수로 측정했기 때문일 수도 있다. 그럼에도 이번 분석결과에서처럼, 베버적 관료제의 요소가 기존 연구와 달리 경제성장률에 별다른 영향이 없거나, 부정적 영향을 미친 원인에 대해서는 앞으로 좀 더 심도깊은 논의가 필요하리라 생각된다.

2. 실적임용과 부패의 관계

이번 연구결과의 가장 주목할 특징은 실적임용 변수가 다양한 정부 성과에 대해 일관되게 긍정적 영향을 미쳤다는 점이다. 그렇다면, 왜 실적임용 변수의 효과만이 유독 두드러지게 나타났을까. 기존 연구에서도 실적 임용은 반부패에 일관되게 강력한 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다.

로치와 에반스(Rauch and Evans, 2000)는 35개 국가 중앙정부의 4개 중요 경제부처를 대상으로 관료제 특성과 성과 간의 관계를 분석했다. 관료제 특성은 실적 임용, 내부승진, 직업안정성, 보수 수준으로 측정하고, 성과는 부패, 정치권력으로부터의 자율성, 정책속도, 규제환경 등으로 측정했다. 분석결과, 실적임용은 모든 분석모델에서 부패를 감소시키는데 효과적이었다. 이를 바탕으로 이들은 “실적임용은 관료제의 성과를 제고하는데 있어서 가장 중요한 베버적 관료제 요소”라고 결론내리고 있다.

달스트룀과 그의 동료들(Dahlström et al., 2012)은 로치와 에반스(Rauch and Evans, 2000)의 연구에서 왜 실적 임용이 부패 방지에 효과적인지에 대한 인과적 설명을 시도한다. 이들은 52개국을 대상으로 각 국가의 관료제 특성을 폐쇄성 정도(closed bureaucracy), 보수 수준(well-paid bureaucracy), 전문성 정도(professional bureaucracy) 등 3가지 차원으로 구분하고, 어떤 차원이 부패 방지에 가장 효과적인지를 검증했다. 이를 위해 다음과 같은 3가지 가설을 제기한다.

첫째, 폐쇄성 정도는 공식경쟁시험 여부, 정년보장 등으로 측정되는데, 정부 관료

제가 다른 직업군과 뚜렷이 구분되고, 법적으로 특별히 보호받을수록 관료제 내부의 강한 폐쇄성과 내적 사회화로 인해 공통의 직업규범(Esprit de corps), 예컨대 청렴성과 공익적 봉사 등을 중시하는 내적 규범이 형성돼 부패 방지에 효과적일 것이라는 가설이 가능하다. 둘째, 보수 수준은 말 그대로 금전적 보수의 양을 측정한 것으로, 관료집단의 보수가 많을수록 외부의 부패 유혹(temptation)에 넘어가지 않을 것이라는 가설이 가능하다. 마지막으로 전문성 정도는 실적임용, 공직의 비정치화, 내부 승진 등으로 측정되는데, 이처럼 실적임용 등을 통해 정치인과 구분되는 전문적 관료집단을 양성할 경우 공무원과 정치인 간의 이해의 분리(separation of interest)가 발생하고, 이는 양자의 부패 공모 가능성을 낮춤으로써 부패를 방지할 것이라는 가설이 가능하다.

분석결과, 부패방지에 가장 효과적인 것은 관료제의 전문성 정도였다. 이는 정치인 양성코스와 달리 관료집단을 전문가로 양성하는 제도, 즉 실적임용, 비정치화, 내부승진 등이 정착됐을 경우 공무원은 정치인과 다른 이해관계를 갖게 됨으로써 정치인과 함께 부패 공모에 참여할 가능성이 낮아진다는 가설을 지지하는 결과이다. 이상의 연구 결과는 베버적 관료제의 요소 중 실적임용이 부패 방지에 매우 효과적임을 실증적, 이론적으로 뒷받침한다.

