

'삶의 질' 관점에서 본 평택시의 정부신뢰

이곤수
동아시아연구원

2011년 2월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제 그리고
개방된 사회를 발전시킴으로써 평화로운 국제 사회 형성에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2011 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

재단법인 동아시아연구원
서울 중구 을지로4가 310-68 삼풍빌딩 909호
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



‘삶의 질’ 관점에서 본 평택시의 정부신뢰*

이곤수

동아시아연구원 선임연구원

I. 서론

정부신뢰는 정부의 주요 동력이며, 좋은 거버넌스를 만들기 위한 불가결의 요소이다. 복잡한 정책 환경 속에서 정부정책이 성공적으로 추진되기 위해서는 국민의 지지확보가 선행되어야 한다. 새로운 정책을 설계하는 것보다 그 정당성을 확보하고 효율적으로 작동시키는 것이 더욱 어렵기 때문이다. 정부신뢰의 상실이나 하락은 정부와 시민 간의 협력비용을 증가시키고 정책과정에 있어 장애를 초래함으로써 낮은 정책성과 혹은 정부실패를 초래할 수 있다. 국민과 정부 간의 신뢰 구축 없이 정책의 성공을 기대하기는 불가능할 수도 있다. 또한 부실한 정부성이나 정부실패는 다시 정부에 대한 국민의 불신을 증가시킴으로써 정부실패의 악순환의 고리를 형성할 수 있다는 점에서 정부신뢰의 중요성이 강조될 수 있다.

정부신뢰의 하락 문제는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 차원에서도 중요한 이슈이다. 지방자치가 본격적으로 실시된 지 20년이 경과하고 있지만, 지방정부는 심각한 ‘신뢰의 위기’ 상황에 빠져 있기 때문이다. 단체장의 전횡, 비리와 부패, 비효율적 재정운영, 파산의 위험이 증가하고 있고, 초기부터 문제가 된 지방의회의 무능과 부정은 아직까지 개선되지 못한 채로 남아 있어 심각한 불신의 대상이 되고 있다. 이러한 지방정부에 대한 신뢰 감소는 지방자치 자체에 대한 회의론과 무용론으로 이어지고 있는 실정이다.

이러한 현실은 중앙정부뿐만 아니라 지방정부의 차원에서도 정부신뢰의 문제를 체계적이고 엄밀하게 다루어야 할 필요가 있다는 것을 말해준다. 그렇지만 정부신뢰에 관한 연구들은 대부분 중앙정부나 국가 수준에만 치중되어 있어 지방정부 차원의 신뢰연구는 매우 미미한 실정이다. 지방정부의 신뢰 문제를 다루고 있는 경우에도 사회자본이나 로컬 거버넌스의 일부분으로 논의될 뿐이다. 이러한 문제인식 하에서 본 연구는 지방정부신뢰의 문제를 본격적으로 다루고자 한다.

이를 위해 본 연구는 정부신뢰의 원천에 주목하여, 많은 선행연구들에서 검증된 “정부



신뢰는 정부성과의 함수”라는 명제에서 출발하고자 한다. 그런데 문제는 중앙정부와 달리 지방정부의 신뢰 원천으로서 정부성과에 대한 측정이 쉽지 않다는 것이다. 정부신뢰에 관한 연구들에 따르면, 주로 경제적 성과와 외교적 성과 등이 중앙정부의 신뢰와 지지의 기반으로 강조된다. 그렇지만 지방정부 차원에서는 이와 같이 중앙정부와 같은 성과를 구분하기 쉽지 않거니와 그에 대한 주민들의 인식과 평가를 측정하는 것도 쉽지 않다. 특히, 경제적 성과의 경우에는 지역의 경제성과와 국가의 경제성과를 정확히 구분하기 어렵고, 지역경제성과에 대한 책임의 귀속도 중앙정부와 지방정부로 분산된다. 또한 지방정부 특성인 종합적 행정서비스 제공의 측면을 감안한다면, 지방정부의 성과는 특정 정책의 평가보다는 종합적인 시각에서 접근할 필요가 있다. 개별적 정책이나 행정서비스에 대한 평가는 고객집단이나 이해집단의 차원에서는 의미를 가지지만, 전반적인 지방정부에 대한 주민들의 평가와는 괴리가 있을 수도 있다. 따라서 특정한 영역의 정책성과보다는 지역적 차원의 종합적 성과지표를 활용하는 것이 적절할 수 있다.

이런 점에서 지역의 ‘삶의 질’은 유용한 지방정부의 ‘성과’를 나타내는 지표가 될 수 있다. 지방정부의 궁극적 목적은 주민의 삶의 질 향상이며, 지역의 삶의 질 여건을 바람직한 방향으로 변화시키고자 하는 지방정부의 정책과 행정의 결과이기 때문이다. 이에 본 연구는 평택시의 사례로 하여 ‘삶의 질’의 관점에서 지방정부의 정책성과와 정부신뢰 간의 관계를 경험적으로 검증하고자 한다. 다시 말해, 평택시의 지역적 삶의 질 여건에 대한 평택시민의 평가적 인식이 시정부에 대한 신뢰에 어떻게 영향을 미치는지를 분석하고 그 함의를 논의한다.

II. 이론적 배경

1. 삶의 질과 지방정부

삶의 질(Quality of Life)이라는 용어는 일상적으로 광범하게 사용되고 있지만 학자들 간에 분명한 개념적 합의는 없는 실정이다. 그것은 삶의 질 개념 자체가 모호성과 개념화에 관련된 다양한 의문들이 존재하고, 특히 삶의 질 연구들이 대부분 엄격한 개념 정의 없이 실용적 목적으로 다양하게 진행되어 왔기 때문이다(송건섭 · 권용현 2008, 87-88). 무엇보다 삶의 질이란 시대와 공간을 초월한 절대개념이기 보다는 한 사회의 정치, 경제, 사회의 수준과 사회구성원의 가치관과 관심에 의해 영향을 받는 상대적 개념이라는 점에서 학자들 간에 다양한 개념정의를 제시되고 있는 것이다(이영균 · 김동균 2007, 225). 지역연구에서는 흔히 삶의 질을 공동사회의 주민들이 자신이 거주하고 있는 장소에 대해 느끼는 주관적 만족감과 행복감에 근거하는 것, ‘살기 좋음’으로 파악하며(박철민 · 송건섭 1999; Meyers 1987), 특정 지역이 제공하는 상황적 여건과 이를 인식하는 개인의 욕구와 기대의 결합에 의해 결정되는 것으로 이해된다(Pavot and Diener 1993).



여기에서 삶의 질 여건에 대한 정부의 책임과 역할의 중요성이 강조된다. 특히 행정의 최 일선에 있는 지방정부는 주민의 삶의 질에 대한 직접적인 책임을 지며, 이를 향상시키기 위한 노력을 해야 할 책무가 있다. 이에 각 지방정부는 지역실정에 따라 다양한 지역발전사업을 통해 지역경쟁력을 강화하고 지역주민의 삶의 질의 향상을 추구하고 있다. 이를 위해서는 ‘경제적 역량’뿐만 아니라 삶의 질을 보장할 수 있는 적절한 생활환경과 자연환경 등 다양한 문제들을 해소할 수 있는 제도적 역량이 요구된다. 이런 점에서 본 연구에서는 ‘삶의 질’을 지역발전의 맥락에서 “특정 지역의 사회적·경제적·문화적·환경적 생활조건하에서 생활하는 지역주민들의 주관적 인지적 평가”로 이해하고자 한다(이영균·김동균 2007, 226). 이와 같은 지역의 삶의 질 여건에 대한 평가는 지방정부의 책임성을 확보하고 지역발전을 위한 정책 수립에 유용한 정보가 될 수 있다.

그러면 지역의 “삶의 질”은 어떻게 측정될 수 있을까? 왜 지역의 ‘삶의 질’ 여건에 대한 주민평가가 중요한가? 삶의 질에 관한 측정방법은 통상 객관적 접근과 주관적 접근으로 구분된다. 객관적 접근은 삶의 질을 인간의 만족스러운 생활에 영향을 미치는 객관적인 삶의 조건으로 규정한다(하혜수 1996; Slottje et al. 1991). 이는 객관적 물리적 삶의 상태가 인간의 주관적 만족감에 영향을 미친다는 인과성을 전제로 한 것이다. 따라서 객관적인 측정이 가능한 사회환경적 지표를 기준으로 한다. 이에 반해 주관적 접근은 삶이 개인의 가치기준이나 기대수준에 대해서 어느 정도 만족시키는 것인가를 기준으로 하는 것이다(송진섭·권용현 2008; Andrews and Withey 1976; Meyers 1987).

