

# 지방의회 의정활동 성과 인식이 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도에 미치는 영향

: 기관 신뢰의 매개효과를 중심으로\*

The Impact of Perceived Legislative Performance of Local Councils on  
Support for Autonomy-Enhancing Institutional Reforms

: Focusing on the Mediating Effect of Institutional Trust

김 건 위\*\*

Kim, Kun Wee

## ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 연구 설계
- IV. 실증분석 결과
- V. 결론 및 정책적 함의

1991년 지방자치제의 부활 이후 30여 년간 한국의 지방의회는 제도적 동형화(Institutional Isomorphism) 과정을 거치며 양적 성장을 이루었다. 2022년 1월 시행된 전부개정된 「지방자치법」은 인사권 독립과 정책지원 전문인력 도입을 명문화함으로써 지방의회의 자율성을 신장시키는 계기가 되었다. 그러나 이러한 법·제도적 성과에도 불구하고, 지방의회에 대한 주민 체감, 신뢰와 정치적 효능감은 여전히 답보 상태에 머물러 있다 할 것이다. 이러한 제도의 성숙과 주민 인식 간의 괴리(Gap)는 향후 실질적 수준의 자치분권 도달을 위한 추가적인 제도들의 개선 방안에 상당한 정당성 위기를 초래할 수 있다고 보여진다.

\* 이 논문은 한국지방행정연구원(2025)에서 수행한 “지방의회 의정활동 평가 및 발전방향 연구 : 대국민 인식조사를 중심으로”의 일부 내용을 바탕으로 작성·수정하였음.

\*\* 한국지방행정연구원 지방의정연구센터 센터장.

논문 접수일: 2026. 3. 23. 심사기간: 2026. 3. 23. ~ 2026. 4. 23. 게재확정일: 2026. 4. 23.

이 연구는 주민이 인지하는 지방의회 의정활동 성과가 어떠한 경로를 통해 지방의회의 자율성을 강화하는 제도개선 지지로 이어지는지를 실증적으로 분석하는 데 목적이 있다. 2025년 6월 전국 만 19세 이상 성인 남녀 1,000명을 대상으로 실시한 설문조사 자료를 활용하여, 의정활동 성과 인식, 기관 신뢰, 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도 간의 구조적 관계를 검증하였다. 분석은 확인적 요인분석(CFA)과 구조방정식모형(SEM), 그리고 부트스트래핑 기반 매개효과 검증을 통해 수행하였다. 분석 결과, 주민의 의정활동 성과 인식은 지방의회에 대한 기관 신뢰에 정(+)의 영향을 미쳤고, 기관 신뢰는 다시 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 반면 성과 인식의 직접효과는 통계적으로 유의하지 않았으며, 간접효과만 유의하게 나타나 기관 신뢰의 완전매개 효과가 확인되었다. 이는 지방의회가 향후 법·제도적 권한 확대의 정당성을 확보하기 위해서는 단순한 기능적 성과의 제시를 넘어, 청렴성·책임성·공정성에 기반한 신뢰자본을 축적해야 함을 시사한다. 이 연구는 지방의회 관련 제도개선 논의를 주민의 정책수용성 차원에서 실증 분석했다는 점에서 의의를 찾고자 한다.

□ 주제어: 지방의회, 의정활동 성과, 기관 신뢰, 지방의회법, 구조방정식, 매개효과

The Impact of Perceived Legislative Performance of Local Councils on Support for Autonomy-Enhancing Institutional Reforms: Focusing on the Mediating Effect of Institutional Trust

Since the reinstatement of the local autonomy system in 1991, South Korea's local councils have undergone substantial quantitative expansion through processes of institutional isomorphism. The comprehensive amendment to the Local Autonomy Act in 2022 marked a turning point in strengthening local council autonomy by institutionalizing personnel independence and the introduction of professional policy support staff. Despite these legal and institutional developments, however, residents' trust in local councils and their sense of political efficacy remain limited. This gap between institutional maturity and public perception may undermine the legitimacy of subsequent institutional reforms.

This study empirically analyzes the pathways through which residents' perceptions of local council performance influence support for autonomy-enhancing institutional reforms, with a particular focus on the mediating role of institutional trust. Using survey data collected in June 2025 from 1,000 adults aged 19 and over nationwide, the study examines the structural relationships among perceived legislative performance, institutional trust in local councils, and support for autonomy-enhancing institutional reforms. Confirmatory factor analysis (CFA), structural equation modeling (SEM), and bootstrapping were employed to test both direct and indirect effects.

The findings show that perceived legislative performance has a significant positive effect on institutional trust, and that institutional trust, in turn, significantly increases support for reforms aimed at strengthening local council autonomy. By contrast, the direct effect of performance perception on reform support is not statistically significant, whereas the indirect effect through institutional trust is significant, indicating full mediation. These findings suggest that local councils cannot secure public legitimacy for expanding their legal and institutional authority solely by demonstrating functional performance. Rather, they need to accumulate trust capital grounded in ethics, accountability, and fairness. This study contributes to the literature by empirically linking legislative performance, institutional trust, and reform support in the context of local councils.

□ Keywords: Local Councils, Legislative Performance, Institutional Trust, Local Council Act, Structural Equation Modeling, Mediating Effect

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 필요성

지방자치제도가 부활한 지 30년을 넘어 성숙기에 접어들었다고 한다. 그간 우리의 지방자치는 중앙집권적 행정문화를 탈피하고, 지역주민의 참여와 자율성을 확대하는 방향으로 꾸준히 개선되어 왔다. 2022년 1월 13일 시행된 「지방자치법」 전부개정은 지방자치 역사에서 중대한 전환점이라 할 수 있다. 개정법은 지방의회 의장에게 소속 사무직원에게 임용권을 부여하고, 의원 정수의 2분의 1 범위 내에서 정책지원 전문인력을 도입할 수 있도록 함으로써, 오랫동안 지속되어 온 ‘강시장-약의회(Strong Mayor-Weak Council)’ 구조의 불균형을 조금이나마 해소할 제도적 기반을 마련하였다(김순은, 2021; 하혜영, 2021).

법·제도적 외연의 확장에도 불구하고, 지방의회에 대한 실질적 위상과 주민의 신뢰는 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 한국지방행정연구원(2025)이 실시한 조사결과에 따르면, 자신이 거주하는 지역의 기초의회 의원이 누구인지 인지하지 못한다는 응답이 과반에 달하며, 지방의회의 청렴도와 신뢰도는 주요 공공기관 중 최하위권을 벗어나지 못하고 있음을 보여주고 있다. 이러한 상황은 제도 개선이 반드시 주민의 신뢰 제고나 정치적 효능감 증진으로 직결되지 않을 수 있음을 보여주는 ‘개혁의 역설(paradox of reform)’로 해석할 수 있다(Hood, 2000; Aucoin, 1990; Rosenbluth & Shapiro, 2018).

상기의 상황에서 최근 지방의회와 학계 일각에서는 현행 「지방자치법」체계의 한계를 지적하며, 국회법과 같이 독립된 「지방의회법」 제정을 요구하고 있다(박노수, 2025; 이해식 의원 등 26인, (2024) 지방의회법안, 의안번호 제2215621호). 요지는 예산 편성권과 조직 구성권이 여전히 집행부에 종속되어 있어 실질적인 견제와 감시가 어렵다는 논리이다. 하지만 이러한 제도적 확장 요구가 주민의 공감대 없이 추진될 경우, 이는 자칫 지방의원들만의 특권 챙기거나 권한 남용으로 비추어질 우려가 적지 않다. 즉, 지방의회 중심의 제도 개선 논의가 주민의 지지를 얻지 못한다면, 그 정책은 정당성을 확보하기 어렵다 할 것이다.

따라서 현시점에서의 시급한 과제는 제도의 당위성을 규범적으로 주장하는 차원을 넘어 실제 주민들이 어떠한 심리적 기제와 판단 과정을 거쳐 지방의회의 권한 확대를 지지하거나 반대하는지 실증적으로 파악하는 것이 우선일 것이다.

## 2. 연구목적

이 연구는 “성과를 내기 위한 제도 개선이 왜 주민의 지지를 받지 못하는가?”라는 문제의식에서 출발한다. 기존의 선행연구들은 주로 법·제도적 미비점을 분석하여 개선안을 제시하는 법학·행정학적 접근(김순은, 2024; 금창호, 2021)이거나, 조례 발의 건수 등 정량적 지표를 통해 의정활동의 생산성을 측정하는 성과평가에(소순창, 2021) 초점을 맞추어 왔다. 이러한 연구들은 제도개선의 논리적 근거를 제공한 반면, 정책 수용자인 주민의 심리적 수용성(acceptability)을 상대적으로 간과한 측면이 있다.

