

# 정부관료제에 대한 시민의 불신 원인과 처방에 관한 이론적 고찰

박 천 오\*

< 목 차 >

I. 서론	객관성 여부
II. 정부관료제에 대한 신뢰와 불신	V. 정부관료제에 대한 불신 해소의
III. 정부관료제에 대한 불신 원인	기본 방안과 한계
IV. 정부관료제에 대한 불신의	VI. 결론

<요 약>

오늘날 세계 각국은 정부불신 현상으로 말미암아 안정된 기능수행을 저해 받고 있는 바, 이에 대한 원인 규명과 대책 마련이 시급한 실정이다. 본 논문은 정부관료제가 정부불신의 핵심 대상이 되고 있음을 전제로, 시민들이 정부관료제를 불신하는 일반적 원인을 점검하고 향후 한국 정부관료제에 대한 불신 문제를 보다 체계적으로 진단·처방하기 위한 연구 과제를 제시한다. 이 밖에도 본 논문에서는 정부관료제에 대한 시민의 불신을 해소 또는 완화시킬 수 있는 기본 방안을 검토한다.

## I. 서론

근래 들어 세계 각국은 정부개혁을 광범위하게 추진하고 있으며, 한국의 경우도 예외가 아니다. 이러한 정부개혁은 정부의 생산성을 높여 국가의 대외적 경쟁력을 향상시키려는 데 근본 목적이 있겠지만, 대내적 측면에서 보면 정부에 대한 시민의 신뢰를 회복하기 위한 노력이라고도 할 수 있다. 정부불신도 경제적인 어려움 만큼이나 보편적인 현상이기 때문이다(Gregory, 1999; 김병섭·박홍식, 1999).

---

\*명지대학교 행정학과 교수

정부에 대한 시민의 불신은 정부를 바람직한 방향으로 변화시키는 촉매제로 작용할 수 있지만, 적정 수준을 넘게 되면 국정관리에 심각한 지장을 초래한다( Miller, 1974: 951). 시민의 신뢰를 상실한 정부는 시민으로부터 인적·물적 자원을 제대로 지원 받을 수 없고 정책에 대한 호응을 이끌어 내지 못하여, 효과적이고도 안정된 기능수행이 어려워지는 탓이다(Nye, 1997: 4; 이종범, 1991: 200). 반면에 시민의 신뢰가 두터운 정부는 스스로의 정책결정을 정당화시키거나 시민의 순응을 확보하기 위해 귀중한 자원과 노력을 소모할 필요가 없게 된다(Tyler, 1998: 271-2; Miller, 1974: 971). 신뢰는 정통성의 원천인 동시에 시민의 지지와 협력을 보장하는 까닭이다(Nachmias, 1985: 134). 이렇게 볼 때 정부가 본연의 사명을 제대로 수행할 수 있느냐의 여부는 국정관리의 기본 자산인 시민의 신뢰를 얼마나 획득·유지할 수 있느냐에 의해 크게 좌우된다고 할 수 있다.

오늘날 문제되고 있는 정부불신 현상은 정치·행정 전반에 걸친 광범위한 것이지만, 흔히 정부관료제가 불신의 핵심 대상으로 지목 받는 바, 여기에는 크게 두 가지 이유가 있다. 하나는 시민들이 정부의 올바른 기능과 역할에 관한 거시적·본질적 문제보다는 비생산성·비능률성·비대응성·무능력·부패와 같은 정부의 운영상의 문제를 더 잘 이해하고 이에 주목하는 데 있다. 주지하듯이 이들 문제는 대부분 정부관료제와 연관된 것들이다. 다른 하나는 대다수 나라에서 새로 들어서는 정권마다 정부관료제가 마치 정부 문제의 전부인 양 지목하고 이를 개선하겠다고 천명 해온 데 있다. 실제로 최근 각국에서 진행 중인 이른바 “정부혁신 운동”은 정부관료제의 기능 및 권력축소에 초점이 맞추어져 있다(Downs & Larkey, 1986: 3; Peters & Savoie, 1994).

현실적으로 정부의 일각을 구성하는 정부관료제는 정부가 안고 있는 문제의 전부는 아닐지라도 정부불신의 주요 대상임은 부인하기 어렵다. 특히 한국의 경우는 환란에서 기인된 경제 위기 등으로 정부에 대한 시민의 불신이 극도로 팽배된 상태이며, 이러한 불신 가운데는 정부관료제에 대한 것이 적지 않은 비중을 차지하고 있을 것으로 보인다(김병섭·박홍식, 1999; 김현수, 1999). 한국의 정부관료제는 그 동안 밀실행정, 부처간의 관할다툼, 불합리하고도 자의적인 규제, 복지부동, 비리와 부패 등 갖가지 부정적인 행태를 보임으로써 시민들에게 바람직하지 못한 이미지를 심어왔기 때문이다.

본 논문은 정부불신의 상당 부분은 정부관료제에 대한 시민의 불신에서 기인된다는 전제에서, 시민들이 정부관료제를 불신하는 일반적인 원인과 그 해결방안을 이론적으로 검토하고, 이를 토대로 향후 국내에서의 정부관료제에 대한 시민의

불신 문제를 규명하기 위한 실증적 연구과제들을 제시한다.

## II. 정부관료제에 대한 신뢰와 불신

정부관료제에 대한 시민의 신뢰를 논함에 있어서는 신뢰, 신뢰자로서의 시민, 신뢰 대상으로서의 정부관료제 등의 용어가 내포하는 의미를 분명히 할 필요가 있다. 먼저, 신뢰(trust)는 학문분야와 연구자에 따라 달리 정의 내려지는 복잡하고도 다차원적인 개념이지만(박통희, 1999), 본 논문에서는 이를 신뢰자의 입장에서 피신뢰자가 신뢰자 자신이 원하는 바를 추구하려는 의향과 추구할 수 있는 능력이 있다고 믿는 것으로 단순화 시켜 정의 내린다(Thomas, 1998: 169; La Porte & Metlay, 1996: 342). 다음, 시민은 다수 시민의 집합체를 주로 뜻하며, 정부관료제는 행정기관들과 그 구성원인 관료들을 포함하는 포괄적인 개념을 가리킨다. 이와 같은 정의에 따를 때, 시민이 정부관료제를 신뢰한다는 것은 다수 시민의 입장에서 행정기관이나 관료들이 시민들 자신이 공통적으로 원하는 바를 정책활동에 반영하려는 의향과 반영할 수 있는 능력이 있다고 믿는 것을 의미하게 된다.

신뢰자로서의 시민과 피신뢰자로서의 정부관료제 사이에는 두 가지 성격의 신뢰가 특히 중요한 바, 신탁적 신뢰(fiduciary trust)와 상호적 신뢰(mutual trust)가 바로 그것이다. 신탁적 신뢰는 주인-대리인 관계(principal-agent relationships)에 의해 대표된다. 주인과 대리인의 관계는 비대칭적인 관계(asymmetric relationship)여서 주인은 대리인을 신뢰하여야 하지만 대리인은 주인을 신뢰할 필요가 없는 것이 특징이며, 환자나 고객이 지식의 비대칭성으로 말미암아 의사나 변호사의 업무수행을 신뢰할 수 밖에 없는 상황에 놓이는 것이 한 예이다. 이런 관계에서는 주인이 대리인의 업무수행을 감시 또는 통제하기 곤란하여 대리인이 주인의 이익보다 스스로의 이익을 극대화하려는 이른바 도덕적 해이(moral hazard)의 문제가 발생되기 쉽다.

신탁적 신뢰는 행정기관 자체나 중상위층 관료들과 시민들 사이에서 주로 발생된다. 행정기관에 대한 시민의 신뢰를 신탁적으로 볼 수 있는 이유는 시민들의 입장에서 행정기관이 수행하는 복잡하고도 광범위한 기능을 제대로 파악하거나 모니터링하기 곤란하여 행정기관이 공익을 위해 행동할 것으로 일방적으로 신뢰하여야 할 입장이기 때문이다. 중상위층 관료들에 대한 시민의 신뢰 또한 신탁적인

성격을 띠는 것은 이들이 시민들과의 직접적인 접촉이 드물 뿐만 아니라 선거 등을 통한 시민의 통제에서도 벗어나 있는 까닭이다(배병용·이시원, 1988: 400).

한편 상호적 신뢰는 반복적으로 교류하는 사람들 사이에서 생성되는 대인적인(interpersonal) 것으로서, 신탁적 신뢰와 비교할 때 쌍방의 관계가 상대적으로 대칭적(symmetric)이다. 상호적 신뢰는 신탁적 신뢰와 달리 하위층 관료들 내지 일선관료들과 그들이 직접 접하는 시민들 사이에서 형성될 수 있다. 예를 들면 공립학교 학생이 학교나 교장과는 상호적 신뢰관계를 형성하기 어렵지만 교사와는 그러한 신뢰를 발전시킬 수 있는 것과 같다. 시민과 일선관료들간의 관계가 상대적으로 대칭적인 것은 시민들이 일선관료들과 직접 접촉하며 그들의 업무를 상당 부분 이해할 수 있기 때문이다. 그리고 앞의 예에서 학생의 교사에 대한 신뢰가 학생의 학교나 교장에 대한 신뢰를 높일 수 있는 데서도 알 수 있듯이, 상호적 신뢰는 신탁적 신뢰를 증진시킬 수 있다(Thomas, 1998: 172).

