「지방정부연구」 제22권 제2호(2018 여름): 1-21
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.22 No.2 (2018 Summer)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.22.2.1

공공가치가 정부 신뢰에 미치는 영향 연구:
정보비대칭성의 조절효과를 중심으로

최 예 나

국문요약

본 연구는 다양한 공공가치 유형들(민주성, 공정성, 청렴성)이 정부 유형별(중앙정부, 지방정부) 신뢰에 어떠한 영향을 미치는지 알아보는 동시에, 정부(대리인)가 국민(주인)과의 관계를 형성하는데 중요한 영향을 미칠 수 있는 정보의 비대칭성이 공공가치와 정부 신뢰의 관계에서 어떠한 역할을 수행하는지 살펴보고자 한다.

분석결과, 첫째 본 연구의 공공가치 유형인 민주성(대응성), 공정성, 청렴성은 모두 중앙정부 신뢰에 정(+)의 영향을 미쳤다. 둘째, 공공가치 유형 중 공정성과 청렴성은 지방정부 신뢰에 대해 정(+)의 영향을 미쳤다. 셋째, 정부와 국민간 정보의 대칭성이 크고 정부가 공정하게 업무를 처리하는 경우 정부 신뢰가 낮아졌다. 넷째, 정부와 국민간 정보 대칭성은 정부가 청렴하게 공공업무를 수행함으로써 중앙정부 신뢰가 커지는 효과를 더욱 촉진하였다. 본 연구는 이러한 분석결과에 기반하여 정부 신뢰를 제고하기 위한 방안으로 다음 정책방향을 제시하였다. 첫째, 중앙정부 각 부처들은 국민들의 생각과 의견에 항상 많은 관심을 기울이고, 이들의 요구를 충족시킬 수 있는 정책을 고안하는 것이 필요하다. 둘째, 중앙정부와 지방정부는 공공서비스 수혜대상인 사회구성원들에게 일관성 있는 절차를 통해 공정하게 서비스가 제공되도록 해야 한다. 셋째, 중앙정부와 지방정부는 모든 업무처리과정을 투명하게 공개하는 등 청렴하게 행정서비스 업무를 실시하는 것이 바람직하다. 넷째, 다양한 정보제공 채널을 활용하여 사회구성원들이 정부가 하는 업무들을 잘 인지할 수 있도록 해야 한다.

주제어: 공공가치, 정부 신뢰, 지방정부 신뢰, 정보 비대칭성, 공정성

Ⅰ. 서론

우리나라는 '최순실 국정농단 사태'와 대통령 탄핵 등을 겪으면서 이를 계기로 공공가치에 대한 사회적 관심이 증가하고 있다. 이는 공공분야에서 공무원들이 국민들을 위해 일해야 하는 대리인의 지위를 망각하고 공익이 아닌 사익을 추구한 공공가치 실패(public value failure)의 대표적 사례로서 향후에도 발생할 가능성이 높기 때문이다. 공공가치는 모든 시민들이 건강하고 법 앞에 평등하며 정부가 공정한 역할을 수행하기 위해 필요한 사람들의 합의를 나타내며(Bozeman, 2007) 공적영역에서 궁극적으로 추구해야 하는 목표이자 일 잘하는 정부로서 정부의 능력을 평가하는 기준의 의미를 지닌다. 그러나 최근 공공영역의 공공가치가 훼손되면서 국가정책에 대한 국민들의

불신이 가중되고 궁극적으로 정부능력에 대한 정부 신뢰가 크게 손상되었다. 이는 28개국을 대상으로 조사한 국제신뢰지표 보고서(2018 Edelman Trust Barometer)에서 한국의 정부신뢰도 수준이 28%(2017년도 기준)이며, 주요 국가들의 평균 정부신뢰도 수준(41%)에 비해 현저히 낮은 점에서 잘 나타난다.

이러한 점을 반영하여 사회에서 공공가치의 중요성을 환기시키는 목소리가 점점 커지고 있는 상황이다. 정부도 신뢰 저하 등의 문제를 해결하고 정부 능력을 향상시키기 위한 쇄신의 필요성을 인식하면서 '2018년 정부혁신종합 추진계획'을 발표하였다. 이 계획은 '국민이 주인인 정부의 실현'을 캐치프레이즈로 내세우며 주요 전략 중 하나이자 정부 운영의 기본원리로 '사회적 가치'를 강조하고 있다. 사회적 가치는 '사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치'를 의미하며 정부는 사회적 가치 중심의 정부 활동을 통해 OECD 기준 부패인식지수(20위권)와 정부신뢰도(10위권)를 높이고 공공성 등을 회복하고자 한다. 구체적으로는 세부 과제로 사회적 가치를 실현할 수 있도록 재정을 혁신하고 국민의 삶을 바꾸는 인사·조직·성과평가 체계를 구축하고자 노력하고 있다. 이러한 혁신활동들은 정부가 사회 곳곳에서 나타나는 각종 공공문제들을 해결할 수 있는 능력을 높이고 정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 2018 Edelman Trust Barometer에서는 한국의 정부신뢰도 수준이 45%(2018년 기준)로서 2017년 28%보다 17%p가 높아진 수치로 정부신뢰가 상승하였음을 알 수 있다. 이는 공공가치를 실현하기 위한 정책 등으로 제도 측면을 보완함으로써 정부의 업무 능력을 높이거나 정부에 대한 신뢰를 향상시키는데 도움을 줄 수 있고, 그러한 영향이 상당함을 나타낸다.

이처럼, 공공가치 및 정부 신뢰의 중요성이 커짐에 따라 관련 연구들이 이루어졌는데, 이들은 몇 가지 한계점을 보이고 있다. 즉, 공공가치와 정부신뢰 간 관계를 살펴본 연구는 많지 않았고, 실증연구도 상당히 제한적이며, 관련 연구들은 주로 공정성을 중심으로 정부 신뢰와의 관계를 분석하는 등 공공가치의 유형을 협소하게 규정하여 분석하는 경향을 보이고 있다. 이에, 본 연구는 이러한 선행연구의 한계점을 극복하기 위하여 첫째, 공공가치의 유형을 다양화하고 둘째, 공공가치가 정부신뢰에 미치는 영향들을 실증분석하며, 셋째 정부 신뢰를 정부유형(중앙정부와 지방정부)에 따라 세분화하여 비교한다. 또한, 넷째 국민과 정부 간 관계 형성에 중요한 영향을 미치는 국민과 정부간 정보비대칭성이 두 변수(정부신뢰, 공공가치)의 관계에 어떠한 영향을 미치는지 알아보고자 한다. 본 연구는 이를 통해 기존 연구들을 보완하고 공공가치와 정부 신뢰의 관계에 대한 이론적 논의를 확대하며 관련 정책방향을 설정하는데 기여하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 공공가치에 관한 이론적 논의

공공가치에 대한 관심이 증가하면서 공공가치의 개념에 관해 여러 가지 논의가 발달하였지만,

여전히 행정이념 또는 행정가치와 중복되는 등 그 개념이 다양하면서 모호하다. 본 연구는 이러한 공공가치의 개념을 주요 학자들의 논의를 중심으로 살펴보고자 한다. 먼저 Mark Moore(1995, 52-55)는 공공관리자에 대한 관심을 기반으로 공공가치를 규정하였고 초기에는 공공가치를 공공관리 분야의 주주 가치와 유사한 개념으로 인식하였다. 그는 공공가치가 정부성과의 결과이며, 시민들이 ① 풍부한 성과와 서비스를 생산하는 관료제, ② 효율적이고 효과적으로 바람직한 사회적 결과를 산출하는 공공조직, ③ 사회에서 공정하고 정당하게 운영되는 공공조직과 같은 공공가치를 바란다고 주장하였다. 그리고 Moore(1995, 22-23)는 공공관리자들이 전략적 삼각형(The strategic triangle)을 사용해야 한다고 주장하였다. 이 전략은 ① 실질적으로 가치있는 어떤 것(예)공공가치)을 얻기 위한 것으로 ② 합법적이고 정치적으로 지속가능하며, (3) 운영과 관리가 가능한 것이어야 한다(Alford and O'Flynn, 2009). Moore(1995, 10)는 공공영역에서 성공적인 관리란 공공분야 기업들이 장단기적으로 대중에게 자신의 가치를 증가시키기 위해 재창조·재구조화하는 것과 동일하다고 생각하였다. 이러한 공공가치에 대한 Moore의 정의는 모호하지만, 효율성, 효과성, 사회적·정치적으로 원하는 결과, 과정상 정의, 실질적인 정의 등 상당히 구체적인 공공가치를 강조하는 특징이 있다.

이에 비해 Bozeman(2007)은 정책이나 사회적 수준에 초점을 맞추어 공공가치를 살펴보았다. 그는 공공가치를 ① 시민들에게 주어져야 하는 권리, 편익, 특혜에 대한 규범적 합의, ② 시민들이 사회와 국가, 다른 시민들에 대해 가지는 의무, ③ 정부와 정책이 기반하고 있는 원칙으로 정의하였다. 이러한 공공가치는 사회와 국가의 공공가치이자 개인들이 공적인 부분에 두는 가치를 의미한다. 비록 민주주의에서 공공의 가치들은 대부분 경쟁적인 관계 등을 형성하면서 명확하지 않지만, 사회적으로 합의된 내용으로 헌법과 입법권을 가진 명령, 정책, 문헌연구, 의견투표, 기타 공식적, 비공식적 자료와는 구분된다(Jørgensen and Bozeman 2007).

