



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](#)

행정학석사 학위논문

정부 청렴성과 공정성 인식이
정부신뢰에 미치는 영향

- 정책성과만족도의 매개효과를 중심으로 -

2018년 8월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
최 승 규

정부 청렴성과 공정성 인식이
정부신뢰에 미치는 영향

- 정책성과만족도의 매개효과를 중심으로 -

지도교수 이 수 영

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함
2018년 3월

서울대학교 행정대학원
행정학과 행정학전공
최 승 규

최승규의 석사 학위논문을 인준함
2018년 6월

위원장	_____ 권혁주 _____	(인)
부위원장	_____ 정광호 _____	(인)
위원	_____ 이수영 _____	(인)

국문초록

사회과학에서 정부신뢰는 여전히 논쟁적인 개념이다. 오랜 시간동안 행정학, 사회학 그리고 정치학 등의 분야에서 정부신뢰는 많은 연구자들의 관심을 받아왔다. 그러나 이처럼 꾸준한 연구 관심에도 불구하고 정부신뢰 개념을 명확하게 정의하기란 쉽지 않으며, 정부신뢰를 결정하는 주요한 영향요인과 그 기제에 대해서도 여전히 학자들마다 의견 대립이 있다.

마치 정답이 존재하지 않는 것과 같이 보이는 논쟁이 이처럼 오랜 시간 사회과학자들의 핵심적인 연구문제로서 끊임없이 논의되는 이유는, 역시나 현대 민주주의와 행정에서 그 개념이 가지는 중요성 때문일 것이다. 정부가 추진하는 정책은 다양한 형태로 국민의 삶에 영향을 미치게 되고, 이 과정에서 정부에 대한 국민의 신뢰는 정책과정의 협력이나 지지, 순응과 같은 긍정적인 요인으로 작용하게 된다. 또한 정부신뢰는 민주적 거버넌스를 강화하고 정부의 정당성을 높이는 역할을 수행하는 것으로 알려져 있으며, 민주주의 정치제도의 원활한 작동을 위해 필수불가결한 요소로 간주되어 정부신뢰의 위기는 민주주의의 위기로 이해되기도 한다.

기존의 정부신뢰에 관한 연구의 경우 주로 개인적 특성, 사회문화적 특성, 경제적 상황이나 정치적 특성에 따른 정책 결과물이나 정책의 산출요인 등에 초점을 두고 정부신뢰의 영향요인을 제시하는 경우가 많았다. 최근에는 효율성이나 전문성과 같은 정부의 역량, 정직성·공정성·청렴성 등과 같은 윤리성, 정책홍보나 의사소통 등 정부의 정책 과정과 결과라는 측면에서 정부신뢰를 설명하는 연구가 지속적으로 증가하는 추세에 있다.

본 연구에서는 이처럼 다양한 측면에서 논의되고 있는 정부신뢰의 영향요인 중에서도 특히 정책과정의 윤리적 측면과 결과적 측면에 초점을 두고 논의를 진행해보고자 한다. 윤리란 개인이나 기관

등 행위자의 행태를 옳고 그름으로 평가할 수 있게 하는 일정한 원리로 파악할 수 있다. 현대 사회에서 행정이 담당하고 있는 역할은 매우 광범위하며, 공공의 목표를 달성하기 위해 정부 관료제는 일정한 재량권을 행사하게 되는데, 이때 정부의 의사결정은 국민의 삶에 막대한 영향을 미치게 된다. 따라서 이러한 의사결정은 일정한 형태의 공적 윤리에 근거하고 또한 그에 따라 평가받을 수밖에 없다.

국민들은 공공부문의 정부 관료제가 특정한 개인이나 집단의 이익이 아닌 국민 다수를 위한 공익에 봉사하기를 기대할 것이다. 또한 이러한 기대와 행정윤리에 근거한 국민의 평가는 나아가 정부에 대한 국민의 신뢰를 형성하게 된다. 이처럼 정부의 윤리성이 정책의 성과와 나아가 정부에 대한 신뢰와의 동태적 과정을 파악하는 핵심적인 논의가 됨에도 불구하고 이와 관련하여 정부의 신뢰와 연결시키는 연구는 상대적으로 많지 않다.

따라서 본 연구는 정부 정책과정의 윤리적 측면이 정책성과 평가와 정부신뢰에 핵심적인 영향을 미칠 것이라는 문제의식 하에, 행정윤리를 대표하여 정부신뢰에 영향을 미치는 독립변수로서 청렴성과 공정성을 상정해보고자 한다. 보다 구체적으로 이 연구는, 시민이 인식하는 정부의 청렴성과 공정성이 정부의 정책성과만족도를 매개로 하여 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 이러한 작업은, 청렴성과 공정성을 정부 정책과정에서의 윤리성을 나타내는 일종의 과정상의 지표라고 본다면, 그것이 정책성과만족도라고 하는 결과상의 지표와 함께 정부신뢰에 미치는 영향관계를 밝혀내는 데 그 학문적 의의가 있다.

이를 위해 본 연구에서는 선행연구의 검토를 통해 연구의 주요한 변수가 되는 정부신뢰와 청렴성, 공정성, 정부정책만족도 등에 대한 이론적 논의를 살펴보았다. 나아가 이러한 이론적 논의와 선행연구의 검토를 통해, 정부신뢰에 대한 영향요인으로 정부 청렴성과 공정성 인식 간의 영향관계와 이들 간을 매개하는 정책성과만족도의 역할이라고 하는 연구모형을 설정하였다.

분석을 위해서는 한국행정연구원의 ‘2016년 행정에 관한 국민 인식조사’ 자료를 활용하였다. 종속변수는 정부신뢰로 설정하고, 그에 대한 측정변수를 중앙정부, 지방정부, 그리고 청와대에 대한 신뢰로 구성하였다. 독립변수의 경우에는 국민의 정부 청렴성과 공정성 인식에 해당하는 문항을 조합하여 변수의 측정에 반영하였다. 매개변수로는 정책성과만족도를 설정하고, 정부의 분야별 정책성과에 대한 국민의 인식을 측정하는 문항을 조합하였다. 통제변수로는 인구사회학적 요인들 중 성별, 연령, 학력, 가구소득, 정치이념, 사회적 신뢰를 설정하였다. 분석 방법으로는 기술통계분석, 상관관계분석과 다중공선성 진단, 탐색적 요인분석과 신뢰도분석, 연구모형에서 설정한 구조방정식 모형에 의한 측정모형, 구조모형의 분석과 매개효과 분석을 진행하였다.

연구 결과를 요약하자면 다음과 같다. 첫째, 정부의 청렴성 인식은 정부신뢰에 유의미한 정(+)의 영향력을 미쳤다. 둘째, 본 연구에서 정부과정에서의 공정성 인식은 직접적으로는 정부신뢰에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 셋째, 시민들이 인식하는 정부의 정책성과만족도는 정부신뢰에 긍정적인 유의미한 영향을 보이는 것으로 확인되었다. 넷째, 청렴성과 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 긍정적인 영향력에 대한 정책성과만족도의 매개효과는 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다.

본 연구의 결과를 통해 최종적으로 도출한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 정부의 청렴성에 대한 시민의 인식은 정책성과에 대한 평가와 정부에 대한 신뢰에 공히 영향을 미치는 핵심적인 요인이 된다. 따라서 앞으로도 공공기관의 청렴도 개선을 위한 다양한 방면의 정책적 노력이 필요할 것으로 판단된다. 둘째, 정부 공정성에 대한 시민의 인식은 직접적으로는 아니더라도 정책성과만족도의 매개를 통해 간접적으로 정부신뢰에 유의미한 영향력을 미친다. 따라서 정책 결정과 집행 전 과정에서 시민들의 의견이 골고루 반영되게 하고, 적절한 정보의 제공을 통해 과정상의 투명성을 확보하는

등 정부 공정성을 제고할 수 있는 정책적 노력이 요구된다. 셋째, 정부 정책성과만족도는 정부신뢰를 제고하는 주요한 영향요인이 된다. 정책성과에 대한 만족이나 정부에 대한 신뢰라고 하는 것은 모두 개인적 인식의 차원에 자리하고 있는 요소들이기에, 실제 정부에서 일어나고 있는 일과 시민의 인식 사이의 인지적 간극을 좁힐 수 있는 정책적 노력이 필요하다.

주요어 : 정부신뢰, 청렴성, 공정성, 정책성과만족도
학 번 : 2016-24343

목 차

제 1장 서론	1
제 1절 연구의 배경 및 목적	1
제 2절 연구의 대상 및 방법	5
제 2장 이론적 논의 및 선행연구의 검토	7
제 1절 정부신뢰의 개념	7
제 2절 정부신뢰의 영향요인	10
1. 인구사회학적 요인	11
2. 사회·문화적 요인	12
3. 정치·행정적 요인	13
제 3절 선행연구의 검토	15
1. 정부신뢰의 영향요인으로서 청렴성과 공정성	15
1) 청렴성의 개념	15
2) 청렴성과 정부신뢰	16
3) 공정성의 개념	18
4) 공정성과 정부신뢰	21
2. 정부신뢰 영향요인으로서 정책성과만족도	23
3. 청렴성, 공정성과 정책성과만족도의 관계	25
1) 청렴성과 정책성과만족도	25
2) 공정성과 정책성과만족도	27
제 3장 연구 설계	29
제 1절 연구 모형 및 가설 설정	29

1. 연구 모형	29
2. 연구 가설	30
1) 정부 청렴성 인식과 정부신뢰	30
2) 정부 공정성 인식과 정부신뢰	32
3) 정책성과만족도와 정부신뢰	34
4) 정책성과만족도의 매개효과	35
제 2절 연구 대상 및 자료 수집	37
제 3절 변수의 측정	40
1. 종속변수	40
2. 독립변수	41
3. 매개변수	42
4. 통제변수	43
제 4절 분석 방법	46

제 4장 연구 결과

제 1절 주요 변수의 일반적 특성	47
1. 기술통계분석	47
2. 상관관계분석	49
제 2절 탐색적 요인분석 및 신뢰도분석	52
제 3절 측정 모형의 분석	53
제 4절 구조모형의 분석	56
1. 구조모형의 적합도	57
2. 직접효과의 분석	58
3. 매개효과의 분석	60
제 5절 연구결과의 종합	64

제 5장 결론	65
제 1절 연구결과의 요약	65
제 2절 연구의 시사점 및 정책적 함의	67
제 3절 연구의 한계	70
참고문헌	72
Abstract	84

표 목 차

[표 1] 정부신뢰의 개념정의	8
[표 2] 가설설정	37
[표 3] 표본의 인구통계학적 특성	39
[표 4] 변수의 측정	44
[표 5] 기술통계분석	48
[표 6] 주요 변수 간 상관관계 분석	51
[표 7] 탐색적 요인분석 및 신뢰도분석 결과	52
[표 8] 측정모형 분석 결과: 확인적 요인분석 및 모형 적합도	55
[표 9] 구조모형의 적합도	57
[표 10] 구조모형의 분석결과: 직접효과	58
[표 11] 효과 분해: 요인 간 직접효과 및 간접효과	61
[표 12] Sobel test: 매개효과의 유의성 검증	63
[표 13] 가설검정 결과	64

그림 목 차

[그림 1] 연구모형	29
[그림 2] 측정모형의 설정	54
[그림 3] 구조모형의 설정	56
[그림 4] 정부신뢰에 대한 정책성과만족도의 부분매개와 완전매개	63

제 1장 서론

제 1절 연구의 배경 및 목적

경제협력개발기구(OECD)에서 최근 발표한 ‘한눈에 보는 정부 2017 (Government at a Glance 2017)’ 보고서에 따르면, 2016년 기준 한국의 정부에 대한 국민들의 신뢰도는 24%로 그리스(13%), 칠레(20%)에 이어 이탈리아(24%)와 함께 조사 대상 44개국 중에 최하위권인 41위에 머물렀다. 이는 OECD 평균치인 42%에 상당히 미달하는 수치이며 2007년 동일한 조사에서 조사 대상 36개국 중 33위를 기록한 이래 10년 간 크게 개선되지 않은 결과이다. 그렇다면 이처럼 한국에서 유독 정부신뢰가 낮게 측정되는 이유는 무엇인가? 낮은 정부신뢰가 정말로 문제가 되는 하는가? 문제가 된다면 이를 개선할 수 있는 방법에는 무엇이 있는가?

사회과학에서 정부신뢰는 여전히 논쟁적인 개념이다. 1970년대 Citrin(1974)와 Miller(1974)의 논쟁 이후, 1990년대 후반 Nye와 그 동료들(1997)을 거쳐 오늘날에 이르기까지 오랜 시간동안 사회학, 정치학 그리고 행정학 등에서 정부신뢰는 많은 연구자들의 관심을 받아왔다. 그러나 이처럼 꾸준한 연구 관심에도 불구하고 정부신뢰 개념을 명확하게 정의하기란 쉽지 않으며, 정부신뢰를 결정하는 주요한 영향요인과 그 기제에 대해서도 여전히 학자들마다 의견의 대립이 있다. 정부신뢰에 있어 대통령의 신뢰와 이미지가 중요하다고 보는 연구(Citrin, 1974)가 있는가 하면, 정부정책에 대한 평가나 만족이 더 중요하다고 주장하는 연구(Miller, 1974)도 있으며, 사회전체의 신뢰수준이나 그밖에 시민사회의 특성에 초점을 맞추는 연구(Muller & Jukam, 1977)도 있다.

마치 정답이 존재하지 않는 것과 같이 보이는 논쟁이 사회과학자들의 핵심적 연구문제로서 끊임없이 되풀이되는 이유는, 역시 현대

정부와 행정에서 그 개념이 가지는 중요성 때문일 것이다. 정부가 추진하는 정책의 내용과 결과는 다양한 형태로 국민의 삶에 영향을 미치게 되고, 이 과정에서 정부에 대한 국민의 신뢰는 정책과정의 협력이나 지지, 순응과 같은 긍정적인 요인으로 작용하게 된다(황창호·김태형·문명재, 2017). 또한 정부신뢰는 민주적 거버넌스를 강화하고 정부의 정당성을 높이는 역할을 수행하는 것으로 알려져 있으며, 민주주의 정치제도의 원활한 작동을 위해 필수불가결한 요소로 간주되어 정부신뢰의 위기는 민주주의의 위기로 이해되기도 한다(이수인, 2013). 국민이 정부를 불신하게 될 경우, 정부 운영에 필요한 물리적, 인적, 법적 자원을 제공하지 않으려 할 것이다(Nye et al, 1997). 반면 정부를 신뢰할 경우 제도·정책에 대한 순응 확보를 통해 정책의 효과성·효율성을 높이고 장기적으로는 사회적 갈등과 거래비용을 줄여 정부의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 요인이 된다는 점에서 그 중요성을 되새겨볼 수 있다.

오늘날 정부신뢰의 하락은 전 세계적인 추세라고 할 수 있을 만큼 많은 국가에서 나타나고 있는 현상이다(전대성·정광호·권일웅, 2013; 장용진, 2013). 서구민주주의 국가들의 경우 국민들의 관심이 물질적·경제적 편익을 넘어 인권, 환경, 평화, 여성 등의 사회문제와 삶의 질을 강조하는 탈물질적이고 대안적인 가치관에 모이게 되면서 정부의 전통적 권위에 대한 거부와 함께 정부에 대한 불신이 광범하게 확산되게 되었다. 또한 한국의 경우 1990년대 후반 금융위기 이후 신공공관리(NPM)에 근거한 행정개혁이 진행되면서 과도하게 시장중심의 논리와 능률지상주의가 득세한다는 비판이 있었고, 경제적 상황에 있어서도 사회적 양극화가 심화되면서 국민들의 정부에 대한 신뢰가 저해되는 결과를 가져왔다(이숙중·유희정, 2015). 특히나 2017년 소위 ‘촛불 혁명’을 통해 대통령이 탄핵되는 헌정사상 초유의 사태가 벌어지면서, 사회과학의 지속적인 난제(enduring problem)라고 할 수 있는 정부신뢰의 회복과 증진에 대한 필요성이 그 어느 때보다도 요청되는 상황이다.

기존의 정부신뢰에 관한 연구의 경우 주로 개인적 특성, 사회문화적 특성, 경제적 상황이나 정치적 특성에 따른 정책 결과물이나 정책의 산출요인 등에 초점을 두고 정부신뢰의 영향요인을 제시하는 경우가 많았다(박순애, 2006; 김왕식, 2011; 이현국·김윤호, 2014). 한편, 정부의 정책 과정과 성과라는 측면에서 정부신뢰를 설명하는 연구는 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 효율성·전문성과 같은 정부의 역량(Mayer, Davis & Schoorman, 1995; 이종수, 2001; 손호중·채원호, 2005)이 중요하다고 보는 연구도 있고, 정부의 정직성·공정성·청렴성 등과 같은 윤리성(Bultler, 1991; Mayer, Davis & Schoorman, 1999; Vigoda-Gadot et al., 2010; 손호중·채원호, 2005)을 강조하는 연구도 있으며, 정책홍보나 의사소통(황창호·김태형·문명재, 2017) 측면에서 정부신뢰를 설명하는 등 연구자들마다 논의하며 강조하고 있는 정부신뢰의 영향요인은 상당히 다양하다.

본 연구에서는 소위 ‘민주주의의 위기’를 극복하고 정부의 경쟁력을 향상시켜줄 것으로 기대되는 정부신뢰의 영향요인들 중에서도 특히 정책과정의 윤리적 측면과 결과적 측면에 초점을 두고 논의를 진행해보고자 한다. 행정윤리(public ethics)는 학자들마다 다양하게 정의하고 있고 학문적으로 엄밀한 개념이라기보다는 보다 정책적인 관점에서 많이 논의되고 있다. 행정윤리를 행정가치(public values)와 동의어로 보고 이를 본질적 가치와 수단적 가치로 분류하는 학자들도 있고(이종수·윤영진 외, 2008), 정책적인 측면에서 공직자들이 준수해야 할 공직윤리헌장 혹은 행동강령으로 파악하는 학자들도 있는가 하면, 민주주의, 책무성, 투명성, 공정성, 청렴성 등의 개념을 요소로 하는 독립적인 개념으로 파악하는 학자들도 존재한다.

윤리란 개인이나 기관 등 행위자의 행태를 옳고 그름으로 평가할 수 있게 하는 일정한 원리로 파악할 수 있다(Admundsen & Vicente Pinto de Andrade, 2009). 그렇다면 행정에서 윤리가 필요한 이유는 무엇인가? 현대 사회에서 행정이 담당하고 있는 역할은 사회 복지, 국가 안보, 국토와 환경의 보호 및 국민의 기본권 보장

등 실로 광범위하다고 할 수 있다. 이처럼 공공의 목표를 달성하기 위해 정부 관료제는 일정한 재량권을 행사하게 되는데, 이때 정부의 의사결정은 국민의 삶에 막대한 영향을 미치게 된다. 따라서 이러한 의사결정은 일정한 형태의 공적 윤리에 근거하고 또한 그에 따라 평가받을 수밖에 없다.

민주주의 체제에서 국민을 주인으로 보고 정부조직을 주인인 국민의 권한을 위임받아 업무를 수행하는 대리인으로 파악하는 주인-대리인 이론의 관점에서 볼 때, 국민들은 공공부문의 정부 관료제가 특정한 개인이나 집단의 이익이 아닌 국민 다수를 위한 공익에 봉사하기를 기대할 것이다. 또한 이러한 기대와 행정윤리에 근거한 국민의 평가는 나아가 정부에 대한 국민의 신뢰를 형성하게 된다. 이처럼 정부의 윤리성이 정책의 성과와 나아가 정부에 대한 신뢰와의 동태적 과정을 파악하는 핵심적인 논의가 됨에도 불구하고 이와 관련하여 정부의 신뢰와 연결시키는 연구는 상대적으로 많지 않다.

따라서 본 연구는 정부 정책과정의 윤리적 측면이 정책성과 평가와 정부신뢰에 핵심적인 영향을 미칠 것이라는 문제의식 하에, 행정윤리를 대표하여 정부신뢰에 영향을 미치는 독립변수로서 청렴성과 공정성을 상정해보고자 한다. 보다 구체적으로 이 연구는, 시민이 인식하는 정부의 청렴성과 공정성이 정부의 정책성과만족도를 매개로 하여 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 이러한 작업은, 청렴성과 공정성을 정부 정책과정에서의 윤리성을 나타내는 일종의 과정상의 지표라고 본다면, 그것이 정책성과만족이라고 하는 결과상의 지표와 함께 정부신뢰에 미치는 영향관계를 밝혀내는 데 그 학문적 의의가 있다. 또한 이러한 작업을 통해 궁극적으로는 정부신뢰의 제고를 위한 정책적 시사점과 제언을 도출하고자 한다.

제 2절 연구의 대상 및 방법

앞서 논의한 바와 같이 본 연구의 목적은 정부 청렴성과 공정성에 대한 시민들의 인식이 정책성과만족도와 정부신뢰에 미치는 영향력을 실증적으로 밝히고, 나아가 정책성과만족도의 매개효과를 통계적으로 검증하는데 있다. 연구의 종속변수가 되는 정부신뢰는 중앙정부, 지방정부, 청와대에 대한 국민의 신뢰를 조합하여, 자료의 조사 시점에서 행정부기관에 대한 신뢰를 측정하고 있다. 연구의 독립변수가 되는 청렴성은 공직자의 금품 향응 가능성, 개인적 연고에 의한 영향력, 사익추구행위의 가능성을 조합하여 구성하였다. 공정성의 경우에는 주로 정책과정의 절차적 측면에 초점을 맞추고 있다. 마지막으로 연구의 매개변수가 되는 정책성과만족도는 개별 정책분야에 대해 정부가 얼마나 일을 잘 하고 있는가에 대한 국민들의 인식 혹은 평가를 조합하여 변수를 구성하고 있다.

실증분석을 위해 본 연구에서는 분석을 위한 자료로 한국행정연구원의 2016년 행정에 관한 국민 인식조사 자료를 사용하기로 한다. 행정에 관한 국민 인식조사는 한국행정연구원이 3년 주기로 정기적으로 실시하는 수시과제로, 행정에 관한 국민의 생각을 알아봄으로써 앞으로의 행정수요를 측정하고 향후 행정제도 전반의 개선방향을 모색하는데 그 목적이 있다. 조사는 행정서비스 품질, 시민참여, 정부정책 및 정부신뢰에 대한 인식, 정부역할과 정부규모에 대한 인식, 사회전반 및 사회적 자본에 대한 인식, 공무원에 대한 인식 등을 대분류로 하여 이뤄진다. 본 연구에서는 연구의 목적과 관련이 있는 정부정책 및 정부신뢰에 대한 인식, 사회전반 및 사회적 자본에 대한 인식에서 변수와 관련된 항목의 응답을 추려 분석에 활용하였다. 자료의 수집은 층화무작위추출(stratified random sampling)을 통해 만 20세 이상의 남녀를 대상으로 자료의 표본 수는 1,000명이다.