나아가 실적임용을 통한 반부패 효과는 법과 질서를 담당하는 정부 기관에 대한 국민적 신뢰를 제고함으로써 정부정책에 대한 지지와 순응을 이끌어낼 수 있다. 예컨대 많은 세금을 필요로 하는 복지정책에 대한 지지는 정부 신뢰와 밀접히 연관돼 있다(이현우, 2013; 이지호·황아란, 2016). 대표적 복지국가인 스웨덴의 경우 보편적(universal) 복지제도에 비해 선택적(selective) 복지제도에 대한 지지도가 상대적으로 낮은 것으로 조사됐는데, 이는 선택적 복지의 경우 수혜자를 선별하는 과정에서 공무원들의 권한 남용과 재량이 작용해 불편부당한 법 집행이 이뤄지지 않을 것이라고 의심받기 때문이었다(Rothstein, 2003). 이러한 사례는 정부 불신 → 복지 정책 지지 철회 → 복지 축소의 인과적 연쇄가 일어나는 과정을 보여주며, 반부패를 통한 정부 신뢰의 제고가 복지정책의 효과성 제고에도 매우 필수적임을 시사한다. 실제로 노르딕국가들이 국제적 수준에서 반부패, 정부신뢰, 복지정책에서 모두 상위권에 있다는 점은 이들 간의 관계가 매우 밀접함을 보여주는 것이다.

따라서 실적임용은 반부패 효과를 통해 정부 신뢰 제고에 영향을 미치고, 이는 다시 복지정책 등 사회적 성과의 향상에 영향을 미쳤을 것이라는 추론이 가능하다.

이러한 추론에 따라 실적임용을 독립변수로 하고, 한 나라의 부패 정도를 종속변수

로 하는 회귀분석 모형을 만들었다. 특히 실적 임용 변수의 반부패 효과의 강건함(robustness)를 검증하기 위해 아래의 <표 3>과 같이 4개의 분석모형을 만들어 분석했다.

종속변수인 한 나라의 부패 정도는 세계투명성기구(Transparency International)의 2015년 기준 부패인식지수(CPI)로 측정했다. 부패인식지수는 각 국의 정치와 행정 등 공공부문의 부패 정도를 기업가, 국가위험분석가, 일반 시민들에 대한 설문조사를 통해 측정한 것이다. 0~100 점의 측정값이 부여되며, 측정값이 클수록 공공부문의 부패가 낮은 것으로 인식됨을 의미한다.

〈표 3〉 실적임용이 반부패에 미치는 효과에 대한 회귀분석

	모델 I	모델 II	모델 III	모델 IV
관료제 특성				
실적임용	9.202***	9.150***	8.891***	8.993***
내부승진		-.071	1.337	.618
정년보장	-1.115		-1.402	-1.232
보수 수준	1.171	1.358		1.116
GDP	-5.377E-08	-5.248E-08	-1.194E-07	-5.197E-08
인구	-7.713E-06	-8.213E-06	-8.303E-06	-8.356E-06
정치제도				
의원내각제 성향	-1.449	-1.657	-1.153	-1.366
비례대표제 성향	1.557	1.413	1.682	1.642
연방제	-.074	-.359	-.428	-.120
양원제	1.938	2.022	2.282	2.032
행정전통				
영미	2.022	4.222	4.266	2.765
프랑스	-3.363	-1.871	-2.211	-2.736
독일	6.300	7.895	8.213	6.752
스칸디나비아	11.890	14.237*	13.195	12.443
남미	-16.786**	-14.675*	-13.434*	-15.677**
식민지	-20.387***	-19.550***	-18.729***	-19.690***
동아시아	-12.145	-11.772	-9.643	-11.356
동구권	-12.495**	-9.993	-11.242*	-11.898*
상수	23.220**	16.605	21.452*	21.071
N	75	75	75	75
F값	17.212***	16.905***	17.186***	15.998***
수정된 R ²	.788	.785	.786	.785

