

OECD 국가 공무원제도의 기원: 시론적 연구*

박종민**

본 논문은 OECD 회원국을 중심으로 공무원제도의 국가 간 차이가 무엇에 기인하는지를 탐색하는 시론적 연구이다. 이를 위해 본 연구는 경로의존성을 갖는 초기 선택을 형성한 역사적 요인으로 법의 전통과 종교, 그리고 관리개혁의 과정과 성과에 차이를 줄 수 있는 당대 요인으로 정부형태와 사회문화에 주목한다. 사례 수가 적어 한계가 있지만 분석 결과 개별화되고 개방된 인사제도는 보통법 전통의 국가에서 자주 발견되고 프랑스 시민법 전통의 국가에서는 드물게 발견된다. 또한 개별화되고 개방된 인사제도는 프로테스탄트가 강했던 국가에서 자주 발견되고 프로테스탄트가 약했던 국가에서는 드물게 발견된다. 반면 정부형태나 사회문화의 영향은 미미하거나 일관되지 않은 것으로 보인다. 법의 전통이라는 제도적 요인과 종교라는 문화적 요인이 각국의 공무원제도의 형성과 진화에 영향을 주는 것으로 보이며 이는 각국의 공무원제도가 상당한 경로의존성을 갖고 역사적으로 형성된 교유의 궤도를 따르고 있음을 시사한다.

주제어: 공무원제도, 인사제도, 행정전통, 보통법과 시민법, 프로테스탄트와 가톨릭

* 이 논문의 완성에 도움을 준 고려대학교 SSK '정부의 질과 거버넌스의 다양성' 연구단의 관료제 연구자들에게 감사한다. 이 논문은 2020년 고려대학교 특별연구비(K2010151) 및 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2018S1A3A2075609).

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

I. 머리말

1980년대부터 신공공관리 개혁이 경제협력개발기구(OECD) 회원국을 중심으로 광범하게 확산되었지만 이들 국가의 공무원제도는 하나의 유형으로 수렴하지 않고 국가 간 차이를 보였다(박종민 2020).¹⁾ 2002/3년 OECD 전략적 인적자원관리 조사는 인사관리의 개별화와 분권화의 수준을 고려해 OECD 회원국의 공무원 인사제도를 경력 중심, 직위 중심, 부처 중심의 세 유형으로 구분하였다(OECD 2004). 경력 중심 인사제도에서는 공무원 충원이 경력 초기에 이루어지며 채용되면 정년이 보장된다. 채용은 학력 혹은 시험 검증을 통해 결정된다. 승진은 개인에 부여된 등급 체계에 따라 이루어진다. 중간 수준의 경력직으로 진입할 기회는 제한적이다. 반면, 직위 중심 인사제도에서는 각 직위에 가장 적합한 후보자를 선발한다. 이는 외부 충원 혹은 내부 승진을 통해 이루어진다. 개방 임용이 강조되며 측면 진입이 일반적이다. 한편, 부처 중심 인사제도에서는 경력 중심 인사제도와 유사하게 공무원 충원이 경력 초기에 이루어지고 채용되면 정년 때까지 초기 임용 부처의 공무원으로 근무한다. 그러나 경력 중심 인사제도와 비교해 부처 간 이동이 제한적이고 인사관리 권한이 부처 혹은 하위 행정단위로 위임되어 있다. 그 조사에 참여한 29개 OECD 회원국 가운데서 31%인 9개국(프랑스, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 일본, 한국, 룩셈부르크, 슬로바키아, 스페인)은 경력 중심 인사제도를, 38%인 11개국(호주, 핀란드, 아이슬란드, 뉴질랜드, 덴마크, 노르웨이, 스위스, 영국, 캐나다, 스웨덴, 미국)은 직위 중심 인사제도를, 31%인 9개국(오스트리아, 벨기에, 체코, 독일, 이태리, 멕시코, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈)은 부처 중심 인사제도를 유지하는 것으로 분류되었다. 그로부터 10년 이상이 지나 실시된 2016년 OECD 전략적 인적자원관리 조사는 충원체계지표를 통해 OECD 회원국의 공무원 충원제도를 구분하였다. 낮은 점수가 경력 지향을, 높은 점수가 직위 지향을 가리키는 연속변수를 구성하는 이 지표는 각국의 공무원 충원제도가 경력-직위 연속선상에서 어디에 위치에 있는지를 보여준다. 조사 결과 스웨덴, 핀란드 등 북유럽 국가의 충원제도는 직위 지향적인 반면, 스페인, 이태리 등 남유럽 국가의 충원제도는 경력 지향적인 것으로 나타나 OECD 회원국의 공무원제도가 하나의 유형으로 수렴하고 있지 않음을 보여준다. 흥미로운 것은 이 두 데이터를 교차시켜 분석해 보면 2000년대 초반 조

1) Pollitt & Bouckaert(2011)는 1980년대부터 2000년대까지 OECD 회원국을 중심으로 확산된 공공관리 개혁의 물결을 세 가지로 구분하는데 1980년대부터 1990년대 후반까지는 신공공관리 모형이 주도하였고 1990년대 후반부터 2000년대까지는 신공공관리 모형과 함께 신베버국가 모형, 신거버넌스 모형이 경쟁하였다고 보았다.

사에서 경력 중심 인사제도로 분류된 국가는 2010년 중반 조사에서도 경력 지향적인 충원제도를 유지하였고, 2000년대 초반 조사에서 직위 중심 인사제도로 분류된 국가는 2010년대 중반 조사에서도 직위 지향적인 충원제도를 유지하였다는 것이다(박종민 2020).²⁾ 이는 공무원제도가 쉽게 변하지 않는 점착성(stickiness)을 가지고 있음을 시사한다.

본 연구는 신공공관리 개혁운동의 압력에도 불구하고 OECD 회원국 간 공무원제도의 차이가 유지되고 있다는 점에 주목하고 그러한 차이가 어디서 오는지를 탐색한다. 본 연구는 선행연구를 고려해 공무원제도의 형성과 진화 궤도에 영향을 주는 네 가지 요인에 주목한다. 첫째는 법의 전통이다. 공사법이 구분되고 국가권력에 대한 견제가 약한 시민법 전통의 국가에서는 사적 영역과 구분되는 공무원제도가 형성된 반면 공사법이 구분되지 않고 국가권력에 대한 견제가 강한 보통법 전통의 국가에서는 사적 영역과 구분되지 않는 공무원제도가 형성되어 이것이 차이를 줄 수 있다. 둘째는 종교이다. 종교개혁이 합리적 관료제의 발전을 추동했다는 역사적 사실 그리고 프로테스탄트가 가톨릭보다 개인의 자율성과 선택을 중시하고 덜 계층적이고 분권적이라 프로테스탄트가 지배적인 국가는 가톨릭이 지배적인 국가보다 개별화와 분권화를 지향하는 공무원제도에 더 호의적일 수 있다. 셋째는 정부형태이다. 관리개혁의 압력에 대한 반응과 관련해 권력이 분산된 정부형태에서는 개혁의 범위가 제한적이고 속도가 느리지만 권력이 집중된 정부형태에서는 개혁의 범위가 전면적이고 속도가 빠를 수 있다. 이러한 기대와는 반대로 집권적 정부형태보다 분권적 정부형태에서 개별화와 분권화를 지향하는 개혁이 더 수용될 수도 있다. 넷째는 사회문화이다. 계층주의 문화가 강한 국가일수록 개별화와 분권화를 지향하는 관리개혁에 더 소극적이며 반면 개인주의 문화가 강할수록 그러한 관리개혁에 더 적극적일 수 있다. 본 연구는 이들 역사적, 제도적 및 문화적 요인을 중심으로 OECD 회원국의 공무원제도의 차이가 무엇에 기인하는지를 탐색하고자 한다.

II. 이론과 분석틀

1. 공무원제도와 인사제도

Bekke et al.(1996)은 공무원제도(civil service systems)를 '특정 영토에서 국가

2) 경력 중심의 인사제도로 분류된 8개국(헝가리 제외)의 충원체계지표 평균값은 0.3815이었다. 반면 직위 중심의 인사제도로 분류된 11개국의 충원체계지표 평균값은 0.6869이었다(박종민 2020).

사무에 복무하는 인적 자원을 동원하는 매개 제도'로 정의한다. 이러한 정의는 공무원 제도가 국가와 행정조직을 연결하는 규칙과 규범임을 시사하며 그 초점이 재정자원이거나 물질 자원이 아니라 인적 자원에 있음을 강조한다. 그들은 제도적 시각에서 공무원 제도를 운영 차원, 집합선택 차원 및 헌법선택 차원으로 구분한다. 운영 차원에 초점을 둔 분석은 공무원제도를 인사제도 즉 고용제도로 보고 충원, 선발기준, 직무평가, 훈련·개발 및 성과평가를 둘러싼 쟁점을 다룬다. 집합선택 차원에 초점을 둔 분석은 공무원제도를 거버넌스 제도로 보고 제도적 배열에 관한 집합결정을 다룬다. 헌법선택 차원에 초점을 둔 분석은 공무원제도를 상징체계로 보고 그와 연계된 규범적 질서를 다룬다. 본 연구는 운영 차원의 공무원제도 즉 인사제도에 초점을 둔다.

2. 인사제도 개혁

1980년대부터 1990년대 후반까지 OECD 회원국을 중심으로 확산된 인사제도 개혁은 신공공관리 모형에 기반을 두고 있다(Hood 1991). 이 개혁 모형은 공공부문이 민간부문과 달라 특별한 인사관리가 요구된다는 전통적 원리에 이의를 제기하며 인사관리의 개방화, 개별화 및 분권화를 강조하였다(Laegreid & Wise 2007).

