

‘비판적 시민’과 정부신뢰: 2014년 한국 유권자 사례*

서복경** · 황아란***

◀ 요약 ▶

본 논문은 민주정체에 대한 지지는 확고하지만 민주정부에 회의적인 집단을 지칭하는 ‘비판적 시민(Norris, 1999, 2011)’개념을 활용해 한국 유권자들의 정부신뢰에 영향을 미치는 요인들을 분석함으로써, 민주주의 정부에 대한 한국 유권자들의 다차원적인 평가기준을 확인하고, 지지기반을 확장하는 데 필요한 함의를 탐색하고자 하였다. 구체적인 질문으로 한국의 ‘비판적 시민’은 누구인가? 이 집단은 정부의 경제적, 절차적, 분배적 성과평가에 어떤 태도를 취하는가? 이 집단이 정부신뢰가 낮은 원인은 무엇인가?였다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 한국 유권자들은 이념과 지지정당에 따라 민주정체에 대한 지지정도도 달라졌으며, 진보 이념층과 야당 지지층에서 ‘비판적 시민’이 많고 보수 이념층과 여당 지지층에서 민주정체 지지는 낮지만 정부신뢰는 높은 집단이 많았다. 둘째, ‘비판적 시민’집단은 다른 집단에 비해 정부의 경제적, 절차적, 분배적 성과평가에 일관되게 부정적 태도를 가지고 있었다. 셋째, ‘비판적 시민’은 진보, 야당지지라는 정치성향과 다른 차원에서 정부 성과평가기준을 가지고 있었고, 절차적 성과와 분배적 성과를 중요하게 고려했다.

* 이 논문은 2015년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2055205).

** 서강대학교 현대정치연구소 전임연구원(stillhuman3@hotmail.com)

*** 부산대학교 공공행정학부 교수(ahwang@pusan.ac.kr).

주제어: 비판적 시민, 민주주의 지지, 정부신뢰, 정책결정과정, 반응성, 법의 지배, 정부 성과

1. 문제의식

본 논문은 여섯 번째 민주정부를 경험하고 있는 한국에서, 유권자들의 민주주의 인식과 정부신뢰 사이의 관계를 탐색하고 정부신뢰를 판단하는 기준들의 유효성을 분석함으로써, 민주정체의 안정성을 높이는 데 필요한 함의를 찾고자 한다. 그리고 이를 위한 분석적 도구로서 노리스(Norris, 1999, 2011)의 ‘비판적 시민’개념을 활용하고자 한다.

한국 민주주의는 두 번의 정권교체를 경험하고도 민주정체를 유지했고(two turn over test¹), Huntington, 1993: 267) 전례 없는 경제위기의 파고를 넘어 시장 민주주의로 전환했으며(Shin, 2006: 8), 권위주의 시기 관료와 군부가 선거를 통해 정당으로 제도화되는 퇴행적 제도화(perverse institutionalization)(Olavarria, 2003)가 발생하지도 않았다. 이런 경험은 한국 민주주의가 성공적인 공고화 단계에 이르렀다는 평가를 가능하게 했다(Hahm, 2008; Dimond, 2008). 그러나 ‘자유롭고 공정한 선거경쟁을 통한 집권의 규칙이 정착되었다’는 평가와는 별도로, 한국 민주주의의 질에 관한 최근 논의들은 더 나은 민주주의를 위한 다양한 고민들을 제기하고 있다.

민주주의 공고화에 대한 한 연구에 따르면, 권위주의에서 민주주의로 체제 이행을 경험한 국가에서 민주정체가 공고화되기 위해서는 다수 대중들에 의한 민주주의 원칙과 가치의 수용이 중요하며 적어도 70% 이상의 대중이 민주주의가 다른 정치체제보다 우월하다는 믿음을 지속할 수 있어야 한다고 주장한다(Diamond, 1999: 69). 민주주의가 아닌 체제에서 민주주의를 상상했던 유권자들에게 민주주의는 가치나 규범의 수준에서 바람직한 어떤 것으로 인식될 수 있다. 그러나 민주정체를 경험한 유권자들에게는 현실의 민주정부가 만들어진 실천적 성과가 중요해진다. 만약 주기적으로 교체되는 민주정부들이 유권자의 정치적 요구를 충족하지 못했다면 민주정체에 대한 지지는 약화될 수 있다. 반대로 민주정부의 성과가 유권자의 기대를 충족했다면 지지는 강화될 수 있다. 따라서 민주화를 경험한 국가들

1) S. Huntington은 “(민주화) 이행기 첫 선거에서 집권한 정당이나 집단이 뒤이은 선거에서 패배한 뒤 평화적으로 정권을 이양하고, 그 정권이 다시 그 다음 선거의 승자에게 평화적인 정권이양을 하게” 되었을 때 비로소 민주주의가 안정화된 것으로 간주할 수 있다고 주장했다. 이후 민주화 이행이론 연구자들은 그의 주장을 받아들여 ‘두 번의 평화적인 정권교체’를 민주화 이행의 성공 혹은 공고화의 지표로 사용했다.

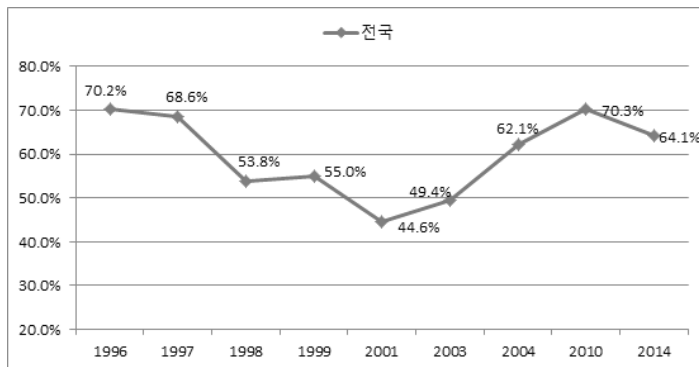
에서 민주정체에 대한 안정적 지지가 지속되기 위해서는, 현실의 민주정부의 능력이 그만큼 뒷받침되어야만 하는 것이다.

여섯 번째 민주정부를 경험하고 있는 한국 유권자들에게, 민주정부와 민주주의 정치체제의 관계는 어떻게 인식되고 있을까? 한국 유권자들은 정부신뢰와 민주정체 지지를 판단하는 데 어떤 기준을 특히 중요하게 고려하고 있는가? 본 논문은 경험 자료를 활용하여 이 질문에 대한 답을 찾고, 이를 통해 정부신뢰가 민주정체에 대한 안정적인 지지로 이어질 수 있는 고리를 탐색하고자 한다.

2. 한국 유권자들의 민주주의 인식 변화

민주주의 원칙과 가치에 대한 대중적 지지는 독재나 권위주의 체제 등 다른 형태의 정치체제와의 비교 속에서 민주정체의 우월성에 대한 지지정도로 측정이 가능하다(Klingemann, 1999). 1990년대 이후 유로바로미터(Eurobarometer), 아시아바로미터(Asiabarometer), 아프리카바로미터(Afrobarometer), 라티노바로미터(Latino Barometer) 등의 조사에서는 유사문항을 통해 각 지역 국가들의 민주정체 지지도를 측정해 왔으며, 코리아바로미터(Korea Democracy Barometer)는 한국 유권자들의 인식만을 주기적으로 조사해 왔다. 이 조사들이 공통적으로 사용했던 문항은 ‘1) 민주주의는 다른 어떤 형태의 정부(제도)보다 항상 더 낫다, 2) 상황에 따라서는 독재체제가 더 낫다, 3) 나 같은 사람에게서는 독재나 민주주의나 상관없다’는 3종류 진술 가운데 가장 가까운 진술을 선택하도록 구성되었다.

[그림 1] 한국 유권자의 민주주의 지지 인식 변화: 1996~2014



자료: 코리아바로미터(1996, 1997, 1998, 1999, 2001, 2004, 2010); 아시아바로미터(2003); SSK좋은정부연구단(2014)

앞의 [그림 1]은 1996년부터 2014년까지 조사결과를 나타낸 것으로, 조사문항 중 1)을 선택한 비율만을 나타낸 것이다.

코리아바로미터 조사에 동 문항이 포함된 것이 1996년부터이므로 그 이전의 민주주의 지지인식에 대해서는 알 수 없다. 그러나 1996년과 1997년의 지지도가 큰 차이가 없으며 1998년 이후 큰 변동이 발견되는 것으로 보아 1987년 민주화 이후 10여 년 간의 인식은 저→고로 변동했거나 체제이행에 대한 높은 기대를 반영한 상태였을 것으로 추정된다. 반면 1998년부터 2000년대 초반까지 지지는 지속적인 하락을 보이고 있는데, 이는 IMF 외환위기와 정권교체 효과로 추론해 볼 수 있다. 신생 민주주의 국가들에서 민주정체 지지는 상당부분 경제적 성과(economic performance)에 달려 있으며 새로운 체제가 국민들이 요구하는 정책적 성과를 제공할 수 있는가가 중요한 기준이라는 기존연구(Bratton & Mattes 2001)의 발견은, 한국사례에서도 유의미한 함의를 제공한다. IMF 외환위기가 민주정부의 경제적 실패로 인식되고 이러한 성과평가가 체제 지지의 하락으로 이어졌을 가능성이 있다.

또한 정권교체와 민주당 계열 정부의 집권은 민주주의에 대한 열망을 실망으로 전환 시킴으로써 민주정체 지지하락에 기여한 것으로 추정된다. 권위주의 집권세력과 야당 세력의 협약에 의한 민주화 이후 권위주의 집권세력의 재집권과 3당 합당 세력에 의한 두 번째 민주정부까지, 권위주의에서 민주화를 지지했던 유권자들은 정권교체 이후 민주정부에 대한 열망을 유지하고 있었을 가능성이 높다. 하지만 정권교체로 탄생한 민주정부의 경험은 막연한 기대를 현실적 평가로 바꾸고 민주정체에 대한 인식에도 영향을 미쳤을 수 있다²⁾.

2) 민주화 이후 일정기간 동안 민주정체에 대한 지지하락이 나타나는 것은 다른 민주화 이행 국가들에서도 발견된다. 아래 표는 비슷한 시기 한국과 남미 국가들의 민주정체 지지를 비교한 것이다. (단위 %)

국가명	연도	민주주의는 항상 더 낫다	상황에 따라 권위주의가 더 낫다	나 같은 사람에겐 상관없다
한국	1996	65	17	10
	2001*	45	37	19
콜롬비아	1996	60	20	18
	2000	50	23	20
파라과이	1996	59	26	13
	2000	48	39	13
브라질	1996	50	24	21
	2000	39	24	28
칠레	1996	54	19	23
	2000	57	19	22
아르헨티나	1996	71	16	11
	2000	71	15	11

※ 출처: Larry Diamond(2001), <Table 5> 인용.

