

공무원 인사제도의 유형과 차이: OECD 국가들의 경우*

박종민**

본 논문은 신공공관리 개혁으로 OECD 회원국의 공무원 인사제도가 하나의 유형으로 수렴하는지 그리고 인사제도의 유형이 관료제의 행태와 행정의 질과 관련되는지를 다룬다. 분석 결과는 OECD 회원국의 인사제도가 하나의 유형으로 수렴하지 않고 여전히 각국의 법적 전통과 역사적 유산을 반영하면서 나름의 인사제도의 궤도를 유지하고 있음을 보여준다. 한편 경력중심 인사제도와 직위중심 인사제도가 차이는 보이는 것은 공무원의 공법적 지위, 시험 충원 및 정년보장에서이고 측면 진입의 신규임용, 연공서열기반 보상관리, 고위직 내부충원에서는 차이가 없어 부분적으로 유사해지고 있음을 보여준다. 그리고 인사제도의 유형과 관료제의 행태 및 행정의 질 간의 관계는 유의미하지 않거나 유의미해도 미미한 것으로 나타나 인사제도가 경력기반에서 직위기반으로 개혁되면 관료제의 행태가 바뀌고 행정의 질이 좋아질 것이라는 기대는 과장된 것임을 시사한다.

주제어: 공무원 인사제도, 인적자원관리, 신공공관리, 충원체계

1. 서론

신공공관리(New Public Management) 개혁은 1980년대부터 OECD 회원국을 중

* 이 논문은 2019년 한국행정학회 동계학술대회 및 2019-20 SSK 제3차 네트워크 합동심포지엄에서 발표된 논문의 수정본이다. 동계학술대회에서 토론해 준 연세대 한유성 교수, 합동심포지엄에서 토론해 준 국회미래연구원의 조인영 박사, OECD 데이터를 정리해 준 고려대학교 행정학과 박사과정의 김현정 연구조교, 유익한 심사평을 준 익명의 심사자들에게 감사한다. 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2018S1A3A2075609)이다.

** 미국 University of California(Berkeley)에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심 분야는 민주주의와 관료제, 국가와 시민, 정부의 질 등이다 (E-mail: cmpark@korea.ac.kr).

심으로 광범하게 확산되었다(Pollitt & Bouckaert 2011). 본 연구는 이 개혁으로 OECD 회원국의 공무원 인사제도가 하나의 유형으로 수렴하였는지, 그렇지 않다면 어떤 인사관리 관행에서 차이를 보이는지, 그리고 그러한 차이가 관료제의 행태나 행정의 질과 관련이 있는지를 살펴보려는 것이다. 이를 통해 본 연구는 인사제도의 역사적 성격에 주목하고 제도개혁의 한계를 강조하고자 한다.

Pollitt & Bouckaert(2011)는 OECD 회원국을 중심으로 1980년대부터 2000년대까지 있었던 공공관리 개혁의 물결을 구분하였다. 그들에 따르면 1980년대부터 1990년대 후반까지 지배적인 물결은 신공공관리 모형이었다. 그리고 1990년대 후반부터 2000년대까지는 신공공관리 모형과 함께 신베버국가(Neo-Weberian State) 모형, 신거버넌스(New Public Governance) 모형이 경쟁하였다. 기업관리 방법을 도입해 정부를 능률적이고 고객 지향적으로 만들려는 신공공관리 모형이든, 전통적인 국가기구를 근대화시켜 보다 전문적이고 능률적이고 반응적으로 만들려는 신베버국가 모형이든, 다양한 사회적 행위자들을 정책결정과 집행에 포함시켜 정부를 보다 효과적이고 정당하게 만들려는 신거버넌스 모형이든 脫관료제를 지향하는 개혁의 물결이 부단히 지속되어 왔던 것이다.

이들 공공관리 개혁의 물결은 인사관리만을 대상으로 한 것은 아니다. 공공관리의 주요 측면인 재정, 인사, 조직은 물론 성과측정체계와 집행과정도 포함된 광범한 것이다. 이들 가운데서 본 연구에서는 인사제도에 초점을 둔다. 일반적으로 인사제도는 공무원제도(civil service systems)와 동일시된다. 공무원제도의 비교연구를 선도한 연구자들은 이를 “국가 사무에 복무하는 인적자원을 동원하는 매개제도(mediating institutions)”라고 정의한다(Bekke, Perry & Toonen 1996).¹⁾ 그들은 공무원제도를 수준에 따라 인사제도, 거버넌스 제도 및 상징체제로 구분한다. 본 연구는 이들 가운데 인사제도, 즉 운영(operational) 차원의 공무원제도에 초점을 둔다. 국가 행정기구의 인력 충원의 주된 수단인 인사제도는 충원(recruitment), 선발기준(selection basis), 직무평가(job evaluation), 훈련개발(training and development), 성과평가(performance appraisal) 등의 요소를 포함한다.²⁾ 본 연구는 이들 요소를 고려해 OECD 회원국의 공무원 인사제도가 특히 신공공관리 개혁의 물결 속에서 하나의 유형으로 수렴하였는지 아니면 여전히 각국의 역사와 전통에 따라 차이는 보이는지 그리고

1) 이 정의는 공무원제도의 핵심 요소가 재정적 혹은 물리적 자원이 아니라 인적 자원에 있음을 강조한다(Wise 1996).

2) Raadschelders & Rutgers(1996)는 공무원제도의 변천과정을 기술하면서 충원과 임명, 공식진입 전후 훈련, 전문성, 보수와 연금, 지위의 법적 보장 등에 초점을 둔다.

인사제도의 유형이 관료제의 형태 및 행정의 질과 관련되는지를 살펴보려는 것이다.

II. 인적자원관리 개혁

1980년대부터 1990년대까지 OECD 회원국을 중심으로 확산된 공공관리 개혁은 신공공관리 모형에 기반을 두고 있다(Hood 1991). 나라마다 개혁의 내용과 강도에 차이가 있지만, OECD는 신공공관리 개혁의 강력한 후원자로 회원국들이 그 원리를 수용하도록 격려했다. OECD 공공관리위원회는 성과관리를 개발하고 공공부문에 더 많은 경쟁을 도입하며 중앙의 전략적 역할을 강화하는 개혁을 옹호하였다. 신공공관리 개혁 모형은 공공부문이 민간부문과 달라 특별한 인사관리가 요구된다는 전통적 원리에 이의를 제기하며 인사관리의 분권화와 개별화를 강조하였다(Lægreid & Wise 2007).

신공공관리 개혁이 지향하는 것과 대립되는 모형은 베버의 전통적 관료제이다. 베버 관료제는 다음과 같은 기준에 따라 임명되고 활동하는 관리들로 구성된다(Weber, 1946; 1947). 첫째, 그들은 비사인적 공식직무와 관련해서만 권위에 복종한다. 둘째, 그들은 직무의 계층제로 조직화되어 있다. 셋째, 각 직무는 법적 의미에서 권한 영역이 분명하게 규정되어 있다. 넷째, 충원은 자유로운 계약관계에 의해 이루어진다. 다섯째, 후보자는 기술적 자격조건에 의해 선발된다. 이는 시험에 의해 검증되거나 혹은 기술훈련을 증명하는 학위증서에 의해 보장되거나 혹은 양자 모두를 사용해 이루어진다. 그들은 선출되는 것이 아니라 임명된다. 여섯째, 그들은 금전적 고정보수로 보상을 받으며 대개 연금권을 갖는다. 일곱째, 직무는 유일한 혹은 적어도 일차적인 직업으로 간주된다. 여덟째, 직무는 경력을 구성한다. 즉, 근무연수 혹은 업적 혹은 양자를 고려한 승진체계가 있으며 승진은 상관의 판단에 의존한다. 아홉째, 그들은 행정수단의 소유권으로부터 완전히 분리된 상태에서 근무한다. 끝으로 그들은 직무수행에 있어 엄격하고 체계적인 규율과 통제의 대상이다.

전통적 관료제로부터 후기(脫)관료제로의 이행을 강조하는 신공공관리 인사개혁의 특징으로 Demmke & Moilanen(2010)은 다음을 나열하고 있다. 첫째, 고용조건에 관한 집권적 결정에서 분권적 결정으로의 변화, 둘째, 법령기반 거버넌스에서 계약 혹은 관리기반 거버넌스로의 변화, 셋째, 경력체계에서 직위체계로의 변화, 넷째, 관리자에게 인사관리책임 위임, 다섯째, 민간부문에 버금가는 보수수준 등이다. 이와 유사하게 Pollitt & Bouckaert(2011)는 전통적 공무원제도의 특징으로 다음을 열거하고 있

다. 첫째, 공무원은 정년보장의 경력직(a tenured career appointment)이다. 둘째, 공무원은 주로 자격과 연공서열에 따라 승진한다(promoted principally in relation to qualifications and seniority). 셋째, 공무원은 단일의 공무원제도에 속한다(part of a unified civil service). 그리고 개혁의 방향은 첫째, 고용이 덜 안정되게 하고 오직 일부에게만 정년보장을 하며 고위직 공무원들을 성과계약을 통해 임기제로 임명하는 것이다. 둘째, 승진 결정에서 연공서열이나 자격요건을 덜 강조하고 단기목표의 달성과 결과를 더 강조하며 보수와 승진을 실적(track record)과 연결하는 것이다. 특히 고위공무원단의 경우 이를 적용하며 고위직 공무원의 충원을 용이하게 만드는 것이다. 셋째, 인사권을 분권화하는 것이다. 여기서는 단일의 공무원제도를 지양하고 일선 관리자가 각 기관이 직면한 상황에 부합하는 인사관리를 하도록 하는 것이다.

