

국가기구에 대한 신뢰: 근대적 요인과 탈근대적 요인

박 병 진*

우리사회에서 주요 제도에 대한 신뢰(institutional confidence)는 매우 낮은 수준을 보인다. 사회의 다양한 영역에서 발생하는 경쟁을 공정하게 감시하고 관리할 책임이 있는 국가기구가 특정 집단에 의해 장악되고 이로 인해 발생하는 각종 비리와 부정부패는 경쟁의 규칙과 절차의 공정성을 위협하여 신뢰를 악화시키고 있다(공정성 가설). 또한 공정한 게임의 룰이 지켜지지 않았을 때, 질서를 회복하기 위하여 강력한 제재를 가하지 않을 경우 역시 신뢰의 회복은 어려워진다(제재 가설). 한 사회의 경쟁과 분배의 공정성을 위해하는 행위에 대한 제재의 강도와 확실성은 신뢰 회복의 필수적인 요소이다. 한편, 탈물질주의의 대두는 위계적 국가기구에 대한 신뢰를 철회하고 그 대신에 NGO와 같은 새로운 조직에 대한 기대를 높여가고 있다.

이러한 문제의식에서 이 연구는 1999년 12월에 제주도를 제외한 전국 20세 이상의 성인남녀를 대상으로 수집된 1,202명에 관한 자료를 중심으로 공적신뢰의 형성에 영향을 주는 변수로서 공정성과 제재의 확실성 및 탈물질주의가치 간의 관계를 중다회귀분석을 통해 분석하였다. 요인분석결과, 공적 제도에 대한 신뢰는 국가기구 신뢰, 전문직 신뢰 및 비정부조직 신뢰로 나타났다. 공정성, 제재, 탈물질주의에 관한 단계적 모형에 대한 중다회귀분석 결과 국가기구에 대한 신뢰는 보상의 공정성이 보장될 때, 일상범죄보다는 엘리트계층의 비리와 부정에 대한 엄격한 처벌이 강화될 때 높게 나타나고 있음을 알 수 있었다. 또한 탈물질주의적 가치를 지닌 사람일수록 국가기구에 대한 신뢰가 약한 것이 검증되었다. 우리사회에서 국가기구에 대한 신뢰의 형성은 문화적 과정을 알 수 있었다. 국가의 역할과 기능이 점차 확산되고 있는 현대사회에서 국가기구의 공정한 운영과 비리와 불법에 대한 엄격한 제재와 같은 근대적 가치와 탈물질적 가치는 공히 국가기구에 대한 신뢰를 형성하는데 중요한 요소임을 확인하였다.

주제어: 국가기구신뢰, 제도신뢰, 공정성, 제재의 엄격성, 탈물질적 가치

* 한양대학교 제3섹터연구소 객원교수.

1. 문제 제기

국가기구에 대한 신뢰는 국가정책의 수립과 집행의 성패의 주요 요인이다. 국가기구에 대한 불신은 많은 비용을 지불하게 하며 사회통합을 약화시킨다. 국가기구에 대한 신뢰의 위기는 크게 두 가지 요인군에 의해 발생하고 있다. 그 하나는 근대적 요인으로 국가기구 및 공적제도의 해당 기능의 수행역량, 투명성과 공정성 같은 합리적 근대화기제의 불비에 의한 것이다. 다른 하나는 탈근대적 요인으로서 근대화과정에서 강조되었던 물질적 가치의 상대적 약화와 참여, 관용 및 환경친화적 생활양식을 강조하는 탈물질주의의 대두로 인한 기존의 국가기구에 대한 신뢰의 철회경향이다.

국가에 대한 신뢰는 서구사회에서도 최근 점차 하락하고 있는 추세이다. 우리사회의 국가기구에 대한 불신의 기원은 근대화의 과정에 내재하고 있다. 근대화의 기도는 이성에 기반하여 전통적 사회를 변화시키려는 시도이다. 우리사회에서 근대화의 기도는 강력한 발전국가모형에 의해 추진되었다. 강력한 발전국가(예를 들어, 관료적 권위주의 국가) 여타 사회적 가치를 유보한 채 경제성장을 기조로 하여 일정한 발전을 성취하였다. 그러나 경제발전의 과정에 남긴 권위주의와 연고주의, 지역차별과 부정부패의 악습 같은 후유증으로 인하여 국가기구에 대한 신뢰는 점차 약화되었다. 취약한 정권의 정당성과 비효율적인 정책수행능력으로 인해 시민으로부터 높은 신뢰를 받지 못하였다. 끊임없이 터져 나오는 주요 국가기구의 담당자들에 의한 각종 비리와 부정은 국가 주요 제도에 대한 불신의 직접적 원인이었다.

국가기구에 대한 신뢰는 국가의 정책수행역량과 집행의 투명성과 공정성같은 근대적 요인뿐만 아니라 탈물질주의와 같은 문화적 조건

에 의해서도 영향을 받는다. 성장과 안정을 추구하는 물질주의적 가치가 팽배한 사회에서는 근대국가들에 대한 정치적 지지가 높은 반면, 참여와 상호배려 및 환경에 대한 높은 관심을 보이는 탈물질적 가치(post-modernism)가 점차 증가하는 사회에서 국가기구에 대한 신뢰가 약화되는 경향을 보인다(Inglehart 1999). 탈물질적 가치로 인한 위계적인 국가제도(hierarchical institutions)에 대한 신뢰의 약화가 민주주의의 침식을 의미하는 것은 아니나, 기존의 민주주의와 국가체제에 대한 상이한 관심이 대두하고 있음은 분명하다.

이러한 문제의식에서 이 연구는 1999년 12월에 제주도를 제외한 전국 20세 이상의 성인남녀를 대상으로 수집된 1,202명에 관한 자료를 분석할 것이다. 국가신뢰의 형성에 영향을 주는 변수를 근대적 요인의 영향은 공정성 가설과 제제의 확실성 가설을 중심으로, 그리고 탈근대적 요인의 영향은 탈물질주의 가설로 설정하여 그 관계를 경험적으로 분석해보고자 한다. 아울러 전통사회의 잔재인 연줄망의 영향을 살펴 보도록 하겠다.

2. 공적 신뢰의 개념과 생성근거

1) 공적 신뢰의 개념과 국가기구에 대한 신뢰

공적 신뢰는 최근의 시민사회론에서 공통적으로 논의하고 있는 사회의 주요 영역으로서 공공제도에 대한 신뢰를 의미한다. 공적 신뢰는 한 사회의 기본적 게임의 규칙에 대한 공유된 신뢰이며, 이는 제도화된 질서의 정당성과 연관되어 있다. 공적 신뢰는 사회 내 제도나 규범, 더 나아가서는 체제 자체에 대한 신뢰이다. 국가, 시장, 시민사회의 영

역의 주요 조직이나 규범에 대한 신뢰를 의미한다.¹⁾ 물론 시장의 경우는 개인의 이윤추구행위가 자유롭게 이루어질 수 있는 장으로 볼 수도 있으나 시장 메카니즘이 가능하게 하는 다양한 제도적 기반을 고려한다면 개인과 가족과 같은 사적 영역으로 환원할 수 없는 요소가 있다. 따라서 본 논문에서의 공적 신뢰란 주요 국가기구와 제도, 전문가 집단 및 비정부기구들에 대한 신뢰로 정의하여 사용하고자 한다.

공적 신뢰는 공공선과 관련된 제도에 대한 신뢰이다. 한 사회의 체계에 대한 이념이나 그 구체적 구성체(예를 들어, 자본주의 혹은 사회주의)의 하위에 있는 제도와 사회적 규범에 대한 신뢰를 말한다. 한 사회의 제도를 국가부문, 시장부문 및 시민사회부문에 구분할 때, 각 부문의 제도에 대한 신뢰를 의미한다.²⁾ 보다 구체적으로 국가부문에서는 행정, 입법, 사법관련 제도나 주요 담당자에 대한 신뢰를, 시장부문에서는 기업과 노조 및 각종 경제 이익단체에 대한 신뢰를, 시민사회부문에서는 전통적 비정부조직인 언론과 전문가 그리고 신사회 운동의 주역인 각종 시민단체에 대한 신뢰를 의미한다.

공적 신뢰의 하위부문을 구성하고 있는 구체적 제도에 대한 신뢰의 기반은 그 제도의 구성목적과 기능의 차이만큼 다양할 것이다. 국가는 영토 내의 시민의 보호와 복지제공 및 갈등해소 능력에 따라서, 시장은 생산성과 효율성에 따라서, 시민부문의 비정부조직에 대한 신뢰는 정부와 시장의 성과에 대한 감시와 견제 및 시민의 관심과 이해에 관한 민주적인 담론형성과 이의 관철 능력에 따라서 그 제도에 대한 신뢰 정도가 달라질 것이다.

국가부문에 대한 신뢰는 민주주의 구성의 핵심적 원리인 삼권분립

1) 시민사회의 다원적 의미에 관해서는 주성수(2004)를 참조할 것.
2) 제도적 신뢰(institutional confidence)를 개인 간 신뢰(trust)와 체제신뢰의 중간 단계로 정의하고 있는 연구자도 있다(Sztompka 1999; 한준 2003).

