

정부간 협력에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향 연구: 중앙 및 지방정부의 비교*

윤 선 일

국문요약

지방정부의 역할과 중요성이 증가하고 있지만 지방정부의 신뢰에 대한 연구는 아직까지 부족한 실정이다. 본 연구는 중앙정부와의 비교를 통해 지방정부의 신뢰를 살펴보고 이 과정에서 중앙과 지방 각각의 정부신뢰의 영향요인은 무엇이며 따라서 정부신뢰의 향상을 위해서는 어떤 노력을 기울여야 하는지에 대해서 살펴보고자 하였다. 이를 위해 정부신뢰의 영향요인 중 정부성과 그중에서도 정부간 협력에 주목하여 중앙정부와 지방정부간 협력, 중앙부처간 그리고 지방정부간 협력, 정부와 의회간 협력으로 협력에 따른 정부신뢰 분석을 수행하였다.

분석을 위해 한국행정연구원에서 실시한 사회통합실태조사 자료를 활용하여 2017년부터 2021년 사이 문재인 대통령이 재임한 시기의 정부신뢰를 합동횡단면 자료를 구성하여 살펴보고 다시 5개 연도 기간 내 정부신뢰가 상대적으로 낮게 조사된 시기와 높게 조사된 시기를 각각 구분하여 추가 분석을 수행하였다.

분석결과 협력은 기존의 정부신뢰의 영향요인으로 꼽히는 다른 요인들과 비교해서도 정부신뢰에 미치는 영향력이 유의하게 나타났다. 따라서 중앙정부와 지방정부간 협력, 중앙부처간 및 지방정부간 협력 그리고 정부와 의회간 협력 등 각 주체들간의 협력을 통해 국민이 인식하는 정부간 협력 수준을 높임으로써 정부신뢰를 향상 시키려는 노력을 기울일 필요가 있다.

주제어: 정부신뢰, 중앙정부신뢰, 지방정부신뢰, 협력, 소통

I. 서론

정부신뢰는 정책에 대한 국민들의 지지와 순응을 이끌어낼 수 있으며(이창원·조문석, 2016), 이를 통해 정부의 정책효과성을 증진시키는 등 그 중요성이 강조된다. 이러한 중요성을 바탕으로 그동안 정부신뢰에 대한 많은 연구가 진행되었지만, 중앙정부가 아닌 지방정부에 대한 신뢰 연구는 지방정부의 중요성에 비해 상대적으로 부족한 것이 사실이다.

* 본 연구는 한국행정연구원에서 생산된 자료를 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용허가를 받았음.

한국의 지방정부는 1991년 지방의회 구성과 1995년 지방자치단체장 선출로 본격적인 지방 자치 및 정치적 분권화의 기틀이 마련되어 현재는 중앙정부의 대리인 역할을 넘어 규모의 차이는 존재하지만 차별화된 정책을 수행할 수 있는 행위자로 거듭나고 있다(엄영호·손선화·장용석, 2018). 지방정부는 의결기관과 집행기관으로 구성되어 조직적·구조적 형태 측면 뿐만 아니라 복잡다기한 문제를 풀어나가기 위한 거버넌스의 한 축으로써 국민의 행정수요에 보다 가까이 대응하는 역할 등 지방정부의 역할이 계속해서 커지고 있다. 이처럼 지방정부의 역할이 증대되는 상황에서 효과적인 정책수행을 위해서는 중앙정부와 마찬가지로 지방정부의 신뢰에 대해 함께 고려할 필요가 있다.

정부신뢰는 다차원적 개념으로 관련한 많은 논의가 전개되었고 지금도 진행중이지만 본 연구에서는 그래서 정부신뢰의 영향요인은 무엇이며 따라서 정부신뢰의 향상을 위해서는 어떤 노력을 기울여야 하는가에 주목하고자 한다. 정부신뢰의 제고를 위해서 효율성, 전문성, 대응성 등을 높여야 한다는 것은 당연해 진부해 보이기까지 하지만(이수영·이하영, 2022), 이러한 효율성, 전문성, 대응성을 높일 수 있는 구체적인 방법에 대해서는 다양한 이견이 있을 수 있다. 본 연구에서는 이처럼 효율성, 전문성 등 정부성적을 높일 수 있는 효과적인 방법으로 협력을 주목한다. 사회적 갈등이 증폭되고 이에 따라 함께 증가하는 사회문제와 행정수요에 대응하기 위해서는 특정한 행위자의 단독적인 문제해결에 제약이 있을 수밖에 없으므로 협력의 중요성이 강조되며(윤선일·이규민·구주영, 2022), 이러한 협력은 중앙정부와 지방정부의 협력, 부처간 협력, 지방정부간 협력, 정부와 의회의 협력 등 다양한 주체와의 협력을 고려해볼 수 있다. 결과적으로 협력을 통해 문제를 해결하는 정부의 효율성, 전문성, 대응성 등이 높아질 수 있다.

특히 정부간 협력은 행정의 수요자인 국민이 정부성적으로 인식할 수 있어 국민의 정부에 대한 신뢰의 향상으로 이어질 수 있다. 따라서 정부의 성과 향상이 정부에 대한 신뢰로 연결되는(Christensen & Laegreid, 2005) 성과이론에 근거하여 정부신뢰의 영향요인을 정부의 행태적 측면에 주목하여 국민이 인식하는 정부신뢰에 영향을 미치는 요인으로 협력을 중심으로 살펴볼 필요가 있다. 이처럼 정부신뢰는 정부성적과의 함수이지만 중앙정부와 달리 지방정부의 신뢰 원천으로서 정부성적에 대한 측정이 쉽지 않다(이근수·송곤섭, 2011)는 점에서 동일한 분석 수준에서 정부신뢰를 높이기 위한 노력에 중앙정부와 지방정부간의 차이가 나타나는지 살펴보고자 한다.

분석을 위해 한국행정연구원에서 실시한 사회통합실태조사 자료를 활용하였는데, 사회통합실태조사는 국민의 인식을 사회영역별로 파악함으로써 사회에 대한 이해를 높이고 국가정책을 수립하는 데 활용되는 자료로써 장점을 가지고 있다. 본 연구는 2017년부터 2021년 사이 문재인 대통령이 재임한 시기의 정부신뢰의 분석을 실시하고 그 가운데 다시 정권 임기 내 정부신뢰가 가장 높게 나타났던 시기와 낮게 나타났던 시기를 비교하여 둘 간의 차이를 살펴보고자 하였다.

II. 이론적 논의 및 연구가설

1. 정부신뢰

정부신뢰에 대해 많은 연구가 진행되어왔지만, 정부신뢰의 개념에 대해서는 연구자의 관점과 접근방법에 따라 많은 시각이 존재하고 있다. '신뢰' 자체가 다차원적 개념으로 시대적 상황은 물론 지역의 문화와 개인의 주관적 느낌이 반영되어 객관적인 지표로 나타내기 어렵기 때문이다(박희봉·이희창·조연상, 2003). 이러한 신뢰에 대해서 행위자의 이득을 추구하기 위한 것이 아니라 불완전한 감독·통제의 상황에서 상대방의 행동으로 인한 손실의 개연성을 기꺼이 감수(박통희, 1999) 하는 것으로 이해한다면 그 다음 문제는 바로 신뢰의 대상인 정부의 범위이다.

정부를 '정부체제'로 볼 것인지 아니면 '집권정부'로 볼 것인지 하는 논쟁이 바로 그것이다(김병규·이근수, 2009). 여기서의 정부체제는 정치체제를 포함하는 것으로 집권당국을 의미하는 집권정부와는 구별되며, Citrin(1974)은 국민들이 이 둘을 구분하며 국민들의 정부신뢰는 집권당국을 의미한다고 보았다. 국내에서는 박희봉(2018)의 연구에서 주요 정부기관에 대한 신뢰인 정부신뢰와 정치시스템에 대한 신뢰인 정부시스템신뢰로 구분하였는데 이는 일반국민의 경우 정부에 대해 현재 정권에 대한 이미지로 대답하는 경향이 있기 때문이다. 이러한 측면에서 박종민·배정현(2011)의 연구에서도 정부신뢰 측정에 있어 통치제도와 집권당국에 대한 정향을 함께 반영할 수 있어 입법부와 행정부를 포함하는 정부제도신뢰와 전통적 정부신뢰로 나누어 정부신뢰를 측정하기도 하였다.

