

정부신뢰, 정책효능성, 정책지지간의 연관성 실증연구: 주거지역내 CCTV 설치 정책을 중심으로*

박 정 훈**, 신 정 희***

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구설계
- IV. 분석 및 토론
- V. 결론 및 시사점

〈요 약〉

정부신뢰에 대한 기존 연구를 보면 정부신뢰가 성공적인 정책집행을 위한 전제 조건이라는 데에는 대체로 동의하나 정책지지 및 수용에 어떤 경로로 어떻게 영향을 미치는 지에 관한 실증적인 연구는 많지 않다. 본 연구는 주거지역내 CCTV 설치정책 사례를 통하여 정부신뢰 및 정책 자체의 효능성이 정책지지에 영향을 미치는 경로를 실증적으로 분석하였다. 설문조사를 통해서 주거지역내 CCTV 설치 정책에 대한 국민의 행태적 특성을 조사하고, 구조방정식 모형을 사용하여 연구모형 분석 및 가설 검증을 진행하였다.

분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 예상과는 달리 정부에 대한 신뢰가 정책지지에 직접적인 영향을 주지는 않았지만, 다양한 우회적인 경로를 통하여 정부정책을 지지하는데 전반적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 둘째, 정부신뢰는 우호적인 여론형성에 긍정적 영향을 미치며, 정책 결과의 불확실성으로 발생하는 부정적 신념인 정책우려를 낮춰주어 우회적으로 정책지지에 긍정적 영향을 미친다. 셋째, 개인이 인지하는 정책 효능성이 정책지지에 영향을 미친다. 인지된 정책혜택과 정책우려 모두가 정책지지에 유의미한 영향을 미치지만, 상대적으로 인지된 정책우려가 정책지지에 미치는 부정적인 영향($\beta = -0.080, p=0.072$)보다는 인지된 정책혜택이 정책지지에 미치는 긍정적인 영향($\beta = 0.410, p=0.000$)이 절대적으로 큰 것으로 나타났다. 넷째, 우호적인 여

* 본 연구는 공동저자 신정희의 석사 학위논문인 “정부신뢰와 전자감시(2009)”의 내용을 부분적으로 축약하고 발전시킨 논문임을 밝힙니다.

** 서울대학교 행정대학원 교수(dearpark@snu.ac.kr)

*** 국회 입법조사처 조사관보(sjhee0129@assembly.go.kr)

논문접수일(2010.6.29), 수정일(2010.8.23), 게재확정일(2010.9.2)

론은 정책지지에 가장 큰 직접 영향을 미치며, 개인이 인지하는 정책혜택과 정책우려를 매개로 하여 우회적으로도 정책지지에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 여론이 다른 어떤 요인들보다도 정책지지에 결정적인 영향을 미침으로써 대의 민주주의의 한계를 극복할 수 있는 주요 기제임을 시사한다. 이러한 분석 결과에 기초하여 정책적 시사점을 제시하였다.

【주제어: 정부신뢰, 정책효능성, 정책지지, 정책수용모형, CCTV】

I. 서론

국민의 정부신뢰는 합리적인 정책대안 선택과 원활한 정책집행을 위한 전제 조건이며 정책의 집행과정에서 순응을 이끌어 내어 정책의 성공가능성을 높이는 주요한 요인이다(Easton, 1965; Newton, 2001). 특히 정책 환경과 정책 결과가 불확실한 경우 정부신뢰는 정책의 성공가능성을 가늠하는 핵심 열쇠이며, 역으로 정부신뢰의 감소는 정책집행상의 지지 감소로 이어진다(Chanley, 2000). 일반적으로 사회적 자본으로서 신뢰는 정부를 포함한 사회 전반의 경쟁력 확보를 위한 중요한 기제로 작동한다(Barber, 1983; Fukuyama, 1995; Rudolph & Evans, 2005; Mukherjee, 2007). 또한 거버넌스 시대에 정부가 행정의 모든 일을 담당하기에는 이미 한계에 이른 바 사적 부문과의 협치가 불가피하며, 신뢰는 협치행정의 바탕이 되는 매우 중요한 요소이다. 하지만 한국개발연구원(2006)의 보고서는 시민들의 정당, 정부, 지자체 등의 공공기관에 대한 신뢰도가 10점 만점 대비 4점 이하의 평균 점수를 기록해 한국사회가 총체적인 불신의 늪에 빠졌다고 진단한 바 있다.

정부신뢰에 대한 이전 연구를 살펴보면 정부신뢰가 성공적인 정책 집행을 위한 전제조건이라는 가정 하에 주로 정부신뢰가 왜 중요한가에 대한 이론적 논의, 정부신뢰를 구성하는 하위개념과 측정에 대한 연구, 그리고 정부신뢰에 영향을 주는 선행 요인들에 관한 논의가 주를 이룬다(박희봉 외, 2003; 손호중·채원호, 2005; 박순애, 2006; 양건모, 2007). 하지만 전제조건이었던 정부신뢰가 정책 집행 과정에서 어떠한 영향을 미치는 지에 관한 실증 연구는 상대적으로 적었다. 따라서 본 연구는 정부신뢰가 정책집행에 미치는 영향을 주거지역내 CCTV 설치 정책사례를 통해서 살펴보고자한다. 구체적으로 개인의 정부신뢰가 정책 자체의 특성인 정책 효능성의 인지에는 어떤 영향을 미치며, 이들 요인들이 해당 정책의 지지 여부에는 어떠한 경로로 어떤 영향을 미치는지에 대해 실증적으로 분석해 보고자 한다. 이러한 경로 분석을 통하여 정부신뢰가 정책 집행 과정에서 중요한 영향을 미치고 있다는 기존 학계의 담론적 수준의 논의를

실증적으로 검증해 보고자 한다.

본 연구의 분석 사례인 주거지역내 CCTV 설치 정책은 주거지역 내에서의 강력 범죄 급증으로 주민들의 불안감이 커지면서 2002년에 급물살을 타게 되었고, 서울특별시 강남 지역을 중심으로 주거지역에 CCTV가 처음으로 설치되었다. 2003년 이후 국가인권위원회의 권고와 시민단체의 거센 항의로 공공기관의 개인정보보호법이 개정됨으로써 CCTV 등의 영상물에 대한 개인의 정보보호 장치가 어느 정도 마련되었음에도 불구하고, 주거지역 내에 CCTV를 설치하는 것은 여전히 개인의 정보결정권과 접근권 측면에서 미흡한 점이 많다는 여론이 비등하였다. 이후 CCTV가 개인의 프라이버시를 침해한다는 시민단체, 언론, 법조계의 반발이 확산되면서 주거지역내 CCTV 설치 정책은 잠시 정체 상태를 보였다. 하지만 최근에 여성과 아동 등 사회적 약자를 대상으로 한 강력 범죄가 기승을 부리면서 주거지역내 CCTV 설치가 국민적 지지를 받으면서 활발하게 확산 되고 있다.

고도의 정보사회로 진입 할수록 개인의 정보프라이버시 침해 문제는 더욱 심각해 질 수밖에 없다. 본 연구에서 사례로 다룬 주거지역내의 CCTV 설치 정책에서 가장 큰 사회적 쟁점이 되는 것도 정보 프라이버시 보호를 위한 기본적인 장치인 개인의 선택권이 주어지지 않는다는 점이다(국가인권위원회, 2003; 이민영, 2004). 즉 CCTV를 통해 수집된 개인의 정보를 개인 스스로가 통제 할 수 없다. 그렇기에 어느 정책보다도 신뢰의 문제가 중시된다. 정보사회는 호혜적인 신뢰를 기반으로 하고 있다. CCTV를 통해 수집된 불특정 다수의 불법적 행동을 정부가 법적근거로 사용하는 것에는 이의가 없다고 하더라도 합법적인 행동에 대한 정보까지 정부가 어떻게 사용할 것인가에 대한 문제는 기술적인 차원을 넘어 정부신뢰의 문제로까지 이어지게 된다(한국정보보호진흥원, 2006). 또한 여전히 정책의 효능성에 대한 논쟁이 있고 정책 결과의 불확실성이 존재하는 정책이므로 정부신뢰의 문제가 더욱 중요시된다.

본 논문은 정부에 대한 국민의 신뢰가 성공적인 정책수행의 전제조건이라는 인식하에 정부신뢰 및 개인이 인지하는 정책 효능성이 주거지역 내 CCTV 설치 정책의 수용에 미치는 영향을 분석한다. 즉 정부에 대한 개인의 신뢰 수준이 높을수록 주거지역내의 CCTV 설치 정책의 효능성을 긍정적으로 인식하고, 이는 정책지지 및 정책수용으로 이어질 것으로 보고 정부신뢰, 정책효능성, 정책지지간의 연관성에 대한 실증적 연구를 진행한다.