의 원리에서 그 단초를 찾아볼 수 있다. 국가에 대한 신뢰는 주권자(정부나 통치자)가 개인의 자유와 생명을 보호해 줄 것이라는 신뢰를 전제로 한다. 정부에 대한 신뢰는 정부의 탄생으로부터 그 기원을 찾을 수 있다. 홉스(Hobbes 1987)는 ‘만인과 만인의 투쟁’상태를 벗어나기 위해 자기보전과 안전을 위해 개인적 수단을 택하기보다는 자기를 보전해줄 수 있는 주권자에게 자발적으로 자신의 자연권을 위임하고 복종함으로써 정부가 탄생하게 된다(홍득표 1999: 39 재인용)고 했다.³⁾

입법부, 행정부, 사법부에 대한 신뢰는 해당 제도에 대한 신뢰와 해당 부서의 주요 직책을 담당하고 있는 담당자에 대한 신뢰를 구분할 수도 있으나 이 양자는 상호 중점적인, 교차사용이 가능한 개념으로 정의한다. 우리사회의 대통령제하에서 입법부와 행정부는 분리될 수 있으나 특정 시기(예를 들어, 한나라당이 다수를 차지한 16대 국회: 2000-2004)를 제외하고 대체로 국회의 다수당과 정부의 수반이 일치하는 경향을 보여 왔다. 또한 대통령이 대법원판사, 검찰총장, 법무부장관과 같은 사법부의 주요 보직에 대한 인사권 및 추천권을 장악하여 이들에 대한 통제가 용이한 대통령제하에서 각 부의 독립성이 상당한 정도 제한되어 있다는 점을 고려한다면 현행제도에서 국가부문 제도에 대한 신뢰는 삼권이 각각 완전히 분리된 개별적인 것이라기보다는 총합적인 성격이 강하다고 할 수 있다. 물론 노무현 정부의 시작과 함께 나타난 일련의 정치권 부정부패에 대한 사법부의 강력한 수사과

3) 로크(Locke)는 정부에 대한 신뢰를 언급하며 계약에 의한 자연권을 보호할 수 있음을 언급하고 이를 위해서는 권력분립이 필요하다고 하였다. 그의 이권분립론은 몽테스키외(Montesquieu)에 의하여 체계화되어 근대 제 국가의 권력분립제도에 결정적인 영향을 미치게 되었다. 몽테스키외는 그의 『법의정신』(De l'esprit des lois 1748)에서 국가에는 삼종의 권력이 있으며 입법권, 국제법에 속하는 사형의 집행권, 시민법에 속하는 사형의 집행권이 그것이라고 하였다. 몽테스키외의 삼권분립이론은 권력의 분산을 통한 권력 제한을 실현시킴으로써 시민의 자유를 보호하겠다는 것에 주안점을 둔 것이나, 이는 권력의 집중이 권력의 남용을 낳고, 권력 남용이 결국은 독재와 인권침해를 초래한다는 주권자의 불신을 전제로 한 구조이다.

처벌의 수위를 고려한다면 이러한 가정이 약간의 문제점이 있을 수 있으나 본 연구에서 이용한 자료가 김대중 정부 시대의 1999년 11월 경에 수집된 점을 고려한다면 국가기구 신뢰의 총합적 성격을 수용할 수 있을 것이다.

국가에 대한 신뢰의 형성은 국가가 시행하는 정책과 행정의 투명성과 공정성과 관련되어 있다. 또한 보상의 공정성뿐만 아니라 불공정한 사회적 관행(부정부패)에 대한 처벌의 확실성과 엄격성을 통한 사회규범의 재생 능력에 따라 달라진다.⁴⁾ 공적 신뢰에 가장 큰 영향을 주는 제도는 국가기구이다. 국가기구에 대한 신뢰는 국가기구 작동방식과 충원구조의 공정성과 투명성과, 현안처리 역량, 그리고 신뢰에 위해를 가하는 행위에 대한 처벌과 제재를 가함으로써 신뢰를 복원하는 능력에 달려있다. 전자의 기능은 주로 행정과 의회제도에 의해, 후자의 기능은 검찰, 경찰과 사법부에 의해 담당되고 있는 기능이다.

그러나 우리 사회는 지난 40여 년 간의 권위주의적 국가에 의해 주도된 산업화 과정에서, 권력과 자원을 독점하고 있는 집단들에 의해 공적 신뢰는 크게 침식되었다. 우리 사회의 규칙을 만들고(국회의원), 규칙을 집행하고(관료, 특히 국세청과 경찰), 위반자를 처벌하는(검찰과 사법부) 직업에 종사하는 사람들에 대한 신뢰가 매우 낮게 나타나고 있다. 이는 가장 공정하게 유지되어야 할 공적 자원을 형성, 배분, 관리하여야 할 공직자들이 공적 조직을 사유화함으로써 공공성이 크게 침식되었기 때문이다.

기존의 연구에서 국가부문에 대한 신뢰는 정치적 신뢰(political trust), 정부신뢰, 정치적 지지(political support), 제도신뢰(institutional confidence) 및 권위제도신뢰(respect for authority)라는 주제와 관련지어

4) 서문기는 정부신뢰의 근거를 정부의 갈등조정능력에서 찾고 있다(2001). 설득력이 있는 주장이나 검증에 필요한 직접적인 자료의 결핍으로 본 고에서는 제외한다.

<표 1> 정치적 지지의 차원과 경험적 지표

신뢰대상	경험적 지표	주요 동향
정치행위자 * (political actors)	대통령(수상), 의원, 정치지도자에 대한 신뢰	가변적 지지
정권의 제도 (regime institutions)	의회, 중앙정부, 사법부 등 제도에 대한 신뢰	신뢰의 쇠퇴
정권의 성취도 (regime performance)	국가지배구조, 정책만족도 평가	가변적 지지
정권의 원칙 (regime principles)	정치권리, 시민자유 보장, 법의 지배	높은 지지
정치공동체 (political community)	국가에 대한 자긍심, 국가를 위해 싸울 의지	높은 지지

출처: Norris(1999).

*달톤(Dalton 1999)은 정치행위자 대신 권위(authority)라는 개념을 사용한다.

연구되어 왔다.⁵⁾ 갠슨(Gamson 1968)은 정부신뢰의 영역을 공직자, 정권의 정치제도, 정권의 공공철학, 정치공동체의 네 가지 차원으로 구분하였다. 노리스(Norris 1999)는 정치적 지지라는 개념을 다시 발전시켜 정치행위자, 정권의 제도, 정권의 성과, 정권의 원칙, 정치공동체의 하위 차원으로 분류하고 각 차원의 경험적 지표와 주요 동향을 <표 1>처럼 정리하고 있다. 비록 하위 차원의 숫자에 있어서 약간씩의 차이는 있으나 이와 유사한 분류는 다른 연구에서도 빈번하게 나타난다 (Dalton 1999; Klingemann 1999).

2) 국가기구 신뢰의 생성과 훼손: 근대적 요인과 탈근대적 요인

국가기구의 신뢰는 근대화과정과 관련하여 이해할 수 있다. 급속한 근대화의 경험을 겪은 우리사회에서 국가에 대한 신뢰는 전근대적/근

5) 보다 자세한 논의에 대해서는 Fuchs, Guidorossi & Svensson(1995)과 Kornberg & Clark (1992)를 참조할 것. 참고로 민주주의 체제에 대한 신뢰는 가장 넓은 의미의 정의로 구체적 행정부나 정당에 대한 신뢰는 가장 좁은 의미의 정의로 사용하고 있다. 본고에서는 광의의 개념에 기반하여 국가기구신뢰를 정의하고자 한다.

대적/탈근대적 사회의 상이성이 동시에 존재하는 문화적 배경과 밀접한 관계가 있다. 전근대적 요소로서 공사구분의 불분명한 태도, 강한 연줄망의 과잉발달을 들 수 있다. 근대적 요소는 근대국가의 주요 기능과 그 기능을 수행하는 합리적 제도화와 관련된 요소들이다. 합리성, 투명성, 공정성 및 위반행위에 대한 제재의 엄격성이 주요 요소이다. 산업화와 민주화라는 발전의 양 축이 결합하여 한국적 근대국가가 탄생, 형성되는 과정은 이성에 근거한 이 가치들이 형식과 내용의 측면에서 독특하게 문화적으로 결합되는 과정이기도 하다.

한편, 근대화 이후의 사회적 징후로서 탈물질적 가치의 전세계적 확산 역시 기존의 국가에 대한 시민의 기대와 신뢰에 영향을 주고 있다. 경제적 발전, 사회안정, 물질적 풍요보다는 친환경적 공생, 참여증진, 자신의 표현, 관용과 같은 사회적 가치의 변화(Inglehart 1999)는 이를 가능케 할 수 있는 조직으로서 국가보다는 비정부기구를 선호하게 된다. 이 과정에서 기존의 국가기구에 대한 신뢰가 NGO들로 옮겨가고 있는 과정이 선진자본주의 사회에서 목격되고 있다. 본 연구는 이러한 이질적 가치의 동시적 존재라는 현실적 사회인식에 기반하여 국가기구의 신뢰 요인을 분석할 수 있는 틀을 구성하여 이 틀의 적합성을 경험적 자료를 이용하여 검증하고자 하는 것이다.

