

정책 리터러시(policy literacy) 함수 분석: 시민활동변인을 중심으로

정 광 호*

<目 次>

- I. 서론
- II. 선행연구의 검토
- III. 연구모형과 분석방법
- IV. 실증분석결과
- V. 결론: 정책시사점과 추가연구

<요 약>

본 연구는 정책 리터러시(policy literacy)와 관련된 변인을 탐색하고 있다. 최근 정보화 시대에 다양한 텍스트(text)를 이해함에 있어 리터러시가 주목받고 있다. 리터러시가 창의력과 상상력 그리고 문화형성의 바탕이 되기 때문이다. 특히 정책과정과 정책지식이 복잡해짐에 따라 정책숙의(policy deliberation)를 할 수 있는 정책 리터러시에 대한 중요성이 커지고 있다. 본 연구에서는 전국 1,200명을 대상으로 한국정책지식센터가 조사한 시민인식도 자료를 이용해 정책 리터러시를 분석하고 있다. 본 연구 결과, 시민활동 변인이 정책 리터러시 향상에 크게 기여하는 것으로 나타났다. 또한 교육이나 성별에 따른 정책 리터러시 격차도 나타났다. 결론에서는 정책시사점으로 시민활동의 활성화를 통한 정책 리터러시 격차해소를 제안하고 있다.

【주제어: 리터러시, 정책 인지도, 정책 지식】

I. 서론

리터러시(literacy)¹⁾는 논리력, 창의력, 상상력, 콘텐츠, 문화를 형성하는 원천

* 본 연구는 한국학술진흥재단 신진교수지원(2006년 인문사회분야, B00577)을 받았습니다.
** 서울대학교 행정대학원 조교수(kwjung77@snu.ac.kr).
논문접수일(2008.8.25), 수정일(2008.11.1), 게재확정일(2008.12.15)

이다. 리터러시는 언어와 일상을 형성하는 고도의 지적 요소이며, 지식·정보를 융합해 새로운 텍스트(text)를 만들어 낸다(Scribner, 1984; Tyner, 1998; OECD, 2000). 복잡한 텍스트(text)를 효과적으로 분석하고 새로운 의미를 창출하는 힘이 리터러시(literacy)에서 나오기 때문이다(Tyner, 1998; OECD, 2000). 최근 선진국이 읽기를 강조하고 독서진흥법을 만든 것도 리터러시(literacy)의 중요성 때문이다(이민규, 2008; 이연, 2008). 이제 복잡한 지식과 정보를 효과적으로 활용하는 능력은 민주시민의 필수 덕목이다. 정책내용을 제대로 이해해야 효율적 시민 참여가 가능하기 때문이다. 특히 각종 참여적 정책분석, 공론조사, 시민배심원 제도처럼 일반시민의 직접 참여는 높은 수준의 정책 리터러시(policy literacy)가 전제되어야 가능하다(Kuklinski, Metlay & Kay, 1982; Fishkin, 1991). 정책 리터러시 수준에 따라 누가 정책과정에 효율적으로 참여하고 누구의 목소리가 반영되는지, 그리고 누가 혜택을 받는지가 결정되기 때문이다. 결국 정책 리터러시 격차는 정책 참여와 정책 혜택의 불평등으로 이어진다.

본 연구는 정책 리터러시와 관련된 요인을 탐색하는데 있다. 본 연구는 한국 정책지식센터에서 한국갤럽과 공동으로 조사한 1,200명의 전국 성인 남녀 자료를 활용했다. 이 조사는 8개 정부정책 영역에 대한 정책이해 수준에 관한 정보를 제공하고 있다. 본 연구는 시민활동과 정책 리터러시의 연관성을 분석하고 있다. 기존의 시민 리터러시(civic literacy), 정치 리터러시(political literacy) 등에 대한 논의(Brady, Verba & Schlozman, 1995; Delli Carpini, 1993; Jennings, 1996)를 참고하여 정책 리터러시 함수를 분석하고 있다. 정책 리터러시 모형은 시민 활동 변인과 교육, 소득, 연령, 성, 거주지역과 같은 사회인구학적 변인으로 구성된다. 그 밖에 인간관계 신뢰도, 기부 의사, 행정서류신청경험 등을 도구변인(instrumental variables)으로 활용해 정책 리터러시 함수를 추정하고 있다. 특히

- 1) 리터러시는 文識力, 文解力 등으로 번역되지만 본 논문에서는 리터러시로 사용한다. 리터러시는 본래 읽고 쓸 수 있는 능력을 의미한다. 하지만 최근에는 사회생활에서 언어를 불편 없이 사용할 수 있는 기능적 리터러시 뿐만 아니라, 각종 산문, 도표, 숫자 등을 다루는 지적 리터러시, 디지털 리터러시 등 다양한 영역의 텍스트에 대한 리터러시가 강조되고 있다(Hirsch, 1987; OECD 2000).
- 2) 미국 클린턴 대통령은 아동들의 읽기를 돕기 위해 1998년 10월 21일 ‘우수읽기법’(Reading Excellence Act)을 만들었다. 이 법을 통해 유치원부터 3학년 학생에 이르기까지 50만 개가 넘는 교육기관의 읽기 프로그램에 대한 정부지원이 이루어졌다. 그 후 미국은 2005년까지 연간 약 50억 달러를 취약집단 아동의 ①학습능력 개발, ②과외활동, ③가족 리터러시(family literacy)개발에 지원해 왔다. 영국의 경우 ‘Family Reading’, ‘Bedtime Reading’, ‘Book Token’, ‘Book Start’ 등과 같은 읽기 캠페인을 시행해 왔다(이민규, 2008). 일본의 경우도 2001년 어린이독서활동추진법, 2005년 문자·활자문화진흥법을 만들어 인터넷의 단편적 지식보다 신문이나 책의 심층 텍스트 읽기를 강조하고 있다(이연, 2008).

본 연구에서는 시민활동이 정책 리터러시에 주는 영향을 추정하기 위해 2SLS(two stage least square), 3SLS(three stage least square)기법을 활용하고 있다.

II. 선행연구의 검토

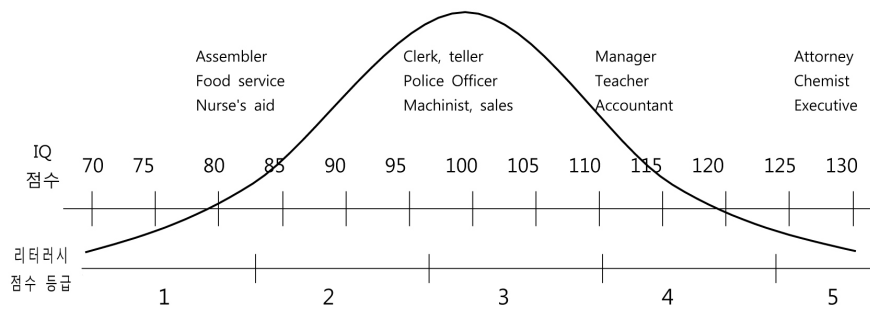
1. 정책 리터러시(policy literacy)의 개념

1) 리터러시 개념

본래 리터러시(literacy)는 문자를 읽고 쓰는 능력을 의미했지만 이제는 지식 정보화 시대의 생존능력으로 그 개념이 확대되고 있다(Gottfredson, 1997; 2004; OECD & Statistics Canada, 2000). 문자해독 중심에서 다양한 생활 문제를 해결하는 능력으로 그 의미가 확대된 것이다. 이제 고도의 정보처리와 해석 능력(리터러시)은 생존의 필수 도구(기능적 리터러시:functional literacy)이다. 이제는 기능적 리터러시를 넘어 사회문화의 이해·해석·소통력을 중시하는 비판적 리터러시가 주목을 받고 있다(Freire & Macedo, 1987). 최근에는 리터러시 개념이 더욱 진화해서 과학 리터러시(scientific literacy), 문화 리터러시(cultural literacy), 디지털 리터러시(digital literacy)³⁾ 등으로 분화되고 있다. 이러한 여러 영역에서의 전문적 리터러시 격차는 정치, 경제, 사회생활에서의 불평등을 초래하는 근원으로 꼽힌다(Gottfredson, 1997; 2004). 아래 <그림 1>은 리터러시 등급에 따른 직업군의 계층화 속성을 보여준다.

3) 이러한 디지털 리터러시는 컴퓨터·네트워크·테크놀로지 리터러시로 이루어진 도구적 리터러시와, 정보·미디어·비주얼 리터러시로 이루어진 표상적 리터러시로 구성된다(Tyner, 1998; 안정임, 2006: 96에서 재인용). 또한 디지털 리터러시는 인터넷 리터러시, 하이퍼 리터러시, 멀티미디어 리터러시 등을 포함한 것으로도 정의된다(Bawden, 2001; 안정임, 2006: 96에서 재인용). 영국 방송통신위원회 오프콤(Ofcom)에 따르면 디지털 리터러시 격차는 시민참여와 시민활동 제고, 소비자 선택권 향유, 문화격차 해소와 같은 시민 리터러시를 둘러싼 쟁점들과 불가분의 관계를 맺고 있다(안정임, 2006:104 재인용).

〈그림 1〉 리터러시 등급, IQ 그리고 직업분포



주: NALS=National Adult Literacy Survey. Gottfredson(1997) 〈Figure 3〉에서 발췌.

2) 정책 리터러시의 개념화

좁은 의미의 정책 리터러시는 정책과정과 내용을 이해할 수 있는 능력을 의미한다. 넓은 의미의 정책 리터러시는 정책과정과 내용이 자신의 이해관계, 가족과 지역사회의 이해관계, 나아가 국가 차원에서 어떤 의미를 가지는가를 비판적으로 조망할 수 있는 능력을 의미한다. 본 논문에서는 정책 리터러시를 협의로 보고 ‘정책을 파악하고 이해할 수 있는 능력’으로 정의하고자 한다. 이러한 정책 리터러시는 시민 리터러시의 한 부분으로 볼 수 있다. 시민 리터러시는 지역사회활동, 정치참여, 그리고 이와 관련된 각종 활동에 필요한 지식이나 정보해득력을 포함하고 있다⁴⁾. 특히 정치과정이나 내용에 대한 정치 리터러시(political literacy)⁵⁾ 뿐만 아니라 정책 정보와 지식에 관한 정책 리터러시도 포함한다(정책 리터러시와 다른 리터러시 비교는 <표 1> 참고). 이러한 정책 리터러시의 개념은 크게 세 가지로 나누어진다. 첫째, 전통적 의미에서의 정책 리터러시는 정책 지식(policy knowledge)수준으로 측정된다. 둘째, 기능적 의미에서의

4) Milner(2002)는 시민리터러시를 정치와 사회 환경을 이해하고 해석할 수 있는 능력으로 정의한다. Milner(2002)는 정치적 사실(political facts)에 대한 인지수준으로 측정하고 있다. 미국의 ISI(Intercollegiate Studies Institute)가 전국 50개 대학 약 1만 4천명 대학생을 상대로 조사한 시민 리터러시 항목을 보면 역사, 사회, 정치, 외교, 경제에 관한 주요 상식으로 구성되어 있다. 조사결과 신입생의 경우 52점, 4학년의 경우 53점에 머물렀다(<http://www.americancivilliteracy.org>).

5) Denver와 Hands(1990)는 정치 리터러시를 정치 쟁점과 정치과정에 대한 이해수준으로 정의한다(Cassel and Lo, 1997: 320 재인용). Cassel과 Lo(1997)는 정치 리터러시를 중요한 정치적 사실을 인지하는 수준으로 측정한다. 정치지식의 측정과 방법론에 대한 논의는 Delli Carpini와 Keeter(1993)의 연구를 그리고 정치지식의 영향요인과 그 결과에 대해서는 Delli Carpini와 Keeter(1996)의 연구를 참고하면 된다.