OECD가 옹호한 신공공관리 인사제도 개혁은 인사관리의 개별화와 분권화를 강조한다(OECD 2004). 개별화는 인사관리가 개인에 따라 달라지도록 하고 분권화는 인사관리 권한을 중앙인사기구에서 부처 혹은 그보다 하위 행정단위로 위임하는 것이다. 전통적 관료제 모형이 강조하는 인사관리는 개별화의 수준과 분권화의 수준이 낮다. 여기서는 공무원 충원이 경력 초기에 이루어지며 일단 채용되면 정년이 보장된다. 공직 진입은 학력 혹은 시험에 의해 결정된다. 승진은 개인에 부여된 등급체계에 따라 이루어진다. 중간 수준의 경력직으로 공직에 진입할 기회는 제한적이며 경력관리가 강조된다. 반면 신공공관리 모형이 지향하는 후기관료제의 인사관리는 각 직위에 가장 적합한 후보자의 선발을 강조한다. 이는 외부충원을 통해 혹은 내부승진이나 전보를 통해 이루어진다. 여기서는 개방 임용을 강조하며 측면 진입이 일반적이다. 이 두 유형의 인사제도는 Silberman(1993)이 구분한 합리적 국가(rational state)의 두 하위 모형과 유사하다. 즉, 전통적 관료제의 인사제도는 조직 모형³⁾, 후기관료제의 인사제도는 전문직 모형⁴⁾과 각각 유사하다고 할 수 있다.

3) 조직모형의 경우 고위직의 임명기준이 있다. 이 기준은 조기 공직 진입을 강조한다. 조기 진입의 지원 자격과 충원에 관한 제한이 있다. 지원자는 대학교육과정을 이수하거나 고위 공직자를 위한 전문교육기관을 거치거나 임용 전 도제훈련을 받아야 한다. 일찍부터 관료양성 교육과정을 시작해야 한다. 조기 진입을 유인하려면 경력의 예측성이 담보되어야 한다. 이를 위해 고위직 임명을 조기에 진입한 사람들에게만 한정시킨다. 따라서 개방 임용이나 측면 진입이 최소화되고 예측 가능한, 흔히 근속기간에 기초한, 승진 형태를 취한다. 이러한 유인을 통해 고위직에 대한 적격성을 보장하면서도 일단 진입하면 고위직에 승진된다는 것을 담보해준다. 이러한 유인체계로 부처별 전문화가 이루어진다. 한 부처에서 다른 부처로 이동하는 것은 경력의 비예측성을 가져오기 때문에 억제된다. 내부승진과 연공서열이 하나의 규범이 된다.

4) 전문직모형의 경우 전문직업적 교육을 이수하는 것이 고위직 진입의 일차적 기준이 된다. 진입 전 개인에 의한 전문직업적 지식과 기술의 습득이 이루어진다. 개인들이 그러한 전문

2000년대 후반 작성된 OECD 보고서는 “지난 20년간 대부분의 OECD 회원국의 인사제도는 크게 변하였다.”고 주장하였다(OECD 2008). 그 보고서는 “정부는 민간에서도 통용되는 관리원칙을 공무원 인사제도에 적용하고자 하였다. 이로 인해 전통적인 공무원 인사제도의 고유한 특성들이 퇴색되고 일반적인 인사제도와 비슷해졌다.”고 보고하였다. 즉, 공공부문과 민간부문 간의 구분이 모호해지면서 공무원의 신분, 충원 관행, 승진과 이동체계 등이 변하였다는 것이다(Laegreid & Wise 2007). 신공공관리 개혁의 결과 OECD 회원국의 공무원 인사제도가 ‘일반적인 인사제도와 비슷해져’ 하나의 유형으로 수렴하였는가?

III. 사례와 데이터

본 연구는 OECD 회원국을 대상으로 한다. 2019년 현재 OECD 회원국은 36개국이다. 1990년 이전 가입국은 캐나다, 미국, 영국, 덴마크, 아이슬란드, 노르웨이, 터키, 스페인, 포르투갈, 프랑스, 아일랜드, 벨기에, 독일, 그리스, 스웨덴, 스위스, 오스트리아, 네덜란드, 룩셈부르크, 이탈리아, 일본, 핀란드, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 24개국이다. 1990년 이후 가입국은 멕시코, 체코, 헝가리, 폴란드, 한국, 슬로바키아, 칠레, 슬로베니아, 이스라엘, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 등 12개국이다. 사용된 데이터의 수집 연도에 따라 분석된 회원국의 숫자가 달라질 수 있다. 사용된 주요 데이터는 2016년 OECD 전략적 인적자원관리(Strategic Human Resources Management 조사⁵⁾와 2015년 QoG Institute의 정부의 질 전문가 조사(QoG 2015 Expert Survey)⁶⁾에서 나온 것이다.

직업적 훈련과 역할을 선택하도록 사회적 및 경제적 유인이 사용된다. 전문직 종사자들 혹은 전문직 진출을 위해 교육받은 사람들을 충원함으로써 관료제는 조기 공직 진입을 유인할 필요가 없다. 전문직 경력보상이 그러한 유인을 제공하기 때문이다. 대신 보수, 진입, 배치의 유연성 및 재량과 자율성의 확대 등을 통해 전문직업적 역할을 인정해줌으로써 유인을 제공한다. 승진 결정에 있어 연공서열의 역할은 적으며 고숙성진코스가 존재한다. 조직 내 특성화(부처 전문화)와 경력승진 보장은 약화된다. 전문직업적 훈련을 통해 전문직 단계가 규정한 지식과 기술이 습득되고 이를 통해 행태의 예측성이 보장되기에 재량의 한계를 정하는 수단으로서 조직의 계층적 통제를 강조할 필요가 없다. 전문직업적 훈련을 강조하기에 공사부문 간 이동과 역할교류가 용이하다. 전문직업적 능력의 상호교환성은 부처 간 이동도 용이하게 하며 이는 조직의 경계를 약화시켜 투과성을 높인다.

5) 자료 출처는 https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM.

6) 자료 출처는 <https://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qogexpertsurveydata>.

IV. 공무원 인사제도: 유형과 변화

공무원 인사제도는 채용, 승진·보직, 성과·보수, 교육·훈련 등의 요소를 포함한다. 인사제도의 유형은 이러한 구성 요소의 차원에서 분류될 수 있다. 본 연구에서 사용하는 2016년 OECD 조사는 일련의 문항을 사용하여 인적자원관리와 관련된 경력-직위 층원체계지표(recruitment system indicator)를 제시한다(OECD 2009; 2010). 경력(career) 지향적인 인사제도와 직위(position) 지향적인 인사제도를 양단으로 하는 층원체계지표는 OECD 회원국의 공무원 인사제도가 양단 내 어디에 위치하는지를 측정한다. 즉, 지표의 점수는 각국의 공무원 인사제도가 얼마나 경력 지향적인지 혹은 직위 지향적인지를 나타내는 것이다. 연속변수를 사용했다는 점에서 엄격히 말하면 유형을 구분한 것은 아니다.

OECD 층원체계지표는 다섯 가지 평가 항목으로 구성되어 있다.⁷⁾ 첫째(Q1)는 공무원이 되는(becoming a public servant in general) 방법을 평가하는 것으로 경쟁시험을 통해 특정 직군(a specific group of the public service)에 진입하는 경우 0점, 최소한의 학력 조건을 갖추고 특정 직위(a specific post)에 직접 지원해 면접을 통해 진입하는 경우 1점, 직위에 따라 다른 경우 0.5점, 전술한 세 방식을 결합해 사용하는 경우 0.5점을 각각 부여하였다. 둘째(Q2)는 (경쟁필기시험이 포함되지 않다면) 선발과정에서 실적기반 임명(merit-based appointment at entry in the selection process)을 어떻게 보장하는지를 평가하는 것으로 ①모든 공석 직위를 공표하는지, ②선발이 위원회(패널)를 통해 이루어지는지, ③리크루트 회사를 활용하는지, ④인사부서와 채용부서가 함께 최종후보자 명부를 작성하는지, ⑤기타의 방법을 사용해 실적기반 임용을 보장하는지를 차례로 묻고 각 항목에 0.2점을 부여해 전체를 합산하였다. 셋째(Q3)는 특정 직위를 어떻게 맡게 되는지(how does one individual get a specific position/post)를 평가하는 것으로 ①모든 직위가 내·외부에 개방되어 있고 지원자들이 이에 지원하는 경우 1점, ②대부분의 직위가 내·외부에 개방되어 있고 지원자들이 이에 지원하는 경우 0.666점, ③일부 직위만 내·외부에 개방되어 있고 지원자들이 이에 지원하는 경우 0.333점, ④외부에 개방된 직위가 없고 하위직으로부터 올라오는 경우 0점을 부여하였다. 넷째(Q4)는 최고관리직, 중간관리직, 전문직, 비서직 및 기술지원직 각각에서 지난 5년간 외부채용을 의도적으로 확대·축소하였는지(Have actions

7) OECD 층원체계지표 방법론 주석은 <https://www.oecd.org/gov/pem/OECD%20HRM%20Country%20Profiles%20-%20Methodological%20Notes.pdf> 참조.

been taken in the last five years to intentionally enhance or reduce the use of external recruitment)를 평가하는 것으로 확대 조치를 하였으면 0.2점, 축소 조치를 하였으면 0점, 아무런 조치를 하지 않았으면 0.1점을 부여해 전체를 합산하였다. 다섯째(Q5)는 고위 공무원을 어떻게 충원하는지(how are the rest of senior managers recruited)를 평가하는 것으로 경력 초기 공무원을 시작할 때 경쟁시험을 통해 선발된 후 고위직 그룹으로 관리되는 경우 0점, 내부승진을 통해서만 이루어지는 경우 0점, 모든 고위직이 외부충원에 개방된 경우 1점, 고위직의 상당 부분이 외부충원에 개방된 경우 0.5점을 각각 부여하였다. 각 평가 항목에 동일 가중치를 두고 구성된 충원체계지표는 최저 0점, 최고 1점을 갖는 연속변수이다. 지표의 점수가 높을수록 직위기반이고 낮을수록 경력기반이다. 지표구성을 위해 사용된 항목은 주로 충원과 승진 및 선발기준과 관련된 것으로 직무평가, 훈련개발, 성과평가 등 인사제도의 다른 측면을 반영하지 못하는 한계가 있다.