이후 Moore(2013)는 소위 "공공가치 회계(public value accounting)"를 위하여 공공가치에 대한 철학적 기초를 연구하였다. 그는 특히 ① 민주주의 과정을 통해 정의된 대중은 정부의 자산이 배분될 때 공적 가치를 결정할 수 있는 적절한 심판자이고 ② 이렇게 배분되는 정부 자산은 정부 재정 뿐 아니라 정부의 권한도 포함하며, ③ 정부생산의 가치는 다른 사람들의 복지, 의무, 정의로운 사회에 대한 개념 등에 관한 집합적 결정과 같이 폭넓게 발생한 비용과 편익을 총합하여 측정한다고 주장하였다. 그리고 이 때 편익은 공동체에서 가치있는 결과의 산출이고, 비용은 공공의 권위와 공동체에서 소유한 자산을 사용하는 비용을 의미한다. 이와 같은 Bozeman와 Moore의 논의는 투입물, 과정, 산출물, 결과물 등을 모두 포함할 수 있으며, 실제 사회에서 공공가치에 대해 합의하고 실현하기 위해 필요한 건강한 민주주의를 만들 수 있는 제도와 과정을 지지한 점에 상당한 의의가 있다.

그러나 이들의 논의를 일부 비판하는 의견들도 나타났다. Rhodes and Wanna(2007, 408)는 Moore 등의 접근이 패러다임, 개념, 모델, 경험적 도구, 이야기 중 무엇인지 불명확하다고 설명하였다. 또한, 그들은 Moore가 정치와 선출직 공무원의 중요성을 평가절하하고 공공관리자의 역할을 과다하게 강조하며, 공공관리자의 공공조직 및 민간영역에서의 경험과 공공 봉사자로서 미덕

등을 너무 신뢰한다고 보았다. Alford(2008)는 Moore의 전략적 삼각형에서 권한을 부여하는 환경을 공공가치를 형성하기 위해 공공관리자의 자율성에 법적인 제약을 두는 것으로 인식하였다(Alford 2008, 177). 또한 Dahl and Soss(2014)는 Moore 등이 공공가치를 주주가치와 유사한 것으로 보면서 민주주의 계약을 도구적 관점에서 바라보고 공공가치를 생산한다고 비판하였다. 그들은 이러한 관점에 반민주주의적이고 시장지향적인 결과로 나아가는 위험이 있으며, 공공관리자들은 자신도 모르게 민주주의를 축소하는 대리인이 될 것(Crenson and Ginsberg, 2002)이라고 주장하였다. 그 외에도 Jacobs(2014)은 Moore의 공공관리에 대한 견해가 지나치게 낙천적일 수 있다고 주장하였다. 예를 들어 미국에는 다양한 이슈와 치열한 당파 정치, 조직화된 이해관계, 거버넌스 속에 내재된 수많은 거부점 등 날카롭게 대립되는 의견들이 다수 존재하기 때문이다.

2. 정부 신뢰와 공공가치의 관계

정부에 대한 신뢰는 사회적 자본으로서 일종의 공공단체에 대한 시민(국민)들의 신뢰이자 제도적 신뢰를 포함한 개념으로 판단할 수 있다. 먼저 공공단체에 대한 신뢰는 시민들이 해당 단체의 구성원에 대해 긍정적인 기대를 가지는 것을 의미하며, 그 단체들이 대부분 사회와 시민들에게 도움이 되는 결과를 생산할 것으로 기대되는 절차를 따를 것이라는 믿음을 나타낸다. 따라서 시민들이 해당 공공단체를 신뢰할 때, 그 단체의 규범적인 아이디어를 믿게 된다. 예를 들어 정부라는 공공단체의 규범적인 아이디어는 민주적으로 선출된 국회가 사회를 관리하는 것이 최선의 방법이며, 독립적인 사법체계가 공정하고 중립적인 법의 해석을 적용한다는 것 등이다.

이러한 공공단체에 대한 시민들의 신뢰는 공공조직이 어떻게 관리되고 민주적 거버넌스가 어떻게 성공하는지를 보여주는 지표이다(Askvik 2007; Askvik and Bak 2005). Van de Walle(2013:3)는 공공신뢰가 높다는 것은 정부가 효율적, 효과적, 민주적으로 운영됨을 나타낸다고 설명한다. 반대로 낮은 신뢰수준은 정부가 무언가 잘못 운영되고 있거나 공공서비스가 잘못 전달되는 것을 나타낼 수 있다. 이 때, 신뢰가 낮다는 것은 투표행위가 바람직하지 못하거나 시민행동이 감소되는 것과 관계있을 것으로 보이므로 건강한 민주주의가 만들어지기 위해서는 이에 대한 대처방안이 필요하다.

공공단체에 대한 시민들의 신뢰가 해당기관의 규범적 아이디어에 대한 신뢰를 내포한다는 점에서 정부 신뢰는 제도적 신뢰와 밀접한 관련을 가진다. 제도적 신뢰에 대한 중요한 접근방법은 제도의 신뢰성에 중점을 두는 것이다. 이를 위해서는 공공기관이 시민(주인)에 대한 대리인으로서 행위를 선택하는 것을 규제하는 메커니즘에 대해 이해(신뢰성)하는 것이 필요하다. 정부 등 공공단체는 시민(주인)을 위한 대리인으로서 적합한 역할과 책임을 지며 이러한 메커니즘하에서 공공단체는 시민(주인)의 이익과 일치하는 행동(Levi, 1998)을 하게 된다. 정부의 관료제적 배치(bureaucratic arrangements)가 대표적인 사례이며, 이는 정부기관의 조직 경쟁력을 높이고 시민에 대한 봉사자로서의 정직함을 증진시키려는 목적을 지닌다. 그리고 시민들에게 신뢰성 있는 공공서비스를 제공하는 메커니즘 중 한 유형이 될 수 있다. 일반적으로 진실을 말하기, 약속 이행, 공정성, 연대 등은

제도의 신뢰를 강화하기 위한 핵심적인 가치이다(Offe, 1999:73).

공공가치에 대한 개념적 논의에서 Bozeman와 Moore 등은 실제 사회에서 공공가치를 실현하기 위하여 건강한 민주주의가 필요하고, 이를 위해 필요한 제도와 과정을 강조한다. 그리고 정부 신뢰가 낮다는 것은 정부 운영의 잘못 뿐만 아니라, 바람직하지 못한 민주주의적 행동과 관련이 깊다. 이러한 논의는 공공가치가 정부에 대한 시민들의 신뢰와 밀접한 관계가 있음을 암시한다. 또한, 제도적 신뢰에서 중요한 공공단체 운영 매커니즘에 대한 신뢰를 강화하기 위해서는 Moore 등이 사회적·정치적으로 원하는 결과, 과정상 정의, 실질적인 정의 등의 구체적 유형으로 강조한 공정성, 청렴성, 정의, 대응성 등의 공공가치가 중요하다. 따라서 이러한 논의를 종합해 볼 때, 정부신뢰는 공공가치와 긴밀한 관계를 가질 것으로 판단된다.

3. 선행연구 고찰 및 본 연구의 차별성

국내외에서 정부신뢰와 공공가치에 관해 다양한 연구들이 실시되었으며, 주요 연구경향을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구이다. 먼저 많은 연구들(Kelleher & Wolack, 2007; Rahn & Rudolph, 2005; Uslaner, 2001; 최예나, 2016)이 개인수준 요인인 교육과 성별, 나이 등이 정부의 신뢰에 미치는 영향을 분석하였다. 그리고 일반인에 대한 신뢰와 정부에 대한 신뢰수준의 관계를 분석한 연구(Uslaner, 2001; 류태건, 2014; 최예나, 2016), 시민참여가 정부신뢰에 미치는 영향을 살펴본 연구(Rahn & Rudolph, 2005; 현승숙·이승종, 2007; 최예나, 2016)가 있었다. 또한 정치효능감(Uslaner, 2001)과 지역사회 및 경제생활에 대한 만족도가 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 연구(Rahn & Rudolph, 2005; Uslaner, 2001), 개인 행복의 영향력을 고려하는 등 정부성과와 정부신뢰에 관한 연구(Uslaner, 2001; Kelleher & Wolak, 2007; 최지민·김순은, 2014), 경제적 책임성 등 다양한 정부의 책임성이 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 연구(Uslaner, 2001; 이윤수, 2013)등이 있었다. 그 외에도 정치적 이데올로기 또는 당파 분포 등과 정부신뢰의 관계에 관한 연구(Uslaner, 2001; Kelleher & Wolak, 2007), 소셜미디어, 전자정부 등과 정부신뢰의 관계에 관한 연구(김구, 2009; 허진희·서진완, 2014) 및 지역주민의 삶의 질 인식과 지방정부 신뢰에 관한 연구(이곤수·송건섭, 2011; 최예나, 2016) 등 다양한 내용의 연구들이 있었다.