신탁적 신뢰는 시민이 다양한 경로를 통해 정부관료제가 사회 특정 계층이 아닌 공동체의 여러 구성원들의 이해를 대변하고자 나름대로 노력을 기울이고 있고 그 결과로 일정한 성과를 얻고 있다고 여길 때, 상호적 신뢰는 일선관료들과의 직접적 접촉에서 얻어 지는 시민들의 긍정적인 경험이 누적 될 때, 각각 생성·유지된다고 할 수 있다.

이렇듯 시민과 정부관료제 사이에 신탁적, 상호적 양 차원에서의 신뢰가 원만히 유지 된다면 정부관료제에 대한 시민의 불신 문제는 발생되지 않을 것이지만, 현실은 이와 반대여서 대다수 국가에서 정부관료제에 대한 시민의 신뢰가 붕괴되어 정책시행 등에 어려움이 발생되고 있다(이현수, 1999). 정부관료제에 대한 시민의 신뢰가 낮다는 것은 달리 표현하면 정부관료제에 대한 시민의 불신 수준이 높다는 것이 된다(이종범, 1986: 187). 신뢰와 불신을 이렇게 동일차원의 연속적 개념으로 볼 수 있는지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 일부 학자들의 주장대로 신뢰와 불신이 상호 독립적인 현상이거나, 신뢰자가 피신뢰자의 어떤 측면은 신뢰하고 다른 측면은 불신하는 등 신뢰와 불신이 공존할 가능성이 없지 않기 때문이다(박통회, 1999). 그러나 신뢰와 불신이 별개의 현상이라는 뚜렷한 연구결과를 아직 찾기 어렵고, 피신뢰자의 어느 한 측면에 대한 불신은 다른 측면에 대한 신뢰에도 부정적인 영향을 미쳐 전체적인 신뢰 수준을 낮출 것이라는 시각에서, 본 논문은 신뢰와 불신을 상호 반대적인 현상으로 보는 전통적인 관점을 취한다(Rotter, 1971).

정부관료제에 대한 시민의 신뢰와 불신에 관한 이상의 논의와 관련하여 제시될

수 있는 국내에서의 향후의 실증적 연구과제는 크게 두 가지이다. 하나는 한국의 경우 시민과 정부관료제 사이에 신탁적·상호적 양 차원의 신뢰가 현재 어떤 수준에 놓여 있으며 과거와는 어떤 차이가 있는지를 밝히는 일이고, 다른 하나는 정부관료제에 대한 시민의 불신으로 빚어지고 있는 시민의 부정적 행태로는 구체적으로 어떤 것들이 있으며 그러한 행태가 정책과정에 미치는 영향은 실제로 얼마만큼 심각한지를 규명하는 작업이라고 할 수 있다. 국내의 경우 신탁적 신뢰에 관한 실증적 연구는 이제까지 이루어지지 않고 있는 반면, 상호적 신뢰와 관련된 연구는 최근들어 증대되고 있다. 다만 후자의 연구도 대부분이 일선행정기관의 고객지향적 행정 수준을 조사하는 것으로서 신뢰 문제를 직접적으로 다루지는 않는다(박천오, 1997).

### Ⅲ. 정부관료제에 대한 불신 원인

국내외를 막론하고 정부관료제에 대한 시민의 신뢰가 붕괴되고 불신이 자리잡게 되는 근본원인은 어디에 있는지를 직접적으로 밝히는 실증적 연구는 매우 드문 반면, 이 문제에 접근할 수 있는 이론적 단서를 제공하는 연구는 소수나마 있다. 예를 들면 Orren(1997: 85)은 시민들이 정부를 불신하는 원인을 정부에 대한 시민의 인식과 기대에서 찾는다. 그는 정부에 대한 시민의 신뢰와 불신은 정부에 대한 시민의 만족도와 관련되며, 시민의 만족도는 '정부에 대한 시민의 인식÷정부에 대한 시민의 기대'의 공식으로 표현될 수 있다고 본다. 그의 이론에 의하면 시민의 불만은 정부에 대한 시민의 인식이 부정적이거나, 정부에 대해 가지는 시민의 기대가 크거나, 아니면 양자가 동시에 작용 할 때 야기될 수 있으며, 이러한 불만이 정부불신의 바탕을 이루게 된다.

Orren은 <표 1>에서 보듯이 인식요인으로는 성과·정책·정직성·정부에 대한 비난·전통적 시각·후기물질주의적 가치관을, 기대요인으로는 바람과 예상을 각각 제시한다. Orren의 이러한 이론적 틀은 정부관료제에 대한 시민의 불신에도 유추 적용될 수 있을 것이다.

그런가 하면 La Porte와 Metlay(1996)는 시민들 사이에 행정기관에 관한 일정한 인식과 믿음이 확산되어 자리잡게 되면 불신 문제가 생겨난다고 한다. La Porte와 Metlay가 적시하는 사실은 <표 2>에서 나타나 있듯이 모두 행정기관의 활동과 관련된 것으로서, 성과·투명성·능력·대응성 등의 측면에 초점이 맞추어져 있어

〈표 1〉 정부에 대한 시민의 불만 요인

인식(perceptions)

1) 단기적

- (1) 성과(performance): 정부활동의 효과성에 대한 부정적 평가
- (2) 정책(policy): 구체적 정책대안에 대한 의견의 불일치
- (3) 정직성(probity): 정치적 지도자들과 정책과정의 고결성(integrity)에 대한 부정적 평가
- (4) 정부에 대한 비난(denunciation of government): 정치지도자들과 언론에 의한 정부 비난

2) 장기적

- (1) 전통적 시각: 정부 권력에 대한 오랜 역사의 부정적 시각
- (2) 후기물질주의적 가치관(postmaterial values): 기존의 확립된 권위와 제도에 대한 비판적·도전적 성향

기대(expectations)

- (1) 바람(wants): 정부 프로그램과 서비스에 대한 과도한 바람
- (2) 예상(anticipation): 정부의 약속사항이 지켜지지 않음에 대한 실망

\* Orren(1997: 88)의 (도표 3-2)를 본 논문의 주제에 부합되게끔 부분적으로 수정한 것임

서 앞서 Orren이 제시한 정부불신 요인과 적지 않게 중복된다. 〈표 2〉에서의 요인 범주 가운데 ‘편의과 비용’은 〈표 1〉의 ‘성과’와, ‘환류의 정확성과 신속성’ 및 ‘이해하고 협상하려는 동기’는 〈표 1〉의 ‘정책’과, ‘기대를 충족시킬 수 있는 능력’은 〈표 1〉의 ‘기대’와 각각 직·간접적인 연관성이 있다.

한편 인간의 동기나 행태에 관한 이론들에 의하면, 시민은 정부관료제가 자신들에 대해 권력을 휘두르거나 자신들을 돕지 않는다고 믿을 때, 자신들을 이해하지 못하거나 무시한다고 느낄 때, 그것이 내놓는 정책이나 행정서비스가 비효과적임을 알게 될 때, 정부관료제를 불신한다는 추론이 가능하다(McClelland, 1985; Berman, 1997).

이상의 이론을 종합해 보면, 정부관료제에 대한 시민의 불신은 정부관료제에 대한 시민의 불만에서 비롯되며, 이러한 불만은 정부관료제의 기능수행과정 및 그 결과에 투영된 정부관료제의 의향과 능력에 대한 시민의 부정적 인식과 정부관료제에 대해 가지는 시민의 기대에서 기인된 것이라고 할 수 있다. 이러한 관점에 입각하여 이하에서는 정부관료제에 대한 시민의 불신을 초래할 수 있는 부정적 인식요인과 기대요인을 검토한다.

〈표 2〉 행정기관에 대한 불신의 뿌리

편익과 비용

- (1) 행정기관의 임무 구현과 관련된 비용과 편익의 배분이 잘못 짝지어져 있다.
- (2) 행정기관의 프로그램 실패가 수반할 수 있는 위험이 매우 높고 지속적이다.

환류의 정확성과 신속성

- (1) 행정기관의 사업 실시와 그 성패 및 위험을 평가함에 있어서 일반인이 알기 어려운 고도의 전문 지식이 요구된다.
- (2) 행정기관이 조치를 취하고 그 성패를 파악할 수 있을 때까지의 시간적 간극이 크다.
- (3) 행정기관이 어려움과 실패에 관해 정보를 비밀에 붙인다.

