

# 정부의 역량과 정부간 협력에 대한 인식이 중앙정부와 지방정부 신뢰에 미치는 영향\*

## The Effect of Government Capacity and Cooperation between Government on Trust in Central and Local Governments

김 태 형 (연세대학교 행정학과 박사수료 - 주저자)  
김 한 빛 (연세대학교 행정학과 석사과정 - 공동저자)  
문 명 재 (연세대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

### *Abstract*

Tae Hyung Kim / Hanvit Kim / M. Jae Moon

This study examines effects of perception of government capacity as well as inter-agency and inter-government cooperation on public trust in central and local governments. The results show that all factors of government's capacity and inter-agency cooperation have positive effects on public trust in central government. While the integrity and fairness perceptions and inter-local governments have positive effects on public trust in local governments. The findings suggest that both the central and local government should continue to strengthen their capabilities to improve integrity and fairness. In addition, the government should establish and promote a continuous and stable inter-agency cooperation and inter-local government cooperation for public trust in central and local governments, respectively.

Keywords: Trust in government, Government capacity, Cooperation between central and local governments, Central government, Local governments

## I. 서론

정부신뢰에 대한 관심이 지속적으로 높아지는 사회적 배경 속에서 문재인 정부는 지방분권화를 지향하는 정책 기조를 중심으로 지방자치의 활성화를 강조하고 있다. 정부신뢰에 대한 학문적·정책적 관심이 높아짐에도 불구하고 중앙정부와 지방정부에 대한 국민신뢰를 구분하여

\* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A3A2067636).

## 2 「한국지방행정학보」 제16권 제2호

살펴보거나 이에 대한 필요성을 제기한 연구는 상대적으로 부족한 실정이다(윤건·서정욱, 2016; 최예나, 2018). 본 연구는 비교적 학술적 논의가 부족한 중앙정부와 지방정부 신뢰의 영향요인을 비교하는 것에 중점을 두고, 결정요인으로는 정부역량과 정부협력에 대한 인식을 바탕으로 논의하고자 한다. 지방분권화에 대한 관심이 높아질수록 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰에 영향을 미치는 요인들이 어떻게 차이가 나는지에 대해서 면밀하게 살펴보는 것은 이론적·실무적 중요성이 높은 주제라고 볼 수 있기 때문이다.

중앙정부와 달리 지방정부는 지역 현안을 해결하는 주체로서 정책문제의 사각지대를 해소하는 데에 주력해야 한다. 이를 위해서는 지방정부에 대한 지역주민들의 신뢰가 바탕이 되어야 한다. 신뢰가 바탕이 되었을 때, 정책이 갖는 효용성 또한 높아질 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 부정청탁금지법(일명 ‘김영란법’)이 시행됨에 따라 과거에 비해 엄격한 청렴성을 요구하는 사회적 분위기가 조성되기에 이르렀다. 그러나 여전히 청렴사회에 도달하기에는 부족한 점이 있고, 동시에 ‘자치’에 대한 훈련과 경험의 부족으로 ‘자율능력’이 미흡한 편이라는 지적이 있다. 한편에서는 지방분권과 지방자치의 필요성 및 시대적 당위성에 대한 국민의 동의라는 토대가 마련되었다고 주장하기도 한다. 여기서 중요한 것은 지방분권과 지방자치를 반대하는 국민들을 설득하고, 저변화된 공감대를 바탕으로 분권화와 지방화를 도모하여야 한다는 것이다(육동일, 2017: 29). 즉, 진정한 의미의 지방자치 시대는 정부에 대한 신뢰를 기반으로 구축되어야 한다는 것이다.

이러한 정부신뢰는 우리나라에 국한된 문제만은 아니다. 2018년 11월 28일 인천에서 열린 제6차 경제협력개발기구(OECD) 세계포럼에서는 미국 컬럼비아대 경제학과 교수인 제프리 삭스가 ‘정부와 사회 간 신뢰 회복’이라는 주제로 기조연설을 하였다. 그 내용을 살펴보면 “전 세계적으로 정부 내 부패가 만연하여 국민의 신뢰를 잃었다. 한국은 정부부패로 정권이 교체됐고 남아프리카공화국, 말레이시아 등도 그렇다. 부정부패로 신뢰를 잃은 정부들이 국민의 행복을 위해 노력하는 등 공공 선(善)을 추구해야 한다”고 강조하였다. 이와 더불어 구체적인 방법으로 “기본 원칙은 법치주의이고, 투명성과 공정성, 예측 가능성, 정직함 등”을 손꼽으며 정부의 방향성을 제시하였다.<sup>1)</sup> 한국 주관 부문회의에서는 정부에 대한 신뢰성 회복 방안과 국민과의 원활한 의사소통 방안에 대한 논의를 하여 정부신뢰의 회복과 중요성이 전 세계적인 문제이며 한국 정부가 더욱 주목해야 할 과제를 확인하였다.

또한 2018년 3월 21일에 발표된 대통령 개헌안인 ‘지방분권 및 총강, 경제 부분 헌법개정안’에는 제1조 제3항에 ‘대한민국은 지방분권국가를 지향한다’는 내용과 공무원의 전관예우방지 근거 조항이 개헌안 총강에 포함되었다. 세부 내용을 살펴보면, ‘지방자치단체’를 ‘지방정부’로 명칭을 변경하고 자치와 분권을 강화하는 등 지방정부의 권한이 획기적으로 확대되는 내용이 추가되어 있다. 또한 공무원은 재직 중은 물론 퇴직 후에도 공무원의 직무상 공정성과 청렴성

1) 서울신문, 2018. 11. 28. “[OECD 세계포럼서 만난 석학들] 제프리 삭스 “법치주의 바탕 ‘공공의 선’ 추구해야 정부 신뢰”. 장은석 기자.

을 훼손해서는 안된다는 점을 명시하고 있다. 2018년 6월 개헌이 좌절되었지만 개정된 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법과 자치분권 로드맵의 내용에는 문재인 정부가 추진하는 지방분권의 정책 방향이 ‘시·군·구’ 단위의 행정체제 정비와 ‘주민 자치’에 중점을 두고 있음을 확인할 수 있다(김고운 외, 2018). 이후 2019년 3월 26일에는 ‘지방자치법 전부개정안’이 국무회의를 통과하였다. 이는 1988년 4월 6일 지방자치법 전부개정 이후 31년 만에 전부개정안을 마련한 것이다. 이를 두고 일각에서는 지방자치법 전부 개정을 위한 ‘골든 타임’이라고 강조하고 있다.<sup>2)</sup> 지방자치법 전부개정안의 기본방향을 살펴보면, ‘주민의 삶의 질이 실질적으로 향상되도록 획기적인 자치분권 추진’을 이루기 위한 것으로 이를 위해 i) 지역 풀뿌리 민주주의 활성화, ii) 자치권과 사무를 대폭 확대, iii) 국가-지방을 협력적 동반자 관계로 재편, iv) 지방자치단체의 책임성과 투명성 제고 등을 세부 방향으로 설정하고 있다. 이와 같이 자치분권과 중앙정부와 지방정부간 협력이 강조되고, 공정성과 청렴성 등의 행정가치가 중요시되는 사회적 분위기를 바탕으로 국민의 정부신뢰를 제고시키기 위해서 어떠한 노력을 기울여야 하는가에 대한 성찰과 고민이 필요한 시점이다.

최근 몇 년간 청렴성과 공정성이 강조되는 사회적 이슈들이 발생하여 공공부문과 민간부문 모두에 경종을 울리고 있다. 또한 지방정부 차원에서 역량 강화가 강조되고 자치분권에 대한 이슈가 논의되는 시점에서 국민의 의견을 수렴할 수 있는 연구가 필요한 상황이다. 이전부터 정부신뢰의 영향요인에 대해 다양한 논의가 이루어지고 있는 가운데 중앙정부와 지방정부 신뢰에 미치는 영향요인을 개별적으로 분석하는 연구가 주를 이루고 있고, 중앙과 지방정부를 동시에 비교분석하여 시사점을 제시하는 연구가 상대적으로 부족한 실정이다. 선행연구에서는 정부역량, 사회적 자본, 정책, 행정가치 등이 정부신뢰의 주요 영향요인임을 밝히고 있다. 이러한 선행연구의 공헌점을 참고하여 본 연구에서는 ‘2018 초변화 사회의 신뢰받는 미래정부 조사’ 자료를 활용하여 다음의 두 가지 연구 질문에 대한 해답을 제시하고자 한다. 첫째, 정부신뢰에 영향을 미치는 요인은 무엇인가? 둘째, 중앙정부와 지방정부 신뢰에 영향을 미치는 요인은 어떻게 상이하게 나타나는가? 이러한 연구 질문에 해답을 도출하기 위하여 본 연구에서는 정부역량과 정부간 협력에 대한 인식이 중앙정부와 지방정부의 신뢰에 미치는 영향에 대해 실증적으로 분석하고자 한다.

2) 더팩트. 2019. 3. 27. “31년 만의 지방자치법 전부 개정, 지금이 ‘골든타임’”. 이철영 기자.

## II. 이론적 논의 및 연구가설

### 1. 정부신뢰에 대한 논의

#### 1) 정부신뢰의 개념과 중요성

Putnam(1995)의 연구에 의해 사회적 자본이 각광받기 시작한 이래로 신뢰는 사회과학의 중요한 연구주제로 자리잡았다. 그러나 신뢰에 대한 연구가 장기간 지속적으로 진행되어 왔음에도 불구하고 명확한 개념 정의는 이루어지지 못하고 있다(박통희, 1999; 이종수, 2001; 양건모; 2007). Gambetta(1988)는 신뢰를 '상대방이 위험을 감수하고서라도 나의 기대 혹은 이익을 위해 행동할 것이라는 주관적인 기대'로 정의하였고, Fukuyama(1995) 또한 '공동체의 구성원들이 보편적 규범을 토대로 정직하게 협력할 것이라는 기대'로 정의하면서 신뢰의 개념을 상대방에 대한 긍정적인 기대에 초점을 맞추어 정의하고 있다. Mayer et al.(1995)은 '상대방의 행동에 대한 자신의 취약성(vulnerability)을 기꺼이 수용하는 것, 즉 위험을 감수하는 것'으로 정의하고 있으며, Rousseau et al.(1998) 또한 '타인에 대한 긍정적인 기대에 근거해서 위험을 감수하려는 의도로 구성된 심리적 상태'로 정의하면서 상대방에 대한 긍정적인 기대 외에도 위험을 감수하려는 것을 강조하였다. 이외에도 Welle(2003)의 연구에서는 신뢰를 신뢰, 믿음, 인지, 이미지 등의 용어들을 상호 교환적으로 사용하는 것으로 정의하면서 신뢰를 명확하게 정의하는 것이 어려움을 지적하였다. 이렇듯 신뢰는 상대방에 대한 긍정적인 기대, 위험을 감수하려는 의도, 신뢰 주체와 신뢰 대상 간 상호작용이라는 요소를 가지고 있지만 학자마다 강조하는 바와 정의가 상이함을 알 수 있다. 이는 신뢰가 신뢰 주체와 신뢰 대상 간 주관적인 관계를 의미하고 다차원적인 특성을 가지기 때문이다. 따라서 신뢰를 정의할 때는 신뢰의 주체와 대상을 고려해야 한다. 이와 관련하여 Mayer et al.(1995)은 신뢰는 신뢰 주체의 개인적 특성과 신뢰 객체의 능력, 선의, 정직성에 따라 달라진다고 주장하였다.

본 연구에서 살펴보고자 하는 정부신뢰는 국민으로 정의되는 개인(신뢰 주체)이 정부(신뢰 대상)에 대해 갖는 신뢰를 말한다. 정부신뢰가 국민들이 정부에 대해 가지고 있는 정치적 태도의 일종이라는 점에서는 대체로 동의하지만, 구체적인 개념에 대해서는 다양한 견해가 존재한다(이시원, 1993). Miller(1974: 989)는 정부신뢰를 정부에 대한 국민의 평가적, 정서적 태도로서 정부가 국민들의 기대에 부응하고 있는지에 대한 국민들의 주관적인 인식으로 정의하였다. Barber(1983)는 정부의 기능적 성과와 함께 윤리적 규범이 국민의 기대를 충족시키고 있는지에 대한 인식으로 정의하면서, 성과 이외에 윤리적인 측면도 함께 강조하였다. Nye et al.(1997)는 정부신뢰를 국가의 정치·경제·사회·문화 등이 복합적으로 작용한 결과이며, 정부에 대한 국민의 기대 대비 만족의 비율로 정의하였다. Hetherington(1998: 791)은 정부신뢰를 정부의 성과와 연계하여 국민이 기대하는 방향으로 정부가 운영되고, 기대하는 바를 달성하고 있는지에 대

한 평가 정향으로 정의하였다. 서문기(2001)는 정부신뢰를 국민의 기대에 바탕을 둔 정부에 대한 긍정적인 평가의 정도로 정의하고 있으며, 손호중·채원호(2005: 89)는 정부의 정책에 대한 국민의 긍정적인 기대나 심리적 지지로, 양건모·박통희(2007: 179)는 정부의 역할 수행에 대한 국민들의 긍정적인 기대로 정의하고 있다. 이외에도 박순애(2006: 77)는 정부신뢰를 특정한 사회·문화적 맥락에서 형성된 개념적 차원의 신뢰, 국가통치체제로서 갖는 기관 차원의 신뢰, 그리고 정부기능을 수행하는 공무원에 대한 평가를 포괄하는 개념으로 확장하였으며, 이숙중(2006)은 정부가 국민의 뜻과 공익을 충실히 반영하여 정책을 결정하고 집행한다는 믿음으로 정의하였다.