정책 리터러시는 실생활에서 정책을 얼마나 잘 활용하는가이다. 즉, 일상 삶과 관련해서 정책에 적응하는 능력(policy adaptation capacity)으로 정의된다. 셋째, 비판적 측면에서의 정책 리터러시는 어떤 정책이 개인, 가족, 지역사회, 국가 공동체에 미치는 영향을 비판적으로 조망할 수 있는 능력으로 측정된다.

〈표 1〉 리터러시 유형과 정책 리터러시의 개념화

			리터러시 차원		
			전통적 의미 리터러시 (traditional literacy)	기능적 리터러시 (functional literacy)	비판적 리터러시 (critical literacy)
리터러시	시민 리터러시	정책 리터러시	정책지식 및 정보의 이해수준	정책지식 및 정보의 활용력	정책 과정 및 내용에 대한 통찰력
		정치 리터러시	정치지식의 이해수준	정치지식의 활용력	정치과정 및 내용에 대한 통찰력
영역(예시)	디지털 리터러시		디지털 지식정보의 이해수준	디지털 지식정보의 활용력	디지털 지식정보의 영향에 대한 통찰력
	과학 리터러시		과학지식정보의 이해수준	과학지식정보의 활용력	과학지식정보의 영향에 대한 통찰력

2. 정책 리터러시의 중요성

시민참여의 관점에서 볼 때 정책 리터러시는 세 가지 차원에서 그 중요성을 찾아 볼 수 있다. 첫째, 정부가 정책정보를 제공할 때 이를 효과적으로 활용하는 능력이다. 예를 들면, 정부통계 간행물이나 각종 공공기록, 그리고 정부 웹사이트(web site)의 활용능력이 정책 리터러시에 영향을 받는다. 둘째, 청문회나 공청회 등 각종 의견수렴과정에서 시민은 자신의 견해를 표명할 수 있다. 정책 리터러시가 높은 시민의 경우 의사전달을 효과적으로 할 수 있다. 셋째, 최근 합의회의나 시민배심원, 시나리오 워크숍, 공론조사 등 전문성을 요구하는 시민 참여제도가 도입되고 있다. 여기서 일반시민은 전문가와 함께 정책토론에 참여하고 정책숙의(policy deliberation)를 해야 한다. 이는 적정 수준의 정책 리터러시를 요구한다. 결국 정책 리터러시의 결핍으로 정책을 제대로 파악하지 못하면 각종 사회문제를 초래할 수 있다. 또한 정책인식에 대한 시민적 합의 기반을 약화시켜 정책갈등이 초래될 수 있고, 효과적인 시민참여를 저해할 수 있다. 일상

삶 속에서 정책 리더러시 결핍으로 어려움을 겪는 예는 수없이 많다. 무엇보다 전통적 의미의 정책 리더러시-정책문서의 해독과 이해가 부족하여 일상생활에서 정책활용 능력이 떨어지고 나아가 정책에 대한 이성적 판단과 비판적 안목을 배양하는데 어려움을 겪는다. 그동안 학계나 정부도 이 문제를 체계적으로 다루지 못했다. 구체적으로 정책 리더러시 결핍으로 어떤 문제가 있는지 살펴보면 다음과 같다.

1) 정책 리더러시의 결핍과 사회문제

무엇보다 정책용어나 정책과정을 이해하지 못해 어려움을 겪는 경우가 허다하다. 예를 들면, 주택정책이나 토지정책의 경우 일반 시민에게 큰 영향을 주는 정책이지만 정책내용을 제대로 파악하기가 쉽지 않다. 일반시민들은 건설⁶⁾이나 주택정책⁷⁾과 관련된 용어를 이해하는데 큰 어려움을 겪는다. 이로 인해 일반국민, 사업자, 일선기관에서 수많은 행정착오가 발생한다. 나아가 토지나 주택정책에 맞추어 일반시민이 효과적으로 대응하는데 한계가 있다⁸⁾. 이러한 문제는 부동산정책에만 한정된 것이 아니다. 거의 정부 정책전반에 걸쳐 정책내용을 담고 있는 법령을 이해하기는 어렵다. 이에 ‘알기 쉬운 법령’에 대한 국민의 요구가 높다. 일반국민이 정책의 근간이 되는 법령 용어를 제대로 이해하기 어려워 정책 리더러시를 배양하는데 어려움을 겪기 때문이다⁹⁾. 나아가 최근에는 정책이해를 돕기 위해 정부에서 각종 컨설팅 업무를 시작하는 경우도 있다¹⁰⁾. 정책을

-
- 6) 지난 2001년 서울시의회 건설전문위원실은 난해한 건설 관련 용어를 쉽게 풀이한 '건설용어 해설집'을 출간했다. 건설용어 2,000여개를 쉽게 해설하여 일반인의 이해를 돕고자 했다(세계일보, 2001년 2월 16일자, 서울 시의회, '건설용어 해설집' 발간 기사).
- 7) 주택청약제도의 경우 일반시민이 제대로 이해하기 어려운 영역이다. 아파트 분양에 청약 하려면 관련 제도를 잘 이해하고 서류를 작성해야 하는데 그 과정에서 상당한 시행착오를 겪거나 오류를 범하고 있다(국민일보, 2007년 9월 20일 22면 사설, '주택 청약, 이렇게 힘들고 복잡해서야').
- 8) 정책뿐만 아니라 경제활동에서도 리더러시 부족으로 소비자 권리를 누리지 못한다. 금융리더러시가 좋은 사례이다. 이에 금융감독원이 일반인이 이해하기 힘든 보험 용어를 알기 쉬운 용어로 바꿀 것을 생명보험협회와 손해보험협회에 요청하고 있다. 금융감독원이 꼽은 어려운 보험용어로, '초회 보험료(첫 회 보험료),' '고지 의무(계약 전 알릴 의무),' '가지급 보험금(우선 지급 보험금),' '기업휴지보험(영업중단 손실보험),' '결약서(약정서),' '출재(재보험 가입),' '일할 계산(하루 단위로 계산),' '개호비(간병비)' 등 74개를 제시했다(동아일보, 2006년 11월 14일자, '소비자 이해 어려운 난해한 보험 용어 쉽게 바뀐다').
- 9) 법제처는 2006년부터 2010년까지 알기 쉬운 법령 만들기 작업을 해 오고 있다. 이는 정책 내용을 담고 있는 법령 용어를 일반인이 알기 쉽게 하여 정책이해와 정책접근성을 높이기 위함이다. 법령용어를 쉽고 명확히 만들면 오해나 다르게 해석할 가능성을 줄여주기 때문에 그 만큼 정책갈등을 줄일 수 있다.

제대로 알지 못하면 정책에 대한 지지를 받기 어렵다. 그 만큼 정책 리터러시가 정책공감대를 형성하는데 중요하다. 예를 들면, 최근 이명박 정부가 ‘녹색성장’ 정책을 표방했지만, 일반국민은 이에 대해 잘 알지 못한다. 결국 정부가 국민이 제대로 알지도 못하는 정책에 대해서 동의를 해달라고 요구하는 셈이다(동아일보, 2008년 8월 18일 31면 사설). 각종 사회문제의 발생은 정책 리터러시 결핍과 연결되어 있다. 흔히 정책결정자는 정책대상 집단이 정책목표와 정책수단을 잘 이해하고 있다는 비현실적 가정을 한다. 하지만 정책수요자가 정책품질을 제대로 판단할 수 없다면 정책시장에서 정책수요가 제대로 형성되기 어렵다.

2) 정책 리터러시의 결핍과 정책효과성

정책 리터러시의 부족은 정책목표 달성에도 부정적 영향을 준다. 첫째, 정책에 대한 무지나 오해에 따른 정책갈등의 발생이다. 정책판단에 필요한 적절한 지식수준과 동떨어진 정책물어는 정책신뢰와 정책정당성 위기를 초래할 수 있다. 특히 이론적 쟁점이 많고 불확실성이 높은 정책내용에 복잡한 정치적 이해관계가 결부되는 상황에서 정책지식은 정책 탄생배경과 진행과정 그리고 그 파급효과에 대해 합리적 판단을 가능하게 한다. 해당 정책에 대해 깊은 이해를 가진 시민의 경우 정책과정에 효율적으로 참여할 수 있다. 반면 정책에 대한 올바른 평가를 내리기에 충분한 정보, 즉 정책지식이 없을 경우 정책불신이 초래될 가능성이 높다¹⁰⁾. 나아가 정책무지는 정책참여 불평등으로 나타난다. 정책을 잘 모르는 개인이나 집단은 해당 정책과정에서 소외될 가능성이 높다. 둘째, 정책소비자 시각에서 볼 때 정책관련 각종 권익을 활용하지 못한데 따른 정책효율성 저하이다. 최근 민간서비스나 공공서비스 모두 소비자 주권을 강화하는 방향으로 정책방향이 바뀌고 있다. 하지만 소비자 주권을 올바르게 행사하기 위해서는 소비자가 상품이나 서비스에 대한 충분한 정보를 가지고 있어야 한다. 해당 정책에 대한 정보와 지식이 부족할 경우 서비스 수혜여부, 수혜정도, 각종 규제나 제재 수단에 대해 잘 알지 못할 것이다. 이로 인해 해당 서비스를 신청

10) 금강유역환경청이 환경오염물질을 잘못 처리하거나 잘 알지 못해 법령을 위반하는 것을 줄이기 위해 ‘환경컨설팅 제도’를 운영한 사례가 여기에 해당한다(세계일보, 2008년 6월 24일 11면).

11) 예를 들면, 미국의 경우 일반국민들은 지난 30년간 대기오염과 범죄율이 더 악화되었다고 믿지만 실제로는 나아졌다(Bok, 1997). 또한 Mondak(1995)은 정책 쟁점에 대한 시민의 이해(understanding)가 없는 상태에서 대중영합주의적 접근만 추구한다면 공허한 외침만 남을 것이라고 주장한다. McKenzie-Mohr 등(1995)도 환경정책에 있어서 정책지식 부족을 정책참여의 부족 원인으로 꼽는다. Steel과 그의 동료 연구(2005)에 따르면 미국시민이 해양생태계 관련 정책쟁점이나 오염에 대해 어느 정도 알고 있는지 물어본 결과 응답자의 33.5%는 전혀 모른다고 응답하고 있으며, 잘 알고 있다는 응답은 14.3%에 그쳤다.

하지 못하거나, 잘못 신청할 수 있고, 나아가 각종 규제를 알지 못해 피해를 입을 수도 있다.

3) 효과적 시민성(effective citizenship)의 고양

정책 리더러시는 시민활동의 효과성을 위해 필요하다. 많은 지식과 정보력을 가진 시민일수록 민주적 생활규범을 잘 수용하고, 정책현안에 대해 더 많은 관심을 가지고 참여하며, 지역사회 활동이나 투표, 공청회 등 정치행사에도 적극 참여한다(Delli Carpini & Keeter, 1996; Verba, Scholzman & Brady, 1995). 또한 정책 리더러시가 높은 시민일수록 공공정책에 대해 분명한 정치적 선호를 가지고(Delli Carpini & Keeter, 1996), 일관되고 안정적인 정책의사를 표출한다(Delli Carpini & Keeter, 1996: 235-238; Zaller, 1986: 10-11). 정책지식이 높은 시민일수록 어느 정당이나 정파가 자신의 선호를 잘 대변해 주는지 효과적으로 식별할 수 있고, 정책성과나 정부신뢰에 대해 이성적 판단을 할 가능성이 높다(Alvarez, 1997; Delli Carpini & Keeter, 1996: 251-258). 한편 정책시장(policy market)이라는 관점에서 볼 때도 좋은 정책과 나쁜 정책을 분별하고, 자신에게 미치는 정책영향을 식별하기 위해서 높은 수준의 정책 리더러시가 요구된다. 정책공급자인 행정부나 국회가 각종 정책을 입안하고 산출하지만 정책소비자인 시민의 입장에서 이를 제대로 판단할 수 없다면 민주주의 효율성은 떨어진다(Litva, 2002). 이러한 효과적 시민성(effective citizenship)의 중요성은 공론조사¹²⁾와 정책선거¹³⁾ 과정에서도 잘 드러난다.