* 한국(2001)은 KDB 데이터 삽입한 것임.

[그림 1]에서 김대중 정부 후반기인 2001년 민주정체 지지는 44.6%로 최저점을 기록하였고 노무현 정부 출발시점인 2003년 아시아바로미터 데이터에서도 50%를 넘지 못하였지만, 2004년에는 62.1%로 지지가 상승하여 2010년 70.3%, 2014년 64.1%로 회복세를 나타내고 있음을 볼 수 있다.

한국 민주주의가 김대중 정부의 출현과 이명박 정부의 출현으로 헌팅턴의 ‘2번의 정권 교체 시험’을 통과한 것으로 본다면, 정치체제로서 한국 민주주의는 이제 안정화 단계에 진입한 것으로 보아도 좋은 것일까? 본 논문의 관심은 여기로부터 출발한다. 민주정체의 안정적인 지속을 위해서는 민주주의 체제의 핵심가치에 대한 확고한 지지가 있는 유권자집단의 안정화가 중요하다. 그리고 이 집단들이 지속적으로 민주정체에 대한 지지를 유지하려면 민주정체를 운영하는 정부에 대한 신뢰가 뒷받침되어야 한다. 2014년 이후에도 정치체제로서 한국 민주주의가 안정화되려면, 현재 한국 유권자들이 어떤 기준으로 정부와 체제를 평가하고 인식하는지를 규명하고, 민주정부의 부족한 능력을 강화할 수 있는 방안을 찾는 것이 중요하기 때문이다.

3. 기존연구 검토

1) 정치적 지지의 차원들과 ‘비판적 시민(critical citizens)’개념

한 사회의 유권자들이 정치를 신뢰하거나 불신한다고 할 때 그 대상은 다층적이다. 일찍이 이스턴은 유권자들의 정치적 지지대상을 정치공동체(communit), 정치체제(regime), 집권정부와 당국(authorities)로 구분한 바 있었다(Easton, 1975). 현대사회에서 정치공동체의 기본 단위는 국가이며, 정치공동체에 대한 지지는 자신이 속한 국가에 대한 애착심이나 자긍심 등으로 확인할 수 있다. 반면 흔히 말하는 민주주의 혹은 민주정부라는 표현은 정치체제 수준의 대상이다. 한 나라의 역사적 변동에 따라 정치체제의 유형은 변화하므로 역사의 특정한 시점에 출현하여 지속되고 있는 정치적 지지의 대상이 된다. 가장 단주기의 대상은 현재 집권하고 있는 정부와 보다 넓은 범위에서의 당국으로 볼 수 있다. 현대 정부는 입법부, 사법부, 행정부라는 기본적 기관 외에도 지방정부나 정책집행과 전달을 담당하는 다양한 공공기관들을 통해 운영된다. 유권자가 구체적 현실에서 대면하는 정부의 모습은 이런 기관들

과 그 기관에 종사하는 담당자 혹은 당국자들을 통해 형성된다. 정책을 결정하고 집행하는 기관의 관행이나 규범이 그 한 요소라면 대통령, 국회의원, 중앙 및 지방정부의 공무원, 법관 등의 행태는 이 범주의 또 다른 구성요소다.

노리스는 이스턴의 분류를 보다 세분화하여 다섯 가지의 범주로 나누었다(Norris, 1999, 10). 우선 이스턴의 정권(regime)에 대한 지지를 두 수준으로 나누었다. 그 하나는 정치체제의 기본원리나 가치를 의미하는 체제원리(regime principles)에 대한 지지이며, 다른 한 차원은 권위주의든 민주주의든 정치체제가 실제로 작동하면서 만들어낸 체제성과(regime performance)에 대한 지지다. 또 그는 이스턴의 집권정부와 당국에 대한 지지도 두 범주로 구분하였는데, 그 하나는 정부·의회·행정부·경찰·관료 등 체제를 유지하는 제도(regime institutions)에 대한 지지이며, 다른 하나는 대통령·국회의원·정당지도자 등 구체적인 정치 행위자들(political actors)에 대한 지지다.

노리스의 ‘비판적 시민’개념은 정치적 지지의 각 대상들 사이에 간극을 포착한 개념으로, 1995~1997년 40개 국가의 세계가치조사(World Value Survey)를 분석한 결과를 토대로 추출해 낸 것이다. 그는 경험분석 결과를 토대로 이미 민주정체가 안정화 단계에 있는 국가들이나 신생민주주의 국가에서 모두, 민주정체의 핵심가치를 지지하는 유권자집단에서 민주정부의 실천에 대한 회의가 광범위하다는 사실을 발견해냈다. 그리고 민주주의 원리에 대한 지지와 민주정부의 성과에 대한 회의 사이에 발생하는 긴장을 ‘비판적 시민(critical citizens)’의 등장으로 개념화했다.

이 개념은 특히 민주화 이행을 경험한 국가에서 민주정체의 안정화를 고민하는데 유용하다. 민주정체와 민주정부의 차원을 구분하지 않고 민주주의라는 단일개념으로 접근했던 민주화 이행이론들은, 다수 대중들이 민주주의 제도를 ‘우리 동네 유일한 게임(the only game in town)’으로 확고히 지지하게 되면 민주정체는 안정화될 것으로 보았다(Linz & Stepan, 1996). 유권자 다수가 주기적이고 자유로운 선거 외에 권력을 바꿀 수 없다는 게임의 규칙을 승인하게 되면 독재나 권위주의 체제로의 회귀를 꿈꾸는 세력들이 지지받을 수 없으며 그러한 시도들이 있다 해도 지속되기 어려울 것이라는 것이다.

그러나 민주주의를 유일한 게임규칙으로 승인한 유권자들이 다수를 차지하더라도 정치체제의 불안정성이 해소되지 않을 수 있다는 경험사례들이 다수 등장했다. 선거게임은 작동하지만 민주정부에 대한 지지는 불안정한 사례들에 대해서는 유용한 설명을 제공하지 못하는 것이다. 반면 ‘비판적 시민’의 개념은 정치체제로서 민주주의에 대한 지지와는 다른

차원에서 현실의 민주정부에 대한 불만이 형성될 수 있고, 민주정부에 대한 불만은 국가마다 다양한 영역에서 형성될 수 있으며, 이러한 수요를 해결하는 것이 민주정부와 나아가 민주정체에 대한 안정성을 만들어내는 방법이라는 새로운 접근을 가능하게 만든다.

‘비판적 민주주의자(critical democrats)’라는 개념을 통해 이 간극을 설명하고자 했던 치등(Qi & Shin, 2011)에 따르면, 적정한 수준의 불만은 민주정체를 건강하고 풍부하게 만드는 요인이 될 수 있다. 민주정부에 대한 불만을 구체적으로 파악하고 민주정체가 반응해야 할 수요로 전환시켜낸다면 ‘비판적 시민’의 불만은 민주정체를 위협하는 것이 아니라 오히려 건강하게 만들 수 있다는 것이다.

본 논문이 이 개념에 주목하는 이유도 여기에 있다. 이 개념은 현재 한국 유권자들의 정치적 지지를 다층적으로 분석하는 데 유용한 도구가 될 수 있다. 2014년 한국에도 민주주의 인식과 정부신뢰의 양 차원이 만들어내는 다양한 유권자집단이 공존할 것이다. 이 중에서도 민주정체를 지지하지만 정부신뢰가 낮은 유권자 집단은 누구이며, 무엇이 이런 간극을 발생시키는가를 분석하는 것은 더 나은 민주정부와 안정적인 민주정체를 위해 유의미한 함의를 갖게 해 줄 것으로 기대한다.

2) 한국 유권자들의 정부신뢰에 영향을 미치는 요인들

앞에서 살펴본 정치적 지지의 각 차원은 상호작용 속에서 서로 영향을 미치기 때문에, 연구 목적에 따라 한 차원이 다른 차원의 종속변수가 되기도 하고 독립변수가 되기도 한다. 따라서 정치적 지지에 관한 연구는 명확한 인과관계를 추론하는데 목적이 있다기보다 각 차원의 상호작용 유무, 강도, 방향 등을 탐색하고 해당 사회의 맥락에 따른 함의를 추론하는데 초점이 맞추어진다.

유권자들의 정치인식을 평가하는 도구적 개념들은 다양하지만, 그 가운데에서도 ‘정부신뢰’는 국가 간 비교연구 및 국내연구에서 광범위하게 활용되어온 개념이다. 이 개념은 다양한 정치적 신뢰평가를 종합하는 일종의 우산 개념으로, 연구목적에 따라 현직정부에 대한 평가인식 차원으로도 사용되지만 현직정부 평가변인을 통제한 후 현직정부의 임기를 넘어선 제도 차원의 정부인식을 측정하는 변수로 사용되기도 한다.

지금까지 국내외 연구들은 유권자들의 정부신뢰 인식에 영향을 미치는 하위 차원의 변인들을 경험적으로 확인해 왔는데, 경제적 성과평가, 절차적 성과평가, 분배적 성과평가 등

으로 그 범주를 나누어 볼 수 있다. 우선 경제성과변인은 정부정책의 결과로 나타난 국가경제나 개인경제에 관한 유권자의 판단이 정부신뢰에 강력하고도 유의한 영향을 미친다는 것이다. 한국사례에서도 국가경제상황이나 개인경제상황에 대한 평가가 전체로 정부신뢰에 영향을 미치는지를 탐색했던 연구들이 다수 제출되었다. 김병규·이근수(2009)의 연구에서는 국가경제에 대한 평가인식, 경제상황에 대한 정부책임인식을 독립변수로 정부신뢰에 영향을 미치는 효과를 탐색했는데 유의한 결과를 확인했다. 또한 김왕식(2011)의 연구에서도 국가경제에 대한 회고적 평가와 현재적 평가가 모두 정부신뢰에 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 박종민·배정현(2011)의 연구에서는 국가경제평가와 개인경제평가 두 요인이 모두 정부신뢰에 유의한 영향을 미치는 것으로 확인되었는데, 두 변수 중에는 국가경제평가가 더 강한 설명력을 갖는 것으로 나타났다. 본 연구의 모형에서도 국가경제와 개인경제상황에 대한 현재적 평가 변수를 포함하여 유의성을 검증할 것이다.