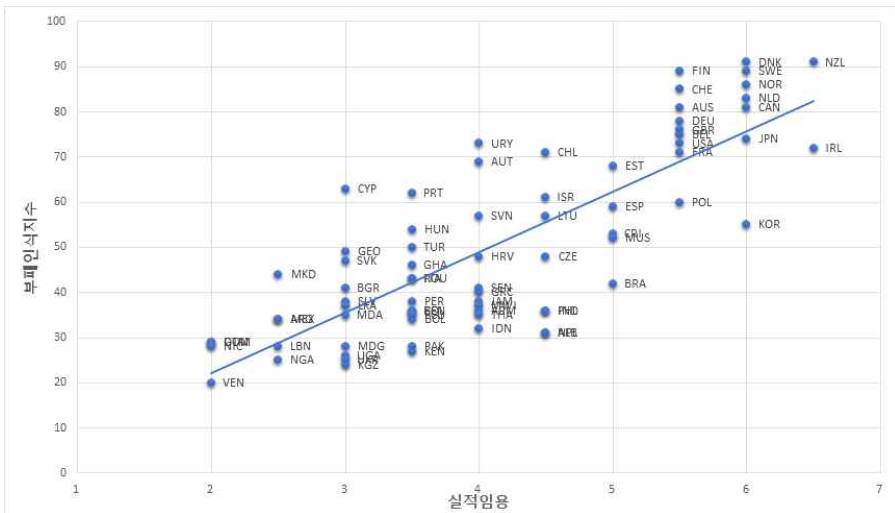
*** p<.01, ** p<.05, * p<.1

위의 <표 3>에서 보는 바와 같이, 4가지 관료제 특성 변수 가운데 부패인식지수에 영향을 미치는 변수는 실적임용 변수가 유일했다. 실적임용 변수는 어떤 분석모델에서도 모두 통계적으로 유의한 수준에서 반부패에 긍정적 영향을 미쳤으며, 계수의 크기도 매우 크다.

이는 공직의 실적임용 정도가 강한 국가일수록 반부패로 상징되는 관료제의 질이 높다는 점을 실증적으로 뒷받침하는 결과이다. 실적임용이 반부패에 효과적인 이유는 앞서 설명했듯이, 공무원을 정치인 양성 경로와 구분해 실적임용으로 선발할 경우 공무원과 정치인들은 각자 다른 책임성(accountability)과 반응성(responsiveness)의 메커니즘을 갖게 됨으로써, 즉 이해의 분리(separation of interest)가 발생해 상호 견제함으로써 부패 행위에 함께 가담할 가능성이 낮아지기 때문이다(Dahlström et al., 2012). 따라서 반부패로 상징되는 공무원의 자질과 역량, 그리고 반부패를 매개로 한 정부 성과의 향상을 위해서는 공무원에 대한 실적임용을 강화하는 방식으로 정치인과의 경력 분리(separation of career)를 더욱 확실히 유지할 필요가 있다.

이번에는 <표 3>의 모델Ⅳ에서 나머지 변수를 모두 통제한 상태에서 실적임용과 부패인식지수의 관계를 산점도로 그렸다.

<그림 1> 실적임용과 반부패의 관계



위의 <그림 1>에서 보는 바와 같이, 공무원의 실적임용 강도는 각 국의 반부패능력

과 강한 정(正)의 관계가 존재한다. 즉 공무원을 선발, 임용할 때, 능력과 업적 등의 실적 기준이 강하게 적용되고, 이 과정에서 정치적 중립성이 강하게 지켜지는 국가일수록 국민들은 자신의 정부가 부패에 물들지 않고, 청렴하다고 느끼는 것이다. 이는 다시 정부 신뢰로 이어질 것이다. 반면 한국의 경우 실적임용의 강도(6점)에 비해 반부패 정도가 평균(추세선)에 못미친다. 즉 한국은 같은 실적임용 강도를 가진 국가와 비교했을 때, 현저히 부패 정도가 심한 국가인 셈이며, 이는 상대적으로 낮은 정부 신뢰의 주요 원인 중 하나라고 판단된다.

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 정부 관료제 특성이 정부 성과에 미치는 영향을 파악하기 위해 정부 관료제를 실적임용, 내부승진, 정년보장, 보수 수준 등 4가지 요소로 분해한 뒤 75개국을 대상으로 정부 관료제와 정부 성과 간의 관계를 분석했다.

분석결과, 실적임용은 정부부채비율 감소, 영아사망률 감소, 총체적 인간개발 등 경제적, 사회적 성과에 긍정적 영향을 미쳤다. 실적임용이 이처럼 바람직한 정부성으로 이어지는 이유는 실적임용이 공공부문의 부패를 매우 효과적으로 낮춤으로써 결과적으로 경제성장에 긍정적 영향을 미치고, 정부 신뢰를 제고해 복지 정책에 대한 지지를 확대하기 때문으로 해석된다. 이러한 결과는 민주화 이후 정치적 임용에 의한 관료의 수가 증가하는 상황(박종민·윤건수, 2015)에서도 실적임용 원칙의 근간이 흔들려서는 안 됨을 시사한다.

한편 정년보장은 경제성장률과 정부부채비율 등 경제적 성과에 부정적 영향을 미쳤다. 이는 지나친 정년보장은 오히려 정부 관료제의 경쟁력을 떨어뜨릴 수 있음을 시사하는 것이다. 공직의 안정성 확보라는 취지를 살리되, 정년보장 제도가 무사안일을 조장하고, 일정하게 실적주의 원칙과 충돌하는 지점이 있다면 적절한 보완책이 마련돼야 할 것이다.

