creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정책학석사 학위논문

공무원 및 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향에 관한 연구

-중앙정부와 지방정부의 비교를 중심으로-

2018년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

정 유 성

공무원 및 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향에 관한 연구

-중앙정부와 지방정부의 비교를 중심으로-

지도교수 김 병 섭

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2017년 9월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
정 유 성

정유성의 석사 학위논문을 인준함
2017년 12월

위 원 장	박 순 애	(인)
부위원장	김 봉 환	(인)
위 원	김 병 섭	(인)

국문초록

본 연구는 공무원에 대한 평가와 정책에 대한 평가가 중앙정부 및 지방정부 각각의 신뢰에 미치는 영향과, 그 영향력을 분석함으로써 정부신뢰 제고를 위한 시사점을 도출하고자 하였다.

분석틀을 구축하기 위하여 선행연구를 통해 신뢰 및 정부신뢰의 개념정의와 정부신뢰의 영향요인에 대해 검토하였다. 특히 정부기관 및 구성원 등 인적요인 측면 및 정책에 대한 평가와 정부신뢰 간의 관계에 대한 선행연구를 검토하여, 정부신뢰에 대한 영향요인으로 공무원에 대한 평가와 정책에 대한 평가로 설정하는 분석틀을 구축하였다.

분석을 위해 2016년 한국행정연구원 '행정에 관한 국민 인식조사' 데이터를 활용하였다. 그리고 공무원에 대한 평가와 정책에 대한 평가를 독립변수로 설정하고, 공무원에 대한 평가의 하위변수로 청렴성, 책임성, 전문성을 설정하였다. 종속변수는 정부신뢰로 설정하고, 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰를 하위변수로 구성하였다. 통제변수로는 인구사회학적 요인 중 연령, 성별, 학력, 가구소득, 정치이념, 결혼여부를 설정하였다. 그 후 상관관계분석, 다중회귀분석, 다중공선성 진단을 실시하여 독립변수와 종속변수 간의 관계를 분석하고, 다중공선성이 문제되지 않음을 확인하였다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 공무원에 대한 평가 중 청렴성과 관련하여, 청렴성에 대한 평가는 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 모두에 긍정적인 영향을 미친다. 둘째, 공무원에 대한 평가 중 책임성과 관련하여, 책임성에 대한 평가는 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 모두에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 셋째, 공무원에 대한 평가 중 전문성에 대한 평가는 중앙정부신뢰에는 유의미한 영향을 미치지

않으나 지방정부신뢰에는 긍정적인 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있었다. 넷째, 정부가 정책을 잘 수행하고 있다는 평가는 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 모두에 긍정적인 영향을 미쳤다. 다섯째, 공무원에 대한 평가와 정책에 대한 평가의 영향력과 관련하여 중앙정부와 지방정부 수준 모두에서 공무원에 대한 평가 보다 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향력이 더 크다는 것을 알 수 있었다.

연구 결과를 통해 도출한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 공무원에 대한 평가와 관련하여 몇몇 요인들은 정부신뢰에 영향을 미친다. 따라서 정부신뢰 제고를 위해서는 공무원의 자질에 대한 국민들의 긍정적인 평가를 향상시킬 수 있는 정책적 노력이 요구된다. 둘째, 정책에 대한 평가 역시 정부신뢰에 영향을 미친다. 특히 정책에 대한 평가는 공무원에 대한 평가 보다 정부신뢰에 미치는 영향력이 더 큰 것으로 나타났다. 따라서 정부신뢰 향상을 위해서는 무엇보다 정부의 정책능력을 향상시켜 정부의 정책에 대한 국민들의 평가와 인식을 긍정적으로 전환시키고자 하는 노력이 요구된다.

주요어 : 정부신뢰, 책임성, 청렴성, 전문성, 정책평가
학 번 : 2015-24534

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구의 배경 및 목적 ····· 1

제 2 절 연구의 대상 및 범위 ····· 4

제 2 장 이론적 논의와 선행 연구 ····· 6

제 1 절 정부신뢰 관련 논의 ····· 6

1. 신뢰의 개념 ····· 6

2. 정부신뢰의 개념 ····· 9

3. 정부신뢰의 중요성 ····· 13

4. 정부신뢰 영향요인 ····· 14

제 2 절 정부의 인적요인과 정부신뢰 ····· 19

1. 대통령 및 정치지도자에 대한 평가와 정부신뢰 ····· 19

2. 공무원에 대한 평가와 정부신뢰 ····· 20

3. 기존 연구의 한계 ····· 26

제 3 절 정책에 대한 평가와 정부신뢰 ····· 27

제 4 절 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰의 비교 ····· 30

제 3 장 연구설계 ····· 32

제 1 절 분석틀 및 연구가설 ····· 32

1. 연구의 분석틀 ····· 32

2. 연구가설 ····· 33

제 2 절 변수의 측정 ····· 36
1. 종속변수 ····· 36
2. 독립변수 ····· 37
3. 통제변수 ····· 40
제 3 절 연구의 자료 및 표본의 특성 ····· 43
제 4 절 분석방법 ····· 44

제 4 장 분석결과 ····· 45
제 1 절 기술통계량 분석 ····· 45
1. 독립변수의 기술통계량 ····· 45
2. 종속변수의 기술통계량 ····· 47
3. 통제변수의 기술통계량 ····· 48
제 2 절. 상관관계 분석 결과 ····· 49
제 3 절 다중회귀분석 결과 ····· 51
1. 공무원에 대한 인식 및 정책평가와 중앙정부신뢰 간의 관계 52
2. 공무원에 대한 인식 및 정책평가와 지방정부신뢰 간의 관계 53
제 4 절 다중공선성 진단 결과 ····· 56
제 5 절 연구결과 총합 ····· 58

제 5 장 결론 ····· 60
제 1 절 연구결과의 요약 ····· 60
제 2 절 연구의 시사점 및 정책적 함의 ····· 63
제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제 ····· 64

참 고 문 헌 ····· 66
Abstract ····· 72

표 목 차

[표 1] ····· 8
[표 2] ····· 11
[표 3] ····· 17
[표 4] ····· 40
[표 5] ····· 45
[표 6] ····· 46
[표 7] ····· 47
[표 8] ····· 49
[표 9] ····· 50
[표 10] ····· 51
[표 11] ····· 54
[표 12] ····· 56
[표 13] ····· 57
[표 14] ····· 59

그 림 목 차

[그림 1] ····· 32

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 배경 및 목적

경제개발협력기구(OECD)가 공개한 '한눈에 보는 정부(Government at a Glance)' 보고서에 따르면 2016년 우리나라 국민들의 중앙정부에 대한 신뢰도는 24%로, OECD 평균인 42%에 비해 18%포인트 낮으며, 조사대상국 36개국 중 34위로 나타났다. 2007년 우리나라 정부신뢰가 OECD 36개국 중 33위를 기록한 이래로 지난 10년 간 정부신뢰 문제는 개선되지 않았다. 이처럼 낮은 정부신뢰는 우리 사회에서 중요한 문제가 되었다.

정부신뢰는 민주적이고, 효과적이며, 원활한 정책 결정 및 집행, 정국운영 등을 위해 필수적이다. 국민의 신뢰로 정통성을 부여받은 정부는 효과적인 정책사업을 추진할 수 있지만 국민이 정부를 신뢰하지 못하는 상황에서는 국민의 지지와 협력을 이끌어 내기가 어렵다(박희봉 외, 2003). 정부에 대한 국민들의 신뢰는 정부정책의 민주성과 효과성을 제고하며, 정책순응을 이끌어내는 요소이다. 무엇보다 정부신뢰는 '좋은 정부(Good government)'의 필요조건(Levi & Braithwaite, 1998)으로써, 국민들이 바라는 '좋은 정부'로 나아가기 위하여 정부신뢰의 제고가 필요하다.

이러한 인식을 바탕으로 정부신뢰를 향상시키기 위해서 정부신뢰에 대한 연구가 활발하게 행해져왔다. 정부신뢰의 개념에 주목한 연구부터, 정부신뢰의 저하요인을 분석한 연구, 정부신뢰 측정 방안에 관한 연구 등이 진행되었다. 무엇보다도 활발하게 연구가 진행된 영역은 정부

신뢰에 영향을 미치는 요인들에 대한 연구이다. 정부신뢰의 영향요인에 대한 연구는 영향요인을 분석해 정부신뢰 제고를 위한 방안을 제시할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 정부신뢰의 영향요인에 대한 연구는 특히 정부성과, 시민참여, 사회자본, 사회경제적 요인이 정부신뢰에 미치는 영향에 관한 논의가 주를 이룬다.

그러나 정부를 구성하는 기관 및 인적 요인과 정부신뢰 간의 관계를 분석한 연구는 미비한 실정이다. 그런데, Gamson(1968)은 정부신뢰의 대상을 공직자, 정권의 정치제도, 정권의 공공철학, 그리고 정치공동체 등 네 가지로 분류하고 이것들은 계층적 수준을 이룬다고 제시하며, 이 네 가지 중에서 계층적 수준의 처음에 해당하는 '공직자'가 제일 기본적이며 중요하다고 보고 있다. 왜냐하면 처음의 수준에서 시작하여 정부의 신뢰에 대한 태도가 일반화 된다고 보기 때문이다(이헌수 1999). 따라서 공직자가 국민들의 대 정부신뢰에 미치는 영향을 연구할 필요가 있다. 그나마 있는 연구들 대부분은 대통령에 대한 신뢰 및 평가와 정부신뢰 간의 관계에 초점을 맞추었다(전대성 외, 2013; 이숙종 외, 2015; Citrin & Green, 2017). 그러나 공무원에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 연구는 부족한 실정이다. 공무원에 대한 인식 및 평가와 정부신뢰 간의 상관관계가 존재한다는 연구가 있지만, 대부분의 연구들이 공무원에 대한 평가에 초점을 맞추기 보다는 다양한 영향요인 중 하나로 고려하면서 한두 가지의 평가요소만을 반영하였다. 선행연구를 통해 공직자에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향력을 확인할 수 있었지만, 공무원의 자질 중에서도 정부신뢰에 유의미한 영향을 미치는 자질이 무엇인지에 대해 종합적으로 판단한 연구는 드물다. 그러나 정부신뢰를 제고하기 위하여 공무원의 어떤 자질을 더욱 향상시키고, 해당 자질에 대한 국민들의 인식을 긍정적으로 전환시킬 수 있을지에 대한 논의를 위해

정부신뢰의 영향요인으로서 공무원의 자질을 파악하는 것이 필요하다.

한편, 정부신뢰의 영향요인으로 정책성과 및 정책에 대한 평가가 고려되어 왔으며, 정책에 대한 평가와 다른 주요 영향요인을 비교분석함으로써 정부신뢰의 영향요인들의 영향력의 차이를 분석하려는 몇몇 시도들이 존재한다. Miller(1974)와 Citrin(1974)의 논쟁에서 Miller는 정부의 정책에 대한 시민들의 평가가 정부신뢰의 주요 영향요인이라고 주장하였으나, Citrin(1974)은 대통령에 대한 신뢰가 정부신뢰에 더 큰 영향을 미친다고 주장하였다(전대성 외, 2013). 이와 더불어 국내에서는 정부신뢰에 대한 영향요인으로써 대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가 비교(전대성 외, 2013), 정치태도와 정부정책 비교(박희봉 외, 2013), 정치지도자 효과와 정책성과 비교(홍종호 외, 2015) 등의 연구가 진행되었으며, 정치지도자와 정책에 대한 평가를 비교한 기존 연구들은 각 변수가 정부신뢰에 미치는 영향력에 유의미한 차이가 있음을 밝혀낸 바 있다. 하지만 정부신뢰의 영향요인으로써 공무원에 대한 평가와 정부정책의 영향력에 대해 비교한 연구는 미흡하다. 본 연구에서는, 정부를 구성하는 인적요인인 공무원에 대한 평가에 초점을 맞추면서 공무원에 대한 평가와 정부의 정책에 대한 평가의 영향력을 비교하고자 한다. 이는 정부신뢰 제고를 위하여 어떤 요인에 더욱 주목해야 할지, 그리고 몇몇 연구에서 영향력이 검증된 정책에 대한 평가에 비해 공무원에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향력이 어느 정도인지를 파악하기 위함이다.

또한 그동안의 실증적 연구들은 중앙정부와 지방정부 신뢰 간에 차이가 존재한다는 것을 밝혀냈다(박희봉 외, 2003; 정광호 외, 2011; 김관보 외, 2012). 그리고 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰에 영향을 미치는 요인이 다르다면, 혹은 영향요인들 간 영향력에 차이가 있다면 중앙정부신뢰 제고와 지방정부신뢰 제고를 위한 정책적 방향은 다르게 설정되어

야 할 것이다. 그러나 기존 연구들은 공무원에 대한 인식과 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향이 정부수준에 따라 차이가 있는지에 대해 종합적으로 고찰하지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서는 정부신뢰를 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰로 나누어서 각 정부수준에 독립변수가 미치는 영향력을 종합적으로 고찰하고자 한다.

본 연구의 목적은 일차적으로, 공무원에 대한 평가와 정부정책에 대한 평가가 중앙정부와 지방정부 수준에서 정부신뢰에 미치는 영향에 대해 실증적으로 규명하는 것이다. 그리고 더 나아가 공무원에 대한 평가와 정책에 대한 평가가 정부수준에 따라 정부신뢰에 미치는 영향력에 어떠한 차이가 있는지를 분석하는 것이다.

이에 본 연구는 국민의 공무원에 대한 인식과 정부 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 어떠한 영향을 미치는지, 이들 간 관계에서 정부 수준(중앙정부 및 지방정부)이 유의미한 차이를 발생시키는지에 대해 실증적으로 분석할 것이다. 또한 이를 통해 정부신뢰 제고를 위한 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

제 2 절 연구의 대상 및 범위

본 연구의 목적은 공무원에 대한 평가와 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향을 실증적으로 밝히고, 중앙정부와 지방정부 수준에서 각 독립변수의 영향력을 비교하는 것이다. 이를 위해 2016년 행정에 관한 국민 인식조사 데이터를 사용한다. 행정에 관한 국민 인식조사는 한국행정연구원이 3년마다 정기적으로 실시하는 계속과제로써 설문조사를 통해 행정에 대한 국민들의 인식과 태도를 조사하고 그 결과를 축

적 · 분석하는 것을 목표로 한다. 조사는 행정기관 이용경험, 정부정책 및 정부신뢰에 관한 견해, 정부의 역할과 정부지출에 관한 견해, 공직자에 관한 견해 등에 대해 층화무작위추출(Stratified Random Sampling)된 만 20세 이상의 성인남녀를 대상으로 수행하는 설문조사로 2016년 조사에서 수집된 표본수는 1000명이다. 본 연구에서는 정부정책 및 정부신뢰에 관한 견해와 공무원에 관한 견해에 대한 설문을 활용해 국민들이 공무원과 정부의 정책 수행에 대해 어떻게 평가하고 있는지, 중앙정부와 지방정부를 얼마나 신뢰하고 있는지에 대한 정보를 파악하고자 했다.

제 2 장 이론적 논의와 선행 연구

제 1 절 정부신뢰 관련 논의

1. 신뢰의 개념

Fukuyama가 서구의 경제적 번영과 “고신뢰 사회(high turst)” 간에 관계가 있음을 발견함으로써 신뢰에 관한 이론적 논의가 본격화되었다. Fukuyama는 사회를 고신뢰 사회(high-trust society)와 저신뢰 사회(low-trust society)로 나눈다. 그리고 고신뢰 사회의 특징으로 강한 공동체적 연대, 저신뢰 사회의 특징으로 허약한 중간조직, 가족 지향성 등을 제시하였다. 한편, Putnam은 신뢰와 불신의 차이에 따른 이탈리아 북부와 남부의 지역발전의 차이에 집중하였다. Putnam은 이탈리아 남부와 북부에 대한 실증연구를 통하여 신뢰사회가 형성된 이탈리아 북부는 번영하였고, 수직적 불신의 문화가 만연한 이탈리아 남부는 지방자치의 실패와 빈곤을 겪게 되었다고 분석하였다. 즉, 신뢰가 시민참여를 증대시키고, 정치공동체 형성에 기여하여 국가의 번영을 이루게 하는 요소라고 파악한 것이다(김인영 2008).

