

# 자치단체장신뢰의 영향요인 탐색: 중앙정치, 지방정부 성과, 지역주의를 중심으로\*

윤재원\*\*  
정광호\*\*\*

## 국문요약

지난 1987년 민주화 이후 지방자치제가 정착되고 대통령선거에 출마하는 광역자치단체장이 증가함에 따라 최근에는 이들의 위상과 권한이 한국 사회 전반에 큰 영향을 주고 있다. 그러나 지방정부 수장으로서 이들의 역량과 위상을 좌우하는 자치단체장신뢰 연구를 찾기는 어렵다. 최근 여론조사 기관에서 광역자치단체에 대한 순위를 평가하고 있으나 구체적으로 지도자의 역량을 대표하는 신뢰 요인을 등한시하는 인기평가에 그치고 있다. 이에 본 연구는 민주화 이후 최근 그 위상이 국가지도자 수준으로 상승한 광역자치단체장신뢰에 미치는 영향요인들을 중앙정치, 지방정부 성과 그리고 지역주의를 중심으로 탐색하고자 한다. 본 연구의 분석결과, 무엇보다 대통령과 중앙정부에 대한 신뢰가 증가할수록, 그리고 여당소속 단체장일 경우에 광역자치단체장 신뢰도 증가하는 것으로 나타났다. 이는 한국의 광역자치단체장에 대한 신뢰수준이 여전히 중앙정치에 의해 크게 좌우됨을 시사한다. 또한 지방정부의 공정성과 청렴성 수준이 높을수록 광역자치단체장의 신뢰수준도 높다. 이를 통해 광역자치단체장의 신뢰수준도 지방정부 차원의 공정성과 청렴성에 의해서도 민감하게 달라짐을 알 수 있다. 반면 영·호남 기반 지역주의는 해당 광역자치단체장 신뢰에 부정적 영향을 준다. 지방지도자의 역량이 아닌 지역주의 정치에 기반한 광역자치단체장들의 무조건 당선은 오히려 이들의 신뢰를 훼손함을 시사한다. 이러한 분석결과를 토대로 본 연구는 광역자치단체장신뢰 요인들의 상대적 중요성을 살펴보고, 앞으로 자치단체장에 대한 신뢰를 제고할 수 방안을 이론적·실천적 함의와 함께 제시하고자 하였다.

주제어: 광역자치단체장, 대통령 신뢰, 중앙정부 신뢰, 지방정부 성과, 지역주의

## I. 서론

민주화 이후 지방자치의 역사가 축적되면서 최근 한국사회는 광역자치단체장이 대통령선거에 출마하는 사례가 많아지고 있으며 중앙정부에 대한 이들의 영향력도 확장되면서 단체장들의 역량과 리더십에 대한 연구의 필요성이 커지고 있다. 구체적으로 광역자치단체장의 신뢰를 좌우하는

\* 본 논문은 제1저자의 석사학위논문 원고를 대폭 수정·보완한 것임을 밝힙니다.

\*\* 제1저자

\*\*\* 교신저자

요인은 중앙정부 차원의 신뢰요인과 더불어 지방정부 차원의 성과와 기대변수가 서로 얽혀 있다. 또한 지역 자체의 특성도 여전히 광역자치단체장의 신뢰에 영향을 줄 것으로 기대되고 있다. 이에 본 연구는 광역자치단체장의 신뢰요인을 개인이 아닌 중앙정부와 지방정부 차원의 신뢰요인 그리고 영·호남 지역주의 변수를 중심으로 살펴보고자 하였다.

이전부터 공공부문에 대한 시민들의 신뢰가 갖는 의의와 그 역할의 중요성이 현대사회에서 갈수록 부각됨에 따라 정부신뢰에 대한 연구가 활발하게 진행되었으나 대부분의 기존 연구는 중앙정부에 대한 신뢰에 초점을 맞추어 왔던 측면이 있었다. 더욱이 과거부터 한국에서 중앙집권적 통제체제가 지배적이었기 때문에 상대적으로 지방정부신뢰(trust in local government)에 대한 관심은 저조하였다. 그러나 지방정부는 주민들과 직접 접촉하는 빈도가 상대적으로 잦으며 각종 공공서비스를 실질적으로 전달하는 주체로서 시민들이 체감하는 정부활동의 상당 부분이 지방정부를 통해 이루어지고 있다는 점에서 지방정부의 신뢰에 대한 논의의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다(Wolak&Palus, 2010; 김이수, 2018). 한편 1995년 지방자치단체장 직선제가 도입됨에 따라 본격적인 지방자치제가 시행된 이후, 지방자치 및 분권의 필요성이 증대되면서 지방자치 및 분권을 위한 제도적·정책적 노력이 꾸준히 이루어져 왔고 그 결과 한국의 지방분권 수준은 전세계적으로 그 위상이 과거보다 크게 강화된 것으로 나타나고 있다(Ivanyan & Shah, 2016).

이러한 흐름에서 지방정부의 기관구성에 있어 '기관대립형'제를 채택하고 있는 한국에서 자치단체장은 집행기관장으로서 지방의회에 비해 강력한 권한을 보유하고 있어 지방정치·행정을 실질적으로 좌우하는 핵심 행위자로 평가받고 있다(이승종, 1998; 배응환, 2009; 김진윤·이정훈, 2010; 조재현, 2019). 특히 최근에 중앙정부의 장·차관급 고위관료나 전·현직 국회의원이 자치단체장선거에 도전하거나 대통령선거에서 지자체장을 역임한 인물들이 후보로 거론되거나 출마한 사례가 증가하고 있는 상황을 통해 자치단체장의 달라진 위상을 실감할 수 있다. 이러한 지자체장의 위상강화와 영향력 확대는 이들의 역량과 리더십과 관련하여 자치단체장신뢰에 대한 연구의 필요성을 높여주고 있다. 그러나 최근 지방정부신뢰와 관련한 연구는 증가해 왔음에도 불구하고 정부에 대한 신뢰가 정책과정의 중심 행위자인 선출직 공직자에 대한 인식과 밀접한 관련이 있다는 점을 고려할 때 관련 연구에서도 이를 반영할 필요가 있으나 지방정부 차원에서 가장 중요한 정책행위자인 자치단체장의 신뢰에 주목한 연구는 여전히 미흡한 실정에 있다(금종예·임현정, 2019). 그 대신 자치단체장에 대한 일반시민의 인식을 조사한 기존의 시도는 자치단체장의 직무수행에 대한 지지도를 단순조사하거나 이를 지방선거 당시 득표율과 비교한 지지확대지수(ESI; expansion of supporters index)의 도출, 지역별 중요 시급 분야에 대한 인식과 주민생활 만족도, 장래 정치 지도자의 선호도 등이 자치단체장에 대한 인식조사 과정에 일부 포함되어 언론매체에서 그 결과가 보도되고 있는 실정에 있다(the 300, 2015; 오마이뉴스; 2021; 뉴시스, 2022; 한국갤럽, 2022). 결과적으로 이들 연구는 지방정부 지도자의 역량과 리더십에 대한 신뢰성을 본격적으로 조사한 것이 아니라 호감도나 인기순위를 평가하는 여론조사에 머물고 있다. 그러나 자치분권이 활성화되고 있는 상황에서 정부에 대한 시민들의 인식을 면밀하게 분석하고 이에 대한 효과적인 제고방안을 모색하기 위해서는 자치단체장에 대한 단순 지지도나 평가, 전망 등 기존의 논의에서 더 나아가 지방의 정책과정에서 막강한 영향력을

행사하는 자치단체장에 대한 신뢰에 주목할 필요가 있다. 따라서, 현재 한국의 중앙-지방정부 간 관계와 지방자치제의 현실을 반영하여 자치단체장에 대한 주민들의 신뢰에 영향을 미치는 요인이 무엇인가에 대한 적실성 있는 연구가 자치단체장에 대한 지역주민들의 신뢰를 제고하는 방안을 모색하는데 있어 필수적 과제로 부각되고 있다.

위와 같은 상황에서 한국은 전통적으로 강력한 중앙집권적 통치체제를 바탕으로 중앙정부가 일방적으로 지방정부를 통제해왔다. 그리고 지방자치제가 시행된 이후에도 여전히 지방정부의 재정력이 취약한 상황에 놓여 있어 지자체는 여전히 중앙정부로부터의 재정적 지원에 의존하고 있다. 그리고 지방의회의 조례제정권은 상위 법률의 제약을 받기 때문에 지방입법권의 자율성도 낮은 수준에 머물러 있는 등 실질적으로 지방정부의 활동에는 상당한 제약이 따르고 있다. 더욱이 현행 정당법상 특정 지역을 기반으로 한 지역정당의 설립이 사실상 불가능한 상황에서 자치단체장과 지방의회 의원에 대한 지방선거 정당공천제가 유지되고 있어 지방정치인들은 중앙정당 지도부와 지역구 국회의원들의 입김으로부터 자유롭지 못한 상황에 처해 있다. 이처럼 지방정치와 행정이 중앙정부로부터의 각종 통제와 제약을 받는 상황에서 한국의 자치단체장신뢰는 중앙정부 차원의 요인을 통해 영향을 받을 가능성이 높다. 하지만 이와 동시에 최근 역대 정부에 걸쳐 지방자치제의 내실화를 위한 범정부적 차원의 시도가 꾸준히 이루어지면서 그 결과 2021년 「지방자치법」의 전면개정이 이루어졌으며 이에 따라 지방정부의 실질적 자치권이 비약적으로 증대될 것으로 예상되고 있다. 이에 따라 자연스럽게 자치단체장의 권한 또한 크게 강화되어 자치단체장에 대한 신뢰는 지방정부 자체의 고유한 요인에 의해 이전보다 많이 설명될 수 있을 것으로 보인다.

한편 정치·사회전반에 대한 시민들의 인식을 면밀하게 분석하기 위해서는 민주화 이후 한국사회의 정치·사회적 균열을 설명하는 중요한 요인으로 작용하고 있는 영·호남 지역주의에 대한 고려가 함께 이루어질 필요가 있다(이재묵, 2022). 한국의 지역주의는 영남과 호남지역을 중심으로 관찰되는 특정 정당이나 정치세력에 대한 지역주민들의 압도적인 지지행태를 일컫는다. 2000년대 중반 이후 이념이나 세대 등 다른 요인들이 새로운 사회균열 요인으로 부상하고 있는 상황에서도 지역주의적 특성이 여전히 시민들의 정치적 태도 및 행태에 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다(강원택, 2003; 윤광일, 2012; 김용철·조영호, 2015; 노기우 외, 2018). 특히 선출직 공직자인 자치단체장에 대한 신뢰에는 선출과정에서 나타난 유권자들의 투표행태나 재임기간 중 직무수행 지지도 등이 반영되어 있을 가능성이 높기 때문에 이와 밀접하게 관련된 지역주의적 맥락이 자치단체장신뢰에 반영되어 있을 가능성이 존재한다.

이상의 논의를 종합하여, 본 연구는 한국의 광역자치단체장에 대한 주민들의 신뢰를 직접적인 연구대상으로 설정하였으며 그 과정에서 중앙정부 차원의 요인과 지방정부 차원의 요인, 그리고 지역주의 요인에 초점을 맞추어 자치단체장신뢰의 영향요인을 실증적으로 분석하고자 하였다. 나아가 중앙집권적인 전통에서 벗어나 점차 지방자치·분권이 강화되고 있는 흐름을 고려할 때, 현 시점에서 중앙과 지방차원의 요인 중 어떠한 요인이 자치단체장에 대한 주민들의 신뢰수준을 보다 좌우하고 있는지 규명하고자 하였다. 이를 통해 광역자치단체장신뢰함수의 특성을 상세하게 규명함으로써 중앙정부 지도자 중심의 신뢰연구에 치우친 기존연구의 한계를 보완하고 한국의 지

방자치 맥락에서 자치단체장에 대한 주민들의 신뢰를 제고할 수 있는 방안을 모색함으로써, 자치단체장의 원활한 직무수행과 지역발전에도 유용한 시사점을 모색해 보고자 한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 정부신뢰에 관한 논의

정부신뢰에 대한 논의는 그 기능 및 역할의 중요성이 이전부터 강조되고 있어 기존 연구에서 활발하게 이루어져 왔다. 먼저 개념적 차원에서 정부신뢰는 대인 간의 직접적인 상호작용을 통해 형성되는 사적신뢰와 달리 정부라는 공적 기관을 그 대상으로 한다는 점에서 정부에 대한 시민들의 직접적인 경험보다는 언론 등을 통한 간접적인 경험이나 습득한 정보를 바탕으로 형성되는 주관적인 인식으로서 그 개념에 대해 일관된 합의가 부재한 상황이다(Brehm & Rahn, 1997; Newton, 2001; 김병규·이곤수, 2009). 다만 기존의 관련 논의를 종합하면 정부신뢰는 일반적으로 신뢰 주체인 국민의 입장에서 정부에 대해 가지는 일반적인 인식이나 심리 혹은 정부의 활동에 대한 긍정적인 기대나 믿음 및 지지를 의미한다고 볼 수 있다(Mayer et al., 1995; Chanley, 2000; 서문기, 2001; Rudolph & Evans, 2005; 박희봉 외, 2013; 김영주·문명재, 2020).

정부신뢰에 대한 개념적 논의와 함께 실제 현실에서 정부신뢰의 기능 및 역할을 규명하기 위한 연구가 함께 진행되었다. 먼저, 정부신뢰는 정부와 시민 사이의 관계를 개선하고 정책대상자들로 하여금 자발적인 정책순응을 유도함으로써 정책과정에서 발생할 수 있는 갈등과 장애를 예방하는 기능을 수행한다(김병규 외, 2009). 특히 정치·사회적 양극화가 심화되고 있는 현대사회에서 정부에 대한 높은 신뢰는 정부의 정책방향성에 부합하지 않는 선호를 지닌 유권자들에게 이념적 희생을 가능하게 함으로써 정책에 대한 폭넓은 지지를 이끌어내는데 기여할 수 있는 것으로 나타났다(금현섭·백승주, 2010; Hetherington & Rudolph, 2015). 따라서 정부신뢰는 정책집행과정에서 요구되는 거래비용을 감소시키고 정책불응을 최소화할 수 있다는 점에서 정책의 효과성을 제고하는 중요한 역할을 담당하고 있다(Pelletier et al., 1999; 박통희, 2000).

