「지방정부연구」 제25권 제2호(2021 여름): 381-412
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.25 No.2 (2021 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.25.2.16

정부신뢰의 영향요인:
청와대신뢰의 매개효과를 중심으로 한 탐색적 접근

성 민 아*
원 숙 연**

국문요약

행정환경을 둘러싼 급격한 변화와 과거에 경험하지 못했던 사회적 난제의 발생은 정부 역할에 대한 기대를 높이고 이러한 상황은 정부신뢰의 중요성을 배가(倍加)한다. 이러한 맥락에서 본 연구는 정부신뢰에 작용하는 영향요인을 실증적으로 밝히는 것을 목적으로 하였다. 특히 본 연구는 '제왕적 대통령제'라고 불리울 정도로 대통령의 실질적 영향력이 큰 우리나라에서 대통령 영향력 행사의 통로이면서 '청와대 정부'라는 은유가 대변하듯 국정운영의 중심이 되고 있는 청와대에 대한 신뢰의 영향력에 주목하였다. 이에 본 연구는 정부신뢰에 작용하는 정부 내·외부적 요인을 밝히고 각각의 요인들이 정부신뢰에 작용하는 데 있어서 청와대신뢰가 갖는 영향력에 대한 연구모형을 도출하였다. 도출된 연구모형의 타당성을 일반 국민을 대상으로 한 〈행정에 관한 국민 인식조사〉(2019)를 활용하여 실증적으로 확인하였다. 실증결과는 다음과 같다. 정부 내부요인 중 정책 혜택에 대한 인식, 공직자 자질에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 유의한 영향력이 확인되었다. 기존연구와는 달리 공직자 자질에 대한 인식이 정부신뢰에 부정적으로 작용하는 것으로 나타났다. 또한 경제에 대한 정부의 책임 인식이 정부신뢰에 작용하는 유의한 영향력은 발견되지 않았다. 정부 외부요인 중 국가경제 상황에 대한 인식과 정치활동참여의 영향력은 유의한 데 반해 개인경제 상황에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 유의한 영향력은 확인되지 않았다. 한편, 이들 정부 내부적, 외부적 요인이 정부신뢰에 작용하는 모든 경로에서 청와대에 대한 신뢰가 유의미한 매개효과를 갖는 것으로 나타났다. 이러한 결과가 갖는 의미를 다각적으로 해석하고 그 함의를 심층적으로 논의하였다.

주제어: 정부신뢰, 청와대신뢰, 제왕적 대통령제, 청와대 정부, 구조방정식 모형

Ⅰ. 서론

정부신뢰의 중요성은 이론의 여지가 없다. 주지하는 바와 같이 정부에 대한 신뢰가 부재하거나 하락할 경우 국민의 자발적인 정책순응 및 정책수용을 저해하고 정책과정에서 발생하는 거래비용이 높아진다. 같은 맥락에서 정부신뢰가 낮을 경우 정책에 대한 순응이 어려워지고 조세저항과 같

* 제1저자
** 책임 및 교신저자

은 반발이 발생할 가능성도 커진다(Torgler, 2004; Rudolph, 2009). 이러한 상황은 정부의 비효율적 작동으로 이어지고(Citrin, 1974; Miller, 1974a; 박천오, 1999; 박통희, 2000; 이종수, 2001; 김현구 외, 2009; 이승종, 2010; 박희봉 외, 2013), 다시 정부에 대한 국민의 신뢰를 낮추어 정책순응을 어렵게 하는 악순환을 초래한다(Cole, 1973; 박정훈, 2008; 이윤수, 2013; 전대성 외, 2013; 신상준·이숙종, 2016; 류태건·차재권, 2020).

이처럼 정부신뢰는 정부의 효과성 제고를 위해 언제나 중요한 요소였지만 최근에는 그 중요성이 더 커지고 있다. 현재 행정환경을 둘러싼 급격한 변화와 이에 대한 신속하고도 적실성 있는 대응 필요성이 높아지고 있다는 점에서 그렇다. 더욱이 정부가 해결해야 하는 사회적 난제(wicked problem)가 전방위적이고 다차원적으로 제기되는 것을 넘어서 과거에는 경험하지 못했던 사회적 문제가 발생하면서 정부에 대한 역할기대가 강화되고 있다. 이러한 상황은 '신사회적 위험'(new social risk)으로 일컬어지는 여성의 경제활동과 돌봄 공백, 고령화 시대의 노인 빈곤, 다문화사회로의 이행과 이주외국인의 유입, 노동시장 구조의 급격한 변화와 비정규직 플랫폼 노동자의 노동권 등 그 예를 일일이 열거할 수 없을 정도이다. 무엇보다 전대미문의 코로나19 감염병의 발생과 함께 소위 '정부의 귀환'(Bring the State Back in)(Evans et al., 1985)이 운위될만큼 정부에 대한 역할기대가 강화되고 있다. 이러한 상황에서 정부에 대한 높은 신뢰는 정부에게 있어서 과거보다 더 중요한 정치적 자산(political capital)이 되고 있다.

문제는 이처럼 중요한 자산인 정부신뢰를 제고하는 일이 쉽지 않다는 점이다. OECD(2019)에 따르면, OECD 국가 평균 정부신뢰는 45%로 조사되었다. 이 수치도 높다고 보기 어렵지만 같은 조사에서 우리나라 국민의 정부에 대한 신뢰는 39%로 나타나 OECD 평균과는 상당한 거리를 보였다. 이처럼 정부의 효과성과 정책순응에 중요한 요소임에도 불구하고 정부신뢰의 수준이 높지 않은 역설적 상황은 정부신뢰에 어떤 요소가 어떻게 작용하는지를 확인하고 이를 통해 정부신뢰의 제고 방안은 무엇인지에 대한 본질적인 질문을 던진다.

이러한 맥락에서 그간 행정학 분야에서 정부신뢰에 대한 연구는 비교적 활발하게 이루어져 왔다. 본 연구 역시 그러한 연구 중 하나라고 할 수 있다. 그러나 본 연구는 다음과 같은 점에서 기존의 정부신뢰에 대한 연구와는 차별성이 있다. 첫째, 본 연구는 정부신뢰의 영향요인을 종합적인 차원에서 확인한다. 정부신뢰의 영향요인은 정부 자체에서 기인하는 정부 내부요인과 정부를 둘러싼 외부 환경과 연결된 외부요인으로 대별된다. 기존 연구를 살펴보면 정부 내·외부적 요인을 모두 다룬 연구도 있지만(김병규·이곤수, 2009; 박희봉·이영란, 2012; 박희봉 외, 2013; 신상준·이숙종, 2016; 이창원·조문석, 2016; 이희창, 2016), 대부분이 정부 내부요인(박종민, 1991; 조기숙·남지현, 2007; 배귀희·임승후, 2009; 박종민·배정현, 2011; 이수인, 2013; 이윤수, 2013; 전대성 외, 2013; 이윤경, 2014; 이현국·김윤호, 2014; 황아란·서복경, 2015; 황창호 외, 2017; 임재훈·윤영채, 2018; 류태건·차재권, 2020) 혹은 정부 외부요인(이시원, 1994; 장수찬, 2002; 박희봉 외, 2003; 양건모·박통희, 2007; 김왕식, 2011; 금현섭·백승주, 2015; 최예나, 2016; 김정숙·정다정, 2019) 중 하나에 집중한 경향이 있다. 물론 각각의 요인을 따로 논의하는 것도 의미가 있다. 그러나 내·외부적 요인이 함께 고려될 때 보다 다각적인 영향요인을 찾아낼 수 있다는 점에서 본 연구는 정부

내·외부적 요인 모두에 주목하는 종합적 접근을 시도한다. 이를 통해 다양한 요인이 갖는 상대적 영향력을 확인한다는 점에서 기존 연구와 차별성이 있다.

본 연구의 또 다른 차별성은 청와대에 대한 평가의 매개효과를 확인한다는 점이다. '제왕적 대통령제'라고 불리울 정도로 우리나라에서 대통령의 영향력은 막강하다(홍준형, 2000; 양재진, 2002; 함성득, 2009; 박용수, 2016). 법적이고 공식적인 권한을 넘어서 대통령이 실질적으로 행사할 수 있는 또는 잠재적으로 행사할 수 있다고 믿는 권력이 많다. 더욱이 '청와대 정부'라는 은유가 말해주듯[1] 대통령의 영향력 행사와 정책 방향 설정 등에 있어서 청와대가 갖는 의미는 법적이고 형식적인 위상을 넘어선다. 청와대가 실질적으로 대통령 영향력 행사의 통로로서, 정책 방향 설정의 중심이 되고 있는 현실을 감안할 때-그러한 현실에 대한 가치판단은 차치하고-, 정부신뢰를 포함한 국정 운영에 대한 평가에 있어서 청와대에 대한 평가가 작용할 여지는 꽤 높다고 보는 것이 현실적이다. 이러한 현실적 상황에서 청와대에 대한 평가를 정부신뢰를 구성하는 하위요소로 보기보다는 정부신뢰에 작용하는 요소로 보고 이를 실증적으로 확인할 필요성이 제기된다. 바로 여기에서 본 연구가 기존의 연구와 다른 또 다른 차별성을 찾을 수 있다.

이러한 차별성을 바탕으로 본 연구는 기존 연구를 종합하여 정부신뢰의 영향요인을 내부요인과 외부요인으로 나누고 각각의 요인이 정부신뢰에 작용하는 과정에서 청와대에 대한 신뢰의 영향력이 어떻게 작용하는지를 실증적으로 확인하고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 〈행정에 관한 국민 인식조사〉(2019)를 활용하여 실증분석을 실시한다. 행정에 관한 국민 인식조사는 행정에 관한 인식, 행정서비스에 대한 만족도, 사회 및 정부 신뢰, 정책결과에 대한 인식 등 행정 전반에 대한 다양한 정보를 포함하고 있어서 정부신뢰의 영향요인을 종합적으로 살펴보는 본 연구의 목적에 부합하는 자료로 판단된다. 분석방법으로는 AMOS 21.0을 활용한 구조방정식 모형을 적용한다. 실증분석을 통해 도출된 결과가 갖는 의미를 해석하고 그것이 제시하는 함의를 심층적으로 논의한다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 정부신뢰의 개념

정부신뢰를 개념화하기 위해서는 신뢰에 대한 이해가 선행되어야 한다. 신뢰는 다양하게 개념화되는데 Rousseau et al.(1998)은 타인의 의도나 행동에 대한 긍정적인 기대를 바탕으로 위험을 수용하려는 심리적 상태로, Hosmer(1995)는 타인에 대한 통제가 결여된 불확실한 상황에서 갖는 낙관적인 기대로 정의하였다. 또한, Mayer et al.(1995)은 상대방을 감시하거나 통제할 수 있는 능력과는 무관하게 상대가 중요한 행동을 할 것이라는 기대를 기반으로 취약함을 감수하고자 하는

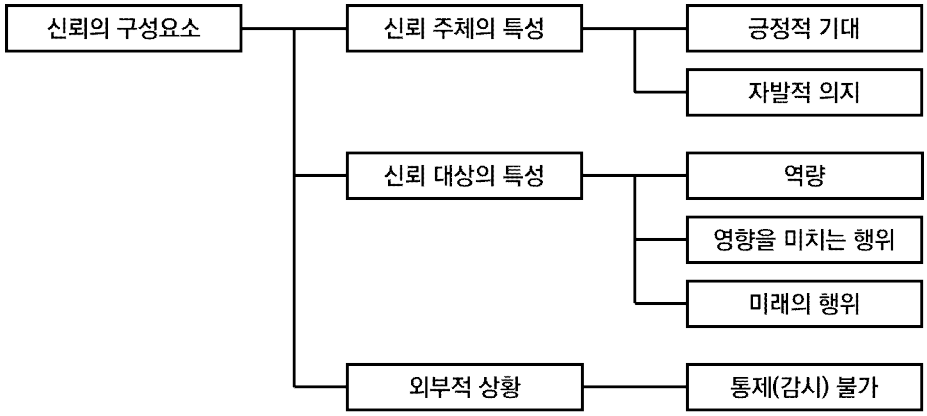
1) 청와대 정부란 대통령제 민주 정부의 퇴행적 형태 중 하나로, 대통령이 자신을 보좌하는 임의 조직인 청와대에 권력을 집중시켜 정부를 운영하는 자의적인 통치체제를 의미한다(박상훈, 2018).

의지를 신뢰로 보았다. 비슷한 맥락에서 Hurley(2006)는 신뢰를 취약한 상황에서도 확신을 가지고 누군가에게 의존하는 것으로 정의하였다.