기대를 충족시킬 수 있는 능력

- (1) 행정기관의 구성원들이 문제해결이나 업무수행에 요구되는 능력이 부족하다.
- (2) 행정기관의 운영에 일관성(reliability)이 적다.

이해하고 협상하려는 동기

- (1) 행정기관의 관리자들이 이해당사자들의 견해를 존중하지 않는다.
- (2) 행정기관의 지도자들이 시민과의 약속이나 합의사항을 지키지 않는다.

La Porte & Metlay(1996: 342)

## 1. 정부관료제에 대한 시민의 부정적 인식요인

### 1) 정책과정상의 대응성

이는 정부관료제가 정책의제설정, 정책결정, 정책집행으로 이어지는 정책과정의 각 단계에서 다수 시민이 원하고 요구하는 바에 귀기울이고 이를 정책과 행정에 반영하고자 노력하는 정도를 말한다(Schumaker, 1975).<sup>1)</sup> 20세기 들어 정부관료제의 영향력은 정책과정 전반에 걸쳐 줄곧 증대되어 왔지만, 정부관료제의 대응성이 미흡할 우려는 크다. 왜냐하면 일반적으로 정부관료제는 시민들이 정책과정에 의미있는 투입을 할만큼 충분한 지식과 정보를 보유하지 못한 것으로 평가절하하거나, 시민이 자신들의 사익만을 추구할 것으로 의심하거나, 시민의 의사

1) 현대 정치에서 바꿀 수 없는 현실의 하나는 정책결정과 집행의 주요 이슈들이 해결되는 곳은 행정기관이라는 사실이다. 의회가 공공정책을 합법화하는 권리를 보유하고 있고, 행정수반이 정책의제설정에 적지 않은 영향력을 행사하는 것이 사실이지만, 이들에게 공식적으로 제출되는 대다수 정책대안들은 행정기관과 관료들의 판단에 그 뿌리를 둔 것이며, 정책으로 전환된 다음에도 이들의 손에 의해 현실에 적용되는 까닭이다(Morrow, 1980: 80).

나 요구보다 상부의 지시나 특수 이익을 우선시 하는 등의 경향을 보이기 때문이다(이종범, 1991: 201-206; 최병선, 1992: 142-143). 어느 이유에서든 정부관료제의 대응성이 낮으면 시민은 무력감과 소외감을 느끼고 정부관료제에 불만을 품게된다(Miller, 1974: 951; 이종범, 1991: 196).

정부관료제에 의한 정책과정상의 대응성 수준은 일반적으로 그 활동의 투명성 및 그에 대한 시민의 접근가능성을 반영한다. 활동의 투명성은 정부관료제가 자신의 소관 정책과 관련된 정보를 시민에게 공개함으로써 시민으로의 정보의 흐름을 보장하는 것을 말하고, 시민의 접근가능성은 시민이 정부관료제의 정책과정에 참여하여 영향력을 행사할 수 있는 것을 의미한다(한세억, 1999). 이러한 투명성과 접근가능성이 높아야만 정부관료제의 대응성 수준도 높아 진다.

한국의 경우 정부관료제의 의사결정과정은 고도의 권위주의적·과두적·수직적·폐쇄적 성격을 띠는 것으로 지적 받아 왔다. 뿐만 아니라 통치자의 방침과 지시에는 민감하게 반응하면서도 시민의 욕구수렴은 소홀히 하며, 사회계층 가운데 기득권층만을 중시하고 노동자 농민 등 이른바 민중부분은 소외시킨다는 평가도 받아 왔다(안병영, 1994; 배병용·이시원, 1988: 418). 근래 들어 정치적 민주화와 민간부문의 역량 증대 등 환경변화로 말미암아 정부관료제의 대응성이 다소 증대되었다지만 아직도 크게 미흡한 것이 사실이다.

실제로 행정에 대한 시민의 인식을 조사한 1998년의 KIPA 보고서에 의하면, 행정기관의 시민의사 반영도를 묻는 질문에 대해, 높다 5.8%, 낮다 56.4%, 보통 34.1%의 부정적인 응답결과가 나왔다. 행정기관의 정보제공 수준을 묻는 질문에 대한 응답결과 역시, 높다 11.5%, 낮다 46.9%, 보통 36.8%로 부정적으로 나타났다(이헌수, 1998).<sup>2)</sup>

2) 한국 정부관료제에 대한 시민의 불신 문제를 실증적 차원에서 다루는 연구는 현재로서는 찾기 어렵다. 다만 행정 또는 관료들에 대한 시민의 인식을 조사한 KIPA(한국행정연구원) 보고서들에 포함된 설문결과 가운데 일부가 정부관료제에 대한 시민의 부정적 인식요인들과 연관성이 있으므로 본 논문은 관련부분에서 이를 인용한다. 1992년, 1995년, 1998년의 세 차례에 걸쳐 작성된 KIPA의 보고서는 공히 행정 또는 관료들에 대한 시민의 인식을 조사하였다. 전국 20세 성인 남녀를 조상대상으로 하고 있으며, 1992년의 보고서는 2500명을, 1995년의 보고서와 1998년의 보고서는 각각 1000명을 조사하였다(김광주·서원석, 1992; 조성한, 1995; 이헌수, 1998).



## 2) 정책 내용과 정책 적용

정책 내용은 세 가지 측면에서 정부관료제에 대한 시민의 신뢰와 불신에 영향을 미칠 수 있다. 첫째, 정책대안이 다수 시민들이 원하는 것인지의 여부이다. 정부관료제가 내놓은 정책이 시민이 원하는 것과 다를 경우 시민의 불만을 사게 된다. 앞서 논의한 정부관료제에 의한 정책과정상의 대응성이 높을수록 정책내용은 시민의 선호와 부합되게 된다.

한국의 경우 정부관료제의 정책내용은 시민의 불신을 받고 있는 듯하다. 1998년 KIPA보고서에 의하면 정부의 각 정책에 대한 시민의 평가는 매우 부정적으로 나타났다. 각 정책을 부정적으로 평가한 응답자의 비율을 보면, 경제정책 73.7%, 교통정책 69.7%, 환경정책 65.2%, 노동정책 64.6%, 사회복지정책 58.2%인 것으로 나타났다. 나머지 응답자들도 거의가 보통이라고 평가하였고 양호하다는 평가를 한 사람은 극히 드문 것으로 되어 있다(이현수, 1998). 정부의 각 정책에 대한 응답자들의 부정적인 평가는 1992년과 1995년의 KIPA 보고서에서도 비슷하게 나타났다(김광주·서원석, 1992; 조성한, 1995). 한국의 정책과정에 비추어 볼 때 분야별 정부 정책을 소관 행정부처의 작품으로 간주하여도 큰 무리는 없을 것이다.

둘째, 정책 내용의 현실성 여부이다. 정부관료제가 마련한 정책의 내용이 지나치게 이상적이거나 현실과의 괴리가 심하여 지키기 어려운 것일 경우, 시민들은 정책의 실효성에 의문을 제기하고 정부관료제에 대해 불만을 품게 된다. 한국의 경우 조세부담기준, 공해기준, 소방기준 등이 이러한 범주에 해당되는 대표적인 예이다(이종범, 1991: 194-195).

셋째, 정책 내용의 일관성이다. 시민은 정부관료제의 정책을 기초로 스스로에 관한 의사결정을 하는 경우가 많기 때문에 그러한 정책은 일관성 있고 예측 가능하여야만 한다. 그렇지 않고 정부관료제가 내놓은 정책이 수시로 바뀐다면 시민들은 선의의 피해를 입게 되고 정부관료제에 대해 불만을 가질 것이다. 한국의 대학입시제도 등은 그 좋은 예이다(이종범, 1991: 196). 정책 내용의 일관성은 뒤에서 논하는 시민의 기대와 밀접한 연관성을 가진다.

한편, 정부관료제에 의한 정책적용의 공정성에 대한 시민의 인식도 중요하다. 공정성은 정책을 적용함에 있어서의 형평성과 절차상의 공정성(equity and procedural fairness)을 말하는 것으로서, 정부관료제가 어떤 상황에서나 누구에게도 똑같이 공평하게 정책을 적용하는 것을 의미한다(Meier, 1993: 130-132). 정책 적용이 사례나 시점 혹은 상대방에 따라 차이가 날 경우 시민의 불만을 초래한다. 정책

의 일부 적용이나 부분적 적용도 마찬가지로의 부정적 결과를 가져올 것이다(이종범, 1991: 198-199). 한국의 택시 합승규제가 그 대표적인 예이다. 관련 법규의 비현실성으로 말미암아 평소에는 아무런 단속이 행해지지 않다가 어느 때 법규위반을 문제삼아 불이익 처분을 내리고는 하기 때문이다(유민봉, 1997: 415).

한국의 경우 정부관료제에 의한 정책 적용에 대한 시민들의 평가 역시 부정적이라고 할 수 있다. 1998년 KIPA 보고서에 따르면 행정서비스의 공정성을 묻는 질문에 대한 응답자의 비율은, 높다 10.5%, 낮다 49.9%, 보통 38.2%인 것으로 나타났다(이헌수, 1998).