OECD 충원체계지표는 이들 5개 항목이 단일의 차원을 구성하는 것으로 가정한다. 그러나 <표 1>에 제시된 요인분석 결과에 따르면 이들은 2개 요인으로 구분되는 것으로 보인다. 첫째 요인에 일차 적재량을 갖는 항목은 Q3, Q5, Q1, 그리고 둘째 요인에 일차적재량을 갖는 항목은 Q4, Q2이었다. 충원의 개별화/개방성을 반영하는 첫째 요인에 묶이지 않는 항목을 자세히 보면 Q2는 필기시험이 없다면 어떻게 실적임용을 보장하는지를 평가하는 것으로 충원의 개별화/개방성과는 덜 관련된다고 할 수 있다. 그리고 Q4는 충원의 개방화와 관련되지만 평가 시점이 다른 항목과 다르다. 여기서는 지난 5년간 외부채용을 확대하는 혹은 축소하는 조치를 하였는지를 평가하고 있어 조사 당시 외부채용의 절대적 수준을 평가하는 것은 아니다. 외부채용이 이미 확대되어 지난 5년간 확대 조치가 없었던 국가들의 경우 지난 5년간 확대 조치가 활발하게 이루어진 국가들보다 실제로는 외부채용의 절대적 수준이 높을 수 있지만, 이 항목의 점수는 낮을 수 있다. 요인분석 결과를 고려해 본 연구에서는 원래의 충원체계지표(이하 충원체계지표) 외에 제1요인에 묶인 3개 항목만을 활용하여 구성한 수정충원체계지표(최소 0점, 최고 1점)를 같이 사용하였다.

<그림 1>는 OECD 회원국의 충원체계지표와 수정충원체계지표 점수를 보여준다. 먼저 충원체계지표를 보면 점수 분포가 나타내는 것처럼 OECD 회원국의 충원체계가 하나의 유형으로 수렴하고 있지 않았다. 가장 점수가 높은 나라는 네덜란드로 0.86이었고 가장 점수가 낮은 나라는 스페인으로 0.18이었다. 네덜란드에 이어 핀란드, 스웨덴, 오스트리아가 순서대로 높는데 이들은 모두 점수가 0.80 이상이었다. 반면 스페인에 이어 룩셈부르크, 일본, 이탈리아, 프랑스가 순서대로 낮는데 이들을 모두 점수가

〈표 1〉 OECD 총원체계지표 구성 항목의 구조

	제1요인	제2요인
직위배분(Q3)	0.821	-0.075
고위공무원 총원(Q5)	0.780	0.125
공무원 총원방식(Q1)	0.757	0.205
외부총원 확대·축소조치(Q4)	-0.081	0.837
실적기반 신규임용 보장방식(Q2)	0.282	0.720

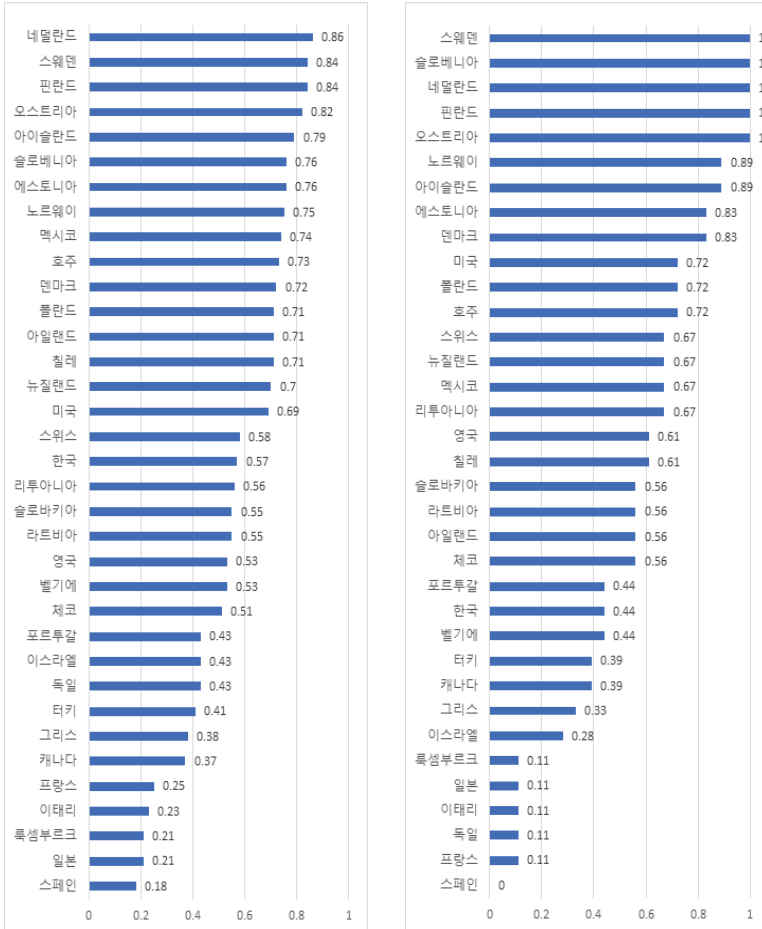
주) 수치는 요인적재량으로 0.4 이상은 볼드체 표시. 요인추출 방법은 배리맥스 회전의 주성분 분석.

0.30을 넘지 못했다. 한편, 수정총원체계지표를 사용하면 오스트리아, 핀란드, 네덜란드, 슬로베니아, 스웨덴은 모두 1.00으로 최고 점수였다. 스페인은 0.00으로 최저 점수였고 룩셈부르크, 일본, 이탈리아, 프랑스, 독일이 모두 0.11점으로 그 뒤를 이었다. 여기서 흥미로운 것은 어떤 지표를 사용하느냐에 따라 순위가 다소 달라진다는 것이다. 예를 들면 한국의 경우 총원체계지표를 사용하면 순위가 35개국 가운데 18위이나 수정총원체계지표를 사용하면 23위로 떨어졌다. 독일의 경우도 총원체계지표를 사용하면 순위가 25위이나 수정총원체계지표를 사용하면 30위로 떨어졌다 반면 영국의 경우 총원체계지표를 사용하면 순위가 23위이나 수정총원체계지표를 사용하면 17위로 올라갔다. 미국의 경우도 총원체계지표를 사용하면 순위가 16위이나 수정총원체계지표를 사용하면 10위로 올라갔다. 총원의 개별화/개방성(제1요인)만을 반영하는 지표를 사용하면 한국과 독일은 순위가 하락하고 영국과 미국은 순위가 상승한 것이다.⁸⁾ 나폴레옹(Napoleonic) 행정전통이나 게르만(Germanic) 행정전통의 국가들은 경력을 강조하는 인사제도를, 영미(Anglo-American) 행정전통이나 스칸디나비아(Scandinavian) 행정전통의 국가들은 직위를 강조하는 인사제도를 각각 유지하는 것으로 보인다(Painter & Peters 2010).

한편, 2002/3년 OECD 전략적 인적자원관리 조사는 인사관리에서 분권화(위임)의 수준과 개별화의 수준을 교차시켜 세 가지 유형의 인사제도, 즉 경력기반(career-focused), 직위기반(position-focused) 및 부처기반 인사제도(department-focused)를 구분하였다(OECD 2004). 개별화의 수준은 인사관리가 개인에 따라 달라지는지를 평가한 것이고 분권화의 수준은 인사관리 권한이 중앙인사기구에 있는지 혹은 부처나 그보다 하위 행정단위에 있는지를 평가한 것이다. 전통적인 경력기반 인사제도는 분권

8) 조사 시점 이전 5년간 외부채용을 확대·축소하였는지를 평가한 Q4의 포함 여부가 순위를 바꾸는 것으로 보인다.

〈그림 1〉 OECD 회원국의 총원체계지표 점수: 2016년 조사



주) 왼쪽 패널은 총원체계지표를 사용한 점수이고 오른쪽 패널은 수정총원체계지표를 사용한 점수이다.

화와 개별화의 수준이 모두 낮고,⁹⁾ 직위기반 인사제도는 분권화와 개별화의 수준이 모두 높다.¹⁰⁾ 혼합(hybrid) 유형인 부처기반 인사제도는 분권화의 수준은 비교적 높지

9) 경력기반 인사제도의 주요 특징을 보면 진입은 경쟁시험이나 졸업증서를 통해 이루어지고, 종신고용이 보장되며, 평생학습보다는 양성훈련을 강조하고, 범정부적 경력을 강조하며, 유인으로 경력을 강조하며, 등급 수준과 직무 유형을 구분하고, 측면 진입이 거의 없으며, 인력자원관리 중앙기구가 강하며 공무원들 대한 관리가 집중되어 있다(OECD 2004).

