

신뢰저하와 신자유주의형 행정개혁의 관계

The Relationship between the Decline of Trust and Neoliberal Administrative Reforms

심재승(Shim, Jae-Seung)*, 이병대(Lee, Beoung-Dae)**

ABSTRACT

This article explores the effects of trust on the neoliberal administrative reform in order to find the relationship between the decline of trust in government and neoliberal government reforms. Unlike general inference, no correlation has been found between the decline of trust in government and the neoliberal administrative reforms because of the different outcomes induced from various studies. However, government reform in the real world can be one of the measures to improve public trust which, in particular, trust can become a signal for an administrative reform. Although it is hard to find correlation between the decline of trust and government reform, it can at least be said that the decline of trust in government may have the trigger effect on the administrative reform.

Key words: decline of trust, administrative reform, neoliberalism, trust in administration, trust in government, corruption

I. 문제에 대한 관심: 계속되는 신뢰의 저하

최근 우리나라에서는 정부·행정의 신뢰성을 흔드는 일들이 계속되고 있다. 정치권에서는 동남권 신공항의 백지화, 과학비즈니스벨트 입지선정을 둘러싼 지역간 갈등문제, 세종시 수정안 등의 국책사업의 무산과 파열음, 금융위원회의 저축은행에 대한 잇따른 영업정지조치, 정치자금을 둘러싼 불투명성, 정권말기에 어김없이 등장하는 측근비리는 정치에 대한 불신뿐만 아니라 정부·행정에 대한 신뢰문제를 더 한층 부각시키고 있다.

또한 공권력의 남용, 공무원의 부패스캔들, 불법수당청구, 행정책임자의 말바꾸기, 밀실행정과 관료주의는 정부·행정에 대한 신뢰저하를 촉진하는 역할을 한다. 신뢰저

* 청주대학교 행정학과 교수

** 공주대학교 겸임교수, 천안시청 정책기획단 전문위원

하가 나타나는 경우 공무원윤리와 복무규정의 강화는 물론 시민에 대한 설명책임의 확보가 요구되지만 한번 하락한 신뢰를 회복하는 것은 쉽지 않고 따라서 행정에 대한 신뢰문제는 정부가 실행하는 혹은 실행하고자 하는 정책의 효율성에 중대한 영향을 미친다.

일찍이 Putnam(1994)을 비롯한 많은 연구자들은 신뢰저하의 문제를 개인 및 조직의 단순한 도덕적 문제에 한정시키지 않고 사회전체의 문제로 확대하여 행정조직뿐만 아니라 넓게는 사회조직 및 사회일반에 대해 초래하는 신뢰의 사회적 영향에 주목해 왔다(Fukuyama, 1996; Braithwaite and Levi, 1998; Hetherington, 2004).

정치학에서는 신뢰저하의 배경으로서 정치문화의 환경변화와 그에 따른 시민의 인식변화, 신문이나 라디오 등에 의한 미디어 보도 등의 영향이 지적되고 있다(Inglehart, 1990, 1997; Pharr, 2000). 행정학에서는 Nye(1999)가 그의 연구에서 지적한 정치제도와 행정제도에 대한 신뢰저하의 연구가 행정에서 신뢰에 주목하게 된 직접적인 계기라고 주장한다(Kikuchi, 2008).

정부·행정의 신뢰성에 대한 의문의 제기는 우리나라에만 국한된 것은 아니다. 국제적으로도 개발도상국뿐만 아니라 선진국에서도 지속적으로 나타나고 있는 전 세계적인 현상이라고 볼 수 있지만 특히 우리나라에서는 정권말기에 반복적으로 나타나는 권력비리, 정부책임자의 말바꾸기, 공무원의 기강해이 및 각종 부패관련 사례의 보도를 접하는 빈도가 증가하고 있다. 과거와는 달리 신뢰를 잃은 조직은 국가의 행정일지라도 안심하고 있을 수 있는 상황은 아니다. 정치와 행정은 국민으로부터의 신뢰와 지지에 의해서 비로소 정통성을 확보할 수 있고 정책의 유지와 계속성이 담보될 수 있다는 관점에서 정부·행정에 대한 신뢰저하는 오늘날 정부·행정이 극복해야 할 긴급한 과제 중의 하나라고 할 수 있다.

신뢰저하의 상황은 나라마다 다르고, 표준적인 신뢰수준은 존재하지도 않으며 따라서 국가 간에 비교하기도 곤란하다. 그렇지만 정부는 자체 활동의 정당성 확보와 정책 목적을 달성하기 위해 시민의 정치 및 정부·행정활동에 대한 인식변화와 여론변화의 추이에 한층 민감해져 있다. 특히 지난 몇십년 동안 많은 선진 국가에서 시도되었던 신자유주의형 행정개혁은 시민이 정부 및 행정에 대해 가지는 인식과 신뢰에 상당한 영향을 끼쳤다고 볼 수 있다. 그렇지만 행정개혁은 일반적으로 시민이 정부·행정에 대해 가지는 신뢰저하에서 비롯되었다고 추론할 수 있지만 행정의 실상에서는 행정개혁과 신뢰의 관계는 결코 직선적이거나 단순하지 않다. 본 논문에서는 최근 들어 국제사회에서 계속해서 낮아지고 있는 정부·행정에 대한 시민의 신뢰와 행정개혁의 관계를 분석하여 국제비교의 관점에서 신뢰저하와 신자유주의형 행정개혁의 상호연관성을 파악하고자 한다. 제2절에서는 신뢰에 대한 국제적 논의의 흐름과 행정개혁의 이론적 관계를 검토한다. 이를 바탕으로 제3절에서는 신뢰저하와 신자유주의형 행정개혁간의 상호연관성을 유럽, 북미, 뉴질랜드 및 호주, 아시아 국가별로 구분하여 신뢰저하와 신자유주의적 행정개혁에 대한 각 지역별 개별 국가들의 특징¹⁾들을 분석한 후 마지막

으로 우리나라에서의 정부대응 방안과 시사점을 발견하고자 한다.

II. 신뢰에 대한 국제적 논의와 행정개혁

1. 신뢰에 대한 국제적 논의와 그 흐름

신뢰의 개념은 복잡하고 동시에 주관적인 해석으로 인해 신뢰 연구자들 사이에서 공통적으로 통용되는 명확한 정의가 공유되고 있지 않다. 이는 특히 신뢰가 환경에 따라 달라질 수 있는 ‘기대와 서비스제공’이라는 개념과 밀접하게 관련되어 있기 때문이다. 일반적으로 사람, 제도 및 조직에 대해 신뢰한다는 표현을 사용할 때는 그 대상이 자신이 예상하는 행동을 취할 것이라는 기대가 내재되어 있고 그 대상이 기대했던 결과를 창출하면 신뢰는 더 한층 견고하게 되는 반면, 그 대상이 자신이 기대한 것에 대해 불충분하거나 혹은 충족되지 않는 서비스를 제공하는 경우 불신의 증폭으로 귀결되고 따라서 기대와 서비스제공이라는 상호 연관성에 의해 신뢰관계는 영향을 받게 된다.