둘째, 공공가치에 관한 연구이다. 먼저 전통적인 행정학의 한계로 공공가치의 중요성을 강조하는 연구(Alford, 2008; Benington & Moore, 2011; Bozeman, 2007; 양성욱, 2015)들이 있었고, 공공가치의 개념, 의미와 본질, 유형별 분류 등 이론적 논의를 강화한 연구들(Andersen 외, 2012; Jørgensen, 2007; Meynhardt, 2009; 한상일·정소윤, 2014)이 있었다. 그리고 공공가치 창출을 개혁과 거버넌스 등에서 새로운 관리방식으로 활용하는 연구들(Moore, 1995; O'Flynn, 2007; Dahl & Soss, 2014, 조현대 외, 2015)이 있었으며, 주요 실증사례들을 중심으로 공공가치의 실패현상을 분석한 연구들(Jørgenson & Bozeman, 2002; Bozeman, 2002; 주은혜, 2016)이 있었다. 그 외에도 정치적 관점에서 공공가치를 분석하고 정책과 가치의 관계를 분석하는 연구(Blaug, Horner & Lekhi, 2006; Jacobs, 2014) 및 제도적 소통을 중심으로 공공가치 인식의 결정요인을 탐색하는 연구(최예나, 2017) 등 다양한 연구들이 있었다.

셋째, 정부 신뢰와 공공가치에 관한 연구이다. 먼저 이우진·하솔잎(2016)은 공정성에 대한 인식과 정부신뢰의 관계를 살펴보았고, 신상준·이숙종(2016)은 정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향을 절차, 분배, 상호작용 공정성으로 구분하여 분석하였다. 그리고 황창호·김영주·문명재(2015)는 행정가치를 본질적 가치(공익성, 형평성)와 수단적 가치(전문성, 투명성, 효율성)로 구분하여 행정가치 인식이 정부신뢰에 미치는 영향을 실증분석하였고, 이창원·조문석(2016)은 50개국을 대상으로 시민들의 공공가치와 태도가 정부조직 신뢰에 미치는 영향을 살펴보았다. 특히 정부 신뢰와 공공가치에 관한 연구들은 주로 공정성과 정부신뢰의 관계를 분석하였고, 본질적 가치와 수단적 가치가 지방정부의 신뢰에 미치는 영향을 살펴보았으며, 정부성과, 사회문화적 가치 등 사회가치가 정부신뢰에 미치는 영향을 알아보았다.

이와 같이 정부신뢰와 공공가치에 대한 선행연구들을 고찰한 결과, 공공가치와 정부신뢰의 관계에 관한 연구는 상대적으로 드물었고, 관련 연구들은 주로 공정성을 중심으로 정부 신뢰에 미치는 영향을 분석하는 등 공공가치의 유형을 협소하게 규정한 한계가 있었다. 이는 공공가치 분야의 연구들이 많지 않아 정부 신뢰와 공공가치의 관계에 대한 연구가 상당히 제한적이기 때문으로 사료된다. 그리고 주인(국민)과 대리인(정부) 관계에서 정보의 비대칭성으로 국민들은 정부 신뢰에 대한 인식에 차이가 존재할 수 있는데, 공공가치와 정부 신뢰의 관계에서 국민들의 정부업무에 대한 정보의 비대칭성이 어떠한 작용을 하는지에 대한 연구도 부재하다.

이에 본 연구는 사회적 가치에 대한 담론으로 강조된 공공가치와 정부 신뢰의 관계에 대한 연구의 필요성을 인식하고, 상대적으로 소홀하였던 공공가치 분야의 연구를 확장하기 위하여 다음과 같은 내용의 실증연구를 실시하고자 한다. 즉 본 연구는 첫째, 공공가치를 기반으로 정부신뢰를 결정하는 주요 영향요인들을 실증적으로 분석한다. 둘째, 본 연구는 공공가치의 유형을 다양화하고 이러한 공공가치가 정부유형별(중앙정부와 지방정부) 신뢰에 미치는 영향을 비교분석한다. 셋째, 정부에 대한 신뢰수준에 국민들의 정보비대칭성이 어떠한 영향을 미치는지 알아본다. 특히 정보비대칭성이 주요 결정요인들과 정부 신뢰의 관계에 어떠한 영향을 미치는지 조절효과를 통해 알아보고자 한다. 본 연구는 이러한 내용들을 통해 기존 연구들의 한계점을 극복하고 공공가치와 정부 신뢰의 관계에 대한 이론적 논의를 확대하는데 기여하고자 한다.

Ⅲ. 연구설계

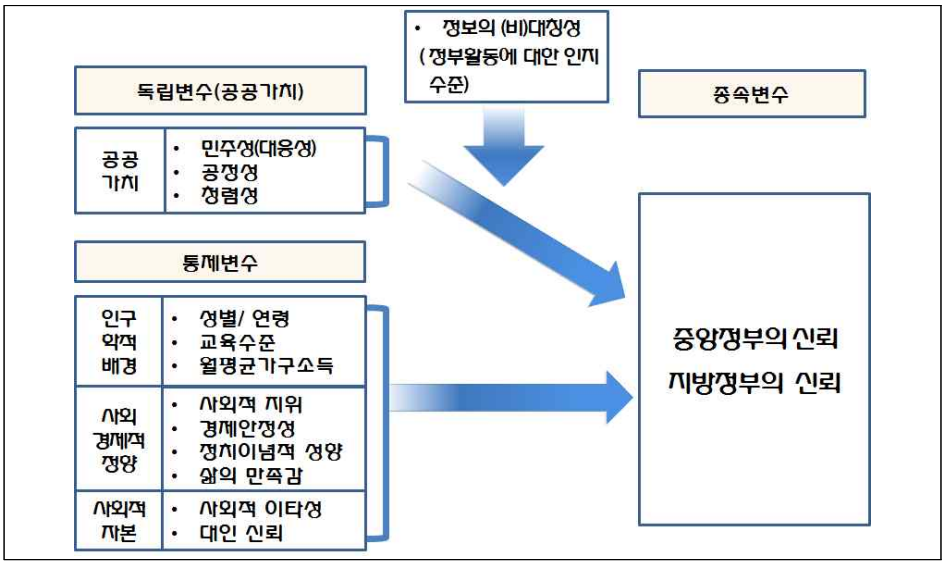
1. 분석 틀 및 가설 설정

본 연구의 목적은 다양한 공공가치들이 정부신뢰에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고, 정보의 비대칭성이 공공가치와 정부신뢰의 관계에 어떠한 효과(조절효과)를 나타내는지 알아보는 것이다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 본 연구가 설정한 연구모형은 다음과 같다. 먼저 종속변수는 정부 신뢰(government trust)로 설정하며, 이는 정부와 개인 사이에 공유되는 게임의 규칙에

대한 신뢰로 정부의 정당성과 관련된다. 이 때, 정부와 개인이 공유하는 게임의 규칙들은 정부 유형에 따라 달라질 수 있으며, 이러한 점을 반영하여 정부 신뢰는 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰로 구분한다.

그리고 독립변수는 정부신뢰에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인들 중 최근 사회적으로 중요성이 더욱 높아지고 있는 공공가치 유형들로 설정한다. 이 때 '공공가치'는 Moore(1995), Bozeman(2007) 등 기존 이론적 논의를 기반으로 정부와 정책의 기반원리로서 시민들이 원하는 정부 활동으로 규정할 수 있다. 공공가치는 정부행위자들이 추구하는 사회적 표준(social standards), 또는 이상(ideals)을 실현하기 위한 규범적인 판단, 사회의 기본적 욕구에 대한 평가 및 관련 가치 등으로 설명할 수 있으며, 본 연구는 다양한 공공가치 유형 중 민주성(대응성), 공정성, 청렴성을 세부 공공가치 유형으로 설정한다. 즉 민주성(대응성)은 사회구성원들의 정부정책에 대한 규범적 합의를 나타내고, 청렴성은 정부정책을 부패 없이 성실하게 수행하는 정부활동, 공정성은 절차적 정의와 실질적 정의를 포괄하는 바람직한 정부활동의 결과를 나타내므로 이를 주요 공공가치로 구성한다(최예나, 2017). 그리고 정부와 국민들은 조직경제학의 시각에서 주인-대리인의 관계를 형성하게 되는데, 이 때 국민(주인)들과 정부(대리인)의 관계는 주체들간 '신뢰'수준에 많은 영향을 받게 된다. 이들의 신뢰는 서로에 대한 정보공유에 기반하여 형성되는 측면이 강하므로 이들간의 '정보비대칭성'은 국민들이 원하는 정부활동과 기반원리가 정부신뢰로 연결되는 과정에 영향을 미치게 된다. 즉, '정보의 대칭성'은 공공가치와 정부신뢰의 관계에서 일종의 촉매제(억제제) 역할을 담당할 것으로 기대되어 본 연구의 조절변수로 사용한다. 마지막으로 통제변수는 인구학적 개인변수(개인적 배경)와 개인의 사회경제적 정향(사회적 지위, 경제안정성, 정치이념적 성향 등, 삶의 만족감), 그리고 사회적 자본(사회적 이타성, 대인 신뢰)으로 설정한다. 이러한 내용들을 기반으로 한 본 연구의 분석틀은 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 연구 분석틀



그리고 본 연구는 선행연구 등을 기반으로 다음과 같이 가설을 설정한다. 첫째, 공무원이 시민의 의견에 적극적으로 대응하거나 시민들이 자발적인 사회단체에 참여하여 정부의 의사결정(정책결정)에 영향을 미치는 경우 시민들의 정부 신뢰는 증가하는 경향을 보인다(Uslaner, 2001; Rahn & Rudolph, 2005). 따라서 정부가 국민들이 정책적인 의사결정에 참여하도록 권장하고 그들의 생각과 의견에 적극적으로 대응한다면 정부에 대한 신뢰가 커질 것이다.