정부체제와 집권정부간 구별이 명확하지 않은 권위주의 체제와 달리 민주주의 체제에서는 정부체제와 집권정부 간에 구분 및 분리가 가능하기 때문에 정부에 대한 신뢰는 집권정부에 대한 신뢰로 보는 것이 바람직하며(김병규·이근수, 2009), 여기서의 집권정부는 행정부로 한정하여 이해할 필요가 있다. 행정부, 입법부, 사법부는 각 영역 구분이 뚜렷하여 역할 및 운영방식이 다르고 무엇보다 대상별로 신뢰의 수준에서 차이가 나기 때문이다(문영세, 2019). 이러한 논의에 근거하여 정부신뢰를 행정부에 국한하여 파악하고 있는 연구는 대표적으로 손호중(2016), 윤건·서정욱(2016), 서정욱(2018) 등이 있다.

따라서 정부신뢰의 정의에 있어서도 Barber(1983), Hetherington(1998) 등과 같이 정부성과에 대한 기대 내지는 손호중·채원호(2005), 이숙종(2006)의 연구처럼 정부의 행동 및 역할에 대한 긍정적 기대로 정부신뢰를 파악하고자 한다.

2. 정부성과로서의 협력

정부의 성과에 대한 인식은 정부신뢰와 상관관계를 가지는 것으로 알려져 있다(Turner & Martz, 1997; Mishler & Rose, 2001; 전대성·권일웅·정광호, 2013). 즉 정부의 성과에 따라서 정부신뢰는 달라질 수 있다는 것이다(Pharr & Putnam 2000). 이때 정부성과 평가 또한 주관적이며 또한 그 대

상에 대한 명확한 일치가 있다고 보기는 어렵다는 점에서 어려움이 있다. 결국 정책에 따른 정부성과를 개인 수준에서 효용을 계산하여 평가하는 것은 어려운 일이기 때문에 국민들은 결국 성과를 판단할 수 있는 다른 대리지표들로 정치, 경제, 사회 문제들을 얼마나 적절하게 다루는지를 평가하게 된다(김태호·조영심, 2021).

앞서 관련 선행연구들에서는 경제적 성과가 정부신뢰에 영향을 미치는 주요한 요인으로 파악하였으며(Citrin & Green, 1986; Hetherington, 1998; Chanley et al., 2000), 정치적 요인 또한 주요한 요인으로 알려져 있다(Mishler & Rose, 1997; Hofferbert & Klingemann, 1999; Finkel, 2002). 국내에서는 경제적 성과가 정부신뢰에 영향을 주지 못하거나(박종민, 1991), 정치적 성과가 경제적 성과보다 정부신뢰에 더 큰 영향을 미치는 것으로 파악되기도 한다(이수인, 2013). 하지만 이러한 경제적 성과나 정치적 성과를 지방정부에도 동일한 성과로서 적용하기에는 다소 무리가 되는 것 또한 사실이다. 지방정부의 사무 구분상 지방정부가 직접적으로 경제적 성과와 정치적 성과를 책임 지지 않을뿐더러 성과가 있다고 하더라도 지방정부의 성과와 중앙정부와의 성과를 구분하기가 쉽지 않기 때문이다(이근수·송건섭, 2011). 마찬가지로 정부의 대응성과 주민접촉의 정도는 중앙정부보다 지방정부에서 월등히 높을 수밖에 없어 중앙정부와 지방정부의 비교에는 다소 적합하지 않은 측면이 있다.

또한 정부의 성과로 공무원들의 역량을 살펴보기에는 이 또한 완전하게 측정될 수 없으며 이러한 역량이 성과로 인식되기 위해서는 서비스의 수요자인 시민들의 관점과 인식이 반영되어야 한다. 따라서 본 연구에서는 정부의 성과로서 중앙정부와 지방정부의 비교를 위해 협력에 주목한다. 이는 이창원·최창현·권해수(1998)의 연구에서 지방정부의 조직효과성 평가를 위한 평가의 구성요소를 도출하는 과정에서 상위 정부기관과의 관계 원활성, 인접 지방자치단체와의 관계 원활성 등이 평가 요소들 사이에서 중요도가 가장 높은 것으로 나타났다는 사실 등에 근거한다. 즉 협력을 지방정부의 성과를 평가하는 주요 요인으로 살펴볼 수 있으며 이는 중앙정부의 성과에도 그대로 적용될 수 있다.

이처럼 중앙 및 지방정부의 협력이 정부신뢰에 영향을 미치는 요인으로 최근의 선행연구에서는 파악하고 있는데 김태형·김한빛·문명재(2019)의 연구에서 정부의 역량과 함께 정부간 협력을 정부신뢰에 영향을 미치는 주요 요인으로 확인하였으며, 류태건·차재권(2020) 연구에서도 대전광역시 사례로 살펴보면 지방정부신뢰에 영향을 미치는 요인을 공직자 요인과 거버넌스 및 정책요인으로 나눠서 살펴보면 지방정부간 협력 그리고 중앙정부와 지방정부간 협력이 시의 신뢰에 영향을 미치는 것을 확인하였다. 따라서 본 연구에서는 중앙 및 지방정부의 협력에 주목하여 정부신뢰를 살펴보고자 한다.

중앙정부와 지방정부는 상호간의 협력뿐만 아니라 각각 다양한 주체와 협력관계를 맺으며 국민들은 이러한 협력관계를 성과로 인식할 수 있다. 중앙정부와 지방정부의 협력은 지방정부가 수동적이고 종속적인 관계에서 점차 벗어남에 따라 중앙정부와 다차원적 대립과 갈등이 늘어가고 있는 반면(박순중·신현두, 2019), 지방정부는 부족한 자원을 중앙정부를 통해 공급받고, 중앙정부는 정책 및 행정서비스의 효율적 집행을 지방정부를 통해서 달성할 수 있으므로 상호간의 협력은 필

수적이라고 할 수 있다.

또한 지방정부는 지역이기주의 및 지역간 격차를 해소하기 위해서 또 날이 갈수록 복잡해지고 다변화되는 행정수요에 대응하기 위해 지방정부간 협력이 필수적이며 중앙정부 또한 부처내 칸막이를 해소함으로써 효율적이며 효과적인 행정능력을 확보할 필요가 있다. 이는 결과적으로 중앙정부 부처내 그리고 지방정부간 협력을 통해 가능하다. 마지막으로 정부와 의회간 협력 또한 중요한데 정부의 정책 및 행정은 법적 근거를 필요로 하며 이는 지방정부 또한 마찬가지로 지방정부의 정책은 조례를 근거로 하여 구현된다(박순중·최병대, 2016). 또한 의회는 행정부에 대한 견제와 감시 통제의 기능까지 수행하므로 중앙정부와 지방정부는 이러한 의회와의 협력이 필수적이다.

3. 가설설정

1) 중앙정부와 지방정부의 관계 및 협력

한국의 지방정부는 1991년 지방의회 구성과 1995년 지방정부의 단체장 정부의 선출로 본격적인 지방자치 및 정치적 분권화의 기틀이 마련되었으나, 아직까지 중앙집권적 행정 및 재정체계가 그대로 남아있는 것 또한 사실이다(고영선, 2012). 특히 중앙정부와 지방정부의 기능이 명확히 분리되어 있지 않고, 사무 구분이 불분명할 뿐만 아니라 정부 간에도 상하수직적 관계로 인해 기능 및 사무의 주종관계가 여전히 존재하고 있다(심익섭, 2010). 따라서 중앙정부는 지방정부에 대한 통제자인 동시에 지방정부의 기능이 원활히 수행되도록 돕는 협력자로서(문유석, 2015), 지방정부에 대한 자율성과 분권을 보장하고 재정적 지원과 함께 조언과 지원을 확대해야 할 필요성이 있다.

중앙정부와 지방정부 관계를 정부간 상호작용의 관계인 정부간 관계로 살펴보면 최근의 논의는 기본적으로 정부간 협력관계의 형성을 추구하는 것이 특징인데, 중앙정부와 지방정부간의 관계가 분절적일 경우 국민에 대한 공공서비스의 효율적인 제공이 어려워지므로 정부간 협조의 필요성이 커진다(이달곤 외, 2012). 무엇보다 중앙정부와 지방정부는 동일하게 국민을 대상으로 업무를 수행하므로 지방정부의 업무수행에 중앙정부가 관여하거나 일차적으로는 지방정부가 업무수행을 하지만 중앙정부 또한 보충성의 원칙에 의해 국가 차원에서 업무수행에 나서기도 하므로 중앙정부와 지방정부의 원만한 관계 및 협력이 필요하다(정정화 외, 2019).

이처럼 중앙정부가 지방정부에 대해 통제보다는 협력의 측면에서 상호간 협력이 이루어질 때 국민이 바라보는 정부의 효과성은 높아질 것이므로 중앙정부와 지방정부 둘 간의 협력을 일종의 국민이 인식하는 정부의 효과성 내지는 성과를 판단하는 지표로 생각해 볼 수 있을 것이다.

