

지방의회에 대한 신뢰수준 및 영향요인에 관한 연구

: 경상남도 공무원의 인식을 중심으로

최 희 성*

이 시 원**

국문요약

본 연구의 목적은 우리나라 기초지방자치단체의 신뢰수준을 측정하고 이에 영향을 미치는 요인을 경험적으로 규명하여 지방자치단체의 신뢰제고방안을 모색하는데 있다. 이를 위하여 지방자치단체신뢰의 차원을 지방자치단체 제도신뢰, 기능신뢰, 의원신뢰 등 신뢰대상을 세 차원으로 구분하였으며, 영향요인으로 크게 5가지를 설정하여 분석하였다. 분석결과 첫째, 지방자치단체 신뢰수준은 지방자치단체 제도신뢰(3.04) > 기능신뢰(2.94) > 의원신뢰(2.71) 순으로 중간이하의 신뢰도(평균2.90)를 보였다. 둘째, 지방자치단체신뢰의 세 차원 모두 가장 큰 영향요인이 지방자치단체의 청렴정직성이었으며 다음으로 지방자치단체의 주민생활기여도였다. 또한 정치적 효능감 변수가 지방자치단체제도 및 의원신뢰에 긍정적 영향으로 작용하고 있었다. 셋째, 시군별 지방자치단체신뢰의 영향요인의 차이검증결과 지방자치단체 기능신뢰는 시군별 차이가 없었지만 지방자치단체제도 및 의원신뢰에서 시군별 차이가 나타났다. 넷째, 인구통계학적 요인은 지역을 제외하고 지방자치단체신뢰와는 상호연관성이 없는 것으로 나타났다. 이는 기존연구결과와는 다소 차이가 있어 지방자치단체신뢰는 정부신뢰 및 정치제도의 신뢰형성과는 다른 신뢰역학구조가 있음을 확인하였다. 이러한 분석결과를 토대로 지방자치단체신뢰를 제고할 수 있는 방안 및 정책적 시사점등을 제시하였다.

주제어: 지방의회, 신뢰의 차원, 정부신뢰

I. 서론

신뢰(Trust)는 사회생활의 보양식(the chicken soup)이다. 신뢰는 자신이 속한 공동체와 기꺼이 관계를 맺게 하고, 높은 경제성장률을 유도하며 정부의 국정운영에 대한 만족감을 주고, 즐거운 일상생활 같은 여러 가지 긍정적인 결과를 낳는다(Uslander, 2002, 박수철 역, 2013: 17-8). 또한 신뢰는 사회체제에서 결속을 창출하고 유지시키는 통합적 기제로 설명되고 있다(Carnevale, 1995, 정갑두 역, 2003: 35). 21세기 이후 정보화 사회가 성숙될수록 신뢰의 중요성은 점점될 것

* 제1저자

** 교신저자

이다. 정보사회 자체가 상호호혜적인 신뢰를 기반으로 하고 있기 때문이다. 또한 새롭게 형성되는 거버넌스(governance)자체가 정부와 시민사회, 시장 사이의 신뢰를 핵심적 바탕으로 하고 있기 때문에 앞으로 신뢰는 사회경제 발전을 위한 기반이 될 것으로 예측해 볼 수 있다(이중수, 2001: 68 재인용). 이러한 신뢰의 기능과 중요성에도 불구하고 공적영역에서의 신뢰저하현상은 국내외를 불문하고 나타나고 있다.¹⁾ 특히 지방의회와 관련된 인식조사결과를 살펴보면, 행정자치부와 한국지방행정연구원이 2015년 6월 발표한 ‘지방자치 대국민 인식조사’ 결과에서 국민의 불만은 지방의원(47.7%), 지자체장(37.3%), 공무원(31.2%)순으로 나타났다. 또한 민선 1기부터 2014년 6월까지 사법처리된 지자체장 및 지방의원은 1300명을 넘는 것으로 조사되었다(동아일보, 2015.07.01).

만약 이러한 전반적인 신뢰저하 현상이 지속하게 된다면 사회의 각 집단들은 정부의 각종 활동을 선의로 여기지 않게 되고 국지적인 집단이익을 즉각 관철시키기 위해 정부에 대한 요구활동을 증폭시켜 갈 것으로 예상된다. 또한 위험한 상황으로 몰고 가는 경쟁적인 집단 동원의 과정이 시작될 것이다. 더 나아가 정부의 원활한 정책 활동에 걸림돌로 작용하고 정부권력의 유지를 위협하며 정치체제의 전반적 위기를 초래하는 원인이 될 수도 있다(이시원, 1993: 2-3). 그리고 공적 영역에 속하는 기관이 무능해서 믿을 수 없다고 생각하면 국민은 세금, 정부에서 일할 의욕, 자발적인 법준수 의지 등을 제공하지 않으려 할 것이다. 정부는 이러한 자원이 없다면 그 기능이 저하될 것이며 정부가 무능해지면 국민의 불만과 불신은 높아질 것이다. 이와 같은 악순환이 되풀이 되면 정부라는 형태의 민주주의에 대한 기반은 침식될 것이다(Nye, et al, 1998; 진정구, 2013: 2-3).

이러한 현실인식과 아울러 지금까지 학계에서는 신뢰저하의 다양한 원인규명과 신뢰회복 및 제고방안에 대해 연구를 활발히 진행하고 있다. 그러나 국내의 경우 주로 정부신뢰에 대한 연구에 집중된 경향이 있고, 지방정부의 신뢰에 대한 연구는 극히 소수에 불과한 실정이다.²⁾ 특히 1991년 지방의회가 부활되고 20여년이 지나 성년기에 접어든 지방의회는 지방의회의 신뢰도 수준과 신뢰의 다양한 영향요인에 대한 규명은 거의 이루어지지 못하고 있다.³⁾ 지방의회의 경우 지역민주주의의 발전, 지역의 정체성 함양과 향토애 증진, 낮은 수준이지만 주민자치의 개시, 지방행정의 투명성과 대응성 제고, 주민의 권리신장, 중앙에 대한 지역의 의견제시 및 전달 등 많은 긍정적인 효과가 있다고 평가되기도 하지만(최봉기, 2011: 1169-71), 아직 지역사회에는 지방의회에 대한 부정적 인식이 팽배해 있는 실정이다.⁴⁾ 이러한 문제인식에 따라 본 연구는 지

1) 미국의 경우 여론조사기관 갤럽의 조사결과에 따르면 미국의회에 대한 신뢰도는 7%(매우 신뢰 4%, 어느 정도 신뢰 3%)로 나타났다. 미국인의 의회에 대한 신뢰도는 1973년 42%였으나 1991년 30%, 2006년 19%를 기록하는 등 꾸준히 하락해왔다(매일경제, 2014.06.19). 우리나라의 경우도 2010-2012 세계가치관 조사(World Values Survey)의 결과에 따르면 의회를 불신한다는 응답이 73.4%로 나타났고, 의회와 정당이 중심이 되는 민주주의에 대한 선호도에 있어서도 조사대상 33개국 중 가장 낮게 나타났다(동아일보, 2012.08.14).

2) 지방정부의 신뢰에 대한 연구는 국내의 경우 김관보 외(2012), 이관수·송건섭(2011), 정광호 외(2011), 김관보(2010), 전계영(2009), 현승숙·이승중(2007) 등이 있으며, 해외의 경우 Wolack & Kelleher Palus(2010), Wolack(2007), Rahn & Rudolph(2005), Uslaner(2001), Baldassare(1985) 등이 있다.

3) 국회신뢰에 대한 국내 연구는 이관수·정한울(2013), 진정구(2013), 김호정 외(2012), 엄기홍(2009), 유성진(2009), 최준영(2009), 조진만·임성학(2008), 남궁근 외(1991)등과 같이 다소 이루어지고 있으며 지방의회의 신뢰에만 초점을 두고 연구한 경우는 오호근(2001)의 연구가 유일하다.

4) 이와 관련하여 지방의회의 무용론까지 언론에서 자주 언급되고 있다. 그 예로는 다음과 같다. 인천신문(2012.08.02,

역주민을 대표하는 정책결정기관인 지방의회의 신뢰제고와 그 본래의 위상회복을 위해서 다음과 같은 연구목적을 설정하였다.

첫째, 우리나라 지방의회에 대한 신뢰도가 어느 정도인지 다양한 차원에서 측정하고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 경상남도의 기초지방의회에 초점을 두고 각 시군공무원을 대상으로 설문 조사를 실시한다. 지방의회 신뢰의 구체적 대상과 관련해서는 선행연구를 바탕으로 지방의회 제도신뢰, 지방의회 기능신뢰, 지방의회 의원신뢰 등으로 구분하여 살펴본다. 둘째, 지방의회 신뢰에 영향을 미치는 요인을 식별하고 그 영향력 정도를 경험적으로 분석하고자 한다. 또한 이러한 영향요인이 시군별로 차이가 나타나는지도 함께 검증해 보고자 한다. 셋째, 경험적으로 분석된 지방의회 신뢰의 영향요인을 바탕으로 향후 지방의회 신뢰도 구축방안을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 이러한 연구결과는 풀뿌리 민주주의와 지방분권의 상징인 지방의회의 활성화와 신뢰구축을 위한 방안을 마련하는데 귀중한 자료가 될 것이다.

II. 지방의회 신뢰에 관한 이론적 논의

1. 지방의회신뢰의 개념 및 차원

지방의회는 헌법이 보장하는 자유민주주의체제와 지방자치제도의 핵심기관이다. 국회가 전 국민의 의사를 대변하는 범국가적 차원의 대의기관인 반면, 지방의회는 해당 지방자치단체에서 생활하는 지역주민의 의사를 대변하는 지방적 차원의 대의기관이다. 즉 지방의회는 주민전체의 대표기관이며 수권기관이기 때문에 주민전체의 신뢰를 바탕으로 할 때 그 존립과 행위의 정당성을 확보할 수 있다. 또한 주민전체의 의사와 요구에 민감하게 반응하며 지역주민의 대표자라는 본연의 임무를 성실하게 수행하는 것은 매우 중요하다(문병기 외, 2008: 3-13). 이러한 측면에서 지방의회신뢰의 개념을 정의하고 구체적인 신뢰의 대상에 따라 신뢰를 측정하는 것은 지방의회의 존재론적 측면에서 중요하다고 판단된다. 일반적으로 신뢰의 개념은 매우 다양하다. 즉, 각 학문적 입장에서 그 초점을 달리하여 정의하기도 하며, 신뢰의 속성이나 구성요소가 무엇인지에 따라서 다양하게 정의되고 있다.⁵⁾ 본 연구에서는 신뢰의 공통적 구성요소 3가지인 자발성(willingness), 위험감수(risk-taking), 낙관적 기대(optimistic expectation)를 포함하는 개념으로 지방의회신뢰란

기초의회 무용지론), 일간투데이(2014.09.14, 수준 낮은 충북 지방의회 무용론 공론화), 공감신문(2015.06.10, 지방의회 무용론 진지하게 고민해야), 충청투데이(2014.11.18, 지방의회 무용론 나오는데 광역·기초의회 대부분 의정비 인상), 전라일보(2015.06.23, 전북도의회 자기반성이 먼저다). 이들 보도의 핵심은 주민대의기관으로서의 지방의회가 집행부를 견제 및 감시, 민의를 대변하기 보다는 밥그릇과 감투싸움으로 변질되고 있다는 것이다.

5) Kramer & Tyler(1995)는 합리적 선택 관점, 구조적 관점, 사회적 관점 등 3가지로 분류하여 신뢰에 대한 개념적 접근하고 있으며, Hosmer(1995: 381-390)는 개인적 기대로서의 신뢰, 대인관계로서의 신뢰, 경제적 거래관점에서의 신뢰, 사회적 실체로서의 신뢰 등 4가지로 분류하여 신뢰의 개념을 정리하고 있다. 또한 이종수(2001)는 개인의 속성(인성론적 접근), 관계적 속성(관리적, 거래적 접근), 사회적 실체(사회자본이론)등의 세 가지 차원으로, 인성진(2009)은 신뢰개념의 공통적 구성요소로 자발성, 위험감수, 낙관적 기대를 제시하며 이 3가지 요소에 대한 접근정도에 따라 신뢰를 정의한 바 있다.

