

연구논문

공무원 인사제도와 정부의 질: 퍼지셋 분석을 활용한 OECD 국가비교*

김 현 정**

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구방법 및 데이터
- IV. 분석결과
- V. 결론

〈 요약 〉

정부의 질을 높이기 위한 요인으로 공무원 인사제도에 대한 연구가 지속적으로 진행되고 있다. 특히, 기존 연구는 실적제와 NPM 개혁에 의한 성과평가 등은 정부 효율성을 제고 하는 반면, 행정 정치화로 인해 조직 성과가 낮아짐을 실증적으로 보여준다. 그러나, 이러한 공무원 인사제도의 요인은 배타적이지 않고 상호연계되어 정부의 질에 영향을 미친다. 이에 본 연구는 공무원 인사제도의 어떠한 결합요인이 정부의 질을 구성하는지 살펴본다. 이를 위해, 본 연구는 OECD 24개 국가를 대상으로 정부의 질을 이루는 공무원 제도의 결합요인을 살펴보기 위해 퍼지셋 질적비교분석(fsQCA)을 사용하였다. 정부의 질 개념의 다차원성을 고려하여, 정부의 질은 불편부당성, 효과성, 및 변화 반응성의 차원으로 정의하였다. 또한, 공무원 인사제도의 결합요인으로 Silberman의 조직 모형과 전문성 모형을 기반으로, 시장형 조직 모형과 정치화된 혼합형을 퍼지셋 이념형으로 제시하였다. 퍼지셋 질적비교분석 결과, 불편부당성은 전문성 모형의 인사제도가, 변화 반응성에는 전문성 모형과 정치화된 혼합형의 인사제도가 결합요인으로 나타났다. 한편, 정부 효과성에는 전문성 모형, 조직 모형, 시장형 조직 모형과 정치화된 혼합형 등 네 가지 이념형 모두 결합요인이 성립하였다. 본 연구는 정부의 질의 차원에 따라 각 차원을 구성하는 인사제도 결합요인이 다를 수 있음을 제시하였다는 점에서 의미가 있다.

[주제어: 정부의 질, 공무원 인사제도, 실적제, 신공공관리, 퍼지셋 질적비교연구방법]

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018 S1A3A2075609). 이 논문의 초고는 'SSK 정부의 질과 거버넌스의 다양성 연구단'이 주최한 <민주화 이후 한국의 국가 관료제> 워크숍(2022년 2월 14일)에서 발표되고 수정·보완되었다.

** 고려대학교 정부학연구소 연구교수(hyunjkim@korea.ac.kr)

I. 서론

본 연구는 OECD 국가들을 대상으로 퍼지셋 분석을 적용함으로써, 정부의 질을 설명하기 위해 다양한 공무원 인사제도(civil service system)의 결합요인을 분석하고자 한다. 베버의 관료제는 다차원적인 개념으로 정의될 수 있지만, 그중에서도 실적제는 공무원 인사제도의 중요한 요소로 정부의 효과성과 청렴성 등에 긍정적인 영향을 미친다(Dahlström et al., 2012; Dahlström & Lapuente, 2017). 한편, 이러한 실적제를 갖춘 국가들 간에도 전통적인 관료제의 유산과 신공공관리(NPM: New Public Management) 인사제도 개혁, 그리고 민주주의 발전의 정도에 따라서 다양한 인사제도의 특성을 보인다(박종민·윤건수, 2015; 박종민 외, 2017). Evans & Rauch(1999)는 시험임용과 경력 안정성을 보장하는 관료제가 1970년에서 1980년대 당시 개도국의 경제성장을 견인하였음을 주장한다. 한편, 선행연구에 의하면, 시장지향적인 NPM 개혁은 국가경쟁력과 효율성을 높일 수 있지만(이근주·이혜윤, 2007; 조희진·장용석, 2014), 정치적 통제를 위한 정치임용의 증가는 오히려 조직의 효과성과 전문성을 저해할 수 있음을 보여준다(Lewis, 2007). 그러나 한 국가 내에서 이러한 인사제도의 요인들은 상호배타적이기보다는 다양한 형태로 결합하여 나타난다. 본 연구에서는 이러한 점을 고려하여, 인사제도의 어떠한 결합요인들이 정부의 질을 이루는지 살펴본다.

Silberman(1993)은 합리적인 거버넌스의 모형으로 관료 역할 규정에 따른 조직의 구조를 조직(organizational orientation) 모형과 전문성(professional orientation) 모형으로 구분하고 있다. 구체적으로, 조직 모형은 전통적 관료제에 기반한 관료 역할을 규정하고 있다. 즉, 조직 모형의 국가에서 관료는 공무원 시험을 통해 경력 초기에 공직에 입직하여 정년을 보장받고, 이에 대한 보상으로 직업공무원으로서 고위공무원 승진 등 경력을 쌓아간다. 이러한 관료제의 특성을 Dahlström et al.(2012)는 행정의 폐쇄성(closedness)으로 구분한다. 반면, Silberman의 전문성 모형에서는 전문훈련과 자격증 등을 갖춘 전문가를 고용함으로써 공직의 전문성을 추구하며, 이로 인해 공공과 민간부문의 구분이 명확하지 않다. OECD 국가들의 경우, Silberman은 조직 모형으로 독일과 일본을, 전문성 모형으로 미국의 예를 들고 있다. 그러나, 이러한 구분은 NPM 개혁에 의한 인사제도의 변화 혹은 민주적 통제를 위한 기제로서의 행정 정치화의 증가라는 흐름을 포괄하지 못하고 있다. 즉, 신자유주의의 영향으로 한국과 독일 등 조직 모형의 전통을 가진 OECD 여러 국가도 신공공관리 개혁을 통해 공직이 민간에 개

방되고 민간 경영의 기법들이 공공부문에 적용되기도 하였다. 또한, 역사적으로 오랫동안 민주주의가 정착된 민주국가에서도 정치적 통제를 위한 행정 정치화의 인센티브가 증가하였다(Dahlström, 2009). 특히, 많은 연구는 미국 연방정부의 정치임명과 고위직의 정치적 해임 등 행정 정치화의 증대에 주목하고 있다(Gimour & Lewis, 2006; Bertelli & Lewis, 2012). 이처럼, NPM 개혁과 행정의 정치화 증대라는 세계적인 변화 속에서 엘리트 중심의 관료제 전통을 가진 한국의 행정도 변화를 겪고 있다. 이를 고려하여, 본 연구에서는 Silberman(1993)이 제시한 조직 모형과 전문성 모형을 기반으로 하되, NPM 개혁의 영향을 받은 시장형 조직 모형과 정치화된 혼합모형을 퍼지셋 이념형 분석을 통하여 함께 제시한다. 아울러, OECD 24개 국가를 대상으로 퍼지셋 질적비교분석을 통해 이러한 결합요인들이 어떻게 정부의 질을 구성하는지를 분석하고자 한다.

본 연구에서는 결과변수로서 정부의 질을 구성하는 차원을 불편부당성, 정부 효과성, 그리고 변화에 대한 반응성 등 세 가지 차원으로 구분하여 설명한다. ‘좋은 정부’에 관한 기존 연구에 의하면, 정부의 질은 행정의 권한이 행사되는 결과(output) 측면에서 불편부당성의 차원과 목적을 달성하기 위한 정부의 효과성으로 정의될 수 있다(Charron & Lapuente, 2010; Rothstein & Teorell, 2008). 정부의 질을 구성하는 차원으로 불편부당성과 정부 효과성은 오랫동안 중요한 가치로 여겨져 왔다(Jørgensen & Sørensen, 2012). 이러한 연구를 기반으로, 본 연구에서는 COVID-19 팬데믹과 같은 예측할 수 없는 상황에 대비한 정부의 변화 반응성이 정부의 질을 구성하는 차원으로 정의될 필요가 있음을 제시하고자 한다(Mergel et al., 2021). 또한, 정부의 질을 구성하는 개념의 다차원성을 고려하여, 정부의 질을 지수화하지 않고 정부의 질을 구성하는 차원으로 분석하며, 각 차원을 이루는 결합요인이 다를 것으로 가정한다. 이를 위해 본 연구는 OECD 24개 국가를 대상으로 정부의 질(QoG: Quality of Government) 전문 가설문조사와 세계은행 국제지표 등 국가 데이터를 활용하여 퍼지셋 분석을 하였다.

본 논문은 구체적으로 다음과 같이 구성된다. II장에서는 공무원 인사제도와 정부의 질, 그리고 이들의 관계를 선행연구를 기반으로 이론적으로 설명한다. 다음으로 III장은 본 연구 분석을 위한 데이터와 퍼지셋 점수 환산에 대해 제시하고, 본 연구에 적합한 연구방법으로 퍼지셋 분석방법에 대해 설명한다. 이어, IV장에서는 정부의 질의 필요조건과 충분조건으로 결합요인을 제시하는 퍼지셋 분석결과를 제공하고, 마지막으로 V장에서 본 연구결과를 요약하고 연구의 함의를 제시함으로써 마무리한다.

II. 이론적 배경

1. 정부의 질

‘좋은 정부’에 대한 논의는 1980년대 강한 국가와 약한 국가에 관한 연구를 중심으로, ‘국가역량’, ‘굿거버넌스’ 혹은 ‘정부의 질’ 등 다양한 연구를 통해 지속적으로 연구의 맥을 이어가고 있다(La Porta et al., 1999; Fukuyama, 2013; Rothstein & Teorell, 2008). 그러나 좋은 정부에 대한 합의된 개념이 존재하지 않으며(Grindle, 2007), 다양한 용어를 사용함으로써 좋은 정부를 정의하고 측정하는 것이 쉽지 않다. 이 중에서도 본 연구는 정부의 질에 대한 논의를 중심으로, 개념을 정의하고 정부의 질에 영향을 미치는 인사제도의 결합요인들을 살펴보고자 한다. La Porta et al.(1999)는 정부의 질을 “경제성장에 좋은(good-for-economic development)” 정부로 정의하고 정부의 성과와도 대체되어 사용될 수 있다고 보았다. 한편, 일부 연구에서는 신공공관리(NPM: New Public Management)의 영향으로 정부 규제를 최소화하고 투자에 유리한 환경 제공이 좋은 정부의 질로 정의한다(Kurtz & Schrank, 2007; Lodge & Wegrich, 2014). 이와 같은 정의는 경제성장과 규제완화 등과 같은 합목적성을 내포하고 있다.