이러한 정부신뢰는 국민들로 하여금 정부가 시행하는 정책에 대한 수용성을 높여 효과적인 국정운영을 도모할 수 있게 한다. 정부 신뢰가 높을 경우, 국민들의 협조와 순응을 얻기 위한 제반 비용이 감소하고, 통제나 모니터링의 필요성이 줄어들기 때문이다(박순애, 2006). 반대로 정부 신뢰가 낮다면, 국민들은 스스로 나서서 정부정책이나 사업을 모니터링해야 하므로 거래 비용(transaction cost)이 증가하게 된다(Fukuyama, 1995). 나아가 정부에 대한 신뢰는 갈등 요소를 줄여 사회 전반적인 통합수준을 제고할 수 있다는 점에서 중요성을 가진다(조기숙·남지현, 2007). 때문에 정부신뢰는 행정학에서 전통적으로 중요하게 다루어져 왔으며 공공분야의 리더들은 정부신뢰 하락 현상에 많은 우려를 표하고 있다(Denhardt & Denhardt, 2009). 특히, 우리나라는 2018년 OECD가 주관하는 정부신뢰도 평가에서 국민의 36%만이 정부를 신뢰한다고 응답해 OECD 국가 중 25위를 기록하였다. 이는 우리나라의 경제력과 행정시스템을 고려해 볼 때 상당히 낮은 수준이므로, 정부신뢰에 대해 관심을 갖고 제고방안을 모색해야 할 필요성이 제기된다.

## 2) 정부신뢰에 영향을 주는 요인

신뢰 자체가 다차원적인 특성을 가짐에 따라 정부신뢰에 영향을 주는 요인도 다양하게 논의 되어왔다. OECD(2013)는 정부신뢰의 영향요인으로 문화, 제도적 설정(institutional setting), 경제·사회적 결과물, 기관들의 성과를 제시하면서 각각의 요인들이 상호보완관계에 있음을 강조하였다. 박희봉(2018)은 정부신뢰 영향요인을 정치태도와 정치참여, 개인 배경, 네트워크와 일반신뢰, 정부 정책과 정치효능감의 7가지로 분류하여 제시한다. 본 연구에서는 박희봉(2018)의 분류에 기반하여 정부신뢰 영향요인을 인구사회학적 요인, 사회·문화적 요인, 정치·행정적 요인으로 나누어 살펴본다.

첫째, 인구사회학적 요인은 신뢰의 주체가 되는 국민의 성별이나 소득, 교육수준, 연령 등 인구통계학적 특성과 정치적 이념과 같은 정치적 특성을 내포한다. 인구사회학적 요인이 정부신뢰에 미치는 영향을 살펴본 연구는 다수 존재한다(Citrin & Green, 1986; Hetherington, 1998; Uslaner, 1999; Brewer & Sigelman, 2002; Christensen & Laegreid, 2005; 이시원, 1993; 이종수,

2001; 박희봉 외, 2003; 박순애, 2006; 금현섭·백승주, 2015). 일반적으로 인구사회학적 요인은 정부신뢰에 미치는 영향이 혼재되어 나타난다(Lawrence, 1997). 성별의 경우, 일반적으로 여성이 남성보다 공공기관에 대한 신뢰가 높다는 경향이 있으나 연구결과는 혼재되어 나타난다(Brewer & Sigelman, 2002; 박순애, 2006; 정광호 외, 2011). 소득의 경우에도 소득수준이 정부신뢰에 정(+ )의 방향으로 영향을 미친다고 연구(Hetherington, 1998; 금현섭·백승주, 2015)와 부(-)의 방향으로 영향을 미친다고 보고하는 연구(Brehm & Rahn, 1997)가 혼재되어 나타난다. 교육수준의 경우 정부신뢰에 정비례관계임을 보고하는 연구(Hetherington, 1998; Brewer & Sigelman, 2002)와 반비례관계임을 보고하는 연구(Cook & Gronke, 2005)가 혼재되어 나타나며, 연령의 경우에도 정부신뢰에 미치는 영향력이 일관되게 나타나지 않는다(Christensen & Lagreid, 2005; Uslaner, 1999). 정치적 이념 또한 혼재된 연구결과가 보고되고 있다. 최예나(2018)는 공공가치가 정부신뢰에 미치는 영향을 탐색함에 있어 성별, 교육수준, 월평균소득, 연령으로 구성된 개인적 배경과 함께 정치적 이념을 통제변수로 선정하였는데, 2013년부터 2017년까지의 기간 동안 연령을 제외한 나머지 요인이 모두 일관되지 못한 방향으로 영향을 미치고 있다. 김이수(2018)의 연구에서도 성별, 교육수준, 월평균소득, 연령으로 구성된 개인적 배경과 정치적 이념을 통제변수로 선정하였는데 분석결과 평균소득은 정부신뢰에 부(-)의 방향으로 영향을 미쳤으나, 나머지 요인들은 모두 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 즉, 인구사회학적 요인은 일관된 방향으로 영향을 미치지 않으므로 해당 연구의 맥락을 고려하여 해석하여야 함을 알 수 있다.

둘째, 사회·문화적 요인은 사회 내 일반 신뢰(social trust)를 의미하는데, 사회 내에 신뢰와 같은 사회적 자본이 증가하면, 정부신뢰 또한 높아지는 경향을 보인다(Coleman, 1990; 박희봉 외, 2003). 대표적인 요인으로는 정치참여, 네트워크, 거버넌스, 대인신뢰 등이 있다(박희봉·이영란, 2012). Rosenstone & Hansen(1993)은 시민단체 참여와 같은 정치참여가 높은 시민들은 정치적 효능감을 느끼고 이는 정부신뢰에도 긍정적인 영향을 미친다고 주장한다. Rothstein(2001) 또한 정치참여가 활발한 시민일수록 정부신뢰와 사회 내 일반 신뢰가 높아진다고 주장하였다. 즉, 정치참여나 네트워크를 통해 개인들 간 상호작용이 활발해지면 사회 내 일반 신뢰가 형성되고 이는 정부신뢰를 촉진시키는 결과를 낳는다(Coleman, 1990).

셋째, 정치·행정적 요인은 정부의 능력과 역량을 중심으로 하는 성과 요인과 정부의 도덕성이나 규범적 기대를 중심으로 하는 윤리적 요인으로 구성된다. 성과 요인은 정부신뢰가 정부의 성과에 대한 국민들의 만족감이나 평가에 따라 결정된다고 보는 관점에서 도출된다. 정부의 성과가 국민들의 기대에 부합할수록, 정부가 제공하는 공공서비스에 대한 국민들의 만족도가 높을수록 정부신뢰는 상승한다(Miller & Borrelli, 1991; Miller, 1974; Mishler & Rose, 2001; 박종민, 1991). 박종민(1991)은 정부성과에 대한 국민의 인식을 정부신뢰의 영향요인으로 선정하여 연구하였다. 분석결과 정부성과에 만족할수록 정부신뢰가 높아지는 것을 확인하였으며, 정부성과를 경제적 성과와 정치적 자유화, 사회적 형평에 관한 성과로 세분화하여 각각의 영향력

을 살펴본 결과, 정부신뢰에 있어 경제적 성과보다 정치적 자유화와 사회적 형평에 관한 성과가 더 큰 영향력을 가짐을 보였다. 윤리적 요인은 결과로 판단되는 정부의 성과 외에도 과정을 함께 증시하여야 한다는 관점에서 도출되는데 주로 공정성, 청렴성 등이 정부신뢰에 영향을 미치는 요인으로 논의된다(Mayer et al., 1995; 손호중·채원호, 2005; 박순애, 2006; 황창호·김영주·문명재, 2015). 공정성이나 청렴성에 대해 긍정적으로 인식할수록 정부신뢰는 상승하며, 공직자의 부패나 권력의 남용, 부적절한 언행 등을 인지할수록 정부신뢰는 하락한다(Dalton, 2004; 황창호·김영주·문명재, 2015). 박순애(2006)는 경제적, 사회문화적, 정치적 요인과 함께 신뢰주체의 측면에서 인구학적 요인, 사회경제적 요인, 심리적인 요인을 선정하였고 신뢰 대상의 측면에서는 능력이나 효율성, 투명성과 청렴성 및 공정성을 선정하였다. 분석결과, 정부의 능력보다 정부의 도덕성이 행정부 신뢰에 더 강한 영향력을 미치고 있는 것으로 나타났다. 장용진(2013)은 국가간 비교 연구를 통해 정부신뢰 영향요인으로 정치·행정적 요인, 경제적 요인, 사회적 요인의 3가지를 제시하였다. 정치·행정적 요인은 민주화 정도, 정부 효과성, 부패의 정도로 구성하였고 경제적 요인에는 1인당 국내 총생산 및 국가 경제성장률을, 사회적 요인에는 소득불평등 정도와 범죄율로 구성하였다. 분석결과, 효과성과 낮은 부패 지수가 정부신뢰를 높이는 것으로 나타났다. 황창호·김영주·문명재(2015)는 행정가치에 대한 국민인식이 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하였다. 행정가치를 본질적 가치와 수단적 가치로 분류하고, 본질적 가치에는 정부공익성과 정부형평성을, 수단적 가치에는 정부전문성, 정부투명성, 정부효율성을 선정하였다. 분석결과, 본질적 가치에서는 정부공익성이, 수단적 가치에서는 정부전문성과 정부효율성이 정부신뢰를 높이는 것으로 나타났다.

이러한 정부 신뢰의 영향요인은 신뢰의 대상이 되는 정부를 어떻게 보느냐에 따라 달라진다. 같은 요인일지라도 신뢰의 대상이 되는 정부에 따라 다른 영향력을 가질 수 있기 때문이다. 기존의 선행연구에서는 정부에 대한 신뢰를 입법부, 사법부, 행정부를 대상으로 논의하고 있는 연구도 있고(박현주·이명진, 2018; 박희봉 외, 2003) 의회, 정당, 법원, 공무원, 경찰, 군대를 대상으로 논의하고 있는 연구도 존재한다(박희봉·김동현, 2014). 또한 중앙정부에 대한 신뢰만을 대상으로 살펴보는 연구(Citrin & Luks, 2001), 지방정부에 대한 신뢰만을 대상으로 살펴보는 연구(김이수, 2018), 지방정부와 중앙정부에 대한 신뢰로 구분하여 살펴보는 연구(최예나, 2018; 정광호 외, 2011; Min tang et al., 2014; de Mello, 2004), 그리고 중앙정부와 광역자치단체, 기초자치단체에 대한 신뢰수준을 비교하는 연구(이종수, 2001) 등이 존재한다.

이 중 우리나라를 대상으로 중앙정부와 지방정부의 신뢰를 동시에 살펴본 연구는 상대적으로 부족한 실정이다(최예나, 2018; 정광호 외, 2011; 이종수, 2001). 최예나(2018)의 연구에서는 공공가치 요인과 정보비대칭성의 상호작용이 정부신뢰에 미치는 영향을 확인하였다는 점에서 의미가 있다. 정광호 외(2011)의 연구에서는 지방정부 신뢰를 시군구청, 지방의회, 지방자치단체장으로 구분하여 같은 수준의 정부라 하더라도 기관에 따라 영향요인이 다르게 나타날 수

있다는 것을 밝혔다는 의의가 있다. 다만, 중앙정부에 대한 신뢰가 독립변수로 포함되어 중앙 정부와 지방정부 신뢰의 영향요인이 어떻게 차이가 나는지를 밝히지 못하였다. 그리고 이종수(2001)의 연구에서는 중앙정부와 광역자치단체, 기초자치단체 수준에서 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰수준을 비교하였다는 점에서 의의가 있으나 군포시의 사례로 한정하여 전체 지방 정부에 시사점을 제시하는 데에는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 정부신뢰를 국민이 정부에 대해 믿고 의지할 수 있는 정도로 정의하고 정부신뢰의 영향요인으로 정부역량으로 대표되는 정치·행정적 요인과 정부간 협력으로 대표되는 사회·문화적 요인을 설정하고 인구사회학적 요인을 통제하였다. 또한 기존의 연구들 중 중앙정부와 지방정부 신뢰의 영향요인을 동시에 실증 분석하는 연구가 많지 않다는 점과 최근 문재인 정부가 지향하고 있는 지방분권화를 고려하여 신뢰의 대상인 정부를 중앙정부와 지방정부로 나누어 함께 살펴보고자 한다.

## 2. 정부역량과 정부신뢰

일반적으로 역량은 ‘목표달성을 위해 업무를 효과적, 효율적 그리고 지속가능한 방향으로 수행할 수 있는 능력’을 의미한다. 정부도 다른 조직과 마찬가지로 목표달성을 위해서는 역량 강화가 필요하다. 그러나 정부역량의 정의와 측정, 그리고 구성요소에 대해서는 학자들마다 다양한 정의가 이루어지고 있다. Fukuyama(2004)는 정부역량의 구성요소로 정책을 수립하고 실행하거나 법률을 제정하는 능력, 부패와 뇌물을 통제하는 능력, 투명하고 책임성 있는 정부를 유지하는 능력, 법을 집행하는 능력을 꼽았다. Hamilton-Hart(2003)는 정부의 역량을 ‘정부가 정책을 지속적으로 수행할 수 있는 능력’으로 정의하였고, Honadle(2001)은 ‘최적화된 정책을 형성하고 이를 수행하는 데 필요한 자원을 유치·관리하는 능력’으로 정의하였다. 황창호 외(2017)는 정부의 역량을 공무원 역량과 재정 역량으로 나누어 살펴보았고, 김태형·장용석(2014)은 정부의 역량을 투명성, 민주성, 안정성 등을 포괄할 수 있도록 부패, 법과 질서, 관료제 질의 평균값을 통해 살펴보았다. 문명재·주기완(2007)은 세계은행 거버넌스 지표인 정치적 참여와 책임성, 정치적 안정, 정부의 효과성, 규제질, 법치주의, 부패와 통제로 정부역량을 측정하였으며, 김태일·박상현(2013) 또한 같은 지표를 활용하여 정부역량을 측정하였다. 본 연구에서는 기존의 논의를 바탕으로 정부역량을 업무성과, 관리역량, 청렴성, 공정성으로 분류하고 각각의 요소가 정부 신뢰에 미치는 영향을 파악하고자 하였다.