지금까지 논의한 종속변수, 독립변수, 매개변수 그리고 통제변수

를 바탕으로, 정부신뢰와 그 영향요인간의 인과관계를 살펴보기 위한 다음과 같은 분석을 실시하였다. 첫째, 먼저 측정변수들의 기술통계를 살펴보고, 둘째, 종속변수, 독립변수, 매개변수를 포함한 주요 측정변수 간의 상호관련성 수준을 파악하기 위하여 상관관계 분석과 다중공선성 진단을 실시하였다. 셋째, 측정변수들로부터의 요인 선정이 적절했는지 확인하기 위해, 탐색적 요인분석과 신뢰도 분석을 실시하여 요인의 타당성과 신뢰성을 검증하였다. 마지막으로 청렴성과 공정성을 독립변수로, 정책성과만족도를 매개변수로, 정부신뢰를 종속변수로 하는 구조방정식 모형(structural equation modeling)을 설정하여 직·간접 경로의 효과를 검증하고, 추가적으로 소벨 테스트(sobel test)를 통해 매개효과의 유의성을 확인하였다. 연구가설 검정을 위한 통계적 분석을 위해 본 연구의 모든 분석은 STATA 14.2를 활용하여 이루어졌다.

제 2장 이론적 논의 및 선행연구의 검토

제 1절 정부신뢰의 개념

정부신뢰(trust in government)는 오랜 시간 사회과학계의 관심을 받아온 주제이지만, 개념이 가지는 다차원적 속성으로 인해 그것을 구체적으로 어떻게 정의할 것인가에 대해서는 학자들마다 다양한 견해가 존재한다. 정부신뢰의 개념화와 관련한 쟁점은 크게 “정부신뢰란 무엇인가?”라고 하는 신뢰의 의미, “정부의 무엇에 대한 신뢰인가?”라고 하는 신뢰의 내용, 그리고 “‘정부’를 무엇으로 볼 것인가?”라고 하는 신뢰의 대상의 세 가지 차원으로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저 정부신뢰 개념에서 말하는 신뢰의 의미에 대하여 다양한 개념 정의가 제시되고 있다. Miller(1974)는 정부신뢰를 정부 운영이 시민들의 규범적 기대에 부응하도록 잘 이루어지고 있다는 믿음으로 보았다. 한편 Barber(1983)는 정부 일반을 대상으로 그 윤리적 규범과 기능적 성과가 국민들의 기대에 잘 부응하고 있는지에 대한 주관적인 평가 정향으로 정의한다. 또한 Hetherington(1998)은 정부신뢰의 개념을 정부가 제공하는 각종 산출물에 대한 평가 또는 정부가 국민들의 기대를 충족시키기 위해 운영되고 있는지에 대한 기본적인 평가로 구분하여 정의하고 있다.

이밖에도 국내 연구자들의 경우, 국민의 기대에 바탕을 둔 정부에 대한 긍정적인 평가 태도(서문기, 2001), 불확실한 상황 하에서 정부의 정책이 국민들의 기대에 부응하여 운영되고 있는가에 대한 긍정적 기대나 심리적 지지(손호중·채원호, 2005), 정부의 일반적 또는 특정적 역할 수행에 대한 국민들의 긍정적인 기대(양건모·박통희, 2007) 등으로 정부신뢰를 다양하게 정의하고 있다. 이처럼 정부신뢰에 대해 다양한 개념적 정의가 존재하는 것은 기본적으로 신뢰가

정부에 대한 국민의 인식(perception)이라는 점에 기인한다고 생각된다(김병섭·강혜진, 2015).

[표 1] 정부신뢰의 개념정의

연구자	개념 정의
Miller(1974)	정부 운영이 시민들의 규범적 기대에 부응하도록 잘 이루어지고 있다는 믿음
Barber(1983)	정부 일반을 대상으로 그 윤리적 규범과 기능적 성과가 국민들의 기대에 잘 부응하고 있는지에 대한 주관적인 평가 정향
Hetherington (1998)	정부가 제공하는 각종 산출물에 대한 평가 또는 정부가 국민들의 기대를 충족시키기 위해 운영되고 있는지에 대한 기본적인 평가
서문기 (2001)	국민의 기대에 바탕을 둔 정부에 대한 긍정적인 평가 태도
손호중·채원호 (2005)	불확실한 상황 하에서 정부의 정책이 국민들의 기대에 부응하여 운영되고 있는가에 대한 긍정적인 기대나 심리적 지지
이숙중 (2006)	정부가 국민들의 뜻에 보다 일치하며 공익에 충실하도록 공공정책을 결정하고 집행한다는 믿음
양건모·박통희 (2007)	정부의 일반적 또는 특정적 역할 수행에 대한 국민들의 긍정적인 기대
김왕식 (2011)	정부가 국민을 위해 올바르게 유능하게 책무를 수행할 것이라는 기대에 대한 긍정적인 피드백
서인석·박형준 (2012)	정부가 국민의 뜻에 보다 일치할 수 있도록 정부기관을 구성하고, 공익에 충실하도록 공공정책을 결정하고 집행할 것이라는 기대감

정부신뢰는 또한 사회적 신뢰(social trust)와도 구분되는 개념이다. 사회적 신뢰는 사적 영역에서 대인간의 관계에 의해 형성되는 것으로, 신뢰 주체와 대상간의 직접적 상호작용과 정보교환을 통해

이뤄지는 반면, 정부신뢰는 공적 영역에서 발생하는 것으로서 신뢰 주체인 시민이 신뢰 대상인 정부기관이나 공직자에 대한 직접적인 경험뿐만 아니라 언론 등을 통한 간접적인 경험 등을 토대로 형성된다(Brehm & Rahn, 1997; Rucio, 1996, Newton, 1999, 2001; 현승숙·이승중, 2007, 재인용). 개념의 복잡성과 다차원성을 고려할 때, 정부신뢰 연구를 통한 처방이 현실적합성을 갖기 위해서는 무엇보다도 정부신뢰의 개념을 명확화하고 연구의 대상을 구체화시키는 것이 중요하다는 측면에서(원숙연, 2001), 이들 개념은 구분하여 살펴볼 필요가 있다.

다음으로, 정부신뢰 개념에 있어서 정부의 무엇에 대한 신뢰인가라는 신뢰의 내용이 문제가 된다. 정부신뢰는 구체적으로 정부가 산출하고 운영하는 정책이나 가시적인 성과에 대한 신뢰와, 정부의 규범적 역할과 윤리적·도덕적 태도에 대한 신뢰로 구분할 수 있다(Easton, 1975). 정부신뢰를 “정부의 정책 산출물과 그 성과에 대한 평가”로 보는 Muller & Jucam(1977)의 정의나 “정부의 정책 산출물과 그 성과에 대한 평가”로 해석하는 Easton(1965)의 견해는 전자에 해당한다. 반면 “시민들의 규범적 기대에 부응하도록 정부가 잘 운영되고 있는가?”를 정부신뢰의 핵심으로 보는 Miller(1974)의 견해는 후자에 해당한다고 하겠다. 이와 같이 정부신뢰는 정부의 성과·역량에 대한 평가와 정부의 공공성·공익성과 같은 윤리적 차원의 평가로 나누어 정의할 수 있다(이수인, 2013). 정부의 정책성과에 대한 평가와 규범적이고 윤리적 기대에 기초한 평가 모두가 정부신뢰의 중요한 구성요소라는 견지에서, 오늘날 대부분의 정부신뢰 연구는 이러한 두 가지 차원을 모두 고려하여 정부신뢰를 개념화하고 있다(Barber, 1983; Hetherington, 1998; 손호중·채원호, 2005; 박순애, 2006, 김현구·이승중·최도림, 2009; 이하영·이수영, 2016).

마지막으로 정부신뢰 논의에서 정부를 무엇으로 볼 것인가라고 하는 정부신뢰의 범위 혹은 대상이 쟁점이 된다. 예를 들어, 입법부, 사법부, 행정부 전반에 대한 신뢰는 통치체제에 대한 평가를 반영하

는 것이고, 반면에 집권 정부 혹은 정부 지도자들에 대한 신뢰는 당국에 대한 평가를 반영하는 것이다(박종민, 배정현, 2011). 기존 연구들의 경우, 중앙정부에 대한 신뢰만을 대상으로 하는 연구(Citrin & Luks, 2001), 중앙정부와 대통령, 국회를 포함하는 연구(Hetherington, 1998), 그리고 대통령과 국회, 사법부를 포괄하는 연구(Espinal et al., 2006)까지 학자들마다 다양하게 정부의 범위를 설정하고 있다. 중요한 점은 정부신뢰의 대상이 되는 정부의 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 각 기관에 대한 시민들의 신뢰가 다르게 나타날 수 있기에, 연구의 목적에 따라 정부신뢰의 대상을 명확하게 설정할 필요가 있다는 것이다.

본 연구에서는 입법부와 사법부를 제외한 행정부만을 정부신뢰의 대상으로 제한하고 있다. 정부의 범위를 개별 정부기관이 아닌 입법부·사법부·행정부 등 통치체제 전반을 포함하는 개념으로 정의할 수도 있겠지만, 개념의 명확성과 연구의 타당성을 위해 신뢰의 대상을 구분하여 분석할 필요가 있다. 특히나 우리나라의 경우 입법부에 대한 신뢰는 매우 낮은 반면, 상대적으로 사법부에 대한 신뢰는 다른 정부기관에 비해 상당히 높게 나타난다(전대성·권일웅·정광호, 2013). 따라서 본 연구에서는 이러한 한국적 상황의 특수성을 고려하여 정부신뢰의 대상을 중앙정부와 지방정부를 통합한 행정부로 한정하여 분석을 진행하도록 한다.

제 2절 정부신뢰의 영향요인

정부신뢰는 정부의 정책에 대한 순응을 유도하고 정책의 수용성을 높여 원활한 정책 수행이 가능하게 만들어준다는 점에서 성공적인 국정운영의 핵심 요인이 된다. 정부신뢰는 정책 과정에서 시민의 협조와 순응을 얻기 위한 제반 비용의 감소를 통해 사회적 자본을 증가시키고, 통제나 모니터링의 필요성을 줄어줄게 하며(박순

애, 2006), 정부와 시민들 간의 긍정적인 상호작용을 통해 정부 정책의 대응성과 효과성을 증대시킬 수 있다. 이러한 제도적인 성과는 궁극적으로 사회 전반에 건전한 민주주의가 본연의 기능을 수행하고 확장하는데 기여함으로써 민주주의 정치체제가 존속할 수 있는 근본적인 요인이 된다는 점에서(이숙중·유희정, 2015) 정부신뢰는 중요성을 갖는다.

이에 정부신뢰의 영향요인을 밝히고 구체적으로 어떤 과정을 통해 시민들의 정부신뢰 수준이 결정되는지에 대한 연구가 많은 학자들에 의해 진행되어 왔다. 여기에서는 정부신뢰의 영향요인을 크게 인구사회학적 요인, 정치·행정적 요인, 사회·문화적 요인으로 분류하여 심도 있게 살펴보고자 한다.

1. 인구사회학적 요인

정부신뢰에 관한 기존 연구들은 주로 개인의 성별, 소득, 연령, 교육 수준, 인종 등 인구사회학적 특성과 정당일체감이나 정치적 성향과 같은 정치적 태도 등에 초점을 맞추고 분석하고 있다. 특히 성별, 소득, 연령, 학력 등 개인의 사회·경제적 배경이 정부신뢰에 영향을 미친다는 연구는 다수 존재한다(Citrin & Green, 1986; Citrin & Luks, 2001; Brewer & Sigelman, 2002; Chirstensen & Læg Reid 2005; 박희봉 외, 2003; 최지민·김순은, 2014; 금현섭·백승주, 2015).

성별의 경우, 여성이 남성보다 공공기관에 대한 신뢰가 높다는 일반적인 경향에도 불구하고 연방정부에 대한 여성의 신뢰가 남성보다 낮다는 연구가 있다(Brewer & Sigelman, 2002; 정광호·이달곤·하혜수, 2011에서 재인용).

소득의 정부신뢰에 대한 영향은 개인의 소득수준이 높을수록 정부신뢰가 높다고 하는 연구결과가 있는가 하면(Hetherington, 1998; 이수인, 2013; 금현섭·백승주, 2015), 반대로 소득수준이 높을수록 정

부신뢰가 낮아진다고 하는 연구결과도 있으며(Brehm & Rahn, 1997; 최지민·김순은, 2014), 소득과 정부신뢰가 선형적인 관계가 아니라 비선형적인 관계로 보고 부유층이나 빈곤층에 비해 중간층의 정부신뢰 수준이 상당히 낮게 나타남을 확인한 연구도 있다(Espinal et al., 2006).

연령의 경우, 젊은층에 비해 고령층이 높은 정부신뢰 수준을 보인다는 연구(Chirstensen & Læg Reid, 2005)도 있으며, 고령층일수록 정부신뢰가 낮아진다는 연구도 존재한다(Uslaner, 1999).

교육이 정부신뢰에 미치는 영향의 경우에도, 교육 수준이 높을수록 정부에 대한 신뢰가 높다는 연구 결과(Hetherington, 1998; Brewer & Sigelman, 2002)와 오히려 정부신뢰가 낮아진다는 연구결과(Cook & Gronke, 2005; 최지민·김순은, 2014)가 공존한다. 한편, 국가적인 차원에서 경제발전의 단계에 따라 선진국에서는 교육과 정부신뢰 간의 정(+)의 관계가 관찰되는 반면 개발도상국에서는 부(-)의 관계가 관찰된다는 연구결과도 있었다(금현섭·백승주, 2015).

종합하자면, 성별, 소득, 연령, 학력 등 개인의 인구사회학적 특성이 정부신뢰에 영향을 미친다는 사실은 인정되나, 그 관계의 효과와 방향성은 일관되지 않기 때문에, 해당 연구의 맥락에 따라 다르게 해석해야 함이 옳을 것으로 판단된다.

2. 사회·문화적 요인

정부신뢰에 영향을 미치는 사회·문화적 요인의 경우, 먼저 사회적 신뢰(social trust)와 정부신뢰 간의 연관성을 살펴볼 수 있다. 대체적으로 사회적 신뢰가 높으면 정부신뢰 또한 높아지는 경향이 있는데, 이는 신뢰가 가지는 외부효과 때문이다(Coleman, 1990). 타인을 신뢰할수록 정부의 정책이나 법규를 신뢰할 가능성도 높아지며(Brehm & Rahn, 1997), 궁극적으로 국가 기관에 대한 신뢰와 정책의 성과를 높이는데 기여함으로써 정부신뢰 제고에 긍정적인 영향

을 준다. 이러한 측면에서 사회·문화적 요인을 중심으로 정부신뢰의 영향요인을 분석하는 학자들은 정치참여, 네트워크, 대인신뢰 등의 사회적 자본이 정부신뢰에 영향력을 미친다고 주장한다(Brehm & Rahn, 1997; Rothstein, 2001; 박희봉·이영란, 2012). 사회적 참여를 통해 사회 내 개인들 간의 상호작용이 활발해짐에 따라 대인신뢰, 사회적 신뢰가 형성되고 나아가 정부신뢰를 촉진시키는 효과를 야기하여, 상호호혜성과 민주주의적 규범의 준수를 기반으로 한 시민참여가 시민사회와 국가를 연결시켜주는 매개체가 된다는 것이 이러한 주장의 요지이다(Coleman, 1990).

3. 정치·행정적 요인

정치·행정적인 측면에서 정부신뢰에 영향을 미치는 요인들은 크게 정부의 능력과 역량을 중심으로 한 성과적 요인과, 정부의 도덕적 태도나 규범적 기대를 중심으로 하는 윤리적 요인으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 특히 정부의 성과적 측면을 중심으로 정부신뢰를 설명할 경우, 정부에 대한 신뢰는 정부 정책의 제도적 성과에 대한 국민들의 만족이나 평가에 따라 결정된다(Easton, 1965). 정부의 정책수행이 효율적이고(Levi, 1998), 정책이 대응성 있게 국민들이 원하는 방향에 부합할수록(Miller & Borrelli, 1991; Mishler & Rose, 2001), 또한 공공서비스와 정책 프로그램에 대한 국민들의 만족도가 높을수록(Miller, 1974; King, 1997; Mishler & Rose, 2001) 국민들의 정부신뢰의 수준이 높아지는 것으로 나타난다. 다시 말해, 국민들이 체감할 수 있는 정부 성과에 대한 평가와 만족도가 높을수록 정부신뢰를 증진시키는 반면에, 반대의 경우 정부에 대한 불신으로 이어지게 된다는 것이다.

한편, 정부신뢰에 대한 정책성과의 영향력에 초점을 맞추는 또 다른 설명은 국민들의 직접적인 정책수혜와 정부신뢰의 연관성에 관한 것이다. 시민들이 받고 있는 정책수혜의 절대적 수준을 강조하는

입장에서는, 현재 자신이 받고 있는 정책혜택의 수준을 정부신뢰와 연결시키며, 반면에 정책수혜의 상대적 수준을 강조하는 입장에서는 정책혜택의 다양한 평가기준을 고려하게 된다(Tyler et al., 1985; 박종민·배정현, 2011에서 재인용). 예를 들어, 전자의 입장을 취한다면 정책혜택의 절대적 수준이 시민들이 가지는 기대수준에 부응하지 못할 때 정부에 대한 불신이 생기게 된다. 반면 후자의 입장에서 볼 때 현재 정책혜택의 절대적 수준이 충분히 높다고 하더라도 다른 준거집단과 비교해 응당 받아야 할 정도를 받지 못한다고 느낀다면 정부불신이 야기될 수 있다.

그렇다면 정부성이나 정책혜택의 어떠한 측면이 정부신뢰 함수에 영향을 미치게 되는가? 종래 선행연구에서 정부성과 관련된 정부신뢰의 주된 영향요인으로 조명을 받은 것은 경제상황에 대한 평가였다(Citrin & Green, 1986; Miller & Borrelli, 1991; Hetherington, 1998). 그러나 이후 일련의 학자들은 경제적 요인 못지않게 정치적 상황에 대한 평가가 정부신뢰에 핵심적인 영향력을 미친다는 사실을 발견하였다. Mishler & Rose(1997)와 Hofferbert & Klingemann(1999)의 연구는 냉전 종식 이후 공산주의에서 민주주의로 전환한 중구 및 동구 유럽 국가들에 대한 연구를 통해, 권위주의 체제를 벗어나 민주주의로 이행하고 있는 국가들의 경우 경제적 성과보다 공정성이나 자유와 같은 정치적 요인의 정부신뢰에의 영향력이 더 크다는 것을 입증한 바 있다.

마지막으로 정부의 성과적 요인보다 도덕적 태도나 규범적 기대 등을 중심으로 하는 윤리적 요인의 영향력을 강조하는 설명이 존재한다. 이러한 입장에서는 정책 결과나 산출보다는 정책 운영 과정에서의 공정성, 공익성, 대응성, 청렴성 등의 윤리적인 요인들이 정부신뢰의 핵심적인 영향요인이 된다(Butler, 1991; Mayer et al., 1999; 손호중·채원호, 2005; 박종민·배정현, 2011; 황창호·김영주·문명재, 2015). 정책 과정의 공정성이나 공익성에 대한 시민 인식이 높을수록 정부에 대한 신뢰수준이 높아지고(Dalton, 2004; Rahn &

Rudolph, 2005; 박종민·배정현, 2011, 황창호·김영주·문명재, 2015), 반면 공직자의 부패, 행정 절차상의 파행, 과도한 권력의 행사, 공직자의 부적절한 언동이 심할수록 정부에 대한 신뢰가 저하된다는 연구결과(Orrén, 1997)가 존재한다. 또한 정부가 정책 과정에서 적절한 정보를 제공하고 설득과 조정을 통하여 국민들의 정책에 대한 지지를 획득할 수 있는데, 이러한 설명 또한 정부신뢰에 대한 윤리성의 영향력과 궤를 같이 하는 것으로 볼 수 있다(이수인, 2013).

제 3절 선행연구의 검토

1. 정부신뢰의 영향요인으로서 청렴성과 공정성

1) 청렴성의 개념

청렴성(integrity)은 아직 학술적으로는 명확히 정의되지 않은 개념으로, 학계에서는 보다 정책적인 측면에서 더욱 많이 논의되고 있다(문순영·강창현, 2012). 청렴성이란 보통 공직자가 기관 내·외의 업무 및 정책을 부패행위 없이 객관적이고 투명하며 공정하게 처리한 정도를 의미하는 것으로(국민권익위원회, 2016), 현실에서는 매우 광범위한 개념으로 사용된다.

우선 좁은 의미에서 정부의 청렴성이란 부패로부터 자유로운 정도를 의미한다(오재록·전영한, 2012; 곽현근, 2010). 일반적으로 부패의 개념으로 가장 많이 인용되고 있는 설명은 Heidenheimer(1978)의 공직중심, 시장중심, 공익중심 등의 세 가지의 범주로 분류하여 정의하는 것이다(전영평, 2003; 곽현근, 2010). 공직중심 설명에서 부패는 공직과 그 공직에 주어진 의무를 일탈하는 것으로, 자신의 직위를 이용하여 개인적인 이익을 추구하거나 혹은 다른 사람에게 부적절한 영향력을 행사하는 것을 의미한다. 한편, 시장중심적 설명에

서는 공직자가 자신의 직무수행을 일종의 사업으로 보고, 이를 통해 그 수익을 극대화하려고 한다고 보고 있다. 마지막으로 공익중심 설명에서는 부패를 공익을 침해하는 행위, 다시 말해 국민의 이익에 손해를 끼치게 만드는 정치 지도자나 공무원의 일탈 행위로 간주한다. 부패와 관련한 대다수의 연구에서는 부패를 공직중심의 관점에서, 공직 의무로부터의 일탈과 공직을 이용한 위법 혹은 사익추구 행위로 간주하여 설명하고 있다(곽현근, 2010). 공직부패가 확산되면 공적인 업무에 대한 시민들의 신뢰가 크게 감소하며 정책의 성공 가능성을 낮추는 등 상당한 사회경제적 비용이 발생할 수 있다(Botchwey, 2000; 윤성일·권오영, 2017에서 재인용).