Nye(1999)에 의하면 신뢰저하는 유럽, 북미, 일본 등의 선진국에서는 물론 한국을 포함한 아시아 국가들에서도 공통적으로 나타나고 있는 현상으로 신뢰저하와 정부정책의 실행력에는 밀접한 관계가 있다는 점을 지적하면서 관심을 끌게 되었다.²⁾ 신뢰저하의 문제가 대부분의 국가들에서 보편적인 현상으로 나타나기 시작했지만 신뢰문제에 대한 연구가 전세계적으로 활발하게 진행되고 있지 않았는데 그 이유로는 장기적 관점에서의 데이터의 수집이 쉽지 않다는 데 있다. 이병기(2009)도 이러한 관점에서 우리나라에서도 신뢰와 경제성장간의 연관성을 포함한 신뢰수준이 정부 및 행정에 미치는 영향에 대한 분석이 활발하게 진행되지 않고 있는 주된 이유를 자료부족 때문이라고 설명한다. 전세계적으로도 소비자신뢰와 경영자의 신뢰판단 등, 경제 관련 데이터는 어느 정도 축적되어 있지만 이를 위한 실제 조사는 10년에 한번 정도 이루어지고 있을 뿐이다. 이러한 갭을 메우기 위해 개별 국가는 물론 국제기구에서도 앙케이트나 프로젝트 등을 통해 정부·행정에 대한 인식과 신뢰, 만족도 등을 측정해서 향후

1) 지역별로 국가들을 선별한 이유는 이들 국가들에서 1980년대 이후 지속적으로 신뢰가 저하되고 있고 동시에 신자유주의형 행정개혁을 실시한 국가들로 신뢰저하와 신자유주의형 행정개혁과의 연관성 및 그에 대한 지역별 특성을 파악하고자 하는 본 논문의 취지에 부합하기 때문이다.

2) 신뢰저하와 이에 따른 대응책은 발전도상국과 선진국 사이에서 미묘한 온도차가 존재한다. 예를 들면, 국제연합을 비롯한 국제기관들은 발전도상국들에게는 만연되어 있는 정부불신을 거버넌스의 강화에 의한 방법으로 완화 혹은 없애야 한다는 'good governance'에 입각한 행정개혁을 권장하고 있다. 이는 부패, 정부활동의 비효율성 등 정부불신에 의해 초래되고 있는 신뢰저하를 '제로베이스에서 구축'해야 한다는 것을 의미하는 것에 대해 선진국에서는 정부·행정에 대한 신뢰의 '재'구축과 관련되어 있다고 볼 수 있다.

정책의 전개와 행정개혁의 방향성을 가늠해 간다는 기류가 형성되었다.

개별 국가적 차원에서 보면 벨기에는 주정부차원에서 자금을 확보하여 주기적 및 반복적으로 데이터를 수집해왔다. 캐나다는 1998년부터 정부서비스에 대한 만족도 조사를 2-3년마다 정기적으로 계속해 오고 있고 2003년부터는 여론조사를 통해 정부의 우선과제, 정책의 실적평가, 정부에 대한 신뢰조사를 실시하고 있다. 영국도 블레어정권 이후 시민의 만족도에 대한 조사를 실시해오고 있고 시민의 신뢰와 활동에 대한 인식, 정책의 우선과제를 파악해서 시민의 신뢰회복을 목적으로 하고 있다. 미국은 1960년대부터 민간 갤럽사와 전미선거조사를 통해 신뢰도를 측정하고 있고 1972년부터는 연방, 주, 자치단체 수준에서의 신뢰조사를, 1998년부터는 시민이 정부에 대해 가지는 인식조사를 실시하는 등, 정부에 대한 시민의 신뢰파악에 주력해 오고 있다. 핀란드도 정부위탁사업의 형태로 정부·행정에 대한 시민신뢰의 현황을 조사해 오고 있으며 네덜란드는 2003년에 정부신뢰에 대한 조사를 실시한 이후 그로부터 매월 신뢰조사를 실시해 오고 있다.

세계적으로 신뢰에 관한 조사 및 평가는 가족과 생활, 교육, 문화, 정치, 행정, 공무원 등 다양한 주제에 대한 설문내용을 묻고 결과를 평가하는 “세계가치관조사(World Value Survey)”라는 여론조사를 통해 검증되어 왔다. 이 조사는 국제적 차원의 비교의 관점에서 신뢰를 국가별로 비교하거나 시계열적으로 검토 및 분석할 수 있는 자료를 축적해 왔는데(이병기, 2009), 특히 최근 들어 지속적으로 정치, 행정, 공무원에 대한 신뢰와 관련해서는 불신감이 신뢰를 훨씬 상회하고 있다는 점이 발견되고 있다.

세계가치관조사에 의하면 신뢰저하는 대부분의 선진국에서 보편적으로 나타나는 현상으로 이는 정치와 행정에 대한 국민의 끝없는 요구, 국민의 기대와 요구에 대응하는 행정능력의 한계, 부패와 비효율적인 행정제도, 시대적 요구에 부응하기 위한 지도자의 리더십의 부재 등과 관련되어 있다고 보며 앞으로 정치 및 행정은 이러한 국민들의 요구에 충분히 대응할 수 없는 상황이 계속될 것이라는 점에서 정부·행정에 대한 시민의 신뢰저하는 어쩌면 당연한 것일 수도 있다는 것이다.

EU의 유럽연합위원회(European Commission)는 1973년부터 Eurobarometer를 실시하여 회원국들의 개별정부에 대한 신뢰와 EU에 대한 신뢰를 조사해 오다가 1990년부터는 회원국들의 제도에 대한 신뢰와 민주주의적 가치관에 대한 평가 조사를 추가하여 시민의 신뢰파악을 중요한 과제로 삼고 있다.

OECD도 1990년대이후 가입국의 부패대책과 공무원윤리에 대한 대응책을 정리하여 보고서를 발표하고 2005년에는 신뢰에 대한 각료회의를 개최하여 개별국가의 신뢰의 상황과 대처방안에 대한 의견교환을 실시하는 등 신뢰문제에 지대한 관심을 보여 왔다(OECD, 2000; 2005). UN에서는 매년 6월23일을 ‘공무원의 날’로 지정하여 행정과 공무원에 대한 신뢰저하문제를 해결하기 위해 고민해 왔다.

신뢰에 대한 국제적 흐름을 정리해 보면 정부활동에 있어서 시민의 신뢰는 대단히 중요하며 개별국가와 국제기구들은 국내뿐만 아니라 범세계적 차원에서의 신뢰저하를

심각한 것으로 인지하고 있고 그 원인을 파악하여 대응책을 세워 신뢰를 회복하고자 하는 노력이 계속되고 있다는 것을 보여준다. 이러한 관점에서 시민의 신뢰저하는 행정개혁의 계기와 개혁을 위한 시그널로 작동할 수 있다고 볼 수 있다.

2. 신뢰와 행정개혁

시민의 신뢰가 행정활동에 있어서 점점 더 중요하게 되고 있다는 인식은 정부·행정에 대한 시민의 신뢰저하는 행정개혁의 추진이유로서 충분한 설득력을 가진다고 할 수 있다. 정부·행정에 대한 신뢰저하는 정부의 집행활동에 대한 자발적인 협력거부는 물론 정책추진 및 사업실행에서의 집행비용을 높여 정부활동의 신뢰를 더욱 더 낮추는 악순환으로 연결될 수 있다. 1980년대의 미국의 레이건행정부도 ‘정부는 문제해결에 대해 역할을 하는 것이 아니라 정부 그 자체가 문제’라는 인식에서 정부활동에 대한 시민의 신뢰저하에서 초래된 정부에 대한 지지의 하락을 직시하고 행정개혁을 필요성을 역설했다(Ingraham, 1996). 또한 Kettl(2002)과 Nye(1999)도 일반적으로 행정개혁은 정부·행정에 대한 시민의 신뢰저하에 의해 초래된다고 설명하면서 신뢰저하가 행정개혁을 유도하며 행정개혁에 의한 신뢰의 효과성을 확보하기 위해서는 행정개혁시스템의 효율적인 기능을 강조했다.

