

정부신뢰의 원인: 정책결과, 과정 및 산출

박종민*
배정현**

본 논문은 정부신뢰와 정책결과, 과정 및 산출 간의 관계를 분석해 정책관련 정부성과에 기반을 둔 정부신뢰의 원인을 탐구한다. 전국표본설문조사 자료를 활용한 분석결과에 따르면 정부신뢰에 일관된 영향을 주는 요인은 정부대우의 공정성과 정책과정의 절차공정성이며 정책수혜의 상대적 수준과 국가경제상황의 영향은 제한적이고, 정책수혜의 절대적 수준이나 가계경제상황 및 정치이념의 영향은 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 전체적으로 보면 정부신뢰는 정부의 분배공정성 및 절차공정성과 밀접히 관련되어 있으며 정책결과와 산출 그 자체와는 거의 무관한 것으로 보인다. 이는 정부신뢰의 형성에서 정부가 무엇을 산출하고 어떤 결과를 가져오느냐보다 정부가 정책을 어떻게 결정하고 집행하느냐가 중요함을 시사한다.

주제어: 정부신뢰, 정부성과, 공정성

I. 머리말

입법부, 행정부 및 사법부가 국민으로부터 신뢰 혹은 신임을 얻지 못하고 있어 한국의 통치체도가 심각한 수준의 “신뢰의 적자”를 경험하고 있는 것처럼 보인다 (Park and Shin 2006). 1996년부터 10년간 통치체도에 대한 국민의 신뢰를 추적해보면 국정운영의 한 축인 중앙정부(행정부)의 경우 한국민주주의바로미터(Korea

* 미국 캘리포니아(버클리)대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 행정이론, 정부의 질 등이다(cmpark@korea.ac.kr).

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 한국외국어대학교 행정학과 시간강사로 있다. 주요 관심분야는 행정이론, 정부와 시민 등이다(bacjh@korea.ac.kr).

Democracy Barometer) 1996년 조사에서는 62%가 신뢰한다고 하였으나¹⁾ 아시아바로미터(Asian Barometer) 2003년 한국조사에서는 26%가 신뢰한다고 하였고²⁾ 최근의 아시아바로미터 2011년 한국조사에서는 22%가 신뢰한다고 하여 지난 15년 동안 중앙정부에 대한 신뢰 수준이 40% 정도 낮아진 것으로 나타났다. 국정운영의 또 다른 축인 국회의 경우 1996년 조사에서는 49%가 신뢰한다고 하였으나 2003년 조사에서는 15%가 신뢰한다고 하였고 2011년 조사에서는 11%가 신뢰한다고 하여 국회에 대한 신뢰 수준 역시 같은 기간 38% 정도 낮아진 것으로 나타났다. 민주화 이후 그 역할이 두드러지고 있는 법원의 경우 1996년 조사에서는 70%가 신뢰한다고 하였으나 2003년 조사에서는 58%가 신뢰한다고 하였고 2011년 조사에서는 36%가 신뢰한다고 하여 15년 전보다 법원에 대한 신뢰 수준도 34% 정도 낮아진 것으로 나타났다. 이들 행정부, 입법부 및 사법부 모두를 신뢰하는 비율은 1996년 조사에서 38%이었지만, 2003년 조사에서는 7%로 크게 줄었고, 2011년 조사에서는 6%로 15년 전과 비교해 32% 정도 줄어든 것으로 나타났다. 평화적 정권교체를 이룬 후 소위 “진보정권”의 15년과 보수정권을 거치면서 한국유권자들 10명 가운데 1명도 안되는 소수만이 三府를 모두 신뢰할 정도로 통치제도에 대한 불신이 심각한 수준으로 높았다.

민주화 이후 시민적 권리와 정치적 자유가 보호되고 자유공정선거가 정착되면서 서구와 비견될만한 민주제도를 갖추었지만³⁾ 그와 반대로 통치제도에 대한 불신은 광범하게 확산된 것이다. 정부신뢰가 정책결정에 대한 국민의 자발적 순응을 유도하고 통치기구의 정당성을 제고하여 민주제도의 안정적 운영에 기여한다는 점을 고려하면(Gamson 1968; Levi 1998) 三府에 대한 이러한 광범한 불신은 민주제도의 공고화를 위협하는 요소라 할 수 있다. 이러한 배경에서 정부신뢰의 원인을 이해하려는 노력은 시기적절하다. 본 논문은 시계열 자료를 사용해 지난 15년간 한국에서 정부신뢰가 왜 낮아졌는지에 초점을 두고 그 원인을 찾으려는 것은 아니다. 그보다는 하나의 횡단자료를 사용해 개인 수준에서 정부신뢰의 차이가

1) 한국민주주의바로미터 조사에 대해서는 www.koreabarometer.org 참조.

2) 아시아바로미터 조사에 대해서는 www.asianbarometer.org 참조.

3) Freedom House가 보고하는 정치적 권리와 시민적 자유의 등급(1=최대 자유, 7=최소 자유)을 보면 한국은 민주화 직후인 1988년부터 1992년까지 평균 2.5점, 1993년부터 2003년까지 평균 2.0점, 2004년부터 2009년까지 평균 1.5점을 받았다(www.freedomhouse.org 참조).

어디서 오는지를 밝히려는 것이다. 이를 위해 본 논문에서는 정부신뢰의 근접 영향요인이라고 할 수 있는 정책관련 정부성과에 초점을 두고 정부신뢰에 대한 성과기반 설명을 시도한다.

II. 정부신뢰와 정부성과

1. 정부신뢰

정부신뢰는 말 그대로 “정부”에 대한 신뢰이다. 먼저 신뢰의 대상인 “정부”의 의미는 복잡하다. 우리말 사전에 따르면 정부는 “입법, 사법, 행정의 삼권을 포함하는 통치기구”를 의미하거나 혹은 좁은 의미로 행정부만을 가리킨다. 선행 이론과 연구는 주로 광의의 정부, 즉 입법부, 사법부, 행정부를 모두 포함하는 통치제도에 초점을 두고 있으며 따라서 정부신뢰와 정치신뢰(political trust)를 교체해서 사용하기도 한다(Abramson 1983).⁴⁾

일반적으로 정부신뢰는 정치체제에 대한 지지의 한 차원으로 간주된다. Easton(1965)은 지지의 대상으로 정치공동체(political community), 통치체제(regime) 및 당국(authorities)을 구분하고 있다. 정치공동체는 “정치적 분업에 의해 결합된 개인들의 집단”으로 체제의 영토적 및 사회적 경계를 반영한다. 통치체제는 권위 구조와 그 정당화의 원리를 가리킨다. 그리고 당국은 대통령, 국회의원, 법관 등 권위역할의 현직자들을 가리킨다. 입법부, 사법부, 행정부 등 삼부에 대한 신뢰는 통치체제에 대한 정향을 반영하는 것이고 집권정부 혹은 정부지도자들에 대한 신뢰는 당국에 대한 정향을 반영하는 것이다.

이처럼 “정부”를 어떻게 이해하느냐에 따라 정부신뢰는 통치제도에 대한 신뢰를 의미하거나 혹은 당국에 대한 신뢰를 가리킬 수 있다. 선행 연구에서 이 둘을 구분하려는 이유는 각 대상에 대한 신뢰 하락의 함의가 크게 다르기 때문이다. 당국에 대한 불신은 선거를 통해 현직자들을 교체함으로써 해소될 수 있지만 그와는

4) 본 논문에서도 맥락에 따라 일반 개념으로서의 정부신뢰를 나타내기 위해 정치신뢰를 혼용할 것이다.

달리 통치제도에 대한 불신은 현직자들을 교체해도 해소되기 어렵다. 불신하는 대통령이나 국회의원들을 선거에서 낙선시켜 교체하면 당국에 대한 신뢰는 회복 되겠지만 제도로서의 행정부나 입법부에 대한 불만은 대통령이나 국회의원을 교체해도 해소되기 어렵다. 당국에 대한 신뢰보다 통치제도에 대한 신뢰가 정치체제의 안정적 운영에 더 중요하게 여겨지는 것은 바로 그러한 이유 때문이다.

