

# 지방정부의 능력과 가치에 따른 신뢰의 영향

## Competencies and Values of Trust in Local Government

김정숙\*\*·전미선\*\*\*

Jungsook Kim·Miseon Jeon

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론

본 연구의 목적은 지방정부의 역량과 공공가치에 주목하고 이들의 조절효과가 정부 신뢰에 미치는 영향에 대해 실증 분석하는 것이다. 온라인 설문조사 자료를 기반으로 한 회귀분석 결과는 다음과 같다. 우선, 지방정부의 역량 중에서는 정책과 갈등관리 역량이, 그리고 공공가치 중 책임성과 공정성이 각각 정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미쳤다. 그리고 조절효과 모형 분석 결과, 공무원 역량이 지방정부 신뢰에 미치는 긍정적 영향은 공공가치 중 청렴성과 책임성에 의해 증폭되었다. 공공가치 중 청렴성과 책임성이 공무원 역량이 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 향상시키고 있었다. 반면 지방정부 가치 중 공정성은 지방정부 능력에 대해 통계적으로 유의미한 조절효과를 나타내지 못했다. 이를 통해 지방정부의 능력 중 공무원의 역량이 공공가치와 시너지(synergy)를 창출하여 지방정부 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 수 있고 역량과 공공가치 모두 지역 주민들의 지방정부에 대한 신뢰를 향상시키는데 유효하다는 점을 확인하였다. 또한 공공 가치는 기존의 성과지향적 차원의 지방정부 역량증진 효과를 증폭시킬 수 있기에 공공가치 실현을 위한 지속적인 노력은 꾸준히 이행되어야 함을 시사하였다.

□ 주제어: 지방정부 신뢰, 정책 역량, 공무원 역량, 갈등관리 역량, 책임성, 청렴성, 공정성

\* 제1저자, 충북대학교 교수

\*\* 교신저자, 부산대학교 교수

논문 접수일: 2023. 7. 31. 심사기간: 2023. 7. 31. ~ 2023. 11. 9. 게재확정일: 2023. 11. 9.

The purpose of this study was to investigate the impact of the competence and values of local governments on the trust in them. Empirical analysis was conducted based on data obtained from an online survey. The results of the analysis are as follows: Firstly, it was found that policy-making capacity and conflict management capacity among the abilities of local governments have an influence on the trust in them. Secondly, it was confirmed that accountability and fairness among the values of local governments have a positive effect on trust. Furthermore, when constructing a moderation model between the competence and values of local governments and analyzing it, it was observed that integrity and responsibility among the values of local governments amplify the influence of civil servant competence on trust in local governments. On the other hand, fairness among the values of local governments does not have a statistically significant moderating effect on the competence of local governments. These analytical results suggest that both performance-oriented competence and value-oriented public values demanded by local residents are meaningful in enhancing trust in the government. Additionally, as public values pursued by local governments amplify the effects of existing performance-oriented competence, local governments need to make efforts to achieve public values.

□ Keywords: Trust in Local Government, Policy-making Capacity, Civil Servant Competence, Conflict Management Capacity, Accountability, Integrity, Fairness.

## I. 서론

지방정부는 지역 주민의 삶의 질을 향상 시킬 수 있는 다양한 공공정책을 기획 및 집행한다. 또한 시민사회(NGO, NPO 등), 민간기업 등 다양한 주체들과 거버넌스(governance)를 형성하여 지역사회의 문제를 해결하고 공공서비스를 전달하기도 한다. 행정 환경의 복잡성과 불확실성이 더해질수록 지역이 직면한 문제는 더 이상 하향식(top-down)의 단선적 구조로 해결할 수 없다. 이처럼 지방정부는 지역 주민들의 ‘삶의 질’을 향상시키는데 매우 중요한 영향을 미치고 있다. 그리고 그 과정 속에서 지역의 주민들은 지방정부의 다양한 정책 및 프로그램에 대한 관심을 자연스럽게 가지게 된다(이곤수·송건섭, 2011). 지방정부에 대한 다양한 관심 속에서 여전히 어떠한 지방정부의 모습이 바람직한지에 대한 논의는 단일한 대담으로 수렴되지 않고 있으나 불확실성이 높은 사회적 변화에서 신뢰는 주요 요인이라고 할 수 있다. 신뢰를 통한 지역 주민과 지방정부의 협력적(collective) 관계 형성은 선순환적 거버넌스(governance)를 구축하기 위한 전제조건으로도 볼 수 있다.

최근 저출산·고령화와 같은 급격한 인구구조의 변화와 ‘지역소멸’, ‘코로나 19(코로나바이러스 감염증, COVID-19)’ 등과 같은 새로운 위기(risk)의 등장은 문제 해결의 주체로 지방정부와 지방정부 신뢰에 대한 고찰이 중요함을 시사한다. 이러한 맥락에서 ‘2023년 지방자치단체 정부혁신 종합계획(행정안전부, 2023)<sup>1)</sup>’에 의하면 지방자치단체의 정부혁신 추진 방향 비전은 ‘일 잘하고 신뢰받는 정부’로 공표된 바 있다. 따라서 지방정부에 대한 신뢰는 이론적 차원뿐만 아니라 행정 현장에서도 그 의미가 있다.

한편, “어떠한 지방정부를 신뢰할 수(reliable) 있는가?”라는 질문에 대하여 다양한 대답을 통해 논의할 수 있지만, 주로 객관적 지표보다는 인식적 진단에 기초한다. 주요 선행연구를 살펴보면 지방정부 신뢰는 주민들의 ‘기대에 부응하여 운영되고 있는지에 대한 긍정적 평가나 태도’로 정의할 수 있다. 이러한 맥락에서 위의 질문을 다음과 같은 두 가지 세부 질문으로 나눠 볼 수 있다. 첫째, “지방정부는 어떻게 해서 지역 주민에게 신뢰하게 되는가?” 둘째, “높은 수준의 역량(능력)을 갖춘 정부인가, 행정 가치(공공 가치)를 잘 달성하고 유지하는 정부인가?”이다. 이처럼 지역 주민이 기대하는 지방정부의 다양한 모습은 두 가지 차원으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

지방정부의 두 가지 차원에 대한 학술적 논의는 우선, 신공공관리(NPM) 패러다임 하의 성과지향적(performance-oriented), 수단적 관점(tool or instrumental perspective)이 있

1) 행정안전부. 2023. 3. ‘2023년 지방자치단체 정부혁신 종합계획’

다. 우선 성과지향적 관점에서 지역주민은 지방정부가 인적·물적 역량을 토대로 지역주민이 원하는 프로그램 및 서비스를 성공적으로 집행하길 바란다(van de Walle & Bouckaert, 2003). 이 경우 지방정부는 우수한 역량을 통해 공공서비스의 성과를 창출하여 주민들에게 높은 신뢰를 받을 수 있다.

그리고 가치지향적(value-oriented)이고 본질적 관점(fundamental perspective)에서 지방정부는 민주주의 행정부가 지향하는 공익, 공정성, 형평성, 책임성, 대응성 등 행정 가치(공공가치)를 추구하길 기대된다(Ma and Yang, 2014; 최예나, 2018). 이 경우 지역 주민이 지방정부가 공정성, 청렴성 등 행정 가치(공공 가치)를 잘 추구하고 있다고 판단한다면 지방정부에 대한 신뢰감이 향상된다.

이처럼 주요 선행연구들은 지방정부 신뢰의 주요 원인변수로 지방정부의 역량을 논의하거나(김태형 외., 2019; 송낙길, 2012), 지방정부가 형성하는 행정 가치(공공 가치)를 핵심 요건으로 탐색해왔다(김이수, 2018; 최예나, 2016). 그리고 최상옥(2012)은 정부가 추구하는 가치는 정부의 효과성의 한 측면이며, 이를 위해 정부의 역량을 개발할 필요가 있다고 연구의 필요성을 밝힌 바 있다. 그러나 이러한 연구들에서 지방정부의 역량과 행정가치(공공가치)라는 두 차원이 종합적으로 검토된 연구는 그리 많지 않다. 본 연구는 이와 같이 지방정부에 대해 기대하는 두 가지의 주요 흐름에 대한 논의가 발전되었음에도 불구하고 이를 종합적으로 살펴본 실증연구가 미진하다는 점에 착안하여 연구를 진행하고자 한다.

이를 위해 본 연구는 전국의 약 2500여명의 성인을 대상으로 하는 온라인 설문조사를 기초로 지방정부의 역량과 행정 가치(공공가치)가 지방정부의 신뢰에 미치는 영향을 실증적으로 규명한다. 특히, 선행연구와 달리 행정 가치(공공 가치)가 지방정부의 역량이 신뢰에 미치는 영향을 어떻게 조절하는지를 분석한다.

이하에서는 선행연구의 검토를 통해 지방정부의 역량과 행정 가치(공공 가치)를 추구하는 정부에 대한 이론적 논의를 종합하고 실증분석을 위한 연구 가설을 도출한다. 그리고 양적 분석을 위한 연구설계에서 자료수집 방식과 변수의 조작적 정의 등을 소개하고 실증분석의 결과를 설명한다. 마지막으로 본 연구의 분석 결과를 정리하고 분석을 통한 정책적 시사점과 함의를 논의한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 지방정부 신뢰와 선행연구 검토

정부신뢰는 ‘정부가 국민들의 기대에 부응하여 운영되고 있는지에 대한 긍정적 평가 태도’로 정의된다(손호중 외, 2005; 김대욱·이승중, 2008; 김정숙·정다정, 2019; 70; 재인용). Mayer et al.(1995: 712; 김정숙·조윤직, 2020; 201)은 신뢰를 “신뢰자(trustor)가 상대방을 감시하거나 통제하는 능력을 가진 것과 상관없이, 상대방이 자신에게 중요한 특정 행동을 할 것이라는 기대에 근거하여 기꺼이 취약함을 드러내 보이고자 하는 심리적 상태”라고 본다. 신뢰는 ‘믿음(belief)’, ‘기대(expectation)’, ‘기꺼이 취약하고자 하는 의도(willingness to be vulnerable)’ 등으로 표현되며(Berman, 1996; Levi, 1998; Hosmer, 1995; Rotter, 1967; Mayer et al., 1995), ‘신뢰하는 자(trustor)’와 ‘신뢰를 받는 자(trustee)’의 특성을 모두 포괄하는 개념이기도 하다(Farris et al., 1973; Lieberman, 1981). 따라서 정부신뢰는 신뢰하게 하는 정부의 특성과, 신뢰하는 시민의 특성을 모두 포괄하는 것으로 논의되어 왔다.

지방정부 신뢰는 중앙정부, 지방정부, 공공기관 등 제도에 대한 신뢰의 대표적인 예이며(최예나, 2016), 구체적으로 ‘지방정부가 주민들의 기대에 부응하여 운영되고 있는지에 대한 긍정적 평가 태도’로 개념화 할 수 있다. Fitzgerald와 Wolak(2016)는 시민들이 중앙정부에게 갖는 신뢰와 지방정부에 대한 신뢰는 차이점이 있으며, 시민들은 지역 차원의 정치적 문제를 더욱 잘 이해하고 이에 대해 더욱 효과적이라고 느낄 수 있다고 보았다. 즉, 시민들은 지역 차원에서 정치에 접근할 수 있는 기회가 많기 때문에 지방정부와 상대적으로 상호작용을 더 활발히 할 수 있으며 이러한 과정에서 지방정부에 대한 신뢰가 형성될 수 있다. 한편 사회적 자본, 공공 가치 등 가치적 측면과 지방정부 신뢰 간 관계를 논의한 연구들에서는 공공 가치가 민주주의나 정당성과 연관성을 가지며(김이수, 2018), 참여, 소통, 대인신뢰 등 사회적 자본은 제도적 신뢰와 상호 영향을 주고 받으며, 지방정부의 신뢰에 기여하는 요인으로 논의된다(최예나, 2017).

