

# 정부신뢰의 한국적 의미와 측정: 반응성, 효율성 그리고 공정성\*

이 지 호 | 서강대학교

이 현 우\*\* | 서강대학교

본 연구에서 의미 있게 발견된 사실은 한국에서 정부에 대한 신뢰는 서구와는 다른 의미를 함축하고 있다는 점이다. 정부의 신뢰를 결정하는 차원적 요인들 3가지 — 반응성, 효율성, 공정성 — 는 서구 국가들에서와 마찬가지로 유의미한 것으로 나타났다. 하지만 상대적 중요성에서는 확연한 차이를 보이고 있다. 정부의 정책결정과정에서 얼마나 시민들의 의사가 반영되는지의 여부가 가장 중요한 변수이며, 그 계수 값의 크기는 다른 두 요인들에 비하여 3배 이상 큰 것으로 확인되었다. 민주주의의 발전을 시민참여의 활성화라는 시각에서 본다면 아직도 시민들은 활성화된 정치참여와 그에 대한 정부의 수용이 부족하다고 느낀다는 것을 확인할 수 있다. 방법론적으로 이러한 결과를 회귀분석과 구조방정식의 두 가지 다른 분석기법을 통해서 안정적으로 확인할 수 있었다.

주제어: 좋은 정부, 정부의 질, 정부 신뢰, 반응성, 효율성, 공정성

## I. 서론

서구민주주의 국가들과 마찬가지로 한국정치도 이제 제도적 민주화를 넘어 국민들의 기대에 부응하여 만족을 줄 수 있는 질 높은 좋은 정부(good government)를 추구해야 할 시점에 도달했다. 더 이상 국민들이 군사쿠데타를 걱정하지 않아도 될 수준의 민주주의는 달성했지만 정치에 대한 만족도가 높은 수준에 도달했다고 볼 수 없다. 국

\*본 연구는 한국연구재단 한국사회과학연구지원사업(SSK)의 지원을 받아 수행되었음(NRF-2013S1A3A2055205).

\*\*교신저자

## 2 한국정치연구 제24집 제3호(2015)

민들은 여전히 국회가 제 기능을 못하고 있다고 비판하고, 행정부의 과도한 권한과 낮은 정치반응성에 대해 불만을 가지고 있다. 이처럼 정부에 대한 만족수준이 낮은 것은 비단 한국만의 문제는 아니다. 민주주의 역사가 깊고 경험이 많은 유럽국가들 대부분에서도 민주주의와 관련하여 가장 심각한 문제 중 하나가 국민들의 민주주의에 대한 만족도가 상승하기는커녕 오히려 하락하고 있다는 사실이다(Castillo 2006; Ezrow and Xezonakis 2014; OECD 2013). 이러한 현상에 대한 연구 중 하나가 ‘좋은 정부(good government)’ 개념을 통한 민주주의 질의 향상 연구이다.

이 글은 한국적 맥락에서 ‘좋은 정부’의 관련 개념들을 검토하는 것을 목적으로 한다. 즉, 한국인들의 정부평가에 대한 인식은 어떤 요인들로 구성되어 있는지를 경험적으로 검토하는 것이 이 글의 목적이다. 이 글에서는 일반 국민대상 설문조사를 통해서 한국인들의 ‘좋은 정부’를 구성하는 주요 개념들이 서구 선진국에서 논의되어 온 개념들과 어떻게 차별적인지를 밝히고자 한다. ‘좋은 정부’에 대한 기존의 연구성과는 월드뱅크(World Bank)의 리포트와 ‘정부의 질(Quality of Government)’이라는 프로젝트 하에서 일군의 유럽학자들에 의해서 축적되어 왔다. 선행연구들은 각국의 전문가 조사를 기초로 다양한 지표들을 통해 각국 정부의 질을 비교·측정함으로써, ‘좋은 정부’에 대한 연구의 기초를 다졌다. 그러나 유럽 국가들과 다른 역사경험과 사회조건을 가진 한국에서 유럽국가 중심의 지표가 그대로 적용될 수 있는지 경험적으로 검토해 볼 필요가 있다. 따라서 이 글에서는 선행연구가 개발한 지표들의 한국적 적실성을 검토하고자 한다. 이 연구를 통해 ‘좋은 정부’의 개념인식과 지표개발에 있어서 한국과 같이 권위주의 통치를 경험하고 단기적으로 민주화를 이룬 국가와 쿠데타의 경험 없이 장기적으로 민주주의를 발전시켜 온 서구민주주의 국가 사이의 차이 여부를 확인하게 된다.

국가에 따라 좋은 정부에 대한 평가요인에 차이가 있을 것이라는 문제의식은 국가마다 당면한 과제를 해결하기 위해서는 정부의 질이 중요한데 이를 구성하는 중요한 가치들 중 어떠한 가치를 상대적으로 더 우선시할 것인지가 달라질 것이라는 논리에 따른 것이다. 기존연구에 따르면 정부의 질은 대체로 반응성, 공정성, 효율성이라는 세 가지 요인으로 구성된다. 서구유럽 국가에서는 이들 세 가지 요인들 중 공정성이 중요한 요인인 것으로 밝혀졌다(Rothstein and Teorell 2008: 2012). 구체적으로 공무원들의 행정집행 과정에서 공정성을 향상시키는 것이 국민들의 정부에 대한 신뢰를 높이고 민주주의 만족도 향상에 가장 크게 기여한다는 것이다. 이러한 경험적 결론이 한국에도 적용될 수 있는지는 한국인을 대상으로 한 경험적 분석을 통해서 판단되어야 한다.

이 연구는 정부의 질을 측정하는 변수로 정부신뢰를 설정하였다. 이렇게 한 이유에는 두 가지 점이 있다. 하나는 정부신뢰와 정부의 질이 매우 깊이 연관되어 있기 때문이다. 정부의 질이 높다는 인식 혹은 좋은 정부라는 인식을 갖는다면 정부를 신뢰하는 것은 당연하기 때문이다. 몇몇 경험연구들에 따르면, 정부에 대한 공중의 신뢰는 경제에 대한 시민의 평가와 같은 경제적 요인, 범죄율이나 아동빈곤과 같은 사회문화적 요소, 그리고 현 정부나 제도에 대한 평가와 같은 정치적 요인들로 구성된다(Chanley et al, 2000). 결국 정부신뢰는 정부의 경제적 혹은 사회적 정책성과, 제도로서 민주주의의 작동 정도, 그리고 정부의 집행과정에 대한 평가 등을 포함하며, 이는 정부의 질의 구성요소와 맞닿아 있다. 그러나 정부의 질을 측정함에 있어서 정부신뢰의 개념을 사용하는 또 다른 이유는 비교연구에 초점을 두어 온 서구의 기존 연구와는 달리, 이 연구가 일국의 국민을 대상으로 한 경험 자료에 기초해 정부의 질에 대한 인식의 구성요소를 밝히고자 설계되었기 때문이다. 정부의 질에 대한 최근 서구의 연구들은 정부의 질의 측정변수를 부패의 수준, 관료의 효과성, 불평부당성과 같이 이미 권력의 행사와 정책집행에 한정해 놓고, 이들 변수와 사회경제적 혹은 제도적 변수들과의 연관성을 규명해 왔다. 그러나 이 연구는 우리나라 국민들 사이에서 그동안 논의되어 온 정부의 질에 대한 경쟁적 개념이 어떻게 인식되고 있는가를 탐색한다. 따라서 정부의 질을 측정하는 변수로 부패 수준과 같이 정책과정의 산출에 한정된 변수를 사용하지 않고 정부의 민주성, 효율성도 모두 포괄될 수 있는 정부신뢰를 사용하였다.

논문의 구성은 처음에 기존의 '좋은 정부'와 관련 연구를 소개하고, 이론적 측면에서 좋은 정부의 정의와 구성요소에 대한 비판적 검토를 한다. 다음으로 설문자료를 바탕으로 한국에서 좋은 정부 개념의 보편성과 특수성을 검토한다. 그리고 좋은 정부 평가에 구성요인들을 파악하고, 이들 간의 상대적 중요성을 분석하도록 한다. 이 연구에서는 설문조사 결과를 지표로 묶는 작업을 수행하면서 설문항들의 잠재변인에 대한 타당도 및 신뢰도 검증을 실시한다. 그리고 선형회귀분석을 통해 정부의 질 개념의 측정변인인 정부신뢰를 설명하는 수준을 검토한다. 아울러 그 결과를 다시금 검증하기 위해 구조방정식 모형분석을 통해 설문항 간의 공변량을 고려한 잠재변수를 구성하고 정부신뢰와의 관계를 확인하는 절차를 거치도록 한다.

