

경제적 불평등과 정부신뢰: 불평등에 대한 태도를 중심으로*

금 현 섭**
백 승 주***

〈目 次〉	
I. 서론	III. 자료 및 분석방법
II. 불평등과 정부신뢰	IV. 분석결과

〈요 약〉

소득불평등 문제는 정부가 대처해야 할 중요한 정책과제 중 하나로서 다양한 정책영역에서 그 원인과 심화가 가져올 사회·경제·정치적 변화와 양태에 대한 연구들이 이루어져 왔다. 하지만 이러한 노력에도 불구하고 정부신뢰와의 관계는 그 중요성에도 불구하고 여전히 모호한 연구영역으로 남아있다. 본 연구는 정부신뢰에 대한 다양한 평가준거를 바탕으로 소득불평등 수준이 정책과정에서의 절차적·분배적 공정성 측면에서, 그리고 산출물로서 정부성과적 차원에서 평가의 대상으로 작용할 수 있으며, 따라서 그 심화는 정부신뢰에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 탐색적인 시각에서 분석하였다. 특히 사회 구성원들이 갖고 있는 불평등에 대한 태도와 인식은 결코 동일하지 않다는 점에 주목하여, 불평등에 대한 기피 또는 선호 정도에 따라 소득불평등과 정부신뢰 간의 관계가 달라질 수 있음을 국가 간 비교 분석을 통하여 살펴보았다. 분석결과, 소득불평등과 정부신뢰 간의 관계는 국가의 경제발전수준에 따라 차이가 있음을 확인하였다. 먼저 선진국에서는 소득불평등이 증가할수록 정부신뢰는 낮아지지만, 불평등에 대한 선호(즉, 용인정도)가 높은 사람들에게서는 소득불평등의 심화에 따른 정부신뢰의 하락이 훨씬 완화되고 있었고, 개발도상국에서는 소득불평등과 정부신뢰 간의 특정한 패턴을 발견할 수 없었으며, 불평등에 대한 선호(즉, 용인정도)를 고려하는 경우에도 정부신뢰의 상승과 하락이 상쇄되는 현상을 추정할 수 있었다. 또한 정부신뢰를 정부에 대한 신뢰와 관료에 대한 신뢰로 구분하여 살펴보면 선진국의 경우 양자의 구별이 크게 다르지 않음을 알 수 있는 반면, 개도국의 경우

* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A5A2A01020704).

** 제1저자, 서울대학교 행정대학원 부교수(hyunsk@snu.ac.kr)

*** 공동저자, 서울대학교 행정대학원 박사과정(qbic30418@snu.ac.kr)

논문접수일(2015.1.28), 수정일(2015.3.13), 게재확정일(2015.3.19)

오직 정부관료의 경우에서만 불평등과의 관련성을 일부 확인할 수 있었다. 이러한 연구결과는 정부신뢰에 대한 논의에 있어서 소득불평등 문제에 대한 고려 필요성을 제기할 뿐 아니라 이들 간의 관계가 해당 국가의 경제발전수준 및 사회 구성원이 갖고 있는 불평등에 대한 선호·회피 태도에 따라서 달라질 수 있다는 점에서 정부신뢰 제고를 위한 다차원적인 정책적 노력의 필요성을 시사 한다고 하겠다.

【주제어: 소득불평등, 정부신뢰, 불평등에 대한 태도, 경제발전단계】

I. 서론

정부신뢰(political trust 또는 trust in government)는 정책의 안정성과 정당성확보(Dahl, 1956; Pennock & Roland, 1979; Miller, 1974), 집행과정의 순응확보(Sears & Citrin, 1982; 박정훈, 2008) 등 정책과정의 수월성뿐만 아니라, 정책의 공공가치 제고(노화준, 2010)를 결정하는 중요한 요인으로 간주된다. 따라서 정부신뢰를 결정하는 요인(causes)과 정부신뢰에 의한 결과(consequences)를 식별하고 그 결정과정의 매커니즘을 규명함으로써 정부신뢰를 제고하려는 노력은 정부운영 측면에서나 정책적으로 매우 중요한 과제이고 실제 지속적으로 진행되어 왔다. 여기서 주목할 점은 정부신뢰의 결정요인과 매커니즘에 대한 대부분의 연구들이 정부신뢰를 시민들이 갖는 정부활동이나 산출물에 대한 기대(expectation)와 실제 정부정책의 성과에 대한 반응(response)의 함수로 이해하고 있다는 점이다.(Miller, 1974; Hetherington, 1998)¹⁾ 즉 그 동안의 정부신뢰에 대한 논의가 국민 개개인이 정부로부터 얻을 것으로 기대하는 산출물과 실제 받고 있는 혜택에 대한 물질적·심리적 반응이라는 인식틀/framework) 내에서 이루어지고 있다는 것이다.

하지만 이러한 미시적 차원에서의 접근 즉, 개인들이 정부 혹은 정치인들에 대한 신뢰를 어떻게 구성하고 평가하는지에 주안점을 두는 경우, 전반적인 경제적 성과와 같은 거시적 차원의 요인들이 정부신뢰에 미치는 영향, 그리고 더 나아가 이러한 거시적 요인들이 개인의 정부신뢰 수준에 차별적으로 미치는 영향에 대한 논의는 충분히 고려되지 못한다는 한계가 있다. 실제 Bouckaert & Walle(2001:20)은 정부신뢰에 영향을 미치는 요인을 크게 거시적인 요인과 미시적인 요인으로 구분하고 있으며, Newton & Norris(2000)는 경제성장율, 실업률, 인플레이션 또는 정부의 안정성과 같은 거시적 성과는 정부신뢰에 영향을 미칠 수 있

1) Miller(1974:989)는 정부신뢰를 “시민의 규범적 기대에 따라 정부가 어떻게 작동하는지에 대한 신념”으로 보는 반면, Heatherington(1998:792)은 성과와 연계하여 “정부의 산출물에 대한 혹은 정부가 국민의 기대에 반응하고, 부응하는지에 대한 평가”로 정의한다.

는 주요한 요인들임에도 불구하고 정부신뢰와의 관계에 대한 체계적인 검토가 이루어지지 못하고 있음을 지적하고 있다.

물론 기존의 연구들에서 미시적 접근이 팽배한 이유로는 정부신뢰 자체가 각 개인의 정부에 대한 평가적 지향으로 정의(Stokes, 1962:63)될 수 있을 뿐 아니라 그 구성개념이 주로 심리적인 요인들에 기인하기 때문일 수도 있다. 하지만 거시적인 측면에서 정부성과의 다양성과 측정의 어려움(Bok, 1997), 그리고 이러한 정부성과에 대한 개인의 평가가 정부신뢰에 미치는 인과경로가 복잡하다는 점 역시 일부 기여하였다고 본다. 하지만 이러한 어려움에도 불구하고 거시적인 경제적 성과가 개인의 정부신뢰에 미치는 영향 관계에 대한 탐색은 복잡한 정책 메커니즘에 대한 이해 증진을 위해서, 그리고 이를 통해 정부신뢰 제고를 위한 정부의 구체적 노력에 대한 근거를 제시할 수 있다는 점에서 간과할 수 없는 사안이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 거시적인 정부성과 중 하나인 소득불평등 문제에 주목하고자 한다. 다시 말해 20여 년 동안 누진세, 상속세, 기초생활보장제도 등 다양한 정부 정책과 노력에도 불구하고 꾸준히 증지난 가하고 있는 소득불평등(Hacker et al, 2005)²⁾ 수준이 동 기간 꾸준히 하락한 것으로 알려진 정부신뢰에 어떠한 영향을 미쳤는지를 탐색해보고자 한다.

사실 소득불평등 문제는 정부의 대표적인 정책과제³⁾중 하나로서 그동안 교육, 건강, 부패, 범죄 등 다양한 정책영역에서 그 관련성과 동태적 양태에 대한 연구들이 이루어져 왔다(Jacobs & Skocpol, 2005; Neckerman & Torche, 2007). 하지만 이러한 연구노력에도 불구하고 소득불평등과 정부신뢰의 관계를 체계적으로 고려한 연구는 그리 많지 않으며, 일부 소득불평등과 사회자본, 사회지출, 또는 경제성장(Osberg et al, 2004)과의 관계에 대한 연구들에서 정부신뢰와의 관계 가능성이 규범적 수준에서 언급되고 있을 뿐이다. 예를 들어, Lawrence(1997:128)는 지속적인 세계화로 노동시장이 경쟁체제로 전환되는 과정에서 비숙련근로자들이 받는 경제적 피해로 소득불평등이 증가할 수 있고, 이로 인해 정부신뢰 저하가 일어날 수 있음을 지적하고 있다. 또한 경제가 성장하거나 후퇴하지는 않더라도 사회 내에 불평등이 증가하면 이질적인 집단들이 서로 다른 정책적 요구를 하게 되지만 정부는 양쪽 의견을 동시에 충족할 수 있는 정책을 산출하기 어렵기 때문에 결국 양쪽 모두로부터 정부에 대한 불만이 발생할 수 있다고 본다. 하지만 이러한 가능성에 대한 체계적이고 실증적인 분석은 이루어지지 못하고 있으며, 본 연구는 바로 이에 대한 대응이라고 할 수 있다.

2) 통계청 발표자료에 따르면 우리나라의 2인 이상 도시가구 기준에 따른 지니계수는 1991년 0.259에서 2010년 0.315로 증가하였으며, 중위소득 50%미만의 인구(빈곤인구)를 기준으로 한 상대적 빈곤율 역시 1991년 7.2%에서 2010년 14.9%까지 계속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다.

3) Lawrence(1997)는 미국의 정부신뢰 감소현상이 경제적인 성과에 기인한 것인가를 논의함에 있어서 대표적인 경제적 성과로 경제성장, 스태그플레이션, 그리고 (소득)불평등을 제시하고 있다.

특히 본 연구가 주목하고자 하는 점은 소득불평등과 정부신뢰간의 관계에 있어서 사회구성원이 갖고 있는 불평등에 대한 태도(attitude toward inequality)와 그 역할 가능성이다. 일반적으로 불평등에 대한 태도는 사회구성원이 갖고 있는 불평등 수준의 수용 가능한 범위에 대한 판단(금현섭, 2014)으로 이해되며, 이에 따라 동일한 수준의 불평등에 대해서도 각기 다른 정책적 수요가 제기될 수 있다. 예를 들어, 불평등을 성장을 위한 유인기제로 보는 경우(즉, 그 용인정도가 높은 경우) 재분배 보다는 성장 중심의 정부정책에 대한 지지가 높을 수 있는 반면, 불평등에 대한 회피성향이 높은 경우(즉 그 용인범위가 낮은 경우) 성장보다는 재분배 정책에 대한 지지가 높게 나타날 수 있다(Piketty, 1999).

이러한 점에서 사회구성원이 갖는 불평등에 대한 태도는 소득불평등과 정부신뢰간의 관계에 있어서도 일정한 역할을 할 것으로 예상하는데, 불평등에 대한 수용(인내) 범위에 따라서 소득불평등 문제의 심각성에 대한 평가가 다를 수 있고, 이에 따라 정부성과 및 정부정책의 공정성에 대한 판단은 물론 정부신뢰 수준 역시 달라질 수 있기 때문이다. 이러한 질문은 불평등 문제와 관련된 오래된 논란 즉, 불평등이 경제성장을 위한 유인기제로 작동할 수 있다는 주장과 불평등의 심화는 갈등의 진폭을 크게 함으로써 경제성장에 저해가 된다는 주장에 기인한다(금현섭, 2014). 어느 주장에 동조하는지에 따라 해당 사회의 불평등에 대한 태도는 달라질 것이고, 현재 당면한 불평등 수준을 유발하였거나 방치한 정부에 대한 신뢰수준 역시 달라질 것이라 예상할 수 있다.

이하에서는 먼저 정부신뢰의 개념과 소득불평등과 정부신뢰의 관계에 대한 논의를 통해 양자의 관련성을 도출하고자 하며, 이후 사회구성원이 갖는 불평등에 대한 태도가 양자의 관계에 있어서 어떤 차별적인 역할을 수행하고 있는지를 World Value Survey, Europe Value Survey, OECD, World Bank, WIID 등 다양한 국가 수준의 서베이 자료를 통해 분석하고자 한다.

II. 불평등과 정부신뢰

1. 정부신뢰

정책과정에서 국민들의 정부에 대한 신뢰는 정책 안정성과 정당성을 담보할 수 있는 중요한 요인에도 불구하고(Dahl, 1956, Cole, 1973), 정부신뢰 자체에 대한 개념적 정의는 학자에 따라 다양하다. 예를 들어, Hetherington(1998)은 정부신뢰를 정부가 산출하는 각종 산출물에 대한 평가 또는 정부가 국민들의 정상적인 기대에 부응하여 잘 운용되고 있는지에 대

한 기본적인 평가정향으로 정의하고 있는 반면, 이승중(2010)은 정부에 대하여 국민이 갖는 긍정적 태도 또는 보다 구체적으로 정부가 국민의 기대에 부응하여 운영되고 있는가에 대한 긍정적 평가정도로 정의하고 있다. 이처럼 연구자에 따라 그 강조점이 상이한 것이 현실인데, 이러한 개념적 다양성은 크게 두 가지 요인에 기인한다고 판단된다.