본 연구는 기존 국가간 비교연구가 OECD국가, 개발도상국 등 일부 국가군으로 한정됐던데 비해 다양한 지역과 수준의 경제규모를 포괄하였다는데 의의가 있다고 하겠다. 그렇지만 일부 변수의 데이터 누락이 많아 분석에서 상당수의 국가가 제외된 점은 아쉬운 부분이다. 또 대부분의 국가간 비교연구를 할 때 부딪힐 수 밖에 없는 문제가

나, 2차 자료를 활용했기 때문에 연구주제가 활용가능한 데이터 범위 내로 제한된 것도 아쉬운 부분이다.

같은 이유에서 본 연구의 분석이 단년도 분석에 그친 점도 아쉬운 점이다. 그러나 한 나라의 정부 관료제가 쉽게 변하지 않는 제도적 관성을 갖고 있다는 점을 고려할 때, 단년도 분석이라고 하더라도 해당 국가의 관료제 특성을 포착하는데는 큰 문제가 없다고 생각한다.

본 연구는 정부 관료제의 특성 중 실적임용의 효과에 초점을 맞췄다. 앞으로 국가 간 비교연구를 통해 관료제 특성과 행정개혁, 정치권력, 행정책임, 공무원의 행태, 정책결정과정 등의 관계를 분석함으로써 관료제에 대한 이해를 더욱 심화시켜야 할 것이다. 또 본 연구에서 언급했던 각 국의 행정전통도 주요한 비교연구 주제라고 생각한다. 이를 위해 다양한 국가 단위 데이터를 수집하고 축적하는 작업이 병행돼야 할 것이다.

참고문헌

- 구현우. (2009). 발전국가, 배태된 자율성, 그리고 제도론적 함의. 『한국사회와 행정연구』, 20(1), 145-178.
- 권혁주 외. (2016). 「지속가능한 개발과 공공행정」. 서울: 문우사.
- 김두래 (2012). 정치체제, 정부의 질, 그리고 정부성과: 합의체제 수월성 가설의 수정과 검증. 『정부학연구』, 18(1): 55-79.
- 김일영. (2000). 1960년대 한국 발전국가의 형성과정. 『한국정치학회보』 33(4), 121-143
- 박종민·윤건수 (2015). 민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속. 『정부학연구』, 21(3): 35-63.
- 박천오 (2011). 공무원의 정치적 중립: 의미와 인식. 『행정논총』, 49(4): 25-50.
- 서원석·이덕로 (2016). 정부 부패에 대한 인식에 관한 논고. 『한국인사행정학회보』, 15(1): 1-27.
- 유민봉·임도빈 (2012). 「인사행정론: 정부경쟁력의 관점에서(4판)」. 서울: 박영사.
- 윤건수 (2011). 정부의 질과 관료제의 합리성: 관료제 이념형 구성의 기본단위인 '공직' 개념을 중심으로. 『정부학연구』, 17(3): 19-49.
- 이병량·주경일·함요상 (2004). 관료의 충원방식을 통한 한국관료제의 형성과정에 대한 연구: 전 총무처장관 이석제의 역할을 중심으로. 『한국행정논집』, 16(4): 759-788.
- 이승윤·강민아·정무권 (2015). 복지국가의 필요조건으로서의 “정부의 질”: 퍼지셋 질적비교연구

- 구를 활용한 OECD 국가 비교연구. 「정부학연구」, 21(1): 1-40.
- 이윤경 (2014). 공무원 무사안일의 영향요인 추세 분석: 공무원 임용 시 공공봉사동기의 역할을 중심으로. 「정부학연구」, 20(2): 291-330.
- 이지호·황아란 (2016). 복지태도의 결정요인 분석. 「한국사회정책」, 23(1): 257-285.
- 이현우 (2013). 정부의 질: 공정성의 비판적 고찰. 「세계지역연구논총」, 31(1): 7-28.
- 전대성 (2015). 공무원들이 인식하는 조직 내 저성과자의 비율이 조직몰입과 직무만족에 미치는 영향: 공공봉사동기의 조절효과를 중심으로. 「한국행정연구」, 24(3): 177-197.
- 최병대·김상목 (2000). 공직사회 경쟁력 제고를 위한 실적주의 인사행정기능의 강화. 「한국행정학보」, 33(4): 77-94.
- 최진욱·윤건수·김현(2012) 정부의 질 개념 구성에 관한 탐색. 「정부학연구」, 18(2): 53-76.
- 한승현·강민아·이승운 (2013). 정부역량에 관한 연구동향 분석과 개념 비교. 「한국거버넌스학회보」, 20(3): 27-55.
- Albrow, M. (1970). *Bureaucracy*. Macmillan International Higher Education.
- Bormann, N. C., & Golder, M. (2013). Democratic electoral systems around the world, 1946-2011. *Electoral Studies*, 32(2): 360-369.
- Cheibub, J. A., Gandhi, J., & Vreeland, J. R. (2010). Democracy and dictatorship revisited. *Public choice*, 143(1-2): 67-101.
- Cummings, S. N., & Nørgaard, O. (2004). Conceptualising state capacity: comparing Kazakhstan and Kyrgyzstan. *Political Studies*, 52(4), 685-708.
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3): 656-668.
- Dahlström, Carl, Jan Teorell, Stefan Dahlberg, Felix Hartmann, Annika Lindberg, & Marina Nistotskaya. (2015). *The QOQ expert survey II Report*. University of Gothenburg.
- Diamond, L. (2007). A quarter-century of promoting democracy. *Journal of Democracy*, 18(4): 118-120.
- DiMaggio, P., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2): 147-160.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3): 467-494.
- Easton, D.(1953). *The Political System*. New York: Knopf.