정부신뢰가 갖는 이러한 의의로 인하여 다수의 선행연구에서 정부신뢰의 영향요인을 실증적으로 분석함으로써 정부신뢰의 제고방안을 모색하기 위한 시도가 이루어지고 있다. 이와 관련하여, 먼저 정부라는 통치체제 혹은 제도에 대한 인식이 정부신뢰에 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 이는 시민들이 정부기관을 별도로 인식하기보다는 상호연관된 것으로 간주하는 경향에 기인한 것으로서 경험적 연구결과에서도 대통령, 의회, 사법부 등 다른 정부기관이나 고위공직자의 신뢰수준에 따라 정부전반에 대한 신뢰수준 역시 달라지는 것으로 나타났다(Citrin, 1974; Brewer & Sigelman, 2002; 정광호, 2011). 다음으로 정부활동 및 정책에 대한 인식이 정부에 대한 전반적인 인식을 결정하는 요인으로서 정책성과에 대해 긍정적으로 평가할수록 정부에 대한 신뢰 역시 높아지는 것으로 분석되고 있다(Levi & Stoker, 2000; Christensen & Laegreid, 2005; 임재훈·윤영채,

2018; 조영호, 2019). 이와 유사하게 정부의 청렴성, 공정성 등 절차적·과정적 특성이나 전문성이나 책임성과 같은 공직자의 역량이 정부신뢰에 유의한 영향을 미친다는 분석결과가 보고되고 있다(Damnico et al., 2000; Chanley et al., 2001; 김은희·박희서, 2007; 신상준·이숙중, 2016; 류태건·차재권, 2020). 이 외에도 정치이념, 정당일체감, 정치적 효능감 등의 정치적 요인이나 경제상황, 사회자본, 불평등인식 등 사회·경제적상황 및 인식, 개인의 인구통계학적 배경 등이 실증연구를 통해 정부신뢰의 영향요인으로 나타나고 있다(Downs, 1957; Coleman, 1994; King, 1997; Citrin & Luks, 2001; Anderson et al., 2002; 박희봉 외, 2003; Nye, 2004; 박순애, 2006; 이양수, 2008; Lee & Cha, 2008; 박종민·배정현, 2011; Lodge & Taber, 2013; 이영미, 2017; 하상응·길정아, 2020). 이상의 이론적·실증적 논의에 비추어 볼 때, 정부신뢰의 영향요인을 규명하기 위한 시도에 있어 다차원적인 접근이 필요할 것으로 보인다.

## 2. 자치단체장신뢰에 관한 논의

### 1) 중앙과 구별되는 자치단체장의 특성

한국의 자치단체장은 대외적으로 지방자치단체를 대표하고 대내적으로는 지자체의 행정사무를 관장하는 집행기관장인 동시에 최종정책결정권자이다(이기우, 2008). 현행 「지방자치법」상 자치단체장은 자치행정사무를 통할하고 해당 지자체에 대한 대표권, 법령 또는 조례가 위임한 범위 내에서 관련 사무에 대한 규칙을 제정할 수 있는 규칙제정권, 지방공무원 임면권, 지방의회의 미성립이나 긴급한 사유에 발동하는 선결처분권 및 지방의회 의결에 대한 재의요구권과 이에 대해 법원에 소를 제기할 수 있는 제소권 등의 독자적인 권한을 보유하고 있다(김진윤·이정훈, 2010). 자치단체장의 이러한 법적·제도적 권한과 더불어 1995년 자치단체장에 대한 직선제 도입 이후 지방자치제가 본격적으로 정착되기 시작하면서, 중앙정부가 과거와 같이 지자체를 일방적으로 통제할 수 없게 되었으며 그 대신 지역주민의 직접선거로 선출되어 민주적 정당성과 안정적인 임기를 부여받은 자치단체장이 지방정치·행정에서 핵심적인 지도자의 역할을 담당하게 되었다(임승빈, 1996; 이승중, 1998). 또한 한국은 전국적으로 모든 기초·광역지자체에서 일률적으로 집행기관과 의결기관이 분리된 ‘기관대립형’제를 채택하고 있어 자치단체장의 강력한 권한과 위상을 정립하는데 이러한 기관구성방식이 일정한 영향을 미쳤다(김병준, 2020). 기관대립형제는 자치단체장과 지방의회가 상호견제를 통해 지방의 정책과정을 이끌어나가도록 하는 취지에서 비롯되었으나 실제 현실에서는 위에서 살펴보았던 자치단체장의 고유권한에 비하여 지방의회차원에서는 단체장을 효과적으로 견제할 수 있는 수단이 제한적인 상황에 있다(배응환, 2009). 이로 인하여 한국의 자치단체장은 실질적으로 지방의회에 비해 우월한 지위에 놓여 있으며 결과적으로 한국의 지방자치제는 지방정부의 권력이 단체장에게 집중되어 있는 ‘강시장·약의회’ 또는 ‘단체장지배모형(executive dominant model)’에 가깝다는 평가를 받고 있다(Sim, 2011; 조재현, 2019). 이러한 한국 지방자치의 현실을 고려하면 자치단체장은 지방정치와 행정의 다양한 참여자들 가운데 가장 중요한 행위주체로서 보다

심층적인 논의의 대상으로 간주될 필요가 있다(서재호, 2011; 성시영, 2014; 하민지, 2014).

## 2) 자치단체장신뢰에 대한 연구 동향

한국은 과거부터 중앙집권적 전통이 강하게 작용해왔기 때문에 지방자치의 수준은 중앙정부로부터의 각종 제약으로 인하여 미약하였다. 이로 인하여 정부신뢰와 관련된 대부분의 연구는 중앙정부에 대한 신뢰에 초점이 맞추어져 온 가운데 갈수록 지방자치의 필요성이 증대됨에 따라 지자체의 자율성 및 실질적인 권한강화를 위한 제도적·정책적 노력이 역대 정권에 걸쳐 이루어지면서 지방정부신뢰에 대한 연구가 활성화되기 시작하였다. 그러나 정부신뢰의 개념적 다차원성과 복잡성으로 인하여 이를 실질적으로 분석하기 위해서는 신뢰대상인 '정부'의 대상 및 범위에 대한 명확한 논의가 이루어질 필요가 있다. 이와 관련하여 '정부'를 정치체제를 비롯한 정부기관이나 제도로서 바라보는 입장(Miller, 1974)과 집행세력이나 정책결정자, 즉 집권당국(authorities)으로 한정하여 간주해야 한다는 견해(Citrin, 1974)가 대립하고 있다. 만약 정부신뢰를 측정하는 과정에서 전자의 견해를 반영할 경우, 신뢰의 대상이 제도적 통치체제에 대한 평가를 의미한다는 점에서 일정한 경향성을 보이는 경우가 많지만 후자의 입장을 취하게 되면, 정부신뢰가 현 집권세력에 대한 지지를 반영할 수 있어 정권교체에 따라 신뢰수준의 변동성이 크게 나타날 수 있다(Craig et al., 1990; 박종민·배정현, 2011). 또한 정부를 구성하고 있는 세부 요소에 있어서도 정부신뢰의 대상을 행정기관으로 정의할 경우, 행정기관을 포함하여 집행기관장과 입법부를 포괄하여 고려한 경우, 더 나아가 사법부까지 포함하여 공공부문 전체를 포괄하는 광의의 차원으로 설정하는 경우 등 개별연구에 따라 다양한 논의가 가능하다(Finer, 1970; Hetherington, 1988; Citrin & Luks, 2001; Espinal et al., 2006; Wong et al., 2009). 다만 국내에서 진행된 대다수의 연구에서는 전통적으로 행정부가 입법부, 사법부에 상대적으로 우위에 놓여 있는 정치·행정적 현실을 고려하여 정부신뢰의 대상 및 범위를 행정부나 지방자치단체 및 관료제 등 집행기관으로 한정하였다(이중수, 2001; 이수인, 2010; 이숙중·유희정, 2015; 박현신, 2020). 이상의 논의를 고려하였을 때, 한국적 맥락에서 지방정부에 대한 신뢰를 엄밀하게 분석하기 위해서는 그 신뢰의 대상을 명확하게 구분하는 것이 바람직한 동시에 지방정부 차원의 정책과정에 있어 가장 강력한 행위주체인 자치단체장에 대한 주민들의 인식에 대해서도 심층적인 논의의 필요성이 제기되는 바, 본 연구에서는 지방정부와 자치단체장을 대상으로 한 신뢰를 개념적으로 구분하여 분석을 진행하고자 하였다.

이에 따라 자치단체장신뢰의 개념에 대한 이론적 차원의 논의를 검토하면 자치단체장신뢰는 지역주민들이 자치단체장에 대하여 가지는 긍정적인 심리상태 혹은 태도를 의미한다. 자치단체장에 대한 긍정적인 인식은 단체장에 있어 다음 선거에서의 재선여부를 좌우하는 중요한 요인인 동시에 지방정부에 대한 전반적인 신뢰수준을 결정하는데 영향을 미칠 수 있다(김종예·임현정, 2019). 더욱이 지방정부 차원의 각종 현안은 정책방향성을 둘러싼 가치갈등의 성격을 지닌 중앙정부 차원의 문제에 비하여 지역주민들 사이의 현실적인 이해관계가 직·간접적으로 얽혀 있는 경우가 많아 이를 적절하게 조정하지 못하게 되면 주민들 간의 불신이 조성되고 지역사회에 혼란이 초

래될 우려가 있다. 따라서 지역주민들로부터 민주적 정당성을 부여받은 자치단체장이 중립적이고 신뢰할 수 있는 조정자로서 지역사회의 다양한 문제에 효과적으로 대응하여야 할 책무를 지니고 있다. 이러한 상황에서 자치단체장에 대한 주민들의 신뢰가 충분히 확보되지 못한다면 자치단체장뿐만 아니라 지방정부 전반에 대한 불신으로까지 이어지면서 지역 현안을 둘러싼 갈등을 조정하는 역량이 약화할 수 있으며 지방정부 차원의 주요 정책과제들을 추진하는 과정에서 주민들의 지지와 협조를 기대하기 어려워지면서 지방정부의 효과성 저하로 귀결될 우려가 존재한다. 한편 자치단체장에 대한 낮은 신뢰도는 재선(reelection)의 가능성을 현저하게 낮출 수 있어 단체장의 조기 레임덕(lame duck)현상을 초래할 수 있고 이는 지방공무원에 대한 단체장의 통제력 약화로 이어지게 되면서 지방정부 공직사회의 도덕적 해이와 부패가 만연해질 수 있다. 이상의 논의를 고려하면 자치단체장에 대한 신뢰는 단순히 단체장 개인과 지방정부 내부 미시적 차원을 넘어서 거시적 차원에서 지역주민들의 삶과 지역사회 전체에 직·간접적인 파급효과를 가져올 수 있다는 점에서 그 의의가 상당하다고 볼 수 있다.

### 3) 자치단체장신뢰의 영향요인에 대한 최근 논의

그동안 국내외적으로 대통령과 같은 국가지도자의 신뢰에 대한 연구는 상당히 진행되어 왔다(전대성 외, 2013; Nam & Lee, 2021). 그러나 지방자치단체장에 대한 신뢰연구는 찾기 어려운 상황이다. 그나마 지방정부의 신뢰나 지방자치단체장의 득표율에 대한 연구가 일부 이루어지고 있는바, 이들 연구를 중심으로 자치단체장 신뢰 연구에 적합한 이론들을 간접적으로 탐색해보고자 한다.

정광호 외(2011)에서는 지방정부신뢰를 관료조직(지방자치단체)과 선출직 공직자(자치단체장/지방의회)에 대한 신뢰로 구분하여 개별신뢰함수의 영향요인을 정부중심 신뢰형성요소, 사회중심 신뢰형성요소, 신뢰평가자의 요소로 분류하여 분석을 시도하였다. 이 과정에서 자치단체장의 신뢰에 대한 영향요인을 추정한 결과, 중앙정부 고위공무원에 대한 신뢰, 지방정부의 적절성, 청렴성과 같은 정부역량 변인과 사회신뢰, 지지정당 유무, 지방정부 정책에 대한 이해도 등이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 자치단체장신뢰가 타 정부기관 신뢰와 연계되어 있으며 다양한 차원의 요인으로부터 직·간접적인 영향을 받고 있다는 사실을 보여준다. 또한 지방정부신뢰에 있어 직접적인 신뢰대상의 종류에 따라 신뢰함수의 차별성이 존재하고 있음을 확인할 수 있다.

이곤수·송건섭(2011a)은 지역주민의 삶의 질에 주목하여 지방정부신뢰를 자치단체장에 대한 지지와 지방의회에 대한 지지를 포괄하는 복합문항으로 측정한 뒤 그 영향요인을 분석하였다. 분석결과, 사회문화적 요인, 환경요인, 환경적 요인, 공공안전 요인, 경제적 요인, 정책이해도 및 정당일체감이 시장에 대한 지지에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 특히 주민의 삶의 질 측면에서 경제와 관련된 부문의 상대적 영향력이 가장 높게 나타난 것에 비하여 정당일체감과 같은 정치적 요인은 시장지지에 미미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 자치단체

장에 대한 인식이 중앙정부에 대한 인식에 비하여 정치적 요인보다는 실질적인 정책성과에 따라 좌우되고 있다는 것을 시사한다.

인천광역시를 중심으로 지방정부 지도층에 대한 신뢰에 대해 분석한 서운석(2014)에 따르면 지방정부 지도층에 대한 신뢰는 중앙정부, 청와대 등 중앙정부의 지도층에 대한 신뢰에 비해 지역 간 차이를 확인할 수 있었다. 지방정부 지도층에 대한 신뢰의 영향요인을 분석한 결과에 따르면, 인천 이외 지역에서 연령, 주관적 계층의식이 지도층신뢰에 긍정적 영향을 미치고 교육수준이 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타난 것에 비하여 인천지역의 지도층신뢰함수에 유의미한 영향을 미치는 요인은 존재하지 않는 것으로 나타났다. 이를 통해 지방정부 지도층에 대한 신뢰는 지역에 따라 상이한 신뢰형성구조가 나타날 가능성이 있어 지역적 특성을 고려한 세부적인 분석이 필요함을 확인할 수 있다.

황아란(2015)은 역대 지방선거에서 광역단체장과 기초단체장의 득표율의 영향요인을 분석하였다. 분석결과, 소속정당과 지역주의 영향이 자치단체장의 득표율에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며 그 효과는 기초자치단체장에 비하여 광역자치단체장의 득표율에 대해 상대적으로 강하게 나타났다. 한편 현직 자치단체장은 신인 후보자에 비해 선거에서의 지지 정도가 더욱 강화되는 것으로 분석되었으며 더 나아가 기초단체장의 득표율은 인구·사회학적 요인의 영향을 함께 받는 것으로 나타났다. 이와 같은 분석결과는 자치단체장에 대한 지역주민들의 지지는 당파성과 지역주의의 영향을 받고 있으며 이러한 현상이 광역지자체 차원에서 보다 강하게 나타나고 있음을 시사한다. 또한 현역 단체장의 경우, 평소 지역주민들의 관심과 반복적인 선거참여경험을 바탕으로 축적된 높은 인지도로 인하여 긍정적인 인식을 형성하는데 도전 후보자에 비하여 유리한 입장에 놓여 있음을 보여주었다.