3. 정책 리더러시 함수에 관한 선행연구

현재까지 정책 리더러시 개념뿐만 아니라 정책 리더러시 함수(정책 리더러시 결정모형)에 대한 체계적인 학술논의를 찾기는 어렵다. 따라서 본 연구에서는 정책 리더러시와 밀접한 관련성을 가진 시민 리더러시나 정치 리더러시 논의에서 정책 리더러시에 영향을 미치는 요인을 추정해 보고자 한다. 특히 이들 연구에서 논의된 주요 영향변인을 보면 시민참여, 정치 환경, 사회인구학적 변수 등

12) 공론조사는 간접민주주의에 따른 폐해를 직접 유권자가 정책에 참여하여 해소하는 수단이다. 올바른 공론은 정책에 대한 깊은 이해와 숙의를 요구한다. 특히 원자력 발전소 핵폐기물 처리나 각종 대형국책사업에서 논란이 되는 과학적 쟁점의 경우 정책 리스크에 대한 효과적 의사소통을 위해 높은 정책 리더러시가 필수적이다.

13) 정책선거에 대한 관심은 후보자의 정책공약에 대한 과학적 검증을 통하여 선거과정에서 대중 영합주의적 후보자를 제거함으로써 올바른 후보를 선출하는데 있다. 이러한 정책선거의 핵심도 바로 유권자들이 얼마나 후보자의 정책공약을 비판적으로 평가할 수 있는가에 달려 있다. 정책선거의 성패가 정책 리더러시 수준에 크게 좌우된다는 것이다.

을 들 수 있다. 이들 변인의 영향력을 다룬 선행연구들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 선행연구에 따르면 시민활동¹⁴⁾은 정치 혹은 정책지식(political or policy knowledge)과 밀접히 연관되어 있다(Neuman, 1986; Graber, 1988; Junn, 1991; Leighley, 1991). 즉, 시민활동과 정치지식 사이의 상호연관성을 강조한 연구들이다. 예를 들면, Junn(1991)과 Leighley(1991)의 연구가 대표적이다¹⁵⁾. 그 밖에 Neuman(1986) 그리고 Graber(1988)의 연구도 양자의 상호관련성을 보여준다. 시민활동이 많을수록 정치과정이나 정책에 대한 이해도가 높다는 것이다. 시민활동을 할 경우 정치나 정책의 복잡한 구조나 내용을 분석하는 경험을 쌓고 정치와 정책에 대한 고도의 인지적 판단력을 배양할 수 있다. Luskin(1990)에 따르면 활발한 시민활동은 정치나 정책관련 정보를 접할 기회가 많고, 이러한 정보를 분석하는 능력을 배양하며 나아가 정치나 정책에 대한 관심을 유도한다. Leighley(1991)도 갈등이 큰 정책영역에서 시민활동을 활발히 할 경우 인지적 능력발전에 많은 도움이 된다고 주장한다. 즉, 복잡한 정책영역에서 시민활동을 할 경우 고도의 상황판단과 분석력을 배양할 수 있다는 것이다(Bennett, 1975). 이처럼 시민활동을 통해 유관정책에 대한 관심을 높이고(motivation), 정책지식과 정보를 늘리고(policy knowledge & information), 복잡한 정책현안을 파악하고 해결책을 고민하는 과정에서 정책내용의 요약, 복잡한 정책변인들 간의 개념화와 작업(policy conceptualization) 등을 통해 정책 리터러시를 배양할 수 있다.

반면 거꾸로 지식수준도 시민활동에 영향을 준다. 정책지식이 많을수록 정책의 중요성을 알기 때문에 시민활동에 대한 동기가 높다. 또한 정책지식이 많을수록 시민활동 과정이나 절차를 쉽게 알 수 있기 때문에 시민활동의 기회를 많

14) 시민활동은 그 영역이 다양하다. 이들은 ①표출적 활동(expressive activities: 편지발송, 칼럼기고, 방송출현 등), ②지역사회의 문제 해결과 관련된 각종 활동(community problem-solving activities: 지역사회 공청회, 토론회, 반사회, 타운미팅 참가 등), ③캠페인 활동참가(voting and campaign activities: 선거 참가 및 지원활동), ④정책의 찬반 활동(policy advocacy activities: 정치모임 참가 등), ⑤각종 사회운동 및 시위활동(social movement & protest) 등이 있다(Finkel, 1987; Leighley, 1991). 본 논문의 실증분석은 지역사회와 관련된 각종 모임 참가에 초점을 두고 있다.

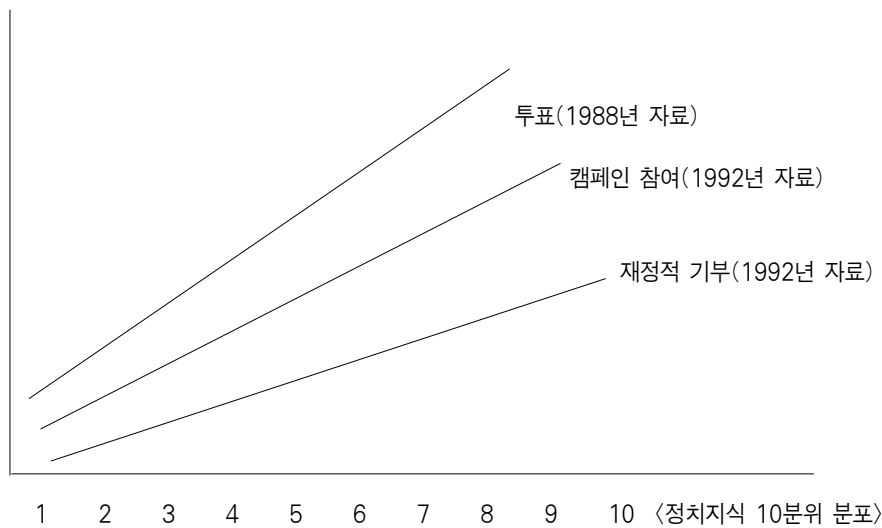
15) Junn(1991)의 연구는 1980년 NES 패널연구와 1987년 일반사회조사(General Social Survey) 자료를 이용하고 있다. 이 연구는 NES 자료를 활용해 선거참여와 같은 시민활동이 지식에 미치는 영향을 실증하고 있다. 또한 GSS 자료를 활용해서 지역현안 참여, 정부공무원 접촉, 선거활동 참여와 같은 시민활동이 지식에 미치는 영향을 실증하고 있다. 반면, 지식이 시민활동에 영향을 준다는 것도 실증하고 있다. 양자가 상호관계를 형성하고 있다는 것이다.

이 누릴 수 있다. 즉, 정치나 정책에 관한 지식과 정보수준은 정책가치나 규범(McClosky & Brill, 1983; Fishkin, 1996), 그리고 정치참여(Neuman, 1986)에도 영향을 준다. 이러한 정치 혹은 정책지식의 차이는 시민활동과도 연관되어 있다(Junn, 1991; Leighley, 1991; Delli Carpini & Keeter, 1996: 220-228).

이와 같이 시민활동과 정책지식의 관련성은 Delli Carpini & Keeter(1996)의 연구에서도 잘 드러난다. <그림 2>가 보여주는 바와 같이 정치지식의 분포와 시민활동의 참여정도가 비례관계에 있다. 정치지식의 분포가 하위 분위에서 상위분위로 갈수록 투표, 캠페인 참여, 재정적 기부 등 각종 시민활동의 참여율이 높아짐을 알 수 있다. Blinder & Krueger(2004)에 따르면 미국 경제정책에 대한 지식수준이 투표 참여 집단의 경우 그렇지 않는 집단에 비해 높다(점수 차이 = 0.50σ)¹⁶⁾. 이 연구는 투표와 같은 시민활동이 정책 리터러시와 관련되어 있음을 시사한다.

<그림 2> 시민활동과 정치지식의 연관성

시민활동(%: 투표, 정치캠페인 참여, 재정기부)



출처: Delli Carpini & Keeter(1996: 225), Figure 6.2를 재작성.

16) Palfrey & Poole(1987)의 연구에서도 투표를 한 집단이 그렇지 않는 집단보다 더 많은 정치지식을 가진 것으로 나타났다.

둘째, 정치환경이나 커다란 사건도 정책지식에 영향을 준다. 정치지식에 대한 관심을 촉진하는 지역일수록(Chaffee & Wilson, 1977; Clarke & Fredin, 1978) 그리고 각종 선거나 사회문제로 정책에 대한 지속적 관심을 유발하는 사건이 있을 경우 정책지식 수준이 높다(Clarke & Evans, 1983). 즉, 정치나 정책현안에 관심이 많은 지역 혹은 이를 촉진하는 환경 속에 있을 때 정책 리터러시도 높을 것이다. 예를 들면, 버지니아주 흑인집단의 경우 백인집단에 비해 주정부가 살인범에 대해 사형제도를 시행하고 있다는 것을 더 많이 알고 있다. 이는 흑인들의 경우 범죄환경에 노출될 가능성이 많고 이로 인해 사형집행에 더 많은 관심을 갖기 때문이다(Delli Carpini & Keeter, 1996: 187). 또한 9·11 테러 이후 미국 시민의 아프가니스탄과 관련된 지식, 안보관련 정부기관 등에 대한 지식수준이 높아졌다(Prior, 2002). 우리의 경우도 지난 2005년 12월 ‘황우석 사태’에서 온 나라가 줄기세포 논쟁에 휘말리면서 일반국민들이 생명공학에 관한 전문용어를 사용해 가짜 줄기세포가 낳은 사회적 의미를 논쟁한 경험이 있다¹⁷⁾.

셋째, 사회인구학적 변인을 살펴보자. 교육변수의 경우 정치 지식이나 정책 지식에 강력한 영향을 주는 핵심변인으로 지난 몇 세대동안 실증연구가 이루어져 왔다. Hyman과 그의 동료들(1975)의 연구는 정치나 정책관련 지식의 격차는 교육의 지속적인 영향임을 주장하였다 Jennings(1996)의 연구에서도 교육은 세대를 거치면서 더욱 강한 영향력을 가진 것으로 나타났다. Delli Carpini와 Keeter (1996)의 연구에 따르면 1947년과 1954년 갤럽조사 그리고 1989년 조사(Survey of Political Knowledge) 자료 모두에서 교육수준에 따른 정치지식의 커다란 격차가 존재한다. 또한 Blinder & Krueger(2004)의 연구에서도 대학재학 이상 집단이 고졸이하 학력집단보다 높은 점수(점수차이=0.38 σ)를 보였다. 소득도 중요한 정책지식 수준에 영향을 주는 변인으로 다루어진다. Blinder & Krueger(2004)는 미국정부의 경제정책에 대한 시민의 지식을 측정하고 있는데 이 연구에 따르면 고소득집단이 저소득 집단보다 높은 점수(점수 차이=0.51 σ , $\sigma=16.7$)를 보인다.¹⁸⁾

17) 예를 들면, 황우석 사태에서 일반국민들은 복제배아, 줄기세포, 배반포기, 테라토마 등에 관해 설명을 듣고 토론할 수 있는 기회를 가졌다. 당시 한 신문 기사를 보면, 택시기사가 쏟아내는 줄기세포 이야기가 거의 전문가 수준이다. 줄기세포 배양단계부터 황우석 교수팀의 2005년 사이언스 논문의 의미와 가짜 줄기세포로 가져온 문제를 설명하는 모습이 생물학을 전공한 사람 같다. 이렇게 해박한 지식은 신문과 방송에서 매일 나오는 뉴스 덕택이라고 했다. 당시 온 국민이 줄기세포 전문가가 됐다는 것이다. 이상은 한국일보, 2005년 12월 23일자 8면 ‘줄기세포 모르면 대화 못해요’ 기사 내용임.

