국가전략, 제27권 1호 2021년 봄호, 39~68.

코로나 19 사태와 정부신뢰*

김 태 심** · 조 영 호***

❖ 요 약 ❖

이 연구는 전국설문조사를 사용하여 코로나 질병재난 중 정부신뢰와 그 변화를 추적한다. 위기결집(rally round the flag), 피해-귀책(damage-blaming) 및 정부성과(government performance) 이론들을 활용하여 분석한 결과, 위기결집과 피해-귀책의 효과보다는 정부성과, 즉 코로나 대응 노력에 대한 평가가 정부신뢰의 수준과 변화에 결정적 영향을 미쳤다. 이는 과거 정부들에서 예상치 못한 재난을 행정수준에서 대응하고 정치적 파장을 차단하려 했던 점과 비교할 경우, 문재인 정부는 코로나 재난을 초기부터 정치적 차원에서 대응하였고, 정부대응의 성과가 정부신뢰의 상승과 같은 정치적 이익으로 선순환을 일으킨 것으로 판단된다. 이와 같은 재난의 정치적 학습효과는 위기와 재난 속 한국정치에 중요한 시사점을 제공한다.

핵심어: 코로나 19, 정부신뢰, 위기결집, 피해-귀책, 정부성과, 문재인 정부

Ⅰ. 서론

예상치 못한 질병재난과 정치의 역학관계는 두 가지 이유에서 그 동안 정치학 연구에서 간과되어 왔다. 먼저 근현대 보건의학혁명으로 세계적 유행과 치명적 피해를 준 유행성 전염병은 20세기 초 1억 명의 사망자를 낳은 스페인독감을 끝으로 현대인의 사회정치적 삶에서 다소 멀어져 왔다(McNeill 1976). 따라서 1950년대 행태주의 혁명 이후 성장한 정치학은 정치경제적 위기와 여파를 다루었지만, 자연재해와 질병재난을 정치적 관점에서 본격적으로 탐구하지는 않았다(Carlin and Love et al. 2014a).

DOI: 10.35390/sejong.27.1.202102.002
* 저자들은 세 분 심사위원들의 세심한 평가에 감사를 드립니다.
** 제1저자: 서강대 사회과학연구소 연구교수
*** 교신저자: 서강대 정치외교학과 부교수

다음으로 한국정치학에서도 재난의 정치는 주목받지 못했다. 그 이유는 무엇보다 권위주의 시기와 2000년대 이전까지 수백 명 이상의 피해를 남긴 선박, 화재, 건설 재해는 꾸준히 지속되었음에도, 단발성 사건으로 취급되었고, 그 정치적 여파는 차단되었기 때문이다. 재난의 원인과 대응은 행정적 수준에만 머물렀을 뿐, 큰 정치적 파장을 불러 일으키지 못하였다. 가령 권위주의 통치 시절 수백 명의 사망자가 발생했던 남영호 침몰사고(1970년, 323명 사망)나 민주화 이후 발생한 삼풍백화점 붕괴(1995년, 508명 사망) 등은 사회구조적 문제로만 취급되었고 정치적 책임성의 문제로 발전하지는 못하였다.

그러나 2014년 세월호 사건과 2015년 메르스(MERS) 사태 당시 박근혜 정부의 재난 대응 실패는 국가의 존재 이유에 관해 근본적 질문을 제기하였고, 국민들 사이에서 정부신뢰의 추락으로 이어졌다. 가령 세월호 사건은 박근혜 정권 내내 그 정당성(legitimacy)에 부정적인 영향을 주었고 서울과 수도권 남부를 강타한 메르스 사태에서 정부의 부적절한 대응은 당시 정부가 도덕성 논란을 넘어 무능하다는 인식을 심어주었다(조영호 2019; 최미정·은재호 2018; 한승주 2018).

이 논문은 문재인 정부 하에서 코로나 사태와 정부신뢰의 관계를 경험적으로 탐구한다. 질병 재난과 정부신뢰에 관한 기존 연구들은 정부의 대응과 시민들의 피해가 정부신뢰에 어떻게 영향을 미치는지에 관한 경험적 지식을 제공해왔지만, 본 연구는 질병재난이 미치는 영향과 정부의 대응을 이론적·분석적 관점에서 보다 종합적으로 검토한다.

먼저 이론적 관점에서 기존 연구들은 합리적 유권자(rational voter)를 가정하고 정부성과 이론(performance evaluation theory)에 기초하여 정부가 재난에 어떻게 대응하는가를 기준으로 시민들이 정부신뢰를 긍정적 혹은 부정적으로 재고하는지에 대해 고찰해왔다(Carlin and Love et al. 2014b; Devine and Gaskell et al. forthcoming; Nicholls and Picou 2012; 조영호 2019). 그러나 기존 연구들은 재난 시기 정부의 대응과 개인의 관계가 다면적이라는 점을 간과해왔으며, 어떤 정책적 대응이 정부신뢰를 제고하는지에 대해서도 깊이 있게 고려하지 못했다. 따라서 재난 시기 정부신뢰의 변화를 구체적으로 설명하고 전망하는 데 있어 한계를 보인다. 이를 보완하기 위해 본 연구는 합리적 유권자 가정을 수용하되, 정부성과 모델을 보다 다각적으로 구체화하고, 위기결집(rally round the flag) 및 피해-귀책

(damage-blaming) 이론을 포괄하여 코로나 19 사태 시기 시민들의 정부에 대한 신뢰 수준과 그 변화를 설명한다.

분석적 관점에서 코로나 재난 사태가 확산되던 2020년 6월말부터 7월초 사이 실시된 전국적인 설문조사 자료를 활용하여 위기결집, 피해-귀책 및 정부대응이 각각 정부신뢰에 미친 영향을 검증한다. 구체적으로 이 연구는 다음의 연구질문에 경험적으로 답하고자 한다. 코로나 위기 시기 시민들의 정부신뢰와 그 변화의 양상은 어떠했는가? 정부신뢰가 높아졌다면 그 요인(sources)과 동학(mechanisms)은 무엇인가? 위기에 대한 결집, 개인의 피해, 그리고 정부대응 중 어느 것이 정부신뢰의 제고에 영향을 미쳤는가? 나아가 정부의 정책적 대응은 다각적인데, 어떤 대응이 정부신뢰 제고에 기여하였는가? 분석 결과, 위기에 대한 결집이나 개인의 피해가 시민들의 정부에 대한 신뢰에 미치는 영향은 제한적이고 비일관적이었지만, 정부의 적극적 대응은 이와 같은 효과를 상쇄시키고, 정부신뢰에 결정적 영향을 미쳤다.

결과적으로 문재인 정부 하에서 코로나 재난 대응과 시민들의 정부신뢰는 선순환을 일으켰다고 볼 수 있고, 이는 한국정치에 중요한 시사점을 제시한다. 구체적으로 과거 정부들은 재난 및 재해를 행정적 수준에서 대응하면서 정치적 파장을 차단하는 데 집중하였다면, 문재인 정부는 코로나 대응 초기부터 정치적 차원의 문제로 접근하였고, 이것의 성공이 정부신뢰의 제고는 물론 지난 총선 승리와 같은 정치적 이익으로 연결되었다. 따라서 문재인 정부 하에서 재난에 관한 정치적 대응 메커니즘이 형성되었다는 점은 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 다른 한편으로 재난 위기의 정치적 대응이 구축되었다는 점은 이것이 정치적 목적으로 이용될 기회 구조(opportunity structure)가 열린 것으로도 볼 수 있다.

이 글의 나머지 부분은 다음과 같은 순서로 전개된다. 우선 Ⅱ장에서는 자연 재해와 질병 재난 상황이 시민들의 정부에 대한 신뢰에 어떤 영향을 미치는지에 관한 선행연구들을 검토한다. Ⅲ장에서는 위기결집, 피해-귀책, 정부성과 이론에 기반하여 경험적 연구를 위한 가설을 수립한다. Ⅳ장에서는 연구에 사용된 설문조사 자료와 변수들을 설명하고, Ⅴ장에서는 분석결과를 해석하고 그 의미를 보고한다. 마지막 Ⅵ장은 결론으로 이 연구의 결과를 종합하고, 그 이론적·정치적 시사점을 논의한다.

Ⅱ. 선행연구 검토: 자연 재해 및 질병 재난 상황에서의 정부신뢰

자연재해와 질병이 국가정치적 문제로 발전하는 사례는 근대 이전 시대 빈번하였다(Scott 2017). 가령 서기 165년~180년 사이 안토니우스 역병이 창궐할 당시, 버려진 병자들을 기독교인들이 나서서 돌보면서 하층민중들 사이에서 기독교가 확산되는 계기가 되었고, 이후 기독교는 로마의 국교로까지 발전하게 되었다(McNeill 1976). 또한, 14세기 페스트는 이전 세기 몽고인들에 의해 통합되고 연결된 유라시아 대륙 전역에 확산되었는데, 이것은 몽고인들이 세운 원나라 제국이 붕괴하는 결정적인 계기가 된 것은 물론, 유럽과 중동에도 막대한 피해와 정치사회적 변화를 가져왔다(McNeill and McNeill 2003). 그럼에도 불구하고 19세기 현미경과 보건의학의 발달에 힘입어 천연두, 홍역, 페스트 등이 차례로 통제·예방 가능하게 되었고, 20세기 초반 스페인 독감을 마지막으로 질병의 세계적 유행과 재난적 피해는 최소한 선진 사회에서는 과거의 일이 되었다.