## II. 선행연구: 정부의 질

‘좋은 정부’와 관련된 집단적 연구로 대표적인 것은 세계은행(World Bank)의 연구기관과 스웨덴의 ‘정부의 질 연구소(Quality of Government Institute)’의 지속적인 프로젝트라고 할 수 있다. 이 기관들은 기초자료의 축적에서부터 지속적인 국제회의를 통한 학문적 소통 등에 있어 모범을 보이고 있다. 세계은행은 1989년 최초로 ‘좋은 정부’라는 개념을 정의한 이후 ‘좋은 정부’의 개념을 꾸준히 발전시켜왔다. 세계은행은 1996년에 ‘세계 거버넌스 지표 연구(Worldwide Governance Indicators Project)’라는 프로젝트에 착수하여 본격적으로 ‘좋은 정부’에 대한 조사연구를 시작하였다. 그리하여 2008년까지 세계은행의 ‘거버넌스 지표 연구팀’에서 구축한 자료는 212개 국가를 포괄하였고, 이 자료들은 1996년부터 2000년까지는 2년에 한 번씩 갱신되다가 2002년부터 2008년까지는 해마다 갱신되었다. 이 연구팀은 2008년의 경우, 33개의 국제적 조직으로부터 생산된 35개의 자료로부터 정부를 인지적으로 측정할 수 있는 441개의 변수를 선정·집합하였고, 이들 개별 측정치들을 거버넌스의 6가지 차원에 포함되는 범주에 지정하여 총량적 계측방식을 구축하였다(Kaufmann et al, 2009, 2). 자료의 출처는 주로 국제 기구, 기업 리스크 평가 기관, 싱크탱크, 비정부기구 등이며, 자료는 기업 정보제공자, 비정부기구, 공공기관들이 수행해 온 전문가 설문자료와 정부에서 실시한 기업과 가계에 대한 설문자료로 구성되어 있다. 이렇게 방대한 자료를 통해 세계은행은 ‘좋은 정부’의 6가지 범주에 대한 국가 간 차이, 범주들 간의 연관성 등을 분석하여 정부개선의 전략과 관련된 정보를 각국 정보에 제공해 왔다.

세계은행 연구팀은 그들의 이전 연구들의 거버넌스에 대한 정의로부터 6개의 집합적 지표를 구축하였다. 거버넌스는 한 국가에서 권위가 실행되는 전통과 제도라고 정의되었다. 이것은 1) 정부가 선출되고 감시되며 교체되는 과정과, 2) 정부가 좋은 정책을 효과적으로 형성하고 집행하는 능력, 그리고 3) 시민과 국가 사이에 사회·경제적 활동을 통할하는 제도에 대한 시민과 국가의 믿음을 포함한다(Kaufmann et al, 1999, 4). 연구자들은 거버넌스 정의의 첫 번째 영역을 대상으로 두 가지 범주를 설정하였다. 그 첫 번째는 ‘참여와 책임성(voice and accountability)’으로서 그 안에 정치과정, 시민적 자유, 정치적 권리의 다양한 측면을 측정하는 많은 변수들을 포함하였다. 이 변수들은 정부 선출에 시민이 참여할 수 있는 정도, 정부를 감시하고 미디어의 독립성 정도 등을

측정한다. 두 번째 지표는 ‘정치적 안정성(political stability)’으로 정부가 불안정하게 되거나 비관습적 혹은 폭력적 수단에 의해 전복될 개연성에 대한 인지를 측정하는 지표들을 포함한다.

또 다른 영역은 두 가지 지표로 구성되는데 정부가 건전한 정책을 결정하고 집행할 수 있는 능력과 관련되어 있다. 그 첫 번째 지표는 ‘정부의 효과성(government effectiveness)’이란 개념으로 설정된다. 이 지표는 공공 서비스의 질, 관료의 질, 공무원의 역량, 정치적 압력에 대한 공공서비스의 독립성, 정부의 정책 약속에 대한 신뢰 등을 측정하는 변수들을 포함한다. 그리고 두 번째 지표로 ‘규제의 질(regulatory quality)’은 정책 자체에 더 많은 초점을 둔다. 이 지표는 무역과 사업개발 같은 영역에서 지나친 규제에 의해 가해진 부담에 대한 인지를 비롯해서 물가 통제, 은행에 대한 부적절한 감독 등과 같은 시장-비친화적 정책의 여부와 정도를 포함한다.

제도에 대한 시민과 국가의 믿음과 관련된 거버넌스의 지표는 ‘법의 지배(rule of law)’와 ‘부패의 통제(control of corruption)’의 개념으로 구성된다. ‘법의 지배’는 행위자들의 법 준수에 대한 확신을 의미한다. 이 지표는 폭력과 비폭력 범죄의 발생, 사법부의 효과성과 예측성, 그리고 계약의 강제성 정도에 대한 인지를 포함한다. 이들 변수들은 사회가 공정하고 예측가능한 규칙으로 사회·경제적 소통의 기초를 발전시키는데 성공한 정도를 측정한다. 거버넌스의 마지막 지표는 ‘부패의 통제’이다. 이 지표는 ‘사적 이득을 위한 공권력의 행사’로 정의되는 부패에 대한 평가를 측정한다. 이 변수는 부패의 측면들은 무언가가 되도록 하기 위한 부가적 지불로부터 기업환경에 대한 부패의 정도, 그리고 국가 장악과 관련된 정치영역에서의 커다란 부패에 이르기까지 다양하다. 부패의 존재는 거버넌스의 실패를 의미한다.

정부의 질에 관한 집단연구로 대표적인 다른 한 기관은 ‘정부의 질 연구소’다. 연구의 주요 대상은 높은 질의 정치제도가 어떻게 만들어지고 유지될 수 있는가에 대한 이론적 그리고 경험적 문제를 제기하는 것이며, 또 다른 연구 대상은 의료, 환경, 빈곤 같은 정책 영역에 정부의 질이 미치는 영향을 연구하는 것이다. 이 연구진은 세계은행의 ‘세계 거버넌스지표 연구팀’의 ‘좋은 정부’ 개념이 환원론적이며 개념의 과도한 확장으로 인해 적용범주가 모호해져서 정부를 평가할 수 있는 구체적인 준거들이 되지 못한다고 비판한다. 그들에 따르면 월드뱅크는 그들의 이론을 확인하기 좋은 정의의 한 측면을 강조하면서 연구마다 임의의 해석을 할 수 있는 위험을 안고 있다는 것이다. 특히, 세계은행 연구팀의 ‘좋은 정부’ 개념에는 자유민주주의의 개념이 혼재되어 있고,

많은 다른 영역들이 연역될 수 있는 “근본적 규범”이 결여되어 있다는 점을 강하게 비판하고 있다(Rothstein and Teorell 2008, 169-173). 그들에 따르면 ‘정부의 질’을 정확히 측정하고 사회경제적 발전 상태와의 연관성을 올바르게 분석하기 위해서는 ‘정부의 질’ 개념에 선거민주주의에 해당하는 권력접근의 측면을 배제하고 권력행사의 측면만을 포함해야 한다는 것이다. 몇몇 연구자들은 민주주의가 안착될수록 정부가 경제성장과 사회발전을 위한 효율적 집행을 해 왔다고 주장한다(Helperin et al. 2004; Deininger and Mpuga 2005; Isham et al. 1997). 그러나 다른 연구자들은 대의민주주의는 공권력 행사 측면에서의 정부의 질과는 뚜렷한 연관이 없다는 것을 주장한다(Montinola and Jackman 2002; Sung 2004; McMillan and Zoido 2004).

민주화가 성공적으로 출발한 나라에서도 부패와 권력남용 등이 발생하는 것을 지적하면서, 래리 다이아몬드(Larry Diamond 2007)는 나쁜 정부의 병폐가 더 많은 민주적 장치를 통해 억제된다고 확신할 수 없다고 주장한다. 왜냐하면 제도가 후견인주의와 지속적 부패가 만연한 사회의 정치문화를 넘어서기 어렵기 때문이다. ‘나쁜 정부(bad governance)’는 그들만의 전통적이고 특수한 정치문화와 결합하기 때문에 제도를 통해서 근본적 문제를 해결할 수 없다(Munggui-Pippidi 2006). 문제의 본질은 정치문화에 ‘보편주의 규범’이 부재하다는 사실이다. 여기서 보편주의란 ‘시민에 대한 동등한 대우’를 의미하며, 구체적으로 ‘공권력 행사에서 공정성(impartiality)’으로 측정된다(Rothstein and Teorell 2008).

‘정부의 질’ 연구에서 공정성이란 “법률이나 정책을 수행할 때 정책이나 법이 대상으로 하지 않은 시민이나 사례 등을 고려해서는 안 된다”는 개념이다. 이러한 정의는 측정가능하며 보편성을 갖는다. 왜냐하면 부패나 정실주의, 차별 혹은 특별한 이익집단에 대한 혜택이 발생할 때 공권력의 남용이 무엇인지를 명백히 확인할 수 있기 때문이다. 여기서 중요한 점은 이러한 정의가 전적으로 공권력 행사의 절차에 관한 것이기 때문에 정부의 정책성고가 높으면 좋은 정부라는 동어반복적 오류를 피할 수 있다는 사실이다.