한편, 정부성과 측면에서 정부 신뢰를 고찰할 경우 정부의 정책 결과물에 대해 만족하는 것이 정부신뢰의 중요한 요인이 될 수 있다(황창호 외., 2017). 정부가 정책문제에 대한 효과적인 해결방안을 제시하고 효율적으로 일할 때 시민으로부터 신뢰받을 수 있다는 것이다(Levi, 1998; 황창호 외., 2017; 227; 재인용). 이는 지방정부 신뢰가 “공공관리와 민주적 거버넌스의 성공적인 운영을 대변하는 지표”로서 지방정부 성과를 향상시키는데 도움이 된다는 논의와 함께 기능적 측면으로 다뤄질 수 있다(Bouckaert et al., 2005; 최예나, 2017; 73; 재인용).

이제까지 지방정부 신뢰와 이에 영향을 미치는 요인을 연구 주제로 삼은 선행연구들은 크게 세 가지 흐름으로 구분할 수 있다. 첫째, 지방정부 신뢰를 중앙정부, 공공기관과 같은 제도에 대한 신뢰의 한 유형으로 고려하거나(김이수, 2018; 최예나, 2016), 지방정부 신뢰의 개념 차원으로서 신용성, 능력, 도덕성과 같은 세부개념을 신뢰로서 다루는 연구들이다(박종민, 1991; 박순애, 2006; 이곤수·송진섭, 2011). 이러한 연구들은 신뢰의 개념 정의와 측정 방식을 정교화하는데 목적을 둔 연구로서, 지방정부 신뢰를 구성하는 개념들을 다양한 차원으로 살펴보고 있다. 해당 논의들은 지방정부 신뢰에 대한 구체적인 개념 정의가 이루어졌다는 데에서 연구적 진전을 보이고 있으나, 세부 개념인 능력, 도덕성 등은 지방정부 신뢰와 엄연히 구분되는 가치이기 때문에 혼란을 줄 수 있다.

둘째, 지방정부 신뢰의 영향요인으로서 역량을 보거나(김태형 외., 2019; 송낙길, 2012), 공공 가치를 살펴보는 논의가 있다(김이수, 2018; 최예나, 2016). 역량을 신뢰의 영향요인으로 살펴보는 연구들은 시민들이 정부가 수행하는 업무나 정책의 결과물을 통해 실질적으로 정부에 대해 만족하는가라는 차원을 중요하게 고려한다. 즉, 기능주의적 측면에서 정부의 역할을 중요하게 다루고, 이는 시민들로 하여금 신뢰하게 하는 주요한 원인이라고 보는 것이다. 한편 가치적 차원을 신뢰의 영향요인으로 살펴보는 연구들은 정부가 단순히 기능을 집행하는 역할에 머무는 것이 아니라 정부가 추구해야 할 공익적 가치를 잘 형성하고 있는지의 여부가 시민들로 하여금 정부를 신뢰하는데 중요한 요소라고 설명한다. 이러한 연구들은 논리적 근거를 기능주의와 가치적 접근에 명확히 기초하였으나, 두 가지를 모두 종합적으로 살펴보지 못했다는 데에서 한계가 있다. 한편, 손호중(2016)은 지방정부 신뢰의 영향요인을 정부 행태, 공직자 행태, 정책활동 변화의 세 가지 차원으로 구분하여 지방정부의 능력과 가치적 요소를 종합적으로 검토하고 있으나, AHP 방식으로 살펴보고 있어 엄밀한 인과관계를 밝히지 못했다는 한계가 존재한다.

셋째, 지방정부 신뢰의 영향요인을 정부 차원, 신뢰자 개인 차원으로 구분하여 살펴보는 연구이다(정광호 외., 2011). 이는 신뢰를 '신뢰하는 자(trustor)'와 '신뢰를 받는 자(trustee)'의 특성을 모두 포괄하는 것으로 살펴보고 접근하는 방식이다. 특히 참여, 정치적 지지 등 사회적 요인들과 생활수준, 소득, 교육 등 개인적 차원이 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 살펴보았다는 점에서 의의가 있다. 예를 들어, 실업에 처하거나 경제적 빈곤 수준이 심한 경우 정부에 대한 불신이 높거나, 성별, 이념적 성향에 따라서도 정부에 대한 신뢰 정도가 다른 것을 알 수 있다(김정숙·조운직, 2020; 송현진 외. 2019; 황창호 외. 2015; Grimmeliikhuijsen & Meijer, 2014; Hutchison & Johnson, 2011; Lawrence, 1997; Orren, 1997).

이 연구는 위에서 언급한 주요 선행연구들의 한계를 보완하고자, 지방정부 신뢰의 개념 내에 다수의 공공 가치 개념이 포함된 것을 분리하였다. 그리고 지방정부의 역량과 가치가 각각

지방정부 신뢰에 영향을 줄 수 있지만, 둘 간의 관계 역시 중요한 영향요인이 될 수 있다고 보았다. 특히 지방정부 신뢰는 신뢰를 받는 자로서 지방정부 차원의 요인도 중요하나, 신뢰를 하는 자로서 개인적(지역주민) 차원 역시 종합적으로 검토하는 방향으로 연구를 진행하였다.

## 2. 지역주민은 어떤 지방정부를 신뢰하는가?

### 1) 역량있는 정부

‘역량’이란 개념은 조직, 제도 경제학, 정치경제 등 다양한 분야에서 다뤄지고 있으나, 광범위하게 합의된 정의를 찾아보기는 쉽지 않다(Morgan, 2006). 다만 거시적 차원에서 역량을 살펴보면 ‘국가가 문제를 성공적으로 관리할 수 있는 능력’을 의미하며, 미시적 차원에서는 ‘조직 구성원들이 효과적으로 소통할 수 있는 능력’ 등을 뜻한다(Morgan, 2006: 2). 조직의 역량은 흔히 “성공적으로 사업을 관리할 수 있는 사람, 조직, 사회의 능력”을 뜻하며, 흔히 조직의 목적 달성에 기반하여 정의된다(OECD-DAC 2006; 김정숙·문명재, 2015: 55; 재인용). 이러한 논의를 토대로 역량은 ‘목표 달성을 위해 업무를 효과적, 효율적 그리고 지속가능한 방향으로 수행할 수 있는 능력’으로 개념화 할 수 있다(김태형 외., 2019: 8).

지방정부 역량 개념을 체계적으로 종합하기 위해서는 다수의 학자들이 다루고 있는 정부 역량 또는 지방정부 역량을 함께 살펴볼 필요가 있다. 우선 김현정(2022: 232)은 정부 역량을 “법·제도를 강제하고 효율적으로 정책을 이행하고 서비스를 전달할 수 있는 능력”으로 본다. 또한 황창호(2020: 170)는 정부 역량을 “정부의 질을 향상시켜 궁극적으로 국민의 삶의 질에도 긍정적인 영향을 미치며 정부가 정책을 보다 효과적으로 집행하여 정부성과를 향상시키는데 중요하게 영향을 미치는 요인”으로 정의한다. 이승중·윤두섭(2005: 9)은 지방정부 역량을 “지방정부의 목적 달성을 위해 필요한 지방정부 조직 및 공직자의 물적·인적 역량”으로 간주한다. 이러한 논의들을 토대로 지방정부 역량을 정의하면 “지역 주민들의 삶의 질을 높이고 지역 단위 정책 및 프로그램의 집행을 통해 공공서비스를 효과적으로 제공하는 능력”으로 볼 수 있다.

이러한 지방정부 역량에 대한 이론적 검토는 그 구성 요소와 측정 방식을 세분화하여 아래와 같이 정리해볼 수 있다. 우선, Donahue et al.(2000)는 지방정부 역량을 크게 정책관리 역량, 자원관리 역량, 프로그램 관리 역량 측면으로 구분했다. Gargan(1981: 652)은 지방정부 역량을 “하고 싶은 일을 할 수 있는 능력”으로 보며, 지역사회 내의 기대, 자원, 정책문제 간 상호작용을 통해 이루어진다고 보았다. 이승중·윤두섭(2005)은 지방정부의 역량을 크게

외부역량과 내부역량으로 구분하며, 외부역량으로 시민사회의 역량, 사회경제적 조건 등을 살펴보고, 내부역량으로 인적 역량과 물적 역량을 살펴보았다. 마지막으로 Bowman과 Kearney(1988)는 정부의 역량을 대응성, 효율적이고 효과적인 의사결정, 갈등관리로 보고 있고, Bush(2004)는 지방정부가 평화와 갈등 해결을 위해 갈등관리 역량을 중요한 역량으로 살펴보고 있다.

이러한 논의들을 살펴보면, 지방정부의 역량이 단순히 정책을 집행하기 위한 관리 역량을 넘어서 외부 환경과의 상호작용과 소통까지 포괄하는 광범위한 개념임을 알 수 있다. 따라서 본 연구에서는 지방정부 역량을 내부와 외부로 포괄하는 개념으로 보며, 다수의 연구자들이 공통적으로 다룬 정책 역량과 인적 역량으로 구분하였다. 또한 지방정부의 거버넌스 차원에서 갈등관리 역량을 중요하게 판단하여 세 번째 구성요소로 살펴보았다.

지방정부 역량은 복잡한 정책문제를 해결하기 위해 지역이 가진 자원을 투입하여 공공서비스라는 산출물을 만들어내는 과정에서 중요한 역할을 하기 때문에, 다수의 선행연구에서 정부 신뢰를 향상시킬 수 있는 핵심 요인으로서 다루고 있다(Andrews & Boyne, 2010; 김태형 외., 2019; 황창호 외., 2017; 표경규 외., 2021). 즉, 정부가 자원을 효율적이고 효과적으로 관리할 수 있는 능력으로서 역량을 지닐 때 조직의 목표를 달성하는 과정에서 조직 구성원에게 동기를 부여하고 참여할 수 있도록 하는 것이다(Andrews & Boyne, 2010). 또한 정부 역량이 높을 때 눈에 보이는 성과가 드러나지 않더라도 시민들에게는 정부가 정책을 제대로 잘 집행할 것이라는 신뢰감을 줄 수 있다(김태형 외., 2019; 황창호 외., 2017).

특히, 지방정부는 중앙정부와 달리 집행 기능을 주로 전담·수행한다는 특징을 갖는다. 이정철·이정욱(2015)은 난해한 정책환경 하에서 시민들의 정책에 대한 지지와 합법성을 얻고, 이를 통해 정책을 성공적으로 이끄는 능력으로 보았다. 지방정부의 정책 역량은 사업 및 프로그램을 효과적으로 제공함으로써 본래의 정책 목적을 달성하는 능력으로서, 지방정부 차원의 정책 성과를 직접적으로 창출하는데 중요한 요소라고 할 수 있다. 특히 지방정부의 정책 역량은 정책을 집행하는 과정에서 정책의 대상자에게 신뢰감을 줄 수 있는 중요한 요소이다(구주영, 2022). 따라서 이러한 정책 역량은 정책 목표 달성과 나아가 이를 집행하는 지방정부에 대한 시민들의 신뢰를 형성하는데 도움이 될 수 있다.

또한 지방정부의 인적 역량은 지방 단위의 사업 및 프로그램을 수행하는 데에서 가장 기본적인 요소로서, 지방공무원의 능력과 태도를 포괄하는 개념으로 볼 수 있다(이승중 외., 2008). 황창호 외.(2017)는 공무원의 업무처리 능력, 전문지식, 업무 효율성 등을 공무원의 역량으로 정의하며, 이는 정부 신뢰를 높이는데 중요한 영향을 미친다고 보았다. Donahue 외.(2000)는 행정 활동은 정부 성과로 이어지는 블랙박스(Black box)의 주요 측면으로서 정책과 프로그램의 목표와 결과를 형성하는데 중대한 영향을 미친다고 보았다. 그들은 이러한 정

부 관리 능력 중 핵심을 인적 관리 역량으로 보았다. 따라서 지방정부의 인적 역량은 실질적으로 사업과 프로그램을 집행하는 핵심 요소로서 정책의 성공을 가늠할 수 있기 때문에, 인적 역량이 높으면 주민들로 하여금 지방정부에 대한 신뢰를 높일 수 있다.