한편, 청렴성을 좁은 의미에서 부패의 반대 개념으로 보지 않고 좀 더 넓은 의미에서 파악하고자 하는 시도도 존재한다. 이러한 광의의 청렴성 개념에 따르면 공직자들이 자신에게 주어진 임무를 정직하게 수행하고, 자신의 동료들과 시민들을 존중하며, 소속된 조직의 자원을 책임 있게 사용하는 상태를 의미한다(Hoekstra et al., 2008). 이처럼 청렴성에 대한 광의의 관점에서는 협의의 청렴성인 반부패(anti-trust) 개념에 더하여 투명성(transparency)이나 책무성(accountability) 등을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다(Langseth et al., 1997; 이상범, 2012). 이처럼 청렴성을 공직수행을 위한 공직자의 태도까지 포함하는 넓은 개념으로 이해해야 한다는 주장도 존재하지만(김재광, 2008), 이 경우 그 영역이 너무도 광범위할 수 있어, 논의의 명확성을 위해 본 연구에서는 청렴성에 대하여 대다수의 학자들이 인정하는 반부패, 즉 협의의 청렴성 관점에서 바라보고 분석하고자 한다.

2) 청렴성과 정부신뢰

청렴성과 정부신뢰와의 관계에 대한 설명으로 많이 인용되는 것은 Della Porta(2000)의 경험적 연구이다. 그는 프랑스, 독일, 이탈리아

아에서 부패가 불신을 유발하는 주요한 요인임을 지적한바 있다(박희봉·이영란, 2012). 정치적 부패는 시민의 요구를 왜곡하고 거래비용을 증가시켜 생산성을 감소시키며, 공공서비스의 수준을 저하시키고 뇌물을 지불하지 않는 사람들이 공공서비스에 접근할 수 있는 기회를 제한시킨다(Della Porta, 2000). 또한 Anderson & Tverdova(2001)은 선진국과 유럽의 신흥 민주주의 국가에 대한 연구에서 부패의 수준이 높은 국가의 시민들이 정치제도에 대한 신뢰가 낮고, 그에 대한 역할 평가 역시도 낮다는 사실을 확인하였다. 한편, Seligson(2003)은 라틴 아메리카 국가에 대한 연구를 통해 시민들이 경험하는 정부의 부패가 정권의 정당성에 대한 신뢰를 줄이는 효과를 보인다는 결과를 제시하였다.

우리나라의 연구의 경우, 이종수(2001)는 경로분석을 통해 정부의 청렴성, 일관성, 효율성, 공정성 등이 정부신뢰에 미치는 영향력을 검증하였는데, 그 결과 청렴성은 정부신뢰에 유의미한 정(+)의 영향력을 보였다. 이양수(2008)는 관료청렴성, 관료일관성, 국정운영평가를 정부역할신뢰의 영향요인으로 고려하였는데, 청렴성은 국정운영평가와 정부역할신뢰에 모두 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 서인석·박형준(2012)은 공직부패 요인을 공무원에게 금품제공이 행해지는 정도, 부정부패가 사회 문제로서 심각하게 인식되는 정도, 전년대비 부정부패 수준 해소 정도로 분류하여 정부신뢰에 대한 영향력을 구조방정식 모형을 통해 추정하였는데, 공직부패가 정부신뢰의 저하에 유의미한 영향력을 발휘하는 것으로 확인되었다.

중앙정부 뿐만 아니라 지방정부에 대한 신뢰의 경우에도 청렴성은 주요한 영향요인이라는 연구결과가 존재한다. 지방정부의 신뢰요인을 탐색한 정광호·이달곤·하혜수(2011)의 연구에 따르면 청렴성과 유능함에 대한 인식이 지방정부와 지방의회 신뢰에 유의미한 연관성을 보인 반면, 효율성과 형평성의 경우 큰 연관성이 없다는 실증분석 결과를 제시하고 있다. 한편, 최예나(2016)의 연구의 경우에도 청렴성은 지방정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 핵심적 영향요

인으로 나타나고 있는데, 특이하게도 주민과 지방정부의 소통이라고 하는 조절변수를 추가할 경우 도리어 역효과를 나타내 긍정적인 영향력이 감소될 수 있다는 결과를 제시하였다.

지금까지의 논의를 종합하자면, 정부 청렴성과 정부신뢰 간의 관계에서 청렴성 인식이 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 데 국내외 대다수의 연구 결과가 일치하고 있다.

3) 공정성의 개념

정부의 공정성은 공평을 나타내는 “fairness” 또는 정의를 나타내는 “justice” 등으로 번역된다. 공정성은 다양한 분야의 학자들에 의해 오랫동안 많은 관심의 대상이 되어왔으나 여전히 그 개념에 대한 정의는 일의적이지 않다. 그동안 전개되어온 공정성에 관련한 연구는 크게 사회 전반적 관점과 조직 행태적 관점으로 구분하여 살펴볼 수 있다(조국행, 2007; 이윤경, 2014).

먼저 사회 전반적 관점에서의 공정성에 대하여 살펴본다. 공정성은 정의롭고 공평한 상태를 나타내는 것으로서, 정의 담론의 핵심 개념이라고 할 수 있다(황혜신, 2011; 강우진, 2015). 종래 공정성은 효율성, 효과성, 형평성, 책임성, 합법성, 법의 지배, 불편부당성 등과 함께 주로 정부의 질 혹은 성과를 구성하는 다양한 요인들 중 하나로 다루어져 왔다. 이 중 법의 지배(rule of law)나 불편부당성(impartiality)은 공정성과 유사한 개념으로 생각할 수 있지만, 엄밀히 말하면 상이한 개념이라 할 수 있다(임의영, 2012; 최상욱, 2012). 먼저 공정성은 법의 지배 개념과 구분되는데, 공정하다는 것은 법적인 측면에서만 수행되는 것을 넘어 어느 정도 법적인 기준을 넘어 설 수 있는 속성이 포함되기 때문이다(신상준·이숙중, 2016). 한편, 불편부당성은 정치적 평등과 절차적 규범의 측면, 그리고 시민들을 대할 때에 있어 차별이나 편견이 갖들지 않은 상황을 의미하는 개념이다(신상준·이숙중, 2016). 하지만 공정성은 정책 과정에서의 편

파성(partiality)을 내포할 수 있는 개념인데, 이때 편파성을 지닌 정책이란 종래 혜택을 받지 못한 이들에게도 추가적으로 자원을 지원 하는 경우를 말한다.

이러한 측면에서 공정성은 Rawls(1971)가 말하는 최소 수혜자에게 최대 혜택을 주는 차등원칙에 입각한 “공정성으로서의 정의(justice as fairness)” 개념과 유사하다(Rothstein & Teorell, 2008; 이윤경, 2014). Rawls(1971)는 “최대 다수의 최대 행복”이라는 공리주의적 관점의 공정성 혹은 정의 개념에 문제를 제기하고, 이를 극복하고자하였다. 그에 따르면, 공정성으로서의 정의 개념은 정의의 제 1원칙인 “평등한 자유의 원칙(principle of equal liberty)”과 제 2원칙인 “차등의 원칙(difference principle)”이 충족할 때 가능할 수 있다. 이러한 논리에 따르면 정부는 시민의 자유와 권리를 보장하고, 모든 사람들에게 균등한 기회를 제공하며, 약자에 대해서는 혜택을 부여하여 불평등을 해소하는 정책을 추구해야 한다.

한국 학자들의 연구의 경우, 이종수(2011)는 기회의 형평성을 보장하는 자유주의와 분배적 형평성을 보장하는 공동체주의, 마지막으로 공정한 규칙을 보장하는 공공선택론의 입장에서 공정성을 해석하고 있다. 또한 천대운(2011)은 Rawls의 공정성과 정의 담론을 바탕으로 공정사회를 목표로 하는 정부의 역할을 강조하면서, 공정성의 기반이 되는 법률과 제도의 확립, 차등의 원칙에 기반한 행복 증진의 정책, 시민에 대한 교육 기회의 제공과 상호존중의 공동체 도덕률 실천을 공정 사회 확립을 위한 정책 방향으로 제시하였다. 이상의 논의와 같이 거시적인 관점에서 공정성을 분석하는 학자들은 주로 사회 전반적이고 보편적인 가치와 정의 개념에 초점을 맞추고 연구를 진행하고 있다.

한편, 오늘날 공정성에 관한 연구가 가장 체계적이고 활발하게 이루어지고 있는 분야는 조직학의 영역이다. 조직 행태적 관점에서 공정성은 조직 속에서 정당한 수준의 분배가 적절한 절차를 거쳐 이루어지고 자신의 기대에 합당한 대우를 받는 균형적인 상태를 말한

다(최낙범·엄석진, 2013). 이러한 조직 행태적 시각에서는 공정성을 절차 공정성(procedural justice), 분배 공정성(distributive justice), 상호작용 공정성(interactional justice)으로 구분하여 분석하고 있다.

절차 공정성이란 보상의 크기를 결정하는 과정이나 수단이 정당하고 공정한지를 의미한다(Leventhal et al., 1980; Folger & Konovsky, 1989). 여기에서 수단이나 과정이 절차적으로 정당하다는 것은, 편견 없이, 정확하게, 적합한 이해관계자가 참여한 상황에서, 권한남용이 없이 일관적인 윤리적·도덕적 규범에 대한 준수를 의미한다(Colquitt and Shaw, 2004). 절차적 공정성은 최종적으로 드러난 결과가 적합하지 않더라도 구성원들이 절차가 공정하다고 인식한다면 그 정당성을 인정하여 그 결과에 따른 부정적 영향력을 감소시킬 수 있기에 중요성을 가진다(신상준·이숙중, 2016).

분배 공정성이란 조직 내에서 구성원들이 받는 보상의 크기에 대한 공정성을 의미한다(Homans, 1961; 최낙범·엄석진, 2013). 조직 내에서 교환 관계에 있는 사람들은 자신의 들인 투입에 대한 산출의 차이를 비교하여, 스스로의 노력에 상응하는 보상을 받고 있다고 인정할 때 사람들은 공정성을 느끼게 된다(이윤경, 2014). 즉, 분배 공정성의 관점에서 구성원들은 타인의 처우와의 비교를 통해 자신의 처우가 적절한지를 확인함으로써 공정함 혹은 불공정함을 느끼게 된다.

마지막으로 상호작용 공정성이란 의사결정의 과정에서 상급자나 권위자와의 관계에서 지각하게 되는 공정성의 유형을 의미한다(Greenberg & Lind, 2000). Bies & Moag(1986)는 절차나 분배와 같은 요소뿐만 아니라 구성원들 간의 진실함, 존중, 적절성, 설명의 정당성 등과 같은 상호작용이 공정성 인식에 주요한 원인으로 작용할 수 있음을 제시하였다. 최근에는 상호작용 공정성을 상급자의 하급자에 대한 예의, 존중, 태도로부터 인식되는 대인관계 공정성(interpersonal justice)과 의사결정 과정의 정보 정확성이나 접근성으로부터 인식되는 정보 공정성(informational justice)의 두 가지 측

면으로 구분하여 살펴보는 연구도 있다(최낙범·엄석진, 2013).

4) 공정성과 정부신뢰

공정성이 정부신뢰에 미치는 영향을 검증하는 연구를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 박종민·배정현(2011)은 정부 대우와 관련한 공정성인 분배 공정성과 정책 과정에 있어서의 절차 공정성이 정부신뢰에 미치는 영향력을 경험적으로 분석하였다. 그 결과 정부 대우의 상대적 공정성(분배 공정성)과 절차 공정성이 정부신뢰에 유의미한 긍정적 영향을 미치는 것으로 확인되었고, 반면에 경제 상황이나 정책수혜 등 정책 결과와 산출 그 자체의 영향력은 상대적으로 그 효과가 미미한 것으로 나타났다.

한편, 신상준·이숙중(2016)은 정부 공정성을 다분히 조직학적 관점에서 파악하고 공정성 인식을 절차, 분배, 상호작용 공정성으로 구분하여 그것이 정부신뢰에 미치는 영향과 정부성과 만족도에 대한 매개효과를 검증하였다. 이 연구에서는 상호작용 공정성을 “정부와 시민과의 관계적인 측면에서 시민이 공공서비스 혜택을 받는 과정에서 정당한 대접을 받았는가?”로 개념화하고 있다. 분석 결과 세 가지 차원의 공정성 중에서 상호작용 공정성은 정부신뢰에 유의미한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었고, 절차 공정성의 경우 정부신뢰에 오히려 부정적인 영향을 미쳤으며, 분배 공정성의 경우 정부신뢰에 유의미한 영향이 확인되지 않았다.

이외에도 이종수(2001)나 손호중·채원호(2005)의 연구에서도 공정성이 정부신뢰에 유의미한 정(+)적인 영향력을 미친다는 결과를 발견하였다. 전자의 경우 공정성을 “공정하기 때문에 정부를 신뢰”한다고 하는 단일 문항으로 측정하였고, 후자의 경우 변수 선정에 있어 절차 공정성과 분배 공정성을 함께 묶어서 측정하였다. 한편 윤건·서정욱(2016)의 연구에서도 공정성은 청렴성, 협력적 거버넌스, 참여 등 기타 사회 통합을 구성하는 요인들과 함께 정부신뢰에 긍

정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 또한 이지호·이현우(2015)는 반응성, 공정성, 효율성이 정부신뢰에 미치는 영향을 검증한 실증 연구에서, 서구 국가들에서와 마찬가지로 한국에서도 이들 영향요인의 유의미하고 긍정적인 영향력이 확인된다는 결과를 제시했다. 따라서 공정성과 관련된 선행연구의 결과를 종합하자면, 대체로 정부의 공정성 인식은 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다.

그러나, 위에서 살펴본 공정성 관련 선행 연구의 다수가 조직 행태적 관점의 공정성 개념 분류를 채택하고 있다는 점은 고민의 여지가 있다. 절차 공정성, 분배 공정성, 상호작용 공정성 등으로 구성된 이러한 시각이 이론적인 체계성과 유용성을 가지고 있음에도 불구하고, 조직적 단위의 연구 수준에서 발전시킨 이론적 개념이 더욱 거시적인 정부 수준의 연구에서도 적용될 수 있을 것인지에 대해서는 아직 학문적으로 합의된 바 없다. 비슷한 맥락에서 정부 수준의 공정성 개념을 이론적으로 구체화시킨 연구는 조직 심리 혹은 조직 행태적 시각에 비해 상대적으로 부족하다는 지적이 있다(김은희·박희서, 2007; 이윤경, 2014). 정부 차원에서의 공정성에 대해 개념화하기 위해 유용한 설명은 Hegtvedt(1993)의 연구가 있는데, 그는 정부 공정성을 사회 전반의 다양한 사람들, 즉 국민이 정부 활동에 대해 공정한 것으로 인식하는 결과라고 보았다.

본 연구에서는 논의의 엄밀성을 위해 정부 공정성에 대한 시민의 인식을 측정하는데 있어 정부 정책 과정상의 윤리성이라는 측면에서 절차 공정성에 초점을 두고 분석을 진행해보고자 한다. 이는 정부 차원에서의 분배 공정성의 경우 집단 간 비교 기준이 너무 다양하고 모호해서 현실적으로 적용하기 쉽지 않다는 점(Thibaut & Walker, 1975; 박현주, 2015), 상호작용 공정성의 경우 상급자나 권위자와의 관계에서 지각하게 되는 공정성을 의미하는데(Greenberg & Lind, 2000) 정부와 시민 간의 관계의 경우 상하관계를 특정하기 어렵다는 점을 고려한 것이다.

2. 정부신뢰 영향요인으로서 정책성과만족도

정부의 정책성과 측정의 어려움으로 인해 정부의 성과와 정부신뢰 간의 실질적 관계를 파악하기 어렵다는 한계에도 불구하고, 양자간의 관계는 정부신뢰 영향요인 연구에 있어 핵심적인 논의가 된다(Bok, 1997; 정광호, 2011: 90). 통상적으로 정부가 시민들이 원하고 요구하는 정책에 대해 성과를 낼 때 정부신뢰는 올라가게 된다(Ross & Escobar-Lemmon, 2010). 특히 1970년대 정부신뢰의 영향요인에 관한 Miller와 Citrin의 논쟁에서, Miller(1974)는 정부의 정책 성과에 대한 시민들의 평가 혹은 만족이 정부신뢰를 결정한다고 논의하면서, 1960년대 후반부터 1970년대 초반까지 나타난 미국 연방 정부에 대한 시민의 불신(cynicism)은 시민의 기대를 정부의 정책이 채워주지 못했기 때문이라고 주장한다. 시민들이 중요하게 생각하고 해결하기를 바라는 정책 이슈에 대한 기대에 정부가 부응하여 그 기대를 충족시킬수록, 정부신뢰 또한 높아지게 된다(Miller, 1974; Miller & Borrelli, 1991; Chanley et al., 2000; Uslander, 2001).

정부정책의 성과를 정부신뢰의 영향요인으로 상정하는 선행연구들의 경우 다수의 연구들이 경제적 성과나 정치적 성과가 주요한 요인이라는 점을 주목하고 있다. 민주주의 수준이 발달한 서구 국가들의 경우 경제적 성과가 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보인다(Citrin & Green, 1986; Hetherington, 1998; Hibbing & Theiss-Morse, 2001). 반면에 민주주의가 아직 성숙하지 못한 초기 이행단계의 동구 유럽과 같은 국가에서는 자유나 인권과 같은 정치적 성과가 정부신뢰에 상대적으로 더 중요한 원인으로 나타난다(Mishler & Rose, 1997; Hofferbert & Klingemann, 1999).

국내 연구에서도 정부성과에 대한 평가가 정부신뢰에 정(+)적인 영향력을 미친다는 연구가 다수 존재한다. 김병규·이곤수(2009)의 연

구는 정치경제적 관점에서 국가경제여건, 경제상황 악화의 책임소재 인식, 경제정책 평가 등 경제적 성과 요인들이 정부신뢰에 가장 큰 영향을 미친다는 결과를 제시하였다. 또한 정부성과 만족을 경제와 복지라는 두 가지 측면에서 구분하여 접근한 박희봉·신중호·황윤원(2013)의 연구에서는 경제와 복지 모두 정부신뢰와의 유의미한 관계를 보여주었으나, 선택적 복지의 경우에는 부정적인 영향을 보이고 있었다. 반면, 한국의 경우 정부의 경제적 성과보다는 정치적 성과 요인들의 영향력이 더 크다는 연구 결과도 존재한다(박종민, 1991; 이수인, 2013). 또한 최근에는 정부가 수행하는 정책분야 전반에 대한 시민들의 만족도가 정부신뢰에 유의미한 긍정적 영향을 미친다는 실증분석 결과도 제시되고 있다(신상준·이숙중, 2016; 임재훈·윤영채, 2018).

이처럼 정부의 정책성과와 정부신뢰 간의 알려진 연관성에도 불구하고 그 영향력의 크기나 방향성을 해석하는 데는 주의가 요구된다. 그 이유는 첫째, 시민들마다 기대하는 정부의 역할에 대한 기대가 다르기 때문이다(Huseby, 2000, Yang & Holzer, 2006에서 재인용). “큰 정부”의 역할을 기대하는 사람이 있는가 하면, “작은 정부”의 역할을 기대하는 사람도 있다. 따라서 똑같은 성과를 두고서도 그에 대한 시민들의 반응은 개인별로 다를 수 있으며, 성과의 정도가 아니라 시민의 기대와 성과의 차이가 오히려 중요할 수 있다. 둘째, 정부신뢰라는 개념이 인지적 측면에 기초하고 있기에 실제로 정부가 어떻게 일하고 있는지와는 별개로 나타날 수 있다. 정부가 어떻게 일하고 있는지에 대해 국민들이 제대로 파악하지 못할 수도 있고(정광호, 2011), 성과만이 정부신뢰를 평가하는데 유일한 요인이 아닐 수도 있다(Van de Walle & Bouckaert, 2003). 셋째, 무엇보다도 “불신”이 “신뢰”의 반대가 아닐 수 있는데, 정부의 불신과 신뢰는 상이한 요인들로부터 영향을 받는 것일 수 있다(Luhmann, 1979).

이러한 측면에서 Yang & Holzer(2006)는 정부의 성과와 정부신뢰

간의 연관성을 분석하는 연구의 핵심은 양자 간의 연결에 영향을 미치는 조절변인 혹은 매개변인에 관한 것이라고 주장하였다. 또한 정광호(2011: 152)는 정부가 달성한 성과와 이에 대한 국민의 신뢰 사이에 이론적 관련성이 분명히 존재하지만, 실제 그러한 관계가 어떻게 나타나는가는 개별·구체적 사안에 따라 다르다고 논의하면서 양자 간의 인과관계를 파악할 때는 여러 혼란요인들을 통제하거나 자료 측정의 선후관계가 분명한 종단면자료를 이용하여 분석할 것을 권하고 있다.

3. 청렴성, 공정성과 정책성과만족도의 관계

1) 청렴성과 정책성과만족도

민주주의 국가에서 공공조직의 모든 권한은 국민으로부터 위임되는 것이며, 당연하지만 이는 정부도 예외가 아니다. 공적 소유권에 기초하여 정부의 주인은 국민이라고 할 수 있지만, 현실적인 제약으로 인해 실제 그 운영은 정치적 위임을 통할 수밖에 없다. 공공조직에서 이러한 소유와 경영의 분리 상황은, 그 주인-대리인 이론의 관점에서 태생적으로 항상 비효율성의 문제를 내재하게 한다(라영재, 2008). 예를 들어, 현대 사회가 더욱 다원화되고 복잡해짐에 따라, 행정에 있어서 주인인 국민보다 대리인인 공공조직이 전문지식이나 정보 접근성의 측면에 있어서 우위를 점하는 경우, 국민의 이익을 대표하지 못하고 사적 이익을 추구하는 등 비효율 혹은 도덕적 해이를 발생시킬 수 있다. 공공부문의 비효율성으로 야기되는 국민의 피해는, 민간부문의 그것으로 인해 발생하는 피해와 비교했을 때 사회적으로 영향을 미치는 범위나 정도가 상대적으로 보다 더 크다(안용식, 2004).