(가설 1) 공공가치 중 민주성(대응성)은 정부의 신뢰에 영향을 미친다.
(1-1) 민주성(대응성)이 커질수록 중앙정부에 대한 신뢰가 커진다.
(1-2) 민주성(대응성)이 커질수록 지방정부에 대한 신뢰가 커진다.

둘째, 정부와 국민간에도 교환법칙이 성립하므로 정부가 질서정연하게 업무를 처리하고, 약속을 잘 이행하며, 일관성있게 행동하는 경우 정부 신뢰가 향상된다(Braithwaite, 1998). 따라서 정부정책이 얼마나 국민들에게 공정하게 운영되고 정책의 혜택이 얼마나 공정하게 제공되는지를 인식하는 것은 정부신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 기대된다.

(가설 2) 공공가치 중 공정성은 정부의 신뢰에 영향을 미친다.
(2-1) 공정성이 커질수록 중앙정부에 대한 신뢰가 커진다.
(2-2) 공정성이 커질수록 지방정부에 대한 신뢰가 커진다.

셋째, 정부의 부패에 대한 인식은 공직자들에 대한 신뢰와 정치적 신뢰를 저하시킨다(Montinola & Jackman, 2002; Mishler et al. 2001). 따라서, 국민들이 정부가 청렴하게 업무를 수행한다고 인식한다면 정부의 성과와 활동에 대해 긍정적으로 판단하고 정부에 대한 신뢰도 커질 것이다.

(가설 3) 공공가치 중 청렴성은 정부의 신뢰에 영향을 미친다.
(3-1) 중앙정부의 청렴성이 커질수록 중앙정부에 대한 신뢰가 커진다.
(3-2) 지방정부의 청렴성이 커질수록 지방정부에 대한 신뢰가 커진다.

넷째, 정부의 정보제공은 의사소통을 확대하면서 시민들에게 정부의 개방성(openness), 투명성(transparency)에 대한 인식을 제고시키고, 정부신뢰에도 긍정적인 영향을 미친다(Mutz and Flemming, 1999; Liu & Horsley, 2007). 따라서, 정보비대칭성은 국민들이 정부의 역할과 성과를 확인할 수 있는 정보를 얻는데 제약을 가함으로써 정부의 국정운영능력에 대한 확신과 신뢰에 영향을 미칠 것이다. 즉 정보비대칭성이 커질수록 공공가치와 정부 신뢰간 정(+)의 관계에 부정적인 영향을 미칠 것이다.

(가설 4) 정보비대칭성은 공공가치와 정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.
(4-1) 정보비대칭성은 민주성과 정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.
(4-2) 정보비대칭성은 공정성과 정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.

(4-3) 정보비대칭성은 청렴성과 정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.

2. 변수와 측정지표, 자료수집, 분석방법

본 연구에서는 정부신뢰와 공공가치 및 정보비대칭의 관계를 살펴보기 위한 변수와 측정지표들을 다음과 같이 설정하였다. 먼저 종속변수인 정부 신뢰는 정부가 시민들이 원하는 정책을 결정하고 집행할 때 시민들은 정부에 대한 신뢰가 커진다는 점(Anderson and LoTempio, 2002), 즉 정부의 성과가 신뢰를 형성한다는 관점에서 정부 신뢰를 규정한다. 그리고 정부의 역할과 사회구성원의 범위에 따른 차이점을 반영하기 위하여 중앙정부 부처와 지방자치단체(시/도/군/구청)를 구분하여 정부 신뢰를 '각 정부가 얼마나 맡은 일들을 잘 수행하는가'로 측정한다.

〈표 1〉 변수와 측정지표

변수		측정지표	측정방법
종속 변수	제도적 신뢰	중앙정부 신뢰	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
		지방정부 신뢰	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
독립 변수	공공가치	민주성(대응성)	1= 매우 낮음 / 5= 매우 높음
		공정성	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
		청렴성	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
조절변수	정보의 (비)대칭성	정부활동에 대한 인지수준	1= 매우 낮음 / 5= 매우 높음
통제 변수	개인적 배경	성별	1=남성, 0=여성
		교육수준	1=초졸이하, 2=중졸, 3=고졸, 4=대졸이상
		월평균가구소득	1=100만원 미만 / 7=600만원 이상
		연령	1=19-29세 / 5=60-69세
	사회경제적 정향	사회적지위	0=매우 낮음 / 10=매우 높음
		경제안정성	0= 매우 낮음 / 10= 매우 높음
		정치이념적성향	1=매우 보수적 / 5=매우 진보적
		삶의 만족감	0= 매우 불만족 / 10=매우 만족
	사회적 자본	사회적 이타성	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음
		대인 신뢰	1= 매우 낮음 / 4= 매우 높음

그리고 독립변수는 주요 공공가치의 유형으로 민주성(대응성), 공정성, 청렴성을 설정하고, 각 공공가치에 대한 인식을 4점 또는 5점 척도를 사용하여 '1=매우 낮음'에서 '4(5)=매우 높음'까지 측정한다(최예나, 2017). 이 때 민주성(대응성)은 '정부가 사람들의 생각과 의견에 관심을 가지는 정도'를 나타내고, 공정성은 '정부가 모든 사람에게 공평하고 올바르게 행정서비스를 제공하는 정도'를 보여주며, 청렴성은 '고객의 입장에서 공직자가 부패행위를 하지 않고 투명하고 책임있게 업무를 처리한 정도'를 측정한다. 또한 조절변수인 정보의 비대칭성은 Kaase(1999) 등을 참고하여 '국민(주민)들이 정부활동에 대해 인지하는 수준'을 나타내며 5점 척도를 사용하여 '1=매우 낮음'에서 '5=매우 높음'까지 측정한다. 그 외에 통제변수들은 사회경제적 정향의 경우 사회적 지위, 경

제안정성과 삶의 만족감은 10점 척도를 사용하여 '0=매우 낮음(불만족)'에서 '10=매우 높음(만족)'으로, 정치이념적성향은 5점 척도를 사용하여 '1=매우 보수적'에서 '5=매우 진보적'으로 측정한다. 마지막으로 사회적 자본에서 사회적 이타성은 '보다 나은 처지의 사람들이 힘든 처지에 있는 다른 사람들을 도와주어야 하는 정도'를 나타내고, 대인 신뢰는 '일반적으로 인간관계에서 사람들을 믿을 수 있다고 생각하는 정도'를 보여주며, 두 변수 모두 4점 척도를 사용하여 '1=매우 낮음'에서 '4=매우 높음'으로 측정한다.

본 연구는 연구목적을 달성하기 위하여 주요 분석자료로서 한국행정연구원의 2016년도 '한국사회통합실태조사자료'를 사용하였는데, 동 자료는 한국행정연구원에서 생산된 자료로서 한국행정연구원 연구자료관리규칙에 의거 사용허가를 받은 것이다. 한국사회통합실태조사자료(2016)는 국내에 거주하고 있는 만 19세 이상 69세 이하 성인 남녀를 대상으로 사회 참여, 정치 참여, 사회적 소통, 신뢰, 공정성, 관용성(사회적 포용) 등 9가지 사회통합 인식을 조사한 대표적인 전국사회조사자료로서 전국단위 및 지역단위에서 다양한 사회인식들을 종합적·객관적으로 분석하기에 적합하다. 본 자료의 분석대상은 총 8,000명으로 남성이 50.8%(4,067명), 여성이 49.2%(3,933명)를 차지하고, 연령별로는 19세-29세 19.8%(1,582명), 30대 20.1%(1,610명), 40대 23.4%(1,875명), 50대 22.4%(1,793명), 60-69세 14.3%(1,141명)로 구성되어 있다. 그리고 본 연구는 해당 자료를 분석하기 위하여 IBM SPSS Statics 18.0 통계프로그램을 이용하고 회귀분석 및 조절효과 분석을 실시하였다. 즉, 다중회귀분석을 통해 다양한 공공가치가 정부 신뢰에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고, 조절효과 분석을 통해 정보의 비대칭성이 두 변수의 관계에 어떠한 효과를 주는지 분석하고자 한다.