한편 미국유권자들의 정부신뢰를 분석한 한 연구는 정부신뢰가 ‘정책 자체만이 아니라 정책이 만들어지는 과정’에 의해서도 중요한 영향을 받는다고 주장한다(Hibbing & Theiss-Morse, 2001: 150). 유권자들은 단기적인 정책성이나 정책내용을 정부신뢰의 중요한 기준으로 사용하지만, 정부가 절차적으로 작동하는 과정에서의 공정성, 민주성, 반응성, 대표성 등에 관해서도 주의를 기울이며 정부신뢰를 판별하는 유의한 기준으로 삼는다는 것이다. 울빅(Ulbig, 2002)도 유권자의 정부신뢰에 절차적 성과평가가 미치는 영향을 탐색했으며 유의한 효과를 보고한 바 있다. 그는 정부신뢰에 미치는 영향요인을 정책적 관심, 절차적 관심, 정치행위자에 대한 관심이라는 세 범주로 구성하고, 절차적 관심의 하위범주로 중립성(neutrality), 효과성(efficiency), 정치적 표현과 당국으로부터 보장받는 지위(voice/standing)를 구분했다.

한국과 일본의 정부신뢰를 비교 연구했던 Kim(2010)은 울빅의 세 번째 범주와 유사한 내용으로 시민적 권한준중(civic empowerment) 범주를 채택했고, 3개의 변수를 활용해 분석을 진행하기도 했다. 이 연구에서 Kim은 2003년, 2004년, 2006년 한국 유권자 조사 자료를 사용했는데, 그가 정치과정의 핵심변수로 설정했던 ‘시민적 권한(civic empowerment)’범주의 3개 변수들 가운데 ‘공직자들이 시민들의 요구에 얼마나 주의를 기울이는가?’라는 한 변수만이 유의했고 그마저도 2004년 조사에서만 중앙정부 평가에 영향을 미치는 것으로 확인되었다. 그러나 박종민·배정현(2011)의 연구에서는 경제상황에 대한 인식과 정책수혜 수준에 대한 인식변수를 통제하고도 정책과정의 절차적 공정성에 대한 인식이 정부신뢰에 유의

한 영향을 미치는 것으로 확인하고 있다. 또한 경제적 성과평가와 정치적 성과평가의 경쟁적 영향력을 탐색했던 이수인(2013)의 연구에서는, 둘 다 유의한 영향을 미쳤지만 경제성과 평가보다 정치과정에 대한 인식이 정부신뢰에 더 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다.

한편 분배적 성과평가란 복지나 분배정책의 성과평가 측면으로 정부의 분배정책이 공정한가 그렇지 않은가, 혹은 관련 정책에 대한 만족도나 성과인식 등의 변수를 포함한다. 박종민·배정현(2011)은 ‘분배적 공정성’이라는 개념을 활용하여 다른 집단과 비교해 분배과정에서 느끼는 상대적 공정성 인식이 정부신뢰가 미치는 영향을 탐색했고, 유의한 효과를 보고한 바 있었다.

본 연구에서는 ‘비판적 시민’ 집단과 그렇지 않은 집단을 분기시키는 인식적 요인으로 경제적, 절차적, 분배적 성과평가요인을 설정하고 이 가운데 어떤 요인이 더 유의한 영향을 미치는지를 탐색하고자 하였다. 아직 국내연구에서는 ‘비판적 시민’ 개념을 활용해 경험연구를 수행한 성과가 보고된 바 없기에, 본 연구의 성과가 탐색적 기여를 할 수 있을 것으로 생각한다.

4. 가설과 변수의 설정

본 연구가 사용하는 경험 자료는, ‘SSK 좋은 정부 연구단’에서 한국리서치에 의뢰하여 2014년 10월 15일부터 11월 7일까지 전국 16개 광역시·도 19세 이상 유권자 1,516명을 대상으로 진행한 면접조사 결과다. 표본은 2014년 8월 안전행정부 발표 ‘주민등록인구현황’ 기준 성별, 연령별, 지역별 인구구성비에 따라 비례할당 후 무작위 추출 방법으로 구성되었으며, 최대허용 표집오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 2.5\%$ 이다.

본 연구의 관심은 민주정체를 지지하지만 낮은 정부신뢰를 가진 집단을 소재로 하여 민주주의 인식과 정부신뢰의 간극을 낚는 원인을 분석하고, 장기적으로 민주정체 지지집단의 안정적 지속에 기여할 수 있는 함의를 찾으려는 것이다. 기존연구를 토대로 할 때 한국 유권자들은 정부의 경제적 성과평가, 절차적 성과평가, 분배적 성과평가에 따라 종합적인 정부신뢰인식에 차이를 가졌다. 하지만 그 하위 범주들의 영향력은 조사 자료의 시점과 연구 모형에 따라 일관되지 않았기 때문에, 일단 본 연구모형에서는 기존에 확인된 변수들을 가능한 한 포함하여 영향력을 확인할 것이다.

본 연구는 특히 절차적 성과 평가 변인과 분배적 성과평가 변인의 영향력에 관심을 갖는다. 여섯 번의 민주정부를 경험하고 있는 현 시점에서 민주정체에 대한 지지가 확고한 유권자 집단은, 단기간의 경제성으로 정부성적을 평가하기보다 중장기적인 정부의 작동에 대한 회의적 인식을 가졌을 가능성이 높다고 가정할 수 있다. 정부의 절차적 작동에 대한 평가는 한두 번의 단기적 정부활동에 토대를 두기보다 주기적으로 교체되는 민주정부들을 관통한 제도적 실천의 측면을 고려할 가능성이 높다. 만약 이 가정이 타당하고 유의한 영향력이 확인된다면, 정부신뢰를 높이기 위한 전략 역시 관련 법률의 개정이나 정부개혁 등 중장기적 제도적 실천을 개선하는 방향에서 모색되어야 할 것이다.

다른 한편으로 분배적 성과평가에 주목하는 이유는 이 집단이 다른 집단에 비해 정부 정책 활동에 대한 평가기준이 더 세분화되고 까다로운 유권자집단일 가능성이 높으며, 정부 분배정책의 성과는 거시경제평가나 개인경제평가보다 더 구체적인 정보와 판단을 필요로 할 것이라고 가정할 수 있다. 만약 이 가설이 증명된다면, 정부는 현재 분배정책방향의 수정을 고려해야 신뢰를 재고할 수 있을 것이다. 거시경제나 개인경제상황은 국제적인 정치경제 변동이나 예측하지 못한 자연재해, 개인의 노력 등 정부가 통제할 수 없는 변인의 탓으로 돌릴 수 있는 여지가 있는 반면, 분배정책은 정부의 정책적 의지와 실천이라는 보다 구체적인 기준을 통해 평가되는 영역이기 때문이다.

1) ‘비판적 시민’의 조작적 정의

노리스의 개념에 따르면, ‘비판적 시민’은 정치체제로서 민주주의를 지지하지만 민주정부의 수행능력, 성과평가에 대해서는 회의적인 집단을 말한다. 본 연구에서는 우선 유권자의 민주주의 지지 정도를 측정하기 위해 두 가지 변수를 사용했다. [그림 1]의 설명에서 제시했던 민주정체 우월성에 대한 지지여부를 묻는 문항과 민주정체를 움직이는 핵심적인 체제원리로서 다당제에 대한 승인여부를 포함했다. 후자를 포함시킨 이유는 민주정체 경험이 짧은 한국 유권자들에게 민주주의는 다양한 차원으로 이해될 여지가 있기 때문에 정치체제 운영원리에 대한 승인이라는 변수를 추가하여 내용적 함의를 분명히 하기 위함이었다. 다당제 승인을 확인한 질문은 ‘효율적인 국가발전을 위해 국회를 없애고 하나의 정당이 통치하는 것이 바람직하다.’는 문구에 대한 동의여부로 구성되었으며 위 진술에 동의하지 않은 집단을 다당제 승인집단으로 구성했다. 민주정체의 우월성을 인정하면서 다당제를 승인한

응답자는 전체 응답자의 49.7%였으며, 그 외 체제우월성은 인정하지만 다당제를 승인하지 않거나 체제 우월성을 인정하지 않는 집단은 50.3%였다. 전자를 민주주의 지지가 높은 집단으로, 후자를 낮은 집단으로 분류했다.

[표 1] 민주주의 지지집단의 구성

		민주주의 정체 우월성	
		인정	비인정
다당제	승인	753(49.7%)	334(22.0%)
	비승인	219(14.4%)	210(13.9%)

다음 단계로 민주정부에 대한 종합적 평가를 측정하는 변수를 구성했다. ‘선생님께서서는 우리나라 정부를 어느 정도 신뢰하십니까?’라는 질문에 대해 0~10점 11급간으로 측정된 결과를 낮은 신뢰(0~4), 보통(5), 높은 신뢰(6~10)로 조작화³⁾하여 세 집단으로 구성했다. 그리고 [표 2]를 통해 구성된 변수와 정부신뢰 변수를 교차하여 ‘비판적 시민’ 집단을 설정하였다.

[표 2] 민주정체 지지정도와 정부신뢰 정도의 교차표(단위: 명, %)

		정부신뢰			합계
		낮음	보통	높음	
민주정체 지지	낮음	253(16.7%)	173(11.4%)	337(22.2%)	763(50.3%)
	높음	325(21.4%)	195(12.9%)	233(15.4%)	753(49.7%)
합계		578(38.1%)	368(24.3%)	570(37.6%)	1,516(100.0%)

정부신뢰 정도와 민주정체 지지정도를 교차하면 총 6개 집단이 구성된다. 이 가운데 민주정체에 대한 지지는 높지만 정부신뢰가 낮은 집단이 325명, 전체 응답자의 21.4%로 확인되며 이 집단을 ‘비판적 시민’으로 조작화하였다. 이외에 민주정체에 대한 지지도 높고 정부신뢰도 높은 집단이 15.4%, 민주정체에 대한 지지는 낮지만 정부신뢰는 높은 집단이 22.2%, 둘 다 낮은 집단이 16.7%로 나타났다. 기초분석 단계에서는 ‘비판적 시민’집단과 다른 집단의 사회경제적 배경 및 정부성과평가 인식의 차이를 살펴보았는데, 이때는 편의적으로 각

3) 우리나라 선거나 정치 여론조사에서 종종 사용되는 0~7 혹은 0~10 급간은 0~100급간을 사용하는 온도계(thermometer) 방식의 변형으로 볼 수 있다. 온도계 방식은 응답자들이 특정 대상에 대해 느끼는 감정의 정도를 범주형 4급간 혹은 5급간 측정방식보다 더 세분화된 급간으로 반영하기 위해 시도된다. 본 조사에서는 “선생님께서서는 우리나라 정부를 어느 정도 신뢰하십니까? 매우 불신하시면 0점, 보통이면 5점, 매우 신뢰하시면 10점으로 했을 경우 몇 점이나 주시겠습니까?”라는 문항을 통해 5점을 기준으로 불신과 신뢰의 범주를 명시하였기에, 0~4점, 5점, 6~10점으로 신뢰의 정도를 범주 구분하는 것이 가능하다고 보았다.