먼저 정부의 업무성과는 정확한 성과측정이 어렵다는 한계가 있음에도 불구하고 정부신뢰의 대표적인 영향요인으로 논의된다. 정확한 측정이 어렵기 때문에 주로 시민들의 주관적인 성과인식을 대상으로 한 연구가 대다수이다(이현국·김운호, 2014; 이창원·조문석, 2016; Citrin & Green, 1986). 일반적으로 시민이 정부의 업무성과를 긍정적으로 인식할수록 정부신뢰는 올라가게 된다(Yang & Holzer, 2006; Easton, 1965). 정부가 역량을 발휘하여 마땅히 해야 할 일들을 하고, 이러한 일들을 유능하게 처리한다면 국민들의 기대를 충족하게 되고 이는 정부신뢰의



상승으로 이어지기 때문이다(Miller, 1974; Miller & Borrelli, 1991; Chanley et al., 2001; Uslaner, 2001; Ross & Escobar-Lemmon, 2011). Miller(1974)는 1970년대 초반에 나타난 미국 연방정부에 대한 시민들의 불신(cynicism)이 정부가 시민들의 기대에 미치지 못하였기 때문이라고 설명하면서 정부가 신뢰를 얻으려면 시민들의 기대를 충족하려는 노력이 필요함을 주장했다. 신상준·이숙중(2016)에 따르면, 시민들이 정부가 수행하는 정책에 대해 얼마나 만족하는지를 의미하는 정부성과 만족도가 높을수록 정부신뢰가 향상된다. 이현국·김윤호(2014)는 서울에서 제공하는 24개 정부서비스의 성과를 개별적으로 살펴본 결과, 정부서비스 성과에 대한 인식이 정부신뢰에 정(+)의 방향으로 영향을 미치고 있음을 밝혔다. 다만, 이창원·조문석(2016)의 연구에서는, 정부성과를 향후 경제상황 변화에 대한 부정적 전망을 의미하는 '실업에 대한 우려'와 경제·사회체제 운영의 공정한 정도를 의미하는 '노력에 따른 성공', 경제·사회적 결과에 대한 책임을 의미하는 '정부의 책임'의 3가지 하위요소로 분류하여 정부 신뢰와의 관계를 살펴보았을 때, '실업에 대한 우려' 요소에서는 유의미하지 않은 결과가 나타났다. Nye(1997)의 연구에서도 정부성과와 정부신뢰 간 유의미한 상관관계가 없다고 보고하고 있다. 따라서 정부성과와 정부신뢰 간 관계에 대한 실증분석을 통해 추가적인 확인이 필요하다.

관리역량이란 정책 평가시스템, 정책 시행 시의 일관성, 정보공개, 갈등관리와 같은 사회적 통합 등 국정에 대한 전반적인 관리를 의미한다. 정책 평가시스템은 정부가 시행한 정책에 대해 국민의 평가를 받는 일종의 피드백 기능을 제공한다. 이러한 피드백은 정부로 하여금 국민이 원하는 것이 무엇인지 쉽게 파악하게 해주며 이를 바탕으로 정책을 개선시킬 수 있게 한다. 이는 국민의 대(對) 정부 만족도 향상과 정부에 대한 신뢰의 향상으로 이어진다. 정책 시행 시의 일관성은 국민이 정부에 갖는 일종의 기대감과 관련이 있다. 예를 들어, 정권이 새로 출범할 때 5년간의 국정운영계획을 발표하는데, 국민들은 이러한 정부의 계획을 기반으로 일종의 기대를 갖고 행동한다. 그러나 정부 스스로 세운 계획에 반하는 정책을 자주 시행하거나 정책의 시행 와중에 급작스러운 변화를 준다면, 국민들의 기대를 저버리는 셈이고 국민은 정부를 일관적으로 신뢰할 수 없게 된다. 정보공개는 경우 거버넌스의 핵심적인 가치로 꼽히는 투명성과 직접적인 관련이 있다. Anne(2004)는 거버넌스의 핵심 가치로 공정성, 책임성, 투명성을 제시하면서, 공정성과 책임성을 갖추기 위해서는 투명성이 선행되어야 함을 강조하였다. 이러한 투명성은 주로 정보의 공개를 통해 확보된다(Patrick, 2006; Ben, 2010; Murad, 2010). OECD의 연구(2000, 2002)에서도 투명성을 실현하고 정부 신뢰를 향상시키기 위한 방안으로 정보공개 제도를 제안하였다. 즉, 정보공개제도를 비롯하여 정보공개가 잘 이루어질수록 시민들은 정부를 투명하다고 생각하며 더욱더 신뢰하게 된다. 이와 관련하여 이정철(2016)은 정보공개제도가 정부 투명성을 높이고, 궁극적으로 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것을 확인하였다. 마지막으로 갈등관리와 같은 사회적 통합의 경우, 정부의 합리적이고 평화로운 갈등 해결 그 자체가 신뢰를 얻는 기회로 인정받고 있다(김재신·김강민, 2011). 정부가 가진 공권력에 의존한 일

방향적인 갈등 해결보다는 사회적 합의를 통해 갈등을 평화롭게 해결하는 것이 정부에 대한 만족도와 신뢰를 높일 수 있다.

다음으로 청렴성이란 민주화가 진행되고 시민의식이 성장함에 따라 더욱 강조되는 가치로서 정부 구성원의 청렴한 정도를 의미한다. 즉, 청렴성이란 공직자가 기관 내·외의 업무 및 정책을 부패행위 없이 객관적이고 투명하며 공정하게 처리한 정도를 의미한다(국민권익위원회, 2016). 청렴성은 정부신뢰와 밀접한 관련이 있는데, 이는 정부 기관 및 정부 구성원의 부정부패나 낮은 도덕성 수준은 국민들의 정부에 대한 신뢰를 감소시키는 주요 원인으로 작용하기 때문이다(Hetherington, 1998). 대다수의 선행연구는 청렴성을 부패와 반대되는 개념으로 선정하고 부패가 정부신뢰에 미치는 영향에 대해 연구하였다. Della Porta(2000)는 프랑스, 독일, 이탈리아를 대상으로 연구한 결과, 정치적 부패가 정부신뢰를 저하시키는 요인임을 확인하였다. 또한, 부패가 시민의 요구를 왜곡시키고 공공서비스의 질을 저하시키며 공공서비스의 차별적인 제공을 야기한다는 결과를 보여주었다. 이러한 청렴성에 대한 논의는 대통령 측근 비리, 국회의원 비리 등 정부 요인의 청렴도가 낮은 한국에서 더 큰 의미를 가진다. 최예나(2018)는 공공가치를 청렴성과 공정성, 민주성으로 분류하고 이들이 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 분석한 결과, 청렴성이 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰에 모두 정(+)의 방향으로 영향을 미치고 있음을 밝혔다. 윤건·서정욱(2016)은 사회통합 변수로 청렴성, 공정성, 사회갈등 등을 선정하고 이들이 중앙 및 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 분석한 결과, 청렴성에 대한 인식이 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰 인식에 모두 정(+)의 방향으로 영향을 미치고 있음을 밝혔다. 정광호 외(2011)는 정부신뢰 영향요인 중 하나로 정부성과 요인을 선정하고 효율성, 적절성, 형평성, 유능성, 청렴성이 지방정부 신뢰수준에 미치는 영향을 분석한 결과, 유능성과 청렴성이 지방정부 신뢰수준에 정(+)의 방향으로 영향을 미치고 있음을 밝혔다. 이양수(2008)는 정부신뢰의 영향요인으로 관료청렴성, 관료일관성, 국정운영평가를 선정하였는데, 이 중 청렴성은 국정운영평가와 정부신뢰에 모두 정(+)의 방향으로 영향을 미치고 있음을 밝혔다.

마지막으로 공정성이란 행정서비스 공급 주체인 정부가 얼마나 공정하게 서비스를 제공하는지를 의미한다. 시장경제의 원리가 적용되는 사적 재화와는 다르게 가격 차별을 적용하기 어려운 공공서비스의 특성상 공정성은 중요한 행정 가치로 인정받고 있다. 박종민·배정현(2011)은 공정성을 정부가 국민을 얼마나 공정하게 대우하는지를 의미하는 분배공정성과 정책과정이 얼마나 공정하게 이루어지는지를 의미하는 절차공정성으로 분류하고 이들이 정부신뢰에 미치는 영향을 분석한 결과, 두 가지 공정성 모두 정(+)의 방향으로 영향을 미치고 있음을 밝혔다. 분배공정성과 절차공정성을 포괄하여 측정한 손호중·채원호(2005)의 연구에서도 공정성이 정부신뢰에 정(+)의 방향으로 영향을 미치고 있음을 밝혔다. 최예나(2018)는 공공가치 중 하나인 공정성이 중앙정부와 지방정부의 신뢰에 유의미한 정(+)의 영향을 미침을 확인하였다. 공정성을 중앙정부 부처 및 지방자치단체가 행정서비스를 얼마나 공정하게 제공하는가를 의미하는 정부공

정성과 사회전반적인 공정성의 정도를 의미하는 사회공정성으로 구분하여 측정한 윤건·서정욱(2016)의 연구에서도 정부공정성이 중앙정부와 지방정부의 신뢰에 유의미한 정(+)의 영향을 미침을 확인할 수 있다. 이러한 선행연구들의 결과를 바탕으로 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 1. 정부역량은 국민의 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-1. 정부역량 중 업무성과는 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-2. 정부역량 중 관리역량은 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-3. 정부역량 중 청렴성은 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 1-4. 정부역량 중 공정성은 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

### 3. 정부간 협력과 정부신뢰

사회가 다원화되고 여러 가지 이익이 표출·대립함에 따라 정부에 요구되는 역할도 다양해졌다. 불확실한 환경을 극복하고 다양한 이해관계를 조정하기 위해서는 보다 많은 이해관계자들의 참여와 그들 간의 협력이 중요하다. 더 이상 정부 혼자서는 불확실한 환경에 대처하고 다양한 이해관계를 조정하는데 한계가 있기 때문이다. Bardach(1998)는 공공분야에서의 협력을 ‘둘 혹은 그 이상이 공적 가치를 증가시킬 목적으로 함께 행동하는 공공활동’으로 정의하면서 공공분야에서 협력이 갖는 중요성을 강조하였다. Thomson & Perry(2006: 20)는 협력을 ‘새롭거나 상호 다른 것들을 시행함으로써 얻어진 새로운 가치들을 서로 분업하여 창조하고 발견하는 것’으로 정의하였다(이선영, 2017: 277 재인용). 정부와 정부 외부의 참여자 간 협력도 중요하지만, 정부 내부의 협력도 중요한 의미를 가진다. 정부 내부의 협력은 광의로는 행정부, 입법부, 사법부 간의 협력에서부터 협의로는 행정부를 중심으로 한, 중앙정부 부처 상호 간의 협력, 중앙정부와 지방정부 간의 협력, 지방정부 상호 간의 협력 등에 이르기까지 다양하게 논의된다. 본 연구에서는 협의의 정부 간 협력에 대한 인식이 정부신뢰에 어떠한 영향을 미치는지 살펴본다. 정부 간 협력과 정부신뢰 간 관계를 살펴본 선행연구는 다수 존재하나, 대다수가 정부 간 협력이 이루어지기 위한 하나의 영향요인으로서의 신뢰를 다루었다. 대부분의 연구결과, 신뢰는 정부 간 협력의 유의미한 영향요인으로 보고되고 있다(Feiock, 2007; Sandfort & Brinton, 2006; 정문기, 2009; 조만형·김이수, 2009; 권경득 외, 2004). Putnam(1993)은 신뢰를 비롯한 사회자본이 구성원간 상호작용을 통해 협력을 가능케 한다고 주장하였다. 행위자 간 신뢰가 바탕이 되어야 협력에서 발생하는 거래비용이 줄어들어 협력할 유인이 생기며, 그 협력이 지속가능할 수 있다는 것이다. Bryson et al(2006)도 지방정부간 협력을 촉진시키기 위한 요인 중 하나로 신뢰를 제시하였다. 채경진·채원호(2011)는 경기도 동부권 광역자원회수시설 설치사례를 중심으로 지방정부간 협력의 영향요인에 대해 연구한 결과, 신뢰가 지방정부 간 협력의 핵심동력으로 작용하고 있음을 밝혔다. 이선영(2017)은 화성시 공동형 종합장사시설 사례를 중심

으로 협력 프로세스를 분석한 결과, 참여자간 신뢰가 상호간 협력에 유의미한 영향을 미치고 있음을 밝혔다. 반면에 금현섭(2015)이 지적한 바와 같이, 두 변수 간 관계는 내생적일 가능성이 높으므로 반대의 경우도 고려해야 한다는 의견도 있다. 윤건·서정옥(2016)은 사회통합이 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하면서, 사회통합의 하위요소로 협력적 거버넌스를 선정, 중앙정부 부처 간 협력과 중앙정부와 지방정부 간 협력에 대한 인식이 정부신뢰에 정(+의 방향으로 영향을 미침을 확인하였다. 다시 말해, 국민들은 정부 간 혹은 정부 부처 간 협력이 잘 이루어진다고 인식할수록, 정부를 더 신뢰하는 것으로 나타났다. 윤건·서정옥(2016)의 연구는 정부 간 협력에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향을 실증적으로 분석하여 제시하였다는 점과 중앙정부와 지방정부 차원의 협력적 거버넌스를 중범위적 개념으로 살펴보았다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이를 바탕으로 본 연구는 중앙정부 부처 간 협력과 중앙정부와 지방정부 간 협력 뿐만아니라 지방정부 상호간 협력에 대한 인식이 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향을 살펴보고자 다음과 같이 가설을 설정하였다.