이러한 삶의 질에 대한 판단은 서로 상이하게 대립될 수 있기 때문에 어떤 기준이 더 적합하다고 말하기 어렵다. 이런 점에서 개관적 방법과 주관적 방법을 종합하여 양적으로 측정되는 객관적인 생활여건과 주관적으로 인지되는 복지의 2가지 구성요소를 통합하는 통합적 접근이 강조되기도 한다(소진광 1998). 그렇지만 많은 학자들은 삶의 질에 대해 생활환경 등의 객관적 조건보다는 주관적인 측면의 삶의 질을 강조하고 있다(성도경·이지영 2010, 755). 특히, 특정지역에 대한 개별적·주관적 접근은 지표작성과 자료획득의 제약조건이 적어 활용가능성이 높고 조사대상지역의 특성에 따라 구체화될 수 있다는 점에서 해당 지방정부의 정책정보로 활용가치가 크며, 또한 지방시대의 지역발전 정책이 무엇보다 지역주민의 욕구에 바탕을 두어야 한다는 규범적 요구에 부응한다는 장점이 있다(오영석·이곤수 2006).

본 연구는 ‘삶의 질’ 수준 자체를 측정하는 것이 목적이 아니라 평택지역차원의 삶의 질 여건과 시정부에 대한 지역주민의 신뢰 사이의 관계를 검증하기 위한 것이다. 따라서 분석의 초점은 평택시의 정책적 노력을 통해 변화된 지역의 삶의 질 여건에 대한 평택주민의 인지적 평가에 두어진다. 이를 위해서는 삶의 질의 주관적 평가지표 구성이 중요하다. 많은 선행연구들은 연구목적에 따라 다양한 형태의 평가지표를 제시해 오고 있다. 김태룡 외(2000)는 지방정부 차원의 삶의 질 수준 및 결정요인 분석을 위해 의·식·주, 가치관, 사회관계교육, 안전·보건·복지, 경제, 여가, 행정과 참여, 사회제반 시설, 환경의 10개 영역으로 구분하고 있다. 이와 유사하게 최준호 외(2003)에서도 치안관리, 재난관리, 교통, 주거생활, 환경관리, 자연환경, 교육, 복지, 문화, 주민참여의 10개 영역으로 구분하였다. 이와 달리 송인성



(2004)은 인구, 소득 및 고용, 주거, 교육, 건강, 교통안전, 주민참여, 자연환경, 여가활용, 인공환경, 토지시장을 비롯한 10개 영역을 제시하고 있다. 송건섭(2007)은 건강한 생활여건, 공공안전생활여건, 편리한 생활여건, 자연환경여건, 교육여건, 여가활용 및 문화생활, 경제생활여건, 기타생활여건으로 정리하였다. 한편, Morrison Institution(2004)은 교육, 공공안전 및 범죄, 경제, 환경, 가족 및 청년, 교통과 이동, 공동체, 예술, 문화, 여가로 구분하였고, Santos 외(2007)는 환경, 도시화, 이동성, 문화, 스포츠 및 여건, 교육, 건강, 사회복지, 무역서비스, 주거생활, 도시안전, 빈곤과 소외, 사회활동 등 13개 변수를 주관적 삶의 질 지표로 제시하였다. 이와 같이 주관적 연구들에서도 강조점에 따라 삶의 질 측정변수들을 서로 다르게 구성되고 있음을 알 수 있다. 본 연구에서는 이와 같은 삶의 질 관련 선행연구들을 검토하여 지방정부의 정책적 성과의 대용지표로서 지역의 삶의 질 여건을 측정할 수 있는 변수들로 구성하였다¹.

2. 정부신뢰의 개념과 측정

일반적으로 정부신뢰는 정부에 대한 국민의 평가적·감정적 정향으로 파악되고 있으며, 대체로 국민의 기대와 정부의 성과의 연계에 기초한 평가적 태도로 설명되고 있다. 정부신뢰를 “정부의 운영이 국민의 규범적 기대에 부응하는 정도”(Miller, 1974), “집권정부에 대한 공공정책 산출에 대한 평가와 성과에 대한 일반적인 승인·불승인 변수와 같은 범주”(Muller and Jukam 1977), “정부가 산출하는 각종 산출물에 대한 평가 또는 정부가 국민들의 기대에 부응하여 잘 운용되고 있는지에 대한 기본적인 평가 정향”(Hetherington 1998)등으로 정의하거나, “정부가 국민의 기대에 부응하여 운영되고 있는가에 대한 긍정적 평가 태도”(손호중 외 2005), “정부가 국민의 뜻에 보다 일치하며 공익에 충실하도록 공공정책을 결정하고 집행한다는 믿음”(이숙중 2006, 2)과 같은 개념규정 또한 정부신뢰가 국민의 정부에 대한 주관적인 평가 정향이라는 점을 강조하는 것이다. 이런 점에서 정부신뢰는 흔히 정치체제나 정치적 인물에 대한 평가에 작용하는 중요한 결정변수이기도 하다(가상준 2004).

그러면 정부신뢰 수준은 어떻게 측정될 수 있는가? 정치적 행태에 관한 논의들은 국민들의 정부에 대한 평가적 정향을 주요한 고려대상으로 삼아 정부신뢰에 대한 다양한 측정방법을 개발해 왔다. 국내의 정부신뢰에 관한 대표적인 선도연구자인 박종민(1991)은 정부신뢰를 정부지지와 동일시하면서 일정한 정책분야의 정부성과에 대한 지지정도로써 측정하였고, 손호중·채원호(2005)는 정부신뢰의 개념화를 바탕으로 ‘피해감수의 의지’, ‘믿음’, ‘정책순응’의 3개 변수로 조작화하였다. 이에 반해 김대욱·이승중(2008)은 정부신뢰를 정부 각 기관에 대한 신뢰로 규정하고 해당 기관에 대한 신뢰여부를 묻는 단일 질문을 통해 측정하였다.² 이러한 차이는 정부신뢰에 대한 개념화와 연구목적에 따른 상이성에 기인한 것으로 파악된다. 즉, 박종민(1991)은 기본적으로 정부신뢰와 정부지지를 동일한 심리적 태도로 파악하는 입장이기 때문에 정부지지를 측정하는 전형적인 방법인 정책성과에 대한 평가를



이용하고 있다. 손호중·채원호(2005)는 “긍정적 기대와 취약성을 감수하려는 의지와 같은 심리적 태도”로서 신뢰 개념을 바탕으로 정부신뢰를 “불확실한 상황에서 국민이 정부의 행동(주로 정책)에 대해 취하는 긍정적 기대나 심리적 지지”로 구성요소적 정의를 취하면서 개념적 구성요소를 중심으로 정부신뢰의 복잡성을 측정하고자 하였다. 이와 달리 김대옥·이승중(2008)에서는 단일 문항으로 측정하고 있다. 정부신뢰를 단일문항으로 측정하는 것은 신뢰도가 낮아 질 우려가 있지만, 정부신뢰의 측정에서 우선적으로 해결해야 할 것은 신뢰도보다는 타당성이라는 점에서 정부신뢰를 직접 측정하는 방식이 보다 적합한 것으로 평가되기도 한다(양건모 2007, 184).³

이와 같이 선행연구결과들을 정리해 보면, 정부신뢰의 측정은 단일문항을 이용한 주로 기관차원의 정부신뢰 측정방법과 정부신뢰의 구성 요인에 기초한 복합적 차원의 정부신뢰 측정방법으로 구분될 수 있다. 두 가지 방법 모두 각자 장단점이 있어 어느 쪽이 절대적으로 더 우월하다고 보기 어렵다. 실제로 연구의 목적과 필요에 따라 기관차원의 신뢰만을 이용하거나 아니면 양자 모두 이용하는 경향이 있다([표 1] 참조).

[표 1] 정부신뢰의 구성차원과 측정

연구자	정부신뢰의 구성	
	기관차원 신뢰	개념차원 신뢰
박종민 (1991)	○	신용성, 공평성, 정직성
이시원 (1994)	-	능률성, 적절성, 공정성, 능력 및 정직성, 문제해결 노력
장수찬 (2002)	○	-
박홍식·오경민 (2002)	○	기능성, 윤리성
박희봉·이회창·조연상(2003)	○	-
박순애 (2006)	○	능력, 도덕성
양건모 (2007)	○	정의, 형평성, 효율성, 합법성
양건모·박통희 (2007)	○	-
현승숙·이승중 (2007)	○	기관구성원의 도덕성 및 역량
김현구·이승중·최도립 (2009)	○	공직자의 윤리, 관리역량, 업무성과, 정치역량
김병규·이곤수 (2009)	○	-

3. 정부신뢰와 삶의 질의 관계

정부신뢰 연구의 주된 관심 중 하나는 정부신뢰의 결정요인에 관한 것이다. Nye(1997)에 따르면, 정부신뢰는 경제적·사회문화적·정치적 측면의 요인들이 복합적으로 작용하여 영향을 받는다. 첫째, 경제적 차원에서 볼 때 정부신뢰는 국가경제의 성과 및 국민들의 경제상황



평가에 따라 달라진다. 특히 경제여건에 대한 부정적 인식은 정부신뢰를 감소시키는 것으로 알려져 있다. 둘째, 사회문화적 측면에서는 범죄 증가나 아동 빈곤의 증가 등의 요인에 의해 정부신뢰가 감소될 수 있다. 셋째, 정치적으로는 공직자나 정부제도에 대한 평가나 정치 스캔들과 부정부패 및 국가적 이벤트 등이 정부신뢰 수준에 지대한 영향을 미치게 된다.