따라서 시기적으로 20세기 중반 행태주의 혁명 이후 본격적으로 발전한 정치학의 관점에서 자연재해와 질병은 관심 밖의 주제였다. 특히 1970년대와 1990년대 정부신뢰의 위기를 경험했던 서구에서 주류 학자들은 정치경제적 위기의 영향이나 미시적 결과로서 시민들의 탈물질주의적, 참여주의적 태도 변화 등에 주목해왔지만, 예상치 못한 자연재해나 질병은 거의 학문적 관심을 받지 못했다(Crozier and Huntington et al. 1975; Norris 2011; Pharr and Putnam 2000). 그러나 최근 이 주제에 대한 학문적 관심이 서서히 고조되기 시작했고, 특히 코로나 19 사태를 계기로 기존의 지식을 동원하여 질병재난과 정치의 관계를 탐구하려는 시도들이 이어지고 있다. 이들 연구는 이론적 지식은 물론 정부가 어떻게 대응해야 하는가에 관한 실천적 지식도 함께 제공해왔다(Esaiasson and Sohlberg et al. forthcoming; Devine and Gaskell et al. forthcoming; Scott 2017; 박종희 2016; 조영호 2019; 최미정·은재호 2018; 한승주 2018).

자연재해와 질병의 정치적 함의가 최근 관심을 받게 되는 이유는 무엇보다 자연재해와 질병이 정치에 미치는 영향이 이전보다 커졌기 때문이고, 구체적으로 그 계기는 크게 세 가지로 요약된다. 먼저 지난 세기 동안 인구 증가와 도시화에 따라 사람들

은 밀집된 공간에서 살게 되었고, 이들을 부양하기 위한 식량 생산이 단순화된 곡물과 일부 특정 가축의 대량 생산에 집중되었다. 이로 인해 인간사회의 예상치 못한 자연재해와 질병에 대한 안보(security)가 불안정해졌다(McNeill and McNeill 2003; Scott 2017). 물론 세계인들의 평균 수명과 보건 수준은 꾸준히 향상되어 왔으나, 기존에 알려지지 않은 새로운 질병의 확산과 예상치 못한 자연재해의 피해는 지속되는 것으로 보인다. 가령 2010년 아이티의 지진과 쓰나미는 수도인 포르토프랭스를 강타하여 국가와 사회를 붕괴시켰고(Carlin and Love et al 2014a), 침팬지로부터 인간에게 전염된 에이즈는 아프리카 각국의 거버넌스에 막대한 피해를 주고 있으며(UNDP 2015), 현재의 코로나 사태 역시 이를 증명한다.

세계화와 민주화의 확산 역시 자연재해와 질병의 정치가 중요성을 가지게 된 계기가 되었다. 세계화로 인한 국가 간의 복잡한 연결은 질병이 국제적으로 빠르고 쉽게 확산될 수 있는 일종의 고속도로를 제공하였다. 또한, 민주화로 향상된 언론의 자유와 야당과 같은 정치적 반대파의 정치적 역할 확대는 자연재난과 질병이 이전의 국지적 이슈에서 국가정치적 및 국제적 이슈로 발전하는 데 기여하였다. 예컨대, 2015년 중동에서 시작된 메르스는 무역상인을 통해 국내에 전파되었고, 당시 한국은 9,000명이 넘는 감염자 중 186명이 사망하여 사우디아라비아 다음으로 큰 피해를 입은 국가가 되었다. 특히 당시 정부 당국의 폐쇄적인 소통과 권위주의적 대응 방식은 큰 논란이 되었고, 당시 야당 소속 지자체장들은 정부의 불허 명령에 반발하여 메르스 관련 구체적인 정보를 공개하였다. 이러한 논란을 반영하듯 박근혜 대통령의 지지율은 40%에서 29%까지 하락하였다(강병철 2016). 결과적으로 정치 지도자들은 자연재해와 질병재난의 정치사회적 영향으로부터 벗어날 수 없는 운명에 놓여 있다고 볼 수 있다.

하지만 자연재해와 질병재난의 정치적 영향과 정치인들의 대응은 각 국의 경험과 평상시의 준비 정도에 따라 다양하게 나타나는 것으로 보이고, 경험적 연구 결과들도 사례별로 다소 상이하다. 구체적으로 재난과 정부신뢰에 대한 선행연구들은 재난 및 재해의 유형과 발생장소, 특성, 피해 규모, 그리고 정부대응의 양상에 따라 그 정치적 영향이 다각적이라는 점을 보여준다. 그러나 한편으로 코로나 사태 이전 자연재해 및 질병재난과 정부신뢰에 관한 실증적 연구는 매우 제한적이었다. 이는 무엇보다 재난지역의 피해와 정부의 대응을 평가할 수 있는 신뢰성과 대표성을

갖춘 설문조사가 부족했기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때, 코로나 사태는 세계적인 유행병 재난이 전국민에게 장기적이고 지속적인 영향을 미치고 있기 때문에 적시의 설문조사를 통해 재난이 시민들의 정부신뢰에 어떤 영향을 미치는지 연구할 수 있는 유용한 기회를 제공한다.

정치학에서 예상치 못한 자연재해의 정치적 영향을 경험적으로 탐구한 최초의 연구는 아브니와 힐(Abney and Hill 1966)의 저작이다. 이들은 1965년 미국 남부를 강타한 허리케인 베스티(Hurricane Besty)가 뉴올리언즈의 피해지역 유권자들의 정치행태에 어떤 영향을 미쳤는지 설문조사를 수행하였다. 그 결과 피해지역 유권자들 사이에서 정부에 대한 불만이 높아지는 반면, 현직시장의 대응이 이를 완화한다는 것을 발견하였다. 그러나 이 연구가 조사한 유권자들이 소수에 불과하였고, 당시 시민들은 자연재해를 인간의 문제가 아닌 종교적 관점(가톨릭)으로 해석하였다는 점에서 자연재난의 정치적 책임과 영향을 규명하는 데는 한계를 보였다. 이후에도 미국남부에서는 태풍 피해가 정기적으로 발생했기 때문에 그 정치적 영향을 탐구하는 연구는 계속되어 왔는데, 가령 니콜스와 피코(Nicholls and Picou 2012)는 2005년 1,000명 이상의 사망자를 낳은 허리케인 카트리나(Hurricane Katrina) 사태가 피해 지역에서 정부불신으로 연결되었다고 주장한 반면, 퓨리서치센터(Pew Research Center 2005)조사에서는 이 사태의 정치적 영향이 제한적이었다.

국제 비교론적 관점에서는 보다 다양한 자연재해 및 질병 재난의 정치적 영향이 연구되어 왔다. 가령 칼린 및 러브와 동료들(Carlin and Love et al 2014a, 2014b)은 칠레, 아이티, 그리고 엘살바도르에서 발생한 지진과 쓰나미가 정치 및 사회신뢰에 미치는 영향을 연구하였고, 국가의 역량이 높은 나라에서는 재난이 발생해도 신뢰가 크게 약화되지 않는다는 것을 보여주었다. 나아가 우스라너와 야마무라(Uslaner and Yamamura 2016)는 2011년 발생한 동일본 대지진이 중앙정부와 총리에 대한 신뢰를 약화시킨 것은 맞지만, 지방정부에 대한 지지는 그대로였다는 점을 발견하였다. 또한, 올브레히트(Albrecht 2017)는 유럽 10개국에서 2002년부터 2012년 사이 발생한 다양한 재난이 정부신뢰와 정부만족에 미치는 영향을 추적하였는데, 전체적으로 그 영향은 미미했다고 밝혔다. 마지막으로 롯지(Lodge 2015)는 남아프리카 공화국에서 에이즈 보균자들에게 보편적 의료를 제공하기로 한 결정은 정부에 대한 신뢰를 제고하는 것은 물론 선별적 의료 제공으로부터 발생

하는 부패의 폐해도 개선한다는 점을 보여주었다.

국내에서도 세월호 및 메르스 사태 이후 재난의 정치사회적 영향에 대한 연구가 조금씩 증가하고 있다. 가령 박종희(2016)는 세월호 사건과 관련하여 언론의 정파적 보도 경향을 밝혔고, 이동규과 민연경(2015)에 따르면 세월호 사태 이후 시민들의 재난에 대한 인식과 불안감이 정부신뢰에 부정적 영향을 미쳤다. 메르스 사태에 대한 연구로서 송동근·민귀홍과 동료들(2016)은 정부가 제공하는 정보의 정확성과 적절성이 정부신뢰에 영향을 미친다는 결과를 제시하였다(김은성 2015; 최미정·은재호 2018). 이 외에도 학자들은 메르스 사태에서의 정부의 대응 실패가 시민들의 정부신뢰에 부정적 영향을 주었다는 점을 일관적으로 보여주었다(조영호 2019; 한승주 2018).

끝으로 2020년 코로나 19 창궐 이후 학자들은 정부신뢰의 추세를 추적해오고 있는데, 전반적으로 정부신뢰와 정치적 지지는 각국에서 상승하고 있는 것으로 보고되고 있지만, 아직은 초기 분석(preliminary analysis) 수준에 머물고 있다(Bol and Giani et al. forthcoming; Esaiasson and Sohlberg et al. forthcoming; Devine and Gaskell et al. forthcoming). 다만 초기 대응에 실패하였던 영국에서는 하락했던 정부신뢰가 시간이 지나면서 회복되는 추세를 보였다. 반면, 마찬가지로 대응에 실패한 미국에서는 연방정부와 주정부에 대하여 정치신뢰가 계속 정체 혹은 하락하는 양상이었다(Lazer and Baum et al. 2020). 이처럼 국제적으로 정부신뢰가 전반적으로 상승한 것은 코로나 사태의 세계적 유행 속에서 각국 정부들이 노력하고 있다는 점을 시민들이 비교적 잘 인식하고 있으며, 한편으로는 코로나 위기에 대한 시민들의 불안감 등이 반영된 것으로 풀이된다(Schraff forthcoming).