마지막으로 지방정부의 갈등관리 역량은 외부적 측면의 시민사회 등 다양한 행위자와의 소통 및 관리 능력을 의미한다. Bush(2004: 54)는 갈등관리 역량을 정부가 폭력적 권위를 사용하지 않고 갈등을 관리하고 해결할 수 있는 능력으로 정의하였고, 정부는 갈등관리 역량을 토대로 다양한 공식·비공식적 매커니즘을 통해 상시적으로 지역에서 일어나는 갈등을 해결한다. 김재신 외(2021)는 2010년부터 2019년까지 공공갈등 심각성 인식과 정부신뢰수준의 변화패턴을 살펴본 결과, 공공갈등이 심화된다고 인식할수록 정부신뢰 수준은 낮아짐을 알 수 있다. 민주주의 사회에서는 정부, 시민사회, 기업 등 각 행위자 간 지속적인 갈등이 일어날 수 있으며, 이를 얼마나 합리적으로 잘 해결할 수 있는가가 정부에 대한 신뢰를 증대시키는 중요한 요인이라 할 수 있다(Dunn 1988).

따라서 이러한 논의를 종합하면 아래와 같이 가설을 도출할 수 있다.

가설 1. 역량있는 지방정부는 지역 주민으로부터 신뢰를 받는다.

가설 1-1. 지방정부의 정책 역량이 높으면 지역 주민으로부터 높은 신뢰를 받는다.

가설 1-2. 지방정부의 인적 역량이 높으면 지역 주민으로부터 높은 신뢰를 받는다.

가설 1-3. 지방정부의 갈등관리 역량이 높으면 지역 주민으로부터 높은 신뢰를 받는다.

## 2) 가치를 추구하는 정부

정부는 민주성, 공익, 공공성 등 행정가치를 추구하며, 시민들의 삶의 질을 높이고자 노력한다. 행정가치는 “행정부의 여러 조직이 명시적 혹은 암묵적으로 공유하는 신념으로서 여러 정책 수단 중 가장 바람직한 것을 결정하는데 영향을 미치는 것”으로 정의된다(주운현 외., 2021: 107). 또한 박형준 외(2013: 163)는 행정가치를 “사회공공가치의 실현을 위한 수단으로서의 가치 및 지도이념”으로 정의하였고, 김영주 외(2015: 126)는 “행정활동이 추구해야 할 방향, 이념, 규범, 가치, 원리, 신념 또는 행정활동의 지침, 판단기준, 평가기준” 등을 개념요소로 구분하였다. 이처럼 행정가치는 그 자체로 행정이 추구하는 목적이 될 수 있으며, 정부 운영의 방향과 규범 등의 내용을 포함하기도 한다.

흔히 행정가치는 본질적 가치와 수단적 가치로 구분되며, 본질적 가치에 공익, 정의, 형평성, 자유와 평등이, 수단적 가치에 민주성, 합리성, 책임성, 효율성 등이 포함된다(이종수 외.,

2022). 정부는 이러한 행정가치를 추구함으로써 사회통합과 사회정의를 실현하고 사회적 약자를 보호한다(김영주 외., 2015). 행정가치는 그 자체로 정부활동의 성과로서 받아들여지거나, 정부성과를 구성하는 요소로서 논의되기도 하기 때문에, 행정가치를 증진시키는 것은 시민들로 하여금 정부에 대한 신뢰를 높이는데 중요한 영향을 줄 수 있다(박진아, 2018).

한편, 최예나(2016)는 공공 가치 중 사회적으로 중요성이 높아지고 있는 민주성(대응성), 공정성, 청렴성을 세부 공공가치 유형으로 구분하여 정부신뢰와의 관계를 살펴본 바 있다. 박진아(2018)는 공공가치 중 형평성, 책임성, 공정성을 중심으로 정부신뢰에 미치는 영향을 실증적으로 살펴본 바 있다. 황창호 외(2015)는 본질적 가치 중 공익성과 형평성을, 수단적 가치 중 전문성, 투명성, 효율성이 정부신뢰에 갖는 영향을 검토하였다. 이처럼 다수의 연구자들은 행정가치 및 공공가치 중 특정 가치들을 중심으로 시민들의 인식과 신뢰 간 관계를 탐색적으로 살펴본 바 있다. 따라서 이 연구에서는 다양한 가치유형 중 청렴성, 책임성, 공정성 가치를 중심으로 공공 가치가 정부신뢰에 미치는 영향을 살펴보고자 한다.

지방정부가 추구하는 청렴성은 조직으로서 지방정부와 내부의 구성원들이 윤리적 행동과 이를 행동할 수 있는 능력이라 볼 수 있다. Hoekstra와 Kaptein(2012: 7)는 청렴성을 "구성원의 윤리적 행동과 이를 행동할 수 있는 능력"으로 정의하며, 이 안에는 윤리적 딜레마를 해결하고 부정부패에 대한 위험과 유혹을 피하는 능력이 포함된다고 설명한다. 정부나 공공기관을 대상으로 한 청렴성은 "직무와 관계가 있든 없든 금전이나 향응을 받지 않으며 사익을 추구하지 않음"을 뜻한다(인사혁신처·한국행정연구원, 2015: 46). 즉, 시민들이 인식하는 정부의 청렴성은 단순히 '부정부패하지 않는 정부'를 뜻하는 것이다. 따라서 지방정부가 추구하는 청렴성은 조직으로서 지방자치단체, 지방의회, 내부 구성원인 지방의회 의원, 지방공무원 등이 부정부패하지 않고 윤리적 행동을 할 수 있는 능력이라 할 수 있다.

이러한 지방정부의 청렴성은 시민들이 갖는 지방정부에 대한 신뢰감에 중대한 영향을 미친다. 시민들은 정부와 정부에서 일하는 공무원이 부정부패하지 않고 청렴할 때 정부가 제 역할을 다할 것이라 기대하고 신뢰한다. 정광호 외(2011)는 지방정부가 청렴할수록 지방정부 단체장과 의회에 대한 신뢰가 높아진다는 점을 실증적으로 규명하였다. 또한 김상목·김승현(2018)은 시민들이 정부가 청렴하다고 인식할수록 정부에 대한 신뢰가 높아진다고 보았다. 따라서 지방정부는 청렴성을 높이기 위해 각종 행동 강령, 윤리 서약, 청렴성 평가 등의 제도적 노력을 수행하고 있다(Hoekstra & Kaptein, 2012).

정부 및 공공 부문에서 논의되는 공적 책임성은 "공적 책임이 있는 사람은 자신의 의무 수행에 대해 '국민'에게 책임을 져야 한다는 믿음을 표현하는 것"이다(Bovens et al., 2008: 199). 이러한 내용을 지방정부의 책임성에 적용하면 "지방정부가 지방정부의 주요 이해관계자인 주민, 지방의회, 언론 등을 대상으로 권한의 이양과 관련된 자신의 행위를 설명하고 정

당화하며 결과적으로 의무를 다하는 사회적 관계”로 정의할 수 있다. 즉, 지방정부가 법적·제도적으로 책임을 갖는 주민, 지방의회 등을 대상으로 지방정부의 역할과 책임을 다하는 것으로 볼 수 있다.

지방정부의 책임성은 정부가 필수적으로 추구해야 할 규범적 요인으로서, 시민들의 정부에 대한 신뢰를 형성하는데 중요한 영향요인이라 할 수 있다. Torcal(2014)은 시민들이 기대하는 수준만큼 공무원들이 민주적 책임성을 다하지 못할 때 정부에 대한 신뢰가 낮아진다는 점을 실증적으로 규명하였다. 박진아(2018)는 정부에 대한 책임성이 높을수록 시민들이 인식하는 정부에 대한 신뢰 수준 역시 높아진다는 점을 밝혔다. 또한 이숙중·유희정(2015)은 정부의 책임성은 대통령 신뢰와 정부신뢰에 모두 긍정적인 영향요인임을 밝혔다. 따라서 시민들은 책임성이 높은 지방정부를 더욱 신뢰할 것으로 예상할 수 있다.

마지막으로 지방정부가 추구하는 공정성은 지방의 구성원들을 대상으로 기회와 조건 상의 공정한 정책과 제도를 집행하는 것으로 볼 수 있다. 고대유(2022)는 정부의 공정성을 기회와 조건 상의 공정성으로 보고 소수의 특권을 해체하거나 시민들에게 공정한 교육기회를 부여하는 등의 법·제도적 차원의 노력으로 설명하였다. 신상준·이숙중(2016)은 정부의 공정성은 정부의 질을 측정할 수 있는 하나의 요인으로 보고, 롤스가 말한 정의(justice)에서 차등의 원칙인 ‘최소 수혜자의 최대 혜택’과 유사하다고 설명한다. 즉, 법 앞의 평등과 같은 공정성(fairness)이 아니라, 정부 정책이 갖는 민주적 공정성에 더욱 가깝다는 것이다.

다수의 선행연구들에서는 이러한 정부의 공정성이 정부신뢰를 향상시키는 중요한 요인이라 설명한다(박진아, 2018; 신상준·이숙중, 2016; 이우진·하솔잎, 2016; 최예나, 2018; Bultler, 1991). 이우진·하솔잎(2016)은 시민들의 공정성에 대한 인식은 높은 정부 신뢰로 이어진다고 보았다. 또한 시민들은 공정한 정부를 바라며, 정부의 공정성이 높다고 인식할 때 정부에 대한 신뢰가 향상됨을 알 수 있다(신상준·이숙중, 2016). 박진아(2018)와 최예나(2018)는 시민들이 인식하는 정부 공정성이 정부에 대한 신뢰에 중요한 영향요인임을 밝혔다. 따라서 시민들이 지방정부가 공정하다고 인식할수록 지방정부에 대한 높은 신뢰를 가질 것이라 예상할 수 있다.

가설 2. 가치를 추구하는 지방정부는 지역 주민으로부터 신뢰를 받는다.

가설 1-1. 지방정부의 청렴성이 높으면 지역 주민으로부터 높은 신뢰를 받는다.

가설 1-2. 지방정부의 책임성이 높으면 지역 주민으로부터 높은 신뢰를 받는다.

가설 1-3. 지방정부의 공정성이 높으면 지역 주민으로부터 높은 신뢰를 받는다.

### 3) 정부의 역량과 행정 가치 간 관계

정부의 역량과 행정 가치(공공가치)의 관계는 가정과 개념적 정의에 따라 다양한 이론적 접근이 시도되어왔으며 연구자마다 상이한 결론을 도출해왔다. 이처럼 두 개념의 엄밀한 구분과 관계 설정은 용이하지 않으나, 아래와 같이 기존 논의를 종합해 볼 수 있다.

우선, 정부 역량의 개념을 구조화하여 행정가치와의 관계를 이해할 수 있다. 정부역량의 개념은 '역량 요소(capacity element)'와 '역량 수준(capacity level)'으로 구분 가능하다(한상우·최길수, 2006:187). 이 중 '역량 요소(capacity element)'는 역량을 구성하는 하위 요인들로 조직 구성원의 개개인의 특성과 관련된다. 그리고 '역량 수준(capacity level)'은 개인을 넘어서 집단과 조직 등에서 나타나는 능력적인 내용을 나타낸다(한상우·최길수, 2006:187).