그러므로 청렴성은, 정부가 수행하는 정책과 운영 과정에서의 조

직성과에 대한 국민의 만족도에 영향을 미치는 주요한 요인이 된다. 특히 앞서 이론적 논의에서 살펴본 바와 같이 반부패라는 측면에서 청렴성을 살펴보면, 첫째, 부패는 정부에 대한 국민의 불신을 초래하여 정책의 추진력을 약화시키고 그 만족도를 저해시킨다. 예를 들어 학연·혈연·지연을 가진 사람들끼리의 연고주의가 정부 혹은 관료 집단 내에 팽배하다면, 이는 정부의 민주주의적 정당성을 손상시키고 사회적 비효율성과 도덕적 위기를 가져오게 된다(전오진·남상화, 2009). 둘째, 부패는 사회 내의 불평등을 심화시킬 수 있다. 정치적·경제적 능력이 있는 규칙의 위반자들은 부패를 통해 이익을 얻을 수 있는 반면, 이러한 부패로 인해 비용의 전가가 일어나 사회적 약자와 일반 국민은 피해를 입게 된다는 점에서 불평등이 심화될 수도 있다(금현섭, 2014). 셋째, 부패는 개별 경제주체들이 시장에서 공정한 게임을 할 수 있게 하는 기반을 약화시키기 때문에 결과적으로 투자 혹은 경제성장에도 악영향을 미친다(윤성일·권오영, 2017). 부패가 존재하면 생산비용이 증가하고, 시장 전체의 자원배분의 효율성이 감소되면서 부패가 경제성장에 부정적 효과를 나타낼 수 있다.

한편, 부패의 긍정적인 기능에 대해 주목하는 연구도 일부 존재한다. 이러한 견해에 따르면, 부패가 성과급과 유사한 성격을 가진다거나, 뇌물이 불필요한 규제를 회피할 수 있는 기회를 제공하여 경제에 긍정적인 기여를 한다거나, 행정의 대기비용을 최소화하는 윤희제 역할을 통해 비효율성을 감소시킬 수도 있음을 주장하고 있다(Lui, 1985; 국민권익위원회, 2009; 윤성일·권오영, 2017). 그러나 이러한 부패의 긍정적 효과는 단기적이거나 지극히 제한된 조건 속에서만 가능할 수 있다는 점에서, 일반적으로 정부가 국민의 신뢰와 정책에 대한 만족을 확보하기 위해서는 청렴성의 제고가 매우 중요하다 할 수 있을 것이다.

2) 공정성과 정책성과만족도

행정학에서 정부 전반의 공정성과 정책의 성과를 연결시킨 연구는 생각보다 많이 다루어지지 않아 왔는데(김은희·박희서, 2007), 이는 정부 수준에서의 공정성이 어떤 것을 의미하는지를 논의한 이론적 작업이 상대적으로 많지 않았다는 것에 기인하는 것으로 생각된다. 반면, 경영학에서는 공정성과 고객만족의 긍정적 영향관계를 실증적으로 분석하는 연구들이 다수 존재한다(신상준·이숙중, 2013). 고객들이 불공정한 상황에 처할 경우 불만족을 토로한다거나(Fisk & Young, 1985), 투입과 산출 과정을 통해 나타난 최종적인 결과가 공정하다는 인식이 고객들의 만족도와 연관이 있다는 연구도 있다(Huppertz et al, 1978). 이러한 선행연구의 결과를 토대로 추론해보면, 정부 정책이나 서비스의 경우에도 시민들의 공정성에 대한 인식이 그 만족도와 긍정적으로 연관되어 있을 것이라 생각해볼 수 있다.

공정성과 정책성과 혹은 서비스 만족도와 관련한 국내 선행연구들의 실증분석 결과는 이러한 추론에 대한 근거를 제시하고 있다. 먼저 민원행정서비스에 대한 만족도와 투명성, 공정성의 관계를 실증적으로 분석한 박홍식·나현(2010)의 연구는, 공정성이 민원서비스 만족도에 긍정적인 영향을 미치는 변수일 뿐만 아니라, 투명성의 만족도 효과 상당 부분을 공정성이 매개 및 조절적 방법으로 촉진하고 있음을 밝혀내고 있다. 또한 조정식(2009)은 지역복지서비스에 대한 고객들의 공정성 지각이 만족도와 재이용 의도에 미치는 영향을 분석하고 있다. 분석 결과 분배 공정성과 상호작용 공정성 변수는 고객 만족과 서비스 재이용 의도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 한편, 주민들이 인식하는 민원행정서비스의 공정성이 친정부적 자발행위에 미치는 영향을 분석한 김은희·박희서(2007)의 연구에 따르면, 민원행정서비스에 대해 주민들이 얼마나 공정하게 지각하느냐에 따라 지방행정에 대한 신뢰와 몰입을 형성,

나아가 자발행위까지도 촉발시킬 수 있음을 확인하였다.

이러한 선행연구에서의 결과를 고려하여, 본 연구에서는 시민이 인식하는 정부의 공정성이 정책성과만족도를 향상시킨다는 가설을 토대로 연구를 진행하고자 한다.

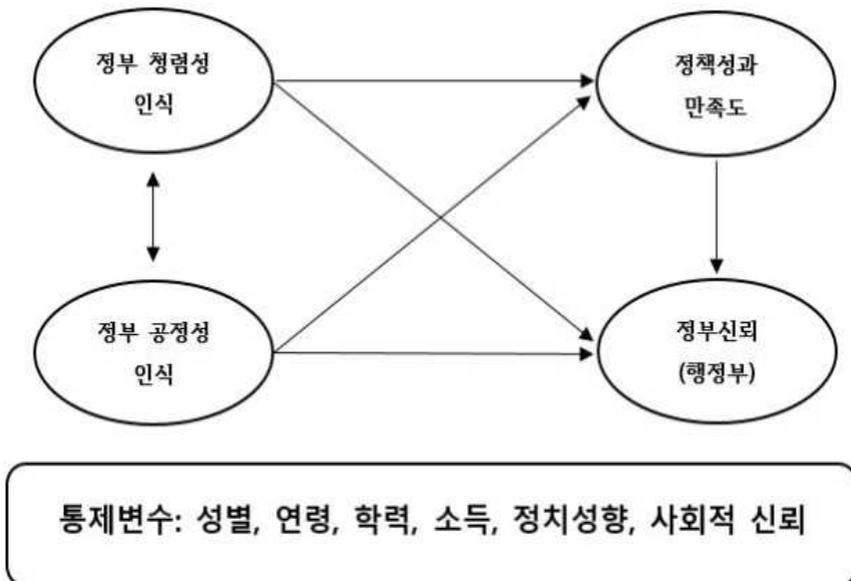
제 3장 연구 설계

제 1절 연구 모형 및 가설 설정

1. 연구 모형

본 연구는 시민이 인식하는 정부의 청렴성과 공정성이 정부의 정책성과만족도를 매개로 하여 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 하고 있다. 이에 본 연구에서는 횡단면자료를 이용하여 시민들의 정부 청렴성 인식과 정부 공정성 인식, 정부 정책성과만족도, 그리고 정부신뢰 간의 영향관계를 다음의 [그림 1]과 같은 모형으로 도식화하여 분석을 진행하고자 한다.

[그림 1] 연구모형



2. 연구 가설

시민들의 정부 청렴성과 공정성 인식이 정책성과만족도를 매개로 하여 정부신뢰에 미치는 영향을 실증 분석하는 것을 목표로 다음과 같은 가설을 설정하였다. 구체적으로 본 연구에서 검증하고자 하는 가설은 다음과 같다.

1) 정부 청렴성 인식과 정부신뢰

정부의 청렴성은 매우 광범위한 개념(곽현근, 2010)으로 학계에서는 보다 정책적인 측면에서 많이 논의된다(문순영·강창현, 2012). 먼저 광의의 청렴성은 공직자들이 자신에게 주어진 임무를 정직하게 수행하고, 자신의 동료들과 시민들을 존중하며, 소속된 조직의 자원을 책임 있게 사용하는 상태로 이해할 수 있다(Hoekstra et al., 2008). 이러한 광의의 관점이 청렴성 연구를 위해 다양한 논의를 가능하게 할 수 있으나, 이 경우 그 영역이 너무도 광범위할 수 있어 논의의 명확성을 위해 본 연구에서는 청렴성의 개념을 협의의 관점에서 살펴보고자 한다.

협의의 관점에서의 청렴성은 일반적으로 부패의 반대 혹은 부패로부터 자유로운 정도를 의미한다(곽현근, 2010; 오재록·전영한, 2012). Heidenheimer(1978)는 부패를 공직중심, 시장중심, 공익중심의 세 가지 관점에서 부패를 설명하고 있는데, 공직 중심적 관점에서 부패는 공직에서 주어진 의무를 일탈하는 것으로, 공직자가 자신의 직위를 이용하여 사익을 추구하거나 다른 이에게 부적절한 영향력을 행사하는 것을 의미한다. 시장 중심적 관점에서는 공직자가 자신의 직무를 일종의 사업으로 간주하고 그를 통해 수익을 극대화하려 한다고 본다. 마지막으로 공익 중심적 관점에서 부패는 공익, 즉 국민의 이익에 손해를 끼치게 만드는 정치 지도자나 공무원의 일탈

행위로 설명한다. 부패와 관련한 대다수의 연구는 부패를 공직 중심적 관점에서, 공직 의무로부터의 일탈과 공직을 이용한 위법 혹은 사익추구 행위로 보고 분석하고 있다(곽현근, 2010). 본 연구에서도 이러한 선행연구에서의 논의와 같이 공직 중심적 관점에서 부패를 정의하고, 연구의 독립변수가 되는 청렴성을 반부패, 즉 혐의의 청렴성 관점에서 살펴볼 것이다.

정부 청렴성과 정부신뢰 간의 관계에서 시민들의 정부 청렴성 인식이 정부신뢰에 유의미한 정(+의 영향을 미친다는 데 국내의 대다수의 연구결과가 일치하고 있다. 해외의 선행연구에서 Della Porta(2000)는 프랑스, 독일, 이탈리아 등 유럽 국가에서의 부패가 정부의 불신을 유발하는 주요한 요인임을 지적한 바 있다. Anderson & Tverdova(2001) 또한 부패의 수준이 높은 국가의 시민들이 정치 제도에 대한 신뢰가 낮고, 그에 대한 역할 평가 역시 낮다는 연구 결과를 제시하고 있다. 한편 Seligson(2003)은 라틴 아메리카 국가들에서 시민들이 경험하는 정부의 부패가 정권의 정당성에 대한 신뢰를 줄이는 효과를 보인다는 사실을 확인하고 있다.

우리나라의 경우에도 정부 청렴성이 정부신뢰에 긍정적인 영향력을 미친다는 연구가 다수 확인되고 있다(이종수, 2001; 이양수, 2008; 서인석·박형준, 2012). 이들 연구에서는 시민들이 인식하는 정부의 청렴성이 높을수록 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치고, 반대로 부패의 정도가 높을수록 정부신뢰에 부정적인 영향을 미친다고 보고 있다. 한편, 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부에 대한 신뢰의 경우에도 청렴성은 주요한 영향요인이라는 연구결과가 존재한다. 지방정부의 신뢰요인을 탐색한 정광호·이달곤·하혜수(2011)의 연구나 최예나(2016)의 연구에서는 공히 청렴성이 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 실증분석 결과를 보고하고 있다. 이에 본 연구에서도 시민들의 정부 청렴성 인식은 정부신뢰에 긍정적인 영향력을 미칠 것이라고 보고 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 1. 정부 청렴성 인식은 정부신뢰에 유의미한 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

2) 정부 공정성 인식과 정부신뢰

정부의 공정성은 다양한 분야의 학자들에 의해 오랫동안 많은 관심의 대상이 되어왔으나 여전히 그 개념에 대한 정의는 일의적이지 않다. 오늘날 공정성에 관한 연구가 가장 활발하고 체계적으로 이루어지고 있는 분야는 조직학의 영역이다. 조직 행태적 관점에서 공정성은 조직 속에서 정당한 수준의 분배가 적절한 절차를 거쳐 이루어지고 자신의 기대에 합당한 대우를 받는 균형적인 상태를 말한다(최낙범·엄석진, 2013). 이러한 조직 행태적 시각에서는 공정성을 절차 공정성, 분배 공정성, 상호작용 공정성으로 구분하여 분석하고 있다.

먼저 절차 공정성이란 조직 과정에서 보상의 크기를 결정하는 과정이나 수단이 정당하고 공정한지를 의미한다(Leventhal et al., 1980; Folger & Konovsky, 1989). 절차적 공정성은 결과가 적합하지 않더라도 절차가 공정하다고 구성원들이 인식한다면 그 정당성을 인정하여 그 결과에 따른 부정적 영향력을 감소시킬 수 있기에 중요성을 가진다(신상준·이숙중, 2016). 분배 공정성이란 조직 내에서 구성원들이 받는 보상의 크기에 대한 공정성을 의미한다(Homans, 1961). 조직 구성원들은 타인의 처우와의 비교를 통해 자신의 처우가 적절한지를 확인함으로써 공정함 혹은 불공정함을 느끼게 된다. 마지막으로 상호작용 공정성이란 의사결정의 과정에서 상급자나 권위자와의 관계에서 지각하게 되는 공정성의 유형을 의미한다(Greenberg & Lind, 2000). 절차나 분배와 같은 요소뿐만 아니라 조직 구성원들 간의 진실함, 존중, 소통의 적절성, 설명의 정당성 등과 같은 상호작용이 공정성 인식에 중요한 원인으로 작용한다.

그러나, 위에서 살펴본 공정성 관련 선행 연구의 다수가 조직 행태적 관점의 공정성 개념 분류를 채택하고 있다는 점은 고민의 여지가 있다. 절차 공정성, 분배 공정성, 상호작용 공정성 등으로 구성된 이러한 시각이 이론적인 체계성과 유용성을 가지고 있음에도 불구하고, 조직적 단위의 연구 수준에서 발전시킨 이론적 개념이 더욱 거시적인 정부 전체 차원의 연구에서도 적용될 수 있을 것인지에 대해서는 아직 학문적으로 합의된 바 없기 때문이다. 비슷한 맥락에서 정부 수준의 공정성 개념을 이론적으로 구체화시킨 연구는 조직심리 혹은 조직 행태적 시각에 비해 상대적으로 부족하다는 지적이 있다(이윤경, 2014).

본 연구에서는 논의의 엄밀성을 위해 정부 공정성에 대한 시민의 인식을 측정하는데 있어 정부 정책과정의 공정성이라는 측면에 초점을 두고 분석을 진행해보고자 한다. 이는 조직 행태적 관점의 공정성 논의에서 이야기하는 절차 공정성의 측면과 그 맥이 닿아 있다. 조직 행태적 시각의 공정성 분류를 기계적으로 수용하였을 때, 정부 차원에서의 분배 공정성의 경우 집단 간 비교 기준이 너무 다양하고 모호해서 현실적으로 적용하기 쉽지 않다는 점, 상호작용 공정성의 경우 상급자나 권위자와의 관계에서 지각하게 되는 공정성을 의미하는데, 정부와 시민 간의 관계의 경우 상하관계를 특정하기 어렵다는 점을 고려한 것이다.

정부 공정성에 대한 시민의 인식이 정부신뢰에 미치는 영향을 분석한 선행연구의 경우 대체로 공정성이 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 결과가 다수를 이룬다(이종수, 2001; 손호중·채원호, 2005; 박종민·배정현, 2011; 이지호·이현우, 2015). 특히 본 연구에서와 같이 정부 정책과정 상의 공정성에 초점을 맞추는 연구의 경우, 박종민·배정현(2011)의 연구에서는 공정성의 정부신뢰에 대한 영향력이 일관되게 유의미한 것으로 나타났으나, 정부의 절차 공정성이 신뢰 대상인 정부를 어떻게 정의하느냐에 따라 정부신뢰에 유의미한 영향력을 미치지 않을 수도 있다는 연구(임재훈·윤영채, 2018)도

있는가하면, 정부신뢰에 오히려 부정적인 영향을 미친다는 연구결과(신상준·이숙중, 2016)도 존재한다. 본 연구에서는 공정성이 정부의 질과 성과를 구성하는 요인 중 하나라는 점을 감안하여 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 보고 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 2. 정부 공정성 인식은 정부신뢰에 유의미한 정(+)¹의 영향을 미칠 것이다.

3) 정책성과만족도와 정부신뢰

정부의 정책성과 측정의 어려움으로 인해 정부의 성과와 정부신뢰 간의 실질적 관계를 파악하기 어렵다는 한계에도 불구하고, 양자간의 관계는 정부신뢰 영향요인 연구에 있어 핵심적인 논의가 된다(Bok, 1997; 정광호, 2011: 90). 특히 1970년대 정부신뢰의 영향요인에 관한 Miller와 Citrin의 논쟁에서, Miller(1974)는 정부의 정책성과에 대한 시민들의 평가 혹은 만족이 정부신뢰를 결정한다고 논의한 바 있다. 이후 정부 성과의 정부신뢰에의 영향력에 대한 많은 연구가 이루어져 왔는데, 많은 선행연구들은 시민들이 중요하게 생각하고 해결하기를 바라는 정책 이슈에 대한 기대에 정부가 부응하여 그 기대를 충족시킬수록, 정부신뢰 또한 높아지게 된다고 지적하고 있다(Miller, 1974; Miller & Borrelli, 1991; Chanley et al., 2000; Uslaner, 2001).

국내 연구의 경우 정부성과에 대한 긍정적인 평가가 정부신뢰에 유의미한 정(+)¹의 영향력을 미친다는 결과가 다수 존재한다(김병규·이근수, 2009, 박희봉, 2012; 신상준·이숙중, 2016; 황창호·김태형·문명재, 2017; 임재훈·윤영채, 2018). 반면 박종민·배정현(2011)의 연구는, 정책 산출과 결과는 정부신뢰에 유의미한 영향을 보이지 않으며

정부신뢰의 형성에 있어 정부가 무엇을 산출하고 어떤 결과를 가져 오는지 보다 정부가 얼마나 공정하게 정책을 결정하고 집행하느냐가 더 중요한 요인이라는 실증분석 결과를 제시하였다. 또한 전대성·권일웅·정광호(2013)의 연구의 경우, 정책평가가 정부신뢰에 유의미한 영향력을 미치고 있지만 대통령의 신뢰에 대한 영향력을 통제할 때는 그 통계적 유의미성을 잃으며 정책에 대한 평가보다 대통령에 대한 신뢰가 정부신뢰에 더 큰 영향을 미친다고 논하고 있다.

이러한 선행연구의 결과를 종합하여보면 정부의 정책성과만족도가 정부신뢰에 미치는 영향을 검증하는 일은 의미있는 작업이 될 것으로 판단된다. 본 연구에서는 정부의 정책에 대한 평가가 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 다수 선행연구의 주장을 바탕으로 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 3. 정책성과만족도는 정부신뢰에 유의미한 정(+)¹의 영향을 미칠 것이다.

4) 정책성과만족도의 매개효과

반부패라는 측면에서 청렴성을 살펴보면, 뇌물이 정책과정에서 일종의 윤활제 같은 역할을 수행함으로써 행정의 비효율성을 감소시킬 수 있다는 주장도 존재하지만(Lui, 1985), 일반적으로 국가의 부패는 시장기능을 마비시킴으로써 경제 주체들이 공정한 게임을 할 수 있는 기반을 약화시키기 때문에 장기적으로는 정부의 성과에 악영향을 미친다(Gould & Amaro-Reyes, 1983; Knack & Keefer, 1995; 황진영·장수덕, 2010; 윤성일·권오영, 2017). 공직부패가 확산되면 공적인 업무에 대한 시민들의 신뢰가 크게 감소하며 정책의 성공 가능성을 낮추는 등 상당한 사회경제적 비용이 발생할 수 있다(Botchwey, 2000). 이러한 측면에서 시민들의 정부 청렴성에 대한

인식은 정부의 정책성과에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대할 수 있다.

한편, 공정성의 경우 종래 행정학에서는 효율성, 효과성, 형평성, 책임성, 합법성, 법의 지배, 불편부당성 등과 함께 주로 정부의 질 혹은 성과를 구성하는 다양한 요인들 중 하나로 인식되어 왔다(최상욱, 2012). 공정성과 정책만족에 대한 선행연구에서, 정책과정의 공정성에 대한 인식은 주로 정책결과의 수용성을 높인다는 측면에서 논의되어 왔다(신상준·이숙중, 2016). 박홍식·나현(2010)의 연구에 따르면 민원행정서비스의 만족도에 대해 공정성이 긍정적인 영향을 미친 것으로 분석되었다. 또한 조경식(2009)의 연구에 의하면 지역 복지서비스에 대한 고객들의 공정성 인식이 고객들의 만족도에 유의미한 영향을 준다는 사실을 실증적으로 확인하였다. 이러한 선행연구의 결과에 기초하면 시민들의 정부 공정성에 대한 인식이 정부의 정책만족도에 긍정적인 영향을 이끌어낼 가능성이 높을 것으로 판단된다.

앞서 살펴본 바와 같이 정부의 청렴성과 공정성에 대한 시민들의 인식이 정책만족도에 영향을 미치고, 정책만족도의 수준에 따라 정부를 얼마나 신뢰하는 가에 대한 효과가 다르게 나타난다면 청렴성·공정성과 정부신뢰의 관계에서 정책만족도의 매개효과가 존재할 것으로 예상할 수 있다. 청렴성과 공정성이 정부 정책의 과정에 대한 윤리성을 나타내는 지표라고 한다면, 정책성과만족도는 정책의 결과에 대한 평가를 반영하는 지표라고 할 수 있다. 따라서 청렴성과 공정성에 대한 시민의 인식은 공히 정책성과만족도의 정(+)의 매개를 통해 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 생각된다. 따라서 본 연구에서는 청렴성과 공정성, 정책성과만족도와 정부신뢰 간의 관계에 대해 다음과 같은 가설을 설정하였다.

가설 4. 정책성과만족도는 정부 청렴성 인식이 정부신뢰에 미치는 유의미한 정(+)의 영향을 매개할 것이다.

가설 5. 정책성과만족도는 정부 청렴성 인식이 정부신뢰에 미치는 유의미한 정(+)의 영향을 매개할 것이다.

지금까지 살펴본 이론적 논의와 선행연구에 대한 검토를 통해 본 연구에서 검증하고자 하는 연구가설을 정리하여보면 다음의 [표 2]와 같다.

[표 2] 가설 설정

가설	가설내용
가설 1	정부 청렴성 인식은 정부신뢰에 유의미한 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 2	정부 공정성 인식은 정부신뢰에 유의미한 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 3	정책성과만족도는 정부신뢰에 유의미한 정(+)의 영향을 미칠 것이다.
가설 4	정책성과만족도는 정부 청렴성 인식이 정부신뢰에 미치는 유의미한 정(+)의 영향을 매개할 것이다.
가설 5	정책성과만족도는 정부 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 유의미한 정(+)의 영향을 매개할 것이다.