18) Blinder와 Krueger(2004)가 사용한 9가지 정책내용은 전체 소득에서 세금이 차지하는 비중, 지불급여세(payroll tax)와 소득세의 상대적 크기(income tax)비교, 연방정부예산적자, 최저임금수준, 사회보장급여의 크기, 부시대통령의 사회보장 민영화에 대한 인지

한편 연령변수의 경우 연령효과(aging effect), 세대효과(generational effect), 생애주기(life cycle)에 따라 구분된다. 일반적으로 인지 활동이 어려운 고연령까지는 정치리터러시 수준이 높아지지만 그 이후에는 연령효과 때문에 감소한다. 세대효과도 각 세대별로 다른 경험을 하기 때문에 이에 따른 정치관심이나 정치 지식수준이 다를 것이다¹⁹⁾. 생애주기 관점에서 부모의 사회경제적 지위나 교육수준과 방식의 영향으로 어릴 때 사회화 과정이나 관심이 달라지고, 청소년 시절에도 학교에서 어떤 유형의 생활을 했는가가 성인이 되었을 때 정치리터러시 수준에 영향을 준다. 성별의 경우 남성보다 여성의 정치리터러시 수준이 낮다(Sanbonmatsu, 2003). 이러한 차이는 남녀의 정치에 대한 관심의 차이, 교육수준의 차이, 사회화 과정의 차이 등 여러 가지 요인이 관련되어 있다고 한다. 어린 시절 여성은 남성보다 게임 규칙이나 정의에 대한 관심이 적다고 한다(Tannen, 1990). 남성의 경우 갈등적, 추상적, 비개인적 사안에 대해 관심이 많고 반면 여성의 경우 개인적, 즉흥적, 교감적인 사안에 대해 관심이 많다고 한다(Delli Carpini & Keeter, 1996:206).

4. 국내 선행 연구의 한계

그동안 국내에서 정부정책에 대해 일반국민이 얼마나 잘 이해하고 있는가를 체계적으로 분석한 논문은 드물다. 정책 리터러시 관점에서 정책이해(파악)수준을 체계적으로 분석한 학술논문은 거의 없다. 다만 공공정책에 대해 어느 정도 알고 있는가에 대한 인식수준을 조사한 각종 보고서들이 있다. 한국행정연구원(2005)이 출간한 정책만족도 조사보고서 그리고 한국종합사회조사(Korean General Social Survey: KGSS)의 조사자료가 대표적이다.

한국행정연구원 보고서는 정부정책에 대한 인식수준을 조사하고 있다. 2005년도 한국행정연구원 보고서에 따르면, 일반국민을 대상으로 부처별 주요 정책에 관한 인지유무를 조사한 결과 통일부와 보건복지부 정책의 경우 각각 68.1%, 65.9%로 상대적으로 높지만 외교통상부, 교육인적자원부 정책의 경우 각각 42.1%, 46.4%로 상대적으로 낮다(아래 <표 2> 참고). 부처에 따라 정책인지도 수준에 확연한 차이가 있다.

여부, 사회보장기금 적자예상 인지여부, 메디케어프로그램이 외래환자에 대한 의사처방약을 지원하는지 여부, 의료보험이 없는 미국인의 비율 등이다.

19) 미국의 경우 최근에 올수록 젊은 세대의 정치지식 수준이 점점 과거에 비해 떨어진다고 한다. 1960년대까지는 세대별 정치지식에 대한 차이가 적었지만 최근에는 점점 젊은 세대의 정치지식 수준이 상대적으로 감소했다(Delli Carpini & Keeter, 1996: 20-202).

<표 2> 각 부처별 주요정책에 대한 인지 비율

(단위:%)		통일부	외교 통상부	국방부	교육인적 자원부	보건 복지부	환경부	건설 교통부	문화 관광부	노동부
전체		68.1	42.1	51.6	46.4	65.9	57.1	56.6	56.8	60.0
성별	남성	73.2	47.5	60.5	50.0	67.9	60.4	63.9	61.1	64.1
	여성	63.2	36.9	43.1	42.9	64.0	54.0	49.4	52.7	56.0
연령	20대	67.0	42.3	52.4	48.0	63.4	54.2	53.3	59.8	53.8
	30대	67.6	47.0	48.2	46.7	71.2	60.8	55.3	60.5	64.7
	40대	71.6	45.6	52.7	52.3	68.8	59.2	65.7	56.5	65.4
	50대	66.8	35.7	52.9	40.8	61.5	54.9	53.2	52.3	56.7
학력	중졸	68.1	68.1	27.5	48.3	35.7	61.6	60.8	55.7	49.6
	고졸	64.9	41.8	50.9	45.6	64.2	54.1	53.2	54.3	58.2
	대재이상	74.2	49.5	54.2	52.5	70.7	61.0	62.6	58.2	65.1
월평균 소득	150만원 미만	66.1	42.3	50.0	47.0	66.8	57.3	57.6	57.0	60.4
	150-250만원 미만	68.8	40.6	52.3	45.4	61.3	55.9	56.3	55.5	59.5
	250만원 이상	78.7	46.9	60.5	49.4	74.2	64.4	57.2	58.2	63.3

주: 해당 정책에 대해 잘 모르더라도 들어 본 적이 있으면 인지한 것으로 계산함. 조사방법: 일반국민 모집단은 전국(제주도 제외)의 만 20세 이상 성인 남녀 2,800명을 산업경제, 사회문화, 국가관리 분야 등 8개 정책분야로 나누고 각 분야별로 350 명씩 할당하여 조사함. 2005년 10월 25일부터 2005년 11월 18일까지 조사함. 이 자료는 한국행정연구원(2005)의 부처별 응답현황을 다시 정리한 것임.

그리고 여성보다 남성, 고졸이하보다 대졸자, 저소득자보다 고소득자 집단에서 정책인지 수준이 높다. 이는 사회인구학적 변인에 따른 정책 리터러시 격차가 있음을 시사한다. 하지만 한국행정연구원 보고서의 경우 정부 부처별 주요 정책항목을 열거하고 이의 인지 여부와 만족도를 일반시민에게 묻고 있다. 즉, 부처별 주요 정책에 대해 단순한 인지여부의 이분법적 질문을 하고 있다. 이것만으로 그 정책을 얼마나 잘 이해하고 있는지 측정하기 어렵다. 정책에 대한 이해수준을 구체적 척도로 나누어 물어볼 필요가 있는데 그 정책을 들어 본적이 있는가라는 단순한 인지여부만 물어보기 때문이다. 단순한 정책인지 유무가 아니라 리커트 척도로 그 인지정도를 서열적으로 측정하려는 시도가 필요하다 (Brady et al., 1995; Niemi et al., 1991; Nicotera, 2008).

한국종합사회조사의 경우 ‘정부 일에 대한 관심의 중요도’와 ‘한국의 당면문제에 대한 이해 정도’를 조사하고 있다. 2004년도 한국종합사회조사 보고서에 따르면, 정부가 하는 일에 대해 관심을 가지는 것이 중요하다고 응답한 비율은 약 80%에 이른다(아래 <표3> 참고, 해당 문항의 5점, 6점, 7점에 응답한 비율을 합계한 수치임). 성, 학력, 소득에 따른 뚜렷하게 큰 차이는 없어 보인다. 다만 연령에 따라 20-30대 층보다 40-50대 층에서 정부 일에 대한 관심이 다소 높다.

하지만 이 조사결과는 정부 일에 대한 관심만 물어볼 뿐 실제 정부가 무슨 일을 어떻게 하는가에 대한 인식이나 이해수준은 보여주지 않는다.

<표 3> 정부 일에 대한 관심도: Korean General Social Survey(KGSS, 2004)

1점= 전혀 중요 하지 않다 7점= 매우 중요하다		1점	2점	3점	4점	5점	6점	7점	무응답	전체 응답자
전 체 (단위 = %)		1.1	1.7	5.4	14.6	23.2	18.9	33.9	1.1	1,312 명
성별	남 성	1.1	2.0	6.7	17.2	23.2	18.5	31.1	0.2	611
	여 성	1.1	1.4	4.3	12.3	23.3	19.3	36.4	2.0	701
연령	20대 이하	0.8	2.0	8.8	19.6	21.6	24.4	22.4	0.4	250
	30 대	0.5	2.2	4.9	13.0	29.1	20.1	29.6	0.5	368
	40 대	2.2	1.8	5.1	13.7	20.9	13.7	42.2	0.4	277
	50 대	1.8	-	5.5	13.4	17.1	17.1	43.9	1.2	164
학력	60대 이상	0.8	1.6	3.2	13.4	22.9	18.6	36.0	3.6	253
	중 졸	1.9	1.9	4.0	15.2	21.7	15.5	36.8	3.1	323
	고 졸	0.9	1.4	5.5	11.8	24.1	16.6	38.7	0.9	439
	전문 대학	0.8	3.8	9.2	17.6	22.9	22.1	23.7	-	131
월평균 소득	대재 이상	1.0	1.2	5.3	16.0	23.6	22.9	29.8	0.2	419
	100만원 미만	1.9	2.8	5.2	16.5	20.3	15.6	33.5	4.2	212
	100-199만원	0.4	2.3	6.1	18.3	23.3	16.8	32.8	-	262
	200-299만원	0.3	1.4	4.1	15.3	19.3	20.3	38.6	0.7	295
	300-399만원	1.3	2.2	7.1	8.0	31.0	21.7	27.9	0.9	226
	400만원 이상	1.6	0.4	4.4	14.0	24.0	19.6	36.0	-	250

한국종합사회조사결과와 한국행정연구원 조사결과를 비교하면 다음과 같은 중요한 시사점을 얻을 수 있다. 한국종합사회조사에 따르면 정부 일에 대해 관심을 갖는 것이 중요하다고 응답한 비율이 거의 80%에 이른다. 하지만 한국행정연구원 조사결과 부처별로 실제 정부정책을 초보적 수준에서나마 인지하고 있는 비율은 40-60% 수준에 머문다. 즉, 정부 정책에 관심을 가지는 것이 중요하다고 인식하지만 실제 정부가 하는 일에 대해서는 잘 모르고 있다는 것이다. 이러한 괴리는 정부 정책을 잘 아는 것이 중요하다고 생각하지만 정책 리더로서 부족으로 인해 실제 정부정책을 제대로 이해하지 못하고 있음을 시사한다.

지금까지 살펴본 것처럼 정책학 분야에서는 타 학문분야와 달리 정책 리더십에 대한 연구가 아직 없다. 국문학의 경우 지식정보화사회에서의 읽기와 쓰기 능력에 대해, 경제학의 경우 금융이나 부동산과 같은 경제교육 배양, 정보통신의 경우 디지털 리더십, 과학과 수학의 경우 과학리더십이나 수리리더십에 대한 논의가 활발하다. 아직 국민이 정책을 얼마나 이해하고 있고, 얼마나 이를

실제 생활에 활용하며, 나아가 정책에 대한 참여와 비판을 통해 민주시민으로서 역할을 제대로 수행하고 있는가에 대한 연구는 일천하다. 앞으로 정책 리터러시에 관해 다음과 같은 쟁점들에 대한 연구가 필요하다.

첫째, 아직 국내에서는 정책지식정보의 인식이나 활용에 관한 개념화 작업이 정책 리터러시 차원에서 이루지지 않고 있다²⁰⁾. 이에 최근 논의되고 있는 다양한 차원의 리터러시 논쟁을 정책학 분야에도 접목할 필요가 있다. 정책 전문성이 높아지고 이와 더불어 정책투명성과 정책참여도 함께 요구되기 때문에 일반 시민의 높은 정책 리터러시가 필요하다. 정책 리터러시 수준을 파악하고 이것이 어떤 변인과 연관되어 있는지 연구할 필요가 있다. 특히 정책 리터러시가 시민활동, 소득, 교육, 직업, 지역, 성, 나이 등과 같은 사회인구학적 변인, 그리고 정치적 사건이나 정책환경에 따라 어떻게 관련되는지 분석해 볼 필요가 있다.

