

공무원제도 비교연구: 이론, 개념 및 증거*

박종민**

김지성***

김현정****

이 글의 목적은 공무원제도의 비교연구를 위한 개념 틀을 제안하는 것이다. 근대화, 민주화, 글로벌화가 초래한 사회 변화가 공무원의 충원·경력 통제 기반의 변화를 가져왔고 그에 따라 근대적 공무원제도가 진화해 왔다는 역사적 사실을 토대로 관료제화, 전문직화, 정치화, 시장화의 차원에서 공적 고용의 양식을 구분하고 이를 통해 국가 공무원제도를 비교할 것을 제안한다. 이 글에서 제안된 개념과 범주로 구성된 분석 틀이 서술적 유용성을 넘어 설명적 유용성을 가지려면 충원·경력 통제 방식의 국가 간 차이가 어디서 오는지 그리고 그것이 행정에 어떤 차이를 주는지에 관한 경험적 후속 연구가 수반되어야 한다.

주제어: 공무원제도, 관료제화, 전문직화, 정치화, 시장화

* 이 논문의 완성에 도움을 준 고려대학교 SSK '정부의 질과 거버넌스의 다양성' 연구단의 동료제 연구자들과 유익한 심사평을 준 익명의 심사자들에게 감사한다. 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원(NRF-2018S1A3A2075609)을 받아 수행된 연구임.

** 미국 University of California(Berkeley)에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 명예교수로 있다. 주요 관심 분야는 민주주의와 국가, 거버넌스, 관료제, 공무원제도 등이다(cmpark@korea.ac.kr).

*** 미국 뉴욕주립대에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 한성대학교 공공행정트랙 조교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 공공조직문화, 정부행태, 질적 연구방법론, 관료제 등이다(jisunglioba@hansung.ac.kr).

**** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 정부학연구소 선임연구원으로 있다. 주요 관심 분야는 공무원 인사제도, 관료제, 비교행정, 정부의 질 등이다(hyunjkim@korea.ac.kr).

I. 머리말

이 글의 목적은 공무원제도(civil service) 혹은 공무원체계(civil service systems)의 비교연구를 위한 분석 틀을 제시하는 것이다. 이 분석 틀은 행정이론으로부터 연역적으로 도출된 것이 아니라 근대국가 공무원제도의 역사적 전개로부터 귀납적으로 도출된 것이다. 즉, 근대적 공무원제도의 등장과 진화에 영향을 준 사회 변화 및 그와 관련된 행정개혁 패러다임을 구분하고 각 패러다임이 강조한 충원·경력 통제 의 원리와 패턴을 고려해 공무원제도의 비교를 위한 개념과 범주를 제시함으로써 분석 틀을 구성하고자 한다(Park, Han & Chang 2022).

지난 20세기 주요한 사회 변화는 국가마다 직면한 순서가 다를 수 있었지만 근대화, 민주화 및 글로벌화라고 할 수 있다. 이러한 거시적 변화는 그에 상응하는 행정개혁 패러다임을 가져왔고 그에 따라 공무원제도의 개혁 방향과 우선순위가 달랐다. 근대화는 합리성의 가치를 중심으로 행정기구의 관료제화와 전문직화를 위한 개혁 패러다임을 강조했다. 민주화는 문책성(accountability)의 가치를 중심으로 행정기구에 대한 정치적 통제를 강화하는 개혁 패러다임을 강조했다. 글로벌화는 효율성의 가치를 중심으로 행정기구의 시장적 운영을 위한 개혁 패러다임을 강조했다. 이렇게 보면 공무원제도의 국가 간 차이를 비교하는 데 있어 관료제화, 전문직화, 정치화 및 시장화는 유용한 개념 혹은 범주라 할 수 있다. 선진국이든 개발도상국이든 모든 근대국가가 충원·경력 통제의 관료제화, 전문직화, 정치화 및 시장화와 관련된 개혁 패러다임의 영향을 받아 왔고 또 받고 있기 때문이다.

근대화는 계층구조와 분업체제를 구조적 특징으로 하는 합리적 관료제를 보편적인 모형으로 정립하였다. 정실주의와 업관주의를 벗어난 실적주의와 법적 합리성에 토대를 둔 행정기구의 관료제화가 진행되었다. 국가 역할이 확대되고 복잡해지면서 전문직 종사자의 정부 고용이 급증함에 따라 행정기구의 전문직화가 진행되었다. 보통 선거권의 확대와 대중정당의 구축 및 대의정치 제도의 발전과 더불어 관료제에 대한 민주적 통제가 강조되면서 행정기구의 정치화가 촉진되었다. 그리고 글로벌화로 전통적 관료제의 비효율성과 경직성이 드러나고 시장 기제와 민간 관리방식의 우월성이 강조되면서 행정기구의 시장화가 진행되었다. 이러한 시각에서 이 글은 공적 고용의 관료제화, 전문직화, 정치화 및 시장화가 추구하는 충원·경력 통제의 특성에 주목하면서 공무원제도의 비교연구를 위한 분석 틀을 제시하려는 것이다.¹⁾

1) Peters(1988)는 행정 현상의 비교연구로 국가 교차비교, 시기 교차비교, 수준 교차비교, 정

이 글에서는 모든 국가의 공무원제도가 각 개혁 패러다임을 거치면서 수렴할 것이라고 가정하지 않는다. 이는 경험적으로 검증되어야 할 질문이다. 국가마다 발전 과정이 다르고 시기마다 국가가 직면한 도전과 변화 압력에 대한 해석이 달라 개혁의 방향과 우선순위가 다를 수 있기 때문이다. 이 글에서 발전시키고자 하는 공적 고용의 통제 패턴을 구분해주는 개념과 범주는 공무원제도가 하나의 모형으로 수렴하는지 혹은 다양한 모형으로 갈라지는지를 경험적으로 기술하고 비교할 수 있는 토대를 제공할 것이다.

II. 공무원제도

한때 비교행정 연구는 거대 이론의 개발에 초점을 두었다. 이를 위해 전 세계 행정 체계를 의미 있게 분류해 줄 수 있는 개념과 범주를 개발하려고 노력했지만 이를 통해 행정체계의 일반이론을 생산하는 데 실패하였다. 그리고 비교행정학도의 이론적 노력은 거대 일반이론에서 중범위이론의 개발로 방향을 이동하였다(Pierre 1995). 이론적이고 개념적인 진보가 하위 주제를 중심으로 이루어지게 된 것이다. 이러한 연구 방향에 따라 이 글에서도 분석의 수준을 낮추어 공무원제도에 초점을 둔다.²⁾

공무원제도는 지난 30년간 비교행정 분야의 주요한 주제였다.³⁾ 공무원제도 비교연구를 발의한 Bekke, Perry & Toonen(1996)은 공무원체계(civil service systems)를 “국가 사무에 복무하는 인적 자원을 동원하는 매개적 제도(mediating institutions that mobilize human resources in the service of the affairs of the state)”라고 정의하였다. 이 정의는 공무원제도가 국가와 행정조직을 연결하는 구조임을 시사한다. 또한 공무원제도의 지배적인 관심이 재정적 혹은 물리적 자원이 아니라 인적 자원

책 교차비교를 구분하고 있다. 공무원제도의 비교연구는 국가 혹은 시기 교차비교를 포함한다. 먼저 국가 교차비교(cross-national comparisons)를 위해서는 다수 국가의 공무원체계에 대한 서술적 자료를 축적하는 것 이상이 필요하다. 그리고 시기 교차비교(cross-time comparisons)는 단일 국가를 대상으로 시기별 공무원체계를 비교하는 것이다. 이런 경우라도 역사 자료의 편찬 수준을 넘어서려면 그것에 의미를 주는 분석 틀 안에서 비교가 이루어져야 한다. 여기서 제시하려는 분석 틀은 공무원제도의 국가 간 차이 혹은 한 국가 내 공무원제도의 시기별 변화를 비교할 수 있는 개념과 범주를 제공한다.

- 2) Peters(1988)는 비교행정의 연구 대상으로 고용·인사, 조직, 관료행태 및 관료제 권력을 제시하는데 공무원의 충원·경력 통제 기반과 패턴은 비교행정의 주요한 연구주제를 구성한다고 할 수 있다.
- 3) 대표적인 연구로 Bekke, Perry & Toonen(1996), Verheijen(1999), Bekke & Van der Meer(2000), Burns & Bowornwathana(2001), Halligan(2003), Raadschelders, Toonen & Van der Meer(2007) 등이 있다.

에 있음을 강조한다. 그들은 공무원제도의 다층적인 역할에 주목하고 이를 3개 수준으로 구분한다. 첫째, 운영 수준에서는 인사체계로서의 공무원제도의 역할을 강조한다. 여기서는 충원 및 경력 패턴에 관심을 둔다. 둘째, 집합적 선택(collective choice) 수준에서는 거버넌스 제도로서의 공무원제도의 역할을 강조한다. 여기서는 공무원체제를 둘러싼 제도배열에 대한 집합적 결정에 관심을 둔다. 셋째, 입헌적 선택(constitutional choice) 수준에서는 상징체계로서의 공무원제도의 역할을 강조한다. 여기서는 공무원제도의 변천 과정에서 나타난 규범 질서의 도구로서의 신화와 상징에 관심을 둔다. 이렇게 공무원제도의 의미는 추상적 수준의 규범과 원리로부터 구체적 수준의 인사관리 규칙에 이르기까지 다양할 수 있다. 단순한 인사 규칙을 넘어 이들 규칙을 결정하는 제도 및 정당화시키는 원리와 규범까지 포함하는 것이다. 이러한 정의는 공무원제도의 교차비교 연구를 위해 충원·경력 통제 규칙에 대한 단순 기술을 넘어 결정 제도와 정당성의 원리를 다룰 필요가 있음을 강조한다. 본 연구는 운영적 차원의 공무원제도에 초점을 둔다.

