

---

# 국정관리연구

Journal of Governance Studies

---

제14권 제1호(통권32호)  
2019년 3월

성균관대학교 국정전문대학원



# 목 차

## 〈일반논문〉

조건부가치측정법(CVM)을 적용한 지역축제의 입장료 지불가치 추정: 부천시 봄꽃축제를 중심으로 / 채경진·조일형 .....	1
지역주민의 정책리터러시 결정요인: 아동친화정책을 중심으로 / 이영안·박미경·이홍재 .....	23
정부효과성과 사회신뢰 / 김상묵·김승현 .....	53
미술 관련 행정에서 미술품 평가제도 정책 연구 / 이동기 .....	83
The Administration of Ubiquity: Governance, Dataveillance, and the Smart City / David Oliver KASDAN .....	103



## 조건부가치측정법(CVM)을 적용한 지역축제의 입장료 지불가치 추정: 부천시 봄꽃축제를 중심으로

채경진·조일형

지방자치단체에서 수행하고 있는 대표적인 문화정책은 지역축제라고 할 수 있다. 하지만 지역축제는 대부분 정부보조금을 지원받아 개최되고 있기 때문에 보조금이 감소하게 되면 축제의 규모가 축소 혹은 폐지될 수밖에 없는 실정이다. 이에 따라 기존 연구에서는 축제의 내실화를 위해 축제 자체의 내부적 수익구조를 강화시키고 축제 유료화 도입에 대한 장기적인 관점에서 축제의 경제적 자립을 높일 수 있는 방안을 모색할 필요성이 있음을 강조하고 있다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 자생적 지역축제의 가능성을 탐색하고자 축제 입장료에 대한 지불의사액(WTP)을 추정하였다. 이를 위해 부천시 3대 봄꽃축제인 '원미산 진달래축제, 도당산 벚꽃축제, 춘덕산 복숭아꽃축제)를 연구대상으로 선정하였으며, 연구방법은 이중양분선택형 조건부가치측정법(CVM)을 활용하였다. 분석결과에 따르면, 부천시 봄꽃축제 방문객의 동 축제에 대한 1인당 지불의사는 2,444원으로 나타났고, 지불의사에 미치는 요인은 제시금액, 성별, 거주지로 나타났다. 부천시 봄꽃축제가 산과 꽃이라는 공공성이 강한 자원을 활용하여 추진되고 있지만, 본 연구결과를 통해 나타난 방문객들의 지불의사는 축제의 지속가능성 기반 마련이라는 측면에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

[주제어 : 조건부가치측정법, 지불의사, 지역축제]

### 1. 서론

1995년부터 본격화된 지방자치제도는 정치, 경제, 사회 등의 분야에서 지역중심의 정책과 사업으로 전환시켰다. 최근에는 지역주민의 삶의 질, 웰빙(Well-Bing), 행복 등과 같은 요소가 강조되면서 문화정책과 관련된 영역이 중요하게 다뤄지고 있는데, 여러 지방자치단체 역시 이러한 흐름에 대응하고자 지역의 문화적 특성을 발굴 및 개발하고 문화시설을 설립 하는 등 지역주민의 문화생활을 증진시키기 위

해 노력하고 있다.

지역축제는 앞선 여러 효과를 가져 올 수 있다는 점에서 지방자치단체에게는 매력적인 정책수단 중 하나인데, 그간 지방자치단체는 타 지역들과 차별화할 수 있는 역사, 문화, 산업, 자연 등을 활용하여 지역의 특색에 맞는 축제들을 개최 및 발전시켜 왔다(안태기 외, 2015; 정승환 외, 2017). 실제 지역축제는 특산물 판매, 입장료, 음식·숙박료 등의 수익을 창출하는 경제적 성과뿐 아니라, 주민들의 지역에 대한 애착, 시민의식 제고, 문화향유 수준 증대, 지역이미지 제고 등 비경제적 성과에도 긍정적인 영향을 미치고 있어 대다수 지방자치단체의 중요 정책으로 자리 잡았다(김창수, 2005; 정찬영 외, 2014; 이용관 외, 2014).

특히 이의 주무부처인 문화체육관광부에서도 1995년부터 매년 문화관광축제를 선정하여 우수한 지역축제를 육성하기 위해 지원하고 있는데, 문제는 대부분의 지역축제가 정부보조금의 지원규모에 큰 영향을 받는다는 점이다. 현재 지역축제의 대부분은 정부보조금을 지원받아 개최하고 있기 때문에 축제에 지원되는 정부 보조금이 감소하게 되면 축제의 규모가 축소되거나 폐지될 수 밖에 없는 실정이다. 이에 따라 여러 연구(김영남 외, 2011; 류정아, 2009; 정강환, 2011; 정찬영 외, 2014)에서는 정부 보조금으로 운영되는 축제의 자생력 강화를 위해서는 축제 자체의 내부적 수익구조를 강화시키고 유료화 도입을 통한 장기적 관점에서의 자생적 구조 방안에 대한 모색 필요성을 강조하고 있다.

비슷한 맥락에서 정찬영·이훈(2014)는 정부의 보조금으로 운영되는 지역축제가 향후 지속가능성을 가지기 위해서는 자발적 수익 창출이 필수적인데 이를 위한 방법으로 입장료 부과방식의 도입을 적극 검토해야 한다고 강조하였다. 즉, 축제를 통해 수익이 발생하고 경제적 가치가 증대되면 이것이 축제에 대한 재투자로 이어지고, 이는 결국 축제 참가자에게 보다 나은 양질의 축제 프로그램 및 서비스를 제공하는 선순환으로 이어질 수 있다는 점에서 긍정적 결과로 나타날 수 있다. 특히 축제 입장료를 도입한 보령머드축제, 안동국제탈춤페스티벌, 진주유등축제, 강진청자문화제 등의 축제에서 입장료 수익이 지역의 재정자립도 증가에 기여하고 있는 점은 시사하는 바가 크다(정찬영·이훈, 2014).

따라서 본 연구에서는 지역축제의 자생적 기반 구축에 주목하여 이의 가능성을 탐색하고자 입장료 지불가치를 추정하였다. 이를 위해 부천시 봄꽃축제의 관람객을 대상으로 조건부가치추정법(CVM: Contingent Value Method) 방식을 적용하여 축제 입장료에 대한 지불의사액(WTP: Willingness To Pay)을 측정하였다. 특히 부천시는 2017년 기준 총 18개의 축제를 개최해 축제도시를 지향하고 있으며, 부천판

타스틱영화제(BIFAN), 부천국제만화축제(BICOF), 부천국제애니메이션축제(BIAF) 등 대규모 콘텐츠 축제와는 달리 봄꽃축제가 현재 관람객들에게 무료인 점, 지역주민 중심의 축제추진위원회를 통해 개최되고 있다는 점, 지역주민뿐 아니라 외부 방문객들의 수가 매년 증가하고 있다는 점, 그리고 국비나 도의 보조금을 지원받지 않고(시는 홍보 및 행정 지원에 한정) 대부분 자체 예산으로 진행하고 있다는 점을 고려할 때 지역축제로서 자생적 강화 방안을 모색하기 위한 적합한 사례라고 할 수 있다. 이를 통해 본 연구에서는 최종적으로 축제의 입장료 지불의사액을 추정해 지역축제의 지속성을 확보하기 위한 유용한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

## II. 문헌 검토

### 1. 지역축제의 가치 측정방법

지방자치가 본격화 되면서 지방자치단체들은 지역경제 발전을 위한 하나의 수단으로 한정된 자원으로 최대의 효과를 창출하고, 지역 활성화 및 지역이미지 개선을 위한 관광자원으로서 지역축제를 활용해왔다(안성혜, 2008). 이러한 지역축제는 투입된 비용보다 많은 이윤을 얻을 수 있다는 점에서 경제적 효과에 대한 기대가 높다(Getz, 1997). Getz(1989)는 축제의 경제적 효과를 크게 관광객 지출 효과와 소득 효과 및 고용효과로 제시하고 있다. 즉 축제에서의 지출과 숙박, 교통, 쇼핑 및 인근 지역 관광을 위한 관광객 지출 효과와 축제 개최를 위한 투자 및 운영과정에서의 고용 창출 효과, 그리고 지역주민에 대한 소득증대 효과 및 연관 사업 파급효과를 창출한다는 것이다(오훈성, 2016: 28).

이러한 축제로 인한 지역의 경제적 파급력뿐 아니라, 축제 자체의 입장료 수입을 통해 지역축제가 국고보조금에 의존하지 않고 자생적으로 개최되고 질 좋은 축제 프로그램을 도입할 수 있다는 긍정적인 측면이 있다. 나아가 정찬영 외(2014)의 연구에서는 2012년 문화관광축제의 재정자립도 현황을 기준으로 축제 입장료를 도입한 보령머드축제, 안동국제탈춤페스티벌, 진주유등축제, 강진청자문화제 등의 축제에서 입장료 수익이 지역의 재정자립도 증가에 기여하고 있음을 제시하였다.

지역축제를 통해 발생하는 경제적 가치는 시장가치와 비시장적 가치로 구분될 수 있다. 먼저 시장가치는 시장 안에서 재화의 교환이 실제로 이루어지는 영역이다. 즉 지역축제를 통해 외부에서 유입된 경제가치로 지역경제의 수입증대와 이로

인한 파급효과로 볼 수 있다. 다음으로 비시장적 가치는 거래시장이 형성되지 않는 공공재의 특성을 보여준다. 축제의 사회적 기능에 의해 발생하는 가치인데, 여가공간으로서의 가치, 지역민의 소속감 및 자부심 고취 등의 경제적 가치와 관련된다(한상현, 2014: 40).

시장가치의 관점에서 지역축제의 경제적 가치를 분석하기 위해 국내연구에서는 주로 산업연관분석을 사용하였다(김상호, 2004; 김상호 외, 2009; 이충기 외, 2007; 이충기 외, 2008; 이충기 외, 2010; 이지석 외, 2008; 이지석, 2011; 김연형, 2008; 정성호 외, 2009; 정옥영 외, 2012; 오남현, 2012; 송학준 외, 2013; 이정훈 외, 2014; 황성수, 2017). 산업연관분석은 1990년대 후반부터 지역축제의 경제적 파급효과를 분석하기 위해 활발하게 이루어져 왔다. 이 방법은 노동, 자본 등의 생산요소와 중간재 투입·산출에 따른 산업 간 상호연관성을 바탕으로 경제적 파급효과를 평가하며(변상규, 2012; 이지석 외, 2008; 최성관, 2006), 축제 방문객의 지출로 인한 전 산업의 파급효과를 평가하는데 유용하기 때문에 관광 분야의 경제적 파급효과를 분석하는데 주로 사용되어왔다(Fletcher, 1989; Lee, 1992; 이충기 외, 2008). 하지만 산업연관분석은 구조적인 변화를 신속하게 반영할 수 없으며 분석대상 지역이 협소한 경우 지역 내 경제적 파급효과를 정확히 추산하는데 어려움이 있다는 한계가 있다(정옥영 외, 2012).

한편 비시장적 가치를 추정하기 위한 방법에는 직접추정방식과 간접추정방식이 있다. 직접추정방식은 편익을 제공받는 대상자들에게 면접이나 우편조사를 통하여 그 편익의 가치를 직접적으로 물어보는 방법으로 조건부가치추정법(CVM)이 가장 대표적이다. 반면 간접추정방식은 특정한 편익을 대체할 수 있는 실존하는 비용 혹은 경제수치를 이용하여 수요함수를 추정하는 방법이며, 여행비용모형(TCM), 선호가격모형(HPM) 등이 사용되고 있다(한상현, 2014: 42). 이 중에서 조건부가치추정법(CVM)은 사용가치와 비사용 가치를 추정할 수 있는 기법으로(송운강 외, 2015: 43) 지역축제의 지불의사액이나 경제적 가치를 분석한 연구들에서 주로 사용되고 있다.

본 연구처럼 지역축제에 대한 지불 가치에 초점을 두고 접근하는 경우 지역축제를 통해 개인이 얻을 수 있는 문화적, 심리적, 사회적 관점에서 나타나는 무형적 편익이 지불 가치에 포함될 수 있고 이것이 지불의사액에 반영될 것이다. 따라서 본 연구에서는 부천시 봄꽃축제 관람객의 지불 가치를 추정하기 위해 조건부가치추정법(CVM)을 활용하여 방문객의 지불의사액(WTP: Willingness To Pay)을 조사하였다.

조건부가치추정법을 수행하는 데에 사용할 수 있는 설문 유형에는 개방형, 지불카드법, 단일양분선택형, 이중양분선택형 등이 있다(변일용, 2008: 35-36; 이주형·

김명주, 2011: 228). 각각의 장단점은 다음과 같다. 첫째, 개방형 설문은 대상물과 지불수단만을 제시하여 간단하고, 설문자의 취향이나 의견 개입이 없다는 장점이 있으나, 응답자별 소비자잉여(compensating surplus) 격차와 문화재에 대한 선부른 판단으로 분석결과의 신뢰성을 저해할 우려도 있다. 둘째, 지불카드법은 소득계층에 따라 공공재 공급에 대한 의견 파악 가능하지만 응답 시 설문자가 제시한 상하한 기준에 의존하여 설문자의 판단에 영향을 받기 쉽다는 단점이 있다. 셋째, 단일양분선택형은 응답자의 선택과정을 단순화하여 응답률이 높고 지나친 변이 가능성이 적지만, 정보가 적어서 많은 표본수가 필요하며, 제시되는 금액을 심각한 고려 없이 긍정하거나 부정하는 경우에 발생하는 무조건적 긍정 또는 부정 편이가 발생할 가능성이 있다. 넷째, 이중양분선택형으로 이는 단일양분선택형에서 나타나는 문제를 해결 할 수 있다. 이 방법은 첫 번째 제시금액에 대한 양분선택 응답결과에 따라 한 번 더 금액을 제시하여 그에 대한 응답을 자료화하기 때문에 제시금액 설계가 잘못되어도 정정할 수 있다는 장점이 있다. 즉 초기값  $X$ 에 대해 “예”라고 응답하면 그보다 더 높은 금액  $X'$ 를 재차 질문하여 선택여부를 파악하고, 초기값  $X$ 에 대하여 “아니오”라고 대답하는 경우 이보다 낮은 금액  $X''$ 를 한 번 더 질문하여 이 금액에서 응답자가 지불할 용의가 있는지 조사하게 된다(이주형·김명주, 2011: 229~231). 이에 따라 본 연구에서는 응답의 편의를 최소화할 수 있는 이중양분선택형을 사용하여 지불의사액을 추정하였다.

## 2. CVM을 적용한 지역축제 관련 선행연구

지방자치제 도입 이후 지역축제는 급속히 증가하는 추세이다. 지역축제는 1949년 7개에 불과하였다가 점차 많아져 2017년 733개로 증가하였는데, 이는 지방자치제도의 시행과 이에 대한 대응으로 여겨진다. 특히 지역축제는 성장세가 가장 빠르고 경쟁력 있는 관광 상품으로 인식되고 있어(이장주, 2003), 지방자치단체의 재정확보를 위한 수단으로 적극 활용되고 있다. 이런 점에서 지역축제의 성공은 지역사회의 경제적 효과로 평가되기 때문에 각 지방자치단체들은 지역의 관광자원, 지역 특산물, 문화유산 등을 적극 활용하여 다양하고 특색 있는 축제를 기획 및 개최하고 있다(송운강 외, 2015: 43).

이에 따라 지역축제의 경제적 가치를 추정하기 위한 연구들이 다수 진행되어왔는데, 대부분 조건부가치측정법에 의한 지불의사금액을 통해 추정되고 있다. 우선 지역의 관광자원 및 특산물을 토대로 한 축제에 대하여 경제적 가치를 추정한 연구

들이 수행되었었는데, 송운강 외(2015)의 연구에서는 방문객을 대상으로 한 현장조사를 통해 한정된 표본을 확보하였던 기존의 연구와는 달리 전국민 조사를 실시하여 분석 자료의 신뢰성을 높이고자 하였다. 총 1,472명의 응답이 확보되었으며 이들을 대상으로 가상가치평가법을 활용하여 도출된 화천 산천어축제의 1인당 평균 지불의사금액은 약 7,820원인 것으로 나타났다. 다음으로 김정준(2016)의 연구에서는 내국인 227명, 외국인 205명을 대상으로 지불의사금액을 추정한 결과, 내국인은 18,458원, 외국인은 10,961원인 것으로 확인되었다.

이충기 외(2010)는 보령머드축제의 갯벌 생태관광자원의 지불의사금액을 추정하였는데, 가설적 편의를 최소화하기 위하여 실제상황(지로용지 발급, 주소 및 이름 요구)을 설정하여 접근한 것이 특징적이다. 1인당 지불의사금액을 추정된 결과 가설적 상황의 경우는 연간 44,123원으로 나타났으며, 지로용지 발급을 요구하는 실제상황의 경우 31,474원, 주소와 이름을 요구하는 실제상황의 경우 20,603원으로 추정되었다. 이를 통해 가설적 상황이 실제상황 보다 가치가 과대평가되고 있음을 지적하였다.

김채욱 외(2010)는 하이서울페스티벌의 지불의사 금액을 추정하기 위해 축제행사가 진행된 장소별(북촌, 여의도, 노들섬)로 구분하여 분석을 수행하였다. 분석결과에 따르면, 북촌은 4838.52원, 여의도는 2846.89원, 노들섬은 3321.94원으로 북촌이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 한상현(2008)은 부산국제영화제(PIFF)의 지불의사금액을 추정하기 위해 2007년에 실시된 12회 축제를 연구대상으로 하였고, 이를 통해 추정된 부산국제영화제의 1인당 연간 지불의사금액은 55,213원인 것으로 나타났다.

정찬영 외(2014)는 김제지평선축제를 대상으로 문화관광축제 졸업 이후 축제 자생력 확보를 위해 축제 입장료 정책으로 전환될 경우를 가정하여 축제 입장료 지불 가치 추정을 수행하였다. 로짓모형에서 추정된 계수를 이용하여 1인당 김제지평선 축제 입장료 지불의사금액의 절단된 평균을 계산한 결과 평균 10,504원으로 나타났다.

다음으로 전통문화축제에 대한 경제적 가치를 추정된 연구도 다수 수행되었다. 심상화(2009)는 UNESCO 세계무형유산인 강릉단오제를 대상으로 지불가치를 추정하기 위해 2008년도 강릉단오제에 방문한 방문객을 대상으로 설문조사를 수행하였다. 이를 토대로 추정된 1인당 지불의사액은 17,876원이었다. 이우경(2012)은 경산자인단오제의 경제적 가치를 평가하고자 하였다. 분석결과 응답자 175명 중 70명이 지불의사가 있는 것으로 나타났으며, WTP 평균값은 19,218원, 중앙값은 19,948

원으로 응답자의 1인당 입장료 지불의사는 약 2만원 정도인 것으로 나타났다.

이주경 외(2016)는 전주세계소리축제에 대한 전라북도 도민들의 경제적 가치를 추정하고자 하였다. 전라북도 도민들을 대상으로 총 306부의 설문을 실시하였으며, 이를 통해 도출된 전주세계소리축제의 1인당 평균 지불의사금액은 18,744원인 것으로 나타났다. 허중욱(2007)은 정선아리랑제를 대상으로 경제적 가치를 추정하기 위해 유효표본 659부를 토대로 분석을 수행하였다. 분석결과에 따르면 1인당 지불의사액은 약 12,261원인 것으로 나타났다.

선행연구를 종합해볼 때, 지불의사액을 추정하는데 있어서 영향을 미친 변수와 영향력의 방향, 즉 정(+)의 영향인지 혹은 부(-)의 영향인지는 지역축제마다 결과를 상이한 것으로 나타났다. 예컨대, 보령머드축제를 대상으로 한 이충기 외(2010)의 연구에서 성별과 소득은 통계적으로 유의미하지 않았으나, 화천 산천어 축제를 대상으로 한 송운강 외(2015)의 연구에서는 여자보다는 남자의 지불의사액이 높았으며, 소득이 많을수록 지불의사액이 높아지는 것으로 나타났다. 한편 연령의 경우는 두 연구 모두 지불의사액에 대한 영향력이 통계적으로 유의미하였으나, 이충기 외(2010)의 연구에서는 정(+)의 영향력을, 송운강(2015) 외의 연구에서는 부(-)의 영향력을 미치는 것으로 파악되었다. 지불의사액을 추정하기 위한 질문방식은 대부분의 연구에서 이중양분선택법을 사용하고 있었으며, 4-7개의 구간으로 구분하여 금액을 제시하고 있었다. 최소금액은 1,000원부터 시작하여 최대금액은 100,000원으로 대상축제마다 다소 차이가 있었다.

〈표 1〉 선행연구 정리

연구자	축제명	주요변수 <sup>1)</sup>	질문방식 (제시금액)	1인당 지불의사액
이충기 외 (2010)	보령 머드축제	성별, 연령(+), 소득, 축제만족도(+), 자연환경태도(+), 제시금액(-)	이중양분선택법 (1,000/2,000/ 5,000/10,000/ 20,000/ 100,000원)	가설: 44,123 실제_지로발급: 31,474원 실제_개인정보: 20,603원
송운강 외 (2015)	화천 산천어 축제	성별(남 ↑), 연령(-), 소득(+), 축제 품질(+), 재방문의사(+), 제시금액(-)	이중양분선택법 (2,000/5,000/7,000/ 10,000/15,000원)	7,820원
김정준 (2016)		성별(외국인 남 ↑), 연령, 소득, 만족도(-), 재방문의사, 추가지불액(-)	이중양분선택법 (1,000/2,000/3,000/ 6,000/12,000/ 30,000/60,000원)	내국인 18,458원 외국인 10,961원

연구자	축제명	주요변수 <sup>1)</sup>	질문방식 (제시금액)	1인당 지불의사액
김채욱 외 (2010)	하이서울 페스티벌	성별(남 ↑), 연령, 만족도, 지역주민여부, 직장유무, 지속개최희망(+), 서울이미지 제고, 수정보완필요(-)	직접질문법	복촌: 4,838.5원 여의도: 2,846.8원 노들섬: 3,321.9원
이성근 외 (2011)	함양 산삼축제	성별, 연령, 학력, 직업, 소득, 만족도(+), 거주지(함양군 ↓), 유지필요성(+), 필요성(+), 방문횟수(-), 제시금액(+)	이중양분선택형 (3,000/5,000/ 10,000/30,000/ 50,000원)	10,389원
한상현 (2008)	부산 국제 영화제 (PIFF)	성별, 연령, 혼인여부, 직업(+), 소득, 학력, 만족도, 재방문의사(+), 연간 관람횟수, 동호회가입, 영화선호도, 관람편수(+), 숙박(+), 대도시 거주자, 과거 방문경험, 참가횟수(+), 제시금액(-)	이중양분선택형 (3,000/5,000/ 10,000/20,000/ 50,000/100,000원)	55,213원
정찬영 외 (2014)	김제 지평선 축제	성별, 연령, 학력, 소득, 거주지(전라권 ↓), 제시금액(-), 방문경험, 동반유무	이중양분선택형 (2,000/4,000/ 8,000/16,000원)	10,504원
허중욱 (2007)	정선 아리랑제	성별, 연령, 학력, 직업, 혼인여부, 소득(-), 만족도, 추천의사, 재방문의사(+), 거주지(정선군 ↑), 최대지불의사액(-), 방문빈도, 교통수단, 소요시간(+), 동반형태(가족 및 친척 ↓), 정보획득 매체(정보매체 이용 ↑)	단일양분선택형 (3,000/5,000/ 10,000/15,000/ 20,000/25,000/ 30,000/50,000/ 100,000원)	12,261원
심상화 (2009)	강릉 단오제	성별, 연령(-), 직업, 학력(-), 소득, 주거지, 방문횟수(-), 재방문 의사, 체류기간, 교통수단(자가용 ↑), 동반형태, 만족도	진술선호방식	17,876원
이우경 (2012)	경산 자인 단오제	성별, 연령, 거주지, 학력, 직업, 소득(-), 인지도, 필요성, 방문횟수, 만족도(+), 지속추진	이중양분선택형 (3,000/5,000/ 10,000/20,000원)	19,218원
이주경 외 (2016)	전주 세계소리 축제	성별, 연령, 소득, 만족도, 거주지(익산 ↑), 학력, 축제인지, 방문경험(+), 재방문 경험, 필요성(+), 제시금액	이중양분선택형 (5,000/10,000/ 15,000/20,000원)	18,744원
한상현 (2014)	부산시 소규모 지역축제 (2곳)	성별, 연령, 소득, 직업, 자녀(있음 ↑), 학력(+), 거주지(축제개최지 ↑), 재방문의사(+), 만족도, 참가경험(있음 ↑), 참가횟수, 제시금액(-)	이중양분선택형 (1,000/3,000/ 5,000/7,000/ 10,000/ 15,000원)	A축제: 2,350원 B축제: 2,125원

본 연구에서 대상으로 하는 꽃 축제와 관련한 기존의 연구에서는 지불의사를 추정한 연구는 찾기 어려웠다. 다만, 고양국제꽃박람회를 대상으로 한 연구가 비교적

1) 굵은 글씨로 표기된 변수는 통계적으로 유의미한 변수임

많이 수행되었는데, 김주연 외(2016)와 이찬도(2017)는 고양국제꽃박람회의 서비스 품질이 참가자의 지각된 가치, 감정, 추천 및 재방문의도에 미치는 영향에 대하여 연구를 수행하였으며, 이제용(2018)은 고양국제꽃박람회의 매력속성이 지역이미지, 장소애착, 만족도, 충성도에 미치는 영향에 대하여 연구를 수행하였다. 이외에도 손재영 외(2006)는 꽃 축제의 방문동기에 대한 연구를 수행하였다. 이에 따라 본 연구에서 도출되는 지불의사액과 비교분석이 어렵다는 아쉬움이 있으나, 본 연구결과를 꽃 축제에 대한 지불의사액을 추정할 수 있는 기초자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

### 3. 부천시 봄꽃축제<sup>2)</sup>

부천시에서 시행하고 있는 3대 봄꽃 축제는 원미산 진달래축제, 도당산 벚꽃축제, 춘덕산 복숭아꽃 축제이다. 먼저, 원미산 진달래축제는 원미산의 진달래꽃을 소재로 하여 지역주민들의 화합을 도모하기 위해 열리는 지역축제로 2017년에 17회를 맞이하였다. 진달래꽃이 만발한 원미산의 아름다운 자연경관을 배경으로 매년 4월 다양한 볼거리와 먹거리를 제공하는 본 축제는 새롭고 다양한 특화체험 프로그램과 수준 높은 공연을 통해 축제 위상을 높이고 있다. 원미산 진달래축제는 부천시뿐만 아니라 서부수도권을 대표하는 꽃 축제로 거듭나고 있다.

다음으로 도당산 벚꽃축제는 1999년 첫 시작 이후 2017년에 19회를 맞이하여 부천시에서 가장 역사가 오래된 꽃 축제라고 할 수 있다. 본 축제는 벚꽃길이 있는 도당산에서 펼쳐지고 있으며 다양한 행사와 놀이, 이벤트들이 준비된다. 해마다 축제 때면 끝없이 이어진 새하얀 벚꽃 아래 20만여 인파의 행렬로 장관을 이루고 있다. 2016년에는 벚나무 아래 LED와 우산설치로 무지개 빛 꽃 터널 같은 환상적인 장관을 연출하여 큰 호응을 얻었다.

마지막으로 춘덕산 복숭아꽃축제는 2017년에 12회를 맞이하였다. 본 축제는 복숭아꽃 개화시기에 맞추어 열리고 있으며, 주민 및 외부 관광객들의 지속적인 관심과 사랑을 받고 있다. 주로 지역주민들 중심으로 지역자원을 활용한 프로그램과 발표회를 통해 지역주민간의 결속을 다지고 지역발전을 도모하는 소박하지만 지역의 전통을 이어가는 아름다운 축제로 평가받고 있다.

2017년도 부천시 봄꽃 축제는 3대 꽃 축제를 통합하여 진행되었으며, 다채로운

2) 부천시 3대 봄꽃 축제 홈페이지(<http://www.bucheon.go.kr/site/main/index145>) 및 부천시 블로그(<https://blog.naver.com/bucheon-city/220968022006>) 참고

볼거리와 먹거리, 그리고 즐길거리를 준비했을 뿐 아니라 근처 전통시장과 연계한 스탬프 투어를 운영하여 전통시장 활성화에도 기여하고자 하였다. 한편 3개의 축제 중 원미산 진달래축제와 도당산 벚꽃축제는 2016년부터 문화체육관광부에서 수집하는 지역축제 개최 계획에 포함되어 있다.

〈표 2〉 부천시 3대 봄꽃 축제 행사개요(2017년도 기준)

구분	원미산 진달래축제	도당산 벚꽃축제	춘덕산 복숭아꽃축제
주관	진달래꽃축제추진위원회	벚꽃축제추진위원회	복숭아꽃축제추진위원회
일시	4월 8일(토) - 9일(일)	4월 8일(토) - 9일(일)	4월 23일(일)
장소	진달래동산(원미산)	벚꽃동산(도당산)	복숭아꽃농원(춘덕산)
횟수	17회	19회	12회
주요행사	봄맞이 진달래 시민 대합창 (봄노래 합창)	도당별빛아래 벚꽃콘서트 (불꽃놀이, LED 우산)	어린이 복숭아꽃 축제 한마당 (그림그리기 대회, 주민노래자랑, 캐리커처)
전통시장 연계(스탬프 투어)	원미종합시장, 원미부흥시장	강남시장	역곡상상시장

### Ⅲ. 연구 설계

#### 1. 연구방법 및 변수설정

본 연구는 부천시 3대 봄꽃축제인 ‘원미산 진달래축제’, ‘도당산 벚꽃축제’, ‘춘덕산 복숭아꽃축제’를 대상으로 선정하였다. 부천시는 동 축제에 2017년 기준 4,500만 원의 예산을 지원했지만 홍보 예산이 주를 이루고 있고, 시 자체적으로 지역축제 분야의 재정자립 확보를 주요목표로 설정하고 있는 만큼 경쟁력 확보를 위한 다각적 방안이 검토되어야 하는 시기이다. 특히 지역 축제라는 측면에서 중장기적으로 유료화하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이며, 이 경우 지역의 꽃이라는 자원은 공공적 성격이 크기 때문에 만약 이를 유료화하기 위해서는 적절한 입장료 금액 산정이 무엇보다 중요하다.

이때 입장료는 수요자인 이용자의 지불의사(WTP)를 통해 추정될 수 있고, 1인당 지불의사 금액을 통해 최종 지불가치를 추정할 수 있고 참고자료로 활용될 수 있을 것이다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 부천시 봄꽃축제 기간 동안 축제장소

인 세 지역에서 방문객을 대상으로 지불의사 금액을 조사하였다. 지불의사 금액은 현재 입장료가 없는 상황이기 때문에 오해를 최소화하기 위해 면대면의 충분한 설명을 통해 진행되었으며, 가상의 지불상황을 명확하게 인지할 수 있도록 봄꽃축제의 입장료로 설정하였다.

부천시 봄꽃축제 입장료의 지불가치를 추정하기 위해 이중양분선택형 설문형태의 조건부가치측정법(CVM)을 적용하였다.<sup>3)</sup> 이 방법은 응답자가 제시된 금액에 지불의사가 있으면 WTP는 해당 금액보다 크거나 같다고 할 수 있으며, 지불의사가 없다면 제시된 금액보다 작다는 것을 이용해 확률곡선을 구할 수 있는데 이중양분선택형 방법은 이를 두 번 실시하게 되는 방법이다(한상현·김재석, 2013: 401). 즉, 최초 제시금액에 대한 응답결과에 따라 제시금액을 2배로 높이거나 혹은 1/2배로 낮춰 추가적으로 제시함으로써 응답자의 지불의사 금액을 좀 더 정교하게 추정할 수 있는 장점이 있다.

따라서 본 연구에서는 이중양분선택형 CVM 모형을 적용하였고, “제시금액 A에 대해 응답자가 지불의사가 있을 때 그보다 높은 금액 B를 제시하며, 제시금액 A에 대해 응답자가 지불의사가 없을 때 그보다 낮은 금액 C를 제시하였다. 응답확률을  $\pi$ 라 할 때, 제시금액 A, B에 대한 지불의사가 있을 확률은  $\pi^{YY}$ , A는 있지만 B에는 없을 확률은  $\pi^{YN}$ , A에는 없지만 C에는 있을 확률은  $\pi^{NY}$ , A, C에 모두 없을 확률은  $\pi^{NN}$ 으로 구분될 수 있으며, 다음과 같은 로그우도(log-likelihood)함수로 표현할 수 있다”(한상현, 2014).

$$\ln L^D(\theta) = \sum_{i=1}^N [d_i^{YY} \ln \pi^{YY}(A_i, B_i; \theta) + d_i^{YN} \ln \pi^{YN}(A_i, B_i; \theta) + d_i^{NY} \ln \pi^{NY}(A_i, C_i; \theta) + d_i^{NN} \ln \pi^{NN}(A_i, C_i; \theta)]$$

최종적으로 지불의사 금액의 추정은 도출된 함수의 적분을 통해 계산하였는데, Hanemann(1984)이 제안한 세 가지 적분방법을 사용하여 평균값을 도출하였다. 최대우도법(maximum likelihood estimation)을 이용한 이항로짓모형<sup>4)</sup>을 가정하였는

3) 그간의 CVM 조사방법에서는 전략적 편익, 무임승차편익, 제시금액의 출발점편익 등이 발생되었는데, 이중양분선택형 추정방법은 이를 통제하는 방법으로 선호되고 있다(한상현·김재석, 2013: 400-401).

4) 종속변수가 이분형으로 구성되어 있을 경우, 일반적인 회귀모형이 아닌 이항로짓모형을 사용하는 것이 적합하다. 이항로짓모형은 해당사건의 발생확률을 예측하기 위하여 사용된다(최열 외, 2014). 이항로짓모형은 0과 1로 나타내어짐에 따라 종속변수 y의 결과 범위가 0과 1사이의 확률로 나타나며 조건부 확률 분포가 아닌 이항 분포를 따른다. 즉 본 연구에서 종속변수는 제시금액에 대한 지불의사 여부, 즉 지불의사가 있으면 1, 없으면 0으로 측정되기 때문에 이항 분포를 따르게 된다. 따라서 이항로짓모형을 통해 분석을 수

데, 이를 추정하기 위해 전술한 선행연구에서 사용한 변수를 적용하였다. 특히 부천시 꽃 축제와 관련하여 입장료 지불의사에 영향을 미칠 것으로 예측되는 변수를 선정하였다. 우선 인구통계학적 변수로는 거의 모든 선행연구에 포함된 성별, 연령, 소득(이충기 외, 2010; 송운강 외, 2015; 김정준, 2016; 김채욱 외, 2010; 이성근 외, 2011; 한상현, 2008; 2014; 정찬영 외, 2014; 허중욱, 2007; 심상화, 2009; 이우경, 2012; 이주경 외, 2016), 그리고 거주지와 학력(이성근 외, 2011; 한상현, 2008; 2014; 정찬영 외, 2014; 허중욱, 2007; 심상화, 2009; 이우경, 2012; 이주경 외, 2016)을 포함하였다. 다음으로 제시금액(이충기 외, 2010; 송운강 외, 2015; 이성근 외, 2011; 한상현, 2008; 2014; 이주경 외, 2016), 방문경험(한상현, 2008; 2014; 정찬영 외, 2014; 이주경 외, 2016), 동행인(정찬영 외, 2014), 체류시간(심상화, 2009)을 변수로 선정하였다.

〈표 3〉 지불의사 영향요인 분석을 위한 변수설정

변수설정		변수설명
종속변수	지불의사	제시금액에 대한 지불의사여부(1:있음, 0:없음)
설명변수	제시금액 (AMO)	1,000원, 2,000원, 3,000원, 4,000원, 5,000원
	성별 (GEN)	1: 남성, 0: 여성
	연령 (AGE)	1. 10대, 2: 20대, 3: 30대, 4: 40대, 5: 50대, 6: 60대 이상
	거주지 (RES)	1: 부천 지역 거주, 0: 부천 이외 지역 거주
	학력 (EDU)	1: 중졸 이하, 2: 고졸, 3: 대졸, 4: 대학원졸
	소득 (INC)	1: 100만원 미만, 2: 100만원~200만원 미만, 3: 200만원~300만원 미만, 4: 300만원~400만원 미만, 5: 400만원 이상
	방문경험 (VIS)	1: 없음, 0: 있음
	동행인 여부 (COM)	1: 있음, 0: 없음
	체류시간 (TIM)	1: 2시간 이하, 0: 2시간 초과

주. 설명변수에서 성별, 거주지, 방문경험, 동행인 여부, 체류시간은 더미변수(dummy variable)화 하였다.

## 2. 자료수집

본 연구의 설문조사는 부천시 3대 봄꽃축제 행사기간 중 이뤄졌다. 축제기간이 이틀인 원미산과 도당산은 2017년 4월 8일-9일 양일간 조사가 실시됐으며, 춘덕산은

행하였다.

2017년 4월 23일에 실시되었다. 설문조사는 부천시 산하기관인 부천문화재단을 통해 수행되었으며, 설문대상자는 이해관계가 없는 축제방문객 전체모집단 중 축제장소를 떠나는 방문객을 대상으로 무작위 추출방식(random sampling)으로 진행되었다.

특히 세 축제지역 간, 최초 제시금액 그룹 간 균등한 비율로 배분·수거되도록 노력하였는데, 최초 제시금액을 5개 구간(1000원, 2000원, 3000원, 4000원, 5000원)으로 구분하고 그룹 당 약 20%를 원칙으로 균등하게 배치하여 지불가능 금액을 조사하였다. 최초 제시금액 구간은 사전 조사(pilot test)에 의해 도출된 금액을 기준으로 구간을 설정하는 것이 타당하지만 동 축제의 경우 축제 기간이 짧아 이러한 과정을 충실하게 수행하기에는 어려움이 상존해 기존의 연구에서 제시된 금액을 적용하는 방법을 택했다. 따라서 이충기 외(2010), 한상현(2014)의 연구에서 제시된 가장 낮은 지불의사금액인 1000원을 수용해 시작점으로 잡았고, 다른 축제와 달리 산과 꽃이라는 자연이 축제를 대표하는 점을 고려해 최대금액을 5000원으로 한정해 1000원씩 균등하게 총 5개로 구간을 설정하였다.

지불의사 금액 추정을 위한 로지스틱 회귀분석(logistic regression) 및 적분 계산은 IBM사의 SPSS 22.0과 Microsoft사의 Excel 2013 프로그램을 사용하였다.

〈표 4〉 최초 제시금액에 따른 응답자 분포

구분	최초 제시금액 (원)	계		원미산		도당산		춘덕산	
		빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율	빈도	비율
1그룹	1,000	114	18.7	37	18.0	40	19.5	37	18.4
2그룹	2,000	116	19.0	42	20.5	38	18.5	36	17.9
3그룹	3,000	121	19.8	41	20.0	40	19.5	40	19.9
4그룹	4,000	129	21.1	40	19.5	43	21.0	46	22.9
5그룹	5,000	131	21.4	45	22.0	44	21.5	42	20.9
합계		611	100.0	205	100.0	205	100.0	201	100.0

설문응답자들의 인구통계학적 특성을 살펴보면 다음과 같다. 성별은 여성이 58.6%로 남성보다 높았고, 연령은 30대(27.4%), 20대(21.9%), 40대(20.3%)의 순으로 나타났지만 어느 정도 고른 분포를 보였다. 학력은 대졸이 52.9%, 고졸이 33.8%로 대부분을 차지했으며, 소득은 200만원-300만원 미만(30.2%), 100만원-200만원 미만(20%), 100만원 미만(19.7%), 300만원-400만원 미만(18.8%), 400만원 이상(11.3%)이 비교적 고르게 분포되었다.

거주지역은 부천시가 68.3%로 나타났으며 그 중에서도 원미권역이 36.3%로 가장 높았다. 직업은 자영업(32.9%), 주부(20%), 회사원(11.9%)의 순으로 나타났으며, 동행인은 가족(51.9%)이 과반을 차지했다.

〈표 5〉 인구통계학적 변수 (N=611)

구분		빈도	비율	구분		빈도	비율	
축제 장소	원미산	205	33.6	직업	자영업	199	32.9	
	도당산	205	33.6		회사원	72	11.9	
	춘덕산	201	32.9		전문직	18	3.0	
성별	남성	252	41.4		공공기관	51	8.4	
	여성	356	58.6		주부	121	20.0	
연령	10대	55	9.1		대학(원)생	24	4.0	
	20대	133	21.9		초중고학생	51	8.4	
	30대	166	27.4		무직	41	6.8	
	40대	123	20.3		기타	27	4.5	
	50대	89	14.7		참여 경험	처음 참여	499	83.3
60대 이상	40	6.6	전년도 참여	100		16.7		
학력	중졸 이하	53	8.9	거주 지역	부천시 <sup>5)</sup>	원미권역	219	36.3
	고졸	201	33.8			오정권역	97	16.1
	대졸	314	52.9			소사권역	96	15.9
	대학원졸	26	4.4		소계	412	68.3	
월평균 소득	100만원 미만	108	19.7		경기(부천 제외)	63	10.4	
	100만원~200만원 미만	110	20.0	인천	59	9.8		
	200만원~300만원 미만	166	30.2	서울	51	8.4		
	300만원~400만원 미만	103	18.8	기타	19	3.1		
	400만원 이상	62	11.3	체류 시간	60분 이하	132	23.1	
동행인 여부	가족	317	51.9		61분~120분 이하	199	34.9	
	친구	207	33.9		121분~180분 이하	130	22.8	
	동호회	14	2.3		180분 초과	110	19.3	
	혼자	73	11.9					

주. 무응답은 제외한 수치

5) 부천시는 2016년 7월 기초자치단체 최초로 '구'를 폐지하여 거주지 구분 시 편의를 위해 권역이라는 용어로 대체하였다.

## IV. 분석결과 및 논의

### 1. 지불의사 확률

본 연구에서는 최초 제시금액 설계는 전술한 것처럼 3000원을 중앙값으로 5개 구간인 1000원, 2000원, 3000원, 4000원, 5000원으로 구분하고 목표 표본 600명을 그룹당 20%씩 균등하게 수거되는 것을 목표로 하여 조사를 실시하였다. 부천시 봄꽃축제 입장료에 대한 지불의사를 조사한 결과 최초 제시금액에 대해 응답자 611명 중 177명인 29%가 지불의사가 있는 것으로 나타났다. 또한 최초 제시금액에 대해 '예'라고 응답한 대상자의 경우 이를 두 배로 올려 지불의사를 조사한 결과 '예'라고 응답한 대상자는 31.4%로 나타났으며, 최초 제시금액에 대해 '아니오'로 응답한 대상자의 경우 이를 반으로 낮춘 금액을 제시했을 때 '예'라고 응답한 비율은 34.5%로 나타났다.

