정부신뢰 측정 및 영향요인에 관한 연구

문 영 세*

❖ 요 약 ❖

본 연구는 정부신뢰 개념을 명확하게 정립하고, 정부신뢰 제고를 위한 영향요인을 실증적으로 규명해 보고자 하였다. 독립변수로는 피신뢰자 차원에서 관료제 능력, 기본임무, 규범적 가치, 정책만족도 요인을 선정하였고, 신뢰자 차원에서는 경제사회적 배경과 국민성향을 선정하였으며, 마지막으로 환경적 요인 등 세 차원으로 구분하였다. 종속변수로는 개념적 정부신뢰와 대상별 정부신뢰를 구분 설정하였다. 분석방법으로는 구조방정식모형(SEM)을 활용하여 첫째, 각 개별 요인별 확인적 요인분석을 통해 타당성 제고 노력을 하였고, 둘째, 피신뢰자 차원과 신뢰자 차원에서 모형의 적합도 향상 및 종속변수와의 상관성 제고를 위한 변수 정제 작업을 하였으며, 셋째, 전체 측정모형 및 제안모형에서 모형의 적합도 검정을 행한 후 경로분석을 통해 유의미한 영향요인을 추출하였다. 본 연구의 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 환경적 요인은 대상별 정부신뢰(.791)와 개념적 정부신뢰(.462)에 모두 영향을 미치고 있었다. 또한 피신뢰자 차원에서는 규범적 가치가 개념적 정부신뢰에 영향(.467)을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 그러나 신뢰자 차원의 요인들은 정부신뢰에 영향을 미치지 못하였다. 둘째, 개념적 정부신뢰는 인지 및 감정 차원이 강하게 작용하며, 상대적으로 행동 차원은 약하게 나타났다. 정부신뢰의 대상으로는 공무원집단 전체와 정부기관(중앙정부기관, 지자체)에 한정하는 것이 가장 적합하였다. 셋째, 개념적 정부신뢰와 대상별 정부신뢰는 어느 정도 상관성은 지니지만, 동일 내지는 유사한 개념으로 보기는 어려웠다. 따라서 후속 연구들은 연구의 성격에 따라 정부신뢰의 개념을 적합하게 선정하여야 할 것이다.

핵심어: 정부신뢰, 규범적 가치, 환경적 요인, 구조방정식모형

Ⅰ. 연구의 필요성

정부불신에 따른 정책불응이나 국민저항으로 인해 발생하는 막대한 사회경제적 비용을 고려할 때 정부신뢰 연구는 그 중요성이 매우 크다(전대성·권일웅·정광호, 2013: 182). 정부신뢰가 높은 사람들은 정부업무의 과정 및 결과에 모두 만족하는 경향을 보이는 반면, 정부신뢰가 낮은 사람들은 정치적 냉소주의를 보이거나 정부

* 국방대학교 교수

활동을 부정적으로 평가하게 된다(Erickson & Tedin, 2001: 156~158). 또한 정부신뢰가 낮은 경우 불법적 혹은 비합법적인 방식으로 의사표시를 하게 되고, 이는 적지 않은 사회적 혼란을 야기할 수도 있다(유민이·문상호·이숙종, 2012: 115). 우리나라도 행정부를 비롯한 정부와 정책에 대한 국민의 불신으로 인해 막대한 사회경제적 비용 부담 및 사회적 혼란을 그동안 여러 차례 경험해 왔다(원숙연, 2001: 63). 부안 방사선폐기물저장시설사업, 한미 FTA 발효 당시 소고기 파동, 4대강 사업, 제주 해군기지건설사업, 대통령 탄핵을 이끈 촛불집회 등은 그 사례이다. 따라서 성공적인 정책추진을 위해서는 국민들로부터 정부신뢰를 얻기 위한 노력이 무엇보다 선행되어야 할 것이다.

1990년대 이후 개발도상국이나 서구 민주주의 국가를 막론하고 세계 각국에서 정부신뢰 저하 현상이 일반적으로 나타나고 있다(박희봉·신중호·황윤원, 2013: 466). 이는 정책수행 능력 하락과 다시 정부신뢰 저하라는 악순환을 초래하게 되며, 또한 정부신뢰 회복에는 적지 않은 시간이 소요된다는 어려움을 안게 된다(Hetherington 1998). 정부신뢰는 정책의 효율적인 추진 및 성과 제고에 중요한 역할을 한다. 따라서 정부신뢰는 여러 학자들에 의해 오랫동안 연구의 대상이 되어 왔다(Newton, 2001). 이러한 정부신뢰 연구의 흐름은 정부신뢰의 개념 구성과 측정도구 개발에 관한 연구, 정부신뢰의 중요성과 효과에 관한 논의, 정부신뢰 영향요인에 관한 연구의 세 가지 범주에서 이루어져 오고 있다(양건모·박통희, 2007: 362; 손호중·채원호, 2005: 91).

이처럼 정부신뢰에 대한 연구는 많이 수행되어 왔음에도 불구하고, 보다 엄밀한 논의를 위해 몇 가지 문제점을 지적하고자 한다. 첫째, 개념상의 혼란이다. 정부신뢰는 추상적인 개념인지 구체적인 대상이 있는지 명확히 논의하지 못하고 있다. 또한 정부신뢰 대상과 정부신뢰 영향요인이 전혀 구분되지 않아 매우 혼란스럽다. 그동안 유행처럼 연구되어왔던 정부신뢰에 대한 대통령과 정책의 상대적 영향력 정도 논의 역시 정부신뢰 구성요소와 영향요인의 구분이 안 되어 있는 대표적인 사례이다. 둘째, 측정상의 문제이다. 정부신뢰가 추상적인 개념이라면 어떻게 측정해야 하는지 체계적으로 제시하지 못하고 있다. 또한 정부신뢰 대상으로 공직자 요인·기관 요인·(부패 등) 문화 요인·성과 요인 등이 혼재되어 왔으며, 최근에도 정권이나 정부시스템을 정부신뢰 대상으로 간주하는 오류를 범하는 연구가 지속되고 있다. 셋째, 정부 범주 측면에서는 응답자들의 인식 왜곡을 유발할 수 있는 문제점 등이 노출되어 있다. 넷째, 무엇보

다도 정부신뢰의 영향요인을 몇 개의 변수나 한 가지 유형에 국한시킴으로써 허위변수나 혼란변수를 감안한다면 전혀 영향이 없거나 영향 정도가 과소 혹은 과대 평가된다는 점이 정부신뢰 연구의 가장 큰 문제점이다.

이러한 문제점을 극복하고자 본 연구에서는 첫째, 정부신뢰 개념을 전면 재검토하고 추상적인 개념을 측정할 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 그리고 정부신뢰는 누구를 대상으로 하는지 실증적으로 명확히 규정하고, 이를 개념상 정부신뢰와의 관계를 분석하고자 한다. 이를 통해 지금까지 학계에서 자의적 주관적으로 지칭하고 측정하여 온 정부신뢰라는 개념을 객관적이고 명확한 개념 규정 하에 사용하는데 크게 기여할 수 있을 것이다. 둘째, 정부신뢰 영향 요인을 체계적이고 종합적으로 분석하고자 한다. 이는 그동안 수많은 관련 연구가 범해 왔던 오류인 일부 영향요인에 국한한 경우 나타날 수 있는 허위변수나 혼란변수를 통제하고자 한다. 또한 정부신뢰 영향요인 간 상호 관계 및 매개변수를 분석하여 종속변수에 대한 직접적인 영향정도 뿐만 아니라 간접적인 영향도 측정할 것이다. 분석방법으로는 구조방정식모형(SEM)을 활용한다. 본 연구를 통해 지금까지 학계에서 논의되어 온 정부신뢰의 개념, 대상, 영향요인에 대한 혼란을 극복하고 향후 후속 연구에 명확한 지침을 제공할 수 있을 것이다.

Ⅱ. 이론적 검토

1. 정부신뢰의 개념

정부신뢰에 대한 개념은 매우 다양하게 규정되고 있다. 정부가 국민들이 바라는 방향대로 운영될 것이라는 규범적 기대(Miller 1974), 정부가 역할 기대에 따라서 행동할 확률 (이종범 1988), 정부의 역할수행 능력과 신탁적 책임(fiduciary responsibility)에 대한 국민의 기대 (Barber 1983), 국민이 선호하는 산출을 가져올 가능성(Gamson, 1968), 국민들의 정부에 대한 긍정적인 기대나 심리적 지지(손호중·채원호, 2005: 89~90) 등이 대표적이다. 이러한 기존의 정의들은 정부에 대한 국민들의 역할 기대, 정부의 역할 수행, 확률 혹은 가능성의 요소를 기본적으로 포함하고 있다.

본 연구에서 정부신뢰란 국민들의 기대에 정부가 부응할 것이라는 믿음[1]으로 규정하고자 한다(Hetherington, 2005; 이승종, 2010: 104). 즉, 정부신뢰란 국민들의 기대에 부합되게 향후 정부의 활동이 수행될 가능성에 대한 긍정적 인식이라고 할 수 있다(양건모·박통희, 2007: 363). 이를 보다 자세히 설명하면 다음과 같다.

첫째, '기대'는 국민이 원하는 바이다. 객관적인 바람직성 여부나 국민의 이익과는 독립적이다. 물론 이들과 긴밀하게 결합되는 경우가 대부분이지만 반드시 일치하는 것은 아니라는 의미이다.

둘째, '부응한다'는 것이 정부의 의도냐, 결과냐 하는 문제가 있다. 양자를 모두 포함하는 것이 원칙이다. 그러나 양자가 일치하지 않는 경우, 신뢰라는 개념이 주관적·심리적 요소가 강하므로 정부의 의도를 우선시하고자 한다. 그러나 정부의 의도를 파악하기 힘든 경우에는 결과가 국민의 기대에 부응하는 것으로 규정한다.

셋째, 가장 중요한 요소가 '믿음'이다. 정부가 국민의 기대에 부응하지 않았을 때 발생할 수 있는 손실의 위험[2]을 감수하겠다는 정도의 믿음이 있어야 한다. 즉 기대손실(믿음배반손실 위험)에 대해 수용 가능한 수준의 믿음이 필요하다.