만, 개별화의 수준이 낮다.¹¹⁾ 이들 인사제도의 특징을 요약하면 경력기반 인사제도에 서는 공무원 충원이 경력 초기에 이루어지며 일단 채용되면 정년이 보장된다. 공직 진입은 학력 혹은 시험에 따라 이루어진다. 승진은 개인에 부여된 등급체계에 따라 이루어진다. 중간 수준의 경력직으로 공직에 진입할 기회는 제한적이며 경력관리가 강조된다. 반면 직위기반의 인사제도에서는 각 직위에 가장 적합한 후보자를 선발한다. 이는 외부충원을 통해 혹은 내부승진이나 전보를 통해 이루어진다. 개방 임용이 강조되며 측면 진입이 일반적이다. 한편 부처기반 인사제도에서는 경력기반 인사제도와 유사하게 공무원 충원이 경력 초기에 이루어지고 일단 채용되면 정년 때까지 원 부처의 공무원으로 남아 있다. 그러나 경력기반 인사제도와 비교해 인사관리 권한이 부처 혹은 하위 행정단위로 위임되어 있다.

이러한 구분에 따라 분류된 2000년대 초반 OECD 회원국의 인사제도를 보면¹²⁾ 첫째 프랑스, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 일본, 한국, 룩셈부르크, 슬로바키아 공화국, 스페인 등 9개국은 경력기반의 인사제도, 둘째 오스트리아, 벨기에, 체코 공화국, 독일, 이탈리아, 멕시코, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈 등 9개국은 부처기반의 인사제도, 셋째 호주, 핀란드, 아이슬란드, 뉴질랜드, 덴마크, 노르웨이, 스위스, 영국, 캐나다, 스웨덴, 미국 등 11개국은 직위기반의 인사제도를 각각 유지하는 것으로 나타났다. 여기서 주목할 수 있는 것은 신공공관리 개혁이 이미 10년 이상 진행된 당시에도 OECD 회원국의 공무원 인사제도가 하나의 유형으로 수렴하기보다 세 가지 독특한 패턴을 보였다는 것이다. 영미의 공익(public interest) 전통의 국가들과 스칸디나비아 복지국가 전통의 국가들은 직위기반 인사제도를 발전시킨 반면 유럽대륙의 법치국가(Rechtsstaat) 전통의 국가들은 경력기반 혹은 부처기반 인사제도를 유지하는 것으로 나타난 것이다 (Pollitt & Bouckaert 2011). 이는 공무원제도 개혁을 다루는데 있어 국가의 역사적 궤도(trajectories)를 과소평가하지 말아야 함을 시사한다.

-
- 10) 직위기반 인사제도의 주요 특징을 보면 진입은 전문경력을 강조하는 특정 직위에 대한 충원을 통해 이루어지며, 종신고용에 대한 보장이 약하고, 구체적 직위에 대한 한시 계약이 많으며, 양성훈련보다 평생훈련을 더 강조하며, 승진과 경력은 근무 기간보다 직위 및 직무와 연결되어 있고 금전적 유인을 더 강조하며 측면 진입이 일반적이고, 인적자원관리 중앙기구가 약하다(OECD 2004).
 - 11) 부처기반 인사제도의 주요 특징을 보면 부처 수준에서의 경쟁시험이나 졸업증서를 통해 진입이 이루어지고, 고용보장이 있으나 일부의 경우 협상이 가능하며, 양성훈련과 평생훈련을 동시에 강조하며, 동일 부처에서의 평생경력을 유인으로 강조하며, 금전적 유인이 증가하고 있고, 측면 진입은 거의 없으며, 인적자원관리 중앙기구가 약하거나 없다(OECD 2004).
 - 12) 이 분석에서는 터키 및 2010년 이후 OECD에 가입한 칠레, 에스토니아, 이스라엘, 라트비아, 리투아니아, 슬로베니아 등 7개국이 빠져있다.

〈표 2〉는 2002/3년 조사에서 구분된 세 가지 인사제도 유형별로 2016년 총원체계 지표 평균 점수를 보여준다. 2000년대 초반 인사제도가 경력기반으로 분류되었던 국가군의 평균 점수는 0.38이었고 직위기반으로 분류되었던 국가군의 평균 점수는 0.69이었다. 한편 인사제도가 부처기반으로 분류되었던 국가군의 평균 점수는 0.58이었다. 일원배치 분산분석 결과 집단 간의 평균 차이가 유의미한 것으로 나타났다. 그리고 집단 간 사후 차이 검증(Scheffe 검증방법 사용) 결과 경력기반 인사제도와 직위기반 인사제도 간의 차이만 유의미한 것으로 나타났다. 수정총원체계지표를 사용하면 집단 간의 차이가 더 두드러졌다. 즉 경력기반 인사제도를 가졌던 국가군의 평균 점수는 0.28이었고 직위기반 인사제도를 가졌던 국가군의 평균 점수는 0.76이었다. 한편, 부처기반 인사제도를 가졌던 국가군의 평균 점수는 0.56이었다. 여기서도 일원배치 분산분석 결과 집단 간의 평균 차이가 유의미한 것으로 나타났다. 그리고 집단 간 사후 차이 검증(Scheffe 검증방법 사용) 결과 경력기반 인사제도와 직위기반 인사제도 간의 차이만 유의미한 것으로 나타났다.¹³⁾ 분석결과에 따르면 2000년대 초반 경력기반 인사제도를 가진 국가들은 2010년대 중반에도 경력을 강조하는 인사제도의 특징을 보였고, 2000년대 초반 직위기반 인사제도를 가진 국가들은 2010년대 중반에도 직위를 강조하는 인사제도의 특징을 나타냈다. “계급제가 직위분류제로 대체될 수 있다.”는 2008년 OECD 보고서의 전망에도 불구하고 그로부터 10년이 지난 후에도 OECD 회원국의 공무원 인사제도가 하나의 유형으로 수렴하고 있지 않은 것이다(OECD 2008). 이는 인사관리의 분권화 및 개별화를 지향하는 신공공관리 개혁이 각국의 고유한 역사와 제도의 맥락에 의해 제한되고 있음을 시사한다.

Demmke & Moilanen(2010)은 OECD 회원국의 공무원 인사제도가 변화 속에 있지만 하나의 유형으로 수렴하지 않고 있다는 또 다른 증거를 보여준다. 그들은 베버의 전통적 관료제의 중심 요소를 구분한 후 이를 기초로 공무원제도를 측정하는 지표를 구성하였다. 앞서 언급했지만 베버 모형에 따르는 공무원제도를 전통적 관료제, 이로부터 일탈한 공무원제도를 후기관료제(post-bureaucracy)라 하였다. 그들이 개발한 전통적 관료제-후기관료제 변수는 공무원 인사제도의 특성과 관련된다. 지표의 구성 항목을 보면 첫째는 공무원의 공법적 지위 여부(public law status)이다. 둘째는 경력구조가 존재하는지(existence of career structure), 경력개발을 중앙에서 규제하는지(career development centrally regulated), 진입이 최하위에서 이루어지는지(entrance from the bottom), 중간/상위수준의 다른 직위로 승진이 가능한지

13) 집단 간 차이 사후 검증 결과에 따르면 부처기반 인사제도는 단순 혼합형으로 안정적 유형으로 보이지 않는다.

(promotion to other positions at mid-career or top-level not possible)이다. 셋째는 특별한 채용조건이 있는지(special recruitment requirements), 채용이 중앙에서 규제되고 있는지(recruitment centrally regulated), 민간부문의 경험이 무관한지(private sector experience not relevant)이다. 넷째는 본봉이 법으로 규제되는지(basic salary regulated by law), 급여체계가 연공서열에 기반을 두고 있는지(wage system based on seniority), 급여체계가 성과에 기반을 두고 있지 않은지(wage system not based on performance)이다. 다섯째는 종신 재직하는지(lifetime tenure), 퇴직이 어려운지(termination rather difficult), 고용보장이 민간부문과 다른지(job security differs from private sector)이다. 구성 항목을 보면 전통적 관료제-후기관료제 지표는 OECD 채용체제지표와 유사하다고 할 수 있다. 그들은 각 구성 항목에 가중치를 두고 점수를 합산하여 전통적 관료제-후기관료제 지표(최저 0점, 최고 100점)를 만들었다. 이 지표를 사용해 2009년 27개 유럽연합 회원국을 대상으로 측정한 결과 최고 81.4점의 스웨덴으로부터 최저 7.2점의 그리스에 이르기까지 점수 범위가 넓게 퍼져있는 것으로 나타났다.¹⁴⁾

〈표 2〉 인사제도 유형과 채용체제 및 관료제 지표 간 관계: 분산분석

	인사제도 유형(2002/3년)			F	유의확률
	경력	부처	직위		
채용체제지표(2016년)	0.38	0.58	0.69	6.37	0.006
수정채용체제지표(2016년)	0.28	0.56	0.76	8.87	0.001
전통적 관료제-후기관료제 지표(2009년)	19.61	30.43	66.78	10.33	0.001

주) 수치는 평균 점수

〈표 2〉의 마지막 줄은 2002/3년 조사에서 구분된 인사제도 유형별로 전통적 관료제-후기관료제 지표 평균 점수를 보여준다. 2000년대 초반 경력기반 인사제도를 가졌

14) 국가별 점수는 다음과 같다: 그리스(7.2), 룩셈부르크(7.2), 사이프러스(9.8), 아일랜드(13.6), 포르투갈(16.3), 프랑스(16.3), 독일(16.6), 벨기에(18.6), 스페인(19.1), 루마니아(19.8), 이탈리아(20.4), 헝가리(22.9), 오스트리아(23.7), 리투아니아(24.3), 폴란드(27.2), 불가리아(28.9), 몰타(29.3), 슬로베니아(29.5), 에스토니아(38.8), 라트비아(40.2), 네덜란드(47.1), 슬로바키아(51.0), 핀란드(53.4), 영국(64.1), 덴마크(68.2), 체코 공화국(73.0), 스웨덴(81.4). 이들 가운데 에스토니아, 라트비아, 네덜란드, 슬로바키아, 핀란드, 영국, 덴마크, 체코 공화국, 스웨덴 등 9개국은 비경력구조(non-career structure) 국가로, 나머지 18개국은 경력구조 국가로 분류하였다(Demmke & Moilanen 2010).

