

전문가주의에 대한 대중의 지지와 그 영향 요인*

강상원**

본 연구는 2024 한국거버넌스바로미터조사를 활용하여 전문가주의에 대한 대중의 지지와 그 영향 요인을 탐색하였다. 전문가주의는 정치적 의사결정에서 기술적 전문성과 효율성을 강조하는 거버넌스 형태로서 현대 사회의 복잡성 증가와 과학기술의 고도화에 따라 중요성이 부각되고 있으며, 민주적 거버넌스에 위기와 기회를 동시에 제공한다고 여겨진다. 거버넌스의 정당성과 지속가능성은 결국 대중의 수용과 지지에 기반하기 때문에, 전문가주의에 대한 대중의 인식을 탐색하는 것은 민주적 거버넌스로서 해당 체제의 가능성을 엿볼 수 있는 기회를 제공한다. 분석 결과, 전문가주의에 대한 지지는 대의 민주주의에 대한 선호보다 약간 낮은 수준을 나타냈다. 한편, 그 지지에 대한 영향 요인들을 분석한 결과, 전문가의 능력에 대한 인식과 행정기관에 대한 신뢰가 전문가주의 지지와 긍정적 상관관계를, 내적 정치 효능감과 민주적 절차에 대한 중시가 부정적 상관관계를 보였다. 이러한 연구 결과는 전문가주의와 민주적 거버넌스 사이의 긴장과 동시에 공존의 가능성을 제시하면서 현대 사회가 직면한 복잡한 문제들을 해결하는 과정에서 민주적 요구와 더불어 전문적 지식에 대한 요청도 통합적으로 고려해야 할 필요성을 제기한다.

주제어: 전문가주의, 스텔스민주주의, 거버넌스

* 이 논문은 2022년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다 (NRF-2022S1A5 C2A03091302). 발전적인 심사평을 주신 세 분의 심사자 분들께 깊이 감사드립니다.

** 브리스톨 대학교(University of Bristol), 정책학, 고려대학교 비교거버넌스연구소 연구교수, 행정문화, 정부-시민사회 관계, 거버넌스(E-mail: varikang@gmail.com)

I. 서론

본 연구는 전문가주의에 대한 대중의 지지 수준을 살펴보고, 나아가 그 선호에 미치는 영향 요인들을 살펴 보면서 정책 결정 과정에서 전문가의 역할에 대해 재고하는 것을 목적으로 한다. 전문가주의(technocracy; technocratic governance)란 정치적 의사결정에 있어 기술적 전문성과 효율성을 강조하는 거버넌스 형태로 정의될 수 있다. 이는 곧, 선출직 정치인과 비교하여 역량과 전문성, 정치적 중립성을 정당성(legitimacy)으로 갖는 각 분야의 전문가들, 기술 관료를 포함한 지식 엘리트 주도의 정책 결정 체제를 뜻한다(Bertsou & Pastorella, 2017).

많은 민주주의 이론가들에게 있어서 전문가주의와 민주주의는 근원적으로 대립되는 거버넌스로 여겨지곤 한다. 그러나 현실의 정책 과정에서 기존 관료 조직이나 전문가에 대한 의존은 필연적이며(Bauer et al., 2021), 현대 사회의 복잡성이 증가하고 과학기술이 고도화함에 따라 전문가에 대한 의존은 보다 심화되고 있다(Jasanoff, 2005). 정책 과정에서 전문가 참여는 증거 기반 정책의 중요성 인식, 합리적 의사결정에 대한 요구 증가에 따라 더욱 가속화된다. 문제는 이러한 변화가 민주주의와 마찰을 일으킬 수 있다는 점에 있다. ‘공공정책에 있어 민주적 통제와 전문가에 의한 규제는 불가피한 긴장 관계에 있다’는 Shapiro(2005: 343)의 발언은 이러한 우려를 명확하게 드러낸다.

다만 전문가주의와 민주주의 사이의 근본적 긴장에도 불구하고, 한편으로 전문가 참여의 확대를 통해 민주적 거버넌스 강화의 가능성이 탐색된다는 사실 역시 주목해 볼 만 하다. 갈수록 난해해지는 과학기술이 정파적으로 해석되고 정치적으로 활용되면서, 이에 기반한 정책 결정 역시 당파적으로 이루어짐에 따라 객관적 정보의 제공자이자 과학기술과 일반 시민을 연결하는 전문가와 기술 관료의 역할이 중요시되고 있으며, 이를 통해 민주적 거버넌스를 강화할 가능성이 모색되고 있는 것이다(Schudson, 2006; Fischer, 2009). 또한 전문성을 갖춘 관료 집단이 과학의 정치화를 제지하는 최일선의 저지선으로 기능할 수 있다는 주장 역시 민주적 거버넌스 구축과정에서 전문가 집단의 중요성을 환기시킨다(Bauer et al., 2021). 실제로 코로나19 팬데믹 등을 통해 절감한 바와 같이 현대 사회의 복잡성 증가와 과학기술의 고도화는 다수제 민주주의를 통한 문제 해결에 있어 한계를 노정하고 있다. 즉, (불확실성이 높은 상황에서) 신속하고 효과적인 정책 대응의 어려움, 단기적 이익에 집중하는 짧은 시간 선호의 경향(Hoppe, 2018) 등은 전문가들의 의사결정 참여 확대를 통한 정책 결정의 질 제고와 장기적 해결책 제시를 요청한다.

요컨대 한편으로 과학이 정치화되고, 다른 한편으로 포퓰리즘이 부상하며 전문가에

대한 불신이 증대되는 현실 속에서(Stecula & Pickup, 2021) 전문가주의에 대한 지지의 원천을 탐색하는 것은 민주주의의 안정성과 효과성을 향상시키는데 있어서 통찰을 제공할 수 있다. 아울러 현대 사회의 복잡한 문제들에 효과적으로 대응하기 위한 거버넌스 모델을 구축함에 있어서도 전문가들의 참여는 필연적이다. 이에 전문가주의 지지에 대한 대중의 지지에 영향을 미치는 요인들을 탐색해보는 과정은 효과적이면서도 민주적인 거버넌스 설계에 있어 필수적인 작업이다.

이처럼 전문가에 대한 의존도가 증가하는 현대 행정의 환경 변화 속에서 거버넌스의 민주성과 전문성 사이의 균형을 논하는 것은 그 중요성과 시의성이 높다고 하겠다. 그러나 실제로 전문가주의에 대한 지지가 어디에서 비롯하는가를 탐색한 연구는 드물다(Bertsou & Pastorella, 2017). 이러한 까닭에 과학적 지식과 전문성에 기반한 전문가 기반 거버넌스의 중요성에 대해서는 재론의 여지가 없음에도, 그 지지의 원천과 정당성에 대한 이해는 빈약한 상황이다.

본 연구는 이러한 문제의식 위에서 민주적 거버넌스의 한계와 이를 보완할 수 있는 전문가주의의 역할에 대한 기존 문헌들을 살펴보는 것에서부터 출발한다. 이에 더해 전문가주의에 대한 지지 여부에 영향을 미칠 수 있는 요인들이 무엇인지 검토하고자 한다. 다음으로 본 연구의 분석에 활용한 자료 및 측정 방법에 대해 설명하고, 해당 자료를 토대로 한국 사회에 있어서 전문가주의 지지를 결정하는 요인들이 무엇인지에 관한 분석을 시도할 것이다. 이후 이러한 변수들이 민주적 통제에 대한 우려를 넘어 전문가 역할의 강화를 통한 민주적 거버넌스의 강화로 이어질 수 있는지 살펴 보면서 연구를 끝맺고자 한다.

II. 선행 연구

1. 전문가주의와 민주적 거버넌스

전문가주의(technocracy)란 정치적 의사결정에 있어 기술적 전문성과 효율성을 강조하는 거버넌스 형태로 이해된다. 이는 곧, 선출직 정치인과 비교하여 역량과 전문성, 정치적 중립성을 정당성(legitimacy)으로 갖는 각 분야의 전문가들, 기술 관료들을 포함한 지식 엘리트 주도의 정책 결정 체제를 뜻한다(Bertsou & Pastorella, 2017). 이러한 전문가주의는 앞서 간략하게 언급한 바와 같이 민주적 거버넌스 구축에 있어서 위기와 기회를 동시에 제공한다(Bertsou & Pastorella, 2017).

먼저, 전문가주의가 민주적 거버넌스에 제기하는 가장 큰 도전은 소수 전문가가 주도하는 정책결정 과정이 거버넌스의 대의성을 훼손하고 결과적으로 민주주의의 본질을 위협할 수 있다는 시각으로부터 기인한다. 과학기술의 영향력이 확대되고 그 복잡성이 증가함에 따라 정책 과정이 점차 전문 영역으로 인식되고 있으며, 이 과정에서 일반 대중의 의사가 배제될 가능성에 대한 우려는 과학과 민주주의 간 협업(co-production)의 강조로 이어지기도 한다(Jasanoff, 2005). 복잡한 지식을 일반 대중이 이해하기 쉬운 형태로 가공하는 '번역가'로서의 전문가 역할을 강조한 Fischer(2009) 또한 이러한 논의의 연장선 위에서 이해될 수 있다.

전문가들에 의한 대의성 훼손 우려는 다시 문책성(accountability) 화두와 연결된다. 대표적으로 Vibert(2007)는 정책 과정에서 비선출 전문가들의 역할이 확대됨에 따라 문책성이 약화 될 것에 대한 우려를 표한다. 규제 기관이나 중앙은행, 독립 위원회와 같이 선거를 통해 선출되지 않은 기관, 문책 가능성의 범위 밖에 있는 기관의 영향력 확대는 입법, 사법, 행정의 전통적 권력 분립 체계에 도전을 제기할 수 있으며, 이는 민주주의에 대한 위기로 작용할 수 있다는 것이다. 이에 대한 대응 차원에서 그는 (선거를 통한 전통적 문책 가능성이 아닌) 효율성과 투명성에 기반한 새로운 차원의 문책성을 이야기한다. 전문가들의 결정이 얼마나 효과적인지, 또한 이들의 결정 과정이 얼마나 투명한지를 평가하는 새로운 시스템이 구축되어야 한다는 것이다. 동료 전문가들에 의한 상호 수평적 평가와 감시, 혹은 미디어나 시민 단체 등을 통한 외부 감시 등은 이러한 시스템의 일환으로 이해될 수 있다(Bovens, 2007).