신뢰에 대한 연구가 심리학(Deutch, 1958), 경제학(Axelord, 1984; Fukuyama, 1995), 사회학(Gambetta, 1988; Coleman, 1990), 정치학(Barber, 1983) 등 다양한 학문분야에 걸쳐서 폭넓게 이루어져 온 결과 신뢰의 개념에 대한 정의도 다양하게 이루어졌다(최승학, 2010). 심리적 분야에서 Deutch는 신뢰를 ‘행위자에게 이익이 되는 방향으로 행동할 것이라는 가능성에 대한 믿음, 기대’로 정의하였다. 한편, 사회학 분야에서

Gambetta는 신뢰를 '특정인이 타인이나 집단의 특정행위를 수행할 것이라고 믿는 기대의 주관적 확률수준'이라고 정의하였다(최승학, 2010). 이처럼 신뢰는 다양한 학문분야에서 다루어지면서, 그 개념 역시 다양한 관점에서 정의되어 개념화에 어려움이 있다.

신뢰의 명확한 개념정의를 어렵게 하는 또 하나의 이유는, 신뢰가 다차원적인 개념이라는 점이다. 신뢰의 다차원성은 대상적 다차원성과 내용적 다차원성으로 구분된다. 신뢰의 대상적 다차원성에 따르면 신뢰는 대인 간, 조직 간, 개인과 조직 간, 개인과 사회제도 간에 발생할 수가 있다. 한편, 신뢰의 내용적 다차원성은 태도로서의 신뢰를 단일차원적으로 볼 것인지, 다차원적인 구성개념으로 볼 것인지에 대한 문제이다. 신뢰를 개인의 인성에 자리한 심리적인 성향으로 보는 입장이나 신뢰자가 신뢰대상의 행위에 대한 긍정적인 평가나 기대를 신뢰라고 보는 입장은 신뢰의 단일차원성을 전제로 한다. 한편, 신뢰가 인지적 차원과 감정적 차원의 2차원으로 구성되었다는 주장과, 인지적·감정적 차원 뿐만 아니라 행동적 차원까지 포함하는 3차원적 개념이라는 입장은 신뢰의 다차원성을 주장한다(원숙연, 2001).

OECD에 따르면 신뢰란 개인이나 조직의 행동에 대해 긍정적으로 인식하는 것으로 이해된다. 이러한 긍정적인 인식은 실제의 경험에 근거할 수도 있지만, 많은 경우 개인의 주관적 평가에 의해 결정된다. 한편 Rotter(1971)는 신뢰란 '타인이나 타집단의 말이나 약속, 구두 혹은 문서상의 진술에 의존할 수 있는 것과 관련하여 사람이나 집단이 갖고 있는 일반적인 기대'라고 보았다(이헌수, 1999). 박통희(1999)는 신뢰를 행위자의 이득을 추구하기 위한 것이 아니라 불완전한 감독 혹은 통제의 상황에서 상대방의 행동으로 인한 손실의 개연성을 기꺼이 감수하는 것으로 파악하였다. 신뢰는 한 국가의 외형적 성취뿐 아니라 내면적 발전

을 이루기 위한 요소로 여겨지기도 한다(김인영, 2008).

[표 1] 신뢰의 개념

연구자	정의
Deutsch(1973)	행위자에게 이익이 되는 방향으로 행동할 것이라는 가능성에 대한 믿음, 기대
Porter (1974)	타인으로부터 발생할 수 있는 위험을 기꺼이 감수할 수 있는 것
Lewis&Weigert (1985)	일과 관련된 모든 사람이 능력과 최선을 다해서 자신의 의무와 소임을 이행하리라는 기대에 근거하여 위험한 행동을 감수하려는 자세
Gambetta (1988)	특정인이 타인이나 집단의 특정행위를 수행할 것이라고 믿는 기대의 주관적 확률수준
Butler(1991)	상대방이 적어도 자신에게 해를 끼치지는 않을 것이라는 암묵적 약속에 대한 기대
Fukuyama (1995)	어떤 공동체에서 그 공동체의 다른 구성원들이 보편적인 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하며, 협동적인 행동을 할 것이라는 기대
Mayer,Davis & Schoorman (1995)	피신뢰자를 감시·통제할 수 있는 능력과는 무관하게 신뢰자에게 중요한 특정한 행위를 피신뢰자가 수행할 것이라는 기대에 근거하여 피신뢰자의 행위에 기꺼이 취약함을 드러내는 것
Heimer(2001)	자신의 이해관계와 관련한 위험부담을 안고 있는 상황 하에서 타인이 자신의 이해관계에 해로운 결과를 가져오지 않을 것이라고 판단하고 자신의 이해관계를 타인에게 믿고 맡기는 것

박찬웅(1999)	행위자가 위험에도 불구하고 다른 행위자가 자신의 기대 혹은 이해에 맞도록 행동할 것이라는 주관적 기대
원숙연(2001)	불확실성과 위험에도 불구하고 부하가 상관 자신의 이해에 반하는 행동을 하지 않을 것이라는 낙관적 기대와 그러한 기대에 근거하여 부하의 행동에 상관 자신을 맡김으로써 발생하는 취약한 상태를 자발적으로 수용하려는 의지

자료: 최승학(2010)의 내용을 일부수정

2. 정부신뢰의 개념

일반적으로 정부신뢰란 정부가 국민들의 기대에 부응하여 정책을 집행하고 운영되고 있는지에 대한 긍정적인 지지 태도로 정의된다(김관보 외, 2012). 그러나 신뢰에 대한 복잡한 논의만큼 정부신뢰의 개념에 대해서도 다양한 견해가 제시되고 있다(김병규 외, 2009).

현승숙·이승종(2007)은 정부신뢰란 '주민이 공식적으로 정부를 감시할 수 있는 장치가 없음에도 불구하고 자발적으로 정부기관 그 자체에 대한 신의를 가지며, 공직자에 대해서도 도덕성과 역량이 있다고 믿는 것'으로 정의한다. 박순애(2006)는 '특정한 사회·문화적 맥락에서 형성된 개념적 차원의 신뢰, 국가통치체제로서 갖는 기관 차원의 신뢰, 그리고 정부기능을 수행하는 공무원에 대한 평가를 포괄하는 것'으로 정부신뢰를 개념화하였다. 오경민·박홍식(2002)은 '국민이 정부로 인해 피해를 볼지도 모르는 데에도 불구하고 기꺼이 그것을 감수하며 정부를 지지하는 심리적 태도'를 정부신뢰라고 정의하였다. 양건모(2007)는 정부신뢰란 '정부가 공익, 복지, 평등유지와 같은 대다수 국민의 이익을 위해 활동할

것이라는 일반적인 역할 수행에 대한 판단 및 특정집단이 정부가 자신들의 이해에 부응하는가를 기준으로 하는 특정적 역할수행에 대한 기대'로 정의한다. Miller(1974)는 정부신뢰를 '국민들의 기대에 따라 정부가 잘 운영되고 있다는 신념'이라고 정의하였고, 박통희(1999)는 '국민들이 정부에 대해 가지고 있는 정치적 태도'로, 이시원(1993)은 '정부에 대한 판단이나 견해를 뜻하는 평가적 태도'라고 정의하였다.

한편 이양수(2008)는 정부신뢰와 행정신뢰 개념이 혼동되어 사용되고 있다고 보며, 행정신뢰를 '국민이 행정 또는 행정이 하는 일에 긍정적인 믿음을 갖고 호의적인 감정과 행동을 보이는 지속적 성향'으로 정의하면서 '정부가 국민들로 하여금 그들의 기대에 얼마나 부응하여 운영되고 있는가에 대한 긍정적인 평가'로 정의되는 정부신뢰와 구분하고 있다.

정부신뢰의 개념정의와 관련하여, 정부에 대한 신뢰의 대상을 '정부체제'로 볼 것이냐 아니면 '집권정부(incumbent authorities)'로 볼 것이냐에 대한 논쟁이 있다. 이에 따르면 정부신뢰의 개념화에 있어서 평가의 대상이 되는 정부를 어떻게 이해하느냐에 따라서 개념화도 달라진다. 이와 관련하여, 정부체제와 집권정부 간의 구별이 명확하지 않은 권위주의체제에서는 정부신뢰가 통치체제에 대한 지지를 의미한다고 해석되기도 하였으나(박종민, 1991), 주기적이고 경쟁적인 선거를 통한 권력교체가 이루어지는 민주주의 체제에서는 정부체제와 집권정부 간의 명확한 분리가 가능하므로 정부에 대한 신뢰가 정치체제에 대한 신뢰가 아닌 집권정부에 대한 신뢰를 의미한다고 보아야 한다는 견해도 존재한다(김병규, 2009).

정부신뢰 논의에 있어서 정부의 범위에 대한 정의와 정부신뢰의 범위 역시 쟁점이 된다(Citrin and Luks 2001; Hethrington 1998; Nye

et al 1997; Wong et al 2009; 조기숙 외 2007; 배귀희 외 2009; 전대성 외 2013 재인용). 이와 관련하여 서인석 외(2012)는 정부신뢰를 정책신뢰와 기관신뢰로 나누고, 기관신뢰의 하위 측정변수로 중앙정부부처, 지방자치단체, 국회, 대법원 및 검찰, 청와대, 군 조직운영의 역량수준과 공무원 인사시스템의 적합성을 제시하였다. 그리고 다수의 연구는 정부신뢰를 중앙정부에 대한 신뢰와 지방자치단체에 대한 신뢰로 이분화하였다(김택호 2014; 윤건 외 2016). 정지수(2011)는 지방정부, 중앙정부, 대통령 및 총리, 의회, 사법부에 대한 신뢰를 통해 정부신뢰를 측정하였다. 한편 박희봉 외(2003)는 정부신뢰를 정부기관에 대한 신뢰로 조작적 정의를 내리고, 입법부·사법부·행정부(중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체)에 대한 신뢰를 측정하였다. 해당 연구결과 광역자치단체와 기초자치단체 간에는 유의미한 차이가 있다고 보이지 않는 바, 본 연구는 광역자치단체와 기초자치단체를 지방정부로 통합하여 분석하고자 한다.

[표 2] 연구자별 정부신뢰의 정의

연구자	정의
Easton(1965)	국민이 정부가 당연히 수행해야 하고, 정부가 수행하는 것이 마땅하다고 인식하는 행위에 대한 믿음
Miller(1974)	정부가 어떻게 운영되어야 하는가에 대한 국민들의 기대에 따라 운영되고 있다는 신념
이시원(1993)	정치적 태도로서 인지적 측면과 감정적 측면, 그리고 개개인의 가치기준을 토대로 정부에 대한 판단이나 견해를 뜻하는 평가적 태도

박통희(1999)	국민들이 정부에 대해 가지고 있는 정치적 태도
오경민·박홍식(2002)	정부를 감시 또는 통제할 수 있는 능력과는 상관없이, 국민이 정부로 인해 피해를 볼지도 모르는 데에도 불구하고 기꺼이 그것을 감수하며 정부를 지지하는 심리적 태도
박순애(2006)	특정한 사회·문화적 맥락에서 형성된 개념적 차원의 신뢰, 국가통치체제로서 갖는 기관 차원의 신뢰, 그리고 정부기능을 수행하는 공무원에 대한 평가를 포괄하는 것
양건모(2007)	정부가 대다수 국민이익을 위해 활동할 것이라는 일반적 역할 수행에 대한 판단 및 특정집단이 정부가 자신들의 이해에 부응하는가를 기준으로 하는 특정적 역할수행에 대한 기대
현승숙·이승종(2007)	주민이 공식적으로 정부를 감시할 수 있는 장치가 없음에도 불구하고 자발적으로 정부기관 그 자체에 대한 신의를 가지며, 공직자에 대해서도 도덕성과 역량이 있다고 믿는 것
이양수(2008)	정부가 국민들로 하여금 그들의 기대에 얼마나 부응하여 운영되고 있는가에 대한 긍정적인 평가
김태형·Khaltar Odkhuu·문명재(2016)	정부에 대해 국민이 원하는 방향에 합치하도록 공익을 추구하며 정책을 결정하고 집행하며 성과를 창출해낸다는 믿음

자료 : 기존의 문헌들을 바탕으로 논자가 직접 구성.

3. 정부신뢰의 중요성

신뢰는 정보공유와 동의를 촉진시킴으로써 문제해결과 조직 상호작용을 증진시키고, 궁극적인 조직의 성과의 주요 예언자가 된다(Boss et al, 2006). Putnam은 이탈리아 남부와 북부에 대한 실증연구를 통하여 신뢰 등 사회적 자본의 형성이 지역발전에 영향을 미친다는 것을 보인 바 있다.

신뢰의 중요성과 마찬가지로, 정부신뢰도 정부기관과 국민 간의 관계에서 다양한 역할을 수행한다. 정부신뢰는 사회적·정치적 합의를 촉진시키고, 정책에 대한 순응을 강화한다(원숙연, 2001; OECD, 2017). 정부신뢰는 정부기관과 시민을 연결하고 협력을 증진시키며, 자발적인 정책순응을 확보함으로써 정책 입안에서부터 집행에 이르는 정책과정에 발생할 수 있는 장애를 예방하고, 기대한 정책성과를 가능케 하는 역할을 한다(김병규 외, 2009).

정부신뢰는 궁극적으로 정부의 정책능력을 향상시킨다. 정부신뢰는 정부와 시민 간의 협력적인 상호작용을 통해 정부의 대응성과 효과성을 향상시킨다는 점에서, 그 중요성이 강조되어 왔다. 이러한 제도적 성과는 궁극적으로 건전한 민주주의가 본연의 기능을 수행하고 확장하는데 도움이 된다(이숙종 외, 2015). 또한 정부신뢰는 정부 존립의 도덕적 기반이며, 행정비용을 감축시켜 정부성과를 제고시킨다(박희봉, 2011). Evan(1996)에 따르면 정부신뢰는 공공기관과 시민을 연결하는 사회적 자본을 촉진함으로써 정부의 효과성(efficacy)을 증진시킨다. 또한 정부신뢰는 개방적이고 포용적인 거버넌스가 가능하도록 시민들의 참여를 제고하는 역할을 한다(OECD, 2017). 이처럼 정부신뢰는 정부의 민주성과 효과성에 영향을 미친다. 즉, 정부신뢰를 제고함으로써 협력을 강화하고,

정책순응을 촉진하여 민주적인 행정, 효과적인 행정을 가능케 한다는 측면에서 정부신뢰는 중요성을 갖는다.

정부신뢰의 제고는 공적영역을 넘어 사회 전반적으로 긍정적인 영향을 미친다. 신뢰도 높은 공공부문은 투자와 소비 등 민간 부문의 경제적 결정을 용이하게 함으로써 경제에 대한 신뢰를 제고하고 경제성장을 촉진한다(Algan and Cahuc, 2010). 또한 정부기관에 대한 신뢰는 내구재 소비, 고용, 투자 등과 관련된 다양한 결정에서 개인과 기업이 직면하는 위험을 줄여줌으로써 원활한 경제활동에 기여한다(김우철, 2017).

4. 정부신뢰 영향요인

1) 정부신뢰와 인구사회학적 요인 및 이념

정부신뢰의 형성에 있어 개인 속성에 관한 종전의 연구들은 개인의 인구사회학적 특성(성별, 나이, 인종, 교육수준, 사회경제적 수준)과 정치적 태도(진보=보수적 태도, 정당일체감)를 주로 다루고 있다(최지민, 김순은 2014). 연령, 성별, 학력, 소득 등 개인의 사회·경제적 배경이 정부신뢰에 영향을 미친다는 연구는 다수 존재한다(박희봉 외 2003; 이헌수 1999; Chirstensen & Lægreid 2005). 박희봉 외(2003)는 정부신뢰의 특징과 그 영향요인을 밝히기 위하여 사적신뢰, 단체참여, 정치참여 및 관심, 지역, 사회경제적 배경 등의 요인들이 정부신뢰에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 연구결과에 따르면, 여성이 남성보다 정부를 더 신뢰하며, 연령이 높을수록 정부신뢰가 높은 것으로 나타났다. 그러나 학력과 결혼상태, 소득은 모든 정부기관에 일관된 영향을 미치는 것이 아니라 일부 정부기관에 대한 신뢰에 부정적인 경향을 나타내었다. 이처럼 응답자의 인구사회학적 특성은 정부신뢰에 영향을 미치지만, 그 관계에서 일

관된 특성을 찾기는 어렵다는 의견도 존재한다(전대성 외 2013).

