

## 신뢰가 정부역할에 대한 국민태도에 미치는 영향에 관한 연구: 정권 교체 및 신뢰 대상에 따른 방향성 차이를 중심으로\*

김병섭\*\*·강혜진\*\*\*

본 연구는 정부신뢰가 정부역할에 대한 국민태도에 미치는 영향에 대한 새로운 접근을 시도하였다. 정부신뢰를 다수의 대상을 통합하여 접근하고, 주로 단일 시점에서 분석하여 결론을 도출하고 있는 선행연구와 달리, 본 연구는 신뢰 대상의 구분과 정권 교체라는 시간적 흐름을 반영하고자 하였다. 이를 위해서 정부신뢰를 중앙부처·대통령·고위관료에 대한 신뢰로 구분하고, 노무현 정권과 이명박 정권 간에 정책기조의 차이를 보이는 복지영역에 대한 태도와 비복지영역에 대한 태도를 중심으로 비교하면서 양자의 관계를 살펴보았다. 이러한 문제의식을 바탕으로 2008년 정권 교체 시기를 포함한 7개년(2006년~2012년)의 시민인식도 조사자료를 노무현 정권과 이명박 정권의 시기로 구분하여 분석을 진행하였다.

분석 결과 정부신뢰의 제고가 정치적 이념과 정부역할에 대한 태도의 관계를 완화시킬 수 있다는 데 대한 다른 설명의 가능성을 찾을 수 있었다. 이는 정부역할과 신뢰에 대한 연구에서 변수의 구성과 해석, 시간적 흐름, 정책 영역 등의 요인이 고려될 때, 양자의 관계가 제대로 드러날 수 있다는 것을 보여준다.

**주제어:** 정부역할에 대한 국민태도, 정부지출, 복지지출, 신뢰, 정권교체

### I. 서론

한국 사회에서 문제가 발생했을 때 국민들이 제일 먼저 찾고 책임을 묻는 대상이 ‘정부’라는 점에 대해서 부인하기는 어려울 것이다. 심지어 정부가 어떻게 할 수 없는 사건 사고가 발생했을 때조차 정부는 도대체 무엇을 하고 있었는가에 대한 국민들의 비난은 언론 보도를 통해 쉽게 접하게 된다. 자연재해 등 인력으로 완벽하게 통제하는 것이 불가능한 영역으로부터 그렇지 않은 영역까지 정

\* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다 (NRF-2012 S1A3A2033822). 논문에 유익한 심사평을 해주신 익명의 심사위원 세분께 감사드립니다.

\*\* 제1저자, 서울대학교 행정대학원 교수(bskimn@snu.ac.kr)

\*\*\* 교신저자, 서울대학교 행정대학원 박사수료(arahan78@nate.com)

부 탓(blame)을 하는 국민들의 태도는 비단 한국뿐만 아니라, Goodsell(1994)의 ‘관료제를 위한 변명(The Case For Bureaucracy)’에서도 볼 수 있듯이, 미국을 비롯한 서구 사회 또한 마찬가지로 보인다. 이러한 책임 논쟁의 기저에는 정부역할 및 범위에 대한 오랜 논쟁이 자리 잡고 있다. 즉, 정부역할의 팽창(expansion)과 수축(contraction)에 대한 논의로서 큰 정부나 작은 정부나 정부규모에 대한 문제로 귀결된다. 신공공관리 개혁 하에 작은 정부를 지향하는 움직임이 90년대 중반 이후에 한국에서도 나타났고, 보수 정권이 등장한 2008년 이후에는 이러한 경향이 더 강해지는 모습을 보이는 듯하였다. 그러나 국민들의 인식 속에서 공적 영역의 역할은 여전히 크고, 실제로 정부가 해야 할 일과 하고 있는 일은 여전히 팽창하고 있다. 국민들의 정부에 대한 기대는 상승하였는데 정부의 역할 및 범위는 행정개혁이나 외부 환경 등에 의해서 역할을 재조정하거나 줄이라는 압력을 받고, 이는 공공부문의 비효율성(inefficiency)과 무능(incompetence)에 대한 문제제기로 이어진다. 그만큼 정부의 역할에 대한 적절한 지점을 모색하기는 더 어려워지는 것이다. 또한 국민들의 정부역할에 대한 인식 내지 태도가 어떠한지에 따라서도 영향을 받을 수 있다는 점에서 더욱 그러하다.

정부역할에 대해 고민해온 학자들은 이러한 국민들의 태도에 대해서 이해하기 위해서 이들의 태도에 미치는 영향요인에 대하여 관심을 가져왔다. 서로 다른 사회경제적 배경을 가진 국민들은 정부의 역할을 넓힐 것인지 줄일 것인지에 대해서 다른 태도를 가질 수 있고, 정부를 더 신뢰하는 국민들은 정부가 하는 일에 대해서 긍정적일 수 있다는 등의 가정을 통하여 국민들이 원하는 바를 잡아내려고 한 것이다. 정부를 더 신뢰한다면 정부역할에 대한 태도는 긍정적이거나 해당 정책을 지지하는 방향으로 흐른다고 보기 쉽다. 하지만 ‘어떤 분야’의 정책인지에 따라, 그리고 이것이 정부의 지출과 연결되는지에 따라 정부신뢰가 정부역할에 대한 긍정적 태도로 반드시 이어진다고 보기 어렵다. 이는 정권이 지향하는 정책 기조에 대한 평가가 국민들의 태도 속에 녹아있기 때문이라고 볼 수 있다.

본 연구에서는 정부역할을 정부지출로 측정하여 정부에 대한 신뢰가 어떻게 영향을 미치는가를 2006년부터 2012년까지 시기별 흐름에 따라서 살펴볼 것이다. 특히 ‘정부신뢰’라는 하나의 개념 속에 녹아 있는 신뢰의 개별 대상에 따른 영향력의 차이를 도출해내고, 정권이 교체되고 나서 나타나게 되는 신뢰의 양상과 함께 신뢰의 영향력이 방향이 달라질 수 있음을 보이고자 한다.

## II. 이론적 논의 및 선행연구 검토1)

### 1. 정부역할 및 범위에 관한 연구

1) 이론적 논의 및 선행연구에 논의는 강혜진(2011)의 부분을 기본으로 하여 이를 확장한 내용을 바탕으로 하고 있다.

정부역할 및 범위에 대한 논의는 여러 가지 용어를 통하여 연구가 이루어지고 있다. 역할(role), 범위(scope), 규모(size), 개입(intervention), 지출(spending), 세금(taxing) 등의 용어들이 정부역할에 대한 연구에 사용되는 용어이다. 큰 정부를 지향할 것인가 작은 정부를 지향할 것인가의 문제에서 어느 부분을 보고 크고 작음을 결정할 것인가에 대한 기준이 이들 용어를 통하여 논의되고 있는 것이다. 큰 정부를 지향할 것인가 작은 정부를 지향할 것인가에 대한 행정학의 논의는 정부실패와 시장실패 논의와 맞물려서 진행되었다. 따라서 어느 시기에 어느 방향을 지향하는지에 대해서는 일종의 처방적 접근이 시도되었던 것이 사실이다. 하지만 정부역할에 대한 국민들의 태도 내지 요구에 대한 논의는 Roller(1995)의 “기대상승의 나선 가설(the hypothesis of a spiral of rising expectations)”이 더 설명력이 있을 수 있다. 그의 가설에 의하면 국민들은 직면한 문제에 대해서 정부가 해결해주기를 기대하고, 이러한 기대에 의해서 새로운 문제에 대한 인식이 따라오게 된다. 이러한 과정에 의해서 정부에 대한 국민들의 기대는 지속적으로 팽창되는 것이다. 실제 정부에 대한 국민들의 요구는 많아지지만 행정개혁이라는 이름 하에 정부역할 확대를 부정적으로 평가하게 되면, 정부는 어느 정도의 역할을 해야 하는지에 대해서 좌표를 잃고 딜레마 상황에 처하게 된다. 즉, 정부는 민주국가로서 국민들의 요구에 부응하는 대응적 정부를 추구하면서도 공공 부문 개혁의 외부적 압력에도 반응해야 하는 것이다. 따라서 ‘국민들이 원하는 바’를 제대로 파악하고, 이러한 국민들의 태도를 형성하는 요인이 무엇인가를 규명하는 것은 정부가 처하게 되는 딜레마 상황에서의 해결을 위한 시작이 될 수 있다. 또한 D. Easton의 체제이론은 체제의 투입요소인 요구(demands)의 한 형태로 ‘국민들의 태도(public attitude)’를 논의하고 있다. 이는 정부역할과 범위에 대한 일반시민의 태도가 정부와 시민사회 간의 상호작용에 주요한 영향을 준다고 보기 때문이다(Easton, 1965). 이것이 ‘국민들의 태도’ 연구가 정부역할 논의에서 중요하게 다루어져야 할 이유가 된다.