Demmke & Moilanen(2010)은 신공공관리 인사제도 개혁의 특징으로 다음을 열거하였다. 첫째는 고용조건에 관해 집권적 결정으로부터 분권적 결정으로의 변화, 둘째는 법령기반 거버넌스로부터 계약 혹은 관리기반 거버넌스로의 변화, 셋째는 경력기반 제도로부터 직위기반 제도로의 변화, 넷째는 관리자에게 인사관리 책임의 위임, 다섯째는 민간 수준에 버금가는 보수의 보장이다.³⁾ 이와 유사하게 Pollitt & Bouckaert (2011)은 정년보장의 경력임용, 자격조건과 연공서열에 따른 승진 원칙 및 단일의 공무원제도를 전통적 공무원제도의 특징으로 요약한 후 인사제도 개혁의 방향으로 다음을 열거하였다. 첫째는 고용이 덜 안정되게 하고 오직 일부에게만 정년을 보장하며 고위직 공무원은 성과계약을 통해 임기제로 임명하는 것, 둘째는 승진 결정에서 연공서열이나 자격

3) Demmke & Moilanen(2010)은 베버 모형에 따르는 공무원제도를 전통적 관료제, 이로부터 일탈한 공무원제도를 후기관료제(post-bureaucracy)라 하였다. 그들이 개발한 전통적 관료제-후기관료제 연속변수는 기본적으로 인사제도의 특성과 관련된다. 지표의 구성 항목을 보면 첫째는 공무원의 공법적 지위 여부이다. 둘째는 경력구조가 존재하는지, 경력개발을 중앙에서 규제하는지, 진입이 최하위에서 이루어지는지, 중간/상위수준의 다른 직위로 승진이 가능한지이다. 셋째는 특별한 충원조건이 있는지, 충원이 중앙에서 규제되고 있는지, 민간부문의 경험이 무관한지이다. 넷째는 본봉이 법으로 규제되는지, 급여체계가 연공서열에 기반을 두고 있는지, 급여체계가 성과에 기반을 두고 있는지 여부이다. 다섯째는 종신 재직하는지, 면직이 어려운지, 고용보장이 민간부문과 다른지 여부이다.

요건을 덜 강조하고 단기목표의 달성과 결과를 더 강조하며 보수와 승진을 실적과 연결하는 것, 특히 이를 고위공무원단에 적용해 고위직 공무원의 충원을 용이하게 만드는 것, 셋째는 인사권을 분권화하는 것, 즉 단일의 공무원제도를 지양하고 일선 관리자가 각 기관이 직면한 상황에 부합하는 인사관리를 하도록 하는 것이다.

기본적으로 OECD 회원국을 중심으로 추진된 인사제도 개혁은 인사관리의 개방화, 개별화 및 분권화를 강조한다고 할 수 있다(OECD 2004; Shim 2001). 개방화는 모든 직위에 대해 외부 충원을 확대하는 것이고 개별화는 인사관리가 개별 직위 중심으로 이루어지도록 하는 것이며 분권화는 인사관리 권한을 중앙인사기구에서 부처 혹은 그보다 하위 행정단위로 위임하는 것이다. 신공공관리 개혁이 옹호하는 인사관리는 베버의 근대적 관료제가 전제한 인사관리와 다르다(Weber 1946). 베버 관료제의 경우 관리 충원이 경력 초기에 이루어지며 임용되면 정년이 보장된다. 선발은 객관적 기준으로 학력 혹은 시험에 의해 결정된다. 승진은 근무성적과 연공서열에 의해 이루어진다. 충원은 최하위 수준에서 이루어지며 중상위 수준에서 공직에 진입할 기회는 제한적이다. 이렇게 보면 신공공관리 인사제도 개혁은 脫관료제를 추구한다고 할 수 있다(Demmke & Moilanen 2010).

이러한 차이에도 불구하고 베버 관료제가 지향하는 인사제도든 신공공관리 개혁이 추구하는 인사제도든 모두 국가행정의 합리화 모형이라고 할 수 있다. Silberman (1993)은 조직 지향의 합리화 모형과 전문직 지향의 합리화 모형을 구분하는데, 베버의 근대적 관료제가 추구하는 인사제도는 조직 지향의 합리화 모형을, 신공공관리 개혁이 추구하는 인사제도는 전문직 지향의 합리화 모형을 반영한다고 할 수 있다. Silberman의 구분에 따르면 조직 지향의 합리화 모형의 경우 고위직의 임명 기준이 있다. 이 기준은 조기의 공직진입을 강조한다. 조기 진입의 지원 자격과 충원에 관한 제한이 있다. 지원자는 대학교육과정을 이수하거나 고위 공직자를 위한 전문교육기관을 거치거나 임용 전 도제훈련을 받아야 한다. 관료양성 교육과정을 일찍 시작해야 한다. 조기 진입을 유인하려면 경력의 예측성이 담보되어야 하는데 이를 위해 고위직 임명을 조기에 진입한 사람들에게만 한정시킨다. 따라서 개방임용이나 측면진입이 최소화되고 예측 가능한(흔히 근속기간에 기초한) 승진형태를 취한다. 이러한 유인을 통해 고위직에 대한 적격성을 보장하면서도 일단 진입하면 고위직에 승진된다는 것을 담보해준다. 이러한 유인체제로 부처별 전문화가 이루어진다. 한 부처에서 다른 부처로 이동하는 것은 경력의 비예측성을 가져오기 때문에 억제된다. 내부승진과 연공서열이 하나의 규범이 되어 있다.

반면 전문직 지향의 합리화 모형의 경우 전문직업적 교육을 이수하는 것이 고위직

진입의 일차적 기준이 된다. 진입 전 개인에 의한 전문직업적 지식과 기술의 습득이 이루어진다. 개인들이 전문직업적 훈련과 역할을 선택하도록 사회적 및 경제적 유인이 사용된다. 전문직 종사자들 혹은 전문직 진출을 위해 교육받은 사람들을 충원함으로써 관료제는 공직에의 조기 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 고숙 승진코스가 존재한다. 조직 내 특성화와 경력승진 보장은 약화된다. 전문직업적 훈련을 통해 전문직 단체가 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.

두 모형 모두 방식은 다르지만 공무원제도의 합리화를 추구하며 이런 점에서 가산관료제 혹은 정실임용이나 엽관임용의 공무원제도와 구분된다(Raadschelders & Rutgers 1996). 베버 관료제가 조직 지향의 폐쇄적 공무원제도를 통해 행정의 합리화를 추구한다면 신공공관리 개혁은 전문직 지향의 개방된 공무원제도를 통해 행정의 합리화를 추구한다고 할 수 있다(Dahlström & Lapuente 2017). 앞서 언급한 인사제도의 성격과 관련해 본다면 경력 중심 인사제도는 조직 지향의 합리화 모형을 추구하고 직위 중심 인사제도는 전문직 지향의 합리화 모형을 추구하고 있다고 할 수 있다. 한편, 부처 중심 인사제도는 개방화와 개별화의 수준을 고려하면 전문직 지향보다 조직 지향의 합리화 모형에 더 가깝다고 할 수 있다.⁴⁾

3. 제도, 전통 및 문화

현재의 행정체계에 미치는 행정전통의 영향을 평가하기 위해 Painter & Peters (2010a)는 초기 선택의 경로의존성을 강조하는 역사적 제도주의 및 정치·행정문화와 국가전통에 주목하였다. 그들은 행정전통을 구성하는 네 차원으로 국가와 사회 간의 관계, 국가와 정치제도 간의 관계, 법 혹은 관리 지향성 및 문책성(accountability)의 유형을 포함하였다. 그들은 이러한 요소를 고려해 행정전통을 영미 행정전통, 나폴레옹 행정전통, 게르만 행정전통, 스칸디나비아 행정전통, 남미 행정전통, 후기식민 남아시

4) 부처 중심 인사제도가 부처별 전문화를 강조한다는 점에서 경력 중심 인사제도보다 베버 관료제에 더 가깝다고 할 수 있다.

아 및 아프리카 행정전통, 동아시아 행정전통, 소비에트 행정전통 및 이슬람 행정전통으로 구분하였다(Painter & Peters 2010b). 이러한 분류는 역사적, 제도적 및 문화적 요소만이 아니라 지리적 요소를 고려한 것으로 행정전통의 성격이 다차원적임을 시사한다.⁵⁾ 본 연구대상인 OECD 회원국의 경우 대부분 영미 행정전통, 나폴레옹 행정전통, 게르만 행정전통, 스칸디나비아 행정전통에 속하기 때문에 이들 전통을 좀 더 자세히 살펴본다. 그들에 따르면 첫째 영미 행정전통은 보통법 체계를 갖고 있다. 이 법 체계는 사례법의 축적을 통한 귀납적 및 절차적 접근을 강조한다. 이는 연역적 접근과 성문화를 강조한 로마법 전통의 시민법 체계와 비교된다. 이러한 전통에서 행정은 관리와 정책에 관한 것이지 법에 관한 것이 아니다. 공무원 집단이 가장 신뢰할 수 있는 공익의 구현자인지에 대해 의구심이 강하다. 둘째, 나폴레옹 행정전통에서 법은 사회개입을 위한 국가의 도구로 간주된다. 사법과 구분되는 별도의 공법체계가 국가와 시민들 간의 관계를 규제한다. 이러한 전통에서 행정은 법과 밀접히 결합되어 있고 국가조직은 일원화되어 있으며 통합된 행정제도가 확실성을 담보한다. 셋째, 게르만 행정전통의 주요한 특징은 법치국가(Rechtsstaat)의 강조이다. 공법 체계가 모든 행정영역을 규정하며 공무원들은 법적 훈련을 받는다. 넷째, 스칸디나비아 행정전통의 경우 게르만 행정전통과 유사한 유기체적 국가전통의 유산과 민주적 및 공동체적 전통을 반영하는 강력한 국가복지 정향이 결합되어 있다. 행정전통에 대한 논의는 현재의 공무원제도의 역사적 토대에 대한 이해의 중요성을 보여준다. 특히 경로의존성을 갖는 초기 선택에 영향을 준 역사적 요인, 특히 국가와 법의 역할에 대한 관념을 형성한 역사적 요인에 주목할 필요가 있음을 시사한다.