2) 정부신뢰와 사회자본 및 참여

사회자본 및 참여가 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 연구도 활발하게 진행되었다(박희봉 외 2012, 2003; 이창원 외 2016; 손호중 외 2005; 최예나 2016; 이양수 2008; 윤건 외 2016; 김택호 2014; 김지수 2011). 최승학(2010)은 중국의 지방정부신뢰에 대한 연구에서 다른 요인들과 함께 참여를 정부신뢰에 영향을 미치는 변수로 설정하고, 사회단체참여와 정치단체참여로 참여를 측정하였다. 그 결과 참여가 중국에서 정부신뢰에 비교적 큰 영향을 미친다는 점을 밝혀냈다. 최예나(2016)는 사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 연구를 진행하며 지방정부신뢰에 영향을 미치는 요인으로 공동체의식, 사회적 이타주의, 시민참여, 사회적신뢰, 인본주의를 설정하였다. 분석 결과, 사회적 이타성, 타인 신뢰, 지방정부의 청렴성이 지방정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미친다고 나타났다. 또한 시민운동단체활동 참여와 지역사회단체활동 참여를 하위변수로 구성하여 분석한 결과, 지역사회단체활동 참여는 정부신뢰에 부정적인 영향을 미치고, 시민운동단체활동 참여는 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다고 분석하였다. 이 외에도 사회참여 및 대인신뢰를 시민문화의 하위변수로 하여 정부기관에 대한 신뢰를 분석하거나(박희봉 외, 2012), 사회가치라는 독립변수의 하위요소로 서명운동이나 시위 참여를 설정하기도(이창원 외, 2016) 하였다. 서인석·박형준(2012)은 거래비용관점에서 정부신뢰의 영향요인에 대한 연구를 진행하면서 사후적 감시비용의 감소가 정부신뢰 증가에 영향을 미칠 것이라는 가설을 세우고, 사후적 감시비용의 측정변수로 시민참여를 제시하였다.

3) 기타 요인과 정부신뢰

정부신뢰에 영향을 미치는 요인을 판별하기 위한 다양한 연구들이 존재한다. 윤건·서정욱(2016)의 연구는 협력적 거버넌스를 정부신뢰 영향요인으로 설정하고, 실증적 분석을 통해 정부 간 혹은 정부부처 간 협력이 잘 이루어질수록, 정부와 국민 간 소통이 원활하다고 인식할수록 정부에 대한 신뢰가 높다고 제시했다. 박희봉·이영란(2012)의 연구에서는 사회우려, 정부의 개입 및 정부지출의 확대 등이 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하였고, 교육, 복지, 경제 등의 정책의 성격에 따라 정부책임 및 정부개입 등의 요인이 정부신뢰에 미치는 영향이 다르게 나타난다는 것을 밝혀냈다. 이 외에도 행복을 정부신뢰에 영향을 미치는 요인으로 고려하거나(최지민 외, 2014), 거래비용적 접근방법을 통해 사전적 거래비용과 사후적 거래비용이 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하기도 하였으며(서인석 외, 2012), 소득불평등에 대한 인식과 불평등에 대한 태도가 공무원 및 정부신뢰에 미치는 영향에 대해 분석을 진행한 연구도 존재한다(금현섭 외, 2015).

선행연구를 통해 살펴본 것과 같이, 정부신뢰의 영향요인에 대한 연구는 인구사회학적 요인, 사회자본 및 참여 등 신뢰자의 특성에 초점을 맞춘 연구가 주를 이룬다. 그리고 정부신뢰 기타요인에 대한 선행연구를 통해서 정부신뢰의 영향요인을 판별하기 위한 다양한 측면의 연구들이 시도되었음을 알 수 있다. 본 연구 역시 기존에 활발하게 진행되어 온 영향요인을 확인하는 것이 아니라, 기존에 관심을 받지 못했던 정부의 인적요인에 대한 인식 및 평가를 정부신뢰의 주요 영향요인으로 설정함으로써 정부신뢰의 제고를 위한 방향을 다각도에서 살펴 볼 기회를 제공하고자 한다. 따라서 이하에서는 본 연구에서 초점을 맞출 인적요인과

정책적 요인에 대한 선행연구를 검토하고자 한다.

[표 3] 정부신뢰 영향요인에 관한 선행연구

저자	독립변수	종속변수
신상준, 이숙종 (2016)	정부에 대한 공정성 인식(절차 공정성, 분배 공정성, 상호작용 공정성) (매개변수 : 정부성과)	정부신뢰
박희봉, 이영란 (2012)	시민문화(투표, 사회참여, 대인신뢰), 제도 및 정부정책(사회우려, 정부책임, 정부개입, 정부지출 확대, 세금부담 의향, 증·감세)	정부기관에 대한 신뢰
박희봉, 이희창, 조연상 (2003)	대인신뢰, 단체참여, 정치참여, 지역, 사회경제적 배경	정부신뢰(입법부, 사법부, 행정부)
이창원, 조문석 (2016)	정부의 책임과 성과에 대한 인식, 정치에 대한 관심과 신념, 사회가치(서명운동 참여, 평화적 시위 참여, 이웃신뢰, 환경보호)	정부신뢰(의회, 공공서비스, 행정부, 사법부에 대한 신뢰)
손호중, 채원호 (2005)	정부능력, 공정성, 투명성, 정부PR, 참여	정부신뢰
최지민, 김순은 (2014)	정부성과, 행복	정부신뢰

서인석, 박형준 (2012)	사전적 정보비용(제도설계), 사후적 감시비용(시민참여), 공직 부패	정부신뢰(정책신뢰, 기관신뢰)
금현섭, 백승주 (2015)	불평등(소득불평등, 불평등에 대한 태도)	정부신뢰(공무원, 정부)
최예나 (2016)	사회적 자본(공동체 의식, 사회적 이타주의, 시민참여, 사회적 신뢰, 인본주의)	지방정부의 신뢰
이양수 (2008)	신뢰유형(관료신뢰, 대인신뢰, 사회신뢰) 관료청렴성, 관료일관성 국정운영평가	정부역할신뢰
이숙종, 유희정	개인의 사회정치적 태도, 정부의 사회경제적성과(경제상황, 사회경제적 불안감), 정부의 규범적 성과(투명성, 국민의견 반영) \매개변수 : 대통령 신뢰	정부신뢰
박희봉, 신중호, 황윤원 (2013)	정부정책(정부정책선호, 정부성과만족), 정치적 태도(다양한 가치, 정치참여)	정부신뢰
김택호 (2014)	심리자본(자신감, 낙관주의, 희망, 복원력), 사회자본	정부신뢰(지방정부 신뢰수준, 중앙정부 신뢰수준)
윤건, 서정욱 (2016)	참여, 개인·사회신뢰, 협력 및 소통, 공정성, 청렴성, 사회갈등, 주관적 안녕감	중앙 및 지방정부신뢰

이헌수 (1999)	공무원에 대한 신뢰(능력, 호의, 성실, 공정, 규제시행)	
Citrin& Green (2017)	대통령의 리더십	정부신뢰
정지수 (2011)	정부성과(국가경제상황에 대한 인식, 개인경제상황에 대한 인식, 안전에 대한 인식), 민주주의에 대한지지, 참여, 대인신뢰 및 언론매체신뢰	정부신뢰(지방정부, 중앙정부, 대통령/총리, 의회, 사법부)
최승학 (2012)	참여, 능력, 공정성, 도덕성, 투명성, 전통문화	정부신뢰

자료 : 기존의 문헌들을 바탕으로 논자가 직접 구성

제 2 절 정부의 인적요인과 정부신뢰

1. 대통령 및 정치지도자에 대한 평가와 정부신뢰

대통령 및 정치지도자에 대한 신뢰 및 평가와 정부신뢰와의 관계에 대해 분석한 연구도 존재한다. 대통령신뢰, 리더십 또는 국정운영에 대한 국민들의 평가가 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되고 있다(조기숙·남지현 2007; 배귀희·임승후 2009; 김병규·이곤수 2013; 이상신 2010 ;전대성 외 2013). 국민들의 높은 정부신뢰는 대통령의 높은 직무수행 능력 및 대통령에 대한 국민들의 믿음과 밀접한 관련이 있다는 연구도 존재한다(Citrin, 1974; 전대성·권일웅·정광호, 2013). Citrin and Green(1986)의 실증분석에 따르면 유권자의 장기적인 상태를 결정짓는

교육이나 소득이 정부신뢰를 결정짓는 정도는 약한 반면에 대통령에 대한 감성적 평가가 정부신뢰에 보다 큰 영향을 미친다는 점을 발견하였다(홍종호 외, 2015). 또한 윤건 외(2016)에 따르면, 공공부문 기관 및 구성원에 대한 믿음은 국민들의 정부신뢰에 밀접한 관계가 있다. 대통령 및 의회에 대한 국민의 태도 및 인식은 정부신뢰 인식에 영향을 주는 주요 변수이다. 정치인들의 부정부패, 낮은 도덕성 수준 그리고 낮은 업무 수행능력은 국민들의 정부에 대한 신뢰를 감소시키는 주요 원인이다(Barber, 1983; Hetherington, 1998).

Errolo and Winston(2005)은 리더에 대한 신뢰가 조직에 대한 신뢰에 영향을 미친다는 분석결과를 제시하였다. 이와 같이 리더나 정치지도자는 그 조직의 일원이지만 별개의 기관으로 인식되는데, 특히 정치지도자는 시민들에게 하나의 공적기관(public institution)으로 인식된다고 한다(Citrin and Green, 1986; 홍종호 외, 2015 재인용).

2. 공무원에 대한 평가와 정부신뢰

Citrin은 정부정책을 집행하는 과정에서 공무원에 대한 평가가 정부신뢰나 정책신뢰로 이어진다고 주장한다(황창호 외 2017). 본 연구에서는 공무원에 대한 평가를 청렴성에 대한 평가, 책임성에 대한 평가, 전문성에 대한 평가로 나누어 분석하고자 하는 바, 공무원에 대한 평가와 관련하여 세 가지 자질에 초점을 맞추어 선행연구를 진행하였다.

1)청렴성과 정부신뢰

청렴성은 사전적으로 '성품과 행실이 맑고 깨끗하며 재물 따위를 탐하는 마음이 없는 성질'이라고 정의된다. 그러나 학자들 사이에서 청렴

성에 대한 개념은 명확하게 합의되어 있지 않다. 오재록·전영한(2012)은 청렴성은 다차원적인 개념으로 일의적으로 개념화하거나 측정하는 것이 쉽지 않지만, 일반적으로 부패로부터 자유로운 정도를 의미한다고 보았다. 또한 청렴도를 반부패 측면의 청렴성, 책무성, 투명성 등의 세 가지 측면으로 구분하기도 하고(윤성일 외 2017), 청렴성을 소극적인 반부패 개념 뿐만 아니라 공직수행을 위한 자세까지 포함하는 적극적인 개념으로 이해해야 한다고 주장하면서(김재광 2008) 청렴성의 개념을 단순히 반부패를 넘어서는 광범위하고 포괄적인 개념으로 확장하고자 하는 시도들도 존재한다. 이처럼 청렴성의 개념을 확장하려는 시도들이 존재하지만, 청렴성의 가장 기본적인 요소이자, 공통적으로 합의된 구성요소는 '반부패'라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 「국가공무원법」 제61조(청렴의 의무) 1항은「공무원은 직무와 관련하여 직접적이든 간접적이든 사례·증여 또는 향응을 주거나 받을 수 없다」. 2항은『공무원은 직무상의 관계가 있든 없든 그 소속 상관에게 증여하거나 소속 공무원으로부터 증여를 받아서는 아니된다』라고 규정하고 있다. 또한『지방공무원법』제53조 또한 같은 규정을 두고 있다. 이처럼 법령을 통해서도 부패와 청렴성을 연관성을 파악할 수 있다.

청렴성과 정부신뢰 간의 관계와 관련하여, Porta(2000)는 경험적 연구를 통해서 프랑스, 이탈리아, 독일에서 부패가 불신을 유인하는 주된 요인임을 지적한다. 부패로 인한 비용의 증가와 공공서비스의 질적 수준 저하가 시민에 대한 정부의 대응성을 저하시켜서 정부에 대한 불신으로 이어진다는 것이다(박희봉 외, 2012). 윤건 외(2016)는 청렴성이 중앙 및 지방정부신뢰에 미치는 영향을 분석하였다. 이때 청렴성은 중앙정부 부처 및 지방자치단체가 얼마나 청렴한지에 대한 것, 즉 '기관'의 청렴성을

정부신뢰에 대한 영향요인으로 고려하였다. 최승학(2012)은 도덕성의 하위변수로 청렴성과 부정부패를 설정하였고, 연구결과 청렴성이 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 밝혀냈다. 이양수(2008)는 관료청렴성 국정운영평가와 정부역할신뢰에 미치는 영향력을 분석하였다. 이 때 관료청렴성 측정에는 공무원들의 부패와의 연관성과 정치인들의 부패와의 연관성 등 두 문항을 사용하였다. 그리고 정부역할신뢰는 보건의료, 노인복지, 국가안보, 범죄통제, 실업억제, 환경보호 등의 여섯 가지 항목에서 정부가 어느 정도 성공 혹은 실패하고 있는지에 대한 물음을 통해 측정하였다. 해당 연구 결과, 청렴성은 국정운영평가에는 긍정적인 영향을 미치지만, 정부역할신뢰에는 영향이 미미한 것으로 나타났다. 서인석·박형준(2012)은 공무원들에게 금품 제공이 행해지는 정도, 부정부패가 사회문제로서 심각하게 인식되는 정도, 전년 대비 부정부패 수준 해소정도로 공직부패 요인을 측정하고, 이것이 정부신뢰(정책신뢰 및 기관신뢰)에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과 공직부패가 정부신뢰에 유의미한 영향을 미친다는 것을 밝혀냈다.

2)책임성과 정부신뢰

책임성이란 사전적으로 '책임을 지려는 성질이나 태도'로 정의되며, '책임'이란 어떠한 영역에서 쓰이는지에 따라서 그 의미가 다양하게 정의된다. 행정책임성의 개념에 대해서는 다양한 정의가 존재한다. 용어에 있어서도 Responsibility, Accountability, Responsiveness 등 다양하게 쓰이고 있다(박석희 2010). 개념에 대한 명확한 합의가 존재하지는 않지만, 일반적으로 행정 책임성이란 행정이 권한을 위임받은 것에 대해 책임을 지는 것으로 정의할 수 있다.

행정영역에서의 책임성에 대한 논의는 1940년대 Finer와

Friedrich의 논쟁에서 시작되었다. Finer(1941)는 공무원에 대한 객관적 책임을 강조하였다. 객관적 책임성이란 공무원이 외부의 개인이나 집단에게 지는 공식적·법적 책임성을 의미한다. 그는 제도적이고 법적인 책임에 주목하였으며, 국회나 사법부 등 제도적인 방법에 의하여 확보되는 책임을 강조하였다. 한편 Friedrich(1940)은 공무원의 주관적 책임을 강조하였다. 주관적 책임성이란 공무원이 스스로 책임을 다하도록 만드는 인식적·자각적 측면이다. 그는 전문적 기술이나 국민여론에 부응하는지 여부가 주관적 책임성 확보의 기준이 된다고 보았다.

책임성 개념의 구성요소 및 분류와 관련해서도 학자들 마다 상이한 입장을 지닌다. Romzek & Dubnick(1987)은 통제의 원천과 통제의 정도를 기준으로 행정책임성을 계층제적 책임, 법적 책임, 전문가적 책임, 정치적 책임으로 유형화하였다. 또한 책임을 투명성(transparency), 법적 책임(liability), 통제가능성(controllability), 공공가치에 대한 책임(responsibility), 반응성(responsiveness) 등으로 구분하기도 하며(Kopell 2005), 법률적·집행적 책임을 의미하는 공식적 책임과 철학적·문화적·규범적 책임을 포함하는 비공식적 책임으로 구분하기도 한다(Roberts 2002).

책임성과 정부신뢰에 관한 연구는 주로 정부의 책임을 독립변수로 설정하여 분석하였다. 박희봉 외(2012) 연구에서는 정부신뢰에 영향을 미치는 제도적 요인 중 하나로 정부정책의 성과 및 평가를 설정하고, 정부책임을 정부정책의 성과 및 평가 변수를 측정하기 위한 하위요소로 사용하였다. 즉, 정부정책의 하위 요소 중 하나로 환경보호, 일자리 창출, 물가안정 등 정부가 책임져야 할 정책에 대한 평가를 통해 '정부책임'이라는 항목을 측정하였다. 이숙종 외(2015)는 국가와 국민의 이익에 대한

정부의 책임이 대통령 신뢰를 부분매개하여 정부신뢰에 유의미한 영향을 미친다고 보았다. 또한 정부개혁 패러다임이 추구하는 정부관에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향을 분석한 김태형 외(2016)의 연구에서는 국민에 대한 양질의 서비스 제공을 위한 노력과 공익, 사회통합에 대한 기여를 통한 책임성 향상이 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다고 분석하였다.

