

인사제도의 정치화가 정부신뢰에 미치는 영향분석: 정부역량 조절효과를 중심으로*

김현정**

본 연구는 공무원 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간의 관계를 국가수준에서 분석하고, 정부역량에 따라서 정치화가 정부신뢰에 미치는 효과가 달라지는지 살펴보았다. 통합 보통최소제 곱(POLS) 분석을 실시한 결과, 인사제도의 정치화가 높은 국가일수록 정부신뢰가 통계적으로 유의미하게 낮은 것으로 나타났다. 한편, 인사제도의 정치화와 정부역량 간 상호작용 효과를 분석한 결과, 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 부(-)의 관계는 정부역량이 낮은 국가에서 더 강한 것으로 나타났다. 또한, 정부역량이 높은 국가에서는 정치화와 정부신뢰의 관계가 유의미하지 않았다. 본 연구는 정부신뢰의 영향요인으로 공무원 인사제도의 정치화가 고려될 필요가 있음을 제안하고, 정부역량에 따라서 인사제도의 정치화가 정부신뢰에 미치는 영향이 다를 수 있음을 제시하였다는 점에서 의미를 지닌다.

주제어: 인사제도의 정치화, 정부신뢰, 정부역량

I. 서론

정부신뢰는 대의민주주의 제도하에서 정부의 정당성을 확보하고 시민들의 정책 수용성과 참여를 높이는 데 중요하게 작용한다. 전 세계적으로 정부신뢰가 감소하는 가운데, 정부신뢰에 대한 논의는 정부신뢰 제고를 위한 방안으로, 정부신뢰의 영향요인을 중심으로 이루어져 왔다(강혜진·이하영, 2021; 박순애, 2006; 박종민·배정현, 2011;

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A3A2075609).

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 연구교수로 있다. 주요 관심분야는 관료제, 인사행정, 비교행정, 정부의 질 등이다(hyunjikim@korea.ac.kr).

박희봉 외, 2003; 박현신, 2020; 신상준·이숙중, 2016; 황창호 외, 2015). 선행연구에 의하면, 정부신뢰를 형성하는 데 정부의 경제·정치적 성과, 정책과정과 산출물 등 정부 능력(신상준 외, 2018; 황창호 외, 2017)이 중요한 요인으로 논의되었다. 최근 연구는 능력뿐만 아니라 정부의 공정성과 청렴성, 전문성(강혜진·이하영, 2021; 신상준·이숙중, 2016)에 대한 인식이 정부신뢰를 높이는 의미있는 요인임을 보여준다. 한편, 공무원의 전문적인 판단이 정치적인 편향성으로 왜곡될 수 있다고 인식한다면, 정부에 대한 신뢰는 낮아질 수 있음을 추론할 수 있다.

최근, 전 세계적으로 Covid-19로 인한 팬데믹의 위기 상황에서 시민들은 선출직 대통령을 수반으로 하는 행정부에 대한 책임을 강조하는 한편, 공무원에게는 정치적 중립성에 기반한 전문적 판단을 요구하고 있다. 예를 들어, 미국에서는 당시 대통령인 트럼프 대통령의 정치적 판단에 의해 질병통제예방센터(Centers for Disease Control and Prevention: CDC)의 과학적이고 전문적 의견이 간과되고 있다는 우려가 증폭되었다(New York Times, 2020.9.9). 미국의 코로나 초기 대응과정에서 나타난 CDC의 전문성과 정치적 책임성 간 갈등은 시민들에게 혼선을 초래하였으며, CDC의 전문적 의견이 정치적인 개입으로 객관적이지 않을 수 있다는 의심으로 인해, RAND 보고서에 의하면 CDC에 대한 신뢰는 2020년 5월에 10점 척도 중 7.6점에서 같은 해 10월에는 7점으로 0.6점 포인트 하락하였다(Pollard & Davis, 2020). 이러한 미국의 CDC 사례는 공무원의 전문성이 정치화로 인해 침해될 때 정부신뢰를 낮출 수 있음을 간접적으로 보여준다. 고위직 공무원은 정치적인 책임성에서 독립적이지 않지만, 정치인과 달리 정치적으로 편향되지 않은 전문적인 책임성도 요구되기 때문이다(Romzek & Dubnick, 1987). 이에, 본 연구는 정치화 중에서 공무원 인사제도의 정치화를 중심으로, 인사제도의 정치화가 정부신뢰에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

인사제도의 정치화는 채용, 승진, 훈련 등 공무원의 인사 결정에 실적 대신 정치적인 기준이 적용되는 것을 의미한다(Peters & Pierre, 2004). 이러한 인사제도의 정치화는 일상 업무와 정책과정에서의 정치화로 확대되기도 한다(이창길, 2020). 인사제도의 정치화는 민주주의 제도 하에서 민주적 책임성을 담보하기 위해 어느 정도 수용되고 있다(Peters & Pierre, 2004). 그럼에도 불구하고 어느 정도(“How much”) 정치적인 개입이 인정될 수 있는지에 대한 논의는 지속되고 있다(Aberbach & Rochman, 1988). Moe를 위시하여 민주적 책임성을 강조하는 학자들은 정치임명을 늘림으로써 민의를 대표하는 선출직 정치인에 대한 반응성을 높이고 책임성을 제고할 수 있다고 주장하는 한편(Moe, 1985), 공무원의 전문성을 강조하는 많은 학자들은 정치임명의

증가가 조직의 성과를 낮추기도 하며(Gilmour & Lewis, 2006; Lewis, 2008), 고위 공무원의 이직 의도를 높이고 전문성을 저해한다는 것을 실증적으로 보여준다(Bertelli & Lewis, 2012; Richardson, 2019). 궁극적으로, 정부신뢰와의 관계에서도, 정치적 책임성을 강조하는 학자들은 정치임명의 증가로 정치적 반응성을 높임으로써 시민의 요구에 잘 반응할 수 있기 때문에 정부신뢰도 높일 수 있을 것으로 기대한다. 반면, 정치적 중립성을 강조하는 학자들은 공무원의 전문성의 침해로 정부신뢰가 낮아질 것으로 추론할 수 있다. 그러므로, 본 연구에서는 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 관계는 조건적으로, 정부역량에 따라서 어떻게 달라지는지 분석하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 2012년과 2015년 2차년도를 통합하여 108개 국가를 대상으로 통합 보통최소제곱(OLS) 분석을 실시하였다. 2012년은 42개국, 2015년은 66개국을 포함한다. 정부신뢰는 세계가치설문조사(World Value Survey)의 설문항목을 활용하였고, 인사제도의 정치화는 정부의 질 연구소의 전문가설문조사(Quality of Government Expert Survey)로부터 데이터를 사용하였다. 정부신뢰가 일반적으로 국민이 정부에 대해 갖는 긍정적인 기대나 태도로 정의된다면, 국가의 사회·제도적인 맥락 속에서 국민이 정부의 역할에 대해 기대하는 바가 다를 수도 있으므로, 정부신뢰의 영향요인은 달라질 수 있을 것이다. 또한, 시민이 정부의 범위를 어떻게 인식하는지에 따라서도 다를 수 있다. 본 연구는 입법기관이나 사법기관을 제외하고 행정부의 정부조직에 대해 시민들이 갖는 기대와 태도로 보고, 공무원 인사제도의 정치화와외 관계를 규명하고자 한다. 선거에 의해 정치인에 대해 책임을 물을 수 있지만, 정부조직은 지속적으로 정부를 운영하는 역할을 하기 때문에, 정부신뢰를 높이는 데 있어 이들에 대한 신뢰는 중요할 것이다.

본 논문은 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간의 관계, 그리고 정부역량에 따른 조절 효과를 국가수준에서 분석한다. 이를 위해, II장에서는 정부신뢰, 정치화 및 정부역량의 선행연구와 이론적 배경에 대해 살펴보고, 이론에 기반하여 연구가설을 도출한다. III장에서는 연구가설을 검증하기 위한 데이터 수집방법과 변수측정 방법에 대해 설명하고 분석모형을 제시하며, IV장에서는 연구가설 검증을 위한 다양한 다항회귀분석에 의한 분석결과를 제공한다. 마지막으로, V장에서 연구의 함의를 논의하면서 결론짓고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 정부신뢰 개념과 영향요인

민주주의 하에서 정부신뢰는 정부가 얼마나 국민의 기대에 부응하여 운영되는지에 대한 시민들의 평가라는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 기존 연구는 대의민주주의가 제대로 작동되고 구현되는 데 국민들의 정부신뢰가 필요하며, 정부신뢰의 감소는 정권 교체나 민주적 참여제도의 혁신이 요구된다고 본다(김필·한익현, 2021; 박희봉 외, 2003). 그럼에도 정부신뢰의 개념은 연구주제나 정부의 범위에 따라 서로 학자마다 다르게 정의되고 있다. 우선, Miller(1974)를 위시하여, Miller & Listhaug(1990)와 Hetherington(1998)은 정부신뢰를 민주주의 하에서 정당성을 확보하기 위한 중요한 요소로, 국민의 정치적 지지의 의미로 본다. 이러한 경우, 정부신뢰에서 정부의 범위는 입법부, 행정부, 사법부 등 포괄적인 정부로 보거나, 정치인을 포함하여 정부의 개념을 규정한다. Miller & Listhaug(1990: 358)는 정부신뢰가 “정치당국이나 제도가 국민이 가진 규범적인 기대에 맞게 일을 하는지 여부에 대한 평가”를 반영한다고 본다. 이와 비슷하게, Hetherington(1998)은 정부신뢰를 정치적 지지로서, 국민들의 기대에 맞게 정부가 운영되는지에 대한 평가로 본다. 손호중·채원호(2005: 89)는 정치학적 관점에 한정하고 정부신뢰를 “불확실한 상황 하에서 국민이 정부의 행동(정책)에 대하여 취하는 긍정적인 기대나 심리적 지지”라고 정의한다. 다른 한편, 박순애(2006: 77)는 “특정한 사회·문화적 맥락에서 형성된 개념적 차원의 신뢰, 국가 통치체제로서 갖는 기관 차원의 신뢰, 그리고 정부기능을 수행하는 공무원에 대한 평가를 포괄하는 개념”으로 다차원적인 개념으로 정부신뢰를 포괄적으로 정의하고 있다.