〈표 6〉 제시금액에 따른 지불의사

최초제시금액 (원)	지불의사		최초제시금액 2배(원)	지불의사		최초제시금액 0.5배(원)	지불의사	
	예 (%)	아니오 (%)		예 (%)	아니오 (%)		예 (%)	아니오 (%)
1,000	68	46	2,000	28	40	500	15	31
	(59.6)	(40.4)		(41.2)	(58.8)		(32.6)	(67.4)
2,000	39	77	4,000	13	26	1,000	33	43
	(33.6)	(66.4)		(33.3)	(66.7)		(43.4)	(56.6)
3,000	28	93	6,000	5	22	1,500	29	62
	(23.1)	(76.9)		(18.5)	(81.5)		(31.9)	(68.1)
4,000	19	110	8,000	5	14	2,000	40	64
	(14.7)	(85.3)		(26.3)	(73.7)		(38.5)	(61.5)
5,000	23	108	10,000	4	18	2,500	29	77
	(17.6)	(82.4)		(18.2)	(81.8)		(27.4)	(72.6)
합계	177	434	합계	55	120	합계	146	277
	(29.0)	(71.0)		(31.4)	(68.6)		(34.5)	(65.5)

지불가능 이유에 대해서는 '지역 발전에 도움이 되기 때문'이라는 의견이 87명

(43.9%)으로 가장 많았고, ‘지역 대표축제로 충분한 가치가 있기 때문’이라는 의견이 41명(20.7%), ‘문화여가생활에 도움을 주기 때문’이라는 의견이 35명(17.7%)으로 나타났다.

반면 지불의사가 없는 경우 ‘지금도 충분한 문화소비활동을 하고 있다’는 의견이 113명(32.3%)으로 가장 높았고, ‘지불할 만큼 가치가 없다’가 72명(20.6%), ‘지불하기 부담스럽다/여유없다’가 43명(12.3%)으로 나타났다.

〈표 7〉 지불 가능/불가능 이유

지불 가능			지불 불가능		
이유	빈도	비율	이유	빈도	비율
지역 대표축제로 충분한 가치	41	20.7	지불하기 부담스럽다/여유없다	43	12.3
지역 발전에 도움	87	43.9	지금도 충분한 문화소비활동을 하고 있다	113	32.3
지역홍보 등 자부심	14	7.0	관심 없다	25	7.1
문화여가생활에 도움	35	17.7	지불할 만큼 가치 없다	72	20.6
기타	21	10.6	기타	97	27.7
계	198	100	계	350	100

## 2. 지불의사 영향요인

본 연구에서는 최대우도법(maximum likelihood estimation)을 이용한 로짓모형을 통해 지불의사 모형을 추정하였다. 로짓모형의 적합성은 Cox & Snell, Nagelkerke 계수 값을 통해 검증하였는데, Cox & Snell 및 Nagelkerke R제곱 값은 각각 0.037, 0.051로 양의 값을 보여 설명력은 다소 낮은 수준이었다<sup>6)</sup>. 다만 예측값이 65.7%로 나타났고 Hosmer & Lemeshow 값이 유의수준 0.077으로 통계적으로 유의미하지 않은 것을 고려할 때 본 연구의 추정모형은 적합하다고 볼 수 있다<sup>7)</sup>.

지불의사 모형의 추정결과 제시된 9개의 변수 중 3개의 변수인 제시금액(AMO), 성별(GEN), 거주지(RES) 변수가 종속변수인 지불의사에 통계적으로 유의미한 영향

6) 기존연구에서는 Cox & Snell와 Nagelkerke가 양의 값을 경우 설명력에 문제가 없는 것으로 해석하고 있다(허중욱, 2007; 정찬영 외, 2014)

7) Hosmer & Lemeshow test는 p값이 유의하지 않아야 적합하다고 할 수 있다(정찬영 외, 2014). 즉 Hosmer & Lemeshow 모형의 적합성 검증에서 유의확률의 값이 0.05보다 커야 모형이 적합하다는 귀무가설을 채택한다(허중욱, 2007).

을 주는 것으로 나타났다. 즉, 제시금액은 지불의사에 통계적 유의미성이 나타났지만 계수 값은 매우 낮게 나타났고, ‘남성’은 ‘여성’보다 지불의사가 높았고(+), ‘부천 지역 거주자’는 ‘부천 이외 지역 거주자’보다 지불의사가 높게(+ ) 나타났다.

〈표 8〉 지불의사 영향요인

변수명	B	S.E.	Wald	유의확률	Exp(B)
제시금액 (AMO)	.00014	.00007	4.345	.037**	1.000
성별 (GEN)	.473	.200	5.600	.018**	1.604
연령 (AGE)	.008	.078	.011	.916	1.008
거주지 (RES)	.388	.210	3.419	.064*	1.475
학력 (EDU)	-.050	.145	.120	.729	.951
소득 (INC)	-.130	.085	2.361	.124	.878
방문경험 (VIS)	.381	.277	1.892	.169	1.464
동행인 여부 (COM)	.063	.309	.042	.838	1.065
체류시간 (TIM)	.314	.197	2.531	.112	1.369
상수	-1.585	.677	5.485	.019	.205
-2 Log 우도	644.993				
Cox & Snell의 R제곱	.037				
Nagelkerke R제곱	.051				
Hosmer & Lemeshow	.077				
예측 값(%)	65.7				

\*p<0.1, \*\*p<0.05, \*\*\*p<0.01

### 3. 지불의사금액 추정결과

본 연구에서는 Hanemann(1984)이 제안한 지불의사금액 계산방법을 적용하여 1인당 지불의사 금액(입장료 납부 추정액)을 계산하였다. 앞서 분석한 지불의사 결정요인에서 통계적으로 유의미한 변수를 토대로 지불의사액을 추정하였다. 본 연구에서의 계산결과 전체평균값(WTP overall mean)은 7,808원, 절삭된 평균값(WTP truncated mean)은 2,444원으로 나타났다. Hanemann(1984)의 계산된 결과 중 절삭된 평균값을 추정 값으로 보는 것이 일반적이라는 주장에 따라(정찬영·이훈, 2014), 부천시 봄꽃 축제에 대한 1인당 지불의사금액(WTP)은 2,444원으로 추정가능하다.

〈표 9〉 지불의사금액의 추정결과

구분	계수(A)	평균(B)	A×B
제시금액(b)	0.00014		
성별	0.473	0.41	0.196046
거주지역	0.388	0.68	0.264662
상수	-1.585		-1.585
합계(a)			-1.12429
전체 평균값		7,808	
절삭된 평균값		2,444	

## V. 함의 및 결론

부천시 봄꽃축제 방문객의 동 축제에 대한 1인당 지불의사액은 2,444원으로 나타났다. 이것이 곧 동 축제에 대한 지불가치로 볼 수 있다. 동 축제가 산과 꽃이라는 공공성이 강한 자원을 활용하여 추진되고 있지만 지불의사 결과는 축제의 자생력이나 지속가능성 측면에서 시사하는 바가 크다. 이러한 수준의 지불의사금액은 글로벌 수준의 축제나 상업적 축제와 비교하면 낮은 금액으로 볼 수 있지만, 하이서울 페스티벌 초기(북촌: 4,838.5원, 여의도: 2,846.8원, 노들섬: 3,321.9원)이나(김채옥 외, 2010), 부산시 소규모 지역축제(A축제: 2,350원, B축제: 2,125원)처럼(한상현, 2014) 타 지역축제의 경우와 비교하면 어느 정도 유사한 지불의사액이 산출되었다고 볼 수 있다. 또한 실제 꽃 축제 중에서 입장료를 유료화(2018년 일반 성인 기준)하고 있는 거제섬 꽃 축제(3천원), 양주 꽃 축제(2천원) 등과 비교할 때도 비슷한 수준인 것으로 나타났다. 특히 기금방식이나 기부방식이 아닌 입장료라는 지불자의 저항력이 다소 높은 방법을 택함으로써 지불의사금액의 과대추정을 방지하고자 하여 현실적인 지불의사금액으로 평가될 수 있다.

본 연구에서는 제시금액, 성별, 거주지가 지불의사에 영향을 미치고 통계적으로도 유의미하게 나타났다. 우선 제시금액의 경우 타 연구에서 제시금액이 높아질수록 지불의사가 낮아지는 것이 일반적이지만 동 축제의 경우에는 제시금액이 높아질수록 지불의사도 높아지는 결과가 나타났다. 이 결과는 타 연구에서 제시한 최대 지불의사 구간이 최소 15,000원에서 최대 100,000원인 것에 반해 동 연구에서는 최대 5,000원의 지불의사액을 제시해 타 연구에 비해 낮은 지불의사금액을 제시했기 때문이다. 이러한 보수적 제시금액은 유사사례인 김채옥 외(2010), 한상현(2014)

의 제시금액이 아닌 도출된 결과 금액을 수용해 이를 제시금액을 설정해 최초 금액에 의해 결과가 왜곡되는 방법론적 편의를 최소화하고자 한 것이다(한상현, 2007).

둘째, 성별의 경우 남성이 여성보다 지불의사가 높게 나타났는데, 송윤강 외(2015), 김채옥 외(2010) 등의 연구결과에서처럼 축제의 지불의사는 남성이 여성보다 다소 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 거주지의 경우, 정찬영·이훈(2014)의 연구에서처럼 타 지역 응답자가 지불의사가 높게 나타나는 경우가 종종 있지만 이는 축제 성격에 따른 방문객의 성향 차이로 볼 수 있다. 실제 동 연구처럼 지역중심의 축제 성격을 가진 경우 지역주민의 지불의사가 더 높게 나타난 경우도 적지 않다(한상현, 2014; 허중욱, 2007 등).

한편 김익중(2016)의 연구에서는 3대 봄꽃축제의 경제적 효과를 분석한바 있는데 약 21억 원의 직접 경제효과를 가져온 것으로 분석되었다. 이를 통해볼 때 동 축제가 봄꽃이라는 대중적 콘텐츠를 기반으로 마을축제라고 하기에는 방문객 수가 많아 관광형 축제로서의 특징을 보유하고 있다고 볼 수 있는데,<sup>8)</sup> 동 연구결과는 향후 축제의 자생적 측면에서의 유료화 등 대안 고려시 참고자료로 활용 가능할 것이다.

본 연구에서는 부천시 봄꽃축제를 대상으로 방문객의 지불의사액(WTP)을 측정함으로써 축제의 지불가치를 추정하고 지불의사에 미치는 영향을 실증적으로 분석해보았다. 도출된 결과는 현재 지방자치단체마다 경쟁적으로 축제를 시행 중인 상황에서 지역축제의 자생적 환경 조성이나 지속가능성 측면에서 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

본 연구는 축제 방문객의 지불의사를 통해 실증결과를 도출하였음에도 불구하고 동 결과를 일반적 지역축제의 결과로 일반화하기에는 한계가 있다. 특히 해당 축제의 상황여건, 예컨대 먹거리촌이 형성되어 있는지, 대중교통을 통한 접근성이 용이한지, 주차장이 충분히 확보되어 있는지, 누구와 함께 방문하였는지 등에 따라 달라질 수 있는데, 이는 지불의사액을 추정하는데 영향을 미칠 수 있다. 따라서 향후 연구에서는 상황여건도 변수로 포함시킬 수 있는 정교한 연구 설계가 필요할 것으로 생각된다.

8) 봄꽃축제 기간 중 주요 진입로에 전자 감지기를 장착해 입장객을 파악한 결과 총 124,058명으로 나타났다.

## 참고문헌

- 김상호. (2004). “함평나비축제의 지역경제 파급효과.” 「한국지역개발학회지」, 16(3): 101-116.
- 김상호·여영숙. (2009). “지역축제의 경제적 파급효과에 관한 연구: 2007 함평나비축제를 중심으로.” 「관광연구저널」, 23(2): 57-76.
- 김연형. (2008). “지역문화축제의 지역경제파급효과에 관한 연구: 전주 국제 영화제를 중심으로.” 「응용통계연구」, 21(1): 125-140.
- 김영·이상영·신용광·김은자. (2004). “CVM을 이용한 안동민속축제의 가치평가.” 「농업경영·정책연구」, 1(1): .23-40.
- 김익중. (2016). 「부천시 3대 봄꽃축제 관광상품화 데이터분석 연구」, 부천시.
- 김주연·안윤주. (2016). “고양국제꽃박람회의 서비스품질이 참가자의 지각된 가치, 감정 및 재방문의도에 미치는 영향.” 「한국콘텐츠학회논문지」, 16: 600-608.
- 김한주. (2009). “지역산업연관분석을 이용한 경북권과 타권역간관광산업의 경제효과에 대한 비교분석.” 「관광연구」, 24(2): 219-237.
- 손재영·홍성도. (2006). “꽃 축제 방문동기에 관한 연구: 태백산 철쭉제를 중심으로.” 「관광학연구」, 30(6): 281-301.
- 송운강·박용민·양희원. (2015), “가상가치평가법(CVM)을 이용한 지역축제의 경제가치추정: 화천 산천어축제를 대상으로.” 「International Journal of Tourism and Hospitality Research」, 29(3): 41-50.
- 송학준·문지효·최상수·이충기. (2013). “한방의료 축제의 경제적 파급효과 분석 : 2011 제천한방바이오박람회를 중심으로.” 「호텔경영학연구」, 22: 221-233.
- 심상화. (2009). “전통문화축제의 경제적 가치 추정과 결정요인: 강릉단오제를 중심으로.” 「관광·레저연구」, 21(4): 41-56.
- 오남현. (2012), “환경자원을 활용한 지역축제의 지역경제파급 효과분석: 예천군 곤충바이오엑스포 축제를 사례로.” 「한국비교정부학보」, 16(3): 363-382.
- 이성근·김규섭·이관률. (2011). “개방형 CVM과 폐쇄형 CVM의 타당성과 신뢰성 비교 연구: 영천한양장수축제를 사례로.” 「한국지방자치연구」, 13(3): 1-18.
- 이용관·김혜인. (2014). “지역문화 관광 역량에 따른 축제의 집객 효과 분석.” 「문화정책논총」, 28(2): 154-173.
- 이정훈·김성우. (2014), “지역산업연관모델을 활용한 지역축제의 경제적 파급효과 분석: 의성마늘국제연날리기대회를 중심으로.” 「한국지방자치연구」, 16(2):

351-374.

- 이제용. (2018). “지역문화축제의 매력속성이 지역이미지, 장소애착, 만족도, 충성도에 미치는 영향: 2018 고양국제 꽃박람회를 사례로.” 「한국철도학회 학술발표대회논문집」, 519-521.
- 이주형·김명주. (2011), “이중양분선택형 CVM을 적용한 문화유산자원의 보전가치 (non-use value) 평가: 안동하회마을을 대상으로.” 「관광경영연구」, 49: 223-246.
- 이지석·윤정희. (2008), “지역축제의 경제적 파급효과 분석.” 「국제지역연구」, 12(1): 573-593.
- 이지석. (2011). “안동국제탈춤페스티벌의 경제적 파급효과 분석.” 「한국콘텐츠학회」, 11(10): 371-378.
- 이찬도. (2017). “축제서비스품질이 주변추천 및 재방문의도에 미치는 영향: 2017 고양국제꽃박람회를 중심으로.” 「한국엔터테인먼트산업학회논문지」, 11: 289-301.
- 이충기·이진형·송학준. (2007), “지역산업연관모델을 이용한 철새관광축제의 지역경제 파급효과 분석.” 「관광레저연구」, 19: 19-34.
- 이충기·윤유식·이병원. (2008), “풍기인삼축제의 경제적 파급효과 분석연구: 지역산업연관모델을 중심으로.” 「관광연구저널」, 22(2): 21-33.
- 이충기·최영준. (2010). “지역산업연관모델을 이용한 보령머드 축제의 경제적 파급효과 분석.” 「관광연구」, 25(5): 83-10.
- 이충기·김태균. (2010). “CVM을 이용한 보령머드축제 생태 자원의 경제가치 평가: 가설적 편익의 최소화 방법을 중심으로.” 「관광연구」, 25(4): 129-144.
- 이희재. (2000). “안동국제탈춤페스티벌이 지역경제에 미치는 영향.” 「안동개발연구」, 11: 153-185.
- 정성호·주수현. (2009). “부산불꽃축제의 산업연관효과분석 : 제4회 부산불꽃축제를 중심으로.” 「홍보학연구」, 13(1): 36-61.
- 정옥영·김영표. (2012). “2011 강릉단오축제의 경제적 파급효과에 관한 연구.” 「관광레저연구」, 24: 341-359.
- 정찬영·이훈. (2014). “축제의 경제적 지속성을 위한 축제 입장료 지불 가치 추정: 가상적 가치추정방법(CVM)을 이용하여.” 「관광연구논총」, 26(2): 153-174.
- 주수현·이선영·오홍철. (2009). “다지역산업연관표를 이용한 부산비엔날레의 경제적 파급효과분석.” 「관광레저연구」, 21(3): 189-202.

- 최성관. (2006). “지역이벤트의 지역경제 파급효과.” 「경제연구」, 24(4): 19-40.
- 한상현. (2007). “이중양분선택형 조건부 가치추정법을 이용한 문화유산 관광자원의 가치평가.” 「관광학연구」, 31(1): 443-464.
- \_\_\_\_\_. (2008). “지역문화축제의 경제적 가치평가에 관한 연구: 부산국제영화제를 중심으로.” 「관광연구」, 23(1): 231-251.
- \_\_\_\_\_. (2014). “소규모 지역축제의 경제성 평가에 관한 연구.” 「관광산업연구」, 8(2): 38-55.
- 허중욱. (2007). “경제적 가치 추정과 결정요인: 정선아리랑제를 중심으로.” 「관광연구」, 22(1): 343-363.
- 황성수. (2017). “궁중문화축전의 경제적 파급효과 분석에 관한 실증연구: 산업연관분석을 중심으로.” 「예술경영연구」, 42: 249-277.

Hanemann, M. (1984). “Welfare evaluations in contingent valuation experiments with discrete responses.” *American Journal of Agricultural Economic*, 67(3): 332-341.

「이뉴스투데이」. (2011), “경기 도내 이용자 제일 많은 버스정류소는 ‘수원역’.” 12.6

---

**채경진(蔡慶珍)**: 주저자. 2011년 가톨릭대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 한국문화예술위원회를 거쳐 현재 한국문화재정책연구원에 재직 중이다. 주요 관심분야는 문화예술 정책, 문화유산 정책, 정책평가이며, 주요 논문으로 “문화영향평가(CIA) 지표의 인과관계 분석: 문화재 정책을 중심으로”(2017, 문화정책논총), “문화예술정책 분야 협업 수준 측정 및 분석”(2015, 한국정책학회보), “우리나라 문화행정연구의 경향 분석(2013, 한국행정학보)” 등 다수가 있다(iamchae@kchpi.or.kr).

**조일형(趙一衡)**: 교신저자. 성균관대학교 국정관리대학원에서 2015년 행정학 박사 학위를 취득하고 현재 한국문화재정책연구원에 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책평가 및 분석, 안전 관리, 문화유산 등이며, 최근 주요 논문으로는 “A Weighted Displacement Quotient model for understanding the impact of Crime Prevention through Environmental Design: Evidence from Seoul, South Korea(2018)”, “공무원의 상대적 박탈감과 이직의도의 관련성에 대한 연구(2018)” 등이 있다(ihcho@kchpi.or.kr)

## 지역주민의 정책리터러시 결정요인: 아동친화정책을 중심으로

이영안·박미경·이홍재

본 연구에서는 지역주민의 정책리터러시 결정요인을 분석하고 정책적 시사점을 논의하고자 하였다. 이를 위해 지방정부에서 추진하고 있는 아동친화정책을 중심으로 지역주민의 개인적 요인인 인구사회학적 요인과 정책효능감, 정책적 요인인 지방정부의 정책PR을 독립변수로 설정하고, 이들 요인이 지역주민의 정책리터러시에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해 아동친화정책을 시행하고 있는 S시 지역주민들을 대상으로 설문조사를 실시하고 가설을 검증하였다. 위계적 회귀분석 결과, 전통적 정책리터러시에는 인구사회학적 요인인 연령과 자녀수, 정책PR과 정책효능감이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 기능적 정책리터러시에는 성(남성), 정책PR, 정책효능감이, 비판적 정책리터러시에는 연령과 학력, 자녀수, 정책효능감이 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과를 토대로 본 연구에서는 지역주민의 정책리터러시 향상을 위한 이론적·정책적 시사점을 제시하였다.

[주제어 : 정책리터러시, 정책효능감, 정책PR, 아동친화정책]

### 1. 서론

리터러시(literacy)는 주로 문자를 읽고 쓰는 능력, 즉 문해력을 의미하는 개념으로 이해되어 왔다. 리터러시가 다양한 영역의 연구주제로 논의됨에 따라 리터러시 개념의 범위도 지속적으로 확장되어 왔다. 초기 연구에서는 리터러시를 특정 대상이나 활동에 관한 지식 또는 이해 수준과 관련된 개념으로 간주되었다(Hofstetter et al., 1999). 최근에는 단순히 지식 및 이해 수준을 넘어 문제를 해결하고 정보관리, 문제와 사회적 맥락에서 해결책에 관한 해석, 소통, 평가, 성찰의 능력으로 확장되고 있다(Freire & Macedo, 2005: 98).

리터러시 수준에 따라 결과적인 측면에서 사회구조적 불평등 현상이 초래되거나 심화될 수 있다는 주장은 많은 문헌을 통해 확인할 수 있다. 이에 따라 많은 분야에

서 리터러시 영향요인 또는 결정요인에 대한 분석이 시도되고 있다. 정책리터러시(policy literacy)도 예외는 아니다. 속의민주주의(deliberative democracy)가 강조되는 상황에서 시민의 정책리터러시는 사회문제 해결과 정책효과 개선을 위한 중요한 개념으로 간주된다. 정책리터러시는 정부가 제공하는 정책정보의 효과적 활용과 정책과정의 참여, 효율적 민주주의는 물론 불필요한 사회적 비용 감소에 기여할 수 있다(윤영석·윤지웅, 2018; 정광호, 2008). 반면에 정책리터러시의 부족은 정책참여와 정책혜택의 불평등을 초래하고, 성숙한 공적 담론과 속의민주주의의 장애요인으로 작용할 수도 있다(임도빈·정현정·강은영, 2012: 5). 이러한 이유로 정책학 분야에서 정책리터러시는 최근 주목받는 연구 아젠다(agenda)라 할 수 있다.

정책리터러시의 유용성을 극대화하기 위해서는 정책리터러시를 결정하는 요인에 관한 체계적인 검토가 필요하다. 지금까지의 연구들은 '무엇이 정책리터러시를 결정하는가'에 관심을 가지고 연구를 수행해 왔다. 특히 인구사회학적 요인은 정책리터러시와 관련된 개인적 특성으로 간주되며, 많은 연구에서 정책리터러시 영향요인을 강조하고 있다. 정책대상의 성, 연령, 학력, 소득, 지역 등과 같은 인구사회학적 배경에 따른 정책리터러시 차이에도 불구하고 이들 요인의 영향력과 유의성은 일관되게 나타나는 것은 아니다. 리터러시와 관련된 기존 연구를 토대로 할 때 정책리터러시를 결정하는 요인은 인구사회학적 요인외에도 정책대상 개인의 특성과 정부-시민 관계를 포함하는 정보제공 등 다양한 요인에 의해 설명·예측될 수 있다.

정책리터러시와 결정요인의 다양성에도 불구하고 정책학 연구에서 정책리터러시에 관한 논의는 매우 제한적으로 수행되어 왔다. 최근 들어 정책리터러시에 관한 연구가 일부 보고되고 있지만 여전히 연구내용과 방법상의 한계를 지니고 있다. 특히 많은 선행연구들이 특정 정책리터러시만을 대상으로 접근하고 있어 정책리터러시별 다양한 논의가 수행되지 못하고 있다. 정책리터러시 개념의 다차원성을 반영하여 정책리터러시별 결정요인은 무엇인지, 이들 요인의 상대적 영향과 설명력은 어떠한지 등에 대한 경험적 분석이 필요하다.

이에 본 연구의 목적은 지역주민의 정책리터러시 결정요인을 분석하고 정책적 시사점을 논의하는데 있다. 특히 본 연구는 지방정부에서 추진하고 있는 아동친화정책을 중심으로 정책리터러시에 영향을 미치는 지역주민 개인적 요인과 지방정부의 정책적 요인에 주목한다. 개인적 요인으로 인구사회학적 요인과 정책효능감이 정책리터러시에 어떠한 영향을 미치는지, 정책적 요인인 지방정부의 정책홍보가 주민의 정책리터러시에 미치는 효과는 어떠한지 등은 주요 연구문제이다. 한편 본 연구가 아동친화정책을 연구대상으로 선정한 이유는 다음과 같다. 아동의 삶의 질과

권리 보장을 위해 많은 지방자치단체에서 아동친화도시(child friendly cities)를 추진하고 있다. 아동친화정책의 특성상 효과적인 목표달성과 성공적인 추진을 위해서는 정책에 대한 아동과 주민의 이해와 참여가 전제되어야 한다(이영안·이홍재, 2018). 이러한 측면에서 정책대상의 정책리터러시를 분석하는데 아동친화정책이 적합하다고 판단하였기 때문이다. 상기 논의를 통해 지역주민의 정책리터러시 향상에 필요한 정책정보와 아동친화정책의 효과적인 추진을 위한 기초자료를 제공하는데 기여하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 정책리터러시

정책학 분야에서 리터러시 개념에 대한 논의는 정치(political literacy), 문화(cultural literacy), 언론(media literacy), 정보사회학(digital literacy) 분야에 비해 다소 미흡한 측면이 있다. 국내에서는 정광호(2008)가 정책리터러시 개념을 소개하고 함수모형을 검토한 이후 후속 연구들이 보고되면서 정책리터러시에 대한 학술적 관심이 증가하고 있다. 그에 따르면 정책리터러시는 정치리터러시와 함께 시민리터러시의 한 부분으로 그 범위에 따라 협의와 광의의 정책리터러시로 구분된다(정광호, 2008). 협의의 정책리터러시는 정책의 과정과 내용을 이해할 수 있는 능력을 의미하며, 광의의 정책리터러시는 정책과정과 내용에 대한 이해를 바탕으로 정책이 미치는 개인과 사회, 국가라는 공동체에 어떠한 의미를 가지는지에 대한 이해와 통찰력으로 정의된다(임도빈 외, 2012; 정광호, 2008: 76). 이와 함께 리터러시 차원을 적용하여 정책리터러시를 전통적 리터러시(traditional literacy), 기능적 리터러시(functional literacy), 비판적 리터러시(critical literacy)로 구분하여 설명하고 있다. 전통적 리터러시는 정책 지식(policy knowledge) 및 정보의 이해 수준을 의미한다. 기능적 정책리터러시는 정책지식 및 정보 활용 능력 또는 정책에 적응하는 능력으로 실생활에서 정책을 얼마나 잘 활용하는지와 관련된다. 비판적 정책리터러시는 정책과정 및 내용에 대한 통찰력을 의미하는 것으로 특정 정책이 개인, 가족, 지역사회, 국가 공동체에 미치는 영향을 비판적으로 조망할 수 있는 능력으로 설명될 수 있다(정광호, 2008: 76-77).

이상의 논의는 정책리터러시 개념이 단일차원(uni-dimension)의 개념이기 보다

는 다차원적(multi-dimension) 개념임을 시사한다. 정책에 대한 이해와 지식만으로는 숙의민주주의 과정에서 효과적인 참여를 기대하기 어렵다. 정책대상자가 정책내용에 대해 이해하고 있더라도 정책대상자의 주관적 판단과 평가라는 해석적 과정을 거치기 때문에 정책 이용과 평가는 정책별 또는 수용자별로 다르게 나타날 수 있다(김현준·이일용, 2013: 92). 정부정책에 대한 이해를 기반으로 자신에게 필요한 정책을 일상적으로 활용하고 정책과정과 내용에 대한 비판적 사고와 평가 역량이 수반될 때 성숙된 민주 시민성이 발휘될 수 있기 때문이다.

정책리터러시 개념의 다차원성에도 불구하고 정책학 분야에서 정책리터러시 개념은 전통적 정책리터러시로 접근되는 경향이 있다. 최근 발표되고 있는 다수 논문에서 정책리터러시는 정책에 대한 지식과 이해(knowledge and understanding)로 정의 및 측정되고 있다. 예를 들어 정광호(2008)는 정책리터러시를 협의의 관점에서 '정책을 파악하고 이해할 수 있는 능력'으로 정의하고, 분야별 정부 정책(외교·안보·통일, 교육, 보건의료, 복지, 환경, 부동산, 문화예술, 노동정책)에 대해 어느 정도 잘 이해하고 있는가로 측정하고 있다. 이와 유사하게 최연태·박상인(2011) 역시 정책리터러시를 협의적 측면에서 '정책과정과 내용에 대한 이해력'으로 정의하고 '정책지식수준'으로 조작화하여 측정하고 있다. 윤영석·윤지웅(2018)은 정책리터러시를 정책자료를 수집하고, 관련 지식과 정보를 활용하여 정책을 이해하고 평가하는 역량으로서 규정한다. 하지만 개념 측정에 있어서는 정부에서 시행중인 기후변화 대응 정책에 대해 얼마나 알고 있는지로 조작화하고 있다. 이외에도 많은 연구에서 정책이해를 정책리터러시와 상호교환적 용어로 사용하고 있다(김현준·이일용, 2013; 우지숙, 2009; 임도빈 외, 2012). 이는 정책리터러시 개념의 다차원성에도 불구하고 정책과정과 내용에 관한 이해 또는 지식 수준을 의미하는 전통적 정책리터러시를 중심으로 접근되고 있음을 보여준다. 정책리터러시는 단순히 정책에 대한 인지 차원을 넘어 정책의 목표와 내용에 대한 정확한 이해를 기반으로 자신과 공동체의 문제해결 및 복지를 위해 능동적으로 정책을 이용할 수 있는 행위적 역량을 포함한다. 정책에 대한 인지적, 기능적 역량 외에도 정책이 개인, 가족, 지역사회, 국가 공동체에 미치는 영향을 평가하고 성찰할 수 있는 창의적 비판능력이 포함된 개념으로 이해되어야 한다. 이에 본 연구에서는 정책리터러시의 다차원성을 반영하여 전통적 정책리터러시, 기능적 정책리터러시, 비판적 정책리터러시로 구분하여 접근한다.

그렇다면 정책리터러시의 중요성과 유용성은 무엇인가? 기존 문헌에서 제시되고 있는 내용을 토대로 정책리터러시의 유용성은 시민과 정부 입장으로 나누어 살펴

볼 수 있다(Litva et al., 2002; Wolbring et al., 2012; 윤영석·윤지웅, 2018; 임도빈 외, 2012; 정광호, 2008). 시민의 입장에서 정책리터러시는 정부가 제공하는 정책정보의 효과적 활용을 가능하게 한다. 정책리터러시가 높을수록 정부에서 제공하는 법률, 예산, 각종 통계 등 정책 관련 정보의 활용능력은 개선될 수 있다. 정책리터러시는 시민들의 정책과정 참여를 촉진하는데 기여한다. 정책문제와 이를 해결하기 위한 정책에 대해 체계적으로 이해하고 있는 시민일수록 정책토론이나 정책속의 과정에서 자신의 견해를 논리적으로 제시할 수 있다. 이외에도 정책리터러시는 정책 혜택으로부터 배제 또는 불평등 수혜를 최소화 하는 데에도 긍정적으로 기여할 수 있다. 일부 시민들의 경우 정책의 존재 자체를 모르거나, 이용방법을 몰라 정책 수혜를 받지 못하는 경우도 다수 존재한다. 정책리터러시는 정책의 목표와 내용에 대한 이해를 토대로 정책이용 또는 수용에 긍정적인 영향을 줌으로서 정책과정에서의 배제 또는 정책수혜의 불평등을 최소화할 수 있다.

정부입장에서 정책리터러시는 민주주의 효율성 제고와 불필요한 사회적 비용을 감소하는데 기여할 수 있다. 최근 정책환경의 복잡성과 불확실성 증대에 따라 정책과정과 내용에 대한 더 높은 수준의 전문성이 요구되고 있다. 이러한 상황에서 높은 수준의 정책리터러시를 가진 이해관계자들의 참여는 정책의 전문성을 제고하여 합리적인 정책결정과 집행에 기여할 수 있으며, 이는 민주주의 효율성 제고에 도움이 될 수 있다. 정책리터러시가 부족한 이해관계자가 정책과정에 참여할 경우 오히려 새로운 사회문제를 야기할 수 있기 때문이다. 또한 정책리터러시는 정책과정에서의 난맥과 상반된 이해관계가 첨예하게 대립할 경우 갈등을 최소화함으로써 불필요한 사회적 비용을 감소시키는데 기여할 수 있다. 이와 함께 정책 내용, 가치, 효과에 대한 오해로 인해 정책순응과 지지를 확보하지 못할 경우 정책실패로 연결되는 경우도 종종 발견된다. 정책리터러시는 정책의 가치와 내용, 효과 등에 관한 올바른 이해를 가능하게 함으로써 정책순응과 지지를 확보하고, 정책실패와 정부실패를 제고시켜 효율적인 정책집행을 가능하게 한다.

## 2. 정책리터러시 결정요인

### 1) 인구사회학적 요인

개인의 특성 변인인 인구사회학적 배경은 많은 연구에서 리터러시 결정요인으로 검토되고 있다. 정책리터러시와 관련된 연구에서도 인구사회학적 배경은 중요한 요

인으로 간주된다. 정책리터러시 관점에서 정책이해 수준을 분석하고 관련 요인을 찾기 위해 성, 연령, 교육, 소득, 직업, 지역 등과 같은 인구사회학적 요인에 따른 정책리터러시 차이를 조사할 필요가 있기 때문이다(정광호, 2008). 이는 개인의 배경에 따라 정책의 지식과 이해 정도는 물론 정책이용 수준이 상이할 수 있기 때문으로 해석된다. 이러한 측면에서 정책이해나 인지, 또는 정책리터러시와 관련된 연구에서 인구사회학적 요인의 영향을 분석한 연구들이 보고되고 있다.

한국행정연구원(2005)의 경우 여성보다는 남성이, 고졸이하보다는 대졸자가, 저소득자보다는 고소득 집단에서 정책인지 수준이 높게 나타나고 있음을 보고함으로써 인구사회학적 변인에 따른 정책인지 수준의 차이를 보여주고 있다. 정광호(2008)는 여성보다는 남성이, 교육과 소득수준이 높을수록, 관리사무직일 경우 정책리터러시 수준이 높음을 보여주었다. 우지숙(2009)은 남성일수록, 연령이 많을수록, 교육수준이 높을수록 정책이해도가 높은 것을 확인하였다. 최연태·박상인(2011)은 수도권 지역주민일수록, 블루칼라군과 자영업자일수록, 학력수준이 높을수록 정책리터러시가 높음을 보여주었다. 윤영석·윤지웅(2018)은 기후변화 정책리터러시에 영향을 미치는 인구사회학적 요인으로 성, 연령, 학력, 소득, 정치적 성향을 포함시켜 논의하였는데, 여성보다는 남성이, 연령이 많을수록, 소득수준이 높을수록 기후변화 정책리터러시가 높음을 밝히고 있다.

정책리터러시에 대한 인구사회학적 요인의 영향력과 유의성이 일관되게 나타나는 것만은 아니다. 예를 들어 정광호(2008)의 연구에서는 성, 교육, 소득, 지역이 유의한 변인으로 나타나고 있는 반면 최연태·박상인(2011)의 연구에서는 지역, 직업, 학력, 종교가 유의한 요인으로 나타나고 있다. 우지숙(2009)의 연구에서는 성별과 연령, 교육이 유의한 영향요인으로 분석되기도 하였다. 특히 소득의 경우 정광호(2008)와 윤영석·윤지웅(2018)에서는 유의한 요인으로 분석되었지만 우지숙(2009)과 최연태·박상인(2011)의 연구에서는 유의하지 않았다. 이는 정책유형의 차이와 함께 인구사회학적 변수 외에 추가로 투입되는 다른 독립변수들의 통제효과 때문인 것으로 해석된다.

정책유형에 따른 차이에도 불구하고 관련 연구들은 인구사회학적 요인에 따라 정책리터러시 차이가 있음을 보여준다. 정책리터러시와 관련된 다수의 연구들이 인구사회학적 요인으로 성, 연령, 학력, 소득, 지역 등을 강조한다. 선행연구를 토대로 할 때 정책리터러시 결정요인으로 인구사회학적 요인을 선정하는 과정에서 정책의 특성을 고려할 필요가 있다. 정책의 내용과 특성에 따라 정책대상의 관심과 수요가 달라질 수 있기 때문이다. 아동친화정책을 대상으로 정책리터러시 결정요인을 분석

하고자 하는 본 연구의 경우 인구사회학적 요인으로 자녀수를 포함하여 논의하고자 한다. 아동친화정책의 1차적 정책대상이 지역사회 아동임을 감안할 때 자녀수는 아동친화정책의 수요와 밀접한 관련성을 가지며, 자녀수에 따라 아동친화정책에 대한 관심과 이용 수준은 상이하게 나타날 수 있기 때문이다. 예를 들어 자녀가 없는 가구보다는 자녀가 있는 가구가, 자녀수가 적은 가구보다는 자녀수가 많은 가구에서 아동친화정책에 대한 관심과 이용도가 높을 것으로 예상된다. 거주 지역의 경우 전국단위나 광역권 조사일 경우에는 고려대상일 수 있지만 본 연구처럼 특정 지방자치단체를 대상으로 하는 연구에서는 큰 의미가 없을 것으로 판단된다. 이상의 논의 내용을 반영하여 인구사회학적 요인으로 성, 연령, 학력, 소득, 자녀수를 선정하고 이들 요인과 정책리터러시 간의 관계에 관한 다음의 가설을 설정한다.

[가설1] 인구사회학적 요인(성, 연령, 학력, 소득, 자녀수)은 정책리터러시에 유의한 영향을 미칠 것이다.

[가설1-1] 인구사회학적 요인(성, 연령, 학력, 소득, 자녀수)은 전통적 정책리터러시에 유의한 영향을 미칠 것이다.

[가설1-2] 인구사회학적 요인(성, 연령, 학력, 소득, 자녀수)은 기능적 정책리터러시에 유의한 영향을 미칠 것이다.

[가설1-3] 인구사회학적 요인(성, 연령, 학력, 소득, 자녀수)은 비판적 정책리터러시에 유의한 영향을 미칠 것이다.

## 2) 정책효능감

리터러시 관련 연구에서 인구사회학적 요인과 함께 고려되는 변인으로 효능감을 들 수 있다. 효능감(efficacy)은 Bandura(1977)가 제시한 개념으로 자신에게 주어진 과업이나 문제를 성공적으로 수행할 수 있다는 믿음 또는 신념을 의미한다. 이후 효능감은 다양한 영역에서 태도와 행동을 예측하는 요인으로 간주되어 왔다. 특히 본 연구에서 관심을 가지고 있는 정책효능감과 유사한 용어인 정치효능감(political efficacy)은 Campbell, Gurin & Miller(1954)가 제안한 개념이다. 그들에 따르면 정치효능감은 “개인의 정치적 행동이 정치과정에 영향력을 미치거나 미칠 수 있다는 감정”을 의미한다(Campbell et al., 1954: 187). 정치효능감에 관한 초기 연구에서는 단일차원의 개념으로 이해되었지만 이후 많은 후속 연구들을 통해 내적 효능감(internal efficacy)과 외적 효능감(external efficacy)이라는 하위요인으로 구분되고

있다. 선행연구들은 정치효능감이 정치참여에 긍정적인 영향을 미치는 요인임을 강조해 왔다(구교태, 2014: 8; 송용훈·정문기, 2018: 558).

정책학 분야에서 정책효능감에 관한 논의는 매우 제한적이다. 정책효능감 개념에 대한 체계적인 논의와 합의도 존재하지 않는 것이 사실이다. 이러한 이유로 몇몇 연구에서는 정치효능감 개념을 활용하여 정책효능감을 정의하거나 정책효과에 대한 인식으로 정의하는 연구도 있다(박정훈·신정희, 2010; 주현정·이연택, 2015). 이들 연구는 인지된 유용성 등의 개념을 활용하여 정책의 집행으로 인해 개인이 인지하는 유용성 또는 정책혜택으로 설명한다. 예를 들어 박정훈·신정희(2010)는 정책효능감을 정책혜택과 정책우려로 구분하고, 정책혜택은 정책집행으로 인해 예상되는 인지된 유용성으로, 정책우려는 불확실한 상태에서 정책결과에 대해 개인이 인지하는 위협성으로 정의하기도 하였다. 이와 유사한 맥락에서 주현정·이연택(2015)은 정책효능감을 관련 정책의 집행에 대해 정책대상이 인식하는 효과로 정의하고, 측정을 시도한 바 있다. 정책효능감을 정책집행으로 인한 효과 인식 또는 인지된 유용성으로 접근할 경우 특정 과업수행을 위한 자신의 능력에 대한 믿음이나 신념으로서 효능감의 의미를 충분히 담아내지 못하는 한계가 있다. 이에 본 연구에서는 정책효능감을 정치효능감의 개념을 원용하여 살펴본다.

Craig, Niemi & Silver(1990)는 ‘정책과정참여의 효능감’ 개념에 대해 정의한 바 있다. 이들에 따르면 내적 효능감(internal efficacy)은 “정책과정에 대해 이해하고 참여할 수 있다는 자기 자신의 능력에 대한 믿음”을 의미한다. 외적 효능감(external efficacy)은 제도 기반 효능감과 당국자 기반 효능감으로 세분화된다. 제도 기반 효능감(regime-based external efficacy)은 ‘정책형성 및 정책집행에 국민의 참여를 촉진시키는 규정과 절차(rules and procedures)에 대한 기대’를 의미하며, 당국자 기반 효능감(incumbent-based external efficacy)은 “국민 요구에 반응하는 정부의 동기(motivation)와 능력(ability)에 대한 신념”을 말한다(Shingles, 1988: 5-7).