가설 2. 정부간 협력에 대한 인식은 국민의 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-1. 중앙정부와 지방정부간 협력에 대한 인식은 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-2. 중앙정부 부처간 협력에 대한 인식은 중앙정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

가설 2-3. 지방정부 상호간 협력에 대한 인식은 지방정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

#### 4. 중앙정부와 지방정부의 신뢰

앞서 살펴본 바와 같이 신뢰를 논의할 때에는 그 대상을 고려해야 한다. 따라서, 정부신뢰연구에서 신뢰의 대상이 되는 정부를 어떻게 정의할 것인가가 핵심적인 문제가 된다. 우리나라의 경우 강한 중앙 집권적 성향으로 인해 전통적으로 중앙정부의 역할과 권한이 비대했다. 때문에 정부신뢰 연구 또한 중앙정부에 국한되어왔다. 지방자치제도가 시행되고 지방분권화가 강조되면서 지방정부의 신뢰에 대한 연구 또한 이루어지고 있으나 아직 미미한 실정이다. 더욱이 정부신뢰의 영향요인이 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰에 서로 다른 영향력을 미치고 있는지 비교분석한 연구는 드물다. 일반적으로 지방정부 신뢰는 중앙정부의 신뢰와 밀접한 관련성을 보이나(Hetherington & Nugent, 2001; Uslaner, 2001; 정광호 외, 2011) 둘 간에는 엄연히 다른 고유의 특성과 영역이 존재한다. 특히 지방정부 신뢰의 경우 주민접촉이 보다 직접적으로 이루어지므로 이에 큰 영향을 받을 것으로 예상된다(현승숙·이승중, 2007). 정광호 외(2011)는 이러한 차이점을 지적하면서 지방정부의 신뢰함수와 중앙정부의 신뢰함수가 다를 수 있음을 주장하였다. 이곤수(2011)는 중앙정부와 지방정부의 역할이 상이하기 때문에 성과에 대한 측정도 다르게 적용해야 한다고 설명하고 있다. 지방정부의 성과는 지역의 경제성과와 국가의 경제성과를 구분하기 어렵고 그 책임 또한 분산되므로 중앙정부의 성과측정과는 달리 지역주민이 느

끼는 '삶의 질'의 관점에서 측정하여야 한다는 것이다. 이는 지역 삶의 질 여건에 대한 주민의 평가가 지방정부의 신뢰에 영향을 미친다는 성과결정론적 가정에 기반한다(이곤수, 2011: 6). 이에 평택시를 대상으로 삶의 질 여건과 정부신뢰 간 관계를 연구한 결과, 삶의 질 여건은 평택시 신뢰를 결정하는 중요한 영향요인으로 작용하고 있음을 확인하였고 특히, 지역의 경제적 여건이 가장 중요한 요인임을 밝혔다. 이윤수(2013)는 공무원의 무사안일에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향을 살펴본 결과, 공무원이 무사안일하다고 인식할수록 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 모두 하락하였으나 그 영향력은 지방정부의 경우에 더 크게 작용하였다. 이는 현승숙·이승중(2007)의 지적대로 주민접촉은 중앙정부보다 지방정부와 더 직접적으로 이루어지므로 같은 영향요인이라 할지라도 중앙정부의 신뢰에 미치는 영향력과 다를 수 있음을 뒷받침하는 결과이다. 차재권·류태진(2018)은 정부의 수준에 따라 시민들의 이해적 관계나 감성적 관계가 달라지므로 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰는 차이가 존재한다고 설명하고 있다. 신뢰의 본질이 신뢰대상에 대한 신뢰주체의 기대임을 고려할 때, 시민들의 정부에 대한 기대는 기대의 대상이 되는 정부의 수준에 따라 다를 수 있으며 정부신뢰의 영향요인 역시 정부의 수준에 따라 다르게 나타날 수 있다는 것을 의미한다(차재권·류태진, 2018: 82). 또한, 중앙정부가 국가 전체를 관할구역으로 한다면, 지방정부는 국가 내 일정한 지역만을 관할구역으로 하고 있으며 그 지역만의 고유한 특수성을 지니고 있다. 이 또한 지방정부 신뢰가 중앙정부 신뢰와 구분되어야 하는 근거로 제시할 수 있다. 이러한 맥락에서 대구광역시를 대상으로 13개의 정부신뢰 영향요인을 구성하여 각각의 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 분석한 결과, 일반신뢰, 표출적 결사체 및 지역경제의 3가지 변수를 제외하면 모두 각기 다른 영향력을 미치고 있음을 보였다. 최예나(2018)는 다년간 자료를 구축하여 공공가치가 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰에 미치는 영향을 분석하였다. 분석결과, 공공가치 중 공정성과 청렴성은 정부의 유형과 연도에 관계없이 모두 정부신뢰를 높이는 것으로 나타났으나 민주성의 경우 정부의 유형과 연도에 따라 혼재된 결과를 보여 같은 영향요인이라 할지라도 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰에 각기 다른 영향력을 미칠 수 있음을 보였다. 이상의 논의를 종합하면 중앙정부와 지방정부는 분명한 차이가 존재한다. 따라서 정부신뢰의 영향요인 역시 상이하게 나타날 수 있으므로 구별하여 연구할 필요가 있다.

가설 3. 중앙정부와 지방정부 신뢰에 영향을 미치는 요인은 서로 상이하게 나타날 것이다.

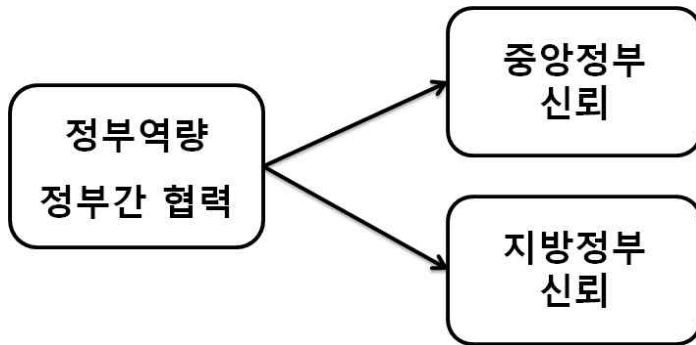
가설 3-1. 정부역량에 대한 인식이 중앙정부와 지방정부 신뢰에 미치는 영향은 서로 상이할 것이다.

가설 3-2. 정부간 협력에 대한 인식이 중앙정부와 지방정부 신뢰에 미치는 영향은 서로 상이할 것이다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구모형

본 연구에서는 정부역량과 정부간 협력에 대한 국민의 인식이 중앙정부와 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 분석하기 위해 다음과 같은 연구모형을 설정하였다. 이를 통해 첫째, '정부의 역량과 정부간 협력에 대한 인식은 정부 신뢰에 어떠한 영향을 미치는가?', 둘째, '중앙정부와 지방정부 신뢰의 영향요인은 어떻게 상이하게 나타나는가?'라는 두 가지 연구 질문에 대한 해답을 도출하고자 한다. 연구 질문에 대한 해답을 제시하기 위해 설정한 연구 모형은 다음의 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 연구모형

#### 2. 자료수집 및 표본의 특성

본 연구는 정부의 역량과 정부간 협력에 대한 국민의 인식이 중앙정부와 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 이를 위해 일반국민을 대상으로 설문조사한 미래정부 연구센터의 “2018 초변화 사회의 신뢰받는 미래정부 조사” 자료를 수집하여 분석대상으로 선정하였다. 설문조사는 미래정부연구센터가 (주)한국리서치에 의뢰하여 2018년 3월 26일부터 4월 6일까지 10일간 전국의 만 20세 이상 성인 남녀(일반 국민) 1,015명을 대상으로 패널을 이용한 CAWI(Computer Aided Web Interview)를 실시하여 진행되었다. 전국 17개 시도의 주민등록 인구수에 따라 성별, 연령별, 지역별로 비례 할당하여 표본을 추출하였다. 이를 통해 구축된 설문조사 문항 중에서 정부역량을 측정하는 문항에 대한 요인분석을 실시하였고, 기술통계분석과 상관관계분석, 그리고 회귀분석을 실시하였다. 해당 설문조사에 참여한 응답자의 표본 특성을 분석한 결과를 살펴보면 다음의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 표본의 특성

구분	내용	빈도(명)	비율(%)
전체	전체	1,015	100
성별	남성	499	49.2
	여성	516	50.8
연령	20대	161	15.9
	30대	180	17.7
	40대	209	20.6
	50대	205	20.2
	60대이상	260	25.6
최종학력	초졸	3	0.3
	중졸	10	1.0
	고졸	186	18.3
	2년제 대졸	146	14.4
	4년제 대졸	538	53.0
	대학원 졸업 이상	132	13.0
월평균 가구소득	50만원 미만	16	1.6
	50~100만원 미만	24	2.4
	100~200만원 미만	98	9.7
	200~300만원 미만	175	17.2
	300~400만원 미만	188	18.5
	400~500만원 미만	183	18.0
	500~600만원 미만	141	13.9
	600만원 이상	190	18.7
정치적 이념성향	매우 보수	24	2.4
	다소 보수	277	27.3
	중도	399	39.3
	다소 진보	277	27.3
	매우 진보	38	3.7
지역	수도권	496	48.87
	충청권	116	11.43
	호남권	103	10.15
	경남권	155	15.27
	경북권	103	10.15
	강원/제주	42	4.14

전체 표본수는 1,015명으로 성별에 따른 빈도수와 비율을 살펴보면 남성이 499명으로 49.2%, 여성이 516명으로 50.8%를 나타내고 있다. 연령별 비율을 살펴보면 20대가 15.9%(161명), 30대가 17.7%(180명), 40대가 20.6%(209명), 50대가 20.2%(205명), 그리고 60대 이상이

25.6%(260명)를 차지하고 있다. 최종학력별 비율은 초졸이 0.3%(3명), 중졸이 1%(10명), 고졸이 18.3%(186명), 2년제 대졸이 14.4%(146명), 4년제 대졸이 53%(538명), 마지막으로 대학원 졸업 이상이 13%(132명)로 나타났다. 월평균 가구소득별 비율을 살펴보면, 600만원 이상이 가장 높은 비율인 18.7%(190명)를 차지하고 있고 다음이 300~400만원 미만으로 18.5%(188명)로 나타났다. 정치적 이념성향에 따른 비율을 살펴보면, 매우 보수가 2.4%(24명), 다소 보수가 27.3%(277명), 중도가 39.3%(399명), 다소 진보가 27.3%(277명), 매우 진보가 3.7%(38명) 비율을 차지하고 있다. 지역별로는 서울, 경기 지역에 거주하는 수도권 응답자의 비율이 48.87%(496명)를 차지하였고, 충청권이 11.43%(116명), 호남권이 10.15%(103명), 경남권이 15.27%(155명), 경북권이 10.15%(103명), 그리고 강원/제주가 4.14%(42명)로 가장 낮은 비율로 나타났다.

### 3. 변수의 측정 및 분석방법

선행연구 분석을 통해 설정한 연구가설을 토대로 본 연구에서는 정부의 역량과 정부간 협력에 대한 국민의 인식이 중앙정부와 지방정부의 신뢰에 미치는 영향요인에 대하여 실증적으로 분석하고자 한다. 이를 위해 종속변수는 중앙정부와 지방정부에 대한 국민의 신뢰로 선정하였고, 주요 독립변수는 정부의 역량에 대한 인식을 측정하기 위해 업무성과, 관리역량, 청렴성, 공정성을 선정하였으며, 정부간 협력에 대한 인식은 중앙정부와 지방정부간 협력, 중앙정부 부처간 협력, 지방정부 상호간 협력으로 측정하였다. 주요 통제변수는 성별, 연령, 최종학력, 월평균 가구소득, 정치적 이념성향, 지역을 포함하고 있다. 개별 변수에 대한 측정방법을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 종속변수

본 연구에서 선정한 종속변수는 중앙정부와 지방정부에 대한 국민의 신뢰이다. 설문조사를 통해 국민이 중앙정부와 지방정부를 얼마나 신뢰하는지에 대해 측정하였다. 설문문항을 세부적으로 살펴보면 “귀하께서는 중앙정부부처의 신뢰 수준을 어떻게 생각하십니까?”와 “귀하께서는 지방자치단체의 신뢰 수준을 어떻게 생각하십니까?”라는 문항을 통해 “전혀 신뢰하지 않음”은 1점, “신뢰하지 않음”은 2점, 보통은 3점, “신뢰함”은 4점, “매우 신뢰함”은 5점을 부여하는 등 Likert 5점 척도를 활용하여 측정하였다.

#### 2) 독립변수

본 연구에서 주요 독립변수로 선정한 요인은 정부역량과 정부간 협력이다. 그 중 첫 번째



독립변수인 정부역량은 업무성과, 관리역량, 청렴성, 공정성 등 네 가지로 구성되어 있다. 그 중 업무성과는 “정부는 국민의 세금을 낭비하지 않고 사용한다.”, “정부는 예산을 지출한 이상의 업무 성과를 낸다.”, 그리고 “정부는 의도한 정책목표를 효과적으로 달성한다.”의 세 가지 문항을 통해 측정하였다. 관리역량은 <표 2>에서 볼 수 있듯이 정책에 대한 평가 시스템, 일관성, 정보 공개, 갈등 관리, 시장 규제의 활용, 정책홍보 등을 측정하는 6개 문항으로 구성하였다. 청렴성은 중앙정부와 지방정부의 청렴도 수준에 대한 평가를 통해 측정하였고, 공정성은 중앙정부가 정부정책을 공정하게 집행하는지와 지방정부가 지역행정을 공정하게 관리하는지에 대한 문항을 통해 측정하였다. 이와 같이 정부역량(업무성과, 관리역량, 청렴성, 공정성)에 대한 설문문항은 종속변수와 마찬가지로 Likert 5점 척도(1점: 매우 반대, 2점: 반대, 3점: 보통, 4점: 동의, 5점: 매우 동의)를 활용하여 측정하였다.

두 번째, 정부간 협력에 대한 인식은 “다음 집단 간 협력이 잘 이뤄지고 있다고 생각하는지 우선순위가 높은 것부터 3개를 골라 순서대로 적어주시기 바랍니다.” 라는 문항을 통해 각각 중앙정부와 지방정부간 협력, 중앙정부 부처간 협력, 지방정부 상호간 협력을 1순위로 응답할 경우 5점, 2순위로 응답할 경우 3점, 3순위로 응답할 경우 1점, 순위 안에 없을 경우 0점을 부여하여 측정하였다.

