

중앙-지방 간 정부신뢰의 탈동조화? 부산과 인천 사례를 중심으로*

서재권 ■ 부산대학교**

이병재 ■ 연세대학교***

〈국문요약〉

본 논문의 목적은 정부신뢰의 결정요인에 대한 분석이다. 본 연구에서는 기존의 연구와 달리 정부신뢰를 중앙정부에 대한 신뢰와 지방정부에 대한 신뢰로 구분하여 각 신뢰에 대한 개인수준의 결정요인을 분석한다. 부산과 인천의 주민을 대상으로 실시한 설문조사 데이터의 분석 결과 다음과 같은 다섯 가지 사실을 발견하였다. 첫째, 지방정부에 대한 주민들의 신뢰도는 중앙정부에 대한 신뢰와 긴밀히 연결되어 있다. 둘째, 대통령에 대한 신뢰는 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰 모두에 강한 양(+)의 영향을 미친다. 셋째, 언론이 지방정부의 신뢰에 미치는 영향은 유의미하게 나타나지만, 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 유의미하지 않다. 넷째, 응답자의 정치이념은 중앙정부에 대한 신뢰에 유의미한 영향을 미치지만 지방정부에 대한 신뢰에는 유의미한 영향을 미치지 않는다. 다섯째, 지방의회에 대한 신뢰는 지방정부에 대한 신뢰에 유의미한 양(+)의 영향을 미친다. 본 논문의 경험적 결과는 향후의 개방적, 협력적 지역 거버넌스 구축과 지역 민주주의 발전에 함의를 가진다.

*주제어: 정부신뢰, 지역거버넌스, 지방정치, 지방자치, 지방민주주의

I. 들어가는 말

정부에 대한 신뢰는 한 국가와 사회가 개방되고 협력적인 거버넌스를 달성할

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A5A2A03033767).

** 주저자. 부산대학교 정치외교학과 교수 (E-mail: scholar.suh@gmail.com)

*** 교신저자. 연세대학교 디지털사회과학센터 연구교수 (E-mail: bjleemail@gmail.com)

수 있는가 여부를 결정하는 중요한 요소이다(Kikuchi 2008, 202). 권위주의 정부에서도 체제의 안정을 위해서 정부에 대한 신뢰는 필요한 요건이지만, 본 논문에서는 민주주의 정치체제 하에서의 정부신뢰에 대해 논의하고자 한다. 정부신뢰에 관한 기존의 논의는 대부분 중앙정부에 대한 신뢰만을 분석대상으로 하였으며, 지방정부에 대한 신뢰 혹은 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰의 비교에 대한 연구는 거의 이루어지지 않았다.

1987년 대통령 직선제 개헌으로 중앙정부차원의 민주화의 길을 연 대한민국은 1991년 지방의회를 구성하고 이어 1995년에는 주민 직선에 의한 자치단체장 선출을 제도화함으로써 지방차원의 민주화 행보를 시작했다. 그러나 30여년에 가까운 제도 운영의 경험에도 불구하고 여전히 한국 지방자치제도는 그 효용성을 의심받고 있다. 지역특성에 맞춘 발전전략을 주민 스스로 결정함으로써 지역 발전의 주도권을 지역민에게 되돌려주겠다는 지방자치제도 본연의 취지를 살리기 위해 현 문재인 정부는 출범 초기 2017년에 “연방제에 버금가는 지방분권”을 이루겠다고 공언했고, 2018년에는 주민자치 실현을 위한 지방자치법 개정안을 정부가 주도적으로 제안하기도 했다. 국가 수준에서 민주주의 심화가 지방분권화를 필요로 한다는 주장(Evans 1996, 1126-1128; Goldfrank 2007; Seong 1998)에 근거할 때, 현 정부의 이러한 정책방향은 민주주의의 심화에 부합한다고 생각된다. 앞서 언급한 “개방적이고 협력적인 거버넌스를 형성하는데 정부신뢰가 필수불가결하다고 한 전제”는 지방수준의 민주적 거버넌스 형성에 지방정부에 대한 신뢰가 필수불가결하다는 전제로 달리 표현되어도 무방하다.

하지만 지방자치제도가 무용하다는 주장은 줄곧 제기되어왔고, 한걸음 더 나아가 지방분권이 지방의 민주주의 심화는 고사하고 지방정치를 오히려 혼돈으로 몰아갈 수도 있다고 경고하는 이도 있다. 왜냐하면 지방단위의 정부형성¹⁾이 견고하지 못한 상황에서 그간 중앙정부가 행사한 권한과 자원을 이전했을 경우 오히려 정실주의의 팽배, 지역 유지들에 의한 이권 독점 현상이 더욱더 심화될 수 있기 때문이다(강신구 2014; 김만홍 2006; Bae 2007; Im 2004; Seong 1998). 하지만 아시안 바로미터 설문자료(ABS: Asian Barometer Survey)가 제시하고 있는 한국인의 정부신뢰 상황은 이러한 우려와는 사뭇 다른 양상을 보여준다.

1) 여기서 정부형성이란 용어는 글자 그대로 “정부를 만든다”라는 의미보다는 지방정부가 자체 통치력을 확보하고 있는지 여부에 관한 것이다. 다시 말해 본고에서 정부형성은 지방자치제도 시행으로 인해 지방자치단체 내의 독자적인 정치적 동향이 작동하게 되고, 그것이 지방정부의 통치력에 정당성을 부여하는 단계에까지 이르렀는가 여부를 뜻하는 개념이다.

<그림 1> 정부신뢰의 시계열 변화 (중앙정부 vs. 지방정부)



출처: Lee & Suh(2021, 74)

<그림 1>은 ABS가 한국인을 대상으로 정부를 얼마나 신뢰하는가에 대해 조사한 결과를 선그래프로 시각화한 것이다. 12년간 4차례에 걸친 조사에서 시민들은 중앙정부보다 지방정부를 더 신뢰하는 것으로 나타났다. 2003년 제1차 설문조사에서 응답자의 43%가 지방정부를 신뢰하는 것으로, 26%가 중앙정부를 신뢰하는 것으로 나타났다. 지방정부에 대한 신뢰는 조사기간 중 이때 가장 높은 것으로 나타났다.

2006년 제2차 설문조사는 재임 중 최초로 탄핵소추를 당한 노무현 대통령 임기 중에 실시되었으며, 역대 대통령 중 가장 낮은 지지율을 기록한 시기에 실시되었다. 조사결과 중앙정부와 지방정부 공히 신뢰수준의 급격한 저하를 경험하였지만, 제1차 조사와 마찬가지로 여전히 지방정부의 신뢰가 중앙정부의 신뢰보다 높았다. 이후 제3차와 제4차 조사는 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에 각각 실시되었는데 전반적인 정부신뢰는 점진적으로 높아지는 추세를 보이지만, 주목할 것은 중앙정부와 지방정부의 신뢰수준 격차는 점차 줄어드는 양상을 보였다는 점이다. 정부신뢰가 전반적으로 우상향하면서, 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰의 격차가 좁혀지는 것은 무엇을 의미하는 것일까? 단순히 생각해

2) 이는 비단 한국만의 상황이 아니다. 일본과 홍콩의 중앙정부 신뢰보다 지방정부 신뢰가 높다고 보고하고 있다(Tan & Tambyah 2011; Tang & Huhe 2014).

하면, 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰가 수렴하고, 이는 사람들이 정부를 중앙과 지방을 구분하는 경향이 약해지는 것으로 해석될 수 있다. 하지만 <그림 1>이 보여주는 집합자료의 시계열 추세만으로 그렇게 단정할 수는 없다. 왜냐하면, 집합자료는 기본적으로 생태학적 오류(ecological fallacy)의 가능성을 내포하고 있기 때문이다.

실제로 이재현·서재권(Lee & Suh 2021)은 ABS 데이터를 이용해 개인수준 분석을 실시한 결과, <그림 1>이 보여주는 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰의 수렴현상과 달리 개별 시민들의 정부신뢰는 오히려 탈동조화(decoupling)되었음을 SUR 모형(Seemingly Unrelated Regression model) 검증을 통해 확인하였다. 다시 말해, 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰 간 차이가 컸던 2003년 시민들의 정부신뢰에서는 중앙과 지방 정부에 대한 구별이 명확하지 않았던(정부신뢰의 중앙-지방 동조화) 반면, 중앙과 지방 정부에 대한 신뢰 차이가 적었던 2015년 개별시민들은 중앙정부와 지방정부를 구분하여 신뢰했다는 의미이다(정부신뢰의 중앙-지방 탈동조화).