이러한 배경에서 정치신뢰 혹은 정부신뢰에 대한 선행연구는 체제적 함의가 큰 통치제도에 대한 정향에 지대한 관심을 가졌다. 미국에서 선도된 경험연구는 “정부”라는 용어를 사용하여 정치신뢰를 측정하려고 하였다. 문제는 측정결과를 어떻게 해석할 것인가를 둘러싸고 일어났다. 미시간 대학에서 개발된 전통적 정부신뢰 문항이 통치제도에 대한 정향을 반영하는지 아니면 당국에 대한 정향을 반영하는지가 분명하지 않다는 것이다. 일부는 이들 전통적 정부신뢰 문항이 통치제도에 대한 태도를 반영하는 것으로 이를 통해 체제에 주는 함의를 파악할 수 있다고 주장하였다(Miller 1974). 반면 다른 연구는 측정된 것은 통치제도보다 당국 혹은 집권행정부에 대한 태도를 나타내는 것으로 이를 통치제도에 대한 태도로 연결 짓는 것에 대해 경고하고 있다(Citrin 1974). 또 다른 연구는 전통적 정부신뢰 문항이 행정부에 대한 정향만이 아니라 오히려 입법부에 대한 정향을 반영할 수 있다고 주장하였다(Feldman 1983). 선행 연구에서 드러난 것은 전통적 정부신뢰 문항을 통해 통치제도에 대한 태도와 당국에 대한 태도를 구분하는 것이 용이하지 않다는 것이다(Muller and Jukam 1977). 본 연구 역시 정부신뢰의 개념화와 측정의 복잡성을 인식하고 분석에서 사용된 신뢰문항들이 통치제도만이 아니라 당국에 대한 정향을 반영할 가능성을 배제하지 않는다.⁵⁾

Barber(1983)에 따르면 신뢰는 근본적으로 ‘행위자들 상호간에 가지는 기대’로부터 출발하며 행위자들 서로 간의 기대가 없으면 신뢰는 형성되지 않는다고 하였다. 그는 신뢰의 의미와 관련해 “기술적으로 유능한 역할수행에 대한 기대”와 “수탁(fiduciary) 의무와 책임에 대한 기대” 등 두 가지 의미에 주목하였다.⁶⁾ 본 연구는

5) 한국에서 “정부”라는 용어는 일상적으로 정부를 구성하는 입법부, 사법부, 행정부를 모두 포괄하기보다 주로 행정부를 가리키는 것으로 이해될 가능성이 커 전통적 정부신뢰 문항을 통해 정부제도에 대한 신뢰를 측정하는 것은 한계가 있다.

6) Hardin(1998)은 합리적 선택의 관점에서 신뢰를 피포(被包)된 이익(encapsulated interest)의 표현으로 보는데 이는 진실성, 약속준수, 공정성, 연대성 등 신뢰의 규범적 및 도덕적 근원을 강조

이러한 시각에서 신뢰가 미래의 행태에 대한 기대를 가리키고 수탁자의 능력과 책임감에 대한 신념에 기초한다고 본다(Citrin and Luks 2001). 이러한 맥락에서 정부신뢰는 시민들의 정부에 대한 믿음과 의지라고 할 수 있다(Citrin and Muste 1999). 좀 더 구체적으로 정부신뢰는 정부가 시민들이 신탁한 일을 시민들의 이익을 위해 유능하고 올바르게 수행할 것이라는 시민들의 기대라고 할 수 있다(Chanley, Rudolph and Rahn 2001).

2. 정부성과: 정책결과, 과정 및 산출

정부신뢰는 정부의 정책능력과 신탁책무에 대한 기대를 포함한다. 따라서 불신은 기대와 인식된 실제 간의 간격에서 오는 것으로 볼 수 있다.⁷⁾ 정부의 실제의 정책능력과 신탁책무이행이 기대에 미치지 못하면 신뢰가 줄어들고 불신이 증가한다는 것이다. 정부신뢰의 영향요인은 정치문화나 근대화와 같은 장기적인 것과 국가상황, 정부성과, 정부관련 언론보도 등과 같은 단기적인 것으로 구분할 수 있는데(Orron 1997) 본 연구에서는 정부신뢰의 근접요인인 정책관련 정부성과(government performance)에 초점을 둔다.

정부불신에 대한 성과기반 설명은 정부에 대한 기대와 정부의 실제적 성과 간의 차이에 주목한다(Putnam, Pharr and Dalton 2000). 정부성과 평가가 주관적임을 고려하면 정부의 실제 성과보다 인식된 정부성과를 활용하는 것이 오히려 더 적절할 수 있으며 따라서 정부불신은 정부에 대한 기대와 인식된 정부성과 간의 차이를 반영한다고 할 수 있다(Miller 1974). 정부성과 기반 설명은 정책을 만들어내는 과정과 그 과정에서 산출된 정책 자체 및 그러한 정책이 가져오는 결과에 초점을 둘 수 있는데 본 연구에서는 이를 정책과정, 정책산출 및 정책결과로 구분하여 가설을 제시하고자 한다.

첫째, 정책결과에 초점을 둔 설명은 매우 다양하다. 여기서는 정부불신의 원인으로 국민의 기대에 미치지 못하는 정책실패를 강조한다. 정부가 경제문제나 사회문제를 제대로 해결하지 못하고 시민들이 정부가 전달할 것으로 기대한 정책해

하는 Offe(1999)의 시각과 대비된다.

7) 본 논문에서 정부불신은 정부신뢰의 부재를 의미한다.

택을 받지 못했을 때 정부무능에 대한 실망과 불만으로 정부에 대한 불신이 발생한다는 것이다. 선행 연구에서 정부불신의 원인으로 조명을 받은 것은 주로 경제상황에 대한 평가였다(Citrin and Green 1986; Hetherington 1998). 경제상황이 반드시 정부능력에만 의존하는 것은 아니지만 경제상황에 대한 평가를 통해 간접적으로 경제문제를 다루는 정부능력에 대한 평가를 끌어내고 이를 정부신뢰와 연결시키는 것이다. 이러한 설명은 특히 경제성과 지향적 설명이라 특정할 수 있다(Hibbing and Theiss-Morse 2001b).

또 다른 정책결과에 초점을 둔 설명은 직접적인 정책수혜와 정부신뢰를 연결시킨다. 정책수혜의 절대적 수준을 강조하는 설명은 현재 받고 있는 정책혜택의 수준을 정부신뢰와 관련시키는 반면 정책수혜의 상대적 수준을 강조하는 설명은 평가 기준의 다양성을 고려한다(Tyler, Rasinski and McGraw 1985). 예를 들면, 적응이론에서 발전된 설명은 사람들이 정책혜택에 적응하게 됨에 따라 기대 수준이 높아지며 정부불신은 이러한 기대에 부응하지 못해서 발생하는 것이라 주장한다. 이러한 설명에 따르면 현재 받고 있는 정책혜택의 절대적 수준이 높아도 기대 수준이 더 높으면 불신이 발생할 수 있다는 것이다. 한편, 배분결정의 공정성이론에서 발전된 설명은 사람들의 기대가 준거집단과의 비교에서 형성된다는 점을 강조한다. 이러한 설명에 따르면 현재 정책혜택을 많이 받고 있어 절대적 수준이 높아도 혹은 과거와 비교해 많이 받고 있어 상대적 수준이 높아도 다른 준거집단과 비교해 당연히 받아야 할 정도를 받고 있지 못하다면 불만이 발생할 수 있다는 것이다.

둘째, 정책과정에 초점을 둔 정부신뢰에 대한 설명은 정책결과나 산출보다 정책이 결정되는 과정과 절차의 공정성과 정당성을 강조한다(Levi 1998; Tyler 2001; Hibbing and Theiss-Morse 2001b). 이러한 설명에 따르면 시민들은 설사 선호하지 않는 정책이라도 혹은 정책혜택을 적게 받는다 해도 정책이 공정하고 정당한 절차를 거쳐 결정된 것이라면 정부를 믿고 그에 기꺼이 순응한다는 것이다(Wahlke 1971). 여기서는 정책수혜의 수준에 대한 만족이나 정책 자체에 대한 선호보다 정책결정과정의 비편파성, 공개성, 대의성 등이 강조된다.