우선 역량 요소(capacity element)를 살펴보면, 지방정부의 역량을 행정 역량(administrative capacity)으로 간주할 수 있다. 구체적으로 지방정부의 행정 역량은 인적 역량에 초점을 둘 경우 지방정부 역량은 공무원의 역량으로 대변될 수 있다(황창호 외, 2017). 여기서 역량은 관료들의 업무 수행 능력으로 '전문 지식'이나 '능률성' 등을 포함하게 되며 역량 요소로 관료(공무원)의 개개인의 인식적 차원에 공공가치가 포함된다. 즉, 인적 역량의 요인으로 공공가치가 포함될 수 있다. 혹은 더 나아가 공공가치는 공무원들의 내재화된 지침으로 간주되기도 한다. 예를 들어, 박형준 외(2013)에서는 기존 연구에서 살펴본 행정 가치(공공가치)는 사회에서 공유하는 가치이자 공직자들의 행동 원칙이라고 보았다. 여기서 관료는 공직자로서 갖춰야할 전문 직업윤리와 함께 행정이 추구해야할 올바른 규범적 지침으로 공공가치를 추구한다. 심동철(2017)에 의하면 공직자는 자신이 속한 조직의 가치를 이해하고 사회에서의 공직자에 대한 이해를 통해 스스로 공직가치를 정립하고 역할 정체성을 수립한다고 보았다. 해당 연구에서 공무원에 따라 내재화한 공직가치는 상이할 수 있다고 보았다. 예를 들어, 효율성, 효과성, 고객만족 등의 신공공관리적 패러다임의 가치에서 더 나아가 의사소통 합리성, 민주성 등이 공무원의 핵심적 역량으로 강조된다고 주장하였다. 이와 유사하게 류태건·차재권(2020)에서도 행정가치는 공무원들이 준수해야 할 행동 기준으로 간주되었다. 따라서 지방정부 역량을 관료들의 업무 수행 능력에 초점을 둔다면 공공가치는 역량의 하위 요소로 존재할 수 있다.

그리고 방법론적 개체주의 관점에서 지방정부 역량은 조직 역량의 차원으로 접근할 수 있다. 지방정부 역량은 개개인의 역량 요소의 집합으로 가정할 경우, 관료 개개인의 업무 수행 능력뿐만 아니라 조직관리 차원으로 외연의 확장이 이행된다. 미시적 차원에서 공무원 개인 역량 요소로 공공가치가 포함되었다면 이를 종합하는 조직에서도 공공가치가 발현될 수 있다. 역량 수준(capacity level)의 차원에서 역량 있는 관료들이 효율적인 조직을 위해 애쓸

경우 공공가치 중 효율성의 추구가 가능해 진다. 이러한 맥락에서 지방정부 역량은 ‘지방정부의 관료(공직자)들이 주어진 역할을 효과적으로 수행할 수 있는 개인적 능력과 효율적 조직관리를 위한 자원과 시스템’으로 정의할 수 있다(한상우·최길수, 2006).

한편, 앞서 살펴본 역량 수준(capacity level)의 논의에 기초에 정책과 제도적 차원에서 지방정부 역량과 공공가치의 관계를 살펴보고자 한다. 이 경우 지방정부의 역량은 지방의 거버넌스(local governance)를 구성하고 있는 다양한 주체들과의 갈등 조정 및 합의, 그리고 정책과 제도에 대한 요인들을 포괄한다(한상우·최길수, 2006:187; 박진아, 2018). 여기서 제도적 역량은 정책의 형성 및 집행 그리고 정부 제도의 투명성과 책임성을 높은 수준으로 유지하는 능력을 뜻한다(Fukuyama, 2004a:8-9; 박진아, 2018; 재인용). 또한 제도적 역량은 공정성, 정직성, 형평성 등을 제공하고 부정부패 및 법의 남용을 줄이는데 기여한다(Twizeyimana & Andersson, 2019). 정부가 가족, 지역사회 등 다양한 사회적 관계 속에서 정부의 정책 및 프로그램을 수월하게 수행할 때 이는 장기적으로 시민들의 웰빙(wellbeing)과 삶의 질을 높이는데 기여하고 가치를 창출할 수 있다(Castelnuovo, 2013). 따라서 정부가 행정 가치를 추구하는 데에서 정부의 역량을 형성하는 것은 꼭 필요한 전제조건이라 할 수 있다. 정책과 제도를 통해 공공가치를 실현할 수 있으므로 공공가치는 정책 역량의 산출물(output)이며 반대로 공공가치의 실현을 위해 행정역량이 필요조건으로 기능하게 된다.

마지막으로 과정적 차원에서 역량과 공공가치의 관계를 살펴볼 수 있다. 정부가 공공 가치를 달성하는 것은 지방정부의 다양한 역량 없이는 불가능한 일이기 때문이다. Castelnuovo(2013)는 정책은 행정 역량의 결과물이며, 행정 가치를 창출하는 행정의 역량으로서 평가될 수 있다고 주장한다. 예를 들어 효율성은 시민에 대한 프로세스 및 서비스 품질 향상, 의사소통 능력, 협업 능력 등과 관련된다.

한편, 지방정부가 갖는 역량은 결과적으로 시민들의 삶의 질을 높이고 신뢰받는 정부로 발돋움하기 위해 민주성, 투명성, 청렴성 등 행정 가치를 추구하는 과정으로 이어진다. 지방정부는 전자정부와 같은 혁신적인 정책을 집행하거나 각종 정책문제를 해결하는 역량을 형성함으로써 새로운 행정 가치를 창출하며, 시민들의 신뢰를 이끌어낸다. 따라서 이 과정에서 역량있는 지방정부가 시민들을 위해 행정 가치를 추구할 때 시민들의 신뢰감은 더욱 높아질 수 있다.

이 같은 과정은 정부를 하나의 조직으로 보고, 조직과 구성원들이 공유하는 민주성, 청렴성, 공정성 등의 가치가 구성원들의 동기, 역량, 조직몰입 등과 상호작용을 갖는다고 보고하는 선행연구들을 통해서도 확인할 수 있다(구주영, 2021; 도명록 외., 2018). 즉, 이러한 연구들은 흔히 조직 단위 연구에서 리더십, 능력, 인적 자본 등이 공정성 및 민주성과 같은 가치와 상호작용을 일으켜 조직몰입, 조직성과 등을 향상시킨다는 논의이다.

또한 지방정부 단위 연구에서는 정부가 추구하는 행정 가치가 사회적 자본과 정부신뢰 간

관계를 행정 가치가 조절한다는 논의가 있다(최예나 외., 2020). 최예나 외(2020)는 정부의 청렴성은 공동체 의식이 정부신뢰에 미치는 영향을 더욱 증폭한다는 점을 실증적으로 규명하였다. 따라서 이제까지 지방정부의 역량과 가치 간 상호작용을 실증적으로 살펴보는 연구들은 미진하였으나, 사회자본, 동기, 역량 등과 행정 가치 간 관계를 통해 지방정부가 추구하는 행정 가치는 지방정부의 역량이 신뢰에 미치는 영향을 조절할 것으로 예상할 수 있다.

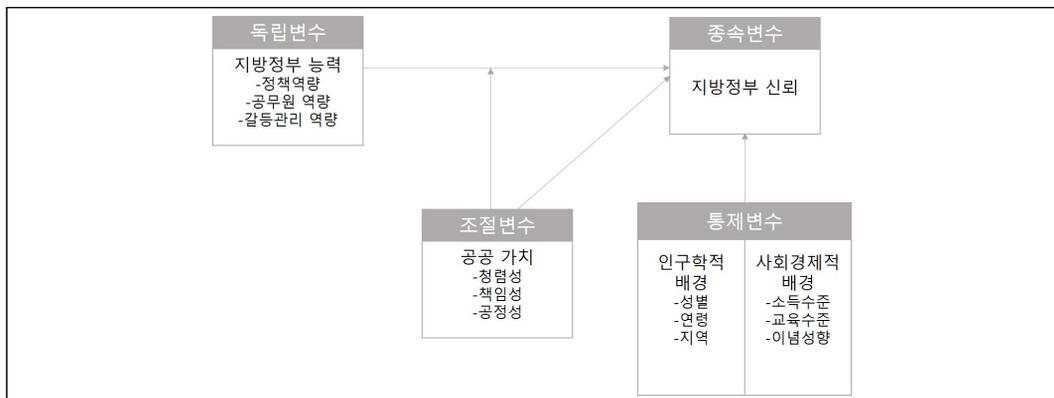
가설 3. 지방정부가 추구하는 가치는 역량이 신뢰에 미치는 영향을 증폭시킬 것이다.

### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 연구모형

이 연구의 종속변수는 지방정부 신뢰이며, 독립변수는 지방정부의 능력으로서 하위변수로 정책 역량, 공무원 역량, 갈등관리 역량을 설정하였다. 또한 선행연구 검토를 통해 조절변수로 공공가치를 살펴보고 있으며, 하위변수로 청렴성, 책임성, 공정성을 활용하였다. 통제변수는 인구학적 배경으로서 성별, 연령, 지역을 살펴보고, 사회경제적 배경으로 소득수준, 교육수준, 이념성향을 포함하였다. 이상의 변수들 간 관계를 연구모형으로 도식화하면 다음의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 분석틀



## 2. 분석자료 및 방법

이 연구는 지방정부의 능력과 가치가 신뢰에 미치는 영향을 규명하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 2021년에 실시한 온라인 설문조사를 통해 자료를 취득하였다. 이 조사는 「(주)마크로밀엠브레인」을 통해 수행하였고, 사전에 설문조사 업체에 등록되어 있는 온라인 패널들을 대상으로 삼았다. 온라인 설문 대상자들은 전국의 19세 이상 시민들로, 17개 광역자치단체가 모두 포함될 수 있도록 하였다. 조사 내용은 지방정부 신뢰, 공공 가치, 역량, 인구학적 배경, 사회경제적 배경 등으로 구성하였다.

응답자들의 특성은 다음 <표 1>과 같다. 남성이 약 50.9%, 여성이 약 49.1%를 차지하고 있으며, 연령은 주로 40대와 50대에 분포해 있다. 지역별로 살펴보면, 서울 18.9%, 경기 27.1%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 나머지 지역들 역시 실제 주민등록인구의 비례와 유사하게 구성되어 있다. 소득 수준은 월 200만원 미만부터 900만원 이상까지 9등급으로 나누어 살펴본 결과, 월 300-400만원 미만이 가장 많은 19.3%의 비중을 차지하고 있다. 반면 월 800-900만원 미만이 전체 중 6.2%로 가장 낮은 비중을 차지한다. 최종 학력은 중졸 이하부터 대학원 재학 이상으로 구성하여 문의하였고, 대졸이 전체 65.7%로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 중졸 이하가 가장 낮은 0.6%를 구성하고 있다.

<표 1> 응답자의 특성

인적 특성	구분	N(명)	비율(%)
성별	남자	1,273	50.9
	여자	1,226	49.1
연령	만 20대	493	19.7
	만 30대	480	19.2
	만 40대	567	22.7
	만 50대	637	25.5
	만 60세 이상	322	12.9
권역	서울	473	18.9
	부산	160	6.4
	대구	114	4.6
	인천	146	5.8
	광주	68	2.7
	대전	73	2.9
	울산	57	2.3

인적 특성	구분	N(명)	비율(%)
	경기	676	27.1
	강원	72	2.9
	충북	75	3.0
	충남	96	3.8
	전북	81	3.2
	전남	79	3.2
	경북	122	4.9
	경남	154	6.2
	제주	37	1.5
	세종	16	0.6
가구소득	200만원 미만	243	9.7
	200-300만원 미만	355	14.2
	300-400만원 미만	482	19.3
	400-500만원 미만	319	12.8
	500-600만원 미만	368	14.7
	600-700만원 미만	206	8.2
	700-800만원 미만	172	6.9
	800-900만원 미만	154	6.2
	900만원 이상	200	8.0
최종학력	중졸 이하	16	0.6
	고졸	430	17.2
	대학 재학	139	5.6
	대졸	1,642	65.7
	대학원 재학 이상	272	10.9

본 연구는 위의 설문자료를 바탕으로 Stata 17 버전을 활용하여 다중회귀분석 및 조절효과 분석을 실시하였다. 이를 통해 지방정부 신뢰에 영향을 미치는 지방정부 능력으로서 정책 역량, 공무원 역량, 갈등관리 역량을 독립변수로 삼았고, 조절변수로서 공공 가치인 청렴성, 책임성, 공정성을 분석하였다.

