

정부성과, 사회자본과 정부신뢰

Government Performance, Social Capital and the Trust in Government

이 균 우(Lee, Kyun Woo)*

ABSTRACT

In recent decades Government Reforms and especially New Public Management paradigm, have raised many questions as to the role of citizens and governments in our modern societies. This leading paradigm has emphasized the need to improve administrative performance and treat citizens as clients, as result breeds passivism among citizens by overstating the idea of responsiveness. Recent criticism has called for a practical shift towards increase collaboration in and around public administration, namely, the collaborative relationships between citizens and bureaucracies. The idea of "collaborative public administration" should promote the trust of citizens in government and bring more citizens' participation and community involvement into our lives. The commonly held hypothesis that better performing public services will lead to increased satisfaction among users, and this in turn, still lead to more trust in government. However, it is proved that this hypothesis contains a number of flaws and is only valid within a certain context. This paper designs to investigate the weakness of relation between public sector performance and citizens' trust in government. Despite better government performance, However, trust has never rebounded to the good level. Social capital may be the suspect that has kept low. We need to evaluate the relative contributions of both government performance and social capital at macro level. Ultimately, Social capital seems to be a strong influence on the decline in trust over long term.

key word: 정부신뢰(Trust in Government), 정부성과(Government Performance), 사회자본(Social Capital)

I. 서론

우리나라의 공공부문의 정부와 정치제도 관련기관들의 신뢰수준이 평균 이하로 낮고, 특히 정치부문 정치인, 정당 등 정치조직에 대한 신뢰가 가장 낮으며, 특히 대통령 통치권자에 대한 신뢰는 국민의 지지와 기대에 힘입어 집권초기에는 높다가 후반에 가서는 점점 낮아지는 특징을 보이고 있다. 정부신뢰의 지속적 저하는 미국을 위시하여

* 경남대학교

세계적 공통현상이지만 정부의 신뢰자체가 다면적 복합적 불확정 개념으로 신뢰요인의 정체 확인에 보다 장기적이고 동태적 체계적 연구가 요구된다.

최근 10년간의 행정개혁에 있어서 특히 신 공공관리(NPM) 패러다임의 행정의 적용은 시민과 정부의 역할에 관한 많은 문제점을 제기 하고 있는데 즉 행정성과의 향상과 시민을 고객으로 취급, 대응성의아이디어를 과대시함으로서 시민들로 하여금 행정과 의사결정의 중심으로부터 일정한 거리를 유지하게 함으로서 시민간의 수동성을 낳고 그로 인한 시민의 적극성과 개입의 쇠퇴로 민주적 가치관에 심각한 위해를 예견하는 문제점을 야기하고 있다.

21세기 정부활동과 책임에 관한 전통적 인식의 대변환요구는 동시에 시민정신 개혁과 정책결정 및 집행 관료와 사기업, 제3섹타 조직 및 언론, 학계 등 사회역할자의 역할 재정립과 부문 간 협력 및 사회정향을 향한 대전환의 필요와 협력행정(collaborative public administration) 개혁필요성을 요구하고 있으며, 이로 인한 정부에 대한 시민의 신뢰 향상과 평등성을 높이고, 생활에 시민의 참여 향상과 지역사회 개입의 수준 향상을 초래하기 때문이다. 과거의 단순히 시민을 지시하고 은전을 베푸는 것이 아니고 정부와 행정으로 하여금 보다 다른 사람과 아이디어와 지식 및 권력을 공유하게 함으로서 전통적 정부관(conventional view of government)을 수정하는 잠재력을 가진 개혁이 되기 때문이다. 신 공공관리의 대응성지향사고 방식(responsiveness-oriented thinking)의 최근 비판은 행정 내외의 협력의 증가 방향으로 이론적 및 실제적 전환이 요구 된다. 아직도 정부 신뢰와 성과의 하락에 대한 대응이 세계적인 정부 개혁의 과제가 되고 시민의 불만과 시민의 신뢰에 대한 공공부문 기능의 영향이 공공부문 개혁의 정당화의 정부 담론의 중심에 있다.

정부 신뢰 회복의 필요성은 두 가지 측면에서 과제를 주고 있다. 즉 경험적으로 정부 신뢰는 부정적 진전과 동시에 긍정적 진전이 발견되고 있으나 만족 수준을 정치적 기관과 비교하여 볼 때 많은 사용자들은 실제로 만족 하고 있지만. 추가적으로 장기적 시계열분석과 국가 간 비교분석이 부족하고. 다음으로 정부가 어느 정도 신뢰를 필요로 하느냐를 결정하기가 어렵지만, 정부는 과업을 수행할 수 있는 정도의 신뢰를 필요로 한다. 불신 시민은 일반적으로 납세, 준법 및 순응에 문제를 야기하며, 신뢰는 간접적 대의제 민주주의의 정통성의 존립기반이 되지만, 또 한편으로 높은 수준의 신뢰는 민주주의에 대한 잠재적 위해요소로 간주되어 민주주의의 내재적 요소로서 막강한 권력담당자에 대하여는 하나의 건전한 불신 내지 회의(skepticism)가 필요하기 때문에 견제와 균형의 불신의 제도화와 시민의 감시기회 부여 등 신뢰와 민주주의 관계는 일종 모순관계에 있으면서, 적정수준의 신뢰는 시민들이 사회에 있어 정부의 역할을 어떻게 인식하느냐에 따라서 다르게 정의 될 수 있는 따라서 신뢰와 좋은 정부와의 인과적관계가 항상 논쟁의 대상이 된다.

정부 와 행정외부 초조직적 차원에서 행정에 대하여 행위자들의 태도를 강조하는 시민의 태도 연구는 조직 내부 관계와 연관하여 관리자와 일선담당자의 긴장 관계를 중

시하여 조직이 어떻게 기능하느냐에 대한 시민고객의 인식(perception)과 공공서비스의 시민 불만에 대한 정치가의 책임 있는 행정운용 방법의 고려가 관리대상이 된다. 여기에 공무원의 만족 및 충성, 고객의 서비스 만족도 및 공공기관에 대한 시민신뢰를 포함하여 민간부문의 서비스-이윤 연쇄에 의한 품질과 생산성 향상을 위한 전략과 연계하여 공공 서비스의 성과와 정부에 대한 전반적 신뢰에 대한 이론적 및 인과적 관계와 행정에 대한 시민 인식의 변화 정보에 대한 노력이 특히 요구 된다.

특히 1990년대 현저하게 나타난 정부에 대한 시민불만 증대에 정책결정자와 지식인의 관심은 불신은 시민의 기대에 대한 정부실패(government failure to deliver)에 원인을 두고, 이는 시민의 실제 기대와 정부의 실제 성과(government actual performance) 충돌로 인정 정부실패는 정부 기관의 신뢰를 잠식하는(erosion confidence in government institute) 귀결을 얻게 되었다. 신뢰가 아주 낮아지는 시기와 공공서비스에 대한 시민의 만족이 동서비스의 존속에 문제되는 시기 결정의 곤란, 고객으로서의 시민을 만족케 하는 정부의 사명과 공공부문에 대한 시민의 이 메시지가 부정적으로 정의되는 등 문제점이 야기되고, 특히 정부신뢰와 성과의 만족 수준에 대한 관계의 우려가 경험적 관찰로서 계속 강한 하향추세와 전반적 정치의제변화를 일으켜 왔다.

이와 같이 인식된 부정적 이 메시지의 공공서비스의 성과와 인과적 연계는 실제 현실과 거리가 먼 비현실적단순화로서 첫째 정부 성과, 시민만족, 정부 신뢰의 관계는 제반 다른 방법 즉 성과는 신뢰로 이어지되 시차(time lag)와 성과의 인식에 따른 조정가능성, 실제 성과와는 관계없이 높은 신뢰는 모든 성과를 긍정적으로, 낮은 신뢰는 모두 부정적 평가와 둘째는 공공부문과 정부에 대한 시민의 태도 결정에 있어서 정부의 유일한 지위가 과대평가 되는 경우로서 정부에 대한 의견이 하나의 일반화된 태도로서 고착되어 있고, 한기관의 신뢰는 모든 기관의 신뢰로 일치되는 평가 방법에 영향으로 정부만이 유일한 신뢰 태도의 원천이 아니라는 것이다. 이와 같은 구체적 현실과 일반화의 끈임 없는 불일치 내지 긴장 관계는 행정에 대한 태도 연구에 행정 자체의 범위를 넘어 행정자체가 존속하고 있는 사회문화적 맥락 분석을 요구 하고 있다. 영향력이 큰 기관과 특수서비스의 단기적 경험을 토대로 한 전통적 정부 신뢰의 설명에 대하여 최근 확산적 지지에 기초를 둔 정치 문화적 변수와 장기적 실체연구의 새로운 필요성을 제기하게 된다.

정부 신뢰수준의 확보 및 연구의 중요성은 정부가 활용 할 수 있는 정치 자본의 원천으로서 민주적 정부의 중요한 구성요소로서 일반국민들에게 부각되고 정치적 과정의 건전성에 대한 하나의 지표를 제공하기 때문이다. 즉 정부 신뢰는 중요한 구속적 결정, 나아가 시민의 정치 후보자 선택, 투표에 영향을 미치고, 시민의 정책 선호, 특수 문제에 대한 지지, 법의 순응, 정치가 및 기관에 대한 평가와 같은 긍정적 효과를, 반면에 정치적 신뢰의 결여는 민주주의 정부에 대한 지지를 취약케 하여 정부의 정통성에 문제를 야기하고, 결국은 효과적 통치에 대처하는 정치가의 능력에 영향을 미치게 된다.

본 연구의 목적은 위와 같은 정부 신뢰의 중요성에 입각하여 거시적 현상으로서 시

간에 따른 정부신뢰변화에 대한 정부성과 와 사회자본의 상대적 기여도를 평가하기 위하여 정부신뢰의 성과 위주 결정의 한계점을 분석하고 장기적 시계에 의한 동태적 영향을 미치는 성과기준 이외 정치 및 사회문화적변수와 연관되는 사회자본의 창출 및 유지의 중요성을 제기하는데 있다. 특히 우리나라 문제해결 리더십도 중요하지만 국정 전체의 통합형 리더십이 요구되는 현실에 정책적인 시사점이 있다고 본다. 특히 사회자본이 충분할 경우 경제적으로 교환에 있어 거래비용의 감소를 통한 경제 발전의 중요요소로서, 정치, 사회적으로 활발한 국정 참여를 통한 사회 통합을 위한 기여를 하게 되기 때문이다. 신뢰의 저하 낮은 수준의 사회자본의 악순환은 경제성장의 둔화, 정부의 비능률, 낭비, 부패를 초래하게 된다.

정부신뢰의 정책 결정 과정 및 산출, 성과(performance)중심의 문제해결능력과 만족도, 실패에 대한 평가 및 인식 중심의 단기적 요인보다도 확산적 및 일반적 지지와 관련되는 정치 문화적(political-cultural) 요인인 사회자본 및 이데올로기가 신뢰에 주는 장기적 요인은 (Christensen & Laegreid, 2002, p19), Nye가 제시한바와 같이 경제 사회문화 정치 등 요인으로 요약 정부신뢰의 하락은 복수적 잠재원인을 가진 하나의 복합적 현상(a complex phenomenon)으로 파악이 중요하다.

본 논문은 정부신뢰의 이와 같은 의의와 과제에 불구하고 제도의 수행능력에 대한 헌신과 지속적 신뢰는 세계적으로 위험성이 증대되고 있는 실정에 비추어, 세계경쟁력 우수국가인 북구가 복지국가로 등장될 때 정치제도 및 전문 관료의 계획과 집행에 높은 신뢰를 보였지만, 1970년대부터 복지 관료제에 대한 시민의 만족도가 하락하고, 가장 큰 공공부문과 개인의 높은 세 부담 인식으로 공공부문에 대한 불만으로 불안정하고 있는 Norway 및 북구국가의 신뢰회복을 위한 개혁노력의 실패사례 및 정부개혁의 중심에 있었던 성과위주 개혁의 한계점의 극복을 위한 대안 노력의 사례 및 이론을 중심으로 문헌적 연구 방법으로 진행 할 것이다. 특히 미국의 사례로서 2차 대전 이후 신뢰 하락에 대하여 1950년대와 1960년대 유일 낙관적인 논의가 있었지만 1970년 초기 미국의 정부 신뢰는 30점차로 급락하였으며 그 후 Reagan 대통령 때 반등이후 크게 호전되지 않은 실정으로 1970년대 대거 정치학자들이 그 원인을 연구하기 시작하였으며 1990년대 초기 최악에 도달 하여 시계에 의한 장기원인 분석사례가 타산지석이 될 것이다.

II. 정부신뢰의 의의와 중요성

1. 정부신뢰의 의의

신뢰라는 말은 본래 타인의 우발적 미래 행동에 대한 내기로서 의미가 있지만 광범한 의미와 배경 하에서 사용되고 있다(Sztompka, 1999, p25). 정부의 신뢰는 그 원인이

다양하여 의의가 다면적이고 복잡하고 애매한 개념으로 일의적으로 개념을 내리기 어렵고 부분적 설명에 불과하다고 결론을 내리고 있다(Nye 1997). 가장 광의적으로 “국민이 정부에 대하여 가지고 있는 정치적 태도의 일종으로 일반적으로 정의 할 수 있다. 정부를 정책결정의 연쇄로서 파악 할 때 정치에의 요구와 지 지등 투입과정과 관련되어 정책결정을 위한 에너지와 같다고 볼 수 있다(이극찬.1999). 정부신뢰의 성격에 대한 고전적 연구에서 Easton은 정치제도의 정통성과 관련하여 정치제도에 대한 평가적 정향(evaluative orientation directed toward political system)이라고 신뢰를 정의하고 인지적 평가적 측면을 강조하고 있다.¹⁾ 또한 정부의 성과에 대한 기본적인 평가적 정향(Hetherington, 1998)이라고 하고 일반적으로 인지적 측면과 정부에 대한 판단이나 견해가 내포된 평가적 측면이 강조 된다.

민주주의와 신뢰와의 관계에서 즉 한편에서는 민주주의는 정치행정기관과 그 행위자의 정통성이 대체적으로 신뢰에 의존하며, 또한 반면에 강력한 권력자에 대하여는 건전한 불신(health distrust)과 의심을 내재적으로 존치시킴으로 견제와 균형 및 감시활동을 제도화 하고 있는 것이 특징이다(Warren, 1999).

정부신뢰의 연구는 정부밖에 있는 행위자의 태도를 강조하는 정부에 대한 시민들의 태도를 연구하는 큰 흐름과 조직 내의 신뢰와 위임계약 영역을 연구하는 흐름으로 대별 할 수 있는데, 조직내외의 영역은 쉽게 구분되지 않으면서 상호연계 되어, 양자의 긴장관계는 정부기능에 대한 시민의인지적 평가와시민의 불만의 정치가들에 대한 행정책임의 확보방법에 대한 고려의 반영으로 볼 수 있으며,이와 같은 복잡한 상호관계를 인정하고 평가할 정부는 정부의 질 향상 노력을 하나의 전체적인 질 향상 구조 틀 속으로 통합하고 검토 평가할 수단의 필요로서 가장 포괄적 전략을 두는 나라도 있다²⁾.

1990년대에 걸쳐 눈에 띄게 나타나고 있는 점증하는 정부 불신에 대하여 시민의 기대 수준에 대한 서비스 공급의 정부 측의 실패에 행정개혁의 중요한 동기가 되었고, 세계적인 각국의 개혁방향은 정부기관의 신뢰하락과 성과의 징후 및 대응에 두고 공공부문 정당화의 정부 담론의 중심에 있었으나, 일국의 공공부문개혁의 범위와 시민의 불신 정도와 관계라든가 관리개혁과 불신수준간의 상관관계에 대하여는 충분이 설명되지 못하고 있는 실정이다.