셋째, 산출된 정책 자체에 초점을 둔 설명은 정부가 시민들이 동의 혹은 선호하지 않는 정책을 추구하면 정부에 대한 불만이 발생한다는 점을 강조한다(Downs

1957; Tyler 2004). 이러한 설명에 따르면 정부불신은 시민의 정책선호와 정부의 정책이 일치하지 않는데 기인한다. 정부정책 자체 혹은 정책방향에 대한 찬반 여부에 따라 정부신뢰가 영향을 받는다는 것이다(Hibbing and Theiss-Morse 2001b). 이렇게 보면 정부의 정책과 시민의 정책선호가 정치이념을 반영하는 한도에서 정부불신은 정치이념과 관련될 것으로 기대할 수 있다. 즉, 이념적으로 정부정책에 근접한 정책선호를 가진 시민들은 그렇지 않은 시민들보다 정부를 더 신뢰할 가능성이 높다는 것이다.⁸⁾

이처럼 정부성과와 정부신뢰를 연결시키는 기존의 이론과 연구는 정책결과, 정책과정 및 산출에 대한 평가를 강조한다. 한국에서의 정부신뢰 연구도 정부성과의 중요성에 주목하였지만 주로 경제상황과 같은 정책결과를 강조하거나(이시원 1994; 박천오 1999) 혹은 우리의 정치적 맥락을 고려하여 부패통제, 자유보장, 사회형평 등과 같은 비경제적 정책결과를 강조하였다(박종민 1991; 김지희 2006). 정책과정이나 산출 등과 관련된 정부성과 요인들이 정부신뢰에 주는 영향에 대한 실증적 연구는 드문 편이다(박종민 1997).

이러한 틈을 메우기 위해 본 연구에서는 정부성과 평가와 정부신뢰 간의 관계를 보다 종합적으로 다루려고 한다. 즉, 국가 및 가계경제상황, 정책수혜의 수준, 정부대우의 상대적 공정성, 정책과정의 절차공정성, 정부정책에 대한 선호근접성 등이 정부신뢰에 주는 상대적 영향을 분석하고 이를 통해 개인 수준에서 정부불신에 가장 중요한 정부성과가 무엇인지 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 자료와 측정

1. 자료

본 논문에서 사용된 자료는 2007년 한국행정연구원의 행정에 관한 국민인식조

8) 선거에서 승자에 속하는 시민들은 정치제도와 과정에 대한 신뢰가 높은 반면 패자에 속하는 시민들은 신뢰가 낮을 수 있다는 최근의 승자-패자 논의는 정책산출이 정부신뢰와 관련될 것이라는 기대의 논거와 유사하다(Anderson et al. 2005).

사 자료이다. 이 자료를 선택한 이유는 본 논문의 분석틀에 포함된 다수 변수들을 측정하고 있기 때문이다. 표본은 제주도를 제외한 전국에 거주하는 만 20세 이상의 성인을 대상으로 다단계지역집락표집방법을 통해 추출되었고 조사는 2007년 9월 가구방문 대인면접방식을 통해 실시되어 총 1,000명에 대한 면접이 완성되었다. 표본의 성별 구성을 보면 남성 49%, 여성 51%이고, 연령별 구성을 보면 20대 20%, 30대 24%, 40대 23%, 50대 15%, 60대 이상 18%이다.

2. 측정

1) 종속변수: 정부신뢰

본 논문의 종속변수인 정부신뢰는 신뢰 대상으로서의 ‘정부’의 의미가 다양하게 인식될 수 있기 때문에 두 방식을 사용해 측정하였다. 하나는 전통적 정부신뢰 문항을 사용해 만든 지표(이하 ‘전통적 정부신뢰’)이고 다른 하나는 입법부와 행정부 대상 제도신뢰 문항을 사용해 만든 지표(이하 ‘정부제도신뢰’)이다.

전통적 정부신뢰는 미국 미시간대학에서 발전시킨 5개의 정부신뢰 문항 가운데 “정부공직자”가 아닌 “정부”라는 표현을 사용한 가장 널리 통용되는 다음의 2개 문항을 선택하였다:⁹⁾ “정부가 옳은 일을 한다고 어느 정도 믿습니까?” “정부가 누구의 이익을 위해 움직인다고 생각합니까?” 첫째 문항에 대한 응답범주는 “① 대부분, ② 가끔, ③ 거의 믿지 못한다.”이며 이들은 1점, 0.5점 및 0점으로 각각 부호화하였다. 둘째 문항에 대한 응답범주는 “① 대다수 국민의 이익, ② 소수 특권층의 이익.”이며 이들은 1점과 0점으로 각각 부호화하였다. 전통적 정부신뢰 지표는 각 문항에 대한 점수를 단순 합하여 구성하였다.

전통적 정부신뢰 문항은 앞서 논의한 것처럼 통치제도와 집권당국에 대한 정향 모두를 반영할 수 있기 때문에 중앙정부와 국회를 대상으로 한 신뢰 문항을 사용

9) 전통적 정부신뢰 문항은 “정부를 운영하는 사람들” 혹은 “정부공직자”란 표현을 사용해 제도보다 행위자에 초점을 맞추으로써 신뢰 대상을 식별하는데 혼란을 일으키고, “정부가 하는 일”에 대한 신뢰를 질문해 사회화보다 성과설명에 편향되도록 한다는 비판을 받고 있다 (Abramson and Finifter 1981; Mishler and Rose 1997). 여기서는 이러한 문제를 최소화하기 위해 2개 문항만을 선택하였다.

해 정부제도신뢰 지표를 구성하였다.¹⁰⁾ 정부정책의 핵심 국가기관은 입법부와 행정부이기 때문에 사법부는 제외하였다. 정부제도신뢰 지표는 각 문항에 대한 반응을 0점(전혀 혹은 별로 신뢰하지 않는다)과 1점(약간 혹은 매우 신뢰한다)으로 부호화한 후 단순 합하여 구성하였다.

2) 영향변수

본 논문의 영향변수는 크게 4개 군으로 구분할 수 있다. 첫째는 경제상황평가와 관련된 변수들이다. 경제상황평가는 국가경제와 개인의 가계경제로 구분하여 측정하였다. 국가경제상황과 가계경제상황에 대한 현재적(current) 평가를 측정하기 위해 다음의 문항을 각각 사용하였다: “요즘 우리나라의 경제사정이 얼마나 좋다고 혹은 나쁘다고 생각합니까?” “요즘 귀댁의 경제사정이 얼마나 좋다고 혹은 나쁘다고 생각합니까?” 각 문항에 대한 응답범주는 “①매우 좋다, ②좋은 편이다, ③좋지도 나쁘지도 않다, ④나쁜 편이다, ⑤매우 나쁘다.”이다. 한편, 국가경제상황과 가계경제상황에 대한 회고적(retrospective) 평가를 측정하기 위해 다음의 문항을 각각 사용하였다: “3년 전과 비교해 현재 우리나라의 경제사정이 얼마나 더 좋아졌다고 혹은 더 나빠졌다고 생각합니까?” “3년 전과 비교해 현재 귀댁의 경제사정이 얼마나 더 좋아졌다고 혹은 더 나빠졌다고 생각합니까?” 각 문항에 대한 응답범주는 “①훨씬 더 좋아졌다, ②약간 더 좋아졌다, ③비슷하다, ④약간 더 나빠졌다, ⑤훨씬 더 나빠졌다.”이다.

둘째는 정책수혜와 관련된 변수들이다.¹¹⁾ 정책수혜는 절대적 수준과 상대적 수준을 구분하여 측정하였다. 정책수혜의 절대적 수준을 측정하기 위해 다음의 2개 문항을 사용하였다: “현재 정부의 경제정책(소득, 물가, 고용정책 등)으로부터 어느 정도 혜택을 받고 있다고 생각합니까?” “현재 정부의 사회복지정책(연금, 의료보험, 실업보험 등)으로부터 어느 정도 혜택을 받고 있다고 생각합니까?” 각 문항

10) 중앙정부는 행정부를 가리키는 것으로 이해될 가능성이 있기 때문에 국회에 대한 신뢰 문항을 추가하여 정부제도신뢰 지표의 타당도를 높이려고 하였다.

11) 조사 자료의 한계로 경제와 사회복지정책만을 대상으로 정책수혜 수준을 측정해 환경이나 치안 등 다른 주요 정책이 포함되지 못하였지만 경제와 사회복지정책은 시민들이 피부로 느끼는 정책으로 이들만을 사용해도 본 논문의 가설을 검증하는 것에는 별 문제가 없다.