‘정부의 질’ 연구자들은 2011년에 135개국의 1,053명의 전문가들의 평가를 취합한 통합자료를 구축하고 있는데, 최소한 3명 이상이 응답한 107개국의 자료가 신뢰성을 갖는 것으로 확인되었다. 이 설문을 바탕으로 연구자들은 개별 국가단위로 공정성을 측정할 수 있으며, 분석결과 국가 간에 공정성에 큰 차이가 있음을 확인하였다(Rothstein and Teorell 2012). 뿐만 아니라 이 연구소의 성과를 보면 공평성으로 대표

되는 정부의 질이 경제성장, 제도적 신뢰, 삶의 만족도와 연관성이 있음을 밝혔고, 세계거버넌스 지표 중 권력행사의 측면에 해당하는 정부효율성, 부패, 법의 지배가 이들 종속변수에 미치는 영향과도 크게 차이가 없음을 발견하였다(Teorell 2009). 또한 연구자들은 과세와 복지정책과의 관계를 연구하여 공정성이 복지국가의 정통성을 결정하는 중요한 요인이라는 것을 밝혔다(Svallfors 2012). 나아가 정부의 정통성을 유지시키는 것은 정당이나 의회가 아니라 정책을 집행하고 법규를 준수하는 제도(행정부)에 대한 인식이라는 결론을 통해 정부의 질의 중요성을 다시금 강조하였다(Rothstein 2009). 정부의 질은 행복지표에도 영향을 주는 것으로 나타났는데 특히 빈곤국가뿐만 아니라 부유한 OECD 국가에서도 정부의 질과 행복지표 간의 관계가 강한 것으로 확인되었다(Samanni and Holmberg 2010). 또한 ‘정부의 질’ 연구자들은 민주주의와 정부의 질 사이의 관계는 조건적이라는 것을 주장하는데 경제성장이 바로 그 조건이다(Charron and Lapuente 2009). 민주주의가 무조건적으로 정부의 질을 높이는 것이 아니라 경제성장이 상당 수준에서 이루어졌을 때 정부의 질을 상승시킬 수 있다는 것이다.<sup>1)</sup>

### III. 이론적 검토

#### 1. 공정성과 정부능력 논란

이 장에서는 ‘정부의 질 연구소’가 공정성을 중심으로 제기해 온 권력행사 측면에서의 정부의 질 개념과 이에 대한 비판적 논의들을 살펴봄으로써 ‘좋은 정부’의 개념을 구성하는 주요한 영역들과 변수들의 조작적 정의를 검토한다. 공정성에 중점을 둔 정

---

1) 정부신뢰는 거버넌스와 비교되는 개념이다. 이숙중(2006)이 지적하는 바와 같이 정부신뢰의 하락이 민주적 거버넌스의 쇠퇴와 동일한 개념으로 사용될 수 없다. 정부신뢰는 다원적 의미를 함의하는데 정부가 공익에 충실하며 정책수행에 있어 공정성을 유지한다는 의미로 해석되기도 하고, 또 다른 한편으로는 정부의 능력이나 역량 혹은 부패하지 않는 투명한 공무원 집단을 지칭하기도 한다. 반면에 거버넌스는 정부신뢰의 하락에 대한 대안으로 민주적 거버넌스가 거론되기도 한다. 왜냐하면 거버넌스는 민주적 시민의 역량강화를 통해서 공공 문제에 관한 시민들의 참여와 상호작용을 의미하기 때문이다.

부의 질 개념에 대한 비판은 절차적 규범만으로 정부의 질을 평가하기 때문에 정부의 질이 담고 있는 많은 중요하고 실질적 내용을 제대로 파악하지 못하고 있다는 것이다. 아그나포스(Agnafors 2013, 436)는 로스타인과 터렐(Rothstein and Teorell 2008)이 주장하는 바와 같이 공정성의 절차적 규범만을 강조하는 것은 공정성의 의미를 협소화하는 문제를 간과하고 있다는 것이다. 즉 정책적 투입과 결과가 무엇이든지 간에 법만 준수하면 된다는 논리로 심각한 부도덕성을 초래할 수 있다는 비판을 가한다. 민주적인 선거로 등장한 나치 체제가 법과 정책을 불편부당하게 집행한다면 그 체제는 좋은 정부인가라고 묻는 것이다. 선(善)을 지향하는 정부의 질의 개념에 근거할 때 도덕적으로 부패한 법과 정책이 수행된다면, 그러한 정부는 결코 선이 될 수 없으며 오히려 악의 정당화에 이르게 된다. 나치의 집단캠프에서 도덕적 기반 없이 오로지 행정적으로 공평하게 사람들을 죽이면 그것을 좋은 정부의 상태라고 말할 수 없다는 것이다. 따라서 아그나포스는 정부의 질에 대한 산출 측면의 중요성을 인정하면서 동시에 어떤 국가에도 적용될 수 있는 정의의 보편성을 추구한다. 첫째, 최소한의 도덕성(minimal morality)의 개념이 그것이다. 아그나포스(Agnafors 2013, 437-8)는 로스타인의 절차적 공정성이 부도덕함과 양립할 수 있는 오류를 피하기 위하여 정부의 질 개념에 도덕성을 포함하여야 한다고 주장하였다. 여기서 보편적으로 수용될 수 있는 최소한의 도덕성이란 권위의 행사에 있어서 보편적으로 수용될 수 있는 기본적인 금지와 의무의 집합을 의미한다. 최소한의 도덕성의 개념에는 ‘살인, 사기, 고문, 억압과 폭정’의 금지 그리고 ‘곤란한 지경에 놓여 있는 사람들’을 지원하는 의무 또한 포함한다.<sup>2)</sup>

민주주의 제도의 정착이 반드시 정부의 질을 보장하는 것은 아니라고 해서 민주성을 좋은 정부의 개념에서 배제하는 것은 타당하지 않다. 정치체제는 민주적이지 않지만 절차적 규범으로서 공정성이 높은 정부가 있을 수 있기 때문이다. 도시국가인 싱가포르

2) 이에 대해 로스타인과 터렐(Rothstein and Teorell 2008)은 나치와 같은 비민주적인 체제는 연고주의, 후원주의 등이 지배하는 체제로서 공평하지 못한 정책집행을 할 수밖에 없다는 것이다. 즉 비민주적인 사회에서는 공평한 정책집행을 할 수 없지만 민주적인 사회에서 정책집행은 공평할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다는 것이다. 사실 정부의 질 연구자들이 도덕성 혹은 민주성을 배제하고 절차적 규범을 정부의 질 개념의 중심에 두는 것은 그들의 관심이 민주주의가 이미 진척된 사회에서의 정부의 질 개선에 있기 때문이었다. 로스타인은 민주화된 국가(남아프리카 공화국)에서 사회경제적 지표가 민주화되기 이전보다 더 못하다는 경험적 증거를 보면서 국민이 정책결정에 목소리를 내고 참여한다고 해서 잘사는 것이 아니라고 주장한다. 즉 권력접근의 민주성이 좋은 정부를 보장하지 않는다는 것이다.



르의 경우가 여기에 속한다. 싱가포르의 정치체제를 민주적이라고 볼 수 없다. 국민들의 관심이 온통 경제에만 쏠려 있는 이 나라는 ‘인민행동당(People’s Action Party)’이라는 정당이 지배적인 일당우위의 정당체제를 유지하고 있으며, 얼마전까지 이관유라는 한 사람의 카리스마적 지도자에 의해 통치되어 왔다. 언론은 국영기업에 의해 지배되고 그 결과 정부 비판이 제한되기 때문에 언론의 자유가 보장되고 있다고 볼 수 없다. 그러나 싱가포르는 세계에서 가장 부패가 없는 나라로 인정받고 있다. 관료사회의 청렴도가 높으며 아시아의 어느 국가보다도 경제발전의 속도와 수준이 높다. 공정성이라는 절차적 규범의 잣대로 보면, 싱가포르는 높은 정부의 질을 가진다고 볼 수 있다. 그러나 민주주의는 서구적 가치일 뿐이며 그것이 없이도 아시아적 가치를 바탕으로 잘 살 수 있다는 이관유의 정부는 ‘좋은 정부’라고 평가할 수 없다.<sup>3)</sup>

이러한 이론과 실제평가 사이의 괴리를 해결하기 위해서 ‘좋은 정부’의 개념에 민주성을 포함시킬 필요가 있다. 선진민주주의국가부터 권위주의체제를 경험한 신생민주주의국가까지 모든 국가를 일관된 기준에서 정부의 질을 평가할 수 있는 포괄적 기준이 마련되어야 한다. 권력이 가치의 권위적 배분과 관련된 것이라면(Easton 1965), 권력에 대한 민주적 접근은 사회적 가치 배분에 대한 대중적 참여를 의미하며, 다수 국민들의 의사에 대한 정부의 반응성(responsiveness)을 의미한다. 따라서 정부에 대한 평가에 있어 민주성이란 정책결정 과정에 민주적 참여 혹은 정부 반응성이라는 범주로 국한하는 것이 타당하다. 즉 정부가 정책결정에 있어 이해당사자 집단이나 일반 국민들의 의사를 어느 정도 반영하는가에 대한 문제를 정부의 질에 대한 판단에 중요한 기준으로 사용할 수 있다.<sup>4)</sup>

공정성이 ‘좋은 정부’의 유일한 근본 가치라는 주장에 대한 두 번째 비판은 정부 효율성과 관련되어 있다. 공정성을 강조하는 연구자들은 주요한 사회적 과제를 해결할

- 
- 3) 정부의 질을 판단함에 있어서 민주성을 배제한다면 박정희 유신체제와 같은 권위주의체제도 높은 정부의 질을 가지고 있었다고 평가할 수 있다. 물론 실제에 있어서 유신체제가 후원주의나 연고주의에 이끌려 공정성이 높은 정부였다고 볼 수는 없지만, 정부의 질 연구자들의 개념적 정의에 따르면, 민주적이지 않은 정부도 높은 정부의 질을 가질 수 있는 개연성을 열어놓고 있기 때문이다.
  - 4) 권력접근의 측면을 정부의 질 개념에 포함시킨다고 하더라도, 세계은행이 거버넌스 지표 중의 하나인 ‘참여와 책임성’의 개념이 기준지표로 타당한지 논의가 필요하다. 정부의 질을 평가할 때 선거 공정성, 표현의 자유, 인권과 같은 기준들은 개념상 포괄적이라는 내재적 특성이 있어 실제 평가기준으로 적용하기에 어려움이 있다.