집단의 명칭을 붙여 사용했다. 민주정체 지지도 낮고 정부신뢰도 낮은 집단은 ‘소외형 시민’, 민주정체 지지도 높고 신뢰도 높은 집단은 ‘만족형 시민’, 민주정체 지지는 낮지만 신뢰는 높은 집단을 ‘신민형 시민’으로 구분하였다. 그리고 민주정체 지지와 관련 없이 정부신뢰를 ‘보통’이라고 응답한 집단은 ‘유보형 시민’으로 구분하였다.

2) 정부 성과평가의 차원

다음으로 ‘비판적 시민’집단의 종합적인 정부인식에 영향을 미치는 요인들로 정부 성과평가의 각 차원을 구성하였고, 기존 연구 결과를 반영하여 경제적 성과평가, 절차적 성과평가, 분배적 성과평가의 세 범주를 설정한 다음 변수를 조작화했다.

우선 경제적 성과평가는 국가경제와 개인경제에 대한 현재적 평가인식 변수를 각각 사용했다. 경제성과평가인식에는 회고적 평가, 현재적 평가, 미래적 평가의 세 종류가 사용되어 왔다. 회고적 평가는 지난 5년 혹은 10년 정도의 장기간 경제상황을 묻고 미래적 평가는 반대로 앞으로 5년 혹은 10년의 경제전망을 묻는 데 반해, 현재적 평가는 현 시점으로부터 비교적 단기간 동안의 경제상황인식을 물음으로써 중장기적인 변수의 영향을 통제한다. 본 분석에서는 ‘최근 2년 동안 우리나라 경제사정’과 ‘선생님 님의 경제사정’을 4급간으로 측정 한 문항을 사용했다.

다음으로 절차적 성과평가는 정책결정과정의 반응성, 법의 지배 변수를 구성했다. 기존 연구들은 각 범주변인에 다른 명칭을 붙이거나 다양한 방식의 통합변수들을 구성해서 사용했지만, 둘 다 정부신뢰에 유의한 영향을 미치는 것으로 확인해 왔다. 먼저 우리나라 정부가 법의 지배라는 절차적 정의를 제대로 실현해 왔는지에 대한 인식을 측정하기 위해 2개의 문항을 선택했고 두 문항을 통합하여 하나의 변수로 만들었다. ‘정부와 경찰은 보통 사람들이나 약자들에게 법을 더 잘 지키라고 강조한다’, ‘정부는 법을 집행할 때 돈이나 권력을 가진 사람들에게 더 관대하다’라는 두 문항에 대한 동의 여부를 4급간으로 측정된 변수를 사용했다. 이 질문들은 법 집행과정에서의 편향성을 확인하는 것으로, 편향성이 높다고 인식할수록 법의 지배원리는 지켜지지 않은 것으로 해석된다.

정책결정과정의 반응성은 정부가 정책결정과정에 유권자들의 권리와 참여를 얼마나 보장하는가를 묻는 3개의 문항을 선정하고 이를 통합한 변수를 구성하여 측정했다. ‘정부는 국민이 알아야 할 정보를 적절히 제공하고 있다.’ ‘정부는 중요 정책결정 시 이해당사자나 관

런 집단이 의견을 표명할 기회를 적절히 보장하고 있다.’ ‘정부는 중요한 결정을 할 때 이해당사자나 관련 집단을 공평하게 고려한다.’는 진술에 대한 동의여부를 4급간으로 측정된 문항을 사용했다.

마지막으로 분배적 성과평가는 복지수준 만족도와 복지혜택의 공정성을 묻는 2개의 문항을 각각 사용했다. 복지수준 만족도는 ‘우리나라의 전반적인 복지수준에 대해 어느 정도 만족하십니까?’에 관한 11급간 측정 질문을, 복지혜택의 공정성은 ‘정부에서 제공하는 각종 지원이나 혜택이 국민들에게 공평하게 돌아가고 있다.’는 진술에 대한 동의정도를 4급간으로 측정된 질문을 사용했다.

그리고 각 범주변수의 구성이 타당한가를 검증하기 위하여, 본 분석에 앞선 기초분석단계에서 각각의 변수들에 대한 탐색적 요인분석을 실시하였다. 본 연구에서 사용되는 질문들은 추상적 평가인식을 묻는 것으로, 전화조사가 아닌 면접조사로 시행된 결과이기는 하나 당초 구조화된 설문지의 취지와는 달리 이해되고 답변되었을 수 있기 때문이다. 분석결과 정책과정의 반응성, 법의 지배에 해당하는 문항들의 상관성은 높았고 각기 다른 요인으로 분류됨을 확인하여 하나의 통합변수를 구성하였다. 반면 분배적 평가에 해당하는 복지수준 만족도와 분배 공정성 인식은 그 성격이 상이하여 각각의 변수로 활용했다. 전자는 현재적 수준에 대한 평가인 반면 후자는 분배공정성이라는 절차적 성과측면을 포함하고 있기 때문에 구분이 필요했다.

5. 분석

1) ‘비판적 시민’은 누구인가?

분석의 첫 단계는 [표 3]에서 구분한 각 집단들 사이에 사회경제적 배경과 정치적 배경의 차이가 존재하는지를 검토함으로써, ‘비판적 시민’집단의 객관적 속성을 밝히는 것이다. 우선, 정치적 배경에서는 이념과 지지정당 차원에서 집단 간 구분이 당연히 나타날 것으로 가정했다. 정부신뢰는 현직정부에 대한 평가인식을 포함할 수밖에 없으므로, 집권정당을 지지하거나 집권정당이 표방하는 이념을 공유하는 집단에서 신뢰는 높고 그렇지 않은 집단에서는 낮을 것이다.

그런데 집단구분의 또 다른 기준인 민주정체 지지인식 차원을 고려하면 다음과 같은 가설을 수립할 수 있다. 어느 정당을 지지하든, 어떤 정치이념을 갖든 간에 민주정체 지지정도에는 차이가 없을 때, 그 사회는 보다 안정적인 민주주의 지지 기반을 갖추고 있다고 해석할 수 있을 것이다. 만약 민주정체 지지가 지지정당이나 이념에 따른 차이가 없다고 가정한다면, 여당 지지층과 보수 이념층에서는 ‘만족형 시민’집단과 ‘신민형 시민’집단 간 유의한 차이가 없어야 하며, 야당 지지층과 진보 이념층에서는 ‘비판적 시민’집단과 ‘소외형 시민’집단의 차이가 유의하지 않아야 할 것이다. 하지만 분석결과는 이와 다른 것으로 나타났다.

[표 3] ‘비판적 시민’의 정치적 배경

	정당지지			이념성향			합계
	무당파	여당지지	야당지지	진보	중도	보수	
유보형 시민	257	78	33	56	185	127	368
	24.7%	23.4%	23.4%	18.1%	29.4%	22.0%	24.3%
비판적 시민	242	32	51	119	153	53	325
	<u>23.2%</u>	9.6%	<u>36.2%</u>	<u>38.5%</u>	<u>24.3%</u>	9.2%	21.4%
만족형 시민	152	71	10	33	81	119	233
	14.6%	21.3%	7.1%	10.7%	12.9%	20.6%	15.4%
소외형 시민	210	21	22	70	122	61	253
	<u>20.2%</u>	6.3%	15.6%	22.7%	<u>19.4%</u>	10.6%	16.7%
신민형 시민	181	131	25	31	88	218	337
	17.4%	<u>39.3%</u>	17.7%	10.0%	14.0%	<u>37.7%</u>	22.2%
합계	1,042	333	141	309	629	578	1,516
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
	X ² =137.452***			X ² =239.800***			

*** p<.001 수준에서 유의함.

여당 지지층에서는 ‘신민형 시민’이 39.3%로 가장 많았고 만족형 시민은 21.3%로 두 번째로 많았지만 그 차이는 18.0%의 격차를 보였다. 반면 야당 지지층에서는 ‘비판적 시민’이 36.2%로 가장 많았고 ‘소외형 시민’은 15.6%로 그 규모에서 20.6%의 차이를 확인할 수 있다. 이 결과는 여당 지지층일수록 민주정체 지지가 낮으며 야당 지지층일수록 민주정체 지지가 높다는 것을 보여준다. 이런 경향은 이념집단에서도 마찬가지로 확인된다. 진보 이념층의 38.5%는 ‘비판적 시민’으로 분류되며 22.7%만이 ‘소외형 시민’으로 나타난다. 보수 이념층에서는 37.7%가 ‘신민형 시민’으로, 20.6%만이 ‘만족형 시민’으로 분류되고 있다. 진보 이념층에서 보수 이념층보다 상대적으로 민주정체 지지집단이 많다는 것이다.

이런 결과는 아직 한국사회에서 민주정체에 대한 안정적 지지기반이 마련되어 있다고 보기 어려우며, 앞으로도 상당한 시간이 필요할 수 있다는 점을 추정하게 한다. 보수-진보 혹은 정당 간 경쟁이 체제 지지정도와는 독립적으로 이루어질 수 있을 때, 비로소 정치체제로서 민주주의가 정착되었다고 볼 수 있을 것이기 때문이다.

물론 이런 결과는 한국 정치가 지나온 역사로부터 설명 가능한 부분이 있다. 한국 유권자들은 30여 년 정도의 민주정부 경험을 가졌을 뿐이며, 민주화 이후에도 오랫동안 한국 정치의 갈등선은 ‘민주-반민주’라는 정치담론을 중심으로 형성되어 있었다. 민주주의 지지정도가 이념적 진보의 주요내용을 구성했던 경험은 이런 결과를 설명하는 한 요인이 될 수 있을 것이다. 그럼에도 [표 3]의 결과는 정치체제로서 한국 민주주의의 현실을 보여준다는 점에서 시사하는 바가 크다 하겠다.