3)전문성과 정부신뢰

전문성이란 사전적으로 '특정 분야에 대해 상당한 지식과 경험을 가지고 있는 특성이나 성질'로 정의된다. 그러나 전문성에 대한 개념은 학자들에 따라 다양하게 정의되고 있다. 김신복(1995)은 전문성을 개인적인 차원과 조직의 차원으로 구분하고, 개인적 차원의 전문성을 업무자체에 대한 숙련도와 전문지식 및 기술의 보유정도를 의미한다고 정의하였다. 이계만 외(2014)는 전문성이 업무에 대한 숙련도, 전문지식과 기술을 의미한다고 보았다.

공무원의 전문성은 주로 특정한 분야에서 고도로 축적되어 있는 지식과 경험을 바탕으로 보통사람들이 수행하기 어려운 업무를 처리하기 위해서 필요한 어떤 지식이나 기술을 가진 것으로 정의된다(Forsyth & Danisiewich, 1985; Keller & Wamsley, 1993; 박경효, 1995; 민동기, 1999; 정정길, 2000; 김순양, 2001; 배병돌, 2001; 김난영 외, 2012 재인용).

공무원의 전문성 개념의 구성요소와 관련해서, 이계만 외(2014)는 관료의 전문성이 무엇인지에 관해 선행연구가 추상적인 논의에 그치고 있다고 보고, 관료들이 인식하는 전문성에 초점을 맞추어 그 구성요소로 업무능력, 업무추진력, 예산확보능력, 정책관리능력, 네트워크형성능

력, 조정능력을 제시하였다. 한편 Nalbandian(1990)은 문제분석능력, 합리성, 고객의견수렴능력, 이해집단의 의견을 조율할 수 있는 협상능력 등을 공직자의 전문성의 구성요소로 제시하였다. 공직자의 전문성의 구성요소에 대해 논할 때, 도덕성을 포함시키기도 하지만(Green et al, 1993; 이승종 외 2006), 다수의 연구는 지식수준과 직무능력, 정책분석능력 등에 초점을 맞춘다(Nalbandian 1990; 김명식 2001; 김순양 2001; 김난영 외 2006, 2012; 정정길 2009; 이계만 외 2014). 최병대 외(1999)는 공무원의 전문성을 '공무원이 맡은 바 직무를 효율적이고 성공적으로 수행할 수 있는 업무수행능력'으로 정의하였다. 조태준(2016)은 공직 전문성이란 '공무원이 본인의 직무를 수행하기 위하여 직무관련 지식을 바탕으로 상당한 기간에 걸쳐 공직에 근무한 경험의 축적과 교육을 통해서 얻어진 능력'을 의미한다고 보았다.

정부의 능력이 신뢰에 영향을 미친다는 다양한 이론적·경험적 연구들이 존재하며(La Porte & Metlay, 1996; 1998; Miller, 1974), 연구자들에 따라 역량이나 전문성의 용어를 사용하기도 한다(최승학, 2012).

Mishra(1996)는 신뢰에 영향을 미치는 신뢰대상의 속성 중 하나로 능력(competence)을 제시하였으며(박통희, 1999), Giffin(1967)은 전문성(expertise)이 신뢰로 이르게 하는 요인이라고 보았다(이헌수 1999). 손호중 외(2005)는 정부 능력이라는 개념 속에 전문성, 일처리의 적절성, 효율성 등이 포함되어 있다고 보고, 정부 능력이 정부신뢰에 미치는 영향에 관해 분석하였다. 그러나 이때의 정부능력은 공직자의 능력이 아니라 정부의 협상능력, 정부의 전문성, 정부의 조정능력, 예측가능성의 제공으로 정부능력을 측정하였다. 최승학(2012)의 연구 역시, 중국 지방정부 신뢰에 대한 연구에서 '능력'을 정부신뢰의 영향요인 중 하나로 고려

하여, 그 하위요소로 전문성, 추진력, 조정력을 설정하였다. 그러나 해당 연구의 능력 역시 공무원의 능력이라기보다는 '정부능력'으로 고려되었다. 정광호 외(2011)는 공무원의 유능함에 대한 국민의 인식이 지방정부 신뢰와 양(+)의 관계에 있다는 것을 밝혀냈다. 황창호 외(2017)는 정부역량과 정부신뢰 간의 관계를 분석하며 정부역량의 하위 측정변수로 공무원의 역량에 대한 인식과 정부의 재원역량에 대한 인식을 제시하였다. 이헌수(1999)는 능력(ability)을 호의(Benevolece), 성실 및 공정, 규제시행과 함께 피신뢰자(공무원) 요인으로서 독립변수로 두고 신뢰에 미치는 영향을 분석하였다. 능력은 근무능력(전문성)에 대한 평가와 창의성에 대한 평가의 합으로 측정되었다. 그리고 연구 결과 전문성이 공무원에 대한 신뢰에 영향을 미친다고 밝혔다.

3. 기존 연구의 한계

과거 권위주의 시대에는 집권세력과 직업관료집단 사이의 구분 없이 정부에 대한 불신을 중심으로 논의가 전개되었지만, 민주화의 진전과 더불어 정부신뢰에 대한 논의도 정권담당집단과 직업관료집단을 구분하여 논의되고 있으며, 양자의 신뢰는 상이한 양상으로 전개되고 있다(김병규, 2009). 그러나 기존 연구는 대통령 및 정치지도자 등 집권세력에 주목하여 정부신뢰와의 관계를 분석하고 있으며, 공무원에 초점을 맞추어 정부신뢰와의 관계에 대해 분석한 연구는 소수에 불과하다.

박희봉 외(2013)는 정부정책 및 정부성과만족이 정부신뢰에 미치는 영향에 대해 분석하면서 정부성과만족의 하위 변수로 공직자의 시민무관심, 공무원의 세금 낭비, 공무원의 업무처리를 고려하였다. 이헌수(1999)는 공무원의 특성(능력, 호의, 성실, 공정, 규제시행)에 대한 평가가

신뢰에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 그러나 해당 연구는 공무원에 대한 신뢰와 행정에 대한 신뢰의 관계에 초점을 맞춘 것으로, 본 연구에서 분석하고자 하는 공무원에 대한 신뢰와 정부신뢰(중앙정부 및 지방자치단체)와의 관계와는 거리가 있다고 보인다.

또한 기존의 연구들은 행정가치에 대한 인식 및 평가가 정부신뢰에 미치는 영향에 대해 분석하려는 시도를 통해 정부신뢰 영향요인에 대한 연구를 풍부하게 하였다. 그러나 청렴성(부패), 책임성, 전문성 등의 일부 가치에 대해 부분적인 연구를 수행할 뿐, 그러한 변수들을 동시에 고려하여 그 영향력의 정도를 비교하는 데까지 나아가지는 않았다. 또한 기존의 논문들에서 청렴성, 책임성은 공무원을 대상으로 한 것이 아니라 정부 기관의 청렴성 및 책임성을 대상으로 정의된 경우가 많았다. 공직자에 대한 인식을 고려한 경우에도, 그것이 최종 독립변수가 아니라 정부 역량 혹은 정부 청렴성 등에 대한 하나의 측정변수로 고려할 뿐이었다. 따라서 본 연구는 종합적인 관점에서 공무원에 대한 국민들의 평가와 정부신뢰 간에 어떠한 관계가 있는지 실증적인 고찰을 시도하고자 한다.

제 3 절 정책에 대한 평가와 정부신뢰

제도론자들은 정부신뢰가 정부제도 및 정책과 관련이 있다고 주장하며, 실제로 정부성과와 정부신뢰와의 관계에 대한 다수의 연구가 진행되었다(박종민 1991; 전대성 외 2013; Turner and Martz, 1997; 윤건 외 2016 재인용; 최지민 외 2014; 김지수 2011). 정책성과 및 정책에 대한 평가와 정부신뢰와의 관계에 대한 지금까지의 연구를 살펴보면 다음

과 같다. 정책에 대한 평가, 정책만족도 등을 정부신뢰에 영향을 미치는 독립변수로 분석한 연구들도 있으며(박희봉 외 2012, 2013; Miller 1974; Citrin & Green 1986; 전대성 외 2013), 정책에 대한 신뢰를 정부신뢰를 측정하는 하위요소, 즉 종속변수로 분석한 연구도 존재한다(서인석 2012; 손호중 외 2005). 이균우(2011)의 연구는 정부성과 및 사회자본과 정부신뢰와의 관계를 분석함으로써, 정부성과의 불량이 정부신뢰의 쇠퇴의 원인이라고 지적하였다. 황창호 외(2015)는 정부신뢰에 영향을 미치는 요인에 대한 연구를 진행하면서, 정책산출에 대한 국민만족도를 하나의 영향요인으로 설정하였다. 연구 결과, 정부의 정책산출의 결과물인 행정서비스의 품질이나 정책프로그램 효과에 대한 국민의 만족도가 높을수록 정부신뢰 역시 높아진다는 것을 밝혀냈다.

정부성과와 정부신뢰 간의 관계에 대해 분석할 때, 정부성과를 객관적인 지표를 통한 실제 성과로 설정할 것인지 국민이 인식하는 정부의 성과로 설정할 것인지에 대한 논의가 존재한다. 그러나 정부성과에 대한 정확한 정보나 지식부족, 언론매체의 부정적 보도성향에 따라서 정부신뢰가 영향을 받기 때문에 정부성과와 신뢰 사이의 연관성을 도출해내는 것이 어렵다(정광호 외, 2011). Bouckaert and van de Walle(2003)에 따르면, 정부의 실제 작동에 대한 국민들의 인식이 그들이 형성한 옳고 그름에 대한 선호체계에 부합될 때 정부신뢰가 형성되므로, 정부의 실제 성과(actual performance) 보다 국민에 의해 인식된 정부의 성과(perceived performance)가 정부신뢰 형성에서 중요하게 작용한다고 볼 수 있다(김우철, 2017). 성과는 국민의 인식과정을 거쳐야만 신뢰함수의 변수로서 기능하며(최지민 외, 2014), 역시 정부에 대한 신뢰가 정부의 객관적인 성과로부터 비롯되기보다 개개인의 국민들이 지닌 가치관이나 태도 등 내부의 심리적 요인에 따라 달라질 수 있다(이창원 외, 2016).

또한 정부신뢰는 정치기관이 어떻게 일하는가에 따라 발생하는 것으로, 시민의 요구와 관련된 정부성과의 평가를 반영한다(Ross & Escobar-Lemmon, 2010). 따라서 정부신뢰는 시민들이 사회적으로 나타난 정부정책의 결과 및 개인적 경험(Hardin, 1993)에 대한 주관적인 평가를 표현하는 것이다(박희봉 외 2012). 이러한 논의를 바탕으로, 대부분의 연구는 실제 정책성과가 아닌 정책성과에 대한 인식과 정부신뢰 간의 관계에 초점을 맞춰 연구를 진행하였다(배정현, 2012; 이창원 외, 2016; 최지민 외, 2014). 따라서 본 연구 역시 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

한편, 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 영향을 미치는 요인으로 밝혀짐에 따라, 다른 변수와의 영향력의 차이를 검증하기 위한 몇몇 연구들이 진행되었다. Miller(1974)와 Citrin(1974)의 논쟁에서 Miller는 정부정책에 대한 시민들의 평가가 정부신뢰 결정에 중요한 영향을 미친다고 주장하였다(전대성 외, 2013). 전대성 외(2013)는 정부신뢰에 대한 영향요인을 분석하면서, 대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가를 비교하였다. 분석결과 정부정책에 대한 평가가 중앙정부신뢰에 유의미한 영향을 미치지만, 정부정책에 대한 평가보다 대통령 개인에 대한 신뢰가 중앙정부신뢰에 더 큰 영향을 주는 것으로 나타났다. 이와 유사한 연구로, 홍종호 외(2015)는 정책신뢰의 결정요인으로 정책성과와 정치지도자 효과를 비교하였다. 정책이나 정책성과와 별도로 정치지도자가 정부신뢰에 영향을 미치는 효과가 국내에도 존재하는지, 그리고 그 효과가 정책성과의 효과를 능가하는지에 대해 실증적으로 분석하였다. 정책성과의 하위요소로 중앙정부 및 타 정부조직의 업무수행에 대한 평가, 공공서비스에 대한 만족도 등을 설정하였다. 분석결과 정부신뢰 수준을 결정하는 최대 변수는 정부의 업무실적에 대한 평가이며, 두 번째 결정요인이 대

통령에 대한 신뢰로 나타났다.

이처럼 정책에 대한 평가와 시민문화, 정치태도, 정치지도자 및 대통령에 대한 신뢰 등의 영향요인을 비교한 연구들이 진행되어 왔고, 그러한 연구 결과를 통해서 정책에 대한 평가와 비교대상 요인들 간의 영향력을 확인하고, 정부신뢰 제고를 위하여 나아가야 할 방향에 대해 의미있는 결과를 도출하였다. 본 연구 역시 기존에 연구가 활발히 진행되지 않았던 공무원에 대한 평가를 정부신뢰 영향요인으로 분석하면서 정책에 대한 평가와 영향력을 비교하여, 공무원에 대한 평가가 상대적으로 어느 정도 영향력을 갖는지, 정책에 대한 평가의 영향력을 넘어서는지에 대해 분석해 보고자 한다.

제 4 절 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰의 비교

그동안 정부신뢰에 관한 많은 연구들은 주로 중앙정부에 초점을 맞추어 왔다(Richardson, Houston, and Hadjiharalambous, 2001). 그러나 다수의 연구에 따르면 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 간에 유의미한 차이가 존재한다.

중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 간 차이점과 관련된 쟁점 중 하나는 중앙정부와 지방정부에 국민들이 서로 다른 신뢰도를 부여한다는 것이다. 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰도에 있어서 몇몇 실증적 사례는 지방정부에 대한 신뢰가 중앙정부에 대한 신뢰 보다 높음을 보여준다. Bowler & Donovan에 따르면, 이는 시민들이 중앙정부보다 지방정부 공무원들과 더 접촉할 기회를 갖고, 보다 더 많은 관심사항들을 확인할 수 있기 때문이다(김관보 외, 2012). Cooper, Knotts, and Brennan(2008) 역

시 시민들이 지방정부 공무원들과 더 많이 접촉하고, 중앙정부에 대한 인식이 약하기 때문에 중앙정부 보다 지방정부에 대한 신뢰가 높다고 주장한다. 손호중(2016) 역시 지방자치의 본질상 정부와 시민 상호간의 접촉 기회, 협의 형태, 공유된 공통의 관심사 등에 기인하여 중앙정부에 대한 신뢰보다 지방정부에 대한 신뢰가 높게 평가된다고 주장한다.

중앙정부신뢰와 지방정부신뢰에 유의미한 차이가 존재한다는 점에서, 중앙정부와 지방정부신뢰에 영향을 미치는 요인들의 공통점과 차이점에 주목할 필요가 있다. 중앙정부와 달리 지방정부신뢰에는 주민접촉 유형, 정책에 대한 이해수준 등이 영향을 미치며, 중앙정부신뢰를 구성하는 함수와 지방정부신뢰를 구성하는 함수에는 차이가 존재한다(정광호 외, 2011). 실제로 박희봉·이희창·조연상(2003)의 연구는 정치참여의 하위변수인 정당가입과 결혼상태는 지방정부신뢰에는 유의미한 영향을 미치지 않고, 중앙정부 수준에서만 정부신뢰에 유의미한 영향을 미친다는 것을 보여주었다. 윤건·서정욱(2016)은 실증적 연구를 통해 사회단체 및 정치사회참여가 중앙정부신뢰에는 유의미한 영향을 미치지 않으나, 지방정부신뢰에는 긍정적인 영향을 미친다는 것을 밝혀냈다. 개인에 대한 신뢰 역시 중앙정부신뢰에는 유의미한 영향을 미치지 않으나, 지방정부신뢰에는 긍정적인 영향을 미친다고 나타났다. 현승숙・이승종(2007)은 주민접촉과 정부신뢰 간의 관계를 고찰하면서, 연구범위를 지방정부에 한정하였다. 이에 대해 주민접촉이 중앙정부에 대해서도 이루어지지만 접근성의 차이로 인해서 지방정부 공직자와의 접촉이 상대적으로 더 보편화되어 있는 것을 고려했다고 설명한다.