또한, 행정학을 중심으로는 정부신뢰에서 정부의 범위를 정부기관 혹은 정부기관을 구성하는 공무원으로 규정하고, 정부기관이나 구성원에 대한 신뢰로 정의하기도 한다(박현신, 2020; 신상준·이숙중, 2016; 장용진, 2013; 황창호 외, 2015). 황창호 외(2015: 127)는 정부신뢰를 “정부와 국민 간의 관계에서 발생하는 것으로, 정치·경제·사회적 맥락에서 정부조직 자체 또는 정부 구성원들이 추구하는 가치, 이념, 활동 등에 대한 국민들의 긍정적 기대”로 정의하고 있으며, 박현신(2020: 132)은 “국민이 정부기관(중앙정부 혹은 지방자치단체)에 대해 갖는 긍정적인 기대 내지 태도”라고 정의하였다.

마지막으로, 정부신뢰와 구분되는 개념으로 ‘행정신뢰’(이현수, 1999) 혹은 ‘관료신뢰’(임재훈·윤영채, 2018)에 대한 연구도 진행되고 있다. Gamson(1968)은 정부신뢰의 대상으로 제시하는 공직자, 정권의 정치제도, 정권의 철학 및 정치공동체 등 4가지

대상 중에서 '공직자'가 기본적이고 중요한 정부신뢰의 대상으로 보고 있다. Gamson의 이러한 정의를 기반으로 이현수(1999)는 공무원들의 결사체라는 의미에서 정부신뢰를 정의하고 연구하였다. 임재훈·윤영채(2018)는 Gamson의 정부신뢰의 기본 대상인 공직자에 대한 신뢰를 정부신뢰와 구분되는 '관료신뢰'라고 정의하고, 이러한 관료신뢰를 높일 때 정부신뢰도 제고될 수 있음을 보여주었다.

이와 같이 정부신뢰 개념에 대한 논의를 종합적으로 볼 때, 정부신뢰의 다차원성과 정부의 범위로 인해 합의된 정부신뢰 개념을 도출하기는 쉽지 않다. 본 연구에서는 공무원의 인사결정 과정에서의 정치화가 시민이 인식하는 정부신뢰에 미치는 영향을 살펴보기 위해서, 정부신뢰를 행정부의 정부기관으로 범위를 한정하고, 국민들이 비선출직 공무원으로 구성된 정부기관에 대해 갖는 긍정적인 기대 혹은 태도로 정의한다.

그간 선행연구는 다각적인 방면에서 정부신뢰에 영향을 미치는 요인을 밝히고자 하였다. 정부신뢰를 국민의 정치적 지지의 측면에서 보는 학자들은 정부신뢰를 향상시키기 위한 요인으로 시민의 정치참여를 주장하기도 하며(김필·한익현, 2021), 자발적 단체 참여 등을 통한 시민사회의 성숙을 나타내는 사회적 자본을 강조한다(Putnam, 2000; 박희봉 외, 2003). 박희봉 외(2003)는 대인신뢰와 정치참여와 같은 소극적인 정치참여가 정부신뢰에도 긍정적인 영향을 미치며, 정당 활동과 같은 적극적 참여는 부정적 영향을 미친다는 것을 보여준다.

정부신뢰 내에서 정부성파에 대한 국민의 기대로 보는 학자들은 정부신뢰를 향상시키기 위한 요인으로 정부성파를 강조한다(Citrin & Green, 1986; Hetherington, 1998; Pharr & Putnam, 2000; 이시원, 1994; 신상준 외, 2016; 장용진, 2013). 이때, 정부성파는 경제적인 성과와 정치성파를 포괄한다. 신상준 외(2016)는 아시아 5개 국가를 중심으로 분석한 결과, 국가 전반에 대한 경제·정치적 성과에 대한 인식이 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 보여준다. 특히, 정치적 성과로 국민의 민주주의의 만족도와 낮은 부패에 대한 인식은 정부신뢰를 형성하는 데 중요하게 나타났다. 반면, 장용진(2013)의 국가 수준 연구에서는 국가의 민주화 정도와 국가 경제 성과가 오히려 정부신뢰에 부정적인 영향을 미치며, 정부 효과성과 낮은 부패지수는 정부신뢰를 제고하는 것으로 나타났다. 이러한 상반된 결과에서 국가 경제 성과와 민주주의의 성과는 주관적인 인식이 신뢰 형성에 중요하게 작용하고 있음을 보여준다.

정부성과 이외에 정부의 역량과 윤리적 측면에서의 기대를 고려할 때, 학자들은 정부신뢰를 향상시키기 위한 요인으로 전문성과 효율성 가치에 대한 인식(황창호 외, 2015), 정부정책에 대한 만족도(임재훈·윤영채, 2018), 정부에 대한 공정성 인식(신상준·이숙중, 2016; 박종민·배정현, 2011), 및 정부 재원역량 혹은 공무원 역량(박

현신, 2020; 황창호 외, 2017) 등을 연구하였다. 황창호 외(2015)는 공식성의 가치와 정부 서비스의 질과 관련된 전문성과 비용을 절감하는 효율성의 가치에 대한 인식이 정부신뢰를 형성하는데 중요함을 제시하였다. 공정성에 대한 논의에서 일부 학자들은 한국에서 정부신뢰를 높이는데 정부의 절차적 공정성이 확보되어야 함을 주장한다(신상준·이숙중, 2016; 박종민·배정현, 2011). 즉, 정책이 어떻게 결정되고 집행되는지가 신뢰에 중요하다는 것을 시사해 준다(박종민·배정현, 2011). 최근 연구에서 박범섭·신정섭(2021)은 코로나19에 대한 정부의 대응능력이 한국, 일본, 대만에서 정부신뢰 형성에 일관되게 유의미한 영향을 미쳤음을 보여준다.

이와 같이, 정부신뢰의 영향요인으로 정부의 능력뿐만 아니라, 청렴(강혜진·이하영, 2021), 선의와 투명성(김정숙·조운지, 2020) 등 정부의 윤리적 책임에 대한 기대에 대한 부응도 중요하게 다루어져야 함을 시사해 준다. 또한, 일부 연구들은 정부신뢰 형성에 공무원의 자질(박현신, 2020)과 관료신뢰(임재훈·윤영채, 2018)의 긍정적인 영향에 대해 주장한다. 박현신(2020)은 정부신뢰에 영향을 미치는 요인으로 공무원 자질에 대한 인식이 중요함을 제기하고 있다. 특히, 공무원 자질에 대한 부정적 인식이 증가함에 따라, 변화하는 행정환경에 대해 대응하지 못하는 공무원의 인사제도가 정부신뢰를 저해하는 요인이 될 수 있음을 지적하고 있다. 또한, 임재훈·윤영채(2018)는 관료신뢰와 정부신뢰를 구분하고, 관료신뢰가 제고될 때 시민들은 정책에 대한 긍정적인 영향이 증대되기 때문에 정부신뢰를 높일 수 있음을 제시해준다.

선행연구는 공무원 인사제도가 행정환경에 대응하는 공무원의 역량과 자질에 중요할 뿐만 아니라, 궁극적으로 정부조직의 성과와도 연관되어 있음을 제시한다. 이러한 맥락에서, 공무원 인사제도에서 정치적으로 편향적인 영향은 정부조직의 전문성을 훼손하거나 정부성과에 부정적인 영향을 미침으로써(Lewis, 2008), 정부신뢰를 낮출 수 있다. 그러므로, 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간의 관계에 관한 연구가 면밀하게 이루어질 필요가 있다.

2. 인사제도의 정치화

정치화는 포괄적인 개념으로, 관료를 통제하기 위해 다양한 형태로 정치화가 발생한다(Eichbaum & Shaw, 2008). Hustedt & Salomonsen(2014)는 정치화의 유형을 공식적(formal) 정치화, 행정의(administrative) 정치화와 기능적(functional) 정치화로 구분한다. 첫째, 공식적 정치화는 Peters & Pierre(2004)의 개념에 따라 공무원 인사 결정 과정에서 발생하는 정치적 개입을 의미하며, 둘째, 행정의 정치화는 공무원의 전

문성을 침해하는 정치적인 개입을 말한다. 학자들은 광의의 개념으로 행정의 정치화를 공무원의 정치적 중립성이 침해되는 것으로 이해한다(박천오, 2011; 이병량·김서용, 2019). 즉, 광범위한 의미에서 정치화의 개념은 인사결정에서의 정치화뿐만 아니라, 정치적 임명을 통해 행정 관리자로서의 업무에 정치적인 영향력이 행사되거나(Bellò & Spano, 2015), 전문지식에 기반한 정책 결정 과정에서 정치적 기준이 적용되는 것을 포괄하기도 한다(Borång et al., 2018; Mulgan, 2007; Richardson, 2019). 마지막으로, 기능적 정치화는 공무원의 정치적인 활동을 의미한다. 이러한 의미에서 볼 때, 국가별로 정치화는 정치·행정 제도에 따라서 다양한 양상으로 나타날 수 있지만, 본 연구는 일반적인 Peters & Pierre(2004)의 정의에 따라, 공무원 인사제도의 정치화에 중점을 두고 정치화의 개념을 정의하고자 한다. 이는 국가별로 다양한 형태의 정치화가 발생함에 따라, 국가비교를 위한 틀을 제공하기 위함이며, 인사제도의 정치화는 정책과 정치형태 등 다른 형태의 정치화로도 확대되기 때문이다(이창길, 2020).