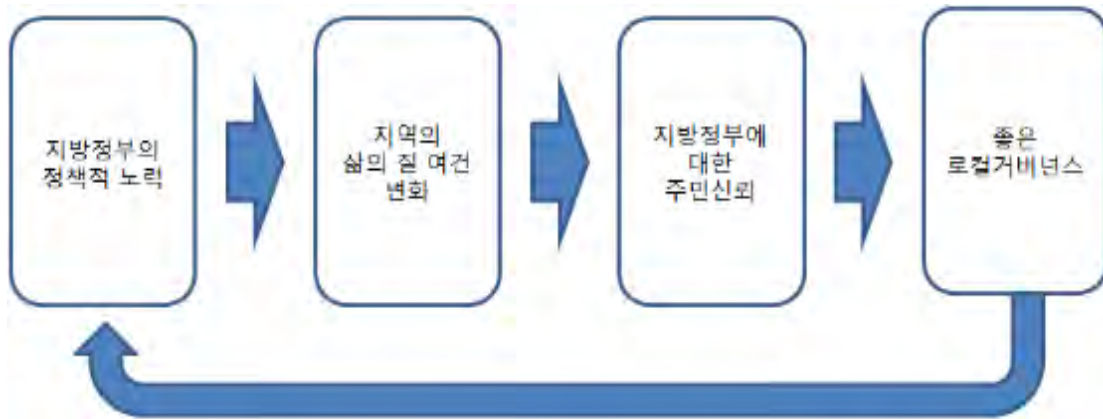
정치적 요인의 영향력을 강조하는 연구들에 따르면, 정당일체감, 정치이념 및 사건, 정부성과 등에 의해 설명될 수 있다. 먼저, 정당일체감은 “특정 정당에 대한 심리적 귀속감”으로 정의되며, 선거연구들에서 개인적 정치행태 결정의 핵심요인으로 다루어지고 있다(가상준 2004).⁴ 지방정부 차원에서도 정당일체감은 지방정부기관에 대한 지역주민의 신뢰에 관한 잠재적 설명변수가 될 수 있을 것이다. 다음으로, 정치이념 또한 정치행동에 영향을 미치는 주요한 정치적 변수이다. 한국정치에서 보수와 진보의 이념적 지향성에 따른 유권자의 정치선택은 2002년 대통령선거에서는 “이념균열”이라 칭할 만큼 강하게 작용한 것으로 평가된다(강원택 2003; 김욱 2006). 그렇지만 최근의 정부신뢰 연구들에서 정치이념은 유의한 영향력을 가지지 못한 것으로 나타나고 있다(김병규 · 이곤수 2009). 특히 정치이념의 대립이나 이념적 특성이 드러나지 않는 지방정부이슈에서 정치이념의 설명력은 낮을 것으로 보인다.

정부에 대한 국민의 평가와 가장 밀접한 관련이 있다고 인식되어 온 변수는 정부성과이다. Linz(1978) 이후 많은 학자들은 정부성과의 실패가 민주체제의 신뢰성을 침식할 수 있음을 시사하고 있다. 박종민(1991)은 경험적 분석을 통해 정부성과 평가와 정부신뢰 간에는 부분함수관계에 있음을 규명하였다. 양건모 · 오숙영(2008)은 주요 국정문제의 해결에 대한 인식이 대통령 후보에 대한 신뢰에 영향을 주고 있음을 보여주었다. 이러한 정부성과와 정부지지의 관계에 대한 연구결과들을 검토하면, 정치적 · 외교적 성과나 경제적 성과가 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다(가상준 2005; 양건모 · 오숙영 2008; Aldrich, Sullivan, and Borgida 1989; Nickelsburg and Norpoth 2000).⁵

그렇지만, 이들 선행연구들은 모두 중앙정부를 대상으로 한 것이므로 지방정부에 그대로 적용하기에는 한계가 있다. 무엇보다 지방정부와 중앙정부의 주된 역할이 다르기 때문에 그 성과에 대한 측정도 달라질 수밖에 없다. 앞서 밝힌 바와 같이 지방정부 차원에서의 성과는 삶의 질의 관점에서 설명하는 것이 유용할 수 있다. 즉, 지역 삶의 질 여건에 대한 주민평가가 지방정부에 대한 신뢰형성에 영향을 준다는 가정이다. 정부신뢰의 성과결정론을 적용하면, 지방정부 차원에서는 주민의 삶의 질 향상을 최종 목표로 한 각종 정책적 노력을 통해 지역의 삶의 질 여건에 변화가 발생하게 되며, 그러한 변화에 대한 주민의 평가적 인식에 따라 지방정부에 대한 신뢰수준이 달라질 수 있다. 만일 지역의 삶의 질 여건이 긍정적으로 변화하였다고 판단될 경우에는 정책의 책임을 가진 지방정부에 대해 지지나 신뢰의 태도를 가지게 될 것이다. 따라서 본 연구에서 삶의 질에 대한 주관적 접근의 초점은 지방정부의 정책적 노력과 직접적으로 관련된 지역의 생활여건 변화와 그에 따른 지역주민의 지방정부에 대한 신뢰와의 관계이다. 이러한 지역주민의 신뢰는 자발적인 협력을 통한 좋은 로컬 거버넌스 형성을 용이하게 될 것이며, 이는 다시 지방정부의 정책적 노력의 각종 비용을 절감시켜 긍정적 성과를 거두게 하는 신뢰의 선순환에 기여할 것이다.



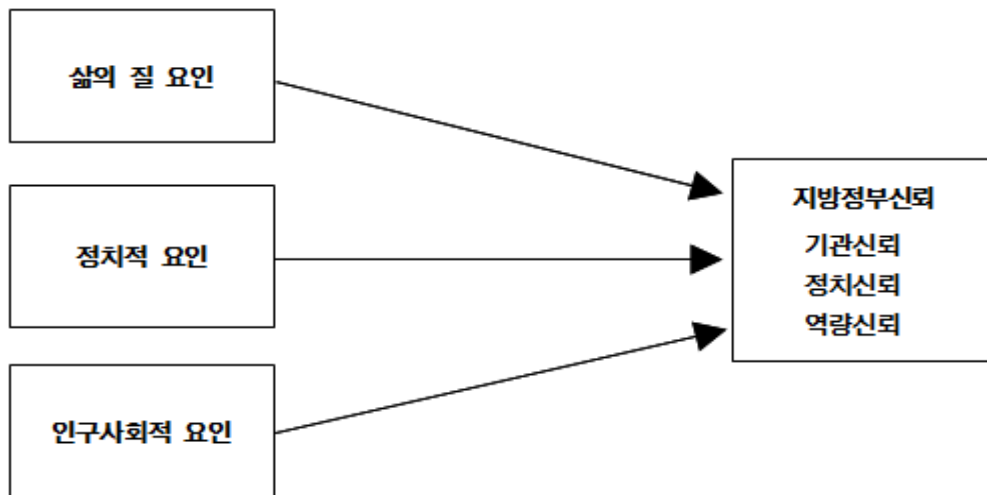
[그림 1] 지역 삶의 질과 지방정부신뢰의 선순환 구조



III. 분석모형 및 변수 측정

이론적 검토에 따라 평택시의 삶의 질 여건과 평택시정부에 대한 주민신뢰의 관계를 설명하기 위한 분석모형을 [그림 2]와 같이 구성하였다.

[그림 2] 분석모형



첫째, 이 연구의 종속변수는 지방정부신뢰이다. 지방정부신뢰는 “지방정부(대표기관이나 대의제도)에 대한 지역주민들의 긍정적 기대감”으로 규정될 수 있으며, 이는 자치기관에



대한 지지와 협력의 기반이 된다. 또한 정부신뢰는 “지방정치체제의 산출과정에 대한 윤리적 차원의 신념”이자 “지방정부의 역량에 대한 믿음”이다. 이런 점에서 본 연구에서 지방정부신뢰를 기관신뢰(평택시장과 시의회에 대한 지역주민의 지지), 정치신뢰(평택시 정치체제의 지역주민의 요구에 대한 반응성과 대표성에 대한 신념), 역량신뢰(지역경쟁력 제고 능력으로서 경제적 역량과 지역공동체의 사회통합능력으로서 사회적 역량에 대한 믿음)의 3가지 내생변수를 이용하여 측정한다. 각 변수의 측정을 위한 문항은 다음과 같으며, 모두 5점 척도를 이용하여 측정되었다.