전문가들의 편향성과 동질성 문제 역시 민주적 거버넌스 구축에 한계로 작용할 수 있다. 예컨대, Sending(2015)은 UN 평화위원회나 세계은행에서 일어나는 정치 과정을 분석함으로써 객관적이며 전문적인 지식의 실체에 대해 근본적인 의문을 던진다. 해당 국제기구의 정책 과정을 살펴본 결과 전문가 사이의 네트워크, 소속 국가의 정치적 영향력이 증거의 객관성을 압도하는 중요성을 가진다는 것이다. 이는 전문적 과정을 통해 도출된 것처럼 보이는 정책 역시 정치적 타협의 산물일 수 있다는 점을 지적하는 것으로서, 이러한 관점에 의하면 전문가 집단 사이에서의 권위 형성이나 정치 과정이 객관적 지식이나 실증적 증거보다 더 중요한 역할을 하게 된다. 정책 과정을 다양한 이해관계가 교차하는 장으로 바라보면, 이 과정에서 누가 진짜 전문가인지 알기 어렵다는 점, 그리고 의사결정과정에서 필연적으로 수반되는 도덕적 판단에 대한 전문가 존재하지 않는다는 점을 지적한 Goldman(2001)의 통찰 역시 유사한 맥락에서 고려될 수 있다. 정책 과정 속에서 다양한 이해 집단 간 조정은 필수적이며, 이를 통해 전문가 사이의 편향성과 동질성 문제를 극복해 나가야 한다는 것이다.

그러나 이처럼 전문가 집단에 대한 민주적 통제의 필요성이 대두되는 와중에도 이들의 전문성과 역량, 특징을 바탕으로 민주적 거버넌스를 강화할 수 있다는 주장 또한 존재한다. 예를 들어 다수에 의한 정책 결정이 실은 소수의 이익 집단에 의해 좌우된다는 Olson(1968)의 오래된 관찰이나, 단기적 이익 추구에 집중하는 경향으로 인해 다수에 의한 결정이 오히려 장기적인 사회 발전을 저해시킬 수 있다는 우려(Hoppe, 2018)와 같이 다수제 민주주의의 근본적 한계를 지적하는 일련의 주장들은 전문가주의 확대의 근거가 된다. 결국 이러한 논의들은 정책 과정에서 전문가의 참여 확대가 다수제 민주주의의 한계를 보완하고, 나아가 민주적 거버넌스를 강화시킬 수 있다는 주장으로까지 이어진다.

대표적으로 Schudson(2006)은 전문가 역할의 확대가 민주주의에 대한 위협이 아니며 오히려 이를 강화하는 기제가 될 수 있다고 이야기한다. 그는 현대 사회의 복잡성은 필연적으로 전문가의 문제 해결 능력을 요구한다고 지적하면서, 전문가들이 제공하는 전문 지식과 공론화의 능력이 정책에 대한 시민들의 이해를 높이고 참여를 활성화하는데 기여한다고 주장한다. 비슷한 맥락에서 Pielke Jr(2007)는 '정직한 중개인(honest broker)'이라는 개념을 통해 난해한 정책 문제와 일반 대중을 연결시키고, 다양한 정책 옵션과 그 결과를 소개하는 전문가의 역할을 제시한다. Rosanvallon(2011) 역시 전문가 주도의 거버넌스는 기술과 과학에 대한 전문성을 그 정당성의 원천으로 하며, 선거 주기에 따라 정책이 뒤바뀌지 않음으로써 사회의 장기적 이익(long-term)을 추구하는데 유리하다고 주장한다. 아울러 이는 정파적 이익에 봉사하는 선출직 엘리트에 비해 불편부당성(impartiality)을 확보하는 데에도 도움이 된다. 그는 특히 연금이나 기후변화 문제와 같이 장기적 대응이 필요한 이슈에 관해 전문가 중심의 문제 해결 필요성을 역설하면서, 전문가주의의 특성이 민주주의를 보완하고 더 나은 정책 결과를 도출할 수 있다고 보았다.

전문가 집단은 선거를 통해 대중으로부터 권한을 위임(delegation) 받지는 않지만, 공공의 이익을 위해 권한을 수탁(fiduciary) 받아 활용함으로써 그 정당성을 획득한다(Majone, 2001). 이어지는 장에서 좀 더 논의하겠지만, 이러한 수탁주의(fiduciary principle) 관점에서 전문가들의 정당성은 이들의 지식과 역량, 그리고 이를 공공의 이익을 위해 사용하는 책임감에서 비롯된다. 전문가주의가 갖는 전문성, 장기이익의 추구, 중립성 등의 긍정적 요소들은 정부에 효과성, 견제와 균형, 투명성 및 대표성을 제공하면서 민주적 거버넌스 구축에 있어 일종의 긍정적 외부효과(democratic externalities)로 인식되기도 한다(Williams, 2006). 전문가에 대한 의존 확대는 민주적 거버넌스에 기회와 위기를 동시에 제공한다는 맥락 속에서(Bertsou & Pastorella,

2017), 전문가와 시민사회의 상호작용을 통해 둘 사이의 긴장 관계를 해소하고 상보성을 증진시키려는 노력이 모색되고 있는 것이다. 이처럼 기존의 논의들은 전문가의 역량과 객관성을 통해 정책의 질을 향상시킬 가능성을 제시하면서, 이들의 역할 확대를 통해 민주주의의 여러 한계점을 보완할 수 있는 제도 설계에 대한 고민도 던져주고 있다.

다만 이러한 활발한 논의 와중에 실제로 시민들이 전문가주의를 지지하는 근거나 동인에 대한 탐색은 상대적으로 부족한 것으로 보인다. 전문가의 영향력 확대에 대한 대중의 태도를 이해하고 그 지지의 근거를 찾는 것은 민주적 거버넌스의 정당성 확보 차원에서 핵심적인 영역이기에, 분석에 앞서 이와 관련된 선행 연구의 검토가 필요하다.

2. 전문가주의에 대한 지지의 원천

전문가주의에 대한 지지는 다양한 요인들에 의해 형성될 수 있지만, 본 연구는 이를 개인 차원의 인지(cognition), 제도 차원에서의 신뢰, 그리고 사회적 차원에서 민주주의 원칙에 대한 태도로 구분하여 살펴보고자 한다.

먼저, 인지적 차원에서 전문가주의에 대한 지지는 근본적으로 사회 문제 해결에 있어서 객관적이고 과학적인 해결방안이 존재한다는 믿음을 근간으로 한다(Bertsou & Caramani, 2022). 실증적인 ‘최선의 해결방안’이 존재한다는 인식, 사회 문제에 대한 ‘객관적 진실’을 과학적으로 식별할 수 있다는 믿음에 기반한 이러한 접근은 전문성에 대한 선호, 사회 문제에 대한 과학적 접근에 대한 선호로 이어진다. 이러한 측면에서 전문가주의는 사회를 효과적으로 작동하는 정밀 기계와 같이 이해하면서 정치적 타협보다는 효과적이고 효율적인 문제 해결을 우선시한다(Bertsou & Caramani, 2022). 정책 결정은 증거와 사실에 대한 객관적 이해와 평가에 기반하여 수행되며, 이 과정에서 가치중립적이고 불편부당한 전문가 및 관련 지식의 존재가 상정된다. 이는 곧 기술과 전문성으로 상징되는 ‘지식 엘리트(knowledge elite)’의 역량과 경쟁력에 대한 기대, 그리고 이들을 중심으로 한 문제 해결에 대한 지지로 나타난다(Bersch, 2016). 지식 엘리트들은 당파적인 이익이나 이념으로부터 독립적이기 때문에 특정 사회 집단의 이익에 봉사하는 정치 엘리트에 비해 각종 제약에서 상대적으로 자유롭다(Jasanoff, 1998). 또한 이들은 선거를 통한 대중의 인기에 영합하지 않아도 되기 때문에 장기적인 관점에서 사회의 개선을 위한 책임감을 발휘할 수 있다(Fischer, 2009; Hoppe, 2018). 이들의 정당성은 이처럼 전문성(expertise), 정치적 중립성(neutrality), 장기적 이익에 대한 관점(long-term perspective)으로부터 비롯되며, 결과적으로 복잡한 사회 문제에 대한 증거 기반의 해결책을 제공하는데 있어서 선출직 공직자들에 비해

유리한 위치에 있게 된다(Vibert, 2007). 전술한 연구들은 전문가들의 정책 역량에 대한 믿음이 전문가주의 지지와 밀접한 관련이 있음을 보여준다. 복잡한 정책 문제를 해결하는 과정에서 전문가의 역량을 높게 평가하는 시민들은 전문가 주도의 거버넌스를 더 선호할 가능성이 높을 수 있는 것이다(Bertsou & Pastorella, 2017).