선행연구들의 경험적 연구 결과를 종합하면 국가의 거버넌스 능력이 건재한 나라에서는 예상치 못한 자연재해와 질병재난이 발생하더라도 정치사회적 신뢰가 크게 위축되지 않는 반면, 거버넌스가 실패한 국가에서는 재난이 시민들의 신뢰에 미치는 영향이 치명적이라는 점을 공통적으로 확인할 수 있다. 나아가 국가의 능력이 잘 갖춰진 나라에서도 시민들은 재난으로 인한 피해와 정부의 대응을 분리하여 평가하고, 정치적 기관들에 대해 각각 다른 방식으로 신뢰를 조정하였다. 아울러 시민들이 느끼는 불안과 두려움은 물론 정부의 구체적 정책 대응도 정부신뢰에 영향을 주는 것으로 나타났다.

그러나 선행연구들의 성과에도 불구하고 재난 시기에 시민들이 정부신뢰를 어떻게 조정하는가에 관한 기존의 이론적·분석적 설명은 여전히 부족하다. 가령 코로나 사태에서 시민들은 개인적 차원의 피해와 불만을 정부신뢰에 반영하는가? 정부가 적극적 대응을 할 경우, 개인들의 피해와 두려움은 상쇄하는가? 정부의 정책적 대응 중 어떤 정책이 효과를 발휘하는가? 아울러 위기는 시민들이 정부를 중심으로 결집하게 만드는 계기를 제공하는데, 이와 같은 위기결집의 효과는 발생하는가? 정부신뢰 변화의 동학은 정파적으로 다르게 작동하는가? 마지막으로 문재인 정부의 코로나재난에 대한 정치적 대응은 한국정치에서 어떤 의미를 가지는가? 선행연구들은 상술한 구체적인 질문들에 관해 일반적인 시사점을 제시하는 반면, 구체적인 정보는 제공하지 못하기 때문에 이 연구는 이를 보완하고자 한다.

Ⅲ. 이론적 검토와 가설

일반적으로 자연재해나 질병, 및 사고로부터 발생하는 재난들은 시민들이 정부의 존재와 목적을 다시 생각하게 만들고, 자신이 겪게 되는 불편과 피해는 물론 정부의 대응 활동을 보다 주의 깊게 평가하는 계기를 제공한다. 특히 근대국가가 시민들의 생명과 재산을 보호하는 목적과 행위로부터 정당성과 신뢰를 확보한다는 점에서 재난 상황에서 시민들의 정부신뢰는 급격히 변동하는 양상을 보인다.

그렇다면 코로나 19 사태는 한국인들의 정부신뢰에 어떻게 영향을 미치는가? 일반적으로 정부신뢰의 요인을 추적한 주요 이론은 크게 정파적 이론, 사회인구학적 이론, 그리고 정부성과 이론으로 나눌 수 있다. 앞선 두 가지 이론은 정파적 요인들(정당지지 및 이념)이나 사회적 특성들(삶의 만족도 및 계층)과 같이 상대적으로 고정된(fixed) 요인에 초점을 둔다는 점에서 재난사태에서의 정부신뢰와 그 변화를 추적하는 데는 한계를 보인다. 즉, 재난 사태가 발생하여 정부가 대응해 나가고 따라서 정부신뢰가 재평가되는 과정은 역동적인 반면, 정파성과 사회적 특성은 재난 국면에서 다소 덜 변동적이기 때문이다. 이와 달리 정부성과이론은 합리적 시민(rational citizens)을 가정하여, 시민들이 정부의 성과를 기준으로 정부신뢰를 재고한다는 점을 설명하기 때문에, 정부신뢰의 가장 중요한 이론이라는 점에 학자들은 동의한다

(Norris 2011; Pharr and Putnam 2000; 문영세 2019; 박종민·배정현 2011).

그러나 문제는 합리적 시민이 재난사태에서 개인과 정부의 관계 및 상호작용을 다면적이고 종합적으로 평가함에도 불구하고, 정부성과 이론은 공급자로서의 정부 대응에만 집중하기 때문에 이를 종합적으로 설명하지 못한다는 한계를 보인다. 나아가 정부성과 이론은 비(非)재난 시기의 정부 활동과 정책을 다루기 때문에, 재난사태에서 정부의 어떤 대응이 정부신뢰에 연결되는지에 관해서는 구체성이 부족하다. 가령, 합리적 시민은 재난 사태에서 자신이 겪게 되는 피해와 고통을 평가하고, 앞으로 재난이 가져올 변화 등을 고려하면서 정부신뢰를 재고할 것이다. 또한, 정부는 기존의 정상적 상태가 아닌 비정상적 사태에 대해 대응 수준을 결정하고, 구체적 정책을 수행함으로써 질병재난을 극복하기 위한 시민 협력을 추진한다. 따라서 재난사태가 발생할 경우 정부와 개인의 관계에는 복합적이면서도 역동적인 변화가 일어나고 이것이 정부신뢰에 반영되는 경향을 보이는데, 정부성과 이론은 이 과정을 정부의 관점에서만 부분적으로 혹은 일반적으로 조명해왔다. 이를 보완하기 위해 이 연구는 합리적 시민의 가정을 수용하면서도, 위기결집, 피해-귀책 이론을 추가로 포괄하는 한편, 정부성과 이론을 질병재난 사태에 맞게 변용하여 적용한다.

먼저 위기결집 이론은 정치사회가 공동의 위협과 위기를 맞으면서 정부를 중심으로 결집하는 현상을 설명한다. 위기결집 현상은 국민국가가 세계정치의 주요 단위로 부상하면서 국제적 위협과 전쟁이 국가의 지도자, 여당, 정부에 대한 신뢰와 애국심을 상승시키는 현상을 설명한다(Hetherington and Nelson 2003). 위기결집 현상은 뮐러(Mueller 1970)의 선구적 연구에 의해서 이론화 및 경험적 검증이 시도되었는데, 뮐러에 따르면 세 가지 조건, 즉 ① 국제적이고, ② 대통령에 의해서 직접적으로 시행되며, ③ 매우 구체적으로 준비된 사건에서 위기결집이 일어나고 정부와 지도자는 국민적 지지를 확보하게 된다. 위기결집이 발생하는 매커니즘에 대해서는 크게 두 가지 가능성이 제시된다. 하나는 시민들이 전쟁과 같은 외부의 위협으로 인해 죽음의 공포를 느낄 때, 생명의 보호자로서 정치지도자들에게 의존한다는 것이다. 다른 하나는 외부의 위협으로 인해 내부의 문제들이 덜 중요해지고 이로 인해 대중들도 정치지도자들에 대해 덜 비판적인 시각을 가지게 되는 한편, 지도자들 역시 이런 상황을 적극 이용한다는 것이다(Baekgaard and Christensen et al. 2020). 일반적으로 학자들은 위기결집 현상 자체에는 합의하지만, ① 어떤 사건과

원인이 이를 발현시키는지, ② 그 지지 대상의 범위는 어디까지이며, ③ 언제까지 위기결집의 효과가 지속되는가 등에 관해서는 다양한 이견이 존재한다. 아울러 분석 단위에서도 위기결집 효과는 국가 단위에서 발생할 수도 있으며, 여당 지지자와 같은 특정 집단 혹은 개인 수준에서도 일어나기 때문에 그 세부적 역학은 다층적이고 다각적이다.

이 연구는 코로나 사태가 전쟁과 같은 군사안보적 위협은 아닐지라도 정치공동체가 함께 겪는 국제적 인간안보 위기라는 점에서 위기결집 효과가 발생할 것으로 예상한다. 해외의 연구들은 코로나 사태 이후 서방의 지도자들이 지지율 제고의 효과를 보았고, 그 효과는 봉쇄조치(lock-down)와 같은 적극적인 정부 대응에 의한 것임을 보여준다(Bol and Giani et al., forthcoming). 이러한 정치적 지지(political support)의 효과는 코로나 대응에 직접적으로 관여하는 기관은 물론, 관계가 없는 기관으로까지 흘러넘치는(spill-over) 경향도 보였다(Baekgaard and Christensen et al. 2020; Yam and Jackson et al. 2020). 그럼에도 불구하고 개인 수준에서 어떤 사람들이 위기결집에 동참하게 되는지에 관한 실증적 지식은 여전히 부족하다. 매튜 바움(Matthew Baum 2002)이 지적한 바와 같이, 위협과 같은 환경적 요인에 대해서 모든 사람들이 동일하게 반응하는 것은 아니다(이동규·민연경 2015). 실제로 9/11 사태 이후 수행된 테러리즘에 관한 연구들에서 테러 공격에 대해 위협(threat)이나 분노(anger)를 크게 느끼는 사람들일수록 정부와 대통령을 더 많이 지지하는 경향을 보였다(Huddy and Feldman et al. 2005; Lambert and Schott et al. 2011). 따라서 이 연구는 코로나 위기를 보다 많이 위험하게 인식하는 사람들 사이에서 위기결집 효과가 더 강하게 나타날 것으로 예상한다. 가령 코로나에 감염될 위험이나 코로나 재난 사태가 가져올 경제적 위험을 보다 심각하게 인식하는 사람들이 합리적 관점에서 정부를 보다 신뢰할 가능성이 높을 것이다.