공무원제도를 비교하는 데 유용한 분석 개념과 범주는 근대 공무원제도의 역사적 전개 과정을 추적하면서 발견할 수 있다. Raadschelders & Rutgers(1996)는 근대 공무원제도가 유래한 서구 국가에 국한하여 공무원제도의 변천 과정을 기술하였다. 이를 위해 그들은 공식규칙과 절차, 기록문서의 사용, 계층적인 직무구조, 충원과 임명, 공직 진입 전후 훈련, 전문성, 보수와 연금, 지위의 법적 보장 등과 같은 특징에 초점을 두었다. 그들은 19세기 후반부터 20세기 중반 이전 기간에 근대 공무원제도가 나타난 것으로 보고 있다. 그들은 근대 공무원제도의 등장과 변천의 필수적 조건으로 공사영역의 구분과 정치-행정의 분리에 주목하였다. 그들에 따르면 근대 공무원제도의 근원은 근대적 민족국가의 등장과 밀접히 관련된다. 근대국가 이전에는 공사영역의 구분이 없었다. 공사영역의 구분이 없는 가산제 국가에서는 충원·경력에 대해 사적 통제가 지배적이었다. 따라서 공사영역의 분리는 근대 공무원제도의 생성에 중요한 계기라는 것이다. 국가 행정기구의 공적 성격이 담보되려면 충원·경력에 대한 사적 통제가 공적 통제로 전환되어야 했다. 즉, 정실주의 통제가 실적주의 통제로 대체되어야 했다. 국가 합리화 과정에서 추구한 공사영역의 분리는 실적주의를 지향하는 공적 고용의 관료제화와 전문직화를 촉진하였다고 할 수 있다. 비사인적인 실적 기반 충원과 경력통제는 국가 행정기구가 공적 성격을 확보하게 된 핵심적 요소라고 할 수 있다.

공사영역의 구분만큼이나 근대 공무원제도의 등장과 전개에 영향을 준 또 다른 구분은 정치적 직위와 행정적 직위의 구분이다. 고위 관리들이 정치적 과업과 행정적 과업을 동시에 수행하는 것이 흔한 적도 있었지만, 정치와 행정이 구분되면서 근대적인

공무원제도가 발전하기 시작한 것이다. 정치와 행정의 분리로 충원·경력에 대한 정파적 통제가 실적 및 규칙 기반 통제로 대체된 것이다. 특히 고위직 공무원의 경우 그러한 구분이 중요한 의미가 있었다.

최근의 글로벌화와 관련된 관리주의 개혁 패러다임은 공공부문에 시장의 원리와 민간부문 관리방식의 도입을 강조하면서 공사영역의 구분을 모호하게 하고 있다. 이러한 공사영역 구분의 약화는 공무원제의 *逆근대화*, 즉 정실주의로의 회귀를 의도하는 것이 아니다. 그보다는 충원·경력에 대한 규칙과 신뢰 중심의 통제를 성과와 유인 중심의 통제로 대체하는 것을 강조하는 것이다(Pierre & Peters 2017).⁴⁾

각국의 공무원제도는 충원·경력 통제를 둘러싼 정치적 및 사회적 갈등의 결과를 반영한다고 할 수 있다. 즉, 공무원의 충원·경력 통제를 누가 그리고 어떻게 해야 하는지에 대한 서로 다른 시각을 대변하는 세력들 간 갈등의 산물이라는 것이다. 근대 공무원제도의 등장과 전개 과정을 고려하면 공무원제도 비교연구는 충원·경력 통제의 서로 다른 원리를 반영하는 관료제화, 전문직화, 정치화 및 시장화의 네 차원에서 접근할 수 있다. 관료제화와 전문직화 모두 충원·경력에 대한 실적 기반 통제를 강조하지만, 관료제화의 경우 통제가 조직에 의해 주로 이루어지고 전문직화의 경우 통제가 전문직에 의존한다는 차이가 있다. 정치화는 충원·경력에 대한 정치적 통제를 강조하며 이에는 *엽관주의*만이 아니라 정치적 후견주의도 포함된다. 시장화는 충원·경력에 대한 경쟁과 성과 기반 통제를 강조한다.

Heredia & Schneider(1998)는 행정개혁 모형으로 공무원제 모형, 관리주의 모형, 민주화 모형을 구분해 제시한다. 역사적으로 가장 먼저인 공무원제 개혁모형의 일차적 목표는 가산제, 아마추어리즘, 엽관주의를 제거하는 것이다. 개혁 내용에는 시험 혹은 전문직 자격조건을 통한 공직 진입, 실적에 의한 승진, 정년 보장, 합당하고 예측이 가능한 보수 및 명문화된 규칙 기반 행정 등이 포함된다. 정치인들의 충원·경력 통제를 막아 정실주의와 후견주의를 축소하려고 한다. 둘째, 민주화 개혁모형은 행정부의 과잉 권력에 대한 대응으로 민주적 통제와 문책성의 확대를 추구한다. 전술한 공무원제 개혁이 결과적으로 기관 운영에 대한 정치적 통제를 무력화시키자 행정기관에 대한 국민 통제의 확대를 요구하게 된 것이다. 개혁 내용에는 관료제에 대한 대의기관의 통제 강화가 포함된다. 끝으로 관리주의 개혁모형은 행정의 비능률성에 대한 반응이다. 공무원제 모형만이 아니라 민주화 모형으로 양산된 규칙이 형식주의와 경직성을 초래한다는

4) 관리주의 개혁이 실제로는 정치화를 촉진해 전통적 방식의 통제를 정치적 통제로 대체하는 결과를 가져왔다고 지적되기도 한다(Bach, Hammerschmid & Löffler 2020; Dahlström, Peters & Pierre 2011).

것이다. 정년 보장과 연공 서열주의 승진 규칙이 승진·해고의 유연성을 통한 동기부여를 어렵게 한다는 것이다. 개혁 내용에는 민간부문으로부터 도입한 분권화된 인사관리, 관리계약과 성과 급여 등의 결과 기반 관리, 번문목록과 과잉규제의 제거 등이 포함된다.

Heredia & Schneider의 공무원제 개혁모형은 본 연구에서 강조하는 관료제화와 전문직화를 구분하지 않고 있다. Silberman(1993)은 이 구분의 유용성과 논거를 제시한다. 그는 국가 행정기구의 합리화 모형으로 조직 지향 모형과 전문직 지향 모형을 구분하였다. 권위 관계의 분석에서 사용되는 전통적 모형과 법적-합리적 모형이라는 단선적 구분의 한계를 지적하면서 그 대안을 제시한 것이다. 즉, 전통적 모형의 반대편에 2개의 합리화 모형이 존재하는데, 하나는 관료제화와 관련된 조직 지향 모형이고 다른 하나는 전문직화와 관련된 전문직 지향 모형이라는 것이다. 그에 따르면 이들 모형은 충원·경력 통제 패턴에서 주요한 차이를 보인다. 조직 지향 모형의 경우 고위직의 임명기준이 있다. 이 기준은 조기 공직 진입을 강조한다. 조기 진입 지원자는 대학 교육과정을 이수하거나 고위공직자를 위한 전문 교육기관을 거치거나 임용 전 도제 훈련을 받아야 한다. 일찍부터 관료양성 교육과정을 시작하는 것이다. 조기 진입을 유인하려면 경력의 예측성이 담보되어야 한다. 이를 위해 고위직 임명을 조기 진입한 자들에게만 한정시킨다. 따라서 개방 임용이나 측면 공직 진입이 최소화된다. 승진은 예측이 가능한, 흔히 근속기간에 기초한 형태를 취한다. 이러한 유인을 통해 고위직에 대한 적격성을 보장하면서도 일단 진입하면 고위직에 승진된다는 것을 담보해준다. 이러한 유인체제로 인해 부처별 특성화가 이루어진다. 한 부처에서 다른 부처로 이동하는 것은 경력의 비예측성을 가져오기 때문에 억제된다. 한 부처에서 습득한 지식이 다른 부처로 그대로 이전되지 않기 때문이다. 내부 승진과 연공 서열이 규범이 되는 것이다. 조직 지향 모형은 고위직 진입의 제한성, 높은 조직의 경계, 부처별 특성화, 경력구조 등의 특징을 갖는다고 할 수 있다.

