

세월호 참사 이후, 재난 안전인식이 정부신뢰에 영향을 미치는가?*

- 한국리서치의 재난안전 국민인식 옴니버스 조사결과를 중심으로 -

After Ferry Sewol Disaster, How does Disaster and Safety Perception Affect Government Trust?

- Centers on the Omnibus Survey of Disaster and Safety Perception Conducted

by Korean Research -

Dong Kyu Lee**, Youn Kyoung, Min***

Department of Seokdang honors, Dong-A University, 225 011 Gudeok-ro, Seo-gu, Busan, Korea

Abstract

After a government crisis, ferry Sewol sinking, this study is the purpose that disaster safety perception and disaster management policy outcomes will affect the performance of president, the measure of governmental trust. This research looked at that government trust as a multidimensional concepts can be influenced by a particular accident. Analysis showed that (i) develop a safety recognition, (ii) environmental structures security vulnerability check, (iii) stronger capabilities of government for disaster safety and management are a major determinant in governmental trust.

Key words: government trust, disaster safety perception, ferry Sewol sinking

국문초록

본 연구는 세월호 침몰이라는 정부위기 이후, 국민이 인적사회 재난에 대한 불안 인식과 정부의 재난관리 정책성과와 같은 상황적 요인이 정부신뢰 지표인 대통령의 국정운영평가에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보는 데 목적이 있다. 즉, 다차원적 개념인 정부신뢰가 특정시점의 사건에 의해 영향 받을 수 있다는 점을 확인하고자 하였다. 분석결과, 재난안전에 대한 불안인식 외에도 우리사회의 재난안전도 평가와 재난관리 정책성과 역시 정부신뢰를 결정하는 중요 요인으로 발견된 만큼 (i) 시민들의 안전의식 향상, (ii) 환경 구조물 취약성 점검, (iii)

* 이 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의해 연구되었습니다.

** The 1st author. Tel. +82-51-200-8717. E-mail. invictus88@dau.ac.kr

*** Corresponding author. Tel. +82-51-200-8794. E-mail. yk4198@dau.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Jan. 18, 2015 / Revised: Feb. 22, 2015 / Accepted: Mar. 20, 2015

재난안전 및 관리에 대한 정부의 역량강화와 함께 이를 통해 정부신뢰를 증가시키는 방향으로의 노력이 필요하다.

주제어: 정부신뢰, 재난안전인식, 세월호 참사

I. 서론

국가를 운영하는 주체는 국민의 대리인 역할을 하는 정부이다. 국가차원에서 정부는 신뢰를 획득함으로써 국정을 운영하는데 있어서 효율성을 증대시키는 등 중요한 원동력이 된다. 국민의 정부신뢰는 유능한 인재의 공직사회 진입, 세금납부, 자발적인 법 준수와 같은 가장 중요한 자원들이 국정운영에 원활하게 공급될 수 있도록 역할한다. 설령 국민이 정부를 신뢰하지 않는다는 것은 법을 준수하지 않음으로써 정부입장에서는 인적자원과 재정에 있어서 차질이 생기며 정책지지 감소, 효과 감소 나아가 원활한 국정운영이 어려워질 수 있다. 결국 정부에 대한 신뢰는 계속해서 감소할 수 없는 악순환이 이루어질 것으로 보았다(Nye, *et al.*, 1997). 한편, 현직에 있는 공무원들은 재선이 힘들어 질 것이고, 정부가 진행하는 범죄예방, 복지 그리고 환경과 관련된 정책에 있어서 국민들의 적극적인 지지는 저하될 것이며, 국회의원과 대통령에 대한 평가 역시 부정적으로 될 것이다(Chanley, *et al.*, 2000). 무엇보다 심각한 것은 이러한 정부불신의 장기간 지속은 정부정책에 대한 시민들의 무관심을 증가시킨다는 것이다. 반대로 정부에 대한 시민들의 높은 신뢰는 정책이 시민들에게 이익이 되지 않더라도 사회 전체를 위한 이익창출로 믿고 정부개입을 지지할 것이다(Hetherington, 2005).

사실 우리나라 국민들의 정부신뢰는 매우 낮은 수준으로 이상신(2010)은 한국의 낮은 정부신뢰도의 이유를 두 가지 차원에서 구분하여 설명하고 있다. 첫째, 전 세계적으로 낮은 정부신뢰 현상에 맞춰 한국 역시 정부불신의 경향이 있는 것은 아닌지, 둘째, 한국의 낮은 정부신뢰는 현 집권정부의 운영방식 또는 정책에 대한 국민들의 평가인지를 구분하여 살펴보고 있다. 이에 한국의 정부신뢰 저하는 과거 군부통치와 함께 정부 중심의 사회문제 해결 비효율성에 대한 국민의 정당성 획득이 부진했다고 볼 수 있다. 따라서 국민들은 정부에 대한 신뢰를 획득하지 못했으나 이러한 70-90년대 정부의 각종 권력형 부패스캔들을 경험하였고, 이로 인해 1990년대 말 IMF 금융위기라는 경제적 타격을 받으면서 정부에 대한 무능함의 인식이 확산되었다.

하지만 문제는 지난 2014년 4월 16일에 발생한 세월호 참사 이후, 정부에 대한 불신이 더 높아졌다는 것이다. 세월호 참사는 중고 여객선의 사용연한 규제완화와 함께 평형 수 부족, 무리한 증축 문제 등이 누적되어 발생한 인재였다. 하지만 사고 대응과정에서 세월호 참사와 관련하여 정부의 계속되는 보도내용 번복, 부실한 대응과 더불어 선박회사에 대한 민관유착 비리문제, 공직사회의 무능이 불거지면서 정부에 대한 신뢰는 매우 심각한 상태이다. 세월호 이전에도 115명의 사상자가 발생한 2014년 2월 마우나리조트 붕괴사고 등 다양한 안전관련 사고가 발생하여 수많은 인명피해가 발생할 때마다 정

부는 비슷한 내용의 대응책을 발표하고 곧이어 유사한 사고가 발생하는 등 악순환이 반복되었다. 2011년 G20 정상회담에서 반기문 유엔총장은 신뢰적자 문제가 재정적자보다 더 심각한 문제라고 지적하였다. 정부에 대한 낮은 지지는 결국 집권정당 정책에 대한 저항에서 정책실패로 이어지게 될 확률이 높기 때문이다.

그동안 정부신뢰의 영향요인에 대한 연구는 많이 이루어졌다. 주로 정부기관(입법부, 사법부, 행정부)에 대한 신뢰를 묻는 연구들이 이루어졌으며, 그 영향요인으로는 정책이슈에 대한 국민들의 만족도(Miller, 1974), 경제적 성과(Hetherington, 1998; Chanley, *et. al.*, 2000), 행정서비스 수준에 대한 만족도, 정부이해(박순애, 2006), 공무원의 무사안일(이운수, 2013), 북한위협수준(이상신, 2010), 투표율, 사회참여, 대인신뢰와 같은 시민문화(박희봉 외, 2003; 정광호 외, 2011; 박희봉 외, 2012), 정부정책 만족도와 대통령에 대한 신뢰(전대성 외, 2013) 등이 탐구되었다. 그러나 그동안의 많은 선행연구에도 불구하고 Chanley(2002) 연구만이 유일하게 국가적 재난과 정부신뢰를 다루고 있을 뿐 재난과 정부신뢰를 다룬 연구는 미비한 것이 사실이다.

이처럼 기존의 정부신뢰에 대한 연구의 상당부분이 입법부, 행정부, 사법부 정부기관에 대한 믿음(belief)에 대한 논의, 정부신뢰에 영향을 미치는 경제적 성과, 정책적 목표달성 요인 조사에 집중해왔다. 물론 이러한 선행연구들이 국민의 정부신뢰에 관련된 영향요인들을 밝힘으로써 체계적인 정부성과의 중요성을 부각시키는데 기여한 것은 사실이지만, 정부의 다양한 정책 중 경제적 성과만을 묻는 것에 지나지 않았다. 즉, 세월호 침몰과 같은 국가재난 위기 이후, 재난관리 정책성과에 대한 효과를 가늠하기에 한계가 있었다. 따라서 세월호 사건을 계기로 인적·사회적 재난이 과연 정부신뢰에 어떠한 영향을 미치는지, 과연 국민이 생각하는 재난불안감과 정부의 재난관리 정책성과에 대한 인식이 얼마나 중요한지에 대한 효과평가가 필요하다.

