

# 한국사회의 불신 구조: 정부부문과 비정부부문의 비교

## The Structure of Distrust in Korea: Comparing Governmental Sectors versus Non-governmental Sectors

김 재 한(Kim, Chae-Han)\*

### ABSTRACT

본 연구는 한국사회 불신구조의 변화와 지속에 대해 객관적으로 접근해보고자 하는 것이다. '변화'에 대해서는 과연 한국사회의 총체적 불신의 정도가 과연 지속적으로 증대하고 있는지를 검증한다. '지속'에 대해서는 지속적으로 유지되고 있는 한국사회의 불신구조, 특히 부문별 불신 정도의 차이를 살펴보는 데, 여기서는 주로 정부 부문과 비(非)정부 부문으로 나누어서 접근한다.

한국 언론의 불신 관련 보도 건수로 판단컨대, 과거보다 사회불신에 관한 체감이 지속적으로 증가하고 있다는 일반적 믿음은 사실이 아니다. 불신 체감은 최근 약간 상승하기도 했지만 전체적으로 1990년대에 들어서면서 불신에 관한 체감은 증가했다고 볼 수 없고 오히려 감소의 추세라고 말할 수 있다.

한국사회의 부문별 불신수준은 설문조사자료로 판단컨대 GO/NGO 및 PO/NPO로 정리된다고 말할 수 있다. 기관들을 정부기관(GO)과 비정부기관(NGO)으로 나눌 때, GO에 대한 불신은 NGO에 대한 불신보다 높다. GO 가운데에서도 국민의 선거를 통한 선출직 기관이 더 높은 불신을 받는다는 것은 매우 역설적인 현상이다. 반면에 기관 종사자에 대한 불신 수준은 이익기관(PO)과 비이익기관(NPO)으로 구분할 때 뚜렷한 차이를 발견할 수 있다. 한국 사회의 PO 종사자들이 일반인들로부터 받는 불신의 정도는 NPO 종사자들보다 더 높다. 즉 기관의 기준에서 본다면 정부기관 여부가, 사람의 기준에서 본다면 이익추구 여부가 불신수준의 주요 판정요소이다.

이러한 기관불신에 대해 연령 효과와 교육수준 효과가 발견된다. 전통적 기관이라고 할 수 있는 교육기관, 군대, 종교단체, 경찰, 재벌 등에 대해서 나이가 많을수록 더 신뢰하는 경향을 보였다. 또 교육수준이 높을수록 국회, 정당, 재벌, 지방의회, 검찰, 경찰, 교육기관 등 권력기관에 대해 불신하는 경향을 보였다. 이는 교육수준, 정치참여수준, 사회참여수준 등이 높을수록 타인 및 정치체도에 대한 불신이 낮은 구미국가와 대비되는 점이다. 정부부문과 비정부부문에 대한 불신 정도의 차이는 대칭/비대칭 개념, 능력/의도 개념, 공적/사적 개념, 권력 개념 등으로 설명된다.

Key-Words : Trust, Distrust, NPO

\* 한림대 정치외교학과 교수

## I. 서론

사회의 불신 풍조가 팽배하거나 점차 증대하고 있다는 언론보도와 주장들이 많다. 일반인의 체감뿐만 아니라 학문적 분석에서도 마찬가지이다. "믿지 못한다"는 표현뿐만 아니라 "과거보다 믿지 못한다"는 표현도 함께 사용하고 있는 것이다.

여러 부문 가운데에서 공적(公的) 부문의 불신은 매우 심각하게 받아들여지고 있다. 정부 불신은 정부 스스로도 체감하고 있다. 서울에서 인천공항까지 연결하는 도로를 개설한 후 공항까지 가는 중간에 출구가 없다고 발표했지만 많은 운전자들이 그러한 정부의 발표를 믿지 않으니 출구가 절대로 없다는 임시표지판을 올림픽대로 진입로에 설치한 에피소드는 정부불신의 현주소를 말해주는 것이다.

본 연구는 이러한 한국사회 불신구조의 변화와 지속에 대해 객관적으로 접근해보고자 한다. '변화'에 대해서는 과연 한국사회의 총체적 불신의 정도가 과연 지속적으로 증대하고 있는지를 검증한다. '지속'에 대해서는 지속적으로 유지되고 있는 한국사회의 불신구조, 특히 부문별 불신 정도의 차이를 살펴보는 데, 여기서는 주로 정부 부문과 비(非)정부 부문으로 나누어서 접근한다.

본 연구에서는 개별조사자료를 사용하기는 하지만 주로 집합적 자료에 의존한다. 신뢰/불신에 관한 기존 연구는 개별적 조사자료에 크게 의존해 왔다. 그 이유는 조사자료에 의한 연구가 하나의 자료만으로도 통계적 분석을 가능하게 한다는 편이성 때문이기도 하다. 따라서 신뢰/불신에 관한 기존의 연구는 주로 어떤 사람이 신뢰하는 경향을 보이고 어떤 사람이 불신하는 경향을 보이는가에 대해 분석하여왔다. 즉 신뢰를 잘 하게 만드는 개인적 속성과 불신을 하게 만드는 개인적 속성을 도출하여 왔다.

이러한 조사자료에 기초한 연구의 한계점은 존재한다. 먼저, 개별적 차원의 분석 결과를 시기별 비교나 국가별 비교로 확대해석하는 것에는 주의를 요한다. 부분을 보고 전체를 판단하는 구성의 오류(fallacy of composition)와 거시적 결과로 개별적 행태를 예측하는 생태적 오류(ecological fallacy)를 범하기 쉽기 때문이다. 다음으로, 개별조사자료에 근거한 인과관계들이 국경을 넘

어서 잘 발견되지 않는 경우는 물론이고, 동일한 국가내에서 시기에 따라 상처되는 관계를 보일 뿐만 아니라, 동일한 국가와 유사한 연도에서도 조사자료에 따라 상처되는 인구학적 변수 관계를 보여줄 때도 있다. 조사자료에서 도출된 신뢰/불신에 대한 특정 변수의 효과가 일관되지 못하고 또 그 정책적 함의도 그렇게 크지 않은 것이다.

여기서는 주로 집합자료를 이용하기로 한다. 물론 개별조사자료의 집계치도 집합자료에 포함된다. 한국의 신뢰관련 조사자료의 경우, 시기별 비교가 가능한 신뢰할 만한 자료가 존재하지 않는다. 구체적 설문과 응답보기가 다른 경우도 있지만, 비슷한 시기에 유사한 설문을 한 경우에도 조사기관에 따라 큰 차이를 보이기 때문에 언론 보도와 같은 자료를 함께 이용한다.

## II. 한국사회 불신수준의 변화

여러 국가의 연구에서 신뢰수준이 하락했다는 주장들은 많다(Nye, Zelikow and King, 1997; Epstein, 1998; Pharr and Putnam, 2000). 부정부패의 증가, 경제적 성과의 하락, 후기물질주의 가치관의 등장, 언론의 냉소주의 등으로 공공기관들의 권위가 추락한 것으로 설명되기도 한다. 하지만 공공기관에 대한 신뢰를 포함하여 사회 신뢰의 수준이 하락하고 있다는 근거가 부족한 것도 사실이다.