한편, Rothstein & Teorell(2008)은 규범적인 의미로 정부의 질을 불편부당성(impartiality)으로 정의한다. 구체적으로, 이들은 정부의 질이 결과(output) 측면에서 정부의 권력이 불편부당성의 규범에 따라 행사되는 것이라고 본다. 이는 정부 관료가 법이나 규정에 따라서 의사결정을 하는 것을 말한다. 불편부당성은 새로운 개념은 아니다. Weber(1978)는 정치적 연계 없이 실적기반으로 채용된 공무원이 불편부당한 의사결정을 할 것이라고 가정함으로써, 불편부당성을 강조하고 있다. Stark(1997)은 불편부당성을 보편성, 객관성, 그리고 평등성과 관련되는 개념으로 보았다. 첫째, 보편성은 유사한 것을 유사하게 보편적으로 적용하는 것을, 둘째, 객관성은 한 사건에 대해 특정 이익이 고려되지 않고 객관성이 확보되는 것이며, 마지막으로, 평등성은 특정 집단의 이익이나 선호에 편향되지 않는 것을 말한다. 공공서비스를 전달하고 정책을 이행할 때, 정부가 특정 집단이나 이익에 편향되지 않고 보편적이고 객관적인 기준으로 하는 것은 정부의 질을 구성하는 중요한 가치로 여겨져 왔다(Jørgensen & Sørensen, 2012).

더 나아가, 선행연구는 정부성과를 달성하기 위한 정부 효과성도 정부의 질을 구

성하는 차원으로 강조하고 있다(Charron & Lapuente, 2010; Kurtz & Schrank, 2007). 정부 효과성은 정부가 효과적으로 공공서비스를 전달하고 정책을 이행할 수 있는 능력을 말한다(Dahlström & Lapuente, 2017). 1980년대 후반 NPM 개혁의 일환으로 공공부문의 비효율성에 반하여 정부의 효과성은 더욱 강조되고 있다(Hood, 1991). Dahlström & Lapuente(2017)는 정부의 효과성이 효율적인 자원의 활용과 효과적인 행정관리와 연관된다고 보았다. 이와 같이, 기존 연구는 공공서비스를 전달하고 정책을 이행하기 위해 요구되는 정부의 질에 초점을 두고 있으며, 특히 집행력 행사에 있어서 정부의 질의 핵심 요소로 불편부당성과 효과성을 강조하고 있다(예: Cingolani et al., 2015; Dahlström & Lapuente, 2017; Nistotskaya & Cingolani, 2016).

그러나, 글로벌 금융위기, COVID-19와 같은 불확실성이 증가하면서 시민이 기대하는 정부의 역할은 더 다양화되고 확장되고 있다. 이에, 정부에게는 불예측성이 증가하고 신속하게 변화하는 환경에 제대로 대응할 수 있는 능력이 요구된다. 이러한 변화에 대한 정부 반응성은 유연성(flexibility) 혹은 민첩성(agility)과 유사한 개념으로 이해되기도 한다(Mergel et al., 2021). 즉, 변화에 대한 정부 반응성은 행정 환경의 변화에 대응하고 불확실한 도전에 대처하는 능력을 말한다(Hrebiniak & Joyce, 1985; Nielsen, 2016). 특히, 학자들은 행정 환경이 고정된 것이 아니라 시간과 장소에 따라 달라지기 때문에, 정부조직은 이러한 변화에 적응할 수 있는 능력이 필요함을 강조한다. 본 연구에서는 기존의 선행연구를 기반으로 하되, 새로운 행정환경에 대응하기 위한 정부의 변화에 대한 반응성을 정부의 질을 구성하는 새로운 차원으로 같이 논의하고자 한다. 이에, 본 연구는 정부의 질을 구성하는 요소로 불편부당성과 정부 효과성, 변화에 대한 반응성 등 세 가지 차원으로 구분하여 살펴볼 것이다.¹⁾

2. 공무원 인사제도의 유형

1) 실적제

Weber(1978)는 그의 저서인 「경제와 사회(Economy and Society)」에서 실적 채용

1) Kim(2021)은 행정역량으로 불편부당성과 정부 효율성을, 행정 반응성으로 시민의 요구에 대한 민주적 반응성과 변화에의 반응성으로 구분하여 정의하고 있다. 본 연구는 이러한 연구를 기반으로, 기존 정부의 질에 대한 연구에 변화에의 반응성을 새로운 차원으로 제시함으로써 정부의 질을 정의하였다.

은 공직의 업무 수행에 필요한 능력을 갖춘 인재를 채용하기 위한 중요한 제도임을 강조한다. 이러한 실적제는 Weber의 합리적-법률적 이상형에 기반하여, 공직이 사유재산과 분리되고 관료가 법과 규칙에 따라 행동하고 공직에 충성할 것을 전제로 한다. 미국은 1883년 팬들턴법(Pandleton Act)의 시행으로 공무원 선발에 실적제를 도입함으로써 정실주의에서 근대 관료제로 전환되었다. 아직 많은 개발도상국에서의 공공부문 개혁도 이처럼 정실주의에서 벗어나 시험 혹은 능력에 의한 실적 채용제도를 정비하는 데 있다.

실적제 관련 선행연구는 공무원을 선발할 때 실적제를 갖춘 국가는 정부의 효과성이 높고(Dahlström & Lapuente, 2017), 정부의 부패 수준도 낮다는 실증적 연구를 제시한다(Dahlström et al., 2012; Meyer-Sahling, 2006; Neshkova & Kostadinova, 2012). 아울러, Nistotskaya & Cingolani(2016)는 실적채용이 국가의 규제 질을 개선하고 기업이 정신을 고양한다는 것을 실증적으로 보여주었다. 이 밖에도, 실적제는 민주적 안정성(Cornell, 2014)과 국민 건강 증진(Cingolani et al., 2015)에도 정(+)의 관계가 있음을 제시하며, 빈곤 수준(Henderson, 2007)과는 부(-)의 관계가 성립함을 보여준다. 예를 들어, Evans & Rauch(1999)는 실적채용이 일정 수준의 능력을 갖춘 예비 공무원을 선별할 가능성을 높일 뿐만 아니라, 실적제로 채용된 관료들 간 형성된 “단결심(esprit de corp)”으로 인해 부패와 같은 단기이익을 추구하지 않도록 상호 견제해 준다고 본다. 이와 관련하여 Gingerich(2013)는 실적 기반의 관료제가 공무원이 공직에 전념하고 근시안적인 정치적 압력에 저항할 가능성을 높인다고 주장한다. 그러나, 실적 채용과 관련하여 국가별로 실적의 기준이 다르게 적용되고 있다. 베버의 관료제에 기반하여, Evans & Rauch(1999)는 실적채용이 일정 수준의 교육에 대한 자격조건과 시험을 통한 선발을 의미한다고 보고 있지만, 미국과 유럽의 많은 국가들은 시험 보다는 직무에 맞는 능력을 갖춘 인재를 선발하기 위해 경력과 면접을 기준으로 선발하기도 한다.

2) 관료제(계급제)

실적제는 Weber 관료제의 한 차원으로 중요하게 다루어지고 있지만, 다른 차원의 관료제와는 다소 구분된다. Dahlström et al.(2012)는 다른 차원의 관료제 특성을 행정의 폐쇄성(closedness)이라고 설명하며, 이는 계급제 혹은 경력 중심 공무원 제도와도 관련이 있다. 본 연구에서 관료제는 실적제와 구분되는 전자, 즉 계급제 혹은 행정의

폐쇄성과 연관되는 개념에 초점을 두고자 한다. 이러한 관료제(계급제) 특성은 폐쇄된 행정 시스템으로, 낮은 직급에서 경력 초기 단계에 공직에 입직하고 정년까지 임기를 보장해 주는 제도로, 민간 등 외부로부터 측면 진입이 거의 없다. 특히, 부처 간 인사의 이동성이 낮으며 경직되어 있다. 한편, 이러한 특성은 신공공관리 개혁에 따른 행정의 개방성(openness)과도 대조된다. 이러한 행정의 개방화는 인사의 개방화와 연계되어, 전문성과 경쟁을 강화하기 위해 중간 관리자 혹은 고위공무원 직위에 측면으로 진입할 기회를 공직 내부뿐만 아니라, 외부 민간부문에도 제공한다(Dahlström et al., 2012). 관료제와 대비되는 이러한 행정 개방화는 시장화로 특징되는 개방(시장)형 인사 혹은 직위 중심 인사로 구분될 수 있다.

아울러, 행정의 폐쇄성과 개방성의 차이는 합리화된 거버넌스에서도 구분될 수 있다. Silberman(1993)은 관료의 역할이 규정되는 방식에 따라서 조직의 구조가 결정되며, 이러한 조직을 크게 조직 모형과 전문성 모형으로 구분하였다. 구체적으로, Silberman(1993)에 의하면 조직 모형에서는 조직의 규정에 기반하여 관료의 업무와 기술을 정의하지만, 전문성 모형에서는 관료의 역할이 업무에 대한 개인의 성과로 정의된다. 이러한 차이는 인사채용과 관리 방식에도 적용된다. 특히, Silberman의 조직 모형에서의 인사제도는 관료제와 같이 공직에의 초기 입직을 중요시하며, 정년 보장과 연차에 의한 승진 등을 통해서 경력에 대한 예측 가능성을 높인다는 인센티브가 있다. 반면, 전문성 모형에서의 인사제도는 전문훈련 및 자격증 등 전문성을 갖춘 전문가를 공직에 고용함으로써, 초기 입직에 대한 인센티브가 제공되지 않는 특징이 있다. 또한, 전문직 모형에서는 개인의 전문성과 훈련을 강조함에 따라 공공부문과 민간부문의 구분이 명확하지 않다.

Evans & Rauch(1999)는 시험임용과 초기 입직에 의한 경력의 예측 가능성을 특징으로 하는 관료제를 베버리안 점수(Weberianness Scale)로 측정한 결과, 이러한 관료제가 개발도상국의 경제성장에 이바지하였다는 결과를 제시하였다. 한편, 기존 연구는 경력 중심과 직위 중심 혹은 행정의 폐쇄성과 개방성의 특성을 갖는 인사제도 유형과 행정의 질 간에 유의미한 차이가 없다는 것을 보여준다(박종민, 2020).

3) 개방(시장)형 인사와 시장화

앞서 서술하였듯이, 개방(시장)형 인사는 계급제를 특성으로 하는 관료제와 대비

되어 설명될 수 있다. 또한, Silberman의 전문성 모형에서 제시하는 인사제도의 특징으로도 기술된다. 다른 한편, 신공공관리 개혁에 따른 인사관리의 변화는 성과 중심의 관리기법일 것이다(Pollitt & Bouckaert, 2004). 신공공관리 개혁에서는 효율성과 생산성 향상을 위해 민간기업과 유사한 인센티브로서 공공 부문에서 성과중심적인 관리가 강조되었다. Lynn Jr(1998)는 이러한 성과 중심의 행정이 공공 행정에서 신공공관리 개혁에 핵심적인 유산이라고 지적한다. 특히 신공공관리 개혁은 시장 지향적인 경쟁과 성과 관리를 도입하여 공무원 채용 및 승진 방식에도 변화를 가져왔다.