이상의 내용을 토대로 정책효능감 역시 내적 정책효능감과 외적 정책효능감으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 내적 정책효능감은 ‘특정 정책의 구성요소 및 과정에 대해 이해하고 참여할 수 있다는 자기 자신의 능력에 대한 믿음’으로 정의할 수 있다. 외적 정책효능감은 ‘정책결정자나 정책체제, 또는 정부가 시민의 요구에 적극 반응할 것이라는 인식’으로 정의될 수 있다. 지역주민은 자신의 정당한 이해관계가 정책과정에 적절히 반영되는 경험을 통해 정책에 대한 객관적인 이해와 긍정적인 태도를 가지게 될 것이다. 기존 연구에 따르면 개인의 정책효능감은 정책 이해와 경험, 그리고 참여와 지지에 긍정적인 영향을 미친다. 정책리터러시가 높을수록 정책

지지가 향상될 수 있다는 주장(오은비 외, 2016)과 정책효능감이 정책지지에 긍정적인 영향을 미친다(주현정·이연택, 2015)는 주장을 종합해 볼 때 지역주민의 심리적 요인으로서 정책효능감은 정책리터러시를 설명하는 예측요인으로 예상해 볼 수 있다. 이에 정책효능감과 정책리터러시 간의 관계에 관한 가설을 다음과 같이 설정할 수 있다.

[가설2] 정책효능감은 정책리터러시에 정(+의 영향을 미칠 것이다.

[가설2-1] 정책효능감은 전통적 정책리터러시에 정(+의 영향을 미칠 것이다.

[가설2-2] 정책효능감은 기능적 정책리터러시에 정(+의 영향을 미칠 것이다.

[가설2-3] 정책효능감은 비판적 정책리터러시에 정(+의 영향을 미칠 것이다.

### 3) 정책PR

정책PR(policy public relation)은 정책대상이나 정책이해관계자를 공중으로 설정하고 정부와의 관계성(organization-public relationships)을 파악하는 개념이다. Cutlip, Center & Broom(2006: 5)에 따르면 PR은 “조직과 그 조직의 성패에 영향을 미치는 공중 간의 상호 호혜적 관계를 형성하고 유지하는 관리활동”을 의미한다. 이를 정책PR에 적용해 보면 정책PR이란 정부를 포함한 공공기관이 시민 또는 정책대상자와 상호 호혜적 관계를 형성, 유지, 발전시켜 나가기 위한 커뮤니케이션 관리 활동으로 정의할 수 있다(박치성·명성준, 2007; 신호창 외, 2011; 이영안·이홍재, 2018).

정책PR 효과는 PR을 통해 ‘무엇이 변화하였는가’에 관해 주목한다. 정책PR 효과에 관한 논의들은 정책PR이 정부-시민 간의 장기적인 관계에 초점을 두고 상호이해를 통한 태도 및 행동변화의 수단이 될 수 있음을 강조한다. Dozier & Ehling(1992)은 PR이 목표 공중의 지식, 태도, 행동 변화를 유도할 수 있으며, Baskin, Aronoff & Lattimore(1997)는 정책PR이 정부와 공중 간의 커뮤니케이션을 통해 새로운 정책에 대한 자발적 이해와 흥미유발, 정책지지 획득과 참여 유도를 위해 필요하다는 견해를 제시한 바 있다. 한편 이영안·이홍재(2018)는 정책PR 효과인 정책대상의 행태변화를 태도이론에 적용시켜 정책PR 효과를 인지적, 정의적, 행동적 태도 변화로 구분하여 검토하고 있다. 인지적(cognitive) 측면에서 정책PR은 정책에 대한 정책대상의 객관적 사실의 이해와 지식 수준을 향상시켜 줄 수 있으며, 정의적(affective) 측면에서는 정책에 대한 주민의 선호(preference) 또는 정서 변화와 관련된다. 행동적(behavioral) 측면에서는 정책PR을 통해 특정 정책에 대한

이용 또는 참여 의도가 변화될 수 있다(이홍재·차용진, 2016; 이영안·이홍재, 2018: 195). 정책PR 효과에 관한 이상의 논의는 정책리터러시에도 적용할 수 있다. 정부가 정책PR을 통해 정책에 대한 정보를 효과적으로 제공한다면 인지적 측면에서 정책에 대한 객관적 사실의 이해와 지식(awareness and knowledge) 수준-전통적 정책리터러시-은 물론 행동적 측면에서 정책 이용 수준-기능적 정책리터러시-에도 영향을 미칠 수 있다.

Grunig & Hunt(1984)는 PR의 목표로 커뮤니케이션과 메시지 기억, 지식수용, 태도 및 행동 변화 외에도 평가의 형성과 변화를 제시하고 있다. 이와 유사한 맥락에서 Michealson & Stacks(2011)는 정책PR의 효과로 공중의 인지와 이해(awareness and knowledge), 흥미, 의도뿐만 아니라 창도(advocacy)와 같은 행태변화를 포함시켜 논의하고 있다. 여기에서 주목할 점은 정책PR의 효과로 정책에 대한 이해와 지지, 이용 또는 참여 수준만을 고려할 것이 아니라 평가와 창도의 효과도 고려되어야 한다는 것이다. 이러한 주장을 정책리터러시에 적용할 경우, 정책PR과 비판적 정책리터러시 간의 관련성을 추론해 볼 수 있다. 수용자 분석이론에 따르면 정책정보제공을 통해 정책대상자가 정책내용에 대한 이해가 생기더라도 정책대상자의 주관적 판단과 평가라는 해석적 과정을 거치기 때문에 정책에 대한 평가는 다르게 나타날 수 있다(김현준·이일용, 2013: 92). 이러한 측면에서 특정 정책이 개인이나 가족, 지역사회와 국가 공동체에 미치는 영향을 비판적으로 검토하고 평가할 수 있는 능력은 개인에 따라 상이할 수 있다. 유사한 맥락에서 정책PR의 효과로 제시되고 있는 창도는 비판적 사고 및 평가와 관련성이 있으며, 이는 비판적 정책리터러시와 무관하지 않다.

이상의 논의들은 아동친화정책의 PR과 지역주민의 정책리터러시 간의 영향관계에 관한 추론을 가능하게 한다. 정책PR 효과에 관한 논의를 토대로 할 때 지방정부가 아동친화정책의 필요성과 목표, 정책의 내용과 효과에 대해 정보를 제공할 경우 정책대상 또는 지역주민의 정책에 대한 이해 및 지식은 물론 정책의 이용 수준을 높이고(Baskin et al., 1997; Dozier & Ehling, 1992; Grunig & Hunt, 1984; 이홍재·차용진, 2016), 정책에 대한 비판적 사고를 증진시키는 데에도 기여할 수 있을 것으로 예상된다(Grunig & Hunt, 1984; Michealson & Stacks, 2011). 이에 정책PR과 정책리터러시 요인 간의 관계에 관한 다음의 가설이 설정될 수 있다.

[가설3] 정책PR은 정책리터러시에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

[가설3-1] 정책PR은 전통적 정책리터러시에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

[가설3-2] 정책PR은 기능적 정책리터러시에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

[가설3-3] 정책PR은 비판적 정책리터러시에 정(+)의 영향을 미칠 것이다.

### 3. 선행연구 검토

정책리터러시 결정요인에 관한 선행연구를 내용에 따라 구분하여 살펴본다. 지금까지 정책리터러시 연구는 정책리터러시에 영향요인에 관한 연구와 정책PR, 정책효능감과 정책리터러시(또는 정책이해)에 관한 연구로 구분할 수 있다.

첫째, 정책리터러시 영향요인에 관한 선행연구로는 정광호(2008), 우지숙(2009), 최연태·박상인(2011), 윤영석·윤지웅(2018)을 들 수 있다. 정광호(2008)는 8개 정책영역에 관한 이해수준을 정책리터러시로 정의하고, 정책리터러시 함수 모형을 검증하였다. 그는 성별과 교육, 소득에 따라 정책리터러시 격차가 발생하고 있음을 확인하였다. 이외에도 행정서류 신청 경험이 있거나 지역사회 공공모임, 지역학교 행사, 학부모 모임, 동호회 등 각종 모임 참석정도와 지역사회 활동 등 시민활동이 정책리터러시에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 우지숙(2009)은 11개 정책영역에 대한 정책이해도에 영향요인을 파악하였는데, 성, 연령, 교육수준이 높을수록, 보수적 정치성향일수록, 정부신뢰가 높을수록, 신문을 읽는 시간이 많을수록, 사적대화형 토론을 많이 할수록 정책이해도가 높음을 밝히고 있다. 최연태·박상인(2011)은 정부서비스 이용과 접촉이 정책리터러시에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 주장한다. 전자정부 서비스 이용이 정책리터러시에 미치는 영향을 분석한 연구에서 지역, 직업, 학력수준을 비롯해 중앙부처 전자정부 서비스 이용도와 오프라인 상의 정부(중앙 및 지방) 접촉빈도, 정치적 성향이 정책리터러시 향상에 영향을 미치는 요인임을 발견하였다.

한편 윤영석·윤지웅(2018)은 기후변화 정책리터러시 영향요인 분석을 통해 성, 연령, 소득, 정책문제(기후변화)에 대한 주관적 이해, 심각성 인식, 개인적 차원에서 대응 필요성 인식 수준이 기후변화 정책리터러시에 정(+)의 영향을 미치는 것을 확인하였다. 하지만 인구사회학적 요인인 교육수준과 정치적 성향, 정책문제 인식요인중 객관적 이해수준을 의미하는 기후변화 리터러시, 국가적 차원의 대응 필요성 인식은 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 윤영석·윤지웅(2018)은 기후변화 정책이라는 특정 정책분야를 대상으로 정책리터러시 영향요인을 분석하고 있으며, 특히 기존 연구들과는 달리 정책문제 인식 요인의 영향력에 대한 분석을 시도하였다는 점에서 의의가 있다. 다만 기존 연구와 동일하게 정책리터러시를

정책에 대한 이해 수준을 의미하는 전통적 정책리터러시에 한정함으로써 정책리터러시의 다양성을 고려하지 못하였다는 점은 아쉬운 부분이다.

둘째, 정책PR과 정책효능감, 그리고 정책리터러시 관계에 관한 연구로는 김현준·이일용(2013)과 이연택·김형준(2014), 오은비 외(2016)의 연구를 들 수 있다. 김현준·이일용(2013)은 교육정책을 대상으로 정책정보 제공이 정책이해에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 보고하였으며, 이연택·김형준(2014)은 관광경찰제도에 대한 정책PR이 정책이해에 긍정적인 영향을 미치고 있음을 발견하였다. 이외에도 오은비 외(2016)는 관광정책 분야에서 정책PR과 정책리터러시, 정책지지 간의 관계를 파악하였다. 그들의 연구에 따르면 정책에 대한 정보제공과 공중관계성은 정책리터러시에 긍정적인 영향을 미치고 있으며, 정책리터러시가 높을수록 정책지지가 향상될 수 있음을 보여주고 있다. 강형미·이유나(2018)는 국가안보 PR 활동과 정책지지 간의 영향관계에서 정책리터러시 조절효과를 확인하였다. 그들은 정책PR 활동과 부정 조직-공중 관계성 경로에서 전통적 리터러시 능력이 높은 집단과 기능적 리터러시가 낮은 집단에서 둘 간의 관계가 강화됨을 실증하였다. 이들 기존 연구와 달리 정책리터러시를 전통적, 기능적, 비판적 리터러시로 구분하여 분석을 시도하였다는 점에서 의의가 있다. 주현정·이연택(2015)은 정책대상집단이 인식하는 정책효능감이 정책지지에 긍정적인 영향을 미치고 있으며, 정책PR과 정책지지를 부분매개하는 효과가 있음을 보고하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 최근 정책학 분야에서 정책리터러시에 관한 연구는 다수 발견되고 있다. 많은 선행연구가 정책리터러시의 결정요인을 분석하고 있지만 정책리터러시 개념의 다차원성을 반영하지 못하고 전통적 정책리터러시에 한정하여 결정요인을 분석하고 있다는 점은 제한점으로 지적할 수 있다. 정책리터러시의 다차원성을 고려한 연구의 경우에는 정책리터러시 구성요인에 관한 결정요인을 분석하기 보다는 정책PR과 정책지지 간의 관계에서 해당 변인의 조절효과를 논의하는데 그치고 있다. 연구방법에 있어서도 일부 연구를 제외한 대부분의 연구에서 변인들 간의 유의성 검증에 초점을 맞추고 있다. 본 연구는 연구내용 및 방법 측면에서 다음과 같은 논의를 통해 기존 선행연구와 차별화를 시도한다. 먼저 연구내용 측면에서는 정책리터러시를 전통적, 기능적, 비판적 정책리터러시로 세분화하여 각 리터러시별 결정요인을 분석한다. 특히 정책리터러시의 결정요인으로 인구사회학적 요인과 함께 지역주민 개인의 심리 요인인 정책효능감과 지방정부 정책요인인 정책PR을 종합적으로 고려하여 살펴본다. 연구방법 측면에서는 위계적 회귀분석을 적용해 정책리터러시별 결정요인의 상대적 영향력과 설명력에 대해 살펴보고자 한다.

〈표 1〉 선행연구 검토

연구자	연구내용		연구대상	연구방법
	독립변수	종속변수		
정광호 (2008)	시민활동 변인 사회인구학적 변인 행정서류 신청경험 인간관계 신뢰도 자선단체 기부 의사	정책리터러시	20세 이상 1,200명	연립방정식 (OLS, 2SLS, 3SLS, FIML)
우지숙 (2009)	미디어이용 (신문/TV/인터넷) 인터넷 공공토론 사적 대화형 토론 정치성향 정부신뢰 인구사회학적 배경	정책이해도	19세 이상 1,215명	위계적 회귀분석
최연태·박상인 (2011)	전자정부 서비스 이용도 Off-line 정부접촉빈도 시민참여 행태 정치적·사회적 성향 미디어 이용행태 인구통계학적 변수	정책리터러시	19세 이상 956명	회귀분석
오은비 외(2016)	정보제공 의견수렴 공중관계성	정책리터러시* 정책지지	386명	구조방정식
강형미·이유나 (2018)	PR 커뮤니케이션 조직-공중 부중 관계성 정책리터러시**	정책지지	3003명	구조방정식
윤영석·윤지웅 (2018)	인구사회학적 요인 기후변화 주관적 이해 기후변화 리터러시 기후변화 심각성 인식 기후변화 대응(개인/국가) 필요성	기후변화 정책리터러시	성인 1,172명	위계적 회귀분석

주) \*매개변수, \*\*조절변수

### III. 연구설계

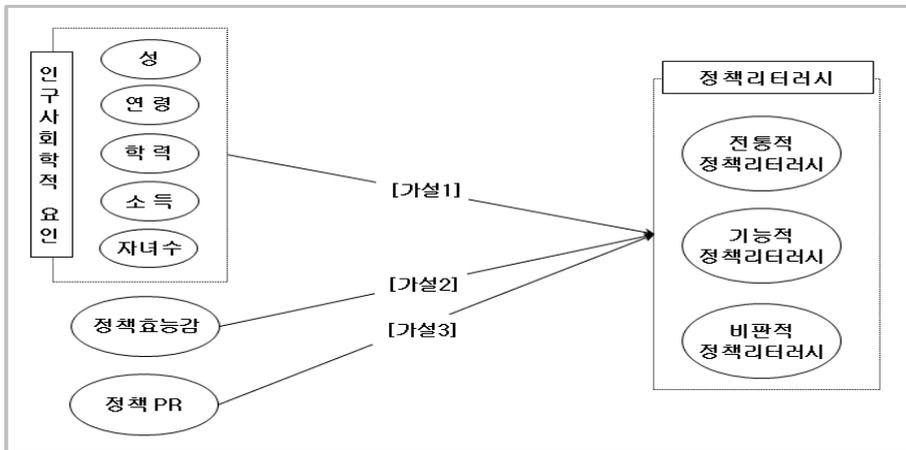
#### 1. 연구모형

위에서 살펴본 이론적 논의와 선행연구 검토 내용을 토대로 〈그림 1〉과 같은 연구모형을 설정한다. 연구모형은 지역주민의 정책리터러시와 이에 영향을 미칠 것으

로 예상되는 지역주민의 인구사회학적 특성과 정책효능감, 그리고 지방정부의 정책 PR로 구성된다. 종속변수인 정책리터러시는 전통적 정책리터러시, 기능적 정책리터러시, 그리고 비판적 정책리터러시라는 하위요인으로 구성된다. 앞에서 살펴본 바와 같이 정책리터러시는 다차원적 개념으로 이해할 수 있다. 이론적인 측면에서 정책리터러시 개념의 다차원성에도 불구하고 실제 경험적 분석과정에서는 대부분의 연구들이 이를 반영하지 못하고 있다. 이에 본 연구는 정책리터러시 개념의 다차원성을 반영하여 종속변수를 전통적 정책리터러시, 기능적 정책리터러시, 그리고 비판적 정책리터러시로 세분화하여 연구모형을 설정한다.

한편 정책리터러시에 영향을 미치는 결정요인은 독립변수로 설정한다. 많은 선행연구에서 리터러시 결정요인으로 제시되고 있는 개인적 요인은 인구사회학적 요인들이다. 본 연구에서도 지역주민의 성, 연령, 학력, 소득, 자녀수를 인구사회학적 요인으로 설정한다. 이와 함께 개인의 심리적 요인으로 정책효능감을 독립변수로 설정한다. 개인적 요인과 함께 고려해야할 중요한 요인은 지방정부의 정책적 요인이라고 할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 지방정부에서 특정 정책에 대한 정보 제공이나 홍보 수준은 지역주민의 정책리터러시 향상에 긍정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 개인적 요인과 함께 정책적 요인으로 지방정부의 정책PR을 정책리터러시에 영향을 미치는 독립변수로 설정한다. 연구모형에 따르면 지역주민의 정책효능감과 정책요인인 정책PR은 정책리터러시에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다.

〈그림 1〉 연구모형



## 2. 자료수집 및 분석방법

가설검증을 위해 경기도 S시의 지역주민을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 표본추출을 위해 S시의 행정구역별 인구규모를 고려하여 층위구분한 후 지역내 주민 특성을 고려하여 총 700명을 무작위로 선정하였다. 설문조사는 조사원의 직접 방문을 통한 1:1 대면설문을 원칙으로 시행되었다. 설문조사는 약 4주(2017년 7월 20일 - 8월 20일)에 걸쳐 수행되었으며, 설문조사 결과 총 548부가 회수되었다. 회수된 설문지중 분석에 활용하기 어려운 정도로 판단된 무응답 또는 획일적 응답 설문지를 제외하고, 최종 508부(유효회수율: 72.6%)가 분석에 활용되었다. 표본의 특성은 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 표본의 특성

구분	내용	빈도(명)	비율(%)	구분	내용	빈도(명)	비율(%)	
성별	남성	209	41.6	연령	20대 이하	96	19.0	
	여성	293	58.4		30대	139	27.5	
	무응답	6	1.2		40대	170	33.7	
	합계	508	100.0		50대 이상	100	19.8	
학력 수준	고졸 이하	102	20.5		무응답	3	0.6	
	전문대 졸	85	17.1		합계	508	100.0	
	4년제 대졸	268	53.8		거주 지역	장안구	142	28.3
	대학원졸	43	8.6			권선구	115	22.9
	무응답	10	2.0	팔달구		93	18.5	
합계	508	100.0	영통구	151		30.1		
자녀수	0명	119	23.7	무응답		7	1.3	
	1명	126	25.1	합계		508	100.0	
	2명	215	42.8	월 평균 소득	100만원 미만	57	11.9	
	3명	33	6.6		100만원대	48	10.0	
	4명	8	1.6		200만원대	85	17.7	
	5명 이상	1	0.2		300만원대	127	26.5	
	무응답	6	1.2		400만원 이상	163	34.0	
	합계	508	100.0		무응답	28	5.5	
			합계		508	100.0		

최종 수집된 자료는 SPSS를 활용하여 분석되었다. 빈도와 평균, 표준편차 등을 산출하기 위한 기술적 통계분석과 측정도구의 신뢰도 및 타당도를 검증하기 위한

내적 일관성(internal consistency) 분석과 탐색적 요인분석(exploratory factor analysis)을 시행하였다. 구성개념 간의 상관성 분석을 위한 상관관계 분석 및 가설 검증을 위한 위계적 회귀분석(hierarchical regression)을 실시하였다.

### 3. 조작적 정의 및 측정도구

연구모형을 구성하는 구성개념별 조작적 정의 및 측정도구는 다음과 같다. 종속 변수인 정책리터러시는 세 개의 하위요인으로 구성된다. 전통적 정책리터러시는 S시에서 시행중인 아동친화정책에 대한 이해수준으로 정의한다. 이를 측정하기 위해 아동친화정책 23개 세부 사업<sup>1)</sup>에 대한 내용이해도를 5점 리커트 척도(①: 전혀 모른다↔⑤: 매우 잘 안다)로 측정하고, 각 사업에 대한 이해수준을 총합한 점수를 활용한다. 전통적 정책리터러시 점수의 범위는 최소 23점에서 최대 115점이다. 전통적 정책리터러시 측정문항의 내적 일관성 지수인 Cronbach's  $\alpha$ 값은 0.966으로 나타나 높은 신뢰도를 보이고 있다.

기능적 정책리터러시는 S시에서 시행중인 아동친화정책의 활용도로 정의한다. 이를 측정하기 위해 아동친화정책 23개 세부 사업에 대한 활용 수준을 5점 리커트 척도(①: 전혀 이용 안함↔⑤: 매우 자주 이용)로 측정하였다. 기능적 정책리터러시 측정문항의 Cronbach's  $\alpha$ 값은 0.979로 나타나 신뢰도가 확보되었음을 확인할 수 있다. 기능적 정책리터러시는 23개 사업에 대한 이용수준을 총합한 점수를 활용하며, 최소 23점에서 최대 115점의 범위를 가진다.

비판적 정책리터러시는 아동친화정책이 아동과 가족, 지역사회 발전에 긍정적으로 도움이 될 수 있다고 평가하는 수준으로 정의하였다. 이를 측정하기 위한 문항은 S시 아동친화정책이 ① 아동의 권리 향상에 도움이 되는가, ② 아동을 양육하는 가정에 도움이 되는가?, ③ 아동이 살기 좋은 도시를 만드는데 도움이 되는가?, ④ 지역사회 발전에 도움이 되는가? 등 총 4개 문항으로 구성하였다. 각 문항은 5점

1) S시에서 시행중인 아동친화정책 관련 총 23개 사업은 ① 꿈꾸는 놀이터 조성, ② 청소년 문화의 집 건립, ③ 청소년 육성재단 운영, ④ 아이러브맘 카페 운영, ⑤ 아동 모니터링단 운영, ⑥ 수원시 욕구조사, ⑦ 아동권리 교육 및 홍보, ⑧ 안전한 보육공간 시범도입, ⑨ 안전학교 운영, ⑩ 수원아동보호전문기관 운영, ⑪ 학부모 및 어머니 폴리스 운영, ⑫ 파장초등학교 주변 안전마을 만들기, ⑬ 모자보건사업 운영, ⑭ 친환경 아토피 특성화학교 운영, ⑮ 아동담당의제 운영, ⑯ 청소년 모듬방 운영, ⑰ 수원형 어린이집 운영, ⑱ 청소년 희망등대센터 운영, ⑲ 육아종합지원센터 운영, ⑳ 글로벌청소년드림센터 운영, ㉑ 찾아가는 보라상담원 운영, ㉒ 발달장애인 지원강화를 위한 늘봄교실 운영, ㉓ 학교 밖 청소년 지원 등이다.

리커트 척도(①: 전혀 그렇지 않다↔⑤: 매우 그렇다)로 측정하였다. 비판적 정책리터러시 측정도구의 Cronbach'  $\alpha$ 는 0.943으로 나타나 비교적 높은 내적 일관성을 보이고 있다.

정책효능감은 아동친화정책의 필요성과 목표, 내용, 과정, 그리고 정책의 효과에 대해 이해할 수 있는 능력에 대한 믿음의 정도로 정의하였다. 이를 측정하기 위해 '나는 S시에서 시행중인 ① 아동친화정책의 의미를 이해하는데 어려움이 없는지, ② 아동친화정책의 목표를 이해하는데 어려움이 없는지, ③ 아동친화정책의 내용을 이해하는데 어려움이 없는지, ④ 아동친화정책의 효과를 이해하는데 어려움이 없는지, ⑤ 아동친화정책의 필요성을 이해하는데 어려움이 없는지' 등 총 5개 문항을 활용하였다. 각 문항은 5점 리커트 척도(①: 전혀 그렇지 않다↔⑤: 매우 그렇다)로 측정하였다. 정책효능감 측정도구의 내적 일관성 지수인 Cronbach'  $\alpha$ 는 0.958로 신뢰도가 확보되었음을 확인할 수 있다.

정책 PR은 지방자치단체가 아동친화정책 관련 정보를 충분히 제공하는지에 대한 인식 수준으로 정의하였다. 이를 측정하기 위해 김현준·이일용(2013)과 오은비 외(2016)가 사용한 측정문항을 참조하여 ① 아동친화정책 목표에 대해 시민들에게 충분한 정보를 제공하는지, ② 아동친화정책 내용에 대해 시민들에게 충분한 정보를 제공하는지, ③ 아동친화정책 효과에 대해 시민들에게 충분한 정보를 제공하는지, ④ 아동친화정책의 필요성에 대해 시민들에게 충분히 설명하는지 등 총 4개 문항으로 구성하였다. 각 문항의 측정을 위해 5점 리커트 척도(①: 전혀 그렇지 않다↔⑤: 매우 그렇다)를 활용하였다. 정책 PR 측정도구의 Cronbach'  $\alpha$ 는 0.962로 나타나 비교적 높은 내적 일관성을 보여주고 있다.

지역주민 개인적 요인인 인구사회학적 요인으로 성, 연령, 학력, 월평균 소득, 자녀수 등을 고려한다. 성(性)은 명목척도로 측정한 후 남성(=1), 여성(=0)로 더미변수로 변환하였다. 연령(①: 20대 이하 ~ ④: 50대 이상)과 학력수준(①: 고졸 이하 ~ ④: 대학원 졸), 월평균 가구소득(①: 100만원 미만 ~ ⑤: 400만원 이상), 자녀수(①: 0명 ~ ⑥: 5명 이상) 등은 각각 서열변수로 측정하였다.

## IV. 분석결과

### 1. 타당도 검증

측정도구의 집중타당도와 판별타당도를 검증하기 위해 탐색적 요인분석을 실시한다. 탐색적 요인분석을 위해 직교 회전방식인 베리맥스(varimax) 회전을 적용하고, 고유치(eigen value)가 1이상인 요인을 추출하였다. <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 탐색적 요인분석 결과, 3개의 요인이 도출되었으며, 이들 요인은 전체 변량의 86.878%를 설명하고 있다. 첫 번째 요인은 정책효능감으로 고유값은 4.261, 전체 변량의 32.779%를 설명한다. 두 번째 요인은 정책PR의 고유값은 3.603이고 전체 변량의 27.715%를 설명하고 있다. 세 번째 요인인 비판적 정책리터러시의 고유값은 3.430으로 나타났으며, 이는 전체 변량의 26.384%를 설명하고 있다. 요인적재량(factor loading)을 살펴보면, 정책효능감은 .847~.930, 정책 PR은 .912~.945, 비판적 정책리터러시는 .875~.942로 나타나 각 요인별 집중타당도와 판별타당도가 확보되었음을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 탐색적 요인분석

구 분	정책효능감	정책PR	비판적 정책리터러시
정책PR1	.134	.933	.052
정책PR2	.165	.945	.044
정책PR3	.167	.938	.023
정책PR4	.181	.912	.032
정책효능감1	.906	.145	.153
정책효능감2	.930	.177	.127
정책효능감3	.926	.145	.125
정책효능감4	.895	.190	.128
정책효능감5	.847	.114	.202
비판적 리터러시1	.205	.066	.875
비판적 리터러시2	.139	.010	.909
비판적 리터러시3	.121	.035	.942
비판적 리터러시4	.140	.037	.913
고유값	4.261	3.603	3.430
분산(%)	32.779	27.715	26.384
누적 분산(%)	32.779	60.494	86.878

## 2. 기술통계량 및 상관성 분석

구성개념별 기술통계량과 상관관계 분석결과는 <표 4>와 같다. 기술통계량을 살펴보면, 정책PR의 평균은 2.69로 나타나 부정적인 인식이 상대적으로 많은 것으로 나타나고 있으며, 정책효능감은 3.07로 보통 수준의 인식을 보이고 있다. 정책리터러시의 경우 전통적 리터러시의 평균(53.31)이 기능적 리터러시 평균(44.86)보다 높게 나타나고 있지만 두 변인 모두 보통수준(69점)에 미치지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 이에 비해 비판적 정책리터러시의 평균은 3.88로 나타나 긍정적 인식이 상대적으로 많은 것으로 분석되었다.

구성개념 간의 상관관계 분석결과를 살펴보면, 인구사회학적 요인(성, 연령, 학력, 소득, 자녀수)과 정책효능감, 정책리터러시 간의 상관관계 방향과 강도, 그리고 통계적 유의성은 다양하게 나타나고 있다. 정책효능감, 정책PR, 정책리터러시 하위 요인 간에는 긍정적 상관관계가 발견되었다. 정책리터러시 하위요인 간의 상관관계 분석결과를 살펴보면, 전통적 정책리터러시는 기능적, 비판적 정책리터러시와 정(+ )의 상관성을 가지는 것을 확인할 수 있다. 다만 기능적 정책리터러시와 비판적 정책리터러시 간에는 유의한 상관성이 발견되지 않았다. 한편 독립변수들 간의 상관계수를 검토해 볼 때 상관계수가 0.7미만으로 나타나고 있어 다중공선성(multi-collinearity) 문제는 없는 것으로 평가된다.

<표 4> 기술통계량 및 상관관계 분석

구분	Mean	St.D	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
①	-	-	1.00								
②	2.54	1.01	-.022	1.00							
③	2.51	.91	.089*	.008	1.00						
④	3.61	1.35	.000	.261***	.242***	1.00					
⑤	2.38	.98	-.116*	.649***	.041	.315***	1.00				
⑥	2.69	.97	.193***	.060	.181***	.104*	-.022	1.00			
⑦	3.07	.97	.104*	.062	.145**	.025	-.009	.340***	1.00		
⑧	53.31	19.32	.175***	.252***	.168***	.137**	.223***	.563***	.457***	1.00	
⑨	44.86	20.29	.245***	.098*	.108*	.068	.044	.452***	.375***	.691***	1.00
⑩	3.88	.76	-.028	.181***	.122**	.024	.055	.113**	.325***	.115*	.070

주) ① 성, ② 연령, ③ 학력, ④ 소득, ⑤ 자녀수, ⑥ 정책PR, ⑦ 정책효능감, ⑧ 전통적 정책리터러시, ⑨ 기능적 정책리터러시, ⑩ 비판적 정책리터러시

\*\*\*p<.001, \*\*p<.01, \*p<.05

### 3. 정책리터러시 결정요인 분석

본 연구는 지역주민의 정책리터러시 결정요인을 분석하기 위해 위계적 회귀분석을 실시하였다. 1단계 모형은 독립변수인 지역주민의 인구사회학적 요인과 종속변수인 정책리터러시 간의 관계를 살펴보고, 2단계 모형은 1단계 모형에 개인적 요인인 정책효능감과 정책적 요인인 지방정부의 정책PR을 추가로 투입하여 이들 요인이 정책리터러시에 미치는 영향을 분석한 모형이다. 위계적 회귀모형을 적용한 이유는 각 모형별 설명력( $R^2$ )과 계수의 변화를 검토함으로써 지역주민의 정책리터러시 결정요인을 파악할 수 있기 때문이다.

#### 1) 전통적 정책리터러시 결정요인

지역주민의 인구사회학적 요인과 전통적 정책리터러시 간의 관계를 살펴본다(〈표 5〉 참조). [모형1-1]은 지역주민의 인구사회학적 요인인 성별, 연령, 학력, 소득, 자녀수를 독립변수로 투입하여 전통적 정책리터러시의 결정요인을 분석한 모형이다. 모형의 설명력( $R^2$ )은 13.7%로 나타났으며, 지역주민의 인구사회학적 요인 중 소득을 제외한 모든 요인이 전통적 정책리터러시에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 남성일수록, 연령이 높을수록, 학력수준이 높을수록, 자녀수가 많을수록 전통적 정책리터러시 수준은 향상될 수 있음을 의미한다.

[모형1-2]는 [모형1-1]에 독립변수로 정책효능감과 정책PR을 추가로 투입하여 전통적 정책리터러시의 결정요인을 분석한 모형이다. 모형의 설명력( $R^2$ )은 46.5%로 [모형1-1]에 비해 32.8% 개선되었으며, 이는 통계적으로 유의하다. 전통적 정책리터러시에 유의한 영향을 미치는 결정요인으로는 연령과 자녀수, 정책PR, 정책효능감이 도출되었다. 연령과 전통적 정책리터러시 간의 경로계수는 1.971( $t=2.268$ )이고 이는  $p<.05$  수준에서 통계적으로 유의하다. 자녀수와 전통적 정책리터러시 간의 경로계수는 3.985( $t=4.238$ )이고, 이는  $p<.001$  수준에서 유의한 것으로 나타났다. 하지만 소득의 경우에는 [모형1-1]과 [모형1-2] 모두에서 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이는 우지숙(2009)과 최연태·박상인(2011)의 연구결과와 일치하는 결과이다. 정책효능감과 전통적 정책리터러시 간의 경로계수는 5.257( $t=7.047$ )이고, 이는  $p<.001$  수준에서 유의미하다. 이에 따라 정책효능감이 전통적 정책리터러시에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설2-1>은 채택되었다. 한편 정책PR과 전통적 정책리터러시 간의 경로계수는 9.128( $t=12.011$ )이고,  $p<.001$  수준

에서 유의하다. 따라서 정책PR이 전통적 정책리터러시에 정(+)<sup>의</sup> 영향을 미칠 것이라는 <가설3-1>은 채택되었다. 이는 지방정부에서 아동친화정책에 대한 적극적인 홍보가 이루어질 경우 지역주민의 전통적 정책리터러시 수준은 향상될 수 있음을 의미한다.

[모형1-1]과 [모형1-2]를 비교해 볼 때 전통적 정책리터러시의 경우 지역주민의 인구사회학적 요인만을 투입했을 때보다 정책PR과 정책효능감이 추가되었을 때 모형의 설명력이 대폭 개선됨을 확인할 수 있다. 이는 전통적 정책리터러시의 결정요인으로 인구사회학적 요인의 설명력 보다는 정책적 요인인 정책PR과 개인적 차원의 정책효능감의 설명력이 높음을 보여주는 결과이다. 전통적 정책리터러시에 대한 연령의 영향력은 감소( $\beta_{[모형1-1]}=.171 \rightarrow \beta_{[모형1-2]}=.104$ )한 반면, 자녀수의 영향력은 증가( $\beta_{[모형1-1]}=.144 \rightarrow \beta_{[모형1-2]}=.198$ )하였다. 이는 전통적 리터러시를 예측하는 정책PR과 정책효능감 수준이 동일할 경우, 자녀수가 많을수록 아동친화정책에 대한 정책 수요가 증가하고 이는 관련 정책에 대한 관심증대로 이어질 수 있기 때문이다. 한편 [모형1-1]에서 전통적 정책리터러시에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었던 성별과 학력의 영향력은 [모형1-2]에서 유의하지 않게 나타나고 있다. 이러한 분석 결과는 전통적 정책리터러시에 대한 성별과 학력의 영향력이 정책PR과 정책효능감 요인으로 인해 약화된 것으로 추론해 볼 수 있다.

<표 5> 전통적 정책리터러시 결정요인

변 수	Model1-1			Model1-2			
	B	$\beta$	t	B	$\beta$	t	
상 수	27.318		7.695***	-3.787		-1.095	
인구 사회적 요인	성 별	6.094	.157	3.522***	2.260	.058	1.631
	연 령	3.250	.171	2.965**	1.971	.104	2.268*
	학 력	3.169	.152	3.322**	.790	.038	1.031
	소 득	.223	.016	.331	-.245	-.017	-.459
	자녀수	2.893	.144	2.434*	3.985	.198	4.238***
독립 변수	정책효능감			5.257	.262	7.047***	
	정책PR			9.128	.458	12.011***	
F (d.f)	14.104*** (5)			54.943*** (7)			
R <sup>2</sup> (adj R <sup>2</sup> )	.137 (.127)			.465 (.456)			
$\Delta R^2$	-			.328***			

## 2) 기능적 정책리터러시 결정요인

지역주민의 인구사회학적 요인과 기능적 정책리터러시 간의 관계를 살펴본다 (<표 6> 참조). [모형2-1]은 지역주민의 인구사회학적 요인인 성별, 연령, 학력, 소득, 자녀수를 독립변수로 투입하여 기능적 정책리터러시의 결정요인을 분석한 모형이다. 모형의 설명력( $R^2$ )은 6.8%로 나타났으며, 지역주민의 인구사회학적 요인 중 성별만이 기능적 정책리터러시에 정(+)의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 여성에 비해 남성일수록 기능적 정책리터러시 수준이 높음을 시사한다.

[모형2-2]는 [모형2-1]의 독립변수와 함께 정책효능감과 정책PR을 추가로 투입하여 기능적 정책리터러시의 결정요인을 분석한 모형이다. 모형의 설명력( $R^2$ )은 27.4%로 [모형2-1]에 비해 20.6% 개선되었으며, 이는  $p < .001$  수준에서 통계적으로 유의함을 확인할 수 있다. 기능적 정책리터러시에 유의한 영향을 미치는 결정요인으로는 성별과 정책PR, 정책효능감이 도출되었다. 성별과 기능적 정책리터러시 간의 경로계수는 5.975( $t=3.482$ )이고 이는  $p < .01$  수준에서 통계적으로 유의하다. 정책효능감과 기능적 정책리터러시 간의 경로계수는 4.961( $t=5.404$ )이고, 이는  $p < .001$  수준에서 유의미하다. 이에 따라 정책효능감이 기능적 정책리터러시에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설2-2>는 채택되었다. 정책PR과 기능적 정책리터러시 간의 경로계수는 7.331( $t=7.802$ )이고,  $p < .001$  수준에서 유의하다. 따라서 정책PR이 기능적 정책리터러시에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설3-2>는 채택된다.

[모형2-1]과 [모형2-2]를 비교해 볼 때 기능적 정책리터러시는 지역주민의 인구사회학적 요인만을 투입했을 때보다 정책PR과 정책효능감이 추가되었을 때 모형의 설명력이 개선됨을 확인할 수 있다. 이는 전통적 정책리터러시와 마찬가지로 기능적 정책리터러시의 결정요인으로 인구사회학적 요인의 설명력 보다는 정책PR과 정책효능감의 설명력이 높음을 보여주는 결과이다. 기능적 정책리터러시에 대한 성별요인의 경우 정책PR과 정책효능감이 추가되면서 그 영향력이 감소( $\beta_{[모형2-1]}=.219 \rightarrow \beta_{[모형2-2]}=.145$ )하는 것을 확인할 수 있다.

〈표 6〉 기능적 정책리터러시 결정요인

변 수	Model2-1			Model2-2			
	B	$\beta$	t	B	$\beta$	t	
상 수	30.846		7.831***	3.901		.905	
인구 사회적 요인	성 별	8.998	.219	4.701***	5.975	.145	3.482**
	연 령	1.897	.095	1.569	.899	.045	.838
	학 력	1.411	.063	1.323	-.726	-.033	-.754
	소 득	.469	.032	.628	.252	.017	.381
	자녀수	.161	.008	.122	.919	.043	.786
독립 변수	정책효능감			4.961	.233	5.404***	
	정책PR			7.331	.345	7.802***	
F (d.f)	6.407*** (5)			23.649*** (7)			
$R^2$ (adj $R^2$ )	.068 (.057)			.274 (.263)			
$\Delta R^2$				.206***			

\*\*\* $p < .001$ , \*\* $p < .01$ , \* $p < .05$ 

### 3) 비판적 정책리터러시 결정요인

지역주민의 인구사회학적 요인과 비판적 정책리터러시 간의 관계를 살펴본다 (〈표 7〉 참조). [모형3-1]은 지역주민의 인구사회학적 요인인 성별, 연령, 학력, 소득, 자녀수를 독립변수로 투입하여 비판적 정책리터러시의 결정요인을 분석한 모형이다. 모형의 설명력( $R^2$ )은 5.9%로 나타났으며, 지역주민의 인구사회학적 요인 중 성별과 월평균 가구소득을 제외한 연령, 학력, 자녀수가 비판적 정책리터러시에 유의한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 연령과 학력이 높을수록, 자녀수는 적을수록 비판적 정책리터러시 수준은 향상될 수 있음을 의미한다.

[모형3-2]는 [모형3-1]에 독립변수로 정책효능감과 정책PR을 추가로 투입하여 비판적 정책리터러시의 결정요인을 분석한 모형이다. 모형의 설명력( $R^2$ )은 14.5%로 [모형3-1]에 비해 8.5% 개선되었으며, 이는 통계적으로 유의하다. 비판적 정책리터러시에 유의한 영향을 미치는 결정요인으로는 연령과 학력, 자녀수, 정책효능감이 도출되었다. 연령과 비판적 정책리터러시 간의 경로계수는 .173( $t=4.117$ )이고 이는  $p < .001$  수준에서 통계적으로 유의하다. 학력과 비판적 정책리터러시 간의 경로계수는 .084( $t=2.262$ )이고 이는  $p < .05$  수준에서 통계적으로 유의한 것으로 분석되었다. 자녀수와 비판적 정책리터러시 간의 경로계수는 -.094( $t=-2.074$ )이고 이는  $p < .05$  수준에서 통계적으로 유의하다. 정책효능감과 비판적 정책리터러시 간의 경로계

수는 .230(t=6.471)이고, 이는  $p < .001$  수준에서 유의미하다. 이에 따라 정책효능감이 비판적 정책리터러시에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설2-3>은 채택되었다. 정책PR과 비판적 정책리터러시 간의 경로계수는  $-.001(t=-.028)$ 이고, 이는  $p < .05$  수준에서 유의하지 않게 나타나 정책PR이 비판적 정책리터러시에 정(+)의 영향을 미칠 것이라는 <가설3-3>은 기각되었다. 이는 아동친화정책에 관한 지방정부의 홍보가 전통적, 기능적 정책리터러시와는 달리 지역주민의 비판적 정책리터러시 향상에는 한계가 있음을 보여주는 결과이다.