미국 사회의 신뢰수준 지표로 자주 인용되고 있는 ANES(American National Election Studies)의 2년 단위 조사, 퓨연구소(Pew Research Center for the People and the Press)의 정부신뢰도 조사, 미국 갤럽의 기관신뢰도 연례조사(Annual Confidence in Institutions Poll: [www.gallup.com/poll/](http://www.gallup.com/poll/)) 등은 불신 증대에 관한 단정적인 결과를 보여주지 못하고 있다. 퓨연구소의 미국 정부신뢰도 조사는 1980년대 전반과 1990년대 후반에는 상승세인 반면에, 1960년대, 1970년대, 1980년대 후반, 1990년대 전반 등에선 정부신뢰도가 떨어지는 추세를 보여주고 있지만, 그 추세에 대한 분명한 결론은 어렵다. 마찬가지로 미국갤럽의 1973년부터 2003년까지 30여 년 동안의 기관신뢰도연례조사

를 살펴보면, 불신의 정도가 지속적으로 증대/증감된다거나 아니면 특정 시기에 급증/급감하여 고착화된 것을 별로 발견할 수 없다.

미국내 기관별 신뢰도 비교에 있어서도 매년 대체로 군, 종교기관, 경찰, 대법원, 대통령, 은행, 중소기업 등이 상대적으로 신뢰받는 기관으로 조사되어 왔고, 반면에 대기업, 월스트리트, 노조, 의회, 형사사법체계, 건강관리기관(HMO) 등이 상대적으로 불신 받는 기관으로 조사되어 왔다. 의료체계, 공립학교, 신문, TV뉴스 등은 중간 수준의 신뢰도를 받아 왔다. 정부기관에 대한 신뢰도가 워터게이트사건 직후에 감소되었지만 그 이후에 급감했거나 또는 지속적으로 감소하지는 않고 있다. 심지어 클린턴 대통령의 섹스스캔들에서조차 정부 또는 정치에 대한 미국인의 불신이 증가하지는 않았던 것이다. 이러한 미국내 여러 기관에 대한 미국인의 신뢰도 순위는 크게 바뀌지 않았고 또 개별기관에 대한 신뢰비율도 몇 년 전에 비해 어떻다는 주장을 할 수 있어도 30년 동안의 변화추이를 단정할 수 있는 정도는 아닌 것이다. 즉 불신체감 자체가 어떤 규칙에 의해 변화되어왔다는 것을 증명하는 실증적 근거는 미국에서 별로 없는 것이다.

마찬가지로 한국 사회의 불신이 증대되었다는 주장도 그렇게 강한 근거를 제시하고 있지는 않다. 불신에 대한 조사뿐만 아니라 각종 여론조사에서 과거에 비해 악화되었다고 생각하는 비율은 악화되지 않았다고 생각하는 비율보다 높은 경우가 자주 있다. 비록 특정 사안이 악화되고 있다고 다수가 생각하더라도, 해당 사안에 대한 시기별 비교는 반드시 악화된 것이 아닐 때가 많다. 예컨대, 특정 공공기관에 대한 불신이 전년도보다 증대되었다고 생각하는 응답자가 다수이더라도, 해당 공공기관을 불신한다고 응답한 비율은 전년도 조사에 비해 별로 증가하지 않은 조사가 많은 것이다.

이러한 조사결과의 문제점 외에 무엇보다도 앞에서 지적했던 것처럼 기존 조사결과의 상호모순 때문에 여기서는 조사자료 대신에 불신에 관한 한국 언론 보도를 살펴본다.

〈표 1〉은 한국사회의 불신 체감 정도를 알기 위해 한국 언론에 보도된 불신에 관한 기사 비율을 연도별로 나타낸 것이다. 신문기사건수는 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 한겨레, 한국일보 등 10개 종합일간지 기사 가운데 '불신'이라는 용어가 포함된 기

사의 비율이다. 종교 관련 기사를 포함시키지 않기 위해 ‘불신자’ 또는 ‘불신양’이라는 용어가 포함된 기사는 제외시켰다. KINDS 데이터베이스에서 1996년 12월 1일 기사부터 검색 가능한 문화일보와 2003년 후반부터 검색 가능한 내일신문은 포함시켰지만, 최근 KINDS DB에서 제외된 중앙일보는 자연스럽게 포함되지 않았다.

<표 1> 연도별 불신 관련 보도 건수 및 비율

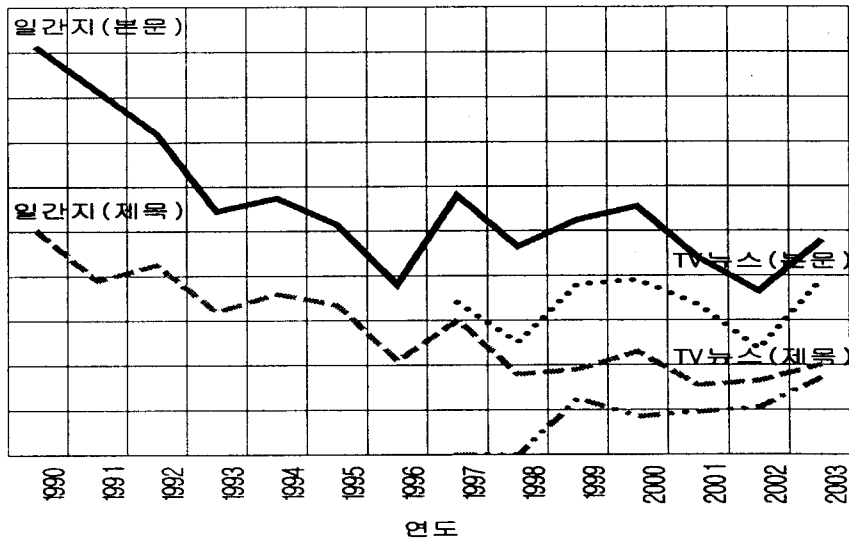
연도	일간지불신기사비율	일간지불신제목비율	TV뉴스불신기사비율	TV뉴스불신제목비율
1990	18.2(3,408/186,787)	10.0(187/186,787)		
1991	16.3(3,094/189,864)	7.8(148/189,864)		
1992	14.4(3,161/219,482)	8.5(186/219,482)		
1993	10.9(2,588/236,358)	6.4(152/236,358)		
1994	11.5(2,981/259,503)	7.2(188/259,503)		
1995	10.3(2,844/276,985)	6.7(186/276,985)		
1996	7.6(2,315/302,891)	4.2(127/302,891)		
1997	11.6(3,769/325,015)	6.0(194/325,015)	6.8(62/9,174)	0.0(0/9,174)
1998	9.3(2,748/294,818)	3.6(105/294,818)	5.0(92/18,302)	0.0(0/18,302)
1999	10.5(3,661/348,487)	3.8(131/348,487)	7.6(151/19,831)	2.5(5/19,831)
2000	11.1(4,502/404,412)	4.6(185/404,412)	7.8(236/30,156)	1.7(5/30,156)
2001	8.8(3,593/408,662)	3.1(126/408,662)	6.7(206/30,924)	1.9(6/30,924)
2002	7.3(3,269/446,093)	3.3(149/446,093)	4.7(155/33,227)	2.1(7/33,227)
2003	9.5(4,139/436,347)	4.0(174/436,347)	7.7(267/34,823)	3.4(12/34,823)

비율(검색기사수/DB총기사수)

TV방송뉴스건수는 KBS와 MBC의 9시 종합뉴스 및 SBS의 8시 종합뉴스에서 보도된 기사에서 ‘불신’이라는 단어가 검색된 기사건수이다. 마찬가지로 ‘불신자’ 또는 ‘불신양’으로 검색되는 기사는 제외시켰다. TV방송뉴스검색은 1997년 7월 1일자 기사부터 검색이 가능하다. 연도별 비교가 되기 위해서는 기사건수보다 총기사건수 대비 불신 관련 기사 비율이 더 적절한 기준이다. 여기서는 검색된 기사를 KINDS DB의 해당 연도 총기사수로 나눈 것이다. 다만 KINDS에서 철수한 중앙일보의 기사건수가 포함된 총기사건수만 사용이

가능한데, 이 총기사건수로 나눈다고 해도 연도별 비교에는 별 바이어스(bias)를 가져다 주지 않기 때문에 그 총기사건수를 그대로 사용한다.