구체적으로, 인사제도의 정치화는 공무원 채용, 승진, 보상 및 훈련 등 인사 결정에 실적 대신 정치적 기준이 대체되는 것을 말한다(Peters & Pierre, 2004). 인사제도의 정치화에 대한 연구는 미국을 중심으로 정치적 임명에 따른 결과를 중심으로 이루어져 왔다. 미국 연방정부에서는 정권교체와 함께 4천여 명이 정치적으로 임명된다(Resh, 2015). 한편, 핀란드, 노르웨이, 스웨덴 등 스칸디나비아 국가의 경우, 제도적이고 사회적인 제약으로 인해, 정부조직 내에 직접적인 정치임명의 수준은 낮은 편이다. 그러나, 이러한 국가에서는 민주적 책임성을 위한 수단으로 장관 정책보좌관의 임명을 늘리거나 정치적인 해임을 통해서 인사에 영향을 미침으로써 인사제도의 정치화가 작동되기도 한다(Christensen et al., 2014; Dahlström & Holmgren, 2019; Öhberg et al., 2017). 또한, Bach & Veit(2018)는 독일의 고위직 공무원의 승진과정에서 실적뿐만 아니라 정당에 대한 충성도도 중요하게 작용하였음을 보여준다. 이러한 국가들에서는 공무원 인사의 실적주의가 적용되고 있음에도 불구하고, 민주적 책임성을 담보하기 위한 수단으로써, 고위직 공무원의 정치임명, 정치적 기준에 의한 승진 및 해고 등이 직접적 혹은 간접적으로 발생한다.

특히, 인사제도의 정치화는 Lewis(2008)를 위시하여 정부조직 차원에서 연구되어 왔다. 이러한 연구는 조직 내에서 정치적 임명이 많을수록 정부조직의 성과가 낮아지고 전문성이 낮아지며(Gilmour & Lewis, 2006; Lewis, 2008; Wood & Lewis, 2017), 고위직을 중심으로 직업공무원의 이직 의도가 높아진다는 것을 실증적으로 보여준다(Bertelli & Lewis, 2012; Richardson, 2019). Gilmour & Lewis(2006)는 미국 연방정부를 대상으로 정치적으로 임명된 정부직 공무원이 관리하는 프로그램이

직업공무원이 관리하는 프로그램보다 낮은 성과 점수를 받을 가능성이 크다는 것을 실증적으로 보여주었다. 이에, 저자들은 정치적으로 임명된 공무원들이 공직 경험의 부족으로 관리능력이 부족하기 때문에, 정치적으로 임명된 공무원들이 많은 조직에서 정부조직의 성과가 낮아질 수 있다고 주장하였다. 이러한 연구는 정부조직에서 정치임명이 증가할수록 정치적 중립성이 침해되고 전문성이 저하됨으로써, 정부신뢰에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 제시한다(Bertelli & Lewis, 2012; Lewis, 2008).

그러나, 인사제도의 정치화를 국가 수준에서 분석하고 있는 연구들은 인사제도의 정치화와 정실주의가 혼용되어 사용되기도 한다(Boräng et al., 2018). 정치적 정실주의는 인사관리의 모든 과정에서 정치적인 기준이 적용되는 것을 말한다(Bearfield, 2009). 이러한 의미에서의 인사제도의 정치화는 정치임명뿐만 아니라, 정치적 기준에 의한 공무원의 승진과 해고 등이 고위직에만 한정되지 않고 낮은 직급에서도 발생하는 현상(“Thickening government”)이 발생한다(Light, 2011). 개발도상국이나 저개발국가들은 행정개혁의 후발주자로서 인사제도에서 실적주의를 적용하기 위한 인사개혁을 단행하였지만, 여전히 고위직 공무원뿐만 아니라 하위직 공무원까지도 정치적으로 임명되거나 해임되는 등 정실주의 요소가 강하게 남아있다. 예를 들어, 태국, 필리핀 등 일부 아시아 국가들에서는 정당과 분리되지 않은 채 정치적 목적을 위해 공무원을 채용하고 있다(Poocharoen & Brillantes, 2013). 이러한 국가에서는 실적기반으로 채용되지만, 오히려 정실주의와 정치적 기준에 기반한 승진과 해임이 문제로 제기되고 있다. 이와 같이, 여전히 정실주의가 강하게 남아있는 국가들에서는 이러한 정실주의가 인사제도의 정치화 개념과 혼용되어 사용되기도 한다.

그간 선행연구는 인사제도의 정치화를 국가 수준에서 분석한 연구가 제한적이었으며, 정치화에 대한 논의 보다는 실적주의를 중심으로 이루어져 왔다(Dahlström & Lapuente, 2017; Meyer-Sahling & Mikkelsen, 2016; Nistotskaya & Cingolani, 2016). 본 논문에서는 인사제도의 정치화를 중점으로, 국가적 수준에서 정치화의 효과를 실증적으로 분석함으로써 보다 거시적 관점에서 이해하고자 한다.

3. 인사제도의 정치화와 정부신뢰

인사제도의 정치화는 조직성과와 효율성뿐만 아니라, 민주적 책임성 차원에서도 고려되어야 한다. 인사제도의 정치화는 합법적인 범위에서 민주적 책임성을 달성하기 위해 어느 정도 수용되고 있기 때문이다(Peters & Pierre, 2004). 그러므로, 일부 학자들은 대의민주주의를 제대로 구현하기 위해 정치임용을 늘림으로써 선출직 정치인에

대한 정치적 책임성을 높이고, 궁극적으로 시민에 대한 만족도를 높일 수 있다고 본다(Moe, 1985). 이와 반대로, 다수의 선행연구는 인사제도의 정치화가 조직의 성과와 효율성 혹은 공무원 개인의 동기 저하 등을 낮출 수 있음을 제시한다(Gilmour & Lewis, 2006; Lewis, 2008). 이러한 결과는 민주적 책임성을 높이기 보다는, 오히려 정부 성과와 전문성을 낮춤으로써 시민의 신뢰에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. Wood & Lewis(2017)의 연구는 인사제도의 정치화가 정치적 대응성을 높일 수 있지만, 시민에 대한 대응성이 낮아질 수 있음을 제시한다. 이러한 선행연구를 기반으로, 본 연구는 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 관계를 설명하고자 한다.

우선, 기존 연구에 의하면, 정부조직 내에서 정치임명의 비율이 높아지면 조직의 성과가 낮아질 수 있다(Bertelli & Lewis, 2012; Gilmour & Lewis, 2006; Lewis, 2008). 이는 조직의 지식과 기술을 축적한 고위직 공무원의 이직으로 인할 수도 있으며(Lewis, 2008), 정치적으로 임명된 공직자의 행정관리직 경험 부재로 오는 저성과의 결과일 수도 있다(Gilmour & Lewis, 2006). 이러한 연구는 인사채용에서 정치화의 수준이 높을수록, 정부조직의 성과와 전문성이 낮아질 수 있음을 보여주며, 정부성과와 전문성의 저하는 정부가 시민의 기대에 부응하지 못함으로써 정부신뢰를 낮출 수 있다(장용진, 2013; 황창호 외, 2013).

다음으로, 채용뿐만 아니라 보직과 해임 등 인사 결정이 정치적인 기준에 따를 때, 정치적으로 편향된 정보를 제공하거나(Boräng et al., 2018; Mulgan, 2007), 전문성이 요구될 때 전문적 책임성 보다 정치적 책임성이 우선될 수 있다(Romzek & Dubnick, 1987). 시민들은 정부에게 정치적으로 편향되지 않는 객관적이고 전문적인 판단을 요구하며, 무엇보다 정부의 투명성은 정부신뢰를 높인다(이정철, 2016). 즉, 인사제도의 정치화와 정부신뢰의 선행연구를 기반으로, 정치화로 인한 전문성의 훼손과 정보의 편향성은 시민의 정부신뢰 형성을 저해할 수 있다(김정숙·조윤직; 2020; 황창호 외, 2015). 또한, Wood & Lewis(2017)는 정치임명 비율이 높은 조직에서는 의회에 대한 대응으로 정보공개청구법(FOI)에 의한 정보공개 민원 요구에 반응이 더 느리다는 것을 실증적으로 제시하였다. 이러한 결과, 정책 및 대민 서비스에 대한 불만으로 정부에 대한 신뢰를 형성하는데 저해가 될 수 있다(임재훈·윤영채, 2018; 박종민·배정현, 2011; 황창호 외, 2015). 그러므로, 이러한 선행연구를 기반으로, 본 연구에서는 다음의 가설을 도출할 수 있다.

가설 1: 인사제도의 정치화 수준이 높은 국가일수록 정부신뢰의 수준은 낮아질 것이다.

4. 정부역량에 따른 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 관계의 차이

인사제도의 정치화가 정부신뢰에 미치는 영향은 모든 국가에서 부정적으로 나타나지 않을 수 있음을 고려해야 한다. 앞서 설명하였듯이, 인사제도의 정치화는 민주주의 하에서 책임성을 담보하기 위해 합법적으로 어느 정도 수준까지 인정되고 있기 때문이다(Aberbach & Rochman, 1988; Peters & Pierre, 2004). 즉, 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 부(-)의 관계는 조건적일 수 있음을 시사한다. 본 연구에서는 정부역량에 따라서 인사제도의 정치화가 정부신뢰에 미치는 영향이 어떻게 달라지는지 살펴보고자 한다.