### 3. 변수의 측정

실증분석을 위한 종속변수는 지방정부 신뢰 수준이다. 지방정부 신뢰는 “지방정부(대표기관이나 대의제도)에 대한 지역주민들의 긍정적 기대감”으로 정의된다(이근수·송건섭, 2011: 8). 지방정부 신뢰를 변수로 활용한 연구들은 대부분 지방정부에 대한 신뢰 정도나(유두호·유나리, 2020; 최예나, 2016), 지방정부를 구성하는 단체장, 지방의회, 시군구청에 대한 신뢰 정도를

(정광호 외., 2011; 이곤수·송건섭, 2011) 측정하는 방식으로 해당 실증분석을 진행하였다. 한편 일반적인 정부 신뢰 문항은 하나의 단일한 문항 또는 다양한 세부 개념을 담은 문항들의 조합으로 측정되었다. 단일한 문항의 경우 정부에 대한 신뢰 정도를 측정하는 방법이고(김정숙·조윤직, 2020; 문승민·최선미, 2018; 김정숙·황창호, 2021), 다양한 세부 개념을 담은 문항을 활용하는 경우 정부 신뢰를 행정·사법·입법기관 등에 대한 신뢰 평균(김정숙·정다정, 2019; 김정숙·최선미, 2019), 정책 영역별 신뢰 평균(금현섭·백승주, 2010) 등을 포함하였다. 오경민·박홍식(2002: 119)은 정부신뢰의 개념과 측정에 관한 선행연구 검토 결과를 토대로 신뢰를 개념 요소적으로 구분할 때 "1) 정부 때문에 손해가 생겨도 그것을 어느 정도나 기꺼이 감수하고자 하는지, 2) 정부결정에 대한 믿음은 어떤지, 3) 정부의 말을 얼마나 수용하고 따르는지"로 측정할 수 있다고 본다. 본 장에서는 오경민·박홍식(2002)의 연구를 따라 지방정부 신뢰의 개념요소적 측정방안을 따라 1) 지방정부를 신뢰하는 정도, 2) 지방정부의 결정을 옳다고 받아들이는 정도, 3) 지방정부의 행위에 대한 불만을 지방의원에게 이야기할 경우 주의를 기울이는 정도로 구분하여 설문조사 문항을 구성하였고, 이들의 평균값을 측정하여 활용하였다. 응답 척도는 '매우 불신(매우 반대)=1', '매우 신뢰(매우 찬성)=5'로 5점 척도로 구성하였다.

독립변수는 지방정부 능력으로 크게 정책 역량, 공무원 역량, 갈등관리 역량으로 구분하여 측정하였다. 지방정부의 정책 역량은 그들이 관할하는 기능 범위만큼이나 종합적인 내용을 포함하여, "지방정부가 정책형성, 집행 및 평가 등 정책과정을 성공적으로 수행하는데 요구되는 조직차원의 기본적인 제반 능력은 물론 의지와 노력을 동시에 내포하고 있는 역동적인 개념"으로 정의된다(신윤창·안치순, 2009: 195). 신윤창·안치순(2009)은 지방정부의 정책 역량을 비전과 전략, 목표와 수단, 단체장의 리더십 등 다수 문항들의 평균값으로 측정하였다. 이 연구에서는 정책형성 및 집행, 정책평가시스템, 정책일관성의 정도로 구성하여 평균값을 측정하였다. 응답 척도는 '매우 반대=1', '매우 찬성=5'로 5점 척도로 구성하였다.

공무원 역량은 일반적으로 정부의 인적 역량을 대표하는 개념으로서, 업무처리 능력과 같은 실질적인 집행 능력을 의미한다고 볼 수 있다(황창호 외., 2017). 황창호 외.(2017: 238)는 공무원 역량을 "1) 우리나라 중앙 공무원은 전반적으로 잘하고 있다. 2) 우리나라 지방 공무원은 전반적으로 잘하고 있다. 3) 우리나라 교육 공무원은 전반적으로 잘하고 있다."로 구성하여 측정하였다. 이 연구에서는 지방정부 공무원에 한정하여 그들이 업무에 필요한 전문지식과 기술의 정도로 측정하였다. 응답 척도는 위의 정책 역량과 마찬가지로 '매우 반대=1', '매우 찬성=5'로 5점 척도로 구성하였다.

갈등관리 역량은 지방정부 내에 일어날 수 있는 노사문제, 환경문제, 계층갈등 등 다양한 공공갈등을 사전에 예방하거나 발생 이후 해결을 위한 프로세스를 관리하는 등의 전반적인 과정을 의미한다(천대운, 2020). 김강민·김주경(2021: 13)은 갈등관리 역량을 "중앙정부 및

지방정부에 대한 신뢰"와 "정부의 갈등해결 개입 수준"으로 측정하였다. 이 연구에서는 갈등 관리 역량을 공공갈등에 대한 관리 정도로 한정하여 설문조사 문항을 구성하여 활용하였다. 갈등관리 역량 역시 응답 척도는 매우 반대=1, 매우 찬성=5로 5점 척도로 구성하였다.

이 연구에서 조절변수는 공공가치인 청렴성, 책임성, 공정성을 활용하였다. 청렴성은 "정부 정책을 부패 없이 성실하게 수행하는 정부활동"을 의미한다(최예나, 2017: 7). 지방정부의 청렴성을 토대로 실증연구를 실시한 선행연구에 따르면, 지방정부의 청렴성을 "지방자치단체가 청렴한 정도"로 측정하였다(최예나 외., 2020: 524). 이 연구에서는 지방정부의 청렴성을 "진실을 말하는 정도"와 "업무에 대한 정보 공개 등 개방적인 정도"로 측정하여 평균값을 활용하였다. 청렴성 설문 문항의 응답 척도는 매우 반대=1, 매우 찬성=5로 5점 척도로 구성하였다.

책임성은 "공적 책임이 있는 사람은 자신의 의무 수행에 대해 '국민'에게 책임을 져야 한다는 믿음을 표현하는 것"이다(Bovens et al., 2008: 199). 이를 지방정부 책임성에 적용하면, 지방정부가 지방정부의 주요 이해관계자인 주민, 지방의회, 언론 등을 대상으로 권한의 이양과 관련된 자신의 행위를 설명하고 정당화하며 결과적으로 의무를 다하는 사회적 관계로 정의할 수 있다. 이 연구에서는 책임성을 "절차 준수를 위한 노력 정도"와 "업무 수행을 위해 최선을 다하는 정도"로 측정하여 평균값을 활용하였다. 응답 척도는 '매우 반대=1', '매우 찬성=5'로 5점 척도로 구성하였다.

공정성은 "절차적 정의와 실질적 정의를 포괄하는 바람직한 정부활동의 결과"를 뜻한다(최예나, 2017: 7). 유도호 외(2021: 306)는 정부의 공정성을 "중앙정부는 정부정책을 공정하게 집행한다."와 "지방자치단체는 지역행정을 공정하게 관리한다."로 측정하였다. 한편 김이수(2016: 132)는 롤스의 정의론에 따른 공정성 개념을 활용하여, 공정한 기회균등, 평등한 자유, 차등의 원리를 세부개념을 구성하여 설문 문항을 작성하였다. 이 연구에서는 지방정부의 공정성을 객관성, 국민에 대한 공정성, 정의, 평등의 네 가지 세부 개념으로 설문문항을 작성하였고, 각 문항별로 매우 반대=1, 매우 찬성=5로 5점 척도로 측정하였다.

〈표 2〉 변수의 측정

구분	변수명	구성개념	측정	크론바하 알파값
종속변수	지방정부 신뢰	자신이 사는 지역의 지방정부를 신뢰하는 정도	매우 반대=1~매우 찬성=5	0.7659
		지방정부의 결정은 옳다고 받아들이는 정도		
		내가 지방정부의 행위에 대한 불만을 지방의원에게 이야기 할 경우, 그는 나의 말에 주의를 기울일 것이다.		

구분		변수명	구성개념	측정	크론바하 알파값
독립 변수	역량	정책 역량	지방정부가 정책을 형성하고 집행할 수 있는 역량 정도		0.7722
			내가 살고 있는 지방정부의 정책에 대한 평가 시스템		
			내가 살고 있는 지방정부의 정책의 일관성 정도		
		공무원 역량	내가 살고 있는 지방정부의 공무원은 업무에 필요한 전문지식과 기술		-
		갈등관리 역량	내가 살고 있는 지방정부가 각 분야 갈등을 관리하는 정도		-
조절 변수	공공 가치	청렴성	진실을 말한다		0.8230
			자신의 업무에 대한 정보를 공개하는 등 개방적이다		
		책임성	법(규정) 등 절차를 준수하기 위해 노력한다		0.8548
			본인의 양심에 따라 맡은 바 업무를 수행하기 위해 최선을 다한다		
		공정성	객관적이다		0.9241
			국민에 대해 공정하다		
정의롭다					
		국민을 평등하게 대한다			
통제 변수	인구학적 배경	성별	남성: 1, 여성: 2	더미변수 (dummy Variable)	
		연령	연령(만)	연속변수 (continuous variable)	
		지역	서울/부산/대구/인천/광주/대전/울산/경기/강원/ 충북/충남/전북/전남/경북/경남/제주/세종		
	사회 경제적 배경	소득수준	① 월 200만원 미만 ② 월 200만원~300만원미만 ③ 월 300만원~400만원 미만 ④ 월 400만원~500만원 미만 ⑤ 월 500만원~월 600만원 미만 ⑥ 월 600만원~월 700만원 미만 ⑦ 월 700만원~월 800만원 미만 ⑧ 월 800만원~월 900만원 미만 ⑨ 월 900만원 이상	더미변수 (dummy Variable)	
			교육수준		중졸이하/고졸/대학 재학/대졸/대학원 재학
		이념성향	정치성향이 진보적인 정도	11점	

## IV. 분석결과

### 1. 기술통계

기술통계 결과는 아래의 <표 3>과 같다. 주요 변수들을 살펴보면, 종속변수인 지방정부 신뢰는 평균 2.65, 표준편차 0.68로 나타났다. 독립변수 중 지방정부의 능력으로서 정책 역량은 평균 2.76, 표준편차 0.69이다. 또한 공무원 역량은 평균 2.86, 표준편차 0.81으로 세 가지 가치 중 가장 높은 평균값을 보이고, 갈등관리 역량은 평균 2.72, 표준편차 0.83으로 세 변수 중 평균값이 가장 낮았다. 독립변수 중 지방정부의 가치로서 공정성은 평균 2.62, 표준편차 0.82이다. 한편 청렴성은 평균 2.57, 표준편차 0.83으로 세 가지 가치 중 가장 낮은 평균값을 보이고 있으며, 책임성은 평균 2.81, 표준편차 0.82으로 세 가지 가치 중 가장 높은 평균값이 확인되었다.