던 국가군의 평균 점수는 19.6이었고, 직위기반 인사제도를 가졌던 국가군의 평균 점수는 66.8이었다. 한편 부처기반 인사제도를 가졌던 국가군의 평균 점수는 30.4로 나타났다. 일원배치 분산분석 결과 집단 간의 평균 차이가 유의미한 것으로 나타났다. 그리고 집단 간 사후 차이 검증(Scheffe 검증방법 사용) 결과 경력기반 인사제도와 직위기반 인사제도 간의 차이만 유의미한 것으로 나타났다. 2000년대 초반 경력기반 인사제도를 가진 국가들은 2000년대 말에도 전통적 관료제의 인사관리 특징을 나타냈고 2000년대 초반 직위기반 인사제도를 가진 국가들은 2000년대 말에도 후기관료제의 인사관리 특징을 보였다.

요약하면 2002/3년 경력기반 인사제도를 가진 국가들은 2009년 조사에서 전통적 관료제의 특징을 더 나타냈고 2016년 조사에서도 경력을 강조하는 충원체계의 특징을 더 보였다. 반면 2002/3년 직위기반 인사제도를 가진 국가들은 2009년 조사에서 후기관료제의 특징을 더 나타냈고 2016년 조사에서도 직위를 강조하는 충원체계의 특징을 더 보였다. 조사 시점 간의 간격이 15년 정도로 비교적 짧아 단정하기 어렵지만 이러한 발견은 인사제도가 상당히 고정적이고 쉽게 변하지 않을 수 있음을 시사한다.

V. 인사제도 유형과 핵심 특징

OECD 충원체계지표는 충원의 개별화/개방성과 관련된 몇 개 안되는 항목을 사용해 공무원 인사제도가 경력 중심적인지 혹은 직위 중심적인지 구분한다. 이 지표로 측정된 OECD 회원국의 공무원 인사제도의 차이가 관료제적 충원구조, 보상관리 및 실적주의에서 어떤 차이를 보이는지 2015년 정부의 질 전문가 조사(QoG Expert Survey) 데이터를 활용하여 확인하고자 한다(Dahlström et al. 2015).¹⁵⁾

1. 관료제적 충원구조

충원체계가 경력을 강조하는지 혹은 직위를 강조하는지에 따라 관료제적 충원구조의 특징을 나타내는 정도가 달라지는지 살펴보기 위해 공무원의 공법적 신분, 경쟁시험을 통한 임용, 내부승진과 측면진입 제한, 종신고용 등을 평가한 QoG 전문가 조사

15) 여기서 사용된 상관관계 분석은 OECD 충원체계지표로 측정된 인사제도의 유형이 일단의 인사관리 관행과 경험적으로 관련되는지를 확인하려는 것으로 인과관계를 검증하려는 것은 아니다.

항목을 선택하였다.¹⁶⁾ 평가는 1점(거의 그런 적 없다)과 7점(거의 항상 그렇다) 척도로 이루어졌다. <표 3>은 분석결과를 보여준다. 첫째 공무원의 공법적 신분의 경우 경력 기반 인사제도를 지향하는 국가는 직위기반 인사제도를 지향하는 국가보다 공무원의 임용조건이 민간부문에 적용되지 않는 특별법을 따르는 것으로 나타났다. 즉, 어떤 지표를 사용하든 점수가 낮을수록, 즉 경력기반 지향적일수록 “공무원의 고용조건은 민간부문 고용인에 적용되지 않는 특별법에 의해 규제된다.”는 반응이 높았다. 둘째, 층원구조의 폐쇄성을 보면 경력을 강조하는 인사제도에서는 고위 공무원의 외부 신규임용보다 내부 승진임용이 지배적일 것이라는 기대와 달리 어떤 지표를 사용해도 층원체계에 따라 고위 공무원의 내부 층원의 경향이 유의미하게 달라지지 않았다. 이는 직위를 강조하는 인사제도에서도 고위 공무원의 내부 층원이 많거나 혹은 경력을 강조하는 인사제도에서도 고위 공무원의 외부 층원이 적지 않다는 것을 보여준다. 셋째, 개방적인 신규임용이 이루어지는 직급 수준을 보면 어떤 지표를 사용해도 층원체계에 따라 공무원의 신규임용이 최하위 수준에서만 개방되는 경향이 달라지지 않았다. 이는 경력을 강조하는 인사제도에서도 측면 진입을 허용하거나 혹은 경력을 강조하는 인사제도에서도 신규임용이 최하위 수준에서만 이루어지는 것이 아님을 보여준다. 넷째, 종신고용의 경우 기대와 일치하게 인사제도에 따라 공무원으로 임용되면 평생 공무원으로 남아 있는 경향이 달라졌다. 즉, 어떤 지표를 사용해도 층원체계가 경력보다 직위를 강조할수록 종신고용이 낮았다. 다섯째, 공개경쟁시험은 실적임용의 한 방식이다. 물론 이것만이 실적임용을 담보하는 것은 아니다. 시험을 통하지 않더라도 경력, 학력, 자격증 등 실력과 능력을 고려해 선발하는 것 역시 실적임용의 또 다른 방식이라고 할 수 있다. 그리고 시험을 통해 지원 자격이 부여되더라도 실제 채용은 시험성적이 아닌 정치적 혹은 사적 관계를 고려해 이루어질 수도 있다. 그러나 공개경쟁시험을 통한 선발이 전통적 관료제의 특징이라는 점에는 이의가 없다(Evans & Rauch 1999). 기대와 일치하게 어떤 지표를 사용하든 층원체계에 따라 시험임용의 경향이 달라졌다. 즉, 경력기반 인사제도를 가진 국가는 직위기반 인사제도를 가진 국가보다 시험을 통해 공무원을 선발하였다.

분석결과는 층원체계가 경력보다 직위에 기반을 둘수록 공무원의 임용이 공식시험 제도를 통해 결정될 가능성, 공무원으로 임용되면 평생 공무원직에 남아 있을 가능성, 공무원의 임용조건이 민간부문에 적용되지 않는 특별법에 따른 가능성이 낮았다. 그러나 고위직 공무원의 층원이 내부에서 이루어질 가능성과 공무원의 신규임용이 최하위

16) 일부 조사항목은 OECD 층원체계지표에서 사용된 항목과 유사하다.

수준에서만 개방되어 있을 가능성에서는 유의미한 차이가 없었다. 고위직 내부충원 및 측면 진입의 차원에서는 수렴하는 것으로 보인다. 직위를 강조하는 충원체계에서도 고위직은 내부충원이 적지 않고 경력을 강조하는 충원체계에서도 측면 진입이 적지 않은 것이다. 이렇게 보면 OECD 충원체계 유형을 구분해주는 인사제도의 핵심 특징은 첫째 공무원의 임용이 공식시험방식을 통해 이루어지는지, 둘째 공무원으로 임용되면 평생 공무원직에 남아 있는지, 셋째 공무원의 고용조건이 민간부문에 적용되지 않는 특별법에 따르는지 등 세 가지로 요약될 수 있다. QoG는 이들 시험임용, 정년보장 및 특별법 적용 항목을 사용하여 구성된 행정의 폐쇄성(closed public administration) 종합지표를 제시하고 있다. 이 지표와 충원체계지표는 유의미한 부의 관계를 보였다. 즉, 충원체계가 경력을 강조할수록 공무원제도가 폐쇄적이고, 직위를 강조할수록 공무원제도가 개방적이다.

〈표 3〉 인사제도의 유형과 관료제적 충원구조

	충원체계지표	수정충원체계지표
공무원의 고용조건은 민간부문 고용인에 적용되지 않는 특별법에 의해 규제된다	-0.339*	-0.417*
공무원들은 공식시험제도를 통해 채용된다	-0.526**	-0.518**
공무원이 되는 것은 계층제의 최하위 수준에만 개방되어 있다.	-0.262	-0.201
고위 공무원들은 공무원들 가운데서 충원한다	-0.226	-0.192
일단 공무원으로 충원되면 평생 공무원으로 지낸다	-0.487**	-0.500**
QoG의 행정의 폐쇄성	-0.503**	-0.529**

주) 수치는 피어슨 상관계수

*** p<0.001 ** p<0.01 * p<0.05 + <0.1

연공서열이나 근무연수에 따른 승진 혹은 보수 관리는 관료제적 충원구조의 또 다른 특징이다. 승진과 보수인상을 근무연수보다 성과평가와 연동시키는 것은 신공공관리 인사개혁의 핵심 요소라고 할 수 있다. 〈표 4〉에 보고된 것처럼 공무원 보수를 성과평가와 연동시키는 경향은 충원체계에 따라 다소 다른 것으로 나타났다. 즉 경력을 강조하는 인사제도보다 직위를 강조하는 인사제도에서 공무원의 보수가 성과평가와 약하지만 유의미하게 관련되었다. 이는 경력기반 인사제도를 가진 국가도 성과기반(연동) 보수체계를 수용하기 때문으로 보인다. 그러나 고위 공무원 보수의 시장 경쟁력에 대한 평가는 충원체계에 따라 유의미하게 달라지지 않았다. 이는 직위를 강조하는 인사

제도가 민간부문과 경쟁할 수 있는 보수를 고위 공무원에게 보장하지 못하거나 혹은 경력을 강조하는 인사제도에서도 민간부문과 경쟁할 수 있는 보수를 고위 공무원에게 보장한다는 것을 시사한다.