개혁담론에서 시민의 신뢰와 공공서비스에 대한 만족도의 저하에 대하여 정치기관에 비하여, 많은 실제 서비스 사용자들은 만족하고 있으나, 정부의 적정수준의 신뢰 결정

1) Easton은 정치제도를 정부의 제도적 구조 측면인 "Regime"과 정부의 선출된 지도자(elected leader)인 집권자 측면인 "authorities"으로 구분하여 전자에 대한 불만은 쉽게 해결 될 수 없고 정부의 존립을 위태롭게 할수 있으나 후자 정권의 현직자는 선거를 통한 교체로 해결 할 수 있다고 논하고 있다.

2) 캐나다에서는 공공부문에 서비스-가치 연쇄(service-value chain)제도가 있어 직원들의 만족도와 헌신, 고객서비스 만족도, 그리고 공공기관 시민신뢰를 연계시키고 있다. 이는 민간부문의 서비스-이윤연쇄(service-profit chain)원리와 동일한 기초에 의한 것으로서 기업으로 하여금 각급조직 및 조직원에게 복잡한 전략기획을 전달하기 위한 편리한 도구로서 그들의 품질과 생산성 그리고 서비스를 향상하는 전략을 개발토록 허용하고 있다.

이 곤란하고, 결국 적정수준의 신뢰는 사회에 대한 정부역할을 어떻게 인지하느냐에 따라서 결정 될 수 있다.

더구나 신뢰의 최저시기와 공공서비스에 대한 시민의 만족수준이 동서비스의 존속 상 문제되는 시기를 결정하는 것이 조사 상으로 어려우며, 정부의 일차적 사명이 고객으로서 시민을 만족케 하는 문제와, 공공부문에 대한 시민의 이 메시지가 부정적 및 문제점으로 정의되고 있는 것이 사실이다. 따라서 공공서비스 성과를 이와 같은 부정적 인지와 인과적으로 연계시키는 것은 즉 정부성과와 신뢰의 함수적 관계는 복잡한 현실을 외면한 지나친 단순화 된 공식으로 볼 수 있으며, 행정에 대한 시민태도 분야는 과거 전통적 설명으로 영향력이 높은 기관 중심의 또는 특수 서비스의 성과에 대한 단기적 경험의 초점에서 최근에는 정치 문화적 변수와 장기적 실체와 제도에 대한 확산적 지지에 기초한 변수로 연구가 변화 되고 있다(Bouckart, Laegreid, Vandewalle. 2005. p. 463).

2. 신뢰의 중요성

정부에 대한 시민의 평가인 신뢰는 최근 세계적으로 하양추세에 있다. 경제에 대한 부정적 인식, 각종비리, 범죄에 대한 관심증가 등으로 의회의 평가는 물론 나아가 많은 영역에 걸친 국내정책에 대한 정부조치에 대한 정부의 지지를 약하게 하고 정부의 기능은 계속되나 공중의 냉소주의(public cynicism)등으로 정부 붕괴에는 못 미치는 결과로 이해되고 있는 실정이다. 정부에 대한 시민의 신뢰는 정치지도자로 하여금 모든 구속적 결정 과 사회적 목적 달성을 위한 재원의 사용, 나아가 강제 없는 시민의 순응을 가능케 하고 지지 철회로 인한 민주적 정체의 정통성이 문제시 수 있다.

정부에 대한 공중의 신뢰의 변화는 1960년대 이후로 정치학자들의 주의와 관심을 끌 어 왔는데, 초기의 논쟁은 신뢰의 하락이 정치제도 또는 정체(political system or regime)에 대한 시민의 불평 반영, 아니면 현존집권 정치지도자(incumbent political leader)개인에 대한 단순한 불만을 반영하는 것이냐에 초점이 되어왔다(Citrin 1974. Citrin et al.1975). 연이은 연구에서는 신뢰변화의 주 대상으로 다양한 인과적 요소인 경제 사회 문화 및 정치적 요소에 집중하고 결국은 정부신뢰의 변화는 정치적 요소인 현존담당자 및 제도 기관에 대한 평가와 정치비리와 부패 에 대한 매스컴의 초점, 냉전 종식 등 복합적 잠재원인을 가진 복합적 현상으로 요약 되고 있다.

정부 신뢰는 시민의 순응에 함축을 주고 나아가 정치적 결과로서 특히 신뢰 수준은 민주주의의 생명력에 의의를 주는 요소로서 시민은 어느 후보자에 투표 또는 투표 참여여부에 영향을 미치게 된 다 (Hetherington,1998), 다음 신뢰는 특수 문제에 대한 정부활동의지지 와 정책선택에 영향을 미치고 정치가 및 정치기관에 대한 평가에도 영향을 미친다. 정치적 신뢰의 결여는 정부의 정통성에 대한 문제 제기를 수반한 민주주의 정부에 대한 지지를 잠식하는 결과를 초래 총괄적으로 정치가의 효율적 통치능력(the

ability of politicians to govern effectively)에 영향을 미치게 될 것이다.

신뢰의 원인규명과 아울러 그 수준의 변화는 직접적 정치결과로서 불신의 유권자들은 비현집권층 또는 제3당 후보자(nonincumbent and the-third party) 지지 가능성을 제기하고, 범죄 복지 환경 문제 등 중요 결정권을 연방정부에서 주정부으로의 권력 분산(devolution of decision making)에 지지를 표명할 가능성이 있게 된 다고 지적하고 있다(Hetherington and Nugent, 1998).

정부의 신뢰는 현 집권 정책결정자들과 시민의 정책선호에 대한 시민의 평가에 중요한 함의를 가지고 있어, 선거결과와 공공정책 방향 형성에 중요한 역할을 하며 특히 미국의 정치와 통치에 상당한 결과를 초래한 실례로 1994년 중간 선거 시 정부의 신뢰는 최저점에 달하여 민주당은 선거에서 50석 이상을 잃고, 40년 만에 처음으로 공화당은 상하양원을 장악하는 쾌거로 정부신뢰 하락이 선거결과에 중요한 역할을 함을 제시하여 주고 있다(Chanley, Rudolph, and Rahn, 2000. pp.253-254). 일반적으로 시민들은 그들의 선호를 반영하는 정책을 추구하는 정부를 더 신뢰하게 되고 시민의 정책선호와 정부의 결과간의 계속성이 커질 때에 더 높은 신뢰수준에 이바지 하게 될 것 이다. 정책결과가 시민의 선호를 반영 못 할 때 정당이 이와 같은 동일한 정책선호를 가지고 있다고 인정할 때 즉 정당정치的重要性을 인식 대통령과 의회의 정당 장악이 있을 때에 정당의 존재인식과 결부하여 정부성과에 더 만족하고 정부를 신뢰하게 될 것 이다. 따라서 정당은 정부신뢰를 포함한 시민의 정치적 태도에 큰 영향을 미치게 된다.

특히 개도국에서는 최근 신 공공관리 원리의 적용으로 시민의 권리 사회적 형평성 즉 시민참여 복지수혜의 자격문제, 양성간의 격차발생으로 평등 행정신뢰 자유 인권 등 시민적 가치간의 갈등을 초래하고 있어 관료제와 사회 역할자간의 긴밀한 협력(more collaboration between bureaucracies and social players)의 압력을 요구 받고 있다. 개혁 과제인 협력적 공공행정을 통한 시민의 신뢰 촉진과 평등의 제고로 일상생활에 높은 시민참여와 지역사회 개입을 초래하는데 있다.

정부신뢰는 조직 내부적으로 부성조직 내부의 관리자 전문가 및 공무원들이 관리체제에 대한 신뢰에 크게 영향을 받게 되는데, 신뢰와 불신은 내부의 협동과 공조를 불러 일으키는 강한 동기부여자라고 볼 수 있다. 오늘날 공사 조직이 내부적으로 단편화되고 서로 연계가 약함으로 공동이익에 대한 조화를 위하여 생산증가, 분업의 수정, 작업조건 힘 실어주기, 성과관리 등 전략적 관리의 책임자는 신뢰의 관리를 최우선시하고, 따라서 신뢰는 기관의 원만한 움직임과 민주적 가치와 원리를 존중하는 자긍심 및 열정을 증가하는 반면 불신은 이들 가치를 잠식하게 된다.

둘째로 전략적 정책결정자로서 부성은 국가전체 행정구조에 있어서 정책의 발기, 집행, 평가 역할의 성공을 위한 정치적 리더십 에 힘을 실어주어야 하고, 의지와 목표를 국가 정책으로의 전환능력과 전략적 계획을 성공적으로 집행할 수 있는 관리능력이 중요하지만, 이를 의심하거나 방해하는 공무원에 의하여 감소 회손 되면 정부 정책결정에 능력 결손으로 문제가 발생 하게 된다(Dror 2002.pp.29-30), 따라서 신뢰되는 비준

목적 기타 전략적 선택은 정책집행을 용이 하게 하고 공무원의 헌신을 배가 시키는데 크게 기여 할 것 이다. 특히 탈산업화 현대의 도전적 과제들을 생산적으로 처리하기 위한 신뢰를 통한 협력이 더욱 강조 된다.

셋째로 1950년대 이후최근 10여년에 걸쳐 공공조직의 기능과 규모의거대화로 민주적 운용과 통제를 어렵게 하고 공무원이 공공선보다 그들 자신의 목적을 위하여 보이지 않은 기회를 조성하게 됨으로 신뢰는 공무원들에게 청렴(integrity), 책임감(responsibility)을 견지 복잡성의 조건하의 조직의 민주적 기반 강화에 기여하고, 법규 제정에 공정성과 유용성과 함께 시민의 신뢰를 추가 전문가의 아집과 명령통제의 경직된 관리체계개선으로 정부에 대한 신뢰를 배가 하게 한다.

III. 정부신뢰 이론

정부신뢰는 정치 행정제도에 따른 합법성과 같은 일반적 제도적 요소와 정부와 그 서비스에 관한 보다 구체적 경험, 나아가 양자 간의 동태적 상호작용을 포함하고 있다. 정부기관에 대한 여론은 일관성이 없고 유동 적이어서 시민의 인식에 있어서 복잡성의 특성을 지니고 있다.

시민들은 일반적 추상적면에서는 공공부문에 대하여 회의적 이지만 보다 특수적 구체적 서비스에 대하여는 비교적 만족을 느끼는, 일반적으로 더 많은 서비스를 요구하고 있어서 이러한 부동성은 “거리의 모순”으로, 즉 시민들은 자기 근처에 있는 공무원은 신뢰하고 반면에 멀리 떨어져 있는 정부공무원은 게으르고 무능하고 정직하지 못한 것으로 믿고 있다. 이러한 모순은 정치적 화술, 또는 매스컴에 의한 정치 행정 기관과 그 행위자에 대한 심한 비판, 나아가 정치생활로부터 은퇴자들에 그 원인이 있다. 이러한 모순을 고려할 때 정부 신뢰를 논함에 있어서 우선적으로 Easton의 정치체제에 대한 확산적 및 구체적 특수적 지지(diffuse support and specific support)의 구별에 대한 분석이 필요하다. 신뢰의 변화는 구체적 특수적 공공서비스에 대한 시민의 만족도 측면에서 설명 될 수 있는 특수적 지지와 이와 대조되는 정치 문화적 요소와 인구 적 요인의 적실성 즉 확산적 보편적 지지와 관련된 것으로 나누어 볼 수 있다.

정부의 불신 내지 신뢰의 하락에 대한 설명은 광범하나 하나의 공통적 개념상 과거로부터 내려오는 확산적 지지와 특수적 지지에 대한 구별로서 전자는 국가 공공기관의 필요시 쓸 수 있는 기관선의 저수지("reservoir of institutional goodwill")로 비유되고, 후자는 시민들이 현존 집권자(incumbent)를 또한 그들이 귀속하고 있는 기관에서 이루어진 특수조치나 결정(specific actions or decisions)에 대하여 어떤 견해를 가지는냐에 관한 것으로서 양자를 구분하고 있다(Easton 1965, 1975).

Easton의 정치체제에 대한 지지(support)의 개념은 정부신뢰와 아주 가까운 것으로 신뢰의 중심영역을 이루는 정치체제에 대한 확산적 또는 보편적 지지는 몇 개의 관련

요소로 구성되고 있다. 첫째 이 부류의 사람들은 공공부문의 확대를 지지하고, 중앙기관과 행위자를 지지하는 공통적 또는 집합적 이익과 목적을 신뢰하는 일반적 정치논의 보편적 소견과 같은 정부를 지지 또는 신뢰하는 일반적 이 데 오르기 상의 이유를 가진 사람 즉 정치 행정과정에 적극적으로 참여하는 자 중에 많다.

둘째, 정부의 지지 또는 신뢰는 공식적 기구나 법규, 역할, 정부운영에 장기간의 적극적 경험을 의미하는 구조상의 정통성에 기초를 두고 있다. 공무원의 전문적 능력 신뢰, 특별히 정치 및 행정기관의 행위자가 일정기간에 걸쳐 어떻게 행위 하느냐와 관련된 합법성은 높은 수준의 확산적 지지를 발전시킬 수 있다. 또한 경제성과와 실업수준과 같은 거시적 요소가 조직구조상의 정통성에 영향을 미칠 수도 있으며 또는 확산적 지지에 큰 의미를 가질 수도 있다.

다음 특수적 구체적 지지의 개념은 과정(process)과 산출(output)두요소를 중심으로, 과정은 정책결정의 조직화로서, 참여자와, 문제 및 해결에 대한 방법과 규율, 관료의 능력, 관련 행위자와 당사자등으로, 과정 중심의 특수지지 또는 신뢰는 단순히 과정이 적절하면 이로 인한 산출이 비록 불량 할 때에도 지지가 높을 수 있다. 한편 산출 관련요소는 정치에 있어서 누가 무엇을 얻느냐의 고전적 요소에 관한 것으로, 국민의 신뢰 및 지지는 결과에 이르는 과정의 여하 간에 무엇을 얻느냐에 달려 있다. 특히 신 공공관리 개혁의 전형적 사고방식은 정부는 보다 능률성을 의미하는 산출 지향을 강조하고 있다 (Christensen and Lægreid, 2001.).

위와 같은 확산적 지지와 특수적 지지는 양자가 결합 할 때 신뢰수준에 어떻게 영향을 미치는가를 몇 개의 조합으로 나누어보면, 첫째 만약 확산지지와 특수적 지지가 공히 높은 수준으로 양자가 결합하면 상호 보강작용을 통하여 정부는 최고 수준의 신뢰로 이어질 수 있다는 것이다. 둘째 확산적 지지는 높은 반면에 특수적 구체적 지지가 낮으면 정통성의 일반적 수준과 정치 행정체제의 신뢰가 너무나 강력하여 특수적 지지의 낮은 수준으로 표현되는 정부의 성과 불량에 의한 불만도 이 기초를 위협 할 수 없게 되지만, 제도의 침체현상이 나타나고 즉 가용자원과 수요 간의 격차가 크게 될 수 있다. 셋째로 낮은 수준의 확산적 지지와 높은 수준의 특수적 지지가 결합 할 때 많은 국민들은 실제적 도는 가상적 이유로 정부제도에 대하여 회의를 갖게 되나 정부와의 구체적 상호 관계는 전체적으로 부정적은 아니다. 넷째 위양자의 지지가 모두 낮을 경우 상호 보강작용으로 정부는 정통성의 위기(legitimacy crisis)를 경험하게 될 수 있다. 정치기관에 대한 일반적 확산적 지지의 하락은 특수행위자와 서비스에 관한 불만보다도 정치체제의 정통성에 대하여 더 큰 곤란을 초래 하게 될 것이다(Listhaug, 2000).