한편 신뢰는 다차원성(multidimensionality)을 지닌 개념으로, 이의 측정과 관련하여 원숙연(2001; 64, 70)[3]은 인지, 감정, 행동으로 구성된 측정지표를 제시하였다. 인지적 차원은 사고방식 및 행태의 개별적 사실에 대한 정보, 감정적 차원은 감정적인 유대와 정서적인 교감, 행동적 차원은 의존성을 자발적으로 증대시키는 의지로 조작화 하였다.

---

1) 정부신뢰는 '정부의 일반적 역할수행에 대한 국민의 긍정적 기대' 뿐만 아니라 '정부의 특정적 역할수행에 대한 특정집단의 긍정적 기대'의 정도도 논의되고 있다(양건모 2007). 국민들의 역할기대에 대해 정부는 역할수행을 하며, 이는 일반적 역할과 특정한(specific) 역할로 구분된다. 정부신뢰에 있어 일반적 역할은 일반국민들 사이에 공유된 정부의 보편적인 역할을 의미하며, 정부의 특정한 역할은 특정집단 구성원들 사이에 공유된 정부의 역할을 의미한다(양건모, 2007: 18). 그동안 정부신뢰는 대다수 국민의 이익이나 기대에 부응하는 것으로 보는 것이 일반적인 입장이었다. 하지만 양건모(2007: 18)에 의하면 정부신뢰는 대다수 국민을 위한 것뿐만이 아니라 특정집단의 이익이나 기대부응을 동시에 포함하는 것이라고 주장하였다. 그러나 특정집단의 기대에 부응하는 경우 대다수 국민의 이익과 양립하는 경우 정부신뢰에 도움이 되지만, 대다수 국민의 이익을 저해하거나 무관한 경우 오히려 정부신뢰 저하 혹은 정부불신을 초래하게 된다는 점을 유의해야 한다. 따라서 본 연구에서는 그동안의 일반적인 견해에 따라, 정부신뢰를 정부의 일반적 역할수행에 대한 국민의 기대로 한정한다.

2) 기대에 어긋났을 때 손실 규모 * 기대에 어긋날 확률 = 기대손실(믿음배반손실 위험)

3) 대인 신뢰(interpersonal trust)를 분석수준으로 하고 있지만, 정부신뢰에도 유용하다고 판단된다.

인지적 차원은 신뢰할만한 구체적이고 합리적 이유를 제시하는 것으로, 신뢰자의 책임감과 능력이 핵심이며 피신뢰자에 대한 배려와 호의로 나타난다고 알려져 있다(Butler 1991). 이는 신뢰대상에 대한 과거의 경험, 지식 그리고 상호작용에 기초한 평가 등을 통해 이루어진다. 감정적 차원은 신뢰 대상에 대한 정서적이고 감정적인 유대에 근거한 느낌을 말한다(원숙연, 2001: 68). 이는 공유된 감정, 친근함, 동일시, 관심, 긍정적 인상 등으로 구체화 되며, 배신을 당했을 때 마음의 상처를 받게 되는 이유가 된다(McAllister 1995). 행동적 차원은 위험을 감수하겠다는 신뢰대상에 대한 의존성의 표현이다. 이는 도움 요청, 신뢰대상의 의견과 정보에 근거한 판단, 자신의 이해관계와 관련된 결정권의 부여, 보다 많은 정보의 제공, 감시의 부재로 구체적으로 나타난다(원숙연, 2001: 69).

〈표 1〉 정부신뢰의 개념적 측정 항목

차원	측정 항목	
인지	정부는 믿을 만하다	(대표적인 항목)
	정부는 국민들을 보호할 수 있는 능력이 있다	(능력)
	정부는 책임감이 강하다	(책임감)
	정부는 국민들의 안전을 걱정한다	(배려)
	정부는 어려움에 처한 국민들을 도와준다	(선의)
감정	정부는 늘 국민편이다	(정서적 유대감)
	정부는 국민들과 가까이 하고 싶어 한다	(정서적 유대감)
	정부는 힘들어 하는 국민들에 대해 가슴 아파한다	(공유된 감정)
	정부는 친근하고 정이 간다	(친근함)
	정부는 국민들의 삶에 관심이 많다	(관심)
행동	나에게 어려움이 생기면 정부에 도움을 청하겠다	(도움 요청)
	정부의 경제 전망을 믿고 따르겠다	(신뢰대상 의견 및 정보 의존)
	정부의 복지정책에 따라 나의 노후를 결정하겠다	(신뢰대상 의견 및 정보 의존)
	정부가 결정한 세금을 지지한다	(결정권의 부여)
	필요하다면 나의 개인정보를 솔직히 정부에 제공하겠다	(정보의 제공)

이러한 인지적, 감정적, 행동적 차원의 신뢰는 상호 일정한 영향을 주고받지만, 때로는 독립적으로 작용하기도 한다. 또한 신뢰자와 신뢰대상의 관계의 특성에 따라, 혹은 복합적 상황에 따라 상대적인 영향력이 달라질 수 있다(원숙연, 2001: 69).

이에 따라 정부신뢰는 〈표 1〉과 같이 세 가지 차원으로 구분하였다.

2. 정부신뢰에 있어 정부의 범위 및 대상

정부신뢰에 대한 이론적 개념, 측정 지표, 정부 범위에 대해 많은 연구들이 다양한 견해를 보이고 있다(Hetherington, 1998; 전대성·권일웅·정광호, 2013: 184). 이들은 밀접한 관련이 있어 일반적으로 개념의 정립 후에 이에 따른 범주나 측정지표를 설정하게 된다. 또한 정부의 범위에 따라 정부신뢰의 지표가 확연히 달라지게 된다. 이처럼 정부신뢰 논의에서는 정부의 범위 혹은 정부신뢰 대상이 먼저 확정되어야 이후의 논의가 명확해질 수 있다 (Hethrington, 1998; 배귀희 외, 2009).

지금까지 논의되어 온 정부의 범위는 학자들에 따라 행정부에 국한하거나(Citrin and Luks 2001), 행정부와 입법부를 포함하는 경우(Hetherington 1998), 행정부, 입법부, 사법부를 포괄하는 경우로 구분할 수 있다(배귀희 외 2009). 일반적으로 정부신뢰의 영역은 행정부, 입법부, 사법부를 각각 구분하여 조사하는 것이 바람직하다. 그 이유는 영역 구분이 뚜렷하고 그 역할 및 운영방식이 확연히 다르기 때문이다. 또한 신뢰의 차이가 매우 크다[4]. 본 연구에서 정부신뢰는 행정부에 국한하여 논의하기로 한다. 입법부, 사법부까지 포함시킬 경우 응답자들이 구체적 사안들에 대해 자의적 인지를 하게 되고 이에 따라 응답 신뢰성이 저하될 우려가 크기 때문이다.

한편 Easton(1975: 436)은 정부신뢰 대상을 정치공동체, 정권, 공직자로 분류하였으며, 박종민·배정현(2011)은 정치공동체, 정권[5], 통치체제[6]로 구분하였다. 또한 Gamson(1968)은 정부신뢰 대상을 공직자, 정치행정제도, 정권의 공공철학, 정치공동체 등 네 가지로 구분하였으며, 이들은 계층적 구조를 지니지만 공직자가 가장 기본이며 중요하다고 보았다[7]. Finer(1970)도 행정부를 대상으로 정부는 세 가지 차원의 복합체로 보았다. 즉, 통치나 규범 집행의 기능적 차원, 규범 수행의 지속적

4) Korea Democracy Barometer 조사에 의하면 1996년, 2003년, 2007년도 정부신뢰는 62%, 26%, 33%로, 국회 신뢰는 49%, 15%, 18%로, 법원 신뢰는 70%, 58%, 48%로 나타났다(박종민·배정현, 2011).

5) 현 정권에 대한 신뢰로, 현 정치지도자나 공직자들에 대한 지지를 통해 측정한다.

6) 통치제도와 원리에 대한 것으로, 자유, 참여, 법치주의 같은 민주 통치원리나 입법부, 사법부, 행정부 같은 제도에 대한 지지를 통해 측정한다.

7) 그 이유는 공직자에 대한 경험으로부터 정부신뢰가 형성되기 시작하며, 제도화가 잘 구축되지 못한 국가의 경우 제도는 언제든지 변경될 수 있으므로 공직자에 대한 인식은 더욱 중요하다고 보기 때문이다.

복합체이며 구조를 이루는 제도 차원, 공직을 부여받고 기능을 수행하는 공무원들의 집합인 결사체 차원으로 구분하였다. 역시 행위의 주체인 공무원들이 제도를 구체화하고 기능을 실천한다는 점에서 핵심이라고 하였다. 이처럼 정부는 특정 기능을 수행하기 위해 제도를 구성하고 결사체를 통해 운영하는 복합체적 성격을 지니고 있다. 그러나 정부기능이나 정부문화, 정부제도는 신뢰대상이라기 보다는 신뢰에 영향을 미치는 요소로 판단된다. 따라서 정부신뢰 대상은 정부시스템 전체를 의미하는 정치행정공동체가 기본이지만, 이를 구체적으로 측정하기 위해 해당 시기의 정권[8], 정부기관[9], 결사체인 공무원 집단 등이 활용된다.

본 논문에서 행정부에 국한하는 경우 정부신뢰의 대상은 정치행정공동체는 제외하고, 일반공무원집단(이종범 1988), 고위공무원집단, 장차관 등 정무직공무원집단(Hibbing & Theiss-Morse, 1995; 전대성·권일웅·정광호, 2013), 대통령(Citrin, 1974), 공무원집단 전체, 정부기관[10], 정권으로 구분해 조사한다. 이들 신뢰대상은 정부신뢰의 부분집합이 될 수도 있으며, 정부신뢰에 일정 부분 영향을 미칠 수도 있다. 따라서 신뢰대상들을 정부신뢰로 볼 것인가 정부신뢰 영향요인으로 판단할 것인가는 매우 중요한 문제이다. 원칙적으로 신뢰대상 중 결합의 오류를 유발할 수 있으면 정부신뢰 영향요인으로 판단하고, 결합의 오류 가능성이 낮으면 정부신뢰 개념에 포함하여 측정하는 것이 타당하다. 따라서 논리적으로 판단할 때는 특정 공무원집단과 정부의 핵심 공직자에 대한 신뢰는 정부신뢰 영향 요인으로 보고, 공무원전체, 정부기관, 정권에 대한 신뢰는 대상별 정부신뢰 개념 속에 포함하는 것이 타당하다. 그러나 본 연구에서는 대상별 정부신뢰 개념 속에 포함할 집단을 요인분석을 통해 실증적으로 구분하고자 한다.