한 사회의 공적 제도와 규범에 대한 신뢰는 그 사회의 역사와 근대화과정의 성격에 의해 크게 영향을 받는다. 신뢰는 다양한 사회적 과정이 복합적으로 작용하는 문화적 과정으로서 국가에 의해 단기간에 형성되는 것이 아니며 오히려 민주국가가 신뢰에 기반하고 있다는 것이 기존의 연구에서 통설로 받아들여지고 있다(Tocqueville 1969; Putnam 1993). 신뢰의 형성이 장기간에 걸쳐 발생하는 문화사회적 과정이라는 측면에서 역사의 중요성을 이해할 수 있다. 그러나 우리는 토크빌이 분석하고 있는 미국사회의 작은 규모의 공동체사회에 살고

있지 않다. 오늘날 국가는 신뢰가 작동하고 유지되는 사회제도와 개인의 일상생활 영역에 깊숙이 침투하여 막대한 영향을 미치고 있다.⁶⁾ 국가는 신뢰의 증진에 긍정적으로도 혹은 부정적으로도 작용할 수 있다. 따라서 민주국가가 신뢰에 기초하고 있는 것이 사실인 것처럼 신뢰 역시 국가기구와 사회제도에 의해 크게 영향을 받고 있다. 이 점은 국가주도적 근대화를 겪은 사회에서 더욱 두드러지게 나타날 것이다.

국가기구신뢰는 국가의 정보 배분과 불확실성에 대한 제도적 관리에 의해 크게 영향을 받는다. 게임의 규칙이 정해지고, 규칙이 공정하게 적용되고, 게임의 실행이 투명성과 공정성을 유지한다면 공적 신뢰가 강화될 것이다(공정성 가설). 사회적 정보가 개방되고 게임의 규칙에 투명성이 보장된다면 과당적 연줄망의 과행적 성장은 억제된다. 공공이익에 대한 공적 담론이 형성되고 다양한 사회적 성원과 자발적 조직에 의해 견제가 강화된다면 음성적 지대추구행위가 어려워질 것이고 개인은 더 이상 연줄망에의 투자가 합리적 선택이 아님을 알게 될 것이다. 아울러 게임의 규칙을 위반한 이들에 대한 처벌이 연줄망에 의해 희석되지 않고 엄정하게 집행된다면 이 역시 공적 신뢰의 회복에 기여하게 된다(제재 가설).

국가에 대한 신뢰 기반에 관한 기존의 연구를 통해 볼 때, 경제적 요인, 정치적 요인, 사회적 요인 및 문화적 요인을 찾아 볼 수 있다. 먼저 경제적 신뢰의 요인으로는 지속적인 경제성장과 직업창출을 통한 물질적 안정과 복지를 증진시킬 수 있는 국가의 능력에 대한 신뢰

6) 홀(Hall 2002)은 서구 유럽이나 미국과 다르게 영국에서 사회자본이 점차 감소추세에 있음에도 불구하고, 영국의 경우는 지난 50여년 간 유사한 수준을 유지하고 있음을 보고하고 있다. 그는 그 이유를 지속적인 공동체 활동에 관여, 학력의 증가, 성공적인 정부정책의 효과를 제시하고 있다. 특히 정부의 정책이 결사체의 활동을 촉진하고 사회 서비스를 제공하는 데 있어 전문가와 자발적 단체의 협조를 원활하게 만든 점에서 찾고 있다.

이다. 특히, 정부정책의 성과가 제도신뢰의 중요한 기반이다. 정치적 요인은 서로 다른 이해관계를 가진 집단의 갈등을 효율적으로 조정·관리할 수 있는 능력이다(서문기 2001). 정부에 대한 신뢰의 지표로서 유권자들의 선거와 관련된 의사결정에 대한 연구들이 진행되었다. 정부의 경제정책실패에 대한 책임 여부가 각종 선거를 통해서 표출되고 있다. 서구의 민주주의 사회에서 정부의 경제적 성취정도⁷⁾가 선거결과에 큰 영향을 준다는 점이 연구자들 사이의 공통된 견해로 형성되어 있다(McAllister 1999). 립셋과 슈나이더(Lipset & Schneider 1983)는 미국에서 인플레이션과 실업이 제도신뢰와 강한 상관관계가 있음을 보여주고 있다. 제도에 대한 신뢰의 부재는 감시비용과 정보비용을 증대시켜 결과적으로는 높은 거래비용으로 인해 한국사회는 구조적으로 성장의 한계를 지니고 있는 사회라는 점이 서구의 학자에 의해 지적되기도 하였다(후쿠야마 1996). 최근의 노무현 정부에 대한 대표적인 비판요인이 경제위기의 사실성 여부와 경제위기에 대한 정부의 인식의 적실성에 대한 것임을 상기해 본다면 경제적 요소가 정부신뢰에 미치는 영향의 중요성을 피부로 느낄 수 있다.

사회적 요인은 개인의 사회적 기회와 경쟁에서의 공정성과 투명성을 제고할 수 있는 제도적 역량이다. 민주주의와 자본주의는 신뢰를 전제로 하기보다는 불신을 전제로 한 제도이다(임혁백 1997; 이재열 2000). 즉, 민주주의와 자본주의에는 정치적 권력남용과 경제적인 무임승차나 기회주의적 행위를 제도적으로 방지하기 위한 제도적 장치가 요구된다. 이런 점에서 볼 때, 개발시대의 강력한 국가 주도적 근대

7) 경제적 성취도나 정부의 정책평가의 기준에 대한 논쟁이 있다(Bok 1997; Klingemann, Hofferbert & Budge 1994). 미디어나 국가의 경제상황에 대한 평가가 개별적 수준보다는 집단적 수준에 의해 평가되고 있어, 실제 경제상황과 개인의 인지도에 있어 차이가 있을 수 있기 때문에(McAllister 1999) 경제성취도와 정부신뢰 사이의 관계를 파악하는 데 문제점이 있기도 하다.

화과정을 겪은 우리사회는 통치자의 권력남용과 엘리트집단의 불법행위로 인해 권력균점을 통한 상호견제 장치의 작동이 불가능한 체제였다. 또한 국가주도적 경제정책은 선별된 재벌에 대한 집중적 지원에 볼 수 있듯이 정책 집행의 투명성과 공정성을 확보하는데도 실패하였다. 오히려 특정 집단에 대한 특혜는 연고주의와 기회주의적 경제활동을 부추기는 주요 기제였다.

우리사회의 만연한 부패현상은 국내외적으로 그 심각성이 지적되고 있다.⁸⁾ “사적인 이익을 위하여 공적인 권력을 남용하는 것(Eigen 1996)”으로 정의되는 부패의 심각성은 “권력형 부패(한인섭 2000)”를 통해 공적 신뢰의 훼손에 치명적 영향을 미치고 있다. 권력과 연줄에 의해 행해지는 부패는 국가의 투명성과 공정성 혹은 형평성에 심각한 영향을 끼쳐 국가의 효율적 운영에도 막대한 영향을 미친다. 각 중 부패와 부정행위에 대한 ‘표적 사정’, ‘하이에나식 사정’, ‘성역 안 건드리기 사정’, ‘축소사정’과 같은 검찰의 다양한 직무유기(한인섭 2000)에 의해 재생산된다. 법이 보장한 공정한 경쟁의 법칙이 유지되고, 위법과 탈법행위에 대한 엄정한 법의 집행은 기회주의적 행위와 무임승차행위, 도덕적 해이와 권력남용에 취약한 민주주의 제도를 정상화시킬 수 있는 중요한 수단이다. 지도층의 각종 불법과 탈법의 부정행위에 대한 강력하고 확실한 처벌을 통해 질서를 회복할 수 있는 국가의 능력이다(Locke 1960).

국가기구 신뢰의 문화적 요인은 탈근대적 가치의 대두에서 찾을 수 있다. 경제성장, 권위와 질서유지 및 물가안정과 같은 물질적 가치가 환경보호, 삶의 질에 대한 관심 등 탈물질적 가치로의 변화를 통해 이

8) 국제투명성협회(Transparency International: TI)가 부패지수(Corruption Perception Index: CPI)를 통해본 결과, 1998년에는 조사대상 85개국 중 43위를 기록하고 있다(<http://www.transparency.de> 참조). 한국은 유럽 선진민주국가는 물론 일본, 싱가포르, 홍콩, 대만보다 훨씬 부패가 높은 나라로 나타나고 있다.