제 2절 연구 대상 및 자료 수집

본 연구는 한국행정연구원의 ‘2016년 행정에 관한 국민 인식조사’ 자료를 이용하여 분석을 진행하였다. 한국행정연구원은 행정에 관한 국민의 생각과 견해를 알아봄으로써 향후 행정수요를 측정하고 행정제도 전반의 개선방향을 모색하기 위하여 3년마다 행정에 관한 국민 인식조사를 진행하고 있다. 행정에 관한 국민 인식조사는 유효표본의 크기를 1,000명으로 하고 지역별, 성별, 연령별 인구비례에 의한 층화 무작위 추출법(stratified random sampling)을 사용하여

표본을 추출하고 있다. 설문조사는 설문지 작성 후 민간 전문조사연구기관에 의뢰해 2016년 8월 22일부터 9월 18일에 걸쳐 약 한달 간 실시되었다. 조사는 행정서비스 품질, 시민참여, 정부정책 및 정부신뢰에 대한 인식, 정부역할과 정부규모에 대한 인식, 사회전반 및 사회적 자본에 대한 인식, 공무원에 대한 인식 등을 대분류로 하여 이뤄진다. 본 연구에서는 연구의 목적과 관련이 있는 정부정책 및 정부신뢰에 대한 인식, 사회전반 및 사회적 자본에 대한 인식에서 변수와 관련된 항목의 응답을 추려 분석에 활용하였다.

표본의 인구통계학적 특성은 다음의 [표 3]과 같다. 전체 응답자 1,000명 중 남성은 496명(49.6%), 여성은 504명(50.4%)으로, 응답자의 성비가 비교적 고르게 구성되어 있었다. 응답자들의 연령은 20대가 164명(16.4%), 30대가 185명(18.5%), 40대가 209명(20.9%), 50대가 201명(20.1%), 60대 이상이 241명(24.1%)으로, 60대 이상이 가장 많았다. 학력의 경우 중졸 이하가 107명(10.7%), 고졸 이하가 385(38.5%), 전문대를 포함한 대졸 이하가 495명(49.5%), 대학원 이상의 학력을 가진 응답자가 16명 (1.6%)로, 대졸 수준의 학력을 가진 응답자가 가장 많았다. 한편, 가구소득의 경우 한 달 평균 가구소득이 100만원 미만인 응답자가 19명(1.9%), 100~200만원이 86명(8.6%), 200~300만원이 178명(17.8%), 300~400만원이 354명(35.4%), 400~500만원이 215명(21.5%), 500~600만원이 104명(10.4%), 600만원 이상이 44명(4.4%)으로, 응답자 중에서 한 달 가구소득이 300만~400만원인 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.

[표 3] 표본의 인구통계학적 특성

변수	구분	빈도 (명)	비율 (%)	변수	구분	빈도 (명)	비율 (%)	
성별	남성	496	49.6	지역	서울	198	19.8	
	여성	504	50.4		인천/ 경기	295	29.5	
연령	20대	164	16.4		대전/ 충청	100	10.0	
	30대	185	18.5		광주/ 전라	102	10.2	
	40대	209	20.9		부산/울 산/경남	161	16.1	
	50대	201	20.1		대구/ 경북	102	10.2	
	60대 이상	241	24.1		강원/ 제주	42	4.2	
학력	중졸 이하	107	10.7		가구 소득	100 미만	19	1.9
	고졸	385	38.5			100~200 미만	86	8.6
	대졸	495	49.5			200~300 미만	178	17.8
	대학원 이상	13	1.3	300~400 미만		354	35.4	
직업	전문/ 관리 감독직	77	7.7	400~500 미만		215	21.5	
	사무 행정직	225	22.5	500~600 미만		104	10.4	
	판매/ 서비스	326	32.6	600 이상		44	4.4	
	주부	206	20.6	혼인 상태	미혼	204	20.4	
	학생	54	5.4		기혼	761	76.1	
	기타	112	11.2		기타	35	3.5	

제 3절 변수의 측정

1. 종속변수

정부신뢰를 측정할 수 있는 방법에 대해서는 아직까지 학계의 논의가 분분하다. 하지만 지금까지의 선행연구를 고려하면 정부신뢰는 최소한 두 가지 영역으로 구분하고 이를 세분화하여 측정하는 것이 필요하다. 첫째, 신뢰의 대상을 행정부에 국한할 것인지 입법, 사법부까지 포괄하여 측정할 것인지를 구분해야 한다(임재훈·윤영채, 2018). 둘째, 신뢰의 대상이 당국으로서의 현 정부인지 아니면 이를 넘어서는 전반적인 통치체도로서의 정부인지에 대하여 구분하여야 한다(박종민·배정현, 2001).

행정부, 입법부, 사법부를 모두 묶어서 정부신뢰를 측정하는 선행 연구도 있으나, 이처럼 신뢰의 영역을 지나치게 다양화하게 되면 신뢰의 책임 소재가 불명확해진다는 한계가 있다. 또한 우리나라의 경우 의회에 대한 신뢰는 매우 낮은 반면 사법부에 대한 신뢰는 매우 높다는 지적(전대성·권일웅·정광호, 2013)을 고려하여, 본 연구에서는 입법부와 사법부를 제외한 행정부만을 정부의 범위로 한정하고 있다. 또한 우리나라의 경우 정책의 결정과 집행과정에서 행정부가 가지는 영향력을 고려하여, 넓은 의미에서 통치제도 전반으로서의 정부가 아닌 당국으로서 설문응답 당시의 정부기관에 대한 신뢰를 측정하기로 하였다.

본 연구에서 종속변수인 정부신뢰는 ① 중앙정부 신뢰 ② 지방정부 신뢰 ③ 청와대에 대한 신뢰로 구성된다. 이는 정부조직 혹은 기관에 대한 신뢰를 정부신뢰로 조작적 정의한 기존의 선행연구들을 참고하여 구성하였다(Chanley et al., 2000; 이종수, 2001; 박희봉, 2003; 박순애, 2006; 김대욱·이승중, 2008; 김왕식, 2011; 박희봉·신중호·황윤원, 2013). 각각의 측정지표는 단일문항으로 구성되며 각 기관에 대해 얼마나 신뢰하는가라고 하는 질문에 대해 “전혀 신뢰 안

함(=1), 별로 신뢰 안함(=2), 약간 신뢰(=3), 매우 신뢰(=4)”의 4점 척도로 구성된다.

2. 독립변수

본 연구의 독립변수는 크게 시민들의 정부 청렴성과 공정성에 대한 인식으로 나누어 측정하고자 한다. 우선, 청렴성과 관련하여 가장 핵심적인 요소는 반부패 혹은 부패로부터 자유로운 정도를 의미한다(곽현근, 2010; 오재록·전영한, 2012). 이러한 관점에서 부패를 공직에서 주어진 의무를 일탈하는 것으로, 공직자가 자신의 직위를 이용하여 사익을 추구하거나 다른 이에게 부적절한 영향력을 행사하는 것으로 조작적 정의하고 분석해보고자 한다.

따라서 본 연구에서는 청렴성에 대한 시민의 인식을 다음의 세 가지 항목에 해당하는 응답을 조합하여 청렴성을 측정하였다. 첫째는 금품 및 향응 가능성으로, “귀하는 정부 공직자들이 업무처리 시 금품 및 향응 가능성이 있다고 생각하십니까?”에 대해 묻고 있다. 둘째는 지연·학연·혈연에 대한 영향력으로, “귀하는 정부 공직자들이 업무처리 시 지연, 학연, 혈연에 영향을 받는다고 생각하십니까?”에 대해 질문한다. 마지막으로 공직자의 사익추구를 위한 일탈로 “귀하는 정부 공직자들이 개인의 이익을 위하여 업무처리에 영향력을 행사하는 경우가 있다고 생각하십니까?”에 대하여 묻고 있다. 세 가지 문항들은 모두 “매우 높다(=1), 약간 높다(=2), 약간 낮다(=3), 매우 낮다(=4)”의 4점 척도로 구성된다.

한편, 정책과정에서의 공정성을 강조하는 선행연구들은 국민들이 정책의 혜택을 받지 못하거나 자신의 선호에 맞지 않는 정책이라도 그것이 공정하고 적절한 절차를 거쳐 결정된 것이라면 그 수용성이 높아진다는 연구결과를 제시하고 있다(Levi, 1998; Hibbing & Theiss-Morse, 2001). 본 연구에서는 논의의 엄밀성을 위해 정부 공정성에 대한 시민의 인식을 측정하는데 있어 정부 정책과정의 공정

성이라는 측면에 초점을 두고 분석을 진행해보고자 한다. 이는 조직 행태적 관점의 공정성 논의에서 이야기하는 절차 공정성의 측면과 그 맥이 닿아 있다.

따라서 본 연구에서 측정하고 있는 공정성은 정부가 정책을 결정할 때 시민들이 그 과정에 대해서 어떻게 인식하고 있는지에 대한 주관적인 판단을 의미한다. 구체적으로는 공정성에 대하여 다루고 있는 선행연구(신상준·이숙중, 2016; 임재훈·윤영채, 2018)들의 설문 문항을 반영하여 다음의 네 가지 항목에 해당하는 응답을 조합하여 측정에 반영하였다. 첫째, “정부가 정책 결정을 내리기 전 모든 사람들의 의견을 고려하는가?”, 둘째, “신중히 결정하기 위해 충분한 시간을 가지는가?”, 셋째, “정부는 좋은 결정을 내리기 위해 충분히 정보 수집을 하는가?”, 넷째, “정부는 정책 결정 과정에서 편견이 없거나 어느 한 쪽으로 치우치지 않는가?”이다. 네 가지 문항들은 모두 “매우 반대(=1), 약간 반대(=2), 약간 동의(=3), 매우 동의(=4)”의 4점 척도로 구성된다.

3. 매개변수

정부의 정책성과 측정의 어려움에도 불구하고, 양자 간의 관계는 정부신뢰 영향요인 연구에 있어 핵심적인 논의이다(Bok, 1997; 정광호, 2011). 정책의 성과를 국가의 GDP나 경제 성장률 등 객관적인 지표로 측정할 수도 있겠으나, 본 연구에서는 정부성과에 대한 시민들의 주관적 인식이라는 측면에서 정책성과만족도를 측정하고자 한다. Miller(1974)는 정부의 정책성과에 대한 시민들의 평가 혹은 만족이 정부신뢰를 결정한다고 논의한 바 있다. 이후 정부 성과의 정부신뢰에의 영향력에 대한 많은 연구들도 시민들이 중요하게 생각하고 해결하기를 바라는 정책에 대한 기대에 정부가 부응할수록, 정부신뢰 또한 높아지게 된다고 지적하고 있다(Miller, 1974; Miller & Borrelli, 1991; Chanley et al., 2000; Uslaner, 2001). 민주주의 사회

에서는 시민들이 원하고 기대하는 정책이 요구되므로 시민들의 주관적 만족도로 측정되는 정책성과에 대한 평가는 그 중요성을 가진다(신상준·이숙중, 2016).

본 연구에서 사용한 정책성과만족도는 총 11개의 질문을 통해 정부가 특정 분야에 대해 얼마나 일을 잘하고 있는지에 대해 묻고 있다. 구체적으로는 서민생활 및 고용안전 지원, 일자리 창출, 공공부문의 선진화 및 규제개혁, 노사갈등 중재, 부정부패 방지, 과세 공정성 확보, 범죄로부터의 안전사회 구현, 문화생활 기반 확충, 교육정상화 및 대학특성화 지원, 외교 및 국방정책, 재난 및 재해예방의 분야에 대하여 ‘매우 못하고 있다(=1), 약간 못하고 있다(=2), 보통이다(=3), 약간 잘하고 있다(=4), 매우 잘하고 있다(=5)’의 5점 척도로 측정되었다.

4. 통제변수

본 연구에서는 선행연구에서의 결과를 고려하여 응답자의 인구통계학적 변수 등 정부신뢰에 영향을 미칠 수 있는 다수의 영향요인들을 통제변수로 설정하였다. 여기에는 성별, 연령, 학력 수준, 소득 수준, 정치성향, 사회적 신뢰가 포함된다. 성별은 남성과 여성으로 구분하고, 연령은 20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상으로 분류하였다. 학력은 무학, 초졸 이하, 중졸 이하, 고졸 이하, 전문대 졸 이하, 대졸 이하, 대학원(석사/박사) 이하로 구분하였다. 정치성향은 “보수와 진보로 나눈다면, 귀하는 자신의 이념적 성향이 다음 중 어디에 해당한다고 생각하십니까?”의 질문에 대하여 ‘극히 보수(=1), 중도(=5), 극히 진보(=10)’로 분류한 10점 척도로 측정하였다. 마지막으로 사회적 신뢰는 “귀하는 ‘사람들을 대할 때 매우 조심해야 한다’고 생각하십니까, 아니면 ‘대부분의 사람들을 신뢰할 수 있다’고 생각하십니까?”의 질문에 대하여 ‘사람들을 대할 때 매우 조심해야 한다(=0), 대부분의 사람들을 신뢰할 수 있다(=1)’의 더미변수로 측정하였다.

이상에서 논의한 종속변수, 독립변수, 매개변수, 통제변수에 대한 변수의 측정을 모두 정리하면 다음의 [표 4]와 같다.

[표 4] 변수의 측정

변수	잠재변수	설문내용		척도
종속 변수	정부신뢰	E9A1	귀하는 중앙정부를 얼마나 신뢰하십니까?	4점 척도 1=전혀 신뢰 안함 2=별로 신뢰 안함 3= 약간 신뢰 4= 매우 신뢰
		E9A2	귀하는 지방자치단체를 얼마나 신뢰하십니까?	
		E9A5	귀하는 청와대를 얼마나 신뢰하십니까?	
독립 변수	청렴성	C14	귀하는 정부 공직자들 이 업무처리 시 금품 및 향응 가능성이 있다 고 생각하십니까?	4점 척도 1=매우 높다 2=약간 높다 3=약간 낮다 4=매우 낮다
		C15	귀하는 정부 공직자들 이 업무처리 시 지연, 학연, 혈연에 영향을 받 는다고 생각하십니까?	
		C16	귀하는 정부 공직자들 이 개인의 이익을 위하 여 업무처리에 영향력 을 행사하는 경우가 있 다고 생각하십니까?	
	공정성	C6A1	정부는 결정을 내리기 전 모든 사람들의 의견 을 고려한다.	4점 척도 (역코딩) 1=매우 반대 2=약간 반대 3=약간 동의 4=매우 동의
		C6A2	정부는 신중히 결정하 기 위해 충분한 시간을 갖는다.	
		C6A3	정부는 좋은 결정을 내 리기 위해 정보를 충분 히 수집한다.	

		C6A4	정부는 편견이 없고 어느 한 쪽으로 치우치지 않는다.	
매개 변수	정부 정책 만족도	현 정부가 다음의 일들을 어느 정도 잘하고 있다고 생각하십니까?		5점 척도 (역코딩) 1=매우 못하고 있다 3=보통이다 5=매우 잘하고 있다 9=모르겠다
		C5A1	서민생활 및 고용안전 지원	
		C5A2	일자리 창출	
		C5A4	공공부문의 선진화 및 규제개혁	
		C5A5	노사갈등 중재	
		C5A6	부정부패 방지	
		C5A8	과세 공정성 확보	
		C5A10	범죄로부터 안전사회 구현	
		C5A13	문화생활 기반 확충	
		C5A14	교육정상화 및 대학특성화 지원	
		C5A15	외교 및 국방정책	
		C5A16	재난 및 재해예방	
통제 변수	성별	sex	귀하의 성별은?	더미 변수
	연령	age	귀하의 연령은 몇 세입니까?	5점 척도
	학력	education	귀하의 최종학력은?	8점 척도
	소득	income	귀댁의 한달 가구소득은 얼마입니까?	6점 척도
	정치 성향	ideology	정치이념을 보수와 진보로 나눈다면 귀하는 자신의 이념적 성향이 다음 중 어디에 해당된다고 생각하십니까?	10점 척도
사회적 신뢰	strust	귀하는 “대부분의 사람들을 신뢰할 수 있다”고 생각하십니까?	더미 변수	

			아니면 “사람들을 대할 때 매우 조심해야한다”고 생각하십니까?	
--	--	--	------------------------------------	--

제 4절 분석 방법

지금까지 논의한 종속변수, 독립변수, 매개변수 그리고 통제변수를 바탕으로, 정부신뢰와 그 영향요인간의 인과관계를 살펴보기 위한 다음과 같은 분석을 실시하였다. 첫째, 먼저 측정변수들의 기술통계를 살펴보고, 둘째, 종속변수, 독립변수, 매개변수를 포함한 주요 측정변수 간의 상호관련성 수준을 파악하기 위하여 상관관계 분석과 다중공선성 진단을 실시하였다. 셋째, 측정변수들로부터의 요인 선정이 적절했는지 확인하기 위해, 탐색적 요인분석과 신뢰도 분석을 실시하여 요인의 타당성과 신뢰성을 검증하였다. 마지막으로 청렴성과 공정성을 독립변수로, 정책성과만족도를 매개변수로, 정부신뢰를 종속변수로 하는 구조방정식 모형(structural equation modeling)을 설정하여 직·간접 경로의 효과를 검증하고, 추가적으로 소벨 테스트(sobel test)를 통해 매개효과의 유의성을 확인하였다. 연구가설 검정을 위한 통계적 분석을 위해 본 연구의 모든 분석은 STATA 14.2를 활용하여 이루어졌다.

제 4장 연구 결과

제 1절 주요 변수의 일반적 특성

1. 기술통계분석

본 연구의 주요한 분석 대상이 되는 정부신뢰와 정부의 청렴성·공정성, 그리고 정책성과만족도에 대한 시민들의 인식을 살펴보기 위하여 먼저 기술통계분석을 실시하였다. 아래의 [표 5]에서는 본 연구에서 활용하는 주요 변수들의 평균과 표준편차, 최소값과 최대값, 왜도와 첨도 등 기술통계적 특성이 제시되어 있다.

먼저 종속변수인 정부신뢰의 경우, 각 측정변수의 평균이 모두 2를 넘는 것으로 나타나 보통 정도의 정부신뢰 수준을 보이고 있는 것으로 확인된다. 각 기관·단체에 대한 신뢰는 (1) 전혀 신뢰 안함 (2) 별로 신뢰 안함 (3) 약간 신뢰 (4) 매우 신뢰의 4점 척도로 구성되었다. 측정변수의 평균을 세부적으로 살펴보면, 중앙정부(E9A1) 2.299, 청와대(E9A5) 2.229, 지방자치단체(E9A2) 2.25 순으로 높게 나타나고 있다.

독립변수인 청렴성의 경우, 각 측정변수의 평균이 모두 2를 넘는 것으로 나타나며, 시민들은 정부의 청렴성을 보통 정도라고 인식하고 있는 것으로 확인된다. 청렴성과 관련된 문항은 4점 척도로 구성되어, 각 문항의 평균이 높을수록 시민들은 정부 공직자가 더 청렴하다고 인식하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 각 문항의 평균을 세부적으로 살펴보면 공직자의 금품 및 향응 가능성(C14) 2.459, 공직자 개인의 이익을 위한 업무처리에의 영향력 행사 가능성(C16) 2.254, 공직자의 지연·혈연·학연 영향 가능성(C15) 2.171 순으로 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

[표 5] 기술통계분석

	잠재 변수	측정 변수	평균	표준 편차	최소	최대	왜도	첨도
종속 변수	정부 신뢰	E9A1	2.299	.669	1	4	-.351	2.309
		E9A2	2.25	.707	1	4	-.091	2.48
		E9A5	2.229	.769	1	4	-.058	2.302
독립 변수	청렴성	C14	2.459	.689	1	4	-.027	2.761
		C15	2.171	.649	1	4	.078	2.841
		C16	2.254	.651	1	4	.257	3.122
	공정성	C6A1	2.567	.681	1	4	-.234	2.861
		C6A2	2.598	.767	1	4	-.198	2.697
		C6A3	2.655	.805	1	4	-.275	2.649
매개 변수	정책 성과 만족도	C5A1	2.789	.927	1	5	-.267	2.336
		C5A2	2.643	.981	1	5	.0182	2.378
		C5A4	2.861	.883	1	5	-.203	2.653
		C5A5	2.726	.899	1	5	-.057	2.631
		C5A6	2.703	.989	1	5	.0664	2.427
		C5A8	2.757	.910	1	5	-.159	2.569
		C5A10	2.756	.972	1	5	-.226	2.430
		C5A13	3.022	.908	1	5	-.305	2.754
		C5A14	2.859	.911	1	5	-.080	2.766
		C5A15	2.853	.911	1	5	-.261	2.588
통제 변수	성별	sex	.504	.500	0	1	-.016	1.000
	연령	age	3.17	1.407	1	5	-.137	1.735
	학력	education	4.747	1.146	1	8	-.265	2.434
	가구 소득	income	7.736	2.512	1	13	-.002	2.769
	정치 성향	ideology	5.816	1.514	1	10	.009	3.104
	사회적 신뢰	strust	.301	.459	0	1	.868	1.753

또 다른 독립변수인 공정성의 경우, 각 측정변수의 평균이 모두

2.5를 넘는 것으로 나타나, 시민들은 정부의 공정성을 보통 이상이라고 인식하고 있는 것으로 확인된다. 공정성과 관련된 문항은 4점 척도로 구성되어, 각 문항의 평균이 높을수록 시민들은 정부 공직자가 더 청렴하다고 인식하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 각 문항의 평균을 세부적으로 살펴보면, 정부는 좋은 결정을 내리기 위해 정보를 충분히 수집한다(C6A3) 2.655, 정부는 편견이 없고 어느 한 쪽으로 치우치지 않는다(C6A4) 2.606, 정부는 신중히 결정하기 위해 충분한 시간을 갖는다(C6A2) 2.598, 정부는 결정을 내리기 전 모든 사람들의 의견을 고려한다(C6A1) 2.567 순으로 높게 나타나고 있다.

마지막으로 매개변수인 정책성과만족도의 경우, 대부분의 측정변수의 평균이 3을 밑돌고 있어, 시민들은 정부의 정책에 대해 보통 이하의 만족도를 보이고 있는 것으로 확인되었다. 정책성과만족도는 (1) 매우 못하고 있다 (2) 약간 못하고 있다 (3) 보통이다 (4) 약간 잘하고 있다 (5) 매우 잘하고 있다 등 5점 척도로 구성되어, 문항의 평균이 높을수록 각 정책 분야에 대한 시민들의 만족도가 높은 것으로 해석할 수 있다. 각 문항의 평균을 세부적으로 살펴보면, 문화생활 기반 확충(C5A13) 3.022, 공공부문의 선진화 및 규제개혁(C5A4) 2.861, 교육정상화 및 대학특성화 지원(C5A14) 2.859, 외교 및 국방정책(C5A15) 2.853, 서민생활 및 고용안전 지원(C5A1) 2.789, 과세 공정성 확보(C5A8) 2.757, 범죄로부터 안전사회 구현(C5A10) 2.756, 노사갈등 중재(C5A5) 2.726, 부정부패 방지(C5A6) 2.703, 일자리 창출(C5A2) 2.643, 재난 및 재해예방(C5A16) 2.609 순으로 높게 나타나고 있다.