---

8) 정부는 지속적이고 정권은 일시적이라는 점에서 정부신뢰와 정권신뢰가 동일하다고 볼 수 있느냐는 의문이 있다. 정부신뢰는 특정한 정권 뿐만 아니라 정부 전반에 대한 인식을 포함하기 때문이다(박희봉·신중호·황윤원, 2013: 467). 그러나 다수 연구자들은 정부신뢰가 특정 정권의 신뢰와 관련이 있다고 주장한다(Hetherington 1998). 이는 정부신뢰가 주요 정치인 및 정책에 대한 선호와 정부의 단기적 성과 또한 반영하기 때문이다. 특히 민주주의 수준이 낮은 국가에서는 정실주의를 통해 정권의 수혜자가 된 개인은 정권 및 정부에 대한 신뢰가 높을 수 있다(박희봉·신중호·황윤원, 2013: 467).

9) 장수찬(2002)은 정당, 국회, 공무원, 중앙정부, 사법기관, 경찰, 군대로 조작화하였고, 서인석·박형준(2012)은 중앙부처, 지방자치단체, 국회, 대법원 및 검찰, 청와대, 공무원, 군으로 조작화하였다.

10) 가장 대표적인 중앙부처 및 지방자치단체로 조작화한다.

3. 정부신뢰 영향요인

정부신뢰와 관련하여 연구자들의 가장 큰 관심은 정부신뢰에 영향을 미치는 요인이 무엇인가 하는 것이다 (오경민·박흥식, 2002). 정부신뢰 영향 요인을 비교적 체계적으로 제시한 이종범(1988)은 사회경제적 요인, 공직자 요인, 정부구조 요인, 정부환경 요인으로 구분하여 제시하였다.

또한 Butler(1991)는 능력, 개방성, 성실성, 일관성, 공약의 이행, 공정성 등을 제시하였고, 박순애(2006)는 대학생들의 지식수준과 이념적 성향을 분석하였으며, 박종민·배정현(2011)은 정책결과, 과정 및 산출 간의 관계를 논의하였으며, 전대성·권일웅·정광호(2013 : 184)는 정부성과, 유관 정부기관들에 대한 지지, 인구사회학적 특성으로 구분하였고, 박희봉·신중호·황윤원(2013)은 정부정책(정부정책 선호, 정부성과 만족), 정치적 태도(다양한 가치, 정치참여), 개인의 경제사회적 배경을 선정하였다. 또한 대통령에 대한 평가(Citrin, 1974), 정부정책 만족도(King, 1997; Miller, 1974), 정부정책 성과 평가(Citrin & Green, 1986), 언론의 부정적 보도(Jamieson 1992) 등이 논의되었다(배귀희 외 2009).

이처럼 정부신뢰 영향요인에 관한 연구가 매우 많이 나왔지만, 최근 대립되는 논의들을 바탕으로 부분적 단순화된 영향요인 간 상대적 영향력을 분석하는 연구가 많아지고 있다. 그러나 사회과학에서 한정된 소수의 영향요인만을 모형에 포함시키는 경우 허위변수나 혼란변수가 개입하게 되어 타당성이 크게 저하되므로, 주된 관심이 몇몇 변수에 한정되더라도 관련 변수들을 충분히 모형에 포함시키고 동일 개념의 변수를 제거한 다음 관심 있는 변수의 영향력을 파악하는 노력이 더욱 유용하다. 따라서 본 연구에서는 다양한 선행연구들의 정부신뢰 영향요인을 종합 정리하여 유사개념은 논리적으로 통합하고, 다시 실증적으로 요인분석을 통해 정부신뢰 영향요인을 확인하고자 한다.

본 연구에서는 정부신뢰 영향요인을 크게 피신뢰자 차원(Butler, 1991; Uslander, 2002; Mayer, et al., 1995), 신뢰자 차원(Hetherington, 1998; Uslander, 2001; Putnam, 1995; 전대성·권일웅·정광호, 2013), 환경적 차원(Citrin & Luks, 2001; 이종범, 1988; Jamieson, 1992)으로 삼대분하였다. 여기서 피신뢰자 관련 요인들이 정부신뢰의 구성요소인지, 정부신뢰의 영향요인인지 여부가 관건이다. 신뢰 대상의

특성과 관련된 신뢰대상의 능력이나 성실성 등을 신뢰의 구성요소로 규정하는 경우도 있지만(Buttler and Cantrell, 1984), 이들 특성은 신뢰의 원인으로 작용하는 것이지 신뢰 그 자체는 아니다(Mayer, et. al. 1995; Clark and Payne, 1997; 원숙연, 2001, 66). 따라서 신뢰대상의 특성은 신뢰의 영향요인으로 분류한다.

1) 피신뢰자 차원의 영향요인

정부신뢰 영향요인을 분석하기 위한 피신뢰자 차원은 가장 조심스럽다. 신뢰대상과 신뢰영향 요인을 주의 깊게 구분해야 하고, 정부의 행태나 특성, 제도, 문화, 성과 등 매우 많은 요소가 거론되고 있는 실정이기 때문이다.

본 연구에서는 기존 연구에서 거론된 피신뢰자 차원의 영향요인을 유형화하여 정부신뢰를 정부의 역할 수행 능력, 국민들의 기대에 부응하고자 하는 정부의 의도 측면, 국민들의 기대에 부응하는 정부활동의 결과 측면이라는 세 가지 관점에서 측정하는 것이 타당하다고 분석하였다. 정부능력은 관료제 역량(Butler, 1991; 박희봉·이희창, 2011, 297), 정부의도는 정부의 기본임무(Orren, 1997; Uslander, 2002: 222)와 규범적 가치(박통희, 2010; Butler, 1991; 손호중·채원호, 2005: 92), 정부활동 결과[11]는 정책만족도(Miller, 1974; 양건모·박통희, 2007: 357; Peters, 2003; Citrin & Green, 1986; 전대성·권일웅·정광호, 2013 : 184; Hetherington, 1998)로 설정하였다.

2) 신뢰자 차원의 영향요인

신뢰자 차원의 영향요인으로는 크게 경제사회적 배경(연령, 성별, 소득수준, 교육정도 등)(Mishler & Rose, 1997; 전대성·권일웅·정광호, 2013; Citrin & Luks, 2001; Hetherington, 1998; Uslander, 2001)과 국민성향으로 구분하였다. 국민성향으로는 이념적 정향 혹은 지지정당(박순애 2006), 대인신뢰(Brehm & Rahn, 1997; Kaase, 1999), 국민의 욕구 수준 정도(Dalton, 2000; Inglehart, 1997)라는 변수를 선정하였다.

---

11) 일반적으로 정부성과는 정부신뢰 향상으로 이어질 수 있다. 그러나 국민의 기대수준과 정부에 대한 정향(affection)이 매개변수로 작용할 수 있다. 국민의 기대수준이 성과보다 높으면 정부신뢰가 증가하지 못한다. 또한 정부에 대한 부정적 인상을 지니고 있으면, 좋은 정부성과에도 불구하고 정보왜곡이나 부정적 측면만 보는 정보 편향성으로 인해 정부신뢰가 증진되지 못한다.

3) 환경적 차원의 영향요인

환경적 차원의 정부신뢰 영향요인으로는 자본주의 대 사회주의, 민주정치의 성숙도, 경제발전 단계(Guiso et. al, 2000), 경기 동향(호황기 대 불황기, Miller & Listhaug, 1999; Citrin & Luks, 2001), 사회변동의 정도(이종범, 1988; 박희봉·신중호·황윤원, 2013), 언론의 공정성과 정부비판성(Patterson 1993; Jamieson 1992) 등의 변수가 논의되고 있다.

그러나 환경적 차원의 변수들은 대부분 국가횡단면적 비교(cross-cultural comparision)나 시계열적 비교(time series comparision)를 통해서 검증가능한 관계로, 한 국가 내에서 단일 시점의 연구를 수행하는 본 연구에서는 채택이 곤란한 경우가 많다. 따라서 경기동향, 사회변동의 정도, 매스컴의 공정성에 한정하여 분석하기로 한다.

4. 정부신뢰 영향요인 별 가설

1) 피신뢰자 차원의 영향요인

정부신뢰 영향 요인으로 관료제 역량은 대부분의 연구에서 매우 중요하게 거론하고 있다(손호중·채원호, 2005; 박통희, 2000; 이종범, 1998; 오경민·박흥식, 2002; Butler, 1991; 박희봉·이희창, 2011). 또한 그 항목도 다양하게 제시되었다. 그러나 이들을 종합정리하면 관료제 역량은 전문성(오경민·박흥식, 2002; 손호중·채원호, 2005), 판단력(Butler, 1991), 조정능력 및 갈등관리능력(손호중·채원호, 2005), 환경변화 대응 능력(박희봉·이희창, 2011, 297)으로 조작화할 수 있다.

- 가설 1-1-1〉 관료제 능력은 개념적 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.
- 가설 1-1-2〉 관료제 능력은 대상별 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.

정부의 기본임무(mission)에 대한 국민들의 심정적 동의 여부는 당연히 정부신뢰에 영향을 미치게 된다. 여기서 정부의 기본임무나 존재의의를 무엇으로 볼 것인가가 핵심이다. 민주적 정치체제와 시장경제체제를 규정한 헌법 하에서 정부의 기본임무 내용은 정부나 정권의 통치철학과 정치이념에 천명될 것이고, 보다 구체적으로는 국정수행의 우선순위에 표현될 것이다. 따라서 정부나 정권의 통치철학과 국정수행의

우선순위에 대한 국민들의 동의와 지지는 정부신뢰를 높이게 된다. 정부 운영의 기본 방향이 국민들의 기대와 다르거나(Uslander, 2002: 222), 정부가 불필요한 일을 한다고 생각하는 경우(Orren 1997) 정부신뢰는 증가하지 않는다. 또한 국민들이 피부로 느끼는 정부의 기본임무로 정부가 사회질서를 잘 유지하는지, 국민들을 각종 위협과 위험으로부터 안전하게 보호하고 있는지도 정부신뢰와 직결된다(박희봉·이희창, 2011, 297~298). 따라서 정부의 기본임무는 통치철학, 국정수행 우선순위, 사회질서 유지, 안전한 국민보호로 조작화한다.