이러한 측면에서 본 연구는 세월호 침몰이라는 정부위기 이후, 국민이 인적사회 재난에 대한 불안 인식과 정부의 재난관리 정책성과와 같은 상황적 요인이 정부신뢰 지표인 대통령의 국정운영평가에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 정치적 이념, 연령, 성별과 같은 구조적 요인은 정부신뢰에 어떠한 영향력을 미치는지, 이러한 영향력이 향후 정부신뢰의 내용과 방향에 갖는 함의는 무엇인가에 대해 살펴보고자 한다. 즉, 다차원적 개념인 정부신뢰가 특정시점의 사건에 의해 영향 받을 수 있다는 점을 확인하고자 한다. 이를 위하여 본 연구는 한국리서치 재난안전에 관한 국민들의 인식 옴니버스 조사 2014년 데이터를 사용하여 전국 19세 이상 성인남녀를 대상으로 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

II. 이론적·제도적 논의

1. 정부신뢰 개념에 관한 논의

신뢰는 미래에 대한 확신과 예측가능성 그리고 인지·감정적인 긍정적 기대, 행동까지 포함하는 개념으로 정의되기도 한다(이양수, 2008). 이종수(2001), 박순애(2006)에 따르면, 신뢰의 개념을 세 가지 구성요소로 설명한다. 첫째 타인에 대한 존중심, 배려 둘째, 어떠한 목표를 달성하기 위한 확신과 위험에 대한 예측가능성, 통제하는 능력 셋째, 시민사회 질서, 소명의식과 같은 개념으로 구분하였다. 결국, 신뢰의 개념은 공통적으로 목표달성을 위한 능력과 정직성·책임성의 단어로 정의될 수 있다(McAllister, 1995).

정부신뢰의 개념은 여러 선행연구들을 통하여 신뢰주체인 국민들이 신뢰의 대상인 정부의 역할수행에 대해 가지는 긍정적 기대 및 지지라고 정의될 수 있다(Cole, 1973; Miller, 1974; Hetherington, 2005; 박순애, 2006; 이양수, 2008; 전대성 외, 2013). 다만, 정부신뢰에 대한 구체적 개념은 연구자들의 규정범위에 따라 견해가 엇갈린다(박순애, 2006; 이양수, 2008). 구체적으로 살펴보면, Cole(1973)는 정부정책의 전 과정에 대한 국민들의 지지획득이 정부신뢰라고 정의하였다. 전대성 외(2013) 역시 정부가 정책에 대한 국민들의 지지를 획득할 수 없다면 정부신뢰를 잃어버린다고 보았다. 박순애(2006) 연구에서는 국민들이 생각하는 정부 본연의 역할수행에 대한 긍정적 기대를 정부신뢰라고 정의하여 인지적 관점의 단순히 정치적 태도를 강조하였으나 Miller(1974)는 정부가 국민들의 어떠한 명목적인 기대에 부응하여 정책을 운영하는 것으로 정의하여 산출물을 강조하였다. 같은 맥락에서 Hetherington(2005)¹⁾ 역시 정부가 국민들의 예측이나 기대에 맞춰 정책을 산출 및 생산해내는 정도에 대한 국민들의 인식정도를 정부신뢰라고 정의하였다. 결국 정부정책에 영향을 받는 국민들이 참여하여 정부의 역할과 정책에 대한 만족도를 평가하는 것으로 볼 수 있다.

하지만 정부신뢰 논의에서 신뢰대상인 정부의 범위와 내용에 따라 (i) 형식적인 것과 (ii) 내용적인 것으로 구분할 수 있다(오경민·박홍식, 2002).

1) 신뢰대상 범위에 따른 구분

먼저, 정부신뢰의 대상 중 형식적인 측면은 정부신뢰의 대상인 정부를 정부기능을 수행하는 공무원에 대한 평가, 국가통치체제로서 기관차원의 신뢰 그리고 사회문화적 맥락에서 형성된 집권정부 혹은 정부지도자의 개념적 차원의 신뢰로 구분할 수 있다(Gamson, 1968). Citrin(1974) 연구에서는 정부신뢰에 대한 개념 구분이 중요하다고 강조하였다. 정부 전체를 총체적으로 바라보는 관점과 정부업무를 수행하는 정치인이나 공직자에 대한 인식 그리고 정부의 특정 정책에 대한 인식 등으로 구분하고 있으며 이 중에서 정부 전체에 대한 인식이 대부분이라고 보았다. 공직자에 대한 신뢰는 국민과 가장 접촉이 많고 가장 밀접한 관계를 맺기 때문에 이와 같은 성격을 반영한 것이며, 행정부, 사법부, 입법부

1) Easton(1965: 1975)에 따르면, 정부신뢰의 대상은 공무원, 정권, 정치 공동체로 분류되며 정치적 지지는 공무원의 역량, 업적이나 성과에 대한 지지를 의미하는 구체적 지지와 업무성과와 상관없이 정부체제에 대한 지지를 의미하는 확산적 지지로 구분된다.

등에 대한 신뢰는 통치체제에 대한 것이며 정부지도자 혹은 집권정당에 대한 신뢰는 당국에 대한 정향을 반영한다는 것이다. 결국 정부신뢰의 대상인 정부를 어떻게 정의하느냐에 따라 정부신뢰는 통치체제 또는 당국에 대한 신뢰를 의미하게 된다는 것이다(박종민 외, 2011, 전대성 외, 2013).

먼저, 정부신뢰의 대상에 있어서 공무원을 다루고 있는 기존 연구들은 공직자가 낳은 몇 가지 경과가 어느 집단에 부당한 것이라고 여겨지고 이러한 부당하다는 생각이 그 공직자를 넘어서 다른 많은 공직자에게로 확산되면 정권의 정치체제도 부당한 것이라고 여겨진다고 보았다. 이러한 제도에 대한 불신은 그 정권의 공공철학에 대한 불신을 낳게 되고, 결국 정치공동체로까지 불신이 확대 일반화된다는 것이다. 박순애(2006)는 정부신뢰 요인을 정부의 능력과 도덕성에 관한 문항들로 구성하였다. 도덕성에 대한 질문에는 정책집행의 투명성, 정부인사의 공정성, 관료의 정직성, 부정부패 감소에 대한 문항이 사용되었고 능력변수로는 능률성, 전문지식, 대응성, 손해감수 등으로 구성되어 있다. 박희봉·이영란(2012)는 정부신뢰를 대통령, 공무원 그리고 국회, 중앙행정기관, 지방자치단체, 사법기관, 경찰, 정당 등에 대한 신뢰도를 정부신뢰로 활용하였다. 전대성 외(2013)는 정부신뢰를 중앙정부의 지도층에 대한 신뢰로 간주하여 사용하였다. 정부기관 지도층의 신뢰가 정부기관 신뢰를 설명할 수 있을 것으로 보았기 때문이다.

다음으로, 기관차원의 접근은 정부란 미국에서는 행정부, 사법부, 입법부를 포함하는 상대적으로 포괄적인 의미로 사용하지만, 그 외 다른 국가에서는 행정부만을 의미하고 있다(이현수, 1999). 박희봉 외(2003) 연구에서는 독립변수인 사회경제적 배경, 지역, 정치참여, 단체참여와 대인신뢰가 종속변수인 정부신뢰(행정부, 사법부, 입법부)에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하였다. 이승중(2010)의 연구에서는 지방정부의 집행기관인 시청, 군청, 구청에 대해 얼마나 신뢰하는지를 물어 정부신뢰를 측정하였다. 정광호 외(2011)는 지방정부 신뢰수준으로 시군구청과 국회에 대한 신뢰를 질문하였다. 또한 지방자치단체장에 대한 신뢰 역시 5점 척도로 질문하였다. 이윤수(2013)연구에서도 중앙행정기관(중앙정부), 지방자치단체(지방정부), 입법부(국회), 사법부(법원)의 신뢰를 통한 평균으로 정부신뢰를 측정하였다.

마지막으로, 정부기관 자체에 대한 신뢰로 조작화한 연구로는 Mishler & Rose(1997), Chanley, *et al.*(2000), 이종수(2001), 전대성 외(2013), 이상신(2010) 등이 포함된다. Mishler & Rose(1997)는 정부신뢰를 정부기관에 대한 신뢰로 측정하고 있다. 이종수(2001)는 중앙정부와 광역·기초자치단체로 정부를 구분하여 정부신뢰에 대한 영향요인을 분석하였다. 그 결과, 정부신뢰에 대한 원인으로서는 대인적 친밀성, 공정성, 정책적 일관성, 이념적 동질성, 효율성을 정부불신에 대한 원인으로서는 비효율성, 부패, 비밀관성을 들고 있다. 전대성 외(2013) 연구에서는 의회와 사법부를 제외한 행정부(중앙정부)만을 정부로 정의하고 있다. 그 이유로 우리나라는 의회에 대한 신뢰수준이 매우 낮은 반면에 사법부에 대한 신뢰는 매우 높기 때문에 본 연구에서는 중앙정부만을 정부로 한정하여 분석하였다. 이상신(2010)는 천안함 사건 이후, 정부발표 신뢰, 대북정책 신뢰를 정부신뢰 지표로 사용하여 이명박 대통령의 국정운영, 북한위협수준이 어떠한 영향을 미치는지 살펴보고 있다.