〈그림 1〉 불신 보도건수의 추이



〈그림 1〉은 연도별 변화 추이를 알기 위해 〈표 1〉의 수치를 그림으로 나타낸 것이다. 불신 관련 신문 보도 빈도의 연도별 추이와 불신 관련 방송 보도 빈도의 연도별 추이는 대체로 일치한다. 이것은 신문과 TV의 보도내용이 유사하다는 뜻도 되겠지만 사회 불신 체감의 지표로서의 보도빈도의 유용성을 보여주는 것이기도 하다.

이렇게 정리되는 〈표 1〉과 〈그림 1〉은 과거보다 사회불신에 관한 체감이 증가되고 있다는 일반적 믿음과는 상치된 결과이다. 1990년대에 들어서면서 불신에 관한 보도비율은 증가했다고 볼 수 없고 오히려 감소의 추세라고 말할 수 있다. 다른 연도에 비해 불신에 관한 보도 비율이 낮은 연도는 2002년이다. 2003년에 다시 상승하는 추세이지만, 1990년대 초반에 비해 현저히 낮은 비율이다. 최근 6년 기간만을 보면, 2000년이 가장 낮은 불신 보도 건수를 기록했다.

연도별 개괄적 분위기를 알기 위해 <표 1>에 포함된 기사 가운데 종합일간지 사설만을 정리한 것이 <표 2>이다.

<표 2> 불신 관련 사설 제목과 출처

---

‘범죄공무원’과 불신감 - 서울신문 1990-02-22
정치에서 불신을 없애는 일 - 한국일보 1990-02-25
의원구속과 정치불신(사설) - 동아일보 1990-05-21
‘발암수도물’ 시비재연... “누굴 믿나”/오염도 10배 차이... 불신증폭 - 국민일보 1990-07-02
진실부터 밝혀라/실체규명 않는데서 정치권 불신만 늘어난다 - 동아일보 1990-07-03
증시붕락과 정치불신 - 세계일보 1990-08-24
무능 무책임 공휴일 소란/정부불신 자초한 장관들 책임져라 - 동아일보 1990-09-01
위기의 근원은 불신이다 - 국민일보 1990-09-03
특별세무조사와 세정불신 - 세계일보 1990-10-23
의회 불신 씻는 국감을 - 동아일보 1990-11-26
‘부실 국회’와 정치 불신 - 한겨레 1990-12-21

---

새해 첫 과제는 정치불신 해소다 - 세계일보 1991-01-04
국회의 난국 대처가능/정치불신 씻는 계기로 삼아야 - 경향신문 1991-01-21
불신의 늪에서 헤어나라 - 동아일보 1991-01-28
정치파국의 위기/‘수서의혹’ 정치불신 심화시켜 - 한국일보 1991-02-12
공직부패와 ‘총체적 불신’ - 국민일보 1991-02-18
정치불신감 해소 먼저 - 한국일보 1991-03-30
야당은 다시 태어나야 한다/구태정치·불신 등이 참패 자초해 - 한국일보 1991-06-22
사법 불신이 낳은 사법부의 위기 - 한겨레 1991-07-07
불신 받는 공륜의 영화심의 - 조선일보 1991-07-28
보건행정 불신 자초 - 한국일보 1991-11-25
불신과 희망 뒤섞인 91년 정치 - 한겨레 1991-12-31

---

사법불신 자초한 ‘안기부 요원 판결’ - 한겨레 1992-05-24
주가폭락은 정부불신 탓 - 세계일보 1992-06-10
강기훈씨 유죄확정과 ‘사법 불신’ - 한겨레 1992-07-26
국민의 정치불신과 신당설 - 국민일보 1992-08-04
신용금고는 불신금고인가 - 세계일보 1992-10-17
‘총리의 침묵’으로 정치불신 증폭 - 세계일보 1992-10-27 외신
불신 속의 남북대화 - 세계일보 1992-10-28

---

불신 받는 공직윤리 - 동아일보 1994-03-02  
정치자금과 정치불신 - 동아일보 1994-08-23  
정치인의 상호불신 - 동아일보 1995-02-15  
김대중씨의 「선거지원」 발신/왜 국민의 정치불신을 가중시키는가 -서울신문 1995-04-18  
신용금고나 불신금고나 - 세계일보 1995-07-10  
「불신과 갈등」 누가 키웠는가 - 경향신문 1995-11-18  
「울국불신」 씻는 계기로 - 경향신문 1995-12-24

---

불신 받는 식품행정 - 세계일보 1996-02-08  
불신 받는 장학로씨 수사 - 한겨레 1996-03-25  
자본시장 불신 씻으려면 - 한겨레 1996-06-04  
불신 자초하는 검찰 - 한겨레 1996-09-02

---

검찰 불신의 목소리 - 국민일보 1997-02-28  
보선이 드러낸 정치불신 - 한국일보 1997-03-07  
불신 당하는 내신제 - 국민일보 1997-10-13  
불신 심화시킨 재협상론 - 조선일보 1997-12-11  
세계의 불신을 해소하려면 - 조선일보 1997-12-24

---

정치불신과 동서분할 - 국민일보 1998-06-05  
정치 불신 위험수위 넘었다 - 세계일보 1998-08-11  
고액과외 수사 불신 안 남게 - 한국일보 1998-10-16  
“또 바뀔텐데” 불신이 문제 - 조선일보 1998-10-23

---

검찰 불신이 ‘신고’ 막는다 - 세계일보 1999-07-23

---

걱정스런 조선족의 한국불신 - 한겨레 2000-03-07  
불신 키운 공적자금 조성계획 - 경향신문 2000-05-17  
‘개혁 피로감’과 시장 불신 - 동아일보 2000-05-25  
‘매항리 조사’ 불신만 키웠다 - 한국일보 2000-06-03  
경제정책 불신 해소부터 - 국민일보 2000-08-08  
김정일 위원장의 ‘불신 녹이기’ - 한겨레 2000-08-15  
의혹과 불신 털어 내야 한다 - 한국일보 2000-10-28

---

법원·검찰 불신이 문제다 - 경향신문 2001-04-05  
정부정책 불신의 벽 높다 - 한국일보 2001-08-17  
갈수록 심각해지는 ‘교육불신’ - 경향신문 2001-10-03



국민불신 부른 대법원 뒷북 판결 - 세계일보 2001-12-17

농정 불신 이유 있다 - 한겨레 2002-07-17

불신 자초하는 국정난맥 - 경향신문 2002-07-20

아파트 값 상승, 대책 불신 탓 - 한국일보 2002-08-26

국민의 불신을 자초하는 군 - 한겨레 2002-09-06

인수위·경제계 상호 불신 빨리 풀어야 - 조선일보 2003-01-13

불신만 더 키운 방미단 - 조선일보 2003-02-11

대북 접촉, 불필요한 불신 막아야 - 한겨레 2003-03-06

정부의 언론 불신 어디까지 - 국민일보 2003-04-12

불신 받는 부시 미국 행정부 - 한겨레 2003-06-06

국민연금 불신부터 없애라 - 경향신문 2003-08-11

U대회 불참, 북 불신 자초한다 - 동아일보 2003-08-19

수돗물 불신 부른 팔당호 오염 - 서울신문 2003-10-16

〈표 2〉는 ‘불신’이라는 용어가 제목에 포함된 종합일간지 사설을 연도순으로 나열한 것이다. 〈표 1〉과 마찬가지로 ‘불신앙’ 용어가 포함된 사설은 제외시켰고, 중앙일보의 사설도 제외되었다. 연도별 빈도 비교가 되기 위해 KINDS에 제외된 중앙일보, 전체 조사기간 가운데 일부 기간만 종합일간지로 발행이 된 문화일보 및 내일신문을 제외한 나머지 8개 일간지를 대상으로 한 것이다.