베버의 관료제 전통에서 공무원은 자격조건과 연공서열에 의해 상사의 권한으로 승진되지만(Halaby, 1978), 적어도 NPM 개혁에 성공적인 국가는 연공서열 승진이 정부 효율성과 시민에 대한 반응성을 훼손한다고 본다(Pollitt & Bouckaert, 2004). 오히려 NPM 개혁의 일환으로 성과평가는 인사 정보뿐만 아니라 승진, 업무 배정, 급여, 포상 등 인사관리의 기준으로 활용되고 있다. 이와 관련하여 NPM 개혁의 영향으로 성과급은 특히 선진국에서 더 많은 공무원에게 적용되고 있다(Lah & Perry, 2008; Perry et al., 2009). Andrews & Van de Walle(2013)은 성과관리가 조직의 효율성과 효과성을 높일 뿐만 아니라, 공공조직 내 경쟁을 초래하여 공무원의 혁신 행동을 촉진할 수 있다고 제시한다.

4) 행정의 정치화

행정의 정치화는 인사제도의 정치화로, 일반적으로 공직자 인사과정에서 실적 기준이 정치적 기준으로 대체되는 것을 의미한다(Peters & Pierre, 2004). 정치적 임용은 대의민주주의 하에서 민주적 책임성을 담보하기 위해 관료를 통제하기 위한 수단으로도 사용된다(Moe, 1985). 그럼에도 불구하고, 행정의 정치화 관련 선행연구는 조직 내에서 정치임명이 증가할수록 조직의 성과가 낮아지고 관료적 전문성이 저해될 뿐만 아니라, 개인의 직무만족과 조직몰입이 낮아질 수 있음을 실증적으로 보여준다(Gilmour & Lewis, 2006; Kim et al., 2021; Lewis, 2007; 2011; Wood & Lewis, 2017). 특히, 미국에서는 민주적 책임성을 위해 새로운 대통령 임기가 시작되면서 약 4,000여 명의 정무직 공무원들이 교체됨에 따라 미국적 맥락에서 학자들은 정무직 공무원을 의미하는 정치임명에 초점을 맞춰왔다. 그러나 많은 연구들이 정무직 공무원의 관리능력에 대한 회의로 정치임명의 부정적인 효과들을 제시해 왔다.

구체적으로, 기존 연구는 정치적 임명이 조직의 효율성(Gilmour & Lewis, 2006; Lewis 2007)과 관료의 능력(Roback & Vinzant, 1994)과 부(-)의 관계가 있음을 보여준다. 예를 들어, Gilmour & Lewis(2006)는 정치임명으로 선발된 정무직 공무원이 운영하는 연방 프로그램이 직업공무원보다 낮은 성과 점수를 받았다는 것을 실증적으로 보여준다. 정치임명자는 공직 경험이 없어도 대의민주주의 제도 하에서 정치적인 목표를 위해 임명되기 때문에 관리자로서의 기술과 경험이 부족하기 때문이다. 한편, 다른 연구는 조직에서 전문성을 갖춘 고위직 직업공무원이 정무직 공무원과의 갈등으로 이직을 함에 따라 조직의 성과가 감소한다는 것을 제시한다(Lewis, 2007; 2011). 한편, 김현정(2022)은 국가 수준 분석을 통해 정부역량이 낮은 국가에서 행정의 정치화가 민주주의 형성과 제고에 중요한 정부 신뢰를 낮출 수 있음을 보여준다.

3. 공무원 인사제도와 정부의 질

이상에서 살펴본 바와 같이, 기존 연구는 실적제, 관료제, 시장화로 인한 개방형 인사, 행정의 정치화 등 각 요인에 의한 결과를 제시해 준다. 특히, 정부의 질과 관련하여, 실적제와 신공공관리 개혁에 따른 개방화와 성과관리는 정부의 질에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음을 보여준다(Andrews & Van de Walle, 2013; Dahlström & Lapuente, 2017). 반면, 정치임명과 인사에 대한 정치적 개입은 효과성과 불편부당성 등 정부의 질을 낮출 수 있음을 제시하고 있다(Gilmour & Lewis, 2006; Lewis, 2007). 그러나 이러한 요인은 개별적인 요인으로 정부의 질이라는 결과를 설명할 수 있지만, 실제로 다양한 요인이 결합되어 정부의 질을 구성하는지에 대한 설명은 제한적이다. 현실에서도 대다수 국가의 인사제도는 다양한 인사제도의 특성들이 혼재되어 있다. 그러므로, 본 연구에서는 실적제, 관료제, 시장화에 따른 개방형 인사제도, 정치임명 등 다양한 인사제도의 결합요인을 분석하기 위해 퍼지셋 질적비교방법을 사용하여 정부의 질의 각 요소들을 설명하고자 한다.

실적제는 정실주의에서 근대화된 관료제로 전환하는 데 있어서 공공부문 개혁의 핵심을 차지한다. 그만큼 실적제의 긍정적인 영향에 관한 연구가 상당히 진행되었다. 그러나, Silberman(1993)의 합리적 거버넌스 모형은 실적제도가 정착되어 있을지라도, 조직구조에 따른 인사채용과 관리는 다른 양상으로 나타날 수 있음을 제시한다. 첫째, Silberman(1993)의 조직모형은 실적제를 갖추고 있지만, 관료의 조기 입직이 중

요하게 작용한다. 즉, 경력 초기 단계에 공직에 입직함으로써, 연공서열에 따른 승진과 정년보장이 인센티브로 제공된다. 이와 같이 공직에의 초기 입직과 이에 따른 인센티브 구조로 인해, 고위공무원의 경력은 예측가능하며 다소 동질적인 특성을 갖는다. 이러한 관료의 역할은 조직에 의해 규정될 수 있다. 반면, Silberman의 전문성 모형에서는 전문가(professionals)를 고용하거나 전문적인 훈련을 받은 사람을 고용함으로써, 조직 모형과 달리 초기 입직한 관료에 대한 인센티브를 제공하지 않는다. 이러한 전문가 모형에서 공사의 구분은 명확하지 않기 때문에, 공직의 측면 진입(lateral entry)이 가능하고 공·사의 이동이 보다 유연하다. 또한, Silberman의 전문성 모형에서의 승진은 연공서열 보다는 성과에 따라 이루어진다는 것이 조직 모형과 구분되는 특징이다. 전문성에 대한 강조는 관료의 역할이 공공부문과 민간부문에서 상호 교체될 수 있음을 의미한다. 이러한 특성에 따라, 조직 모형의 공무원 인사제도는 실적제를 기반으로 하되, 초기 입직과 정년보장의 인센티브를 제공하는 관료제 특성을 가지며, 전문성 모형은 실적제를 기반으로 개방형 임용과 성과제도를 강조하는 개방형(시장형) 인사제도의 특성을 지닌다.

그러나, NPM 개혁에 따른 시장화와 인사제도의 정치화라는 흐름 속에서 인사 운용을 위한 다양한 전략적 선택이 가능해지고 있지만, 이러한 두 모형은 이러한 변화를 설명하는 데 한계가 있다. 인사제도의 정치화는 정치임용 혹은 고위직 공무원의 인사에 개입함으로써 통제를 강화하기 위함이다. 이러한 정치화가 실적제와 관료제와 결합되었을 때, 혹은 실적제와 개방(시장)형 인사제도와 결합되었을 때 정부의 질을 이루는 데 다르게 작용할 수 있을 것이다. Silberman의 두 모형은 정실주의와 구분하여 실적제를 갖춘 합리적 거버넌스로 가정하고 있지만, 미국을 중심으로 민주적 통제를 위한 기제로서 증가하는 행정의 정치화의 변화를 포괄하여 설명하지 못한다. 또한, 1980년대 이후 NPM의 개혁에 따라서 독일, 프랑스, 한국 등 Silberman의 조직 모형에 속하는 국가들도 공직의 측면진입을 허용함으로써 공직을 민간에 개방하고 성과평가 등 다양한 민간경영기법을 도입하여 경쟁을 통한 효과성과 생산성을 높이하고자 하였다. 이러한 국가는 여전히 조직 모형의 실적제와 관료제의 특성을 갖지만, 시장화로 인한 혼합된 양상을 나타낸다. 이러한 변화를 고려하여, 이를 시장화된 조직 모형으로 확장된 모형으로 고려될 필요가 있다.

요컨대, 선행연구는 정부의 질에 영향을 미치는 요인으로 실적제, 관료제, 행정의 정치화와 NPM 개혁으로 인한 개방화 등에 대해 개별적으로 연구해 왔다. Silberman

의 모형에서도 살펴보았듯이, 공무원 인사제도는 개별적이라기보다는 인사 운용을 위해 다양한 형태로 결합되어 나타난다. 특히, 정부의 질과의 관계에 있어서, Silberman은 합리적인 거버넌스 모형으로 정실주의에서 벗어나 실적제가 전제된다는 것을 가정함으로써 조직 모형과 전문가 모형이 합리적 거버넌스 모형이라고 주장하지만, 정부의 질을 구성하는 데 있어서 어떻게 다른지는 제시하지 않았다. 이에, 본 연구는 시장화된 조직 모형뿐만 아니라, 행정의 정치화와 결합하여 어떻게 정부의 질을 구성하는지 분석하고자 한다.

시장화에 의한 인사개혁은 인사 결정 권한을 부처와 기관으로 분산시켜 공공 관리자에게 더 많은 자율성과 재량권을 제공하는 데 있다. 신공공관리(NPM)는 경쟁을 통한 효율성과 생산성을 높이기 위해 민간에 공직 진입 기회를 제공하고 민간의 인사관리기법을 공공부문에 도입하는 것을 골자로 한다. 특히, 공공부문 개혁은 공공서비스를 보다 효율적으로 제공하고 일반 시민들의 요구나 외부 환경에 더 잘 반응할 수 있도록 하는 데 있다(Andrews & Van de Walle, 2013). 그러므로 이러한 공공개혁의 기저에는 공무원이 시민의 요구와 변화에 대응하지 못하고 경직되어 있다는 가정이 내포되어 있다. 이러한 의미에서 정치인들은 효율성과 반응성을 높이기 위해 신공공관리 개혁을 통해 보다 나은 서비스를 제공하고자 한다(Pollitt & Bouckaert, 2004). 그러나 역설적으로, 예산, 인력, 성과관리 측면에서 정부기관의 공직 관리자에게 많은 권한을 위임함에 따라, 정치인들이 정치화를 통해 관료를 통제할 수 있는 영향력을 낮추는 결과를 초래할 수도 있다. 이러한 관점에서 볼 때, 시장화에 의한 인사제도와 정치화의 부재는 정부의 효율성을 높이고 변화에 더 잘 반응하도록 하는 데 기여할 수 있다. 반면, 인사제도의 정치화가 만연한 조직에서의 공직 개방은 오히려 정치적 임용을 더 촉진하는 수단으로 이용될 수 있다(Schick, 1998). 이러한 결과를 기반으로, 실적제, 시장형 인사와 정치화의 부재가 결합하여 효과성과 변화에 대한 반응성이라는 정부의 질을 이루는 데 기여할 수 있다.

