

# 정부기관의 정치 불신에 관한 실태분석

김용철  
부산대학교 행정학과

## Analysis on Political Distrust of Governmental Agencies

Yong-Chul Kim

Dept. of Public Administration, Pusan National University

**요약** 본 논문에서는 미국, 일본, 한국의 3개국을 중심으로 정치 불신의 실태분석에 그 목적을 두고 있다. 2008년 세계가치관조사에 의하면 3개 국가의 정치불신은 국민의식 수준을 기준으로 할 때 70%를 상회하고 있다. 특히 한국의 경우 우리나라는 미국, 일본과 비교해 볼 때 극단적 불신계층을 보면 의회와 정당에 대해 가장 높은 불신비율을 보이고 있다. 이는 정당과 의회의 미흡한 정치서비스 수준에 대해 국민의 불평행위를 해소할 수 있는 정치 메커니즘을 갖추고 있지 않다는 것을 시사한다. 그래서 결과적으로 정치불평 행태채널은 정치 메카니즘 내부에 더 존재할 수 있도록 만들어져야 할 것이다. 또한 이제까지 한국의 정당들은 사회발전과 국민통합의 역할을 수행하지 못하고 사회에 오히려 부정적 영향을 미쳤던 것이 사실이며 이러한 것도 장래 개선되어야 할 것이다. 이러한 정치불신은 민주주의를 저해하는 가장 큰 요인이므로 이를 개선해 나가기 위한 국민적 합의가 필요하다.

**주제어** : 융복합, 정치 불신, 정치서비스, 의정활동, 고객만족도

**Abstract** This study shows what the political distrust of three nations was preserved among US, Japan, and South Korea in 2008. According to the World Value Survey research, the political distrust of three nations was reached over 70% when on the basis of national people's consciousness in 2008. Especially in the case of South Korea, the percentage of extreme distrust was the highest compared to the other countries. The reason why South Korea could not manage the nation people's political voice to the government and National Assembly. So consequently political complaining behavior channel should be erected more in the political mechanism. And Korean political parties could not manage the social development and national consolidation. Moreover, attracted the negative effects to society. Political distrust is the worst obstacle in democracy that it will be needed the national consensus to amend it.

**Key Words** : Fusion-Complex, Political Distrust, Political Service, Parliamentary Action, Client Satisfaction.

### 1. 서론

정치에 관한 불신의 문제는 정치의 개념이 원래 복잡

한 것과 동일한 선상에서만 복잡하고 다양하다. 현대 국가에서 정치가 정치의 원래 역할을 다하지 못하고 있을 때 정치신뢰의 문제는 더 강하게 대두된다. 정치가 어

\* 이 과제는 2013학년도 부산대학교 교수국외장기파견 지원비에 의하여 연구되었음

Received 11 July 2015, Revised 27 August 2015

Accepted 20 September 2015

Corresponding Author: Yong-Chul Kim  
(Pusan National University)

Email: kyel@hanmail.net

ISSN: 1738-1916

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

면 국가 행위에 대한 결정이나 그 결정을 위한 협상이나 투쟁으로 볼 때 정치가 이러한 과정을 제대로 합리적으로 이행하지 못했거나 그 결과가 국민들의 기대에 이르지 못하게 되면 정치 불신의 경향이 나타날 수밖에 없다. 정치 불신의 연구가 최근 확대되고 있는 것도 이러한 정치 불신의 경향이 더 강해지는 것과 무관하지 않다. 최근 들어 각국들은 예전과 다른 정치 불신의 상황을 맞고 있는 것을 감안해 볼 때 앞으로 정치 불신의 문제는 세계적으로 더 활발해지고 논의의 정도가 강해질 것이다. 정치 불신이 이렇게 강해지고 확대되는 원인은 간단하다. 앞서 서술한 바와 같이 각 국민들의 정치결과에 대한 기대치를 만족시키고 있지 못하기 때문이다.

그러나 왜 이렇게 각 국민들의 기대치를 만족시키고 있지 못한지에 대한 원인은 다양하고도 복잡하다. 본 논문에서는 이러한 점을 감안하여 우선 정치 불신의 실태 분석을 통해 간접적이거나 이러한 정치 불신의 원인을 찾아보고자 한다. 정치 불신에 관한 실태분석은 세계가치관조사(World Value Survey)를 이용하고자 하며 이 설문조사는 미국, 일본, 한국 등 3개국에 실시한 조사자료이다. 정치 불신에 관여하는 주제요인들에는 정치참여의 정도, 시민문화의 유형, 정치가들의 가치관과 이념, 정치 환경의 형태 등 여러 가지 요인이 있다. 그러나 이러한 영향요인들도 개별적으로 영향을 미치는 것이 아니라 복합적이고 중첩되어 영향을 미치는 관계로 정치 불신에 관여하는 영향력은 매우 복잡하고 다양하다. 이 글에서는 이러한 점을 감안하여 객관적인 경험적 분석에서의 영향 요인을 탐색하기보다 주관적 측면의 해석적 기준에서 그 영향요인을 추측해 보고자 한다.