에 대한 응답범주는 “①많이 받고 있다, ②약간 받고 있다, ③별로 받고 있지 못하다, ④전혀 받고 있지 못하다.”이다. 한편, 정책수혜의 상대적 수준을 측정하기 위해 다음의 2개 문항을 사용하였다: “현재 정부의 경제정책으로부터 받는 혜택이 정부출범 때와 비교해 어느 정도라고 생각합니까?” “현재 정부의 사회복지정책으로부터 받는 혜택이 정부출범 때와 비교해 어느 정도라고 생각합니까?” 각 문항에 대한 응답범주는 “①훨씬 더 많아졌다, ②약간 더 많아졌다, ③비슷하다, ④약간 더 적어졌다, ⑤훨씬 더 적어졌다.”이다.

셋째는 정부의 공정성 관련 변수들이다. 정부의 공정성은 분배공정성과 절차공정성을 구분하여 측정하였다. 정부대우의 상대적 공정성이 분배공정성을 반영하는 것으로 간주하고¹²⁾ 이를 측정하기 위해 3개의 준거집단, 즉 다른 지역주민, 자신보다 상위계층, 자신보다 하위계층과 각각 비교해 정부로부터 얼마나 공정한 대우를 받고 있는지를 질문하였다. 각 문항에 대한 응답범주는 “①매우 공정하다, ②약간 공정하다, ③별로 공정하지 않다, ④전혀 공정하지 않다.”이다. 한편, 결정과정의 공정성, 즉 절차공정성을 측정하기 위해 정부가 정책을 결정할 때 다음의 행동을 하는지의 여부를 질문하였다: “정부는 결정을 내리기전 모든 사람들의 의견을 고려한다(의견수렴).” “정부는 신중히 결정하기 위해 충분한 시간을 갖는다(심사숙고).” “정부는 좋은 결정을 내리기 위해 정보를 충분히 수집한다(정보수집).” “정부는 편견이 없고 어느 한쪽으로 치우치지 않는다(불편부당).” 각 문항에 대한 응답범주는 “①매우 그렇다, ②약간 그렇다, ③별로 그렇지 않다, ④전혀 그렇지 않다.”이다.

넷째는 정부정책 선호와 관련된 변수이다. 정부정책에 대한 선호근접성을 측정하는 보다 적절한 문항이 없어 정치이념을 대용하였다. 본 연구의 조사자료가 수집된 시점이 진보정권이 집권하던 때로 보수적인 사람들의 정책선호는 정부정책과 근접할 가능성이 낮고 반면 진보적인 사람들의 정책선호는 정부정책과 근접할 가능성이 높다고 볼 수 있기 때문이다. 정치이념은 다음의 단일 문항을 사용하여 측정하였다: “정치이념을 보수와 진보로 나눈다면 자신의 이념적 성향이 다음의

12) 정부대우는 정책결정과 집행과정 모두에서 나타나기 때문에 정책결과보다 더 포괄적이라 할 수 있다. 그러나 여기서는 정책수혜의 수준 및 정책과정의 절차공정성(procedural fairness)과 개념적으로 구분하기 위해 준거집단과 비교한 정부대우의 상대적 공정성 평가를 배분결정의 공정성 혹은 정책결과의 분배공정성(distributive fairness)이라 부른다.

어디에 해당됩니까?” 응답범주는 “①극 보수, ②보수, ③중도보수, ④중도, ⑤중도 진보, ⑥진보, ⑦극 진보.”이다.

<표 1>에 제시된 요인분석 결과는 시민들의 정부성과 평가가 전술한 구분과 대체로 일치함을 보여주고 있다.¹³⁾ 정책과정의 절차공정성 평가 문항들은 모두 제1요인에 일차 적재량을 보였다. 정부의 경제능력을 간접적으로 반영하는 경제상황 평가 문항들은 모두 제2요인에 일차 적재량을 보였다. 정부대우의 상대적 공정성 평가 문항들은 모두 제3요인에 일차 적재량을 보였다. 끝으로 정책수혜 평가 문항들은 모두 제4요인에 일차 적재량을 보였다. 이러한 요인적재량의 패턴은 정책관련 정부성과 평가가 다차원적임을 확인시켜주고 있다.¹⁴⁾ 특히 절차공정성과 분배

<표 1> 정부성과평가의 다차원성

	제1요인: 절차공정성	제2요인: 경제상황	제3요인: 상대적 공정성	제4요인: 정책수혜
정보수집	.836	.120	.190	.116
불편부담	.795	.080	.221	.108
의견수렴	.792	.119	.207	.166
심사숙고	.785	.080	.198	.146
가계경제상황(현재)	.024	.825	.098	.109
가계경제상황(회고)	-.024	.817	.075	.163
국가경제상황(회고)	.171	.750	.071	.215
국가경제상황(현재)	.271	.683	.095	.175
하위계층 비교 정부대우	.244	.091	.834	.109
상위계층 비교 정부대우	.261	.122	.818	.058
타 지역주민 비교 정부대우	.216	.095	.789	.118
복지정책수혜(상대수준)	.087	.249	.134	.718
복지정책수혜(절대수준)	.115	.026	.010	.710
경제정책수혜(상대수준)	.118	.271	.133	.677
경제정책수혜(절대수준)	.133	.129	.050	.654

주: 수치는 요인 적재량이며 요인추출방법은 베리맥스회전의 주성분분석을 사용하였다.

- 13) 정책산출에 대한 동의 여부를 간접적으로 파악하기 위해 사용된 정치이념은 정부성과를 측정하는 다른 문항들과 성격이 달라 분석에서 제외하였다.
- 14) 각 요인에 일차 적재량을 보인 문항들을 대상으로 신뢰도분석을 실시한 결과 크론바흐 알파 계수를 보면 제1요인은 0.869, 제2요인은 0.813, 제3요인은 0.825, 제4요인은 0.699로 각각 나타났다.

공정성이 구분되고 경제상황과 정책수혜가 별개 차원을 구성하고 있음은 주목할 만하다. 정책수혜의 경우 상대적 수준과 절대적 수준이 하나의 요인을 구성하였지만 분석에서는 선행 이론과 연구를 고려하여 이 둘을 구분하였다.

IV. 분석결과

1. 兩변수분석

<표 2>는 정책결과, 과정, 산출 등 정책관련 정부성과 요인들과 두 방식으로 측정된 정부신뢰 간의 단순상관 분석결과를 보여주고 있다. 첫째, 정책결과를 반영하는 것으로 간주된 국가경제상황 및 가계경제상황에 대한 평가는 그것이 현재적이든 회고적이든 정부신뢰와 통계적으로 유의미한 관계를 보였다. 즉, 국가경제상황이나 가계경제상황이 현재 나쁘거나 혹은 3년 전에 비해 나빠졌다고 생각할수록 정부를 더 불신하는 것이다. 여기서 주목할 만한 것은 국가경제상황에 대한 평가가 가계경제상황에 대한 평가보다 정부신뢰와 더 강한 관계를 보인다는 것이다. 이는 자기분위(egoistic)보다 사회분위(sociotropic) 경제상황 평가가 정부신뢰와 더 관련됨을 시사한다(Kinder and Kiewiet 1981).

보다 직접적인 정책결과를 반영하는 정책수혜의 경우 경제정책이든 복지정책이든 수혜의 절대적 수준에 대한 평가가 모두 정부신뢰와 유의미한 관계를 보이고 있다. 즉, 현재 정부의 경제정책이나 복지정책으로부터 혜택을 받고 있지 못하다고 생각할수록 정부를 더 불신하는 것이다. 이와 유사하게 경제정책이든 복지정책이든 수혜의 상대적 수준에 대한 평가 역시 정부신뢰와 유의미한 관계를 보이고 있다. 즉, 정부출범 때와 비교해 현재 정부의 경제정책이나 복지정책으로부터 혜택을 덜 받고 있다고 생각할수록 정부를 더 불신하는 것이다. 여기서 주목할 만한 것은 정책분야에 관계없이 수혜의 상대적 수준에 대한 평가가 절대적 수준에 대한 평가보다 정부신뢰와 더 강한 관계를 보인다는 것이다.