- 가설 1-2-1〉 정부의 기본임무에 대한 국민들의 동의 여부는 개념적 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.
- 가설 1-2-2〉 정부의 기본임무에 대한 국민들의 동의 여부는 대상별 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.

국민들이 정부에 대해 가지는 바람직한 가치 차원의 특성으로 박통희(2000)는 정부의 능력, 개방성, 정직성, 일관성, 공정성을 분석하였고, 이종수(2001)는 청렴성, 일관성, 공정성, 효율성을 정부신뢰의 결정요인으로 거론하였다. 손호중·채원호(2005: 100)는 정부능력(정부의 전문성, 조정능력, 협상능력), 공정성(내용적 공정성, 절차적 공정성, 타지역과의 형평성), 투명성(정직성, 올바른 정보제공), 참여(적극적 정보공개, 참여제고 노력), 정부PR(PR내용의 진실성, 쌍방향 의사소통)을 제시하였다. 이들 거론된 가치 중 능력은 앞부분의 관료제 능력에서 논의하였으므로 제외한다. 본 연구에서는 이들을 종합정리하여 국민들이 정부에 대해 갖는 기대가치는 정직성, 투명성[12], 공정성, 부패, 대응성, 효율성, 일관성으로 조작화하고자 한다[13].

- 가설 1-3-1〉 정부의 규범적 가치 충족 여부는 개념적 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.
- 가설 1-3-2〉 정부의 규범적 가치 충족 여부는 대상별 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.

12) 정보공개와 의사소통을 의미한다. 투명성이란 충분한 정보와 정보접근성을 요건으로 한다. 즉 왜곡되지 않은 충분한 정보를 제공하여야 하며, 정보를 필요로 하는 사람은 자유롭게 이를 활용할 수 있어야 한다.

13) 이러한 규범적 가치는 인격적 규범(정직성, 투명성, 공정성, 부패)과 업무적 규범(대응성, 효율성, 일관성)으로 대별된다.

정부정책에 대한 국민들의 만족도는 정부신뢰를 형성하는 데 있어 매우 중요하다(Miller & Listhaug 1990). 박종민・배정현(2011)은 정부신뢰의 근거 논리를 정책과정이나 절차(policy process)에 의한 설명[14], 정책내용에 근거한 설명[15], 정책결과(policy outcome)에 근거한 설명으로 구분하였다. 본 연구에서 국민들의 정책만족도는 정책과정 참여, 정책내용(이종범 1998), 정책성과의 세 가지 측면으로 조작화한다.

정책과정에 있어 참여 확대는 정부에 대한 이해를 증가시키고 정부의 책임성과 대응성을 높이는 데 기여한다는 주장이 있다(Berman, 1997; 양건모·박통희, 2007: 357). 정보통신기술의 발전은 시민참여의 가능성을 용이하게 하고, 민주화 진척은 정책과정에 있어 시민참여를 촉진하고 있다. 하지만 정책과정의 참여확대는 정책과정을 지연시키고, 이해집단 간 갈등의 노출로 사회적 혼란을 야기하는 부정적인 효과도 동반할 수 있다(Peters, 2003; Irvin & Stansbury, 2004). 이러한 상반된 시각은 정책참여 과정에서 경험하는 정보의 차이에 기인한 것이라고 설명한다(양건모·박통희, 2007: 357~358).

Miller(1974)는 이슈가 되고 있는 정책내용에 대한 시민 만족 정도가 정부신뢰를 결정한다고 주장하였다. 정부에 대한 감성적 정향(affective orientation)이나 평가로 정부신뢰를 규정한 Miller는 실증분석을 통해 정부 정책이 시민들의 정책선호와 괴리되어 있다고 느낄수록 정부를 불신한다고 하였다. 따라서 정부신뢰를 제고하기 위해서는 국민들이 선호하는 정책을 제시하고 집행하여야 한다(Citrin, 1974; Hetherington, 1998; 박희봉·신중호·황윤원, 2013).

정부가 정책성과를 제고한 경우 정부신뢰를 높이게 된다(Hibbing & Theiss-Morse, 1995; Miller & Listhaug, 1999). 일반적 정책에 있어서 정부성과가 높아지는 경우 정부신뢰가 높아지는 관계를 보였으며, 사회안전분야의 정책성과에 대한 시민들의 인식과 정부신뢰 간에는 양의 상관관계가 있었고(Turner & Martz, 1997: Mishler

14) 결정과정의 공정성을 강조한다. 국민들은 선호하지 않는 정책이라고 할지라도, 공정한 절차를 거쳤다면 기꺼이 수용한다는 주장이다.

15) 국민이 원하거나 선호하는 정책을 추진하면 정부를 신뢰한다는 주장이다. 반대로 국민이 지지하지 않거나 원하지 않는 정책을 정부가 추진하면 불만이 생기고 정부를 불신하게 된다는 것이다. 이러한 불일치는 정치이념이나 당파성과 관련될 수도 있고, 정부의 무능과 관련될 수도 있다. 박종민·배정현(2011)은 정책산출(policy output)로 지칭하고 있으나, 이는 정책 자체와 개념을 혼동한 것이다.

& Rose, 2001), 경제분야의 정부성과와 정부신뢰 간에도 양의 상관관계가 있는 것으로 보고되었다(Chang & Chu, 2006).

- 가설 1-4-1〉 정부정책에 대한 국민들의 만족도는 개념적 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.
- 가설 1-4-2〉 정부정책에 대한 국민들의 만족도는 대상별 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.

2) 신뢰자 차원의 영향요인

개인의 경제사회적 변수가 개인의 주관적인 가치 및 신뢰관계에 영향을 미친다(Mishler & Rose, 1997; 손호중·채원호, 2005: 90~91). 일반적으로 연령, 성별, 소득수준, 교육정도 등이 정부신뢰 수준에 영향을 미친다고 알려져 있다(Hetherington, 1998; Kanter and Mirvis, 1989).

정부신뢰와 연령 간의 상관관계를 부인하는 연구도 있지만(Michelson 2003), 일반적으로 연령은 정부신뢰에 영향을 미친다고 보여진다. 그러나 그 방향은 일정치 않다. 연령이 높을수록 정부 신뢰가 낮아진다는 연구(Uslaner, 2001; Citrin & Luks, 2001; Hetherington, 1998)가 있는 반면, 연령이 높을수록 정부신뢰가 높아진다는 연구(전대성·권일웅·정광호, 2013: 199)도 있다.

성별에 따른 정부신뢰에는 상반된 연구결과들이 제시되고 있다. 여성이 남성보다 정부에 대한 신뢰가 높다는 연구(Citrin & Luks, 2001)가 있는 반면 여성이 남성보다 정부신뢰가 낮다는 연구(Brewer & Sigelman, 2002; Hetherington, 1998)도 있다.

Lawrence(1997)는 경제적 빈곤층은 정부불신이 높지만 경제적 부유층도 정부신뢰를 거두어들이는 경향이 있다고 주장하면서, 소득계층 간 정부신뢰에 대한 차이가 거의 없다고 보았다. 그러나 소득수준이 다르면 삶의 만족도나 사회에 대한 인식이 다르고, 정부에 대한 인식도 다를 것이라는 연구가 일반적이다(Killerby 2005). 경제적 어려움에 처하면 정부에 대한 불만이 높아지고(King, 1999; Orren, 1997), 경제적 여유로 삶의 만족도가 높아지면 정부신뢰 또한 높아진다(Brehm & Rahn, 1997). Offe(1999)는 물질적 만족도가 높아지면 정부기관과 정부지도자들을 보다 긍정적으로 평가하는 경향이 있다고 주장하였다.

학력수준이 높아질수록 정부신뢰도 높다는 연구(Hetherington, 1998; Brewer

& Sigelman, 2002)가 있는 반면, 학력수준이 높아질수록 정부신뢰가 낮아진다는 연구도 있다(Uslander 2001).

- 가설 2-1-1〉 응답자들의 경제사회학적 배경은 개념적 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.
- 가설 2-1-2〉 응답자들의 경제사회학적 배경은 대상별 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.

응답자들의 성격 및 성품에 따라 정부신뢰에 대한 판단은 달라진다. 국민성향은 이념적 성향, 대인신뢰 정도, 정부에 대한 기대치로 조작화한다.

일반적으로 자신이 지지하는 정권이 들어서면 정부를 신뢰하는 경향이 있으며, 이념적 성향이 다른 정권이 들어서면 정부신뢰가 줄어들게 된다. 손호중·채원호(2005: 90~91)는 개인의 정치적 성향을 통제변수로 사용하였으며, 이념적 성향에 따라 정부신뢰가 달라진다는 주장도 제기되었다(박순애 2006).

대인신뢰와 정부신뢰는 무관하다는 주장도 간혹 있다(박희봉・이희창・조영상, 2003). 그러나 일반적으로 대인신뢰와 정부신뢰 간 상관관계는 높은 것으로 조사되었다(Brehm & Rahn, 1997; Kaase, 1999). Levi(1996)도 대인신뢰와 정부신뢰는 상호 영향을 주고 받는다고 보았다. 이들은 대인신뢰가 사회적 네트웍을 활성화시키고, 정치적 관심과 참여를 증진시킴으로써 정부신뢰에 긍정적 영향을 미친다고 주장한다.

국민의 기대치와 가치관이 달라지면 정부신뢰도 달라지게 된다. 기대치가 높으면 동일한 현상에 대해서도 평가는 낮아지게 된다. 또한 국민들의 요구사항이 많아지면, 한정된 인력과 재원으로 이를 처리해야 하는 정부에 대한 불만은 증가하게 마련이다. 최근 정부신뢰 하락 추세에 대해 Dalton(2000)은 정부정책 실패와 같은 특정 요인을 거론하기보다 지식정보화 시대를 맞이하여 개인 가치관의 다양화에서 원인을 찾고 있으며, McAllister(1999)는 시민의 열망을 정치지도자와 정부제도가 수용하지 못하기 때문으로 설명한다. Inglehart(1997)는 유럽 등 민주주의가 정착된 국가에서도 정부신뢰가 하락하는 추세를 사람들의 가치관 변화로 설명하고 있다.

- 가설 2-2-1〉 국민들의 성향은 개념적 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.
- 가설 2-2-2〉 국민들의 성향은 대상별 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.