Pollitt & Bouckaert(2011)는 관리개혁의 과정과 성과에 대한 비교분석을 시도하면서 그 차이를 설명해 줄 수 있는 구조적 및 문화적 요인에 주목한다. 그들은 개혁성과의 국가 간 차이를 설명하기 위해 정치-행정(politico-administrative)체제의 성격을 구분한다. 이 체계의 구성 요소는 다섯 가지로 국가구조, 행정부(executive government) 성격, 장관-고위공무원 관계, 통치문화 및 정책 자문의 다양성이다. 이 가운데 장관-고위공무원 관계는 공무원제도 자체의 특성과 관련되고 정책 자문의 다양성은 공무원제도의 차이를 이해하는데 관련성이 떨어져 이들을 제외한 국가구조, 행정부

5) 그들에 따르면 OECD 회원국 가운데서 영국, 아일랜드, 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등은 영미 행정전통, 프랑스, 스페인, 포르투갈, 이태리, 그리스 등은 나폴레옹 행정전통, 독일, 오스트리아, 스위스, 네덜란드 등은 게르만 행정전통, 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등은 스칸디나비아 행정전통, 멕시코는 남미 행정전통, 일본과 한국은 동아시아 행정전통에 속한다. 체코, 폴란드, 헝가리, 슬로바키아는 중국이나 베트남과 같이 소비에트 행정전통에 속한다고 보기는 어렵지만 그러한 행정유산이 남아 있을 수 있다.

성격 및 통치문화에 초점을 두고 설명한다.

첫째, 국가의 기본구조는 두 차원에서 분류되는데 하나는 권력의 수직적 분산의 정도이고 다른 하나는 중앙차원에서의 수평적 조정의 정도이다. 이 두 차원은 결정이 중앙에 집중되어 있는지 혹은 분산되어 있는지 그리고 중앙의 조정이 통합되어 있는지 혹은 파편화되어 있는지를 나타낸다. 그들은 결정이 분산된 국가에서의 관리개혁은 결정이 집중된 국가에서의 관리개혁보다 덜 광범하고 덜 획일적인 것으로 기대한다.

둘째, 행정부 성격은 중앙정부 차원에서 권력이 공유되어 있는지 혹은 집중되어 있는지를 나타낸다. 이는 정부형태가 합의제를 지향하는지 혹은 다수제를 지향하는지와 관련된다. 그들은 행정부 성격이 다수제로부터 합의제로 이동할수록 관리개혁이 덜 전면적인 것으로 기대한다. 그들에 따르면 국가의 기본구조와 행정부 형태는 정치적으로 실현 가능한 개혁의 범위의 속도에 영향을 주는 환경적 요인을 구성한다. Pollitt & Bouckaert는 강력하고 급격한 구조개혁은 합의제보다 다수제에서 덜 힘들게 이루어질 수 있고, 전면적 개혁은 분권화된 국가보다 집권화된 국가에서 덜 어려울 수 있다고 보았다.

셋째, 관리개혁에 영향을 줄 수 있는 통치철학 및 문화와 관련해 그들은 두 모형을 구분한다. 하나는 법치국가(Rechtsstaat) 모형이고 다른 하나는 공익(public interest) 모형이다(Pierre 1995).⁶⁾ 법치국가 모형에서 국가는 사회 통합의 중심 세력이다. 국가의 핵심 과제는 법안을 마련하고 법을 선포하며 이를 강제하는 것이다. 고위공무원들 대부분은 법학 교육과 훈련을 받는다. 공법인 행정법 체계가 발전되어 있다. 공무원의 규칙 준수가 중요하며 법적 통제를 받는다. 행정법원을 통해 행정체계에 대한 통제가 이루어진다. 법의 권위에 대한 존중이 강조된다. 반면 공익 모형에서 국가는 덜 광범하고 덜 지배적인 역할이 부여된다. 정부는 필요악이라고 간주된다. 공무원들은 선출된 의회를 통해 문책된다. 법이 거버넌스의 본질적 요소이지만 법치국가에서처럼 그렇게 지배적이지는 않다. 따라서 고위공무원들 다수가 법학 훈련을 받지 않는다. 공무원들은 정부 기관에서 고용인으로 일하는 일반 시민들일 뿐이다. 이들은 국가를 대표하는 특별한 지위와 신분을 가진 계층으로 간주되지 않는다. 이익집단이 경쟁하는 다원주의 사회에서 정부는 공정하고 신뢰할 수 있는 심판의 역할을 한다. Pollitt & Bouckaert는 법치국가의 전통이 강한 나라에서는 공익모형의 전통이 강한 나라에서보다 인사제도의 탈공법화 및 법 개정을 수반하는 관리개혁이 더딜 것으로 기대한다. 통치문화와

6) 그들에 따르면 나폴레옹 행정전통에 속하는 프랑스와 이태리도 법치국가 모형으로 분류될 정도로 대부분의 서유럽 국가들은 이 두 모형 가운데 어느 하나에 속한다(Ongaro 2009). 그러나 법치국가 모형이나 공익 모형 어느 쪽으로도 구분되지 않는 혼합형이 점차 늘고 있음을 지적하는 연구도 있다(Demmke & Moilanen 2010).

관련해 그들은 개인주의 문화풍토가 약한 곳 즉 집단주의 문화풍토가 강한 곳에서는 신공공관리 인사제도 개혁이 느릴 것이며, 권력거리가 큰 불평등 수용적 문화풍토에서는 권력거리가 짧은 평등 지향적 문화풍토에서보다 신공공관리 인사제도 개혁이 더딜 것으로 기대한다.

요약하면 전술한 연구는 공무원제도의 국가 간 차이를 설명하는 요인들을 탐색하는데 있어 경로의존성을 가진 초기 선택에 영향을 준 요인들, 국가의 행정전통을 구성하는 요인들 및 관리개혁의 과정과 성과에 영향을 줄 수 있는 구조적 및 문화적 요인들에 주목하도록 한다. 본 연구는 이를 고려해 공무원제도의 형성과 진화에 영향을 줄 수 있는 잠재적 요인을 중심으로 가설을 제시한다.

4. 가설의 형성

1) 법의 전통

법의 전통(legal origin)은 경로의존성을 갖는 공무원제도의 초기 선택에 영향을 줄 수 있는 역사적 요인의 하나라고 할 수 있다. 법의 전통은 흔히 보통법 전통과 시민법 전통을 구분한다. 그러나 정부의 질에 관한 국가비교 연구에서 La Porta et al.(1999)은 시민법 전통을 프랑스, 독일, 스칸디나비아 전통으로 세분하고 사회주의 법 전통을 추가하였다.⁷⁾ 본 연구도 행정전통이 나폴레옹, 게르만 및 스칸디나비아 유형으로 구분되는 점을 고려해 시민법 전통을 세분하였다.

일반적으로 시민법 전통에서는 사회에 대한 국가의 통제를 강조하고 공사법을 구분하지만 보통법 전통에서는 국가에 대한 사회의 통제를 강조하고 공사법을 구분하지 않는다(Finer 1997; Dyson 1980).⁸⁾ 공사법의 구분을 강조하는 시민법 전통에서는 국가공무원의 인사관리는 공법의 적용을 받으며 민간부문 피고용인과 구분되는 공법적 지위와 신분이 부여된다(Ziller 2012). 따라서 시민법 전통의 국가에서는 폐쇄적인 조직 지향의 합리화 모형을 추구하고 경력 중심의 인사제도를 발전시킬 수 있다. 반면 공사법을 구분하지 않는 보통법 전통에서는 국가공무원의 인사관리가 사법의 적용을

7) 그들의 연구는 법의 전통을 경제발전을 위한 정부의 질에 영향을 주는 요인의 하나로 강조하기 때문에 상법 체계를 중심으로 법의 전통을 나누었다.

8) 공사법의 구분이 시민법 체계에 엄격히 적용되는 것은 아니지만 시민법 체계는 보통법 체계보다 그 구분이 강하다. 공사법의 구분이 역사적으로 형성된 국가의 경우 공법적 사건은 민사소송이 아닌 행정소송의 대상이 되며 일반법원이 아닌 독립된 행정법원을 통해 법적 분쟁이 해결된다. 이러한 점에서 행정법원의 존재는 공사법의 구분이 강한지 약한지를 나타내는 주요한 대용지표라고 할 수 있다.

받으며 민간부문 고용인과 차별화되는 공법적 지위와 신분이 부여되지 않는다. 따라서 보통법 전통이 강한 국가에서는 개방적인 전문직 지향의 합리화 모형을 추구하고 직위 중심의 인사제도를 발전시킬 수 있다.

La Porta et al.(1999)에 따르면 보통법은 의회와 귀족계급이 국왕의 권력을 제한하려는 의도의 산물이다. 따라서 보통법 전통에서는 정부를 제약하고 개인의 사적 자유와 계약 및 재산권의 보호를 강조한다(Berman 1983). 이런 점에서 보통법 전통은 국가권력을 확대하고 강화하기보다 이를 축소하고 제약하는 경향을 보인다. 반면 시민법은 국가권력을 강화하고 확대하는 도구로 발전하였다. 따라서 시민법 전통에서는 국가로부터 개인을 보호하는 절차보다는 국가의 입장에서 분쟁의 공정한 해결을 강조한다. 때문에 시민법 체계의 공법은 공무원에 대한 제약을 다루는데 약하다. 이런 점에서 시민법 전통은 사회주의 법의 전통과 같은 수준은 아니지만 국가권력을 발전시키기 위해 제도를 구축하려는 의도를 보여준다. 한편, 사회주의 법은 국가권력을 유지하고 자원을 추출하기 위한 의도를 가장 명시적으로 드러내고 있어 사회에 대한 최고 수준의 국가통제를 반영하고 있다. 따라서 사회주의 법 전통이 강한 국가에서는 사회에 대한 국가의 지배가 극대화되어 있다. 근대화 과정 혹은 식민지 과정에서 모방되거나 이식된 법 제도가 국가 중심의 행정전통을 역사적으로 형성할 수 있다는 점에서 다음의 가설을 고려한다. 즉, 개방적인 전문직 지향의 공무원제도나 직위 중심의 인사제도는 시민법 전통의 국가에서보다 보통법 전통의 국가에서 더 발견될 것이고 폐쇄적인 조직 지향의 공무원제도나 경력 지향의 인사제도는 보통법 전통의 국가에서보다 시민법 전통의 국가에서 더 발견될 것이다.