상대적 박탈(relative deprivation) 이론은 설사 과거보다 현재 더 받고 있거나 혹은 단순히 현재 많이 받고 있다 해도 응당 받아야 할 정도를 받지 못할 때, 즉 결과가

공정하게 배분되지 않았을 때 불만이 더욱 커질 가능성을 시사한다. 이러한 기대와 일치하게 3개 준거집단 각각과 비교한 분배공정성에 대한 평가는 모두 정부신뢰와 강한 유의미한 관계를 보이고 있다. 즉, 타 지역주민, 상위계층 혹은 하위계층과 비교해 정부로부터 불공정한 대우를 받고 있다고 인식할수록 정부를 더 불신하는 것이다. 어떤 준거집단을 사용하든 분배불공정성에 대한 평가는 거의 유사한 강도로 정부신뢰와 연결되는 것으로 보인다.

<표 2> 정책결과, 과정, 산출 평가와 정부신뢰 간 관계

	전통적 정부신뢰	정부제도신뢰
경제상황		
국가경제상황-현재	.273**	.242**
국가경제상황-회고	.296**	.242**
가계경제상황-현재	.211**	.195**
가계경제상황-회고	.186**	.157**
정책수혜		
경제정책수혜-절대수준	.139**	.152**
복지정책수혜-절대수준	.148**	.122**
경제정책수혜-상대수준	.220**	.171**
복지정책수혜-상대수준	.249**	.192**
정부대우의 상대적 공정성		
타 지역주민 비교	.280**	.217**
상위계층 비교	.274**	.217**
하위계층 비교	.282**	.224**
정책과정의 절차공정성		
의견수렴	.327**	.242**
심사숙고	.316**	.231**
정보수집	.300**	.250**
불편부당	.302**	.193**
정책선호		
정치이념(보수-진보)	.047	.029

주: 게재된 수치는 피어슨 상관관계계수이다.

절차공정성에 대한 평가는 분배공정성에 대한 평가와 달리 정책결과보다는 정책이 결정되는 과정에 초점을 둔 것이다. 분석 결과는 4개 기준에서 평가된 절차공정성 모두 정부신뢰와 유의미한 관계를 보이고 있다. 즉, 정책이 모든 의견을 수렴하지 않고 결정된다고 인식할수록, 충분히 심사숙고하지 않고 결정된다고 인식할수록, 필요한 정보를 수집하지 않고 결정된다고 인식할수록, 혹은 어느 한쪽으로 치우쳐 편파적으로 결정된다고 인식할수록 정부를 더 불신하는 것이다.

정부정책 자체에 대한 선호는 정책결과보다 산출에 대한 태도를 반영한다. 자신들이 선호하는 정책과 정부정책이 불일치할수록 정부에 대한 신뢰가 낮을 것이고 반대로 일치할수록 정부에 대한 신뢰가 높을 것이다. 정부정책의 이념적 성격을 고려하면 개인들의 이념적 성향은 정부정책과의 선호근접성을 반영할 것이며 따라서 이념적 성향이 정부신뢰에 영향을 줄 것으로 기대할 수 있다. 그러나 이러한 기대와 달리 보수-진보 정치이념은 정부신뢰와 통계적으로 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다.

<표 3> 정치이념과 정부신뢰

	보수	중도-보수	중도	중도-진보	진보
전통적 정부신뢰					
상	4.8	3.4	4.8	5.0	11.7
중	28.7	24.1	20.0	26.4	24.2
하	66.5	72.4	75.2	68.7	64.1
(N)	(167)	(290)	(210)	(201)	(128)
PDI	-61.7	-69.0	-70.4	-63.7	-52.4
정부제도신뢰					
상	12.6	11.6	12.4	15.9	14.7
중	22.8	29.1	17.6	24.4	24.0
하	64.7	59.2	70.0	59.7	61.2
(N)	(167)	(292)	(210)	(201)	(129)
(PDI)	-52.1	-47.6	-57.6	-43.8	-46.5

주: PDI 수치는 상(완전 신뢰)의 퍼센트에서 하(완전 불신)의 퍼센트를 감한 것이다.

정치이념과 정부신뢰 간의 관계를 보다 정밀하게 분석하기 위해 보수-진보의 7점 척도 대신 보수-중도-진보의 범주 변수를 사용하여 교차분석을 시도하였다. <표 3>에 제시된 분석 결과를 보면 비록 그 차이는 미미하지만 중도가 진보보다 정부신뢰 수준이 다소 낮은 것으로 나타났다. 정치이념 집단별로 계산된 전통적 정부신뢰와 정부제도신뢰의 퍼센트 차이 지표(percentage difference index)¹⁵⁾ 점수를 보면 전통적 정부신뢰의 수준이 보수에서 중도로 가면서 다소 낮아지다가 진보로 가면서 다시 높아져 중도에서 가장 낮았고 진보에서 가장 높았다.¹⁶⁾ 정부제도신뢰의 수준 역시 보수가 아니라 중도에서 가장 낮았고 중도-진보에서 가장 높았다. 이는 정치이념과 정부신뢰 간의 관계가 선형이 아니라 非선형일 가능성을 시사한다. 즉, 정치와 정부가 이념적으로 양극화될 경우 진보와 보수를 대변하는 정치지도자들의 존재로 오히려 중도가 진보와 보수보다 정부를 더 불신할 가능성이 있다는 것이다.

정부신뢰와 주요 인구사회학적 변수 간의 관계를 분석하는 것은 정부불신이 보다 지속적인 사회적 토대를 갖고 있는지를 밝히는데 유용한 단서를 제공한다. <표 4>는 주요 하위인구집단별 전통적 정부신뢰와 정부제도신뢰의 PDI 점수를 제시하고 있다. 분석결과를 보면 정부불신은 성별의 구분 없이 광범하게 형성되어 있다. 여자가 남자보다 전통적 정부신뢰가 다소 낮고 정부제도신뢰는 다소 높지만 거의 차이가 없었다. 연령집단별로 보면 30대 집단에서 전통적 정부신뢰가 가장 낮고 60대 이상 집단에서 가장 높았다. 정부제도신뢰는 20대 집단과 50대 집단에서 가장 높고 40대 집단에서 가장 낮지만 그 차이는 크지 않았다. 전통적 정부신뢰는 30대 집단에서 가장 낮아졌다가 높아지나 정부제도신뢰는 40대에서 가장 낮아졌다가 높아져 전체적으로 보면 30-40대 집단에서 정부에 대한 태도가 가장 냉소적이고 부정적인 것으로 보인다. 교육수준에 따라 전통적 정부신뢰나 정부제도신뢰의 수준에 별 차이는 없지만 대학교육을 받은 사람들이 중학교 이하 교육

15) 전통적 정부신뢰의 PDI 점수는 두 문항에 대해 모두 긍정적인(정부가 옳은 일을 한다고 대부분 믿고 정부가 대다수 국민의 이익을 위해 움직인다고 한) 응답자의 퍼센트에서 모두 부정적인(정부가 옳은 일을 한다고 가끔 믿거나 거의 믿지 않으며 정부가 소수 특권층의 이익을 위해 움직인다고 한) 응답자의 퍼센트를 감하여 구성하였다. 한편, 정부제도신뢰의 PDI 점수는 국회와 중앙정부를 모두를 신뢰하는 응답자의 퍼센트에서 둘 다 신뢰하지 않는 응답자의 퍼센트를 감하여 구성하였다.

16) 설문조사 당시 진보정권이 집권하고 있었음을 고려하면 이는 기대된 결과라 할 수 있다.

을 받은 사람들보다 전통적 정부신뢰가 다소 더 낮은 반면 정부제도신뢰는 오히려 다소 더 높았다. 소득집단별로 전통적 정부신뢰의 정도에 별 차이는 없지만 소득이 증가하면서 높아지다가 다시 낮아지는 반면 정부제도신뢰는 소득이 증가하면서 점차 높아지는 것으로 보인다. 전체적으로 보면 사회적 단층선이 발견되지 않을 정도로 정부불신은 남녀와 세대의 구분 없이 그리고 학력과 소득 수준에 관계없이 광범하게 형성되어 있는 것으로 보인다.

<표 4> 인구사회학적 변수와 정부신뢰

	전통적 정부신뢰	정부제도신뢰		전통적 정부신뢰	정부제도신뢰
성별			교육		
남자	-62	-51	중졸 이하	-56	-55
여자	-68	-48	고졸 이하	-66	-50
연령			대재 이상	-68	-47
20대	-65	-46	가구소득		
30대	-77	-49	<200만원	-66	-54
40대	-69	-56	<300만원	-65	-47
50대	-56	-46	<400만원	-62	-49
60대+	-51	-49	400만원+	-67	-46

주: 게재된 수치는 PDI 수치.