금중예·임현정(2019)에서는 지방정부에 대한 신뢰가 기초단체장의 재선에 미치는 영향을 분석하였다. 연구결과에 의하면 지방정부에 대한 신뢰수준이 높을수록 현직 기초자치단체장이 재선될 가능성이 높은 것으로 나타났으나 이 과정에서 자치단체장의 소속 정당이 조절변수로 작용하였다. 단체장의 소속 정당에 대한 지역주민의 지지도가 저조한 경우에도 지방정부에 대해 높은 신뢰를 보낼수록 자치단체장의 재선에 긍정적인 영향을 미치며 해당 지역에서 단체장 소속 정당의 지지율이 높은 상황에서는 지방정부에 대한 부정적인 인식이 존재함에도 불구하고 단체장 연임에 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 이를 통해 지방정부신뢰가 현직 단체장에 대한 종합적인 평가로 작용하여 단체장에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있으며 단체장에 대한 지지는 당파성 등 정치적 요인으로부터 자유롭지 않다는 것을 실증적으로 확인할 수 있었다.

윤재원(2022)은 대통령신뢰와 자치단체장신뢰의 영향요인을 정치적 요인과 정책적 요인을 중심으로 하여 각 신뢰함수의 특성을 비교·분석하였다. 분석결과에 따르면 분야별 정책성과에 대한 인식과 예산지출에 대한 성과인식, 정부의 공정성 및 청렴성에 대한 인식은 대통령과 자치단체장에 대한 신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 응답자의 정치성향과 대통령의 정치성향이 가까울수록, 그리고 대통령과 자치단체장의 소속정당이 동일할 경우에 대통령신뢰가 증가하는 것으로 나타났으나 자치단체장신뢰에 대해서는 정치적 요인이 통계적으로 유의미한 영향



을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이를 통해 대통령과 자치단체장에 대한 신뢰함수에 고유한 특성이 존재하며 특히 대통령신뢰는 자치단체장신뢰와 달리 정책적 요인뿐만 아니라 정치적 요인의 영향을 받는다는 것을 경험적으로 확인할 수 있었다. 이러한 분석결과는 대통령과 자치단체장의 역할에 대한 시민들의 기대나 인식에 차이가 존재하며 각급 정부지도자의 신뢰제고를 위한 정책적 대응이나 우선순위를 수립하는 과정에 있어 개별적인 접근이 필요함을 시사하고 있다.

위와 같은 선행연구의 분석결과를 바탕으로 자치단체장에 대한 지지와 신뢰에 영향을 미치는 요인을 살펴보면, 중앙정부, 지방정부 등 관련 공공부문에 대한 신뢰, 정책성과, 공직자의 역량, 정당일체감, 지역, 인구통계학적 배경 등 다양한 차원의 변수가 자치단체장에 대한 지역주민들의 인식에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 그러나 대다수의 기존연구는 지방자치단체장에 대한 신뢰를 독자적인 연구주제로 설정하여 그 영향요인을 규명하려고 시도하기보다는 자치단체장을 지방정부의 세부기관이나 행위자로 간주하여 지방정부신뢰의 하위 구성요소로서 분석을 진행하거나 부가적인 분석대상으로서 심층적인 분석결과를 제시하는데 한계가 존재하였다. 또한 자치단체장신뢰를 별도로 측정하기보다는 지방정부신뢰의 설명변수로 활용하거나 지방정부신뢰 자체의 영향요인을 분석하는 과정에서 자치단체장신뢰의 개념이 간접적으로 활용되었다. 이에 따라 본 연구에서는 자치단체장신뢰를 직접적인 연구의 주요 분석대상으로 설정함으로써 기존연구의 간극을 보완하고 중앙정부와 지방정부, 지역주의라는 세 가지 요인에 초점을 맞추어 한국적 맥락에서 자치단체장에 대한 주민들의 인식이 형성되는 매커니즘을 탐색하고 이를 바탕으로 자치단체장신뢰의 효과적인 제고 방안을 제시하고자 하였다.

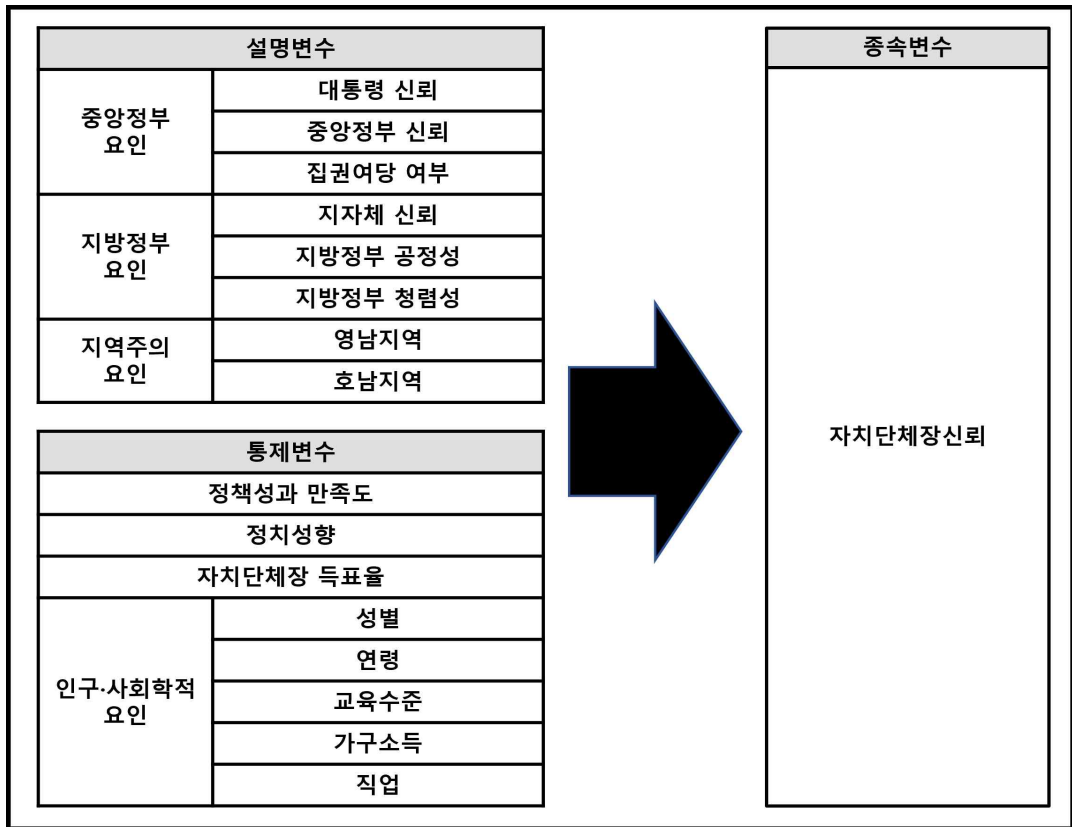
### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구모형

본 연구는 앞서 제시된 이론적 논의에 대한 검토를 토대로 하여 중앙정부, 지방정부, 지역주의 차원의 요인에 초점을 맞추어 자치단체장신뢰의 영향요인을 실증적으로 분석하고자 하였다. 이를 위해 <그림 1>과 같은 연구모형을 설계하였다.

먼저 자치단체장신뢰를 종속변수로 설정하였으며 이에 대한 설명변수로서 대통령신뢰, 중앙정부신뢰, 자치단체장의 집권여당 소속여부를 중앙정부 요인으로 분류하고 지방자치단체신뢰, 지방정부 공정성 및 청렴성에 대한 인식은 지방정부 요인으로 분류하였다. 한편 영남지역과 호남지역을 별도로 고려하여 한국의 지역주의 요인이 자치단체장신뢰에 미치는 영향을 검토하고자 하였다. 통제변수의 경우에는 정부정책의 성과에 대한 만족도, 개인의 정치적 성향과 더불어 지방선거 당시 각 지자체별 자치단체장의 득표율을 반영하고자 하였으며 그 외에 응답자의 인구·사회학적 요인과 관련된 변수를 포함하였다.

〈그림 1〉 연구모형



## 2. 연구가설

본 연구에서는 정부신뢰와 관련된 기존의 연구의 분석대상에서 벗어나 있던 자치단체장신뢰를 연구대상으로 설정하여 실증 자료를 바탕으로 그 신뢰함수를 규명하고자 하였다. 이를 위하여 자치단체장신뢰의 영향요인을 경험적으로 검증하기 위해 다음과 같은 연구가설을 수립하였다.

먼저 기존의 관련 연구에서 공공부문에 대한 신뢰는 유관 정부기관이나 제도, 정치인에 대한 신뢰의 영향을 받는 것으로 나타났다(Uslaner, 2001; Brewer & Sigelman, 2002; Rahn & Rudolph, 2006; 정광호 외, 2011). 즉 중앙정부에 대한 신뢰가 증가할수록 지방정부신뢰 역시 증가할 수 있으며 역으로 지방정부에 대해 신뢰할수록 중앙정부에 대한 신뢰수준 역시 높아지는 경향성이 관찰되었다. 이는 시민들이 각 정부기관을 별도의 대상으로 인식하기보다는 서로 연계되어 있다고 간주하기 때문에 신뢰수준에 있어서도 유사한 경향성이 나타나는 것으로 보인다(정광호, 2011). 이와 유사하게 각급 정부의 최고정책결정권자인 대통령과 자치단체장 역시 각자 정책과제의 원활한 추진을 위하여 보조를 맞추거나 때로는 정치적 이해관계에 따라 대립하는 등 이들이 정치적으로 상호연관되어 있다고 볼 수 있다. 이를 고려할 때, 자치단체장과 중앙정부, 대통령에 대한 신뢰는 상호적 관계를 형성할 가능성이 높기 때문에 자치단체장신뢰에 대한 중앙정부와 대통령에 대

한 신뢰의 영향을 함께 살펴볼 필요가 있다(박지영·조정래, 2019; 신정섭, 2019). 한편 지방정부가 보유한 권한과 자원의 현실적 제약으로 인하여 자치단체장에 있어 정책어젠다의 구현을 위해서 중앙정부로부터의 지지와 자원을 확보하는 것이 매우 중요한 과제이다. 이와 관련하여 집권여당 소속의 단체장은 중앙정부와의 유사한 정책지향성을 바탕으로 중앙정부로부터 지방정책의 추진에 필요한 각종 자원이나 협조를 요청하기 용이하기 때문에 정책성과를 창출하는데 상대적으로 우호적인 정책환경에 놓여 있는 경우가 많다(Sundquist, 1987; Powell, 1991; 이곤수·송건섭, 2011b; 유보람·조정래, 2014; 김애진·박정수, 2016; Cox & Kernell, 2019). 결과적으로 여당 소속 자치단체장은 야당 단체장에 비하여 정책의 효과성 및 효율성 제고에 있어 유리한 입지를 보유하고 있어 이들에 대한 시민들의 인식이 상대적으로 긍정적으로 나타날 것으로 예상되므로 자치단체장신뢰의 영향요인으로서 단체장의 소속정당에 대한 고려가 필요하다. 요약하면 중앙정치로부터 큰 정치적 자산을 확보하는 광역자치단체일수록 높은 신뢰를 얻을 것으로 판단된다. 이상의 논의를 종합할 때, 자치단체장에 대한 신뢰는 중앙정부 차원의 요인으로부터 영향을 받을 가능성이 존재하기 때문에 다음과 같은 가설을 수립하였다.

가설1. 중앙정부의 정치적 자산은 광역자치단체장 신뢰에 유의미한 영향을 줄 것이다.

가설1-1. 대통령을 신뢰할수록, 광역자치단체장에 대한 신뢰도 높아질 것이다.

가설1-2. 중앙정부를 신뢰할수록, 광역자치단체장에 대한 신뢰가 높아질 것이다.

가설1-3. 광역자치단체장이 집권여당 소속일 경우, 야당 소속 자치단체장에 비하여 신뢰수준이 높을(+) 것이다.

다음으로 자치단체장신뢰는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부의 자체적인 요인에 의해 영향을 받을 수 있다. 이에 대한 선행연구를 살펴보면, 앞서 언급하였듯이 자치단체장을 비롯한 선출직 공직자에 대한 인식은 관련 정부기관에 대한 인식의 영향을 받는 것으로 나타났다(Brewer & Sigelman, 2002; 정광호 외, 2011; 금중예·임현정, 2019). 특히 자치단체장은 지방정부의 행정사무를 통할하는 집행기관장인 동시에 대외적으로 지방정부를 대표한다는 점에서 지방정부를 관리·감독하고 지방정부의 모든 활동에 대한 최종적인 책임을 지는 막중한 지위에 있다. 그렇기 때문에 지방정부에 대한 신뢰수준은 자치단체장신뢰에 영향을 미칠 가능성이 매우 높다고 볼 수 있다. 이와 더불어 일반적으로 신뢰대상의 역량이나 성과가 신뢰의 영향요인으로 거론되어 왔다는 분석결과에 비추어볼 때, 공정성, 청렴성 및 전문성 등과 같은 정부의 성과가 정부부문에 대한 신뢰에 영향을 미치는 것으로 나타났다(Mishra, 1996; 박통희, 1999; 이현수, 1999; Damnico et al., 2000; 김은희·박희서, 2007). 이와 관련하여 절차적·과정적 측면에서 이전부터 정부의 중요한 역량으로 평가받고 있는 공공부문의 공정성과 청렴성에 대한 시민들의 성과인식이 정부와 정부지도자의 신뢰에 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다(Della Porta, 2000; 이지호·이현우, 2015; 신상준·이숙중, 2016; 박푸름·김재일, 2018; 최예나, 2020). 지방정부의 부패나 공공서비스 전달체계상의 불공정성 등 지방정부의 내재적 문제에 대한 원인으로 공직사회의 폐쇄적인 조직문화나 관리자의 리더십의 부재가 주로 거론되고 있다는 사실을 고려하면 지방정부와 지방공무원에 대한 관리책임을 부여받은 자치단체장에 대한 신뢰가 지방정부의 공정성 및 청렴성과 관련한 성과의 영향을 받

게 될 것으로 보인다(김영중, 2017). 위와 같은 논의를 고려하면 자치단체장신뢰는 지방정부 차원의 고유한 요인을 통해 변화할 수 있다는 점에서 아래와 같은 연구가설을 설정하여 자치단체장신뢰의 영향요인으로서 지방정부 요인을 분석하고자 하였다.