사회구성원들이 지방의회 의원들의 역할수행에 대하여 갖고 있는 긍정적이고 호의적인 평가적 태도이며, 지방의회에 대한 자신의 피해감수성을 기꺼이 수용하려는 의지로 정의하고자 한다.

다음으로, 지방의회신뢰의 내용은 신뢰의 구체적 대상과 신뢰대상의 어떤 면을 신뢰하는가의 문제와 관련이 있다. 예를 들면, 지방의회제도자체에 대한 신뢰, 지방의회의 정책과정상의 역할에 대한 신뢰, 주민의 요구에 대한 반응성에 대한 신뢰, 지방의원의 태도에 대한 신뢰, 지방의원의 청렴성·도덕성·전문성에 대한 신뢰 등 다양한 내용들이 제기될 수 있다. 즉 신뢰의 구체적인 내용을 명확하게 구분하지 않으면 신뢰의 내용이 다양한 의미를 포함할 수 있을 가능성이 크다.⁶⁾ 이에 본 연구에서는 지방의회 신뢰의 구체적 대상을 다음의 지방의회제도에 대한 신뢰, 지방의회기능에 대한 신뢰, 지방의회의원에 대한 신뢰 등 세 차원으로 구분하여 신뢰를 측정하고자 한다.

첫째, 지방의회제도에 대한 신뢰이다. 현대 민주국가의 통치제도는 대부분 국민주권의 원리에 입각한 대의민주제를 채택하고 있다. 즉 국민이 선출한 의원들로 구성되는 의회가 집행부와 권력적 균형을 유지하면서 입법 등의 방식으로 국가의 정책결정에 참여하는 정치원리인 의회주의를 실시하고 있는 것이다. 우리나라는 1948년 대한민국 정부 수립 당시의 제헌헌법에서의 의회주의 원리를 채택하였다. 지방의회제도 또한 지역사회의 민주주의를 구현하기 위한 주민의 대의기구로서 등장하였으며, 이러한 지방의회는 지역주민들의 의사를 대표하여 지역사회의 중요한 정책결정을 담당하고 있다. 이처럼 지방의회는 지방자치의 핵심기관이며 당해 지역에 한해 국정을 위한 국회의 역할에 준하여 지방의정을 수행하는 제도적 기관이라고 볼 수 있다(최봉기, 2011: 1160-62). 즉, 지방자치의 발전과 함께 지역주민을 대신하여 의정활동을 수행하는 제도적 기관인 지방의회의 필요성과 정당성에 대한 평가가 필요하다. 따라서 이러한 지방의회가 실제로 기능하고 있는 것과는 별도로 지방의회제도 자체에 대한 신뢰, 즉 규범적 존재로서의 지방의회에 대한 신뢰를 분석할 필요가 있다. 본 연구에서 살펴보고자하는 지방의회제도의 신뢰는 Easton이 구분한 확산적 지지의 개념에 해당한다고 볼 수 있다.⁷⁾ 또한 이러한 제도신뢰에 대한 차원은 남궁근 외(1991)의 연구에서 국회에 대한 신뢰의 차원을 구체적 정책산출에 대한 경험을 토대로 한 의회의 실질적 기능에 대한 신뢰와 의회의 존재에 대한 광범위한 수용과 의회제도의 필요성에 대한 규범적 신뢰로 구별한 내용 중에서 규범적 차원의 신뢰에 해당한다고 볼 수 있으며, Boynton et al.(1968)이 의회지지의 차원을 의회순응차원과 의회제도유지차원으로 구분하여 경험적으로 연구한 내용 중 의회제도유지 차원과 비슷한 맥락이라고 볼 수 있다.

둘째, 지방의회의 기능에 대한 신뢰이다. 지방의회기능에 대한 신뢰는 지방의회제도에 대한 신뢰와 별도로 지방의회의 실제적 기능수행에 대한 신뢰를 말한다. 지방의회가 지방자치법에서

6) 이와 관련하여 정부신뢰연구에서도 신뢰대상의 혼란으로 1970년대 미국에서 논쟁이 있었다. Miller와 Citrin(1974)의 논쟁으로 Miller는 정부신뢰는 정치제도, 체제 즉 레짐(regime)에 대한 시민의 만족으로 정부신뢰감소는 제도에 대한 불만족이라고 주장한 반면, Citrin은 현재 집권하고 있는 정부지도자에 대한 만족으로 정부신뢰감소는 집권당국(authorities)에 대한 불만족이라고 주장하였다(배정현, 2013: 170).

7) Easton(1965)은 정치적 지지를 구체적 지지(specific support)와 확산적 지지(diffuse support)로 구분한다. 구체적 지지는 당국자의 산출물이나 성과에 대한 지지를 말하며, 확산적 지지는 당국자와 정권, 정치체제에 대한 기본적 지지로서 정부산출이 일시적으로 국민에게 위배되거나, 그 효과가 국민의 요구에 배치되어도 그 산출물과 효과를 용인하고 참아내는 국민들이 지닌 호의적인 태도와 선의지(good will)이다(Easton, 1965: 273; 배병룡·이시원, 1988).

부여된 기능과 역할을 얼마나 잘 수행하고 있는가 하는 것을 평가하기 위한 것이다. 즉 지방의회가 입법 및 의결기능, 집행부 견제·감시기능, 정치적 대표기능 등을 제대로 수행하고 있는지에 대한 평가를 의미한다. 본 연구에서는 지방의회의 기능을 정책과정상의 관점에서 지방의회의 기능을 분류하여 정책의제설정기능, 정책결정기능, 정책집행기능, 정책평가기능 등으로 나누어 살펴보기로 한다.⁸⁾ 정책의제설정기능에는 조례발의 및 건의안, 결의안, 청원 등이 있으며 정책결정기능으로는 조례제정권과 예산을 비롯한 중요한 사항에 대한 의결권이 있고, 정책집행기능에는 시정 질문, 정책평가기능에는 행정사무감사가 관련되어 있다고 볼 수 있다. 이러한 기능별로 지방의회신뢰를 평가할 때 신뢰대상이 명확하게 되어 보다 정확한 평가를 할 수 있을 것이다. 이러한 지방의회기능에 대한 신뢰는 앞서 Easton(1965)이 언급한 구체적 지지에 해당하며, 남궁근 외(1991)가 구분한 기능적 차원의 신뢰에 해당한다.

셋째, 지방의회 의원에 대한 신뢰이다. 지방의회위원에 대한 신뢰는 지방의회를 구성하며 지방의회운동을 책임지고 있는 의원개인에 대한 신뢰를 말한다. 즉 지방의회와 관련하여 신뢰주체들은 지방의회의 실제적인 기능의 수행 외에도 지방의회를 구성하고 운영하는 의원개인에 대하여 다르게 평가할 수 있다. 또한 제도로서의 의회에 대한 평가와 의회구성원인 지방의원에 대한 평가도 서로 다르게 나타날 수 있다. 실제 가상준(2003)의 연구에서도 미국의회에 대한 국민들의 평가는 부정적인데 비해 지역구 의원에 대한 평가는 긍정적으로 나타났다. 이현우(2006)의 한국 국회의 연구에서도 제도로서의 국회와 지역구 의원에 대한 평가가 상당한 차이를 보였는데, 국회에 대해 부정적으로 답한 응답자가 거의 60%에 가까운데 비해 지역구의원에 대한 부정적 평가는 30%에 못 미치고 있었다. 이와 유사하게 지방의회신뢰에서도 지방의회제도에 대한 신뢰와 기능에 대한 신뢰, 의원개인에 대한 신뢰도에서 차이가 나타날 것이다.

2. 지방의회신뢰의 영향요인에 관한 논의

신뢰연구는 크게 정부신뢰에 대한 연구와 의회신뢰에 대한 연구로 구분할 수 있다. 정부신뢰는 다시 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰연구로 분류하고, 의회신뢰는 국회 및 지방의회에 대한 신뢰연구로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 지방의회신뢰의 영향요인을 검토할 때 정부신뢰에 대한 연구와 의회신뢰에 대한 연구를 함께 살펴보기로 한다. 이는 지방의회가 지방정부의 하위구성요소이며 또한 정부신뢰의 영향요인과 유사한 맥락으로 형성될 것으로 판단하였기 때문이다. 지방의회의 신뢰에 영향을 미칠 것으로 판단되는 요인들은 크게 다음의 5가지로 정리할 수 있다.

첫째, 개인 심리적 요인으로서 타인에 대한 신뢰, 정치적 효능감, 정치성향 등을 들 수 있다. Mishler & Rose(2001)는 사회구성원들은 이러한 타인신뢰를 기반으로 하여 정치제도에 대한 평가를 수행하며, 그 결과가 전반적인 정치제도에 대한 신뢰로 투사된다고 주장하였다(김지희,

8) 류춘호(2014)는 정책과정상의 지방의회의 역할 및 기능으로 정책결정(의결권), 정책평가(행정감사권), 정책형성(의견제출권, 서류제출 및 질문권), 정책정보(청원권, 진정처리권), 정책분석(정책전문성)등으로 구분하기도 하며, 김차병·조민정(2007)은 정책의제형성(정책개발, 사업제안), 정책결정(조례제정 및 개폐, 예산안 심의·의결), 정책집행(시정질문 및 토의, 자치행정에 관한 동의), 정책평가(결산 심의·승인, 행정사무감사·조사)등으로 분류하기도 한다.

2006: 53). 또한 Brehm & Rahn(1997), Uslaner(2001), 박희봉 외(2003)의 연구에서도 타인신뢰가 정부신뢰에 긍정적 영향을 미친다고 주장하고 있다. 이러한 타인신뢰의 특성은 공적영역신뢰의 형성에 영향을 줄 가능성이 높을 것이며 지방의회에 대한 신뢰의 형성에도 영향을 미칠 것으로 판단된다. 정치적 효능감(political efficacy)은 개인의 정치적 행위가 정치적 과정(political process)에 영향을 미치거나 미칠 수 있다는 감정이며 자신이 시민으로서의 역할을 수행할 수 있다고 생각하는 정도를 말한다(Campbell et al. 1954: 187).

이와 관련된 연구결과로는 정치효능감이 높을수록 의회신뢰가 높은 경우(Boynton et al., 1976; Jewell & Kim, 1976; 남궁근, 1991; 가상준, 2003; 진정구, 2013)와 정치효능감과 의회신뢰간에 부(-)의 영향을 미친다는 경우(이곤수·정한울, 2013; 오호근, 2001)가 있다. 그러나 대체적으로 정치효능감은 의회신뢰에 긍정적 영향을 미칠 것으로 판단된다. 국회와 마찬가지로 지방의회도 다양한 정치세력들이 공존하고 갈등하는 집합적인 정치기구라고 할 수 있다. 즉 의회는 사회의 다양한 입장과 이해관계가 반영되고 합의되는 정치기구로서의 역할을 감당하고 있다(조진만·임성학, 2008: 216). 이러한 과정에서 개인의 정치성향은 지방의회신뢰에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 즉, 보수와 진보의 이념적 성향과 여당과 야당의 지지성향은 정치적 선택에 상당한 영향을 미칠 것으로 생각된다. 실제 연구결과(조진만·임성학, 2008; 김병규·이곤수, 2009; 가상준, 2003)에서도 정치성향은 국회 및 정부신뢰에 유의미한 영향을 주는 것으로 나타난다. 또한 이곤수·정한울(2013)은 여당을 지지할수록 국회신뢰가 증가하고 야당을 지지할수록 국회신뢰가 감소한다고 제시하였고, 전계영(2009)은 중도적 정치성향집단이 보수적 정치성향집단보다 지방정부를 더 신뢰하는 경향이 있다고 주장하였다.