본 연구는 이재현·서재권(2021)의 후속 연구의 성격을 띠며, 동일한 문제의식을 가지고 출발하였다. 별도의 경험적 연구를 진행한 이유는 다음과 같다. 첫째, 2011년 이후 관찰된 중앙과 지방 정부신뢰의 수렴 현상(<그림 1> 참조)의 지속 여부에 대한 확인 작업의 필요성이었다. 둘째, 제4차 ABS설문 이후인 2017년 발생한 대통령 탄핵이 정부에 대한 시민들의 신뢰에 어떠한 변화를 불러왔는지, 특히 본 연구의 주된 관심사항인 중앙과 지방의 정부신뢰 탈동조화 현상에 정부의 핵심기관에 대한 탄핵이 어떠한 영향을 미쳤는지 확인해 볼 필요성이 제기되었다. 셋째, 지방을 분석단위로 한 실증연구에 있어 ABS 데이터가 가지는 한계였다. 예컨대, ABS 데이터에서 현재 가용한 지역단위 변수는 영남, 호남과 같은 권역으로서 지방자치 이후 관찰할 수 있는 지방정치 변수의 활용에 있어 한계가 있다. 본 연구에서는 부산과 인천 광역시를 대상으로 직접 구축한 데이터를 활용함으로써, 이러한 필요성을 충족시키고, ABS 데이터의 한계를 극복하고자 하였다.³⁾

3) 부산과 인천을 주요 분석대상으로 선택한 이유에 대한 설명이 필요하다. 본 연구에서 사용한 데이터는 “지방정치와 삶의 질”에 대한 설문조사 결과의 일부분이다. 설문조사에 사용된 신뢰 관련 문항은 ABS 설문을 벤치마킹하여 작성되었기 때문에 이재현·서재권(2021)과 높은 수준의 일관성을 갖는다. 설문의 취지가 기초지방자치단체 수준 분석이 가능하게끔 시군구별 충분한 표본수를 필요로 했던 이유로 조사규모는 전국 18개 광역시·도 대신 부산과 인천으로 한정했다. 부산과 인천을 주요 표집대상으로 선택한 이유는 몇 가지 점에서 비교가능한 단위이기 때문이다. 부산과 인천은 인구와 경제규모

본 연구는 선행연구인 이재현·서재권(2021)의 기본 연구설계를 벤치마킹하여 부산과 인천의 주민을 대상으로 정부신뢰에 영향을 주는 개인적 속성을 보다 면밀하게 검토함으로써 4차 ABS 실시 5년 후 중앙정부신뢰 결정함수와 지방정부신뢰 결정함수 간 상관성을 확인해 본다. 연구방법 면에서 SUR(Seemingly Unrelated Regression Analysis) 모형검증을 통해 중앙정부신뢰 결정함수와 지방정부신뢰 결정함수의 동조성 여부를 검증한다. 서론에 이어 II장에서는 정부신뢰에 관한 선행연구를 검토하고, III장에서는 실증연구에 사용한 데이터와 변수, 그리고 검증모형을 소개하고, IV장에서는 실증분석 결과를 해석하고, 마지막으로 V장은 결론으로 연구결과의 함의에 대해 논의한다.

II. 선행연구 검토

1. 사회적 신뢰, 정치적 신뢰 그리고 정부신뢰

사회적 신뢰(social trust)가 높은 사람일수록 자신의 정부를 더 신뢰할까? 일반신뢰(generalized trust)를 의미하는 사회적 신뢰(social trust)는 불특정 다수에 대한 신뢰라는 점에서 광범위한 개념이다. 사회적 맥락에서 형성되는 사회적 신뢰는 대인신뢰를 토대로 사회내의 제도 신뢰를 거쳐 정치적 신뢰로, 다시 정부신뢰로 이어질 것으로 예상되기 쉽다. 하지만, 사회문화 이론가들은 제도적 관점에서 정치적 신뢰나 정부신뢰를 제대로 설명하기 어렵다고 주장한다(Inglehart 1999). 왜냐하면 이들은 신뢰를 근본적인 가치와 그에 대한 학습의 결과로 간주하기 때문이다.

몇몇 실증연구는 사회적 신뢰와 정부신뢰의 연관성을 경험적으로 보여준다. 예를 들면, 브렘과 란(Brehm & Rahn 1997)은 대인신뢰도가 높을수록 정치제도에 대한 신뢰도 높기 때문에 정부의 결정에 쉽게 순응(compliance)하는 경향이 있다고 한다. 이로써 사회적 신뢰는 정부 정책의 결과와 양(+)의 관계를 갖는데(Newton et al. 2018, 47), 이는 결국 정치제도와 정부에 대한 신뢰로 이어진다(Newton & Norris 1999, 52-73). 이러한 연구들은 사회적 신뢰가 정치적 신뢰를

뿐만 아니라, 항구도시로 개항 이후, 각각 서해권과 동남권의 관문 및 물류기지 역할, 이주민의 역사와 문화 등 다양한 부문에서 전국 18개 광역자치단체 중 가장 비교가능성이 높은 쌍조합(pair)을 이루는 것으로 판단된다(박선경·김태완 2020, 208). 추가적인 연구를 위해 전국 7대 광역시를 대상으로 한 설문을 실시할 계획이다.

포함한 정부신뢰와 밀접한 관계를 맺고 있고, 정부 신뢰를 대인신뢰의 연장선에서 이해한다.

반면 사회적 신뢰, 정치적 신뢰, 정부신뢰의 상관성이 약하거나 없다고 주장하는 연구도 존재한다. 뉴턴(Newton 1999)의 연구에 의하면, 사회적 신뢰는 혜택 받은 집단에서 강하게 포착되는데 반해 정치적 신뢰는 임의적으로 분포되어 있기 때문에, 정치적 신뢰와 사회적 신뢰가 독립적으로 존재한다고 할 수 있으며, 이중 정치적 신뢰는 정치적 변수(좌-우 이념, 여당-야당지지 등)에 의해 설명된다고 한다. 사회적 신뢰는 정치적 신뢰와는 구분되거나 오히려 정치적 신뢰와는 무관할 가능성이 있기 때문에(Newton 2001; Uslaner 2002, 7), 대인신뢰와 같은 일반신뢰의 성향이 강하다고 해서 정부를 신뢰한다고 단정하기 어렵다. 더 나아가 “부유하고 민주적이며 응집력이 있는 사회가 심각한 문제에 직면하면 사회적 신뢰와 정치적 신뢰가 분리될 수도 있는데,” 경제적으로 부유하고 민주적인 국가라 할지라도 그 사회의 사회적 균열과 직결되는 중대한 정책적 기로에 직면했을 때, 정부와 정치적 제도에 대한 국민들의 인식에 급격한 변화가 초래될 수 있다(Newton et al. 2018, 40).

다음으로 정치적 신뢰에서 정부신뢰로 이어지는 연결고리에 대해 살펴보자. 즉, 정치적 신뢰가 높은 사람일수록 정부를 더 신뢰하는가? 정치적 신뢰는 정치 시스템에 대한 대중의 신뢰로 정의된다(Hetherington 1998; Levi & Stoker 2000; Marien & Hooghe 2011; Yap 2019). 정치적 신뢰는 시민들이 정치적 행위자 또는 제도를 통해 ‘기대에 부합하는 결과를 얻을 것’이라는 믿음이라는 점에서(Hetherington 2005, 9) 향후 정치적 이슈에 대한 시민들의 태도에도 영향을 미친다. 또한 정치적 신뢰는 정치적 지지와도 연동되어 현재 정권에 지지를 보내는 사람일 경우 그 정부를 신뢰하는 경향이 있다(Jamal & Nooruddin 2010; Yap 2019).

사회적 신뢰와 정치적 신뢰는 비교적 명확하게 구분이 되지만, 정치적 신뢰와 정부신뢰는 유사하면서도 다르다. 유사한 점은 양자 모두 현 정부에 대한 지지와 연결될 수 있다는 점이고, 다른 점은 정부는 중립적(비정파적) 제도/기관을 포함하고 있다는 점이다. 정부신뢰는 중립적 제도와 정치(정파)적 제도 측면을 모두 고려해야 한다는 의미이다. 정부는 행정적 제도(예를 들어 법원, 경찰, 행정)를 운영하기 때문에 중립적이고 공평한 제도에 대한 신뢰와 관련되고, 동시에 당파성을 지닌 정치적 제도(예를 들어 의회, 정당)에 대한 신뢰와도 관련된다(Zmerli & Newton 2017, 104-124).

정부신뢰는 중립 제도적 측면과 정파적 측면 두 가지가 복합적으로 혼합된

신뢰를 의미한다. 사람들은 자신이 지지하는 정치인들이 정치적 편향성을 가지고 자신의 이익을 대변해주기를 원하는 동시에 다른 한편으로 공정하고 불편부당한(fair and impartial) 정부와 제도를 기대한다(Rothstein & Stolle 2008, 447-448). 따라서 제도적 신뢰로서 정부신뢰는 공정성을 기반으로 정부가 시민들의 기대에 부응할 때 형성될 수 있는 반면(Kim 2005), 정치적 신뢰로서 정부신뢰는 시민들이 정파성에 근거해 정부를 지지한 결과 형성되기 때문에 중립적이지 않은 영역에서 형성된다. 전자가 공정하고 중립적인 제도에 대한 정부신뢰라고 한다면, 후자는 특정한 정권의 지지와 관련이 있는데(박희봉·김동현 2014; Citrin 1974; Citrin & Green 1986; Hetherington 1998), 이러한 지지는 그 정부의 성과에 대한 시민들의 긍정적인 태도가 확장된 결과이다(Easton 1975; Seligson 1980).

정치 시스템에 대한 정치적 신뢰가 추상적이라고 한다면, 정부신뢰는 그에 비해 구체적이라고 할 수 있다. 시민들이 정부정책의 성과를 직접적으로 경험하고 인식할 수 있기 때문에 정부신뢰는 시민의 요구와 관련된 정부성과의 평가를 반영할 수밖에 없다(박희봉·이영란 2012; Ross & Escobar-Lemmon 2010). 정부신뢰를 정부의 활동에 대한 평가적 정향 또는 긍정적 태도로 간주한다면(Miller 1974), 국가(또는 지방정부)의 정책집행 결과와 이에 대한 사람들의 평가가 정부신뢰에 큰 영향을 미친다고 봐야 한다. 더 나아가 정부정책에 대한 만족도가 떨어지는 경우 정치인에 대한 지지가 감소할 뿐만 아니라 정부의 민주적 안정성도 약화될 수 있다(Dalton 2000; Newton & Norris 2000; Offe 1999).