유사한 맥락에서 Hibbing & Theiss-Morse(2002)의 ‘스텔스 민주주의(stealth democracy)’, 그리고 보다 최근에 Hibbing et al.(2023)이 제시한 ‘경청하는 민주주의(attentive democracy)’의 개념은 주목할 만하다. 이는 일반 시민들이 정책 과정에 직접 참여하기보다는 역량 있는 전문가들에게 이를 위임하여 해결하는 것을 선호할 수 있다는 주장이다. 많은 시민은 투표와 같은 대중 참여 메커니즘을 중시하면서도, 정책 과정에서 수반되는 지난한 타협과 토론을 선호하지 않으며, 본인들의 부족한 정치적 욕구와 인지적 역량을 (정치 엘리트가 아닌 정부 관료, 기업가 등의) 전문가들이 재빨리 포착하여 효율적으로 해결해 주길 기대한다는 것이다.¹⁾ 이러한 개념은 상당수의 시민이 복잡한 정책 결정 과정에 직접 참여하기보다는 되레 역량과 전문성을 지닌 전문가들에게 이를 수탁하여 처리하는 것을 선호할지도 모른다는 점을 보여준다. 실제로 구미를 중심으로 수행된 일련의 실증 연구들은 전문가를 통한 문제 해결의 선호가 실존한다는 주장을 뒷받침한다(VanderMolen, 2017; Atkinson et al., 2016; Coffé & Michels, 2014). 스텔스 민주주의의 논의는 정치적 효능감(political efficacy), 그중에서도 내적 효능감(internal efficacy)이 전문가주의에 대한 지지에 영향을 줄 수 있다는 주장과 연결된다. 구체적으로 Hibbing & Theiss-Morse(2002)은 정치 과정을 이해하고 참여하는 데 있어서 스스로의 능력과 영향력에 대한 내적 효능감(internal efficacy)이 낮은 경우, 복잡한 정책 결정을 전문가에게 맡기는 방식이 선호될 수 있다고 주장했다. 반대로 인지 동원이론 차원에서는 정보 접근성의 향상이 시민들의 정치적 효능감을 증가시키고, 이에 따라 직접적인 정치 참여의 욕구가 활성화한다고 주장하기도 한다. 이러한 논의는 내적 효능감이 높은 사람들의 경우 투표와 시위, 청원 및 정치적 토론과 같은 정치 참여에 더욱 활발히 참여한다는 것을 발견한 Valentino, Gregorowicz, & Groenendyk(2009), 혹은 Coffé & Michels(2014)의 실증연구를 통해 경험적으로 증명된다. 이러한 실증 연구들은 내적 정치효능감이 높은 경우 정치에 대한 직접 참여 요구 확대가 나타나며, 결과적으로 전문가주의에 대한 지지를 낮아지게 할 것이라는 추정을 가능케 한다.

1) 구체적으로 스텔스 민주주의는 (i) 선출직 공직자들이 말보다는 행동으로 보여주길 기대하는 것, (ii) 정치적 타협 과정에 대한 부정적 인식, 그리고 (iii) 정부가 비선출직 사업가나 전문가들에 의해 더 잘 운영될 것이라는 인식을 근간으로 한다(Medvic, 2019).

상기 주장들은 전문가 혹은 스스로에 대한 역량 인지가 정책 과정에 대한 참여 수준에 영향을 미칠 수 있다는 점을 시사한다. 이러한 맥락에서 다음과 같은 가설이 도출된다.

가설 1. 정책 결정 과정에서 전문가가 일반 시민보다 더 나은 결정을 내릴 수 있다고 인식할수록 전문가주의에 대한 지지가 증가할 것이다.

가설 2. 내적 정치효능감이 낮을수록 전문가주의에 대한 지지가 증가할 것이다.

한편, 전문가주의에 대한 지지는 개인의 인지적 측면뿐 아니라 현존하는 제도와 체제에 대한 평가에 의해서도 영향을 받을 수 있다. 이는 현재의 거버넌스 체제에 대한 신뢰 문제와 맞닿아 있다. Bertou & Pastorella(2017)의 이야기처럼 기존 제도에 대한 대중의 정치적 불만은 여타 거버넌스에 대한 지지와 연결될 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 Bertou & Caramani(2022)는 일견 상호 대립하는 것으로 보이는 전문가주의와 포퓰리즘에 대한 지지가 실은 기존 정치 엘리트에 대한 불만을 공유하고 있다는 점을 지적한다. 다만 전문가주의의 경우 선출직 정치 엘리트가 아닌 지식 엘리트를 긍정한다는 점에서 포퓰리즘과는 구분된다. 지식 엘리트들은 경험과 전문성, 학문적 자격 및 노하우 등의 측면에서 일반 시민과 구분되면서 사회문제 해결에 있어서 필수적이라고까지 여겨지기도 한다(Schudson, 2006; Bauer et al., 2021). 이는 현 제도, 특히 선출직 정치 엘리트 주도의 체제에 대한 불신이 전문가 중심의 거버넌스에 대한 지지와 연결될 수 있음을 시사한다.

이러한 측면에서 엘리트는 선출직 엘리트와 지식 엘리트의 두 유형으로 구분될 필요가 있다. 이 가운데 선출직 엘리트에 대한 불신은 기술관료나 과학 전문가 주도의 의사결정에 대한 선호로 이어질 수 있지만, 모든 전문가를 아우르는 불신은 대중의 직접적인 의사결정 참여에 대한 선호, 즉 포퓰리즘으로 연결될 수 있다(Bertou & Caramani, 2022). 유사한 측면에서 Hibbing et al.(2023)은 ‘경청하는 민주주의’ 지지에 대한 원인을 조사함에 있어서 과학자, 의사와 같이 과학적, 기술적, 객관적 전문 지식을 활용하는 엘리트 집단과 종교 지도자, 사업가, 군 장성과 같이 보다 정치적 색채를 띠는 엘리트 집단을 구분한다. 두 집단 모두 비선출 엘리트라는 점에서 공통점을 가지고 있음에도, 연구의 결과는 이들에 대한 지지의 원천이 서로 다를 수 있다는 점을 엿보게 한다.²⁾

앞서 언급한 ‘스텔스 민주주의(stealth democracy)’와 ‘경청하는 민주주의(attentive democracy)’의 개념은 정책 과정이 시민의 요구에 민감하게 반응할 것이라는 기대를 일컫는 외적 효능감(external efficacy)이 전문가주의에 대한 지지와 연결될 수 있음도

2) 구체적으로 Hibbing et al.(2023) 연구 결과에 따르면 정책 과정에서 종교지도자, 사업가, 군 장성이 더 많은 권한을 가져야 한다는 의견과 전문성에 대한 믿음 사이에 음의 상관관계가 발견된다.

보여준다. 구체적으로 외적 효능감이 낮은 이들은 현재의 정치 시스템에 대한 불만을 가질 수 있으며, 이는 (정치엘리트가 아닌) 전문가들에 의한 문제 해결의 지지로 이어질 수 있다. 다만 이러한 외적 효능감이 너무 낮은 경우에는 전문가를 포함한 모든 형태의 권위에 대한 불신이 표출되고, 정치 과정에 대한 대중의 직접 참여가 선호될 수도 있다 (Bertsou & Pastorella, 2017). 이상의 선행연구들은 기존의 거버넌스에 대한 불만족이나 낮은 외적 효능감이 대안적 체제에 대한 선호와 연결될 수 있음을 시사한다.

본 연구는 이러한 선행연구의 논의를 이어받아 현재의 대의제 거버넌스에서, 선출직 정치 엘리트로서 대표성을 갖는 의회와 전문성 및 지속성을 바탕으로 한 행정기구에 대한 신뢰를 구분하고, 각 기관에 대한 신뢰가 전문가주의에 대한 선호에 상이한 영향을 미칠 것이라 가정한다. 이러한 구분은 현 거버넌스 체제에 대한 불신(특히 선출직 엘리트로 구성된 대의제도에 대한 불신)과 비선출 관료 집단(행정기구)에 대한 신뢰가 각각 전문가주의 지지에 미치는 세분화하여 평가할 수 있도록 할 것이다.³⁾ 기존 연구를 토대로 한 구체적인 가설은 다음과 같다.

가설 3. 외적 정치효능감이 낮을수록 전문가주의에 대한 지지가 증가할 것이다.

가설 4. 국회에 신뢰가 낮을수록 전문가주의에 대한 지지가 증가할 것이다.

가설 5. (직업공무원으로 구성된) 행정기구에 대한 신뢰가 높을수록 전문가주의에 대한 지지가 증가할 것이다.

마지막으로 전문가주의에 대한 지지는 개인과 제도 수준을 넘어 더 광범위한 사회적 수준의 가치관에 의해서도 영향을 받는다. 본 연구에서는 이러한 요인 가운데 주로 민주주의 철학에 대한 태도가 전문가주의 지지에 어떠한 영향을 미치는지 검토해 보고자 한다. 민주주의는 기본적으로 다수의 참여와 대의성을 중시하는 체제이지만, 전문가주의는 효율성과 전문성을 강조하면서 근원적인 긴장을 형성할 수 있기 때문이다. 이러한 차원에서 민주적 철학을 강조하는 이들은 전문가주의에 대한 지지의 강도가 낮을 수 있다. Vibert(2007)가 전문가주의의 부상에 따른 기존 삼권분립 체제의 균열을 우려한 것과 마찬가지로, 전통적 권력 분립 체제를 중시하는 이들은 전문가 중심의 의사결정 과정에 대해 낮은 지지를 보일 수 있는 것이다. 비슷한 맥락에서 시민들의 의사결정 과정 참여를 중시하는 이들은 전문가가 중심이 되는 거버넌스 체제에 보다 우려를 표할 가능성이 있다(VanderMolen, 2017 참고). 반면, 효율적인 리더십과 효과적

3) 앞선 정치적 효능감 논의와 마찬가지로, 양 기관에 모두에 대한 신뢰가 낮은 경우, 전반적인 체제 불신으로 인해 전문가주의에 대한 지지도가 낮아지면서 포퓰리즘에 대한 지지가 높아질 수도 있다. 다만 이러한 논의는 본 연구의 분석 영역 밖에 있으며, 후속 연구를 통해 탐색될 수 있을 것이다.

인 문제 해결에 강조점을 두는 이들은 전문가에 의한 문제 해결을 선호할 수 있다 (Hibbing & Theiss-Morse, 2002). 이처럼 민주주의 원칙에 대한 태도는 전문가주의에 대한 선호를 결정짓는 데 있어서 VanderMolen(2017)이 언급한 것처럼 ‘양가적 (ambivalent)’인 영향력을 행사할 수 있다. 본 연구는 이러한 관계를 검토하기 위해 본 연구는 가용할 수 있는 데이터들을 포괄적으로 검토한 뒤 민주주의의 절차적 측면 (procedural)에 초점을 맞추어 다음의 가설을 설정하였다(Diamond, 1999 참고).

가설 6. 민주주의의 절차적 측면을 중요하게 인식할수록 전문가주의에 대한 지지감 감소할 것이다.