첫째는 정부신뢰의 대상이 무엇인가에 대한 차별적인 견해가 존재하며, 둘째는 동일한 정부신뢰의 대상에 대해서도 그 범위와 구성요소를 서로 달리 인식하기 때문이다. 예를 들어, Easton(1975)⁴⁾이 정부신뢰의 대상을 그 성과나 업적에 대한 지지를 의미하는 특정적 지지(specific support)와 정부체제 대한 지지를 의미하는 분산된 지지(diffuse support)로 구분한 이래, 현재까지 이에 대한 지속적인 논쟁이 이루어지고 있다. 예를 들어, 대통령의 국정수행에 대한 평가가 정부신뢰에 지대한 영향을 미친다는 측면에서 정부신뢰를 전자의 입장에서 이해하는 견해(Citrin, 1974)와 정부신뢰를 정부운영이 국민의 규범적 기대에 따라 이루어지고 있다는 믿음으로 정의하면서 후자의 입장에서 정부신뢰를 이해할 것을 강조하는 견해(Miller, 1974)가 그것이다. 또한 정부신뢰의 범위와 구성요소에 대해서도 행정부를 그 대상으로 하는 경우와(Citrin & Luks, 2001), 의회를 포괄하는 경우(Hetherington, 1998), 그리고 행정부, 입법부, 사법부를 통칭하는 개념으로 사용하는 경우로 구분할 수도 있다(Nye et al, 1997).

이처럼 정부신뢰의 대상과 범위에 대해 견해가 나뉘는 이유는 무엇보다 정부신뢰 제고를 위한 처방에서의 차별적인 함의 때문이라 할 수 있다. 예를 들어, Easton(1965)은 정부신뢰의 대상 중 통치체제(regime)는 권위구조와 그 정당화의 논리를 반영하는 것으로 입법부, 사법부, 행정부를 통칭하는 개념으로 사용하는 반면, 당국(authorities)은 대통령, 국회의원, 법관등과 같은 권위역할의 현직자 혹은 집권정부, 정부지도자를 지칭하는 것으로 본다. 따라서 후자의 경우 선거 등의 방식으로 통해 현직자를 교체함으로써 정부신뢰의 제고를 꾀할 수 있는 여지가 있는 반면, 전자의 경우 현직자의 교체로 해소되기 어렵다는 한계를 갖고 있음을 강조하고 있다.

하지만 이러한 처방상의 실익만으로 정부신뢰의 개념을 단순화하는 것은 그리 적절하지 않을 뿐 아니라 정책적으로는 정부신뢰의 다양한 측면에 대한 포괄적인 고려가 필요하다. 즉, 전반적인 정부신뢰의 하락이 정책적 이슈로 등장한 현 시점에서 정부신뢰의 개념이 어

4) Easton(1975)은 정부신뢰를 정치체제 대한 지지로 정의하면서 정부신뢰의 대상을 정치공동체(political community), 통치체제(regime), 권위를 보유한 당국(authorities)으로 구분하고 있는데, 때 정치공동체(political community)는 정치적 분업에 의한 결합된 개인들의 집단으로 체제의 영토적·사회적 경계를 반영하는 반면, 통치체제(regime)는 권위구조와 그 정당화의 원리를 반영하는 반면, 당국(authorities)은 대통령, 국회의원, 법관 등 권위역할의 현직자를 의미한다.

편 대상과 요소에 대한 판단에 근거하고 있는지를 살피고, 이들 요인들에 대한 적절한 조작화(operationalization)를 통해 그 양태와 영향을 규명함으로써 이에 따른 차별화된 정책적 대안을 제시하는 것이라 할 수 있다.

2. 불평등과 정부신뢰

정부신뢰의 영향요인에 대한 기존의 연구들은 대체로 미시적인 차원에서 개인들이 갖는 정부신뢰 수준에 영향을 미치는 요인들을 식별하는 데 중점을 두었다. 하지만 본 연구에서는 거시적 경제체제의 문제로서 소득불평등 수준과 정부신뢰와의 관련성에 대해 살펴보고자 한다. 여기에는 소득불평등과 정부신뢰의 관계에 대한 다양한 가능성이 선행연구들로부터 상당히 제시되었음에도 불구하고 이에 대한 실증연구를 찾아보기 힘들 뿐 아니라, 몇몇 실증연구 연구들조차 특정 국가내의 지역수준에 대한 분석이라는 제약을 안고 있다는 실천적 문제의식이 있다.

이론적으로 한 사회의 구성원들이 정부에 대한 신뢰정도(trustworthiness)를 형성할 때 사용하는 판단준거의 하나로서 소득불평등 문제는 자주 언급이 된다. 예를 들어 Owen & Dennis(2001)와 Rahn & Rudolph(2005)는 국민들이 정부에 대한 신뢰정도를 판단할 때 사용하는 기준을 (i) 정부산출물(정책)의 효과성에 대한 인식, (ii) 공무원의 역량과 특성에 대한 인식, (iii) 정책과정과 산출물의 공정성에 대한 인식, (iv) 정부나 정치인들과의 일치감 등으로 구분하고 있는데⁵⁾, 이때 정책 산출물에 대한 시민들의 기대와 인식, 그리고 정부정책의 분배적 공정성에 대한 기대와 인식 등은 소득불평등 문제와 연결된다.

먼저 정부신뢰가 다양한 정부산출(성과)중 경제적 성과 자체뿐만 아니라 경제적 성과수준에 대한 사회구성원 각자의 평가에 가장 큰 영향을 받는다는 점은 많은 연구를 통해 지지되고 있다.(Chanley et al, 2000; Mishler & Rose, 2001) 이때 대표적인 정부성과인 경제성장은 소득불평등 수준과 부(-)의 관계를 갖는다고 알려져 있는데(Persson & Tabellini, 1994; Benabou, 1996), 소득불평등의 심화는 평균소득과 중위소득 간 격차의 확대를 의미하고, 이에 따라 소득재분배의 요구가 높아져 높은 소득세율을 결정할 가능성이 높으며(김재훈, 2009),⁶⁾ 높은 소득세율은 시장경제의 왜곡을 수반할 가능성이 높아 경제성장을 저해할 수

5) 정부신뢰의 수준은 이러한 판단준거들 중 단일한 측면에 국한되기 보다는 다양한 기준을 활용하되 각 개인이 갖는 가치판단의 가중(weight)에 따라 그 정도와 양태는 달라질 것이다.

6) 예를 들어, 중위투표자 정리에 따르면 소득불평등의 증가는 중위소득이하 계층의 비율을 증가시키기 때문에 집합적인 수준에서의 정치적 선호는 중위소득수준의 계층의 선호에 따라 결정된다(Meltzer & Richard, 1981).

있다는 것이다. 이러한 논리에 따르면 소득불평등의 증가는 사회의 다수를 차지하는 중위소득이하계층의 소득을 감소시킴에 따라 현재 정부에 대한 불신과 불만을 초래하게 될 가능성이 높으며, 이는 곧 정부신뢰의 저하를 유발(소득불평등-경제성장-정부신뢰의 연결고리)한다고 할 수 있다.

정부신뢰에 대한 또 다른 판단기준으로 정부의 정책과정과 산출물에 대한 절차적·분배적 공정성에 대한 평가를 들 수 있는데, Rahn & Rudolph(2005)이나 Owen & Dennis(2001)의 연구에서 강조되듯이 정부정책이 공정하지 못하다고 여기는 경우 정부에 대한 신뢰의 저하는 충분히 예상된다. 여기서 중요한 점은 사회구성원들이 소득불평등 증가를 빈부격차와 같은 결과적 측면으로만 보는 것이 아니라 정부정책의 공정성(특히 분배적 공정성)이 지켜지지 않고 있다는 과정적 측면에서 인식할 수 있다는 점이다. Tyler et al(1985)의 연구에서도 정부정책에 따른 수혜가 공정하게 배분되는 것뿐만 아니라 그 과정에서 절차가 공정하다고 인식하는 개인들로부터만 높은 수준의 정부에 대한 지지(political support)가 발견되고 있음은 그 예라고 할 수 있다.⁷⁾

이처럼 정부정책의 경제적 성과의 하나로서, 그리고 정부정책의 분배적 공정성 차원의 하나로서 여겨지는 소득불평등이 정부신뢰에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 가능성에도 불구하고 앞서 지적한 바와 같이 국가수준에서 양자의 관계에 대한 실증연구들은 거의 찾아보기 힘들다. 다만 제한적인 수준에서 몇몇 연구들이 양자의 관계에 대한 경험적 분석을 제공하고 있다. 예를 들어 Catterberg & Moreno(2005)는 직접적이지는 않지만 소득수준과 정부신뢰의 관계에 대한 국가 간 비교연구를 통해 민주화가 공고화된 미국 및 서유럽국가에서는 소득수준이 높을수록 정부신뢰가 감소하지만, 동유럽과 라틴아메리카 국가들에서는 소득이 증가할수록 정부신뢰가 증가하고 있음을 보이면서, 이러한 차이의 원인을 각 부류의 국가들이 경험하고 있는 소득불평등 수준에서 찾곤 하였다. 즉, 경제성장이 빠른 동유럽과 라틴아메리카의 경우 소득불평등이 심화되더라도 경제성장으로 인한 소득증가가 정부신뢰를 가져온다는 것이다. 하지만 이러한 이론적 추측에 대한 실증적 증거를 제시하지 못하고

7) 소득불평등과 정부신뢰의 관계의 또 다른 가능성은 소득불평등-사회신뢰-정부신뢰의 연결고리로서도 설명된다. 예를 들어, Alesina & Ferrara(2000)은 소득불평등과 사회적 신뢰간의 관계를 분석하면서 소득불평등이 심화되면 시민들의 자발적 결사체에 대한 참여가 하락함을 실증적으로 보여주고 있는데, 이는 지역내 소득불평등이 커짐으로써 계층간 분화가 심화되고 동질성이 떨어지기 때문으로 본다. 또한 Brehm & Rahn(1997)은 정부신뢰와 시민참여(civic engagement) 그리고 시민들 간의 신뢰(interpersonal trust)의 상호작용에 대한 실증분석을 통해 높은 시민참여수준은 시민들 간의 신뢰도를 증진시키고, 이는 다시 정부신뢰를 증진시키는 것으로 보고 있다. 이처럼 소득불평등과 사회신뢰, 사회신뢰와 정부신뢰에 대한 연구들을 통해 시민들 간의 대인신뢰가 정부라는 기관신뢰로의 전이가능성을 예측해볼 수 있다.

있다는 점에서 한계를 보인다.

한편, 국가수준은 아니지만 보다 직접적으로 지역 간 소득불평등과 지방정부(기관)에 대한 신뢰수준을 분석한 연구들로는 Rahn & Rudolph(2005)와 Kelleher & Wolak(2007)의 연구를 들 수 있다. 양 연구는 모두 미국의 주정부를 대상으로 지방정부(기관)의 신뢰요인을 탐색하는 경험적 연구를 진행하고 있는데, 이때 지역 내 소득불평등을 지방정부에 대한 신뢰 정도를 결정짓는 요인으로 고려하고 있다. 특히 Rahn & Rudolph(2005)는 지역 내 소득불평등을 지역의 정책성과인 동시에 지역 내 이질성(heterogeneity) 정도를 나타내는 요소로 고려하면서, 지역 내 소득불평등 수준이 높을수록 지역 주민의 주정부신뢰에 대한 신뢰는 낮아지고 있음을 보고하고 있다. 또한 Kelleher & Wolak(2007)은 소득불평등 정도를 사회 내의 형평성(fairness)과 평등(equity)의 수준과 관련된 요인으로 간주하고, 지역 내 소득불평등 수준이 주의회, 주지사, 주법원과 같은 지방정부기관에 대한 주민들의 신뢰에 부정적인 영향을 미치고 있음을 분석하고 있다.

물론 지금까지의 소득불평등과 정부신뢰에 관한 연구들이 규범적인 수준에 머물러 있거나, 한 국가 내의 지방정부 수준에 대한 경험적 연구라는 제약이 있기는 하지만, 이들 연구들은 국가 수준에서 소득불평등이 정부신뢰에 미치는 영향을 예측해 볼 수 있는 연결고리로서의 가능성을 제시한다고 본다. 즉, 소득불평등은 정부가 극복해야할 주요 경제적 과제의 하나일 뿐만 아니라(Lawrence, 1997), 소득불평등의 감소를 통해 사회내의 형평성과 공정성을 담보할 수 있는 기제로서의 역할을 수행할 수 있으며, 따라서 소득불평등은 정부신뢰의 크기를 결정하는 실질적인 도구로서 작용할 수 있다는 것이다. 이에 대한 체계적이고 실증적 증거를 제시하는 것이 본 연구의 목적이다.

3. 불평등에 대한 태도와 정부신뢰

소득불평등과 정부신뢰의 관계에 있어서 본 연구가 특히 주목하고자 하는 바는 사회 구성원이 갖고 있는 불평등에 대한 태도⁸⁾의 역할이다. 불평등에 대한 태도는 개인이 자신이 속한 사회 내에 존재하는 불평등 수준에 대한 가치적 판단이라 할 수 있는데, 그 자체가 사회 내에 존재하는 불평등 수준을 구성하는 하위 요소로⁹⁾ 이해되기도 하고(Akinson, 1970; Lambert et al, 2000), 사회내의 재분배 정책(지출)의 수준을 결정하는 요인으로 이해되기도

8) 불평등에 대한 태도(attitude toward inequality)는 연구에 따라서는 불평등에 대한 선호(preference)로 사용되기도 한다. 본 연구에서는 양자의 개념을 호환적으로 사용하고자 한다.

9) 대표적인 예로 Akinson index의 크기는 사회내의 불평등회피 모수($e > 0$, inequality aversion parameter)에 따라 그 정도가 달라지는데, 그 값이 클수록 저소득층에서의 소득격차에 민감하게 반응한다.