II. 이론적 배경

1. 정부신뢰와 정책지지

기존 연구를 보면 정부신뢰가 국민들이 정부에 대해 가지고 있는 평가적 정향으로 정치적 태도의 일종이라는 점에서는 대체로 동의하지만, 정부 신뢰의 구체적인 개념에 대해서는 다양한 견해가 제시되고 있다(Barber, 1983; Mayer et al., 1995; Kramer et al., 1999). 정부신뢰는 일반적으로 다차원적 개념으로 규정되고 있으며 그 구성개념을 구체적으로 어떤 차원으로 규정할 것인가에 대해서는 학자마다 주장하는 바가 다르다. 이전 연구들을 종합해보면 대체로 정부신뢰는 특정한 사회·문화적 배경에서 형성된 신뢰, 국가 통치체제로서의 신뢰, 그리고 정부기능을 수행하는 공무원에 대한 평가를 포괄하는 다차원적인 개념이다(Miller, 1974; 손호중·채원호, 2005). Chanley(2000)는 정부신뢰를 정부가 국민으로부터 부여받은 신탁책무를 국민을 위해 올바르게 유능하게 수행할 것이라는 기대로 정의하면서 정부가 국민의 신탁업무를 제대로 수행 할 도덕적 및 기술적 능력이 있다고 판단 될 때 국민의 정부에 대한 신뢰는 높아진다고 설명한다. 본 연구에서 다루는 주거지역내 CCTV 설치정책 사례의 경우는 개인의 정보프라이버시에 민감한 정책으로 정부의 능력에 대한 믿음뿐만 아니라 윤리적 신뢰가 뒷받침되어야 성공적인 정책 집행이 가능할 것으로 판단된다(고영삼, 1998; 국가인권위원회, 2003; 한국정보보호진흥원, 2006; 이민영, 2006). 따라서 본 연구는 선행 연구를 참고하여 정부신뢰를 정부에 대한 국민의 감정적·평가적 정향으로 정부의 능력에 대한 기대 및 윤리적 믿음으로 정의한다.

정부신뢰의 중요성은 호혜적인 신뢰를 기반으로 하는 정보화 사회의 진전으로 더욱 부각되고 있다(Fukuyama, 1995; Kim, 2005). 불확실성이 높은 첨단기술 사회로 환경이 변모 할수록 변화 관리자로서의 정부에 대한 신뢰는 더욱 중요해진다. 또한 전통적인 정부 중심의 국정운영이 한계에 부딪치면서 등장한 다양한 참여자로 구성된 네트워크 방식의 국정운영은 신뢰를 기반으로 하고 있다. Kaase(1999)는 정치제도에 대한 신뢰가 약한 경우 비합법적이며 비제도권적인 형태의 참여가 일어나며, 정부신뢰가 강한 경우에는 정치 참여 자체에 대한 필요성을 느끼지 않을 수도 있다고 주장한다. 또한 정부신뢰가 높은 사람은 정부 정책의 과정과 결과에 만족하는 경향이 있으며, 정부신뢰가 높을 때 정부는 신뢰를 바탕으로 새로운 정책을 수행할 수 있고 보다 많은 지지를 획득할 수 있다고 주장한다. 더 나아가 사회적 자본으로서의 정부신뢰는 정부 성과를 제고하는 역할을 한다(Krishna, 2001; Kim, 2005).

정부신뢰와 정책지지간의 관계에 대한 선행연구를 살펴보면 대체로 선순환적인 긍정적 관계이며, 역으로 정부에 대한 불신은 정부 정책에 대한 불신 및 정

책지지 저하로 이어져 정책집행 전반의 능률성을 떨어뜨린다고 설명한다(Miller, 1974; Nye, 1997; Orren, 1997; Chanley, 2000; Hetherington & Globetti, 2002; 신정희, 2009). 대부분의 기존 연구들이 정부신뢰가 정책지지에 긍정적 영향을 미치는 것으로 보고하고 있지만 상반된 주장도 있다. Hetherington & Globetti는 일반적으로 정부신뢰가 정책지지로 이어지지만, 분배정책 즉 개개인에게 직접적인 이익을 제공하는 정책에서는 정부신뢰가 정책지지에 영향을 미치지 않는다고 주장하였다. 정부신뢰와 저항 행동에 대한 연구에서 Citrin(1974)은 약하지만 통계적으로 유의미한 음(-)의 상관관계가 있음을 발견하였으나, Miller(1974)는 정부신뢰가 저항 행동에 아무런 영향을 주지 않는다는 상반된 연구결과를 내놓았다. Useem(1982)은 메타분석을 통해 정부신뢰와 정책지지나 정치적 저항 간의 상관관계가 일관적이지 아닐 수 있다고 주장하였다. 이러한 연구결과는 정부신뢰에 대한 측정개념의 다양성과 시대적인 상황 및 통제변수가 상이하였기 때문인 것으로 판단된다.

2. 주거지역내 CCTV 설치정책에 관한 논의

정보화의 급진전과 맞물려 국민안정 및 사회질서 유지, 행정의 효율성 제고 등의 목적으로 CCTV 도입이 확대되고 있다. CCTV는 특정한 수신자만 서비스하는 것을 목적으로 하는 텔레비전 전송시스템을 지칭하는 화상통신 용어이다. 공공기관의 개인정보보호법 제 2조에 의하면 CCTV란 정지 또는 이동하는 사물의 순간적 영상 및 이에 따르는 음성 등을 특정인이 수신 할 수 있는 장치라고 규정하고 있다. 교육, 의료 및 지역정보 서비스 등 산업분야 전반에 이용되고 있는 CCTV는 송신 측에서 수신 측까지 유선 또는 특수 무선전송로를 이용하기 때문에 일반 대중은 마음대로 수신할 수 없으며 산업용 텔레비전(ITV)이라고 부르기도 한다. 일반적으로는 촬영자가 없이 행해지는 무인 카메라, 또는 무인 단속장비로 통용되고 있다. 현재 우리나라에서 공공기관이 설치·운영하고 있는 CCTV 등 무인 단속장비는 관련 정책이 우수한 평가를 받고 있기 때문에 더욱 확산될 것으로 전망된다. 공공기관에서는 행정의 목적에 따라 사회안정, 환경개선, 시설관리, 교통안전, 특수목적 등을 위하여 CCTV를 설치하고 있다. 최근에는 버스전용차선 단속, 화상회의, 터미널의 각종 불법행위 감시, 수배차량 감시, 시스템 운영 모니터링 등 특정 세부업무를 추진하기 위해 그 사용목적은 더욱 세분화하고 있다(노홍래, 2005; 신영진, 2008).

본 연구에서 정책사례로 다루고 있는 주거지역내 CCTV는 국내 최초로 강남구청이 방범용으로 2002년에 강남구 논현동 일대에 5대를 설치한 것이 시초이다. 이후 2006년 현재 서울 지역에만 800여대가 설치되었고 전국적으로는 1800여대가 설치되어 빠른 속도로 확산되고 있는 추세이다(경찰청, 2007).

CCTV의 도입목적이 일정부분 달성되었다는 긍정적인 평가에도 불구하고, CCTV로 인한 사생활 침해 및 감시사회의 확산에 대한 우려는 높아지고 있다 (Bernnett & Glesthorne, 1996; 고영삼, 1998; Whitaker, 1999; 국가인권위원회, 2003; 한국정보보호진흥원, 2006). 이에 따라 공공기관에서 운영하는 CCTV를 적극적으로 규제하고 관리하기 위하여 ‘공공기관의 개인정보보호에 관한 법률’에는 CCTV에 관한 규정을 포함하고 있다. 또한 공공부문과 민간부문의 CCTV에 대해서 관리·통제 책무를 가진 구 행정자치부와 정보통신부는 CCTV 설치·운영에 따른 개인정보보호를 위하여 실태조사 및 지침을 마련하여 배포한 바 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고, 촬영권한의 오남용 및 개인정보침해 등으로 인한 정보관리 문제가 제기되고 있다(신영진, 2007). 방법용 CCTV와 관련된 최초의 논의는 국가인권위원회 주관으로 ‘범죄예방을 위한 CCTV와 인권’이라는 주제로 2003년 12월 12일 개최된 토론회에서 진행되었다. 이 논의에서 CCTV 설치의 장점으로 주로 행정의 효율성, 주민의 편의성, 안전성 차원에 관한 내용이, 문제점으로 국민의 프라이버시와 초상권 등의 권리 침해에 관한 내용들이 제시되었다. 이후에 주거지역내 CCTV의 설치 확대에 따라 다양한 연구가 이루어졌다. 이민영(2006)은 방법용 CCTV의 설치 운영에 관한 법률적 근거와 규제 방안 및 법률적 과제를 제시하였다. 주거지역내 CCTV 설치정책의 성과와 관련하여 이상원 외(2006)는 CCTV 설치 목적을 중심으로 방법용 CCTV 설치에 따른 범죄 예방과 안전성 확대 방안을 제시하였고, 최용렬·김연수(2007)는 절도 범죄와 강도의 발생 추이를 방법용 CCTV 설치 시점을 기준으로 비교하는 연구를 진행하였다.