Ⅲ. 자료 및 측정

1. 데이터

본 연구에서 활용한 자료는 고려대학교 비교거버넌스 연구소의 의뢰로 한국리서치에서 실시한 웹기반 설문조사인 2024 한국거버넌스바로미터조사(KGBS: Korea Governance Barometer Survey)이다. 해당 설문조사는 전국의 만 18세 이상 남녀를 대상으로 실시한 것이며, 전국 89만 명의 표본을 기반으로 하여 지역, 성별, 연령을 기준으로 비례할당표집을 통해 선정된 표본을 활용하였다. 조사 요청을 받은 대상자는 32,726명이며, 실제 조사에 참여한 인원은 2,598명, 조사를 완료한 인원은 2,000명으로 응답률은 요청 대비 6.1%, 참여자 대비 77.0%이다. 아울러 조사는 2024년 1월 17일부터 24일 사이에 이루어졌다.

해당 자료는 웹조사 형식이라는 제약요인을 감안하더라도 전문가주의에 대한 지지요인을 다각도로 파악할 수 있는 자료가 많지 않았다는 점을 생각해보면, 두 변수 사이의 관계를 포착하는 데 중요한 근거를 제공하리라 기대할 수 있다.

2. 측정

본 연구의 주요 변수는 다음과 같이 구성된다. 먼저 연구의 종속변수인 전문가주의에 대한 선호는 “우리나라를 통치하는 방식으로 다음의 각각을 어떻게 생각하는지 말씀해 주십시오”라는 문항 가운데 “선출된 공직자가 아닌 전문가가 국가를 위해 무엇이 최선이라고 생각하는지에 따라 결정을 내리는 체제”에 관한 응답을 활용하였다. 해당 질문은 매우 좋음에서 매우 나쁨의 4점 척도로 측정되었다.

다음으로 본 연구의 주요 독립변수들에 대한 측정은 다음과 같은 방식으로 이루어졌다. 먼저, 전문가의 역할 및 역량에 대한 태도는 Hibbing & Theiss-Morse(2002)의 스텔스 민주주의와 Hibbing et al.(2023)의 경청하는 민주주의 논의를 바탕으로 정책 과정에서 전문가의 역량에 대한 인식을 묻는 문항을 활용하였다. 이는 스텔스 민주주의 논의에서 시민들이 복잡한 정책 결정에 있어서 역량 있는 전문가에게 위임하는 것을 선호한다는 아이디어와 연결된다. 구체적으로 이러한 인식은 “과학적 쟁점에 대한 올바른 정책 결정을 내리는 데 있어서 일반적으로 과학 전문가들은 다른 사람들보다 낫다/못하다/낫지도 못하지도 않다”라는 문항을 통해 측정되었다.⁴⁾

이어서 정치 효능감은 내적, 외적 효능감에 관한 두 가지 문항을 활용하였다. 내적 효능감의 경우 “나 같은 사람들은 정부가 하는 일에 어떤 영향도 줄 수 없다”, 외적 효능감의 경우 “정부는 나 같은 사람들이 어떻게 생각하는지 별로 신경 쓰지 않는다”는 문항이 각각 분석에 활용되었으며 두 문항은 모두 매우 동의에서 매우 동의 안함의 5점 척도로 구성되었다.⁵⁾ 분석에 활용된 문항들은 부정문의 꼴을 갖추고 있기 때문에, 점수가 높을수록 정치 효능감이 높다는 점을 분석 결과 해석에 있어서 유념해야 한다.

다음으로 현재의 거버넌스 체제의 엘리트에 대한 신뢰는 ‘국회’와 ‘(직업공무원으로 구성된) 행정기관’에 대한 신뢰 문항을 활용하였다. 각 문항은 “다음의 각 공공기관에 대해 얼마나 신뢰하십니까?”로 점수는 매우 신뢰에서 전혀 신뢰하지 않음의 4점 척도로 구성된다.⁶⁾ 이러한 문항들은 선출직 엘리트와 비선출 엘리트의 구분을 중시하는 기존 연구의 논의(예. Bertou & Caramani, 2022)를 일부 반영하는 것이다. 이 가운데 행정기구의 직업공무원들은 비록 과학자나 의사와 같은 전통적인 의미의 지식 엘리트와 완전히 일치하지는 않으나, 이들은 객관적 사실과 수단에 접근할 역량을 가지고 있으며, 다수주의로 인한 인센티브로부터 상대적으로 자유롭다는 점에서 지식 전문가 집단과 유사한 특성을 공유한다(Fjortoft, 2024). 또한 이들 역시 전문적인 선발과정, 교육과 훈련, 경험을 통해 정책 분야의 합리성을 획득한 전문가로 여겨질 수 있다는 점(Peters, 2010), 비선출 엘리트로서 정책 과정의 중추적 역할을 담당한다는 점에서 이들에 대한 신뢰가 전문가주의에 대한 지지와 연결될 수 있다.

마지막으로 사회적 차원의 가치관은 민주주의 원칙에 대한 태도로 측정하고자 하였

4) 분석과정에서는 해석의 편의를 위해 더 낫다=2, 더 낫지도 더 못하지도 않다=1, 더 못하다=0으로 점수화하였다.

5) 이러한 문항은 각각 내적, 외적 정치 효능감을 측정하는데 있어서 일반적으로 자주 사용되는 문항으로 본 연구에서 활용한 문항은 Pew Research Center에서 Wike et al.(2022)이 실시한 설문을 번역하여 활용한 것이다.

6) 분석 과정에서는 해당 문항이 역코딩 되어 활용되었다.

다. 이는 앞서 검토한 것과 전문가주의가 민주주의 원칙을 보완할 여지도 있지만, 근본적 긴장을 내포할 가능성도 있기 때문이다. 민주주의의 원칙에 대한 태도는 Diamond(1999)의 논의를 참고로 하여 민주주의의 절차적 측면(procedural) —삼권 분립에 대한 태도, 법치주의(Rule of law)에 대한 태도— 두 문항을 활용하였으며 각 문항은 매우 동의에서 매우 동의 안함의 5점 척도로 구성되었다.⁷⁾

본격적인 분석에 앞서, 독립변수들 사이의 다중공선성 여부를 확인하기 위해 분산팽창계수(VIF: Variance Inflation Factor)를 통한 변수 간 상호 독립성이 검토되었다.⁸⁾ 이러한 예비 분석 결과를 바탕으로, 다음 장에서는 전문가주의 지지에 영향을 미치는 요인들에 대한 실증 분석의 결과를 제시하고자 한다.

IV. 분석 결과

1. 전문가주의에 대한 지지의 양상

본격적인 분석에 앞서 주요 통제변수에 따라 전문가주의를 포함한 여타 거버넌스에 대한 지지가 어떤 양상을 보이는지를 먼저 검토하고자 하였다. 전문가주의를 제외한 기타 유형의 거버넌스는 본 연구의 주요 관심 대상은 아니지만, 전문가주의에 대한 지지와 함께 검토함으로써 거버넌스 선호에 관한 이해의 맥락을 확장하고 향후 연구들에 대한 영감을 제공할 수 있다. 구체적으로 이러한 비교는 응답자들의 전반적인 정치적 성향과 가치관, 연령이나 소득 등에 따른 거버넌스 유형별 선호의 밀그룹을 제공할 수 있으며, 전문가주의와 다른 거버넌스 형태 사이의 관계를 살펴보는데 근거를 제공한다.⁹⁾ 이러한 분석을 통해 전문가주의를 민주적 통치 제도의 일환으로서 이해할 수 있

7) 구체적인 설문은 “행정부, 입법부, 사법부는 서로가 너무 많은 권한을 갖지 않도록 해야 한다”, “국가가 큰 위협에 처했을 때, 정치 지도자는 통상적인 의사결정 과정을 벗어나더라도 과감한 조치를 취할 필요가 있다”로 이루어졌다. 이 가운데 삼권분립에 관한 문항은 분석 과정에서 역코딩되어 활용되었다.

8) 독립변수들의 VIF값은 거의 모든 변수들에서 1.2에서 1.0 사이로 매우 낮은 편이었으며, 가장 높은 경우는 정치 효능감을 측정한 두 문항 — 1.859(내적효능감)에서 1.894(외적효능감) — 이었다. 이러한 값들은 공선성 진단의 일반적인 임계 기준인 VIF 10 수준에 훨씬 못 미치는 것이다 (O'Brien, 2007).

9) 구체적으로 각 유형별 거버넌스 선호는 다음과 같은 문항을 통해 측정되었다. (i) 직접민주주의: “선출된 공직자가 아닌 시민이 주요 국가 현안에 대해 직접 투표하여 법안을 결정하는 체제, (ii) 대의 민주주의: 시민이 선출한 대표자가 법안을 결정하는 체제, (iii) 권위주의: 강력한 지도자가 의회나 법원의 간섭 없이 결정을 내릴 수 있는 체제. 각각의 문항은 ‘매우

는지, 아울러 민주주의와의 잠재적 긴장 관계가 있는지 등의 여부를 살펴볼 수 있을 것으로 기대된다.

각 유형에 따른 거버넌스에 대한 지지는 <그림 1>에 제시된 것처럼, 직접민주주의(76.0%), 대의민주주의(68.1%), 전문가주의(63.0%), 권위주의(33.5%)의 순으로 나타났다. 이는 한국 대중이 정치 과정에서 시민들의 직접적인 참여를 가장 선호하지만, 대의성과 전문성도 어느 정도 중시하고 있음을 보여준다. 반면 권위주의적 통치에 대한 선호는 가장 낮은 수준이었다.

