

지방정치에서 신뢰가 정치효능감에 미치는 영향: 대인 신뢰와 제도 및 정치 신뢰를 중심으로*

이재현 ■ 부경대학교**

김 옥 ■ 배재대학교***

〈국문요약〉

이 연구는 정치효능감과 사회적 자본의 요소 중 하나인 신뢰는 효과적인 지방정치와 지역발전을 위해 필요한 요인일 수 있다는 점에 착안하여, 신뢰가 정치효능감에 미치는 영향을 규명하고자 하였다. 이를 위해서 대전광역시 시민들을 대상으로 한 설문조사를 바탕으로 대인신뢰 및 정치신뢰와 정치효능감의 영향 관계를 검토하였다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 신뢰 측정문항으로 탐색적 요인분석을 실시 한 결과, 지방정부의 자치에 대한 신뢰와 일반적 정치신뢰로 묶인 결과를 보였다. 이러한 결과는 지방분권화가 전개됨에 따라 지방정부의 자치기능에 대한 시민들의 인식이 점차 명확해지고 있는 결과로 사료된다. 둘째, 회귀 분석결과 대인신뢰와 정치신뢰 모두 정치효능감에 통계적으로 유의하게 긍정적인 영향을 미친 것으로 나타났다. 특히 지방자치에 대한 신뢰가 정치효능감에 가장 큰 영향을 미쳤고, 대인신뢰에서는 특수신뢰가 정치효능감에 큰 영향을 미친 것으로 나타났다. 따라서 시민의 지방자치에 대한 신뢰형성 및 증진을 통한 정치효능감 제고가 효과적인 지방분권과 지방정치를 작동시킬 수 있음을 주장한다.

*주제어: 정치효능감, 대인신뢰, 제도 및 정치신뢰, 지방정치, 사회적 자본

* 이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2018S1A3A2075531). 유익한 심사와 논평으로 논문의 완성도에 도움을 준 3인의 심사위원께 감사의 말씀을 드립니다.

** 주저자, 부경대학교 지방분권발전연구소 전임연구원 (E-mail: leejh@cnu.ac.kr)

*** 교신저자, 배재대학교 행정학과 교수 (E-mail: wkim@pcu.ac.kr)

I. 서 론

대한민국은 현재 지방분권과 지역발전이 국가경쟁력을 높이고 더 나아가 지역주민의 삶의 질을 높일 수 있다는 희망과 믿음을 가지고 있다. 지역사회 역량의 총합이 국가경쟁력에 시너지를 발휘할 수 있고, 궁극적으로 지역 주민의 다양한 욕구를 충족시켜 주민의 만족도에 긍정적인 기여가 가능하다는 것이다. 이러한 측면에서 본다면, 정치적 주체인 시민의 역량과 시민이 살고 있는 지역사회와의 관계가 어떠한가에 따라 지방분권과 지역발전이 성공 혹은 실패할 수 있는 중요한 관건일 것이다. 왜냐하면 시민의 역량과 지역사회의 역량은 사회관계 속에서의 시민이 (지역)사회와 얼마나 유기적이고 효과적으로 반응하는지에 따라 결정되기 때문이다. 그렇다면, 시민역량과 지역사회 역량 차원에서 지방분권과 지역사회 발전을 견인할 인지적 차원의 요인은 무엇일까? 이와 관련하여, 사회적 자본(social capital) 연구자들은 사회적 자본의 형성과 축적은 그 지역사회의 정치와 경제를 견인하는 중요한 요인이라고 주장한다(이희창·박희봉 2005; Coleman 1990; Fukuyama 1995; Krishna 2000; Putnam 1993). 아울러 신뢰가 충만한 사회를 발전 잠재성과 능력이 있는 사회라고 주장하는 후쿠야마(Fukuyama 1995)의 견해를 수용한다면, 지역사회 발전의 원동력이 되는 사회적 자본은 매우 중요한 요인이고 할 수 있다. 특히 Putnam(1993)은 신뢰(trust)와 호혜(reciprocity) 같은 사회적 자본의 인지적 측면이 지역발전에 핵심 요소라고 주장한 바 있다. 따라서 지방분권과 지역발전에 있어서 시민역량과 지역사회와의 관계는 사회적 자본의 차원에서 접근할 필요가 있다.

또한 시민참여를 촉진하는 데 기여하는 사회적 자본은 지역공동체 활성화와 자치활동에 매우 중요한 요소이다(하상근 2018). 시민참여를 전제로 한 지방분권과 지역사회 발전은 정치적 참여가 필수적이고, 지역사회에서 시민의 참여와 의사소통 경험이 시민의 자기 효능감(self efficacy)과 집합적 효능감(collective efficacy) 형성에 긍정적인 역할을 한다는 점을 고려한다면(곽현근 2008; Speer & Huges 1995; Wandersman & Florin 2000), 시민의 정치효능감(political efficacy) 역시 지역사회 발전에 중요한 척도와 요소가 될 수 있다. 따라서 사회적 자본이 개인의 사회적 관계를 확장시켜 공적 영역인 정치에 대한 관심과 참여를 촉진할 수 있다는 점에서, 사회적 자본의 증가에 따른 정치적 관심 또는 정치참여의 증가 양태를 규명해야 한다(이현우 외 2011).

그러나 정치효능감이 정치적 참여에 미치는 영향을 규명한 국내외적 연구는

많은 편이지만 무엇이 정치효능감에 영향을 미치는지에 대한 관심은 비교적 적은 편이다(박영득 2016). 이에 본 연구는 지방분권과 지역발전을 견인할 수 있는 사회적 자본, 즉 신뢰를 중심으로 시민의 정치적 참여를 유도할 수 있는 정치효능감의 영향 관계를 분석하고자 한다. 이를 위해 제2장에서는 신뢰와 정치효능감에 대한 이론적 배경과 기존연구들을 검토하고, 이를 바탕으로 연구가설을 설정한다. 제3장에서 연구설계와 제4장에서 분석결과를 도출하고, 제5장 결론에서 분석결과에 따른 시사점과 함의를 도출한다.

II. 이론적 배경 및 기존연구 검토

1. 신뢰와 정치효능감의 관계

1) 사회적 자본으로써의 신뢰

한 국가와 사회에서 관계적 맥락에서 형성되는 사회적 자본(social capital)은 신뢰(trust), 규범(norm), 수평적 네트워크(horizontal network) 등의 요소를 가지고 있고, 사회 구성원간의 상호협력적 태도와 행위를 형성 및 촉진하여 사회통합과 정책추진의 효율성 향상에 기여하는 특징을 가지고 있다(Putnam 1993). 좀 더 개인적 차원에서 접근한다면, 사회적 자본은 사회적 네트워크를 통한 구성원이 된 개인이 이익과 혜택을 얻을 수 있게 만드는 일종의 투자자원을 의미한다(Warren 2008, 125). 더 나아가 개개인이 단체 또는 조직을 구성하여 공공의 이익을 추구하려는 성향으로 인해 시민의 연대와 자발적 참여가 지역발전을 위해 필요하다는 견해(Tocqueville 2003)는 사회적 자본을 전제로 하고 있다. 그리고 생산적 개념으로써 사회적 자본이 특정한 목적을 달성하기 위해 사회적 관계와 구조 속에서 개개인의 특정 행위를 규정하는 규범체계라는 견해(Coleman 1988) 또한 그러하다. 따라서 사회적 자본은 상호 인식을 토대로 제도화된 관계의 연결망 또는 그 관계와 연계된 실질적 잠재적 자원이다(Bourdieu 1985). 이러한 견해와 주장들을 종합하면, 사회적 자본은 사회의 능률성을 제고시킬 수 있는 신뢰, 규범, 네트워크와 같은 사회적 조직의 특질이 반영된 무형적 자산인 것이다.