III. 연구설계

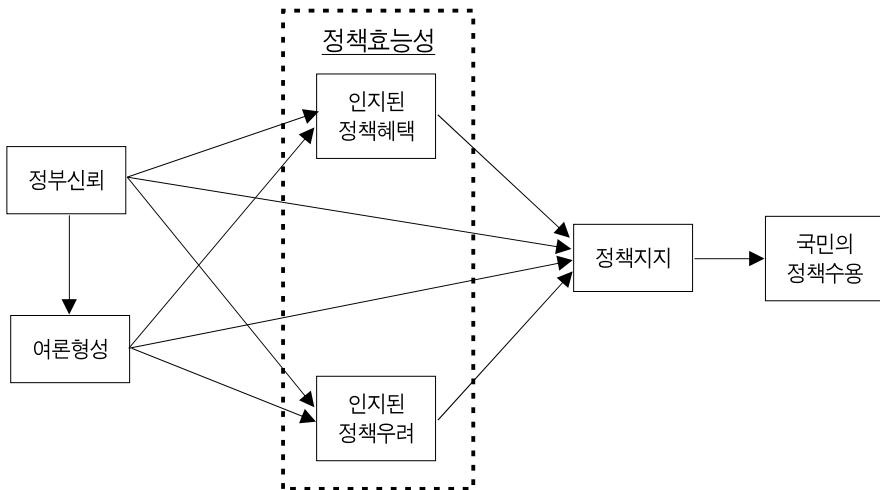
1. 정책수용모형 및 가설 설정

본 연구에서 제안하는 연구모형인 정책수용모형은 Ajzen(1985, 1991)의 계획된 행동 이론(TPB: Theory of Planned Behavior)과 Davis(1998)의 기술수용모형(TAM: Technology Acceptance Model)을 바탕으로 한다. Ajzen은 주관적 규범(subjective norm), 인지된 행동통제 자신감(perceived behavioral control), 태도(attitude), 그리고 행동에 대한 실천의지(behavioral intention)라는 4가지 개념으로 개인의 계획된 행동(planned behavior)을 설명하고 있다. 계획된 행동 이론에서 주관적 규범은 행동의 실천에 대해 개인이 느끼는 사회적 압력 또는 의무감을 의미한다. 행동통제 자신감은 행동을 실천으로 옮기는데 방해가 되는 요소를 통제하고 쉽게 성취할 수 있는 행동인가 아닌가에 대한 개인의 인식을 의미한다.

태도는 특정 행동에 대한 평가로 개인의 선호도를 의미한다(Ajzen & Fishbein, 1980). 계획된 행동 이론은 이러한 세 가지 요인이 행동으로 옮기려는 실천의지에 영향을 미치고, 실천의지는 행동에 대한 제약과 더불어 인간의 행동을 결정짓는 요인으로 작용한다고 설명한다. Davis의 기술수용모형은 새로운 신기술이나 혁신 수용에 영향을 주는 주요 변수로 인지된 유용성(perceived usefulness)과 인지된 사용의 용이성(perceived ease of use)을 제시하고 있다.

<그림 1>에 제시된 연구모형인 정책수용모형은 Ajzen(1991)의 계획된 행동이론과 Davis(1998)의 기술수용 모형을 본 연구의 맥락에 맞게 결합하여 수정한 모형이다. 본 연구의 정책수용모형에서 주요 개념인 여론형성, 인지된 정책우려, 정책지지, 정책수용은 계획된 행동 이론에서의 주관적 규범, 인지된 행동통제 자신감, 태도 및 실천의지, 행동 요인을 각각 본 연구의 맥락에 맞게 수정한 요인들이다. 인지된 정책혜택은 기술수용 모형에서 혁신 수용에 영향을 주는 주요 요인인 인지된 유용성과 인지된 사용의 용이성을 변형한 것이다. 본 연구에서는 개인이 인지하는 정책혜택 및 정책우려를 정책효능성으로 규정한다. 정부신뢰는 여론형성, 개인이 인지하는 정책 효능성, 정책지지 및 수용 등에 전반적으로 영향을 주는 선행변수로 설정하였다.

<그림 1> 정책수용모형: 정부신뢰, 정책효능성, 정책지지 및 수용 간의 경로모형



선행연구에서 검토한 바와 같이 정부신뢰는 정책에 대한 지지와 밀접한 관계가 있으며, 일반적으로 정부신뢰 수준이 높은 개인일수록 정부 정책을 긍정적으로 지지할 것으로 예측된다(Gamson, 1968; Sears et al, 1978, Useem, 1982). 이와 상충되는 견해로 Hetherington & Globetti(2002)는 분배정책의 경우, 즉 개개인에

게 직접적인 이익을 제공하는 정책에서는 정부신뢰가 정책지지에 영향을 미치지 않는다는 연구 결과를 제시하였다. 본 연구에서 다루는 주거지역내 CCTV 설치정책은 개개인에게 직접적인 이익을 제공하는 분배정책의 측면도 있지만 반대급부로 개인의 프라이버시를 침해할 가능성도 상존하기 때문에 Hetherington & Globetti의 연구에서 다른 분배정책 사례와는 거리가 있는 것으로 판단된다. 정부신뢰란 국민들의 정부에 대한 평가적, 감정적 정향으로 정부가 개인의 이익을 상당부분 알아서 책임져 줄 것이라는 믿음을 의미한다. 국가가 시행하는 주거지역내 CCTV 설치정책의 경우는 정책 결과의 불확실성과 프라이버시 침해라는 부작용에 대한 우려가 높기 때문에, 국가가 국민들의 이익을 존중하여 책임감을 가지고 수행할 것이라는 믿음인 정부신뢰는 정책지지에 긍정적으로 작용할 것으로 예상된다.

H1: 정부신뢰는 주거지역내 CCTV 설치정책 지지에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

국민이 정책에 대한 정당성을 인정해 줄때 훨씬 더 적은 비용으로 정책을 집행할 수 있을 것이다. 우호적인 여론은 정책과정 속에서 정책의 정당성을 인정하게 해주는 역할을 한다. 일반적으로 정부신뢰가 낮은 사회일수록 돌발적 사건이나 대중매체의 영향으로 사회적 이슈에 대한 부정적 여론의 급격한 쏠림현상을 초래하기 쉽다. 정부신뢰의 부재로 발생하는 여론의 쏠림현상은 합리적인 정책대안 도출을 어렵게 하고 극단적인 경우 사회적 아노미 현상을 초래할 수 있다. 국민의 정부에 대한 신뢰가 높을수록 국가가 국민의 이익을 대변하여 해당 정책을 합리적으로 수행할 것이라는 사회적 믿음이 조성되어 우호적인 여론이 형성될 것으로 예상된다.

H2: 정부신뢰는 우호적인 여론형성에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

Mayer et al.(1995)는 정부신뢰를 ‘정부를 감시 또는 통제할 수 있는 능력과는 상관없이, 국민이 정부로 인해 피해를 볼지도 모르는 데에도 불구하고 기꺼이 그것을 감수하며 정부를 지지하는 심리적 태도’라고 정의한바 있다. Mayer et al.의 정의에는 정부에 대한 기대, 그 기대에 입각한 피해감수성, 정부의 능력과 선의에 대한 믿음과 순응이라는 요소들이 정부신뢰에 내포됨을 시사한다. 이러한 정의의 연장선에서 일반적으로 정부신뢰는 기능적 측면과 윤리적 측면으로 나눌 수 있다. 정부신뢰의 기능적 측면은 업무수행 능력과 역할에 대한 기대의 충족에 관한 것이고, 윤리적 측면은 정부의 도덕적 자세와 의도에 관한 것이다. 이러한 정의를 따르면 정부신뢰가 높을수록 정부의 CCTV 설치정책에 대한 전

문 지식과 능력에 대한 믿음이 조성되어 국민이 인지하는 정책혜택은 높을 것으로 예상된다. 또한 정부신뢰가 높을수록 윤리적 측면에서 정부가 추진하는 정책의 선의적 의도에 대한 믿음이 조성되어 국민이 인지하는 정책우려는 낮을 것으로 예상된다.