2. 상관관계분석

시민들의 정부 청렴성과 공정성에 대한 인식이 정책성과만족도의 매개를 통해 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 구조모형을 추정하기

에 앞서, 상관관계분석을 통해 주요 측정변수들 간의 상관성의 크기와 방향을 확인하였다. 아래의 [표 6]은 측정변수들 간의 상호관련성을 살펴보기 위하여 상관관계분석을 실시한 결과를 제시하고 있으며, 유의미한 상관관계($p < 0.05$)를 보이는 경우 음영으로 표시되어 있다.

먼저 본 연구의 모형에서 종속변수로 가정한 정부신뢰는 청렴성과 공정성 및 정부성과만족도의 모든 측정변수와 유의미한 정(+의 상관관계를 보이고 있다($p < 0.05$). 또한 연구 모형에서 매개변수로 가정한 정책성과만족도의 경우에도 청렴성과 공정성, 나아가 정부신뢰의 모든 측정변수와 유의미한 정(+의 상관관계를 보였다($p < 0.05$). 그러나 연구 모형에서 독립변수로 가정한 청렴성과 공정성의 경우는 부분적으로 유의미한 정(+의 상관관계를 보이고 있다. 공직자의 금품 및 향응 가능성(C14)의 경우 공정성의 모든 측정변수와 유의미한 정(+)의 상관관계를 보이는 반면($p < 0.05$), 공직자 개인의 이익을 위한 업무처리에의 영향력 행사 가능성(C16)이나, 공직자의 지연·혈연·학연 영향 가능성(C15)의 경우 공정성의 측정변수와는 대부분 유의미한 상관관계를 보이지 않았다.

상관관계분석을 통해 추정된 변수 간 상관관계 계수가 0.7 이상이면 다중공선성의 위험이 존재한다고 알려져 있다. 전체적으로 모든 측정변수들 간의 상관관계는 0.064~0.618으로 나타나 이와 관련한 큰 문제는 없을 것이라 판단된다. 한편, 일반적으로 분산팽창계수 (variance inflation factor: VIF)가 10을 넘으면 해당 변수들 간의 다중공선성이 존재하는 것으로 판단할 수 있다. 다중공선성 진단 결과, 연구에 사용된 자료에서 각 잠재변수 간의 VIF는 1.004~1.618의 값을 가지는 것으로 나타나 잠재변수들 간의 다중공선성은 크게 문제되지 않는 것으로 판단된다.

[표 6] 주요 변수 간 상관관계 분석

		정부신뢰			청렴성			공정성				정책성과만족도													
		1	2	3	1	2	3	1	2	3	4	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11			
정부신뢰	1	1.000																							
	2	0.597	1.000																						
	3	0.571	0.465	1.000																					
청렴성	1	0.227	0.175	0.200	1.000																				
	2	0.159	0.099	0.188	0.484	1.000																			
	3	0.166	0.132	0.154	0.405	0.498	1.000																		
공정성	1	0.133	0.154	0.142	0.106	0.073	0.081	1.000																	
	2	0.125	0.141	0.134	0.120	0.004	0.056	0.446	1.000																
	3	0.199	0.206	0.160	0.141	0.044	0.091	0.445	0.550	1.000															
	4	0.116	0.138	0.106	0.129	-0.003	0.057	0.574	0.546	0.618	1.000														
정책성과만족도	1	0.233	0.171	0.234	0.148	0.152	0.120	0.263	0.132	0.156	0.155	1.000													
	2	0.306	0.176	0.323	0.154	0.156	0.141	0.236	0.156	0.171	0.143	0.567	1.000												
	3	0.257	0.183	0.249	0.174	0.120	0.145	0.190	0.134	0.195	0.217	0.437	0.404	1.000											
	4	0.245	0.220	0.232	0.142	0.165	0.073	0.225	0.142	0.168	0.153	0.435	0.350	0.443	1.000										
	5	0.333	0.220	0.337	0.232	0.197	0.100	0.199	0.153	0.175	0.178	0.415	0.399	0.372	0.503	1.000									
	6	0.289	0.210	0.306	0.166	0.201	0.151	0.273	0.200	0.233	0.238	0.427	0.392	0.357	0.414	0.403	1.000								
	7	0.322	0.258	0.329	0.170	0.185	0.154	0.225	0.095	0.145	0.127	0.350	0.356	0.345	0.405	0.426	0.389	1.000							
	8	0.278	0.187	0.240	0.073	0.064	0.114	0.170	0.151	0.208	0.206	0.378	0.396	0.412	0.334	0.369	0.369	0.318	1.000						
	9	0.323	0.208	0.302	0.103	0.116	0.127	0.248	0.262	0.247	0.220	0.413	0.415	0.398	0.376	0.388	0.440	0.407	0.529	1.000					
	10	0.375	0.250	0.328	0.137	0.145	0.152	0.186	0.152	0.181	0.146	0.396	0.389	0.383	0.434	0.434	0.440	0.433	0.458	0.523	1.000				
	11	0.298	0.226	0.273	0.156	0.132	0.155	0.313	0.241	0.258	0.283	0.432	0.404	0.365	0.400	0.377	0.423	0.470	0.388	0.465	0.528	1.000			

제 2절 탐색적 요인분석 및 신뢰도분석

아래의 [표 7]은 요인선정의 타당도와 신뢰도 검증을 위해 탐색적 요인분석과 신뢰도분석을 진행한 결과이다. 탐색적 요인분석에 있어서는 주요인 추출방식과 Varimax 직교회전 방식을 채택하여 분석을 진행하였다.

[표 7] 탐색적 요인분석 및 신뢰도분석 결과

설문번호	성분				Cronbach's Alpha
	요인1 (정부신뢰)	요인2 (청렴성)	요인3 (공정성)	요인4 (정책성과 만족도)	
E9A1	0.830	0.099	0.060	0.207	0.778
E9A2	0.818	0.048	0.126	0.063	
E9A5	0.750	0.114	0.059	0.218	
C14	0.147	0.755	0.128	0.051	0.720
C15	0.056	0.839	-0.002	0.096	
C16	0.064	0.781	0.034	0.057	
C6A1	0.020	0.025	0.784	0.174	0.818
C6A2	0.099	0.029	0.765	0.084	
C6A3	0.141	0.088	0.792	0.115	
C6A4	0.037	0.022	0.850	0.110	
C5A1	0.028	0.075	0.127	0.688	0.884
C5A2	0.153	0.075	0.132	0.625	
C5A4	0.098	0.088	0.106	0.626	
C5A5	0.122	0.074	0.113	0.643	
C5A6	0.225	0.146	0.092	0.614	
C5A8	0.162	0.142	0.185	0.594	
C5A10	0.247	0.122	0.064	0.572	
C5A13	0.143	-0.034	0.136	0.636	
C5A14	0.183	0.015	0.189	0.673	
C5A15	0.266	0.062	0.073	0.650	
C5A16	0.157	0.071	0.295	0.612	
KMO 측도 (Kaiser-Meyer-Olkin measure of sampling adequacy)					0.895
Bartlett 구형성 검증 (Bartlett's test of sphericity)				χ^2	6663.183
				df(p)	210(0.000)

분석 결과, 종속변수와 독립변수의 요인 적재치 값은 모두 0.7 이상이고, 전체적으로 모든 요인의 적재치 값이 0.5 이상으로 나타났으며, 요인 간의 적재 값 또한 명확하게 차이를 보여 변수 간 구분이 명확한 것으로 판단된다. KMO 측도는 0.895로 측정되어 요인 선정이 적절한 것으로 보이며, Bartlett의 구형성 검증 값도 0.000으로 변수들 간의 상관관계가 유의미한 것으로 해석된다.

신뢰도의 측정을 위한 Cronbach's α 값은 모두 0.7 이상으로 나타나 요인을 구성하는 문항들을 분석에 이용하는데 문제가 없는 것으로 확인되었다. 이러한 결과를 종합적으로 고려하면, 전체적으로 연구의 분석을 위한 자료의 요인 선정이 적절한 것으로 판단할 수 있다.

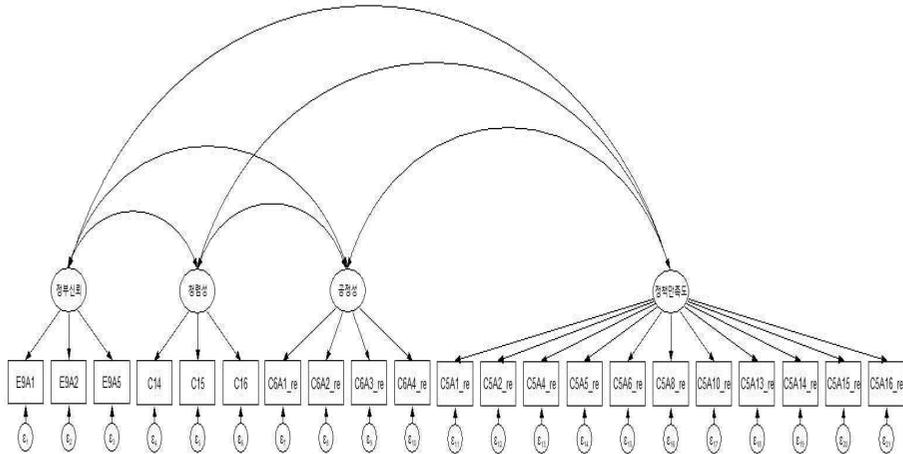
제 3절 측정 모형의 분석

확인적 요인분석은 이론적인 선행연구와 이론적인 배경을 기반으로, 설정된 잠재변수와 측정변수들 간의 관계, 나아가 잠재변수들 간의 관계를 확인하여 구성 요소들이 해당 요인들을 적절하게 설명하고 있는지 살펴보기 위한 방법이다. 상관관계분석과 탐색적 요인 분석, 그리고 신뢰도분석으로 확인되어 도출된 최종 21개 문항에 대한 4개 요인을 대상으로, 잠재변수인 정부신뢰, 청렴성, 공정성, 그리고 정책성과만족도에 대한 측정모형을 아래 [그림 2]와 같이 설정하고 확인적 요인분석을 실시하였다.

먼저 본 연구에서 상정하는 측정모형이 자료에 어느 정도로 잘 부합되는지 확인하기 위하여, 측정모형의 적합도(model fit)를 확인하였다. 여기에서는 일반적으로 받아들여지고 있는 바와 같이, Boomsma(2000), Kline(2011) 등의 제안에 따라 모형의 χ^2 검정과 함께 CFI, TLI, RMSEA, SRMR 등의 근사적 모형 적합도 지수(approximate model fit index)를 종합적으로 확인하였다. 측정모형

의 적합도 지수와 확인적 요인분석 결과는 [표 8]에 제시되어 있다.

[그림 2] 측정모형의 설정



측정모형의 χ^2 검정 결과, 모형의 $\chi^2(df=183, n=908)$ 값은 572.964로 ‘모형이 자료에 부합한다’고 하는 영가설을 기각하였다($p < 0.000$). 그러나 김수영(2016)에 따르면 χ^2 검정은 표본 크기로부터 상당한 영향을 받는바, 과도하게 영가설을 기각하는 경향이 있다는 점을 고려할 때, 측정모형의 적합도는 이외에도 증분적합지수, 절대적합지수 등 다양한 적합도 지수를 종합적으로 함께 검토할 필요가 있다. 증분적합지수로서 CFI는 0.940, TLI는 0.931의 양호한 수준으로 확인되었고, 절대적합지수로서 RMSEA는 0.048(90% CI, 0.044~0.053), SRMR은 0.039로 상당히 좋은 수준의 적합도를 보인다. 이러한 결과를 종합적으로 고려할 때, 본 연구의 측정모형은 자료에 잘 부합하도록 설계되었다고 판단할 수 있을 것이다.¹⁾

1) 구조방정식 모형의 적합도를 평가하는 다양한 지수들의 평가 기준에 대해서는 학자들마다 다양한 의견이 존재하나, 일반적으로 CFI와 TLI는 0.9이상, RMSEA는 0.08 이하, SRMR은 0.08 이하이면 모형의 적합도 수준이 양호한 것으로 받아들여지고 있다.

[표 8] 측정모형 분석 결과: 확인적 요인분석 및 모형 적합도

잠재 변수	측정변수	비표준화 적재량	표준화 적재량	SE	p	AVE	개념 신뢰도
정부 신뢰	> E9A1	1.000	.830	.020	.000	.541	.778
	> E9A2	0.877	.685	.023	.000		
	> E9A5	0.942	.681	.024	.000		
청렴성	> C14	1.000	.644	.028	.000	.477	.731
	> C15	1.106	.768	.027	.000		
	> C16	0.960	.653	.027	.000		
공정성	> C6A1	1.000	.734	.020	.000	.553	.831
	> C6A2	1.043	.669	.022	.000		
	> C6A3	1.226	.749	.019	.000		
	> C6A4	1.258	.815	.017	.000		
정책 성과 만족도	> C5A1	1.000	.625	.023	.000	.394	.877
	> C5A2	1.043	.610	.023	.000		
	> C5A4	0.901	.586	.024	.000		
	> C5A5	0.957	.614	.023	.000		
	> C5A6	1.088	.628	.023	.000		
	> C5A8	0.977	.618	.023	.000		
	> C5A10	0.985	.589	.024	.000		
	> C5A13	0.961	.610	.023	.000		
	> C5A14	1.105	.688	.020	.000		
	> C5A15	1.056	.670	.021	.000		
> C5A16	1.074	.662	.021	.000			

모형의 적합도					
	적합도 검정	증분적합지수		절대적합지수	
	χ^2 (df, p)	CFI	TLI	RMSEA	SRMR
측정 모형	572.964 (183, .000)	0.940	0.931	0.048	0.039
수용 기준	χ^2 값과 임계치 비교	0.9 이상	0.9 이상	0.08 이하	0.08 이하

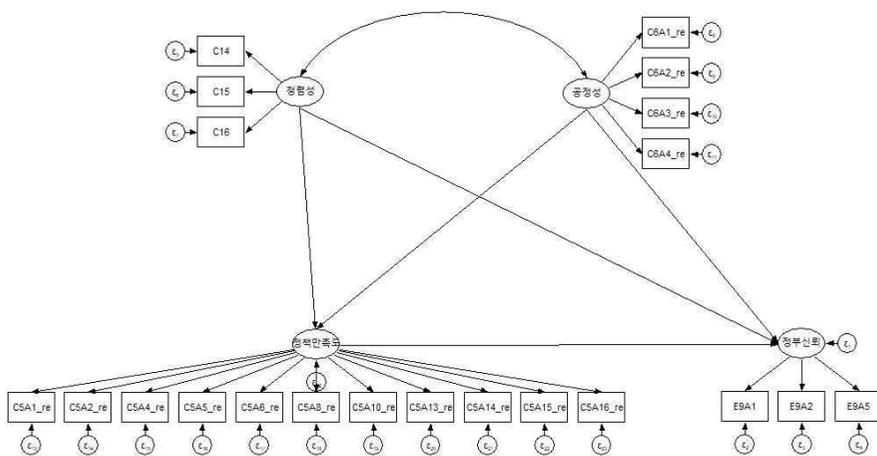
본 측정모형의 경우, 모든 측정변수의 표준화 요인 적재량이 통계적으로 유의미한 수준으로 나타났고($p < 0.0001$), 그 값은 0.586에서 0.830로 확인되어 일반적으로 받아들여지는 0.50 이상의 기준에 부합하였다. 또한 개념 신뢰도(construct reliability: CR)의 경우에도

0.731에서 0.877로 일반적인 기준인 0.70을 상회하는 것으로 확인된다. 따라서 표준화 요인 적재량과 개념 신뢰도 등을 종합적으로 고려할 때 본 측정모형은 수용 가능한 수준의 타당도를 가지고 있는 것으로 판단되며, 연구의 분석 과정에서 각 잠재변수에 대한 설명이들 지표를 기반으로 진행하도록 결정하였다.

제 4절 구조모형의 분석

정부에 대한 청렴성, 공정성 인식과 정책성과만족도, 정부신뢰와의 관계를 분석하기 위하여, 위에서 살펴본 측정모형을 바탕으로 잠재변수들 간의 관계를 분석하기 위한 구조모형을 추정하였다. 본격적인 연구의 분석을 위해 설정한 구조모형은 [그림 3]과 같다. 청렴성과 공정성, 정책성과만족도와 정부신뢰 간의 인과관계를 총 5개의 경로로 구성하였고, 성별, 연령, 학력, 가구소득, 정치성향, 일반신뢰 등이 매개변수 및 종속변수에 미치는 영향을 통제하였다.

[그림 3] 구조모형의 설정



1. 구조모형의 적합도

먼저 본 연구에서 상정하는 구조모형이 자료에 어느 정도로 잘 부합되는지 확인하기 위하여, 모형의 χ^2 검정과 함께 CFI, TLI, RMSEA, SRMR 등의 근사적 모형 적합도 지수(approximate model fit index)를 통해 측정모형의 적합도(model fit)를 확인하였다. 구조모형의 적합도 분석 결과는 아래의 [표 9]에 제시되어 있다. 구조모형의 χ^2 적합도 검정 결과, 모형의 $\chi^2(df=285, n=908)$ 값은 715.844로 ‘모형이 자료에 부합한다’고 하는 영가설을 기각하였다($p<0.000$). 구조방정식 모형에서 χ^2 검정의 경우 표본 크기와 모형의 복잡성으로부터 상당한 영향을 받는 등 여러 가지 단점 때문에 그 신뢰성이 낮다고 할 수 있으며(유종필 2012; 김계수, 2010), 따라서 모형의 적합도는 이외에도 증분적합지수, 절대적합지수 등 다양한 적합도 지수를 종합적으로 함께 검토할 필요가 있다(김수영, 2016).

[표 9] 구조모형의 적합도

	적합도 검정	증분적합지수		절대적합지수	
	χ^2 (df, p)	CFI	TLI	RMSEA	SRMR
구조모형	715.844 (285, .000)	0.936	0.924	0.041	0.035
수용기준	χ^2 값과 임계치 비교	0.90 이상	0.90 이상	0.08 이하	0.08 이하

구조모형의 적합도 결과를 살펴보면, 증분적합지수로서 CFI는 0.936, TLI는 0.924의 양호한 수준으로 확인되었고, 절대적합지수로서 RMSEA는 0.041(90% CI, 0.037~0.045), SRMR은 0.035로 상당히 좋은 수준의 적합도를 보인다. 그러므로 이러한 결과를 종합적으로 고려할 때, 본 연구의 구조모형은 자료에 잘 부합하도록 설계되

있다고 판단할 수 있다.

2. 직접효과의 분석

정부 청렴성과 공정성 인식, 정책성과만족도와 정부신뢰 간의 직접효과를 분석하기 위하여 구조모형의 경로계수(path coefficient)에 대한 통계적 검정과 가설 검정을 실시하였다. 분석결과는 아래 [표 10]에 제시되어 있다.

[표 10] 구조모형의 분석결과: 직접효과

가설	경로	경로계수		SE	p	채택여부	
		비표준화	표준화				
가설 1	청렴성 → 정부신뢰	.159	.129	.041	.002	채택	
가설 2	공정성 → 정부신뢰	.025	.022	.041	.597	기각	
가설 3	정책만족도 → 정부신뢰	.225	.177	.038	.000	채택	
가설 4	청렴성 → 정책만족도	.443	.377	.033	.000	채택	
가설 5	공정성 → 정책만족도	.451	.466	.040	.000	채택	
통제 변수	성별	>정부신뢰	.011	.010	.034	.771	
		>정책만족도	.081	.072	.032	.027	*
	연령	>정부신뢰	-.014	-.036	.039	.351	
		>정책만족도	.028	.070	.038	.063	
	학력	>정부신뢰	-.005	-.011	.042	.791	
		>정책만족도	-.027	-.054	.040	.177	
	소득	>정부신뢰	.018	.082	.037	.029	*
		>정책만족도	.025	.114	.036	.001	**
	정치 성향	>정부신뢰	.008	.022	.034	.522	
		>정책만족도	.048	.129	.033	.000	***
사회적 신뢰	>정부신뢰	.149	.126	.035	.000	***	
	>정책만족도	.135	.110	.033	.001	**	

* : p<.05 ** : p<0.01 *** : p< 0.001

가설 검정의 결과는 다음과 같다. 먼저 <가설 1>은 정부 청렴성 인식이 정부신뢰에 정(+)¹의 영향을 미칠 것으로 가정하였다. 정부 청렴성 인식이 정부신뢰에 미치는 효과에 대한 표준화 경로계수는 .129이며, $p < 0.01$ 수준에서 통계적으로 유의미한 결과를 보여 시민들이 정부의 청렴성을 높게 인식할수록 정부신뢰 인식 또한 높아지는 것으로 확인된다. 이는 시민들이 인식하는 정부의 청렴성이 높을수록 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다고 보는 국내외의 다수 선행연구와 일치하는 결과이다(Della Porta, 2000; Anderson & Tverdova, 2000; Seligson, 2003; 이종수, 2001; 이양수, 2008; 정광호·이달곤·하혜수, 2011; 서인석·박형준, 2012).

<가설 2>는 정부 공정성 인식이 정부신뢰에 정(+)¹의 영향을 미칠 것으로 예측하였는데, 분석 결과, p -값이 .597로 최저 유의기준인 .05에도 미치지 못하는 것으로 나타나 공정성과 정부신뢰 인식의 관계는 통계적으로 유의하지 않는 것으로 나타났다. 이는 정부 공정성 인식이 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 선행연구(이종수, 2001; 손호중·채원호, 2005; 박종민·배정현, 2011; 이지호·이현우, 2015)들의 결과와 배치되는 것이다. 공정성이 정부신뢰에 직접적인 영향을 보이지 않은 이유에 대한 심층적인 연구는 앞으로의 과제로 남겨두어야겠으나, 본 연구에서 측정하고 있는 공정성 지표가 주로 정책과정 상의 절차적 공정성에 치중하고 있다는 점을 고려해볼만하다. 따라서 이러한 측면에서 공정성이 정부신뢰에 영향을 미치지 않는다는 해석은 경계하여야 하며, 후술할 정책성과만족도와 의 매개 효과라는 측면에서 종합적으로 판단함이 옳을 것으로 생각된다.