3) 환경적 차원의 영향요인

앞에서 언급한 바와 같이 환경적 차원의 영향요인은 다양하지만, 본 연구에서는 경기 상황, 사회변동성, 언론 공정성만 분석하기로 한다.

경제호황 기에는 정부신뢰가 증가하는 경향을 보인다(Hetherington 1998). 경제상황이 정부에만 관련된 것은 아니지만, 경제상황의 호전이 정부신뢰를 제고시킨다는 연구결과가 아시아 국가와 미국에서 동일하게 나타나고 있다(Citrin & Luks, 2001). 미국의 경우 1980년대 초 경제가 좋아지면서 정부신뢰가 증가하는 경향을 보였으며(Citrin and Green, 1986), 우리나라에 있어서도 가계경제 만족도 증가가 정부신뢰에 긍정적인 영향[16]을 미쳤다(전대성·권일웅·정광호, 2013: 199).

사회변동이 심한 시기에는 사회적 요구에 대해 정부가 새로운 방식으로 적절히 대처해야 하는데, 빠른 변신도 어려울 뿐만 아니라 시행착오 등 적절한 대응도 쉽지 않게 된다. 따라서 이러한 시기에는 정부신뢰가 낮아질 가능성이 크다(이종범, 1988). 반면 사회가 안정된 시기에는 과거의 경험과 외국사례를 활용하여 좋은 대안을 찾아내기 쉽고, 문제가 발생한 소수의 사안에 대해서만 정부가 대처하면 되므로 비교적 여유가 있다. 따라서 정부에 대한 신뢰는 높아지게 된다(이종범, 1988).

언론의 공정성과 정부비판성이 정부신뢰에 영향을 미친다고 알려져 있다. 일반적으로 언론의 공정한 보도는 사회적 신뢰를 제고시키고, 더불어 정부에 대한 신뢰 증진에도 영향을 줄 수 있다(Patterson 1993).

- 가설 3-1-1〉 환경적 요인은 개념적 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.
- 가설 3-1-2〉 환경적 요인은 대상별 정부신뢰에 영향을 미칠 것이다.

Ⅲ. 분석모형 설정 및 분석 결과

1. 분석모형 설정 및 설문조사 방법

종속변수로는 개념적 정부신뢰(인지, 감정, 행동)[17]와 대상별 정부신뢰(일반공무

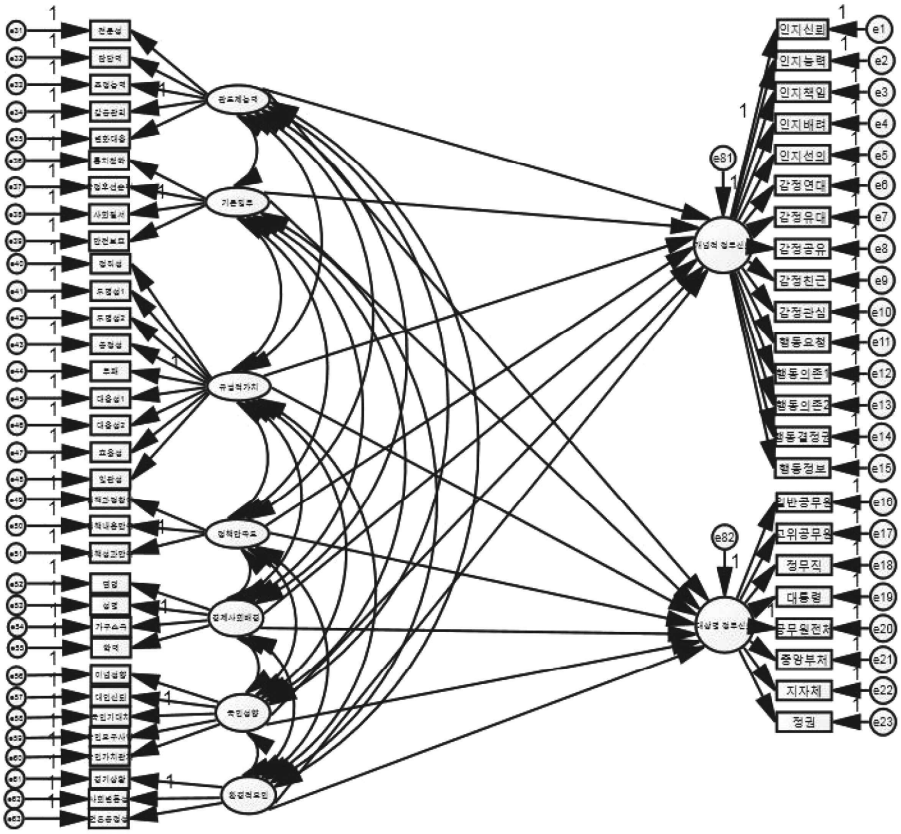
16) 경제호황기에는 상대적으로 가계경제 만족도가 증가하게 되므로, 이 역시 경제호황기에 정부신뢰가 증가한다는 논리로 연결할 수 있다.

17) 〈표 1〉의 측정항목을 설문

원, 고위공무원, 정무직공무원, 대통령, 공무원집단전체, 중앙정부, 지자체, 정권)를 설정하였다.

독립변수로는 피신뢰자 차원에서 관료제 역량(전문성, 판단력, 조정능력, 갈등관리, 환경변화 대응 능력), 정부의 기본임무(통치철학, 국정 우선순위, 질서유지, 안전보장), 규범적 가치(정직성, 투명성, 공정성, 부패, 대응성, 효율성, 일관성), 정책관리(정책과정 참여, 정책내용, 정책성과)요인을 선정하였다. 신뢰자 차원의 독립변수로는 경제사회적 배경(연령, 성별, 소득수준, 교육정도)과 국민성향(이념적 성향, 대인신뢰, 국민기대치, 국민요구사항, 국민가치관 차이)을 선정하였다. 마지막으로 환경적요인(경기 상황, 사회변동성, 언론 공정성)이 설정되었다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석모형



설문조사는 지역색이 없고 다양한 계층이 거주하는 수도권 지역을 대상으로 다중집합장소에서 무작위로 2017년 9월 15일부터 9월 21일까지 총 179부의 설문[18]을 실시하였다. 응답자들의 사회경제적 배경의 기술적 통계치는 〈표 2〉에 나타난 바와 같다.

〈표 2〉 응답자들의 사회경제적 배경

특성	응답	빈도	%	특성	응답	빈도	%
연령	20대	35	19.6	성별	여성	84	46.9
	30대	83	46.4		남성	95	53.1
	40대	19	10.6	가구 월소득	100만원이하	15	8.4
	50대	20	11.2		100~199만원	28	15.6
	60대	16	8.9		200~399만원	79	44.1
	70대이상	6	3.4		400~599만원	31	17.3
학력	중졸이하	7	3.9		600~799만원	20	11.2
	고졸	48	26.8		800만원이상	6	3.4
	대학졸업/재학	97	54.2				
	대학원졸업/재학	27	15.1	소계		179	100.0

2. 개별요인에 대한 타당성 및 적합도 검정

1) 확인적 요인분석

본 설문조사를 바탕으로 개별 요인별 타당성과 자료의 적합도를 제고하기 위한 실증 분석을 실시하였다 (송지준, 2015: 363).

개별 요인들에 대한 확인적 요인분석 결과는 〈표 3〉에 나타나 있다[19]. 적합도 검정 결과 기준에 미달하는 경우, SMC(Squared Multiple Correlation) 값 0.4 이하를 기준으로 가장 낮은 측정변수를 하나씩 제거하는 과정을 반복적으로 실시하였다. 물론 이 과정마다 Heywood Case[20] 발생여부를 점검하였다. 관료제 능력, 기본임무, 규범적

18) 종로 7부, 태릉 18부, 강남역 11부, 명일동 18부, 천호동 10부 등 서울지역 64부. 고양 15부, 동두천 15부, 의정부 13부, 양주 19부, 하남 26부, 구리 13부, 수원 14부 등 경기지역 115부.

19) 구조방정식모형과 획득한 표본의 동일 여부를 판단하는 통계적 검증기법은 $\chi 2$ 검증 이외에도 CMIN/DF, RMSEA, RMR, GFI, PGFI 등 다른 적합도 지수가 동시에 검토된다(문영세, 2012: 86~87). 그러나 어떤 연구라도 100% 현실과 부합하는 경우는 없으며, 모든 적합도 지수들의 기준치를 만족할 수는 없는 것이 일반적이다(김대업, 2008: 44). 이 경우 적합도 지수가 기준치에 도달하지 못하는 이유를 최대한 찾아내, 가능한 기준치를 충족하도록 모형을 수정하는 것이 중요한 것이다(문영세, 2012: 86~87).

가치, 정책만족도, 사회경제적배경은 초기모형이 가장 적합하다고 판단하여 채택하였다.

국민성향의 경우 초기모형(A1)에서 대부분 적합도 지수를 충족하였으나 SMC가 이념성향 .002, 대인신뢰 .095로 매우 낮게 나타났다. 따라서 이념성향과 대인신뢰를 순차데로 제거한 모형(A2)에서 국민요구사항 측정변수의 오차항(e59)이 음(-)으로 나타나 Heywood Case가 발생하였다[21]. 먼저 해당 측정변수를 제거하였으나 분석이 불가능하였고, 다음으로 e59의 오차를 0.005로 제한한 모형(A3)을 설정한 결과 적합도 지수를 모두 충족하였다. 따라서 A3모형을 최종 채택하였다.

환경적요인의 경우 자유도 0으로 자체 확인적 요인분석이 불가능하여, 전체모형의 적합도 검정시 분석하기로 한다.

개념적 정부신뢰의 경우 최초모형인 B1의 적합도에 문제가 있어, 차례로 B2(행동정보 제거), B3(행동의존2 추가 제거), B4(행동요청 추가 제거), B5(감정관심 추가제거)의 적합도를 검정하였다. B4까지는 적합도 지수가 향상되었으나 B5는 오히려 적합도 지수가 악화되었다. 따라서 B4모형을 최종 선정하였다.