[표 2] 지방정부신뢰의 측정 변수 및 문항

변수		하위변수	측정문항	요인 적재량	고유값	Cronbach α
기관 신뢰	시장지지	시장지지	시장이 자신의 직무와 역할을 올바르게 수행했다 평가하십니까?	-	-	-
기관 신뢰	시의회 지지	시의회 지지	시의회가 자신의 직무와 역할을 올바르게 수행했고 평가하십니까?	-	-	-
정치신뢰	반응성		우리 시는 나와 같은 지역주민의 생각을 시정책 충분히 고려하고 있다.	.875	1.617	.693
정치신뢰	대표성		우리 시의 정책은 소수 특정 세력이 아닌 대다수 민의 의견과 이익이 반영되고 있다.	.875	1.617	.693
역량신뢰	경제적 역량		우리 시는 지역경제를 활성화하고 발전시켜 지역 경쟁력을 높일 수 있는 능력을 가지고 있다.	.899	1.531	.763
역량신뢰	사회적 역량		우리 시는 지역사회의 불평등과 소외를 해소하 주민통합을 이룰 수 있는 능력을 가지고 있다.	.899	1.531	.763

둘째, 독립변수는 지역 삶의 질 여건에 대한 주민평가이다. 측정을 위해 삶의 질 지표에 대한 선행연구와 지역개발정책을 통한 변화의 가능성 및 주민의 평가 등을 고려하여 경제생활 여건, 공공안전 여건, 교통통신 및 주거생활 여건, 자연환경, 교육 여건, 의료 및 복지여건, 여가문화 및 관광여건의 7개 영역으로 구분하고 이를 측정하기 위한 16개 하위변수로 구성하였다. 각 측정변수는 모두 5점 척도를 이용하여 측정하였다.

[표 3] 삶의 질 여건의 측정변수 구성

평가영역	측정변수
경제생활 여건	QOL V1 소비생활(소득, 소비, 물가 등) QOL V2 지역경제(제조업, 공단, 고용 등) QOL V3 지역농업(농축산업 소득향상, 농촌생활기반)
공공안전 여건	QOL V4 치안관리(경찰, 사고와 범죄, 질서 유지) QOL V5 재난구호(재난, 풍수해, 화재 등)
교통/통신 및 주거생활 여건	QOL V6 교통(도로, 대중교통, 주차, 철도 등) QOL V7 정보통신(전화, 인터넷, PC 보급 등) QOL V8 주거생활(주택보급, 편의시설, 주거시설 등)



자연환경	QOL V9 환경관리(대기, 수질, 해양오염, 소음 진동 등) QOL V10 자연환경(녹지, 공원, 자연보호 등)
교육 여건	QOL V11 학생교육(초중고 교육, 시설 및 사설 학원 등) QOL V12 전문교육(전문직업, 대학, 특성화교육, 국제화교육 등)
의료 및 복지 여건	QOL V13 보건의료(의료시설, 의료서비스, 건강관리 등) QOL V14 후생복지(복지시설, 요양병원, 어린이집 등)
여가/문화 및 관광 여건	QOL V15 여가문화(문화시설, 공연 및 관람, 스포츠 등) QOL V16 관광(관광지, 숙박시설, 편의시설 등)

16개 삶의 질 변수가 회귀분석에 독립변수로 동시에 투입될 때 발생하는 다중공선성의 문제를 방지하기 위해 탐색적 요인분석을 실시하였다.⁶ 요인분석을 통해 추출된 5개 요인을 검토하면, 요인 1은 교육, 보건, 복지, 문화, 관광 변수가 포함되었고 이를 사회문화 요인으로 명명하였다. 요인 2에는 교통, 통신, 주거 변수가 포함되었고 주거편의 요인으로, 요인 3에는 환경관리와 자연환경이 포함되어 환경 요인으로, 요인 4에는 치안관리와 재난구조가 포함되어 공공안전 요인으로, 그리고 요인 5에는 소비생활, 지역경제, 지역농업이 포함되어 이를 경제 요인으로 각각 명명하였다. 요인분석과 신뢰도 분석의 결과를 정리하면 다음 [표 4]와 같다.⁷

[표 4] 삶의 질 구성변수의 요인분석 및 신뢰도 검증 결과

변수명	측정내용	성분					고유값	Cronbach α
		1	2	3	4	5		
소비생활	소득, 소비, 물가 등	.051	.253	.211	.066	.724	1.440	.628
지역경제	제조업, 고용, 공단 등	.183	.002	-.047	.203	.749	1.440	.628
지역농업	농축산업소득, 농촌생활기반 등	.067	-.031	.009	.364	.630	1.440	.628
치안관리	경찰, 사고범죄, 질서유지	.230	.107	.046	.600	.107	1.573	.595
재난구조	재난, 풍수해, 화재 등	-.009	.218	.255	.750	-.045	1.573	.595
교통	도로, 대중교통, 주차 등	.187	.746	.079	.018	.200	1.701	.603
정보통신	전화인터넷, PC 보급 등	.082	.707	.031	.315	-.130	1.701	.603
주거	주택, 편의시설, 주거시설 등	.249	.556	.251	.024	.253	1.701	.603
환경관리	대기수질, 해양오염, 소음진동 등	.051	.188	.775	.182	.051	1.607	.586
자연환경	녹지, 공원, 토지 등	.300	.055	.729	.090	.063	1.607	.586
학교교육	초중고 교육, 사설학원 등	.657	.183	.051	.140	-.002	2.932	.812
전문교육	전문직업, 특성화, 국제화 교육, 대학	.776	-.007	-.091	.146	.059	2.932	.812
보건의료	의료시설, 서비스, 건강관리 등	.645	.287	.030	.108	.106	2.932	.812
후생복지	사회복지시설, 요양시설, 어린이집	.632	.180	.243	.096	.092	2.932	.812
여가문화	문화시설, 공연, 관람, 스포츠 등	.672	.119	.297	-.052	.074	2.932	.812
관광	관광지, 숙박시설, 위락시설 등	.586	-.101	.362	-.033	.230	2.932	.812

주: 요인추출방법 - 주성분분석, 회전방법 - Kaiser 정규화가 있는 배리맥스; 신뢰계수 = Cronbach α



셋째, 통제변수로 정치적 변수와 인구사회학적 변수를 도입하였다. 삶의 질 여건이 지방 정부신뢰에 미치는 영향력에 대한 보다 정확한 측정을 위해, 선행연구들에서 정부신뢰에 영향을 미치는 것으로 확인된 대표적인 정치적 변수인 정당일체감, 정치참여, 정책이해 변수와 성별·연령·학력·소득의 인구사회적 변수를 통제변수로 고려하였다.

[표 5] 통제변수의 구성

구분	변수명	측정
정치적 변수	정당일체감	한나라당 지지 더미변수 : 한나라당=1, 나머지=0
	정치참여 ^a	(공청회·토론회+집회·시위+주민접촉) × 지방선거투표
	정책이해	지역문제와 지역정책에 대한 이해수준(5점 척도)
인구사회적 변수	성별	여성 더미변수 : 여성=1, 남성=0
	연령	20대, 30대, 40대, 50대, 60대 이상(서열척도)
	학력	중졸이하, 고졸, 대재이상(서열척도)
	소득	100만원 미만, 300만원 미만, 500만원 미만, 600만원 이상(서열척도)

주 : a. 공청회·토론회, 집회·시위, 주민접촉은 3점 척도(많음=2점, 몇 번 있음=1점, 없음=0점)
지방선거투표는 투표참여 여부를 기준(참여=2점, 안함=1점).

먼저, 정당일체감은 단체장의 소속정당(한나라당)을 기준으로 더미 변수로 측정하였다.⁸ 즉 한나라당을 지지할수록 시장의 시정운영에 대한 지지도가 높을 것으로 기대된다. 지방의회의 경우에는 특정 정당이 지배적일 경우에는 정당일체감의 영향력을 기대할 수 있을 것이지만, 지배정당이 없는 경쟁적 권력구도를 가지는 경우에는 유의한 영향력을 기대하기 어려울 것이다. 같은 논리로 정치신뢰와 역량신뢰에 잠재적 영향요인으로 이해될 수 있다. 정치참여는 일반적으로 정치적 영향을 미치기 위해 시민들이 정책이나 정치과정에 참여하는 것을 의미한다. 지역이슈와 정책과정에 영향력을 미치기 위한 전형적인 시민참여는 공청회나 토론회 참여와 같은 공식적인 통로를 통하거나 집회·시위와 같은 집합적 행동을 통해 이루어진다. 그리고 지역 공공서비스에 불만이 있거나 요구할 사항이 있을 경우 이를 해결하기 위해 정부공직자에게 개인적으로 접촉하는 주민접촉(citizen-initiated contact) 또한 정부의사결정에 영향력을 미치는 것을 목적으로 한 참여활동의 한 형태로 강조되고 있다(현승숙·이승중 2007). 최근 시민참여경향은 결사체참여 등 비공식적 참여의 중요성을 강조하고 있지만, 대의민주주의 체제에서는 선거참여와 같은 적극적이고 공식적인 정치참여의 중요성이 더욱 크다(배귀휘·임승후 2009). 이에 본 연구에서는 정치참여를 공청회·토론회 참여, 집회·시위 참여, 주민접촉, 지방선거투표의 4가지 유형의 참여행태로 구분하고, 선거투표(투표와 투표 안함으로 측정)를 제외한 3가지 참여행태에 대해서는 참여 정도에 따라 3점 척도를 이용하여 측정하였다. 한편, 정부에 대한 지식수준이 정부신뢰에 영향을 미칠 수



있다. 한편, 박순애(2006)는 특정분야의 지식이 그 대사에 대한 태도를 결정하는 중요한 요소라는 점에서 정부에 대한 이해와 정부신뢰 간에 유의한 상관성이 있음을 보여주었다. 그에 따르면, 지식수준은 정부의 도덕성과 강한 정의 상관관계를 가지는 한편, 정부의 능력평가와는 약한 부의 상관관계를 가지는 것으로 나타났다. 이 연구에서는 삶의 질에 영향을 미치는 것으로 가정한 “지역개발이슈 및 지역정책에 대한 시민의 이해 정도를 정책이해로 정의하고 이를 5점 척도로 측정하였다.