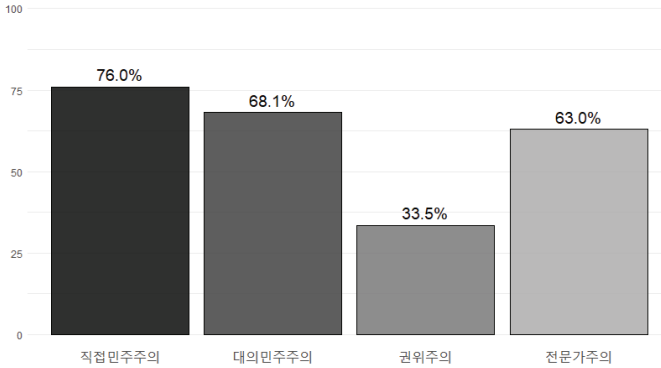
이들 가운데 본 연구에서 증점적으로 파악하고자 한 전문가주의에 대한 지지는 63.0% 수준을 기록하였는데, 이는 직접민주주의(76.0%)보다는 낮았지만 대의 민주주의와 비교하였을 때(68.1%) 크게 낮은 것은 아니었다. 유사한 설문 문항을 포함하여 2022년 실시된 고려대학교 거버넌스다양성센터(VoG)의 ‘정치·경제 인식조사(ABS 6차 한국 조사)’에서 “국회와 선거를 없애고 전문가들이 국민을 대신해 결정하도록 해야 한다”는 문항에 대한 긍정 답변 비율이 13.2%인 것과 비교할 때 오히려 이는 크게 높은 수치이다.¹⁰⁾ 두 설문 조사가 1년 남짓한 간격을 두고 진행되었다는 점을 상기해볼 때 이는 흥미로운 결과이다. 이는 곧 상당수의 시민들이 “국회와 선거를 없애는” 것에는 동의하지 않지만, “(선출된 공직자가 아닌) 전문가가 국가를 위해 결정을 내리는 시스템”에는 일정 수준 호의적인 태도를 갖고 있다는 것을 보여준다. 이러한 결과는 스텔스 민주주의나 경청하는 민주주의 논의에서 주장하는 바와 같이, 상당수의 시민들이 참여라는 민주주의의 원칙 자체에는 동의하면서도 정치 과정에서 나타나는 비효율에 문제의식을 갖고 있으며, 비선출 전문가에 대한 정책 결정 수탁이 선호될 수 있다는 점을 시사하는 것일 수 있다(Hibbing & Theiss-Morse, 2002; Hibbing et al., 2023).

좋은’에서 ‘매우 나쁨’의 4점 척도로 측정되었다.

10) 해당 질문에 매우 동의한 이들의 비율은 1.6%, 조금 동의한 이들의 비율은 11.7%이다. ABS6에 대한 보다 자세한 소개는 박종민(2023) 참고.

〈그림 1〉 거버넌스 유형에 따른 선호

(단위: '매우 좋음' + '좋음' 응답자 비율)



주: N = 2,000(명)

〈표 1〉 전문가주의와 여타 거버넌스 지지 사이의 상관관계

범주	직접민주주의	대의민주주의	권위주의	N (명)
전문가주의	.119 **	.222 **	.369 **	2,000

주: ** < .01 (양측)

아울러 위의 〈표 1〉은 전문가주의와 여타 유형의 거버넌스 선호 사이의 상관관계 값을 나타낸 것이다. 그 결과, 전문가주의에 대한 선호는 권위주의 선호와 일정한 상관관계를 보이는 와중에 직접민주주의와 가장 낮은 수준의 친화성을 보이면서 민주적 거버넌스로서 잠재적 이중성을 드러낸다. 구체적으로 전문가주의는 직접민주주의(.119**), 대의민주주의(.222**), 권위주의(.369**) 모두에 대한 선호와 유의미한 상관관계를 나타내는데, 이는 전문가주의가 민주적 거버넌스를 보완할 수 있는 가능성과 동시에 권위주의적 성향으로 이어질 수 있는 잠재성을 모두 내포하고 있다고 해석될 수 있다.

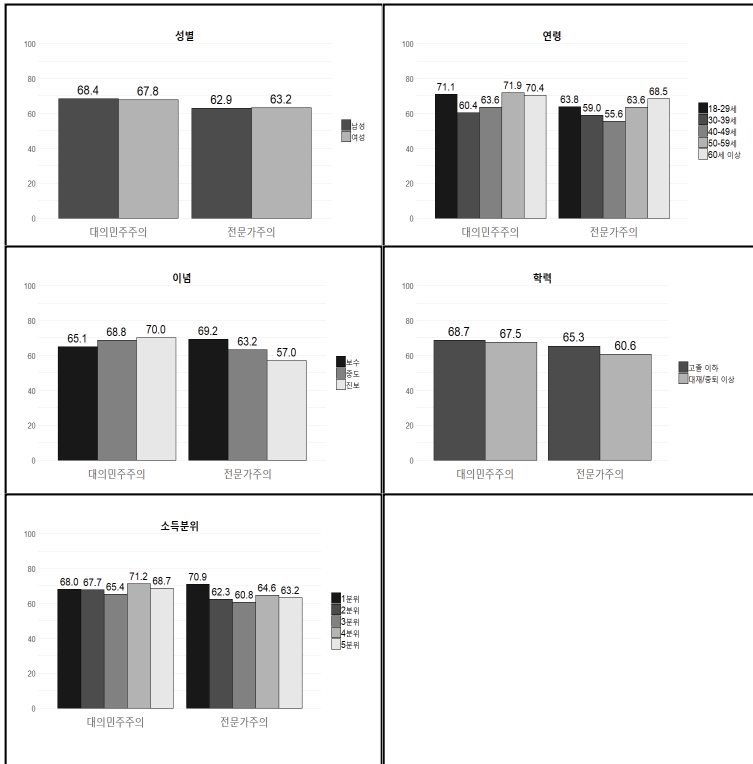
먼저 권위주의와 전문가주의라는 두 거버넌스 유형은 모두 효율성과 신속한 의사결정을 증시하는 경향이 있어, 이러한 가치를 중요하게 여기는 사람들이 두 유형 모두에 긍정적일 수 있다. 이러한 결과는 몇몇 민주주의 이론가들이 우려한 것처럼 전문가주의가 민주주의에 미치는 잠재적 긴장을 시사하는 것일 수 있다.

다만, 전문가주의가 다른 거버넌스 형태와 완전히 배타적이지 않다는 점에도 주목할 만하다. 예컨대 전문가주의와 대의민주주의 사이의 상관관계가 유의미하다는 것은 전

문가 중심의 거버넌스 체제가 대의민주주의의 완전히 대체하는 것이라기보다는 보완하는 역할로 인식될 수 있음을 시사하는 것일 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 몇몇 학자들은 공적 의사결정 과정에서 전문가들이 제공하는 전문 지식과 공론화 능력이 정책에 대한 시민들의 이해를 높이고 참여를 활성화하는 데 기여할 수 있으며, 복잡한 지식을 일반 대중이 이해하기 쉬운 형태로 가공하는 전문가 역할을 강조하고 있다(Schudson, 2006; Fischer, 2009). 위의 상관관계 분석 결과는 대의민주주의의 체제를 선호하는 시민들 가운데 일부가 민주적 의사결정 과정에서 이러한 전문가 역할에 대해 기대하고 있음을 나타내는 것일 수 있다.

〈그림 2〉 개인 수준의 변인들에 따른 대의민주주의와 전문가주의 선호

(단위: '매우 좋음'+ '좋음' 응답자 비율)



주: 분석의 편의를 위해 이념 및 학력을 재분류하여 분석을 실시하였다.11)

한편으로, 상기 거버넌스 유형들 가운데 특히 대의민주주의와 비교하여 누가 전문가주의를 선호하는지에 대한 기초 통계 분석의 결과는 위의 <그림 2>에 제시되어 있다. 이 가운데 특히 연령과 이념이 전문가주의에 대한 선호를 결정하는데 있어 일정한 영향을 미치는 것처럼 보인다. 구체적으로 연령대와 거버넌스 선호의 관계에 주목할 경우, 60대 이상의 고령층에서 전문가주의(68.4%)에 대한 지지가 다른 연령대에 비해 높은 것이 확인된다. 반면, 50대에서는 대의민주주의(72.0%)에 대한 지지가 다른 세대에 비해 높게 나타났다. 아울러 40대는 모든 유형의 거버넌스에 대한 선호가 전 연령대에서 가장 낮은 수준으로 나타났으며, 20대(18-29세)의 경우 대의민주주의(71.2%)에 대한 높은 지지와 함께, 전문가주의(63.9%)에 대해서도 다른 연령대에 비해 상대적으로 높은 지지세를 보였다. 이는 젊은 세대가 민주주의의 가치를 중요시하면서도 동시에 전문성에 기반한 의사결정의 필요성을 인식하고 있음을 시사한다. 전문가주의에 대한 세대간 이러한 격차는 능력주의(meritocracy)에 대한 논의와도 연결될 수 있다. 전문가주의에 대한 높은 지지가 개인의 능력과 전문성을 중시하는 능력주의 원칙의 수용과 어떻게 관련되는지도 살펴볼 여지가 있는 것이다. 특히, 20대의 전문가주의 선호는 공정성 이슈와 연결 지어 능력주의에 대한 선호를 표방하는 해당 세대의 태도가 반영된 것으로 해석될 수 있다는 점에서 추가적 탐색을 요한다(박효민, 2019).

이념 성향에 따른 거버넌스 선호의 차이도 발견되었다. 구체적으로 진보 성향의 응답자들은 대의민주주의(70.1%)에 높은 지지를 보이는 와중에 전문가주의(57.0%)에 대한 지지가 상대적으로 낮게 나타났으며, 이와는 달리 보수 성향의 응답자들의 경우 대의민주주의(65.2%)의 지지세가 상대적으로 낮고 전문가주의(69.1%)에 대한 지지가 높게 나타났다. 특히 보수 성향의 응답자의 경우 전문가주의 선호가 대의 민주주의에 대한 선호보다 높게 나타났다는 점은 주목할 만하다. 이는 민주적 참여에 대한 선호나, 전문성 혹은 강력한 리더십에 관한 지지에 있어서 이념이 중요한 변수로 작용하고 있음을 짐작케 하는 결과이다. 이념에 따른 이러한 차이는 세대별로 경험한 독특한 정치-사회문화적 변화와 그에 따른 가치관의 간극을 반영하는 것일 수 있다. 예컨대 60세 이상 연령층이 전문가주의에 높은 지지를 보내는 것은 발전국가 시기의 경험과 연관 지어 해석될 수 있다. 뒤에 다시 언급하겠지만, 해당 세대가 경험한 관 주도의 경제 발전은 여타 세대에 비해 전문가의 역할을 더욱 긍정적으로 평가할 만들었을 가능성이 있다. 한편으로, 18-29세 집단에서 나타난 높은 전문가주의 지지는 최근 한국 청년 세대의 보수화 경향을 지적하는 세간의 평가를 재확인시키는 것일 수도 있다는 점에서

11) 구체적으로 이념의 매우진보(1)에서 다소진보(3)를 진보, 다소보수(5)에서 보수(7)를 보수로 구분; 학력의 경우는 고졸 이하와 대학재학/중퇴 이상의 두 그룹으로 구분하였음.