사회적 자본은 인지적 차원에서 보면 신뢰와 규범을 토대로 한 조직적 체계인 수평적 네트워크가 구축되면서 형성된다. 사회적 자본 연구에 가장 대표적인 연구자인 Putnam(2000)은 사회적 자본을 결속형 사회자본(bonding social

capital)과 교량형 사회자본(bridging social capital)으로 구분하였다. 결속형 사회적 자본은 동질적 사회관계망 안에서 관계가 깊어지고 그 안에서 신뢰가 축적되어 생기는 특징을 갖는 반면, 교량형 사회적 자본은 이질적 사회집단 속에서 만들어지는 관계에 기초해 형성된다는 특징을 갖는다. 결속형 사회적 자본은 본질적으로 배타적 또는 폐쇄적이고 내부지향적인 경향을 가지고 있으며, 집단 내 구성원들의 동질성을 강화하여 자신들의 이득을 획득하는데 긍정적으로 작용한다는 측면이 있지만, 다른 집단을 향한 배타성과 적대감을 증대시킨다는 부정적인 측면 또한 존재한다. 반면에 교량형 사회적 자본은 집단 내 구성원 간 연계는 다소 느슨하지만 다른 집단에 개방적이고 포용하는 특성을 가지고 있다. 따라서 교량형 사회적 자본은 내부결속에 초점을 두기보다는 비록 ‘약한 유대’(weak ties)라 하더라도 외부와의 관계형성을 통한 자원과 기회의 접근가능성을 강조한다. 즉, 교량형 사회적 자본은 수평적이지만 다소 이질적 네트워크 사이의 약한 유대와 다양한 자원과의 접근가능성을 강조한다. 그리고 Woolcock(1998)은 한 개인이 사회적 연결망에 내재된 정보, 신뢰, 그리고 호혜성의 규범을 사회적 자본으로 보았고, Krishna(2000)는 모든 사회에 어떠한 형태로든 존재하는 신뢰와 협력을 사회적 자본의 핵심으로 보았다. 사회적 자본은 그 기능에 따라 다양한 구조에 속한 개인으로 하여금 특정 행위를 유도할 수 있다는 차원에서 사회 역동성의 핵심요인이라고 할 수 있다(Coleman 1990).

지금까지 사회적 자본에 대한 여러 연구자들의 견해와 정의의 핵심은 집단에 속한 개인이 신뢰와 같은 인지적 차원을 강조하는 것이다. 인지적 차원에서 사회적 자본은 개인들이 가지는 사회구성원 사이의 관계에 대한 규범, 가치, 믿음과 태도를 말하며, 분석의 초점을 개인에 맞추고 한 사회 안에서 비교적 일관성 있는 가치들의 확대에 관심을 두고 있다(Grix 2001; Jackman & Miller 1998).¹⁾ 인지적 차원이라는 것은 주관적 감정에 기반한 인식과 태도 또는 정향을 의미한다.²⁾ 이러한 사회적 자본으로써 신뢰에 대한 인식과 태도가 정치적 행위와 결부

1) 다른 한편으로 구조적 사회적 자본은 개인의 태도나 집단의 문화와는 독립적이고 객관적으로 존재하면서 사회구성원간 관계에 영향을 미치는 네트워크의 존재와 특성뿐만 아니라 역할, 규칙, 절차와 같은 정치적·사회적·경제적 구조나 제도까지를 포함하며, 인지적 사회적 자본 형성에 중요한 영향을 미친다고 본다(곽현근·유현숙 2011).

2) 반면에, 사회적 자본을 객관적 차원과 주관적 차원으로 구분하여 논의한 Paxton(1999)은, 전자를 구성원간의 네트워크 결사체가 사회적 공간에서 어떻게 형성되어 있는 현상을 의미하고, 후자를 개인들의 네트워크가 호혜, 신뢰 등의 감정의 상태로 정의하였다. 다만 본 연구는 설문조사 분석의 특성상 주로 감정과 인식이라는 차원에서 논의한다는 점에서 후자를 의미한다.

된다면, 정치효능감이 가장 대표적일 것이다. 왜냐하면 정치효능감은 시민 개개인이 정치적 대상에게 느끼는 일종의 믿음 또는 신념이기 때문이다. 즉 사회적 자본이 충분한 사람이 정치참여에 적극적일 가능성이 높다면, 정치참여 증대에 영향을 미치는 인지적 성향이 정치효능감일 수 있다. 따라서 인지적 차원에서 중요시되는 사회적 자본을 정치참여와 정치행태에 영향을 미치는 정치효능감과 연관지어 논의할 필요가 있다. 정치효능감 또한 시민들의 인지적 차원에서 접근하고 있기 때문이다. 결과적으로 지역발전의 원동력인 사회적 자본과 정치참여에 중요한 영향을 미치는 인지적 차원에서의 정치효능감의 관계가 어떠한 형태와 구조로 결정되는지 본 연구를 통해 알아보려고 한다.

2) 정치효능감

정치효능감(political efficacy)의 전통적인 개념은 자신이 정치과정에 영향을 미치는 능력을 가지고 있다는 개개인의 감정(feeling)으로 정의하고 있다(Erikson & Tedin 2015; Madsen 1987). 이러한 정치효능감은 외재적 효능감과 내재적 효능감으로 구분되는데, 외재적 효능감(external efficacy)은 시민들의 요구에 대해서 정부 당국과 기구들이 제대로 잘 반응(responsiveness)한다는 믿음이고, 내재적 효능감(internal political efficacy)은 효과적으로 정치를 이해하고 참여할 수 있다는 자신의 능력에 대한 믿음이다(Lassen & Serritzlew 2011; Niemi et al. 1991). 따라서 정치효능감은 유권자들의 정치적 참여 및 활동을 설명하는데 중요한 요인으로 간주되고, 강한 정치효능감은 안정적인 민주주의 사회에서 이상적인 정치문화를 형성하는데 중요한 요인이 된다(Almond & Verba 2015).

비교적 높은 정치효능감을 지닌 사람들은 정치활동에 적극적인 반면에 낮은 정치효능감을 지닌 사람들의 경우 정치활동에 관심이 없거나 관심이 있다고 하더라도 의도적으로 기권하려는 경향을 보일 수 있다. 정치적 동원에 가장 최적화된 조건은 '높은 정치효능감과 낮은 정부신뢰'라고 주장한 Gamson(1968)의 이른바 '갬슨가설(Gamson hypothesis)'에서 이러한 주장에 대한 근거를 찾아볼 수 있다. 그 후 이러한 주장에 대하여, 정치효능감이 낮은 상태에서 정부신뢰에 대한 태도나 정향이 높고 낮음에 따라 나타날 수 있는 정치 참여의 유형을 구분한 Seligson(1980)의 연구와 Craig(1980)의 연구에서도 잘 나타나 있다. 이러한 연구들에 따르면, 정치효능감이 낮은 상태에서 정부신뢰가 높을 경우에는 정치활동에 순응적 무관심(allegiant apathy)을 보이고, 정부신뢰가 낮을 경우에는 소외된 기권(alienated withdrawal)의 행태를 보일 수 있다고 주장하였다. 유사한 맥락에

서 정한울과 이곤수(2013)는 정치참여를 선거 참여와 비선거 참여로 구분하고 '낮은 정치신뢰-높은 정치효능감'의 격차가 정치참여를 강화시킬 수 있다는 가설을 검증한 결과, 선거에서는 정치효능감과 정치신뢰가 참여를 강화시키는 반면, 비선거 참여에서는 정치효능감은 참여를 강화시키지만 정치신뢰는 참여를 약화시킨다고 보고한 바 있다. 이와는 달리 김한나(2016)는 높은 내적 정치효능감과 낮은 정부신뢰는 투표 참여(선거 참여)에 영향을 미치지 않고 정당일체감의 강도가 주요 영향요인으로 나타난다고 하였고, 시위와 같은 저항적 정치참여(비선거 참여)에서는 높은 내적 정치효능감과 낮은 정부신뢰가 참여를 유발하는 요인이라고 하였다.

한국사례에 대한 대다수의 연구는 경험적 차원에서 투표참여에 대한 정치효능감의 긍정적 효과에 주목하였다(강경태 2003; 강우진 2012; 이수영·곽진영 2002; 이재현·김욱 2018; 정준표 2008). 그러나 정치신뢰의 경우 다소 상이한 연구결과를 보이고 있다. 정치신뢰는 정부 같은 국민의 대표기관이나 대의제도에 대한 국민들의 긍정적 기대감에 의해 지지와 협력의 기반이 되고 궁극적으로 대의민주주의의 안정성과 효율성을 좌우할 수 있다(Putnam 2000, 287). 유권자의 정치참여는 정치효능감과 정치신뢰에 의해 좌우될 수 있다. 특히 투표참여는 정치효능감 및 정치신뢰 요인에 의해 많은 영향을 받는다(Bimber 2003, 220). 그 이유는 정치효능감의 경우, 정치참여를 촉진시키는 요인이고 정치신뢰는 정부 결정에 통통성을 부여하여 순응성을 높이는 요인으로 작용하기 때문에 민주주의의 안정성을 높이고 간접민주주의를 보강하기 위해 필요한 요소로 작용하기 때문이다(가상준 2007; Craig 1990; Erikson & Tedin 2015). 따라서 정치효능감과 정치신뢰는 민주주의체제의 건전성을 가늠하는 주요 지표로 간주된다(Craig et al. 1990). 이렇듯 정치효능감이 정치신뢰와 관련이 깊은 요인이라면, 신뢰를 강조하는 사회적 자본과의 연관성이 충분히 검토될 필요성이 제기된다. 다음 절에서 기존연구를 보다 구체적으로 검토하고 본 연구의 가설을 도출한다.