정치불신은 시기에 관계없이 단골 메뉴이다. 국회와 정당을 중심으로 하는 정치권에 대한 불신은 주로 부패와 관련되어 언급되어 왔다. 정치불신은 정부 불신과도 연결된다. 여기에는 대통령을 수반으로 한 행정부와 공무원에 대한 불신감 그리고 그들이 집행하는 정부정책에 대한 불신감이 포함된다.

〈표 2〉에서 보듯이 불신을 언급하는 대상이 언론사별로 차이가 있음을 알 수 있다. 언론과 관련된 한국 사회의 불신은 매우 복잡한 구조를 이루고 있다. 언론이 내리는 한국사회 불신의 진단과 처방은 대립적이다. 한국 사회를 보는 논조에 따라 불신에 대한 진단과 처방이 다른 것이다. 더구나 한국인의 대(對)언론 불신은 사회경제적 배경에 따라 분열되어 있는 양상인데, 언론간 불신까지 감안하면 한국 사회 불신 구조의 한 축으로 언론이 자리잡아 있는

것도 사실이다. 언론이 사회 불신을 조장한 것이냐는 주장까지 나올 수도 있는 상황이다. 이러한 대언론 불신이 사회불신 체감수준 지표로서의 불신관련 언론보도 건수의 유용성까지 저해하는 것은 아니다.

불신관련 언론보도 건수 외에도 사기와 같은 범죄건수 또는 비율의 추이도 중요한 지표일 수 있다. 하지만 범죄 건수 또는 비율이 시계열 추이로 사용하기에는 여러 한계가 있다. 고소(고발)과 적발의 환경이 시기에 따라 다르기 때문이다. 예컨대 선거법 위반 건수가 증대되어 왔지만 전반적인 선거법 준수 정도는 오히려 향상된 것으로 믿어지고 있다. 따라서 시계열 비교분석을 위한 각종 사법자료의 활용은 여러 변수들을 통제한 이후에나 가능하다.

### Ⅲ. 한국사회의 부문별 불신구조

개별 공공기관 또는 제도에 대한 신뢰수준은 설문조사로 측정되어 왔다. 예컨대, 1996년 코리아리서치의 조사(한국사회과학데이터센터, KSDC) 및 국정홍보처의 조사, 1997년 중앙일보(1997/09/24)의 조사, 1998년 서울대 사회과학연구소의 조사(문화일보, 1998/12/16), 1999년 한국정신문화연구소의 조사(한상진·은기수·조동기, 1999) 및 한국리서치의 조사(KSDC), 2000년 중앙일보의 조사(2000/09/21), 2001년 한국갤럽의 조사(김재한·김지희, 2002) 및 월드리서치의 조사(KSDC), 2002년 부패방지위원회의 조사(민원인 30,639명을 대상으로 71개 공공기관의 청렴도) 및 한국갤럽의 조사(조선일보, 2002/11/18) 등이 있다.

2002년 한국갤럽의 조사는 세계경제포럼(World Economic Forum 2002)의 46개국 조사의 일환으로 실시된 것이었는데 조사 대상 46개국 가운데 중간이라고 할 수 있는 23위 안에 신뢰수준이 든 기관은 시민단체(6위)와 노동계(12위)뿐이었다. 나머지 기관은 모두 23위 밖이었으며 특히 의회는 45위였다. 한국 정치인에 대한 신뢰수준은 WEF 2000년 조사에서 59개국 가운데 44위를 기록한 것에 비교하면 더 악화된 것이라고 말할 수 있다.<sup>1)</sup>

1) WEF뿐만 아니라 WVS(World Values Survey)와 같은 전세계적 차원의 설문조사 그리고 라자

앞서 언급한 한국사회의 기관별 신뢰도 조사의 결과는 여러 제도에 대한 높은 불신 수준을 보여주면서 동시에 신뢰도 조사 자체에 대한 높은 불신 수준을 보여주기도 한다. 너무나 천차만별이라 특정 시점, 질문, 응답보기 등으로는 그 차이를 설명할 수 없다. 따라서 국내외 여러 조사자료들을 참조하여 조사가 비교적 잘 수행되었다고 판단되는 조사결과를 요약한 것이 <표 3>과 <표 4>이다.

<표 3>과 <표 4>는 한국학술진흥재단 연구팀이 한국갤럽조사연구소에 의뢰하여 2001년 6~7월 실시한 조사결과이다. 표본은 제주도를 포함한 광역시도별 인구비례 할당 후 무작위 추출한 전국 만 18세 이상 남녀 1,002명이고, 조사방법은 개별면접조사(face-to-face interview)이다. 개별 기관과 사회지도층에 대해 '전혀 신뢰하지 않는다', '별로 신뢰하지 않는다', '어느 정도 신뢰한다', '매우 신뢰한다' 가운데 하나를 선택하도록 질문되었다. 예컨대 국회에 대해 응답자의 45.0%는 '전혀 신뢰하지 않는다', 46.3%는 '별로 신뢰하지 않는다', 8.5%는 '어느 정도 신뢰한다', 0.2%는 '매우 신뢰한다'고 대답하였는데, 국회에 대한 신뢰비율은 8.5%와 0.2%를 합한 8.7%로 집계하였다. 즉 나머지 91.3%가 불신비율인 것이다.

개별 기관 및 지도층에 대해 신뢰한다고 응답한 비율 순서로 나열한 <표 3>은 <그림 2>의 종합일간지 사설 및 칼럼의 내용으로 분류한 한국사회의 부문별 불신 보도 빈도와도 대체로 일치하고 있다.<sup>2)</sup>

<표 3>의 한국 기관신뢰도뿐만 아니라 여러 나라에서 공통점으로 발견되는 특징들이 있다. 무엇보다도 어느 국가이든 의회가 다른 기관에 비해 불신의 정도가 높다. 그 정도는 동아시아국가에서 더 높다. 선출직인 국회와 국회의원이 임명직인 행정부와 공무원보다 더 높은 불신을 받는 것도 여러 국가에서 발견되는 현상이다. 행정수반의 경우, 대통령제의 대통령이 의원내각제의 수상(총리)보다 더 높은 신뢰를 받았다. 수상은 의회와 분리될 수 없기 때문일 것이다.

---

스펠드소사이어티(Paul Lazarsfeld Society, Vienna)의 제5차 신민주주의바로미터(New Democracies Barometer V, 1998), CSPP(Centre for the Study of Public Policy)의 제7차 신러시아바로미터(New Russia Barometer VII) 등은 특정 지역내 여러 국가들의 기관 신뢰도를 비교하고 있는 조사자료이다.

2) <그림 2>는 필자가 기획하고 박현숙 교수가 자신의 분류에 의해 작성한 것이다.