2. 정부성과(능력)와 정부신뢰

정부신뢰는 국가행위의 총체적인 결과뿐만 아니라 시대적 상황, 시민들의 선호를 반영하는 것으로 볼 수 있는데. 이런 점에서 정부신뢰는 정치적 선호와 정부성과에 대한 단기적 효과를 반영한다(박희봉·김동현 2014; Avery 2007; Citrin 1974; Keele 2007; Miller & Borelli 1991; Uslaner 2002). 대표적인 정부성과 요인은 경제성과이다. 경제성과는 정부에 대한 신뢰수준, 즉 국가경제의 성과와 국민에 대한 인식을 측정하는 매우 중요한 지표이다(Chanley et al. 2000). 기존 연구들은 주로 경제성과에 초점을 두고 정부정책의 성과를 검증하였는데, 이 연구들에 따르면 정부에 대한 국민의 신뢰도는 경제정책 성과에 커다란 영향을 받는다(Goodsell 2006; Kim 2010; Kinder & Kiewiet 1981; McAllister 1999). 한국과 일본을 사례로 연구한 김순희(Kim 2010)는 정치 및 시민사회와 관련된 변수를 모

두 통제했을 때, 경제성과에 대한 만족도가 정부신뢰에 영향을 미친다고 주장했다. 특히 구드셀(Goodsell 2006, 633)은 경제성과 뿐만 아니라 현직 대통령에 대한 평판과 의회의 교착상태 여부 등에 따라 정부신뢰도가 달라질 수 있다고 주장하였다. 이러한 경험적 연구결과를 바탕으로 강력한 대통령제인 한국의 경우 대통령에 대한 신뢰가 정부신뢰에 미치는 영향을 검증할 필요가 제기된다.

3. 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰 간 관계

중앙과 지방정부를 막론하고 시민들이 정부에 의해 잘 대표되고 자신과 사회에 이익이 되는 정책 결과를 향유할 때, 그들은 정부를 신뢰한다. 예를 들어 관료들이 부패하거나 성과가 좋지 않거나 시민이 뽑은 정부가 대표성을 잃을 때 사람들은 정부를 불신한다(Anderson & Tverdova 2003; McLaren 2012; Mishler & Rose 2001; Norris 1999; Wong et al. 2011).

일반적으로 정부신뢰는 중앙정부에 대한 신뢰를 의미하며, 앞서 논의한 정부신뢰에 대한 연구들도 대부분 중앙정부 신뢰에 관한 연구들이다. 그렇다면 주민들의 지방정부에 대한 신뢰에 영향을 미치는 요인들은 무엇인가? 그 요인들은 중앙정부에 대한 신뢰의 결정요인과 어떻게 다른가? 이에 대한 직접적인 연구는 부족하지만, 유럽 국가들의 투표행태를 통해 살펴본 히스 외(Heath et al. 1999)와 랠링스와 트래서(Rallings & Thrasher 2003)의 연구에 의하면 유럽의 경우 국가적 고려사항과 별도로 존재하는 지역적 고려사항이 투표에 영향을 미친다. 그러나 한국의 경우 지방선거는 총선이나 대통령 선거에 비해 참여도가 낮고, 국가적 또는 중앙정부 차원의 의제에 함몰되는 경향이 있다.

중앙정부와 지방정부에 대해 떠오르는 이미지를 묻는 설문결과에 따르면, 사람들은 일반적으로 중앙정부에서 리더십, 권력, 정책권한을 연관개념으로 인식한 반면, 지방정부에 대해서는 대표성 및 책임성을 떠올리는 경향이 있다(Jennings 1998). 중앙정부는 지방정부에 비해 더 많은 권한과 자원을 가지고 있기 때문에 시민들은 지방정부보다는 중앙정부에 더 관심을 갖기 쉽고, 정보 노출면에서도 지방정부에 대한 정보보다 중앙정부에 대한 정보에 보다 쉽게 접근할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 정부의 정당성에 대한 시민의 신뢰는 정부가 자신들에게 반응하고 자신들이 정부 정책에 영향을 미칠 수 있다는 효능감에 영향을 받는다. 시민의 정치 및 정책결정과정에서 대한 참여가 보다 개방되어 있을 때, 시민들은 정부에 더 만족하는 경향이 있다. 이런 이유로 시민과 가장 가까운 지방정부가 정치적 의사결정권을 가질 때, 시민들이 지방정부를 신뢰할 가능성이 높다

(Fitzgerald & Wolak 2016). 분권화의 수준이 높을수록 시민들의 정치 및 정책결정과정에 대한 참여는 확대되며, 이는 지방정부의 신뢰의 향상으로 연결된다. 특히 지방분권화는 시민의 이익에 대한 지역적 대응력을 향상시킬 수 있다. 정부의 영향력이 중앙에 집중되지 않고 하위 수준으로 분산될 때, 시민들은 정부에 영향을 미칠 수 있는 더 많은 기회를 갖게 되기 때문이다.

서유럽을 대상으로 한 많은 실증연구들은 사람들이 중앙정부보다 지방정부를 더 신뢰하는 경향이 있다고 주장한다(Denters 2002; Fitzgerald & Wolak 2016; Jennings 1998). 한국의 경우도 ABS 자료를 보면 중앙정부 신뢰보다 지방정부 신뢰가 높은 경향을 보이고 있다(<그림 1> 참조). 피츠제럴드와 윌락(Fitzgerald & Wolak 2016, 132)은 지방정부에 대한 사람들의 평가는 상징적인 것이라기보다는 실질적이고, 지방정부에 대한 신뢰가 지방의 특성 및 지방정부와 중앙정부 사이의 권력의 균형과 관련된 실질적인 요인에 뿌리를 두고 있다고 주장한다. 다만, 그들의 연구는 지방정부와 중앙정부의 신뢰가 독립적임을 전제로 연구되었고, 더욱이 지방분권화가 많이 진전된 서유럽 지역을 대상으로 했다는 점에서 일반화의 어려움이 존재한다. 따라서 본 연구는 서유럽이 아닌 아시아에 위치한 한국을 대상으로 중앙정부 신뢰와 지방정부 신뢰가 독립적인지를 통계적으로 검증해 보고자 한다.

정부신뢰에 관한 기존 연구들은 대부분은 정부일반에 대한 신뢰를 분석하였으며 지방정부에 대한 신뢰를 중앙정부에 대한 신뢰와 구분하지 않았다. 본 연구에서는 중앙정부 신뢰에 영향을 미치는 요인과 지방정부 신뢰에 영향을 미치는 요인이 다르게 나타날 가능성에 대한 질문을 제기하고 검증한다.

III. 연구설계

1. 설문자료 소개

본 연구를 위한 설문은 부산광역시와 인천광역시의 주민을 대상으로 실시하였다.⁴⁾ 조사는 전문 인터넷 설문조사업체(글로벌리서치)를 통해 2019년 9월 26일부터 10월 10일까지, 성별, 연령별, 구군별 비례층화추출에 의해 부산 2,500명, 인천 1,935명의 주민을 대상으로 실시되었다.

4) 설문자료에 대한 소개는 앞서 각주 3)에 기술하였다.

2. 사용변수

1) 종속변수: 정부신뢰(지방정부 신뢰, 중앙정부 신뢰)

정부에 대한 대중의 신뢰로써 정부신뢰는 대인신뢰와는 다르게 시민들이 사회와 그 구성원들에게 최선의 이익을 위해 공공기관에 대한 신뢰를 갖는 정도에 따라 평가될 수 있다(Kim 2005; Thomas 1998). 정부신뢰는 국민이 원하는 바를 정부가 추진하려는 의지 또는 그 능력이 있다고 믿는 것을 의미한다. 또한 정부신뢰는 국민을 위한 정부의 활동에 대한 평가적 정향 또는 긍정적 태도로 볼 수 있다(Miller 1974). 피츠제럴드와 윌락(2016)은 지방정부에 대한 사람들의 인식이 단순히 중앙정부에 대한 관점을 반영하는 것이 아님을 경험적 분석으로 입증한 바 있다. 설문에서 “다음 제도에 대한 신뢰에 해당하는 질문입니다” 라고 서술한 후, 피설문자가 중앙정부(natgov)와 지방정부(locgov)에 대해 각각 5점 리커트 척도(Likert scale)로 답하도록 하였다. 1이 매우 부정적, 5가 매우 긍정적으로 수가 클수록 정부를 보다 더 신뢰함을 의미한다. <그림 1>이 보여준 바와 달리 평균값을 기준으로 중앙정부에 대한 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰보다 약간 높게 나왔다(<표 2> 참조).⁵⁾ 이에 대한 해석은 중앙정부신뢰 결정함수와 지방정부신뢰 결정함수의 동조성 검증 후 결론에서 시도한다.

2) 독립변수

- 중립적 제도 신뢰

본고에서 중립적 제도에 대한 신뢰는 선거에 직접적인 영향을 받지 않는 법원(court, 이하 변수명 <표 1> 참조), 군대(army), 언론(newspaper)에 대한 신뢰를 의미한다. 한국에서는 지방법원이 대도시 단위로 존재하지만 어디까지나 중앙정부(사법부)의 특별행정기관의 성격을 가지고 있다. 따라서 법원의 신뢰의 경우, 지방정부 신뢰보다는 중앙정부 신뢰에 양(+)의 영향을 더 강하게 미칠 수 있다고 예상된다. 군대의 정치적 중립과 같은 이미 받아들여지고 있는 제도의 중립적 성격에 대해 이론의 여지가 없지만, 언론에 대한 제도적 중립성에 대해선 논란의 여지가 있다. 왜냐하면, 한국의 언론 특히 신문의 경우 보수와 진보의 색채 구분이 비교적 명확하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 특정 언론이 아니라 언론 일반에 대한 의견을 질문하였기 때문에 중립적 제도로 간주

5) 저자들이 간과한 부분을 세심히 지적해 준 배진석 교수에게 감사의 마음을 전한다.

하였다. 군대의 통제가 궁극적으로 중앙정부 수반에 있고, 한국 언론의 경우에도 중앙정치를 중심으로 양극화되어 있다고 판단하기 때문에 지방정부신뢰보다는 중앙정부신뢰에 보다 강한 긍정적인(+) 영향을 미치고 있을 것으로 예상된다. 중립적 제도에 대한 신뢰도 측정 역시 5점 척도 중, 1이 매우 부정적 인식을, 5가 매우 긍정적 인식을 뜻한다.