둘째, 사회적 요인으로서 단체참여, 언론매체, 정보의 양 등이 있다. 지역사회의 다양한 단체 참여는 좋은 이웃과 동료들을 만나 대화하고 사회적 관계를 쌓을 수 있는 기회를 얻게 된다. 또한 이 속에서 축적된 연결망과 연결망 안에서의 지속적인 상호작용은 시민의식이나 규범 및 신뢰 등을 형성할 수 있고, 특히 수평적인 면대면 결사체는 다른 모든 사회자본의 원천장소로 기능하기도 한다(Putnam, 1995; 전계영, 2009). Rosenstone & Hansen(1993)은 각종 사회단체의 참여가 정부신뢰를 증가시키며 정부대응성과 정치적 효능감과 밀접한 관계가 있다고 주장하였다. 손호중 외(2005)도 시민단체의 참여요인이 정부신뢰에 정(+)의 영향력을 미치고 있다고 주장하고 있다.⁹⁾ 다음으로 언론매체와 의회신뢰와의 관계로서 지방의회에 대한 언론의 비판적 태도는 보도 내용의 부정성을 강화시켜 지방의회신뢰를 약화시킬 가능성이 클 것이다. Cappella & Jamieson(1997)은 미디어의 전략적 프레임(strategic frames: 특정보도방식)이 정치 불신을 심화시키는 원인이자 하나라고 언급한 바 있다. 지방의회의 활동내용이나 기능수행과정은 주로 신문이나 방송, 인터넷 등을 통하여 시민들에게 전달되기 때문에 언론매체와의 접촉빈도는 일반시민들의 지방의회 및 지방의원에 대한 신뢰의 형성에 영향을 미칠 것으로 추측된다.¹⁰⁾ 실제 많은

9) 다만, 지역주민들의 자발적 결사체 참여가 지방정부신뢰를 높이는데 중요한 역할을 하지 못하는 것으로 나타난 연구(전계영, 2009)와 각종 시민단체와 동호회참여가 지방의회신뢰와 무관한 것으로 나타난 연구(정광호 외, 2011)도 있다.

10) 조영기·박종렬(2010)의 지방의회 의정활동에 대한 언론보도(2008.12-2009.11) 프레임분석결과를 보면, 방송의 경우 긍정적 측면보다는 지속적인 비판과 감시 등 부정적 측면의 확대가 우려되는 프레임으로 형성된 보도의

연구결과(Citrin & Luks, 2001; Neustadt, 1997; Inglehart, 1990; Orren, 1997; 배병룡·이시원, 1988)에서도 언론매체의 부정적 보도가 정부신뢰를 감소시키는 것으로 제시되고 있다. 본 연구에서도 일반시민들이 언론매체의 접촉빈도가 높을수록 지방의회 및 지방의원에 대한 신뢰가 낮아질 것으로 가정한다. 다음으로 정보의 양과 의회신뢰와의 관계이다. 언론매체의 부정적 보도 성향이 지방의회신뢰를 감소할 것으로 예측되지만 이와 별개로 지방의회의 진행과정과 조직, 기능, 역할 등에 대한 지식과 정보에 대한 지식의 양이 많을수록 지방의회에 대한 친숙성이 높아지고 이해도 또한 높아져 지방의회를 더욱 신뢰할 것으로 판단된다. 신뢰대상에 대한 친숙성은 신뢰의 전제조건이 된다(Luhmann, 1979; Gulati, 1995). 즉, 지방의회에 대한 정보나 지식이 많다는 것은 지방의회에 대하여 잘 알고 있다는 것을 의미할 뿐만 아니라 지방의회의 활동에 대하여 어느 정도의 친숙성이 있다는 것을 의미한다. 이것은 또한 지방의회에 대하여 가지고 있는 막연한 편견이나 무지가 정확한 정보와 지식에 의해 대체됨으로써 지역주민들의 지방의회에 대한 인식개선에 기여할 수 있을 것이며, 지방의회에 대한 정보의 양이 많을수록 지방의회에 대한 신뢰는 증가할 것으로 예측해 볼 수 있다(진정구, 2013: 59-60). Jewell & Kim(1976)은 의회지식을 보유한 사람이 의회지지도가 높다고 주장하며, 정광호 외(2011)도 지방정부 정책이해도가 높을수록 지방의회에 대한 신뢰도가 높다고 주장한다. 진정구(2013)도 국회공무원의 경우 국회에 대한 정보의 양이 많을수록 국회제도신뢰와 국회기능에 대한 신뢰가 높다고 주장한 바 있다.

셋째, 의원의 자질 요인으로서 지방의회를 구성하고 운영하고 있는 지방의원들의 자질에 대한 평가는 지방의회신뢰에 영향을 미칠 수 있다. 특히 지방의회의 경우 의원의 전문성과 도덕성제고에 대한 주민들의 기대와 요구가 매우 요청되고 있는 상황¹¹⁾에서 지방의원들의 자질이 높으면 지방의원에 대한 신뢰가 높아질 것이며 이는 결국 지방의회에 대한 신뢰도 높아질 것이다. 이에 대하여 남궁근 외(1991)는 의원의 자질요인이 통계적으로 유의미한 영향력임을 입증하였고, 오호근(2001)도 지방의원의 능력이 정(+)의 영향력을 나타낸다고 주장하였다. 김호정(2012)도 의원의 특성요인(능력, 윤리, 배려)이 국회의원신뢰의 중요한 요인이며, 특히 국회의원의 능력(전문지식, 설득기술, 협상능력, 상황대처능력)이 의원신뢰에 가장 큰 영향을 미친다고 주장하였다. 이와 유사하게 정부신뢰에 대한 선행연구들에서도 공직자의 자질요인이 중요한 요인으로 나타났다(김관보 외, 2010; 박순애, 2006; 이종수, 2001; 이현수, 1999; 배병룡 외, 1988). 의원의 자질과 관련해서는 학자들마다 중요시 여기는 특징에 따라 다양하게 선정할 수 있지만, 본 연구에서는 지방의원에게 중요하고 시급히 요청되는 항목인 의원전문성, 청렴정직성 그리고 다양한 이해충돌을 조정하고 타협할 수 있는 능력인 조정협상력¹²⁾중심으로 살펴본다.

비율이 상대적으로 높게 나타났고 일간지의 경우에는 소개와 PR이외에 문제제기, 도덕성, 경제 재정등 다양한 프레임으로 보도형태를 구성하고 있는 것으로 나타났다.

- 11) 한국지방행정연구원이 2011년 실시한 지역주민 대상의 설문조사 결과에 따르면, 지방의회의 가장 큰 문제로 지방의원의 전문성 부족(41.5%)이 지적되었고, 우선적인 개선사항으로도 지방의원의 자질향상(43.8%)이 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 뿐만 아니라 지방의원이 전문성이 부족하다는 평가는 1991년부터 현재까지 역대 지방의원 모두에게 공통적으로 적용되어 온 지적이다(조석주 외, 2010; 허훈, 2010; 금창호·강신일, 2014: 370).
- 12) 김해시의회의 경우 의장과 동료의원간의 불화가 심각하고 갈등과 마찰로 인하여 비판을 받고 있는 사례(경남도민일보, 2015.7.6)를 통하여 볼 때 의원의 조정협상력이라는 자질도 무엇보다 중요하다고 하겠다.

넷째, 의회성과 요인으로서 지방의원의 지역구활동성과 지방의회의 주민생활기여도가 지방의회신뢰에 영향을 줄 수 있을 것이다. 주민들은 의회기능을 수행하는 지방의원들의 활동성과에 대한 평가를 통하여 의회에 대한 신뢰여부를 결정할 것으로 판단된다. 주민의 구체적인 생활의 편의와 이익을 도모해야 하는 위치에 있는 지방의원들이 그 지역에서 이와 같은 활동의 성과를 클 경우에 지역주민들은 의원에 대한 신뢰정도가 높아질 것이며, 보다 큰 단위인 의회자체의 활동성과에 대한 기능적 신뢰는 높아질 것이다(남궁근 외, 1991). 또한 이러한 의원의 성과는 지방의회 존재의 필요성과 정당성에 대한 신뢰를 나타내는 의회제도적 신뢰에도 영향을 미칠 것이다. Jewell & Kim(1976)은 의회 및 의원의 성과에 대한 만족도가 높을수록 높은 의회지지도를 보였으며, 농촌지역주민들은 의원 개인적 성과가 지지에 더 강한 영향을 미친 반면, 더 현대화된 도시지역주민들은 의회지지에 있어서 의회제도적 성과만족도가 의회지지에 강한 영향을 미친다고 주장하였다. 남궁근 외(1991)도 지역주민들이 지역구활동의 성과를 높게 평가할수록 국회의 기능적 신뢰가 높으며, 조진만·임성학(2008)도 지역구 국회의원의 의정활동에 대한 만족도가 높을수록 국회신뢰가 높다고 주장하였다. Kelleher Palus & Wolack(2007)는 정부성과지표인 실업률과 소득불평등이 주의회에 대한 신뢰에 부정적인 영향을 미친다고 주장한 바 있다. 한편, 주민들이 지방의회가 주민생활에 기여한 바가 크다고 생각할수록 지방의회신뢰수준이 높아질 것으로 예측해 볼 수 있다. 앞서 제시된 지방의원의 지역구활동에 대한 평가와 유사한 변수이지만 주민생활기여도의 평가단위는 지방의회라는 보다 큰 단위인 반면, 지역구활동은 지방의회의 구성원인 지방의원이라는 보다 작은 단위라는 점에서 차이가 있다(남궁근 외, 1991:197). Clarke et al(1984)는 캐나다 국민을 대상으로 의회 및 정치적 지지에 대한 연구에서 시민들은 개인적인 복지증진에 의회가 기여한 바가 크다고 인지할수록 의회지지도가 높게 나타난다고 주장하였다. Brehm & Rahn(1997)도 개인의 생활만족도가 높다고 평가할수록 정부신뢰도가 높으며, Rahn & Rudolph(2005)도 지역사회 및 경제생활만족도가 높을수록 지방정부신뢰도가 높다고 주장한 바 있다. 전대성 외(2013)도 가계경제만족도가 증가할수록 정부신뢰도 증가한다고 주장하였다.

다섯째, 인구통계학적 요인으로 성별, 연령, 학력, 소득, 지역 등이 지방의회신뢰에 영향을 미칠 것으로 판단된다. 이에 대한 근거로는 여성이 정부, 지방의회 및 정치제도를 더 신뢰한다는 연구(박희봉 외, 2003; 김지희, 2006; 정광호 외, 2011; Schoon & Cheng, 2011; Abrajano & Alvarez, 2010), 연령이 높을수록 의회 및 정부를 신뢰한다는 연구(정광호 외, 2011; 이곤수 외, 2013; 오경민, 2002; 배정현, 2013, 전대성, 2013), 학력이 높을수록 정부지지 및 의회신뢰가 높은 연구(Cooper et al., 2008; Bäck & Kestilä, 2009), 소득이 높을수록 의회지지가 높은 연구(김병규 외, 2013), 군지역 및 농촌지역일수록 지방정부신뢰가 높은 연구(Putnam, 2000; 정광호 외, 2011)등에 기인한다.¹³⁾ 이상으로 의회신뢰와 관련하여 선행연구에서 제시된 영향요인들을 정리하면 <표 1>과 같다.

13) 그러나 실제 경험적 연구결과들이 일치된 결과를 보이지는 않고 있다. 특히, 학력의 경우 고학력일수록 주의회 및 정부, 정치신뢰가 낮게 나타나는 연구들(Kelleher Palus & Wolack, 2007; Li, 2004; Johnson, 2005)이 있으며, 소득의 경우도 고소득일수록 지방의회 및 정부신뢰가 낮게 나타나는 연구(정광호 외, 2011; 배정현, 2013)들도 있다.