한다(Piketty, 1999). 따라서 한 사회의 불평등 수준에 대한 포괄적인 측정을 위해서, 그리고 효과적인 재분배 정책(지출)을 위해서 해당 사회의 구성원들이 갖고 있는 불평등에 대한 태도를 측정하려는 다양한 시도들이 이루어지고 있다. 예를 들어, 국가 수준에서 이를 측정하려는 연구(Arstei & Perugini, 2010), 미국의 불평등에 대한 태도가 다른 국가와 차별적인 특징을 갖고 있는지에 대한 연구(Alesina & Angeletos, 2003; Kelly & Evans, 1993), 그리고 더 나아가 경제체제의 변화에 따라 사회내의 불평등에 대한 태도가 변화하는지에 대한 연구(Suhrcke, 2001) 등이 그것이다. 또한 급속한 경제성장 과정에서는 일정 수준의 불평등이 보다 많은 경제성장을 촉진하는 유인으로 작동한다는 견해가 팽배했다는 점을 고려한다면(Kuznets, 1955; Rebelo, 1991; Deaton & Paxson, 1997)¹⁰⁾ 경제발전단계에 따라 불평등에 대한 국민들의 태도도 상이할 수 있다는 점 역시 주목할 부분이라 하겠다.

사실상 소득불평등(소득격차)에 대한 태도 또는 인식이 개인 혹은 사회마다 차별적이라는 점에 대해서는 크게 세 가지 접근에서 유추해 볼 수 있는데, 먼저 첫 번째 접근은 각 개인들의 불평등에 대한 태도수준을 측정하기보다는 이러한 태도가 어떻게 형성되며, 어떤 요인이 개인별로 혹은 국가별로 불평등에 대한 인식의 차이를 가져오는 지를 논의하고 있다. 대표적으로 소득불평등에 대한 개인수준의 인식차이는 소득불평등이 갖는 상대적 박탈감으로서의 기능과 동기부여(motivation)로서의 기능에 대한 논쟁에서 발견할 수 있는데, 실례로 Runciman(1966)은 소득불평등이 상대소득의 격차를 증가시킴으로서 상대적 박탈감을 키우기 때문에 사회적 후생측면에서 부정적이라는 시각을 보이고 있는 반면, Senik(2005)은 Hirschman & Rothschild(1973)의 터널효과(tunnel effect)¹¹⁾에 기반하여 소득불평등이 미래상황에 대한 기대심리(anticipatory feelings)나 동기부여(motivation)로 작용할 수 있기 때문에 오히려 사회 발전의 유인으로 작용할 수 있다는 점을 강조한다.

또한 국가(사회) 수준에서 소득불평등에 대한 인식의 차이는 계층이동의 가능성(POUM) 가설¹²⁾에 근거한 연구들을 통해서도 발견할 수 있는 데, Alesian et al(2004)는 소득불평등과

10) 불평등과 경제성장의 관계에 대한 쿠즈네츠 가설(Kuznets hypothesis: Inverted-U hypothesis)이 이후 양자의 관계에 대한 다양한 경험적 연구들이 진행되어 왔음에도 양자의 관계에 대한 경험적 연구들은 통일된 결과를 보이고 있지는 않다. 다만, 국가의 경제발전수준과 장시간의 데이터를 활용한 최근의 연구들의 결론은 경제성장의 초기단계(개발도상국)에는 불평등이 경제성장을 유도하지만, 장시간의 불평등과 선진국에서는 양자는 부(-)의 관계를 갖는 것으로 알려지고 있다.(Barro, 2000; Forbes, 2000)

11) Hirschman & Rothschild(1973)은 소득격차와 후생의 관계를 터널효과(tunnel effect)에 비유에서 설명하고 있는데, 예를 들어 터널 안에 두 개의 차선에 늘어선 차량에 탑승한 운전자는 옆 차선이 움직이면 자신의 차량도 곧 움직일 것이라는 기대를 갖게 되는 것처럼, 소득격차의 문제에서도 소득격차가 발생이 자신의 소득상승에 대한 기대감과 유인을 가져온다고 주장한다.(금현섭, 백승주, 2014 재인용)

후생(well-being)의 관계가 미국과 유럽에서 차별적인 이유를 소득불평등에 대한 인식의 차이에 찾고 있는데, 상대적으로 미국인들은 미국사회를 계층이동의 가능성이 높은 사회로 인식하고 있으며, 이때 소득불평등은 계층이동의 기회일 뿐만 아니라 유인도구(incentive)로 작동하고 있다는 것이다. 실례로 경험적 연구들 역시 이러한 주장을 뒷받침 하는데, Alesina & Giuliano(2009)는 불평등에 대한 태도가 현 시점에서 자신의 소득지위 뿐만 아니라, 미래에 예상되는 소득지위에 따라 결정된다고 분석하고 있으며, Alesina & Ferrara(2005)이나 Glaeser(2005)는 이러한 사회적 이동성(social mobility)에 대한 경험과 예측이 해당 국가의 상황에 따라 상이할 수 있기 때문에 불평등에 대한 태도 역시 다양하게 나타날 수 있다고 주장한다. 이처럼 불평등에 대한 태도가 국가의 경제체제의 변화뿐만 아니라 미시적인 수준에서 사회구성원들 각각이 겪는 사회적·경제적 지위변동의 경험에 기초하고 있다는 점은 동일한 소득불평등 수준 하에서도 각 개인의 불평등에 대한 태도 즉, 해당 사회의 불평등 수준에 대한 인내(수용)의 범위가 달라질 수 있음을 의미한다.

세 번째 접근은 불평등 측정에 대한 방법론적 논의에서 찾을 수 있는데, Atkinson 지수로 알려진 불평등 지수의 구성을 보면 해당 사회의 불평등에 대한 회피성향(aversion parameter, 0.5, 1, 2)을 고려하여 복수의 지수를 산출할 수 있는 여지를 제공하고 있는데, 이는 해당 사회 구성원들의 사회후생에 대한 평가기준의 다양성을 인정함과 동시에 불평등 수준 추정의 편의성을 보완하기 위한 고려이기도 하다. 물론 실제에 있어서 해당 사회의 불평등에 대한 회피성향을 측정하기는 용이하지 않기 때문에 대부분 일종의 극단값(extreme value)를 이용하여 불평등 수준의 구간을 제시하거나, 구간의 상이한 민감도를 측정하기도 한다.

이러한 논의는 불평등과 정부신뢰에 대한 관계에 있어 중요한 점을 시사한다. 앞서 정부신뢰는 정부가 산출하는 각종 산출물에 대한 평가 또는 국민들의 기대에 부응하여 잘 운용되고 있는지에 대한 기본적인 평가정향(Hetherington, 1998)으로 정의될 수 있다고 하였고, 소득불평등은 정부의 경제적 산출물과 성과로서, 그리고 더 나아가 국민들의 분배적 공정성에 대한 기대의 평가대상으로 이해할 수 있다고 하였다. 따라서 소득불평등의 증가는 정부신뢰에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상하는 것이 논리적이다. 하지만 소득불평등에 대해 각 개인이 갖고 있는 태도는 해당 사회 내에 존재하는 경제적 격차에 대한 수용 가능한 범위를 의미한다는 점에서 이러한 태도의 성격에 따라 소득불평등의 심각성은 달리 해석될 수 있고, 이는 다시 정부신뢰에 또 다른 영향을 미칠 수 있을 것으로 예상할 수 있다.

예를 들어, 불평등 문제를 심각하지 않게 생각하는 구성원들이 많은 사회의 경우 높은 수

12) Benabou & Ok(1998, 2001)은 소득불평등과 복지지출의 선호가 개인이 느끼는 계층상승 가능성(POUM : Prospective of upward mobility)에 따라 달라지고 있음을 보이고 있는데, 이때 POUM은 경제적(사회적) 이동 가능성에 대한 기대심리로 이해할 수 있다.

준의 불평등은 정부의 잘못된 경제적 성과로 보기 보다는 사회발전을 위한 유인 제공이라는 측면에서 도리어 용인가능한 수준의 불평등으로 바라볼 가능성이 높으며, 반대로 불평등에 대해 강한 회피(aversion)적 선호를 갖고 있는 경우 이를 정부의 낮은 경제적 성과 혹은 공정치 못한 분배적 성과로 인식할 가능성이 높고 불평등의 심화에 보다 민감하게 반응할 수 있다. 따라서 불평등에 대한 태도(용인정도, tolerance level)가 얼마나 강한지 또는 얼마나 많은 사회구성원들이 공유하는지에 따라 동일한 수준의 불평등에 따른 정부신뢰 역시 달라질 수 있음을 예측할 수 있다. 이하 분석에서는 바로 이러한 점에 주안을 두고 먼저, 과연 소득불평등의 증가가 사회구성원들의 정부에 대한 신뢰저하를 수반하는지, 그리고 사회구성원 개개인이 갖고 있는 불평등에 대한 태도(선호 혹은 회피)가 소득불평등과 정부신뢰를 관계에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 차례로 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 자료 및 분석방법

1. 분석자료

본 연구에서는 세계가치조사(World Value Survey, 이하 WVS)와 유럽가치조사(Europe Value Survey, 이하 EVS) 자료에 포함된 각 국가의 개인자료와 OECD, World Bank 등 국제기구들을 통해 국가수준에서 수집된 조사 자료를 결합하여 사용하였다.

WVS와 EVS 조사 자료는 빠르게 변화하는 사회와 세계질서 속에서 각 국가 국민들의 삶과 가치가 어떻게 변화하는지를 탐구할 목적으로 전 세계 약 102개 국가¹³⁾에서 수행하고 있는 (횡단면) 조사 자료이다. 현재까지 WVS는 6번, EVS는 4번의 조사가 각각 수행되었으며, 조사시행 주기는 국가별로 차이가 있으나 대략적으로 5년에 한번 실시된다. 한국의 경우 6번의 WVS 조사에 모두 참여하였다.

13) 지금까지 한번이라도 WVS와 EVS에 참여한 국가는 총 102개 국가이다.

〈표 1〉 세계가치조사(WVS) 및 유럽가치조사(EVS) 포함 국가

조사시기	설문구분	참여국가수	한국포함여부	분석대상
1981-1984	EVS	16		비포함
	WVS	9	포함	
1989-1993	EVS	29		
	WVS	18	포함	
1994-1999	WVS	54	포함	포함
1999-2004	EVS	33		
	WVS	42	포함	
2005-2010	EVS	47		
	WVS	47	포함	
2010-2013	WVS	59	포함	

WVS와 EVS 조사 자료에 사용된 설문은 모든 국가에서 동일한 것은 아니지만 중요 변수들을 포함하여 상당수 질문이 동일하게 조사되고 있어 국가 간 비교연구에 용이하다는 장점이 있다. 다만, 본 연구에서 주목하고자 하는 정부에 대한 신뢰도와 불평등에 태도 등의 정보들이 모두 포함되어 있다는 장점에도 불구하고, 정부에 대한 신뢰도를 묻는 질문이 (1994~1999) WVS 설문부터 포함되어 있어, 본 연구에서는 (1994~1999) WVS 이후 조사자료만을 분석에 활용하였다.

또한 본 연구에서는 분석대상을 <표 2>에 제시한 바와 같이 총 34개 OECD 가입 국가(설문대상 158,021명)로 한정하였는데, 이는 WVS/EVS 설문에는 포함된 국가를 모두 포함할 경우 국가별 경제수준과 정치형태 등에 따른 분석대상의 이질성이 지나치게 높을 것이라고 예상되기 때문이다.¹⁴⁾ 다만 WVS/EVS에 포함된 국가들의 설문들이 국가마다 조금씩 상이하기 때문에, 실제 분석에서는 모형에 포함된 변수에 따라 분석 국가에 포함된 국가의 수가 약간의 차이가 있음을 미리 밝혀둔다.

14) 분석대상을 OECD 국가로 제한한 또 다른 이유는 자료수집의 한계 때문이다. 특히 본 연구의 주요 관심변수인 국가별 불평등지수(Gini등)를 획득하는 것이 어려울 뿐만 아니라, 수집된 통계치의 신뢰성을 담보하는데 한계가 있기 때문이다.