복잡한 사회환경에 따른 새로운 문제들을 해결하기 위한 행정능력이 필요하지만 상대적으로 지방정부는 재정과 인력이 부족하여 자체적인 문제해결이 어려울 수 있다. 이때 중앙정부의 지나친 관여는 민주주의와 지방자치를 약화시키고 획일적인 지방행정을 확대시키는 등의 문제점이 나타날 수 있으므로 중앙정부가 지방정부를 지휘·감독하는 관계보다는 상호협력하는 관계를 구축하는 것이 지방정부의 역량을 함께 향상시키는 방안이 될 수 있다(정정화 외, 2019). 이처럼 중앙

정부와 지방정부간 협력은 매우 중요한 요소이지만 그 중요성은 상대적으로 지휘·감독의 위치에 있으며 자원이 풍부한 중앙정부보다 지방정부에서 더 크게 나타날 수 있다. 따라서 아래와 같은 가설을 설정하였다.

가설1. 중앙정부와 지방정부의 협력이 잘 이루어질수록 국민이 인식하는 중앙과 지방의 정부신뢰는 상대적으로 지방정부에서 더 높게 나타날 것이다.

2) 중앙부처 간 그리고 지방정부간 협력

지방정부간 협력이 필요한 경우는 크게 세 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째는 지방정부의 업무 처리가 당해 지방정부의 행정구역을 넘어 타 지방정부에 미치는 경우이며, 둘째는 2개 이상의 지방정부가 협력해야만 처리할 수 있는 업무인 경우, 셋째는 지방정부간 협력을 통해 경제적이고 효율적으로 업무를 처리할 수 있는 경우이다(정정화 외, 2019). 이처럼 지방정부간 관계에서의 협력이 강조되지만 그만큼 지방정부간 관계에서는 갈등 또한 쉽게 나타날 수 있다. 따라서 지방정부간 관계에서는 갈등을 방지하고 협력을 확보하는 것이 중요하다. 현재 우리나라 지방자치법은 자치단체간 상호협력을 의무화하는 한편 이를 실행하기 위한 방안으로 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체 조합 등의 제도가 존재하고 있다.

지방정부간 협력과 마찬가지로 중앙부처간 협력 또한 행정의 효율화와 효과성을 높일 수 있는 주요한 요인이다. 이를 위해 정부 또한 「행정업무의 효율적 운영에 관한 규정」 등을 근거로 융합행정을 통한 협력에 나서고 있다. 하지만 부처간 발생할 수 있는 대표적인 문제로 손꼽히는 부처간 칸막이 문제는 주어진 책무성과 책임성을 수행하는 데 왜곡된 역할을 해 결과적으로 국민이 받아야 할 행정서비스의 수준을 떨어뜨릴 수 있다(김윤권·오시영, 2020). 이러한 칸막이가 나타나는 주요 요인으로는 조직이 분화되면서 자기 조직의 권한에 집중하면서 협력이 제대로 이루어지지 못하기 때문이다(Verhoest & Bouckaert, 2005). 따라서 정부부처간 협력을 위한 노력이 필요하며, 기관간의 기능을 연계하고 시설, 예산, 인력, 정보 등의 인프라를 공동으로 활용하는 협력은 저비용·고품질의 공공서비스를 더 신속히 제공함으로써 새로운 가치 창출로까지 이어질 수 있다(행정안전부, 2012).

이처럼 지방정부간 그리고 중앙부처간 협력은 중앙정부와 지방정부의 협력과 마찬가지로 국민이 인식하는 정부의 성과를 높일 수 있다. 국민들은 정부성과에 만족하지 못할 때는 정부를 불신하지만, 정부가 성과를 낼 때는 정부를 신뢰하게 되므로(신상준·이숙중, 2016), 이러한 협력을 통한 성과의 향상은 정부신뢰를 높일 수 있을 것이다.

대부분의 경우 중앙정부 부처 개별로 업무수행이 가능하고 부처간 협력이 이루어졌을 때 효율적인 행정이 가능하다면, 지방정부간에는 앞서 살펴봤던 대로 행정구역이 타 지방정부에 미칠 때 2개 이상의 지방정부가 협력해야만 제대로 된 행정서비스를 제공할 수 있는 등 협력의 중요성이 지방정부간에 더 강조된다고 할 수 있을 것이다. 따라서 아래와 같은 가설을 설정하였다.

가설2. 중앙정부 부처간 협력 그리고 지방정부간 협력이 잘 이루어질수록 국민이 인식하는 중앙과 지방의 정부신뢰는 상대적으로 지방정부에서 더 높게 나타날 것이다.

3) 국회 및 지방의회와의 협력

의회는 민주국가에서 주권자가 선거를 통해 선출한 대표가 모여서 중요한 의사를 결정하고 집행을 감시하는 기관으로 국가 단위에 설치된 국회와 지방에 설치된 지방의회가 있다(정일섭, 2022). 우리나라의 지방정부는 의결기관(지방의회)과 집행기관(자치단체장)을 분립시키는 기관대립주의를 채택해 지방정부를 운영하며 이러한 지방정부의 의결 및 집행을 포함하는 모든 작용은 행정작용에 속하는 것이기 때문에 엄밀한 의미에서 지방정부의 기관분립은 국가의 권력분립과는 구분되는 측면이 있다(이기우, 1991). 즉 지방자치의 개념에는 지방행정과 함께 지방입법이 포함된다고 볼 수 있다.

이러한 지방의회에 대해 집행기관 간의 관계에서 집행기관 우위의 기관분립 형태로 파악하고 있는데(정일섭, 2022), 그럼에도 지방의회는 지방자치를 이루는 핵심 기관으로서 지방의회는 조례의 제·개정 및 폐지, 예산의 심의 및 확정, 행정사무에 대한 감사 및 조사 등 지방행정에 있어서 중요한 역할을 담당하고 있어 효과적인 지방정부의 행정 및 사무의 수행을 위해서는 지방의회의 협력이 필요하다. 대표적으로 2010년 무상급식을 둘러싼 서울시 의회와 서울시의 갈등을 떠올릴 수 있다. 이처럼 지방의회와 집행기관으로서의 지방정부의 협력은 지역 주민이 인식할 수 있는 대표적인 성과요인으로 작용할 수 있다.

국회는 입법기관으로 행정부를 감시하고 견제하는 기능이 지방의회보다는 상대적으로 강조된다고 볼 수 있다. Cox & Kernell(1991)의 연구에 따르면 정부와 국회의 관계에서 정부가 정책 흥정을 하지 않고 일방적 정책 추진을 하는 것은 정책 교착에 빠져 갈등이 발생할 수 있으며, 반대로 흥정에 있어서 막다른 지점까지 끌고 가는 전략을 사용하는 것 역시 국민의 비난을 받을 수 있다고 하였다. 종합해보면 정부와 국회의 견제와 균형은 매우 중요한 요소이지만 정치적인 갈등이 너무 커지지 않도록 적정수준에서의 타협과 협력이 필요한 것으로 생각해 볼 수 있다. 갈등은 긍정적인 효과도 있고 그 자체로 민주적인 측면도 있지만, 대부분의 경우에 갈등 그 자체보다는 협력을 통해 갈등이 해소될 때 정부의 성과 또한 향상될 것으로 기대할 수 있다.

결론적으로 정부와 의회간 관계에서는 한쪽이 제 기능을 하지 못해 다른 한쪽이 일방적이거나 또는 지나친 견제에 의해 갈등이 이어지는 것은 정부의 성과 향상에 긍정적이지 못하다. 따라서 정부와 의회간 관계에서의 협력 또한 국민이 인식하는 정부성과의 한 축으로 정부신뢰에 영향을 미칠 수 있을 것이다.

이때 정부와 의회간 협력의 중요성은 상대적으로 지방정부와 지방의회간의 관계에서 더 크게 나타날 수 있다. 이는 지방의회의 의결 및 집행이 행정작용에 포함되는 등 행정과 의회와 매우 가깝고 긴밀하게 움직이는 반면, 중앙정부와 국회의 관계는 국가권력을 견제 및 균형을 유지시키기 위한 감시와 견제 기능이 상대적으로 더 강조되기 때문이다. 따라서 다음의 가설을 설정하였다.