정부의 신뢰는 기관적면과 개인적면 양면을 가지고 있다. 국민들은 제도와 그들이 부딪치고 관찰대상인 개별행위자 정치지도자와 행정과 공공부문 행위자양자를 신뢰하고 있다. 여기에서 또 다른 가능한 조합은 정치적 민주적 제도에 대한 신뢰와 현존지도자를 포함 다른 정치행위자에 대한 불신과의 관계를 생각할 수 있다. 이불신은 신화나 상징에 기초한 것으로 예를 들면 소위 “불신유행”으로 대중매체에 의하여 촉구되거나

정부 대표자와의 직접적 부정적 경험에 기초하고 있다. 셋째로 가능한 조합은 국민들이 어떤 정치 행정 지도자의 그들의 업적이나 개인적 카리스마 때문에 그들을 신뢰하지만, 정치 행정제도의 기관 적 특징에는 신뢰 하지 않은 경우이다. 네 번째 조합은 제도와 특수 정부대표자 양자를 불신 하는 경우이다. 위의 요소들을 확산적 및 특수적 지지의 구별에 연계시키면, 제도 및 기관에 관한 것은 확산적 지지로, 개인적 요소는 특수적 지지에 더 연관될 가능성이 높다. 현 정부에 의하여 신뢰수준이 높아지면 질수록 개인들은 특수적 구체적 지지를 표명하고 반면에 장기적 경험은 확산적 지지나 신뢰의 방향으로 가게 된다.

공공서비스에 대한 만족은 과정과 산출의 성격에 관련된 요소와 관계되고 있다 (Bouckaert and Van de Walle, 2001, pp25,29). 즉 개인은 경험에 따라, 특수한 서비스의 존재나 그들의 수요를 충족시켜 주는 서비스의 가용성, 정보, 담당자능력, 서비스 접근 가능성, 친절성, 공정성, 효과성, 능률성에 만족할 수 있다. 그러나 국민들은 과정의 특징 보다도 서비스의 산출을 더 중시하여, 얻고자 하는 것을 얻지 못하면 의의가 없을 것이다. 서비스 전달과 만족에 관한 한 수요와 서비스 제공에 대한 인식의 차이로 사람에 따라 적은 것에 만족하고, 많은 것에 불만을 표시 개인의 수요와 욕구와 기대가 달라 서비스의 서열화에 대한 의견일치가 어렵게 된다.

또 다른 변수는 공공서비스의 제공의 국가 광역 지방 등 수준의 책임에 따라 예를 들면 지방 중심의 서비스는 원거리에 있는 서비스보다 서비스조직과 제공자에 대하여 소비자들이 잘 숙지하므로 더 큰 만족과 신뢰를 조성 할 수 있으나, 반면에 투명성에 오점을 발생 할 수 있기 때문에 만족과 신뢰에 역효과를 예상 할 수 있다. 또 다른 문제는 중앙(central), 광역(regional), 지방정부 수준(local level)의 분여에 따른 복잡한 공공부문에 있어 책임의 한계 문제도 같다. 합리적 기대는 대부분의 서비스는 지방적으로 소비되고 식별 할 수 있는 것이 좋지만 조직수준과 서비스의 기관 책임에 근거한 만족과 신뢰의 예상을 어렵게 한다.

IV. 정부성과와 신뢰

1. 미시적 이론

정부의 성과 또는 성과에 대한 만족을 중심한 단순한 이론적 출발은 양자의 관계는 민주주의 대의제와 책임제의 기본 논리에 입각하고 있다. 즉 각시민은 의사 결정권한을 대의제가 좋은 정책, 평화, 건전한 경제 집사로서의 목표를 달성할 것이라는 암묵적 계약 하에 정치가에게 위임하고, 유권자들은 정치가가 그들의 기대의 충족여부를 평가함에 있어서, 신뢰가 중요한 역할을 하기 때문이다. 중요한 것은 매일의 신뢰는 정치가

의 평가에 있어서 신뢰가 어떻게 작용 하는가를 요약하여 주고, 마치 일상생활에서 우리는 그 사람의 성격과 능력을 의지할 수 있는 증거를 확보 할 때에 그 사람을 신뢰 하게 되는 것과 같다. 이러한 신뢰의 개념은 유권자와 집권 정치가와와의 관계로 확대 되고, 정치가의 청렴성과 유권자의 기대를 충족시켜주는 역량의 확신이 대의제의 신뢰로 연결되게 된다. 따라서 정치가는 유권자 신뢰를 얻기 위하여 당선된 목표 달성을 실행 키 위한 능력이 있다는 것을 입증하여야 한다. 미시적 신뢰 이론은 단순 정부의 성과 평가에 기초를 두고 정부의 능력에 따라 긍정적 성과(positive performance)는 신뢰를 증가시키는 반면에 정치가의 수행불능은 성과 불량(poor performance)으로 신뢰를 하락케 한다.

현대 사회에 있어서 제도 및 기관 신뢰의 위험성이 증가 하고 있는데 제도의 업무처리 능력에 대한 현신과 지속적 신뢰가 중요 원인으로 심지어 국가의 청렴성과 경쟁력의 모범국가인 Sweden, Norway 북구 국가들은 동질적 사회로서 사회적 긴장이 비교적 낮은 국가이지만 복지 공급에 온정주의적 부패로 관료제에 대한 불만이 고조 되고 있다. Weber식 관료제는 본래 이상형이나, 전문 관료의 과제 수행 능력의 신뢰문제와 관료의 비능률성과 전문 관료의 공급자장악 에 대한 비판이 주류를 이루고 있다³⁾

공공서비스의 질과 성과와 정부신뢰간의 관계에 관하여 최근의 Norway의 한 조사에서는 정치 문화적 요소에는 못 미치지만 공공서비스의 만족과 신뢰간의 긍정적 상관관계가 발견된다고 보고 있다(Christensen & Laegreid, 2002, p19),

2. 성과위주의 문제점

정부성과 향상을 위한 관리상의 개혁 및 조치와 정부 신뢰와의 상호관계를 규명함에 있어서 개혁구조와 형태에 관한 관리상의 결정에 영향을 미치는 설명으로서 행정을 둘러싼 많은 각기 다른 이해관계자(stakeholder)와 정부 신뢰와의 관계연구의 분석적 도구로서 이해관계자이론이 필요하다. 오늘날 정치가 및 최고 관리 층의 불신 표시를 위시하여, 성과 개선을 위한 정책의 배후에서 또한 정책 추진 세력의 하나로서 일반 시민 및 언론과 함께 실제 사용자는 외부 이해관계자로서 구성되어 관리자들과의 첫째 신뢰관리 대상이 되며, 개혁 시 그 내용과 형태에 직접영향을 미치는 또 다른 내부이해관계자로서 상급기관, 관료제내의 감독자, 정치가 및 언론의 비판을 경험하게 된다. 조직의 중심개혁 이해관계자는 최고 관리 층을 중심으로 많은 집단으로 구성 정치가, 언론, 일반 시민, 사용자 고객, 상급행정기관, 중하위관리자, 일선직원, 협력적 비정부기관들이 있다. 최고 관리 층은 이들 이해관계자들의 요구처리에 관심을 두고 일반 시민과 언론은

3) Norway의 1996년도 한 조사에서 성인인구의 35%가 공무원을 신뢰 하고, 전문 관료가 고객의 필요보다 그들의 이익을 더 중시한다고 하고, 매일 Media는 전문 관료의 추락 상을 폭로 하여 소위 “정통성의 위기”로 인식하여 탈규제와 지방분권화 와 같은 조직상 대개혁으로 대응 하였다. 약칭 신 규제 정부는 공공서비스에 대한 만족 및 성과가 결국은 공공기관 신뢰의 향상으로 이어진다는 가정 하에 추진

그들의 부정적 폭로는 실제 위협으로 인식 되므로 좋은 평판 유지와 조성에 중요한 위치에 있으며, 정치가 및 정부 집행부는 책임과 투명성을 가장 중시하며, 기관 존속과 관련되는 재원, 목표, 사명은 이들에 의존하므로, 재원 의존 이론에 의하면 일급 이해관계자들이 된다. 고전적 광의의 이해관계자이론과적용에 의하면, 조직은 차륜의 추(hub)와 같고 여러 이해관계자들은 차륜을 에워싸고 있는 살(spoke)과 같다. 이해관계자 관계는 외부적 조직간 관계자와 내부적 조직 내 관계자 로 구분, 전자는 지역사회, 시민사회, 기업관계, 망상 거버넌스등의 신뢰관계를, 후자는 기관 내의 신뢰 관계를 형성, 신뢰와 관리, 집단 또는 팀 간의 업무 관계, 근무 행동, 윤리강령이 포함 된다. 최고 관리자는 이들을 차륜의 허브에 어떻게 배치 하며, 이들의 도전적 과제에 대한 대처와 실제 문제점과 이들에게 해답을 줄 수 있는 의제가 중요하다. 외부적 이해관계자는 주로 일반시민, 정치 및 언론에 의한 관리상 결정과 고객 및 사용자 관심이 중앙 및 일선 기관에 미치는 영향을 다루며, 내부적 이해관계자는 관리상의결정이 직원과 조직 내 신뢰 관계 영향분석에 관심을 두고 있다(Freeman,1984). 관리상 개혁을 통한 성과 향상은 외부적 이해관계인에 대하여는 신뢰향상을 기하나 내부 신뢰와 사용자신뢰는 감소를 초래한다는 비판이 있다. Norway의 관리상 개혁과 조치경험은 타국의 거의 동일한 정치 및 정책에 적실성이 있다고 볼 수 있으므로 다음 주로 조직 내 성과 향상을 위한 관리상의 결정 즉 실천적 사례를 중심으로 신뢰에 문제점을 검토코자 한 다⁴⁾.

1) 관리상 개혁 사례

Norway에서는 공공부문 성과 향상을 위하여 목표관리의 변형(Management by object) 인 총괄적 관리제도의 맥락에서 행정 질 향상 조치가 1989과 1996년 2회에 걸쳐 서비스 재원 및 성과 통제를 위하여 재무부 주관의 개혁노력 있었으나 정치권 및 상급기관에서 재원 및 과제의 관리가 기대된 결과와 일치되지 않게 되자 운영불실의 원인으로 인정, 관리에 대한 불신을 표시 하였다.따라서 보다 강화된 책임 관리의 조성,

4) Norway 정부 행정 서비스 기관의 많은 조사 연구를 중심으로 경험적 배경으로 서방 산업국가 들의 정부 개혁의 비교연구는 국가 간 다소차이를 보이지만 정치 및 정책의 동질성면에서 Norway의 특수연구의 경험은 동일한 개혁과 관리상 개혁을 경험한 타국가들 에게 적실성을 시사 함으로, 1991-1993년 사이 정부 내의 사례연구가 조직되고, 1996년과 1997년에 걸쳐 행정 질적 조치의 범위와 형태에 관한 정보 수집을 위한 조사가 정부 기관 내에서 실시됨. 이어 1999년에 대부분 전국적 범위의 10대 정부 서비스의 질적 체도에 대한 연구조사가 이루어 짐(Berg &Lauvdal, 2001). 중층구조의 전국적 범위의 국가 고용 청, 국가사회보장 청, 국세청의 3기관의 일반적 관리모델과 질적 관리조치에 관 한 자료로서 3개 기관은 조사 시 대부분 지방자치 단체 내에 지역사무소와 19개 광역사무소, 중앙특별기관을 가지고 있으면서, 규모와 조직 면에서는 거의동일하나 질적 개선을 위한 접근방법의 상이성을 고려 선정 되었고, 상이한 접근방법과 이들의 일선 운영 현실에 대한 영향에 관한 논거를 탐색하는데 목적이 있다. 전 중층별 관리자와 2계층의 지방 사무소직원 총 100명에 대한 면담이 실시되었고, 제도와 운영에 관한 문서가 분석 됨. 무작위 표본조사(N=2,677명중 66%응답)가 3개 기관 관리자와 2계층 사무소 직원 대상으로 실시됨. 자료는 이들 기관 내 이해관계자의 의견임(Berg.,2005. p470).경험적 자료는 관리 개혁조치의 일선 직원에 미친 영향과 이것이 간접적으로 어떻게 조직 내 신뢰에 영향을 미치는가를 분석하는데 활용됨.

보다 정교한 결과지표 제도를 부성에 두는 대신 지방정부에 책임을 위임, 새로 개발된 결과지표는 운영의 양적 기준(quantitative)중심으로 실질적인 질적 측면이 경시된 비난이 제기되었다. 이러한 관리 모델은 지난 15년간 실시한 평가, 회계검사 및 통제 시스템발전의 일부로 인정되어 공적 통제기능의 주요 형태로서 1980년대에 내부통제가 도입되었고, 1990년에는 개인별 성과 계약이 최고 관리 층에서 도입되었다. 1996년 성과보고와 관련된 재정보고는 의회는 행정에 대한 정치통제를 강화하기 위하여 1993년 통제 위원회 설치, 회계검사원이 1996년 회계검사능력 강화를 위하여 새로운 부로 승격되었다. Norway에서 전반적인 행정 질 발전계획과 조치는 기관 개별적 또는 지방정부에서 실시되었고, 보고된 행정 질 보장 계획은 국제표준조직(international standardization organization)- 9000제하의 행정 질 보장계획이 대부분 이었고, 1999년 10개 전국적 규모기관의 조사에서 확인된 바 절차와 과정의 표준화(standardization)가 중심이었다.

조사 대상인 삼개 국가기관은 규모와 구조면에서 거의 동일하지만 질의 접근법에 차이로 근거와 실제운영면의 영향과 경험적 자료에 의하여 일선직원에 대한 관리개혁의 영향과 이로 인한 조직 내 신뢰관계에 어떤 영향을 미치느냐를 검토하기로 한다. 각 기관은 다른 접근법으로, 고용 청은 ISO-9000계획을 내부 인터넷 실시, 사회보장 청은 질 관리계획의 초기 집행단계, 국세청은 특수한 질 관리계획의 실시보다 규칙적인 목표 관리계획에 통합하여, 결과적으로 삼개기관은 각각달리 관리목표를 위하여 양적인 질 측정과 지표위에 질 향상업무를 추진하고 있다. 국세청은 기업회계검사를 제외한 전반적 컴퓨터화한 정보통신기술에 의존, 사회보장 청은 서비스현장에 연계된 생산의 정교한 체계로, 중앙의 관리 층은 업무흐름에 대한 체계적 정보 확보를, 일선직원은 월2회 능률성의 성과기록, 고용 청은 ISO를 종합적인 전자운영체계로 발전, 정보처리의 완전 스크린 중심 체계로, 루틴 화, 업무의 표준화에 치중 재량 및 신축성의 최소화를 실시하였다.

(1) 통제와 증거체계

1980년대에 조직문화관점에서 전문직업인에게 보다 많은 자율성과 신뢰 및 경쟁력 필요로서 공식적인 통제제도와 계층 제 완화의 신뢰중심체계의 주장이 있었으나 다음과 같은 배경에서 정부개혁의 실제 적용이 희박하였다.

① 주류정치 경제이론의 영향: 합리적 공공선택이론에서 인간성격의 기본가정은 인간의 행동은 전적으로 자기이익(self-interest)에 지배되고(Coleman, 1990), 만약 중요한 자극이나 장애가 없는 한 자기이익 외에는 선택하지 않게 되는 관리에 대한 불신으로, 즉 자기이익 적 행위는 신뢰 관계를 향상시키지 못하므로 통제와 계약을 촉구하게 되고, 관리 방식은 회계검사, 통제, 증거체계를 취하게 되었다(Brumson & Jacobson, 1998).