〈표 1〉 의회신뢰 영향요인에 관한 선행연구

연구자명 (연구년도)	연구대상	영향요인
Boynton et al. (1968)	미국 아이오와 주의회	1) 사회적 요인: 교육수준, 직업, 소득, 지역 2) 정치적 요인: 정치적인지도, 정치참여수준
Jewell & Kim (1976)	한국 국회	1) 사회경제적 요인: 연령, 성별, 거주지규모: 도시와 농촌 구분 2) 개인·정치적 요인: 의회에 관한 지식보유정도, 정치적 효능감, 정치관심 및 참여정도, 개인적 현대화수준 3) 의원 개인적 특성요인: 근면성, 정직성, 타인에 대한 이해도, 학력, 지역사회인지도, 직업적 성공도, 지역구 거주기간 4) 성과 만족도: 의회성과, 의원개인성과 5) 지역구 역할반응도: 개인적 인지도, 집합적 인지도 6) 의원과의 접촉정도
남궁근 외 (1991)	국회	1) 의원의 자질: 믿음만함, 정직성, 책임감, 청렴성, 품위, 지식, 사회적 경험, 합리성, 소신 2) 의원의 지역구활동의 성과: 공약이행, 지역주민의견반영, 주민에 대한 의정활동설명, 의정활동, 주민민원처리, 지역사업 3) 의회의 시민에 대한 복지기여도: 경제생활만족도와 기여도, 생활전반 만족도와 기여도 4) 정치적 효능감 5) 의원과의 접촉정도: 개인적 친분 유무, 개별접촉유무, 집단접촉유무, 매스컴 등 간접접촉 유무
오호근 (2001)	서부경남지방 의회	1) 개인 심리적 요인: 자치의식, 정치적 효능감, 개인생활만족, 타인신뢰 2) 직무관련요인: 직무상 지방의회 접촉정도, 관용정도, 공직에 대한 태도 3) 지방의원의 이미지: 권위주의, 책임의식, 부패, 능력
가상준 (2003)	미국의회/ 지역구의원	1) 의회평가요인: 현직의원에 대한 평가, 대통령에 대한 평가, 정치신뢰감, 정치효능감, 정당일체감, 정치이념, 경제, 교육수준, 인종, 소득, 연령 2) 의원평가요인: 의회에 대한 평가, 의원접촉, 의원과의 정당일체감, 정치신뢰감, 정치효능감, 교육수준, 인종, 소득, 연령
박희봉 외 (2003)	국회, 행정부, 사법부	1) 대인신뢰: 사적신뢰, 일반신뢰 2) 단체참여: 수직적 단체참여, 수평적 단체참여 3) 정치참여: 투표참여, 정치관심, 정당가입, 정치활동 4) 지역: 도시화수준: 대도시, 중도시, 소도시, 농촌, 영·호남 5) 사회경제적 배경: 성별, 학력, 연령, 결혼상태, 종교유무, 소득
조진만· 임성학(2008)	국회 (제17대)	유권자의 지역구 국회의원에 대한 평가, 현 정부에 대한 평가, 정치부패에 대한 인식, 정치효능감, 정치대변성, 여야성향, 이념성향, 특정정당지지여부, 인구통계학적 특성(성별, 교육수준, 연령, 소득수준)
최준영 (2009)	국회, 행정부, 사법부	정부정책, 정치인의 비윤리적 행태, 국민들의 참여 민주주의적 성향, 정부에 대한 국민들의 왜곡된 이해, 정치문화
조진만(2009)	국회	국회의 집합적 의사결정 구조에 대한 정당들 간의 인식차이
정광호 외 (2011)	전국 지방의회	1) 정부중심요인: 중앙행정부, 국회, 고위공무원에 대한 신뢰/ 정부성과요인: 효율성, 적절성, 형평성, 유능성, 청렴성 2) 사회중심요인: 사회신뢰, 시민활동: 지방선거투표, 지지정당유무, 시민단체활동, 사적활동 3) 신뢰평가자요인: 거주지(대도시, 군지역), 지방정부이해수준, 정부와 연관성, 생활만족도, 사회인구학적요인
김호정 외 (2012)	국회	1) 신뢰자 특성: 신뢰성향, 성별, 연령, 학력, 피신뢰자와의 친밀도 2) 피신뢰자 특성: 윤리, 배려, 능력
진정구 (2013)	국회 (제19대)	1) 심리적 요인: 타인신뢰, 정치효능감, 정치성향 2) 사회적요인: 단체참여, 정보의 양, 대중매체 3) 의원자질요인: 전문성, 조정협상력, 청렴정직성, 주민반응성 4) 개인특성요인: 성별, 연령, 교육수준
이곤수· 정한울(2013)	국회	1) 참여적정치행태요인: 국정관심, 국정지지, 정치효능감, 정치불신, 정치대표, 정치참여 2) 정치경제 요인: 이념성향, 정당지지, 경제성과 3) 인구통계학적 요인: 성, 연령, 학력, 사회계층

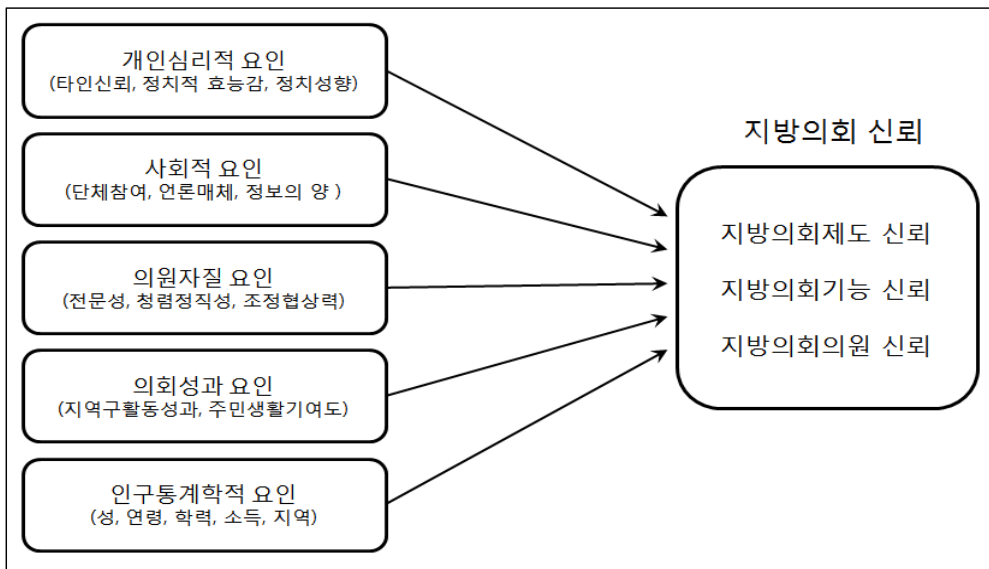
자료: 연구자 정리

Ⅲ. 조사 설계

1. 분석모형 및 가설 설정

앞서 기술한 이론적 논의에 기초하여 본 연구에서는 기본적으로 개인 심리적요인, 사회적요인, 의원자질요인, 의회성과요인, 인구통계학적요인 등이 지방의회신뢰에 영향을 미칠 것이라는 것을 전제로 다음과 같은 분석모형을 설정하였다.

〈그림 1〉 분석모형



이러한 분석모형을 토대로 하여 본 연구에서는 지역 주민 특히 지방의회의원에 대한 친숙도와 이해도가 높은 지방공무원들을 대상으로 5개의 선정요인들이 지방의회에 대한 신뢰에 어떤 영향을 미치는지를 경험적으로 검증하고자 한다. 경험적 연구를 통해 검증하고자 하는 가설은 다음과 같다.

- H1. 타인신뢰의 수준이 높을수록, 정치적 효능감이 높을수록, 정치성향이 보수적일수록 지방의회신뢰(제도/기능/의원)는 높을 것이다.
- H2. 단체참여의 정도가 높을수록, 지방의회에 대한 정보의 양이 많을수록 지방의회신뢰(제도/기능/의원)는 높을 것이나, 언론매체와의 접촉빈도가 많을수록 지방의회신뢰(제도/기능/의원)는 낮을 것이다.
- H3. 지방의원의 전문성을 높게 평가할수록, 지방의원의 청렴정직성을 높게 평가할수록, 지방의원의 조정협상력을 높게 평가할수록 지방의회신뢰(제도/기능/의원)는 높을 것이다.

H4. 지역구활동의 성과를 높게 평가할수록, 지방의회가 지역주민생활에 대한 기여도가 크다고 생각할수록 지방의회신뢰(제도/기능/의원)는 높을 것이다.

H5. 남성보다 여성, 연령, 소득수준, 학력이 높을수록, 농촌지역일수록 지방의회신뢰(제도/기능/의원)는 높을 것이다.

2. 변수 및 측정

지방의회신뢰 측정 및 분석을 위하여 본 연구는 분석모형에 근거하여 설문지 구성을 크게 지방의회신뢰(제도/기능/의원), 개인 심리적 요인, 사회적 요인, 의원자질 요인, 의회성과 요인, 인구통계학적 요인 등으로 분류하였다. 측정문항은 국내외 선행연구를 참고로 하여 본 연구에 적합하도록 <표 2>와 같이 재구성하였다.¹⁴⁾

<표 2> 측정변수 및 문항

구분	변수	하위변수	출처	측정문항
종속 변수	지방의회 신뢰 ¹⁵⁾	지방의회 제도신뢰	Jewell &Kim(1976), 남궁근 외 (1991)	① 조례 제정권을 통한 집행부 견제의 필요성 ② 지방의회권한 확대의 필요성 ③ 지방의회가 꼭 필요하다고 생각하는 정도 ④ 지방의회의 집행부 감사 및 조사의 당연성
		지방의회 기능신뢰	-	① 조례발의 및 심의, 청원처리기능의 수행정도 ② 조례안 제정, 예결산 심의·의결기능의 수행정도 ③ 시정 질문 및 시정건의기능의 수행정도 ④ 행정사무감사 및 조사기능의 수행정도
		지방의회 의원신뢰	김호정의외(2012), 진정구(2013)	① 지방의원들이 내린 결정과 선택을 믿고 따르고 싶은 정도 ② 지방의원들이 추진하는 정책의 올바른 방향 ③ 지방의원들이 추진하는 활동에 대한 지지도 ④ 지방의원들이 지역주민들을 위해 힘쓰고 있다고 생각하는 정도
독립 변수	개인 심리적 요인	타인신뢰	이시원(1993), 한국개발연구원 (KDI,2006)	① 사람들이란 믿을 수 없기 때문에 다른 사람과 접촉할 때 조심하는 것이 좋다. ② 사람들은 기회만 있으면 나 같은 사람을 이용하려 한다. ③ 사람들은 내가 어려움을 당할지라도 진심으로 도와주지 않을 것이다. ④ 대부분의 사람들은 믿을 수 있다.
		정치적 효능감	남궁근외(1991)	① 정치란 원래 하는 사람이 따로 있다. ② 누가 지방의원이 되든지 어느 정당이 집권을 하든지 지방의회활동은 마찬가지다. ③ 나의 투표여부가 선거결과에 영향을 못 미친다. ④ 지방의회에 대하여 정치적 영향력이 별로 없다.
		정치성향	최유석(2011) 진정구(2013)	매우보수 1점~ 매우진보 5점(중도 3점)

14) 설문문항수는 총 55개로 구성되었다. 이 중 종속변수인 지방의회신뢰 항목은 12개이고, 독립변수 구성에 필요한 항목은 개인 심리 요인 10개, 사회적인 9개, 의원자질요인 9개, 의회성과요인 8개, 인구통계학적요인 7개를 포함하여 총 55개로 구성되었다. 인구통계학적요인을 제외하고 독립변수와 종속변수는 모두 Likert-type의 5점 척도로 측정되었다.