가설2. 지방정부의 신뢰나 성과가 광역자치단체장에 대한 신뢰에 영향을 줄 것이다.

가설2-1. 지방자치단체에 대한 신뢰가 높을수록, 자치단체장에 대한 신뢰도 높을 것이다.

가설2-2. 지방정부의 공정성이나 청렴성에 대한 높은 평가는 자치단체장에 대한 높은 신뢰로 이어질 것이다.

한편 한국에서 자치단체장과 같이 유권자의 직접선거를 통해 선출된 공직자에 대한 시민들의 태도를 분석하는 과정에 있어 지역주의(regionalism) 요인을 반영할 필요가 있다.<sup>1)</sup> 한국은 정부수립 이후 영남과 호남지역의 유권자들을 중심으로 주요 선거에서 특정 정당 후보자에 대한 일방적인 지지를 보내는 투표행태를 보여주고 있다(강원택, 2010). 이로 인하여 영·호남지역에서 후보자의 자질이나 정책이슈에 대한 선거경쟁이 제대로 이루어지지 못하면서 지역구 국회의원, 자치단체장, 지방의회 의원의 정당다양성이 매우 낮은 상황에 직면해 있다(권경득 외, 2017). 이러한 상황에서 해당 지역의 자치단체장은 후보자 시절의 행보나 기존의 성과, 업적에 대한 평가를 바탕으로 선출되었기보다는 특정 정당에서 공천을 받았다는 이유에서 당선여부가 좌우되었을 가능성이 크기 때문에 이들에 대한 주민들의 지지와 신뢰에는 지역주의적인 경향성이 내포되어 있을 가능성이 높다(황아란, 2013; 황아란, 2014; 이영미, 2017). 이를 고려하면 지역주의적 요인이 강하게 작용하는 지역을 중심으로, 자치단체장의 직무성과 등과 무관하게 주민들이 자치단체장에게 무조건적인 신뢰를 보낼 것으로 예상된다. 따라서 한국의 특수한 지역주의적 배경이 자치단체장에 대한 인식에 영향을 미칠 수 있어 이와 관련한 연구가설을 아래와 같이 설정하였다.

가설3. 한국 사회의 지역주의는 광역자치단체장에 대한 신뢰에 유의미한 영향을 줄 것이다.

가설3-1. 영·호남지역 자치단체장의 경우, 그 밖에 지역의 광역자치단체장에 비하여 신뢰수준이 높을 것으로 기대된다.

마지막으로 본 연구에서는 과거에 비해 점차 강화되고 있는 지방자치의 현 주소를 고려할 때, 중앙과 지방 차원 가운데 어떠한 요인이 자치단체장에 대한 신뢰수준에 보다 결정적인 영향을 미치고 있는가에 대한 질문을 제기하고자 하였다. 이러한 문제의식에는 정부간관계(intergovernmental relations)의 변화양상이 자리 잡고 있는데, 한국에서 1990년대 이전까지는 중앙정부가 중앙은 물론 지방차원의 정책과정에 있어서도 각종 규제와 간섭을 바탕으로 강력한 주도권을 행사하면서 지방정부는 단순히 중앙정부의 감독과 통제에 따라 정책을 집행하는 일선행정기관에 불과한 것으로 인식되었다(오재일, 2007; 박정민, 2008). 그러나 이후에 지방자치제가 부활하면서 지방정부는 기존

1) 기존의 연구에서 자치단체장에 대한 인식이나 지지와 지역주의 간의 연관성을 직접적으로 분석한 사례가 드물었기 때문에 본격적인 분석에 선행하여 자치단체장신뢰와 지역주의 간 상호연관성의 존재 여부를 검증하기 위한 교차분석을 실시하였다. 그 분석결과는 <부록 1>에 제시되어 있다. 분석결과, 두 변수 간에 통계적으로 유의미한 연관성이 확인되었다(Pearson  $\chi^2=498.80$ ,  $Pr=0.000$ ).

의 종속적인 모습에서 벗어나기 시작했으며 정책문제의 복잡성이 심화됨에 따라 중앙정부가 독자적으로 해결하기 어려운 정책문제가 빈번하게 발생하게 되면서 오히려 중앙정부가 지방정부에 긴밀한 정책협조를 요청하는 등 중앙-지방정부간관계가 상호의존모형 또는 동반자모형에 가까워졌다는 견해가 제기되고 있다(심익섭, 2010; 김병준, 2020). 이러한 변화 속에서 지방정부의 최종정책 결정권자인 자치단체장의 권한과 위상 역시 높아짐에 따라 자치단체장은 해당 지역의 정책과정을 좌우하는 동시에 최근에는 일부 광역·대도시 지자체장들이 관할 지역을 초월하여 타 지자체나 중앙정부의 정책과정에도 상당한 영향력을 행사하고 있다. 그렇지만 지방정부의 행정·재정적인 권한이 미흡하고 중앙정치권의 영향으로부터 온전히 자유롭지 못한 현실을 고려하면 한국의 정부간 관계는 여전히 포괄권위모형이나 대리인모형으로 보아야 한다는 의견이 상당수 제기되고 있는 상황에서 자치단체장에 대한 인식은 지방보다는 중앙차원의 요인에 의해 좌우될 수 있다(문유석, 2015; 하지만·홍준현, 2016; 황아란, 2018). 하지만 단체장 직선제가 도입된 지 30년에 가까운 기간이 경과하였으며 지방선거에서 거물급 인사의 활발한 자치단체장 도전사례, 국정운영에서 지방선거가 갖는 의의, 중앙-지방간 대립과 갈등의 증가 등을 고려하면 자치단체장은 상당한 자율성을 바탕으로 지방정치와 행정을 좌우할 수 있는 상당한 위상을 지니고 있음을 짐작할 수 있다(김지영, 2017; 박순중·신현두, 2019). 이에 따라 이전과 달리 자치단체장신뢰는 중앙보다는 지방정부 자체적인 차원에서 설명될 수 있을 것으로 보인다. 이는 광역자치단체장의 특성상 해당 지역의 정치나 성과가 중앙정치의 영향력을 압도할 것으로 기대되기 때문이다. 따라서 아래와 같은 연구가설을 수립하여 한국의 자치단체장신뢰함수에 있어 중앙정부 요인과 지방정부 요인 간의 영향력 차이를 실증적으로 분석하고자 하였다. 이런 맥락에서 다음과 같은 연구질문을 도입하여 검증해 보고자 한다.

가설4. 지방정부 요인이 중앙정부 요인에 비해 광역자치단체장에 대한 신뢰에 더 큰 영향을 미칠 것이다.

### 3. 분석대상 및 분석방법

본 연구에서 자치단체장신뢰의 영향요인을 실증적으로 분석하기 위하여 서울대학교 행정대학원 서베이연구센터에서 수행한 '2019 정부역할에 대한 국민인식조사' 자료를 활용하였다. 해당 조사는 국민이 느끼는 정부의 역할과 범위에 대한 조사·분석을 토대로 수요자 중심의 정책설계와 국정운영의 발전방향을 모색하는 것을 목적으로 하였다(서베이연구센터, 2020). 해당 자료는 2019년 11월 4일부터 12월 15일에 걸쳐 전국 만 19세 이상 성인 남녀를 대상으로 한 일대일 대면 면접 조사방식으로 사전에 구조화된 설문지를 이용하여 수집되었다. 전체 표본의 크기는 6,997명이며 표본은 다단계 층화집락 표본추출법을 통해 선정되었다. 연구대상의 표본 특성에 대한 구체적인 정보는 다음 <표 1>에 제시되어 있다.

〈표 1〉 응답자의 인구통계학적 특성

변수	구분	빈도	비율(%)
성별	여성	3,507	50.1
	남성	3,490	49.9
연령	19~29세	1,287	18.4
	30대	1,268	18.1
	40대	1,380	19.7
	50대	1,409	20.1
	60세 이상	1,653	23.6
학력	중졸 이하	647	9.3
	고졸 이하	2,563	36.6
	전문대졸 이하	837	12.0
	4년대졸 이하	2,892	41.3
	대학원 이상	58	0.8
직업	농림/수산/축산	345	4.9
	자영업	1,238	17.7
	서비스/판매	1,313	18.8
	기능/숙련/작업	571	8.2
	사무/경영/전문	1,847	26.4
	공공부문	53	0.8
	기타	1,630	23.3
가구소득	200만원 미만	623	8.9
	200~300만원 미만	984	14.1
	300~400만원 미만	1,527	21.8
	400~500만원 미만	1,193	17.1
	500~600만원 미만	1,382	19.8
	600~700만원 미만	688	9.8
	700~800만원 미만	394	5.6
	800만원 이상	206	2.9
거주지역	서울	779	11.1
	인천/경기	1,307	18.7
	대전/충청	1,285	18.4
	광주/전라	989	14.1
	부산/울산/경남	1,234	17.6
	대구/경북	786	11.2
	강원/제주	617	8.8

이상의 실증 자료를 바탕으로 본 연구에서는 STATA 17.0 프로그램을 활용하여 기술통계 분석, 상관관계 분석, 그리고 합동 최소자승법(Pooled OLS)에 기반한 다중회귀분석을 실시함으로써 각 설명변수가 자치단체장신뢰에 미치는 영향을 분석하고자 하였으며 이 과정에서 이분산성 문제의 존재가능성을 고려하여 강건성 테스트(robust)를 활용한 분석을 수행하였다. 또한 각 변수 간 회귀

계수( $\beta$ )의 비교를 통해 자치단체장신뢰함수 내에서 개별 설명변수가 차지하는 영향력의 크기에 대한 비교·분석을 실시하였다.

#### 4. 변수 설정

본 연구에서 종속변수는 지방자치단체장신뢰로서 자료수집과정에서 17개 특별시·광역시·자치도·자치시·도의 광역자치단체장에 대한 응답자의 신뢰수준을 4점 리커트 척도를 통해 측정하였다. 다음으로 종속변수에 대한 설명변수는 크게 중앙정부 요인, 지방정부 요인, 지역주의 요인 세 가지 차원으로 분류하였다. 먼저 중앙정부 요인에는 대통령신뢰, 중앙정부신뢰, 자치단체장의 집권여당 소속 여부가 포함되어 있다. 대통령신뢰와 중앙정부신뢰에 대해서는 리커트 4점 척도를 통해 측정이 이루어졌으며 자치단체장 집권여당 여부는 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>)의 정보를 바탕으로 하여 자료수집이 이루어진 당시(2019년 11월) 재임 중이었던 광역지방자치단체장이 선출된 2018년 제7회 전국동시지방선거에서 해당 자치단체장의 집권여당(더불어민주당) 소속 여부를 기준으로 한 더미변수로 측정하였다. 다음으로 지방정부 요인은 지자체신뢰, 지방정부 공정성, 지방정부 청렴성으로 구성되었으며 지자체신뢰는 지방자치단체에 대한 신뢰도를 리커트 4점 척도를 통해 측정하였다. 지방정부의 공정성에 대한 인식은 업무처리 과정에서 지방정부가 얼마나 공정한 기준과 절차에 의거하여 사무를 처리하는가에 대한 응답자의 의견에 대해 리커트 5점 척도로 측정되었으며 지방정부의 청렴성은 지방공무원의 부패수준에 대한 인식을 리커트 11점 척도를 통해 조사한 뒤, 해당 문항을 역코딩하여 재구성한 변수를 사용하였다. 한편 설명변수로서 지역주의 요인은 영남지역(대구/경북/부산/울산/경남)을 기준으로 한 더미변수와 호남지역(광주/전북/전남)을 기준으로 한 더미변수를 통해 각각 측정되었다. 마지막으로 본 연구의 분석모형에서 통제변수를 살펴보면, 정책성과에 대한 만족도, 개인의 정치적 성향이 리커트 5점 척도를 통해 조사되었으며 자치단체장의 득표율은 2018년 지방선거 당시 당선된 광역자치단체장의 득표율 자료를 중앙선거관리위원회 선거통계시스템(<http://info.nec.go.kr/>)에서 확보한 뒤 사용하였다. 이 외에도 성별, 연령, 교육수준 등 응답자의 기본적인 인구·사회학적 요인을 통제변수로 활용하였다. 본 연구에서 활용된 측정변수들에 대한 정보를 정리한 결과는 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 변수의 측정

구분	변수		설문 내용	비고
종속변수	지방자치단체장신뢰		(광역)지방자치단체장에 대한 신뢰	
설명변수	중앙정부 요인	대통령신뢰	대통령에 대한 신뢰	4점 척도
		중앙정부신뢰	중앙행정기관에 대한 신뢰	
		자치단체장 집권여당 여부	야당(0)/여당(1)	
	지방정부 요인	지자체 신뢰	지방자치단체에 대한 신뢰	4점 척도
지방정부 공정성		지방정부 공정성에 대한 인식	5점 척도	

		지방정부 청렴성	지방정부 청렴성에 대한 인식	11점 척도	
지역주의 요인	영남지역		그 외(0)/영남지방(1)	더미	
	호남지역		그 외(0)/호남지방(1)		
정책성과 만족도*		정책성과에 대한 평가		5점 척도	
정치성향		매우 보수적(1)/중도(3)/매우 진보적(5)		5점 척도	
자치단체장 득표율		지방선거(제7회) 당시 지자체장 득표율		연속	
통제변수	성별	여성(0)/남성(1)		더미	
	연령	개인 연령		연속	
	인구·사회학적 요인	교육수준	중졸 이하(1)/대학원 이상(5)		5점 척도
		가구소득	200만원 미만(1)/800만원 이상(8)		8점 척도
		직업	그 외(0)/공무원, 공공기관 종사자(1)		더미

주) \* 해당 변수는 각 분야별 정부정책에 대한 개별 만족도를 조사한 문항들을 바탕으로 재구성한 변수로서 요인분석 및 신뢰도분석(Cronbach's  $\alpha = 0.870$ )을 실시하여 변수의 타당성 및 신뢰도를 검토하였음.