이처럼 신뢰에 대한 다양한 개념 규정에도 불구하고 관통하는 몇 가지 공통된 요소가 있는데 이는 첫째, 위험에도 불구하고, 둘째, 신뢰 대상이 신뢰 주체의 이해에 부합하여 행동할 것이라는 긍정적인 기대, 셋째, 이러한 기대를 근거로 하여 신뢰 주체가 자신을 취약한 상태에 두려고 하는 자발적인 의지이다(박통희·원숙연, 2000; 원숙연·박통희, 2000). 이러한 공통된 요소를 고려할 때 신뢰란 불확실한 상황으로부터 기인하는 위험성을 감수하며 신뢰 대상에 대해 긍정적으로 기대하는 심리상태로 정의할 수 있다.

이상의 선행연구를 바탕으로 하고 MECE(Mutually Exclusive Collectively Exhaustive) 방법을 활용하여 신뢰의 개념적 구성요소는 〈그림 1〉과 같이 정리된다.

〈그림 1〉 신뢰 개념의 구성요소



〈그림 1〉에 따르면 1) 신뢰 주체의 특성(신뢰 대상에 대한 긍정적 기대와 그 기대를 형성하는 자발적 의지), 2) 신뢰 대상의 특성(신뢰 대상의 역량, 신뢰 주체에 영향을 미치는 신뢰 대상의 행위, 미래 발생할 행위의 결과), 3) 외부적 상황(신뢰 주체의 의지와는 별개로 신뢰 대상을 통제 및 감수할 수 없는 불확실한 상황)으로 구성된다.

이러한 신뢰 개념의 구성을 신뢰 대상이 개인이 아닌 정부가 되는 정부신뢰에 적용할 경우 다음과 같은 개념화가 가능해진다. 정부신뢰는 첫째, 신뢰 대상(정부)에 대한 신뢰 주체(국민)의 감시나 통제가 어려운 불확실성(위험)을 전제한다(박통희·원숙연, 2000; 원숙연·박통희, 2000; 오경민·박흥식, 2002; 손호중·채원호, 2005; 현승숙·이승종, 2007; 이현국·김윤호, 2014; 류태건·차재권, 2020). 둘째, 신뢰 주체(국민)의 기대 혹은 이해에 부합하여 신뢰 대상(정부)이 작동하고 산물을 만들어낼 것이라는 믿음이 내포되어 있다(Miller, 1974b; Hetherington, 1998; Li, 2004; Hetherington, 2005; 이숙종, 2006; 최흥규, 2007; Hetherington & Rudolph, 2008; 금현섭·백승주, 2010; 이승종, 2010; 박종민·배정현, 2011; 김태훈·전인석, 2015; 임재훈·윤영채, 2018). 셋째, 정부신뢰란 정부에 대해 국민이 가지는 긍정적인 감정 혹은 심리적 태도를 의미한다(원숙연·박통희, 2000; 손호

중·채원호, 2005; 양건모·박통희, 2007; 최흥규, 2007; 김왕식, 2011; 이수인, 2013; 이현국·김윤호, 2014; 황창호 외, 2015; 김영주·문명재, 2020).

이상의 논의를 기반으로 본 연구에서는 정부신뢰를 '정부에 대한 감시 및 통제가 어려운 불확실한 상황에도 불구하고 정부가 국민의 이해에 부합하여 작동할 것이라는 긍정적인 믿음'으로 정의한다.

2. 정부신뢰의 영향요인

1) 정부 내부요인

(1) 정부정책(서비스)에 대한 인식

정부활동의 산출물인 정책에 대한 인식 및 평가는 정부신뢰에 작용하는 대표적인 영향요인이다. 일반적으로 정부의 성과 및 정책, 서비스 등에 만족하거나 긍정적으로 인식할수록 정부신뢰는 증가한다. 주지하는 바와 같이 정부의 정책 및 서비스는 국민의 이해관계를 반영하여 형성·집행되어야 하기 때문에 이에 대한 긍정적 또는 부정적 인식은 정부신뢰로 이어지는 통로가 된다. 기존 연구도 이를 확인하는데 정부정책으로 인한 혜택을 많이 받았다고 인식할수록(임재훈·윤영채, 2018), 정부가 추진하는 정책에 대한 인식이 긍정적일수록(류태건·차재권, 2020), 정부성과에 대해 만족할수록(이희창, 2016) 정부신뢰가 증가하는 양상을 보인다. 같은 맥락에서 정부가 제공하는 서비스에 대해 긍정적으로 인식할수록 정부에 대한 신뢰가 증가하는데 특히 서비스의 중요성에 대한 인식이 그 관계를 조절한다(이현국·김윤호, 2014).

이처럼 정부정책이나 서비스에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향력은 다른 나라에서도 확인된다. 정부의 서비스(의료, 고용, 사회복지 서비스)와 정부신뢰 간 관계를 실증적으로 분석한 Christensen & Laegreid(2005)에 따르면, 서비스 이용 경험 자체는 정부신뢰에 유의미한 영향을 미치지 않지만 정부서비스 이용자의 만족도가 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 미국을 대상으로 한 연구에서도 정책에 대한 부정적 평가가 정부신뢰의 하락으로 이어지는 것이 확인되었다(Miller & Borrelli, 1991). 이상의 연구결과는 정부의 성과, 정책, 서비스 등에 대한 인식이 긍정적일수록 정부신뢰에도 긍정적이라는 것을 뒷받침한다.

이상의 논의를 종합하면 다음의 가설이 도출된다.

[가설 1] 정부정책에 대한 인식이 긍정적일수록 정부신뢰는 증가할 것이다.

(2) 경제에 대한 정부 책임 인식

정부의 경제에 대한 개입을 어떻게 생각하느냐는 정부신뢰에 영향을 미친다. 특히 정부가 경제정책에 책임이 있다는 국민의 기대는 경제성과에 대한 평가가 정부신뢰에 작용하는 데 있어서 중요한 통로가 된다. 다시 말해 경제 및 경제정책에 대한 정부의 책임을 높게 인식할 경우 정부의 경제적 성과에 대한 기대가 높아지는데 만일 성과가 기대에 못 미친다면 정부에 대한 부정적 평가로

이어질 수 있다.

이러한 가능성은 다른 나라에서도 확인된다. 미국을 비롯한 서구 선진국에서 고도의 경제성장을 경험한 국민은 정부의 개입을 통한 높은 수준의 경제적 성과를 기대했지만 저성장시대의 도래에 따른 경제성장의 둔화는 정부신뢰 하락의 원인이 되기도 하였다(Nye et al., 1997). 같은 맥락에서 Citrin & Green(1986)은 정부 작동의 비효율성은 정부에 대한 국민의 기대를 낮추는데 이러한 경향성은 경제 분야에서 특히 두드러진다고 보았다. 이는 정부가 적극적으로 개입하여 해결할 것이 기대되는 경제 분야에서 정부의 정책적 성과가 미흡하다고 생각할 경우, 정부신뢰에 부정적으로 작용할 가능성을 제공한다.

사실, 경제(시장)에 대한 정부의 개입범위와 책임을 비교적 넓게 인정하는 우리나라에서(박종민, 2008), 정부가 경제에 대해 책임을 져야 한다는 인식이 정부신뢰에 미칠 가능성은 상대적으로 높다. 정부성과와 정부신뢰 간 관계를 분석한 연구에 따르면(배정현, 2012), 경제분야에서의 정부성과가 다른 분야에서의 정부성과에 비해 정부신뢰에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 일본과 비교해도 유사한 양상을 보이는데, 일본은 정치적 성과가 정부신뢰에 미치는 영향이 큰 데 반해 한국은 경제적 성과가 정부신뢰에 미치는 영향이 뚜렷한 것으로 나타났다(이희창, 2016). 흥미로운 것은 정부가 경제적 성과에 대한 책임이 있다고 인식할수록 정부신뢰가 감소하는 결과이다(이창원·조문석, 2016). 이러한 결과는 경제에 대한 정부의 책임이 크다는 국민의 기대에 정부성과가 미치지 못했다고 평가했기 때문으로 추론된다. 이는 경제 악화에 대한 책임이 정부에 있다고 귀인할수록 정부신뢰가 하락한다는 연구와 맥을 같이 한다(김병규·이곤수, 2009).

결국, 경제 분야에 대해 정부가 개입할 책임이 있다고 인식하는 것은 정부의 경제성과에 대한 기대를 높이고, 기대가 높을 경우 기대가 낮은 경우에 비해, 경제성과가 기대에 미치지 못함으로써 정부신뢰에 부정적으로 작용할 가능성도 커진다.

이상의 논의를 종합하면 다음과 같은 가설이 도출된다.

[가설 2] 경제에 대한 정부책임이 크다고 인식할수록 정부신뢰는 감소할 것이다.

(3) 공직자의 자질에 대한 인식

공직자 자질과 역량에 대한 평가가 긍정적일수록 정부신뢰는 제고된다(배병룡·이시원, 1988; 이헌수, 1999; Uslaner, 2002; 이윤수, 2013; 황창호 외, 2017; 임재훈·윤영채, 2018; 류태건·차재권, 2020; 박현신, 2020). 정부라는 추상적인 구성체 또는 제도에 대한 신뢰는 대인신뢰와 달리 신뢰 대상이 명확하지 않다. 이러한 상황에서 공공부문을 운영하고 관리할 책임을 지닌 주체로서 공직자의 자질 및 역량에 대한 평가가 정부신뢰에 영향을 미치는 것은 자연스럽다(이헌수, 1999; 원숙연, 2001; 황창호 외, 2017).

공직자의 능력이 정부신뢰에 유의미한 영향이 없다는 연구도 일부 발견되지만(공진아·김혁, 2018), 공직자의 능력과 자질에 대한 긍정적 평가가 신뢰에 미치는 영향력은 안정적으로 확인되고 있다. 예를 들어 공직자가 자신의 권한을 공익이 아닌 사익을 위해 오남용하고 문제해결 능력이

부족하다고 평가되면 정부에 대한 국민의 신뢰는 하락한다(배병룡·이시원, 1988). 또한 행정기관의 서비스를 경험한 일반 국민은 공직자가 무사안일하다고 인식할수록 정부신뢰에 부정적인 것으로 나타났다(이윤수, 2013). 같은 맥락에서 공직자가 유능한 역량을 토대로 업무를 수행한다고 인식할수록 정부신뢰에 긍정적이었으며(황창호 외, 2017), 이러한 영향력 관계는 중앙과 지방정부 모두에서 유의미하게 나타났다(박현신, 2020). 더욱 흥미로운 것은 공직자의 자질에 대한 긍정적인 인식이 정부신뢰 자체에 긍정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 정책 혜택이 정부신뢰에 미치는 영향력을 매개하는 요인으로도 작용한다는 점이다(임재훈·윤영채, 2018).

이상의 논의를 종합하면 다음과 같은 가설이 도출된다.

[가설 3] 공직자 자질에 대한 평가가 긍정적일수록 정부신뢰는 증가할 것이다.

2) 정부 외부요인

(1) 경제적 상황에 대한 인식

경제 상황에 대한 인식은 국가 경제 상황에 대한 인식과 개인 경제 상황에 대한 인식으로 구분된다. 먼저 포괄적인 국가 경제 상황에 대한 인식은 정부신뢰에 영향을 미치는 것으로 나타났다(Chanley et al., 2000; Hetherington & Rudolph, 2008; 김병규·이곤수, 2009; 박종민·배정현, 2011; 황아란·서복경, 2015; 이희창, 2016; Stoyan et al., 2016). 이는 국가의 경제적 상황에 대한 평가가 긍정적(부정적)일 경우, 정부가 제대로 역할을 한다고(못한다고) 인식할 가능성이 높기 때문이다. 전술한 바와 같이 경제분야에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 영향은 여타분야에 비해 크다. 더욱이 우리나라와 같이 경제에 대한 정부의 개입범위가 넓은 경우 그 영향력은 더 크게 작용할 개연성이 있다. 결국, 국가 경제 상황을 긍정적으로 인식한다는 것은 정부의 경제정책에 대한 책임이나 성과에 대해 긍정적으로 평가할 가능성이 높다는 뜻이 되고 이는 정부신뢰를 제고하는 데 기여할 것이다.

한편, 국가의 경제적 상황에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향력 관계는 개인의 경제적 상황에도 적용 가능하다. 다만 개인의 경제 상황이 정부신뢰에 미치는 영향을 분석한 연구결과는 혼재되어 있다. 개인의 경제적 상황에 대한 평가가 정부신뢰에 영향을 미친다는 연구(Rahn & Rudolph, 2005; 김왕식, 2011; 이숙종·유희정, 2015)와 유의한 영향을 미치지 않는다는 연구(이시원, 1994; 박종민·배정현, 2011; 황아란·서복경, 2015)가 공존한다. 영향을 미치는 경우는 개인의 경제적 상황이 거시적인 국가 경제 상황과 연계되어 인식되기 때문에 개인의 경제 상황이 좋을 경우, 국가 경제 상황이 좋다고 생각될 가능성이 있고 그것이 정부신뢰에 긍정적으로 작용할 수 있다. 반면, 국가 경제 상황이 아무리 좋다고 하더라도 개인의 경제 상황은 개인적 상황 요인(본인 및 가족의 질병, 투자 실패 등)과 보다 긴밀하게 연계되었다고 볼 여지가 있어서 정부신뢰와의 직접적인 연결이 약할 수도 있다.