이상의 선행연구에 따르면, 중앙정부와 지방정부의 신뢰 간에는 유의미한 차이가 존재한다고 보인다. 또한 그러한 차이를 유발하는 중요한 요인 중 하나는 공무원과의 접촉에 관한 것이다. 지방정부의 경우 중

앙정부에 비해서 공무원과의 접촉이 상대적으로 더 보편화되어 있기 때문에 공무원에 대한 평가가 지방정부에서 상대적으로 더 큰 영향력을 발휘할 것이라고 보인다. 따라서 본 연구는, 공무원에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향력을 확인하기 위한 연구를 진행하면서, 그 영향력이 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 수준에서 차이가 있다는 점을 인식하여 정부신뢰를 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰로 나누어 분석하고자 한다.

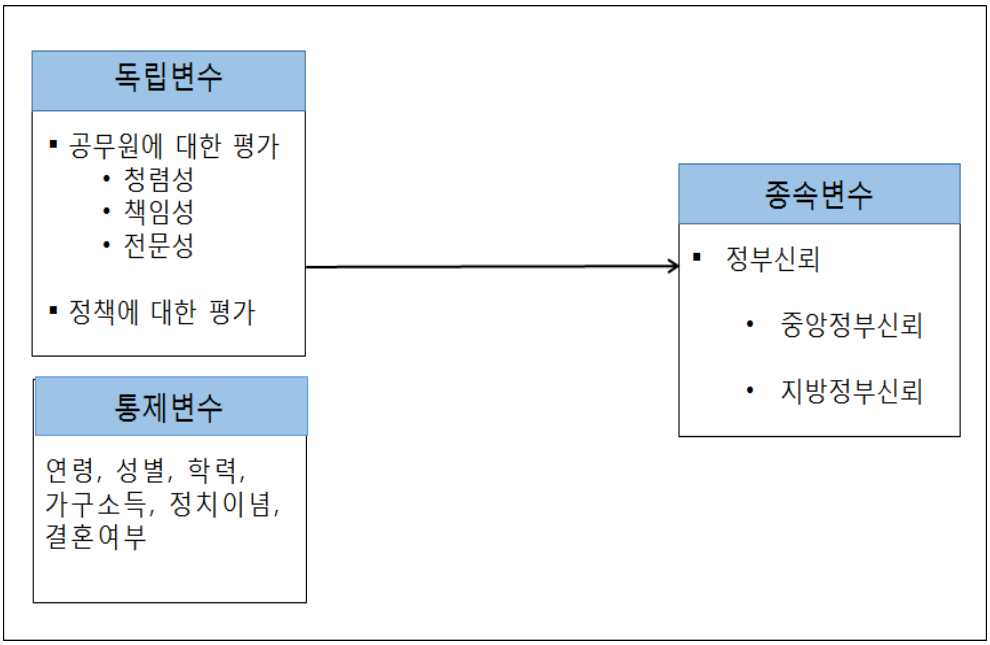
제 3 장 연구설계

제 1 절 분석틀 및 연구가설

1. 연구의 분석틀

본 연구는 공직자에 대한 평가와 정책에 대한 평가가 중앙정부와 지방정부의 신뢰에 각각 어떤 영향을 미치는지 분석하고자 한다.

[그림 1] 연구의 분석틀



2. 연구가설

공무원에 대한 평가와 정책에 대한 평가가 각각 중앙정부와 지방정부 수준에서 정부신뢰에 미치는 영향을 실증분석하는 것을 목표로 하여 가설을 설정하였다. 본 연구를 통해 밝히고자 하는 가설은 다음과 같다.

1) 공무원에 대한 평가와 정부신뢰의 관계

공무원의 청렴성에 대한 평가와 정부신뢰 간의 관계에 유의미한 상관성이 없다는 연구도 존재하지만(이양수, 2008), 대부분의 선행연구에서는 '청렴성'이 높을수록 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치고, 부패정도가 높을수록 정부신뢰에 부정적인 영향을 미친다고 보았다(서인석 외, 2012; 최승학, 2012). 다수의 연구 및 조사결과에 따르면, 정부신뢰는 부패에 대한 인식과도 밀접한 관련을 가진다. 따라서 공무원의 청렴성은 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 보인다.

가설 1. 공무원의 청렴성에 대한 평가는 정부신뢰에 긍정적인(+) 영향을 미칠 것이다.

책임성과 관련된 대부분의 연구들은 공무원의 책임성이 아니라 정부의 책임을 독립변수로 하여 정부신뢰와의 관계를 분석하였다(박희봉 외, 2012; 이숙종 외, 2015; 김태형 외, 2016). 그리고 연구 결과, 정부의 책임성은 정부신뢰와 밀접한 관련을 갖는다는 것이 드러났다. 본

연구에서는 공무원의 책임성과 정부신뢰와의 관계가 정부의 책임성과 정부신뢰와의 관계와 유사할 것이라고 보았다. 즉, 공무원들이 제 역할과 책임을 다 한다고 인식하는 것은 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 본다.

가설 2. 공무원의 책임성에 대한 평가는 정부신뢰에 긍정적인(+) 영향을 미칠 것이다.

전문성과 관련하여 다수의 연구는 정부의 능력과 정부신뢰와의 관계를 분석한 바 있다(손호중 외, 2005; 최승학, 2012, 황창호 외, 2017). 공무원의 능력과 관련하여, 이헌수(1999)는 공무원의 능력이 공무원에 대한 신뢰에 긍정적인 영향을 미친다고 분석하였고, 정광호 외(2011)는 공무원의 유능함에 대한 평가와 지방정부신뢰와의 관계를 확인하였다. 공무원의 능력은 정부의 능력을 구성하는 요소로, 정부의 능력이 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 다수의 연구에 근거하여, 공무원의 능력에 대한 평가 역시 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 본다.

가설 3. 공무원의 전문성에 대한 평가는 정부신뢰에 긍정적인(+) 영향을 미칠 것이다.

2) 정책에 대한 평가와 정부신뢰의 관계

Miller(1974)는 정책에 대한 평가가 정부신뢰의 주요 영향요인이라는 점을 지적한 바 있다. 그 후 진행된 연구들에서도 정책에 대한 평가 및 신뢰와 정부신뢰와의 관계를 분석하여 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다고 주장하였다(박희봉 외, 2012; 2013; 전대성 외, 2013; 홍종호 외, 2015). 중앙정부와 지방정부는 각각 독립적이기도 하고, 중첩적이기도 한 정책서비스를 제공하고 있다. 그러한 측면에서 정책에 대해 긍정적으로 평가한다면, 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰 모두에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 생각된다. 따라서 본 연구에서는 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 영향을 미친다는 가설을 설정하였다.

가설 4. 정책에 대한 평가는 정부신뢰에 긍정적인(+) 영향을 미칠 것이다.

3) 공무원에 대한 평가와 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향력

정부신뢰의 영향요인으로써 공무원에 대한 평가와 정책에 대한 평가의 영향력을 비교한 기존의 연구는 존재하지 않는다. 다만, 대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가를 비교한 경우, 대통령 개인에 대한 신뢰가 정책에 대한 평가 보다 중앙정부신뢰에 더 큰 영향을 준다는 연구(전대성 외, 2013)와 정책에 대한 평가가 대통령에 대한 신뢰 보다 정부신뢰에 더 큰 영향을 미친다는 상반된 연구(홍종호 외, 2015)가 존재한다. 본 연구에서는, 정책에 대한 평가와 공무원에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향력이 정부수준에 따라 차이가 난다고 가정하였다. 그 이유는, 국민들이 공무원의 자질에 대해 평가할 때 접촉빈도가 높은 지방

정부 공무원을 기준으로 판단하게 될 가능성이 높고, 그에 따라 공무원에 대한 평가와 지방정부신뢰 간 관계의 유의성이 더 크게 나타날 것이라고 보이기 때문이다. 반면, 중앙정부의 경우, 국민들이 중앙정부의 공무원과 접촉하게 되는 가능성이 적고, 중앙정부의 각 부처의 정책을 통해서 중앙정부에 대한 인식을 형성할 가능성이 높다. 따라서 중앙정부는 개별 공무원이 아니라 교육부, 산업통상자원부, 문화체육관광부 등 각 부처 단위로 인식될 가능성이 높다고 본다. 이에 따라 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 5. 공무원에 대한 평가 보다 정책에 대한 평가가 중앙정부 신뢰에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

가설 6. 정책에 대한 평가 보다 공무원에 대한 평가가 지방정부 신뢰에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

제 2 절 변수의 측정

1. 종속변수

정부신뢰를 측정하기 위해서는 크게 두 가지 방식이 존재한다. 첫째는 단일문항적 접근방식으로 정부신뢰의 정도를 설문지를 통해 직접 묻는 방식이다. 이 방식은 중앙정부, 지방정부, 국회 등 통치체제의 구성요소별로 신뢰를 측정할 때 유용하다. 그러나 정부신뢰의 단일문항으로의 측정은 신뢰도 문제를 야기할 수 있다는 비판이 있지만, 타당성 측면

에서 정부신뢰를 직접 측정하는 방식이 적합하다고 평가되기도 한다. 둘째는 개념요소적 접근방식으로, 정부신뢰의 개념을 조작적으로 정의하여 측정하는 방식이다(양건모, 2007; 김관보, 2012).

본 연구에서는 종속변수인 정부신뢰를 중앙정부에 대한 신뢰와 지방정부에 대한 신뢰로 나누어, 독립변수가 각각에 미치는 영향의 공통점과 차이점을 분석하는 것을 목적으로 한다. 따라서 단일문항적 접근방식으로 정부신뢰를 측정한 문항을 활용해 종속변수를 측정하였다. 즉, 설문조사에서 해당 중앙정부와 지방자치단체에 대해 각각 얼마나 신뢰하느냐는 질문에 대한 응답에서 '전혀 신뢰안함(1점)-별로 신뢰안함(2점)-약간신뢰(3점)-매우 신뢰(4점)'의 4점 리커트 척도로 측정하였다.

2. 독립변수

정부신뢰는 주민이 정부에 대해서 갖는 주관적 인식(perception)의 결과물이며(현승숙・이승종, 2007), 정부신뢰는 정부신뢰를 평가하는 시민의 인식과 관련된다(정광호 외, 2011). 이에 따라 기존에 진행된 몇몇 연구들은 인적요인에 대한 인식, 자질에 대한 평가 및 정책에 대한 만족도 및 평가라는 인식적 요인이 정부신뢰에 미치는 영향에 대해 고찰하고, 그 유의성을 밝혀낸 바 있다. 즉, 기존의 연구에 기반할 때 인식적 측면이 정부신뢰에 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 본 연구에서도 독립변수인 공무원의 자질에 대한 부분과 정책에 대한 부분 모두 객관적인 지표가 아니라 신뢰자의 인식, 즉 평가 요인으로 설정하였다.

1)공무원에 대한 평가

본 연구의 독립변수인 공직자에 대한 평가는 청렴성에 대한 평가, 투명성에 대한 평가, 전문성에 대한 평가로 나누어 분석하고자 한다.

우선, 청렴성과 관련하여 청렴성의 가장 기본적인 요소이자, 공통적으로 합의된 구성요소는 '반부패'라고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 청렴성에 대한 평가를 측정하기 위하여, 청렴성에 대해 직접 묻는 설문 문항과 더불어 공무원들의 부패에 대한 국민의 인식을 측정하는 문항도 포함하였다. 즉, 청렴성은 다음의 항목에 해당하는 응답의 총합으로 조작적 정의를 내리고자 한다. 첫 째는 정부 공직자들의 부패정도에 대한 물음이며, 이는 '매우 많이 부패했다(1점)-약간 부패했다(2점)-그저 그렇다(3점)-약간 부패하지 않았다(4점)-전혀 부패하지 않았다(5점)'의 5점 리커트 척도로 측정한다. 두 번째는 우리나라 공무원들의 자질이 어느 정도 높다고 생각하냐는 질문의 '청렴성' 항목에 대한 응답으로, '매우 높다(5점)-약간 높다(4점)-보통(3점)-약간 낮다(2점)-매우 낮다(1점)'으로 구성된다.

책임성은 우리나라 공무원들의 자질이 어느 정도 높다고 생각하냐는 질문의 '책임성' 항목에 대한 응답으로 측정하고자 한다, 해당 항목은 '매우 높다(5점)-약간 높다(4점)-보통(3점)-약간 낮다(2점)-매우 낮다(1점)'으로 구성된다.

공무원의 전문성은 주로 특정한 분야에서 고도로 축적되어 있는 지식과 경험을 바탕으로 보통사람들이 수행하기 어려운 업무를 처리하기 위해서 필요한 어떤 지식이나 기술을 가진 것으로 정의된다(Forsyth &

Danisiewich, 1985; Keller & Wamsley, 1993; 박경효, 1995; 민동기, 1999; 정정길, 2000; 김순양, 2001; 배병돌, 2001; 김난영 외, 2012 재인용). 따라서 전문성을 측정하기 위하여 공직자의 업무 이해 능력에 대한 설문 문항을 포함하고자 한다. 즉, 전문성은 다음의 항목에 해당하는 응답의 총합으로 조작적 정의를 내린다. 첫 째는 정부 공직자들이 자신들이 하는 일을 잘 안다고 생각하는지에 대한 질문이다. 이는 '공직자들 대부분은 자신들이 하는 일을 잘 모른다(1점)-공직자들 대부분은 자신들이 하는 일을 잘 안다(5점)'로 측정하였다. 두 번째는 우리나라 공무원들의 자질이 어느 정도 높다고 생각하냐는 질문의 '전문성' 항목에 대한 응답으로, '매우 높다(5점)-약간 높다(4점)-보통(3점)-약간 낮다(2점)-매우 낮다(1점)'으로 구성된다.

2)정책에 대한 평가

본 연구의 두 번째 독립변수로 사용되는 정책에 대한 평가는 다음의 항목에 해당하는 응답의 총합의 평균으로 조작적 정의를 내리고자 한다. 설문지는 다음과 관련한 일들을 정부가 어느 정도 잘하고 있는지에 대해 항목별로 질문하고 있다. 1)서민생활 및 고용안전 지원 2)일자리 창출 3)여성경제활동 확대 4)공공부문의 선진화 및 규제개혁 5)노사갈등 중재 6)부정부패 방지 7)지역갈등 해소 8)과세 공정성 확보 9)대북정책 10)범죄로부터 안전사회 구현 11)지방분권 촉진 12)쾌적한 환경조성 13)문화생활 기반 확충 14)교육 정상화 및 대학특성화 지원 15)외교 및 국방정책 16)재난 및 재해예방의 총 16개 항목에 대한 평가 정도를 리커트 5점 척도로 측정한다. 16개 항목의 평균과 표준편차 간에 유의미한 차이가 존재하지 않는 바, 항목 총합의 평균을 사용하여 정책에 대한 평가를 측정하고자 한다.

3. 통제변수

본 연구는 응답자의 인구통계학적 특성을 통제변수로 선정하였다. 인구통계학적 특성에는 가구 소득수준, 연령, 성별, 학력, 정치이념, 결혼여부를 포함시켰다. 소득수준은 함께 거주하는 월 가족소득 100만원 미만, 100-200만원, 200-300만원, 300-400만원, 400-500만원, 500만원 이상으로 구분하였고, 연령은 20대 이상 성인을 대상으로 20대와 30대, 40대, 50대, 60대 이상으로 나누어 각 세대의 대표성을 확보하였다. 성별은 남성과 여성으로, 학력은 초졸 이하, 중졸, 고졸, 대졸, 대학원 이상으로 구분하였다. 정치이념은 극히 보수, 보수, 중도, 진보, 극히 진보로 나누었으며, 결혼여부는 기혼과 미혼, 기타(사별, 이혼, 별거, 동거 등)로 구분하였다.

이상의 독립변수, 종속변수 및 통제변수를 모두 정리하면 [표 4]와 같다.