H3: 정부신뢰는 인지된 정책혜택에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

H4: 정부신뢰는 인지된 정책우려에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

정책지지의 영향요인으로 정책의 목표와 효과가 소망스러워야 하며 정책수단이 실현 가능하며 바람직해야 한다는 것에 대한 논의는 오랜 시간 동안 계속 되어왔다. 정책이 성공적으로 집행되기 위해서는 국민들의 지지와 순응이 필수적인데 이러한 지지와 순응은 정책의 혜택과 비용은 무엇인가에 의해 결정된다(정정길 외, 2003). 더 나아가 정책으로 인한 혜택은 누구에게 돌아갈 것이며 비용은 누가 부담하게 될 것인가의 문제로 이어진다. 이러한 논의와 동일한 맥락에서 국민이 정책의 혜택을 크게 인지할수록 정책을 지지할 것이고, 정책의 우려를 크게 인지할수록 정책을 지지하지 않을 것으로 예상된다.

H5: 인지된 정책혜택은 정책지지에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

H6: 인지된 정책우려는 정책지지에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

시민과 대중의 요구를 중시하는 여론 민주주의는 언론의 자유와 정보 접근권, 참여를 기반으로 한다(Lascoumes & Gales, 2007). 이러한 행정환경 속에서 여론은 대의 민주주의의 한계를 보완하는 기제로 작동한다. Easton(1965)의 정책결정 모형은 국민의 요구와 지지가 정책결정에 투여되어 하나의 정책으로 집행되는 과정 속에서 우호적인 여론형성은 정책을 지지하는 원동력임을 시사한다. 특히 우리나라는 미국과의 쇄고기 수입 재협상을 주장하는 촛불집회 등 다양한 사회 현상을 통해 표출되었듯이 여론의 영향이 지대하며 여론의 움직임에 국민들이 민감하게 움직이는 경향이 있다. 일반적으로 국민적 요구의 합의로 형성된 여론은 국민이 인지하는 정책의 효능성, 정책지지 등 정책집행 과정의 전반에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

H7: 우호적인 여론형성은 정책지지에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

H8: 우호적인 여론형성은 인지된 정책혜택에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

H9: 우호적인 여론형성은 인지된 정책우려에 부(-)의 영향을 미칠 것이다.

2. 변수의 개념적 정의 및 측정

정부신뢰는 국민의 정부에 대한 평가적·감정적 반응이다. 여기서 정부의 범위를 행정부, 입법부, 사법부를 포괄하는 정부체제로 보는 관점과 행정수반을 정점으로 하는 행정부로 한정해서 보는 관점이 있다(이시원, 1993). 정부에 대한 신뢰는 종종 정부체제에 대한 지지를 측정하는데 사용되어 왔다(Miller, 1974). 그러나 Citrin(1974)은 정부에 대한 신뢰의 대상이 정부체제가 아니며 오히려 현 당국이라고 주장 하였다. 실질적으로 국민이 민주적인 정치체제는 신뢰 하지만 현 정부에 대해서는 신뢰 하지 않을 수 있기 때문이다. Muller & Jukam(1977)도 정부에 대한 신뢰가 정부체제에 대한 지지보다는 현 당국에 대한 지지와 더 관련이 있다고 주장한다. 본 연구에서 다루는 정부신뢰는 주거지역내 CCTV 설치와 관련하여 국민의 현 정부에 대한 전반적인 태도이므로 정부의 범위를 대통령을 정점으로 하는 행정부에 초점을 두는 것이 적절하다고 판단된다. 본 연구는 Barber(1983)를 참고하여 정부신뢰를 현 정부의 능력에 대한 신뢰와 윤리적 신뢰로 구분하여 8개의 항목으로 측정한다.

여론형성은 Ajzen(1985, 1991)의 계획된 행동 이론에서 주관적 규범에 대응되는 구성변수이다. Ajzen은 주관적 규범을 개인이 특정행동을 실행하는 것을 다른 사람들이 어떻게 지각할 것인가에 대하여 개인이 갖는 사회적 압력이나 인식이라고 정의한다. 일반적으로 여론은 특정한 사안에 대하여 사회구성원들이 가지는 공통된 의견을 의미한다. 본 연구에서는 여론형성을 사회적 평가로 얻어지는 인식체제로서 특정 정책에 대해 개인이 인지한 사회적 압력, 또는 우호성 수준으로 정의하고 선행연구를 참조하여 특정 정책에 대한 주변인들의 평판과 개인이 인지하는 여론의 우호성 정도로 측정한다.

정책혜택이란 관련 정책의 집행으로 인해 예상되는 인지된 유용성을 의미한다. 본 연구에서는 정책혜택을 특정 정책의 집행으로 인해 개인이 인지하는 유용성으로 정의하고, 연구의 맥락에 맞게 범죄예방, 주민안전강화, 치안서비스 품질향상, 범인 검거율 증가 정도로 측정한다. 정책우려는 정책혜택과 대비되는 개념으로, 정책의 결과가 불확실한 상태에서 정책결과에 대하여 개인이 인지하는 위험성 정도이다. 본 연구에서는 정책우려를 연구의 맥락에 맞게 개인정보 유출에 대한 우려, 개인정보가 악용될 가능성, 국가의 감시·통제 가능성 정도로 측정한다.

정책지지는 정책도입과 관련한 개인의 감정적 반응으로, 전반적인 정책수용에 대한 호의적 행동의도로 정의한다. 계획된 행동 이론은 개인이 행동 대상들에 대한 호의적이거나 비호의적으로 반응하는 성향으로 형성된 태도에 따라서 어떻게 행동할 것인지 행동의도를 결정한 다음에 실제 행동을 수행한다고 설명한다. 이러한 개인의 행동을 설명하는 심리 이론에 따르면 행동의도인 개인의

정책지지는 장기적으로 정책수용으로 이어질 것으로 예상된다. 본 연구에서는 정책지지를 정책도입의 찬성 정도, 정책 확대의 바람직성 정도, 나의 주거지역에 우선 설치 선호도, 부작용이 발생해도 지지할 용의 등으로 측정한다.

변수를 측정하는 문항은 동질성을 유지하기 위하여 모두 리커트(Likert) 7점 척도로 구성하였다. 각 변수 값은 해당 변수를 구성하는 문항들에 대한 응답자 점수의 평균값으로 구하였다. <표 1>은 각 변수의 개념적 정의와 측정 문항을 요약한 것이다.

<표 1> 변수의 개념적 정의 및 측정 도구

변수	개념적 정의	측정 문항
정부신뢰 (Trust)	현정부에 대한 국민들의 감정적, 평가적 정향	T1 권한의 신중한 사용 T2 국민의 요구에 민감한 반응 T3 예산 사용의 효율성 T4 능률성 T5 업무 수행의 전문성 T6 올바른 정책 시행 T7 도덕성 T8 청렴성
여론형성 (Norm)	주거지역 내 CCTV 설치 정책에 대해 개인이 인지한 사회적 압력	N1 주변인들의 평판 N2 인지된 여론의 우호성 정도
정책혜택 (Benefit)	주거지역 내 CCTV 설치 정책으로 개인이 인지하는 혜택	B1 범죄 예방 정도 B2 주민안전 강화 정도 B3 치안서비스 품질 향상 정도 B4 범인 검거율 증가 정도
정책우려 (Concern)	주거지역 내 CCTV 설치 정책으로 개인이 인지하는 정책결과에 대한 우려	C1 개인정보 유출에 대한 우려 정도 C2 개인정보가 악용될 가능성 정도 C3 국가의 감시·통제 가능성 정도
정책지지 (Support)	주거지역 내 CCTV 설치 정책에 대한 수용	S1 도입 찬성 정도 S2 확대의 바람직성 정도 S3 나의 주거지역에 우선 설치 희망 S4 부작용이 발생해도 지지할 용의

3. 표본

본 연구는 설문조사를 통해서 주거지역 내 CCTV 설치 정책에 대한 국민의 행태적 특성을 알아보았다. 설문조사는 550여명에 대해 시행되었으며 실제 분석에는 결측치가 없는 500명에 대한 자료가 표본으로 사용되었다. 응답자의 연령대는 20대부터 60대까지이며 20대와 30대가 높은 비중을 차지한다. 성별은 남과 여가 각각 280명, 220명이며 결혼여부는 미혼이 237명, 기혼이 263명이다. <표 2>는 유효 설문 응답에 대해서 성별·연령별·결혼여부별로 응답자의 인구통계학적 특성을 정리한 것이다. 성별 및 결혼 여부와 관련한 응답자 수는 대체로 균

등하게 분포하고 있어 큰 문제점은 발견되지 않으나, 연령별 분포는 20대, 30대가 65%를 차지하고 있어 응답자가 젊은 층으로 편중된 경향을 보이고 있다. 일반적으로 20-30대 젊은 층의 사회참여가 상대적으로 다른 연령대에 비해 활발한 점을 고려할 때 본 연구에 참여한 응답자의 특성 및 분석 결과도 이러한 측면이 반영되었음을 한계점으로 밝힌다. 또한 개인 수행연구의 비용 및 시간상의 제약으로 편의 표본이 사용되었으며, 지역적으로는 수도권, 영남권, 호남권에 편중되어 설문이 진행되었음을 한계점으로 밝힌다.