### 3) 능력과 성과

정부관료제에 대한 시민의 만족도에 가장 명백히 영향을 미치는 것 가운데 하나는 그것의 능력과 성과이다. 정부관료제의 능력이란 사회문제의 해결에 요구되는 정부관료제의 역량과 의지(commitment)를 가리킨다(Meier, 1993: 121-122). 시민들은 이념이나 정책선호에서는 각기 차이를 보일지라도 정부관료제의 역량이 부족하다는 데는 인식을 공유하는 경우가 많다.

정부관료제의 성과는 정부관료제의 활동 결과를 말하는 것으로서 통상 효과성과 능률성을 포괄하는 개념으로 사용된다. 효과성은 정책목표의 달성 정도를 의미하고, 능률성은 투입에 대한 산출의 비율을 뜻한다. 시민은 흔히 정부관료제가 기업에 비해 성과 면에서 뒤지는 것으로 평가하고 불만을 표시한다. 현재 각국에서 진행되고 있는 정부혁신운동도 정부관료제의 성과를 높이기 위한 것이 거의 대부분이다.

1998년 KIPA 보고서에 의하면 한국 정부관료제의 능력과 성과에 대한 시민의 평가는 부정적으로 보인다. 그에 따르면 공무원과 민간기업 종사자간의 환경변화에 대한 대응력을 묻는 질문에 대해 응답자의 23.5%가 공무원이 보다 잘 대응한다고 응답한 반면 41.2%가 민간기업 종사자가 보다 잘 대응한다고 응답한 것으로 나타났다. 공무원의 근무능력을 묻는 질문에 대해서도, 높다 16.4%, 낮다 38.4%, 보통 45.2%인 것으로 나타났다. 이 밖에 공무원의 성실성, 근무의욕, 창의성, 전문성 등을 묻는 질문에 대해서도 모두 부정적인 응답결과가 나왔다(이헌수, 1998).

### 4) 윤리성

시민들은 윤리적 이유에서도 정부관료제를 불신한다. 영국 역사가 Walter Baghot가 시민의 신뢰를 유지할 수 있는 정부의 가장 중요한 속성은 능률성이 아

나라 정직성(dignity)이라고 한 지적은 정부관료제에 대해서도 유효하다(Orrén, 1997: 91-92). 관료들의 윤리적 이미지는 시민들이 직접 경험하거나 간접적으로 전해 듣는 관료들의 스캔달, 불쾌한 영향력 행사, 부패와 정실주의, 사익추구, 특권과 영향력을 지닌 소수 집단을 우선시하는 일처리 등의 사례들에 의해 손상된다. 관료들은 개인적인 이익을 위해서 뿐만 아니라 조직의 권력기반을 확보하기 위해서도 비윤리적인 행태를 보일 수 있다. 시민은 관료들이 이렇게 정직하지 못하거나 시민의 이익보다 스스로의 이익을 우선시 한다고 여길 때 불만을 품는다(Meier, 1993: 130).

한국의 경우 정부관료제의 윤리적 측면에 대한 시민들의 시각은 상당히 부정적인 것으로 추정된다. 1998년 KIPA 보고서에 의하면 공무원의 청렴성을 묻는 질문에 대한 응답결과는, 높다 8.5%가, 낮다 59.4%, 보통 32.0%인 것으로 나타났다. 공무원의 자질요건을 묻는 질문에 대한 응답결과 또한, 청렴성 23.7%, 친절 봉사성 23.3%, 책임성 20.0% 순으로 나타나 시민이 느끼는 공무원 부정부패의 심각성을 반증하고 있다(이현수, 1998).

그런가 하면 최근 국제투명성기구(TI: Transparency International)는 한국의 99년 부패지수가 3.4로서 99개국 가운데 50위인 것으로 발표하였다. TI의 부패지수는 부패가 전혀없는 상태가 10점이고 만연된 상태가 0점인 것으로 되어있다. TI는 한국 공무원들의 부패지수는 96년이래 해마다 악화되고 있는 것으로 파악하고 있다(조선일보, 1999. 10. 27).

##### 5) 서비스 행태

관료들의 서비스 전달행태가 바람직하지 못할 경우 시민은 불만을 가진다. 중상위층 관료들에 대한 시민의 평가기준은 국내외를 막론하고 아직 연구되지 않고 있지만, 일선관료들의 행태에 대한 시민의 평가기준은 고객의 편의를 위한 관료들의 단력적 규칙적용·관료들 상호간의 업무조정·업무처리에 있어서의 신속성과 친절성 등인 것으로 알려지고 있다(박천오, 1997).

일선행정관료들이 일반 시민들에게 적절한 서비스를 제공하지 못한다는 비판을 받게 되는 것은 수행하여야 할 업무량에 비해 제공받는 인적·물적 자원이 만성적으로 부족하거나, 관료들 자신의 서비스 의식이 부족하기 때문인 경우가 많다(Lipsky, 1980). 한국의 경우 근래 들어 일선관료들의 업무처리가 과거에 비해 개선된 것은 사실이지만 시민들은 아직도 불만족해 하는 것으로 파악되고 있다(조성한, 1995: 43).

## 6) 시민들의 가치관

경제가 발전하고 사회가 안정된 국가일수록 물리적 생존과 번영을 당연시하는 반면 자기표현과 자기실현을 보다 중시하는 이른바 후기물질주의적 가치관을 지닌 시민의 비율이 높아지고 있으며, 이들은 기존의 확립된 권위와 제도에 비판적이며 도전적인 성향을 보이는 것이 보통이다. 근래 들어 선진 각국에서 정부관료제에 대한 불만 현상이 심화되고 있는 것은 이러한 새로운 가치관을 지닌 시민의 수적 증가 때문일 수 있다(Inglehart, 1997).

한국의 경우도 사회 변화가 빠르게 진행되면서 기성세대와는 상이한 가치정향을 가진 새로운 세대가 등장하고 있는 것으로 파악되고 있다. 관련 연구에 따르면 이들 세대가 전체 인구에서 차지하는 비율이 빠르게 증가하면서 시민 전체의 가치정향에 영향을 미치고 있으며, 특히 1960년대 이후에 출생하여 경제적으로 풍요로운 환경에서 성장한 세대는 후기물질주의적 성향이 매우 강하다고 한다(정진민, 1999: 282). 이렇게 볼 때 한국에서도 시민의 가치관 변화가 정부관료제에 대한 시민의 불신 수준을 높이는 주요 변수가 되고 있을 가능성을 배제할 수 없다.

## 2. 정부관료제에 대한 시민의 기대 요인

### 1) 바람

시민들은 한편으로는 정부관료제의 활동범위가 지나치게 광범위하고 낭비적이며 그 영향력이 필요 이상으로 강하다는 불만을 노출시키면서도, 다른 한편으로는 정부관료제가 더 많은 프로그램과 서비스를 제공해 주기를 원하는 경향을 보여 왔다. 이는 시민들이 정부관료제에 대해 불평하고 냉소를 보내는 것 못지 않게 그로부터 기대하는 것이 많기 때문이라고 할 수 있다. 시민들의 이 같은 기대는 때때로 정부관료제의 능력에 과부하(overload)를 초래한다. 시민들의 바람이 정부관료제의 현실적 능력을 초월하는 것도 시민들이 정부관료제의 기능수행에 불만을 갖게 되는 한 원인일 수 있다. 이 점에 대해서는 뒤에서 다시 논한다. 한국의 경우는 정부관료제에 대한 시민의 바람이 그에 대한 불만의 원인이 되고 있는지는 아직 밝혀지지 않고 있다.

### 2) 예상

정부관료제가 스스로의 정책이나 프로그램의 실천 및 그 결과와 관련하여 약속을 할 경우, 시민들은 그에 대한 나름대로의 예상을 하게 되고 이것이 빗나갈 시

에는 불만을 가지게 된다. 정부관료제에 의한 공적 약속이 이행되지 않는 이유는 애초부터 약속 자체가 행정기관이 지킬 능력이나 의향이 없는 공허한 것이었거나, 아니면 상황이 바뀌어 약속을 지킬 필요성이 줄어들었거나 지킬 수 없게 되었기 때문일 것이다(이종범, 1986: 198). 근래 들어 정부의 능력에 대한 부정적 평가가 확산되면서 정부의 약속이행에 대한 시민의 기대 수준이 점점 낮아지고 있다는 주장이 제기되고는 있지만(Orrén, 1997: 10), 한국의 경우는 정부관료제의 약속불이행에 대한 시민의 불만이 여전히 높다고 할 수 있다(이종범, 1991: 184-221).

이상에서 살펴본 정부관료제에 대한 시민의 부정적 인식 요인과 기대 요인에 비추어 볼 때, 향후 국내에서 실증적 연구를 통해 풀어야 할 의문들은 다음과 같다.