[표 4] 변수별 조작적 정의 및 측정

종속변수	정부신뢰		-귀하는 다음의 각 기관 혹은 단체를 얼마나 신뢰하십니까? 중 '중앙정부'와 '지방자치단체' : ① 전혀 신뢰안함(1점) ② 별로 신뢰안함(2점) ③ 약간 신뢰(3점) ④ 매우 신뢰(4점)
독립변	공직자에 대한 평	청렴성	-귀하는 정부 공직자들이 얼마나 부패했다고 생각하십니까? : ① 매우 많이 부패했다(1점)

수	가		② 약간 부패했다(2점) ③ 그저 그렇다(3점) ④ 약간 부패하지 않았다(4점) ⑤ 전혀 부패하지 않았다(5점) -다음의 각 항목에 대하여 우리나라 공무원들의 자질이 어느 정도 높다고 생각하십니까? 중 '청렴성' 항목 : ① 매우 낮다(1점) ② 약간 낮다(2점) ③ 보통(3점) ④ 약간 높다(4점) ⑤ 매우 높다(5점)
		책임성	-다음의 각 항목에 대하여 우리나라 공무원들의 자질이 어느 정도 높다고 생각하십니까? 중 '책임성' 항목 : ① 매우 낮다(1점) ② 약간 낮다(2점) ③ 보통(3점) ④ 약간 높다(4점) ⑤ 매우 높다(5점)
		전문성	-귀하는 정부 공직자들이 자신들이 하는 일을 잘 안다고 생각하십니까 아니면 잘 모른다고 생각하십니까? : ① 공직자들 대부분은 자신들이 하는 일을 잘 모른다(1점) ② 공직자들 대부분은 자신들이 하는 일을 잘 안다(5점)

			-다음의 각 항목에 대하여 우리나라 공무원들의 자질이 어느 정도 높다고 생각하십니까? 중 '전문성' 항목 : ① 매우 낮다(1점) ② 약간 낮다(2점) ③ 보통(3점) ④ 약간 높다(4점) ⑤ 매우 높다(5점)
	정책에 대한 평가		-현 정부가 다음의 일들을 어느 정도 잘하고 있다고 생각하십니까? 1)서민생활 및 고용안전 지원 2)일자리 창출 3)여성 경제활동 확대 4)공공부문의 선진화 및 규제개혁 5)노사갈등 중재 6)부정부패 방지 7)지역갈등 해소 8)과세 공정성 확보 9)대북정책 10)범죄로부터 안전사회 구현 11)지방분권 촉진 12)쾌적한 환경조성 13)문화생활 기반 확충 14)교육 정상화 및 대학특성화 지원 15)외교 및 국방정책 16)재난 및 재해예방 : ① 매우 못하고 있다(1점) ② 약간 못하고 있다(2점) ③ 보통이다(3점) ④ 약간 잘하고 있다(4점) ⑤ 매우 잘하고 있다(5점)
통제변수	인구통계학적 특성		-성별(남자:1, 여자:2) -연령(20대:1…60대 이상:5) -학력(초졸 이하:1…대학원이상:5) -소득(100만원 미만:1…500만원 이상:6) -정치이념(극히 보수:1…극히 진보:5) -결혼여부(기혼:1, 미혼:2, 기타:3)

제 3 절 연구의 자료 및 표본의 특성

본 연구는 공무원에 대한 인식 및 정책에 대한 평가와 정부신뢰 간 관계의 규명과 그 영향력을 분석하기 위해 2016년 한국행정연구원 '행정에 관한 국민 인식조사'데이터를 이용하고자 한다. 한국행정연구원은 행정에 관한 국민의 생각과 견해를 알아봄으로써 향후 행정수요를 측정하고 행정제도의 개선방향을 모색하기 위해 3년마다 행정에 관한 국민 인식조사를 실시하고 있다.

행정에 관한 국민 인식조사는 팩스, 이메일, 개별면접조사를 통해 이뤄지며 2016년 조사의 경우 모집단은 전국의 만 20세 이상의 성인 남녀이며, 층화무작위추출(Stratified Random Sampling)을 통해 1,000명에 대한 자료가 수집되었다. 조사는 행정기관 이용경험, 시민참여, 정부정책 및 정부신뢰에 관한 견해, 정부의 역할과 정부지출에 관한 견해, 사회전반 및 사회활동에 관한 견해, 공무원에 관한 견해를 대분류로 하여 이뤄진다. 본 연구에서 활용하고자 하는 정책 및 정부신뢰와 공직자에 대한 평가 변수는 정부정책 및 정부신뢰에 관한 견해와 공무원에 관한 견해라는 두 대분류에 포함되어 있는 항목이다. 이에 두 가지 대분류 내에서 변수와 관련된 항목의 응답만을 추려서 분석에 활용하였다.

응답자의 인구학적 특성은 다음과 같다. 전체 응답자 1,000명 중 496명(49.6%)은 남성, 504명(50.4%)은 여성으로, 응답자의 성비가 비교적 고르게 구성되어 있었다. 응답자들의 연령은 20세 이상이 164명(16.4%), 30세 이상이 185명(18.5%), 40세 이상이 209명(20.9%), 50세 이상이 201명(20.1%), 60세 이상이 241명(24.1%)으로, 60세 이상이 가장 많았다. 학력수준의 경우 초등학교 졸업 이하가 26명(2.6%), 중학교 졸업 이하가 81명(8.1%), 고등학교 졸업 이하가 385(38.5%), 전문대를 포함한 대학교

졸업 이하가 492명(49.2%), 대학원 이상의 학력을 가진 응답자가 16명(1.6%)로, 대학교 학력수준을 가진 응답자가 가장 많았다. 한편, 소득수준의 경우 한달 평균 가구소득이 100만원 미만인 응답자가 19명(1.9%), 200만원 미만이 86명(8.6%), 300만원 미만이 178명(17.8%), 400만원 미만이 354명(35.4%), 500만원 미만이 215명(21.5%), 500만원 이상이 148명(14.8%)로, 응답자 중에서 한달 평균 가구소득이 300만원 이상, 400만원 미만인 경우가 가장 많았다. 혼인상태의 경우는, 기혼인 응답자가 761명(76.1%)으로 가장 많았고, 미혼인 응답자가 204명(20.4%), 그 외의 경우가 35명(3.5%)으로 나타났다.

제 4 절 분석방법

본 연구에서는 공무원에 대한 평가 및 정책에 대한 평가를 독립변수로 설정하고, 청렴성, 책임성, 전문성을 공무원에 대한 평가의 하위변수로 구성하였다. 또한, 정부신뢰를 종속변수로 설정하고, 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰를 하위변수로 구성하였다. 통제변수는 응답자의 성별, 연령, 학력, 가구소득, 정치이념, 결혼여부로 설정하였다.

본 연구는 변수 간 상관관계 분석과 분산 팽창 인수(Variation Index Factor) 분석을 통하여 다중공선성 여부를 검토하고자 한다. 그 후 STATA 11을 활용하여 공무원에 대한 평가 및 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 다중회귀분석을 실시하고자 한다.

제 4 장 분석결과

제 1 절 기술통계량 분석

1. 독립변수의 기술통계량

독립변수인 공무원에 대한 평가를 측정하기 위해 '행정에 관한 국민의 인식조사(2016)'의 '정부정책 및 정부신뢰' 영역의 18번 문항과 22번 문항을, '공무원' 영역의 45-1, 45-3, 45-4번 문항을 활용했다.

공무원에 대한 평가 중 '청렴성'을 측정하기 위하여 '정부정책 및 정부신뢰' 영역의 22번 문항과 '공무원' 영역의 45-4번 문항의 평균값을 도출하였다. '책임성'은 '공무원' 영역의 45-3번 문항의 수치를 이용하였다. '전문성'은 '정부정책 및 정부신뢰' 영역의 18번 문항과 '공무원' 영역의 45-1번 문항의 평균을 도출해 측정하였다. 45-1, 45-3, 45-4번 문항의 경우는 역코딩(inverse coding)을 통하여 응답 수치가 커질수록 평가가 긍정적이 되도록 하였다.

독립변수인 정책에 대한 평가를 측정하기 위해서는 '행정에 관한 국민의 인식조사(2016)'의 '정부정책 및 정부신뢰' 항목 중 11번 문항의 16개 설문을 활용했다. 해당 문항들은 가장 긍정적인 평가를 1점으로, 가장 부정적인 평가를 5점으로 구성되어 있어서 역코딩(inverse coding)을 통하여 응답 수치가 커질수록 평가가 긍정적이 되도록 하였다. 역코딩한 수치를 모두 더한 후 평균값을 도출해 '정책에 대한 평가'의 단일 변수를 생성하고 기초통계분석을 실시하였다.

그 결과 청렴성의 평균은 2.99, 최빈값은 3, 책임성의 평균은 3.2, 최빈값은 3, 전문성의 평균은 3.18, 최빈값은 3, 정책에 대한 평가의 평균은 2.83, 최빈값은 3으로 나타났다. 이는 공무원에 대한 평가나 정책에 대한 평가 모두 너무 약하지도 않고 너무 강하지도 않은 중간 수준임을 보여준다. 또한 평균값에 따르면, 공무원에 대한 평가의 모든 하위변수의 평균값이 정책에 대한 평가의 평균값 보다 높게 나타났다. 공무원의 자질 중에서도 책임성의 평균값이 3.2로 가장 높은 수준으로, 청렴성의 평균값이 약 3으로 가장 낮은 수준으로 평가되었음을 알 수 있다.

[표 5] 독립변수의 기술통계량

독립변수		관측치	평균	표준편차	최빈값	최소값	최대값
공무원에 대한 평가	청렴성	1000	2.987	0.9239506	3	1	5
	책임성	1000	3.208	0.8634127	3	1	5
	전문성	1000	3.179	0.8183084	3	1	5
정책에 대한 평가		1000	2.828	0.668478	3	1	4

2. 종속변수의 기술통계량

종속변수인 정부신뢰를 측정하기 위해 '행정에 관한 국민의 인식조사(2016)'의 '사회전반 및 사회활동' 영역의 40-1번과 40-2번 문항을 활용했다. 해당 문항은 "다음의 각 기관 혹은 단체를 얼마나 신뢰하십니까?"라는 질문에 전혀 신뢰안함(1), 별로 신뢰안함(2), 약간 신뢰(3), 매우 신뢰(4)로 보기가 구성되어 응답수치와 신뢰도가 비례하도록 구성되어 있다.

응답수치를 활용하여 기초통계분석을 수행한 결과 중앙정부에 대한 신뢰의 경우 평균이 2.3, 최빈값이 2로 나타났으며, 지방정부에 대한 신뢰의 경우 평균이 2.25, 최빈값이 2로 나타났다. 이를 통해 응답자들의 정부신뢰 수준은 중간 정도임을 알 수 있으며, 지방정부 보다는 중앙정부에 대한 신뢰가 약간 더 높다는 것을 확인할 수 있었다.

[표 6] 종속변수의 기술통계량

종속변수	관측치	평균	표준편차	최빈값	최소값	최대값
중앙정부 신뢰	1000	2.299	0.6693632	2	1	4
지방정부 신뢰	1000	2.25	0.7071068	2	1	4

3. 통제변수의 기술통계량

통제변수들을 측정하기 위해 '행정에 관한 국민의 인식조사(2016)'의 문항을 활용했다.

성별의 경우 남자는 1, 여자는 2로 코딩된 데이터를 활용하였고, 기초통계분석을 수행한 결과 평균값이 1.5로 응답자의 성비가 비교적 균등하게 분포되어 있음을 알 수 있었다.

연령의 경우 20세 이상은 1, 30세 이상은 2, 40세 이상은 3, 50세 이상은 4, 60세 이상은 5로 코딩된 데이터를 사용하였고, 기초통계분석을 실시한 결과 연령은 평균은 3.17, 최빈값은 5로, 응답자 중 60세 이상이 가장 많음을 알 수 있었다.

학력의 경우 설문지의 문항은 무학 1, 초졸 이하 2에서 석사 이하 7, 박사수료이상 8로 8점 리커트 척도로 구성되어 있었다. 본 연구에서는 무학과 초졸 이하는 초졸 이하로, 2년제 대졸이하와 4년제 대졸이하는 대졸이하로, 대학원졸업이하와 박사수료이하는 대학원 이상으로 분류하여 6점 리커트 척도로 변환하였다. 기초통계분석 결과 평균은 3.391, 최빈값은 4로, 고등학교 졸업 이상, 대학교 졸업 이하 학력을 가진 응답자가 다수를 차지하고 있음을 알 수 있었다.

가구소득의 경우 설문지의 문항은 50만원 미만이 1에서 600만원 이상이 13으로, 50만원 간격의 13점 리커트 척도로 구성되어 있었다. 본 연구에서는 100만원 미만이 1, 200만원 미만이 2, 300만원 미만이 3, 400만원 미만이 4, 500만원 미만이 5, 500만원 이상이 6인 6점 리커트 척도로 변환하여 분석하였다. 기초통계분석 결과 가구소득의 평균은 4.104, 최빈값 4로, 한달 평균 가구소득이 300만원 이상, 400만원 미만인 응답자가 가장 많음을 알 수 있었다.

정치이념의 경우 설문지의 문항은 극히 보수인 0에서 극히 진보인 10까지의 10점 리커트 척도로 구성되어 있었다. 본 연구에서는 10점 척도를 5점 척도로 재구성하여 분석하였다. 기초통계분석 결과 정치이념의 평균은 3.078이며, 최빈값은 3으로 응답자의 정치이념이 중도인 경우가 가장 많음을 알 수 있었다.

결혼여부의 경우 설문지의 문항은 기혼, 사별, 이혼, 별거, 미혼, 동거의 항목으로 구성되어 있었다. 본 연구에서는 응답 구분을 기혼인 경우 1, 미혼은 2, 기타는 3으로 재구성하였다. 기초통계분석 결과 결혼여부의 평균은 1.274이며, 최빈값은 1로, 응답자 중 기혼인 경우가 가장 많음을 알 수 있었다.

[표 7] 통제변수의 기술통계량

통제변수	관측치	평균	표준편차	최빈값	최소값	최대값
성별	1000	1.504	0.500	2	1	2
연령	1000	3.17	1.407	5	1	5
학력	1000	3.391	0.782	4	1	5
가구소득	1000	4.104	1.22	4	1	6
정치이념	1000	3.078	0.617	3	1	5
결혼여부	1000	1.274	0.453	1	1	3

제 2 절. 상관관계 분석 결과

상관관계 분석을 통해서 여러 변인 간의 관계를 파악하고자 했다. 상관관계 분석을 통해 변수들 간 관계를 1차적으로 알 수 있으며, 다중공선성도 확인할 수 있다. 독립변수들 간의 상관계수가 높은 경우 다중공선성이 의심되어, 각 독립변수들이 종속변수에 미치는 영향을 정확하게 분석할 수 없다.

변인 간의 상관관계를 나타내는 수량적 지수로서 가장 대표적인 것이 피어슨 상관계수(Pearson's correlation coefficient)이다. 피어슨 상관계수는 변인 간 선형 관계성의 정도를 0에서 1 혹은 0에서 -1의 척도상에서 기술해주는 통계치이다. 본 연구는 변수 간 관계 분석을 위해 피어슨 상관계수값을 사용하였다.

중앙정부신뢰는 다른 변수들을 통제하지 않은 상태에서 청렴성, 책임성, 전문성, 정책에 대한 평가 모두와 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 그 중에서도 정책평가와 중앙정부신뢰 간의 상관성이 가장 높은 것을 확인할 수 있었다. 또한 변수 간 상관계수가 '높은 상관계수'의 기준인 0.7 보다 작으므로 변수 간 상관관계가 문제가 되지 않음을 알 수 있다.

[표 8] 중앙정부신뢰 상관관계 분석

	중앙정부 신뢰	청렴성	책임성	전문성	정책평가
중앙정부 신뢰	1.0000				
청렴성	0.2361*	1.0000			
책임성	0.2058*	0.4890*	1.0000		

전문성	0.1909*	0.4095*	0.3949*	1.0000	
정책평가	0.4036*	0.3432*	0.2840*	0.2796*	1.0000

*P<0.001

통제변수를 제외한 독립변수들과 종속변수인 지방정부신뢰의 상관관계는 다음과 같다. 지방정부신뢰는 다른 변수들을 통제하지 않은 상태에서 청렴성, 책임성, 전문성, 정책에 대한 평가 모두와 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 또한 변수 간 상관계수가 '높은 상관계수'의 기준인 0.7 보다 작으므로 변수 간 상관관계가 문제가 되지 않음을 알 수 있다.

[표 9] 지방정부신뢰 상관관계 분석

	지방정부 신뢰	청렴성	책임성	전문성	정책평가
지방정부 신뢰	1.0000				
청렴성	0.2471*	1.0000			
책임성	0.2049*	0.4890*	1.0000		
전문성	0.1976*	0.4095*	0.3949*	1.0000	
정책평가	0.2901*	0.3432*	0.2840*	0.2796*	1.0000

*P<0.001

제 3 절 다중회귀분석 결과

공무원에 대한 인식 및 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향에 관한 회귀식은 다음과 같다.