관련 선행연구는 정부역량을 정부가 어떻게 효과적으로 공공서비스를 전달하고 정책을 이행하는 등 바람직한 정부 성과를 얻을 수 있을지에 중점을 두고 정의한다(Kurtz & Schrank, 2007; Migdal, 1988). Charron & Lapuente(2010)는 정부가 효율적이고 부패 없이 공공서비스를 전달하고 정책을 집행할 수 있는 능력으로, Fukuyama(2013)는 민주주의 여부와 상관없이 거버넌스를 '규정을 강제하고 서비스를 전달할 수 있는 정부의 능력'으로 정의한다. 이러한 연구를 기반으로, 본 연구에서는 정부역량을 법제도를 강제하고 효율적으로 정책을 이행하고 서비스를 전달할 수 있는 능력으로 정의한다. 정부역량은 정부신뢰 형성에 중요한 요인이다(장용진, 2013; 황창호 외, 2015). 최근 연구들은 효율성 차원의 정부역량뿐만 아니라, 공정성, 반부패와 청렴 등 윤리적 차원의 역량도 정부신뢰에 중요함을 보여주고 있다(강혜진·이하영, 2021; 신상준·이숙중, 2016). 또한, 기존의 많은 연구들은 정부의 경제·정치·정책적 성과뿐만 아니라, 정부의 능력이 정부신뢰에 긍정적 영향을 미친다는 것을 실증적으로 보여주고 있다(Citrin & Green, 1986; Hetherington, 1998; Pharr & Putnam, 2000; 이시원, 1994; 신상준 외, 2016; 장용진, 2013; 황창호 외, 2015). 또한, 장용진(2013)은 정부 효율성과 낮은 부패수준이 정부신뢰를 높이는 데 긍정적인 영향을 미친다는 것을 보여준다.

특히, 정부역량에 따른 인사제도의 정치화와 정부신뢰의 관계를 설명할 때, 정부역량을 법제도적인 차원에서의 역량과 정부의 전문적인 능력에 따른 차원으로 구분하여 설명할 수 있을 것이다. 첫째, Dahlström et al.(2012)은 실적 대신 정치적 기준으로 공무원을 채용할 때, 정치인과 정부직 공무원 간 경력 경로(career path)에서 상호 이익이 분리되지 않고 통합됨으로써 서로 견제할 수 없게 됨으로써 부패에 쉽게 연루될 수 있음을 제시한다. 이와 같이, 정치임명 등 인사제도의 정치화는 행정부와 입법부, 사법부의 권력분립을 위한 제도가 제대로 마련되지 않았을 때, 정치적으로 임명된 공

무원은 공익과 시민의 이익에 반응하기 보다는, 정치적으로 결탁되거나 당파적 이익에 따라 행동할 유인이 증가한다. 또한, 법제도가 잘 갖추어지지 않은 정부역량이 낮은 국가에서, 선출직 정치인들은 관료에 대한 불신이 커져서 관료에 대한 통제를 강화하고 자신에게 충성된 사람으로 정치적 임용을 늘리려는 경향이 있다(Lewis, 2008; Peters & Pierre, 2004). 이때 선출직 정치인과 비선출직 정부관료가 추구하는 이익이 통합되면서, 상호 견제가 작동되지 않아 책임성이 낮아지기 때문에(Dahlström & Lapuente, 2017), 정부에 대한 시민의 신뢰가 저하될 수 있다. 반면, 김두래(2020)는 법·제도적으로 정치적으로 부당한 개입이 제약되어 있는 국가에서는, 관료에 대한 정치적 통제와 관료의 정치적 중립성이 병립할 수 있음을 시사한다. 견제와 균형이 제도적으로 잘 정비된 국가에서는 정치적 임명이 관료의 정치적 전문성을 훼손하지 않는 범위에서 발생할 수 있음을 의미한다. 결국, 인사제도의 정치화가 정부신뢰에 미치는 부정적인 효과를 감소시킬 것으로 추론할 수 있다.

다음으로, 일부 선행연구는 관료 조직의 역량이 낮을 때, 인사제도의 정치화로 인해 관료 조직은 정치에 더 예속됨으로써 시민들이 관료로서 요구하는 전문적인 판단을 할 수 없음을 제시한다(Lyrintzis, 2011; Sotiropoulos, 1999). Lyrintzis(2011)는 그리스 정부의 재정위기의 원인으로 행정의 정치화와 관료 조직의 무능함이 작용하였음을 제시한다. 전통적으로 오래된 행정의 정치화로 관료 조직이 정치에 예속되었을 뿐만 아니라, 전문성의 결여로 무리한 재정지출 확대에 대한 정치적인 요구를 수용할 수밖에 없었음을 설명한다. 또한, 김두래(2020)는 통치기관의 상호 견제에 따라서 관료의 전문적 판단이 정치적 통제와 균형을 이룰 수 있음을 보여준다. 즉, 관료 조직의 전문성이 높을 때, 인사제도의 정치화가 있을 때에도 관료의 전략적 행동으로 인해 관료의 전문성과 균형을 이룸으로써, 결국 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 부(-)의 관계가 완화될 수 있다. 요컨대, 정부역량이 낮을 때, 정치적인 기준으로 공무원이 채용되거나 해임되는 인사제도 하에서 실적에 기반한 유능한 인재를 채용하기 어렵고, 오히려 정실주의 인사로 공무원의 전문성과 자질이 낮아질 수 있기 때문에 정부신뢰는 낮아질 수 있다(박현신, 2020). 그러므로, 본 연구는 다음의 가설을 제시한다.

가설 2: 정부역량이 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 관계를 정(+)의 방향으로 조절할 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 자료 수집과 변수 측정

본 연구는 공무원 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간의 관계를 분석하고, 이러한 관계가 정부역량에 따라 변화하는지를 국가 수준에서 실증적으로 분석하였다. 2012년과 2015년 두 개 연도를 시간대미로 포함하여 108개 분석국가에 대한 통합 보통최소제곱(Pooled OLS, POLS) 방법으로 분석하였다. 2012년 데이터는 42개국을, 2015년 데이터는 66개국을 포함한다. 국가 수준 분석을 위해서 다양한 이차 자료를 수집하였으며, 중국과 베트남을 제외하고 민주주의 국가를 중심으로 조사하였다(부록 <표 A.1> 참조).

1) 종속변수

본 연구의 종속변수는 정부신뢰이다. 종속변수의 측정을 위해 세계가치설문조사(World Value Survey: WVS) 데이터를 사용한다. 구체적으로, 제6차 세계가치설문조사(Inglehart et al., 2014)와 제7차 세계가치설문조사(Haerpfer et al., 2020) 데이터를 활용하였으며, 제7차 세계가치설문조사는 유럽가치연구(European Values Study: EVS)와 공동으로 조사한 데이터(WVS/EVS Joint 2017)를 사용한다. EVS에서 35개 유럽국가를, WVS에서 유럽 일부 국가와 다른 국가를 포함한 51개 국가를 조사함으로써, 총 81개국 135,000명을 대상으로 조사하였다(EVS/WVS 2021). 정부신뢰 측정을 위한 변수로, “당신은 정부를 얼마나 신뢰하십니까?”라는 설문문항을 사용하였고¹⁾, 설문문항은 “1=상당히 신뢰, 2=꽤 많이, 3=거의 신뢰안함, 4=전혀 신뢰안함”으로 코딩되었다. 본 연구에서는 높은 점수가 높은 수준의 신뢰를 나타내도록 역코딩하였다. 개인수준 데이터에서 역코딩한 문항을 더미변수로 만들었다. 즉, “4=상당히 신뢰”와 “3=꽤 많이 신뢰” 문항을 합하여 “1=신뢰함”으로, “2=거의 신뢰안함”과 “1=전혀 신뢰안함” 문항을 합하여 “0=신뢰안함”으로 코딩하고, 각국의 개인 평균값으로 국가수준 데이터를 구하였다. 이로써, 정부신뢰를 0에서 1의 범위에서 측정하였다.

1) 본 문항에서는 정부(government) 대신, 공무원으로 구성된 집단으로서의 정부(civil service)를 의미한다.

2) 독립변수

독립변수는 인사제도의 정치화이다. 인사제도의 정치화는 스웨덴 정부의 질(Quality of Government: QoG) 연구소의 전문가 설문조사(Expert Survey Dataset I, II)를 사용하였다(Teorell et al., 2011; Dahlström et al., 2015). QoG 전문가 설문조사는 평균 3명의 국가 전문가를 선정하여 그들의 주관적인 평가를 기반으로 이루어진다. 2015년 QoG 설문조사는 조사대상인 159개국 중 122개국에서 3명 이상의 국가 전문가를 선정하여 국가 데이터를 구축하였다. 인사제도의 정치화를 측정하기 위한 변수로, 일반 공무원의 정치적 채용과 고위직 공무원에 대한 정치인의 인사개입 등 두 개의 설문문항을 사용하였다(Cronbach's alpha: 0.753). 첫째, 정치적 임용으로 “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.

본 연구의 조절변수는 정부역량으로, 세계경제포럼(World Economic Forum: WEF)의 세계경쟁력 보고서(Global Competitiveness Reports)로부터 전문가 설문조사(The Executive Opinion Survey)를 사용하였다. WEF는 140여개국을 대상으로 매년 12개의 지표를 통합하여 세계경쟁력 지수를 제공하고 있다²⁾. 정부역량을 측정하기 위해서 정부 제도 지표 중에서 정부 효율성 데이터를 활용하였다. 이는 정부가 공공서비스를 효율적으로 제공하기 위한 규제, 안정적인 정책 환경, 변화에 대한 대응성, 법·제도적 환경 등을 포괄하여 측정되었다. 독립변수인 인사제도의 정치화와 같이, 2012년도와 2015년 데이터를 사용하였다.

3) 통제변수

본 연구의 통제변수는 공무원 인사제도, 정치·경제적 요인 등으로 구분된다. 본 연구는 인사제도의 정치화가 정부신뢰에 미치는 영향을 살펴봄에 따라, 다른 인사제도를 통제하였다. 박현신(2020)은 정부신뢰 형성에 공무원 인사제도의 중요성을 시사함에 따라, 통제변수에서 공무원 인사제도로써 관료제의 기반이 되는 정년보장과 신공공관리(NPM: New Public Management) 인사제도로써 성과연계급여 정도를 통제변수로

2) 12개의 지표는 (정부)제도, 인프라, 거시경제 안정화, 교육, 시장효율성, 노동시장 효율성, 재정시장, 기술 준비도, 시장규모, 기업 및 혁신 등을 포함한다.

사용하였다. 두 변수는 독립변수와 동일하게 QoG 전문가 설문조사를 활용하였다.