능력을 갖춘 정부는 좋은 정부의 결과이지 좋은 정부의 원인이 아니기 때문에 좋은 정부의 개념에서 배제해야 한다고 주장한다. 좋은 정부란 사람들이 가장 우선적으로 해결해야 된다고 느끼는 심각한 사회적 과제를 잘 해결하는 정부인데, 과제해결 능력을 좋은 정부의 요소로 놓으면 동어반복에 빠진다는 것이다. 그러나 동일한 정책의 목표를 성취함에 있어 한 양식의 통치가 엄격한 공정성의 규범을 지켰지만 성과가 전혀 없는 경우와 반면에 공정성의 원칙에서 벗어남이 있지만 또 다른 양식의 통치가 성과제로 피할 수 있었던 상황을 가정하자. 결과가 좋기 때문에 공정성이 잘 지켜지지 않았어도 좋은 정부라고 간주하는 것도 문제이지만, 공정성의 규범을 잘 지켰기 때문에 성과가 좋지 않아도 좋은 정부라고 판단하는 것도 애초의 좋은 정부의 개념과 일치하지 않는다.

정부의 질 연구자들이 정부의 성과를 정부 평가에서 배제하려고 한 이유는 GDP와 같은 정부의 객관적인 성과 지표가 ‘좋은 정부’의 속성이 될 수 없기 때문이다. 그들이 주장하는 바와 같이 이러한 지표들은 ‘좋은 정부’의 결과일 뿐이다. 그들에게는 ‘좋은 정부’의 속성인 집행의 공정성이 정부의 성과와 어떤 연관성이 있는지를 규명하는 것이 의미 있는 작업이다. 그러나 정부의 수행능력은 일반적으로 사람들이 정부를 판단하는 기준이 된다. 과제를 수행할 능력이 있기 때문에 성과를 낸다. 수행능력은 성과와 가깝지만 결과는 아니며 정부의 집행 영역에 해당한다. 세계은행의 ‘거버넌스 지표 연구팀’에서도 효율성은 ‘공공 서비스의 질과 정치적 압력으로부터 독립된 정도, 정책을 형성하고 수행하는 능력과 신뢰’라고 정의하였다. 아그나포스(Agnafors 2013, 440)도 성과와 관련한 효율성보다는 수행(performance)의 측면을 강조한다. 즉 ‘사회적으로 요구되는 재화에 관심을 두는 지속가능한 긍정적 수행(positive performance)’을 정부의 효율성이라고 정의한다. 정책을 형성하고 수행하는 능력으로서의 효율성은 정책 집행의 절차적 공정성이나 정책 결정의 책임성과는 또 다른 속성으로 정부의 질 개념에 포함해야 한다.

## 2. 국내 정부신뢰 연구 검토

정부의 질이나 정부신뢰의 개념이 서구국가에서 개발되었지만 그 개념의 이론적 타당성과 경험적 적실성에 관한 연구는 한국에서도 다수 이루어졌다. 서문기(2001)는 본격적으로 정부신뢰구조에 대한 담론적 논의를 제시하였는데, 집합적 자료를 통한 그의

주장은 생태적 오류(ecological fallacy)의 위험성을 일부 포함하고 있다. 그럼에도 불구하고 규범적 수준을 넘어 공정성의 결핍을 지적하고 사회갈등을 조정할 수 있는 국가역량의 부족이 정부신뢰 수준을 떨어뜨린다는 지적은 그 시사점이 큰 것이었다. 경험분석을 통한 정부신뢰에 대한 본격적인 연구로 박종민(1991)은 정책산출면을 중심으로 살피고 있다. 그의 중요한 발견은 경제적 성과나 안보분야의 성과를 통해서 정부의 신뢰수준을 높일 수 없다는 것이다. 정치적 자유화와 사회적 형평성의 수준향상 없이는 권위주의 국가의 신뢰도를 상승시킬 수 없다고 결론짓고 있다. 이러한 주장은 경제적 업적을 대안으로 정권을 유지하려는 권위주의 정권은 본질적인 한계가 있음을 보여주는 것으로 결국 민주화를 통해서만 정부의 질을 높일 수 있다는 결론에 도달하였다.<sup>5)</sup>

대다수의 정부신뢰에 대한 연구가 정치적·사회심리적 평가에 중심을 두었기 때문에 정부의 능력부분이 소홀하였다는 비판과 함께 경제모형을 도입한 연구가 있다(김병곤·이곤수 2009). 순서화 로짓모형(ordered logistic model)을 이용한 이들의 경험분석은 국가경제상태, 경제악화의 원인 그리고 경제평가 등의 경제적 요인들이 정치적 변수들 이외에도 유의하다는 것을 밝혀냈다. 경제투표 모형의 기초논리인 보상과 처벌의 기재(reward and punishment mechanism)가 정부신뢰 함수에도 적용될 수 있다는 것이다. 경제적 여건에 대한 평가가 선거뿐만 아니라 정부신뢰에도 영향을 미칠 것이라는 주장은 설득적이다. 분석결과는 흥미로운데 경제상태에 대한 인식이 긍정적일수록 정부신뢰가 높아진다. 반면에 경제상태에 대한 부정적 평가가 정부신뢰에 영향을 미치는 것은 조건적인데, 경제악화의 책임이 국회나 정당 혹은 기업에 있다고 평가한 경우에는 정부신뢰 저하에 미치는 정도가 매우 낮다는 것이다. 또한 정부신뢰에 영향을 미치는 변수들의 영향력을 비교해 보면 경제에 대한 평가가 가장 크다는 것이다. 필자들은 이러한 결과를 바탕으로 정부신뢰를 향상시키기 위해서는 경제상태의 개선이 가장 중요하다고 결론짓고 있다.

앞의 박종민(1991)의 연구와 비교하면 김병규·이곤수(2009)의 주장은 매우 상이하

5) 이후 박종민·김왕식(2006)은 서구사회와는 달리 개인의 사회적 자본이 증가되어도 사회신뢰가 증가하지 않으며, 오히려 국가기관에 대한 신뢰가 높을수록 사회신뢰가 높아진다는 것을 발견하였다. 아쉽게도 이 연구에서는 사회신뢰가 정부신뢰에 영향을 미칠 가능성에 대해서는 추가 분석이 이루어지고 있지 않아 사회신뢰와 정부신뢰 사이의 양방향적 관계는 확인하지 못하였다.

다. 박종민은 민주적 절차를 통한 권력의 정통성을 강조한데 비하여 김병규·이곤수는 경제적 여건이라는 정부의 산출적 측면의 중요성을 역설하고 있다. 이러한 차이는 기본적으로 시대적 여건을 반영하고 있다는 점에서 이해할 수 있다. 박종민이 사용한 자료는 권위주의 정권이었던 1991년인데 비하여 김병규·이곤수의 연구는 이후 18년이 지나면서 진보세력이 정권을 잡은 경험도 있으며 동시에 1997년 IMF와 2008년 서브프라임이라는 금융위기를 겪는 시기였다. 연구시기의 차이가 국민들의 국가와 정부에 대한 역할과 기대의 차이를 가져왔을 가능성이 높다. 김병규·이곤수의 연구는 서구 국가의 선거에서 발견되는 경제의 중요성을 확인했다는 점에서 의미가 있다. 그러나 거버넌스나 정부의 질이라는 새로운 화두는 경제적 요인을 넘어서 정부의 정책 산출로는 설명할 수 없는 영역이라는 점에서 그들의 연구는 현재의 질 높은 민주주의를 논하는데 적용하기에는 적절치 않다.

정치적 요인과 경제적 요인의 두 가지 요인이 정부신뢰에 미치는 영향이 배타적일 이유는 없다. 김왕식(2011)의 연구가 이들 두 요인을 하나의 모델 속에서 검토하고 있다. 김왕식은 두 가지 요인이 모두 중요하기 때문에 단기적 정부신뢰를 위해서는 경제적 방안을 그리고 장기적 관점에서는 시민들의 자발적 참여를 증대시키는 방안을 마련해야 한다고 결론 내리고 있다. 그러나 그의 회귀분석모델을 보면 다른 연구에서 통계적으로 유의한 변수로 나타나는 정치관심이나 민주주의 수준평가 등이 유의하지 않는 것으로 나타난다. 정치관심이 많고 적음이 정부신뢰에 영향을 미치지 못하고, 현재 민주주의 수준에 대한 평가수준이 정부신뢰와 관계가 없다는 결과는 의외다. 따라서 이 부분에 대한 이론적 설명이 필요하다.

본격적으로 서구의 정부신뢰 모델을 도입한 연구는 박종민·배정현(2011)의 연구를 통해서 볼 수 있다. 이들은 정부신뢰 평가의 구성요소로서 정부대우의 공정성, 정책과정의 절차공정성 그리고 효율성에 포함되는 국가경제상황을 상징한 경험분석을 시도하였다. 정책의 일련의 과정인 정책결정과 정책수행과정 그리고 정책결과라는 산출 측면을 모두 포함하여 정부신뢰 구성모형을 분석한 결과 상대적 평가가 중요하다는 것을 확인하였다. 즉 현재 정부로부터 받는 혜택의 정도가 아니라 이전과 비교하여 정부 혜택이 늘어났다고 생각하는가의 여부가 중요하다. 또한 정책결정과정의 공정성과 정부정책 수행이 공정한가의 여부가 정부신뢰에 영향을 미치는 것을 나타냈다. 이러한 연구는 이전의 연구들과 차별적으로 절대평가와 상대평가라는 세분화된 개념을 통해 좀 더 세련된 경험모형을 제시한 것이다. 이후 정부신뢰에 대한 경험분석은 집단별 차

이에 관심을 두어 세분화된 모델들을 제시하였다. 이수인(2013)은 정부신뢰에 대한 원 인변인들이 성별에 따라 차이가 있다는 점을 밝혀냈다. 남성집단에서는 국가경제와 정치적 자유권이 정부신뢰에 영향을 미치는데 비하여 여성집단에서는 가계경제와 사회권의 영향력이 두드러지게 나타난다는 것이다. 이러한 성별에 의한 차이는 남성은 공적 영역 담당자이고 여성은 사적영역 담당자라는 차이에서 기인한다는 것이다. 물론 남녀 집단에서 공통적인 현상으로 정치적 성과가 경제적 성과보다 정부신뢰에 더 중요하다는 것을 확인하였지만 성차에 따른 상이한 모형이 필요하다는 연구는 기존연구에서는 논의되지 않은 부분이다.