## IV. 분석결과

### 1. 기초통계분석

본 연구는 자치단체장신뢰의 영향요인을 분석하기에 앞서 주요 변수들에 대한 기술통계량을 살펴보고자 하였다. 이에 대한 분석결과가 제시된 <표 3>에 따르면, 종속변수인 자치단체장신뢰의 평균값은 2.50로 나타났으며 설명변수 가운데 대통령신뢰는 2.56, 중앙정부신뢰는 2.50, 지자체신뢰의 평균값 2.47로 확인되었다. 이는 척도의 범위를 고려하였을 때 모두 중간값을 상회하는 결과로서 응답자들은 중앙·지방정부기관 및 정부지도자에 대해 비교적 긍정적인 인식을 형성하고 있는 것으로 나타났으며 그 가운데서 대통령에 대한 신뢰수준이 가장 높게 나타난 반면에 지자체에 대한 신뢰는 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다. 다음으로 지방정부의 공정성에 대한 인식의 경우에는 평균값이 3.11로 나타난 것에 비하여 청렴성에 대한 인식은 평균값이 4.72로 중간값에 미치지 못하는 것으로 나타나면서 응답자들은 지방정부 차원의 공정성에 대해서는 긍정적인 인식을 지니고 있으나 청렴성에 대해서는 상대적으로 부정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 그 외에 통제변수 가운데서는 정책성과에 대한 만족도의 평균값이 3.07로 나타나면서 전반적으로 정부정책에 대한 긍정적인 평가정향을 확인할 수 있었다. 광역자치단체장의 득표율은 평균 59.49%로 나타났는데 이는 2018년 지방선거 당시 여당이었던 더불어민주당이 TK 지역을 제외한 대부분의 지역에서 우세하였던 상황을 반영한 결과로 보인다. 한편 응답자의 정치성향의 평균값은 3.15로 나타나면서 상대적으로 진보성향에 가까운 응답자의 분포를 확인할 수 있다.



〈표 3〉 변수의 기술통계량

변수	사례수	평균	표준편차	최소값	최대값
자치단체장신뢰	6,997	2.50	0.720	1	4
대통령신뢰	6,997	2.56	0.825	1	4
중앙정부신뢰	6,997	2.50	0.706	1	4
집권여당 여부	6,997	0.84	0.362	0	1
지자체신뢰	6,997	2.47	0.621	1	4
지방정부 공정성	6,997	3.11	0.809	1	5
지방정부 청렴성	6,997	4.72	2.133	0	10
영남지역	6,997	0.29	0.453	0	1
호남지역	6,997	0.14	0.348	0	1
정책성과 만족도	6,997	3.07	0.598	1	5
자치단체장 득표율	6,997	59.49	8.729	51.7	84.1
정치성향	6,997	3.15	0.924	1	5
성별	6,997	0.50	0.500	0	1
연령	6,997	46.50	14.692	19	89
교육수준	6,997	2.88	1.081	1	5
직업	6,997	0.01	0.087	0	1
가구소득	6,997	3.91	1.773	1	8

## 2. 상관관계분석

다음으로 본 연구는 상관관계분석을 실시하여 변수 간의 관련성을 살펴보고자 하였다. 이에 대한 분석결과가 제시된 〈표 4〉에 따르면 종속변수인 자치단체장신뢰는 일부 통제변수를 제외하면 모든 독립변수를 포함하여 대부분의 변수들과 통계적으로 유의한 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 한편 다른 변수들 간 상관관계 역시 대부분 유의한 관련성을 확인할 수 있는 가운데 추가적으로 분산팽창지수(VIF; Variance Inflation Factor)를 분석함으로써 다중공선성 문제의 발생가능성을 진단하고자 하였다. VIF 분석결과에 따르면, 최대치는 3.89로 모두 10 이하의 값을 크게 하회하는 것으로 나타나면서 다중공선성의 문제가 나타날 가능성은 낮은 것으로 판단하였다.

〈표 4〉 변수 간 상관관계

	상관관계								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	1								
2	0.326*** (0.000)	1							
3	0.482*** (0.000)	0.278*** (0.000)	1						
4	0.119*** (0.000)	0.226*** (0.000)	0.071*** (0.000)	1					

5	0.549*** (0.000)	0.280*** (0.000)	0.542*** (0.000)	0.081*** (0.000)	1				
6	0.289*** (0.000)	0.276*** (0.000)	0.263*** (0.000)	0.065*** (0.000)	0.325*** (0.000)	1			
7	0.152*** (0.000)	0.027** (0.026)	0.147*** (0.000)	-0.072*** (0.000)	0.196*** (0.000)	0.101*** (0.000)	1		
8	0.020* (0.088)	0.340*** (0.000)	0.016 (0.189)	0.174*** (0.000)	-0.039*** (0.001)	0.094*** (0.000)	-0.135*** (0.000)	1	
9	-0.207*** (0.000)	-0.306*** (0.000)	-0.199*** (0.000)	-0.412*** (0.000)	-0.211*** (0.000)	-0.130*** (0.000)	-0.071*** (0.000)	-0.258*** (0.000)	1
10	0.325*** (0.000)	0.286*** (0.000)	0.300*** (0.000)	0.140*** (0.000)	0.320*** (0.000)	0.273*** (0.000)	0.083*** (0.000)	0.052*** (0.000)	-0.135*** (0.000)
11	0.092*** (0.000)	0.322*** (0.000)	0.078*** (0.000)	0.340*** (0.000)	0.049*** (0.000)	0.103*** (0.000)	-0.058*** (0.000)	0.817*** (0.000)	-0.444*** (0.000)
12	0.050*** (0.000)	0.261*** (0.000)	0.033*** (0.005)	0.135*** (0.000)	0.016 (0.168)	0.102*** (0.000)	-0.077*** (0.000)	0.309*** (0.000)	-0.181*** (0.000)
13	-0.030** (0.011)	-0.025** (0.039)	-0.022* (0.064)	-0.007 (0.583)	-0.038*** (0.002)	-0.023* (0.054)	-0.01 (0.401)	0.001 (0.962)	0.003 (0.774)
14	0.017 (0.161)	-0.023** (0.050)	0.027** (0.021)	-0.023** (0.050)	0.006 (0.628)	0.008 (0.503)	0.025** (0.035)	0.041*** (0.001)	0.006 (0.642)
15	0.005 (0.649)	0.012 (0.302)	0.015 (0.218)	0.067*** (0.000)	0.001 (0.918)	0.008 (0.479)	-0.028** (0.021)	-0.100*** (0.000)	-0.024** (0.043)
16	0.020* (0.097)	0.022* (0.064)	0.013 (0.294)	0.001 (0.931)	0.015 (0.213)	-0.007 (0.539)	0.003 (0.012)	-0.007 (0.555)	-0.030** (0.012)
17	0.067*** (0.000)	0.049*** (0.000)	0.035*** (0.003)	0.143*** (0.000)	0.053*** (0.000)	0.036*** (0.002)	0.009 (0.458)	-0.117*** (0.000)	-0.135*** (0.000)
	10	11	12	13	14	15	16	17	
10	1								
11	0.069*** (0.000)	1							
12	0.109*** (0.000)	0.269*** (0.000)	1						
13	-0.025** (0.040)	-0.002 (0.895)	-0.006 (0.638)	1					
14	-0.026** (0.029)	0.022* (0.063)	-0.278*** (0.000)	-0.038*** (0.001)	1				
15	0.020* (0.087)	-0.054*** (0.000)	0.201*** (0.000)	0.127*** (0.000)	-0.602*** (0.000)	1			
16	0.029** (0.017)	0.019 (0.117)	0.036*** (0.003)	0.038*** (0.001)	-0.035*** (0.003)	0.083*** (0.000)	1		
17	0.057*** (0.000)	-0.043*** (0.000)	0.112*** (0.000)	0.01 (0.394)	-0.287*** (0.000)	0.377*** (0.000)	0.045*** (0.000)	1	

주) () 안은 유의확률. \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$ , N=6,997

1. 자치단체장신뢰 2. 대통령신뢰 3. 중앙정부신뢰 4. 집권여당 여부 5. 지자체신뢰 6. 지방정부 공정성 7. 지방정부 청렴성 8. 영남지역 9. 호남지역 10. 정책성과 만족도 11. 자치단체장 득표율 12. 정치성향 13. 성별 14. 연령 15. 교육수준 16. 직업 17. 가구소득

### 3. 자치단체장신뢰의 영향요인 분석

앞서 제시한 연구가설을 경험적으로 검증하기 위하여 자치단체장신뢰에 주요한 영향을 미칠 것으로 예상되는 주요 요인들을 중심으로 강건성(robust)문제를 고려한 OLS 다중회귀분석을 실시하였다.<sup>2)</sup> 이에 대한 분석결과가 정리된 <표 5>에서 모형 1은 종속변수인 자치단체장신뢰에 대하여 통제변수를 제외하고 설명변수만을 포함하여 분석한 결과를 보여주고 있으며 모형 2는 설명변수와 통제변수를 모두 포함하여 분석을 진행하였다.

<표 5> 자치단체장신뢰의 영향요인 분석결과

변수	모형 1			모형 2		
	b	$\beta$	t	b	$\beta$	t
대통령신뢰	0.12*** (0.0105)	0.14	11.71	0.111*** (0.0106)	0.13	10.47
중앙정부신뢰	0.23*** (0.0126)	0.22	18.01	0.213*** (0.0126)	0.21	16.88
집권여당 여부	0.07*** (0.0205)	0.03	3.38	0.037* (0.0213)	0.02	1.75
지자체신뢰	0.40*** (0.0150)	0.35	26.9	0.385*** (0.0150)	0.33	25.67
지방정부 공정성	0.06*** (0.0098)	0.07	6.57	0.053*** (0.0099)	0.06	5.31
지방정부 청렴성	0.01*** (0.0032)	0.04	3.83	0.011*** (0.0032)	0.03	3.41
영남지역	-0.05** (0.0181)	-0.03	-2.54	-0.032* (0.0187)	-0.02	-1.71
호남지역	-0.07*** (0.0226)	-0.03	-2.97	-0.122*** (0.0378)	-0.06	-3.22
정책성과 만족도				0.114*** (0.0127)	0.09	8.97
자치단체장 득표율				0.004** (0.0015)	0.04	2.34
정치성향				-0.005 (0.0085)	-0.01	-0.58
성별				-0.01 (0.0136)	-0.01	-0.54

2) 본 연구에서는 종속변수에 대한 설명변인 간의 상대적 영향력을 도출하기 위하여 표준화회귀계수( $\beta$ )를 도출할 필요성이 존재하였기 때문에 종속변수를 연속형 변인으로 가정하는 OLS 기법을 활용하였다. 다만 본 연구의 종속변수인 자치단체장신뢰의 경우, 4점 서열 척도를 통해 측정이 이루어졌기 때문에 보다 엄밀한 분석결과를 도출을 위해서는 서열형 로짓/프로빗(Ordered Logit/Probit) 기법을 사용할 필요성이 존재한다. 이에 따라 상이한 분석방법을 통해 설명변인의 영향력을 다각적으로 분석하고 추정값의 민감도를 확인하기 위하여 동일한 연구모형을 순서형 프로빗(Ordered Probit) 기법을 통해 분석한 결과를 <부록 2>에 추가적으로 제시하였다. <부록 2>의 분석결과에 따르면 <표 5>의 분석결과와 비교하였을 때, 각 설명변인의 통계적 유의미성에 차이가 존재하지 않는 것으로 나타남에 따라 본 연구의 결과보고 및 해석을 기술함에 있어 <표 5>의 분석결과를 바탕으로 하였다.

연령				0.007 (0.0006)	0.02	1.55
교육수준				0.001 (0.0082)	0.00	-0.25
가구소득				0.010** (0.0042)	0.03	2.40
직업				0.045 (0.0767)	0.01	0.59
상수	0.32*** (0.0448)	-	7.24	-0.111 (0.1082)	-	-1.03
N	6,997			6,997		
$R^2$	0.380			0.388		

주) () 안은 표준오차. \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

이상의 분석결과를 종합하면 다음과 같다. 전반적으로 모형 1과 모형 2의 분석에서 모든 설명변수는 자치단체장신뢰에 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 중앙정부 차원에서는 대통령신뢰와 중앙정부신뢰가 증가할수록 자치단체장에 대한 신뢰 또한 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 분석결과는 지방정부의 활동에 있어 어떠한 방식으로든 직·간접적으로 중앙정부와 연관될 수밖에 없는 한국의 정치·행정적 상황 속에서 자치단체장과 밀접한 관련을 맺고 있는 대통령과 중앙정부에 대한 인식이 자치단체장신뢰에 영향을 미치고 있는 상황을 보여줌으로써 '신뢰의 외부효과'가 자치단체장신뢰함수 내에서도 작용하고 있음을 시사하고 있다(Citrin, 1974; Coleman, 1994; Brewer & Sigleman, 2002; 정광호 외, 2011). 다음으로 집권여당 소속 자치단체장에 대한 신뢰가 야당 소속 자치단체장에 비해 높은 것으로 나타났다. 이는 소속정당에 따라 정치인에 대한 인식이 차이가 존재한다는 선행연구의 결과를 반영하는 것으로서 여당 소속 단체장이 재임 중인 지자체는 중앙정부와의 긴밀한 관계를 바탕으로 보다 많은 정치적·재정적 지원을 기대할 수 있어 정책성과를 창출하기 유리한 반면에 야당 소속 자치단체장은 정책추진과정에서 중앙-지방정부 갈등에 직면할 소지가 크기 때문에 지방정부 운영에 어려움이 예상되기 때문으로 보인다(가상준, 2004; 유보람·조정래; 김애진·박정수, 2016).

다음으로 자치단체장신뢰에 대한 중앙정부 요인의 영향과 더불어 지방정부 차원에서도 지자체에 대한 신뢰가 증가할수록, 그리고 지방정부의 공정성과 청렴성에 대한 인식이 긍정적일수록 자치단체장에 대한 신뢰가 증가하는 것으로 분석되었다. 지자체신뢰가 자치단체장신뢰에 영향을 미치고 있다는 결과는 지역주민들에게 있어 자치단체장이 지방정부 차원에서 이루어지는 모든 활동의 총책임자로서 인식되기 때문에 해당 지역에 거주하면서 얻게 된 직·간접적인 경험과 정보들을 토대로 형성된 지방정부에 대한 인식이 최종적으로는 자치단체장에게까지 이어지고 있는 것으로 해석해 볼 수 있다. 이와 유사한 맥락에서 지방정부의 공정성 및 청렴성에 대한 인식이 자치단체장신뢰의 강화로 이어지고 있는 결과 또한 대다수의 관련 연구를 통해 짐작할 수 있듯이 지방정부의 내재적 역량 및 성과가 지방정부지도자인 자치단체장에 대한 신뢰에 영향을 미칠 수 있음을 보여준다(정광호 외, 2011; 이지호·이현우, 2015; 박푸름·김재일, 2018; 최예나, 2020).