[모형3-1]과 [모형3-2]를 비교해 볼 때 비판적 정책리터러시는 지역주민의 인구사회학적 요인만을 투입했을 때보다 정책PR과 정책효능감이 추가되었을 때 모형의 설명력이 개선됨을 확인할 수 있다. 이는 상기에서 살펴본 전통적, 기능적 정책리터러시와 동일한 맥락에서 해석해 볼 수 있다. 비판적 정책리터러시의 결정요인으로 인구사회학적 요인의 설명력 보다는 정책PR과 정책효능감의 설명력이 높음을 의미하는 결과이다. 비판적 정책리터러시에 대한 연령의 영향력( $\beta_{[모형3-1]}=.262 \rightarrow \beta_{[모형3-2]}=.235$ )과 학력의 영향력( $\beta_{[모형3-1]}=.147 \rightarrow \beta_{[모형3-2]}=.104$ ), 자녀수의 영향력( $\beta_{[모형3-1]}=-.132 \rightarrow \beta_{[모형3-2]}=-.122$ ) 모두 감소하였다. 이러한 분석결과는 비판적 정책리터러시에 대한 연령과 학력, 자녀수의 영향력이 정책효능감 요인으로 인해 약화되었기 때문인 것으로 추론해 볼 수 있다.

〈표 7〉 비판적 정책리터러시 결정요인

변 수		Model3-1			Model3-2		
		B	$\beta$	t	B	$\beta$	t
상 수		3.430		24.243***	2.834		16.931***
인구 사회적 요인	성 별	-.070	-.047	-1.020	-.105	-.070	-1.579
	연 령	.192	.262	4.394***	.173	.235	4.117***
	학 력	.119	.147	3.125**	.084	.104	2.262*
	소 득	-.015	-.028	-.567	-.010	-.018	-.386
	자녀수	-.102	-.132	-2.153*	-.094	-.122	-2.074*
독립 변수	정책효능감				.230	.298	6.471***
	정책PR				-.001	-.001	-.028
F (d.f)		5.770*** (5)			11.022*** (7)		
$R^2$ (adj $R^2$ )		.059 (.049)			.145 (.132)		
$\Delta R^2$					.085***		

\*\*\* $p < .001$ , \*\* $p < .01$ , \* $p < .05$

## V. 결론 및 함의

본 연구는 지역주민의 정책리터러시 결정요인을 탐색하기 위해 개인적 요인과 지방정부의 정책적 요인이 정책리터러시에 미치는 영향을 분석하였다. 지방정부에서 추진하고 있는 아동친화정책을 중심으로 지역주민의 개인적 요인인 인구사회학적 요인과 정책효능감, 그리고 정책적 요인인 지방정부의 정책PR을 독립변수로 설정하고 이들 요인이 지역주민의 정책리터러시에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해 아동친화정책을 시행하고 있는 S시 지역주민들을 대상으로 설문조사를 실시하고 가설을 검증하였다. 주요 분석 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지역주민의 전통적 정책리터러시 결정요인을 분석한 [모형1]의 경우, 인구사회적 요인인 연령과 자녀수, 그리고 정책PR과 정책효능감은 전통적 정책리터러시에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이러한 분석결과는 연령이 높고 자녀수가 많은 주민일수록 아동친화정책에 대한 이해와 지식 수준이 높음을 의미한다. 또한 지역주민의 정책효능감이 높고 지방정부에서 정책PR이 효과적으로 이루어질 경우 아동친화정책에 대한 이해와 지식 수준이 향상될 수 있음을 보여준다. 위계적 회귀분석 결과를 토대로 할 때, 지역주민의 인구사회학적 요인만을 투입한 [모형1-1]보다 정책PR과 정책효능감이 추가된 회귀모형([모형1-2])의 설명력이 대폭 개선되는 것을 확인할 수 있었다.

둘째, 기능적 정책리터러시에 대한 회귀모형인 [모형2]의 경우, 성별(남성), 정책PR, 정책효능감이 기능적 정책리터러시에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 여성보다는 남성일수록 정책이용도가 높고, 아동친화정책에 대한 정책홍보와 정책효능감이 높을수록 기능적 정책리터러시가 향상될 수 있음을 의미한다. [모형1]과 동일하게 인구사회학적 요인만을 투입한 [모형2-1]에 비해 정책효능감과 정책PR을 추가로 투입한 [모형2-2]의 설명력( $R^2$ )이 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

셋째, 비판적 정책리터러시 결정요인에 관한 [모형3]에서는 인구사회학적 요인인 연령과 학력, 자녀수, 정책효능감이 비판적 정책리터러시에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 이는 연령과 학력 수준이 높고, 정책효능감이 높은 지역주민일수록 비판적 정책리터러시가 높아짐을 보여준다. 한편 아동친화정책에 관한 지방정부의 정책PR은 비판적 정책리터러시에 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 다양한 측면에서 해석이 가능하다. 하나는 지방정부에서 시행하고 있는 아동친화정책이 아동과 지역주민 가정, 그리고 지역사회에 긍정적인

영향을 미칠 수 있다는 정책홍보가 효과적으로 이루어지지 못하기 때문인 것으로 해석해 볼 수 있다. 또 다른 측면에서는 아동친화정책 세부 프로그램에 대한 지역 주민들의 만족도가 그리 높지 않기 때문에 나타난 결과로 추론해 볼 수 있다.

이상의 분석결과를 토대로 이론적·정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 정책리터러시 개념의 다차원성을 고려하여 전통적 정책리터러시 뿐만 아니라 기능적, 비판적 정책리터러시의 결정요인을 경험적으로 분석하였다. 전통적 리터러시를 중심으로 논의하였던 기존 연구들과 달리 본 연구는 기능적, 비판적 리터러시를 추가하여 확대 논의함으로써 향후 정책리터러시 경험적 연구의 확장에 기여할 수 있다. 향후 연구에서는 다양한 정책분야에서 다차원적 정책리터러시 개념과 정책리터러시별 정교한 척도 개발, 정책리터러시 하위요인 간의 위계적 관련성에 관한 연구가 수행되어야 할 것이다.

둘째, 본 연구의 분석결과는 향후 정책리터러시 결정요인 연구에도 이론적 시사점을 제공한다. 기존 연구에서 인구사회학적 요인은 정책리터러시를 예측하는 주요 결정요인으로 제시되어 왔지만 정책리터러시 유형에 따른 인구사회학적 요인의 보편성과 특수성에 관한 논의는 매우 부족하였다. 하지만 본 연구는 정책리터러시별 인구사회학적 요인의 영향력 분석을 시도함으로써 정책리터러시에 대한 인구사회학적 요인 효과에 관한 체계적 논의의 필요성을 제기하고 있다. 성별요인은 전통적 정책리터러시와 기능적 리터러시와 관련성이 있는 반면 비판적 정책리터러시를 예측하는 요인으로는 한계가 있다. 연령과 학력, 자녀수는 전통적, 비판적 정책리터러시 결정요인으로 작용하지만 기능적 정책리터러시에는 유의한 영향을 미치지 못하는 것을 확인할 수 있다. 한편 인구사회학적 요인의 경우 세 가지 정책리터러시 중 전통적 정책리터러시를 가장 잘 설명하는 반면, 비판적 정책리터러시에서는 낮은 설명력을 보이고 있다. 이러한 연구결과는 실무적인 측면에서 인구사회학적 요인을 고려한 정책리터러시 향상방안이 설계될 필요가 있음을 시사한다. 연구대상 측면에서 아동친화정책이라는 특수성을 감안하더라도 정책리터러시 연구에서 인구사회학적 요인의 영향력이 차별적으로 나타난다는 분석결과는 정책리터러시 결정요인 연구에 중요한 시사점을 준다. 향후 연구를 통해 정책유형별 인구사회학적 요인의 보편성과 특수성에 관한 연구가 확대될 필요가 있다.

셋째, 지역주민의 정책리터러시 향상을 위해 지역주민의 정책효능감 제고 방안이 강구되어야 한다. 앞선 분석결과에서 지역주민의 정책효능감은 전통적, 기능적, 비판적 정책리터러시 향상에 긍정적으로 기여하는 것은 물론 정책리터러시를 설명·예측하는 중요한 변인임을 확인할 수 있다. 이러한 분석결과는 이론적·정책적으로

상당한 시사점을 제공한다. 학술적으로는 정책이론이나 정책리터러시 연구에서 정책효능감에 관한 이론적, 경험적 논의가 더욱 활성화될 필요가 있다. 실무적으로는 지방정부가 아동친화정책이나 프로그램을 이용하는 정책대상자나 이해관계자들의 의견을 수렴하고 이들의 요구가 정책에 반영될 수 있도록 적극적인 방안을 강구해야 함을 시사한다. 지역주민들의 입장에서 볼 때, 자신의 의견이 지방정부 정책에 적극 반영되고 있다는 것을 인식하게 된다면 정책에 대한 이해와 관심, 그리고 참여 수준은 개선될 수 있다. 지역주민들의 정책효능감을 높이기 위한 방안으로 정책 관련 시민교육과 홍보를 고려할 수 있다. 다만 정책에 대한 시민교육과 홍보방안 설계시 지역주민 또는 정책대상의 특성을 고려한 맞춤형 전략이 필요하다. 획일적 방법보다는 성별, 학력, 연령, 자녀수 등을 고려한 시민교육이나 홍보가 이루어질 경우 지역주민의 정책효능감 개선 효과는 더욱 증대될 수 있다.

넷째, 지역주민의 정책리터러시 향상을 위해 정책PR 활동이 확대 개선되어야 한다. 분석결과에서도 나타난 바와 같이 아동친화정책에 관한 지방정부의 정책PR은 정책에 대한 지역주민의 이해 및 지식 수준은 물론 정책이용을 의미하는 기능적 정책리터러시에 긍정적으로 기여한다. 아동친화정책과 관련된 지역주민의 정책리터러시 향상을 위해 정책대상의 특성을 반영한 홍보채널을 활용하여 지자체가 시행 중인 아동친화정책의 목표와 내용, 대상에 대한 정보를 확대 제공할 필요가 있다(이영안·이홍재, 2018: 206). 특히 전통적, 기능적 정책리터러시에 유의한 영향을 미치는 지역주민의 인구사회학적 특성 요인을 고려하여 정책 정보가 제공될 경우 정책PR의 효과는 개선될 수 있다. 아동친화정책의 PR 방법과 관련해 지방정부는 정책에 관한 일방향적 정보제공을 지양하고 정책대상과의 양방향적 정책커뮤니케이션을 통해 아동친화정책에 대한 지역주민들의 정책리터러시 개선을 유도해 나가야 할 것이다. 구체적인 방안으로 정책체험 기반 PR을 적극 검토할 필요가 있다. 프로그램이 운영되는 현장에서 정책이용 또는 체험 기반 정책PR을 통해 양방향적 커뮤니케이션이 자연스럽게 진행될 수 있다. 정책이해를 기반으로 효과적인 정책이용이 가능해지고 정책이용을 통해 정책이해가 향상될 수 있기 때문이다. 이러한 과정을 통해 아동친화정책에 대한 지식수준 향상이라는 전통적 정책리터러시와 정책의 효과적인 이용이라는 기능적 정책리터러시를 동시에 제고할 수 있을 것이다. 아동친화정책 PR 효과 평가와 관련해서는 지방정부가 얼마만큼의 정책 관련 정보를 제공하였는가는 단기적이고 표면적인 효과(output)보다는 정책PR을 통해 정책대상자의 정책리터러시가 어떻게 변화하였는지(outcome)와 같은 중장기적 효과에 관심을 가져야 한다.

## 참고문헌

- 강형미·이유나. (2018). 국가안보 PR 활동이 정책 지지에 미치는 영향: 정책 리터러시의 조절 효과를 중심으로. 「홍보학연구」, 22(6): 24-52.
- 구교태. (2014). 공동체 의식이 정치효능감과 투표의도에 미치는 영향에 관한 연구. 「언론학연구」, 18(2): 5-23.
- 김현준·이일용. (2013). 교육정책 정보제공이 교원의 이해를 매개하여 정책지지에 미치는 효과. 「교육행정학연구」, 31(2): 91-115.
- 박정훈·신정희. (2010). 정부신뢰, 정책효능성, 정책지지간의 연관성 실증연구: 주거지역내 CCTV 설치 정책을 중심으로. 「행정논총」, 48(3): 1-24.
- 박치성·명성준. (2007). 정책PR 네트워크 모형을 통한 정책 관계관리에 관한 연구: 정책·PR-네트워크 이론의 학제간 접근을 중심으로. 「행정논총」, 45(3): 207-231.
- 송용훈·정문기. (2018). 정치효능감의 매개효과를 통한 주민참여 활성화의 정부와 시민단체의 역할에 관한 비교연구: 장수마을과 산새마을의 마을만들기 사업을 중심으로. 「한국행정논집」, 30(3): 553-576.
- 신호창·이두원·조성은. (2011). 『정책PR』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 오은비·이경아·이연택. (2016). 해외안전여행정책에 대한 정책PR, 공중관계성, 정책 리터러시, 정책지지의 관계구조 분석. 「관광연구논총」, 28(3): 33-54.
- 우지숙. (2009). 커뮤니케이션이 정책이해에 미치는 영향: 미디어 이용 및 토론 참여를 중심으로. 「행정논총」, 47(2): 313-335.
- 윤영석·윤지웅. (2018). 기후변화 정책 리터러시 영향요인 분석. 「사회과학연구」, 44(3): 139-160.
- 이연택·김형준. (2014). 관광경찰제도에 대한 정책PR, 정책이해, 정책지지 간의 관계구조 분석. 「관광경영연구」, 18(2): 189-212.
- 이영안·이홍재. (2018). 아동친화정책 PR 효과 요인의 구조적 관계 연구: A시 지역주민의 인식을 중심으로. 「국정관리연구」, 13(1): 189-210.
- 이홍재·차용진. (2016). 보훈교육 및 홍보의 효과 요인에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 27(1): 1-21.
- 임도빈·정현정·강은영. (2012). 정책이해도가 정책성과 인지도에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국거버넌스학회보」, 19(2): 1-29.
- 정광호. (2008). 정책 리터러시 함수 분석: 시민활동변인을 중심으로. 「행정논총」, 46(4): 73-104.

- 주현정·이연택. (2015). 지역컨벤션산업정책에 있어서 정책PR이 정책효능성과 정책 지지에 미치는 영향. 「관광연구논총」, 27(4): 51-71.
- 최연태·박상인. (2011). 전자정부 서비스 이용이 정책리터러시에 미치는 영향 분석. 「한국사회와 행정연구」, 21(4): 73-98.
- 한국행정연구원. (2005). 「주요 정책과제에 대한 국민만족도 조사분석」.
- Bandura, A. (1977). Self-Efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change. *Psychological Review*, 84(2): 191-215.
- Baskin, O. W., Aronoff, C. E., & D. Lattimore. (1997). *Public Relations: The Profession and the Practice*, (4th eds.). Dubuque: Brown and Benchmark.
- Campbell, A., Gurin, G., & W. E. Miller. (1954). *The Voter Decides*, Ann Arbor, Mich.: Institute of Social Research.
- Craig, S. S., Niemi, R. G & G. E. Silver. (1990), Political Efficacy and Trust: A Report in the Nes Pilot Study Items, *Political Behavior*, 12(3): 289-314.
- Cutlip, S. M., Center, A. H., & G. M. Broom. (2000). *Effective Public Relations*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Dozier, D. M., & W. P. Ehling. (1992). Evaluation of Public Relations Programs: What the Literature tells us about their Effects. In J. E. Grunig et al.(Eds.), *Excellence in public Relations and Management*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Freire, P., & D. Macedo. (2005). *Literacy: Reading the Word and the World*. Routledge.
- Grunig, J. E., & T. Hunt. (1984). *Managing Public Relations*. NY: Holt, Rinehart, and Winston.
- Hofstetter, C. R., Sticht, T. G., & C. H. Hofstetter. (1999). Knowledge, Literacy, and Power. *Communication Research*, 26(1): 58-80.
- Litva, A., Coast, J., Donovan, J., Eyles, J., Shepherd, M., Tacchi, J., Abelson, J., & K. Morgan. (2002). The Public is too Subjective: Public Involvement at Different Levels of Health-Care Decision Making. *Social Science and Medicine*, 54(12): 1825-1837.
- Michaelson, D. & D. W. Stacks. (2011). Standardization in Public Relations Measurement and Evaluation. *Public Relations Journal*, 5(2): 1-22.
- Shingles, R. D. (1988). Dimensions of Subjective Political Efficacy and Political

Trust: Their Meaning, Measurement, and Significance. *In Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, Chicago.

Wolbring, G., Leopatra, V., & S. Yumakulov. (2012). Information Flow and Health Policy Literacy: The Role of the Media. *Information*, 3(3): 391-402.

---

**이영안(李永安)**: 제1저자. 경희대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 수원시정연구원 도시경영연구실 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 여성, 인권, 아동 등이다. 최근 주요 논문으로는 “보육교사의 전문적 책무성 영향요인: 교사의 개인 특성 및 원장의 리더십 요인을 중심으로”(2017), “아동친화정책 PR 효과 요인의 구조적 관계: A시 지역주민의 인식을 중심으로”(2018) 등이 있다(yalee@suwon.re.kr)

**박미경(朴美敬)**: 공동저자. 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 성균관대학교 국정전문대학원 BK21PLUS 사업단 박사후연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책평가, 복지 및 보육정책 등이며, 최근 주요 논문으로는 “Analyzing the Effectiveness of the Korean National Antibullying Program: WEE Project”(2015), “잠재집단분석을 활용한 한국인의 복지태도 유형 연구”(2016), “계층분석방법(AHP)을 활용한 보육교사 교권의 상대적 중요도 분석”(2017), “Examining the Effects of the Durunuri Programme on Low-wage Workers’ Social Insurance Coverage in South Korea”(2019) 등이 있다(qkralrud14@skku.edu).

**이홍재(李洪宰)**: 교신저자. 경희대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 공공행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정보정책, 전자정부, 정책분석 등이다. 최근 주요 논문으로는 “디지털 위험인식 비교 및 위험분석의 정책적 함의”(2018), “전자정부 수준 평가모형 개발 및 함의”(2018), “제4차 산업혁명 역기능 대응방안의 정책우선순위 분석”(2018) 등이 있다(hjaelee75@gmail.com).

## 정부효과성과 사회신뢰

김상묵·김승현

이 연구는 정부활동과 사회신뢰 간의 관계에 초점을 두고, 정부효과성 및 정부의 민주성과 부패에 대한 개인의 주관적 인식이 사회신뢰에 영향을 미치는지를 분석하였다. 이를 위해 국제사회조사(ISSP)의 34개 국가 (38개 지역) 49,807명을 대상으로 한 2014년 시민의식조사(Citizenship II) 결과 및 세계은행의 2013년 국가별 정부효과성 점수를 활용하였다. 위계선형모형(HLM)을 이용한 분석에서는, 국가 차원에서는 정부효과성과 함께 민주주의, 일인당 국내총생산(GDP)이 응답자의 사회신뢰와 긍정적인 관계를 보이고, 개인 차원에서는 정부의 부패 및 민주성에 대한 인식이 사회신뢰와 통계적으로 유의미한 관계를 가진다. 통제변수 가운데 자원봉사단체, 동호회, 이익단체 참여 및 학력은 사회신뢰와 긍정적인 관계를 보이지만, 성별, 연령, 정당 및 종교단체 참여는 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 않는다. 이 결과는 정부활동에 대한 상황적 요인과 주관적 인식 모두 사회신뢰와 관계가 있으며, 정부가 본연의 역할을 제대로 수행하면 사회신뢰 증진에 기여할 수 있다는 가능성을 보여준다. 분석 결과에 대한 학문적·실제적 함의와 함께 이 연구의 제약요인에 대하여 논의하였다.

[주제어 : 사회신뢰, 정부효과성, 위계선형모형(HLM), 국제사회조사(ISSP)]

### I. 서론

사회신뢰(社會信賴)는 현대사회에서 매우 중요하다. 사회신뢰는 경제성장과 번영에 이바지하고, 민주적 안정성과 정치적 참여 증진에 기여한다(Nannestad, 2008). 사회신뢰는 사회의 포용성·개방성, 사회적 행복과 안녕의 증진에 도움이 된다(Freitag & Bühlmann, 2009). 또한 사회신뢰는 거래비용을 줄여주고 집합적 행동의 문제점을 완화하여 정치적·사회적·경제적 발전에 기여한다(박상준, 2013). 사회신뢰는 사회적 통합, 경제적 효율성, 정치적 안정과 같은 긍정적 효과를 초래하는 사회자본(social capital)의 핵심 요소로 인식되고 있다(Newton, 2001). 사회신뢰 수준

\* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2015S1A5A2A03048872).  
논문접수일: 2019.02.21., 심사기간(1차~2차): 2019.03.03~03.28, 게재확정일: 2019.03.28

이 높은 사회는 형평성과 같은 소망스런 특징을 지닐 뿐만 아니라 일처리도 보다 능률적으로 잘 이루어진다(Uslander, 2002). 따라서 사회신뢰는 경제역량, 제도역량, 정부역량으로 구성된 국가경쟁력에도 영향을 미친다고 한다(박희봉·이희창, 2010). 개인적 차원에서는, 사회신뢰 수준이 높은 사람은 불확실하거나 이해관계가 상충되는 상황에서도 협력하는 경향을 지니며, 자원봉사활동을 지속하고 높은 삶의 만족을 가지며 육체적으로 보다 건강하고 더 장수한다는 경험적 증거들이 보고되고 있다(Van Lange, 2015). 따라서 사회신뢰의 원천을 규명하고, 이를 제고하기 위한 실천적 노력이 매우 중요하다.

사회신뢰는 역사, 사회경제적 여건, 정치적·사회적 제도, 사회규범과 문화 등의 끊임없는 상호작용에 의해 형성되고 변화한다(Cho, 2016). 또한 종교적·문화적, 사회적, 경제적, 정치적 특성의 긴밀한 연계망과 밀접한 관계를 가진다고 한다(Delhey & Newton, 2005). 한 사회의 사회신뢰 수준을 결정하는 주된 요인이 무엇인지를 두고 문화이론과 제도이론이 경합하고 있다(이희창·박희봉, 2010). 문화라고 주장하는 학자들은 사회신뢰란 기본적으로 한 사회의 문화적 특성이며, 사회화 과정을 통해 세대에서 세대로 전수되는 깊이 간직된 가치라고 본다(Bjørnskov, 2007; Inglehart, 1997; Knack, 2003; Putnam, 1993; Uslander, 2002). 사회신뢰 증진을 위해서는 각종 결사체에의 가입이 중요하며, 단체활동 참여를 통해 타인과 협력하고 신뢰하는 방법을 습득할 수 있다고 한다. 반면, 제도라고 주장하는 학자들은 제도의 질, 특히 공식적인 제도가 어떻게 기능하는지 여부가 사회신뢰 수준의 핵심 결정요소라고 한다(Delhey & Newton, 2005; Freitag & Bühlmann, 2009; Rothstein, 2003). 공정하고 공평하게 운영되는 정치시스템과 제도가 사회신뢰 증진의 원인임을 강조한다.

문화적 가정을 지지하는 연구(Uslander, 2008)를 보면, 고신뢰국가(북유럽, 영국)에서 조부모가 미국으로 이민 온 경우에는 손자 세대에서도 사회신뢰 수준이 높지만, 저신뢰국가(이탈리아, 라틴아메리카, 아프리카)에서 조부모가 이민 온 경우에는 손자 세대에서도 사회신뢰 수준이 낮다고 한다. 즉, 사회신뢰는 계승된다고 주장한다. 반면, 제도적 가정을 지지하는 연구(Nannestad et al., 2014)에서는 비서유럽국가 출신으로 덴마크에 온 이민자들은 모국의 국민들보다 높은 사회신뢰 수준을 보이며, 이들의 덴마크 제도에 대한 신뢰 수준은 모국 응답자들의 자국의 제도에 대한 신뢰 수준보다 높다고 한다. 또 다른 연구(Dinesen, 2012)에서도 저신뢰국가(터키, 폴란드, 이탈리아)에서 고신뢰국가(북유럽국가)로 온 이민자들은 이민국의 높은 신뢰수준에 의해 크게 영향을 받는다고 한다.

이희창·박희봉(2010)은 우리나라 대도시 주민을 대상으로 한 설문조사 결과를 바탕으로 민주체제 공고화에 대한 영향요인으로 문화이론과 제도이론의 설명력을 비교하였다. 문화이론은 대인신뢰가 제도신뢰와 안정된 민주정부의 근원임을 강조하지만, 제도이론은 제도 성과가 민주체제 공고화와 대인신뢰를 결정한다고 한다. 신뢰와 제도의 쌍방향적 인과관계 분석에서 문화이론은 강하게 지지된 반면, 제도이론은 부분적으로만 지지되었다. 이를 근거로, 우리나라에서는 정부성과만으로는 단기간에 일반신뢰를 높이는 힘들다고 전망한다.

이 연구에서는 제도이론의 입장에서 사회신뢰의 영향요인을 탐색하고 행정학적 함의를 논의하고자 한다. 문화이론이 옳다면, 단기간 내에 정치적인 수단을 사용하여 사회신뢰 수준을 제고하려는 희망을 가지지 않아야 한다. 문화적 변화는 서서히 일어나며 상당히 경로의존적이기 때문이다. 따라서 사회신뢰 수준 제고를 위한 단기적인, 의도적인 노력은 그다지 효과가 없을 것이다. 반면, 제도이론이 옳다면, 제도적 개선을 통하여 사회신뢰 수준을 제고할 수 있다는 희망을 가질 수 있다. 좋은 정부를 만들고 정부성과를 제고하려는 노력이 의미가 있기 때문이다(Nannestad et al., 2014). 즉, 제도이론은 사회신뢰 제고를 위해서는 정부활동을 주요 연구대상으로 하는 행정학의 역할이 중요하다는 점을 시사하고 있다.

이 연구는 정부활동의 성과와 사회신뢰 간의 관계를 규명하는데 초점을 둔다. 행정학에서는 정부나 공공부문의 역할과 업무수행이 사회신뢰와 관계가 있는지 규명하는 것이 의미가 있다. 정부의 일상적인 역할 수행이 사회신뢰와 유의미한 관계가 있다면, 정부활동을 독려함으로써 정부의 성과도 개선되고 사회신뢰도 증진되는 일거양득(一舉兩得)의 효과를 얻을 수 있을 것이다(김상묵·김승현, 2018). 또한 정부효과성 및 정부의 질 향상을 위한 행정학의 연구성과가 사회신뢰와 연결될 수도 있을 것이다.

선행연구를 보면, 국가 차원에서는 일인당 국내 총생산(GDP), 경제적 평등, 민주주의, 사회적 공정성, 좋은 정부 등이 사회신뢰와 긍정적인 상관관계를 보이지만, 소득 불균형은 부정적인 영향을 미친다고 한다(Bjørnskov, 2007; Delhey & Newton, 2005; Knack & Keefer, 1997; Paxton, 2002; Rothstein & Uslaner, 2005; Wilkinson & Pickett, 2010; You, 2012; Zak & Knack, 2001). 국내에서도 공정성, 민주성, 법의 지배 등과 사회신뢰 간의 긍정적 관계가 검증되었다(박병진, 2007; 박종민·김왕식, 2006; 이동원, 2013). 정부와 국민이 소통으로 연결되고, 정부가 공정하고 책임성 있게 업무를 수행한다면 사회신뢰 형성에 기여할 수 있다는 연구결과도 있다(김상묵·김승현, 2018). 하지만 아직도 정부활동과 사회신뢰 간의

관계는 철저하게 검증되지 않았다(Nannestad, 2008).

이 연구는 정부효과성과 정부활동에 대한 인식이 사회신뢰에 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 즉, 정부활동의 결과인 국가 차원의 정부효과성과 정부활동에 대한 국민 개개인의 주관적 평가가 국민들의 사회신뢰 수준과 어떤 관련성이 있는지를 분석하고자 한다. 이를 위하여, 국제사회조사(International Social Survey Programme)의 34개 국가 49,807명을 대상으로 실시한 2014년 시민의식조사(Citizenship II) 결과를 활용하고자 한다(ISSP Research Group, 2016).

## II. 이론적 논의

### 1. 선행연구 검토

신뢰(trust)는 사회관계를 형성하고 유지하는데 필수적이다(Cho, 2016). 신뢰란 “어떤 공동체의 구성원들이 보편적인 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하게 그리고 협동적인 행동을 할 것으로 기대”하는 것이다(Fukuyama, 1995: 26). 신뢰는 인간관계에서나 집단이나 사회에 있어서 “사회적 접착제”(social glue)라고 할 수 있으며, “일반적으로 다른 사람들의 행동이나 의도에 대하여 긍정적인 기대나 믿음을 가지고 기꺼이 받아들여려는 의도”라고 정의할 수 있다(Van Lange, 2015: 71). 신뢰는 사람들을 연결하고, 공동목표 달성에 기여하려는 생각, 동기, 행동을 촉진한다. 알지 못하는 사람, 좋아하지 않는 사람에 대한 일반적인 신뢰를 사회신뢰(social trust)라고 한다(Delhey & Newton, 2005).<sup>1)</sup> 사회신뢰는 사람들이 다른 사람들의 선의(善意)를 기대하며 잘 모르는 사람들도 신뢰하는 것을 의미한다. 사회신뢰는 낯선 사람들과도 일상적으로 상호작용을 해야 하는 현대사회의 발전을 위한 핵심적 자원에 해당한다(Freitag & Bühlmann, 2009).

Nannestad(2008)는 사회신뢰에 대한 경험적 연구결과를 4가지 유형으로 구분하여 정리하고 있다. 첫째는 시민사회 설명(explanation)으로, 자발적 결사체 및 시민

1) 대인관계에서의 신뢰는 특수신뢰와 사회신뢰로 구분한다(Delhey, Newton, & Welzel, 2011; Freitag & Bauer, 2013; Stolle, 2002; Uslaner, 2002). 특수신뢰(particularized trust)는 밀접한 사회적 범위에서의 신뢰를 의미하며, 일상적인 상호작용을 통해 개인적으로 친분이 있는 사람에 대해 나타난다. 즉, 알거나 좋아하는 사람에 대한 신뢰로, 사적 신뢰(personalized trust)라고도 한다. 사회신뢰는 처음 보거나 모르는 사람 혹은 (국적, 인종, 종교가 다른) 이질적인 사람들에 대한 신뢰를 말하며, 일반신뢰 또는 보편적 신뢰(generalized trust)라고도 한다.

활동 참여가 사회신뢰의 원천이라는 데에 초점을 둔다. 둘째는 제도적 설명으로, 사회신뢰를 형성하고 유지하는 '좋은' 제도의 중요성에 초점을 둔다. 셋째는 문화적 가치 설명으로, 종교적 가치 또는 낙관주의, 평등주의와 같은 핵심적 가치의 세대 간 전수에 초점을 둔다. 넷째 설명은 인종적, 언어적 동질성·이질성의 영향에 초점을 둔다고 한다.

제도를 강조하는 입장에서는 정치제도 또는 정부의 정책이 사회신뢰 형성에 결정적인 영향을 미친다고 한다(이희창·박희봉, 2010; Levi, 1996; Rothstein & Stolle, 2003). 정부 제도는 대인간 상호작용이 이루어지는 맥락을 정의하는 규칙을 만든다. 이러한 제도의 역할은 상호작용이 가능한 안정적인 구조를 만들고 불확실성을 줄임으로써 거래비용과 정보의 비대칭성을 축소하는 것이다(North, 1990). 제도가 사람들로 하여금 협력적인 행동을 하도록 장려하는 유인책을 제공할 때 사회신뢰는 증진될 수 있다(Hardin, 1992). 개인들은 효용 극대화를 추구하는 합리적 인간이라고 가정할 경우, 타인을 신뢰할지 여부의 가장 큰 관건은 타인을 믿었다가 사기를 당하거나 이용되는 등 '배반을 당하는' 것이다. 그러면 손실을 입게 된다. 반대로, 신뢰에 기반한 협력을 통하여 효용이 증진될 수도 있다. 따라서 신뢰할지 말지를 결정할 때, 개인은 속임을 당할 경우 입게 되는 잠재적 손실과 신뢰와 협력을 통해 얻게 될 이익간의 경중을 비교하게 된다. 제도의 질은 이러한 이해득실 계산의 결과에 영향을 미칠 수 있다. 공정하고 불편부당한 '좋은' 제도는 다른 사람을 신뢰할 때 생길 수 있는 위험성을 완화함으로써 사회신뢰를 확산할 수 있다고 한다(Levi, 1996). 좋은 제도는 상대를 속임으로서 얻을 수 있는 이익을 축소하기 때문에 그런 행동을 하려는 동기를 약화시킨다. 또한 좋은 제도는 정직한 행동의 기준이나 사례를 확립하여 타인의 신뢰를 배반하려는 경향을 줄일 수 있다(Rothstein, 2005). 따라서 제도의 질은 사회신뢰 수준에 영향을 미친다고 한다(Nannestad et al., 2014).

사회신뢰에 대한 제도와 정부의 영향에 주목하는 선행연구들을 살펴보면, 먼저 Delhey & Newton(2005)은 법의 지배, 정부 능률성, 정치적 안정성, 자유, 법과 질서 등을 포함한 '정부의 질'(quality of government) 지표를 사용하여 '좋은 정부'가 사회신뢰 수준에 중요한 영향을 미친다는 경험적 근거를 제시하였다. Herreros & Criado(2008)는 유럽사회조사(European Social Survey) 결과를 활용한 연구에서 국가가 사회신뢰 증진에 긍정적 기여를 한다고 한다. 이들은 사회신뢰에 대한 국가의 긍정적인 역할을 강조하며, 국가가 보다 능률적일수록 시민들의 사회신뢰 수준이 높아진다고 주장하였다. Freitag & Bühlmann(2009)는 세계가치관조사(World

Values Surveys) 자료를 분석한 경험적 연구에서, 부패하지 않은 정부, 소득 불평등을 줄이는 정부, 정치적 민주주의를 실현하는 정부를 가진 나라일수록 국민들의 사회신뢰 수준이 높다고 한다. 즉, 부패와 소득 양극화 정도가 낮고 민주주의가 확립된 나라일수록 사회신뢰 수준이 높다고 볼 수 있다. Richey(2010)는 미국의 패널데이터(American National Election Studies)를 사용한 경험적 연구에서 부패는 사회신뢰에 부정적인 영향을 미친다는 점을 발견하였다. 또한 You(2012)는 세계가치관 조사 및 유럽가치관연구(European Values Study) 데이터를 활용하여 공정성 변수들과 사회신뢰 간의 관계를 검증하였다. 그 결과, 부패로부터의 자유(공식적 정의), 소득의 평등성(분배적 정의), 성숙된 민주주의(과정적 정의)는 사회신뢰와 통계적으로 유의미한 긍정적인 관계가 있음을 발견하였다.

국내 선행연구를 보면, 박찬웅(1999)은 한국사회에서 계층간 사회적·법적 불평등, 만연된 반복적인 부정부패, 가족을 중심으로 하는 사적 신뢰의 공고함이 낮은 수준의 사회신뢰를 형성하는 주된 원인이라고 설명하고, 이와 유사하게 강수택(2003)도 공적 사회제도에 대한 불신이 주요 원인이라고 본다. 박종민·김왕식(2006)은 국가기관의 공정성, 정부 정책의 불편부당성, 공식사회의 정직성, 정치제도의 민주성에 대한 인식이 사회신뢰에 주는 영향이 상당하다고 한다. 박희봉 외(2009)는 한국과 일본에 대한 경험적 연구를 통하여 정부의 정책수행 능력, 제도적 역량, 정부의 부패 등이 신뢰와 관계가 있음을 발견하였다. 이병기(2010)는 1989년부터 20년 간 64개 국가의 자료에 대한 분석을 통하여, 부패 척결, 법질서 확립, 재산권 보호, 경제적 자유의 증진, 관료의 질 향상은 사회신뢰에 긍정적인 영향을 미치는 것을 발견하였다. 이동원(2013)은 경제발전, 빈곤억제, 중산층 확대가 직접적으로 사회신뢰를 증진하며, 효과적인 법의 지배와 비공식적인 네트워크도 경제적·사회적 발전을 통해 사회신뢰 증진에 간접적으로 기여할 수 있다고 한다. 김상묵·김승현(2018)은 집단 간 소통, 안전성, 공정성, 정부와 국민 간 소통은 사회신뢰와 긍정적인 관계가 있다고 한다.

이러한 선행연구들은 공통적으로 사회신뢰 형성에 있어서 국가제도의 역할이 중요함을 보여준다. 정치적·사회적 제도의 특징들이 사회신뢰에 영향을 미치며, 부패하지 않은 민주적인 좋은 정부는 사회신뢰와 긍정적인 관계를 갖는다고 한다. 이런 결과는 국가 차원의 지표를 활용한 연구에서나 개인 차원의 주관적인 인식을 평가한 연구에서나 동일하게 나타나고 있다. 하지만, 선행연구들은 주로 좋은 제도의 수립과 형성에 보다 주안점을 두고 있다. 사회신뢰 형성에는 경찰이나 법원과 같은 정치적 제도와 정부의 공정성 및 불편부당성 수준이 영향을 미친다(이동원, 2013;

이병기, 2010; Delhey & Newton, 2005; Freitag & Bühlmann, 2009; Uslaner, 2003; You, 2012). 좋은 정치적 제도를 마련하거나 민주 정부를 형성하는 것도 사회신뢰 증진에 중요하다. 하지만, 확립된 제도를 어떻게 운영하는지 여부도 고려해야 할 필요가 있다. 동일한 제도 하에서도 보다 효과적인 정부가 사회신뢰에 미치는 영향은 다를 것이다. 즉, 제도의 동태적 측면에 해당하는 정부 운영이나 활동의 효과 내지 성과 또한 사회신뢰에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 아울러, 정부활동의 성과에 대한 국가 차원의 평가와 함께 정부활동에 대한 국민들의 주관적인 평가 또한 함께 고려될 필요가 있다. 사회신뢰는 개인의 태도인데, 이는 객관적인 상황뿐만 아니라 주관적인 인식에 의해서도 영향을 받는다고 볼 수 있기 때문이다. 정부의 행정이나 공무원들이 공정하지 않고 믿을 수 없는데, 사회의 다른 구성원들은 공정하고 믿을 만하다고 여길 수 있는 근거는 더욱 없다(강수택, 2003; 박종민·김왕식, 2006; 이희창·박희봉, 2010; Rothstein & Stolle, 2003). 따라서 이 연구에서는 제도의 동태적 측면에 해당하는 정부활동과 사회신뢰와의 관계에 보다 초점을 두고자 하며, 정부활동의 성과는 국가 차원의 정부효과성 평가와 개인 차원의 주관적 인식 두 측면에서 함께 고찰하고자 한다.

## 2. 연구가설

사회신뢰는 성장기의 사회화를 통해 형성되는 상당히 안정적인 개인적 특성이라고 볼 수도 있으나(Uslaner, 2002), 상황적 맥락 속에서 사회적 상호작용을 통하여 형성되고 변화한다고 볼 수도 있다(Ferrin & Gillespie, 2010). 그렇다면, 사회구성원 개개인의 사회신뢰 수준은 개인적 차원의 주관적 인식과 국가적 차원의 상황적 요인 모두에 의해 영향을 받는다고 가정할 수 있다(Newton, 2004). 따라서 사회신뢰에 대한 정부활동의 영향 또한 상황적 특성과 개인적 특성으로 구분하여 고찰할 필요가 있다. 상황적 맥락에서 정부활동은 객관적 성과 또는 정부효과성 측정으로 평가할 수 있다. 개인적 측면에서는 각 사회구성원이 정부활동에 대하여 느끼고 체감하는 주관적 인식을 통해 평가할 수 있다.

### 1) 국가 차원: 정부효과성

제도이론에서는 좋은 정부가 사회신뢰의 핵심적인 구조적 기반이라고 한다. 좋은 정부는 시민들이 신뢰할 수 있는 방식으로 행동하고 다른 사람들도 대체로 그럴

것이라는 합리적인 기대를 갖도록 한다고 주장한다(Delhey & Newton, 2005; Rahn, Brehm, & Carlson, 1999). 좋은 제도를 만드는 것도 중요하지만, 제도를 올바르게 운영하는 것도 중요하다. 제도이론에서는 국가가 보다 능률적일수록 사회신뢰 수준도 높아진다고 주장한다(Delhey & Newton, 2005; Herreros & Criado, 2008). 이와 동일한 맥락에서, 정부의 성과가 클수록, 정부활동이 효과적일수록 사회신뢰에 긍정적인 영향을 미친다고 가정할 수 있다.

정부의 효과성(effectiveness)은 목표를 설정하고 달성하는 국가의 능력을 파악하려는 시도이다(Kurtz & Schrank, 2007). 정부의 효과성은 “정부가 기대되는 일들을 얼마나 잘 수행하는지, 공무원들이 얼마나 열심히 그리고 잘 일하는지, 공공조직의 절차와 활동이 목표를 달성하기에 적절한지, 그리고 실제로 임무를 달성하였는지를” 의미한다(Rainey & Steinbauer, 1999: 13). 정부효과성(government effectiveness)은 시민의 기대에 부응하는 행정서비스, 시민에게 봉사하고자 더 가까이 다가가는 정부를 지향하며, 이를 통해 공공부문의 책무성을 강화하려는 것이다(Huther & Shah, 1998). 세계은행(World Bank)의 거버넌스지수(Worldwide Governance Indicators)에서는 정부효과성을 공공서비스의 질, 공무원의 자질, 정치적 압력으로부터의 중립성, 정책 형성과 집행의 질, 정책 추진에 대한 정부의 신뢰성을 종합적으로 고려하여 도출한다(Kaufman et al., 2010). 1996년부터 2006년까지 세계 212개 국가에 대한 정부효과성 평가 결과를 분석한 연구에 의하면(Lee & Whitford, 2009), 정부효과성 측정 결과는 이 기간 동안 매우 안정적이었으며 지역별로는 북미와 서유럽 국가들의 정부효과성이 높고 남아프리카 국가들이 낮다고 한다.

사회신뢰에 대한 정부의 역할을 강조한 선행연구를 보면, Uslander(2003)는 정부의 정직성, 민주성, 그리고 정부성과는 신뢰 형성에 기여한다고 한다. 특히, 높은 수준의 정부성과는 시민들로 하여금 정부에 대해 보다 좋은 감정을 가지게 하고, 이는 시민들이 서로 협력하도록 유도한다고 한다. Delhey & Newton (2005)은 정부효과성은 사회신뢰와 긍정적인 상관관계를 보인다고 한다. Herreros & Criado (2008)는 세계경제포럼(World Economic Forum)의 자료를 활용하여 국가의 효능성(efficacy)이 사회신뢰에 긍정적인 영향을 미친다고 하였다.