이처럼 연구결과가 혼재하지만 개인의 경제적 상황이 좋다고 인식할 경우 삶의 만족도가 높아

지고 상황이나 대상에 대한 수용의 범위가 넓어져 관대한 평가의 가능성이 있다. 이에 따라 본 연구에서는 거시적인 차원의 국가 경제 상황에 대한 긍정적 인식만이 아니라 개인의 경제적 상황에 대한 긍정적인 인식도 정부의 활동이나 정부정책에 대한 수용성을 높여 정부신뢰에 긍정적으로 작용할 것이라는 점에 주목하고자 한다.

이상의 논의를 종합하면 다음과 같은 가설이 도출된다.

[가설4] 국가 경제 상황에 대한 인식이 긍정적일수록 정부신뢰는 증가할 것이다.
[가설5] 개인 경제 사정에 대한 인식이 긍정적일수록 정부신뢰는 증가할 것이다.

(2) 정치활동참여

정치참여와 정부신뢰의 관계는 정치참여의 방식에 따라 다양하게 작동한다. 먼저, 정치적 활동에 참여할수록 사회자본이 형성되어 정부에 대한 신뢰가 증가한다는 결과와 정치참여 과정에서 비민주적이고 비합리적인 정보를 습득하여 정부에 대한 신뢰가 하락한다는 결과가 혼재한다. 장수찬(2002)에 따르면 정치참여와 정부신뢰가 긍정적인 관계를 맺고 있는 미국과 스웨덴과 달리 한국은 정치참여와 정부신뢰가 부정적인 관계에 있다. 이러한 결과는 미국과 스웨덴의 경우, 정치적 활동을 통해 형성한 사회자본이 정부신뢰를 견인하는 역할을 하는 데 반해 한국은 정치적 활동참여 과정에서 비민주성과 비합리성을 경험하고 이에 따라 정치적 효능감이 하락한 것과 관련성이 있다. 또한 기왕에 가지고 있는 정부에 대한 신뢰 수준에 따라 달라진다는 연구도 있는데 정부신뢰가 높은 집단은 정치적 참여를 통한 사회적 자본 형성이 정부신뢰로 이어지는 데 반해 정부신뢰가 낮은 집단에서는 그렇지 않다는 것이다(김정숙·정다정, 2019).

한편, 투표와 같이 국민 대다수가 참여하는 간접적이고 소극적인 정치참여는 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 데 반해(박희봉 외, 2003; 박희봉·이영란, 2012; 박희봉 외, 2013) 데모 및 공청회 참여와 같은 직접적이고 적극적인 정치참여는 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(박희봉 외, 2003; 양건모·박통희, 2007; 차재권·류태건, 2018). 소극적인 정치참여는 정부에 대한 관심과 기대에 기반을 두고 있는 데 반해 적극적인 데모는 정부에 대한 부정적 정보와 정부불신으로 이어졌기 때문으로 해석된다(박희봉 외, 2003). 같은 맥락에서 청원, 집단행동, 시위 및 집회와 같은 정치활동에 대한 참여는 정부신뢰에 부정적인 영향을 미친다. 다시 말해 이러한 성격의 정치활동에 빈번하게 참여할수록 정부가 자신의 이해관계를 정책에 반영하지 않는다는 인식, 즉, 정부에 대한 부정적인 경험을 함에 따라 정부를 불신하게 될 가능성이 높아지기 때문이다(양건모·박통희, 2007).

이처럼 정치적 참여는 사회적 자본을 형성하는 통로이나 참여의 목적 혹은 참여과정에서의 부정적인 경험 및 접촉의 성격에 따라 정부신뢰에 부정적으로 작용하는 또 다른 요인이 될 수 있다.

이상의 논의를 종합하면 다음과 같은 가설이 도출된다.

[가설6] 정치활동을 통해 부정적 경험에 노출될수록 정부신뢰는 감소할 것이다.

이상의 가설이 도출되기까지 정부신뢰의 영향요인과 영향력 관계에 대한 선행연구를 MECE 방식에 기초해 요약하면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 정부신뢰와 영향요인의 관계

구분		유의미한 관계 존재	유의미한 관계 부재
정부 내부 요인	정부 정책	이현국·김윤호(2014), 황창호 외(2017), 임재훈·윤영채(2018), 류태건·차재권(2020), 박현신(2020), Miller&Borrelli(1991)	
	경제 책임	Nye et al.(1997)	
	공직자	이윤수(2013), 황창호 외(2017), 임재훈·윤영채(2018), 박현신(2020)	
정부 외부 요인	경제 상황	김왕식(2011), Stoyan et al.(2016)	
	정치 활동	장수찬(2002), 박희봉 외(2003), 양건모·박통희(2007), 김정숙·정다정(2019)	
정부 내부 및 외부 요인	정부 정책	김병규·이곤수(2009), 박종민·배정현(2011), 박희봉 외(2013), 이희창(2016), Christensen&Laegreid(2005)	
	경제 책임	김병규·이곤수(2009), 박희봉·이영란(2012), 이창원·조문석(2016), Citrin&Green(1986)	
	공직자	배병룡·이시원(1988), 황아란·서복경(2015)	공진아·김혁(2018)
	경제 상황	이시원(1994), 김병규·이곤수(2009), 박종민·배정현(2011), 이숙종·유희정(2015), 황아란·서복경(2015), 이희창(2016), Chanley et al.(2000), Hetherington&Rudolph(2008)	이시원(1994); 박종민·배정현(2011), 황아란·서복경(2015), 재권, 류태건(2018)
	정치 활동	박희봉·이영란(2012), 박희봉 외(2013), 이창원·조문석(2016), 차재권·류태건(2018),	박희봉 외(2013), 차재권·류태건(2018)

3) 청와대 신뢰의 영향력

서론에서 밝힌 바와 같이 본 연구는 정부신뢰에 작용하는 다른 요인들의 영향력을 청와대 신뢰가 어떻게 매개하는지 확인하는 것을 주요 목적으로 한다. 대통령에 대한 신뢰가 정부신뢰에 미치는 영향은 서구에서도 어렵지 않게 발견된다. Citrin(1974)은 대통령의 국정 수행에 대한 불만족을 미국 정부에 대한 신뢰 하락의 한 원인으로 지목하였다. 같은 맥락에서 Citrin & Green(1986)은 대통령에 대한 평가와 이미지가 정부신뢰에 영향을 미친다는 점을 재확인하였다. 이처럼 대통령제를 택하고 있는 국가에서 대통령에 대한 신뢰가 정부신뢰에 있어 중요한 요인임은 부인할 수 없다(전대성 외, 2013; 이숙종·유희정, 2015).

대통령에 대한 평가와 정부신뢰와의 관계가 우리나라에서도 적용되리라는 예측은 어렵지 않다.

‘제왕적 대통령제’라고 할 정도로 우리나라 대통령은 대통령제의 제도적 의미 이상의 막강한 영향력을 행사하고 있다. 더욱이 우리나라 대통령의 막강한 영향력을 논의할 때 ‘청와대 정부’라는 은유가 갖는 의미는 작지 않다. 역대 한국 정부는 대통령이 보좌 및 비서기관인 청와대에 권력을 집중시켜 정부를 운영하는 ‘청와대 정부’의 형태라는 평가를 받는다(박상훈, 2018). 정권마다 정도의 차이는 있지만 청와대 비서실이 국정 운영의 핵심이 되고 청와대 중심의 당청 관계가 형성되어 온 것이 사실이다. 이러한 현상은 행정부주도의 행정국가화 현상은 물론(김근세, 2012; 윤견수, 2018; 이승종, 2020), 국회의 자율성 및 입법주도권이 제대로 행사되지 못했던 역사적 맥락과도 무관하지 않다(최정원, 2001; 박재완, 2016). 이처럼 청와대는 대통령과 근접한 위치에서 행정적 또는 집행적 기구로 대통령의 국정관리와 정책결정을 지원하는 ‘제도적 대통령 부서’ 이상의 의미가 있다(유현종·이윤호, 2010).

이러한 맥락에서 한국에서 청와대에 대한 신뢰는 정부신뢰 영향요인의 작용 방향이나 정도에 상당한 영향을 미칠 것으로 보는 것이 타당하다. 청와대는 국정운영에 대한 대통령의 비전을 적극적으로 구현하고 정책방향을 설정한다. 대통령에게 집중된 국정운영의 권한과 책임은 청와대 비서실을 통한 국정운영 시스템으로 구현되고(박형준, 2017), 기획, 예산, 조직 및 행정관리 등이 실질적으로는 청와대 비서실의 지휘와 통솔을 받는 것이 현실이다(신현기, 2015). 따라서 국민들의 인식구조 안에 청와대는 단순한 보좌 및 비서기관을 넘어서는 ‘그 무엇인가’로 자리매김하고 있을 개연성이 높다. 따라서 형식적인 구조와 무관하게 실질적 국정운영 중심에 있는(중심에 있다고 인식되는) 청와대에 대한 평가가 통상적인 의미의 정부신뢰에 작용하는 내부적, 외부적 요인이 작용하는 과정에 영향을 미치리라고 보는 것이 타당하다. 청와대에 대한 신뢰가 높을수록 국정운영을 긍정적으로 평가하고 정부를 신뢰한다는 연구도 이를 확인해준다(이양수, 2008).

이러한 상황을 고려할 때 청와대에 대한 신뢰를 정부신뢰의 하위 구성요소로 보거나 정부신뢰에 영향을 미치는 독립변수 중 하나로 설정하기보다는 청와대에 대한 신뢰가 여타의 요인들의 영향력을 매개하는지에 주목할 필요성이 강하게 제기된다.

이상의 논의를 바탕으로 다음과 같은 가설이 도출된다.

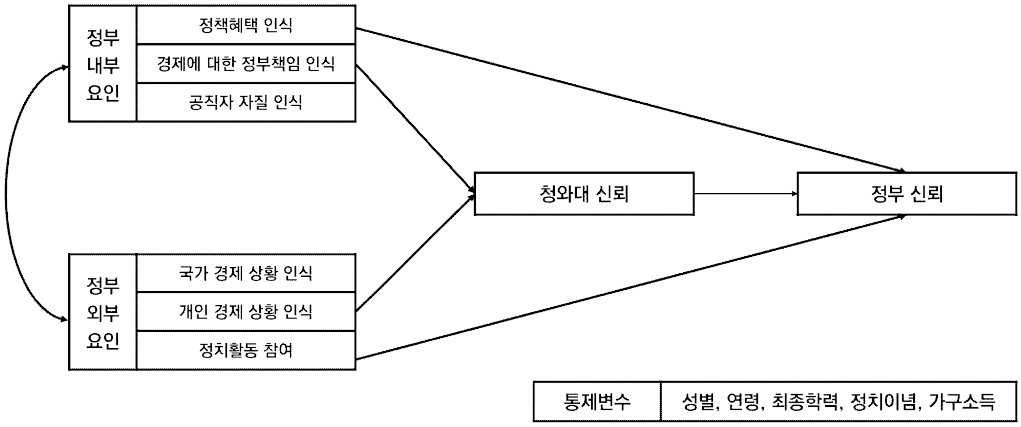
[가설 7] 정부 내부 및 외부요인은 청와대 신뢰를 통해 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.
[가설 7-1] 정책에 대한 인식이 정부신뢰에 작용하는 데 청와대 신뢰의 매개효과가 있을 것이다.
[가설 7-2] 경제에 대한 정부 책임 인식이 정부신뢰에 작용하는 데 청와대 신뢰의 매개효과가 있을 것이다.
[가설 7-3] 공직자 자질에 대한 인식이 정부신뢰에 작용하는 데 청와대 신뢰의 매개효과가 있을 것이다.
[가설 7-4] 국가 경제 상황에 대한 인식이 정부신뢰에 작용하는 데 청와대 신뢰의 매개효과가 있을 것이다.
[가설 7-5] 개인 경제 사정에 대한 인식이 정부신뢰에 작용하는 데 청와대 신뢰의 매개효과가 있을 것이다.
[가설 7-6] 정치활동 참여가 정부신뢰에 작용하는 데 청와대 신뢰의 매개효과가 있을 것이다.

Ⅲ. 연구설계

1. 연구모형

이상의 이론적 논의를 종합하여 〈그림 2〉와 같이 연구모형을 구성하였다.