사회적 요인	단체참여	박희봉 외(2003), 진정구(2013)	① 동문회 모임 참석 ② 향우회나 종친회 모임 참석 ③ 문화·예술 단체의 활동 참여 ④ 봉사단체나 사회서비스단체의 활동 참여
	언론매체	진정구(2013)	① 하루 평균 TV 시청 정도(뉴스) ② 하루 평균 신문(스포츠 신문을 제외한 일간지) 읽는 정도 ③ 하루 평균 인터넷을 통한 뉴스기사 읽는 정도
	정보의 양	-	① 지방의회의 본회이나 상임위원회가 하는 일을 알고 있는 정도 ② 지방의회가 조례안을 심사하고 의결하는 과정을 알고 있는 정도 ③ 지방의회의 조직, 기능, 역할 등에 대해 알고 있는 정도
의원자질 요인	의원의 전문성	Green 외(1993), 진정구(2013)	① 역할을 수행에 필요한 전문적 지식보유 ② 공공가치에 대한 소명의식 ③ 자신의 임무에 몰입하여 성실하게 수행하는 정도
	의원의 청렴정직성	진정구(2013)	① 정직성 ② 청렴성 ③ 업무수행의 공정성
	의원의 조정협상력	남궁근 외(1991), 김호정 외(2012)	① 설득능력 ② 이해당사자들의 의견 대립시 조정 및 협상능력 ③ 문제발생시 상황대처능력
의회성과 요인	지역구 활동성과	Clarke외(1984), 남궁근 외(1991)	① 지방의원의 선거공약이행도 ② 지방의원의 지역주민 의견 반영정도 ③ 지방의원의 의정활동 설명정도 ④ 지방의원의 지역필요 사업의 추진정도
	주민생활 기여도	Clarke외(1984), 남궁근 외(1991)	① 지방의회의 주민 경제생활에 대한 기여도 ② 지방의회의 주민 복지생활에 대한 기여도 ③ 지방의회의 주민 문화생활에 대한 기여도 ④ 지방의회의 주민민원 원활한 해결 기여도
인구통계 학적 요인			① 성별(남=1, 여=0) ②연령 ③학력 ④소득 ⑤지역(시=1, 군=0)

3. 자료수집 및 응답자 특성

본 연구의 분석을 위한 설문조사는 경남의 시군에 근무하는 공무원 600명을 대상으로 하였다. 16) 시지역으로는 창원, 진주, 통영, 사천 등 4개이며, 군지역으로는 남해, 거창, 산청, 하동 등 4개 지역으로 한정하였다. 조사지역 대상별로 설문지를 배부하고 회수하기 위해 각 지역 공무원의 협조를 얻어 우편 및 방문을 통해 회수하였다. 본 연구를 위한 자료의 수집은 2015년 11월 9일부터 11월 28일까지 20일간 실시하였으며, 시지역은 각 90부씩, 군지역은 각 60부씩 배포하였다. 배포된 설문지중 시지역은 창원 85부, 진주 82부, 통영 72부, 사천 71부, 군지역은 남해 57부, 거창 56부, 산청 53부, 하동 52부 등 총 528부를 회수(전체 88%)하였다. 이중 불성실한 응답 설문 17부를 제외하고 511부의 설문지를 분석에 사용하였다. 응답자의 특성을 성별, 연령별, 학력별, 직급별, 근무연한별로 정리하면 <표 3>과 같다.

- 15) 본 연구에서는 신뢰를 측정하기 위해 단일문항이 아니라 다차원적 척도를 사용하였으며, 지방의회에 대한 평가적 태도에 있어서 연속성의 특징을 가지는 것으로 간주하였다. 즉 신뢰와 불신이 동일차원의 연속선상에서 양극을 대변하는 개념으로 보는 1차원적 접근을 따른다. 또한 의회신뢰를 신뢰주체의 개별심리상태로 보고 이러한 개별평가를 취합하여 신뢰를 측정하는 개별심리학적 관점에서 지방의회신뢰를 측정하였다.
- 16) 조사대상을 공무원으로 선정한 이유는 집행부 공무원들은 지방의회의 활동에 대해 업무상 협조를 하며 필요한 자료를 가까이에서 제출하기에 지역의 일반주민보다는 지방의회의 실상을 보다 잘 파악할 수 있을 것으로 판단하였기 때문이다. 또한 표본추출은 지역별로 할당된 후 무작위 추출방식(random sampling)을 채택하였으며 수집된 자료의 분석은 사회과학 통계패키지 SPSS 20.0을 활용하여 분석하였다. 통계기법으로는 빈도분석, 기술통계, T-Test, ANOVA, 요인분석, 신뢰도분석, 상관관계분석, 다중회귀분석 등을 적용하였다.

〈표 3〉 응답자의 특성

(N=511)

구분		빈도(명)	비율(%)	구분		빈도(명)	비율(%)
성별	남성	332	65.0	직급	9급이하	52	10.2
	여성	179	35.0		8급	89	17.4
연령	20대	29	5.7		7급	197	38.6
	30대	133	26.0		6급	156	30.5
	40대	197	38.6	5급이상	17	3.3	
	50대이상	152	29.7	근무 연한	3년미만	54	10.6
학력	고등학교이하	37	7.2		5년미만	44	8.6
	대학교	442	86.5		10년미만	72	14.1
	대학원	32	6.3		15년미만	99	19.4
월평균 소득	100만원미만	4	0.8	15년이상	242	47.4	
	100만원대	51	10.0				
	200만원대	167	32.7				
	300만원대	204	39.9				
	400만원대이상	85	16.6				

IV . 분석결과

1. 타당도 및 신뢰도 분석

본 연구의 분석에 사용할 개념들의 구성개념 타당성을 검증하기 위하여 요인분석을 실시하였으며 그 결과를 <표 4>와 같이 정리하였다. 구성개념변수의 타당성은 요인적재량이 0.5보다 큰 값을 기준으로 하였고, 요인추출방법과 요인회전방법으로는 보편적으로 사용하는 주성분분석과 베리맥스(Varimax)회전방식을 활용하였다. 요인분석 모형의 적합성 여부를 나타내는 Bartlett검정통계량 값은 유의확률이 0.000으로 나타났다. 그러나 1차 요인분석에서 조정협상력(3문항), 전문성(3문항) 관련 문항들은 요인적재값이 청렴정직성과 중복적재(cross-loading)되어 적재값이 높은 청렴정직성 문항들을 두고 나머지를 제거한 후 2차 요인분석을 실시하였다. 2차 요인분석결과에서는 생활기여도(4문항)와 지역구활동성과(4문항)가 중복적재되어 요인적재값이 더 작은 지역구활동성과 문항들을 제거한 후 요인분석을 다시 실시하였다. 따라서 <표 4>에서와 보는 바와 같이 최종 선정된 변수로는 중속변수는 지방의회 제도신뢰와 기능신뢰, 의원신뢰이며, 독립변수는 타인신뢰, 정치적 효능감, 단체참여, 언론매체, 정보의 양, 청렴정직성, 주민생활기여도이다. 또한 선정된 변수별 문항들에 대해 Cronbach α 계수를 이용하여 신뢰도 분석을 실시하였다. 분석결과, <표 4>에 제시된 바와 같이 0.588에서 0.929로 나타나 대체적으로 신뢰도가 높은 문항들로 볼 수 있다.¹⁷⁾

17) 정치적 효능감 문항의 신뢰계수값(0.588)은 사회과학 연구의 일반적 통용기준값(0.6)에는 충족되지 않지만 사회과학이 인식적 특성과 자료의 속성으로 이 기준을 확고하게 사용하고 있지는 않고 있으며 선행연구들 가운데 크론바하 알파계수를 0.5이상으로 선정하여 사용하기도 하기에(서인석 외, 2012: 304) 본 연구에서도 정치적 효능감 문항을 사용하였다.

〈표 4〉 측정변수의 신뢰도와 요인분석 결과

측정변수	문항수	문항	신뢰계수	요인적재량	아이겐값
지방의회 제도신뢰	4	제도신뢰1	.808	.824	.880
		제도신뢰2		.555	
		제도신뢰3		.667	
		제도신뢰4		.803	
지방의회 기능신뢰	4	기능신뢰1	.901	.782	6.478
		기능신뢰2		.840	
		기능신뢰3		.789	
		기능신뢰4		.809	
지방의회 의원신뢰	4	의원신뢰1	.893	.716	1.438
		의원신뢰2		.806	
		의원신뢰3		.789	
		의원신뢰4		.643	
타인신뢰	4	타인신뢰1	.770	.670	1.771
		타인신뢰2		.854	
		타인신뢰3		.841	
		타인신뢰4		.681	
정치효능감	4	정치효능감1	.588	.659	1.379
		정치효능감2		.686	
		정치효능감3		.709	
		정치효능감4		.570	
단체참여	4	단체참여1	.792	.778	2.484
		단체참여2		.783	
		단체참여3		.753	
		단체참여4		.725	
언론매체	3	언론매체1	.654	.732	1.165
		언론매체2		.780	
		언론매체3		.761	
정보의 양	3	정보의 양1	.929	.906	3.530
		정보의 양2		.931	
		정보의 양3		.915	
청렴정직성	3	청렴정직성1	.917	.879	2.027
		청렴정직성2		.900	
		청렴정직성3		.789	
주민생활기여도	4	생활기여도1	.910	.834	4.808
		생활기여도2		.881	
		생활기여도3		.885	
		생활기여도4		.823	

2. 지방의회 신뢰의 수준 및 집단 간 차이

지방의회의 신뢰수준은 평균값을 기준으로 평가해 볼 때 세 차원으로 구분한 신뢰 간에 큰 차이를 보이지는 않지만 제도에 대한 신뢰(3.04)가 가장 높고 그 다음이 기능에 대한 신뢰(2.94), 의원에 대한 신뢰(2.71)순으로 나타났다.(<표 5>참조) 대체적으로 지방공무원들은 지방의회를 중간이하(평균2.90) 신뢰하는 것으로 볼 수 있다.¹⁸⁾ 또한 인구통계학적 특성에 따라 지방의회 신뢰수준과 주요 변수들이 차이가 나타나는지를 살펴보면 <표 5>와 같이 정리할 수 있다. <표 5>에서 보는 바와 같이 지방의회 제도신뢰는 연령에서, 지방의회 의원신뢰는 연령과 지역에서 차이를 보이고 있으나 지방의회 기능신뢰는 집단별로 차이를 보이지 않고 있다. 특이한 점은 단체참여와 언론매체변수는 지역을 제외하고 모든 집단 간에 차이를 보이고 있으며, 타인신뢰와 주민생활기여도는 모든 집단이 비슷한 인식수준을 가지고 있었다.

〈표 5〉 주요 변수의 집단 간 차이검증 결과

	평균	성별	연령	학력	소득	직급	근무기간	지역
지방의회 제도신뢰	3.04	-	낮은층*	-	-	-	-	-
지방의회 기능신뢰	2.94	-	-	-	-	-	-	-
지방의회 의원신뢰	2.71	-	중간층*	-	-	-	-	군**
타인신뢰	3.23	-	-	-	-	-	-	-
정치적효능감	2.86	-	-	-	높은소득*	높은직급**	많은기간**	-
정치성향	2.97	-	-	-	낮은소득*	-	적은기간**	-
단체참여	2.89	남***	높은층***	높은학력*	높은소득***	높은직급***	많은기간***	-
언론매체	2.60	남***	높은층***	높은학력*	높은소득***	높은직급***	많은기간***	-
정보의 양	3.30	남**	높은층***	-	높은소득***	-	많은기간***	-
청렴정직성	2.58	-	-	-	-	-	적은기간*	군***
주민생활기여도	2.87	-	-	-	-	-	-	-

주: 비교집단에서 상대적으로 높은 집단을 표기함

*p<.05, **p<.01, ***p<.001

18) 설문문항별로 구체적으로 살펴보면, 집행부권한 견제의 필요성(긍정53.4%, 중립33.3%, 부정13.3%), 지방의회 권한 확대필요성(긍정11.2%, 중립43.6%, 부정45.2%), 지방의회의 필요성(긍정28.9%, 중립34.6%, 부정36.4%), 집행부감사 및 조사필요성(긍정51.1%, 중립36.2%, 부정12.7%), 조례발의 및 청원처리기능(긍정23.9%, 중립46.2%, 부정30%), 조례제정 및 예·결산 심의기능(긍정28.2%, 중립44.6%, 부정27.2%), 시정질문 및 건의기능(긍정26.4%, 중립44.4%, 부정29.2%), 행정사무감사 및 조사기능(긍정28.4%, 중립44.8%, 부정26.8%), 지방의원결정과 선택지지(긍정15.9%, 중립45%, 부정39.1%), 정책방향지지(긍정12.2%, 중립48.7%, 부정39.1%), 추진활동지지(긍정14.3%, 중립47.9%, 부정37.8%), 지역헌신도(긍정28%, 중립41.1%, 부정30.9%)의 비율로 인식하고 있었다.