## 2. 이론적 논의

### 2.1 정치 불신의 개념

우선 신뢰는 신뢰하는 주체가 신뢰의 대상이 되는 객체에 대해 가지는 심리적 정향성이기 때문에 이러한 심리적 상태는 기본적으로 그가 속해있는 사회의 정치, 경제, 사회, 환경에 영향을 많이 받게 될 것이다. 이렇게 볼 때 우리가 크게 서구사회와 동양사회로 나누어 생각해 볼 수 있는데, 우선 서구 사회는 기본적으로 시장을 토대로 하여 신뢰의 개념이 형성되었다고 볼 수 있다. 이때의 신

뢰는 계약의 관점에서 이해되어지는 것이다. 신뢰의 주체와 객체가 어떠한 시장경제활동과정에서 당사자들이 맺은 계약이 잘 지켜져서 이행되고 있으면 신뢰가 생기고 유지되는 것이고 그렇지 않으면 신뢰관계가 깨지고 불신이 조장되는 것이다. 그러나 동양사회에서는 이러한 외적인 시장경제활동의 과정에서 신뢰관계가 형성되는 것이 아니고 기본적으로 인간관계의 행위과정에서 나타난다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 사람과 사람 사이의 관계가 신뢰의 형성을 가능하게 해주는 것이라고 보기 때문에 신뢰의 형성조건이 동·서양의 각국들에서는 차이가 난다. 이러한 논의를 바탕으로 볼 때 신뢰에 관한 연구의 경향은 크게 3가지 측면에서 그 논점을 두고 논의되고 있다 [1]. 첫째는 합리적 선택의 기준인데 이것은 신뢰가 이익과 손해의 이해관계에 의해 결정된다고 보는 것이다.

신뢰는 거래비용에 따른 경제적 이익의 확보 또는 장래 불확실한 미래에 대한 현재 위험상태의 감소 내지는 의도적인 축소행위를 일컫는데, 이러한 행위들은 기본적으로 신뢰의 객체가 신뢰를 주는 주체에 대해 장래에 향해 이익을 주거나 최소한 손해를 끼치지 않는다는 확신이 설 때 발생한다. 그러나 이러한 합리적 선택의 기준은 지나치게 신뢰 주체의 이해관계분석의 능력을 과신한 나머지 현실상황의 실제적 제약성(substantive limitation)을 간과하고 있다. 상대방에 대한 정보를 수집하고 자료 분석을 통해 자신의 이익정도를 높이는 방향으로 신뢰관계가 형성될 수 있다는 것은 실제로 현실 적합성의 측면에서는 설득력이 떨어질 수밖에 없다.

둘째는 사회적 기준인데, 이것은 신뢰행위는 이미 사회적인 행위과정을 통해 그 내적 규범과 가치, 문화 등에 의해 이미 결정되어지고 있다는 것이다. 즉 사회적 관계(social relation)에 의해 신뢰행위는 기본적으로 내재하는 것인데, 만약 손익계산에 의해 이루어지고 있다고 본다면 손해되어도 신뢰관계가 형성되는 것을 설명하지 못하는 오류를 범하고 있다는 것을 강조한다. 실제로 신뢰행위는 신뢰주체가 그 객체에 대해 반드시 이해관계나 손익계산서에 의해 근거하는 것은 아니다. 사회행위는 매우 복잡하고 다양하기 때문에 그리고 인간행위의 상호관계도 매우 복잡하기 때문에 이러한 관계를 단순히 손익기초에 의해 설명하고 작동되어진다고 볼 수는 없다 [2]. 그러나 이 사회적 기준의 문제는 이러한 사회적

관계를 결정짓는 요인이 너무 다양하고 그 개념정립 역시 쉽지 않아 간단히 설명하기가 쉽지 않다는 것이 문제이다. 예를 들어 어떤 두 집단 간 또는 두 개인 간의 신뢰 관계가 그들의 가치행위의 공유에서 비롯되었다고 주장한다면, 그들의 공유된 가치를 찾아내는 것은 쉽지도 않고 또한 이를 일반화하여 적용하기도 어려운 문제가 있다는 것이다.