끝으로 인구사회적 변수로서 성별, 연령, 학력, 소득의 4개 변수를 고려하였다. 즉, 성별, 연령, 학력 및 소득수준에 따라서 지방정부신뢰 수준에 차이가 있을 것으로 기대된다. 오경민·박홍식(2002)에 따르면, 연령이 높고 학력이 낮을수록 정부신뢰가 높다는 것이다. 이와 달리, 지방정부차원에서 주민접촉과 정부신뢰 간의 관계를 분석한 현승숙·이승중(2007)에서는 성별, 연령, 교육, 수입 등의 변수들이 정부신뢰에 유의한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다.

분석을 위한 자료 수집은 평택시를 대상으로 하였다. 평택시는 2003년 미군기지 확장이 전결정과 함께 마련된 <평택시등에관한특별지원법>에 근거하여 2006-2020년의 기간 동안 약 18조8천억원의 사업비가 투자되는 대규모 지역개발사업을 추진하고 있다. 조사시점인 2010년 11월 현재 평택시는 미군기지 확장이전 공사와 더불어 9개 부문별지역개발사업(농업·농촌계획, 제조업육성계획, 유통·서비스업활성화계획, 관광·여가공간개발계획, 교통·물류계획, 도시·정주환경계획, 사회개발계획, 교육·인력양성계획, 환경·경관계획)과 5개 특별지원사업(도시첨단산업단지 조성사업, 평택호관광지 개발사업, 첨단농업시범단지 조성사업, 기지주변지역 활성화사업)으로 구성된 평택지역개발계획사업이 실시됨에 따라 전반적인 지역 환경에 큰 변화가 발생하고 있다(이숙중 외 2008). 따라서 평택시는 본 연구에서 전제하는 지방정부 차원의 정책추진에 의한 삶의 질 여건 변화와 그에 대한 주민평가를 측정하는데 매우 적절한 지역이다. 조사의 신뢰성과 타당성을 높이기 위해 전문 여론조사 기관에 의뢰하여 조사를 실시하였다. 조사개요를 간략하게 정리하면 [표 6]과 같다.

[표 6] 자료 수집 방법

모집단	5년 이상 거주한 평택시 주민
표본크기	600명
표본추출	2010년 6월 주민등록인구현황에 따라 성별, 연령별, 지역별 비례할당 후 무작위 추출
표집오차	95% 신뢰수준에서 ±4.0
조사방법	전화를 이용한 개별면접조사 (CATI)
조사기간	2010년 11월 11일 ~ 12일 (2일간)
조사기관	(주)한국리서치



응답자의 특성을 보면, 성별로는 남성 49.2%, 여성 50.8%이며, 연령별로는 20대 15.7%, 30대 21.2%, 40대 26.8%, 50대 16.5%, 60대 이상 19.8%의 분포를 보이고 있다. 학력별로는 중졸이하 16.7%, 고졸 33.7%, 대재이상 47.8%이며, 가구소득 기준으로 100만원 미만 13.0%, 300만원 미만 35.2%, 500만원 미만 25.0%, 500만원 이상 11.0%로 나타났다.

VI. 분석결과

앞에서 설정한 분석모형에 따라 4개의 정부신뢰 내생변수를 종속변수로 한 4개의 회귀모형이 성립되었다. 즉, 기관신뢰 차원의 시장지지와 지방의회지지를 종속변수로 하는 모형 1과 모형 2, 정치신뢰를 종속변수로 한 모형 3, 그리고 역량신뢰를 종속변수로 한 모형 4이다.⁹

각 모형에 대한 회귀분석결과는 [표 7]과 같다. 수정된 R² 값을 기준으로 형의 설명력을 보면, 모형 1은 20.1%, 모형 2는 19.5%, 모형 3은 28.8%, 모형 4는 20.3%의 설명력을 가진다.

[표 7] 회귀분석 결과

	모형 1: 시장지지		모형 2: 의회지지		모형 3: 정치신뢰		모형 4: 역량신뢰	
	β	t	β	t	β	t	β	t
사회문화 요인	.226	5.44***	.258	5.971***	.207	5.144***	.104	2.592**
주거편의 요인	.035	.876	.007	.170	.075	1.899	.063	1.513
환경 요인	.190	4.744***	.159	3.801***	.038	.961	.077	1.926
공공안전 요인	.177	4.442***	.150	3.611***	.237	6.096***	.170	4.285***
경제 요인	.228	5.681***	.195	4.672***	.258	6.626***	.215	5.411***
정당일체감	.085	2.032*	.064	1.478	.064	5.561	.010	.237
정책이해	.092	2.226*	.105	2.458**	.241	5.978***	.279	6.833***
정치참여	.040	.989	.041	.977	-.053	-1.338	.081	2.012*
성별	.010	.257	.024	.574	-.004	-.101	.042	1.041
연령	-.039	-.834	-.152	-3.095**	.084	1.814	.066	1.393
학력	-.080	-1.721	-.159	-3.315***	-.032	-.703	-.091	-1.954*
소득	.056	1.351	.022	.499	.000	.002	.059	1.414
상수	2.520	7.375***	2.812	8.476***	3.882	6.050***	4.542	8.165***
R ² / 수정된 R ²	.220 / .201		.215 / .195		.305 / .288		.219 / .203	
F	11.851***		10.745***		17.345***		13.379***	

주: * p < .05, ** p < .01, *** p < .001; 상수의 β 는 비표준화계수(B)임.

각 모형별 회귀분석결과를 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 모형 1(시장지지)에서 종속변수인 시장지지에 대해 주거편의 요인을 제외한 4개



삶의 질 요인이 모두 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정치적 변수로는 정당일체감과 정치이해의 2개 변수가 유의한 설명력을 가지고 있다. 이들 설명변수의 영향력은 경제($\beta=0.228$) > 사회문화($\beta=0.226$) > 환경($\beta=0.190$) > 공공안전($\beta=0.177$) > 정책이해($\beta=0.092$) > 정당일체감($\beta=0.085$) 순으로 나타났다. 따라서, 삶의 질 여건 중에서 경제 요인이 시장지지를 결정하는데 가장 강력하게 작용하고 있다. 이것은 정부성과-신뢰의 관계에 관한 기존 연구결과와 일치되는 것으로, 중앙정부차원뿐만 아니라 기초지방자치단체 수준에서도 경제성 성과가 단체장에 대한 주민의 지지 형성에 중요한 요인임을 보여주는 결과이다. 또한 이것은 대통령지지지연구에 주로 적용되어 온 경제투표이론이 지방정부 차원에도 설명력이 있다는 것을 시사한다.

다음으로 삶의 질 여건 중에서 사회문화적 여건, 환경 및 공공안전이 시장지지에 강한 영향요인으로 나타난 것은 경제적 삶뿐만 아니라 문화, 교육, 복지 등 풍요로운 지역생활여건과 쾌적한 자연환경과 안전한 생활여건의 확보가 주민들의 지지 획득에 중요하다는 것을 의미한다. 그런데 주거·교통·통신 등 주거편의여건은 시장지지에 유의한 영향력을 미치지 못하고 있다. 이것은 주거편의여건과 관련된 정책영역이 주로 장기적인 대규모 지역인프라와 관련된 것이라는 점에서 평가대상인 시장에게 그 책임을 귀속시키지 않기 때문으로 추론할 수 있다. 다른 한편으로는 조사대상지역의 특수성 때문일 수도 있다. 즉, 평택시의 경우 주거·교통·통신 등의 여건이 잘 갖추어져 있고 그에 대한 만족도가 전반적으로 높아 이를 정부성과를 판단하는 기준으로 작용하지 않기 때문으로 판단된다. 한편, 정치적 변수 중에서는 정책이해와 정당일체감이 시장지지에 대해 유의한 변수로 검증되었지만 그 영향력은 매우 미미하였다. 특히, 정당일체감이 지방정부신뢰에 매우 미미한 영향력을 가진다는 점은 중앙정부 차원의 정부신뢰를 결정하는 강력한 설명변수로 평가된다는 사실과는 매우 대조적인 결과이다. 이러한 차이는 중앙정치의 영향이 크게 작용하는 선거나 중앙정부평가와 달리 시정운영에 대한 주민평가에는 정당정치의 영향력이 크게 작용하지 못한다는 것을 시사한다.