2) 종교

행정전통에 대한 논의나 관리개혁의 과정 및 성과에 대한 비교연구에서 종교의 영향이 명시적으로 다루어지지 않았지만 종교와 근대관료제의 발전에 관한 연구는 국가 행정의 합리화에 미친 프로테스탄트의 영향에 주목한다. 역사적으로 근대관료제의 형성은 부분적으로 종교개혁에 의해 추동되었다고 본다. 근대국가의 형성에서 종교의 역할에 주목한 Gorski(1995)는 관료제의 정신을 프로테스탄트와 연결한 관료제 이론을 제시한다.⁹⁾ 그는 남유럽에서 가산주의가 지속되고 북유럽에서 관료제가 등장한 것은 지정학보다 종교와 관련된다고 주장하면서 관료적 관직임용이 종교개혁에 의해 촉진되

9) Gorski의 연구는 관료제의 형성과 발전에 초점을 둔 반면 본 연구는 공무원제도의 형성과 발전에 초점을 두고 있어 그의 논의가 본 연구에 그대로 적용될 수 있는 것은 아니다.

있다고 지적한다. 그에 따르면 근대국가의 형성을 비교 분석한 Ertman(1997)의 사례 가운데서 관료국가는 프로테스탄트 사례인 영국, 스웨덴, 프러시아에서 발견되고 가산 국가는 가톨릭 사례인 이태리, 프랑스, 스페인, 헝가리, 폴란드에서 발견되는데 이는 관료제가 프로테스탄티즘과 관련됨을 보여주는 것이라고 하였다. 그는 종교적 요인에 초점을 두면서 교황의 아비뇽 유수와 종교개혁 두 사건에 주목한다. 교황의 아비뇽 유수 기간에 성직 매매가 대량으로 이루어지는데 세속 통치자들이 이를 모방하고 차용하게 되었다는 것이다. 그에 따르면 매관제도는 당시 로마 가톨릭의 영향력이 지배적인 프랑스, 이태리, 이베리아 반도에서 일찍 도입되고 확산되었다. 그런데 매관제도가 점차 북유럽으로 확산되었지만 종교개혁 때문에 그곳에서 뿌리를 내리지 못했다. 종교개혁자들은 비소유의 성직제를 도입하였고 신자들을 통해 매관제도가 공식으로 확산되는 것을 막았다. 종교개혁이 교회행정만이 아니라 국가행정의 합리화에 기여하였다는 것이다.¹⁰⁾ 그는 '규율혁명(disciplinary revolution)'이라는 개념을 사용해 프로테스탄트가 관료제 정신의 기원임을 강조하였다(Gorski 2003). 일반적인 통념에 의하면 가톨릭 국가들은 공동체·가족 중심적인 반면 프로테스탄트 국가들은 개인주의와 자립을 강조한다. La Porta et al.(1999)은 '계층적 종교'인 가톨릭 인구가 많은 나라들은 프로테스탄트 인구가 많은 나라들과 비교해 정부의 질이 낮다는 것을 발견하는데 그 논거로 가톨릭이 프로테스탄트보다 국가권력과 개입을 지지하며 성장했다는 역사적 사실을 지적하였다.

이렇게 보면 두 가지 차원에서 프로테스탄트와 가톨릭의 영향을 고려할 수 있다. 첫째는 성직매매와 종교개혁의 역사적 사실과 관련된다. 가톨릭은 성직 매매를 정당화해 관직 매매의 관행을 촉진하였지만,¹¹⁾ 프로테스탄트는 성직과 관직 매매를 비판하고 성직자가 되기 위한 교육과 자격을 강조해 교회행정과 국가행정의 합리화를 추구하였다. 자기규율의 정신을 강조하는 프로테스탄트가 지배적인 국가에서 합리적인 근대적 관료제가 발전할 수 있었다는 것이다. 둘째는 교회구조 및 교리와 관련된다. 가톨릭은 성직자와 일반신도 간의 계급 구분을 강조한 계층적 구조이지만 프로테스탄트는 만인제사장 교리에 따라 모든 신도가 하나님 앞에 동등한 계급 구분이 없는 평등한 구조라는 것이다. 역사적으로 가톨릭은 위계질서와 중앙집권적 제도의 원형인 반면 프로테스탄트는 분권자치주의와 개인주의 사상의 중심이라고 할 수 있다. 이러한 점을 고려하

10) 종교개혁은 고정보수, 자격조건, 규율, 규정, 기능적 특화, 경력구조, 연금 등에서 교회행정의 합리화를 추구하였다. 이런 점에서 프로테스탄트 성직자들은 최초의 근대적 관료들이었다고 할 수 있다.

11) 교황혁명으로도 알려진 그레고리오 개혁은 기혼사제의 서품과 성직 매매의 관행을 비판하였다.

면 행정의 합리화의 방식이 가톨릭이 지배적이었던 국가와 프로테스탄트가 지배적이었던 국가에서 각각 달랐을 것으로 기대할 수 있다. 종교개혁 이후 가톨릭 국가에서도 관료제의 근대화가 점차 이루어졌지만 교회구조와 교리를 고려하면 행정의 합리화의 방식은 다를 수 있다는 것이다. 가톨릭이 지배적인 국가는 계급 구분이 강한 계층적이고 중앙집권적인 관료제를 지향하면서 그에 부합하는 인사제도를 발전시킬 가능성이 높은 반면 프로테스탄트가 지배적인 국가는 계급 구분이 약한 평등적이고 분권적인 관료제를 지향하면서 그에 부합하는 인사제도를 발전시킬 가능성이 크다. 이러한 논거에서 다음의 가설을 고려한다. 즉, 폐쇄적인 조직 지향의 공무원제도나 경력 중심의 인사제도는 가톨릭이 지배적인 국가에서 더 발견될 것이고 개방적인 전문직 지향의 공무원제도나 직위 중심의 인사제도는 프로테스탄트가 지배적인 국가에서 더 발견될 것이다.

3) 정부형태

전술한 법의 전통이나 종교와 같은 역사적 요인과 달리 국가권력의 제도적 배열을 반영하는 정부형태(forms of government)는 개혁압력에 대한 대응과 개혁성조에 영향을 줄 수 있는 당대의 요인이다(Pollitt & Bouckaert 2011). 정부형태는 중앙-지방 간 및 중앙정부 내 권력배분을 포함한다(Lijphart 2012). 중앙-지방 차원의 권력배분을 보면 연방제 정부형태는 권력 분산적인 반면 단방제 정부형태는 권력 집중적이다. 중앙차원의 권력배분을 보면 합의제 정부형태는 권력 공유적인 반면 다수제 정부형태는 권력 통합적이다. 이렇게 보면 연방제 정부형태에서보다 단방제 정부형태에서 분권화를 강조하는 관리개혁이 더딜 수 있다. 반면 거부권자가 다수인 합의제 정부형태에서보다 소수인 다수제 정부형태에서 개혁추진이 덜 어려울 수 있다. 이처럼 정부형태가 개혁압력에 대한 대응과 개혁성조에 주는 영향은 복잡할 수 있다.

여기서는 양 방향의 가능성을 모두 염두에 두고 정부형태의 영향을 고려한다.¹²⁾ 첫째, 정부형태에 따라 개혁의 범위와 속도에 차이가 있을 수 있다. 즉, 권력이 중앙과 소수에 집중된 정부형태에서는 권력이 지방과 다수에 분산된 정부형태에서보다 개혁이 범위가 넓고 속도가 빠를 수 있다.¹³⁾ 물론 이를 제대로 평가하려면 개혁운동 이전의

12) Yesilkagit & De Vries(2004)는 네덜란드(합의제)와 뉴질랜드(다수제) 사례를 비교하면서 정부형태의 차이가 개혁의 과정과 성과를 설명하는데 한계가 있음을 보여준다.

13) Pollitt & Bouckaert(2011)에 따르면 집권적이고 다수제 정부형태를 가진 뉴질랜드와 영국은 집권적이지만 합의제 정부형태인 이태리나 네덜란드보다 개혁의 속도가 더 빠르다. 그리고 뉴질랜드와 영국은 분권적이고 다수제 정부형태를 가진 캐나다와 미국과 비교해 개혁의 범위가 더 넓다.

인사제도의 유형을 확인하는 것이 필요하다. 자료의 한계로 이러한 분석이 어렵지만 같은 법의 전통을 가진 국가들이 개혁운동 이전 인사제도가 유사하다고 가정하고 정부 형태에 따라 달라졌는지 분석할 수 있다. 둘째, 정부형태에 따라 구조적으로 양립될 수 있는 개혁이 달라질 수 있다. 즉, 국가권력이 집중된 정부형태에서보다 분산된 정부형태에서 개별화와 분권화를 지향하는 인사제도가 더 수용될 수 있다. 역사적으로 형성된 공무원제도에 대한 개혁 요구가 정부형태에 따라 수용되거나 저항될 수 있으며 이러한 차이가 개혁의 성과로 나타날 수 있다. 이러한 논거에서 정부형태에 따른 다음의 가설을 고려한다. 첫째, 전문직 지향의 공무원제도나 직위 중심의 인사제도는 권력 공유의 합의제 정부형태보다 권력 집중의 다수제 정부형태에서 더 발견될 것이다. 둘째, 전술한 가설과는 달리 조직 지향의 공무원제도나 경력 중심의 인사제도는 분권적인 연방제 정부형태보다 집권적인 단방제 정부형태에서 더 발견될 것이다.