<표 2> 설문 응답자의 특성

응답자의 특성	구분	응답자 수	비율(%)
성별	남	280명	56
	여	220명	44
연령별	20대	153명	31
	30대	172명	34
	40대	90명	18
	50대	65명	13
	60대	20명	4
결혼 여부	미혼	237명	47
	기혼	263명	53

IV. 분석 및 토론

연구모형 분석 및 가설 검증을 위해 구조방정식모형(structural equation model)을 이용한 분석을 진행하였다. 구조방정식모형은 요인분석과 다중회귀분석을 결합한 다변량 통계기법이며, 실제 분석에는 AMOS(version 6.0) 프로그램을 이용하였다.

<표 3>, <표 4>, <그림 2>는 모형의 적합도와 구조방정식 분석 결과를 요약한 것이다. 모형의 적합도(goodness-of-fit)란 공분산 구조모형이 가정에 얼마나 적합한가를 평가한 것이다. 즉 적합도란 표본 자료의 특성과 이론적 특성이 어느 정도 일치 하는가에 대한 판단을 의미한다. 본 연구에서 적합도 평가는 절대적합도 지수(absolute fit indices)와 증분적합도 지수(incremental fit indices)를 이용한다. 절대적합도 지수는 연구 모형을 다른 모형과 비교하지 않고 그 자체를 평가하는 방법으로 χ^2 , GFI(goodness-of-fit index), AGFI(adjusted goodness-of-fit index), RMSEA(root mean square error of approximation), RMR(root means residual), SRMR(standardized root means residual) 등이 있다. 증분적합도 지수는

연구 모형이 모든 측정 변수들이 서로 상관관계가 없는 것으로 가정한 기초 (null) 모형에 비하여 얼마나 적합도가 높은가를 평가하는 지수로 NFI(normed fit index)와 CFI(comparative fit index) 등이 있다.

본 연구의 구조방정식 모형은 χ^2 검증의 p 값=0.000, GFI=0.941, RMSEA=0.079, RMR=0.045, NFI=0.953, CFI=0.976로 모형이 적합하다고 평가 할 수 있다. 일반적으로 χ^2 통계량은 표본의 크기가 크거나 측정 변수가 많으면 모형의 적합도가 낮은 것으로 나타나는 한계점이 있다(이학식·임지훈, 2007). 본 연구에서도 $\chi^2(p$ 값=0.000) 검증 결과는 모형이 적합하지 않은 것으로 나왔으나 다른 적합도 지수가 모두 이상적으로 나와서 전반적으로 본 연구에서 제시하고 있는 구조방정식 모형이 실제 자료의 특성을 잘 반영하고 있다고 평가할 수 있다.

<표 3> 연구모형의 적합도 분석

	적합도 지수	적합도 인정범위	분석모형
절대 적합도 지수	χ^2	p값이 0.05 이상	0.000
	GFI	0.9 이상	0.941
	RMSEA	0.08 이하 바람직, 0.10 이하 수용 가능	0.079
	RMR	0.05 이하 바람직, 0.10 이하 수용 가능	0.045
증분 적합도 지수	NFI	0.90 이상	0.953
	CFI	0.90 이상	0.976

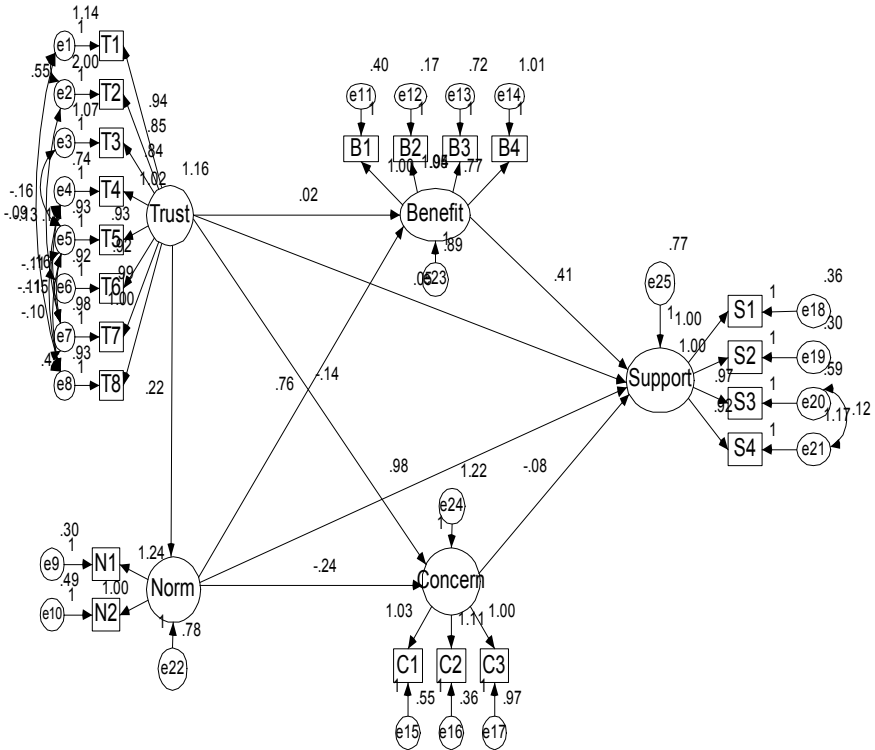
<표 4> 구조방정식 모형의 경로계수

가설	경로	경로계수	S.E.	p 값
H1	정부신뢰 → 정책지지	.052	.048	.278
H2	정부신뢰 → 여론형성	.224	.045	.000
H3	정부신뢰 → 정책혜택	.024	.048	.613
H4	정부신뢰 → 정책우려	-.145	.055	.009
H5	정책혜택 → 정책지지	.410	.056	.000
H6	정책우려 → 정책지지	-.080	.044	.072
H7	여론형성 → 정책지지	.980	.084	.000
H8	여론형성 → 정책혜택	.760	.065	.000
H9	여론형성 → 정책우려	-.243	.066	.000

정부신뢰가 정책지지에 정의 영향을 미칠 것으로 예상한 가설 1은 경로계수가 $\beta = 0.052(p=0.278)$ 로 나타나 지지되지 않았다. 선행 연구를 보면 정부신뢰가 정책지지에 긍정적인 영향을 미치는 경우도 있었고 그렇지 않은 경우도 있었는데(Useem, 1982), 본 연구의 결과는 직접적인 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 Hetherington & Globetti(2002)의 연구에서 분배정책, 즉 개개

인에게 직접적인 이익을 제공하는 정책에서는 정부신뢰가 정책지지에 영향을 미치지 않는다는 연구 결과와 조직신뢰와 행동의도간의 관계를 연구한 Tang & Chi(2005)의 결과와 부분적으로 일치한다. 또한 정부신뢰가 목시적 정책지지에 해당되는 정책에 대한 개인의 태도에는 영향을 주지 않는다는 박정훈(2008)의 연구와도 부분적으로 일치한다.

〈그림 2〉 구조방정식 모형 분석결과



정부신뢰가 우호적인 여론형성에 정의 영향을 미칠 것으로 예상한 가설 2는 지지되었다($\beta = 0.224, p = 0.000$). 즉 정부신뢰가 높을수록 정부가 추진하려는 정책에 대한 국민의 사회적 합의인 여론에 긍정적인 영향을 준다는 것으로 해석할 수 있다. 반대로 정부신뢰가 낮을수록 미국산 쇠고기 수입 문제로 초래된 촛불시위 사례에서와 같이 우호적인 여론형성에 나쁜 악 영향을 주게 되고 이는 낮은 정책지지로 이어질 수 있음을 시사한다.