〈표 3〉 분석대상 국가 및 설문시기에 따른 설문응답자수

설문국가	WWS (1994-1999)	WWS/EVS (1999-2004)	WWS (2005-2007)	EVS (2008-2010)	WWS (2010-2013)	계	국가구분 ¹⁾
AUSTRALIA	2,048		1,421		1,477	4,946	DEVELOPED
AUSTRIA		1,522		1,510		3,032	DEVELOPED
BELGIUM		1,912		1,509		3,421	DEVELOPED
CANADA		1,931	2,164			4,095	DEVELOPED
CHILE	1,000	1,200	1,000		1,000	4,200	DEVELOPING
CZECH	1,147	1,908		1,821		4,876	G.DEVELOPING
DENMARK		1,023		1,507		2,530	DEVELOPED
ESTONIA	1,021	1,005		1,518	1,533	5,077	G.DEVELOPING
FINLAND	987	1,038	1,014	1,134		4,173	DEVELOPED
FRANCE		1,615	1,001	1,501		4,117	DEVELOPED
GERMANY	2,026	2,036	2,064	2,075	2,046	10,247	DEVELOPED
GREECE		1,142		1,500		2,642	DEVELOPED
HUNGARY	650	1,000	1,007	1,513		4,170	DEVELOPING
ICELAND		968		808		1,776	DEVELOPED
IRELAND		1,012		1,013		2,025	DEVELOPED
ISRAEL		1,199				1,199	DEVELOPED
ITALY		2,000	1,012	1,519		4,531	DEVELOPED
JAPAN	1,054	1,362	1,096		2,443	5,955	DEVELOPED
SOUTH KOREA	1,249	1,200	1,200		1,200	4,849	G.DEVELOPING
LUXEMBOURG		1,211		1,610		2,821	DEVELOPED
MEXICO	2,364	1,535	1,560		2,000	7,459	DEVELOPING
NETHERLANDS		1,003	1,050	1,554	1,902	5,509	DEVELOPED
NEW ZEALAND	1,201		954		841	2,996	DEVELOPED
NORWAY	1,127		1,025	1,090		3,242	DEVELOPED
POLAND	1,153	1,095	1,000	1,510	966	5,724	DEVELOPING
PORTUGAL		1,000		1,553		2,553	DEVELOPED
SLOVAKIA	1,095	1,331		1,509		3,935	G.DEVELOPING
SLOVENIA	1,007	1,006	1,037	1,366	1,069	5,485	DEVELOPED
SPAIN	1,211	2,409	1,200	1,500	1,189	7,509	DEVELOPED
SWEDEN	1,009	2,030	1,003	1,187	1,206	6,435	DEVELOPED
SWITZERLAND	1,212		1,241	1,272		3,725	DEVELOPED
TURKEY	1,907	4,607	1,346	2,384	1,605	11,849	DEVELOPING
GREAT BRITAIN	1,093	1,000	1,041	1,561		4,695	DEVELOPED
UNITED STATES	1,542	1,200	1,249		2,232	6,223	DEVELOPED
계	27,103	44,500	26,685	37,024	22,709	158,021	

주1) IMF의 경제발전수준 구분 (G.DEVELOPING=Graduated Developing Economies)

2. 변수의 측정 및 모형

분석에 사용된 주요 변수의 측정은 다음과 같다. 먼저 개인수준에서 본 연구의 주요 관심인 정부신뢰는 WVS/EVS에 포함된 정부(government)에 대한 신뢰도와 정부관료(civil service)에 대한 신뢰도(4점 척도)를 사용하였다. 앞서 언급한 바와 같이 정부신뢰는 누구를 대상으로 하는지에 따라 그 의미가 달라질 수 있는데, Grimmelikhuijsen (2012)는 정부신뢰의 대상을 공공부문에 대한 신뢰와 정치적 신뢰로 구분한 후, 그 대상을 신뢰의 범위에 따라서 미시적, 중범위적, 거시적 신뢰 구분하고 있다. 특히 본 연구에서는 이러한 분류 중 거시적 공공부문에 대한 신뢰인 정부에 대한 신뢰와 관료에 대한 신뢰를 분석에 활용하고자 한다. 이는 본 연구의 분석수준이 국가수준의 비교연구라는 점에서, 정부신뢰의 범위를 넓게 볼 필요성이 있다는 점에 기인하기도 하지만, 거시적 공공부문에 대한 신뢰의 대상은 Easton(1975)이 강조하는 특정적지지(specific support)와 분산된 지지(diffuse support)의 구분과 조응하기 때문이기도 하다. 즉, 정부신뢰의 대상을 특정대상의 성과나 업적에 대한 지지로 판단하는 특정적지지 중 거시적 공공부분의 신뢰를 (현)정부에 대한 신뢰수준으로 판단하고자 하며, 정부체제나 통치체제의 권위구조와 정당화에 대한 지지로 판단되는 분산된지지 중 거시적 공공부분의 신뢰를 관료집단에 대한 신뢰수준으로 판단하고자 한다. 더욱이 본 연구에서 양자 모두를 분석에 활용하는 것은 정부신뢰의 대상에 따라 불평등과 정부신뢰간의 차별적인 관계가 발생하는지를 확인할 수 있다는 측면에서도 그 실익을 찾을 수 있다.

〈표 4〉 정부신뢰의 수준과 대상

	공공부문 신뢰		정치적 신뢰
	미시적	특정 공공부분 종사자	
중범위적	개별 공공기관	행정부	정치기관에 대한 신뢰
거시적	(일반적)정부	관료집단	민주주의에 대한 신뢰
Easton의 구분	특정적 지지	분산된 지지	

※ Grimmelikhuijsen (2012, p.42) 수정·보완

반면, 불평등에 대한 태도(attitude toward inequality)는 해당 국가의 사회구성원이 인지하고 있는 불평등에 대한 수용 범위를 의미하는 것으로 보고 WVS/EVS에 포함된 “소득이 보다 평등해져야 하는지 혹은 유인(incentives)으로서 더 큰 소득격차가 필요하다고 생각하는지”로 묻고 있는 설문(10점 척도)을 사용하였다. 이는 한 개인이 불평등을 회피하는 성향(inequality-aversion)을 갖고 있는 경우 사회내의 소득이 보다 평등해져야 한다고 생각할 것이며, 반대로 불평등을 선호하는 성향(inequality-loving)을 갖고 있는 사람들의 경우 사회내의

소득 격차는 사회 발전을 위한 유인(인센티브)차원에서 필요하다고 생각하는 것으로 판단할 수 있기 때문이다.

소득불평등 정도는 기본적으로는 OECD 조사자료¹⁵⁾를 활용하였으나, OECD 조사 자료에 포함되어 있지 않은 설문연도의 소득불평등 정도는 세계은행(World Bank) 조사자료¹⁶⁾와 WIID 조사자료¹⁷⁾로 보완·수집하였다. 특히 WVS/EVS 조사자료에 포함된 각 국가별 조사 연도에 맞추어 소득불평등(GINI) 정도를 수집하였으며, OECD 조사 자료가 세후 가처분소득(post taxes/transfer disposable income)을 기준으로 수집된 점을 감안하여 세계은행 조사자료와 WIID 조사자료 중 세후소득으로 측정된 불평등(GINI) 값을 활용하였다.

마지막으로 그동안 선행연구들을 통해 정부신뢰에 영향을 미칠 수 있을 것으로 밝혀진 여러 요인들을 분석에 포함하였다. 먼저 개인수준에서 정부신뢰에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 사회신뢰(general trust)를 고려하였는데, 일반적으로 양자의 관계는 신뢰의 긍정적 외부효과(Coleman, 1990)로 인하여 정(+)의 상과관계를 갖는 것으로 알려져 있다(Uslander & Brown, 2005; Rahn & Rudolph, 2005). 본 연구에서는 주변 사람들을 얼마나 신뢰하는지에 대한 설문은 일반신뢰 측정으로 고려하여 분석에 포함하였다. 또한 정치적 이념성향과 정부 역할에 대한 인식은 개인수준에서 정부신뢰에 영향을 미치는 중요 요인으로 간주되는데, 이는 정치적 이념성향이 정부의 역할과 범위를 결정짓는 중요한 내적요인(Hetherington, 1998)으로 간주되기 때문이다. 일반적으로 진보적 이념성향을 갖는 사람들일수록 더 많은 정부의 역할과 필요성을 강조하고, 따라서 더 높은 정부신뢰수준을 갖는 것으로 알려져 있다.(Rudolph, 2005, 2009) 본 연구에서는 두 변수 모두를 분석에 고려하였다.

또한 정치적 참여수준 역시 정부신뢰의 주요 영향요인(Putnam, 1995)으로 알려져 있지만, 정치적 참여와 정부신뢰의 관계에 대한 경험적 연구들이 일관된 결론을 보이고 있지는 않다. Rothstein(2001), Putnam(1995) 등은 정치참여가 사회자본을 증가시키고, 이를 통한 민주주의 발전에 기여하기 때문에 정부신뢰에 긍정적인 효과를 보일 것으로 예측하고 있음에도 불구하고, 실제 시민들의 정치적 참여와 정부신뢰의 관계는 부(-)의 관계를 나타내기도 하는데(Stolle, 1998), 이는 시민의 정치참여 수준이 높은 사람들은 정부에 대한 불신이 상대적으로 높게 나타나기 때문이다. 본 연구에서는 이러한 정치적 참여수준을 고려하기 위하여 시민들의 정부에 대한 청원참여의사와 집회참여의사를 분석에 포함하였다.

한편 거시적인 수준에서는 정부의 질(World Government Index), 국가의 경제수준, 경제성

15) OECD : Income Distribution and Poverty (<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=IDD>)

16) World Bank : World Development Indicators (GINI Index)
(<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx?isshared=true&ispopular=series&pid=8>)

17) UNU-WIDER : World Income Inequality Database (<http://www.wider.unu.edu/research/Database/>)

장수준 등을 고려하였다. 특히 거시적인 수준의 변수들은 주로 정부의 성과(performance)라고 이해할 수 있는데, 국가의 경제수준과 성장수준은 대표적인 경제적 성과로 이해할 수 있으며, 정부의 질(정치참여자유도, 정치체제의 안정성, 정부서비스의 질, 규제의 질, 법의 지배, 부패와 포획의 정도)은 대표적인 정치적·제도적 성과로 이해할 수 있다. 따라서 이들 성과변수들은 대체로 정부신뢰와 정(+)의 상관관계를 갖을 것으로 예측해 볼 수 있다.(Mishler & Rose, 2012) 정부신뢰에 영향을 미치는 미시수준과 거시수준과 관련된 변수와 측정방법 및 자료출처는 <표 5>에 제시하였다.

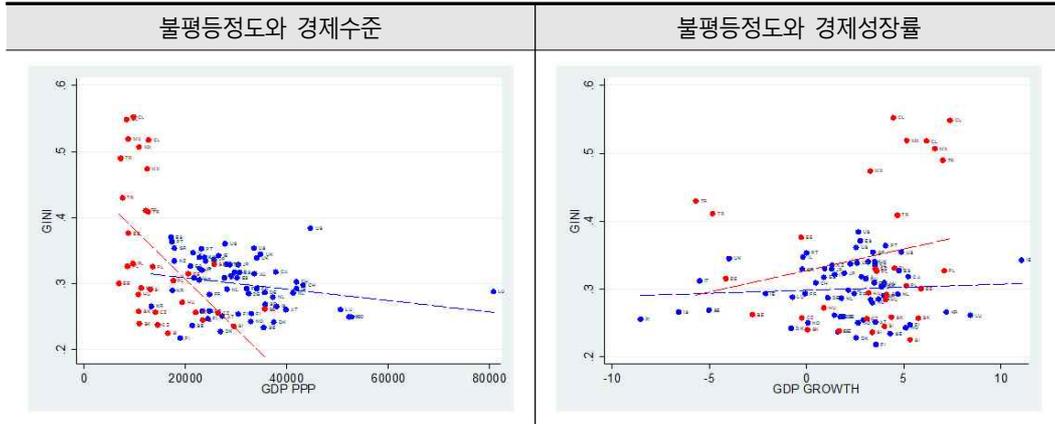
한편, 이들 변수간의 관계에 대한 분석방법으로는 순위로짓분석(Ordered Logistic)을 활용하였다.¹⁸⁾ 이는 본 연구의 관심변수인 정부신뢰의 측정이 4점 척도로 구성되어 있는 점을 고려하기 위함이다. 다만, 본 연구의 주요 변수들이 국가수준과 개인수준으로 구성되고 있는 점을 고려하기 위하여 국가에 대한 고정효과(fixed effect)를 분석에 포함하였다. 특히 모형을 분석함에 있어서 국가의 유형¹⁹⁾을 크게 선진국과 개발도상국으로 구분하였는데, 이는 본 연구의 주요관심인 소득불평등과 정부신뢰는 물론 불평등에 대한 태도가 해당 국가의 경제발전수준에 따라 상이한 메커니즘(또는 체계적 관련성)을 가질 가능성을 고려하였기 때문이다. 예를 들어, 소득불평등에 대한 태도의 경우 앞서 언급한 바와 같이 국가의 경제발전과 자신의 사회적 이동성의 경험에 대한 인식을 통해 형성된다면(Glaeser, 2005), 개발도상국들은 높은 경제성장률과 낮은 복지수준 하에서 불평등에 대한 태도가 결정되는 반면, 선진국의 경우 경제수준과 복지수준 모두 높은 상황에서 불평등을 경험한다는 차이점이 존재한다. 즉, 선진국과 개발도상국은 불평등과 정부신뢰 간의 관계라는 관점에서 질적인 차이 즉, 서로 상이한 체제(regime)일 가능성이 높다고 보는 것이다.²⁰⁾

18) 본 연구가 국가수준의 자료와 개인수준의 자료를 동시에 이용한다는 측면에서 다수준분석(Multi-level analysis)를 활용을 고려해 볼 수도 있지만 사전분석 결과 다수준분석을 위한 ICC값이 매우 낮아 분석에 활용하지 않았음을 미리 밝혀둔다.

19) 국가의 유형은 IMF의 세계경제보고서(World Economic Outlook)에 따라 구분하였다. IMF의 세계경제보고서는 각 국가의 경제발전수준을 선진국(Dveloped Economies), 선진진입국(Graduated Developing Economies), 개발도상국(Developing Economies)으로 구분하고 있다. 다만 본 연구의 분석에서는 비교대상의 확보를 위하여 선진국과 그 외 개발도상국의 두 가지 유형으로 구분하여 분석에 활용하였다.

20) 이러한 접근방법은 거시경제 지표를 이용한 국가간 비교 연구에서 자주 활용되는데, 경제성장단계에 따라 변수간 관계의 기저가 서로 상이할 수 있다는 가정에 기초한다.

〈그림 1〉 국가유형에 따른 불평등과 경제수준, 경제성장의 관계



실제로 본 연구에 포함된 국가들을 개발도상국(신흥경제)국과 선진국으로 구분하여²¹⁾ 경제수준과 불평등수준, 그리고 경제성장률과 불평등 수준의 관계를 <그림 1>에 제시하였는데, 그림에서 확인할 수 있는 바와 같이 개발도상국가들은 상대적으로 낮은 경제수준에도 불구하고 높은 경제성장률과 높은 불평등을 경험하고 있음을 확인할 수 있으며, 이는 높은 경제수준에서 상대적으로 낮은 경제성장률과 낮은 불평등을 경험하고 있는 선진국과는 매우 차별적인 양태라고 할 수 있다.