그렇다면 정부의 역할에 대한 국민들의 태도를 살펴볼 때, 정부역할을 어떻게 측정할 것인가의 문제가 남는다. 본 연구에서는 Borre & Scarbrough(1995)의 연구에서 기준으로 삼은 범위(range)와 정도(degree)의 구분 기준<sup>2)</sup> 중에서, 관여의 정도를 나타내는 정부지출(government spending)에 대한 국민들의 태도를 중심으로 살펴볼 것이다. 정책영역별 정부지출로 보면 일단 범위의 문제에서 정부가 개입할 수 있는 부분이라고 인정하고, 어느 정도로 개입을 할 것인가의 다음 문제로 넘어가는 것이라고 볼 수 있기 때문이다. 정부가 해당 정책영역에 지출한다는데 대해서 찬성하는지 반대하는지에 대한 입장은 곧 정부의 역할이 어느 정도 깊이여야 하는지를 반영한다. 이러한 측면에서 부

2) 정부의 범위(scope)에 대하여 Borre & Scarbrough(1995)는 정부 개입의 범위(range)와 정도(degree)로 나누고 있다. 범위는 대상에 대한 부분으로서 얼마나 많은 사람과 서비스를 대상으로 하여 정부가 책임을 져야 하는가를 의미한다면, 정도는 어떠한 영역에 대해서 정부가 개입을 하여야 한다고 본다면 그 정도는 어느 정도로 하여야 하는 것인가의 문제, 즉 얼마나 정부지출을 투입할 것인가 내지는 정부가 직접 할 것인가 하는 부분이 된다.

지출은 정부역할 및 범위에 대한 국민들의 태도를 반영하는 변수로 사용되고 있다(박종민, 2008; Sanders, 1988; Hansenfeld & Rafferty, 1989; Jacoby, 1994; Huseby, 1995).

## 2. 정부에 대한 신뢰 연구

정부신뢰의 개념은 다양한 학자들에 의해서 정의되고 있으며, 이는 ‘정부’를 무엇으로 볼 것인가와 ‘신뢰’를 무엇으로 볼 것인가의 크게 두 가지 논의로 구성된다. 먼저 ‘정부’를 무엇으로 볼 것인가에 대해서는 합치된 입장이 있는 것은 아니다. 각 연구의 목적 및 데이터에 따라서 그 범위를 달리보고 있다. 정부를 중앙정부, 국회, 대법원, 청와대에 대한 국민들의 신뢰로 구성하는 경우(김왕식, 2011), 중앙정부 기관을 기본으로 하고 공공질서를 지키는 경찰과 군대, 교육체계를 포함하는 시민사회의 핵심기관, 언론과 무역조합 등을 포함하는 광의로 보는 경우(Campbell, 2004), 국회, 사법부, 대통령에 대한 신뢰로 구성하는 경우(Espinal et al., 2006), 정치체제에 대한 지지의 한 차원으로서 정치공동체(political community), 통치체제(regime) 및 당국(authority)<sup>3)</sup>으로 보는 경우(Easton, 1965) 등 정부신뢰라는 이름으로 측정되지만 포함되는 대상은 다양하다. 이와 같이 정부에 대한 신뢰를 다루고 있는 기존 연구에서는 정부를 어떻게 볼 것인지에 대한 범위가 일정하지 않고, 대부분의 경우에 다수의 기관 내지 행위자를 대상으로 한 복합개념으로 구성하고 있다.

다음으로 신뢰를 무엇을 볼 것인가에 대해서도 학자들마다 ‘평가 정향’, ‘신념’, ‘인식’, ‘평가’ 등으로 다양하게 접근하고 있다. ‘정부에 대한 기본적인 평가 정향’(Stoke, 1962), ‘국민들이 정부가 어떻게 운영되어야 하는가에 대한 신념(belief)’ 내지는 ‘먼저 정부가 국민들의 기대에 맞게 움직이는지에 대한 판단’(Miller, 1974) 등 학자들의 정의는 다양하다. 또한 정부에 대한 시민들의 총체적 관점과 정부를 운영하는 정치인이나 공무원이나 정책에 대한 인식 등으로 나누어 접근하는 경우(Citrin, 1974)도 있다. 사회적 신뢰와 정부신뢰를 함께 논의하면서 사회 구성원들 사이의 신뢰의 구축에 대하여 강조하는 관점(Fukuyama, 1996; Putnam, 2000)에서도 정부신뢰를 논하기도 한다. 이렇게 다양한 정의가 이루어지는 상황에서 “학자들이 정부신뢰에 대하여 이렇게 다양하게 정의를 내리고 있는 것에 대하여 개념에 대한 정의를 요구받을 때까지는 자신들이 이해하고 있다고 생각하기 때문에 놀라운 일이 아니다”라고 한 Hetherington(2005)의 지적은 다시 한 번 되새겨 볼만하다. 이는 사람들이 정부에 대해서 바라보는 관점은 실제로 성과를 예측하는 것과는 다르며, 이는 ‘인식(perception)’이라는 점에서 기인한다고 볼 수 있다.

3) 정치공동체는 정치적 분업에 의해 결합된 개인들의 집단으로 체제의 영토적 사회적 경계를 반영하며, 통치체제는 권위구조와 그 정당화의 원리를 가리킨다. 당국은 대통령, 국회의원, 법관 등 권위역할의 현직자들을 가리킨다. 입법부, 사법부, 행정부 등 3부에 대한 신뢰는 통치체제에 대한 정향을 반영하는 것이고 집권 정부 혹은 정부지도자들에 대한 신뢰는 당국에 대한 정향을 반영하는 것이다.

그렇다면 왜 신뢰가 정부역할에 대한 국민태도에 중요한 요인으로 작용하는가? 이는 정부에 대한 국민들의 신뢰가 정부에 대한 국민들의 평가 내지 인식에 영향을 미치기 때문이다. 신뢰에 대한 관심은 신뢰가 저하되는 현상이 정부 정책에 대한 국민들의 순응이나 정책결과에 대한 평가에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에 기인한다. 신뢰 저하 문제에 대해서 Nye 등(1997)은 현대의 민주정부가 직면하게 된 필연적 과제라고 평가하고 있다. 정부가 같은 역할을 한다고 해도 이에 대한 국민들의 태도는 정부 내지 공적 영역에 대한 신뢰 여부에 따라서 다른 평가를 내릴 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 보면 정부신뢰는 정부역할에 대한 국민태도에 영향을 미치는 주요한 요인이 될 수 있다.

### 3. 정부역할에 대한 국민태도와 신뢰에 관한 연구

정부신뢰는 정부역할에 대한 국민들의 지지 정도에 있어서 대개 직접적 영향(Edlund, 1999; Hetherington, 2005)에 초점이 맞추어져왔다. 최근 연구에서 이념에 대한 조절적 영향의 가능성이 제기되면서(금현섭·백승주, 2010; Rudolph & Evans, 2005; Rudolph, 2009), 정부신뢰와 정부역할에 대한 태도가 반드시 긍정적 관계를 보이는 것은 아닐 수 있다는 문제제기를 가능하게 한다. 정부신뢰가 국민들의 정치 이념적 성향에도 불구하고 이와 다른 이념적 희생을 하게 된다거나, 정부에 대한 신뢰가 높은 경우에 정부의 정책에 대한 지지를 이끌어낸다는 연구에서와 같이, 신뢰의 제고는 정부의 행위(action)로 표출되는 정책에 대한 순응과 연결될 수 있다. 이러한 관계는 신뢰와 정부지출, 정책에 대한 지지 등을 통하여 살펴보는 경우가 많다. 주요 연구들을 살펴보면, 정치적 신뢰, 이념과 정부지출에 대한 지지의 관계를 분석한 Rudolph & Evans(2005)의 연구와, 감세와 관련하여 이념을 조절변수로 하는 정치적 신뢰의 영향에 대하여 분석한 Rudolph, T. J.(2009)의 연구에서는 정치적 신뢰가 기존의 이념적 지향과 정책에 대한 태도의 관계를 약화시킨다는 점을 제시하였다. 일종의 이념 희생(sacrifice)을 가져온다는 것이다. 신뢰와 관련하여 정부에 대한 양면성(ambivalence)의 작용에 초점을 맞춘 연구도 있다. Craig, Gainous, & Martinez(2006)는 정치적 신뢰와 진보적 정책(progressive policy)에 대한 지지의 관계를 양면성의 역할과 함께 살펴봄으로써, 복지수혜에 대한 감정이 긍정적이고 평등주의를 지향하고 민주당 지지층, 흑인일수록 사회복지 진보주의에 긍정적인 태도를 가지는 것을 보여주었다. 또한 경제적 개인주의를 가질수록 사회복지 진보주의에 대해서 부정적인 태도를 가지게 된다는 결과를 제시하였다. 국내 연구에서는 금현섭·백승주(2010)가 정부지출에 있어서 정부신뢰의 역할을 이념적 희생이론을 바탕으로 실증 분석하였다. 서울대학교 행정대학원의 시민인식도 조사 자료를 분석하여 2009년도와 2010년도 자료에서 보수 성향의 집단에서 이념적 희생이 발생하고 있다는 것을 발견하였다.