위와 대조적으로 지역주의 요인은 모두 자치단체장신뢰에 유의한 영향을 미치고 있으나 그 영향은 부정적인 방향으로 나타났는데 이를 통해 영·호남지역의 자치단체장은 타 지역 단체장에 비하여 주민들에게 저조한 신뢰를 받는 것으로 해석할 수 있다. 영·호남지역의 자치단체장들이 압도적인 득표율로 당선되었으며 지방의회 역시 소속 정당이 독식하고 있는 단점정부(unified government)라는 유리한 정치적 환경에 직면해 있음에도 불구하고 연구가설의 예상과 상반되는 분석결과가 도출된 배경에는 특정 지배정당을 중심으로 한 독점적인 정치구도의 고착화로 인하여 견제와 균형의 원리가 제대로 작동하지 않고 선거와 정책경쟁이 부재한 상황을 거론할 수 있다. 이러한 상황에서 자치단체장은 정책의 대응성과 효과성을 제고할 유인을 갖지 못하게 되고 결과적으로 지방정부의 역량저하는 물론 지방자치에 있어 대의민주주의가 제대로 구현되지 못하게 됨에 따라 지역주의가 강하게 작용하는 지역일수록 오히려 자치단체장에 대한 인식이 저조하게 나타난 것으로 보인다(조성대, 2003; 송광운, 2008; 강원택, 2010; 황아란, 2010).

이어서 본 연구에서는 중앙정부 요인과 지방정부 요인이 자치단체장신뢰에 미치는 상대적 영향력을 비교하고자 하면서 각 설명변수의 표준화회귀계수( $\beta$ )를 분석한 결과, 지자체신뢰(0.33), 중앙정부신뢰(0.21), 대통령신뢰(0.13), 지방정부 공정성(0.06), 지방정부 청렴성(0.03), 집권여당 여부(0.02) 순으로 자치단체장신뢰에 영향을 미치는 것으로 나타나면서 자치단체장신뢰는 신뢰대상인 자치단체장과 관련성이 큰 기관이나 행위자에 대한 인식에 의해 좌우될 가능성이 비교적 높다고 볼 수 있다. 이 과정에서 지자체신뢰의 영향력이 가장 강력하게 나타난 결과는 지방자치제의 강화에 따라 지자체 내에서 자치단체장의 영향력이 그 어떤 행위주체를 막론하고 가장 강력한 것으로 평가받고 있는 상황에 기인한 것으로 보인다(조재현, 2019). 그럼에도 불구하고 중앙정부와 대통령에 대한 신뢰 또한 자치단체장신뢰에 상당한 영향력을 행사하고 있다는 점에서 자치단체장에 대한 주민들의 신뢰는 중앙정치의 요인을 배제한 채 해당 지역의 고유한 측면으로만 설명하기에는 한계가 존재하며 더 나아가 지방자치제의 발전에도 불구하고 여전히 지방정부가 대통령과 중앙정부의 영향으로부터 완전히 독립하지 못하고 있는 한국 지방자치제의 현주소를 반영하고 있는 것으로 보여진다.

마지막으로 통제변수 가운데서 자치단체장신뢰에 유의한 영향을 미치는 변수는 정책성과에 대한 만족도, 자치단체장 득표율, 가구소득으로 나타났으며 모두 자치단체장신뢰에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 이와 같은 분석결과는 정책성과에 대한 긍정적인 인식이 증가할수록 정부와 정부지도자에 대한 신뢰가 제고될 수 있음을 보여준 기존의 연구결과와 맥락을 같이 하고 있다(Levi & Stoker, 2000; Christensen & Laegreid, 2005; 김병규·이근수, 2013; 임재훈·윤형재, 2018). 즉, 지방의 정책과정에서 주도적인 역할을 담당하는 자치단체장에게 지역발전과 주민들의 삶의 질 향상을 위하여 가시적인 정책성과를 도출할 책무가 있으며 정책의 효과성 제고를 위한 노력을 통해 자치단체장에 대한 긍정적인 인식을 형성하는데 기여할 수 있다는 것을 시사한다. 자치단체장 득표율의 영향에 대해서는 일반적으로 유권자들은 선거과정에서부터 지지한 후보자를 선거 이후에도 지속적으로 지지한다는 것은 고려할 때, 높은 득표율로 당선된 단체장은 비교적 안정적인 정치적 기반을 보유하고 있어 원활한 직무수행이 가능하기 때문에 이들에 대한 신뢰가 비교

적 안정적인 수준으로 유지된 것으로 보인다. 실제로 리얼미터가 실시한 '8월 월간 정례 광역단체장 평가 조사'에 따르면, 광역단체장의 직무수행에 대한 긍정평가는 평균 52.6%로 나타나면서 제8회 지방선거 당시 득표율 평균 62.7%를 하회하는 것으로 나타난 가운데, 득표율과 지지율의 수준이 유사한 흐름을 보이면서 선거 당시 자치단체장을 지지한 유권자들의 지지가 이어지고 있음을 보여주고 있다(뉴시스, 2022).

인구·사회학적 요인 가운데서 다른 요인과 달리 가구소득의 유의한 영향을 확인할 수 있었던 것은 고소득 응답자의 경우, 정부나 사회가 개인의 소득창출에 일정부분 기여한 것으로 평가하면서 정부와 정치인을 비교적 긍정적으로 인식할 가능성이 있기 때문으로 보인다. 다만 개인별 주관적 인식의 차이나 가구의 재산구성이나 소득형성과정이 상이하기 때문에 여러 실증연구에서 이를 둘러싼 상반된 결과가 나타나고 있어 소득수준의 영향에 있어서는 추가적인 검토가 필요하다(Lawrence, 1997; 박종민·배정현, 2011; 정광호, 2011). 지금까지의 분석결과를 토대로 도출한 연구가설의 검정 결과를 요약하면 다음 <표 6>과 같다.

〈표 6〉 가설검정 결과

연구가설	채택여부
가설1. 중앙정부의 정치적 자산은 광역자치단체장 신뢰에 유의미한 영향을 줄 것이다.	
가설1-1. 대통령을 신뢰할수록, 광역자치단체장에 대한 신뢰도 높아질 것이다.	채택
가설1-2. 중앙정부를 신뢰할수록, 광역자치단체장에 대한 신뢰가 높아질 것이다.	채택
가설1-3. 광역자치단체장이 집권여당 소속일 경우, 야당 소속 자치단체장에 비하여 신뢰수준이 높을(+) 것이다.	채택
가설2. 지방정부의 신뢰나 성과가 광역자치단체장에 대한 신뢰에 영향을 줄 것이다.	
가설2-1. 지방자치단체에 대한 신뢰가 높을수록, 자치단체장에 대한 신뢰도 높을 것이다.	채택
가설2-2. 지방정부의 공정성이나 청렴성에 대한 대한 높은 평가는 자치단체장에 대한 높은 신뢰로 이어질 것이다.	채택
가설3. 한국 사회의 지역주의는 광역자치단체장에 대한 신뢰에 유의미한 영향을 줄 것이다.	
가설3-1. 영호남지역 자치단체장의 경우, 그 밖에 지역의 광역자치단체장에 비하여 신뢰수준이 높을 것으로 기대된다.	기각 (-)
가설4. 지방정부 요인이 중앙정부 요인에 비해 광역자치단체장에 대한 신뢰에 더 큰 영향을 미칠 것이다.	부분채택

## V. 결론

본 연구는 지방정부에 대한 지역주민들의 인식에 있어 지방정부에 대한 신뢰에 주목한 기존 연구와 달리 자치단체장에 대한 신뢰를 개념적으로 구분함으로써 이에 대한 실증분석을 수행하였다. 이 과정에서 한국의 정치·사회적 환경을 고려하여 중앙정부, 지방정부, 지역주의라는 세 가지 요인에 초점을 맞추어 자치단체장신뢰의 영향요인에 대한 비교·분석을 통해 자치단체장신뢰함을 탐색하고자 시도하였다. 이를 통해 자치단체장에 대한 신뢰를 제고하는데 기여할 수 있는 이론적·정책적 함의를 모색하고자 시도하였다는 점에서 본 연구의 의의를 찾을 수 있다.

분석결과, 먼저 대통령과 중앙정부에 대한 신뢰가 자치단체장신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 각급 정부 및 정부지도자에 대한 신뢰가 밀접하게 연결되어 있다는 것을 시사하는 것으로서 대통령을 비롯한 중앙정부 차원의 정책이나 국정운영 양상에 따라 자치단체장에 대한 인식이 변화할 수 있음을 보여주고 있다. 따라서 대통령의 국정어젠다의 실현과 중앙정부 주도의 정책을 추진하는 과정에 있어 지방정부 차원의 지원과 협력이 갈수록 긴요해지는 상황에서 자치단체장신뢰의 제고를 위해서는 자치단체장이 적극적인 자세로 협조에 임할 필요가 있다. 만약 자치단체장을 중심으로 한 지방정부의 노력이 중앙정부의 정책성과를 구현하는데 실질적으로 기여할 수 있다면, 자연스럽게 대통령과 중앙정부에 대한 시민들의 긍정적인 인식이 강화되면서 자치단체장에 대한 신뢰 제고로 이어질 수 있기 때문이다.

둘째, 집권여당 소속 자치단체장은 야당 소속 단체장에 비해 주민들로부터 높은 신뢰를 받는 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 일반적으로 정부정책에 대한 평가가 긍정적일수록 정부지도자에 대한 신뢰가 증가하는 현상이 나타난다는 점을 고려할 때, 여당 소속의 단체장은 중앙정부와 여당 내에서 상당한 인적·물적 네트워크를 보유하고 있을 가능성이 높으며 중앙정부와의 이념적·정책적 지향성이 유사하기 때문에 지방정부 차원의 정책을 추진함에 있어서도 중앙정부와의 긴밀한 협력이 가능하다. 따라서 여당 소속 단체장이 정책성과 제고를 통해 주민들로부터 긍정적인 평가를 받기 상대적으로 유리한 환경에 직면해 있다는 점이 신뢰제고에 도움이 된 것으로 보인다. 이에 따라 여당 소속 단체장은 효과적인 정치력을 발휘하여 대통령과 정부여당을 비롯한 중앙정치권과의 유기적인 협력관계를 더욱 공고하게 다지려는 노력을 기울일 필요가 있다. 야당 소속의 단체장의 경우에는 중앙정치권에서 벌어지는 정쟁에 매몰되기보다는 사안에 따라서는 소속정당과 입장을 달리할지라도 초당파적인 리더십을 발휘하여 중앙정부와 여당과의 우호적인 관계를 구축해나감으로써 중앙정부로부터 지원과 협력을 이끌어내는 것이 바람직하다.

셋째, 지자체에 대한 신뢰가 자치단체장에 대한 신뢰에 동일한 방향으로 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 이는 대내외적으로 지방정부의 최종정책결정권자이자 집행기관장으로서 갖는 자치단체장의 지위와 권한을 고려할 때 지방정부가 수행하는 모든 활동의 결과에 대한 책임이 자치단체장에게 부여되고 있어 지방정부를 둘러싼 지역주민들의 태도가 자연스럽게 자치단체장에 대한 태도로 이어지고 있음을 보여주고 있다. 이를 고려하면 자치단체장에 대한 신뢰를 제고하기 위해서는 자치단체장 개인의 역량이나 이미지에 대한 관리도 필요하지만 무엇보다 관할 지방정부에 대한 전반적인 인식을 제고하기 위한 단체장의 노력이 다방면에서 진행될 필요가 있다.

넷째, 지방정부의 공정성과 청렴성에 대한 시민들의 긍정적인 인식은 자치단체장에 대한 신뢰 수준을 높이는데 기여하는 것으로 나타났다. 이는 규범적·절차적 차원에서 지방정부의 중요한 성과지표로 평가받는 도덕성과 형평성이 자치단체장신뢰의 영향요인으로 작용할 수 있음을 시사하고 있다. 따라서 자치단체장은 지방공직사회의 투명성 제고를 위한 적극적인 리더십의 발휘와 이와 관련한 구체적인 제도적·정책적 노력을 기울여야 하며 정책과정에서의 절차적·분배적 공정성 강화를 위하여 사무처리절차나 공공서비스전달체계의 개선과 같은 행정관리적 차원의 이슈에도 보다 많은 관심을 가질 필요가 있다.

다섯째, 영·호남지방을 중심으로 작용하고 있는 한국의 전통적인 지역주의가 자치단체장신뢰에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이는 지역주의가 특정 패권정당의 일당독점체제를 고착화하면서 자치단체장과 지방정부의 역량을 약화시키고 민주적 대응성을 취약하게 만들었으므로 지역주민들이 자치단체장에 대한 부정적인 인식을 형성하는 요인으로 작용하고 있음을 시사한다. 이를 극복하기 위해서는 지역정당의 도입을 허용하고 지방정치·행정에 대한 특정 지배정당의 과도한 개입을 제한하는 등 영·호남지역에서의 정당 간 경쟁을 활성화하고 지방정치의 다양성을 강화할 수 있는 입법·정책적 시도가 이루어져야 한다(황아란, 2010; 이정진, 2022).

결과적으로 중앙정부 차원의 요인과 지방정부 차원의 요인 모두 자치단체장신뢰에 유의한 영향을 미칠 수 있는 가운데 지자체신뢰의 영향력이 가장 크게 나타났으나 이어서 중앙정부신뢰와 대통령신뢰에 비교적 큰 영향을 미치는 것으로 분석되면서 자치단체장신뢰함수에서 지방정부 요인과 중앙정부 요인의 상대적 영향력은 혼재되어 있음을 시사하고 있다. 지자체신뢰의 높은 영향력은 공식적인 정치체제보다도 특정 정치인 개인의 리더십과 역량에 따라 정책과정이 사실상 좌우되는 ‘정치의 사인화(personalization of politics)’ 현상이 강하게 나타나고 있는 한국에서 주민들이 자치단체장을 지방정부 자체와 동일시함에 따라 지방정부와 자치단체장에 대한 인식이 사실상 동일선상에서 형성되고 있는 상황에 기인하고 있으며 자치분권제의 강화가 고스란히 지방정부 내에서 자치단체장의 영향력 강화로 이어지면서 자치단체장신뢰가 과거와 달리 지방정부 자체적인 요인의 영향을 받을 여지가 커진 것으로 보인다(Bea et al., 1989; Dalton et al., 2000; 최창집, 2008; 이상신, 2012). 다만 범정부적 차원에서 막강한 정치적 영향력을 행사하는 대통령과 지방정부에 대해 법적·제도적으로 상대적 우위에 놓여 있는 중앙정부의 영향을 간과하기 어려운 상황에서 자치단체장들이 과거에 비하여 국가적 차원의 이슈에 대해 적극적으로 의견을 표출하기 시작하였으며 더 나아가 최근에는 단체장들이 주요정당의 유력 대권주자로까지 성장하는 사례가 늘어나면서 자치단체장과 중앙정부와의 연관성이 강화된 측면이 존재하기 때문에 중앙정부 요인이 여전히 자치단체장신뢰에 상당한 설명력을 지니고 있는 것으로 파악할 수 있다.