한편 무당파층과 중도 이념층의 분포도 흥미롭다. 여·야당 지지층과 차이가 없는 ‘유보형 시민집단’ 비중을 논외로 한다면, 무당파층에서는 ‘비판적 시민’집단과 ‘소외형 시민’집단이 3%정도의 차이로 오차범위 내에 있는 반면 ‘만족형 시민’과 ‘신민형 시민’의 비율은 ‘비판적 시민’이나 ‘소외형 시민’ 집단과 유의한 차이를 나타내고 있다. 이것은 무당파층에서 유의하게 정부신뢰가 낮다는 것을 의미하는 것으로, 여·야당 지지층에 비해 압도적인 규모를 보이는 무당파층에서 정부신뢰가 낮다는 것은 민주정체 지지의 지속성 측면에서 볼 때 부정적인 신호로 해석할 수 있는 부분이다. 무당파층의 낮은 신뢰는 한편으로 야당지지층과 같이 현직 집권당을 지지하지 않는다는 정치선호를 반영한 결과로 해석할 수 있지만, 다른 한편으로 현직 정부 지지여부를 떠나 반복되는 민주정부에 대한 실망이 무당파층을 형성했다고 해석할 수도 있다. 한편 중도 이념층에서도 ‘비판적 시민’과 ‘소외형 시민’집단의 비중이 높은 반면, ‘만족형 시민’이나 ‘신민형 시민’은 낮게 나타난다.

정치적 배경에서 따른 이러한 집단 간 차이는 사회경제적 배경에 따른 차이를 추정할 수 있게 한다. 우선, 지금까지 한국정치에서 통용되는 강력한 가설 중 하나는 나이가 젊을수록 진보적이라는 것이다. 따라서 진보 이념층이 많은 젊은 유권자층에서 민주정체 지지집단이 많을 것으로 추론할 수 있다. 또한 야당 지지층과 진보 이념층은 나이가 젊을수록 그 비율이 높아지므로 현직정부에 대한 부정적 평가인식이 상대적으로 강할 것으로 추정할 수 있다. 본 연구에서 사용하는 자료에서도 이런 가설은 지지된다. 진보 이념층의 평균 나이는 39.7세인 반면 보수 이념층은 51.9세였으며, 여당 지지층의 평균 나이는 55.4세, 야당 지지층은 46.4세였다. 젊은 세대일수록 민주정체 지지는 높고 정부신뢰는 낮은 ‘비판적 시민’ 비중

이 높을 것이라는 가정이 가능하다.

[표 4] ‘비판적 시민’의 사회경제적 배경: 연령

	빈도	평균나이	표준오차
유보형 시민	368	46.55	14.847
비판적 시민	325	42.19	14.414
만족형 시민	233	49.07	15.464
소외형 시민	253	43.38	14.665
신민형 시민	337	49.01	15.295
합계	1,516	46.02	15.163
F값=13.252***			

*** p<.001 수준에서 유의함.

[표 4]는 각 집단의 평균 나이를 나타낸 것으로, ‘비판적 시민’집단의 평균나이가 42.19로 가장 젊은 것으로 확인되었다. 그리고 그 반대로 민주정체 지지는 낮으면서 정부신뢰는 높은 ‘신민형 시민’의 평균나이는 49.01세로 ‘비판적 시민’집단보다 유의하게 많았다. 여기까지는 우리사회에서 연령과 정치성향의 관계로부터 추론할 수 있는 바를 뒷받침하는 결과다.

그런데 ‘소외형 시민’과 ‘만족형 시민’집단의 결과는 고민거리를 제공하고 있다. 문제는 민주정체 지지도 낮고 정부신뢰도 낮은 집단의 평균연령은 43.38세로, 민주정체 지지도 높고 정부신뢰도 높은 집단의 평균연령 49.07세보다 유의하게 낮다는 점이다. 이런 결과는 민주정체 지지정도가 민주화 이후 민주정부에서 정치경험을 시작했던 세대에서 유의하게 높지 않기 때문에 발생한 것이다. 10세 급간 연령집단별로 민주정체 지지정도의 높고 낮음을 비교해 본 결과, 집단 간 유의한 차이를 발견할 수 없었다. 이런 조건에서 상대적으로 젊은 세대의 부정적 정부평가가 겹쳐져 이런 결과를 야기한 것이다. 젊은 유권자 집단에서 정치체제 지지와 정부신뢰가 모두 낮은 ‘소외형 시민’집단 비중이 높다는 것은, 민주화 이후의 한국 민주주의의 질이 결코 높지 못했으며 그 결과가 미래세대의 부정적 정치인식을 결과했다는 해석을 가능케 하는 부분이다. 특히, 민주화 이후 세대가 이전 세대에 비해 민주정체의 우월성이나 핵심원리에 대한 지지가 높지 못하다는 점은 한국 민주주의에 중요한 과제로 고민되어야 할 지점이라 하겠다.

다음으로, 한국사회의 역사적 변동경로를 고려할 때, 학력 역시 집단 간 차이를 야기하는 요인으로 추정할 수 있다. 1990년대를 통과하면서 한국사회의 대학 진학률은 급격하게 높아졌기 때문에, 1990년대 이전 세대와 이후 세대의 학력 격차는 크며, 이런 경향은 최근에

올수록 더 급격해진다. 따라서 상대적으로 학력이 높을수록 민주정체 지지가 높을 것으로 추정할 수 있다.

[표 5] '비판적 시민'의 사회경제적 배경: 학력

	최종학력				합계
	중졸 이하	고졸	전문대졸	4년제 이상	
유보형	51	178	49	90	368
시민	22.4%	26.1%	21.1%	24.1%	24.3%
비판적	32	143	51	99	325
시민	14.0%	20.9%	22.0%	26.5%	21.4%
만족형	52	107	32	42	233
시민	22.8%	15.7%	13.8%	11.3%	15.4%
소외형	29	106	55	63	253
시민	12.7%	15.5%	23.7%	16.9%	16.7%
신민형	64	149	45	79	337
시민	28.1%	21.8%	19.4%	21.2%	22.2%
합계	228	683	232	373	1516
	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
$X^2=39.527***$					

*** p<.001 수준에서 유의함.

분석결과는 가정과 대체로 일치했지만, 그 격차는 크지 않았다. 중졸 이하 집단에서 '신민형 시민'의 비중이 가장 높았고 '4년제 대학 졸업'이상 학력층에서 '비판적 시민'의 비중이 가장 높았다. 그러나 그 격차는 크지 않아 학력이 높을수록 민주정체 지지가 유의하게 높을 것이라는 가정은 약하게만 지지되었다. 이 역시 연령과 학력의 상호작용 효과를 고려할 때 고민이 필요한 지점이다. 특히 전문대 졸업 집단에서 '소외형 시민'집단이 다른 집단에 비해 유의하게 많이 분포하고 있다는 것은, 추후 별도의 연구를 통해 원인규명이 필요한 부분이라 하겠다. 반면 '비판적 시민'집단은 4년제 대학 이상 집단에서 가장 높았고 고졸집단과 전문대학력 집단에서 유사한 분포를 보이고 있으며, 중졸 이하 집단에서는 유의하게 작게 분포한다. 우리사회에서 중졸이하 학력집단은 민주화 이전 세대와 밀접한 연관을 가지며, 이런 맥락에서 이해가 가능할 것이다.

이상에서는 양 변인 분석을 통해 '비판적 시민'들의 개인적 배경을 살펴보았다. 진보 이념층과 야당 지지층, 상대적으로 젊은 연령층에서 그 비중이 높고 고학력집단일수록 더 많

이 분포하긴 하지만 그 차이는 크지 않았다. 이외에 소득, 자산, 경제적 계층인식 변수에 따른 집단 간 차이가 있는지를 분석하였으나, 경제적 변인에서는 미세한 차이만을 발견할 수 있었다. 소득변수는 120만 원 미만, 120~250만 원, 250~350만 원, 350~450만 원, 450~700만 원, 700만 원 이상 6개 급간으로 측정되었는데 소득집단 간 차이는 유의하지 않았다. 자산 변수는 5천만 원 미만, 5천~1억 원, 1억~2억 원, 2억~3억 원, 3억~5억 원, 5억 원 이상의 구간으로 측정되었는데, 5억 원 이상 구간에서만 ‘신민형 시민’집단이 유의하게 높았을 뿐 다른 집단에서는 유의한 차이가 없었다. 또한 주관적 계층인식 변수는 최상위, 중상위, 중산층, 중하위, 최하위의 5개 급간으로 측정되었는데 최상위 계층이라는 응답빈도가 6개에 불과해 이를 중상위와 통합한 4개 급간변수로 조정하여 양자 간 관계를 살펴보았다. 최상-중상계층이라고 응답한 집단에서 ‘만족형 시민’과 ‘신민형 시민’집단이 유의하게 높았던 반면, 최하층 응답집단에서는 ‘소외형 시민’이 유의하게 많긴 했으나 그 격차는 크지 않았다.

2) ‘비판적 시민’은 영역별 정부성과 평가에서도 차이를 보이는가?

[표 6] 경제적 성과평가 인식

		유보형 시민	비판적 시민	만족형 시민	소외형 시민	신민형 시민	합계	χ^2 검증
국가 경제 상황	나쁨	318	297	192	229	252	1288	45.75***
		86.4%	91.4%	82.4%	90.5%	74.8%	85.0%	
	좋음	50	28	41	24	85	228	
		13.6%	8.6%	17.6%	9.5%	25.2%	15.0%	
개인 경제 상황	나쁨	266	241	162	185	203	1057	19.92***
		72.3%	74.2%	69.5%	73.1%	60.2%	69.7%	
	좋음	102	84	71	68	134	459	
		27.7%	25.8%	30.5%	26.9%	39.8%	30.3%	
합계		368	325	233	253	337	1516	
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

*** p<.001 수준에서 유의함.

다음으로, 정부신뢰가 낮은 원인을 밝히기 위해 설정한 정부 성과평가 각 영역들에 대해 집단들이 갖는 태도를 분석함으로써, 전반적인 한국 유권자들의 정부성과에 대한 평가인식과 함께 ‘비판적 시민’집단의 태도 차이를 분석하였다. 우선 경제적 성과에 대한 평가인식을 비교한 것이 앞의 [표 6]이다.