이상의 선행연구를 바탕으로 살펴보면, 정부신뢰는 정부지출에 대한 태도에 영향을 미치는 변수

로 도출되며, 대체로 정부신뢰가 높을수록 지출에 대한 태도가 긍정적이라는 논의로 수렴되고 있다. 하지만 이러한 선행연구에 있어서 주의할 점은 정부에 대한 신뢰가 포괄적으로 측정되었다는 점이다. 또한 정권 변화 등의 시기에 따른 차이를 반영하지 못한다는 점도 간과하고 있다. 즉, 정부신뢰라는 개념 속에는 신뢰의 대상이 여럿이며 각각 다른 국면을 반영할 수 있다는 점에서 이들 각각에 대한 신뢰가 정부역할에 대한 태도에 미치는 영향이 다를 수 있음을 고려하지 못하게 되는 것이다. 하지만 신뢰 대상을 개별화하고 시간적 흐름을 반영하게 된다면, 신뢰의 방향성이 언제나 한 방향으로 나타나지는 않을 가능성이 존재한다는 점을 가정해 볼 수 있다. 이는 시기별로 신뢰 대상에 대한 국민들의 인식이 달라질 수 있고, 특히 같은 제도적 지위에 있는 대상이라고 하더라도 그 대상이 바뀔 경우에 발생하게 될 변화를 반영하지 못한다는 것을 의미한다. 또한 정책의 영역별로 나타날 수 있는 차이도 선행연구에서는 반영하지 못한 경우가 많다.<sup>4)</sup> 정부신뢰와 정부의 역할에 대한 태도를 다루고 있는 연구에서는 복지영역에 대한 개입을 대상으로 하는 경우를 쉽게 찾아볼 수 있다(Craig, Gainous, & Martinez, 2006). 이러한 연구들은 복지영역에 대한 정부개입이 일반적인 정부개입과 다른 특성적 요인이 존재할 것이라고 가정하는 것이다. 좌우 이념 간의 대립이나 여성 내지 노인층이 복지 영역에서의 정부개입에 긍정적인 태도를 보일 것이라는 가정에서 출발한다. 물론 이러한 연구에서도 방향성에서는 혼재된 결과를 보이고 있기는 하지만, 복지지출을 비복지지출과 비교할 수 있을 가능성을 생각해 볼 수 있다. 이러한 복지영역에서의 정부개입에 대한 국민들의 태도 차이는 정권이 바뀌면서 해당 영역에 대한 정부의 기조가 바뀔 경우, 국민들의 태도도 변화할 수 있음을 보여준다. 정부라는 대상에 대해 신뢰하는 집단과 그렇지 않은 집단은 정권의 변화에 따라서 달라질 수 있으며, 이는 곧 정부의 정책기조와도 연결될 수 있다. 이렇게 되면 정권 변동에 따라서 복지정책 기조가 확연히 바뀐 경우에 해당 영역에서 신뢰와 복지지출의 관계가 어떠한지를 살펴보는 것도 의미가 있을 수 있다. 또한 같은 정권 내에서도 신뢰의 대상에 따라서 다른 결과를 보일 가능성도 있다. 중앙부처에 대한 신뢰와 대통령, 고위관료에 대한 신뢰는 다를 수 있는 것이다. 정책기조의 변동에 따라서 태도에 영향을 받을 수 있는 가능성이 더 높은 대상은 선출직 공무원(elected official)인 대통령이나 정치적 피임명자(political appointee)인 고위관료가 될 가능성이 크다.

반면, 중앙부처의 경우에는 일반적인 의미의 정책을 집행하는 주체로서 공무원과 기관 모두를 함께 생각할 수 있다는 측면에서 앞의 두 대상에 비해서는 그 영향력이 덜 할 수 있다. 여기에서 영향력이 덜하다는 것은 정권의 변화에 상관없이 일관된 방향성을 가질 수 있다는 것을 의미한다.

따라서 본 연구에서는 정책영역을 복지영역과 비복지영역으로 나누고, 해당영역의 정부지출에 신뢰의 대상별 영향이 어떻게 달라지는지를 살펴보도록 한다. 또한 정책영역별로 선행연구에서 제

4) 정부역할에 대한 태도에 대한 연구에서는 경제영역에 대한 개입과 복지영역에 대한 개입에 있어서 다른 태도를 보일 수 있고, 이를 문화편향과 이념, 성별로 유의미한 차이가 나타난다는 연구(박종민·왕재선, 2004)를 찾아볼 수 있을 뿐이다.

시된 영향요인들은 어떤 관계를 보이는지를 검토할 것이다.

#### 4. 정부역할에 대한 국민태도에 영향을 미치는 기타 요인에 관한 연구

정부신뢰 이외에 일반적으로 제시되는 정부역할에 대한 태도에 영향을 미치는 요인들은 인구통계학적 요인이나 정치이념적 요인, 가치와 관련된 요인 등이 있다. 이들 요인과 정부역할에 대한 국민태도의 관계는 이론으로 방향성이 정립 되어 있다기보다는 사실상 가설의 상태에 놓여있다고 보는 것이 맞을 것이다.

먼저 이념적 정향은 국민들이 가진 정치적 성향을 반영하는 것으로 여러 연구에서 영향요인으로 제시되고 있다(박종민·왕재선, 2004; 박종민·조인영, 2007; 박종민, 2008 등). 일반적으로 좌파적 성향의 경우, 복지에 대한 정부 개입에 대해서 긍정적으로 보아 복지국가 측면에서 큰 정부를 선호한다고 볼 수 있다. 반면, 우파적 성향의 경우 복지에 대한 정부 개입에 대해서는 부정적이지만, 경제 개입에 대해서는 두 가지 설명이 가능할 수 있다. 먼저 신자유주의 관점에서 시장경제의 자율성을 보장해주어야 한다는 입장과 선도산업에 대한 정부의 지원에 대해서는 찬성하는 입장의 상반된 견해가 있을 수 있는 것이다(박종민·조인영, 2007). 선행연구에서 나타나는 이념적 정향은 대부분 응답자의 자기평가(self-placement)로 측정되며, 지지 정당이나 소속 정당에 따라서 정치적 성향을 함께 고려하기도 한다. 또한 진보-보수/좌파-우파를 나누어서 측정한 경우도 찾아볼 수 있다(ISSP 데이터, NES 데이터 등).

계층(class) 내지는 계급(stratum) 역시 태도에 영향을 미치는 요인이 될 수 있다. Huseby(1995)는 높은 교육수준과 소득수준을 가진 사회적 지위가 높은 사람일수록 더 보수적인 정치적 태도를 가지고, 공적 서비스에 대해서 덜 관심을 가진다고 보았다. 따라서 낮은 소득 수준이거나 교육을 덜 받은 경우일수록 높은 소득이나 교육을 많이 받은 사람에 비해 정부의 책임 범위를 넓게 잡을 것이라고 가정할 수 있다는 것이다. 박종민(2008)의 연구에서도 교육이나 소득 등 객관적인 사회적 지위가 높거나 계층의식이 높을수록 정부의 복지책임을 확대하는데 대해서 비호의적이라는 실증 결과가 나온 바 있다. 또한 사회경제적 지위가 낮은 취약계층은 복지지향의 적극국가를, 사회경제적 지위가 높은 계층은 경제 지향의 적극국가를 지향한다는 결과도 제시되었다. 류만희·최영(2009)의 연구에서도 계급이 복지정책 지지도에 영향을 미친다는 결과가 나왔으며, 고용주나 자영업자 집단과 비경제활동인구보다 임시직이나 일용직 임금근로자의 복지정책 지지도가 높게 나타났다. 또한 소득계층의 경우에 저소득층에 비해 고소득층에서 오히려 복지정책 지지도가 높게 나타났다. Hansenfel & Rafferty(1989)의 연구에서도 낮은 소득수준과 교육수준일수록 복지국가가 제공하는 프로그램에 대해서 더 지지한다는 결과가 나왔다. 다만 복지영역에 대한 정부역할에 대해서는 류만희·최영(2009)

의 연구에서와 같이 교육수준이나 소득수준이 높은 집단이 오히려 더 지지한다는 결과도 있다.

성별에 따른 태도의 차이는 Deitch(1988)의 연구와 Martinussen(1993) 연구에서 살펴볼 수 있다(Huseby, 1995 재인용). Deitch는 1973에서 84년의 미국 데이터를 분석하여 여성들이 더 좌파적이고, 일반적으로 정부 활동에 대해 남성에 비해 더 우호적이라는 결과를 얻었다. Martinussen은 노르웨이 데이터를 이용해서 여성들이 남성보다 복지 국가에 대해 더 지지한다는 결과를 보였다. 이는 복지국가의 성장으로 인해 여성들이 아동보육이나 노인돌봄에 대한 부담을 덜면서 노동시장에 더 참여할 수 있게 된 반면, 남성들은 더 많은 세금 부담과 실업을 경험하게 됨으로서 큰 정부에 대해 여성에 비해 덜 지지하게 된다는 것이다(Huseby, 1995). 하지만 여성이 남성보다 복지정책에 대해서 우호적이라고 주장하는 경우(Svallfors, 1997; Elund, 1999)와 남성이 더 친복지적이라는 연구(김희자, 1999), 여성이 더 친복지적이라는 결과를 얻지 못한 연구(이인재, 1998; 조돈문, 2001) 등에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 어느 한 방향으로의 영향력을 정하기는 어렵다는 것을 알 수 있다. 류만희·최영(2009)의 연구에서도 복지정책에 대한 지지도에서 성별 간의 차이가 발견되지 않았다.