2. 기존 연구 검토 및 가설설정

사회적 자본은 정치참여와 밀접한 관련을 가지고 있다는 점에서 매우 다양한 분야에서 연구되고 있다. 그러나 사회적 자본이 사회적 상호관계에 기초한다는 데에만 의견의 일치를 보이고 있을 뿐 지금까지도 그 효과는 물론이고 그 본질이나 개념 정의에 있어서도 통일된 견해가 없다. 그 이유는 다양한 형태로 사회

적 자본이 존재하고, 사회적 자본에 대한 효과 또한 긍정적이거나 부정적인 효과를 나타낼 수 있기 때문이다(이현우 외 2011). 특히 사회적 자본과 정치효능감 모두 인지적 차원에서 측정되고 분석된다는 점에서 일관된 결과나 효과가 난다고 단언할 수 없다. 사회적 자본에 대한 개념 정의는 관점에 따라 다소 차이를 보이나 대체로 사회적 자본이 신뢰, 규범, 참여, 네트워크 등을 핵심요소로 하고 있다. 규범은 호혜성을 기본으로 하여 공동체 유대감을 강화시키는 역할을 하고, 신뢰는 존경과 우의 등 특별한 관계에 기반을 두고 구성원간 상호관계를 강화시키는 역할을 한다고 알려져 있다(Fukuyama 2001).

김명숙(2004)은 사회적 자본이 지방정치에 미치는 효과에 대한 연구에서 지방정부에 대한 신뢰, 효능감 및 협조가 지방정부에 유의미하다고 보고한 바 있고, 박희봉(2002)은 사회적 자본이 경제발전과 거버넌스와 가정, 조직에 순기능적 역할을 한다고 하였으며, 소진광(2000)은 사회적 자본이 지방자치의 발전에 영향을 미치는 중대한 요소가 된다고 주장하였다. 그리고 김옥(2013)은 사회적 연결성 및 유대감 등과 같은 사회적 자본이 정치효능감과 결부되어 정치참여에 중요한 영향을 미친다고 하였다. 또한 사회적 자본이 지역발전에 긍정적인 영향을 미친다는 말로니와 그의 동료들의 연구(Maloney et al. 2000)에 의하면, 지역공동체를 위한 자발적 결사체는 인접한 다른 결사체와의 유대 강화 노력을 경주하기 때문에 지방정부의 거버넌스에 중요한 역할을 하고 있고, 특히 지방의회에 대한 중요성을 인식하고 있다고 한다. 그들의 연구는 시민들이 지방의회의 중요성을 간과하고 불신하는 한국 지방정치의 현재 주소에 시사하는 바가 크다. 결국 그들이 주장하는 사회적 자본이 지역발전에 긍정적인 영향을 미치는 이유는 지역사회 구성원들의 지역에 대한 애착과 관심이 지방정치에서 주요 행위자인 지방자치단체 집행부와 지방의회에 대한 중요성을 인식하고 적극적인 관계를 형성해 나갈 수 있었기 때문이다. 그러나 이들의 연구는 지방분권과 지역발전에 사회적 자본이 매우 중요한 요인으로 작용하고 있음을 밝히는 것이지만, 지역사회 구성원이 지역특성에 기반한 사회적 자본과 지방정치에 필요한 정치효능감에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못한 한계가 있다.

다른 한편으로, 사회적 자본과 정치참여에 대한 연구에서 정치효능감에 대한 논의가 있다. 이현우 외(2011)는 개인이 결사체 가입이 증가할수록 정치적 관심과 참여에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 발견함과 동시에 한국의 지역주의와 사회적 자본의 관계를 규명하였다. 그들에 의하면 폐쇄적이고 내부지향적인 결속형 사회적 자본의 축적이 지역주의를 유지하고 강화하고 있다고 지적한다. 그리고 이숙중·유희정(2010)은 사회적 신뢰를 바탕으로 한 사회적 자본은 투표참여와

같은 인습적 정치참여에 유의미한 영향을 미치고, 정부신뢰는 집회나 시위와 같은 비인습적 정치참여에 유의미한 영향관계가 있음을 발견했다. 이들에 의하면 개인적 인지 차원에서 사회적 자본은 개인의 정치효능감 및 행동 방식의 변화를 가져와 정치참여에 영향을 미친다고 설명한다. 그러나 이러한 연구들은 사회적 자본과 정치효능감의 관계를 중심으로 살펴보지 못한 한계를 갖는다. 왜냐하면 이 연구는 정치효능감에 대한 매개변수를 사용하지 않고 논리적 추론에 의해서 다시 말해, 사회적 자본이 정치참여에 유의미한 영향관계가 보인다는 점에서 정치참여에 유의미한 영향을 미치는 정치효능감을 사회적 자본과 연결시켜 추론했기 때문이다.

장석준(2012)은 결속형 사회적 자본은 지방정부 성과에 부정적인 영향을 미치는 반면, 교량형 사회적 자본과 일반화된 호혜성 규범이 높을수록 지방정부 성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 가설을 2009년도 기초자치단체의 집합자료를 통해 분석한 바 있다. 그의 분석에 의하면, 결속형 사회적 자본은 지방정부 성과에 부정적인 영향을 미치는 반면 교량형 사회적 자본은 지방정부 성과에 긍정적인 효과를 보인다고 하였다. 다만 이 연구는 인식차원에서의 사회적 자본이 아닌 해당 관변단체인가 그렇지 않은 단체인가를 기준으로 삼았다는 점에서 한계가 있다. 시민의 정부에 대한 신뢰 향상은 정부에 대한 적극적 의사 표현의 증가로 이어져 정치효능감을 증가시킬 수 있다. 이와 관련하여 김명숙(2004)은 사회신뢰, 사회규범, 사회연계망이 증가할수록 정치효능감이 증가할 것이라는 가설을 세우고 분석한 결과, 이들 변수는 모두 정치효능감에 영향을 미치지 않았고, 지방정부에 대한 신뢰가 정치효능감에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 이 연구는 지방정부에 대한 신뢰와 정치효능감의 긍정적인 상관관계를 밝혔다는 점에서 의의가 있을 뿐 정치효능감과 사회적 자본에 대한 요인들을 상관분석을 통해 연구되었다는 점에서 인과적 경로를 설정하지 않았다는 한계가 있다. Uslander (2002)는 주로 개인적 경험에 기초하고 있는 특수한 신뢰와 개인적 경험을 넘어 주로 도덕적 인식에 기초한 보편적 신뢰는 구분된다고 하였다. 더 나아가 Newton et al.(2018)은 이러한 사회적 신뢰(social trust)는 정치신뢰와는 관련이 없이 독립적일 수 있기 때문에 정치신뢰와는 구분되는 개념이라고 하였다. 이는 외국인이나 종교가 다른 사람과 같이 자신을 기준으로 이질적인 인식을 갖기 쉬운 사람에 대한 신뢰와 친구, 친척과 같은 자신이 잘 아는 상대적으로 동질적인 사람들에 대한 신뢰는 구분될 수 있다는 것을 의미하고, 정치신뢰와 독립적일 수 있다는 점에서 정치효능감과 영향관계를 규명하려는 본 연구에 있어 중요한 함의와 동기를 제공한다. 앞서 논의한 바와 같이 사회적 자

본은 사회적 네트워크, 호혜적 규범, 그리고 신뢰로 구성된다. 이 중에서 본 연구가 주목하고 있는 신뢰 요인이다.³⁾

사회적 자본으로써의 신뢰와 정치효능감을 결부시켜 논의된 연구는 없지 않지만 정치효능감을 독립변수로 설정하고 분석하는 연구는 미흡한 실정이다. 특히 정치신뢰를 지방과 중앙 차원으로 구분하여 분석한 연구는 더욱 그러하다. 정치효능감에 미치는 영향요인이 과연 무엇인지를 규명할 필요가 있다. 이에 본 연구에서 대인신뢰와 정치신뢰와 관련된 문항을 탐색적 요인분석으로 확인 및 구분하고 그에 따른 정치효능감과 영향관계를 구분하고자 한다. 따라서 기존 연구들이 정치효능감에 미치는 신뢰의 영향요인 중에서 주로 구분하지 않았던 대인신뢰를 특수신뢰 및 일반신뢰로 구분하고, 지방자치 신뢰와 정치신뢰 차원으로 구분하여 검증한다는 점에서 본 연구는 의의가 있고 하겠다. 이를 위해 본 연구의 가설은 “대인신뢰(일반신뢰와 특수신뢰)는 정치효능감에 긍정적인 영향을 미칠 것이다(가설 1)”와 “지방정치 차원과 중앙정치 차원의 신뢰는 차별적으로 나타나고 정치효능감에도 유의미한 영향관계를 보일 것이다(가설2)”이다.