가설3. 중앙정부와 국회 그리고 지방정부와 지방의회간 협력이 잘 이루어질수록 국민이 인식하는 중앙과 지방의 정부신뢰는 상대적으로 지방정부에서 더 높게 나타날 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구설계 및 연구모형

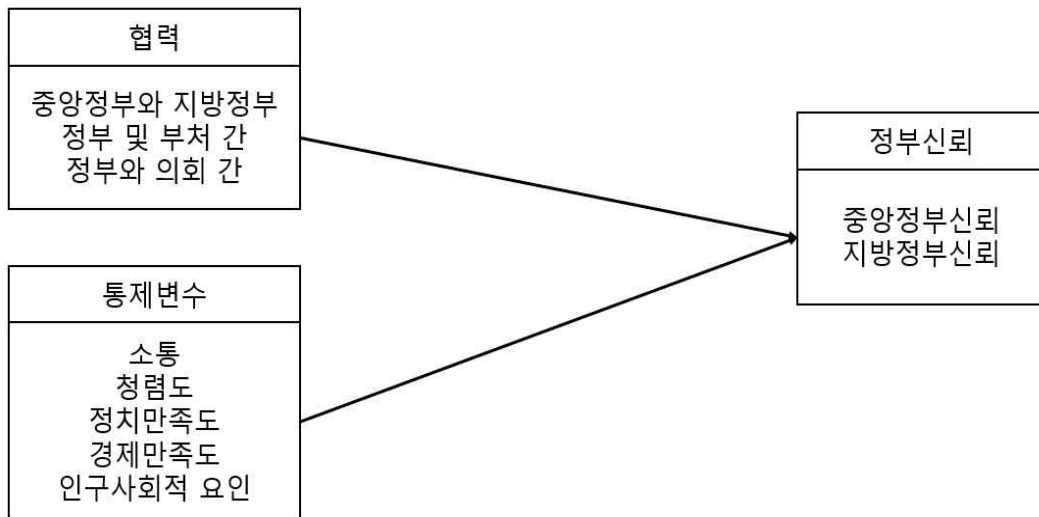
정부신뢰의 영향요인을 살펴보기 위해 중앙정부와 지방정부로 각각 구분하여 종속변수를 설정하였으며, 정부간 협력이 정부신뢰에 영향을 미칠 것으로 예측하였다. 이에 협력을 중앙정부 부처 상호간, 지방정부 상호간, 정부와 의회 간, 그리고 중앙정부와 지방정부의 협력관계를 통해 살펴보고자 하였다.

협력이 정부신뢰에 미치는 영향을 살펴보기 위해 기존의 선행연구들에서 정부신뢰에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 파악하고 이를 통제하고자 하였다. 먼저 소통은 행위자들의 네트워크를 촉진하는 기본적인 요소임과 동시에 그 자체로 사회적 자본으로(최예나, 2016), 이러한 소통을 통해 국민들은 정책효과와 성과를 인식하기도 하므로 특히 소통이 부재할 때는 정책에 대한 이해도 부족으로 정부신뢰를 저하시킬 수 있다(황창호·김태형·문명재, 2017). 이처럼 정부와 국민간 소통은 국민이 인식하는 정부신뢰에 영향을 미칠 수 있는 요인으로 살펴볼 수 있다. 정부신뢰에 영향을 미치는 요인은 정부의 능력이나 성과적인 측면도 있지만, 정부가 국민이 받아들일 수 있는 원칙과 가치를 지키고 있는지의 정도를 나타내는 도덕성 측면 또한 정부신뢰에 영향을 미칠 수 있는 주요 요인이다(이수영·이하영, 2022). 그리고 이러한 도덕성 측면에서 대표적으로 살펴볼 수 있는 것이 바로 청렴도이다. 청렴의 반대되는 부패는 정부신뢰에 영향을 미치는 주요 요인이며(Catterberg & Moreno, 2006), 청렴은 지방정부신뢰에도 영향을 미치는 요인으로 알려져 있다(Anderson & Tverdova, 2003).

또한 전통적으로 정부신뢰에 영향을 미치는 요인은 경제적 요인으로 대표적으로 Silver(1987)의 연구에서는 실업 상태이거나 재정적 어려움을 겪고 있는 시민들은 일반적으로 가계경제 상황이 좋은 개인들에 비해 낮은 정부신뢰 경향을 발견하였다. 경제적 요인 못지않게 정치적 요인 또한 정부성공에 영향을 미치는 주요 요인이며, 국가의 정치적·경제적 상황에 따라 정부신뢰의 정도 또한 달라질 수 있다(이수인, 2013).

이처럼 본 연구는 정부신뢰에 영향을 미치는 다른 요인들을 통제하고 중앙정부와 지방정부 등 정부 수준에서 이루어지는 협력을 중심으로 정부신뢰에 미치는 영향을 검증하고자 하였으며 이를 위한 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



2. 분석자료 및 분석방법

분석을 위해 한국행정연구원에서 실시한 ‘사회통합실태조사’ 자료를 활용하였다. 사회통합실태 조사는 국민의 인식을 사회영역별로 파악함으로써 사회에 대한 이해를 높이고 국가정책을 수립하는 데 활용되는 기초자료로서 장점을 가진다. 한국행정연구원에서 매년 조사가 실시되며 2012년부터 조사가 시행되기는 하였으나 현재의 사회통합실태조사의 명칭으로서 형태를 갖추고 본격적으로 조사가 이루어진 것은 2014년부터이다.

다단계확률비례로 추출된 전국 만 19세 이상 가구원을 대상으로 하여 면접조사 방법을 원칙으로 통상적으로 해당연도의 9월부터 10월 사이 약 두 달간 조사가 실시된다.

본 연구는 정권에 따른 정부신뢰의 차이가 발생할 수 있다는 점과 조사시기 등을 고려하여 문재인 대통령이 재임한 2017년부터 2021년의 자료를 대상으로 분석을 실시하였다. 조사는 매해 약 8,000명을 대상으로 진행되어 분석대상인 5개년도의 총응답치는 40,413명으로 조사되었다. 인구통계학적 특성은 아래의 <표 1>과 같다. 성별은 남성이 49.67%, 여성이 50.33%로 비슷한 비중을 보였으며, 도시에 거주하는 응답자가 80.2%로 농어촌의 19.8%보다 다수를 차지하였다. 연령은 50대의 비율이 22.75%로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 60세 이상이 22.19%, 40대(20.32%), 30대(17.15%), 20대(17.6%) 순으로 나타났다. 마지막으로 학력은 대졸 이상이 45.03%로 가장 많은 응답자 비율을 나타냈으며 그다음으로는 고졸(40.2%)이 그 뒤를 이었다.

〈표 1〉 응답자의 인구통계학적 특성

구분		빈도	비율
성별	남자	20,074	49.67
	여자	20,339	50.33
지역별	도시(동 부)	32,410	80.2
	농어촌(읍 면 부)	8,003	19.8
연령별	19~29세	7,113	17.6
	30대	6,932	17.15
	40대	8,210	20.32
	50대	9,192	22.75
	60세 이상	8,966	22.19
학력별	초졸 이하	2,418	5.98
	중졸	2,739	6.78
	고졸	17,057	42.21
	대졸 이상	18,199	45.03
조사 시점별	2017	8,000	19.8
	2018	8,000	19.8
	2019	8,000	19.8
	2020	8,336	20.63
	2021	8,077	19.99

조사 시기가 2017년부터 2021년까지의 각 해당연도의 횡단면 자료들이 합쳐진 합동 횡단면 자료로 분석 또한 합동 OLS(Pooled Ordinary Least Squares) 회귀분석을 실시하고 추가로 조사 기간 내 정부신뢰가 가장 낮았던 시기와 높았던 시기의 횡단면 자료를 활용하여 추가로 일반 OLS 회귀 분석을 실시하여 분석결과간의 비교를 실시한다. 분석과정에서는 매해 조사된 응답자의 수가 8,000명에서 8,336명까지 차이가 나므로 사회통합실태조사의 표본추출 과정에서 표본추출률과 응답률 그리고 모집단과 표본의 구조를 주민등록인구통계를 활용하여 사후층화 보정한 가중치를 적용하여 분석에 활용하며, 이분산성을 고려하여 강건성(Robust) 테스트를 실시한다.

3. 변수의 측정

본 연구의 종속변수는 정부신뢰로 ‘전혀 믿지 않는다’의 1점부터 ‘매우 믿는다’의 4점까지 4점 척도 설문문항으로 측정하였다. 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 모두 ‘귀하는 다음 기관들이 맡은 일을 얼마나 잘 수행하고 있다고 믿습니까?’로 동일한 설문문항에서 대상을 달리하여 측정하였다. 연구의 독립변수인 협력 또한 4점 척도로 4점에 가까울수록 긍정적인 것으로 측정되었는데 ‘전혀 이루어지지 않고 있다’의 1점부터 ‘매우 잘 이루어지고 있다’의 4점 척도로 세부적인 설문문항에서 정부신뢰와는 약간의 차이가 있다.