반면, 전문직 지향 모형의 경우 전문직 교육을 이수하는 것이 고위직 진입의 일차적 기준이 된다. 공직 진입 전 개인의 선택에 의한 전문직 지식과 기술의 습득이 이루어진다. 개인들이 전문직 교육과 훈련을 선택하도록 사회적 및 경제적 유인들이 사용된다. 전문직 종사자들 혹은 전문직 진출을 위해 교육받은 사람들을 충원하기 때문에 조기 공직 진입을 유인할 필요는 없다. 전문직 경력 보상이 그러한 유인을 제공한다. 즉 보수, 진입, 배치의 유연성 및 재량과 자율성의 확대 등을 통해 전문직 역할을 인정해줌으로써 유인을 제공한다. 승진 결정에 있어 연공 서열의 역할은 적으며 고속 승진코스가 존재한다. 전문직 훈련을 통해 전문직 단체가 규정한 전문지식과 기술이 습

득된다. 전문지식과 기술의 적합한 사용기준을 내재화하여 행태의 예측성을 가져오기 때문에 재량의 한계를 결정하는 수단으로서 조직의 계층적 통제를 강조할 필요는 없다. 고위공직자들 간 동질성은 전문직 역할에 의해 형성된 시각의 획일성에서 온다고 할 수 있다. 전문직 훈련을 강조하기에 공사 부문 간 이동과 역할 교류가 쉽다. 전문 지식과 기술의 상호교환성은 부처 간 이동도 쉽게 하며 이는 조직의 경계를 낮추어 침투성의 수준을 높인다.

조직 지향 모형이든 전문직 지향 모형이든 모두 국가행정의 합리화를 추구하는 것이지만 그 방식은 다르다고 할 수 있다. 조직 지향 모형의 경우 충원·경력에 대한 실적 기반 통제를 강조하나 실적 기준은 보편적 적용을 위해 조직이 규정하며 통제의 주체는 조직이다. 반면 전문직 지향 모형의 경우 충원·경력에 대한 실적 기반 통제를 강조하나 실적 기준은 전문직이 규정한 것으로 통제의 주체는 조직 외부의 전문직 단체도 포함한다. 이러한 맥락에서 이 글에서는 공적 고용의 관료제화와 전문직화를 구분하고자 한다.

Ⅲ. 공무원제도의 관료제화

공무원제도의 관료제화는 공무원의 충원·경력 통제 패턴이 베버 관료제의 특징을 구현하는 정도를 가리킨다. 이념형으로서의 관료제는 다음의 기준에 따라 임명되고 활동하는 관리들로 구성된다(Weber 1946; 1947). 첫째, 그들은 비사인적 공식직무와 관련해서만 권위에 복종한다. 둘째, 그들은 직무의 계층제로 조직되어 있다. 셋째, 그들의 직무는 법적 의미에서 권한 영역이 분명하게 규정되어 있다. 넷째, 그들은 자유로운 계약관계에 의해 충원된다. 다섯째, 그들은 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 고정 보수로 보상되며 대개 연금권을 갖는다. 일곱째, 그들의 직무는 유일한 혹은 적어도 일차적인 직업으로 간주된다. 여덟째, 그들의 직무는 경력을 구성한다. 즉, 근무연수 혹은 업적 혹은 양자를 고려한 승진체계가 있으며 승진은 상관의 판단에 의존한다. 아홉째, 그들은 행정 수단의 소유권으로부터 완전히 분리된 상태에서 근무한다. 열째, 그들은 직무수행에 있어 엄격하고 체계적인 징계와 통제의 대상이다. 이러한 특징의 관리들로 구성된 근대관료제는 가산관료제와 구분된다.⁵⁾

베버 관료제의 특징이 다차원적이라는 점에 주목한 Hall(1968)은 각 차원에서의 관

료제화를 구분한다. 그가 추출한 차원은 권위 계층제, 분업, 규칙, 절차명세서, 비사인성 및 기술적 능력이다. 그는 한 차원에서 관료제화의 수준이 높아도 다른 차원에서 관료제화의 수준이 높지 않다는 것을 보여주면서 다차원적 개념화를 정당화하였다. 그의 분석에서 흥미로운 결과는 기술적 능력이 다른 차원들과 부정적인 관계를 보였다는 것이다.

이념형 관료제의 특성을 고려해 여기서 공무원제도의 관료제화는 충원·경력 통제 기반이 정실주의와 엮관주의에서 비사인적(非私人的) 실적주의로 전환하는 것을 의미한다. 베버 관료제의 특징인 기술적 능력이란 충원과 승진에서 보편적이고 객관적인 기준의 사용을 강조한 것이다. 시험을 통해 선발하고 근속연수나 업적 혹은 양자를 고려해 승진이 결정된다.⁶⁾ 임용과 승진의 조건을 시험성적이나 근속연수 등으로 고정한 것이다. 근대관료제 이전에는 실적에 의한 충원과 근속연수에 의한 승진을 기대하기 어려웠다. 임명권자와 사적인 관계로 연결된 사람들이 관리로 임명되었다. 그리고 승진은 임명권자의 자의적 은총에 따라 이루어졌다. 그러나 공적 임용의 관료제화는 합리성과 객관성을 위해 실적에 의한 충원과 예측할 수 있는 경력단계를 강조하였다.

베버가 강조한 기술적 능력은 선발과 승진에서 조직에 의해 규정된 보편적이고 객관적인 기준이 사용되는 것을 말하며 이는 관료제의 합리성을 담보한다는 것이다. 이러한 점에서 시험을 통한 충원은 공무원제도의 관료제화의 주요한 특징이며 이는 가산관료제를 근대관료제로 대체하는 것이라 할 수 있다. 관료제의 기술적 능력은 충원·경력 통제 기반으로 전문성을 강조하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 여기서 간과하지 말아야 하는 것은 특성화(specialization)와 전문직화(professionalization) 간의 구분이다.

관료제화는 부처 특성화를 통한 전문성의 확보를 강조한다면 전문직화는 전문직 종사자의 충원을 통한 전문성의 확보를 강조한다고 할 수 있다. 관료제화와 전문직화 모두 국가행정의 합리화를 추구하지만, 기술적 능력을 확보하는 방식이 근본적으로 다르다는 것이다. 관료제화가 수반하는 전문성은 분업적·계층적 업무체계에서 이루어지는 부처 특성화를 통해 확보된다. 관료제화의 경우 관료제에 진입하기 전에 직무가 요구

5) 이들 열 가지 관료제의 특징을 Mann(2012)은 다섯 개로 축소한다. 첫째, 관리는 관직을 소유하지 않고 보수가 지급되는 고용된 신분을 갖는다. 둘째, 관리는 능력 기준에 따라 임명되고 승진되고 해임된다. 셋째, 관직은 부처 내부에 조직되어 있으며 각 부처는 집중화되고 기능적 분업을 나타내고 있다. 넷째, 부처들은 단일의 종합적 행정 속에 통합되어 있다. 끝으로 관료제는 더 광범한 사회의 가치 투쟁으로부터 절연되어 있다.

6) 엄격한 의미에서 연공 서열에 의한 승진이 업적주의 가치 패권과 모순되는 면이 있지만, 업적주의의 또 다른 유형으로 볼 수도 있다.

하는 전문성의 획득을 기대하는 것은 아니다. 선발되어 특정 부처에 배속된 후 다양한 보직을 거치면서 전문성을 획득하게 되는 것이다. 여기서 기술적 능력은 주로 경험을 통해 축적되는 것이다. 근속연수가 길다는 것은 더 높은 숙련을 의미하는 것이다. 따라서 근속연수가 주요한 승진 기준이 되는 것은 의외가 아니다. 신규임용을 통한 공직 진입이 일찍 이루어지고 측면 진입이 제한적이며 내부 승진임용이 지배적이다. 한 부처에서 습득한 실무지식이 다른 부처로 그대로 이전될 수 없다고 본다. 공직 진입을 위해 요구되는 공개경쟁시험은 전문지식에 대한 검증이라기보다는 공직 임용의 주관성을 피하고 객관성을 담보하려는 것이다.⁷⁾ 이와 유사하게 학력(교육) 조건도 전문직화가 요구하는 형태와 수준의 전문적 능력보다는 일반적 능력 및 공직 적합성을 검증하는 것으로, 이 역시 임용의 주관성을 피하고 객관성을 담보하려는 것이다.⁸⁾

종합적으로 공무원제도의 관료제화는 공무원의 충원·경력 통제가 실적에 기반을 두고 조직에 의해 이루어지는 것을 가리킨다. 즉, 관료제화는 시험·교육 등 실적검증을 통해 선발되고, 조직 지향의 경력을 추구하며, 근속연수와 근무성적 평가⁹⁾ 등을 통해 승진이 결정되는 직업 관료들의 증가를 의미한다.

IV. 공무원제도의 전문직화

반세기 전 Mosher(1968)는 정부 고용에서 전문직(professions)의 부상과 지배에 주목하면서 행정국가와 구분되는 전문직 국가(professional state)의 등장을 지적하였다. 정부 고용에서 전문직에 대한 그의 관심은 당시로는 새로운 것이었다. 국가행정에서 전문직의 중요성을 충분히 인식하지 못할 때였다. 정부에 고용된 전문직 종사자가 급증하면서 공무원제도의 전문직화가 소리 없이 진행되고 있었다. 앞서 논의한 것처럼 전문직화에 수반된 전문성은 그 근원이 관료제화에 수반된 전문성과 다르다. 관료제화에서 오는 전문성은 소속 부처의 업무수행을 통해 형성되고 축적되고 전수된다. 전문성 교육훈련의 주체가 부처 조직이라고 할 수 있다. 반면 전문직화에서 오는 전문성은

7) Dahlström, Lapuente & Teorell(2012)은 시험임용의 특징을 갖는 폐쇄적(closed) 관료제와 실적(meritocratic) 충원의 특징을 갖는 전문적(professional) 관료제를 구분하였다.

8) Evans & Rauch(1999)와 Rauch & Evans(2000)는 시험제도를 통한 임용과 학사 이상의 학력 소지로 베버 관료제의 실적 차원을 측정하였다.