4) 사회문화

전술한 정부형태와 같이 개혁압력에 대한 대응과 개혁성과에 영향을 줄 수 있는 당대 요인으로 Pollitt & Bouckaert(2011)는 통치문화보다 광범한 문화적 풍토(cultural climates)를 포함한다. 그들은 문화적 풍토가 공무원제도의 구조, 개혁압력에 대한 이해 및 개혁의 우선순위에 영향을 줄 수 있다고 보았다(Demmke & Moilanen 2010). 그들이 제시한 문화적 풍토는 Hofstede(2001)의 문화 차원이다. Hofstede의 문화 차원은 권력거리, 불확실성회피, 개인주의-집단주의, 남성성-여성성 및 장기-단기정향을 포함한다. 첫째, 권력거리는 상관이 부하의 행태를 결정할 수 있는 정도와 부하가 상관의 행태를 결정할 수 있는 정도 간의 거리로 불평등을 수용하는 사회인지 아닌지를 나타낸다. 둘째, 불확실성 회피는 구성원들이 불확실하거나 미지의 상황에 의해 위협을 느끼는 정도로 불확실성을 수용하는 사회인지 아닌지를 나타낸다. 셋째, 개인주의-집단주의는 개인들 간의 유대가 느슨한 사회인지 혹은 사람들이 태어나면서부터 응집적인 내집단에 통합되고 구성원은 그 내집단에 충성을 보이고 그로부터 보호받는 사회인지를 나타낸다. 넷째, 남성성-여성성은 성의 역할이 분명하게 구분되어 있는 사회인지 혹은 성의 역할이 중첩되어 있는 사회인지를 나타낸다. 끝으로 장기-단기정향은 미래 보상에 지향된 덕목을 조장하는 사회인지 혹은 과거 및 현재와 관련된 덕목을 조장하는 사회인지를 나타낸다.

제도와 문화를 연결하는 집단-망(group-grid) 문화이론은 보다 체계적인 문화유형을 제시한다(Douglas & Wildavsky 1982). 이 이론은 사회가 개인들의 선택을 제약하는 두 가지 방식에 주목한다. 하나는 망으로 표현된 사회규제의 차원이고 다른 하나

는 집단으로 표현된 사회편입이다. 이 두 차원은 개인들이 일상적으로 경험하는 사회적 맥락의 유형을 구분한다. 본 연구에서 주목하는 두 유형의 맥락은 낮은 망-낮은 집단, 즉 집단 경계가 낮고 규제가 적은 사회적 맥락과 높은 망-높은 집단, 즉 집단 경계가 높고 규제가 많은 사회적 맥락이다. 각 사회적 맥락마다 사회조직의 형태를 정당화시켜 주는 문화편향이 있는데 집단 경계가 낮고 규제가 적은 사회적 맥락은 개인주의 문화에 의해, 집단 경계가 높고 규제가 많은 사회적 맥락은 계층주의 문화에 의해 정당화된다(Wildavsky 1987; Thompson, Ellis & Wildavsky 1990). 개인주의 문화에서는 사회적 차이를 축소해 동일해지기 보다는 서로 다르게 될 기회를 추구한다. 개인의 재능을 최대한 발휘할 수 있도록 가능하면 규제와 간섭을 최소화한다. 자기규제를 강조하는 개인주의 문화와 친화적인 조정기제는 시장제도이다. 의사조율은 최소한의 외부간섭 속에서 균등한 경쟁기회를 보장받은 개인들 간의 거래와 협상을 통해 이루어지도록 한다. 반면 계층주의 문화에서는 개인을 계층적 질서 속에서 자신에게 주어진 역할을 최선을 다해 수행하는 존재로 본다. 따라서 개인의 선택과 자유보다는 전체의 조화를 위해 개인에게 할당된 지위와 역할을 수행하는 것을 강조하며 계층적 배열을 통한 연대성을 중시한다. 특화와 분업이 구성원들을 조화시키고 효과성을 제고한다는 근거에서 권위관계의 불평등을 정당화한다.

전술한 논의를 고려해 사회문화에 따른 다음의 가설을 제시할 수 있다. 조직 지향의 공무원제도나 경력 중심의 인사제도는 계층주의 문화(권력거리가 먼 불평등을 수용하는 문화)가 강한 곳에서 더 발견되고 전문직 지향의 공무원제도나 직위 중심의 인사제도는 개인주의 문화가 강한 곳(집단주의 문화가 약한 곳)에서 더 발견될 것이다.

Ⅲ. 사례 및 데이터와 측정

1. 사례

본 연구는 OECD 회원국을 대상으로 한다. 2021년 현재 OECD 회원국은 37개국이다. 1980년 이전 가입한 국가는 24개국으로 캐나다, 미국, 영국, 덴마크, 아이슬란드, 노르웨이, 터키, 스페인, 포르투갈, 프랑스, 아일랜드, 벨기에, 독일, 그리스, 스웨덴, 스위스, 오스트리아, 네덜란드, 룩셈부르크, 이탈리아, 일본, 핀란드, 오스트레일리아, 뉴질랜드이다. 1990년대 가입한 국가는 5개국으로 멕시코, 체코, 헝가리, 폴란드, 한국이다. 2000년대 가입한 국가는 슬로바키아 1개국이고 2010년 이후 가입한 국가

는 7개국으로 칠레, 슬로베니아, 이스라엘, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 콜롬비아이다. 조사 시점에 따라 OECD 회원국의 숫자가 다르기 때문에 사용된 데이터에 따라 사례 수가 다르다. 강조할 것은 표본이 작아 교차비교분석의 경우 변수에 따라 셀의 관측 빈도가 적어 안정적인 분석 결과를 기대하기 어렵다는 것이다.

2. 데이터와 측정

본 연구의 종속변수는 인사제도의 유형과 충원제도의 성격이다. 이들은 운영 차원의 공무원제도의 대안적 측정으로 분석 결과의 견고성을 얻기 위해 함께 사용하였다. 첫째, 인사제도의 유형 변수는 2002/3년 OECD 전략적 인적자원관리 조사에서 나온 것이다(OECD 2004). 2002/3년 조사는 인사관리가 개별화 및 분권화되어 있는지를 평가해¹⁴⁾ OECD 회원국의 공무원 인사제도를 경력 중심, 부처 중심, 직위 중심으로 구분하였다(OECD 2004: 18).¹⁵⁾ 보고서에 따르면 인사관리의 개별화가 높을수록 분권화가 높은 것으로 보인다. 둘째, 충원제도의 성격 변수는 2016년 OECD 전략적 인적자원관리 조사 데이터를 사용하여 구성하였다.¹⁶⁾ 본 연구는 OECD 충원체계지표를 구성한 5개 평가 항목 가운데서 충원의 개방성·개방성과 직접 관련된 3개 평가 항목만을 사용하여 변수를 재구성하였다.¹⁷⁾ 점수가 낮을수록 경력을 강조하는 충원제도를 가리키며 점수가 높을수록 직위를 강조하는 충원제도를 가리킨다.

본 연구의 주요 영향변수를 보면 첫째, 법의 전통은 La Porta et al.(1999: 238,

-
- 14) 이를 위해 진입과 승진, 임기제 계약 혹은 종신고용, 개별성과, 훈련과 이동성, 고위직 공무원, 노조의 인사관리 참여 등과 인적자원관리 정책의 설계와 집행의 위임 수준을 고려하였다.
- 15) 직위 중심 인사제도를 가진 국가 가운데서 호주, 핀란드, 아이슬란드, 뉴질랜드는 위임의 수준이 높고, 덴마크, 노르웨이, 스위스, 영국은 중간이며 캐나다, 스웨덴, 미국은 낮다고 하였다.
- 16) 2016년 자료 출처는 https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_SHRM.
- 17) 본 연구에 포함된 세 항목을 보면 첫째는 공무원이 되는 방법을 평가한 항목으로 경쟁시험을 통해 특정 직군에 진입하는 경우 0점, 최소한의 학력조건을 갖추고 특정 직위에 직접 지원해 면접을 통해 진입하는 경우 1점, 직위에 따라 다른 경우 0.5점, 전술한 세 방식을 결합해 사용하는 경우 0.5점을 각각 부여하였다. 둘째는 특정 직위를 어떻게 맡게 되었는지를 평가하는 항목으로 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. 셋째는 고위 공무원을 어떻게 충원하는지를 평가하는 것으로 경력 초기 공무원을 시작할 때 경쟁시험을 통해 선발된 후 고위직 집단으로 관리되는 경우 0점, 내부승진을 통해서만 이루어지는 경우 0점, 모든 고위직이 외부충원에 개방된 경우 1점, 고위직의 상당 부분이 외부충원에 개방된 경우 0.5점을 각각 부여하였다.

268-276)이 구성한 데이터를 사용하였다. 그들은 시민법의 전통을 세분하기 위해 상법의 기원을 고려한 후 법의 전통을 영국 보통법, 사회주의 법, 프랑스 시민법, 독일 시민법, 스칸디나비아 시민법으로 구분하였다. 법의 전통은 정복, 식민지화, 모방 혹은 자발적 채택 등의 방식으로 전 세계적으로 확산되었다. 둘째, 종교도 La Porta et al.(1999: 238, 268-276)이 구성한 데이터를 사용하였다. 여기서는 프로테스탄트와 가톨릭에 초점을 두고 신도 퍼센트를 사용하였다. 셋째, 정부형태는 Lijphart(2012: 304-309)가 만든 집행부-정당(executive-parties) 차원 및 연방-단일(federal-unitary) 차원 지표의 데이터를 사용하였다.¹⁸⁾ 전자는 다수제-합의제 정부형태를, 후자는 분권적-집권적 정부형태를 측정한다. 넷째, 계층주의와 개인주의 사회문화는 Hofstede(2001)가 구성한 6개 문화 차원 가운데 권력거리 지표와 개인주의-집단주의 지표의 데이터를 사용하였다.¹⁹⁾

IV. 분석결과

1. 인사제도의 유형

여기서는 2002/3년 OECD 전략적 인적자원관리 조사에서 분류된 인사제도의 유형이 법의 전통, 종교, 정부형태 및 사회문화에 따라 차이가 있는지 살펴본다. 첫째, <표 1>은 법의 전통과 인사제도 유형 간의 관계를 보여준다. 교차비교분석(χ^2 분석) 결과 두 변수 간에는 유의미한 상호관계가 있는 것으로 나타났다. 표에 보고된 것처럼 보통법 전통의 국가들을 보면 6개국 가운데 5개국(호주, 캐나다, 뉴질랜드, 영국, 미국)은 직위 중심 인사제도를, 1개국(아일랜드)은 경력 중심 인사제도를 유지하였고 부처 중심 인사제도를 유지하는 국가는 없었다. 프랑스 시민법 전통의 국가들을 보면 9개국 가운데 4개국(프랑스, 그리스, 룩셈부르크, 스페인)은 경력 중심 인사제도를, 5개국(벨기에, 이태리, 멕시코, 네덜란드, 포르투갈)은 부처 중심 인사제도를 유지하였고 직위 중심 인사제도를 유지하는 국가는 없었다. 독일 시민법 전통의 국가들은 다양한 패턴을 보

18) 집행부-정당 차원 지표는 유효 원내정당의 숫자, 최소승리/단일정당으로 구성된 내각의 존속기간 비율, 집행부 지배 지수, 불비례성 지수, 이익집단 다원성 지수로 구성되고 연방-단방 차원 지표는 연방주의 지수, 양원제 지수, 헌법 경직성 지수, 사법심사 지수 및 중앙은행 자율성 지수로 구성된다. 각 차원 지표 모두 평균 0, 표준편차 1의 표준화된 점수로 대략 -2.5에서 +2.5의 범위를 갖는다.