통제변수 또한 대부분 4점 척도로 측정되었지만 정치만족도는 ‘귀하는 현재 우리나라 정치 상

황에 대하여 어느 정도 만족하고 있습니까?’의 문항으로 경제만족도는 ‘귀하는 현재 우리나라 경제 상황에 대하여 어느 정도 만족하고 있습니까?’의 문항으로 두 문항 모두 만족하지 않을수록 0점에 가깝게 그리고 만족할수록 10점에 가깝게 응답하도록 구성되어 11점 척도로 측정하였다. 설문문항의 자세한 내용은 아래의 <표 2>와 같다. 모든 측정 문항들은 단일 척도문항으로 측정되어 별도의 요인분석이나 신뢰도 분석은 실시하지 않았다.

<표 2> 변수의 측정

구분	변수	측정	비고	
종속 변수	중앙정부신뢰	귀하는 다음 기관들이 맡은 일을 얼마나 잘 수행하고 있다고 믿습니까? (중앙정부 부처)		
	지방정부신뢰	귀하는 다음 기관들이 맡은 일을 얼마나 잘 수행하고 있다고 믿습니까? (지방자치단체(시/도/군/구청))		
독립 변수	협력	중앙정부와 지방정부	귀하는 다음 집단 간에 협력이 얼마나 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까? (중앙정부와 지방정부)	4점 척도
		중앙정부와 국회	귀하는 다음 집단 간에 협력이 얼마나 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까? (중앙정부와 국회)	
		지방정부와 의회	귀하는 다음 집단 간에 협력이 얼마나 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까? (지방정부와 의회)	
		중앙정부 부처 상호간	귀하는 다음 집단 간에 협력이 얼마나 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까? (중앙정부 부처 상호간)	
		지방정부 상호간	귀하는 다음 집단 간에 협력이 얼마나 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까? (지방정부 상호간)	
통제 변수	소통	중앙정부와 국민 간	귀하는 정부와 국민 간에 소통이 얼마나 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까? (중앙정부와 국민 간 소통)	11점 척도
		지방정부와 국민 간	귀하는 정부와 국민 간에 소통이 얼마나 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까? (지방정부와 국민 간 소통)	
	청렴	중앙정부	귀하는 다음 기관들이 얼마나 청렴하다고 생각하십니까? (중앙정부 부처)	
		지방정부	귀하는 다음 기관들이 얼마나 청렴하다고 생각하십니까? (지방자치단체(시/도/군/구청))	
		정치만족도	귀하는 현재 우리나라 정치 상황에 대하여 어느 정도 만족하고 있습니까?	
		경제만족도	귀하는 현재 우리나라 경제 상황에 대하여 어느 정도 만족하고 있습니까?	
인구 사회적 요인	지역	도시(0), 지방(1)	더미	
	성별	남성(0), 여성(1)		
	연령	①20대* ②30대 ③40대 ④50대 ⑤60대 이상		
	학력	①초졸* ②중졸 ③고졸 ④대졸 이상		

주) *준거더미

IV. 분석결과

1. 기술통계 및 변수 간 상관관계

주요변수의 기초통계량은 다음 <표 3>과 같다. 전체 관측치는 40,413명으로 지방정부신뢰의 평균은 2.496으로 중앙정부신뢰의 평균인 2.392보다 더 높은 것으로 나타났는데, 지방정부는 청렴도 측면에서도 상대적으로 중앙정부와 비교해서 상대적으로 높은 평균값을 가지는 것으로 나타났다. 협력관계에서는 중앙정부와 지방정부 협력이 2.438로 높았으나 중앙정부와 국회 협력은 2.08으로 가장 낮은 평균을 나타냈다. 경제만족도의 평균은 4.448으로 정치만족도의 평균 4.523보다 낮은 것으로 나타났다.

<표 3> 변수의 기초통계량

구분	관측치	평균	표준편차	최솟값	최댓값
중앙정부신뢰	40,413	2.392	0.710	1	4
지방정부신뢰	40,413	2.476	0.719	1	4
중앙정부와 지방정부 협력	40,413	2.438	0.670	1	4
중앙정부 부처 상호간 협력	40,413	2.345	0.721	1	4
지방정부 상호간 협력	40,413	2.327	0.715	1	4
중앙정부와 국회 협력	40,413	2.082	0.762	1	4
지방정부와 의회 협력	40,413	2.375	0.711	1	4
중앙정부와 국민 간 소통	40,413	2.346	0.723	1	4
지방정부와 국민 간 소통	40,413	2.304	0.726	1	4
중앙정부 청렴도	40,413	2.282	0.693	1	4
지방정부 청렴도	40,413	2.375	0.720	1	4
정치만족도	40,413	4.523	2.095	0	10
경제만족도	40,413	4.448	1.871	0	10

본격적인 분석에 앞서 조사 시기인 2017년부터 2021년 5개 연도 각각의 중앙 및 지방정부신뢰의 연도별 평균을 살펴보았다. 조사시기 모두에서 중앙정부신뢰의 수준보다 지방정부의 신뢰수준이 상대적으로 더 높은 것으로 나타났는데 이는 지방정부가 주민들과 더 밀접하게 접촉하며 관심사항을 확인하는 데 기인하는 것으로 여겨진다(Bowler & Donovan, 2002; Rahn & Rudolph, 2002; 김관보·채경진·손호중, 2012에서 재인용).

또한 중앙정부신뢰(2.260)와 지방정부신뢰(2.346) 모두 2019년 가장 낮은 평균을 보이는 것으로 나타났으며, 2021년 중앙정부신뢰(2.552)와 지방정부신뢰(2.610)으로 가장 높은 평균을 보이는 것으로 나타났는데 이는 조사 시기인 문재인 대통령 재임 기간 내 이루어진 국정 수행 평가 조사와 일치하지 않는 모습을 나타낸다. <표 5>의 국정 수행 평가 추이는 사회통합조사가 실시되는 기간에 조사된 추이를 반영하였다. 재임 기간 국정수행 긍정평가는 집권 1년 차인 2017년 가장 높았으

나 이때의 정부신뢰는 2019년 다음으로 낮았으며, 반대로 국정수행 부정평가가 가장 높게 조사된 2021년에 정부신뢰는 가장 높은 수준으로 나타나 정부신뢰가 대통령에 대한 평가와는 다른 관계에 있음을 짐작할 수 있게 한다.

〈표 4〉 조사연도별 중앙정부 및 지방정부 신뢰수준

구분		중앙정부신뢰				지방정부신뢰			
연도	N	평균	표준오차	95%신뢰구간		평균	표준오차	95%신뢰구간	
				하한	상한			하한	상한
2017	8,000	2.310	.0077	2.295	2.325	2.381	.0076	2.366	2.396
2018	8,000	2.408	.0074	2.394	2.423	2.483	.0076	2.468	2.497
2019	8,000	2.260	.0079	2.244	2.275	2.346	.0083	2.329	2.362
2020	8,336	2.424	.0077	2.409	2.439	2.558	.0075	2.543	2.573
2021	8,077	2.552	.0081	2.537	2.568	2.610	.0084	2.593	2.627

〈표 5〉 대통령의 국정 수행 평가 추이

연도	A조사		B조사	
	긍정평가	부정평가	긍정평가	부정평가
2017	70%	24%	65.6%	29.4%
2018	61%	30%	61.9%	32.3%
2019	40%	53%	45.2%	52.0%
2020	45%	45%	46.4%	50.1%
2021	36%	57%	40.2%	56.1%

분석을 위해 더미변수를 제외한 주요 변수 간 상관관계를 피어슨 상관계수를 사용하여 변수들 간 선형성과 강도를 살펴봤으며 결과는 〈표 6〉과 같다. 거의 모든 변수가 통계적 유의성을 가지며 양의 상관관계를 가지는 것으로 나타났으며, 그 가운데 중앙정부신뢰와 중앙정부의 청렴도 인식의 관계가 0.66 으로 가장 높은 상관관계를 보였으며, 지방정부신뢰에서도 지방정부의 청렴도 인식의 관계가 0.58로 역시 높은 상관관계를 보였다. 0.7 이상의 높은 상관관계 값을 보이는 경우는 없었지만, 추가로 이후의 분석에서 분산팽창지수(Variance Inflation Factor)를 확인하였다. VIF분석결과 최대치는 1.90 중앙정부와 지방정부간 협력으로 최소치는 중앙정부와 국회간 협력 1.41로 모두 10 이하의 값을 크게 밑도는 것으로 나타나 다중공선성의 문제가 나타나지는 않은 것으로 판단하였다.