이상에서 살펴본 정부신뢰에 대한 연구들은 그 시대의 환경을 반영하는 바가 있음을 알 수 있었다. 최근의 연구들을 종합하면 정치참여 요구가 정부의 업적보다 중요하다는 데 동의하고 있다. 대의제 민주주의의 한계가 이제 한국에서도 나타나고 있다고 할 수 있다. 서구 국가들에서 민주주의 만족도가 낮아지고 정책수행의 공정성이 강조되는 이유가 정부의 정책능력이 일정수준에 이르면서 시민들은 정책결과 그 자체보다는 어떠한 과정을 거쳐서 정책이 결정되고 정책수행이 공정하게 이루어지는가에 좀 더 많은 관심을 두고 있다는 것을 보여준다. 이러한 맥락에서 본 연구는 정부신뢰의 평가요인을 반응성, 공정성, 효율성의 세 차원으로 구분하고, 각 차원들의 상대적 중요성을 경험적으로 확인한다. 특히 이전 연구들과 차별적으로 세 가지 차원들이 서로 독립적인 것이 아니라 연관성이 있다는 점에 착안하여 공변량을 고려한 구조방정식 모형을 제시한다.

#### IV. 경험분석

‘좋은 정부’의 개념에 대한 검토를 위하여 이 연구는 서강대 현대정치연구소가 한국 리서치에 의뢰해 2014년 10월에 실시한 설문조사 자료를 활용하였다.<sup>6)</sup> 본 연구에서 종속변수로는 국민들의 ‘정부신뢰’로 설정하였다. 그리하여 조사는 ‘좋은 정부’의 경쟁적 속성들이 어떻게 정부신뢰와 연관되고 있는지를 비교함으로써 한국 국민들의 인식

6) 설문은 본 연구의 목적에 따라 ‘정부의 질’의 경쟁적 개념들을 측정할 수 있도록 특별히 설계되었다. 표본은 1,500명이며, 성별, 연령별, 지역별 인구구성비에 따라 비례 할당하여 추출하였다. 개별 면접조사로 실시한 이 조사의 표집오차는 95% 신뢰구간에서  $\pm 2.5\%p$ 이다.

에 자리잡고 있는 ‘좋은 정부’의 상을 포착할 것이다.<sup>7)</sup> 조사에서 정부신뢰는 매우 불신을 0, 매우 신뢰를 10으로 하는 11점 척도로 측정되었다.

## 1. 신뢰도 분석

이 분석에서 다룰 ‘좋은 정부’의 경쟁적 속성은 선행연구의 이론적 논의에서 도출하였다. 첫째, 투입의 측면에서 정부 반응성이다. 세계은행의 ‘거버넌스 지표 연구팀’은 정부의 민주성을 좋은 정부의 주요한 개념의 하나로 설정하였다. 그러나 표현의 자유, 선거 공정성과 같은 민주주의 제도의 작동 정도는 설문문을 통한 정부평가 측정치로서는 너무 추상적이라는 문제로 인해 정부의 정책결정에 보다 직접적으로 맞닿아 있는 ‘국민 의사에 대한 정부 반응성’으로 대체하였다. 정부의 반응성은 5가지 설문항으로 개념을 구성하였다. <표 1>에서 제시한 바와 같이 선택된 문항들은 (1) 정부가 정책결정 시 국민에게 적절한 정보를 제공하는 여부, (2) 이해당사자와 관련 집단의 의사를 표명할 기회를 보장하는 여부, (3) 그러한 의사를 공정하게 잘 반영하는 여부, (4) 일반 국민들의 목소리를 반영하는 여부, 그리고 (5) 선거공약을 지키려고 노력하는 여부에 대해서 공감하는 정도를 4점 척도로 측정하고 있다. 이를 통해 정부의 반응성에 대해 개인이 느끼는 정도(반응성 지표)는 5개 문항의 평균 점수로 측정하였다. 이들 문항 간의 개념의 일관성을 알려주는 크론바흐 알파 값은 0.76으로 사용가능한 기준치를 충분히 넘을 정도로 높았다.

두 번째는 집행의 측면에서 공정성이다. 정부의 질 연구자들은 정부를 평가함에 있어서 투입과 산출의 측면보다는 집행의 측면에 주목하였고, 집행의 공정성을 ‘좋은 정부’의 핵심적 속성이라고 보았다. <표 1>에서 보는 것처럼, 이 조사에서는 (1) 혜택의 공정한 제공, (2) 의무의 공정한 부여, (3) 법의 공정한 집행과 관련된 다섯 개 문항을 사용하였다. 이들 설문항 역시 각각의 주제에 대해 공감하는 정도를 4점 척도로 측정하였다. 그리하여 정부의 공정성에 대해 개인이 느끼는 정도(공정성 지표)는 이들의 평균 점수로 나타냈다. 이들 문항 간의 크론바흐 알파는 0.54로 하나의 개념으로 사용하는데 큰 무리가 없다.

---

7) 유사한 의미의 거버넌스 측정에 관한 논쟁은 코프만과 크레이(Kaufmann and Kraay 2008)에 자세히 설명되어 있다.

〈표 1〉 좋은 정부 구성지표

지표	설문항	변수명	Cronbach $\alpha$
반응성	정부는 국민들에게 필요한 정보를 적절히 제공한다	반응1	0.76
	정부가 중요한 결정을 할 때, 이해당사자나 관련 집단이 의견을 표명할 기회를 적절히 보장한다	반응2	
	정부가 중요한 결정을 할 때, 이해당사자나 관련 집단을 공평하게 고려한다	반응3	
	정책결정 시 보통 사람들의 목소리를 반영한다	반응4	
	정책결정이 국민 여론을 중요하게 반영한다	반응5	
	선거공약을 지키기 위해 노력한다	반응6	
공정성	정부에서 제공하는 각종 지원이나 혜택이 국민에게 공평하게 돌아가고 있다	공정1	0.54
	우리나라 정부와 경찰은 보통 사람들이나 약자들에게 법을 더 잘 지키라고 강조한다	공정2	
	정부는 세금납부나 병역의 의무 등을 국민에게 공정하게 부여한다	공정3	
	정부는 법을 집행할 때 돈이나 권력을 가진 사람들에게 더 관대하다	공정4	
	나와 주변사람이 법을 어길 때, 경찰 혹은 검찰이 법을 공정하게 집행한다	공정5	
효율성	정부가 10년 내에 주요한 과제를 해결할 가능성이 있다	효율성	-

세 번째로 정부 효율성 또한 ‘좋은 정부’의 주요한 속성이다. 정부의 수행능력은 일반적으로 사람들이 정부를 판단하는 기준이다. 효율성은 정부가 ‘정책을 형성하고 수행하는 능력과 신뢰’ 혹은 ‘사회적으로 요구되는 재화에 관심을 두는 지속가능한 긍정적 수행’을 의미한다. 이 논문이 사용한 자료에서 효율성을 가리키는 변수는 정부가 주요한 과제를 해결할 능력을 나타내는 변수 하나밖에 없었다. 그리하여 효율성은 지표 작업을 하지 않고 하나의 설문으로 대체하였다.

통제변수로 ‘좋은 정부’의 인식에 영향을 줄 수 있는 사회경제적인 배경변수를 고려하였다. 먼저 연령을 들 수 있다. 젊은 사람들보다 나이 든 사람들이 정부에 대한 긍정적인 평가를 할 가능성이 더 높다고 가정할 수 있다. 나이 든 사람들이 젊은 사람들보다 이상과 변화를 추구하기보다는 현실과 안정을 더 추구하기 때문에 기존질서를 존

중하는 속성으로 인해 정부에 대한 신뢰감이 더 높을 가능성이 있다. 두 번째로는 학력이다. 학력이 높은 사람일수록 정부에 대한 기대치가 높고 또한 한편으로는 더 많은 정치 정보를 가지기 때문에 정부에 대한 불신이 더 높을 수 있다고 예상할 수 있다. 이 조사에서 학력은 전년대 졸업과 대학원 이상을 넣어 5점 척도로 하였다. 세 번째로 '정부의 질'에 대한 인식에 연관될 수 있는 변수로 계층을 꼽을 수 있다. 자신이 하층이라고 느끼는 사람일수록 삶이 어렵기 때문에 정부에 대한 불신이 더 클 것이라고 예측할 수 있다. 조사에서 주관층 계층은 3점 척도(상-중-하)로 측정하였다.

또 다른 통제변수군으로 정치성향을 꼽을 수 있다. 먼저 개인의 이념성향이다. 일반적으로 변화를 추구하는 진보적인 사람이 안정을 추구하는 보수적인 사람보다 정부에 대한 신뢰가 낮다. 이념은 매우 진보를 0으로 하고, 매우 보수를 10으로 하는 11점 척도로 측정된 변수를 사용하였다. 두 번째 정치성향 변수로는 현직 대통령에 대한 국정지지도이다. 이 분석이 초점을 두고 있는 반응성과 공정성 그리고 효율성은 모두 현 정부가 아니라 일반적인 정부에 대한 인식이다. 그러나 응답자의 정부 인식에는 현 정부에 대한 평가가 포함되어 있을 수가 있다. 따라서 이 분석의 목적상 일반적인 정부 인식과 정부신뢰와의 실질적인 연관성을 파악하기 위해 응답자의 현 정부에 대한 평가를 통제할 필요가 있다.