둘째, 모형 2(지방의회지지)에서는 모형 1의 결과와 마찬가지로 삶의 질 여건 중에서 주거편의 요인을 제외한 4개 요인이 지방의회지지에 유의한 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 그렇지만 지방의회지지에 대해서는 삶의 질 여건의 영향력 크기가 사회문화($\beta=0.258$) > 경제($\beta=0.195$) > 환경($\beta=0.159$) > 공공안전($\beta=0.150$)의 순으로 시장지지 결과와 다르게 나타나, 시장과 지방의회에 대한 지지 결정의 역학에는 다소의 차이가 있음을 알 수 있다. 특히, 시장지지에 가장 큰 영향력을 가졌던 경제적 여건이 지방의회지지는 영향력이 약화되고 사회문화적 여건이 가장 결정적인 변수로 나타났다. 이러한 차이는 지방정부 차원에 있어 지방의원들의 역할 특성에서 그 원인을 찾을 수 있다. 시장과 달리 지방의원들의 주된 관심사는 자신의 지역구에 얼마나 많은 편익을 가져오느냐에 집중되며, 사회복지시설이나 문화시설 등은 유권자에게 가시성이 높은 지역구 사업이기 때문으로 추론된다. 정치적 변수로는 시장지지와 마찬가지로 정책이해가 약한 영향력을 미치는 것으로 나타났다. 한편, 시장지지는 유의한 영향력을 보이지 않았던 인구학적 변수들 중에서 연령



($\beta=-0.152$)과 학력($\beta=-0.159$)이 지방의회지지에 부의 방향으로 영향을 미치고 있다. 즉 연령이 높을수록, 학력이 높을수록 지방의회를 불신하는 경향이 있는 것으로 나타났다.

셋째, 모형 3(정치신뢰)은 지방정책과정에 있어 지방정부의 지역주민에 대한 반응성과 대표성에 관한 믿음으로 정의한 정치신뢰를 종속변수로 한 것이다. 정치신뢰에 대해서는 삶의 질 요인 중에서 사회문화, 공공안전, 경제의 3개 요인이 유의한 영향을 미치는 것으로 나타나 기관신뢰와 차이를 나타내고 있다. 영향력의 크기를 보면 경제($\beta=0.258$) > 공공안전($\beta=0.237$) > 사회문화($\beta=0.207$)의 순으로 삶의 질 여건이 영향을 주고 있다. 삶의 질 요인에 있어서는 안전한 삶의 여건(경제적 안전과 공공안전)에 대한 판단이 정치신뢰를 결정짓는 중요한 요인으로 파악된다. 오늘날 위험사회의 속성이 커지고 있는 현실에서 지방정치체제에 대한 주민의 정치신뢰에는 ‘공공안전’ 여건에 대한 판단이 큰 비중을 차지하는 것으로 판단된다. 그런데 기관지지에 비해 삶의 질 여건의 영향력보다 정치적 변수인 정책이해의 영향력($\beta=0.241$)이 상대적으로 더 크게 작용하고 있어 주민의 정치신뢰는 정책이해에 의해 크게 영향을 받는 것을 알 수 있다. 이는 지역문제와 정책에 대한 지식과 정보가 많을수록 정부의 정책과정에 대한 이해가 증대되고 그에 따라 지방정부에 대한 신뢰도 제고될 수 있음을 시사한다.

끝으로, 모형 4(역량신뢰)는 지방정부의 지역경쟁력 제고 및 사회통합 증대 능력에 대한 믿음인 역량신뢰를 종속변수로 하는 것이다. 역량신뢰에 대해서는 경제($\beta=0.215$) > 공공안전($\beta=0.170$) > 사회문화($\beta=0.104$) 순으로 지역의 삶의 질 요인이 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 정치신뢰와 마찬가지로 역량신뢰에 대해서도 정책이해의 영향력($\beta=0.279$)이 검증되었다. 즉, 지역문제와 정책에 대한 이해도가 높을수록 지방정부의 정책수행능력을 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다. 특히, 역량신뢰에서는 정책이해의 영향력이 더욱 크게 작용하여 삶의 질 요인보다 상대적으로 더 강력한 결정요인으로 작용하고 있다. 한편, 다른 모형에서는 유의한 영향력을 보이지 않았던 정치참여 변수가 역량신뢰에는 미약하지만 정의 영향($\beta=0.081$)을 미친 것으로 검증되었다. 즉, 정치참여가 활발한 주민일수록 지방정부의 역량을 우호적으로 평가한다는 것이다. 또한 인구학적 변수로서 학력이 역량신뢰에 부의 영향($\beta=-0.091$)을 미치고 있어, 학력이 높을수록 정부역량을 부정적으로 평가하는 경향이 있음을 보여주었다.

V. 결론

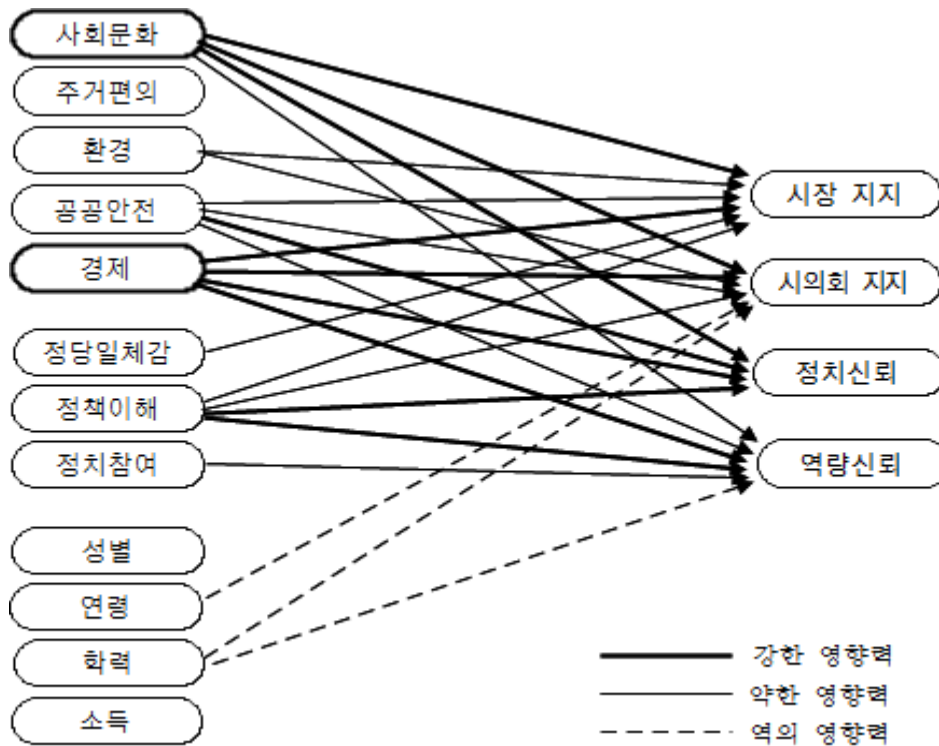
본 연구에서는 정부신뢰의 위기 문제가 더욱 심각해지고 있는 현실에서 지방정부에 대한 신뢰문제에 초점을 두고 ‘삶의 질’의 관점에서 정부성과-정부신뢰의 함수관계를 평택시 사례를 통해 경험적으로 검증하고자 하였다. 본 연구는 정부신뢰의 개념적 다양성과 측정방법의 상이성을 검토하고 정부신뢰를 3가지 내생변수(기관신뢰, 정치신뢰, 역량신뢰)로 조작화한



뒤, 여기에 대해 정부성과의 지표로서 삶의 질 여건이 미치는 영향을 분석하였다. 또한 분석 결과의 정확성을 제고하기 위해 정부신뢰의 대표적인 영향변수로 알려진 정당일체감, 정책이해, 정치참여의 정치적 변수와 인구사회적 변수를 통제변수로 회귀모형에 투입하였다.

분석결과를 간략히 정리하면 다음 [그림 3]과 같다.