2. 다변수분석

여기서는 본 논문의 핵심 질문에 답하기 위해 이론적 논의에서 제시된 정책결과, 과정, 산출 등 정책관련 정부성과 요인들이 정부신뢰에 미치는 상대적 영향을 비교하려고 한다. 이를 위해 전통적 정부신뢰와 정부제도신뢰를 각각 종속변수로, 국가경제상황과 가계경제상황에 대한 현재적 및 회고적 평가, 정책수혜의 절대적 및 상대적 수준 평가, 정부대우의 상대적 공정성 평가, 정책과정의 절차공정성 평가 및 정치이념을 설명변수로 하고 성, 연령, 교육, 소득 등의 인구사회학적 변수를 통제하여 회귀분석을 시도하였다. 분석을 위해 정책수혜의 절대적 및 상

대적 수준 평가, 정부대우의 상대적 공정성 평가, 정책과정의 절차공정성 평가는 합성지표를 구성하였고¹⁷⁾ 각 경제상황에 대한 평가는 단일문항을 사용하였으며¹⁸⁾ 정치이념은 중도를 베이스로 한 진보와 보수의 가변수를 사용하였다. <표 5>에 따르면 회귀모형이 ‘전통적 정부신뢰’의 경우 24%, 그리고 ‘정부제도신뢰’의 경우 13%를 설명하는 것으로 나타났다. 이는 본 연구의 모형이 강조하는 정책관련 정부성과 요인들이 한국인들의 정부불신을 설명하는데 한계가 있음을 시사한다.

먼저 전통적 정부신뢰의 영향요인을 보면 첫째, 국가경제상황에 대한 현재적 및 회고적 평가는 다른 주요 변수가 통제된 후에도 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 현재 국가경제상황이 좋은 편이라고 생각할수록 혹은 3년 전보다 더 좋아졌다고 생각할수록 정부를 신뢰할 가능성이 높았다. 회고적 평가의 영향이 현재적 평가의 영향보다 다소 강한 것으로 보이지만 별 차이는 없었다. 반면, 개인의 가계경제상황에 대한 현재적 혹은 회고적 평가는 다른 변수가 통제된 상황에서 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다.

둘째, 정책수혜 인식이 주는 영향은 절대적 수준과 상대적 수준이 각각 다르게 나타났다. 정부의 경제정책과 복지정책으로부터 혜택을 받고 있다고 할수록 정부를 신뢰할 가능성이 높아지는 것은 아니었다. 반면, 정부의 경제정책과 복지정책으로부터 받는 혜택이 정부출범 때보다 더 많아졌다고 생각할수록 정부를 신뢰할 가능성이 높았다. 정책혜택의 절대적 수준보다는 상대적 수준에 대한 평가가 중요한 것으로 드러난 것이다.

17) 정책수혜의 절대적 수준 평가에 대한 3점 지표는 2개 문항에 대한 반응을 0(약간 혹은 별로 받고 있지 않다)과 1(많이 혹은 약간 받고 있다)로 부호화한 후 단순 합하여 구성하였다. 정책수혜의 상대적 수준 평가에 대한 3점 지표는 2개 문항에 대한 반응을 -1(약간 혹은 훨씬 더 적어졌다), 0(비슷하다), 1(약간 혹은 훨씬 더 많아졌다)로 부호화하고 단순 합한 후 부의 값과 정의 값을 각각 묶어 구성하였다. 정부대우의 상대적 공정성 평가에 대한 4점 지표는 3개 문항에 대한 반응을 0(별로 혹은 전혀 공정하지 않다)과 1(매우 혹은 약간 공정하다)로 부호화한 후 단순 합하여 구성하였다. 정책과정의 절차공정성 평가에 대한 5점 지표는 4개 문항에 대한 반응을 0(별로 혹은 전혀 그렇지 않다)과 1(매우 혹은 약간 그렇다)로 부호화한 후 단순 합하여 구성하였다.

18) 경제상황에 대한 평가는 국가경제와 가계경제에 대한 현재적 및 회고적 평가를 측정하는 단일 문항을 사용하였고 각 문항에 대한 반응은 -1(부정적 평가), 0(중립적 평가), 1(긍정적 평가)로 조정하였다.

셋째, 정부대우의 상대적 공정성과 정책과정의 절차공정성 모두 주요 변수가 통제된 후에도 유의미한 독립적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 타 지역주민이나 상위계층 혹은 하위계층과 비교해 정부로부터 공정한 대우를 받는다고 생각할수록 정부를 신뢰할 가능성이 높았다. 또한 정책결정이 모든 사람의 의견을 수렴하고 충분히 심사숙고하며 필요한 정보를 수집하고 불편부당하지 않게 이루어진다고 생각할수록 정부를 신뢰할 가능성이 높았다. 여기서 주목할 만한 것은 절차공정성이 분배공정성보다 정부신뢰의 변량을 더 많이 설명한다는 점이다.

넷째, 가변수로 사용된 정치이념의 영향은 혼합적이다. 중도보다 진보일 경우 정부를 신뢰할 가능성이 높지만 중도보다 보수일 경우에는 정부를 신뢰할 가능성이 달라지지 않았다. 보수와 진보 간에는 정부신뢰에 별 차이가 없는데 반해 진보에 비해 중도가 정부를 덜 신뢰한다는 것은 정치의 이념적 양극화에 따라 중도 집단에서 오히려 정부에 대한 불신이 커질 가능성을 시사한다.

끝으로, 인구사회학적 변수 가운데 연령만이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 연령이 높을수록 정부를 신뢰할 가능성이 높았다. 비록 통계적 유의수준이 높지 않지만 ($p=0.064$) 남자보다 여자일 경우 정부를 신뢰할 가능성이 낮은 것으로 보인다. 교육과 소득은 정부신뢰에 유의미한 독립적인 영향을 주지 못하는 것으로 나타나 사회경제적 지위가 정부불신의 토대가 아님을 시사한다.

표준화된 회귀계수(β) 비교를 통해 설명변수들의 중요성을 평가하면 정책과정의 절차공정성이 전통적 정부신뢰의 변이를 가장 많이 설명하였고 그 다음으로 정부대우의 상대적 공정성이었으며 정부수혜의 상대적 수준이나 국가경제상황에 대한 회고적 평가는 그보다 작았다. 이러한 결과는 정부신뢰의 형성에 중요한 역할을 하는 것은 정책결과나 산출보다 정부활동의 공정성임을 시사한다.

다음 정부제도신뢰의 영향요인을 살펴보면 첫째, 국가경제든 가계경제든 경제상황에 대한 현재적 및 회고적 평가는 다른 변수들이 통제된 후 통계적으로 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 예외적으로 비록 통계적 유의미 수준이 높지 않지만($p=0.063$) 3년 전보다 국가경제상황이 좋아졌다고 할수록 국회와 정부를 신뢰할 가능성이 높았다.

둘째, 정책수혜 인식이 주는 영향은 절대적 수준과 상대적 수준이 각각 다르게 나타났다. 정부의 경제정책과 복지정책으로부터 혜택을 받고 있다고 할수록 국회

와 정부를 신뢰할 가능성이 달라지지 않았다. 반면 정부의 경제정책과 복지정책으로부터 받는 혜택이 정부출범 때보다 더 많아졌다고 생각할수록 국회와 정부를 신뢰할 가능성이 높았다. 여기서도 정책수혜의 절대적 수준보다는 상대적 수준에 대한 평가가 중요한 것으로 나타나 정책결과의 영향이 기대 수준에 따라 달라질 수 있음을 시사한다.