② OECD제국의 공공관리개혁-표준화 및 분권화와 집권화의 반복: 이들 국가들의 지난 20년에 걸친 개혁은 위 이론에 의거 개혁은 통제를 위한 절차와 루틴 화를 통한 책임 있는 관리제도의 확립을 의미하며, 분권화와 탈규제 노력과 이어 성과 와 능률성 측정을 위한도구로 보고 있다. Norway 목표관리개혁은 최초에 분권화의 도구였으나 중앙 부성과 하위기관간의 관계규제를 위한 통제체제로 전환, 이는 상대적으로 분권화와 탈규제화 노력이 새로운 통제체계의 필요성을 낳게 되는 가정이 되었다. 질적 관리 제도에 대한 결정이 개별기관으로 위임되고, 정부기관은 ISO-9000중심체제로 의 경향으로 ,1990년대 초반 세계시장에 있어서의 기업의 경쟁적 우위확보를 위하여 ISO의 권고의 대대적선전과, 표준화 조직 자체가 제도로서 적극 주장 되었다. 본래 약한 규제와 통제구조의 특징으로 분권화 탈규제 및 보다 자율적 조직으로 해석되는 신뢰중심제도(trust-based system)는 이어 곧 집권 화 와 통제 방향으로 되풀이 되는 등, 신뢰의 과장배후에 계속적인 불신과 고도의 통제와 나아가 조직에 재량이 없어지는 결국 신뢰의 문제는 통제와 확증(verification)으로 해결 될 수 있다는 주장이다.

③ 외부 및 상위이해관계자 고려: 최고관리자는 조직의 구조와 형태를 결정함에 있어서 여러 이해관계자의 이익 고려 때문에 재원의 활용과 결과에 대한 충분한 정보를 중앙수준에서 확보키 위하여 총괄적 자료 관리와 질적 보장의 필요성, 이에 대한 언론의 노출 등이 관리자 면접 결과 다수의견이며, 시장에서의 신뢰조성과 경쟁력 우위 확보를 위하여 기업과 연계하여 질 보장계획필요성을 강조하였다. 실제로 고용 청은 전국적 서비스의 수준과 방법에 대한 표준화를, 사회보장 청은 더 좋은 서비스와 생산성 향상을 위한 서비스헌장 실행 등, 따라서 외재적 이해관계자로서 상급기관, 협력기업, 고객, 언론, 전략적 시장관계 등이 관리자들의 제도 형태에 대한 결정에 명시적 영향을 미치게 됨을 알 수 있다.

결과적으로 위와 같은 관리개혁과 질적 보장 제도는 조직간 필요와 외재적 신뢰관계 필요를 충족시키며 ,최고관리 층은 관리계획의 선택과 집행에 조직 내 필요성(intraorganizational need)의 고려보다 주로 상위와 외부이해관계자의 필요 즉 정치가, 상위기관, 회계감사관, 언론, 협력기관, 고객 등을 향하게 되며, 이와 같은 이해관계자 고려는 조직의 형태와 구조-내적 조직상 배치와 이어 외적 결과-신뢰유지 및 회복과 나아가 실제운영과 일선직원에 미치는 내적 영향으로 연결되어야 함에도, 관리적 조치(action)의 이와 같은 외재적 및 상위 기관중심의 요구에 순응을 우선시함으로써, 하위 기관일선직원에 대한 이론적 근거와 그들의 질 향상에 대한 인식, 성과 기록, 그들의 업무의 중요성, 성과에 대한 평가기준은 경시됨으로 다음검토 대상이 된다.

(2) 실제운영에 대한 내적 영향

위와 같은 제도에 드러난 직원들의 경험과 의견을 다음에서 보면, 일선 직원들의 자기기관의 일반적 발전에 대한 견해의 질문에서 관리자와 같이 대다수가 일반적 질과 서비스 수준이 향상 되었다고 하지만 기관별로 의미 있는 차이가 있다. 즉 사회보장청

의 응답자는 가장 긍정적인 반면 국세청은 가장 비 긍정적 이며, 특히 국세청의 일선 직원은 낮은 질적 수준의 인식에 만족치 않으며, 전반적으로 성과의 문제에 있어 관리자들은 비 관리자 보다 긍정적임을 알 수 있다(Berg,2005,p475).

<표 1> 일상 업무, 관리체계 및 능률 향상

	고용청		국세청		사회보장청	
	관리자	직원	관리자	직원	관리자	직원
일상 업무 및 체계의 보다 향상(%)	50	40	71	58	81	67
업무의 보다 능률화(%)	57	28	74	42	75	53
n(total within groups)	86	443	106	529	98	426

<표 1>에서 같이 사회보장청과 국세청의 대다수 관리자와 직원은 일상 업무와 체계가 전보다 향상 되었다고 믿고 관리자들은 보다 긍정적 반면, 관리자와 비 관리자간에는 의미 있는 차이를 보이고 있다. 고용청의 경우는 전반적으로 비 긍정적이면서 비 관리자들은 그들의 체계가 더 향상되었다고 믿지 않고 있다.3개 기관모두 관리자들은 과거 보다 업무를 보다 능률적으로 조직화 하였다고 생각 하고 있으나 비관리 직원들은 의견이 각기 다름을 알 수 있고, 일반적으로 고용청의 직원들은 다른 두기관의 직원에 비하여 불만을 표시하고 있음을 발견할 수 있다

① 관료제화, 양화, 표준화: 일선 전문가의 자율성과 능력저하-행정 질적 발전 저해

대다수 직원들은 보고와 통제를 위한 관료화된 반복 업무와 체계는 종전보다 시간 낭비라고 믿고 있으며 서비스 공급에 대한 정보 통신기술 중심의 체계는 평균적으로 질에 긍정적 효과 즉 업무 간소화와 과정의 향상으로 긍정적으로 보고 있으나 특히 고용청의 경우 표준화정도가 심하여 대다수는 업무의 보다 루틴 화 중심으로 업무과다를 초래한다고 생각하고 있다. 지나치게 복잡화 와 관료제화로 생각하고 전술과 같이 일선직원들은 다른 두 기관에 비하여 체계 와 실제 운영 면에 더 불만을 표시하고 있다. 표준화절차, 양화, 규제 화 체계는 상위 이해자 요구충족을 위한 것으로서 중앙 이해관계자와 수평적 조직간 관계에 대하여 긍정적 효과가 있으나 일선 직원이 인식하는 질에 있어서는 비 긍정적이며, 조직 내 신뢰면(intraorganizational aspect of trust)에 있어 장애를 주고 있다. 이러한 체계는 능률성을 감소하는 시간 소모적 의식(ritual)과 신축성과 재량적 결정을 방해하고 기술과 능력수준을 감소하는 표준화를 통하여 하위 기관에 있어서의 행정의 질적 발전을 저해하게 된다. 서비스의 질은 전문직원의 자부심과 충성에 크기 의존하기 때문에 중요하다. 이는 기존체계와 실제운영논리의 불일치로 전문가의 자율성과 능력의 위협으로 보고 있다(Sitkin and Roth ,1993).

② 상위층의 양적 능력과 일선의 질적 능력

3개 기관의 직원과 관리자는 공히 면접조사에서 질보다 양적 측면에서 결과를 측정 보고한다고 답하고 있다. 중견 관리자의 증언과 같이 목표 및 결과 관리는 기업과 같이 결과의 객관적 측정 근거로 질의 생산보다 양화(Quantitative) 즉 수량적 생산 의미와 직접적 결과증시로 90%이상응답자의 실증이다. 3개 기관 관리자와 직원모두 질보다 처리건수와 시간 등 양적 지표와 통제에 초점 두고 보고서상 생산량을 언급하고 성패를 측정한다. 고용청의 경우 중견 관리자는 통제와 양적 지표중심에 대하여 수치로 설명할 수 없는 서비스 측정 평가는 불가하여 목표의 전도(goal displacement)현상을 초래한다고 비판하고 있다.

일선직원(front-line personal)에 무엇이 중요하며, 어떤 기준과 우선순위로 그들의 과업성과와 일반 성과를 해석할 것인가? 일선직원에게 능력성은 아주 중요하다. 사회보장청의 경우 더 좋은 능력은 직원에 긍정적 의미를 주고, 서비스 전달과 신속한 사회보장의 결정과 사용자 만족은 서비스 질의 중요한 측면으로 일선 직원의 경우 주위의 실제 과업에 더 초점을 두고, 그들의 업무기준은 직간접으로 고객과 사용자에게 영향을 줄뿐만 아니라 균등한 취급과 정의의 문제 즉 질적 능력에 더 관심을 가지고 있다. 일선 직원들은 실제 질보다 양과 능력에 더 감시를 받고 있다는 사실 즉 양이 질이 되는 관리에 우려를 표시하고 있다.

③ 일선직원 업무수행의 제약요소

일선직원들에 대한 훌륭한 업무수행의 가장 중요한 제약요소의 질문에서 4가지 요소를 들고 있는데 첫째 업무과부하, 둘째 구태의연한 역기능적 법규 및 규칙 셋째 잘못된 관리우선 순위, 넷째 편의와 시간 한계의 지나친 강조를 들고 있는데 자원제약과 더불어 직원들의 훌륭한 업무 수행능력의 표현과 상충되는 요소이다. 우수한 업무수행의 징표로서의 질문에서, 두 가지 요소로서 그들 자신이 훌륭히 업무를 수행하고 있다는 전문가 판단과 자부심 및 사용자 만족을 들고 있다⁵⁾.

④ 중앙의 양적 정보 중심과 지방의 합리성과 실제운영경험의 격차

3개 기관 지방근무자들과의 면담에서 중앙의 지방 실제운영현실의 무지의 지적으로 중앙과 지방운영간의 격차의 의의를 발견 할 수 있다. 중앙체계의 이양으로 지방의 합리성과 실제운영경험상 요구를 무시하게 되고, 실례로서 지방의 집행자들이 통상 인정 못하는 양적인 성과 측정의 파급적 영향과 양적생산정보의 배후의 실제에 대한 중앙정부

5) 업무과부하: 고용 청(관리자-90%, 직원-84%), 국세청(관리자-88%, 직원-83%), 사회보장 청(관리자-93%, 직원-90%). 역기능적 법규 및 규칙: 고용 청(관리자-70%, 직원-63%), 국세청(관리자-84%, 직원-76%), 사회보장 청(관리자-71%, 직원-64%). 관리우선 순위: 고용 청(관리자-57%, 직원-67%), 국세청(관리자-75%, 직원-68%), 사회보장 청(관리자-66%, 직원-65%). 편의와 시간 한계 강조: 고용 청(관리자-44%, 직원-50%), 국세청(관리자-69%, 직원-73%), 사회보장 청(관리자-60%, 직원-68%). 업무성과평가의 중요요소로서 자부심: 고용 청(관리자-83%, 직원-92%), 국세청(관리자-87%, 직원-90%), 사회보장 청(관리자-85%, 직원-93%). 사용자만족: 고용청(관리자-86%, 직원-75%), 국세청(관리자-57%, 직원-56%), 사회보장청(관리자-77%, 직원-76%). Public Performance & Management Review. Vol.28, No.4, 2005, p.479.

의 지식에 한계와, 중앙 감독업무에 관한 당면 문제에 대한 대화 할 수 있는 충분한 지역 지식결여로·설상가상의 문제를 야기 하게 된다. 일부 직원은 업무의 불공정평가로 승진에의 영향과, 지식의 결여로 인한 일선의 합리성에 반하는 결정의 반복과 결점 등 중앙과 지방 행위자간의 일부 상호 입장 이해측면도 있지만 관리체계의 면면은 일선 직원들의 성과향상과 상반된다고 보고 있다. 만약 일선 직원들이 이해관계자로 이해되면 질적 성과인 그들 자신의 전문직업상 기준과 사용자 만족 개념과 연계되는 경험상 관심을 표시 할 것이다.

(3) 신뢰 관계에 순기능과 역기능

위에서와 같이 ISO중심의 관리 체계와 조치는 모든 신뢰관계 중에서 즉 최고 관리자는 정치가, 언론, 시장등 주요외부이해관계자 중심의 결정으로 이들에 대한 신뢰조성 및 유지에 나아가 상급관리자 및 외부이해관계자 요구 에 일치하는데 주력하여 순기능 관계를 유지하고 제도상의 법적 제재와 내적 전문규칙과 통제 절차가 이들 신뢰의 조성 및 존치를 더욱 용이하게 하고 있다.

첫째 그러나 지금까지 제시된 관리상 조치는 조직 내 신뢰를 증가시키는 관리 형태라고 주장하는 인적 자원관리 및 협동목표하의 관리실패와는 전연 다른 내부적 결과로서 전반적으로 조직 내 신뢰(intraorganizational trust) 를 향상시키지 못 하고 있다 (Sewell,2000).

둘째 공식적 표준화 규칙과 절차를 통한 지식의 유도와 표방 즉 고도의 공식화한 관리 통제 제도는 일선 당면 과제에 잘못 적용되면 결국은 불신을 확대하게 된다. 즉 가치의 일치감의 해 손과 무례의 전파, 전문직업의 자율성과 능력의 위협, 나아가 내집단의 순응성과 외집단의 저항을 확산하는 자폐적 순환(self-sealing cycle)을 되풀이 하는 결과를 낳게 된다(Sitkin &Sticke,1996). 또한 고용청의 다수 응답자의 말과 같이 “높은 학위를 가진 성인이 이런 취급을 받는다”는 말과 같이 부정확한 경직적 측정계획이 적용되면 도덕적 분노감과 직업적 자부심(professional pride)에 모욕감을 초래 조직 내 신뢰관계의 역기능을 지적하고 있다.

셋째 과업요건에서 조사신뢰성 관련투입요소, 전환, 산출을 충분히 확인 하고 수량화 할 수 있는 즉 과업과 운영 면에 표준화절차가 적절한 경우는 공식적 대책은 조직상 신뢰조성에 효과적 일수 있으나, 일반적으로 고도의 정확한 측정과 상례적 과업의 총괄적 질적 관리계획에는 부적절하고, 구조상 응급계획에 대한 고려 없이 적용되어 부정적으로 보고 있다.

예시의 3개 기관은 통제 집약적 조직(control-intensive)면에 있어서 정도의 차이와 직원들은 실질상의 질적 면을 고려할 충분한 시간이 없는데 대한 깊은 우려와 직원은 물론 일선 관리자들도 상위층의 일선 운영 논리에 대한 이해결여에 빈번한 실망을 표시하고 있다.

공공부문에 있어서 사용자 만족이 이미 높아도 성과의 가정과 일반적 신뢰간의 연계

가 약하거나 문제화 되면, 보다 능률적 서비스의 창조노력의의가 없게 된다. 사용자의 최대한 예우와 납세자의 예산의 최대한 능률적 사용, 따라서 조직내적 조정이 능률과 질에 미치는 영향이 크기 때문에. 만약 조직상 조정 결과가 직업상 자부심을 손상케 하거나 직업상 성과에 제약을 가하면 불신을 확대하는 그이상의 문제가 심각하게 된다.

따라서 본 사례는 성과의 신뢰도(performance reliability)증가에 의한 시민의 정부신뢰(trust) 향상을 위한 공식적 통제 제도는 신뢰를 잠식하고 나아가 바로 목표 그 자체의 달성을 제어하게 된다는 결론(Sitikin&Roth,1993)을 확인 시켜준다. 문제는 내적 불신을 조성하는데 있지 않고, 서비스의 성과 자체를 방해 하는데 있다. 결론적으로 이와 같이 성과 향상을 위한 개혁은 단기적으로 중요 이해관계자인 일반 공중, 정치가등의 정부 신뢰향상을 기할 수 있으나, 장기적으로는 서비스실제 사용자의 만족과 신뢰를 감소하게 되는 결과를 야기하게 된다.