9) 시험과 연공 서열이 고정적이고 객관적인 기준이라고 한다면 상관에 의한 근무성적 평가는 주관적인 기준이라고 할 수 있다(Halaby 1978).

공직 진입 전 전문교육과 훈련을 통해 획득된다. 전문성 교육훈련의 주체가 전문직 기관이다. 관료제화가 부처를 통해 육성되는 숙련가(specialist)를 중심으로 한다면 전문직화는 전문직 교육기관과 단체를 통해 육성되는 전문가(professionals)를 중심으로 한다고 할 수 있다.

그는 전문직을 학사 이상의 고등교육을 요구하면서 종신 경력을 제공하는 직업이라고 하였다. 과학적 지식과 기술의 발전으로 전문직의 범주가 다양해지고 특정 직업이 전문직인지 아닌지 명료하지 않지만, 그는 정부 고용과 관련해 두 유형의 전문직을 구분하였다(Mosher 1968; 1978). 하나는 일반전문직(general professions)으로 공공부문과 민간부문 모두에서 고용될 수 있는 전문직이다. 정부는 이런 전문직 종사자의 충원과 유지를 위해 민간부문과 경쟁하지 않을 수 없다. 다른 하나는 정부 기관에서 주로 혹은 전적으로 고용되는 공공서비스 전문직(public service professions)이다. 전문직 종사자의 신분은 면허증, 자격증, 교육인증서 등 직간접의 국가 작용을 통해 승인되고 보증된다. 이렇게 보면 면허증, 자격증, 석·박사학위 소지자의 정부 고용이 증가하는 것은 공무원제도의 전문직화가 진행되고 있다고 할 수 있다.

앞서 논의한 것처럼 베버 관료제의 중요한 특징의 하나는 기능적 분업을 통해 특화되고 축적되는 실무지식이다. 실무지식에 대한 검증을 통해 충원이 이루어지는 것은 아니며 이는 충원된 후 부처 근무를 통해 습득하게 된다. 반면 전문직화는 고등교육과 훈련을 통해 전문직 종사자로 공식 인정된 사람들을 대상으로 자격 검증을 통해 충원이 이루어진다. 자격증, 면허증, 교육인증서 등 전문직 자격이 고용의 전제조건이다. 이러한 맥락에서 과학과 기술 분야 석사 이상 학위자의 정부 고용은 전문직화의 주요한 지표라고 할 수 있다.¹⁰⁾

전문직화를 관료제화의 반경립으로 간주하기도 하지만 앞서 논의한 것처럼 오히려 관료제화와 더불어 국가 행정기구를 합리화시키는 또 다른 주요한 방식으로 볼 수 있다. 이와 유사하게 Ritzer(1975)는 베버가 관료제화와 마찬가지로 전문직화를 사회 합리화의 한 측면으로 보았음을 지적하면서 이들 간의 관계를 상충적인 것으로 본 현대 사회학자들의 견해를 반박하였다. 그는 전문직이 시장 및 관료제와 더불어 서구에서 합리성을 증진하는 구조라고 하였다.¹¹⁾

그렇지만 전문직화와 관료제화의 구분이 그렇게 명료하지 않을 수 있다. 베버가 경

10) 여기서는 관리를 전문직으로 간주하지 않는다. 오랫동안 근무하면서 관리 기술과 실무지식을 습득하였다고 이를 전문직화되어 있다고 말하기 어렵다.

11) 전문직과 전문직업주의(professionalism) 개념의 유용성에 관한 사회학적 논의는 Evetts (2013) 참조.

험한 프로이센 관료제는 법적 합리성에 토대를 두었고 이는 대학에서 법학 교육을 이수한 전문 인력의 육성 속에서 가능하였다. 대학에서 법학 교육을 이수하고 자격시험을 통과한 후 실습을 거쳐 충원된다면 변호사 자격증을 가진 자를 충원하는 것보다 덜한 수준이지만 어느 정도 전문직화가 진행되고 있다고 할 수 있다. 이는 대학에서 인문학 이수자를 대상으로 시험을 통해 임용한 후 실무를 통해 부처 전문성을 축적하는 것과는 다르기 때문이다. 이런 점에서 대학에서 법학 교육을 강조한 프로이센이나 기술교육을 강조한 프랑스는 인문학 교육을 강조한 영국이나 실용 지식을 강조한 미국에 앞서 전문직화된 관료제를 발전시켰다고 볼 수 있다(Fischer & Lundgreen 1975).¹²⁾ 그러나 엄밀한 의미의 공직 고용의 전문직화는 20세기 중반을 지나면서 본격화되었다고 할 수 있다. 사회과학의 발전으로 법학이나 인문학 등 전통 과목에 대한 강조가 약해졌고 정부가 하는 일이 복잡해지고 다양해지면서 그리고 복지서비스에 대한 역할이 증대되면서 전문 분야에 대한 수요가 늘어났다(Page & Wright 1999). 교육제도의 변화와 정부 역할의 확대는 다양한 전문직 종사자의 정부 고용을 확대하였고 이는 본격적으로 공무원제도의 전문직화를 가져온 것이다.¹³⁾

전문직은 충원·경력의 기준과 표준을 스스로 정하고 개별적인 인사 사안에서 자율성을 추구한다. 인사행정 전문가조차 전문직 내용을 알기 어렵고 전문가의 업무를 판단하고 그 성과를 평가하기 쉽지 않다. 전문지식과 기술의 습득은 부처를 통해서가 아니라 전문직과 연계된 고등교육기관에서 이루어지며 전문직 종사자의 사회화는 부처 조직이 아니라 전문직 단체를 통해 이루어진다.¹⁴⁾ 일반전문직 교육은 공사조직의 역할을 구분하지 않으며, 따라서 전문직 종사자는 공공부문과 민간부문 어디에서도 충원될 수 있어 공사조직 간 이동을 촉진한다. 관료제화는 충성의 초점을 조직에 두게 하지만, 전문직화는 충성의 초점을 전문직에 두게 한다. 전문직화는 부처 내 전문직 종사자들이 관료적 통제로부터 자율성을 추구하도록 한다(Wilson 1989).¹⁵⁾ 전문직화가 추구하는 자율성은 전문성에 기반을 둔 판단과 재량권의 행사를 강조한다(Verkuil 2017).

12) 영국에서는 실적제의 기준으로 학력(academic credentials)을 중요하게 고려하였고 엘리트 대학 출신자들이 선호되었다. 미국에서는 19세기 말 Pendleton 법으로 실적제가 도입되었으나 20세기 중반까지 정치임용이 상당한 정도로 지속되었다(Grindle 2012).

13) 공무원제도의 전문직화를 더 엄격하게 정의하면 전문직 종사자를 국가공인 자격증·면허증 소지자, 사회·자연과학 및 이공분야 석사 이상 소지자에 국한할 수 있다.

14) 의사, 변호사, 회계사 등의 자격증을 소지한 전문직 관료는 그들의 교육 및 경력 헌신에 대한 대가로 자기 규제가 허용된다(Verkuil 2017). Freidson(2001) 전문직 종사자의 전문직 기반 통제가 관료적 통제 혹은 고객을 통한 시장의 통제와 차별화된다고 강조하였다.

15) 전문직 관료는 전문직의 지식과 규범에 따라 행동하려 하지만 법적 및 행정적 제약으로 자유로운 선택을 하지 못한다(Wilson 1989).

종합적으로 공무원제도의 전문직화는 공무원의 충원·경력 통제가 실적에 기반을 두고 전문직에 의해 이루어지는 것을 가리킨다. 즉, 전문직화는 자격증·면허증·교육인증서 등 자격조건에 대한 검증을 통해 임용되고, 전문직 지향의 경력을 추구하며, 외부의 전문직 단체를 준거집단으로 하는 직업 관료들의 증가를 의미한다.

V. 공무원제도의 정치화

관료제 혹은 공무원제도의 정치화는 다원적 개념으로 사용된다(Hustedt & Salomonsen 2014; Bauer & Ege 2012; Christiansen, Niklasson & Öhberg 2016; Derlien 1996; Eichbaum & Shaw 2008). Rouban(2012; 2015)에 따르면 공무원제도의 정치화는 적어도 세 가지 현상을 가리킨다. 첫째는 정치적 결정에 공무원이 참여한다는 의미의 정치화이다.¹⁶⁾ 둘째는 공무원의 충원과 경력이 정치적으로 통제된다는 의미의 정치화이다. 셋째는 공무원의 정치적 행동주의(activism)라는 의미의 정치화이다.

이들 가운데 본 연구는 두 번째 의미의 정치화에 초점을 둔다. 즉, 공무원제도의 정치화는 실적주의 혹은 전문직업주의를 벗어난 충원·경력에 대한 정치적 혹은 당파적 통제를 가리킨다(Dahlström, Lapuente & Teorell 2012). 공무원의 선발, 승진, 보상 등에 있어 실적 기준을 정치적 기준으로 대체하는 것이다(Peters & Pierre 2004). 여기서 정치화의 주요 대상은 고위직 공무원이라고 할 수 있다. 일반적으로 정치적 임용은 사적 관계에 기초한 후견적 임용과는 구분될 수 있다. 그러나 Grindle(2012)은 보다 광의로 선출직 공직자에 대한 사적 충성의 대가로 임용하는 것도 정치화에 포함하고 있다. 따라서 공무원제도의 정치화는 공식적인 정당 기반 정치화(party politicization)만이 아니라 사적이고 비공식적인 후견 기반 정치화도 모두 포함한다고 할 수 있다.