행정개혁시스템이 효율적으로 기능하기 위해서는 무엇보다도 시스템을 움직이기 위한 자원으로서의 투입이 필요하게 된다. 투입에는 크게 지지와 요구의 두 가지 종류가 있지만 어느 경우이든 투입자체가 이루어지지 않으면 행정개혁시스템은 기능하지 않는다. 다시 말하면 행정개혁시스템을 기능시키기 위해서는 시스템으로 투입이라는 ‘협력행위’가 필수불가결한 것이다. 그렇지만 Crizier, Hungtinton and Watanuki(1975)는 과도한 요구에 의한 참여는 개혁시스템의 안정성과 효율성을 저해하여 결과적으로 민주주의의 정통성을 위협하여 통치능력의 위기로 연결된다고 지적하면서 모든 투입이 행정개혁시스템을 ‘효율적’으로 기능시킨다고 단언할 수 없다는 점을 강조한다.

정치 및 행정에 대한 신뢰는 행정개혁시스템에서 나온 산출을 효율적으로 기능하도록 하며 시민의 협력을 통해 정책집행을 원활하게 추진할 수 있도록 한다. 정치 및 행정에 대한 신뢰는 그와 같은 정책집행을 원활하게 진행해 가도록 한다는 점에서는 ‘협력행위’를 창출하는 역할을 한다고 볼 수 있다. 예를 들면 秋月·尹·城戸·李(2007)는 정치 및 행정불신에 입각한 시민옴부즈만 활동이 민주주의를 더 잘 ‘기능시키는’ 사례도 있지만 이것을 일반적인 참여의 모습으로 간주하는 것은 현실적 타당성이 충분하지 않다고 주장한다. 이러한 점에서 보면 정치 및 행정에 대한 신뢰는 정치 및 행정시스템의 투입 가운데 지지를 만들어내는 것으로 간주할 수 있다.³⁾

3) Easton(1971)은 모든 지지를 중요한 것으로 간주하지는 않고 권위에 대한 지지가 가장 중요하다고 주장하고 있다. 이 지지의 구별은 Citrin(1974)과 Miller(1974)에 의해 정부에 대한 신뢰의 해석을 둘러싼 논쟁으로 발전하게 된다. 이에 대해 Easton(1975)은 지지의 개념을 특

신뢰는 행정개혁시스템의 효율화를 제고한다고 볼 수 있다. 그러나 행정개혁시스템을 평가할 때에 효율성만이 강조되는 것은 아니다. 어떤 시스템이든 ‘효율성 지상주의’의 발상은 행정이 가지는 본연의 가치를 저해할 위험성이 내재되어 있기 때문이다. 이런 측면에서 투입과 정책평가의 괴리를 반영하는 효과성에 대한 논의도 간과할 수 없다.

그림1: 행정개혁에 의한 효과성과 효율성의 관계

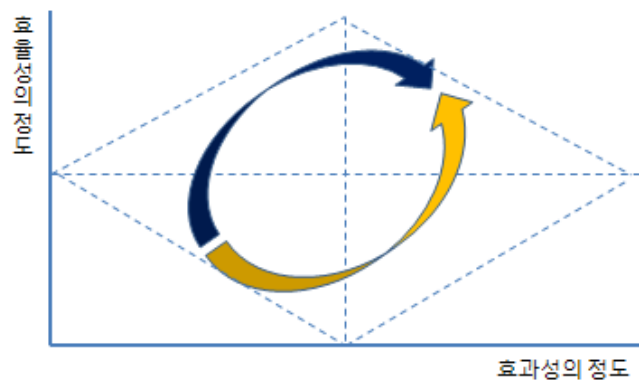


그림1은 행정개혁에 의한 효과성과 효율성의 관계를 나타낸다. 효율성의 평가측과 효과성은 서로 독립적이며 따라서 효율적이지만 효과적이지 않은 행정개혁도 있고 효과적이지만 효율적이지 않은 행정개혁도 있다. 행정개혁시스템이 기능한다는 것은 이 시스템이 효율적이고 동시에 효과적이라고 간주하는 한 정부·행정에 대한 신뢰의 효율성에 대한 영향뿐만 아니라 효과성에 관한 영향도 등한시 할 수 없다. 구체적인 행정개혁과정에서의 효과성에 관해서는 국민이 행사하는 역할은 그다지 크지 않을 수도 있다. 그러나 시스템 피이드백의 효과성이라는 점에 관해서는 행정개혁에 대한 신뢰가 만들어내는 역할은 상당히 큰 비중을 차지할 수 있다. 왜냐하면 시민 자신이 행정개혁 시스템에서 시스템 피이드백의 중심에 있기 때문이다.

한편 정치학에서는 1950년대부터 정부의 신뢰문제에 관심을 기울여왔다. 그렇지만 그것은 ‘정부’ ‘헌법’ ‘대통령제’ 등의 국가의 시스템을 형성하고 있는 제도들에 대해서 막연하게 신뢰를 논제로 삼아 “정통성”을 논의하려고 한 것이었다. 1970년대 후반이후 유럽에서는 운영적 신뢰(operational trust)라는 공적서비스의 질에 대한 방향으로 신

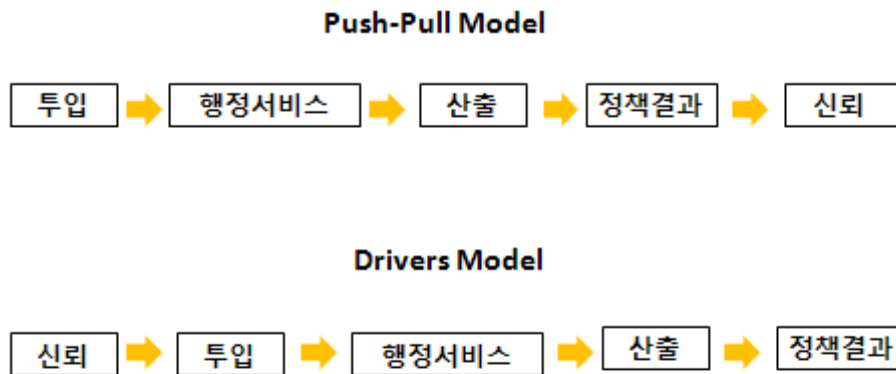
정지지와 일반적 지지로 나누는 것을 제안하고 있다. 일반적 지지는 장기적인 측면에서의 정치시스템의 작용에서는 중요하지만 시스템의 효율화의 측면에서는 특정지지는 일반적 지지의 구분은 무의미하다.

뢰의 관심이 이동했다. Pollitt(2009)는 이에 대해 정부전체에 대한 신뢰의 관심뿐만 아니라 신뢰와 깊게 관련된 행정의 성과관리와 성과측정에 대한 관심이 그 배경에 있다고 설명한다.

교육분야와 의료분야를 예를 들면 이들 분야에서의 정책결정에 결정에 있어서 실무를 담당하는 행정담당자와 전문서비스 제공자를 교사, 그리고 의사집단의 견해만을 듣고 정책을 결정하는 것이 아니라 서비스의 수급자인 부모, 학생, 혹은 환자의 평가를 참고로 해야 하고 이 과정에서 신뢰는 정책결정에 중요한 역할을 하게 되는 것이다. 과거의 수직적 정책결정에서의 신뢰의 역할보다는 수평성과 다층성의 개념에서 정책결정이 추진되는 과정에서는 신뢰가 더욱 더 중요한 역할을 하게 된다고 볼 수 있다.