해할 수 있다. 이 가치변화는 기존의 질서의 유지와 경제성장의 역할을 담당하던 정부조직보다는 참여와 복지 및 환경보전에 목표를 둔 NGO에 대한 신뢰와 기대로 이전하고 있음을 의미한다(Inglehart 1999; 주성수 2003). 탈근대적인 가치로의 변화는 점차 전통적인 권위에 기반을 둔 정부조직의 역할에 대한 기대를 약화시킴으로써 자연스럽게 국가에 대한 신뢰 역시 절회하게 된다.

산업화과정에서 형성된 관료적 권위주의(한상진 1988)는 우리 사회에 공적 자원의 통제에 관련된 적지 않은 불합리한 유산을 남겨놓았다. 중앙관료에 의한 돌진적 산업화방식은 대부분의 자원에 대한 통제를 중앙에 집중시켜 놓았다. 공적 자원의 통제는 중앙에서의 지위에 의해 결정되었다. 일부 학자는 우리사회를 부유하는 공적 자원을 사적 유대관계에 의해 착취할 수 있는 중앙회귀적 사회(이재혁 1998)로 규정하고 있다. 우리사회에서 공직자들이 옛 동료들 봐주고 이에 대한 대가를 공정가격으로 수수해온 관행은 이미 단순한 연고주의의 미덕을 넘어서 면밀하게 계산된 거래방식이 되어버렸다. 이는 사회적 자본의 경제자본으로의 전환(transformation)이 구조적으로 발생하고 있음을 말한다(이재열 2000). 특히 권력과 자본이 집중되어 있는 국가부문에서의 특정 사회적 연결망을 경제적 이득으로 전환시키는 관행은 공적 제도에 대한 불신의 근본적인 원인이다. 특정 내집단 간 연고에 의한 거래가 중시되는 사회에서는 불신이 만연하게 된다.

공적 자원과 규칙을 관리하는 공직자들의 영향력 행사와 자원의 사유화는 개인적으로는 확장된 사회자본(연줄망)을 통한 이득획득에 기여할 수는 있으나 전체적으로는 신뢰와 같은 사회자본의 침식을 가져온다. 타 집단에 배타적인 내집단의 확산은 집단 간 이해관계를 조정하는 데 소모되는 높은 조정비용을 발생시키기 때문이다. 게임의 규칙이 파괴됨으로써 약화된 신뢰는 다시 사적 연줄에 기반한 조직과 집

단의 내적 유대를 강화시키고 여기서 생성된 배타적 유대감은 또 다시 공적 신뢰를 침식시키는 원인이 되는 악순환에 빠지게 된다.

고연줄망사회의 문제점에 대해서도 이론적으로 설득력있는 연구들이 행해졌다. 강한 사적 연줄망에 의한 폐해는 중앙집중화된 한정적 자원에 대한 소수 집단에 의한 사적 장악과 이 과정의 반복, 그리고 이에 따른 부정부패를 만연케 하였다는 점이 지적되었다(이재혁 1998; 김용학·손재석 1998). 강한 집단 내 유대감은 집단 내부에 소속되어 있는 성원에게는 일종의 안심(security)을 주는 반면, 집단 외부인에게는 소외와 박탈감을 일으켜 집단 사이의 갈등의 원인이 되기도 한다. 가족과 연고를 위시한 집단내부의 좁고 강한 신뢰는 일반화를 저해하는 일종의 “내집단의 족쇄(fetters of in-groups)(Pagden 1988)”가 되고 만다. 혈연, 지연과 같은 자연적 관계를 통한 공동체적 유대감과 학연과 직장동료관계와 같은 이익집단생활을 통한 유대감이 집단 내 소속감의 원천이다. 특정 집단내의 소속감은 가족을 비롯한 원초적 집단(primary group)의 범위를 벗어난 사회적 활동이 압도적으로 증가하는 상황에서 개인에게 안정을 제공해주는 주요 기제이다. 환경의 불확실성과 정보접근의 어려움이라는 조건에서 상대방과의 치열한 경쟁을 뚫고 성공하기 위해서는 내적 안심과 소속원들에 대한 배타적 이득을 보장하는 연줄망을 형성하는 것이 매우 중요한 생존전략이기도 하다.

그러나 개인의 생존가능성을 증대하기 위한 배타적 연줄망의 형성과 이의 심화과정은 흔히 사회전체의 합리성과 효율성과 배치되며, 공정성과 형평성을 상실한 게임은 사회 자체의 정당성에 대한 위협을 증대시킨다. 소수 집단의 연고주의 문제는 경제적으로는 사회적 자원의 합리적·효율적 배분에 문제를 일으켜 대외적 경쟁력을 상실케 한다. 사회정치적으로는 사회적 기회를 비합리적으로 차등 배분함으로써 대내적 민주주의와 삶의 질에 대한 심각한 의구심을 불러일으켜

사회적 연대를 약화시킨다.

위의 논의에서 신뢰의 개념과 신뢰의 형성에 관련된 요인들에 대한 기존의 연구를 검토하였다. 본 연구에서는 이러한 부문별 제도신뢰의 기반의 차이를 인정하고, 주로 국가부문의 제도신뢰에 기여하는 요소에 대한 연구에 초점을 두고자 한다. 그 이유는 자료의 한계와 본 논문의 범위를 가능한 한 집중하고자 하는 연구의도에서 연유한다. 따라서 주로 근대적 가치와 관련하여 공정성 가설과 제재 가설을, 그리고 탈근대적 가치와 관련하여 탈물질적 가치를 중심으로 국가기구에 대한 신뢰를 분석적으로 살펴보도록 하겠다. 그간의 국내 연구들은 일반화된 신뢰의 결여와 강한 사적 연줄망의 폐해에 대한 문제점을 거시적 수준에서 추상적으로, 원리적으로 설명하고 저신뢰의 문제점을 지적하는 데 기여한 바가 크다고 할 수 있다. 그러나 사회의 주요 제도에 대한 신뢰, 특히 국가기구에 대한 신뢰는 어떤 상태에 놓여있으며, 집단별로 제도적 신뢰의 형성에 영향을 주는 요소는 무엇인가와 같은 보다 구체적인 문제에 대한 연구로 심화되고 있지 못하다.⁹⁾ 물론 기술적 수준에서 제도신뢰의 변화에 관한 연구 결과를 찾기는 어렵지 않으나(한림과학원 2001; Kligemann 1999) 보다 분석적인 연구는 아직 미진한 실정이다.

9) 한편, 신뢰를 문화적으로 장기간에 걸쳐 형성되는 것으로 전제하고 문화와 역사 속에서 작동하는 신뢰와 불신의 복합적 관계가 시기적으로 어떤 모습을 하고 있는지에 대한 연구 또한 매우 부족한 실정이다. 예를 들어, 우리사회의 불신이 유교 그 자체의 인간관과 사회관에 내재하는 구조적 성격으로부터 기인하는 것인지, 혹은 유교적 지배구조를 가진 근세사회인 조선시대의 유제(legacy)인지, 아니면 일제와 한국전쟁, 그리고 압축적 근대화과정에서 생겨난 외삼과 내생의 산물인지에 대한 역사적 연구가 필요하다.

3. 자료와 분석

1) 자료¹⁰⁾

본 연구를 위해 사용된 자료는 한국정신문화연구원에서 1999년 11월 17일부터 12월 1일까지 제주도를 제외한 13개 시도지역 20세 이상 연령층을 대상으로 한 전국조사이다. 표본수 1,200명을 우선 지역별, 성별, 연령별 인구비례에 따라 할당하고 15개 광역시도별로 조사대상 시, 군, 구를 선정하였다. 선정된 시, 군, 구에서 조사대상을 읍, 면, 동을 다시 선정하였다. 마지막으로 선정된 읍, 면, 동에서 조사대상을 무작위로 선정하여 면접조사를 진행하였다. 최종적으로 결측사항이 없는 1,202개의 사례가 수집되었고 이 자료가 본 연구의 분석에 사용되었다.

우선 성별구성은 남성이 49.4%이고 여성이 50.6%로 2000년 인구센서스의 분포와 유사하다. 혼인상태는 미혼이 24%이고 기혼이 76%를 차지하고 있다. 표본집단의 연령별 구성을 보면 20대가 28%, 30대가 27.7%, 40대가 18.4%, 50대가 24.0%, 그리고 60대 이상이 2.0%이다. 2000년 인구센서스 결과와 비교해보면, 20대가 3.7%, 30대가 2.3% 그리고 50대가 8.8%가 과잉표집되었다. 40대가 2.9% 그리고 60대 이상의 연령층은 13.6%가 과소표집되었다.

10) 귀중한 자료를 이용할 수 있게 도와주신 한상진 교수님께 감사드립니다.