공무원제도의 정치화를 다룰 때 간과하지 말아야 할 오해가 있다(Peters & Pierre 2004).¹⁷⁾ 하나는 정치화가 합법적이고 정당할 수 있다는 사실에서 온다. 정치화를 허

16) 정치화 현상은 정치인들과 관료들 간의 기능적 관계 혹은 상호작용의 측면에서 다룰 수 있다. Aberbach, Putnam & Rockman(1981)의 비교연구는 이러한 차원에서 이루어진 것이라고 할 수 있다.

17) 공무원제도의 정치화에 대한 비교연구가 최근 활발히 이루어지고 있다(Bach, Hammerschmid & Löffler 2020; Cooper 2021; Ebinger, Veit & Fromm 2019). 정치화의 원인에 초점을 둔 연구는 행정 전통과 같은 구조적 특성(Painter & Peters 2010),

용하는 것은 민의에 부합하는 정부를 구성해서 유권자의 선택을 집행해야 하기 때문이다. 엽관제도는 이러한 논거에서 정당화되고 발달한 것이다. 즉, 정책집행에 대한 통제 수단으로 정치적 임명을 허용하는 것이다. 다른 하나는 정치화가 반드시 전문적 능력의 결여를 의미하는 것이 아니라는 사실에서 온다. 정치화가 종종 아마추어 행정과 관련되지만 프랑스와 독일의 경우 고위직 공무원들은 전문가이지만 당파적이고 정치적으로 임명된다. 정치화가 무능을 수반하는 경우는 항상 그렇다기보다 전문성의 고려 없이 당파적 충성을 강조할 때 발생한다는 것이다(Fesler 1987).¹⁸⁾

Peters & Pierre(2004)는 공무원제도의 정치화를 다룰 때 고려해야 할 여섯 가지 쟁점을 제시하고 있다. 첫째는 공무원 인사에서 정치개입이 정당한 범위를 벗어났느냐는 것이다. 둘째는 공무원 임용에서 사용되는 정치적 기준의 성격이 무엇이나는 것이다. 정당 소속 즉 당파적인 정치적 충성이 주요 기준이지만 때로는 정책 비전의 공유가 더 중요할 수 있고 때로는 장관이나 정치인에 대한 사적인 충성 혹은 후견 관계가 반영될 수 있기 때문이다. 셋째는 정치적 기준의 사용방식이 행정 시스템의 성과와 관련되는냐는 것이다. 선발과 승진에서는 실적 기준이 사용되고 고위직의 해임과 교체에서는 정치적 기준이 사용되는 것이 모든 경력단계에서 정치적 기준이 사용되는 것과 비교해 영향이 다를 수 있고 또한 사용된 정치적 기준이 정책목표인지 혹은 당파적 충성인지에 따라서도 차이가 있을 수 있기 때문이다. 넷째는 정치화가 이전에 정치적으로 간주한 업무를 공무원이 떠맡아 수행하게 되는 것을 의미할 수 있다는 것이다. 다섯째는 정파적 의미의 정치화가 다른 의미에서는 탈정치화를 의미할 수 있다는 것이다. 행정기관과 이익집단 간의 기능적·조합주의적 관계가 정파적 혹은 정치적 충성으로 대체되면서 이익집단의 영향이 약해지고 대신 정당과 정치인의 영향이 강해질 수 있기 때문이다. 끝으로 정치적 기준은 실적 기준보다 민주적 가치를 담보하는 데 더 중요할 수 있다는 것이다. 종신고용 공무원을 정치임용 공무원으로 대체하는 것은 선거 결과와 정책 간의 조율을 개선할 수 있기 때문이다. 이들 가운데서 특히 둘째와 셋째는 충원·경력에 대한 정치적 통제의 개념화와 직접 관련된다 할 수 있다.

근대국가에서 충원·경력에 대한 정치적 통제는 민의에 부합하는 정책형성과 집행

정치화의 유인(Kopeck et al. 2016), 투명성 제고와 정부 조정(Aucoin 2012) 등을 조명한다. 정치화의 결과에 관한 연구는 정치화로 인한 정부 역량의 약화, 정부 서비스의 전문성 손상, 정부 신뢰의 약화(Suleiman 2003), 혁신적 태도의 감소(Lapuente & Suzuki 2020) 등의 부정적 결과와 정부 문책성의 회복(Peters & Pierre 2004) 등의 긍정적 결과를 확인하고 있다.

18) 정치화는 성과 수준이나 공적이 어떠한 정치적 동맹자들에게 호의를 보여주는 수단이 될 수도 있으며 노조가 인사정책을 규정하도록 허용하는 수단이 될 수도 있다.

을 위해 시도된다. 충성심이 강한 당원이 종신고용의 직업공무원 대신 정책을 집행하고 프로그램을 운영하면 정책 방향이 통제되고 유지된다는 것이다. 집권 정부의 정책에 동조하며 정책 비전을 공유하는 직업공무원을 내부에서 발탁해 임용하는 것도 같은 이유에서 그렇게 하는 것이다. 그러나 후견적 임용도 정치화의 또 다른 형태라고 할 수 있다. 이는 정치적 후원자들에 보상하거나 집권 정부에 대한 충성을 고취하기 위해 사용된다. 정당 기반 정치 임명과는 달리 후견적 임명은 은밀하고 비공식적 형태로 이루어진다고 할 수 있다. 여기서는 정당 기반 충원·경력 통제는 물론 사적인 정치적 연고(political connections)에 기반한 충원·경력 통제도 공무원제의 정치화를 나타내는 것으로 본다.¹⁹⁾

종합하면 공무원제의 정치화는 충원·경력에 대한 정치적 통제가 확대되는 것을 가리킨다. 여기서 정치적 통제의 기반은 정당 소속이나 정책 동조만이 아니라 사적인 정치적 관계도 포함된다. 특히 정치적으로 임명되는 고위직 공무원의 범위는 정치화를 평가하는데 중요한 지표라고 할 수 있다.

VI. 공무원제도의 시장화

공무원제도의 시장화는 공무원의 충원·경력에 대한 시장원리 기반 통제를 의미한다. 이는 신공공관리(NPM) 개혁 패러다임과 관련된다. Hood(1991)는 신공공관리의 요소로 첫째, 공공부문 사업 단위의 책임운영 기관화, 둘째, 경쟁과 계약에 기반을 둔 공공서비스의 전달, 셋째, 민간부문의 경영원리 도입, 넷째, 희소한 공적 자원의 경제적 사용, 다섯째, 투명하고 실용적이며 전문적인 관리, 여섯째, 측정이 가능한 성과기준의 도입, 일곱째, 성과통제에 대한 강조를 제시한다. 충원·경력 통제 패턴과 관련해 중요한 요소는 시장원리 적용과 성과관리(performance management)라고 할 수 있다.

시장원리인 경쟁과 유인은 공사 구분에 기초한 충원·경력 통제 양식에 영향을 미친다. 관료제화 혹은 전문직화는 조직 경력 혹은 전문직 경력을 강조함으로써 사적 자의성 혹은 정치개입으로부터 공무원의 신분과 경력을 보호하는 데 중점을 둔다. 반면

19) 서구에서 미국의 경우 정치적 후원자들이 정부 고위직에 임명하는 패턴은 오래된 전통이다. 공무원직은 공식적으로는 정책 결정과 무관해야 하며, 따라서 고위 공무원직은 정치적 임명을 위한 것으로 본다. 반면 유럽의 경우 비정치적인 직위와 정치적인 직위 간의 공식적 구분이 없다. 그러나 정권이 교체되면 고위 공무원직에 변화가 있는데 임명이 내부에서 이루어진다 해도 정치적으로 동조하는 인사를 선발하려고 한다.

시장화는 공공부문의 효율성을 위해 종신고용과 신분보장 대신 임기제를 통한 계약 임용을 강조하고 직급 및 연공 서열에 따른 보편적·고정적 보수체계 대신 성과 기반의 금전적 보상 및 유인체계를 추구한다(Christensen & Læg Reid 2001).

공무원제도의 시장화는 충원·경력 통제의 주체를 중앙인사기구로부터 일선 관리자들로 분권화시킨다. 또한 내부적으로는 정부 기관 간 그리고 외부적으로는 공공부문과 민간부문 간 노동시장의 경쟁을 조장한다. 규칙과 절차에 기반을 두고 개인의 권리 보호를 강조하는 법적 접근법이 정부의 효율적 관리를 저해한다고 보고 충원·경력에 대한 규칙 기반 통제의 유연화를 강조한다(Battaglio & Ledvinka 2009).

공무원제의 시장화는 충원·경력 통제의 유연성과 개방성을 증대시킨다. 유연화는 공무원의 모든 직급에 대해 임기제 고용계약, 민간부문 방식의 충원, 법적 고용 보호의 축소 등에서 나타난다(Bezes & Lodge 2015). 직위 분류체계가 강조되고 이에 따라 내부 혹은 외부로부터 개별 직위에 가장 적합한 전문성을 지닌 후보자를 충원하는 개방형 임용이 확산하면서 공사 부문 간 이동성을 증가시킨다(Bach & Kessler 2007).