2025년 실시된 대국민 인식조사 결과에(김건위·주희진, 2025) 따르면, 지방의회의 입법·감시·주민대표 활동은 제도적으로 확대되어 왔음에도 불구하고, 주민의 인지도와 신뢰 수준은 여전히 낮고 체감 성과도 제한적인 것으로 나타났다. 특히 주민들은 향후 지방의회 제도개선의 우선 과제로 주민참여 확대와 윤리성·책임성 강화를 지목하였다. 이는 지방의회의 권한 확대 요구가 단순한 제도 논리만으로는 충분한 정당성을 획득하기 어렵고, 주민이 체감하는 성과와 신뢰의 축적이 선행되어야 함을 보여준다. 따라서 지방의회 제도개선의 수용성을 설명하기 위해서는 법·제도 자체뿐 아니라, 주민이 성과를 어떻게 인식하고 그 인식이 어떠한 심리적 경로를 거쳐 제도개선 지지로 연결되는지를 실증적으로 분석할 필요가 있다.

이에 이 연구는 주민들이 지방의회의 성과에 대한 인식(performance perception)이 곧바로 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도(support for autonomy-enhancing institutional reforms)로 이어지는 것이 아니라, 기관 신뢰(institutional trust)를 매개로 영향을 미친다는 가설을 설정하고자 한다. 구체적으로 이 연구는 설문 데이터를 바탕으로 구조방정식 모형(SEM)을 구축하여 변수 간의 인과관계를 규명하고, 특히 신뢰가 갖는 매개적 역할의 크기와 유의성을 검증하고자 한다. 이를 통해 향후 지방의회 발전 전략이 단순히 권한 등의 이양 요구를 넘어, 주민의 신뢰 확보를 통한 민주적 정당성 확보 전략으로 전환되어야 함을 제언하는 데 연구 목적이 있다.

## II. 이론적 논의

### 1. 지방의회 의정활동 성과

성과(performance)는 효율성이나 효과성만으로 환원될 수 없으며, 공공부문에서는 반응성, 형평성, 산출 및 결과를 포함하는 다차원적 개념으로 이해할 필요가 있다(Boyne, 2003; Van Dooren, Bouckaert, & Halligan, 2010). 성과(performance)의 다차원성은 행정학 및 정책학에서 핵심적이면서도 다의적인 개념이라 할 것이다(Van Dooren, Bouckaert & Halligan, 2010). 고전적으로 Easton(1965)은 체계이론(Systems Theory)에서 성과를 환경으로부터의 요구(demands)와 지지(support)를 정책이라는 산출(output)로 전환하는 정치체계의 능력으로 정의하였다. 이후 신공공관리론(NPM)의 등장과 함께 성과는 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness), 경제성(Economy) 등 소위 '3E'를 중심으로 측정되어 왔다(Hood, 1991).

지방자치의 영역, 특히 대의기관인 지방의회 성과는 단순히 투입 대비 산출의 효율성만으로는 설명하기 어렵다 할 것이다. Putnam(1993)은 이탈리아 지방정부 연구를 통해 제도의 성과를 반응성(responsiveness)과 효율성으로 구분하며, 주민의 요구에 얼마나 민감하게 반응하고 이를 정책적으로 해결했는지가 성과의 본질이라고 주장하였다. Boyne(2003) 역시 공공서비스의 성과를 산출, 효율성, 결과(outcome), 반응성, 형평성 등의 다차원적 개념으로 정립하였다.

국내 연구에서는 기본적으로는 지방의회의 고유기능을 지방자치법을 토대로 입법(조례 제·개정), 재정 심의(예·결산 심사), 견제 및 감시(행정사무감사), 주민 대표성(민원 해결 및 청원)으로 유형화하고 있다(김순은, 2015; 행정안전부, 2024). 이를 토대로 기존 연구들은 지방의회의 유형화한 기능을 주로 조례 발의 건수와 같은 정량적 산출물을 성과 지표로 활용했으나, 최근에는 이러한 객관적 지표가 주민의 삶의 질 개선과 괴리될 수 있다는 비판이 제기되고 있다. Van de Walle & Bouckaert(2003)는 객관적 지표보다 주민들이 주관적으로 느끼는 체감 성과(perceived performance)가 정부 신뢰와 지지도에 더 강력한 설명력을 가진다고 실증적으로 보여주고 있다. 특히 공공부문에서 시민이 실제 성과보다 '지각된 성과(perceived performance)'를 어떻게 평가하느냐가 정부 및 공공기관 신뢰 형성에 더 직접적으로 작용할 수 있다는 점이 반복적으로 지적되어 왔다(Van de Walle & Bouckaert, 2003; Van de Walle, Bouckaert, & Maddens, 2004). 대통령소속 자치분권위원회(2023 : 12) 역시 자치분권 2.0 시대에는 주민이 체감하는 생활 밀착형 성과가 중요함을 강조한 바 있다. 나아가 지

방정부 수준에서도 성과관리와 주민의 만족과 신뢰 간의 정(+)적 연관성이 확인되고 있어, 지방의회에 대한 성과 인식 역시 제도적 신뢰를 설명하는 유의한 선행요인으로 볼 수 있다(Beeri, Uster, & Vigoda-Gadot, 2019). 이에 이 연구는 지방의회 성과에서 객관적 수치보다는 주민들이 인지하는 지방의회의 기능적 수행에서의 주관적 평가에 초점을 두고 논의를 전개하고자 한다.

## 2. 기관 신뢰(Institutional Trust)의 형성 기제와 역할

신뢰는 불확실성과 위험이 존재하는 상황에서도 상대방이 나의 이익을 침해하지 않고 기대에 부응할 것이라는 주관적 믿음이라 할 것이다(Fukuyama, 1995; Gambetta, 1988). 정치적 맥락에서의 기관 신뢰는 시민들이 정치 시스템이나 제도가 자신들의 이익에 부합하게 작동할 것이라고 믿는 정도를 의미한다. 이러한 신뢰형성 원인에 대해서는 크게 두 가지 이론적 시각이 대립하고 있다(Putnam, 1993; Mishler & Rose, 2001). 정치적·제도적 신뢰의 형성 원인을 설명하는 대표적 접근은 문화적 접근과 제도성과 접근으로 구분되며, 전자는 사회화와 사회자본을, 후자는 성과·공정성·책임성에 대한 평가를 강조한다(Putnam, 1993; Mishler & Rose, 2001; Hakhverdian & Mayne, 2012).

첫째, 문화적 이론(Cultural Theory)이다. Inglehart(1997)와 Putnam(1993)은 신뢰가 개인의 생애 초기의 사회화 과정이나 사회 전반에 축적된 문화적 자본(social capital)에 의해 결정되는 외생적 변수라고 본다. 이에 따르면 지방의회에 대한 신뢰는 지방의회의 개별적 노력보다는 해당 지역사회의 전반적인 신뢰 수준이나 시민성(civic virtue)에 의존하게 된다.

둘째, 제도적 성과 이론(Institutional Performance Theory)이다. Mishler & Rose(2001)는 신뢰가 제도의 수행 능력과 절차적 공정성에 대한 이성적 평가의 산물(endogenous variable)이라고 주장한다. 즉, 정부나 의회가 부패 없이 공정하게 정책을 집행하고 가시적인 성과를 창출할 때 신뢰가 형성된다는 것이다(North, 1990). 특히 제도성과 접근은 신뢰를 고정된 문화적 자산이 아니라 기관의 수행능력과 절차적 공정성에 대한 평가 결과로 보며, 부패 통제와 공정한 집행이 제도 신뢰를 높이는 핵심 조건이라고 본다(Mishler & Rose, 2001; Hakhverdian & Mayne, 2012). 박통희(2018)는 한국에서의 행정신뢰 연구에서 한국적 맥락에서는 성과와 공정성이 신뢰의 주요 결정요인임을 지지하고 있다.

지방정부 맥락에서도 시민의 참여 여부 자체보다 행정의 절차와 성과가 신뢰를 더 잘 설명한다는 연구가 보고되고 있어, 지방의회에 대한 신뢰 역시 구체적 성과 평가와 공정한 운영 인식에 크게 좌우될 가능성이 높다(Goldfinch et al., 2023).

기관 신뢰의 형성은 위에서 본 바와 같이 크게 문화적 접근과 제도성과 접근으로 구분될 수 있다. 문화적 접근은 신뢰를 사회화, 시민성, 지역사회의 축적된 사회자본과 같은 비교적 장기적이고 외생적인 요인의 산물로 이해한다. 반면 제도 성과 접근은 시민들이 기관의 성과, 공정성, 책임성을 평가한 결과로 신뢰가 형성된다고 본다. 지방의회에 대한 신뢰 역시 한국 정치 전반의 대립적 정치문화, 의회 일반에 대한 부정적 이미지, 지역사회 정치경험 등 문화적 요인의 영향을 받을 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 특정한 제도 개편안에 대한 지지 형성과정을 설명하려는 이 연구의 분석 초점에서는, 주민이 현재의 지방의회 활동을 어떻게 평가하고 그 평가가 신뢰를 매개로 제도개선 지지로 이어지는지를 우선적으로 규명하는 것이 적절할 것이다. 즉, 이 연구는 문화적 신뢰의 가능성을 배경조건으로 인정하되, 경험적으로 관찰 가능한 직접 경로로서 성과 기반 기관 신뢰의 설명력에 주목하고자 한다.