- 정치적 제도 신뢰

정치적 신뢰는 단일한 구성체(single entity)가 아니고, 일반적인 사회 신뢰와 공공제도 신뢰가 중첩되는 측면에서 나타나기 때문에 보다 복잡하게 나타난다. 이는 자신이 지지하는 정당이나 정부가 집권세력이 되면 정치적 신뢰가 그렇지 않은 집단들보다 강하게 나타날 수 있다는 것을 의미한다. 정치적 신뢰 항목의 변수들은 대통령에 대한 신뢰(trupresi), 국회(paliam)에 대한 신뢰, 지방의회(council)에 대한 신뢰로 선거에 의해 구성된 정치제도와 관계된다. 대통령과 국회에 대한 신뢰는 중앙정부 신뢰가 밀접한 상관성이 있을 것으로, 지방의회에 대한 신뢰는 지방정부신뢰와 밀접한 상관성이 있을 것으로 예상된다. 정치적 제도에 대한 신뢰도 측정 역시 5점 척도로, 1이 매우 부정적 인식, 5가 매우 긍정적 인식을 뜻한다. <표 2>의 기술통계에서 포착되는 특이점은 평균값을 기준으로 국회에 대한 시민들의 신뢰가 매우 낮다는 사실이다. 본 연구가 정치적 제도로 선택한 대통령, 국회, 지방의회 중 가장 낮은 신뢰도를 기록하고 있다.

<표 1> 사용변수 일람표

구 분		변수명	
종속변수		중앙정부신뢰	natgov
		지방정부신뢰	locgov
제도신뢰	중립적 제도	법원에 대한 신뢰	court
		군대에 대한 신뢰	army
		언론(신문)에 대한 신뢰	newspaper
	정치적 제도	대통령에 대한 신뢰	trupresi
		국회에 대한 신뢰	paliam
		지방의회에 대한 신뢰	council
지방정부능력	행정만족도	지방행정서비스 만족도	pasatis
통제변수	개인 및 인구학적 특성	정치적 이념성향	ideo
		연령	rage
		소득	income
		교육수준	edu

- 지방정부 능력

지방정부의 행정서비스에 대한 만족도는 지방정부에 대한 신뢰에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 앞서 언급한 바와 같이, 본 연구는 상대적으로 관심을 덜 받아온 지방정부에 대한 신뢰 결정요인에 초점을 둔다. 지방정부는 공공서비스 제공에 있어서 융통성이 있고 중앙정부가 할 수 없는 방식으로 정책 요구에 대응할 수 있는 잠재력을 가지고 있다(Fitzgerald & Wolak 2016). 따라서 지방정부 행정서비스에 대한 만족도(pasatis)는 중앙정부 신뢰보다 지방정부 신뢰에 보다 많은 영향을 미칠 가능성이 있다. 만족도 측정 역시 5점 척도로, 수치가 커질수록 보다 더 만족한다는 의미이다. 다만 선택지 중, 피설문자가 지방행정 서비스를 접해 보지 못한 경우를 감안해 “모른다”는 선택지를 추가했다. 모른다고 대답한 피설문자는 분석에 제외하였다(기술통계는 <표 2> 참조).

<표 2> 기술통계

변수	사례수	평균	표준편차	최소	최대
중앙정부신뢰	natgov	4,709	2.683	0.991	1 5
지방정부신뢰	locgov	4,709	2.534	0.867	1 5
법원에 대한 신뢰	court	4,709	2.569	0.965	1 5
군대에 대한 신뢰	army	4,709	2.684	0.999	1 5
언론(신문)에 대한 신뢰	newspaper	4,709	2.422	0.947	1 5
대통령에 대한 신뢰	prstrust	4,709	3.028	1.236	1 5
국회에 대한 신뢰	parliam	4,709	1.943	0.904	1 5
지방의회에 대한 신뢰	council	4,709	2.293	0.882	1 5
지방행정서비스 만족도	pasatis	4,611	3.224	0.825	1 5
정치적 이념성향	ideo	4,435	4.919	2.045	0 10

3) 통제변수

선행연구들이 주로 사용한 인구학적 변수들(연령, 소득, 교육연수)을 중심으로 통제변수를 구성하였다. 이중 정치이념(ideo)은 11점 척도를 기준으로, 0에 가까울수록 진보적, 10에 가까울수록 보수적 정치이념을 가지고 있는 것으로 측정하

였다. 선택지에 “모른다”와 “들어본 적 없다”를 추가했는데, 이 선택지를 선택한 응답자는 역시 분석에서 제외했다.

3. 분석모형의 설정

실증분석은 두 가지 회귀분석방법으로 실시했다. 하나는 최소제곱법(OLS) 계수추정 방식으로 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰를 각각 종속변수로 삼아, 전체 설문자료를 대상으로, 데이터를 부산과 인천으로 나누어 각각 실시하였다. 종속변수의 성격상 순서형로지분분석을 해야 하지만, 분석 결과를 보다 직관적으로 해석하기 위해 등간/비율 변수로 간주하고 분석을 시도하였다.

$$Y_1 = \alpha_1 + \beta_1 x_1 + \beta_2 x_2 + \dots + \varepsilon_1 \quad Eq. (1)$$

$$Y_2 = \alpha_2 + \gamma_1 x_1 + \gamma_2 x_2 + \dots + \varepsilon_2 \quad Eq. (2)$$

OLS에 이어 외견상 무관해 보이는 회귀분석(SUR: seemingly unrelated regression analysis)을 실시하였다(Eqs. (1), (2)). 본 연구는 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰에 영향을 미치는 요인들이 완전히 서로 다른 세트의 설명변수로 구성된 것은 아니라는 전제에서 출발했다. 다시 말해 중앙정부신뢰에 영향을 주는 다양한 요인들이 중앙정부신뢰에만 영향을 주는 것이 아니고 지방정부신뢰에도 영향을 미칠 것으로 가정한다. 이러한 가정하에 상호모형의 분석기법인 외견상 무관해 보이는 회귀(SUR: Seemingly Unrelated Regression) 분석기법을 적용한다(Cameron and Trivedi 2005, 209; Wooldridge 2010, 188; Zellner 1962, 1963). SUR 모형의 적용에 따른 분석상의 장점은 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰에 대한 독립변수의 영향력 차이를 확인할 수 있다는 점이다.

SUR 모델에 따른 연립방정식에서 종속변수인 Y_1 과 Y_2 는 각각 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰를 의미한다. 앞서 서술한 바와 같이 Eq. (1)과 Eq. (2)는 지방의회에 대한 신뢰를 제외하면 동일한 독립변수(x)를 사용하여 각각의 종속변수를 설명한다. 이때 SUR 모델이 적절하다고 인정되기 위해선 $\text{cor}(\varepsilon_1, \varepsilon_2) \neq 0$ 이어야 한다. 만약 $\text{cor}(\varepsilon_1, \varepsilon_2) = 0$ 이라면 Eq. (1)과 Eq. (2)는 최소제곱법(OLS)에 의한 독립적인 계수추정이나 SUR을 적용한 계수추정이나 결과값은 동일하다. 다시 말해 $\text{cor}(\varepsilon_1, \varepsilon_2) = 0$ 이라면 SUR 모델을 적용함으로써 취할 수 있는 장점인 독립변수의 영향력 차이 검증은 할 수 없다.

〈표 3〉 OLS 회귀분석 결과

독립변수 \ 종속변수		중앙정부신뢰			지방정부신뢰		
		(1)	1-1	1-2	(2)	2-1	2-2
		전체	부산	인천	전체	부산	인천
중립 제도 신뢰	court	0.246*** (0.013)	0.236*** (0.017)	0.255*** (0.020)	0.106*** (0.011)	0.080*** (0.014)	0.146*** (0.016)
	army	0.108*** (0.011)	0.084*** (0.015)	0.136*** (0.016)	0.131*** (0.009)	0.139*** (0.012)	0.112*** (0.014)
	newspaper	-0.005 (0.012)	0.008 (0.016)	-0.015 (0.017)	0.046*** (0.010)	0.068*** (0.013)	0.017 (0.014)
정치 제도 신뢰	prstrust	0.439*** (0.009)	0.454*** (0.012)	0.419*** (0.013)	0.099*** (0.007)	0.118*** (0.010)	0.075*** (0.011)
	parliam	0.192*** (0.012)	0.196*** (0.016)	0.183*** (0.019)	-0.018* (0.011)	-0.009 (0.015)	-0.036** (0.017)
행정 만족	pasatis	0.046*** (0.011)	0.032** (0.015)	0.067*** (0.017)	0.084*** (0.010)	0.058*** (0.013)	0.115*** (0.015)
통계 변수	ideo	-0.012** (0.005)	-0.009 (0.006)	-0.016** (0.007)	-0.004 (0.004)	-0.003 (0.005)	-0.004 (0.006)
	rage	0.002*** (0.001)	0.002* (0.001)	0.002** (0.001)	0.004*** (0.001)	0.005*** (0.001)	0.003*** (0.001)
	income	0.000 (0.004)	0.008 (0.005)	-0.010* (0.006)	0.001 (0.003)	0.007* (0.004)	-0.007 (0.005)
	edu	0.006 (0.007)	0.010 (0.009)	0.003 (0.010)	0.016*** (0.006)	0.010 (0.008)	0.023*** (0.008)
지방 의회	council				0.570*** (0.012)	0.545*** (0.016)	0.605*** (0.017)
	절편	-0.124* (0.068)	-0.132 (0.092)	-0.111 (0.100)	-0.271*** (0.057)	-0.250*** (0.076)	-0.275*** (0.084)
	사례수	4365	2460	1905	4365	2460	1905
	R ²	0.658	0.658	0.661	0.688	0.677	0.707

괄호 안은 표준오차

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

IV. 분석결과

1. OLS 회귀분석

<표 3>은 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰를 각각 종속변수로 삼아 최소제곱법에 의한 회귀계수를 추정한 결과를 요약한 것이다.⁶⁾ 대체로 제도에 대한 신뢰가 높으면 중앙정부가건 지방정부가건 정부에 대한 신뢰가 높게 나타났다. 이 중에서도 눈에 띄는 점은 정치적 제도로서 대통령에 대한 신뢰가 크면 중앙정부와 지방정부 모두에 대한 신뢰가 통계적으로 유의미하게 높아지는 것으로 나온다. 다만 회귀계수의 절대값은 중앙정부신뢰를 설명하는 회귀식에서 더 크게 추정된다. 그러한 패턴은 자료전체를 대상으로 하든, 아니면 부산과 인천의 자료를 분할하여 분석을 하든지 간에 거의 동일하다. 중앙정부의 수장이 대통령이라는 점에서 수긍할 수 있는 회귀분석 결과이다.