<표 3> 기술통계(관측치: 2,499)

변수		평균	표준편차	최소값	최대값	
종속변수		지방정부 신뢰	2.65	0.68	1	5
독립변수	역량	정책 역량	2.76	0.69	1	5
		공무원 역량	2.86	0.81	1	5
		갈등관리 역량	2.72	0.83	1	5
조절변수	공공가치	청렴성	2.57	0.83	1	5
		책임성	2.81	0.82	1	5
		공정성	2.62	0.82	1	5
통계변수	인구학적 배경	성별	1.49	0.50	1	2
		연령	43.30	12.72	19	69
	지역	서울=473(18.9%), 부산=160(6.4%), 대구=114(4.56%), 인천=146(5.84%), 광주=68(2.72%), 대전=73(2.92%), 울산=57(2.28%), 경기=676(27.05%), 강원=72(2.88%), 충북=75(3%), 충남=96(3.84%), 전북=81(3.24%), 전남=79(3.16%), 경북=122(3.88%), 경남=154(6.16%), 제주=37(1.48%), 세종=16(0.64%)				
		소득수준	4.40	2.36	1	9
		교육수준	3.69	0.90	1	5
사회경제적 배경		이념성향	6.34	1.83	1	11

※ 소수점 셋째자리에서 절사한 값임

아래의 <표 4>는 변수들 간 상관관계 분석 결과이다. 종속변수인 지방정부 신뢰와 독립변수인 지방정부의 능력 중 정책 역량, 공무원 역량, 갈등관리 역량은 모두 양의 상관관계를 지니는 것을 알 수 있다. 또한 종속변수인 지방정부 신뢰와 독립변수인 지방정부의 가치 중 청렴성, 책임성, 공정성 역시 모두 양의 상관관계를 나타내고 있다. 통제변수 중 연령은 지방정부 신뢰와 양의 상관관계를 갖고 있으며, 성별과 이념성향은 지방정부 신뢰와 부의 상관관계를 지니고 있음을 알 수 있다. 반면, 소득수준과 교육수준은 지방정부 신뢰와 통계적으로 유의미한 상관관계를 나타내지 않음을 알 수 있다.

<표 4> 상관관계 분석

변수		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
지방정부 신뢰	(1)	1						
정책 역량	(2)	0.7125**	1					
공무원 역량	(3)	0.5216**	0.6780**	1				
갈등관리 역량	(4)	0.6007**	0.7038**	0.5601**	1			
청렴성	(5)	0.6038**	0.6541**	0.5255**	0.6176**	1		
책임성	(6)	0.5757**	0.6378**	0.5597**	0.5878**	0.7787**	1	
공정성	(7)	0.6456**	0.6883**	0.5401**	0.6341**	0.8169**	0.8057**	1
성별	(8)	-0.0676**	-0.0335	-0.017	-0.0347	-0.0868**	-0.0694**	-0.0744**
연령	(9)	0.1069**	0.0165	0.0567**	-0.0232	-0.0052	0.0184	0.0318
지역	(10)	0.0717**	0.0294	-0.0071	0.0292	0.0441*	0.0504*	0.0567**
소득수준	(11)	0.0208	-0.0411*	-0.0251	-0.027	-0.0021	-0.0223	-0.0182
교육수준	(12)	0.0116	-0.0496*	-0.0213	-0.0094	-0.0015	0.0035	-0.0262
이념성향	(13)	-0.0677**	-0.0472*	0.0261	-0.0345	-0.0664*	-0.0358	-0.0766**
변수		(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	
성별	(8)	1						
연령	(9)	-0.005	1					
지역	(10)	-0.022	0.0436*	1				
소득수준	(11)	-0.0055	0.0391	-0.0805**	1			
교육수준	(12)	-0.0876**	-0.025	-0.0696**	0.2327**	1		
이념성향	(13)	0.0454*	-0.0266	0.0182	0.0436*	0.0477*	1	

\*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$

## 2. 지방정부 신뢰의 영향요인

이 연구는 지방정부의 능력과 가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 이러한 목적에 따라 다중회귀모형으로 분석한 결과 아래의 <표 5>와 같이 모형을 4가지로 구성하였다. 모형 (1)은 통제변수가 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 파악하기 위한 통제모형을, 모형 (2)는 지방정부의 능력이 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 파악하기 위한 능력모형을, 모형 (3)은 지방정부의 가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 파악하기 위한 가치모형을, 모형 (4)는 지방정부의 능력과 가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 파악하기 위한 종합모형을 구성하였다.

분석결과를 살펴보면, 통제변수인 모형 (1)의 경우 성별은 지방정부 신뢰에 신뢰수준 99%에서 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있다(회귀계수: 0.062). 이는 여성보다 남성이 지방정부에 대한 신뢰가 더욱 높은 것을 알 수 있다. 또한 연령은 지방정부 신뢰에 신뢰수준 99%에서 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미친다(회귀계수: 0.101) 이념성향은 지방정부 신뢰에 신뢰수준 99%에서 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있다(회귀계수: 0.064). 이는 이념적으로 진보성향이 강할수록 지방정부에 대한 신뢰가 낮아지는 것을 알 수 있다.

모형 (2)는 지방정부 능력모형으로, 정책 역량, 공무원 역량, 갈등관리 역량 모두 지방정부 신뢰에 신뢰수준 99%에서 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다(회귀계수: 0.550, 0.039, 0.193). 통제변수의 경우 성별, 연령, 이념성향의 경우 통제모형 (1)의 결과와 유사한 방향으로 확인되었다. 반면, 소득수준과 교육수준은 지방정부 신뢰에 신뢰수준 99%에서 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있었다(회귀계수: 0.041, 0.036).

모형 (3)은 지방정부 가치모형으로, 청렴성, 책임성, 공정성 모두 지방정부 신뢰에 신뢰수준 99%에서 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤다(회귀계수: 0.098, 0.399, 0.198). 통제변수의 경우 연령변수만이 지방정부 신뢰에 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 주고 있었으며, 나머지 통제변수들은 지방정부 신뢰에 통계적으로 유의미한 영향력이 없었다.

모형 (4)는 종합모형으로, 지방정부 능력 중 정책 역량과 갈등관리 역량이 지방정부 신뢰에 신뢰수준 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 미치고 있음을 알 수 있다(회귀계수: 0.440, 0.116). 또한 지방정부 가치 중 책임성과 공정성이 지방정부 신뢰에 정(+)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향을 주고 있었다(회귀계수: 0.193, 0.074). 통제변수의 경우 연령,

소득수준, 교육수준은 통계적으로 유의미한 수준에서 긍정적인 방향으로, 성별은 부(-)의 방향으로 통계적으로 유의미한 영향력을 나타내고 있었다(신뢰수준 99%).

〈표 5〉 지방정부 신뢰의 영향요인 분석

지방정부 신뢰	모형(1) 통제모형	모형(2) 능력모형	모형(3) 가치모형	모형(4) 종합모형
정책 역량		0.550*** (25.07)		0.440*** (19.34)
공무원 역량		0.039** (2.06)		0.009 (0.5)
갈등관리 역량		0.193*** (9.99)		0.116*** (5.9)
청렴성			0.098*** (3.64)	0.007 (0.3)
책임성			0.399*** (13.57)	0.193*** (7.18)
공정성			0.198*** (7.12)	0.074*** (2.96)
성별	-0.062*** (-3.10)	-0.035*** (-2.60)	-0.01 (-0.68)	-0.022* (-1.66)
연령	0.101*** (5.12)	0.095*** (6.98)	0.091*** (6.07)	0.092*** (6.98)
부산 (레퍼런스: 서울)	0.022 (0.98)	-0.003 (-0.20)	-0.01 (-0.60)	-0.009 (-0.61)
대구	0.029 (1.34)	0.008 (0.54)	-0.01 (-0.62)	-0.001 (-0.07)
인천	0.004 (0.2)	0 (-0.03)	-0.023 (-1.38)	-0.01 (-0.69)
광주	0.051** (2.45)	0.011 (0.75)	-0.003 (-0.17)	0 (-0.01)
대전	0.025 (1.21)	-0.005 (-0.37)	-0.006 (-0.37)	-0.01 (-0.70)
울산	0.01 (0.48)	0.005 (0.36)	-0.018 (-1.15)	-0.005 (-0.40)
경기	0.106*** (4.01)	0.021 (1.14)	0.02 (0.99)	0.008 (0.47)

지방정부 신뢰	모형(1) 통제모형	모형(2) 능력모형	모형(3) 가치모형	모형(4) 종합모형
강원	0.041* (1.96)	0.033** (2.34)	0.031** (1.99)	0.032** (2.29)
충북	0.031 (1.46)	0.037** (2.55)	0.016 (0.99)	0.029** (2.1)
충남	0.044** (2.04)	0.026* (1.76)	0.01 (0.65)	0.016 (1.14)
전북	-0.008 (-0.40)	-0.007 (-0.50)	-0.019 (-1.21)	-0.011 (-0.78)
전남	0.070*** (3.33)	0.023 (1.6)	0.028* (1.73)	0.018 (1.29)
경북	0.073*** (3.38)	0.039*** (2.66)	0.028* (1.71)	0.030** (2.09)
경남	0.046** (2.09)	0.040*** (2.66)	0.017 (1.03)	0.031** (2.09)
제주	0.004 (0.18)	-0.002 (-0.15)	-0.015 (-0.99)	-0.007 (-0.54)
세종	-0.007 (-0.34)	0.027* (1.95)	0.006 (0.4)	0.022* (1.65)
소득수준	0.02 (0.95)	0.041*** (2.88)	0.021 (1.37)	0.036*** (2.61)
교육수준	0.012 (0.56)	0.036** (2.54)	0.019 (1.2)	0.034** (2.51)
이념성향	-0.064*** (-3.23)	-0.034** (-2.45)	-0.018 (-1.16)	-0.021 (-1.56)
N	2,499	2,499	2,499	2,499
R2	0.035	0.55	0.452	0.58
adj R2	0.027	0.545	0.447	0.575
F	4.26	125.8	85.18	126.2

t statistics in parentheses

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

### 3. 공공 가치의 조절효과

본 장에서는 지방정부의 능력과 가치 간 관계가 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 좀 더 면밀하게 살펴보기 위해 지방정부 능력과 가치 간 조절모형을 구성하여 실증적으로 분석하였다. 아래의 <표 6>은 이러한 조절효과를 분석한 결과이다.

분석 결과를 살펴보면, 지방정부 가치 중 청렴성은 지방정부 능력 중 공무원 역량이 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 신뢰수준 99%에서 정(+)의 방향으로 조절하고 있음을 알 수 있다(회귀계수: 0.060). 또한 지방정부 가치 중 책임성은 지방정부 능력 중 공무원 역량이 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 신뢰수준 95%에서 정(+)의 방향으로 조절하고 있었다(회귀계수: 0.054). 반면 지방정부 가치 중 공정성은 지방정부 능력에 대해 통계적으로 유의미한 조절효과가 발견되지 않았다.