셋째는 구조적 기준인데, 사람들의 신뢰행위는 그 당사자들이 사회 내에서 위치하고 있는 구조적 상호관계에 의해 결정되어있다는 것이다. 개인행위의 변화가 사회변화를 유도하는 것처럼 인간간의 신뢰행위도 이러한 사회변화의 과정 속에서 구조적으로 결정되어진다는 것이다. 앞서 논의한 바와 같이 이러한 3가지 신뢰행위논의의 기준을 근거로 생각해보면, 신뢰의 개념에는 Miller(1974)는 ‘국민들의 기본적인 규범적 기대를 따라 어떻게 잘 정부가 운영하는지에 의해 만들어지는 것’이라고 주장하고 있고 [3], Zucker(1986)는 ‘인간들사이의 기대체계’로 보는데 [4] 이러한 제 학자들의 논의과정에는 신뢰는 기본적으로 인지적 측면과 정서적 측면으로 나누어지고 또 여기에는 전자는 주로 신념, 의도, 행태 등의 요인들이 작용하고 있고 후자에는 태도, 기대, 감정 등의 요인들이 작용하고 있는 것으로 설명하는 학자도 있다 [5]. 이러한 주장들을 근거로 할 때 이 글에서도 신뢰는 ‘인간들 사이에서 어떤 협상과 거래과정에서 자연스럽게 나타나게 되는 사회적인 호의적 관계(benevolent relation)’로 정의하고자 한다.

이러한 정의과정에는 선의(goodwill)라든가 신용(credibility), 의존성(dependability), 안정성(safety), 근심(concern) 등의 개념들이 동시에 내포되어 있는 것이다.

## 2.2 정치신뢰의 영향요인

정치신뢰의 영향요인에는 여러 가지 요인들이 작용하고 있으나 이들의 영향력은 당연히 각기 다르며 그 영향력의 방향 또한 긍정적, 부정적 측면으로 달리 나타나기도 한다. 정치참여의 경우 참여가 많고 활발할수록 정치신뢰는 높아진다고 볼 수 있으나 그 반대의 경우도 가능하다. 즉 정치신뢰가 높으면 정치참여율이 높다는 것이다. 서로 상호 긍정적 영향을 주고받는 것이다. 여기서 중요한 것은 정치참여는 정치신뢰에 영향을 주는 독립변수이지 동일한 유사개념은 아니다. 경우에 따라서 연구자

들이 정치참여와 정치신뢰를 유사개념으로 혼동을 불러 일으키는 경우가 있는데 이는 일반화의 오류가 일어날 수 있는 문제가 있다.

다음으로는 사회자본(social capital)의 경우이다. 사회자본을 사회구성원들 간의 공유되는 가치관 및 네트워크로 볼 경우, Putnum은 사회결사체의 밀도가 클수록 그 사회주민들의 사회신뢰도는 높아진다고 하였다 [6]. 즉 사회자본의 크기여부가 정치신뢰에 긍정적 영향을 미칠 수 있다고 보는 것인데, 특히 서구선진사회의 경우 사회자본의 규모가 크기 때문에 기본적으로 동양사회보다 정치신뢰의 정도가 크다고 볼 수도 있다. 그리고 사회자본은 개별개인의 상호작용이 사회전체로 확대되어 축적되어짐으로써 정치, 경제, 과학기술 등 모든 사회기본체제에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 것이다.

다음으로는 문화적 측면인데, 문화를 그 사회 공동체 구성원이 동일하게 공유하는 가치의 총체라고 인식할 때 비슷한 문화를 공유하는 사회구성원들 사이에서 정치참여의 정도를 높일 수 있는 긍정적 상호작용관계를 형성할 수는 있다. 전통적인 문화요인은 사회구성원들 사이에서 자연스럽게 참여문화를 형성하고 이어서 정치참여를 활성화시키고 정치신뢰를 결속시키는 역할을 하게 되는 것이다. 그러나 경우에 따라서 이러한 사회 결속적 집단문화가 배타성이 커서 정치참여를 감소시킬 수도 있다.

그리고 개인의 만족도를 들 수 있는데 아직 이 만족도는 경험적 검증이 이루어진 것은 아니나 정책 집행으로 인한 개인의 만족도는 정치적 참여에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 추측된다. 따라서 정치신뢰에도 간접적으로 상호영향력관계가 형성될 수 있는데 아직 여기에 대한 경험적 측정이 이루어진 것은 없다 [7].

## 2.3 정치 불신과 불평행위

국민들은 정치가 또는 정치제도, 입법 활동, 여론수렴 등 여러 가지 사안에 대해 만족 또는 불만족의 감정을 가지게 된다. 여기서 불만족의 경우를 가지게 되면 국민들은 외부로 향해 상호간에 불평행위(complain behavior)를 나타내게 된다. 따라서 이러한 불평행위는 국민들이 정치인이나 포괄적인 정치서비스에 대한 불만족에 의해 야기된 공개적 행위인 것이다 [8]. 즉 국민들의 정치인의 의정활동에 대한 부정적인 의사표현이다. 이것은 무관심이나 비판 등과 같은 소극적 또는 단순한 비난의 범

위를 모두 포함하는 개념인데 현대사회 국민들의 권리회복이나 권리의식의 향상에 따라 이러한 불평행위의 발현도 더 적극적으로 명료해지는 방향으로 나아가고 있다. 이 경우 불만족 서비스 등의 정치행위에 대해 시정요구와 조치를 요구하는 수준으로까지 매우 적극적인 부정적 반응이 이루어지고 있다.