다음으로 피해-귀책 이론은 개인들이 재난으로부터 물질적·정신적 피해를 경험할 때 그 피해의 원인을 정부의 책임으로 귀인(attribution)시키는 현상을 설명한다. 미시적 관점에서 재난으로 인해 피해를 입은 사람들은 정부의 즉각적이고 적절한 대응에 대한 기대치가 평상시보다 훨씬 높아질 것이고, 따라서 재난 피해자 혹은 피해 지역 주민 사이에서는 높아진 기대치를 충족시키지 못하는 정부에 대한 불신이

높아질 가능성이 있다(Drury and Olson 1998). 카너먼(Kahneman 2011)의 전망이론(prospect theory)을 적용할 경우, 재난으로 인해 물질적·정신적 피해를 겪은 시민들은 그들의 고통과 불편을 정부불신으로 전이시키는데, 여기서 자신들의 커진 기대만큼 정부신뢰는 낮아지는 경향을 보일 것이다. 실제로 기존 연구들은 실제 재난 피해가 정부에 대한 지지 및 신뢰의 하락으로 이어진 사례들을 보여주고 있다. 코로나 19 사태의 축소판이라고 할 수 있는 2015년 메르스 사태에 대한 조영호(2019)의 연구는 당시 정신적인 피해를 경험한 사람들 사이에서 정부불신이 뚜렷해 진다고 보고하였다. 또한, 미국이나 인도, 스웨덴 등 다른 나라에서 진행된 연구들도 자연재해로 피해를 입은 시민들이 정부를 불신하고 선거에서 심판한다는 점을 보여준다(Achen and Bartels 2004; Cole and Healy et al. 2012; Arceneaux and Stein 2006; Eriksson 2016). 종합하면 피해-귀책 이론은 현재 코로나 사태가 시민들 개인에게 물질적·정신적 피해를 주고 있고, 따라서 정부신뢰는 이러한 피해를 경험하고 있는 사람들 사이에서 낮아지게 될 것이라는 가설을 제시한다.

마지막으로 정부성과 이론은 정부신뢰는 정부가 일을 어떻게 하는가에 따라 달라진다고 주장한다(Norris 2011; Pharr and Putnam 2000). 정부성과 이론에서 합리적 시민들은 정부의 활동과 성과에 대해 평가를 내려, 그것을 자신들의 정부에 대한 신뢰 수준에 반영한다. 즉, 정부가 제대로 국정을 운영한다고 판단할 경우 시민들의 정부신뢰 수준이 높아지고, 반면 정부가 일을 잘 못했다고 평가할 경우에는 신뢰 수준이 낮아진다. 정부의 위기 대응이 정부신뢰에 영향을 미치는 현상은 절차적 정의(procedural justice)이론에 의해서 설명된다(박종민·배정현 2011; Tyler 2006). 일반적으로 정부정책은 공공재적인 성격을 가지기 때문에, 개인적 수준에서 그 효용과 혜택을 계산하여 평가하기란 매우 어렵기 때문에 시민들은 정부가 정치, 경제 및 사회 문제들을 얼마나 적절하게 다루었는지를 중심으로 정부신뢰를 재평가하는 경향을 보인다. 그간 국내외의 경험 연구에서는 시민들이 정부의 성과를 판단할 수 있는 매개체(proxy)로 다양한 지표들이 검토되었는데, 가령 경제성과나 부패 등이 시민들의 정부 신뢰에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 이와 같은 일상적 요인들은 코로나 사태와 같은 위기와 관련이 적기 때문에 이 연구는 코로나 사태에 대한 일반적 정부대응은 물론, 정부가 시행한 구체적인 세

가지 정책(보건 방역, 전국민 긴급 재난지원금 지급, 투명한 정보 공개)에 주목한다. 힐리와 말로트라(Healy and Malhotra 2009)가 지적했듯이, 재난 시 정부에 대한 평가는 정책별로 다를 수 있기 때문이다. 요약하자면, 이 연구는 정부성과 이론에 기반하여 코로나 사태에서 정부의 일반적 대응평가와 구체적 정책 대응 평가 중 모두 혹은 일부가 정부신뢰와 그 변화에 영향을 미쳤다고 기대한다.

이처럼 이 연구는 코로나 사태에서 한국 시민들이 정부신뢰를 어떻게 재고하는가에 관한 종합적 정보를 도출하기 위해서 위기결집, 피해-귀책, 및 정부성과 이론을 동원하여 가설을 도출하였다. 이 가설들은 개인과 정부가 코로나 위기 사태를 겪으면서 맺게 되는 다각적인 관계와 현상을 포착한다. 그러나 좀 더 구체적인 관점에서는 이 가설들이 정파적 집단별로 다른 방향이나 강도로 작동할 가능성이 존재한다(Anderson and LoTempio 2002; Baum 2002; 정회옥·윤종빈 외 2014). 가령 여당 지지층보다는 야당 지지층과 무당파가 정부 성과에 보다 민감하게 반응할 가능성이 높다. 이는 여당 지지층은 애초에 자신들이 지지하는 정부에 대한 신뢰수준이 높기 때문에 정부성과에 따라 신뢰 수준을 조정할 여지가 작은 반면, 상대적으로 정부에 대한 기존 신뢰수준이 낮은 야당 지지층과 무당파는 정부가 일을 잘했다고 판단할 경우 이를 정부신뢰에 반영할 것이기 때문이다. 따라서 본 연구는 이론적 기대 가설이 정치집단별로 다르게 작동할 수 있다는 점을 고려하고, 코로나 사태에서의 정부신뢰와 그 변화를 체계적으로 조명하고자 한다.

Ⅳ. 연구 설계: 설문조사와 변수

코로나 사태가 한국인들의 정부신뢰와 그 변화에 미치는 영향을 분석하기 위해 본 논문은 한국사회과학데이타센터, 서강대 현대정치연구소, 서강대 사회과학연구소, 및 한국선거학회가 공동으로 조사한 코로나 19 조사자료를 활용한다. 조사는 코로나 재난 사태가 진행 중이던 2020년 6월 24일부터 7월 1일까지 전국 성인 유권자 2,544명을 대상으로 진행되었다. 표본의 추출은 성별, 연령, 교육수준, 지역 등을 기준으로 대표할당방식을 이용하였고 조사방법은 온라인 조사이다.

이 연구의 종속변수는 한국 시민들의 정부에 대한 일반적 신뢰와 그 변화이다.

선행연구들은 정부신뢰를 그 대상에 따라 정부 일반에 관한 신뢰와 구체적인 기관 및 공직자에 대한 신뢰로 구분하고(Norris 2011; 박종민·배정현 2011), 같은 대상에 대해서도 인지적, 감정적, 및 행동적 차원을 포괄하는 다차원적 개념과 측정치를 제시하기도 한다(문영세 2019). 그러나 이 연구의 주요 목적은 코로나 사태의 다양한 측면이 정부에 대한 일반적 신뢰에 미치는 영향을 규명하는 것이기 때문에 정부신뢰의 다층적·다차원적 속성에 관해서 세부적으로 탐색하지는 않는다. 하지만 재난 중 시민들의 정부에 대한 신뢰는 변동하기 마련이고 이 역동성을 포착하는 것 역시 중요하기 때문에 고정적 측면의 정부신뢰 수준과 더불어 역동적 측면의 정부신뢰 변화를 함께 살펴볼 것이다.

먼저 정부신뢰 수준은 응답자들이 정부를 얼마나 신뢰하는지(매우 신뢰한다=1~전혀 신뢰하지 않는다=4)의 4점 척도로 측정되었다. 이와 같이 순서형 종속변수의 경우 순서형 로지스틱 회귀분석을 사용해야 하지만, 순서형 회귀분석은 그 해석이 복잡하다는 단점이 있다(Long and Freese 2006). 따라서 본 연구는 해석의 직관성을 위해 해당 순서형 응답을 "신뢰한다" 1점과 "신뢰하지 않는다" 0점으로 이항변수화하였다. 다음으로 정부신뢰 변화는 코로나 사태 이전과 비교하여 현재 정부에 대한 신뢰가 어떻게 변화하였는지에 대한 응답으로 "많이 낮아졌다" 1점에서부터 "많이 높아졌다" 5점까지 척도를 가진다. 첫 번째 종속변수와 마찬가지로 정부신뢰 변화를 "정부신뢰 상승" 1점과 "정부신뢰 하락/불변" 0점으로 양분하였다.

본 연구는 코로나 사태에서의 정부신뢰 수준과 변화를 설명하기 위해 총 8개의 독립변수를 고려한다. 먼저 위기결집 이론에 따르면 정부를 향한 결집의 효과는 위기에 대한 두려움을 반영한다(Baum 2002; Hetherington and Nelson 2003; Schraff forthcoming). 이 연구는 코로나 19 사태가 야기하는 두 개의 중대한 위험인 감염 위험과 경제 위험에 대한 두려움을 분석에 포함시킨다. 감염 위험에 대한 두려움은 본인과 가족들이 코로나 바이러스로 인해 아프거나 심각하게 고통받게 되는 것에 대한 두려움이고, 경제 위험에 대한 두려움은 코로나 사태 이후 다가올 경제침체로부터 받게 될 고통에 대한 두려움이다. 두 변수 모두 5점 척도(매우 두렵다=0~전혀 두렵지 않다=5)로 측정되었으며, 해석의 편의를 위해 역코딩하였다.

다음으로 피해-귀책 이론에서 시민의 피해는 물질적 차원과 정신적 차원으로 분리된다(Carlin and Love et al. 2014a; 조영호 2019). 우선 물질적 피해는 코로

나로 인해 응답자 본인과 주변이 직간접적으로 얼마나 피해를 입었는지를 기준으로 "피해가 전혀 없다" 1점부터 "피해가 매우 크다" 4점까지 4점 척도로 측정되었다. 정신적 피해의 정도는 코로나 사태로 인해 받은 스트레스의 수준이며 "스트레스가 없다" 0점부터 "참을 수 없는 수준이다" 10점까지 11점 척도로 측정되었다.

마지막으로 정부성과 이론을 검증하기 위해 시민들의 정부성과에 대한 평가는 일반적 수준과 구체적인 정책 수준으로 구분해 검토한다(Healy and Malhota 2009; Pharr and Putnam 2000; 박종민·배정현 2011). 이 연구는 일반적 수준에서 정부가 코로나 19 사태에 대해 얼마나 잘 대처하고 있는지 5점 척도(매우 잘 대처하고 있다=1~매우 미흡하게 대처하고 있다=5)로 측정된 평가지표를 역코딩하여 활용하였다. 구체적 정책에 관해서는 정부의 ① 코로나 관련 보건 예방과 조사, ② 긴급 재난지원금 지원, ③ 코로나 관련 정보 제공이 얼마나 적절한지에 대한 평가를 포함하며, 각 변수는 가장 부정적인 응답(0점)에서 가장 긍정적인 응답(10점)까지 11점 척도로 측정되었다.