흥미로운 결과이다.

교육수준에 따른 거버넌스 선호의 차이도 관찰된다. 고졸 이하 집단에서 전문가주의(65.4%)에 대한 지지가 대학 재학 이상 집단에 비해 높게 나타나며, 고학력 집단에서는 대의민주주의(67.5%)에 대한 상대적으로 지지가 높은 것으로 나타난다. 이는 교육수준이 높을수록 직접적인 정책 과정에 대한 참여를 선호하고 소수에 의한 정책 결정에 대해 비판적인 태도를 보일 수 있음을 시사한다. 이는 앞서 언급한 내적 정치효능감이나 인지 동원이론 등에 따라 정보에 대한 접근성과 인지능력의 증가는 직접적인 정치 참여에 대한 욕구 증가로 이어진다는 차원에서 해석될 여지가 있다(Coffé & Michels, 2014). 한국 사회의 경우 연령별 대학 교육 이수율이 큰 차이가 존재한다는 점을 고려할 때, 연령과 교육 수준이 거버넌스 유형 선호에 미치는 상호작용 효과에 대해서도 검토해 볼 직하다.

가구 소득 1분위의 경우 여타 집단에 비해 전문가주의에 대한 선호가 다소 높았으며, 소득이 높아질수록 대의민주주의에 대한 선호가 약간 높은 경향을 보였으나 그 차이는 주목할 만한 수준은 아니었다. 성별에 따른 차이는 거의 나타나지 않았다.

위 결과는 대의민주주의와 전문가주의에 대한 선호의 복잡성을 보여준다. 다만 그중에서도 상반되는 결과를 초래하는 이념의 역할은 주목할 만하다. 그러나 이상의 기초 통계 분석만으로는 전문가주의에 대한 지지가 어떤 요인들에 의해 형성되는지 구체적으로 파악하기 어렵다. 이에 다음 절에서는 앞서 제시한 이론적 논의와 가설들을 바탕으로, 전문가주의에 대한 지지에 영향을 미치는 요인들을 실증적으로 분석하고자 한다. 구체적으로 개인 수준 요인(전문가 역량에 대한 인식이나 내적 정치효능감), 제도 수준 요인(기존 정치 제도에 대한 신뢰, 외적 정치효능감), 그리고 사회 수준 요인(민주적 가치에 대한 태도)이 전문가주의 지지에 어떤 영향을 미치는지 검증하고자 한다.

2. 전문가주의에 대한 지지의 영향 요인 분석

〈표 2〉는 본 연구의 주요 변수와 전문가주의 지지 사이의 관계에 대한 다중회귀분석 결과를 나타낸다. 이를 통해 변수 간 관계를 살펴보자면 다음과 같다.

먼저, 개인 수준의 통제변수들을 살펴볼 경우 성별이나 연령, 학력과 소득 등의 여타 변수들은 전문가주의 선호와 유의미한 연관을 나타내지 않았다. 반면 이념은 전문가주의 선호에 유의미한 정(+)의 영향을 미쳤다 ($\beta = .053, p < .01$). 기술통계분석을 통해 확인한 바와 같이 정치적으로 보수적일수록 전문가주의를 지지하는 성향을 더 강하게 나타낸 것이다. 이러한 결과는 보수주의자들이 전통적 권위와 전문성을 중시하는

경향이 있는 반면, 진보적 성향의 시민들이 보다 참여적이고 민주적인 의사결정 구조를 선호한다는 기존 논의와 연결될 수도 있다(Jost et al., 2003). 혹은 앞서 언급한 것처럼 오랜 기간의 발전국가 경험을 가진 한국의 맥락 하에서 보수 성향의 시민들이 기술 관료나 전문가에 의한 통치를 보다 선호한다는 사실을 반영하는 것일 수도 있다(Chang, Chu, & Park, 2007 참고).

다음으로 본 연구의 주요 독립변수들이 전문가 중심의 거버넌스 지지에 미치는 영향은 다음과 같이 해석된다. 우선, 개인 수준의 인지적 차원의 변수들은 전문가주의에 대한 선호와 연결되면서 본 연구의 가설 1과 2를 지지하는 것으로 보인다. 구체적으로 전문가들이 (과학적) 쟁점에 있어서 일반인들에 비해 더 나은 결정을 내린다고 여기는 이들의 경우 전문가주의에 대한 긍정적 인식을 나타낼 가능성이 높은 것으로 나타났다($\beta = .090, p < .01$). 아울러 본인의 정치적 영향력이 높다고 인식하는 이들의 경우(즉, 내적 정치효능감이 높은 경우), 전문가주의에 대한 선호가 낮게 나타났다($\beta = -.061, p < .01$). 이는 스스로의 인지 역량에 대해 높게 인식할 수록 직접적인 정치 참여를 선호할 가능성이 높지만(Valentino, Gregorowicz, & Groenendyk, 2009), 반대로 그 한계에 인식은 전문가에 대한 위임으로 연결된다는 기존 논의들과 궤를 같이하는 것이다(Hibbings & Theiss-Morse, 2002).

기존 제도에 대한 평가는 부분적으로 전문가주의와 연결되면서 연구의 가설을 일부 지지하였다. 구체적으로 정치 제도가 여론에 잘 반응하는지와 관련한 외적 정치효능감이나 대표적 대의제 기구이자 선출직 정치 엘리트를 상징하는 국회에 대한 신뢰는 전문가주의에 대한 선호에 있어서 통계적으로 유의미한 영향력을 나타내지는 않았지만, (직업공무원으로 구성된) 행정기관에 대한 신뢰는 전문가주의에 대한 선호에 유의미한 관계를 보였으며, 다른 변수들과 비교할 때 그 영향력 역시 큰 것으로 나타났다($\beta = .170, p < .001$). 앞서 살펴본 바와 같이 정치적 압력으로부터 비교적 자유롭고 상대적으로 장기적 이익을 추구할 수 있는 경력직 엘리트에 대한 신뢰가 선출직 엘리트에 비해 전문가주의에 대한 선호에 더욱 유의미하고 큰 영향을 미치는 것으로 나타난 것이다. 다만, 이는 선출직 정치 엘리트에 대한 불신, 그리고 비선출직 엘리트에 대한 지지가 전문가 중심의 거버넌스 선호로 이어질 수 있다는 기존 실증연구의 결과 가운데 일부를 지지하는 것이다. 기존 논의에 비추어볼 때, 선출직 공무원에 대한 불만족이 전문가주의 지지와 유의미한 관계를 보이지 않는 결과는 흥미롭다. 이러한 결과는 시민들의 전문가 선호가 단순히 현 정치 체제에 대한 불만족에서 비롯되는 것이 아니며, 보다 복잡한 기저의 메커니즘에 영향을 받을 수 있음을 시사한다. 예컨대 한국 사회에서 민주적 가치가 깊이 뿌리내리는 것이 더 중요하다고 인식하는 이들의 경우, 선출직

공무원에 대한 불만족이 있더라도 선거를 통한 대표성이라는 민주주의의 근본 원칙을 포기하지 않으려는 경향이 존재할 수 있을 것이다.

마지막으로 민주주의의 가치관 역시 전문가주의의 지지에 유의미한 영향을 미치면서 가설 6을 지지하였다. 구체적으로 민주적 절차에 대해 중요하다고 여길수록 전문가주의를 비선호하는 경향이 나타난 것이다($\beta = -.128, p < .001$). 민주주의의 가치관과 전문가주의 사이의 부정적 관계는 둘 간의 근본적인 긴장 관계를 노정하는 것일 수 있다. 이는 민주주의의 핵심 원칙들에 대한 지지가 전문가주의에 대한 선호를 일부 경감시키거나 상쇄할 수 있음을 시사한다. 이는 Dahl(1994)이 지적한 ‘민주주의와 기술 관료주의(technocracy) 사이의 딜레마’를 반영하면서 민주주의의 절차적 과정과 전문적 지식에 기반한 효율적 의사결정 사이의 균형 문제를 제기한다. 이는 전문가 주도의 거버넌스를 지지하는 상황을 단순히 스텔스 민주주의나 경청하는 민주주의 논의, 혹은 일반적인 전문가주의 지지 논의의 연장선에서 이해할 수 있는지에 대해서는 보다 조심스러운 해석을 요청하는 것일 수 있다. 정책 과정에서 효율성을 강조하는 태도는 발전국가 모델 하에서 성취를 이루어온 한국의 특수한 역사적 맥락에서 비롯된 것일 수도 있기 때문이다(Kang, 2016).

다만, 이러한 회귀분석 결과는 앞선 기술통계분석의 결과와 함께 해석될 필요가 있다. 즉, 대의 민주주의와 전문가주의의 선호 사이에 큰 간극이 관찰되지 않는다는 점 역시 주목해야 한다는 것이다. 이는 일부 시민들에게 있어 전문가주의와 대의민주주의가 상호 배타적으로 이해된다기보다는 보완적인 형태의 거버넌스로 인식됨을 시사하는 것일 수 있다. 이러한 결과는 전문가주의와 민주주의 사이의 이분법적 대립을 넘어, 두 유형의 거버넌스 사이의 상호작용과 조화를 촉진하는 제도 설계에 대한 고민을 안겨준다. 선행연구에서 살펴본 과학과 민주주의의 협업이나, 중개인으로서의 전문가 역할 제고는 둘 사이의 근원적 긴장을 해소하면서, 민주적 거버넌스 하에서 전문가들의 운신의 폭을 넓힐 수 있다(Jasanoff, 2005; Pielke Jr, 2007). 요컨대 본 연구의 결과는 전문가주의와 민주주의 사이의 긴장 관계를 일정 부분 노정 하면서도, 둘 간의 상존 가능성을 동시에 제시하는 것이다.