반면 제도 성과 접근은 신뢰를 제도의 수행능력과 절차적 공정성에 대한 평가결과로 이해한다. 이 관점에 따르면 시민은 기관이 부패하지 않고, 공정하며, 책임 있게 행동하고, 자신들의 요구에 반응할 때 신뢰를 형성한다. 특히 지방의회와 같이 주민 생활과 밀접한 접점을 가지는 기관은 추상적 정치문화만으로 평가되기보다, 입법활동의 적절성, 예산감시의 충실성, 집행부 견제의 실효성, 민원 해결과 대표성 등 구체적 성과를 통해 신뢰 수준이 달라질 가능성이 크다. 최근 지방정부 연구는 주민의 참여나 제도 접촉이 신뢰를 직접적으로 높이기보다, 기관이 얼마나 반응적이고 책임 있게 작동한다고 지각되는지가 핵심 매개요인임을 보여준다 (Abdi, Nageye, & Sabriye, 2025).

이 연구에서는 문화적 요인의 가능성을 부정하지 않는다. 오히려 지방의회 신뢰는 장기적인 정치문화와 단기적인 성과 평가가 함께 작동하는 복합적 산물일 가능성이 크다 할 것이다. 다만 이 연구의 목적은 주민이 현재 시점에서 지방의회 관련 제도개편안을 수용하는 경로를 설명하는 데 있으므로, 분석의 직접적인 초점은 성과 기반 신뢰 형성에 둔다.

### 3. 신뢰와 지방의회의 자율성 강화형 제도개선 지지도

제도개선의 지지도는 특정 정책이나 제도의 변화(reform)에 대한 주민의 수용성을 의미한다(Mykxsvoll & Bygnes, 2022). 그러나 이 연구에서 다루는 제도개선은 일반적인 의미의 모든 제도 개편을 포괄하는 개념이 아니다. 이 연구의 종속변수는 보다 엄밀하게 ‘지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도’로 정의되며(이하 자율성 강화형 제도개선 지지도), 이는 지방의회법 제정, 의회 인사권 및 조직권 독립, 정책지원 전문인력 확대와 같이 지방의회의 자율성과 권한을 제도적으로 강화하는 개편안에 대한 주민의 지지 수준을 뜻한다. 이와 같이 종속

변수를 재정의하는 것은 측정항목과 개념 간의 정합성을 높이기 위한 것으로, 구성타당성의 문제를 보완하는 데도 필요하다.

신뢰와 제도개선 지지의 관계는 정치적 신뢰 연구에서 중요한 주제로 다루어져 왔다. 일반적으로 주민은 권한 확대나 제도 개편이 향후 어떠한 결과를 낳을지 완전히 알 수 없기 때문에, 이러한 정책은 항상 일정한 수준의 불확실성과 위험을 수반한다. 이때 기관에 대한 신뢰는 주민이 제도 개편의 미래 효과를 예측하고 수용하는 데 작동하는 휴리스틱(heuristic)으로 기능한다. 정치적 신뢰는 시민이 개혁정책의 결과를 완전히 예측하기 어려운 상황에서 정책 수용 여부를 판단하는 휴리스틱으로 작동하며, 따라서 신뢰 수준은 권한 재배분이나 제도개편에 대한 지지에 실질적인 영향을 미칠 수 있다(Hetherington, 1998; Goubin & Kumlin, 2022). 즉, 주민이 지방의회를 신뢰할수록 권한 확대가 사익 추구나 특권 강화가 아니라 공공성 강화로 이어질 것이라고 기대할 가능성이 높다. 반대로 신뢰가 낮을 경우, 동일한 제도개편안도 권한 남용이나 비용 증가로 해석될 가능성이 커진다. 특히 복지국가 개혁이나 재분배 정책 변화와 같은 제도변동 연구에서도 정치적 신뢰가 규범적 지지를 강화하고 개혁 수용성을 완화하는 효과가 보고되어 왔으며, 이는 지방의회 권한 강화형 제도개편에도 이론적으로 확장 적용될 수 있다(Goubin & Kumlin, 2022).

이 점에서 지방의회 관련 제도개편 논의는 단순한 권한 배분 문제가 아니라 신뢰의 정치와 연결된다. 주민이 지방의회 성과를 일정 수준 긍정적으로 평가하더라도, 지방의회가 공정하고 책임 있게 운영될 것이라는 신뢰가 결여되어 있다면 그 성과는 제도개편 지지로 이어지지 않을 수 있다. 반대로 지방의회에 대한 신뢰가 높다면, 다소 불완전한 성과에도 불구하고 자율성 강화형 제도개편을 긍정적으로 수용할 가능성이 존재한다. 따라서 이 연구는 기관 신뢰가 성과 인식과 지방의회 자율성을 강화하는 제도개선 지지 사이를 연결하는 핵심 매개변수로 작동할 것이라고 본다. 정치적 신뢰는 단순히 기관에 대한 호감 차원을 넘어, 제도 개편이나 권한 재배분과 같이 미래의 불확실성을 수반하는 정책 선택에 대한 수용성을 높이는 요인으로 작동한다. 비교정치 연구에서도 정부나 제도에 대한 신뢰가 높을수록 비용과 위험을 동반하는 개혁정책에 대한 수용성이 증가하는 경향이 보고된다. 이러한 관점에서 보면 지방의회 관련 제도개선 역시 주민에게는 ‘권한 확대에 따른 편익’과 ‘권한 남용 가능성’이 동시에 존재하는 선택이며, 이때 기관 신뢰는 성과 인식을 제도지지로 전환시키는 핵심 심리 기제로 작동할 가능성이 크다.

현재 논의가 진행중인 지방의회법 제정 움직임 등은 지방의회 권한과 자원을 확대하는 제도적 변화라 할 수 있다. Hetherington(1998)은 정치적 신뢰 효과 연구에서, 신뢰가 낮은 유권자는 정부의 권한이 확대되는 정책 가령, 증세, 복지 확대, 기구 신설 등을 반대하는 경향이 있음을 밝혀냈다. 이는 신뢰가 부족할 경우 권한 확대를 공익 증진을 위한 수단이 아니라,

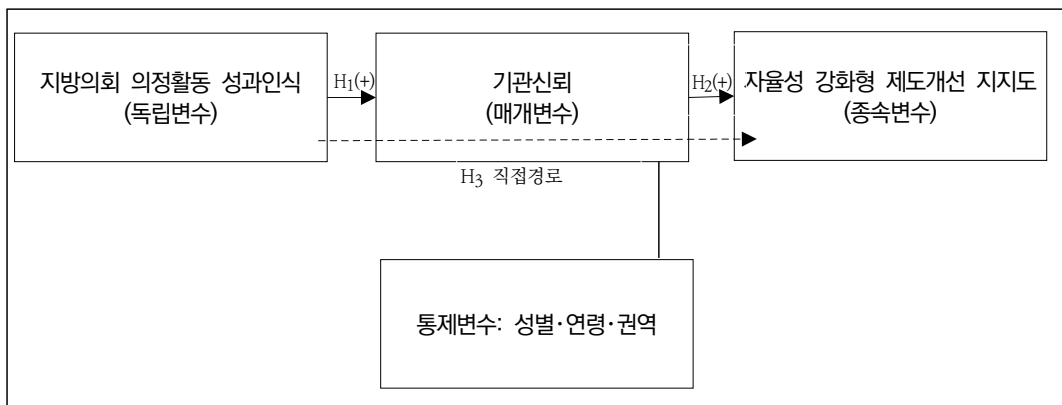
관료나 정치인의 사익 추구(rent-seeking) 수단으로 인식하기 때문이다(Rudolph, 2017). 주민들은 지방의회의 성과가 다소 미흡하더라도 지방의회에 대한 근본적인 신뢰(청렴성, 도덕성 등)가 형성되어 있다면 권한 강화를 지지할 수 있다는 것이다. 반대로 성과가 있더라도 신뢰가 없다면 권한 강화를 특권 남용으로 인식하여 반대할 가능성이 크다 할 것이다. 즉, 신뢰는 성과 인식을 정책 지지로 전환시키는 핵심적인 발견적 기제(heuristic mechanism)이자 매개변수로 작용할 것이라 볼 수 있다.

### Ⅲ. 연구 설계

#### 1. 연구가설

이상의 이론적 논의를 종합하면, 이 연구는 지방의회 의정활동에 대한 주민의 성과 인식이 지방의회에 대한 기관 신뢰를 형성하고, 형성된 신뢰가 다시 지방의회의 자율성을 강화하는 제도개선 지지로 이어지는 인지적 경로를 상정한다. 이는 성과가 자동적으로 제도지지로 전환되는 것이 아니라, 주민이 지방의회를 신뢰할 만한 기관으로 받아들일 때 비로소 제도개편에 대한 동의가 형성될 수 있다는 논리에 기초한다. 이에 따라 이 연구는 다음의 세 가지 가설을 설정하였다.

〈그림 1〉 연구모형



이 연구의 연구모형은 위의 그림과 같다. 이 연구는 지방의회 의정활동 성과 인식이 기관 신뢰를 매개로 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도에 영향을 미친다는 이론적 경로를 설정하고, 성별·연령·권역을 통제된 상태에서 구조적 관계를 검증하고자 한다. 도출된 연구모형을 토대로 다음과 같은 세 가지 연구가설을 설정하였다.