많은 이해관계자의 공공기관 신뢰결여비판과 정치가의 비능률의 관료제에 대한 불신, 최고 관리 층의 일선기관의 부적절한 업무태도 등의 비난이 있는 가운데, 목표에 의한 관리, 결과지향 관리(result-oriented management)및 질적 관리(quality management)등 위의 사례와 같은 관리상 개혁을 통한 신뢰향상을 위한 노력, 나아가 조직상 개혁을 통한 성과 향상을 위한 조치들이 서비스의 만족도와 정부 신뢰의 관계 유지 및 향상에 중요한 요소 또는 변수 고려되어 왔음에도 지난 20년간의 개혁은 실패로 설명될지도 모르지만, 이모든 것이 새로운 통제와 표준화 도구로 전락 되었다는 경향의 일부 학자들의 지적(Berg and Lauvdal.2001, pp465)과. 또한 성과의 신뢰도증가를 위하여 내재된 형식적인 통제는 오히려 신뢰를 잠식하고 목표 달성을 저해하게 되었다는 비판적 이유가 여기에 있다. 실제적으로 탈규제와 탈집권화로 표방한 오늘의 규제 정부는 동시에 자율과 재량의 감퇴로서, 표준화 수량화 규제제도는 상위 이해관계자의 욕구의 충족과 수평적 수직적 조직간의 일반시민과 언론등의재적 이해관계인에 대하여는 긍정적 효과를 주나 일선 공무원의 인식과 조직 내 신뢰 면에서 부정적 효과를 초래 즉 하급기관의 낭비적 절차의 비효율, 신축성과 재량적 결정의 방해 및 기술과 능력을 약화시키는 표준화, 전문 공무원의 자존심과 충성에 의한 행정질의 발진 장애등으로 이러한 조직 내의 조정의 결과는 불신을 확대하는 것 보다 더 심각한 공무원의 성과에 대한 문제점을 야기하게 되었다.

2) 미시적 성과이론의 한계

성과 위주의 미시적 이론적 및 현실적 적용상 한계점을 검토하여 보면, 정부의 일차적 임무가 고객으로서 시민만족에 있으나, 공공서비스에 대한시민의 만족 이 서비스 존속의 문제가 될 때 공공 부문에 대한 시민의 이 메지가 문제화 되거나 부정적으로 되면 서비스의 만족과 신뢰 수준에 대한 우려가 경험적 관찰이나 전반적 정치의제의 변화로 비화하게 된다. 이러한 부정적 인식을 공공서비스의 성과와 인과 관계화 시키는 것은 첫째 성과와 신뢰가 다른 여러 방법으로 관계 되는 점과 둘째서비스와 신뢰 조성

에 대한 정부의 독특한 입장이 과장되었다는 점에서 현실을 외면한 지나친 단순화 기계적 논리에 의한 것으로서, 즉 성과의 시간적 지체, 인식에 따라 조정이 가능성, 실제 성과에 불구하고 낮은 신뢰는 전반적으로 낮게, 높은 신뢰는 긍정적으로 평가하여, 공공부문에 대한 시민의 태도 결정에 있어서 공공서비스가 만족의 유일요소가 아니며, 행정 또는 정부에 대한 태도가 보편적 태도로 고착되어 한기관의 신뢰는 타기관의 신뢰로 파급 진화, 시민은 동질적인 의견을 갖고 있지 않는 점 등 따라서 이와 같은 성과이론 가정의 일반화 원칙과 구체적 현실에서의 신뢰에 영향을 주는 요소에 대한 고려가 없는 지나치게 단순한 성과이론은 일반화와 구체화와의 끊임없는 모순(constant tension between generalization and specification) 때문에 행정에 대한 평가 태도 연구에 대한 각기 다른 방법의 모색이 필요하게 된다. 실제로 정부 신뢰와 공공서비스의 만족 또는 성과는 서비스의 질로부터 직접적으로 추구 되는 것이 아니고, 행정자체를 넘어 행정이 존재하고 있는 사회문화적 배경(socio-cultural context) 분석이 요구되며 사회적 정치적 관심에 주의를 기울일 필요가 있다(Christensen, Laegreid and Walle.2005.p463). 행정학 정치학 사회학의 학제적 경계(disciplinary border)가 사라지는 한 분야에 행정에 대한 시민의 평가 태도가 있게 된다. 전통적인 신뢰의 고도로 높은 영향력기관과 특정서비스 성과에 단기적 경험에 초점에서 탈피 최근 정치 문화적 변수와 장기적 실체변수가 행정신뢰 연구에 중요한자리를 차지하게 된다.

성과 지향적 거버넌스가 신뢰라는 민주주의 가치관에 미치는 영향 즉 성과와 신뢰 간의 인과 관계문제 즉 통상적 가설인 공공서비스의 더 좋은 성과는 사용자간의 만족을 증가 시키고 정부 신뢰의 향상, 이관계의 가설은 많은 결함을 내재하고 오직 어떤 특수한 상황 배경 하에서만 타당하다고 볼 수 있다. 본래 가설의 역도 상상해 볼 수 있으나 이와 같이 공공부문 성과와 정부에 대한 시민의 태도 및 신뢰, 지지, 인식 등(trust, support) 관계의 문제점을 분석의 새로운 관계 틀/framework)을 모색함에 있어서, 평가의 대상, 평가 기준, 평가의 인과관계의 과정에 초점을 두되, 정부의 서비스가 적절하게 운용되지 않기 때문에 시민들이 정부에 대하여 부정적 인식을 또는 정부의 일반적 이 메시지 때문에 정부행정 및 성과를 부정적으로 평가되는 등 정부의 근거 있는 고객만족 조사에서 서비스 질 이외 다른 요소가 사용자 만족의 결정요소가 있다는 것을 지적, 즉 성과와 사용자 만족 간에는 반드시 필연적 관계보다 중요한 것은 현실, 인식, 기대의 묘한 상호작용(subtle interplay of reality, perception, expectations)결과 때문으로, 전자의 극히 논리적 기계적 사고는 일부만 현실과 부합하게 된다(Walle and Bouckaert. p892). 따라서 실제로 정부의 접근을 단순 기관의 합으로 고집 할 때 서비스 전달의 만족과 정부 신뢰간의 관계는 더욱 문제시 되며 따라서 행정 재창조개혁에 또 다른 함축적인 인과 관계가 있다는 것을 발견할 수 있다.

3) 미시적 성과 이론의 한계내용

정부 기관의 성과의 양부에 따라 정부에 대한 긍정적 또는 부정적 태도가 결정되는

것은 신뢰의 변화를 정부 서비스 전달의 인식의 변화에 관계시킨 것 이다. 여기서 정부는 그 구성 요소의 의 총합으로서만 존재하고 개별적 실체로 인정 안 된다. 즉 정부=경찰+법원+학교+의회+부성+...의 단순 공식인 미시적 성과 방법은 결점이 많은 서비스의 질과 신뢰 관계의 부분적 설명으로서, 이 방법에 많은 편파와 격차를 규명하여야 만 미시적 성과 가설이 타당하므로 다음에 대한 세부적 검토가 필요하다.

첫째 평가의 대상에 있어 조직 또는 기관의 지위가 공적 존재로서 논쟁이 없는 확실성과 명확성이 있어야 한다. 특히 우세적 기관의 영향이나 한개 또는 그 이상의 핵심적 기관이 시민들의 정부 이 메지를 좌우하면 미시적 성과 가설은 문제 될 수 있다.

둘째 평가 기준은 기관성과와 정부에 대한 인식의 관계는 직접적 이고 선형적이어야 하고 다른 요인이 개입되어서는 안 된다. 기대에 의한 성과조정, 성과 요소이외 정부로서의 정체성정도와 사회학적 요소, 공공서비스의 평가가 정부에 대한 시민 이 메지에 중요 또는 한계적 영향 등 한계점(3) 관한 것이다.

셋째 시민의 주관적 성과 인식은 반드시 객관적 현실과 일치 되어야 한다. 만족도 같은 주관적 측정에 있어 주관적 평가가 객관적 현실을 반영하지 않는다는 우려의 비판이 항상 있으며(Brudney .1982. pp118-127), 미시적 성과 접근법의 주요문제로서 성과로부터 만족에 이르는 인과 관계를 당연시하나 서비스 성과 평가가 실제 성과(actual performance)보다는 정부 기능에 대한 상투적 견해(stereotypical view)에 의존하는 사례다. 한계점 (4)(5)에서 보는 바와 같이 인과 관계는 상황 특수적 또는 다인과 관계를 설명하게 된다. 따라서 기관의 3개 국면인 성과 -만족-신뢰관계에 있어서 ,대상을 중심으로 비 연계관계, 우세영향기관관계, 기준을 중심으로 복수 영향관계, 인과관계를 중심으로 역인과 관계, 수정된 역인과 관계 총 5개의 서비스 성과와 정부 신뢰와의 실제 현실과의 관계에서 성과이론의 비현실적한계의 내용을 다음과 같이 발견할 수 있고, 관계모델의 수정과, 정부 신뢰요인의 새로운 보완을 생각 할 수 있다.

(1) 비 연계관계

정부기관의 인식에 시민은 전체로서 정부 또는 개별 기관에 양자에 대하여 독립적 판단을 하기 때문에 서비스 만족은 정부 신뢰에 영향을 미치지 않을 수 있다. 또 다른 가능성은 소위 “정부”는 정의가 확실하고 안정적 의미를 가져야 하지만 어떤 기관은 정부의 일부로 인식 되지 않거나 정부의 영향을 받는 것으로 인정되는 경우이다. 시민들의 공공서비스에 대한 개념이 확실치 않고, 학교 ,우체국, 철도의 경우 우리나라와 같이 대륙법계 국가에서는 기관법정주의로 명확 하지만, 영국과 같은 불문법 국가에서는 공공기관의 정의가 혼란을 일으키고 있다⁶⁾. 시민들이 무엇을 정부로 보느냐는 어떤 기관이 정부의 일부로 고려하느냐 미국의 경우 시민에 대한 접촉과 시각의 빈도

6) telecom, 라디오, 텔 레비, 지하철의 공공 또는 민간 기관으로의 판단 상 차이는 민영화, 정치적 영향, 시장 구조 등 역사적으로 만 설명 될 수 있다. 더욱 놀라운 것은 경찰, 사법 등의 국가 간의 판단에 차이가 있다

(frequency of contact and visibility)를 기준으로 가장 영향력 있는 기관을 포함하고 영향력 기관 리스트(listing of high impact agencies)가 개발되고 있는데, 나쁜 성과의 귀속과, 시민들이 책임으로 정부 또는 공공서비스를 내세우지 않을 경우 “유보된 책임”은 평가에 영향을 미치지 않을 것이다⁷⁾. 성과와 정부신뢰 간의 관계가 없다면 다음 3개 요소가 원인이 될 것이다.

(2) 우세적 영향기관

미시적 성과 이론은 공공서비스가 어떻게 정부에 대한 평가로 이어지는가의 과정에 대하여 즉 위와 같이 기관의 시민접근도의 중요성과 가시성의 사실을 포함한 사회 내에서 기관의 상대적 중심(weight)에 대한 수정을 가하여 총합이 이루어져야 하지만, 기계적 논리적 방법을 취함으로써 즉 어떤 기관은 규모나 예산, 생활상 영향에 따른 역할 이상의 정부인식에 우세한 영향력을 행사하는 기관을 무시하게 된다. 개도국의 민주주의 상징인 의회의 역할과 같은 문화 상징적 요소, 국가 상징의 강력한 지도자, 군 역할과 같이 많은 요소들이 우세기관으로 등장할 수 있다.

또한 특정사건 때문에 우세 기관의 변화가 일어나고⁸⁾, 가시성, 사건 성, 비리가 기관 변화 요인으로, 정부의 커뮤니케이션의 중요도에 따라 어떤 사건을 널리 선전하고 그 영향 즉 위기관리로서 어떤 문제에 초점을, 조정여하와 결과에 따라 어떤 정부 활동 즉 중요 개혁 및 질 개선 조치가 우세 영향요소로 등장할 수 있다. 항구성이 없으며, 정치적 숙련의 정도와 관계되는 것으로서⁹⁾ 어린이들의 정치제도관의 차이를 볼 수 있다. 미국에서는 대통령을 인격적 정부로 종종 보게 된 다¹⁰⁾. Canada에서는 의회를 의회 정치 성격의 극적인 상징으로 보기 때문에 의회의 평가가 정치 공동체와 정체에 대한 지지수준에 의미 있는 영향을 미치고 있다.

(3) 복수영향기관

7) 실업 율, 경제성장, 인플레이, 정부 안정성 등의 변화에 따른 국가 간 또는 시계 간 신뢰의 변화를 설명하는 거시 성과이론(macro performance theory)임. 다만 문제에 대하여 정부가 수행하여야 하고, 시민들이 중요하고, 정부의 부차적 과제가 아니라고 의견의 일치가 있을 경우에는 이 가설이 타당할 것이다.

8) 벨 기의 경우 스캔들이 많을 경우에는 법원과 식품안전 청이, 미국의 경우 9/11테러 사건으로 행정에 대한 시민의 태도가 보다 긍정적이 되고, 비리가 많을 때는 정치가의 도덕적 청렴성이 정부에 대한 시민의 태도 형성에 중요한 요소가 된다.

9) Easton과 Dennis는 1969년 미국 어린이들이 정치제도를 어떻게 보느냐에 관한 책에서 어린이들은 정부를 동질적 기관으로 보지 않고 대신 많은 기관을 구별하여 공식적 또는 앞으로 있을 정치 기관의 차이를 구별하였다. 그들은 대통령을 아주 중요하다고 생각 하였으나, 나이트 어린이들은 정부 또는 대법원과 같은 권력기관을 더 중요하다고 생각한다. 더 나이가 들수록 사람보다 구조나 비인격적 기관을 중요시하고, 젊은 아이들도 대통령을 제도화 된 역할로 본다. 이 경우에 있어 대통령은 권력의 강력한 인격화로, 대조적으로 의회 의원은 의회의 입법권을 인격화 할 수 없는 것으로 보고 있다.

10) 실례로 Reagan 대통령은 상징, 웅장 등정치 위에 서는 대통령 이 메시지를 즉 대통령의 의 전 적 측면을 강조함으로써 일반적 정부 신뢰 향상에 애써온 실례로 꼽힌다.

정부 구성기관의 평가에 있어 유일요소인 성과 관련기준 이외 기관의 존재가치 기준 등 정부에 대한 인식에 영향을 주는 즉 행정적 요소 및 정치적 요소의 확대가 포함된다. 사용자 만족과 정부신뢰간의 보이지 않은 인과 관계의 연계는 고객으로서의 역할과 시민 역할의 결합에 근거 하고 있으며, 한정된 고객역할만족을 시민, 고객, 투표자, 납세자, 참여자로서 보다 넓은 태도로 전환 시켜 정부신뢰를 생각 하여야 한다.

(4) 역인과 관계

미시성과 이론은 기관성과에 대한 만족이 정부에 대한 더 큰 긍정적 태도로, 나아가 기관성과에 대한 더 큰 호의적 평가로 연결되는 하나의 보편적 태도에 의심을 갖게 되는 사례로서 강한 국가의 존재의의를 함양하는 외부집단과 결별할 때 종종생기는 것과 같이 결과적으로 국가 관련기관은 시민의 눈에 나쁜 짓을 할 수 없는 경우와, 현실적 사례로 정부 행동이라는 이유 때문에 모든 정부의 행동을 부정적으로, 정부에 대한 일반적 부정적 태도인 불신 문화(culture of distrust)의 존재 인 것이다.

① 일반화(generalization): 일반화의 영향 즉 정부에 대한 태도의 하나의 일반화 또는 차별화가 왜, 어떻게 기관 인식에 영향을 미치며 정부의 영향을 정립하기 위 하여는 일반화의 정도가 중요하다. 전술의 ①②와 같이 시민들이 기관간의 차이를 구별 못하면 정부 서비스의 독립적 영향을 결정하기 곤란하게 된다. 일반화 과정, 차별화도 사회화(socialization)의 일부로서 학습과정상 일반화는 정치성숙화의 낮은 수준으로, 사람들은 극단적인 선 또는 악의 성격으로 쉽게 귀속시킴으로서 아무런 차별화가 없는 독단적인 영역으로 정부를 보는 것을 학습하게 된다. “정부”와 관련된 모든 기관의 평가 배후에는 한 공통적인 요소, 일반화는 정부에 대한 태도가 하나의 고정적 형태가 없는 무형의 단위로, 완전한 상관관계가 없이 일종의 많은 군집현상(a number of clusters)으로 한 기관의 신뢰는 모든 기관의 신뢰를 의미하고 특히 의회 와 대통령은 정부의 일반적 신뢰에 결정적 영향을 미치게 된다. 정부가 어느 정도 차별화 되느냐 일반화 되느냐는 정치문화의 일부로서 간주 된다¹¹⁾.