정부신뢰 선행연구에서는 국가의 경제 및 정치적 성과를 정부신뢰를 형성하는 중요한 요인으로 보고 있다(Pharr & Putnam, 2000; 이시원, 1994; 신상준 외, 2016; 장용진, 2013). 신상준 외(2016)는 경제성과뿐만 아니라 민주주의 수준은 정부 신뢰에 긍정적인 요인으로 작용함을 보여주는 반면, 장용진(2013)은 경제발전과 민주주의가 국가수준에서 정부 신뢰를 낮춘다는 결과를 보여준다. 이러한 논의를 기반으로, 본 연구에서는 경제성과 요인으로서 경제발전은 세계은행지표(World Bank Indicators: WDI)로부터 1인당 GDP의 로그값으로 측정하였다. 한편, 정치적 성과로서, 경제발전과 높은 상관관계를 고려하여 민주주의 성숙도 대신, 다수의 비토권을 가진 정치행위자 간의 정치적 견제의 정도로 통제하였다. 정치적 견제의 정도를 측정하는 변수는 2012년과 2015년의 Political Constraint Index 데이터(Henisz 2002; 2017)를 사용하였다.

2. 연구방법 및 분석 모형

본 연구의 종속변수는 시민의 정부신뢰이다. 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 관계에 대한 가설 검증을 위한 통합 OLS 모형은 다음과 같다.

$$y_{it} = a_{it} + \beta_1 \text{Pol}_{it} + \beta_2 \text{Govt}_{it} + X_{it}\theta + u_{it} \quad (1)$$

위 식(1)에서 y_{it} 는 종속변수로 t 시점에서 국가 i 의 정부신뢰를 나타낸다. a_{it} 는 상수를 나타내며, Pol_{it} 는 독립변수인 인사제도의 정치화를, β_1 는 회귀계수를 의미한다. Govt_{it} 는 정부역량을, β_2 는 정부역량에 대한 회귀계수를 의미한다. X_{it} 는 통제변수 벡터를 θ 는 통제변수들의 회귀계수를 나타낸다. 통제변수는 인사제도로써 정년보장과 성과연계급여를, 경제성과로서 경제발전과 정치성과로서 정치적 견제의 정도를 포함한다.

$$y_{it} = a_{it} + \alpha_1 \text{Pol}_{it} + \alpha_2 \text{Govt}_{it} + \alpha_3 (\text{Pol}_{it} \text{Govt}_{it}) + X_{it}\delta + u_{it} \quad (2)$$

위 식(2)는 인사제도의 정치화와 정부역량간 상호작용항을 포함하였다. 식(1)과 동일하게 y_{it} 는 종속변수로 t 시점에서 국가 i 의 정부신뢰를 나타낸다. Pol_{it} 은 t 시점에서 국가 i 의 인사제도의 정치화를, α_1 은 인사제도의 정치화에 대한 회귀계수를 의미한다. Govt_{it} 은 정부역량을, α_2 는 정부역량에 대한 회귀계수를 의미한다. 또한, $\text{Pol}_{it} \text{Govt}_{it}$ 은

인사제도의 정치화와 정부역량의 상호작용항이며, α_3 은 이 상호작용항에 대한 회귀계수를 나타낸다. 마지막으로, X 는 통제변수 벡터를 δ 는 통제변수들의 회귀계수를 의미한다.

IV. 분석결과

1. 기술통계

〈표 1〉은 본 연구에서 사용하는 변수들의 기술통계를 제시하고 있다. 종속변수인 정부신뢰는 0.081에서 0.777의 범위에 있으며, 평균은 0.45, 표준편차는 0.18로 나타났다.

〈표 1〉 기술통계

변수명	관측 수	평균	표준편차	최솟값	최댓값
정부신뢰	108	0.454	0.181	0.081	0.777
인사제도의 정치화	108	4.613	1.040	1.393	6.667
정부역량	108	3.603	0.757	2.201	5.320
정년보장	108	4.606	1.146	1.714	7.000
성과연계급여	108	3.070	0.985	1.000	6.143
경제개발(로그)	108	9.527	1.023	7.072	11.127
정치적견제	108	0.399	0.172	0.000	0.691

정부신뢰는 콜롬비아, 과테말라, 페루, 볼리비아, 아르헨티나 등 대부분 라틴아메리카 지역에서 낮게 나타났다. 특히, 2015년 기준으로 콜롬비아(0.081)가 가장 낮았고, 다음으로 과테말라(0.086), 페루(0.089), 볼리비아(0.111)의 순으로 낮게 나타났다. 반면, 정부신뢰가 높은 국가로는 아제르바이잔(0.777), 인도네시아(0.747), 노르웨이(0.727), 스위스(0.675) 등으로 나타났다. 독립변수로 인사제도의 정치화 평균은 4.613(SD=1.040)이고, 정부역량의 평균은 3.603(SD=0.757)로 나타났다. 인사제도의 정치화는 2012년도 기준으로 이집트(6.5), 우크라이나(6.1), 멕시코(6.0), 2015년 기준으로 타지키스탄(6.7), 과테말라(6.1), 아르헨티나(5.9) 등으로 높게 나타났으며, 2012년 기준으로 뉴질랜드(1.8), 일본(1.7), 2015년 기준으로 뉴질랜드(1.4), 노르웨이(2.0), 일본(2.4) 등으로 낮게 나타났다. 정부역량은 2012년 기준으로 아르헨티나(2.4), 알제리(2.5), 2015년 기준으로 이탈리아(2.2), 아르헨티나(2.33), 크로아티아(2.5) 등 국가

에서 낮았으며, 2012년 기준으로 뉴질랜드(5.1), 스웨덴(5.0), 2015년 기준으로 핀란드(5.3), 스위스(5.3) 뉴질랜드(5.2) 등 국가에서 높은 것으로 나타났다. 정부신뢰는 평균(0.5)을 밑도는 수준으로 다소 부정적임을 알 수 있으며, 인사제도의 정치화는 평균(3점)보다 높은 편이며 역량은 낮은 편으로 나타났다.

2. 상관관계 분석

〈표 2〉는 측정변수들 간 상관관계를 분석한 결과를 보여준다. 본 연구의 종속변수인 정부신뢰는 최소한 $p < 0.01$ 의 유의수준에서 독립변수인 인사제도의 정치화(-0.308), 정부역량(0.474)과 유의미한 상관관계를 보여준다. 공무원 인사제도 변수로서 정부신뢰와 정년보장 간 상관관계는 0.219, 성과연계급여와의 상관관계는 0.316으로 유의미한 정(+)의 관계를 보였다. 그러나, 선행연구의 결과와는 달리, 정부의 경제·정치적 성과로 경제발전 수준과 정치적 견제는 정부신뢰 수준과는 각각 유의미한 상관관계를 보이지 않았다. 한편, 인사제도의 정치화와 정부역량 간 상관관계는 -0.579로 $p < 0.001$ 의 유의수준에서 강한 상관관계를 나타낸다.

〈표 2〉 상관관계 분석결과

	1	2	3	4	5	6	7
1. 정부신뢰	1	-.308**	.474***	.219*	.316***	-.002	-.147
2. 인사제도의 정치화		1	-.579***	-.142	-.584***	-.496***	-.286**
3. 정부역량			1	-.072	.522***	.404***	.082
4. 정년보장				1	-.078	-.001	.086
5. 성과연계급여					1	.482***	.091
6. 경제개발						1	.290**
7. 정치적견제							1

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

3. 분석결과

〈표 3〉은 공무원 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 관계를 보여주는 통합 OLS 결과를 제시하고 있다. 모델 (1)에서는 시간더미만 포함하고 통제변수가 없을 때, 인사제도의 정치화($\beta = -0.054$)는 정부신뢰에 $p < 0.01$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의미하게 나타났으며, 모델 (2)에서 인사제도, 정치·경제 성과가 통제되었을 때, 인사

제도의 정치화($\beta=-0.050$)는 5% 수준에서 여전히 통계적으로 유의미하게 나타났다. 모델(3)은 인사제도, 정치·경제적 요인 외에 정부역량 변수를 분석모형에 포함하였다. 정부성과 외에도, 선행연구에 의하면, 정부가 효율적으로 서비스를 제공하고 정책을 이행하는 능력은 정부신뢰 형성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(장용진, 2013; 황창호 외, 2015). 모델(3)에서 정부역량을 통제하였을 때, 인사제도의 정치화($\beta=-0.013$)는 통계적으로 유의미하지 않게 나타났다. 인사제도의 정치화가 높은 국가일수록 정부신뢰가 낮게 나타날 확률이 증가한다는 것을 부분적으로 확인하였으나(가설1), 정부역량이 통제될 때 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 유의미한 관계가 성립하지 않았다. 한편, 정부역량($\beta=0.121$)은 $p<0.001$ 의 유의수준에서 통계적으로 유의미하게 정부신뢰에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 선행연구에서 정부의 효율성이 정부신뢰를 제고한다는 연구결과를 다시 확인해 준다(장용진, 2013; 황창호 외, 2015).