이러한 불평행위는 그 유형에 따라 몇 가지로 나누어 볼 수 있는데 우선 불평행위의 정도에 따라 행위를 표출하는 것과 표출하지 않는 것으로 우선 나눌 수 있다 [9]. 밖으로 불평행위를 표출한다는 것은 불평행위의 반응이 다른 사람에게 전달되는 것이고 표출하지 않는 것은 타인에게 그 행위가 전달되지 않는 것이다. 그리고 그 표출되는 타인이 누구냐에 따라 사적인 표출과 공적인 불평행위의 표출로 나누고 있다. 전자의 사적인 표출은 불평행위의 표출대상이 지인이나 사적 연계관계에 있는 친구 등의 대상을 말하고, 후자의 공적인 표출은 정치인, 관료, 그리고 타 공적인 위치에 있는 자 등에게 표출하는 행위를 말한다. 그리고 이러한 불평행위자에 연관된 관련 행위자들의 상호분류는 보상추구자, 행동가, 비판자 등으로 나누어 볼 수 있다. 보상추구자는 정치 불신에 따라 불평행위가 밖으로 표출되고 여기에 대한 손실보상을 실제적으로 요구하는 위치에 있는 사람을 말하고, 행동가는 이러한 여러 가지 보상을 위해 간접적으로 연계되어 있는 사람이며 이들은 이러한 보상을 위해 실제 행동에 돌입하는 사람들이다. 그리고 비판자들은 부정적인 의사표출내용을 타인에게 밖으로 전달하는 사람들을 말한다. 이들은 각 정책내용이나 정치서비스에 대해 동일한 단계 또는 동일한 논리에 따라 움직이는 것은 아니며 이들의 정치서비스에 대한 문제해결요구나 외부 타인에 대한 불평행위의 강도 역시 동일한 정도는 아니다. 즉 상호 중첩되는 행위유형이 일어날 수도 있고 어떤 단계의 불평행위를 뛰어넘는 경우도 있는 것이다. 국민들의 이러한 불평행위에 대한 참여의 정도도 또한 상황에 따라 많이 달라질 수밖에 없다. 불평행위의 실제적 활동에는 주로 청원, 서명운동, 집회, 시위, 보이콧, 세금납부거부, 교통방해, 파업 등을 들 수 있다 [10].

우리나라의 경우를 보면 정치서비스나 정치인들의 의정활동에 대한 불평행위는 주로 청원, 서명운동, 집회, 시위, 보이콧 등의 방법으로 이루어지고 있고 납세거부나 도로점거, 파업 등은 잘 일어나지 않는다. 여기서 파업

은 개인 사업자간 관계에서 고용인과 피고용인의 고용관계문제나 임금체불 등에서는 자주 일어나나 정치서비스나 의정활동에 대한 불평행위로는 그다지 빈번하게 일어나는 것은 아니다. 그런데 앞서 살펴본 청원, 서명운동, 집회, 시위 등의 유연한 불평행위로는 정치기관 또는 정부기관 신뢰에 직접적인 영향을 끼치지 않는 것으로 나타나고 있다 [11].

### 3. 정치 불신에 관한 국제간 실태분석

정치 불신에 관한 국제간 실태분석은 한국, 미국, 일본의 3개국을 대상으로 하며 자료는 세계 가치관조사(World Value Survey)자료를 토대로 분석하고자 한다. 한·미·일 3개국의 2008년도 조사 전체 대상 인원은 총 3400명으로서 표본오차는 95% 신뢰수준에서 ±2.83으로 나타나고 있다. 분석대상 정부기관은 각국의 의회, 정당, 중앙정부, 공직자 등이 그 분석대상이 된다. 정치 불신은 정치인의 의정활동을 포함하는 정치서비스 전반에 관한 국민의 평가를 포함하고 있어 한·미·일 국제간 비교는 각 국가의 정치, 정부기관에 대한 국민들의 인식을 잘 살펴 볼 수 있다. 또한 정치 불신을 기반으로 하는 각 국 국민들의 불평행위가 어느 정도 나타날 것인지를 간접적으로 유추해 볼 수 있는 계기가 될 수도 있을 것이다. 분석방법은 주로 빈도분석(Frequency Analysis)이 사용되었다. 측정의 구간은 4개의 측정구간이 설정되었는데 ‘매우 신뢰’, ‘다소 신뢰’, ‘다소 신뢰하지 않음’, ‘매우 신뢰하지 않음’의 4개의 측정구간으로 설정하였다.