〈표 3〉 개별 요인의 확인적 요인분석 결과

요인		항목수	p	CMIN/DF	RMSEA	RMR	GFI	AGFI	NFI	CFI
			≧0.05	≦ 2	≦0.1	≦0.05	≧0.9	≧0.9	≧0.9	≧0.9
관료제 능력		5	0.05**	2.21*	.082**	.016**	.974**	.922**	.982**	.990**
기본임무		4	.017*	4.1	.132*	.024**	.978**	.889*	.977**	.982**
규범적 가치		9	.000	2.35*	.087**	.029**	.923**	.872*	.951**	.971**
정책만족도		3	.000	-	.755**	.000**	1.00**	-	1.00**	1.00**
사회경제적배경		4	.346**	1.06**	.019**	.026**	.994**	.970**	.971**	.998**
국민 성향	A1	5	.070**	2.03*	.076**	.035**	.978**	.934**	.883*	.933**
	A3	3	.912**	.012**	.000**	.002**	1.00**	1.00**	1.00**	1.00**
개념적 정부신뢰	B1	15	0.00	3.452	.117	.055*	.802	.736	.818	.862*
	B2	14	0.00	3.623	.121	.053*	.807	.737	.829	.869*
	B3	13	0.00	3.344	.115	.046**	.838	.774	.857*	.894*
	B4	12	.000	3.009	.106*	.037**	.860*	.797	.885*	.919**
	B5	11	.000	3.448	.117	.038**	.856*	.785	.885*	.915**

주) ** 표시는 기준치에 부합함을 의미. *은 기준치에 거의 근접함을 의미.
자료: 송지준(2015: 328~330), 문영세(2012: 87).

20) 잠재변수(요인)와 측정변수 오차항들의 분산(Variance)이 마이너스(-)로 나타나는 경우

21) 이에 대한 해결책은 해당 측정변수를 제거하는 방법과 해당 오차항의 오차를 제한하는 방법이 있다(송지준, 2015: 358~359).

2) 대상별 정부신뢰에 대한 요인분석[22]

대상별 정부신뢰 설문응답의 평균값은 대통령 3.3575, 정권 3.3017, 일반공무원 2.9832, 지자체 2.8380, 중앙부처 2.8268, 공무원전체 2.8212, 국실장 등 고위공무원 2.5363, 장차관 등 정무직공무원 2.4413으로 나타났다. 대통령과 정권에 대한 신뢰가 높으며, 고위공무원과 정무직공무원은 상대적으로 낮았다.

이들 7개 집단을 대상으로 탐색적 요인분석을 한 결과, KMO값이 0.853으로 좋은 편으로 나타났고 Bartlett의 구형성검정은 유의확률이 0.000으로 요인분석이 적합한 것으로 분석되었다. Varimax 회전법에 의해 주성분분석에 의한 요인분석 결과, 하나의 성분만이 추출되어 7개 집단이 모두 하나의 요인으로 설명될 수 있었다. 그러나 공통성[23]을 보면 일반공무원이 0.308로 제외하는 것이 바람직하며, 정권은 0.431, 대통령은 0.438로 상대적으로 낮다. 상관행렬을 살펴보면 중앙부처와 지자체(.830) 및 공무원전체(.726)의 상관계수가 높고, 정무직공무원과 고위공무원(.743)의 상관관계가 높으며, 대통령은 정권(.623)과 상관관계가 가장 높게 나타났다. 요인분석 결과 성분의 값은 중앙부처 0.872, 지자체 0.868, 공무원전체집단 0.844, 정무직공무원 0.823, 고위공무원 0.798, 대통령 0.662, 정권 0.657, 일반공무원 0.555로 분석되었다.

이상의 분석 결과 이들 7개 대상을 모두 한꺼번에 정부신뢰의 대상으로 보아도 문제는 없으나, 가장 엄격하게 보아 중앙부처 및 지자체, 공무원전체집단을 정부신뢰의 대상으로 선정하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이를 조금 완화한다면 중앙부처, 지자체, 공무원전체, 정무직공무원, 고위공무원까지 포괄할 수 있을 것이다. 그러나 일반공무원은 별도로 취급하는 것이 필요하고[24], 대통령과 정권 역시 구분하는 것이 보다 바람직해 보인다[25]. 본 연구에서는 정부신뢰의 대상으로 중앙부처와 지자체, 공무원전체집단만을 사용하기로 한다.

---

22) 기존 이론 및 선행연구에서 동일개념으로 확인된 경우 확인적 요인분석이 보다 타당하지만, 주장이 다르거나 불분명한 경우 탐색적 요인분석이 바람직하다.

23) 추출된 요인에 의해 설명되는 비율로, 0.4이하이면 요인분석에서 제외하는 것이 좋다(송지준, 2017: 82).

24) 일반공무원집단은 일선관료로서 국민 및 민원인과 직접 접촉하면서 정부신뢰를 형성하는 주요 행위자이지만, 일반정부와는 다른 역할 및 기제가 작용하는 것으로 응답자들이 인식한 때문으로 보인다.

25) 대통령과 정권은 영향력의 정도와 역할이 상이하고 한시적인 작용으로, 일반정부와 구분한 것으로 생각된다.

3. 영역별 독립변수군과 종속변수 간 관계 검증

독립변수들이 너무 많아 피신뢰자 차원, 신뢰자 차원을 구분하여 종속변수요인에 유의미한 영향을 미치는 변수들만을 선별하고자 한다. 그러나 환경적 차원은 단일요인을 지니므로 전체모형에서 적합도 및 영향 정도를 분석하고자 한다.

피신뢰자 차원의 독립변수들과 종속변수간의 관계를 나타낸 모형의 확인적요인분석 결과는 〈표 4〉에 나타난 바와 같이, 절반 정도만 적합도지수를 충족하고 있으나 나머지 지수의 경우도 큰 문제는 없는 것으로 판단된다.

〈표 4〉 영역별 모형의 확인적 요인분석 결과

영역	모형	p	CMIN/DF	RMSEA	RMR	GFI	AGFI	NFI	CFI
		≧0.05	≦ 2	≦0.1	≦0.05	≧0.9	≧0.9	≧0.9	≧0.9
피신뢰자차원		.000	1.81**	.067**	.041**	.757	.720	.827	.914**
신뢰자차원	C1	.000	2.05*	.077**	.076*	.825	.783	.815	.894*
	C2	.000	2.1*	.080**	.077*	.827	.783	.824	.896*

주) ** 표시는 기준치에 부합함을 의미. *은 기준치에 거의 근접함을 의미.

따라서 피신뢰자 차원의 독립변수들과 종속변수간의 경로분석을 실시하였다. 그 결과 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 관료제능력이 개념적 정부신뢰 및 대상별 정부신뢰에 미치는 영향의 회귀계수가 음(-)으로 나타나 상식과 맞지 않고, P값이 크게 나타나 제거하였다. 그러나 관료제능력을 제거한 이후에도 정책만족도의 회귀계수 및 C.R.값과 P값이 이전과 유사하게 나타나, 정책만족도를 추가 제거하였다. 그 결과 독립변수로서 기본임무와 규범적가치, 그리고 종속변수로서 개념적정부신뢰와 대상별정부신뢰를 설정한 피신뢰자 차원의 경로모형[26]을 채택하였다.

26) P값이 .032, .006, .000, .234로 나타났다.

〈표 5〉 피신뢰자 차원의 경로분석 결과

경로	계수	S.E.	C.R.	P값
개념적정부신뢰 ← 관료제능력	-.049	.134	-.364	.716
대상별정부신뢰 ← 관료제능력	-.220	.203	-1.087	.277
개념적정부신뢰 ← 기본임무	.309	.209	1.474	.140
대상별정부신뢰 ← 기본임무	.610	.320	1.904	.057
개념적정부신뢰 ← 규범적가치	.522	.112	4.653	***
대상별정부신뢰 ← 규범적가치	.206	.155	1.330	.184
개념적정부신뢰 ← 정책만족도	-.005	.096	-.047	.962
대상별정부신뢰 ← 정책만족도	.149	.142	1.050	.294

신뢰자 차원의 독립변수들과 종속변수간의 관계를 나타낸 초기모형(C1)의 확인적요인분석 결과 〈표 4〉와 같이 큰 문제는 없었으나, 성별 SMC가 .113으로 매우 낮게 나타났다. 따라서 성별 측정변수를 제거한 모형(C2)에 대해 적합도 검정을 하였다. 큰 차이는 없으나 C2모형을 최종 선정하였고, 이를 바탕으로 경로분석을 행하였다. 그 결과 경제사회적배경 요인과 국민성향 요인[27] 모두 전체모형에 포함하기로 하였다.

4. 전체 모형에 대한 적합도 검정

앞에서 개별 요인에 대한 적합도 검정을 행하고, 피신뢰자 영역과 신뢰자 영역에서 적합도 검정 및 영역별 경로분석을 통해 변수 정제를 마친 결과를 바탕으로 초기 전체분석모형을 설정하였다.

〈표 6〉 전체 모형의 적합도 검정 결과

	p	CMIN/DF	RMSEA	RMR	GFI	AGFI	NFI	CFI
기준	≧0.05	≦ 2	≦0.1	≦0.05	≧0.9	≧0.9	≧0.9	≧0.9
전체모형	.000	1.82**	.068**	.075*	.754	.716	.780	.886*