2) 주요변수의 조작화와 측정

(1) 연줄망

연줄망 형성정도를 측정하기 위해 향우회, 고교 동창회, 중친회, 친목회, 취미활동 모임 등에의 참여 정도를 질문하였다. ‘적극 참여한다’와 ‘참여하는 편이다’에 응답한 경우를 대상으로 할 때, 취미활동모임(56.8%), 친목회(69.5%), 고교동창회(36.3%), 중친회(31.7%), 향우회(26.1%) 순으로 참여하고 있었다. 친목회와 취미활동모임에 가장 높은 참여율을 보이고 있으나 동창회와 중친회에도 약 30%이상의 참여율을 나타내고 있다. 현재의 자료를 통해서만 연줄망의 도구적, 정의적, 사교적 중요도를 파악하기 어렵다. 그러나 주어진 자료를 통해 구분을 해보자면 중친회, 향우회, 고교동창회는 정의적 연줄망으로, 취미활동모임 사교적 연줄망으로, 친목회는 도구적 연줄망으로 구분할 수 있을 것이다. 20대와 30대는 고교동창회와 취미활동모임에, 40대와 50대는 향우회, 중친회, 친목회의 참여비율이 높다. 또한 학력이 높을수록 고교동창회와 취미활동모임에 많은 참여하고 있다는 점이 시사적이다.

연줄망이라는 잠재변수의 영역의 단일성여부를 살펴보기 위해 탐색적 요인분석을 했다. 직교회전-주성분추출에 의한 요인분석 결과 <표 2>에서 보듯이 5가지의 항목은 단일 요인으로 드러났다. 사회적 연줄

<표 2> 연줄망 형성도에 관한 요인 분석

문 항	요인 부하값
	1
향 우 회	.768
고교동창회	.714
중 친 회	.753
친 목 회	.666
취미활동모임	.714

망은 내부에 연줄의 강한 정도에 따른 차이 분포를 가진 단일한 요인으로 나타났다. 이 요인에 의해 전체 분산의 48.19%가 설명되고 있다.

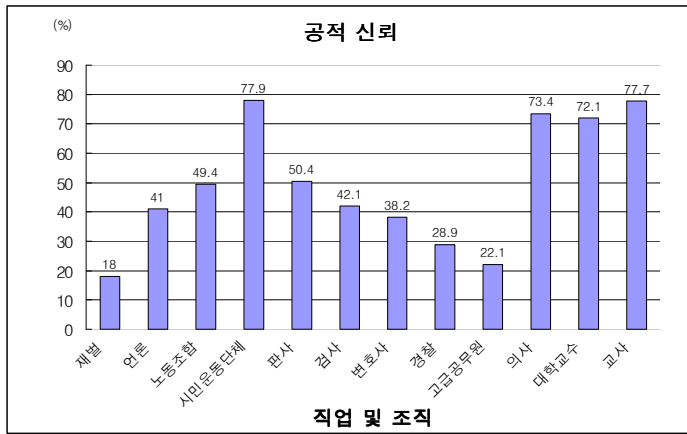
(2) 공적 신뢰와 국가기구 신뢰의 측정

우리사회의 공적 신뢰의 성격을 이해하기 위해서 우선 공적 신뢰가 어떤 영역으로 구성되었는가를 경험적으로 탐색하는 일이 요구된다. 그리고 각 하위영역별로 신뢰와 관련이 있는 요소가 무엇인가를 식별할 필요가 있다. 앞에서 논의한 것처럼, 공적 신뢰의 하위영역을 국가, 시장, 전문가 집단 및 시민단체의 영역으로 설정하였다. 이 영역에 대한 구체적 측정 대상으로 재벌, 언론, 노동조합, 시민운동단체, 판사, 검사, 변호사, 경찰, 고급공무원, 의사, 대학교수, 교사 등의 직업군을 선택하였다. 신뢰정도를 알기 위하여 이 직업군에 대한 일반인들의 신뢰수준을 ‘매우 신뢰한다’에서 ‘전혀 신뢰하지 않는다’까지 4점 척도로 측정하였다.

아래의 <그림 1>에서 볼 수 있듯이, 12개의 주요 직업에 대해 신뢰한다고 응답한 비율이 시민운동 단체와 교사에 대한 신뢰가 각각 77.9%와 77.7%로 가장 높았고, 고급공무원과 재벌이 각각 22.1%와 18.8%로 가장 낮았다. 시민운동에 대한 신뢰가 높은 사실은 최근의 사회변화와 관련하여 시사하는 바가 많다. 비영리-비정부 조직에 의해 주도된 환경운동을 비롯한 일련의 사회운동이 일반인으로부터 높은 지지를 받고 있음을 대변하고 있다. 재벌에 대한 낮은 신뢰는 IMF체제와 기업들의 구조조정으로 인한 거시적 사회변화와 연결된 것으로 이해되고 고급공무원에 대한 낮은 신뢰는 직위에 대한 사회적 기대에 미치지 못하는 국정수행능력과 만연한 부정부패에 대한 불신을 대변하고 있는 듯하다.

이상으로 기술통계적인 측면에서 공적 신뢰를 살펴보았다. 여기서

<그림 1> 직업군에 관한 신뢰를 통해 본 공적신뢰



<표 3> 공적 신뢰에 관한 요인분석

문항	요인 및 요인부하값		
	1	2	3
언론에 대해서 얼마나 신뢰합니까?	.394	.057	.602
노동조합에 대해서 얼마나 신뢰합니까?	.138	.128	.804
시민운동단체에 대해서 얼마나 신뢰합니까?	.000	.218	.793
판사에 대해서 얼마나 신뢰합니까?	.783	.196	.177
검사에 대해서 얼마나 신뢰합니까?	.863	.139	.133
변호사에 대해서 얼마나 신뢰합니까?	.832	.125	.145
경찰에 대해서 얼마나 신뢰합니까?	.706	.155	.041
고급공무원에 대해서 얼마나 신뢰합니까?	.686	.211	-.001
의사에 대해서 얼마나 신뢰합니까?	.335	.690	.108
대학교수에 대해서 얼마나 신뢰합니까?	.203	.840	.155
교사에 대해서 얼마나 신뢰합니까?	.067	.863	.169

주: 요인 1. 국가기구(통제기구)에 대한 신뢰 요인 2. 전문집단에 대한 신뢰
 요인 3. 비정부조직에 대한 신뢰

우리는 보다 축약되고 간결한 형태의 공적 신뢰를 구성할 필요가 있다. 11개의 항목으로 측정된 공적 신뢰의 하위영역을 확인하기 위하여

요인분석을 하였다. 직교회전-주성분 추출방식을 통한 요인분석 결과, <표 3>에서 볼 수 있듯이, 3가지의 요인이 추출되었으며 이 세 요인들에 의해 전체 분산의 63.3%가 설명되고 있다.

공적 신뢰는 서로 다른 3가지 영역으로 나누어짐을 알 수 있었다. 검찰, 경찰, 법원, 고급공무원, 변호사 등의 국가통제역할을 주로 하는 조직에 관한 신뢰요인이 우선 발견되었다. 이를 국가기구에 대한 신뢰로 명명했다. 두 번째 요인은 사회전문직에 대한 신뢰이다. 의사, 대학교수 및 교사에 대한 신뢰로 전문가 집단에 대한 신뢰라고 명명했다. 세 번째 요인은 언론, 노동조합 및 시민운동단체로 주로 국가부문에 대한 비판과 견제역할을 하는 비정부 사회조직에 대한 신뢰였다. 국가와 전문가를 견제할 수 있는 새로운 공공영역의 장으로서 시민운동단체가 독립적인 요인으로 드러난 것은 매우 시민사회 논의와 관련하여 의미있는 경험적 발견이다.

(3) 국가기구 신뢰에 영향을 주는 근대적/탈근대적 요인의 측정

앞서 국가 신뢰는 보상의 공정성, 처벌의 공정성, 그리고 부패관행의 정도에 의해 영향을 받을 것이라는 가설을 제시했다. 이를 위해 본 자료에 포함되어 있는 공적 신뢰의 형성에 영향을 주는 개별요소들이 어떤 영역으로 구분되는지를 분석해 보았다. 요인분석 결과 4개의 요인이 발견되었다. 이 요인들에 의해 전체 분산의 56.43%가 설명되었다. <표 4>에 부하량과 각 요인들의 결합양태가 요약되어 있다.