정부신뢰가 높을수록 개인이 인지하는 정책혜택이 높을 것으로 예상한 가설 3은 지지되지 않았다($\beta = 0.024, p = 0.613$). 이는 개인의 정부신뢰 수준과 특정 정

책에 대해 개인이 인지하는 정책혜택은 별개임을 시사한다. 반면에 정부신뢰가 높을수록 개인이 인지하는 정책우려는 낮을 것으로 예상한 가설 4는 지지되었다($\beta = -0.145, p=0.009$). 가설 4의 검증 결과는 정부신뢰를 ‘정부를 감시 또는 통제할 수 있는 능력과는 상관없이, 국민이 정부로 인해 피해를 볼지도 모르는 데에도 불구하고 기꺼이 그것을 감수하며 정부를 지지하는 심리적 태도’라고 정의한 Mayer et al.(1995)의 주장과 일치한다. 즉 높은 정부신뢰는 정부의 선의적 의도에 대한 믿음과 순응을 내포하며 이는 정책의 불확실성과 위험에 대한 부정적 신념인 정책우려를 상쇄할 수 있음을 시사한다.

정부신뢰 변수와 직접적으로 연관된 가설1-가설4의 검증결과를 종합하면, 정부신뢰는 정책지지가 개인이 인지하는 정책혜택에는 직접적인 영향을 주지 않지만, 우호적인 여론형성과 정책우려를 매개변수로 하여 정책지지에 우회적으로 정의 영향을 주는 것으로 나타났다. 즉 정부신뢰는 우호적인 여론형성에 도움을 주며, 정책 환경과 정책 결과가 불확실한 경우에도 개인이 인지하는 위험인 정책우려를 낮춰주어 성공적인 정책집행에 결정적인 역할을 하는 것으로 판단된다. 정부신뢰의 중요성은 관련 학계에서 담론적 수준의 많은 논의가 있었지만, 본 연구의 결과는 가설 설정과 분석을 통해서 정부신뢰의 영향 경로를 실증적으로 검증하였다는 측면에서 의미가 있는 것으로 판단된다.

특히 가설1과 가설3에서의 예상과는 달리 정부신뢰가 정책지지 및 인지된 정책혜택에 직접적인 유의미한 영향을 주지 않는다는 검증 결과는 많은 점을 시사한다. 첫째, 개인이 인지하는 정책혜택 수준과 정책지지 강도는 정부신뢰 수준과는 무관하게 개별 정책의 특성 및 다른 영향요인에 의해 결정된다. 이는 개인의 정부신뢰 수준이 높다고 해서 무조건적으로 우호적인 정책평가나 정책지지를 하기보다는 다른 요인을 동시에 고려함으로써 국민 스스로가 어느 정도 합리적인 행동을 하고 있음을 시사한다. 둘째, 정부신뢰가 정책지지에 직접적인 영향을 미치지 않지만 우회적으로 간접영향을 미치는 것은, 정부신뢰와 정책지지간의 관계에 대한 선행연구 결과가 일관적이지 않은 이유(Useem, 1982)를 부분적으로 설명해 줄 수도 있을 것으로 판단된다. 즉 정부신뢰와 정책지지간의 관계 연구에서 매개변수의 설정 유무와 연구모형을 어떻게 설정하느냐에 따라서 직접 영향관계가 나타날 수도, 아닐 수도 있을 것으로 추정된다. 하지만 중요한 점은 정부신뢰가 직접적이던, 간접적이던 궁극적으로 정책지지에 긍정적인 영향을 미친다는 것이다.

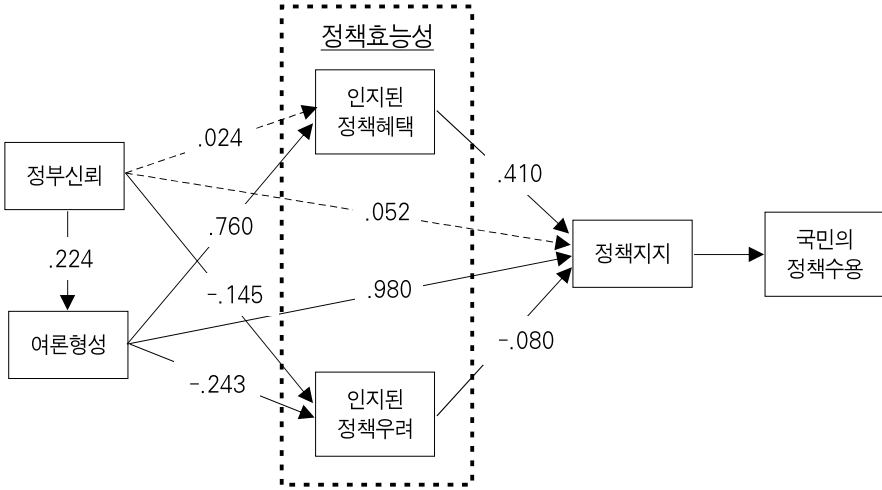
개인이 인지하는 정책혜택 수준이 높을수록 정책을 지지할 것으로 예상한 가설 5는 경로계수 $\beta = 0.410(p=0.000)$ 로 지지되었고, 개인이 인지하는 정책우려 수준이 높을수록 정책을 지지하지 않을 것으로 예상한 가설 6도 경로계수 $\beta = -0.080(p=0.072)$ 로 지지되었다. 이러한 결과는 정부 정책의 지지여부는 국민들이

피부로 느끼는 정책의 혜택 여부가 중요함을 보여 준다. 또한 관련 정책에 대한 결과의 불확실성과 부작용에 대한 우려가 높은 경우 국민은 정책지지를 철회함으로써 위험기피적인 행동을 보일 것이라는 원론적 수준의 주장이나 가설이 타당함을 실증적으로 보여주고 있다. 정책지지에 영향을 주는 요인들로 정책의 목표가 소망스러워야 하며 정책 수단이 실현 가능하며 바람직해야 하고 국민들이 느끼는 비용과 혜택이 합리적이어야 한다는 앞선 지적과도 일치하는 결과이다.

우호적인 여론형성이 정책지지에 정의 영향을 미칠 것으로 예상한 가설 7은 경로계수 $\beta = 0.980(p=0.000)$ 로 지지되었고, 우호적인 여론형성이 개인이 인지하는 정책혜택에 정의 영향을 미칠 것으로 예상한 가설 8은 경로계수 $\beta = 0.760(p=0.000)$ 로 지지되었고, 우호적인 여론형성이 개인이 인지하는 정책우려에 부의 영향을 미칠 것으로 예상한 가설 9는 경로계수 $\beta = -0.243(p=0.000)$ 로 지지되었다. 본 연구의 분석 결과에 따르면 여론이 정책지지에 가장 결정적인 직접 영향을 미치며, 우회적으로도 개인이 인지하는 정책혜택과 정책우려를 매개로 하여 정책지지에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 언론의 자유와 정보 접근권, 참여를 기반으로 한 행정환경 속에서 여론은 대의 민주주의의 한계를 보완하는 기제라는 주장처럼 여론이 미치는 영향력은 다른 어떤 요인들보다도 정책지지에 결정적인 역할을 하는 것으로 판단된다.

가설검증 결과를 요약하면 다음과 같다. <그림 3>은 구조방정식 분석결과에 따른 정책지지 경로를 나타낸 것이다. <표 5>는 정책지지 영향요인의 효과를 직접효과(경로계수 β)와, 타 요인을 매개로 한 우회적인 간접효과로 분리하여 분석한 것이다. 간접효과 크기는 유의미한 우회 경로상의 경로계수를 곱한 값으로 계산된다. 정부신뢰는 정책지지에 직접적인 영향을 미치지는 않지만 우호적인 여론형성과 개인이 인지하는 정책의 위험성을 상쇄하여 우회적으로 정책지지에 정의 영향(간접효과 $\beta = 0.305$)을 주는 것으로 나타났다. 우호적인 여론형성은 정책지지에 가장 큰 직접적인 영향(직접효과 $\beta = 0.980$)을 미치며, 개인이 인지하는 정책혜택을 증가시키고 정책우려를 상쇄하여 우회적으로도 정책지지에 정의 영향(간접효과 $\beta = 0.331$)을 미침으로써 정책지지의 결정적인 영향(전체효과 $\beta = 1.311$) 요인으로 나타났다. 개인이 인지하는 정책혜택과 정책우려가 정책지지에 유의미한 영향을 미치지만 상대적으로 정책혜택이 더욱 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉 정책우려가 정책지지에 부정적인 영향(직접효과 $\beta = -0.080, p=0.072$)을 미치기는 하지만, 정책혜택이 정책지지에 미치는 영향(직접효과 $\beta = 0.410, p=0.000$)이 절대적으로 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정책을 입안하고 집행하는 과정에서 국민의 정책지지를 이끌어 내어 성공적인 수행을 하기 위해서는 어떤 점이 신중하게 고려되어야 할 것인지를 실증적으로 시사하는 것으로 판단된다. <표 6>은 가설검증 결과를 요약한 것이다.