III. 연구설계

본 연구에 사용된 자료는 부경대학교 지방분권발전연구소가 ‘대전 리서치센터’에 의뢰하여 2018년 11월 30일부터 12월 27일까지 진행한 “대전광역시 사회적 자본과 주민의식 조사”를 활용하였다. 샘플링은 대전시 5개 자치구 인구, 성별, 연령 등을 고려한 비례층화추출(proportional stratified sampling) 방법을 사용하였다. 그리고 모집단은 20세 이상 대전광역시민으로 하여 847명 표본으로 이루어졌고, 표본오차는 모집단 대상 95% 신뢰수준에서 최대 허용오차 $\pm 3.37\%$ 이다. 본 연구의 표본에 대한 구체적인 사항은 아래 <표 1>과 같다.

3) Newton et al.(2018)의 설명을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 사회적 신뢰는 수평적 신뢰를, 정치신뢰는 수직적 신뢰라는 특성을 가지고 있기에 신뢰형성의 구조적 차원에서 사회적 신뢰와 정치신뢰로 구분할 수도 있다. 둘째, 신뢰의 대상에 따라 사회적 신뢰로서의 대인신뢰(trust in people)와 정치제도와 같은 체제와 관련된 제도신뢰(trust in institution)로 구분할 수 있다.

〈표 1〉 설문 응답자 표본집단

항목		빈도(명)	%	항목		빈도(명)	%
성별	남성	427	50.4	월 평균 소득	100만원 미만	20	2.4
	여성	420	49.6		100~149만원	35	4.1
연령	20대	171	20.2		150~199만원	25	3.0
	30대	153	18.1		200~249만원	39	4.6
	40대	181	21.4		250~299만원	36	4.3
	50대	169	19.9		300~399만원	178	21.0
	60대 이상	108	20.4		400~499만원	211	24.9
학력	초졸	18	2.1		500~999만원	281	33.2
	중졸	48	5.7		1,000만원이상	22	2.6
	고졸	268	31.6		직업	직업 없음	36
	대학교 재학	105	12.4	가사		108	12.8
	대학교 졸업	356	42.0	관리직		50	5.9
대학원 이상	52	6.1	사무직	202		23.8	
거주지	대덕구	110	13.0	판매직		146	17.2
	동구	136	16.1	서비스직		100	11.8
	서구	265	31.3	생산기술직		98	11.6
	유성구	197	23.3	전문직		42	5.0
	중구	139	16.4	학생	65	7.7	

본 연구의 분석에 앞서 사회적 자본 및 정치효능감과 관련된 총 23개 문항을 <표 2>와 같이 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)으로 변수 축약하였다.⁴⁾ 기존 연구들은 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis)으로 변수들 간의 기존 관계를 가설로 설정하고 진행해 왔다, 그 이유는 아마도 사회적 자본의 신뢰요인 중에서 정치신뢰 요인을 중앙정치 차원에서의 문항만을 고려했기 때문일 것이다. 그러나 본 연구는 지방정치 차원에서 지방자치단체와 지방의회에 대한 신뢰를 포함하기 때문에 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 시행하였다. 지방분권 및 지방자치 노력에 따라 시민들이 지방정치 관련 신뢰와 중앙정치 관련 신뢰가 구분 될 수 있다는 가정하에 시행한 것이다. KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 값을 확인한 결과 0.908($p < 0.01$)로 나타나 표본 적합

4) 기존 연구들은 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis)으로 변수들 간의 기존 관계를 가설로 설정하고 진행해 왔다, 그 이유는 아마도 사회적 자본의 신뢰요인 중에서 정치신뢰 요인을 중앙정치 차원에서의 문항만을 고려했기 때문일 것이다. 그러나 본 연구는 지방정치 차원에서 지방자치단체와 지방의회에 대한 신뢰를 포함하기 때문에 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 시행하였다. 지방분권 및 지방자치 노력에 따라 시민들이 지방정치 관련 신뢰와 중앙정치 관련 신뢰가 구분 될 수 있다는 가정하에 시행한 것이다.

성이 매우 좋은 수준으로 나타났고, 종속변수(정치효능감)⁵⁾와 독립변수(사회적 자본의 대인신뢰 및 통제변수 포함)에 대한 설명은 다음과 같다.

우선 종속변수인 정치효능감 측정은 Craig et al.(1990)이 사용한 설문 문항을 준용하였고, 5점 척도(1 전혀 그렇지 않다 ~ 5 매우 그렇다)로 “나의 투표로 정치를 변화시킬 수 있다고 생각한다.”, “나는 우리나라에서 일어나는 정치와 사회 문제에 대해 잘 알고 있다.” 2개 문항을 활용하였다. Fac_5 요인을 보면 정치문제에 대한 이해 정도와 자신의 투표가 사회변화를 이끌 수 있다는 신념 등을 반영한 요인이라는 점에서 정치효능감 변수임을 확인하였고, 문항 신뢰도 Cronbach's α 값이 0.691로 나타나 두 문항에 대한 통합 변수로 활용할 수 있는 수준이라고 판단하고 종속변수로 활용한다.

둘째, Fac_3 요인의 경우, 응답자 자신을 기준으로 보았을 때, 물리적 또는 정서적 거리가 먼 타인, 즉 종교나 정치적 견해가 다른 사람이나 타 지역 사람 또는 외국인 등에 대한 신뢰를 반영하고 있다. 따라서 Fac_3 요인은 대인신뢰(trust in people) 중에서 일반신뢰(generalized trust) 변수로 명명하였다(Cronbach's α 값: 0.818). Fac_4 요인의 경우, 친인척이나 가족, 그리고 동료나 이웃 등 비교적 자신과 가까운 사람에 대한 신뢰를 반영하고 있다는 점에서 대인신뢰 중에서 특수신뢰(particularized trust) 변수로 명명한다(Cronbach's α 값: 0.729).

셋째, Fac_1과 Fac_2는 통상 제도적 신뢰와 정치신뢰를 의미하는 요인으로 나타났다. Fac_1의 경우는 거주지의 행정과 거주지의 지방자치단체장에 대한 신뢰 요인으로 묶여 있음을 알 수 있다. 따라서 Fac_1은 응답자 자신의 거주지를 중심으로 한 지방정부의 행정에 대한 신뢰요인을 의미한다는 점에서 지방자치신뢰 변수로 명명하였다. Fac_2 요인의 경우, 중앙 행정부처, 청와대, 국회, 정당에 대한 신뢰에 더하여 지방광역의회 의정에 대한 신뢰가 함께 묶여서 나타나, 정치신뢰 변수로 명명하였다. 이러한 결과는 단순다수제의 광역의회 선거와 달리 기초의회의 중선거구제가 대표성 증진에 대한 의문(조성대 2010), 기초의회선거에 대한 유권자들의 저평가와 낮은 민감성(지병근 2014), 그리고 기초의회선거의 무관심과 정보부족(황아란 2007) 등이 기초의회 의정에 대한 신뢰가 정치신뢰가 아닌 지방자치신뢰로 묶여서 인식한 결과라고 여겨진다. 따라서 본 연구에서는 일반신뢰(Fac_3)와 특수신뢰(Fac_4), 지방자치신뢰(Fac_1)와 정치신뢰(Fac_2)로 구분하여 사용하였다.