〈표 4〉 인사제도의 유형과 보수 관리

	총원체계지표	수정총원체계지표
고위 공무원의 보수는 교육훈련과 책임이 거의 비슷한 민간부문 관리자의 보수와 맞먹는다	0.079	0.012
공무원의 보수는 성과평가와 관련되어 있다	0.292+	0.255

주) 수치는 피어슨 상관계수

*** p<0.001 ** p<0.01 * p<0.05 + p<0.1

2. 실적주의

다음은 총원체계가 경력을 강조하는지 혹은 직위를 강조하는지에 따라 실적주의(meritocratization)가 다른지 살펴본다. 〈표 5〉에 제시된 것처럼 첫째 총원체계에 따라 공무원을 채용할 때 지원자의 기량과 실력을 보고 하는 경향은 유의미하게 달라지지 않았다. 지원자의 기량과 실력을 어떻게 평가하는지 구체적인 방법이 적시된 것은 아니지만 경력을 강조하는 인사제도가 직위를 강조하는 인사제도보다 실적임용을 덜 하는 것은 아니었다. 그렇다고 시험임용 의존도가 높은 경력기반 인사제도가 그에 대한 의존도가 낮은 직위기반 인사제도보다 실적임용이 높지도 않았다. 이는 시험선발이 객관적일 수 있지만 지원자의 실력을 측정하는데 한계가 있음을 시사한다. 사실 시험이 채용을 결정하기보다 지원 자격을 부여하는 것이 목적이려면 시험은 총원의 충분조건이 아니라 필요조건이며 따라서 실적임용을 확실하게 담보하지 못할 수 있다. 둘째, 공무원을 채용할 때 지원자의 정치적 관계를 고려하는 경향이나 지원자의 사적 관계를 고려하는 경향은 총원체계에 따라 달라지지 않았다. 요약하면 총원체계가 경력을 강조하든 혹은 직위를 강조하든 실적임용, 정치임용 혹은 정실임용의 경향에 유의미한 차이가 없어 기본적으로 합리성을 유지한다고 볼 수 있다. 인사제도가 경력을 강조한다고 실적임용이 약화되거나 정치임용 혹은 정실임용이 늘어나는 것은 아닌 것으로 보인다.

〈표 5〉 인사제도 유형과 실적주의

	충원체계지표	수정충원체계지표
공무원 충원은 지원자의 기량과 실력에 따라 결정된다	0.201	0.168
공무원 충원은 지원자의 정치적 연줄에 따라 결정된다	-0.109	-0.060
공무원 충원은 지원자의 개인적 연줄에 따라 결정된다	-0.067	-0.018
QoG의 행정의 전문성 지표	0.116	0.091

주) 수치는 피어슨 상관계수

*** p<0.001 ** p<0.01 * p<0.05 + p<0.1

QoG는 행정의 전문성(professional public administration) 종합지표를 제시하고 있다. 이 지표는 전술한 실적임용, 정치임용 항목 및 “최상위 정치지도부에서 고위직 공무원을 임면하는지”를 평가하는 항목과 “고위 공무원의 충원이 내부에서 이루어지는지”를 평가하는 항목을 고려하여 구성하였다. 분석결과에 따르면 충원체계가 경력을 강조할수록 행정이 덜 전문적이거나 혹은 반대로 직위를 강조할수록 행정이 더 전문적인 것은 아닌 것으로 나타났다. 앞서 충원체계가 행정의 폐쇄성과는 유의미한 상관관계가 있는 반면 행정의 전문성과는 유의미한 상관관계가 없다는 것은 경력기반 혹은 직위기반 인사제도의 차이가 실적임용보다 개방임용과 관련됨을 보여준다.

종합하면 경력 중심 충원체계와 직위 중심 충원체계를 구분시키는 인사관리의 핵심 특징은 법치모형과 관련된 시험임용, 종신고용, 공무원의 공법적 신분이라고 할 수 있다. 이러한 차이에도 불구하고 실적임용 혹은 전문화의 차원에서 보면 두 인사제도는 모두 전근대적인 가산 관료제 혹은 정실 관료제와 구분되는 합리적 관료제의 성격을 공유한다고 할 수 있다(Silberman 193).¹⁷⁾

VI. 인사제도의 유형이 중요한가?

경력을 강조하는 인사제도인지 혹은 직위를 강조하는 인사제도인지에 따라 관료제의 형태 혹은 행정의 질에 차이가 있다면 이는 인사제도의 역사적 성격에도 불구하고 개혁을 정당화하는 주요한 논거가 될 수 있다. 여기서는 이를 염두에 두고 인사제도의

17) Silberman(1993)이 제시한 합리적 국가(rational state)의 두 유형 범주를 사용하면 경력기반 인사제도는 프랑스와 일본에서 발견되는 조직모형에 가깝고, 직위기반 인사제도는 미국과 영국에서 발견되는 전문직모형과 가깝다.

유형에 따라 공무원의 행태에 차이가 있는지 살펴본다.

1. 관료제의 행태

Aberbach, Putnam & Rockman(1981)은 관료의 역할을 크게 네 가지로 구분한다. 첫째, 헌법적 제도에 따른 정치와 행정의 구분은 관료의 역할을 정책집행에 국한한다. 둘째, 의사결정의 사실과 가치(이익)의 구분은 관료의 정책결정 역할을 부분적으로 인정한다. 셋째, 에너지와 균형의 구분은 관료도 정치인처럼 정책결정에 참여하며 정치인이 조직되지 않은 개인들의 광범한 이익을 대변한다면 관료는 조직화된 협소한 이익을 증대한다는 것을 인정한다. 넷째, 순수 혼합형은 관료제의 정치화와 정치의 관료제화의 결과로 정치인과 관료의 역할이 수렴함을 강조한다. 첫째를 제외한 나머지 모두 관료의 정책결정 역할을 인정한다고 볼 수 있다. 그리고 넷째를 제외하고 나머지 모두 정치인의 정책집행 개입을 인정하지 않는다고 볼 수 있다.¹⁸⁾

QoG 전문가 조사는 얼마나 자주 “정책을 입안할 때 정치인들과 공무원들이 모두 관여하는지”와 “정책을 집행할 때 정치인들과 공무원들이 모두 관여하는지”를 질문하였다. 평가는 1점(거의 그런 적 없다)과 7점(거의 항상 그렇다) 척도로 이루어졌다. <표 6>의 분석결과에 따르면 정책을 입안할 때 공무원들과 정치인들이 모두 관여하는 경향은 충원체계에 따라 달라지는 것으로 나타났다. 즉, 인사제도가 직위를 강조할수록 정책을 입안할 때 공무원들과 정치인들이 모두 관여할 가능성이 높았다. 이는 직위기반 공무원제도에서 관료의 역할이 단순히 정책집행에만 국한되는 것이 아니고 정책결정에 참여할 가능성이 높음을 보여준다. 그러나 정책집행을 할 때 공무원들과 정치인들이 모두 관여하는 경향은 충원체계에 따라 달라지지 않았다. 즉 직위기반 공무원제도에서도 정치인의 정책집행 참여가 경력을 강조하는 공무원제도와 비교해 다르지 않았다. 전체적으로 보면 직위기반 공무원제도가 경력기반 공무원제도보다 행정이 정치화되어 있음을 시사한다.¹⁹⁾

18) 유럽에서 신공공관리 개혁이 정치-행정 관계에 준 영향에 관한 논의는 Rouban(2007) 참조.

19) 정책과정에 공무원이 관여하는 것은 정치화의 한 차원으로 간주된다(Pierre & Peters 2004).

〈표 6〉 인사제도 유형과 관료제의 행태

	충원체계지표	수정충원체계지표
정책을 입안할 때 공무원들과 정치인들이 모두 관여한다	0.355*	0.347*
정책을 집행할 때 공무원들과 정치인들이 모두 관여한다	0.047	0.056
공무원들은 여당의 이념을 실행하려고 노력한다	0.172	0.228
공무원들은 최고정치지도부가 결정한 정책을 집행하려고 노력한다	0.375*	0.391*

주) 수치는 피어슨 상관계수

*** $p < 0.001$ ** $p < 0.01$ * $p < 0.05$ + $p < 0.1$

다음은 충원체계에 따라 행정의 정치적 중립 혹은 선출된 정부에 대한 반응성이 달라지는지를 살펴본다. QoG 전문가 조사는 얼마나 자주 “공무원들이 여당의 이념에 따르려고 노력하는지”와 얼마나 자주 “공무원들이 최고 정치지도부가 결정한 정책을 집행하려고 노력하는지”를 질문하였다. 평가는 1점(거의 그런 적 없다)과 7점(거의 항상 그렇다) 척도로 이루어졌다. 〈표 6〉에 보고된 분석결과에 따르면 여당의 이념에 호응하는 행태를 보이는 경향은 충원체계에 따라 달라지지 않았다. 이는 충원체계가 어떠한 공무원제도가 이념보다 전문성을 지향하고 있음을 시사한다.²⁰⁾ 반면 선출된 정부의 선호에 부응하는 행태를 보이는 경향은 충원체계에 따라 달라지는 것으로 나타났다. 이는 경력기반 공무원제도가 직위기반 공무원제도보다 민주적 정치통제가 더 약한 것으로 볼 수도 있고 혹은 관료제의 자율성이 더 강한 것으로 볼 수도 있다.