〈표 6〉 변수 간 상관관계

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1	1												
2	0.48*	1											
3	0.54*	0.37*	1										
4	0.32*	0.28*	0.45*	1									
5	0.39*	0.40*	0.53*	0.36*	1								
6	0.43*	0.39*	0.56*	0.45*	0.59*	1							
7	0.38*	0.39*	0.51*	0.39*	0.59*	0.50*	1						
8	0.47*	0.25*	0.46*	0.31*	0.32*	0.37*	0.32*	1					
9	0.36*	0.35*	0.38*	0.29*	0.39*	0.41*	0.38*	0.53*	1				
10	0.66*	0.40*	0.54*	0.34*	0.39*	0.43*	0.39*	0.43*	0.35*	1			
11	0.41*	0.58*	0.36*	0.29*	0.40*	0.40*	0.40*	0.26*	0.35*	0.49*	1		
12	0.26*	0.16*	0.24*	0.28*	0.19*	0.23*	0.19*	0.32*	0.25*	0.28*	0.18*	1	
13	0.23*	0.15*	0.21*	0.27*	0.18*	0.21*	0.18*	0.27*	0.22*	0.25*	0.17*	0.62*	1

1중앙정부신뢰 2지방정부신뢰 3중앙정부와 지방정부 협력 4중앙정부와 국회 협력 5지방정부와 의회 협력 6중앙정부 부처 상호간 협력 7지방정부 상호간 협력 8중앙정부와 국민 간 소통 9지방정부와 국민 간 소통 10중앙정부 청렴도 11지방정부 청렴도 12정치만족도 13경제만족도

주) 더미변수는 분석에서 제외하였으며, 통계적 유의수준은 $p < .01$ 임

최종적으로 Pooled OLS 분석을 진행함에 있어 이분산 문제가 존재할 수 있기 때문에 이를 해결하고자 강건성 테스트(robust)를 활용하여 분석을 진행하였으며 그 결과는 아래의 〈표 7〉과 같다. 먼저 모형 1은 종속변수를 중앙정부신뢰로 하여 중앙정부신뢰에 영향을 미치는 요인을 분석한 것이다. 독립변수에서는 중앙정부와 지방정부간 협력 그리고 중앙부처 간 협력이 양(+)의 방향에서 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 반면 중앙정부와 국회의 협력은 중앙정부신뢰에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 정부와 국민간 소통 그리고 청렴도 등은 모두 통계적으로 유의하였으며 특히 정부의 청렴도 인식은 중앙정부신뢰에 미치는 영향이 상대적으로 큰 것으로 나타났다. 경제만족도는 유의하지 않은 반면 정치만족도는 중앙정부신뢰에 긍정적인 것으로 나타났다.

다음으로 모형 2에서 지방정부신뢰에 영향을 미치는 요인을 동일하게 분석을 실시하였다. 분석 결과 모든 협력관계가 양(+)의 방향에서 통계적으로 유의하였으며, 지방정부와 국민 간 소통 그리고 청렴 또한 지방정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 통제변수에서는 중앙정부신뢰에서와 마찬가지로 청렴도 인식의 영향력이 크게 나타났지만, 정치만족도와 경제만족도는 지방정부신뢰에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 20대와 비교해 30대의 지방정부신뢰가 음(-)의 방향에서 유의하게 나타났으며, 초졸과 비교해 고졸, 대졸 이상으로 학력이 높아질수록 지방정부신뢰에는 부정적인 것으로 나타났다.

〈표 7〉 분석결과

구분		모형 1 (중앙정부신뢰)	모형 2 (지방정부신뢰)	
독립 변수	협력	중앙정부와 지방정부	0.2041*** (0.0074)	0.0925*** (0.0071)
		중앙부처 및 지방정부간	0.0635*** (0.0059)	0.0897*** (0.0070)
		정부와 의회간	0.0004 (0.0051)	0.0942*** (0.0073)
통제 변수	정부와 국민간 소통		0.1557*** (0.0060)	0.1022*** (0.0061)
	청렴도		0.4526*** (0.0067)	0.4201*** (0.0066)
	정치만족도		0.0081*** (0.0021)	0.0018 (0.0023)
	경제만족도		0.0033 (0.0023)	-0.0009 (0.0025)
	지역		-0.00135 (0.0081)	0.0284** (0.0090)
	성별		0.0045 (0.0064)	0.0125 (0.0072)
	연령	30대	-0.0142 (0.0109)	-0.0118 (0.0127)
		40대	0.0073 (0.0106)	0.0252* (0.0117)
		50대	-0.0005 (0.0102)	0.0238** (0.0116)
		60세 이상	0.0035 (0.0119)	0.0376** (0.0130)
	학력	중졸	-0.0068 (0.0181)	-0.0183 (0.0195)
		고졸	-0.0133 (0.0151)	-0.0392* (0.0167)
		대졸 이상	0.0030 (0.0160)	-0.0392* (0.0180)
	상수		0.2971 (0.0081)	0.0284 (0.0090)
	R-squared		0.4906	0.3686

주1) *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

주2) 추정계수의 ()안 숫자는 robust standard error임

주3) 연령의 준거더미는 20대, 학력의 준거더미는 초졸임

추가적인 분석으로 앞에서 살펴봤듯이 평균적인 정부신뢰가 가장 낮게 나타났던 2019년과 2021년의 중앙정부신뢰를 모형 3과 4에서 그리고 지방정부신뢰를 모형 5와 6에서 각각 추가로 분석하였다. 분석 자료의 형태가 단년도의 형태를 띄게 되면서 일반적인 OLS회귀 분석을 실시하였으며 이 경우에도 앞에서와 마찬가지로 이분산성 문제를 고려하여 계속해서 강건성 테스트(robust)를 활용하여 분석을 진행하였으며 그 결과는 아래의 <표 8>과 같다.

앞의 모형 1과 모형 3, 4의 차이점으로는 상대적으로 정부신뢰수준이 높은 2021년에는 정부와 국회간 협력이 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 관계가 확인되는 반면 정치만족도는 음(-)의 방향으로 정부신뢰에 영향을 미치는 것으로 나타났다는 것이다. 반면 중앙정부신뢰가 가장 낮았던 2019년에는 경제만족도가 정부신뢰에 미치는 영향관계가 양(+)의 방향으로 유의하게 나타났다. 중앙정부신뢰에 미치는 상대적인 영향력의 차이를 계수값이 크기로 살펴보면 2021년도에는 청렴도 인식의 영향력이 상대적으로 줄어든 반면 중앙정부와 지방정부의 협력 그리고 중앙정부와 국회간 협력의 영향력이 커지는 것으로 나타났다.

지방정부신뢰를 살펴보는 모형 2와 모형 5, 6을 살펴보면 모형 2와 5, 6 모두 주요 변수들의 통계적 유의성에서는 큰 차이가 없었다. 다만 계수값을 통한 상대적인 영향력의 차이를 살펴보면 지방정부신뢰의 평균이 높게 조사된 2021년에는 상대적으로 중앙정부와 지방정부간 협력, 지방정부간 협력, 지방정부와 지방의회간 협력 모두 그 영향력이 증가한 것으로 나타났다.

<표 8> 추가 분석결과

구분		모형 3 (중앙정부신뢰2019)	모형 4 (중앙정부신뢰2021)	모형 5 (지방정부신뢰2019)	모형 6 (지방정부신뢰2021)
독립 변수	협력				
	중앙정부와 지방정부	0.1639*** (0.0138)	0.2561*** (0.0197)	0.0664*** (0.0142)	0.1035*** (0.0173)
	중앙부처 및 지방정부간	0.0547*** (0.0112)	0.0697*** (0.0144)	0.0848*** (0.0150)	0.0931*** (0.0154)
	정부와 의회간	-0.0114 (0.0094)	0.0562*** (0.0125)	0.0410** (0.0146)	0.1300*** (0.0159)
통제 변수	정부와 국민간 소통	0.1324*** (0.0125)	0.1447*** (0.0145)	0.1071*** (0.0127)	0.1065*** (0.0147)
	청렴도	0.5274*** (0.0135)	0.3842*** (0.0172)	0.5112*** (0.0132)	0.3428*** (0.0151)
	정치만족도	0.0038 (0.0038)	-0.0144* (0.0059)	-0.0052 (0.0043)	-0.0136 (0.0067)
	경제만족도	0.0109* (0.0051)	-0.0036 (0.0062)	0.0033 (0.0051)	-0.0069 (0.0073)
	지역	-0.0127 (0.0159)	-0.0097 (0.0194)	-0.0077 (0.0182)	0.0407 (0.0221)
	성별	-0.0256 (0.0136)	0.0086 (0.0171)	0.0171 (0.0152)	0.0279 (0.0191)