중립적 제도로서 언론에 대한 신뢰는 지방정부신뢰에 대해서만 통계적으로 유의미한 상관성을 보여주었다. 부산과 인천을 분할하여 보았을 때 부산에서만 언론에 대한 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰에 유의미한 영향을 미쳤다. 중앙정치를 다루는 언론 특히 신문의 경우 정파적 성격이 어느 정도 있기 때문에 친정부적 보도와 반정부적 보도가 상쇄작용을 해 중앙정부에 대한 신뢰증진에 별다른 영향을 미치지 못하고 있는 반면, 지방정치 이슈와 관련하여 언론이 특별히 정파적 태도를 취할 여지가 없기 때문인 것으로 생각된다. 국회에 대한 신뢰는 중앙정부에 대한 신뢰에 양(+)⁷⁾의 효과를 나타내지만, 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 음(-)⁸⁾의 효과를 나타내며 유의미하다. 인천에서는 의회에 대한 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰에 유의미한 음(-)의 효과를 나타낸 반면, 부산에서는 그 효과가 유의미하지 않게 나타난다. 지방의회에 대한 신뢰는 부산과 인천 모두에서 지방정부에 대한 신뢰에 양(+)⁹⁾의 효과를 나타낸다.

지방정부의 행정서비스에 대한 만족도는 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰에 모두 양(+)¹⁰⁾의 효과를 갖는다. <표 3> (1)과 (2)의 회귀계수 크기를 단순비교하면 행정서비스에 대한 만족도가 지방정부신뢰에 미치는 영향이 중앙정부신뢰에 미치는 영향보다 당연히 크다고 해석할 만하다. 하지만 앞서 언급한 바와 같이 OLS

6) VIF 확인 결과 독립변수 별로 최소 1.06에서 최대 1.97로 다중공선성으로 인한 심각한 문제점은 없는 것으로 판단한다.

추정에 의한 독립적인 회귀분석 결과를 단순히 비교하는 것은 방법론적인 면에서 적절하지 않기 때문에, 회귀계수의 통계적 유의도 및 실질적 크기 비교(차이 검증)가 가능한 SUR 모델 분석으로 미루기로 한다.

정치이념의 효과를 보면 인천에 한해 사람들이 보수적일수록 중앙정부를 덜 신뢰하는 경향을 보인 반면, 부산은 정치이념이 중앙정부신뢰에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않았다. 설문조사를 실시할 당시 집권당이 더불어민주당임을 감안하면, 부산과 인천의 지역적 차이가 특징적으로 나타나는 대목으로 판단된다. 한편, 정치이념은 지방정부에 대한 신뢰에 통계적으로 유의미한 상관성을 보이지 않았다. 물론 통계적으로 의미는 없기 때문에, 지방정부에 대한 신뢰를 설명하는 변수로 정치이념은 상관성도 설명력도 없는 것으로 판단된다.

중앙정부신뢰와 지방정부신뢰에 연령은 모두 영향을 미치는 것으로 나타났다. 나이가 많을수록 중앙정부와 지방정부를 신뢰하는 경향을 보였는데, 이러한 경향은 부산과 인천에서 공통적으로 나타났다. 소득수준은 인천의 경우 중앙정부에 대한 신뢰에 음(-)의 효과를, 부산의 경우 지방정부에 대한 신뢰에 정(+)의 효과를 가지는 것으로 나타났다. 인천에서는 소득이 낮을수록 중앙정부에 대한 신뢰가 높으며, 부산의 경우 소득이 높을수록 지방정부에 대한 신뢰가 높게 나타났다. 소득효과의 경우, 회귀계수의 방향이 부산과 인천에서 다르게 나왔다는 점이 흥미롭지만, 전체 데이터를 대상으로 한 분석에서 통계적 유의성이 사라질 뿐만 아니라 회귀계수의 실질적인 의미도 0에 가깝기 때문에 별도의 해석은 시도하지 않는다.

2. SUR 분석

다음으로 SUR 모델을 적용할 수 있는지 여부를 판별하기 위한 브루쉬-페이건 독립성 검정(Breusch-Pagan test of Independence)을 시행하였다. 상관관계의 검증결과 전체 데이터, 부산과 인천 분할 데이터 모두 SUR 모델이 적절한 것으로 판명되었다(<표 4>의 상관관계 참조).⁷⁾ <표 4>는 부산과 인천을 합친 데이터, 부산과 인천 개별로 분할된 데이터를 대상으로 SUR분석 결과를 요약한 것이다.

7) 중앙-지방 정부신뢰가 동조적이라는 의미이다. 이 브루쉬-페이건 독립성 검정의 의미에 대해 본 원고의 결론에서 논의한다.

〈표 4〉 SUR 회귀분석 결과

	변수	전체		부산		인천	
		중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부
중립 제도 신뢰	court	0.246*** (0.013)	0.109*** (0.011)	0.236*** (0.017)	0.082*** (0.014)	0.255*** (0.020)	0.148*** (0.016)
	army	0.108*** (0.011)	0.133*** (0.009)	0.084*** (0.015)	0.140*** (0.012)	0.136*** (0.016)	0.116*** (0.014)
	newspaper	-0.005 (0.012)	0.048*** (0.010)	0.008 (0.016)	0.070*** (0.013)	-0.015 (0.017)	0.022 (0.014)
정치 제도 신뢰	prstrust	0.439*** (0.009)	0.101*** (0.007)	0.454*** (0.012)	0.120*** (0.010)	0.419*** (0.013)	0.079*** (0.011)
	parliam	0.192*** (0.012)	-0.010 (0.011)	0.196*** (0.016)	-0.002 (0.015)	0.183*** (0.019)	-0.026 (0.017)
행정 만족	pasatis	0.046*** (0.011)	0.087*** (0.010)	0.032** (0.015)	0.060*** (0.013)	0.067*** (0.017)	0.121*** (0.015)
통제 변수	ideo	-0.012** (0.005)	-0.004 (0.004)	-0.009 (0.006)	-0.003 (0.005)	-0.016** (0.007)	-0.004 (0.006)
	rage	0.002*** (0.001)	0.004*** (0.001)	0.002* (0.001)	0.005*** (0.001)	0.002** (0.001)	0.003*** (0.001)
	income	0.000 (0.004)	0.001 (0.003)	0.008 (0.005)	0.007* (0.004)	-0.010* (0.006)	-0.008 (0.005)
	edu	0.006 (0.007)	0.015*** (0.006)	0.010 (0.009)	0.010 (0.008)	0.003 (0.010)	0.023*** (0.008)
지방 의회	council		0.548*** (0.011)		0.529*** (0.015)		0.574*** (0.017)
	Intercept	-0.124* (0.068)	-0.265*** (0.056)	-0.132 (0.092)	-0.245*** (0.076)	-0.111 (0.100)	-0.268*** (0.083)
상관관계		0.223***		0.211***		0.232***	
N		4365		2460		1905	
R ²		0.658		0.658		0.661	
		0.687		0.677		0.707	

괄호 안은 표준오차

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 4>의 계수추정 결과가 <표 3>과 커다란 차이가 없다.⁸⁾ 또한, 두 방정식 간의 중립제도, 정치제도, 행정만족 등 독립변수의 회귀계수들에 대해 테스트한 결과 유의미하게 다른 것으로 나타났다. 눈에 띄는 독립변수의 영향을 언급하면, 대통령에 대한 신뢰가 정부의 신뢰에 미치는 영향은 지방정부신뢰보다는 중앙정부신뢰에 대해 크게 증폭되어 나타난다. 설문데이터 전체, 부산과 인천을 각각 분리하여 분석을 실시해도 결과는 일관되게 나타난다.

언론(신문)을 신뢰하는 사람은 지방정부를 신뢰하는 경향을 확연히 보이는 반면, 중앙정부신뢰와는 무관하고 계수의 부호 면에서도 음(-)의 방향을 나타낸다. 정치이념적으로 보수적인 사람일수록 중앙정부를 불신하는 경향이 있지만, 지방정부에 대한 신뢰와는 무관하게 나타난다. 설문조사 시행 당시 집권당이 더불어민주당임을 감안하면 중앙정부신뢰에 대한 영향은 납득할 만하다. 다만 부산과 인천의 자치단체장과 지방의회 다수당이 더불어민주당임을 감안하면, 사람들이 지방정부에 대한 신뢰여부를 결정함에 있어서 아직까지는 정치이념적 고려를 하지 않는 것으로 해석할 수 있다.

지방정부 행정서비스에 대한 만족도는 전반적으로 지방정부신뢰에 강한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 전체 데이터를 대상으로 한 회귀분석결과에 의하면 지방정부신뢰에 미치는 영향은 중앙정부신뢰에 미치는 영향의 약 2배이다. 이는 회귀계수의 차이검증에 의해서도 통계적으로 유의미하게 확인되며, 전체 자료를 부산과 인천으로 나누어 회귀분석을 결과 역시 유사하다.⁹⁾

3. SUR 분석(계약모델)¹⁰⁾

그렇다면, 법원에 대한 신뢰, 군대에 대한 신뢰, 대통령에 대한 신뢰, 그리고

-
- 8) 회귀계수가 대체로 비슷한데 왜 두 가지 회귀분석표를 모두 수록하는지에 대해 설명할 필요가 있다. OLS 모델에서는 종속변수를 달리하는 회귀방정식 간에는 설명 독립변수가 동일하다고 하더라도 회귀계수의 크기를 상호 비교할 수 없다. 하지만 SUR 모델의 경우 두 종속변수가 동일 오차항을 공유하는 것으로 가정하기 때문에 종속변수가 다르더라도 동일한 독립변수의 계수의 크기를 상호 비교할 수 있게 된다.
- 9) <표 4>의 결과에서 부산의 중앙정부 열과 인천의 중앙정부 열의 분석결과를 토대로 인천에서 행정서비스(pasatis)가 중앙정부신뢰에 미치는 영향이 부산의 2배라고 단언할 수는 없다.
- 10) <표 4>에서 사용된 SUR 모델은 무계약모델(unrestricted model)이며 사용된 두 개의 방정식(중앙정부에 대한 신뢰와 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 각 독립변수들의 효과)에서 회귀계수들이 각각 추정되었다. <표 5>의 모델에서는 각각의 방정식에서 공통적으로 포함된 변수 중 court, army, prtrust, psatis 등의 변수들의 회귀계수가 두 개의 방정식에서 동일한 값을 갖는 것으로 제약되었다(cross equation constraints). 이는 무계약 SUR모델에서 언론(신문)신뢰(newspaper)와 국회신뢰(parliam)가 정부신뢰에 미치는 영향이 일관되지 않게 나와 교차 방정식 제약(cross equation constraints)을 통해 보다 면밀한 분석을 하기 위함이다.