2) 신뢰대상 내용에 따른 구분

내용적 측면에서 공직자의 업무처리능력과 윤리성 그리고 정책의 일관성과 반응성 등으로 구별할 수 있지만 신뢰주체인 국민이 정부의 신뢰행위를 측정하는 기준으로 많은 선행연구들은 (i) 기능적 차원과 (ii) 규범적 차원 크게 두 가지로 구분하고 있다(Barber, 1983; 한세억, 1999).

(1) 기능적 차원

정부신뢰 내용에 대한 기능적 차원은 정부의 기능이나 역할이 정부 목표에 맞게 추진되고 있는지에 대한 결과중심의 측정에 초점을 맞춘다. Barber(1983)는 신뢰를 기술적 능력에 기인하는 성과에 대한 기대로 정의하였으며, 한세억(1999) 역시 정부의 능력 및 능률성, 정부의 각종 산출물, 일처리의 적절성 등을 정부신뢰 측정의 한 차원으로 보았다. Hetherington(1998)은 정부성과를 강조하며 정부신뢰를 국민들의 기대에 부응하여 잘 운영되고 있는가에 대한 정부의 기본적인 평가 또는 정부의 각종 산출물에 대한 국민들의 긍정적 혹은 부정적인 평가라고 하였다. 오경민·박홍식(2002)은 기능적 차원을 업무수행 역할에 관한 기대의 충족(trust in the ability of the object to perform effectively)을 의미하는 정부성과 달성의 능력으로 정의하였다. 정부의 능력을 광의적 측면에서 사회문제 해결능력, 변화에 대한 대응력, 능률성, 일관성 등과 더불어 문제해결에 요구되는 지식이나 정보, 동원가능한 자원규모, 절차의 효율성, 절약 등을 포함한다고 보았다.

(2) 규범적 차원

정부신뢰 측정에 대한 규범적 차원은 정부의 기능과 역할이 국민들의 규범적 기대에 맞게 윤리적으로 추진되고 있는지에 대한 과정중심의 측정이다(한세억, 1999). Barber(1983) 연구는 신뢰를 정부의 기술적 능력에 따른 성과가 아닌 신탁적 의무와 책임감에 대한 기대로 정의하면서 정부의 도덕적인 의무 이행으로 정부신뢰의 한 차원으로 보았다. Miller(1974), 한세억(1999)은 정책기능이나 역할에 대한 국민들의 규범적 기대감을 정부활동이나 사업이 법적·도덕적으로 옳고 정당하다고 믿으며 국민들의 기대만큼이나 정책이 목표를 실현시켜 줄 것이라고 믿는 것(belief)이라고 정의하였다. 오경민·박홍식(2002)은 윤리적으로 정부신뢰를 볼 수 있다고 보았다. 즉, 정부의 정직성과 투명성을 의미하는 도덕적 태도 및 의도(trust in the intentions of an object)에 관한 것으로 공무원의 정직성·공정성·청렴성과 정부행정의 정당성, 정부정책의 공익성 등을 정부의 윤리적 신뢰로 보았다. Sheooard & Sherman(1998)은 일방적 의존(deep dependence) 형태로 정부와 시민 사이의 관계를 규정하며 이 경우 발생하는 정보의 비대칭성으로 인한 행위자의 기회주의적 행동의 위험성을 지적하였다. 그리고 이러한 도덕적 해이(moral hazard) 문제는 책임감 있고 도덕적인 관료양성으로 극복할 수 있다고 한다(오경민·박홍식, 2002).

본 연구에서는 정부신뢰의 개념을 Hetherington(1998), 오경민·박홍식(2002)이 말한 정부의 각종 산출물(정책)에 대한 국민의 주관적인 평가를 기반으로 측정한다. 이는 특정 정부가 산출한 정책에 대

한 국민의 평가로 정부의 형식적 차원보다는 내용적, 기능적 측면에 대한 신뢰의 한 단면을 분석하는 것으로 이해할 수 있다.

2. 정부신뢰 영향요인에 관한 논의

정부신뢰에 영향을 미치는 요인은 크게 신뢰대상인 정부의 기능적 속성 즉, 구조적 요인과 개인적 특성 크게 두 가지 측면에서 접근할 수 있다. 구체적으로, 하나는 신뢰의 대상을 중심으로 신뢰대상(정부)의 기능적 속성(attributes)이 정부신뢰에 어떻게 영향을 미치고 있는가 하는 것으로, 정부정책 요인, 경제적 요인, 사회참여요인 크게 세 가지 측면으로 구분할 수 있다. 다른 측면으로는 신뢰주체인 국민의 경험, 사회화를 통해 형성되는 개인적 특성 즉, 인구사회학적 특성 등에 따라 정부신뢰에 영향을 미치는 요인을 설명할 수 있다(오경민·박홍식, 2002; 박순애, 2006). 본 연구에서는 정부신뢰의 영향요인으로 (i) 상황적 요인 중 정부정책 요인과 (ii) 구조적 요인인 인구사회학적 요인으로 접근하고자 한다.

1) 상황적 요인: 정부정책 요인

정부신뢰는 신뢰대상인 정부가 시민의 요구에 따라 어떻게 일하는가에 따라 발생하는 것으로 정부 성과에 대한 평가를 반영한다. 또한 사회적, 경제적, 정치적으로 나타난 객관적인 결과뿐만 아니라 이러한 정부정책의 결과 및 경험에 대한 국민 개인의 주관적인 평가를 의미하는 것이다(박희봉 외, 2012). 결국, 제도론자 입장에서 정부신뢰는 (i) 정부신뢰를 정책에 대한 개인의 주관적인 사회우려정도, 인식과 (ii) 국가정책의 총체적인 결과 즉, 세부적인 정책의 성과로 구분하여 살펴볼 수 있다.

먼저, 정부신뢰에 영향을 미치는 정책요인으로 어떠한 상황에 대한 우려정도, 인식은 시대적 상황, 시민들의 선호를 반영하는 국민의 요구로 볼 수 있다(박희봉 외, 2012). 구체적으로 최홍규(2009) 연구에 따르면, 복지 및 환경, 주거, 교통, 안전 등 지방정부의 다양한 공공서비스에 대한 국민의 만족도는 정부신뢰에 영향을 미친다고 보았다. 연구결과는 주민안전, 주거, 교통, 복지, 환경에 대한 만족도가 높을수록 정부신뢰에 긍정적인 연관관계가 있는 것으로 나타났다(최홍규, 2009). Citrin(1974)도 정책에 대한 불만이 정부 불신의 원천이라는 Miller(1974)의 주요 주장에는 동의하고 있다. 즉, 정부정책의 방향에 대한 인식 자체가 정부신뢰에 영향을 미친다는 것이다(박종민 외, 2011).

특히, Chanley, *et. al.*(2000)의 연구에서는 치안과 범죄에 대하여 국민들의 불안감이 증가할수록 정부신뢰는 감소하는 것으로 나타났다. 사회안전과 관련된 정책의 반응성은 정부성과의 한 분야로 시민들의 인식은 정부신뢰 향상 간에 긍정적인 관계가 있다고 보았다(진대성 외, 2013). 박희봉 외(2012) 연구에서도 한 국가의 특정한 정치, 경제, 사회적 상황에 대한 국민들의 인식이 긍정적일수록 정부신뢰에 영향을 미친다고 보았다. Nye, *et. al.*(1997) 역시 사회갈등이 없고, 공공안정성이 높은 국가에서

정부신뢰가 높다고 하였다.

박희봉 외(2012) 연구에서는 정부제도의 사회우려는 정부정책에 대한 시민들의 선호와 지표로 사용되고 있다. 제도적 요인으로 정책에 대한 선호와 평가를 위해서는 정부책임, 정부지출 확대, 경찰력 행사, 세금부담 의향, 지역공동체 우선과 함께 사회우려지표를 활용하여 등 한국인의 다양한 정부정책에 대한 선호를 측정하였다. 분석결과, 사회우려는 정부신뢰에 통계적으로 유의미하게 영향을 미치는 것으로 나타났다. 사회우려가 높을수록, 행정서비스가 정부책임으로 인식하여 정부신뢰는 높게 나타났다. 이러한 결과를 통하여 한국에 있어서 정부신뢰를 높이기 위해서는 어떠한 것이 필요한지를 파악할 수 있는 것으로 보였다.