정부신뢰(중앙정부신뢰 및 지방정부신뢰)

$=\alpha + \beta_1$청렴성 $+ \beta_2$책임성 $+ \beta_3$전문성 $+ \beta_4$정책에대한평가

$+ \beta_5$연령 $+ \beta_6$성별 $+ \beta_7$학력 $+ \beta_8$가구소득 $+ \beta_9$정치이념

$+ \beta_{10}$결혼여부

1. 공무원에 대한 인식 및 정책평가와 중앙정부신뢰 간의 관계

공무원에 대한 평가와 정책에 대한 평가가 중앙정부의 신뢰에 미치는 영향을 살펴보기 위해 다중회귀분석을 실시한 결과는 다음과 같다.

[표 10] 중앙정부신뢰 회귀분석 결과

		b	t값	β	유의수준
공무원에 대한 평가	청렴성	0.060	2.38	0.082	0.017*
	책임성	0.025	0.96	0.033	0.335
	전문성	0.040	1.51	0.049	0.132

정책에 대한 평가		0.331	10.48	0.330	0.000**
통제변수	성별	-0.023	-0.58	-0.017	0.561
	연령	-0.028	-1.39	-0.060	0.166
	학력	-0.009	-0.28	-0.010	0.782
	가구소득	0.026	1.41	0.047	0.160
	정치이념	-0.025	-0.79	-0.233	0.432
	결혼여부	-0.030	-1.95	-0.073	0.051
F		21.61			
Adjusted R^2		0.208			

**는 p <0.01, *는 p<0.05의 유의수준을 의미함

우선 모형의 타당성을 살펴보면, F값은 21.61(P<.000)로 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 한편, R^2값이 0.208로 도출되어, 본 회귀모형이 종속변수에 대해 갖는 설명력이 20.8%임을 확인할 수 있었다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공무원에 대한 평가 중 책임성과 전문성은 유의미하지 않은 것으로 도출되었다. 즉, 공무원의 책임성과 전문성에 대한 평가가 중앙정부에 대한 신뢰에 영향을 미치지 못한다는 것을 알 수 있었다. 반면, 청렴성 변수의 회귀계수 값은 0.082로 5% 유의수준에서 유의미했다. 이를 통해서 공무원이 청렴하다고 인식할수록 중앙정부에 대한 신뢰에 긍정적인 영향을 준다는 것을 알 수 있었다.

둘째, 정책에 대한 평가는 중앙정부에 대한 신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정책에 대한 평가 변수의 회귀계수 값은

0.33으로, 1% 유의수준에서 유의미했다. 따라서 정책을 잘 수행하고 있다고 판단할수록 중앙정부에 대한 신뢰도 높아진다는 것을 알 수 있었다.

셋째, 공무원의 청렴성에 대한 평가와 정책에 대한 평가를 비교하면, 표준화계수인 β값이 전자의 경우 0.082, 후자의 경우 0.33으로 정책에 대한 평가가 중앙정부신뢰에 미치는 영향력이 더 크다는 것을 알 수 있었다.

2. 공무원에 대한 인식 및 정책평가와 지방정부신뢰 간의 관계

공무원에 대한 평가와 정책에 대한 평가가 지방정부의 신뢰에 미치는 영향을 살펴보기 위해 다중회귀분석을 실시한 결과는 다음과 같다.

[표 11] 지방정부신뢰 회귀분석 결과

중앙정부신뢰		b	t	β	유의수준
공무원에 대한 평가	청렴성	0.096	3.27	0.126	0.001**
	책임성	0.047	1.40	0.058	0.161
	전문성	0.064	2.14	0.073	0.029**
정책에 대한 평가		0.233	6.70	0.220	0.000**
통제변수	성별	-0.038	-0.88	-0.027	0.381
	연령	-0.006	-0.25	-0.011	0.806

	학력	0.054	1.55	0.059	0.122
	가구소득	-0.006	-0.31	-0.01	0.753
	정치이념	-0.003	-0.07	-0.002	0.944
	결혼여부	-0.0001	-0.00	-0.0002	0.996
F		12.08			
Adjusted R^2		0.1280			

**는 p <0.01, *는 p<0.05의 유의수준을 의미함

우선 모형의 타당성을 살펴보면, F값은 12.08(P<.000)로 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 한편, R^2값이 0.128로 도출되어, 본 회귀모형이 종속변수에 대해 갖는 설명력이 12.8%임을 확인할 수 있었다.

분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공무원에 대한 평가 중 책임성은 유의미하지 않은 것으로 도출되었다. 즉, 공무원의 책임성에 대한 평가가 지방정부에 대한 신뢰에 영향을 미치지 못한다는 것을 알 수 있었다. 반면, 청렴성 변수의 회귀계수 값은 0.126으로 1% 유의수준에서 유의미했다. 이를 통해서 공무원이 청렴하다고 인식할수록 지방정부에 대한 신뢰에 긍정적인 영향을 준다는 것을 알 수 있었다. 또한 전문성 변수의 회귀계수 값은 0.073으로 5% 유의수준에서 유의미했다. 따라서 공무원이 전문성을 갖추었다고 인식할수록 지방정부에 대한 신뢰도가 높아진다는 것을 알 수 있었다.

둘째, 정책에 대한 평가는 지방정부에 대한 신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정책에 대한 평가 변수의 회귀계수 값은 0.220으로, 1% 유의수준에서 유의미했다. 따라서 정책을 잘 수행하고 있다고 판단할수록 지방정부에 대한 신뢰도 높아진다는 것을 알 수 있었

다.

셋째, 지방정부신뢰에 영향을 미치는 요인 간 영향력을 비교하기 위하여 표준화회귀계수값인 β를 살펴보면, 공무원의 청렴성에 대한 평가는 0.112, 전문성에 대한 평가는 0.073, 정책에 대한 평가는 0.220이다. 이에 따라 정책에 대한 평가, 청렴성에 대한 평가, 전문성에 대한 평가 순으로 지방정부신뢰에 대한 영향력이 더 크다는 것을 알 수 있었다.

이상의 연구결과를 요약하면 아래 표와 같다.

[표 12] 연구결과 요약

	공무원에 대한 평가			정책에 대한 평가
	청렴성	책임성	전문성	
중앙정부	O (+)	X	X	O (+)
지방정부	O (+)	X	O (+)	O (+)

공무원에 대한 평가 중 청렴성에 대한 평가는 중앙정부와 지방정부 수준 모두에서 정부신뢰에 긍정적인 영향을 주었고, 책임성은 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 반면, 전문성은 중앙정부신뢰에는 영향을 미치지 않았지만, 지방정부신뢰에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 정책에 대한 평가는 중앙정부와 지방정부 수준 모두에서 정부신뢰에 긍정적인 영향을 주었다.

제 4 절 다중공선성 진단 결과

다중공선성(Multicollinearity)이란 입력변수들 간에 상관관계가 존재하여 회귀계수의 분산을 크게 함으로써 회귀 분석 시 추정 회귀계수를 믿을 수 없게 되는 문제가 발생하는 것을 의미한다. 다중회귀모형에서 다중공선성이 존재할 경우 회귀 계수의 분산이 증가하고, 회귀계수의 추정치가 불안해져 종속변수에 대한 독립변수의 설명력을 저하시킨다.

다중공선성을 측정하기 위해서는 우선, 변수의 상관계수를 존재하여 변수 간 상관성이 높은지를 확인할 수 있다. 또한 분산팽창인자(Variance Inflation Factor)나 공차 한계(Tolerance), 상태지수 등을 조사하여 다중공선성 존재여부를 검사할 수 있다.

본 연구에서는 분산팽창인자(Variance Inflation Factor)를 이용하여 다중공선성(multicollinearity) 검사를 실시하였다. 분산팽창인자를 이용하여 다중공선성 검사를 실시할 경우 VIF값이 10 이상일 경우 다중공선성이 의심된다고 판단할 수 있다. 독립변수와 통제변수들의 다중공선성을 측정한 결과, VIF값이 최소 1.07에서 최대 2.31로 다중공선성이 존재하지 않는다고 판단된다. 따라서 본 연구에서 설정한 독립변수들이 종속변수를 설명하는데 있어서, 독립변수들 간의 관계에 의해 설명력이 저하되는 문제는 나타나지 않는다고 보인다.

[표 13] 변수별 VIF 값

변수		VIF	1/VIF
독립 변수	청렴성	1.49	0.670
	책임성	1.44	0.694
	전문성	1.33	0.754
	정책에 대한 평가	1.24	0.806
통제 변수	성별	1.07	0.939
	연령	2.31	0.433
	학력	1.66	0.601
	가구소득	1.37	0.727
	정치이념	1.10	0.913
	결혼여부	1.77	0.566
평균		1.48	

제 5 절 연구결과 총합

본 연구는 공무원에 대한 평가 및 정책에 대한 평가가 각각 중앙정부와 지방정부 수준에서 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 우선, 공무원에 대한 평가가 중앙정부 및 지방정부신뢰에 미치는 영향을 분석한 결과, 공무원의 청렴성에 대한 평가는 중앙정부와 지방정부신뢰 모두에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 가설 1이 채택되었다. 그러나 공무원의 책임성에 대한 평가는 중앙정부와 지방정부신뢰 모두에 영향을 미치지 않는 것으로 나타나 가설 2가 기각되었다. 한편, 공무원의 전문성에 대한 평가는 중앙정부신뢰에는 영향을 미치지 않으나, 지방정부신뢰에는 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나 가설 3은 부분채택되었다.

정책에 대한 평가가 중앙정부 및 지방정부신뢰에 미치는 영향을 분석한 결과, 정책에 대한 평가는 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 모두에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 가설 4는 채택되었다.

중앙정부와 지방정부 수준 모두에서 공무원에 대한 평가의 하위 변수인 청렴성, 책임성, 전문성 보다 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 더 큰 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 중앙정부의 경우 정책에 대한 평가가 공무원에 대한 평가 보다 정부신뢰에 큰 영향을 미칠 것이라고 가정한 가설 5는 채택되었으나, 정책에 대한 평가 보다 공무원에 대한 평가가 지방정부신뢰에 더 큰 영향을 미칠 것이라는 가설 6은 기각되었다.

[표 14] 가설검정 결과

가설	채택/기각 여부
가설 1. 청렴성과 정부신뢰	채택***
가설 2. 책임성과 정부신뢰	기각
가설 3. 전문성과 정부신뢰	부분채택**
가설 4. 정책에 대한 평가와 정부신뢰	채택***
가설 5. 중앙정부신뢰에 대한 영향력	채택***
가설 6. 지방정부신뢰에 대한 영향력	기각
결론	가설1, 4, 5 채택 가설 2, 6 기각 가설 3 부분채택

***채택 **부분채택

제 5 장 결론

제 1 절 연구결과의 요약

본 연구의 목적은 공무원에 대한 평가와 정책에 대한 평가가 중앙정부 및 지방정부 각각의 신뢰에 미치는 영향과, 그 영향력을 분석하는 것이었다. 이를 분석하기 위하여 공무원에 대한 평가를 청렴성, 책임성, 전문성이라는 하위변수로 분석하였으며, 정부신뢰를 중앙정부에 대한 신뢰와 지방정부에 대한 신뢰로 나누어 측정하였다.

분석을 위해 2016년 한국행정연구원 '행정에 관한 국민 인식조사' 데이터를 활용하였다. 상관관계분석과 분산팽창인자(Variance Inflation Factor) 진단을 통해 변수의 다중공선성이 문제되지 않음을 확인하였고, 다중회귀분석을 통해 독립변수와 종속변수 간의 관계를 분석하였다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 공무원에 대한 평가 중 청렴성과 관련하여, 청렴성에 대한 평가는 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 모두에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있었다. 지금까지 다수의 연구들은 부패에 대한 인식, 정부 청렴성에 대한 인식이 정부신뢰에 영향을 미친다고 분석하였다(Porta, 2000; 서인석 외, 2012; 최승학, 2012; 윤건 외, 2016). 그러나 공무원의 청렴성과 정부신뢰 간의 관계를 분석한 연구를 고려하면, 본 연구는 공무원의 청렴성이 정부역할신뢰에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 이양수(2008)의 연구와 달리 공무원의 청렴성과 정부신뢰 간에 유의미한 관계를 확인할 수 있었다. 이는 공무원의 청렴성에 대한 평가가 지방정부 신뢰와 큰 연관성을 갖는다고 분석

한 정광호·이달곤·하혜수(2011)의 연구와 같은 결론에 이르렀다. 본 연구 결과에 따르면, 공무원들이 사익을 추구하거나, 혈연·지연·학연에 치우치지 않고 청렴하게 업무를 수행한다는 믿음이 '정부가 국민들의 기대에 따라 운영'되고 있으며, '정부가 대다수 국민이익을 위해 활동할 것이라는 일반적 역할 수행에 대한 판단'에 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다.

둘째, 공무원에 대한 평가 중 책임성과 관련하여, 책임성에 대한 평가는 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 모두에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 정부의 책임성이 정부신뢰에 유의미한 영향을 미친다는 기존의 연구(박희봉 외, 2012; 이숙종 외, 2015; 김태형 외, 2016)와는 다른 결론이다. 그러나 공무원의 책임성에 대한 평가와 정부신뢰간의 관계를 분석한 선행연구는 존재하지 않으므로, 본 연구를 통해서 정부의 책임성에 대한 평가와는 달리 공무원의 책임성에 대한 평가는 정부신뢰에 유의미한 영향을 미치지 않는다는 것을 확인할 수 있었다.

셋째, 공무원에 대한 평가 중 전문성과 관련하여, 전문성에 대한 평가는 중앙정부신뢰에는 유의미한 영향을 미치지 않으나 지방정부신뢰에는 긍정적인 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있었다. 본 연구는 공무원의 유능함에 대한 국민의 인식이 지방정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 기존의 연구(정광호 외, 2011)와 같은 결론을 도출하였다. 공무원의 전문성에 대한 평가가 신뢰에 미치는 영향이 중앙정부와 지방정부 수준에서 다른 결과가 나타난 이유는 다음과 같이 해석할 수 있다. 주민은 광범위하게 행해지는 주민접촉을 통해서 정부와 매개되지 않는 의사소통을 할 수 있게 되고, 이를 통해 형성되는 직접 경험에 의해서 정부신뢰를 구축할 가능성이 더 클 것이다(현승숙 외, 2007). 마찬가지로, 주민은 자신과 근접한 곳에서 서비스를 제공하는 공직자를 신뢰하는 반면, 거리

가 먼 공직자에 대해서는 나태하고 무능하다고 생각하여 신뢰하지 않는 경향이 있다(거리의 역설 : paradox of distance)(Frederickson, 1997; Chirstensen & Lægreid, 2005; 현승숙 외, 2007 재인용). 따라서 국민들은 직접적인 접촉의 빈도가 높은 공무원의 전문성과 정부신뢰를 관련시키고, 그 결과 접촉 빈도가 높은 지방정부에 대한 신뢰만이 공무원의 전문성에 대한 평가와 유의미한 관계가 있다고 도출되었다고 할 수 있다.

넷째, 정책에 대한 평가와 관련하여, 정책을 잘 수행하고 있다는 평가는 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 모두에 긍정적인 영향을 미쳤다. 따라서 본 연구 결과는 정부의 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 영향을 준다는 기존의 연구들(전대성 외, 2013; Miller, 1974; 홍종호 외, 2015)과 같은 결과를 도출하였다.

다섯째, 공무원에 대한 평가와 정책에 대한 평가의 영향력과 관련하여 중앙정부와 지방정부 수준 모두에서 공무원에 대한 평가 보다 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향력이 더 크다는 것을 알 수 있었다. 본 연구는 인적 요인에 대한 평가 보다 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 더 큰 영향을 미친다는 연구(홍종호 외, 2015)와 맥을 같이 하며, 정책에 대한 평가가 인적 요인에 대한 평가 보다 정부신뢰에 더 큰 영향을 미친다는 연구(전대성 외, 2013)와는 상반된 결과를 도출하였다. 본 연구는 중앙정부의 공무원에 비해 지방정부 공무원과 접촉의 기회가 많고, 상대적으로 접촉이 쉽기 때문에 공무원에 대한 평가가 지방정부의 경우 정책에 대한 평가 보다 더 큰 영향력을 미칠 것이라는 점에 착안하여 중앙정부에 대한 신뢰와 지방정부에 대한 신뢰에 있어서 독립변수가 미치는 영향력이 다를 것이라고 가정하였다. 그러나 중앙정부와 지방정부 모두에서 정책에 대한 평가 요인의 정부신뢰에 대한 영향력이 더 크다는 결과가 도출 되었다. 이는 행정환경 변화에 따른 결과라고 보인다.