이상에 논의한 본 연구의 실증분석 결과와 시사점들은 후속 연구를 자극할 것으로 기대된다. 그렇지만 본 연구는 다음과 같은 한계점을 지니고 있다. 우선, 본 연구는 기존의 인식조사 자료만을 활용하여 동일방법편의 및 내생성 문제가 존재할 가능성이 있으며 단일 시점의 횡단면 자료를 토대로 분석을 진행하였기 때문에 자치단체장신뢰의 변화양상이나 추세를 파악하는데 제약이 따르며 자료수집 당시 상황의 특수성을 고려하여 결과해석에 있어 일반화에 주의할 필요가 있다. 둘째, 연구대상인 자치단체장에 대한 신뢰수준을 측정하는 과정에서 단일 척도를 사용하였기 때문에 측정의 엄밀성을 확보하는데 한계가 존재할 수 있다(오경민·박홍식, 2002). 또한 기존 연구에서 자치단체장신뢰와 같이 특정 행위자를 직접적인 신뢰대상으로 설정할 경우, 자치단체장의 리더십이나 도덕성과 같은 개인적인 자질, 이미지 등 미시적 차원의 요소들이 신뢰에 영향을 미칠 수 있으나 본 연구에서는 이와 같은 다차원적인 요인을 폭넓게 반영하지 못하였다(조기숙·남지연, 2007). 셋째, 본 연구에서는 조사자료의 제약으로 인하여 기초자치단체장에 대한 신뢰에 대해서는 별도로 다루지 못하였다는 한계가 존재한다. 따라서 향후에는 자료수집 원천의 확대와 더불어



어 패널데이터를 구축하여 자치단체장신뢰의 동태적 특성을 보다 정밀하게 분석할 필요가 있을 것이다. 나아가 다차원적인 문항 등을 활용한 측정도구의 개발이나 측정범위의 확대 등을 통해 기초자치단체 수준으로 연구의 범위를 확대하는 시도를 비롯하여 분석의 적실성을 제고하기 위한 추가적인 노력이 후속연구를 통해 뒷받침된다면, 더욱 정밀한 분석을 토대로 한 풍성한 학술논쟁이 이어질 것으로 기대된다.

지금까지 광역자치단체장의 신뢰함수에 영향을 주는 요소로 중앙정치 자산, 지방정부의 성과와 신뢰 그리고 지역주의의 영향력을 살펴보았다. 그렇지만 여전히 자치단체장에 대한 신뢰는 지역 주민들이 자치단체장에 대한 기대수준과 이들에 대한 지식과 정보, 부패와 정치스캔들 등에 따라 크게 좌우될 수 있어, 이에 대한 엄밀한 후속연구도 필요하다(Bozeman & Jung, 2022; Cho et al., 2012; Kang & Park, 2018; Kim, 2017; Meier, 2020). 특히 소셜미디어 환경 속에서 다양한 사회적 피드백 기제가 작동하면서 지방정부 지도자들에 대한 신뢰는 기하급수적으로 증폭되거나 급감할 수도 있다. 최근 여전히 잠재되어 있는 지방정부의 부패나 스캔들은 자치단체장들에 대한 신뢰를 급격히 훼손시키는 폭발력을 갖고 있다. 나아가 지방선거와 자치단체장의 신뢰수준이 지역주의라는 매개변수를 통해 어떤 인과관계를 형성하는가에 관한 후속연구 또한 절실하다(Jung & Kang, 2020). 끝으로 본 연구에서 제대로 다루지 못한 정책성과와 신뢰 사이를 잇는 인과관계 논쟁의 경우, 후속연구에서 다양한 방식의 정책실험이나 자연실험 사례를 통해 이들의 연관성을 규명해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 가상준. (2004). 임기 중 클린턴 대통령의 업무수행에 대한 유권자들의 평가: 경제와 도덕성을 중심으로. 『한국정치학회보』, 38(2): 495-514.
- 강원택. (2003). 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』. 서울: 푸른길.
- 강원택. (2010). 폐쇄적 지역정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로. 『한국정치연구』, 19(1): 1-20.
- 권경득·김덕준·강혜정. (2017). 한국 지방자치단체장의 사회적 배경의 변화에 관한 연구: 다양성 분석을 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 29(4): 55-77.
- 금종예·임현정. (2019). 지방정부 신뢰가 현직 기초자치단체장의 재선에 미치는 영향: 2014년 지방선거와 2018년 지방선거를 중심으로. 『지방정부연구』, 23(1): 25-52.
- 금현섭·백승주. (2010). 정치적 이념, 정부신뢰 그리고 정책지지. 『행정논총』, 48(4): 201-228.
- 김병규·이근수. (2009). 정치경제적 관점에서 본 정부신뢰의 영향요인: 이명박정부에 대한 국민인식을 중심으로. 『한국행정논집』, 21(3): 893-915.
- 김병규·이근수. (2013). 대통령신뢰와 행정부신뢰의 영향요인 분석. 『한국사회와 행정연구』, 24(2): 541-566.
- 김병규·이근수·조덕호. (2009). 지방정부의 정치적 특성이 복지비지출에 미치는 영향분석: 경상북

- 도를 중심으로. 「한국행정논집」, 21(1): 129-147.
- 김병준. (2020). 지방자치론. (2020-1판). 서울: 노부스비아.
- 김애진·박정수. (2016). 중앙정부 이전재원이 지방자치단체장의 재선에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국지방재정논집」, 21(3): 179-212.
- 김영종. (2017). 신부패학. 대전: 도서출판 대경.
- 김영주·문명재. (2020). 재난관리 정부성과 인식과 정부신뢰가 일반시민의 사회 재난 예방참여에 미치는 영향. 「지방정부연구」, 24(1): 187-213.
- 김용철·조영호. (2015). 지역주의적 정치구도의 사회심리적 토대: '상징적 지역주의'로의 진화?. 「한국 정당학회보」, 14(1): 93-128.
- 김은희·박희서. (2007). 민원행정서비스에 대한 주민들의 공정성 지각이 친정부적 자발행위에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 41(4): 261-285.
- 김이수. (2018). 공공가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 정의, 민주성, 공동체성을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(1): 153-181.
- 김지영. (2017). 정부간 관계의 효과적이 운영방안 연구. 한국행정연구원 연구보고서. 한국행정연구원.
- 김진윤·이정훈. (2010). 권력분립의 측면에서 본 지방의회와 지방자치단체장의 갈등과 협력. 「한국 지방자치연구」, 12(3): 69-90.
- 노기우·정민석·이현우. (2018). 영·호남 지역주의의 지속과 변화: 지역감정에 대한 실험연구를 중심으로. 「21세기정치학회보」, 28(3): 1-24.
- 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. 「지방정부 연구」, 18(4): 393-416.
- 박순애. (2006). 정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(2): 73-97.
- 박순종·신현두. (2019). 정부간 관계론적 관점에서 본 우리나라 중앙과 지방의 관계: 서울시 청년수당과 성남시 청년배당을 사례로. 「한국행정학보」, 53(2): 61-90.
- 박정민. (2008). 정부간 관계 모형에 관한 고찰. 「NGO 연구」, 6(1): 165-190.
- 박종민·배정현. (2011). 정부신뢰의 원인: 정책결과, 과정 및 산출. 「정부학연구」, 17(2): 117-142.
- 박지영·조정래. (2019). 기초자치단체장 재선 득표율 결정 요인-성과 요인과 정치 요인. 「한국정책학회보」, 28(3): 189-220.
- 박통희. (2000). 한국정부의 신뢰성과 시장경제. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 651-659.
- 박푸름·김재일. (2018). 정부신뢰모형 도출을 위한 영향요인 분석. 「한국공공관리학보」, 32(3): 255-281.
- 박현신. (2020). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 제도 성과요인을 중심으로. 「국정관리연구」, 15(3): 129-167.
- 박희봉·강제상·김상묵. (2003). 조직 내 사회자본과 지적 자본의 형성 및 조직성과관리에 대한 효과.

- 「한국행정연구」, 12(1): 3-35.
- 박희봉·신중호·황윤원. (2013). “정부신뢰의 요인: 정부정책인가? 정치태도인가?” 「한국정책학회보」, 22(1): 465-492.
- 배응환. (2009). 자치단체장과 지방의회의 역할과 권한 및 영향력-지방정책과정을 중심으로. 「한국행정연구」, 18(4): 171-194.
- 서문기. (2001). 한국사회의 정부신뢰구조. 「한국사회학」, 35(5): 119-146.
- 서베이연구센터. (2020). 2019 정부역할에 대한 국민인식조사. 서울대학교 행정대학원.
- 서운석. (2014). 지방정부 지도층에 대한 신뢰수준 및 영향요인에 대한 연구. 「공공사회연구」, 4(2): 80-109.
- 서재호. (2011). 지방자치단체장 당선자 연구모형 수립에 대한 연구-기초자치단체장 당선자의 개인적 특성을 중심으로. 「한국비교정부학보」, 15(2): 253-276.
- 성시영. (2014). 장관의 정치적 경력, 장관 재임기간, 대통령의 장관 인사, 내각. 「한국행정논집」, 26(4): 951-970.
- 송광운. (2008). 한국 지방선거 정당공천제의 한계와 과제. 「동북아연구」, 23(2): 119-137.
- 신상준·이숙중. (2016). 정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 정부성과 만족도의 매개효과에 대한 다중집단 분석을 중심으로. 「한국행정학보」, 50(2): 1-37.
- 신정섭. (2019). 2018년 광역자치단체장 선거에서 나타난 회고투표 행태: 정치적 책임할당, 정치적 지식, 소득수준을 중심으로. 「21세기정치학회보」, 29(2): 1-22.
- 심익섭. (2010). 중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구. 「사회과학연구」, 16(2): 5-32.
- 오경민·박홍식. (2002). 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 11(3): 113-137.
- 오재일. (2007). 정부간 관계론 (IGR)의 모델과 어프로치. 「한국지방자치학회 학술대회 발표논문집」, 557-592.
- 유보람·조정래. (2014). 특별교부세 배분 영향요인에 관한 연구: 기초자치단체장 특성을 중심으로. 「정부학연구」, 20(3): 247-278.
- 윤광일. (2012). 지역주의와 제19대 총선. 「대한정치학회보」, 20(2): 113-138.
- 윤재원. (2022). 대통령신뢰와 자치단체장신뢰의 영향요인 비교연구: 정치적 요인과 정책적 요인을 중심으로. 서울대학교 석사학위 논문. 서울대학교 행정대학원.
- 이곤수·송건섭. (2011a). 지역주민의 삶의 질 인식과 지방정부 신뢰: 평택시를 중심으로. 「한국행정논집」, 23(2): 487-509.
- 이곤수·송건섭. (2011b). 지방선거의 유권자 투표 선택, 정당인가 후보인가?: 6.2 지방선거와 서울시의 사례. 「한국정책과학학회보」, 15(4): 339-360.
- 이기우. (2008). 지방분권적 국가권력구조와 연방제도. 「공법연구」, 37(1-1): 139-166.
- 이상신. (2012). 정치의 사인화(私人化)와 대선 후보자의 인지적 평가: 박근혜, 안철수, 문재인 의 스키마 (Schema) 분석. 「한국정치학회보」, 46(4): 149-170.
- 이수인. (2010). 일반신뢰와 정부신뢰의 관계와 성별차이에 대한 탐색적 연구: 민주화를 향한 기대와 사회적 관심 및 정보의 매개 작용을 중심으로. 「한국사회학」, 44(4): 162-203.

- 이숙중·유희정. (2015). 정부신뢰의 영향요인 연구: 대통령 신뢰의 매개효과를 중심으로. 「한국정치연구」, 24(2): 53-82.
- 이승중. (1998). 민선자치단체장 리더십의 영향요인. 「한국행정학보」, 32(1): 147-161.
- 이양수. (2008). 신뢰유형, 관료의 형태, 국정운영평가가 정부역할신뢰에 미치는 영향. 「한국행정논집」, 20(2): 533-553.
- 이영미. (2017). 박근혜 정부에 대한 정부신뢰 분석: 영호남 지역의 정부신뢰 영향 요인을 중심으로. 「사회과학연구」, 43(1): 123-147.
- 이재복. (2022). 20대 대통령 선거와 지역주의의 변화와 지속. EAI 워킹페이퍼, 동아시아연구원.
- 이정진. (2022). 지역 정당의 허용 필요성과 입법 과제: 정당정치와 다양성 및 지방정치의 활성화. 이슈와 논점, 1990, 국회입법조사처.
- 이종수. (2001). 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인. 「사회과학논집」, 32: 67-86.
- 이지호·이현우. (2015). 정부신뢰의 한국적 의미와 측정: 반응성, 효율성 그리고 공정성. 「한국정치연구」, 24(3): 1-27.
- 이현수. (1999). 국민의 행정 신뢰에 관한 영향요인 분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로. 「한국행정학보」, 33(2): 37-56.
- 임승빈. (1996). 민선자치단체장의 바람직한 역할 정립을 위한 제도개선방안, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 임재훈·윤영채. (2018). 정부정책 만족도가 정부신뢰에 미치는 영향: 관료신뢰의 매개효과를 중심으로. 「한국행정연구」, 27(1): 39-71
- 전대성·권일웅·정광호. (2013). 정부신뢰에 대한 연구: 대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가 비교를 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(2): 181-206.
- 정광호. (2011). 정부신뢰, 파주: 법문사.
- 정광호·이달곤·하혜수. (2011). 지방정부 신뢰요인의 탐색. 「한국행정학보」, 45(4): 181-202.
- 조기숙·남지현. (2007). 대통령의 리더십과 정부신뢰: 노무현 대통령 사례를 중심으로. 「한국과 국제정치」, 23(2): 61-92.
- 조성대. (2003). 지방선거와 정당참여: 지역주의 정당경쟁과 광역의회의 활동. 「21세기정치학회보」, 13(1): 259-274.
- 조영호. (2019). 박근혜 정부 시절 메르스(MERS) 사태와 정부신뢰 하락. 「한국정치연구」, 28(2): 167-193.
- 조재현. (2019). 지방의회와 지방자치단체장 간의 견제와 균형의 원리. 「헌법재판연구」, 6(2): 79-106.
- 최예나. (2018). 공공가치가 정부 신뢰에 미치는 영향 연구: 정보비대칭성의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2): 1-21.
- 최장집. (2008). 한국 민주주의 무엇이 문제인가. 서울: 생각의 나무.
- 하민지. (2014). 한국 지방자치단체장의 특성이 정책변동에 미치는 영향에 관한 연구: 개발정책과 재분배정책을 중심으로. 「한국행정학보」, 48(3): 323-348.
- 하상응·길정아 (2020). 유권자의 정치 관심은 언제나 바람직한가?: 정부 신뢰의 이념 편향을 중심으로. 「한국정치학회보」, 54(2): 31-57.
- 하지만·홍준현. (2016). 정부 간 관계의 유형에 따른 정부 간 갈등의 속성. 「국가정책연구」, 30(4):

167-198.