2. 행정의 질

다음은 충원체계에 따라 행정의 질이 다른지를 살펴본다. 행정의 질은 다양한 측면에서 평가될 수 있는데 여기서는 데이터를 고려해 공정성, 반부패, 능률성, 반응성, 준법성, 효과성 등 좋은 행정에 기대되는 특성들을 포함한다(Holmberg & Rothstein 2014). 먼저 공정성(impartiality)은 행정의 질을 평가하는 주요한 기준으로 제시되고 있다(Rothstein & Toerell 2008). 이와 관련해 QoG 전문가 조사는 공무원들이 개별 사례를 대상으로 정책을 집행할 때 얼마나 자주 공정하게 행동하는지를 1점(거의 그런

20) 이념적 당파성은 집권정부에 대한 반응성과 달리 중립적 전문성에 반하는 것으로 보인다.

적 없다)과 7점(거의 항상 그렇다) 척도로 평가하도록 하였다. <표 7>에 제시된 분석결과에 따르면 어떤 지표를 사용하든 인사제도가 직위를 강조하는 국가는 경력을 강조하는 국가보다 평가가 다소 더 긍정적이지만 유의미하지는 않았다. 둘째 “개별 사례들을 대상으로 정책을 어떻게 집행할지를 결정할 때 공무원들은 특정 그룹들을 불공정하게 대우”하는 일이 얼마나 자주 일어나는지를 평가하도록 하였다. 분석결과에 따르면 여기서도 어떤 지표를 사용하든 인사제도가 경력을 강조하는 국가는 직위를 강조하는 국가보다 평가가 다소 더 부정적이지만 유의미하지는 않았다. 셋째, “신생기업에 허가를 내줄 때 공무원들은 자신들과 개인적 연줄이 강한 신청자에게 호의를 베푸는” 일이 얼마나 자주 일어나는지를 평가하도록 하였다. 이 항목은 공평성보다는 정실 및 부패와 관련되는 것으로 보인다. 분석결과 충원체계에 따라 평가가 유의미하게 달라지는 것으로 나타났다. 즉, 인사제도가 경력을 강조하는 국가일수록 인허가 결정이 공정하지 않은 것으로 보인다. QoG는 행정의 공평성(impartial public administration) 종합지표를 제시하고 있다. 이 지표는 전술한 세 항목과 “고위 공무원에게 가장 사례금을 많이 주는 기업이 최저 입찰가를 제시한 기업대신 조달계약을 따내는지”를 평가하는 항목 및 “빈곤한 사람들에게 천 달러를 배분하는 일을 공무원에게 맡긴다고 가정하고 실제 빈곤한 사람들에게 얼마가 전달되는지”를 평가하는 항목을 고려하여 구성하였다. 분석결과에 따르면 충원체계에 따라 공평성에 대한 평가가 다르고 유의미하지만, 그 차이는 크지 않았다(수정충원체계지표를 사용하면 유의미하지 않았다).

〈표 7〉 인사제도 유형과 행정의 질: 공정성과 부패

	충원체계지표	수정충원체계지표
공무원들은 정책을 개별 사례에 공정하게 적용한다	0.196	0.193
공무원들은 정책을 개별 사례들에 집행할 때 일부 사회집단을 불공정하게 대우한다	-0.171	-0.231
공무원들은 신생기업에 허가를 내줄 때 개인적 연줄이 강한 신청자를 편애한다	-0.376*	-0.380*
공무원들은 뇌물, 사례금을 받고 부락을 들어준다	-0.352*	-0.326+
공무원들은 사적 혹은 가족 용도로 공금이나 국가 자원을 절도, 횡령 혹은 유용한다	-0.342*	-0.301+
QoG의 행정의 공평성	0.295+	0.285
WGI의 부패통제	0.067	0.063

주) 수치는 상관계수

*** p<0.001 ** p<0.01 * p<0.05 + p<0.1

권한 행사의 공정성은 사적 이익을 위해 권한을 남용하는 부패와는 다르다. 충원제에 따라 행정부패의 수준이 다른지를 살펴보기 위해 QoG 전문가 조사의 2개 항목을 사용하였다. 첫째는 얼마나 자주 “공무원들이 뇌물, 사례금 및 기타 물질적 유인을 받고 부탁을 들어주는지”를 질문하였고 둘째는 얼마나 자주 “공무원들이 사적 혹은 가족 용도로 공금이나 기타 국가 자원을 절도, 횡령 혹은 유용하는지”를 질문하였다. 평가는 1점(거의 그런 적 없다)과 7점(거의 항상 그렇다) 척도로 이루어졌다. 이들 항목은 큰 부패(grand corruption)보다는 작은 부패(petty corruption)를 측정하는 것이라 할 수 있다. <표 7>에 제시된 분석결과에 따르면 충원제에 따라 두 항목에 대한 평가가 유의미하게 달라지는 것으로 나타났다(수정충원제계지표를 사용해도 유의미하였다). 즉, 공무원 인사제도가 직위를 강조하는 국가일수록 경력을 강조하는 국가보다 공무원의 부패가 낮았다. 정년보장이 되어 있고 공무원에게 특별법의 직위를 부여하는 공무원제도일수록 행정부패의 수준이 높다는 것이다. 반면 신분보장이 약하고 성과평가를 강조하는 공무원제도일수록 행정부패의 수준이 낮다는 것이다(Dahlström, Lapuente & Teorell 2012). 한편 세계은행의 거버넌스 지표인 부패통제를 사용하면 인사제도에 따라 부패통제의 수준이 달라지지 않았다. 세계은행의 지표가 정치부패도 포함하고 있어 행정부패에 초점을 둔 QoG 전문가 조사 데이터를 사용했을 때의 결과와 다른 것으로 보인다.

행정의 질을 평가하는 다른 주요한 기준으로 능률성, 반응성, 준법성, 효과성을 고려할 수 있다. 인사제도에 따라 이러한 측면에서 행정의 질이 달라지는 확인하기 위해 QoG 전문가 조사로부터 다음의 항목을 선택하였다. 첫째는 얼마나 자주 “공무원들이 능률적이라고 노력하는지”, 둘째는 얼마나 자주 “공무원들이 시민들을 돕기 위해 노력하는지”, 셋째는 얼마나 자주 “공무원들이 규칙을 따르려고 노력하는지”를 평가하도록 하였다. 평가는 1점(거의 그런 적 없다)과 7점(거의 항상 그렇다) 척도로 이루어졌다. <표 8>에 제시된 분석결과를 보면 인사제도가 직위를 강조하는 국가일수록 경력을 강조하는 국가에서보다 능률성, 시민 반응성 및 준법성에 대한 평가가 더 긍정적이었는데 그 차이가 효율성에서는 유의미하지만, 시민 반응성이나 준법성에서는 유의미하지는 않았다. 여기서 흥미로운 것은 공익모형에 기반을 둔 직위 중심 공무원제도에서보다 법치모형에 기반을 둔 경력 중심 공무원제도에서 관료의 규칙준수가 높지 않고(유의미하지는 않지만) 오히려 낮다는 것이다. 또 다른 주목할 것은 신공공관리 개혁의 목표 가운데 하나가 시민 고객에 반응하는 효율적인 행정을 구축하려는 것이지만 인사제도의 유형에 따라 그 차이가 크지 않다는 것이다. 한편, 세계은행의 거버넌스 지표인 정부 효과성을 사용하면 인사제도가 직위를 강조하는 국가일수록 경력을 강조하는

국가보다 정부 효과성에 대한 평가가 더 긍정적이지만 그 차이가 유의미하지 않았다. 전체적으로 유인과 제약을 달리하는 총원체계의 차이가 행정의 질에 주는 영향은 제한적인 것으로 보인다.

〈표 8〉 인사제도 유형과 행정의 질: 능률성, 대응성, 준법성 및 효과성

	총원체계지표	수정총원체계지표
공무원들은 능률적이기 위해 노력한다	0.313+	0.322+
공무원들은 시민들을 도우려고 노력한다	0.219	0.244
공무원들은 규칙을 따르려고 노력한다	0.218	0.233
WGI의 정부 효과성	0.188	0.224

주) 수치는 상관계수

*** $p < 0.001$ ** $p < 0.01$ * $p < 0.05$ + $p < 0.1$

VII. 결론

1980년대부터 1990년대 후반까지 OECD 회원국은 전통적 관료제를 극복하는 인사제도의 개혁 압력에 직면하였다. 나라마다 구체적인 개혁의 강도와 내용에 차이가 있지만, 개혁의 방향은 인적자원관리의 개별화와 분권화라고 할 수 있다. 총원, 승진, 교육훈련, 경력관리, 보상, 근무규정 등 인적자원관리에 대한 권한이 위임되고 개별화가 추구되었다(Shim 2001). 즉, 인적자원관리가 집단화 및 집권화된 경력 중심의 공무원제도에서 개별화 및 분권화된 직위 중심의 공무원제도로 이동시키는 것이었다. 전통적 관료제의 공무원은 정년이 보장된 경력 임명을 받고, 자격조건과 연공서열에 따라 승진하며, 단일공무원제도에 속한다. 이를 대상으로 하는 인사제도 개혁은 정년보장의 축소, 연공서열이 아닌 성과기반 승진, 다양한 공무원제도를 추구하는 것이다(Pollitt & Bouckaert 2011). 본 연구는 이러한 신공공관리 개혁의 결과 OECD 회원국의 인사제도가 하나의 유형으로 수렴하였는지 그리고 인사제도의 유형이 관료제의 행태와 행정의 질에 차이를 주는지를 살펴보았다. 이런 점에서 본 연구는 설명적이라기보다 서술적이다.