② 불신문화: 시민의 태도는 정부에 대한 1:1의 개인적 부정적 태도의 결과가 아니고 정부에 대한 부정적 태도의 표현은 일종의 유행, 편견, 문화적 요소(fashion, prejudice or cultural element)로 보고 있다. 정치가와 정치제도에 대한 부정적 연사를 관례적 부정주의로 보고, 정부에 대한 불신은 기본적 태도로서 순응해야 하는 사회적 압력으로

11) Anglo Saxon계 전통에서는 국가는 실체로서 존재치 않고 “정부”와 “정부 부처”가 있고, 대륙 계 구라파 전통에서는 국가권력을 분리 하거나 협상 가능한 부분으로 보지 않은 것이 특색이다. 제도의 차별화에 비유될 수 있는 것은 정부 단계간의 차별로서 지방 또는 분권화 정부는 시민과 정부 간의 거리가 좁고, 접촉의 빈도가 높기 때문에 중앙정부 보다 더 호의적인 이 메지를 누릴 수 있고, 이것은 시민이 지방과 중앙정부를 차별화하는 것을 암시하고 있다. 미국의 경우 대통령과 의회의 승인 정도가 연방과 각주의 신뢰에 영향을 미치게 된다.

작용하게 된다. 개인의 신념과는 독립하여 모든 처리에 신뢰, 불신으로 표현, 이 와 같은 문화적 요구로 부터의 이탈은 다양한 제재에 직면하게 되기 때문이다.

(5) 완화된 역인과 관계

역인과 관계는 극단적 사례로 기관 성과에 대한 독립적 평가의 가능성을 부인 하게 된다. 개별기관의 현실적 즉 사실중심의 인식 가능성으로서 고객조사에 의하면 항상 고정관념(stereotype)대신 객관적 방법으로 공공 서비스 성과를 평가 하고, 서비스 평가에 대한 정부의 상투적인 영향 은 평가가 이루어지는 배경에 따라 다르게 된다. 정부와 서비스 전달에 대한 시민들의 비판적인 혐담, 술집 토론 등 일상 언어의 관찰은 항상 신뢰에 반영되지는 않지만 하나의 사회규범 현존의 증거를 주고 있다. 고정관념에 대한 조사에 의하면 사람들은 항상 집단을 좋아하고 외부집단을 선택치 않고, 집단 자체의 추상성이 그 집단 내에 있는 사람의 태도 변화를 허용하고 있다. 고정관념에 조화 될 수없는 사실에 직면할 때 고정관념의 변화보다, 그것을 오직 구체적인사람/사실의 차이로 귀속 시켜 시민은 전체적으로 정부에 대하여는 부정적 입장을 취하나, 조사 시 “정부”라는 용어가 보다 구체화 되면 이 부정적 태도가 대부분 사라지게 된다. 실제 조사 시 교육제도에 의심하나 자녀학교에 대하여는 좋은 평가 와 같은 이유는 시민들이 다른 평가 기준을 사용하기 때문이다.

결론적으로 공공부문 현대화 추진에 의한 정부의 호의적 이 메지 제고에 의한 더 좋은 성과와 질에 의존은 불완전한 가정에 의존하고 있다는 것이다. 공공부문 현대화를 통한 정통성 확립 방안은 성과 →신뢰의 완전 충분조건이 안 되며, 실제 성과와 인식된 성과와의 차이 등으로 부문적 전략에 불과 함으로서, 성과제고를 통한 공공신뢰 회복 방법수정 나아가 성과의 인식과 정의는 정부-시민 관계뿐만 아니라 일상의 시민과 시민관계에서 창출되어야 하며 정부신뢰회복 책은 일방적인 정부의 관리 행동계획보다 사회 공학적 방법(social engineering)즉 본질적 문제는 정부가 민주 사회에서 수용할 수 있는 방법으로 이들 인식과 평가 기준을 어떻게 변화 시킬 수 있느냐의 것이다.

V. 사회자본

정부에 대한 부정적 이 메 지 와 공공 서비스의 성과를 인과적 연계의 비현실성과 정부신뢰의 향상은 다른 기관의 신뢰와의 연계, 하나의 일반화된 태도가 흔히 오래 감지될 정도로 깊이 배태되어 있고, 단순히 성과 향상-만족도 증가-신뢰 증가 가설은 오직 특수 상황 내에서만 적용 될 수 있다(within certain context).서비스 만족 또는 질에 직접적으로 의존하는 것보다, 공공행정의 범위를 넘어 존재하는 사회문화적 맥락의 분석필요와 성과 향상에 의한 개혁들은 단기적 정부신뢰 향상은 기하지만 장기적으로는 만족도의 감소와 조직내적 신뢰 잠식과 목표달성자체의 저해는 물론 실제 서비스 사용자의 신뢰 저하로 장기적 시계의 신뢰요인인 사회자본의 분석이 요구 된다.

또한 과거 정부신뢰의 조사인 NES와 GSS(지도자 평가)¹²⁾방법은 신뢰의 결여(lack of trust)라는 포괄적 표현의 일관으로 단순화 심층 분석이 결여되었으나, 신뢰 전체의 이해를 위하여 적극적 신뢰 및 적극적 불신으로 나누어 전체 연속선상(continuum)에서 새로운 구분표시의 필요와 신뢰 수준결정의 보다 분명한 이해를 위하여 전통적 방법인 정치 경제조건을 반영한 정치적 사건이나 지도자 중심의 단기적 방법의 한계를 넘어, 장기에 걸친 정부에 심층의 영향 파악과 적극적 신뢰와 적극적 불신(active trust and distrust)측 정향을 타진하기위한 방법의 전환의 필요성은, 이는 마치 Ulsaner 가 말한 바와 같이 신뢰를 초기 사회화기간에 발전하는 도덕적 세계관(moral worldview)(Ulsaner,2002)으로 보는 견해와 일치되며, 깊이 각인되어 변하기 어려운 또 다른 의미로 생애의 경험을 통하여 전개되는 개인 간에 존재하는 일련의 인간 상호관계 견해와, 새로운 사회 정치적 조건에 의하여 쉽게 변화되는 것으로 이해하는(Hardin,2002) 견해 등으로 개인 간 신뢰를 둘러싼 의견의 불일치가 있어 정부의 신뢰에 대한 사회화적 해석과 성과주의 해석과의 학문적 분쟁을 발견 할 수 있으며, 한편 낮은 신뢰를 불신 냉소주의 소외 등으로 자유롭게 자동적으로 해석 하는 것도 문제가 될 수 있다.

특히 미국의 사례로서, 대통령, 의회, 경제정책성파에 의한 신뢰향상을 위한노력에도 불구하고, 전후 회복 수준에 반전되지 않고 1970년대 초까지 30포인트 이하로 정부 신뢰가 급락하는 사태로 인하여 어떤 하나의 깊은 과정이 신뢰 움직임의 배후에 장기적 요인으로 즉사회자본의 감소가 내재 하고 있다는 것을 주목하게 되었다(Keele,2007.p242). 즉 신뢰는 정치 지도자에 대한 대중의 견해의 실현보다 시민적 생활에 공중이 얼마나 개입참여 하고 그에 따른 신뢰의 태도와 시민적 활동에서 전개 되는 호혜성의 결과라고 인식 하게 되었다.

시간에 따라 신뢰의 변화를 정부 성과와 사회자본의 양자의 기여도 평가 및 집합적 자료를 이용한 거시적 현상에 대한 분석은 시간의 흐름에 따라 변하는 이유의 새로운 지렛대를 제공하고 있다. 또한 과거에 무시된 양자 해석은 신뢰의 인과적 영향에 따라 대응 적 신뢰 변화의 기대와 단기적 동태에 대한 함의는 물론 사회자본의 쇠퇴에 따라 미래기간에 서서히 나타나는 대조 적 현상의 장기적 동태를 동시에 볼 수 있다.

1. 사회 자본의 개념과 발전

12)미국의 두 조사 기관인 National Election Studies와 General social survey는 전자는 1958년 이후로 매2년 마다 정부신뢰문항을 GSS는 기관 행위자를 중심으로 실시하였으나 정부가 옳은 일을 할 것이라는 기대에 의한 적극적 신뢰와 나쁜 일을 할 것이라는 적극적 불신에 대한 구분 없이 정부 불신을 현실과 다른 과장된 경향이 있었다, 특히 NES는 GSS의 보편적 신뢰보다, 당대의 정치 경제 사정에 민감하고, 오늘날 횡행하고 있는 정부 또는 사회기관의 깊은 불신인 넓고 기본적인 높은 수준의 정치적 소외(political alienation), 냉소주의 ,suspicion, scepticism, 등에 의한 정부 신뢰를 파악 할 수 없음.

사회 자본은 지난 20년간에 걸쳐 많은 공헌을 하였지만 물리적 자본이나 인간자본과 같은 동일한 자본형태로 볼 수는 없지만 각 사회과학분과의 주목을 받아 왔고, 실천적 측면에서 UN, OECD, 세계은행 등의 연구기관들이 사회자본 측정을 위하여 조사와 통계를 실시하여 왔다. 아직도 명확한 정의와 다른 변수와 관계에 있어서 결론에 논의가 많은 분야이다. 사회 자본은 경제학 정치학 사회학 등 여러 분야 발전에 크게 기여하고 경제 발전에 중요한 요소로서 교환에 있어서 거래비용의 감소를 초래하고(Herrerros, 2004), 정치학에서는 시민사회 성숙과 민주주의에 대한 유익적 효과로서 사회자본의 높은 축적은 민주주의 원활한 운영과 대의제를 통하여 시민은 더욱 적극적으로 책임을 확보할 수 있게 된다.

1) 개념의 구성 체계

1960년대 말부터 UNESCO에서 광범하고 심층의 교육개혁으로 개인과 집단의 생활 질 향상을 목표로 학습 사회(learning society)이념 아래 생애교육을 통한 학교 등 공식적(formal), 어린이 성인 등 제도권외(nonformal), 가정 직장 등 비공식적(informal) 학습 즉 생의 전 단계 및 전 영역에 걸쳐 포괄적 통일적 학습 개념이 제시되었다(Coombs&Ahmd.p8). 1974년 세계은행 주축으로 시간 기관 학교 등에 구애 없이, 초기 유아부터 성인에 이르기까지 다양한 방법과 원천을 포함한 개인의 생명주기를 통하여 부단히 일어나는 학습 즉 탄생에서 죽을 때까지의 수직적(vertical) 시계인 생존기간(lifelong)과 보다 넓고 심도 있는 또한 학교 등 공식적 교육에서 흡수 못하는 경험을 포함 가정 직장 문화와 여가생활, 종교, 공식 비공식 학습을 포함한수평적(horizontal)영역의 전 생활영역(lifewide)걸친 전체생애주기(total life-cycle)의 수직적 수평적면을 모두포괄하게 된다. 생애학습은 수직적 연속선과 수평적 연속선 양측에 따라서 계속성과 조정이 이루어지고 1970년대 말 모델이 제시되었다. 1980년 Cropley은 생애 학습은 공식적 학습뿐만 아니라 전 생활영역관점(perspective)에서 발생하며 그의 모델은 거시적 측면에서 제도화의 연속선상의 강약에 따라 학습의 효과가 차이가 있으며 즉 강하게 제도화된(most instituionallized)각급 학교의 경우 학습의 영향이 한정적이지만 제도화가 약한(least institutionallized)전술의 비공식 학습은 전체적 영향을 미친다는 것이다(Cropley.p.6).

(1) 세대 간 학습과 개념 틀

위 개념 틀에 세대 간 학습의 전이방법을 개입시켜 보면 어린이와 젊은층, 노년 연계의 계획적 계속적인 상호행위를 내용으로 하는 프로그램의 구체화로서 젊은 층과 노년의 함께 참여에 의한 1999년 UNESCO계획으로 다양한 전망과 협동을 촉진하는 넓은 개념으로 세대 간 프로그램은 더 젊은 세대와 노년간의 자원 및 학습의 의도적 및 계속적인 교환을 위한 도구로 확인 되었다. 또 하나의Sweden에서 발견된 계획으로서 이론적 개념설명의 실천적 사례로서 학교 내에 자원봉사에 기초한 활용된 남성 노

년층을 대상으로 통상적 교사나 직원으로서 임무가 아니고, 두 가지 요건으로 즉 어린이에 대한 사랑과, 그들의 요구를 인식하고 긍정적 방법으로 학생들에게 관계시켜야 하는 것으로서 이 방법을 기존의 모델에 연결시키면, 수직적으로 생애동안, 수평적으로 생활전영역간의 세대 간 학습모델로서 이를 수직 축과 수평축(axis)으로 연결하여 도표화하면 아래쪽의 출생에서 위쪽의 죽음에 이르는 연속선과, 왼쪽의 공식적 학습의 연속선에서 중앙의 비 제도권 학습을 거쳐, 오른쪽의 비공식 학습으로, 비공식 학습으로 세대 간 학습의 개입으로 노년활용 프로그램을 도입하면 좌하한(Bottom-left quadrant)에 위치한 공식적학습의 학생과 비공식 학습을 대표하는 남성노년계획은 논리적으로 우상한(upper-right quadrant)에 걸쳐 위치하여 cone 형태로서 노년과 학생 그 반대 사이에 일어나는 학습의 전이(learning transmission)을 설명할 수 있는 모델을 형성하게 된다. 이는 어떻게 세대 간 학습이 전 생애 학습과 전 생활영역 학습의 관점에서 관계되는가를 볼 수 있는 구성 틀을 제공하는 것으로서 학교에서 공식적 학습을 경험하는 학생이 역할모델과 친구로서 노년층을 함께 만나는 그곳에서 학습의 변증법적 전이(dialectic transmission)가 일어나는 것을 알게 된다(Bostrom.2002)

사회 자본을 최초로 사용한 Coleman은 한 형태의 자산의 다른 형태의 가변성을 논하고 실례로 경제자본은 사회 자본으로 사회 자본은 인간자본으로 요약하여, 지역사회 자산의 제공 경제자본(economic capital)은 두가지요소를 요건으로 즉 개인이 함께 공유할 수 있는 자원 및 결속력과 이들 자원을 지역사회 전체에 공하게 하는 신뢰체계 및 제도를 사회자본 개념으로, 뒤에 가족관계와 지역 사회 조직에서 내재하는 일련의 재원으로 어린이와 청년기의 인식적 사회적 발전에 유용한 일단의 재원으로 사회자본 개념을 발전시켰으며, 이것이 개인에서 개인으로 변하여 그들의 인간자원(human capital)으로 변화, 발전에 중요한 이익을 구성 하게 되고(Coleman,1990), 또다시 기능에 의한 사회자본 개념 즉 두 가지 공통요소로서 사회구조적측면의촉진 기능과 구조내의 개인이나 법인의 행위자의 행동촉진 기능으로 사회 자본을 발전 시켰다. 사회자본의 세 가지 형태로서 사회 환경 내에서 발 견 될 수 있는 신뢰 수준으로, 정보 채널로서, 공동선을 위한 노력의 장려나 제어로서 규범과 제재로 구성된 사회 자본을 결론하고 있다.