일반적으로 정치적 태도가 생애주기에 따라서 달라진다는 점에서 공적 서비스에 대한 효용 역시 마찬가지로 다를 수 있다(Huseby, 1995). 이는 연령층에 따라서 정치이념적 성향과 자기이해(self interest)의 측면에서 접근이 가능하다. 노년층의 경우 사회복지 서비스의 혜택을 받을 가능성이 높다는 점에서 복지 부문에 대한 정부 개입이나 지출에 찬성할 가능성이 있으며, 중년층은 이에 비해 큰 정부에 대해서 비우호적일 가능성이 높다. 하지만 연령은 정치이념적 요인과 연결되어 어느 쪽이 더 큰 영향을 보이는가에 따라서 결과가 달라질 가능성도 존재한다. 나이가 들어갈수록 보수화된다는 측면에서 노년층이 반드시 복지에 대한 개입을 선호할 가능성이 있다고 보기는 어렵다. 노년층이 오히려 복지정책에 대한 지지도가 낮게 나온<sup>5)</sup> 류만희·최영(2009) 연구가 그러한 예가 될 수 있다. 또한 한국적 맥락에서 볼 때, 산업화를 경험한 세대와 그렇지 않은 세대의 경우, 정부의 경제개입에 있어서 선도 산업 진흥 등의 방식을 다른 세대에 비해서 선호할 가능성이 존재한다.

시민의식과 정부의 역할에 대한 태도는 복지 영역에 대한 정부역할에서 많이 다루어졌다. 시민의식과 복지에 대한 국민들의 태도에 관한 연구는 시민의식을 직접 다루기보다는 하위개념을 통하여 살펴본 경우가 많다(Bobo, 1991; Lewin-Epstein et. al, 2003; Tam, 2003 등). 평등주의(egalitarianism)의 한 형태로서 사회적 책임(social responsibility)에 대한 인식과 재분배 정책에 대한 태도의 관계를 검토한 연구(Bobo, 1991)에서는 기존의 연구가 개인주의에 기반을 둔 가설을 지지하는데 대하여 문제를 제기하고, 상호적 책임으로서의 평등에 대한 인식이 재분배 정책에 대한 태도에 영향을 미칠 것이라고 가정하였다. 이를 위해 1984년의 일반사회조사(General Social Survey)

5) 노인층의 경우 복지에 대한 수혜층이지만 우파적 성향을 지님으로 인해서 그리고 실제 해당 국가의 복지 서비스 제공 수준에 따라서 다른 결론이 나올 수 있다(류만희·최영, 2009).



를 분석하여 사회적 책임에 대한 인식이 높은 사람일수록 그렇지 않은 사람들에 비해서 재분배 정책에 대한 지지가 높았다는 결과를 도출하였다. Tam(2003)은 홍콩과 중국 국민들을 대상으로 하여 인도주의적 태도(humanitarian attitude)가 복지 영역의 정부지출에 대한 지지에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하여 양자가 긍정적인 관계를 보인다는 것을 보여주었다. 이러한 결과는 시민의식의 구성 요소로 들어가는 인도주의적인 태도가 서구에서뿐만 아니라 동양적인 전통을 가진 홍콩, 중국에서도 복지 영역에서의 정부의 개입에 대한 국민들의 태도에 영향을 미치는 요인으로 작용한다는 것을 보여준다.

## 5. 노무현 정권과 이명박 정권의 복지정책 기조 변화

본 연구에서 정권이 변화되는 시기를 분석의 대상으로 삼은 것은 정권이 교체됨으로 인하여 정책의 전반적인 방향성과 해당 정부를 신뢰하는 대상 집단이 달라진다는 점에 착안하였다. 이명박 정권 등장 이후 언론과 국민 여론은 복지정책의 후퇴에 대해 끊임없이 비판하였다. 노무현 정권의 ‘참여복지’에서 이명박 정부의 ‘일하는 복지, 맞춤형 복지’로 바뀌면서 이전보다 예산이 삭감된다는 지적이 지속적으로 제기된 것이다. 이러한 상황에 대해서 전문가들은 부자감세와 4대강에는 예산을 투입하면서 복지에 대한 예산 투입은 무시하고 있다고 비판하였다.<sup>6)</sup> 결국 복지를 둘러싼 갈등은 무상급식이라는 이슈로 표출되었으며, 지방선거를 통한 민심은 이명박 정권의 손을 들어주지 않았다. 이렇게 정권에 따라서 정책기조가 변화하게 되면 해당 정부 내 기관을 신뢰하는 집단에 따라서 정부 역할에 대한 태도의 차이가 나타날 수 있다. 정권이 바뀌면서 정부에 대해 신뢰하는 집단과 그렇지 않은 집단이 바뀌게 되고, 이는 곧 정부역할에 대한 태도에도 영향을 미치게 되는 것이다. 만약 정부에 대해서 신뢰하는 집단이 선호하는 정책기조에 따라서 정부역할에 대한 태도가 바뀐다면, 이는 자신이 신뢰하는 정부라고 해도 특정 영역의 정부지출을 늘리는데 찬성 내지 반대는 다른 양상을 보일 수 있다. 또한 여기서 이야기하는 정부 역시 그 대상이 구체적으로 어떤 기관이냐에 따라서 다를 수 있다.

즉, 정부를 신뢰하면 정부지출 등의 정부역할에 대해서 긍정적인 태도를 보일 것이라고 가정하고 들어간 선행연구와 달리, 이명박 정부를 신뢰하지 않는 국민들은 대체로 현 정권의 정부지출이 작다는 것에 비판적 태도를 보여서 신뢰와 지출과의 관계가 반대 방향을 보일 수 있다는 것이다. 이와 반대로 정부를 신뢰하는 집단이라고 하더라도 어떤 영역의 지출이냐에 따라서 태도가 달라질 수 있으며, 이 역시 마찬가지로의 결과를 가져올 수 있다.

6) 경향신문 2012. 2. 20일자 보도, 『“부자감세·4대강 하면서 복지는 무시... 정치권도 채원확보 방안 등의 연어야”』. [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201202202154145&code=910100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201202202154145&code=910100)(접속일 2015. 4.2)

### Ⅲ. 분석모형의 구성

#### 1. 분석자료

본 연구의 분석자료는 서울대학교 행정대학원 정책지식센터에서 2006년 이래로 지속적으로 실시하고 있는 시민인식도조사이다. 2006년부터 2012년 자료에서 노무현 정권(2006년, 2007년)과 이명박 정권(2008년부터 2012년)을 기준으로 자료를 통합하여 사용하였다. 변경 당시의 근접 시기 자료만을 사용하지 않고, 활용 가능한 자료를 모두 분석에 포함하여 사용한 것은 정권의 변동에 따라서 나타날 수 있는 신뢰 대상의 차이에 따른 변화가 즉각 반응을 통하여 나타나기 어려울 수 있다는 판단 때문이다. 시차적 접근(time lag approach)<sup>7)</sup>에 의할 때, 신뢰 대상에 대한 국민들의 인식 변화가 발생한 시점에서 한 번에 바뀌는 것이 아니라 일정한 시간을 가지고 반응이 나타날 수 있으므로 어느 한 시점이 아닌 정권 별 전체 시기를 아우르는 자료를 사용한 것이다.

시민인식도 조사는 행정서비스 및 공공정책 등에 대한 시민들의 인식을 조사하기 위해서 전국 19세 이상의 성인 남녀 대략 1,200명 정도를 대상으로 하여 행정서비스, 사회현상 및 정책, 언론, 정치 분야에 대한 태도를 묻는 질문을 담고 있다. 시민인식도 조사 자료는 금현섭·백승주(2010)가 지적한 바와 같이 주요 분야에 대한 거의 동일한 질문이 매년 반복적으로 조사된다는 점에서 시계열적 비교 평가가 가능하며, 조사 항목들이 NAES(National Annenberg Election Survey)나 NES(National Election Studies)와 유사한 질문형태를 사용하고 있어서 사용된 문항에 대한 신뢰성을 부여할 수 있다고 볼 수 있다. 또한 고길곤(2012)의 시민인식도 조사에 대한 신뢰성과 타당성 분석에서 볼 수 있는 바와 같이, 조사결과를 학문적으로 활용하는데 있어서 자료상의 문제는 거의 없다고 볼 수 있다.

#### 2. 변수 측정

본 연구에서의 변수는 다음과 같이 측정하였다.

##### 1) 종속변수의 측정

본 연구에서는 종속변수로 정부지출에 대한 국민태도를 설정하였으며, 복지영역과 비복지영역으로 나누어서 접근하였다. 이는 복지영역의 정부지출에 대한 태도와 비복지영역에서의 영향요인

7) 시차적 접근은 사회현상을 발생시키는 주체들(개인, 집단, 조직, 사회 또는 국가) 속성이나 행태가 주체에 따라 시간적 차이를 두고 변화되는 사실을 사회현상 연구에 적용하려는 연구방법이다(정정길, 2002 : 2).

이 다를 수 있다고 보았기 때문이다. 복지영역에 대한 지출의 경우에는 2008년 정권 교체로 인하여 보수 정권이 들어선 이후 성장 강조 정책기조로 인하여 현 정권의 대통령 내지는 고위관료에 대한 신뢰가 복지지출에 미치는 영향은 정권 교체 전의 경우와 다른 결과를 보일 수 있다. 본 연구에서 사용한 종속변수는 5점 척도로 구성된 11개 정책영역에 대한 정부지출에 대한 태도이다. 각 영역은 외교 안보통일정책, 교육정책, 보건의료정책, 복지정책, 환경정책, 부동산정책, 문화예술정책, 노동정책, 경제정책, 과학기술정책으로 구성되어 있다.<sup>8)</sup> 이 중에서 비복지영역의 지출에 대한 태도는 복지 영역(교육, 보건의료, 복지)을 제외한 8개 영역으로 구성하고, 복지 영역에 대한 태도는 교육정책, 보건의료정책, 복지정책의 3개 영역으로 구성하였다.