- 가설 1 : 주민이 인지하는 의정활동 성과는 지방의회 신뢰에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

합리적 선택 관점에서 주민은 의회의 입법, 견제, 민원 해결 능력이 우수하다고 판단할 때, 해당 기관이 유능하고 믿을 만하다고 평가할 것이다(Van de Walle & Bouckaert, 2003; Hardin, 2002).

- 가설 2 : 지방의회에 대한 신뢰는 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

신뢰는 위험 감수(risk-taking)의지를 높인다(Mayer et al, 1995; 김서용·김선희, 2014). 지방의회를 신뢰하는 주민은 의회의 권한 확대가 자신의 이익을 침해하지 않고 공익에 기여할 것이라고 기대하므로, 지방의회 자율성 강화형 제도개선에 보다 우호적인 태도를 보일 것이다.

- 가설 3 : 지방의회 신뢰는 의정활동 성과 인식과 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도 간의 관계를 매개할 것이다.

가설 3은 성과 인식이 제도지지에 미치는 직접효과 자체보다, 성과 인식이 기관 신뢰를 경유하여 제도개선 지지로 전환되는 간접효과의 존재 여부를 검증하는 데 초점을 둔다. 이에 따라 이 연구는 직접경로와 간접경로를 동시에 추정하되, 매개효과의 유의성은 부트스트래핑을 통한 간접효과 검증을 중심으로 판단하고자 한다. 이러한 방식은 매개효과와 직접효과의 개념을 보다 엄밀히 구분하기 위한 것이다.

이 연구의 매개가설은 의정활동 성과 인식이 곧바로 제도개선 지지로 연결된다고 보기보다, 주민이 형성한 기관 신뢰를 경유할 때 비로소 제도적 권한 확대에 대한 지지로 전환될 수 있다는 점을 전제한다. 따라서 이 연구는 직접효과와 간접효과를 동시에 추정하되, 매개효과의 성립 여부는 부트스트래핑을 통한 간접효과 검증을 중심으로 판단한다.

따라서 성과 인식이 곧바로 제도개선 지지로 이어진다고보다, 성과 평가가 기관 신뢰를 높

이고, 높아진 신뢰가 다시 제도개편 수용성을 높이는 간접 경로를 상정하는 것은 공공성과 신뢰 연구의 축적된 논의와 부합한다(Van de Walle & Bouckaert, 2003; Hetherington, 1998; Goubin & Kumlin, 2022).

## 2. 자료 수집

조사는 2025년 6월 전국 17개 시·도에 거주하는 만 19세 이상 성인 남녀를 모집단으로 하여 실시하였다. 표본은 지역, 성별, 연령을 기준으로 한 비례할당 방식의 층화추출을 적용하였으며, 최종 유효표본은 1,000명이다. 표본오차는 95% 신뢰수준에서  $\pm 3.1\%p$ 이다. 응답자는 성별로 남녀 각 50.0%가 되도록 구성하였고, 연령은 20대부터 60대 이상까지 고르게 배분하였다. 또한 수도권과 비수도권이 균형 있게 반영되도록 표본을 설계하였다. 본 연구는 이러한 표본설계를 통해 전국 단위 주민 인식의 분포를 가능한 한 균형 있게 포착하고자 하였다.

이와 같은 표본설계는 전국 단위 주민 인식의 분포를 가능한 한 균형 있게 포착하고, 특정 지역이나 세대에 편중되지 않은 일반적 경향을 파악하기 위한 것이다. 특히 지방의회 관련 인식은 지역정치 경험, 생활환경, 정치적 관심도 등에 따라 차이를 보일 수 있으므로, 표집 단계에서 지역·성별·연령의 균형을 확보하는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 이 연구는 이러한 점을 고려하여 전국 단위 인식구조를 분석할 수 있는 기초자료를 확보하고자 하였다.

## 3. 주요 변수의 조작적 정의 및 측정

이 연구에 사용된 주요 측정 항목들의 기초적 특성과 다변량 정규성(Multivariate Normality) 가정을 확인하기 위해 먼저 기술통계 분석을 실시하였으며, 그 결과는 아래의 표와 같다.

〈표 1〉 측정 항목별 기술통계 분석 결과

잠재변수	측정 항목	평균	표준 편차	왜도	첨도
의정활동 성과 인식	① 자치입법 활동(조례 제·개정)의 적절성	3.45	1.35	-0.142	-0.315
	② 예산 심의 및 결산의 적절성	3.38	1.38	-0.095	-0.421
	③ 행정 사무감사 및 견제 기능의 효과성	3.30	1.4	0.051	-0.502
	④ 지역 민원 해결 및 주민 대표성	3.59	1.3	-0.21	-0.188

잠재변수	측정 항목	평균	표준 편차	왜도	첨도
지방의회 신뢰	① 지방의회에 대한 전반적인 신뢰도	3.42	1.25	-0.118	-0.245
	② 지방의회 의 청렴성 및 공정성	3.35	1.3	0.024	-0.331
	③ 지방의회 의원의 윤리성	3.43	1.29	-0.088	-0.29
지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도	① 독립된 「지방의회법」 제정 필요성	4.75	1.48	-0.354	-0.112
	② 의회 인사권 및 조직권의 완전한 독립	4.82	1.45	-0.412	-0.056
	③ 정책지원 전문인력의 확대 및 지원 강화	4.83	1.42	-0.425	0.018

주: 7점 리커트 척도 기준(1=매우 부정/반대, 7=매우 긍정/찬성)

우선 평균값을 살펴보면, 의정활동 성과 인식의 하위 문항 중 ‘행정 사무감사 및 견제 기능(M=3.30)’에 대한 평가가 가장 낮게 나타난 반면, ‘지역 민원 해결(M=3.59)’은 상대적으로 높게 나타났다. 이는 주민들이 거시적인 견제 기능보다 생활 밀착형 성과에 약간 더 긍정적으로 반응함을 보여주는 것으로 보인다. 제도개선 지지도 항목들은 전반적으로 높은 평균(M=4.75~4.83)을 기록하여 제도 확대에 대한 강한 공감대를 나타냈다.

구조방정식 모형 추정의 전제 조건인 데이터의 정규성을 검토하기 위해 왜도(Skewness)와 첨도(Kurtosis)를 확인하였다. West et al(1995 : 56-75)의 기준에 따르면 왜도의 절대값이 2 미만, 첨도의 절대값이 7 미만일 경우 정규분포 가정을 충족하는 것으로 간주한다. 이 연구의 모든 측정 항목은 왜도 절대값 0.024~0.425, 첨도 절대값 0.018~0.502 범위 내에 분포하여 정규성 가정을 충족하는 것으로 확인되었다.

다음으로 모든 측정 문항은 리커트 7점 척도(1점=전혀 그렇지 않다~7점=매우 그렇다)를 활용하였다. 주요 잠재 변수들의 내적 일관성(Internal Consistency)을 검증하기 위해 먼저 신뢰도 분석을 실시하였다.

〈표 2〉 주요 변수의 조작적 정의 및 신뢰도 분석 결과

변수명	측정 항목	문항 수	Cronbach's $\alpha$
의정활동 성과 인식	① 자치입법 활동(조례 제·개정)의 적절성 ② 예산 심의 및 결산의 적절성 ③ 행정 사무감사 및 견제 기능의 효과성 ④ 지역 민원 해결 및 주민 대표성	4	.874
지방의회 신뢰	① 지방의회에 대한 전반적인 신뢰도 ② 지방의회 의 청렴성 및 공정성 ③ 지방의회 의원의 윤리성	3	.852

변수명	측정 항목	문항 수	Cronbach's $\alpha$
지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도	① 독립된 「지방의회법」 제정 필요성 ② 의회 인사권 및 조직권의 완전한 독립 ③ 정책지원 전문인력의 확대 및 지원 강화	3	.810

분석 결과, 모든 변수의 Cronbach's  $\alpha$  계수가 0.8 이상으로 나타나 사회과학 연구에서 통상적으로 요구하는 기준치 0.7을(Nunnally, 1978) 상회하여, 측정도구는 타당성과 신뢰성을 확보한 것으로 판단된다.

#### 4. 변수 구성

##### 1) 독립변수: 의정활동 성과 인식

지방의회 의정활동과 관련된 성과 인식은 앞의 이론적 논의를 토대로 지방의회가 수행해 온 고유의 기능적 역할에 대하여 정책 수용자인 주민이 주관적으로 평가하는 효능감 및 만족도로 정의하였다. 제도의 수용성은 객관적인 산출 지표보다 주민이 일상에서 체감하는 주관적 성과 인식에 의해 더 크게 좌우될 것이다. 이에 이 연구는 「지방자치법」상 지방의회에 부여된 핵심 권한과 의무를 기준으로 성과 측정의 하위 차원을 구성하였다.

구체적인 측정 항목은 ① 자치입법 활동(조례 제·개정)의 적절성, ② 예산 심의 및 결산의 적절성, ③ 행정 사무감사 및 견제 기능의 효과성, ④ 지역 민원 해결 및 주민 대표성 등 4개 문항이다. 각 문항은 7점 리커트 척도(1점=매우 부정적, 7점=매우 긍정적)로 측정되었으며, 값이 클수록 주민이 평가하는 의정활동 성과가 높음을 의미한다.