〈표 3〉 개별 기관/제도 신뢰수준의 설명변수

신뢰비율	기관	설명변수
73.2%	사회단체/시민단체	연령 교육수준 결혼 연령 결혼 여성
58.0%	중소기업	
57.8%	교육기관	
55.7%	군대	
50.3%	금융기관(은행, 증권사)	연령 결혼
50.3%	종교단체	
49.2%	노동조합	
48.4%	선거관리위원회	
47.8%	언론기관(신문사, 방송사)	연령 교육수준 결혼
46.8%	법원	
44.0%	의료기관	
38.6%	경찰	
35.8%	청와대	교육수준 여성
32.6%	검찰	
28.6%	정부 행정기관	
28.2%	지방자치단체(도청, 시청, 군청)	
21.7%	지방의회(도의회, 시의회, 군의회)	교육수준 여성
15.7%	재벌 대기업	교육수준 결혼 여성
10.6%	정당	교육수준 여성
8.7%	국회	교육수준 여성

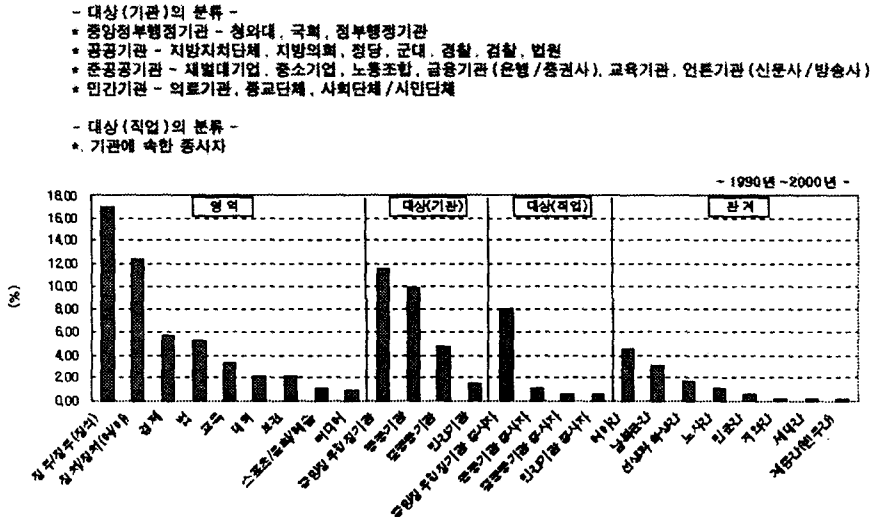
설명변수: 양의 관계/음의 관계

또 지방정부보다 중앙정부에 대한 불신이 더 높은 것도 여러 국가들에서 공통적으로 발견되는 현상이다. 물론 이러한 현상이 오래 전부터 있었던 것은 아니다. 한국의 경우는 조사자료가 없어 밝힐 수는 없지만, 미국의 경우엔 1970년대만 해도 연방정부가 지방정부보다 더 높은 신뢰를 받았다(Pew Research Center, 1998).

언론에 대해서는 일본의 경우가 다른 국가들에 비해 높은 신뢰수준을 보인다. 대기업과 노조에 대한 불신도 여러 국가에서 발견되는 점이다. 한국의 경우 노조에 대한 불신이 그렇게 높지는 않다.

〈그림 2〉 종합일간지 사실/칼럼의 부문별 불신 언급 빈도

〈 한국사회의 분야별 불신채감도 〉



〈표 3〉과 〈표 4〉는 각 기관에 대한 신뢰/불신 여부와 관련되어 있는 설명 변수도 정리하였다. 여기서는 '상관계수가 99% 신뢰구간에서 통계적으로 유의한 변수만을 나열하였다. 물론 설정모델에 따라 추정되는 효과가 달라질 수 있음은 물론이다.

먼저, 연령 효과는 전통적 기관에 대해 발견할 수 있다. 전통적 기관이라고 할 수 있는 교육기관, 군대, 종교단체, 경찰, 재벌 등에 대해 나이가 많을수록 더 신뢰하는 경향을 보이는 것이다.

교육수준 효과는 권력기관에서 발견된다. 교육수준이 높을수록 국회, 정당, 재벌, 지방의회, 검찰, 경찰, 교육기관 등에 대해 불신하는 경향을 보인 것이다. 교육수준과 정치참여수준이 높을수록, 국가기관에 대한 한국인의 정치불신이 높다는 사실은 자주 구미국가와 대비되는 점이다. 구미국가에서는 교육수

준, 정치참여수준, 사회참여수준 등이 높을수록 타인 및 정치제도에 대한 불신이 낮다.

〈표 4〉 사회지도층에 대한 신뢰수준의 설명변수

신뢰비율	사회지도층	설명변수					
71.6%	시민운동가	연령 연령 연령	결혼	여성			
70.7%	교사						
63.1%	대학교수						
55.7%	종교인						
54.7%	언론인(기자, 방송인)						
51.4%	의사						
49.1%	대통령						
45.5%	판사						
44.7%	노조간부						
39.2%	연예인/체육선수(스포츠인)	연령	교육수준	여성			
38.2%	연령	연령					
36.2%	검사	연령 연령 연령 연령 연령 연령 연령 연령 연령	교육수준 교육수준 교육수준 교육수준 교육수준 교육수준 교육수준 교육수준 교육수준				
36.0%	변호사						
35.0%	기업인(대기업 부장 이상, 중소기업 사장)						
30.3%	군장성						
25.9%	지방자치단체장(도지사, 시장, 군수)						
24.9%	경찰간부						
19.0%	지방의회의원(도의원, 시의원, 군의원)						
17.3%	고위공무원						
15.1%	재벌기업주						
10.7%	국회의원	연령	교육수준	결혼	여성		
10.4%	정당간부	연령	교육수준	결혼	여성		

설명변수: 양의 관계/음의 관계

결혼 변수는 연령 변수와 밀접히 관련되어 있고, 상관계수가 높다고 하더라도 연령효과를 통제한 이후에는 별 효과가 없는 것으로 나온다. 마찬가지로 교육수준을 통제한 상태에서의 남성/여성 효과는 별로 강하지 않다.

〈표 3〉의 기관들을 정부기관(GO)과 비정부기관(NGO)으로 나눌 때, GO에

대한 불신은 NGO에 대한 불신보다 높다. 상대적으로 신뢰받는 GO는 군(軍)이 거의 유일한 기관이다. GO 가운데에서도 국민의 선거를 통한 선출직 기관이 더 높은 불신을 받는다는 것은 매우 역설적인 현상이다.

이러한 GO-불신 그리고 NGO-신뢰라는 이분법이 그 기관 종사자에 대해서 그대로 적용되는 것은 아니다. 예컨대 <표 4>에서 유사(類似)직업이라고 할 수 있는 판사, 검사, 변호사 등에 대한 신뢰/불신을 비교해보면 GO와 동떨어진 변호사가 오히려 가장 높은 불신을 받고 있는 것이다.

기관들을 GO-NGO 대신에 이익기관(PO)과 비이익기관(NPO)으로 구분할 때에는 뚜렷한 불신 수준 차이를 발견할 수 없다. 이익추구 기관인 중소기업도 상대적으로 높은 신뢰를 받고 있는 것이다.

반면에 PO/NPO의 구분은 개별 직업군에 대한 불신 수준과 관련을 보인다. <표 4>에서처럼 정권획득, 당선, 이윤극대화, 승진, 급여증대 등 개별적 목표가 뚜렷한 직업군에 대한 불신 수준이 그렇지 않은 직업군보다 높은 것이다.

부문별 불신 체감 수준을 개별 기관/종사자 대신에 GO/NGO 또는 PO/NPO로 구분하여 정리할 수 있기 위해서는 한국인의 불신체감 수준이 GO, NGO, PO, NPO로 묶여져야 할 것이다. 그렇게 묶일 수 있는지를 알기 위해 여기서는 상관관계분석을 살펴본다.