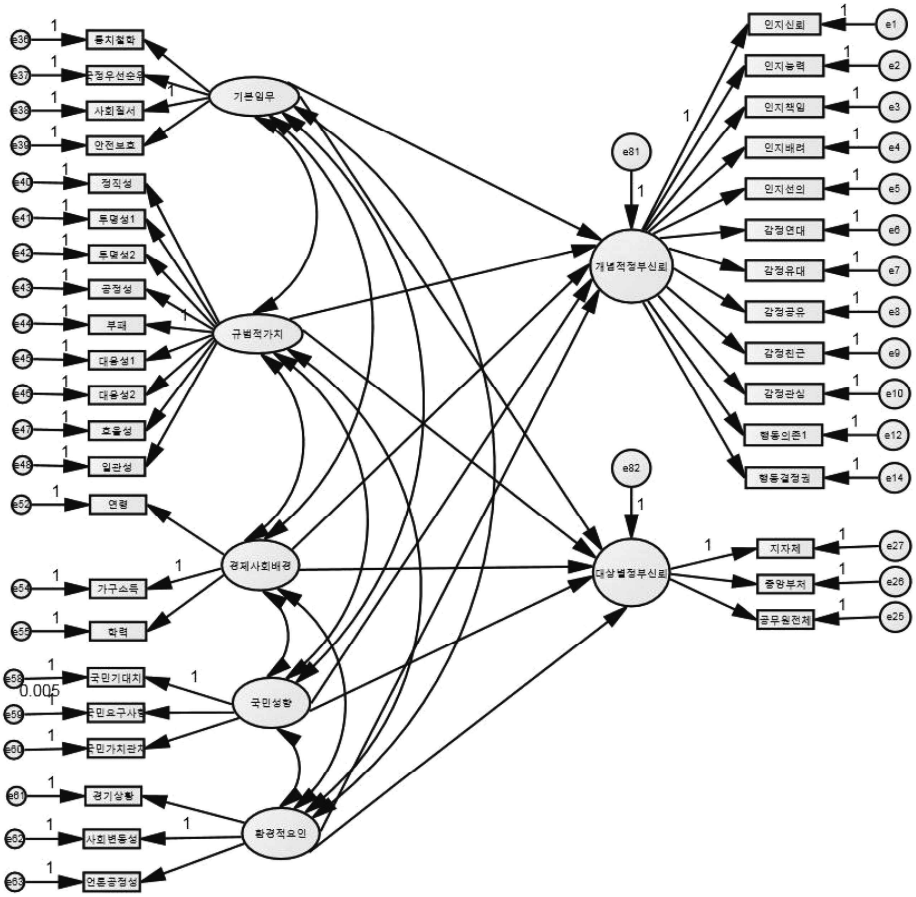
27) 경로계수의 P값이 .051, .132, .008, .078로 나타났다.

전체 모형의 확인적 요인분석 결과 〈표 6〉과 같이 일부는 적합도 지수를 충족하고 있으며 나머지 지수도 큰 문제는 없다고 판단되며, 적합도 제고를 위해 측정변수를 추가 제거해 보았으나 별다른 변화가 없었다. 따라서 초기 전체모형을 측정모형으로 최종 채택하고, 경로분석을 하였다.

5. 경로분석

본 연구의 경로분석을 위한 제안모형은 〈그림 2〉와 같다.

〈그림 2〉 본 연구의 경로분석모형 (제안모형)



초기 경로모형의 경우 적합도는 어느 정도 만족할만한 수준을 나타냈으나, Regression Weights에서 C.R.값 (혹은 p값)을 기준으로 살펴본 경로계수는 1개[28]를 제외하고 모두 기각되었다. 따라서 가설이 기각된 경로를 삭제하는 작업(송지준, 2015: 421)을 통해 경로모형의 수정이 요구된다. C.R.값을 기준으로 경로를 삭제하는 작업은 규범적가치 → 대상별 정부신뢰(수정모형 1), 국민성향 → 대상별 정부신뢰, 경제사회배경 → 대상별 정부신뢰, 국민성향 → 개념적 정부신뢰, 경제사회배경 → 개념적 정부신뢰(수정모형 5), 기본임무 → 개념적 정부신뢰(수정모형 6)[29], 기본임무 → 대상별 정부신뢰(수정모형 7) 순으로 진행하였다. 그 결과 최종 수정모형 7에서 3개의 유의미한 경로가 나타났다.

간접효과를 추정하기 위한 분석을 하였으나, 개념적 정부신뢰와 대상별 정부신뢰에 대한 독립변수 요인들의 간접효과는 모두 0으로 나타났다[30].

〈표 7〉 요인 간 유의미한 경로계수

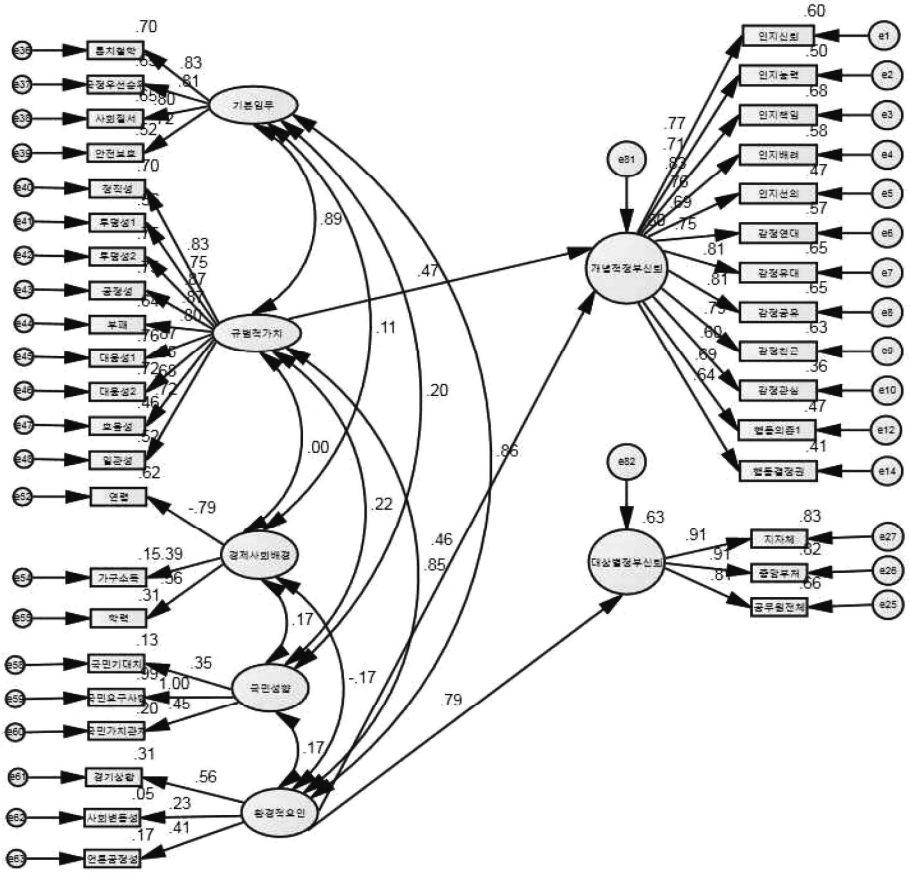
경로	회귀계수	C.R.	p값	표준화 회귀계수
개념적 정부신뢰 ← 규범적 가치	.389	3.248	.001	.467
대상별 정부신뢰 ← 환경적 요인	2.639	2.907	.004	.791
개념적 정부신뢰 ← 환경적 요인	1.401	2.155	.031	.462

28) 규범적 가치 → 개념적 정부신뢰

29) '기본임무 → 대상별 정부신뢰'의 경로계수 유의확률이 수정모형3에서는 .026, 수정모형4에서는 .037, 수정모형 5에서는 .017로 채택 가능한 것으로 나타났다. 그러나 경로를 하나 추가 제거한 수정모형 6에서 동 경로계수 유의확률이 .095로 높아지면서 기각되었다. 본 연구에서는 비록 95% 신뢰수준(5% 유의수준)에서 동 경로가 최종 기각되었지만, 통계적으로도 임계치에 있거나 채택될 가능성이 매우 높고 논리적으로도 상식과 부합된다고 할 수 있다.

30) 간접효과가 존재하는 경우, 간접경로의 유의성을 확인하기 위해 Bootstrap을 이용하여야 한다.

〈그림 3〉 본 연구의 최종 결과 모형



Ⅳ. 결론 및 종합

본 연구의 분석 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 독립변수들의 세 영역 중 환경적 요인이 정부신뢰에 가장 큰 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다[31]. 환경적 요인은 대상별 정부신뢰에 .791, 개념적 정부신뢰에 .462의 영향을 미치고 있었다.

31) 이는 Hetherington(1998), 전대성·권일웅·정광호(2013), Patterson(1993)의 연구결과와 일치한다.

또한 피신뢰자 차원에서는 규범적 가치가 개념적 정부신뢰에 영향(.467)을 미치고 있는 것으로 분석되었다[32]. 한편 본 연구의 최종모형에서는 '기본임무[33] → 대상별 정부신뢰'의 경로가 기각되었지만, 통계적으로도 임계치에 있거나 채택될 가능성이 매우 높았다고 보여진다. 그러나 신뢰자 차원의 요인들은 정부신뢰에 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다[34].

이를 종합하면 정부신뢰에 환경적 요인이 가장 중요하게 영향을 미치고, 피신뢰자 차원의 요인들에 의해 영향을 받지만, 신뢰자 차원의 요인들은 영향을 미치지 못하였다. 따라서 정부는 국민들로부터 신뢰를 제고하기 위해서는 환경적 요인들을 잘 관리하고, 규범적 가치를 강조할 필요가 있다.

둘째, 기각된 요인들 중 관료제 능력은 정부의 전문성, 판단력, 조정능력, 갈등관리 역량, 변화대응 능력[35] 등 추상적 개념들로 국민들이 체감하고 쉽게 판단하기 어려웠을 것으로 해석된다. 정책만족도에 대한 측정 항목[36]을 본 연구에서는 일반적 내용으로 설문하였는데, 향후 후속 연구에서는 국민생활에 밀접하고 중요한 정책을 구체적으로 다양하게 복수 문항으로 설문하는 것이 필요하다.

경제사회적 배경은 단일요인으로 설정이 어려워 보인다. 연령은 다른 측정항목들과 음(-)의 회귀계수를 지니며, 성별과 가구소득은 SMC가 낮게 나타나 경제사회배경이라는 요인에 의한 설명력이 낮다. 그리고 전체 측정모형에서도 종속변수 및 다른 독립변수들과 상관관계도 가장 낮은 요인이었다. 따라서 경제사회적 배경은 이들 항목들만으로 정부신뢰를 종속변수로 하는 다중회귀분석을 하거나, 구조방정식모형에서는 조절변수로 활용하는 방안이 바람직해 보인다. 국민성향 역시 다른 요인들에 비해 정부신뢰와의 관련성이 낮았으며, 보다 다양한 측정항목을 개발할 필요가 있다.