기존 연구에 의하면, 유권자들은 경제적 변인을 정부평가에 중요한 요인으로 고려하긴 하지만 개인경제보다는 국가경제상황을 더 중요하게 고려한다. 개인의 경제상황은 개인의 질병이나 불운 혹은 노력정도 등 정부의 정책 실패나 성공 외의 변인들로부터 상대적으로 많은 영향을 받는 반면, 거시경제상황은 보다 정부정책과 더 밀접한 연관을 갖는다고 보기 때문이다. 그러나 최근에는 국제경제 전반의 불황이나 예기치 못한 국제적 재난 등이 발생했을 때 국가경제상황에 대한 부정적 인식이 정부평가로 전이되지 않는다는 결과를 보고하기도 한다. [표 6]의 결과는 국가경제나 개인경제상황인식이 정부신뢰의 높고 낮음과 연계되고 있긴 하지만 집단 내부에 정도의 차이도 있음을 보여준다.

전체 응답자를 기준으로 국가경제가 ‘좋다’는 응답자는 15.0%, 나쁘다는 응답자는 85.0%였으며 개인경제에 대해서 긍정평가를 한 집단은 30.3%, 부정평가집단은 69.7%였다⁴⁾. 정부신뢰가 낮은 집단인 ‘비판적 시민’과 ‘소외형 시민’집단에서 부정평가가 가장 높았고 그 수준은 비슷했으며, 유보형 시민은 전체 평균값에 가까웠고, ‘신민형 시민’집단에서 긍정평가가 가장 높았다. ‘만족형 시민’은 ‘신민형 시민’과 같이 높은 신뢰집단이지만 7.6% 정도의 부정적 평가가 더 높게 나타났다. 개인경제 평가에서도 패턴은 비슷했다. ‘비판적 시민’과 ‘소외형 시민’에서 유사한 수준으로 부정평가가 높은 반면 ‘신민형 시민’집단에서 긍정평가가 가장 높았다. ‘유보형 시민’집단은 국가경제평가와 달리 개인경제평가에서는 ‘비판적 시민’집단과 비슷한 수준의 부정적 태도를 나타내고 있었다.

[표 7]은 절차적, 분배적 성과평가인식을 측정할 문항에 대한 대답을 집단별로 나타낸 것이다. 우선 정책결정과정에서 정부가 얼마나 반응적인가, 혹은 유권자의 참여를 보장하는가에 관한 평가를 측정하기 위해 3개 문항을 선정하였다. 정책결정과정에 대한 정보를 적절하게 제공하는가? 에 관해 전체 응답자의 56.1%는 긍정적으로, 43.9%는 부정적으로 응답을 했다. 그리고 유권자들에게 표현의 기회를 적절하게 제공하는가에 관해서는 58.4%가 긍정적 답변을, 41.6%는 부정적 답변을 내놓았다. 이해당사자를 공정하게 고려하는가에 대해서 부정응답은 66.1%, 긍정응답은 33.9%였다. 세 문항 모두 부정응답이 우세했지만 그 격차는 ‘법의 지배’범주의 2문항보다는 작은 것을 알 수 있다.

정부 반응성에 대한 응답에서 ‘비판적 시민’들은 세 문항 모두 전체 평균값에 비해 15~20% 정도 부정적인 태도가 우세했고, 76.3%, 75.1%, 80.6%로 부정적인 정도도 비교적 일관

4) [표 7]과 [표 8]에 나타난 결과는 긍정, 부정 2단으로 구분되어 있는데, 실제 응답은 강한 긍정, 약한 긍정, 약한 부정, 강한 부정의 4급간으로 측정되었다. 보고의 편의에 따라 2단으로 분류한 것이며, 통합변수를 재구성하거나 최종 회귀분석 모델에서는 4급간 변수를 그대로 활용하였다.

된 태도를 보이고 있다. ‘소외형 시민’집단은 3문항에서 전체 평균값보다는 높은 부정적 태도를 나타내긴 했지만, ‘비판적 시민’집단보다는 유의하게 낮은 수준을 보였다. 두 집단 모두 정부신뢰가 낮다 하더라도, 민주정체 지지가 확고한 시민들은 부정적 강도가 더 높은 것이다. 이런 결과는 두 집단의 참여와 표현 욕구 차이에서 기인한 것으로 추론해 볼 수 있다. ‘소외형 시민’집단은 ‘비판적 시민’집단보다 참여와 표현의 요구가 더 강했기 때문에 기대와 불만의 간극이 더 크게 나타났을 수 있다는 것이다.

[표 7] 절차적·분배적 성과평가 인식

		유보형 시민	비판적 시민	만족형 시민	소외형 시민	신민형 시민	합계	χ ² 검증
정보 제공 의무	부정	212	248	109	171	110	850	151.28***
		57.6%	76.3%	46.8%	67.6%	32.6%	56.1%	
	긍정	156	77	124	82	227	666	
		42.4%	23.7%	53.2%	32.4%	67.4%	43.9%	
표현 기회 제공	부정	218	244	110	168	146	886	87.55***
		59.2%	75.1%	47.2%	66.4%	43.3%	58.4%	
	긍정	150	81	123	85	191	630	
		40.8%	24.9%	52.8%	33.6%	56.7%	41.6%	
공평 고려	부정	264	262	137	190	149	1002	122.50***
		71.7%	80.6%	58.8%	75.1%	44.2%	66.1%	
	긍정	104	63	96	63	188	514	
		28.3%	19.4%	41.2%	24.9%	55.8%	33.9%	
법의 지배1	부정	280	277	188	175	222	1142	42.23***
		76.1%	85.2%	80.7%	69.2%	65.9%	75.3%	
	긍정	88	48	45	78	115	374	
		23.9%	14.8%	19.3%	30.8%	34.1%	24.7%	
법의 지배2	부정	314	294	200	213	258	1279	25.38***
		85.3%	90.5%	85.8%	84.2%	76.6%	84.4%	
	긍정	54	31	33	40	79	237	
		14.7%	9.5%	14.2%	15.8%	23.4%	15.6%	
분배 공정성	부정	212	248	109	171	110	850	151.28***
		57.6%	76.3%	46.8%	67.6%	32.6%	56.1%	
	긍정	156	77	124	82	227	666	
		42.4%	23.7%	53.2%	32.4%	67.4%	43.9%	
합계		368	325	233	253	337	1516	
		100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	

*** p<.001 수준에서 유의함.

‘만족형 시민’과 ‘신민형 시민’집단에서도 유사한 차이가 발견된다. 두 집단은 세 가지 영역에 대해 모두 전체 평균 이상의 긍정적 평가를 하고 있다. 그러나 전체적으로 ‘만족형 시민’이 ‘신민형 시민’보다는 부정적 태도가 더 강한데, 이 역시 민주적 표현과 참여 욕구 차이로부터 설명해 볼 수 있겠다. 반면 ‘유보형 시민’집단은 정보제공과 표현기회보장에 대해서는 전체 응답자 평균 정도의 태도를 보이는 반면, 이해당사자를 공평하게 고려하는가에 대해서는 부정적 태도가 더 우세하게 나타난다. ‘유보형 시민’의 이런 태도는 다음 법의 지배 범주 두 문항에서도 발견되고 있다.

한편 정부가 법의 지배 원리를 제대로 실천하고 있는가를 확인하기 위한 문항에 대한 집단 간 차이는 정부 반응성에 대한 문항들과 전혀 다른 패턴을 보였다. 법의 집행이 보통사람이나 약자에 대해 불공평하다는 응답도 ‘비판적 시민’집단에서 가장 높긴 했지만, 두 번째 높은 집단은 ‘소외형 시민’집단이 아니라 ‘만족형 시민’집단이었다. 반면 ‘소외형 시민’은 ‘신민형 시민’과 유사한 정도의 부정적 태도를 나타냈으며 전체 평균에 미치지 못했다. 이것은 법의 지배가 현직 정부에 대한 평가나 현실의 민주정부들의 실천을 평가하는 기준 이전에, 정치체제로서 민주주의의 원리로 인식된 것의 결과로 해석할 수 있겠다.

법의 집행이 부자나 권력자에게 관대하다는 응답에서도 ‘비판적 시민’집단에서 가장 동의정도가 높긴 했지만 ‘만족형 시민’, ‘소외형 시민’, ‘유보형 시민’집단 간에는 차이가 나타나지 않았다. ‘신민형 시민’집단을 제외한 나머지 모든 집단에서 비슷한 정도의 부정적 평가인식이 발견된다는 것은 역시 단기적인 정부평가와 다른 차원의 영역임을 시사한다. 또한 법의 지배 원리가 정치경제적 강자에게는 편익을 제공하는 방식으로, 보통시민이나 약자에게는 불이익을 제공하는 방식으로 적용된다는 인식이 압도적 다수의 유권자들에게 공유되고 있다는 사실은 민주정체의 지지기반을 확장하고 안정화하는 데 심각한 장애가 될 수 있음을 시사한다.

한편 분배 공정성을 확인한 문항에서는 정부 반응성에 대한 태도와 유사한 패턴이 발견되었다. ‘비판적 시민’집단에서 가장 부정적이었고 다음으로 ‘소외형 시민’집단이 부정적이었으며, ‘만족형 시민’과 ‘신민형 시민’집단에서는 모두 긍정적 태도가 우세했지만 ‘신민형 시민’집단에서 긍정평가비율이 훨씬 더 높게 나타났다. 또한 분배적 성과평가를 위해 설정한 복지수준 만족도 변수에 대해서도 유사한 패턴이 나타났다. 0~10까지 11급간으로 측정된 평균값을 비교해 보면, ‘비판적 시민’집단이 4.69로 가장 부정적이었고 ‘소외형 시민’집단이 4.90으로 다음으로 부정적이었다. ‘만족형 시민’은 5.96, ‘신민형 시민’은 6.41을 나타내 앞

서 두 집단보다 긍정적이었고 모두 보통(5)이상의 평균을 보였지만 ‘신민형 시민’집단에서 가장 높게 나타났다.

이상의 분석을 통해 ‘비판적 시민’집단은 종합적으로 정부신뢰가 낮을 뿐 아니라 경제 성과, 절차적 성과, 분배적 성과의 모든 측면에 대해 부정적인 태도를 가진 집단의 비율이 다른 집단에 비해 가장 높은 것으로 확인되었다.

3) ‘비판적 시민’, 정부신뢰가 낮은 이유는 무엇인가?

마지막으로 검증하고자 하는 가설은 1)과 2)를 통해 나타난 결과를 종합하면서 도출되었다.