<표 5>와 <표 6>의 각 변수는 조사응답자가 대답한 각 기관과 사회지도층에 대한 신뢰수준이다. <표 5>에서 가장 높은 상관계수는 지자체와 지방의회 간이다(+0.70). 즉 지방자치단체를 불신하는 사람일수록 지방의회도 불신하는 것이다. +0.40을 초과하는 상관계수 가운데 정부기관과 비정부기관과의 예외적 관계는 금융기관뿐이다. 금융기관을 정부기관으로 인식하는 견해를 고려하면, 특정 정부기관에 대한 신뢰와 특정 비정부기관에 대한 신뢰가 서로 연결된다고는 볼 수 없다. 심지어 노조를 신뢰하는 계층이 가장 신뢰하는 기관은 정부기관이 아니라 노조와 마찬가지로 비정부기관인 중소기업이었다. 즉 기관 신뢰도라는 차원에서 본다면, 기업과 노조라는 서로 대립적인 기관조차 비정부기관이라는 하나의 묶음으로 분류되는 것이다.

<표 5>에서 특정 정부기관을 불신한다는 사람일수록 다른 정부기관을 불신하는 경향을 보이고, 특정 비정부기관을 불신한다는 사람일수록 다른 비정부기관도 불신하는 경향을 보인다고 말할 수 있다. 예컨대, 시민단체를 신뢰하

는 수준과 +0.30 이상의 높은 상관관계를 보여주는 변수는 노조(0.32), 종교단체(0.32), 언론기관(0.31) 등을 신뢰하는 수준이다. 즉 노조, 종교단체, 언론단체 등을 지지하는 사람일수록 시민단체를 지지하는 경향이 있음을 알 수 있다. 시민단체, 노조, 종교단체, 언론기관 모두 비(非)정부기관이다. 국회와 같은 기존 정부기관에 대한 불신계층이 비정부기관 지지의 주류를 이루고 있다고 추정할 수 있다.

〈표 5〉 기관/제도에 대한 불신/신뢰의 상관계수

	청와대	국회	지자체	지방의회	정당	행정기관	군대	경찰	검찰	법원	선관위	재벌	중소기업	노조	금융기관	교육기관	언론기관	의료기관	종교단체	시민단체
청와대																				
국회	.41																			
지자체	.34	.38																		
지방의회	.34	.42	.70																	
정당	.30	.51	.37	.46																
행정기관	.46	.38	.49	.43	.36															
군대	.31	.24	.32	.27	.20	.43														
경찰	.29	.31	.37	.36	.30	.42	.54													
검찰	.34	.34	.34	.35	.35	.42	.41	.63												
법원	.32	.26	.32	.31	.26	.39	.42	.48	.67											
선관위	.31	.22	.27	.25	.20	.35	.40	.36	.40	.51										
재벌	.20	.31	.24	.28	.26	.29	.28	.32	.29	.26	.34									
중소기업	.22	.15	.25	.24	.15	.26	.33	.27	.27	.31	.29	.30								
노조	.16	.20	.16	.22	.20	.17	.23	.25	.31	.29	.27	.22	.44							
금융기관	.30	.26	.28	.27	.23	.40	.34	.37	.39	.40	.38	.34	.30	.30						
교육기관	.22	.29	.25	.28	.23	.32	.37	.34	.31	.31	.33	.28	.24	.23	.48					
언론기관	.18	.26	.22	.21	.22	.23	.27	.29	.31	.29	.28	.33	.23	.24	.33	.40				
의료기관	.21	.28	.26	.26	.25	.30	.32	.34	.32	.34	.28	.31	.23	.26	.43	.42	.45			
종교단체	.16	.20	.21	.20	.14	.19	.28	.25	.24	.25	.26	.27	.12	.13	.22	.33	.26	.41		
시민단체	.18	.04	.16	.13	.06	.14	.20	.19	.22	.29	.28	.09	.28	.32	.25	.22	.31	.22	.32	



〈표 6〉 분야별 지도층에 대한 불신/신뢰의 상관계수

	대통령	국회의원	지자체장	지방의원	정당간부	고위공무원	군장성	경찰간부	검사	판사	변호사	재벌오너	기업인	노조간부	금융인	교사	교수	언론인	연예스포츠인	의사	종교인	시민운동가
대통령																						
국회의원	.38																					
지자체장	.34	.55																				
지방의원	.31	.55	.78																			
정당간부	.34	.64	.59	.69																		
고위공무원	.34	.50	.50	.51	.56																	
군장성	.26	.39	.48	.43	.41	.56																
경찰간부	.31	.47	.46	.48	.50	.59	.65															
검사	.33	.41	.44	.44	.41	.54	.51	.62														
판사	.33	.36	.40	.38	.35	.52	.49	.55	.82													
변호사	.25	.32	.36	.37	.37	.42	.39	.42	.52	.53												
재벌오너	.16	.39	.35	.37	.43	.42	.40	.42	.33	.33	.44											
기업인	.19	.31	.34	.33	.32	.35	.39	.37	.36	.38	.41	.59										
노조간부	.20	.21	.25	.26	.24	.22	.30	.27	.35	.34	.39	.28	.40									
금융인	.23	.32	.40	.36	.34	.39	.43	.39	.42	.42	.41	.39	.46	.41								
교사	.18	.19	.28	.25	.22	.25	.31	.28	.29	.30	.28	.19	.26	.22	.39							
대학교수	.16	.21	.33	.29	.23	.27	.37	.31	.33	.32	.32	.29	.33	.29	.44	.70						
언론인	.19	.22	.27	.23	.26	.28	.26	.28	.35	.37	.32	.30	.34	.37	.36	.36	.43					
연예스포츠인	.19	.18	.25	.21	.21	.26	.29	.27	.24	.29	.26	.28	.31	.29	.26	.19	.23	.45				
의사	.19	.25	.29	.31	.26	.31	.34	.37	.40	.37	.38	.32	.32	.25	.37	.42	.45	.40	.35			
종교인	.18	.18	.23	.24	.22	.23	.25	.26	.23	.25	.26	.25	.26	.27	.33	.36	.38	.30	.23	.33		
시민운동가	.21	.12	.16	.17	.13	.16	.17	.14	.22	.26	.20	.11	.21	.37	.26	.27	.27	.34	.23	.20	.44	

〈표 6〉에서는 구체적 동기부여가 있는 직업군과 그렇지 않은 직업군으로 분류된다. 예컨대, 시민운동가에 대한 신뢰와 가장 높게 관련 있는 신뢰 지도층은 종교인이다. 종교인에 대한 신뢰여부는 시민운동가에 대한 신뢰여부와 +.44의 상관계수를 보여주고 있다. 다음으로 높은 상관계수의 변수는 노조간부(0.37), 언론인(0.34), 교사(0.27), 교수(0.27), 판사(0.26), 금융인(0.26) 등에 신뢰여부이다. 노조간부를 제외하곤 모두 승진, 이윤, 당선 등의 구체적 동기부여가 상대적으로 약한 직업군이라고 말할 수 있다.

반면에 시민운동가에 대한 신뢰여부와 가장 낮은 상관계수를 보여주는 변수는 재벌오너(0.11)와 국회의원(0.12)에 대한 신뢰여부이다. 재벌오너와 국회의원 경우 다른 직업군보다 동기부여가 강하다고 할 수 있다. 따라서 사회지도층에 대한 불신/신뢰는 PO/NPO의 기준으로 분류되는 경향이 있음을 알 수 있다.