〈표 2〉 전문가주의에 대한 지지의 영향 요인: 다중회귀분석 결과

		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률
		B	표준오차	베타		
	(상수)	2.317***	.173		13.375	.000
통 제 변 수	성별	.034***	.031	.024	1.102	.270
	나이대	-.008***	.012	-.016	-.685	.493
	이념성향	.053***	.013	.093	4.136	.000
	학력	-.024***	.015	-.036	-1.531	.126
	가구소득분위	-.003***	.014	-.004	-.186	.853
독 립 변 수	[개인 차원] 전문가 우위	.090***	.026	.076	3.470	.001
	인지 내적 정치효능감	-.061***	.018	-.102	-3.476	.001
독 립 변 수	[제도 차원] 외적 정치효능감	.012***	.019	.020	.669	.503
	기관에 국회에 대한 신뢰	.043***	.024	.044	1.804	.071
	대한 태도 (직업공무원) 행정기관 신뢰	.170***	.025	.166	6.887	.000
독 립 변 수	[사회 차원] 민주주의: 민주주의에 대한 태도	-.128***	.027	-.108	-4.794	.000
	R ² (adj R ²)				.082 (.077)	
N				2,000		

주: ***<.001, **<.01, *<.05.

V. 결론

본 연구는 한국 사회에 있어서 전문가주의에 대한 지지 수준을 살펴본 후 그 선택에 영향을 미치는 요인들을 파악하고자 했다. 분석 결과를 간략하게 정리하자면 다음과 같다. 먼저 기술통계분석의 경우 전문가주의는 대의민주주의에 대한 선택에 비해 다소 낮은 수준의 선택을 보였지만, 그 차이는 크지 않다는 점을 보여준다. 특히 연령과 이념에 따라 전문가주의에 대한 선택이 변화하는 것으로 보이며, 보수주의자들의 경우 대의 민주주의보다 전문가주의에 대한 선택이 더 높게 나타나기도 했다. 이는 이들이 전통적 권위와 전문성을 중시하는 경향이 있다는 기존 연구 결과를 지지하는 것일 수 있다(Jost et al., 2003).

한편으로 연구의 주요 관심사인 전문가에 대한 인식, 정치효능감, 엘리트에 대한 신

뢰, 민주주의 원칙에 대한 태도 등의 변수들은 전문가주의 지지에 유의미한 영향을 미치면서 상당수의 연구 가설을 지지하였다. 먼저, 전문가에 대한 인식 중에서는 쟁점 사안에 대한 해결에 있어서 전문가의 역량이 일반인들에 비해 낫다고 인식할수록 전문가주의를 지지하는 것으로 나타났다. 이는 Hibbing & Theiss-Morse(2002)가 스텔스 민주주의 개념을 통해 주장하는 내용과 상통하는 부분이 있다. 정치효능감의 측면에 있어서는 개개인의 역량과 영향력에 대한 인식을 일컫는 내적 효능감이 전문가주의 지지와 부의 상관관계를 나타냈다. 이는 스스로의 역량에 대해 높이 평가하는 이들일수록 전문가에 의한 통치가 아니라 정치 참여의 확대를 요구할 수 있음을 시사하면서 일부 실증연구의 발견을 지지한다(Valentino, Gregorowicz, & Groenendyk, 2009). 다음으로 엘리트에 대한 신뢰 부문에 있어서는 직업공무원으로 구성된 행정기관에 대한 신뢰가 전문가주의에 대한 지지와 연결되었다. 특히 직업공무원에 대한 신뢰의 영향력은 여타 변수들의 영향력보다 훨씬 크게 나타났다. 마지막으로 민주주의 원칙에 대한 입장에 있어서는 민주적 절차를 중시하는 이들일수록 전문가주의에 대해 부정적인 태도를 보일 가능성이 발견되었다.

이상의 분석 결과를 종합해 볼 때, 개인 수준, 제도 수준, 사회 수준의 상이한 인식은 전문가주의 지지에 영향을 주면서 연구의 가설을 상당 부분 지지하는 것으로 보인다. 구체적으로 전문가 역량의 우위에 대한 인식, 내적 정치효능감, 경력직 공무원에 대한 신뢰 및 민주적 절차에 대한 인식은 전문가주의에 대한 지지와 유의미하게 연결되었다. 그러나 외적 정치효능감이나 선출직 공무원에 대한 신뢰가 전문가주의 지지에 유의미한 영향력을 미치지 않은 점은 특기할 만하다. 이는 전문가 중심의 거버넌스에 대한 지지가 단순히 하나의 요인에 의해 결정되는 것이 아닌 다양한 요인들의 상호 작용에 의해 영향을 받을 수 있다는 점을 시사하며, 본 분석에서 미처 고려하지 못했던 변인들을 활용한 추가적 탐색의 여지를 남기는 부분이라 하겠다.

연구의 결과는 과학기술의 영향력 증가에 따른 정책 환경의 변화 속에서 전문가의 역할 확대의 정당화 가능성을 모색하게끔 한다. 실제로 지난 3년 반에 걸친 코로나19 팬데믹 기간 동안 우리는 의료진과 방역전문가, 관료들의 결정이 일상에 미치는 영향력을 절감하였다. 점차 확대되어가는 이들의 영향력 앞에서 전문가 중심의 거버넌스에 대한 대중의 태도를 이해하는 것은 그 시의성 또한 대단히 높다고 하겠다. 이러한 중요성에도 불구하고 전문가주의에 대한 지지의 원천이 실제 어디에서 비롯하는가에 대한 탐색이 이제까지 활발히 이루어지지 않았다는 점은, 다음과 같은 본 연구 결과의 함의를 더욱 부각할 수 있다(Bertsou & Pastorella, 2017).

본 연구의 결과는 전문가주의와 민주주의 사이의 긴장을 보여주면서도 둘 사이의

양립 가능성 역시 동시에 제시하는 것으로 여겨질 수 있다. 특히 본 연구의 기술통계 분석 부분에서 나타난 바와 같이, 전문가주의에 대한 지지는 대의민주주의에 대한 지지와 비슷한 수준으로 나타난 것이다. 이는 현대 사회의 복잡한 문제들을 해결하는 데 있어 전문성의 중요성을 인식하는 시민들의 태도를 반영하는 것일 수 있다.

또한, 전문가들의 역량을 인정하고, 이들을 신뢰하며, 스스로에 대한 내적 정치효능감이 낮을수록 전문가주의를 선호한다는 본 연구의 회귀분석 결과는 ‘스텔스 민주주의’ 나아가 보다 최근의 ‘경청하는 민주주의’ 개념과 연관될 수 있다(Hibbing & Theiss-Morse, 2002; Hibbing et al., 2023). 상당한 시민들은 민주적 참여의 중요성에 대해서는 인정하면서도 정책 과정의 복잡성과 전문가의 중요성을 인식하면서 직접적인 정치 참여에 대해서는 상대적으로 소극적인 태도를 보이는 현상이 나타날 수 있다는 것이다. 이는 상당수 시민이 정책 결정을 전문가에게 위탁하는 것을 선호하는 현상이 실재한다는 것을 보여주며, 이 경우 전문가들의 책무성과 정책 결정 과정의 투명성을 제고하는 방안을 강구해야 함을 시사한다.

이러한 상황은 민주주의의 기본 원칙에 대한 지지가 높아지는 와중에도, 현실의 민주주의 운영 과정에 대한 비판적 시각이 증가하며, 민주적 제도의 성과나 효율성에 대한 불만족이 증가하고 있는 현대 민주주의의 오랜 과제, 즉, “민주적 역설(democratic paradox)” 논의와도 연결 지어 생각해볼 수 있다(Dahl, 2000). 민주적 참여와 조화를 이루는 전문가 참여는 기존 민주적 거버넌스에 효과성을 제고하면서 현대 민주주의의 과제를 해결할 수 있는 가능성을 제시할 수 있다.

이처럼 본 연구의 결과는 전문가주의와 민주주의의 관계에 대한 기존의 이론을 확장하고 재해석하는 데 함의를 가질 수 있다. 다만 자료의 한계로 말미암아 다음과 같은 연구의 한계 역시 언급될 필요가 있다. 먼저, 본 연구에 활용된 몇몇 개념들이 단일 문항을 통해 측정되었다는 점은 개념의 타당성 측면에서 한계로 지적될 수 있다. 특히 내적, 외적 정치효능감이나 선출-비선출 전문가 등에 대한 신뢰 문항은 복수의 문항으로 구성되어 다면적으로 측정함으로써 변수들 사이의 관계를 더욱 면밀하게 검토할 필요가 있다.

정책 영역에 따라 전문가주의에 대한 선호가 상이한지를 살펴보는 것 역시 본 연구의 한계를 넘어 흥미로운 후속 연구가 될 수 있다. 예컨대 복잡한 전문적 과학지식이 필요한 정책 사안—기후 변화, AI 등—과 보다 정무적 판단이 필요한 부문—분배 정책, 부동산, 교육 정책 등—에 있어서 전문적 지식과 민주적 참여에 대한 선호가 달라지는지에 대한 탐색 역시 본 연구의 결과로부터 파생될 수 있는 중요한 연구 과제가 될 수 있다.

마지막으로 본 연구의 결과는 정치적 효능감과 신뢰, 민주주의에 대한 태도 사이의 관계를 보다 심도 있게 조사할 여지도 남긴다. 예컨대, 민주주의에 대한 태도가 전문가주의 선호에 미치는 영향에 있어 신뢰의 조절 효과 등이 보다 정교한 방법을 통해 검토될 수 있을 것이다.

전문가주의에 대한 시민들의 지지는 민주주의 원칙에 대한 부정이 아니라, 때로는 거버넌스의 복잡성에 대한 인식을 반영하는 것일 수 있다. 이는 단순히 대표성 대 효율성이라는 이분법을 넘어, 전문가주의의 기술관료적 대의성(technocratic representation)을 통한 민주적 거버넌스의 질적 향상 논의와 연결된다(Caramani, 2017). 결과적으로 이러한 시각은 현대 민주주의가 직면한 복잡한 문제의 해답을 모색하는 과정에서 전문적 지식과 민주적 요구를 통합하며, 전문가주의와 민주주의 사이의 긴장을 넘어 역동적 공존의 가능성을 제시한다.