##### 2) 매개변수: 기관 신뢰

지방의회에 대한 기관 신뢰는 지방의회라는 기관 및 소속 의원들에 대해 주민들이 가지는 전반적인 믿음과 윤리적 기대로 정의하였다. 제도적 성과 이론(Institutional Performance Theory)에 따르면, 신뢰는 기관이 부패 없이 공정하게 책임을 다할 것이라는 이성적 평가의 산물이며, 향후 기관에 더 큰 권한을 위임할 수 있게 하는 핵심적인 사회적 자본으로 작용한다.

구체적인 측정 항목은 ① 지방의회에 대한 전반적인 신뢰도, ② 지방의회의 청렴성 및 공정성, ③ 지방의회 의원의 윤리성 등 3개 문항으로 구성하였다. 분석의 일관성을 위해 7점 척도의 응답 값을 역코딩(reverse coding)하여 점수가 높을수록 기관에 대한 긍정적 인식과 신뢰

도가 높은 것으로 전환하였으며, 측정 도구의 신뢰도(Cronbach's  $\alpha$ )는 .852로 양호한 수준을 확보하였다.

### 3) 종속변수: 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도

이 연구의 종속변수는 일반적 의미의 제도개선 전반에 대한 지지가 아니라, 지방의회의 자율성과 권한 강화를 수반하는 제도개편안에 대한 지지를 의미한다. 따라서 이 연구에서는 이를 보다 엄밀하게 '지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도'로 정의한다. 이는 현행 「지방자치법」 체계 하에서 지방의회법 제정, 의회 인사·조직 운영의 독립성 강화, 정책지원 전문인력 확대 등 지방의회의 제도적 역량과 자율성을 확장하는 정책 대안에 대한 주민의 동의 수준을 측정하는 개념이다. 이러한 개념화는 단순한 제도의 호불호가 아니라, 지방의회 권한구조의 재조정에 대한 정책적 수용성을 파악하려는 이 연구의 목적에 부합한다 할 것이다.

### 4) 통제변수

이 연구는 독립변수(의정활동 성과 인식)와 매개변수(기관 신뢰)가 종속변수(지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도)에 미치는 순수한 영향력(net effect)을 검증하기 위해, 인구통계학적 특성을 통제변수로 설정하였다.

선행연구를 검토하여 정치적 태도와 제도 수용성에 유의한 영향을 미칠 것으로 예상되는 '성별', '연령', '거주지역' 등 세 가지 변수를 도출하여 분석 모형에 투입하였으며, 각 변수의 이론적 근거와 조작적 정의는 다음과 같다.

첫째, 성별(gender)은 정치적 효능감과 공공기관에 대한 신뢰 및 태도에 차이를 유발할 수 있는 주요 인구통계학적 요인이다. 다수의 정치행태론 연구에서 성별에 따라 지방자치제도나 권력 구조 개편을 바라보는 관점의 차이가 보고되고 있으므로 이를 통제할 필요가 있다(이숙종·유희정, 2010; 김진욱, 2019; OECD, 2018). 이 분석에서는 여성 응답자를 1, 남성 응답자를 0으로 하는 더미 변수(Dummy Variable)로 변환하여 투입하였다.

둘째, 연령(age)은 세대별 정치 사회화(Political Socialization) 경험과 지역사회 관여도(community involvement)의 차이를 반영하는 핵심 변수이다. 통상적으로 연령대가 높을수록 지역사회에 대한 정주 의식과 정치적 관심도가 높아 지방의회의 권한 강화나 법·제도적 개선에 우호적인 태도를 보일 가능성이 존재한다(Putnam, 2000; Norris, 2011; 이내영, 2002). 이를 통제하기 위해 설문에서 조사된 연령대(20대=1, 30대=2, 40대=3, 50대=4, 60대 이상=5)를 서열(연속) 변수화하여 투입하였다.

셋째, 거주지역(region)은 한국의 특수한 수도권 집중 및 지방 소멸 현상과 맞물려, 지방분권과 지방의회 위상 강화에 대한 절박함의 차이를 유발할 수 있는 거시적 요인이다. 비수도권 거주 주민들이 수도권 주민들에 비해 지역 균형발전과 지방의회 권한 강화의 필요성을 더욱 강하게 체감할 수 있기 때문이다(홍준현, 2005; Hooghe & Marks, 2003). 이러한 지역적 편차를 통제하기 위해, 서울·경기·인천 등 수도권 거주자를 1, 그 외 비수도권 거주자를 0으로 더미 처리하여 모형에 포함시켰다.

## 5. 분석 방법

이 연구는 수집된 설문자료의 정제와 통계 분석을 위해 SPSS 27.0과 AMOS 26.0을 활용하였다. 분석 절차는 다음과 같이 진행하였다. 첫째, 기술통계 분석을 통해 응답자의 인구통계학적 특성과 주요 변수의 평균 및 분포를 확인하였다. 동시에 왜도와 첨도를 검토하여 구조방정식모형 추정을 위한 정규성 가정을 점검하였다. 둘째, 주요 변수 간의 기초적 연관성과 방향성을 파악하기 위해 상관관계 분석을 수행하였다. 셋째, 측정모형의 적절성을 확인하기 위해 확인적 요인분석(CFA)을 실시하고, CFI, TLI, RMSEA, SRMR 등 적합도 지수를 통해 모형 적합도를 검증하였다. 또한 표준화 요인적재량, 개념신뢰도(CR), 평균분산추출값(AVE)을 통해 수렴타당도와 신뢰성을 확인하였다. 넷째, 구조방정식모형(SEM)을 적용하여 의정활동 성과 인식, 기관 신뢰, 지방의회의 자율성 강화형 제도개선 지지도 간의 직접효과와 간접효과를 동시에 추정하였다. 마지막으로 부트스트래핑 2,000회 반복추출과 95% 편향수정 신뢰구간을 활용하여 기관 신뢰의 매개효과 유의성을 검증하였다.

아울러 이 연구는 분석결과의 가독성과 모형 이해를 높이기 위하여 측정모형과 구조모형을 구분해 제시하였다. 먼저 확인적 요인분석을 통해 각 잠재변수의 측정타당성과 신뢰성을 검증하고, 이후 구조모형에서 성과 인식, 기관 신뢰, 자율성 강화형 제도개선 지지도 간의 직접효과와 간접효과를 동시에 추정하였다. 최종적으로 매개효과의 통계적 유의성은 부트스트래핑 기반의 신뢰구간 검증으로 판단하였다.

## IV. 실증 분석 결과

### 1. 기술통계 및 상관관계 분석

주요 변수의 기술통계 분석 결과는 연구의 문제의식을 뒷받침하는 패턴을 보여주고 있다고 보여진다.

〈표 3〉 주요 변수의 기술통계 및 상관관계 분석 결과

변수	평균	표준편차	1	2	3
1. 의정활동 성과 인식	3.43	1.34	1	-	-
2. 지방의회 신뢰	3.40	1.28	.682**	1	-
3. 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도	4.80	1.45	.254**	.451**	1

주: \*\*p<0.01 (양측검정), 7점 리커트 척도 기준

독립변수인 의정활동 성과 인식의 평균은 3.43점(7점 만점)으로, 중간값(4점)보다 낮게 형성되었다. 이는 지난 30년간 지방자치의 제도적 발전에도 불구하고, 주민들이 체감하는 의정활동의 질적 수준은 여전히 미흡함을 시사한다. 특히 4개의 하위 항목 중 ‘행정 사무감사 및 견제 기능’에 대한 평가가 가장 낮게 나타난 점은 의회 본연의 집행부 견제 기능에 대한 주민의 실망감을 반영하는 것으로 보여진다.

매개변수인 기관 신뢰 역시 평균 3.40점으로 성과 인식과 유사하게 저조한 수준을 보이고 있다. 이는 한국 사회 전반에 퍼진 정치 불신 경향이 지방의회에도 투영되고 있음을 보여주는 것으로 판단된다.

종속변수인 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도는 평균 4.80점으로 상대적으로 높게 나타났으며, 긍정 응답(5~7점) 비율은 약 73.8%에 달했다. 이러한 결과는 지방의회를 신뢰하지 않지만(low trust), 지방의회에 대한 권한은 강화되어야 한다(high support)는 역설적 태도를 보여준다.

이는 Easton(1965; 1975)의 정치적 지지 이론에서 제시한 분산적 지지(diffuse support)와 특정적 지지(specific support)의 분리 현상으로 이해할 수 있다고 보여진다. Easton에 따르면, 특정 기관의 운영 실태에 대한 구체적 평가(specific support)와 해당 기관이 존재해야 한다는 규범적·추상적 가치에 대한 지지(diffuse support)는 서로 다른 차원의 태도이며, 양자가 반드시 일치하지 않는다고 한다. Norris(1999; 2011)는 이를 발전시켜 비판적 시민

(Critical Citizens) 개념을 제시하였는데, 이들은 현재 제도의 구체적 수행 능력에는 불만족하면서도 제도가 추구하는 민주적 가치와 원리 자체는 강하게 지지하는 특성을 지닌다고 설명하였다(Dalton, 2004). 이러한 태도는 불만족한 민주주의자(Dissatisfied Democrats)로도 불리며, 낮은 신뢰가 반드시 제도 폐지나 권한 축소 요구로 이어지지 않고, 오히려 더 나은 제도를 향한 개혁 요구로 나타날 수 있음을 시사한다.