정부의 효과성이 높은 국가에서는 시민들은 자신의 요구와 선호에 대하여 정부가 적절히 대응하며 자신들의 삶의 질 향상을 위하여 정부가 노력한다고 믿을 것이다. 정부가 좋은 정책을 수립하고 집행하며 국민이 필요로 하는 공공서비스를 적절하게 제공한다면 사회구성원 상호간의 상호작용이나 협력이 보다 활발하게 이루어질 것으로 예상할 수 있다. 이처럼 정부의 정책과 서비스는 믿을 만하다는 상황적

맥락이라면 사회구성원들은 대인관계에서의 불안감을 덜 느낄 것이다. 따라서 다음과 같은 가설을 설정할 수 있다.

가설 1: 정부효과성 수준은 사회신뢰와 긍정적인 관계가 있을 것이다.

## 2) 개인 차원: 정부활동에 대한 인식

정부는 다양한 활동을 통하여 국민생활에 직접적으로 영향을 미친다(김상묵·김승현, 2018). 국민들은 정부의 일상적인 업무수행을 보면서 또는 정부가 제공하는 공공서비스의 혜택을 받으면서 정부의 역할과 활동에 대하여 나름대로 평가를 하게 되고, 이는 국민 개개인의 사회신뢰 수준에도 영향을 미친다고 볼 수 있다.

첫째, 정부의 부패에 대한 인식이다. 부패는 공무원들이 공정하고 불편부당하게 행동하기를 바라는 공적 신뢰에 대한 배반이다. 부패는 “사적 이익을 위한 공권력의 남용”이라고 볼 수 있다(Treisman, 2000: 399). 부패한 거래는 행위자들 간의 신뢰를 요구하는데, 이는 “보편적인” 신뢰가 아니라 바로 일반 시민과 정직한 행위자들을 희생하면서 편익을 얻는 “특수한” 신뢰이다(You, 2012: 703). 타인을 신뢰할지 여부를 가늠할 때 공무원집단의 행동은 중요한 기준이 될 수 있다. 만약 공무원집단이 부패했다고 인식한다면, 국민들은 “법률이 공공서비스를 제공하도록 규정하는 사람들조차도 믿을 수 없구나” 라고 생각할 것이다(Rothstein, 2013: 1020). 그러면 다른 대부분의 사람들 역시 믿을 수 없다는 추론을 하게 된다. 부패한 국가일수록 타인을 신뢰하는 시민의 비율은 줄어든다(Uslaner, 2003). 경험적 연구에서는 부패가 사회신뢰와 유의미한 관계가 있다는 연구도 있으나(박희봉 외, 2009; 이병기, 2010; Richey, 2010; You, 2012; Zak & Knack, 2001), 유의미하지 않다는 연구도 있다(Freitag & Bühlmann, 2005; Uslaner, 2002, 2004). 하지만 공직사회에 부패가 만연하다고 느끼는 국민이 타인을 신뢰할 거라고 예측할 만한 논거는 찾기 어렵다. 박종민·김왕식(2006)의 경험적 연구에서는 공직사회의 부패성에 대한 인식은 사회신뢰와 관계가 있는 것으로 나타났다. 공직부패가 별로 심하지 않다고 인식하는 사람들은 심하다고 인식하는 사람들에 비하여 사회신뢰 수준이 더 높았다. 장수찬(2007)은 사법부나 행정부처럼 사람들의 일상에 지대한 영향을 미치는 기관들의 공정성에 대한 신뢰가 사회신뢰와 상당한 관계가 있다고 한다. 공무원이 국민을 위해 봉사하고자 매진하고 부정부패를 추구하지 않는 정부에 대해서는 국민들이 많은 기대를 가지고 의지할 것이다. 정부가 부패하다고 인식할수록 국민들은 타인의 선

의를 기대하며 모르는 사람들과도 서로 협력하고 공감대를 형성하는 것은 불가능하다고 생각하게 될 것이다.

가설 2: 정부의 부패에 대한 인식은 사회신뢰와 부정적인 관계가 있을 것이다.

둘째, 정부의 민주성에 대한 인식이다. 민주국가는 모든 시민들에게 동등한 정치적 권한과 기회를 보장하므로 사회신뢰 증진에 기여한다. 민주주의는 모든 사회구성원에게 동일한 권리와 의무를 부여한다. 이러한 민주적 제도의 공평함이 사회신뢰를 촉진한다(Levi & Stoker, 2000). Szompka(1998)는 민주적 제도는 규범적 확실성, 투명성, 안정성, 책무성과 같은 신뢰를 초래하는 조건을 조성하는데 기여한다고 한다. Levi(1998)는 민주주의는 정부에 대한 믿음을 증진하기에 믿을 수 있는 시민들을 장려한다. 더욱이 민주적 통치형태는 시민들의 일상생활에 영향을 미치는 기업, 학교 등 다른 조직으로 확산될 수 있다. 동등한 권한을 가지고 정치과정에 참여할수록 결과를 보다 공정하게 받아들이는 경향이 생긴다. 즉, 민주주의는 사회신뢰 증진에 기여할 것이라고 예상할 수 있다. 민주주의는 사회신뢰에 유의미한 긍정적 영향을 미친다는 연구도 있으나(Paxton, 2002; You, 2012), 일인당 국민소득이나 종교적 전통과 같은 다른 변수들을 함께 포함시킬 경우 민주주의의 영향은 유의미하지 않다는 연구도 있다(Anderson & Paskeviciute, 2006; Freitag & Bühlmann, 2005). 민주주의가 46년 이상 지속되어야만 사회신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 연구도 있다(Uslaner, 2002). 따라서 민주주의와 사회신뢰와의 관계는 보다 경험적으로 검증되어야 할 필요가 있다. 하지만, 민주주의가 잘 운영되고 있다고 느낄수록 국민들은 상호간에 민주적 가치들을 공유할 것이다. 민주정부의 제도와 실제 운용은 사회신뢰와 관계가 있다고 볼 수 있다(Knack & Keefer, 1997). 서로 동등한 권리와 의무를 가진 국민들 상호간의 신뢰가능성이 높다고 예상할 수 있다.

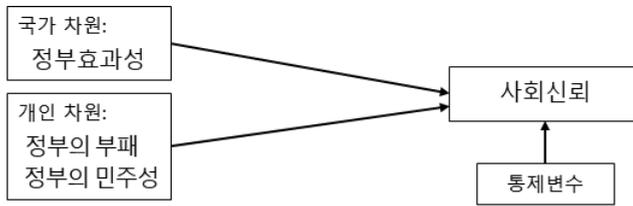
가설 3: 정부의 민주성에 대한 인식은 사회신뢰와 긍정적인 관계가 있을 것이다.

이외에도 연구모형에는 개인 차원에서는 성별, 연령, 학력 및 단체활동 참여를, 그리고 국가 차원에서는 민주주의, GINI, 1인당 국내 총생산(GDP)을 통제변수로 포함하였다. 먼저, 개인 차원에서 단체활동 참여를 포함한 이유는 문화이론의 영향을 통제하기 위함이다. 문화이론에서는 자발적인 단체활동 참여는 사회신뢰에 긍정적인 영향을 미친다고 한다(이희창·박희봉, 2010; Fukuyama, 1995; Knack, 2003;

Putnam, 1993; Uslaner, 2002). 자발적인 단체활동 참여를 통하여 타인들과 정기적으로 밀접한 접촉을 하게 되며, 이를 통해 신뢰, 상호존중, 협력, 공감, 공익과 공동선에 대한 이해를 공유하게 된다(Newton, 2004). 박종민·김왕식(2006)은 우리나라의 경우 공식단체든 비공식모임이든 단체 가입이 사회신뢰에 주는 영향은 미미하거나 거의 없다고 한다. 하지만, 김우철(2014)은 우리나라에서는 정치적 활동 경험보다는 자발적 단체에 대한 참여 경험이 사회신뢰와 통계적으로 유의미한 관련성을 보인다고 한다. 종교단체, 환경단체, 자선단체에의 참여는 사회신뢰와 긍정적인 상관관계를 보이지만, 정당이나 소비자단체에의 참여 경험은 부정적인 관계를 보인다고 한다. 단체활동 참여 여부의 사회신뢰에 대한 영향을 통제하기 위하여 정당, 이익단체, 종교단체, 동호회(스포츠, 여가, 문화 등) 및 자원봉사단체 참여 여부를 통제변수로 포함하였다.

국가 차원의 통제변수로는 민주주의, 일인당 국내 총생산(GDP per capita), GINI 계수를 포함하였다. 선행연구에서는 일인당 국내 총생산, 경제적 평등, 민주주의는 사회신뢰와 긍정적인 상관관계를 보인다고 하였다(이동원, 2013; Delhey & Newton, 2005; Freitag & Bühlmann, 2005; Knack & Keefer, 1997; Paxton, 2002; You, 2012; Zak & Knack, 2001). 민주주의는 제도이론에서 가장 강조하는 요소 가운데 하나이다. 민주주의의 실현은 사회신뢰의 전제조건이다(Uslaner, 2003). 권력분립에 기반한 국가기관, 정기적인 선거, 법의 지배, 사법부의 감시, 언론자유, 정보의 자유, 정부에 대한 감시 등 민주주의는 정치지도자들로 하여금 신뢰할 수 있는 방식으로 행동하도록 통제하는 역할을 한다. 이는 국민들로 하여금 정부기관과 정치지도자들을 신뢰하도록 하며, 정부를 신뢰하는 국민일수록 자신들은 정부에 영향을 미칠 수 있다고 믿는 경향이 강하다. 이러한 효능감은 시민들로 하여금 서로 신뢰하도록 만든다(Rahn, Brehm, & Carlson, 1999). 민주주의가 성숙될수록 사회신뢰 수준이 높다. 둘째, 경제발전은 사회신뢰와 관계가 있다. 사회가 부유할수록, 기본적인 물질적 욕구가 충족될수록, 사회구성원들은 타인들을 신뢰함으로써 인해 감당해야 하는 위험을 감수할 수 있다. 아울러 믿을 수 없는 방식으로 행동할 필요성도 줄어들고, 이로 인해 얻을 수 있는 보상도 줄어들게 된다(Banfield, 1958). 경제적으로 부유할수록, 소득의 불평등이 적을수록 사회신뢰 수준이 높다. 분석을 통하여 규명하려는 연구모형은 다음 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 연구모형



### Ⅲ. 연구설계

#### 1. 표본

실증적 분석을 위하여 국제사회조사(International Social Survey Programme)의 2014년 시민의식조사(Citizenship II) 결과를 활용한다(ISSP Research Group, 2016). ISSP는 국제비교분석을 도모할 목적으로 1984년에 창립된 국제사회조사 연대기구로서 50 여 개 국가들이 회원국으로 참여하고 있다.<sup>2)</sup> 이 기구의 회원국들은 연례 총회에서 조사 주제를 정하고 모듈을 공동으로 개발하여 모든 회원국들로 하여금 공동으로 조사하게 한다. 이 조사로부터 산출되는 자료는 국제비교 연구에 관한 한 탁월한 가치를 보유한 것으로 인정받고 있다(김미숙, 2014). 2014년 시민의식조사에는 34개 국가가 참여하였으며, 이들 국가는 오스트리아, 호주, 벨기에(네덜란드어권, 프랑스어권, 브뤼셀의 3개 권역으로 구분), 스위스, 칠레, 체코, 독일(동독, 서독 지역으로 구분), 덴마크, 스페인, 핀란드, 프랑스, 영국, 조지아, 크로아티아, 헝가리, 이스라엘(유대인 권역과 아랍인 권역으로 구분), 인도, 아이슬란드, 일본, 대한민국, 리투아니아, 네덜란드, 노르웨이, 필리핀, 폴란드, 러시아, 스웨덴, 슬로베니아, 슬로바키아, 터키, 대만, 미국, 베네주엘라, 남아프리카공화국이다. 국가별 표본은 확률표본(probability sample) 추출방식으로 선정하며, 조사방법은 면접조사 또는 자기기입식 설문조사 방식을 사용하였다.

이 조사의 전체 응답자는 18세 이상 성인 49,807명이며,<sup>3)</sup> 이 가운데 남성이 46.7%, 여성이 53.3%이다. 연령별로 보면, 10대가 2.9%, 20대 15.6%, 30대 17.1%,

2) <http://w.issp.org/menu-top/home/>

3) 예외는 핀란드(15~75세), 일본(16세 이상), 남아프리카공화국(16세 이상), 스웨덴(17~79세)이다.

40대 17.4%, 50대 17.8%, 60대 16.2%, 70대 9.5%, 80대 이상 3.5%의 분포를 보이고 있다. 학력별 분포를 보면, 비정규교육 3.9%, 초등 학력 7.0%, 중학교 졸업 22.5%, 고등학교 졸업 26.3%, 전문대 졸업 12.4%, 대학 졸업 17.6%, 그리고 대학원 졸업 10.2%이다.

## 2. 변수의 측정

종속변수인 사회신뢰는 “당신은 사람들을 믿을 수 있다고 생각합니까 아니면 사람들을 대할 때 조심할수록 좋다고 생각합니까?” 라는 단일 설문(Rosenberg, 1956)에 대한 응답을 4점 척도(1=항상 신뢰, 4=항상 조심)를 사용하여 측정하였다.<sup>4)</sup> 이 설문문항은 세계적으로 가장 널리 사용되는 문항으로, 국제사회조사(ISSP)와 미국 일반사회조사(American General Social Surveys), 세계가치관조사(World Values Survey), 유럽가치관조사(European Values Survey) 등에서 사용하고 있다(Nannestad, 2008).

국가 차원의 독립변수인 정부효과성은 세계은행(World Bank)에서 제공하는 6가지 거버넌스지수(Worldwide Governance Indicators) 가운데 국가별 정부효과성 점수를 활용하였다. 세계은행은 1996년부터 매년 215개 국가를 대상으로 정부효과성과 함께, 부패의 통제(control of corruption), 법의 지배(rule of law), 규제 질(regulatory quality), 정치적 안정성과 폭력의 부재(political stability and absence of violence), 발언권과 책무성(voice and accountability)의 6개 거버넌스 항목에 대한 국가별 점수를 제공하고 있다. 이들 6개 항목 상호간에는 매우 높은 상관관계가 존재한다.<sup>5)</sup> 정부효과성 점수는 공공서비스의 질, 공무원의 자질, 정치적 압력으로부터의 중립성, 정책 형성과 집행의 질, 정책 추진에 대한 정부의 신뢰성을 포함하여 복합적으로 구성된다.<sup>6)</sup> 정부효과성은 점수(-2.5~+2.5) 및 백분위 순위(0점~100점)의 두 종류로 제공되는데, 이 연구에서는 2013년 국가별 순위점수를 활용하였다(최선미, 2018).<sup>7)</sup> 북유럽 국가인 핀란드(100.0), 덴마크(99.05), 스웨덴(98.58),

4) “Generally speaking, would you say that people can be trusted or that you can’t be too careful in dealing with people?”

5) 2013년 전체 국가별 지수를 활용하여 분석한 결과, 정부효과성은 부패의 통제( $r = .928$ ), 법의 지배( $r = .937$ ), 규제 질( $r = .934$ ), 정치적 안정성과 폭력의 부재( $r = .705$ ), 발언권과 책무성( $r = .777$ )과 모두 높은 상관관계를 보이고 있다( $p < .01$ ).

6) <https://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/ge.pdf>

7) <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

노르웨이(98.10), 스위스(97.63)의 정부효과성이 상대적으로 높은 편이고, 러시아(44.08), 인도(47.87)의 정부효과성이 가장 낮은 편이다.

개인 차원의 독립변수는 ISSP의 시민의식조사(Citizenship II) 설문문항을 활용하였다. 정부의 부패에 대한 인식 및 정부의 민주성에 대한 인식 모두 단일 문항으로 측정하였다.<sup>8)</sup> 이 가운데 정부의 부패에 대한 인식은 5점 척도(1=거의 없음, 5=거의 모두 포함)로, 정부의 민주성에 대한 인식은 11점 척도(0=매우 부정, 10=매우 긍정)로 평가하였다.

개인 차원 통제변수인 단체활동 참여 여부는 정당, 이익단체(노동조합, 경영인협회, 직능단체), 종교단체, 동호회(스포츠, 여가, 문화 등) 및 자원봉사단체 참여 여부를 4점 척도(1=적극 참여, 4=참여 않음)로 측정하였다. 개인의 인구통계학적 특성 변수는 성별(1=남성, 2=여성), 연령(실제 나이), 학력(0=무학, 6=석·박사)을 포함하였다. 국가 차원의 통제변수로는 민주주의, 일인당 국내 총생산(GDP per capita), GINI 계수를 포함하였다. 일인당 국내 총생산(current US\$1,000 기준) 자료는 세계은행의 2013년 국가별 데이터를 주로 사용하였다.<sup>9)</sup> 일인당 국내 총생산은 이미 여러 사회신뢰에 대한 경험적 연구에서 활용된 바 있다(Bjørnskov, 2007; Delhey & Newton, 2005; Freitag & Bühlmann, 2005). GINI 계수는 2013년 세계은행 및 미국 중앙정보부 자료(World Factbook)를 활용하였다. GINI 계수는 경제적 불평등과 사회신뢰 간의 관계를 분석한 경험적 연구에서 자주 활용되었다(Bjørnskov, 2007; Freitag & Bühlmann, 2005; Uslaner, 2003; You, 2012). 민주주의 지수는 Freedom House의 2013년 Gastil Index를 활용하였는데, 이는 정치적 권리/자유 등 10개 항목과 시민적 자유 15개 항목을 사용하여 가장 포괄적으로 민주주의를 측정하는 지표이다(최선미, 2018). 사회신뢰에 대한 여러 선행연구에서 Gastil Index를 활용하였다(Bjørnskov, 2007; Delhey & Newton, 2005). 분석대상 국가 가운데 베네수엘라는 공신력 있는 2013년 GINI 계수를 구할 수 없고, 다른 국가 차원 변수들의 측정치도 과도하게 특이하여(outlier) 통계분석에서 제외하였다.

### 3. 분석방법

분석방법은 주로 위계선형모형(hierarchical linear modeling)을 사용하였다. 독

8) 정부의 부패에 대한 인식은 “How widespread do you think corruption is in the public service in (COUNTRY)?”에 대한 응답 결과이며, 정부의 민주성에 대한 인식은 “How well does democracy work in (COUNTRY)?”에 대한 응답 결과이다.

9) 대만 자료 출처: <https://countryeconomy.com/gdp/taiwan?year=2013>

립변수 가운데 정부효과성은 국가 차원에서 측정되었으며, 다른 독립변수와 통제변수, 종속변수는 개인 차원에서 측정되었기 때문에 가설 검증에는 위계적 기법이 필요하다. 위계선형모형은 개인 차원의 변수와 자료를 상위 차원으로 통합하는 것과 집단 차원의 변수 및 자료를 개인 차원으로 환원하는 일반적인 방법의 한계를 극복할 수 있으며, 개인 차원의 응답 자료와 집단 차원의 측정치를 하나의 모형에 동시에 포함할 수 있다. 이 때 집단 차원(level 2)의 변수가 되는 것은 집단의 고유한 특성으로 그 집단에 속한 개인들의 특성과는 별개로 집단구성원 모두에게 공통적으로 영향을 주는 변수이다. 이 연구에서 집단 차원의 변수에 해당하는 것은 국가별 정부효과성 점수이다(Raudenbush & Bryk, 2002).

먼저 개인과 집단(국가) 차원에 아무런 변수를 포함하지 않은 기본모형(모형 1)을 설정하였다. 다음으로 기본모형에 개인 차원의 독립변수와 통제변수를 포함시킨 <모형 2>를 설정하였다. 그리고 <모형 2>에 국가 차원의 정부효과성 변수를 추가한 <모형 3>을 설정하였다. 이러한 과정을 통하여 각 개인의 사회신뢰 수준에 영향을 미치는 정부활동에 대한 주관적 인식의 영향과 상황적 요인인 정부효과성의 영향을 모두 분석하고자 하였다. 독립변수들에 대한 위치조정(centering)은 성별을 제외한 모든 변수에 대하여 전체평균중심화(grand-mean centering)를 실시하였다. Hofmann & Gavin(1998)에 따르면, 먼저 개인 차원 변수의 영향을 파악한 후 이들 변수들을 통제한 상황에서 국가 차원 변수의 영향력을 분석하는 모형에서는 전체평균중심화가 적절하다고 한다.

## IV. 분석 결과

### 1. 분석 결과

종속변수인 사회신뢰에 대한 빈도분석 결과, 긍정적 응답은 42.6%이며, 부정적 응답은 57.4%이다. '사람들을 항상 신뢰할 수 있다'는 매우 긍정적인 응답은 4.1%에 불과하다. 응답자들의 전반적인 사회신뢰 수준은 낮은 편이라고 볼 수 있다. 국가별로 보면, 덴마크(응답평균 2.11), 스웨덴(2.25), 노르웨이(2.26) 등 북유럽 국가들의 사회신뢰 수준이 상대적으로 높은 편인데 비하여, 이스라엘-아랍인권역(3.28), 터키(3.22), 조지아(3.19), 크로아티아(3.11)는 낮은 편이다.

〈표 1〉 사회신뢰 응답 결과

	표본 수	평균	표준 편차		표본 수	평균	표준 편차
호주	1,360	2.43	.649	폴란드	2,047	2.96	.648
오스트리아	1,006	2.42	.725	러시아	1,554	2.85	.723
칠레	1,398	3.09	.785	슬로바키아	1,134	2.82	.745
대만	1,848	2.77	.720	슬로베니아	994	2.87	.733
크로아티아	998	3.11	.682	남아프리카공화국	3,001	2.91	.821
체코	1,517	2.47	.642	스페인	1,726	2.59	.823
덴마크	1,731	2.11	.604	스웨덴	882	2.25	.694
핀란드	1,467	2.42	.675	스위스	1,218	2.32	.722
프랑스	1,164	2.79	.708	터키	1,475	3.22	.719
조지아	1,485	3.19	.699	미국	1,238	2.71	.708
헝가리	992	2.67	.676	베네수엘라	994	3.07	.885
아이슬란드	1,444	2.30	.604	벨기에-네덜란드어권	938	2.61	.685
인도	1,056	2.46	.970	벨기에-프랑스어권	602	2.82	.703
일본	1,427	2.82	.706	벨기에-브뤼셀	503	2.68	.735
대한민국	1,370	2.53	.700	독일-서독지역	1,125	2.40	.697
리투아니아	1,044	2.98	.732	독일-동독지역	544	2.59	.702
네덜란드	1,575	2.37	.670	이스라엘-유대인권역	959	2.69	.767
노르웨이	1,400	2.26	.587	이스라엘-아랍인권역	151	3.28	.685
필리핀	1,166	3.00	.828	영국	1,502	2.56	.659
전체	48,035	2.69	.778	비고 분석제외 사례(결측) 수: 1,772 (전체의 3.6%)			

독립변수와 통제변수에 대한 기초통계는 〈표 2〉와 같다. 개인 차원 독립변수의 경우, 정부의 부패에 대해서는 긍정적인 응답 비율은 34.6%이고 부정적인 응답 비율은 35.3%로 비슷하였다. 정부의 민주성 정도에 대한 응답에서는 부정적인 응답(0~3)이 19.8%인데 비하여 긍정적인 응답(7~10)이 40.9%로 나타났다. 단체활동 참여를 보면, 종교단체 및 동호회 활동이 가장 상대적으로 많은 데 비하여, 정당 참여는 낮은 수준이었다.

〈표 2〉 기술통계

	표본수	최소값	최대값	평균	표준편차
정부의 부패	43933	1	5	3.03	1.080
정부의 민주성	45781	0	10	5.64	2.502
정당 참여	47635	1	4	3.66	.761
이익단체 참여	47605	1	4	3.30	.943
종교단체 참여	47427	1	4	2.99	1.156
동호회 참여	47616	1	4	2.98	1.160
자원봉사단체 참여	45733	1	4	3.36	1.038
성별	48774	1	2	1.53	.499
연령	48660	15	102	48.28	17.642
학력	48313	0	6	3.31	1.585
정부효과성	37	44.08	100.0	83.118	14.175
GINI	37	25.40	62.5	34.014	7.509
민주주의	37	27.00	100.0	88.46	14.826
1인당 GDP (1천달러)	37	1.452	103.059	35.584	23.204
유효 표본수 (국가/지역)	38104 (37)				

비고) 베네수엘라는 위계선형모형(HLM) 분석에서 제외

사회신뢰와 통제변수간의 상관관계를 보면, 성별( $r = .032$ ), 연령( $r = .023$ ), 정당 참여( $r = .050$ ), 종교단체 참여( $r = .086$ )와는 관계가 미미하고, 이익단체 참여( $r = .181$ ), 동호회 참여( $r = .216$ ), 학력( $r = .203$ ), 자원봉사단체 참여( $r = .188$ )와는 낮은 상관관계를 보이고 있다( $p < .01$ ). 또한 사회신뢰는 정부의 부패( $r = -.278$ ), 정부의 민주성( $r = .232$ )과 낮은 수준의 상관관계를 보이고 있다( $p < .01$ ).

사회신뢰에 대한 위계선형모형의 분석 결과는 〈표 3〉과 같다. 먼저 기본모형(모형 1)에서 종속변수에 대한 Chi-square 검증 결과가 통계적으로 유의하다면, 국가마다 절편(intercept)이 상이하고 국가 간 분산이 영(zero)이 아니라는 것을 의미한다. 분석 결과, 사회신뢰에 대한 Chi-square는 통계적으로 유의하게 나타났다( $\chi^2 = 6921.52, p < .001$ ). 집단내상관계수(intra-class correlation coefficient; ICC)는 사회신뢰의 총 분산 가운데 어느 정도 비율이 국가 차원의 특성에 의해 설명되는지를 보여주는데, 이 기본모형의 ICC는 0.163이다. 이는 사회신뢰의 총 분산 중 국가별 차이가 16.3%를 설명하고, 개인 특성의 차이가 83.7%를 설명한다는 것을 의미한다. 이는 국가 차원의 독립변수에 의해 설명할 수 있는 사회신뢰의 국가 간 차이가 상당하다는 점을 보여준다. 따라서 사회신뢰의 분산은 국가 차원과 개인 차원 모두에 존재한다고 볼 수 있으므로, 실증적 분석을 위하여 다층모형(multi-level

model)을 사용하는 것이 적절하다고 판단할 수 있다.

〈표 3〉 위계선형모형(HLM) 분석결과

	모형 1 (기본모형)		모형 2		모형 3	
	계수	t	계수	t	계수	t
상수	2.6700	52.353***	2.6684	70.405***	2.6680	90.434***
Level-1 (개인 차원)						
정부의 부패 <sup>a</sup>			-0.1161	-16.178***	-0.1160	-16.241***
정부의 민주성 <sup>a</sup>			0.0306	9.286***	0.0306	9.263***
정당 참여			0.0175	1.836	0.0177	1.840
이익단체 참여			0.0136	2.399*	0.0134	2.351*
종교단체 참여			0.0131	1.773	0.0130	1.782
동호회 참여			0.0301	6.635***	0.0299	6.624***
자원봉사단체 참여			0.0315	6.558***	0.0314	6.510***
성별			0.0077	0.892	0.0077	0.893
연령 <sup>a</sup>			0.0005	1.570	0.0005	1.551
학력 <sup>a</sup>			0.0488	7.022***	0.0487	7.011***
Level-2 (국가 차원)						
정부효과성 <sup>a</sup>					0.0169	3.046**
민주주의 <sup>a</sup>					0.0111	2.789**
1인당 GDP <sup>a</sup>					0.0077	3.071**
GINI					0.0076	1.932
유효 표본수 (국가/지역)	38104 (37)		38104 (37)		38104 (37)	
개인 차원 분산	0.50355		0.46862		0.46862	
국가 차원 분산	0.09823		0.05482 <sup>b</sup>		0.03264	
Chi-square	6921.52***		3822.75***		1747.60***	
국가 내 설명력(R <sup>2</sup> ) <sup>c</sup>			0.0693			
국가 간 설명력(R <sup>2</sup> ) <sup>d</sup>					0.4031	

비고) a: 답항의 순서가 역방향이며서 설명의 편의를 위하여 계수의 부호를 바꾼 변수

b: 모형 2에 개인 차원의 변수들을 투입하면 절편의 의미가 달라져서 국가 차원의 분산이 변할 수 있음. 모형 1에 비하여 국가차원 오차분산이 커지거나 작아짐. 국가 차원 변수에 의해 설명되는 분산은 고정된 개인 차원 변수들에 의해 영향을 받으므로, 동일한 개인 차원 변수 구성에 근거해야 국가 차원 변수에 의한 분산의 축소가 해석 가능함(모형 2 대 모형 3). 먼저 개인 차원 변수들을 투입한 다음(모형 2) 국가 차원 변수를 추가(모형 3)하도록 권고하고 있음(Raudenbush & Bryk, 2002).

c: 개인 차원 변수들에 의해 설명된 국가 내 분산의 비율

d: 개인 차원 변수들을 통제한 후, 국가 차원 변수들에 의해 설명된 국가 간 분산의 비율

\*  $p < .05$ , \*\*  $p < .01$ , \*\*\*  $p < .001$ .

모형 2는 개인 차원의 독립변수와 통제변수를 투입하여 사회신뢰에 미치는 영향을 파악한다. 먼저 독립변수들은 사회신뢰와 통계적으로 유의미한 관계를 가진 것으로 나타났다. 정부의 부패는 사회신뢰와 부정적인 유의미한 관계를 보인다( $\gamma =$

-0.1161,  $p < .001$ ). 정부가 부패하다고 인식할수록 다른 사회구성원들을 신뢰하려는 성향은 낮아질 것이라고 예상할 수 있다. 정부의 민주성은 사회신뢰와 긍정적인 유의미한 관계를 가진다( $\gamma = 0.0306$ ,  $p < .001$ ). 정부가 민주적으로 운영된다고 인식할수록 다른 사회구성원들을 신뢰하려는 성향이 높아질 것이라고 기대할 수 있다.

사회신뢰와 인구통계학적 통제변수 간의 관계를 보면, 성별과 연령은 사회신뢰와 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 않지만, 학력( $\gamma = 0.0488$ ,  $p < .001$ )은 사회신뢰와 긍정적 관계를 보이고 있다. 학력이 높을수록 개인의 사회신뢰 수준은 높아질 것으로 예상할 수 있다. 이는 학력과 소득, 전문직업과 사회신뢰 간의 긍정적 관계를 규명한 선행연구 결과와도 유사하다(Alesina & La Ferrara, 2002; Li et al., 2005; Stolle, 2001). 사회신뢰와 단체참여 통제변수 간의 관계에서는 정당 및 종교 단체 참여는 사회신뢰와 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 않는다. 하지만 자원 봉사단체 참여( $\gamma = 0.0315$ ,  $p < .001$ ), 동호회 참여( $\gamma = 0.0301$ ,  $p < .001$ ), 이익단체 참여( $\gamma = 0.0136$ ,  $p < .05$ )는 사회신뢰와 긍정적 관계를 보이고 있다.

모형 3은 개인 차원의 변수들을 통제한 상태에서 국가 차원 변수들과 개인의 사회신뢰 간의 관계를 파악하고자 한다. 분석 결과를 보면, 정부효과성과 국가 차원 통제변수들은 개인의 사회신뢰에 대한 국가 간 분산의 40.3%를 설명하고 있다. 정부효과성( $\gamma = .0169$ ), 민주주의( $\gamma = .0111$ ), 일인당 GDP( $\gamma = .0077$ )는 사회신뢰와 긍정적이고 유의미한 관계를 보이지만( $p < .01$ ), GINI 계수는 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 않는다. 정부효과성이 높은 국가일수록, 민주주의가 성숙될수록, 경제적으로 풍요할수록 국민들의 사회신뢰 수준도 높다고 예상할 수 있다.

## 2. 가설검증 결과

가설 1은 국가 차원의 지표인 정부효과성과 사회신뢰의 긍정적인 관계를 설정하였다. 분석 결과, 정부효과성은 사회신뢰와 통계적으로 유의미한 긍정적인 관계를 보이고 있어서, 가설 1을 지지한다고 할 수 있다. 이 결과는 제도이론에서 주장하는 바와 같이, 정부의 질 또는 ‘좋은 정부’가 사회신뢰와 관계가 있다는 점을 뒷받침한다(Delhey & Newton, 2005; Herreros & Criado, 2008; You, 2012). 따라서 정부의 정책이나 일상적인 정부활동이 성과를 보일수록 사회신뢰에 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다.

가설 2는 시민이 인식하는 정부의 부패 수준은 사회신뢰와 부정적인 관계가 있을 것으로 예상하였다. 분석 결과, 정부의 부패에 대한 인식은 사회신뢰와 통계적

으로 유의미한 부정적인 관계를 보여서 가설 2 또한 지지한다고 볼 수 있다. 이 결과는 부패수준이 높을수록 그리고 정부의 질이 낮을수록 사회신뢰는 저하된다는 주장(Charron, Lapuente, & Rothstein, 2013; Rothstein, 2013)을 지지한다. 또한 한국에서도 공식사회가 부패하지 않다고 인식할수록 사람들을 더 신뢰하는 것으로 나타났다는 선행연구와 맥을 같이 한다(박종민·김왕식, 2006).

가설 3은 정부의 민주성에 대한 시민의 주관적인 평가는 사회신뢰와 긍정적인 관계가 있다고 보았다. 분석 결과, 정부의 민주성에 대한 인식은 사회신뢰와 통계적으로 유의미한 긍정적인 관계를 보이고 있다. 따라서 이 결과는 가설 3을 지지한다고 할 수 있다. 정부가 민주적으로 운영될수록, 정부활동이 민주적일수록 사회신뢰 수준이 높아진다고 예상할 수 있다. 이는 정치적 민주주의를 실현하는 정부를 가진 나라일수록 국민들의 사회신뢰 수준이 높다는 선행연구(Freitag & Bühlmann, 2005)나 정치제도의 민주성에 대한 인식이 사회신뢰에 긍정적인 영향을 준다는 연구(박종민·김왕식, 2006)와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

통제변수와 사회신뢰 간의 관계를 보면, 각종 결사체에의 가입이 사회신뢰 증진에 기여하다는 문화이론의 주장은(이희창·박희봉, 2010; Bjørnskov, 2007; Inglehart, 1997; Fukuyama, 1995; Knack, 2003; Putnam, 1993; Uslaner, 2002) 주로 자원봉사단체 또는 동호회 활동과 관련이 있다고 볼 수 있다. 노동조합, 경영인협회, 직능단체와 같은 이익단체 활동도 사회신뢰와 긍정적인 관계를 가진다. 또한 국가 차원의 민주주의 수준과 경제적 수준(1인당 GDP)도 사회신뢰와 긍정적인 관계를 가진다. 이는 경제적 풍요, 민주주의, 좋은 정부는 상호 지원·강화하는 조건들로서 동반 성장한다는 Newton(2004)의 주장을 지지한다고 볼 수 있다.

GINI 계수는 사회신뢰와 통계적으로 유의미한 관계를 보이지 않고 있다. 하지만 이 결과에 대한 해석은 조심해야 한다. 보다 많은 국가들을 대상으로 한 선행연구에서는 GINI 계수는 사회신뢰와 통계적으로 유의미한 부정적인 관계를 보였다(Bjørnskov, 2007; Freitag & Bühlmann, 2005; You, 2012). Uslaner(2003: 181)의 연구에서는 독립변수 가운데 GINI 계수의 영향력이 가장 크게 나타났으며, 이를 토대로 “민주주의 국가에서 사회신뢰에 대한 가장 큰 단일 방해물은 경제적 불평등이다”라고 주장하였다. 많은 국가들을 대상으로 한 후속연구를 통하여 보다 검증될 필요가 있다.

이 분석 결과는 정부에 대한 객관적인 지표 혹은 정부활동에 대한 객관적인 평가뿐만 아니라 국민 개개인이 정부활동에 대하여 느끼고 체감하면서 갖는 주관적인 인식도 사회신뢰와 관계가 있음을 보여준다. 즉, 정부효과성과 같은 평가는 국가적

차원의 상황적 요인으로서, 정부활동에 대한 주관적 인식은 개인적 차원의 특성으로서 개인의 사회신뢰에 함께 영향을 미친다고 볼 수 있다.

## V. 논의 및 결론

사회신뢰는 사회적 합의와 협력을 가능하게 하는 제도적 기반이다. 사회신뢰가 형성되면 개인 간 사회적 거래가 보다 효율적으로 이루어지고 공동이익을 위한 집합행동이 보다 용이해진다(박종민·김왕식, 2006). 따라서 사회신뢰는 정치적·경제적·사회적 발전 및 국가경쟁력 강화에 기여한다고 인식되고 있다(박상준, 2013; 박희봉·이희창, 2010; 이병기, 2010). 이 연구는 사회신뢰에 대한 정부활동의 영향에 초점을 두고, ISSP의 2014년 시민의식조사 결과를 활용하여 정부효과성 및 정부활동에 대한 주관적 인식이 개인의 사회신뢰 수준에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 발견하였다.

첫째, 국가 차원 변수인 정부효과성이 개인의 사회신뢰에 긍정적인 영향을 미친다는 점을 발견하였다. 이는 높은 수준의 정부 성과가 국민들로 하여금 정부에 대하여 호감을 갖도록 하고 시민들이 서로 믿고 협력하도록 만든다는 Uslaner(2003)의 주장을 지지하는 결과이다. 또한 ‘좋은 정부’가 사회신뢰 수준에 중요한 영향을 미친다는 Delhey & Newton(2005)의 경험적 연구를 뒷받침한다. 아울러 국가가 보다 능률적일수록 시민들의 사회신뢰 수준이 높아진다는 Herreros & Criado(2008)의 경험적 연구와도 일맥상통한다. 이러한 결과는 행정학적 관점에서 보면 매우 중요하다. 한 사회의 문화나 핵심적 가치, 종교적 성향이나 인종·언어적 특성은 단기간에 변화하지 않는다. 그렇다고 국민들의 개인적 사회활동에 정부가 관여하는 것도 바람직하지 않다. 그렇다면, 사회신뢰 형성을 위한 정부의 역할에 주목할 필요가 있다. 정부가 일상적인 역할 수행을 잘할수록 사회신뢰 형성에 기여한다는 경험적 근거는 사회신뢰 수준 제고를 위한 보다 실현가능하고 효과적인 정부의 역할에 관심을 기울여야 한다는 시사점을 제공한다.

둘째, 개인 차원 변수인 정부의 활동에 대한 주관적인 인식이 사회신뢰에 영향을 미친다는 점을 발견하였다. 정부의 부패 및 민주성에 대한 개인적 평가가 사회신뢰에도 영향을 준다. 이는 국가 차원의 비교연구에서 발견된 상황적 요인의 영향도 중요하지만 개인이 직·간접적으로 느끼고 체감하는 정부활동에 대한 주관적인 평가와 인식도 중요하다는 점을 보여준다. 즉, 정부활동의 객관적인 성과나 평가도

중요하지만, 정부나 공직사회가 국민에게 어떻게 비춰지는지 여부도 중요하다. 재원이 한정적이고 국가가 처한 상황이 나쁘면 정부의 성과도 나쁠 수 있다. 그럼에도 불구하고, 정부가 부패하지 않고 국민들을 위하여 민주적으로 운영되고 있는지에 대한 국민의 긍정적인 평가는 사회신뢰에도 긍정적인 영향을 미친다. 이러한 결과는 정부가 부패하지 않고, 소득 불평등을 줄이며, 정치적 민주주의를 실현한다고 인식하는 국민일수록 사회신뢰 수준이 높다는 Freitag & Bühlmann(2009)의 연구결과를 지지한다. 사회신뢰 형성을 위해서는 법률체계의 정비를 통한 규범적 통일성 확보, 일관성 있는 정책의 추진, 정부활동의 공개 및 투명성 제고, 공무원집단의 전문성 발휘 및 타인에 대한 관심과 배려, 민주제도의 실천이 필요하다는 Sztompka(1999)의 주장과도 연결된다. 우리나라의 경우, 국가기관의 공정성, 정책의 불편부당성, 공직사회의 정직성, 정치제도의 민주성에 대한 개인의 인식이 사회신뢰에 영향을 미친다는 분석결과와도 상통한다(박종민·김왕식, 2006). 그리고 정부가 일상적인 업무수행을 공정하게 하고, 국민이 체감하는 안정성을 확보하도록 치안서비스를 제공하고, 평소 정부가 국민과의 소통을 활발하게 하면서 주요 정책 현안에 대한 공론화와 사회적 합의 도출을 위한 노력을 경주하여 사회집단 상호간의 활발한 소통을 유도할수록 사회신뢰가 제고될 것이라는 기대와도 맥을 같이 한다(김상목·김승현, 2018).

사회신뢰 증진이 중요하다는 것은 자명하다. 선행연구들은 사회신뢰에 대한 개인 수준의 설명력은 미미하고 국가 수준의 설명력이 크기 때문에, 사회신뢰는 사람들에게 대한 보편적인 평가이고 사회체제의 집합적 특성이라는 설명이 보다 설득력이 있다고 보았다(김상목·김승현, 2018; Hosting, 2014; Newton & Norris, 2000; Uslaner, 2008). 이 연구결과는 정부효과성과 같은 상황적 요인 또는 민주주의, 일인당 국내 총생산 등 국가 차원의 특성도 중요하지만 정부활동에 대한 주관적 인식과 같은 개인 차원의 특성도 영향을 미친다는 점을 보여주고 있다. 앞으로 개인 차원의 설명력을 높이기 위한 후속연구가 보다 활발하게 이루어지기를 기대한다.

이 연구의 핵심은 사회신뢰 제고를 위한 정부의 역할 모색이다. 선행연구에서도, 공공서비스의 제공 방법도 사회신뢰 증진에 영향을 미칠 수 있으며(Levi, 1998), 자원의 보다 균등한 배분을 장려하는 정부 정책은 사회신뢰에 강력한 영향을 미칠 수 있고(Uslaner, 2003), 사회신뢰 제고를 위해서는 정부나 공무원들이 공정해야 한다고 주장한다(Rothstein & Stolle, 2003). 이 연구는 정부가 정책의 형성과 집행, 공공서비스 제공과 같은 본연의 임무에 최선을 다하면 사회신뢰도 증진될 수 있다는 가능성을 제시하고 있다. 정부가 마땅히 해야 하는 본연의 역할과 업무 수행을 제

대로 하면 정부효과성이 제고될 것이고, 국민은 정부에 대하여 좋은 감정을 가질 것이고 따라서 정부활동에 대한 주관적인 평가와 인식이 좋아질 것이다. 아울러 정부는 국민과의 적극적이고 개방적인 정보 공유와 소통 증진을 위해 보다 노력하여야 할 것이다(윤건, 2018). 그러면 국민들의 사회신뢰 수준도 높아질 것이다. 즉, “정부가 기본에 충실하면 사회신뢰도 증진될 것이다”(김상목·김승현, 2018: 18). 정부효과성 제고, 정부의 반부패, 민주성 제고를 위한 방안의 모색은 행정학의 고유 연구주제이다. 효과적인 정부의 역할을 모색하기 위한 행정학계의 노력이 보다 필요하다 할 것이다.