3. 가설검증

지방의회신뢰의 영향요인을 검증하기에 앞서 독립변수들 간의 높은 상관관계로 인해 나타나는 다중공선성 여부를 확인하기 위해 상관분석을 검토하였다. 그 결과 독립변수들 간 상관관계의 범위는 최고 $r=.633$ 이하로 나타나 다중공선성 문제는 없는 것으로 확인되었다.(<표 6> 참조)

종속변수인 지방의회신뢰와 독립변수들 간의 상관관계를 살펴보면 지방의회 신뢰 세 차원 모두 정치효능감이 유의수준 .01에서 미미하게 정(+)의 관계를 보이며, 청렴정직성, 주민생활기여도변수는 유의수준 .01에서 비교적 높은 정(+)의 관계를 보였다. 그러나 나머지 변수들은 통계적 유의성이 없는 것으로 나타났다. 즉, 정치효능감이 높을수록, 청렴정직성을 높게 평가할수록, 주민생활기여도가 크다고 평가할수록 지방의회 신뢰(제도, 기능, 의원)가 높아진다는 것을 의미한다. 한편, 독립변수들 간의 관계에서 특별한 점은 의원자질요인 중 청렴정직성과 지방의회의 주민생활기여도가 유의수준 .01에서 .633의 상관관계를 보여 청렴정직성을 높게 평가할수록, 지방의회의 주민생활기여도에 대한 평가가 긍정적으로 나타나고 있다는 것이다.

〈표 6〉 상관관계 분석결과

변수	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
타인신뢰(1)	1										
정치효능감(2)	.150**	1									
정치성향(3)	.133**	.018	1								
단체참여(4)	.105*	.102*	-.130**	1							
언론매체(5)	-.027	.060	-.073	.254**	1						
정보의양(6)	.054	.009	-.085	.320**	.102*	1					
청렴정직성(7)	.035	.188**	-.063	.128**	.104*	.030	1				
생활기여도(8)	.076	.125**	-.046	.046	.019	.062	.633**	1			
제도신뢰(9)	.026	.158**	.001	-.010	.065	-.002	.450**	.460**	1		
기능신뢰(10)	-.004	.122**	-.029	.077	.016	.049	.654**	.599**	.528**	1	
의원신뢰(11)	.035	.159**	-.061	.098*	.019	.016	.741**	.683**	.600**	.778**	1

주: * p<.05, ** p<.01

다음으로 본 분석모형에서 설정한대로 지방의회 신뢰의 차원이 지방의회 제도신뢰, 지방의회 기능신뢰, 지방의회 의원신뢰 등 세 차원으로 구분되었기에 이를 종속변수로 하는 모형을 3개로 설정하였다. 각 모형에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 알아보기 위해 다중회귀분석을 실시하였으며 그 결과는 <표 7>과 같다.¹⁹⁾ 수정된 R²값을 기준으로 각 모형의 설명력은 모형1이 25.7%,

19) 모형1~3 모두 분산팽창계수(VIF)가 1.082~2.051로 10이상이 되는 것이 없기에 다중공선성 문제는 없는 것으로 확인되었으며, 표준화 잔차도표(정규분포)와 분포도(45도 대각선으로 균등함)를 확인한 결과 잔차의 이분

모형2는 48.9%, 모형3은 41.1%으로 모형2와 모형3은 비교적 높은 설명력을 보이고 있다. 각 모형별 회귀분석결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 모형1(지방의회 제도신뢰)에서 정치적 효능감, 청렴정직성, 주민생활기여도, 지역 요인 등 4개의 요인이 $p < .05$ 수준에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으며 나머지 요인들은 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다. 즉 지방의회의 주민생활기여도가 크다고 생각할수록, 지방의원의 청렴정직성을 높게 평가할수록 지방의회제도에 대한 신뢰수준이 높다고 할 수 있으며, 시지역 거주자들이 군지역 거주자들보다 지방의회 제도신뢰가 높음을 의미한다. 그러나 사회적 요인과 인구통계학적 요인들은 지방의회 제도신뢰와 연관성이 없다고 볼 수 있다. 지방의회 제도신뢰의 영향요인으로 나타난 독립변수들의 상대적 영향력은 주민생활기여도($\beta = 0.287$) > 청렴정직성($\beta = 0.268$) > 지역($\beta = 0.082$) > 정치적효능감($\beta = 0.081$) 순으로 나타나 지방의회 제도신뢰에 가장 강력하게 영향을 미치는 요인은 지방의회의 주민생활기여도임을 알 수 있다. 이것은 지방의회가 존재당위성을 높이고 의회에 대한 지역민들의 기대수준을 제고하기 위해서는 지역주민들의 직접적인 생활여건을 개선하고 만족도를 높일 때 지방의회의 제도신뢰가 증가함을 시사한다.

둘째, 모형2(지방의회 기능신뢰)에서도 정치적 효능감을 제외하고 청렴정직성, 주민생활기여도, 지역요인 등 3개 요인이 동일하게 $p < .05$ 수준에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났으며 나머지 요인들은 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다. 이들 독립변수들의 상대적 영향력은 지방의회 제도신뢰와 달리 청렴정직성($\beta = 0.485$) > 주민생활기여도($\beta = 0.299$) > 지역($\beta = 0.076$) 순으로 나타나, 지방의회 기능신뢰에는 지방의원들의 청렴함과 정직성이라는 윤리적 측면이 지방의회의 올바른 기능수행이라는 평가에 크게 반영됨을 의미한다. 한편, 이곤수·송건섭(2011)의 연구에서는 사회문화적 여건에 대한 평가적 인식이 지방의회지지(기능수행)에 가장 결정적 요인으로 나타나 약간의 차이가 있다. 그러나 지방의회 기능신뢰에 있어서 지방의회의 주민생활기여도 즉 경제, 복지, 문화생활 및 주민민원의 원활한 해결이 중요한 요인으로 또한 작용하고 있음을 발견할 수 있다.

셋째, 모형3(지방의회 의원신뢰)에서도 제도신뢰와 마찬가지로 정치적 효능감, 의원들의 청렴정직성, 주민생활기여도, 지역적 요인 등 4개 요인이 $p < .05$ 수준에서 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났고, 나머지 요인들은 통계적으로 의미가 없는 것으로 나타났다.²⁰⁾ 이러한 결과로 정치적 효능감이 높을수록, 의원들의 청렴정직성이 높다고 평가할수록, 주민생활기여도가 크다고 평가할수록 지방의회 의원에 대한 신뢰도가 높다고 할 수 있다. 그러나 지역적 요인의 경우 β 값의 부호가 제도와 기능에 대한 신뢰와 달리 음(-)으로 나타나 군지역 거주자가 시지역 거주자보다 지방의회 의원에 대한 신뢰가 높은 것으로 볼 수 있다. 이는 군지역 의원들은 시지역보다 인원이 적어 군공무원들이 접촉할 기회가 더 많아 친숙도와 이해도가 높아 의원에 대

산성은 없는 것으로 나타났다.

20) 특히 학력의 경우 진주의정감시단이 시민을 대상으로 직접 설문조사를 한 결과 의원의 학력에 대해서는 신뢰와 상관없다는 응답이 49.3%로 나타나 본 연구와 유사한 결과를 보여준다(경남도민신문, 2015.9.14).

〈표 7〉 지방의회신뢰 영향요인 분석결과 I (N=511)

	모형1: 지방의회 제도신뢰		모형2: 지방의회 기능신뢰		모형3: 지방의회 의원신뢰	
	β	t	β	t	β	t
타인신뢰	-.014	-.359	-.062	-1.880	-.056	-1.594
정치적효능감	.081*	2.024	.010	.310	.076*	2.134
정치성향	.018	.457	.025	.748	-.017	-.481
단체참여	-.072	-1.668	.022	.611	-.016	-.416
언론매체	.057	1.366	-.044	-1.260	-.020	-.549
정보의양	.009	.203	.013	.354	-.059	-1.527
청렴정직성	.268***	5.192	.485***	11.320	.365***	7.944
주민생활기여도	.287***	5.739	.299***	7.199	.288***	6.460
성별	.014	.349	-.060	-1.754	-.005	-.129
연령	-.048	-.879	-.043	-.940	.055	1.133
학력	.030	.761	-.009	-.282	.020	.575
소득	-.023	-.418	.072	1.581	-.039	-.811
지역	.082*	1.990	.076*	2.236	-.167***	-4.577
상수	(1.892)***	5.257	(1.053)***	3.573	(2.250)***	6.382
R ² /수정된 R ²	.275/ .257		.502/ .489		.426 / .411	
F	14.537***		38.478***		28.343***	

주: * p<.05, ** p<.01, *** p<.001; 상수의 ()는 비표준화계수(B)임.

한 신뢰도 높은 것으로 판단된다. 그리고 독립변수들의 상대적 영향력은 지방의회 기능신뢰와 1~3순위는 동일하게 청렴정직성($\beta=0.365$)>주민생활기여도($\beta=0.288$)>지역($\beta=-0.167$)>정치적 효능감($\beta=0.076$)순으로 나타났다. 즉 지방의회 의원에 대한 신뢰에 가장 크게 영향을 미치는 것은 지방의원들의 청렴정직성에 대한 평가로 볼 수 있다. 이상의 내용을 종합해 볼 때, 지방의회 신뢰에는 개인 심리적 요인과 사회적 요인들은 큰 연관성이 없다고 볼 수 있고 의원자질요인 및 의회성과요인이 크게 작용하고 있음을 알 수 있다. 구체적으로 지방의회 신뢰의 세 차원에 의원자질요인인 청렴정직성이 가장 큰 영향을 미치고 있으며, 그 다음이 지방의회의 주민생활기여도이다. 즉 지방공무원들의 경우 지방의원들이 청렴하고 정직하다고 평가할수록 지방의회에 대한 신뢰도가 증가하며, 지방의회가 지역주민에 대한 생활 즉, 경제, 복지, 문화생활과 주민민원의 원활한 해결에 기여한 바가 크다고 생각할수록 지방의회신뢰도가 증가한다고 해석된다. 한편, 본 연구에서 무관하게 나타난 영향요인들 중 성별, 연령, 소득 등이 정광호 외(2011)의 연구에서는 지방의회신뢰와 유의미한 관계로 나타났으며, 이관수·송건섭(2011)의 연구에서는 연령과 학력이 높을수록 지방의회를 불신하는 것으로 나타나 다소 차이가 있다.

다음으로 시군별로 지방의회신뢰가 차이가 나타나는지를 분석하였다. <표 8>에서 보는 바와 같이 지방의회 기능에 대한 신뢰는 청렴정직성과 주민생활기여도가 상대적 영향력 정도는 다르지만 시군별로 큰 차이를 보이지 않고 있다. 그러나 지방의회의 제도에 대한 신뢰는 시군별로 차이가 나타났다. 청렴정직성과 주민생활기여도는 동일하게 중요한 영향요인으로 작용하고 있지

만 시지역은 정치성향(+)과 단체참여(-)가 유의수준 .05이하에서 유의미한 관계로 나타났고, 군 지역은 언론매체의 접촉빈도(+)가 유의미한 관계로 나타났다. 즉 시지역은 정치성향이 진보적일 수록 지방의회제도에 대한 신뢰가 높는데 이는 자신이 진보적 성향이라고 인식할수록 제도로서의 지방의회가 꼭 필요하다고 인식하는 것으로 보이며, 단체참여가 높을수록 다양한 사회활동을 통하여 사회제도에 대한 인식이 높아지고, 지방의회제도를 다른 사회제도와 비교하여 상대적으로 낮게 평가하는 것으로 판단된다. 군지역이 언론매체의 접촉빈도가 많을수록 지방의회 제도 신뢰가 높은 것은 언론매체의 부정적 보도성향이 지방의회제도의 존재당위성에는 큰 영향을 주지 않는 것으로 보인다.