<표 5> 정책결과, 과정 및 산출 평가가 정부신뢰에 미치는 영향: 회귀분석

	전통적 정부신뢰		정부제도신뢰	
	b	β	b	β
경제상황				
국가경제상황-현재	.092(.039)*	.082	.058(.052)	.041
국가경제상황-회고	.088(.033)**	.098	.082(.044)	.073
가계경제상황-현재	.057(.036)	.059	.058(.049)	.048
가계경제상황-회고	.012(.034)	.014	.021(.045)	.019
정책수혜				
정책혜택-절대수준	.026(.027)	.029	.038(.037)	.034
정책혜택-상대수준	.093(.028)***	.106	.100(.037)**	.092
정부의 공정성				
정부대우의 상대적 공정성	.067(.015)***	.139	.063(.021)**	.105
정책과정의 절차공정성	.082(.013)***	.209	.071(.017)***	.147
정책선호(정치이념)				
진보	.016(.046)*	.086	.098(.061)	.064
보수	.049(.043)	.042	.110(.058)	.076
인구사회학적 통제변수				
여자	-.062(.033)	-.054	.058(.045)	.041
연령	.052(.015)***	.125	.010(.020)	.019
교육	-.009(.028)	-.011	.061(.038)	.062
소득	.010(.017)	.017	.003(.022)	.005
R-square	.242		.125	
N	988		991	

* p<.05. ** p<.01. *** p<.001. 괄호 안은 표준오차.

셋째, 정부대우의 상대적 공정성과 정책과정의 절차공정성 모두 다른 변수가 통제된 후에도 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 타 지역주민이나 상위 계층 혹은 하위계층과 비교해 정부로부터 공정한 대우를 받는다고 생각할수록 국회와 정부를 신뢰할 가능성이 높았다. 또한 정책결정이 모든 사람의 의견을 수렴하고 충분히 심사숙고하며 필요한 정보를 수집하고 불편부당하지 않게 이루어진다고 생각할수록 국회와 정부를 신뢰할 가능성이 높았다. 주목할 만한 것은 절차공정성의 영향이 분배공정성보다 좀 더 크다는 것이다.

넷째, 가변수로 사용된 정치이념의 영향은 유의미하지 않았다. 중도대신 진보나 보수일 경우 국회와 정부를 신뢰할 가능성이 달라지지 않았다. 비록 통계적 의미 수준이 높지 않지만($p=0.057$) 중도보다 보수일 경우 국회나 정부를 신뢰할 가능성이 더 높다. 또한 진보와 보수의 회귀계수 모두 플러스로 보수나 진보와 비교해 중도가 국회나 정부를 신뢰할 가능성이 더 낮았다. 이는 앞서 지적한 것처럼 정치제도의 이념적 양극화에 따라 중도 집단에서 오히려 국회나 정부에 대한 불만이 클 가능성을 시사한다.

끝으로 인구사회학적 변수 가운데 어느 것도 유의미한 영향을 주지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 세대나 사회경제적 지위가 제도불신의 토대가 아님을 보여준다.

표준화된 회귀계수(β) 비교를 통해 설명변수들의 상대적 중요성을 평가하면 정책과정의 절차공정성이 정부제도신뢰의 변이를 가장 많이 설명하였고 그 다음으로 정부대우의 상대적 공정성이었으며 정부수혜의 상대적 수준은 그보다 작았다. 이러한 결과는 국회나 정부 등 통치제도의 신뢰 형성에 중요한 역할을 하는 것은 정책결과나 산출보다 정부활동의 공정성임을 시사한다.

3. 논의

전술한 분석결과는 전통적 정부신뢰 문항으로 측정하든 혹은 정부제도신뢰 문항으로 측정하든 정부신뢰의 가장 일관된 주요 예측 요인이 경제상황이나 정책수혜의 수준보다 정부활동의 분배공정성과 절차공정성임을 보여준다. 이들은 다른 주요 변수들이 모두 통제된 후에도 유의미한 영향을 미치며 영향의 방향 역시 기

대한대로 정의 방향이었다. 국가경제사정에 대한 회고적 평가와 정책수혜에 대한 상대적 평가도 영향을 주지만 그 정도는 정부활동의 공정성 평가와 비교해 약하였다.

한편, 정책이 이념을 반영하고 따라서 정부신뢰는 이념에 따라 달라질 것이라는 기대는 입증되지 않았다. 정부정책에 대한 선호가 정밀하게 측정된 것이 아니기 때문에 산출과 정부신뢰 간의 가설을 제대로 검증했다고 보긴 어렵지만 적어도 이념을 통해 측정된 정책선호와 정부신뢰 간의 관계는 있다 해도 선형적이지 않은 것으로 보인다.

정책수혜의 절대적 수준은 영향이 거의 없는 반면 정책혜택의 상대적 수준은 정부신뢰에 유의미한 영향을 주었다. 이러한 발견은 적응이론의 기대와 일치하는 것이다. 한편, 정부성과와 간접적으로 관련되는 경제상황에 대한 평가의 경우 국가경제상황만이 정부신뢰에 영향을 주고 가계경제상황은 그렇지 못하였다. 이는 사회분위 경제평가가 자기분위 경제평가보다 정부신뢰의 형성에 중요함을 시사하며 경제침체가 정부신뢰를 낮추고 경제번영이 정부신뢰를 제고할 가능성을 나타낸다. 여기서 주목할 만한 것은 모두가 보편적으로 좋아하거나 싫어하는 가치 이슈(valence issue)와 여론이 분열된 입장이슈(position issue)가 정부신뢰에 주는 영향이다(Stokes 1963). 경제번영과 침체가 가치이슈라면 이념적 방향을 반영하는 정책은 입장이슈이다. 이렇게 보면 분석결과는 정부신뢰가 입장이슈가 아니라 가치이슈에 대한 판단에 따라 달라질 가능성을 함축한다.

분석결과는 정부신뢰의 형성에 있어 정부의 분배공정성과 절차공정성이 보다 중요함을 시사한다. 정부신뢰에 중요한 것은 정부가 혜택을 얼마나 주느냐보다 정부가 일을 얼마나 공정하게 추진하고 처리하느냐라는 것이다. 정책이 결정되고 집행되는 과정이 얼마나 공정한 것인가는 그를 통해 나오는 정책 자체에 대한 선호나 그러한 정책으로부터 받는 혜택의 크기와 무관하게 정부신뢰에 중요하다는 것이다. 정책결정이 모든 의견을 수렴하고, 충분히 심사숙고해 이루어지며, 필요한 정보를 수집하고 불편부당하게 이루어지며 차별 없이 공정하게 집행된다면 설사 정책 자체에 대해 이견이 있다 해도 혹은 정책수혜의 절대적 수준이 낮다 하여도 혹은 가계경제가 어려워도 정부에 대한 신뢰는 유지될 수 있다는 것이다.

V. 맺음말

한국에서 민주화 이후 입법부, 사법부 및 행정부에 대한 국민의 신뢰는 심각할 정도로 악화되어 왔다. 물론 민주정부가 불신의 대상이 되고 있는 것은 우리만 국한된 현상은 아니다(Nye, Zelikow and King 1997; Pharr and Putnam 2000). 그러나 정부신뢰 혹은 정치신뢰가 민주주의의 안정적 작동에 중요하다는 점에서 민주주의의 역사가 오래지 않은 한국에서 주요 통치기관이 심각한 수준의 불신의 대상이 되고 있다는 것은 우려할만한 상황이다. 집합자원을 둘러싼 배분 갈등이 견잡을 수 없이 심화될 수 있는 정치적 환경에서 통치기관에 대한 광범한 불신은 대의민주주의의 위기를 초래할 수도 있기 때문이다. 이러한 배경에서 본 논문은 정책관련 정부성과에 초점을 두고 개인 차원에서 한국인들이 나타내는 정부불신의 원인을 밝히려고 하였다.

정부신뢰는 신뢰의 대상인 “정부”가 무엇을 가리키는가에 따라 그 의미와 함의가 달라진다. 신뢰의 대상이 집권당국으로서의 정부일 수도 있고 혹은 입법부, 사법부, 행정부 등 삼부를 포괄하는 통치제도로서의 정부일 수도 있기 때문이다. 본 논문에서는 정부신뢰가 준거하는 대상의 다양성과 기존 측정지표의 타당성의 한계를 인식하고 전통적인 정부신뢰 문항 및 정부 제도신뢰 문항을 모두 활용하여 정부신뢰를 측정하려고 하였다.

본 논문의 분석틀은 정부신뢰의 근접 영향요인을 중심으로 구성하였다. 기존의 정부신뢰 연구는 정부성과 평가의 중요성을 강조하면서 주로 정부정책의 결과, 특히 경제상황에 초점을 두었으나(Citrin and Green 1986) 최근에는 정책과정 및 수단과 관련된 정부성과 요인에 주목하고 있다(Hibbing and Theiss-Morse 2001a; Tyler 2001). 이러한 연구 동향을 고려해 본 논문은 정책결과, 과정, 산출 등 정책관련 요인들을 모두 포함시켜 분석틀을 구성하고 정부성과 평가가 정부신뢰에 주는 영향을 보다 포괄적으로 분석하려고 하였다.