〈표 5〉 변수의 측정 및 자료의 출처

변수구성	변수내용	측정	자료출처	
정부신뢰	공무원(정부관료)	(1) 전혀신뢰안함 ↔ (4) 매우신뢰	WVS/EVS	
	정부	(1) 전혀신뢰안함 ↔ (4) 매우신뢰		
불평등	소득불평등	국가별 Gini 계수	OECD World Bank WIID	
	불평등에 대한 태도	(1) 평등중요 ↔ (10) 인센티브로서 격차 중요	WVS/EVS	
정부신뢰 영향요인	사회신뢰	주변 사람들에 대한 신뢰	WVS/EVS	
	삶의만족	전반적 삶의 만족도		
	개인가치	이념성향		(1) 보수적 ↔ (10) 진보적
		정부의 역할정도		(1) 개인역할중요 ↔ (10) 정부역할중요
정책이해	정치관심정도	(1) 매우 낮음 ↔ (4) 매우 높음		

21) 이때 전환기경제에 포함될 국가는 칠레, 체코, 에스토니아, 헝가리, 멕시코, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 터키 등이다.

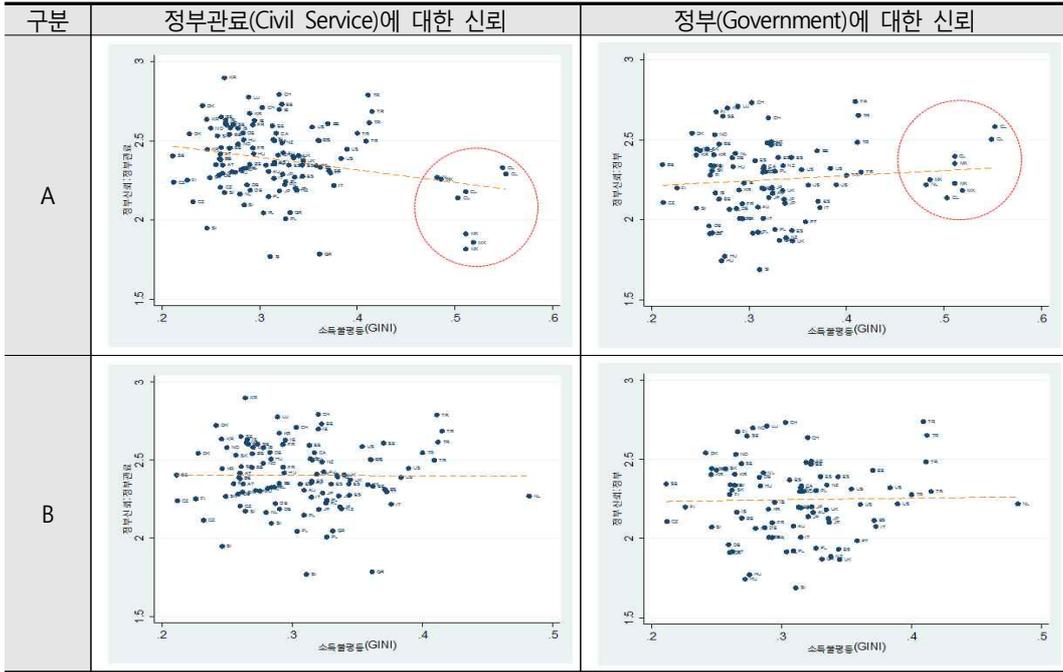
	정치참여	청원참여의사	(1) 의사없음 ↔ (3) 의사있음	
		집회참여의사	(1) 의사없음 ↔ (3) 의사있음	
개인특성		성별	(0) 남성 (1) 여성	
		연령	만 나이	
		학력	(1) 미취학 ↔ (8) 대학	
		소득	(1) 저소득 ↔ (10) 고소득	
		결혼여부	(0) 미혼 (1) 기혼	
국가특성		경제수준	GDP (PPP) per capita	IMF
		경제성장	GDP 성장률	OECD
		범죄율	인구10만명당 범죄율	World Bank
		교육수준	인구10만명당 고등교육 참여율	UNODC
		정치참여 자유도	높을수록 정치참여가 자유로움	World Governance Index
		정치체제 안정성	높을수록 정치체제가 안정적	
		정부서비스의 질	높을수록 정부 서비스 질 높다고 인식	
		규제의 질	높을수록 사적영역확보	
		법의 지배정도	높을수록 법의 지배 높음	
		부패와 포획의 정도	높을수록 외부포획가능성 높음	

IV. 분석결과

1. 불평등과 정부신뢰

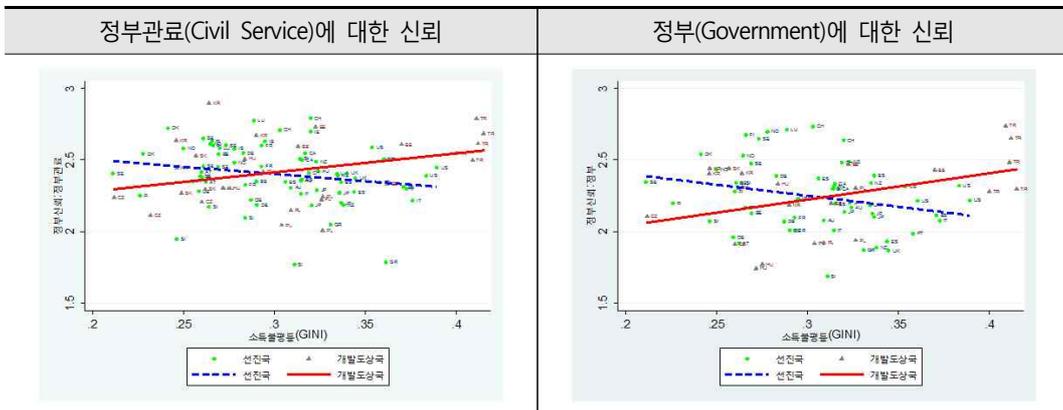
먼저 Gini 계수로 측정된 각 국가의 소득불평등 정도와 평균적인 정부신뢰의 정도의 관계는 <그림 2.A>에 제시하였는데, 소득불평등 정도가 증가할수록 정부 관료(civil service)에 대한 신뢰는 감소하는 반면, 정부(government)에 대한 신뢰는 증가하는 다소 차별적인 모습을 확인할 수 있다. 다만, <그림 2.A>를 해석함에 있어 한 가지 유의할 점은 소득불평등이 높은 일부 국가들이 전체적인 소득불평등과 정부신뢰의 관계에 영향을 미치고 있다는 점이다. 예를 들어, 멕시코와 칠레의 소득불평등 수준은 다른 국가에 비해 매우 높은 수준(평균 0.5 수준, <그림 2.A>의 원형으로 표시된 부분)인데, 이들 몇몇 국가가 전체적인 소득불평등과 정부신뢰의 방향성을 결정하고 있다. 이는 <그림 2.B>를 통해 보다 분명해지는데, <그림 2.B>는 멕시코와 칠레를 제외할 경우의 소득불평등과 정부신뢰의 관계를 보여주고 있는데, 정부 관료에 대한 신뢰와 정부에 대한 신뢰 모두에서 소득불평등과 정부신뢰의 관계가 산포도를 통해 식별가능한 수준이 아님을 확인할 수 있다.

<그림 2> 국가수준에서의 소득불평등과 정부신뢰



하지만 분석에 포함된 국가를 선진국과 개발도상국으로 구분하여 살펴본 <그림 3>의 결과는 앞선 <그림 2>의 결과와 매우 상이한 양태를 보여준다. 특히 정부신뢰의 대상에 관계없이 선진국의 경우 소득불평등이 증가할수록 평균적인 정부신뢰 수준은 감소하는 반면, 개발도상국의 경우 소득불평등이 증가할수록 오히려 평균적인 정부신뢰가 증가하는 양태를 보이고 있다.

<그림 3> 국가유형별 소득불평등과 정부신뢰



이렇게 소득불평등과 정부신뢰 간의 관계가 선진국과 개발도상국에 있어서 차이가 나는 이유 중의 하나로 개발도상국들이 경험하고 있는 높은 경제성장률을 들 수 있다. 다시 말해, 정부에 대한 신뢰 정도가 정부의 경제적 성과에 대한 평가적 지향에 영향을 받는다면, 이때 경제적 성과의 가장 중요한 요인으로 경제성장률(속도)을 고려해 볼 수 있을 것이다.²²⁾ <표 5>는 본 설문에 포함된 선진국과 개발도상국의 경제성장률, 소득불평등, 그리고 불평등에 대한 선호태도를 보여주고 있는데, 개발도상국의 경우 선진국에 비해 경제성장률과 소득불평등 수준이 모두 높은 것을 확인할 수 있다. 특히 주목할 점은 개발도상국이 선진국에서 비해서 불평등에 대한 선호수준이 매우 높다는 점이다. 즉, 개발도상국의 경우 비록 선진국에 비해 불평등 수준은 높지만, 이러한 불평등을 개인(사회) 발전의 인센티브로서 필요하다고 여기는 사람이 보다 많다는 점에서 높은 경제성장을 경험하고 있는 개발도상국에서의 불평등과 정부신뢰의 양(+)의 관계를 예측 가능케 한다.²³⁾

<표 6> 국가유형 및 설문시기별 경제성장률과 소득불평등 수준

국가	구분	WVS (1994-1999)	WVS/EVS (1999-2004)	WVS (2005-2009)	EVS (2008-2010)	WVS (2010-2013)
선진국	경제성장률	4.036	5.325	5.448	-0.618	2.860
	소득불평등	0.298	0.308	0.306	0.293	0.341
	불평등선호	5.198	5.352	5.317	5.086	4.882
개발도상국	경제성장률	6.543	3.443	4.306	2.289	7.183
	소득불평등	0.352	0.358	0.379	0.304	0.383
	불평등선호	6.028	6.132	6.587	5.187	4.928

주1) 소득불평등은 지니(Gini)계수임.

주2) 불평등선호 점수가 높을수록 인센티브로서 불평등이 필요하다고 생각함으로 의미.(10점척도)

- 22) 물론 개도국에서 소득불평등이 증가함에도 정부에 신뢰가 높은 이유에 대한 다양한 가능성을 검토해 볼 수 있을 것인데, 대표적으로 개발도상국들이 경험하고 있는 체제전환과 민주주의 경험을 들 수 있다. 즉, 개발도상국의 경우 체제전환이나 민주주의 경험이 길지 않아 기존 체제에 대한 신뢰가 유지되거나 정부에 대한 정보 등의 투명하지 않기 때문에 높은 신뢰를 유지할 수 있다는 점이다. Catterberg & Moreno(2006)의 분석에서도 이러한 가능성을 엿볼 수 있는데, 민주주의 경험이 늘어날수록 정부신뢰가 감소하는 경향을 보이고 있어, 체제전환과 민주주의 경험이 짧을수록 정부신뢰의 상대적 크기가 크다는 점을 확인할 수 있다. 이점에 대해 지적해 주신 심사위원께 감사드린다.
- 23) 이러한 양상은 소득격차가 사회구성원에 미치는 동기부여(motivation)효과를 강조한 Senik(2005)의 주장과도 유사하다.

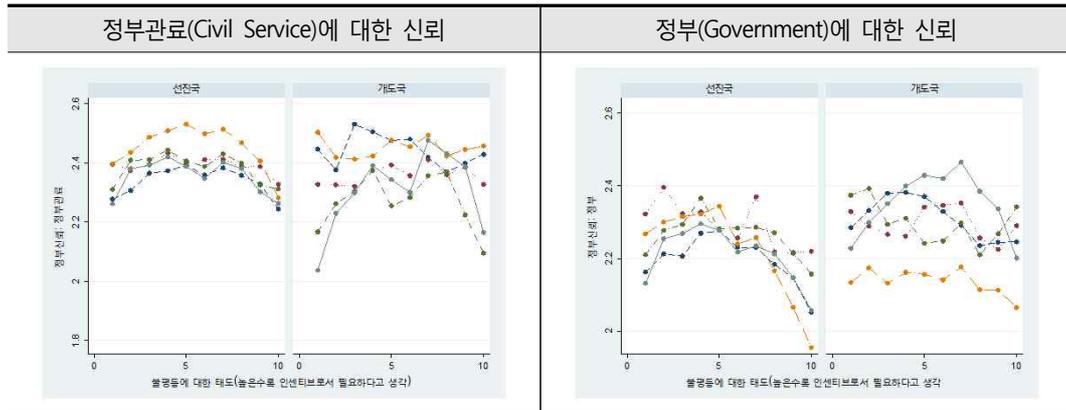
2. 불평등에 대한 태도와 정부신뢰

반면, 국가 수준에서의 평균적인 불평등에 대한 태도와 정부신뢰의 관계는 <그림 4>에 제시하였다. 앞서 언급한 바와 같이 불평등에 대한 태도는 각 사회 내에 존재하는 구성원들이 갖고 있는 불평등 수준의 수용 범위에 대한 가치적 판단이라고 볼 수 있으며, 개인수준에서는 정부의 개입정도와 역할을 결정하는 가치판단의 기저(base)로 이해할 수 있다. 따라서 불평등에 대한 회피성향(inequality-aversion)을 갖고 있는 개인은 사회내의 소득불평등 완화를 위한 정부역할을 보다 강조할 것인 반면, 불평등에 대한 선호성향을 갖고 있는 개인은 사회내의 불평등을 성과를 위한 유인으로 간주하기 때문에 불평등 완화를 위한 지나친 정부개입에 우려를 표시할 것이다. 하지만 이러한 정부역할에 대한 강조 정도가 꼭 정부신뢰를 의미하는 것은 아니기 때문에 이들 간의 관계에 대해서는 보다 실증적으로 접근하는 것이 적절해 보인다.