〈표 3〉 통합 OLS 분석 결과

	(1)		(2)		(3)	
	β	Robust s.e.	β	Robust s.e.	β	Robust s.e.
인사제도 정치화	-0.054***	0.019	-0.050*	0.023	-0.013	0.021
정부역량					0.121***	0.026
성과연계급여 제도			0.057**	0.021	0.039	0.021
정년보장			0.036*	0.018	0.045**	0.015
경제발전			-0.048*	0.020	-0.063**	0.019
정치적견제			-0.210	0.132	-0.160	0.111
시간더미(2015년=1)	0.001	0.020	0.038	0.025	0.060**	0.022
상수	0.701***	0.085	0.861***	0.261	0.375	0.258
F	4.842		5.613		7.901	
R2	0.095		0.266		0.414	
관측수	108		108		108	

*** $p<.001$, ** $p<.01$, * $p<.05$

주1. β 는 비표준화된 계수이며, 클러스터 분산추정량을 사용함

그 밖에, 인사제도 변수에서 정치적 중립성을 보장하기 위해 정년을 보장하는 제도는 모델(2)와 (3)에서 각각 0.036, 0.045로 최소한 5% 수준에서 정부신뢰에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정년보장은 정치적 영향력으로부터 독립적으로 전문성에 기반하여 판단하도록 정년을 보장해 주는 제도로서, 이러한 전통적인 관료제의

요소를 갖춘 국가일수록 정부신뢰가 높다는 것을 의미한다. 또한, 모델 (2)-(3)에서 NPM 개혁의 일환으로 민간기업의 인사제도를 도입한 성과연계급여 제도를 갖춘 국가일수록 정부신뢰가 높게 나타났다(각각 $\beta=0.057, 0.039$). 즉, 공무원 인사제도에서 정치화가 높은 국가는 정부신뢰가 낮지만, 정년보장과 성과연계급여와 같은 인사제도를 갖춘 국가는 정부신뢰가 높게 나타났다.

통제변수로는 모델 (2)-(3)에서, 경제적 성과로서 경제발전은 부(-)의 관계를 보이고 있으나(장용진, 2013), 정치적 견제는 정부신뢰에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 장용진(2013)은 경제적 성장으로 국민들의 의식수준이 높아지면서 정부에 대한 기대치를 상승시킴으로써 정부신뢰가 낮아질 수 있음을 설명하고 있으며, Norris(1999)의 주장과 같이 경제적으로 부유할수록 “비판적 시민(critical citizen)”의 증가로도 볼 수 있을 것이다.

다음으로, <표 4>는 정부역량에 따라서 인사제도의 정치화가 정부신뢰에 미치는 영향이 변화하는지를 분석한 결과를 제시한다. 모델 (1)에서 시간터미만 포함되고 통제변수가 없을 때, 정치화와 정부역량의 상호작용항($\beta=0.047$)은 유의수준(α 값) 0.01 하에서 통계적으로 유의미하며, 인사제도의 정치화가 정부신뢰에 미치는 부정적인 영향은 정부역량이 높은 국가에서 경감되는 것으로 나타났다. 모델 (2)에서 공무원 인사제도, 정치경제 요인이 통제되었을 때, 인사제도의 정치화($\beta=-0.15$)와 정부역량과의 상호작용항($\beta=0.034$)은 유의수준 0.05 하에서 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 부(-)의 관계는 정부역량이 높을 때 보다, 정부역량이 낮을 때 더 강하게 나타난다는 두 번째 가설을 확인하였다(가설 2).

<표 5>는 정부역량에 따라 인사제도의 정치화가 정부신뢰에 미치는 한계효과를 보여준다. 정부역량이 낮을 때($=2$), 인사제도의 정치화는 정부신뢰와 부(-)의 관계를 가지며, 이는 5% 수준에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 반면, 정부역량이 중간수준 이상일 때($=4$), 한계효과는 유의미하지 않게 나타났다.

〈표 4〉 통합 OLS 분석 결과: 정부역량의 상호작용 효과

	(1)		(2)	
	β	s.e.	β	s.e.
인사제도 정치화	-0.198**	0.074	-0.150*	0.067
정부역량	-0.102	0.078	-0.035	0.074
인사제도 정치화× 정부역량	0.047**	0.017	0.034*	0.016
성과연계급여 제도			0.042*	0.021
정년보장			0.041**	0.015
경제발전			-0.063***	0.019
정치적견제			-0.139	0.109
시간더미(2015년=1)	0.013	0.020	0.063**	0.022
상수	0.972**	0.357	1.019*	0.400
F	8.479		8.209	
R2	0.268		0.435	
관측수	108		108	

〈표 5〉 정부역량에 따른 인사제도 정치화의 한계효과(Marginal Effect)

	한계효과(Marginal Effect)	Delta-method S.E.
정부역량=1	-0.116 *	0.058
2	-0.082 *	0.041
3	-0.048 †	0.027
4	-0.013	0.019
5	0.020	0.026
6	0.055	0.041
정부역량=7	0.089	0.057

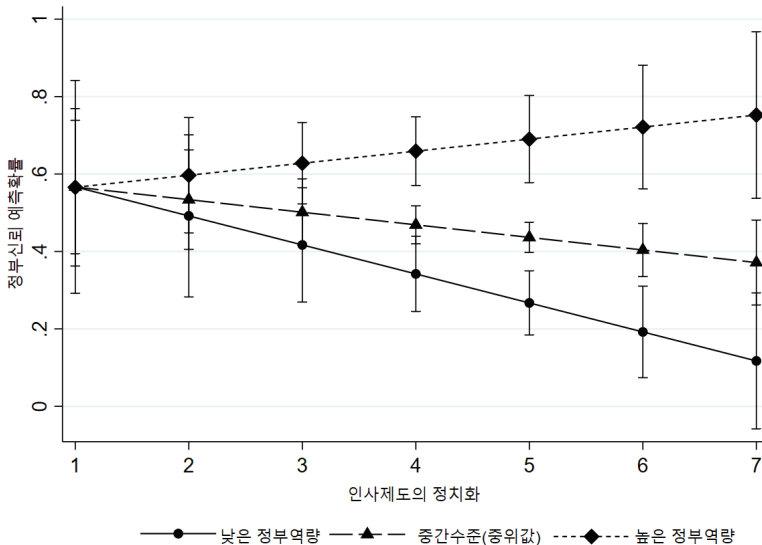
*** $p < .001$, ** $p < .01$, * $p < .05$, † $p < .10$

아울러, 국가들의 정부역량에 따라 인사제도 정치화가 정부신뢰에 미치는 영향이 어떻게 나타나는지를 살펴보기 위해 〈그림 1〉에서 그래프로 제시하였다. 〈그림 1〉은 〈표 4〉의 모델(2)의 분석결과를 기반으로 한다. 인사제도의 정치화 구간별로 정부역량의 세 가지 수준이 95% 신뢰수준에서 어떻게 달라지는지를 보여준다. 정부역량이 낮은 경우, 인사제도의 정치화 수준이 높은 국가일수록 정부신뢰가 낮아지는 것으로 나타났다. 즉, 정부역량이 높은 경우 보다 정부역량이 낮을 때, 인사제도의 정치화와 정부신

뢰 간 부(-)의 관계가 더 강하게 나타났다. 한편, 정부역량이 높은 경우—즉, 정부가 효율적으로 정책을 이행하고 서비스를 제공할 역량을 갖춘 경우, 국가 간 인사제도의 정치화 수준의 차이가 다소 긍정적으로 정부신뢰에 영향을 미치는 것으로 보이지만, 통계적으로 유의미하지 않다. 이러한 분석결과는 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 부(-)의 관계는 정부역량에 따라서 조건적으로 나타날 수 있다는 것을 실증적으로 제시하였다.

종합적으로 볼 때, 인사제도의 정치화가 높은 국가는 정부신뢰가 낮은 것으로 나타났다지만, 정부역량이 높을 때 인사제도의 정치화가 높은 국가와 낮은 국가 간 정부신뢰의 수준에서 유의미한 차이가 없었다. 즉, 정부가 제도적으로 정비되고 효율성이 보장된 국가들 간에는 인사제도의 정치화의 수준이 정부신뢰에 부정적인 영향을 미치지 않았다. 이때 인사제도의 정치화는 네덜란드, 노르웨이, 핀란드, 영국 등의 사례에서 보듯이, 엽관제나 정실주의에 기반한 인사 결정이라기 보다는, 대의민주주의 하에서 정치적 목표 달성을 위한 통제 기제로서 사용되고 있음을 알 수 있다. 그러나, Moe의 주장과 같이, 정부역량이 높은 경우에도 인사제도의 정치화가 높은 국가에서 정부에 대한 시민의 신뢰가 더 높게 나타나지는 않았다. 반면, 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 부(-)의 관계는 정부역량이 낮은 국가 간에 강하게 나타났다.

〈그림 1〉 정부신뢰 예측확률: 정부역량의 상호작용 효과



V. 결론 및 함의

본 연구는 제도적 측면에서 공무원 인사제도에서의 정치화가 시민의 정부신뢰 형성에 미치는 영향을 국가 수준에서 분석하였다. 기존 연구는 제도 성과요인으로 정부성과와 정책 및 서비스에 대한 평가가 신뢰에 주요한 영향을 미친다는 것을 보여주고 있다. 이에 본 논문은 공무원 인사제도에의 정치적 영향력이 큰 국가일수록 정부에 대한 신뢰가 낮아질 수 있음을 실증적으로 제시하였다. 이는 인사제도의 정치화가 시민들의 정부신뢰를 낮출 수 있음을 시사한다. 선행연구는 인사제도의 정치화가 정부조직의 성과를 낮추거나 전문성을 저해할 수 있음을 보여주고 있지만(Gilmour & Lewis, 2006; Lewis, 2008), 본 연구는 이러한 저조한 성과와 전문성의 저하는 궁극적으로 시민의 정부신뢰에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 국가 수준 분석을 통해 실증적으로 제시하였다. 즉, 인사제도의 정치화가 높은 수준의 국가는 민주적 정당성으로 민주주의를 형성하고 유지하기 위해 중요한 정부신뢰의 위기를 경험할 수 있을 것이다. 그러므로, 정부신뢰의 영향요인으로 공무원 인사제도의 정치화를 새롭게 제시하였다는 점에 정부신뢰의 선행연구에 기여하고자 한다.

다른 한편, 본 연구는 정부역량이 통제될 때, 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간의 부(-)의 관계는 유의미하지 않게 나타났지만, 정부역량의 수준에 따라서 인사제도의 정치화가 정부신뢰에 미치는 영향이 달라진다는 것을 실증적으로 보여준다. 즉, 정부역량이 높을 때 보다 정부역량이 낮을 때, 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 부(-)의 관계는 강하게 나타났다. 법규정을 강화하는 역량이 부족하고 정부가 전문적인 능력이 약한 국가에서는 정치적으로 임명되거나 공무원 인사에 정치적인 개입이 증가할수록 공무원의 전문적인 판단이 어렵고 정치적 판단에 종속되기 쉽다. 이러한 경우, 공무원의 전문성을 강조하는 학자들의 관점에서 볼 때, 본 연구의 결과는 인사제도의 정치화가 정치적 책임성을 제고하기 보다는 정부신뢰를 더 낮출 수 있음을 시사한다.