정부관료제에 대한 시민의 일반적 불신 요인들은 한국적 상황에서 각기 어느 정도의 타당성을 지니는가? 한국의 경우 정부관료제에 대한 부정적 인식요인들과 기대요인들 각각의 불만요인으로서의 심각성과 시민의 불신에 미치는 상대적 영향력은 어떻게 다른가? 한국 정부관료제에 대한 시민들의 부정적 인식요인들과 기대요인들간의 연관성은 어느 정도인가? 시민 개개인의 특성이나 사회적 배경은 한국 정부관료제에 대한 불신에 어떤 영향을 미치는가?

#### IV. 정부관료제에 대한 불신의 객관성 여부

정부관료제에 대한 시민의 인식과 기대는 행정기관이나 관료들의 기능과 활동에 관한 객관적 실상을 반영하거나 이를 감안한 것이 아닌 경우가 많은 바, 이는 시민들이 정부관료제와 관련하여 편향된 정보에 접하거나 정부관료제에 대해 과도한 기대를 가진 결과라고 할 수 있다(Nye, 1997: 56).<sup>3)</sup> 이러한 이유에서 비롯되는 불신은 사실상 해소되기 어렵다는 특징을 지니므로, 별도로 살펴 볼 필요가 있다.

3) 예를 들면 미국의 경우 1964~1976의 기간은 연방정부가 주요 핵심 성과지표들에 있어서 큰 업적을 달성하였으나, 정부에 대한 시민의 신뢰는 심각한 수준으로 떨어졌다, 일본도 이와 유사한 경험을 하였다(Orrén, 1997: 90). 또 미국의 경우 대다수 사람들이 대기오염과 강력범죄가 지난 20년 동안 증대되어 온 것으로 믿지만 실제로는 그 반대라고 한다(Nye, 1997: 56-57).

## 1. 부정적 인식의 객관적 근거

시민들은 구체적인 근거나 직접적인 경험 없이 정부관료제를 불신하는 경우가 적지 않다. 그들은 우선 생활 속의 사회화과정에서 정부관료제는 비생산적이며 관료들은 부정직하다는 선입관을 지닐 수 있다. 가족이나 대중매체 혹은 정치적 수사를 통해 간접적으로 전해들은 결과로서 정부관료제에 대한 부정적인 측면들을 알게 모르게 수용하기 때문이다. 예컨대 서구의 경우 중앙정부의 관료제에 대한 시민의 불신이 지방정부의 그것에 비해 상대적으로 심한 것은 시민들이 중앙정부 관료제와 직접 접촉할 수 있는 기회가 드물어 경험에 입각한 인식을 형성하기 어렵기 때문인 것으로 알려지고 있다(Downs & Larkey, 1986: 15; Nye, 1997: 56).

정부관료제에 대한 부정적인 인식이 이렇듯 사회화과정에서 시민들의 머리 속에 각인된 것이라면, 기존의 불신을 해소시키기는 쉽지 않을 것이다. 사회심리학 자들에 따르면 사람들은 자신들의 뿌리 깊은 선호에 배치되는 증거를 객관적으로 평가할 수 있는 능력이 제한되어 있을 뿐만 아니라, 기존의 인식과 상충되는 정보는 무시하고 그와 일치되는 정보만을 선택적으로 수용함으로써 그러한 인식을 무의식적으로 강화시켜 나간다고 한다(Downs & Larkey, 1986: 12; Adams, 1984: 6-7).<sup>4)</sup>

시민들이 정부관료제에 대한 부정적 고정관념을 형성·유지하고 있는 데는 무엇보다도 대중매체와 정치인들의 기여가 클 것이다. 대중매체나 정치인들이 전달하는 것은 정부관료제의 기능수행에 관한 객관적 초상이 아니라 정부관료제의 부정적인 측면에 초점을 맞춘 편향된 것이 대부분인 까닭이다.

현대사회에서는 대중매체가 공공사안들에 관한 정보의 원천인 점을 감안한다면, 언론매체가 시민의 인식에 미치는 영향력은 자명하다. 문제는 대중매체가 정부관료제의 부정적 측면을 주로 보도한다는 데 있다. 대중매체는 흥미롭고 고발적인 이슈들을 원하는 바,<sup>5)</sup> 정부관료제에 관한 한 이러한 조건을 충족시키는 것

4) Goodsell(1994)에 따르면 시민들은 행정기관과의 접촉에서 긍정적인 경험을 할 때도 이러한 경험을 예외적인 것으로 간주되고 무시함으로써 정부관료제에 대해 지니고 있던 본래의 부정적 이미지를 바꾸지 않는다고 한다.

5) 대중 매체가 이러한 접근을 취하는 것은 Lippman의 지적대로 시민은 재미없는 중요한 사안들(the dull important) 보다는 호기심을 유발시키는 사소한 사안(the

은 그것의 효율적인 기능수행에 관한 긍정적인 이야기가 아니라 실패, 낭비, 그릇된 판단 등과 관련된 부정적인 이야기들이다. 이런 탓에 Goodsell(1994)은 대중매체가 전달하는 이야기는 통상 불쌍한 시민들이 능력 없는 관료들에 의해 어떻게 부당한 대접을 받았는지, 아니면 관료들이 엄청난 실수들을 어떻게 범하는지에 관한 것들이라고 하였다. Kaufman(1981: 7)도 관료들이야말로 정부의 무능함과 부패를 뉴스로 삼으려는 저널리스트들의 가장 편리한 희생양이 된다고 주장하였다. 정부관료제의 부정적 측면에 초점을 맞추는 언론의 이러한 보도 경향은 정부관료제의 부적절한 활동을 경계하고 예방하는 긍정적인 결과를 가져올 수 있는 반면, 정부관료제에 대한 시민의 냉소를 낳게 한다(Adams, 1984: 7).

실제로 정부관료제의 거대한 규모와 그것이 제공하는 광범위한 서비스를 감안한다면, 정부관료제의 문제는 대중매체가 전달하는 만큼 그렇게 보편적이거나 심각한 것이 아닐 수도 있다.<sup>6)</sup> 뿐만 아니라 정부관료제가 훌륭히 작동하고 있거나 그 기능이 과거에 비해 상당히 향상된 부분도 없지 않을 것이다. 정부관료제가 사회 일반에 알려진 것 보다 훨씬 더 잘 작동하고 있다는 경험적 연구결과가 끊이지 않는 것이나, 근래 들어 시민들이 정부관료제의 기능수행을 더욱 부정적으로 인식하는 것은 실제로 상황이 악화되어서가 아니라 그 같은 측면에 대한 대중매체의 관심이 증대되었기 때문이라는 주장이 제기되는 것은 이런 맥락에서 이해되어야 할 것이다(Goodsell, 1994; Orren, 1997: 94; Nye, 1997: 16). 요컨대 시민은 언론매체로부터 정부관료제의 긍정적 측면과 관련된 정보를 제대로 제공받지 못하는 탓에 정부관료제에 대해 편향된 시각을 가지게 되었을 가능성이 짙다. 이러한 시각에서 볼 때 시민들을 대상으로 한 인식조사를 근거로 중앙행정기관의 기능수행을 평가하는 것은 오류를 범할 위험이 크다. 대부분의 경우 중앙행정기관의 활동에 대해 가지고 있는 시민의 정보는 대중매체 등을 통해 전해 들은 간

curious trivial)을 더 선호하기 때문이기도 하다(Adams, 1984: 7).

- 6) 시민들은 정부관료제와 관련된 어떤 문제도 심각하고도 보편화된 현상으로 받아들이는 경향이 있다. 무기 구매에 터무니없이 비싼 값이 지불된다거나, 생활 보호대상자에 대한 지출이 적시에 이루어지지 않는다는 것과 같은 사례가 전형적인 경우이다. 하지만 엄격한 의미에서 보면 민간기업들도 정부관료제에 못지 않은 문제점들을 유발시키고 있다. 예컨대 타이어 회사가 고속 주행 시에 파열되는 타이어를 생산하거나, 자동차회사가 충돌 시에 화염에 휩싸이는 자동차를 생산하거나, 식품회사와 의약품회사가 발암 물질을 함유한 제품을 생산하거나 하는 사례가 적지 않게 발생되지만 시민들이 이를 일반적인 현상으로 받아들이는 경우는 그다지 많지 않다(Downs & Larkey, 1986: 15-16).

접적으로 것이 거의 전부일 것이기 때문이다.

한국의 경우 객관성과 전문성이 결여된 부정적인 언론보도로 말미암아 정부관료제가 입는 이미지 손상이 큰 것으로 파악되고 있다. 예를 들면 팔당호의 수질 악화가 계절적으로 나타나는 일시적인 현상일 수도 있는 데는 수질저하를 기정 사실화하여 크게 보도하는 것과 같은 경우가 허다하다는 것이다. 중앙부처 공무원들을 대상으로 한 실증조사에 의하면 공무원들은 언론의 보도가 중요한 것보다는 특이하고 말초적인 것에 초점을 맞추으로써 문제의 본질을 왜곡하는 수가 많다는 불만을 지닌 것으로 나타났다(유재천·이민웅, 1994).