### 3) 통제변수

중앙정부와 지방정부 신뢰에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 본 연구에서는 성별, 연령, 최종학력, 월평균 가구소득, 정치적 이념성향, 지역 등의 변수를 통제변수로 선정하였다. 인구통계학적 요인들은 개인이 가지는 사회·경제적 특수성이 주관적인 가치나 정부신뢰에 영향을 미친다는 선행연구를 참고하여 통제변수로 추가하였다(김태형 외, 2016; 황창호 외, 2017; Mishler & Rose, 2001).

### 4) 분석방법

본 연구에서는 중앙정부와 지방정부 신뢰의 영향요인을 살펴보기 위해 정부역량과 정부간 협력에 대한 국민의 인식을 바탕으로 실증 분석하였다. 분석 방법은 STATA 13.0 프로그램을 활용하여 기초통계분석과 요인분석, 상관관계분석, 그리고 순서화 로짓분석을 실시하였다. 측정변수 및 설문항목에 대해 정리한 내용은 다음의 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 측정변수 및 설문항목

측정변수			설문항목
종속 변수	정부 신뢰	중앙정부 신뢰	·귀하께서는 중앙정부부처의 신뢰 수준을 어떻게 생각하십니까?
		지방정부 신뢰	·귀하께서는 지방자치단체의 신뢰 수준을 어떻게 생각하십니까?
독립 변수	정부 역량	업무성과	·정부는 국민의 세금을 낭비하지 않고 사용한다.
			·정부는 예산을 지출한 이상의 업무 성과를 낸다.
			·정부는 의도한 정책목표를 효과적으로 달성한다.
		관리역량	·정책에 대한 평가 시스템이 잘 설정돼 있다.
			·정치적 상황에 관계없이 일관성 있다.
			·국민이 필요로 하는 정보를 충실히 공개하고 있다.
	청렴성	·중앙정부부처의 청렴도 수준에 대해 어떻게 생각하는지 평가해주세요.	
		·지방자치단체의 청렴도 수준에 대해 어떻게 생각하는지 평가해주세요.	
	공정성	·중앙정부는 정부정책을 공정하게 집행한다.	
		·지방자치단체는 지역행정을 공정하게 관리한다.	
정부간 협력	중앙정부와 지방정부간 협력	·다음 집단 간 협력이 잘 이뤄지고 있다고 생각하는지 우선순위가 높은 것부터 3개를 골라 순서대로 적어주시기 바랍니다. 1순위(5)/2순위(3)/3순위(1)/순위권 밖(0)	
	중앙정부 부처간 협력		
	지방정부 상호간 협력		
인구 통계 학적 변수	성별	·남성(1)/여성(0)	
	연령	·연령	
	최종학력	·무학(1)/초졸 이하(2)/중졸 이하(3)/고졸 이하(4)/2년제 대졸 이하(5)/4년제 대졸 이하(6)/대학원 졸업 이상(7)	
	월평균 가구소득	·50만원 미만(1)/50-100만원 미만(2)/100-200만원 미만(3)/200-300만원 미만(4)/300-400만원 미만(5)/400-500만원 미만(6)/500-600만원 미만(7)/600만원 이상(8)	
	이념 성향	·매우 보수적(1)/다소 보수적(2)/중도(3)/다소 진보적(4)/매우 진보적(5)	
	지역	·수도권/충청도/전라도/경상도/강원도/제주도	

#### IV. 정부신뢰의 영향요인에 대한 분석결과

##### 1. 신뢰도 분석

본 연구에서 활용하는 독립변수 중 정부역량을 측정하는 업무성과와 관리역량에 대한 변수가 여러 문항을 통합하여 하나의 변수로 잘 묶여서 개념을 제대로 측정할 수 있는지를 확인하

기 위해 요인분석을 실시하였다. 업무성과는 세 개의 문항이 하나의 요인으로 묶여 단일차원으로 나타났고, 관리역량은 총 7개의 문항 중 한 개의 문항을 제외한 6개의 문항이 하나의 요인으로 묶여 단일차원적인 것으로 나타났다. 이러한 변수의 내적일관성을 검토하기 위해 신뢰도 분석을 실시한 결과, 업무성과 변수의 크론바하 알파(Cronbach's Alpha) 계수가 0.876, 관리역량은 0.902로 신뢰도가 높은 것을 확인하였다.

## 2. 기술통계 분석

다음의 <표 3>은 본 연구에서 활용하는 개별 변수들의 기술통계량을 분석한 결과이다. 개별 변수들은 Likert 5점 척도를 통해 조사되었고, 종속변수인 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰를 살펴보면 5점에 가까울수록 정부에 대한 신뢰도가 높은 것을 의미한다. 중앙정부의 신뢰는 평균값이 2.71로 나타났고 최소값이 1, 최대값이 5점에 해당한다. 지방정부의 신뢰는 평균값이 2.55, 최대값이 4점에 해당하여 중앙정부 신뢰에 비해 평균값과 최대값이 낮은 것을 볼 수 있다.

<표 3> 기술통계 분석결과

변수	표본수	평균	표준편차	최소값	최대값
중앙정부 신뢰	1,015	2.710	.807	1	5
지방정부 신뢰	1,015	2.550	.780	1	4
업무성과	1,015	2.539	.857	1	5
관리역량	1,015	2.639	.737	1	5
청렴성(중앙정부)	1,015	2.628	.839	1	5
청렴성(지방정부)	1,015	2.509	.782	1	5
공정성(중앙정부)	1,015	2.815	.856	1	5
공정성(지방정부)	1,015	2.701	.794	1	5
중앙-지방정부간 협력	1,015	1.076	1.608	0	5
중앙정부 부처간 협력	1,015	2.420	2.161	0	5
지방정부간 협력	1,015	0.992	1.640	0	5
성별(남성)	1,015	0.491	.500	0	1
연령	1,015	46.515	13.803	20	71
최종 학력	1,015	5.578	.982	2	7
월평균 가구소득	1,015	5.520	1.782	1	8
정치이념 성향	1,015	3.027	.888	1	5
수도권 거주	1,015	0.488	.500	0	1

이어서 정부역량 변수의 평균값을 살펴보면, 업무성과는 2.539, 관리역량은 2.639점으로 나타났고, 청렴성의 경우 중앙정부는 2.628, 지방정부는 2.509점에 해당하며, 공정성의 경우에는 중앙정부가 2.815, 지방정부가 2.701점으로 청렴성과 공정성 모두 중앙정부의 평균값이 높게 나타

난 것을 확인하였다. 정부간 협력에 대한 인식은 5점 만점을 기준으로 살펴보면, 중앙정부와 지방정부간 협력은 평균값이 1.076으로 나타났고, 중앙정부 부처간 협력은 2.420로 가장 높은 평균값을 보여주고 있고, 마지막으로 지방정부간 협력은 0.992로 가장 낮은 것을 확인하였다.

인구통계학적 특성을 살펴보면, 성별은 남자가 499명, 여자가 516명이고, 연령은 20대부터 60대 이상까지 해당하며 평균값이 46.515세이다. 최종학력은 평균값이 5.578로 2년제 대졸이하(5점)와 4년제 대졸이하(6) 사이인 것으로 나타났으며, 월평균 가구소득은 평균값이 400만원 미만(5점)과 500만원 미만(6점)의 중간에 해당하는 5.520으로 나타났고, 정치이념 성향은 3.027으로 중도성향(3점)에 가까운 평균값을 보여주고 있으며, 수도권 거주자는 48.8%로 나타났다.

### 3. 상관관계 분석

다음의 <표 4>는 변수들 간의 상호연관성을 살펴보기 위하여 상관관계 분석을 실시한 결과이다. 상관관계 분석 결과, 업무성과와 관리역량이 0.708로 가장 높은 상관계수가 나타났고, 관리역량과 중앙정부의 공정성이 0.634, 중앙정부의 청렴성과 중앙정부의 공정성이 0.635, 지방정부의 공정성과 지방정부의 청렴성이 0.602로 높게 나타났다. 나머지 변수들 간의 상관계수는 0.6 이하의 값에 해당한다. 또한 중앙정부 신뢰에는 지방정부간 협력을 제외한 나머지 독립변수들이 유의미한 상관관계를 가지는 것으로 나타났고, 지방정부 신뢰에는 중앙정부 부처간 협력을 제외한 나머지 독립변수들이 유의미한 상관관계를 나타내고 있다. 일반적으로 상관계수가 0.7 이상일 경우 다중공선성의 위험이 있는 것으로 간주하지만, 분산팽창요인(VIF) 값을 추가적으로 확인하여 다중공선성의 존재 여부를 검토하고자 한다. 우선 중앙정부 신뢰를 종속변수로 한 모형1의 VIF 값을 살펴보면, 관리역량이 2.65로 가장 높은 값을 나타내고, 평균 VIF 값은 1.42로 낮은 수준을 보여주고 있다. 다음으로 지방정부 신뢰를 종속변수로 한 모형의 VIF 값을 살펴보면, 관리역량이 2.34로 가장 높고, 성별(남성)이 1.03으로 가장 낮으며 평균 VIF 값이 1.35로 나타났다. 이와 같이 VIF 값이 10 미만으로 나타나 다중공선성 문제가 존재하지 않는 것으로 간주할 수 있다.

〈표 4〉 상관관계 분석결과

	중앙 정부 신뢰	지방 정부 신뢰	업무 성과	관리 역량	청렴성 (중앙)	청렴성 (지방)	공정성 (중앙)	공정성 (지방)	중앙- 지방 협력	중앙 부처간 협력	지방 정부간 협력	남성	연령	최종 학력	월평균 소득	정치 이념
중앙 정부 신뢰	1															
지방 정부 신뢰	.49*	1														
업무 성과	.44*	.20*	1													
관리 역량	.50*	.27*	.70*	1												
청렴성 (중앙)	.57*	.33*	.44*	.53*	1											
청렴성 (지방)	.42*	.53*	.22*	.32*	.47*	1										
공정성 (중앙)	.56*	.34*	.52*	.63*	.63*	.41*	1									
공정성 (지방)	.43*	.51*	.27*	.38*	.45*	.60*	.55*	1								
중앙- 지방간 협력	.07*	.08*	-.00	.01	.11*	.11*	.07	.13*	1							
중앙 부처간 협력	.20*	.04	.16*	.16*	.18*	.03	.19*	.07	.02	1						
지방 정부간 협력	-.05	.08*	-.06	-.09*	-.03	.08	-.03	.09*	-.09*	-.21*	1					
남성	.05	-.01	-.07	-.04	.06	.01	.02	-.00	.05	-.03	.01	1				
연령	-.02	.01	-.06	-.14*	-.06	-.02	-.10*	-.03	-.07	.01	.06	-.05	1			
최종 학력	.03	-.04	-.01	-.01	.04	.00	.02	.00	.07	.01	-.04	.11*	-.11*	1		
월평균 소득	.10*	-.001	-.01	-.013	.060	.004	.041	.00	.03	.05	-.04	.04	-.00	.28*	1	
정치 이념	.08*	-.00	.20*	.24*	.11*	-.02	.15*	-.01	-.04	.00	-.06	-.02	-.24*	.05	.04	1

\*. 상관관계가 0.01 수준에서 유의함(양측).

#### 4. 순서화 로짓분석

본 연구에서는 국민이 중앙정부와 지방정부를 신뢰하는 데에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 규명하기 위해 순서화 로짓분석(Ordered Logistic Analysis)을 실시하였다. 이는 종속변수인 정부신뢰가 서열척도로 측정되었기 때문에 범주형 변수에는 일반적인 다중회귀분석(OLS)보

다 순서화 로짓분석(Ordered Logistic Analysis) 방법을 활용하여 정보의 손실을 줄이는 것이 적합성을 높이기 때문이다(이영미, 2018: 16). 즉, 종속변수인 정부신뢰가 서열척도로 측정된 것을 고려하여 회귀분석이 아닌 순서화 로짓분석이 보다 적합하다고 사료되어 순서화 로짓분석을 실시하였다(김병규·이근수, 2009: 9; 이영미, 2018: 3).

우선 중앙정부 신뢰의 영향요인을 분석한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 본 연구의 모형 적합성을 살펴본 결과, 우도비(Likelihood Ratio) 값이 유의수준  $p < .0019$  이하로 나타나 통계적으로 유의미한 것을 확인하였다.

〈표 5〉 중앙정부 신뢰의 영향요인에 대한 순서화 로짓분석 결과

구분	변수	추정계수 ( $\beta$ )	표준오차 (s.e)	한계효과 $\exp(\hat{\beta})$	
정부 역량	업무성과	.280**	.110	2.539	
	관리역량	.548***	.146	2.639	
	청렴성	.957***	.110	2.628	
	공정성	.714***	.114	2.815	
정부간 협력	중앙-지방정부 협력	.035	.040	1.076	
	중앙정부 부처간 협력	.085***	.031	2.420	
	지방정부 간 협력	-.000	.040	0.992	
개인 특성	성별(남성)	.269**	.131	0.491	
	연령	.008*	.004	46.51	
	최종 학력	-.009	.068	5.578	
	월평균 가구소득	.138***	.038	5.520	
	정치 이념	-.082	.077	3.027	
상수 1		4.216	.603	N	1,015
상수 2		7.044	.627	LR $\chi^2(16)$	578.34***
상수 3		10.674	.683	Pseudo R <sup>2</sup>	0.2397
상수 4		14.186	.804	Log Likelihood	-917.26

\*  $p < 0.1$ , \*\* $p < 0.05$ , \*\*\* $p < 0.01$ , 통제변수로 설정한 지역 변수(더미)의 분석결과는 표에서 생략함

〈표 5〉의 분석결과를 살펴보면 첫째, 정부의 역량 중 업무성과와 관리역량, 청렴성과 공정성이 높다고 인식하는 국민일수록 중앙정부를 신뢰하는 것으로 나타났다. 즉 정부역량 변수 중 네 가지 모두 중앙정부 신뢰에 정(+)의 방향으로 유의미한 영향을 미치고 있다. 이에 따라 정부역량이 국민의 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설 1은 중앙정부 신뢰를 종속변수로 한 모델에서 채택되었다.<sup>3)</sup> 다른 요인들이 고정된 상태에서 정부의 업무성과에 대한 국민의

3) 중앙정부 신뢰를 고신뢰군(N=133)과 저신뢰군(N=358)으로 구분하여 분석한 결과, 고신뢰군에서는 정부역량 중 업무성과가 높다고 인식할수록 중앙정부 신뢰가 향상되는 결과가 도출되었고, 저신뢰군에서는 정부역량 중 중앙정부의 청렴성과 공정성이 높다고 인식할수록 중앙정부 신뢰가 높게 나타나는 것을 확인하였다.