<표 6> 지방정부 신뢰의 영향요인 분석 - 공공 가치의 조절효과

지방정부 신뢰	모형(1) 청렴성	모형(2) 책임성	모형(3) 공정성
정책 역량	0.477*** (21.22)	0.498*** (22.18)	0.448*** (19.7)
공무원 역량	0.02 (1.07)	0.008 (0.42)	0.021 (1.04)
갈등관리 역량	0.138*** (7.01)	0.156*** (7.95)	0.126*** (6.46)
청렴성	0.195*** (10.49)		
책임성		0.164*** (8.93)	
공정성			0.249*** (12.64)
정책 역량*가치 (상호작용항)	-0.015 (-0.60)	0.002 (0.06)	0.029 (1.31)
공무원 역량*가치 (상호작용항)	0.060*** (2.81)	0.054** (2.46)	-0.013 (-0.69)
갈등관리 역량*가치 (상호작용항)	-0.026 (-1.19)	-0.027 (-1.14)	-0.02 (-0.89)
성별	-0.024* (-1.81)	-0.028** (-2.07)	-0.023* (-1.78)
연령	0.098*** (7.35)	0.095*** (7.09)	0.090*** (6.79)

지방정부 신뢰	모형(1) 청렴성	모형(2) 책임성	모형(3) 공정성
소득수준	0.034** (2.48)	0.038*** (2.75)	0.036*** (2.66)
교육수준	0.033** (2.4)	0.031** (2.23)	0.036*** (2.66)
이념성향	-0.023* (-1.69)	-0.029** (-2.13)	-0.021 (-1.57)
N	2,499	2,499	2,499
R2	0.57	0.565	0.578
adj R2	0.566	0.56	0.574
F	117.1	114.6	121

\*분석모형의 간접성을 위해 지역더미 결과 생략  
t statistics in parentheses

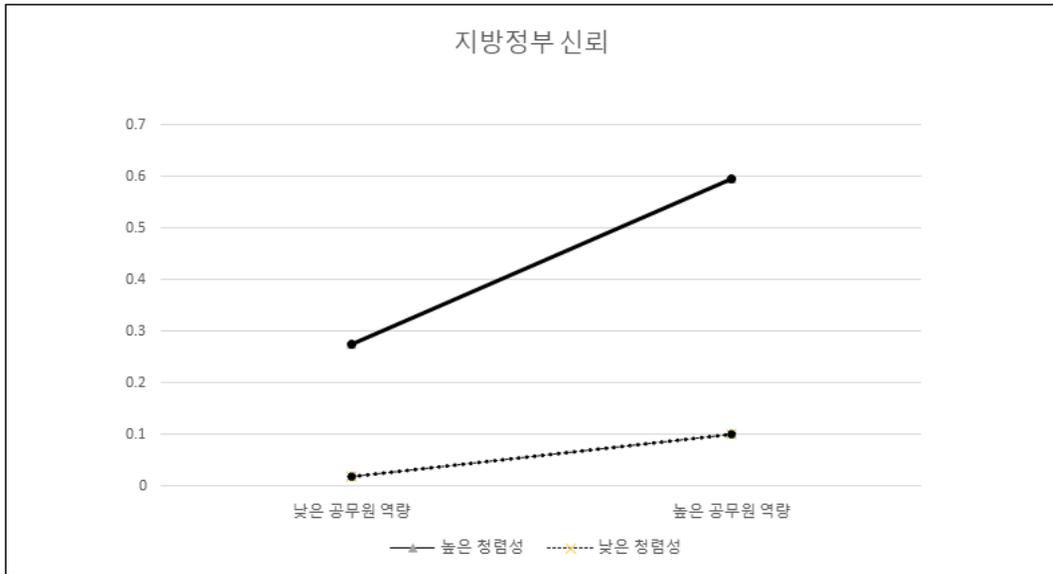
\*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

앞서 지방정부 가치가 지방정부 능력과 지방정부 신뢰에 대해 갖는 조절효과를 그래프로 나타낸 결과는 아래의 <그림 2>와 <그림 3>과 같다. <그림 2>는 공무원 역량과 청렴성이 갖는 조절효과를 그래프로 표현한 것으로, 지방정부 청렴성은 공무원 역량이 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 증폭하는 것을 확인할 수 있다. 다음으로 <그림 3>은 공무원 역량과 책임성이 갖는 조절효과를 그래프로 도식화한 것으로, 지방정부 책임성은 공무원 역량이 지방정부 신뢰에 미치는 영향을 더욱 확대하는 것을 알 수 있다.

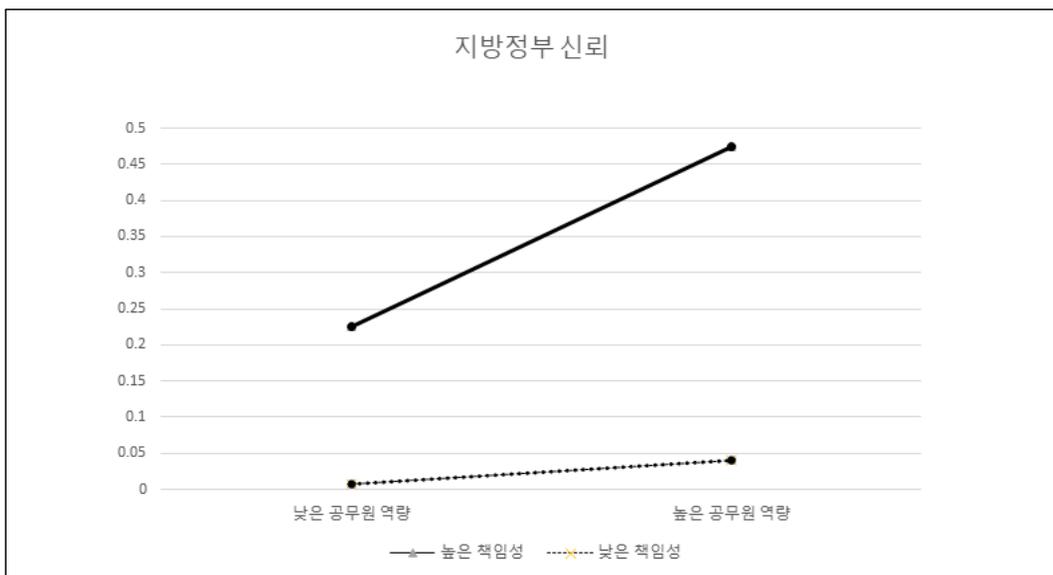
이러한 분석 결과는 앞서 살펴본 이론적 논의에서 지방정부 역량의 차원 중 인적 역량이 공공가치와 관계되며 신뢰에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 논의와 유사한 맥락이다. 즉, 높은 수준의 행정가치의 실현을 위해서 역량 요소(capacity element)이자 전제조건으로 공무원의 역량이 뒷받침 되어야 함을 의미한다. 공공가치는 공무원들의 신념 또는 내재화된 가치관이며 이러한 가치는 공무원들의 역량에 따라 더 높은 수준으로 발현될 수 있다. 인적 역량으로 공무원 역량은 업무 태도에서 더 나아가 행동 규범을 포함하기에 역량과 가치의 교집합은 존재한다. 또한 과정적 차원에서도 행정 가치(공공가치)의 실현을 위해서는 조직 구성원으로서 공무원의 역량이 뒷받침될 필요가 있다. 이러한 맥락에서 류태건·차재권(2020)은 공무원들의 행정이념 구현이 지방정부(구청)의 신뢰에 영향을 미친다고 보았다. 게다가 공공가치의 구현을 위해서는 한정된 제약 상황 내에서 조직의 이익과 공공의 이익을 모두 충족하기 위한 공무원의 전략적 기획과 관리 역량이 중요하다(권향원, 2020). 선행연구들에서도 공무원 역량과 행정가치는 비례관계를 이룬다고 간주하였으며 조직내부 혁신 등 변화의 주요 요인으로 조직구성원의 역량을 포함하여 살펴보았다(박형준 외, 2013; 김민영, 2021). 따라서

본 분석을 통해 지방정부 역량 중 가장 협의의 개념적 차원으로서 공무원 역량은 공공가치와 시너지(synergy)를 창출하여 신뢰의 주요한 요인으로 기능함을 확인하였다.

〈그림 2〉 공무원 역량과 청렴성의 조절효과



〈그림 3〉 공무원 역량과 책임성의 조절효과



## V. 결론

본 연구는 지방정부의 역량과 가치에 중점을 두고 지방정부의 신뢰에 미치는 영향에 대한 실증분석을 시행하였다. 또한 지방정부의 역량과 가치 각각의 영향요인뿐만 아니라 조절효과 모형을 통해 어떠한 강화요인이 존재하는지를 함께 밝혔다. 전국의 성인 2,499명을 대상으로 온라인 설문조사를 기초로 통계분석을 이행하였으며, 분석 결과는 다음과 같다.

우선, 지방정부의 역량 중 정책 역량과 갈등관리 역량은 지방정부의 신뢰에 통계적으로 유의미한 수준에서 긍정적인 영향을 미쳤다. 즉 지방정부의 핵심적 역할이라고 할 수 있는 정책의 기획·집행 역량은 지역주민들이 지방정부에 대한 신뢰감을 향상시키는데 중요한 요인이 된다. 또한 협력적 거버넌스를 형성하기 위한 갈등관리의 조정자(coordinator)로서 높은 수준의 갈등관리 역량은 지방정부의 신뢰감을 높이는 역할을 한다. 이러한 결과를 통해 지역 주민은 각종 정책을 효과적이고 효율적으로 수행하고 갈등을 성공적으로 관리하는 ‘유능한 정부’를 신뢰한다고 추론할 수 있다. 이러한 유능한 정부가 시민들의 신뢰를 가져온다는 결과는 이전 선행연구들과(이하영·이수영, 2017; 황창호 외., 2017; 정광호 외., 2011; 박종민, 1991) 유사한 맥락이다.

그리고 청렴성, 공정성, 책임성과 같은 지방정부가 추구하는 다양한 행정 가치(공공 가치)는 지방정부 신뢰에 영향을 미칠 수 있는 주요 요인임을 확인하였다. 본 연구에서는 이러한 지방정부의 가치 중 책임성과 공정성이 통계적으로 유의미한 수준에서 영향력을 미쳤다. 청렴성 또한 긍정적인 관계가 존재하였으나 지방정부 역량과 함께 살펴본 종합모형에서는 통계적 유의미성이 발견되지 않았다. 이는 이제까지 지방정부가 추구하는 공공 가치가 궁극적으로 정부가 달성해야 하는 성과의 한 측면이라는 점을 확인할 수 있는 결과이다(김정숙·조운직, 2020; 최상욱, 2012).

마지막으로 조절효과 모형을 통해 분석한 결과, 지방정부 가치 중 청렴성과 책임성은 지방정부의 역량 중 공무원 역량이 신뢰에 미치는 영향을 유의미하게 증가시켰다. 즉 공무원 역량은 지방정부를 구성하는 핵심적인 인적 자원이다. 이는 앞서 종합모형과 달리 지방정부의 공무원 역량을 통해 지방정부가 신뢰를 더 얻기 위해서는 청렴성과 책임성이 함께 확보될 필요가 있다는 점을 시사한다.

본 연구의 결과를 통해 다음과 같은 이론적·정책적 함의를 도출할 수 있다. 첫째, 기존에 지방정부 신뢰에 영향을 미치는 병렬적 차원의 다양한 요인들을 검토하는 것에서 더 나아가 성과지향적 차원과 가치지향적 차원으로 체계화 하여 실증분석을 시도하였다. 지방정부의 신뢰를 지역주민의 ‘기대’로 개념화 하여 지방정부의 역량과 행정가치 창출 모두 지역주민의 신

뢰감을 높이는데 의미가 있음을 확인하였다. 주민들은 두 가지 모두에 대해 중요한 가치를 부여하고 있었으며, 지방정부의 역할이 단순히 수단적인 차원에만 머무는 것이 아니라, 공공 부문이 추구하길 요구하는 가치적 측면까지 다양하게 존재하였다.

둘째, 본 연구를 통해 지방정부의 청렴성과 책임성은 지방정부 역량이 신뢰에 미치는 긍정적 효과를 확대하는 것을 알 수 있었다. 역량있는 지방정부가 시민들의 신뢰를 받지만, 이러한 정부가 청렴하고 책임성이 강하다면 시민들은 더욱 정부를 신뢰하게 됨을 의미한다. Bozeman(2007)이 공공 가치를 정부와 정책의 원칙으로 정의하고, Moore(1995)가 공공 가치를 정부의 성과물로 보았다는 점에서 가치가 결국 지방정부의 역량과 선순환 구조를 이루는 것을 확인한 것이다. 이는 선행연구들에서 주요하게 다루지 못했던 논의로 이론적 의의가 있음을 시사한다.