또 신뢰분석에서 서비스의 질과 만족도 사이에 나타나는 신뢰의 메커니즘은 단순하지 않다. 정부활동의 효율화를 지향할 경우 시민의 신뢰와 행정에 대한 지지는 향상되는 것으로 추론할 수 있지만 실제로는 동일한 행정서비스를 제공할지라도 주관이나 기대도가 다르면 질의 서비스에서 나오는 만족도와 신뢰수준도 달라질 수 있다. 특히 Bouckaert & Halligan(2009)는 신뢰수준을 분석하는 장애물로 인과관계의 복잡함을 지적하면서 신뢰의 인과관계를 Push-Pull Model과 Drivers Model로 구분하여 설명한다.

그림2: 신뢰의 인과관계에 관한 모델

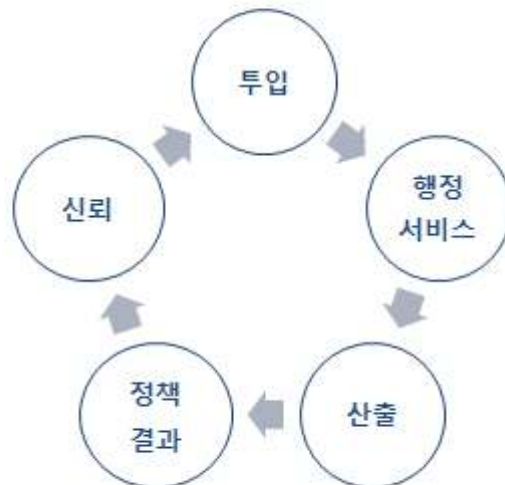


출처: Bouckaert and Halligan, 2009, p.10

그림2 에서 알 수 있는 바와 같이 Push-Pull Model은 예산과 같은 투입(량)이 개별 서비스의 제공과 같은 행정활동, 제공된 행정서비스의 직접적 결과인 산출(량), 사회

내의 정책결과라는 연쇄작용이 신뢰를 높이거나 낮추기도 한다는 모델이며 Drivers Model은 Push-Pull Model과는 대조적으로 신뢰가 행정에서의 연쇄작용에 영향을 미치고 있다는 것을 보여준다. 예를 들면 제공된 서비스의 질에 대한 신뢰의 향상이 사용자를 증가시키거나 사용요금을 지불하게 하는 등의 형태로 투입을 상승시킨다거나 혹은 매크로와 메소수준의 논의로서 공공부문전체와 지방정부에 대한 기존의 신뢰가 이미 정부에 투입되어 있기 때문에 공무원의 위신을 상승시켜 보다 높은 질의 공무원 집단이 형성될 수도 있다는 것이다. 마지막으로 그림3에서와 같이 Push-Pull Model과 Drivers Model을 혼합한 신뢰의 순환형모델로서 투입에서 신뢰로의 상호 순환적 관계에서 신뢰의 증감을 설명할 수도 있다.

그림3: 신뢰의 순환형 인과관계모델



Van de Walle, Van Roosbroert & Bouckaert(2005)는 유럽에서의 신뢰연구의 구체적인 정책적 함의를 다음과 같이 정리한다: 첫째, 정부는 신뢰의 최대화를 위하여 노력하는 것이 아니라 적정 수준의 신뢰를 목표로 해야 한다. 둘째, 적정 수준은 정치행정문화에 따라 변화하고, 국가에 따라 달라진다. 셋째, 응답성 확보의 보증의 측면에서 정부에 대한 일정 정도의 불신은 건전하고 동시에 도움이 되며 또한 권력분립과 감사 등은 불신의 제도적 표명이다. 넷째, 일정수준의 공무원에 대한 시민의 불신은 행정개혁의 추진에 도움이 될 수도 있다. 다섯째, 건전한 사회에 있어서는 정부가 시민에 대한 가지는 신뢰와 시민이 정부에 대해 가지는 신뢰와 동등한 비중으로서의 중요성을 가진다.

또한 신뢰를 양성하는 방법에 대해서는 단일방법이 아니라 매크로, 메소, 마이크로

의 전체 수준에서 전개되어야 하고 서비스의 질을 향상시키는 것만으로는 불충분하며 서비스를 받는 시민의 인식 및 기대와 현실이 근접하도록 관리할 필요가 있다고 지적한다.

秋月·尹·城戸·李(2007)는 Van de Walle, Van Roosbroert & Bouckaert(2005)에 의한 연구결과와 그 함의는 신뢰개념에 대한 애매한 부분들을 상당부분 해소시키는 역할을 했고 지방자치단체의 의식조사의 결과를 의미한다는 점에서도 중요한 측면을 가지며 또 정부가 시민에 대해 가지는 신뢰와 시민이 정부에 대해 가진 신뢰가 동일한 비중에서 중요하다는 인식은 의식조사설계 단계를 명확히 하게 한다는 점에서 의의를 가진다고 지적한다.

이상을 정리하면 신뢰와 행정개혁에는 상호 모순되는 두 가지의 효과가 있다고 하는 것이 된다. 하나는 협력행위를 가져올 수 있다는 의미에서의 행정개혁시스템을 효율화시키는 지지를 만들어내는 효과이다. 다른 하나는 평가와 지지의 연결을 약하게 한다는 의미에서의 행정개혁시스템의 피이드백 기능을 저해하는 효과이다. 물론, 현실에서는 행정에 대한 신뢰는 인지와 감정의 혼합물이고 완전하게 인식적인 신뢰, 혹은 완전히 감정적인 신뢰는 존재하지 않는다. 그러나 신뢰를 가지는 대상에 따라서 인지와 감정의 비중이 어디에 있느냐에 따라 달라질 수 있다는 점이다.

III. 국제비교의 관점에서 본 신뢰저하와 신자유주의형 행정개혁

1. 유럽 국가들에서의 신뢰저하와 신자유주의형 행정개혁

유럽을 중심으로 1990년대의 시민의 정부에 대한 태도를 조사한 Norris(1999)는 민주주의라는 제도 그 자체에 대한 신뢰는 여전히 높은 편이지만 정부와 행정운영의 모습에 대한 평가가 대폭 낮아지고 있고 이 갭이 각국이 행정개혁을 촉구하도록 하는 요인이 된다고 지적한다. Suleiman(2003)은 정부와 행정에 대한 신뢰와 행정개혁의 관계에 관해서 신뢰저하가 현저하게 진행되는 국가에서는 신자유주의형 개혁이 정부의 광범위한 영역에 미치고, 신뢰저하가 완만하게 진행되는 국가는 개혁은 한정적일 것이라는 가설을 설정하여 각국의 신뢰저하의 현황과 행정개혁의 관계를 검증하고 있다. 또한 Suleiman은 신자유주의형 개혁이 광범위한 영역에 미치고 있는 국가와 그렇지 않은 국가로 분류하고, 각각의 그룹의 국가들의 정부와 공무원에 대한 신뢰현황을 비교 및 검토했다(표1 참조)

표1: 신자유주의형 행정개혁과 각 국가별 수용도

| 전면적 개혁 | 부분적 개혁 |
|--------|--------|
| 영국 | 독일 |
| 스웨덴 | 스페인 |
| 네덜란드 | 오스트리아 |
| 덴마크 | 노르웨이 |
| - | 핀란드 |
| - | 이탈리아 |
| - | 프랑스 |

출처: Suleiman(2003), pp.66에서 인용하여 필자 편집하였음.