〈그림 2〉 연구모형



2. 자료의 수집 및 연구방법

이상의 이론적 모형의 실증적 타당성을 확인하기 위하여 본 연구는 한국행정연구원에서 실시한 〈행정에 관한 국민 인식조사〉를 활용하였다.[2] 행정에 관한 국민 인식조사는 행정에 관한 국민의 견해를 다양한 차원에서 살펴봄으로써 향후 행정에 대한 수요를 예측하고 행정 제도의 개선 방향을 마련하기 위해 3년을 주기로 실시하는 조사이다(김상현, 2019). 이 조사는 행정에 대한 인식, 행정서비스에 대한 만족도, 사회적 신뢰, 정부신뢰, 정책 결과에 대한 인식 등 행정 전반에 걸쳐 다양한 정보를 포괄하고 있기 때문에 정부신뢰의 영향요인을 살펴보는 본 연구의 목적에 부합하는 자료라 할 수 있다.

현재 가장 최근의 자료인 2019년 〈행정에 관한 국민 인식조사〉를 활용하여 정부신뢰에 영향을 미치는 정부 내부요인과 정부 외부요인을 규명하고 청와대 신뢰가 이를 매개하는지를 실증적으로 분석하였다. 정부 내부요인과 정부 외부요인이 정부신뢰에 미치는 영향과 청와대 신뢰의 매개효과를 확인하기 위하여 구조방정식 모형(AMOS 21.0)을 적용하였다.

2) 본 설문조사 자료는 한국행정연구원에서 생산된 자료를 활용하였으며, 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용허가를 받았음.

3. 변수설정

1) 변수 및 척도

본 연구의 종속변수인 정부신뢰는 국민의 정부에 대한 만족도와 지지로 조작화하였다. 구체적으로 '귀하는 현 정부에 대해 얼마나 만족하십니까', '귀하는 현 정부를 얼마나 지지하십니까', '귀하는 정부가 옳은 일을 한다고 어느 정도 믿습니까' 등 세 개의 문항으로 구성되며 5점 척도로 측정하였다.[3)]

독립변수와 관련하여 정부 내부요인 중 정책 혜택에 대한 인식, 경제에 대한 정부 책임 인식은 5점 척도로 구성되어 있다. 공직자 자질에 대한 인식은 '공무원의 전문성, 책임성, 근무의욕, 성실성'에 대한 주관적 평가를 5점 척도로 구성하였다.

정부 외부요인 중 국가 경제 상황에 대한 인식과 개인 경제 상황에 대한 인식 모두 5점 척도로 구성되었다. 정치활동 참여는 '전혀 없음', '한 번', '두 번 이상'의 3점 척도이며 정치활동 참여 중 주로 세금납부거부, 민원제기, 시위 등 주로 부정적인 측면의 활동 경험을 묻는 문항으로 구성되었다.

한편, 본 연구의 매개변수인 청와대신뢰는 '전혀 신뢰 안 함'에서 '매우 신뢰'의 5점 척도 구성되었다. 성별, 연령, 최종 학력, 가구소득 등 사회 경제적 요인을 통제하였다. 이와 함께 정치적 이념에 따라 정부에 대한 만족도와 지지도가 상당한 차이를 보일 수 있다는 점에서 연구대상자의 정치적 이념성향을 중요한 통제변수로 설정하였다.

이상의 변수에 대한 조작적 정의와 문항은 〈표 2〉와 같다.

3) 본 연구의 심사자께서 지적한 것처럼 정부신뢰는 다차원적이고 종합적인 개념으로 신뢰의 대상이 명확한 대인간 신뢰(interpersonal trust)와는 달리 정부신뢰의 대상은 다양하게 상정할 수 있다. 이러한 특성을 고려하여 본 연구는 정부신뢰의 대상을 제도로서 정부, 특히 중앙정부에 대한 신뢰로 명시적으로 한정하여 분석하였다.

〈표 2〉 변수의 조작적 정의

변수명			조작적 정의	문항
종속 변수	정부신뢰		정부의 활동에 대한 긍정적 믿음	귀하는 현 정부에 대해 얼마나 만족하십니까? 귀하는 현 정부를 얼마나 지지하십니까? 귀하는 정부가 옳은 일을 한다고 어느 정도 믿습니까?
독립 변수	정부 내부 요인	정책에 대한 인식	정부정책으로부터 혜택을 받고 있다는 주관적 평가	귀하는 현재 정부의 경제정책(소득, 물가, 고용정책 등)으로부터 어느 정도 혜택을 받고 있다고 생각하십니까? 현재 정부의 경제정책으로부터 받는 혜택이 정부 출범 때(2017년)와 비교해 어느 정도 많아졌다고 생각하십니까? 귀하는 현재 정부의 사회복지정책(연금, 의료보험, 실업보험 등)으로부터 어느 정도 혜택을 받고 있다고 생각하십니까? 현재 정부의 사회복지정책으로부터 받는 혜택이 정부 출범 때(2017년)와 비교해 어느 정도 많아졌다고 생각하십니까?
		경제에 대한 정부 책임 인식	경제분야에 대한 정부책임을 둘러싼 주관적 평가	귀하는 다음 각 사항에 대해 정부가 얼마나 책임이 있다고 생각하십니까? - 일자리 제공, 물가관리, 성장이 필요한 사업 지원
		공직자 자질 인식	공직자가 가진 핵심 능력에 대한 주관적 평가	귀하는 다음의 각 항목에 대하여 우리나라 공무원들의 자질이 어느 정도 높다고 생각하십니까? - 전문성, 책임성, 근무의욕, 성실성
	정부 외부 요인	국가 경제 상황 인식	현재 국가 경제 상황에 대한 인식과 과거 대비 개선 정도에 대한 인식	귀하는 요즘 우리나라의 경제사정이 얼마나 좋다고 생각하십니까? 3년 전과 비교해 현재 우리나라의 경제사정이 얼마나 더 좋아졌다고 생각하십니까?
		개인 경제 상황 인식	현재 개인 경제 상황에 대한 인식과 과거 대비 개선 정도에 대한 인식	귀하는 요즘 우리나라의 경제사정이 얼마나 좋다고 생각하십니까? 3년 전과 비교해 현재 우리나라의 경제사정이 얼마나 더 좋아졌다고 생각하십니까?
		정치활동 참여	정치활동을 통해 자신의 의사를 표명해본 경험	다음은 사람들이 가끔 시민으로서 취하는 행동들입니다. 지난 1년(2018년 8월~2019년 7월)동안 다음 각각의 행동을 얼마나 해보셨습니까? - 세금이나 공과금 납부 거부, 다른 사람들과 함께 집단 민원제기, 진정서 서명, 시위나 농성참가, 민원제기(구청 홈페이지 "구청장에게 바란다"등 포함
매개 변수	청와대에 대한 신뢰		정부기관으로서 청와대에 대한 긍정적 믿음	귀하는 다음의 각 기관 혹은 단체를 얼마나 신뢰하십니까? - 청와대
통제 변수			성별	귀하의 성별은?
			연령	귀하의 연령은 몇 세입니까?
			최종 학력	귀하의 최종학력은?
			가구소득	귀댁의 한 달 평균 가구소득은 얼마입니까?
			정치이념	정치이념을 보수와 진보로 나눈다면 귀하는 자신의 이념적 성향이 다음 중 어디에 해당된다고 생각하십니까? 0점: 극히 보수, 10점: 극히 진보

Ⅳ. 표본의 구성 및 모형의 적합도

1. 표본의 구성

최종분석에서 사용한 표본의 특성은 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 표본의 구성

변인		표본 수(비율)
성별	남성	763(50.9%)
	여성	737(49.1%)
연령	20대	274(18.3%)
	30대	291(19.4%)
	40대	344(22.9%)
	50대	348(23.2%)
	60대	243(16.2%)
최종 학력	초졸	13(0.9%)
	중졸	12(0.8%)
	고졸	426(28.4%)
	2년제 대졸	312(20.8%)
	4년제 대졸	591(39.4%)
	석사졸	109(7.3%)
	박사 수료 이상	37(2.5%)

2. 측정도구의 평가 및 분석모형

1) 측정도구의 평가

측정도구의 타당성을 검증하기 위해 탐색적 요인분석과 신뢰도 분석을 진행하였다. 분석 결과 모든 문항의 요인적재량 및 구성개념의 Cronbach's α 계수 모두 기준치를 넘는 수준으로 나타났다. 다만 국가 경제 상황에 대한 인식과 개인 경제 상황에 대한 인식이 동일한 요인으로 묶였다. 그러나 국가 경제 상황에 대한 인식과 개인 경제 상황에 대한 인식이 정부신뢰에 영향을 미치는 영향이 다르다는 기존 연구결과를 고려하고(박종민·배정현, 2011; 이수인, 2013; 황아란·서복경, 2015), 본 연구의 목적을 감안하여 각각을 별개의 변수로 설정하여 분석하였다.

한편, 잠재변수와 관측변수 간 관계 및 잠재변수 간 관계를 검증하고 집중타당성과 판별타당성을 확인하기 위해 확인적 요인분석을 실시하였다. 분석결과 집중타당성과 판별타당성이 확보된 것으로 나타났다.[4)]

4) 일반적으로 요인부하량 .5 이상, 유의성(Critical Ratio) 1.96 이상, 평균분산추출(AVE) .5 이상, 개념신뢰

〈표 4〉 신뢰도 및 타당도 분석결과

잠재변수	측정변수	탐색적 요인분석	Cronbach's Alpha	타당성 분석				
				비표준화 계수	표준화 계수	C.R	AVE	개념 신뢰도
정책 혜택	1	.834	.862	1.000	.733	-	.634	.873
	2	.821		1.012	.845	31.045		
	3	.803		.954	.739	27.322		
	4	.729		.943	.820	30.248		
정부 책임	1	.814	.723	1.000	.603	-	.516	.760
	2	.801		1.388	.771	17.504		
	3	.756		1.112	.671	17.634		
공직자 자질	1	.830	.827	1.000	.694	-	.570	.841
	2	.798		1.196	.804	25.750		
	3	.794		.987	.706	23.499		
	4	.762		1.065	.748	24.592		
국가 경제	1	.725	.876	1.000	.880	-	.770	.877
	2	.720		1.049	.886	42.508		
개인 경제	1	.862	.886	1.000	.909	-	.817	.899
	2	.843		.957	.876	40.635		
정치 활동 참여	1	.804	.794	1.000	.609	-	.768	.943
	2	.766		1.304	.756	21.093		
	3	.745		1.272	.651	19.281		
	4	.696		1.136	.725	20.643		
	5	.672		1.174	.594	18.057		

변수 간 상관관계를 분석한 결과는 〈표 5〉와 같다. 상관관계가 .8 이상이면, 강한 상관관계로 인한 다중공선성의 문제가 발생할 수 있다. 이에 따라 다중공선성 문제에 대한 보다 확실한 진단을 위해 공차 한계와 VIF(Variance Inflation Fator)의 값을 살펴보았다. 공차 한계는 .142~.725의 값을, VIF는 1.379~7.060의 값을 보였다. 이상의 결과는 공차 한계 .1 이상, VIF 10 미만에 속함으로써 다중공선성의 문제는 크지 않은 것으로 판단된다.

도 .7이상이면 집중타당성을 갖췄다고 판단한다. 판별타당성의 경우 잠재변수의 AVE 값이 잠재변수 간 상관계수의 제곱보다 커야 하며 (상관계수±2×표준오차) 값이 1이 아니어야 한다. 확인적 요인분석 결과, 이 모든 조건을 충족하여 집중타당성과 판별타당성이 확보되었다.

〈표 5〉 상관관계 분석결과

	상관관계							
	정책 혜택	정부 책임	공직자 자질	국가 경제	개인 경제	정치 활동	정부 신뢰	청와대 신뢰
정책 혜택	1							
정부 책임	-.033 *	1						
공직자 자질	.161 ***	.017	1					
국가 경제	.468 ***	-.168 ***	.200 ***	1				
개인 경제	.339 ***	-.099 ***	.183 ***	.616 ***	1			
정치 활동	.034 ***	-.037 ***	.027 ***	.096 ***	.067 ***	1		
정부 신뢰	.587 ***	-.072 ***	.202 ***	.785 ***	.496 ***	.041 ***	1	
청와대 신뢰	.491 ***	-.004	.277 ***	.616 ***	.390 ***	.034 **	.931 ***	1

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

2) 분석모형의 적합도

연구모형으로는 부분매개모형을, 경쟁모형으로는 완전매개모형으로 설정하여 두 모형의 적합도 지수를 비교하였다. χ^2 차이검증 결과, 연구모형의 χ^2 값이 유의하게 감소하였고($\triangle\chi^2$ =1,451.603, △ df=7, p〈.05) 적합도가 더 우수하였다. 이에 따라 본 연구는 부분매개모형을 최종모형으로 채택하였다(〈표 6〉 참고).