이에 더해 본 연구는 다음의 정치 및 사회인구학적 변수들을 통제한다. 먼저 정치적 차원에서 지지 정당과 정치적 이념을 포함한다(Anderson and LoTempio 2002; 정회옥·윤종빈 외 2014). 구체적으로 여당 지지층은 더불어민주당/시민당과 열린민주당 지지자들을 의미하며, 야당 지지층은 미래통합당/한국당 및 국민의당 지지자들이다. 이외에 정의당을 포함한 기타 정당 지지층 및 무당파가 분석에 포함되었다. 정치적 이념은 "매우 진보" 0점에서부터 "매우 보수" 10점까지 11점 척도로 측정되었다.

아울러 가계경제 및 교육수준과 같은 사회인구학적 요인들도 정부신뢰에 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(Norris 2011; 문영세 2019; 박종민·배정현 2011). 본 연구의 분석에는 응답자의 가계 소득을 가구원 수를 고려하여 조정한 균등화소득과 자산 수준(5천만 원 미만=1~9억 원 이상=11), 그리고 교육수준(정규교육 받은 적 없음=1~대학원 이상=14)을 포함한다. 한편 사회적 자본 이론에 따르면 삶의 만족도가 높을수록 정부 신뢰 수준이 높은데(Putnam 2000; 최지민·김순은 2014), 이를 통제하기 위해 응답자의 전반적인 삶의 만족도(대단히 불만족한다=1~매우 만족한다=10)를 포함한다. 마지막으로 응답자의 특성을 반영하는 인구통계학적 변수들인 거주지역(영남, 호남, 기타), 성별(여성=1, 남성/기타=0), 연령세대(20대

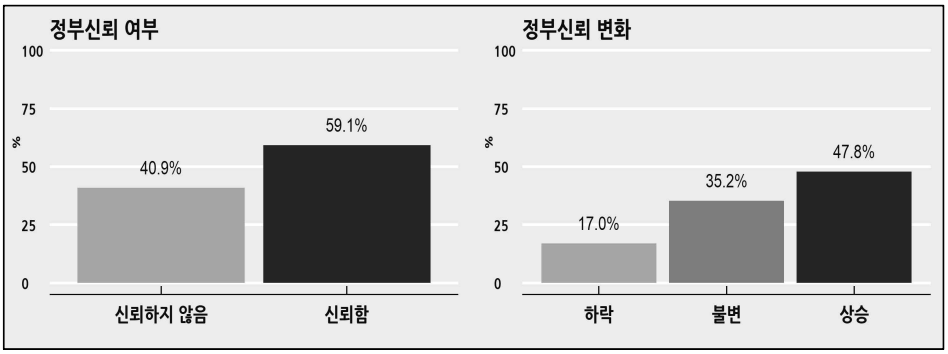
이하=1~70대 이상=6)를 포함한다.

본 연구의 종속변수들은 이항변수이기 때문에 모든 분석에는 이항 로지스틱 회귀분석(binary logistic regression)이 사용된다. 또한, 각 이론적 가설이 정치집단에 따라 다르게 나타날 수 있는 가능성을 검토하기 위해 여당 지지층, 야당 지지층, 무당파에 대한 하위집단 분석(subgroup analysis)이 추가적으로 수행된다.

V. 경험적 결과

본격적인 분석결과로 넘어가기에 앞서 코로나 19 사태가 진행중이던 2020년 6월 말~7월 초 사이 한국 시민들의 정부에 대한 신뢰는 어떠했는가에 대한 기술통계적 검토가 먼저 필요하다. 〈그림 1〉은 당시의 정부신뢰 수준과 그 변화의 분포를 보여준다. 그림에 따르면 시민들의 정부에 대한 신뢰는 상당히 높았고, 아울러 그 변화도 긍정적이었던 것으로 보인다. 구체적으로 당시 정부를 신뢰한다고 응답한 비율은 59.1%였고, 코로나 사태 이전과 비교하여 정부신뢰가 높아졌다고 응답한 비율도 47.8%에 달하였다. 반면 정부를 불신하는 사람들은 40.9%였고, 변화가 없었다는 응답은 35.2%, 오히려 낮아졌다는 응답은 17.0%였다. 결과적으로 코로나 사태 시기 한국 시민들의 정부에 대한 신뢰는 상승했고, 이후 이것이 높은 정부신뢰 수준으로 공고해진 것이 본 연구에서도 확인된다.

〈그림 1〉 코로나 재난 중 정부신뢰 및 그 변화



〈그림 1〉은 코로나 사태 시기 시민들의 정부신뢰 수준과 그 변화에 대한 정보를 제공해주지만, 어떤 시민들이 어떠한 이유로 정부를 신뢰하는지, 그리고 왜 그 신뢰 수준을 높였는지에 관해서는 알려주지 못한다. 〈표 1〉은 우선 코로나 사태 중 한국인들이 어떤 이유로 정부를 신뢰했는지에 관한 로지스틱 회귀분석 결과를 보여주고 있다.

우선 모델 1에서 확인할 수 있듯이, 위기결집 효과는 제한적으로, 그리고 이론적 예상과 상반되는 방향으로 나타났다. 바이러스 감염에 대한 두려움은 응답자가 정부를 신뢰하는지 여부에 유의미한 영향을 미치지 못한 반면, 코로나 사태로 인해 야기되는 경제적 어려움에 대한 두려움이 클수록 정부를 신뢰할 가능성이 낮아졌다. 이는 위기 상황에서 위험을 크게 느낄수록 정부를 더 신뢰하게 된다는 위기결집 이론(Hetherington and Nelson 2003; Huddy and Feldman et al. 2005; Lambert and Schott et al. 2011)의 예상과 반대되는 결과이다. 그러나 이 결과는 다른 변수들이 통제되지 않은 상태에서 도출된 것이기 때문에 완전히 신뢰하기 어렵다.

피해-귀책과 관련해서 물질적 피해 인식은 유의미한 영향이 없었던 반면, 정신적 피해 인식 수준이 높아질수록 정부를 신뢰할 가능성이 낮아지는 것으로 나타났다. 즉, 피해-귀책 이론(Drury and Olson 1998; Achen and Bartels 2004; Cole and Healy et al. 2012; Arceneaux and Stein 2006; Eriksson 2016)에서 예측하는 것처럼 코로나 사태로 인한 정신적 피해의 책임을 정부에 묻는 양상이 나타난 것이다. 하지만 이러한 제한적인 효과도 정부성과에 대한 평가가 고려되면 사라지는 것으로 나타났다. 모델 4에서 확인할 수 있듯이 정부의 전반적인 코로나 사태 대응에 대해 긍정적인 평가를 할수록 정부를 신뢰할 가능성이 높아진 반면, 위기결집 및 피해-귀책 변수들의 영향력은 모두 통계적으로 유의미하지 않았다. 즉, 정부성과에 대한 긍정적인 평가가 코로나 사태에 대한 위험 인식과 정부에 대한 피해 귀책의 효과를 상쇄하는 것이다.

〈표 1〉 코로나 재난 중 정부신뢰 여부에 대한 로지스틱 회귀분석 결과

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
위기결집					
감염두려움	0.096			0.131	0.093
경제두려움	-0.124*			-0.073	-0.053
피해귀책					
물질적피해		-0.090		-0.015	-0.039
정신적피해		-0.066**		-0.012	-0.031
정부성과					
코로나대응평가			1.253***	1.022***	
보건예방평가					0.231***
재난지원금평가					0.139***
정보제공평가					0.057
통제변수					
지지정당(기준: 여당)					
야당				-1.146***	-1.126***
기타정당				-0.843***	-0.834***
무당파				-1.309***	-1.366***
정치적이념				-0.204***	-0.207***
소득				-0.000	-0.000
자산				0.011	0.001
교육수준				-0.001	0.005
삶의만족도				0.110***	0.071*
지역(기준: 기타)					
영남				-0.131	-0.002
호남				0.210	0.163
여성				-0.171	-0.153
연령(기준: 만 29세 이하)					
만 30~39세				-0.059	0.121
만 40~49세				0.045	0.284
만 50~59세				-0.155	0.015
만 60~69세				-0.364*	-0.181
만 70세 이상				-0.310	-0.135
상수	0.487*	0.929***	-4.215***	-1.896***	-0.836
N	2544	2544	2544	2544	2544
Pseudo R^2	0.001	0.005	0.209	0.289	0.266
BIC	3461.389	3447.262	2738.971	2621.015	2715.719

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$; 지면의 제한으로 t값은 보고하지 않음.

다음으로 정부신뢰 변화가 종속변수인 〈표 2〉의 결과를 보면, 이러한 양상이 보다 분명하게 드러난다. 위기결집 및 피해-귀책 이론에 관련된 변수 가운데 응답자의 정부신뢰 수준 변화에 유의미한 영향을 미친 것은 바이러스 감염에 대한 두려움 뿐이었다(모델 6). 응답자의 바이러스 감염에 대한 두려움이 커질수록 이전보다 정부에 대한 신뢰가 상승할 가능성이 높아졌다. 하지만 이 역시도 정부성과에 대한 평가가 고려될 경우(모델 9), 그 영향력이 상쇄되었다. 즉, 응답자가 정부의 전반적인 코로나 대응에 대해 긍정적인 평가를 내릴수록 코로나 사태 이전보다 정부를 더 많이 신뢰할 가능성이 높아진 반면, 코로나 관련 두려움이나 피해 인식은 이러한 변화에 유의미한 영향을 미치지 못한 것이다.