1)의 결과에서, ‘비판적 시민’집단을 다른 집단과 분기시키는데 가장 중요한 영향을 미친 것은 정치 성향이였다. 연령이나 학력 사회경제적 배경의 영향은 크지 않았던 반면 이념성향과 지지정당은 매우 유의한 영향을 미쳤으며, 이는 정부신뢰에 담긴 현직정부 평가인식을 고려할 때 당연한 현상이다. 그렇다면 2)를 통해 확인했던 성과평가 변수들의 영향은 정치 성향을 매개로 한 것인가, 아니면 독자적인 영향력을 갖는가를 확인해야 한다. 야당 지지층과 진보 이념층에서는 현직 정부에 대해 부정적일 것이므로 정부가 수행하는 모든 활동성과에 대해서도 부정적일 수 있으며, 그것이 3)의 결과를 만든 핵심요인이라는 가정이 가능하다. 이 가설이 타당하다면 두 범주의 변수들을 종합한 분석에서는 정치성향 변수의 영향력은 남되 성과평가 변인의 영향은 사라져야 한다.

종합모형은 ‘비판적 시민’집단과 나머지 집단을 구분한 다음 로지스틱 회귀분석을 실시하여 차이를 야기하는 변인을 확인할 수 있도록 구성했다. [표 9]의 모형1은 전체 표본을 대상으로 한 것이며, 모형2는 [표 1]을 통해 구성했던 민주주의 지지 집단을 대상으로 분석한 것이다. 정치성향 변수에서는 1)의 분석에서 확인된 정당지지 변수 대신 현직정부만족도 변수를 활용했다.

여당지지와 야당지지는 양변인 분석에서는 명확한 관계를 보여줄 수 있었지만, 무당파층이 압도적으로 많았기 때문에 이를 대체하여 현직 정부 만족도 변수를 사용하였다. 현직 정부에 대한 태도를 직접 통제함으로써, 성과평가변인이 현 정부에 대한 태도와 독립적인 영향을 갖는지를 보다 정확하게 확인할 수 있다. 현직정부 만족도는 0~10 11급간 연속변수 응답 값을 그대로 사용했으며 응답 평균값은 5.2점이였다. 이념변수는 보수층을 토대로 하여 진보와 중도 두 개의 더미변수로 구성했다. 양변인 분석에서 중도 이념층도 ‘비판적 시민’

집단에 대한 편향이 발견되었기 때문이다. 응답자의 주관적 이념성향은 11급간 연속변수로 측정되었으며, 0~4 응답을 진보로, 5 응답을 중도로, 6~10 응답을 보수로 범주화하였다. 전체 응답자 중 진보 이념층은 20.4%, 중도는 41.5%, 보수는 38.1%였다.

사회경제적 배경에서 연령은 43세 미만 집단과 44세 이상 집단의 더미변수를 활용했다. [표 4]에서 ‘비판적 시민’의 평균연령이 42.19세였기 때문에 이를 분기점으로 잡아 두 집단으로 구분했는데, 각 연령집단별 더미변수로 처리한 모델에서도 결과는 동일했다. 계층인식은 하층이라고 인식할수록 정부신뢰가 낮은 것으로 확인되어, 중산층 이상을 기준으로 중하층과 최하층 응답자를 각각 2개의 더미변수로 처리했다. 그 외에 성, 소득과 자산의 연속변수는 기초분석단계에서 유의하게 나타나지는 않았지만 통제변수로 포함했다.

[표 8] 회귀모형에 사용된 사회경제적 배경변수

학 력		중졸 이하	고졸	전문 대학 졸	4년제 대학 졸	대학원			합계
	N	228	683	232	350	23			1,516
%	15.0%	45.1%	15.3%	23.1%	1.5%			100.0%	
가 구 소 득		120만 원 미만	120~250만 원	250~350만 원	350~450만 원	450~700만 원	700만 원 이상	소득 없음	
	N	127	278	405	345	261	88	12	1,516
%	8.4%	18.3%	26.7%	22.8%	17.2%	5.8%	0.8%	100.0%	
가 구 자 산		5천만 원 미만	5천만 원 ~1억	1억 원~2억	2억 원 ~3억	3억 원 ~5억	5억 이상	모름/무응답	
	N	456	239	342	216	170	86	7	1,516
%	30.1%	15.8%	22.6%	14.2%	11.2%	5.7%	0.5%	100.0%	
계 층 인 식		최상위	중상위	중산층	중하위	최하위			
	N	6	47	496	819	148			1,516
%	0.4%	3.1%	32.7%	54.0%	9.8%			100.0%	

* 가구소득에서 ‘소득 없음’, 가구자산에서 ‘모름/무응답’은 결측 처리하였음.

가설검증을 위해 포함된 성과평가 변인은 다음과 같다. 경제적 성과평가를 위해 사용된 국가경제와 개인경제에 대한 평가는 ‘매우 나쁘다, 나쁜 편, 좋은 편, 매우 좋다’의 4급간 변수로 측정된 값을 사용했다. 정부 반응성 변인은 [표 7]에서 제시된 정부의 정보제공 의무, 표현기회의 제공, 이해당사자의 공평고려에 대한 동의정도를 4급간으로 측정된 값을 통합 변수로 구성하였다. 통합변수의 값은 1~4까지 9개 급간으로 분포하였다. 법의 지배 변인은 [표 7]에 표시된 두 변수를 통합하여 구성했고, 변수 값은 1~4까지 6개 급간으로 분포했다.

복지만족도는 11급간 측정 변수를 그대로 활용했고, 분배 공정성도 [표 7]에 표시된 변수의 4급간 측정값을 사용했다.

최종 분석 결과를 종합하면, 성과평가태도가 정치성향을 매개로 한 허위관계일 수 있다는 가설을 지지하지 않음으로써, 각 영역의 평가인식으로부터 정부신뢰가 낮은 이유를 보다 심층적으로 분석해낼 수 있었다. 우선 전체 유권자 집단을 대상으로 분석한 모형1의 결과를 보면, 현직 정부에 대한 태도를 통제한 상태에서도 진보 이념층과 중도 이념층은 ‘비판적 시민’이 될 가능성이 유의하게 높았다. 흥미로운 것은 중도 이념층이다. 보수 이념층에 비해 중도 이념층은 ‘비판적 시민’집단이 될 가능성이 높다는 것이다. 이것은 한국의 진보-보수 이념지형의 성격으로부터 설명을 유추해 볼 수 있다. 지난 30여 년 간의 민주정치 경험 속에서 민주-반민주를 대체하는 진보-보수 이념의 내용이 재구성되지 못했고, 보수정치와 진보정치 모두 유권자들에게 긍정적인 평가를 얻지 못했다. 이 결과로 보수, 진보정치에 대한 부정적 인식이 중도를 표방하게 만들었을 수 있다. 진보나 보수가 아닌, 여당이나 야당에 대해 일관된 태도를 가지지 않는 유권자층이 점점 늘어났고 본 연구의 분석대상인 민주주의 지지와 정부신뢰라는 축에 대해서는 다른 반응을 나타낸 결과로 해석을 해볼 수 있다. 하지만 이런 태도는 민주주의 지지 집단으로 분석대상을 제한했을 때 $p < .01$ 유의수준에서만 영향력을 미치는 것으로 나타나 매우 약화되었다. 민주주의 지지 집단과 그렇지 않은 집단에서 이념적 중도 응답자들의 기준이 상이한 것으로 유추할 수 있겠다.

[표 9] 비판적 시민, 정부신뢰가 낮은 이유(로지스틱 회귀분석)

		모형1(전체 응답자)			모형2(민주주의 지지 집단)		
		B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
상수		2.064	.614	7.875	4.639	.873	103.416
정치 배경	이념_진보	.973***	.222	2.646	.628*	.285	1.874
	이념_중도	.690***	.193	1.993	.426 †	.234	1.531
	현정부만족도	-.219***	.041	.803	-.371***	.057	.690
사회 경제 배경	성별	.102	.143	1.107	-.040	.177	.960
	44세 미만/이상	-.091	.158	.913	-.160	.195	.852
	전문대졸업	-.085	.208	.919	.008	.264	1.009
	4년제 이상	.167	.180	1.182	.119	.224	1.127
사회 경제 배경	계층인식_중하	.048*	.292	1.049	.453 †	.357	1.573
	계층인식_최하	.346	.166	1.414	.372	.203	1.450
	소득(6급간)	.006	.064	1.006	.066	.080	1.069
	자산(6급간)	.028	.054	1.029	.054	.068	1.055

		모형1(전체 응답자)			모형2(민주주의 지지 집단)		
		B	S.E.	Exp(B)	B	S.E.	Exp(B)
경제적 성과	국가경제	-.026	.143	.974	-.258	.181	.772
	개인경제	.145	.140	1.156	.190	.179	1.210
절차적 성과	반응성	-.775**	.257	.461	-.812*	.330	.444
	법의 지배	-.599***	.120	.549	-.258	.160	.772
분배적 성과	복지만족도	-.207***	.048	.813	-.297***	.066	.743
	분배공정성	.153	.195	1.165	-.025	.255	.975
N		1,497			744		
-2 Log likelihood		1274.64			781.98		
Cox & Snell R ²		0.169			0.270		

*** p<.001 수준, ** p<.01 수준, * p<.05 수준, † p<.1 수준.

한편, 정치성향 변수를 통제한 상태에서 경제적 성과평가는 유의한 영향을 미치지 않았고, 절차적 성과와 분배적 성과에 대한 평가인식은 유의한 영향을 미치고 있었다. 그런데 두 집단에서 각 변인들의 효과는 상이한 것으로 확인되었다. 정부의 정책결정과정에서 유권자의 요구에 대해 얼마나 반응적인가를 측정한 통합변수는, 두 모형에서 모두 유의한 영향을 미치긴 했지만 민주주의 지지 집단에서 그 유의도는 p<.01 수준에서 p<.05 수준으로 낮아졌으며 Exp(B)값을 기준으로 보더라도 0.461에서 0.444로 영향력이 줄어들었다. 하지만 민주주의 지지 집단 내에서 ‘비판적 시민’과 ‘만족형 시민’, ‘유보형 시민’을 분기시키는 유의한 기준이었으며, 이는 향후 정부들이 정부신뢰를 높이기 위해 지금보다 더 유권자 반응성을 높이는 노력이 필요함을 말해준다.

한편 법의 지배는 모형1에서 p<.001 수준의 유의도를 보였던 반면 모형2에서는 그 효과가 사라졌다. 이는 앞서 진행한 기초분석 결과로부터 설명이 가능하다. 민주주의 지지가 높은 집단에서는 공통적으로 법의 지배 원리가 편향되게 실천되고 있다는 견해가 압도적이었기 때문에, 집단 간 차이를 분기시키는 효과를 나타내지 않는 것이다. 이 결과는 법의 지배 문제가 정부신뢰로부터는 독립적이지만 별도의 차원으로 민주정체의 지지기반을 확장하는 데 매우 중요한 영역이며, 정부 차원의 제도적이고 실천적 노력이 필요함을 반증해 주는 결과다.