본 연구에서는 이러한 선행연구를 기반으로 하여, 불편부당성, 정부효과성, 변화에 대한 반응성 등 각 결과변수의 결합요인들을 분석할 때, 원인 요인으로 실적제, 관료제, 시장형 인사의 존재(presence)가 각 결과에 긍정적으로 기여하는 것으로 가정하였다. 반면, 인사제도의 정치화의 부재(absence)가 각 결과에 긍정적으로 기여한다고 가정한다. 어느 정도의 정치화는 민주적 통제를 위해 수용될 수 있지만(Peters & Pierre, 2004), 정치임용에 따른 조직성과와 전문성이 저해될 수 있음을 제시한 기존 논의를 기반으로, 정치화의 부재를 긍정적 기여로 가정하고 분석한다.

Ⅲ. 연구방법 및 데이터

1. 연구방법

본 연구는 정부의 질을 설명하기 위한 다양한 공무원 인사제도 요인을 살펴보기 위하여 24개 OECD 국가를 대상으로 퍼지셋 질적비교분석(fsQCA: fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis)을 활용한다. 분석대상 국가들은 그리스, 네덜란드, 노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 멕시코, 미국, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로베니아, 영국, 이탈리아, 일본, 오스트리아, 콜롬비아, 포르투갈, 폴란드, 프랑스, 핀란드, 한국, 헝가리, 호주를 포함한다. OECD 24개 국가는 PolityIV의 민주주의 지수가 8점 이상인 국가를 대상으로 결측치를 제외한 국가를 대상으로 하였다. 퍼지셋 분석은 소수부터 중간수준의 사례 수에도 적합하기 때문에 OECD 24개 국가를 중심으로 분석하고자 한다. Ragin(2000)의 지적과 같이 다수의 사례(large-N)와 소수의 사례(small-N) 연구로 구분되는 경향이 있는데, 퍼지셋 분석은 OECD 24개국의 중간 사례로 분석하기에 유용하다(최영준, 2009).

퍼지셋 질적비교연구(fsQCA)는 변수 중심의 양적 분석방법과 사례 중심의 질적 분석방법을 통합하기 위해 시작되었으며, 개별 요인을 중심으로 설명하는 양적 분석과 달리 결합된 요인들의 인과관계를 설명하는 데 유용하게 사용된다(Ragin, 2000). 특히, 집합이론(set theory)을 활용하여 인과관계를 설명하기 때문에 인과적 복잡성을 설명하는 데에도 적절하게 사용된다(이승윤, 2014). 기존 연구에서는 정부의 질을 제고하기 위한 방안으로 실적제와 관료제, 개방형 임용 등 개별적인 인사제도를 중심으로 그 영향요인을 살펴보았다. 그러나, 현실적으로 이러한 다양한 인사제도는 상호배타적으로 존재하는 것이 아니라, 집합관계를 갖는다. 예를 들어, 실적제를 갖춘 인사제도가 직업관료제와 집합적인 관계로 존재한다. 그러므로, 본 연구에서는 그간 개별적으로 논의되었던 인사제도를 퍼지셋 질적비교연구 분석을 활용함으로써 이들이 어떻게 결합되어 정부의 질이라는 결과를 이루는지 설명한다. 퍼지셋 질적비교연구를 위해 fs/QCA 소프트웨어 fsQCA 3.0 패키지를 사용하였다.²⁾

퍼지셋 질적비교연구방법에서는 집합이론(set theory)을 기반으로 인과관계를 설명한다. 즉, 필요조건과 충분조건을 분석을 통해서 양적 분석과 달리 집합이론적 관계

2) fs/QCA 소프트웨어 패키지는 University of California, Irvine 제공되는 프로그램을 사용하였다(<http://www.socsci.uci.edu/~cragin/fsQCA/software.shtml>).

를 다루고 있다. 우선 필요조건은 결과가 발생할 때 반드시 특정 원인이 존재하는 경우를 말한다(이승윤, 2014). 반면, 충분조건은 결과값이 원인 값보다 크거나 같아야 하며, 원인이 존재하면 결과가 발생하게 되는 것을 말한다. 필요조건과 충분조건은 집합 이론에 근거하여 설명하기 때문에, 본 연구에서는 정부의 질을 구성하는 세 가지 결과값에 대한 필요조건과 충분조건을 밝히고자 한다. 다음으로, 솔루션 일치성(solution consistency)은 결합요인들의 합이 결과조건의 부분집합이 되는 정도를 말하며, 솔루션 포괄성(solution coverage)은 이러한 요인들의 합에 의해서 결과조건이 얼마나 설명되는지를 나타낸다. 이러한 개념은 진리표의 표준분석 결과값을 제시할 때 보다 구체적으로 설명될 것이다.

2. 데이터 및 퍼지점수 환산(Calibration)

퍼지셋 분석을 위해 결합원인으로 설명되는 결과변수(outcome)는 정부의 질이다. 본 연구에서 정부의 질은 불편부당성, 정부 효과성과 변화에 대한 반응성의 세 차원으로 구성된다. 불편부당성과 변화에 대한 반응성 변수는 세계경제포럼(WEF: World Economic Forum)의 전문가서베이(Expert Opinion Survey)의 설문문항을 사용하였으며,³⁾ 정부 효과성 변수는 세계은행(WB: World Bank)의 거버넌스지표 중 정부 효과성 지표를 사용하였다. 세 차원으로 구성된 결과변수에 대해서는 모두 2017년 데이터를 활용하였다. 한편, 가용한 데이터 범위 내에서 원인 요인의 선행성을 보장하기 위해서, 공무원 인사제도는 2015년 정부의 질(QoG) 연구소의 전문가 설문조사(Expert Survey Dataset II)를 사용하였다.

본 연구의 정부의 질 측정을 위해, 우선 WEF 전문가서베이 데이터를 활용하여 불편부당성을 측정하였다. 2017년 WEF의 전문가서베이는 133개국으로부터 12,775명의 전문가의 유효한 설문응답을 기반으로 국가비교 데이터를 구축하였다(Schwab, 2017). 불편부당성 변수는 단일문항으로 “당신의 국가에서 정부 관료가 정책을 결정하고 계약을 체결할 때, 잘 연계된 기업과 개인에게 어느 정도 특혜를 주고 있습니까?”라는 질문에 동의하는 정도로, 1점이 “특혜를 많이 준다”, 7점이 “전혀 특혜가 없다”로 7점 척

3) 불편부당성 변수를 측정할 수 있는 데이터로 정부의 질(QoG) 연구소의 전문가설문조사가 있지만, 공무원 인사제도의 네 가지 변수와 동일한 데이터로서 동일방법편의(common method bias)를 고려하여 WEF 데이터를 활용하였다. 또한, 변화에 대한 반응성을 측정할 수 있는 데이터가 제한적이므로, WEF의 데이터를 사용하여 측정하였다.

도로 측정하였다. 퍼지셋 점수를 환산하기 위해서, 본 연구는 Ragin(2000)이 제시한 세 개의 기준점을 기준으로 퍼지셋 분석(three-value fuzzy-set)을 하였으며, 완전한 소속(0.95), 완전한 비소속(0.05) 및 분기점(0.5)의 기준으로 환산하였다. 이에 불편부당성 결과변수에 대해서 소속집단(=1)은 6점 이상, 분기점(cross-over point)은 4점, 소속되지 않은 집단(=0)은 2점 이하를 기준으로 퍼지점수로 환산하였다.

다음으로 정부 효과성은 세계은행의 2017년 세계거버넌스지표(Worldwide Governance Indicators) 여섯 가지 지표 중의 하나로, 다양한 자료를 통해 종합지표(composite index)로 만들어졌고, -2.5점에서 2.5점으로 측정되었다. 정부 효과성의 퍼지셋 점수를 환산하기 위해서 소속집단(=1)은 2점 이상으로, 소속되지 않은 집단(=0)은 0점 이하로 설정하였으며 중간 분기점(cross-over point)은 1점으로 정하고 퍼지셋 점수를 환산하였다. 마지막으로, 변화에 대한 반응성 변수는 불편부당성과 마찬가지로 2017년 WEF의 전문가서베이를 활용하였으며, 두 개의 설문문항 평균값으로 측정하였다. 첫째, 환경의 변화에 대한 반응성으로 “당신의 국가에서 정부가 변화에 어느 정도로 효과적으로 반응하십니까?”라는 질문에 대한 동의하는 정도로 측정하였으며, 다음으로 장기적인 비전으로 “당신의 국가에서 정부가 어느 정도로 장기적인 비전을 갖고 있습니까?”로 1-7점 척도로 측정하였다. 불편부당성과 같은 방법으로 퍼지셋 점수를 환산하였다.

또한, 정부의 질을 설명하는 공무원 인사제도의 요인으로는 실적제, 관료제, 시장형 인사와 행정의 정치화 등 네 가지의 결합요인을 살펴본다. 이러한 결합 요인들을 위해서는 실적제, 관료제, 시장형 인사, 행정의 정치화 요인들을 변수로 측정하고 표준화된 점수로 변환한 후에 각 점수를 퍼지점수로 다시 환산하였다. 각 변수는 정부의 질(QoG) 연구소의 전문가 설문조사(Expert Survey Dataset II)를 사용하였다(Dahlström et al., 2015). 첫째, 실적제는 “공무원을 채용할 때, 후보자의 실적이 채용을 결정한다”라는 문항으로 1-7점 척도로 측정되었다. 둘째, 관료제는 시험임용과 정년보장 두 개 설문문항의 평균값으로 측정되었다. 시험임용은 “공무원은 시험제도를 통해서 채용된다”라는 문항으로, 정년보장은 “공무원으로 임용되면, 정년까지 공무원으로 남아있을 수 있다”라는 문항으로 1-7점 척도로 측정되었다. 셋째, 시장화는 개방형 임용과 성과연계급여 등 두 개의 설문문항의 평균으로 측정되었다. 개방형 임용은 “공공부문 진입은 가장 낮은 계급에서만 공개되어 있다”라는 문항을 역코딩하여 측정하였으며, 성과연계급여는 “공무원의 급여가 개인의 성과평가와 연계되었다”라는 문항으로 측정하였다. 마지막으로, 정치화를 측정하는 변수로, 일반 공무원의 정치적 채용과 고위직 공무원에 대한 정치인

의 인사개입 등 두 개의 설문문항을 사용하였다. 정치임용으로 “공무원 채용시, 후보자의 정치적 연계가 채용을 결정한다”라는 문항으로 측정하며, 고위직 공무원에 대한 정치인의 인사개입은 “고위 정치지도자가 고위직 공무원을 임용하거나 해고할 수 있다”라는 문항으로 측정하였다. 각 문항은 7점 리커트 척도로 측정되었으며, 점수가 높을수록 높은 정치화 수준을 나타낸다. 각 요인의 퍼지점수를 환산(calibrate)하기 위해서, 6점 이상을 완전한 소속집단으로, 4점을 분기점(crossover point)으로 두고, 2점 이하를 소속되지 않는 기준점으로 설정하였다. 이는 Ragin(2008)의 소속기준에 따라서, 최댓값과 최솟값의 95%와 5%에 근사한 값으로 설정하였다. Ragin(2008)은 완전한 소속을 0.95, 완전한 비소속을 0.05, 분기점으로 0.5로 설명하고 있다. <표 1>은 인사의 기준이 되는 구체적인 변수를 제시한다.