〈그림 3〉 정책수용모형 경로분석 결과



〈표 5〉 정책지지의 영향요인 효과 분석

영향요인	직접효과(β)	간접효과	전체효과
정부신뢰	-	0.305	0.305
여론형성	0.980	0.331	1.311
정책혜택	0.410	-	0.410
정책우려	-0.080	-	-0.080

〈표 6〉 가설검증의 결과

		가설(영향관계)				분석 결과
종속변수	독립변수	여론형성	정책혜택	정책우려	정책지지	
	정부신뢰	H2(+)	H3(+)	H4(-)	H1(+)	H1: 기각 H2: 채택 H3: 기각 H4: 채택
	여론형성		H8(+)	H9(-)	H7(+)	H5: 채택 H6: 채택 H7: 채택
	정책혜택				H5(+)	H8: 채택 H9: 채택
	정책우려				H6(-)	

V. 결론 및 시사점

정부신뢰가 정책의제 설정, 정책결정, 집행, 평가 등 정책집행의 전 과정에 영향을 미치고 있음은 여러 선행연구를 통해 주장되어 왔다. 하지만 이러한 연구들은 실증적인 분석보다는 대체로 담론적인 수준의 연구가 많았다. 본 연구는 정부신뢰가 정책과정에서 핵심적인 원동력인 된다는 기존의 담론적인 연구에 기초하여 정부신뢰를 선행변수로 하여 정부신뢰가 개인이 인지하는 정책효능성 및 정책지지에 미치는 영향을 주거지역 내 CCTV 설치정책 사례를 통해 실증적으로 분석하였다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 정부에 대한 신뢰가 정책지지에 직접적인 영향을 주지는 않지만 정부신뢰가 다양한 우회적인 경로를 통하여 정부정책을 지지하는데 영향을 미치는 것으로 나타났다. 분석결과를 요약한 <그림 3>을 보면 정부신뢰는 우호적인 여론형성에 긍정적 영향을 미치며, 정책 환경이나 결과의 불확실성으로 발생하는 부정적 신념(belief)인 정책우려를 낮춰주어 우회적으로 정책지지에 긍정적 영향을 미치고 있다. 이러한 결과는 정부신뢰가 정책과정 전반에 영향을 미치며 성공적인 정책집행을 위한 핵심적인 원동력이 될 것이라는 기존의 주장과 일치한다. 또한 정부신뢰는 정부의 선의적 의도에 대한 믿음과 순응을 내포하며 정부정책으로 인해 혹 피해를 볼지도 모르는 데에도 불구하고 기꺼이 그것을 감수하며 정부를 지지하는 심리적 태도라고 주장한 Mayer et al.(1995)의 연구와도 일치한다. 최근 우리 사회가 겪은 미국산 쇠고기 파동, 대운하 및 4대강 사업, 세종시 이전, 그리고 서해안 천안함 침몰 등 일련의 사건 진행과정에서 치루고 있는 엄청난 사회적 갈등이나 비용은 상당 부분 정부에 대한 국민의 불신에 기인함을 상기할 필요가 있다. 본 연구의 결과는 국민의 정부신뢰가 어떤 경로를 통해서 정책지지로 이어지는 지를 실증적으로 보여 줌으로써 많은 정책적 시사점을 제공하고 있다. 특이한 점은 본 연구의 결과만 보면 정부신뢰가 정책지지에 직접적인 유의미한 영향을 미치지 않는다는 것이다. 정부신뢰에 대한 초기 연구로 Useem(1982)은 메타분석을 통해 정부신뢰와 정책지지 간의 상관관계가 일관적이지 않을 수 있음을 주장 한 바 있다. 이는 연구들마다 변수의 측정이 상이하거나, 연구모형에서 고려된 잠재변수나 통제변수에 차이가 있었기 때문으로 판단된다. 또한 본 연구의 분석결과처럼 정부신뢰가 정책지지에 우회적인 경로로 간접 영향을 미친다면 Useem의 결과에 대한 이론적인 설명이 일부 가능할 것으로 보인다. 즉 정부신뢰와 정책지지의 관계 연구에서 매개변수의 설정 유무와 연구모형을 어떻게 설정하느냐에 따라서 직접 영향관계가 나타날 수도, 아닐 수도 있을 것으로 추정된다. 하지만 결론적으로 정부신뢰가 직접적이던, 간접적이던 정책지지에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 판단된다.

둘째, 정책의 개별적인 특성인 정책 효능성이 정책지지에 영향을 미친다. 개인이 인지하는 정책혜택과 정책우려 모두가 정책지지에 유의미한 영향을 미치지 않지만, 상대적으로 정책우려가 정책지지에 미치는 부정적인 영향($\beta = -0.080$)보다는 정책혜택이 정책지지에 미치는 긍정적인 영향($\beta = 0.410$)이 절대적으로 큰 것으로 나타났다. 이러한 결과는 정책을 입안하고 집행하는 과정에서 국민의 정책지지를 이끌어 내어 성공적인 수행을 하기 위해서는 어떤 점이 신중하게 고려되어야 할 것인지를 실증적으로 시사하는 것으로 판단된다. 어떤 정책이던 정책결과의 불확실성에 따른 위험, 즉 정책우려는 언제나 상존한다. 국민은 정책결과에 대한 불확실성을 높게 인지할수록 일반적으로 위험기피적 행동을 하게 된다. 따라서 정책 환경이나 정책 자체의 특성이 불확실할수록 정부가 추진할 수 있는 정책은 한정적이게 된다. 하지만 본 연구의 결과는 정책우려보다 국민이 피부로 느끼는 정책혜택이 크다면 국민의 정책지지를 이끌어 내어 성공적인 정책집행이 가능함을 시사한다. 즉 장이 주는 유익함을 위해 구더기가 생길 위험을 감수한다는 옛 말에 담긴 선조의 지혜처럼, 정책집행 과정에서도 정책우려보다 정책혜택이 충분히 크다면 전반적으로 국민들은 정책을 지지할 것으로 예상된다. 본 연구에서 적용된 주거지역내 CCTV 설치정책 사례의 경우도 초기에는 정책 부작용에 대한 국민적 논란 및 우려로 정책집행이 잠시 소강상태로 있다가, 이후 사회적 약자를 대상으로 한 일련의 범죄 사건과 CCTV의 탁월한 범죄예방 효과를 인지하면서부터 국민적 지지를 받으며 주거지역내 CCTV가 전국으로 확대되고 있음을 상기할 필요가 있다.

셋째, 본 연구를 통해 정책집행 과정에서 여론의 영향이 지대하다는 원론적인 사실을 다시 재확인할 수 있었다. 여론은 특정한 사안에 대하여 사회구성원들이 가지는 공통된 의견이다. 분석 결과에 따르면 여론이 정책지지에 가장 큰 직접 영향을 미치며, 개인이 인지하는 정책혜택과 정책우려를 매개로 하여 우회적으로도 정책지지에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 여론이 다른 어떤 요인들보다도 정책지지에 결정적인 영향을 미침으로써 대의 민주주의의 한계를 극복할 수 있는 주요 기제임을 시사한다. 또한 정부가 특정 정책을 수행할 때 관리적인 효율성을 추구하기 위해 국민의 여론을 반영하지 않고 정부만의 독단적 결정을 행하는 것은 오히려 더 큰 비용을 치를 수도 있음을 보여 준다.

넷째, 예상과는 달리 정부신뢰가 정책지지 및 국민이 인지하는 정책혜택에 직접적인 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 이는 개인이 인지하는 정책혜택 수준과 정책지지 강도는 정부신뢰 수준과는 무관하게 개별 정책의 특성 및 다른 영향요인에 의해 결정됨을 의미한다. 즉 개인의 정부신뢰 수준이 높다고 해서 무조건적으로 우호적인 정책평가나 정책지지를 하기보다는 다른 요인을 동시에 고려함으로써 국민 스스로가 어느 정도 합리적인 행동을 하고 있

음을 시사한다.