정치인들도 언론매체 못지 않게 정부관료제에 대한 시민의 불신을 부채질한다. 이들은 마치 정부관료제가 정부가 안고 있는 문제의 전부인양 주장하는 경우가 많기 때문이다. 집권 측은 자신들의 국정운영 실패나 선거공약의 불이행을 정부관료제의 탓으로 돌리는가 하면, 야당의 정치후보자들은 선거운동과정에서 정부관료제의 어두운 측면을 부각시키고 이를 개혁하는 것이 자신들의 주요 정치목표임을 천명하고는 한다. 이와 관련하여 Wilson(1989: 236)은 “어떤 정치인도 관료제를 비난함으로써 표를 잃는 적이 없었다”라고 지적하고, 그렇기 때문에 정치인들은 정부관료제의 비능률성, 비생산성, 비대응성을 열심히 부각시킨다고 주장한다. 한국의 경우 정치인들의 이러한 측면에 대한 연구는 아직 찾기 어렵다.

한편, 시민들도 정부관료제의 정책을 공익의 관점에서가 아니라 자신들의 개인적 신념이나 이해관계를 중심으로 평가함으로써 객관성을 잃는 경우가 적지 않다. 이는 시민들 개개인이 자신의 개인적 가치관과 다르거나 자신에게 손해를 끼치는 정책에 대해 정책 자체의 객관적 합리성과 무관하게 불만을 품는 것을 의미한다. 따라서 예를 들면 표면상 정부관료제의 비능률성에 대한 공격으로 보이는 것도 실제로는 정책의 우선 순위나 내용에 대한 불만에서 비롯되는 경우가 많다. 흔히 보수주의자들이 규제나 복지 프로그램이 매우 비능률적이라고 주장하고, 진보주의자들이 무기구매나 환경을 손상시키는 정부사업을 낭비라고 주장하는 것은 이에 해당된다(Downs & Larkey, 1986: 12-13). 정부관료제의 정책으로 인해 손해를 입게 되는 이익집단들이 정부관료제를 불신하는 것 역시 이와 유사한 성격을 띤다. 이처럼 개인적 신념이나 이해관계에서 유발되는 정부관료제에 대한 불만은 불식시키기 곤란하다. 시민 모두의 가치관과 일치하면서 시민 누구에게도 비용을 부담시키지 않는 정책이란 상상하기 어렵기 때문이다. 한국의 경우 1980년대말 이래 민주화를 향한 정치사회적 변화가 진행되어 오면서 시민과 이익집단들은 자신들의 이해관계를 기준으로 정부관료제에 불만을 제기하는 경향이 확산되고 있



다(박천오·박경효, 1996: 225-240).

## 2. 기대의 주관성

시민들의 정부관료제에 대한 평가는 기대라는 주관적 변수에 의해서도 저해 받는다. 따라서 예컨대 정부관료제의 기능수행 수준이 예전과 같거나 예전 보다 향상된 경우라도 정부관료제에 대한 시민의 기대 수준이 더 큰 폭으로 상승되었다면 시민들은 정부관료제에 대해 부정적인 평가를 내리게 된다.

시민들이 정부관료제에 대해 가지는 기대의 준거 기준이 될 수 있는 것은 정부관료제의 과거의 기능수행 수준, 비교 가능한 다른 나라의 정부관료제, 민간부문, 규범적 모델(normative models) 등이 있다. 시민들은 이들 기준에 현실의 정부관료제를 대비시킴으로써 자신들의 만족과 신뢰 혹은 불만과 불신의 크기를 결정할 수 있을 것이다. 하지만 실제로 시민들이 이들 기준 가운데 어느 것을 정부관료제에 대한 기대의 핵심 준거로 삼는지는 아직 밝혀지지 않고 있다. 다만 근래에는 민간 부문의 우수 기업들에 비추어 정부관료제를 비판하는 것이 일반적인 경향이라고 할 수 있다(Downs & Larkey, 1986: 15-20).

그러나 정부관료제가 우수한 민간기업과 다른 양식으로 작동한다고 하여 그 기능수행을 부정적으로 평가하는 데는 문제가 있다. 정부관료제는 기업과 달리 능률성과 효과성만이 아니라 행정서비스의 안정성, 책임성, 공평성 등도 함께 추구하여야 하며, 다양한 법규들의 망(web)속에서 여러 가지 제약을 받으면서 작동하기 때문이다. 뿐만 아니라 정부관료제의 목표는 흔히 추구해야할 당위성을 위주로 선정되는 관계로 처음부터 달성가능성이 낮은 경우가 많다. 이러한 상황을 감안할 때 정부관료제가 맥주나 진통제를 생산하는 기업처럼 작동하기를 기대하는 것은 분명 무리이다(Downs & Larkey, 1986: 3; 45-46).

정부의 비능률성 및 비효과성과 관련하여 민간부문의 관리방식을 적극 도입·활용할 것을 주장하는 사람들은 기업과 차이가 나는 정부관료제의 특성들을 단지 제거하여야 할 병리현상으로 보는 반면, 정부관료제의 특성을 본질적인 것으로 보는 사람들은 민간부문의 관리방식을 적용하는 데 한계가 있다고 여긴다(Milward & Rainey, 1983).

아무튼 선진국의 경우 정부관료제가 안고 있는 여러 현실적 제약에도 불구하고 그에 대한 시민의 기대 수준은 매우 높다. 시민은 정부관료제가 능률적이고, 공평하며, 일관성 있고, 정직하며, 반응적이기를 기대한다. 이러한 높은 기대는

Inglehart(1997)의 주장대로 그들의 후기물질주의적 가치관을 반영하는 것일 수 있다. 한국의 정부관료제에 대한 시민의 기대 수준은 아직 밝혀지지 않고 있다.

정부관료제에 대한 시민의 인식과 기대의 주관성에 관한 이상의 논의에 비추어 볼 때 제시할 수 있는 국내에서의 앞으로의 연구과제는, 한국의 정치인과 언론은 정부관료제에 대한 시민의 불신을 조장하는 데 실제로 얼마나 기여하고 있는가? 한국 정부관료제에 대한 시민의 기대 수준은 어느 정도이며, 무엇을 근거로 혹은 어디에 비추어 그러한 기대 수준을 형성하게 되는가? 시민들 가운데 기존의 확립된 권위와 제도에 도전하는 비판적인 가치관을 가진 사람들의 비율은 얼마인가? 한국 정부관료제에 대한 시민의 불신은 얼마만큼 객관적 사실에 토대를 둔 것인가? 한국 정부관료제에 대한 시민의 기대는 적정 수준인가 과도한가? 시민들의 개인적인 신념이나 이해관계가 정부관료제를 불신하는 기준으로서 차지하는 비중은 어느 정도인가? 등의 질문에 답하는 것이 될 것이다.

## V. 정부관료제에 대한 불신 해소의 기본 방안과 한계

정부관료제에 대한 시민의 불신을 해소 또는 완화시키고 신뢰를 회복할 수 있는 기본적인 방안은 시민의 인식을 바꾸거나 시민의 기대를 충족시키는 것이 될 것이며, 전자의 경우에는 시민의 불만을 초래하는 요인들을 제거하는 것이 무엇보다 중요하다. 이하에서는 불신 해소를 위한 각 방안을 제시하고 그 현실적 한계를 지적한다.

### 1. 부정적 인식의 해소

#### 1) 정책과정상의 대응성 개선

정부관료제의 정책과정상의 대응성이 개선되기 위해서는 상호 연관된 두 가지 요건이 갖추어져야 할 것이다. 하나는 관료들이 시민의 투입에 대해 긍정적인 시각을 지니는 것이고, 다른 하나는 행정기관이 시민의 투입을 가능하게 하는 물리적 여건을 마련하는 것이다. 한국 정부관료제의 경우 현재 이들 요건의 어느 것도 제대로 갖추지 못한 상태이다. 관료들은 여전히 시민의 존재와 능력을 무시하는 태도를 청산하지 못한 상태이고, 시민들은 정부관료제에 관한 정보에 어둡고 정책과정에 참여할 수 있는 기회가 제한되어 있다(이종범, 1991; 박천오, 1996; 한세억, 1999).

관료들의 의식 개선은 행정문화의 개혁 등과 맞물린 사안으로서 장기간의 노력이 요구되는 어려운 과업인데 반해, 시민의 투입을 활성화 시킬 수 있는 여건을 마련하는 일은 상대적으로 용이하다. 정책과정에 대한 시민의 투입 정도는 기본적으로 정부관료제의 정책활동에 관한 투명성과 그에 대한 시민의 접근가능성에 달린 것이다. 정부관료제의 투명성은 정보의 공개 수준을 말하는 것으로서, 구체적으로 정부관료제가 정책관련 정보를 국민에게 얼마만큼 제공하고 국민의 정보공개 청구에 얼마나 성실히 임하느냐를 나타내는 것이다. 한국 정부관료제는 앞으로 활자화된 수단은 물론, 인터넷, PC통신, 지역정보통신망 등 다양한 등 다양한 정보공개수단을 통해 스스로의 정책활동과 관련된 각종 정보를 시민에게 제공하고자 노력하여야 할 것이다.