먼저, 보상의 공정성은 공정한 사회적 기회의 제공 정도로 측정되었다. 특히 한국사회에서 세금징수, 징병검사, 사업인허가, 대기업공채, 직장 내 승진 및 교수임용 등과 같은 모든 국민에 직접관련이 있는 기회와 보상의 정도가 크거나 사회적 개방성을 대변할 수 있는 기회구조의 공정성을 통해 측정해 보았다. 전체적으로 공정성에 대한 평가는

<표 4> 신뢰에 영향을 주는 변수에 관한 요인분석(56.43%)

문 항	요인과 요인 부하값			
	1	2	3	4
공정성 - 직장내 승진	.600	-.056	.053	.118
공정성 - 세금징수	.589	-.054	.239	-.118
공정성 - 징병검사	.712	-.095	.170	-.045
공정성 - 사업의 인허가	.696	-.086	.148	-.053
공정성 - 교수임용	.712	-.131	.117	.053
공정성 - 대기업 공채	.672	-.064	-.114	.163
처벌의 엄격성 - 대기업가의 공금유용	.215	-.091	.774	.017
처벌의 엄격성 - 정치인의 선거법 위반	.164	-.039	.837	-.002
처벌의 엄격성 - 변호사들의 탈세	.076	-.118	.783	.125
처벌의 엄격성 - 일반 시민의 음주 운전	.095	-.066	.081	.742
처벌의 엄격성 - 노동자의 불법파업	.063	.066	.029	.813
처벌의 엄격성 - 불법 노점상	-.056	.057	.009	.800
관행의 심각성 - 공무원의 뇌물수수	-.078	.738	-.051	.086
관행의 심각성 - 정경유착	-.043	.725	-.198	.144
관행의 심각성 - 학교에서의 촌지	-.056	.697	.107	-.083
관행의 심각성 - 기업의 접대문화	-.106	.754	-.069	-.052
관행의 심각성 - 낙하산 인사관행	-.016	.701	-.117	-.010

주: 요인1. 공정성 요인2. 부패관행의 심각성 요인3. 사회지도층에 대한 처벌의 엄격성 요인4. 일상적 일탈에 대한 처벌의 엄격성

낮게 나타났다. 대기업공채와 직장 내 승진이 각각 41.2%와 34.3%로 상대적으로 높았으나 세금징수는 13.3%만이 공정하다고 응답했고, 징병검사, 사업인허가, 교수임용에 대해서는 20% 정도만이 공정하다고 답했다. 사회적 기회제공의 공정성이 매우 낮다.

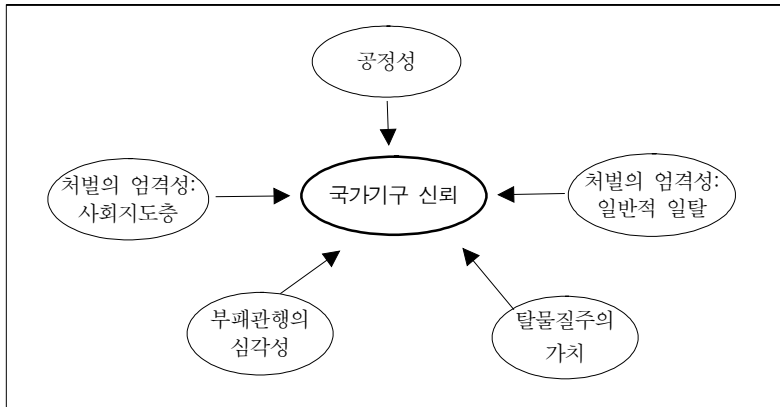
처벌의 공정성은 두 가지 상이한 요인으로 나타났다. 사회 지도층의 탈법행위에 대한 제재와 일상적 범법행위에 대한 처벌이 서로 다른

제재요인으로 나타났다. 대기업가의 공금유용, 정치인의 선거법위반 및 변호사의 탈세에 대한 처벌의 공정성은 각각 16.1%, 10.2%, 9.9%로 매우 낮게 나타났다. 이에 비해 일반시민의 음주운전, 노동자의 불법과업 및 불법노점상에 대한 제재는 각각 67.5%, 60.5% 및 58.1%로 상당히 높은 것으로 나타났다. 이는 사회적 엘리트와 평균인의 불법 및 탈법행위에 대해 이중적 제재 기준이 적용되고 있음을 잘 보여주고 있다.

보상과 처벌에 대한 불신은 개인들로 하여금 개인적 이해를 위해 불법적 관행에의 의존도가 높아지도록 만든다. 공정하고 투명한 절차를 통한 제도의 운영이 제대로 이루어지지 않는 상황에서는 개인의 이해에 기반한 목표를 달성하기 위해 규칙과 원칙을 벗어난 수단을 사용하게 된다. 또한, 게임의 규칙에 대한 해석과 집행에 대한 권한을 가진 공직자들이 부정한 방식을 통해 개인적 혹은 연고집단의 이득을 취하려는 경향이 증대될 것이다. 요인분석을 통해 공무원의 뇌물수수, 정경유착, 학교에서의 촌지, 기업의 접대문화, 낙하산 인사관행 등이 하나의 요인으로 나타났다. 이 요인을 불공정한 관행으로 명명하였다.

물질주의가치의 탈물질주의가치로의 전환과정을 측정하기 위하여, 잉글하트의 지표를 이용하였다. 물질주의자는 6가지의 문항에 대하여 ‘가장 혹은 두 번째로 중요하다고 생각하는 것은’이라는 질문에 대하여 4가지 이상 물질적 가치 지표에 응답한 사람들이다. 마찬가지로 탈물질적 가치를 지닌 집단도 6가지 지표 중 4가지 이상 탈물질적 지표에 응답한 사람으로 구성되었다. 단, 물질적도 탈물질적도 아닌 전이적 가치를 지닌 집단이 다수 발견되어 이를 전이가치집단으로 구분하였다. 그 결과 응답자 중 물질주의자는 전체의 51.5%(617명), 전이가치 집단은 30.1%(361명)이고 탈물질주의자는 18.4%(220명)을 차지하고 있었다. 공적 신뢰에 영향을 주는 요인들과 공적 신뢰와의 관계를 <그림

<그림 2> 국가기구 신뢰의 형성에 영향을 주는 근대적/탈근대적 요인



2>과 같이 도식화할 수 있다.

(4) 기타 변수의 조작화

개인적 변수의 효과를 통제하기 위하여 연령, 성, 교육정도, 계층과 직업 및 거주지역 변수를 사용하였다. 정부와 사법부 및 기업조직과 연관된 활동의 주요 당사자로서 남성과 장년층은 그들의 경험 결과 이 제도들에 대한 신뢰가 낮을 가능성이 있다. 또한 교육수준이 높은 집단은 공적 제도에 대한 기대수준이 높을 것이다. 한편, 고학력자들은 저학력자에 비해 상대적으로 공적 제도의 활동과 성취 및 비리에 대해 높은 정보력을 가지고 있기 때문에 기대와 성취사이의 차이가 더욱 커서 제도불신의 정도가 클 것이라고 가정할 수 있다.

계층변수는 주관적 계층 위치와 직업을 위주로 한 사회적 지위 및 문화적 수준의 3차원을 고려한 구성변수를 이용하였다. 객관적인 직업과 소득 및 교육 지표를 통해 계층을 구성할 수도 있으나 본 자료에서 그 변수들의 측정 방법이 정교하지 않아 그 대신 주관적 계층지위를

<표 5> 주요변수들의 조작적 정의

변수	주요내용	척도	비고
종속변수			
국가기구신뢰	관사, 검사, 변호사, 경찰, 고급공무원에 대해 얼마나 신뢰합니까?	각 4점 척도	요인변수 (0,1)
전문직에 대한 신뢰	의사, 대학교수, 교사에 대해 얼마나 신뢰합니까?	각 4점 척도	요인변수 (0,1)
비정부조직에 대한 신뢰	언론, 노동조합, 시민운동단체에 대해 얼마나 신뢰합니까?	각 4점 척도	요인변수 (0,1)
독립변수			
계층	한국사회를 10개 층으로 나누었을 경우, 월소득수준, 사회적 지위(직업), 문화수준에 대해 각각 어디에 속한다고 생각합니까?	각 10점 척도	요인변수 (0,1)
전문관리직	전문관리직=1, 나머지=0		모조변수
서울경기 거주	서울경기=1, 나머지=0		모조변수
근대적 요인	연출망	향우회, 교동창회, 종친회, 친목회, 취미활동모임에 얼마나 자주 참여합니까?	각 4점 척도 요인변수 (0,1)
근대적 요인	부패	공무원의 뇌물수수, 정경유착, 학교에서의 존치, 기업의 접대문화, 낙하산 인사관행의 심각성	각 4점 척도 요인변수 (0,1)
	공정성	직장 내 승진, 세금징수, 징병검사, 사업의 인허가, 교수임용, 대기업공채가 얼마나 공정하게 이루어진다고 생각합니까?	각 4점 척도 요인변수 (0,1)
	지도층에 대한 처벌의 엄격성	대기업의 공금유용, 정치인의 선거법위반, 변호사들의 탈세에 대해 처벌이 얼마나 엄격하게 이루어진다고 생각합니까?	각 4점 척도 요인변수 (0,1)
	일상적 일탈에 대한 처벌의 엄격성	일반 시민의 음주운전, 노동자의 불법과업, 불법 노점상에 대해 처벌이 얼마나 엄격하게 이루어진다고 생각합니까?	각 4점 척도 요인변수 (0,1)
탈근대적 요인	탈물질적 가치	물질적 가치(물가, 인플레이션, 사회의 질서 유지, 경제안정, 각종 범죄 소탕, 높은 경제성장 유지, 방위력 증강)와 탈물질적 가치(언론자유 보장, 정부 정책결정에 대한 참여신장, 인간적인 사회로의 발전, 돈보다 아이디어가 중요한 사회, 직장파 사회에 대한 참여신장, 환경보호) 중 어느 것이 중요한가요?	각 4점 척도, 탈물질적 가치는 6개의 응답 중 4개 이상에 그렇다고 응답한 경우임

활용하였다. 이 항목들은 1-10까지의 범주를 가진 것으로 요인점수를 취하였다.