Ⅳ. 분석결과

1. 중앙정부 신뢰와 공공가치의 관계에서 정보 비대칭성의 조절효과 분석결과

중앙정부 신뢰에 영향을 미치는 공공가치 요인들과 이들의 관계에 정보 비대칭성이 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과는 〈표 2〉와 같다. 먼저 모형 1은 중앙정부 신뢰와 공공가치 요인들의 관계를 회귀분석한 것으로서 민주성(대응성)(t=7.783, P〈.01), 공정성(t=12.31, P〈.01), 청렴성(t=70.96, P〈.01) 모두가 중앙정부 신뢰에 정(+)의 영향을 미쳤다. 그리고 본 연구에서 조절변수로 사용하고자 하는 정보의 비대칭성(t=7.351, P〈.01) 역시 중앙정부 신뢰에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다음 모형 2는 모형 1에 개인적 배경, 사회경제적 정향, 사회적 자본 등의 통제변수를 추가하여 중앙정부 신뢰에 영향을 미치는 요인들을 분석한 결과를 보여준다. 이 때, 공공가치 유형들(민주성(대응성)(t=7.72, P〈.01), 공정성(t=11.14, P〈.01), 청렴성(t=67.67, P〈.01))과 정보의 비대칭성(t=6.309, P〈.01)은 중앙정부 신뢰에 대해 모형 1과 동일한 방향으로 영향을 미쳤으며, 일부 통제변수들도 중앙정부 신뢰에 영향을 미쳤다. 먼저 개인적 배경에서 성별(t=2.12, P〈.05)과 연령(t=3.132, P〈.01), 사회적 자본에서 사회적 이타성(t=2.045, P〈.05)과 대인 신뢰(t=6.408, P〈.01)는

중앙정부 신뢰에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 개인적 배경 중 교육수준(t=-2.93, P〈.01)은 중앙정부 신뢰에 부(-)의 영향을 미치는 것을 알 수 있었다.

마지막으로 모형 3은 모형 2에 공공가치와 정보 비대칭성의 상호작용항을 추가하여 중앙정부 신뢰의 주요 영향요인들을 분석한 결과를 나타낸다. 이 경우 주요 독립변수인 공공가치 유형들(민주성(대응성)(t=7.45, P〈.01), 공정성(t=11.20, P〈.01), 청렴성(t=67.24, P〈.01))과 정보의 비대칭성(t=5.184, P〈.01)은 중앙정부 신뢰에 모형 2와 동일한 방향으로 영향을 미쳤으며, 통제변수인 개인적 배경에서 성별(t=2.294, P〈.05), 교육수준(t=-2.74, P〈.01), 연령(t=3.199, P〈.01)과 사회적 자본의 대인신뢰(t=6.425, P〈.01) 역시 모형 2와 동일한 방향으로 영향을 미쳤다. 또한, 상호작용항에서는 중앙정부의 청렴성 수준이 높으면서 정부활동에 대한 인지수준이 높아질수록(정보의 비대칭성이 약할수록)(t=6.001, P〈.01) 중앙정부에 대한 신뢰가 커짐을 알 수 있었다. 이에 비해 정부의 공정성 수준이 높으면서 정부활동에 대한 인지수준이 높은 경우(정보의 비대칭성이 약할수록)(t=-1.811, P〈.10) 중앙정부에 대한 신뢰는 작아짐을 알 수 있었다.

〈표 2〉 중앙정부 신뢰와 공공가치의 관계에서 정보 비대칭성의 조절효과 분석

변수			모형1		모형2		모형3	
			B	t	B	t	B	t
독립변수	공공가치	민주성(대응성)	.050	7.783***	.050	7.720***	.050	7.45***
		공정성	.135	12.31***	.124	11.14***	.124	11.20***
		청렴성	.718	70.96***	.700	67.67***	.697	67.24***
조절변수	정보의 (비)대칭성[1]	정부활동에 대한 인지수준	.060	7.351***	.052	6.309***	.062	5.184***
통제변수	개인적 배경	성별			.031	2.120**	.033	2.294**
		교육수준			-.033	-2.93***	-.031	-2.74***
		월평균소득			.007	1.486	.006	1.368
		연령			.020	3.132***	.020	3.199***
	사회경제적 정향	사회적지위			.002	.347	.001	.222
		경제안정성			.004	.865	.004	.880
		정치이념적성향			-.004	-.427	-.004	-.409
		삶의 만족감			-.006	-1.477	-.005	-1.305
	사회적 자본	사회적 이타성			.023	2.045**	.017	1.518
		대인 신뢰			.079	6.408***	.079	6.425***
상호작용항	민주성(대응성) * 정부활동에 대한 인지수준						-.003	-.491
	공정성 * 정부활동에 대한 인지수준						-.021	-1.811*
	청렴성 * 정부활동에 대한 인지수준						.068	6.001***
상수			-.004		-.007		-.007	
R^2			.568		.575		.578	
adj-R^2			.568		.574		.576	
유의확률(F값 변화량)			1772.095***		8.463***		12.319***	

주: *p〈0.10, **p〈0.05, ***p〈0.01

2. 지방정부 신뢰와 공공가치의 관계에서 정보 비대칭성의 조절효과 분석결과

그리고 지방정부 신뢰에 영향을 미치는 공공가치 요인들과 이들의 관계에 정보 비대칭성이 미치는 영향을 분석한 결과는 〈표 3〉과 같다. 먼저 모형 1은 지방정부 신뢰와 공공가치 요인들의 관계를 회귀분석한 것으로서 공공가치 중 공정성(t=16.86, P〈.01), 청렴성(t=60.66, P〈.01)이 지방정부 신뢰에 정(+)의 영향을 미쳤다. 그리고 본 연구에서 조절변수로 사용하는 정보의 비대칭성(t=2.851, P〈.01)도 지방정부 신뢰에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 다음 모형 2는 모형 1에 개인적 배경, 사회경제적 정향, 사회적 자본 등의 통제변수를 추가하여 지방정부 신뢰에 영향을 미치는 요인들을 분석한 결과이다. 이 때, 공공가치 유형들(공정성(t=15.87, P〈.01), 청렴성(t=60.10, P〈.01))과 정보의 비대칭성(t=2.336, P〈.05)은 모형 1과 동일한 방향으로 지방정부 신뢰에 영향을 미쳤으며, 일부 통제변수들도 지방정부 신뢰에 영향을 미쳤다. 먼저 개인적 배경에서 성별(t=2.627, P〈.01)과 월평균소득(t=3.713, P〈.01), 사회경제적 정향에서 삶의 만족감(t=2.909, P〈.01), 사회적 자본에서 사회적 이타성(t=5.383, P〈.01)과 대인 신뢰(t=3.833, P〈.01)는 지방정부 신뢰에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그리고 개인적 배경 중 교육수준(t=-1.895, P〈.10)과 사회경제적 정향 중 사회적 지위(t=-4.99, P〈.01) 및 경제안정성(t=-1.702, P〈.10)은 지방정부 신뢰에 부(-)의 영향을 미치는 것을 알 수 있었다.

마지막으로 모형 3은 모형 2에 공공가치와 정보 비대칭성의 상호작용항을 추가하여 지방정부 신뢰의 주요 영향요인들을 분석한 결과이다. 이 경우 주요 독립변수인 공공가치 유형들(공정성(t=15.73, P〈.01), 청렴성(t=59.78, P〈.01))은 모형 2와 동일한 방향으로 지방정부 신뢰에 영향을 미쳤으며, 반면 정보의 비대칭성은 더 이상 개별적으로 지방정부 신뢰에 영향을 미치지 않았다. 즉 정보의 비대칭성은 공공가치와의 상호작용에 의해서만 지방정부 신뢰에 유효한 영향을 미치게 되었다. 그리고, 통제변수인 개인적 배경 중 성별(t=2.667, P〈.01), 교육수준(t=-1.877, P〈.10), 월평균소득(t=3.665, P〈.01)과 사회경제적 정향에서 사회적 지위(t=-4.93, P〈.01), 경제안정성(t=-1.759, P〈.10), 삶의 만족감(t=2.853, P〈.01) 및 사회적 자본에서 사회적 이타성(t=5.268, P〈.01), 대인 신뢰(t=4.081, P〈.01)는 모형 2와 동일한 방향으로 영향을 미치는 것으로 나타났다. 마지막으로 상호작용항에서는 정부의 공정성 수준이 높으면서 정부활동에 대한 인지수준이 높은 경우(정보의 비대칭성이 약할수록)(t=-2.481, P〈.05) 지방정부에 대한 신뢰가 작아짐을 발견하였다.