셋째, 본 연구의 실증분석 결과에서 지방자치단체 공무원 역량은 지방정부의 역량 중 행정 가치와 함께 시너지(synergy)를 창출하는 핵심 요인으로 도출되었다. 구체적으로 지역사회의 공무원 역량에 대한 기대는 지방정부에 대한 청렴성과 책임성이 함께 작동하면서 지방정부의 신뢰감을 더 높일 수 있다. 이를 통해 지방정부의 역량 강화를 위한 직접적인 기제로 해당 지역의 공무원 역량 향상을 위한 다양한 정책적 노력이 중요함을 확인하였다. 지방정부의 공무원 역량 강화를 위해 다양한 교육훈련 기법들이 발전해오고 있으나 여전히 정책 현장에서는 중앙정부 공모사업 지원, 자체사업의 발굴과 지역의 다양한 민원 응대 등 업무 과중으로 인한 전문성 상실 등 여러 한계가 존재한다. 공무원의 역량 창출을 위해 현장실무 중심의 교육훈련 강화, 세부 직무별 다양한 교육훈련의 기회 제공 등과 함께 역량을 발휘할 수 있는 기회를 제공하기 위한 제도적 노력을 더 기울여야 한다. 이를 위해 지방정부 차원에서 '적극 행정'을 강화할 수 있는 인센티브 제공 및 사례확대, 조직문화 혁신을 위한 중앙부처의 지원 및 지방정부와의 협력이 지속적으로 필요하다. 예를 들어, 행정안전부는 2021년부터 지방자치단체 혁신평가의 하나의 지표로 포함하였으며 2022년부터는 독립된 평가로 '적극행정 종합평가'를 243개 지방자치단체를 대상으로 시행하였다. 본 평가를 통해 우수사례의 경우 사례확산을 위한 홍보를, 미흡 평가를 받은 지역은 맞춤형 자문(컨설팅)을 받게 되었다<sup>2)</sup>. ChatGPT와 같은 생성형 인공지능(AI, Artificial Intelligence)의 등장 등 기술혁신 시대에 지방정부의 공무원에게 필요한 역량에 대한 교육 및 윤리규범으로서 청렴성 그리고 책임성에 대한 실효성 있는 가이드라인의 개발이 구축되어야 할 것이다.

이 연구는 앞서 정리한 연구의 시사점을 제공하지만 몇 가지 한계가 있어 후행연구를 통해 보완할 필요가 있다. 첫째, 설문조사자료를 활용하였기 때문에 분석결과가 과대추정되었을 가

2) 행정안전부 보도자료. 2023. 2. 27. "처음으로 독립 평가된 지자체 적극행정 종합평가 결과 발표"

능성이 존재한다. 설문조사 문항의 경우 응답자가 관대화 경향이 나타날 가능성이 있기 때문에 과대추정의 가능성을 배제하기 어렵다. 그러나 지방정부의 신뢰나 공공 가치 등을 측정할 수 있는 방안으로서 아직까지는 설문조사를 통한 인식 조사 방식을 능가할 만한 대안이 부재한 상황이기 때문에 이러한 문제는 근본적으로 해결하기 어려운 한계에 놓여 있다. 둘째, 지방정부 신뢰에 영향을 미치는 통제요인을 다양하게 고려하지 못하였다. 지방정부 신뢰에 관한 선행연구들에서는 지방정부의 역량과 공공 가치 이외에도 사회적 자본, 삶의 질 등이 있음에도 연구자료의 한계로 인해 이러한 변인들을 종합적으로 검토하지 못했다. 향후 지방정부 신뢰에 관한 후속 연구를 통해 이 연구에서 해결하지 못한 한계들을 충분히 검토하여 논의하고자 한다.

## 【참고문헌】

- 권향원. (2020). 포스트 코로나 시대 정부역할과 거버넌스의 변동: 공공가치 개념에 대한 이해를 중심으로. 「국정관리연구」, 15(4): 1-35.
- 금현섭·백승주. (2010). 정치적 이념, 정부신뢰 그리고 정책지지. 「행정논총」, 48(4): 201-228.
- 김강민·김주경. (2021). 시민단체의 갈등역량이 정부의 갈등역량에 미치는 영향: 문재인 정부를 중심으로. 「한국행정논집」, 33(1): 33-61.
- 김대욱·이승중. (2008). 정부신뢰의 참여에 대한 효과. 「한국사회와 행정연구」, 18(4): 43-62.
- 김민영. (2021). 중간관리자 혁신역량이 공공가치에 미치는 영향. 「GRI 연구논총」, 23(2): 1-29.
- 김상미. (2006). 지방정부의 청렴성 제고 방안. 「한국부패학회보」, 11: 19-59.
- 김이수. (2016). 지방자치단체 주민들의 공정성 인식의 결정요인에 관한 탐색적 연구: 국회 공정성의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 20(2): 123-152.
- . (2018). 공공가치가 지방정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구: 정의, 민주성, 공동체성을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(1): 153-181.
- 김정숙·정다정. (2019). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 정치참여의 매개효과를 중심으로. 「행정논총」, 57(1): 87-112.
- 김정숙·조운직. (2020). 신뢰받는 정부의 특징: 실험설문 방법을 중심으로. 「한국행정학보」, 54(4): 199-232.
- 김정숙·최선미. (2019). 정책홍보가 정부신뢰에 미치는 영향에 관한 연구: 정보접근성, 세대 간 차이에 대한 조절효과를 중심으로. 「국가정책연구」, 33(1): 185-220.
- 김정숙·황창호. (2021). 행정이념에 대한 인식이 정부신뢰에 미치는 영향: 정책지지의 매개효과를 중심으로. 「한국행정논집」, 33(2): 283-307.
- 박순애. (2006). 정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(2): 73-97.
- 박진아. (2018). 공공가치가 정부신뢰에 미치는 영향에 관한 연구: 반부패역량의 매개효과를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(3): 25-51.
- 박형준·이명석·김근세·최상욱·임주영. (2013). 관료의 행정가치 재고찰: 헌법적 가치의 재조명을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 17(3): 163-187.
- 류태건·차재권. (2020). 지방정부신뢰의 주요 정부요인: 대전광역시 사례연구. 「한국행정학보」, 54(1): 111-141.
- 박종민. (1991). 정책산출이 정부신뢰에 주는 영향. 「한국정책학회보」, 25(1): 291-305.
- 손호중. (2016). 지방정부 신뢰의 영향요인에 관한 연구. 「한국지방자치연구」, 17(4): 135-154.

- 손호중·채원호. (2005). 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구. 「한국행정학보」, 39(3): 87-113.
- 송낙길. (2012). 지방자치단체 민원행정서비스 이용방식에 따른 품질이 주민 만족과 지자체 신뢰에 미치는 영향 연구. 「한국정책연구」, 12(4): 267-290.
- 신윤창·안치순. (2009). 원전의 사회적 수용성에 관한 연구: 지방정부 정책역량의 매개효과를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(3): 189-211.
- 심동철. (2017). 지방공무원의 공직가치에 대한 이해: 공직가치 내재화를 중심으로. 「한국행정연구」, 26(2): 43-73.
- 오경민·박홍식. (2002). 정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 11(3): 113-137.
- 유두호·엄영호·윤선일. (2021). 정부의 공정성이 행복에 미치는 영향요인 분석: 정부혁신의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 24(4): 297-319.
- 유두호·유나리. (2020). 지방정부 권한 확대 인식에 대한 영향요인 분석: 지방정부 신뢰의 매개효과를 중심으로. 「도시연구」, (18): 261-296.
- 이근수·송건섭. (2011). 지역주민의 삶의 질 인식과 지방정부 신뢰: 평택시를 중심으로. 「한국행정논집」, 23(2): 487-509.
- 이하영·이수영. (2017). 정부의 위험유형별 관리능력과 정부신뢰의 관계에 대한 연구-소득계층의 조절효과를 중심으로. 「한국정책학회보」, 26(3): 135-169.
- 정광호·이달곤·하혜수. (2011). 지방정부 신뢰요인의 탐색. 「한국행정학보」, 45(4): 181-202.
- 천대윤. (2020). 「갈등관리와 협상 전략론」, 선학사.
- 최상욱. (2012). 정부의 질 연구: 효과성 제고를 위한 정부역량 개념의 탐색적 고찰. 「정부학연구」, 18(2): 77-97.
- 최예나·정태일·박봉규. (2020). 충북지역 주민들의 관점에서 본 사회적 자본과 행정가치가 정부 신뢰에 미치는 영향에 관한 탐색적 연구-청렴성과 민주성의 조절효과를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 34(4): 515-542.
- 최예나. (2016). 사회적 자본이 지방정부 신뢰에 미치는 영향 연구: 주민들과 선출직 기관들간 소통의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 20(3): 69-88.
- . (2018). 공공가치가 정부 신뢰에 미치는 영향 연구: 정보비대칭성의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 22(2): 1-21.
- 한상우·최길수. (2006). 지방정부의 행정역량개발에 관한 연구. 「정책분석평가학회보」, 16(1): 183-208.
- 한승현·강민아·이승윤. (2013). 정부역량에 관한 연구동향 분석과 개념 비교. 「한국거버넌스학회보」, 20(3): 27-55.
- 황창호·김태형·문명재. (2017). 정책홍보·정책수단·정책산출 그리고 정부역량이 정부신뢰에 미치는 영향: 국민인식조사를 중심으로. 「정부학연구」, 23(1): 223-254.

- Baldassare, M. (1985). Trust in local government. *Social science quarterly*, 66(3): 704.
- Berman, S. (1996). Plato's explanation of false belief in the Sophist. *A Journal for Ancient Philosophy and Science*, 29(1): 19-46.
- Fitzgerald, J., & Wolak, J. (2016). The roots of trust in local government in western Europe. *International Political Science Review*, 37(1): 130-146.
- Hosmer, L. T. (1995). Trust: The connecting link between organizational theory and philosophical ethics. *Academy of Management Review*, 20(2): 379-403.
- Levi, M. (1996). Social and unsocial capitall: A review essay of Robert Putnam's Making Democracy Work. *Politics & Society*, 24(1): 45-55.
- Levi, Margaret. (1998). *A State of State*. In V. Braithwaite and Margaret Levi. (Eds.), *Trust and Governance*. New York: Russell Sage.
- Ma, D., & Yang, F. (2014). Authoritarian orientations and political trust in East Asian societies. *East Asia*, 31(4): 323-341. <https://doi.org/10.1007/s12140-014-9217-z>
- Mayer, R. C., J. H. Davis & F. D. Schoorman. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of management review*, 20(3): 709-734.
- Rotter, J. B. (1967). A new scale for the measurement of interpersonal trust. *Journal of Personality*, 35: 651-665.
- Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2003). Public service performance and trust in government: The problem of causality. *International Journal of Public Administration*, 26(8-9): 891-913.

---

**김 정 숙:** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 충북대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 정부와 제3부문 관계, 조직 및 공공관리 등이며, 주요 논문으로는 "지방자치단체 부채에 영향을 미치는 요인에 관한 연구"(2023), "An Empirical Analysis on Determinants of Aid Allocation by South Korean Civil Society Organizations"(2021), "혁신도시 정책의 인구이동효과 분석"(2021) 등이 있다(jskim79@chungbuk.ac.kr).

**전 미 선:** 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 부산대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지역고용, 행정복지, 재무행정 등이며, 주요 논문으로는 "Analysis of High-risk Areas by Typology of Causes of Death"(2022), "Is public agency relocation effective to achieve decentralization? Evaluating its effects on regional employment"(2021), "혁신도시 정책의 인구이동효과 분석"(2021) 등이 있다(jmiseon@pusan.ac.kr).