둘째, 정책 리터러시 관점에서 정책 이해수준을 분석해 보고 이와 연관된 요인을 찾아내며, 주요 사회인구학적 변인이나 시민활동에 따른 정책 리터러시 격차를 조사해 볼 필요가 있다. 이를 통해 정책 리터러시 수준의 격차에 따른 정책이해나 정책참여의 불평등에 대한 심층논의를 할 수 있으며 효과적 시민성과 관련 정책함의를 찾을 수 있을 것이다. 아직 정책학 분야에서 정책 리터러시 문제를 직접 다룬 연구는 없다. 위에서 언급한 것처럼 타학문 분야의 경우 이에 대한 연구가 시도되고 있다(안정임, 2006; 김수현·이은주, 2008).

셋째, 아직 정책 리터러시나 시민활동 사이의 상호관련성만을 분석하고 있으며 정확한 인과효과를 추정하는데 한계가 있다. 정책 리터러시 수준과 시민활동은 서로 관련되어 있기 때문에 연립방정식(simultaneous equation)을 이용해 인과효과를 추정해야 한다²¹⁾. 정책 리터러시 함수와 시민활동 함수는 서로 보완적

20) 정책학분야에서 리터러시에 대한 논의는 아직 없다. 다만 타 학문 분야에서는 리터러시에 대한 논의는 있다. 예를 들면, 리터러시와 직접 관련이 있는 국문학의 경우 노명완·이차숙(2002), 신동희(2004), 이형래(2005) 등의 연구가 있다. 또한 리터러시가 실제 생활에 미치는 영향을 탐구한 연구들도 있다. 이재관·김선희(2007)는 정보리터러시가 소상공인의 중소기업지원홈페이지 방문, 온라인 거래, 온라인 정보수집 등 온라인 활동에 관한 미치는 영향을 설문조사를 이용해 검증하고 있다. 또한 김수현·이은주(2008)는 한국노인들의 의료정보이해력과 관련된 요인을 탐색하고 건강에 미치는 영향을 분석한다. 성효용(2003)은 경제교육의 중요성을 리터러시 관점에서 바라본다. 안정임(2006)은 디지털 리터러시 격차를 정책수용자 입장에서 접근하고 있다.

21) Brady, Verba, & Schlozman(1995)의 연구는 시민활동이 정치관심이나 정치지식과 상호관계를 가지기 때문에 도구변수를 이용하여 시민리터러시가 시민활동에 미치는 인과효과를 검증하고 있다.

관계를 가지고 있기 때문에 인과효과를 추정하기 위해서는 도구변인들을 활용한 구조방정식이 요구된다.

Ⅲ. 연구모형과 분석방법

1. 분석모형

본 연구는 사회인구학적 변인별로 정책 리더러시 수준을 분석하는데 초점이 있다. 또한 시민활동에 따른 정책 리더러시 수준을 분석하고자 한다. 본 연구에서 사용하고 있는 정책 리더러시 척도는 한국갤럽에서 조사한 8개 정부 정책영역에 대한 이해수준에 근거를 두고 만들어졌다²²⁾. 여기서 제시된 분야별 정부정책에 대해 어느 정도 잘 이해하고 있는가를 근거로 7점 리커트 척도로 정책 리더러시를 측정하였다²³⁾. 본 논문에서 도입한 정책 리더러시 함수는 다음과 같다.

$$\text{정책 리더러시}(Y^{\text{pl}}) = f \{ \text{시민활동}(CA)_i, \text{사회경제적변수}(SES)_i, \\ \text{인구학적변수}(POP)_i, \text{행정서류신청경험}_i \} + \varepsilon_i^{\text{pl}}$$

위 모형에서 시민활동 변수는 정책 리더러시에 영향을 줄 수도 있지만 반대로 영향을 받을 수도 있다. 즉, 정책 리더러시와 시민활동 지수는 상호 영향을

22) 정책 리더러시 점수는 외교·안보·통일, 교육, 보건의료, 복지, 환경, 부동산, 문화예술, 노동정책의 8개 영역 7점 리커트 척도의 합계이다. 이들 8개 지표의 신뢰성 지수인 Cronbach α 계수는 0.911이다.

23) 정책 리더러시를 서열화된 리커트 척도로 측정하고 있다. 실제로 IQ 점수처럼 정책 리더러시를 측정하는 시험도구가 아직 개발되어 있지 않기 때문이다. 선행연구들을 보면 정치나 시민활동의 능력을 측정하는 지표들은 대개 서열척도로 설계해 측정하고 있다. 예를 들면, Niemi 외(1991) 등의 연구를 보면, 정치를 잘 이해하고 효과적으로 참여하는 정치효능감(political efficacy)은 5점 리커트 척도로 측정된다. 여기서 정치효능감은 4가지 하위 항목들의 합산점수인데, 이들은 [①정치참여를 잘 할 수 있다], [②주요 정치문제를 제대로 이해할 수 있다], [③다른 일반사람들 만큼 공공업무를 잘 수행할 수 있다], [④정치와 정부에 대해 제대로 파악하고 있다]이다. Nicotera(2008)의 연구도 시민인지력(civic awareness)을 [①이웃문제는 모든 사람의 문제이다. 예/아니오로 측정], [②나를 동네의 한 구성원으로 인식한다: 5점 척도], [③다른 언어를 사용하는 사람을 이해하고자 한다: 3점 척도] 등으로 측정하고 있으며, 시민효능감(civic efficacy)의 경우[①이웃을 위해 자신의 선호를 위한 활동시간을 희생할 수 있다: 5점 척도], [②이웃을 친구로 사귄다: 4점 척도], [③다른 사람으로부터 많은 것을 배울 수 있다: 4점] 등으로 측정하고 있다.

주고받는 내생변수(endogenous variable)로 보아야 한다. 따라서 시민활동 함수를 동시에 추정할 필요가 있다. 이에 근거해 나온 시민활동 함수는 아래와 같다.

$$Y_i^c = f \{ \text{정책 리터러시}(Y_i^{pl}), \text{인간에 대한 신뢰}(Z_{ii}), \text{기부의사}(Z_{2i}), \text{사회경제적변수}(SES)_i, \text{인구학적 변수}(POP)_i \} + \varepsilon_i^c$$

이상의 두 함수의 추정 회귀식은 아래와 같이 설정하였다.

[정책 리터러시 추정 함수: Equation 1]

$$Y_i^{pl} = a_0 + a_c Y_i^c + a_1 X_{1i} + a_2 X_{2i} + a_3 X_{3i} + a_4 X_{4i} + a_5 X_{5i} + a_6 X_{6i} + a_7 X_{7i} + a_8 X_{8i} + a_9 X_{9i} + a_{10} X_{10i} + a_{11} Z_{1i} + \varepsilon_i^{pl}$$

[시민활동 추정 함수: Equation 2]

$$Y_i^c = \beta_0 + \beta_1 Y_i^{pl} + \beta_{21} Z_{2i} + \beta_{22} Z_{3i} + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i} + \beta_4 X_{4i} + \beta_5 X_{5i} + \beta_6 X_{6i} + \beta_7 X_{7i} + \beta_8 X_{8i} + \beta_9 X_{9i} + \beta_{10} X_{10i} + \varepsilon_i^c$$

Y_i^{pl} = 정책 리터러시 지수, Y_i^c = 시민활동 지수, a_0, β_0 = 회귀모형의 절편, Z_{1i} = 행정서류 신청경험 더미변수(준거집단=서류 신청 경험 가진 집단), Z_{2i} = 인간관계에 대한 신뢰, Z_{3i} = 자선단체에 대한 기부의사, X_{1i} = 남성 더미변수(준거집단=여성), X_{2i} = 나이, X_{3i} = 나이², X_{4i} = 고졸더미 변수(준거집단=중졸이하), X_{5i} = 대학재학 이상 더미변수(준거집단=중졸이하), X_{6i} = 중소도시 거주 더미변수(준거집단=읍/면 거주), X_{7i} = 대도시 거주 더미변수(준거집단=읍/면 거주), X_{8i} = 중산층 더미변수(준거집단 =하류층), X_{9i} = 상류층 더미변수(준거집단=하류층), X_{10i} = 사무관리직 더미변수 (준거집단=나머지 직업군, 실직, 학생, 주부 포함), ε_i^{pl} , ε_i^c = 회귀 모형의 오차, $i = 1, 2, 3, \dots, N (= 1, 199)$

여기서 <Equation 1>의 정책 리터러시 추정함수 오차(ε_i^{pl})와 시민지수 변수(Y_i^c)가 동시성편의(simultaneous bias) 때문에 서로 상관성을 가질 수 있다. 즉, $\text{Cov}(Y_i^c, \varepsilon_i^{pl}) \neq 0$ 이다. 이런 경우 정책 리터러시 모형에서 시민활동 지수의 회귀계수인 a_c 를 최소자승법(Ordinary Least Square: OLS)으로 추정할 경우 그 추정값은 편향성을 가진다. 본 논문에서는 이러한 동시편향성 문제를 해결하기 위해 2단계최소자승법(2SLS), 3단계최소자승법(3SLS), 완전정보최우추정법(FIML)과 같은 추정기법을 사용하여 정책 리터러시 모형과 시민활동 모형을 동시에 추정하였다. 이와 같이 다양한 추정기법에 근거해서 정책 리터러시 함수와 시민활동함수를 동시에 추정하는 이유는 통계적 추정방법에 따라 회귀계수의 추정값이 일

마나 달라지는지 확인하고 이를 근거로 추정함수의 통계적 타당성(statistical validity)과 민감성을 살펴보고자 했다²⁴⁾.

〈표 4〉 연구 모형

구분	정책 리터러시 함수 모형		
종속 변수	정책 리터러시 수준: 8개 정책영역 이해수준 점수 합계 ²⁵⁾		
독립 변수	사회인구학적 변인	인구학적(POP) 변수 사회경제적(SES) 변수	- 성별, 나이, 거주 지역(대도시 여부) - 교육, 소득, 직업
	시민활동변인	시민활동(CA)지수	- 지역사회 공공모임 참석 정도 - 지역학교 행사/학부모모임 참석정도 - 동호회 등 각종 모임 참석정도 - 지역사회 활동, 거리청소, 교통정리
	행정서류 신청경험	도구변수(Z1)	- 정책 리터러시 영향요인
	인간관계 신뢰도	도구변수(Z2)	- 시민활동 영향요인
	자선단체 기부 의사	도구변수(Z3)	- 시민활동 영향요인

주: 시민활동 지수도 4개의 각종 시민활동 지표(5점 리커트 척도)를 사용하여 합산하였는데, 이들 4개 지표 간 Cronbach α계수는 0.66으로 나타났다.