다음으로, 정부성도가 정부신뢰에 영향을 미친다. 일반적으로 시민들의 정부정책에 대한 성과인식은 정부신뢰와 높은 상관관계를 보이고 있다(Kim, 2010; 정광호 외, 2011). 이는 정부성도가 정부의 산출물로서의 공공정책 수행의 결과로서 평가정향으로 표출되는 것으로 정부신뢰에 영향을 미친다고 볼 수 있다(이양수, 2008).

정부신뢰에 영향을 미치는 영향요인으로 정부신뢰를 살펴본 대부분의 선행연구들은 효율성 측면에서 경제성과와 같은 정책결과에 초점이 맞추어져 있다. 물론, 경제상황의 호전은 정부신뢰를 상승시킨다는 연구결과가 있다(Citrin, 1974; Hetherington, 1998; Chanley, *et. al.*, 2000; Shyu, 2008). Hetherington(1998), Chanley, *et. al.*(2000) 연구결과, 경제에 대한 부정적 인식은 정부신뢰를 저하시키는 것으로 나타났다. Shyu(2008)는 대만을 대상으로 정부의 경제적 성공이 정부신뢰에 어떠한 영향을 미치는지를 분석한 결과, 높은 경제적 성과와 정부성도에 대한 만족도가 높은 지역시민들이 정부기관에 대해 긍정적 평가 즉, 더 높은 신뢰수준을 보였다. 하지만 이러한 상관관계가 반드시 필연적인 것은 아니다. Mishler & Rose(2001) 연구에서 공산주의를 경험한 국가를 대상으로 분석한 결과, 정부정책에 대한 평가 특히, 경제적 소득과 정부신뢰가 밀접한 관계가 있음을 밝혔다. 연구결과에 따르면, 경제적으로 좋은 성과를 낸 지역의 시민들은 더 높은 정부신뢰를 보였다.

이처럼 정부성과와 정부신뢰간에 높은 상관관계가 나타나는 이유는 정부성과는 정부정책의 평가로서 정치, 경제, 국정전반에 대한 국민의 만족·불만족은 국민과 정부간의 사회적 관계를 토대로 정부의 성과에 대한 국민 개인의 평가를 기본으로 하여 정부가 추구하는 목적자체에 대한 국민들의 평가정향으로 볼 수 있기 때문이다(이양수, 2008). 박종민(2001) 연구결과에서도 정부성과를 불만족스럽게 생각하는 개인들은 만족하는 사람들과 비교하여 정부에 대한 신뢰가 낮으며 정부정책이 불공정하며, 정직하지 못하다고 인식하였다. 이처럼 정부신뢰 형성에 있어서 정치·경제적 성과의 영향력은 중요한 영향요인이 될 것이다.

2) 구조적 요인: 인구사회학적 요인

정부신뢰의 영향요인을 다룬 기존의 선행연구들은 교육, 소득, 연령, 성별 등을 인구사회학적 요인

으로 지적하고 있다(정광호 외, 2011). 먼저, 교육의 경우 연구자에 따라 정부신뢰에 미치는 영향은 상이한 것으로 나타났다(Uslaner, 2001; Brewer & Sigelman, 2002; 정광호 외, 2011). 고학력일수록 정부신뢰가 낮다는 연구도 있지만(이현수, 1999; Uslaner, 2001; Cook & Gronke, 2005), 반면 높다는 연구도 있다(Brewer & Sigelman, 2002; 이종수, 2001). 한편 Relleher-Palus & Wolack(2007)의 경우, 교육수준이 높을수록 주정부 집행기관을 신뢰하지만 오히려 주의회에 대해서는 불신한다는 연구결과가 나왔다. 한편 교육수준과 정부신뢰간에 연관성이 없다는 연구도 있다(Chanley, *et. al*, 2000).

정부신뢰에 영향을 미치는 성별의 경우에는 대부분의 선행연구 결과, 여성이 남성보다 정부에 대한 신뢰가 높은 것으로 나타났다(Citrin & Luks, 2001). 대체로 공공기관에 대한 신뢰가 여성의 경우 높다는 것이 일반적인 경향으로 해석되어진다. 반면, 이러한 일반적인 경향과 반대로 남성이 오히려 여성보다 정부신뢰가 높다는 연구결과도 있다(Brewer & Sigelman, 2002).

연령과 정부신뢰 간에는 상이한 연구결과가 나타나고 있다. 이현수(1999)의 연구는 20-30대 젊은 세대일수록 공무원에 대한 신뢰가 낮은 것으로 나타났다. Christensen & Laegreid(2005) 연구에서도 고연령층일수록 젊은층에 비해 높은 정부신뢰를 보이고 있음을 확인하였다. 반면, Uslaner(2001) 연구결과에서는 연령이 높을수록 정부에 대한 신뢰가 낮은 것으로 나타났다.

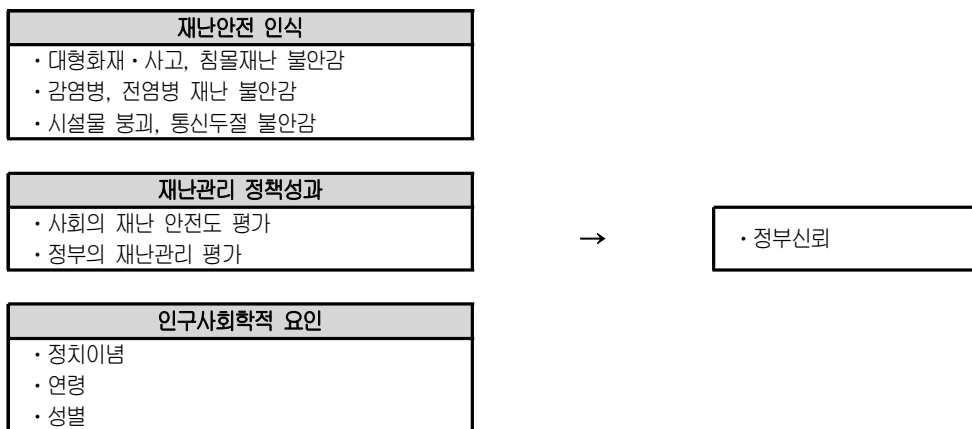
그 외 보수주의 혹은 진보주의와 같은 개인의 정치이념, 이데올로기 역시 정부신뢰를 설명할 수 있는 중요 요인으로 간주되고 있다(Hetherington, 2003; 박순애, 2006). 이념적 성향에서 새누리당을 지지하는 개인들은 통합민주당을 지지하는 사람들보다 보수적인 관념을 가지고 있는 것으로 확인되었다. 따라서 개인의 정치이념과 같은 정당이 집권하고 있을 경우, 정부신뢰가 높은 것으로 나타나고 있다. 박순애(2006) 연구결과에 따르면, 2006년 노무현 집권 당시 한나라당이 아닌 열린우리당을 지지하는 사람일수록 정부신뢰가 높으며 정책에 대해서도 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 여당의 지지자가 정부에 대하여 보다 관대하게 평가하는 경향이 있음을 의미하는 것으로 기존 연구결과와 맥락을 같이 한다.

사회자본으로 신뢰의 중요성을 인지한 선진국에서는 일찍부터 정부신뢰에 영향을 미치는 요인에 대한 선행연구들은 진행되었지만, 대부분 경제적 성과에 초점을 맞춘 연구일 뿐 정부의 다양한 정책 중 재난안전 및 관리 정책을 고려한 연구가 미미한 것이 사실이다. 2014년 4월 16일 세월호 침몰이라는 인적사회재난 이후, 재난안전·관리가 매우 중요함에도 불구하고, 관련 국내 선행연구들은 이에 대한 고려가 충분히 이루어지지 못하였다. 따라서 본 연구는 이런 문제점을 바탕으로 정부위기 이후, 재난안전 인식과 재난관리 정책성고가 정부신뢰에 어느 정도 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하고자 한다.