이 연구 또한 여러 가지 제약요인을 가지고 있다. 첫째, 국제비교연구는 항상 비교가능성과 개념적 동일성에 대한 문제점을 안고 있다(Vandenabeele & Van de Walle, 2008). 유사한 단어도 상이한 사회적 상황을 반영하게 되면 다른 의미를 가질 수 있기 때문이다. 측정문항들이 서로 다른 국가와 언어 간에 동일하게 번역된다고 확신할 수는 없다. 특히, 종속변수인 사회신뢰를 측정하는 설문문항에서 ‘사람들’(people)이 어느 정도의 범위에 속하는 사람들까지 포함하는지 또는 어떤 유형의 사람들을 의미하는지는 응답자마다 판단이 다를 수 있다(김상목·김승현, 2018; Delhey, Newton, & Welzel, 2011). 국가나 문화에 따라 ‘사람들’이라면 연상되는 이미지가 다를 수 있다. 둘째, 이 연구의 실증적 분석은 ISSP의 2014년 시민의식조사에 참여한 34개 국가만을 대상으로 하였다. 세계은행은 매년 215개 국가에 대한 거버넌스지수를 발표하고 있다. 보다 많은 국가들을 연구에 포함시킬 수 있다면 다양한 국가 차원의 변수들을 함께 분석할 수 있을 것이다. 후속연구에서는 보다 많은 국가들을 대상으로 정부활동과 사회신뢰 간의 관계를 분석할 수 있기를 바란다. 셋째, 인과성(causality)의 방향은 논란의 여지가 있다. 이 연구의 데이터는 기본적으로 횡단면적(cross-sectional) 자료이기 때문에, 정부활동에 대한 주관적 평가와 인식이 개인의 사회신뢰에 영향을 미친다고 확신할 수는 없다. 따라서 가설적 관계에 대한 인과적 설명력은 제한되어 있다고 봐야할 것이다. 종단면적 연구나 실험적 연구 등 보다 엄정한 연구방법을 바탕으로 후속연구가 더욱 활발하게 이루어지기를 희망한다.

## 참고문헌

강수택. (2003). “사회적 신뢰에 관한 이론적 시각들과 한국 사회.” 『사회와 이론』, 3:

- 157-210.
- 김미숙. (2014). 「국제사회조사 참여 및 비교연구: 가족변화·사회변화 국제비교」, 연구 보고서 2014-21. 한국보건사회연구원.
- 김상묵·김승현. (2018). “사회신뢰와 정부의 역할.” 「한국공공관리학보」, 32(2): 1-24.
- 김우철. (2014). “사회적 자본으로서의 신뢰 형성: 개인자료에 의한 미시적 접근.” 「응용경제」, 16(1): 191-224.
- 박병진. (2007). “신뢰형성에 있어 사회참여와 제도의 역할.” 「한국사회학」, 41(3): 65-105.
- 박상준. (2013). “산업과 국가 경쟁력 기반요소로서의 한국 사회신뢰 평가.” 「소비자학 연구」, 24(3): 75-97.
- 박종민·김왕식. (2006). “한국에서 사회신뢰의 생성: 시민사회와 국가제도의 역할.” 「한국정치학회보」, 40(2): 149-169.
- 박찬웅. (1999). “신뢰의 위기와 사회적 자본.” 「계간 사회비평」, 19(1): 33-64.
- 박희봉·이희창. (2010). “사회자본이 국가경쟁력에 미치는 영향: 한·중·일 3국민의 시민의식 분석.” 「한국정책과학학회보」, 14(4): 1-29.
- 박희봉·이희창·강제상·임명수·김상진·조병렬·전지용·김태순·서승현. (2009). “불신에서 신뢰로.” 「한국행정논집」, 21(4): 1271-1301.
- 윤건. (2018). 「민주주의 성숙을 위한 조건」. Issue Paper 통권 62호. 서울: 한국행정연구원.
- 이동원. (2013). 「사회신뢰의 결과와 원인」. 한국경제연구원 사회통합센터 Working Paper 13-09.
- 이병기. (2010). “사회적 신뢰와 경제성장: 이론과 실증.” 「제도와 경제」, 4(1): 123-152.
- 이희창·박희봉. (2010). “신뢰와 제도의 관계: 문화이론과 제도이론의 효과 비교.” 「한국정책과학학회보」, 14(2): 131-156.
- 장수찬. (2007). “한국 사회의 신뢰수준의 하락과 그 원인: 국가 간 비교 분석적 관점에서.” 「세계지역연구논총」, 25(3): 125-156.
- 최선미. (2018). “국가역량이 삶의 만족도에 미치는 영향에 관한 분석: 행정, 사법, 정치 역량을 중심으로.” 「한국행정학보」, 52(3): 253-289.
- Alesina, A., & La Ferrara, E. (2002). “Who Trusts Others?” *Journal of Public Economics*, 85(2): 207-234.
- Anderson, C. J., & Paskeviciute, A. (2006). “How Ethnic and Linguistic Heterogeneity Influence the Prospects for Civil Society: A Comparative

- Study of Citizenship Behavior.” *Journal of Politics*, 68(4): 783-802.
- Banfield, E. C. (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: Free Press.
- Bjørnskov, C. (2007). “Determinants of Generalized Trust: A Cross-Country Comparison.” *Public Choice*, 130(1-2): 1-21.
- Charron, N., Lapuente, V., & Rothstein, B. (2013). *Quality of Government and Corruption from a European Perspective: A Comparative Study on the Quality of Government in EU Regions*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Cho, S. (2016). “Does Gender Equality Promote Social Trust? An Empirical Analysis.” *World Development*, 88: 175-187.
- Delhey, J., & Newton, K. (2005). “Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?” *European Sociological Review*, 21(4): 311-327.
- Delhey, J., Newton, K., & Welzel, C. (2011). “How General is Trust in “Most People”? Solving the Radius of Trust Problem.” *American Sociological Review*, 76(5): 786-807.
- Dinesen, P. T. (2012). “Does Generalized (Dis)trust Travel? Examining the Impact of Cultural Heritage and Destination-Country Environment on Trust of Immigrants.” *Political Psychology*, 33(4): 495-511.
- Ferrin, D. L., & Gillespie, N. (2010). “Trust Differences across National-Societal Cultures: Much to Do, or Much Ado about Nothing.” In M. N. K. Saunders, D. Skinner, G. Dietz, N. Gillespie, & R. J. Lewicki (Eds.), *Organizational Trust: A Cultural Perspective*, 42-86. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freitag, M., & Bauer, P. C. (2013). “Testing for Measurement Equivalence in Surveys: Dimensions of Social Trust across Cultural Contexts.” *Public Opinion Quarterly*, 77(S1): 24-44.
- Freitag, M., & Bühlmann, M. (2009). “Crafting Trust: The Role of Political Institutions in a Comparative Perspective.” *Comparative Political Studies*, 42(12): 1537-1566.
- Fukuyama, F. (1995). *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New

- York: Free Press.
- Hardin, R. (1992). "The Street-Level Epistemology of Trust." *Analyse & Kritik*, 14(2): 152-176.
- Herreros, F., & Criado, H. (2008). "The State and the Development of Social Trust." *International Political Science Review*, 29(1): 53-71.
- Hofmann, D. A., & Gavin, M. B. (1998). "Centering Decisions in Hierarchical Linear Models: Implications for Research in Organizations." *Journal of Management*, 24(5): 623-641.
- Hosking, G. (2014). *Trust: A History*. Oxford: Oxford University Press.
- Huther, J., & Shah, A. (1998). "Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal Decentralization." Policy Research Working Paper Vol. 1894. World Bank Publications.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- ISSP Research Group. (2016). International Social Survey Programme: Citizenship II - ISSP 2014. GESIS Data Archive, Cologne. ZA6670 Data file Version 2.0.0.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2010). "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues." World Bank Policy Research Paper 5430.
- Knack, S. (2003). "Groups, Growth and Trust: Cross-country Evidence on the Olson and Putnam Hypotheses." *Public Choice*, 117(3-4): 341-355.
- Knack, S., & Keefer, P. (1997). "Does social capital have an economic payoff? A Cross-Country Investigation." *Quarterly Journal of Economics*. 112(4): 1251-1288.
- Kurtz, M. J., & Schrank, A. (2007). "Growth and Governance: Models, Measures and Mechanisms." *Journal of Politics*, 69(2): 538-554.
- Lee, S., & Whitford, A. B. (2009). "Government Effectiveness in Comparative Perspective." *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(2): 249-281.
- Levi, M. (1996). "Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam's *Making Democracy Work*." *Politics & Society*, 24(1): 45-55.
- \_\_\_\_\_. (1998). "A State of Trust." In M. Levi and V. Braithwaite (eds), *Trust and*

- Governance*, 77-101. New York: Russell Sage Foundation.
- Levi, M., & Stoker, L. (2000). "Political Trust and Trustworthiness." *Annual Review of Political Science*, 3(1): 475-507.
- Li, Y., Pickles, A., & Savage, M. (2005). "Social Capital and Social Trust in Britain." *European Sociological Review*, 21(2): 109-123.
- Nannestad, P. (2008). "What Have We Learned About Generalized Trust, If Anything?" *Annual Review of Political Science*, 11: 413-436.
- Nannestad, P., Svendsen, G. T., Dinesen, P. T., & Sønderskov, K. M. (2014). "Do Institutions or Culture Determine the Level of Social Trust? The Natural Experiment of Migration from Non-Western to Western Countries." *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 40(4): 544-565.
- Newton, K. (2001). "Trust, Social Capital, Civil Society and Democracy." *International Political Science Review*, 22(2): 201-214.
- \_\_\_\_\_. (2004). "Social Trust: Individual and Cross-National Approaches." *Portuguese Journal of Social Science*, 3(1): 15-35.
- Newton, K., & Norris, P. (2000). "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance?" In S. Pharr & R. Putnam (eds.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries*, 52-73. Princeton: Princeton University Press.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paxton, P. (2002). "Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship." *American Sociological Review*, 67(2): 254-277.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rahn, W. M., Brehm, J. & Carlson, N. (1999). "National Elections as Institutions for Generating Social Capital." In T. Skocpol & M. F. Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*, 111-160. New York: Russell Sage Foundation.
- Rainey, H. G., & Steinbauer, P. (1999). "Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations." *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(1): 1-32.

- Raudenbush, S. W., & Bryk, A. S. (2002). *Hierarchical Linear Models: Applications and Data Analysis Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Richey, S. (2010). "The Impact of Corruption on Social Trust." *American Politics Research*, 38(4): 676-690.
- Rosenberg, M. (1956). "Misanthropy and Political Ideology." *American Sociological Review*, 21(6): 690-695.
- Rothstein, B. (2003). "Social Capital, Economic Growth and Quality of Government: The Causal Mechanism." *New Political Economy*, 8(1): 49-71.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2013). "Corruption and Social Trust: Why the Fish Rots from the Head Down." *Social Research*, 80(4): 1009-1032.
- Rothstein, B., & Stolle, D. (2003). "Social Capital, Impartiality and the Welfare State: An Institutional Approach." In M. Hooghe, & D. Stolle (eds.), *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, 191-209. New York: Palgrave Macmillan.
- Rothstein, B., & Uslaner, E. M. (2005). "All for All: Equality, Corruption, and Social Trust." *World Politics*, 58(1): 41-72.
- Stolle, D. (2001). "Clubs and Congregations: The Benefits of Joining an Association." In K. S. Cook (ed.), *Trust in Society*, Vol. 2, 374-392. New York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_\_\_. (2002). "Trusting Stranger: The Concept of Generalized Trust in Perspective." *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31(4): 397-412.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: A Sociological Theory*. New York: Cambridge University Press.
- Treisman, D. (2000). "The Causes of Corruption: A Cross-National Study." *Journal of Public Economics*, 76(3): 399-457.
- Uslaner, E. M. (2002). *The Moral Foundation of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2003). "Trust, Democracy and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust?" In M. Hooghe & D. Stolle (eds.),

- Generating Social Capital*, 171-190. New York: Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_. (2004). "Trust and Corruption." In J. G. Lambsdorff, M. Taube, & M. Schramm (eds.), *The New Institutional Economics of Corruption*, 90-106. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_. (2008). "Where You Stand Depends upon Where Your Grandparents Sat: The Inheritability of Generalized Trust." *Public Opinion Quarterly*, 72(4): 725-740.
- Van Lange, P. A. M. (2015). "Generalized Trust: Four Lessons From Genetics and Culture." *Current Directions in Psychology Science*, 24(1): 71-76.
- Vandenabeele, W., & Van de Walle, S. (2008). "International Differences in Public Service Motivation." In J. L. Perry & A. Hondeghem (eds.), *Motivation in Public Management*, 223-246. New York: Oxford University Press.
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2010). *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*. London: Penguin.
- You, J. (2012). "Social Trust: Fairness Matters More Than Homogeneity." *Political Psychology*, 33(5): 701-721.
- Zak, P. J., & Knack, S. (2001). "Trust and Growth." *Economic Journal*, 111(470): 295-321.

---

**김상묵(金相默)**: 주저자. 미국 Michigan State University에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 서울과학기술대학교 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 연구분야는 공공봉사동기, 조직행동, 조직이론 등이다(smook@seoultech.ac.kr).

**김승현(金承鉉)**: 공동저자. 미국 Purdue University에서 정치학 박사학위를 취득하고, 서울과학기술대학교 행정학과 교수로 재직하였으며 지금은 명예교수이다. 주요 연구분야는 연구방법론, 비영리부문, 사회신뢰 등이다(shkimus@gmail.com).



## 미술 관련 행정에서 미술품 평가제도 정책 연구

이동기

미술시장의 투명한 운영을 목표로 다양한 정책이 시도되고 있고, 이러한 정책은 그 의도와 방향성에도 불구하고 시장에서는 규제로 받아들여지거나 거래실정을 무시한 것이라는 비판을 받게 되기도 한다. 그렇지만 현재 미술시장에 관한 폐쇄성과 불투명성을 극복하기 위해서는 우리나라가 아직 미비한 시스템 도입을 고려할 필요가 있다. 그중에서 일반인과 미술인이 일치하여 공감할 수 있는 제도적 체계 중 하나가 미술품의 평가 내지 감정 시스템의 부재에 관한 것이다. 이는 단지 최근의 논의되는 제도와는 달리, 수십 년간 감정업계의 현실, 전문적인 교육시스템의 부재, 감정 신뢰도 등 다양한 논쟁의 걸림돌을 번번이 넘지 못한 채 표류해 온 오래된 논의의 역사를 지니고 있다. 본 논문에서는 이러한 미술품 평가체계의 구축을 새로운 각도에서 다루어 보고자 한다. 미술품 평가와 감정 시스템이 그동안 사인 간 또는 옥션 등 시장거래에서의 효용을 중심으로 진위감정 및 시가감정 논의가 이루어져 왔지만, 본 논문에서는 미술 관련 행정 영역에서 기본적 행정적 판단의 근거자료로 작동할 수 있는 평가 시스템을 선제적으로 구축할 필요가 있다는 점을 제시하였다. 시장의 거래에서의 미술품 감정과 행정작용으로 나타나는 미술품 평가가 본질적으로 다른 문제라거나 서로 상호작용되는 가능성을 부인하는 것은 아니지만, 그렇다고 두 영역에서 논리적 합일이 발생해야 하거나 모순 없는 정답을 찾아가는 과정 또한 아니라는 점을 유의해야 한다.

본 논문에서는 상속세 미술품 물납 도입, 국가 소유 미술품의 구입과 관리, 그리고 매각 및 폐기 등 처분의 문제, 미술품 기부나 기증에서의 평가, 미술품 담보대출과 그에 대한 보증, 전세 등 보험료의 합리적 설정 문제, 미술품 국가보상 문제 등 시각예술 관련 행정에서 필수적으로 요구되는 미술품의 평가 및 감정 시스템을 중심으로 그 제도 구축 방안에 대하여 제시하고 이를 담당할 기구 등에 관한 제언을 하였다.

[주제어 : 미술품 감정, 미술품 평가, 미술은행, 상속세 미술품 물납, 미술품 폐기, 미술품 기부, 미술품 처분]

## I. 서

미술시장의 투명한 운영은 우리나라 미술시장이 달성해야 할 과제이다. 거래시장에서 투명성은 필수적이고, 신뢰를 기반으로 하지 않는 거래시장의 통제는 왜곡되기 쉬우며, 결국 이를 기반으로 하는 행정은 실효적으로 작동되기 어렵다. 따라서 투명성 확보를 목표로 다양한 정책이 시도되고 있다. 그러나 이러한 정책은 때때로 그 의도와 방향성에도 불구하고 시장에서는 규제로 받아들여지거나 거래실정을 무시한 것이라는 비판을 받게 되기도 한다.

미술품의 평가 내지 감정 시스템의 부재는 미술시장을 뒤흔드는 뇌관을 필연적으로 내포하고 있다. 이는 수십 년간 진행되어온 미술계의 화두이기도 하다. 그동안에도 많은 연구와 제언이 이루어졌지만, 대체로 그 결론으로 제시된 내용은 미술품 감정업계의 현실, 전문적인 교육시스템의 부재, 감정 신뢰도 등 다양한 문제점(한국미술품감정발전위원회, 2006: 72-78 참조)을 지적하는데 그칠 뿐 그 해결을 제시하는 것으로 나아가지 못한 채 표류해 온 오래된 논의의 역사를 지니고 있다.

현재 국회에는 미술품의 유통 및 감정에 관한 법률안이 정부 발의로 법안심사 중이고, 그 내용 중에 미술품감정연구센터(안 제26조)가 설계되어 있다. 즉 문화체육관광부장관은 미술품 감정의 지원 및 그와 관련된 연구·개발·교육 등을 효율적으로 추진하기 위하여 미술 관련 기관 또는 단체를 미술품감정연구센터로 지정하여 운영할 수 있도록 하고, 미술품감정연구센터는 수사기관이나 법원이 수사나 재판과 관련하여 요청한 미술품 감정의 지원, 국세청장이 과세와 관련하여 요청한 미술품 감정의 지원, 미술품 감정 관련 분쟁 해결의 지원, 미술품 감정기법의 연구 및 기술 개발 등의 업무를 수행하도록 하는 내용이다. 한편 이와는 별개로 문화체육관광부에서는 미술진흥법안이 연구, 진행되고 있고 그 법안에서는 미술진흥위원회 및 미술진흥원이 설계되어 있다.

본 논문에서는 위 법안 내용과 조금 다른 측면에서 접근하여 방향을 제시하고, 이러한 미술품 평가체계의 구축을 새로운 각도에서 다루어 보고자 한다. 그동안 미술품 평가와 감정 시스템에 관한 논의는 미술유통법에서 상정하는 것처럼, 사인 간 또는 옥션 등 시장거래에서의 효용을 중심으로 진행되어왔다. 그러나 본 논문에서 다루는 미술품 평가의 문제는 국가 감정기관으로 공인된 감정을 하거나 감정서를 발급하는 것을 논하는 것이 아니다. 미술 관련 행정에 있어 기본적인 행정적 판단의 근거자료로 작동할 수 있는 미술품 감정 내지 평가 시스템을 구축하는 것이 필요하다는 것이다. 이는 단순한 감정 연구센터와도 그 성격이 다르다.

미술품 유통시장에서의 거래를 위한 미술품 감정과 행정작용으로 나타나는 미술품 평가가 본질적으로 다른 문제라거나 서로 상호작용될 가능성을 부인하는 것은 아니다. 그러나 두 영역에서의 미술품 평가가 논리적 합일이 발생해야 하거나 모순 없는 하나의 정답을 찾아가는 과정 또한 아니라는 점을 유의해야 한다.

우선, 본 논문에서는 상속세 미술품 물납 도입, 국가 소유 미술품의 구입과 관리, 그리고 매각 및 폐기 등 처분의 문제, 미술품 기부나 기증에서의 평가, 미술품 담보 대출과 그에 대한 보증, 전시 등 보험료의 합리적 설정 문제, 미술품 전시에 있어 국가보상 문제 등 시각예술 관련 행정에서 필수적으로 요구되는 미술품의 평가 및 감정 시스템을 중심으로 그 제도 구축과 방안에 대하여 제시하고, 행정에서의 미술품 평가 체계가 가장 중요하게 다루어야 할 평가의 공정성 확보 방안을 살펴보았다.

다음으로 어떠한 조직이 이러한 미술품 평가와 감정을 담당하는 것이 타당한가에 관하여 살펴보고 정부미술은행과 국립현대미술관의 미술은행이 통합된 새로운 미술은행이 법인 형태로 이를 담당하는 것이 합리적이라는 제언을 하였다.

## II. 미술품 감정과 시각예술 행정

### 1. 서

종래 미술품 감정에 관한 대부분의 논의는 미술시장 체계를 중심으로, 진위감정과 시가감정을 통한 미술품 감정과 관련하여 진행되어왔다. 이러한 논의가 시작된 이후 십수 년이 지났지만, 국내 미술시장의 작품가격에 대하여는 시장 상황에 따른 변화, 데이터의 축적 미비, 거래 정보의 폐쇄성 등 다양한 이유로 일반인뿐만 아니라 전문가마저 신뢰를 얻을 만한 정보를 얻을 수 없는 것이 현실이다. 그렇기에 사실상 시장의 실패라고 평가받는다 하더라도 이의를 제기할 수 없는 실정이다. 그 책임의 소재는 도대체 어디에 있다고 볼 것인가. 신뢰할만한 정보인가 여부를 판단할 수 없는 비전문가인 일반인에게 그 책임이 있다는 것은 허구이고, 이 같은 현실을 오랜 시간 동안 방치해 놓은 행정의 책임이라고 주장하는 것은 궤변이다. 결국 그 책임은 미술품의 거래 투명화는 경제적 불이익으로 돌아올 것이라고 생각하는 시장관계자의 책임으로 돌릴 수밖에 없다고 본다. 이에 대해 반대하는 대부분은 거래의 투명화를 목표로 시행하려는 제반 미술품 정책 시행에 대하여, 미술품 거래와 유통시장을 간섭하고 미술품 투자의 위축과 일반 국민들의 미술 향유권을 축소시

키는 정책이라고 비판하던 미술품 거래의 시장주도권자들이다. 왜 거래의 투명화 과정을 반대해온 것인가. 그 이유는 미술품을 둘러싼 십 수년간의 뉴스에 많은 문제점에서 이미 노출한 바 있다.

우리 미술시장의 앙시앙레짐(Ancient Regime)은 굳혀져 있고 그 어느 문화계보다 공고하며, 이미 시장체제에 순응적으로 단련되어있고 치밀하다. 따라서 한국 미술품 감정시스템을 현재의 미술시장 중심으로 구축하는 것은 어렵다고 진단한다. 오히려 한국 미술품 감정시스템은 미술시장과 직접적으로 관계되지 않은 영역에서 새롭게 받아들여야 한다. 그렇지만, 그것은 미술시장 영역으로 환류될 수 있는 것이어야 하고, 결국 행정체제에서 축적된 미술품 감정 역량은 미술시장 방향으로 흘러가야 하는 운명과 같은 것이다.

이 같은 관점에서 미술품 감정 내지 평가 시스템은 먼저 문화행정 영역에서 제도적으로 구축하고, 그와 관련된 시책을 펼치면서 감정 시스템을 확산, 발전시켜야 할 것이다. 문화행정 영역에서 구축된다고 하더라도 그것은 그 자체로 사인 간의 거래에 직접적인 영향을 미치는 것은 아니다. 현재 국회 계류 중인 미술유통법안과 같이 감정연구센터의 역할을 사인 간의 민사분쟁에 관계하고, 형사사건에 감정서를 발급하게 되면, 사실상 모든 미술품 감정에 국가 영역에서 관여하는 결과를 초래한다. 그러나 그것은 마치 이제까지 지적된 미술품 감정에 대한 문제점에 관해서는 아무런 해결책과 준비가 없는 상태로 유통시장에 뛰어드는 것이어서, 그로 인해 예견되는 혼란과 비판은 감당하기 어려울 정도로 위협하다. 따라서 미술품 감정 역량을 축적하면서도 시각예술 행정은 적극적으로 수행할 수 있도록 뒷받침될 수 있는 감정 체계를 구축하는 방향으로 접근하여야 한다.

## 2. 미술 관련 행정에서 미술품 평가의 필요성과 그 영역

미술품 평가 내지 감정은 민간 미술시장에서의 거래 관계에서 주로 문제가 되지만, 행정작용에서도 필수적인 요소이다. 행정작용이나 행정기관에서 미술작품을 구입하거나 이를 평가할 상황은 자주 발생하고, 이를 토대로 구체적인 행정이 행해지는 것은 자연스러운 과정이다.

### 1) 미술품의 기증 내지 기부와 관련하여

현재에도 국립중앙박물관에 유물이 기증되는 경우<sup>1)</sup>에는 국립중앙박물관의 예규

에 따라 일정한 경우 감정평가를 할 수 있고, 이를 위하여 위원회를 구성하여 감정평가서를 교부할 수 있도록 정하고 있다. 즉 현재에도 행정작용의 일부로 행해지는 관련 절차에서 일정한 경우 미술품의 평가를 진행할 수 있도록 되어 있다. 다만 이러한 미술품에 관한 감정평가가 일원화되어 체계적으로 이루어지지 않고 각 기관에 산재 되어 있으며, 결과적으로 감정평가에 관한 기술과 경험이 축적되지 아니하는 점이 있기 때문에 시각예술 행정과 관련한 전반적인 상시 감정평가 시스템을 구축할 필요가 있다. 미술품 감정학의 발달에 있어서는 전문성과 공정성을 전제로 한, 집중과 축적이 무엇보다 중요한 요소라고 판단하기 때문이다.

법인이 미술품을 기부하는 경우에 세제와 관련하여 살펴보면 다음과 같다. 법인이 미술품을 법정기부금으로 기부하는 경우에는 장부가액으로 평가하므로 시가 평가의 문제는 생기지 않고, 법인이나 개인이 지정기부금으로 기부하는 경우에는 시가를 과대평가하려는 경향이 생길 수 있다. 이는 법인으로서의 시가와 장부가액의 차액이 양도차익이 되어 그만큼 기부금으로 손금산입되는 효과를 얻게 되고, 개인으로서의 시가가 클수록 소득공제의 효과가 커지게 되므로 과대평가 유인이 발생하기 때문이다(김기영, 2013: 128 참조).

미술품 평가국가가 기증받는 주체가 되는 경우, 국가에 기증하려는 미술품이 국가가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 것이고, 혹은 기증을 받더라도 당해 미술품을 관리하기 어려운 조건이 있거나 위작이라는 의심이 있어 그 판정이 필요한 경우에는 해당 미술품에 대하여 평가 및 판단하는 전문가가 있어야 할 것이다.

1) 국립중앙박물관의 기증 관련 예규 중 일부를 살펴보면 다음과 같다.

제11조(정의) 기증은 개인 또는 단체가 전시·연구·보존가치가 있는 문화재의 소유권 및 저작권 등 권한 일체를 박물관에 양도하는 것을 말하며, 수증은 이러한 개인 또는 단체 소유 문화재의 소유권 및 저작권 등 권한 일체를 박물관이 양도받는 것을 말한다.

제16조의2(기증문화재 감정평가위원회) ① 기증자는 필요시 국립중앙박물관장 또는 소속 박물관장에게 기증문화재에 대한 감정평가를 신청할 수 있으며, 신청은 별지 7호의3서식에 의한다. ② 박물관장은 기증자의 신청에 따라 기증문화재 감정평가위원회(이하 위원회)를 구성, 운영할 수 있으며 위원회는 다음 사항을 평가한다. 1. 대상 문화재의 재화적 가치 2. 기타 위원장이 부의하는 사항 ③ 위원회의 구성은 다음과 같이 한다. 1. 중앙박물관은 국립중앙박물관 위임전결규정에 따라 학예연구실장을 위원장으로 하고 유물관리부장은 당연직 위원이 되며, 학예연구실 각 부서장과 전시과장 및 관련 학예연구직 등 총 5인 이상으로 구성한다. 단, 필요에 따라 외부 전문가를 위촉할 수 있다. 2. 소속박물관은 관장을 위원장으로 하고 학예연구실장과 관련 학예연구직 등 5인 이상으로 구성한다. 단, 필요에 따라 외부 전문가를 위촉할 수 있다. ④ 위원회의 의사결정은 위원 과반수 이상의 찬성으로 의결한다. ⑤ 위원회의 심의결과는 별지 제7호의4서식의 기증문화재 감정평가 심의서에 기록하여 각 위원들의 서명을 받아 보관한다.

제16조의3(기증문화재 감정평가서 교부) 위원회에서 감정평가액이 결정된 경우에는 별지 제7호의5서식의 기증문화재 감정평가서(이하 감정평가서)를 기증자에게 교부한다.

기부 내지 기증의 경우, 세제 혜택을 받을 수 있다는 점을 감안하여 미술품의 평가가 일정한 경우 국가 세금 시스템과 연계되어 그 중요성이 있을 뿐만 아니라, 미술품 평가 체계가 합리적으로 구축되면 그러한 기증 내지 기부 행위가 더욱 많아지는 것도 기대할 만한 효과이다.

## 2) 미술품 구입, 매각과 관련하여

국립현대미술관을 비롯한 정부미술은행이나 국립현대미술관의 미술은행, 그리고 각 정부 부처 또는 해외주재 외교 공관을 비롯하여, 국회, 대법원 등 「국가재정법」 제6조 제1항에 따른 독립기관의 장, 지방자치단체를 비롯한 교육청 등 국가 예산 또는 자치단체 예산이 투입되어 미술품 구입을 하는 경우는 다양하지만, 일관되고 적정한 구입 원칙이 관철되기는 어려운 실정이다. 따라서 미술품 구입에 관한 원칙이 수립되고 적정성과 합리성이 견지되어 미술품 구입이 이루어질 필요성이 있다. 그리고 이는 시각예술 행정과 밀접한 부분에서부터 그 원칙이 수립되고 타 행정기관에 확산되어 적용될 수 있도록 하여야 한다.

미술품은 구입뿐만 아니라, 일정한 사유에 기하여 구입 목적에 부합하지 않게 된 경우 미술품 평가 절차를 거쳐 매각이나 폐기도 가능하도록 법 규정을 둘 필요가 있다. 매각 등의 과정에서 전문성에 입각한 평가 체계가 수립되어 있지 않은 경우, 그 매각 등 절차를 법 규정을 두기는 지극히 어렵고 규정이 있어도 실제로 시행되기는 불가능하다. 현재는 국가 소유 미술품도 국유재산의 일종으로 물품관리법 시행령에 근거하여 관리되고 있기 때문에 그 미술품의 평가 또는 재평가와 매각 자체가 실현되기에는 어렵다. 그러므로 미술품에 적용될 수 있는 별도의 법 체계가 필요하다.

## 3) 상속세 미술품 물납과 관련하여

현재 우리나라에서는 상속세에 대하여 미술품 물납이 시행되지 않고 있다. 상속세금에 대한 미술품 납부는 세금 납부를 얼마로 할 것인가를 확정하는 미술품 평가 체계가 제도적으로 구축되어 있지 않은 탓에 상속세 물납<sup>2)</sup> 도입 여부에 대한 실현

2) 프랑스에서는 일반세법(2019년 2월 1일 개정)에서 이를 규정하고 있고, 제2권 세금징수, 제1장 세금 납부 중 1716조 제1항에 따르면, I. - 상속세 납부에 대하여, 서적, 수집품, 문서, 예술적 또는 역사적 가치가 높은 작품 또는 예술 작품의 납부에 의해 세금이 지불될 수 있고, 다만 이러한 지급 과정은 의회법에 따라 정해진 승인되어야 한다고 규정한다.

가능성부터 문제가 제기된다. 상속세 물납이 우리나라에서 시행되기 어려운 이유는 크게 두 가지가 있다. 하나는 물납된 미술품의 적정한 평가에 관한 문제이고, 다른 하나는 물납된 미술품의 관리가 어렵기 때문이다. 이러한 두 가지 측면의 문제가 해소될 수 있다면 상속세의 미술품 물납은 미룰 필요가 없는 문화예술 과제 중의 하나가 될 것이다. 미술품 물납제도는 개인이 소장하던 탁월한 미술품과 문화유산을 공공자산화하여 확보하는 기능을 하고, 이 제도가 시행되는 경우 원로작가의 상속인과 개인소장가의 상속인이 혜택을 받을 수 있을 것이다.<sup>3)</sup>

제4장에서 살펴보는 바와 같이, 미술은행에서 상속세 물납에 관한 미술품 평가 시스템을 구축해서 미술품에 의한 물납의 세액을 평가하여 세무당국에 통보하도록 한 뒤, 그에 근거하여 세무당국에서 물납을 최종 결정할 수 있는 방안으로 제도적 개선을 이루고, 나아가서 해당 물납된 미술품의 보관 및 관리는 미술은행에서 운영할 수 있도록 한다면 상속세 물납의 절차와 취지가 잘 반영될 수 있을 것이다.

#### 4) 미술인 복지행정과 관련하여

미술품에 대한 담보대출 또는 이에 대한 보증지원 등 시각예술 행정을 위해서는 미술품 자체에 대한 평가 체제가 행정작용 내에서 원활하고 적정하게 가동될 것이 선행되어야 한다. 미술인이 미술품을 담보로 은행 등 금융기관에서 대출을 받을 때 일정한 기관이 이를 보증하여 주는 제도가 시행된다면 미술인의 생활자금이나 창작비용의 조달이 보다 원활하게 진행될 수 있고, 실질적인 미술인 복지와 관련하여 중요한 자금 유통에 있어 브릿지 기능을 할 수 있다. 그런데 이는 미술품에 대한 평가 체계가 현실화되어 있고 그에 대한 평가가 적정하게 행해지는 것을 선행 조건으

---

프랑스 이외에도 상속세의 미술품 물납은 영국의 Acceptance in Lieu 제도에 따라 상속세에 한하여 재무장관이 적절하다고 승인하는 경우에 한해 물납을 허용하고, 역사적 가치가 있는 미술품의 물납을 허용하고 있으며(IHTA 230(1), (4)), 독일의 경우에는 상속세 또는 재산세를 납부할 때 미술품으로 물납할 수 있으나, 물납이 가능한 자산은 예술적, 역사적, 학문적으로 중요하며 공공의 이익에 기여하는 경우에 한한다(조세기본법 224a(2)). 일본의 경우, 「美術品の美術館における公開の促進に関する法律」 제2조 제3호 소정의 (상속개시 당시에 이미 등록된) 등록미술품의 경우 상속세 물납 허용 제도 등으로 시행되고 있다.

3) 이와 관련하여 작가의 상속인에게 적용하는 것은 큰 무리가 없을 것으로 보지만, 개인소장가의 상속인에 대해서는 충분한 합의를 전제로 한다는 견해가 있다. 이에 대해서는 양현미(2017b). “상속세에 대한 미술품 물납제도 도입방향 연구.” 「예술경영연구」 제41집: 67-101, 한국예술경영학회. pp.91-95 참조.

로 한다.

### 5) 건축물 미술작품 제도와 관련하여

문화예술진흥법에 따라 건축물 미술작품을 설치하는 경우, 심의 과정에서도 해당 작품에 대한 적정성 평가는 사실상 건축주의 자료에 의할 수밖에 없고, 이 역시 많은 문제점을 내재하고 있다. 건축물 미술작품을 국가가 설치하는 경우에는 미술작품을 제작을 하는 과정이 필수적이기 때문에 그에 관하여는 미술작품의 공정한 평가 체계가 운영되어야 한다. 그렇기에 이를 미술은행과 함께 공공미술의 하나로 구축하고, 미술은행을 건축물 미술작품 제도가 포괄하지 못하는 건축물의 빈 벽면과 공간들을 미술품 대여시스템과 연결하는 견해도 있다(양현미, 2017a: 10).

### 6) 전시회에서의 손실에 대한 국가보상제도와 관련하여

최근 일본에서 도입된 법률<sup>4)</sup>에 따르면, 전시회의 주최자가 전시회를 위해 빌린 미술품에 손실이 생겼을 경우에 정부가 해당 손실을 보상하는 제도를 마련함으로써 국민이 미술품을 감상할 수 있는 기회의 확대에 도움이 되는 전시회의 개최를 지원하고 있다. 국민의 미술품 감상 기회와 체험 확대를 통해 문화 발전에 기여하는 것을 목적으로, 예산의 범위 내에서 과실의 유무나 원인의 위법·적법에 관계없이 전시 관련 모든 손실을 국가가 보상하는 이 제도는 다양한 형태로 세계 선진국에서도 이미 도입을 하고 있는 제도이다.<sup>5)</sup> 국가가 전시회 주최자가 입은 손해 또는 손실을 배상 또는 보상하는 법리를 검토하면 다음과 같다. 국가배상법에 따르면 일반적으로 손해배상에 대해 고의, 과실 또는 하자가 요건이 되지만, 미술품 등에 대한 손실에 대한 보험 지급은 과실 책임에 의하지 않는다. 그 때문에, 국가배상법으로는 모든 손해에 대응할 수 없으므로, 결과책임주의에 근거하는 국가에 의한 보상 제도를 수립하자는 취지이다. 전시회의 선정 및 평가액의 사정에 대해서는 전문가

4) 展覧会における美術品損害の補償に関する法律(平成二十三年法律第十七号).

5) 외국의 제도를 소개한 논문으로는, 寺倉 憲一(테라쿠라 켄이치).(2010). 美術品の国家補償制度-これまでの経緯と主要国の制度. 2010. 11. 일본국립국회도서관, Issue brief (691)/ 蓑豊(미노 유타카).(2003). 「海外における美術品の国家補償制度 - 日本での実施の参考として」 『美術フォーラム21』 8号, 2003. 6, pp.134-136. 참조/ 미국의 제도에 관하여는 Nea Arts. "Insuring Art for Everyone: the Arts and Artifacts Indemnity Program." <https://www.arts.gov/NEARTS/2008v4-new-ways-seeing/insuring-art-everyone>.(2008 NUMBER 4) 참조.

등을 구성원으로 하는 평가 위원회를 설치할 필요가 있다. 즉 이러한 제도를 실현하기 위해서는 미술품의 평가 체계가 수립되어 있어야 한다. 보상계약과 액수를 어떻게 정할 것인지에 관하여 판단할 필요가 있고, 잔존물 대위의 법적 문제에 대하여도 미술품의 평가가 선결적으로 판단되어 있어야 한다. 또한 실제로 보상이 이루어지게 되는 경우, 보상계약과 관련한 대상 미술품별 보상금의 액수의 산정 방법 등에 대해서도 국가 예산이 지원되어 가는 과정에서 그 적정성과 공정성이 확립된 미술품 평가 체계 안에서 수립되어야 할 필요가 있다.

거대 비용이 들어갈 수밖에 없는 대작 전시회를 해외에서 유치하는 것에는 그에 따라 피할 수 없이 보험료가 급등하게 된다.<sup>6)</sup> 이러한 장애요소를 제거하고, 국민의 미술품 등으로의 접근성 확대나 지역 간 격차의 시정을 위하여 고액의 차입 미술품 등을 포함한 전시회에 대해서는 외국에서도 이미 효과적으로 운용되고 있는 국가에 의한 보상제도의 도입을 검토해서 그에 따른 보험료 등 비용의 합리적 절감을 도모할 필요가 있다.<sup>7)</sup> 나아가, 사무 수속의 간소화나 보험료 경감을 위해서 집단 보험 계약제도를 도입할 수 있도록 해야 한다. 집단 보험 계약제도는 어느 정도 균질의 미술관 등을 포괄해 우량모집단을 형성하여 리스크의 분산·표준화를 시도하고, 동시에 사무의 간소화를 실시해 보험료율의 저감이나 보험의 장기 안정화에 반영시켜 보험비용을 절약하는 방안이다. 이러한 집단 보험계약의 도입을 검토함에 있어서는 위험회피를 위한 시스템을 통한 노력이나 인재양성 등 다양한 지원 시책과 함께 미술관 등의 활동의 충실화나 수준의 향상을 도모할 필요가 있다. 이와 같은 제반 작업을 위하여 전시회 전반에 걸친 비용과 보험 평가액 사정에 대해서는

6) 1979년에 이미 국가 보상 제도를 도입한 오스트레일리아에서는 최근 제도의 재검토가 이루어져서, 2017년 가이드 라인을 제시하고 있다.

Australian Government, Department of Communication and the Arts, "Australian Government International Exhibitions Insurance Program."

<https://www.arts.gov.au/documents/australian-government-international-exhibitions-insurance-agie-i-program-guidelines>. (Published 9th Jun 2017) 참조.

7) 다만, 이에 대해서는 손해보험업 등 민간업자 영역에 대한 압박이라는 지적이 제기되고 있으나, 위험분산의 측면에서 예외라는 반론이 있다. 또한 걱정할 정도로 국가의 부담을 한정할 필요성이 있다는 지적도 있으나, 전시회의 위험을 모든 국가가 맡는 것이 아니라 상대적으로 경미한 피해에 대해서는 주최하는 미술관 등에서 자기 부담액을 설정할 수도 있고, 재정 규율의 관점에서 국가 부담의 상한액을 전시회별로 또는 연간예산에 따라 마련할 필요가 있다고 주장한다. 국가보상제도를 도입한 미국에서는 사고 방지를 위한 각 미술관의 노력이 미술관 전체의 리스크 관리 측면에서 보험료를 낮추거나 실제 보상금액을 절감하는 효과가 있다고 보고되고 있고, 이러한 리스크 관리에 관한 기준은 미국 박물관 협회가 마련한 시설, 조직, 운영 등의 평가 기준이 큰 역할을 하고 있다고 한다. 이에 관련하여 寺倉 憲一(테라쿠라 켄이치).(2010). 전계 논문, p.4 참조.

전문가 등을 구성원으로 하는 평가 위원회의 구축이 필요하다.

### 3. 미술품 평가 체계의 환류

미술품의 평가 체계가 행정기관에 구축되어, 정부 미술품의 구입 과정이나 매각, 미술품의 세금 산정, 미술전시의 국가 보상 등에서 미술품 감정 내지 평가의 방법이 축적되면 이는 간접적으로 국내의 미술시장에도 영향을 미칠 수 있게 된다. 한편 행정영역에서 평가 체계를 선제적으로 구축하는 움직임에 대해서 행정기관 주도적인 평가체계라는 이유로 문제점을 제기하는 비판적인 의견을 예상할 수 있다.