#### 3.1 의회불신에 대한 3개국 비교 분석

(Table 1) Distrust on Parliament

		state		
		US	Japan	Korea
Trust	extremely	1.50%	1.20%	1.40%
	moreorless	19.10%	22.00%	24.80%
	not moreorless	65.00%	55.40%	50.60%
	not extremely	14.50%	21.30%	23.30%
	total	1181 (100%)	1012 (100%)	1199 (100%)

의회 불신의 경우 당해 국민이 가장 불신하는 것으로 나타난 국가는 미국이며 79.5%를 보이고 있고, 일본이

76.7%, 한국이 73.9%로서 미국, 일본, 한국의 순서로 의회불신의 차순이 결정되고 있다. 그러나 이들 국가의 불신의 정도가 모두 70%를 훨씬 상회하고 있어서 의회불신의 정도가 매우 크다는 것을 알 수 있다. 또 <Table 1>에서 보듯이 다소 신뢰하지 않는다는 구간에 각 국민들의 인식이 집중되어 있다는 것을 알 수 있고 또한 매우 신뢰와 다소 신뢰를 합칠 경우 미국이 20.6%, 일본 23.2%, 한국이 26.2%를 나타내고 있다. 각 국민들은 의회에 대해 신뢰하는 정도가 겨우 20% 수준을 넘기고 있음을 알 수 있다.

그러나 극단적 불신층의 비율을 보면 한국이 23.3%로 3개국 중에서 가장 높은 것을 알 수 있고, 이어서 일본 21.3%, 미국 14.5%를 나타내고 있다. 적극적으로 불평행위를 하는 강한 불신계층도 매우 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 우리나라에서 극단적 불신계층이 가장 많은 것은 결국 정치에 대한 불만족이 가장 크다는 것을 의미한다. 따라서 정치인의 의정활동이나 정치서비스가 국민들의 눈높이와 맞지 않는다는 것을 단적으로 대변해 주고 있다.

미국이나 일본과 같은 선진국도 의회에 대한 불신의 정도가 매우 높기는 하나 우리나라의 경우 정치발전의 정도가 앞선 두 국가에 비해 훨씬 뒤떨어지는 것을 감안할 때 미국과 일본의 의회불신의 빈도와 단순 비교하며 이해할 수 있는 조건이 되지 못한다. 매우 신뢰하지 않는 극단적 불신계층의 빈도가 선진민주주의를 확보하고 있는 미국과 비교했을 때, 미국은 14.5%이고 한국은 23.3%로서 많은 격차를 보이고 있다. 극단적 의회 불신계층의 빈도가 크다는 것은 그만큼 의회의 역할이 국민의 기대 수준을 맞추고 있지 못하다는 것으로 짐작할 수 있다.

우리나라 의회불신의 배경으로는 다음과 같은 원인을 들 수 있다. 첫째, 우리나라 정치사에서 분단으로 인한 이념적 정치대결의 잔재가 아직도 남아있고 이러한 극단적 정치 투쟁의 역사 속에서 정치와 정치인에 대한 부정적 이미지가 강하게 남아 있기 때문이다. 둘째는 우리나라에는 현재 정치서비스에 대한 민원제기 채널이 거의 없다. 반면 행정서비스에 대한 불만족의 민원제기 채널은 상대적으로 많이 있다. 이와 같이 정치서비스에 대한 국민의 불평채널이 상당히 제한되어 있어 기존의 불평정도를 해소할 수 있는 메커니즘이 없어 불평행위는 점점 강화되는 경향으로 나타날 수도 있다. 정치인들의 의정활동

동과 전반적인 정치서비스에 대한 불평행위를 해소하기 위한 정치서비스의 불평채널을 많이 신설해야 한다. 셋째, 현대 정치사회는 정치인을 포함하여 상당히 권위적이고 자기 방어적 행태 및 과도한 우월감에 기인하는 수직적 권력관계를 보이고 있어 우리나라 국회의원들의 국민에 대한 인식 행태가 변화되지 않는 한 의회에 대한 불신의 정도는 해소 되지 않을 것으로 예측된다. 불신의 빈도가 전체적으로 커지는 것은 물론이고 불신의 강도 즉 극단적 불신층의 빈도도 훨씬 커지게 되어 결국 정치 무관심으로 귀결될 여지도 충분히 있다. 정치무관심은 정치 발전에 전혀 도움이 되지 않는다. 정치발전의 여건조성을 위한 차원에서 정치 환경을 개선해야 할 것이다. 서구사회의 의회불신은 단순한 계약관계일 수 있으나 우리나라는 이러한 관계를 넘어서는 도덕성의 문제일 수 있다 [12].

### 3.2 정당불신에 대한 3개국 비교분석

<Table 2> Distrust on Parties

		state		
		US	JAPAN	KOREA
Trust	extremely	1.90%	1.40%	1.10%
	moreorless	13.50%	16.90%	23.10%
	notmoreorless	68.80%	56.50%	49.40%
	notextremely	15.90%	25.20%	26.40%
	total	1201 (100%)	1008 (100%)	1199 (100%)

정당 불신의 경우 우선 자국민이 가장 불신하는 국가는 미국으로 84.7%이고 그 다음은 일본이 81.7%, 한국이 75.8%로 나타나고 있다.