III. 연구설계

1. 분석의 틀

본 연구는 2014년 4월 16일에 발생한 세월호 침몰 재난위기 이후, 재난안전에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향을 실증 분석하는데 목적이 있다. 앞에서 언급한 바와 같이, 정부신뢰에 미치는 영향 요인을 (i) 정부의 업적과 역량에 대한 평가 같은 정치적 변인인 상황적 요인과 (ii) 정부정책이나 국정운영방식과 관련이 없는 구조적 요인으로 나눠 살펴보고자 한다(이상신, 2010). 먼저, 상황적 요인은 크게 재난안전 우려인식과 재난관리 정부성과로 구분하였다. 세부적으로 재난안전 우려요인은 자연재해가 아닌 인재에 해당하는 인적사회재난 중 대형화재·사고, 침몰재난에 대한 불안감과 감염병, 전염병 재난에 대한 불안감 그리고 시설물 붕괴, 통신두절에 대한 불안정도를 세부측정변수로 사용하였다. 본 연구에서 보고자하는 중요 변수로 재난관리 정부성과요인은 우리 사회의 재난 안전도 평가, 정부의 재난관리 평가를 측정변수로 활용하였다. 다음으로, 구조적 요인은 개인의 정치이념, 연령, 성별을 세부 측정변수로 구성하였다. 이상과 같이 설정한 본 연구의 분석틀은 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 분석의 틀

2. 자료수집 및 분석방법

1) 자료수집

본 연구에서는 세월호 침몰이라는 정부위기 이후, 재난안전인식이 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하기 위하여 한국리서치 「2014년 재난안전 국민인식 옴니버스 조사」 자료를 활용하였다. 본 연구에 사용된 자료는 2014년 4월 16일에 발생한 세월호 사건 이후, 한국리서치가 2014년 6월 20일~22일에 특별모듈로 조사된 것이다. 표본의 대상은 우리나라 전국의 19세 이상 성인을 모집단으로 하는 전국

자료로서 표본은 지역별, 성별, 연령별 기준 비례할당추출방법으로 유무선 전화 RDD 조사방법을 통해 추출되었다. 유효 표본율은 약 15.7%로 전국의 총 1,000명의 전국 성인 남녀를 대상으로 하였다. 특히, 분석대상 표본과 관련하여 본 연구는 1,000명의 응답자 중 종속변수인 대통령의 국정운영평가에 모름/무응답으로 대답한 56명을 제외한 총 944명을 최종 표본으로 구성하였다.

「2014년 재난안전 국민인식 옴니버스 조사」는 대통령 국정운영평가, 자연재난과 인적·사회적 재난에 대한 불안정도, 우리사회의 재난 안전도 평가, 정부의 재난관리평가, 인구사회학적 자료 등 5개 영역에 대한 전반적인 정보를 제공하고 있다. 따라서 「2014년 재난안전 국민인식 옴니버스 조사」는 재난안전인식과 재난안전 및 관리에 대한 정부정책 평가와 관련하여 정부신뢰 변화를 연구하는데 적합하다고 할 수 있다.

2) 분석방법

본 연구는 정부위기 이후, 재난안전에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향을 분석하고자 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 로지스틱 회귀분석의 종속변수인 정부신뢰는 0과 1로 구분되는 범주형 변수를 사용하였기 때문에 선형회귀분석은 본 분석에 적합하지 않았다. 결국 본 연구에서는 정부의 전반적인 국정운영에 대한 긍정평가, 부정평가와 같은 범주형의 종속변수에 다양한 영역의 독립변수가 어떠한 영향력을 미치는지 살펴보기 위해 SPSS 20 version을 이용하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다.

이를 위한 변수의 코딩은 다음과 같다. 선술한 바와 같이, 본 연구의 종속변수인 정부신뢰는 정부의 전반적인 국정운영평가로 정의하고 이에 대한 긍정평가를 더미변수로 사용하여 1의 값을 부여하였다. 정부의 국정운영을 부정적으로 평가한 경우에는 0의 값으로 처리하였다.

독립변수로는 성별만 이분형 변수로 처리하였으며 그 외 재난안전에 대한 인식, 정부의 재난관리 정책성과, 자신의 이념성향, 연령은 연속형 변수로 사용되었다. 구체적으로 살펴보면, 성별(여성=1)은 조사시점에서의 응답을 기준으로 범주형으로 구분하였다. 독립변수에서 재난안전인식과 정부의 재난관리 정책성과를 조사시점에서의 자기평정적 불안정도 및 평가를 고려하였다. 먼저, 재난안전에 대한 인식은 인적·사회적 재난 중 (i) 공공시설물 대형화재와 지하철, 기타 교통사고, 비행기, 여객선 침몰과 관련된 재난, (ii) A형 간염, 일본뇌염 등 인간 감염병과 조류인플루엔자(AI) 등 가축 전염병으로 인한 재난, (iii) 대형건물이나 공공시설물 붕괴와 전국적인 정전사태, 통신중절 사고 등과 관련한 재난 불안 정도를 연속형 변수로 추정하여 투입하였다(전혀 불안하지 않다=1, 별로 불안하지 않다=2, 대체로 불안하다=3, 매우 불안하다=4). 정부의 재난관리 정책성과의 경우, 다음으로, 정부의 재난관리 정책성과는 우리 사회가 재난으로부터 얼마나 안전하다고 생각하는지(전혀 안전하지 않다=1, 별로 안전하지 않다=2, 대체로 안전하다=3, 매우 안전하다=4)와 정부가 재난관리를 전반적으로 잘하고 있다고 보는지, 아니면 잘못하고 있다고 보는지(매우 못하고 있다=1, 별로 못하고 있다=2, 대체로 잘하고 있

다=3, 매우 잘하고 있다=4)를 4점 서열척도로 구성하였다. 구성적 변수로 자신의 이념성향은 서열척도 진보=1, 중도=2, 보수=3로 연속형 변수로 취급하였다. 마지막으로 연령 역시 조사시점의 연속형 변수로 사용하였다(20대=1, 30대=2, 40대=3, 50대=4, 60대 이상=5).

<표 1> 측정지표

구분	변수명	측정지표
종속 변수	국정운영평가	귀하께서는 대통령의 국정운영을 잘하고 있다고 보십니까?
독립 변수 : 상황적 요인	재난안전인식	귀하께서는 극장, 백화점, 터미널, 지하철 등 공공시설물의 대형화재와 지하철, 기타 대형 교통사고나 비행기, 여객선 등의 침몰과 관련한 재난에 불안감을 어느 정도 느끼십니까?
		귀하께서는 A형 간염, 일본뇌염 등 감염병과 조류인플루엔자(AI) 등 가축전염에 불안감을 어느 정도 느끼십니까?
		귀하께서는 대형건물이나 공공시설물 붕괴, 전국적인 정전사태, 통신두절 사고 등과 관련된 재난에 불안감을 어느 정도 느끼십니까?
	재난관리정책성과	귀하께서는 우리 사회가 재난으로부터 얼마나 안전하다고 생각하십니까? 정부가 재난관리를 전반적으로 잘하고 있다고 보십니까?
구조적 요인	정치이념	자신의 이념성향이 어떠하다고 생각하십니까?
	연령	20대, 30대, 40대, 50대, 60세 이상
	성별	남성, 여성

IV. 분석결과 및 논의

1. 기술 통계량

본 연구의 대상인 「2014년 재난안전 국민인식 옴니버스 조사」에 포함된 각 변수들에 대한 특성을 살펴보면 <표 2>와 같다. 먼저 종속변수를 살펴보면, 대통령의 국정운영평가가 긍정적, 부정적이라고 응답한 비율은 각각 50%(472명)으로 동일하게 나타났다.

독립변수의 기술 통계량을 살펴보면 다음과 같다. 전체 응답자는 944명으로 성별로는 남성 505명(53.5%), 여성 439명(46.5%)로 남성이 좀 더 높은 것으로 나타났다. 정치이념의 경우, 중도는 전체 41.5%로 392명으로 가장 많이 나타났으며, 보수는 345명(36.2%), 진보는 210명(22.2%)인 것으로 확인되었다. 연령대는 60세 이상이 전체의 225명(23.8%)로 가장 많이 나타났으며, 50대 204명(21.6%), 40대 201명(21.3%), 30대 158명(16.7%), 20대 156명(16.5%) 순으로 나타났다.