연출사회에서 한 개인의 출신지역과 거주지역의 의미는 심중하다. 주기적 선거에서 드러나는 강력한 지역균열의 양태(강원택 2003)는 연출사회의 또 다른 측면이다. 지역성에 의한 선거와 정당구성의 반복은 대의민주주의의 정당성과 효율성에 대한 심각한 불신을 야기하기 때문이다. 특히 서울과 경기 지역에 거주하는 시민에 있어서 지역성을 반영하는 의회제도 및 행정부 주요요직에 대한 인사차별은 국가제도에 대한 불신의 한 원인일 수 있다. 또한 대부분의 경제활동이 수도권 을 중심으로 이루어지고 있는 상황에서, 행정부의 경제활동에 대한 각종 규제 및 이와 관련된 이권청탁 및 부정행위에 대한 근접경험은 농촌이나 지방에 거주하는 사람들에 비해 이 지역 시민들의 높은 제도 불신의 이유가 될 수 있다.

전문관리직은 다른 직업군과 비교하여 국가의 주요제도나 공적 제도에 대해 상이한 태도를 보일 수 있다. 불신의 대상이 되는 국가제도와 기업조직의 핵심적 운영진으로서 제도에 대한 태도는 이중적일 수 있다. 자기가 속한 조직에 대해서는 높은 신뢰를 보이거나 다른 조직에 대해서는 낮은 신뢰를 보이는 이중성이다.

3) 국가기구 신뢰의 형성 요소: 회귀분석

앞에서 살펴본 국가기구에 대한 신뢰의 형성에 영향을 주는 요소와 제도에 대한 신뢰의 관계를 보다 정확히 식별하기 위하여 개인변수를 통제변수로 함께 사용하여 회귀분석을 실시하였다(<표 6> 참조). 회귀분석은 가설에 따라 단계적으로 시행되었다. 제일 먼저 개인변수들과 국가기구신뢰의 관계를 분석하였다(개인 변수모형). 근대적 요인의 영

향은 게임의 규칙과 기회구조에서 공정성이 유지된다면 공적 신뢰가 증가할 것이라는 공정성 가설과 부정과 부패행위에 대한 제재의 엄정성이 공적 신뢰를 증대시킬 것이라는 처벌의 엄정성 가설을 중심으로 검증하였다. 분석모형을 구분하기 위하여 전근대적 요인인 연줄망을 함께 포함시켰고 근대적 모형을 공정성 모형과 처벌의 엄정성 모형으로 구분하여 분석하였다. 그리고 마지막으로 탈근대적 요인으로서 탈물질주의 가설을 검증하였다.

기본 모형을 통해서 볼 때, 연령이 높을수록 국가조직에 대한 신뢰가 낮게 나타나고 있다. 남성일 경우 학력이 높을수록, 서울과 경기지역에 거주하는 사람일 경우, 전문관리직 직업을 가진 사람일수록 국가조직에 대한 신뢰가 더 낮게 나타나고 있다. 이는 국가조직에 대한 접촉기회가 크거나(접촉기회 가설) 기대가 큰 사람들일수록(기대 가설) 더 불신정도가 커짐을 의미하는 것이다. 상위 계층은 더 높은 신뢰를 보이고 있다. 그 이유에 대해서는 보다 정교한 가설의 설정과 검증이 추후적으로 요구된다.

공정성 모형은 기본 모형에 연줄망, 부패 및 공정성 변수를 더 한 모형이다. 이 모형은 기본 모형에 비해 설명력이 상당히 증가했음을 보여주고 있다. 설명력을 나타내는 R^2 가 .044에서 .179로 향상되었다. 부패의 경우는 부패정도가 심하다고 응답한 사람들이 압도적으로 많아 역시 선형관계를 찾아보기 어려웠다. 연줄망 형성정도가 국가신뢰와 무관하게 나타나고 있다. 강한 연줄망에 의한 국가조직의 공정성 침식가능성에 대한 가설을 지지하고 있다는 점이 특이하게 발견되나 현재의 발견이 이 가설을 직접적으로 검증할 수 있는지는 불분명하다. 그러나 예상한대로, 우리 사회의 공정성에 대한 믿음이 큰 사람일수록 국가조직에 대한 신뢰가 높게 나타나고 있다. 공정성 가설은 지지되고 있음이 검증되었다.

공정성 모형과 함께, 중요한 가설로서 사회적 불법행위에 대한 처벌과 제재의 효과가 국가조직 신뢰의 형성에 어떤 영향을 주는가를 살펴보았다. 이 모형 역시 공정성 모형에 비해 설명력이 .226으로 향상되었다. 기본 모형에서 나타난 교육의 효과가 약해져 통계적 유의미수준에서 무의미하게 변화되었다. 이는 상대적으로 고학력군으로 구성된 엘리트집단에 대한 제재의 엄격성이라는 변수가 첨가되어 영향력이 약간 약화된 것으로 보이나 다중공선성의 문제로 인한 변화로 보기는 어렵다. 여타의 변수들의 영향은 이후의 모형에서 안정적인 관계를 유지하고 있기 때문이다. 엘리트의 부정행위에 대한 제재가 엄할수록 국가조직에 대한 신뢰가 신장됨을 확연히 보여주고 있다. 그러나 일상적인 일탈행위에 대한 처벌의 강화는 오히려 국가신뢰에 대해 부정적인 방향으로 작용하고 있다. 이는 일상적 일탈에 대한 처벌 그 자체보다는 엘리트의 부정행위에 대한 처벌과의 형평성에서 이 현상을 이해할 수 있을 것 같다. 국가제도에 대한 신뢰는 일상적 일탈에 대한 처벌과는 무관하게, 핵심 제도의 책임이 있는 정치인과 기업인 및 변호사들의 부정행위에 대한 강력한 처벌을 통해서 신장될 수 있음을 알 수 있다.

이상의 국가기구에 대한 근대적 가치를 중심으로 한 모형에 대한 회귀분석을 통해, 국가조직에 대한 접촉이 많을수록 불신의 정도가 강화되고, 사회가 공정하게 운영되고 있다고 느낄수록, 엘리트집단에 대한 처벌이 확실할수록 국가조직에 대한 신뢰가 강화된다는 점이 검증되었다. 이 결과는 이론적으로 논의된 가설들이 이 분석을 통해서 지지되고 있음을 보여주고 있다.

탈물질주의 가치 모형을 추가 분석한 결과, 탈물질적 가치를 가진 사람들은 그렇지 않은 집단에 비하여 국가기구에 대한 신뢰 정도가 낮은 것으로 나타났다. 이는 잉글하트(1999)가 주장하듯이 지난 산업

<표 6> 국가기구 신뢰에 영향을 주는 요소에 관한 회귀분석(OLS 추정결과)

변수	기본 모형		공정성 모형		제재 모형		탈물질주의 모형	
	비표준화 계수 (표준오차)	표준화 계수	비표준화 계수 (표준오차)	표준화 계수	비표준화 계수 (표준오차)	표준화 계수	비표준화 계수 (표준오차)	표준화 계수
상수	.845(.226)		1.055(.252)		.910(.247)		.814(.215)	
개인변수								
연령	-.006(.003)	-.066*	-.008(.003)	-.088**	-.008(.003)	-.088**	-.009(.003)	-.101***
남성	-.211(.059)	-.106***	-.274(.058)	-.136**	-.222(.057)	-.111***	-.208(.056)	-.104***
교육	-.033(.012)	-.102**	-.030(.012)	-.089**	-.021(.011)	-.062	-.017(.011)	-.049
계층	.104(.030)	.104***	.084(.030)	.083**	.082(.029)	.081**	.084(.029)	.083**
전문관리 서울경기 거주	-.281(.143)	-.057*	-.251(.134)	-.052	-.249(.130)	-.051	-.257(.129)	-.053*
	-.173(.059)	-.086**	-.136(.055)	-.067**	-.162(.054)	-.081***	-.175(.053)	-.087**
제도변수 (공정성과 제재)								
연출망 부패			.018(.028)	.018	.013(.029)	.013	.013(.028)	.014
			-.038(.028)	-.039	-.008(.027)	-.008	-.006(.027)	-.006
공정성			.351(.028)	.350***	.289(.029)	.288***	.284(.028)	.284***
엘리트탈 법행위통 제					.223(.028)	.223***	.218(.028)	.219***
일상범죄 통제					-.069(.027)	-.069**	-.063(.026)	-.064**
탈물질주 의 가치							-.236(.068)	-.092***
F 값	9.111***		27.650***		30.287***		28.606***	
설명력(R ²)	.044		.179		.226		.231	

주: * p<.05, ** p<.01, ***p<.001

화시대 이후에 서구 사회가 겪은 탈물질주의적 가치가 우리 사회에
 접증하고 있으며 이 가치에 따라 정부를 비롯한 국가기구에 대한 신
 뢰가 점차 하락하고 있음을 말하고 있다. 권위주의, 경제성장과 안정
 및 질서유지와 같은 전통적 가치보다는 개인의 자유 보장이나 시민의
 정책참여 및 아이디어를 더 중요시하는 가치인 탈물질적 가치의 영
 향이 드러나고 있다. 국가기구에 대한 신뢰를 철회하는 대신 ‘비관적