(2) 규범의 연속선상의 사회자본

Fukuyama는 Coleman의 사회자본 개념을 이용하여 그의 사회자본의 특수 개념화로서 규범과 구조의 중요성에 집중하여, 집단 내 협력을 가능케 하는 집단 성원이 공유하는 일단의 비공식적 가치관 또는 규범으로서 사회 자본을 간주하고 (Fukuyama.2000), 이에 의하면 신뢰는 윤리적 행위(ethical behaviour)의 공유 규범의 부산물로 간주 하고 사회적 규범의 현존은 사회자본의 지표를 제공하게 된다. 제시한 모델에 의하면, 사회 규범은 연속선상에 따라서 왼쪽에서 계층화된 보다 공식화가 강한(more formal) 규범 즉 공식적으로 성문화된 헌법, 법률, 규칙, 성전, 관료조직도등이, 반면에 임의적인보다

공식화가 약한 규범(less formal)은 또 다른 오른쪽에 위치하게 된다. 이론적 실체인 사회 자본은 구조와 규범의 형태로 공식적 규범에서 비공식적 규범으로 확대 되어 이 연속선상을 따라서 사회규범을 대표하게 되고, 이는 전술의 전 생애 전 생활영역학습과 통합이 가능하고 사회자본과 생애 학습과의 관계를 연계시켜 주는 방법이라고 볼 수 있다. 개인의 발전과 성숙기에 있어서 인간은 여러 다른 역할과 존재가치를 사회화 하게 됨으로 사회규범연구가 필연적이라고 한다. 즉 이들 규범은 사회를 함께 묶고 철저히 하게 집행되어지고, 인간이 그들의 생활에 관하여 취할 수 있는 선택을 제한하게 된다.

(3) 사회자본과 어린이

1950년대 이후 서구사회에서 부인의 역할 변화를 주부역할에서 산업 군으로 가게 됨에 사회화의 영향으로 어린이와 청년들이 심리적 지지와 규범에 대한 학습으로 이전에 의지한 사회자본의 대부분 점진적으로 사라지고, 결과로서 등장한 가족구조는 부모와 어린이관계 그 자체를 변화시켰다. 어린이 양육에 관한 사회구조의 세 가지 중요한 국면과 어린이와 성인 간의 연결망의 존재의 중요성을 볼 수 있다. 즉 양육책임을 모책임에서의 관계의 강도에서 한 가정 내에서 부모양자 책임으로의 어느 정도강도로, 다시 가족외의 친구나 교사책임으로 전환되어 시간의 흐름에 따라 구조의 계속성을, 서구산업사회에서 발견되는 이 새로운 가족구조는 양친과의 관계 감소와 동시에 어린이 양육에 대한 심리적 투자의 대부분이 어린이집(day-care center)과 학교 등의 증가와 새로운 구조내의 행위자를 유도하고 있다. 이와 같이 부모이외 선생과 노년봉사자의 등장은 어린이에 대한 사회적 유익구성과, Coleman에 의하면 사회자본이 성인과 어린이간의 전이의 가능성에 존속하게 된다. 성인에게 어린이 투자에 요구 되는 그 사회 자본을 함께 이루고 있는 사회 심리적 지지와 사회적 제약에 어린이가 의존하게 된다.

전술한 세대 간 학습 개입을 포함한 전체 구조 틀을 보면, 기존의 틀에 어린이와 노년관계와 어린이와 교사 관계, 교사와 노년관계에서 어린이를 중심으로 3각 관계에서 어린이와 노년간의 지식 기술 및 태도의 전이와 집단내의 어린이의 사회화에 관한 교사와 노년간의 전이가 있음을 알 수 있다.

요약으로 사회자본과 생애학습에 관한 이론적 구성요소는 단일 모델로 통합이 가능하며 즉 위의 규범 과 연계망구조는 사회자본의 한 영역을 구성하고 모델에 통합됨을 알 수 있다. 또한 학생과 노년관계에서 어린이양육의 사회자본적 해석, 어린이와 성인간의 연계망의 존재에 따른 발생, 학생과 노년간의 규범, 지식, 기술 및 태도의 생애 전 생활영역에 걸친 세대 간 전이, 학생과 성인 간의, 교사간의 사회연계망에 의한 사회자본의 실체인 신뢰와 소통의 존재 등, 따라서 이론적 틀 내의 세대 간 학습은 사회자본적 측면에서 생애학습의 실체에 대한 기초를 제공한다고 볼 수 있다.

근대 국가에서는 국가의 과도한 현존은 시민사회 발전에 장애 요소로서 사회자본 창출에 부적절한 것으로 고려되어 왔으나, 현대 국가는 특히 민주주의 조직에 참여를 촉진함으로써 사회자본 창출 및 유지에 대한 국가의 중요한 역할이 강조 되고, 사회전체의

성공을 위한 유용한 재원으로. 민주주의 와 상관관계가 높고(마득용, 2009), 경제 발전을 위하여도 중요한 재원으로, 어떤 사회는 높은 수준의 사회 자본으로 축복을 받는 반면 낮은 수준의 사회 자본은 경제선장의 둔화, 정부의 비능률, 낮은 수준의 사회 자본 악순환을 거듭하게 됨으로 사회자본 창출의 선순환을 강조 하고 있다.

여하튼 사회 자본은 인간 자본과 물리적 자본과 같이 어떤 특정한 목적 달성을 위하여 투자와 배치가 가능한 자본 형태로서 정의 할 수 있고, 또 다른 의미로 여타 사회를 위한 유익 적결과를 초래하는 개인의 가치관 즉 시민적 덕성의 일부로 정의 될 수 있다. 사회 자본은 인간 자본과 같이 불가시성을 특징으로, 자원으로서의 확인을 어렵게 하고 있다.

서구 사회에서는 인간자본발전에 많은 노력이 있었지만 인간의협동과 생활 질에 대한 사회자본 형태로서 연성자본에 관심이 적었지만, OECD의 2001년 국가복지에서 인간 자본과 사회자본 역할에 초점을 두고 생활 질과 복지의 중요성이 강조됨에 따라 연구가 활발하였다. 사회 자본용어 최초의 사용자 Loury(1977)는 아이들의 인식적 발전에 도출된 가족 관계에 내재한 재원으로, 이후 개념의 정교화에 영향을 미친 사람은 부르디외(Bourdieu, 1985)와 Colman 및 푸트남(Putnam(1995, 2000)으로 이어졌다. 사회 자본의 구조적 정의에 있어서 부르디외와 콜만은 사회 자본은 사회연계망참여로 인하여 개인이 활용할 수 있는 자원으로 보는 데는 양자가 동일하지만, 부르디외는 보다 구체적으로 문화 자본과 비교하여 자원 봉사적 조직의 회원 간에 공유하는 집합적 현상인 사회 자본 개념을 발전시켰으며, 공통의 상호인식과 인정에 근거한 사회자본의 특징을, 뒤에 사회 자본은 조직원 간의 사회적 차이를 정당화 할 수 있는 기초를 이루는 상징적 성격으로 사용하게 되었다. 콜만은 미국의 흑 백인간의 평등성에 관한 조사를 통하여 양 집단 간에는 큰 차이가 분명함으로¹³⁾, 이를 근거로 자원의 전환 가능성의 실천적 연구를 확대 하였고, 가정과 조직의 미시적 수준에서의 적용과 거시적 수준의 국가 간 비교연구의 실천적 적용을 촉진 하였다. 많은 조사와 학문분야에서 활용되지만 공통분모는 신뢰, 소통(communication), 연계망의 3대 지주로서, 사회연계망 참여로 얻어지는 재원은 정보의 획득 과 상호 신뢰체계와 협동적 사회 규범에서 도출되는 호혜성의 의무가 포함된다(Colman, 1990). 활용 적 측면에서 Putnam(1995)은 "Bowling alone"제하의 연구에서 미국사회의 변화 방식 설명으로 초기에는 함께 결사체를 형성 회원수가 10%(1980-1993) 증가 하였으나, 동기간연맹수는 40% 감소 사실에서 오늘날은 개인주의적 생활을 더 추구하게 되어 같은 마음을 가진 자끼리의 "결속적 사회 자본"과 이질적집

13) 1960년대에 백인들에는 높은 정치권력, 경제복지, 교육 등 효과적인 기회가 주로 발견되지만 비백인 들에게는 이러한 기회가 부여 되지 않아 자원의 결핍(resource deficit)이 생겨 인종주의 에 대한 공동투쟁을 통하여 권력을 획득함으로서 집합적 운동을 생각하게 되고 민주적 투표권을 획득하고 경찰과 같은 공공부분 에 취업을 하게 된다. 이러한 노동에 대한 수요증가를 통한 취업기회 확대는 결국 가정에 대한 경제 재원을 제공하고 이어서 다른 형태의 자본을 축적하게 된다. 이와 같이 경제자본에서 사회자본 으로 다시 인간자본의 형태의 자본으로 전환 할 수 있다고 본다.

단간의 연계인 "교량적 사회 자본"을 소개 사회 자본 개념을 발전 시켰다.

2. 사회 자본의 속성

자본의 한 형태로서 사회 자본은 경제자본 인적 자본 문화자본과 같이 고려 될 수 있으면서 별도의 속성은 첫째, 사회 자본은 재원으로서 그 결과 이익이 확실히 보장되지 않지만 미래사용을 위하여 투자 할 수 있는 재원으로 인정하는 것이다 즉 사회 자본은 공공재의 특징인 (1)개인의 이익 배제의 곤란성 (2)다른 사용자에게 대하여 한 개인 사용자의 유익의 비축소성, 비양도성 재화로서 물리적 인적 사적 자본과는 구별되는 사회 연계망의 모든 참여자가 접근 할 수 있는 재원이다. 따라서 거래의 제한으로, 신되는 공개 시장에서 가격을 붙이거나 판매 될 수가 없다. 개인에게 이익이 돌아오지 않으므로 과소투자문제가 발생한다(underinvestment)(Coleman, 1990). 나아가 자본창출에 참여자가 그 이익의 대부분을 향유하지 못 함으로서 무임승차 행위(free-rider behavior)를 조장하게 된다. 또한 사회 자본은 자본 창출에 참여자뿐만 아니라 사회전체에 긍정적 외부 효과(positive externality)로서 민주주의를 위한 결사체의 참여는 정치가에게 책임을 쉽게 물을 수 있는 관계 정보의 부산물을 제공함으로 시민의 대응성과 책임성의 증대로 더 좋은 민주주의 결과를 초래한다고 볼 수 있다.

둘째, 사회 자본은 전용이 가능함으로서 행위자의 연계망은 정보나 조언과 같은 다른 목적을 위하여 활용이 가능하며, 행위자의 사회 내 지위로부터 도출되는 이러한 이익은 경제적 이익이나 다른 형태의 이익으로 전환이 가능하다. 셋째, 사회 자본은 다른 자본 형태와 같이 보완이 가능하다. 넷째, 사회 자본은 계속 유지가 필요한 자본이며, 그렇지 않으면 그 효과가 감소 될 것이다, 따라서 서로의 관계를 끊임없이 확인하여 지속적인 교환 과정이 필요하다(Bourdieu, 1986). 다섯째, 사회 자본은 한 개인에 의하여 파괴 되어도, 그 존재가 개인 간의 협력에 의존함으로 어떤 한사람 개인에 장소를 정하고 있는 것은 아니다.

일국의 사회자본 저량(stock)의 지표로서 각종조직의 회원 수가 활용되고 회원 수 감소에 의한 국가의 민주주의에 대한 우려주장(Putnam, 1993)에 대하여 Sweden의 사회자본 축적에 공헌한 자원봉사 조직의 연구에서 이와 같은 회원수의변화에 더 큰 극적인 변화를 발견 할 수 있는데, 한편에는 전통적인 개신교 운동과 금주운동과 같은 오래된 봉사조직의 회원 수는 32%줄어든 반면 개인의 정체성 이익(21%), 경제적 소유(37%)와 지역사회 이익(28%)제하의 결사체 회원 수는 실질적 증가를 보여 1985-1998기간 인구증가를 감안 하여도 의미 있는 변화로 볼 수 있다. 자원봉사 부문은 산업화 이전의 가족역할을 대신한 것으로 사회 및 개인과 더불어 봉사 활동의 형태로 발전, 공식적 인 법규에 구속되지 않고 공동목표를 향하여 노력할 때 발생하는 비공식적 학습으로 발전하여 동료집단 운동 클럽 여러 문화 활동 형태와 기타 다양한 봉사 활동 집단에서 발생하게 된 다. 사회 경제로 알려진 이 활동의 결과와 이들 연계망은 사회자본 창출로

공공부문과는 독립하여 사회목표를 주로 하고 사회경제의 타당성이 인정되어 사회의 공식적 부문으로 고려되면 국가로부터 보조금을 받게 되며 국가의 책임영역에 들게 된다. 이들의 위치는 일부는 전술한 공식적 부문에, 또 다른 일부는 비공식적 부문에 위치하여 함께 순환과정을 형성 하여 중요한 것은 이들 활동은 사회의 개별회원과 사회 전체의 수요에 공하게 된다. 사회 자본개념의 현실적 적용은 사회 자본의 위의 협력과 개인적 이익 보다 고양된 이타적 정신을 통하여 생활의 질적 향상을 성취하는데 내재된 협동과 함께 공유로 구체화된 연성 자본의 가치의 기초가 되는 속성에도 불구하고 비판적 시각은 사회 자본은 매때 나 임차의 대상이 될 수 없으므로 자본의 탈진, 즉 조직이 사회 자본의 소진이 있을 때와 같은 위험성을 내포하고 있다. 조직의 외부로부터 내부로 구매 할 수 없고 즉시 재생 및 교체불가로 조직 내에 흡수하여 정신 및 생활의 질에 영향을 미치기 까지 새로운 사회 자본의 구축은 상당히 긴 시간이 필요하다. 최근의 사회 자본의 경제 개발, 정부 성과, 교육적 성취 등의 영향력을 고려 사회자본 감소의 효과에 대한 연구에 초점이 옮겨지고 있다.

3. 성과 및 사회자본의 신뢰와의 관계

첫째 정부성과의 시간에 의한 변화와 신뢰의 시간에 의한 반응은 미시적 분석에서는 정부성과는 일정하고, 시간상의 신뢰와 성과 관계에 의하면 성과이론은 신뢰가 성과의 함수라면 과거 성과를 알면 신뢰역사로부터 신뢰의 예측이 예측이 가능하고 정부 조치에 따라 등락하는 정보흐름 으로 신뢰는 정부의 성과 와 같이 단기적 움직임을 시현하고, 그러므로 빈번한 정부의 승리와 희비가 신뢰로서 기록 된다. 정부성과제하의 신뢰에 대한 동태적 기대 즉 “신뢰는 정부성과에 대응하여 빈번히 변하는 요소를 가지고 있다는”공식이 성립 된다. 구체적으로 정부성과는 투표자의 선출된 의회와 대통령의 행동으로 구성되고 특히 양부는 경제 번영에 책임을 지고, 비리와 범죄율의 증가는 성과의 실패의 징후가 될 것이다.

둘째 신뢰에 또 다른 영향을 미치는 시민의 시민적 활동참여로서 성격 파악이 어렵지만 사회의 여러 측면에 영향을 미치는 사회 자본은 넓은 개념으로 지역 사회에서 일어나는 사회관계, 연계망, 개인 간 신뢰를 말 하며 특히 두 가지 측면에서 지역사회 국가에 대한 시민적 개입수준과 개인 간 신뢰 또는 친절한 의향을 타인에게로 돌리려는 자율의사로서 시민적 활동에 참여는 많은 사람의 접촉과 상호관계로부터 개인 간의 신뢰를 학습하게 된 다. 이러한 사회자본의 각 영역은 정부 신뢰 수준에 공헌 하게 된다.