[그림 3] 평택시 삶의 질 여건과 정부신뢰의 관계



분석결과, 평택지역의 삶의 질 여건에 대한 주민평가는 평택시정부에 대한 신뢰를 결정하는 중요한 영향요인으로 작용하고 있음을 확인하였다. 특히, 삶의 질 요인 중에서 지역의 경제적 여건이 가장 중요한 것으로 나타났다. 그리고 교육, 복지 및 문화 등 사회문화적 요인과 안전한 생활에 대한 욕구도 정부신뢰의 중요한 영향요인으로 작용하였다. 따라서 지방정부 차원에서 지역주민의 신뢰를 높이고 건강한 신뢰수준을 유지하기 위해서는 우선 지역의 경제적 여건 개선에 노력해야 할 것이다. 더불어 지역의 사회문화적 여건을 향상시킴으로써 지역주민들이 보다 풍요로운 삶을 즐길 수 있는 여건을 구축해야 하며, 동시에 오늘날 예측 불가능한 위험이 상존해 있는 사회에서 안전한 삶을 영위할 수 있도록 위험관리에도 초점을 두어야 할 것이다.

다음으로 강조되어야 할 것은 삶의 질 요인이 미치는 영향력은 지방정부신뢰의 내생변



수에 따라 상이한 영향력을 가진다는 것이다. 특히 주목되는 것은 삶의 질 여건 중에서 경제적 여건이 시장지지와 시의회지지로 파악되는 기관신뢰를 결정하는 가장 중요한 영향요인이라는 점이다. 그렇지만 시장지지와 지방의회지지에 미치는 경제적 여건의 영향력은 서로 다르며, 특히 시장지지에 강력한 영향요인으로 작용하였다. 이것은 경제적 여건에 대한 책임을 의회보다는 시장에 귀속시키기 때문일 것이다. 한편, 지방정부신뢰에 대한 경제 요인의 영향력이 검증된 것은 경제성과와 정부지지 간의 관계를 설명하는 경제투표모형이 지방정부 차원에서도 적용될 수 있음을 보여주는 것이다. 이는 경제적 요인이 기존의 정치태도 분석에서 중요하게 간주되었던 정치적 요인과 더불어 정부신뢰를 결정하는 중요한 요인임을 재확인시켜 주는 결과이다. 덧붙여 경제적 요인을 포함한 삶의 질 여건이 기관지지에 미치는 영향력 크기가 정치적 변수보다 상대적으로 더 크다는 점은 중앙정부에 대한 지지나 신뢰와 달리 지방정부 차원에서는 ‘정치’보다는 실제로 주민들에게 인식되는 ‘성과’가 더 중요하다는 것을 의미한다.

이와 같은 분석결과는 중앙정치와 차별화되는 로컬 거버넌스 구축의 필요성을 보여주고 있다. 특히 지방정부신뢰에 미치는 정책이해의 영향력은 이를 지지하는 분석결과이다. 지역문제와 정책에 대한 이해 정도는 기관신뢰에서도 확인되고 있지만, 특히 역량신뢰와 정치신뢰에서 중요한 결정요인으로 작용하고 있다. 따라서 정부신뢰의 제고를 위해서는 시정부의 투명성, 지역주민들과의 상호성 및 협력의 강화를 통해 지역주민의 이해도를 높일 필요가 있다. 그런데 정책이해가 기관신뢰보다 정치신뢰나 역량신뢰에 더 큰 영향을 미치는 이유는 무엇일까? 시장과 시의회에 대한 지지는 지역주민들이 인지하는 지역성과 평가에 따른 태도로서 합리적 판단의 산물인 것이다. 그렇지만 정치신뢰와 역량신뢰는 정서적 혹은 가치판단적 성격을 가지고 있다. 이러한 차이로 인해 지역주민들이 지역문제와 정책에 대한 이해수준은 지지보다는 신뢰의 측면에서 더 크게 작용하는 것이다. 즉 무엇이 옳은 것인가, 무엇이 더 좋은가 혹은 나쁜가 등의 규범적·정서적 판단은 관련 정책에 대한 이해 정도에 의해 달라질 수 있는 것이다. 지역문제에 대한 인식과 정책 정보와 지식이 많을수록 자신의 이해관계를 넘어 정부에 대한 이해의 폭이 넓어질 것으로 기대할 수 있다. 이것은 정부신뢰를 향상시키고 협력적 거버넌스의 구축을 통해 지역발전을 추구함에 있어 교육전략이 중요하다는 것을 말해준다. 예컨대, 장성군의 ‘21세기 장성군 아카데미’는 지역혁신의 동력으로 지역주민의 인식과 지식향상의 효과를 잘 보여주는 지역혁신사례이다. 또한 지역주민들이 시 정책에 대한 인지도와 이해수준이 높을수록 신뢰가 증가한다는 사실을 감안할 때, 정책과정의 투명성과 개방성을 보다 확대하는 것이 필요할 것이다. 한편, 정책이해와 더불어 정치참여가 역량신뢰에 영향을 미친다는 점에서 보다 적극적인 시정부-시민관계의 구축 및 소통을 위한 참여의 장이 확대되어야 한다. 단체장의 유권자 표를 의식한 후진적 대시민관계가 아닌 평택지역문제를 함께 고민하고 논의하는 지역공동체 차원에서 정책담론의 장을 만들어 나가는 노력이 필요한 것이다. ■



주(註) ---

- ¹ 특히, 본 연구에서 삶의 질 변수 선정의 초점은 지방정부의 정책적 노력과 직접적으로 관련된 지역 생활여건에 두고 있다.
- ² 이들은 “귀하께서는 000에 대해 신뢰하고 계십니까? 혹은 신뢰하지 않으십니까” 라는 질문에 대해 전적으로 신뢰하지 않는다 (1), 보통 (4), 전적으로 신뢰한다 (7)의 7점 척도를 이용하고 있다.
- ³ 단일문항을 이용한 정부신뢰 측정방식은 World Value Survey (2002)와 Harvard University Survey Project (1996)등 많은 여론 조사에서 채택되고 있다. 그런데 오경민·박홍식 (2002)은 단일문항 측정은 개념요소 특정에 비해 정부신뢰 수준이 상대적으로 높게 나오는 경향이 있다고 지적한다.
- ⁴ 정당일체감은 미국의 대통령선거의 고전적 연구에서 출발하여 1960년대 미시간학파로 대표되는 선거연구의 주류시각으로 자리하고 있다. 유권자의 투표결정에 대한 정당일체감의 영향에 관한 이들의 주장에 따르면, 정당일체감은 유권자의 정치적 대상에 대한 심리적 호·불호를 편향하고 왜곡하는 가장 궁극적 투표결정요인이다. 여기에 대해 합리적 유권자관에 입각한 수정주의자들은 유권자의 특정정당에 대한 선호는 경제적 합리성에 근거한 것이며 따라서 정당선호는 집권당의 업적에 조응하여 변화한다고 주장한다. 이와 같이 정당일체감은 집권당의 업적에 대한 인지요인과 정당일체감의 인과관계에 대한 상반된 입장에 따른 쟁점이 되고 있다.
- ⁵ 미국의 대통령 지지에 관한 한 연구에서는 기본적으로 경제정책과 외교정책이 가장 중요한 영향을 미치는 정책영역으로 분석되었으며 (가상준 2005, 498), 한국에서는 17대 대선 결과 경제문제 외에 남북문제가 유의한 영향요인으로 나타났다 (양건모·오숙영 2008, 444).
- ⁶ 주성분분석을 사용하였고 직각회전과 고유값(Eigen Value) 1.0을 기준으로 5개의 삶의 질 요인을 추출하였다. 전체적으로 요인적재값 범위는 0.556-0.776으로 나타났고, 고유값 범위는 2.932-1.440으로 타당도가 확보되었으며, 척도의 내적 타당도를 나타내는 신뢰계수(Cronbach α)는 0.586-0.812로 나타났다.
- ⁷ 삶의 질 변수 외에 통제변수인 정치적 변수와 인구사회적 변수들이 회귀모형에 포함될 때 발생할 수 있는 다중공선성 문제를 검토하기 위해 상관분석을 실시한 결과 모든 변수들 간의 상관계수는 0.2 미만으로 나타나 다중공선성 문제는 없는 것으로 확인되었다.



- ⁸ 조사시점인 11월 현재, 평택시장 (김선기)의 당적은 민주당이다. 그러나 이 조사는 2005년 미군기지 이전사업과 함께 계획된 평택지역개발사업을 추진해 온 기간 동안 시장직을 수행하였던 전시장 (송명호)을 평가대상으로 하였기 때문에 한나라당을 기준으로 하였다.
- ⁹ 분석모형에서 기관신뢰, 정치신뢰, 역량신뢰의 3개 내생변수를 제시하였지만, 기관신뢰의 시장지지와 시의회지지를 분리하여 종속변수로 설정하였다. 한국의 지방정부 구성은 집행기관과 입법기관의 대립형 구조를 취하고 있기 때문에 이를 따로 분석하는 것이 적절하다고 판단하였다.