〈표 6〉 연구모형과 경쟁모형의 적합도 지수

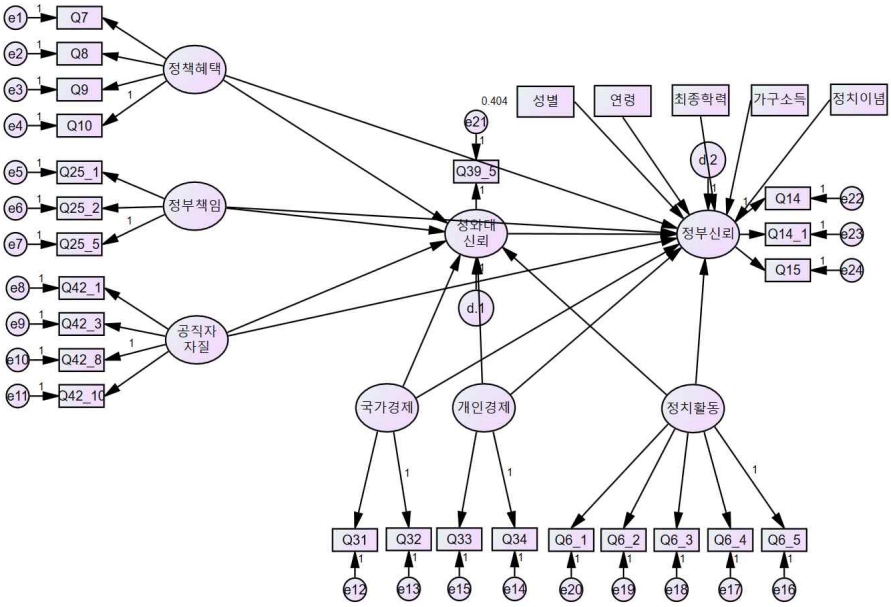
	χ^2(df)	SRMR	RMSEA	GFI	NFI	CFI	TLI
연구모형	2005.427 (340)***	.075	.057	.911	.911	.925	.910
경쟁모형	3457.030 (347)***	.1619	.077	.844	.847	.859	.836

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

최종분석모형은 〈그림 3〉과 같다. 통제변수로는 성별, 연령, 최종학력, 가구소득, 정치이념이 투

입되었다. 청와대 신뢰는 관측변수가 1개인 단일지표이므로 측정오차를 $(1-\alpha)\sigma^2$로 고정해주었으며 단일지표의 경우엔 신뢰도를 추정할 수 없으므로 α는 .7로 추정하였다.

〈그림 3〉 최종분석모형



V. 분석결과 및 논의

1. 분석결과의 종합

위에서 제시한 최종모형을 바탕으로 한 분석결과는 〈표 7〉 및 〈그림 4〉와 같다.

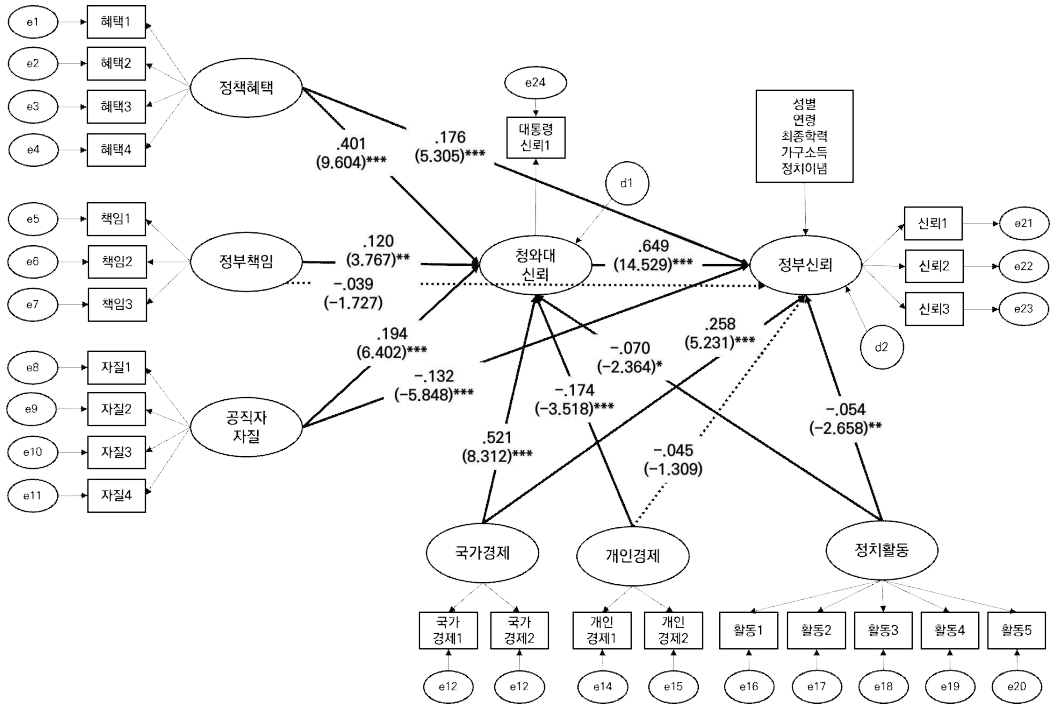
〈표 7〉 구조모형의 경로계수

경로			Estimate (비표준화)	Estimate (표준화)	S.E.	C.R.	P
정책혜택	→	청와대 신뢰	.543	.401	.057	9.604***	.000
정부책임	→		.195	.120	.052	3.767***	.000
공직자자질	→		.287	.194	.045	6.402***	.000
국가경제	→		.530	.521	.064	8.312***	.000
개인경제	→		-.205	-.174	.058	-3.518***	.000
정치활동참여	→		-.208	-.070	.088	-2.364*	.018

청와대신뢰	→	정부신뢰	.679	.649	.047	14.529***	.000
정책혜택	→	정부신뢰	.249	.176	.047	5.305***	.000
정부책임	→		-.065	-.039	.038	-1.727	.084
공직자자질	→		-.204	-.132	.035	-5.848***	.000
국가경제	→		.275	.258	.053	5.231***	.000
개인경제	→		-.056	-.045	.043	-1.309	.191
정치활동참여	→		-.168	-.054	.063	-2.658**	.008

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

〈그림 4〉 구조모형 분석결과



*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

〈표 7〉에 따르면 정부 내부요인 중 정책 혜택에 대한 인식(β=.176, p〈.001), 공직자 자질에 대한 인식(β=-.132, p〈.001)이 정부신뢰에 미치는 유의한 영향력이 확인되었다. 이에 반해, 경제에 대한 정부의 책임 인식(β=-.039, ns.)이 정부신뢰에 작용하는 유의한 영향력은 발견되지 않았다. 특히 흥미로운 결과는 공직자의 자질에 대한 긍정적인 평가가 정부신뢰에 부정적으로 작용한다는 점이다. 이는 기존의 연구결과와는 배치되는 것으로, 보다 면밀한 논의의 필요성을 제기한다. 이로써 가설 1은 채택되고 가설 2, 3은 기각되었다.

한편, 정부 외부요인이 정부신뢰에 미치는 영향력과 관련하여, 국가경제 상황에 대한 인식(β=.258, p〈.001)과 정치활동참여(β=-.054, p〈.01)의 영향력은 유의한 것으로 나타났다. 반면 개인경

제 상황(β=-.045, ns.)에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 유의한 영향력은 확인되지 않았다. 이에 따라 가설 4와 6은 채택되고 가설 5는 기각되었다.

주지하는 바와 같이 본 연구가 특히 주목하는 것은 청와대에 대한 신뢰의 매개효과이다. 이에 따라 본 연구는 정부 내부요인 및 외부요인과 정부신뢰 간 관계에 있어서 청와대에 대한 신뢰가 매개하는지를 확인하기 위하여 간접효과 분석을 실시하였다. 간접효과의 유의성은 부트스트래핑(Bootstrapping)을 통해 검증하였으며 결과는 〈표 8〉과 같다.

〈표 8〉 효과분석: 직접효과, 간접효과, 총효과

경로	총효과	직접효과	간접효과 (95% CI)
정책 혜택 → 정부신뢰	.436***	.176***	-
정책혜택 → 청와대신뢰 → 정부신뢰		-	.260** (.199~.325)
정부 책임 → 정부신뢰	.039	-.039	-
정부 책임 → 청와대신뢰 → 정부신뢰		-	.078** (.037~.124)
공직자 자질 → 정부신뢰	-.006	-.132***	-
공직자자질 → 청와대신뢰 → 정부신뢰		-	.126** (.084~.171)
국가 경제 → 정부신뢰	.596***	.258***	-
국가 경제 → 청와대신뢰 → 정부신뢰		-	.338** (.252~.433)
개인 경제 → 정부신뢰	-.159***	-.045	-
개인 경제 → 청와대신뢰 → 정부신뢰		-	-.113** (-.180~-.049)
정치활동 → 정부신뢰	-.099***	-.054**	-
정치활동 → 청와대신뢰 → 정부신뢰		-	-.045* (-.086~-.006)

*p〈.05, **p〈.01, ***p〈.001

〈표 8〉의 효과분석에 따르면 본 연구에서 설정한 정부 내부적, 외부적 요인이 정부신뢰에 작용하는 모든 경로에서 청와대에 대한 신뢰가 매개효과를 갖는 것으로 나타났다. 구체적으로 정부정책 혜택에 대한 인식이 정부신뢰에 영향을 미치는 데 있어서 청와대에 대한 신뢰의 간접효과는 .260로 나타났다(95% CI .199~.325). 경제에 대한 정부 책임 인식과 공직자 자질에 대한 평가가 청와대에 대한 신뢰를 통해 정부신뢰에 미치는 간접효과는 각각 .078(95% CI .037~.124)과 .126(95% CI .084~.171)으로 나타났다. 한편, 국가 경제 상황에 대한 인식과 개인 경제 상황에 대한 인식에 있어서 청와대에 대한 신뢰가 갖는 간접효과는 각각 .338(95% CI .252~.433)과 -.113 (95% CI -.180~-.049)로 확인되었다. 마지막으로 정치활동 참여가 정부신뢰에 영향을 미치는 데 있어서 청와대에 대한 신뢰의 간접효과는 -.045(95% CI -.086~ -.006)로 나타났다. 이처럼 청와대에 대한 신뢰가 각각의 요소에 미치는 간접효과의 모든 경로는 95% 신뢰구간에서 0이 포함하지 않는 것으로

확인되어 모두 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 이처럼 청와대 신뢰의 매개효과가 모두 유의하게 확인됨으로써 가설 7-1에서 7-6은 모두 채택되었다.

2. 분석결과의 논의

이상의 결과는 몇 가지 중요한 논제를 제공한다. 먼저, 정부 내부요인 중 정책 혜택 인식은 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정책 혜택에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 긍정적 영향력은 기존의 연구를 재확인하는 결과이다(Miller & Borrelli, 1991; Keele, 2007; Wong et al., 2011; 박희봉 외, 2013; 신상준·이숙종, 2016; 류태건·차재권, 2020). 이러한 결과는 정부활동의 대표적인 산물이자 정부활동에 대한 최일선의 평가 대상인 정책이 갖는 의미와 중요성을 다시 한번 확인해준다. 정부신뢰란 '정부에 대한 감시 및 통제가 어려운 불확실한 상황에도 불구하고 정부가 국민의 이해에 부합하여 작동할 것이라는 긍정적인 믿음'이다. 정부신뢰를 이렇게 규정할 경우, 정책수요자로서 국민이 정책으로부터 혜택을 받았다고 생각하게 되면 비록 정부활동에 대한 직접적인 통제는 어려웠지만 정책에 자신들의 이해관계가 반영되었다는 평가를 할 수 있는 간접적 통로가 될 수 있음을 보여준다.

또 하나 흥미로운 것은 경제와 관련된 결과이다. 분석결과에 따르면 경제 분야에 대한 정부의 책임이 있다는 인식이 정부신뢰에 미치는 유의미한 영향력이 발견되지 않았다. 또한 국가경제 상황에 대한 평가는 정부신뢰에 긍정적인 데 반해 개인경제 상황에 대한 평가는 유의미한 영향력이 발견되지 않았다. 이처럼 경제와 관련된 결과가 혼재되어 나타난 것은 향후 면밀한 분석의 필요성을 제기한다. 다만 탐색적인 차원에서 몇 가지 논의가 가능할 것으로 보인다. 먼저, 이러한 결과는 국민이 정부를 신뢰하는 데 있어서 경제 분야에 대한 책임 그 자체보다는 정부 책임의 산물(산출)인 실질적인 경제상황이 중요하다는 것을 보여준다. 다시 말해 책임을 얼마나 많게(또는 적게) 부여하는 추상적인 인식을 넘어선 실질적이고 구체적인 성과 인식이 정부신뢰에 작용한다는 것이다.