5) 정치효능감 측정은 Craig et al.(1990)이 사용한 설문 문항을 준용하였고, 5점 척도(1 전혀 그렇지 않다 ~ 5 매우 그렇다)로 “나의 투표로 정치를 변화시킬 수 있다고 생각한다.”, “나는 우리나라에서 일어나는 정치와 사회문제에 대해 잘 알고 있다.” 2개 문항을 활용하였다.

〈표 2〉 요인분석 결과

	Fac_1 (지방 자치 신뢰)	Fac_2 (정치 신뢰)	Fac_3 (일반 신뢰)	Fac_4 (특수 신뢰)	Fac_5 (정치 효능감)
나는 거주지 구청의 행정을 신뢰한다	.799	.122	.105	.066	.146
나는 대전광역시청의 행정을 신뢰한다	.768	.297	.139	.158	.183
나는 거주지 주민센터(동사무소)의 행정을 신뢰한다	.726	.244	.131	.186	.068
나는 현재의 거주지 구청장을 신뢰한다	.630	.308	.247	.057	.167
나는 현재의 대전광역시 시장을 신뢰한다	.596	.325	.231	.098	.139
나는 거주지 구의회 의정을 신뢰한다	.567	.545	.129	.105	.059
나는 국회를 신뢰한다	.198	.796	.054	-.002	.075
나는 중앙 행정부처를 신뢰한다	.339	.737	.009	.001	.003
나는 청와대를 신뢰한다	.145	.681	.102	-.057	.123
나는 정당을 신뢰한다	.166	.659	.093	.205	.291
나는 대전광역시 의회의 의정을 신뢰한다	.437	.603	.153	.028	.050
나는 정치적 견해가 다른 사람을 신뢰하는 편이다	.129	.075	.758	.040	.059
나는 종교가 다른 사람을 신뢰하는 편이다	.123	.083	.717	.096	-.136
나는 인간관계에서 대부분의 사람을 신뢰하는 편이다	.111	.085	.710	.483	.145
나는 외국인을 신뢰하는 편이다	.226	.078	.706	.079	.161
나는 출신지역이 다른 사람을 신뢰하는 편이다	.083	.069	.693	.261	.131
나는 친구를 신뢰한다	.099	.148	.043	.766	-.153
나는 친인척을 신뢰한다	.063	.011	.129	.755	.039
나는 이웃을 신뢰한다	.015	-.006	.178	.636	.406
나는 가족을 신뢰한다	.189	-.204	.236	.592	.179
나는 직장동료(학생은 동료 학생)를 신뢰한다	.195	.188	.329	.442	.141
나의 투표로 정치를 변화시킬 수 있다고 생각한다	.289	.153	.073	.077	.766
나는 우리나라에서 일어나는 정치와 사회문제에 대해 잘 알고 있다	.175	.235	.104	.123	.763
Cronbach's α 값	0.878	0.819	0.818	0.729	0.691
eigen value	3.527	3.308	3.024	2.579	1.715
공통변량(%)	15.335	14.381	13.150	11.215	7.457
누적변량(%)	15.335	29.716	42.866	54.081	61.538

주) KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 측도= 0.908, df=253, X²=8688.9 (p<0.01)

마지막으로, 그 밖의 통제변수로서 성별(①남자, ②여자), 연령(①20대~⑥70세 이상), 학력(①초등학교 졸업 이하~⑥대학원 이상), 소득(월평균수입 ①100만원 미만~⑨ 1,000만원 이상), 주관적인 정치성향인식을 사용하였다. 그리고 주관적인 정치성향은 “가장 진보적인 사람을 ①, 가장 보수적인 사람을 ⑨라고 할 때, 귀하께서는 어디쯤에 속한다고 생각하십니까?” 라는 문항과 “①진보~⑤중도~⑨보수” 9점 척도를 사용하였다. 지금까지 제시한 본 연구의 분석변수에 대한 기술통계값은 아래의 <표 3>과 같다.

<표 3> 분석변수의 기술통계량

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
정치효능감	847	1	5	3.3247	.74987
일반신뢰	847	1.4	4.8	3.3136	.55368
특수신뢰	847	2.2	5.0	3.8340	.47904
지방자치신뢰	847	1	4.83	3.2855	.57167
정치신뢰	847	1.2	4.80	3.0765	.60079
정치성향	847	1	9	5.18	1.731
성별	847	1	2	1.4959	.50028
연령	847	1	6	3.1004	1.54310
학력	847	1	6	4.0496	1.18297
월평균수입	847	1	9	6.0756	2.52720

IV. 실증분석결과

1. 신뢰와 정치효능감 상관분석 결과

본 연구의 주요 분석에 앞서 상관분석을 통해 정치효능감 변수와 신뢰변수간의 관계를 대략적으로 살펴보는 동시에 다중공선성 유무를 확인하고자 한다. 우선 신뢰와 정치효능감 상관분석 결과를 살펴보면, 지방자치신뢰의 상관계수가 0.479로 가장 높은 상관성을 보였고, 그 다음으로 정치신뢰(상관계수 0.415), 특수신뢰(.335), 일반신뢰(.283) 순으로 나타났다. 이러한 결과는 정치효능감이 정치적

요인에 의해 주로 반영되고 있음을 보여주는 것이다. 다만 단순상관분석을 통해서 본 연구가 주목하고자 하는 사회적 자본으로써 신뢰와 정치효능감의 영향 관계 및 함수를 규명하기에는 부족하다. 상관분석을 통해서 우리가 단순하게 알 수 있는 것은 이 변인들간의 영향이 있을 것이라는 대략적 추정일 뿐이다. 따라서 정치효능감에 미치는 변인들간의 함수를 정확하게 알기 위해서 회귀분석에서 구체적으로 살펴보도록 한다. 아울러 본 연구의 분석변수간 상관계수가 최대 0.682(정치신뢰와 지방자치신뢰)를 넘지 않으므로 분석변수의 다중공선성은 낮다고 여겨진다. 그러나 보다 엄밀한 체크를 위해서 다음 회귀분석에서 VIF를 통해 공선성 문제 여부를 다시 확인할 것이다.⁶⁾

〈표 4〉 신뢰와 정치효능감 상관분석 결과

		정치 효능감	일반신뢰	특수신뢰	지방자치 신뢰	정치신뢰
정치 효능감	Pearson 상관계수 N	1 847				
일반신뢰	Pearson 상관계수 N	.283** 847	1 847			
특수신뢰	Pearson 상관계수 N	.335** 847	.498** 847	1 847		
지방자치 신뢰	Pearson 상관계수 N	.479** 847	.433** 847	.362** 847	1 847	
정치신뢰	Pearson 상관계수 N	.415** 847	.273** 847	.186** 847	.681** 847	1 847

주) ** $p < 0.01$ (양쪽)

6) 지면 활용과 가독성을 위해 표에서는 생략했지만, 통제변수(정치성향, 성별, 연령, 학력, 월평균수입)도 함께 포함하여 상관분석 한 결과에서도 연령과 월평균 수입 변수간의 상관계수가 0.441로 가장 크게 나타나 본 연구의 회귀분석 모형에 사용한 변수의 다중공선성은 큰 문제가 없다고 판단하였다.

2. 회귀분석 결과

본 연구의 가설을 검증하기 위해 아래 <표 5>와 같이 세 개의 모형으로 구분하였다. 모형 1은 대인신뢰에 통제변수를 포함시킨 모형이고, 모형 2는 제도 및 정치신뢰에 통제변수를 포함시킨 모형이며, 모형 3은 모형 1과 모형 2를 통합한 모형이다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 모형1은 대인신뢰가 정치효능감에 미치는 영향을 알아보기 위해 가설 1을 검증한 것이다. 분석결과를 보면, 일반신뢰와 특수신뢰 모두 통계적 유의수준 0.01에서 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이 중에서 일반신뢰보다 특수신뢰가 정치효능감에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특수신뢰에 대상인 가족의 경우 정치적 대화의 동원효과가 더 클 수 있다고 주장한 박선경·신재혁(2019)의 연구를 고려하면 집단의 물리적 또는 심리적 거리가 멀어질 수록 정치적 의견 교환이 어려워지고 결국 내집단 지향의 신뢰가 정치효능감에 영향을 더 미친다고 볼 수 있다. 주관적인 정치성향은 통계적 유의수준 0.01에서 진보적인 성향을 지닌 사람일수록 정치효능감이 높게 나타나는 결과를 보여 정치적 성향이 진보적이라고 응답한 집단이 보수적이라고 응답한 집단 보다 정치효능감이 높음을 제기한 연구(안형기·신범순 2006)와 같은 결과이다. 연령의 경우, 권혁남(2011)의 연구와 달리 기존 연구들(박영득 2016; 류태건 2010; Merolla et al. 2013)에서는 통계적 유의성을 발견하지 못했지만 본 연구에서는 연령의 증가는 정치효능감에 통계적 유의수준 0.01에서 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이와 관련하여, 가상준(2007)은 집단간 차이분석을 통해 정치효능감은 50대 이상부터는 다시 증가하는 것을 발견하였는데 본 연구결과와 유사한 맥락이라고 사료된다. 소득수준은 일반적으로 정치효능감에 긍정적인 영향을 보인다고 알려져 있는데(가상준 2007; 박영득 2016; Wu 2003), 본 연구도 같은 결과를 보였다. 최종학력으로 측정된 교육수준도 모형 1에서는 통계적 유의수준 0.05에서 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 소득과 교육수준이 통상적으로 비례한다는 점에서 정치효능감에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 이해된다.