마지막으로 정부신뢰와 연관될 수 있는 변수로 국가경제 사정에 대한 평가와 복지만족도이다. 일반적으로 국가 경제가 나아졌다고 인식하는 사람일수록 정부에 대한 신뢰가 높을 것이라고 예측할 수 있다. 복지는 정부가 정책을 통해 직접 제공하는 것이기 때문에 복지 만족도는 정부신뢰와 연관성이 클 것이다. 그리하여 복지에 대한 만족도가 높은 사람일수록 정부를 더욱 신뢰할 것이라고 기대할 수 있다.

## 2. 회귀분석

아래의 <표 2>는 응답자의 사회경제적 배경과 정치성향 그리고 경제상황과 복지 인식 등을 통제된 상태에서 정부의 반응성과 공정성 및 효율성 평가 등 국민인식이 정부신뢰에 미치는 영향의 정도를 보여준다. 구체적으로 <모델 1>을 해석해 보면, 사회경제적 배경변수에서는 학력과 계층 변수가 유의도 0.1 수준에서 정부신뢰와 연관성이 있는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 고학력자일수록 정부신뢰가 낮아진다는 가설을 확인해 준다. 학력과 계층은 같은 방향성을 갖는다. 따라서 사회경제적으로 세련



〈표 2〉 정부신뢰도 구성요인 회귀분석

	모델 1			모델 2		
	B	베타	유의확률	B	베타	유의확률
(상수)	-1.381		.000	-1.521		.000
연령	-.018	-.013	.543	.002	.001	.964
최종학력	-.065 <sup>a</sup>	-.035	.098	-.057	-.031	.195
계층	-.114 <sup>a</sup>	-.032	.092	-.075	-.021	.312
이념성향	.114 <sup>a</sup>	.043	.053	.090	.034	.172
국정운영	.311 <sup>c</sup>	.345	.000	.302 <sup>c</sup>	.341	.000
반응성	1.121 <sup>c</sup>	.256	.000	1.097 <sup>c</sup>	.251	.000
공정성	.218 <sup>b</sup>	.044	.045	.318 <sup>c</sup>	.064	.008
효율성	.215 <sup>c</sup>	.076	.000	.167 <sup>c</sup>	.059	.006
국가경제	.124 <sup>a</sup>	.036	.074	.137 <sup>a</sup>	.040	.074
복지만족	.204 <sup>c</sup>	.170	.000	.204 <sup>c</sup>	.172	.000
박근혜 투표여부	-	-	-	-.044	-.011	.663
	R <sup>2</sup> =0.48, N=1508			R <sup>2</sup> =0.47, N=1272		

\* a<.1; \*\* b<.05; \*\*\* c<.01

종속변수: 정부 신뢰도(매우 불신 0점, 보통 5점, 매우 신뢰 10점)

될수록 정부신뢰도가 낮아지는 것을 알 수 있는데 이는 정부신뢰에 대한 기대가 다른 집단보다 높은 것이 원인 중 하나라고 추정해 볼 수 있다. 독립변수 이념성향은 정부신뢰와 연관성이 있는 것으로 나타났다. 계수 값을 해석해 보면 보수적일수록 정부에 대한 신뢰가 높다는 가설을 뒷받침하고 있다. 이념적으로 보수적인 응답자들은 질서와 권위에 비중을 두는 성격이 있으므로 국가운영을 책임지는 정부에 대한 신뢰가 높게 나타나는 것은 이미 기대한 바와 같다. 그러나 이념성향의 효과가 다른 한편으로는 집권당의 성격에 따른 조건적인 관계일 가능성도 배제할 수는 없다. 보수적인 응답자들의 정부신뢰가 높은 것이 응답자의 특성뿐 아니라 현재 집권당이 보수적 성격이라는 이유로 보수이념과 정부신뢰사이의 정관계가 성립될 가능성도 있다. 마지막으로 다른 인구통계학적 변수들을 통제하였을 때 연령은 정부신뢰와 인과적 관계가 없는 것으로 확인되었다.

대통령에 대한 국정운영평가도 정부신뢰와 연관성이 높은 것으로 나타났다. 국정수행에 대한 평가가 긍정적일수록 정부신뢰는 높았다. 정책의 산출측면에서 경제상황에

대한 인식과 복지정책 만족도 역시 정부신뢰에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 국가경제가 나아지고 있다고 생각하는 사람일수록, 복지에 대한 만족도가 높을수록 정부를 신뢰하였다. 이들 변수의 상대적 중요성을 비교하기 위해 표준화된 계수 값을 확인해 보면 국정운영 평가가 상대적으로 가장 중요하며 국가경제 평가보다 복지만족 정도가 영향력이 더 큰 것으로 확인되었다.

이 연구에서 초점을 두고 있는 것은 ‘좋은 정부’의 경쟁적인 세 지표가 정부신뢰에 미치는 영향을 비교하는 것이다. 앞의 <표 1>에서 검증한 반응성, 공정성 그리고 효율성의 세 지표들이 정부신뢰에 미치는 영향력을 보면, 모두가 통계적으로 유의한 계수 값을 보여준다. 표준화 계수를 통해 상대적 중요성을 비교해 보면 정부의 반응성( $\beta=.26$ )이 정부신뢰에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났으며 효율성( $\beta=.08$ )은 그 다음이었다. 세 지표 중 공정성( $\beta=.04$ ) 역시도 통계적으로 유의하지만 정부신뢰에 미치는 영향은 상대적으로 작은 것으로 나타났다.

위에서 살펴본 바와 같이 정부의 능력은 정책결과로 파악할 수 있다. 따라서 국정운영, 국가경제 상태 그리고 복지수준 등에 관한 평가를 통해 정부신뢰와의 인과관계를 확인해 보았다. 그런데 기존의 연구에서 국가경제에 대한 평가는 이념과 밀접한 관계를 갖는 것으로 알려져 있다. 진보적인 유권자들은 진보정당이 집권당인 경우 경제평가가 보수정당이 집권한 경우보다 좀 더 긍정적이며, 반대의 경우도 마찬가지이다 (Evans and Anderson 2004; 2006; Bartels 2002; Johnston et al. 2010). 이 같은 정당 편향적 정부업적 평가성향은 경제상태 평가뿐 아니라 다른 평가영역에도 마찬가지로 적용될 것으로 생각된다. 따라서 <표 2>의 <모델 2>는 지난 대선에서 박근혜 후보를 선택했는지 여부를 더미변수로 추가한 모델이다. 만일 응답자의 지지정당이 집권당인지 여부가 정부신뢰도 평가에 영향을 미친다면, 과거투표 성향을 분석모델에 포함시켜야 하기 때문이다.

<모델 2>의 결과를 보면 우선 통제변수로 추가한 지난 대선에서 박근혜 후보에 대한 지지여부가 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다.<sup>8)</sup> 이는 정부신뢰에 대통령 선택여부가 영향을 미치지 못한다는 것을 의미한다. <모델 2>의 각 변수의 계수 값과 유

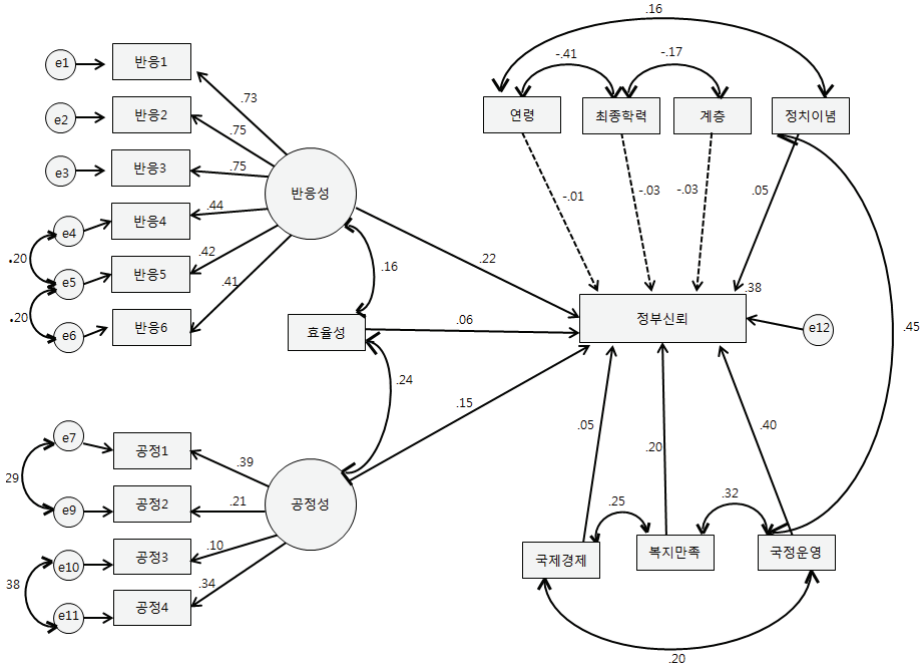
8) 이변량 분석결과를 보면 지난 대선에서 박후보 투표선택 여부에 따라 현정부의 국정운영 평가점수는 각각 6.23점과 3.86점으로 분명한 차이를 보인다(t-test 값 21.5(d.f. 983.3),  $p<.00$ ). 그리고 정부신뢰 점수 역시도 각각 5.4점과 4.2점으로 차이가 있다(t-test 값 11.0(d.f. 1009.1),  $p<.00$ ).