이러한 관계의 개연성은 국가경제 상황에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 유의한 영향력을 통해서 확인된다. 다시 말해 국가경제 상황이 좋다는 것은 경제 분야에 대한 정부책임을 잘 수행했다는 일종의 결과물이고 성과이기 때문이다. 또한 정부가 경제에 책임이 있다는 (추상적인)인식보다 국가경제 상황이 좋다(또는 나쁘다)는 것이 훨씬 더 가시적이고 구체적인 평가의 기준이 될 수 있다는 점에서 더욱 그렇다. 정부의 경제적 성과가 정부신뢰에 긍정적이라는 기존의 연구가 이러한 해석을 다시 한번 뒷받침한다(Lee, 1994; Kim, 2010; Wong et al., 2011). 여기서 한 가지 유보적인 해석의 필요성이 제기되는 부분은 개인경제 상황에 대한 인식의 영향력이다. 본 연구가 설정한 방향과는 달리 개인경제 상황에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 유의미한 영향력이 확인되지 않았다. 이러한 결과는 개인의 경제 상황은 국가경제 상황에 비해 정부의 성과영역으로 귀인하기보다는 더 개별적이고 개인 책임 및 성과영역으로 인식하고 있을 가능성을 보여준다. 향후 후속 연구를 통해 보다 많은 연구가 축적되어야 하지만, 본 연구의 결과는 정부신뢰의 역학이 작용하는 데 있어서 개인 중심의 경제 평가보다는 국가 중심의 경제 평가가 더 큰 영향력을 미친다는 일단

의 연구(Kinder & Kiewiet, 1981; 박종민·배정현, 2011)에 또 하나의 증거를 더한다.

또 하나 관심을 끄는 결과는 공직자 자질에 대한 인식이 정부신뢰에 부정적으로 작용한다는 것이다. 이러한 결과는 공직자 자질과 정부신뢰와의 긍정적 관계를 보여준 기존의 연구와 궤를 달리하는 것이다(배병룡·이시원, 1988; 이헌수, 1999; Uslaner, 2002; 이윤수, 2013; 황창호 외, 2017; 임재훈·윤영채, 2018; 류태건·차재권, 2020). 이처럼 기존의 연구와 거리가 있는 결과는 조심스러운 해석이 요구되지만, 한가지 탐색적 가능성은 기대불일치 모형(expectation-disconfirmation model)에서 찾을 수 있다(Oliver, 1980). 기대불일치 모형은 상품 및 서비스를 경험하기 전에 형성된 기대와 상품 및 서비스를 경험한 후에 평가한 실제 성과 간의 불일치에 의해 만족도가 결정된다고 설명한다. 만약 기대보다 실제의 성과가 높으면(긍정적 불일치) 만족하고 기대보다 실제의 성과가 낮으면(부정적 불일치) 불만족하게 된다. 결국 만족도는 사전에 형성된 기대와 실제의 성과를 비교하는 과정에서 결정된다는 것이다.

이를 공직자의 자질에 대한 평가에 대입하면 다음과 같은 설명이 가능해진다. 원칙적으로 공직자의 자질이나 역량이 높으면 정부에 대한 신뢰에 긍정적으로 작용하는 것은 당연하다. 그러나 공직자의 역량이나 자질에 대한 높은 평가는 높은 기대로 이어지고 높은 기대는 높은 성과에 대한 기대로 이어질 개연성이 있다. 기대불일치 모형에 따르면 기대가 높을 경우, 기대가 낮을 때와 비교해, 성과에 대한 평가가 긍정적이지 않다. 이러한 관계는 실제 성과와는 별개로 기대가 클수록 불신으로 이어지기 쉽다는 논의를 통해서도 뒷받침된다(Bok, 1997; 이윤수, 2013). 다시 말해 치열한 시험을 통해 선발된 공직자의 기술적 우월성을 인정하지만(Romzek & Dubnick, 1994; 이병량, 2018; 한승주 외, 2020), 기술적 우월성에 대한 기대가 실질적인 성과로 이어지지 않는다고 느낀다면, 공무원의 기술적 우월성에 대한 기대가 없는 경우보다, 더 부정적으로 생각할 수 있다는 점이다. 이러한 해석은 탐색적인 것이지만, 기존 연구와 궤를 달리하는 본 연구의 결과는 향후 공무원의 자질에 대한 평가와 정부신뢰와의 관계를 새로운 관점에서 접근할 필요성을 제기한다.

무엇보다 주목할만한 결과는 청와대 신뢰의 매개효과이다. 분석결과에 따르면, 정부신뢰에 영향을 미치는 내부적 요인(정책혜택 인식, 경제에 대한 정부 책임 인식, 공직자 자질 인식)과 외부적 요인(국가경제 상황 인식, 개인경제 상황 인식, 정치 활동참여) 모두에서 청와대 신뢰의 매개효과가 발견되었다. 정책혜택 인식이 정부신뢰에 작용하는 데 있어서 청와대 신뢰의 매개효과는 총효과(.436)의 약 60%인 .260으로 나타났다. 또한 국가경제 상황에 대한 인식이 정부신뢰에 작용하는 데 있어서 청와대 신뢰의 매개효과는 총효과(.596)의 약 57%인 .338로 비슷한 양상을 보인다.

더욱이 관심을 끄는 결과는 경제에 대한 정부책임 인식과 개인경제 상황에 대한 평가가 정부신뢰에 미치는 유의미한 직접효과가 확인되지 않은 데 반해 청와대 신뢰를 통한 간접효과는 유의미하게 나타났다는 점이다. 이러한 결과는 일반국민이 중앙정부를 신뢰하는 데 있어서 청와대가 갖는 책임의 무게가 크게 인식되고 있음을 추론하게 한다. 무엇보다 경제분야는 다른 분야에 비해 정부신뢰에 미치는 영향력과 중요성이 상당히 크다는 점을 감안한다면(Kinder & Kiewiet, 1981; 박종민·배정현, 2011; 이희창, 2016), 우리사회에서 청와대가 갖는 비중과 의미를 그대로 재확인해준다. 결국, 우리나라 국민이 행정부 중심의 국정 운영에 따라 대통령을 '국가문제의 최종 해결

자'로 인식하고(신현기, 2015), 국가문제를 해결하는 데 있어서 대통령과 지근거리에 있는 청와대를 국정설계와 정책집행의 중심으로 인식하고 있음이 경험적으로 확인되었다는 점에서 그 의미가 작지 않다.

그동안 청와대 정부라고 일컬어질 정도로 청와대가 갖는 실질적인 영향력은 일상의 경험을 통해 '상식의 영역'으로 자리 잡았다고 해도 과언이 아니다. 정도의 차이만 있을 뿐 진보정권 또는 보수 정권을 막론하고 '청와대 정부' 현상을 공통적으로 경험해 왔기 때문이다. 이러한 현상에 대한 상식적인 논의는 언론을 중심으로 자주 제기되어 왔지만[5] 정부의 활동을 중요한 연구영역(locus)으로 하는 행정학 분야에서 이에 대한 실증적인 연구를 찾는 일은 쉽지 않다.

그간 행정학 분야에서 이루어진 청와대(대통령) 비서실에 대한 연구의 내용을 보면 청와대 비서실의 조직과 기능 및 운영방식에 대한 연구(조석준, 1991; 최평길·박석희, 1994; 배정훈, 1997; 이달곤, 1998; 정창화, 2003; 박형준, 2017), 청와대 비서실의 제도화 수준 및 변천 과정에 대한 연구(김정해, 2003; 유현종·이윤호, 2010; 신현기, 2015) 등 주로 조직 및 제도적 특성이나 기능에 대한 연구가 주를 이루고 있다. 여기에 최근 제도연구와는 조금 다른 맥락에서 청와대 웹사이트(최연태, 2012)와 청와대 청원에 대한 연구(이승원 외, 2018; 엄석진, 2019; 김태은 외, 2020)가 발견된다.

이러한 연구가 갖는 의미를 충분히 인정하면서도 본 연구결과는 정부나 정책에 대한 국민의 평가나 신뢰에 청와대에 대한 신뢰가 어떻게 작용하는지를 실증적으로 밝힐 필요성을 강하게 제기한다. 거듭 말하지만 청와대는 단순한 대통령의 비서 또는 보좌기관을 넘어서서 정부신뢰에 작용하는 다양한 요인들의 영향력을 변화시킬 수 있는 중심요소임이 '상식의 영역'을 넘어 '실증의 영역'으로 확장되어야 하기 때문이다.

Ⅵ. 결론

1. 연구의 요약 및 의의

정부신뢰의 중요성은 어제오늘의 문제가 아니다. 정부신뢰는 정부의 활동과 산물에 대한 긍정

5) 청와대 및 '청와대 정부'와 관련한 언론보도는 비교적 많고 상대적으로 비판적이다. 최근의 기사를 예를 들면 "청와대 권력은 칼집 속의 칼…말 한마디도 신중하라" https://www.hankookilbo.com/News/Read/202005101717077001 (한국일보 2020.05.11.) (검색일자 2021.03.25.), "OECD 부자나라 중 韓美만 대통령제…'청와대 정부' 한계" https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/02/178701/ (매일경제 2021.02.23.) (검색일자 2021.03.25.), "지금은 청와대 정부 시대…대통령이 다 결정, 몸 남아날까" https://news.joins.com/article/22821083 (중앙선데이 2018.07.21.) (검색일자 2021.03.25.), "문재인 정부는 진보판 '청와대 정부' "박근혜 전 대통령 때와 매우 유사"", https://shindonga.donga.com/3/all/13/1436733/1 (신동아 2018.08.29.) (검색일자 2021.03.25.), "[임기반환점 돈 文] '청와대 정부'는 계속된다" https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=192606 (시사저널 2019.11.11.) (검색일자 2021.03.25.), "영혼 없는 공무원 안된다더니…현실은 '청와대 정부'?" https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5030565 (KBS NES 2020.10.21.) (검색일자 2021.03.25.)

적 지지를 끌어내고 정책순응을 촉진한다. 또한 정부신뢰가 결여될 경우, 감시 및 거래비용이 증가하고 정부활동에 대한 지지가 약화된다. 이처럼 중요한 의미가 있기 때문에 모든 정부는 신뢰를 제고하기 위한 노력을 경주해왔다. 정부신뢰가 이처럼 중요하지만 과거에 경험하지 못한 사회적 문제와 급변하는 행정환경의 요구에 대응한 정부의 기민하고 원활한 작동이 더욱 중요해지면서 정부신뢰의 중요성이 더욱 커지고 있다.

이러한 상황적 맥락에 따라 본 연구는 정부신뢰에 작용하는 정부 내부요인과 정부 외부요인을 종합적으로 규명하였다. 무엇보다 한국의 특수성을 보여주는 청와대에 대한 신뢰가 정부신뢰에 영향을 미치는 여타의 요인들에 대해 어떻게 작용하는지를 확인하였다. 분석결과, 정책 혜택에 대한 인식, 국가경제 상황에 대한 인식 그리고 정치활동참여가 정부신뢰에 미치는 유의미한 영향력을 확인하였다. 반면 이론적 논의와는 달리 공직자 자질에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 부정적인 영향력이 발견된 데 반해, 경제분야에 대한 정부의 책임 인식과 개인의 경제상황에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 유의미한 영향력은 확인되지 않았다. 무엇보다 본 연구가 주목하는 청와대 신뢰가 정부신뢰에 작용하는 매개효과는 모든 영향요인 변수에서 유의미하게 확인되었다.

기존의 연구와는 달리 공직자의 자질에 대한 긍정적 평가가 정부신뢰에 부정적으로 작용할 가능성이 발견되었다. 이러한 결과가 공직자 자질이 중요하지 않다는 뜻은 결코 아니다. 다시 말해 이러한 결과는 공직자 자질 그 자체에 대한 것은 아니라는 점에 주목해야 한다. 우리나라 공직자의 자질은 여전히 높은 수준이고 높은 자질을 가진 공직자에 대한 국민의 기대 또한 높고 중요하다. 문제는 그렇게 높은 자질을 가진 공직자가 만족할만한 행정서비스를 제공하지 못하거나 부정부패나 무사안일과 같은 부정적인 행태를 지속적으로 보일 경우, 높은 기대 수준에 미치지 못함에 따른 실망이 더 크고 그러한 실망이 정부신뢰에 부정적으로 작용할 수 있음을 보여준다고 해석하는 것이 타당하다. 이는 일종의 역설적인 결과로 향후 이와 관련한 보다 면밀한 논의와 후속연구가 요구된다.

또 하나, 개인경제 상황에 대한 인식과 국가경제 상황에 대한 인식이 상호 다르게 작동하는 것 역시 흥미로운 지점이다. 이론적 논의에서 밝힌 바와 같이 경제상황에 대한 인식의 단위가 국가인가 개인인가에 따라 정부신뢰에 미치는 영향이 일관되지 않고 혼재되어 나타난다. 본 연구의 결과 역시 이러한 비일관성을 확인하는 또 하나의 증거를 더한다. 결국, 국가경제 상황과 개인경제 상황이 상호 연계된 것은 맞지만 각각의 작동방식과 기제가 다르다는 점을 보여주는 것으로 각각의 작동경로에 대한 보다 면밀한 연구가 미래의 연구과제로 남는다. 이와 함께 경제상황에 대한 인식에 있어서 시간을 고려한 연구의 필요성이 함께 제기된다. 현재의 경제상황에 대한 평가만이 아니라 회고적 인식과 전망적 인식에 따라 정부신뢰에 작동하는 방식도 달라질 수 있기 때문이다. 향후 보다 분석적이고 세밀한 조사설계를 통한 연구의 필요성이 제기된다.