<표 2> 변수별 기술 통계

	변수	명(%)		변수	명(%)
공공시설물 대형화재, 대형교통사고, 침몰	전혀 불안하지 않다	76(9.1)	우리 사회의 재난 안전도 평가	전혀 안전하지 않다	151(16.0)
	별로 불안하지 않다	277(29.3)		별로 안전하지 않다	480(50.8)
	대체로 불안하다	412(43.6)		대체로 안전하다	288(30.5)
	매우 불안하다	168(17.8)		매우 안전하다	25(2.6)
감염병, 전염병	전혀 불안하지 않다	120(12.7)	정부의 재난관리 평가	매우 못하고 있다	292(30.9)
	별로 불안하지 않다	362(38.3)		별로 못하고 있다	422(44.7)
	대체로 불안하다	318(33.7)		대체로 잘하고 있다	211(22.4)
	매우 불안하다	144(15.3)		매우 잘하고 있다	19(2.0)
공공시설물 붕괴, 통신두절	전혀 불안하지 않다	96(10.1)	자신의 정치이념	진보	210(22.2)
	별로 불안하지 않다	316(33.5)		중도	392(41.5)
	대체로 불안하다	396(41.9)		보수	345(36.2)
	매우 불안하다	136(14.4)			
국정운영평가	긍정평가	472(50.0)	연령대	20대	156(16.5)
	부정평가	472(50.0)		30대	158(16.7)
성별	남성	505(53.5)		40대	201(21.3)
	여성	439(46.5)		50대	204(21.6)
			60세 이상	225(23.8)	

재난안전에 대한 인식정도에 있어서 공공시설물 대형화재, 대형교통사고, 침몰에 대해 불안하다(매우 불안, 대체로 불안)는 답변은 580명(61.4%)으로 나타났으며, 462명(49%)은 감염병·전염병과 같은 재난에 불안하다고 응답하였다. 공공시설물 붕괴, 통신두절에 관한 재난은 전체 944명 중 532명(56.3%)이 불안하다고 응답하여 세월호 이후, 공공시설물 대형화재, 대형교통사고, 침몰재난에 대한 불안정도가 가장 높게 나타났다. 다음으로, 재난관리에 대한 성과로 우리사회의 재난안전도 평가에 대한 물음에는 별로 안전하지 않다고 응답한 사람이 전체의 50.8%(480명)로 가장 많게 나타났으며, 대체로 안전하다 30.5%, 전혀 안전하지 않다는 경우는 16%, 대체로 안전하다 2.6%을 차지하였다. 정부의 재난관리 평가를 살펴보면, 별로 못하고 있다고 응답한 경우가 전체의 44.7%를 차지하였으며, 매우 못하고 있다는 30.9%이며, 대체로 잘하고 있다는 22.4%, 매우 잘하고 있다는 경우는 2%인 것으로 나타났다.

2. 분석 결과

재난안전인식과 정부의 재난관리 정책평가가 정부신뢰에 미치는 영향을 알아보기 위하여 2014년도 옴니버스 데이터를 활용하여 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 분석결과는 <표 3>와 같이 정리되었다.

정부신뢰 영향요인 분석결과를 살펴보면 대형화재, 대형교통사고, 침몰에 관한 재난에 대한 불안정도(-), 우리사회의 재난안전도 평가(+), 정부의 재난관리 평가(+), 이념성향(+), 연령대(+), 성별(+), 정부신뢰에 통계적으로 유의미한 영향을 주는 것으로 나타났다. 이에 반해, 인적·사회적 재난 중 감염병, 전염병 재난과 공공시설물 붕괴, 통신두절에 대해 피해를 볼 수 있다는 불안정도 인식은 정부신

회에 통계적으로 유의미한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 이들 결과가 갖는 의미를 보다 구체적으로 논의하면 다음과 같다.

먼저, 상황적 요인 중 재난안전인식의 경우 대형화재, 대형교통사고, 침몰재난에 대한 불안감은 정부에 대한 신뢰를 저하시키는 것으로 나타났다. 이는 본 조사연구의 시기가 2014년 4월 16일 세월호 참사가 발생한 지, 2달 후인 2014년 6월에 진행되었기 때문이라고 할 수 있다. 여객선 침몰 이전에 구출할 수 있는 시간이 존재하였음에도 불구하고 구출신호를 적극적으로 하지 않았다는 인적재난으로 여객선 침몰재난에 대한 불안감은 상당히 높았고 실종자 수습이 진행되고 있던 시점으로 정부에 대한 신뢰도를 떨어뜨리는 결과를 가져온 것으로 판단된다. 하지만 본 연구의 결과는 특정 분야에 대한 사회우려 증가는 정부신뢰를 강화시킨다는 박희봉 외(2012) 연구와 상반된 결과가 도출되었다.

<표 3> 로지스틱 회귀분석 결과

변수			모델 I		모델 II	
			b	Exp(b)	b	Exp(b)
상황적 요인	재난안전 인식	대형화재, 대형교통사고, 침몰재난 불안감	-0.206**	1.228	-0.244***	1.277
		감염병, 전염병 재난 불안감	-0.106	1.112	-0.076	1.079
		공공시설물 붕괴, 통신두절 불안감	-0.104	1.110	-0.126	1.135
	재난관리 정책성과	우리 사회의 재난 안전도 평가	0.298***	0.742	0.206**	0.814
		정부의 재난관리 평가	0.357***	0.700	0.335***	0.716
구조적 요인		이념성향	0.166***	1.180		
		연령대	0.390***	1.477		
		성별	0.399**	1.491		
chi-square			98.335		92.572	
-2 Log likelihood			110.327		216.090	
R-square			0.253		0.125	

*p<0.05, **p<0.01, ***P<0.001

한편, 감염병, 전염병 재난에 대한 불안감과 공공시설물 붕괴, 통신두절 재난에 대한 불안감은 정부 신뢰에 음(-)의 관계를 나타내지만 유의미한 영향력은 없는 것으로 확인되었다. 본 설문조사 시기가 세월호 참사 직후로 여객선 침몰에 관한 국민들의 체감 불안이 다른 재난에 비해 상대적으로 크게 다가왔기 때문으로 해석되어 진다. 비록 통계적으로 유의미한 영향력은 나타나지 않았지만 여객선 침몰 외에도 감염병, 전염병 재난과 공공시설물 붕괴, 통신두절 재난에 대한 불안감 증가는 정부에 대한 신뢰도를 낮추는 결과를 가져온다는 점에서 의의가 있다. 다시 말해서 정부신뢰에 인적·사회적 재난이 중요한 요인이 될 수 있다.

다음으로, 상황적 요인 중 재난관리 정책성으로 우리 사회의 재난안전도 평가와 정부의 재난관리 평가가 높을수록 정부신뢰 역시 향상되는 것으로 나타났다. 이론적 부분에서 언급된 바와 같이 재난관리 정책에 있어서 재난안전도와 재난관리에 대한 평가는 정부의 정책성적을 나타내는 대리변수이다. 우리 사회의 재난 안전도가 높다는 것은 비교적 높은 정부의 재난안전을 위한 노력으로 연관되어 있어 정부신뢰에 유의미한 영향을 주는 요인으로 나타났다고 판단된다. 정부의 재난관리 평가의 경우 역시 재난관리를 위한 정부정책이 좋을수록 즉, 관리를 잘하고 있다고 판단할수록 정부신뢰 역시 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 정부성과와 정부신뢰 사이에 밀접한 관계가 있다는 선행연구의 결과와 같은 맥락에서 해석할 수 있다. 특히, 몇몇 연구에서는 한국 상황에서 정부정책에 대한 시민들의 평가와 정부신뢰가 높은 상관관계를 나타내고 있다고 보았다(Kim, 2010; 전대성 외, 2013). 본 연구결과, 재난안전과 관리는 현 우리나라의 상황에서 중요한 사회문제로 이제는 정부가 경제적 성과 외에도 국민의 안전에 대한 정책의 중요성을 고려해야 하는 매우 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다.

분석결과, 본 연구에서는 세월호라는 정부위기 이후 여객선 침몰재난에 대한 불안감과 정부의 재난관리 정책성적에 대한 국민들의 인식 및 평가는 정부신뢰에 영향을 미칠 수 있다는 사실을 알 수 있었다. 기본적으로 정부신뢰에 가장 크게 영향을 미치는 것은 제도 및 정부정책인 것으로 나타났다. 이는 정부가 제도 및 정책을 어떻게 수립하느냐에 따라 정부신뢰에 가시적인 영향을 미친다는 매우 중요한 결과이다(박희봉 외, 2012). 특히, 흥미로운 결과는 박희봉 외(2012) 논문결과와 비교하여 사회우려에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향력의 방향이 상반된다는 사실이다. 박희봉 외(2012) 연구에서는 정부정책에 대한 의식을 안보상황, 사회질서 등 사회에 대한 우려가 많은 사람일수록 정부신뢰가 높다는 결과이다. 사회적인 문제를 해결하는 주도권이 정부에 있다는 것이고, 위기 발생 시 한국인은 정부의 역할에 기대한다는 것으로 보았다. 하지만, 본 연구결과는 반대로 재난안전에 대한 불안감이 강할수록 정부신뢰는 저하되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 시민들이 재난관리를 정부의 책임으로 인식하고, 재난관리에 대한 중요성을 재인식함에 따라 재난 발생 시 정부가 제대로 대응하지 않는다면 정부에 대한 신뢰가 저하된다고 해석할 수 있다. 그만큼 국민들은 재난관리 및 안전에 있어서 정부에 대한 기대가 낮다는 것을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

마지막으로, 정부신뢰에 영향을 미치는 구조적 요인의 경우, 이념성향이 보수인 사람들은 정부신뢰가 통계적으로 유의미하게 높아지는 것으로 나타났다. 현 박근혜 정부는 새누리당으로 기존 정치성향과 정부신뢰를 다루고 있는 기존 선행연구(이상신, 2010)에서 예측된 것과 마찬가지로 집권정당이 보수인 만큼 정치성향이 보수인 응답자일수록 정부에 대한 신뢰수준을 높은 것으로 나타났다. 즉, 이념적 성향이 같은 보수성향의 국민들은 집권정당의 정책을 보다 관대하게 지지하는 것으로 해석할 수 있다. 본 연구결과, 진보적이라고 평가한 응답자는 반대로 정부신뢰가 보수적 성향을 가진 응답자들보다 낮았다. 이러한 결과는 보수적인 현 정부에 대해 진보적인 정치성향을 가진 응답자들이 정부에 대한 신뢰가 낮다는 것은 어쩌면 자연스러운 일이다. 하지만 이러한 정부에 대한 불만이 정부에 대한 불신으로 이어져야 하는 것이 아니며, 정부의 정책과 방향에 반대하지만 정부에 대한 기본적인 신뢰

를 유지하는 것은 성숙한 민주주의 국가의 모습이다(이상신, 2010).