연령	30대	-0.0319 (0.0213)	-0.0176 (0.0309)	-0.0103 (0.0253)	-0.0041 (0.0340)
	40대	0.0264 (0.0205)	-0.0231 (0.0312)	0.0037 (0.0235)	0.0333 (0.0335)
	50대	-0.0177 (0.0195)	-0.0358 (0.0281)	0.0227 (0.0234)	-0.0056 (0.0315)
	60세 이상	-0.0221 (0.0233)	-0.0435 (0.0297)	-0.0027 (0.0281)	0.0192 (0.0330)
학력	중졸	0.0641 (0.0423)	0.0681 (0.0428)	-0.0679 (0.0463)	0.0818 (0.0493)
	고졸	-0.0442 (0.0349)	0.0499 (0.0339)	-0.0555 (0.0376)	0.0196 (0.0415)
	대졸 이상	0.0007 (0.0360)	0.0350 (0.0376)	-0.0778 (0.0397)	0.0168 (0.0457)
상수		0.2824 (0.0468)	0.3480 (0.0194)	0.6014 (0.0548)	0.7045 (0.0685)
R-squared		0.5302	0.4479	0.4010	0.2990

주1) *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

주2) 추정계수의 ()안 숫자는 robust standard error임

주3) 연령의 준거더미는 20대, 학력의 준거더미는 초졸임

V. 결론

본 연구는 정부간 협력 인식이 정부성과로써 정부신뢰에 미치는 영향을 중앙정부와 지방정부로 비교하여 살펴보았다. 이 과정에서 정부신뢰의 영향요인으로 기존에 연구되었던 청렴을 비롯한 소통, 정치만족도, 경제만족도 등을 통제변수로 활용하여 정부간 협력의 효과성을 확인할 수 있었다. 본 연구의 주요 연구 결과의 요약 및 시사점은 아래와 같다.

첫째, 중앙정부와 지방정부간 협력 인식은 중앙정부와 지방정부의 신뢰 모두에 긍정적인 영향을 미치는 요인으로 상대적인 영향력의 정도는 지방정부보다 중앙정부에서 더 높게 나타나는 것을 살펴볼 수 있었다. 즉 지방정부의 인력과 예산의 제약에도 불구하고 중앙정부와 지방정부의 협력이 중앙정부의 신뢰 향상에 더 효과적일 수 있다. 이는 중앙과 지방정부의 협력이 지방정부의 성과로 인식되기보다는 중앙정부의 성과로 인식되는 경향이 있는 것으로 해석할 수 있다. 이는 2018년 대통령 소속 자치분권위원회에서 「자치분권 종합계획」을 발표하며 중앙과 지방간 협력적 관계구축을 위해 지방정부가 아닌 중앙정부가 주도하는 모습을 보임으로써 이러한 협력관계의 성과가 중앙정부에 귀속되는 모습 등으로 살펴볼 수 있다. 뿐만 아니라 중앙정부와 지방정부의 협력은 그 사무의 구분이 명확하지 않고 중앙정부가 관리·감독의 책임을 지므로 지방정부와의 협력을 통한 정책수행이 중앙정부의 성과 및 신뢰향상으로 이어질 수 있다.

둘째, 중앙부처 및 지방정부간 협력 인식은 각각 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰를 높이는 주요 요인으로 나타났으며 이는 정부신뢰의 평균이 가장 낮았던 2019년과 높았던 2021년에도 마찬가지로 나타났다. 특히 중앙부처간 협력보다 상대적으로 지방정부간 협력이 정부신뢰에 미치는 영향이 상대적으로 더 크게 나타남으로써 협력의 필요성이 강조되는 것은 지방정부간 관계인 것으로 나타났다. 이는 중앙부처들과 비교해서 지방정부들 사이에서 분쟁이나 갈등이 더 쉽게 나타날 수 있고 특히 지역격차, 지역이기주의 등의 문제에 대응하고 광역행정수요에 발맞춰 지방정부간 협력을 위해 노력하는 모습이 지방정부신뢰를 향상시킬 수 있는 좋은 방안이 될 수 있음을 고려할 수 있게 한다.

셋째, 정부와 의회간 협력은 중앙정부에서는 다소 상반된 결과가 나타났는데 이는 2020년 치러진 21대 국회의원 선거의 결과로 여대야소라는 국면이 조성되면서 중앙정부와 국회간의 협력의 기대와 필요성이 증대된 것으로 해석할 수 있다. 정부신뢰의 평균이 높게 나타났던 2021년에는 이러한 정부와 국회간의 협력 인식이 정부신뢰에도 긍정적으로 작용한 반면 나머지 시기에는 국회와의 협력의 필요성이 상대적으로 낮게 나타나는 것으로 살펴볼 수 있다. 이는 대통령의 소속정당이 의회에서 다수당이 아닌 분점정부(divided government)형태에서 단점정부(unified government)의 형태로 변화한 상황에서 나타난 변화이다. 마찬가지로 자치단체장의 소속정당과 지방의회 다수당간 당적 일치 여부 또한 중요 요소로 2018년 6월 실시된 제7회 전국동시지방선거를 통해 여당소속과 야당소속을 불문하고 대다수 지역에서 자치단체장과 다수당의 정당일치가 나타나게 되므로 이러한 상황에서 지방정부와 지방의회의 협력이 지방정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 살펴볼 수 있다.

연구 결과를 살펴보면 중앙정부와 지방정부는 각각 정부신뢰를 높이기 위한 방안중의 하나로 중앙정부와 지방정부간 협력, 부처간 및 지방정부간 협력 그리고 정부와 의회간 협력에 힘쓸 필요가 있다. 협력을 통해 국민이 인식하는 정부간 협력 수준을 높임으로써 정부신뢰에 긍정적으로 작용하는 영향관계를 고려할 수 있다. 즉 각 주체간 협력을 통해 양질의 그리고 국민이 기대하는 수준의 행정서비스를 제공함으로써 정부신뢰의 향상을 도모할 수 있게 되는 것이다. 이처럼 본 연구는 상대적으로 부족한 지방정부신뢰 연구에 더하여 중앙정부와의 비교를 통해 정부간 협력에 대한 인식이 정부신뢰의 향상으로 이어지는 관계를 살펴보았다는 점에서 의의가 있지만, 그럼에도 다음과 같은 연구의 한계를 지니고 있다.

첫째, 횡단면적 연구의 한계를 보완하고자 2017년부터 2021년까지 5개 연도의 합동 횡단면 데이터를 활용하여 분석을 실시하였으나 역시 매해 다른 조사자가 응답되어 시간의 흐름이나 사건의 변화에 따른 정부신뢰의 변화를 살펴보기에는 제약이 있었으므로 향후에는 합동 횡단면 데이터를 넘어 패널데이터를 구축하여 정부신뢰를 측정하는 노력이 필요하다.

둘째 지방정부신뢰를 살펴보면서 광역과 기초 등 지방정부 사이의 규모와 역량의 차이에 대한 고려가 부족하였다. 이 또한 자료를 활용하는 과정에서 발생한 한계로 추후 연구에서는 연구설계 단계부터 이러한 지방정부간 차이를 고려하여 지방정부 신뢰를 살펴보아야 할 것이다. 이러한 한계를 바탕으로 향후 중앙정부신뢰와는 또 다른 지방정부신뢰에 대한 연구를 확장하고 이를 살펴