## 2) 독립변수 및 통제변수의 측정

선행연구에서 정부신뢰는 입법부·행정부·사법부에 대한 전반적인 신뢰나 중앙행정기관에 대한 신뢰 등을 통하여 측정된 경우가 많다(Rudolph & Evans, 2005; Craig, Gainous & Martinez, 2006; Rudolph, 2009 등). 하지만 이렇게 측정된 정부신뢰는 정부신뢰로 구성된 개념 속에서 존재하는 신뢰 대상에 따른 차이를 반영하지 못한다는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 실제 정책을 집행하는 중앙행정기관과 정책을 결정하는 주체로서 정책에 영향력을 미치는 대통령과 고위관료에 대한 신뢰를 각각의 변수로 독립변수를 구성하였다. 또한 정부역할에 대한 태도에 영향을 미치는 요인으로서 국민들의 시민의식을 사회적 이타주의, 준법정신, 참여의식 등의 개념으로 구성하고, 이를 5점 척도로 응답한 문항을 합산하여 평균값을 사용하였다. 정치적 성향은 진보-중도-보수 정도에 대한 입장을 5점 척도로 측정하였다. 다만, 2007년 자료에서는 진보-중도-보수의 3점 척도로만 구성되어 있어서 해당 연도에는 3점 척도로 구성하였고, 2006년 자료에서는 5점 척도를 이에 준하여 3점 척도로 바꾸어서 측정하였다. 소득수준은 가구의 월 평균 소득 수준을 소득수준별로 7단계로 나누어 측정하였고(노무현 정권 자료는 3점 척도<sup>9)</sup>), 교육수준은 응답자의 최종학력에 대한 응답을 4점 척도로 구성하였다. 중산층 변수는 직업군별 분류 중에서 선행연구에서 나타난 분류를 기준으로 하여 14개의 카테고리 중에서 사무/기술직, 경영/관리직, 전문/자유직, 정부 공무원/공공기관 종사자의 5개 직업군을 더미변수로 구성하였다. 연령은 연도별로 연속변수인 경우도 있고, 척도변수인 경우도 있어서 척도변수로 변환하여 측정하였으며, 성별은 여성의 경우를 1로 하여 더미변수를 만들어서 분석에 사용하였다. 응답자가 사는 지역에 따라라도 정부에 대한 태도가 달라질 수 있으므로 호남

8) 2006년부터 2012년 자료에서 정책이 달라지는 경우가 있어서 최대한 공통적으로 도출되는 정책영역을 대상으로 분석하였다.

9) 2007년 자료에서는 소득을 3점 척도(99만원 이하, 100만원~349만원, 350만원 이상)로 측정하여 2006년도 이에 준하여 3점 척도로 변경하여 사용하였다. 또한, 2008년 및 2010년 자료에서는 10점 척도를 6점 척도로 재조정하여 사용하였다.

〈표 1〉 변수의 구성 및 측정

	변수명	구성개념	측정 및 척도
종속변수	비복지지출에 대한 태도	비복지 정책영역 <sup>10)</sup> 의 지출에 대한 국민태도	1=크게 삭감, 2=다소 삭감, 3=현행 유지, 4=다소 증액, 5=상당히 증액
	복지지출에 대한 태도	복지영역 <sup>11)</sup> 지출에 대한 국민태도	
독립변수	중앙행정부처 신뢰	중앙행정부처에 대한 신뢰 정도	1=전혀 신뢰하지 않음, 2=신뢰하지 않음, 3=보통, 4=신뢰함, 5=전적으로 신뢰함 <sup>12)</sup>
	대통령 신뢰	대통령에 대한 신뢰 정도	
	고위관료 신뢰	고위관료에 대한 신뢰 정도	
통제변수	시민의식	사회적 이타주의, 준법정신, 참여의식을 통한 시민으로서의 태도 <sup>13)</sup>	1=전혀 그렇지 않다, 2=그렇지 않다, 3=보통, 4=그렇다, 5=매우 그렇다
	정치적 성향	진보-보수에 대한 정치성향	1=매우 진보적, 2=진보적, 3=중도 성향, 4=보수적, 5=매우 보수적
	소득수준	가구의 월 평균 소득	1=99만원 이하, 2=100만원~199만, 3=200만원~299만원, 4=300만원~399만원, 5=400만원~499만원, 6=500만원 이상
	교육수준	최종 학력 <sup>14)</sup>	1=초등졸 이하, 2=중졸, 3=고졸, 4=대졸이상
	중산층 여부	직업군 분류에 따른 중산층	1=중산층 <sup>15)</sup> , 0=비중산층
	연령	응답자의 나이 <sup>16)</sup>	1=20대, 2=30대, 3=40대, 4=50대, 5=60대 이상
	성별	여성인지 여부	1=여성, 0=남성
	호남지역 더미	호남 지역인지 여부	1=호남지역, 0=그 외 지역
	시간 더미	각 연도별 더미	

10) 해당 정책영역은 외교안보, 통일, 환경, 부동산, 문화예술, 노동, 경제, 과학기술이다. 다만, 2006년 및 2007년 자료에서는 외교안보통일이 한 항목으로 측정(2006년 자료에서는 경제정책과 과학기술정책이 제외)되었고, 2011년 자료에서는 외교·안보정책, 교육정책, 보건의료정책, 복지정책, 환경정책, 경제정책, 아동청소년정책, 노인정책의 8개 영역으로 측정되어 이 중에서 복지영역(교육, 보건의료, 복지, 아동청소년, 노인 정책)과 비복지영역으로 나누어서 측정하였다. 2012년 자료에서는 이전 자료에 비해서 노동정책과 문화예술 정책이 빠져있어서 총 9개 항목을 복지 및 비복지 영역으로 나누어서 측정하였다.

11) 교육, 보건의료, 복지정책의 3항목의 평균값을 사용하였다. 다만, 2011년도의 경우에만 복지정책에서 아동청소년과 노인정책이 추가되어 4개 항목 평균값을 사용하였다.

12) 2006년 자료에서는 신뢰에 대한 측정이 7점 척도로 측정되어, 2007년의 5점 척도와의 공통성을 도출하기 위하여 낮음, 보통, 높음의 3점 척도로 변경하여 측정하였다.

13) 실제 변수 구성에 사용한 설문문항은 다음과 같다. ‘나는 자선단체에 기부할 의사가 있다(사회적 이타주의)’, ‘법과 규칙을 엄격하게 지켜야 한다(준법정신)’, ‘공공질서를 위반하는 행위를 보다 강력하게 단속해야 한다(질서외의식)’, ‘일반시민이 공공정책에 참여하는 것이 정책발전에 도움이 된다(참여외의식)’, ‘우리사회에 반드시 필요한 혐오시설(쓰레기 소각장, 납골당 등)이라면 우리 지역에 건설되더라도 찬성하겠다

지역 여부에 대한 더미변수를 구성하였으며<sup>17)</sup>, 연도별 자료를 합산하여 사용하였기 때문에 연도 더미를 구성하였다. 더미 변수는 노무현 정권 때는 2개년이기 때문에 2007년 더미 하나를 포함시키고, 이명박 정권 때는 5개년이기 때문에 2009년 더미, 2010년 더미, 2011년 더미, 2012년 더미의 네 개를 포함시켰다.

### 3. 분석 방법

본 연구에서는 다중회귀분석을 통하여 정부지출에 대한 태도에 각 변수들이 미치는 영향을 분석하였다. 다중회귀분석은 종속변수에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들을 통제하여 다른 조건이 동일하다는 조건 하에 독립변수가 종속변수에 대해 가지는 영향 정도를 파악할 수 있는 방법이라는 점(류근관, 2007)에서 본 연구의 목적에 부합하는 분석방법이라고 판단하였다. 분석모형은 아래 <그림 1>과 같다. 분석에 사용된 통계패키지는 STATA 11.0이다.

<그림 1> 분석모형

정부지출에 대한 태도(복지지출, 비복지지출) = f[사회경제적 변수(연령, 성별, 소득수준, 교육수준, 중산층 여부), 정치적 이념, 시민의식, 신뢰(중앙부처, 대통령, 고위관료), 지역더미, 연도더미]

(사회적 이타주의): 다만, 2006년의 경우에는 준법정신을 제외한 4문항으로 2010년부터 2012년의 경우에는 기부회사, 공공정책참여, 혐오시설 찬성 등의 3문항의 평균값으로 사용하였다.

14) 2007년은 전문대 졸업을 별도의 카테고리 측정하지 않아서 4점 척도로 구성되었으며, 2008년부터 2012년은 더 세분화하여 측정되었기 때문에 척도에 통일을 기하기 위하여 전체적으로 4점 척도로 재코딩하였다.

15) 2012년은 다른 연도와 달리 직업군에 대한 분류가 달라져서 기술/준전문직, 사무직, 경영/관리직, 교사/전문가/정부공무원/공공기관 종사자의 경우 중산층으로 측정하였다.

16) 연령에 대한 응답은 대체로 연속변수로 측정되었으나, 2007년 및 2012년의 경우에는 척도변수로 측정되어서 통일성을 기하기 위하여 5점 척도로 재코딩하였으며, 2006년 및 2007년에는 4점 척도로 재코딩하여 사용하였다.