한국사회의 부문별 불신수준은 GO/NGO 및 PO/NPO로 정리된다고 말할 수 있다. 한편으로 한국 사회의 PO 종사자들이 일반인들로부터 받는 불신의 정도는 NPO 종사자들보다 더 높고, 다른 한편으로는 한국 사회의 GO에 대한 불신체감은 NGO보다 더 높다고 말할 수 있다. 즉 기관의 기준에서 본다면 정부기관 여부가, 사람의 기준에서 본다면 이익추구 여부가 불신수준의 주요 판정요소인 것이다.

이러한 정부기관과 비정부기관에 대한 서로 다른 신뢰수준은 몇 가지 개념으로 설명될 수 있다. 먼저, 대칭/비(非)대칭 개념이다. 다른 관계와 마찬가지로 신뢰관계도 대칭 또는 비대칭으로 구분하는 접근들이 많다. 셰퍼드와 셔먼(Sheppard and Sherman, 1998)의 의존(dependence)/상호의존(interdependence)의 구분도 대칭/비대칭 구분에 속한다.

대(對)정부 신뢰/불신은 비대칭 정보 관계에 기인하는 것이라고 할 수 있다. 반면에 비정부기관에 대한 관계는 대칭적 정보 관계라 볼 수 있다. 물론 민간부문과 비정부부문의 정보공개가 완벽히 잘 되고 있는 것은 아닐 것이나, 일반인의 삶에 큰 영향을 주고 일반인이 알고자 하는 정부기관의 정보는 비정부기관에 비해 잘 공개되지 않는 것으로 인식하는 것이다.

둘째, 능력/의도 개념이다. 신뢰는 능력적 측면과 의도적 측면으로 구분되기도 한다(Barber, 1983). 일반 신뢰가 의도적 측면을 중시하는 반면에, 대(對)정부 신뢰/불신은 의도적 측면뿐만 아니라 능력적 측면도 중시한다. 미국인의 대(對)연방정부 불신감은 워터게이트사건과 베트남전을 계기로 증대되었다고는 하는데, 워터게이트가 대통령의 부정직성으로 발생한 의도의 측면이라면, 베트남전은 대외정책 실패라는 연방정부의 능력에 대한 측면이라고 할 수 있다.

미국과 같은 고(高)소득 국가뿐만 아니라 저(低)소득 국가의 정부신뢰도 의도적 측면과 능력적 측면 모두에서 분석될 수 있다. 구미국가에서는 정부를

계약관계로 보는 인식이 많기 때문에 능력을 위주로 대(對)정부관계를 보는 반면에, 동아시아국가에서는 가부장적 신분 관계로 인식하는 경우가 많기 때문에 의도적 측면으로 이해하기도 한다. 다른 한편으로는 고소득 국가는 정부의 정직성과 같은 의도적 측면에 더 비중을 둔다면, 저소득 국가는 정부의 경제발전과 같은 능력적 측면에 더 비중을 두기도 하는 것이다.

이처럼 정부기관에 대한 신뢰는 능력과 의도라는 두 가지 측면 모두에서 충족되어야 하기 때문에 자연스럽게 불신 수준이 높다. 반면에 비정부기관은 애초부터 능력이라는 측면이 제외되기 때문에 의도라는 한 가지 조건만 충족되면 신뢰가 부여된다. 따라서 비정부기관이 정부기관에 비해 높은 신뢰를 받게 되는 것이다.

셋째, 공적(公的)/사적(私的) 개념이다. 물론 정부 신뢰 개념은 공적 신뢰에 속한다. 정부에 대한 신뢰는 대인(對人, interpersonal) 신뢰와 자주 비교되기도 하고, 혼용되기도 한다. 일반적으로 높은 대인 신뢰는 높은 정부 신뢰와 병행하고, 높은 대인 불신은 높은 정부 불신과 함께 한다. 국민이 남을 믿지 않는 연장선상에서 정부를 불신할 수도 있고, 아니면 국민이 정치제도의 사회적 기능을 체감하지 못해 대인 불신을 할 수도 있다. 전자의 경우는 정부에 대한 불신은 곧 국민이 문제이고 정부도 사회불신의 피해자라는 의미이고, 후자의 경우엔 정부측이 원인제공자이다.

동아시아국가들의 연고집단내의 사적 신뢰의 수준은 높은 것으로 알려져 있다. 이러한 높은 수준의 사적 신뢰가 공적 신뢰로 확산되지 못하는 것은 공공제도 기능에 대한 불신이 있기 때문이다. 그만큼 공공제도에 대한 신뢰는 모르는 사람들간의 대인 신뢰에서도 중요하게 작용하는 것이다.

공적 신뢰와 사적 신뢰의 구분 자체가 공적 신뢰의 수준을 감소시키기도 한다. 유교권 국가에서 유교적 가치관이 공적 불신을 조장하는 것이 아니라, 유교적 가치관과 서구적 가치관이 혼재해 있다는 사실이 불신을 조장하는 것이다. 소위 고(高)신뢰 국가의 경우, 다양한 문화가 존재하지만 사회규칙에 대해 합의가 형성되어 있다. 미국과 일본 등 후쿠야마(Fukuyama, 1995)가 고신뢰국가로 분류한 국가들이 주로 그러한 특징을 지닌다. 반면에 한국에서는 아직 사회적 규칙에 대해 합의가 약하기 때문에 자연스럽게 불신의 수준도 높은 것이다.

비정부기관에 비한 정부기관에 대한 상대적 불신이 동아시아국가에서 더 높은 것도 공적/사적 신뢰의 구분 때문이다. 정부권력을 전리품(戰利品)으로 인식하거나 정부기관네트워크를 연줄로 인식하는 한은 정부기관에 대한 불신 수준은 높을 수밖에 없다.

끝으로, 원천적인 권력 개념이다. 정부 권력의 배분적 특성으로 인해 정부에 대한 불신을 단기적으로 낮출 수는 있지만 원천적으로 없앨 수는 없다. 기관 신뢰도에 관한 여러 조사에서 권력이 많은 기관일수록 높은 불신을 받게 되어있는 것이다.

#### IV. 정부부문의 불신과 비정부부문의 신뢰 - 결론에 대신하여

“정부와 반대로 투자하라”라는 말은 자주 언급된다. 부동산 투자를 억제하는 조치에 대해 발표하면 많은 사람들은 “아직 투자를 해도 되겠구나”라고 생각한다. 주식이나 채권에 대한 투자는 정부와 반대로 투자하는 것이 현명할 때가 많다. 정부가 투자하는 사업들이 대부분 수익이 기대되지 않는 경우가 많기 때문이다.

사실 정부의 신뢰를 높이는 방법 가운데 하나는 불신의 비용을 증대시키는 것이다. 정부 발표를 믿지 않고 행동하는 경우에는 손해를, 반대로 믿고 따르는 경우에 이익을 가져다 줄 때 정부의 신뢰는 증대되는 것이다. 정부가 자신의 공표내용을 번복하거나 아니면 정부정책을 믿고 따른 사람들에게 불이익을 끼치게 되면, 정부의 신뢰는 떨어질 수밖에 없다. 신용불량자 대책도 정부정책을 순순히 따랐다가 손해를 본 사람들은 다시는 정부를 신뢰하지 않게 되고, 정부정책 변경으로부터 혜택을 받았던 사람들조차 그렇다고 정부정책을 신뢰하게 되는 것이 아니라 정부에 대한 불신감을 더욱 확고히 하게 되는 것이다.