이와 함께 지금의 정보공개제도도 보완되어야 할 것이다. 국민의 알권리를 보장하고 행정의 투명성을 높이려는 취지에서 1998년 [공공기관의 정보공개에 관한 법률]이 제정되었으나, 정보공개를 거부할 수 있는 예외 조항들(7조2항 등)이 존재하여 실제로 정보공개가 제대로 이루어지는 경우는 많지 않다(중앙일보, 1999. 10. 08).

한편, 지식과 정보를 갖춘 고객(시민)이 정부관료제의 정책과정에 접근하고 참여하는 것 역시 정부관료제의 대응성을 높이기 위한 필수적 요건이다(Barnes and Walker, 1996). 때문에 한국 정부관료제는 향후 고객설문조사·고객접촉·고객위원회구성·고객인터뷰·옴부즈맨·고객투표·고객청문회·공청회 등 시민이 참여할 수 있는 길을 다양하게 마련하도록 노력하여야 할 것이다.

## 2) 정책내용의 소망성과 정책적용의 공정성 제고

소망스러운 정책은 정책목표가 시민이 원하는 것이고, 정책수단이 현실성 있는 것을 말한다(정정길, 1997: 658). 정책내용의 소망성을 확보하려면 정부관료제는 앞서 정책과정상의 대응성을 높이기 위한 방안과 마찬가지로 시민의 투입을 활성화시키고자 노력하여야 할 것이다.

정부관료제에 의한 정책적용의 공정성과 관련하여서는 Levi(1998)의 주장을 경청해 볼 필요가 있다. 그는 정부관료제가 정책적용상의 공정성을 시민에게 알릴 수 있는 네 가지 방안을 제시하는 바, 정책에 불응하는 시민들에 대해 강제력(coercion)을 행사하는 것,<sup>7)</sup> 보편적인 기준과 원칙에 입각하여 스스로의 기능을

7) 강제(coercion)는 시민 개개인이 정부관료제의 정책과 관련하여 다른 사람들도 자신들의 몫을 다 하고 있으며 자신들만이 봉(suckers)이 되는 것이 아니라는 확

수행하고 활동을 전개하는 것, 정책 또는 행정과 관련된 분쟁을 해결할 수 있는 공평무사한 제도적 장치(impartial institutions)를 갖추는 것,<sup>8)</sup> 정책결정과정에 관련 시민을 참여시키는 것,<sup>9)</sup> 등이 그것들이다. 이는 한국 정부관료제에도 적용될 수 있는 것들이다.

### 3) 능력과 성과의 향상

정부관료제의 능력과 성과를 향상시키기 위해서는 정부관료제의 구성과 운영에 있어서, 인력감축 및 조직구조 개편, 결과와 비용가치의 중시, 권한의 위임과 책임의 강화, 고객 및 서비스 지향, 경쟁 및 기타 시장요소 도입, 전략 및 정책능력강화와 같은 변화가 요구된다(총무처 직무분석기획단, 1997). 정부관료제를 대상으로 한 이러한 차원의 개혁을 추진하는 것은 현재 세계 각국의 추세이고 한국의 경우도 마찬가지이다(김상목·박희봉, 1998). 현재 한국에서 추진되고 있는 이러한 방향의 개혁이 정부관료제의 성과를 어느 정도 향상시킬 것인지 그리고 그것이 정부관료제의 능력과 성과에 대한 시민의 불만을 어느 정도로 누그러뜨릴 것인지는 앞으로 지켜 볼 일이다.

### 4) 윤리성의 제고

한국의 경우 그 동안 정부관료제의 비윤리성 문제를 해결하기 위한 다양한 제도개혁과 의식개혁의 방안들이 도입되었지만 실효를 거두지 못하였다. 특히 공직 부패에 대해서는 이제까지 수 차례에 걸쳐 국가적 차원의 '반부패운동'이 전개되었음에도 불구하고 만족스러운 성과를 얻지 못하였다(오석홍, 1995: 319-340). 정부관료제의 윤리문제에 대해 이렇다 할 효율적인 대책을 찾기 어려운 것은 그것이 관료들만의 문제가 아니라 정치인, 기업인, 시민 등 주위의 다른 주체들의 의식 및 행태와 맞물린 사회전반의 문제이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정부

---

신을 가질 때 순응할 것이라는 전제에서, 정부관료제가 강제력을 동원해서라도 해당 정책과 관련된 시민들 모두의 순응을 확보할 의지와 능력이 있음을 입증하는 것을 의미한다.

- 8) 여기서는 정부관료제의 정책결정 및 집행과정이 정당하다고 믿는 사람들은 자신들이 개인적으로 손해를 입게 되는 결과라도 받아들인다는 것이 전제가 된다. 정책과정이 공정하고 정당하면 시민들은 자신들이 어떤 이슈에서는 패하더라도 다른 이슈들에서는 승리할 수 있다고 느끼며, 언제라도 패한 이슈에 대해 재도전 할 수 있으며 성공할 수도 있다고 믿게 된다는 것이다.
- 9) 정부관료제는 시민들을 정책결정과정 자체에 관여시켜서 쟁점과 타협에 이르는 과정을 알게 함으로써 스스로가 공정함을 보여 줄 수 있다는 것이다.

관료제의 윤리성 제고는 그에 대한 시민의 불만과 불신을 줄이기 위해서는 물론 국가발전을 위해서도 필수적으로 요구되는 시대적 과제인 까닭에(김호섭, 1996: 23), 앞으로도 이를 해결하기 위한 다양한 접근이 시도되어야 할 것이다.

#### 5) 편견과 오해의 극복

Berman(1997)은 정부관료제에 대한 시민의 편견과 오해를 극복하기 위한 세 가지 전략을 제시한다. 첫째 정부관료제가 어떤 일을 하고 있으며 그것이 시민의 이익에 어떻게 도움이 되는지를 다양한 채널을 통해 적극 홍보한다. 둘째, 시민의 요구나 욕구를 정부관료제의 의사결정에 투입할 수 있도록 한다. 이를 위해서는 공청회, 시민설문조사, 패널, 포커스 그룹 등의 참여방식을 활용하여야 한다. 셋째, 스스로의 능력과 성과를 적극 알림으로써 시민들이 관련정보를 제공받지 못하는 데서 기인된 부정적 평가를 방지하고자 노력한다.

Berman이 제시하는 이들 전략은 정부관료제의 실상이 시민이 알고 있는 것 보다 낮거나 정부관료제가 스스로를 개혁하고자 노력하고 있다는 가정하에서만 의미와 가치를 지니는 것들이어서, 한국 정부관료제에 대해서도 타당한 것인지는 아직 불분명하다. 시민들의 편향된 시각을 바로 잡기 위해서는 Berman이 제시하는 전략 외에도 대중매체와 정치인들에게 정부관료제에 대한 지나친 비판과 비난을 자제해 줄 것을 호소하는 것과 같은 방안이 필요하다(Orran, 1997: 104). 다만 이러한 접근은 언론을 통제하려 한다거나 정부관료제에 대한 정치인의 비판과 감독의 기능을 마비시키려 한다는 오해와 불만을 살 수 있는 관계로 신중을 요한다.

## 2. 기대의 충족과 현실화

정부관료제에 대한 시민의 바람이 시민의 불신원인인 경우에는 그러한 바람을 최대한 충족시키도록 최선의 노력을 기울이는 것이 가장 바람직한 해결방안이겠으나, 현실적으로 충족시키기 어려운 바람일 경우에는 그 수준을 하향 조절할 수 있는 방안을 강구하여야 할 것이다. Massachusetts 주지사 William Weld가 “정부는 적은 것으로 많이 달성하기 보다는, 적은 것으로 적게 달성하는 것이 마땅하다”라고 주창한 것은 이러한 맥락에서라고 할 수 있다(Orran, 1997: 103).

그러나 정부관료제에 대한 시민의 바람을 인위적으로 조정하는 일은 사실상 불가능하다. 일부 학자들이 주장하듯이 시민이 새로운 가치관을 형성하고 있는 경우라면 특히 더 그렇다. 뿐만 아니라 시민의 바람을 바꿀려는 시도 자체가 커다

란 정치적 모험이 된다. 미국 우주선 Challenger호가 공중 폭발한 원인의 일단이 정치인들과 시민의 무리한 바람에 있었다는 Romsack과 Dubnick(1987)의 주장은 이와 관련성이 깊다. 이들은 우주선 발사에 있어서는 안전성이 최우선시 되어야 하는 데도 NASA가 우주선이 제때 발사되어야 한다는 정치인들과 시민의 바람을 의식하지 않을 수 없었던 것이 그러한 참사를 빚게 된 주요 원인이었음을 지적한다.