19) 자료 출처는 <https://geert-hofstede.com/national-culture.html>.

이는데 5개국 가운데 2개국(일본, 한국)은 경력 중심 인사제도를, 2개국(오스트리아, 독일)은 부처 중심 인사제도를 그리고 1개국(스위스)은 직위 중심 인사제도를 유지하였다. 가장 흥미로운 것은 스칸디나비아 시민법 전통의 국가들로 5개국(핀란드, 아이슬란드, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴) 모두 직위 중심 인사제도를 유지하였다. 한편, 사회주의 법 전통이 있는 탈공산주의 국가들을 보면 4개국 가운데 2개국(헝가리, 슬로바키아)은 경력 중심 인사제도를, 2개국(체코, 폴란드)은 부처 중심의 인사제도를 유지하였고 직위 중심 인사제도를 유지하는 국가는 없었다.²⁰⁾ 부처 중심 인사제도의 경우 인사관리의 개별화의 차원에서 경력 중심 인사제도와 큰 차이가 없어 하나로 묶어보면 프랑스 시민법, 독일 시민법 혹은 사회주의 법의 전통을 가진 국가들은 인사관리의 개별화의 수준이 낮은 것으로 보인다. 스칸디나비아 시민법의 전통을 가진 국가들이 다른 시민법의 전통을 가진 국가들과 다르게 나타난 것은 주목할 만하며 추가적 연구가 필요하다. 요약하면 폐쇄적인 조직 지향의 공무원제도나 조직경력 중심의 인사제도는 특히 프랑스 시민법 전통을 가진 국가들에서 흔히 발견되고 개방적인 전문직 지향의 공무원제도나 직위 중심의 인사제도는 보통법 혹은 스칸디나비아 시민법 전통을 가진 국가들에서 일반적으로 발견되는 것으로 보인다.

〈표 1〉 법의 전통과 인사제도의 유형

인사제도의 유형	영국 보통법	사회주의 법	프랑스 시민법	독일 시민법	스칸디나비아 시민법
경력 중심	1	2	4	2	0
부처 중심	0	2	5	2	0
직위 중심	5	0	0	1	5
(N)	6	4	9	5	5

주) 기재된 수치는 사례 수

둘째, ‘규율혁명’의 원천으로 교회행정을 넘어 국가행정의 합리화를 추동하고 개인의 자율성과 만인평등의 규범을 확산시킨 프로테스탄트가 지배적인 국가에서는 개방적인 전문직 지향의 공무원제도나 직위 중심의 인사제도가 발달하고 반면 성직 계급을 구분하고 계층적이고 집권적인 교회구조를 가진 가톨릭이 지배적인 국가에서는 폐쇄적인 조직 지향의 공무원제도나 경력 중심의 인사제도가 발달하였는지를 살펴본다. 〈표

20) The World Factbook에 따르면 이들 국가는 기본적으로 시민법 전통의 국가로 분류된다 (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/>).

2)의 왼쪽 패널은 프로테스탄트 인구 비율과 인사제도 유형 간의 관계를 보여준다. 교차비교분석(χ^2 분석) 결과 두 변수 간에는 유의미한 상호관계가 있는 것으로 나타났다. 프로테스탄트 인구가 60% 이상인 5개국 모두 직위 중심 인사제도를 유지하였다.²¹⁾ 반면 프로테스탄트 인구가 40% 미만인 20개국 가운데 9개국은 경력 중심 인사제도를, 7개국은 부처 중심 인사제도를 유지하였고, 단지 4개국만이 직위 중심 인사제도를 유지하였다. 이들 4개국은 영국을 포함한 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등 영연방 국가였다.²²⁾ 인사관리의 개별화의 차원에서 부처 중심 인사제도가 직위 중심보다 경력 중심 인사제도와 더 가깝다고 보면 프로테스탄트 인구가 40% 미만인 20개국 가운데 80%인 16개국이 폐쇄적인 조직 중심의 공무원제도를 유지한다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 종교와 인사제도의 유형

인사제도의 유형	프로테스탄트 인구			가톨릭 인구		
	<40%	<60%	60%+	<40%	<60%	60%+
경력 중심	9	0	0	3	1	5
부처 중심	7	2	0	2	1	6
직위 중심	4	2	5	9	2	0
(N)	20	4	5	14	4	11

주) 기재된 수치는 사례 수

〈표 2〉의 오른쪽 패널은 가톨릭 인구 비율과 인사제도 유형 간의 관계를 보여준다. 교차비교분석(χ^2 분석) 결과 두 변수 간에는 유의미한 상호관계가 있는 것으로 나타났다. 가톨릭 인구가 60% 이상인 11개국 가운데서 5개국은 경력 중심 인사제도를, 6개국은 부처 중심 인사제도를 유지하였으나 직위 중심 인사제도를 유지하는 국가는 없었다. 반면 가톨릭 인구가 40% 미만인 14개국 가운데서 3개국은 경력 중심 인사제도를, 2개국은 부처 중심 인사제도를, 9개국은 직위 중심 인사제도를 유지하였다. 가톨릭 인구가 40% 미만인데 경력 중심 인사제도를 유지하는 국가는 가톨릭과 구분된 정교회나 지배적인 그리스와 동아시아 전통의 일본과 한국이었다. 이렇게 보면 유럽의 OECD 회원국 가운데서 가톨릭이 약한 국가들은 직위 중심 인사제도를 유지하는 것으로 보인다.

21) 이들은 스칸디나비아 시민법의 전통을 가진 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크, 아이슬란드였다.

22) 영국은 영국성공회를 프로테스탄트와 구분해 프로테스탄트 인구가 적게 나타났지만 청교도주의 종교개혁의 영향으로 대륙의 프로테스탄트 인구가 적은 국가들과 다르다고 할 수 있다.

가톨릭 인구가 40% 미만인 독일과 체코는 직위 중심보다 부처 중심 인사제도를 유지해 폐쇄적인 조직 지향의 공무원제도를 보여주고 있다. 현재의 프로테스탄트 혹은 가톨릭 신도 비율만으로 이들 종교의 역사적 유산과 영향을 평가하는 것은 한계가 있지만, 전반적으로 개방적인 전문직 지향이 공무원제도나 직위 중심의 인사제도는 가톨릭이 지배적인 국가들에서 덜 발견되었다. 그리고 폐쇄적인 조직 지향의 공무원제도나 경력 중심의 인사제도는 프로테스탄트가 지배적인 국가들에서 덜 발견되었다.

셋째, 정부형태와 인사제도 유형 간의 관계와 관련하여 본 연구의 가설은 작동 기제에 따라 두 개의 상반된 기대를 제시한다. 하나는 개혁압력에 대한 대응의 차이에서 개별화 및 분권화된 인사제도가 합의제 정부형태보다 다수제 정부형태에서 발견될 가능성이 높다는 기대이다. 다른 하나는 구조적 친화성의 차이에서 개별화 및 분권화된 인사제도가 집권적 정부형태보다 분권적 정부형태에서 발견될 가능성이 높다는 기대이다. <표 3>의 왼쪽 패널은 집행부-정당 차원의 정부형태와 인사제도 유형 간의 관계를 보여준다. 교차비교분석(χ^2 분석) 결과 두 변수 간에는 유의미한 상호관계가 없는 것으로 나타났다. 집행부-정당 차원의 지표 점수가 최상위 사분위에 속하는, 즉 합의제 지향의 5개국 가운데 2개국은 부처 중심 인사제도를, 3개국은 직위 중심 인사제도를 유지하였고 경력 중심 인사제도를 유지하는 국가는 없었다. 반면 집행부-정당 차원의 지표 점수가 최하위 사분위에 속하는, 즉 다수제 지향의 6개국 가운데 2개국은 경력 중심 인사제도를, 1개국은 부처 중심 인사제도를, 3개국은 직위 중심 인사제도를 유지하였다. 다수지배를 지향하든 공유지배를 지향하든 정부형태에 따라 인사제도의 차이가 일관되게 나타나지 않았다.

<표 3> 정부형태와 인사제도의 유형

인사제도의 유형	집행부-정당 차원				연방-단방 차원			
	1사분위	2사분위	3사분위	4사분위	1사분위	2사분위	3사분위	4사분위
경력 중심	2	4	1	0	1	2	4	0
부처 중심	1	1	2	2	0	2	2	2
직위 중심	3	2	3	3	5	2	0	4
(N)	6	7	6	5	6	6	6	6

주) 기재된 수치는 사례 수

<표 3>의 오른쪽 패널은 연방-단방 차원의 정부형태와 인사제도 유형 간의 관계를 보여준다. 교차비교분석(χ^2 분석) 결과 두 변수 간에는 유의미한 상호관계가 있는 것으로

로 나타났다. 연방-지방 차원의 지표 점수가 최상위 사분위에 속하는, 즉 분권적 연방 지향의 6개국 가운데 2개국은 부처 중심 인사제도를, 4개국은 직위 중심 인사제도를 유지하였고 경력 중심 인사제도를 유지하는 국가는 없었다. 반면 연방-지방 차원의 지표 점수가 최하위 사분위에 속하는, 즉 집권적 지방 지향의 6개국 가운데 1개국은 경력 중심 인사제도를, 5개국은 직위 중심 인사제도를 유지하였고 부처 중심 인사제도를 유지하는 국가는 없었다. 비록 두 변수 간에 유의미한 상호관계가 있는 것으로 나타났지만 관찰된 패턴은 해석하기에 모호하다. 즉, 중앙집권적인 국가에서 직위 중심 제도가 더 발견되지만 그렇다고 지방분권적인 국가에서 경력 중심 제도가 더 발견되는 것은 아니다. 그리고 3사분위에 속하는 6개국 가운데 4개국은 경력 중심 인사제도를, 2개국은 부처 중심 인사제도를 유지하였고, 직위 중심 인사제도를 유지하는 국가는 없어 최상위 사분위에 속하는 국가군과 다른 패턴을 보였다. 관계가 일관적이지 않거나 모호한 것은 두 가설이 가리키는 서로 다른 기제가 작동해 상쇄되어 나타난 결과일 수도 있다.