이와 반대로, 정부역량이 높을 때 국가의 인사제도의 정치화 수준은 정부신뢰에 유의미한 차이를 보이지 않았다. 즉, 규정을 강화하는 역량과 정부의 능력이 갖추어진 국가에서 공무원 인사제도의 정치화는 정부신뢰에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 이러한 결과는 정부역량이 높은 국가에서 정치적 임명 및 고위공무원 인사에 대한 정치적 영향 등 인사제도의 정치화는 정부신뢰를 높이지도 않지만, 낮추지도 않을 수 있다는 것을 의미한다. 공무원의 전문성을 강조하는 관점에서, 정부역량이 제대로 갖추어져 있을 때 인사제도의 정치화가 민주적 통제의 기제로 작동함으로써 정부신뢰에 부(-)의 영향을 미치지 않을 수 있을 것이다. 그러나, 다른 한편으로 Moe의 주장과 같이, 정

치임용의 증대가 선출직 정치인에 대한 반응성을 높일 수는 있지만, 이러한 정치적 반응성이 시민의 정부신뢰의 증대로 귀결되는 것은 아닐 수 있음을 제시해 준다. 대의민주주의의 하에서 민주적 책임성을 제고하기 위해 관료의 정치적 반응성을 높이는 것은 중요한 과제이다. 그러나, 궁극적인 목표는 관료들의 시민에 대한 반응성을 높이고 정부신뢰를 높이는 데 있을 것이다. 이러한 점에서, 인사제도의 정치화는 관료의 전문성이 보장될 수 있는 범위에서 책임성을 높이기 위한 기제로서만 신중하게 인정되어야 할 것이다.

또한, 분석결과를 통해, 정부역량이 높은 국가와 낮은 국가 간의 정부신뢰 차이는 인사제도의 정치화가 중간 수준을 상회할 때 유의미함을 알 수 있었다. 이는 인사제도의 정치화 연구에서 전제하고 있는 민주적 책임성을 확보하기 위해 정치적 기준에 의한 인사 결정이 어느 정도 수용된다는 가정을 확인해 준다는 데 의미가 있다(Peters & Pierre, 2004). 그러므로, Aberbach & Rockman(1988)가 제시하는 '정치화 정도(How much)'의 문제는 정부신뢰 제고를 설명하는 데에도 유효하며 중요하게 고려될 필요가 있다.

본 연구의 결과는 다음과 같은 정책적 함의를 제공한다. 첫째, 본 연구는 행정기관으로서의 정부신뢰에 중점을 두고, 정부신뢰의 영향요인으로 정부의 성과와 능력뿐만 아니라, 공무원 인사제도가 중요할 수 있음을 확인하였다(박현신, 2020). 특히, 행정기관으로서의 정부신뢰는 입법부와 사법부를 포함한 포괄적인 정부신뢰를 형성하는 중요한 요인이다(임재훈·윤영채, 2018). 인사제도에 따른 공무원의 역량과 전문성에 대한 인식이 정부신뢰를 긍정적으로 혹은 부정적으로 형성해 갈 수 있기 때문이다(박현신, 2020). 본 연구의 결과는 인사제도에서의 정치적인 영향이 높은 국가에서는 공무원의 전문성 훼손, 성과 저하 등으로 인해 정부에 대한 부정적인 인식으로 확산됨으로써 정부 신뢰가 낮아질 수 있음을 시사한다. 또한, 공무원의 정치적 중립성을 보장하기 위한 정년보장은 정부신뢰와 정(+)의 관계를 나타냈다. 이러한 결과는 공무원의 전문성을 보장하기 위한 인사제도가 시민이 정부에 대한 긍정적인 기대와 평가를 하는데 중요할 수 있음을 의미한다. 둘째, 정부역량이 낮은 곳에서 인사제도의 정치화와 정부신뢰 간 부(-)의 관계는 더 강하게 나타났다. 이는 정부신뢰를 제고를 위해서 공무원의 전문성을 보장하는 인사제도뿐만 아니라, 정부역량을 강화할 수 있는 제도적인 장치도 중요함을 시사해 준다.

그러나, 본 연구는 다음과 같은 제한점도 있다. 첫째, 본 연구의 분석결과는 데이터의 제한으로 2012년과 2015년 2차년도를 통합하여 108개 국가를 대상으로 통합 OLS를 실시하였기 때문에, 다른 시기와 지역에 일반화하여 적용하기에 한계가 있다.

향후 데이터가 가용한 범위에서, 특정 지역의 장기 시계열 분석을 통해 이러한 점을 보완할 수 있을 것이다. 또한, 본 연구의 결과는 전문가 설문조사와 시민의 인식조사를 기반으로 하기 때문에 인과관계를 설명하는 데 한계가 있다. 이러한 점을 고려하여, 향후 연구에서는 개인수준에서 실험설계를 기반으로 한 설문조사를 실시함으로써, 인사제도의 정치화에 따른 시민의 부정적인 인식과 정부신뢰 간 인과관계를 보다 잘 설명할 수 있을 것으로 기대한다.

▣ 참고문헌

〈국내문헌〉

- 강혜진·이하영. 2021. “정부신뢰와 참여: 제도적 혁신은 어떤 역할을 하는가?.” 《한국행정학보》, 55(1): 57-91.
- 김두래. 2020. “한국 행정관료의 정치적 중립성은 가능한가? 정치적 중립성의 비판적 이해와 정치적 통제의 병립가능성.” 《한국행정학보》, 54(2): 3-31.
- 김정숙·조윤직. 2020. “신뢰받는 정부의 특징: 실험설문 방법을 중심으로.” 《한국행정학보》, 54(4): 199-232.
- 김필·한익현. 2021. “정부신뢰와 참여: 제도적 혁신은 어떤 역할을 하는가?.” 《한국행정학보》, 55(1): 57-91.
- 박범섭·신정섭. 2021. “한국, 일본, 대만에서 유권자의 코로나19 정부 대응 평가가 정부신뢰, 민주주의 만족도, 국가 자긍심에 미치는 영향 분석.” 《한국정당학회보》, 20(3): 131-166.
- 박순애. 2006. “정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생들 중심으로.” 《한국행정학보》, 40(2): 73-97.
- 박종민·배정현. 2011. “우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석.” 《한국행정학보》, 37(3): 45-67.
- 박천오. 2011. “공무원의 정치적 중립: 의미와 인식.” 《행정논총》, 49(4): 25-50.
- 박희봉·이희창·조연상. 2003. “우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석.” 《한국행정학보》, 37(3): 45-67.
- _____. 신중호·황윤원. 2013. “정부신뢰의 요인-정부정책인가? 정치태도인가?-.” 《한국정책학회보》, 22(1): 465-493.
- 박현신. 2020. “정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 제도 성과요인을 중심으로.” 《국정관리연구》, 15(3): 129-167.
- 신상준. 2018. “정부신뢰의 요인-정부정책인가? 정치태도인가?-.” 《한국정책학회보》, 22(1): 465-493.
- _____. 이숙중 (2016). 정부신뢰의 요인-정부정책인가? 정치태도인가?-. 《한국정책학회보》, 22(1): 465-493.
- 이병량·김서용. 2019. “지방 관료제의 정치화에 관한 연구.” 《행정논총》, 57(4): 1-30.
- 이시원. 1994. “경제적 상황요인이 정부신뢰에 미치는 영향.” 《한국정책학회보》, 3(1): 61-84.

- 이정철. 2016. “정부투명성이 정부신뢰 및 성과에 미치는 영향.” 《국가정책연구》, 30(1):73-96.
- 이창길. 2020. “한국 관료제의 위기: ‘정치화’의 역설.” 《정부학연구》, 26(1): 103-130.
- 이현수. 1999. “국민의 행정 신뢰에 관한 영향요인 분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로.” 《한국행정학보》, 33(2): 37-56.
- 임재훈·윤영채. 2018. “정부정책 만족도가 정부신뢰에 미치는 영향: 관료신뢰의 매개 효과를 중심으로.” 《한국행정연구》, 27(1): 39-71.
- 장용진. 2013. “정부신뢰의 원인: 국가간 비교연구.” 《정부학연구》, 19(3): 189-214.
- 손호중·채원호. 2005. “정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 불안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로.” 《한국행정학보》, 39(3): 87-114.
- 황창호·김영주·문명재. 2015. “행정가치에 대한 국민인식이 정부신뢰에 미치는 영향.” 《한국행정학보》, 49(4): 123-150.
- _____. 김태형·문명재. 2017. “정책홍보·정책수단·정책산출 그리고 정부역량이 정부신뢰에 미치는 영향: 국민인식조사를 중심으로.” 《정부학연구》, 23(1): 223-254.
- Aberbach, Joel D., & Rockman, Bert A. 1988. “Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State.” *Public Administration Review*, 48(2): 606-612.
- Alesina, Alberto, Devleeschauwer, Arnaud, Easterly, William, Kurlat, Sergio, & Wacziarg, Romain. 2003. “Fractionalization.” *Journal of Economic Growth*, 8(2): 155-194.
- Bach, Tobias, & Veit, Sylvia. 2018. “The Determinants of Promotion to High Public Office in Germany: Partisan Loyalty, Political Craft, or Managerial Competencies?” *Journal of Public Administration Research and Theory* 28 (2): 254-269.
- Bearfield, Domonic A. 2009. “What is Patronage? A Critical Reexamination.” *Public Administration Review* 69 (1):64-76.
- Bellò, Benedetta, & Spano, Alessandro. 2015. “Governing the Purple Zone: How Politicians Influence Public Managers.” *European Management Journal*, 33(5): 354-365.
- Bertelli, Anthony M., & Lewis, David E. 2012. “Policy Influence, Agency-