우리나라의 경우 두 국가에 비해 상대적으로 정당 신뢰의 정도가 높은 것으로 나타나고 있으나 정당정치가 미숙한 수준에 있는 우리나라의 현실을 감안해 보면 높은 정당 신뢰에도 불구하고 현실적인 정당의 역할은 큰 의미가 없는 것으로 풀이된다. 세계적으로 정당정치의 표상이 되어온 미국과 일본의 정당에 대한 자국민의 불신이 80%를 훨씬 상회한다는 것은 그만큼 정치 시스템적으로는 제도적인 여건이 충분히 갖추어져 있으나 기능적으로 현대국가에 와서는 국민들의 정치서비스 욕구를 충족시키고 있지 못한 것이다.

그리고 가장 신뢰하지 않는 극단적인 불신계층의 비

율을 보면 한국이 26.4%, 일본이 25.2%, 미국이 15.9%로서 미국의 극단적 불신계층의 비율이 현저히 낮은 것을 알 수 있다. 불평행위를 통한 불신해소 채널이 미국의 경우 우리나라 보다 많이 갖추어져 있음을 간접적으로나마 짐작할 수 있다.

정당에 대한 신뢰계층의 비율을 보면 한국 24.2%, 일본 18.3%, 미국 15.4%로서 우리나라가 정당에 대한 신뢰계층의 비율이 높게 나타나고 있다. 이와 같이 우리나라의 경우 절대적 불신계층이 많은 것은 그동안 첫째, 정당의 국민 요구에 대한 대응성의 결과가 국민의 눈높이에 맞지 않는다는 것인데 현재 대두되고 있는 서민경제회복, 부동산 문제, 국민기본권 회복, 국가차원의 분배적 정의 실현 등에 있어서 정당이 국민의 이해요구를 충족시키고 있지 못한 것이다. 둘째, 지역주의 정당시스템으로 인해 지역 간 갈등과 대립의 근원으로 작용하고 있으며 이는 우리나라의 정당이 정책정당화 되지 못하는 이유가 되고 있다. 셋째, 정당과 시민사회의 의사소통의 통로가 제대로 마련되어 있지 못하고 사회정치적 이슈에 따라 그 때 그 때 즉흥적으로 각기 기능하다보니 유권자정당으로 가는 기능적 시스템이 마련되어 있지 않는 것이다. 정당의 정책추구행위가 완전히 등한시되고 득표추구활동을 통한 집권야욕에만 관심을 두다보니 극단적 불신계층 또는 완전한 무관심 계층의 비율이 높게 나타나는 것이다. 정치불신을 특정 정치기구에 대한 평가적 태도로 본다면 [13] 국민의 정당평가는 낮을 것 이다.

### 3.3 중앙정부 불신에 관한 3개국 비교분석

<Table 3> Distrust on Cetral Government

		state		
		US	JAPAN	KOREA
Trust	extremely	5.00%	1.60%	2.60%
	moreorless	33.20%	29.50%	43.10%
	notmoreorless	50.20%	50.20%	43.90%
	notextremely	11.60%	18.80%	10.50%
	total	1204 (100%)	1028 (100%)	1197 (100%)

중앙정부에 대한 3개국의 불신수준은 미국의 경우 61.8%, 일본은 69.0%, 한국은 54.4%로서 일본의 중앙정부에 대한 불신의 수준이 가장 높게 나타나고 있다. 일본

은 원래 기본적으로 국가에 대한 충성심이 높은 나라이기는 하나 일본 고도 경제성장의 원동력을 국가가 담당 하였으며 이러한 국가 주도론이 일본 국민들에게는 아직도 국가를 높게 신뢰하게 하는 원인이 되었을 것으로 추측된다. 그러나 최근의 장기경기침체에 따른 실업률과 저성장의 경제효과는 일본국민들에게는 고도 경제성장시의 국가 주도적 신뢰성과 현대의 저성장과 경제침체에 따르는 정부불신이 동시에 양면적으로 교차하는 상황이 아닌 가 추측된다. 적극적인 극단적 불신계층의 비율을 보면 일본 18.8%, 미국 11.6%, 한국 10.5%로 일본의 중앙정부에 대한 극단적 불신의 계층이 크게 나타나고 있다. 우리나라의 경우 중앙정부에 대한 국민적 불신이 높은 이유는 고도경제성장의 원동력으로 국가의 긍정적 측면을 인정하면서도 기업경제활동과정에서 나타난 자원분배구조의 왜곡과 시장질서의 교란, 부의 분배적 정의의 실현실패, 정치적으로 부패구조와 권력 사유화 등 여러 가지 부정적 국가이미지 형성의 결과로 높은 불신계층 비율로 이어졌음을 부인할 수 없다. 미국의 경우에는 최근 경제침체와 높은 실업률, 가계자산의 감소 등 서민경제의 전반적 침체가 국가불신으로 이어졌을 것으로 추측된다.