보는 주요 요인으로서 협력을 중심으로 후속연구를 진행하여 실증적 결과를 축적하고 보다 면밀한 분석을 통해 객관성을 확보한다면 보다 풍부한 논의가 가능할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 고영선. (2012). 중앙정부와 지방정부의 기능분담: 현황과 개선방향. 「예산정책연구」, 1(2), 1-27.
- 김관보·채경진·손호중. (2013). 지방정부 신뢰와 정책순응: 경기도정을 중심으로. 「지방정부연구」, 16(4), 267-287.
- 김병규·이근수. (2009). 정치경제적 관점에서 본 정부신뢰의 영향요인: 이명박정부에 대한 국민인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 21(3), 893-915.
- 김윤권·오시영. (2020). 조직 칸막이 형성요인과 극복 방안에 관한 연구. 「한국조직학회보」, 17(3), 33-67.
- 김태심·조영호. (2021). 코로나 19 사태와 정부신뢰. 「국가전략」, 27(1), 39-68.
- 김태형·김한빛·문명재. (2019). 정부의 역량과 정부간 협력에 대한 인식이 중앙정부와 지방정부 신뢰에 미치는 영향. 「한국지방행정학보」, 16(2), 1-36.
- 류태건·차재권. (2020). 지방정부신뢰의 주요 정부요인: 대전광역시 사례연구. 「한국행정학보」, 54(1), 111-141.
- 문유석. (2015). 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계: 농정 분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4), 393-416.
- 문영세. (2019). 정부신뢰 측정 및 영향요인에 관한 연구. 「국가전략」, 25(1), 121-150.
- 박순중·신현두. (2019). 정부간 관계론적 관점에서 본 우리나라 중앙과 지방의 관계: 서울시 청년수당과 성남시 청년배당을 사례로. 「한국행정학보」, 53(2), 61-90.
- 박순중·최병대. (2016). 정책의 법제화 소요기간 영향요인 분석: 지방정부의 조례안 발의 이후 정치적 과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 50(4), 355-387.
- 박종민. (1991). 정책산출이 정부신뢰에 주는 영향. 「한국행정학보」, 25(1), 291-305.
- 박종민, 배정현. (2011). 정부신뢰의 원인: 정책결과, 과정 및 산출. 「정부학연구」, 17(2), 117-142.
- 박통희. (1999). 신뢰의 개념에 대한 비판적 검토와 재구성. 「한국행정학보」, 33(2), 1-17.
- 박희봉·이희창·조연상. (2003). 우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석. 「한국행정학보」, 37(3), 45-67.
- 박희봉. (2018). 정부신뢰의 본질: 정권에 대한 신뢰인가, 정부 시스템에 대한 신뢰인가?. 「한국행정연구」, 27(4), 1-34.
- 서정욱. (2018). 국민인식을 기반으로 한 정부신뢰의 특성 및 영향 요인에 관한 연구. 「한국행정논집」, 30(3), 531-552.
- 손호중. (2016). 지방정부 신뢰의 영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치연구」, 17(4), 135-154.
- 손호중·채원호. (2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구. 「한국행정학보」, 39(3), 87-113.

- 신상준·이숙중. (2016). 정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 정부성과 만족도의 매개효과에 대한 다중집단 분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 50(2), 1-37.
- 심익섭. (2010). 중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구. 「사회과학연구」, 16(2), 5-32.
- 엄영호·손선화·장용석. (2018). 지방정부의 사회혁신 정책 균형잡기 역할의 모색. 「지방정부연구」, 21(4), 369-389.
- 윤건·서정욱. (2016). 사회통합이 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 실증연구. 「한국조직학회보」, 13(3), 21-44.
- 윤선일·이규민·구주영. (2022). 협업활성화 요인이 협업효과성에 미치는 영향: 중앙공무원과 지방공무원의 인식 차이 비교를 중심으로. 「GRI연구논총」, 24(1), 259-295.
- 이곤수·송건섭. (2011). 지역주민의 삶의 질 인식과 지방정부 신뢰: 평택시를 중심으로. 「한국행정논집」, 23(2), 487-509.
- 이기우. (1991). 「지방자치행정법」. 법문사
- 이달곤·하혜수, 정정화, 전주상, 김철희.(2012). 「지방자치론」. 박영사
- 이수영·이하영. (2022). 「정부신뢰 2요인론: 신뢰 요인과 불신 요인에 대한 탐색」. 윤성사
- 이수인. (2013). 정부신뢰에 대한 정치적 성과와 경제적 성과의 효과 비교와 관계성의 탐색: 성별 차이를 중심으로. 「정부학연구」, 19(2), 195-239.
- 이숙중. (2006). 정부신뢰와 거버넌스. 「국정관리연구」, 1(1), 143-172.
- 이창원·조문석. (2016). 정부성과, 정치이념, 사회가치가 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 탐색적 연구. 「한국조직학회보」, 12(4), 153-181.
- 임현정·금종예. (2018). 중앙-지방 관계와 지방정부의 정책결정: 저탄소 녹색성장정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 52(3), 185-214.
- 자치분권위원회. (2018). 자치분권 종합계획(안).
- 전대성·권일웅·정광호. (2013). 정부신뢰에 대한 연구-대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가 비교를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(2), 181-206.
- 정일섭. (2022). 「한국지방자치론」. 대영문화사
- 정정화·라휘문·박기관·박노수·박해육·안영훈·이승모·이향수·임정빈·주재복·최예나·최진식·하동현·홍성만. (2019). 「정부간 관계론」. 대영문화사
- 최예나. (2016). 사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향 연구: 주민들과 선출직 기관들간 소통의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 20(3), 69-88.
- 황창호·김태형·문명재. (2017). 정책홍보·정책수단·정책산출 그리고 정부역량이 정부신뢰에 미치는 영향: 국민인식조사를 중심으로. 「정부학연구」, 23(1), 223-254.
- 행정안전부. (2012). 기관 간 자율적 협력체계 활성화를 위한 융합행정가이드.
- Anderson, C. J., and Tverdova, Y. V. (2003). Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science*, 47(1), 91-109.
- Barber, B. (1983). *The logic and limits of trust*.
- Bowler, S., and Donovan, T. (2002). Why do people like their state and local government more

- than the federal government. In annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois.
- Catterberg, G., and Moreno, A. (2006). The individual bases of political trust: Trends in new and established democracies. *International journal of public opinion research*, 18(1), 31-48.
- Chanley, V.A., Rudolph, T.J. and Rahn, W.M. (2000). The origins and consequences of public trust in government: A time series analysis. *Public opinion*, pp.239-256.
- Citrin, J. (1974). Comment: The political relevance of trust in government. *American Political Science Review*, 68(3), 973-988.
- Citrin, J., and Green, D. P. (1986). Presidential leadership and the resurgence of trust in government. *British journal of political science*, 16(4), 431-453.
- Cox, G., and Kernell, S. (1991). *The politics of divided government*. Routledge.
- Finkel, S. E. (2002). Civic education and the mobilization of political participation in developing democracies. *Journal of Politics*, 64(4): 994-1020.
- Hetherington, M. J. (1998). The political relevance of political trust. *American political science review*, 92(4), 791-808.
- Hofferbert, R. I., and 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.
- Mishler, W., and 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.
- Pharr, S. J., and Putnam, R. D. (Eds.). (2018). *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries?*. Princeton University Press.
- Rahn, W. M., and Rudolph, T. J. (2002). Trust in local governments. In *Understanding public opinion*. CQ Press.
- Turner, F. C., and Martz, J. D. (1997). Institutional confidence and democratic consolidation in Latin America. *Studies in Comparative International Development*, 32(3), 65-84.
- Silver, B. D. (1987). Political beliefs of the Soviet citizen: sources of support for regime norms. *Politics, work, and daily life in the USSR: A survey of former Soviet citizens*, 100-141.
- Verhoest, K., and Bouckaert, G. (2005). Machinery of government and policy capacity: The effects of specialization and coordination. In *Challenges to state policy capacity* (pp. 92-111). Palgrave Macmillan, London.

윤선일(尹宣壹): 한성대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 행정학과 박사과정에 재학중이다. 주요 관심분야는 조직행태와 조직이론, 사회적 가치와 노동정책 등이며, 주요논문으로는 “사회문제 해결을 위한 증세 태도와 사회문제 해결 조직에 대한 투자의 결정요인(2020)”, “변혁적 및 거래적 리더십이 팀워크에 미치는 영향에 관한 연구: 자기효능감과 조직몰입의 매개효과를 중심으로(2021)” 등이 있다(sunil@yonsei.ac.kr).

Abstract

A Study on the Effect of Intergovernmental Cooperation Perceptions on Government Trust: Comparison of Central and Local Government

Yun, Sunil

Although the role and importance of local government is increasing, research on the trust of local government is still lacking. This study examines the trust of local governments through comparison with the central government, and in this process, what are the factors influencing the trust of the central and local governments, and therefore what kind of efforts should be made to improve trust in the government. To this end, we focused on government performance and intergovernmental cooperation among the factors affecting trust in government, and conducted an analysis of government trust according to cooperation through cooperation between the central government and local government, central departments and local governments, and between the government and the parliament.

For the analysis, using the data from the survey on social integration conducted by the Korea Institute of Public Administration a joint cross-sectional data was constructed to examine the government trust in the period of President Moon Jae in's tenure between 2017 and 2021. Further analysis was conducted by dividing the period when government trust was relatively low and high within the five-year period.

As a result of the analysis, cooperation was found to have a significant effect on trust in government even compared to other factors that were considered to be influencing factors of trust in government. Therefore, through cooperation between the central and local government, central departments and local governments, and between the government and the parliament, the level of intergovernmental cooperation recognized by the public will be raised through cooperation between the respective actors to improve trust in the government. There is a need.

Key Words: government trust, central government trust, local government trust, cooperation, communication