공무원제도의 시장화는 특히 성과 기반 충원·경력 통제를 강조한다. 성과에 대한 강조로 계약 요소 및 성과와 급여를 연동시키는 성과급이 도입되고 저성과자의 해고를 쉽게 한다(Christensen & Læg Reid 2001). 성과급 도입의 이유는 첫째는 표준화된 급여율에 기반을 둔 전통적 급여체계가 공무원 성과관리에 적합하지 않아 성과와 보상의 연동을 통해 공무원 개인의 동기부여를 강화하려고 하는 것이고, 둘째는 성과급을 통해 전반적 임금 인상의 규모를 줄이고 고성과자에 국한해 보수를 인상함으로써 인건비 예산을 통제하려는 것이고, 셋째는 공무원들의 과업에 대한 책임성을 강조하고 성과에 관련해서만 임금이 증가한다는 것을 보여주려는 것이다(OECD 2005; Bach & Kessler 2007).

관리주의 개혁 패러다임은 성과에 기초한 관리적 유연성 및 자율성을 강조한다. 이는 규칙 기반 통제나 전문직 기반 통제를 성과 기반 통제로 대체시킨다. 성과 기반 통제가 관리적 자율성을 강조한다는 점에서 공무원제도의 시장화는 공사 구분을 강조하는 관료제화나 정치화와 충돌할 수 있다.²⁰⁾ 반면 공사 부문 간 이동을 장려하는 시장화는 공사를 구분하지 않는 전문직화와 양립 가능성이 크다.

종합하면 공무원제도의 시장화는 시장적 원리를 반영하는 충원·경력의 통제 방식

20) 관리자에 대한 계층적 통제의 축소를 지향하는 관리주의 개혁이 역설적으로 전통적 방식의 통제를 정치적 통제로 대체해 정치화를 촉진한다는 주장은 Bach, Hammerschmid & Löffler(2020)와 Dahlström, Peters & Pierre(2011) 참조.

의 확대를 가리킨다. 시장적 통제 패턴은 자율과 경쟁 및 유인을 활용한 성과 기반 관리방식을 포함한다. 특히 성과 계약으로 임면되는 공무원의 범위는 시장화를 평가하는데 중요한 지표라고 할 수 있다.

Ⅶ. 적용과 증거

지금까지 운영적 차원에서 공무원제도의 특징을 기술하고 비교하기 위한 일단의 개념과 범주를 제시하였다. 이들은 주요 행정개혁 패러다임과 연결되어 있고 이들 패러다임은 지난 20세기 사회 변화를 가져온 근대화, 민주화 및 글로벌화와 관련된다고 할 수 있다. 시기적으로 가장 먼저인 공무원제도의 관료제화는 공무원의 충원·경력에 대한 조직 지향 실적 기반 통제를 의미한다. 여기서 실적은 시험·근무성적 및 연공 서열 등을 포함한다. 공무원제도의 전문직화는 공무원의 충원·경력에 대한 전문직 지향 실적 기반 통제를 의미한다. 여기서 실적은 전문직 구성원임을 증명하는 자격증·면허증·교육인증서 등을 포함한다. 공무원제도의 정치화는 공무원의 충원·경력에 대한 정치적 통제를 의미한다. 여기에는 정당과 정책 기반 통제만이 아니라 사적인 정치 연고에 기초한 통제도 포함된다. 공무원제도의 시장화는 충원·경력에 대한 시장적 통제를 의미한다. 여기서는 성과 기반 통제를 강조하며 이를 위해 경쟁과 유인을 활용한다.

다음은 이들 각 차원의 주요 특징과 관련된 문항을 포함하고 있는 스웨덴 예테보리 대학 정부의 질 연구소(QoG Institute)의 전문가 조사(Expert Survey) II 자료를 활용해 본 연구에서 제안된 분석 틀을 적용해보고자 한다.²¹⁾ 데이터의 제약으로 각 개념을 단일 문항으로 측정해 타당성에 한계가 있지만, 시험적 검증의 차원에서 분석을 시도하였다. 첫째, 관료제화는 공무원 임용이 공식시험제도를 통해 이루어지는 빈도를 평가한 문항을 통해 측정하였다.²²⁾ 둘째, 전문직화는 공무원을 임용할 때 지원자의 기량과 실력을 보고 결정하는 빈도를 평가한 문항을 통해 측정하였다.²³⁾ '지원자의 기량과 실력'이 전문직을 잘 포착하는 것은 아니지만 더 나은 대안 문항이 없어 이를 선택하였다. 셋째, 정치화의 수준은 공무원을 충원할 때 지원자의 정치적 관계를 보고 결정하는 빈도를 평가한 문항을 통해 측정하였다.²⁴⁾ 끝으로 시장화는 공무원의 보수가 성과평가에

21) 이 조사는 2014년에 실시되었다. 여기서 분석은 응답한 전문가가 3인 이상인 국가 122개를 대상으로 하였다.

22) 사용된 문항은 '공무원 임용은 공식시험제도를 통해 이루어진다'이다.

23) 사용된 문항은 '공무원을 충원할 때 지원자의 기량과 실력을 보고 결정한다'이다.

따라 결정되는 빈도를 평가한 문항을 통해 측정하였다.²⁵⁾ 각 문항의 빈도 평가 점수는 최소 1점(거의 그렇지 않다)에서 최대 7점(거의 항상 그렇다)으로 이는 주관적 수치이다. 각 측정의 타당도에 한계가 있다는 점을 강조하면서 분석 결과를 제시한다.

〈표 1〉은 관료제화(시험임용), 전문직화(실적임용), 정치화(정치임용) 및 시장화(성과급여) 측정 간의 단순 상관관계를 보여준다. 먼저 관료제화는 전문직화와 유의미한 정의 관계를 보였다. 즉, 시험임용을 하는 국가일수록 실적임용의 수준이 높은 것으로 나타났다. 반면 관료제화는 정치화와 유의미한 부의 관계를 보였다. 즉, 시험임용을 하는 국가일수록 정치임용의 수준이 낮은 것으로 나타났다. 흥미로운 것은 관료제화와 시장화 간에는 유의미한 관계가 없었다는 것이다. 이는 시험임용이 성과급여와 무관함을 시사한다. 한편, 전문직화는 정치화와 강하고 유의미한 부의 관계를 보였다. 즉, 실적임용을 하는 국가일수록 정치임용의 수준이 낮은 것으로 나타났다. 시험임용을 강조하는 관료제화의 경우보다 더 강한 부정적 관계를 보였다. 주목할 만한 것은 전문직화와 시장화 간에 강하고 유의미한 정의 관계가 있다는 것이다. 시험임용과는 달리 실적임용을 하는 국가일수록 인사관리의 시장적 통제를 수용하였다. 이는 전문직화의 수준이 높은 국가일수록 시장화를 수용함을 시사한다. 한편, 정치화는 시장화와 강하고 유의미한 부의 관계를 보였다. 즉, 정치임용을 하는 국가일수록 인사관리의 시장적 통제를 반대하였다. 전체적으로 관료제화는 전문직화와 양립하나 정치화와 충돌하는 것으로 보인다. 전문직화는 시장화 및 관료제화와 양립하나 정치화와는 충돌하는 것으로 보인다. 시장화는 전문직화와 양립하나 정치화와는 충돌하는 것으로 보인다.

〈표 1〉 충원·경력 통제 방식 간 상관관계

	관료제화 (시험임용)	전문직화 (실적임용)	정치화 (정치임용)
전문직화(실적임용)	.407**	-	-
정치화(정치임용)	-.346**	-.855**	-
시장화(성과급여)	Ns	.603**	-.632**

N=122 **p<.005

출처: QoG Expert Survey II.

〈표 2〉는 충원·경력 통제 패턴과 공무원제의 다른 주요 특성 간의 관계를 보여준

24) 사용된 문항은 '공무원을 충원할 때 지원자의 정치적 관계를 보고 결정한다'이다. 이는 정치적으로 입면되는 고위직 공무원과 하위직 공무원을 구분하지 못하는 한계가 있다.

25) 사용된 문항은 '공무원의 보수는 성과평가와 관련되어 있다'이다.

다.²⁶⁾ 먼저 관료제화는 고위 공무원의 내부충원, 종신고용, 특별법에 기초한 고용관계와 유의미한 정의 상관관계를 보인다. 시험임용을 하는 국가일수록 공직 체계의 폐쇄성이 높고 공사 구분이 강했다. 반면 진입제한이나 보수경쟁력과는 유의미한 관계가 없다. 한편, 여당 이념의 추구와는 약한 부정적 관계를 보여주고 있어 시험임용을 하는 국가일수록 정치적으로 중립성이 높은 것으로 보인다.

〈표 2〉 충원·경력 통제 방식과 공무원제의 특징 간 상관관계

	관료제화 (시험임용)	전문직화 (실적임용)	정치화 (정치임용)	시장화 (성과급여)
내부충원	.409**	.481**	-.395**	.271**
진입제한	Ns	-.289**	.397**	-.342**
종신고용	.435**	Ns	Ns	-.257**
고용관계 특별법	.425**	Ns	Ns	Ns
보수경쟁력	Ns	.259**	-.297**	.383**
여당이념 추구	-.187**	-.348**	.453**	-.270**

N=122 **p<.005

출처: QoG Expert Survey II.