이러한 여러 가지 상황을 감안해 볼 때, <Table 3>에서 보는 바와 같이 적극적으로 국가에 대해 신뢰를 보내는 계층은 매우 낮다. 미국 5.0%, 일본 1.6%, 한국 2.6% 등으로 적극적으로 국가에 대해 신뢰를 보내는 계층의 비율은 아주 미미한 실정이다. 이것은 3개 국가 모두 동일한 현상으로 현대 국가들의 국가무용론이 등장할 이유가 되고 있다는 것으로 보여 진다.

### 3.4 공무원 불신에 대한 3개국 비교분석

<Table 4> Distrust on civil servants

		state		
		US	JAPAN	KOREA
Trust	extremely	3.50%	1.40%	6.90%
	moreorless	38.00%	31.40%	55.90%
	notmoreorless	51.00%	51.40%	29.50%
	notextremely	7.50%	15.80%	7.70%
	total	1192 (100%)	1011 (100%)	1199 (100%)

공무원에 대한 불신의 경우 <Table 4>에서 보는 바와 같이 신뢰하지 않는다는 부정적 인식이 미국 58.5%, 일본 67.2%, 한국 37.2%로서 일본의 공무원에 대한 불신이 가장 높고 우리나라의 경우 가장 낮게 나타나고 있다. 전통적으로 문벌우위의 유교사상에 영향을 받아 압축적인 성장 시기에 관료주도의 경제개발의 역할의 중요성 인식과 최근의 공무원 사회의 직업적 안정성 등에 따르는 긍정적 이미지가 영향을 미쳤을 것으로 생각된다.

가장 신뢰하는 적극적 신뢰계층의 비율도 미국 3.5%, 일본 1.4%, 한국이 6.9%로서 가장 높게 나타나고 있다. 미국의 경우 원래 공공부문의 역할이 사적부문의 역할보다 축소되고 관료 주도의 정책추진 등의 국가정책시스템이 아니라 자율시장기체에 따르는 정책형성과 집행의 중요성을 강조하기 때문으로 추측된다. 이 경우, 일본은 공무원에 대해 3개국 중 가장 불신하는 나라로 나타나고 있다. 우리나라의 경우는 앞서 논술된 중앙정부의 신뢰수준이 가장 높은 것과 동반하여 공무원의 신뢰 수준도 가장 높게 나타나고 있어 국가 그리고 거기에 수반된 공공관료의 역할이 국가형성에 큰 역할을 하고 있음을 짐작할 수 있고 국민의 경제생활 속에도 이러한 국가주도적인 소비경제시스템의 형성이 중요한 의미로 내재되어 있음을 알 수 있다. 신뢰주체의 신뢰대상에 대한 종합적 기대가 큰 것이다. [14]

#### 4. 결론

앞서 논술한 실태 분석을 근거로 할 때 의회와 정당의 불신의 정도는 국민 70~80%정도의 높은 불신 비율을 보이고 있다. 이는 서양이나 동양이나 할 것 없이 현대 정당정치 위기를 보여주고 있는 단면이다. 우리나라는 미국, 일본과 비교해 볼 때 의회, 정당, 중앙정부, 공무원 등에서 종합적인 불신비율이 낮게 나타나고 있으나 극단적 불신계층을 보면 의회와 정당에 대해 가장 높은 불신 비율을 보이고 있다. 이는 민주주의에 대한 경험이 없는 상태에서 경제적으로 갑자기 소득수준이 급상승 하는 과정에서 정부와 정치권과의 상호 교호적 의사교환 메커니즘이 작동되지 않았기 때문이다.

이는 정당과 의회의 정치서비스와 의정활동에 대한 기대치가 국민의 눈높이에 맞지 않을 뿐 아니라 이러한

미흡한 정치서비스 수준에 대해 국민의 불평행위를 해소할 수 있는 정치 메커니즘을 갖추고 있지 않다는 것을 시사하고 있는 것이다. 정당불신이 국민의 주관적인식일 경우 불평행위가 크면 인식이 악화 될 것은 자명하다 [15]. 분단이라는 군사대치 상황의 특수한 상황 속에서 권위주의 정치체제가 장기간 지속되면서 국민들의 정치체제에 대한 불만족이 높아갔다. 민주적정당체제의 확립이 되기에는 어려운 정치환경이다 [16]. 그러나 이러한 불만족의 해결, 해소 메커니즘이 적절히 확립되지 못하였고, 서민지향적인 정당정치의 근본시스템도 마련될 수 없었던 것이다.