근대 시대에는 정부 특히 중앙정부가 비정부기관보다 더 높은 신뢰를 받았다. 시장 실패를 이유로 정부의 개입을 정당화시켰지만, 정부 개입의 많은 부분은 실패하고 말았다. 정부에 대한 불신은 심지어 무정부주의로 가기도 한

다. 1995년 4월에 발생한 오클라호마 연방정부 건물 폭파도 연방정부를 불신하게 된 무정부주의자에 의해 이루어진 것이다(Nye, Zelikow and King, 1997). 경우에 따라 정부에 대한 폭력도 정당화될 수 있다고 믿는 응답자가 27%라는 조사도 있는 실정이다(Pew Research Center, 1998).

### 〈그림 3〉 정부의 실패와 비정부기관

무정부, 시장의 실패(시장에 대한 불신, 정부에 대한 기대) —> 정부의 개입 —>

정부의 실패(정부에 대한 불신, 비정부기관에 대한 신뢰) --->

┌──> 정부규제의 철폐 -> 시장의 실패?  
 ---> |  
 └──> 비정부기관의 개입 -> 시민단체의 실패?

정부의 실패를 보완/대체하는 비정부기관으로는 대체적으로 기업과 시민단체 두 가지를 들 수 있다. 정부 실패에 대한 수습책으로 한편에서는 실패한 정부 기능을 비(非)정부기관이 보완하여 맡는 것이 거론되고 있다. 그러한 적극적 역할을 기대하는 비정부기관으로는 〈표 3〉에서처럼 상대적으로 가장 높은 신뢰를 받고 있는 시민단체가 언급되는 것이다. 비정부기관이라고 할 수 있는 언론은 그렇게 높지 않은 신뢰 수준 때문에 한계가 있을 것이다. 한국의 경우 교육수준과 사회참여활동수준이 높을수록 정부기관에 대한 불신이 높다는 사실은 사회참여활동이 정부활동의 보완관계가 아니라 대체관계로 작동한다는 것을 의미한다.

다른 한편에서는 정부 실패 수습책으로 시장의 자율에 맡기는 즉 규제 철폐를 주장하고 있다. 〈표 3〉에서 중소기업이 두 번째로 신뢰받는 기관인데, 이러한 기업의 신뢰가 규제 철폐와 시장 자율의 원천이다. 물론 국회와 정당 다음으로 불신 받는 재벌이 시장자율의 주체로 역할하기란 쉽지 않을 것이다.

기업, 정부, 시민단체의 3자 관계는 나라마다 다르게 진행되어 왔다. 권위적인 정부를 두고 기업과 시민단체가 민간부문으로 묶여 있는 상황, 또 기업과 정부가 정경유착으로 하나의 편이 되고 그 반대편에 시민단체가 있는 상황, 그리고 시민단체가 개혁주체세력 또는 정권흥위병으로 정부와 함께 하나의

편이 되고 그 반대편에 시장이 홀로 있는 상황 등 세 가지의 경우가 가능하다. 첫 번째 경우는 GO/NGO의 구분인데, GO-불신/NGO-신뢰라는 측면에서 본다면 그 구도는 오래 지속될 수 없다. 두 번째 경우에서 공무원이 사익을 추구하게 되면 PO/NPO의 구분이 되고, 이 또한 PO-불신/NPO-신뢰라는 앞서의 불신수준 차이로 인해 정경유착도 궁극적으로 해체될 수밖에 없을 것이다. 세 번째 경우에는 시민단체가 권력기관(GO)으로 인식되거나 또는 시민운동가가 사익추구(PO)의 모습을 보이게 되면 불신을 가져오게 되어 영향력을 점차 잃게 될 것이다.

시장이 먼저 형성된 곳에서는 <그림 3>에서처럼 시장의 자율적 규제와 함께 정부가 개입하고, 다시 정부의 실패에 대해 사회단체/시민단체의 개입으로 규제개혁이 추진되어 사회단체/시민단체의 견제대상은 정부인 것이다. 실제 미국 등 여러 국가에서 정부의 불신은 바로 규제철폐로 이어졌다. 한국에서도 “교육부가 없어야 교육이 바로 선다”, “보건복지부가 없어야 의료체계가 바로 선다”라는 주장들도 그러한 맥락에서이다.

반면에 시장보다 정부가 먼저 형성된 곳에서는 그 정반합(正反合)의 진행 내용이 다르다. 시민단체 개입이 정부 실패에 대한 수습으로 등장하기보다 시장 실패에 대한 수습으로 등장한다. 시장이 정부보다 먼저 구축된 곳과는 다른 갈등양상으로 전개되기도 하는 것이다. 전형적 시장-정부 관계 변화인 <그림 3>과 달리, 정부-->시장-->시민단체의 순서인 것이다. 한국 시민단체의 견제대상이 정부에서 점차 시장으로 이동하고 있는데, <표 5>의 상관계수 비교에서 보듯이 한국의 시민단체 신뢰계층 성향은 국회와 같은 정치권뿐만 아니라 재벌에 대해서도 덜 신뢰하는 경향을 보이고 있다.

규제 철폐가 시장 실패의 재연이 될지 여부는 구체적 규제 개혁에 따라 다를 것이며, 마찬가지로 시민단체 개입도 시민단체의 실패가 될지 여부는 구체적인 시민단체의 활동내용에 따라 다를 것이다. 시장 실패의 모습은 이미 발생한 바 있기 때문에 굳이 설명할 필요가 없다. 시민단체 실패의 모습은 시민단체와 시민의 관계가 현재 정치인과 국민의 관계처럼 되는 것을 상정할 수 있다. 어느 경우이든 실패는 바람직하지 않다. 비정부기관의 성공여부는 바로 비정부기관이라는 신뢰성 우위를 어떻게 계속 유지하느냐는 것에 달려 있다.

## 참고문헌

- 김인영(2002). 정부부문의 신뢰와 불신. 김인영 편 《한국 사회 신뢰와 불신의 구조 - 거시적 접근》. 소화.
- 김재한 · 김지희(2002). 신뢰에 대한 국민의식조사. 《신뢰연구》 제12권 2호.
- 한상진 · 은기수 · 조동기(1999). 《한국사회의 실태조사》 한국정신문화연구원.
- Barber, B.(1983). The logic and limits of trust. New Brunswick, N.J.: Rutgers University.
- Epstein, J. H.(1998). American distrust their government. Futurist, 32(7), 12~13.
- Fukuyama, F.(1995). Trust: The social virtues and the creation of prosperity. New York: Free Press.
- Nye, J. S., Jr., Zelikow, P. D. and King, D. C.(1997). Why people don't trust government. Cambridge, M.A.: Harvard University Press.
- Pew Research Center(1998). How Americans view government. Pew Research Center for the People and the Press(<http://people-press.org/reports/display.php3?ReportID=95>).
- Pharr, S. J. and Putnam, R. D. eds.(2000). Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries?. Princeton, N. J.: Princeton University.
- Sheppard, B. H. and Sherman, D. M.(1998). The grammar of trust: A model and general implications. Academy of Management of Review, 23(3), 422~437.
- World Economic Forum(2000). The global competitiveness report 2000.
- World Economic Forum(2002). The global competitiveness report 2002-2003.

저자약력: 저자 김재한은 부산출신으로 서울대외교학과를 졸업하고 미국 로체스터대에서 정치학박사를 받았다. 한림과학원 기획실장을 역임하였으며 그동안 국내정치학계에서 활발하게 연구논문을 발표하였다. 최근 신뢰구조 부패등에 관련된 연구를 하고 있다.