인식이 한 단위 증가할 때 중앙정부를 신뢰할 오즈비<sup>4)</sup>는 2.539배 증가하고, 관리역량이 한 단위 증가할 때 중앙정부를 신뢰할 오즈비는 2.639배가 증가한다. 또한 청렴성에 대한 국민의 인식이 한 단위 증가할 때 중앙정부를 신뢰할 오즈비는 2.628배 증가하고, 공정성이 한 단위 증가할 때 중앙정부를 신뢰할 오즈비는 2.815배가 증가하는 것으로 나타났다. 이는 박종민·배정현(2011)의 연구에서 정책결정 과정의 공정성과 정부정책 수행의 공정성이 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 것과 동일한 맥락에서 해석할 수 있다. 또한 국민이 특정 정책의 수혜자인지 여부와 관계없이 정책의 집행 과정에서 절차적 공정성이 확보될 경우, 해당 정책을 수행하는 정부에 대한 신뢰를 보여준다는 연구 결과와도 같은 맥락임을 확인하였다(Hibbing & Theiss-Morse, 2001).

둘째, 중앙정부 부처간 협력이 우선적으로 잘 이루어지고 있다고 인식하는 국민일수록 중앙정부에 대한 신뢰도가 높은 것으로 나타났다. 중앙정부와 지방정부간 협력과 지방정부 상호간 협력의 경우에는 중앙정부 신뢰에 정(+)<sup>5)</sup>의 방향으로 영향을 미치는 것으로 확인되었으나 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못하였다. 이에 따라 가설<sup>2)</sup>는 부분적으로 채택되어 가설 2-2만이 채택되었다. 즉, 다른 요인들이 고정된 상태에서 중앙정부 부처간 협력에 대한 인식이 한 단위 증가할 때 중앙정부를 신뢰할 오즈비는 2.42배가 증가한다.

이와 더불어 통제변수가 중앙정부 신뢰에 미치는 영향을 살펴보면, 남성이 여성에 비해 중앙정부를 신뢰하는 것으로 나타났고, 연령과 월평균 가구소득이 높을수록 중앙정부에 대한 신뢰도가 높은 것을 확인하였다. 이는 연령이 증가할수록 정부신뢰가 향상된다는 연구결과(김병규·이근수, 2009; 김태형 외, 2016; 이영미, 2018; 최예나, 2018; 황창호 외, 2017)와 소득수준이 높을수록 정부신뢰가 향상된다는 기존의 연구결과를 뒷받침하고 있다(황창호 외, 2017).

정치적 이념의 경우에는 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지는 못하였지만, 보수 성향인 국민일수록 중앙정부를 신뢰하고 진보적 성향에 가까울수록 중앙정부를 신뢰하지 않는 것으로 나타났다. 앞의 상관관계 분석 결과를 통해서도 알 수 있듯이 연령과 정치적 성향간의 통계적으로 유의미한 상관관계가 있는 것으로 나타나, 연령이 높을수록 보수적인 정치성향을 표명할 가능성이 높고, 중앙정부에 대한 신뢰가 높다는 것을 확인하였다. 통제변수만을 포함하여 분석한 결과를 살펴보면, 정치이념이 진보 성향인 국민일수록 중앙정부를 신뢰하는 것으로 나타났다. 이는 집권당의 정치이념을 가진 국민일수록 중앙정부를 신뢰한다는 결과로, 당시 집권당이 자 보수 정당인 새누리당을 지지하는 국민일수록 중앙정부에 대한 신뢰가 높게 나타난다는 김태형 외(2016)의 연구와 동일한 맥락에서 해석할 수 있다(김태형 외, 2016: 101).<sup>5)</sup> 즉, 주요 독립변수를 제외하고 인구통계학적 변수만을 포함하여 분석한 결과에서는 진보 성향인 국민일수

4) 오즈비(Odds ratio)는 다른 변수들이 모두 고정된 상태에서 특정한 변수가 변화할 때의 한계효과를 나타낸다(이성우 외, 2005: 69-71).

5) 김태형 외(2016)의 연구에서는 2014년 8월에 실시된 설문조사 자료를 바탕으로 분석한 결과, 위와 같은 결과를 도출하였다. 당시 집권당이 새누리당이라는 점에서 본 연구와의 차이가 있다.

록 중앙정부에 대한 신뢰에 정(+)의 방향으로 영향을 미치지만 모형1과 모형2에서는 이와 같은 결과를 도출하지 못하였다. 이러한 결과는 지역 더미 변수를 분석에 포함함에 따라 정치적 이념 변수와 특정 지역 간의 상관관계가 높게 나타남에 따른 결과로도 볼 수 있고<sup>6)</sup>, 정부역량 변수 또한 중앙정부 신뢰와 높은 상관관계를 나타내기 때문으로 해석할 수 있다.<sup>7)</sup> 마지막으로 최종חק력과 지역은 중앙정부 신뢰에 유의미한 영향을 미치지 못하는 것을 확인하였다.

〈표 6〉 지방정부 신뢰의 영향요인에 대한 순서화 로짓분석 결과

구분	변수	추정계수 ( $\beta$ )	표준오차 (s.e)	한계효과 $\exp(\hat{\beta})$	
정부 역량	업무성과	.060	.105	2.539	
	관리역량	.166	.133	2.639	
	청렴성	1.114***	.109	2.509	
	공정성	.885***	.110	2.701	
정부간 협력	중앙-지방정부 협력	.017	.040	1.076	
	중앙정부 부처간 협력	.021	.030	2.420	
	지방정부간 협력	.073*	.040	0.992	
개인 특성	성별(남성)	-.028	.128	0.491	
	연령	.006	.004	46.51	
	최종 학력	-.108	.068	5.578	
	월평균 가구소득	.014	.037	5.520	
	정치 이념	.026	.076	3.027	
상수 1		2.758	.625	N	1,015
상수 2		5.406	.641	LR $\chi^2(16)$	449.95***
상수 3		8.930	.682	Pseudo R <sup>2</sup>	0.1927
				Log Likelihood	-942.361

\* p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01, 통제변수로 설정한 지역 변수(더미)의 분석결과를 표에서 생략함

- 6) 지역의 준거집단을 충청도(더미변수)로 설정하였을 때, 전라도(더미변수)에 거주하는 국민일수록 중앙 정부를 신뢰하는 것으로 나타났고, 경상도(더미변수)에 거주하는 국민일수록 중앙정부를 신뢰하지 않는 것으로 나타났다.
- 7) 설문조사가 시행된 2018년 3월 4주차와 4월 1주차의 대통령 지지율을 살펴보면, 한국갤럽 결과가 각각 70%, 74%를 기록했고, 리얼미터 결과가 69.5%, 68.1%를 기록하였다. 다소 보수인 이념 성향을 가진 국민이 중앙정부에 대한 신뢰가 '보통'이라고 응답한 비율은 47.3%를 나타냈고, '신뢰함'이라고 응답한 비율은 13.7%, '매우 신뢰함'이라고 응답한 비율은 0.7%를 차지하였다. 중도성향을 가진 국민의 중앙정부 신뢰에 대해 응답한 비율을 살펴보면, '보통'이 52.1%, '신뢰함'이 10.3%, '매우 신뢰함'이 0.5%로 나타났다. 다소 진보적인 성향을 가진 국민이 중앙정부 신뢰에 응답한 비율은 '보통'이 58.1%, '신뢰함'이 15.2%, '매우 신뢰함'이 1.4%로 나타났다. 이는 동일 설문조사 결과 중 '청와대에 대한 신뢰'에 응답한 비율을 살펴보면, 다소 보수에서 '보통'이 38.3%, '신뢰함'이 15.9%, '매우 신뢰함'이 1.4%, 중도에서 '보통'이 48.6%, '신뢰함'이 21.6%, '매우 신뢰함'이 3.8%, 다소 진보에서는 '보통'이 33.9%, '신뢰함'이 41.5%, '매우 신뢰함'이 9.4%로 나타났다.



다음으로 지방정부 신뢰의 영향요인을 분석한 결과는 다음과 같다. 본 연구의 모형 적합성을 살펴본 결과, 우도비(Likelihood Ratio) 값이 유의수준  $p < .004$  이하로 나타나 통계적으로 유의미한 것을 확인하였다. <표 6>의 분석결과를 살펴보면 첫째, 정부역량 중 업무성과와 관리역량은 정(+)의 방향으로 지방정부 신뢰에 영향을 미치지만 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못하였다. 반면에 지방정부의 청렴성과 공정성이 높다고 인식하는 국민일수록 지방정부에 대한 신뢰도가 높은 것으로 나타났다<sup>8)</sup>. 따라서 지방정부 신뢰를 종속변수로 한 모형에서 정부역량이 국민의 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설 1은 부분적으로 채택되었다. 그리고 정부역량 중 업무성과와 관리역량이 국민의 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설 1-1과 1-2는 채택되지 않았고, 정부역량 중 청렴성과 공정성이 국민의 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설 1-3과 1-4는 채택되었다. 즉, 다른 요인들이 고정된 상태에서 청렴성에 대한 국민의 인식이 한 단위 증가할 때 지방정부를 신뢰할 오즈비(Odds ratio)는 2.5배, 공정성에 대한 인식이 한 단위 증가할 때 지방정부를 신뢰할 오즈비는 2.7배가 증가한다.

둘째, 정부간 협력에 대한 인식은 중앙정부 신뢰와는 달리 지방정부간 협력이 지방정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 결과를 도출하였다. 따라서 지방정부 신뢰를 종속변수로 한 모형에서는 가설 2가 채택되었고, 지방정부 상호간 협력에 대한 인식이 국민의 지방정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설 2-3이 채택되었다. 다른 요인들이 고정된 상태에서 지방정부간 협력에 대한 인식이 한 단위 증가할 때 지방정부를 신뢰할 오즈비가 0.99배 증가하는 것으로 나타났다.

한편, 지방정부를 종속변수로 한 모형에서 모든 통제변수들은 통계적으로 유의미한 분석결과를 도출하지 못하였다. 또한 성별과 정치이념에서는 중앙정부 신뢰의 분석결과와 방향성이 상이하게 나타나고 있다. 통계적으로 유의미하지 않지만 여성에 비해 남성인 경우 지방정부를 신뢰하지 않는 것으로 나타났다. <표 5>에서는 여성에 비해 남성이 중앙정부를 신뢰하는 것으로 나타난 반면에, <표 6>의 지방정부 신뢰에는 부(-)의 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타나 통계적으로 유의미하지 않지만 여성에 비해 남성일수록 지방정부를 신뢰하지 않는다는 결과를 도출하고 있다. 정치이념의 경우에도 통계적으로 유의미하지 않지만 진보적 성향을 가진 국민일수록 지방정부를 신뢰한다는 결과를 나타내고 있다. 연령과 월평균 가구소득의 경우 지방정부 신뢰에 정(+)의 방향으로 영향을 미치고 있지만, 중앙정부 신뢰의 분석결과와는 달리 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못하였다. 최종학력은 지방정부 신뢰에 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미하지 않은 결과가 나타난 것을 확인하였다. 지역의 경우에는 전체 모형에서는 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못한 반면, 저신뢰군을 분석한 결과에서는 충청권을 준거 집단(reference group)으로 설정했을 때 수도권 지역에서 지방정부를 신뢰하는 것으로 나타났다.

8) 지방정부 신뢰를 고신뢰군(N=83)과 저신뢰군(N=439)으로 구분하여 분석한 결과, 저신뢰군에서는 국민이 지방정부의 청렴성과 공정성이 높다고 인식할수록 지방정부 신뢰도가 높게 나타나는 것을 확인하였다.

본 연구에서는 중앙정부와 지방정부 신뢰의 영향요인을 분석하기 위해 성별, 연령, 최종 학력, 월평균 가구소득, 정치 이념성향, 지역 등의 인구통계학적 변수들을 통제하고 정부역량과 정부간 협력에 대한 국민의 인식변수를 중심으로 회귀분석을 실시하였다. 이론적 논의를 토대로 설정한 가설의 검정결과를 살펴보면 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> 가설검정 결과 요약

구분		가설 내용	검정결과	
			중앙정부	지방정부
정부역량		H1. 정부역량에 대한 인식은 국민의 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	채택	부분 채택
정부역량	업무성과	H1-1. 정부역량 중 업무성과에 대한 인식은 정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	채택	기각
	관리역량	H1-2. 정부역량 중 관리역량에 대한 인식은 정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	채택	기각
	청렴성	H1-3. 정부역량 중 청렴성에 대한 인식은 정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	채택	채택
	공정성	H1-4. 정부역량 중 공정성에 대한 인식은 정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	채택	채택
정부간 협력		H2. 정부간 협력에 대한 인식은 국민의 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	부분 채택	기각
정부간 협력	중앙-지방간 협력	H2-1. 중앙정부와 지방정부간 협력에 대한 인식은 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	기각	기각
	중앙부처간 협력	H2-2. 중앙정부 부처간 협력에 대한 인식은 중앙정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	채택	기각
	지방정부간 협력	H2-3. 지방정부 상호간 협력에 대한 인식은 지방정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.	기각	채택
정부간 차이		H3. 중앙정부와 지방정부 신뢰에 영향을 미치는 요인은 서로 상이하게 나타날 것이다.	채택	
정부간 차이	정부역량	H3-1. 정부역량에 대한 인식이 중앙정부와 지방정부 신뢰에 미치는 영향은 서로 상이할 것이다.	채택	
	정부간 협력	H3-2. 정부간 협력에 대한 인식이 중앙정부와 지방정부 신뢰에 미치는 영향은 서로 상이할 것이다.	채택	

우선 정부역량에 대한 인식이 국민의 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설 1은 중앙정부 신뢰에서 채택되었고, 지방정부 신뢰에서는 부분적으로 채택되었다. 세부 가설들을 살펴보면, 정부역량 중 업무성과, 관리역량, 청렴성, 공정성이 높다고 인식하는 국민일수록 중앙정부에 대한 신뢰가 높게 나타나 가설1-1부터 1-4는 중앙정부 신뢰를 분석한 모형에서 모두 채택되었다. 이는 중앙정부가 국민의 신뢰를 얻기 위해서는 효과성이나 효율성을 측정할 수 있는 업무성과나 관리역량과 같은 정부역량이 중요한 요인이 되는 동시에 청렴성과 공정성과 같은 행정 가치도 함께 고려해야 함을 의미한다. 이러한 결과는 국민이 중앙정부의 업무 효율성

과 비용 효율성이 높다고 인식할수록 정부신뢰가 높게 나타난다는 김태형 외(2016)의 연구와 중앙정부의 재원 역량과 공무원 역량에 대한 국민의 긍정적인 인식이 높을수록 정부신뢰가 향상된다는 황창호 외(2017)의 연구결과와도 동일한 맥락에서 해석할 수 있다.