1980년대 중반 이전 각국의 인사제도를 측정하고 기술한 데이터가 없는 상황에서 인사제도가 어떻게 변해왔는지를 정확히 판단하기는 어렵지만 본 연구는 몇 가지 주목

할 만한 발견을 보여준다. 2002/3년 OECD 조사는 1980년대 중반부터 있었던 신공공관리 개혁에도 불구하고 OECD 회원국의 인사제도가 하나의 유형이 아니라 세 가지 유형, 즉 경력기반, 부처기반 및 직위기반 인사제도로 분기되어 있음을 보여준다. 그리고 2002/3년 OECD 조사에서 경력기반 인사제도를 가진 국가들과 직위기반 인사제도를 가진 국가들은 2009년 측정된 전통적 관료제-후기관료제 지표의 평균 점수에서 유의미한 차이를 보였다. 즉, 2000년대 초반 경력기반 인사제도를 가진 국가들은 직위기반 인사제도를 가진 국가들보다 2000년대 말 전통적 관료제의 인사관리 관행을 더 나타냈다. 2002/3년 OECD 조사에서 경력기반 인사제도를 가진 국가들과 직위기반 인사제도를 가진 국가들은 2016년 OECD 경력-직위 충원체계지표의 평균 점수에서도 유의미한 차이를 보였다. 즉, 2000년대 초반 경력기반 인사제도를 가진 국가들은 직위기반 인사제도를 가진 국가들보다 2010년대 중반 경력을 더 강조하는 충원체계를 유지하였다. 이러한 발견은 1990년대부터 본격화된 신공공관리 개혁에도 불구하고 OECD 회원국의 인사제도가 하나의 유형으로 수렴하지 않고 Pollitt & Bouckaert(2011)가 지적하는 것처럼 각국의 법적 전통과 역사적 유산을 반영하면서 나름의 궤도를 따르고 있음을 확인해 주고 있다. 이는 인사제도의 점착성을 가리키며 제도개혁은 단순한 운영규칙을 넘어 그를 결정하는 게임의 규칙 및 정당화시키는 가치와 규범까지 포함해야 함을 시사한다(Bekke, Perry & Toonen 1996).

한편, 분석결과는 OECD 회원국에서 발견된 인사제도의 유형을 구분해주는 특징이 축소되어 부분적으로 유사해지고 있음도 시사한다. 충원체계의 유형을 구분해주는 인사관리의 핵심 특징은 공무원의 고용조건이 특별법에 따르는지, 시험제도를 통해 공무원을 충원하는지, 공무원으로 임용되면 정년이 보장되는지 인 것으로 나타났다. 공무원의 신규 임명이 최하위 수준에서만 이루어지는지, 고위 공무원들이 내부에서 충원되는지, 공무원의 보수가 성과평가와 연동되는지는 충원체계를 구분해주는 특징이 아니었다. 이는 경력기반 인사제도에서도 직위기반 인사제도에서처럼 측면 진입이 늘어나고 성과평가가 강조되고 있으며, 직위기반 인사제도에서도 경력기반 인사제도에서처럼 고위 공무원들을 내부에서 충원하고 있음을 시사한다. 요약하면 측면 진입의 신규임용, 연공서열기반 보상관리, 고위직 내부충원 등에서는 차이가 없지만 여전히 공법적 지위, 시험충원 및 정년보장에서는 갈라지는 것으로 보인다.

OECD 보고서는 인사개혁의 정당성을 논하면서 “일반적으로 정부는 보다 이상적인 고용제도를 만드는 경향이 있다. 정부제도에 대한 정치적 신뢰를 유지하기 위해 공정성, 형평성, 사회적 결속력 등의 근본적인 가치를 중요시할 뿐만 아니라, 효율성, 생산성 및 효과성도 보장할 수 있는 제도를 선호한다.”고 하였다(OECD 2008). 그러한 기

대에도 불구하고 인사제도의 유형이 관료제의 행태와 행정의 질과 관련되는지에 대한 분석결과는 모호하다. 먼저 인사제도의 유형에 따라 업관임용이나 정실임용이 달라지지 않았다. 인사제도가 직위를 강조하든 경력을 강조하든 실적임용에는 차이가 없었다. 인사제도가 직위를 강조할수록 공무원들이 더 능률적이기는 하지만 더 시민 반응적이거나, 덜 규칙 지향적이지 않았다. 그리고 인사제도가 직위를 강조할수록 정책집행의 공평성이 더 높거나 정부가 더 효과적이지도 않았다. 인사제도의 유형과 상관없이 공무원제도가 이념적으로 중립적이지만 인사제도가 직위를 강조할수록 선출된 정부의 정책 선호에 대한 대응성이 높았고 관료들의 정책결정 역할이 일반적이었다. 주목할 만한 것은 인사제도가 직위를 강조할수록 정치부패는 아니더라도 행정부패 수준은 낮았다는 것이다. 부분적인 차이에도 불구하고 전체적으로 실적충원(meritocratic recruitment)과 규칙기반 의사결정을 반영하는 행정의 공평성(impartiality) 차원에서 보면 경력기반 공무원제도이든 직위기반 공무원제도이든 합리적 근대국가의 특징을 공유한다고 할 수 있다.²¹⁾

본 연구 결과는 각국 인사제도의 역사적 성격을 시사하고 인사관리 개혁의 낙관론을 경고한다. 단순히 운영차원의 공무원제도 개혁을 통해 인사제도를 경력기반에서 직위기반으로 바꾸면 관료제의 행태가 달라지고 행정의 질이 좋아질 것이라는 기대는 어찌면 과장된 것일지 모른다.

▣ 참고문헌

- Aberbach, Joel D., Robert Putnam & Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bekke, Hans A.G.M., James L. Perry & Theo A.J. Toonen. 1996. "Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems." In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry & Theo A.J. Toonen (eds), *Civil Service Systems in Comparative Perspectives* (pp. 1-10). Bloomington: Indiana University Press.
- Bekke, Hans A.G.M. & Frits M. Van der Meer. 2000. *Civil Service Systems in*

21) Stark(2001)는 신공공관리가 공격한 전통적 관료제의 원리는 실적이나 중립성보다 익명성과 영구성(permanence)이라고 지적한다.

- Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dahlström, Carl, Victor Lapuente & Jan 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 QoG Expert Survey Dataset II*. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.
- Demmke, Christoph & Timon Moilanen. 2010. *Civil Services in the EU of 27*. Frankfurt an Main: Peter Lang.
- Evans, Peter & James E. Rauch. 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.
- Holmberg, Sören & Bo Rothstein. 2014. *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Løegreid, Per & Lois Recascino Wise. 2007. "Reforming Human Resource Management in Civil Service Systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness." In Jos C.N. Raadschelders, Theo A.J. Toonen & Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspective* (pp. 169-182). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- OECD. 2004. *Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of the Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources Management*. GOV/PGC/HRM(2004)3. Paris: OECD.
- OECD. 2008. *The State of the Public Service*. Paris: OECD.
- OECD. 2009. *Government at a Glance 2009*. Paris: OECD.
- OECD. 2010. *Survey on Strategic Human Resources Management in Central/federal Governments*. Paris: OECD.
- Painter, Martin & B. Guy Peters. 2010. "The Analysis of Administrative Traditions." In Martin Painter and B. Guy Peters (eds), *Tradition and*

- Public Administration* (pp. 3-16). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Raadschelders, Jos C.N. & Mark R. Rutgers. 1996. "The Evolution of Civil Service Systems." In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry & Theo A.J. Toonen (eds), *Civil Service Systems in Comparative Perspectives* (pp. 67-99). Bloomington: Indiana University Press.
- Rouban, Luc. 2007. "Political-administrative Relations." In Jos C.N. Raadschelders, Theo A.J. Toonen & Frits M. Van der Meer (eds), *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspective* (pp. 263-278). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Rothstein, Bo & Jan Teorell. 2008. "What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance*, 21(2): 165-190.
- Shim, Deok-Seob. 2001. "Recent Human Resources Development in OECD Member Countries." *Public Personnel Management*, 30(3): 323-347.
- Silberman, Bernard. S. 1993. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: Chicago University Press.
- Stark, Andrew. 2001. "What is the New Public Management?" *Journal of Public Administration Theory and Research*, 21(1): 323-47.
- Weber, Max. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Free press.
- Weber, Max. 1947. *The Theory of Social and Economic Organizations*. New York: Free Press.
- Wise, Lois Recascino. 1996. "Internal Labor Market." In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry & Theo A.J. Toonen (eds), *Civil Service Systems in Comparative Perspectives* (pp. 100-118). Bloomington: Indiana University Press.

Civil Service Systems and Their Correlates: Evidence from OECD Member Countries

Chong-Min Park

This article examines if the civil service systems or personnel systems of the OECD member countries converge in the wake of the New Public Management reform and if their differences are related to bureaucratic behavior and quality of administration. The analysis shows that the personnel systems of the OECD member countries do not fully converge, but instead display their individual trajectories, reflecting each country's legal tradition and historical legacy. It is revealed that the career-focused systems and position-focused systems differ in the legal status of civil servants, exam-based recruitment, and life-time tenure. Yet, it is found that they differ slightly in lateral entry, seniority-based compensation, and internal recruitment of senior civil servants, indicating some degree of convergence within the trajectories. Also, it is found that the differences in personnel systems are largely unrelated to bureaucratic behavior and the quality of administration, suggesting that the impact of the New Public Management reform should not be exaggerated.

※ Keywords: personnel system, human resources management, New Public Management, recruitment system