<가설 3>은 정책성과만족도가 정부신뢰에 정(+)¹의 영향을 미칠 것으로 가정하였다. 정책성과만족도가 정부신뢰에 미치는 효과에 대한 표준화 경로계수는 .177이며, $p < 0.001$ 수준에서 통계적으로 유의미한 결과를 보여 시민들의 정책성과만족도가 높을수록 정부신뢰 인식 또한 높아지는 것으로 확인되었다. 이는 정부의 정책성과에 대

한 시민들의 긍정적인 평가가 정부신뢰에 유의미한 영향력을 미친다는 다수 선행연구의 결과와 일치하는 것이다(Miller, 1974; Miller & Borrelli, 1991; Chanley et al., 2000; Uslaner, 2001; 김병규·이근수, 2009, 박희봉, 2012; 신상준·이숙중, 2016; 황창호·김태형·문명재, 2017; 임재훈·윤영채, 2018).

<가설 4>는 정부 청렴성 인식이 정부신뢰에 미치는 정(+)¹의 영향을 정책성과만족도가 매개할 것으로 예측하였다. 여기에서는 먼저 독립변수로 설정된 청렴성 인식이 매개변수로 설정된 정책성과만족도에 미치는 직접효과를 확인해보도록 한다. 분석 결과, 정부 청렴성 인식이 정책성과만족도에 미치는 효과에 대한 표준화 경로계수는 .377이며, $p < 0.001$ 수준에서 통계적으로 유의미한 결과를 보여 시민들이 정부 청렴성을 높게 인식할수록 정책성과만족도 또한 높아지는 것으로 나타났다.

<가설 5>는 정부 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 정(+)¹의 영향을 정책성과만족도가 매개할 것으로 예측하였다. 먼저 독립변수로 설정된 공정성 인식이 매개변수로 설정된 정책성과만족도에 미치는 직접효과를 확인해보도록 한다. 분석 결과, 정부 공정성 인식이 정책성과만족도에 미치는 효과에 대한 표준화 경로계수는 .466이며, $p < 0.001$ 수준에서 통계적으로 유의미한 결과를 보여 시민들이 정부 공정성을 높게 인식할수록 정책성과만족도 또한 높아지는 것으로 나타났다.

3. 매개효과의 분석

본 연구에서는 정부 청렴성과 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향을 정책성과만족도가 매개할 것이라고 가정하였다. 매개효과는 완전매개효과(full mediation)와 부분매개효과(partial mediation)로 구분하여 볼 수 있다. 완전매개효과는 매개변인이 추가된 모형에서

의 독립변인이 종속변인에 미치는 효과가 영에 가까운 경우로, 다시 말해 독립변수가 종속변수에 직접적인 영향을 미치지 않고 오로지 매개변수를 통하여만 영향을 미치는 것을 말한다. 반면 부분매개효과는 독립변인이 종속변인에 미치는 효과가 통계적으로 여전히 유의한 값이면서 매개변인이 없는 모형에서의 독립변인의 효과보다 작은 경우로, 다시 말해 독립변수가 종속변수에 직접적인 영향을 미치는 관계와 매개변수를 통하여 간접적으로 영향을 미치는 관계가 함께 존재하는 것을 말한다(Baron & Kenny, 1986).

독립변수가 종속변수에 미치는 총 효과(total effect)는 독립변수가 종속변수에 직접적으로 영향을 주는 직접효과(direct effect)와 매개변수를 통해 간접적으로 종속변수에 영향을 미치는 간접효과(indirect effect)의 합으로 구성된다. 따라서 본 연구에서는, 각 변수들 간의 직접 및 간접효과를 확인하기 위하여 아래의 [표 11]과 같이 요인 간의 효과들을 분해하여 분석하였다.

[표 11] 효과 분해: 요인 간 직접효과 및 간접효과

독립변수	종속변수	비표준화 경로계수(p)		
		직접효과	간접효과	총효과
청렴성	정책성과	.225(.000)***		.225(.000)***
공정성	만족도	.443(.000)***		.443(.000)***
청렴성	정부신뢰	.159(.002)**	.101(.000)***	.260(.000)***
공정성		.025(.597)	.199(.000)***	.224(.000)***
정책성과만족도		.451(.000)***		.451(.000)***

* : $p < .05$ ** : $p < 0.01$ *** : $p < 0.001$

분석 결과, 청렴성의 경우 정부신뢰에 미치는 직접효과와 정책성과만족도를 통한 간접효과, 그리고 직·간접효과의 합인 총 효과 모두 유의미한 정(+)의 영향을 나타내는 것으로 확인되었다. 청렴성이 정부신뢰에 미치는 .260의 총 효과($p < 0.001$)는 .159의 직접효과($p < 0.01$)와 .101의 간접효과($p < 0.001$)로 분해되었다.

한편, 앞서 직접효과의 분석에서 살펴본 바와 같이 공정성의 경우

매개변수인 정책성과만족도를 포함한 구조모형의 추정에서는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내지 못했다. 그러나 정책성과만족도를 통한 간접효과의 경우 .199($p < 0.001$), 총 효과의 경우에는 .224($p < 0.001$)의 유의미한 정(+)의 영향을 미치고 있는 것을 확인할 수 있었다.

Baron & Kenny(1986)는 매개효과 검증을 위해 다음의 방법을 제안한 바 있다. 첫째, 독립변수는 매개변수에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳐야 한다. 둘째, 독립변수는 종속변수에 유의미한 영향을 미쳐야 한다. 셋째, 독립변수와 매개변수가 동시에 종속변수를 통계적으로 유의미하게 설명하여야 하며, 이 과정에서 종속변수에 대한 독립변수의 영향은 매개변수를 통제한 이후 유의미하게 줄어들어야 한다(이숙종·유희정, 2015에서 재인용).

이에 별도로 매개변수를 가정하지 않은 독립변수와 종속변수의 관계를 확인하기 위해 매개변수를 고려하지 않았을 때의 구조모형을 추정하였다. 그 결과 독립변수인 청렴성(비표준화 경로계수=.302, 표준화 경로계수=.241, $p < 0.001$)과 공정성(비표준화 경로계수=.244, 표준화 경로계수=.195, $p < 0.001$) 모두 종속변수인 정부신뢰에 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있는 것으로 확인되었다.²⁾ 또한 후술할 소벨 테스트의 결과를 통해 독립변수인 청렴성과 공정성 모두 매개변수를 통제한 경우의 앞서 살펴본 구조모형과 비교해 경로계수가 유의미하게 줄어든 것을 확인할 수 있었다.

효과 분해 분석을 통해 확인된 간접효과의 통계적 유의성을 검증하고 독립변수가 종속변수에 미치는 매개효과를 보다 엄밀하게 분석하기 위하여 소벨 테스트(Sobel test)를 추가적으로 실시하였다. 검증 결과, 청렴성($z=3.967$, $p < 0.001$)과 공정성($z=6.667$, $p < 0.001$)이 정책성과만족도의 매개를 통해 정부신뢰에 미치는 정(+)의 간접효과는 모두 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다. 따라서 정부 청렴

2) $\chi^2(df=74, n=1,000, p < 0.000)=154.79$, RMSEA=0.033, SRMR=0.027, CFI=0.974, TLI=0.963

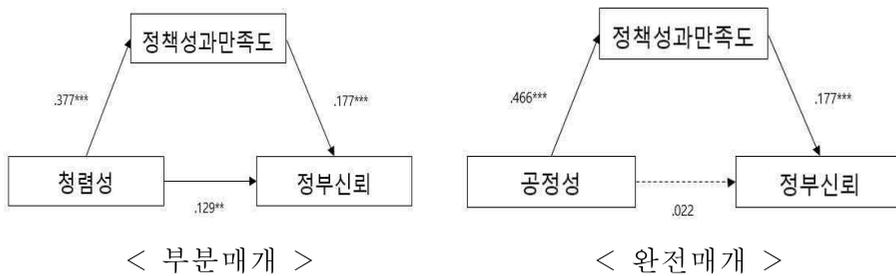
성과 공정성 인식이 정책성과만족도의 매개를 통해 정부신뢰에 간접적인 정(+) 영향을 미칠 것이라는 <가설 4>와 <가설 5>는 채택되었다.

[표 12] Sobel test: 매개효과의 유의성 검증

가설	경로	비표준화(p)	SE	z	p	채택 여부
가설 4	청렴성 → 정책만족도 → 정부신뢰	.101(.000)***	.025	3.967	.000	채택
가설 5	공정성 → 정책만족도 → 정부신뢰	.199(.000)***	.027	6.667	.000	채택

* : p<.05 ** : p<0.01 *** : p< 0.001

[그림 4] 정부신뢰에 대한 정책성과만족도의 부분매개와 완전매개



이상의 분석 결과를 종합하여 정책성과만족도의 완전매개와 부분매개 효과를 도식화해보면 위의 [그림 4]와 같다. 매개변수인 정책성과만족도의 통제여부와 상관없이 정부 청렴성 인식은 정부신뢰에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치기 때문에, 정책성과만족도는 청렴성과 정부신뢰의 관계를 부분매개 한다고 말할 수 있다. 다음으로 매개변수인 성과정책만족도를 통제하였을 때 정부신뢰에 대한 정부 공정성 인식의 직접효과는 비유의적이므로, 정책성과만족

도는 공정성과 정부신뢰의 관계를 완전매개 한다고 볼 수 있다.

제 5절 연구결과의 종합

본 연구는 시민이 인식하는 정부의 청렴성과 공정성이 정부의 정책성과만족도를 매개로 하여 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하는 것을 목적으로 한다. 우선, 정부 청렴성에 대한 인식은 정부신뢰에 유의미한 정(+)의 효과를 미치는 것으로 나타나 가설 1은 채택되었다. 반면, 정부 정책과정에서의 공정성에 대한 평가는 정부신뢰에 유의미한 영향력을 보이지 않는 것으로 나타나 가설 2는 기각되었다. 한편, 정책성과만족도가 정부신뢰에 긍정적인 영향력을 미칠 것으로 보는 가설 3은 채택되었다.

[표 13] 가설검정 결과

가설	가설내용	채택여부
가설 1	정부 청렴성 인식은 정부신뢰에 유의미한 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 2	정부 공정성 인식은 정부신뢰에 유의미한 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	기각
가설 3	정책성과만족도는 정부신뢰에 유의미한 정(+)의 영향을 미칠 것이다.	채택
가설 4	정책성과만족도는 정부 청렴성 인식이 정부신뢰에 미치는 유의미한 정(+)의 영향을 매개할 것이다.	채택
가설 5	정책성과만족도는 정부 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 유의미한 정(+)의 영향을 매개할 것이다.	채택

정부신뢰에 대한 직접효과 분석에 더하여 독립변수가 매개변수를

통해 종속변수에 미치는 영향에 대한 매개효과에 대한 효과분해와, 매개효과의 유의성을 검증하기 위한 소벨 테스트를 실시하였다. 분석 결과 청렴성과 공정성은 모두 정책성과만족도를 매개로 하여 정부신뢰에 통계적으로 유의미한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타나 가설 4와 가설 5는 모두 채택되었다.

제 5장 결론

제 1절 연구결과의 요약

본 연구의 목적은 시민이 인식하는 정부의 청렴성과 공정성이 정부의 정책성과만족도를 매개로 하여 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하는 것이었다. 이는 시민들의 정부 정책과정에서의 윤리성에 대한 인식이 정책성과에 대한 평가 혹은 만족에 영향을 미치고, 나아가 궁극적으로는 정부를 신뢰할 수 있게 하는데 중요한 영향요인이 될 것이라는 문제의식에 기초한다. 따라서 실증분석을 위하여 정부의 청렴성과 공정성 인식을 독립변수로, 정책성과만족도를 매개변수로, 종속변수인 정부신뢰를 중앙정부·지방정부·청와대에 대한 신뢰로 조합하여 그 실질적 영향관계를 알아보고자 하였다.

분석을 위하여 한국행정연구원의 ‘2016년 행정에 관한 국민 인식조사’ 자료를 활용하였다. 분석 방법으로는 먼저 기술통계분석과 상관관계분석, 다중공선성 진단을 통해 주요 변수의 일반적 특성을 살펴보고, 요인선정 과정에서의 타당도와 신뢰도를 위해 탐색적 요인분석과 신뢰도분석을 실시하였다. 또한 연구모형에서와 같이 종속변수와 독립변수, 매개변수를 설정한 구조방정식 모형을 통해 직·간접

경로의 영향력을 검증하고, 마지막으로 소벨 테스트를 통해 매개효과
의 유의성을 검증하였다. 최종적인 분석 결과를 요약하면 다음과
같다.

첫째, 정부의 청렴성 인식은 정부신뢰에 유의미한 정(+)의 영향력
을 미쳤다(가설 1 채택). 이는 시민들이 인식하는 정부의 청렴성이
높을수록 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치고, 반대로 부패의 수준
이 높을수록 정부신뢰에 부정적인 영향을 미친다고 보는 국내외의
선행연구와 일치하는 결과이다(Della Porta, 2000; Anderson &
Tverdova, 2000; Seligson, 2003; 이종수, 2001; 이양수, 2008; 정광
호·이달곤·하혜수, 2011; 서인석·박형준, 2012). 따라서 공직자들이
업무수행 과정에서 개인적 이익을 추구하거나, 개인적 연고에 따라
영향을 받지 않고 청렴하게 업무를 수행한다는 믿음이 정부기관이
시민들의 규범적 기대에 부응하도록 운영되고 있는가에 대한 시민
들의 인식에 긍정적인 영향력을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 본 연구에서 정부과정에서의 공정성 인식은 직접적으로는
정부신뢰에 유의미한 영향을 미치지 않았다(가설 2 기각). 이는 정
부 공정성 인식이 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 다수의 선
행연구(이종수, 2001; 손호중·채원호, 2005; 박종민·배정현, 2011; 이
지호·이현우, 2015)들의 결과와 배치되는 것이다. 공정성이 정부신뢰
에 직접적인 영향을 보이지 않은 이유에 대한 심층적인 연구는 향
후의 과제로 남겨두어야겠으나, 첫째, 본 연구에서 측정하고 있는
공정성 지표가 주로 정책과정 상의 절차적 공정성에 치중하고 있다
는 점, 둘째, 매개변수인 정책성과만족도를 포함하지 않고 독립변수
와 종속변수간의 관계를 검증했을 경우 공정성은 정부신뢰에 유의
미한 긍정적 영향을 미치고 있었다는 점을 고려해볼만 하다. 따라서
이러한 측면에서 공정성이 정부신뢰에 영향을 미치지 않는다는 해
석은 경계하여야 하며, 후술할 정책성과만족도와 매개효과라는 측
면에서 종합적으로 판단함이 옳을 것으로 생각된다.

셋째, 시민들이 인식하는 정부의 정책성과만족도는 정부신뢰에 긍

정적인 유의미한 영향을 보이는 것으로 확인되었다(가설 3 채택). 이는 정부의 정책성과에 대한 시민들의 긍정적인 평가가 정부신뢰에 유의미한 영향력을 미친다는 다수 선행연구의 결과와 합치되는 것이다(Miller, 1974; Miller & Borrelli, 1991; Chanley et al., 2000; Uslaner, 2001; 김병규·이근수, 2009, 박희봉, 2012; 신상준·이숙중, 2016; 황창호·김태형·문명재, 2017; 임재훈·윤영채, 2018). 그러므로 시민들이 중요하게 생각하는 정책 분야에 대해 정부가 그 기대를 부응하고 충족시킬수록, 정부기관에 대한 신뢰 또한 높아지게 된다고 해석할 수 있다.

넷째, 청렴성과 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 긍정적인 영향력에 대한 정책성과만족도의 매개효과는 통계적으로 유의미한 것으로 확인되었다(가설 4, 가설 5 채택). 이때 청렴성과 공정성 인식은 공히 정책성과만족도의 매개를 통해 정부신뢰에 정(+의) 간접효과를 미치고 있는 것으로 나타났다. 먼저 정책성과만족도는 청렴성이 정부신뢰에 미치는 긍정적 영향력을 부분매개 하는 것으로 확인되었다. 반면 공정성의 경우에는 정책성과만족의 완전매개를 통해 정부신뢰에 간접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과를 종합할 때 청렴성과 공정성을 정부 정책과정에서의 윤리성을 나타내는 일종의 과정지표라고 본다면, 정책성과만족이라고 하는 결과지표가 그것이 정부신뢰에 미치는 긍정적 영향력을 매개하는 결과로 해석할 수 있다.

제 2절 연구의 시사점 및 정책적 함의

본 연구는 지금까지 정부신뢰의 영향을 주는 함수에 대한 활발한 연구에도 불구하고 상대적으로 관심을 받지 못했던 정부차원의 정책과정 상의 윤리적 측면과 정부신뢰 간의 영향관계를 분석하고, 일찍이 정부신뢰에 대한 핵심적인 영향요인으로 주목받았던 정책성과

에 대한 평가의 영향력과 그것의 매개효과를 검증하고자 했다는데 학문적 의의가 있다. 연구가설 검증과 이에 대한 분석을 통해 최종적으로 다음과 같은 시사점과 정책적 함의를 도출할 수 있었다.

첫째, 정부의 청렴성에 대한 시민의 인식은 정책성과에 대한 평가와 정부에 대한 신뢰에 공히 영향을 미치는 핵심적인 요인이 된다. 일반적으로 청렴성은 반부패라는 측면에서 논의되고 있으며, 부패는 공직자의 공직 의무로부터의 일탈과 공직을 이용한 위법 혹은 사익 추구 행위로 간주된다. 청렴성과 정책성과 간의 관계에서, 공직 부패가 확산되면 공적 업무에 대한 비효율성이 증가하여 제반 사회적 비용이 발생하고 궁극적으로 정책의 성공 가능성을 낮추는 등 악영향을 미칠 수 있다. 청렴성과 정부신뢰의 관계에서도 대다수 국내외 선행연구는 부패가 정치제도에 대한 신뢰를 줄이고 나아가 민주주의 국가에서 공적 위임관계의 핵심이라 할 수 있는 정부의 정당성을 위협하는 요인이 된다고 보고 있다. 보다 한국적인 맥락에서는, 2017년 대한민국 헌정 사상 초유의 대통령 탄핵 등으로 촉발된 정부 고위공직자의 비리를 사례로 생각해볼 수 있다. 국민과 정부조직 간의 주인-대리인 관계에서, 주인인 국민의 이익을 대변하여 공적인 업무를 수행하여야 할 대리인으로서의 공직자들이 공익을 지키는 것보다는 개인의 사익을 추구하려 했다는 사실은 한국 사회에 커다란 파장을 몰고 왔다. 본 연구의 실증분석 결과를 통해 정부조직의 청렴성이 정책평가와 정부신뢰에 중요한 영향요인이 된다는 사실이 확인된 바, 앞으로 공공기관의 청렴도 개선을 위해 법·제도 개선을 통한 부패 예방기능의 강화, 공직자에 대한 윤리교육 강화를 통한 풍토 조성, 부패·공익신고 활성화 및 내부 고발자 불이익 예방 등 다양한 방법의 정책적 노력이 필요할 것으로 판단된다.

둘째, 본 연구의 결과에 따르면 정부 공정성에 대한 시민의 인식은 직접적으로는 아니더라도 정책성과만족도의 매개를 통해 간접적으로 정부신뢰에 유의미한 영향력을 미친다. 공정성의 개념정의에 대해 학자들마다 이견이 있으나 최근에는 주로 정부조직의 분배 공

정성, 절차 공정성, 상호작용 공정성 등을 중심으로 연구가 진행되어 왔다. 특히 정책과정의 절차적인 공정성이라는 측면에서, 시민들의 정부 공정성 인식은 자신의 선호에 맞지 않는 정책이라도 그것이 공정하고 적절한 절차를 거쳐 결정된 사항이라면 정책의 수용성을 높이게 된다. 한국의 경우 단기간에 산업화에 성공하여 경제적인 발전을 이룩하였으며, 동시에 정치적으로는 민주주의가 공고화되고 있지만, 동시에 사회가 복잡화되고 다원화 되면서 사회적 균열과 갈등이 곳곳에서 노출되고 있다. 이러한 상황에서 사회적 균열의 간극을 좁히고 갈등을 생산적으로 해소하기 위해 필수적인 요소가 정부의 공정성 확보라고 할 수 있다. 다변화된 선호를 가진 개인의 다양성을 인정하면서도 조화롭게 통합된 사회를 이룩하기 위해서는, 궁극적으로 모든 이들이 수용할 수 있는 정부 정책과정에서의 공정성이 우선적으로 담보되어야 한다. 따라서 정책 결정과 집행 전 과정에서 외부 전문가와 이해관계자, 시민들의 의견이 골고루 반영되게 하고, 적절한 정보의 제공을 통해 과정상의 투명성을 확보하여 정부 공정성을 제고할 수 있는 정책적 노력이 요구된다.

셋째, 정부 정책성과에 대한 시민들의 평가 혹은 만족도는 정부신뢰를 제고하는 주요한 영향요인이 된다. 그러나 정책성과와 정부신뢰와의 관계는 다수 선행연구에서의 결과에서 알 수 있는 바와 같이 일종의 블랙박스과 같다. 이는 시민들마다 정부의 역할에 대한 기대가 다르기 때문이기도 하고, 평가나 만족도라는 것이 개인의 인지적 측면에 기초하기에 실제로 정부가 어떻게 일하고 있는지와는 다르게 나타날 수도 있기 때문이기도 하다. 따라서 단순히 정부신뢰 제고를 위해 정책성과와 역량을 향상시켜야 한다는 주장보다는 개별·구체적 사안에 따라 그 해석을 달리할 필요가 있다. 선행연구의 검토와 실증분석 결과를 바탕으로 정책적 대안을 제안하자면, 정부가 하는 일에 대한 적극적인 홍보와 정책과정 상의 정보 제공, 그리고 시민들과의 소통을 통해 정부 성과와 신뢰사이에 존재하는 간극을 메울 필요가 있는 것으로 판단된다. 정책성과에 대한 만족이나

정부에 대한 신뢰라고 하는 것은 모두 개인적 인식의 차원에 자리하고 있는 요소들이기에, 실제 공공부문에서 일어나고 있는 일과 시민이 인식하는 것 사이의 인지적 간극을 좁힐 수 있는 정책적 노력이 필요하다고 본다.

제 3절 연구의 한계

그러나, 본 연구는 몇 가지 한계를 가지며 이로 인해 그 결과를 해석함에 있어서 다음과 같은 측면을 유념할 필요가 있다.