이를 이 연구의 맥락에 적용하면, 주민들이 현재의 지방의회 운영 실태에는 불만족하면서도, 지방분권과 자치권 확대라는 규범적 가치에는 동의하고 있음을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 이는 지방의회 관련 제도개선 논의가 단순히 현 지방의회에 대한 신뢰 회복을 넘어, 자치분권이라는 보편적 가치에 대한 공감대 형성 차원에서도 접근되어야 함을 시사한다.

## 2. 측정 모형의 적합도 및 타당성 검증

구조방정식 분석에 앞서 측정 변수들이 잠재 변수를 적절히 설명하고 있는지 확인하기 위해 확인적 요인분석(CFA)을 실시하였다.

〈표 4〉 확인적 요인분석 및 집중타당도 검증 결과

잠재변수	측정 항목	표준화 계수	t값	AVE	개념 신뢰도(CR)
의정활동 성과 인식	1. 자치입법 활동(조례 제·개정)의 적절성	.782	-	.627	.870
	2. 예산 심의 및 결산의 적절성	.815	14.21***		
	3. 행정 사무감사 및 견제 기능의 효과성	.804	13.85***		
	4. 지역 민원 해결 및 주민 대표성	.765	12.44***		
지방의회 신뢰	1. 지방의회에 대한 전반적인 신뢰도	.841	-	.711	.880
	2. 지방의회의 청렴성 및 공정성	.865	16.52***		
	3. 지방의회 의원의 윤리성	.823	15.11***		
지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도	1. 독립된 「지방의회법」 제정 필요성	.795	-	.612	.825
	2. 의회 인사권 및 조직권의 완전한 독립	.808	12.92***		
	3. 정책지원 전문인력의 확대 및 지원 강화	.742	10.58***		

주: \*\*\*p<0.001 (양측검정), 첫 번째 문항의 경로계수는 1로 고정하여 t값 없음.

분석결과, 측정 모형의 적합도 지수는  $\chi^2=245.12(df=87, p<.001)$ , 비교적합지수(CFI)=0.942, 터커-루이스 지수(TLI)=0.928, 근사 오차 평균 제곱근(RMSEA)=0.058, 표준화 잔차 평균 제곱근(SRMR)=0.042로 나타났다. 통상적으로 CFI와 TLI가 0.9 이상, RMSEA

가 0.08 이하일 때 적합한 모형으로 간주하므로, 이 연구의 측정 모형은 데이터와 이론적 구조 간의 적합성이 적정함을 보여준다. 또한, 수렴타당도(Convergent Validity)를 확인하기 위해 개념 신뢰도(CR)와 평균분산추출값(AVE)을 검토한 결과, 모든 잠재 변수의 CR값은 0.8 이상(0.812~0.885), AVE값은 0.6 이상(0.614~0.723)으로 기준치를 상회하여, 측정 도구의 신뢰성과 타당성이 통계적으로 확보된 것으로 판단된다.

〈표 5〉 측정 모형의 적합도 지수

지수(Index)	측정값 (Value)	적합 기준 (Criteria)	판정(Result)
$\chi^2$ (p)	245.12 (p=.000)	$p > .05$ (권장되나 표본 수에 민감함)	-
df	87	-	-
CFI	0.942	$> .90$	적합
TLI	0.928	$> .90$	적합
RMSEA	0.058	$< .08$	적합
SRMR	0.042	$< .08$	적합

### 3. 구조모형 분석 및 가설 검증

결과의 심층 해석을 위한 연구모형의 경로 분석 결과는 아래의 표와 같으며, 이에 대한 해석은 다음과 같다.

〈표 6〉 구조모형의 경로계수 및 가설 검증 결과

가설	경로	비표준화 계수(B)	표준오차 (S.E.)	표준화 계수( $\beta$ )	C.R.(t값)	결과
H <sup>1</sup>	성과 인식→ 기관 신뢰	0.742	0.045	0.685	16.48***	채택
H <sup>2</sup>	기관 신뢰 → 제도 지지	0.215	0.038	0.342	5.65***	채택
H <sup>3</sup>	성과 인식 → 제도 지지	0.054	0.042	0.082	1.28	기각
통제 변수	성별(여성=1) → 제도 지지	-0.031	0.024	-0.041	-1.29	-
	연령 → 제도 지지	0.112	0.035	0.125	3.20**	-
	지역(수도권=1)→제도지지	0.045	0.031	0.052	1.45	-

주: \*\*\* $p < 0.001$ , \*\* $p < 0.01$

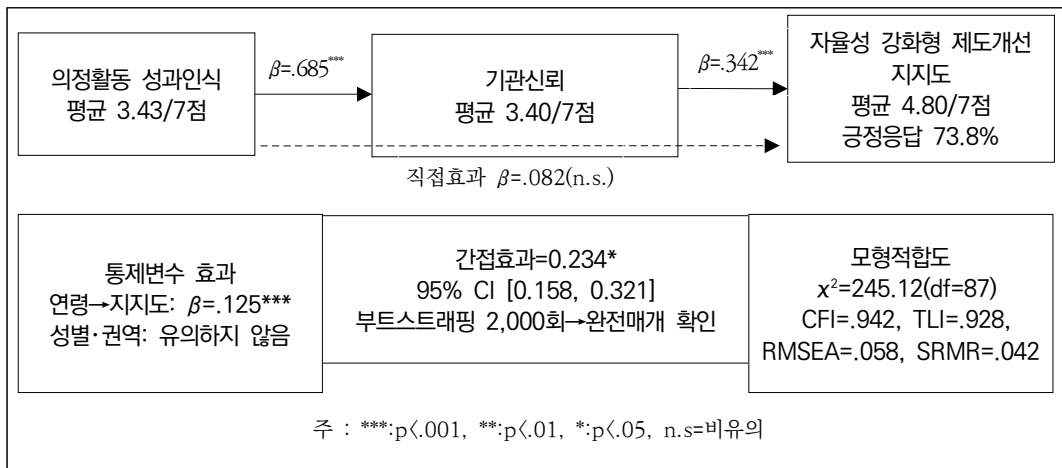
첫째, 가설 1(성과 인식 → 기관 신뢰)은 지지되었다( $\beta=0.685, p<.001$ ). 이는 주민들이 지방의회 활동이 효과적이라고 평가할수록, 지방의회에 대한 신뢰도가 유의하게 증가함을 의미한다. 표준화 계수 0.685는 설명력이 높은 결과로, 이는 한국에서의 지방자치에서 신뢰가 맹목적인 정서적 유대가 아니라, 성과에 기반한 이성적 판단(performance-based trust)의 결과임을 실증한다고 볼 수 있다. 즉, 주민들은 지방의회가 일을 잘할 때 비로소 믿을 만한 기관으로 인정한다는 것이다.

둘째, 가설 2(기관 신뢰 → 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도) 역시 지지되었다( $\beta=0.342, p<.001$ ). 지방의회를 신뢰하는 주민일수록 지방의회법 제정과 인사권 강화 등 제도의 확장을 지지하는 경향이 뚜렷했다. 이는 신뢰가 제도적 확장에 따른 불확실성이나 권한 남용의 위험(risk)을 감수하게 만드는 사회적 자본으로 기능함을 보여준다. 신뢰가 높은 주민은 지방의회에 대한 권한 확대가 자신의 이익을 침해하지 않고 공공의 이익으로 환원될 것이라 기대하기 때문인 것으로 보인다.

셋째, 성과 인식이 제도개선 지지에 미치는 직접 경로(direct path)는 통계적으로 유의하지 않았다( $\beta=0.082, p>.05$ ). 이 결과는 중요한 함의를 갖는다고 판단된다. 단순히 단순한 성과 홍보만으로는 제도적 권한 확대에 대한 주민 동의를 확보하기 어렵다라고 홍보하는 것만으로는 지방의회와 관련된 법 제정에 대한 주민의 동의를 이끌어낼 수 없다는 것이다. 즉, 성과가 좋다는 사실 자체가 제도적 권한 강화의 자동적 근거가 되지 않음을 시사한다.

넷째, 종속변수에 대한 외생적 영향을 통제하기 위해 모형에 투입한 인구통계학적 통제변수(성별, 연령, 거주지역)의 분석 결과는 흥미로운 시사점을 제공한다.