행정서비스에 대한 만족도가 중앙정부 및 지방정부에 미치는 효과가 동일하다고 가정할 경우 언론(신문)과 국회가 중앙정부 및 지방정부에 미치는 효과는 어떻게 나타날까? 또한 이 경우 지방의회에 대한 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 효과는 어떻게 나타날까? <표 5>는 법원, 군대, 대통령에 대한 신뢰 및 행정서비스 만족도가 정부 신뢰에 미치는 영향이 동일하다고 가정하였을 때, 여타 변수들의 효과를 보여준다(Wooldridge 2010, 188-189).

전체 데이터를 분석대상으로 하였을 때 <표 4>의 결과와 마찬가지로 법원, 군대 등의 중립적 기관에 대한 신뢰가 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 효과는 유의미하게 양(+)의 값을 보여준다. 또한, 대통령에 대한 신뢰가 높을수록 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰가 유의미하게 높은 것으로 나타났으며, 행정서비스에 대한 만족도가 높을수록 중앙 및 지방정부에 대한 신뢰에 대해 미치는 영향도 높은 것으로 나타났다. 언론(신문)에 대한 신뢰가 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 유의미하지 않았지만, 지방정부의 신뢰에 대해서는 유의미한 양(+)의 효과를 나타냈다. <표 4>의 결과와 비교하였을 때 주목할 만한 차이점은 이념 성향이 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 효과가 유의미하게 나타났다는 점이다. 제약 요인을 적용하였을 때, 즉 행정서비스 만족과 중립기관(법원과 군대) 및 정치제도(대통령)에 대한 신뢰가 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향이 동일한 경우, 이념 성향이 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 음(-)의 값을, 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 양(+)의 값을 보여준다. 진보적일수록 중앙정부에 대한 신뢰가 높으며, 보수적일수록 지방정부에 대한 신뢰가 높게 나타난다. 나이와 교육수준이 높을수록 중앙정부에 대한 신뢰가 증가하였으나, 교육수준의 유의미한 효과는 지방정부에 대한 신뢰에서는 나타나지 않았다.

부산의 경우 법원에 대한 신뢰, 군대에 대한 신뢰, 대통령에 대한 신뢰, 그리고 행정서비스에 대한 만족도가 중앙정부 및 지방정부 신뢰에 미치는 효과가 동일하다고 가정했을 때, 언론(신문)에 대한 신뢰가 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하지 않은 음(-)의 효과를 보이지만, 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 통계적으로 유의미하게 양(+)의 효과를 가지는 것으로 나타났다. 즉, 언론(신문)에 대한 신뢰가 높을수록 지방정부에 대한 신뢰가 높게 나타났다. 국회에 대한 신뢰가 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 유의미하게 양(+)의 효과를 보여주지만, 국회에 대한 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 유의미하게 음(-)의 효과를 가지는 것으로 나타났다. 지방의회에 대한 신뢰는 지방정부에 대한 신뢰에 영향을 미치는 요인들 중 가장 커다란 효과를 가지는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 SUR 회귀분석 결과(court, army, prstrust, psatis가 미치는 효과가 동일하다는 제약)

	변수	전체		부산		인천	
		중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부	중앙정부	지방정부
중립 제도 신뢰	court	0.169*** (0.009)	0.169*** (0.009)	0.151*** (0.012)	0.151*** (0.012)	0.194*** (0.014)	0.194*** (0.014)
	army	0.126*** (0.008)	0.126*** (0.008)	0.119*** (0.010)	0.119*** (0.010)	0.129*** (0.012)	0.129*** (0.012)
	newspaper	-0.008 (0.012)	0.058*** (0.010)	-0.002 (0.016)	0.085*** (0.014)	-0.006 (0.017)	0.024 (0.015)
정치 제도 신뢰	prstrust	0.246*** (0.006)	0.246*** (0.006)	0.262*** (0.008)	0.262*** (0.008)	0.224*** (0.010)	0.224*** (0.010)
	parliam	0.274*** (0.012)	-0.044*** (0.012)	0.284*** (0.016)	-0.038** (0.016)	0.257*** (0.019)	-0.057*** (0.018)
행정 만족	pasatis	0.076*** (0.008)	0.076*** (0.008)	0.053*** (0.011)	0.053*** (0.011)	0.106*** (0.013)	0.106*** (0.013)
통제 변수	ideo	-0.065*** (0.005)	0.034*** (0.004)	-0.058*** (0.006)	0.033*** (0.006)	-0.074*** (0.007)	0.036*** (0.006)
	rage	0.001** (0.001)	0.004*** (0.001)	0.000 (0.001)	0.005*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.002** (0.001)
	income	0.002 (0.004)	-0.001 (0.003)	0.008 (0.005)	0.007 (0.004)	-0.008 (0.006)	-0.010* (0.005)
	edu	0.013* (0.007)	0.010 (0.006)	0.018* (0.010)	0.003 (0.008)	0.008 (0.011)	0.019** (0.009)
지방 의회	council		0.483*** (0.012)		0.464*** (0.017)		0.509*** (0.018)
	Intercept	0.618*** (0.065)	-0.776*** (0.058)	0.625*** (0.088)	-0.766*** (0.078)	0.602*** (0.096)	-0.755*** (0.085)
	N	4365		2460		1935	
	R ²	0.601	0.646	0.599	0.632	0.608	0.670

괄호 안은 표준오차

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

<표 4>의 결과와 두드러진 차이를 보이는 것은 이념성향이 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 효과이다. 이념성향이 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 효과는 음(-)의 방향의 유의미한 영향을 보여주지만, <표 4>의 결과와 달리 이념이 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 유의미한 양(+)의 효과를 보여준다. 즉, 전체 데이터의 경우와 마찬가지로 부산에서도 보수적일수록 지방정부에 대한 신뢰가 높으며, 진보적일수록 중앙정부에 대한 신뢰가 높게 나타난다. 또한 교육수준은 중앙정부에 대한 신뢰에 양(+)의 효과를 나타냈지만, 지방정부에 대한 신뢰에는 연령만 양(+)의 효과를 보여주었다. 즉, 부산의 경우 지방정부에 대한 신뢰에 교육수준은 유의미한 효과를 나타내지 않았다.

인천의 경우에도 법원에 대한 신뢰, 군대에 대한 신뢰, 대통령에 대한 신뢰, 그리고 행정서비스에 대한 만족도가 중앙정부 및 지방정부에 미치는 효과가 동일하다고 가정할 경우, 국회에 대한 신뢰가 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 부산에서와 마찬가지로 양(+)의 값을, 지방정부에 대한 신뢰에 대해 미치는 영향은 유의미한 음(-)의 값을 보여준다. 하지만 인천에서는 부산과 달리 언론(신문)에 대한 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰에 유의미한 영향을 미치지 않았다는 점이 주목할 만하다. 앞서 지적한 바와 같이 이는 수도권과의 근접성이 영향을 미치는 것으로 추정된다. 이념성향이 중앙정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 유의미한 음(-)의 값을, 지방정부에 대한 신뢰에 대해 미치는 영향은 유의미한 양(+)의 값을 보여준다. 부산의 경우와 마찬가지로 이념적으로 진보적일수록 중앙정부에 대한 신뢰가 높게 나타나지만, 보수적일수록 지방정부에 대한 신뢰가 높게 나타난다. 중앙정부에 대한 신뢰에는 연령만이 양(+)의 효과를 가졌으며, 지방정부에 대한 신뢰에는 연령과 교육수준은 양(+)의 효과를 소득수준은 음(-)의 효과를 나타냈다. 즉, 중립제도, 정치제도에 대한 신뢰 및 행정만족도의 중앙정부 및 지방정부에 미치는 영향이 동일할 때, 연령과 교육수준이 높을수록 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰는 증가하지만, 소득수준은 높을수록 지방정부에 대한 신뢰는 감소하는 것으로 나타났다.

본 절에서는 SUR을 활용하여 중립제도, 정치제도, 행정서비스 만족도, 사회경제적 변수 및 지방의회에 대한 신뢰가 중앙정부와 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향을 각각 살펴본 후, 법원에 대한 신뢰, 군대에 대한 신뢰, 대통령에 대한 신뢰, 그리고 행정서비스에 대한 만족도가 중앙정부 및 지방정부에 미치는 효과가 동일하다고 가정했을 때 여타 변수들, 특히 중립제도 중 하나인 언론(신문)과 정치제도 중 하나인 국회에 대한 신뢰가 종속변수에 미치는 효과의 변화를 살펴 보았다. <표 4>의 무제약 모델의 결과와 비교할 때 <표 5>의 제약모델의 결과

의 두드러진 차이점은 이념성향이 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 영향의 계수의 방향의 변화이다. 이는 중립기관, 정치제도에 대한 신뢰 및 행정만족도가 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 효과가 이념적 성향이 미치는 효과에 의존적이라는 것을 보여준다. 이 결과는 현재 모델에서 제시한 변수들 간의 추가적 모델(additive model)보다는 변수들 간의 다원적인 상호작용의 효과를 포함시킨 모델의 필요성을 보여준다.