17) 정권이 교체되면서 정부에 대한 태도가 특히 바뀔 가능성이 있는 집단으로서 이들만의 태도의 차이가 발생할 가능성이 있기 때문에 포함하였다. 호남 지역 이외에도 다른 지역도 더미를 구성하여 모형에 포함시켰으나 특별한 차이나 의미 있는 발견이 없었고 모형의 간결화를 위하여 호남지역 여부만 포함시키는 것으로 하였다.

## IV. 분석 결과 및 해석

### 1. 기초통계분석

본 연구에서의 자료는 노무현 정권 시기의 자료(2006년과 2007년)와 이명박 정권 시기의 자료(2008년~2012년)로 크게 구분되며, 각 연도별로 자료를 통합하여 두 개의 데이터 셋으로 구성하였다. 아래 <표 2>에서는 노무현 정권 시기의 자료의 기술통계분석 결과이다. 전체적으로 보면 복지지출이 비복지지출에 비해서 평균값이 크다는 것을 확인할 수 있으며, 신뢰 대상별로는 중앙정부>대통령>고위관료의 순으로 나타났다.

<표 2> 노무현 정권 자료 기술통계 분석결과

변수	표본수	평균	표준편차	최소값	최고값
복지지출	2384	3.645833	0.772834	1	5
비복지지출	2383	3.104154	0.606215	1	5
중앙정부신뢰	2390	1.537238	0.63529	1	3
대통령신뢰	2391	1.50941	0.683193	1	3
고위관료신뢰	2391	1.272689	0.506116	1	3
교육수준	2391	3.150146	0.789337	1	4
성별	2391	0.501464	0.500102	0	1
연령	2391	2.600167	1.128883	1	4
소득	2391	2.029276	0.642286	1	3
중산층	2391	0.178586	0.383086	0	1
정치적 성향	2391	2.045588	0.742615	1	3
시민의식	2389	2.434031	0.40973	1	3
2007년 더미	2391	0.498118	0.500101	0	1
호남지역 더미	2391	0.104977	0.306588	0	1

아래의 <표 3>은 이명박 정권 시기의 자료의 기술통계 분석결과이다. 여기서도 복지지출이 비복지지출에 비해서는 평균값이 높게 나타났으며, 신뢰 대상에 따른 값의 크기도 중앙부처>대통령>고위관료의 순으로 나타났다.

〈표 3〉 이명박 정권 자료 기술통계 분석결과

변수	표본수	평균	표준편차	최소값	최고값
복지지출	6026	3.599887	0.651198	1	5
비복지지출	6018	3.263868	0.49568	1	5
중앙정부신뢰	6024	2.64077	0.847752	1	5
대통령신뢰	6030	2.614262	1.028599	1	5
고위관료신뢰	6027	2.136552	0.851447	1	5
교육수준	6017	3.21406	0.835775	1	4
성별	6030	0.499337	0.500041	0	1
연령	6030	2.951575	1.352455	1	5
소득	6017	3.611767	1.390453	1	6
중산층	5646	0.249557	0.432795	0	1
정치적 성향	6027	2.993695	0.814913	1	5
시민의식	6028	3.282913	0.638778	1	5
2009년 더미	6044	0.20053	0.40043	0	1
2010년 더미	6044	0.199371	0.399561	0	1
2011년 더미	6044	0.198544	0.398937	0	1
2012년 더미	6044	0.198544	0.398937	0	1
호남지역 더미	6030	0.065008	0.246561	0	1

## 2. 회귀분석결과

<표 4>에서는 정권별 그리고 복지 및 비복지 영역별 지출에 대한 국민들의 태도를 종속변수로 회귀분석한 결과이다. 먼저, 통제변수로 사용한 사회경제적 변수 중에서는 소득수준, 교육수준, 연령, 성별, 중산층 여부 등 여러 요인들이 통계적으로 유의미한 변수로 도출되었다. 소득수준의 경우에는 노무현 정권에서만 통계적으로 유의미한 변수로 도출되었으며, 양의 계수로 나타났다. 이는 선행연구에서 제기되었던 소득수준의 경우 자기이해를 반영하는 변수로서 소득수준이 높을수록 보수적 태도를 보임으로서 정부지출에 반대한다는 주장(박종민, 2008; Hasenfeld & Rafferty, 1989 등)과 배치되는 결과를 보이면서, 류만희·최영(2009)의 결과와는 같은 방향성을 보이는 결과이다. 교육수준의 경우에는 복지지출 및 비복지지출 모두에서 통계적으로 유의미한 양의 관계를 보였다. 이러한 결과는 교육수준이 자기이해를 반영한 변수로서 정부지출에 부정적인 태도를 보일 수 있다는 선행연구(박종민, 2008; Hansenfel & Rafferty, 1989 등)와는 배치되지만, 반대의 결과를 보이는 연구(류만희·최영, 2009)와는 일치하는 결과이다. 연령의 경우에는 양 영역 모두에서 통계적으로 유의미한 음의 관계를 보이는 결과가 많았다. 이는 노년층이 정부지출의 혜택을 받을 수 있다는 점에서 긍정적인 태도를 보일 수도 있다는 선행연구와는 배치되면서도 노인층의 보수화 경향을 반영하

는 결과가 나올 수 있다는 연구(류만희·최영, 2009)와는 일치하는 결과이다. 성별의 경우에는 여성의 경우 복지지출에 대해서 긍정적인 태도를 보이는 것으로 일부 나타났으며, 선행연구에서의 혼재된 결과들과 비슷하였다. 정치적 성향은 정권이나 영역과 크게 관계없이 통계적으로 유의미한 음의 관계를 보임으로서 보수적 성향을 띠는 경우에 정부지출에 반대한다는 선행연구와 일치하는 결과를 보였다(김신영, 2010; 박종민, 2008; Huseby, 1995 등).

이상에서 살펴본 바와 같이, 이념적 성향을 반영하는 정치적 성향은 어느 정도 선행연구에서 제기된 가설을 지지하고 있지만 사회경제적 변수의 경우에는 다르다. 계층 내지 계급을 반영하는 변수들은 어느 하나의 패턴을 형성하기 보다는 여러 가지 설명의 가능성을 내포하고 있다고 볼 수 있다. 또한 시기에 따라서도 일정한 패턴을 보이지 않는다는 점에서 다른 설명의 가능성을 모색해야 할 필요성이 제기될 수 있다.

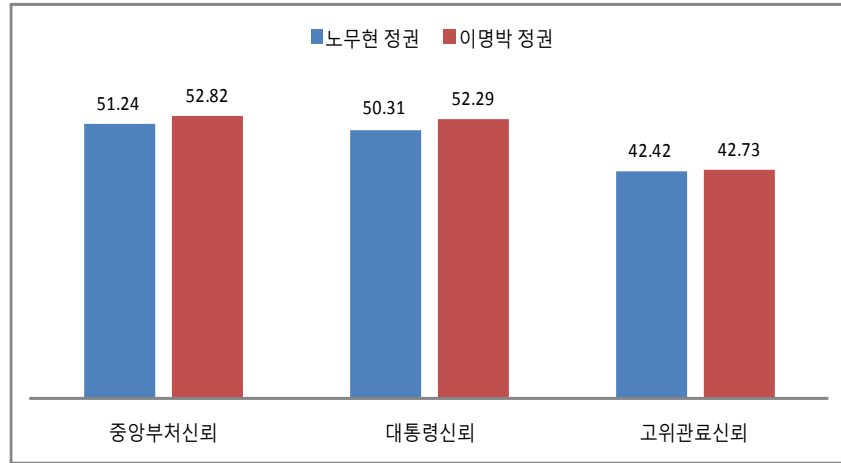
반면, 시민의식의 경우에는 연도별, 영역별 구분 없이 지속적으로 통계적으로 유의미한 양의 관계를 보이고 있다. 이는 선행연구의 방향성과 일치하는 것으로 시민의식이 높은 국민일수록 정부가 지출을 통해서 사회적 약자를 배려한다거나 공적인 일(public affairs)에 역할을 하는데 대하여 긍정적인 태도를 가진다는 것을 보여준다. 이는 본 연구에서 사용한 시민의식의 구성개념이 시민 스스로 해결하는 공동체주의적 성격보다는 공공 부문의 책임을 높게 인식하는 방향으로 측정되었을 가능성을 추론해 볼 수 있다. 따라서 한국에서 발현되는 시민의식은 공적인 무언가(something public)에 대해 정부가 일정한 역할을 하여야 한다고 보고 있다는 것을 알 수 있다. 다만, 본 연구에서 사용한 종속변수가 정부의 역할 및 범위에서 ‘지출’에만 초점을 두고 있어서 ‘책임’과 ‘개입의 방식’에 대한 부분이 보여줄 수 있는 부분은 빠져있다는 점에서 본 연구결과의 해석을 지나치게 확대하기에는 무리가 있을 것이다.

다음으로 독립변수로 사용한 대상별 신뢰의 영향을 살펴보면 다음과 같다. 본 연구에서는 신뢰를 대상에 따라서 분리하여 모형에 포함시킴으로서 이들 각각이 종속변수인 정부역할에 대한 태도에 미치는 영향이 다를 수 있다는 점과 정권의 변화에 따라서 종속변수와의 관계가 달라질 수 있음을 보이고자 하였다.<sup>18)</sup> <그림 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 전체적으로 중앙부처에 대한 신뢰가 가장 높고, 그 다음이 대통령 신뢰, 고위관료에 대한 신뢰의 순이라는 것을 확인할 수 있다.