둘째, 모형2는 제도 및 정치신뢰가 정치효능감에 미치는 영향을 알아보기 위해 가설 2를 검증한 것이다. 통제변수의 경우 모형 1과 유사한 결과를 보였다, 지방자치신뢰와 정치신뢰 모두 정치효능감에 통계적 유의수준 0.01에서 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 정치신뢰는 정부의 정책에 대한 평가와도 깊은 관계를 맺고 있다는 점에서(Erikson & Tedin 2015), 정부에 대한 신뢰가 높다면 그 만큼 정부정책의 피드백을 긍정적으로 받아들여 개인의 정치효능감이

높게 나타날 수 있다. 본 연구분석 결과도 그러한 맥락에서 볼 수 있다. 특히 일반적 정치신뢰(회귀계수 0.163, $p < 0.01$) 보다 지방정부 차원의 지방자치 신뢰(회귀계수 0.479, $p < 0.01$)가 정치효능감에 보다 더 큰 영향관계를 보였다. 이러한 결과는 지방분권에 따른 지방자치의 질적 향상은 정치효능감을 증진시킬 수 있음을 시사한다.

〈표 5〉 회귀분석 결과

종속변수: 정치효능감		모형1(대인신뢰)		모형2 (제도·정치신뢰)		모형3		VIF ⁷⁾
		B	s.e	B	s.e	B	s.e	
대인 신뢰	일반신뢰	.176**	.049			.020	.048	1.484
	특수신뢰	.409**	.057			.305**	.054	1.402
제도·정치 신뢰	지방자치 신뢰			.479**	.053	.358**	.057	2.236
	정치신뢰			.163**	.054	.188**	.053	2.136
통제 변수	정치성향	-.080**	.015	-.035*	.016	-.035*	.015	1.500
	성별	.006	.047	-.023	.045	-.021	.044	1.030
	연령	.075**	.019	.052**	.018	.050**	.018	1.586
	학력	.061*	.026	.020	.025	.030	.024	1.720
	월평균 수입	.028*	.012	.033**	.011	.031**	.011	1.589
(상수)		.928**	.260	1.018**	.217	.083	.258	
Durbin-Watson		1.413		1.401		1.434		
F값		27.148**		42.913**		39.537**		
R ²		0.185		0.264		0.298		

주) * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

마지막으로, 모형3은 대인신뢰와 제도 및 정치신뢰가 정치효능감에 미치는 영향을 알아보기 위해 통합모형으로 가설 3을 검증한 것이다. 정치효능감과 대인신뢰와의 회귀분석 결과를 살펴보면, 일반신뢰는 통계적으로 유의한 수준에서 영향관계를 찾을 수 없었지만 (+)의 방향성을 보였고, 특수신뢰는 정치효능감에

7) 분산팽창지수(VIF: Variance Inflation Factor)가 10이하로 나타났기 때문에 본 회귀분석의 다중공선성과 산포에는 문제가 없는 것으로 판단하였다.

통계적으로 유의한 수준($p < 0.01$)으로 긍정적인 영향관계를 보였다. 이는 앞서 상관분석에서 보였던 상관관계의 강도와 관계가 있다고 사료된다. 결국 자신과 보다 가까운 네트워크를 통해 지역사회에 대한 의견과 정서를 공유한 결과가 정치효능감에 영향을 미치는 것으로 판단된다. 차재권·류태건(2019)은 일반신뢰보다 특수신뢰가 높은 현상은 일반적인 현상이지만 대전광역시의 경우 일반신뢰 수준이 다른 지역보다 높은 수준을 보인다고 지적한 바 있다. 그럼에도 불구하고 일반신뢰가 정치 및 행정관련 신뢰요인을 통제한 상태에서 정치효능감에 영향을 미치지 못했다는 것은 특정한 결과라 할 수 있다. 그리고 일반신뢰를 구성하는 문항이 정치적 견해나 종교, 지역 등이 다른 사람에 대한 신뢰 등을 묻는 문항이라는 점을 고려한다면, 정치적 이슈에 대한 정보교환이나 소통이 외부지향적이 아니라 내부지향적인 신뢰의 속성에 의해 보다 쉽게 이루어 질 수 있음을 시사한다. 지방자치신뢰와 정치신뢰는 통계적으로 유의한 수준($p < 0.01$)에서 정치효능감에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 기존 연구에서도 검증된 정치신뢰가 정치효능감에 긍정적으로 기여한다는 결과(이재현·김욱 2018)를 재확인 입증한 것으로 정치효능감은 정치적 영역에서의 변수가 가장 강한 영향을 미치고 있음을 의미한다.⁸⁾ 정치성향의 경우 모형 1, 2와 마찬가지로 진보적인 성향일수록 정치효능감이 높게 나타났다. 이러한 결과는 젊은 층이 진보적이라는 일반적 설명과 본 연구에서 보여진 연령 증가와 정치효능감의 정비례 관계를 생각하면 모순적일 수 있다. 다시 말해서 진보적이면서 연령대가 높은 사람일수록 정치효능감이 높을 수 있다는 것이다. 그러나 조사시기가 2018년 문재인 정부에 이루어졌다는 점을 감안하고 실제로 높은 연령대에서 정치현상을 이해하는 학습효과로 인한 것이라면 일견 이해되는 부분이다. 통제변수는 본 연구의 주된 관심 변수들 보다 회귀계수가 작게 나타났고 어디까지나 분석변수를 통제하는 목적이기 에 추가적 설명은 논외로 한다. 결국 통합모형의 결과는 대인신뢰보다 정치적 차원에서의 신뢰가 정치효능감에 중요한 영향을 미치고 있다는 점을 보여주고 있다. 정치효능감이 제도 및 정치신뢰와 관련이 있음은 당연한 결과라고 여길 수 있다. 그러나 이 변수들에서 지방자치 신뢰가 정치효능감에 더 큰 영향을 미칠 수 있다는 결과는 지방정치에 대한 합의가 적지 않다. 이와 관련해서는 다음 토의 및 결론 파트에서 구체적으로 논의한다.

8) 제도 및 정치 신뢰요인 변수를 제외한 회귀분석으로 확인한 결과, 대인신뢰 두 변수 모두 통계적 유의수준 0.01에서 유의함을 보였고, 회귀계수는 일반신뢰 0.168, 특수신뢰 0.386으로 나타났다. 이러한 결과는 정치·행정신뢰 요인이 정치효능감에 매우 주요한 변인이라는 것을 확인시켜주었다.