표1에서 볼 수 있는 것처럼 영국을 포함한 스웨덴, 네덜란드, 덴마크 등은 보다 포괄적이고 전면적인 개혁이 실시되었고 독일을 비롯한 스페인, 오스트리아, 노르웨이, 핀란드, 이탈리아 등은 부분적이고 한정적인 개혁이 추진되었다. 그 결과는 신뢰저하와 신자유주의형 행정개혁의 실시가 일치하는 것은 유럽에서의 조사대상국가들 중에서는 양자의 특징적인 관계는 발견할 수 없었다. 그에 의하면 유럽에서는 모든 국가에서 신뢰가 낮아지지 않았고 오히려 이탈리아는 관료에 대한 신뢰가 낮아지는 추세인데도 신자유주의형 행정개혁이 활발하게 추진되지 않았던 반면, 영국에서는 관료에 대한 신뢰가 비교적 높았지만 신자유주의형 개혁이 전면적이고 동시에 적극적으로 추진되었다. Suleiman은 정부와 공무원에 대한 신뢰가 낮은 시기와 개혁을 추진한 시기에 대한 타이밍의 불일치가 나타나기 때문에 신뢰저하와 신자유주의형 개혁의 진척도의 관계를 설명하는 것은 곤란하다고 설명하고 있다.

또 정부와 행정활동에 대해서는 일반적으로 호의적이며 행정활동에 대한 기대에도 그다지 큰 변화가 없거나 오히려 기대가 높게 되어 있는 국가도 있고, 모든 조사대상국가들의 정부와 행정활동에 대한 변화와 개혁의 진척상황에는 직접적인 상관관계는 보이지 않는다. 여론조사는 개별정책과 과제에 관해서의 일반시민의 소망을 나타내지만 여론조사의 결과에 가장 큰 관심을 보이는 쪽은 정치가이다. 동시에 여론 또한 추진된 정책에 대한 여론조사에 대해서 사후적으로 반응하기도 한다. 그 때문에 양자간에는 강한 상관관계가 성립되고, 행정개혁의 대응이 여론에 대한 반응인지 아니면 정치가의 행위에 대한 반응인지, 판단이 곤란하게 될 수도 있다. Suleiman(2003)은 여론은 처해진 경제적 환경, 정치인 및 공무원의 스캔들에 민감하기 때문에 불신과 행정개혁의 직접적인 관계에 관해서는 다양한 요소를 고려할 필요가 있다고 한다고 주장한다.

마찬가지로 Pollitt and Bouckaert(2004)는 유럽각국의 행정개혁과 행정에 대한 신뢰

관계를 검증하고 있지만 1981년과 1990년의 행정에 대한 신뢰를 비교하면 전면적으로 개혁을 추진한 영국에서는 신뢰가 낮았고 한정적으로 개혁을 추진한 독일에서는 오히려 신뢰가 높아서 신뢰저하의 정도는 개혁의 진척과는 높은 상관관계를 보여주지 못했다. 이것에 대해서 Kettl(2005)은 이들 기존의 연구에서는 시민의 행정과 공무원에 대한 신뢰저하가 행정개혁의 계기가 되고 있다는 명확한 증거가 될 수는 없지만 시민의 신뢰는 행정개혁의 이행지표이기 때문에 행정개혁의 추진결과가 시민의 신뢰향상에 영향을 미치는데까지는 시간이 걸릴 가능성도 있다고 한다. 신뢰저하의 타이밍은 세계적으로 행정개혁이 본격화되기 시작한 수십년 전부터 시작되고 있었기 때문에 시민신뢰는 행정개혁을 촉구하는 선행지표이면서 동시에 행정개혁의 이행지표이기도 하다는 것이다.

신뢰연구는 유럽국가들에서 정부에 대한 신뢰가 장기간에 걸쳐서 저하되어 행정전반의 불신을 초래하고 있다는 “신뢰의 위기론”이 대두되면서 활발해지기 시작했지만 Van de Walle, Van Roosebroek and Bouckaert(2005)가 실제로 데이터를 사용하여 검증한 결과에 의하면 위기론의 존재는 명확하지 않았다. 특히, 시계열분석에서의 데이터의 불완전성, 정부에 대한 신뢰도가 장기적으로 저하되어왔다는 것에 대한 증거의 빈약성 등을 들어 신뢰의 위기에 대한 불명확성을 지적했다. 그렇지만 여전히 정부에 대한 불신이 점점 강해지고 있다는 논조에 관해서는 벨기에와 네덜란드에서 보이는 “신뢰문제의 정치화”의 분위기를 언급하면서 신뢰문제가 정치적 어젠다가 되어 앙케이트의 결과에 영향을 미쳐 단기적으로는 신뢰저하로 연결될 수도 있다고 지적한다 (Van de Walle, Van Roosebroek and Bouckaert, 2008).

2. 북미, 뉴질랜드, 호주에서의 신뢰저하와 신자유주의형 행정개혁

Suleiman(2003)의 분류를 북미 및 뉴질랜드, 호주를 선별해서 신뢰저하와 신자유주의형 행정개혁과의 연관성을 분석해 보면 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 호주는 신뢰저하가 현저하게 진행되는 국가들로 분류되고 따라서 신자유주의형 행정개혁도 광범위한 영역에서 전면적으로 추진되었다는 것을 보여준다(표2 참조).

표2: 신자유주의형 행정개혁과 각 국가별 수용도

| 전면적 개혁 | 부분적 개혁 |
|--------|--------|
| 미국 | - |
| 캐나다 | - |
| 뉴질랜드 | - |
| 호주 | - |

출처: Suleiman(2003), p.66에서 인용하여 필자 편집하였음.

1990년대 클린턴 행정부에서 실시된 행정개혁인 정부성과조사(NPR: National Performance Review)가 “결과와 서비스향상을 통해서 공적신뢰를 재구축하는 것”을 (Pollitt and Bouckaert, 2004)을 목표로 한 것에 비해, Suleiman(2003)의 검증에서는 신뢰저하와 행정개혁에 대한 대응책이 일치하고 있었던 것은 미국이었지만 전미선거 조사에서도 2000년까지의 클린턴정권하에서의 연방정부의 행정개혁 이후 신뢰는 회복 기조에 있었다는 점을 주목해야 할 필요가 있다. 또한 세계가치관조사(World Survey Value)에서도 미국의 행정에 대한 신뢰는 거의 동시기에 회복경향에 있었다. 이러한 점을 염두에 두고 King(2000)은 미국에서는 ‘government’ 와 ‘civil service’는 일반적으로 연방정부관료를 지칭하는 용어로서 사용되고 있기 때문에 NPR이 의도한대로 공무원에 대한 신뢰가 어느 정도 회복하고 있었다는 것을 지적한다. 또한 신뢰향상을 설명할 때 사회경제적 요인을 간과할 수 없다. 1990년대이후 미국경제의 실적은 기대 이상이었고 미래 경기동향도 긍정적이었으며 특히 2001년 9월의 테러이후의 정세 등 행정에 대한 시민신뢰를 향상시킬 수 있는 긍정적 요인들이 있었다는 것을 추론할 수 있고 이에 대해서는 실증적인 검증이 필요한 것은 말할 필요도 없다. 그렇지만 적어도 개혁의 대응방안 후인 2000년 무렵에 신뢰가 향상되고 있었고 표면상으로는 NPR의 목적은 달성되었던 것처럼 보인다.