시민'들이 정부조직보다는 환경, 평화, 인권, 참여, 관용과 같은 가치를 대변하는 NGO에 대한 지지로 그 방향을 바뀌가고 있음을 알 수 있다.¹¹⁾

4) 시사점과 연구의 한계

국가기구에 대한 제도적 신뢰의 기반으로서 전근대적 요인으로서 연줄망의 형성정도, 근대적 요인으로서 국가의 경제적 역량, 사회적 역량(공정성, 처벌의 엄격성), 갈등 관리 역량, 탈근대적 요인으로서 탈물질주의적 가치의 영향에 대해 경험적 검증을 해 보았다. 교육과 연령, 성, 계층과 같은 개인의 인구사회학적 변수의 국가기구에 대한 차별적 영향 가능성에 대해 통제변수로 활용하였다. 본 논문에서는 앞서 이론적으로 논의한 국가기구의 신뢰에 영향을 미칠 수 있는 잠재적 요소들에 대한 변수들을 모두 고려할 수는 없었다. 그럼에도 불구하고 공정성과 엘리트 범죄에 대한 처벌의 엄격성 가설은 확인하였다. 지속적인 개혁을 외쳐온 최근의 여러 정부의 노력에도 불구하고, 부정부패와 불공정성으로 인한 국민의 불신이 여전하다는 점을 고려한다면, 이 발견은 너무도 단순한 우리의 상식을 경험적으로 확인해주고 있다. 복잡하고 무원칙한 정책의 고안과 집행보다는 공정한 기회의 제공과 기회주의에 대한 투명하고 확실한 처벌이 국가신뢰의 첫걸음인 것이다.

사회의 다양한 영역에서 발생하는 경쟁을 공정한 기준에 의해 감시하고 관리할 책임이 있는 국가기구들이 특정 집단에 의해 私用化되거나 개인의 부정부패, 집단적 담합이나 연고주의에 의해 그 절차와 결

11) 주성수(2003)는 우리사회에서 정부신뢰와 NGO신뢰가 일종의 제로섬 관계를 보여 주고 있다고 밝히고 있다. 정부신뢰와 NGO신뢰가 대안적 제도화의 과정인지의 여부와 그 이유에 대한 보다 정교한 추후분석이 요구되고 있다.

과의 공정성이 허물어진다면 신뢰는 급속히 무너진다. 또한 공정한 게임의 룰이 지켜지지 않았을 때 이를 일부나마 회복하기 위하여 강력한 제재를 가하지 않을 경우 역시 신뢰의 회복은 어려워진다. 한 사회의 경쟁과 분배의 공정성을 위해하는 행위에 대한 제재의 강도와 확실성은 신뢰회복의 필수적인 요소이다. 아울러 국가기구에 대한 신뢰는 민주주의의 장래와 밀접한 관계가 있다. 비록 행정부와 입법부 및 사법부와 같은 국가기구에 대한 신뢰의 추락이 필연적으로 민주주의의 실패를 의미하는 것은 아닐 지라도(Warren 1999) 국가기구에 대한 신뢰는 민주주의의 성공을 위한 필요조건이거나 그 결과임에는 틀림없다.

대의민주주의의 한계에 직면한 현실민주주의에서, 시민의 참여가 증대하고 점증하는 환경에서 여전히 강하게 나타나는 집단 간 갈등이 있다. 지역, 노사, 세대, 계층, 이념 및 성별에 따른 집단 간 갈등으로 사회적 균열이 현저화되고 있으나 균열 집단 간 상충하는 이해관계의 차이를 원활하게 조정할 수 있는 조정의 틀(예를 들어, 일종의 새로운 의사결정 체계로서 거버넌스 체계, 혹은 협치)이 구비하지 못하게 될 경우 국가기구의 제도적 역량에 대한 심각한 불신이 또 다른 측면에서 제기될 것이다.

참고문헌

- 강원택. 2003. “지역주의 투표와 합리적 선택: 비판적 고찰”, 『한국정치학회보』 34집 2호.
- 김용학. 1987. “사회연결망 분석의 이론틀: 구조와 행위의 연결을 중심으로,” 『한국사회학』 제21집.
- _____. 1990. “엘리트 층위에 있어서의 지역격차”, 한국사회학회편. 『한국의

- 지역주의와 지역갈등』, 성원사.
- 김용학·손재석. 1998. “미시적 신뢰와 거시적 위험”, 『계간사상』 가을호.
- 이재열. 1998. “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본”, 『계간사상』 여름호.
- _____. 2000. “미래사회의 변화추세와 새로운 사회통합 원리의 모색”, 도정일, 성경룡 외. 『새천년의 한국인, 한국사회』, 나남출판사.
- 이재혁. 1996. “신뢰, 거래비용, 그리고 연출망”, 『한국사회학』 제30집 3호.
- _____. 1998. “신뢰의 사회구조화”, 『한국사회학』 제32집 2호.
- 서문기. 2001. “한국사회의 정부신뢰구조”, 『한국사회학』 제35집. 5호.
- 임혁백. 1997. “신뢰와 민주주의”, 한림대학교 사회조사연구소 콜로키움 100회 기념 심포지엄 자료 ‘신뢰와 한국사회’, 발표논문.
- 주성수. 2003. “정부의 신뢰위기와 NGO와의 파트너십 대안”, 『한국행정연구』 제12권 2호.
- 한림과학원. 2001. 『신뢰에 대한 국민의식조사』.
- 한상진. 1988. 『한국사회와 관료적 권위주의』, 문학과지성사.
- 한인섭. 2002. “권력형 부패에 대한 법적 통제”, 심영희 외. 『사회통제의 이론과 현실』, 나남출판사.
- 한준. 2003. “민주주의, 제도와 신뢰”, 『신뢰연구』 제3권 2호.
- 홍득표. 1999. 『정치과정론』. 학문사.
- 후꾸야마. 구승희 역. 1996. 『트러스트』, 한국경제신문사.
- Dalton, R. 1999. “Political Support in Advanced Industrial Democracies”, in Norris, P ed, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Eigen, P. 1996. “Combating Corruption around the World: Field Reports. *Journal of Democracy*, 7(1).
- Fuchs, D. Guidorossi, G. & Svensson. P. 1995. “Support for the Democratic System”, in Klingemann & Fucks eds, *Citizens and the State*, Oxford: Oxford University Press.
- Gambetta, D. C. 1998. “Can We Trust Trust?”, in D. G. Gambetta ed., *Trust*, New York: Basil Blackwell.
- Hall, “Great Britain: The Role of Government and the Distribution of Social Capital,” in R. Putnam eds, *Democracy in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford University Press.

- Hobbes, 1987. *Leviathan*. C. B. Macpherson, ed, London: Penguin Books.
- Gamson, 1968. *Power and Discontent*, Homewood: Dorsey Press.
- Giddens, A. 1990. *Consequences of Modernity*, Stanford: Stanford University.
- Inglehart, R. 1999. "Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy", in Norris, P ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government* Oxford: Oxford University Press..
- Klingemann, Hans-Dieter. 1999. "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis", in Pippa Norris ed. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter, Hofferbert, R. I. & Budge, I. 1994. *Parties, Policies, and Democracy*, Boulder, Colo.: Westview Press.
- Kornberg A. and Clark, H. D. 1992. *Citizens and Communities: Political Support in a Representative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewis D & Weiger, A. J. 1985. "Social Atomism, Holism, and Trust" *The Sociological Quarterly* 26, No.4.
- Lipset, S. M. & Schneider, W. 1983. *The Confidence Gap: Business, Labor, and Government in the Public Mind*. New York: Free Press.
- Locke, J. 1960. *Two Treatises on Government*.
- McAllister, Ian. 1999. "Economic Performance of Government," In Norris, P. ed, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governmaent*, Oxford: Oxford University Press.
- Newton, K. & Norris, P. 2000. "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?", in Pharr, S. & Putnam R. eds, *Disaffected Democracies*, Princeton: Princeton University Press.
- Norris, P. 1999. "Introduction: The Growth of Critical Citizens?", in Norris P ed., *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press
- Pagden, 1988. "The Destruction of Trust and its Consequences in the Case of Eighteenth-century Naples", in Diego Gambetta, ed., *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. 127-141. Cambridge, MA: Basil Blackwell.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work*, Princeton, NJ: Princeton.
- Sztompka, P. 1999. *Trust: A sociological Theory*, New York: Cambridge University

Press.

Tocqueville, Alexis de. 1969. *Democracy in America*, George Lawrence (trans.), Mayer J. P. ed, Garden City, N.Y.: Doubly.

Warren, Mark(ed). 1999. *Democracy and Trust*, New York & Cambridge: Cambridge University Press.

Zucker, L. G. 1986. "Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840-1920", *Research in Organizational Behavior* Vol.8.

K C I