〈표 1〉 인사제도 유형 퍼지셋 이념형 구축을 위한 변수

기준	내용	변수	퍼지점수 환산 (calibration)
실적제	실적 기반의 공무원 채용 정도	실적채용(1-7점)	• 6점 이상(1) • 4점(0.5): 분기점 (crossover point) • 2점 이하(0)
관료제	• 공무원 시험으로 임용되는 정도 • 직업공무원 정년이 보장되는 정도	시험임용, 정년보장 (1-7점): 평균값	
시장형	• 직위가 외부에 개방된 정도 • 성과연계급여가 적용되는 정도	개방형임용, 성과연계 급여(1-7점): 평균값	
정치화	• 정치적으로 임용되는 정도 • 고위직 공무원의 임·면직에 대한 정치적 영향력의 정도	정치임용, 고위직 공무원 인사에 대한 정치화(1-7점): 평균값	

3. 공무원 인사제도 기준과 퍼지셋 이념형

앞서 살펴보았듯이, 본 논문은 공무원 인사제도를 실적제, 관료제, 시장화, 정치화 등 네 가지 변수의 결합으로 정부의 질을 설명한다. 네 개의 원인조건의 결합으로 16 개의 이상적인 인사제도의 이념형이 도출될 수 있지만, 본 연구는 네 개의 이념형을 도출하였다. 우선, 본 연구에서는 공무원의 인사채용에서 실적제에 소속되지 않은 경우, 정실주의 국가로 구분하고 정부의 질을 구성하는 요인에서 제외하였다.

<표 2>는 실적제를 기본으로 하는 네 가지의 합리적(rational) 모형을 퍼지셋 이념형으로 제시한다. 첫째, 실적제와 아울러, 전통적인 관료제의 특성으로 시험을 통해 공직에 입직하고 정년을 보장하는 제도로서, 전통적 관료제 이념형은 Silberman(1993)의 조

직 모형과 유사한 개념으로 정의될 수 있다. 반면, 높은 수준의 실적제와 함께, 관료제는 낮지만 시장형 인사가 높은 국가는 공직이 민간경력자에게 개방되고 공직과 민간의 구분이 명확하지 않아서 민간과의 역할이 교체될 수 있는 Silberman(1993)의 전문성 모형의 제도를 따른다. 이러한 관점에서, 실적제와 관료제는 독일, 프랑스 등과 같이 전통적인 베버의 관료제를 기반으로 하며, 실적제와 시장화의 결합은 핀란드, 스웨덴 등과 같이 강한 실적제를 기반으로 하지만, 관료제는 낮고 시장형이 높은 Silberman의 전문성 모형으로 보았다. 다만, Silberman은 행정의 정치화 개념을 포괄하여 설명하지 않았지만, 합리적 거버넌스 모형으로 제시함에 따라 낮은 행정의 정치화를 가정하였다고 보고, 낮은 정치화와 결합된 요인으로 각각의 조직 모형과 전문가 모형을 정의하였다.

또한, 조직 모형에 해당되지만, NPM 개혁을 적극 수용하면서 개방형 인사와 성과평가 제도를 도입한 국가들의 경우, 시장형 관료제 혹은 시장형 조직 모형으로 구분하였다. 즉, 이러한 모형은 정치화는 여전히 낮지만, 관료제가 높고 시장형 인사도 높은 경우로, 전통적 관료제와 전문성 모형의 혼합된 모형이지만 시장형 관료제 이념형의 특성이 보다 강하게 나타난다고 보았다. 마지막으로, 행정의 정치화가 높은 국가를 정치화된 혼합형으로 구분하였다. 아래 <표 2>는 네 개의 퍼지셋 이념형을 구체적으로 제시하고 있다.

<표 2> 퍼지셋 이념형

퍼지셋 이념형	실적제(M)	관료제(B)	시장화(MK)	정치화(P)	인사제도
M*B*p*mk	M(높음)	B(높음)	mk(낮음)	p(낮음)	전통적 관료제(조직 모형)
M*b*p*MK	M(높음)	b(낮음)	MK(높음)	p(낮음)	전통적 전문성 모형
M*B*p*Mk	M(높음)	B(높음)	MK(높음)	p(낮음)	시장형 관료제(조직 모형)
M*B*P*Mk	M(높음)	B(높음)	MK(높음)	P(높음)	정치화된 혼합형

IV. 분석결과

1. 퍼지점수

<표 3>은 OECD 24개국의 원인과 결과변수에 대한 원점수와 퍼지점수를 제시한다. 각 변수의 소문자는 원점수를, 대문자는 퍼지셋 점수를 보여준다. 퍼지셋 점수에

서 1점은 완전한 소속을 의미하며, 0점은 소속되지 않은 것을 의미한다. <표 3>에서 실적제와 관련하여, 호주, 덴마크, 핀란드, 독일, 일본, 한국, 스웨덴, 스위스는 1점으로 실적제에 완전히 소속된 것으로 나타났다. 반면, 멕시코, 콜롬비아는 비소속을 나타내는 0점에 가까운 퍼지점수를 보여준다. 두 번째 변수로, 관료제와 관련하여 오스트리아, 프랑스, 이탈리아, 일본, 한국 등 국가에서 퍼지점수가 1점으로 강한 관료제 특성을 나타내며, 네덜란드, 뉴질랜드, 스위스, 스웨덴 등 국가에서는 관료제에 소속되지 않는 0점에 가까운 점수를 보여준다. 특히, 한국과 일본은 실적제와 관료제의 두 변수에서 모두 퍼지점수가 1점으로, 실적제를 기반으로 하는 전통적으로 강한 관료제의 특성을 보여준다.

다음으로, 시장형 인사에서는 뉴질랜드만 퍼지점수가 1점으로 가장 높았고, 콜롬비아, 그리스, 멕시코, 포르투갈 등 국가들은 비소속을 나타내는 0점과 가까운 점수를 보인다. 특이한 점은 콜롬비아와 멕시코는 관료제와 시장화 변수에서 모두 상대적으로 비소속에 가까운 낮은 퍼지점수를 나타낸다는 것이다. 결합요인의 마지막 요인으로 정치화 변수에서는 콜롬비아, 헝가리가 0.9점, 오스트리아, 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 슬로베니아가 0.7점으로 높은 퍼지점수를 나타내며, 노르웨이, 스웨덴, 덴마크 등 스칸디나비아 국가들은 전통적으로 정치화가 낮고 실적제가 강한 국가들로 정치화 변수에서 낮은 퍼지점수(0.1점)를 보여준다.

한국은 실적제에 속함(1점) 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등 스칸디나비아 국가와 비교할 때, 관료제 특성이 높고 정치화도 상대적으로 높으며, 시장화는 비슷한 수준을 보여준다. 이는 전통적으로 강한 관료제의 특성뿐만 아니라 시장화의 영향으로 인사가 개방화되고 성과평가와 같은 민간 경영기법이 도입되었음을 보여준다. 한편, 결과변수로 정부의 질을 나타내는 변수들을 볼 때, 불편부당성과 변화에 대한 반응성의 퍼지셋 점수는 각각 0.2점, 0.4점으로 OECD 대상 국가들 사이에서는 불편부당성과 변화에 대한 반응성이 낮은 집단에 소속되는 것으로 보이며, 정부 효과성의 퍼지점수는 0.6점으로 나타났다.

〈표 3〉 24개국 주요 지수의 원점수 및 퍼지점수

국가명	m	M	b	B	mk	MK	p	P	imp	IMP	eff	EFF	adp	ADP
호주	6.1	1.0	4.2	0.6	5.1	0.8	3.7	0.4	4.2	0.6	1.5	0.9	4.1	0.6
오스트리아	5.0	0.8	5.9	1.0	3.5	0.3	4.5	0.7	3.9	0.5	1.5	0.9	3.9	0.5
콜롬비아	3.0	0.2	3.8	0.4	3.0	0.2	5.2	0.9	3.4	0.1	0.8	0.0	3.5	0.3
덴마크	6.3	1.0	4.0	0.5	4.3	0.6	2.6	0.1	4.9	0.8	1.0	1.0	4.6	0.7
핀란드	6.0	1.0	3.8	0.4	4.2	0.6	3.7	0.4	5.6	1.0	1.9	1.0	5.1	0.8
프랑스	5.7	0.9	6.0	1.0	4.1	0.5	3.3	0.3	4.0	0.5	1.4	0.8	3.8	0.4
독일	5.9	1.0	5.5	0.9	4.1	0.5	3.3	0.3	4.6	0.8	1.7	0.9	5.2	0.9
그리스	4.1	0.5	5.6	0.9	2.6	0.1	4.5	0.7	2.8	0.2	0.3	0.1	2.0	0.1
헝가리	3.7	0.4	3.4	0.3	4.0	0.5	5.6	0.9	1.9	0.1	0.5	0.2	3.0	0.2
이탈리아	3.3	0.3	6.1	1.0	3.4	0.3	4.6	0.7	2.2	0.1	0.5	0.2	2.7	0.1
일본	5.9	1.0	6.4	1.0	3.8	0.4	2.4	0.1	4.9	0.8	1.6	0.9	4.6	0.7
멕시코	2.4	0.1	3.4	0.3	3.0	0.2	5.7	0.9	2.1	0.1	0.0	0.0	3.3	0.3
네덜란드	6.1	1.0	3.7	0.4	4.2	0.6	2.9	0.2	5.2	0.9	1.9	1.0	5.1	0.8
뉴질랜드	6.5	1.0	2.7	0.1	6.2	1.0	1.4	0.0	5.4	0.9	1.8	1.0	5.3	0.9
노르웨이	6.4	1.0	4.8	0.8	3.8	0.4	2.0	0.1	5.1	0.9	2.0	1.0	5.0	0.8
폴란드	5.5	0.9	4.7	0.7	4.3	0.6	3.2	0.2	3.0	0.2	0.6	0.3	3.1	0.2
포르투갈	4.3	0.6	4.8	0.8	2.9	0.2	4.6	0.7	3.4	0.3	1.3	0.8	3.6	0.3
슬로베니아	4.4	0.7	5.0	0.8	3.5	0.3	4.4	0.7	2.9	0.2	1.2	0.7	3.4	0.3
한국	6.1	1.0	6.3	1.0	4.8	0.8	3.7	0.4	2.9	0.2	1.1	0.6	3.8	0.4
스페인	5.0	0.8	5.5	0.9	3.4	0.3	3.9	0.5	3.1	0.2	1.0	0.5	3.5	0.3
스웨덴	5.9	1.0	3.8	0.4	5.2	0.9	2.6	0.1	5.6	1.0	1.8	1.0	4.9	0.8
스위스	6.2	1.0	3.1	0.2	5.0	0.8	4.0	0.5	5.2	0.8	2.1	1.0	5.3	0.9
영국	5.8	0.9	4.2	0.6	4.9	0.8	3.4	0.3	4.6	0.8	1.4	0.8	4.5	0.7
미국	5.5	0.9	4.4	0.7	4.6	0.7	4.2	0.6	3.8	0.5	1.6	0.9	5.7	0.9