즉, 첫째로 행정기관 주도로 미술품 평가체계가 구축되면 미술시장에서의 평가 체계는 이에 의존적이거나 감정으로서의 자생적인 시장 구축에 어려움이 있을 수 있다는 비판이 제기될 수 있다. 하지만 이는 행정기관의 평가체계와 미술시장에서의 평가체계가 다른 속성을 지니고 있다는 점을 오해하는 주장이다. 행정기관의 미술품 평가는 그 자체 행정작용에 있어 필요한 목적으로 사용되는 평가일 뿐, 그 가격평가 자체가 미술시장에 왜곡을 가져오거나 미술시장 자체에서의 감정 기능을 상쇄하는 작용을 하는 것은 아니라는 점을 오해하는 것이다.

둘째로 행정기관 평가체계는 그 속성으로 인해, 자유로운 시장 가격 형성에 영향을 줄 수 있다는 주장이 있다. 이에 대해서는 다음과 같은 반론이 가능하다. 예를 들어, 부동산 가격 공시에 관한 법률에서 공시지가, 즉 표준지공시지가와 이를 기준으로 매년 산정한 개별공시지가는 행정청에서 국민의 재산세 등의 과세표준으로 정하는데 사용되고, 이는 공평과세라는 중요한 효력을 지니고 있다는 점을 대체로 인정하고 있다. 그렇다고 이러한 행정청의 행정행위에서 일응의 기준으로 삼고, 행정행위와 행정작용의 근거로 삼는 것에 대해서 이와 같은 지가가 실제 거래가격과 불일치하다는 이유로 지가산정이 틀린 것으로 주장할 수는 없는 것과 같은 이치이다. 행정기관에서 미술품 감정을 통한 평가 가액이 시장 가격과 차이를 보일 수 있다는 점과 개별적인 요인에 의하여 시가와 의 격차를 기타요인으로 보정할 수 있다는 점에서 행정기관의 미술품 평가가액과 시장가격은 서로 간접적인 영향을 줄 수 있다는 정도로만 그 상호관계성을 이해하는 것이 타당하다.

셋째로 감정인 전문 인력의 부족에서 기인하는 문제가 있다는 주장이다. 즉 행정기관에서도 평가, 심의 과정에서 위원회로 구성되는 전문가 그룹은 시장에서의 감정인력과 중첩될 수 있는 상황이 생길 수밖에 없다. 물론 한정된 전문 인력과 감정인 풀에서는 이러한 우려가 있을 수 있다. 그러나 행정기관의 미술품 평가 위원은

시장관계자나 옥션 등에서 관계된 자는 일단 배제되는 것으로 정할 필요가 있고, 이해충돌의 염려가 있는 감정에는 참여할 수 없도록 하는 절차적 규정을 둬으로써 이러한 문제를 극복할 수 있다고 본다.

### III. 미술품 평가의 공정성 보장 방안

#### 1. 서

미술품 평가에 있어 요구되는 원칙 중에서 가장 중요한 요소는 전문성과 공정성이다. 미술품 평가에 필요한 다양한 자료에 전문적인 소양으로 접근할 수 있는 능력이 요구되고, 그 전문적인 능력에 따른 평가가 진행됨에 있어 적절한 절차에 따라 공정하게 그 의견이 표시되어지는 것이 중요하다. 행정작용에 필요한 미술품 평가에 있어서도, 해당 미술전문가뿐만 아니라, 그 공정성을 담보할 수 있는 절차를 설계하고 진행할 수 있는 시스템이 반드시 요구된다.

우선 인적 공정성 확보 방안이 필요하다. 행정작용 과정에서 미술품의 평가에 참여한 감정인은 자율적으로 활동할 수 있도록 보호될 수 있어야 하며, 그것이 그의 공정한 판단에 기한 것이라면 법적으로 보호될 수 있도록 할 필요가 있다. 그러기 위해서는 감정인 자신도 감정인으로서 준수 사항과 감정윤리를 충실하게 지켜야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 감정 평가 직업에 대해 일반적으로 인정되는 윤리 및 업무 수행 기준에 관하여 미국의 감정협회가 수립한 전문 감정인의 업무 표준(USPAP), 국제 감정사 협회(International Society of Appraisers)의 윤리 강령(Code of Ethics), 그리고 전미 감정사 연맹(Appraisers Association of America)의 윤리 강령(Code of Ethics)을 고려해 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

둘째, 절차적 공정성 확보 방안이 필요하다. 여러 행정기관에서 진행되는 위원회의 구성과 심의 과정에서 전문성 부분에 대해서는 전문가 풀과 참여가 보장되고 있지만, 그 전문가들에 대한 의견에 관해서 외부에서 쉽게 공정성에 의문을 제기할 수 없을 정도의 프로세스도 함께 갖추어져 있어야 한다.

8) 이는 미국에서 감정 평가 직업에 대해 일반적으로 인정되는 윤리 및 업무 수행 기준을 말한다. USPAP는 1989년 의회에서 채택되었으며 부동산, 개인 자산, 비즈니스 및 대량 평가 등 모든 유형의 평가 서비스에 대한 표준을 포함하고 있다. 예를 들면, 감정에 관여하는 위 윤리 및 업무 수행 기준의 준수가 요구되며, USPAP는 매 2년마다 업데이트되고 감정사가 편견 없는 전문적인 감정의견을 전달하는 데 필요한 정보를 제공한다.

셋째, 법적 공정성 확보 방안이 필요하다. 만일 감정인이나 평가에 있어 시장과 결탁된 문제점에 대해서는 일정한 경우 민사책임 또는 형사적 책임을 부담하는 경우가 발생하기 때문이다.

## 2. 인적 공정성 확보 방안

미술품 평가에 참여하는 감정인은 외부의 간섭을 받지 않고 독립된 신분을 지니면서 미술품에 대한 자신의 독립된 의견을 충분히 표현할 수 있도록 보장받아야 한다. 감정인이 해당 의견을 표명함에 있어서는 관련 행정기관에 원칙적으로 비밀유지조치를 요구할 수 있지만, 그 사안과 관련하여 특별히 의견 표명 여부에 대한 확인 필요가 있을 경우에는 자신의 미술품에 대한 객관적인 평가와 근거가 예외적인 경우에 공개될 수 있음을 인지하고 있어야 한다.

미술품 평가와 관련하여 감정인은 정당한 보수를 받을 수 있으며, 공정한 감정에 영향을 미칠 사유가 있는 경우에는 회피할 수 있고, 이해충돌 등 제척사유가 없어야 감정에 참여할 수 있도록 규정되어야 한다. 나아가 미술품 평가에 참여하는 감정인이 경매업체 등 시장에 직접적인 관계자인 경우에는 제외되어야 한다. 그리고 일정한 경우, 자신이 미술품 평가에 참여한 작품에 대한 거래에 대하여 일정 기간 동안 당사자로 참여할 수 없도록 하여야 한다. 영국 최고의 권위를 자랑하는 미술 잡지 「벌링턴 매거진 Burlington Magazine」은 미술품 감정이 미술시장의 부수적 기능으로 전락하는 것을 막기 위해 개인 소장품에 대한 ‘감정 connoisseurship’ 기사 게재 후 3년 이내에는 해당 작품 거래를 하지 못하도록 규제한다고 한다(필리프 코스타마냐, 2016/2017: 198). 현실적 이해충돌을 회피하려는 절차나 노력뿐만 아니라, 이해충돌의 의심을 견어 낼 수 있는 프로세스의 설정은 시각예술 행정에서 미술품 평가제도의 성패를 좌우하는 중요한 과제라는 점을 인식하여야 한다. 그리고 감정윤리를 말할 것도 없이, 미술시장에 관심이 있는 감정인이라면 시각예술 행정에서 미술품 평가시스템에 참여하는 것은 스스로 고사하여야 한다. 그렇지 못한 경우라도 이해충돌 및 그 의심까지도 절차에서 배제시킬 수 있는 필터링 작업은 평가를 담당하는 행정 파트에서 끊임없이 진행되어야 한다.

## 3. 절차적 공정성 확보 방안

미술품 평가의 절차적 공정성을 확보하기 위해서는 미술품 평가 내지 감정 절차

자체를 어떻게 설정할지의 문제보다 어떤 절차가 공정성을 확보하는 것에 도움이 될 수 있는지를 생각하여야 한다. 일반적으로 평가위원 3인 이상의 감정위원회 체제를 생각해 볼 수 있지만, 오히려 1인 책임감정인의 체제로 하되, 그 감정의 결론을 감정전문위원 3인 내지 중대한 사안의 경우 5인의 회의를 통해 검증받는 시스템을 두는 것도 합리적인 방안이 될 수 있다.

‘책임감정인의 감정’ 및 ‘감정전문위원의 검토회의’ 절차가 2중적인 절차를 거치지만, 그렇기 때문에 심도 있고 책임지는 감정이 가능하고, 별도의 시각에서 검증받을 수 있는 기회가 되기 때문이다. 또한 3인의 감정위원회 체제로 책임을 회피하기 용이한 구조보다는 오히려 신속한 결정이 가능할 수 있다. 중대한 감정이 필요한 경우에는 보다 더 강화된 절차를 설정할 수도 있다.

이 경우, 감정센터에서 근무하는 전문위원이 간사 역할을 하여 감정전문위원회는 주최되고, 감정전문위원의 의견이 불일치하는 경우 감정전문위원의 검토회의는 영상녹화될 수 있으나 감정센터 소속 기관장의 승인 없이는 공개될 수 없도록 하는 방안도 고려되어야 한다. 이는 감정과정에서 고려되는 사항 등에 대한 절차적 완결성을 확보하기 위한 방법으로 작용할 수 있고 감정인의 책임에 관한 중대성을 고려한 것이다.

한편, 프랑스의 ‘수집품 및 예술품 거래에서의 사기방지를 위한 1981년 데크레’와 같이, 미술품 매매와 관련된 감정서 작성에 필요한 요건과 용어 및 그 법적 의미를 정형화하는 입법이 필요하다(남궁술·박광동, 2008: 111). 이는 신중한 감정서 작성을 유도하고, 법적 분쟁의 발생 시 중요한 기준이 될 의미를 정형화함으로써 분쟁을 예방하고 그 신속한 처리에 실익이 있기 때문이다.

이와 같은 절차적 공정성을 확보하기 위해서, 미술품 평가를 담당하는 기관에서는 매년 일정한 시간 의무적인 연수프로그램을 마련하고, 그에 관한 쟁점 사항과 제도 개선을 위한 워크숍을 정례화하여 전문감정인 및 감정전문위원단 인력 풀의 유지와 문제점을 지속적으로 세미나 형식 등으로 보완해 나갈 필요가 있다. 이를 통해서 감정서의 양식과 용어 정형화, 감정에 필요한 표준 등을 개발하고, 업데이트시켜가며 선진감정기법을 실무적으로 보급하는 작업이 행해질 수 있도록 하면 한국 미술품 감정평가 체계의 수립에 중요한 진전을 이루게 될 것이다.

#### 4. 법적(사후적) 공정성 확보 방안

미술품의 평가에 관련된 업무를 하는 직원을 비롯하여, 그 업무를 위하여 위원으

로 위촉된 자에 대한 범죄행위에 대하여는 공무원 의제 규정을 통한 벌칙이 부담되도록 규정되어야 한다. 그러나 감정 의견에 대한 전문가로서의 결론에 대하여는 별도로 과실에 기한 민사책임을 부담하지 않도록 할 필요가 있다. 미술품 가치평가에 있어서, 그 상대성은 피할 수 없는 것이 현실이고, 그 위험은 각 당사자가 일정 부분 부담해야 할 몫이지만 미술품 감정결과에 대한 모든 위험과 책임을 직업적인 감정사에게 일방적으로 부담케 할 수는 없다(남궁술, 박광동, 2008: 64 참조). 만일 감정인의 증과실에 해당하는 경우 민사책임을 부담케 할 것인가 하는 문제는 정책적인 문제라고 보이지만, 위에서 설명한 바와 같이 감정인의 감정결론에 대하여 감정전문위원의 검토회의를 거친 경우라면 증과실에 해당하는 사안 자체가 인정되기 어려울 것으로 보여진다. 그 외 사전 부당한 혐의 등 고의적인 왜곡의 경우에는 범죄행위에 해당하여 그로 인한 민사적 책임을 부담하도록 하는 것이 타당하다.

일반적으로 거래과정에서 감정인의 민사적 법적 책임이 계약 위반에 의거하여 그 책임이 부담되는 것과 비교하여, 본 논문에서처럼 미술품 평가에 참여하는 감정인의 경우에는 일반적인 의뢰인과 감정인의 계약 관계와는 그 성질이 조금 다르다. 시각예술 행정에서의 미술품 평가제도는 일종의 서비스 계약에 의거하여 구체적인 내용이 계약에 의해 설정되는 미술시장 거래에서의 감정과는 계약 관계가 상이하기 때문이다. 다만, 앞서 지적한 바와 같이 감정인의 평가서 작성이나 평가과정에서 신의칙에 따르지 않은 중대한 사항이 발생한 경우에 민사적 책임은 피할 수 없을 것으로 보여지고, 이는 현실적으로 국가나 해당 기관이 감정에 대한 책임을 부담한 후, 그 책임을 감정인에게 구상하는 것에 대하여 감정인이 부담하는 경우로 나타나게 될 것이다.

## IV. 미술 관련 행정에서 미술품 평가제도 담당 기관

### 1. 서

미술품 감정 내지 평가를 행정기관에서 담당하는 작용을 국가가 공식적으로 미술품을 감정하는 체제<sup>9)</sup>와 혼동하여서는 안된다. 시각예술 행정에서 미술품 평가를

9) 본 논문에서 주장하는 바는, 중국에서 1986년 설립한 국가문물감정위원회의 기능과 역할을 우리나라에서 설립하자는 주장과는 다르다. 중국의 문물보호법과 동법의 실시조례에 따라 구성되어, 국가 문화재에 대한 감정을 담당하는 중국의 국가문물감정위원회는 우리의 문화재청에 해당하는 국가문물국의 의뢰를 받아 중대한 형사사건에 관련된 문화재의

하는 조직은 행정작용으로서 의사결정에 대한 자문을 제공하고, 국가 소유의 미술품 구입에 있어서 그에 대한 평가를 수행하며 나아가 미술품의 매각과 폐기에 관한 심사에 관여할 수 있어야 한다. 또한 상속세에 있어서 미술품 물납제도와 같은 평가기능이 수반되는 과정에서 미술품의 가액을 평가하여 납부 세금액을 확정할 수 있어야 하는 체제가 필요하다. 미술품의 기증이나 기부에 있어서도 세제와 관련한 평가가 필수적으로 요구되므로 이에 대한 평가에 대해서도 관여할 필요가 있다.

제도적 개선이나 법령 개선으로 인하여 미술품의 보험, 미술품의 대출에 따른 보증, 미술품 펀드에 정부 지원 등에서도 미술품 평가는 필요할 뿐만 아니라 미술품 전시에 대한 국가보상제도의 도입에 있어서도 그에 대한 평가작업이 요구된다. 그렇다면 이러한 기능을 수행할 수 있는 적절한 기구가 어느 곳인지 생각해 볼 수 있다. 미술품감정원 등 별도의 감정센터를 두는 방안도 생각해 볼 수 있고, 현재 문화체육관광부에서 중장기 방안으로 도입하는 법안에서 미술진흥원 등의 기구에 부속하여 설치하되 독립하여 기능을 수행할 수 있도록 하는 방안도 고려될 수 있다.

## 2. 미술은행의 통합과 '한국미술은행'

정부의 미술품 대여는 국립현대미술관의 미술은행과 정부미술은행에서 담당하고 있다. 국립현대미술관의 미술은행이 운영되기 시작한 2005년 이후 미술시장의 활성화, 신진작가의 지원, 국민의 미술체험 향유를 목표로 현재까지 합계 약 200억여 원이 투입되어 유상 또는 무상으로 미술품을 대여해 왔다.<sup>10)</sup> 정부미술은행은 2012년 정부미술품 관리체계를 물품관리법 시행령 개정으로 문화체육관광부로 일원화하여 그 운영기관을 국립현대미술관으로 지정하여 국가기관 등에 무상으로 대부하는 기능을 하고 있다.

그러나 위 두 가지 형태의 미술은행이 정책적 기능 측면에서 서로 분리운영되어야 할 당위성을 찾기 어려울 뿐만 아니라, 두 미술은행의 작품 구입에 있어서도 그 제도적 목적에 따른 차이가 없다. 운영조직 측면에서도 국립현대미술관의 담당 과정에서 두 미술은행을 함께 운영하고 있는데, 이를 통합하여 새로운 법인 조직으로

사법감정에 대해서도 업무 범주로 하고 있는 기관이다. 중국 国家文物鉴定委员会管理规定 제6조 제4호 참조.

10) 미술은행이 2005년 시행된 이후 미술계나 언론 또는 국정감사를 통해서 많은 문제들이 제기되었고, 이를 해결하기 위해 추천제와 선택 집중제가 폐지되는 등 많은 변화를 시도했지만 초기의 근본적인 문제는 여전히 남아 있다. 이에 관하여는 최수정.(2017). "미술은행의 현황과 문제점, 그리고 개선방향." 「문화와 융합」 제39권 5호: 71-120, 한국문화융합학회. p.102 참조.

구성하고, 국유미술품 관리의 중심이 되는 별도의 조직체제로써 운영할 필요가 있다. 따라서 현재의 국립현대미술관의 ‘미술은행’과 ‘정부미술은행’을 통합하여, 이를 새롭게 ‘한국미술은행(가칭)’이란 이름으로 국립현대미술관과 별도로 구성해서 독립적으로 조직, 운영되어야 한다.

### 3. 한국미술은행의 업무 영역과 미술품 평가 제도

통합된 미술은행의 그 업무 영역을 지금까지 두 미술은행이 수행한 업무 영역을 단순히 합쳐서 운영하는 것보다는, 통합 미술은행 설립 이후 시각예술 행정과 관련된 다른 여러 가지 제도적 보완을 통하여 다양한 업무를 수행할 수 있도록 설계되어야 한다.

우선, 첫째로 통합된 미술은행은 국유미술품 관리의 중심 기능을 하여야 한다. 즉 기존의 물품관리법 시행령으로 규율되는 국가 소유 미술품을 통합적으로 관리하는 조직으로 구성되어야 한다. 국가 소유 미술품의 구입, 관리, 처분 업무와 아울러 실태조사 등을 종합적으로 하는 기능을 수행하고 이를 주요 업무로 설정할 필요가 있다.

둘째로, 통합된 미술은행은 본 논문에서 주제로 하고 있는, 시각예술 행정에서 필요한 미술품 평가 기능을 하여야 한다. 이러한 기능은 현재 운영되고 있는 기증, 기부에 있어서 미술품 평가 내지 감정 뿐만 아니라, 앞으로 상속세 미술품 물납에 있어서의 평가 및 나아가 해당 미술품 관리 기능을 아울러 수행할 수 있도록 하여야 한다. 해외 미술품의 조사 등 필요한 업무도 미술은행에서 수행할 수 있도록 설정할 필요가 있다.

셋째로, 통합된 미술은행은 공공미술의 실행에 있어 중심 기능을 하여야 한다. 통합된 미술은행은 국가 소유로 되어 있는 건축물 미술작품을 설치하고, 관리하는 업무를 수행하여야 한다.<sup>11)</sup> 일정한 경우 지방자치단체 소유의 미술품이 통합 미술은행에 위탁관리될 수 있으므로 이를 관리하는 업무도 수행하도록 설계될 필요가 있다. 또한 통합 미술은행이 보유하는 수장고의 면적과 시설을 보다 확충하여 국가 소유 미술품의 보관뿐만 아니라, 일반 미술인의 미술품도 일정한 심사를 거쳐 보관할 수 있도록 역할을 할 필요가 있다. 각 지방자치단체 자체적인 공공수장고의 건

11) 이에 관하여는 공공미술로서 미술은행을 재편할 필요가 있고, 미술은행, 건축물 미술작품 제도, 공공미술사업 등을 포괄하는 공공미술 통합운영체계를 구축할 필요가 있다고 주장하는 이하 논문 참조. 양현미.(2017a). “공공미술로서 미술은행 재정립 방안 연구.” 「문화정책논총」 제31집 제1호: 4-28, 한국문화관광연구원. p.4.

립을 주장하는 견해도 다양하게 제시되고 있으나 재정 투입 및 관리의 효율성과 전문성을 감안하여 국가 전체적인 공공수장고 마련 계획을 수립하여 운영될 수 있도록 할 필요가 있다.<sup>12)</sup>

마지막으로 통합된 미술은행은 미술인 복지와 관련한 일정한 기능을 수행하도록 하여야 한다. 미술품을 담보로 금융기관에서 대출받는 경우에 이를 보증하는 기능을 통합 미술은행이 수행하여 실질적인 미술인 생활복지 효과를 거둘 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 앞서 언급한 전시회에서 입은 손실에 대한 국가보상제도를 통합 미술은행에서 담당하도록 하여, 국민의 미술관람 체험의 효과를 높이고 관련 미술 전시를 활성화함으로써 국민의 문화적 욕구를 실현할 수 있도록 하는 기능을 통합 미술은행의 업무로 설정하는 것이 합리적이다.

위에서 구분한 여러 기능들의 중심 요소에는 모두 미술품 평가 기능이 내재되어 있다. 따라서 국유미술품의 구입과 매각, 기증 및 기부에 있어서 미술품의 평가, 상속세 물납의 평가, 미술품 담보대출 보증에서의 평가, 국가전시 보상액에 관한 평가 등 다양한 부문에 걸친 행정 자체에서 미술품 평가 영역을 통합 미술은행이 담당하도록 조직과 인원 등이 설계되어야 할 것이다.

#### IV. 결

미술시장의 폐쇄성과 불투명성을 극복하기 위해서 다양한 정책과 법안이 시도되고 있다. 그렇지만 무엇보다도 시각예술 행정에서 미술품 평가제도가 현재의 제도와 앞으로 도입되는 것이 바람직하다고 생각되는 제도에 적용될 수 있도록 우선적으로 도입되어야 한다. 미술품 감정체계를 수십 년간 감정업계의 현실, 전문적인 교육시스템의 부재, 감정 신뢰도 등 다양한 논쟁의 걸림돌을 넘지 못하는 미술시장 체계에서 시행하는 것보다, 시각 예술행정의 기본적 행정적 판단의 근거자료로 작동할 수 있는 평가 시스템으로서 선제적으로 구축할 필요가 있다. 그런 다음 행정에서의 미술품 평가와 감정 시스템이 수립되고 그 경험이 축적된다면 결과적으로 사인 간 또는 옥션 등 시장거래에서의 감정체계도 환류와 상호작용을 통해 확산 발전될 수 있다.

12) 이와 관련하여, 지방자치단체에서도 공공수장고의 건립 필요성을 주장하는 논의도 다양하게 제기되고 있다. 이와 관련하여 한국자치경제연구원.(2015). 「문화예술 공공수장고 조성사업 기본구상 및 타당성 조사 연구」. 제주특별자치도 참조 및 김연진.(2008). 「공공수장고 건립 관련 기본구상」. 서울: 한국문화관광연구원 참조.

본 논문에서는 상속세 미술품 물납 도입, 국가 소유 미술품의 구입과 관리, 그리고 매각 및 폐기 등 처분의 문제, 미술품 기부나 기증에서의 평가, 미술품 담보대출과 그에 대한 보증, 전시 등 보험료의 합리적 설정 문제, 미술품 국가보상 문제 등 시각예술 관련 행정에서 필수적으로 요구되는 미술품의 평가 및 감정 시스템을 중심으로 그 제도 구축 방안에 대하여 제시하고 이를 담당할 기구로서 현재의 두 미술은행을 통합하고 법인화하도록 제안하였다.

시각예술에 있어 발전적 방향으로 미술품 감정체계가 구축되고 투명한 거래시장의 밑거름이 될 수 있는 계기를 마련할 수 있기를 기대한다.

## 참고문헌

- 김기영. (2013). “미술품 관련 세제의 개선방안.” 『세무학연구』 제30권 제1호: 109-134, 한국세무학회.
- 김연진. (2008). 「공공수장고 건립 관련 기본구상」. 서울: 한국문화관광연구원.
- 남궁술·박광동. (2008). “유럽의 문화법제에 관한 비교법적연구 I - 미술품매매에 있어서의 진본성 확보를 위한 유럽의 법적 대응.” 『한국법제연구원』.
- 양현미. (2017a). “공공미술로서 미술은행 재정립 방안 연구.” 『문화정책논총』 제31집 제1호: 4-28, 한국문화관광연구원.
- \_\_\_\_\_. (2017b). “상속세에 대한 미술품 물납제도 도입방향 연구.” 『예술경영연구』 제41집: 67-101, 한국예술경영학회.
- 최병식. (2014). 「미술품감정학」. 서울: 동문선.
- 최수정. (2017). “미술은행의 현황과 문제점, 그리고 개선방향.” 『문화와 융합』 제39권 5호: 71-120, 한국문화융합학회.
- 필리프 코스타마냐. (2016/2017). 「안목에 대하여」(김세은 역). 서울: 아날로그.
- 한국미술품감정발전위원회. (2006). 「한국 미술품감정 증장기 진흥 방안」. 문화관광부.
- 한국자치경제연구원. (2015). 「문화예술 공공수장고 조성사업 기본구상 및 타당성 조사 연구」. 제주특별자치도.
- 蓑豊(미노 유타카). (2003). 「海外における美術品の国家補償制度 - 日本での実施の参考として」 『美術フォーラム21』 8号.
- 寺倉 憲一(테라쿠라 켄이치). (2010). 美術品の国家補償制度-これまでの経緯と主要国の制度, 일본국립국회도서관, Issue brief (691).

Australian Government, Department of Communication and the Arts. "Australian Government International Exhibitions Insurance Program." <https://www.arts.gov.au/documents/australian-government-international-exhibitions-insurance-agiei-program-guidelines>. (Published 9th Jun 2017).

Nea Arts. "Insuring Art for Everyone: the Arts and Artifacts Indemnity Program." <https://www.arts.gov/NEARTS/2008v4-new-ways-seeing/insuring-art-everyone>. (2008 NUMBER 4).



# The Administration of Ubiquity: Governance, Dataveillance, and the Smart City

David Oliver KASDAN

A key feature of modern smart cities is the technological infrastructure that enables the constant collection of data. Whether it is through Internet of Things devices, household domotics, CCTVs, or other means, the intelligence of a smart city depends on ubiquitous data gathering. The capability to collect data and turn it into useful information for urban governance is not in question; however, there are concerns with how urban governments obtain such information and its effect on the lived experience of citizens. The data mediated relationship between people and their government requires careful consideration of the potential costs and benefits to society. This paper discusses concepts for ubiquitous smart city administration that account for concerns of privacy, security, engagement, and participation. Songdo, a new ubiquitous smart city in South Korea, is presented to illustrate some of the issues. This paper explores the interactions between citizens and smart city governance in order to offer ideas for how administration can manage ubiquity for social progress.

[Key words: smart city; ubiquity; big data; urban technology; behavioral public administration]

## I. Introduction: Ubiquity and the Smart City

*Making cities smarter is something that nobody can be opposed to if it results in more effective solutions to a broad range of societal problems. Smart technologies, smart collaboration, a highly educated population and effective institutions are argued to be needed to face*

*the challenges of modern cities.* (Meijer and Bolivar 2015: 2).

The discourse on smart cities has witnessed significant growth in the past decade as more urban areas are designated as such. While the research is diverse, including contributions spanning from the technological engineering to the social planning perspectives, there has been somewhat less concern from the bureaucratic angle insofar as how public administrators should understand the information, communication, and technology infrastructure of smart cities. This paper takes a step in that direction by reviewing some of the philosophical foundations and literature on the subject, analyzing a current example, and then developing three propositions for ubiquitous smart city administration.

Urban development models have promoted various focal features over the past century, such as Ebenezer Howard's "Garden City" of planned self-containment, LeCorbusier's "Radiant City" of egalitarian access, and Frank Lloyd Wright's "Broadacre City" designed for the automotive-based commuter society. In each instance, models are centered on the belief that the rationally planned city can improve urban life and the urban experience through its implementation as an ordering tool (Pinder 2005) to thereby produce an urban utopia. The development of smart ubiquitous cities are the latest installment situated within the broader history of modernist urban planning (Rabari and Storper 2014).

Current trends for city planning are centered on advances in technology infrastructure, such as high speed broadband, the Internet of Things (IoT), geographical information systems (GIS), and ubiquitous conveniences. The smart city is hailed as the pinnacle of development, promising that technological innovations can be applied to city governance for improved social outcomes. At the center of this urban planning model, the Smart City is presented as the nexus of physical and digital urban infrastructures combined to rationalize urban space, processes, and first-hand experiences of the city. While the plans for more intelligent cities have great potential on paper (or rather, curved HD touch-screens), their realization is complex as the hardware,

software, and policy needed to make meaningful improvements to experience of urban life are still being developed (Fernandez-Guell et al. 2016). This paper is concerned with the multitude of interactions that occur in smart cities under the cloud of ubiquity, as formed by the relationship between the information, communications, and technology (ICT) infrastructure of the smart city with the citizens, as well as the government's mediating role therein. New Songdo City, South Korea (hereafter, Songdo) is analyzed to highlight issues of the administration of ubiquity and where urban development policy may succeed or stumble in pursuit of smart city objectives.

A key feature of smart cities – and the underlying mechanism of ubiquity – is the ICT infrastructure that enables the constant collection of data. Whether it is through IoT sensors, household domotics, video monitoring/CCTVs, or other means, the intelligence of a smart city depends on ubiquitous data (Allwinkle and Cruikshank 2011; Hollands 2008). Ubiquity refers to observations about citizen behavior that does not distinguish between active and passive generation; i.e. everything is a potential byte. Data is processed into information, information is analyzed to become knowledge, and the optimal application of knowledge is what we may call intelligence or being “smart.” As Hollands (2008) and Deakin (2014) contend, the intelligence of smart cities is not inherent and must be defined by more than just the use of ICT, since cities around the world are already branding themselves as such. In the race to become not just a smart city, but a *smarter* city, the effective utilization of ubiquitous data by city administrations is critical. The progression from data to intelligence is not straightforward; limitations in processing power and analytical methods, as well as the practicalities of implementation, pose compound obstacles in ubiquitous smart city development as will be discussed in the case of Songdo.

The preponderance of big data does not readily equate with more intelligent cities; there are pitfalls in the progression when it comes to government's decision making and user uptake in the era of big data (Kim et al. 2014). Hollands (2008) is a critic of the “smart” label when used to denote little more than ICT advances, as this rhetoric often leaves the residents as an afterthought.

The separation of urban space and urban society in modernist planning paradigms (Pinder 2005) persists in smart city realizations, inciting concern about socio-spatial effects of the designs. Thus, Hollands (2008) argues that the “smart” label assumes a functional criteria that exists to categorize cities as smart (or stupid), and that such a descriptor is often a “self-congratulatory” gimmick that serves the narrow interests of business-driven economic development (Hollands 2008). He emphasizes that human capital, community participation, and sustainability targets are necessary to realize the benefits of the ICT capacities in enhancing city life.

Following on this theme, Saunders and Baeck (2015: 14) note that:

The smart city vision often fails to recognize the role that behavior and culture play in the way cities work. And yet, new technologies and data stream will only be beneficial if they are accompanied by changes in culture - a greater willingness to engage with data, incorporate new technologies into traditional workflows and to embrace the potential of ‘bottom-up’ solutions.

Moreover, Kitchin (2014b; 2014c) is critical of the research on smart cities, highlighting several important shortcomings that have yet to be addressed by scholars. He echoes other critics’ concerns (Allwinkle and Cruikshank 2011; Angelidou 2014; Hollands 2008) with the objectives of business-led development, raising issues “such as panoptic surveillance, technocratic and corporate forms of governance, technological lock-ins, profiling and social sorting, anticipatory governance, control creep, the hollowing out of state provided services, widening inequalities and dispossession of land and livelihoods” (Kitchin 2014c: 2). The research on smart cities has been decidedly technocentric, ignoring much needed interdisciplinary inquiry about how it is to live and thrive in smart cities (Mora et al. 2017). Consequently, it becomes apparent that the relationship between residents and their government in the ubiquitous smart city is not straightforward: expected social benefits are met with difficult social costs that merit critical investigation.

The ubiquitous smart city is more than just an ICT circus and, furthermore,

awareness of this is only the first step in a significantly complex calculus to the realization of improved governance (Fernandez-Guell et al. 2016). An array of theories to inform the development of the ubiquitous smart city is necessary (Shelton et al. 2015), including the obvious need to conceptualize technology policy formulation and implementation, as well as impacts to social and environmental landscapes (e.g. digital divide, splintering urbanism). The deployment of Western-centric planning models in cities ‘beyond the west’ (Edenor and Jayne 2012) requires careful consideration of context where existing path-dependencies, power geometries, and other significant socio-spatial relationships produce situated outcomes and data that uniquely structure each ubiquitous smart city.

Therefore, this paper focuses on providing a theoretical approach to the central concept of ubiquity. This necessitates considerations of: interdisciplinary strategies to administration; privacy and security issues of ubiquity; and ideas for inciting engagement and participation of citizens in the ubiquitous smart city. Following a section that formulates a paradigm of the ubiquitous smart city, these topics are discussed using research experience in Songdo as an exemplar throughout. The concluding section synthesizes the research into three propositions that should be considered in the administrative approach to ubiquitous smart cities.

## **II. (Re-)Defining the Ubiquitous Smart City**

There are a number of terms applied to smart urban developments that “often appear to be used interchangeably by policy makers, planners and developers. However the question arises whether these categories nevertheless each embody distinct conceptual perspectives, which would have implications for how they are understood theoretically and applied in policy” (de Jong et al. 2015: 1). The terms range from “sustainable city” to “smart city” to “ubiquitous city,” with several other similar labels in between. Each term implies a different meaning, although there seems to be significant conflation in casual

use. Albino et al. (2015) sought to structure a classification system for each of the terms under the smart umbrella, considering the objectives and the context involved. For this paper, ubiquity is a feature of a smart city, as the latter *could* exist without the former's presence. Furthermore, "smart" often has connotations of technological operations without reference to data collection, whilst the "ubiquitous" label alludes to the collection of big data as an integral part of the whole city's operations. While there is ample reason to debate the terms and how they are used, this paper employs the term "ubiquitous smart city" (USC) as the specific object of interest.

The USC is a network of computer chips and sensors embedded into urban elements (i.e. infrastructures) that continuously communicate with wired or wireless devices. This ideation is close to what Rabari and Storper (2015: 27) discuss as the "digital skin" of cities, "composed of connected, digitally enabled objects, network nodes, communication devices and posts for monitoring and analyzing data fed into servers." This theoretically allows constant and continuous communication between data points, connecting person-to-person, person-to-object, and object-to-object without (necessarily) deliberate engagement on the part of users (Lee et al. 2008). This network of technologies is used to gather big data, which can then be analyzed to improve the management of the urban environment, as well as to facilitate or manage public and private interactions.

In addition to management efficiency, the USC also is aiming to improve transparency and therefore, facilitate the increased democratization of the urban sphere by keeping people connected to their government along multiple vectors (Cid et al. 2015). Consequently, it is also tied to the development of new governance models that are concerned with the visioning and actualization of particular ideologies of more intelligent contemporary urban life.

The network infrastructures also produce a degree of ubiquity in the social sense: people living in the USC are part of a boundless ICT system that may affect their ontological identity. That is to say that people who live in the USC are functional components of its existence by virtue of their contributions in

the form of recorded activity. They may change their understanding of what it means to be a resident; from the idea of passive/consumer to a role closer to active/collaborator. The learning aspect of the USC depends on awareness not only through more sensors and data points, but also by a feedback loop with the people it serves, however that may be enabled.

### **III. Interdisciplinary Strategies of Administration for the Ubiquitous Smart City**

Meijer and Bolivar (2015: 1) discuss the fragmented research corpus on smart city governance and note that it is not technological issue, but rather that “we should study smart city governance as a complex process of institutional change.” Deakin (2014) argues that if the development of a smart city was a purely methodological problem, then the substantive socio-cultural and environmental issues mentioned previously would not persist. Indeed, this paper acknowledges that the particular technological advances of smart cities are dynamic – and potentially vital – aspects of urban governance, but they do not form the whole picture of what it means to govern the city. Cid et al. (2015: v) introduce some of the key issues for consideration, recognizing that it is still a developing field of theory and practice:

Smart city projects require collaborative efforts among governments and citizens to cope with the challenging and often competing demands for maintaining environmental sustainability, improving public services, accelerating economic growth and employment, and harmonizing multiple levels of authority, among other efforts to improve the quality of life of the city’s inhabitants.

While certain technologies have, and will continue to have, seminal effects on urban administration (e.g. GIS and IoT, respectively), the challenge is to develop strategies of governance to accommodate the incremental eddies

occurring in the larger development tides of modern society. Contemporary issues of environmental sustainability, economic equity, socio-spatial divides, law and order, and community engagement need to be integrated into ICT planning, otherwise the technology will only serve narrow interests without being a benefit to the greater welfare of cities (Batty et al. 2012). Meijer and Bolivar (2015) give a thorough literature review and analysis of the concept of Smart City Governance, with a call for further research that includes investigating the socio-techno dimensions of smart city governance, as well as how smart city governance affects economic growth and other public values. Angelidou (2014) makes a clear case for interdisciplinary approaches to the strategic planning of the smart city, most importantly to determine what is missing rather than what can be done with ICT advances. Her thesis calls for coordination among different levels of administration to address, “moral and ethical issues, such as the digital divide, transparency, privacy, and security (Angelidou, 2014: S9). Mora et al. (2017) confirm the inconsistency and fragmented studies of smart cities over the past decades, highlighting the need for inter-disciplinary approaches that go beyond the wonder of ICT applications in the urban context.

Urban administration can avoid the tactical errors of misguided ICT appropriations if a coherent USC strategy is formulated around such issues, rather than enacting policy according to the shiniest tools at the administration’s disposal. Saunders and Baeck (2015) caution that, “Without the ability to interpret data and understand how and why it is collected, there is a serious risk that it will be misinterpreted or ignored by city government employees” (p. 15). Thus the multitude of concerns for a city must be met with myriad perspectives that, if the context allows, may coalesce around technological solutions to form an USC.

## IV. Concerns of Privacy and Security in the Ubiquitous Smart City

This section discusses the intricate relationship between the citizens and their government in the USC. The interaction is bifurcated along several dimensions: active/passive, public/private, theory/practice, and ends/means. These divisions are fodder for extended discussion in their own right, but for the purposes here the interest is centered on the issues of privacy and civic participation in the USC. This is discussed in theoretical terms, as the level of privacy and participation is different for every socio-cultural context.

Urban life is highly regulated through the use of ubiquitous technologies. Not only do the networks of data collection points aggregate mass data, the USC produces a panoptic effect (Foucault 1977; Kitchin 2014b). Big data is collected and analyzed, and instances of deviation from the status quo can be flagged. If necessary, USC technologies then trigger appropriate channels to handle the situation – notifying police and other government services as needed. However, USC technologies may only be fully utilized if the legal system has not developed policies to deal with such instances and the sensitive nature of certain personal information. Desouza and Jacob (2014) highlight privacy issues as a particularly difficult management challenge for governance in the big data society. Dataveillance – the watching of people from their digital traces – has seen its share of controversy in recent times, from the NSA monitoring of mobile phone calls to internet search optimization applications. As a tool of governance, dataveillance must be positioned as something to enable better social welfare outcomes, rather than an input looking for opportunities to be relevant outputs. In other words, the public trust in government having ubiquitous monitoring needs to be justified with empirical support of its benefits for the same reasons that data mining is a fishy approach to quantitative research (Kitchin 2014a).

While it is tempting to push smart governance into the realm of predictive analytics – connecting seemingly unrelated (non-causal) behaviors in patterns – such efforts need to be transparent to the public. Public administration needs

to publish those connections for scrutiny and to either enhance their predictive properties or understand them as flukes that run counter to people's intentions. When employing the results of big data analytics that are not readily understood as causal relationships, public administration needs to be careful to not preempt citizens' responses to any such policy. People find a way to make chaos out of order and vice-versa; there may be suspicion and/or resentment when governments attempt to use information that is too prescient without due reason.

## **V. Engagement and Participation in the Ubiquitous Smart City**

Civil society includes notions of community and democratic discourse as founding principles. As societies develop, those principles should likewise become stronger. The USC would therefore serve to advance their development with the help of technologies, enhancing engagement and participation in all respects. Coe et al. (2001) discuss how new information and communication technologies (NCIT) are part of the smart community movement in respect to connectivity and e-governance. They contend that, "In an information age, smart communities are intended to promote job growth and economic development and to improve the quality of life within the community" (Coe et al. 2001: 85). They view the smart community - assumed to be the social network within the smart city - as being foremost a technological development and only secondarily (or even further down the line) as an opportunity for social innovation and engagement with governance. Nam and Pardo (2011) refine the concept of "smart city" by identifying common multidimensional components across global examples of such developments and initiatives. They then offer strategic principles that address the three main dimensions they identified: smart city technology, people, and institutions. These dimensions are met by, "integration of infrastructures and technology-mediated services, social learning for strengthening human infrastructure, and governance for institutional improvement and citizen engagement," respectively (Nam and

Pardo 2011: 282).

The e-topian visions of engagement and participation in the USC are yet to be realized. Ferilli et al. (2016) discuss how current participation practices can fall short of objectives, hinting at such problems as the digital divide and lip-service by governments to build inclusiveness that is actually counterproductive. Embedded within the very notion of the USC is a contradictory impetus toward apolitical engagement, rather than increased democratization as much literature suggests. Not only are empirical studies that examine the political impacts of the USC on governance and democratic processes limited, but the USC may in fact produce an opposite effect. The very notion of ubiquitous technologies in the urban landscape – linked networks that are omnipresent, even simultaneously, across an entire geographic area – suggests that data is gathered and processed without subjects needing to be consciously active and inputting data. The very presumption of the USC – that such big data will be collected, analyzed and used to improve the management of urban systems – assumes that citizen-subjects are passive subjects (Shelton et al. 2015). That is, the ubiquitous and thus implicitly automated data collection and analysis operate to facilitate a normatively defined urban experience. The automation of changes and effects produced by the USC frames subjects as abstracted data points rather than actors with the power to make profound impacts on the urban environment around them.

Most efforts at the USC are still in version 1.0 that echoes the first days of the internet; a place where information is accessed through ICT. Any plan for the USC should immediately leap past this iteration into USC v.2.0 – citizens as active participants and providers of data – with the follow-on version close behind. The ideal of engagement and participation is USC v.3.0, wherein the citizens and administration work together in a shared digital space; crowdsourcing without boundaries as the observers and the observed own and use the data with equity. Several large cities with strong ICT infrastructures, such as Seoul and Amsterdam, have taken this initiative, unlocking the big data vaults to inspire transparency and citizen participation (with varying results).