이와 같은 결과는 시민들이 재난으로 인한 개인의 피해와 고통을 정부신뢰에 반영한다는 선행연구의 결과(Drury and Olson 1998; Uslaner and Yamamura 2016)와는 달랐다. 특히 메르스 사태 당시 정부 대응에 대한 부정적 평가와 함께 시민들이 경험한 불안과 정신적 고통이 정부불신으로 연결되었다는 점과 비교할 경우(이동규 · 민연경 2015; 조영호 2019) 코로나 사태에서 정부 대응에 대한 긍정적인 평가는 개인적인 불안과 피해의 영향을 상쇄한 것으로 해석된다.

그렇다면 보다 구체적으로 정부의 코로나 19 사태 관련 정책 가운데 어떤 정책이 한국 시민들의 정부신뢰에 영향을 미쳤는가? 모델 5와 10은 정부의 전반적인 코로나 대응에 대한 평가 대신 구체적인 정책들에 대한 평가를 포함한 결과이다. 우선 방역과 직결되는 정부의 코로나 관련 보건 예방 및 조사 활동에 대해 응답자가 긍정적인 평가를 할수록 정부를 신뢰하는 것은 물론, 이전보다 더 많이 신뢰할 가능성이 높아졌다. 코로나 사태와 관련한 경제적 어려움을 해소하기 위해 전국민에게 지급된 긴급 재난지원금 역시 정부신뢰와 그 변화에 긍정적인 영향을 미쳤다. 이와 달리 정부의 방역 관련 정보 공개에 대한 평가는 응답자가 정부를 신뢰하는지 여부에 유의미한 영향이 없었다. 하지만 응답자의 정부에 대한 신뢰수준 변화에는 긍정적인 영향을 미쳤다. 이를 종합하면, 코로나 사태 중 정부가 취한 정책들은 정부신뢰 전반에 긍정적인 영향을 준 것으로 보이며, 이것이 당시 한국 시민들의 정부에 대한 신뢰가 높게 형성되는 데 기여한 것으로 보인다.

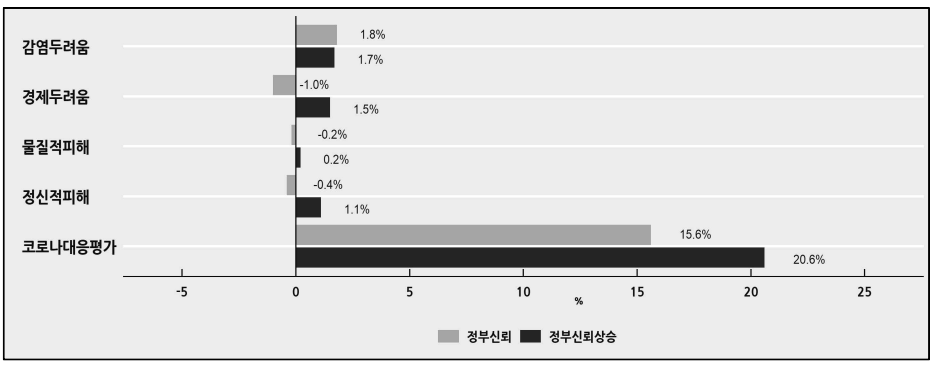
〈표 2〉 코로나 재난 중 정부신뢰 변화에 대한 로지스틱 회귀분석 결과

	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
위기결집					
감염두려움	0.143*			0.131	0.085
경제두려움	0.031			0.122	0.145
피해귀책					
물질적피해		-0.022		0.019	-0.006
정신적피해		-0.041		0.036	0.019
정부성과					
코로나대응평가			1.698***	1.391***	
보건예방평가					0.290***
재난지원금평가					0.156***
정보제공평가					0.206***
통제변수					
지지정당(기준: 여당)					
야당				-1.186***	-1.108***
기타정당				-0.004	-0.010
무당파				-0.947***	-1.015***
정치적이념				-0.212***	-0.195***
소득				-0.000	-0.000
자산				-0.004	-0.012
교육수준				-0.005	0.007
삶의 만족도				0.121***	0.061*
지역(기준: 기타)					
영남				-0.266*	-0.081
호남				0.086	0.103
여성				-0.111	-0.104
연령(기준: 만 29세 이하)					
만 30~39세				0.467*	0.656***
만 40~49세				0.484**	0.770***
만 50~59세				0.365*	0.495**
만 60~69세				0.448**	0.587***
만 70세 이상				0.544	0.607*
상수	-0.801***	0.184	-6.556***	-5.855***	-5.071***
N	2544	2544	2544	2544	2544
Pseudo R^2	0.003	0.001	0.265	0.338	0.338
BIC	3533.188	3540.338	2604.467	2503.525	2519.282

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$; 지면의 제한으로 t값은 보고하지 않음.

로지스틱 회귀분석 결과는 변수들의 영향력의 방향과 통계적 유의미성은 확인할 수 있지만, 계수만으로는 그 영향력의 크기를 비교하여 해석하기 어렵다. 〈그림 2〉는 이러한 단점을 보완하기 위해 각 독립변수를 표준편차(standard deviation) 1단위만큼 상승시켰을 때 종속변수의 예측확률(predicted probability) 변화를 추정한 것이다. 〈표 1〉과 〈표 2〉를 통해 개별 정부정책들의 전반적인 영향을 확인하였기 때문에, 〈그림 2〉는 정부성과의 일반적인 영향을 좀 더 구체적으로 파악하기 위해서 모델 4와 9를 기초로 변수들의 영향을 시각화하였다. 그림에서 확인할 수 있듯이 앞서 표에서도 통계적으로 유의미하지 않았던 위기결집 및 피해-귀책 이론 관련 변수들의 영향력은 매우 약했고 비일관적인 반면, 정부 대응에 대한 평가의 영향력은 뚜렷하였다. 정부의 전반적인 코로나 대응에 대한 긍정적인 평가가 표준편차 1단위 만큼 상승할 경우, 응답자가 정부를 신뢰할 가능성은 평균 15.6%, 이전보다 정부신뢰 수준이 높아질 가능성은 평균 20.6% 상승하는 것으로 나타났다. 즉, 정부 대응에 대한 긍정적인 평가가 시민들의 정부신뢰에 미친 영향은 그 수준 자체보다는 변화에 더 큰 기여를 한 것으로 해석된다.

〈그림 2〉 표준편차 변화에 따른 정부신뢰 예측확률 변화



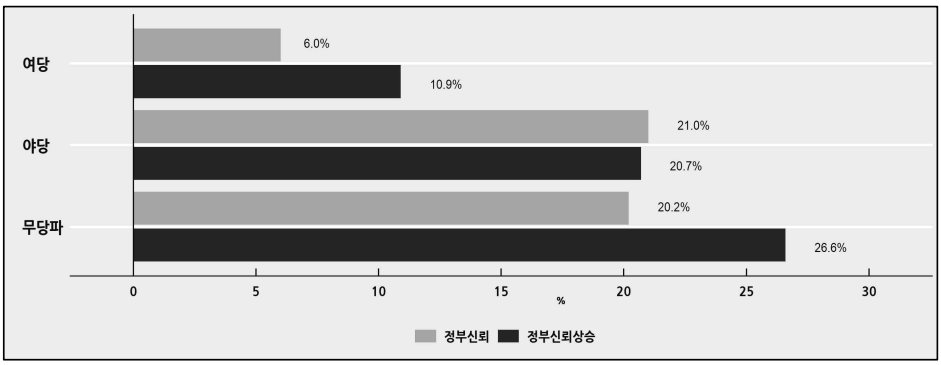
이와 같은 결과는 코로나 사태에 대한 정부 대응이 시민들의 정부신뢰 제고에 영향을 미쳤다는 점을 확연하게 보여준다. 하지만 이러한 영향력은 모든 정치집단에게 동일하게 나타나는가? 지지 정당별로 기존의 정부에 대한 태도와 신뢰수준이

다르다는 것을 고려한다면 집단별로 정부성과의 영향은 다르게 나타날 수도 있다 (Anderson and LoTempio 2002; 정회옥·윤종빈 외 2014).

〈그림 3〉은 모델 4와 9를 여당 지지층, 야당 지지층, 무당파로 구분하여 하위 집단 분석을 수행한 결과이다. 정부성과에 대한 평가의 영향은 여당 지지층에서 가장 작게 나타났다. 정부의 코로나 대응에 대한 긍정적인 평가가 표준편차 1단위만큼 상승할 때, 여당 지지층이 정부를 신뢰할 가능성은 평균 6.0%, 이전보다 정부를 더 많이 신뢰할 가능성은 평균 10.9% 상승하였다. 반면, 야당 지지층과 무당파의 경우, 정부의 코로나 대응에 대한 긍정적인 평가가 표준편차 1단위만큼 상승할 때 정부를 신뢰하거나 혹은 이전보다 더 많이 신뢰할 가능성이 평균 20% 이상 상승하는 것으로 나타나 정부의 성과에 훨씬 민감하게 반응하는 것으로 나타났다. 이는 여당 지지층의 경우 자신이 지지하는 정부에 대한 충성도와 신뢰수준이 이미 높기 때문에 추가적인 변화의 여지가 작은 반면, 야당 지지층과 무당파는 정부가 일을 잘한다고 판단하는 경우에만 그 신뢰수준을 높이기 때문으로 풀이된다. 다시 말해 야당 지지층과 무당파는 여당 지지층보다 정부의 코로나 대응에 보다 비판적인 시각을 가질 가능성이 높지만, 일단 그 성과를 인정하면 그만큼 신뢰를 보낸다는 것이다.