경제사회적 배경과 국민성향 등 신뢰자 차원의 요인들은 다른 요인들에 비해 정부

32) Butler(1991) 역시 동일한 연구결과를 제시하였다.
33) 표준화 회귀계수 값이 사회질서 .773, 안전보호 .655로 비교적 높게 나타났지만, 국정우선순위와 통치철학의 경우 .861과 .855로 매우 높게 나타났다.
34) 신뢰자 차원의 요인들만을 독립변수로 설정한 경우 유효한 영향을 미치는 경우도 나타났으나, 전체모형에서는 모두 기각되었다.
35) 이들에 대한 SMC는 모두 0.6 이상으로 매우 높게 나타나, 조작화는 잘 된 것으로 분석되었다.
36) 표준화 회귀계수 값이 정책내용 만족 .979, 정책성과 만족 .825, 정책과정 참여 .711로 나타났다. 즉 정책자체에 대한 만족도가 가장 중요하고, 다음으로 이에 대한 성과가 중요하다고 응답하였다. 따라서 국민들이 원하는 정책을 마련하여 제시하는 것이 무엇보다 우선시된다.

신뢰와의 상관성도 떨어지고 또한 이들 신뢰자 차원의 요인들은 단기간에 쉽게 변하지 않는 속성을 지니고 있으므로, 정부는 사회계층 별 접근보다는 사회통합 차원에서 전 국민을 대상으로 신뢰를 제고한다는 자세가 바람직함을 시사한다.

셋째, 추상적 개념인 정부신뢰를 측정하기 위해 본 연구에서는 조작적 정의를 시도하였다. 기존의 연구들과 같이 단순히 설문자들에게 정부신뢰 정도를 묻는다면, 응답자들은 상상하는 상황이나 준거가 시시각각 변화하면서 응답의 가변성이 매우 커서 신뢰도가 크게 저하된다. 따라서 인지, 감정, 행동 차원에서 조작적 정의를 통해 정부신뢰의 구체성을 강화하여 가변성을 줄이고자 하였다. 본 연구 결과 개념적 정부신뢰는 인지 및 감정 차원이 강하게 작용하며, 상대적으로 행동 차원은 약하게 나타났다[37]. 즉 개념적 차원에서 정부신뢰 정도를 측정하기 위해서는 국민 개개인들이 정부에 대해 지니는 정서적 유대감과 인식 정도가 중요하며, 실제 가시적인 행동으로 드러나지 않는 경우가 많다는 것이다. 이는 정부가 침묵하는 다수 국민들의 정서와 생각을 잘 살펴보아야 함을 강하게 시사하고 있다.

넷째, 그동안 관련 연구에서 정부신뢰의 대상은 매우 혼란스러웠다. 먼저 행정부, 입법부, 사법부 중 어디까지 포함시키느냐가 문제였다. 본 연구에서는 행정부로 명확히 한정하였으며, 설문에서도 이를 반영하였다. 또한 정부신뢰 대상을 정치공동체, 정권, 공직자, 통치체제, 정치행정제도, 정권의 공공철학 등 다양하게 분석되어 왔다. 그러나 본 연구에서는 정부기능이나 정부문화, 정부제도는 신뢰대상이라기 보다는 신뢰에 영향을 미치는 요소로 판단하였다. 따라서 정부신뢰 대상을 구체적으로 측정하기 위해 일반공무원집단, 고위공무원집단, 장차관 등 정무직공무원집단, 대통령, 공무원집단 전체, 정부기관, 정권으로 구분해 실증 분석하였다. 실증분석 결과 정부신뢰의 대상으로는 공무원집단 전체와 정부기관(중앙정부기관, 지자체)에 한정하는 것이 가장 엄밀한 개념규정으로 나타났다. 대통령과 정권은 양자가 유사하게 인식되지만, 정부신뢰 대상과는 구분 사용할 필요가 있다. 또한 일반공무원 집단도 정부신뢰에서는 별도의 영역으로 국민들에게 인식되는 듯하다[38]. 따라서 향후 연구에서는 정부신뢰 측정시 대상은 전체 공무원집단이나 정부기관(중앙정부기관, 지자체)이라는 용

37) 참고로 개념적 정부신뢰에 대해 탐색적 요인분석을 해보면 2개 요인으로 나뉘며, 인지와 감정 차원이 한 요인 그리고 행동은 다른 차원으로 분류된다.

38) 그 이유는 명확치 않으나 일반 공무원 집단을 일선공무원이나 하위직 공무원과 혼동한 것으로 판단된다.

어를 사용하여야 할 것이다.

다섯째, 전체 측정모형에서 개념적 정부신뢰와 대상별 정부신뢰의 공분산이 유의미하게 나타났지만, 상관계수가 .668로 크게 높지는 않았다. 어느 정도 상관성은 지니지만, 동일 내지는 유사한 개념으로 보기는 어렵다고 해석된다. 이는 일반적인 상식과는 괴리가 있다. 하지만 개념적 정부신뢰는 보다 장기적이고 누적적인 국민들의 정부에 대한 신뢰 인식을 반영하는 것이고, 대상별 정부신뢰는 가시적이고 보다 체감적인 국민들의 정부에 대한 신뢰 인식을 반영하는 것으로 추측할 뿐이다. 후속 연구들은 정부신뢰를 논의할 때 개념적인지 대상별인지를 명확히 구분하여야 함을 시사한다.

여섯째, 독립변수들끼리의 관계를 살펴보면, 전체 측정모형에서 규범적 가치와 기본임무의 상관계수(.891)가 높게 나타났다. 이는 상식과 부합한다. 또한 환경적 요인이 규범적 가치(.891) 및 기본임무(.841)와 상관관계가 높은 것으로 분석되었다.

투 고 일: 2019.02.07.
심사완료일: 2019.02.19.
게 재 일: 2019.02.28.

참고문헌

김대업. 2008.『AMOS A to Z - 논문작성절차에 따른 구조방정식 모형분석』. 파주시: 학현사.

박순애. 2006. “정부에 대한 이해와 정부 신뢰의 관계: 우리나라 대학생을 중심으로.”『한국행정학보』, 40(2): 73~97.

박종민·배정현. 2011. “정부신뢰의 원인: 정책결과, 과정 및 산출.”『정부학연구』, 17(2): 117~142.

박희봉·신중호·황윤원. 2013. “정부신뢰의 요인 -정부정책인가? 정치태도인가?”『한국정책학회보』, 22(1): 465~492.

배귀희·임승후. 2009. “정부신뢰의 결정요인에 관한 연구: 정책선호 및 대통령의 국정수행평가를 중심으로.”『한국정책학회보』, 18(4): 61~93.

손호중·채원호. 2005. “정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로.”『한국행정학보』, 제39권 제3호, pp. 87~113.

송지준. 2015.『SPSS/AMOS 통계분석방법』. 파주시: 21세기사.

오경민·박흥식. 2002. “정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구.”『한국정책학회보』, 3: 113~135.

유민이·문상호·이숙종. 2012. “사회자본의 정부성과 인식에 대한 영향.”『한국정책학회보』, 제21권 4호. pp. 111~145.

원숙연. 2001. “신뢰의 개념적· 경험적 다차원성: 신뢰연구에 갖는 함의.”『한국정책학회보』, 제10권 3호. pp. 63~85.

이종범. 1988.『국민과 정부관료제』. 서울: 고려대학교 출판부.

전대성·권일웅·정광호. 2013. “정부신뢰에 대한 연구-대통령에 대한 신뢰와 정부정책에 대한 평가 비교를 중심으로-.”『한국정책학회보』, 22(2): 181~206.

Barber, Bernhard. 1983. *The Logic and Limits of Trust*. New Brunswick : Rutgers University Press.

Brewer, P. R. & Sigelman, L.. 2002. “Trust in Government: Personal Ties that Bind?” *Social Science Quarterly*. 83(2): 624~631.

Butler, John K. Jr.. 1991. “Towards Understanding and Measuring Conditions of Trust: Evolution of Conditions Trust Inventory.” *Journal of Management*. 17: 643~663.

Citrin, J.. 1974. "Comment: The Political Relevance of Trust in Government." *American Political Science Review*. 68(3): 973~988.

Citrin, J. & Green, D. P.. 1986. "Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government." *British Journal of Political Science*. 16(4):431~453.

Erickson, Robert S. & Kent L. Tedin. 2001. *America Public Opinion* (6th Edition). New York: The Free Press.

Gamson, W. A.. 1968. *Power and Discontent*. Homewood: Dorsey Press.

Hetherington, M. J.. 1998. "The Political Relevance of Political Trust." *American Political Science Review*. 92(4): 791~808.

Inglehart, Ronald. 1997. *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.

Kasse, Max. 1999. "Interpersonal Trust, Political Trust and Non-Industrialized Political Participation in Western Europe." *West European Politics*. 22(3). pp. 1~21.

King, D.. 1997. "The Polarization of American Parties and Mistrust of Government." In Nye, S. J., Zelihow, P. D. & King, D. C. (eds.). *Why Government Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University.

Miller, A. H.. 1974. "Political Issues and Trust in Government: 1964~1970." *American Political Science Review*. 68(3): 951~972.

Mishler, William and Rose, Richard. 2001. "Political Support for Incomplete Democracies." *International Political Science Review*. 22(4): 303-320.

Newton, Kenneth. 2001. "Trust, Social Capital, Civil Society and Democracy." *International Political Science Review*. 22(2): 201~214.

Patterson, T. E.. 1993. Out of Order. New York: Knopf.

Putnam, R.. 1995. "Bowling along: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy*. 6(1): 65~78.

Uslaner, Eric M.. 2002. *The Moral Foundations of Trust*. New York: Cambridge University Press.

Warren, Mark E.. 2001. *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press.

A Study on the Measurement and Influence Factors of Government Trust

by Young-Se Mun

This article empirically studied the factors that influence government trust, using Structure Equation Modeling. For the independent variables, bureaucratic ability, primary responsibility, normative value, and satisfaction with public policies were selected with respect to the trusted; socioeconomic background and the people's disposition were chosen with respect to the truster; and the environment factors were set. For the dependent variables, conceptual government trust and group-based government trust were selected. As part of the research process, confirmatory factor analysis was performed on the individual factors, appropriate individual factors were selected to measure the fitness of the overall model, and path analysis was performed based on the final model. The results are as follows. First, the environment factor influenced conceptual government trust (.462) and group-based government trust (.791), and the normative values influenced conceptual government trust (.467). However, factors with respect to the truster did not influence government trust. Second, cognition-based and emotion-based government trust were found to be more important than action-based government trust. It was desirable to limit the targets of government trust to overall public servants and government organization (central government and local government). While conceptual government trust and group-based government trust have some relevance to each other, they were neither identical nor analogous concepts.

Keywords: Government Trust, Normative Value, Environment Factor, SEM