1) 정보의 (비)대칭성 변수는 정부활동에 대한 인지수준을 측정하여 산출함으로써 정보의 대칭성을 나타내기 때문에 해당변수의 계수가 "-"인 경우 정보의 비대칭성과 정부신뢰가 정(+)의 관계를 가지는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 3〉 지방정부 신뢰와 공공가치의 관계에서 정보 비대칭성의 조절효과 분석

변수			모형1		모형2		모형3	
			B	t	B	t	B	t
독립변수	공공가치	민주성(대응성)	-.001	-.208	.003	.487	.002	.285
		공정성	.198	16.86***	.188	15.87***	.186	15.73***
		청렴성	.655	60.66***	.654	60.10***	.654	59.78***
조절변수	정보의 (비)대칭성	정부활동에 대한 인지수준	.024	2.851***	.020	2.336**	.010	.766
통제변수	개인적 배경	성별			.040	2.627***	.040	2.667***
		교육수준			-.023	-1.895*	-.022	-1.877*
		월평균소득			.018	3.713***	.017	3.665***
		연령			-.002	-.321	-.002	-.364
	사회경제적 정향	사회적지위			-.027	-4.99***	-.027	-4.93***
		경제안정성			-.009	-1.702*	-.009	-1.759*
		정치이념적성향			-.013	-1.391	-.013	-1.440
		삶의 만족감			.013	2.909***	.013	2.853***
	사회적 자본	사회적 이타성			.064	5.383***	.063	5.268***
		대인 신뢰			.049	3.833***	.052	4.081***
상호작용항	민주성(대응성) * 정부활동에 대한 인지수준						.006	.888
	공정성 * 정부활동에 대한 인지수준						-.030	-2.481**
	청렴성 * 정부활동에 대한 인지수준						.008	.686
상수			-.023***		-.032***		-.032***	
R^2			.521		.530		.531	
adj-R^2			.521		.529		.529	
유의확률(F값 변화량)			1466.881***		10.109***		2.387*	

주: *p〈0.10, **p〈0.05, ***p〈0.01

위의 분석결과에 기반하여 본 연구의 가설 검정결과를 요약하면, 공공가치에 관한 가설에서는 “(1-1) 민주성(대응성)이 커질수록 중앙정부에 대한 신뢰가 커진다.”와 “(2-1) 공정성이 커질수록 중앙정부에 대한 신뢰가 커진다.”, “(2-2) 공정성이 커질수록 지방정부에 대한 신뢰가 커진다.” 및 “(3-1) 중앙정부의 청렴성이 커질수록 중앙정부에 대한 신뢰가 커진다.”, “(3-2) 지방정부의 청렴성이 커질수록 지방정부에 대한 신뢰가 커진다.” 는 가설이 채택되었고, 그 외 “(1-2) 민주성(대응성)이 커질수록 지방정부에 대한 신뢰가 커진다.” 는 가설은 기각되었다. 그리고, 공공가치와 정보 비대칭성의 상호작용에 대한 가설을 검정한 결과, “(4-2) 정보비대칭성은 공정성과 정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.”와 “(4-3-1) 정보비대칭성은 청렴성과 중앙정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.” 는 가설이 채택되었다. 그러나 그 외에 “(4-1) 정보비대칭성은 민주성과 정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.”와 “(4-3-2) 정보비대칭성은 청렴성과 지방정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.”는 가설은 기각되어 공공가치 유형과 정부유형에 따라 가설검정 결과에 차이가 있음을 알 수 있었다.

〈표 4〉 가설 검증 결과

가설	소가설	검증결과
(가설 1) 공공가치 중 민주성(대응성)은 정부 신뢰에 영향을 미친다.	(1-1) 민주성(대응성)이 커질수록 중앙정부에 대한 신뢰가 커진다.	채택
	(1-2) 민주성(대응성)이 커질수록 지방정부에 대한 신뢰가 커진다.	기각
(가설 2) 공공가치 중 공정성은 정부 신뢰에 영향을 미친다.	(2-1) 공정성이 커질수록 중앙정부에 대한 신뢰가 커진다.	채택
	(2-2) 공정성이 커질수록 지방정부에 대한 신뢰가 커진다.	채택
(가설 3) 공공가치 중 청렴성은 정부 신뢰에 영향을 미친다.	(3-1) 중앙정부의 청렴성이 커질수록 중앙정부에 대한 신뢰가 커진다.	채택
	(3-2) 지방정부의 청렴성이 커질수록 지방정부에 대한 신뢰가 커진다.	채택
(가설 4) 정보비대칭성은 공공가치와 정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.	(4-1) 정보비대칭성은 민주성과 정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.	
	(4-1-1) 정보비대칭성은 민주성과 중앙정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.	기각
	(4-1-2) 정보비대칭성은 민주성과 지방정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.	기각
	(4-2) 정보비대칭성은 공정성과 정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.	
	(4-2-1) 정보비대칭성은 공정성과 중앙정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.	채택
	(4-2-2) 정보비대칭성은 공정성과 지방정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.	채택
	(4-3) 정보비대칭성은 청렴성과 정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.	
	(4-3-1) 정보비대칭성은 청렴성과 중앙정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.	채택
	(4-3-2) 정보비대칭성은 청렴성과 지방정부 신뢰간 관계에 영향을 미친다.	기각

3. 분석적 시사점

위의 분석결과를 토대로 관련 내용들을 종합하여 정부 신뢰에 영향을 미치는 공공가치 요인들을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 공공가치 중 민주성(대응성)의 영향이다. 정부가 국민들의 생각과 의견에 관심이 많고 이들의 요구를 잘 충족시키는 경우, 중앙정부에 대한 신뢰가 높아졌다. 이는 정부가 사회구성원들의 의견을 청취함으로써 그들이 가장 필요로 하는 서비스를 파악하고 제공하는 활동에서 국민들이 중앙정부의 각 부처가 맡은 일을 잘 수행한다고 인식하고 정부에 대한 신뢰가 커짐을 보여준다. 그러나 지방정부의 경우에는 민주성(대응성)이 지방정부에 대한 신뢰에 유효한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 지방정부가 풀뿌리 민주주의를 성장시키는 역할을 수행해야 함에도 불구하고 지방정부가 주민들의 의견을 수렴하는 활동이 지방정부가 일을 잘 한다는 인식이나 그들의 능력에 대한 믿음과는 크게 관련이 없음을 보여준다. 이는 지방정부의 정책이 집권적 형태로 실시된다고 할지라도 궁극적으로 주민들의 삶의 질에 도움이 된다면, 지방정부의 업무수행능력에는 큰 문제가 없다고 인식함을 나타낸다. 즉, 주민들의 수요와 욕구를 반영하는 정책보다는 합리적인 정책방향을 제시하고 해당 정책을 효율적으로 수행하는 것이 보다 바람직한 지방정부의 능력이며 이러한 역할들이 지방정부에 대한 신뢰를 높이는데 도움이 됨을 보여준다.

둘째, 공공가치 중 공정성이 정부 신뢰에 미치는 영향이다. 먼저 사회구성원들이 중앙정부가 모든 이들에게 공정한 행정서비스를 제공한다고 인식하는 경우 국민들은 중앙정부의 각 부처가 맡은 일을 잘 수행한다고 인식하였으며, 정부에 대한 신뢰감이 커졌다. 이러한 현상은 지방정부의 경우에도 동일하게 나타났는데, 이는 공정하게 행정업무를 집행하는 것이 많은 사회구성원들이 정부에게 기대하는 바이며, 이를 중요한 역할로 생각하고 있음을 보여준다. 나아가 이러한 정부 능력에 대한 확신이 정부에 대한 신뢰의 기반이 됨을 알 수 있다.

셋째, 공공가치 중 청렴성이 정부 신뢰에 미치는 영향이다. 국민들은 중앙정부가 청렴하게 행정업무를 수행한다고 인식하는 경우, 중앙정부의 각 부처가 자신들이 맡은 업무를 잘 수행한다고 인식하는 경향을 보였다. 이러한 현상은 지방정부의 경우에도 유사하게 나타나는데, 지역 주민들이 해당 지방자치단체가 청렴하게 업무를 수행한다고 판단하면 할수록 지방정부가 맡은 일들을 잘 수행한다고 인식하는 경향을 보였다. 이는 사회구성원들이 정부의 역할과 능력을 판단할 때 정부가 청렴하게 행정업무를 수행하고 모든 이들에게 청렴한 방법으로 공공서비스를 제공하는 활동이 정부의 주요한 덕목이자, 업무에 필요한 능력이라고 인식함을 보여준다.

다음은 정보 비대칭성이 공공가치와 정부 신뢰의 관계에 미치는 영향을 분석한 내용이다. 첫째, 공공가치 중 청렴성과 정보 비대칭성의 상호작용이 정부신뢰에 미치는 영향이다. 사회구성원들이 중앙정부의 각 부처가 청렴하게 활동한다고 인식하고, 이러한 내용들을 확인할 수 있는 정보가 사회구성원들에게 충분히 제공된다면 국민들은 중앙정부가 맡은 업무를 잘 수행한다고 인식한다. 즉 사회구성원들이 정부의 바람직한 역할 중 하나로 정부가 청렴하게 행정업무를 수행하는 것이 중요하다고 인식하기 때문에, 이러한 내용들을 보여주는 관련 정보를 자주 얻는다면, 중앙정부가 업무를 수행하는 능력이 뛰어나다고 인식하게 된다. 반면 지방정부의 경우에는 이러한 경향이 나타나지 않았다. 즉, 지방정부가 청렴하게 업무를 수행하고, 이를 증명하는 정보가 사회구성원들에게 주기적으로 제공된다고 할지라도 해당 주민들은 지방정부가 이러한 활동을 통해 지역사회를 위해서 맡은 업무를 잘 수행한다고 인식하지 않았다. 이러한 현상들을 종합해보면, 중앙정부의 경우에는 정부의 청렴성에 관한 정보들이 정부 청렴성에 대한 인식을 높이면서 정부 신뢰가 커지는 효과를 더욱 촉진한다. 이에 비해, 지방정부의 경우에는 정부의 청렴성에 대한 확신이 커지는 경우, 사회구성원들이 지방정부의 업무능력을 높게 평가하지만, 관련 정보들이 지방정부의 업무능력에 대한 인식 또는 신뢰를 확대하는 효과는 유효하지 않았다.