18) 일반적으로 중앙부처, 대통령, 고위관료에 대한 신뢰는 정부신뢰를 구성하는 하위변수로 통합하여 변수를 구성하는 경우가 많기 때문에 변수 간 상관관계를 살펴보면 상관성이 있는 것(상관계수 0.5 전후로 통계적으로 유의미)으로 나타난다. 하지만 이를 각각의 변수로 모형에 추가하여도 모형에 대한 진단에서 다중공선성의 문제가 발생하지 않아서 이들 대상별로 구분하여 모형에 포함시켜도 무방할 것이라고 판단하였다.



〈그림 2〉 정권 및 대상별 신뢰 수준<sup>19)</sup>



다음으로 회귀분석 결과를 구체적으로 살펴보면, 중앙부처에 대한 신뢰는 비복지지출을 종속변수로 할 경우, 양 시기 모두 통계적으로 유의미한 양의 관계를 보이고 있다. 반면, 복지지출을 종속변수로 분석할 경우 이명박 정권에서만 통계적으로 유의미한 양의 계수를 보이고 있다. 전체적으로 보면 중앙부처에 대한 신뢰는 정권에 따라서 크게 변화하지 않는 것을 확인할 수 있다. 또한 선행연구에서 일반적으로 제시되는 정부신뢰와의 방향과 일치한다. 대통령에 대한 신뢰는 노무현 정권 시기에는 복지지출에서는 통계적으로 유의미하지는 않지만 양의 방향성을 보이고 비복지지출에서는 통계적으로 유의미한 양의 방향성을 보이고 있다. 반면, 이명박 정권 시기에는 복지지출에서 통계적으로 유의미한 음의 관계를 보이고 있다. 고위관료에 대한 신뢰는 복지지출에서 양 정권 모두 통계적으로 유의미한 음의 관계를 보이고 있다.

선행연구의 정부신뢰와 정부지출 내지는 정책선호에 대한 분석에서는 정부를 신뢰할수록 긍정적인 태도를 보이는 결과가 대부분이다(Rudolph & Evans, 2005; Craig, Gainous, & Martinez, 2006; Rudolph, 2009 등). 또한 본 연구에서 사용한 시민인식도 조사를 2007년부터 2009년까지 분석하여 정부신뢰가 국민들의 정치적 성향과 정책지지 사이의 관계에서 이념적 회생을 야기한다는 분석결과를 제시한 연구도 존재한다(금현섭·백승주, 2010). 본 연구에서 나타난 분석결과는 이러한 선행연구와 일치하는 면을 보이면서도 양자 사이의 새로운 관계의 가능성을 제시하고 있다. 즉, 정권의 변화에 따라서 정부를 신뢰하는 집단이 달라지면, 이러한 변화는 정부지출에 대한 태도의 변화를 가져올 수 있다는 것이다. 특히 정권 변화에 따라서 쟁점이 되는 정책영역에 있어서 그러한 결과가 나올 수 있다는 것을 보여준다.

19) 정권별 신뢰의 척도가 달라서 비교의 용이성을 확보하기 위하여 100점 만점으로 환산하여 비교하였다.

〈표 4〉 정권별 다중회귀분석결과

정권 구분 변수	노무현 정권		이명박 정권	
	복지지출	비복지지출	복지지출	비복지지출
중앙부처신뢰	0.031	0.076***	0.032**	0.059***
	(0.0288)	(0.0217)	(0.0119)	(0.0089)
대통령신뢰	0.031	0.069***	-0.050***	0.018
	(0.0269)	(0.0203)	(0.0106)	(0.0080)
고위관료신뢰	-0.049**	0.026	-0.061***	-0.012
	(0.0332)	(0.0250)	(0.0123)	(0.0092)
교육수준	0.053**	0.088***	0.061***	0.038**
	(0.0252)	(0.0190)	(0.0137)	(0.0103)
성별	0.014	-0.043**	0.030**	-0.034***
	(0.0317)	(0.0238)	(0.0174)	(0.0130)
연령	-0.016	-0.040*	-0.032**	-0.049***
	(0.0163)	(0.0122)	(0.0078)	(0.0058)
소득수준	0.093***	0.062***	-0.003	-0.017
	(0.0260)	(0.0196)	(0.0067)	(0.0050)
중산층	0.051**	0.036*	0.023	0.015
	(0.0428)	(0.0322)	(0.0218)	(0.0163)
정치적 성향	-0.011	-0.024	-0.022	-0.036***
	(0.0216)	(0.0162)	(0.0110)	(0.0082)
시민의식	0.132***	0.124***	0.149***	0.194***
	(0.0387)	(0.0290)	(0.0145)	(0.0109)
지역더미	포함	포함	포함	포함
조사시기 더미	포함	포함	포함	포함
표본수	2,381	2,381	5,605	5,597
R-squared	0.0551	0.1330	0.0658	0.1043

a) 모든 회귀계수들은 표준화된 계수들임.

b) 괄호 안은 표준오차

c) p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

중앙부처의 경우에 정권의 변동과 관련 없이 신뢰가 정부의 역할에 대한 태도에 전반적으로 긍정적인 영향을 미치는 것과 달리, 대통령에 대한 신뢰는 해당 정권이 지향하는 정책의 방향성에 따라서 다른 결과가 나타난다. 이러한 결과는 정권별 분석뿐만 아니라 각 연도별 각각 분석할 때도 마찬가지이다. 다만, 고위관료에 대한 신뢰의 경우에는 정권과 상관없이 전반적으로 음의 관계를 보이는 것으로 나타나서 고위관료에 대한 신뢰는 다른 대상의 경우와는 또 다른 특성이 있을 가능성을 보여준다. 일반적인 공무원과 달리 고위관료의 경우에는 정권의 변화와 함께 정치적으로 임명되는 경우가 대부분이다. 그만큼 이들에 대한 국민들의 신뢰 역시 정권이 달라지면서 그 지지층의 특성이 달라질 수 있다. 하지만 본 연구의 결과에서는 정권과 상관없이 복지지출에 대해서는 음의 관계를 보이는 것으로

나타나서, 고위관료에 대한 신뢰에 대해서는 추가적 연구가 필요할 것으로 보인다.

이상의 결과는 정부신뢰를 입법부·행정부·사법부라는 제도의 총체를 대상으로 한 신뢰로 보는 경우나 행정을 구성하는 제도적 행위체를 통합적으로 보는 경우와 달리, 개별 신뢰대상에 따라서 정부지출에 대한 국민들의 태도에 미치는 영향이 달라질 수 있을 가능성을 보여주는 것이다. 이는 정부에 대해서 신뢰한다고 해서 정부가 하는 역할, 그 중에서도 세금을 투입하는 정부지출에 대해서 반드시 긍정적인 태도를 보이지는 않을 수 있다는 것을 의미한다. 어느 대상에 대한 신뢰인가는 그 대상을 신뢰하는 주체가 어떠한 사람들인가와 결합되면서 정부에 대한 국민들의 태도에 다른 영향을 미칠 수 있는 것이다.

## V. 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 한국인들의 정부지출에 대한 태도에는 사회경제적 요인 등의 자기이해(self-interest oriented)와 관련되는 변수가 직접 표출되기 보다는 가치(value oriented)와 관련되거나 현 정부에 대한 평가(evaluation oriented)와 관련된 변수가 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 정부역할에 대한 국민들의 태도의 세 가지 정향, 즉, 자기이해·가치·평가를 나타내는 정향 중에서 선행연구에서 제시되었던 사회경제적 변수 이외에도 시민의식, 정부에 대한 신뢰 등의 변수가 고려되어야 한다는 점을 다시 한 번 확인해준 결과라고 볼 수 있다. 이에 더해 본 연구에서는 정부에 대한 신뢰를 정부신뢰라는 포괄적 개념으로 구성하지 않고, 실제 정부 역할에서 행위자가 되는 중앙부처, 대통령, 고위관료에 대한 신뢰를 분석에 각각 포함시킴으로서 보다 심층적인 분석을 시도하였다. 현 정부에 대한 신뢰, 그 중에서도 대통령에 대한 신뢰는 정권의 변화에 민감하고 지지층이 달라짐에 따라서 신뢰하는 집단의 특성이 바뀌게 된다. 이는 곧 대통령에 대해서 신뢰하는 사람이 가지는 정부역할에 대한 태도 역시 신뢰의 대상이 되는 대통령에 대한 태도와 연결될 수밖에 없다는 것을 의미한다. 일반적으로 좌우의 이념 간 대립이라는 정치적 성향이 정부역할에 대한 태도에 영향을 미친다고 볼 수 있지만, 이러한 영향력과는 별개로 신뢰와 역할에 대한 태도가 형성될 수 있는 것이다. 즉 이념으로 표출되는 것이 아닌 정부를 신뢰하는 집단 자체가 변할 때 나타나는 고유한 현상이 나타날 수 있다.

본 연구는 선행연구에서 나타난 정부역할과 정부신뢰의 연결이 양자 간에 긍정적 관계를 가진다는 데 대하여 다른 설명의 가능성을 제기하고 있다. 정부역할에 대한 태도에 영향을 미치는 정치적 성향이나 자기이해적 측면 등에도 불구하고, 신뢰의 제고를 통해 지지하는 쪽으로 바뀔 수 있다는 가정이 틀릴 수도 있다는 점을 보여준 것이다. 신뢰하지 않는 집단이 오히려 정부의 역할을 강조하

고, 지출을 늘리라고 요구할 수 있다는 것은 신뢰를 통하여 정부에 대한 지지를 이끌어 내려는 시도가 순진한 발상 일 수 있다는 점을 제시한다. 어쩌면 정부역할에 대한 국민들의 태도, 이 중에서도 정부지출에 대해서는 일반적으로 이야기하는 국민들의 스스로 이해(interest)나 이념(ideology)을 넘어선 정책 자체에 대한 국민들의 판단이 내재되어 있을 수 있는 것이다.