주. 실적제 원점수(m), 퍼지점수(M); 관료제 원점수(b), 퍼지점수(B); 시장화 원점수(mk), 퍼지점수(MK); 정치화 원점수(p), 퍼지점수(P); 결과변수로서 불편부당성 원점수(imp), 퍼지점수(IMP); 정부 효과성 원점수(eff), 퍼지점수(EFF); 변화 반응성 원점수(adp), 퍼지점수(ADP)

2. 분석결과

1) 불편부당성

〈표 4〉은 불편부당성 소속집단을 보여주며, 불편부당성 결과변수에 대한 진리표(Truth table)를 제시한다. 〈표 5〉는 불편부당성에 소속되지 않은 집단으로 불편부당성 부재(~IMP)에 대한 진리표를 보여준다. 이러한 진리표에 의하면, 실적제(MER)는 불편

부당성에 대해 필요조건에 해당되며, 비정치화(~P)는 불편부당성의 충분조건이 성립한다. 즉, 특정 이익집단에 특혜를 주지 않고 불편부당한 정부라면 실적제를 기반으로 공무원 채용이 이루어지며, 행정 정치화가 낮은 정부가 불편부당하다. 이러한 정부에서는 정치임명이나 정치적 인사결정이 일반적으로 두드러지지 않기 때문에, 정치적인 목적에 의해 특정 집단에 이익을 제공하는 인센티브도 낮다.

〈표 4〉에서 핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴은 퍼지셋 이념형에서 구분되어 있듯이, 실적제와 시장화가 높고 관료제와 정치화가 낮은 전통적인 전문성 모형으로 구분된다.

〈표 4〉 불편부당성 진리표(Truth table)

실적제	관료제	시장화	정치화	IMP	사례	Raw	PRI	SYM
1	0	1	0	1	핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴	0.96	0.93	0.93

주. Raw: Raw consistency(결합관계가 존재하는 정도); PRI: PRI(proportional reduction in inconsistency) consistency(하위집합 관계의 일치성을 측정하는 대안적 방법); SYM: SYM(Symmetric) consistency(symmetric을 만들어서 PRI 측정)

〈표 5〉 불편부당성 부재(~IMP)에 대한 진리표(Truth table)

실적제	관료제	시장화	정치화	IMP	사례	Raw	PRI	SYM
1	1	1	1	0	미국	0.90	0.70	0.70
1	1	0	1	0	그리스, 슬로베니아, 오스트리아, 포르투갈	0.90	0.77	0.80
0	0	0	1	0	콜롬비아, 멕시코	1	1	1
0	1	0	1	0	이탈리아	1	1	1

〈표 4〉의 진리표(truth table)에서 표준분석(standard analysis)을 통해서 〈표 6〉의 중간 솔루션(intermediate solution) 값을 얻었으며, 이에 따라 공무원 인사제도의 결합요인을 의미하는 불리언 곱셈을 통해서 조합논리 최소화(logical minimization)를 다음 식(1)에 표기하였다. 최소화 규칙에 의해 표현된 식(1)에 의하면, 실적제(MER)*비관료제(~BUR)*시장화(MAR)*비정치화(~POL)의 결합요인이 불편부당성(IMP)을 이루는 것으로 나타났다.

$$\text{식(1)} \quad (\text{MER} * \sim \text{BUR} * \text{MAR} * \sim \text{POL}) \rightarrow \text{IMP}$$

본 연구에서는 결합집합을 설정하는 기준으로 사례가 1개 이상 존재하고 일치성 값이 0.9 이상인 배열만을 높은 불편부당성 집합으로 설정하였다. 이는 Ragin(2008)이 충분한 연결성을 위한 조건으로 제시한 85%보다 높은 기준으로, 본 연구의 분석자료의 일치성 수준이 다소 높았기 때문에 다소 엄격한 기준인 90%로 선택하였다. <표 6>의 결과에 의하면, 실적제(MER)*비관료제(~BUR)*시장화(MAR)*비정치화(~POL)의 결합요인은 일치성이 0.95로 일치성 컷오프(cutoff)인 0.9 기준을 충족하였다. 이는 전통적인 전문가 이념형 모형에 해당된다. 즉, 공무원 채용시 실적제를 갖추고, 관료제형보다는 시장형에 속하며 행정의 정치화가 낮은 정부는 불편부당하다. 이처럼 전통적 전문가 이념형에 속한 집단에는 핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴 등 네 개의 국가가 이에 속한다. 한편, 전통적 조직 모형과 시장형 관료제, 정치화된 혼합형 등 나머지 세 이념형은 일치성이 낮아서 불편부당성을 구성하는 기준에 부합하지 않은 것으로 나타났다. 그러므로, 불편부당성 집합을 구성하는 결합요인은 한 가지로, 해당 결합요인 일치성과 솔루션 일치성은 0.96 수준에서 불편부당성의 부분집합이 됨을 보여주는 한편, 불편부당성을 설명하는 포괄성은 0.52이다.

〈표 6〉 불편부당성의 중간솔루션(intermediate solution)

	Raw coverage	Unique coverage	Consistency	대표사례
MER*~BUR*MAR*~POL	0.52	0.52	0.96	핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴
솔루션 포괄성(Solution coverage): 0.52				
솔루션 일치성(Solution consistency): 0.96				

주. Raw coverage: 해당 결합요인이 다른 요인들과 겹치는 부분까지 포함하여 결과변수에 차지하는 범위; Unique coverage: 해당 결합요인만 결과변수에 차지하는 범위; Consistency: 해당 결합요인의 일치성 점수; Solution consistency: 각 요인들이 차지하는 일치성 점수

2) 정부 효과성

〈표 7〉은 정부 효과성(EFF)이 존재할 때의 진리표를 제시하고 있으며, 〈표 8〉은 정부 효과성 부재(~EFF)의 진리표를 보여준다. 〈표 7〉과 〈표 8〉의 진리표에 의하면, 불편부당성과 마찬가지로, 실적제는 정부 효과성의 필요조건이며, 시장화는 정부 효과성을 위한 충분조건에 해당된다.

〈표 7〉 정부 효과성 진리표(Truth table)

실적제	관료제	시장화	정치화	사례수	사례	Raw	PRI	SYM
1	0	1	0	4	핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴	0.98	0.97	0.97
1	1	1	1	1	미국	0.94	0.85	0.85
1	1	1	0	6	호주, 프랑스, 독일, 폴란드, 한국, 영국	0.93	0.89	0.90
1	1	0	0	3	일본, 노르웨이, 스페인	0.92	0.86	0.87
1	1	0	1	4	오스트리아, 그리스, 포르투갈, 슬로베니아	0.88	0.76	0.76

주. Raw: Raw consistency(결합관계가 존재하는 정도); PRI: PRI(proportional reduction in inconsistency) consistency(하위집합 관계의 일치성을 측정하는 대안적 방법); SYM: SYM(Symmetric) consistency(symmetric을 만들어서 PRI 측정)

〈표 8〉 효과성 부재(~EFF)에 대한 진리표(Truth table)

실적제	관료제	시장화	정치화	EFF	사례	Raw	PRI	SYM
0	1	0	1	0	이탈리아	0.60	0.14	0.14
0	0	0	1	0	콜롬비아, 멕시코	0.53	0.04	0.04

〈표 7〉의 진리표에서 표준분석을 통해서 〈표 9〉의 중간 솔루션(intermediate solution) 결과값을 얻었다. 불편부당성과 마찬가지로, 사례가 1개 이상 존재하고 일치성 값이 0.9 이상인 결합집합을 정부 효율성이 높은 집합으로 설정하였다. 식(2)는 조합논리 최소화를 불리언의 곱셈으로 표시하고 있다. 즉, 실적제(MER)*관료제(BUR)*비정치화(~POL) 결합요인과 실적제(MER)*시장화(MAR)*비정치화(~POL), 실적제(MER)*관료제(BUR)*시장화(MAR)의 결합요인이 정부의 효과성을 이루고 있다. 실적제(MER)*관료제(BUR)*비정치화(~POL)와 실적제(MER)*시장화(MAR)*비정치화(~POL)의 일치성(consistency)은 각각 0.91, 0.94이며, 실적제(MER)*관료제(BUR)*시장화(MAR)의 일치성은 0.9이다. 즉, 실적제에 기반한 전통적 관료제로 Silberman의 조직 모형과 시장화가 높은 전문성 모형의 정부뿐만 아니라, 시장형 관료제(조직 모형) 및 정치화된 혼합형 등 네 가지 이념형 모두 정부 효과성을 구성하는 데 유효한 것으로 나타났다. 각 결과항들의 합이 정부 효율성의 부분집합을 이루는 정도를 설명하는 솔루션 일치성은 0.9이며, 이러한 결과를 설명하는 정도인 솔루션 포괄성은 0.74이다.

$$\text{식(2) } \text{MER} * \text{BUR} * \sim \text{POL} + \text{MER} * \text{MAR} * \sim \text{POL} + \text{MER} * \text{BUR} * \text{MAR} \rightarrow \text{EFF}$$

〈표 9〉 정부 효과성의 중간 솔루션(intermediate solution)

	Raw coverage	Unique coverage	Consistency	대표사례
MER*BUR*~POL	0.59	0.10	0.91	일본, 노르웨이, 프랑스, 독일, 영국, 한국, 스페인 등
MER*MAR*~POL	0.62	0.13	0.94	뉴질랜드, 스웨덴, 영국, 호주, 덴마크, 핀란드, 독일, 프랑스, 한국 등
MER*BUR*MAR	0.53	0.03	0.90	한국, 미국, 폴란드, 호주, 영국 등
솔루션 포괄성(Solution coverage): 0.74				
솔루션 일치성(Solution consistency): 0.90				

3) 변화에 대한 반응성

마지막으로, 〈표 10〉은 변화에 대한 반응성이 존재(presence)할 때에 대한 진리표를 제시하며, 반응성 부재(~ADT)에 대한 진리표는 〈표 11〉에 제시되었다. 이러한 진리표에 의하면, 실적제는 변화 반응성을 위한 필수조건이며, 시장화는 충분조건에 해당된다. 정부의 질을 구성하는 불편부당성, 정부 효과성과 변화에 대한 반응성 모든 차원에서 실적제는 필수조건에 해당된다. 불편부당성과는 달리, 정부 효과성과 변화 반응성 차원에서는 시장화가 충분조건으로 작용한다.