24) 학술논문에서는 일반적으로 OLS(Ordinary Least Square)와 IV(Instrumental Variable) 추정치를 함께 비교해서 분석한다. 이는 서로 비교를 통해 OLS가 어느 정도 편의(simultaneity bias)를 가지는지 추정하기 위함이다. 일반적으로 편의의 방향이나 정도를 정확히 예단하기는 어렵다. 다만 본 연구 모형에서 예상되는 OLS 편의를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정책 리터러시 함수의 경우 $Y_i^{pl} = a_c Y_i^c + \varepsilon_i^{pl}$, 시민활동 함수의 경우 $Y_i^c = \beta_{pi} Y_i^{pl} + \beta_{Zi} + \varepsilon_i^c$ 로 단순화시켜 살펴보면, OLS에서 비롯되는 편의는 $Cov(Y_i^c, \varepsilon_i^{pl}) \neq 0$ 에서 비롯된다. OLS에 따른 시민활동의 영향추정량은 $\hat{a}_c = [\sum Y_i^c Y_i^{pl}] / \sum (Y_i^c)^2 = [\sum Y_i^c (a_c Y_i^c + \varepsilon_i^{pl})] / \sum (Y_i^c)^2 = a_c + [\sum Y_i^c \varepsilon_i^{pl}] / \sum (Y_i^c)^2$ 이다. 대표본의 경우 추정치의 값은 $E(a_c) = a_c + E(Y_i^c \varepsilon_i^{pl}) / E(Y_i^c)^2$ 이다. 여기서 문제는 $E(Y_i^c \varepsilon_i^{pl}) \neq 0$ 이다. 즉, $E(Y_i^c \varepsilon_i^{pl}) = [\beta_{pi} / (1 - a_c \beta_{pi})] * \sigma^2_{\varepsilon^{pl}}$, $\sigma^2_{\varepsilon^{pl}}$ 은 ε^{pl} 의 분산이다. 여기서 $a_c \beta_{pi} > 1$ 혹은 $\beta_{pi} < 0$ 일 경우에만 $E(Y_i^c \varepsilon_i^{pl})$ 은 음수(OLS 과소추정)가 된다. 하지만 이론적으로 $\beta_{pi} > 0$ 이기 때문에 그리고 $a_c \beta_{pi} < 1$ 로 예상되기 때문에 OLS는 과소추정이 아닌 과대추정될 것으로 기대된다. 다만 본 연구에서 OLS가 과소추정된 이유에 대해서는 본문 17페이지와 주석 28, 주석 29에 다시 언급하고 있다.

25) 이들 8개 정책영역은 외교·안보·통일정책, 교육정책, 보건의료정책, 복지정책, 환경정책, 부동산정책, 문화예술정책, 노동정책이다. 본 연구의 정책 리터러시는 7점 리커트 척도(전혀 이해하지 못함=1점, 7점=완벽하게 이해하고 있음)로 측정된 8개 정책이해도를 합산한 점수이다. 여기서 경제정책은 설문에 사용되지 않았다. 질문은 “귀하께서는 평소 정부가 시행하는 아래 해당 정책영역의 내용들을 얼마나 잘 이해하고 있다고 생각하십니까?”이다. 정책이해 수준의 척도는 전혀 이해 못함(=1점)에서 거의 모두 이해(=7점)까지 서열화해서 측정하였다.

2. 분석자료

본 연구에서 사용하고 있는 자료는 한국갤럽이 주관하여 지난 2006년 12월 10일부터 25일까지 제주도를 제외한 전국 20세 이상 성인 남녀 1,200명을 대상으로 조사한 것이다²⁶⁾. 이 조사는 구조화된 질문지(structured questionnaire)를 사용하여 방문면접(face-to-face interview)을 사용했다. 표본추출은 지역별 다단계 층화추출방식을 활용했다. 본 설문은 공공정책 이해도, 공공정책 평가, 공공기관 신뢰, 시민활동, 사회인구학적 변인 등을 포함하고 있다.

IV. 실증분석 결과

여기서는 먼저 주요 배경변수별로 정책 리터러시, 시민활동 지수와 관련된 사회인구학적 변수를 살펴보고자 한다. 또한 정책 리터러시와 시민활동지수의 관련성도 살펴보면, 양 변수가 가진 내생성 문제를 통제하기 위해 도구변수를 활용해 정책 리터러시 함수와 시민활동함수를 동시에 추정할 연립방정식모형으로 추정하고자 한다.

1. 주요 배경변수별 분석

정책 리터러시 수준은 성별, 교육, 소득, 거주지역, 행정서류 신청 경험정도에 따라 격차를 보이고 있다. 여성보다는 남성의 경우 정책 리터러시 점수가 높다. 56점 만점에 남성은 29.58, 여성은 27.21로 100점 만점으로 환산할 경우 약 5점도 격차가 있다. 교육과 소득 수준이 높을수록 그리고 관리사무직업을 가진 경우 정책 리터러시 수준이 높다. 대재이상의 경우 30.57, 고졸 28.12, 중졸 25.02로 대졸과 중졸사이에는 100만점으로 환산할 경우 약 10점의 격차가 있다. 소득 격차에 따른 정책 리터러시 격차도 나타나고 있는데, 상류층의 경우 32.25, 하류층의 경우 25.85점으로 100만점으로 환산할 경우 약 12점 정도의 격차가 존재한다. 관리사무직의 경우 30.93점으로 나머지 직종의 27.90보다 높다. 또한 읍·면 지역 거주민보다 도시지역 거주민의 경우 정책 리터러시 수준이 높다.

26) 이 조사는 서울대학교 행정대학원 정책지식센터에서 2006년에 한국갤럽과 공동으로 수행한 시민인식도 조사이다. 이 설문에는 공공기관 이용행태, 공공정책이해도, 언론 분야, 시민의 정치성향, 정부기관과 사회현상에 신뢰도 등 시민활동에 관한 다양한 문항들이 있다. 특히 여기서 시민인식도 조사는 정부와 시민관계, 정책에 대한 시민의 인식수준과 정향, 시민사회 특성을 파악하는데 초점을 두고 있다. 본 연구는 지난 2006년도 설문 중에서 공공정책이해도 영역인 정책 리터러시 관련 문항을 분석에 사용했다.

〈표 5〉 주요 배경변수별 정책 리터러시 및 시민활동 지수

분류변수		정책 리터러시 (56점 만점)	시민활동 (20점 만점)
		평균	평균
성별	남성	29.58	9.09
	여성	27.21	8.96
학력	중졸	25.02	8.18
	고졸	28.12	9.11
	대재이상	30.57	9.41
계층	하류층	25.85	8.42
	중류층	29.56	9.30
	상류층	32.25	10.25
거주지역	읍/면	26.48	9.86
	중소도시	28.74	8.82
	대도시	28.40	9.08
직업	관리사무직	30.93	9.51
	나머지 직종	27.90	8.94
행정서류 신청경험	있음	28.68	-
	없음	22.31	-
나이		$18.98 + 0.49 * \text{나이} + (-0.0058) * \text{나이}^2$ (1% 유의수준에서 모두 유의미)	$3.03 + 0.28 * \text{나이} + (-0.003) * \text{나이}^2$ (1% 유의수준에서 모두 유의미)

한편 행정서류 신청 경험이 있을 경우 그렇지 않은 집단에 비해 정책 리터러시 수준이 높다. 과거 신청경험이 있는 집단은 평균 정책 리터러시 점수가 28.68점, 경험이 없는 집단은 평균 점수가 22.31점으로 상당한 격차가 있다. 나이 변수의 경우 정책 리터러시나 시민활동에 미치는 영향이 모두 비선형으로 나타난다. 즉, 나이가 들수록 정책 리터러시가 증가하지만 60대 이상의 고연령으로 갈수록 점차 감소하는 비선형성을 띤다. 한편 시민활동함수에서도 정책 리터러시에 나타난 격차가 거의 그대로 존재한다. 다만 거주지 변수의 경우 읍·면 주민의 시민활동 지수가 상대적으로 높다. 그리고 성별에 따른 시민활동의 차이가 미미하다. 나이와 시민활동의 관계도 비선형으로 유의미하게 나타난다. 이는 40대와 50대의 경우 20-30대보다 보다 높지만 50대 이후부터 시민활동이 다소 떨어짐을 시사한다.

2. 정책 리터러시 함수 추정결과

여기서는 정책 리터러시에 영향을 주는 변인들을 4가지 추정 모형을 통하여 나온 결과를 검토해 보자. 정책 리터러시 함수를 구성하는 변인을 식별하는 것이 본 논문의 주요 목적이기 때문에 시민함수 모형은 참고로 부록에 제시하였다.

첫째, 시민활동이 정책 리터러시에 미치는 영향을 보면, 네 모형 모두에서 유의미하다. 다만 OLS의 경우 시민활동의 영향력은 0.43 수준으로 추정되지만, 2SLS, 3SLS, FIML의 경우 모두 약 1.4점으로 크게 증가해 OLS 추정치보다 크다²⁷⁾. 즉, IV 추정치가 OLS보다 크다. 실제 기대방향과 달리 OLS 추정치보다 IV 추정치가 더 큰 이유는 시민활동 변인의 측정오차, 그리고 시민활동에 영향을 주는 도구변인의 한계효과가 비선형적으로 매우 큰 것과 연관될 수 있다²⁸⁾. IV 추정치가 OLS보다 크다고 해서 시민활동 변인이 내생성이 없는 외생변인으로 보기는 어렵다²⁹⁾. 다만 IV와 OLS 어느 것이 더 타당한가에 대해서는 논쟁이 있을 수 있지만 여기서는 양자 모두를 비교하면서 논의를 하고자 한다. 먼저 시민활동 변수의 동시성 편의(simultaneous bias)를 제거할 경우 IV 추정에 근거한 시민활동의 정책 리터러시에 대한 영향이 상대적으로 더 크다. OLS 모형에 근

27) 본 연구에서 시민활동 변인은 리터러시와 상호관계 때문에 동시편의성을 가진다고 보는 것이 타당하다. 다만 본 논문에서 사용하고 있는 도구변인이 과연 얼마나 이론적 타당성을 가지고 있는가는 논쟁이 될 수 있다. 다만 본 연구의 경우 IV 추정치가 OLS추정치보다 크게 부각되어 이에 대한 추가 논의가 필요하다. 이와 관련된 이유로 첫째, 시민활동 변인이 외생성을 가진다. 즉, OLS와 IV추정치 사이에 차이가 없다는 것이다. 하지만 이 주장은 이론적 설득력이 떨어진다. 둘째, IV의 타당성 문제이다. IV변인이 시민활동과 약하게 관련되어 있거나(weak instrument) 혹은 잔차항과 연관되어 있을 수 있다. 하지만 본 연구의 분석결과 이러한 문제들은 심각하지 않다. 셋째, IV추정치가 IV에 영향을 받는 집단의 특성만을 반영하는 local average 추정치일 가능성이 높고, 따라서 모집단 전체를 대표하는 추정치로 보는데 한계가 있을 수 있다. 시민활동이 리터러시에 영향을 주는 한계효과와 크기가 집단마다 상이한 경우를 상정할 수 있다. 본 연구에서 사용한 도구변인들에 영향을 받는 집단의 경우 시민활동이 리터러시 향상에 매우 큰 영향을 준다고 추정할 수 있다.

28) 내생변인의 측정오차가 있을 경우 IV 추정치를 크게 하는 요인이 된다. 또한 인간관계 신뢰나 자선단체기부와 같은 도구변인의 영향을 많이 받는 집단의 경우 다른 집단에 비해 시민활동을 통한 리터러시 향상 정도가 더 클 수 있다(local treatment effect). 이처럼 이론적으로 OLS보다 IV추정치가 기대와 달리 더 크게 나오는 사례는 교육변인을 활용한 임금함수나 건강생산함수 실증분석에서도 많이 발견된다(Card, 1995; Angrist, Imbens, & Rubin, 1996; Lleras-Muney, 2002).

29) 위에서 언급한 것처럼 정책 리터러시 함수 추정에 있어서 시민활동 변인은 내생성(endogeneity)을 가진다. 따라서 이러한 추정상의 편향성(bias)을 해결하기 위해 기부의사와 인간관계에 대한 신뢰수준이라는 도구변수(IV:instrumental variable)를 도입하고 있다. 이들 도구변수는 시민활동 변수와 높은 상관관계를 가지지만 정책 리터러시 함수의 오차(ϵ_i^m)와는 상관성을 가져서는 안 된다. 아래 <표 6>이 보여주는 바와 같이 기부의사 정도가 높을수록 시민활동 지수도 점점 높아진다. 또한 인간관계에 대한 신뢰수준이 높을수록 시민활동 지수가 높다. 그리고 기부의사와 신뢰수준 변수를 시민활동에 대해 회귀분석한 결과도 이들 도구변수(IV)가 통계적으로 유의미함을 보여준다. 또한 정책 리터러시 함수의 잔차에 대해 도구변수를 회귀분석한 결과 연관성이 없는 것으로 나타났다.