이처럼 미국에서는 행정개혁의 대치 결과의 일환으로서 정부와 공무원에 대한 신뢰 향상이 인정되지만 1980년대부터 적극적으로 행정개혁을 실시해 온 뉴질랜드에서는 행정, 공무원에 대한 신뢰는 하락경향이 계속되고 있다. 1984년 뉴질랜드의 Lange 노동당정권이 신자유주의형 행정개혁을 실시했지만 신뢰와 관련하여 1975년에 조사했던 신뢰수준에 비하여 행정개혁 후의 1994년의 뉴질랜드의 공무원에 대한 신뢰 조사에서는 10%정도 낮아졌다(State Service Commission, 2000). 뉴질랜드 정부의 행정인사관리위원회는 이 저하요인 중에서 특히 정부성과와의 관련에 관해서 분석을 시도하고 있지만 그 결과는 모든 성과가 대폭 개선되어 있고 신뢰저하와 정부성과 사이에는 관련이 없다는 결론을 내렸다. OECD(2001)도 뉴질랜드에서 개혁에 대한 대치 시기와 정부에 대한 신뢰저하가 일치한 이유에 관해서 정부의 투명성이 높아진 것에 의해 국민들간에 정부에 대한 기대가 높아진 것, 개혁의 진척이 정부를 인기없게 만든 것, 커뮤니케이션부족으로 국민이 개혁의 내용을 이해하고 있지 않은 것 등의 세 가지를 지적하고 있다. 개혁은 그 성과에 대한 기대를 높여 새로운 수요를 창출하기 때문에 정부에 대한 불만을 높이기 쉽고, 개혁이 길어질수록 개혁자체의 폐해가 진행되어 신뢰향상을 더 한층 어렵게 만들 위험도 있다고 하는 것이다(Van de Walle, 2004).

뉴질랜드의 사례가 시사하는 것은 신뢰는 개혁의 성과뿐만 아니라 개혁의 마이너스 비용도 될 수 있다는 것이지만 주목을 끄는 것은 개별국가의 특징이 반영된 신자유주의형 행정개혁의 전략과 방법의 차이이다. 실제로 신뢰저하의 정도와 각국의 신자유주의형 행정개혁의 진척상황의 관계를 검토한 Suleiman(2003)은 신자유주의형 개혁이

“포괄적”이고 “한정적”으로 되는 분류기준에 대해서는 명확한 설명을 하고 있지 않다. Hood(1991)는 신자유주의형 개혁을 NPM으로 명명하고 신자유주의형 행정개혁은 이에 관심을 가지는 연구자들에 의해 다양한 정의가 내려지고 있지만 이는 여러 외국의 행정개혁사례를 검증하는 것에 의한 귀납적으로 추출되고 이론화된 여러 원리의 집합이고, 문제의식과 시각차가 있는 것에 의해서 다양한 개념이 포함된다는 점을 지적한다.

미국과 캐나다의 신뢰향상방안을 검토한 Hetherington(2004)은 정부·행정에 대한 신뢰와 관련된 많은 기존연구들은 시민의 신뢰와 행정실적과의 관계에서 신뢰저하와 신자유주의형 행정개혁의 연관성을 찾고자 하며 Bouckaert and Halligan(2008)도 유사한 관점에서 미국과 캐나다에 관한 연구의 대부분은 시민신뢰를 업무성과와의 관계에서 파악한다고 지적한다. 또한 캐나다연방정부의 공공사업 및 정부업무무성이 실시하고 있는 신뢰조사는 정부의 우선과제와 이제까지의 정책성과평가를 바탕으로 정부에 대한 신뢰에 대해서 질문을 하고 정책성과의 향상에 의한 정부의 신뢰향상과 조사결과를 정책결정에 활용하기 위한 타이밍의 중요성이 거론되었다(Communication Canada, 2004).

3. 아시아 국가들에서의 신뢰저하와 신자유주의형 행정개혁

유럽 및 북미의 선진국들이 신뢰회복을 위해 1980년대부터 신자유주의형 행정개혁을 적극적으로 추진하기 시작했을 때, 아시아에서는 한국을 비롯한 인도네시아, 말레이시아 등이 1997년의 금융위기에서 거버넌스의 취약성이 지적된 이후 신자유주의형 도입하기 시작했고 일본은 2001년 총무성을 주무부처로 하여 정책평가제도를 처음으로 도입하기 시작하면서 행정개혁에 착수했다.

주목을 끄는 점은 아시아국가들에서는 유럽과 북미 선진국들에 비해 한국과 일본 등을 포함한 일부국가들을 제외하고는 합리적이고 효율적인 행정구조가 구축되어 있지 않는데도 불구하고 정부에 대한 시민의 신뢰도 높고 행정에 대한 만족도도 비교적 높은 편이라는 점이다(小池·佐々木, 2006).⁴⁾ 그렇지만 2003년의 Asiabarometer와

4) 이 점에 대해서는 일본과 한국이외의 국가들에서는 자국의 경제적 풍요로움을 실감할 수 있게 된 것이 2000년대이후라고 볼 수 있다. 이들 국가들의 국민들은 빈곤의 기억이 아직 생생하게 남아 있고 따라서 이들 국가들의 국민들은 경제성장을 주도한 정부가 어느 정도 부패하더라도 신뢰에 더 많은 가치를 부여할 수 있다고 추론가능하다. 한국도 빈곤의 기억이 아직까지 남아 있기는 하지만 개발경제를 지나 경제성장의 과실을 어느 정도는 향유해 왔고 이제는 보다 나은 행정의 질적 서비스를 요구하고 있기 때문에 행정서비스에 대한 기대가 커지고 상대적으로 만족도는 낮아지게 된다는 것으로 추론가능하다. 한편 猪口외(2008)는 권위와 권력을 강조하는 ‘아시아적 가치관’이라는 관점에서 아시아국가들이 다른 지역들의 국가들에 비해 정부·행정에 대한 신뢰가 높은 이유를 설명한다. 이들에 의하면 아시아의 독재 국가들이 아시아적 가치관을 주창하여 사회의 다양한 세력들을 동원하고 언론을 통제하여 민주적 세력을 탄압했고 이 기반에서 국민은 권위주의체제야말로 가족의 경제적 번영을 가져온다고 믿고 정부도 그 믿음에 부응하는 것에 의해 국민의 지지와 신뢰를 획득해 왔다는

2005-2008년의 세계가치관조사에 조사의 추이를 보면 정부·행정에 대한 신뢰와 만족도는 완만하지만 점점 하락하고 있는 추세이다. 이들 조사의 결과를 보면 한국과 일본을 제외한 대부분의 아시아국가들에서 지속적인 경제성장에 의해 빈곤에서의 탈출이 어느 정도 현실화되어 삶의 질이 개선되고 있고 이러한 환경에서 일정 수준의 정부·행정의 일탈은 성장의 과실과 상쇄되는 것으로 보여 진다. 반면 한국과 일본에서의 정부·행정에 대한 신뢰는 상당히 낮은 수준으로 다른 아시아국가들과는 상이하며 유럽, 북미, 뉴질랜드 등과 같은 국가들과 공통되는 측면이 많다.