■ 참고문헌

- 박종민. 2023. “코로나19 팬데믹은 평등했나?” 《2023년 한국정책분석평가학회 추계 학술대회 논문집》.
- 박효민. 2019. “능력주의(meritocracy)를 넘어서: 능력주의의 한계와 대안”. 《한국사회학회 사회학대회 논문집》, 211-211.
- Bauer, Michael W., Peters, B. Guy, Pierre, Jon, Yesilkagit, Kutsal, & Becker, Stefan. 2021. (eds). *Democratic Backsliding and Public Administration: How Populists in Government Transform State Bureaucracies*. Cambridge University Press.
- Bersch, Katherine. 2016. “The merits of problem-solving over powering: Governance reforms in Brazil and Argentina.” *Comparative Politics*, 48(2): 205-225.
- Bertsou, Eri, & Caramani, Daniele. 2022. “People haven’t had enough of experts: Technocratic attitudes among citizens in nine European democracies.” *American Journal of Political Science*, 66(1): 5-23.
- _____, & Pastorella, Giulia. 2017. “Technocratic attitudes: A citizens’ perspective of expert decision-making.” *West European Politics*, 43(2): 423-447.
- Bovens, Mark. 2007. “Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1.” *European law journal*, 13(4): 447-468.
- Chang, Yu-tzung, Chu, Yun-han, & Park, Chong-Min. 2007. “The democracy barometers (part I): Authoritarian nostalgia in Asia.” *Journal of democracy*, 18(3): 66-80.
- Coffé, Hilde, & Michels, Ank. 2014. “Education and support for representative, direct and stealth democracy.” *Electoral Studies*, 35: 1-11.
- Dahl, Robert A., 1994. “A democratic dilemma: System effectiveness versus citizen participation.” *Political Science Quarterly*, 109(1): 23-34.
- _____, 2000. “A democratic paradox?” *Political Science Quarterly*, 115(1): 35-40.
- Diamond, Larry. 1999. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Johns Hopkins University.
- Fischer, Frank. 2009. *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*.

- Oxford University Press.
- Fjøltoft, Trym Nohr. 2024. "Inductive Risk and the Legitimacy of Non-Majoritarian Institutions." *British Journal of Political Science*, 54(2): 389-404.
- Goldman, Alvin I. 2001. "Experts: Which ones should you trust?" *Philosophy and phenomenological research*, 63(1): 85-110.
- Hibbing, John, R., Theiss-Morse, Elizabeth, 2002. *Stealth Democracy: Americans' Beliefs about How Government Should Work*. Cambridge University Press.
- _____, Hibbing, Matthew V., & Fortunato, David. 2023. "Who do the people want to govern?" *Party Politics*, 29(1): 3-15.
- Hoppe, Hans-Hermann. 2018. *Democracy-the God that Failed: The Economics and Politics of Monarchy, Democracy and Natural Order*. Routledge.
- Jasanoff, Sheila. 1998. *The Fifth Branch: Science Advisers as Policymakers*. Harvard University Press.
- _____. 2005. *Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jost, John T., Glaser, Jack, Kruglanski, Arie W., Sulloway, Frank J. 2003. "Exceptions that prove the rule--Using a theory of motivated social cognition to account for ideological incongruities and political anomalies: Reply to Greenberg and Jonas (2003)." *Psychological Bulletin*, 129(3): 383-393.
- Kang, Woojin. 2016. "Democratic performance and Park Chung-hee nostalgia in Korean democracy." *Asian Perspective*. 40(1): 51-78.
- Majone, Giandomenico. 2001. "Nonmajoritarian institutions and the limits of democratic governance: a political transaction-cost approach." *Journal of institutional and theoretical economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 57-78.
- Medvic, Stephen. 2019. "Explaining support for stealth democracy." *Representation*, 55(1): 1-19.
- O'brien, Robert M. 2007. "A caution regarding rules of thumb for variance inflation factors." *Quality & quantity*, 41: 673-690.

- Mancur Jr, Olson. 1968. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Peters, B. Guy. 2010. *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration (6th ed.)*. Routledge.
- Pielke Jr, Roger A. 2007. *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics*. Cambridge University Press.
- «Pew Research Center». 2022. "Social media seen as mostly good for democracy across many nations, but U.S. is a major outlier". <https://www.pewresearch.org/global/2022/12/06/social-media-seen-as-mostly-good-for-democracy-across-many-nations-but-u-s-is-a-major-outlier/>. 검색일: 2024년 9월 21일.
- Rosanvallon, Pierre. 2011. *Democratic Legitimacy: Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton University Press.
- Schudson, Michael. 2006. "The trouble with experts-and why democracies need them." *Theory and Society*, 35: 491-506.
- Sending, Ole Jacob. 2015. *The politics of expertise: Competing for authority in global governance*. University of Michigan Press.
- Shapiro, Martin. 2005. "Deliberative, independent technocracy v. democratic politics: Will the globe echo the E.U.?" *Law and Contemporary Problems*, 68: 341-356.
- Stecula, Dominik A., & Pickup, Mark. 2021. "How populism and conservative media fuel conspiracy beliefs about COVID-19 and what it means for COVID-19 behaviors." *Research & Politics*, 8(1): 2053168021993979.
- Valentino, Nicholas A., Gregorowicz, Krysha, & Groenendyk, Eric W. 2009. "Efficacy, emotions and the habit of participation." *Political behavior*, 31: 307-330.
- VanderMolen, Kathryn. 2017. "Stealth democracy revisited: reconsidering preferences for less visible government," *Political Research Quarterly*, 70(3): 687-698.
- Vibert, Frank. 2007. *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers*. Cambridge University Press.
- White, Stephen, Berdahl, Loleen, & McGrane, David. 2016. "Are Canadians stealth democrats? An American idea comes north." *American Review*

of Canadian Studies, 46(1): 55-73.

Williams, Mark Eric. 2006. "Escaping the Zero-Sum Scenario: Democracy versus Technocracy in Latin America." *Political Science Quarterly*, 121(1): 119-139.

부록: 연구에 활용된 주요 변수의 설문 결과

1. 종속변수

(전문가주의) Q82. 우리나라를 통치하는 방식으로 다음의 각각을 어떻게 생각하는지 “매우 좋음”, “다소 좋음”, “다소 나쁨”, “매우 나쁨” 중에서 말씀해 주십시오: 선출된 공직자가 아닌 전문가가 국가를 위해 무엇이 최선이라고 생각하는지에 따라 결정을 내리는 체제.

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
매우 나쁨	123	6.2	6.2
다소 나쁨	616	30.8	37.0
다소 좋음	1101	55.1	92.0
매우 좋음	160	8.0	100.0
전체	2000	100.0	

2. 독립변수

(전문가 우위) Q27. 과학적 쟁점에 대한 올바른 정책 결정을 내리는데 있어서 일반적으로 과학 전문가들은 다른 사람들보다 ...

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
더 못하다	119	5.9	5.9
더 낫지도 못하지도 않다	627	31.4	37.3
더 낫다	1254	62.7	100.0
전체	2000	100.0	

(내적 정치효능감) Q113-1. 나 같은 사람들은 정부가 하는 일에 어떤 영향도 줄 수가 없다.

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
매우 동의	458	22.9	22.9
약간 동의	594	29.7	52.6
어느 쪽도 아님	499	25.0	77.6
약간 동의 안함	326	16.3	93.9
매우 동의 안함	123	6.2	100.0
전체	2000	100.0	

(외적 정치효능감) Q113-2. 정부는 나 같은 사람들이 어떻게 생각하는지 별로 신경 쓰지 않는다

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
매우 동의	636	31.8	31.8
약간 동의	673	33.7	65.5
어느 쪽도 아님	395	19.8	85.2
약간 동의 안함	202	10.1	95.3
매우 동의 안함	94	4.7	100.0
전체	2000	100.0	

(국회에 대한 신뢰) Q61-3. 다음의 각 공공기관에 대해 얼마나 신뢰하십니까?: 국회 (역코딩)

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀 신뢰 안함	832	41.6	41.6
별로 신뢰 안함	899	45.0	86.6
약간 신뢰	233	11.7	98.2
매우 신뢰	36	1.8	100.0
전체	2000	100.0	

(행정기관 신뢰) Q61-4. 다음의 각 공공기관에 대해 얼마나 신뢰하십니까?: (직업공무원으로 구성된) 행정기관 (역코딩)

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
전혀 신뢰 안함	201	10.1	10.1
별로 신뢰 안함	908	45.4	55.5
약간 신뢰	837	41.9	97.3
매우 신뢰	54	2.7	100.0
전체	2000	100.0	

96 「정부학연구」 제30권 제3호(2024)

(민주주의 절차: 삼권분립) Q86-1. 행정부, 입법부, 사법부는 서로가 너무 많은 권한을 갖지 않도록 해야 한다

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
매우 동의 안함	49	2.5	2.5
약간 동의 안함	99	5.0	7.4
어느 쪽도 아님	325	16.3	23.7
약간 동의	775	38.8	62.4
매우 동의	752	37.6	100.0
전체	2000	100.0	

(민주주의 절차: 법치주의) Q86-2. 국가가 큰 위험에 처했을 때, 정치 지도자는 통상적인 의사 결정 과정을 벗어나더라도 과감한 조치를 취할 필요가 있다

	빈도	퍼센트	누적 퍼센트
매우 동의 안함	76	3.8	100.0
약간 동의 안함	162	8.1	96.2
어느 쪽도 아님	406	20.3	88.1
약간 동의	913	45.7	67.8
매우 동의	443	22.2	22.2
전체	2000	100.0	

Public Support for Technocracy and Its Determinants

Sang-won Kang

This paper explored public support for technocracy and its determinants using the 2024 Korea Governance Barometer Survey. Technocracy, a form of governance emphasizing technical expertise and efficiency in a political decision-making process, has gained prominence amid growing complexity of science and technology in the modern era, posing both challenges and opportunities for democratic governance. Results of analysis shed light on the legitimacy of technocracy as a form of democratic governance. Findings of this paper revealed that support for technocracy was slightly lower than preferences for representative democracy. While both perceptions of experts' competence and trust in government institutions were positively linked to support for technocracy, internal political efficacy and an emphasis on democratic procedures showed negative impacts. By highlighting not only the tension, but also the potential of coexistence of technocracy and democratic governance, these results emphasize the necessity of integrating democratic demands with professional expertise for addressing complex issues faced by a contemporary society.

※ Keywords: Technocracy, Stealth democracy, Governance