V. 결 론

이번 장에서는 실증분석 결과와 그 의미를 정리한 후, SUR 모델의 적실성을 검증하는 브루쉬-페이건 독립성 검정 결과의 의미에 살펴봄으로써 결론에 갈음하려 한다. 먼저 <그림 1>이 보여준 지방과 중앙 간 정부신뢰 수준의 수렴 추세는 2019년 후반기에 이르러 (부산과 인천에선) 근소한 차이지만 중앙정부에 대한 신뢰가 지방정부의 신뢰를 앞서는 역전현상이 일어났다. <표 2> 기술통계에 의하면 1-5 스케일을 기준으로 중앙정부신뢰의 평균값은 2.68로 지방정부신뢰의 평균값 2.53보다 높다.¹¹⁾ 이러한 현상이 단순한 추세의 반영인지 아니면 사회전반 강한 충격을 준 일시적 사건에 의한 것인지 여부는 알 수 없다. 종합자료에 근거한 추세 확인에 더해 본 연구가 정부신뢰 결정요인에 대한 개인수준 분석을 시도한 연구의 결과는 다음과 같다.

첫째 한국에서는 대통령에 대한 신뢰가 중앙정부이건 지방정부이건 강한 양(+)의 효과를 발휘한다.¹²⁾ 한국 대통령의 제왕적 성격이 종종 문제시되고 있는데, 그나마 지방정부신뢰에 미치는 영향이 중앙정부에 비해 상대적으로 훨씬 약하다는 점은 지방민주주의 측면에서 오히려 다행스러운 현상이라고 여겨진다.

둘째, 지방정부 신뢰에 대한 언론(신문)에 대한 신뢰의 긍정적 영향은 향후 지역정치발전, 즉 개방적이고 협력적인 지역 거버넌스의 구축에 언론이 지대한 역할을 할 수 있음을 말해 준다. 현재 개인매체 및 SNS 매체의 영향으로 전국수준 언론사도 경영난에 허덕이고 있다.

11) 대응표본 t-검정(paired t-test) 결과 .001 유의수준에서 중앙정부에 신뢰가 지방정부에 대한 신뢰보다 높게 나타났다. 부산과 인천을 분리하여 각각 대응표본 t-검정을 실시한 결과 역시 동일한 결과를 나타냈다.

12) 본 연구의 결과와 일맥상통하는 가장 최근의 연구로 성민아·원숙연(2021)은 구조방정식 모형을 통해 정부신뢰 결정요인에서 청와대 신뢰의 매개효과를 검증했다.

셋째, 정부신뢰에 대한 정치이념의 효과가 회귀모델에 따라 다르게 나왔다는 점이다. OLS와 SUR 모델에선 효과가 미미하거나 없는 것으로 나왔으나, 제약하 SUR 모델에서는 일관되게 진보적인 사람일수록 중앙정부를 신뢰하고 보수적인 사람일수록 지방정부를 신뢰하는 경향을 보였다. 설문조사 당시 중앙정부와 지방정부 모두 더불어민주당이 지배적이었다는 점을 감안하면 진보적인 사람일수록 중앙정부신뢰를 신뢰한다는 점은 납득이 가지만 보수적인 사람일수록 지방정부를 신뢰한다는 점은 추가적인 설명을 필요로 한다. 분석의 대상을 부산과 인천을 넘어 다른 광역지방자치단체로 넓혀 볼 필요성이 제기되며,¹³⁾ 본 논문에서는 제약이 가해진 중립기관 및 정치제도에 대한 신뢰, 그리고 행정만족도가 중앙정부 및 지방정부에 대한 신뢰에 미치는 효과가 이념적 성향이 미치는 효과에 의존적이라는 것을 방증하는 것으로 이해하고자 한다. 후속연구에서는 사례를 늘리는 것에 더해 회귀모델에 변수들 간의 다원적인 상호작용의 효과를 포함시켜야 할 필요가 있다.

넷째, 지방의회에 대한 신뢰가 높은 사람일수록 지방정부를 신뢰한다는 점에서 한국 지방자치제도의 희망을 엿본다. 회귀계수의 크기를 판단해 보면, 여타 제도에 대한 신뢰가 지방정부에 미치는 영향보다 지방의회에 대한 신뢰가 훨씬 강력한 효과를 발휘하는 것으로 나온다. 사실 지방의회는 자치제도 부활이후 30년이 지난 현재에도 주민들로부터 후한 점수를 받지 못하고 있다(서재권·강민성 2021). 그럼에도 불구하고 분석결과는 지방정부신뢰의 핵심에 지방의회에 대한 신뢰가 자리하고 있다는 사실을 보여준다. 설문자료의 한계로 인해 단체장에 대한 신뢰의 효과가 분석에 포함되지 못했지만, 행정만족도를 단체장에 대한 신뢰로 치환하여 비교의 준거로 삼아보면 지방의회에 대한 신뢰가 지방정부신뢰에 미치는 영향이 얼마나 지대한지를 가늠해 볼 수 있다. 이러한 발견은 지방의회에 대한 신뢰 효과가 제도운영의 중심이 단체장에서 지방의회로 옮겨져야 한다는 당위성과 일맥상통한다는 점에서 한국 지방자치제도에 대한 긍정적 평가와 함께 희망을 엿보게 해 준다.

마지막으로 SUR 모델의 적실성을 검증하는 브루쉬-페이건 독립성 검정 결과, 중앙정부신뢰의 잔차(residual)와 지방정부신뢰의 잔차 간 상관관계가 0이라는 귀무가설을 기각하지 못했다는 점에 대해 생각해 보자. 이 검정결과가 의미하는

13) 광역자치단체가 이념지향이 뚜렷한 정책을 독자적으로 전개할 행·재정적 능력이 있는가에 대한 연구질문이 제기될 필요가 있다. 이런 측면에서 최근 코로나19를 사태를 계기로 재난지원금의 지급 등 비교적 과감한 독자행보를 한 몇몇 광역자치단체에 대한 후속연구가 요구된다.

바는 중앙정부신뢰 결정방식과 구분되는 지방정부신뢰 결정 메커니즘이 코로나 19 팬데믹 발생 직전 인천과 부산에서는 확인되지 않았다(중앙-지방 정부신뢰의 동조화)는 의미이다. 앞서 언급한 피츠제럴드와 윌락(2016, 130)이 지방정부에 대한 신뢰가 중앙정부에 대한 신뢰를 반영하거나 또는 영향을 받는 것으로 간주되는 경향이 있음을 지적했듯이 이러한 결과가 예외적인 현상이 아니라고 여겨질 수 있지만, 최근 한국사례를 대상으로 확인된 중앙정부신뢰와 지방정부신뢰의 탈동조화 추세(decoupling trend, 이재현·서재권 2021)와는 사뭇 다른 양상을 보여주었다는 점에서 논의의 여지가 있다. 왜 2015년 제4차 ABS 자료상으로 탈동조화되었던 두 층위 간 정부신뢰가 2019년 다시 동조화되었는가?

이 질문에 대해 저자들은 헨더슨(Henderson 1968)이 한국정치의 중앙중심적 특징을 간명하게 표현한 “소용돌이 정치”를 다시금 떠올리게 된다. 2017년 한국 사회가 겪어야 했던 전대미문의 역사적 사건인 대통령 탄핵은 그 소용돌이를 다시 일으킨 역사적 사건으로 사료된다. 이어 등장한 문제인 정부의 “소득주도성장,” “부동산시장안정화,” “검찰개혁” 등과 같은 중앙정부수준의 굵직한 정책주도는 역설적이게도 문제인 정부출범과 동시에 선언한 “연방제에 버금가는 지방자치”라는 지방분권화 기조를 스스로 약화시키는 결과를 초래했다. 지방자치가 진전되고 지방정치가 성장해 지방자치단체 단위 정부신뢰형성 메커니즘이 독자적으로 작동하기 위해서는 중앙정치의 소용돌이가 잦아들어야 할 필요가 있다. 결국 한국 지방민주주의의 성장은 중앙정치의 민주적 안정화 여부에 달려 있다는 아이러니컬한 결론에 다다르게 된다.

참고문헌

국문 자료

- 강신구. 2014. “지방선거: 지방정부의 구성을 위한 것인가? 중앙정치의 대리 전인가?” 『OUGHTOPIA』 29(2), 65-95.
- 김만흠. 2006. “한국 지방정치의 특성 : 중앙 집중의 소용돌이와 지방정치의 빈곤.” 『사회과학연구』 45(2), 1-25.
- 박선경, 김태완. 2020. “누가 거주지의 문제에 관심을 가질까?: 부산과 인천 시민의 지역관심 비교.” 『비교민주주의연구』 16(2), 193-219.
- 박희봉, 이영란. 2012. “시민문화와 정부정책이 정부신뢰에 미치는 영향.” 『한국행정논집』 24(4), 913-936.
- _____, 김동현. 2014. “스칸디나비아 3개국 및 동아시아 3개국의 정부신뢰 영향요인 비교.” 『한국행정연구』 23(2), 1-34.
- 서재권, 강민성. 2021. “누가 조례발의를 주도적으로 하는가?: 광역의원 입법 성과 결정요인(2006-2018).” 『지방정부연구』 25(2), 249-274.
- 성민아, 원숙연. 2021. “정부신뢰의 영향요인: 청와대신뢰의 매개효과를 중심으로 한 탐색적 접근.” 『지방정부연구』 25(2), 381-412.

영문 자료

- Anderson, Christopher J. and Yuliya Tverdova. V. 2003. “Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies.” *American Journal of Political Science* 47(1), 91-109.
- Avery, James M. 2007. “Race, Partisanship, and Political Trust Following Bush versus Gore (2000).” *Political Behavior* 29(3), 327-342.
- Bae, Yooil. 2007. “State Restructuring and Pathways to Local democracy: Idea and Politics of Decentralization in Japan and Korea.” Ph.D. Diss., University of Southern California.
- Brehm, John and Wendy Rahn. 1997. “Individual-level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital.” *American Journal of Political Science* 41(3), 999-1023.
- Cameron, A. Colin and Pravin K. Trivedi. 2005. *Microeconometrics: Methods and Applications*. New York: Cambridge University Press.