둘째, 공공가치 중 공정성과 정보 비대칭성의 상호작용이 정부신뢰에 미치는 영향이다. 사회구성원들이 정부가 공정한 방식으로 행정서비스를 제공한다고 인식하는 경우, 관련 정보가 많이 제공된다면 이는 오히려 정부가 맡은 업무를 잘 수행하지 못함을 인식하는 계기가 될 수 있음을 보여준다. 즉 정부(중앙정부와 지방정부)가 하는 일들은 상당히 공정성이 필요한 업무임에도 불구하고 실제 정부 운영과정에서 공정성이 소홀해지는 경우가 종종 나타나면서 이러한 정보를 접한 사회구성원들은 정부의 업무능력에 대한 확신이 줄어들고 정부 신뢰 역시 감소함을 보여준다. 그리고 이러한 경향은 중앙정부 뿐만 아니라 지방정부에서도 유사하게 나타남을 확인할 수 있다.

V. 결론

본 연구는 사회적 가치에 대한 담론이 활발해지는 등 관련된 사회 요구가 발달하고 있는 현상을 계기로 공공가치의 개념을 살펴보고 공공가치 유형을 다양화하여 이들이 정부 신뢰에 어떠한 영향을 미치는지 알아보고자 하였다. 그리고 정부의 궁극적인 주인인 국민들이 정부활동에 대해 잘

인지하는 경우 이러한 정보대칭성이 공공가치와 정부 신뢰의 관계에 어떠한 영향을 미치는지 살펴봄으로써 공공가치와 정부 신뢰의 관계에 대해 보다 깊이 있는 논의를 진행하고자 하였다.

이를 위하여 본 연구는 정부신뢰를 “각 기관들이 맡은 일을 얼마나 잘 수행하고 있는지”로 측정하고 해당지역의 규모와 기관들의 역할 차이 등을 고려하여 신뢰유형을 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰로 구분하였다. 또한 본 연구의 주요 변수인 공공가치를 민주성(대응성), 공정성, 청렴성으로 세분화하여 각 공공가치 유형들이 두 정부의 신뢰에 어떠한 영향을 미치는지 살펴보았다. 이러한 내용들을 분석한 결과, 첫째 민주성(대응성)은 중앙정부의 신뢰에 정(+)의 영향을 미쳤고, 둘째 공정성과 청렴성은 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰에 각각 정(+)의 방향으로 영향을 주었다. 그리고 정보 비대칭성의 조절효과를 살펴보면, 첫째 정보의 비대칭성이 완화될수록 중앙정부의 청렴성이 중앙정부 신뢰에 미치는 정(+)의 영향이 강화되었고, 둘째 정보의 비대칭성이 완화될수록 정부의 공정성이 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰에 미치는 정(+)의 영향이 약화됨을 알 수 있었다. 이러한 결과들을 토대로 본 연구는 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰를 증대하기 위하여 다음과 같은 정책방향을 제시한다.

첫째, 중앙정부에 대한 신뢰를 높이기 위하여 중앙정부 각 부처들은 국민들의 생각과 의견에 항상 많은 관심을 기울이고, 이들의 요구를 충족시킬 수 있는 정책을 고안하는 것이 필요하다. 중앙정부의 경우 국가 전체에 영향을 미칠 수 있는 광범위한 정책을 실시하게 되므로 수많은 사회구성원들이 그러한 정책의 영향을 받게 된다. 이러한 경우 다양한 특성을 가진 다수 국민들의 요구를 효과적으로 충족시키는 것이 중요하며, 이 때 정부 주도의 선제적인 하향식 정책 결정방법보다 상향식 정책 결정방법이 더 바람직하다. 이러한 대응방법은 특히 사회가 다양하게 분화되고 여러 가지 요인들이 복잡하게 엉켜서 사회 전반에 광범위하게 영향을 미치는 경우, 문제 해결방식으로 적합하다.

둘째, 중앙정부와 지방정부는 공공서비스 수혜대상인 사회구성원들에게 공정하게 서비스를 제공하는 것이 필요하다. 즉, 정책을 수행하는 과정에서 특정 집단에게 호의를 베풀거나 특정 집단을 차별하지 않는 공정성이 중요하다. 이는 국민 또는 주민들이 정부의 업무능력을 판단할 때, 주요 성과의 양과 질적 측면 뿐만 아니라 공정하게 행정서비스를 공급하는 것 역시 중요한 업무수행능력으로 판단하기 때문이다. 이를 위해서는 서비스 대상자에게 제공되는 최종 결과에 영향을 미칠 수 있는 업무처리절차를 표준화하는 것이 필요하다. 즉, 업무처리과정을 규칙, 지침 등으로 공식화하는 등 공정한 업무처리를 보장할 수 있도록 제도적 측면의 설계·보완이 중요하다.

셋째, 중앙정부와 지방정부는 모든 업무처리과정을 투명하게 공개하는 등 청렴하게 행정서비스를 제공하는 것이 바람직하다. 사회구성원들이 정부의 업무능력에 대해 긍정적으로 인식하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 모두 더 많은 성과를 내기 위해 노력해야 할 뿐만 아니라, 정부가 청렴하게 업무를 수행함을 보여주는 것이 중요하다. 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부에서 모두 업무 진행상황과 결과에 대한 정보를 국민에게 투명하게 제공하고, 국민들이 이를 직접 확인할 수 있도록 해당 통로를 마련하는 것이 필요하다. 그리고 정부조직 자체에서 청렴한 업무처리방식이 정착될 수 있도록 부패방지 행동강령 및 규칙 등을 제정하고 상시적인 감독체계를 구성하며, 내부고발시스템 등 부패활동 예방과 적정한 처벌을 위한 상벌제도를 구비하여야 한다.

넷째, 사회구성원들이 정부가 하는 업무를 잘 이해할 수 있도록 다양한 정보제공 채널을 마련·활용하는 것이 중요하다. 전국단위 또는 지방단위의 정부가 해당 지역의 구성원들에게 자신들의 역할과 능력을 인정받기 위해서는 서비스 대상자들에게 자신들의 활동상황을 알려주는 것이 필요하다. 일반적으로 정부와 국민(주민)은 공공문제를 해결하기 위한 계약을 체결하면서 대부분 주인-대리인 관계를 형성하게 된다. 이러한 관계에서는 서로가 지향하는 목표가 일치하지 않을 수 있고 그에 따른 갈등을 해결하기 위해 서로 상대방에 대한 정보를 많이 수집하는 것이 중요하다. 따라서 정부가 자신의 활동을 해당지역의 구성원들에게 충분히 알리기 위해서는 관련정보를 제공하는 통로를 마련하는 것이 시급하다. 즉, 다양한 언론매체를 활용하여 정부 활동을 홍보하고, 각 정부 분야별 온라인 사이트 및 사회적 관계망 서비스(Social Network Services/Sites)를 구축·운영하는 등 다양한 방법으로 사용자 중심 정보제공 시스템을 구비하는 것이 필요하다.

그러나 본 연구는 다음 몇 가지 측면에서 한계가 존재하여 추후 보완이 필요할 것으로 판단된다. 첫째, 보다 다양한 공공가치 유형에 대한 고려이다. 공공가치에 대한 개념적 논의가 활발한 만큼 공공가치의 유형이 다양하므로 더 많은 공공가치와 정부 신뢰의 관계를 분석하는 것이 필요하다. 둘째, 동태적 측면에서 공공가치의 영향에 대한 분석이다. 본 연구의 경우 2016년 단년도 자료를 활용하여 공공가치가 정부 신뢰에 미치는 영향들을 분석한 바, 시간의 흐름에 따라 공공가치가 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 분석이 미흡하다. 따라서 향후에는 다년도 자료를 활용하여 다양한 공공가치 유형이 정부 신뢰에 어떻게 영향을 미치는지를 동태적 측면에서 분석하여 공공가치와 정부 신뢰에 대한 이론적 논의를 더욱 심화해야 할 것이다.

참고문헌

김구. (2009). 지역 전자주민참여와 지방정부 신뢰방안.「한국지역정보화학회 학술발표대회 논문집」.

류태건. (2014). 한국·일본·미국·독일의 대인신뢰와 정부신뢰.「한국지방정부학회 하계학술대회 자료집」.

신상준·이숙종. (2016). 정부에 대한 공정성 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 정부 성과 만족도의 매개효과에 대한 다중집단 분석을 중심으로.「한국행정학보」, 50(2): 1-37.