미시적 수준의 사회 자본과 정부 신뢰노력 과의 관계는 즉 정부에 영향력 행사를 시도하는 시민의 정부 및 집단 참여를 통한 기존 정치과정을 통하여 사회 개혁이나 통제를 초래하는 기회가 있다는 신념과 나아가 개인 간 신뢰를 가르쳐 주고 낮은 수준의 신뢰는 사람과 제도를 불신하게 된다. 시민적 활동에 참여 하지 않은 시민은 정치적 영

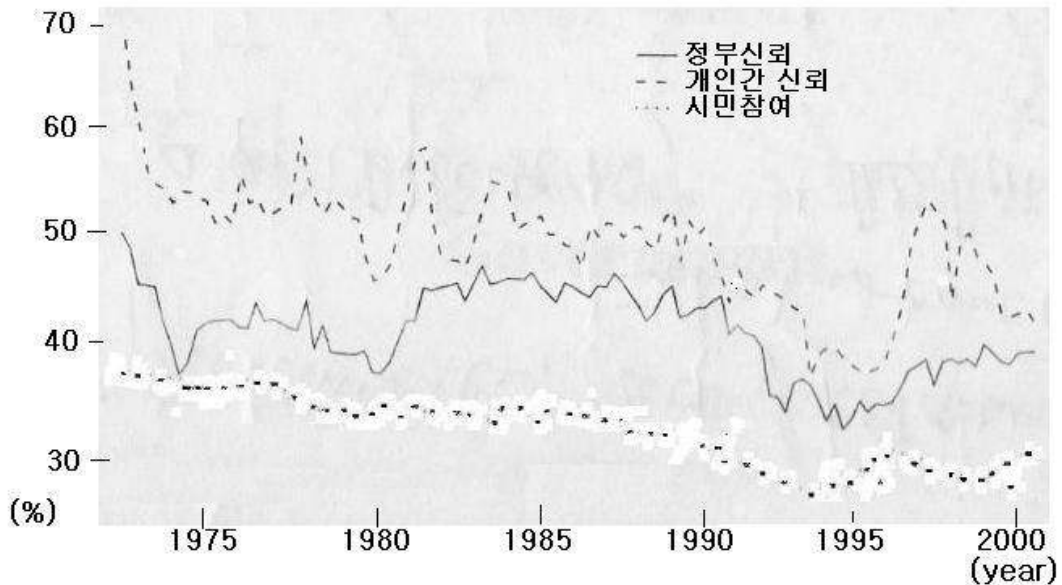
향력 결여로 정치제도에 대하여 냉소주의를 취하게 된다. 사회 자본은 개인의 자산인 반면 실제로 지역 사회, 주정부 또는 국가와 같은 집합적 단위의 자산으로 신뢰와 사회 자본 간의 거시적 수준의 연계는 미시적 수준보다 더 강하다. 메인 주와 네바다 주의 차이와 같이 집합적 단위간의차이와 집합 단위 내에서 시간에 따른 차이의 두 형태가 있다. 신뢰와 사회자본간의 거시적 설계만이 사회자본의 집합적 성격을 파악할 수 있다.

신뢰가 시간에 따라 사회 자본의 움직임에 반응 한다면 양 과정 간에는 함의의 동태성이 있게 되고, 정보의 급격한 변화 흐름과 정부 성과에 따라 형성되는 시민의 인식에 따른 신뢰와 정부 성과와의 동태적 관계 대신에 신뢰는 하나의 사회과정을 거쳐 변하게 된다. 사회자본이 참여결정과 결과로서 나타나는 신뢰 태도의 결합으로 보면 사회자본의 장기적 움직임은 서서히 점진적으로, 사회 자본이 신뢰에 미치는 그 어떤 효과도 정부 성과에서 기대하는 것과 같은 즉흥적 이 아닌 장기간에 걸쳐 일어나게 된다. 요약해서 정부 성과는 가장 당기 적 이라고 기대한다면, 사회 자본과 신뢰는 장기에 걸쳐 동일한 공통적 수준을 중심으로 변화 할 것이다. 신뢰와 성과 와 사회자본의 동태적 움직임을 주의하여 보면 신뢰가 어떻게 변화가 일어나는가에 관한 보다 전반적인 이해에 도움이 될 것이다. 신뢰는 정부 성과와 사회 자본 양자에 반응을 받지만, 성과에 대하여 즉시적으로 사회 자본에 대하여는 시간을 두고 서서히 반응하게 된다. 사회자본의 효과는 성과 보다는 강력한잠재적으로, 성과의 효과는 주로 단기적 진폭을 거쳐 일시적이나, 사회 자본은 장기적 추세가 지배적이다.

성과 와 사회 자본에 의한 신뢰 변화는 개별적 연계적 설명이 가능하다. 그 특징은 첫째, 시민이 정부 성과가 개선 또는 악화되었다고 하는 인식에 따라서 신뢰의 향상과 감소가 나타나고, 통계적 관계도 이에 따라 상하로 변화하되 신뢰의 변화는 성과 변화에 따라 빈번하게 불규칙적으로 진폭을 거듭하며, 둘째, 사회 자본의 감소는 신뢰를 잠식하고 당기 적으로 신뢰에 영향을 미침이 없이 사회화의 과정을 거쳐 장기적 움직임에 영향을 주게 된다는 분석의 틀을 생각 할 수 있다. 미국의 경우 정부 성과에 의한 신뢰 단기적 변화는 분기별 시계열 분석¹⁴⁾에서 와 같이 확정적 패턴이 없이 임의적으로 등락을 거듭하는 단기적 움직임을 알 수 있다.

14) 1973년 정부신뢰가 Watergate사건으로 하락 하였으나 Ford와 Carter 행정부 때에 다시 하락 전에 반등, Reagan 행정부 때에 그전 10년 하락 때 보다 약 20 포인트 상승 유지, 1990년대 초기급락을 거친 후 Clinton 때에 다시 상승 1980년대와 같은 상승이 없음.1990년대 초기에 장기 경제 침체, Bush 대통령의 Gulf전쟁 종결과 국내정치 전환으로 대통령의 승인 권 하락, 일련의 의회비리로 의회 이미지 손상 등으로 정부 성과 지표 하락으로 신뢰 회복이 어려움. 정부 성과에 따라 신뢰가 진폭을 거듭함.

〈그림 1〉 정부신뢰와 사회자본(1970-2000)



반면에 사회 자본의 경우는 시민적 참여와 개인 간 신뢰의 두 요소 측정으로 구성하여, 시민적 참여의 시계열 분석의 4개 형태의 시민참여 지표와 개인 간 신뢰의 3개 문항¹⁵⁾으로 구성되어 <그림1>에서 보는 바와 같이 시민적 참여, 개인 간 신뢰, 정부 신뢰관계는 유용한 추리적 시험을 제공하는 것으로서 즉 사회 자본의 측정과 정부신뢰양자가 시간에 따라 함께 움직이는 양상이며, 따라서 두 개념 간의 연계에 대한 명목상의 증거를 제시 하게 된다. 시각적 양상으로서 정부 신뢰와 개인 간 신뢰와의 관계는 특히 현저하여 두 측정은 기간에 걸쳐 아주 면밀한 움직임이 관찰된다. 반면에 시민적 참여의 분기별 움직임은 일부구간에는 적지만 정부 신뢰의 움직임은 시민적 참여의 궤적을 따라 가고 있음을 알 수 있다. 따라서 3개의 측정은 공 변 관계에 있음을 암시 하고 있다. 성과가 분명히 빈번한 불규칙적 진폭의 원인이라면 신뢰의 하향적 추세를 주도하는 것은 사회 자본으로 나타났다. 동일한 모델에서 양자를 비교하여 볼 때 최근 정부 신뢰의 침체의 원인이 사회 자본의 쇠퇴에 그 책임이 있다는 것을 이해하게 되고 (keele,2007.p246), 성과가 임시적 신뢰 증가의 책임인 반면에 사회 자본의 변화 없이는 신뢰가 1950년대와 1960년대에 입증된 수준으로 회복하기 어려움을 또한 암시하고 있

15) 시민적 참여의 시계열 분석은 지역사회 조직 참여, 정치 및 공공문제 참여, 자원봉사, 비공식 사교적 참여의 4개 지표를 하되 Putnam의 사회자본 개념측정을 설계를 기본으로 (Putnam,2000),시계열의 공통지표는 조직의 직원여부, 의회의원에 서신, 봉사 활동에 근무 시간의 응답을 중심으로, 개인간 신뢰는 NES에서 사용 중인 것으로 구성하되 문항의 하나로 “대부분의 사람들이 신뢰 할 수 있느냐”또한 다른 하나로 “사람들이 이용하려고 하느냐”를 응답자에게 질문함.

다. 1994년도 정부 신뢰가 35%이하 하락최저점에 이르고 동일기간 중 시민적 참여와 개인 간 신뢰가 공히 하락하여 신뢰가 낮았으며, 1990년대 말 경기 회복과 의회의 인기 회복으로 신뢰가 증가 했으나 사회 자본쇠퇴의 반전이 없어 정부 성과의 변화에도 불구하고 신뢰의 큰 반등이 없었다.

VI. 결론

1950년대부터 오늘까지 정부신뢰 쇠퇴의 원인을 많은 학자들이 많이 논의하였으나 사회 자본이 가장 좋은 증거로서, 동기간 동안 사회 자본이 쇠퇴하고 사회 자본이 신뢰에 가장 강력한 영향을 주고 있음을 입증하고 있다. 정부의 성과 불량도 여기에 기여하였지만 사회 자본의 손실은 결정적임이 확실하다. 사회 자본의 쇠퇴는 신뢰가 다시 반등하지 못하는 이유를 설명하고, 특히 시민적 참여와 같은 사회 자본의 창출 유지 또는 사회 자본의 부활 없이는 정부 신뢰 의 이전 수준으로의 회복을 기대할 수 없을 것으로 기대된다. 따라서 국가에 의한 사회자본 창출과 축적을 위한 적극적 역할로서 자원 적 결사체에 보조금, 조세감면, 공유지 사용의 유인책 등을 제공함으로써 결사체를 장려하고 이러한 정책을 통하여 결사체 참여비용에 의미 있는 영향을 주게 된다. 정치 지도자의 성공도 ,오늘날 당면하고 있는 남북문제, 양성평등(gender issue),양극화 문제, 국정 통합력, 국제적 테러, 지구 온난화 문제 등 진행 중인 개혁 과제도 창의적이고 대중적 지도자에 대한 자의적 집합적 지지와 개인 및 집단의 절실한 수요와 신뢰 없이는 해결이 어렵고, 시민적 참여 없이는 지도자는 이 들 문제의 해결을 위한 대중의 신뢰를 얻기가 힘들 것이다.

<참고 문헌>

- 마득용.(2009). “사회자본 민주주의와 거버넌스,” 『한국정치연구』 .17(1). pp 81-85
- 박홍식.오경민.(2002). “정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구.” 『한국정책학회보』 11(3)
- 이극찬.(1999). 『정치학』 서울: 법문사
- Berg,A.M and Lauvdal,T.Quality Work in Government. Report.1/2001.Oslo: Work Research Institute. Institute of International Education Stockholm University
- Bostrom,A-K.(2002).Lifelong Learning, Intergenerational Learning, and Social Capital. From theory to Practice. Institute of International Education Stockholm University. pp.18-25.
- Bouckaert,G. and Van De Walle,S.(2001). Government Performance and Trust in Government. Paper for the Permanent Study Group of Productivity and Quality in the Public sector at the European Group of Public Annal conference, Vaasa, Finland.
- _____.(2003). Quality of Public Service Delivery and Trust in Government, In A, Salminen(ed), Governing Networks.(pp299-318).Brussel: IOS Press.
- Bouckaert,G. and Lagreid,P and Wall, Ster,vande.(2005)."Trust, Quality measurement Models, and Value Chain Monitoring", Public Performance &Management Review, Vol28, No4,pp461-463.
- Bourdieu, Pierre.(1985). "The forms of Capital."in ed. J.G.Richardson. Handbook of Theory and Research for the Sociology of education. New York : Greenwood.
- Brudney,J.L.(1982). "England Urban Policy Making and Subjective Service Evaluation: Are they Compatible?."Public Administration(1982). 42(2) pp127-135."
- Brumsson,N.,&Jacobsson,.(Ed),(1998).Standasiering.Stockholm: Nerenius&Santer's Forlag.
- Chanley,V,A.,Thomas Rudolf and Wendy M.Rahn.(2000)."The origin and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis."Public Opinion Quarterly64(Autumn):239-57.
- Coombs,P.A., &Ahmed,M.(1974).Attacking rural poverty:How nonformal education can help. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Christensen, T. and Laegreid,P.(2001). New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice. Aldershot: Ashgate.
- _____.(2002).Trust in Government-The relative Importance of Service Satisfaction/ Political Factors and Demography, Working Paper. No18. Bergen/Norway: RoKKan Center For Social Studies.
- Citrin(1974), Citrin. etal(1975). "The Origin and Consequence of Public Public Opinion Quarterly. Vol64,
- Coleman, James S.(1990). Foundation of Socal Theory. Cambridge: Harvard University

Press

- Cropley, A.J.(1980). Towards a system of lifelong education. Oxford: Pergmon Press
- Dror, Y. (2002). Toward Knowledge-Intensive and Innovative Government The IPTS, Report. Vol.64.29-30. Trust Management in the Finnish Ministries: Evolution System.
- Easton, D.(1965). A System Analysis of Political Life. New York: Wiley.
- _____.(1975). A Reassessment of The Concept of Political Support. British Journal of political Science 5:pp435-457.
- Freeman, R.E.(1984). Strategic Management: A stakeholder approach. Boston. Pitman.
- Fukuyama, F.(2000). The great disruption, human nature and the reconstitution of social order. New York: Touchstone.
- Hardin, Russel.(2002). Trust and Trustworthiness. New York: Russel & Sage.
- Herreros, Francisco. (2004). The Problem of Forming Social Capital: Why Trust. PAIGRAVE MACMILAN.
- Hetherington, Marc J.(1998). "The Political Relevance of Trust." American Political Science Review. 92(December):791-808.
- Hetherington, Marc and John D. Nugent.(1998). "Explaining Public Support For Devolution: The Role of Political Trust." Paper presented at the 1998 Hendricks Symposium on Public dissatisfaction with Government, University of Nebraska.
- Keele, Luke.(2007). "Social Capital and The Dynamics of Trust in Government, American Journal of political Science. Vol.51, No.3. pp241-246.
- Listhough, O. (2000). Political Dissatisfaction : Norway, 1957-1997, Paper Presented For The Workshop on Political Dissatisfaction in European Democracies, Santiago De Compostela, Spain.
- Loury, G.(1977). "A dynamic Theory of Racial Income Difference." in ed. P.A. Wallace and A. Le Mond, Women, Minorities, and Employment Discrimination. Lexington: Lexington Books.
- Nye, Joseph, S., Jr.(1997). "Introduction: The Decline of Confidence in Government." In Why People Don't Trust Government, edited by J.S. Nye, P. Dzelikow and D.C. King. Harvard University Press, 1-18.
- Putnam, R.D.(1993). Making Democracy Work: Civic tradition in Modern Italy. Princeton University Press.
- _____.(1995). "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." Journal of Democracy .
- _____.(2000). The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon and Schuster.
- Sewell, G. (2000). Peering behind the mask of trust: Between trust and contemporary organizations. Working paper no.5. Department of Management, University of

Melbourne, Australia

Sitkin, S.B., & Roth, N.L. (1993). Explaining the limited effectiveness of legalistic remedies for trust/distrust. *Organization Science*, 4(3), 367-392.

Sitkin, S.B., & Stickel, D. (1996). The road to hell: The dynamic of distrust in an era of quality. In R.M. Kramer & T.R. Tyler (Eds.), *Trust in organizations*. (pp. 196-215). London: Sage

Sztompka, P. (1999). *Trust: A sociological theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ulsaner, F.M. (2002). *Moral Foundation of Trust*. Cambridge University Press: New York.

Walle, S.V. De and Bouckaert, G. (2003). "Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality." *International Journal of Public Administration*. Vol. 26, No. 8, p. 892.

Warren, M.E. (ed). (1999). *Democracy and Trust*. Cambridge University.

투고일자 : 2011.04.25

게재일자 : 2011.06.21