한편으로 흥미로운 점은 정치적 태도의 변화 가능성이 상대적으로 큰 무당파 뿐만 아니라, 현 정부에 대한 부정적인 인식이 비교적 확고하다고 여겨지는 야당 지지층의 경우에도 정부 대응의 긍정적 평가에 따라 정부신뢰의 수준이 제고된다는 점이다. 그럼에도 전반적인 영향의 크기를 비교해보면 역시 중도층의 유권자들이 정부의 대응을 가장 합리적으로 평가하고 이를 정부에 대한 신뢰에 반영하는 집단이라는 점을 확인할 수 있다. 또한, 2020년 여름 내내 전반적인 여론의 정부신뢰 수준은 높게 유지되었는데, 이는 〈그림 3〉에서 제시하는 바와 같이 문재인 정부가 성공적인 코로나 대응을 통해 기존의 여당 지지층은 물론, 무당파 중도층과 야당 지지층의 지지 마저 포섭하였기 때문으로 풀이된다.

〈그림 3〉 지지정당별 정부성과 평가의 영향 비교



요컨대 코로나 사태를 통해 한국인들의 정부신뢰는 높은 수준으로 제고된 것으로 보인다. 이러한 높은 신뢰 수준과 긍정적인 변화는 코로나 사태로부터 야기된 위기에 대한 결집이나 개인들이 경험한 물질적·정신적 피해 수준보다는 정부의 전반적인 코로나 대응과 구체적인 정책들에 대한 긍정적인 평가가 반영된 결과이다. 이는 정부신뢰에 대한 정부성과 이론(Pharr and Putnam 2000)이 코로나 19 사태에서도 중요하다는 점을 보여준다. 나아가 코로나 사태와 같은 재난 중에 시민들은 정부의 대응을 평시보다 훨씬 중요하게 생각하고, 이를 크게 평가하여 정부신뢰에 반영한다는 점을 시사한다. 끝으로 본 연구의 결과는 정부대응의 평가가 정부신뢰에 반영되는 양상이 여당 지지층에서도 나타나지만, 그 정도가 중도층과 야당 지지층에서 더 크다는 점을 발견하였다. 이는 재난 중 시민들이 합리적으로 정부를 평가한다는 시민의 합리성에 관한 추가적인 근거를 제공해주는 것이다.

Ⅵ. 결론

최근 코로나 19 사태는 물론 각종 자연재해 및 재난의 피해가 국제적으로 확산되면서 그 정치적 영향을 경험적으로 연구하려는 노력이 커지고 있다(Bol and Giani et al., forthcoming; Carlin and Love et al. 2014a; Devine and Gaskell

et al., forthcoming; Healy and Malhotra 2009). 이와 같은 학술적 노력에도 불구하고, 재난 시기의 정부의 대응과 그 정치적 효과에 관한 지식은 여전히 부족한 것으로 보인다. 그 핵심적인 이유는 무엇보다 과거 재난 상황에서의 정부-시민 사이의 관계를 탐색해 온 선행연구들이 정치경제적 위기에 주로 초점을 둔 반면, 자연재해나 질병재난에 큰 관심을 갖지 않았기 때문이다. 하지만 한국정치에서 2014년 세월호 사건과 2015년 메르스 사태는 자연재해나 질병이 단순한 재난 이상의 정치적 성격을 가진다는 점을 보여주었고, 이에 예상치 못한 재난의 정치적 성격을 규명하는 연구들이 중요해졌다. 특히 메르스 사태 발생으로부터 5년 뒤인 2020년, 전 세계적으로 코로나 19 재난이 다시 일어남으로써 이에 관한 탐구는 학문적 차원을 넘어 정책적 관점에서도 시급한 주제가 되었다.

이에 본 연구는 전국 성인 표본을 대상으로 진행된 설문조사 자료를 활용하여 한국인들의 정부신뢰와 그 변화를 경험적으로 분석하였다. 분석결과는 크게 세 가지로 요약된다. 먼저 지난 여름 정부를 신뢰하는 국민의 비율은 약60% 정도로 상당히 높게 유지되었고, 이는 과반에 해당하는 유권자들이 코로나 사태 이전보다 정부에 대한 신뢰를 제고하였기 때문으로 풀이된다. 다음으로 본 연구는 시민들의 정부에 대한 신뢰와 그 변화의 요인을 분석하였다. 위기결집과 피해-귀책의 독립적인 영향은 매우 미약했고 정부성과에 의해서 일부 영향마저도 상쇄된 반면, 정부성과는 코로나 재난 시기 시민들의 정부에 대한 신뢰를 결정하는 가장 중요한 요인으로 나타났다. 마지막으로 정부신뢰의 수준과 변화에 미치는 정부성과 평가의 영향이 여당 지지층, 야당 지지층, 그리고 무당파 사이에서 다소 다르게 나타났다. 구체적으로 정부 대응을 객관적으로 평가하고 정부신뢰에 반영하는 경향은 지지 정당과 무관하게 모든 정치집단에서 발견되었으나 그 영향의 크기는 여당 지지층보다는 야당 지지층과 무당파 중도층에서 훨씬 컸다.

이와 같은 분석결과는 재난 시기 중 시민들의 정부신뢰 형성에 관해 두 가지 이론적 시사점을 제시한다. 먼저 재난시기 시민들은 정부 대응을 보다 면밀히 관찰하고, 이를 합리적 관점에서 정부신뢰에 반영한다. 이는 이론적 관점에서 재난시기 정부의 대응과 성과에 대한 평가는 비(非)재난시기에 비해서 그 중요도(salience)가 커진다는 점을 뜻한다(Carlin and Love et al. 2014a). 다음으로 흥미롭게도 한국 시민들은 개인과 주변의 피해나 미래에 대한 두려움을 정부신뢰에 반영하지 않았는

데, 이는 기존 연구들(Drury and Olson 1998; Uslaner and Yamamura 2016; 조영호 2019)의 발견과 상반된다. 이 두 가지를 함께 고려할 경우, 이번 코로나 19 사태에서 정부의 초기 대응은 성공적이었고, 이에 대한 긍정적인 평가가 개인 차원의 두려움과 피해의 영향을 상쇄시킨 것으로 볼 수 있다.

이론적 기여와 더불어, 코로나 사태에 대한 정부의 대응과 시민들의 정부신뢰가 선순환한다는 본 연구의 결과는 한국정치의 재난 대응에 관해 세 가지 현실적 시사점을 제시한다. 첫째, 문재인 정부의 재난 대응은 과거 정부들과는 달리 정치적 접근을 취해왔다. 이는 물론 코로나 위기가 그 범위와 영향에 있어 행정적으로만 대응하기에는 너무나 큰 국가적 문제이기 때문이기도 하지만, 보다 근본적으로 문재인 정부의 재난 대응은 과거 정부들과는 초기 대처부터 달랐다. 구체적으로 과거 정권들은 재난을 행정적 수준에서 대응하고 이후 그 정치적 여파를 차단하는 데 집중하였다면, 문재인 정부는 재난 발생 초기부터 이를 정치적 문제로 규정하는 한편, 행정적 대응과 더불어 투명한 소통 및 적극적인 자원 동원을 통해 정치적 대응 역시 수행해나갔다. 가령 2017년 11월 발생한 포항지진에서 김부겸 장관은 대학수학능력시험을 연기하는 과감한 결정을 내렸고, 2019년 4월 강릉-동해 산불에서 이낙연 총리는 화재 발생 다음날 전국의 소방자원을 총동원하였다. 이와 같은 정치적 대응의 기조가 코로나 재난 대응에서도 이어진 것으로 보인다.

둘째, 문명재(Moon 2020)가 지적하였듯이, 문재인 정부가 왜 정치적 대응을 초기부터 시도해왔는가 하는 점은 박근혜 정부의 재난 대응이 정치적 실패로 귀결된 것으로부터 얻어진 일종의 학습효과 때문이다. 이러한 학습효과는 다시 정치적 차원과 질병역학적 차원으로 분리해 검토할 수 있다. 먼저 잘 알려져 있듯이 박근혜 정부는 세월호 사건과 메르스 사태 당시 적극적인 정치적 대응을 하기 보다는 재난에 대한 책임과 대응을 행정적 차원으로 제한하였다. 이후 정치적 파장을 최소화하기 위해 공권력을 동원하고, 폐쇄적 소통으로 일관하는 한편, 정보를 알리려는 시민들에게 위협을 가하는 등 권위주의적인 방식으로 대처하였다. 결과적으로 세월호 사건과 메르스 사태로 박근혜 정부에 대한 시민들의 신뢰는 추락하였고(송동근·민귀홍 외 2016; 조영호 2019; 한승주 2018), 아직까지 이를 경험적으로 분석한 연구는 부재하지만 2016년 총선에서의 새누리당의 수도권 참패 역시 이처럼 장기적으로 축적된 정부와 여당에 대한 유권자의 불신이 일정 부분 반영된 것으로 추측

할 수 있다.

그럼에도 불구하고 정치적 대응이 반드시 성공을 보장하지 않는다는 점에서 질병 역학적 차원에서의 학습효과의 역할 역시 검토해야 한다. 현재 세계적으로 코로나 대응에 성공하고 있는 나라는 한국과 더불어 대만, 베트남, 중국 등의 아시아 국가들이다. 이 세 나라는 모두 2000년대 초반 사스(SARS)를 경험했고, 당시 방역 대응의 경험을 축적하였다는 공통점이 있다. 한국은 2015년 메르스 사태 당시 사우디 아라비아 다음으로 큰 피해를 입었는데 이에 대한 학습효과 역시 이번 코로나 사태 대응에 긍정적으로 반영된 것으로 판단된다. 무엇보다 정은경 질병관리청장이 메르스 사태 당시에는 방역 실패에 대한 책임으로 징계를 받은 3명의 책임자 가운데 한 명이었다는 점도 이러한 학습효과를 증거한다.