정보화에 따라 주민과 정부 간에 즉시적·보편적·다자적·쌍방향적 관계가 형성되고(임석준 외, 2005), 행정민주화에 따라 참여가 촉진되면서(현승숙 외, 2007) 지방정부 뿐만 아니라 중앙정부 공무원과의 접촉 기회도 증가했다. 따라서 공무원에 대한 평가라는 인적요인이 중앙정부와 지방정부 수준에서 유의미한 차이를 나타내지 않게 되었다고 판단된다.

제 2 절 연구의 시사점 및 정책적 함의

본 연구는 지금까지 정부신뢰의 영향요인에 대한 활발한 연구에도 불구하고 주목받지 못했던 공무원에 대한 평가와 정부신뢰와의 관계를 분석하고, 일찍이 정부신뢰에 대한 그 영향력이 주장되어(Miller, 1974), 다른 영향요인과의 영향력 비교 연구가 진행되고 있는 정책에 대한 평가와 정부신뢰에 미치는 영향력의 차이를 분석하고자 했다. 그리고 분석 결과를 통해 다음과 같은 시사점 및 정책적 함의를 도출할 수 있었다.

첫째, 공무원에 대한 평가와 관련하여 몇몇 요인들은 정부신뢰에 영향을 미친다. 지금까지의 연구들은 응답자의 인구경제학적 요인이나, 사회적 배경 등 신뢰자요인에 주목하였다. 신뢰자요인 외에는 미시적 수준이 아닌 거시적 수준에서 '정부'에 대한 평가와 정부신뢰 간의 관계에 대한 연구가 진행되었다. 그러나 본 연구는, 정부를 구성하는 공무원에 대한 평가와 정부신뢰 간의 관계성을 도출함으로써 공무원에 초점을 맞춘 연구가 진행되어야 할 필요성을 제기하였다. 따라서 공무원의 자질 중 본 연구에서 고려한 청렴성, 책임성, 전문성 외의 다양한 자질과 정부신뢰와의 관계에 대한 후속 연구들이 이루어져야 할 것으로 보인다.

둘째, 기존의 연구들 중에는 정책적 요인을 정부신뢰에 영향을 미치는 독립변수로 볼 것인지, 정부신뢰를 구성하는 하위변수로 볼 것인지에 대한 상반된 관점이 존재한다. 그러나 본 연구를 통해 정책에 대한 평가가 향상되면 정부신뢰도 향상된다는 결론을 도출할 수 있었다. 따라서 정책적 성과의 향상과, 성과에 대한 PR을 통해 국민들의 정책에 대한 평가를 향상시키는 것 역시 정부신뢰 제고의 방안이 될 것으로 보인다.

셋째, 공무원의 청렴성과 전문성 강화는 정부신뢰를 제고할 수 있는 방안이 된다. 따라서 공직윤리규범 강화와 같은 공무원의 청렴성 제고를 위한 노력은 정부신뢰 제고의 수단이 될 수 있을 것이다. 또한 공무원, 특히 주민접촉이 잦은 지방공무원들의 전문성을 배양하기 위한 교육프로그램 운영 등도 지방정부신뢰를 제고할 수 있는 수단이 될 것이다.

넷째, 정부신뢰를 제고하기 위한 중요한 요인은 정책에 대한 평가이다. 특히 정책에 대한 평가는 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 모두에 긍정적인 영향을 미치며, 공무원에 대한 평가 보다 정부신뢰에 미치는 영향력이 더 큰 것으로 나타났다. 따라서 높은 신뢰를 받는 정부가 되기 위해서는 무엇보다 정부의 정책능력을 향상시켜 정부의 정책에 대한 국민들의 평가와 인식을 긍정적으로 전환시키고자 하는 노력이 요구된다.

제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 연구는 몇 가지 한계를 지닌다. 첫째, 공무원에 대한 평가와 정부신뢰 간의 관계에 초점을 맞추었으나, 공무원에 대한 평가를 청렴성, 책임성, 전문성 세 가지 자질만으로 측정하여, 공무원의 자질에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향에 대해 폭넓게 고찰하지 못했다는 점이다. 향후 연구에서는 공무원의 다양한 자질에 대한 평가와 정부신뢰 간의 관계에 대해 분석할 필요가 있을 것이다.

둘째, 정책에 대한 평가를 측정하는 데 있어서 16개의 정책영역에 대한 평가점수의 평균을 활용했다는 점이다. Cooper, Knotts, and Brennan(2008)에 따르면 특정한 정책에 대한 시민 의견이 그러한 정책 서비스 책임을 가진 정부수준에 대한 신뢰와 연계가 되는지에 대한 시민의 역량도 정부신뢰의 중요한 요소이다. 즉, 중앙정부에서 주도적으로 실시하는 정책인지 지방정부에서 주도적으로 실시하는 정책인지에 따라 정책에 대한 평가가 중앙정부신뢰 혹은 지방정부신뢰에 미치는 영향이 다를 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 정책 분야별로 중앙정부와 지방정부 각각에 대한 신뢰에 미치는 영향을 분석할 필요가 있다.

셋째, 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰를 측정하는 데 있어서 단일평가를 활용했다는 점이다. 중앙정부와 지방정부 각각에 대한 신뢰의 영향요인을 고찰하고자 하는 본 연구의 목적상 택한 방식이지만, 단일문항적 접근방식은 신뢰도 문제를 야기할 수 있다는 한계를 지닌다.

넷째, 동일 자료원 편의(common source bias)가 문제된다. 본 연구에서는 독립변수와 종속변수 모두 한국행정연구원의 '2016년 행정에 관한 국민 인식조사 데이터'를 통해 측정하였다. 따라서 동일 데이터로 독립변수와 종속변수의 측정값을 얻어서 분석하는 과정에서 오류가 생겼

을 가능성이 존재한다.

다섯째, 역의 인과관계(reverse casuality)의 문제가 존재할 수 있다. 본 연구는 공무원 및 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 그러나 정부신뢰가 공무원 및 정책에 영향을 미치는 역의 인과관계가 존재할 가능성이 있다. 이 경우 본 연구에서 도출된 설명변수의 값들이 엄밀하지 않을 수 있다는 한계가 있다.

참 고 문 헌

금현섭·백승주(2015). 경제적 불평등과 정부신뢰: 불평등에 대한 태도를 중심으로. <행정논총>. 53(1):1-33.

김관보·채경진·손호중(2012). 지방정부 신뢰와 정책순응: 경기도정을 중심으로. <지방정부연구>. 16(4): 267-287.

김난영·홍준형(2006). 행정부 공무원의 입법역량에 관한 실증적 연구. <행정논총>. 44(1): 329-358.

김난영·조원혁(2012). 감사인력의 전문성: 감사원 감사직 공무원에 대한 인식 조사. <한국인사행정학회보>. 11(2): 165-194.

김명식(2001). 21세기 행정환경에서 요구되는 공무원의 업무수행능력. <2001년도 하계학술대회 발표논문집>. 289-303.

김신복(1995). 제2주제:중앙 및 지방교육행정 조직의 전문성 제고. <교육행정학연구>. 13(2): 37-64.

김우철(2017). 우리나라 정부신뢰 문제에 대한 이해와 분석. <한국경제의 분석>. 23(1): 1-56.

김인영(2008). 한국사회와 신뢰:후쿠야마와 퍼트남 논의의 재검토. <세계지역연구논총>. 26(1): 5-29.

김재광(2008). 한국의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준. <공법학연구>. 9(3): 3-30.

김태형·Khaltar Odkhuu·문명재(2016). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구 : 정부관과 사회적 자본을 중심으로. <현대사회와행정>. 26(2): 87-112.

박석희(2010). 책임성 관점에서의 공공기관 부서간 만족도 평가와 분석. <행정논총>. 48(2): 249-280.

박순애(2006). 정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계-우리나라 대학생을 중심으로. <한국행정학보>. 40(2): 73-97.

박통희(1999). 신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성. <한국행정학보>. 33(2): 1-17.

박흥식·나현(2010). 민원행정서비스 만족도에 대한 투명성 효과: 직접 및 조절인가, 공정성을 통한 매개인가?. <행정논총>. 48(4): 385-408.

박희봉·신중호·황윤원(2013). 정부신뢰의 요인-정부정책인가? 정치태도인가?-. <한국정책학회보>. 22(2): 465-492.

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.

배정현(2012). 경제성과 대 비경제성과-무엇이 정부신뢰에 더 중요한가?: 아시아로부터의 증거. <한국행정학회 학술발표논문집>. 2012: 1-20.

서인석·박형준(2012). 거래비용관점에서의 정부신뢰와 공직부패와의 관계. <한국정책학회보>. 21(3): 291-324.

손호중·채원호(2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로. <한국행정학보>. 39(3): 87-113.

오재록·전영한(2012). 관료적 자율성의 두 얼굴: 한국 중앙행정기관 실증분석. <행정논총>. 50(3): 153-174.

원숙연(2001). 신뢰의 개념적, 경험적 다차원성 신뢰연구에 갖는 함의. <한국정책학회보>. 10(3): 63-85.

윤건·서정욱(2016). 사회통합이 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 실증연구. <한국조직학회보>. 13(3): 21-44.

윤성일·권오영(2017). 청렴도가 공공기관 조직성과에 미치는 영향 분석. <지방정부연구>. 21(2): 261-281.

이계만·안병철(2014). 관료의 전문성에 관한 연구-지방관료 중간관리층의 인식을 중심으로-. <한국거버넌스학회보>. 21(1): 391-414.

이균우(2011). 정부성과, 사회자본과 정부신뢰. <한국부패학회보>. 16(2): 77-112.

이숙종·유희정(2015). 정부신뢰의 영향요인 연구: 대통령 신뢰의 매개효과를 중심으로. <한국정치연구>. 24(2): 53-81.

이승종 외(2006). 지방정부의 역량과 정책혁신. 서울 : 박영사.

이양수(2008). 신뢰유형, 관료의 형태, 국정운영평가가 정부역할신뢰에 미치는 영향. <한국행정논집>. 20(2): 533-553.

이정철(2016). 정부투명성이 정부신뢰 및 성과에 미치는 영향. <국가정책연구>. 30(1): 73-96.

이창원·조문석. 정부성과, 정치이념, 사회가치가 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 탐색적 연구. <한국조직학회보>. 12(4): 153-181.

이헌수(1999). 국민의 행정 신뢰에 관한 영향요인 분석-공무원에 대한 신뢰를 중심으로. <한국행정학보>. 33(2): 37-56

전계영(2009). 지역주민의 지방정부신뢰 영향요인 연구. 서울시립대학교 박사학위논문.

전대성·권일웅·정광호(2013). 정부신뢰에 대한 연구-대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가 비교를 중심으로-. <한국정책학회보>. 22(2): 181-206.

정광호·이달곤·하혜수(2011). 지방정부 신뢰요인의 탐색. <한국행정학보>. 45(4): 181-201.

정정길(2009). 행정학의 새로운 이해. 서울 : 대명출판사.

조태준(2016). 공직 전문성 강화를 위한 관리방안 연구. <한국인사행정학회보>. 15(4): 169-190.

전대성·권일웅·정광호(2013). 정부신뢰에 대한 연구-대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가 비교를 중심으로-. <한국정책학회보>. 22(2): 181-206.

조기숙·남지현(2007). 대통령의 리더십과 정부신뢰: 노무현 대통령 사례를 중심으로. <한국과국제정치>. 23(2): 61-92.

최병대·송석휘·금재덕(1999). 공무원의 전문성 제고방안 : 서울시 공무원의 전문보직경로제 도입 및 직렬/직류분류체계 개선방안을 중심으로. <한국행정학회 학술발표논문집>. 1999.6: 1-17.

최승학(2010). 정부신뢰의 영향요인과 결과에 관한 연구:중국 지방정부 주민인식을 중심으로. <한국정책학회 춘계학술대회>. 2010: 153-176

최예나(2016). 사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향 연구: 주민들과 선출직 기관들간 소통의 조절효과를 중심으로. <지방정부연구>

최지민·김순은(2014). 개인 행복의 영향력을 고려한 정부성과와 정부신뢰에 관한 연구-서울특별시의 사례를 중심으로. <한국지방자치학회보>, 26(2): 29-57.

현승숙·이승종(2007). 주민접촉에 따른 지방정부신뢰 분석. <한국지방자치학회보>. 19(4): 93-112.

홍종호, 오형나, 권혁용(2015). 정책신뢰 결정요인: 정책성과 vs 정치지도자 효과. <한국재정학회 2015년도 추계학술대회 논문집>. 2015: 1-21.

황창호·김태형·문명재(2017). 정책홍보·정책수단·정책산출 그리고 정부역

량이 정부신뢰에 미치는 영향: 국민인식조사를 중심으로. <정부학연구>. 23(1): 223-354.

Boss, R. W.; Goodman, E. A.; Mcconkie, M. L.; Golembiewski, R. T.(2006). Trust and Third-party Consultation: A Longitudinal Study, Academy of Management Proceedings. 2006(1): V1-V6.

Citrin, Jack, & Donald Philip Green(1986). Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government. British Journal of Political Science. 16: 143-53.

Chirstensen, T. & Lægreid. P.(2005). Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography. Public Performance & Management Review. 28(4): 487-511.

Christopher A. Cooper, H. Gibbs Knotts and Kathleen M. Brennan(2017). The Importance of Trust in Government for Public Administration: The Case of Zoning. Public Administration Review. 68(3): 459-468.

Evans, Peter(1996). Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy. World Development. 24(6): 1119-1132.

Green, Richard T, Gary L, Wamsley & Lawrence F, Keller(1993). Reconstituting a Profession for American Public Service. Public Administration Review. 53(6): 516-524.

Kaifeng Yang·Marc Holzer(2006). The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement. Public Administration Review. 66(1): 114-126.

Koppell G. S. Jonathan(2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilites disorder. Public Administration Review. 65(1): 94-108.

Miller, A. H.(1974). Political Issues and Trust in Government: 1964-1970. American Political Science Review. 68(3): 951-972.

Nalbandian, J.(1990). Tenets of Contemporary Professionalism in Local Government. Public Administration Review. 50(6): 654-662.

OECD(2017). "Trust in government" in Government at a Glance 2017. OECD Publishing, Paris.

Roberts, C. Nancy(200). Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox. Public Administration Review. 62(6): 658-669.

Abstract

A study on the Effects of Evaluation of Official and Policy on Trust in the Government

-Focusing on the comparison between central government and local government-

Jeong, Yu Seong

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

The objective of this study is to investigate the impact of evaluation of government officials and government's policy on trust in the central government and local government. There are a lot of studies about public trust and the influence factors on the trust in the government. However, it is difficult to find a study on correlation

between the evaluation of public official and trust in the government . Therefore, I studied about the correlation. Moreover, the importance of policy on trust has been suggested by several studies. Based on the studies, some scholars studied about the difference of influence between policy and other factors such as civic culture and president. However, there is no study on the difference of impact between policy and evaluation of public official. To confirm the main influence factor of trust, comparing the difference of impact is important. Based on the result of this study, I intended to deduct policy implication.

To investigate, I used 'public awareness investigation on the public administration' from the KIPA(Korea Institute of Public Administration). Based on the database, I set variables. In this study, the independent variable is trust in the central government and local government. The dependent variables are the evaluation of public officials and the evaluation of policy. To check the evaluation of public officials, I set the sub-variable as a integrity, responsibility, and professionalism.

The result of this study is summarized as follows. First, evaluation of integrity has a positive effect on the central government and local government. Second, there are no statistical significance between responsibility and trust in central and local government. Third, professionalism has a positive effect on the trust in the local government and has no statistical significance with the relation in the central government. Fourth, evaluation of policy has a positive impact on the central and local government. Finally, evaluation of policy has more influence than evaluation of public official on the central and local government.

The following are the implications. First, evaluation of some attribute or ability of public official has a influence on trust in

government. To promote public trust, therefore, it is important to improving public official's ability and the evaluation of public officials. Also, it is requested to study more about the factor of public officials. Second, evaluation of policy is important factor to promoting public trust. Therefore, improving policy outcomes and satisfaction with the policy are means to promote public trust.

keywords : trust in the government, integrity, responsibility, professionalism, evaluation of policy
Student Number : 2015-24534