반면에 지방정부가 국민의 신뢰를 얻기 위해서는 중앙정부와는 달리 청렴성과 공정성과 같은 행정가치가 주요한 척도가 됨을 확인할 수 있다. 이는 두 가지로 해석할 수 있는데, 첫 번째는 지방정부는 중앙정부에 비해 대민 서비스 제공의 측면에서 보다 밀접하게 지역주민과 연결되어 있고, 이에 따라 지역행정서비스를 제공받는 국민이 지방정부를 대상으로 직접적으로 체감하여 판단할 수 있는 주요한 정부역량의 기준이 청렴성과 공정성이기 때문으로 해석할 수 있다. 또한 중앙정부는 지방정부에 비해 업무역량이나 성과를 내는 효율성의 측면에서도 엄격한 잣대를 기준으로 신뢰 수준이 결정되지만, 상대적으로 지방정부 차원에서는 업무성과와 관리역량의 정부역량 보다는 청렴성과 공정성과 같은 공직윤리와 관련된 정부역량이 신뢰를 결정하는 주요 요인으로 작용하고 있음을 확인하였다. 따라서 지방정부 신뢰를 종속변수로 한 모형에서는 가설1-3과 가설1-4만이 채택되었다. 이는 최예나(2018)의 연구에서 공공가치 중 청렴성과 공정성이 중앙정부와 지방정부 신뢰에 모두 긍정적인 영향을 미치고 있다는 결과(최예나, 2018: 14)와 정광호 외(2011)의 연구에서 청렴성이 지방정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 결과와 동일한 맥락을 확인하였다(정광호 외, 2011: 191). 뿐만 아니라 이러한 결과는 서구 사회에서 민주주의에 대한 만족도가 하락하고, 정책수행 과정의 공정성이 강조되는 원인이 일정 수준 이상으로 정부의 정책 역량이 도달했을 때에는 정책결과 보다는 과정과 수행상의 공정성에 보다 많은 관심을 기울이게 되기 때문이라는 논의와도 같은 맥락에서 살펴볼 수 있다(이지호·이현우, 2015: 13). 이에 따라 정부신뢰의 영향요인으로 공정성과 청렴성, 그리고 업무성과와 관리역량 같은 효율성 차원의 정부역량을 함께 논의할 필요성이 제기된다. 두 번째로는 업무성과와 관리역량에 대한 인식을 조사하는 과정에서 일반 국민들이 정부를 중앙정부로 인식하고 응답하였을 가능성이 제기된다. 이는 각각의 중앙정부와 지방정부를 직접적으로 명시한 청렴성과 공정성에 대한 문항과는 달리 정부에 대한 업무성과와 관리역량을 질문하였기 때문에 이에 따른 문제가 발생할 수 있다. 이는 본 연구의 한계점으로 중앙정부와 지방정부를 구분하여 명확하게 질문한 문항이 없기 때문에 이를 포괄적으로 허용하여 정부역량이라는 변수로 포함하는 과정에서 발생한 문항 선정상의 제약으로 해석할 수 있다.

다음으로 정부간 협력에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향을 분석한 결과, 중앙정부 신뢰를 종속변수로 한 모형에서는 국민이 중앙정부 부처간 협력이 우수하다고 인식할수록 중앙정부에 대한 신뢰가 높게 나타나는 것을 확인하였다. 중앙정부와 지방정부간 협력과 지방정부 상호간 협력 역시 중앙정부 신뢰와 정(+)의 방향성을 나타내고 있지만, 통계적으로 유의미한 결과를 도출하지 못하였다. 이에 따라 정부간 협력에 대한 인식이 국민의 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설2는 중앙정부를 종속변수로 한 모형에서 부분적으로 채택되었다. 한

편, 정부간 협력이 지방정부 신뢰에 미치는 영향은 지방정부간 협력이 지방정부 신뢰에 정(+)의 방향으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이에 따라 지방정부간 협력이 우수하다고 인식할수록 지방정부에 대한 국민의 신뢰가 높게 나타날 것이라는 가설이 채택되었다. 반면에 중앙정부와 지방정부간 협력이 정부신뢰로 이어지지 않은 것은 국민의 관점에서 상대적으로 협력이 잘되고 있음을 평가하고 인지하는 기준이 모호하기 때문으로 볼 수 있다. 또한 아직까지는 지방분권의 측면에서 지방정부의 역량이 중앙정부의 수준만큼 향상되었다고 평가하기 어려운 측면이 있고, 중앙정부와 지방정부간 협력을 동등한 주체간의 협력으로 보기 보다는 지방정부가 중앙정부에 얼마나 협조하느냐의 관점이 우세하다고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 국민들은 중앙과 지방정부간 협력보다는 중앙정부 부처간 협력이나 지방정부 간의 경쟁에 대한 내용을 더 자주 접하게 된다. 따라서 중앙정부와 지방정부간 협력을 강조할 수 있는 사례집을 발간하거나 정책홍보를 강화하여 국민들이 지방분권화 시대의 길목에서 양자간 협력이 원활히 이루어지고 있고, 지방분권이 이루어질 환경이 조성되었음을 인지할 수 있는 사회 저변으로부터의 공감대가 확산될 필요가 있다. 궁극적으로 지방정부 차원의 대응이 확산됨에 따라 지역을 대상으로 한 정책 형성 과정에서 중앙정부와 지방정부간 책임소재의 분권화라는 결과를 수반하게 된다. 이는 거버넌스적 관점에서 중앙정부가 정책의 틀과 가이드라인을 제시하고 효율성을 감독하는 기능에 보다 주력하고, 지방정부 차원에서는 정책 형성 및 수행의 역할을 담당할 수 있도록 권한 이양이 이루어지며, 중앙정부와 지방정부간 파트너십이 형성되어야 함을 의미한다(김기형·오철호, 2018: 167).

## V. 결론

지방분권이 강조되고 지방정부의 자치역량에 대한 국민의 요구와 신뢰, 그리고 문재인 정부 차원의 강력한 의지가 뒷받침되어 지방분권화 시대가 전 사회적 이슈로 대두하기에 이르렀다. 이에 따라 중앙정부와 지방정부에 대한 국민의 신뢰를 제고하기 위해 어떠한 노력을 기울여야 하는가에 대해 끊임없이 대응방안을 제시해야 하는 상황에 직면해 있다. 다시 말해 중앙정부 차원의 국정운영과 지방정부 차원의 자치역량 강화와 더불어 상호 간의 협력을 위한 노력이 요구되고 있다. 뿐만 아니라 정부신뢰의 문제는 정부에 대한 역량이나 업무성과에 대한 평가를 넘어서서 공직자의 '소극행정'에 대한 신고를 통해 적극행정을 통한 공직문화의 정착과 인식 확산을 유도하는 계기가 마련되었다. 국민권익위원회는 2019년 3월 22일부터 정부민원포탈인 국민신문고(www.epeople.go.kr)에 '소극행정 신고센터'를 신설하여 공무원 편의주의, 복지부동, 탁상행정, 관 중심 행정 등 공직자의 소극행정으로 인해 피해를 받은 국민의 권익을 보호하고 적극행정을 확산시키기 위한 통로로 활용하고자 한다. 이는 궁극적으로 업무성과나 정부역

량을 강화시키는 계기가 되는 동시에 정부간, 정부 기관간 협력을 극대화할 수 있는 전환점으로 작용할 수 있다는 점에서 다시 한 번 정부신뢰에 대한 문제를 논의할 수 있는 토대가 조성되었다고 볼 수 있다.

이러한 시대적 상황을 바탕으로 본 연구에서는 일반 국민 1,015명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 중앙정부 신뢰를 향상시키는 요인으로는 업무성과, 관리역량, 청렴성, 공정성 등의 정부역량 요인과 중앙정부 부처 간 협력 요인 등이 있음을 확인하였다. 또한 지방정부 신뢰에는 정부역량 중 청렴성과 공정성에 대한 국민의 인식이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 중앙정부 신뢰의 영향요인과는 달리 정부 간 협력 요인에서는 지방정부간 협력이 지방정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이에 따라 중앙정부와 지방정부간 협력이 우수하다고 인식하는 국민의 정부신뢰가 중앙정부와 지방정부 모두에서 신뢰도 향상으로 이어지지 않은 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 중앙정부 부처 간 협력이나 지방정부 상호간 협력은 국민의 입장에서 가시성이 높아 상대적으로 인지하기가 수월한 반면, 중앙정부-지방정부 간 협력은 일반국민이 평가를 통해 긍정적인 인식으로 연결되기가 어렵기 때문으로 해석할 수 있다. 이에 따라 국민의 정부신뢰로 이어질 수 있도록 정책홍보 강화를 통해 정부 간 협력에 대한 내용을 보다 쉽고 보편적으로 인지할 수 있는 환경을 조성하고, 지속적으로 정부 간 협력에 대해 평가하고 지지하거나 독려할 수 있는 제도적 정비와 인식의 전환이 필요하다. 즉, 중앙정부와 지방정부 간 협력과 더불어 중앙정부 부처 간, 지방정부 간 협력이 국민의 정부신뢰를 향상시킬 수 있도록 긴밀한 협력 체계를 구축하고 관심과 격려를 지속해나갈 필요성이 제기된다.

뿐만 아니라 정부신뢰 제고에 있어 정부의 청렴성과 공정성이 얼마나 중요한 역할을 하고있는가와 공직사회 전반에 대한 청렴성과 공정성 확보의 요구가 지지되고 있음을 확인하는 계기가 되었다. 지방분권과 자치분권의 기로에서 지방자치의 역량과 중앙정부와의 협력이 원활히 이루어질 것이라는 국민의 신뢰가 확보되어야만 진정한 지방분권화 시대를 맞이할 수 있다. 이를 위해서는 청렴성과 공정성을 바탕으로 지방정부 신뢰를 향상시키고 유지해나가기 위한 조직과 개인 차원의 쇄신과 자성의 과정이 필수적으로 수반되어야 한다. 정치적 이념이나 지역 특성, 성별, 소득, 학력 등의 개인적 특성을 뛰어넘어 국민의 대정부 신뢰로 직결될 수 있는 정부의 역량을 개발 및 발굴하고 강화하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 간 독자적인 역량 강화와 지역 특성에 맞춘 역량의 개발이 그 어느 때 보다 요구되는 시기이다. 국민의 신뢰를 기반으로 하지 않은 정부는 정책추진의 지지 기반도 잃게 되고, 중앙정부 차원에서의 국정운영과 지방정부 차원에서의 독자적인 지방자치에서도 가장 큰 동력을 배제한 상태에 직면하게 된다. 따라서 단순히 가시적인 평가나 비교를 위한 정부역량의 개발과 강화보다는 국민의 신뢰를 확보할 수 있는 차원에서의 발굴과 육성이 필요하다. 본 연구의 결과는 가장 기본적으로 수반되어야 할 정부의 청렴성과 공정성이라는 행정가치가 어째서 정부를 평가할 수 있는 역량의

차원에서 논의되고 있는지에 대해 현 사회를 돌아보고 고찰할 수 있는 계기를 마련하였다는 점에서 의의가 있다. 또한 본 연구는 지방분권화 시대를 맞이하기 위한 기로에 서 있는 현 상황에서 중앙정부와 지방정부 신뢰를 제고하기 위한 영향요인이 무엇인지를 실증적으로 규명하였다는 점에서 함의를 갖는다. 뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부 모두 국민의 신뢰를 확보하기 위해서는 청렴성과 공정성이 기본 바탕이 되어야 함을 확인하였다는 점과 중앙정부 차원에서 부처 간 협력이 정부신뢰로 이어지는 반면, 지방정부는 정부 간 협력이 신뢰로 연결되지 않는 점을 근거로 하여 정부협력이 신뢰로 연계되는 방안을 고안해야 한다는 정책적 시사점을 제시할 수 있다. 반면에 데이터의 한계로 인해 중앙정부와 지방정부의 신뢰에 미치는 다양한 영향요인을 포괄적으로 분석 내용에 포함시키지 못했다는 점과 특정한 시점에 이루어진 설문조사 결과를 바탕으로 분석하였다는 점을 연구의 한계점으로 지적할 수 있다. 이에 따라 후속연구에서는 정부신뢰의 영향요인에 대한 다차원적인 접근과 다양한 시점의 설문결과를 누적한 분석 결과를 바탕으로 보다 일반화된 정부신뢰의 영향요인에 대해 실증적으로 규명할 필요가 있다.