표3: 신자유주의형 행정개혁과 각 국가별 수용도

| 전면적 개혁 | 부분적 개혁 |
|--------|--------|
| - | 일본 |
| - | 한국 |
| - | 인도네시아 |
| - | 말레이시아 |
| - | 태국 |

표3에서 알 수 있는 것처럼 일본, 한국, 인도네시아, 말레이시아, 태국 등의 아시아의 국가들은 부분적인 신자유주의형 행정개혁을 실시했다. 특이한 점은 일본을 제외하고는 외부의 영향을 강하게 받은 ‘외압에 의한 신자유주의형 행정개혁’이라는 점이다. 아시아금융위기를 계기로 IMF, 세계은행, 미국 등은 위기타개의 조건으로 투명성의 확보, 시장경제형 규제완화, 성과주의확립, 공무원의 삭감, 국영기업의 민영화, 공공서비스의 개선, 부패방지, 지방분권의 추진 및 확대 등이 요구되었다. 이러한 신자유주의형 행정개혁은 한국과 인도네시아에서 최초 도입되어 점차 주변 아시아국가로 확대되어갔다. 그 내용은 미국과 캐나다를 규범으로 한 것이 대부분이지만 제도적으로는 선진국과 손색이 없을 정도로 정비되어 있다. 일본은 복잡한 정치적 이유에 의해 아시아의 다른 국가들에 비해 비교적 늦게 신자유주의형 행정개혁을 시도했다. 예를 들면, 일본은 2001년에 정책평가법을 제정해서 각 성청과 부처의 성과평가를 비롯한 정책평가에 착수하여 인사고과에 활용하거나 예산에 반영하려고 시도했다.

이처럼 아시아국가들의 신자유주의형 행정개혁의 이면에는 아시아금융위기에 의한 정부·행정에 대한 신뢰의 급락이 있다. 정부·행정에 대한 시민의 불신을 신속하게 타개하기 위해서는 국민의 니즈에 정확하게 호응할 필요가 있었고 그 일환으로 행정개혁이 추진되었다고 볼 수 있다. 그렇지만 한국의 경우 신자유주의형 행정개혁이 실시된 이후인 2002년의 Gallup International Association에 의한 신뢰도조사, 2003년의 아

것이다. 이 체제하에서 교육받은 국민들은 정부를 의심할 줄 모르며 가족에 대한 존경, 권위에 대한 복종, 멸사봉공의 정신 하에서 정부에 대한 신뢰가 높아진다는 것이다.

시아바로메터에서도 정부·행정에 대한 신뢰는 지속적으로 낮아지고 있고, 조병구(2009)에 의한 한국정부의 신뢰수준 조사에서도 신뢰는 계속해서 저하되는 추세를 보이고 있다. 일본의 경우도 한국의 경우와 별반 다르지 않고 Asiabarometer(2003), 2005-2008년의 세계가치관조사의 결과를 보면 정부·행정에 대한 시민의 신뢰는 계속해서 저하되어 온 것을 보여 준다.

IV. 결론: 정부대응을 위한 시사

본 논문에서는 신뢰저하와 신자유주의적 행정개혁과의 연관성을 검토하기 위하여 각 지역별로 구분하여 각국 정부에 대한 신뢰 현황과 신자유주의형 행정개혁이 신뢰에 준 영향에 관해서 검토해 왔다. 행정활동에 대한 신뢰의 저하가 신자유주의형 행정개혁을 실행가능하게 하는 계기가 될 수 있는가에 대한 지역별 특징을 보게 되면 유럽, 북미, 뉴질랜드, 호주 등의 국가들에서는 내적 요인에 의한 정부대응책의 일환으로서 행정개혁이 추진되었을 가능성이 엿보였고 반면 아시아국가들에서는 유럽 및 북미 국가들과는 달리 '외압에 의한 행정개혁'이 추진되었다는 점이다. 일본과 한국을 제외한 아시아국가들에서는 신뢰저하와 행정개혁간의 관계는 선진국들과의 사례와는 달리 자국의 경제발전과 어느 정도의 상관성이 있는 것으로 보인다. 즉 지속적인 경제성장으로 인한 탈빈곤화가 정부의 신뢰저하를 어느 정도 상쇄시켰다고 볼 수 있다. 결론적으로 실제 사례로서 검토대상이었던 대부분의 국가들에서는 학자들간의 연구결과의 상이성으로 인해 신뢰저하와 행정개혁간에는 명확한 상관관계를 찾기 어려웠다.

그렇지만 현실의 행정개혁은 시민의 신뢰향상을 목적으로 한 다양한 대응책임에는 틀림없고 특히 신뢰는 행정개혁의 이행지표인 가능성도 있다. 양자는 직접적인 관계는 없다고 할지라도 신뢰저하는 개혁의 필요성을 인지시키는 효과를 가진다고 볼 수 있고 따라서 신뢰저하가 최소한 행정개혁을 해야 한다는 내부기류를 조성한다는 점은 분명하다.

또 행정개혁의 성과의 결과 나타나는 신뢰향상은 1990년대의 미국의 대응책에서는 연관성을 확인할 수 있지만 행정개혁이 가장 적극적으로 추진되고 있다는 뉴질랜드에서는 연관성을 확인할 수 없었다. 신자유주의형 행정개혁은 순수한 행정경영을 위한 기술론이라고 파악되기 쉽지만 “고객지향”에 의한 시민에 대한 주목 등 각각의 대응과 신자유주의형 행정개혁에는 신뢰의 개념이 근저에 깔려있다. 그러나 행정개혁에 의해서 신뢰의 향상 여부는 개혁의 전략과 정책이라는 개혁의 내용에 의해서 크게 영향을 받았다. 신자유주의형 행정개혁의 다양한 시도들에 의해서 신뢰는 높아지기도 하지만 낮아지기도 하는 법이다. Kikuchi(2008)는 이러한 점에서 미국에서는 신자유주의형 행정개혁의 일환으로 경영주의를 전면에 내걸고 신뢰가 향상된 반면 뉴질랜드, 영국, 일본을 포함한 다른 국가에서는 시장메커니즘을 중시한 개혁을 실시한 결과 신뢰가

저하했다고 해석한다.

무엇보다도 우리나라의 행정시스템은 정부에 대한 시민신뢰를 전제로 해서 구축되어 있고 시민의 높은 신뢰가 정부·행정의 활발한 활동을 지지하고 있다는 점에서 각국의 경험에서 나온 다양한 대응책을 바탕으로 중앙정부와 지방자치단체는 신뢰확보를 위한 구체적인 대응책의 마련이 요구된다.