둘째, 전문직화는 고위 공무원의 내부충원이나 보수경쟁력과는 유의미한 정의 상관관계를, 진입제한이나 여당 이념의 추구와는 유의미한 부의 상관관계를 보였다. 그리고 종신고용이나 고용관계 특별법과는 유의미한 관계가 없다. 실적임용을 하는 국가일수록 공직 진입이 개방적이고 정치적으로 중립적이며 보수는 경쟁력을 갖는 것으로 나타났다.

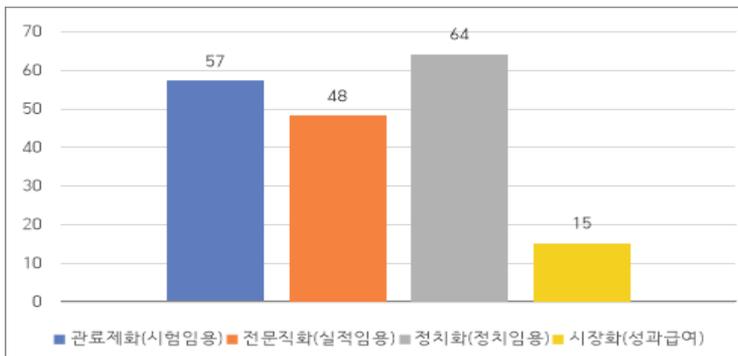
셋째, 정치화는 진입제한과 여당 이념의 추구와는 유의미한 정의 상관관계를, 내부충원과 보수경쟁력과는 유의미한 부의 상관관계를 보였다. 반면 종신고용이나 고용관계 특별법과는 유의미한 관계가 없다. 정치임용을 하는 국가일수록 고위 공무원의 내부충원이 낮고 진입도 폐쇄적이고 정치적 중립성이 낮은 것으로 나타났다.

26) 각 특성을 측정하기 위해 사용된 문항은 보면 내부충원은 '고위 공무원의 충원은 내부에서 이루어진다'이다. 진입제한은 '공무원의 신규임용은 최하위 수준에만 개방되어 있다'이다. 종신고용은 '공무원으로 임용되면 평생 공무원직에 남는다'이다. 고용관계 특별법은 '공무원의 임용조건은 민간부문에 적용되지 않는 특별법에 따른다'이다. 보수경쟁력은 '고위 공무원의 보수는 비슷한 교육훈련과 책임을 가진 민간부문 관리자의 보수와 비슷한 수준이다'이다. 여당 이념 추구는 '공무원들은 최고정치지도부가 결정한 정책을 집행하려고 노력한다'이다. 각 문항의 빈도 평가 점수는 최소 1점(거의 그렇지 않다)에서 최대 7점(거의 항상 그렇다)이다.

끝으로 시장화는 내부충원이나 보수경쟁력과는 유의미한 정의 상관관계를, 진입제한이나 종신고용 그리고 여당 이념의 추구와는 유의미한 부의 상관관계를 보였다. 반면 고용관계 특별법과는 유의미한 관계가 없었다. 성과 기반 통제를 하는 국가일수록 공직 진입이 개방적이고 고용이 유연하며 보수는 경쟁력을 갖는 것으로 나타났다. 단순 상관분석 결과는 대체로 충원·경력 통제 방식이 공무원제의 다른 특징들과 기대한 방향으로 관련되는 것으로 보인다.

끝으로 본 연구에서 제시된 충원·경력 통제 방식이 전 세계적으로 어떻게 분포되어 있는지 살펴본다. <그림 1>에 보고된 것처럼 관료제화의 핵심이라고 할 수 있는 시험임용의 경우 조사 대상 122개국 가운데서 70개국인 57%가 7점 척도에서 중간보다 큰 점수(5~7점)를 받았다. 둘째, 전문직화를 가장 근접하게 반영하는 실적임용의 경우 59개국인 48%가 7점 척도에서 중간보다 큰 점수(5~7점)를 받았다. 셋째, 공직 고용 전반의 정치화를 반영하는 정치임용의 경우 78개국인 64%가 7점 척도에서 중간보다 큰 점수(5~7점)를 받았다. 끝으로 신공공관리와 관련된 시장화를 반영하는 성과보수의 경우 단지 18개국인 15%만이 7점 척도에서 중간보다 큰 점수(5~7점)를 받았다.²⁷⁾ 분석 결과에 따르면 정치체제의 유형, 경제발전의 수준, 사회구조의 국가 간 차이에도 불구하고 공직 고용의 정치화와 관료제화는 여전히 지배적인 형태라고 할 수 있다(박

〈그림 1〉 충원·경력 통제 방식의 분포



기재된 수치는 7점 척도의 각 지표에서 5~7점을 받은 국가의 퍼센트이다. N=122.
출처: QoG Expert Survey II.

27) 중간보다 큰 점수를 받은 18개국 가운데는 관리주의 개혁의 온상인 영미 행정 전통의 뉴질랜드, 캐나다, 호주, 미국, 영국만이 아니라 동아시아의 한국, 일본, 대만, 싱가포르 등이 포함되었다.

종민 2017). 정치적 문책성을 강조하는 민주주의 국가들이 오히려 정치화 점수가 낮은 점을 고려하면²⁸⁾ 여기서 사용된 공적 고용의 정치화 지표는 후견주의(clientelism) 혹은 정실주의(patronage)의 성격을 더 반영하는 것으로 보인다(Grindle 2012).

전체적으로 분석 결과는 단일 문항으로 구성된 측정의 한계에도 불구하고 공무원의 충원·경력 통제 기반의 성격을 중심으로 관료제화, 전문직화, 정치화, 시장화를 개념적 및 경험적으로 구분하고 이를 활용해 공무원제도의 특징과 차이를 기술하고 비교하는 것이 적절하고 유용할 수 있음을 보여준다.

Ⅶ. 맺음말

이 글은 행정 현상에 대한 우리의 이해를 높이는 데 있어 비교연구가 중요하다는 인식에서 출발했고 과거의 거대 이론처럼 행정체계 전체에 초점을 두기보다 하위 주제를 중심으로 하는 것이 생산적일 수 있다는 인식에서 공무원제도에 초점을 두었다. 여기서 공무원제도는 선행연구를 따라 국가 사무에 복무하는 인적 자원을 동원하는 매개 역할의 제도로서 규정하고 운영적 차원에서 공무원제도의 국가 교차비교를 위한 분석틀을 발전시키고자 하였다.

본 연구에서는 지난 한 세기에 진행된 근대화, 민주화 및 글로벌화가 초래한 사회 변화가 공무원의 충원·경력 통제 기반의 변화를 가져왔고 그에 따라 근대적인 공무원 제도가 진화해 왔다는 역사적 사실에 주목하고 관료제화, 전문직화, 정치화, 시장화의 차원에서 공무원제도의 특징을 분석하고 비교하는 것을 제안하였다. 근대화는 가산제와 정실주의에서 벗어난 공무원제도의 관료제화를 추구하였다. 근대화의 맥락에서 과학과 기술의 발전 및 행정의 복잡성 증대는 공무원제도의 전문직화를 강화하였다. 민주화는 행정에 대한 민의 기반 통제를 강화하기 위해 공무원제도의 정치화를 촉진하였다. 그리고 글로벌화는 개방과 경쟁의 맥락에서 성과 기반 통제를 강화하여 공무원제도의 시장화를 추구하였다.

근대공무원제도의 역사적 변천 과정에서 도출된 공적 고용의 양식으로서 관료제화, 전문직화, 정치화, 시장화는 공무원의 충원·경력 통제의 경쟁적 모형들이다. 각국 공

28) 민주화가 공무원제도의 정치화와 관련된 것이라는 기대와 달리 중간점수 혹은 그보다 작은 점수를 받은 44개국 대부분은 민주주의 국가들로 유럽 행정 전통을 대표하는 독일과 프랑스, 영미 행정 전통의 뉴질랜드, 캐나다, 호주, 미국, 영국, 그리고 동아시아의 한국, 일본, 대만 등이 포함되었다.

무원제도의 충원·경력 통제 패턴은 이들 모형 간 경쟁과 타협의 결과라고 할 수 있다. 국가마다 역사적 맥락과 제도적 환경에 따라 이들 차원에서 다양한 결합 형태를 보인다는 것이다(Park, Han & Chang 2022). 여기서 제안된 개념과 범주로 구성된 분석 틀이 서술적 유용성을 넘어 설명적 유용성을 가지려면 충원·경력 통제 방식의 국가 간 차이가 행정제도의 행태와 성과에 어떤 차이를 가져오는지 그리고 통제 방식의 국가 간 차이에 영향을 주는 역사적 및 제도적 요인들이 무엇인지에 관한 이론적 및 경험적 연구가 후속되어야 한다. 공적 고용의 관료제화, 전문직화, 정치화, 시장화의 개념을 중심으로 한 공무원제도의 비교연구가 행정학 분야의 연구프로그램으로 발전하기를 기대하면서 글을 맺는다.