의도를 <모델 1>의 계수 값과 비교해 보면 인구통계학적 변수들의 유의도가 조금 더 낮아졌을 뿐 다른 관심변수들의 변화는 거의 없다. 모델의 설명력을 보여주는  $R^2$ 의 값을 비교해도 변수를 추가한 <모델 2>에서 더 높아지지 않는다. 결국 지난 대선에서 후보선택과 정치적 지지성향이 신뢰도 평가에 영향을 미칠 것이라는 가설은 받아들여지지 않는다는 것을 알 수 있다.

### 3. 구조방정식 모형(structural Equation Model)

다중회귀식에서 독립변수는 이름 그대로 설명변수들이 상호독립적이라는 가정을 의미한다. 그러나 독립변수들 사이에 상당한 수준의 상관성을 갖는 경우에도 다중공선성(multicollinearity)의 문제를 야기할 수준의 상관성이 아니라면 회귀분석 기법을 사용하는데 큰 문제가 없다. 그런데 본 연구에서 설문조사 결과를 바탕으로 지표를 만들고 이 지표들이 정부신뢰라는 종속변수에 미치는 영향을 측정하는 방식은 구조방정식 모형이 더 적합하다고 볼 수 있다. 구조방정식의 특징은 잠재변인(latent variable)의 측정과 그 잠재변인들 사이의 관계규명이 하나의 모델 안에서 측정 가능하다는 점이다. 구체적으로 앞의 회귀모형에서는 신뢰도 분석을 통해 확인된 설문항들의 값의 평균을 구해서 지표로 사용하였다. 이 때는 각 지표에 포함된 설문항들은 동일한 개념을 측정하는 값들이며 동시에 가중치(weight)가 동일하다고 가정하여 산술평균을 산출한 것이다. 여기서 잠재변인 값을 구성하는 몇 개의 설문항들이 모두 같은 정도의 가중치를 갖는다고 가정하는 것은 우리가 각각의 가중치를 알지 못하기 때문에 차선택으로 택한 전략일 따름이다. 회귀분석에 따르면 본 연구의 관심변수인 공정성, 효율성 그리고 반응성이라는 세 가지 지표들 사이의 관계가 독립적이라는 가정 하에서 분석이 이루어진 것이다. 이들 변수들 사이에는 상관성이 존재하며, 통계적으로 변수들 사이의 공변량을 통제한 이후에 각 변수의 영향력을 측정하는 것이 더욱 정확한 분석이라는 것은 분명하다. 이상에서 지적한 회귀분석의 잠재적 문제점과 구조방정식의 장점을 바탕으로 아래 <그림 1>과 같은 분석결과를 얻었다.

이 모델의 결과를 간략히 정리해 보면 우선 반응성과 공정성은 잠재변수로 신뢰도 분석을 통한 설문항들의 상관관계를 바탕으로 구해졌다. 그림에서 보는 바와 같이 각 잠재변수에 측정변수인 설문항의 값들이 미치는 상대적 영향력은 차별적이다. 이 값은 앞의 회귀분석에서 해당 설문들을 이용하여 지표 값을 산술평균으로 구한 것과는 다



〈그림 1〉 정부신뢰 구조방정식 분석

르며 좀 더 내적타당성(internal validity)이 있다고 하겠다. 회귀분석과 두 번째 차별점은 구조방정식 모델에서는 독립변수들 사이에 상관성을 고려하고 있다는 점이다. 그림에서 호(arc)로 표시되는 부분은 공분산(covariance)의 관계를 나타낸 것이다. 예를 들어 공정성과 효율성 사이의 공변량은 0.24로 상당한 수준의 상관성을 보여주고 있다. 뿐만 아니라 정부업적을 평가하는 국가경제, 복지만족도 그리고 국정운영이라는 세 변수 사이에도 통제해야 할 수준의 공변량이 있다는 것을 알 수 있다.

〈표 3〉은 위의 그림을 통계적 유의도를 포함하여 표시한 결과이다. 이 결과를 앞의 〈표 2〉에서 제시된 회귀분석 결과와 비교해 보면 우선 눈에 띄는 것이 연령, 학력, 계층 등 인구통계적 변수들이 모두 통계적으로 유의하지 않다는 점이다. 회귀식에서도 학력과 계층변수가  $p < 0.1$  수준에서만 유의했다는 점에서 두드러진 결과의 차이는 아니다. 한편, 반응성과 공정성은 잠재변인으로 설문항의 값들을 측정변인으로 하여 구성하였는데 각 설문값은 통계적으로 유의하여 잠재변인의 구성에 문제가 없다는 것을 확인하였다. 그리고 반응성, 공정성, 효율성의 세 지표가 정부신뢰에 미치는 영향 역시

〈표 3〉 구조방정식 결과

		비표준화 계수	표준화 계수	S.E.	P
반응2	← 반응성	1.008	0.753	0.041	***
반응3	← 반응성	0.938	0.746	0.039	***
반응4	← 반응성	0.57	0.435	0.038	***
반응5	← 반응성	0.641	0.418	0.045	***
공정1	← 공정성	1	0.388		
공정3	← 공정성	0.57	0.213	0.152	***
공정4	← 공정성	0.335	0.103	0.198	0.09
정부신뢰	← 연령	-0.014	-0.011	0.03	0.64
정부신뢰	← 최종학력	-0.056	-0.033	0.039	0.16
정부신뢰	← 계층	-0.108	-0.034	0.068	0.11
정부신뢰	← 정치이념	0.048	0.046	0.025	0.06
정부신뢰	← 국가경제	0.169	0.054	0.067	0.01
정부신뢰	← 복지만족	0.22	0.202	0.025	***
정부신뢰	← 국정운영	0.343	0.403	0.021	***
정부신뢰	← 반응성	0.81	0.218	0.09	***
정부신뢰	← 공정성	1.159	0.152	0.448	0.01
정부신뢰	← 효율성	0.166	0.064	0.066	0.01
반응1	← 반응성	1	0.726		
반응6	← 반응성	0.591	0.407	0.042	***
공정5	← 공정성	1.002	0.34	0.309	0.01

도 통계적으로 유의하여 앞의 회귀분석 결과와 일치한다. 상대적 영향력을 보아도 반응성이 가장 영향이 큰 변수이며 공정성과 효율성 순서로 나타난다.

이상의 경험적 분석은 회귀분석과 구조방정식의 두 기법을 사용하여 경험적 결과의 안정성을 살펴보았다. 분석치를 비교한 결과 각 변수의 통계적 유의도나 계수 값의 방향성에 있어 큰 차이를 보이지 않았다. 이 연구에서 중요한 세 가지 지표 변수들도 공정성과 효율성의 상대적 크기가 다를 뿐 비표준화 계수 등에 있어서 주목해야 할 만한 차이를 보이지 않았다. 이처럼 두 가지 분석기법을 사용하여 유사한 결과를 도출했다는 것은 결과치의 안정성을 보여주는 것이라 하겠다.

## VI. 요약 및 함의

한국 국민을 대상으로 한 정부인식 조사에 대한 분석의 결과는 서구의 정부의 질 연구자들의 선행연구 결과와 상당히 달랐다. 즉, 한국민의 의식 속에는 정부의 반응성이 정부신뢰에 가장 큰 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 권위주의체제를 경험한 나라에서는 국민의 의식 속에 정책결정에 대한 민주성이 정부신뢰에 대한 제일 기준이 될 만한 이유가 있다. 한국은 정부의 정책결정이 시민사회의 주도성보다는 정부의 주도성이 강한 나라다. 정책의제는 여야의 정치적 동기나 정부의 과제해결의 동기에 의해 제기되고, 정부 차원의 의제설정 이후 국민적 설득 과정을 밟는 경향이 여전히 강하다. 이러한 맥락에서 국민의 정부신뢰 인식에는 자원의 공평한 배분이나 의무의 공정한 부담보다 정책결정에 나를 포함한 국민 의사가 민주적으로 반영되는 측면이 더욱 중요하게 자리잡고 있다고 볼 수 있다.

조사에서 정부 효율성은 '10년 내에 주요한 과제를 해결할 가능성'으로 조작화되었다. 분석 결과, 효율성은 정부신뢰와 연관성을 가지는 것으로 나타났다. 그러나 그 연관성은 반응성보다 낮았다. 효율성이 증시될 수 있는 까닭은 역사적 경험과 무관하지 않다. IMF 위기 이전까지 국민들이 정부주도의 수출전략으로 급속한 경제성장을 경험한 한국의 역사와 관련이 있다. 노년층을 중심으로 정부가 조금 부패하고 조금 공정하지 못하더라도 경제성장을 통해 성과를 내는 정부를 신뢰하는 경향성을 볼 수 있다. 반면에 경제성장의 절실함을 경험하지 못한 젊은층의 가치관은 서구적 민주주의의 가치관에 영향을 받아 효율성보다는 공정성에 좀 더 비중을 두고 있다.