〈표 10〉 변화 반응성 진리표(Truth table)

실적제	관료제	시장화	정치화	사례수	사례	Raw	PRI	SYM
1	0	1	0	4	핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴	0.99	0.97	0.97
1	1	1	1	1	미국	0.93	0.70	0.70
1	1	1	0	6	호주, 프랑스, 독일, 폴란드, 한국, 영국	0.88	0.71	0.72
1	1	0	0	3	일본, 노르웨이, 스페인	0.87	0.66	0.66

주. Raw: Raw consistency(결합관계가 존재하는 정도); PRI: PRI(proportional reduction in inconsistency) consistency(하위집합 관계의 일치성을 측정하는 대안적 방법); SYM: SYM(Symmetric) consistency(symmetric을 만들어서 PRI 측정)

〈표 11〉 변화 반응성 부재(~ADT) 진리표(Truth table)

실적제	관료제	시장화	정치화	사례수	사례	Raw	PRI	SYM
1	1	0	1	4	오스트리아, 그리스, 포르투갈, 슬로베니아	0.73	0.26	0.27
0	1	0	1	1	이탈리아	0.63	0.02	0.02
0	0	0	1	2	콜롬비아, 멕시코	0.63	0.03	0.03

〈표 10〉의 진리표에 대한 표준분석(standard analysis) 결과, 〈표 12〉는 중간 솔루션(intermediate solution)에 대한 결과값을 제시해 주고 있으며, 식(3)은 변화 반응성을 설명하기 위한 조합논리 최소화(logical minimization)를 표기하고 있다. 위의 식 (1)과 (2)와 같이, 사례 한 개 이상을 포함하고 일치성 값이 0.9 이상인 기준을 충족한 결합집합만이 변화 반응성이 높은 집단으로 보았다. 그 결과, 실적제(MER)*비관료제(~BUR)*시장화(MAR)*비정치화(~POL), 실적제(MER)*관료제(BUR)*시장화(MAR)*정치화(POL) 등 두 가지 결합요인이 이를 충족하였다. 이는 전통적인 전문가 모형과 정치화된 혼합형 이념형에 해당된다. 전문가 모형에는 핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴 국가 등 4개 국가가, 정치화된 혼합형에는 미국이 포함된다. 전체적으로 변화 반응성과 부분집합이 되는 정도를 보여주는 솔루션 일치성(solution consistency)은 0.93이고, 변화 반응성이 설명되는 정도를 보여주는 솔루션 포괄성(solution coverage)은 0.65이다.

〈표 12〉 변화 반응성의 중간솔루션(intermediate solution)

	Raw coverage	Unique coverage	Consistency	대표사례
MER*~BUR*MAR*~POL	0.51	0.22	0.99	핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴
MER*BUR*MAR*POL	0.43	0.14	0.91	미국
솔루션 포괄성(Solution coverage): 0.65				
솔루션 일치성(Solution consistency): 0.93				

식(3)에 의하면, 변화에 유연하게 반응하는 정부는 실적제를 기반으로 정치화가 낮은 전문형 모형의 정부나 정치화된 혼합형 모형의 정부에 해당된다.

$$\text{식(3)} (MER*~BUR*MAR*~POL)+(MER*BUR*MAR*POL) \rightarrow ADPT$$

이상에서 살펴보았듯이, 정부의 질을 구성하는 불편부당성, 정부 효과성, 그리고 변화 반응성에 대해서 실적제는 필요조건이 성립한다. 다만, 각 구성요소의 특성에 따라서 결합요인의 차이를 보였다. 전통적인 전문가 모형은 불편부당성, 정부 효과성과 변화 반응성 등 세 차원의 정부의 질을 이루는데 모두 유효하게 나타났다. 한편, 조직 모형과 시장형 관료제(조직 모형)은 정부의 효과성에만 기준을 충족하였으며, 미국을

포함한 정치화된 혼합형은 정부 효과성과 변화 반응성을 이루는데 유효한 결합요인으로 나타났다.

V. 결론

본 연구는 퍼지셋 질적비교연구방법(fsQCA)을 사용하여, 정부의 질을 설명하기 위해 공무원 인사제도의 결합요인을 분석하였다. 정부의 질 개념의 다차원성을 고려하여 정부의 질을 불편부당성, 정부 효과성, 그리고 변화에 대한 반응성 등 세 차원으로 정의하였으며, 퍼지셋 질적비교분석을 통해 각 차원에 따라 공무원 인사제도의 결합요인도 달라질 수 있음을 보여주었다. 구체적으로, 본 연구는 Silberman에 기반하여 조직 모형, 전문성 모형, 시장형 관료제(혹은 시장형 조직 모형), 그리고 정치화된 혼합형으로 네 가지 퍼지셋 이념형을 제시하고, 각 정부의 질의 차원을 어떻게 이루는지를 살펴보았다. 첫째, 불편부당성에는 핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴을 포함하는 전문성 모형이 유효하게 나타났다. 북유럽을 중심으로 핀란드, 스웨덴뿐만 아니라 네덜란드와 뉴질랜드는 강한 실적제의 전통과 함께, 행정의 정치화가 낮고 성공적인 NPM 개혁을 이룬 국가들로(Dahlström & Niklasson, 2013; Eichbaum & Shaw, 2008), 이러한 공무원 인사제도의 결합이 높은 불편부당성을 설명해 주고 있다. 다음으로, 정부 효과성은 전문성 모형뿐만 아니라, 조직 모형, 시장형 조직 모형과 정치화된 혼합형 등 네 가지 이념형이 모두 유효한 결합요인으로 나타났다. 조직 모형으로 일본, 노르웨이, 스페인 세 국가가, 시장형 조직 모형으로 호주, 프랑스, 독일, 폴란드, 한국, 영국 등 6개 국가가 포함되었으며, 정치화된 혼합형으로 미국이 포함된다. 마지막으로 변화 반응성에서는 핀란드, 네덜란드, 뉴질랜드, 스웨덴을 포함한 전문성 모형과 미국을 포함한 정치화된 혼합형 이념형이 변화 반응성을 설명하는 것으로 나타났다. 또한, 본 연구의 분석결과, 정부의 질의 세 차원에서 모두 실적제는 필요조건이 성립되었다. 선행연구에서 실적제가 정부의 효과성을 높이고 부패를 낮춘다는 실증분석과도 일치하지만(Dahlström & Lapuente, 2017), 본 연구에서는 실적제가 필요조건으로 정부의 질을 이루는 데 중요한 요인임을 확인하였다.

이러한 결과를 기반으로 다음의 함의를 고려해 볼 수 있다. 우선, 정부의 질의 다차원성을 고려하여 각 차원에 따른 인사제도의 결합요인을 살펴보았을 때, 그 요인이 다

르게 나타날 수 있음을 시사한다. 선행연구는 조직 모형과 전문성 모형을 경력중심 인사제도와 직위분류제로 구분하고 이러한 공무원 인사제도 유형이 행정의 질에 있어서 유의미한 차이가 없음을 제시한다(박종민, 2020). 또한, Silberman은 합리적 거버넌스에 기반하고 있는 조직 모형과 전문성 모형 간 차이가 없음을 가정하고 있다. 이러한 논의는 정부 효과성의 차원에서 여전히 유효하다는 것이 확인되고 있지만, 불편부당성과 변화 반응성의 차원에서 두 모형이 어떻게 다르게 작용하는지 보다 세심한 연구가 진행될 필요가 있다. 다음으로, 본 연구결과는 행정 정치화를 포함함으로써, 정치화된 혼합형이 변화 반응성을 이루는 요인으로 성립함을 밝혔다. 다만, 해당 사례 국가가 미국만 포함되기 때문에, 정치화된 혼합형이 일반적인 이념형이라기 보다는 미국의 특수성에 의한 것일 수 있다. Silberman(1993)에 의하면, 미국은 전형적인 전문성 모형에 해당되지만, 공무원 인사제도의 결합요인으로 행정의 정치화가 결합되었을 때, 핀란드, 뉴질랜드, 네덜란드, 스웨덴 등 정치화가 낮은 전문가 모형과 구분되는 결합요인을 보여준다. 이러한 차이는 불편부당성을 설명하는 데 차이를 보이지만, 정부 효과성과 변화 반응성을 이루는 데는 모두 유효한 것으로 보인다. 미국과 같이 권력분립과 직업공무원 인사제도의 법적 보호장치가 제도적으로 구비된 경우, 민주적 책임성을 높이기 위한 행정의 정치화가 반응성을 높일 수도 있음을 보여준다(김두래, 2020).

이러한 연구결과를 기반으로 한국의 관료제에 대한 함의를 고려해 볼 수 있다. 우선, 한국의 관료제에서 실적기반의 인사채용은 시험의 내용이 시대별로 다르기는 했지만 오랜 전통을 가지고 정착되었다(박종민·윤건수, 2015). 개발연대 시기에는 실적에 기반하여 정치적으로 중립적이고 전문지식을 가진 기술관료를 임용함으로써, 직업공무원으로서 이들의 자율성과 전문성은 경제성장의 동력으로 중요하게 평가된다(Evans & Rauch, 1999). 본 연구의 결과에서도 이러한 실적제는 정부의 질을 이루는데 필수요건으로 확인되었다. 그러므로, 제도적인 차원에서의 실적제뿐만 아니라, 실제 인사의 채용과 승진 등 인사결정 과정에서의 실적 기준의 적용이 고려되어야 할 것이다.