첫째 정부신뢰의 원인을 정책결과에서 찾는 설명은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데 하나는 정부성과와 직접 연결된 정책수혜에 초점을 둔 것이고 또 다른 하나는 정부성과와 간접 연결된 경제상황에 초점을 둔 것이다. 둘째 정부신뢰의 원인을 정부의 공정성에서 찾는 설명도 크게 두 가지로 구분할 수 있는데 하나는 정

책결과의 분배공정성에 초점을 둔 것이고 또 다른 하나는 정책과정의 절차공정성에 초점을 둔 것이다. 셋째 정부신뢰의 원인을 정책 자체에서 찾는 설명은 정부정책에 대한 선호 근접성을 정부신뢰와 관련시킨다. 이러한 이론적 배경에서 본 논문에서는 국가경제 및 가계경제상황, 정책수혜의 절대적 및 상대적 수준, 정부대우의 상대적 공정성, 정책과정의 절차공정성 및 보수-진보 정치이념이 정부신뢰에 주는 상대적 영향을 각각 비교하였다.

분석결과를 종합하면 정부신뢰에 영향을 주는 정책관련 정부성과 요인은 정책과정의 절차공정성과 정책결과의 분배공정성으로 보인다. 중요한 것은 정책결과와 집행이 공정하다는 평가인 것이다. 즉, 정부가 무엇을 생산하고 전달하느냐보다 정부가 일을 어떻게 하느냐가 정부신뢰의 형성에 중요한 것으로 보인다. 본 연구의 발견은 정부신뢰의 결손을 축소하는 과제와 관련해 중요한 정책적 함의를 제시하고 있다. 정부신뢰를 제고하기 위해서 정부는 편파적이지 않고 사적 이익을 넘어 일반 이익을 추구한다는 인상을 주어야 한다. 또한 정책이 결정되는 과정이 공정하고 정당하다는 인상을 주어야 한다. 주목할 만한 것은 더 많은 직접적인 정책혜택을 주려고 인기영합의 정책을 펼치는 것으로는 정부신뢰가 제고되기 어렵다는 점이다. 정책과정이 공정하고 정부대우가 차별적이지 않다고 인식해야 정부가 신탁책무를 올바르게 유능하게 수행한다는 믿음이 생긴다는 것이다. 정부가 특정 계층이나 집단만을 대변한다고 인식될 때 혹은 정부가 정당한 정책과정을 거치지 않고 소통과 설득 없이 정책을 추진한다고 인식될 때 정부에 대한 신뢰는 증대되기 어려울 것이다.

■ 참고문헌

- 김지희. 2006. “한국인의 정치제도에 대한 신뢰와 불신: 신뢰형성에 영향을 미치는 정치경제적, 사회문화적 요인에 대한 탐색적 연구.” 《신뢰연구》16: 49-80.
- 박종민. 1991. “정책산출이 정부신뢰에 미치는 영향.” 《한국행정학보》25(1): 191-305.
- 박종민. 1997. “정치체제의 정당성과 공정성.” 석현호(편) 《한국사회의 불평등과 공정성》서울: 나남.
- 박천오. 1999. “정부관료제에 대한 시민의 불신 원인과 처방에 관한 고찰.” 《행정논총》

37(2) 47-71.

- 이시원. 1994. “경제적 상황요인이 정부신뢰에 미치는 영향.” 《한국정책학회보》3(1): 61-84.
- Abramson, Paul R. 1983. *Political Attitudes in America: Formation and Change*. San Francisco: Freeman.
- Abramson, Paul R., and Finifter, Ada W. 1981. On the Meaning of Political Trust: New Evidence from Items Introduced in 1978. *American Journal of Political Science*, 25:297-307.
- Anderson, Christopher J., Blais, Andre, Bowler, Shaun Donovan, Todd and Listhaug, Ola. 2005. *Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy*. Oxford: Oxford University Press.
- Barber, Bernard. 1983. *The Logic and Limits of Trust*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Chanley, Virginia A., Rudolph, Thomas J. and Rahn, Wendy M. 2001. Public Trust in Government in the Reagan years and Beyond. In J. Hibbing and E. Theiss-Morse (eds.), *What Is It about Government that Americans Dislike*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Citrin, Jack. 1974. Comment: The Political Relevance of Trust in Government. *American Political Science Review* 68: 973-88.
- Citrin, Jack and Green, Donald P. 1986. Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government. *British Journal of Political Science* 16: 431-53.
- Citrin, Jack and Muste, Christopher. 1999. Trust in Government and System Support. In J. Robinson, L. Wrightsman, and P. Shaver(eds), *Measures of Political Attitudes*, New York: Academic Press.
- Citrin, Jack and Luks, Samantha. 2001. Political Trust Revisited: Deja Vu All Over Again? In J. Hibbing and E. Theiss-Morse (eds.), *What Is It about Government that Americans Dislike*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dalton, Russell J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: harper and Row.
- Feldman, Stanley. 1983. The Measurement and Meaning of Trust in Government. *Political*

Methodology 9: 341-54.

- Gamson, William A. 1968. *Power and Discontent*. Homewood, IL: Dorsey Press.
- Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Easton, David. 1975. A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science* 5: 435-57.
- Hardin, Russell. 1998. Trust in Government. In V. Braithwaite and M. Levi (eds.) (eds.), *Trust and Governance*. New York: Russell Sage.
- Hetherington, Marc J. 1998. The Political Relevance of Political Trust. *American Political Science Review*, 92(4): 791-808.
- Hibbing, John R. and Theiss-Morse, Elizabeth. 2001a. The Means Is the End. In J. Hibbing and E. Theiss-Morse (eds.), *What Is It about Government that Americans Dislike*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hibbing, John R. and Theiss-Morse, Elizabeth. 2001b. Process Preferences and American Politics: What the People Want Government to Be. *American Political Science Review* 95: 145-153.
- Kinder, Donald R. and Kiewiet, Roderick D. 1981. Sociotropic Politics: The American Case. *British Journal of Political Science* 11(2): 129-161.
- Levi, Margaret. 1998. A State of State. In V. Braithwaite and Margaret Levi (eds.), *Trust and Governance*. New York: Russell Sage.
- Miller, Arthur H. 1974. Political Issues and Trust in Government: 1964-1970. *American Political Science Review* 68: 951-72.
- Mishler, William and Rose, Richard. 1997. Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies. *Journal of Politics* 59(2): 418-451.
- Muller, Edward and Jukam, Thomas. O. 1977. On the Meaning of Political Support. *American Political Science Review* 71: 1561-95.
- Nye, Joseph S., Zelikow, Philip D. and King, David C. (eds.). 1997. *Why People Don't Trust Government?* Cambridge: Harvard University Press.
- Offe, Claus. 1999. How Can We Trust Our Fellow Citizens? In M. Warren (ed.) *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orren, Gary. 1997. Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government. In J. Nye, P.

- Zelikow and D. King (eds.) *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Park, Chong-Min and Shin, Doh Chull. 2006. Popular Support for Democracy and its Institutions in Korea: The Dynamics and Sources of Regime support and Institutional Trust. *International Review of Sociology* 16(3):665-681.
- Pharr, Susan J. and Putnam, Robert D. (eds.). 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D., Pharr, Susan J. and Dalton, Russell J. 2000. Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies? In S. Pharr and R. Putnam (eds.) (2000). *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Stokes, Donald E. 1963. Spatial Models of Party Competition. *American Political Science Review* 57(2): 368-377.
- Tyler, Tom R. 2001. The Psychology of Public Dissatisfaction with Government. In J. Hibbing and E. Theiss-Morse (eds.), *What Is It about Government that Americans Dislike*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tyler, Tom R. 2004. Affirmative Action in an Institutional Context: The Antecedents of Policy Preferences and Political Support. *Social Justice Research* 17:5-24.
- Tyler, Tom R., Rasinski, Kenneth A. and McGraw, Kathleen M. 1985. The Influence of Perceived Injustice on the Endorsement of Political Leaders. *Journal of Applied Social Psychology* 15:700-25.
- Wahlke, John. C. 1971. Policy Demands and System Support: The Role of the Represented. *British Journal of Political Science*, 1(3):271-290.