이를 파악해 보기 위해 설문시기별 각국의 평균적인 불평등에 대한 태도(높을수록 인센티브로서 불평등이 필요하다고 생각)와 정부신뢰 간의 관계를 <그림 4>에 제시하였다. 선진국의 경우 불평등에 대한 선호태도와 정부신뢰의 관계가 다소 비선형적(nonlinear)인 양태를 보이고 있으며, 정부관료(civil service)에 대한 신뢰에 비해 정부(government)에 대한 신뢰 수준이 상대적으로 낮다는 점을 알 수 있다. 특히 정부(government)에 대한 신뢰도의 경우 불평등에 대한 태도가 일정 수준을 넘어선 경우 급격히 하락하고 있다. 즉, 인센티브로서 불평등이 필요하다고 생각하는 정도가 높을수록(우측끝) 정부(government)신뢰는 급격히 떨어지며, 그 수준은 불평등을 심각하게 생각하는 정도(좌측끝)에서의 정부신뢰에 비해서도 매우 낮은 수준이다. 이에 반해 개발도상국의 경우 정부 관료(civil service)에 대한 신뢰와 정부(government)신뢰 모두에서 불평등에 대한 선호태도와 뚜렷한 경향성이 없이 혼재되어 있어 양자의 관련성을 명확히 추론할 수 없다.

양자의 관계에 있어서 특히 주목할 점은 선진국의 경우 설문연도에 상관없이 정부관료나 정부에 대한 신뢰정도가 거의 유사한 반면, 개발도상국의 경우 불평등에 대한 태도와 정부신뢰의 관련성은 명확하지 않지만, 설문연도에 따라 신뢰 정도가 다소 상이하다는 점이다. 즉, 설문시기별로 그 편차가 크게 나타나고 있는데, 이러한 결과는 선진국에 비해 빠르게 변화하는 개발도상국들의 경제상황에 대한 반응으로 해석할 수 있을 것이다.

〈그림 4〉 설문연도 및 국가유형별 불평등에 대한 태도와 정부신뢰



3. 불평등에 대한 태도에 따른 불평등과 정부신뢰의 관계

지금까지 국가수준에서의 소득불평등과 평균적인 불평등에 대한 태도, 그리고 정부에 대한 신뢰정도의 관계를 요약해보면, 소득불평등과 정부신뢰 간의 상관성은 다소 모호하지만, 양자의 관계가 국가의 경제발전 수준에 따라 다소 차이가 있으며, 불평등에 대한 태도에 따라서도 정부신뢰의 수준은 차이가 있다는 점이다. <그림 5>는 분석에 포함된 국가를 대상으로 서로 다른 정부신뢰 대상(정부관료와 정부)에 대해 국가유형과 불평등 태도(선호 혹은 회피정도)에 따른 정부신뢰의 수준을 보여주고 있다.

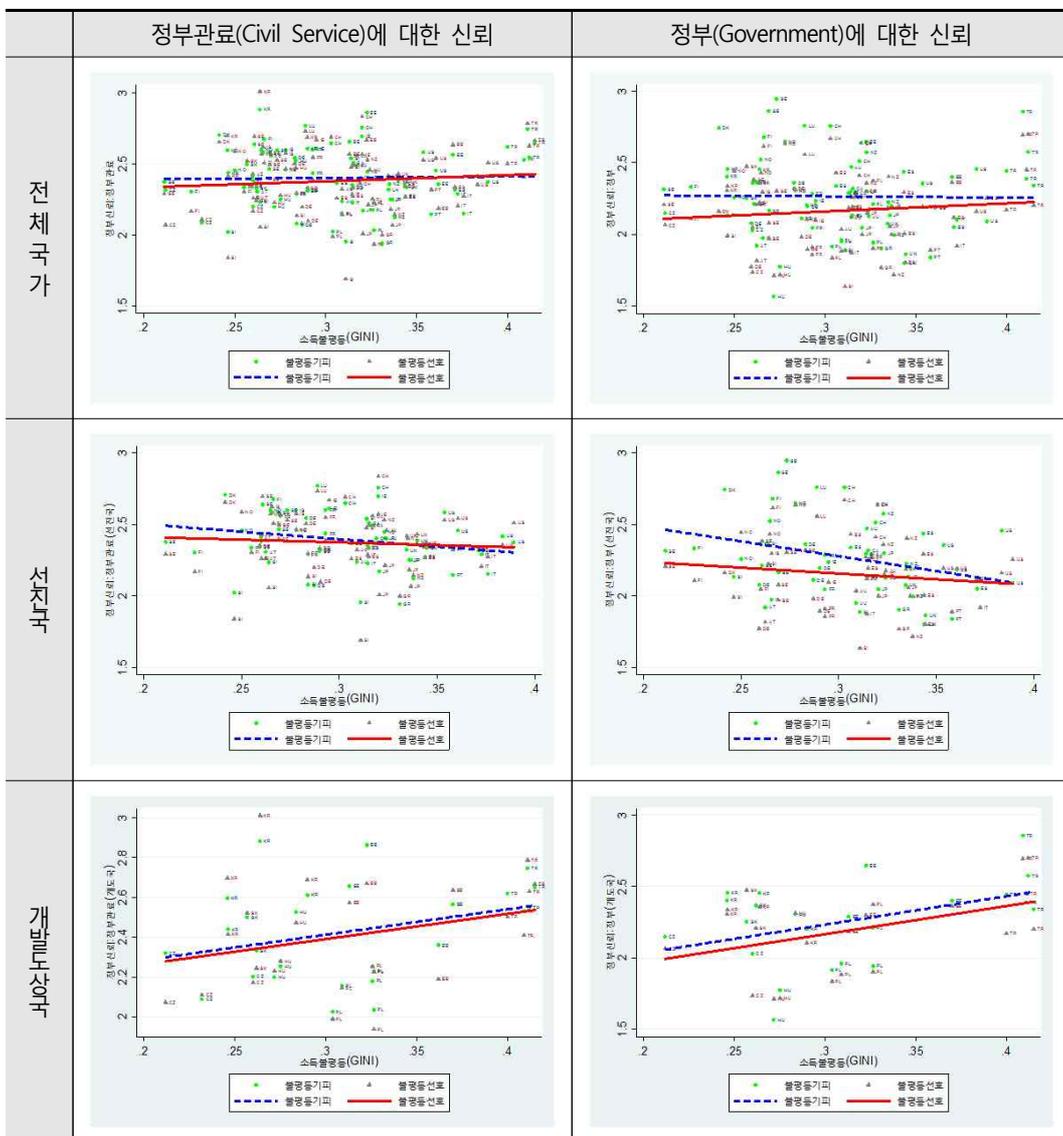
먼저, 전체국가²⁴⁾를 대상으로 한 정부신뢰와 불평등의 관계는 앞서 언급한 바와 같이 큰 관련성이 없었으나(상위패널), 양자의 관계에 있어서 개인들이 갖고 있는 불평등에 대한 태도에 따라 약간의 차이가 있는 것으로 나타났다. 하지만 국가유형에 따라서 구분해보면 선진국의 경우(가운데 패널) 불평등과 정부신뢰의 관계가 국민들이 갖고 있는 불평등에 대한 태도에 따라 상이함을 보여주고 있는데, 특히 관료(civil service)신뢰에 비해 정부(government)신뢰에서 크게 나타나고 있다. 즉, 정부(government)에 대한 신뢰의 경우 불평등을 기피하는 개인들에게서는 불평등과 정부신뢰의 관계가 부(-)의 관계를 명확히 보이지만, 불평등을 선호하는 개인들에게서는 이러한 관계여부를 파악하기 힘들다. 반면, 개발도상국의 경우 정부신뢰의 대상에 관계없이 불평등과 정부신뢰가 정(+)의 관계를 보이고 있으며, 이러한 관계는 개인이 갖고 있는 불평등에 대한 태도와도 상관없음을 확인할 수 있다.

물론 이러한 기술적(descriptive) 분석결과는 국가수준에서 집계된(aggreated) 정부신뢰와

24) 소득불평등 정도가 이상점(outlier)이라 할 만큼 상대적으로 매우 높은 칠레와 멕시코는 제외한 결과이다.

불평등에 대한 태도를 통해 드러난 현상이라는 점에서 양자의 관계에 대한 명확한 관계를 도출할 수 없으나, 불평등에 대한 태도가 양자의 관계에 차별성을 부여할 수 있는 요인일 수 있음을 보여준다는 점에서 주의를 기울일만하다. 다만, 소득불평등 정도가 국가수준에서 측정되는 변수인데 반해 불평등에 대한 태도와 정부에 대한 신뢰는 개인수준에서 측정된 후 집계된(aggreated) 변수라는 점을 고려할 때 미시적인 수준에서의 양자의 관계는 위의 그림에서 살펴본 평균적인 수준에서의 예측과는 다른 양태를 보일 수 있다.

〈그림 5〉 불평등에 대한 태도에 따른 불평등과 정부신뢰의 관계



이를 검토하기 위해 <표 6>에 제시된 바와 같이 회귀모형을 이용하여 소득불평등과 정부 신뢰의 관계를 추정해 보았다. 특히 소득불평등과 정부신뢰와의 관계에 있어서 불평등에 대한 선호 혹은 회피 태도가 미치는 영향을 살펴보기 위해서 교호항(interaction term)을 포함하였으며 교호항의 부호와 유의미도에 따라 그 역할을 추론해 볼 수 있다. 정부신뢰 중 정부관료(civil service)에 대한 신뢰를 대상으로 한 소득불평등 수준과의 관계는 <표 6>의 모형(1)~모형(3)을 통해서 확인할 수 있으며, 정부(government)에 대한 신뢰를 대상으로 한 소득불평등과의 관계는 모형(4)~모형(6)을 통해 확인할 수 있다. 이때 모형(1)과 모형(4)는 전체 국가를 대상으로 한 모형인 반면, 모형(2),(5)와 모형(3),(6)은 각각 선진국과 개발도상국으로 대상으로 한 모형이며, 모든 모형에는 설문시기와 국가의 영향을 통제하기 위한 고정효과(fixed effect)모형으로 추정하였다.

먼저 지니계수로 측정된 소득불평등과 정부신뢰의 관계는 국가유형에 따라 다른 양태를 보여주고 있는데, 선진국의 경우 소득불평등과 정부신뢰의 관계는 정부신뢰의 대상에 관계 없이 모두 부(-)의 관계를 보이고 있으나, 개도국의 경우 통계적으로 유의미한 관련성을 발견할 수 없었다. 즉, 선진국의 경우 불평등이 심화할수록 정부가 적절한 대응을 하지 못한 것으로 보아 정부신뢰는 감소하고 있다고 볼 수 있지만, 개도국의 경우 이러한 경향성을 파악할 수 없다고 하겠다. 반면, 불평등에 대한 태도와 정부신뢰간의 관계는 국가유형과 함께 정부신뢰의 대상에 따라서도 다소 상이한 양상을 보이고 있는데, 선진국의 경우 불평등에 대한 선호(태도)와 정부신뢰의 관계는 정부신뢰의 대상에 상관없이 통계적으로 유의미한 부(-)의 관계를 보이고 있다. 즉, 선진국의 경우 불평등이 사회발전의 인센티브로서 필요하다고 생각해 용인정도가 높은 사람일수록 정부에 대한 신뢰도가 감소하고 있지만 개발도상국의 경우 불평등을 선호하는 태도가 높을수록 정부(civil service)에 대한 신뢰가 높게 나타나고 있어 선진국과는 상이한 양태를 보이고 있다.

한편, 종속변수인 정부관료(civil service)에 대한 신뢰와 정부(government)에 대한 신뢰가 서로 다른 결과를 도출한 부분에 대해서는 다음과 같은 설명이 가능하다. 첫째, Easton(1975) 제시하고 있는 바와 같이 신뢰의 대상을 분산적 지지와 특정적 지지의 대상으로 구분하는 경우 정부(government)에 대한 신뢰는 현재 정부를 담당하는 정권을 그 대상으로 볼 가능성이 높기 때문에 특정적 지지의 대상일 수 있으며, 따라서 정치적 변화에 상대적으로 민감하게 반응하는 한편, 정부관료(civil service)에 대한 신뢰는 그렇지 않기 때문에 상이한 결과가 나타날 수 있다. 둘째, 관료에 대한 신뢰와 정부에 대한 신뢰가 서로 독립적이기 보다는 상호 인과적인 관계에 있기 때문에(정광호, 2011; 전대성, 2013), 상이한 결과가 나타날 수 있다. 예를 들어, 대통령 중심의 정권차원에서 인식하는 정부신뢰와 정부관료와 같은 관료체에 대한 신뢰는 각각 개인적 신뢰와 제도적 신뢰로 그 성격을 전환하여 살펴볼 수 있는데,

대체로 개인적 신뢰는 사회발전과 함께 제도적 신뢰로 전환 또는 대체되는 경향이 있는 것으로 알려져 있다. 그 이유로는 무엇보다 개인 간 관계의 복잡성과 불확실성이 사회발전과 함께 증가하게 되면서 이에 대한 대응차원에서 사회적 합의와 같은 제도적 의존성이 높아지기 때문이라 할 수 있다. 이 경우 개인적 신뢰와 제도적 신뢰는 상호 독립적이기 보다는 많은 연관성을 갖고 있다고 할 수 있다.