마지막으로 분배성과 평가인식에서는 분배 공정성 인식 변수의 영향력은 확인되지 않았지만, 복지수준 만족도는 두 모형에서 모두 p<.001수준에서 통계적으로 유의미했고 회귀계수 값을 기준으로 할 때 현직정부에 대한 태도와 유사한 수준으로 영향력의 크기가 큰 것

으로 나타났다. 복지수준에 대한 만족도가 낮을수록 유의하게 정부신뢰가 낮아질 수 있다는 것이다. 특히 모형2의 결과는 주목할 만한데, 민주주의 지지집단 내에서도 이 변수의 유의도나 상대적 영향력이 줄어들지 않았다는 것이다. 유권자들은 거시경제나 개인경제 상황과 정부신뢰를 직접 연계시키지는 않지만 복지수준에 대한 평가인식을 매우 유의한 기준으로 삼고 있다는 것으로, 향후 우리나라 정부가 정부신뢰를 높이고 민주주의에 대한 지지기반을 확장하는데 매우 유의한 함의를 전달하는 결과라고 볼 수 있다. 한편 이 결과는 스스로를 중하층이라고 인식하는 유권자집단에서 '비관적 시민'이 될 가능성이 높다는 결과와 연계해서 생각해 볼 수 있다. 소득이나 자산, 교육이라는 객관적인 지위 변인들은 정부신뢰에 독자적인 영향을 미치지 않았다. 하지만 자신의 사회경제적 지위가 중하층이라고 인식하는 집단이 정부신뢰가 낮다는 것은 사회적 자원배분에서의 상대적 박탈감이나 분배정책의 결과에 대한 불만 등을 반영한 것일 수 있다.

5. 결론 및 함의

본 연구의 분석결과는 한국의 민주정부들이 민주정체의 지지기반을 확장하고 정부신뢰를 높이기 위해 무엇이 필요한가에 대한 중대한 함의를 전달한다. 첫째, 30여 년의 민주정부를 경험했지만 여전히 한국 민주주의의 지지기반은 불안정하다. 여당이나 야당 지지, 정치이념의 진보와 보수는 정부에 대한 태도 수준을 넘어 정치체제로서 민주주의의 우월성이나 핵심원리에 대한 승인을 둘러싸고도 차이를 만들어내기 때문이다. 특히 여당 지지층과 보수 이념층에서 민주정체 지지가 낮게 나타나고, 민주주의 지지는 낮지만 정부신뢰는 높은 '신민형 시민' 집단 비율이 높은 것은, 민주정체의 안정성에 부정적인 신호로 읽힐 수밖에 없다. 집권당 차원에서 민주정체의 핵심원리에 대한 확고한 지지를 표명하고 지지 유권자 집단을 설득해야 할 필요가 제기된다.

둘째, 민주주의 지지와 정부신뢰를 높이기 위해서는 중도 이념층에 대한 새로운 접근이 필요하다. 통상 중도층은 진보나 보수 등 상대적으로 강한 이념을 표방하지 않는 온건한 유권자 집단이며, 정치적 의사표명에 있어서도 소극적인 속성을 가지는 것으로 인식된다. 그러나 본 연구의 분석결과를 토대로 할 때, 현재 한국에서 중도를 표방하는 집단은 진보와 보수 사이에 소극적이고 온건한 집단이라기보다, 진보나 보수에 대해 모두 실망하거나 부정적이지만 이 틀로는 포착되지 않는 독자적인 정치적 욕구를 가진 집단으로 해석하는 것이

타당해 보인다. ‘비판적 시민’집단이 될 가능성이 유의하게 높게 나타난 결과가 이를 반증한다. 이 집단의 정치적, 정책적 수요를 보다 적극적으로 파악하고 반응하는 정치의 전략이 있어야 민주주의 지지와 정부신뢰 사이의 간극이 만들어내는 불안정성을 줄여나갈 수 있을 것이다.

셋째, 현재의 유권자들은 과거보다 정부를 평가하는 기준에서 훨씬 세련되어졌고, 다차원적인 평가기준을 가지고 있다. 개인경제나 거시경제상황을 곧바로 정부 책임으로 돌림으로써 집합적 성과중심 평가기준을 사용하는 대신, 구체적인 복지정책의 성과, 정책결정과정의 반응성이나 법의 지배 원리 실현 등 구체적인 정부행위를 놓고 평가를 하고 있다. 따라서 거시경제 성장률 몇 %달성 등의 추상적 목표설정전략이 아니라 민주제도의 각 하위영역에서 정부능력을 고양시키는 세분화되고 섬세한 전략이 필요해 보인다.

넷째, 법의 지배 원리가 실현되지 않고 있으며, 보통 시민이나 약자에게 불공정하고 정치경제적 강자들에게만 편익을 제공하고 있다는 인식이 광범위한 것은 심각한 함의를 던진다. 이런 판단은 ‘신민형 시민’집단을 제외한 모든 집단이 공유하고 있는 인식으로, 정부와 법 집행기관 차원의 근본적 평가와 대안이 필요함을 시사한다. 이런 현상은 민주정체의 지지기반 자체를 불안정하게 하는 중요한 문제가 아닐 수 없다.

다섯째, 앞으로 민주정부들이 정부신뢰를 제고하기 위해서는 분배적 능력을 획기적으로 높일 수 있는 대안이 마련되어야 할 것으로 보인다. 복지수준 만족도가 낮을수록 매우 유의하고 강력하게 정부신뢰가 낮아진다는 결과는, 민주주의 지지집단이나 전체 유권자 집단 모두 복지정책의 성과를 중요한 정부평가의 기준으로 삼고 있다는 의미다. 복지수준에 대한 만족도를 높이는 것은 단지 더 많은 법안을 만들거나 예산을 투입하는 것만을 의미하지 않는다. 주관적 만족도는 객관적 정책성과도 중요하겠지만 한국사회에 적정한 복지수준에 대한 사회적 공론화와 합의의 과정을 통해 높아질 수 있을 것이다.

■ 참고문헌 □

- 김병규, 이곤수(2009). 정치경제적 관점에서 본 정부신뢰의 영향요인: 이명박 정부에 대한 국민인식을 중심으로. *한국행정논집*. 21(3), 893-914.
- 김왕식(2011). 정부신뢰에 미치는 영향요인에 관한 연구: 사회문화적 접근방법과 제도적 성과 접근방법의 검증. *사회과학연구*. 27(2), 1-21.
- 박종민, 배정현(2011). 정부신뢰의 원인: 정책결과, 과정 및 산출. *정부학연구*. 17(2), 117-142.
- 이수인(2013). 정부신뢰에 대한 정치적 성과와 경제적 성과의 효과 비교와 관계성의 탐색: 성별 차이를 중심으로. *정부학연구*. 19(2), 195-239.
- Easton, D. (1975). A re-assessment of the concept of political trust. *British Journal of Political Science*. 5(4), 435-457.
- Bratton, M. & Mattes R. (2001). Support for democracy in Africa: Intrinsic or instrumental. *British Journal of Political Science*. 31, 447-474.
- Diamond, L. (1999). *Developing democracy*. Johns Hopkins University.
- _____ (2001). How people view democracy: Findings from public opinion surveys in four regions. Presentation to the Stanford Seminar on Democratization. <https://democracy.stanford.edu/seminar/diamond2001.htm>.
- _____ (2008). The democratic rollback: The resurgence of the predatory state. *Foreign Affairs*. March/April, 36-48.
- Dahl, R. (1991). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Kim, S. (2010). Public trust in government in Japan and Korea: Does the rise of critical citizens matter? *Public Administration Review*. 70(5), 801-810.
- Klingemann, H. (1999). Mapping political support in the 1990's: A global analysis. In N, Pippa. (ed.) *Critical citizens. Global support for democratic governance*. Oxford University Press. 31-56.
- Hahm, C. (2008). Korea's miraculous democracy. *Journal of Democracy*. 19(3), 128-142.
- Hibbing, J. & Theiss-Morse, E. (2001). Process preferences and american politics: What the people want government to be. *The American Political Science Review*. 95(1), 145-153.
- Huntington, S. (1993). *The third wave: Democratization in the late 20th century*. University of Oklahoma Press.
- Linz, J. & Stepan, AC. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Johns Hopkins University Press.

- Norris, P. (1999). *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford University Press.
- _____ (2011). *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press.
- Olavarria, M. (2003). Protected neoliberalism perverse institutionalization and the crisis of representation in postdictatorship Chile. *Latin American Perspectives*, 30(6), 10-38.
- Qi, L. & Shin, D. (2011). How mass political attitudes affect democratization: Exploring the facilitating role critical democrats play in the process. *International Political Science Review*, 32, 245-262.
- Shin, D. (2006). The Korea democracy barometer surveys: Unraveling the cultural and institutional dynamics of democratization 1997-2004. Paper at the 20th International Political Science Association World Congress, Fukuoka, Japan.
- Ulbig, S. (2002). Policies, procedures and people: Sources of support for government? *Social Science Quarterly*, 83(3), 789-809.

'Critical Citizens' and Government Trust: 2014 in Korea

Seo, Bok Kyung* · Hwang, Ah-ran**

This paper aims to analyse the influencing factors on the government trust applying to the 'critical citizens' conception(Norris 1999, 2011) and search the implication needed to expand the support base of the democratic government in Korea. The Specific questions are such. First, who are the 'critical citizens'in Korea? Second, How do they evaluate the economic performances, the procedural performances and the distributive performances of the government Third, Why do they have low trust on the government The first finding is that the ideology and party identification have influence on the democratic support and the trust of government of Korean voters. Second, 'Critical citizens'have negative perceptions about the governmental economic, procedural and distributive performances, significantly and consistently. Third, independently of their political attitude, 'Critical citizens' consider the governmental procedural and distributive performances as the important factors evaluating the trust of government.

Key Words: critical citizens, government trust, policy making process, political responsiveness, rule of law, government performance

◆ 2015.07.31. 접수 / 2015.08.30. 1차 수정 / 2015.09.07. 게재 확정

* Research Professor of Sogang Institute of Political Studies(stillhuman3@hotmail.com).

** Professor of School of Public Administration at Pusan University(ahwang@pusan.ac.kr).