세 번째, 문재인 정부는 코로나 사태에 성공적으로 대응하였고, 이를 정부신뢰의 상승과 같은 정치적 이익으로 보상받았다. 특히 문재인 정부의 코로나 대응이 2020년 4월 총선에서 여당의 압도적 승리에도 기여하였다는 점에서(신정섭 2020), 성공적인 재난 대응이 가져온 정치적 이익은 막대했다고 평가된다. 문재인 정부의 재난 대응과 정치적 이익 간 선순환은 특히 박근혜 정부 시기의 악순환과 비교될 수 있으며, 과거 권위주의 정권들까지 범위를 확장하더라도 유례를 찾아보기 어려운 현상이다. 이와 같은 재난에 대한 정치적 대응은 한국정치에 나타난 새로운 패러다임으로서 현실 정치에 중요한 시사점을 제시한다. 우선 긍정적 차원에서는 정치인들이 재난의 정치적 활용에 익숙해졌기 때문에, 이제 한국에서 재난 대응의 정치적 메커니즘은 지속될 것으로 보인다. 그러나 부정적 차원에서 잠재적으로 나타날 수 있는 문제는 재난 시기 정부가 시민들을 재난을 중심으로 결집시키고 이를 통해 정치적 이익을 취하면서, 한편으로는 특수한 재난상황을 이용하여 재난 이외의 다른 거버넌스 이슈들은 저평가하게 만드는 기회 구조(opportunity structure) 역시 열릴 수 있다는 점이다.

끝으로 문재인 정부의 재난대응 성공과 정치적 이익 간 선순환은 언제까지 지속될 것인가? 선행연구에서 재난의 영향이 언제까지 지속되는가에 관해서는 거의 알려진 바가 없다. 다만 2020년 말 기준 문재인 정부에 대한 시민들의 신뢰는 지난 여름에 비해 상당히 하락한 것으로 보인다. 조심스럽지만, 본 연구가 검증한 정부성과 이론과 합리적 시민의 관점에서 볼 때, 성공적인 재난 대응의 효과는 비교적 짧게 지속될

가능성이 높은 반면, 실패의 효과는 오래 갈 것으로 전망한다. 즉, 문재인 정부의 재난 대응에서 초기의 성공 효과는 코로나 재난 확산이라는 조건에서 효과를 발휘하였지만, 재난 상황의 종식이 다가올수록 점차 감쇠할 가능성이 크다. 그 이유는 역설적이게도 정부의 대응이 재난이라는 문제의 해결에 성공적으로 기여하였기 때문이다. 정부 대응이 성공함으로 인해 합리적 시민들은 재난 사태를 잊거나 극복하고 평시의 다른 문제들에 다시 관심을 가지게 된다. 반면, 박근혜 정부의 세월호 및 메르스 사태에서도 나타났듯이 실패한 대응은 재난 문제를 제대로 해결하지 못함으로써 그 영향을 지속시키는 경향을 가진다. 카너먼(Kahneman 2011)의 전망 이론을 떠올려 볼 때, 피해의 아픔은 이득의 달콤함보다 늘 크고 오래 가기 마련이다. 그럼에도 불구하고 코로나 사태가 최소 2021년 혹은 그 이후까지도 오랫동안 지속될 전망이라는 점을 고려한다면, 코로나 재난 속 시민들의 정부에 대한 신뢰는 사태의 완전 종식 전까지 예상치 못하게 벌어질 사건들과 상황의 변화, 그리고 그에 대한 정부의 위기 대응에 의해 지속적인 영향을 받을 것으로 보인다.

투 고 일: 2021. 01. 04.
심사완료일: 2021. 02. 04.
게 재 일: 2021. 02. 28.

참고문헌

강병철. 2016. “〈박근혜정부 3년〉지지율 파노라마…40%대 지지율 고수.” 연합뉴스. 2016년 2월 22일.

김은성. 2015. “메르스 관련 정부 위험소통의 한계에 대한 사회적 원인 분석.”『위기관리논집』. 11권 10호: 91-109.

문영세. 2019. “정부신뢰 측정 및 영향요인에 관한 연구.”『국가전략』. 25권 1호: 121-150.

박종민·배정현. 2011. “정부신뢰의 원인.”『정부학연구』. 17권 2호: 117-142.

박종희. 2016. “세월호 참사 1년 동안의 언론보도를 통해 드러난 언론매체의 정치적 경도.”『한국정치학회보』. 50권 1호: 239-269.

송동근·민귀홍·진범섭. 2016. “공중보건위기 상황시 정보 정확성과 정보적절성이 정부신뢰와 만족에 미치는 영향.”『홍보학연구』. 20권 2호: 61-90.

이동규·민연경. 2015. “세월호 참사 이후, 재난 안전인식이 정부신뢰에 영향을 미치는가?.”『위기관리논집』. 11권 3호: 19-38.

신정섭. 2020. “코로나19가 제21대 국회의원 선거 투표선택에 미친 영향.”『한국정치연구』. 29집 3호: 155-182.

정회옥·윤종빈·김진주. 2014. “한국 유권자의 정치신뢰를 결정하는 요인.”『21세기정치학회보』. 24권 3호: 415-429.

조영호. 2019. “박근혜 정부 시절 메르스 (MERS) 사태와 정부신뢰 하락.”『한국정치연구』. 28집 2호: 167-193.

최미정·은재호. 2018. “위험소통과 정부신뢰.”『한국정책학회보』. 27권 1호. 33-60.

최지민·김순은. 2014. “개인 행복의 영향력을 고려한 정부성과와 정부신뢰에 관한 연구.”『지방자치학회보』. 26권 2호, 29-57.

한승주. 2018. “사회재난 이후, 정부의 대응과 책임변화.”『정부학연구』. 24권 1호. 277-308.

Achen, Christopher H, and Larry M Bartels. 2004. “Blind Retrospection. Electoral Responses to Drought, Flu, and Shark Attacks.” *Estudios/Working Papers (Centro de Estudios Avanzados En Ciencias Sociales)*, no. 199: 1.

Almond, Gabriel, and Sidn Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and*

Democracy in Five Nations. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Anderson, Christopher J, and Andrew J LoTempio. 2002. "Winning, Losing and Political Trust in America." *British Journal of Political Science*, 335–51.

Arceneaux, Kevin, and Robert Stein. 2006. "Who Is Held Responsible When Disaster Strikes? The Attribution of Responsibility for a Natural Disaster in an Urban Election." *Journal of Urban Affairs* 28 (January): 43–53. https://doi.org/10.1111/j.0735-2166.2006.00258.x.

Baekgaard, Martin, Julian Christensen, Jonas Krogh Madsen, and Kim Sass Mikkelsen. 2020. "Rallying around the Flag in Times of COVID-19: Societal Lockdown and Trust in Democratic Institutions." *Journal of Behavioral Public Administration* 3 (2): 1–12. https://doi.org/10.30636/jbpa.32.172.

Cole, Shawn, Andrew Healy, and Eric Werker. 2012. "Do Voters Demand Responsive Governments? Evidence from Indian Disaster Relief." *Journal of Development Economics* 97 (2): 167–81. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2011.05.005.

Dalton, Russell J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Vol. 10. Oxford: Oxford university press.

Drury, A. Cooper, and Richard Stuart Olson. 1998. "Disasters and Political Unrest: An Empirical Investigation." J*ournal of Contingencies and Crisis Management* 6 (3): 153–61. https://doi.org/10.1111/1468-5973.00084.

Eriksson, Lina M. 2016. "Winds of Change: Voter Blame and Storm Gudrun in the 2006 Swedish Parliamentary Election." *Electoral Studies* 41 (March): 129–42. https://doi.org/10.1016/j.electstud.2015.12.003.

Hibbing, John R., and Elizabeth Theiss-Morse. 2001. "Process Preferences and American Politics: What the People Want Government to Be." *The American Political Science Review* 95 (1): 145–53.

Huddy, Leonie, Stanley Feldman, Charles Taber, and Gallya Lahav. 2005. "Threat, Anxiety, and Support of Antiterrorism Policies." *American Journal of Political Science* 49 (3): 593–608. https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2005.00144.x.

Lambert, Alan, J.P. Schott, and Laura Scherer. 2011. "Threat, Politics, and Attitudes: Toward a Greater Understanding of Rally-'Round-the-Flag Effects." *Current*

Directions in Psychological Science 20 (December): 343–48. https://doi.org/10.1177/0963721411422060.

Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge University Press.

Pharr, Susan J, and Robert D Putnam. 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton University Press.

Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community.* Simon and schuster.

Tyler, Tom R. 2006. *Why People Obey the Law*. Princeton University Press.

Tyler, Tom R., Jonathan D. Casper, and Bonnie Fisher. 1989. "Maintaining Allegiance toward Political Authorities: The Role of Prior Attitudes and the Use of Fair Procedures." *American Journal of Political Science* 33 (3): 629–52. https://doi.org/10.2307/2111066.

UNDP. 2015. "Governance of HIV/AIDS Responses." New York: UNDP.

Uslaner, Eric, and Eiji Yamamura. 2016. "Disaster and Political Trust: The Japan Tsunami and Earthquake of 2011." In *MPRA Paper* No. 70527.

Yam, Kai Chi, Joshua Conrad Jackson, Christopher Barnes, Jenson Lau, Xin Qin, and Hin Yeung Lee. 2020. "The Rise of COVID-19 Cases Is Associated with Support for World Leaders." *Proceedings of the National Academy of Sciences* 117 (41): 25429–25433.

COVID-19 Pandemic and Government Trust

Taesim Kim and Youngho Cho

This study examines how government support changed during the COVID-19 crisis. The study employs the theories of “rally-round-the-flag,” damage-blaming, and government performance. Analyzing a nationwide survey, the study reveals that the effects of rally-round-the-flag and damage-blaming are limited, whereas citizens’ evaluation of government performance is a primary determinant of government trust and its change. Although former governments of Korea just responded administratively to natural disasters and disease and tried to contain political consequences, it is apparent that the Moon Jae-in government has responded politically to the disease crisis from the beginning and the government responsiveness results in a virtuous cycle of political returns such as increasing government trust. This learning effect provides important implications for the politics of crisis and disaster in Korea.

Keywords: COVID-19, Government Trust, Rally Round the Flag, Damage-Blaming, Moon Jae-in Government