- 한국갤럽. (2022). 한국갤럽 데일리 오피니언 제510호, 갤럽리포트.
- 황아란. (2010). 지방선거의 정당공천제와 중앙정치의 영향: 2010년 지방선거의 특징과 변화. 「21세기 정치학회보」, 20(2): 31-53.
- 황아란. (2013). 2000 년대 지방선거의 변화와 지속성: 현직효과와 중앙정치의 영향. 「한국정치학회보」, 47(5): 277-295.
- 황아란. (2014). 2014 년 지방선거의 특징과 변화. 「21세기정치학회보」, 24(3): 319-341.
- 황아란. (2015). 한국 지방선거의 특징과 현직의 직, 간접적인 효과: 역대 지방선거 후보 득표율의 통합자료 분석. 「지방정부연구」, 19(3): 365-386.
- 황아란. (2018). 2018 년 지방선거의 특징과 변화. 「21세기정치학회보」, 28(4): 1-27.
- 뉴시스. (2022). 김영록 전남지사, 민선8기 광역단체장 직무평가 '또 1위'. 2022.9.7. [https://newsis.com/view/?id=NISX20220907\\_0002006792&cID=10201&pID=10200](https://newsis.com/view/?id=NISX20220907_0002006792&cID=10201&pID=10200)
- 오마이뉴스. (2021). '소 칼, 닭 칼' 논쟁 중 이재명, 지자체장 평가 1위. 2021.8.6. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0002764865](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002764865)
- the 300. (2015). 홍준표, 지자체장 중 부정평가 1위-리얼미터. 2015.4.7. <https://m.the300.mt.co.kr/view.html?no=2015040714247698885>
- Anderson, C. J., & LoTempio, A.J. (2002). "Winning, Losing and Political Trust in America." *British Journal of Political Science*, 32(2): 335-351.
- Bean, Clive, & Anthony Mughan. (1989). "Leadership Effects in Parliamentary Elections in Australia and Britain." *American Political Science Review*, 83(4): 1165-79.
- Bozeman, B., & Jung, J. (2022). "The Corruption-Incompetence Nexus: Analysis of Corrupt US Mayors". *Journal of Policy Studies*, 37(2), 1-12.
- Brehm, J., & Rahn, W. (1997). "Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital". *American Journal of Political Science*, 41(3): 999-1023.
- Brewer, P. R., & Sigelman, L. (2002). "Political scientists as color commentators: Framing and expert commentary in media campaign coverage". *The international Journal of Press/Politics*, 7(1): 23-35.
- Chanley, V. A., Rudolph, T. J., & Rahn, W. M. (2001). "Public trust in government in the Reagan years and beyond". *What is it about government that Americans dislike*, 59-78.
- Chanley, V. A., Rudolph, T. J., & Rahn, W. M. (2000). "The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis". *The Public Opinion Quarterly*, 64(3): 239-256.
- Cho, T. J., Faerman, S. R., & Yoon, S. J. (2012). "Participative Practices and In-Role Performance in the Korean Local Government". *Journal of Policy Studies*, 27(2): 43-65.
- Christensen, T., & Laegreid, P. (2005). "Trust in government: The relative importance of service

- satisfaction, political factors, and demography”. *Public Performance & Management Review*, 28(4): 487-511.
- Citrin, J. (1974). “Comment: The political relevance of trust in government”. *American Political Science Review*, 68(3): 973-988.
- Citrin, J., & Luks, S. (2001). “Revisiting Political Trust in an Angry Age”. In Hibbing, John and Theiss-Moerse, Elizabeth. (eds.) *at is it about Government that Americans Dislike?* New York: Cambridge University Press
- Coleman, J. S. (1994). “Foundations of social theory”. Harvard university press.
- Cox, G., & Kernell, S. (2019). “The politics of divided government”. Routledge.
- Craig, S. C., Niemi, R. G., & Silver, G. E. (1990). “Political efficacy and trust: A report on the NES pilot study items”. *Political Behavior*, 12(3): 289-314.
- Damico, A. J., Conway, M. M., & Damico, S. B. (2000). “Patterns of political trust and mistrust: Three moments in the lives of democratic citizens”. *Polity*, 32(3): 377-400.
- Della Porta, D. (2000). “Immigration and protest: New challenges for Italian democracy”. *South European Society and Politics*, 5(3): 108-132.
- Downs, A. (1957). “An Economic Theory of Democracy”. New York : Harper and Row.
- Espinal, R., Hartlyn, J., & Kelly, J. M. (2006). “Performance still matters explaining trust in government in the Dominican Republic”. *Comparative Political Studies*, 39(2): 200-223.
- Finer, S. E. (1970). “Almond’s concept of ‘the political system’: A textual critique”. *Government and Opposition*, 5(1): 3-21.
- Hetherington, M. J. (1998). “The political relevance of political trust”. *American Political Science Review*, 92(4): 791-808.
- Hetherington, M. J. & Rudolph, T.J. (2015). “Why Washington Won’t Work: Polarization, Political Trust, and the Governing Crisis”. Chicago: University of Chicago Press.
- Ivanyina, M., & Shah, A. (2016). “How close is your government to its people? Worldwide indicators on localization and decentralization”. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 6138.
- Jung, K., & Kang, Y. (2020). “A report of the 2018 regional election in South Korea”. *Regional & Federal Studies*, 30(3), 493-509.
- Kang, H. J., & Park, E. H. (2018). “Effects of Expectation-Disconfirmation regarding the Role of Government on Trust in Government and the Moderating Effect of Citizen Participation”. *Journal of Policy Studies (JPS)*, 33(3), 1-22.
- Kim, D. Y. (2017). “Vicious Circle of Public Conflicts, Conflict Behaviors, and Public Trust in South Korea”. *Journal of Policy Studies*, 32(3), 53-81.
- King, D. (1997). “The Polarization of American Parties and Mistrust of Government”. In Joseph S. Nye, Philip D. Zelikow, and David C. King. (eds.). *~ People Don’t Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press. Chapter 6.

- Lawrence, R. Z. (1997). "Is it Really the Economy, Stupid?", In Nye, J. S., Zelikow, P. D., & King, D. C.(Eds), *Why People Don't Trust Government*(pp.111-132). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lee, J. H., & Cha, H. W. (2008). "The effect of organization-public relationships and public frame on corporate reputation: Focused on the issue about the Hyundai motor company". *Korean Journal of Journalism & Communication Studies*, 52(6): 258-281.
- Levi, M., & Stoker, L. (2000). "Political trust and trustworthiness". *Annual Review of Political Science*, 3(1): 475-507.
- Lodge, Milton, and Charles S. Taber. (2013). "The Rationalizing Voter". Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). "An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*", 20(3): 709-734.
- Meier, K. J. (2020). "Political Failure, Citizen Feedback, and Representative Bureaucracy: The Interplay of Politics, Public Management and Governance". *Journal of Policy Studies*, 35(2), 1-23.
- Miller, A. H. (1974). "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970". *American Political Science Review*, 68(3): 951-972.
- Mishra, A. K. (1996). "Organizational responses to crisis. Trust in organizations". *Frontiers of Theory and Research*, 3(5): 261-287.
- Nam, K., & Lee, S. Y. (2021). "Presidential Leadership Qualities and Their Influence on Trust in Government". *Journal of Policy Studies*, 36(3), 37-54.
- Newton, K. (2001). "Trust, social capital, civil society, and democracy". *International Political Science Review*, 22(2): 201-214.
- Nye, J. S. (2004). "Soft Power: The Means to Success in World Politics". New York: Public Affairs.
- Pelletier, D., Kraak, V., McCullum, C., Uusitalo, U., & Rich, R. (1999). "The shaping of collective values through deliberative democracy: An empirical study from New York's North Country". *Policy Sciences*, 32(2): 103-131.
- Powell Jr, G. B. (1991). "'Divided Government' as a Pattern of Governance." *Governance*, 4(3): 231-235.
- Rahn, W. M., & Rudolph, T. J. (2005). "A tale of political trust in merican cities". *Public Opinion Quarterly*, 69(4): 530-560.
- Rudolph, T. J., & Evans, J. (2005). "Political trust, ideology, and public support for government spending". *American Journal of Political Science*, 49(3): 660-671.
- Sim, I. (2011). "A Study on the Conflict between the Local Assembly and the head of a Self-Governing Body." *Local Administration Review*, 60-698: 12-15.
- Sundquist, J. L. (1987). "Constitutional Reform and Effective Government". Washinton D.C:

Brooking Institution.

- Uslaner, E. M. (2001). "Volunteering and social capital: how trust and religion shape civic participation in the United States", In Dekker, P., & Uslaner, E. M.(Eds), *Social capital and participation in everyday life*(pp.104-117). London, England: Routledge.
- Wolak, J., & Palus, C. K. (2010). "The dynamics of public confidence in US state and local government". *State Politics & Policy Quarterly*, 10(4): 421-445.
- Wong, T. K. Y., Hsiao, H. H. M., & Wan, P. S. (2009). "Comparing political trust in Hong Kong and Taiwan: Levels, determinants, and implications". *Japanese Journal of Political Science*, 10(2): 147-174.

---

윤재원(尹在元): 서울대학교에서 정책학 석사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 행정대학원 정책학전공 박사 과정에 재학 중이다. 학문적 관심분야는 정치·행정관계, 정책과정론, 정부신뢰 등이며, 주요논문으로는 "COVID-19 팬데믹과 재난지원금 연구: 한국의 긴급재난지원금 사례를 중심으로(2021)", "COVID-19 팬데믹하의 정부신뢰 영향요인 탐색: 정부대응을 중심으로(2021)" 등이 있다.(yjw1026@snu.ac.kr)

정광호(鄭光浩): Syracuse University에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 서울대학교 행정대학원 교수 및 한국행정연구소, 정보지식정책연구소 겸무연구원으로 재직 중이다. 학문적 관심분야는 정책이론, 정책수단론, 공공관리 등이며, 주요논문으로는 "The Effect of the Xi Jinping Administration's Anticorruption Campaign on the Performance of State-Owned Enterprises(2021)", "The Equity of Health Care Spending in South Korea: Testing the Impact of Publicness(2020)", "Purchasing Counterfeits and Citizenship: Public Service Motivation Matters(2019)" 등이 있다.(kwjung77@gmail.com)



〈부록 1〉 자치단체장신뢰와 지역주의 간 상호연관성 분석결과

자치단체장신뢰	지역			
	그 외	호남	영남	합계
매우 불신	172	158	271	601
	(4.3%)	(16.0%)	(13.4%)	(8.60%)
다소 불신	1,430	230	999	2,659
	(35.9%)	(23.3%)	(49.5%)	(38.0%)
다소 신뢰	2,182	517	699	3,398
	(54.7%)	(52.3%)	(34.6%)	(48.6%)
매우 신뢰	204	84	51	339
	(5.1%)	(8.5%)	(2.5%)	(4.8%)
합계	3,988	989	2,020	6,997

Pearson  $\chi^2(6) = 498.80, Pr = 0.000$

## 〈부록 2〉 자치단체장신뢰의 영향요인 분석결과 (서열형 프로빗 분석)

변수	모형 1		모형 2	
	b	z	b	z
대통령신뢰	0.248*** (0.0199)	12.46	0.226*** (0.0204)	11.09
중앙정부신뢰	0.448*** (0.0243)	18.45	0.424*** (0.0245)	17.29
집권여당 여부	0.143*** (0.0428)	3.35	0.076* (0.0445)	1.71
지자체신뢰	0.808*** (0.0293)	27.56	0.777*** (0.0296)	26.27
지방정부 공정성	0.133*** (0.0187)	7.1	0.110*** (0.0189)	5.79
지방정부 청렴성	0.025*** (0.0068)	3.66	0.022*** (0.0069)	3.24
영남지역	-0.084*** (0.0310)	-2.71	-0.053* (0.0312)	-1.70
호남지역	-0.113** (0.0447)	-2.52	-0.240*** (0.0770)	-3.12
정책성과 만족도			0.237*** (0.0260)	9.09
자치단체장 득표율			0.008** (0.0032)	2.53
정치성향			-0.010 (0.0172)	-0.6
성별			-0.015 (0.0283)	-0.54
연령			0.002 (0.0012)	1.64
교육수준			-0.003 (0.0171)	-0.2
가구소득			0.020** (0.0088)	2.27
직업			0.103 (0.1621)	0.64
N	6,997		6,997	
Log Likelihood	-5909.47		-5860.97	
LR 검증	3238.05***		3335.06***	
Pseudo- $R^2$	0.215		0.222	

주) () 안은 표준오차. \*  $p < 0.10$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

## Abstract

### Exploring the Factors Affecting Trust in Local Government Leader: Focusing on National Politics, Local Government Performance, and Regionalism

Yun, Jaewon  
Jung, Kwangho

Recently, local government leaders' status and authority have greatly affected Korean society as a whole as the local self-governing system has settled and the number of leaders of metropolitan governments running in the presidential election has increased since democratization in 1987. However, it is difficult to find a study on trust in local government leaders that determines their competence and status. Recently, public opinion polling agencies are evaluating the rankings of local government leaders, it is only a popular evaluation that neglects the trust factor representing the leader's capabilities. Therefore, this study aims to explore the factors affecting trust in local government leaders, whose status has recently risen to the level of a national leader after democratization, focusing on national politics, local government performance, and regionalism. As a result of the analysis of this study, as trust in president and central government increases, trust in local government leaders increases. Also, those local government leaders belonging to the ruling party involve a higher level of trust than those not. This suggests that the level of trust in local government leaders in Korea is still greatly influenced by national politics. In addition, the higher the level of fairness and integrity of the local government, the higher the trust level of the local government leader. Now, it can be seen that the level of trust in local government leaders is also sensitively changed by fairness and integrity at the local government level. On the other hand, Yeongnam·Honam-based regionalism negatively affects trust in local government leaders. The unconditional election of local government leaders based on regionalism rather than the competence of local government leaders suggests that they undermine their trust. Based on these analysis results, this study attempted to examine the relative importance of the trust factors of the leaders of local government and to suggest ways to increase trust in local government leaders with theoretical and practical implications.

Key Words: Metropolitan Government Leader, Trust in President, Trust in Central Government, Local Government Performance, Regionalism