## VI. The Case of Songdo

Songdo is one of South Korea's newest and most technologically advanced urban developments. Built on the mud flats at the south end of Incheon, the country's third largest city, Songdo is a demonstration and symbol of the Korean push for globalization. It is also the jewel of the nation's intensive ubiquitous city efforts (Cho et al. 2007; Mullins and Shwayri 2016; Shwayri 2013). Among the many urban innovations that have materialized in Songdo, the level of ubiquitous technology is a significant part of its character, marketing, and potential as a model of smart city living. From health monitors in apartments to RFID-based public transportation, the integration of domotics, IoT, and big data potentialities in Songdo's ICT infrastructure is impressive (Lee et al. 2016). Yet there are many significant questions about the extent and use of surveillance ubiquity, or "dataveillance" (Clarke 1988) in Songdo: What is the objective of all the data collection? Who owns the data? Do residents have any rights to dictate as to how their data is used?

The first task is to pin down Songdo's typology (de Jong et al. 2015; Kshetri et al. 2014; Neirotti et al. 2014). It is officially and simultaneously referred to as a "Smart City," "Eco-City," and "U-City" in local branding and education efforts, and even considered as an "ubiquitous eco-city" in Shwayri's (2013) field research. Lee et al. (2008: 2) concentrate their focus on the U-City label for Korea: "U-city refers to the environmentally friendly and sustainable smart (or knowledge) city which makes the ubiquitous computing available amongst the urban elements such as people, building, infrastructure and open space." Songdo's purpose follows Korea's economic development efforts that, "focuses on strengthening the role of information and communication technologies in civic planning and management" (Shin, 2009: 515). It is a natural extension and materialization of Korea's concerns with environmental stewardship, population density mitigation, implementation of structured planning, and technological prowess. The last element is certainly the most heavily promoted aspect of Songdo following Korea's objectives in displaying its technicism for a global audience (Lee et al. 2008). This characteristic is an echo of the Korean

version of the public-private-partnership model for development, whereby the government gives orders, incentives, and/or permissions for the large conglomerate companies (known as *chaebol*, such as Samsung, Lotte, and Hyundai) to undertake major projects (Mullins and Shwayri 2016; Shwayri 2013). In Songdo, the imprint on the infrastructure and buildings is dominated by the work of Posco Engineering, LG Technologies, and numerous other Korean firms.

The interaction with the ICT on the part of residents and workers in Songdo is meant to facilitate convenience and efficiency. For example, many of the apartments have the potential for linking residents to various services through teleconference equipment (e.g. Cisco's TelePresence network), envisioning a doctor's consultation without having to leave home. Light fixtures in both public and private spaces are controlled by motion detectors that can optimize and even predict energy needs based on patterns of behavior. Broadband wireless networks blanket the city and keep residents informed of public transportation connections, air quality monitoring, and even waste disposal operations. Yet the residents of Songdo have had varied experiences with the ICT integration in their daily lives, spanning from minor upgrades to their day-to-day business to obliviousness and underutilization of questionable conveniences, to outright frustration with technologies that cause more stress than relief. A particularly perplexing situation is the consistent traffic entanglements as the signals fail to accommodate the ebb and flow of commuters on regular routes.

The key for Songdo's success is domotics: the presence of monitoring and measuring of activity in the home and neighborhood. This is manifest in the variety of technologies installed in the city's infrastructure, from RFID card readers to CCTV cameras, from utility meters to garage sensors, as well as connected apartment built-ins that are standard issue for the new constructions. This is related to the ubiquitous nature of the city, of course, which has some decidedly awkward ramifications on peoples' behavior as they may be conscious of the fact that everything they do is recorded (although not yet necessarily observed). The Hawthorne Effect and other lessons about

behavior under scrutiny are pertinent here, but more important is what all of this can mean for public administration. With significant considerations for the ethical dimensions of big data in practice (Kitchin 2014a; 2014b) the direct interaction between records of citizens' activities and public management responding to such (potentially disambiguated) data in meaningful ways has great potential to improve the urban experience.

Songdo's smart ubiquity is big data, incarnate; the amount of activity being monitored and measured by RFID, CCTV, and IoT makes the mathematics of 100,000 people going about their business a staggering proposal for governance. Presently, there is no indication that the data is being utilized due to a lack of proper policy direction and resources to analyze and apply the information for any vision of social progress. If these shortfalls were rectified, Given appropriate license, Songdo could be a social scientist's playground in terms of tailoring the system to meet the behaviors of people and, ultimately, realizing a workable and meaningful model of the USC.

## **VII. Conclusion: Propositions for Realizing the Ubiquitous Smart City**

Allwinkle and Cruickshank (2011) affirm that the intelligence of a smart city is in the lived realization of the ICTs to make things better. Technological capacity alone does not make a smart city; they emphasize that the past decades of technical development need application now:

For it is here and at this stage of development that the point of emphasis and intervention begins to shift from innovation to application, from the back-office to front-line services, and in policy terms, the emphasis also shifts from the corporate to the civic, from the market to the community, and from the bureaucratic administration of the economy to a liberal democratic governance. This shift from innovation to application is what current representations of intelligent cities tend to miss (Allwinkle and Cruickshank 2011: 9).

Public administration's role is to facilitate the objectives of social progress embodied in planning, policies, and programs. Social progress may be defined as advancements toward meeting basic human needs, improving wellbeing, and expanding opportunity. As such, the bureaucracy of a city designed with cutting edge technology and an elevated social conscience must be up to the task in order to take full advantage of the opportunities offered by the USC. Songdo is a laboratory: activity is monitored and measured at a micro-level, facilities are purposely built to attract certain demographics of inhabitants, and even the land itself is a human construct (Kshetri et al. 2014). From the hundreds of CCTVs to the thousands of RFID readers installed throughout the city, from specialized urban domotics to a secured control room hidden in a gleaming skyscraper, all of the tools are present for enabling smart governance. The missing element is a bureaucracy and policy orientation that can take advantage of these tools to improve social welfare without sacrificing the human quality of a natural community (Allwinkle and Cruickshank 2011). To some extent this illuminates the distance between public administration practice and big data utilization (Desouza and Jacob 2014), as seen in Songdo. That is to say that the talk about actively integrating ICT in governance is ahead of reality, despite the existence of such infrastructure and the will to utilize it.

To this end, the following propositions have been derived from the research and are offered for the administration of ubiquitous smart cities:

1. Policy must come before purchase; there should not be procurement of technology for technology's sake. Administrations should have a strategic smart policy plan that is tactically implemented by the technologies, prioritizing the objective over the processes.
2. Make the scope and purpose of ubiquity transparent within the public administration; both bureaucrats and citizens must be privy to why ubiquity exists (e.g. to enhance responsiveness, sustainability, or security).
3. Continually reaffirm how ubiquity is serving administrative values and improving. outcomes for administration; it is a valid characteristic of governance so long as the authority inherent in ubiquity is legitimated in enhanced efficiency, effectiveness, economy, and equity.

While these propositions are not the only guidelines necessary for ubiquitous governance, they summarize many of the issues that have been identified during the advance of smart cities. If ubiquitous smart city technology is employed to take care of all the little things, then government is freed up to address grander goals of social progress. This is an implicit feature of the USC: that there will be enhancements through ICT to deal with the day-to-day issues in order to enable the pursuit of more utopian objectives (Allwinkle and Cruickshank 2011; Nam and Pardo 2011). Additional benefits include the use of big data to find relationships for behavioral insights that might not be causal, but can still provide useful correlational shortcuts (Kitchin 2014a). Here then is the link between the ubiquity and interdisciplinary approaches to administration: the big data generated from the same RFID that makes the surface details of Songdo appear smart is also providing the fodder for deeper analysis that can inform more useful practices in a behavioral sense for public administration. For example, the data can show “predictably irrational” (Ariely 2008) behaviors that can be capitalized on for better lived outcomes without disrupting normal social behaviors. As Batty et al. (2012: 484) state, “The major intellectual challenge that we and the rest of society face is embracing the idea that as we develop new digital technologies, we use those same technologies to study the processes of their application, implementation and impact on society.” These insights can then be translated into more advanced governance to complement the advanced technological status of the city, eventually sparking a self-supporting cycle of advancement and tangible social progress.

Moore’s Law (Chen and Zhang 2014; Moore 2006) predicted that computing power would grow at an exponential rate over time. There are similar “laws” about network activity growth and other technological advancements, as well as postulations about the amount of data that is created. This highlights that, while smart cities use ubiquitous data collection in their operations, the data that is available and processed will continue to grow at phenomenal rates. While a smart city might collect data concerning the registration information of vehicles passing a checkpoint today, in the near future it would not be

surprising that such data would be aggregated with other ubiquitous observations to construct a complex narrative about a resident. All dystopian notions of “Big Brother” aside, the potential use and abuse of information in the USC is staggering. One can imagine the positive application of such ubiquity for governance: preventing a drunk driver from exiting the parking garage; alerting citizens of various threats; scheduling service delivery by demand. There are also negative applications of ubiquity centered on transgressions of privacy or rights by technological interference: “throttling” traffic to control commerce or monitoring health conditions to predicate forced quarantines. Furthermore, there is concern that the ubiquity may have ramifications on social behavior insofar as humans behave differently when they are being watched. While this could lead to better social behaviors through a passively enforced compulsion for integrity (i.e. doing what is right because somebody might be watching), it could also create an atmosphere of anxiety and stifle personal expression. Foucault’s (1977) concern over “panopticism” applies here as the potential for overzealous implementation of ubiquity may raise concerns of a society focused more on discipline than freedom.

Further research in USC administration will need to reach beyond disciplinary boundaries to confront the issues raised at the intersection of governance, social behaviors, and technological innovation. As developing economies leap over the traditional urban models into the realm of digital cities, there is a call for planning initiatives to emerge from collaborations of bureaucrats, engineers, futurists, sociologists, and other fields (Stratigea et al. 2015). Of particular concern for future research is further delineating the administrative uses and abuses of data with respect to implementing heretofore undeveloped technology. That is to say that a schedule of questions regarding the ethics and security for every new USC installation should be institutionalized in the planning process.

This paper has filtered some of the issues facing the administration of ubiquitous smart cities into a few simple recommendations. First, the USC needs an interdisciplinary strategic plan: the outcome must be more than a

technological marvel; it must be the realization of an improved society. Second, ubiquity is fraught with complexities when it comes to people's behavior. The administration of a USC needs to make clear what the ubiquity accomplishes and have tacit buy-in from the citizens in order to mitigate privacy and security concerns. Finally, the USC must be a project of engagement and participation between citizens and administration. Whether it be through open data movements or crowdsourcing initiatives, realizing the intelligence of smart cities and using the ubiquitous features for social benefits is, ultimately, a social endeavor.

## References

- Albino, V., U. Berardi, and R. M. Dangelico. 2015. Smart Cities: Definitions, Dimensions, Performance, and Initiatives. *Journal of Urban Technology*, 22 (1): 3-21.
- Allwinkle, S., and P. Cruickshank. 2011. Creating Smart-er Cities: An Overview. *Journal of Urban Technology*, 18 (2): 1-16.
- Angelidou, M. 2014. Smart City Policies: A Spatial Approach. *Cities* 41: S3-S11.
- Ariely, D. 2008. *Predictably Irrational*. New York: HarperCollins.
- Batty, M., K. W. Axhausen, F. Giannotti, A. Pozdnoukhov, A. Bazzani, M. Wachowicz, and Y. Portugali. 2012. Smart Cities of the Future. *The European Physical Journal Special Topics*, 214 (1): 481-518.
- Chen, C. P., and C. Y. Zhang. 2014. Data-intensive Applications, Challenges, Techniques and Technologies: A survey on Big Data. *Information Sciences*, 275: 314-347.
- Cho, H-S., B-S. Cho, and W-H. Park. 2007, August. Ubiquitous-city Business Strategies: The Case of South Korea. In Portland International Center for Management of Engineering and Technology: 1147-1153. IEEE.
- Cid, G. P., J. R. Gil-Garcia, and Jing Zhang. 2015. Smart Cities, Smart Governments and Smart Citizens: A brief Introduction. *International Journal of E-Planning Research*, 4 (2): iv-vii.

- Clarke, R. 1988. Information Technology and Dataveillance. *Communications of the ACM*, 31(5): 498-512.
- Coe, A., G. Paquet, and J. Roy. 2001. E-governance and Smart Communities: A Social Learning Challenge. *Social Science Computer Review*, 19 (1): 80-93.
- Deakin, M. 2013. *Smart Cities: Governing, Modelling and Analysing the Transition*. New York, NY: Routledge.
- Desouza, K. C., and B. Jacob. 2014. Big Data in the Public Sector: Lessons for Practitioners and Scholars. *Administration & Society*, 49 (7): 1043-1064.
- Edensor, T., and M. Jayne (Eds.). 2012. *Urban Theory Beyond the West: A World of Cities*. New York, NY: Routledge.
- Ferilli, G., P. L. Sacco, and G. T. Blessi. 2016. Beyond the Rhetoric of Participation: New Challenges and Prospects for Inclusive Urban Regeneration. *City, Culture and Society*, 7 (2): 95-100.
- Fernández-Güell, J. M., M. Collado-Lara, S. Guzmán-Araña, and V. Fernández-Añez. 2016. Incorporating a Systemic and Foresight Approach into Smart City Initiatives: The Case of Spanish Cities. *Journal of Urban Technology*, 23(3): 43-67.
- Foucault, M. 1977. *Discipline and Punish* (A. Sheridan, trans.). New York, NY: Pantheon.
- Hollands, R. G. 2008. Will the Real Smart City Please Stand Up? *City* 12 (3): 303-320.
- Kim, G. H., S. Trimi, and J. H. Chung. 2014. Big-data Applications in the Government Sector. *Communications of the ACM*, 57(3): 78-85.
- Kitchin, R. 2014a. Big Data, New Epistemologies and Paradigm Shifts. *Big Data & Society*, 1(1): 2053951714528481.
- \_\_\_\_\_. 2014b. The Real-time City? Big Data and Smart Urbanism. *GeoJournal*, 79(1): 1-14.
- \_\_\_\_\_. 2014c. Making Sense of Smart Cities: Addressing Present Shortcomings. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(1): 131-136.
- Kshetri, N., L. L. Alcantara, and Y. Park. 2014. Development of a Smart City and Its Adoption and Acceptance: The Case of New Songdo. *Communications &*

- Strategies*, 96(4): 113-128.
- Lee, S-H., T. Yigitcanlar, J-H. Han, and Y-T. Leem. 2008. Ubiquitous Urban Infrastructure: Infrastructure Planning and Development in Korea. *Innovation: Management, Policy and Practice*, 10(2/3): 282-292.
- Lee, S., H. R. Kwon, H. Cho, J. Kim and D. Lee. 2016. International Case Studies of Smart Cities: Songdo, Republic of Korea. Inter-American Development Bank, IDB-KRIHS Joint Research, <http://dx.doi.org/10.18235/0000411>
- Meijer, A., and M. P. R. Bolívar. 2016. Governing the Smart City: A Review of the Literature on Smart Urban Governance. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2): 394-408.
- Moore, G. E. 2006. Cramming More Components onto Integrated Circuits, Reprinted from *Electronics*, volume 38, number 8, April 19, 1965, pp. 114 ff. *IEEE Solid-State Circuits Newsletter*, 3(20): 33-35.
- Mora, L., R. Bolici, and M. Deakin. 2017. The First Two Decades of Smart-City Research: A Bibliometric Analysis. *Journal of Urban Technology*, 24(1): 3-27.
- Mullins, P. D., and S. T. Shwayri. 2016. Green Cities and “IT839”: A New Paradigm for Economic Growth in South Korea. *Journal of Urban Technology*, 23(2): 47-64.
- Nam, T., and T. A. Pardo. 2011. Smart City as Urban Innovation: Focusing on Management, Policy, and Context. *Proceedings of the 5<sup>th</sup> International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance*: 185-194. doi: 10.1145/2072069.2072100
- Neirotti, P., A. De Marco, A. C. Cagliano, G. Mangano, and F. Scorrano. 2014. Current Trends in Smart City Initiatives: Some Stylised Facts. *Cities*, 38: 25-36.
- Pinder, D. 2005. Arts of Urban Exploration. *Cultural Geographies* 12(4): 383-411.
- Rabari, C., and M. Storper. 2015. The Digital Skin of Cities: Urban Theory and Research in the Age of the Sensored and Metered City, Ubiquitous Computing and Big Data. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(1): 27-42.
- Saunders, T. and P. Baeck. 2015. *Rethinking Smart Cities from the Ground Up*.

London, UK: Nesta.

- Shelton, T., M. Zook, and A. Wiig. 2015. The 'Actually Existing Smart City.' *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(1): 13-25.
- Shin, D. H. 2009. Ubiquitous City: Urban Technologies, Urban Infrastructure and Urban Informatics. *Journal of Information Science*, 35(5): 515-526.
- Shwayri, S. T. 2013. A Model Korean Ubiquitous Eco-city? The Politics of Making Songdo. *Journal of Urban Technology*, 20(1): 39-55.
- Stratigea, A., C. A. Papadopoulou, and M. Panagiotopoulou. 2015. Tools and Technologies for Planning the Development of Smart Cities. *Journal of Urban Technology*, 22(2): 43-62.

---

**David Oliver Kasdan:** Associate Professor of Public Administration in the Graduate School of Governance at Sungkyunkwan University, Seoul. He earned his doctorate in Urban Studies and Public Affairs at Cleveland State University in 2010 with a specialty in Administrative Theory. Since joining faculty in Korea in 2014, Professor Kasdan has concentrated his research on disaster management and behavioral public administration. He has published papers in such journals as: *International Review of Administrative Sciences*, *Disaster Prevention and Management*, *Urban Affairs Review*, and *Administration & Society*([dokasdan@gmail.com](mailto:dokasdan@gmail.com)).



# Journal of Governance Studies

---

Volume 14 Number 1

March 2019

---

## Contents

The Estimation of Payment Value of Admission Fee of Local Festivals Using Contingent Valuation Method(CVM): A Case Study on the Spring Flower Festival in Bucheon Kyungin Chae & Ilhyeong Cho .....	1
A Study on Determinants of Residents' Policy Literacy: Focused on the Child-Friendly Policy Young An Lee, Mi Kyung Park, & Hong-Jae Lee .....	23
Government Effectiveness and Social Trust Sangmook Kim & Seung Hyun Kim .....	53
Study on Art Authentication and Appraisal Policy in Visual Arts Administration Lee, Dong-Ki .....	83
The Administration of Ubiquity: Governance, Dataveillance, and the Smart City David Oliver KASDAN .....	103



## Abstract

### The Estimation of Payment Value of Admission Fee of Local Festivals Using Contingent Valuation Method(CVM): A Case Study on the Spring Flower Festival in Bucheon

Kyungin Chae & Ilhyeong Cho

Local governments are striving to improve cultural life of local residents by developing cultural characteristics of the area and establishing cultural facilities. It is also promoting the revitalization of the local economy by linking local cultural resources to tourism. In this context, the representative cultural policy being implemented by local governments is a local festival. However, since most local festivals are held with government subsidies, if subsidies are reduced, the size of the festival will be reduced or abolished. Therefore, prior studies stress the need to explore ways to enhance the economic independence of the festival. Under these circumstances, the study wanted to estimate the willingness to pay(WTP) for festival entrance fees in order to explore the possibility of spontaneous regional festivals. To that end, the three major spring flower festivals in Bucheon were selected as subjects of the study and for the research method, a Contingent Valuation Method(CVM) with Double-Bounded dichotomous Choice was used. According to the analysis, visitors to the spring festival in Bucheon City were willing to pay 2,444 won per person for the festival. The results of this study show that visitors' willingness to pay for the festival provides important implications in terms of enhancing the natural strength and sustainability of the festival.

[Key words: Contingent Valuation Method(CVM), Willingness to Pay(WTP), Local Festival]

## A Study on Determinants of Residents' Policy Literacy: Focused on the Child-Friendly Policy

Young An Lee, Mi Kyung Park, & Hong-Jae Lee

The purpose of this study are to analyze determinants of residents' policy literacy and suggest policy implications. We focus on the effects of local residents' socio-demographic variables, such as gender, age, education, income, number of children, their policy efficacy, and policy public relation (PR) on policy literacy types: traditional literacy, functional literacy, and critical literacy. The survey was conducted to residents in S city where were implementing child-friendly policies. The results showed that age, number of children, policy efficacy of residents and policy PR had positive effects on the traditional policy literacy. And gender, policy efficacy of residents and policy PR had statistically significant effects on the functional policy literacy. We, also, found that age, number of children, policy efficacy of residents had positive effects on the critical policy literacy. Based on theses results, this study suggested the theoretical and policy implications to improve the policy literacy of residents.

[Key words: Policy Literacy, Policy Efficacy, Policy PR, Child-Friendly Policy]

## Government Effectiveness and Social Trust

Sangmook Kim & Seung Hyun Kim

This study focuses on government activity and social trust, and analyzes the effects of government effectiveness as well as the subjective recognition on the responsiveness, commitment, integrity, and democracy of government. It uses the data of 49,807 respondents from 34 countries (38 regions) in the 2014 Citizenship II survey of International Social Survey Programme, and the Worldwide Governance Indicators by the World Bank. Using hierarchical linear modeling, it shows the positive effects of government effectiveness, democracy, and GDP per capita at the national level on the respondents' social trust. At the individual level, the corruption and democracy of government are significantly associated with social trust. Among the control variables, participation in a group (sports, leisure or cultural), a voluntary association or an interest group (trade union, business, or professional), and degree are positively related to social trust, but sex, age, and participation in political party, or religious organization are not significant. This result means that both the contextual factor on government activity at the national level and the subjective recognition at the individual level are related to social trust, and shows the possibility that the government may contribute to enhance the level of social trust when it conducts properly its own roles. Finally, it discusses the limitations of this study as well as its academic and practical implications.

[Key words: Social Trust, Government Effectiveness, Hierarchical Linear Modeling (HLM), International Social Survey Programme (ISSP)]

## Study on Art Authentication and Appraisal Policy in Visual Arts Administration

Lee, Dong-Ki

Various policies and bills are being tried to overcome closeness and opacity of the art market. In the context of administration related to visual arts, art authentication system should be introduced so that it can be applied to the current system and to the system that is deemed desirable to be introduced in the future. Rather than implementing art authentication and appraisal system in an art market system that has not exceeded the obstacles of various disputes, such as the reality of the market, the absence of a professional education system, and the reliability of emotions for decades, the system needs to be preemptively established as authentication system that can serve as a basis for the basic administrative judgment related to visual arts. Still, if an art authentication and appraisal system is established in administrative procedures and experience accumulates, the authentication and appraisal system in market transactions such as auction can also be developed through reflux and interaction.

In this paper, the two Art banks are in charge of presenting plans for the establishment of the system based on the authentication and appraisal system of art-related administration, such as introduction of Acceptance in Lieu, purchase and management of state-owned art works, and disposal of art products, authentication and appraisal of art-related items such as gift or donation of artwork, rationalization of insurance premiums, art exhibitions, etc.

[Key words: art authentication, appraisal, art bank, Acceptance in Lieu, disposal of art products, artwork donation, deaccession of artworks]

## The Administration of Ubiquity: Governance, Dataveillance, and the Smart City

David Oliver KASDAN

A key feature of modern smart cities is the technological infrastructure that enables the constant collection of data. Whether it is through Internet of Things devices, household domotics, CCTVs, or other means, the intelligence of a smart city depends on ubiquitous data gathering. The capability to collect data and turn it into useful information for urban governance is not in question; however, there are concerns with how urban governments obtain such information and its effect on the lived experience of citizens. The data mediated relationship between people and their government requires careful consideration of the potential costs and benefits to society. This paper discusses concepts for ubiquitous smart city administration that account for concerns of privacy, security, engagement, and participation. Songdo, a new ubiquitous smart city in South Korea, is presented to illustrate some of the issues. This paper explores the interactions between citizens and smart city governance in order to offer ideas for how administration can manage ubiquity for social progress.

[Key words: smart city, ubiquity, big data, urban technology, behavioral public administration]



## 논문기고지침 및 윤리규정

### ▣ 투고 및 심사

1. 「국정관리연구」는 거버넌스(governance)에 관한 다양한 시각의 이론적·경험적 연구와 정책사례 연구를 다룬다.
2. 다른 학술지에 게재를 위하여 심사를 의뢰한 논문이나 다른 학술지 등에 게재된 논문과 중복된 논문은 투고할 수 없다.
3. 본 학술지에 기고하였다가 '게재불가' 판정을 받은 논문은 6개월이 경과한 다음, 근본적인 수정을 하고 '재투고'(처음 투고한 일자 표시)임을 명기하여 투고할 수 있다. 이 경우 3인의 심사위원 중 1인은 당초의 심사에서 '게재불가' 판정을 한 위원으로 한다.
4. 투고자는 원고 파일을 편집위원회(e-mail: goveditor@gmail.com)로 전송한다.
5. 수시로 접수하는 공모논문과 편집위원회의 기획논문 모두 편집위원회에서 선정한 3인의 비밀 심사를 거쳐 게재 여부를 결정한다.
6. 초심의 심사판정은 '게재 가,' '수정게재,' '게재 불가'의 3가지로, '수정게재'에 대한 재심은 '게재 가'와 '게재 불가'의 2가지로만 판정한다. 초심 또는 초·재심에서 둘 이상의 '게재 가' 판정을 받은 경우만 게재하되, 하나의 '수정게재' 또는 '게재 불가'가 있는 경우에는 편집위원회가 수정을 권고하여 게재한다. '수정게재'의 경우 투고자가 주어진 기간 내에 수정 요구에 응하지 않을 때는 편집위원회가 투고를 철회한 것으로 간주할 수 있다.
7. 편집위원회는 최종 심사결과에 문제가 있다고 인정되면 새로운 심사절차를 거치도록 의결할 수 있다. 편집위원장은 게재 논문의 질적 수준을 높이기 위해 심사위원에게 참고 의견을 제시할 수 있다.
8. 편집위원회는 심사 진행과정과 결과를 조속히 투고자에게 통지한다.

### ▣ 원고작성

#### ■ 기본사항

1. 원고는 한글 사용을 원칙으로 하되 전문용어나 뜻을 명확히 하기 위해 괄호 속에 서양어 또는 한자를 쓸 수 있다. 외국학자의 이름은 원어로 쓰되 한자인 경우에는 괄호 속에 원어 발음을 한글로 표기한다.
2. 원고는 **한글**로 작성하며, 전체분량은 200자 원고지 135매(27,000자)를 원칙으로 하되 (**한글**의 '파일-문서정보-문서통계'에서 확인), 이를 초과할 경우에는 200자 원고지 5매(1,000자)당 1만 5천원의 인쇄비를 징수한다. 단, 200자 원고지 175매(35,000)를 초과하

- 는 논문은 기고할 수 없다.
3. 원고는 제목, 국문초록(500자 이내, 주제어 3개), 영문초록(200 단어 이내, 주제어 3개), 본문, 참고문헌, 부록의 순으로 배열한다. 표지에는 논문제목(국·영문), 성명(국·영문), 소속기관 및 직위, 연락처주소, 전화(직장, 자택), 팩스번호를 기재한다.
  4. 심사용 원고 제출 시 저자의 익명성을 유지하기 위해 본문주와 참고문헌에서 필자의 이름은 삭제하며, '줄고'나 '줄저'와 같은 표현을 사용하지 않는다.
  5. 원고작성의 세부적 지침은 다음과 같다: <글자모양>: 글꼴: 신명조; 크기: 10(본문), 9(각주·인용문단·참고문헌·필자소개); 장평 100; 자간: 0; <문단모양>: 좌·우 여백: 0; 줄간격: 160; 문단 상·하 간격: 0; 들여쓰기: 3; 정렬방식: 양쪽혼합; <편집용지>: 상·하: 30; 좌: 31; 우: 30; 머리말·꼬리말: 12.
  6. 학위논문에 근거한 원고는 그 사실을 원고 1면에 각주로 밝혀야 한다.
  7. 게재확정 통보를 받으면 원고의 끝 부분에는 성명(한자), 박사학위(학위명, 취득년도, 취득대학, 논문제목), 소속기관 및 직위, 학문적 관심분야(3개 이내), 최근 5년 이내의 저서 및 출간논문(3편 이내), e-mail 등을 중심으로 간략한 자기소개를 추가한 최종 원고를 제출한다.
  8. 제출된 논문이 게재되면 기고자는 본 학술지가 그 논문에 대한 저작권을 갖는데 동의한다.
  9. 원고의 본문주, 참고문헌 등은 아래의 양식에 따라 작성하여야 한다.

## ■ 본문주

1. 인용이나 참고한 문헌의 출처를 밝히는 참고주(reference notes)는 본문 중에 괄호를 사용하여 처리하고, 그 자료의 내역을 정리한 참고문헌(reference list)을 논문의 끝부분에 첨부한다. 같은 문헌이 되풀이 될 때에도 같은 방식으로 한다.
  - ▶ 문헌의 출처는 문장의 가운데 또는 끝에 언급한다.
    - 예: 박동서(1990: 20)에 의하면….; …을 제시하였다(안병영, 2005: 5-6 참조); 「조선일보」(1990.11.1: 3) 사설에서도….
  - ▶ 저자가 2인인 경우 국내문헌과 한자로 된 중일 문헌은 중간점(.)으로, 서양문헌은 '&'로 연결한다.
    - 예: 김창준·안병만(1990)은….; …라고 볼 수 있다(Richard & Smith, 2002: 35-36).
  - ▶ 저자가 3인 이상인 경우 국내문헌과 한자로 된 중일 문헌은 '외'를, 서양문헌은 et al.을 사용한다.
    - 예: …로 해석한다(이종범 외, 1990: 368). Bevir et al.(2003)의 분류에 따르면….
  - ▶ 번역서인 경우 원전의 발행연도 다음에 번역판의 발행연도와 해당 면을 기재한다.
    - 예: Okun(1975/1988: 61-69)은 …를 주장하였다.
  - ▶ 둘 이상의 문헌을 언급할 때는 발행 연도순으로 한다.
    - 예: …로 정리할 수 있다(Rhodes, 2000: 58-62; Nakamura, 2005 참조).
2. 본문의 내용에 설명을 부여하기 위한 내용주(content notes)는 해당 부분의 오른쪽 위에 논문 전편을 통해서 일련번호를 매기고(예: …하였다.1))페이지 하단에 각주로 처리다.

■ 참고문헌

1. 참고문헌은 본문에 인용 또는 언급한 것만을 기록하며, 저자의 성(姓)을 기준으로 국내 문헌은 가나다 순으로, 한자로 된 중·일문헌은 괄호 속에 한글식 표기를 하여[예:菅谷章(스가라 아키라)] 가나다 순으로, 서양문헌은 알파벳 순으로 배열한다.
2. 동일 저자의 저술을 두 편 이상 제시할 때는 출판연도 순으로 나열한다. 같은 연도에 출간된 것이 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳 순으로 나열하되 연도 표기 옆에 a, b, c...를 부기하여 구별한다.
3. 참고문헌은 다음과 같이 저자, 출판년도, 제목, 출판사항의 순서로 기재한다.

▶ 단행본

박동서. (1990). 「한국행정론」. 서울: 법문사.

전자정부특별위원회. (2003). 「전자정부백서」. 서울: 전자정부특별위원회.

Benz, Arthur & Yannis Papadopoulos (eds.). (2006). *Governance and Democracy: Comparing National, European and International Experiences*. London & New York: Routledge.

Kooiman, Jan. (2003). *Governing as Governance*. London: SAGE Publications.

Okun, Arthur M. (1975). *Equality and Efficiency: The Big Trade off*. Washington, D.C.: The Brookings Institute; 정용덕(역). 「평등과 효율」. 서울: 성균관대학교 출판부, 1988.

Richards, David & Martin J. Smith. (2002). *Governance and Public Policy in the UK*. New York: Oxford University Press.

▶ 일반논문

김창준·안병만. (1989). “입법부와 행정부의 관료행태 비교.” 박동서·김광웅(공편), 「의회와 행정부」, 77-115. 서울: 법문사.

이종범·김준한·정용덕. (1990). “행정학과 교육프로그램 개발에 관한 연구.” 「한국행정학보」, 24(1): 367-426.

Bevir, Mark, R.A.W. Rhodes, & Patrick Weller. (2003). “Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector.” *Public Administration*, 81(1): 1-17.

Kettl, Donald F. (2000). “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Governance.” *Public Administration Review*, 60(6): 488-497.

Rhodes, R.A.W. (2000). “Governance and Public Administration.” In Jon Pierre (ed.), *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, 54-90. New York: Oxford University Press.

▶ 학위논문

신열. (2000). 「과학기술지방화정책의 기술혁신 효과 분석: 지역협력연구센터(RRC) 사업을 중심으로」. 박사학위논문, 성균관대학교.

Hwang, Yun-won. (1987). *An Analysis of Local Government Expenditures in Korea*.

Unpublished doctoral dissertation, University of Pittsburgh.

▶ 학술대회 발표논문

안병영. (2005). “한국행정학의 성찰과 전망.” 한국행정학회 춘계학술대회(한국행정학의 성찰과 전망). 천안, 4.29-4.30.

Nakamura, Akira. (2005). “Government, Governance, and Governability: The Future Role and Function of Local Government.” Paper presented at the Sixth Global Forum on Reinventing Government. May 24-27, Seoul, Korea.

▶ 법률, 신문기사, 인터넷자료 등

「감사원법」(개정 2005.5.26, 법률 제7521호).

안병영. (1990). “관료부패는 고질병인가.” 「한국일보」, 6.26: 5.

「조선일보」. (1993). “통상전담기구 만들어야.” 1.30: 3.

Mallaby, Sebastian. (1999). “Big Nongovernment.” *Washington Post*, November 30: A29.

OMB. (2006). *PART: Refresher Training*. [http://www.whitehouse.gov/omb/part/training/2006\\_refresher\\_training.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/part/training/2006_refresher_training.pdf)(2006.9.5).

## ■ 기타사항

1. 목차의 계층을 나타내는 기호체계는 I, 1, 1), (1), ①의 순서를 따른다.
2. 표나 그림의 제목은 각각 논문의 전편을 통해서 일련번호를 매겨(예: <표 1>, <그림 1>) 표나 그림의 윗부분에 쓰고, 자료의 출처는 ‘출처:’라고 표시하고 본문 ‘참고주’의 양식에 따라 아랫부분에 밝힌다(예: Kettl(2000: 490)의 재구성).
3. 표나 그림에 대한 주는 개별주(a), b), c)의 기호 사용; 확률주인 경우에는 \*p<.05, \*\*p<.01, \*\*\*p<.001], 일반주(‘주:’로 표시하고 기재)의 순으로 자료 출처의 윗부분에 달아 준다(즉, 표나 그림의 하단에 개별주, 일반주, 출처의 순서가 되도록 배열한다).
4. 여기에 제시된 본문주와 참고문헌의 작성 양식은 *Publication Manual of the American Psychological Association*(2001), 5th. ed.을 표준으로 하여 필요한 조정을 한 것이다. 본 양식에 언급되지 않은 사항은 이 Manual에 따른다.

## □ 서 평

1. 서평은 편집위원회가 기획하는 ‘기획서평’과 저자의 의뢰 또는 평자의 기고로 이루어지는 ‘일반서평’으로 구분한다. 저자 의뢰의 경우 서평을 위한 저서의 제출이 이루어진 후 편집위원회에서 평자를 추천받아 서평을 의뢰한다.
2. 기획서평은 연구서에 대한 비평적 소개의 수준을 넘어 분석적 검토를 하고 참고문헌과 각주 등 논문의 온전한 형태를 갖춘다. 분량은 200자 원고지 40매 이상으로 한다.
3. 일반서평은 연구서의 내용과 기여도 등 비평적으로 소개하고 원칙적으로 참고 문헌이나 각주 등을 포함하지 않는다. 분량은 1권당 200자 원고지 20매 이내로 한다.
4. 서평은 교과서를 제외한 국내·외 출간 전문연구서를 대상으로 하며, 서명·저자·출판

사·출판년도·페이지·가격 등을 포함한다.

5. 서평 원고는 본 학술지의 원고작성 양식에 따라 제출한다.

## ▣ 윤리규정

### 제1장 총칙

제1조 (목적) 이 규정은 연구윤리부정행위를 방지하고 부정행위 여부를 심사하는 기준을 제시하여 연구윤리정립과 학문적 진실성과 책임성을 확보하기 위한 방향을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (적용대상) 본 학술지에 심사를 의뢰하는 연구자 및 소속연구원 모두에 적용한다.

제3조 (연구부정행위의 정의) ① “위조”는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과를 허위로 만들어 내는 행위를 말한다.

② “표절”은 다른 연구자의 주장이나 표현을 정당한 인용 표현 없이 자신의 연구결과에 사용하는 행위를 말한다.

③ “변조”는 연구재료·장비·과정 등을 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형 또는 삭제함으로써 연구 내용 또는 결과를 왜곡하는 행위를 말한다.

④ “중복게재”는 기존에 발표된 내용과 같거나 상당 부분이 중복되는 내용을 담은 논문을 발표하여 결과적으로 논문 한 편이 두 번 인용되고 같은 내용이 불필요하게 반복되게 하는 행위를 말한다.

⑤ “부당한 논문 저자 표시”는 연구와 논문작성에 있어서 충분한 공로와 책임이 있는 자에게 정당한 이유 없이 저자 자격을 부여하지 않거나 학문적 공헌을 하지 않은 자에게 감사의 표시 또는 예우 등을 이유로 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.

⑥ 이 외에 학문적 진실성을 해하는 행위 일체를 포함한다.

### 제2장 연구자의 책임과 의무

제4조 (정직성) 본 학술지에 연구를 의뢰하는 연구자 및 소속연구자들은 연구를 수행하는 데에 있어서 연구결과를 정직하게 전달하고 학문적 진실성을 위한 책임을 다하여야 한다.

제5조 (사회적 책임) 연구자는 자신의 연구가 가질 영향과 사회에 의한 연구의 오용까지도 고려해야할 책임이 있다.

제6조 (법 준수 의무) 본 학술지에 심사를 의뢰하는 연구자는 기본적으로 타인의 저작권을 존중해야 하며 지적재산권에 관련된 법과 연구와 관련이 있는 모든 법들을 준수하여야 할 의무가 있다.

제7조 (신의성실의무) 본 학술지의 규정에 따라 책무를 다하고 연구 부정행위 조사와

절차에 협력하여야한다.

### 제3장 연구부정행위의 검증 절차

제8조 (검증주체) ① 본 학술지의 연구부정행위에 대한 검증 책임은 편집위원회에 있다.

② 조사의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있는 자는 편집위원회의 구성원이 될 수 없다. 각 호에 해당하는 경우에는 편집위원이 될 수 없다.

1. 검증받는 연구자와 배우자·직계존비속 또는 형제자매의 관계에 있거나 있었던 자
2. 검증받는 연구자와 공동으로 연구를 수행하였거나 이해관계를 가지고 있거나 있었던 자
3. 기타 검증의 공정성과 신뢰성을 해할 우려가 있다고 판단되는 자

제9조 (대상) 본 학술지는 고의적으로나 하거나 또는 의도하지 않았다고 해도 출처를 명확하게 밝히지 않은 채, 타인의 지적재산을 임의로 사용하는 것을 연구부정행위로 보고 이를 대상으로 한다. 여기에서 말하는 연구부정행위란, 중복게재, 위조, 변조, 부당한 논문저자표기 등 제3조에 제시되어 있는 사항이다.

제10조 (절차) ① 편집위원회는 연구부정행위로 제소될 경우 제소된 사안에 대해 접수된 날로부터 60일 이내에 심의·의결해야 하며, 편집위원회 전원으로 결정한다.

② 편집위원회에 연구부정행위로 제소하기 위해서는 편집위원 3인 이상의 서명을 받아야 하며, 편집위원회에서 결정이 나기 전까지는 연구부정행위로 보지 않는다.

③ 편집위원회는 제소된 자에 대해 충분한 소명의 기회를 주어야 하며, 결정이 내려지기 전까지 개인정보보호원칙에 따라 당사자의 신원을 외부에 절대 공개해서는 안된다.

### 제4장 결정에 대한 조치

제11조 (결과의 통보) 연구부정행위를 행한 연구자 및 그 연구자의 논문에 대해 부정행위의 경중에 따라 본 학술지 5년 이하의 투고 금지, 인터넷 상에 게재된 논문 삭제, 연구자의 소속기관에 부정행위사실의 통보 등의 제재조치를 취한다. 통보 받은 소속기관은 재량으로 연구자에 대하여 추가적인 조치를 취할 수 있다.

제12조 (연구윤리교육) 연구부정행위를 행한 연구자 및 소속기관에 대하여 연구윤리교육을 실시하여 같은 상황이 반복되지 않도록 조치해야 한다.

제13조 (명예회복조치) 조사결과 연구부정행위가 없던 것으로 판명된 경우 편집위원회는 해당 연구자에 대한 명예회복을 위하여 노력하여야 한다.

제14조 (기록의 보관 및 공개) 편집위원회는 연구부정행위에 대한 조사과정 당시의 모든 기록을 음성, 영상, 또는 문서의 형태로 조사종료일로부터 5년 이상 보관하여야 한다.

## 제5장 부칙

제15조 (기타 관련규정 준수) 상기 조항에 제시되지 않은 사항은 발행일을 기준으로 교육과학기술부의 「연구윤리 확보를 위한 지침」과 그 개정(예고) 규정, 교육과학기술부·한국연구재단의 「연구윤리의 이해와 실천」(2011)의 기준을 따른다.

제16조 (시행일) 이 규정은 공포한 날로부터 시행한다.

제17조 (적용범위) 이 지침 시행 이전에(통권 1호~13호) 발행된 연구결과물은 당시 윤리규정 및 소관기관 규정을 따른다.

「국정관리연구」 제14권 제1호(통권32호)

---

2019년 3월 30일 인쇄

2019년 3월 30일 발행

---

발행인 김근세  
편집인 문상호  
발행처 성균관대학교 국정전문대학원  
서울특별시 종로구 성균관로 25-2(우: 03063)  
전 화 (02)760-0745  
홈페이지 <http://gsg.skku.edu>  
E-mail [goveditor@gmail.com](mailto:goveditor@gmail.com)

인쇄처 디자인크레파스  
서울특별시 마포구 성지길 25-11 오구빌딩 3층  
전 화 (02)2267-0663  
팩 스 (02)2285-0670  
E-mail [crayon0663@hanmail.net](mailto:crayon0663@hanmail.net)

---