참 고 문 헌

- 박통희. (2008). 저신뢰(불신)의 맥락에서 정책과정 참여와 정부위원회. 2008년 한국행정학
동계학술대회 발표논문집.
- 심재승. (2011). 정부·행정에 대한 시민신뢰를 둘러싼 논점 및 향후 연구의 방향성 탐색,
「한국정책과학학회보」 15(4):155-176.
- 양건모·박통희. (2007). 의사·약사의 정책과정 참여가 보건복지부에 대한 신뢰에 미치는
영향. 「한국행정학보」 41(4): 357-385.
- 이병기. (2009). 사회적 자본의 축적과 경제성장을 위한 정책과제: 신뢰의 정책적 함의,
KERI.
- 이종수. (2001). 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인. 「사회과학논집」, 32: 67-86.
- 조병구. (2009). 정부신뢰하락의 원인과 대책, 2009년 국가경쟁력 세미나, KDI.
- 秋月謙吾·尹誠國·城戸英樹·李敏揆(2007). “地方公務員における信頼: 市町村における信
頼性の調査”, 平成19年度版 pp.137-156
- 猪口孝,ミゲル・バサネズ,田中明彦,ティム・ダダバエフ編著 (2005). 『アジア・バロ미터
都市部の価値観と生活スタイルーアジア世論調査 (2003) の分析と資料ー』 明石書
店
- 大山耕輔 (2007). “政府への信頼低下とガバナンス” 『季刊行政管理研究』 No.120.
pp.15-33.
- 小池治 (2001). “開発途上国のガバナンスと行政改革” 『季刊行政管理研究』 No.96,pp.24-39.
- 小池治・佐々木雅子 (2006). “アジア諸国のガバナンスと行政改革” 『季刊行政管理研究』
No.114, pp.16-31.
- 田中一昭 (2006). 『行政改革 (新版)』, ぎょうせい.
- 中村 章(2001), “行政學の 新潮流”, 「季刊行政管理研究」 No. 96: 3-14
- Andrian, Charles F., and James T. Smith. (2006). *Political Democracy, Trust, and
Social
Justice*. Boston: Northeastern University Press.
- Audit Commission and MORI Social Research Institute. (2003). Trust in Public
Institutions: New Findings, National Quantitative Survey London.
- Blind, K. (2006). Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review
of Literature and Emerging Issues. Paper prepared for the 7th Global Forum
on Reinventing Government.
- Bouckaert, G. and Steven Van de Walle. (2001). Government Performance and Trust
in Government. Paper presented at EGPA(European Group of Public
Administration) Finland Conference.
- Bouckaert, G., Van de Walle, S., and Jarl Kampen. (2005). "Potential for

- Comparative Public Opinion Research in Public administration," *International Review of Administrative Science*, 71(2), pp.229-240.
- Bouckaert, G. and John Halligan. (2008). *Managing Performance: International Comparisons*, London: Routledge.
- Braithwaite, V. and Margaret Levi. (eds.) (1998). *Trust and Governance*, Russell Sage Foundation Series on Trust Vol.1.1, New York: Russell Sage.
- Citrin, J. (1974). "Comment: the Political Relevance of Trust in Government," *American Political Science Review*, Vol.68, No.3.
- Crozier, M., S. Huntington and Joji Watanuki. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York: New York University Press, 1975
- Committee on Standards in Public Life. (2006). *Survey of Public Attitude Towards Conduct in Public Life*, London.
- Dalton, Russell J., (2005), "The Social Transformation of Trust in Government," *International Review of Sociology*, March, 15(1): 133-154.
- Easton, D. (1975). "A Re-assessment of The Concept of Political Support," *British Journal of Political Science*, Vol.5, No.4.
- Fukuyama, F. (1996). *Trust: The Social Virtue and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press.
- Hardin, Russel. (2000). "The Public Trust" in Susan J. Pharr and Robert D. Putnam.(eds.). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press, pp. 31-51.
- Hetherington, J. (2004). *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of american Liberalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Hood, C. (1991). "A Public Management for a All Seasons?" *Public Administration*, 69(1), pp.3-19.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State*, Oxford: Oxford University Press.
- Inglehart, Ronald, (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. (1999). "Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy," in Pippa Norris ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, pp. 236-256.
- Kaase, Max. (1999). Interpersonal Trust, Political Trust and Non-Institutionalized Political Participation in Western Europe. *West European Politics*. 22(3): 1-21.
- Kettl, Donald F. (2002). *Transformation of Governance*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Kettl, Donald F. (2005). *The Global Public Management Revolution*, 2nd edition, Washington D.C.: Brookings Institute Press.
- Kikuchi, Masao. (2008). "Assessing Government Efforts to (Re) Build Trust in Government: Challenges and Lessons Learned from Japanese Experiences," *International Public Management Review*, Vol 8(2), pp. 183-202.
- Kim, Myunghee and Mychal Voorhees. (2011). "Government Effectiveness and Institutional Trust in Japan, South Korea, and Japan", *Asian Politics & Policy*, Vol 3(3), pp. 413-432.
- Kim, Soonhee. (2009). *Management Strategy for Local Government to Strengthen Transparency in Local Governance*. Seoul: United Nations Project Office on Governance.
- . (2010). "Public Trust in Government in Japan and South Korea: Does the Rise of Critical Citizens Matter?," *Public Administration Review*, September/October, pp. 801-810.
- Klingemann, Hans-Dieter and Dieter Fuchs. (1995). *Citizens and the State*, Oxford University Press.
- Melkers, J. and J. C. Thomas, (1998). "What Do Administrators Think Citizens Think? Administrator Predictions as an Adjunct to Citizen Surveys," *Public Administration Review*, Vol.58, No.4, July/August, pp.327-334.
- Miller, A. H.(1974). "Political Issues and Trust in Government: 1964-70," *American Political Science Review*, Vol.68, No 3.
- Newton, Kenneth and Pippa Norris, (2000). "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance," in Susan J. Pharr and Robert D. Putnam eds., *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* NJ: Princeton University Press, pp. 52-73.
- Noriss, Pippa. (ed.). (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press.
- Nye, J. (1999). "Introduction: The Decline of Confidence in Government," in *Why People Don't Trust Government?* J. Nye, S. Joseph, P.D. Zelokow and David. C. King (eds.), Cambridge: Harvard University Press, pp. 1-19.
- OECD. (2000). *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries*(OECD Public Management Policy Brief). Paris: OECD
- OECD. (2005). *Modernising Government The Way Forward*. Paris: OECD
- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (ed.). (2002). *Democracy in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford University Press.

- Rainey, Hall G. (1996). "Public Opinion Toward the Civil Service" in Hans A.G.M. Bekke, James L. Perry and Theo A. J. Toonen. (eds.) *Civil Service in Comparative Perspective*. Indiana University Press, pp. 180-203.
- Suleiman, Ezra. (2003). *Dismantling Democratic States*, Princeton University Press.
- UN (2006). *AIDE MEMORIE of the 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government*.
- Van De Walle, S., (2004). *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?* Leuven: Institute voor de Overheid, Katholieke Universiteit Leuven.
- Van de Walle, S., S. Van Roosebroek and G. Bouckaert. (2005). Trust in the Public Sector: Report for the OECD Meeting of the Public Governance Committee at Ministerial Level.
- Van De Walle, Steven, Steven Van Roosbroke, and Geert Bouckaert. (2008). Trust in the Public Sector: Is There any Evidence for a Long-Term Decline? *International Review of Administrative Sciences* 74(1): 45-62.

투고일자 : 2012. 05. 20

수정일자 : 2012. 06. 22

게재일자 : 2012. 06. 27

국문초록

신뢰저하와 신자유주의형 행정개혁의 관계

심재승(청주대)·이병대(공주대)

본 논문에서는 신뢰저하와 신자유주의적 행정개혁과의 연관성을 검토하기 위하여 각 지역별로 구분하여 각국 정부에 대한 신뢰 현황과 신자유주의형 행정개혁이 신뢰에 준 영향에 관해서 검토해 왔다. 그러나 일반적인 추론과는 달리 여러 문헌들을 종합해 보면 학자들간의 연구결과의 상이성으로 인해 신뢰저하와 신자유주의형 행정개혁간에는 특별한 연관성을 발견하기 힘들다는 것을 알 수 있었다. 그렇지만 현실의 행정개혁은 시민의 신뢰향상을 목적으로 한 다양한 대응책이며 신뢰는 행정개혁을 위한 시그널이 될 수도 있고 특히 양자는 직접적인 관계는 없다고 할지라도 신뢰저하는 최소한 개혁의 필요성을 인지시키는 효과를 가진다고 볼 수 있다.

주제어: 신뢰저하, 행정개혁, 신자유주의, 행정신뢰, 정부신뢰, 부패