- specific Expertise, and Exit in the Federal Service.” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(2):223-245.
- Boräng, Frida, Cornell, Agnes, Grimes, Marcia, & Schuster, Christian. 2018. “Cooking the Books: Bureaucratic Politicization and Policy Knowledge.” *Governance*, 31(1): 7-26.
- Charron, Nicholas, & Lapuente, Victor. 2010. “Does Democracy Produce Quality of Government?” *European Journal of Political Research*, 49(4): 443-470.
- Christensen, Jørgen, Grønnegaard, Klemmensen, Robert, & Opstrup, Niels. 2014. “Politicization and the Replacement of Top Civil Servants in Denmark.” *Governance*, 27(2): 215-241.
- Citrin, Jack, & Green, Donald Philip. 1986. “Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government.” *British Journal of Political Science*, 16: 143-53.
- Dahlström, Carl, Teorell, Jan, Dahlberg, Stefan, Hartmann, Felix, Lindberg, Aannika, & Nistotskaya, Marina. 2015. *The QoG Expert Survey Dataset II*. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.
- _____, Lapuente, Victor, & Teorell, Jan. 2012. “The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption.” *Political Research Quarterly*, 65(3): 656-668.
- _____, & Lapuente, Victor. 2017. *Organizing Leviathan: Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government*. Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- _____, & Holmgren, Mikael. 2019. “The Political Dynamics of Bureaucratic Turnover.” *British Journal of Political Science*, 49(3): 823-836.
- Eichbaum, Chris, & Shaw, Richard. 2008. “Revisiting Politicization: Political Advisers and Public Servants in Westminster Systems.” *Governance* 21 (3): 337-363.
- EVS/WVS (2021). *European Values Study and World Values Survey: Joint EVS/WVS 2017-2021 Dataset* (Joint EVS/WVS). JD Systems Institute &

- WVSA. Dataset Version 1.1.0, doi:10.14281/18241.14.
- Fukuyama, Francis. 2013. "What Is Governance?" *Governance*, 26(3): 347-368.
- Gamson, William A. 1968. *Power and Discontent*. Homewood, Ill.: Dorsey Press.
- Gilmour, John B., & Lewis, David E. 2006. "Political Appointees and the Competence of Federal Program Management." *American Politics Research*, 34(1): 22-50.
- Haerpfer, Christian, Inglehart, Ronald, Moreno, Alejandro, Welzel, Christian, Kizilova, Kseniya, Diez-Medrano Jaime, Lagos, Marta, Norris, Pippa, Ponarin, Eduard, & Puranen, Bi. (eds). 2020. *World Values Survey: Round Seven-Country-Pooled Datafile*. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WVSA Secretariat. doi:10.14281/18241.13
- Henisz, Witold J. 2002. "The Institutional Environment for Infrastructure Investment." *Industrial and Corporate Change*, 11(2): 355-389.
- _____. 2017. *The Political Constraint Index (POLCON) Dataset*. available at <https://mgmt.wharton.upenn.edu/faculty/heniszpolcon/polcondataset/>.
- Hetherington, Marc J. 1998. "The Political Relevance of Political Trust." *American Political Science Review*, 92(4): 791-808.
- Hustedt, Thurid, & Salomonsen, Heidi Houlberg. 2014. "Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies." *International Review of Administrative Sciences*, 80(4): 746-765.
- Inglehart, Ronald, Haerpfer, Christian, Moreno, Alejandro, Welzel, Christian, Kizilova, Kseniya, Diez-Medrano, Jaime, Lagos, Marta, Norris, Pippa, Ponarin, Eduard, & Puranen, Bi. (eds). 2014. *World Values Survey: Round Six - Country-Pooled Datafile*. Madrid: JD Systems Institute.
- Kurtz, Marcus J., & Schrank, Andrew. 2007. "Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms." *Journal of Politics*, 69(2): 538-554.
- Lewis, David E. 2008. *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Light, Paul. 2011. *Thickening Government: Federal Hierarchy and the Diffusion of Accountability*. Brookings Institution Press.

- Lyrantzis, Christos. (2011). "Greek Politics in the Era of Economic Crisis: Reassessing Causes and Effects," available at <http://eprints.lse.ac.uk/33826/>
- Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, & Mikkelsen, Kim Sass. 2016. "Civil Service Laws, Merit, Politicization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries." *Public Administration*, 94(4): 1105-1123.
- Migdal, Joel S. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Miller, Arthur H. 1974. "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970." *American Political Science Review*, 68(3): 951-972.
- _____, & Listhaug, Ola. 1990. Political Parties and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United States. *British Journal of Political Science*, 20(3): 357-386.
- Moe, Terry M. 1985. The Politicized Presidency. In John E. Chubb & Paul E. Peterson (Eds.), *The New Direction in American Politics*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Mulgan, Richard. 2007. "Truth in Government and the Politicization of Public Service Advice." *Public Administration*, 85(3): 569-586.
- New York Times. 2020(September 9).
- Nistotskaya, Marina, & Cingolani, Luciana. 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.
- Norris, Pippa. (Ed.). 1999. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Öhberg, Patrik, Christiansen, Peter Munk, & Niklasson, Birgitta. 2017. "Administrative Politicization or Contestability? How Political Advisers Affect Neutral Competence in Policy Processes." *Public Administration*, 95(1): 269-285.
- Pharr, Susan J., & Putnam, Robert D. (eds). 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

- Peters, B. Guy, & Pierre, Jan. 2004. "Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes, Consequences." In B. Guy Peters & Jan Pierre (eds), *The Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control*. London and New York: Routledge.
- Pollard, Michael S., & Davis, Lois M. 2021. "Decline in Trust in the Centers for Disease Control and Prevention During the COVID-19 Pandemic." RAND Report. Santa Monica, CA: RAND Corporation, available at https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA308-12.html.
- Poocharoen, Ora-orn, & Brillantes, Alex. 2013. "Meritocracy in Asia Pacific: Status, Issues, and Challenges." *Review of Public Personnel Administration*, 33(2): 140-163.
- Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone*. New York: Simon and Schuster.
- Resh, William G. 2015. *Rethinking the Administrative Presidency: Trust, Intellectual Capital, and Appointee-Careerist Relations in the George W. Bush Administration*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Richardson, Mark D. 2019. "Politicization and Expertise: Exit, Effort, and Investment." *Journal of Politics*, 81(3): 878-891.
- Romzek, Barbara S., & Dubnick, Melvin J. 1987. "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy." *Public Administration Review*, 47 (3): 227-238.
- Sotiropoulos, Dimitri A. 1999. "A Description of the Greek Higher Civil Service." In Edward C. Page and Vincent Wright (eds), *Bureaucratic Elites in Western European States*(pp. 13-31), Oxford: Oxford University Press.
- Teorell, Jan, Dahlström, Carl, & Dahlberg, Stefan. 2011. *The QoG Expert Survey Dataset*. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute.
- Wood, Abby K., & Lewis, David E. 2017. "Agency Performance Challenges and Agency Politicization." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(4): 581-595.

〈부록〉

〈표 A1〉 분석대상 국가(108개)

No	2012년(42개국)	No	2015년(66개국)
1	알제리아	1	알바니아
2	아르헨티나	2	아르헨티나
3	아르메니아	3	아르메니아
4	호주	4	호주
5	아제르바이잔	5	오스트리아
6	브라질	6	아제르바이잔
7	칠레	7	방글라데시
8	콜롬비아	8	볼리비아
9	에콰도르	9	보스니아헤르체고비나
10	이집트	10	브라질
11	에스토니아	11	불가리아
12	조지아	12	칠레
13	독일	13	콜롬비아
14	가나	14	크로아티아
15	인도	15	키프로스
16	일본	16	체코
17	요르단	17	덴마크
18	카자흐스탄	18	에콰도르
19	키르기스스탄	19	이집트
20	레바논	20	에스토니아
21	말레이시아	21	에티오피아
22	멕시코	22	핀란드
23	모로코	23	프랑스
24	네덜란드	24	조지아
25	뉴질랜드	25	독일
26	나이지리아	26	그리스
27	파키스탄	27	과테말라
28	페루	28	헝가리
29	필리핀	29	인도네시아
30	폴란드	30	이탈리아
31	루마니아	31	일본
32	러시아	32	요르단
33	슬로베니아	33	카자흐스탄
34	남아프리카공화국	34	키르기스스탄
35	한국	35	레바논
36	스페인	36	리투아니아
37	스웨덴	37	마케도니아
38	태국	38	말레이시아
39	터키	39	멕시코
40	우크라이나	40	몬테네그로
41	미국	41	네덜란드
42	짐바브웨	42	뉴질랜드
		43	니카라과
		44	나이지리아
		45	노르웨이
		46	파키스탄
		47	페루
		48	필리핀
		49	폴란드
		50	포르투갈
		51	루마니아
		52	러시아
		53	세르비아
		54	슬로바키아
		55	슬로베니아
		56	한국
		57	스페인
		58	스웨덴
		59	스위스
		60	타지키스탄
		61	태국
		62	터키
		63	우크라이나
		64	영국
		65	미국
		66	짐바브웨

Politicization of the Civil Service and Trust in Government: The Role of Government Capacity as Moderator

Hyunjung Kim

This study analyzes the relationship between the politicization of the civil service and trust in government, and examines how the relationship varies by government capacity, using pooled ordinary least squares (OLS) regression analysis. Results show that politicization of the civil service is negatively associated with trust in government. Additionally, the finding demonstrates that the negative relationship between politicization of the civil service and trust in government is stronger when government capacity is low than when it is high. Overall, this study suggests that it is necessary to consider the politicization of the civil service as a factor affecting trust in government and the relationship is contingent upon the level of government capacity.

※ Keywords: Politicization of the Civil Service, Trust in Government, Government Capacity