- Chanley, Virginia A. 2002. "Trust in Government in the Aftermath of 9/11: Determinants and Consequences." *Political psychology* 23(3), 469-483.
- _____, Thomas. J. Rudolph and Wendy M. Rahn. 2000. "The Origins and Consequences of Public Trust in Government: A Time Series Analysis." *Public Opinion Quarterly* 64(2), 239-256.
- Citrin, Jack. 1974. "Comment: The Political Relevance of Trust in Government." *American Political Science Review* 68(3), 973-988.
- _____ and Donald P. Green. 1986. "Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government." *British Journal of Political Science* 16(4), 431-453.
- Dalton, Russell J. 2000. "Citizen Attitudes and Political Behavior." *Comparative Political Studies* 33(6-7), 912-940.
- Denters, Bas. 2002. "Size and Political Trust: Evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom." *Environment and Planning C: Government and Policy* 20(6), 793-812.
- Easton, David. 1975. "A Re-assessment of the Concept of Political Support." *British Journal of Political Science* 5(4), 435-457.
- Evans, Peter. 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development* 24(6), 1119-1132.
- Fitzgerald, Jennifer and Jennifer Wolak. 2016. "The Roots of Trust in Local Government in Western Europe." *International Political Science Review* 37(1), 130-146.
- Goodsell, Charles T. 2006. "A New Vision for Public Administration." *Public Administration Review* 66(4), 623-635.
- Goldfrank, Benjamin. 2007. "The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization and Participation." *Comparative Politics* 39(2), 147-168.
- Heath, Anthony, Iain McLean, Bridget Taylor and John Curtice. 1999. "Between First and Second Order: A Comparison of Voting Behaviour in European and Local Elections in Britain." *European Journal of Political Research* 35(3), 389-414.

- Henderson, Gregory. 1968. *Korea, the Politics of the Vortex*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hetherington, Marc J. 1998. "The Political Relevance of Political Trust." *The American Political Science Review* 92(4), 791-808.
- _____. 2005. *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Im, Hyug Baeg. 2004. "Faltering Democratic Consolidation in South Korea: Democracy at the end of the 'Three Kims' Era." *Democratization* 11(5), 179-9198.
- Inglehart, Ronald. 1999. "Trust, Well-being and Democracy." in *Democracy and Trust*, edited by Mark. E. Warren, 88-120. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Jamal, Amaney and Irfan Nooruddin. 2010. "The Democratic Utility of Trust: A Cross-National Analysis." *The Journal of Politics* 72(1), 45-59.
- Jennings, M. Kent. 1998. "Political Trust and the Roots of Devolution." in *Trust and Governance*, edited by Valerie Braithwaite and Margaret Levi, 218-244. New York: Russell Sage Foundation.
- Keele, Luke. 2007. "Social Capital and the Dynamics of Trust in Government." *American Journal of Political Science* 51(2), 241-254.
- Kim, Soonhee. 2010. "Public Trust in Government in Japan and South Korea: Does the Rise of Critical Citizens Matter?" *Public Administration Review* 70(5), 801-810.
- Kim, Seok Eun. 2005. "The Role of Trust in the Modern Administrative State: An Integrative Model." *Administration & Society* 37(5), 611-635.
- Kikuchi, Masao. 2008. "Assessing Government Efforts to (re)Build Trust in Government: Challenges and Lessons Learned from Japanese Experiences." *Research in Public Policy Analysis and Management* 17, 201-225.
- Kinder, Donald R. and D. Roderick Kiewiet. 1981. "Sociotropic Politics: The American Case." *British Journal of Political Science* 11(2), 129-161.

- Lee, Jae Hyun and Suh Jaekwon. 2021. "Decentralisation and Government Trust in South Korea: Distinguishing Local Government Trust from National Government Trust." *Asia & the Pacific Policy Studies* 8(1), 68-93.
- Levi, Margaret and Laura Stoker. 2000. "Political Trust and Trustworthiness." *Annual Review of Political Science* 3(1), 475-507.
- Marien, Sofie and Marc Hooghe. 2011. "Does Political Trust Matter? An Empirical Investigation Into the Relation Between Political Trust and Support for Law Compliance." *European Journal of Political Research* 50(2), 267-291.
- McAllister, Ian. 1999. "The Economic Performance of Governments." in *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, edited by Pippa Norris, 188-203. Oxford, UK: Oxford University Press.
- McLaren, Lauren. 2012. "Immigration and Trust in Politics in Britain." *British Journal of Political Science* 42(1), 163-185.
- Miller, Arthur H. 1974. "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970." *American Political Science Review* 68(3), 951-972.
- _____ and Stephen A. Borrelli. 1991. "Confidence in Government During the 1980s." *American Politics Quarterly* 19(2), 147-173.
- Ministry of the Interior and Safety. 2015. *Evaluation of 20 Years of Local Autonomy system 1*.
- Mishler, William and Richard Rose. 2001. "What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies." *Comparative Political Studies* 34(1), 30-62.
- Newton, Kenneth. 1999. "Social and Political Trust in Established Democracies." in *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, edited by Pippa Norris, 69-187. Oxford, UK: Oxford University Press.
- _____. 2001. "Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy." *International Political Science Review* 22(2), 201-214.
- _____, Dietlind Stolle and Sonja Zmerli. 2018. "Social and Political Trust." in *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*,

- edited by Eric M. Uslaner, 37-56, New York: Oxford University Press.
- _____ and Pippa Norris. 1999. "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?" in *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*, edited by Susan J. Pharr and Robert D. Putnam, 52-74. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Norris, Pippa. 1999. "Institutional Explanations for Political Support." in *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, edited by Pippa Norris, 217-235. New York: Oxford University Press.
- Offe, Claus. 1999. "How Can We Trust Our Fellow Citizens?" in *Democracy and Trust*, edited by Mark E. Warren, 42-87. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Railings, Colin and Michael Thrasher. 2003. "Explaining Split-ticket Voting at the 1979 and 1997 General and Local Elections in England." *Political Studies* 51(3), 558-572.
- Ross, Ashley and Maria Escobar-Lemmon. 2011. "The Price of Personalizing Politics: Political Distrust and Economic Performance in Latin America, 1996-2006." *Electoral Studies* 30(3), 406-416.
- Rothstein, Bo and Dietlind Stolle. 2008. "The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust." *Comparative Politics* 40(4), 441-459.
- Seligson, Mitchell A. 1980. "Trust, Efficacy and Modes of Political Participation: A Study of Costa Rican Peasants." *British Journal of Political Science* 10(1), 75-98.
- Seong, Kyoung Ryung. 1998. "Delayed Decentralization and Incomplete Consolidation of Democracy: The Case of Korean Local Autonomy." *Asian Perspective* 22(1), 109-133.
- Tan, Soo Jiuan and Siok Kuan Tambyah, 2011. "Generalized Trust and Trust in Institutions in Confucian Asia." *Social Indicator Research* 103(3), 357-377.
- Tang, Min, and Narisong Huhe. 2014. "Alternative Framing: The Effect of the Internet on Political Support in Authoritarian China."

- International Political Science Review* 35(5), 559-576.
- Thomas, Craig W. 1998. "Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and Their Employees." *Administration & Society* 30(2), 166-193.
- Uslaner, Eric. M. 2002. *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wong, Timothy Ka-ying, Po-san Wan and Hsin-Huang Michael Hsiao. 2011. "The Bases of Political Trust in Six Asian Societies: Institutional and Cultural Explanations Compared." *International Political Science Review* 32(3), 263-281.
- Wooldridge, Jeffrey M. 2010. *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. 2nd ed. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Yap, O. Fiona. 2019. "How Political Trust Matters in Emergent Democracies: Evidence from East and Southeast Asia." *Journal of Public Policy* 39(2), 295-328.
- Zellner, Arnold. 1962. "An Efficient Method of Estimating Seemingly Unrelated Regressions and Tests for Aggregation Bias." *Journal of the American Statistical Association* 57(298), 348-368.
- _____. 1963. "Estimators for Seemingly Unrelated Regression Equations: Some Exact Finite Results." *Journal of the American Statistical Association* 58(304), 977-992.
- Zmerli, Sonja and Ken Newton. 2017. "Objects of Political and Social Trust: Scales and Hierarchies." in *Handbook on Political Trust*, edited by Sonja Zmerli and Tom W.G. van der Meer, 104-124. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Abstract

Decoupling Trust in Central and Local Government?: Focusing on Busan and Incheon Metropolitan Cities

Jaekwon Suh ■ Pusan National University

Byung-Jae Lee ■ Yonsei University

This paper aims to analyze the determinants of government trust. Unlike previous studies with a limited focus on trust in central government, this study examines trust in the central and local governments simultaneously. We conduct regression analyses on the original survey data of residents in Busan and Incheon metropolitan cities, using OLS(ordinary least square) regression and SUR(seemingly unrelated regression) models. Our findings are as follows. First, although nearly 30 years have passed since implementing the local autonomy system, neither Busan nor Incheon has developed an autonomous realm for its local politics. Residents' trust in local government is closely related to their trust in central government. Second, trust in the president has a strong positive impact on both central and local governmental trust. Third, the press plays a significant role in building trust in local government. Fourth, individual political ideology has a significant effect on trust in central government but nil on the effect at the local level. Fifth, trust in local councils has a significant impact on trust in local government. We discuss the implications of these findings for the establishment of open and cooperative local governance and the future development of local democracy.

Key Words: trust in governments, local governance, local politics, local autonomy, local democracy

□ 논문접수일: 2021년 10월 20일, 심사완료일: 2021년 11월 15일, 게재확정일: 2021년 11월 24일