지방의회 의원신뢰도 동일하게 청렴정직성과 주민생활기여도가 중요한 영향요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다. 그러나 다소 차이가 나는 것은 시지역은 정치적 효능감이 $\beta=.108(p<.05)$, 군지역은 정보의 양이 $\beta=-.121(p<.05)$ 로 나타나고 있다. 즉, 시지역은 정치적 효능감이 높을수록 지방의회 의원신뢰가 증가하며, 군지역은 지방의회 활동이나 기능수행에 대한 정보 및 지식의 양이 많을수록 의원에 대한 신뢰가 감소함을 의미한다. 이러한 결과는 시지역의 경우 시민적 역할수행에 대한 인식과 정치적 관심도가 높아 지방의원의 결정과 추진정책을 지지하고 싶은 것으로 이해되며, 군지역의 경우 지방의회 진행과정이나 활동을 가까이서 잘 알고 있지만 이러한 정보가 지방의원에 대한 인식개선에 크게 도움이 되지 않는 것으로 판단된다.

〈표 8〉 지방의회신뢰 영향요인 분석결과 II (시군차이)

	지방의회 제도신뢰 (표준화 계수 β)		지방의회 기능신뢰 (표준화 계수 β)		지방의회 의원신뢰 (표준화 계수 β)	
	시	군	시	군	시	군
타인신뢰	-.007	-.009	-.061	-.060	-.023	-.071
정치적효능감	.074	.075	.018	.054	.108*	.028
정치성향	.142**	-.101	.074	-.024	.013	-.054
단체참여	-.128*	.002	.017	.048	-.030	.007
언론매체	.045	.127*	-.041	-.037	-.085	.106
정보의양	.069	-.051	.072	-.059	-.024	-.121*
청렴정직성	.347***	.133***	.559***	.377***	.344***	.378***
주민생활기여도	.193**	.415***	.219***	.396***	.293***	.338***
성별	.055	-.045	-.012	-.135*	.004	.002
연령	-.017	-.114	-.034	-.062	.116	-.019
학력	.056	-.024	-.050	.026	.027	.008
소득	.000	-.063	.059	.089	-.029	-.085
상수	(1.442)**	(2.315)***	(.851)*	(1.375)**	(1.859)***	(2.058)***
R ² /수정된 R ²	.283/ .253	.347/ .308	.519/ .499	.522/ .493	.350/ .323	.473/ .441
F	9.443***	8.779***	25.769***	17.994***	12.873***	14.785***

주: * p<.05, ** p<.01, *** p<.001; 상수의 ()는 비표준화계수(B)임.

V. 결론 및 시사점

본 연구는 공적영역에서의 신뢰저하현상이 국내외를 불문하고 나타나고 있는 현실에서 지방의회에 대한 신뢰에 초점을 두고 지방의회신뢰의 차원을 세 가지 차원으로 구분하여 각 차원별 신뢰수준을 확인하고 이에 영향을 미치는 요인들을 살펴보고자 하였다. 이를 위하여 지방의회신뢰의 차원을 지방의회 제도신뢰, 지방의회 기능신뢰, 지방의회 의원신뢰 등으로 신뢰대상을 명확히 하고 이에 영향을 미치는 요인을 개인 심리적으로인, 사회적 요인, 의원자질요인, 의회성과요인, 인구통계학적 요인 등 5가지로 설정하여 상대적 영향력 정도를 분석하였다. 본 연구의 주요 분석결과와 그 의미를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방의회신뢰의 수준은 지방의회 제도신뢰(3.04 /5점기준)>기능신뢰(2.94)>의원신뢰(2.71)순으로 중간이하의 신뢰도(평균 2.90)를 보였으며 특히 의회기능과 의원에 대한 신뢰는 평균이하로 나타났다. 이러한 결과는 현승숙·이승중(2007)의 지방의회신뢰도 평균 3.06보다 다소 낮은 수준이다. 또한 조사대상자별 집단 간 차이결과 지방의회 제도신뢰는 연령에서, 지방의회 의원신뢰는 연령과 지역에서 차이를 보이고 있으나 지방의회 기능신뢰는 집단별로 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다.

둘째, 연구결과 세 차원의 지방의회 신뢰에 가장 크게 영향을 미치는 요인으로 지방의원들의 청렴정직성이었으며 다음으로 지방의회의 주민생활기여도임을 확인하였다. 본 연구에서 지방의회에 대한 청렴정직성 평가는 2.58(5점 기준)로 이는 2013년 국민권익위가 조사한 47개 지방의회 평균 종합청렴도 6.15(10점 기준)보다 중간이하로 낮은 수준이다.²¹⁾ 이러한 결과는 지방의회가 신뢰를 제고하기 위해서는 지방의원들의 자질함양이 무엇보다 중요하다는 것을 시사해준다. 따라서 지역주민의 차원에서는 지방선거에서 청렴하고 정직한 의원들을 선출하고 지방의회차원에서는 교육연수의 내용과 방법에 있어서 지방의원의 소명의식, 지방의원의 소양과 역할 등의 내용을 강화하는 것이 필요하다. 그리고 지방의원의 행동강령을 제정하고 업무추진비등은 집행의 투명성을 제고하는 등 지방의회의 자율적인 개선노력이 강구되어야 한다(국민권익위, 2013). 이러한 관점에서 볼 때, 최근 2015년 지방의원 매니페스토 약속대상식과 같은 행사는 매우 고무적이라고 평가된다. 매니페스토(manifesto)는 유권자에게 표를 얻기 위한 거짓말을 더 이상 하지 않겠다는 선언이다. 즉 매니페스토는 정치구태와 과감히 결별하고 새로운 정치를 하겠다는 책임선언을 의미하는 것으로 유권자에게 약속한 공약을 적극적으로 실천하는 것이라 할 수 있다(경남도민신문, 2015.12.30). 이러한 수상식을 활성화하여 지방의원을 대상으로 지역주민들과 소통하는 방안을 적극 추진하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 또한 지방의회 신뢰의 중요한 요인으로 주민생활기여도가 확인된 것은 시민들이 비용편익평가를 통하여 의회지지를 결정한다는 연구(Clark et al., 1984)와 개인의 생활 및 경제만족도가 높다고 평가할수록 정부신뢰가 증가한다는 연구결과(Brehm & Rahn, 1997; Rahn & Rudolph, 2005)와 일치되는 결과이다. 즉 지방의회신

21) 이러한 원인으로는 선심성 예산편성, 인사 청탁 및 개입, 권한남용, 연고관계에 따른 업무처리, 외유성 출장등으로 평가하고 있다(국민권익위원회, 2013).

회를 제고하기 위해서는 지방의회가 지역주민의 경제, 복지, 문화생활 및 민원문제의 원활한 해결에 보다 깊은 관심과 애정을 가지고 지역주민 삶의 질 개선을 위해 노력해 나가야 할 것이다.

셋째, 정치적 효능감 변수가 미미하지는 하지만 지방의회 제도신뢰와 의원신뢰에 긍정적 영향을 주는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 정치효능감이 높을수록 지방의회에 대한 제도적 신뢰와 지방의원 신뢰가 증가한다는 의미로서 지역주민들의 높은 정치적 효능감에 부응하는 지방의회제도의 개선 및 정착이 필요함을 시사한다. 따라서 지방의회의 입법 및 정책과정에 지역주민들도 참여하여 발언할 수 있는 제도의 도입을 적극 검토할 필요성이 있다(김순은, 2013). 아울러 지방선거 공천제도와 지방의회의 평가제도의 도입등도 재검토할 필요가 있다.

넷째, 시군별로 지방의회신뢰의 영향요인이 차이가 있는지를 분석한 결과 지방의회 기능신뢰는 시군별 차이가 없었고, 제도신뢰와 의원신뢰에서는 시군별 차이가 있었다. 즉 기능에 대한 신뢰는 시와 군 모두 평균이하로 인식하고 있었으며, 청렴정직성과 주민생활기여도가 동일하게 중요한 요인으로 작용하고 있었다. 그러나 지방의회 제도신뢰에서 시지역의 거주자들은 정치성향과 단체참여가 영향요인으로 작용하고 있는 반면, 군지역의 경우 언론매체의 접촉빈도가 제도신뢰의 영향요인으로 작용하고 있어 다소 차이가 있다.

다섯째, 본 연구에서 영향요인으로 설정한 인구통계학적 요인은 지역만 제외하고 지방의회신뢰와 상호연관성이 없는 것으로 나타나 기존연구결과(정광호 외, 2011; 이곤수·송건섭, 2011)와 다소 차이가 있다. 이러한 결과는 조사대상 및 조사지역의 차이로 인한 결과일수도 있으며 조사시점의 영향일 수도 있을 것으로 추론된다. 그리고 타인신뢰요인은 지방의회신뢰의 세 차원 및 시군간의 차이에서도 아무런 연관성이 없는 것으로 나타났다. 이러한 현상은 지방의회신뢰는 타인신뢰가 유효한 요인으로 작용하는 정부와 정치제도의 신뢰형성과 다른 역학구조를 가진다고 볼 수 있으며, 타인에 대한 신뢰가 지방의회신뢰의 형성에는 큰 영향을 주지 못함을 말해준다.

이상으로 지방의회의 신뢰수준과 영향요인이 무엇이며 의회신뢰를 제고하기 위한 정책적 방안 등을 간략하게 살펴보았다. 본 연구가 그동안 지방의회무용론이라는 심각한 신뢰저하의 현실에서 지역주민의 대표기관인 지방의회의 신뢰제고방안을 위한 원인규명을 시도해 보았다는 측면에서 큰 의의가 있다고 본다. 그러나 본 연구는 경남지역의 공무원만을 대상으로 하였기 때문에 연구결과의 일반화에는 한계가 있다. 따라서 향후 연구에서는 조사대상자를 전국적 범위로 확대하여 지역별, 광역 및 기초의회별 어떤 차이가 나는지 비교해 볼 필요가 있으며 또한 지역주민들과 공무원들의 신뢰의 역학구조는 어떠한 차이가 있는지도 규명해 볼 필요가 있다. 향후 이러한 연구가 지속되어 지방의회에 대한 신뢰와 위상이 회복되고 진정한 지방자치제도의 정착이 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

가상준. (2003). 미국 의회와 지역구 의원에 대한 평가에 있어 모순성과 상호 관련성. 『국제정치논총』, 43(3): 339-359.