1987년 민주화 이후 한국정치의 민주화 속도는 상당히 빠른 편이었다. 선거의 공정성과 민주주의 가치에 대한 국민들의 신념 등은 서구민주주의 국가들과 큰 차이를 보이지 않는다. 민주주의 역사가 긴 서구민주국가들의 현재적 고민은 정부의 성과에 대한 만족도가 낮아지고 그러한 현상이 지속되면서 민주주의 자체에 대한 신뢰가 감소하고 있다는 사실이다. 이러한 문제를 해결하는 방안으로 제시된 것이 정부의 질을 향상시킴으로써 국민들의 정부에 대한 신뢰를 향상시키고 궁극적으로 민주주의 체제의 유지가 가능토록 하자는 것이다. 그리고 일군의 학자들의 경험적 연구는 정부의 질을 향상시키는데 있어 가장 중요한 차원적 요인이 공정성이라는 것을 확인하였다. 즉 정부의 정책집행이 공정하게 이루어질 때 정부의 질이 향상될 수 있다는 것이다.

이러한 주장은 정책결정이 이미 민주적으로 진행되었다는 것을 가정할 때 그 의미를 가질 수 있다. 만일 집행 이전에 정책결정이 국민의사를 제대로 반영하지 않는다고 인식된다면 그러한 정책의 공정한 집행이 의미를 가질 수는 없다. 따라서 유럽민주국가들의 연구결과를 한국에 적용함에 있어서는 한국적 특수성이 감안된 모델이 제시되어야 한다. 본 연구가 갖는 장점 중 하나는 직접 국민을 대상으로 정부의 질을 향상시키는데 중요한 요인을 분석했다는 것이다. 유럽국가들의 연구는 비교연구의 프로젝트 속에서 각 국가의 민주주의를 평가한 소수의 전문가들을 통해 이루어졌다. 따라서 전문가들이 국민들의 정치적 성향과 요구를 제대로 파악하고 있다는 전제 하에서 연구의 신뢰성이 인정될 수 있다는 한계가 있다.

본 연구에서 의미 있게 발견된 사실은 한국에서 정부에 대한 신뢰는 서구와는 다른 의미를 함축하고 있다는 점이다. 정부의 신뢰를 결정하는 차원적 요인들 3가지—반응성, 효율성, 공정성—은 서구 국가들에서와 마찬가지로 유의미한 것으로 나타났다. 하지만 상대적 중요성에서는 확연한 차이를 보이고 있다. 정부의 정책결정과정에서 얼마나 시민들의 의사가 반영되는지의 여부가 가장 중요한 변수이며, 그 계수 값의 크기는 다른 두 요인들에 비하여 3배 이상 큰 것으로 확인되었다. 민주주의의 발전을 시민참여의 활성화라는 시각에서 본다면 아직도 시민들은 활성화된 정치참여와 그에 대한 정부의 수용이 부족하다고 느낀다는 것을 확인할 수 있다.

투고일: 2015년 9월 8일

심사일: 2015년 9월 25일

게재확정일: 2015년 10월 20일

## 참고문헌

- 김병규·이근수, 2009. “정치경제적 관점에서 본 정부신뢰의 영향요인.” 『한국행정논집』 21권 3호, 893-914.
- 김왕식, 2011. “정부신뢰에 미치는 영향요인에 관한 연구.” 경성대학교 『사회과학연구』 27집 2호, 141-161.
- 박종민, 1991. “정책산출이 정부신뢰에 주는 영향.” 『한국행정학회보』 25권 1호, 291-305.
- 박종민·김왕식, 2006. “한국에서 사회신뢰의 생성: 시민사회와 국가제도의 역할.” 『한국정

- 치학회보』 40집 2호, 149-169.
- 박종민·배정현. 2011. “정부신뢰 원인: 정책결과, 과정 및 산출.” 『정부학연구』 17권 2호, 117-142.
- 서문기. 2001. “한국사회의 정부신뢰구조.” 『한국사회학』 35권 5호, 119-146.
- 이수인. 2013. “정부신뢰에 대한 정치적 성과와 경제적 성과의 효과 비교와 관계성 탐색: 성별 차이를 중심으로.” 『정치학연구』 19권 2호, 195-239.
- 이숙중. 2006. “정부신뢰와 거버넌스.” 『국정관리연구』 1권 1호, 143-172.
- Agnafors, Marcus. 2013. “Quality of Government: Toward a More Complex Definition.” *American Political Science Review* 107. No. 3, 433-445.
- Bartels, Larry M. 2002. “Beyond the Running Tally: Partisan Bias in Political Perceptions.” *Political Behavior* 24. No. 2, 117-150.
- Castillo, Antonio M. 2006. “Institutional Performance and Satisfaction with Democracy: A Comparative Analysis.” Paper presented at CSES Seville(Spain).
- Chanley, Virginia, Thomas Rudolph, and Wendy Rahn. 2000. “The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis.” *Public Opinion Quarterly* 64. No. 3, 239-256.
- Charron, Nicholas and Victor Lapuente. 2009. “Does Democracy Produce Quality of Government?” *QoG Working Paper Series*.
- Deininger, Klaus and Paul Mpuga. 2005. “Does Greater Accountability Improve the Quality of Public Service Delivery? Evidence from Uganda.” *World Development* 33. No. 1, 171-191.
- Diamond, Larry. 2007. “A Quarter-Century of Promoting Democracy.” *Journal of Democracy* 18. No. 4, 118-120.
- Easton, David. 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Evans, Geoffrey and Robert Anderson. 2004. “Do Issues Decide? Partisan Conditioning and Perceptions of Party Issue Positions across the Electoral Cycle.” *British Elections and Parties Review* 14. No. 1, 18-39.
- \_\_\_\_\_. 2006. “The Political Conditioning of Economic Perceptions.” *Journal of Politics* 68. No. 1, 194-207.
- Ezrow, Lawrence and Georgios Xezonakis. 2014. “Satisfaction with Democracy and Voter Turnout: A temporal Perspective.” Party Politics. on-line version [http://libproxy.sogang.ac.kr/7ce359d/\\_Lib\\_Proxy\\_Url/ppq.sagepub.com/content/early/2014/09/12/1354068814549335.full.pdf+html](http://libproxy.sogang.ac.kr/7ce359d/_Lib_Proxy_Url/ppq.sagepub.com/content/early/2014/09/12/1354068814549335.full.pdf+html)(검색일 2015. 8. 28).



- Halperin, Morton H., Joseph T. Siegle, and Michael M. Weinstein. 2004. *The Democracy Advantage: How Democracies Promote Prosperity and Peace*. New York: Routledge.
- Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant H. Pritchett. 1997. "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects." *World Bank Economic Review* 11. No. 2, 219-242.
- Kaufmann, Daniel and Aart Kraay. 2008. "Governance Indicators: Where Are We, Where Should We Be Going?" World Bank Policy Research Working Paper. No. WPS4654.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zoido-Lobaton 1999. Aggregating Governance Indicators." World Bank Policy Research Working Paper. No. 2195.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, and Massimo Mastruzzi. 2009. "Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008." Political Research Working Paper. No. 4978.
- McMillan, John and Pablo Zoido. 2004. "How to subvert democracy: Montesinos in Peru." *Journal of Economic Perspectives* 18. No. 4, 69-92.
- Montinola, G. R. and Robert Jackman. 2002. "Source of Corruption: A Cross Country Study." *British Journal of Political Science* 32, 147-170.
- Mungiu-Pippidi, A. 2006. "Corruption: Diagnosis and Treatment." *Journal of Democracy* 17. No 3, 86-99.
- OECD. 2013. *Government at a Glance 2013*. <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4213201ec006.pdf?expires=1441590391&id=id&accname=guest&checksum=5B39A20FBD082300244A13BF398835B0>(검색일 2015. 9. 4).
- Rothstein, Bo. 2009. "Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government." *American Behavioral Scientist* 53. No. 3, 311-330.
- Rothstein, Bo and Jan Teorell. 2008. "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions." *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 21. No. 2, 165-190.
- \_\_\_\_\_. 2012. "Defining and Measuring Quality of Government." In Sören Holmberg and Bo Rothstein eds. *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham: Edward Elgar Publisher. <http://iis-db.stanford.edu/docs/623/Rothstein%26Teorell2012.pdf>(검색일 2015. 7. 5).
- Teorell, Jan. 2009. "The Impact of Quality of Government as Impartiality: Theory and Evidence." *QoG Working Paper Series*.
- Samanni, Marcus and Sören Holmberg. 2010. "Quality of Government Makes People

Happy.” *QoG Working Paper Series*.

Sung, Hung-En. 2004. “Democracy and Political Corruption: A Cross-National Comparison.” *Crime, Law & Social Change* 41. No. 2, 179-194.

Svallfors, Stefan. 2012. “Does Government Quality Matter?” [http://www.soc.umu.se/digitalAssets/88/88747\\_nr-1\\_2012-svallfors\\_does-government-quality-matter.pdf](http://www.soc.umu.se/digitalAssets/88/88747_nr-1_2012-svallfors_does-government-quality-matter.pdf)(검색일 2015. 7. 2).

ABSTRACT

---

## Measurement and Korean Implication of Trust in Government: Responsiveness, Efficiency and Impartiality

**Ji Ho Lee** | Sogang University

**Hyeon-Woo Lee** | Sogang University

This research found that the composition of trust in government in Korea is different from that in Western countries. Three factors – responsiveness, efficiency and impartiality – influence the extent of trust in government as Western countries. However, the relative importance of the factors is different distinctively in Korea. Responsiveness that implies reflection of public opinion on policy decision-making process is found the most critical factor to determine the level of trust in government. The magnitude of the coefficient of variable responsiveness is more than three times of that of the other factors. Based on the perspective that invigoration of civic participation contributes to democratic development, it is still needed to improve civic participation and government responsiveness. For methodology, both multiple regression model and structural equation model confirm the results.

**Keywords:** good government, Quality of Government, trust in government, responsiveness, efficiency, impartiality