2. 연구의 한계 및 연구과제[6)]

본 연구가 정부신뢰에 대한 연구에서 본격적으로 다루어지지 않았던 청와대신뢰의 매개효과를 연구하였다는 점은 의의이면서 동시에 한계의 원인이기도 하다. 먼저, 우리나라의 정부신뢰에 대한 연구에서 청와대에 대한 신뢰는 주로 정부신뢰의 하위변수로 보거나 정부신뢰의 독립변수로 보는 경향이 있다. 이에 반해 본 연구는 탐색적인 차원에서나마 청와대 신뢰를 매개변수로 설정하여 논의하였다. 이처럼 청와대 신뢰의 매개효과에 대한 연구가 축적되지 않은 상태에서 이루어졌다는 점에서 본 연구는 탐색적 접근이라는 한계가 있다. 같은 맥락에서 본 논문에서 독립변수로 설정된 정부신뢰의 내외부적 요인이 매개변수로서 역할을 할 가능성도 배제할 수 없다. 본 연구가 갖는 탐색적 한계는 향후 정부신뢰에 대한 보다 다차원적이고 다양한 방향에서의 연구를 통해 해결하는 것이 미래과제로 남는다.

또한, 청와대 신뢰의 대상을 둘러싼 혼란의 가능성도 간과할 수 없다. 본 연구의 심사자가 지적한 것처럼 청와대 신뢰가 제도로서 대통령 비서실에 대한 신뢰인지, 대통령 개인에 대한 신뢰인지에 대한 혼란 문제가 제기될 수 있다. 본 연구에서 청와대 신뢰를 “정부기관으로서 청와대”라고 명시하여 제도로서 대통령 비서실로 한정하고는 있지만 우리나라에서 대통령과 청와대가 거의 동일시되는 경향이 있기 때문에 설문의 응답자에 따라 대통령 비서실을 생각했을 수도 있고 대통령 개인을 상정하고 답했을 가능성이 충분히 있다. 이러한 가능성을 고려할 때 본 연구결과에 대한 조심스러운 해석이 필요하며 신뢰 대상에 대한 혼란을 최소화하는 설문개발과 구성이 미래의 연구과제로 남는다.

또 하나 각 국가가 기초하고 있는 정치체제(polity)에 따라 대통령 또는 수상에 대한 신뢰가 정부신뢰에 상이하게 작용할 가능성을 확인하는 것 또한 중요한 미래의 연구과제로 남는다. 특히 대통령이나 수상에 대한 신뢰가 정부신뢰에 갖는 매개효과에 대한 실증적 분석이 요구된다. 본 연구는 우리나라만을 대상으로 한 연구이나 국제비교 연구를 할 경우는 대통령 중심제와 의원내각제 등 정치체제의 특성 및 각 국가의 정치문화적 차이가 또 하나의 변수가 될 수 있기 때문이다.

다음으로 자료와 관련한 한계도 지적하지 않을 수 없다. 본 연구는 이미 조사가 끝난 2차 자료를 활용함으로써 연구의 목적에 전적으로 부합하는 조사가 이루어지지 못하였다. 본 연구에서 활용한 〈행정에 관한 국민 인식조사〉는 전국규모의 조사이고 포괄적인 현상을 조사하고 있어서 개별연구자가 수집할 수 있는 자료에 비해 규모나 내용 면에서 상당한 이점이 있다. 다만 본 연구만을 위한 자료수집이 아니어서 본 연구가 특별히 주목하는 정부신뢰나 정부신뢰의 영향요인 및 청와대 신뢰 등 주요 변수에 대한 다차원적인 설문 구성을 하는 것이 원천적으로 어려운 한계가 있다. 2차 자료를 활용한 연구가 갖는 태생적인 어려움이기는 하나, 보다 입체적인 분석이 이루어지지 못했던 점에서 한계임은 분명하다.

같은 맥락에서 〈행정에 관한 국민 인식조사〉에서 정치활동 참여가 시위나 민원제기 등 부정적

---

6) 본 연구의 한계 및 향후 연구과제는 익명의 심사자들의 조언에 힘입은 바 크다. 이 자리를 빌어 세심하고 귀한 조언을 주신 심사자들께 머리 숙여 감사드린다.

인 성격을 가진 것에 한정되어 설문이 구성되었다. 정치적 활동과 정부신뢰의 관계를 면밀하게 보기 위해서는 긍정적 활동이 함께 조사되어야 하는데도 불구하고 자료의 한계로 인해 부정적인 활동에만 한정된 측면이 있다. 이에 따라 향후 정치활동의 속성(부정적 대 긍정적)에 따라 정부신뢰에 미치는 영향력의 차별성을 복합적으로 확인하는 후속연구의 필요성이 제기된다. 마지막으로 본 연구는 청와대 신뢰를 매개변수로 설정하고 그 영향력을 확인하였다. 다만 본 연구가 활용한 〈행정에 관한 국민 인식조사〉에서 청와대를 중심적 변수로 조사하지 않음으로써 단일척도로 분석된 측면은 한계가 있다.

이상과 같이 본 연구는 청와대 신뢰의 매개효과에 대한 연구가 축적되지 않은 상태에서 이루어진 탐색적인 연구라는 한계를 갖는다. 향후, 청와대 신뢰의 매개효과를 규명하는 연구의 축적을 통해 본 연구가 갖는 한계 및 오류가 교정되길 기대한다.

참고문헌

고정애(2018). 지금은 청와대 정부 시대 ... 대통령이 다 결정, 몸 남아날까. 중앙SUNDAY. https://news.joins.com/article/22821083. 검색일 2021.03.25.

고재석(2018). 문재인 정부는 진보판 '청와대 정부' "박정희 전 대통령 때와 매우 유사". 신동아. https://shindonga.donga.com/3/all/13/1436733/1. 검색일 2021.03.25.

공진아·김혁(2018). 병무행정에서의 정부신뢰 영향 요인에 관한 연구: 병무 갈등 해소를 위한 정책 방향성으로서의 신뢰 구축 방안을 중심으로. 「분쟁해결연구」, 16(3), 111-139.

금현섭·백승주(2010). 정치적 이념, 정부신뢰 그리고 정책지지. 「행정논총」, 48(4), 201-228.

금현섭·백승주(2015). 경제적 불평등과 정부신뢰: 불평등에 대한 태도를 중심으로. 「행정논총」, 53(1), 1-33.

김근세(2012). 박정희 발전관료제의 성격과 역사적 기원. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2012, 1-26.

김병규·이곤수(2009). 정치경제적 관점에서 본 정부신뢰의 영향요인: 이명박정부에 대한 국민인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 21(3), 893-915.

김상현(2019) 행정에 관한 국민 인식조사. 기본연구과제, 2019, 1-142.

김영주·문명재(2020). 재난관리 정부성과 인식과 정부신뢰가 일반시민의 사회재난 예방참여에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 24(1), 187-213.

김왕식(2011). 정부신뢰에 미치는 영향요인에 관한 연구: 사회문화적 접근방법과 제도적 성과 접근방법의 검증. 「사회과학연구」, 27(2), 141-161.

김정숙·정다정(2019). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 정치참여의 매개효과를 중심으로. 「행정논총」, 57(1), 87-112.

김정해(2003). 대통령 비서실의 제도화 성격 분석: John Burke 모형에 따른 한국사례의 비교 분석. 「한국행정학보」, 37(1), 225-248.

김태은·모은정·양선모(2020). 청와대 국민청원 이용자 분석: 활용 동인을 중심으로. 「정보화정책」, 27(1), 92-114.

김태훈·전인석(2015). 정부신뢰가 시민참여에 미치는 영향에 관한 연구-서울특별시를 중심으로. 「정부와 정책」, 7(2), 69-89.

김현구·이승종·최도림(2009). 정부신뢰의 지표체계 개발 및 적용: 외부신뢰와 내부신뢰의 비교분석. 「행정논총」, 47(3), 1-24.

류태건·차재권(2020). 지방정부신뢰의 주요 정부요인: 대전광역시 사례연구. 「한국행정학보」, 54(1), 111-141.

박만원(2021). OECD 부자나라 중 韓美만 대통령제...'청와대 정부' 한계. 매일경제. https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/02/178701/. 검색일 2021.03.25.

박상훈(2018). 청와대 정부(민주 정부란 무엇인가를 생각하다). 후타니마스.

박용수(2016). 한국의 제왕적 대통령론에 대한 비판적 시론: 제도주의적 설명 비판과 편법적 제도 운영을 통한 설명. 「한국정치연구」, 25(2), 27-55.

박재완(2016). '좋은 행정'에서 본 행정현장과 행정학의 과제: 정부실패를 중심으로. 「행정논총」, 54(4), 39-68.

박정훈(2008). 정부신뢰와 정책수용: 전자주민카드 정책을 중심으로. 「행정논총」, 46(1), 93-122.

박종민(1991). 연례학술대회 정책산출이 정부신뢰에 주는 영향. 「한국행정학보」, 25(1), 291-305.

박종민(2008). 한국인의 정부역할에 대한 태도. 「한국정치학회보」, 42(4), 269-288.

박종민·배정현(2011). 정부신뢰의 원인: 정책결과, 과정 및 산출. 「정부학연구」, 17(2), 117-142.

박천오(1999). 정부관료제에 대한 시민의 불신 원인과 처방에 관한 이론적 고찰. 「행정논총」, 37(2), 47-71.

박통희(2000). 한국정부의 신뢰성과 시장경제. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 2000, 651-659.

박통희·원숙연(2000). 조직구성원간 신뢰와 "연줄": 사회적 범주화를 중심으로. 「한국행정학보」, 34(2), 101-120.

박현신(2020). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 제도 성과요인을 중심으로. 「국정관리연구」, 15(3), 129-167.

박형준(2017). 핵심 국정과제 실현과 국민신뢰회복을 위한 청와대 조직과 운영방식. EAI 워킹페이퍼, 1-19.

박희봉·이희창·조연상(2003). 우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석. 「한국행정학보」, 37(3), 45-67.

박희봉·이영란(2012). 시민문화와 정부정책이 정부신뢰에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 24(4), 913-936.

박희봉·신중호·황윤원(2013). 정부신뢰의 요인-정부정책인가? 정치태도인가?-. 「한국정책학회보」, 22(1), 465-493.

배귀희·임승후(2009). 정부신뢰의 결정요인에 관한 연구: 정책선호 및 대통령의 국정수행평가를 중심으로. 「한국정책학회보」, 18(4), 61-92.

배병룡·이시원(1988). 1988 년도 부산지역학술대회 정부불신의 원인과 결과. 「한국행정학보」, 22(2), 393-427.

배정현(2012). 경제성과 대 비경제성과-무엇이 정부신뢰에 더 중요한가?: 아시아로부터의 증거.