하지만 지금까지의 해석은 다른 요인들이 동일하다는 가정(*ceteris paribus*) 하에서 정부신뢰에 대한 소득불평등과 불평등에 대한 태도의 관련성을 살펴본 것으로 다소 부분적인(*partial*) 정보에 의존한 것으로 이보다는 소득불평등과 정부신뢰 간의 관계에 있어서 불평등에 대한 태도를 고려하였을 때 보다 온전한 해석이 가능해 보인다. 이를 위해 추가된 교호항(*interaction term*)의 추정값을 살펴보면, 국가유형에 따라 분석 결과가 매우 상이하게 나타나고 있는데, 선진국의 경우 소득불평등 정도와 불평등에 대한 선호(태도)의 교호항이 통계적으로 유의미한 정(+의) 관계를 보이고 있는 반면, 개발도상국의 경우 정부관료에 신뢰의 대상으로 한 경우에만 통계적으로 유의미한 부(-의) 관계를 보이고 있다. 따라서 기존의 추정계수와 교호항의 추정계수를 함께 고려(금현섭·백승주, 2010)해보면,²⁵⁾ 선진국의 경우 소득불평등이 심화될수록 정부신뢰는 감소하지만 사회 내 개인들이 갖고 있는 불평등에 대한 용인정도가 높을수록 정부신뢰의 감소폭은 완화되고 있다고 할 수 있다. 반면, 개도국의 경우 불평등을 일종의 유인으로 생각하는 사람들일수록(용인정도가 높을수록) 정부(관료)에 대한 신뢰는 부분적으로는 긍정적이지만 실제 불평등 수준을 함께 고려하는 경우 큰 폭의 감소로 전환된다. 이러한 결과는 사회 내에 존재하는 불평등 수준 그 자체보다는 이에 대한 개인들의 태도 즉, 사회 및 개인의 발전을 위한 동기부여(인센티브)로서 생각하는지 아니면 평등가치 자체를 중시하는지에 따라 불평등에 대한 대응이라는 정부역할에 대한 평가와 이에 따른 정부신뢰의 수준이 달라질 수 있음을 의미한다고 하겠다. 다만 <표 6>에 포함된 여타 통제변수들은 대부분 기존연구들의 예측과 동일한 결과를 보여주고 있음에도, 국가수준

25) 교호항이 포함된 경우 관심변수(*variable of interest*)의 종속변수에 대한 순효과와 그 통계적 유의미성을 검증하기 위해서는 아래의 절차가 필요하다. 즉, 식(1)에서와 같이 x 의 효과는 식(2)와 같이 z 의 수준에 의존하게 되며, 이렇게 병합된 x 의 효과 검증을 위해서는 식(3)을 이용한 표준오차의 계산이 필요하다. 이때 식(2)의 결과를 식(3)의 결과로 나눈 값이 통계적 검증을 위한 t -값이 된다. 이를 본 연구의 분석결과에 적용한 경우, 불평등에 대한 태도의 한계효과의 유의미도는 모형(2)의 경우 추정계수는 0.1589, t -값은 3.28로 나타났으며, 모형(4)의 경우 추정계수는 0.267, t -값은 5.33으로 양자 모두 통계적으로 유의미한 결과를 보이고 있다.

$$(1) y = \alpha + \beta_1 x + \beta_2 z + \beta_3 xz$$

$$(2) \frac{\delta y}{\delta x} = \beta_1 + \beta_3 z$$

$$(3) S.E. = [Var(\beta_1) + z^2 Var(\beta_3) + 2z Cov(\beta_1, \beta_3)]^{\frac{1}{2}}$$

에서의 “법의지배”와 “부패와 포획정도” 변수가 일부 모형에서 선행연구와 상이한 결과를 보여주고 있어 향후 이에 대한 추가적인 검토가 필요한 것으로 보인다.26)

〈표 7〉 불평등과 불평등에 대한 태도가 정부신뢰에 미치는 영향

정부신뢰		Model(1)	Model(2)	Model(3)	Model(4)	Model(5)	Model(6)
		정부관료(civil service)에 대한 신뢰			정부(government)에 대한 신뢰		
		전체	선진국	개도국	전체	선진국	개도국
불평등이	GINI	0.378	-1.025*	9.331	-1.191***	-1.490**	-4.479
		(0.358)	(0.551)	(8.174)	(0.392)	(0.607)	(3.304)
	불평등에 대한 태도(선호)	0.021*	-0.076***	0.054***	-0.068***	-0.169***	-0.015
		(0.012)	(0.022)	(0.016)	(0.012)	(0.023)	(0.017)
GINI*선호	-0.071**	0.235***	-0.156***	0.122***	0.437***	0.003	
	(0.034)	(0.070)	(0.041)	(0.035)	(0.072)	(0.043)	
개인수준변수	사회신뢰	0.362***	0.362***	0.342***	0.404***	0.418***	0.343***
		(0.015)	(0.018)	(0.030)	(0.016)	(0.019)	(0.031)
	삶의만족	0.068***	0.079***	0.052***	0.065***	0.075***	0.065***
		(0.004)	(0.005)	(0.006)	(0.004)	(0.005)	(0.007)
	이념성향	0.016***	-0.002	0.044***	0.050***	0.037***	0.066***
		(0.004)	(0.005)	(0.006)	(0.004)	(0.005)	(0.006)
	정부역할	0.005	0.013***	0.011**	0.021***	0.017***	0.040***
		(0.003)	(0.004)	(0.005)	(0.003)	(0.004)	(0.005)
	정치관심	0.166***	0.168***	0.159***	0.223***	0.224***	0.227***
		(0.009)	(0.011)	(0.015)	(0.009)	(0.011)	(0.016)
	정치참여1	-0.015	-0.023	-0.012	-0.059***	-0.065***	-0.032*
		(0.011)	(0.014)	(0.019)	(0.012)	(0.015)	(0.020)
	정치참여2	-0.079***	-0.099***	-0.058**	-0.160***	-0.182***	-0.174***
		(0.012)	(0.014)	(0.024)	(0.012)	(0.014)	(0.026)
	성별(여성)	0.091***	0.061***	0.147***	0.079***	0.045**	0.121***
(0.014)		(0.017)	(0.025)	(0.015)	(0.018)	(0.026)	
연령	0.004***	0.004***	0.002***	0.003***	0.002***	0.005***	
	(0.000)	(0.001)	(0.001)	(0.000)	(0.001)	(0.001)	
학력	0.010**	0.023***	-0.025***	0.012***	0.039***	-0.041***	
	(0.004)	(0.005)	(0.007)	(0.004)	(0.005)	(0.007)	
소득	0.007**	0.008*	0.009	0.022***	0.023***	-0.001	
	(0.003)	(0.004)	(0.007)	(0.004)	(0.004)	(0.007)	
결혼여부	0.014	0.008	0.015	0.029*	0.001	0.053*	
	(0.015)	(0.019)	(0.027)	(0.016)	(0.019)	(0.027)	

26) 추가적으로 분석결과의 강건성(robustness)을 확인하기 위하여, 분석에 활용된 자료는 세계가치조사(WVS)와 유럽가치조사(EVS)로 분리하여 분석한 결과 역시 크게 다르지 않았다. 양 자료에 포함된 국가를 분리하여 분석한 결과 양 자료 모두에서 선진국의 경우 불평등이 증가할수록 정부관료와 정부에 대한 신뢰는 감소하였으며, 불평등에 대한 태도를 고려한 분석결과도 선진국의 경우 사회 구성원이 갖는 불평등에 대한 선호 태도에 따라서 소득불평등이 높아지더라도 정부신뢰가 증가하는 양태를 보였다. 하지만 개도국의 경우 일관된 분석결과가 나타나지 않았다. 이에 대한 지적을 해수신 심사위원께 감사드린다.

국가 수준 변수	경제수준	0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)	-0.000 (0.000)	-0.000** (0.000)	-0.000*** (0.000)	0.000*** (0.000)
	경제성장	0.026*** (0.003)	0.021*** (0.005)	0.028* (0.016)	0.029*** (0.003)	0.066*** (0.007)	0.070*** (0.009)
	범죄율	-0.016*** (0.006)	-0.003 (0.030)	-0.012 (0.059)	-0.007 (0.006)	0.011 (0.032)	0.001 (0.028)
	고등교육 참여율	-0.012*** (0.002)	-0.008*** (0.002)	-0.176*** (0.029)	-0.007*** (0.002)	0.010*** (0.003)	0.108*** (0.027)
	정치참여 자유도	0.816*** (0.147)	1.154*** (0.202)	4.941** (2.358)	0.788*** (0.193)	0.387 (0.274)	-3.685*** (1.008)
	정치체제 안정성	0.050 (0.048)	0.102* (0.053)	1.086*** (0.372)	0.286*** (0.059)	0.269*** (0.071)	0.224 (0.225)
	정부 서비스질	0.132 (0.085)	0.395*** (0.106)	1.191 (1.878)	0.263*** (0.087)	0.647*** (0.112)	-2.940*** (0.414)
	규제의질	0.133 (0.082)	0.191** (0.089)	2.938*** (0.648)	0.789*** (0.108)	1.661*** (0.139)	1.100*** (0.384)
	법의지배	-1.045*** (0.112)	-1.066*** (0.141)	-7.161** (3.034)	-0.331** (0.129)	-1.194*** (0.178)	4.359*** (0.554)
	부패와 포획정도	0.298*** (0.062)	-0.036 (0.088)	4.729*** (0.597)	0.094 (0.079)	-0.498*** (0.135)	-1.913*** (0.465)
	WAVE FE	YES	YES	YES	YES	YES	YES
	국가 FE	YES	YES	YES	YES	YES	YES
	N	77,540	54,287	23,253	69,338	48,099	21,239
	II	-82,392.15	-55,861.91	-26,016.16	-78,406.31	-52,339.19	-25,368.50

주1) * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01, 괄호(standard Error)

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 소득불평등과 정부신뢰의 관계를 파악하는 것을 일차적인 목표로 두었다. 주지한 바와 같이 소득불평등의 감소가 정부의 주요 경제적 성과의 하나의 인식될 뿐만 아니라 사회내의 자원배분의 공정성과 형평성의 척도로 여겨진다는 측면에서 소득불평등과 정부신뢰 간의 관계를 예측해볼 수 있지만 실제 이에 대한 경험적 연구가 거의 부재한 실정이다. 따라서 본 연구는 이를 세계가치조사(World Value Survey)와 유럽가치조사(European Value Survey), 그리고 다양한 국가수준의 데이터 등을 활용하여 실증적으로 탐색해보았다. 특히 이 과정에서 각 사회(혹은 개인)가 경험하는 경제(혹은 소득)성장에 대한 경험에 따라 불평등에 대한 수용범위와 역할에 대한 인식은 차별적일 수 있다는 점에 주목하였으며, 소득불평등과 정부신뢰의 관계에서 이렇게 사회 구성원이 인지하는 불평등에 대한 태도(불평등의 역할)가 어떤 역할을 하는지를 살펴보았다.

분석결과를 요약하면 다음과 같다. 먼저 소득불평등이 정부신뢰에 미치는 영향은 국가의 경제발전 수준에 따라 상이했는데, 선진국의 경우에서만 소득불평등의 증가는 정부신뢰의 하락을 수반하고 있었으며, 개도국의 경우 특별한 경향성을 찾을 수 없었다. 특히 선진국의 경우 정부신뢰의 대상(정부관료 혹은 정부)에 상관없이 소득불평등의 증가는 신뢰의 감소를 가져오는 것으로 나타났다.

또한 소득불평등이 정부신뢰에 미치는 영향은 사회구성원이 갖고 있는 불평등에 대한 태도(불평등의 역할에 대한 인식)에 따라 차별적으로 나타나고 있음을 알 수 있었는데, 경제수준과 정치적 안정성이 높은 선진국의 경우 불평등에 대한 용인수준(불평등이 사회발전의 인센티브로 필요하다고 생각)이 높은 사람들에서는 소득불평등의 증가에도 불구하고 정부신뢰 수준의 하락이 훨씬 완화되고 있었으며, 이러한 결과는 신뢰의 대상(정부관료 혹은 정부)에 상관없이 나타났다. 하지만 개발도상국의 경우 불평등이 필요하다고 생각하는 사람들일수록 정부신뢰는 높아지고 있었지만 막상 상대적으로 높은 수준의 불평등 수준으로 인해 정부신뢰 제고의 대부분이 상쇄되고 있음을 추정할 수 있었다.

이러한 분석 결과는 계속적으로 소득불평등의 증가와 정부신뢰의 하락을 경험하고 있는 우리사회를 비롯한 선진국의 정책과제로서 중요한 몇 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 정부신뢰가 정책의 안정성과 계속성을 유지할 수 있는 중요한 기제라는 점을 고려할 때 정부가 안정적인 정부신뢰를 유지하는 것은 매우 중요한 과제이지만 계속적으로 증가하는 소득불평등과 양극화 문제는 낮은 수준의 정부신뢰를 유발할 가능성이 높다는 점이다. 따라서 정부신뢰를 제고하기 위한 방안의 하나로서 소득불평등에 대한 정부의 적극적인 대처가 필요하다는 점을 제기할 수 있다.