양성욱. (2015).「사회서비스의 공공성 실현에 관한 연구: 사회서비스 바우처 제공 기관에서의 공공 가치 실현」. 박사학위논문. 가톨릭대학교 대학원.

이곤수·송건섭. (2011). 지역주민의 삶의 질 인식과 지방정부 신뢰: 평택시를 중심으로.「한국행정논집」, 23(2): 487-507.

이우진·하솔잎. (2016). 정부신뢰 무엇이 문제인가? 공정성에 대한 인식과 정부신뢰.「응용경제」, 18(3): 81-103.

이윤수. (2013). 무사안일이 정부신뢰에 미치는 영향.「정부와 정책」, 6(1): 29-47.

이창원·조문석. (2016). 정부성과, 정치이념, 사회가치가 정부신뢰에 미치는 영향에 대한 탐색적

연구.「한국조직학회보」, 12(4): 153-181.
조현대·윤문섭·서지영·김명관·정윤성. (2015).「국가연구개발사업의 공공가치 개념 도입방안」. 정책연구보고서.
주은혜. (2016). 공공가치실패모형(Public Value Failure Model)을 적용한 서울시 무상급식정책 분석 -무상급식정책의 공공가치실패 가능성 진단-.「한국정책학 회보」, 25(1): 269-298.
최예나. (2016). 사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향 연구: 주민들과 선출직 기관들간 소통의 조절효과를 중심으로.「지방정부연구」, 20(3): 69-88.
_____. (2017). 공공가치 인식의 결정요인에 관한 탐색적 연구 - 제도적 소통 (국민과 정부간 소통)을 중심으로 -「한국자치행정학보」, 31(2): 241-260.
최지민·김순은. (2014). 개인 행복의 영향력을 고려한 정부성과와 정부신뢰에 관한 연구.「한국지방자치학회보」, 26(2): 29-57.
한상일·정소윤. (2014). 관료제와 행정민주주의: 한국적 맥락에서의 공공가치의 실현을 위한 제도적 설계.「정부학연구」, 20(2): 3-33.
행정안전부. (2018). 정부혁신 종합추진계획. 발표자료.
허진희·서진완. (2014). 소셜 미디어 활용에 따른 정부신뢰와 효능감의 변화.「현대사회와행정」, 24(1): 267-293.
현승숙·이승종. (2007). 주민접촉에 따른 지방정부신뢰 분석.「한국지방자치학회보」, 19(4): 93-112.
황창호·김영주·문명재. (2015). 행정가치에 대한 국민인식이 정부신뢰에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 49(4): 123-150.
Alford, John. (2008). The Limits to Traditional Public Administration, or Rescuing Public Value from Misrepresentation. *Australian Journal of Public Administration,* 67(3): 357–66.
Alford, John & O'Flynn, Janine. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques, and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration,* 32(3–4): 171–91.
Anderson, Christopher J. & LoTempio, Andrew J. (2002). Winning, Losing and Political Trust in America. *British Journal of Political Science,* 32(2): 335–351.
Andersen, Lotte B., Jørgensen, Torben B., Kjeldsen, Anne M., Pedersen, Lene H., & Vrangbæk, Karsten (2012). Public Value Dimensions: Developing and Testing a Multi-Dimensional Classification. *International Journal of Public Administration,* 35(11): 715–28.
Askvik, Steinar. (2007). Political Regime and Popular Trust in The Civil Service: South Africa and Norway Compared. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice,* 9(1): 68-85.
Askvik, Steinar & Bak, Nelleke. (2005). *Trust in Public Institutions in South Africa.* Aldershot: Ashgate.
Benington, John & Moore, Mark H. (2011). Public Value in Complex and Changing Times. In John Benington & Mark H. Moore(eds.). *Public Value: Theory and Practice*, 1–30. New York: Palgrave Macmillan.
Blaug, Ricardo, Horner, Louise & Lekhi, Rohit. (2006). *Public Value, Politics and Public Management:*

A Literature Review. London: The Work Foundation.

Bozeman, Barry. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review,* 62(2): 145-61.

_____. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism.* Washington, DC: Georgetown University Press.

Braithwaite, Valerie. (1998). Communal and Exchange Trust Norms: Their Value Base and Relevance to Institutional Trust. *Trust And Governance,* 1: 46-74.

Crenson, Matthew A. & Ginsberg, Benjamin. (2002). *Downsizing Democracy: How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public*. Johns Hopkins University Press.

Dahl, Adam & Soss, Joe. (2014). Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and the Downsizing of Democracy. *Public Administration Review,* 74: 496-504.

Edelman. (2018). *Edelman Trus Barometer.*

Jacobs, Lawrence R. (2014). The Contested Politics of Public Value. *Public Administration Review,* 74(4): 480-494.

Jørgensen, Torben B. (2007). Public Values, Their Nature, Stability and Change. The Case of Denmark. *Public Administration Quarterly,* 30(4): 365-398.

Jørgensen, Torben B. & Bozeman, B. (2002). Public Values Lost? Comparing Cases of Contracting out from Denmark and the United States. *Public Management Review,* 4: 63-81.

_____. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society,* 39(3): 354-381.

Kaase, Max. (1999). Interpersonal Trust, Political Trust and Non-institutionalized Political Participation in Western Europe. *West European Politics,* 22(3): 1-21.

Kelleher, Christine A. & Wolak, Jennifer. (2007). Explaining Public Confidence in the Branches of State Government. *Political Research Quarterly,* 60(4): 707-721

Levi, Margaret. (1998). A State of Trust. *Trust and Governance*, 1: 77-101.

Liu, Brooke F. & Horsley, J. Suzanne. (2007). The Government Communication Decision Wheel: Toward a Public Relations Model for The Public Sector. *Journal of Public Relations Research*, 19(4): 377-393.

Meynhardt, Timo. (2009). Public Value Inside: What Is Public Value Creation?. *International Journal of Public Administration,* 32(3-4): 192-219.

Mishler, William & Rose, Richard. (2001). What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. *Comparative Political Studies,* 34(1): 30-62.

Montinola, Gabriella R. & Jackman, Robert W. (2002). Sources of Corruption: A Cross-country Study. *British Journal of Political Science*, 32(1): 147-170.

Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

_____. (2013). *Recognizing Public Value*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Mutz, Diana & Flemming, Gregory. (1999). How Good People Make Bad Collectives: A Social-Psychological Perspective on Public Attitude. In Joseph Cooper(ed.). *Congress and The Decline of Pubic Trust*, 79-100. Boulder, CO: Westview Press.

Offe, Claus. (1999). How Can We Trust Our Fellow Citizens? In Mark E. Warren(ed.). *Democracy And Trust,* 42-87. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Flynn, Janine. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration,* 66(3): 353-366.

Rahn, Wendy M. & Rudolph, Thomas J. (2005). A Tale of Political Trust in American Cities. *Public Opinion Quarterly,* 69(4): 530-560.

Rhodes, Rod A. & Wanna, John. (2007). The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *Australian Journal of Public Administration,* 66(4): 406-21.

Uslaner, Eric M. (2001). Is Washington Really the Problem? In Hibbing, John R., & Elizabeth Theiss-Morse(eds.). *What Is It About Government That Americans Dislike?,* 118-133. New York: Cambridge University Press.

Van de Walle, Steven. (2013). The Role of Trust in Public Services and Public Sector Reform. In César Madureira & Maria Asensio(eds.). *Handbook de Administração Pública. Oeiras: Instituto Nacional de Administração*, 145-158.

최예나(崔睿娜): 서울대학교 행정대학원에서 행정학박사학위를 취득하였고, 현재 전주대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직관리(민간위탁), 사회서비스정책, 복지정책, 지방행정 등이며, 최근 연구로 '사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향 연구-주민과 선출직 기관들간 소통의 조절효과를 중심으로(2016)', '계약관리요인에 따른 사회서비스 사업성과에 관한 연구(2014)', '의료서비스분야의 편의적 선취(cream-skimming)에 관한 예비적 고찰(2012, 공저)' 등이 있다(luckpink@naver.com).

〈논문접수일: 2018. 4. 9 / 심사개시일: 2018. 4. 13 / 심사완료일: 2018. 4. 23〉

Abstract

The Empirical Study on Relationship Between Public Values and Government Trust: Focusing on the Moderating Effect of Information Asymmetry

Choi, Yena

This study is to analyze the impact of public value on government trust and to analyze the effect of information asymmetry on the relationship between public values and government trust. Analysis results are as follows. First, democracy, fairness, and integrity make positive influences on the central government trust. Second, fairness, and integrity make positive influences on the local government trust, too. Third, symmetrical imformation decelerates the positive impact of fairness on government trust. Fourth, symmetrical imformation accelerates the positive impact of integrity on the central government trust.

Policy implications are as follows. First, The government ministries always need to pay much attention to the people's opinions and to devise the policies to meet their needs. Second, governments should provide public services to citizen through a consistent process and with fair benefits. Third, It is desirable that governments conduct public administrative work in a transparent manner, such as disclosing work processes. Fourth, It is necessary to utilize various information channels so that citizen can recognize the government achievements well.

Key Words: Public Value, Government Trust, Local Government Trust, Information Asymmetry, Fairness