〈그림 2〉 구조방정식 분석 결과



구조방정식 모형의 분석 결과는 위의 그림과 같다. 분석 결과, 지방의회 의정활동 성과 인식은 기관 신뢰에 유의한 정(+)의 영향을 미쳤고, 기관 신뢰는 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지도에 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 분석 결과, 연령( $\beta=0.125$ ,  $p<.01$ )은 제도개선 지지도에 통계적으로 유의한 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다. 즉, 연령대가 높을수록 독립된 「지방의회법」 제정이나 인사권 강화에 더 우호적인 태도를 보였다. 이는 고연령층일수록 지역사회에 대한 정주 의식과 관여도(Community Involvement)가 높고, 지난 30년간 지방자치의 발전 과정을 직접 목도해 왔기에 자치분권 강화라는 규범적 가치에 더 강하게 동의하기 때문으로 풀이된다. 역으로 말하면, 청년 세대의 경우 지방의회에 대한 관심도와 정치적 효능감이 상대적으로 낮아 지방의회의 권한 확대에 다소 비판적이거나 유보적인 태도를 취하고 있음을 보여준다. 반면, 성별( $\beta=-0.041$ ,  $p>.05$ )과 거주지역( $\beta=0.052$ ,  $p>.05$ )은 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않았다. 이는 지방의회의 위상 강화와 제도개선의 필요성이 남녀 간의 성별 격차를 유발하는 쟁점이 아님을 보여준다.

특히 거주지역(수도권 vs. 비수도권)이 유의하지 않게 나타난 점이 주목된다. 통상적으로 지방소멸 위기를 겪고 있는 비수도권 주민들이 자치분권 강화에 더 적극적일 것이라는 일반적인 예상과 달리, 수도권과 비수도권 주민 모두 지방의회 제도 개선에 대해 유사한 수준의 지지(또는 유보) 태도를 보였다. 이는 「지방의회법」 제정과 같은 이슈가 특정 소외 지역만의 의제가 아니라, 전국적인 차원에서 공감대 형성이 필요한 보편적 제도 개편 과제(National Agenda)로 인식되고 있음을 방증한다.

결과적으로 통제변수의 분석 결과는, 향후 지방의회가 제도 개선의 동력을 확보하고 범국민적 정당성을 얻기 위해서는 상대적으로 지지도가 낮은 청년세대를 겨냥한 맞춤형 소통 전략과 효능감 제고 방안이 시급하게 마련되어야 함을 시사한다.

특히 이 연구의 핵심은 성과 인식의 직접효과 유무 자체보다, 성과 인식이 어떠한 심리적 메커니즘을 통해 제도지지로 전환되는지를 밝히는 데 있다. 분석 결과, 성과 인식이 신뢰를 거치지 않고 곧바로 자율성 강화형 제도개선 지지로 이어지는 않았으며, 주민이 지방의회를 신뢰할 때에만 제도개편안에 대한 정책적 동의가 유의하게 강화되는 것으로 나타났다. 이는 지방의회의 제도적 권한 확대 논의가 단순 성과 홍보만으로는 충분하지 않으며, 성과가 '신뢰가능한 기관'이라는 인식으로 전환될 때 비로소 주민 지지를 확보할 수 있음을 시사한다.

#### 4. 매개효과 검증 : 신뢰의 ‘병목(bottleneck)’ 혹은 ‘교두보(bridgehead)’

부트스트래핑 분석 결과, ‘성과 인식 → 기관 신뢰 → 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지’의 간접효과(indirect effect)는 0.234( $p < .05$ , 95% CI [0.158, 0.321])로 통계적으로 유의하게 나타났다.

〈표 7〉 부트스트래핑을 이용한 매개효과 검증 결과

구분	경로 (Path)	표준화 계수 ( $\beta$ )	95% 신뢰구간	p값	판정
총효과	성과 인식→제도 지지	.316	[.210, .425]	.000***	유의함
직접효과	성과 인식→제도 지지	.082	[-.042, .198]	.142	기각
간접효과	성과 인식→기관 신뢰 → 제도 지지	.234	[.158, .321]	.004***	채택

주: 부트스트래핑 2,000회 반복, 95% 신뢰구간이 0을 포함하지 않으면 통계적으로 유의한 것으로 판단하였음. \*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$ .

직접효과는 유의하지 않았으므로, 이는 기관 신뢰가 성과인식과 제도개선 지지 사이를 완전 매개(full mediation)하고 있음을 보여준다. 이러한 완전 매개 효과는 신뢰의 병목 현상(Trust Bottleneck)을 설명해 준다(Van de Walle & Bouckaert, 2003; OECD, 2017). 즉, 지방의회가 성과를 창출하더라도 그것이 주민의 기관 신뢰로 전환되지 않는다면, 해당 성과는 자율성 강화형 제도개선 지지로 연결되기 어렵다는 것을 의미한다. 역으로 말하면, 신뢰는 성과를 지지로 전환시키는 핵심 매개경로로 기능한다고 볼 수 있다. 이는 지방의회 발전 전략에서 신뢰 구축이 선택이 아닌 필수 조건임을 시사한다.

## V. 결론

### 1. 연구결과의 요약

이 연구는 1,000명의 대국민 인식조사 데이터를 활용하여 지방의회의 성과, 신뢰, 제도 지지 간의 구조적 관계를 실증 분석하였다. 연구결과를 요약하면, 지방의회 의정활동 성과 인식은 기관 신뢰를 높이고, 이러한 기관 신뢰가 지방의회 자율성 강화형 제도개선 지지로 이어지는 것으로 나타났다.

이 연구는 기존의 단편적인 성과 연구나 법제도 연구의 한계를 고려하여, 지방의회 제도 발전의 메커니즘을 통합적으로 설명하고자 했다. 성과와 지지 사이에 존재하는 ‘블랙박스’가 바로 ‘신뢰’임을 확인하고, 매개효과를 검증함으로써 정치적 신뢰 연구의 외연을 지방자치 영역으로의 확장을 시도해 보았다. 한국적 맥락에서는 ‘일 잘하는 의회’와 ‘신뢰받는 의회’는 구분되는 개념이며, 제도개선을 위해서는 후자가 반드시 전제되어야 함을 확인하였다.

기존 선행연구 경향에서 볼 때, 이 연구는 다음과 같은 차별성을 지니게 된다. 첫째, 규범적 주장의 실증적 검증이다. 학자들과 지방의원들이 당위적으로 주장하는 지방의회법 제정 문제를, 국민 설문 데이터(실증 데이터)를 통해 분석한 점이다. 둘째, 이 연구는 지방의회 의정활동 성과 인식과 제도개선 지지 사이를 연결하는 핵심 매개기제로서 기관 신뢰의 역할을 실증적으로 확인하였다. 기존 지방의회 연구들이 ‘성과 측정’이나 ‘제도 개선’ 둘 중 하나에만 초점이 맞추어져 왔다면, 이 연구는 그 둘 사이를 연결하는 다리가 바로 ‘주민의 기관 신뢰’임을 구조방정식 모형으로 실증했다. 셋째, 지방자치 분야로의 이론적 확장이다. 주로 중앙정부나 대통령, 국가 정책에 적용되던 ‘성과-신뢰-수용성’ 모형을 한국의 ‘지방의회’라는 맥락에 적용했다.

## 2. 정책 제언

이 연구의 결과는 현재 지방의회와 관련된 법률의 제·개정 추진과 관련해서 향후 다음과 같은 정책적 시사점을 제공한다.

첫째, 제도개선 추진 논리의 패러다임 전환(Paradigm Shift)이 필요하다. 현재 지방의회는 일을 더 잘하기 위해 권한이 필요하다(先 권한, 後 성과)는 논리를 펴고 있다. 그러나 분석 결과, 주민들은 신뢰가 전제되지 않은 상태에서의 권한 확대 요구에 동의하지 않았다. 따라서 지방의회는 권한 부족을 호소하기에 앞서, 스스로 책임성을 강화하는 조치를 선행해야 한다. 이를 위해 책임성(accountability) 기반의 제도 개선 전략을 수립해야 한다.

둘째, 윤리성 강화를 통한 ‘신뢰 자본’의 축적이 시급하다. 이 연구에서 신뢰는 제도 지지의 유일한 통로였다. 따라서 지방의회는 신뢰를 저해하는 요인을 제거하는 데 노력을 기울여야 한다. 구체적으로 그간 논의되고 있는 이슈들에 대한 제도화를 검토해야 한다. 가령, 윤리특별위원회의 상설화 및 민간위원 참여 의무화(문상덕, 2012; 금창호 외, 2021), 겸직 금지 규정의 위반 시 제재 강화(하혜영, 2021; 행정안전부, 2025), 의정비 심의 과정의 투명성 확보(금창호 외, 2021; 문상덕, 2012), 의정활동 정보의 선제적 공개(이정철, 2016; 김건위·주희진, 2025) 등을 통해 주민들이 의회를 ‘도덕적인 기관’으로 인식하도록 만들어야 한다.

셋째, 체감형 성과 중심의 의정활동으로의 전환이다. 주민들은 단순한 조례 건수 증가가 아니라, 자신들의 요구에 지방의회가 얼마나 민감하게 반응했는가(responsiveness)를 성과로 인식한다. 따라서 의정보고회 형식을 일방적 성과 홍보에서 주민 공청회 방식의 쌍방향 소통으로 개선을 검토해야 한다. 또한, 지역 소멸 대응이나 생활 안전과 같이 주민의 삶과 직결된 생활 밀착형 조례를 발굴하고 입법화하는 데 의정 역량을 집중해야 한다.