한국행정학회 하계학술발표논문집, 2012, 1-20.
배정훈(1997). 일반논문 (ARTICLES): 국민의 정부 청와대비서실 운영원칙과 비서실장의 역할 (요건) 및 발탁사항에 관한 연구.「한국행정학보」, 31(4), 4245-4260.
손호중·채원호(2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구.「한국행정학보」, 39(3), 87-113.
신상준·이숙종(2016). 정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 정부성과 만족도의 매개효과에 대한 다중집단 분석을 중심으로.「한국행정학보」, 50(2), 1-37.
신현기(2015). 민주화 이후 제도적 대통령의 재구조화에 관한 연구.「한국행정학보」, 49(3), 361-390.
양건모·박통희(2007). 정책과정 참여와 효능감이 정부신뢰에 미치는 영향: 보건복지부와 의사, 약사의 관계를 중심으로. 한국행정학회 춘계학술발표논문집, 2007, 1-28.
양재진(2002). 대통령제, 이원적 정통성, 그리고 행정부의 입법부 통제와 지배: 한국 행정국가화 현상에 대한 함의를 중심으로.「한국행정연구」, 11(1), 168-191.
엄석진(2019). 청와대 국민청원의 현황과 과제: 빅데이터 분석결과를 중심으로. 한국행정학회 동계학술발표논문집, 2019, 1125-1155.
오경민·박흥식(2002). 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구.「한국정책학회보」, 11(3), 113-137.
원숙연·박통희(2000). 정부조직내에서 상관에 대한 부하의 신뢰; 상관의 개인적 특성과 관계적 특성을 중심으로.「한국행정연구」, 9(4), 137-163.
원숙연(2001). 신뢰의 개념적, 경험적 다차원성 신뢰연구에 갖는 함의.「한국정책학회보」, 10(3), 63-86.
유지만·구민주(2019). [임기반환점 돈 文]'청와대 정부'는 계속된다. 시사저널. https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=192606. 검색일 2021.03.25.
유현종·이윤호(2010). 제도적 대통령 부서의 발전에 관한 역사적 분석.「한국행정학보」, 44(2), 111-136.
윤견수(2018). 한국 행정의 오래된 미래: 관료제와 정치.「한국행정학보」, 52(2), 3-35.
이달곤(1998). (행정학) 대통령 비서실의 구조와 기능.「고시계」, 43(9), 184-192.
이병량(2018). 한국 관료의 엘리트화 현상에 대한 연구: 관료 나르시시즘의 조건으로서.「정부학연구」, 24(1), 129-155.
이수인(2013). 정부신뢰에 대한 정치적 성과와 경제적 성과의 효과 비교와 관계성의 탐색: 성별 차이를 중심으로.「정부학연구」, 19(2), 195-239.
이숙종(2006). 정부신뢰와 거버넌스.「국정관리연구」, 1(1), 143-172.
이숙종·유희정(2015). 정부신뢰의 영향요인 연구: 대통령 신뢰의 매개효과를 중심으로.「한국정치연구」, 24(2), 53-81.
이승원·임한샘·이현우(2018). 청와대 국민청원 참여요인 분석: 포퓰리즘인가, 정치효능감인가?. OUGHTOPIA, 33(3), 111-141.
이승종(2010). 정부신뢰에 대한 종교의 영향.「한국행정학보」, 44(1), 99-119.
이승종(2020). 발전행정의 새로운 지향, 신발전거버넌스.「행정논총」, 58(3), 1-30.
이시원(1994). 경제적 상황요인이 정부신뢰에 미치는 영향.「한국정책학회보」, 3(1), 61-84.
이양수(2008). 신뢰유형, 관료의 형태, 국정운영평가가 정부역할신뢰에 미치는 영향.「한국행정논집」, 20(2), 533-553.
이윤경(2014). 정부기관 및 사회기관 신뢰에 대한 국민과 공무원의 인식 차이에 관한 비교 연구.「

사회과학논집」, 45(1), 25-58.
이윤수(2013). 무사안일이 정부신뢰에 미치는 영향. 「정부와 정책」, 6(1), 29-47.
이종수(2001). 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인. 「사회과학논집」, 32, 67-86.
이창원·조문석(2016). 정부성과, 정치이념, 사회가치가 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 탐색적 연구. 「한국조직학회보」, 12(4), 153-181.
이헌수(1999). 국민의 행정 신뢰에 관한 영향요인 분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로. 「한국행정학보」, 33(2), 37-56.
이현국·김윤호(2014). 정부서비스 성과와 정부신뢰: 서울시 정부서비스를 대상으로. 「한국행정학보」, 48(4), 1-22.
이희창(2016). 정부신뢰에 대한 제도성과와 사회자본의 영향 비교: 한국과 일본을 중심으로. 「국가정책연구」, 30(3), 1-28.
임재훈·윤영채(2018). 정부정책 만족도가 정부신뢰에 미치는 영향: 관료신뢰의 매개효과를 중심으로. 「한국행정연구」, 27(1), 39-71.
장수찬(2002). 한국사회에 나타난 악순환의 사이클: 결사체 참여 (civic engagement), 사회자본 (social capital), 그리고 정부신뢰 (confidence in political institutions). 「한국정치학회보」, 36(1), 87-112.
전대성·권일웅·정광호(2013). 정부신뢰에 대한 연구-대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가 비교를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(2), 181-207.
정승임·김현빈(2020). “청와대 권력은 칼집 속의 칼…말 한마디도 신중하라”. 한국일보. https://www.hankookilbo.com/News/Read/202005101717077001. 검색일 2021.03.25.
정창화(2003). 한국 대통령비서실과 독일 연방수상실 (Bundeskanzleramt) 의 조직 및 기능에 관한 비교분석: 교차국가연구 (cross national studies) 를 통한 분석. 「한국사회와 행정연구」, 14(3), 99-121.
조기숙·남지현(2007). 대통령의 리더십과 정부신뢰: 노무현 대통령 사례를 중심으로. 「한국과 국제정치」, 23(2), 61-92.
조석준(1991). 청와대비서실의 조직에 관한 연구. 「행정논총」, 29(2), 33-51.
차재권·류태건(2018). 중앙/지방정부신뢰의 영향요인의 차이점-대구광역시 사례연구. 「대한정치학회보」, 26(1), 81-107.
최연태(2012). 청와대 홈페이지 이용 상의 선택적 노출에 관한 연구. 「행정논총」, 50(1), 149-177.
최예나(2016). 사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향 연구: 주민들과 선출직 기관들간 소통의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 20(3), 69-88.
최정원(2001). 국회 입법과정의 변화와 특징: 입법환경과 입법행위자를 중심으로. 「한국정치학회보」, 35(3), 129-151.
최평길·박석희(1994). 대통령실의 조직, 정책, 관리 기능 비교연구. 「한국행정학보」, 28(4), 1231-1254.
최흥규(2007). 정부신뢰 영향요인에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 21(2), 275-292.
한승주·이철주·최흥석(2020). 정부 관료제의 예견에 대한 책무성 고찰. 「행정논총」, 58(2), 35-72.
함성득(2009). 한국 대통령제의 발전과 권력구조 개편:‘4 년 중임 정·부통령제’도입에 관한 소고.

「법학」, 50(3), 203-234.
현승숙·이승종 2007). 주민접촉에 따른 지방정부신뢰 분석.「한국지방자치학회보」, 19(4), 93-112.
홍성희(2020). 영혼 없는 공무원 안된다더니…현실은 '청와대 정부'?. KBS NEWS. https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5030565. 검색일 2021.03.25.
홍준형(2000). 제도화도니 행정국가와 법치주의.「행정논총」, 38(2), 301-318.
황아란·서복경(2015). 정책과정이 정부신뢰에 미치는 영향: 2014 년 유권자 인식을 중심으로.「한국행정논집」, 27(4), 1193-1214.
황창호·김영주·문명재(2015). 행정가치에 대한 국민인식이 정부신뢰에 미치는 영향.「한국행정학보」, 49(4), 123-150.
황창호·김태형·문명재(2017). 정책홍보·정책수단·정책산출 그리고 정부역량이 정부신뢰에 미치는 영향: 국민인식조사를 중심으로.「정부학연구」, 23(1), 223-254.
Bok, D.(1997). Measuring the performance of government. in Nye, Jr., J. S., Zeliko, P. D., and King D. C. eds. Why people don't trust government. Cambridge MA: Harvard University Press.
Chanley, V. A., Rudolph, T. J., & Rahn, W. M.(2000). The origins and consequences of public trust in government: A time series analysis. Public opinion quarterly, 64(3), 239-256.
Christensen, T., & Lægreid, P.(2005). Trust in government: The relative importance of service satisfaction, political factors, and demography. Public Performance & Management Review, 28(4), 487-511.
Citrin, J.(1974). Comment: The political relevance of trust in government. The American Political Science Review, 68(3), 973-988.
Citrin, J., & Green, D. P. (1986). Presidential leadership and the resurgence of trust in government. British journal of political science, 431-453.
Cole, R. L. (1973). Toward as model of political trust: A causal analysis. American Journal of Political Science, 17(4), 809-817.
Evans, P. Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (1985), Bring the State Back in, London, Cambridge University Press.
Hetherington, M. J. (1998). The political relevance of political trust. American political science review, 791-808.
Hetherington, M. J. (2005). Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism. Princeton: Princeton University Press.
Hetherington, M. J., & Rudolph, T. J. (2008). Priming, performance, and the dynamics of political trust. The Journal of Politics, 70(2), 498-512.
Hosmer, L. T. (1995). Trust: The connecting link between organizational theory and philosophical ethics. Academy of management Review, 20(2), 379-403.
Hurley, R. F. (2006). The decision to trust. Harvard business review, 84(9), 55-62.
Keele, L. (2007). Social capital and the dynamics of trust in government. American Journal of

Political Science, 51(2), 241-254.

Kim, S. (2010). Public trust in government in Japan and South Korea: Does the rise of critical citizens matter?. Public Administration Review, 70(5), 801-810.

Kinder, D. R., & Kiewiet, D. R. (1981). Sociotropic politics: the American case. British Journal of Political Science, 11(2), 129-161.

Lee, A. R. (1994). Economics vs. values in political trust in Korea. Studies in Comparative International Development, 29(4), 25-40.

Li, L. (2004). Political trust in rural China. Modern China, 30(2), 228-258.

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. (1974a). Political issues and trust in government: 1964-1970. The American Political Science Review, 68(3), 951-972.

Miller, A. H. (1974b). Rejoinder to" Comment" by Jack Citrin: Political Discontent or Ritualism?. The American Political Science Review, 68(3), 989-1001.

Miller, A. H., & Borrelli, S. A. (1991). Confidence in government during the 1980s. American Politics Quarterly, 19(2), 147-173.

Nye, J. S., Philip D. Zelikow, and David C. King. (1997). Why people don't trust government. Harvard University Press.

OECD., G. O. V. (2019). Government at a Glance. OECD Publishing.

Oliver, R. L. (1980). A cognitive model of the antecedents and consequences of satisfaction decisions. Journal of marketing research, 17(4), 460-469.

Rahn, W. M., & Rudolph, T. J. (2005). A tale of political trust in American cities. Public opinion quarterly, 69(4), 530-560.

Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1994). Issues of accountability in flexible personnel systems. In P. W. Ingraham and B. S. Romzek(ed)., New Paradigms for Government. SF, CA: Jossey-Bass. 263-294.

Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S., & Camerer, C. (1998). Not so different after all: A cross-discipline view of trust. Academy of management review, 23(3), 393-404.

Rudolph, T. J. (2009). Political trust, ideology, and public support for tax cuts. Public Opinion Quarterly, 73(1), 144-158.

Stoyan, A. T., Niedzwiecki, S., Morgan, J., Hartlyn, J., & Espinal, R. (2016). Trust in government institutions: The effects of performance and participation in the Dominican Republic and Haiti. International Political Science Review, 37(1), 18-35.

Torgler, B. (2004). Tax morale, trust and corruption: Empirical evidence from transition countries (No. 2004-05). CREMA Working Paper.

Uslaner, E. M. (2002). The moral foundations of trust. Cambridge University Press.

Wong, T. K. Y., Wan, P. S., & Hsiao, H. H. M. (2011). The bases of political trust in six Asian

societies: Institutional and cultural explanations compared. International Political Science Review, 32(3), 263-281.

성민아(成旻兒): 이화여자대학교 행정학과에서 석사학위를 취득하고 박사과정에 입학할 예정이다. 주요 관심분야는 정부신뢰, 조직이론, 소수자 정책 등이다(ma_950901@naver.com).

원숙연(元淑淵): 영국 Nottingham University에서 박사학위를 취득하고 이화여자대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직이론, 젠더와 조직, 여성 및 소수자 정책이며, "Are They Ideological Renegades? Fathers' Experiences on Taking Parental Leave and Gender Dynamics in Korea: A Qualitative Study(2020)", 〈다문화사회의 다층성: 인종적 다양성을 둘러싼 정책적 편입과 배제〉(2019), "옹호연합모형을 적용한 감정노동자보호정책의 변동: 서울시120다산센터 사례를 중심으로(2018)" 등 다수의 논문을 발표하였다(sywon@ewha.ac.kr).

〈논문접수일: 2021. 7. 27 / 심사개시일: 2021. 7. 27 / 심사완료일: 2021. 8. 23〉

Abstract

A Study on Determinants of Trust in Government: An Exploratory Work Focusing on Mediate Effects of Trust in the Blue House

Sung, Minah

Won, Sookyeon

The drastic changes surrounding policy environments and the rise of unprecedent 'wicked problems' increase the role of government as well as importance of trust in government. Along with the changes, this study aims to identify determinants of trust in government. In particular, this study focuses on the influence of trust in the Blue House which is the channel of presidential authority in Korea, where the president's substantive power is extremly strong; called as 'imperial presidency'. Also, a metaphor, 'the Blue House Government', represents the power of the Blue House. In this context, this study identifies internal and external factors acting on trust in government, paying special attention to power of trust in the Blue as a moderating variable. Findings are as follows. First, among the internal government factors, the perception of policy benefits and capabilities of public officials have a significant influence on trust in government. Unlike the existing studies, the perception of public officials' capabilities has rather negative effect. And the perception of government responsibility for the economy had not any significant impact on trust in government. Regarding impact of external government factors, while the effect of the perception regarding national economic circumstance and political participation are significant, the perception of individual economic circumstance is not. Importantly, Meanwhile, this study reveals the strong moderating effects of trust in the Blue House in many different ways. The implications of the findings and are discussed in depth.

Key Words: Trust in Government, Trust in the Blue House, 'the Imperial Presidency', 'the Blue House Government', Structural Equation Modeling