둘째, 소득불평등과 정부신뢰의 관계가 불평등에 대한 수용범위(불평등의 역할에 대한 인식)에 따라 달라질 수 있다는 점은 해당 사회의 구성원이 갖는 불평등의 수용범위에 대한 이론적·경험적 탐색이 필요하다는 점을 의미한다.²⁷⁾ 다시 말해 최근 들어 각종 언론을 통해 제기되는 소득불평등 문제를 객관적인 소득수준과 지수(예를 들어 지니계수)를 중심으로 해석하는 것과 함께 사회구성원들이 이를 어떻게, 얼마나 심각하게 받아들이고 있는지를 체계적으로 파악할 필요성이 있다는 점이다. 이는 사회구성원들의 소득불평등이 갖는 사회적 기능과 역할에 대한 판단과 그 심각성에 대한 인식에 따라 불평등 완화 노력에 따른 정부신뢰 수준의 변화가 클 수도, 작을 수도 있기 때문이다. 따라서 불평등에 대한 태도 형성이

27) 최근 미국에서 발생한 “월가를 점령하라(Occupy Wall Street)” 시위는 사회구성원의 불평등에 대한 수용범위의 중요성을 보여주는 실례라고 할 수 있다. 특히 유럽에 비해 미국인들이 소득격차를 계층이동의 사다리와 기회로서 여긴다는 연구(Alesina & Ferrara, 2005)에 비춰보면 최근에 미국사회가 경험하고 있는 불평등 수준이 사회구성원의 수용범위를 넘어섰다고 볼 수 있다는 점이다.

중요한 이슈가 되고 그 형성과정에 대한 연구가 필요하다. 그 중 한 요인으로 사회적 이동성(경험과 예상)을 들 수 있는데, 현재의 열악한 상황을 극복할 수 있다는 인식, 실패에도 불구하고 또 다른 기회를 제공할 수 있는 사회적 환경, 그리고 노력에 대한 성취와 이에 따른 보상체계의 확립은 사회적 이동성에 대한 긍정적 기대를 형성할 수 있으며, 이를 통한 불평등에 대한 태도 또는 인내수준은 변동할 수 있다. 즉, 사회 내에 존재하는 불평등의 기능과 역할에 대한 인식이 구성원들이 경험하는 사회적 이동성에 대한 경험과 인식에 기인할 수 있다는 점이다.

어느 사회이든 민주사회인 경우 완전한 불평등의 퇴치를 요구하거나 기대하지는 않는다. 일정 부분 불평등이 갖는 사회적 기능이 있고, 역사적 맥락이 있으며, 이는 다시 해당 사회 구성원의 불평등 수준에 대한 인식과 태도로 반영된다. 하지만 신자유주의 풍조가 정치·경제·사회·문화 등 각 분야에 걸쳐 팽배해진 이후 불평등 문제는 새로운 전기를 맞이하고 있다고 할 수 있다. 더욱이 정부신뢰의 지속적인 저하는 정부정책의 효율성 및 효과성을 확보하거나 성취하는데 막대한 장애가 되고 있으며, 이들 양자 간 관계의 메커니즘에 대한 이해는 이를 극복하기 위한 조건이 될 수 있다. 이러한 점에서 불평등의 증가가 가져오는 정부신뢰의 하락을 방지하고, 불평등의 기능과 역할에 대한 인식이 구성원의 수용범위를 벗어나지 않기 위한 다양한 대책이 필요하게 된다. 사회적 안전망의 구축과 내실화, 노동시장에서의 신축성과 안정성 확보, 공적연금체계의 확립을 통한 안정적 소득보장과 사회적 이동성에 대한 기대의 형성(금현섭·백승주, 2014)등은 사회발전을 위한 규범적 제안이 아니라 불평등 문제와 같은 실체적 난관에 대한 효과적인 대응책이 될 수 있다. 물론 앞으로 불평등 문제는 물론 이에 대한 사회구성원의 태도와 그러한 태도의 형성과정에 대한 보다 면밀한 연구가 필요하겠지만 정부신뢰 제고를 위해 다차원적인 정책적 노력의 필요성을 제공한다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있을 것으로 보인다.

참고문헌

- 금현섭. (2014). 부패와 불평등. 「한국사회의 부패」. 서울: 박영사.
- 금현섭, 백승주. (2010). 정치적 이념, 정부신뢰, 그리고 정책지지. 행정논총, 48(4), 201-228.
- 금현섭, 백승주. (2014). 공적연금, 사적이전 그리고 주관적 후생 : 소득안정화 역할을 중심으로. 행정논총, 52(1), 145-175.
- 김재훈. (2009). 경제적 불평등, 환경보호, 그리고 경제성장. KDI 정책연구시리즈 2009-09.
- 노화준. (2010). 「정책학원론」. 서울: 박영사.

- 박정훈. (2008). 정부신뢰와 정책수용: 전자주민카드 정책을 중심으로. *행정논총*, 46(1), 93-122.
- 이승중. (2010). 정부신뢰에 대한 종교의 영향. *한국행정학보*, 44(1), 99-119.
- Alesina, A., Di Tella, R., & MacCulloch, R. (2004). Inequality and happiness: are Europeans and Americans different? *Journal of Public Economics*, 88(9), 2009-2042.
- Alesina, A. F., & Angeletos, G. M. (2003). Fairness and redistribution: US versus Europe. National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA.
- Alesina, A. F., & Giuliano, P. (2009). Preferences for redistribution. In NBER working paper 14825.
- Alesina, A., & Ferrara, E. L. (2000). Preferences for Redistribution in the Land of Opportunities. *Journal of Public Economics*, 89(5), 879-931.
- Aristei, D., & Perugini, C. (2010). Preferences for redistribution and inequality in well-being across Europe. *Journal of Policy Modeling*, 32(2), 176-195.
- Atkinson, A. B. (1970). On the measurement of inequality. *Journal of Economic Theory*, 2(3), 244-263.
- Barro, R. (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth*, 5, 5-32.
- Benabou, R. (1996). Inequality and growth. In NBER Macroeconomics Annual 1996, Volume 11. MIT Press.
- Benabou, R., & Ok, E. A. (1998). Social mobility and the demand for redistribution: the POUM hypothesis. National Bureau of Economic Research.
- Benabou, R., & Ok, E. A. (2001). Social mobility and the demand for redistribution: the POUM hypothesis. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(2), 447-487.
- Bergner, M., & Rothman, M. L. (1987). Health status measures: an overview and guide for selection. *Annual Review of Public Health*, 8(1), 191-210.
- Bok, D. (1997). Measuring the performance of government. In *Why people don't trust government*. Harvard University Press.
- Brehm, J., & Rahn, W. (1997). Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science*, 41(3), 999-1023.
- Catterberg, G., & Moreno, A. (2005). The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies. *International Journal of Public Opinion Research*, 18(1), 31-48.
- Chanley, V. A., Rudolph, T. J., & Rahn, W. M. (2000). The origins and consequences of public trust in government: A time series analysis. *Public Opinion Quarterly*, 64(3), 239.
- Citrin, J. (1974). Comment: The political relevance of trust in government. *The American Political Science Review*, 973-988.
- Citrin, J., & Luks, S. (2001). Political trust revisited: déjà vu all over again? What Is It about Government That Americans Dislike, 9-27.
- Cole, R. L. (1973). Toward as Model of Political Trust: A Causal Analysis. *American Journal of Political Science*, 17(4), 809-817.
- Dahl, R. A. (1956). *A preface to democratic theory*. University of Chicago Press.
- Deaton, A., & Paxson, C. (1997). The effects of economic and population growth on national saving and

- inequality. *Demography*. 34(1), 97-114.
- Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, 5(4), 435-457.
- Forbes, K. J. (2000). A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth. *American Economic Review*, 90(4), 869-887.
- Glaeser, E. L. (2005). *Inequality*. National Bureau of Economic Research.
- Grimmelikhuijsen, S. (2012). *Transparency and Trust : An experimental study of online disclosure and trust in government*. Utrecht University.
- Hacker, J., Mettler, S., Pinderhughes, D., & Skocpol, T. (2005). Inequality and public policy. In Hacker, J(ed.), *Inequality and American Democracy. : What We Know and What We Need to Learn*, 156-213.
- Hetherington, M. J. (1998). The political relevance of political trust. *American Political Science Review*, 92(4), 791-808.
- Hirschman, A. O., & Rothschild, M. (1973). The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development With A Mathematical Appendix. *The Quarterly Journal of Economics*, 87(4), 544-566.
- Kelleher, C. A., & Wolak, J. (2007). Explaining public confidence in the branches of state government. *Political Research Quarterly*, 60(4), 707-721.
- Kelley, J., & Evans, M. (1993). The legitimization of inequality: occupational earnings in nine nations. *American Journal of Sociology*. 99(1), 75-125.
- Kum, Hyunsub. (2010). Cross-Country Variability in Inequality Change. *The Korean Journal of Policy Studies*, 25(1), 1-17.
- Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*. 45(1), 1-28.
- Lambert, P. J., Millimet, D. L., & Slottje, D. (2003). Inequality aversion and the natural rate of subjective inequality. *Journal of Public Economics*, 87(5-6), 1061-1090.
- Lawrence RZ. (1997). Is it really the economy, stupid? In Nye et al(ed.), *Why people don't trust government*. Harvard University Press.
- M.Uslaner, E. (2003). Trust, democracy and governance : can government policies influence generalized trust? In Marc Hooghe & Dietlind Stolle(ed.), *Generating Social Capital : Civil Society and institutions in comparative perspective*, Palgrave Macmillan.
- Meltzer, A. H., & Richard, S. F. (1981). A rational theory of the size of government. *The Journal of Political Economy*, 89(5), 914-927.
- Miller, A. H. (1974). Political issues and trust in government: 1964-1970. *The American Political Science Review*, 68(3), 951-972.
- Mishler, W., & Rose, R. (2001). What are the origins of political trust?, *Comparative Political Studies*, 34(1), 30-62.
- Neckerman, K. M., & Torche, F. (2007). Inequality: causes and consequences. *Annual Review of Sociology*,

33, 335-357.

- Newton, K., & Norris, P. (2000). Confidence in public institutions. *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries*. Harvard University.
- Nye, J. S., Zelikow, P., & King, D. C. (Eds.). (1997). *Why People Don't Trust Government*. Harvard University Press.
- Osberg, L., Smeeding, T. M., & Schwabish, J. (2004). Income distribution and public social expenditure: Theories, effects, and evidence. In K. Neckerman (ed.), *Social Inequality*, 821-859, Russell Sage Foundation.
- Owen, D., & Dennis, J. (2001). Trust in federal government: The phenomenon and its antecedents. In John R. Hibbing et al (ed.), *What Is it about Government that Americans Dislike?*, Cambridge Studies in Political Psychology and Public Opinion.
- Pennock, J. R., & Roland, J. (1979). *Democratic political theory*. Princeton University Press.
- Persson, T., & Tabellini, G. (1994). Is Inequality Harmful for Growth? *The American Economic Review*, 84(3), 600-621.
- Piketty, T. (1999). Attitudes toward income inequality in France: Do people really disagree? CEPREMAP.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6, 65.
- Rahn, W. M., & Rudolph, T. J. (2005). A tale of political trust in American cities. *Public Opinion Quarterly*, 69(4), 530.
- Rebelo, S. (1990). Long run policy analysis and long run growth. NBER working paper, 3325.
- Rothstein, B. (2001). Social capital in the social democratic welfare state. *Politics & Society*, 29(2), 207-241.
- Runciman, W. G. (1966). *Relative deprivation & social justice: study attitudes social inequality in 20th century England*.
- Sears, D. O., & Citrin, J. (1982). *Tax revolt: Something for nothing in California*. Harvard Univ Pr.
- Senik, C. (2005). Income distribution and well-being: what can we learn from subjective data? *Journal of Economic Surveys*, 19(1), 43-63.
- Skocpol, T., & Jacobs, L. (2005). *Inequality and American Democracy*. Russell Sage Foundation, New York.
- Stokes, D. E. (1962). Popular evaluations of government: an empirical assessment. In Harlan Cleveland & Harold D. Lasswell(ed.), *Ethics and Bigness: Scientific, Academic, Religious, Political and Military*, Haper & Brothers. 61-72.
- Stolle, D. (1998). Bowling together, bowling alone: The development of generalized trust in voluntary associations. *Political Psychology*. 19(3),
- Suhrcke, M. (2001). Preferences for inequality: East vs. West. HWWA Discussion Paper, No. 150.
- Tyler, T. R., Rasinski, K. A., & McGraw, K. M. (1985). The Influence of Perceived Injustice on the Endorsement of Political Leaders¹. *Journal of Applied Social Psychology*, 15(8), 700-725.
- Uslaner, E. M., & Brown, M. (2005). Inequality, trust, and civic engagement. *American Politics Research*, 33(6), 868-894.

ABSTRACT

Inequality and Political Trust: A Focus on Attitude toward Inequality

Hyunsub Kum & Seungju Baek

This study explores the relationship between political trust and economic (income) inequality. A negative relationship between the two was hypothesized because income inequality is an of important evaluation criterion for the procedural and distributional fairness as well as economic performance of government. Furthermore, since all members of a society have a different degree of inequality-aversion preference, we hypothesized that the relationship between political trust and economic inequality will be moderated by citizen's attitude toward inequality which would reflect the preference. For this purpose, a series of comparative analyses were conducted using the World Values Survey and the Europe Values Survey, focusing on OECD countries. The empirical results show that income inequality has a negative impact on political trust only in developed countries and that this relationship is tempered by the attitude toward inequality (inequality aversion or preference) of members of society. No systematic relationship between inequality and political trust was found in developing countries. The results suggest that more effort is needed to manage economic inequality for enhancing political trust in recently-emerged developing countries such as South Korea. Moreover, attitude toward inequality is a key component in preventing the decline of political trust, which suggests more comprehensive research is needed to assess how attitudes toward inequality are formed and changed in particular.

【Keywords: inequality, political trust, attitude toward inequality, economic growth】