넷째, 지방의회 관련법 제·개정안 내에 주민 통제 장치의 명문화이다. 주민들이 권한 강화를 우려하는 핵심 이유는 견제받지 않는 권력에 대한 불신이다. 따라서 현재 논의 중인 지방의회법안에 주민소환 요건의 합리적 완화, 주민참여예산제의 의회 예산 적용 의무화, 의정 모니터링단 운영의 법제화 등 주민이 의회를 실질적으로 통제할 수 있는 장치를 포함시켜야 할 것이다. 이러한 통제 장치가 함께 제시될 때, 주민들은 지방의회법 제정을 지방의원의 특권 확대가 아닌 주민 주권의 실현으로 받아들일 것이다.

### 3. 연구의 한계 및 향후 과제

이 연구는 횡단면 자료를 활용한 분석이라는 점에서 성과 인식과 기관 신뢰 간의 상호 인과가능성을 완전히 배제할 수 없다. 특히 지방의회에 대한 기존의 문화적 불신이나 정치사회화 경험이 성과평가 자체를 선행적으로 규정했을 가능성도 존재한다. 따라서 향후 연구에서는 패널자료 또는 실험설계를 활용하여 문화적 신뢰와 성과 기반 신뢰를 보다 엄밀하게 구분하고, 양자의 상대적 설명력을 비교할 필요가 있다. 또한 지방의회에 대한 신뢰가 광역·기초 수준, 지역 정치문화, 세대별 정치효능감에 따라 어떻게 달라지는지 탐색할 필요가 있다. 또한 향후 패널 데이터(panel data) 구축을 통해 성과 인식의 변화가 시계열적으로 신뢰와 지도에 미치는 동태적 영향을 분석하는 후속 연구가 필요할 것이다. 또한, 광역의회와 기초의회 간의 인식 차이, 또는 지역별 정치 문화(보수/진보)에 따른 조절 효과를 분석하는 연구로 확장될 필요가 있다.

## 【참고문헌】

- 금창호 외. (2021). 「2030 지방의회 미래비전과 발전과제」. 한국지방행정연구원.
- 김건위·주희진. (2025). 「지방의회 의정활동 평가 및 발전방향 연구: 대국민 인식조사를 중심으로」. 연구보고서.
- 김서용·김선희. (2014). 정부신뢰와 정책수용: 세월호 사고 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 48(4): 93-122.
- 김순은. (2015). 「지방의회의 발전모형」. 조명문화사.
- 김순은. (2021). 문재인 정부의 자치분권 성과와 과제: 자치분권 2.0 시대의 제도적 토대. 「지방행정연구」, 35(4): 3-36.
- 김순은. (2024). 지방의회법의 필요성과 입법전략. 「한국지방자치학회보」, 36(1).
- 김진옥. (2019). 여성의 정치성향이 정치관심 및 정치신뢰, 정치효능감, 정치사회화에 미치는 영향. 「정치커뮤니케이션연구」, 20: 75-93.
- 대통령소속 자치분권위원회. (2023). 「자치분권 종합계획」.
- 문상덕. (2012). 지방의회제도의 문제점과 발전방안. 「행정법연구」, 34: 255-286.
- 박노수. (2025). 지방의회법 제정의 필요성과 방향. 「국정관리연구」. 제8권 제2호.
- 박통희. (2018). 한국 행정신뢰의 결정요인: 공정성과 성과를 중심으로. 「한국행정학보」, 52(2): 155-182.
- 소순창. (2021.11.10). 「지방의회 미래비전과 발전과제」. 행정안전부·한국지방행정연구원 주최 세미나 발표자료.
- 이내영. (2002). 세대와 정치이념. 「계간 사상」, 14(3): 53-79.
- 이숙중·유희정. (2010). 개인의 사회자본이 정치참여에 미치는 영향. 「한국정치학회보」, 44(4): 287-327.
- 이정철. (2016). 정부투명성이 정부신뢰 및 성과에 미치는 영향. 「국가정책연구」. 30(1): 73-95.
- 임재훈·윤영채. (2018). 정부정책 만족도가 정부신뢰에 미치는 영향: 관료신뢰의 매개효과를 중심으로. 「한국행정연구」. 27(1): 39-71.
- 정세욱. (2019). 「지방자치학(신정판)」. 서울: 법문사.
- 최봉석. (2023). 지방의회 인사권 독립의 실태와 개선방안. 「지방자치법연구」, 23(1): 89-118.
- 하혜영. (2021). 지방의회 관련 「지방자치법」 전부개정 주요 내용과 향후 과제. 「이슈와 논점」, 1809호. 국회입법조사처.
- 행정안전부. (2024). 「지방의회의원들의 의정활동에 필요한 기본사항 안내서」. 행정안전부.
- 행정안전부. (2025). 지방의회 의정활동 정보공개 항목 확대 시행(보도자료, 2025.6.30.).

- 홍준현. (2005). 지방분권화와 수도권-비수도권간 및 영호남간 지역격차. 「국가정책연구」, 19(1): 165-195.
- Abdi, Ahmed-Nor Mohamed, Ahmed Ibrahim Nageye, and Hassan Omar Sabriye. (2025). Examining the Effects of Public Participation on Residents' Trust in Local Government: The Mediating Effect of Perceived Responsiveness. *PLOS ONE*, 20(5): e0323047.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3(2): 115-137.
- Beerli, Itai, Anna Uster, and Eran Vigoda-Gadot. (2019). Does Performance Management Relate to Good Governance? A Study of Its Relationship with Citizens' Satisfaction with and Trust in Israeli Local Government. *Public Performance & Management Review*, 42(2): 241-279.
- Boyne, G. A. (2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3): 367-394.
- Dalton, R. J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press.
- Easton, D. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Easton, D. (1975). A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, 5(4): 435-457.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press.
- Gambetta, D. (1988). *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Basil Blackwell.
- Goldfinch, Shaun, Kiyoshi Yamamoto, and Saizo Aoyagi. (2023). Does Process Matter More for Predicting Trust in Government? Participation, Performance, and Process, in Local Government in Japan. *International Review of Administrative Sciences*, 89(3): 725-743.
- Goubin, Silke, and Staffan Kumlin. (2022). Political Trust and Policy Demand in Changing Welfare States: Building Normative Support and Easing Reform Acceptance?. *European Sociological Review*, 38(4): 590-604.
- Hardin, R. (2002). *Trust and Trustworthiness*. Russell Sage Foundation.
- Hakhverdian, Armen, and Quinton Mayne. (2012). Institutional Trust, Education, and

- Corruption: A Micro-Macro Interactive Approach. *The Journal of Politics*, 74(3): 739-750.
- Hetherington, M.J. (1998). The Political Relevance of Political Trust. *American Political Science Review*, 92(4): 791-808.
- Hood, C. (2000). Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains. *International Public Management Journal*, 3(1): 1-22.
- Hooghe, L. & Marks, G.(2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2): 233-243.
- Inglehart, R. & Norris, P.(2003). *Rising Tide: Gender Equality and Cultural Change around the World*. Cambridge University Press.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Jum C. Nunnally. (1978). *Psychometric Theory*, 2nd ed. New York: McGraw-Hill.
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An Integrative Model of Organizational Trust. *Academy of Management Review*, 20(3): 709-734.
- Mishler, W., & Rose, R. (2001). What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies. *Comparative Political Studies*, 34(1): 30-62.
- Mykxvoll, M. S., & Bygnes, S. (2022). Understanding bureaucratic support for coerced institutional change. *Governance*, 35(1): 283-302.
- Norris, P. (2011). *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P.(Ed.). (1999). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. New York: Oxford University Press.
- North, D.C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD. (2017). *Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2018). *Understanding the Drivers of Trust in Government Institutions in Korea*. OECD Publishing, Paris.
- Podsakoff, P. M., MacKenzie, S. B., Lee, J.-Y., & Podsakoff, N. P. (2003). Common method biases in behavioral research: A critical review of the literature and recommended remedies. *Journal of Applied Psychology*, 88(5): 879-903.

- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Rosenbluth, Frances McCall and Ian Shapiro. (2018). *Responsible Parties: Saving Democracy from Itself*. New Haven: Yale University Press.
- Rudolph, T. J. (2017). Institutional Context and the Conditional Nature of Political Trust. *Public Opinion Quarterly*, 81(4): 834-854.
- Stephen G. West, John F. Finch, & Patrick J. Curran. (1995) Structural Equation Models with Nonnormal Variables: Problems and Remedies, in *Structural Equation Modeling: Concepts, Issues, and Applications*, ed. Rick H. Hoyle .Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Van de Walle, S., & Bouckaert, G. (2003). Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality. *International Journal of Public Administration*, 26(8-9): 891-913.
- Van de Walle, Steven, Geert Bouckaert, and Bart Maddens. (2004). *Perceptions of Administrative Performance: The Key to Trust in Government?* Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.

---

김 건 위: 명지대학교에서 행정학 박사학위(논문: DEA를 통한 지방정부 정보화의 상대적 효율성 측정, 2004)를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 지방의정연구센터장으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 지방의회, 행정철학 등이며, 주요 연구보고서로는 “지방분권 확대에 따른 지방의회 의정역량 제고 방안 : 사무기구를 중심으로(2021)” 등이 있다(cigma@krlia.re.kr).