끝으로, 사회문화와 인사제도 유형 간의 관계와 관련해서 본 연구가 고려하는 가설은 개별화 및 분권화된 인사제도는 권력거리가 긴 문화보다 짧은 문화, 그리고 집단주의 문화보다 개인주의 문화에서 더 발견된다는 것이다. <표 4>의 왼쪽 패널은 계층주의 문화와 인사제도 유형 간의 관계를 보여준다. 교차비교분석(χ^2 분석) 결과 두 변수 간에는 유의미한 상호관계가 있는 것으로 나타났다. 권력거리 지표 점수가 평균보다 높은 13개국 가운데서 7개국은 경력 중심 인사제도를, 6개국은 부처 중심 인사제도를 유지하였고 직위 중심 인사제도를 유지하는 국가는 없었다. 반면 권력거리 지표 점수가 평균보다 낮은 15개국 가운데서 2개국은 경력 중심 인사제도를, 3개국은 부처 중심 인사제도를, 10개국은 직위 중심 인사제도를 유지하였다. 계층주의 문화가 강한 곳에서는 경력 혹은 부처 중심 인사제도가 일반적으로 발견되었고 계층주의 문화가 약한 곳에서는 직위 중심 인사제도가 자주 발견되었다. 개방적인 전문직 지향의 공무원제도나 직위 중심의 인사제도는 계층주의 문화가 강한 곳에서는 덜 발견되는 것으로 보인다.

<표 4>의 오른쪽 패널은 개인주의 문화와 인사제도 유형 간의 관계를 보여준다. 교차비교분석(χ^2 분석) 결과 두 변수 간에는 유의미한 상호관계가 없는 것으로 나타났다. 그러나 패턴을 자세히 보면 개인주의 문화 점수가 최상위 사분위수에 속하는 8개국 가운데 1개국은 경력 중심 인사제도를, 2개국은 부처 중심 인사제도를, 5개국은 직위 중심 인사제도를 유지하였다. 반면 개인주의 문화 점수가 최하위 사분위수에 속하는 6개국 가운데 4개국은 경력 중심 인사제도를, 2개국은 부처 중심 인사제도를 유지하였고 직위 중심 인사제도를 유지하는 국가는 없었다. 통계적으로 유의미한 상호관계가 나타난 것은 아니지만 개방적인 전문직 지향의 공무원제도나 직위 중심의 인사제도는 개인

〈표 4〉 사회문화와 인사제도의 유형

인사제도의 유형	계층주의 문화				개인주의 문화			
	1사분위	2사분위	3사분위	4사분위	1사분위	2사분위	3사분위	4사분위
경력 중심	1	1	5	2	4	2	2	1
부처 중심	1	2	3	3	2	3	2	2
직위 중심	6	4	0	0	0	1	4	5
(N)	8	7	8	5	6	6	8	8

주) 기재된 수치는 사례 수

주의 문화가 약한 곳에서는 거의 발견되지 않는 것으로 보인다.

2. 총원제도의 성격

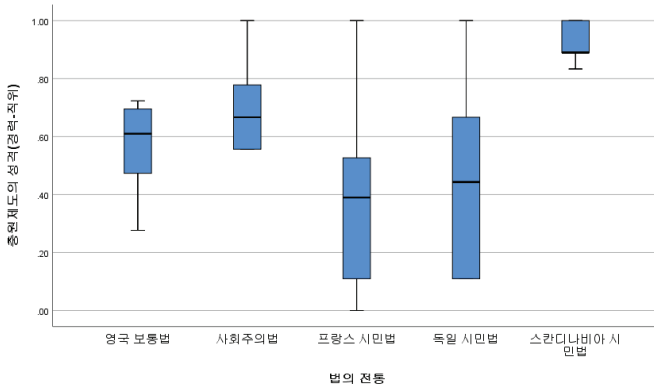
여기서는 2016년 OECD 전략적 인적자원관리 조사에서 재구성한 지표로 측정된 총원제도의 성격이 법의 전통, 종교, 정부형태 및 사회문화에 따라 차이가 있는지 살펴본다. 총원제도의 성격 변수는 경력-직위의 연속변수이다. 이 변수는 총원과 선발에 초점을 두고 있어 인사관리의 다양한 요소를 고려해 구성된 인사제도의 유형 변수와는 다를 수 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 변수의 점수가 낮으면 총원제도가 경력 지향적이고 점수가 높으면 총원제도가 직위 지향적임을 나타낸다.

첫째, 〈그림 1〉의 상자 도표는 법의 전통에 따라 총원제도에 차이가 있음을 보여준다. 일변량 분산분석 결과 독립변수의 범주별로 총원제도 변수의 평균값을 보면 보통법 전통은 0.5638이었다. 반면 프랑스 시민법 전통은 0.3833, 독일 시민법 전통은 0.4660이었고 스칸디나비아 시민법 전통은 0.9227이었다. 한편, 사회주의 법 전통은 0.6990이었다. 스칸디나비아 시민법 전통의 평균값이 가장 높았고 다음은 보통법 전통이었다. 프랑스 시민법 전통의 평균값이 가장 낮았고 독일 시민법 전통이 그 다음으로 낮았다.²³⁾ 앞의 인사제도의 유형 분석 결과와 같이 스칸디나비아 시민법 전통이 다른 시민법 전통과 다른 패턴을 보이는 것은 주목할 만하다. 보통법 전통과 확연히 구분되는 것은 프랑스 시민법 전통이다. 흥미로운 것은 프랑스 시민법의 전통을 가졌지만 칼뱅주의 전통이 있는 네덜란드의 경우 총원제도의 성격 변수 점수가 가장 높게 나타난 것이다. 한편, 영국 보통법 전통을 가진 캐나다와 이스라엘은 점수가 비교적 낮았다. 이는 캐나다의 경우 퀘벡 주가 프랑스 시민법의 전통을 유지하고 있고 이스라엘의 경우 유

23) 일변량 분산분석에서 Scheffe 방법을 사용한 집단 간 사후 검증 결과 프랑스 시민법의 전통과 스칸디나비아 시민법의 전통 간의 차이만 유의미한 것으로 나타났다.

대교, 회교도 등 종교법의 전통이 혼합되어 있기 때문으로 보인다. 주목할 만한 것은 사회주의 법 전통의 국가들이 체제 전환 과정에서 신공공관리 개혁에 적극적으로 반응하면서 개방적인 전문직 지향의 공무원제도나 직위 중심의 인사제도를 지향한다는 것이다.

〈그림 1〉 법의 전통과 충원제도의 성격



둘째, 〈표 5〉에 제시된 종교와 충원제도 간의 관계를 살펴보면 먼저 프로테스탄트 인구 비율과 충원제도 변수 간에는 유의미한 긍정적인 상관관계가 있다. 즉, 프로테스탄트가 지배적인 국가일수록 충원제도가 개별화·개방화되어 있는 것으로 나타났다. 반면 가톨릭 인구 비율과 충원제도 변수 간에는 부정적인 관계가 있지만 통계적으로 유의미하지는 않았다. 이는 가톨릭이 지배적인 곳에서도 충원제도의 개별화·개방화가 일어날 수 있지만 그러한 제도개혁의 온상은 아닐 수 있음을 시사한다.

셋째, 정부형태와 충원제도 간의 관계를 살펴보면 우선 집행부-정당 차원의 지표와 충원제도 변수 간에는 긍정적인 관계가 있지만 통계적으로 유의미하지 않았다. 가설의 기대와 달리 정부형태가 다수지배보다 합의공유를 지향하는 국가일수록 충원제도가 직위 중심인 것으로 나타났지만 그 차이가 유의미하지 않았다. 그리고 연방-단방 차원의 지표와 충원제도의 성격 변수 간에는 부정적 관계가 있지만 통계적으로 유의미하지 않았다. 가설의 기대와 달리 정부형태가 권력집중보다 분산을 지향하는 국가일수록 충원제도가 경력 중심인 것으로 나타났지만 그 차이가 유의미하지 않았다. 전체적으로 충원제도의 성격과 정부형태 간의 관계는 일관성이 없고 통계적으로 유의미하지 않다. 이는 관리개혁의 성과에 있어 합의제 민주주의가 다수제 민주주의보다 못하지 않다는 Yesilkagit & De Vries(2004) 연구 결과와 다르지 않다.

넷째, 사회문화와 충원제도 간의 관계를 살펴보면 우선 권력거리 문화 차원과 충원제도 변수 간에는 부정적인 관계가 있지만 통계적으로 유의미하지 않았다. 가설의 기대와 같이 계층주의 문화가 강한 국가일수록 충원제도가 경력 중심인 것으로 나타났지만 그 차이가 유의미하지 않았다. 또한 개인주의-집단주의 문화 차원과 충원제도 변수 간에는 긍정적인 관계가 있지만 통계적으로 유의미하지 않았다. 가설의 기대와 같이 개인주의 문화가 강한 국가일수록 충원제도가 직위 중심인 것으로 나타났지만 그 차이가 유의미하지 않았다. 사회문화에 따라 충원제도의 성격이 유의미하게 달라지지 않았다.