정부관료제에 대한 시민의 기대가 과도할 수 있음은 공정성 측면에서도 흔히 나타난다. 설사 정부관료제가 모든 시민을 공정성의 정신과 공정한 절차에 따라 봉사하기 위해 노력을 아끼지 않는다면 치더라도 시민의 불만은 계속될 수 있다. 시민들 개개인이 남들과 같이 공정하게 취급받기 보다는 남들 보다 더 잘 대접받기를 바라는 경우가 오히려 더 많기 때문이다(Blau & Meyer, 1971). 요컨대 시민의 바람을 인위적으로 낮추는 데는 현실적 한계가 있다.

한편, 정부관료제에 대한 예상이 빗나감에서 비롯되는 시민의 불신은 정부관료제가 실현불가능한 정책을 공표하지 않고, 시류나 인기에 영합하여 정책을 빈번히 바꾸지 않으며, 한번 공표한 정책은 반드시 실천해 나간다면 점차 해소될 수 있을 것이다(이종범, 1991: 198-199). 정부관료제에 대한 시민의 불신을 해소 또는 완화시키기 위한 방안에 관한 이상의 논의에 비추어 볼 때, 앞으로의 연구과제는 한국적 환경과 시민의 주요 불신 원인을 감안한 효과적인 처방책을 보다 체계적인 접근을 통해 모색하는 일이 될 것이다.

## VI. 결 론

Slovic(1993)은 신뢰는 서서히 형성되지만 단 한 차례의 실수에 의해서도 급격히 무너지는 특성이 있고, 일단 무너진 신뢰를 원상태로 복구하는 데는 긴 시간을 요하며 때로는 회복이 불가능한 경우도 있다고 지적하였다. 불행히도 현재 한국의 정부관료제는 시민의 신뢰를 상실하여 공공목적은 효율적으로 달성하지 못하고 있는 것으로 보인다. 정부관료제가 시민의 신뢰를 단기간에 회복하기는 현실적으로 어렵겠지만, 시민의 불신에서 비롯되는 정책과정상의 부작용이 심각한 만큼 이 문제를 해결하기 위한 노력이 시급한 것이 사실하다.

이런 인식에서 본 논문은 시민들이 정부관료제를 불신하는 주요 원인이 될 것으로 추정되는 몇 가지 요인을 검토하였고, 이를 토대로 향후 한국 정부관료제에

대한 불신 문제를 보다 체계적으로 진단·처방하기 위한 연구과제를 제시하였다. 이와 아울러 시민의 불신을 해소 또는 완화시킬 수 있는 기본 방안도 검토해 보았다. 다만 본 연구는 자료의 제약으로 말미암아 한국 정부관료제에 대한 시민의 불신과 관련된 논의를 심층적이고도 다양하게 전개하지 못하였다는 한계가 있다. 앞으로 이 분야에 보다 체계적이고도 실증적인 연구들이 누적되기를 기대한다.

## 참고문헌

- 김광주·서원석. “행정에 관한 국민의 인식과 평가,” 한국행정연구원 연구보고 (KIPA) 92-13-1, 1992.
- 김병섭·박홍식. “신뢰와 정부개혁: 고용관계를 중심으로,” 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문, 1999.
- 김호섭. “부정부패와 공직윤리: 공직자윤리법의 개정을 중심으로,” 「한국행정연구」 5(4): 5-27, 1996.
- 박천오. “다원주의적 민주주의에 대한 한국관료의 태도,” 「한국행정논집」 8(2): 1-15, 1996.
- 박천오. “고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 한국관료의 시각에 관한 탐색적 연구,” 「한국행정학보」 31(2): 1-19, 1997.
- 박천오. “고객지향적 행정과 한국관료제의 대응성,” 「한국정치학회보」 32(3): 231-253, 1998.
- 박천오·박경효. 「한국관료제의 이해」, 서울: 법문사, 1996.
- 박통희. “신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성,” 「한국행정학보」 33(2): 1-17, 1999.
- 박희복·김상묵. “외국 행정개혁과 김대중정부의 행정개혁 비교연구,” 「한국행정학보」 32(4): 19-35, 1998.
- 배병용·이시원. “정부불신의 원인과 결과,” 「한국행정학보」 22(2): 393-427, 1998.
- 안병영. 한국관료제의 전개과정. 안해균외. 「한국관료제의 정책과정」, 67-97. 서울: 다산출판사, 1994.
- 오석홍. 「한국의 행정」, 서울: 경세원, 1995.
- 유민봉. 「인사행정론」, 서울: 문영사, 1997.

- 유재천 이민용. 「정부와 언론」, 서울: 나남출판, 1994.
- 이종범. 「국민과 정부관료제」, 서울: 고려대학교 출판부, 1991.
- 이현수. 「행정에 관한 국민의 인식」, 한국행정연구원 보고연구(KIPA) 98-13-1, 1998.
- 이현수. “국민의 행정신뢰에 관한 영향요인 분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로,” 「한국행정학보」 33(2): 37-56, 1999.
- 정정길. 「정책학 원론」, 서울: 대명출판사, 1997.
- 정진민. “한국 정당정치의 환경변화와 개혁방향,” 「국가전략」 5(2): 279-299, 1999.
- 조성한. 「행정에 관한 국민과 공무원의 인식조사」, 한국행정연구원 연구보고(KIPA) 95-14, 1995.
- 총무처 직무분석기획단. 「신정부혁신론」, 서울: 동명사, 1997.
- 한세억. “지식사회에서 행정신뢰 확보방안: 투명성과 접근성,” 1999년도 행정학회 춘계학술대회 발표논문, 1999.
- Adams, Bruce. “The Frustration of Government Service,” *Public Administration Review*. 44(1): 5-13, 1984.
- Barnes, Marian and Alan Walker. “Consumerism versus Empowerment: A Principal Approach to the Involvement of Older Service Users,” *Policy and Politics*. 24(4): 375-393, 1996.
- Berman, Evan M. “Dealing with Cynical Citizens,” *Public Administration Review*. 57(2): 105-112, 1997.
- Blau, Peter M. and Marshall W. Meyer. *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House, 1971.
- Downs, George W. and Patrick D. Larkey. *The Search for Government Efficiency*. Philadelphia: Temple University Press, 1986.
- Goodsell, Charles T. *The Case for Bureaucracy*. Chatham, NJ: Catham House, 1994.
- Inglehart, Ronald. “Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional,” Authority. in Joseph S. Nye (ed.), *Why People Don't Trust Government*. 217-236. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1997.
- Kaufman, Herbert. “Fear of Bureaucracy: A Raging Bureaucracy,” *Public Administration Review*. 41: 1-10, 1981.



- La Porte Todd R. and Daniel S. Metlay "Hazards and Institutional Trustworthiness: Facing a Deficit of Trust," *Public Administration Review*. 56 (4): 341-347, 1996.
- Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- McClelland, David C. *Human Motivation*. Glenview, IL: Scott Foresman, 1985.
- Nye Joseph S. et. al., *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1997.
- Meier, Kenneth J. Meier. *Politics and the Bureaucracy*. Pacific Grove, California: Books/Cole Publishing Company, 1993.
- Miller, Auther H. "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970," *American Political Science Review*. 68 (3): 951-972, 1974.
- Milward, H. Brington and Hal G. Rainey. "Don't Blame the Bureaucracy," *Journal of Public Policy*. 3 (2): 149-168, 1983.
- Morrow, William L. *Public Administration: Politics, Policy, and the Political System*. New York: Random House. 1980.
- Nachmias, David. "Determinants of Trust within the Federal Bureaucracy," in D.H. Rosenbloom (ed.), *Public Personnel Policy*. Port Washington, NY: Associated Faculty Press. 1985.
- Orren, Gary. Fall from Grace: "The Public's Loss of Faith in Government," in Joseph S. Nye (ed.), *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press. 77-107, 1997.
- Peters, B. Guy and Donald J. Savoie. "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient," *Public Administration Review*. 54 (5): 418-425, 1994.
- Romzek, Barbara S. and Melvin J. Dubnick. "Accountability in the Public Sector: Lesson for the Challenger Tragedy," *Public Administration Review*. 50: 227-238, 1987.
- Rotter, J. B. "Generalized Expectancies for Interpersonal Trust," *American Psychologist*. 26: 443-452, 1971.
- Slovic, Paul. "Perceived Risk, Trust and Democracy," *Risk Analysis*. 13: 675-682, 1993.
- Thomas, Craig W. Thomas. "Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and Their Employees," *Administration and Society*, 30 (2): 166-193, 1998.
- Tyler, Tom R. "Trust and Democratic Governance," in Valerie, Braithwaite and Margaret Levi (eds.), *Trust and Governemnt*. 269-294. New York: Russell Sage Foundation, 1998.