또한 복지지출과 비복지지출을 분리하여 분석한 결과에서 나타나는 차이는 정부의 개입 영역에 따라서 정부신뢰와 정부역할에 대한 태도의 관계가 달라질 수 있다는 점을 보여준다. 이는 정부의 개입에 대한 국민들의 요구는 신뢰의 대상과 신뢰의 주체가 결합됨에 따라서 달라질 수 있다는 점을 간과해서는 안 된다는 것을 의미한다.

물론 본 연구가 신뢰를 제고함으로써 정부 역할에 대한 국민들의 태도를 제고시키는 노력을 할 필요가 있다는 선행연구의 시사점이 의미가 없다고 지적하는 것은 아니다. 다만 그러한 처방이 있기 전에, 정부신뢰라는 개념 자체가 신뢰의 대상과 신뢰의 주체의 다양성에 따른 다른 결과의 가능성을 내포하고 있다는 점을 제시하고자 하는 것이다. 향후 정부역할에 대한 연구를 진행함에 있어 신뢰가 미치는 영향에 대하여는 그 방향성부터 반드시 일정하지 않을 수 있다는 점을 배제하지 않고 연구가 진행되어야 할 것이다. 또한 정부역할을 측정하는 정부지출이나 책임 등의 요소에 있어서 어느 영역에서의 역할인가가 중요한 의미를 지닐 수 있다는 점을 다시 한 번 환기시키고자 한다.

## 참고문헌

- 강혜진(2011). 정부역할에 대한 국민태도에 미치는 영향요인에 관한 연구-복지 영역에서의 자기이해·가치·평가 정향을 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 고길곤(2012). 시민인식도조사의 신뢰성과 타당성 분석. 서울대학교 정책지식포럼 발표.
- 금현섭·백승주(2010). 정치적 이념, 정부신뢰 그리고 정책지지. 「행정논총」 48(4): 201-228.
- 김신영(2010). 한국인의 복지의식 결정요인 연구: 국가의 공적책임에 대한 태도를 중심으로. 「조사연구」 11(1):87-195.
- 김희자(1999). 한국인의 복지태도 분화. 「사회복지정책」 8:106-124.
- 류근관(2007). 「통계학」. 서울: 법문사.
- 류만희·최영(2009). 복지정책에 대한 지지도 연구: 복지의식, 계층, 자기이해(self-interest)의 영향을 중심으로. 「한국정책과학학회보」 13(1): 191-210.
- 박종민(2008). 한국인의 정부역할에 대한 태도. 「한국정치학회보」 42(4): 269-288.
- 박종민·조인영(2007). 신자유주의 정부역할에 대한 태도. 한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집 (上), 477-494.

- 박종민·왕재선(2004). 큰 정부 대 작은 정부: 문화론적 설명. 「한국행정학보」 38(4): 43-63.
- 이인재(2002). IMF 관리체제 이후 한국인의 사회복지 의식에 관한 연구. 「사회복지연구」 12:85-110.
- 정정길(2002). 행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성 문제를 중심으로. 「한국행정학보」 36(1): 1-19.
- Bobo, L.(1991). Social Responsibility, Individualism, and Redistributive Policies. *Sociological Forum* 6(1): 71-92.
- Borre, O. & E. Scarbrough(1995). *The scope of government*. Oxford University Press. USA.
- Borre, O. & M. Goldsmith(1995). The Scope of Government. In O. Borre & E. Scarbrough(eds). *The Scope of Government*. 234-279. Oxford: Oxford University press.
- Borre, O. & J. M. Viegas(1995). Government Intervention in the Economy. In O. Borre & E. Scarbrough(eds). *The Scope of Government*. 234-279. Oxford: Oxford University press.
- Citrin, J.(1974). Comment The Political Relevance of Trust in Government. *American Political Science Review*. 68: 973-988.
- Craig, S. C, J. Gainous, & Michael D. M.(2006). Political Trust and Support for Social Welfare: The Role of Ambivalence. The annual meetings of the American Political Science Association.
- Easton, D.(1965). *A systems analysis of Political Life*. New York: John Willy.
- Edlund, J.(1999). Trust in government and welfare regimes: Attitudes to redistribution and financial cheating in the USA and Norway. *European Journal of Political Research* 35(3): 341-370.
- Eismeier, T.(1982). Public preferences about government spending: Partisan, social, and attitudinal sources of policy differences. *Political Behavior* 4(2): 133-145.
- Ferris, J.(1983). Demands for public spending: An attitudinal approach. *Public Choice* 40(2): 135-154.
- Fukuyama, F.(1996). *Trust: The social virtues and the creation of prosperity*. New-York: Free Press.
- Hasenfeld, Y. & Rafferty, J.A.(1989). Determinants of Public Attitudes toward the Welfare State. *Social Forces* 67(4): 1027.
- Hetherington, Marc J.(2005). *Why Trust Matters: Declining Political Trust and Demise of American Liberalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Huseby, B. M.(1995). Attitudes towards the Size of Government. In O. Borre & E. Scarbrough(eds). *The Scope of Government*. 87-118. Oxford: Oxford University press.
- Jacoby, W.(1994). Public attitudes toward government spending. *American Journal of Political Science* 38(2): 336-361.
- \_\_\_\_\_.(2000). Issue framing and public opinion on government spending. *American Journal of Political Science*: 750-767.
- Lewin-Epstein, N., A. Kaplan, & Asaf Levanon(2003). Distributive justice and attitudes toward the

- welfare state. *Social Justice Research* 16(1): 1-27.
- Miller, A. H.(1974). Political Issues and Trust in Government: 1964-1970. *American Political Science Review*. 68: 951-972.
- Nye, J., P. Zelikow, et al.(1997). *Why people don't trust government*. Harvard Univ Press.
- Putnam, R. D.(2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New-York: Simon and Schuster.
- Roller, E.(1995). Political Agendas and Beliefs about the Scope of Government In O. Borre & E. Scarbrough(eds). *The Scope of Government*. 55-86. Oxford: Oxford University Press.
- Rudolph, T. & J. Evans(2005). Political trust, ideology, and public support for government spending. *American Journal of Political Science* 49(3): 660-671.
- \_\_\_\_\_.(2009). Political trust, ideology, and public support for tax cuts. *Public Opinion Quarterly* 73(1): 660-671.
- Sanders, A.(1988). Rationality, self-interest, and public attitudes on public spending. *Social Science Quarterly* 69(2): 311-324.
- Stoke, D.(1962). Popular Evaluations of Government. In H. Cleveland & H. D. Lasswell(eds). *Ethics and Bigness*. New York: Harper.
- Svallfors, S.(1997). Worlds of welfare and attitudes to redistribution: a comparison of eight Western nations. *European Sociological Review* 13(3): 283.
- \_\_\_\_\_.(1999). The Middle Class and Welfare State Retrenchment-Attitude to Swedish welfare policies In S. Svallfors and, P. Taylor-Gooby(eds). *The End of the Welfare State?-Responses to state retrenchment*. 34-51. Routledge.
- \_\_\_\_\_.(2003). Welfare regimes and welfare opinion: A comparison of eight western countries. *Social Indicators Research* 64(3): 495-520.
- \_\_\_\_\_.(2004). Class, Attitude and welfare state: Sweden in comparative perspective. *Social Policy & Administration*. 38(2): 119-138.
- Tam, Tony S.K.(2003). Humanitarian Attitudes and Support of Government Responsibility for Social Welfare: A Study of Perceptions of Social Work Graduates in Hong-Kong and the People's Republic of China. *International Social Work* 46(4): 449-467.
- 경향신문 2012. 2. 20일자 보도.  
[http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201202202154145&code=910100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201202202154145&code=910100)

---

<논문접수일: 2015.2.20 / 심사개시일: 2015.4.8 / 심사완료일: 2015.5.26>

## A Study on the Influence of Trust on Public Attitude Towards Government's Role: Focusing on Examination of Directional Differences Caused by Changes in Regime and Trustee

Kim, Byong Seob & Kang, Hyejin

In this study, a new approach of analysis was attempted to examine the influence of trust on public attitudes towards government's role in public expenditure. The precedent studies have tended to be generally inclusive in defining and observing trustees and drawn research conclusions by investigating a single point in time, while this study sought to individualize the trustees and reflect the passage of time, which was the regime change, into consideration. Additionally, along with overall government expenditures except on welfare, this study differentiated the government expenditures on the welfare sector, which might be subject to change depending on the agenda differences between the Roh's regime and the Lee's regime, to see if there were any differences in the nature of expenditures although the sum total remained the same. Based on the three approaches as mentioned above, a research of whether there could be a directional change in the positive relationship between trust and government expenditures was conducted by analyzing a 7-year (2006~2012; there was the regime change in 2008) citizen awareness survey.

The results of this study offer an alternative to the precedent studies' dominant explanations that enhancement of trust led to positive public attitudes towards government roles including public expenditures.

[Key Words: Public Attitude, public spending, welfare spending, trust in government, regime change]