1990년대 이후 유권자들의 정당정치에 대한 무관심과 불신이 확산되었고 무당파 및 부동층이 상대적으로 예년에 비해 증가하면서 정치에 대해 불신이 가속화 되었고 정치서비스에 대한 불만족이 증가되었다. 정당불신의 경우 미국이 84.7%, 일본이 81.7%, 한국이 75.8%로서 미국과 일본의 정당불신은 아주 극단적 수치로 까지 나타나고 있는 것을 볼 수 있다. 그만큼 이러한 정당정치의 선진국에서조차 정당의 기본역할이 수행되고 있지 못한 것은 현대 사회의 복잡성과 국민의 기대치의 다양성과 수준이 높아졌음을 의미한다. 의회불신의 경우 역시 미국 79.5%, 일본 76.7%, 한국이 73.9%로서 정당불신과 마찬가지로 높은 불신 결과를 보이고 있다. 우리나라는 정부 수립 이후 민주주의에 대한 경험적 학습의 기회가 없었고 생활 속의 실천계기도 마련되지 못한 관계로 민주적 정치체제와 제도의 실현은 어려운 일인 것은 분명해 보인다. 이와 같은 맥락에서 의회와 정당의 정치발전과 사회통합의 목적을 수행하지 못하고 국민에게 불신의 결과만 초래 해 왔던 것이다.

정치적 교착과 파행이 반복되고 폭력과 막말과 몸싸움이 지속되는 국회 운영은 정당과 의회 불신의 중심에 자리 잡게 되었고 대안 없는 지역주의 정당체제는 국민들의 정치 감정을 더 악화시키는 주요 요인으로 작용하게 되었다. 생산적인 국회운영으로 국민의 정치서비스에 대한 불평행위를 해소할 수 있는 메커니즘을 충분히 설치하고 대통령과 국회의와의 긴장, 대립관계를 원활히 하여 여·야 관계를 재정립하고 정책정당으로서 민주적인 정당정치를 수행한다면 우리국민의 의회와 정당의 불신은 점차 완화될 것으로 생각된다. 향후 연구방향은 본 논문의 연구대상 국가는 미국, 일본, 한국으로 제한되다 보

니 일반적인 연구결과의 타당성을 확보하기 어려운 점이 있어 향후에는 분석 대상국가를 다양화하여 연구가 진행 될 필요가 있다.

## ACKNOWLEDGMENTS

This work was supported by the Financial Supporting Project of Long-term Overseas Dispatch of PNU's Tenure-track Faculty, 2013.

## REFERENCES

- [1] Kramer, Roderick M. Trust and Distrust in Organizations: Emerging Perspective, Enduring Questions, Annual Review of Psychology, 59. 1999.
- [2] Granovetter M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, The American Journal of Sociology, 91(3) : p.p.481-510.1985
- [3] Miller, A.M. Political Issues and Trust in Government: 1964-1970, The American Political Science Review, 68(3) : p.p. 951-972. 1974
- [4] Zucker, L.G. Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure 1840-1920, In B.M Staw and L.L Cummings (eds.), Research in Organizational Behavior , 8 : p.p. 53-111, 1986.
- [5] Mckinght, H.C & C.Kaerner Developing and validating trust measures for e-commerce, Information System Research, 13 : p.p 217-230, 2002.
- [6] Putnam, R.D. The Prosperous Community : Social Capital and Public Life, The American Prospect, 13: 35-42, 1993.
- [7] Choi, Sung Hak, A Study On Effectiveness and Results of Governmental Trust, The Journal of Korean Policy Studies, 21, 2010.
- [8] Mowen, John C. Consumer Behavior and ed., New York : MacMillan Publishing Company, 1990.
- [9] Singh J. & R. Howell, Consumer Complaining Behavior: A Review and Prospectus, Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior, 1: p.p. 41-49, 1985.
- [10] Barnes S. H. & M. Kasse et. al. Political Action: Mass Participation in five Western Democracy, Beverly Hills : Sage Publications, 1979.
- [11] Yang Gun-Mo & Park Tong-Hee, What the Effect to the MOHW When Doctors & Pharmacists can Participate the Policy Process, The Journal of Public Administration Studies, 41(4) : p.p 357-385, 2007.
- [12] Han Sung Youl, Psychological Research on Trust and Distrust of Korea, Journal of Psychological Research,11,2005.
- [13] Easton D. A Re-Assessment of the Concept ofPolitical Support,British Journal of Political Science,5:pp.435-457.1975
- [14] Choi Jun Young, Causes and Effects of Trust Change, Congress Research,15(1).2009
- [15] Coleman J.S .Foundation of Social Theory, Cambridge :Harvard University Press,1990.
- [16] Parry G. Trust,Distrust,Consensus,British Journal of Political Science, 6, 1976.

### 김 용 철(Kim, Yong Chul)



- 1996년 2월 : 고려대학교 행정학과 박사
- 2012년 1월 ~ 현재 : 한국반부패정책학회 회장
- 2015년 9월 ~ 현재 : 부산대학교 행정학과 교수
- 관심분야 : 한국정치, 정당제도, 대통령 권력구조

· E-Mail : kychul@pusan.ac.kr