본 연구는 정부신뢰가 정책지지에 미치는 영향을 주거지역 내 CCTV 설치정책 사례를 통하여 실증적인 규명을 시도 하였으나 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 정부신뢰는 동태성을 지닌 개념으로 통제할 수 없는 역사적 요인에 영향을 받는다. 또한 정부신뢰에 대한 개념의 모호성과 측정의 다양성 문제로 실증 연구에서 일관되지 않은 연구결과가 도출될 수 있다. 이러한 개념적 혼란은 정부신뢰에 대한 경험적 연구의 타당성과 관련 연구의 축적을 저해한다. 따라서 정부신뢰의 개념적 명확화를 위한 지속적 노력이 필요하다. 둘째, 정책의 특성에 따라 정부신뢰와 정책지지간의 영향 관계가 다소 차이가 있을 것으로 예상된다. 따라서 후속 연구에서는 다양한 정책 유형별로 정부신뢰가 정책지지에 미치는 영향을 동시적으로 비교 분석하는 것이 필요하다. 또한 인구 통계학적인 요인인 성별, 지역별, 소득별, 학력별 등의 변수를 조절변수로 활용한 연구를 진행한다면 더욱 의미 있는 결과를 얻을 수 있으리라 본다. 셋째, 분석에 사용된 표본은 서울과 수도권을 중심으로 20-30대 연령층에 편중되어 있다. 또한 표본추출의 비용과 편의성 문제로 비확률 표본추출이 적용되었다. 이러한 한계점으로 인해 표본의 대표성과 분석결과의 일반화 가능성의 문제가 있을 수 있음을 밝힌다.

참고문헌

- 고영삼. (1998). 전자감시사회와 프라이버시, 서울: 한울아카데미.
- 경찰청. (2007). 경찰 백서, 경찰청.
- 국가인권위원회. (2003). 범죄예방을 위한 CCTV와 인권 토론회 자료집, 국가인권위원회.
- 노홍래. (2005). 범죄예방을 위한 CCTV의 효과적 활용방안, 『한국공안행정학회보』, 19: 11-50.
- 박순애. (2006). 정부에 대한 이해와 정부 신뢰 관계: 우리나라 대학생을 중심으로, 『한국행정학회보』, 40(2): 73-97.
- 박정훈. (2008). 정부신뢰와 정책수용: 전자주민카드 정책을 중심으로, 『행정논총』, 46(1): 93-122.
- 박희봉·이희창·조연상. (2003). 우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석, 『한국행정학회보』, 37(3): 45-66.
- 신영진. (2008). 공공기관의 CCTV 도입에 따른 개인정보보호에 관한 연구, 『한국지역정보학회지』, 11(2): 1-21.

- 신정희. (2009). 정부신뢰와 전자감시, 석사학위 논문, 서울대학교.
- 손호중·채원호. (2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물 처리장 입지사례를 중심으로, 『한국행정학보』, 39(3): 87-114.
- 양건모. (2007). 정부신뢰 개념의 이론적 논의 및 타당성 검증, 『한국행정학회·한국정책학회 하계공동학술대회 발표 논문집』, 173-194.
- 이민영. (2004). 방법용 CCTV 운용사례에 대한 법적 검토, 『정보통신정책』, 16(16): 20-54.
- _____. (2006). CCTV규제의 현황과 그 시사점, 『정보통신정책』, 18(12): 1-31.
- 이상원·박윤규. (2006). 방법용 CCTV의 운용 활성화 방안에 관한 연구, 『한국경찰학회보』, 12: 195-217.
- 이시원. (1993). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 제 6공화국 정부에 대한 태도 조사를 중심으로, 박사학위 논문, 서울대학교.
- 이학식·임지훈. (2007). 구조방정식 모형분석과 AMOS 6.0, 서울: 법문사.
- 정정길 외. (2003). 정책학원론, 서울: 대명출판사.
- 최응렬·김연수. (2007). 방법용 CCTV의 범죄예방 효과에 관한 연구, 『한국공안행정학회』, 26: 145-186.
- 한국개발연구원. (2006). 사회적 자본 실태 종합조사, 한국개발연구원.
- 한국정보보호진흥원. (2006). CCTV 개인정보보호가이드라인공청회, 정보통신부.
- Ajzen, I. (1985). "From Intentions to Actions: A Theory of Planned Behavior", In J. Kuhl & J. Beckman (Eds.), *Action-Control: From Cognition to Behavior*, Heidelberg: Springer, 11-39.
- _____. (1991). "The Theory of Planned Behavior", *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50: 179-211.
- _____. & Fishbein, M. (1980). *Understanding Attitudes and Predicting Social Behavior*, NJ: Prentice-Hall.
- Barber, B. (1983). *The Logic and Limits of Trust*, NJ: Rutgers University Press.
- Bernnett, J. R. & Glesthope (1996). "Public Attitudes Towards CCTV in Public Places", *Studies on Crime and Crime Prevention*, 5: 72-90.
- Chanley, V. A. (2000). "The Origins and Consequences of Public Trust in Government", *The Public Opinion Quarterly*, 64(3): 239-256.
- Citrin, J. (1974). "Comment: The Political Relevance of Political Trust", *The American Political Science Review*, 68(3): 973-988.
- Davis, F. D. (1989). "Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology", *MIS Quarterly*, 13(3): 319-339.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley.

- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: Free Press.
- Gamson, W. A. (1968). *Power and Discontent*, Homewood: The Dorsey Press.
- Hetherington, M. J. & Globetti, S. (2002). "Political Trust and Racial Policy Preferences", *American Journal of Political Science*, 46(2): 253-275.
- Kasse, M. (1999). "Interpersonal Trust, Political Trust and Non-institutionalised Political Participation in Western Europe", *West European Politics*, 22: 1-21.
- Kim, S. E. (2005). "The Role of Trust In The Modern Administrative State: An Integrative Model", *Administration & Society*, 37(5): 611-635.
- Kramer, R. M. (1999). "Trust and Distrust in Organizations: Emerging Perspective, Enduring Questions", *Annual Review of Psychology*, 59: 569-598.
- Krishna, A. (2001). *Enhancing Political Participation in Democracies: What is the Role of Social Capital?*, Terry Stanford Institute, Duke University.
- Lascombes, P. & Gales, P. L. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments – From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1): 1-21.
- 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", *The American Political Science Review*, 68(3): 951-972.
- Mukherjee, A. (2007). "Role of Electronic Trust in Online Retailing; A Re-examination of the Commitment-Trust Theory", *European Journal of Marketing*, 41(9): 1173-1202.
- Muller, E. & Jukam, T. (1977). "On the Meaning of Political Support", *American Political Science Review*, 71: 1149-1166.
- Newton, K. (2001). "Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy", *International Political Science Review*, 22(2): 201-214.
- Nye, J. S. Jr. (1997). *In Government We Don't Trust*, Foreign Policy.
- Orren, G. (1997). "Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government", In *Why People don't Trust Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 77-107.
- Rudolph, T. J. & Evans, J. (2005). "Political Trust, Ideology, and Public Support for Government Spending", *American Journal of Political Science*, 49(3):

660-671.

- Sears, D. O., Tyler, T. R., Citrin J., & Kinder, D. R. (1978). "Political System Support and Public Response to the Energy Crisis", *American Journal of Political Science*, 22(1): 56-82.
- Tang, T. W. & Chi, W. H. (2005). "The Role of Trust in Customer Online Shopping Behavior: Perspective of Technology Acceptance Model", *NAACSOS Conference*.
- Useem, B. (1982). "Trust in Government and The Boston Anti-Busing Movement", *The Western Political Quarterly*, 35(1): 81-91.
- Whitaker, R. (1999). *The End of Privacy: How Total Surveillance is Becoming a Reality*, NY: New Press.

Abstract

Government Trust, Policy Efficacy, and Policy Support: Residential Area CCTV Policy in Korea

J. Hun Park · Jung-hee Shin

Most previous studies agree that government trust plays a crucial role for successful policy implementation. However there are few empirical studies that show how government trust leads to policy support and acceptance by citizens. This paper investigates possible causal relationships between government trust, perceived policy efficacy, and policy support by citizens in the case of residential CCTV policy in Korea. Questionnaires were administered to analyze citizens' behavior towards the CCTV policy and structural equation models were adopted for analysis.

The following is a summary of the results. First, government trust does not have direct effects on policy support. However, trust indirectly affects policy support. Second, government trust has positive effects on public opinion and negative effects on perceived policy concern. Consequently, government trust has indirect positive effects on policy support through the mediating variables of public opinion and policy concern. Third, perceived policy benefit and perceived policy concern have significant effects on policy support with path coefficients $\beta = 0.410$ and $\beta = -0.080$, respectively. Fourth, public opinion has the most significant direct and indirect effects on policy support. Theoretical and policy implications are discussed on the role of government trust for successful policy implementation based on this analysis.

【Key words: Government Trust, Policy Efficacy, Policy Support, Policy Acceptance Model, CCTV】