참고문헌

- 가상준. 2004. “임기 중 클린턴대통령의 업무수행에 대한 유권자들의 평가 : 경제와 도덕성을 중심으로”. 〈한국정치학회보〉 38, 2: 495-551.
- 가상준. 2005. “대통령지지율과 2004년 대통령선거: 1952-2000년 선거결과를 중심으로”. 국 제정치논총, 45, 1: 153-174.
- 강원택. 2003. 《한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어》. 서울: 푸른길.
- 김대욱 · 이승중. 2008. “정부신뢰의 참여에 대한 효과”. 〈한국사회와 행정연구〉 18, 4: 43-62.
- 김병규 · 이근수. 2009. “정치경제적 관점에서 본 정부신뢰의 영향요인 : 이명박 정부 대한 국민인식을 중심으로”. 〈한국행정논집〉 21, 3: 893-914.
- 김 욱. 2006. “16대 대선에서 세대, 이념, 그리고 가치의 영향력”. 《한국의 선거 V》, 어수영 편. 서울: 오름.
- 김태룡 · 오승석 · 주기남 · 안희정. 2000. “삶의 질에 대한 만족도 수준과 결정요인에 관한 연구”. 〈한국지방자치학회보〉 12, 2: 135-155.
- 김현구 · 이승중 · 최도림. 2009. “정부신뢰의 지표체계 개발 및 적용: 외부신뢰와 내부신뢰의 비교분석”. 〈행정논총〉 47, 3: 1-24.
- 김현욱. 2001. “정부개혁과 조직신뢰: 정부조직 인사개혁 사례”. 〈한국사회학〉 35, 4: 57-93.
- 박철민 · 송건섭. 1999. “자치구 주민의 삶의 질 실태 분석 · 평가”. 〈한국지방자치학회보〉 12, 2: 135-155.
- 박순애. 2006. “정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로”. 〈한국행정학보〉 40, 2: 73-97.
- 박종민. 1991. “정책산출이 정부신뢰에 주는 영향”. 〈한국정책학회보〉 25, 1: 291-305.



- 박희봉 · 이희창 · 조연상. 2003. “우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석”. 〈한국행정학보〉 37, 3: 45-66.
- 배귀희 · 임승후. 2009. “정부신뢰가 공식적 시민참여에 미치는 영향에 관한 연구”. 〈한국행정논집〉 21, 4: 1421-1447.
- 성도경 · 이지영. 2010. “여성결혼이민자의 삶의 질 향상을 위한 연구”. 〈한국행정논집〉 22, 3: 749-772.
- 소진광. 1998. “삶의 질 개념과 도시정책적 함의”. 〈지역사회개발연구〉 23, 1: 65-84.
- 손호중 · 채원호. 2005. “정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물처리장 입지 사례를 중심으로”. 〈한국행정학보〉 39, 3: 87-113.
- 송건섭. 2007. “지역수준별 주민복지와 삶의 질 영향요인 분석”. 〈지방정부연구〉 11, 3: 35-52.
- 송건섭 · 권용현. 2008. “광역도시권의 삶의 질 구성요인에 관한 연구”. 〈한국지방자치학회보〉 20, 4: 87-107.
- 송인성. 2004. “도시의 삶의 질 제고방안에 관한 연구: 광주시와 벤쿠버시를 사례로”. 〈한국지역개발학회지〉 16, 2: 107-145.
- 양건모. 2007. “정부신뢰 개념의 이론적 논의 및 타당성 검증”. 〈한국정책학회〉 하계학술대회 발표논문집: 173-194.
- 양건모 · 박통희. 2007. “의사 · 약사의 정책과정 참여가 보건복지부에 대한 신뢰에 미치는 영향”. 〈한국행정학보〉 41, 4: 357-385.
- 오경민 · 박홍식. 2002. “정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구”. 〈한국정책학회보〉 11, 3: 113-135.
- 오영석 · 이근수. 2006. “삶의 질 관점에서 본 도농통합의 형평성 효과”. 〈한국정책과학학회보〉 10, 4: 159-180.
- 이시원. 1994. “경제적 상황요인이 정부신뢰에 미치는 영향”. 〈한국정책학회보〉 3: 61-84.
- 이숙중. 2006. “정부신뢰와 거버넌스”. 〈국정관리연구〉 9, 3: 143-172.
- 이숙중 외. 2008. 《평택시 장기발전을 위한 협의체 구축 연구》. 동아시아연구원.
- 이영균 · 김동규. 2007. “지역주민의 삶의 질에 관한 연구”. 〈한국정책과학학회보〉 11, 4: 223-250.
- 장수찬. 2002. “한국사회에 나타난 악순환의 사이클- 결사체 참여, 사회자본, 그리고 정부신뢰”. 〈한국정책학회보〉 36, 1: 87-112.
- 하혜수. 1996. “도시정부의 삶의 질 결정요인 분석”. 〈한국행정학회보〉 30, 2: 81-95.
- 현승숙 · 이승중. 2007. “주민접촉에 따른 지방정부신뢰 분석”. 〈한국지방자치학회보〉 19, 4: 93-112.



- Aldrich, John H., John L. Sullivan, and Edgar Borgida. 1989. "Foreign Affair and Issue Voting: Do Presidential Candidate 'Waltz before a Blind Audience?'" *American Political Science Review* 83: 123-41.
- Andrew, F. M. and S. B. Withey. 1976. *Social Indicators of Well-Being*. N.Y. and London: Plenum Press.
- Barber, B. 1983. *The logic and limits of trust*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Gamson, W. A. 1968. *Power and Discontent*. Homewood: Dorsey Press.
- Hetherington, M. J. 1998. "The Political Relevance of Political Trust." *American Political Science Review* 92, 4: 791-808.
- Linz, Juan J. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Re-equilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mayer, R. C., Davis, J. H., and Schoorman, D. 1995. "An Integrative Model of Organizational Trust." *Academy of Management Review* 20: 709-734.
- Meyer, D. 1987. "Community-Relevant Measurement of Quality of Life: a Focus on Local Trends." *Urban Affairs Quarterly* 23.
- Miller, A. H. 1974. "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970." *American Political Science Review* 68, 3: 951-972.
- Morrison Institute. 2004. *What Matters: The Maturing of Greater Phoenix*. ASU: Arizona State University.
- Muller, Edward N. and Thomas O. Jukam. 1977. "On the Meaning of Political Support." *American Political Science Review* 71: 1561-1595.
- Nickelsburg, Michael. and Helmut Norpoth. 2000. "Commander in Chief or Chief Economist: The President in the Eye of the Public." *Electoral Studies* 19: 313-332.
- Nye, Joseph. S. Jr. 1997. "Introduction: The Decline of Confidence in Government." In *Why People Don't Government*, ed. Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelicow, and David C. King. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pavot, W. and E. Diener. 1993. "Review of the Satisfaction with Life Scale." *Psychological Assessment* 5.
- Santos, Luis Delfim, Martins, Isabel and Paula Brito. 2007. "Measuring Subjective Quality of Life: A Survey to Porto's Residents." *Applied Research in Quality of Life* 2, 1: 51-64.
- Slottje, D. J. et al. 1991. *Measuring the Quality of Life Across Countries*. Boulder: Westview Press.



필자약력

이곤수(李坤洙)는 동아시아연구원 거버넌스연구팀 선임연구원과 대구대학교 행정학과 겸임교수로 재직하고 있다. 동국대학교 지역정책연구소 박사후연구원과 선임연구원, 경북여성정책개발원 객원연구원, 동국대학교 행정학과 겸임교수, 대구대학교 연구교수 등을 역임했다. 최근 저작으로는 《변화하는 유권자 4》(서울: 동아시아연구원, 2011, 공저), 《세계화 제2막: 한국형 세계화의 새 구상》(서울: 동아시아연구원, 2010, 공저), “사회적 위험과 위기대응적 사회정책의 평가”(2010), “Economy President? Exploring Determinants of Presidential Approval”(2010), “6.2 지방선거의 현직효과: 경기도와 경상남도 도지사선거의 비교 분석”(2010), “지방분권화와 장애인복지정책 수준의 결정요인 분석”(2010) 등이 있다. 주요 관심분야는 사회정책과 거버넌스 연구이며, 또한 평택지역발전에 관한 다양한 연구를 진행하고 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 동아시아연구원(EAI)은 2008년부터 미군기지 확장이전과 함께 한미동맹의 상징적 도시가 되고 있는 평택시와 함께 “뉴평택 프로젝트”를 수행하고 있습니다. 이를 통해 한미동맹의 비전과 미군기지 이전과 관련한 당면과제의 성공적 해결을 위한 전략과 정책을 제시하고, 평택시가 한미 양국의 공동가치가 실현되는 평화와 번영의 도시로 발전할 수 있는 방안을 모색하고 있습니다.
- 본 연구 보고서는 동아시아연구원 거버넌스연구팀의 “뉴평택 프로젝트”의 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
이곤수 거버넌스연구팀 선임연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 106) ksyi@eai.or.kr