먼저, 연구의 분석에 있어서 횡단면자료를 사용하였기에, 동일한 시점에서 자기응답식 설문을 통해 다수의 변수를 측정하고 있다는 점에서 측정변수 간의 상관관계가 왜곡되는 동일방법편의(common method bias)의 문제가 제기된다. 본 연구의 경우, 모든 변수들 간의 상관계수가 모두 0.65 이하의 수치를 나타냈고, Harman의 단일요인검증(single factor test) 결과 고유값(eigenvalue)이 1 이상인 4개 요인을 도출하였으며 이중 설명력이 가장 큰 요인의 경우에도 전체 분산의 21.7%만을 설명하는데 그치고 있다. 따라서 동일방법편의가 크게 문제되지 않는 것으로 판단되나, 앞으로의 연구에서는 자기응답식 설문뿐만 아니라 다른 유형의 자료를 포함하여 분석을 진행할 필요가 제기된다.

다음으로, 본 연구는 일정한 시점에서 관측된 횡단면자료를 사용함으로써 분석이 진행되었다는 점에서 내생성(endogeneity)의 문제를 통제하기 어렵다는 한계를 보이고 있다. 그러므로 향후 연구에서는 연구모형에 적합한 적절한 도구변수를 설정하거나, 시계열자료를 이용하여 분석을 진행하고 잠재적 내생성의 문제에 대처해야 할 필요가 있다.

또한, 역의 인과관계(reverse causality)의 문제가 존재할 수 있다. 본 연구는 정부 청렴성과 공정성 인식이 정책성과만족도의 매개를

통해 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하였다. 그러나 인과관계의 방향성이 본 연구의 연구모형에서와 설정한 것이 아니라, 역으로 정부신뢰가 정책성과만족이나 청렴성·공정성 인식 등에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 존재한다. 이 경우 본 연구로부터 도출된 실증분석의 결과 값들이 실질적인 영향관계를 반영하고 있지 않을 수 있다는 한계가 존재한다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

- 강우진. (2017). 한국 민주주의에서 공정성에 대한 인식과 민주적 지지. 「한국과 국제정치」. 33(3): 33-60.
- 곽현근. (2010). 공공부문 부패의 의의와 청렴성 제고방안. 「사회과학문집」. 28(2): 27-50.
- 국민권익위원회. (2009). 「사회적 청렴과 국가경쟁력 간 연관성 분석·연구」.
- 국민권익위원회. (2016). 「2016년 공공기관 청렴도측정 매뉴얼」.
- 금현섭·백승주. (2015). 경제적 불평등과 정부신뢰: 불평등에 대한 태도를 중심으로. 「행정논총」. 53(1): 1-33.
- 금현섭. (2014). 부패와 불평등. 「한국사회의 부패」. 서울: 박영사
- 김계수. (2010). 「구조방정식 모형 분석」. 서울: 한나레아카데미.
- 김병섭·강혜진. (2015). 신뢰가 정부역할에 대한 국민태도에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」. 26(1): 115-137.
- 김수영. (2016). 「구조방정식 모형의 기본과 확장」. 서울: 학지사
- 김왕식 (2011). 정부신뢰에 미치는 영향요인에 관한 연구. 「사회과학연구」. 27(2): 141-161.
- 김은희·박희서. (2007). 민원행정서비스에 대한 주민들의 공정성 지각이 친정부적 자발행위에 미치는 영향. 「한국행정학보」. 41(4): 261-285.
- 김재광. (2008). 한국의 고위공직자에 요구되는 청렴성, 도덕성의 기준. 「공법학연구」. 9(3): 3-30.
- 김현구·이승중·최도림. (2009). 정부신뢰의 지표체계 개발 및 적용: 외부신뢰와 내부신뢰의 비교분석. 「행정논총」. 47(3): 1-24.
- 라영재. (2008). 공기업의 청렴도와 경영혁신이 경영성과에 미친 영

- 향 분석. 「한국부패학회보」. 13(1): 39-56
- 류대건. (2010). 정치효능·정치신뢰·정치참여의 이론과 현실. 「지방정부연구」. 14(2): 243-267.
- 문순영·강창현. (2012). 사회복지 비영리조직의 투명성 및 부패 인식에 대한 탐색적 연구. 「한국지역사회복지학」. 42: 51-88.
- 박순애. (2006). 정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생 중심으로. 「한국행정학보」. 40(2): 73-97.
- 박현주. (2015). 개인특성과 지역특성이 정부공정성 지각에 미치는 영향. 「공공사회연구」. 6(1): 247-273
- 박홍식·나현. (2010). 민원행정서비스 만족도에 대한 투명성 효과: 직접 및 조절인자, 공정성을 통한 매개인가?. 「행정논총」. 48(4): 385-408.
- 박희봉·이영란. (2012). 시민문화와 정부정책이 정부신뢰에 미치는 영향. 「한국행정논집」. 24(4). 913-936.
- 박희봉·이희창·조연상. (2003). 우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석. 「한국행정학보」. 37(3): 45-66.
- 박희봉·신중호·황윤원. (2013). 정부신뢰의 요인-정부정책인가? 정치태도인가? 「한국정책학회보」. 22(2): 465-492.
- 서문기. (2001). 한국 사회의 정부 신뢰구조. 「한국사회학」. 35(5): 119-146.
- 서인석·박형준. (2012). 거래비용관점에서의 정부신뢰와 공직부패와의 관계. 「한국정책학회보」. 21(3): 291-324.
- 손호중·채원호. (2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구. 「한국행정학보」. 39(3): 87-113.
- 신상준·이숙중. (2016). 정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향. 「한국행정학보」. 50(2): 1-37.
- 안용식. (2004). 지방공기업의 주체와 대리인문제. 「한국지방공기업학회보」. 1(1): 1-16.
- 양건모·박통희. (2007). 의사·약사의 정책과정 참여가 보건복지부에 대한 신뢰에 미치는 영향. 「한국행정학보」. 41(4): 357-385.

- 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.
- 유종필. (2012). 「구조방정식 모델 개념과 이해」. 서울: 한나래아카데미
- 윤건·서정욱. (2016). 사회통합이 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 실증연구. 「한국조직학회보」. 13(3): 21-44.
- 윤성일·권오영. (2017). 청렴도가 공공기관 조직성파에 미치는 영향 분석. 「지방정부연구」. 21(2): 261-281.
- 이상범. (2012). 「공공기관 청렴도 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체 청렴도를 중심으로」. 서울시립대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 이숙중. (2006). 정부신뢰와 거버넌스. 「국정관리연구」. 9(3): 143-172.
- 이숙중·유희정. (2015). 정부신뢰의 영향요인 연구: 대통령 신뢰의 매개효과를 중심으로. 「한국정치연구」. 24(2): 53-81.
- 이양수. (2008). 신뢰유형, 관료의 형태, 국정운영평가가 정부역할신뢰에 미치는 영향. 「한국행정논집」. 20(2): 533-553.
- 이윤경. (2014). 국민 가치관이 정부 공정성 인식에 미치는 영향에 관한 연구. 「정부학연구」. 20(1): 119-154.
- 이종수. (2001). 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인. 「사회과학논집」. 32: 67-86
- 이종수·윤영진 외. (2008). 「새 행정학」. 서울: 대영문화사.
- 이종수. (2011). 지역사회 내의 공정성 제고와 지방정부의 역할. 「지방행정연구」. 25(1): 15-34.
- 이지호·이현우. (2015). 정부신뢰의 한국적 의미와 측정: 반응성, 효율성 그리고 공정성. 「한국정치연구」. 24(3): 1-27.
- 이하영·이수영. (2016). 사회계층이 국민의 희망 인식에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국정책학회보」. 25(3): 325-354.
- 이현국·김윤호 (2014). 정부서비스 성과와 정부신뢰: 서울시 정부서

- 비스를 대상으로. 「한국행정학보」. 48(4): 1-22.
- 임의영. (2012). 거버넌트의 질: 개념적 성찰. 「정부학연구」. 18(2): 3-27.
- 임재훈·윤영채. (2018). 정부정책 만족도가 정부신뢰에 미치는 영향: 관료신뢰의 매개효과를 중심으로. 「한국행정연구」. 27(1): 39-71.
- 장용진. (2013). 정부신뢰의 원인: 국가간 비교연구. 「정부학연구」. 19(3) : 189-214
- 전대성·권일웅·정광호. (2013). 정부신뢰에 대한 연구: 대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가 비교를 중심으로. 「한국정책학회보」. 22(2): 181-206.
- 전오진·남상화. (2009). 공직사회의 사회자본이 부패에 미치는 영향. 「한국정책과학학회보」. 13(3): 1-22.
- 전영평. (2003). 시민단체에 의한 부패통제: 논리, 유형, 분석. 「한국행정학보」. 37(3): 95-116.
- 정광호. (2011). 「정부신뢰」. 파주: 법문사.
- 정광호·이달곤·하혜수. (2011). 지방정부 신뢰요인의 탐색. 「한국행정학보」. 45(4): 181-201.
- 조경식. (2009). 지역복지서비스에 대한 고객들의 공정성 지각이 고객만족 및 재이용 의도에 미치는 영향. 「한국공공관리학회보」. 23(1): 115-149.
- 조국행. (2007). 「공정성과 조직몰입, 직무만족, 조직유효성」. 파주: 한국학술정보.
- 천대윤. (2011). 공정사회와 정책방향: 롤스(John Rawls)의 공정성 사상을 중심으로. 「한국정책학회 하계학술발표논문집」. 323-333.
- 최낙범·엄석진. (2013). 조직공정성 인식이 조직몰입에 미치는 영향: 경찰조직에서의 상호작용공정성을 중심으로. 「한국행정학보」. 47(3): 181-212.
- 최상욱. (2012). 정부의 질 연구: 효과성 제고를 위한 정부역량 개념의 탐색적 고찰. 「정부학연구」. 18(2): 77-97.

- 최지민·김순은. (2014). 개인 행복의 영향력을 고려한 정부성과와 정부신뢰에 관한 연구: 서울특별시의 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 26(2): 29-57.
- 현승숙·이승중. (2007). 주민접촉에 따른 지방정부신뢰 분석. 「한국지방자치학회보」. 19(4): 93-112.
- 황진영·장수덕. (2010). 기업가의 부패인식과 기업성과: 벤처기업을 중심으로. 「재정정책학보」. 12(1): 101-124
- 황창호·김영주·문명재. (2015). 일반논문: 행정가치에 대한 국민인식이 정부신뢰에 미치는 영향. 「한국행정학보」. 49(4): 123-150.
- 황창호·김태형·문명재. (2017). 정책홍보·정책수단·정책산출 그리고 정부역량이 정부신뢰에 미치는 영향. 「정부학연구」. 23(1): 223-254.
- 황혜신. (2011). 「공정한 사회와 정부의 역할에 관한 연구」. KIPA 연구보고서 2011-22. 서울: 한국행정연구원.

2. 외국 문헌

- Admundsen, I. & Vicente Pinto de Andrade. (2009). *Public Sector Ethics. Compendium for teaching at the Catholic University of Angola*. Chr. Michelsen Institute.
- Anderson, C. & Tverdova, Y. (2003). Corruption, Political Allegiances, and Attitudes Toward Government in Contemporary Democracies. *American Journal of Political Sciences*. 47(1): 91-109.
- Barber, B. (1983). *The Logic and Limits of Trust*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Baron, R. M., & Kenny, D. A. (1986). The moderator-mediator variable distinction in social psychological research: Conceptual, strategic, and statistical considerations. *Journal of Personality and Social Psychology*, 51,

1173-1182.

- Bies, R. J., & Moag, J. S. (1986). Interactional Justice: Communication Criteria of Fairness, In R. J. Lewicki, B. H. Sheppard & M. H. Bazerman(Eds.), *Research on Negotiations in Organizations*. Greenwich, CT: JAI Press.
- Botchwey, K. (2000). *Fighting Corruption, Promoting Good Governance*. Commonwealth Expert Group on Good Governance and the Elimination of Corruption.
- Brewer, P. R. & Sigelman, L. (2002). Trust in government: Personal ties that bind?. *Social Science Quarterly*. 83(2): 624-631.
- Brehm, J. & Rahn, W. (1997). Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital. *American Journal of Political Science*. 999-1023.
- Butler, J. K. Jr. (1991). Towards Understanding and Measuring Conditions of Trust: Evolution of a Conditions of Trust Inventory. *Journal of Management*. 17: 643-663.
- Chanley, V. A., Rudolph, T. J., and Rahn, W. M. (2001). Public Trust In Government In The Reagan Years And Beyond. *What is it about Government that Americans dislike*. 59-78.
- Chirstensen, T. & Læg Reid. P. (2005). Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography. *Public Performance & Management Review*. 28(4): 487-511.
- Citrin J. 1974. Comment: the political relevance of trust in government. *American Political Science Review*. 68: 973-988
- Citrin, J. & Green, D. P. (1986). Presidential leadership and the resurgence of trust in government. *British Journal of Political Science*. 16(4): 431-453.

- Citrin, J. & Luks, S. (2001). Political trust revisited: Déjà vu all over again?. *What is it about Government that Americans dislike*. 9-27.
- Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Cook, T. E. & Gronke, P. (2005). The Skeptical American: Revisiting the Meanings of Trust in Government and Confidence in Institutions. *Journal of Politics*. 67(3): 784-803
- Colquitt, J. A. & Shaw, J. C. (2005). How should organizational justice be measured. In Greenberg, J. & Colquitt, J. A. (Eds), *Handbook of Organizational Justice*. NJ: Lawrence Erlbaum Associates. 113-152.
- Dalton, R. J. (2005). The social transformation of trust in government. *International Review of Sociology*. 15(1): 133-154.
- Easton, D. (1965). *A Framework for Political Analysis*. Vol. 25. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Della Porta, D. (2000). Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption in Pharr, S. J. and R. D. Putnam. (Eds),. *Dissatisfied Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*. 5(4): 435 - 457.
- Espinal, R., Hartlyn, J., and Kelly, J. M. (2006). Performance still matters explaining trust in government in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*. 39(2): 200-223.
- Fisk, R. P., & Young, C. E. (1985). Disconfirmation of equity expectations: effects on consumer satisfaction with

- services. *Advances in Consumer Research*, 12(1): 340-345.
- Folger, R. & Konovsky M. A. (1989). Effects of Procedural and Distributive Justice on Reactions to Pay Raise Decisions. *The Academy of Management Journal*. 32(1): 115-130.
- Gould, D. J. & Amaro-Reyes, J. A. (1983). *The effects of corruption on administrative performance*. World Bank Staff Working Paper 580.
- Greenberg, J. & Lind, E. A. (2000). The pursuit of organizational justice: From conceptualization to implication to application. In C. L. Cooper & E. A. Locke(Eds.), *I/O Psychology: What we know about theory and practice*. Oxford, England: Blackwell.
- Hegtvædt, Karen A. (1993). Approaching Distributive and Procedural Justice: Are Separate Routes Necessary? *Advances in Group Processes*. 10: 195-221.
- Heidenheimer, A. J. (1978). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*. Transaction Books.
- Hetherington, M. J. (1998). The Political Relevance of Political Trust. *American Political Science Review*. 92(4): 791-808.
- Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E. (2001). *What is about Government that Americans dislike?* New York: Cambridge University Press.
- Hoekstra, A., Belling, A., & van der Heide, E. (2008). A paradigmatic shift in ethics and integrity management within the Dutch public sector? Beyond compliance - a practitioner's view. *Ethics and Integrity of Governance: Perspectives across Frontiers*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Hofferbert, R. I., & Klingemann, H. D. (1999). Remembering the Bad Old Days: Human Rights, Economic Conditions, and

- Democratic Performance in Transitional Regimes. *European Journal of Political Research*. 36(2): 155-174.
- Homans, G. C. (1961). *Social behavior: Its elementary forms*. New York: Harcourt, Brace & World.
- Huppertz, J. W., Arenson, S. J., & Evans, R. H. (1978). An application of equity theory to buyer-seller exchange situations. *Journal of Marketing Research*, 15(2): 250-260.
- Huseby, B. (2000). *Government Performance and Political Support*. Trondheim, Norway : Institutt for Sosiologi og Statsvitenskap.
- King, D. C. (1997). The polarization of American parties and mistrust of government. *Why people don't trust government*. 155-178.
- Knack, S. & Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: cross country tests using alternative institutional measures. *Economics & Politics*. 7(3): 207-227
- Langseth, P., Stapenhurst, R., & Pope, J. (1997). *The role of a national integrity system in fighting corruption*. Commonwealth Law Bulletin 23(1-2): 499-528.
- Leventhal, G. S., J. Karuza, & W. R. Fry (1980). Beyond Fairness: A Theory of Allocation Preferences. G. Mikula (ed.), *Justice and Social Interaction*. New York: Springer-Verlag.
- Levi, M. (1998). A state of trust. *Trust and governance*, 1: 77-101. Luhmann, N. (1979). *Trust and Power*. New York : Wiley .
- Lui, F. T. (1985). An equilibrium queuing model of bribery. *The Journal of Political Economy*. 760-781.
- Mayer, R.C., Davis, J.H. & Schoorman, F. D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *Academy of*

- Management Review*. 20(3): 709–734.
- Miller, A. H. (1974). Political Issues and Trust in Government: 1964–1970. *American Political Science Review*. 68(3): 951–972.
- Miller, A. H. & Borrelli, S. A. (1991). Confidence in government during the 1980s. *American Politics Quarterly*. 19(2): 147–173.
- Mishler, W. & Rose, R. (1997). Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies. *The Journal of Politics*. 59(2): 418–451.
- Mishler, W. & Rose, R. (2001). What are the origins of political trust? Testing institutional and cultural theories in post-communist societies. *Comparative Political Studies*. 34(1): 30–62.
- Muller, E. N., & Jukam, T. O. (1977). On The Meaning of Political Support. *The American Political Science Review*. 1561–1595.
- Nye, S. J., Zelikow, P. D. & King, D. C. (1997). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- OECD. (2017). *Government at a Glance 2017*. OECD Publishing: Paris.
- Orren, G. (1997) Fall from grace: the public's loss of faith in government. in Joseph S. Nye, Philip D. Zelikow, and David C. King, (eds.) *Why Americans Don't Trust Government*. Cambridge:; Harvard University Press.
- Rahn, W. M., & Rudolph, T. J. (2005). A tale of political trust in American cities. *Public Opinion Quarterly*. 69(4): 530–560.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge. Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.

- Ross, A. & Escobar-Lemmon, M. (2011). The price of personalizing politics: Political distrust and economic performance in Latin America, 1996 - 2006. *Electoral Studies*. 30(3): 406-416.
- Rothstein, B. (2001). Social capital in the social democratic welfare state. *Politics & Society*. 29(2): 207-241.
- Rothstein, B. & Teorell, J. (2008). What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*. 21(2): 165-190.
- Seligson, M. A. (2003). The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. *The Journal of Politics*. 64(2): 408-433
- Thibaut, J. & Walker, L. (1975). *Procedural Justice: A Psychological Analysis*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Tyler, T. R., Rasinski, K. A., & McGraw, K. M. (1985). The Influence of Perceived Injustice on the Endorsement of Political Leaders. *Journal of Applied Social Psychology*. 15: 700-725
- Uslaner, E. M.(1999). Democracy and Social Capital. In Mark E. Warren (ed.): *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press. 121-150.
- Uslaner, E. M. (2001). Is Washington Really the Problem?. In Hibbing, J. R. & Theiss-Morse, E. (eds.) *What is about Government that Americans dislike?* New York: Cambridge University Press.
- Van de Walle, S. & Bouckaert, G. (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*. 26(8/9): 891-913.
- Vigoda-Gadot, E. & Talmud, Ilan. (2010). Organizational Politics and Job Outcomes: The Moderating Effect of Trust and

Social Support. *Journal of Applied Social Psychology*.
40(11): 2829-2861

Yang, K. & Holzer, M. (2006). The Performance-Trust Link:
Implications for Performance Measurement. *Public
Administration Review*. 66(1): 114-126

Abstract

The Influence of Integrity and Fairness on Trust in Government:

Focusing on the Mediating Effects of Satisfaction with Policy Performance

Seungkyu Choi

Department of Public Administration

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Trust in government is still a highly controversial concept in social sciences. Many scholars in the field of public administration, sociology and political science has been drawing attention to the concept of trust in government for a long time. Despite extensive debates on the term, still much of confusion exist upon the definition, relevance, and determinants of citizen trust in government. Today, the public sector plays pivotal role in initiating and implementing public policy, and the decisions made by government widely affects the lives of their people. In this respect, trust in government acts as a positive factor that draws support, compliance and cooperation of citizens throughout the policy process. This would be the major reason why numerous researchers and practitioners are eager to investigate

the mechanism of trust in government, yet it is the enduring problem of social sciences.

Much of the research and discourse on trust in government focus on economic, political and sociocultural attributes of the society or social demographic attributes of the individual citizens. Recently, growing number of research considers public performance and competency as the key factor shaping trust in government. However, systematic researches on the link between trust in government and public ethics are relatively rare despite the importance of the subject. Furthermore, the causal relationships between public ethics, public performance and trust in government still remain unsolved. In order to provide practical and prescriptive implications on issues of trust in government, more comprehensive investigations upon ethics, performance and trust in government needs to be addressed. Integrity and fairness of government are the major elements of public ethics. Therefore, the present study purposes to analyze the influence of integrity and fairness on trust in government, focusing on the mediating effects of satisfaction with policy performance.

Based on the research question, this study estimated a structural equation model in which proposes citizens' perception of integrity and fairness as an independent variable, satisfaction with policy performance as a mediating variable, and trust in government as a dependent variable. With this task the present study aims to test the degree and significance of direct and indirect paths, and to examine whether the mediating effect exists. The present study uses data of the 2016 public perception survey on the public administration, conducted by the Korea Institute of Public Administration.

The results and findings of this study can be summarized

as follows. First, the citizen perception of government integrity has positive impact on trust in government. Second, no statistical significance were found in direct paths between citizen perception of government fairness and trust in government, whereas indirect paths were confirmed as significant. Third, citizens' satisfaction with policy performance has positive influence on trust in government. Lastly, the mediating effect of citizens' policy performance satisfaction is proven to be statistically significant.

These findings of the present study have some meaningful implications on the research and practice of trust in government. First of all, since integrity of government plays pivotal role in shaping positive evaluation of policy performance and trust in government, there needs to be more practical efforts to foster integrity of the public sector. Secondly, fairness of government does have indirect effect on trust in government through the mediation of policy satisfaction, if not the direct effect. Deliberate considerations would be required in order to promote public fairness, such as reflecting public opinion fully or providing adequate information in the public decision making process. Finally, both policy satisfaction and trust in government are very much subjective, cognitive, and perceptual concept. Therefore, the practical efforts to fill up the gap between expectations and perceived performance would be required.

Keywords: trust in government, integrity, fairness, satisfaction with policy performance

Student Number: 2016-24343