연령대와 성별의 경우는 고연령대이고 여성일수록 정부신뢰가 높아지는 것으로 나타났다. 본 연구 결과, 고령층일수록 젊은 층에 비해 상대적으로 높은 정부신뢰를 보이는 것으로 Chanley, *et al.*(2000), Christensen & Laegreid(2005), 정광호 외(2011)와 동일한 결과이다. 성별에 있어 여성과 남성의 정부신뢰 차이를 비교한 결과, 대체로 여성이 현 정부의 국정운영평가에 대한 신뢰가 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 박희봉 외(2003), 정광호 외(2011) 연구결과와는 부합하지만 남성이 여성보다 정부신뢰가 높게 나타난 Chanley, *et al.*(2000), 오경민·박홍식(2002), 박순애(2006) 연구와는 상이한 결과이다. 이러한 결과는 남성이 여성에 비해 상대적으로 정부에 대한 비판의식이 높기 때문에 정부에 대한 신뢰가 여성보다 낮게 나타난 것으로 해석할 수 있다(박희봉 외, 2003). 또한, 지지정당에 관한 남녀간 차이를 알아본 박순애(2006) 연구에 따르면, 여성보다 남성이 보수성향의 새누리당 지지도가 높게 나타났다는 점에서 같은 맥락에서 해석할 수 있다.

V. 결론

정부신뢰의 개념은 다음 2가지 측면으로 정의될 수 있다. 첫째, 적극적 의미에서 정부가 좋은 성과 및 결과를 낼 것이라는 데 대한 국민들의 기대로 정부정책에 대한 성과는 정부신뢰에 영향을 미친다는 것이다. 둘째, 근본적인 차원에서 정부가 올바른 일을 정당하게 처리할 것이라는 믿음(belief)이 전제되어 있어야 한다. 과정적 측면에서 어떠한 정부성과에 대한 시민들의 인식과 정부신뢰는 높은 상관관계를 나타내고 있다고 볼 수 있다. 정부신뢰에 대한 2가지 측면을 영향요인으로 보고 재난안전에 적용하였을 때, 과정적 측면에서 각종 재난안전에 대해 국민들이 가지는 불안감과 정부의 재난관리 정책성과는 정부신뢰에 영향을 미친다고 볼 있다.

따라서 본 논문은 재난안전에 대한 국민들의 불안감과 정부의 재난관리 정책성과가 정부신뢰에 미치는 효과를 밝히고자 하였다. 특히, 2014년 4월 16일 인재로 평가되는 세월호 침몰 직후, 재난안전 위협인식과 재난관리 정부정책이 정부의 국정운영평가 즉, 정부신뢰에 영향을 미치는 중요한 요인이라 할 수 있는지, 주요 변수라면 정부신뢰를 저하시키는 요인인지를 알아보려고 하였다. 이를 위해 본 연구는 지난 2014년 6월 20일~22일 기간 동안 한국리서치에서 조사를 수행한 하고 있는 「2014년 재난안전 국민인식 옴니버스 조사」 자료에 포함되어 있는 은퇴자 944명을 대상으로 로지스틱 회귀분석을 실시하였다. 분석을 통해 발견한 흥미로운 결과의 정책적 함의와 정책제언은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 재난안전 중 대형화재, 대형교통사고, 침몰재난에 대한 불안감이 정부의 국정운영평가 즉, 정부신뢰에 영향을 미치는 중요한 요인으로 나타났다. 세월호 사건 이후, 여객선 침몰에 대한 불안감의 경우, 국민들의 우려확산은 정부신뢰를 저하시키는 것으로 나타났다. 본 설문조사가 엄청난 인명피해

를 가져온 세월호 사고처리가 한창 진행 중이던 2014년 6월에 진행되어 국민들의 여객선 침몰에 관한 불안감이 다른 재난에 비해 상대적으로 크게 다가왔기 때문으로 해석되어진다. 반면, 감염병, 전염병 재난, 공공시설물 붕괴, 통신두절 재난과 같은 다른 종류의 인적·사회적 재난 불안감은 정부신뢰와 음(-)의 관계인 것으로 나타났지만 통계적으로 유의미한 영향력은 없는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 인적·사회적 재난에 대한 낮은 시민인식으로 설명되어질 수 있다. 매년 발생하고 있는 구제역 등 가축 전염병 공포와 끊임없이 발생하고 있는 화재사고를 벗어나고자 중앙과 지방정부는 마스터플랜을 비롯한 매뉴얼 발간, 안전수칙 마련 등 다양한 노력을 하고 있다. 하지만 정책 못지않게 중요한 점이 ‘시민들의 안전의식’이라는 것을 본 연구에서 발견할 수 있었다. 세월호 참사로 인한 교훈에도 불구하고 얼마 전 발생한 전남 담양의 펜션 바비큐장과 강화도 캠핑장 화재 등 안전 사고들의 발생 원인이 바로 시민들의 안전 불감증 즉, 낮은 안전인식이 중요한 원인일 수 있다는 것이다. 결국 안전에 대한 시민들의 인식이 관건이다. 지금까지 ‘저비용 고효율’ 추구에 따른 시민들의 안전수칙 위반은 화재와 추락·붕괴·폭발과 전염병 확산 등 다양한 재난에 원인을 제공하였다. 그런 면에서 시민들의 안전의식을 제고하기 위해 권역별로 생활안전 체험관을 건립해 안전문화운동을 펼치겠다는 부산시의 계획은 주목된다. 앞으로 안전에 대한 시민들의 의식을 높이기 위한 안전수칙 준수 의무에 대한 지속적인 교육이 필요하다.

둘째, 재난안전에 대한 불안인식 요인 외에도 상황적 요인으로 정책성적을 의미하는 우리 사회의 재난안전도와 정부의 재난관리 평가 역시 정부신뢰를 결정하는 중요한 요인으로 발견되었다. 재난안전도와 정부의 재난관리 평가가 높을수록 정부의 국정운영평가 즉, 정부신뢰 역시 향상된다는 결과다. 엄청난 사상자가 발생한 세월호 사건 이후에 이루어진 본 설문결과에서 국민들은 ‘우리 사회의 재난안전도 평가’에 안전하지 않다는 응답이 전체 944명 중 631명, 66.8%에 달해 우리사회 내 환경구조물이 취약하다는 인식이 강했다. 과거 1960년대, 1970년대 ‘빨리 빨리’ 문화와 함께 속도와 편의, 효율성을 추구하는 압축 성장을 경험하면서 만들어진 취약한 시설과 환경구조물은 50년이 지난 지금 국민들의 안전과 생명을 위협하는 요소가 되었다. Schwab, et. al.(2007)에 따르면, 집, 사무실, 농장, 학교, 도로, 하수처리장 등 사람에 의해 만들어진 이러한 인적 환경(human environment)과 자연 재난(natural hazard)이 결합되었을 때, 엄청난 피해를 동반하는 재난(disaster)이 발생한다고 주장하였다. 그만큼 시설물의 취약성은 엄청난 피해를 가져오는 재난발생의 가장 큰 원인요소이다. 한국 사회가 가지고 있는 시설물 환경의 구조적인 취약성을 정책적으로 보완하기 위해서는 우리 사회 스스로 예방적 차원에서 구조물에 대한 자발적인 점검 등이 필요하다.