거해서 볼 때, 시민활동 점수(20점 만점)가 1점 증가할 경우 정책 리더러시 점수(56점 만점)가 0.43점 증가하지만, 2SLS의 경우 약 1.42점 증가한다. 추정모형에 따라 다소 차이는 있지만, 시민활동변인의 내생성을 통제할 경우 시민활동이 정책 리더러시 모형에 상당히 큰 영향을 준다. Brady와 그의 동료들의 연구(1995)에서도 정치참여와 같은 시민활동이 시민 리더러시(civic skills)에 유의미한 영향을 준다고 보고된 바 있다. 이 연구는 미국을 대상으로 한 것이지만 한국에서도 그 유용성은 여전히 크다고 본다. 이러한 결과는 정책 리더러시의 향상이 정규 교육뿐만 아니라 각종 시민활동을 통해 크게 배양될 수 있음을 시사한다.

둘째, 사회인구학적 변인에 따른 정책 리더러시 격차를 살펴보자. 학력변수의 경우 대학재학 이상의 경우 중졸보다 정책 리더러시 수준이 높다. 중졸집단에 비해 대졸집단은 평균적으로 OLS 모형의 경우 4.69점, 나머지 추정모형에서는 약 2.3점 정도 높다. 이와 같이 시민 리더러시나 정책지식 리더러시에 대한 교육변인의 영향력은 이미 Hyman과 그의 동료연구(1975), Delli Carpini와 Keeter(1996)의 연구, Blinder와 Krueger(2004) 연구에서도 확인된 바 있다. 한편 성별 변수에 있어서는 4가지 모형 모두에서 남성이 여성보다 높은 정책 리더러시 수준을 보인다. 또한 중상류층이 하류층보다 정책 리더러시가 높다. 이러한 소득의 영향력은 Blinder와 Krueger(2004) 연구와 일치한다. 이 연구에서는 경제정책에 대한 리더러시 수준이 소득계층에 따라 상당한 격차가 있음을 보여준다. 거주지 변인의 경우 OLS모형에 따르면 읍면에 비해 도시지역의 정책 리더러시가 상대적으로 높지 않게 나타난다. 하지만 나머지 모형에서는 중소도시나 대도시 지역에 있어서 점수가 읍면보다 상대적으로 높다. 반면 나이변수나 관리사무직 변수의 경우 OLS 추정에서는 통계적으로 유의미하지만, 나머지 추정모형에서는 그렇지 않다.

〈표 6〉 기부 의사와 인간관계 신뢰인식 그리고 시민활동의 연관성

기부 의사	빈도	시민활동 지수 평균점수	인간관계 신뢰수준	빈도	시민활동 지수 평균점수
1점	143	7.29	1점	40	8.88
2	123	8.19	2	57	8.98
3	87	8.26	3	64	8.59
4	374	9.08	4	483	8.63
5	234	9.25	5	269	8.97
6	149	10.13	6	228	9.84
7점	90	11.07	7점	59	10.05

$$\text{시민활동} = 6.08 + 0.17^* \text{인간관계 신뢰수준} + 0.53^* \text{기부 의사}$$

모든 회귀계수는 5% 유의수준에서 유의미함

한편 사회인구학적 변인 중에서 교육과 성에 따른 정책 리터러시 차이가 크다. 하지만 이러한 차이는 사회적으로 생리적으로 구조화되어 있기 때문에 시민 활동을 통해 정책 리터러시 격차를 보완하도록 해야 할 것이다. 소득의 경우도 저소득층이 중산층에 비해 낮은 정책 리터러시 점수를 보이고 있어, 이 취약계층에 대한 정책차원의 배려가 요구된다. 저소득층이 정책 리터러시 결핍으로 정책효과를 제대로 누리지 못하거나 소외될 가능성이 높기 때문에 정부차원의 정책 리터러시 교육이 필요한 것으로 판단된다. 거주지나 나이의 경우 추정모형에 따라 그 유의미성에 다소 차이가 있어 향후 좀 더 체계적인 연구가 필요하다.

<표 7> 정책 리터러시 함수 추정결과(N=1,199)

추정 모형	OLS (Ordinary Least Square)			2SLS (Two Stage Least Square)			3SLS (Three Stage Least Square)			FIML (Full Information, Maximum Likelihood)		
	회귀 계수	표준 오차	유의 수준	회귀 계수	표준 오차	유의 수준	회귀 계수	표준 오차	유의 수준	회귀 계수	표준 오차	유의 수준
절편	8.97	2.57	0.0005	7.60	2.76	0.006	7.60	2.76	0.006	7.56	2.75	0.006
시민활동	0.43	0.08	<.0001	1.42	0.32	<.0001	1.42	0.32	<.0001	1.45	0.32	<.0001
남성	1.66	0.51	0.001	1.79	0.53	0.001	1.78	0.54	0.001	1.78	0.54	0.001
나이	0.40	0.11	0.0003	0.11	0.15	0.43	0.11	0.15	0.43	0.104	0.14	0.47
나이2	-0.004	0.001	0.003	-0.001	0.001	0.47	-0.001	0.001	0.48	-0.0009	0.001	0.51
고졸	2.09	0.86	0.02	0.71	1.01	0.48	0.71	1.01	0.48	0.66	1.01	0.51
대재이상	4.69	1.01	<.0001	2.33	1.30	0.07	2.33	1.30	0.07	2.25	1.29	0.08
중소도시 거주	1.27	0.91	0.16	2.74	1.07	0.01	2.74	1.07	0.01	2.79	1.06	0.01
대도시 거주	0.86	0.91	0.34	2.03	1.03	0.05	2.03	1.03	0.05	2.06	1.03	0.04
중산층	2.16	0.57	0.0001	1.51	0.64	0.02	1.51	0.64	0.01	1.48	0.63	0.02
상류층	3.91	1.86	0.04	2.55	2.02	0.21	2.55	2.02	0.21	2.51	2.01	0.2
사무 관리직	0.65	0.72	0.37	0.71	0.77	0.36	0.71	0.77	0.36	0.71	0.76	0.35
행정서류 신청경험	-3.31	1.22	0.007	-2.16	1.34	0.11	-2.16	1.34	0.11	-2.13	1.34	0.11
	R ² =0.1377			R ² =0.1201			System weighted R ² =0.2206			-		

주: 2단계 추정모형의 과잉식별(Overidentifying Restrictions) 검증: F값=2.69, 유의수준=0.101

V. 결론: 정책적 시사점과 추가연구

본 연구의 분석결과 정책 리더러시 수준은 전체 점수 대비 절반을 약간 넘는 것으로 나타났다. 정책 리더러시 수준은 시민활동, 사회인구학적 변인, 거주 지역, 행정서류 처리 경험과 같은 변인에 영향을 받는 것으로 나타났다. 이러한 연구결과는 기존의 미국이나 서구에서 정치지식이나 정치리더러시 관련 연구결과와 유사하다. 특히 본 연구는 정책 리더러시 함수와 시민활동 함수를 동시에 방정식 모형으로 추정하여 시민활동의 증가가 정책 리더러시 수준 향상으로 연결될 수 있음을 보여주고 있다. 본 연구에서 나온 구체적인 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정책에 대한 무지(ignorance)나 오해(misunderstanding)가 있다면 정책에 대한 신뢰와 지지를 얻기 어렵다. 특히 정책 리더러시의 격차는 정책과정의 불평등으로 귀결되면서 민주주의를 저해하는 요인으로 작용한다. 정책과정에서 취약계층은 자신의 목소리를 반영할 기회를 충분히 갖지 못할 뿐만 아니라 자신의 의견을 정책에 투입할 역량도 낮다(Scholzman, Verba & Brady, 1999: 439-440). 본 연구는 정책 리더러시 격차가 시민활동 격차, 교육 및 소득 격차, 성별 차이와 연결되어 있음을 보여준다. 앞으로 정책 리더러시 격차 해소에 대한 연구가 필요하다.

둘째, 본 연구 결과 시민활동이 정책 리더러시 배양에 상당히 유의한 것으로 나타난다. 기존의 정규교육 강화 등을 통해 정책 리더러시 배양도 여전히 유효하나 교육에서 이미 소외된 계층의 경우 각종 시민활동의 장이나 기회를 마련해 줌으로써 정책 리더러시를 배양할 수 있다. 교육이나 소득격차에 따른 정책 리더러시 격차는 사회구조화되어 치유가 어려운 영역이기 때문에 이에 대한 대안으로 각종 시민활동을 통한 정책 리더러시 배양도 가능하다.

셋째, 본 연구는 정책 리더러시 모형을 구성하고 이와 관련된 변인 탐색에 초점을 두었지만, 앞으로는 시민적 가치규범, 사회자본, 시민효과성에 정책 리더러시가 어떻게 얼마나 영향을 주는가에 대한 실증연구가 필요하다. 본 연구는 정책 리더러시 함수에 관심을 가졌지만, 앞으로는 정책 리더러시가 각종 경제활동, 시민활동, 정책참여에 미치는 영향에도 학술연구가 진행되어야 한다. 정책 리더러시 파급효과에 대한 연구도 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 김수현·이은주. (2008). 노인의 기능적 의료정보 이해능력이 지각된 건강상태에 미치는 영향. 『대한간호학회지』, 38(2): 195-203.
- 노명완·이차숙. (2002). 『문식성 연구』. 서울: 박이정.
- 성효용. (2003). 합리적 선택을 위한 경제교육. 『경제교육연구』, 10(1): 1-17.
- 신동희. (2004). 과학교육의 변화: 과학적 소양(scientific literacy)의 추구. 『국어교육학 연구』, 21: 95-119.
- 안정임. (2006). 디지털 격차와 디지털 리터러시: 수용자 복지 정책적 함의. 『한국언론정보학보』, 36: 78-109.
- 이민규. (2008). 해외 선진 민주국가들의 읽기문화 진흥정책과 신문의 역할. 2008년 8월 26일 한국프레스센터 ‘읽기문화 진흥 세미나’ 발표문.
- 이연. (2008). 일본의 ‘문자·활자문화진흥법’을 통해서 본 신문읽기 진흥방안. 2008년 8월 26일 한국프레스센터 ‘읽기문화 진흥 세미나’ 발표문.
- 이재관·김선희. (2007). 정보리터러시가 소상공인의 온라인 활동수준에 미치는 영향. 『중소기업연구』, 29(1): 49-64.
- 이형래. (2005). 문식성 교육의 확장에 관한 연구: 공무원의 직업 문식성을 중심으로. 『국어교육』, 118: 249-282.
- 한국종합사회조사(KGSS). (2004). 성균관대학교 출판부.
- 한국행정연구원. (2005). 주요 정책과제에 대한 국민만족도 조사분석.
- 『세계일보』. (2001). 서울시 의회, 건설용어 해설집 발간. 2.16.
- 『한국일보』. (2005). 즐기세포 모르면 대화 못꺼요. 12.23.
- 『동아일보』. (2006). 소비자 이해 어려운 난해한 보험용어 쉽게 바뀐다. 11.14.
- 『국민일보』. (2007). 주택청약, 이렇게 힘들고 복잡해서야. 9.20.
- 『세계일보』. (2008). 환경 컨설팅 제도 관련 기사. 6.24.
- Alvarez, R. Michael. (1997). *Information and Elections*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Angrist, J., Imbens, G., W. and Rubin, D. B. (1996). Identification of Causal Effects Using Instrumental Variables. *Journal of the American Statistical Association*, 91: 444-455.
- Bawden, D. (2001). Information and digital literacies: a review of concepts. *Journal of Documentation*, 57(2): 218-259.
- Bennett, W. Lance. (1975). *The Political Mind and the Political Environment*. Lexington, MA: DC Heath.
- Blinder, A. B., and Krueger, A. B. (2004). What Does the Public Know about