### 〈참고문헌〉

- 국민권익위원회. (2016). 「2016년 공공기관 청렴도측정 매뉴얼」.
- 금현섭·백승주. (2015). 경제적 불평등과 정부신뢰: 불평등에 대한 태도를 중심으로. 「행정논총」, 53(1): 1-33.
- 권경득·임정빈·김석주·김용만. (2004). 지방정부간 갈등과 협력에 대한 실증적 연구-아산·천안시 사례를 중심으로-. 「한국지방정부학회 2003년도 동계학술대회 논문집」, 97-125.
- 김고운·조항문·김운수·이지혜. (2018). 서울시 환경행정, 현장밀착형 분권화 필요, 대기·에너지 등 분야별로 차별화전략 수립. 「서울연 2018-OR-07」. 서울연구원.
- 김기형·오철호. (2018). 지역 파트너십과 협력적 거버넌스에 관한 연구 -지역노사민정협의회를 중심으로-. 「한국지방행정학보」, 15(2): 165-191.
- 김병규·이곤수. (2009). 정치경제적 관점에서 본 정부신뢰의 영향요인 -이명박 정부에 대한 국민 인식을 중심으로-. 「한국행정논집」, 21(3): 893-914.
- 김이수. (2013). 공공가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 정의, 민주성, 공동체성을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(1): 153-181.
- 김재신·김강민. (2011). 시민사회 갈등인식과 정부신뢰: 공공갈등 평가와 전망, 정부신뢰간의 관계. 「한국지방행정학보」, 8(1): 164-177.
- 김태형·장용석. (2014). 정부개혁의 유형 및 패턴에 관한 국가비교연구: 정부의 역량과 개혁의 강도를 중심으로, 1980-2010. 「한국행정학보」, 48(3): 175-204.

- 김태형·Khaltar Odkhuu·문명재. (2016). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 정부관과 사회적 자본을 중심으로. 「현대사회와 행정」, 26(2): 87-112.
- 김태일·박상현. (2013). 정부 역할의 유형과 정부 성과-OECD 국가를 대상으로 퍼지 셋 분석의 적용. 「한국정책학회보」, 22(1): 493-515.
- 문명재·주기완. (2007). 정부의 규모(Size), 기능(Scope), 역량(Strength)에 관한 탐색적 연구: 문민정부, 국민의 정부, 참여정부를 중심으로. 「행정논총」, 45(3): 51-80.
- 박순애. (2006). 정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(2): 73-97.
- 박종민. (1991). 정책산출이 정부신뢰에 주는 영향. 「한국행정학보」, 25(1): 291-305.
- 박종민·배정현. (2011). 정부신뢰 원인: 정책결과, 과정 및 산출. 「정부학연구」, 17(2): 117-142.
- 박통희. (1999). 신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성. 「한국행정학보」, 33(2): 1-17.
- 박현주·이명진. (2018). 한국과 독일의 정부신뢰 영향요인 비교. 「공공사회연구」, 8(1): 5-37.
- 박희봉. (2018). 정부신뢰의 본질: 정권에 대한 신뢰인가, 정부 시스템에 대한 신뢰인가?. 「한국행정연구」, 27(4): 1-34.
- 박희봉·이영란. (2012). 시민문화와 정부정책이 정부신뢰에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 24(4): 913-936.
- 박희봉·이희창·조연상. (2003). 우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석. 「한국행정학보」, 37(3): 45-66.
- 박희봉·김동현. (2014). 스칸디나비아 3개국 및 동아시아 3개국의 정부신뢰 영향요인 비교. 「한국행정연구」, 23(2): 1-34.
- 서문기. (2001). 한국 사회의 정부 신뢰구조. 「한국사회학」, 35(5): 119-146.
- 손호중·채원호. (2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구. 「한국행정학보」, 39(3): 87-113.
- 신상준·이숙중. (2016). 정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 50(2): 1-37.
- 양건모. (2007). 정부신뢰 개념의 이론적 논의 및 타당성 검증. 「한국행정학회 2007년도 하계학술대회 발표논문집」, 2007(3): 173-194.
- 육동일. (2017). 한국지방자치의 성과평가와 발전과제에 관한 실증적 연구 -대전시민들의 인식조사를 중심으로-. 「한국지방자치학회보」, 29(1): 29-55.
- 윤건·서정욱. (2016). 사회통합이 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 실증연구. 「한국조직학회보」, 13(3): 21-44.
- 양건모·박통희. (2007). 의사·약사의 정책과정 참여가 보건복지부에 대한 신뢰에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 41(4): 357-385.
- 이근수. (2011). '삶의 질' 관점에서 본 평택시의 정부신뢰. 「EAI 거버넌스 연구보고서」, 서울: 동아

시아연구원.

- 이선영. (2017). 지방정부 간 협력과 협력프로세스에 관한 연구. 「한국행정논집」, 29(2): 275-295.
- 이성우·민성희·박지영·윤성도. (2005). 「로짓·프라빗모형 응용」. 서울: 박영사.
- 이시원. (1993). 정부신뢰의 개념적 논의. 「경상대 논문집」, 32(1): 49-65.
- 이양수. (2008). 신뢰유형, 관료의 형태, 국정운영평가가 정부역할 신뢰에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 20(2): 533-553.
- 이영미. (2018). 사회정의에 대한 인식과 사회적 박탈감이 정부신뢰에 미치는 영향: 서울시민을 대상으로. 「한국행정논집」, 30(1): 195-218.
- 이윤수. (2013). 무사안일이 정부신뢰에 미치는 영향. 「정부와 정책」, 6(1): 29-47.
- 이정철. (2016). 정부투명성이 정부신뢰 및 성과에 미치는 영향. 「국가정책연구」, 30(1): 73-95.
- 이종수. (2001). 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인. 「사회과학논집」, 32: 67-86.
- 이지호·이현우. (2015). 정부신뢰의 한국적 의미와 측정: 반응성, 효율성, 그리고 공정성. 「한국정치연구」, 24(3): 1-27.
- 이창원·조문석. (2016). 정부성과, 정치이념, 사회가치가 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 탐색적 연구. 「한국조직학회보」, 12(4): 153-181
- 이현국·김윤호. (2014). 정부서비스 성과와 정부신뢰. 「한국행정학보」, 48(4): 1-22.
- 장용진. (2013). 정부신뢰의 원인: 국가간 비교연구. 「정부학연구」, 19(3): 189-214.
- 정광호·이달곤·하혜수. (2011). 지방정부 신뢰요인의 탐색. 「한국행정학보」, 45(4): 181-201.
- 정문기. (2009). 지역경제개발의 협력거버넌스. 「한국행정학보」, 43(3): 229-250.
- 조기숙·남지현. (2007). 대통령의 리더쉽과 정부신뢰: 노무현 대통령 사례를 중심으로. 「한국과 국제정치」, 23(2): 61-92.
- 조만형·김이수. (2009). 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초 시설 빅딜 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 215-249.
- 차재권·류태건. (2018). 중앙/지방정부신뢰의 영향요인의 차이점-대구광역시 사례연구. 「대한정치학회보」, 26(1): 81-107.
- 채경진·채원호. (2011). 지방정부간 협력의 영향요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 15(1): 97-117.
- 최예나. (2018). 공공가치가 정부 신뢰에 미치는 영향 연구. 「지방정부연구」, 22(2): 1-21.
- 현승숙·이승중. (2007). 주민접촉에 따른 지방정부신뢰 분석. 「한국지방자치학회보」, 19(4): 93-112.
- 황창호·김영주·문명재. (2015). 행정가치에 대한 국민인식이 정부신뢰에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 49(4): 123-150.
- 황창호·김태형·문명재. (2017). 정책홍보·정책수단·정책산출 그리고 정부역량이 정부신뢰에 미치는 영향: 국민인식조사를 중심으로. 「정부학연구」, 23(1): 223-254.
- Anne, Mette. Kjaer. (2004). *Governance*, MA: Polity Press.



- Barber. (1983). *The Logic and Limits of Trust*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Ben, Worthy. (2010). More Open but Not More Trusted? The Effect of the Freedom of Information Act 2000 in the United Kingdom Central Government, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 23(4): 561-582.
- Brehm, J. & Gahn, W. (1997). Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science*. 999-1023.
- Brewer, P. R. & Sigelman, L. (2002). Trust in government: Personal ties that bind?. *Social Science Quarterly*. 83(2): 624-631.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby, & Melissa Stone. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(1): 44-55.
- Christensen, T. & Laegreid, P. (2005). Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography. *Public Performance & Management Review*. 28(4): 487-511.
- Chanley, V. A. Rudolph, T. J. & Rahn, W. M. (2001). *Public Trust in Government in the Reagan Years and Beyond*. What is it about Government that Americans dislike. 59-78.
- Citrin, J. & Green, D. P. (1986). Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government. *British Journal of Political Science*, 16(4): 431-453.
- Citrin, J. & Luks, S. (2001). *Political trust revisited: Deja vu all over again?*. What is it about government that Americans dislike, 9-27.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Dalton, R. J. (2005). The social transformation of trust in government. *International Review of Sociology*. 15(1): 133-154.
- Della Porta, D. (2000). *Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption in Pharr. S. J. and R. D. Putnam. (Eds).*. Dissatisfied Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries? Princeton: Princeton University Press.
- De Mello Jr, L. R. (2004). Can fiscal decentralization strengthen social capital?. *Public Finance Review*, 32(1): 4-35.
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall. 25.
- Feiock, Richard C. (2007). Rational Choice Action and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1): 47-63.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: the Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: The

Free Press.

- Fukuyama, F. (2004). The imperative of state-building. *Journal of democracy*, 15(2): 17-31.
- Gambetta, Diago. (1988). *Can We Trust?* in D. Gambetta (ed.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Cambridge: Basic Blackwell.
- Hamilton-Hart, N. (2003). Asia's new regionalism: government capacity and cooperation in the Western Pacific. *Review of International Political Economy*, 10(2): 222-245.
- Hetherington, Marc J. (1998). The Political Relevance of Political Trust. *American Political Science Review*, 92(4): 791-808.
- Hetherington, M. J. & Nugent, J. D. (2001). *Explaining Public Support for Devolution: What is it about government that Americans dislike?* 134.
- Hibbing, John R. & Elizabeth, Theiss-Morse. (2001). *What Is It about Government That Americans Dislike?* Cambridge : Cambridge University Press.
- Honadle, B. W. (2001). Theoretical and practical issues of local government capacity in an era of devolution. *Journal of Regional Analysis and Policy*, 31(1): 77-90.
- Lawrence, R. (1997). *Is It Really the Economy, Stupid?* In Joseph S. Nye, Philip D. Zelikow, and David C. King, (eds.). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press. Chapter 4.
- Mayer, R. C., Davis, J. H. & Schoorman, F. D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *Academy of Management Review*. 20(3): 709-734.
- Miller, A. H. (1974). Political Issues and Trust in Government: 1964-1970. *American Political Science Review*. 68(3): 951-972.
- Miller, A. H. & Borrelli, S. A. (1991). Confidence in government during the 1980s. *American Political Quarterly*. 19(2): 147-173.
- Mishler, W. & Rose, R. (2001). What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. *Comparative Political Studies*, 34: 30-62.
- Murad, M. H.(2010). Improving transparency through right to information and e-Governance: A Bangladesh perspective. *Open Government: A Journal on Freedom of Information*, 6(1): 1-18.
- Nye, Joseph. D. Jr., Philip D. Zelikow, & David C. King. (1997). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Putnam, Robert. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Rosenstone, S. & Hansen, J. M. (1993). *Mobilization, Participation and Democracy in America*.
- Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Introduction to special topic forum: Not so different after all: A cross-discipline view of trust. *Academy of Management Review*, 23(3): 393-404.
- Sandfort, Jodi. & H. Brinton. Milward. (2006). *Collaborative Service Provision in the Public Sector*. In Cropper, Steve, Mark Ebers, *Inter-Organizational Relations*. Chapter forthcoming. Oxford University Press.
- Tang, M. & Huhe, N. (2016). The Variant Effect of Decentralization on Trust in National and Local governments in Asia. *Political Studies*, 64(1): 216-234.
- Thomson, A. M., Perry, J. L., & Miller, T. K. (2008). Linking collaboration processes and outcomes. *Collaborative Public Management*, 97-120.
- Uslaner, E. M. (2001). *Is Washington Really the Problem?*. In Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E.(eds) *What Is It About Government That Americans Dislike*. New York: Cambridge University Press.
- Uslaner, E. M. (1999). *Democracy and Social Capital*. In Mark E. Warren (ed.): *Democracy and Trust*. 121-150. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yang, K. & Holzer, M. (2006). The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement. *Public Administration Review*, 66(1): 114-126.
- 「더팩트」. (2019). 31년 만의 지방자치법 전부 개정, 지금이 ‘골든타임’. 이철영 기자. <http://news.tf.co.kr/read/ptoday/1749042.htm>
- 「서울신문」. (2018). [OECD 세계포럼서 만난 석학들] 제프리 삭스 “법치주의 바탕 ‘공공의 선행’ 추구해야 정부 신뢰. 장은석 기자. [http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20181129008007&wlog\\_tag3=naver](http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20181129008007&wlog_tag3=naver)
- 「매일경제」. (2018) 韓, 정부신뢰도 OECD국가 중 25위. 나현준 기자. <https://www.mk.co.kr/news/society/view/2018/11/695679/>

접수일(2019년 05월 22일)

수정일(2019년 07월 09일)

게재확정일(2019년 07월 16일)

<국문초록>

## 정부의 역량과 정부간 협력에 대한 인식이 중앙정부와 지방정부 신뢰에 미치는 영향

본 연구는 정부의 역량과 정부간 협력에 대한 국민의 인식이 중앙정부와 지방정부의 신뢰에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 분석결과에 따르면, 업무성과, 관리역량, 청렴성과 공정성을 포함한 정부의 역량과 중앙정부 부처 간 협력에 대한 국민의 인식이 중앙정부 신뢰에 영향을 주는 것으로 나타났다. 반면에, 지방정부 신뢰에서는 청렴성과 공정성, 그리고 지방정부 상호간 협력이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰 제고를 위해서는 청렴성과 공정성 향상을 위한 지속적인 제도적 정비와 정부역량 강화가 필요하다는 정책적 시사점을 찾을 수 있다. 또한 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰를 제고하기 위해서는 각 부처 간의 벽을 허물고 유기적인 협력체계를 구축하는 한편 지방정부 간의 경쟁을 지양하고 긴밀한 협력관계를 조성하는 것이 중요하다는 점이 확인되었다.

주제어: 정부신뢰, 정부역량, 정부간 협력, 중앙정부, 지방정부