V. 토의 및 결론

정치효능감은 지역사회에서 시민의 정치적 참여를 증진시키고 지역사회발전에 영향을 미칠 수 있는 매우 중요한 요소이다. 그러나 기존의 많은 연구들은 정치효능감에 대한 주된 관심을 정치효능감이 정치적 참여에 미치는 영향을 규명하기 위해 정치효능감을 독립변수로 설정하고 분석하였다. 이에 본 연구는 정치효능감에 미치는 영향요인이 과연 무엇인지를 규명하기 위해 대전광역시 시민들을 대상으로 한 설문자료로, 지역발전과 정치참여에 중요한 요소로 꼽히는 사회적 자본의 한 유형인 신뢰를 가지고 분석하였다. 신뢰는 사회적 신뢰로써 대인신뢰와 제도적 신뢰로써 정치신뢰가 있다. 대인신뢰는 개인 자신을 중심으로 보았을 때 자신이 잘 알고 있고 비교적 가까운 거리에 위치한 대상에 대한 특수신뢰와 그 보다 먼 거리에 위치하고 자신이 잘 알지 못하는 대상에 대한 일반신뢰로 구분할 수 있다. 그리고 정치신뢰는 통상 정부신뢰, 정치제도 신뢰 등으로 구분하고 있는데, 본 연구에서는 지방분권과 지방정치의 발전에 필요한 시사점을 도출하고, 지방분권의 진전에 따른 시민들이 지방자치와 관련된 신뢰를 일반적인 정치제도에 대한 신뢰와 구분하여 인식할 수 있다는 가정 하에 탐색적 요인분석을 실시하였다. 탐색적 요인분석 결과, 제도 및 정치신뢰와 관련된 변수들은 지방자치에 대한 신뢰와 일반적으로 알려진 정치에 대한 신뢰로 구분할 수 있었다. 지방분권화에 따른 지방자치의 효과가 시민들의 인식적 차원에서 나타나고 있음을 시사하는 결과이다. 그렇다면 대인신뢰와 정치신뢰가 시민들의 정치효능감에 미치는 영향은 얼마나 될까? 그리고 본 연구가 주목하는 지방자치에 대한 신뢰와 일반 정치에 대한 신뢰는 정치효능감에 어떠한 영향관계를 갖을까? 이를 위해 회귀분석을 실시한 결과, 대인신뢰보다는 특수신뢰가 정치효능감에 긍정적인 영향관계를 확인하였고, 일반적인 정치신뢰보다 지방자치에 대한 신뢰가 시민의 입장에서 정치효능감에 유의미하고 긍정적인 영향관계를 확인하였다. 구체적인 본 연구의 함의와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 대인신뢰의 경우(모형1) 모두 정치효능감에 긍정적인 영향을 미쳤는데, 일반신뢰가 정치효능감에 미치는 영향(176, $p < 0.01$)보다 특수신뢰가 정치효능감에 미치는 영향(409, $p < 0.01$)이 더 크게 나타났다. 이러한 결과는 가족 간 대화를 많이 할수록 정치에 관한 관심과 정치효능감 모두 증가하여 투표에 참여할 확률이 높아짐을 밝힌 박선경·신재혁(2019)의 최근 연구결과를 뒷받침하는 것이다. 시민 개인이 정치관련 정보와 대화의 채널이 물리적·심리적 거리가 상대적

으로 가까운 지인을 통해서 이루어진다면 정치효능감은 보다 효과적으로 발휘될 수 있다.

둘째, 제도 및 정치신뢰의 경우(모형 2) 모두 정치효능감에 통계적으로 유의하고 긍정적인 영향관계를 보였는데, 지방자치 신뢰가 정치효능감에 미치는 영향(.479, $p < 0.01$)이 정치제도신뢰가 정치효능감에 미치는 영향(.163, $p < 0.01$)보다 크게 나타났다. 이러한 결과가 의미하는 것은 청와대, 중앙 부처, 의회, 정당 등 일반적으로 인식되는 정치신뢰도 정치효능감에 중요하지만, 그 보다 지방분권에 따른 지방자치의 측면에서 자신이 살고 있는 지역의 정치와 행정을 신뢰하고 지지할 경우 개인이 느끼는 정치효능감이 더 증가할 수 있다는 점이다. 이는 풀뿌리 민주주의로 대표되는 지방자치는 민주성과 효율성을 높이는 중요한 수단이라는 점에서 시민참여에 필요한 정치적 자원을 보완하기 위한 지방정부의 지원과 역할이 크다고 할 수 있다(김중욱 2012). 따라서 지역발전과 지방정치 활성화를 위해 시민참여를 민주적이고 효과적으로 이끌어 낼 필요가 있음은 주지의 사실이다. 따라서 그 출발점이 지방자치의 신뢰를 높여 정치효능감을 증진시켜야 한다.

셋째, 대인신뢰와 제도 및 정치신뢰를 통합하여 네 개의 변인을 모두 고려한 결과(모형 3) 다른 변인(통제변수)을 통제하였을 경우, 네 개의 변인 중에서 일반 신뢰 변인을 제외한 세 개 요인이 정치효능감에 통계적으로 유의하게 긍정적으로 나타났고, 특히 지방자치 신뢰가 정치효능감에 가장 큰 영향을 미쳤다(.358, $p < 0.01$). 그 다음으로 특수신뢰(.305, $p < 0.01$), 정치신뢰(.188, $p < 0.01$) 순으로 정치효능감에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특수신뢰와 지방자치 신뢰가 정치효능감에 주요한 영향요인이라는 이 결과는 자신과 가까운 사람들과의 유대관계를 통한 특수신뢰와 자신과 가장 밀접한 지역단위에서의 지방자치 신뢰의 중요성을 함의하는 것이다. 다시 말해서, 지방자치 차원에서의 자기 조직화 실현과정이 민주적 시민참여 효능감 형성에 큰 역할을 할 수 있다는 점을 고려한다면(홍일표·하승수 2003). 그리고 무엇보다 지방정부에 대한 사람들의 평가는 상징적인 것이라기 보다는 실질적이고, 지방정부에 대한 신뢰가 지방과 중앙간 권력의 균형과 관련된 실질적인 요인에 뿌리를 두고 있다는 점을 고려한다면(Fitzgerald & Wolak 2016, 132), 실제로 시민들의 정치효능감 제고에 필요한 요인을 시민과 가장 가까운 대상과 지역에서 찾을 필요가 있다. 더 나아가 사회적 자본과 정치효능감 증대를 지방분권과 지역발전의 원동력으로 삼아야 할 것이다.

이러한 연구결과의 함의에도 불구하고, 본 연구에서 사용한 설문항의 한계로 정치효능감에 대한 변수가 다양하고 충분하지 못했기에 향후 정치효능감에 대한

측정변수를 보다 다양하고 충분하게 설정하여 분석할 필요가 있다. 또한 특정 지역(대전광역시)만을 대상으로 조사된 자료를 가지고 분석하였기에 일반화되기 어렵다는 것이다. 다만 앞서 지적했듯이 정치효능감에 대한 영향요인을 직접적으로, 그리고 사회적 자본으로써 신뢰 변인을 통해 규명한 연구는 많지 않았다는 점에서 본 연구가 그 간극을 조금이나마 메우고자 했지만 부족하기에 향후 후속 연구에서는 지역별 또는 권역별로 구분하고 그 특징과 함의를 유형화한 연구로 보다 더 풍부하게 진행되기를 희망한다.

참고문헌

국문 자료

- 가상준. 2007. “정치효능감 및 신뢰감 함양을 통한 민주시민교육.” 『한국민주시민교육회보』 12(1), 109-127.
- 강경태. 2003. “한국 대통령 선거 어떤 유권자가 참여하나?: 선거관심도를 중심으로.” 『한국정치학회보』 37(1), 91-111.
- 강우진. 2012. “경제정책에 대한 인식과 주택소유 형태가 투표불참에 미치는 영향 연구: 18대 총선의 경우.” 『한국정당학회보』 11(2), 67-94.
- 곽현근. 2007. “지역사회 사회자본에 미치는 동네효과에 관한 연구.” 『지방정부연구』 11(4), 59-86.
- 곽현근. 2008. “지역사회 주민조직 참여의 영향요인 및 집합적 효능감에 미치는 영향에 관한 연구: 대전광역시를 대상으로.” 『한국행정연구』 17(2), 115-146.
- 곽현근, 유현숙. 2011. “지역사회 주민조직 참여가 인지적 사회자본에 미치는 영향에 관한 연구: 주민조직 유형별 차이를 중심으로.” 『한국공공관리학회보』 25(2), 61-91.
- 권혁남. 2011. “2010 지방선거에서 미디어 이용과 TV 토론관심시청이 정치효능감, 투표행위에 미치는 효과연구.” 『한국언론학보』 55(6), 126-151.
- 김명숙. 2004. “지역 사회자본의 지방정치에 대한 효과.” 『한국지방자치학회보』 16(3), 23-42.
- 김 욱. 2013. “투표참여와 다른 유형의 정치참여 간의 연계성 분석.” 『정치정보연구』 16(2), 27-59.
- 김종욱. 2012. “로컬 거버넌스에서의 시민참여와 정치적 평등성, 정치적 효능감.” 『한국행정학회보』 46(2), 137-160.
- 류태건. 2010. “정치효능·정치신뢰·정치참여의 이론과 현실.” 『지방정부연구』 14(2), 243-267.
- 박선경, 신재혁. 2019. “가족끼리의 정치에 관한 대화는 투표 참여확률을 높일까?” 『21세기정치학회보』 29(4), 1-22.
- 박영득. 2016. “외적 정치효능감의 소득편향과 공공서비스의 역할.” 『현대정치연구』 9(2), 5-29.
- 박희봉. 2002. “조직 내 사회자본 형성요인에 관한 연구.” 『지방정부연구』 6(1), 221-237.