- Economic Policy, and How Does It Know It? *Brookings Papers on Economic Activity*, 2004(1): 327-397.
- Bok, Derek. (1997). Measuring the performance of government. Nye, Joseph S. Jr, Zelikow, Philip D., and King, David C.(eds.). *Why people don't trust government*. Cambridge: Harvard University Press, pp. 55-76.
- Brady, Henry E., Verba, S., and Schlozman, K. L. (1995). Beyond SES: A Resource Model of Political Participation. *American Political Science Review*, 89(2): 271-294.
- Card, D. (1995). Earnings, schooling and ability revisited. *Research on Labor Economics*, 14: 23-48.
- Cassel, Carol A., and Celia C. Lo. (1997). Theories of Political Literacy. *Political Behavior*, 19(4): 317-335.
- Chaffee, S.H., and Wilson, D. G. (1977). Media Rich, Media Poor: Two Studies of Diversity in Agenda Holding. *Journalism Quarterly*, 54: 466-476.
- Clarke, P., and Evans, S. H. (1983). *Covering Campaigns: Journalism in Congressional Elections*. Stanford: Stanford University Press.
- Clarke, P., and Fredin, E. (1978). Newspapers, Television, and Political Reasoning. *Public Opinion Quarterly*, 42: 143-160.
- Delli Carpini, M. X. (1986). *Stability and Change in American Politics: The Coming of Age of the Generation of the 1960s*. New York: New York University Press.
- Delli Carpini, M. X., and Keeter, S. (1991). Stability and Change in the U.S. Public's Knowledge of Politics. *Public Opinion Quarterly*, 55: 583-612.
- _____. (1993). Measuring Political Knowledge: Putting First Things First. *American Journal of Political Science*, 37: 1179-1206.
- _____. (1996). *What Americans know about politics and why it matters*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Denver, D., and Hands, G. (1990). Does studying politics make a difference? The political knowledge, attitudes, and perceptions of school students. *British Journal of Political Science*, 20: 263-288.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. New Haven, C.T.: Yale University Press.
- Fishkin, James S. (1996). The Televised Deliberative Poll: An Experiment in Democracy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 546: 132-140.

- Freire, P., & Macedo, D. (1987). *Literacy: Reading the word and the world*. London: Bergin & Garvey.
- Graber, D. (1988). *Processing the news*, 2nd edn, White Plains, NY: Longman.
- Gottfredson, L.S. (1997). Why g Matters: The Complexity of Everyday Life. *INTELLIGENCE*, 24: 79-132.
- _____. (2004). Life, Death, and Intelligence. *Journal of Cognitive Education and Psychology*, 4(1): 23-46.
- Hirsch, E. D. (1987). *Cultural Literacy: What Every American Needs To Know*, Boston: Houghton Mifflin.
- Hyman, H.H., Wright, C. R., and Reed, J.S. (1975). *The Enduring Effects of Education*. Chicago: University of Chicago Press.
- Jennings, M. Kent. (1996). Political Knowledge Over Time and Across Generations. *The Public Opinion Quarterly*, 60(2): 228-252.
- Junn, J. (1991). Participation and Political Knowledge. In William Crotty (ed.), *Political Participation and American Democracy*, New York: Greenwood Press.
- Kuklinski, J. H., Metlay, D. S., and Kay, W. D. (1982). Citizen Knowledge and Choices on the Complex Issue of Nuclear Energy. *American Journal of Political Science*, 26: 615-642.
- Leighley, J.E. (1991). Participation as a Stimulus of Political Conceptualization. *Journal of Politics*, 53: 198-211.
- Litva, A., Coast, J., Donovan, J., Eyles, J., Shepherd, M., Tacchi, J., Abelson J., and Morgan, K. (2002). The public is too subjective: public involvement at different levels of health-care decision making. *Social Science and Medicine*, 54(12): 1825-1837.
- Lleras-Muney, Adriana. (2002). The Relationship Between Education and Adult Mortality in the United States. NBER Working Paper No. W8986.
- Luskin, R.C. (1990). Explaining Political Sophistication. *Political Behavior*, 12(4): 331-361.
- Milner, H. (2002). *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanover, NH: University Press of New England.
- McClosky, Herbert, and Alida Brill. (1983). *Dimensions of Tolerance: What Americans Believe about Civil Liberties*. New York: Russell Sage Foundation.
- McKenzie-Mohr, D., Nemiroff, L. S., Beers, L., & Desmarais, S. (1995).

- Determinants of responsible environmental behaviour. *Journal of Social Issues*, 51: 139-156.
- Mondak, J. (1995). Newspapers and political awareness. *American Journal of Political Science*, 39:513-527.
- Newman, W. R. (1986). *The Paradox of Mass Politics: Knowledge and Opinion in the American Electorate*. Cambridge: Harvard University Press.
- Niemi, R. G., Craig, S. C., & Mattei, F. (1991). Measuring internal political efficacy in the 1988 National Election Study. *American Political Science Review*, 52: 293-322.
- Nicotera, N. (2008). Building Skills for Civic Engagement: Children as Agents of Neighborhood Change. *Journal of Community Practice*, 16(2): 221-242.
- OECD & Statistics Canada. (2000). *Literacy in the Age of Information Age. Final Report of the International Adult Literacy Survey*. Paris: OECD.
- Palfrey, T. R., and Poole, K.T. (1987). The Relationship between Information, Ideology, and Voting Behavior. *American Journal of Political Science*, 31(3): 511-530.
- Prior, Markus. (2002). Political Knowledge after September 11. *PS: Political Science and Politics*, 35(3): 523-529.
- Putnam, Robert D. (2002). *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford University Press.
- Sanbonmatsu, Kira. (2003). Gender-Related Political Knowledge and the Descriptive Representation of Women. *Political Behavior*, 25(4): 367-388.
- Schlozman, K. L., Verba, S., and Brady, H. (1999). Civic Participation and the Equality Problem. Theda Skocpol & Morris P. Fiorina (eds), *Civic Engagement in American Democracy*, 427-460. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Scribner, S. (1984). Literacy in Three Metaphors. *American Journal of Education*, 93: 6-21.
- Steel, B. S., Smith, C., Opsommer, L., Curiel, S., and Warner-Steel, R. (2005). Public ocean literacy in the United States. *Ocean & Coastal Management*, 48: 97-114.
- Tannen, D. (1990). *You just don't understand: Women and men in conversation*. New York, NY: Ballantine Books.
- Tyner, K. (1998). *Literacy in a digital world*. Mahwah, NJ: Lawrence, Erlbaum Associates.

Zaller, John. (1986). The Effects of Political Involvement on Public Attitudes and Voting Behavior. Presented at the annual meeting of the American Political Science Association.

〈부록 1〉 기술통계값

변수 명	변 수 설 명	평 균	표준편차	최소값	최대값
정책 리터 러시	정책을 이해하고 파악하는 능력: 8개 정 책분야별로 7점 척도로 측정하여 합산한 점수	28.38	9.17	8	56
시민 활동	시민활동 지수: 지역사회 공공모임 참석 정도(5점), 지역학교 행사/학부모모임 참 석정도(5점), 동호회 등 각종 모임 참석 정도(5점), 지역사회활동-거리청소, 교통 정리 등 (5점)	9.03	3.30	4	20
신뢰	일반 인간관계 신뢰수준(7점 척도)	4.50	1.31	1	7
기부 의사	자선단체에 돈을 기부할 의지(7점 척도)	4.03	1.71	1	7
남성	남성=1, 여성=0	0.49	0.50	0	1
나이	나이	43.29	14.77	19	81
나이2	나이 * 나이	2091.94	1366.81	361	6561
고졸	고졸집단	0.41	0.49	0	1
대재 이상	대재이상 집단	0.38	0.48	0	1
중소 도시	중소도시 거주	0.48	0.50	0	1
대도시	대도시 거주	0.42	0.49	0	1
중산층	(소득수준별로 응답자가 속한다고 인식한 계층) 중산층	0.65	0.48	0	1
상류층	(소득수준별로 응답자가 속한다고 인식한 계층) 상류층	0.02	0.14	0	1
관리직	화이트칼라 직업군=1 나머지=0	0.16	0.37	0	1
행정 서류 신청 경험	일반행정 서류신청 경험 없음=1, 있음 =0	0.05	0.21	0	1

<부록 2> 시민활동 함수 추정결과(N=1,199)

독립 변수	OLS (Ordinary Least Square)			2SLS (Two Stage Least Square)			3SLS (Three Stage Least Square)			FIML (Full Information, Maximum Likelihood)		
	회귀 계수	표준 오차	유의 수준	회귀 계수	표준 오차	유의 수준	회귀 계수	표준 오차	유의 수준	회귀 계수	표준 오차	유의 수준
절편	-1.56	0.95	0.098	-2.49	1.28	0.05	-2.90	1.26	0.02	-2.87	1.30	0.03
정책 리터러시	0.05	0.01	<.0001	0.30	0.14	0.03	0.29	0.14	0.04	0.29	0.14	0.04
인간관계 신뢰수준	0.15	0.07	0.03	0.003	0.12	0.98	0.12	0.09	0.18	0.12	0.06	0.05
기부의사	0.43	0.05	<.0001	0.30	0.10	0.004	0.26	0.10	0.01	0.25	0.11	0.02
남성	-0.14	0.18	0.43	-0.58	0.33	0.08	-0.58	0.33	0.08	-0.58	0.33	0.08
나이	0.27	0.04	<.0001	0.13	0.09	0.17	0.13	0.09	0.16	0.13	0.09	0.15
나이2	-0.002	0.0004	<.0001	-0.001	0.001	0.21	-0.001	0.001	0.19	-0.001	0.001	0.18
고졸	1.19	0.30	<.0001	0.52	0.53	0.33	0.53	0.53	0.31	0.54	0.52	0.30
대재이상	1.76	0.35	<.0001	0.43	0.86	0.62	0.47	0.86	0.59	0.47	0.84	0.58
중소도시 거주	-1.13	0.32	0.0003	-1.47	0.43	0.0007	-1.47	0.43	0.001	-1.47	0.43	0.0006
대도시 거주	-0.90	0.32	0.005	-1.13	0.41	0.006	-1.13	0.41	0.006	-1.13	0.41	0.006
중산층	0.48	0.20	0.015	-0.14	0.42	0.75	-0.12	0.43	0.78	-0.12	0.42	0.77
상류층	1.14	0.65	0.079	-0.004	1.02	0.99	0.01	1.03	0.99	0.011	1.01	0.99
사무 관리직	-0.17	0.25	0.508	-0.29	0.32	0.37	-0.31	0.32	0.34	-0.31	0.32	0.33
	R2=0.1903			R2=0.1273			System weighted R2=0.2206			-		

Abstract

An Empirical Analysis of the Policy Literacy Function: A Focus on Civic Activities

Kwangho Jung

This study explores the factors that influence policy literacy. Policy literacy has been paid attention to understanding a variety of texts in the information age. A high level of literacy provides a basic infrastructure for creativity, imagination, and cultural formation. Policy literacy is particularly important for policy deliberation in the complex environments of policy knowledge and the policy process. This study used the Citizen Perception Survey of Knowledge from the Center for Public Administration and Policy and analyzes the level of policy literacy. An empirical analysis illustrates that civic activities significantly contribute to increasing policy literacy after controlling for socioeconomic factors. There are also large literacy gaps between high and low levels of education and between men and women. In conclusion the implications of this research are the importance of facilitating civic engagement and developing of civic capacity as necessary for eliminating the gap in policy literacy.

【Key words: literacy, policy perception, policy knowledge】