- Evans, P., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American sociological review*, 748-765.
- Gerring, J., & Thacker, S. C. (2008). *A centripetal theory of democratic governance*. Cambridge University Press.
- Gerring, J., Thacker, S. C., & Moreno, C. (2009). Are parliamentary systems better?. *Comparative Political Studies*, 42(3): 327-359.
- Gupta, P., Andrew, H., Kirschner, B. S., & Guandalini, S. (2000). Is Lactobacillus GG helpful in children with Crohn's disease? Results of a preliminary, open-label study. *Journal of pediatric gastroenterology and nutrition*, 31(4): 453-457.
- Henderson, J., Hulme, D., Jalilian, H., & Phillips, R. (2007). Bureaucratic Effects: Weberian State Agencies and Poverty Reduction. *Sociology*, 41(3): 515-532.
- Hille, P., & Knill, C. (2006). 'It's the Bureaucracy, Stupid' The Implementation of the Acquis Communautaire in EU Candidate Countries, 1999-2003. *European Union Politics*, 7(4): 531-552.
- Homberg, S. & B. Rothstein (eds.) (2012). *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Johnson, J. W & J. S. Wallack, (2012). Electoral Systems and the Personal Vote. Harvard Dataverse, V1.
- Knack, S. (1999). *Aid dependence and the quality of governance: a cross-country empirical analysis*. The World Bank.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. (1999). The quality of government. *Journal of Law, Economics, and organization*, 15(1): 222-279.
- Levi, M. (2006). Why we need a new theory of government. *Perspectives on Politics*, 4(1), 5-19.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press.
- Olsen, J. P. (2005). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of public administration research and theory*, 16(1): 1-24.
- Olsen, J. P. (2008). The ups and downs of bureaucratic organization. *Annual Review of Political Science*, 11: 13-37.
- Painter, M. & B. G. Peters. (2010). The Analysis of Administrative Tradition. in Painter, M & B. G. Peters. (eds.). *Tradition and Public Administration*. Palgrave macmillan.
- Peters, B. G. (1997). Policy transfers between governments: the case of administrative reforms.

- West European Politics*, 20(4): 71-88.
- Peters, B. G. (1988). *Comparing public bureaucracies: Problems of theory and method*. University of Alabama Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. USA: Oxford University Press.
- Rauch, J. E., & Evans, P. B. (2000). Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. *Journal of public economics*, 75(1): 49-71.
- Regan, P., & Clark, D. (2010). *The institutions and elections project*. The QoG Social Policy Dataset. (version 11).
- Rothstein, B. (2003). Social capital, economic growth and quality of government: The causal mechanism. *New Political Economy*, 8(1): 49-71.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2): 165-190.
- Rothstein, B., & Teorell, J. (2012). Defining and measuring quality of government. in Homberg, S. & B. Rothstein (eds.) *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Silberman, B. S. (1993). *Cages of reason: the rise of the rational state in France, Japan, the United States, and Great Britain*. University of Chicago Press.
- Sundell, A. (2014). Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries. *Public Administration*, 92(2): 440-457.
- Teorell, J. (2009). The impact of quality of government as impartiality: theory and evidence.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology* (Vol. 1). Univ of California Press.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political science quarterly*, 2(2): 197-222.
- Yesilagit, K. (2010). The Futrue of Administrative Tradition: Tradition as Ideas and Structure. in Painter, M & B. G. Peters. (eds.). *Tradition and Public Adminstration*. Palgrave macmillan.