- 소진광. 2000. “지방자치와 사회적 자본.” 『한국지방자치학회보』 12(4), 93-112.
- 안형기, 신범순. 2006. “정치참여 결정요인으로서의 인지적 효능감: 네티즌의 투표행위를 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 10(1), 27-49.
- 이수영, 곽진영. 2002. “한국인의 정치참여의 변화와 지속성: 남성과 여성의 참여 변화를 중심으로.” 『한국정치학회보』 35(4), 165-188.
- 이숙중, 유희정. 2010. “개인의 사회자본이 정치참여에 미치는 영향.” 『한국정치학회보』 44(4), 287-313.
- 이재현, 김욱. 2018. “비제도적 정치참여가 제도적 정치참여에 미치는 영향: 정치 효능감과 정치신뢰도를 중심으로.” 『한국지방정치학회보』 8(1), 89-112.
- 이현우, 이지호, 한영빈. 2011. “사회자본(Social Capital) 특성이 지역주의에 미치는 영향.” 『한국정치학회보』 45(2), 149-171.
- 이희창, 박희봉. 2005. “사회자본과 지역발전” 『한국행정논집』 17(4), 1183-1207.
- 장석준. 2012. “사회 자본이 지방정부 성과에 미치는 영향에 관한 실증연구: 호혜성 규범과 교량형·결속형 연결망을 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 23(2), 279-303.
- 정준표. 2008. “사회경제적 지위와 투표: 제18대 총선과 제17대 총선의 비교.” 『현대정치연구』 1(2), 37-74.
- 정한울, 이근수. 2013. “정치효능감과 정치신뢰의 조합이 정치 참여에 미치는 영향.” 『의정연구』 38, 211-244.
- 조성대. 2010. “선거구제의 정치적 효과에 관한 연구: 6·2 지방선거에서 기초의회와 광역의회의 선거구제 비교.” 『현대정치연구』 3(2), 115-150.
- 지병근. 2014. 선거구 제도와 군소정당 지지자들의 투표행태: 2010년 기초의회선거 사례 분석. 『한국정치연구』 23(2), 185-210.
- 차재권, 류태건. 2019. “대전 시민의 신뢰: 유형별 수준과 사회집단 간 차이.” 『21세기정치학회보』 29(2), 23-41.
- 하상근. 2018. “사회적 자본이 시민참여에 미치는 영향에 관한 연구: 사회적 및 정치적 참여를 중심으로.” 『한국행정논집』 30(4), 909-937.
- 홍일표, 하승수. 2003. “시민참여의 한일비교: 제도와 운동의 동학.” 『시민사회와 NGO』 1(2), 155-188.
- 황아란. 2007. “기초 지방의원 선거의 중선거구제 개편과 정치적 효과.” 『지방정부연구』 11(1), 209-225.

영문 자료

- Almond, Gabriel Abraham and Sidney Verba. 2015. *The civic culture: Political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Bimber, Bruce. 2003. *Information and American democracy: Technology in the evolution of political power*. Cambridge University Press.
- Coleman, James S. 1988. "Social capital in the creation of human capital." *American journal of sociology* 94, S95-S120.
- Coleman, James S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Craig, Stephen C., Richard G. Niemi, and Glenn E. Silver. 1990. "Political Efficacy and Trust: A Report on the NES Pilot Study Items." *Political Behavior* 12(3), 289-314.
- Erikson, Robert S. and Kent L. Tedin. 2015. *American public opinion: Its origins, content and impact*. New York: Routledge.
- Fitzgerald, Jennifer and Jennifer Wolak. 2016. "The roots of trust in local government in western Europe." *International Political Science Review* 37(1), 130-146.
- Fukuyama, Francis. 1995. "Social Capital and the Global Economy." *Foreign Affairs* 74(5), 89-103.
- Fukuyama, Francis. 2001. "Social Capital, Civil Society and Development." *Third World Quarterly* 22(1), 7-20.
- Gamson, William. A. 1968. *Power and discontent*. Homewood, IL: Dorsey Press.
- Grix, Jonathan. 2001. "Social capital as a concept in the social sciences: The current state of the debate." *Democratization* 8(3), 189-210.
- Jackman, Robert W. and Ross A. Miller. 1998. "Social capital and politics." *Annual review of political science* 1(1), 47-73.
- Krishna, Anirudh. 2000. "Creating and harnessing social capital." in *Social capital: a multifaceted perspective*, edited by Ismail Serageldin and Partha Dasgupta, Washington, DC: World Bank.
- Lassen, David Dreyer and Søren Serritzlew. 2011. "Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform." *American Political Science Review* 105(2), 238-260.

- Madsen, Douglas. 1987. "Political self-efficacy tested." *American Political Science Review* 81(2), 571-581.
- Maloney, William, Graham Smith, and Gerry Stoker. 2000. "Social capital and urban governance: adding a more contextualized 'top down' perspective." *Political studies* 48(4), 802-820.
- Merolla, Jennifer L., Abbylin H. Sellers, and Derek J. Fowler. 2013. "Descriptive Representation, Political Efficacy, and African Americans in the 2008 Presidential Election." *Political Psychology* 34(6), 863-873.
- Newton, Kenneth, 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.
- Niemi, R. G. Stephen C. Craig, and Franco Mattei. 1991. "Measuring internal political efficacy in the 1988 National Election Study." *American Political Science Review* 85(4), 1407-1413.
- Paxton, Pamela. 1999. "Is social capital declining in the United States? A multiple indicator assessment." *American Journal of sociology* 105(1), 88-127.
- Putnam Robert. D. 1993. *Making Democracy Work Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, Robert. D. 안칭시 외 역. 2000. 『사회적 자본과 민주주의』. 서울: 박영사.
- 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.
- Speer, Paul W. and Joseph Hughey. 1995. "Community Organizing: An Ecological Route to Empowerment and Power." *American Journal of Community Psychology* 23(5), 729-748.
- Uslaner, Eric M. 2002. *The Moral Foundation of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wandersman, Abraham and Paul Florin. 2000. "Citizen Participation and Community Organizations." in *Handbook of Community Psychology*, edited by Julian Rappaport and Edward Seidman, 247-272. New York: Kluwer Academic.

- Warren, Mark E. 2008. "The nature and logic of bad social capital." in *The Handbook of Social Capital*, edited by Dario Castiglione, Jan W. Van Deth, and Guglielmo Wolleb, 122-149. Oxford: Oxford University Press.
- Woolcock, Michael. 1998. "Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework." *Theory and society* 27(2), 151-208.
- Wu, Chung-Li. 2003. "Psycho-Political Correlates of Political Efficacy: The Case of the 1994 New Orleans Mayoral Election." *Journals of Black Studies* 33(6), 729-760.

Abstract

**A Study on the Effects of Trust on Political Efficacy
in Local Politics: Focusing on trust in people and
trust in institution and politics**

Jae-Hyun Lee ■ Pukyong National University

Wook Kim ■ Pai-Chai University

The political efficacy and social capital(trust) are necessary factors for local politics and regional development. Therefore, this study examined its impact with a survey of citizens in Daejeon. The research results are as follows: (1) as a result of the exploratory factor analysis with a question item of trust measurement, Institutional and political trust was divided into trust in the local autonomy and general political trust. (2) Regression analysis shows that both trust in people and trust in institution and politics have had a statistically significant positive effect on political efficacy. In particular, trust in local autonomy and particularized trust were found to have had the greatest impact on political efficacy. Hence, it is necessary to heighten the level of people's political efficacy by increasing the trust in people and trust in local autonomy.

Key Words: Political efficacy, Trust in people, Trust in institution and politics,
Local politics, Social capital