전체적으로 보면 충원제도의 성격은 법의 전통이나 종교와 관련되는 것으로 보인다. 즉, 프랑스 시민법의 전통이 강한 곳에서는 폐쇄적이고 집단화된 경력 중심의 충원제도가 발전되었고 프로테스탄트가 지배적인 곳에서는 개방적이고 개별화된 직위 중심의 충원제도가 발전된 것으로 보인다.

〈표 5〉 종교, 정부형태 및 사회문화와 충원제도의 성격

	충원제도의 성격
프로테스탄트 인구 비율	0.564**
가톨릭 인구 비율	-0.229
집행부-정당 지표	0.294
연방-단방 지표	-0.137
권력거리(계층주의 문화)	-0.249
개인주의-집단주의 문화	0.130

주) 수치는 상관계수

**p<.001

V. 결론

본 연구는 OECD 회원국 가운데서 발견되는 공무원제도의 차이가 어디서 오는지를 살펴보았다. 1980년대부터 1990년대 말까지 OECD 회원국을 중심으로 확산된 신공공관리 개혁은 인사관리의 개별화, 개방화 및 분권화를 추구하였다. 이를 통해 폐쇄적인 조직 지향의 공무원제도, 경력 중심의 인사제도를 개방적인 전문직 지향의 공무원제도, 직위 중심의 인사제도로 변형시키는 것을 시도하였다. 이는 베버의 전통적 관료제를 탈피하려는 개혁운동이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 2000년대 초반

OECD 회원국의 공무원제도는 하나의 유형으로 수렴하지 않았다. 일부 국가들은 여전히 전통적 관료제의 특징인 경력 중심의 인사제도를 유지하였고 다른 일부 국가들은 부처 경력을 강조하는 인사제도를 유지하였다. 2010년대 중반에도 OECD 회원국의 충원방식은 하나의 유형으로 수렴하지 않았다. 일부는 개별화되고 개방된 직위 지향의 충원방식을 나타냈지만 다른 일부는 집합적이고 폐쇄적인 경력 지향의 충원방식을 나타냈다. 이러한 발견은 국가마다 신공공관리 개혁물결에 대한 해석과 대응이 동일하지 않았음을 시사한다. 이러한 맥락에서 본 연구는 OECD 회원국을 중심으로 인사제도의 유형과 충원제도의 성격의 국가 간 차이가 무엇에 기인하는지를 탐색하였다. 이와 관련해 본 연구는 경로의존성을 갖는 초기 선택을 형성한 역사적 요인으로서 법의 전통과 종교에 주목하였다. 그리고 개혁 과정과 성과의 차이를 줄 수 있는 당대 요인으로 정부형태와 사회문화에도 주목하였다.

표본 수가 적어 한계가 있지만 분석 결과에 따르면 2000년대 초반 인사제도의 유형은 법의 전통, 종교 및 사회문화와 관련되는 것으로 보인다. 첫째, 폐쇄적인 조직 지향의 공무원제도나 경력 중심의 인사제도는 프랑스 시민법 전통의 국가들에서 흔히 발견되었고 개방적인 전문직 지향의 공무원제도나 직위 중심의 인사제도는 보통법 전통의 국가들과 스칸디나비아 시민법 전통의 국가들에서 흔히 발견되었다. 이는 나폴레옹 행정전통이 영미의 행정전통이나 스칸디나비아의 행정전통과 구분됨을 보여준다 (Painter & Peters 2010b). 둘째, 프로테스탄트가 지배적인 국가에서는 개방적인 전문직 지향의 공무원제도나 직위 중심의 인사제도가 발견되며 프로테스탄트가 약한 국가에서는 폐쇄적인 조직 지향의 공무원제도나 경력 중심이 인사제도가 발견되었다. 셋째, 정부형태는 인사제도의 유형이나 충원제도의 성격에 차이를 주는 것으로 나타나지 않았다. 정부형태는 개혁의 방향만이 아니라 개혁의 속도와 범위에도 영향을 줄 수 있는데 이들 영향을 구분하기 어려워 단정할 수 없지만 정부형태가 인사제도의 유형과 충원제도의 성격에 차이를 주는 것으로 보이지 않는다. 넷째, 사회문화에 따라 인사제도의 유형에 차이가 있지만 충원제도의 성격은 달라지지 않았다. 프로테스탄트 인구가 많을수록 계층주의 문화가 약하고 개인주의 문화가 강한 것으로 나타나 사회문화의 영향이 종교의 영향과 관련될 수 있음을 시사한다.²⁴⁾ 이러한 발견은 공사법을 구분하는 국가 중심의 대륙법 체계를 유지하고 개인주의보다 집단주의와 계층주의 문화가 강한 우리의 경우 인사제도의 개방화, 개별화 및 분권화 개혁에 호의적인 제도적 및 문화적 환경이 상대적으로 약해 조직 지향의 공무원제도나 경력 중심의 인사제도가 여전히 유

24) 가톨릭 인구 비율은 계층주의 문화와 유의미한 정의 관계가 있지만 개인주의-집단주의와는 유의미한 관계가 없었다.

지될 가능성을 시사한다(박종민·윤건수 2015).

전체적으로 OECD 회원국에서 발견되는 공무원제도의 차이는 경로의존성을 갖는 초기 선택에 영향을 준 역사적 요인과 관련되는 것으로 보인다. 개별화되고 개방화된 인사제도는 보통법 전통의 국가들에서 자주 발견되고 프랑스 시민법 전통의 국가들에서 드물게 발견되었다. 또한 개별화되고 개방화된 인사제도는 전통적으로 프로테스탄트가 강했던 국가들에서 자주 발견되고 프로테스탄트가 약했던 국가들에서 드물게 발견되었다. 법의 전통이라는 제도적 요인과 종교라는 문화적 요인이 공무원제도의 형성과 진화에 영향을 주는 것으로 보인다. 스스로 생성하였든, 자발적으로 모방하였든 혹은 식민지배를 통해 강제로 유입되었든 초기 선택된 각국의 공무원제도는 상당한 경로의존성을 갖고 고유의 진화 궤도를 따르는 것으로 보인다.

▣ 참고문헌

- 박종민. 2020. “공무원 인사제도의 유형과 차이: OECD 국가들의 경우.” 《정부학연구》, 26(1): 75-101.
- 박종민 · 윤견수. 2015. “민주화 및 신자유주의-신공공관리 이후 한국의 국가 관료제: 변화와 지속.” 《정부학연구》, 21(3): 35-63.
- Bekke, Hans, A. G. M., Perry, James L. & Toonen, Theo A. J. 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 Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Berman, Harold J. 1983. *Law and Revolution: The Formation of the Western Legal Tradition*. Cambridge: Harvard University Press.
- Dahlström, Carl & Lapuente, Victor. 2017. *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats and the Making of Good Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Demmke, Christoph & Moilanen, Timon. 2010. *Civil Services in the EU of 27*. Frankfurt an Main: Peter Lang.
- Douglas, Mary & Wildavsky, Aaron. 1982. *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California Press.
- Dyson, Kenneth, H. F. 1980. *The State Tradition in Western Europe: A Study of an Idea and Institution*. New York: Oxford University Press.
- Ertman, Thomas. 1997. *Birth of the Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Finer, Samuel E. 1997. *The History of Government from the Earliest Times*. Volume III: *Empires, Monarchies and the Modern State*. New York: Oxford University Press.
- Gorski, Philip S. 1995. “The Protestant Ethic and The Spirit of Bureaucracy.” *American Sociological Review* 60(5): 783-786.
- Gorski, Philip S. 2003. *The Disciplinary Revolution: Calvinism and the Rise of the State in Early Modern Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Hofstede, Geert. 2001. *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes, Florencio, Shleifer, Andrei, & Vishny, Robert. 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1): 222-279.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Second edition. New Haven: Yale University.
- Løegreid, Per & Wise, Lois Recascibo. 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*. Basingstoke: Palgrave.
- 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.
- Ongaro, Edoardo. 2009. *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Painter, Martin & Peters, Brainard Guy. 2010a. "The Analysis of Administrative Traditions." In Martin Panters & B. Guy Peters, eds. *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave.
- _____. 2010b. "Administrative Traditions in Comparative Perspective." In Martin Panters & B. Guy Peters, eds. *Tradition and Public Administration*. Basingstoke: Palgrave.
- Pierre, Jon. 1995. *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration*. Aldershot: Edward Elgar.
- Pollitt, Christopher & Bouckaert, Geert. 2011. *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the*

- Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Raadschelders, Jos C. N. & Rutgers, Mark R. 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 Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- 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.
- Thompson, Michael, Ellis, Richard, & Wildavsky, Aaron. 1990. *Cultural Theory*. Boulder: Westview.
- Weber, Max. 1946. *From Max Weber: Essays in sociology*. New York: Free press.
- Wildavsky, Aaron. 1987. "Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation." *American Political Science Review* 81(1): 4-12.
- Yesilkagit, Kutsal & De Vries, Jouke. 2004 "Reform Styles of Political and Administrative Elites in Majoritarian and Consensus Democracies: Public Management Reforms in New Zealand and the Netherlands." *Public Administration* 82(4): 951-74.
- Ziller, Jacques. 2012. "The Continental System of Administrative Legality." In B. Guy Peters & Jon Pierre (eds.). *Sage Handbook of Public Administration*. Second edition. London: Sage.

Some Antecedents of Civil Service Systems: Evidence from OECD Member Countries

Chong-Min Park

This article seeks to identify some antecedents of civil service systems in OECD member countries. Specifically, it examines defining historical factors, such as legal origin and religious tradition, as well as contemporary factors, such as forms of government and types of culture. Analysis shows that individualized and open civil service systems are most often found in countries with common law tradition, and are found least often in countries with French civil law tradition. Moreover, individualized and open civil service systems are most often found in countries with strong Protestant tradition, while they are found least often in countries with strong Catholic tradition. Even so, the influence of forms of government or types of culture remains negligibly weak and/or inconsistent. The results suggest that legal origin and religious tradition shape the foundation and evolution of national civil service systems and that contemporary civil service systems tend to follow historically formed, path-dependent, national trajectories.

※ Keywords: Civil service system, Personnel system, Administrative tradition, Civil and common law, Protestants and Catholics