■ 참고문헌

- 박종민 (편). 2017. 《동아시아 국가 관료제: 전통과 변화》. 서울: 박영사.
- Aberbach, Joel D., Putnam, Robert D., & Rockman Bert A. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Aucoin, Peter. 2012. "New Political Governance in Westminster Systems: Impartial Public Administration and Management Performance at Risk." *Governance*, 25(2): 177-199.
- Bach, Stephen, & Kessler, Ian. 2007. "HRM and the New Public Management." In Peter F. Boxall, John Purcell & Patrick M. Wright (eds). *The Oxford Handbook of Human Resource Management* (pp. 469-488). Oxford: Oxford University Press.
- Bach, Tobias, Hammerschmid, Gerhard, & Löffler, Lorenz. 2020. "More Delegation, More Political Control? Politicization of Senior-level Appointments in 18 European Countries." *Public Policy and Administration*, 35(1): 3-23.
- Barberis, Peter. 1998. "The New Public Management and A New Accountability." *Public Administration*, 76(3): 451-470.
- Battaglio Jr, R. Paul, & Ledvinka, Christine B. 2009. "Privatizing Human Resources in the Public Sector: Legal Challenges to Outsourcing the Human Resource Function." *Review of Public Personnel Administration*, 29(3): 293-307.
- Bauer, Michael W., & Ege, Jörn. 2012. "Politicization within the European Commission's Bureaucracy." *International Review of Administrative Sciences*, 78(3): 403-424.
- 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* (pp. 1-10). Bloomington: Indiana University Press.
- _____, & van der Meer, Frits M. (eds). 2000. *Civil Service Systems in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Bezes, Philippe, & Lodge, Martin 2015. "Civil Service Reforms, Public Service Bargains and Dynamics of Institutional Change." In Frits M. van der Meer, Jos C.N. Raadschelders & Theo. A.J. Toonen (eds), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (pp. 136-161). Houndsmills: Palgrave Macmillan.
- Burns, John P., & Bowornwathana, Bidhya 2001. *Civil Service Systems in Asia*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Christensen, Tom, & Laegreid, Per 2001. "New Public Management: The Effects of Contractualism and Devolution on Political Control." *Public Management Review*, 3(1): 73-94.
- Christiansen, Peter Munk, Niklasson, Birgitta, & Öhberg, Patrik. 2016. "Does Politics Crowd Out Professional Competence? The Organization of Ministerial Advice in Denmark and Sweden." *West European Politics*, 39(6): 1230-1250.
- Cooper, Christopher A. 2021. "Politicization of the Bureaucracy across and within Administrative Traditions. *International Journal of Public Administration*, 44(7): 564-577.
- Dahlström, Carl, Lapuente, Victor, & Teorell, Jan. 2012. "The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3): 656-668.
- _____, Peters, B. Guy, & Pierre, Jon. 2011. "Steering from the Centre." In Carl Dahlström, Buy G. Peters & Jon Pierre. (eds) *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies* (pp. 3-24). Toronto: University of Toronto Press.
- Derlien, Hans-Ulrich. 1996. "The Politicization of Bureaucracies in Historical and Comparative Perspective." In Buy G. Peters & Rockman, Bert A. (eds), *Agenda for Excellence 2: Administering the State* (pp. 149-162). London: Chatham House.
- Ebinger, Falk, Veit, Sylvia, & Fromm, Nadin. 2019. "The Partisan-Professional Dichotomy Revisited: Politicization and Decision-Making of Senior Civil Servants." *Public Administration*, 97(4): 861-876.
- Eichbaum, Chris, & Shaw, Richard. 2008. "Revisiting Politicization: Political

- Advisers and Public Servants in Westminster Systems.” *Governance*, 21(3): 337-363.
- Evans, Peter B., & Rauch, James E. (1999). “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth.” *American Sociological Review*, 64(5): 748-765.
- Evetts, Julia. 2013. “European patterns of professional regulation: National and international theorising.” In Raquel Rego (ed), *The Trend Towards the European Deregulation of Professions and its Impact on Portugal under Crisis* (pp. 5-17). London: Palgrave MacMillan.
- Fesler, James W. 1987. “The higher public service in Western Europe.” In Ralph C. Chandler (ed), *A Centennial History of the American Administrative State* (pp. 509-539). New York: The Free Press.
- Fischer, Wolfram, & Lundgreen, Peter. 1975. “The Recruitment and Training of Administrative and Technical personnel.” In Charles Tilly (ed), *The Formation of National States in Western Europe* (pp. 456-561). Princeton: Princeton University Press.
- Freidson, Eliot. 2001. *Professionalism, the Third Logic: On the Practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grindle, Merilee. S. 2012. *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Cambridge: Harvard University Press.
- Halaby, Charles N. 1978. “Bureaucratic Promotion Criteria.” *Administrative Science Quarterly*, 23(3): 466-484.
- Hall, Richard H. 1968. “Professionalization and Bureaucratization” *American Sociological Review*, 33(1): 92-104.
- Halligan, John (ed). 2003. *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Heredia, Blanca, & Schneider, Ben Ross. 2003. “The Political Economy of Administrative Reform in Developing Countries.” In Ben Ross Schneider & Blanca Heredia (eds). *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries* (pp. 1-29). Miami: North-South Center Press at the University of Miami.
- Hood, Christopher. 1991. “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, 69(1): 3-19.

- Hustedt, Thurid, & Salomonsen, Heidi Houlberg. 2014. "Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies." *International Review of Administrative Sciences*, 80(4): 746-765.
- Kopecký, Peter, Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, Panizza, Francisco, Scherlis, Gerardo, Schuster, Christian, & Spirova, Maria. 2016. "Party Patronage in Contemporary Democracies: Results from an Expert Survey in 22 Countries from Five Regions." *European Journal of Political Research*, 55(2): 416-431.
- Lapuente, Victor., & Suzuki, Kohei. 2020. "Politicization, Bureaucratic Legalism, and Innovative Attitudes in the Public Sector." *Public Administration Review*, 80(3): 454-467.
- Mann, Michael. 1993. *The Sources of Social Power: The Rise of Classes and Nation-States, 1970-1914*. New York: Cambridge University Press.
- Mosher, Frederick C. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York: Oxford University Press.
- _____. 1978. "Professions in Public Service." *Public Administration Review*, 38(2): 144-150.
- OECD. 2005. *Policy Brief: Paying for Performance: Policies for Government Employees*. Paris: OECD.
- Page, Edward., & Wright, Vincent. 1999. *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*. Oxford: Oxford University Press.
- Painter, Martin, & Peters, Buy G. 2010. *Tradition and public administration*. London: Palgrave Macmillan.
- Park, Chong-Min, Han, Yousueng, & Chang, Yongjin. (eds). 2022. *Civil Service Systems in East and Southeast Asia*. London: Routledge.
- Peters, Buy G. 2001. *The Politics of Bureaucracy*, 5th edition. London: Routledge.
- _____. 1988. *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. Tuscaloosa: Alabama University Press.
- _____. & Pierre, Jon. 2004. "Politicization of the Civil Service: Concepts, Causes and Consequences." In Buy G Peters & Jon Pierre

- (eds). *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control* (pp. 1-13). London: Routledge.
- Pierre, Jon. 1995. "Conclusion: A Framework of Comparative Public Administration." In Jon Pierre (ed). *Bureaucracy in the Modern State: An Introduction to Comparative Public Administration* (pp. 205-218). Aldershot: Edward Elgar.
- _____. & Peters, Buy G. 2017. "The Shirking Bureaucrat: A Theory in Search of Evidence?" *Policy & Politics*, 45(2): 157-172.
- Raadschelders, Jos C.N., & Rutgers, Mark R. 1996. "The Functions of Civil Service Systems." In Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry & Theo A.J. Toonen (eds). *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (pp. 67-99). Bloomington: Indiana University Press.
- _____, Toonen, Theo. A.J., & van der Meer, Fritz M. (eds.). 2007. *The Civil Service in the 21st Century: Comparative Perspectives*. London: Palgrave Macmillan.
- Rauch, James E., & Evans, Peter B. (2000). "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." *Journal of Public Economics*, 75(1): 49-71.
- Ritzer, George. 1975. "Professionalization, Bureaucratization and Rationalization: The Views of Max Weber." *Social Forces*, 53(4): 627-634.
- Rouban, Luc. 2012. "Politicization of the Civil Service." In Buy G. Peters & Jon Pierre (eds). *The Sage Handbook of Public Administration* (pp. 340-351). London: Sage
- _____. 2015 "Political-Administrative Relations: Evolving Models of Politicization.: In Fritz M. van der Meer, Jos C.N. Raadschelders & Theo A.J. Toonen (eds), *Comparative Civil Service Systems in the 21st Century* (pp. 317-333). London: Palgrave Macmillan.
- Silberman, Bernard S., 1993. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Chicago: University of University Press.
- Suleiman, Ezra N. 2003. *Dismantling Democratic States*. Princeton: Princeton University Press

- Verheijen, Tony (ed). 1999. *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Verkuil, Paul R. 2017. *Valuing Bureaucracy: The Case for Professional Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Weber, Max. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Free press.
- _____. 1947. *The Theory of Social and Economic Organizations*. New York: Free Press.
- Wilson, James Q. 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

Comparing Civil Service Systems: Theories, Concepts, and Evidence

Chong-Min Park, Ji Sung Kim & Hyunjung Kim

In this paper, we proposed a conceptual framework for describing and comparing civil service systems at the operational level. We distinguished four modes of public employment - bureaucratization, professionalization, politicization, and marketization - largely based on different patterns of control over recruitment and career development. We argue that national civil service systems can reflect different combinations of these competing modes of public employment. By using cross-national data, we illustrated the potential usefulness or relevance of the conceptual framework for comparing national civil service systems. We conclude that further research is needed to explain national differences in civil service systems and their effects on state administration.

※ Keywords: Civil service systems, Modes of public employment,
Bureaucratization, Professionalization, Politicization,
Marketization