나아가 본 설문결과에 따르면, 전체 응답자의 75.6%(714명)이 ‘정부가 재난관리를 못하고 있다’고 평가하고 있어 정부의 재난대응도 역시 불안한 것으로 나타나 정부의 재난대응 역량강화가 시급한 것으로 조사됐다. 최근 여가시설 이용형태 변화에 따라 캠핑 열풍이 불기 시작한 것이 몇 년 되었지만 이에 대한 관리소홀 및 관련 소관부처가 없는 것은 물론이고 법령의 근거조차 마련되어 있지 않았다는 점은 정부의 관리 역량 제고가 필요하다는 점을 반증한다. 대형사고 때마다 1차적인 처방이 아닌

안전 제도화를 위한 정부의 재난안전 및 관리에 대한 적극적인 노력과 함께 정부신뢰를 증가시키는 방향으로의 노력이 중요하다. 또한 주요 국가들의 경우, 지방정부 중심의 재난 대응력 강화에 중심을 두고 정책을 수립하는데 비해 우리나라의 경우 과연 중앙정부가 아닌 지방정부 중심의 재난 현장지휘 체계 수립이 과연 가능한지가 의문이다. 본 연구의 결과에서 확인한 것처럼 시민들이 재난관리에 대한 정부의 역할에 이렇게 의존적이라면, 향후 재난 사고가 지방 또는 지역에서 발생하는 특성상 최초 대응을 지방정부 또는 시민단체 주도의 대응을 불신할 가능성이 높기 때문이다.

마지막으로, 구조적 요인 중 정치이념성향이 보수이고, 고연령층에 여성일수록 정부신뢰가 높은 것으로 나타났다. 이들 변수 모두 정부신뢰에 통계적으로 유의한 영향을 주는 것으로 확인되었다. 이러한 결과는 현 박근혜 정부와 정치성향이 같은 경우, 국민들은 집권정당의 정책에 보다 관대하게 정책을 지지하는 것으로 볼 수 있다. 또한, 성별의 경우 남성은 정부에 대한 비판의식이 상대적으로 여성보다 높고, 보수성향이 높기 때문에 보수성향인 새누리당 즉, 박근혜 정부의 지지도가 높게 나타난 것으로 해석되어 진다. 추후, 이 부분에 대한 지속적인 후속연구가 필요할 것이다.

이상의 정책적 함의에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 한계가 있다. 먼저, 자료의 한계로 인해 재난안전 및 관리 외 다양한 경제적, 정책적 성과 변수를 포함시키지 못하였다. 본 연구는 재난관리의 중요성을 파악하는데 1차 목적이 있기 때문에 자료의 특성상, 다양한 정부정책을 포함하여 정부신뢰에 영향을 미치는 정책성과 변수간의 비교연구가 어려웠다는 불가피한 측면이 있다. 이 부분은 향후, 재난안전정책에 대한 중요성이 좀 더 확대된 후, 다양한 정책과 비교분석할 수 있는 추가적인 연구가 진행된다면 정부정책의 영향요인 밝히는 더욱 설명력 높은 연구가 진행될 수 있을 것으로 보인다. 다음으로, 국가적 대재난인 세월호 참사 이전에도 과연 재난안전에 대한 인식과 정부의 재난관리 정책 성과가 정부신뢰에 대해서 영향을 미치는 유의미한 영향변수인지를 확인하는데 한계가 있었다. 향후 정기적인 조사를 통해 다양한 실증분석이 필요할 것이다.

참고문헌

- 박순애. 2006. 정부에 대한 이해와 정부신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로. 한국행정학보. 40(2): 73-97.
- 박종민, 배정현. 2011. 정부신뢰의 원인. 정부학연구. 17(2): 117-142.
- 박희봉, 이희창, 조연상. 2003. 우리나라 정부신뢰 특성 및 영향요인 분석. 한국행정학보. 37(3): 45-66.
- 박희봉, 이영란. 2012. 시민문화와 정부정책이 정부신뢰에 미치는 영향. 한국행정논집. 24(4): 913-936.
- 오경민, 박홍식. 2002. 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구. 한국정책학회보. 11(3): 113-135.
- 이상신. 2010. 정부신뢰의 위기: 천안함 사건을 중심으로. 한국정치학회보. 44(4): 97-117.
- 이승중. 2010. 정부신뢰에 대한 종교의 영향. 한국행정학보. 44(1): 99-119.

- 이양수. 2008. 신뢰유형, 관료의 형태, 국정운영평가가 정부역할신뢰에 미치는 영향. *한국행정논집*. 20(2): 533-552.
- 이윤수. 2013. 무사안일이 정부신뢰에 미치는 영향. *정부와 정책*. 6(1): 29-47.
- 이종수. 2001. 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인. *사회과학논집*. 32: 67-86.
- 이헌수. 1999. 국민의 행정 신뢰에 관한 영향요인 분석: 공무원에 대한 신뢰를 중심으로. *한국행정학보*. 33(2): 37-56.
- 전대성, 권일웅, 정광호. 2013. 정부신뢰에 대한 연구: 대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가비교를 중심으로. *한국정책학회보*. 22(2): 181-206.
- 정광호, 이달곤, 하혜수. 2011. 지방정부 신뢰요인의 탐색. *한국행정학보*. 45(4): 181-201.
- 최홍규. 2009. 지방정부 운영에 대한 정책적 함의: 공공서비스 만족도와 신뢰, 이주의사의 관계를 중심으로. *한국자치행정학보*. 23(1): 179-200.
- 한세익. 1999. 지식행정에 대한 탐색적 연구. *한국행정학보*. 33(3): 1-19.
- Barber, B. 1983. *The Logic and Limits of Trust*. N. J.: Rutgers University Press.
- Brewer, P. R. and L. Sigelman. 2002. Trust in Government: Personal Ties that Bind? *Social Science Quarterly*. 83(2): 624-631.
- Chanley, V. A., T. J. Rudolph, and W. M. Rahn. 2000. The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis. *Public Opinion Quarterly*. 64(3): 239-256.
- Christensen, T. and P. Laegreid. 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. and S. Luks. 2001. Political Trust Revisited: Deja Vu All over Again? J. R. Hibbing and E. Thiss-Mose(eds). *What is it about Government that Americans Dislike?* New York: Cambridge University Press.
- Cole, R. L. 1973. Toward a Model of Political Trust: A Causal Analysis. *American Journal of Political Sciences*. 17(4): 809-817.
- Gamson, W. A. 1968. *Power and Discontent*. Homewood: Dorsey Press.
- Hetherington, M. J. 1998. The Political Relevance of Political Trust. *American Political Science Review*. 92(4): 791-808.
- Hetherington, M. J. 2005. *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton University Press.
- Kim, Soonhee. 2010. Public Trust in Government in Japan and South Korea: Does the Rise of

- Critical Citizens Matter? *Public Administration Review*. 70(5): 801-810.
- McAllister, D. J. 1995. Affect and Cognition-based Trust as Foundations for Interpersonal Cooperation in Organizations. *Academy of Management Journal*. 38(1): 24-59.
- Miller, A. H. 1974. Political Issues and Trust in Government: 1964-1970. *American Political Science Review*. 68(3): 951-972.
- Mishler, W. and R. Rose. 2001. What are the Origins of Political Trust: Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. *The Journal of Politics*. 59(2): 418-451.
- Nye, S. J., P. D. Zelikow, and D. C. King. 1997. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Schwab, A. J., Eschelbach. K. & Brower. D. J. 2007. *Hazard Mitigation and Preparedness: Building Resilient Communities*. Wiley Press.
- Shyu, H. Y. 2008. *Trust in Institutions and Democratic Consolidation in Taiwan*. Paper Prepared for delivery at the 2008 Annual Meeting of the American Political Science Association in Boston, MA, August, 28-31.
- Uslaner, E. M. 2001. Is Washington Really the Problem? In John Hibbing and Elizabeth Thiess-Morse.(eds.). *What Is It About Government That Americans Dislike?* New York: Cambridge University Press.

이동규: 성균관대학교에서 “초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대형 재난 사례를 중심으로”라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였으며(2010. 8), 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐, 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학과 학부장으로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 재난관리 등이다. 최근에 발표한 논문으로는 “정책학적 관점에서 재난개념 및 유형 접근 검토: 초점사건 이후 정책영역 간의 여파 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로”(2013), “초점사건 이후 정책과정 모형 연구: 정책실패 이후 정부 입법변화 과정 연구 가능성을 중심으로”(2013) 등이 있다. 2010년 제8회 행정학 학술논문대회 최우수상, 2011년 한국행정학회에서 제18회 학위논문부문 학술상을 수상하였다(schema209@naver.com).

민연경: “지방자치단체의 노인복지서비스 전달네트워크 형성요인과 효과성: 독거노인돌봄기본서비스를 중심으로”라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였으며(2014. 8), 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 네트워크 거버넌스, 노인복지정책, 위기관리 등이며 주요 논문으로는 “시·도별 고령화 격차와 지방자치단체의 고령화정책 대응(2013)”, “저출산 정책과 양성평등문화의 출산을 제고 효과(2013)”, “노인복지서비스 전달네트워크의 구조적 특성과 효과성(2014)” 등이 있다(yk4198@dau.ac.kr).