- 국민권익위원회. (2013). 「2013년도 지방의회 청렴도 측정 결과」. 부패방지국 청렴조사평가과.
- 금창호·강신일.(2014). 지방의원의 전문성 강화방안. 「한국거버넌스학회보」. 21(2): 369-386.
- 김관보·손호중·채경진·송상훈. (2010). 지방정부 신뢰도 측정 및 강화방안: 경기도정을 중심으로. 「경기개발연구원」. 위탁연구.
- 김병규·이근수. (2009). 정치경제적 관점에서 본 정부신뢰의 영향요인: 이명박정부에 대한 국민인식을 중심으로. 「한국행정논집」. 21(3): 893-915.
- _____. (2013). 대통령신뢰와 행정부신뢰의 영향요인 분석. 「한국사회와 행정연구」. 24(2): 541-566.
- 김지희. (2006). 한국인의 정치제도에 대한 신뢰와 불신: 신뢰 형성에 영향을 미치는 정치 경제적, 사회문화적 요인에 대한 탐색적 연구. 「신뢰연구」. 16(1): 49-80.
- 김차병·조민경. (2007). 지방의회 역할간의 상대적 중요도 분석. 「영남지역발전연구」. 37: 57-84.
- 김호정·허전. (2012). 「국회의원 신뢰의 영향요인」. 연구용역보고서: 국회사무처.
- 남궁근·이시원·배병룡·김영기. (1991). 의회신뢰의 차원 및 영향요인에 대한 연구: 지역 언론인에 대한 태도조사를 중심으로. 「한국정치학회보」. 25(1): 189-206.
- 류춘호. (2014). 지방의회의 의정역량 강화 방안. 「한국지방정부학회 학술발표논문집」.
- 문병기 외. (2008). 「지방의회의 이해」. 서울: 박영사.
- 박순애. (2006). 정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로. 「한국 행정학보」. 40(2): 73-97.
- 박희봉·이희창·조연상. (2003). 우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석. 「한국행정학보」. 37(3): 45-66.
- 배병룡·이시원. (1988). 정부불신의 원인과 결과. 「한국행정학보」. 22(2): 393-427.
- 배정현. (2013). 시민의 가치관과 성향에 따른 정부신뢰: 아시아 국가를 중심으로. 「행정논집」. 51(3): 167-197.
- 서인석·박형준. (2012). 거래비용관점에서의 정부신뢰와 공직부패와의 관계. 「한국정책학회보」. 21(3): 291-324.
- 손호중·채원호. (2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로. 「한국행정학보」. 39(3): 87-114.
- 오경민·박홍식. (2002). 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구. 「한국정책학회보」. 11(3): 113-135.
- 오호근. (2001). 지방의회 신뢰의 영향요인에 관한 연구: 서부경남 공무원의 인식을 중심으로. 경상대학교 석사학위논문.
- 유성진. (2009). 의회정치와 신뢰: 국회의 사회통합기능과 국민의 신뢰: 국회에 대한 기대와 현실의 괴리. 「의정연구」. 27: 119-144.
- 엄기홍. (2009). 국회불신과 행정부 불신의 상호 연관성. 경북대학교 사회과학연구원. 「사회과학담론과 정책」. 2(1): 27-50.
- 이근수·송건섭. (2011). 지역주민의 삶의 질 인식과 지방정부 신뢰: 평택시를 중심으로. 「한국행정

- 논집」. 23(2): 487-509.
- 이근수·정한울. (2013). 국회신뢰의 영향요인 분석: 국민인식조사를 중심으로. 『한국행정논집』. 25(2): 359-381.
- 이시원. (1993). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 제6공화국 정부에 대한 태도조사를 중심으로. 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
- 이종수. (2001). 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인. 연세대학교 사회과학연구소. 『사회과학논집』 32권.
- 이현수. (1999). 국민의 행정 신뢰에 관한 영향요인 분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로. 『한국행정학보』. 33(2): 37-56.
- 이현우. (2006). 제17대 국회의 중간평가, 새로운 정치지형과 국회: 17대 국회에 대한 국민평가: 구조적 문제와 운영적 문제. 『의정연구』. 21: 5-31.
- 인성진. (2010). 지방정부조직 내 상사·동료신뢰와 조직신뢰의 관계: 부서응집력의 매개효과. 단국대학교 대학원 박사학위 논문.
- 전계영. (2009). 지역주민의 지방정부신뢰 영향요인 연구. 서울시립대학교 박사학위논문.
- 전대성·권일웅·정광호. (2013). 정부신뢰에 대한 연구: 대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가 비교를 중심으로. 『한국정책학회보』. 22(2): 181-206.
- 정광호·이달곤·하혜수. (2011). 지방정부 신뢰요인의 탐색. 『한국행정학보』. 45(4): 181-201.
- 조석주·박기관. (2010). 지방의원 보좌기능의 활성화 방안에 관한 연구. 『한국정책연구』. 10(3): 393-412
- 조진만·임성학. (2008). 한국 국회의 불신에 영향을 미치는 정치적 요인 분석. 『정치정보연구』. 11(2): 213-237.
- 조영기·박종렬. (2010). 언론의 지방의회 보도 프레임 분석을 통한 의정PR연구: 서울시 의회를 중심으로. 『홍보학연구』. 14(3): 261-289.
- 진정구. (2013). 국회신뢰와 그 영향요인에 관한 연구: 제19대 국회에 대한 공무원과 회사원의 인식조사를 중심으로. 박사학위논문. 중앙대학교 대학원.
- 최봉기. (2011). 한국지방의회 20년의 회고와 의정 선진화를 위한 지방의원의 역할과제. 『한국행정논집』. 23(4): 1157-1186.
- 최준영. (2009). 의회정치와 신뢰: 정치적 신뢰 변화의 원인과 결과: 이론적 쟁점. 『의정연구』. 27: 65-93.
- 허훈. (2010). 지방의원 전문성 향상을 위한 연수실태와 발전방안. 『한국지방자치학회보』. 22(2): 149-168.
- 현승숙·이승중. (2007). 주민접촉에 따른 지방정부의 신뢰. 『한국지방자치학회보』. 19(4): 93-112.
- Abrajano, Marisa A and Alvarez, R. Michael. (2010). Assessing the Causes and Effects of Political Trust Among U.S. Latinos. *American Politics Research*. 38(1): 110-141.
- Baldassare, M.(1985). Trust in local government. *Social Science Quarterly*, 66: 704-712.
- Boynton, G. R., Patterson, Samuel C. and Hedlund, Ronald D. (1968). The Structure of Public Support for Legislative Institutions. *Midwest Journal of Political Science*. 12(2): 163-180.

- Brehm, J and Rahn, W. (1997). Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital. *American Journal of Political Science*. 41(3): 999-1023.
- Campbell, A., Gurin, G and Miller, W. E. (1954). The voter decides. Evanston, IL: Row, Peterson.
- Cappella, Joseph N, and Kathleen Hall Jamieson. (1997). Spiral of Cynicism: The Press and the Public Good. New York: *Oxford University Press*.
- Citrin, Jack and Samantha Luks. (2001). Political Trust Revisited: Déjà Vu All Over Again? In What Is It about Government That Americans Dislike? ed . John R. Hibbing and Elizabeth Theiss-Morse , 9 - 27. New York: *Cambridge University Press*.
- Clarke, Harold D, Allan Kornberg and Marianne C. Stewart. (1984). Parliament and Political Support in Canada. *The American Political Science Review*. 78(2): 452-469
- David G. Carnevale. (1995). Trustworthy Government: leadership and management strategies for building trust and high performance. *San Francisco: Jossey-Bass Publishers*. 신뢰받는 정부. 정갑두(역). (2003). 시그마프레스(주).
- Easton, D. (1965). A system Analysis of Political life. Chicago: *The University of Chicago Press*.
- Gulati, R. (1995). Does Familiarity Breed Trust?: The Implications of Repeated Ties for Contractual Choice in Alliance. *Academy of Management Journal*. 38: 85-112.
- Hosmer, Larue Tone.. (1995). Trust: The Connecting Link between Organizational Theory and Philosophical Ethics. *The Academy of Management Review*. 20(2): 379-403.
- Inglehart, Ronald (1990). Culture Shift in Advanced Industrial Society. NJ: *Princeton University Press*.
- Jewell, Malcolm E and Kim, Chong L. (1976). Sources of Support for the Legislature in a Developing Nation: The Case of Korea. *Comparative Political Studies*. 8(4): 461-489.
- Johnson, Iryna. (2005). Political Trust in Societies Under Transformation: A Comparative Analysis of Poland and Ukraine. *International Journal of Sociology*. 35(2): 63-84.
- Kelleher, C. A. & Wolak, J. (2007). Explaining Public Confidence in the Branches of State Government. *Political research quarterly*. 60(4): 707-721.
- Kramer, R. M. and Tyler, T. R. (1995). Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research. *Sage Publications*, Thousand Oaks. Organizational Behavior.
- Li, Lianjiang. (2004). Political Trust in Rural China. *Modern China*. 30(2): 228-258.
- Mishler, William and Rose, Richard. (2001). What Are the Origins of Political Trust?: Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies. *Comparative Political Studies February*. 34(1): 30-62.
- Neustadt, Richard E. (1997). The Politics of Mistrust. In Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow, and David C. King, eds. 179-202.
- Orren, G. (1997). Fall from grace: the public's loss of faith in government. In J. S. Nye, Jr. & P. D. Zelikow & D. C. King (eds). Why people don' t trust government, Cambridge: *Harvard University Press*.

- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster ; 정승현 역. (2009). *나홀로 볼링: 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생*. 페이퍼로드.
- Rahn, W. M and Rudolph, T. J. (2005). A Tale of Political Trust in American Cities. *Public opinion quarterly*. 69(4): 530-560.
- Rosenstone, S. J. and Hansen, J. M. (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy in America*. New York: Macmillan.
- Schoon, Ingrid and Cheng, Helen. (2011). Determinants of political trust: A lifetime learning model. *Developmental Psychology*. 47(3): 619-631.
- Uslaner, E. M. (2001). Is washington really the problem? In John R. Hibbing and Elizabeth Theiss-Morse. (eds). *What Is it about Government that Americans Dislike?* 118-133. New York: *Cambridge University Press*.
- _____. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. *Cambridge University Press*. 신뢰의 힘. 박수철 역. (2013). *오늘의 책*.
- 동아일보. 2012.08.14. 2010~2012 세계 가치관 조사. 「의회-정당민주주의, 한국이 가장 불신」. news.donga.com.
- 동아일보. 2015.07.01. 「재정-자율-관심 3無 지방자치 20년」. news.donga.com.

이시원(李時遠): 서울대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고 현재 경상대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 저서로는 정책학원론(공저), 수도권과 비수도권간의 지역격차(공저) 등이 있으며, 역서로는 관리행동론(H. Simon 원저)과 일본의 정책과정(공역)이 있다. 정책과정론, 장관론, 시차이론 등에 관한 논문을 발표하였고 최근의 논문으로는 “시차이론의 연구동향 그리고 성과와 과제”(2013) 등이 있다. 한국지방정부학회 편집위원장(2007~2008) 및 학회장(2009)을 역임하였다(swlee@gnu.ac.kr).

최희성(崔熙馨): 경상대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고 동 대학원에서 행정학 박사과정을 수료하였다. 관심 분야는 정책분석 및 평가, 지방정부신뢰, 사회적 기업 등이며, 최근의 논문으로는 “사회적 기업에 대한 학문적 연구경향에 관한 연구”(2015)가 있다(over7511@naver.com).

Abstract

The Levels and Determinants of Trust in Local Councils : Focused on the Perception of Gyeongsangnam-do Public Officials

Choi hui seong

Lee see won

The main purpose of this study is to examine the trust levels of basic local councils in Korea and to seek the local councils' trust enhancement methods by investigating empirically the factors that affect trust in local councils. For the purpose of this study, trust in local councils are classified into three dimensions: institution trust in local councils, function trust in local councils, councillor trust in local councils and then five factors were analyzed, including individual psychological, social, councillor's qualification, performance of local councils, and demographic factor. The main research results are as follows. First, trust in local councils shows below average trust(2.90) with results in sequence institution trust(3.04)>function trust(2.94)>councillor trust(2.71). Second, three dimensions of trust in local councils were most affected by the honesty of councillor and were affected by inhabitants' life contribution in sequence. Besides, political efficiency positively affect trust in institution and councillor. Third, With regard to the each city and rural community, the result of difference verification in determinants of trust makes no difference while trust in institution and councillor appeared difference. Fourth, There is no connection between demographic factor and trust in local councils except region. This result is different from existing research result. Thus, trust in local councils is different from trust in Government and political system in dynamic structure of trust. On the basis of this analysis result, this paper suggests the local councils' trust enhancement methods and policy implications.

Key words: Local Councils, Trust Dimensions, Trust in Government