다만, 한국은 시장형 조직 모형으로, 전통적인 관료제의 특성을 기반으로 두고 있으나, NPM 개혁의 영향으로 인사채용이 외부에 개방되고 성과기반의 인사평가제도가 강화되는 등 시장형 인사제도가 도입되고 확산되었다. 관료제의 특성으로 정년까지 근무할 수 있는 신분보장도 조기퇴직 등으로 감소하고 있지만(임도빈, 2009), 다른 한

편, 한국의 NPM 개혁은 실질적으로 완전한 시장형 인사제도를 도입했다기 보다는 정치적 영향으로 형식적인 차원에 그쳤다는 비판도 있다(권자경, 2011). 한국은 강한 실적제 전통을 기반으로 하고 있지만, 관료제와 개방형 인사제도, 행정의 정치화의 영향 등을 고려하여 다차원적인 개념의 정부의 질을 높일 수 있는 인사제도의 결합요인들이 보다 세심히 연구될 필요가 있다.

본 연구는 정부의 질을 설명하기 위한 공무원 인사제도의 결합요인을 제시하였다는 점에서 의미를 갖는다. 개별 인사제도가 정부의 질에 미치는 영향 분석으로는 현실적인 인사제도를 반영하지 못한다는 한계를 보완하고자 하였다. 이러한 점에서 퍼지셋 질적비교분석은 OECD 국가의 중간 사례를 대상으로 인사제도의 결합요인으로 정부의 질을 설명할 수 있다는 이점이 있다. 그럼에도, 퍼지셋 분석의 한계를 고려하여, 향후 보다 면밀한 질적 혹은 양적인 연구도 병행되어야 할 것이다(최영준, 2009).

참고문헌

국내문헌

- 권자경. (2011). 민주화 이후의 정부관료제: 정권별 관료문화 경향분석. 『행정논총』, 49(2): 25-54.
- 김두래. (2020). 한국 행정관료의 정치적 중립성은 가능한가? 정치적 중립성의 비판적 이행과 정치적 통제의 병립가능성. 『한국행정학보』, 54(2): 3-31.
- 김현정. (2022). 인사제도의 정치화가 정부신뢰에 미치는 영향분석: 정부역량 조절효과를 중심으로. 『정부학연구』, 28(1): 223-253.
- 박종민. (2020). 공무원 인사제도의 유형과 차이: OECD 국가들의 경우. 『정부학연구』, 26(1): 75-101.
- 박종민·윤건수. (2015). 민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속. 『정부학연구』, 21(1): 35-63.
- 박종민·김지성·김현정. (2017). 공무원제 국가비교를 위한 분석틀: 시론. 한국행정학회 2017 하계 학술대회 발표논문.
- 이근주·이혜윤. (2007). 보상유형에 대한 차별적 기대가 공무원의 성과에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국행정학보』, 41(2): 117-140.
- 이승윤. (2014). 『퍼지셋 질적비교연구 방법론의 이론과 적용』. 서울: 고려대학교출판부.
- 임도빈. (2009). 관료제를 위한 변론: 한국관료제의 성과제고 방안. 『한국조직학회보』, 6(3): 173-209.
- 조희진·장용석. (2014). 성과평가제도의 운영 요인 및 조직 효과성 분석-공공기관의 전략적 선택과

제도적 조응을 중심으로. 『한국정책학회보』, 23(1): 343-372.

최영준. (2009). 사회과학에서 퍼지셋 활용의 모색: 퍼지 이상형 분석과 결합 요인 분석을 중심으로. 『정부학연구』, 15(3): 307-336.

해외문헌

Andrews, R., & Van de Walle, S. (2013). New Public Management and Citizens' Perceptions of Local Service Efficiency, Responsiveness, Equity and Effectiveness. *Public Management Review*, 15 (5): 762-783.

Bertelli, A. M., & Lewis, D. E. (2012). Policy Influence, Agency-specific Expertise, and Exit in the Federal Service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2): 223-245.

Charron, N., & Lapuente, V. (2010). Does Democracy Produce Quality of Government?. *European Journal of Political Research*, 49(4): 443-470.

Cingolani, L., Thomsson, K., & Crombrughe, D. (2015). Minding Weber More Than Ever? The Impacts of State Capacity and Bureaucratic Autonomy on Development Goals. *World Development*, 72: 191-207.

Cornell, A. (2014). Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs. *Governance*, 27(2): 191-214.

Dahlström, C. (2009). Political Appointments in 18 Democracies, 1975–2007. *QoG Working Paper Series 2009:18*. Gothenburg, Sweden: Quality of Government Institute, University of Gothenburg.

Dahlström, C., & Niklasson, B. (2013). The Politics of Politicization in Sweden. *Public Administration*, 91(4): 891-907.

Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*. Cambridge University Press.

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, C., Teorell, J., Dahlberg, S., Hartmann, F., Lindberg, A., & Nistotskaya, M. (2015). *The QoG Expert Survey Dataset II*. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.

Eichbaum, C., & Shaw, R. (2008). Ministerial Advisers, Politicization and the Retreat from Westminster: The Case of New Zealand. *Public Administration*, 85(3): 609-640.

- 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*, 64(5): 748-765.
- Fukuyama, F. (2013). What is Governance?. *Governance*, 26(3): 347-368.
- Gilmour, J. B., & Lewis, D. E. (2006). Political Appointees and the Competence of Federal Program Management. *American Politics Research*, 34(1): 22-50.
- Gingerich, D. W. (2013). *Political Institutions and Party-directed Corruption in South America: Stealing for the Team*. Cambridge University Press.
- Halaby, C. N. (1978). Bureaucratic Promotion Criteria. *Administrative Science Quarterly*, 23(3): 466-484.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Hrebiniak, L. G., & Joyce, W. F. (1985). Organizational Adaptation: Strategic Choice and Environmental Determinism. *Administrative Science Quarterly*, 30(3): 336-349.
- Jørgensen, T.B., & Sørensen, D. (2012). Codes of Good Governance: National or Global Public Values?. *Public Integrity*, 15(1): 71-96.
- Kim, H. (2021). Politicization of the Civil Service and Administrative Capacity and Responsiveness: A Cross-country Analysis. *Ph.D. Dissertation*, Seoul: Korea University.
- Kim, H., Jung, H., & Kim, S.Y. (2021). Does Politicization Influence Senior Public Officials' Work Attitudes? Different Forms and Effects of Politicization in the Civil Service. *Public Management Review*, Forthcoming. doi: 10.1080/14719037.2021.1883099
- Kurtz, M. J., & Schrank, A. (2007). Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms. *Journal of Politics*, 69(2): 538-554.
- 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.
- Lah, T. J., & Perry, J. L. (2008). The Diffusion of the Civil Service Reform Act of 1978 in OECD Countries: A Tale of Two Paths to Reform. *Review of Public Personnel Administration*, 28(3): 282-299.
- Lewis, D. E. (2007). Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?. *The Journal of Politics*, 69(4): 1073-1088.
- Lewis, D. E. (2011). Presidential Appointments and Personnel. *Annual Review of Political Science*, 14: 47-66.
- Lodge, M., & Wegrich, K. (2014). The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities. *Hertie Governance Report*.

- Lynn Jr, L. E. (1998). The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy. *Public Administration Review*, 58(3): 231-237.
- Mergel, I., Ganapati, S., & Whitford, A. B. (2021). Agile: A New Way of Governing. *Public Administration Review*, 81(1): 161-165.
- Meyer-Sahling, J-H. (2006). The Rise of the Partisan State? Parties, Patronage and the Ministerial Bureaucracy in Hungary. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22(3): 274-297.
- Moe, T. M. (1985). The Politicized Presidency. In *The New Direction in American Politics*, edited by J. E. Chubb and P. E. Peterson, 235-271. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Neshkova, M. I., & Kostadinova, T. (2012). The Effectiveness of Administrative Reform in New Democracies. *Public Administration Review*, 72(3): 324-333.
- Nistotskaya, M., & Cingolani, L. (2016). Bureaucratic Structure, Regulatory Quality, and Entrepreneurship in a Comparative Perspective: Cross-Sectional and Panel Data Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(3): 519-534.
- Nielsen, P. S. (2016). Entrepreneurship Orientation in Policy Making: A Determinant of Collaboration and Organizational Adaptability in Entrepreneurship Policy Delivery. *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*, 17(1): 43-54.
- Perry, J. L, Engbers, T. A. & Jun, S. Y. (2009). Back to the Future? Performance-related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence. *Public Administration Review*, 69(1): 39-51.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2004). Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences. In *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*, edited by B Guy Peters and Jon Pierre. London and New York: Routledge.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. 2nd ed. Oxford: New York: Oxford University Press.
- Ragin, C. (2000). *Fuzzy-set Social Science*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ragin, C. (2008). *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago.
- Roback, T. H., & Vinzant, J. C. (1994). The Constitution and the Patronage-Merit Debate: Implications for Personnel Managers. *Public Personnel Management*, 23(3): 501-513.
- Rothstein, B. O., & Teorell, J. A. (2008). What is quality of government? A theory of impartial

- government institutions. *Governance*, 21(2): 165-190.
- Schick, A. (1998). Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1): 123-131.
- Schwab, K.. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. edited by World Economic Forum.
- Silberman, B. S. (1993). *Cages of Reason: the Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: University of Chicago Press.
- Stark, C. A. (1997). Decision Procedures, Standards of Rightness and Impartiality. *Nous*, 31(4): 478-495.
- Weber, Max. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Wood, A. K., & Lewis, D. E. (2017). Agency Performance Challenges and Agency Politicization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4): 581-595.

Abstract and Key Words

The Civil Service System and Quality of Government: A Fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis of 24 OECD Countries

Kim, Hyunjung
Korea University

Much research has examined the causal factors of quality of government. Specifically, the literature suggests that specific personnel systems such as merit-based recruitment or performance evaluation may increase government effectiveness and productivity, while bureaucratic politicization lowers performance. However, each of causal conditions in the personnel system might be dependent on the other conditions' presence or absence. Accordingly, this study analyzes the combined causal conditions of the civil service to enhance the quality of government—impartiality, effectiveness, and government responsiveness to changes—in 24 OECD countries, using the fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA).

Building on Silberman's rational governance model, this study suggests four ideal types which include organizational, professional, market-oriented organizational, and politicized (rational) model as a result of a fuzzy set ideal type analysis. Additionally, the results from fsQCA suggest that the professional orientation model with political neutrality was found to be important to have impartial government, while the professional and politicized (rational) model is the sufficient conditions for government responsiveness to changes. Meanwhile, the findings also show that governments, which fall on all four models identified by the fuzzy set ideal type analysis, are effective. In sum, this study implies that depending on the dimension of quality of government, the causal conditions in the civil service may be differently combined.

[Key Words: Quality of Government, Civil Service System, Meritocracy, New Public Management, fsQCA]