

지방정부 문화서비스에 대한 지역주민의 조세-요구수준 불연속선 유형에 관한 한·미간 비교연구*

박 광 국**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 변수의 조작화 및 연구방법론
- IV. 분석결과 및 논의
- V. 결 론

〈요 약〉

본 연구는 지방정부가 제공하는 공공서비스에 대한 지역주민의 조세-요구수준 간의 불연속선에 있어 연구대상인 한국과 미국의 지방정부간에 어떠한 차이가 존재하는가를 분석하는 데 초점을 맞추었다.

분석 결과, 연구대상인 두 국가의 지방정부 모두 박애주의자나 전통주의자에 비해 무임승차자의 비율이 높게 나타나고 있다. 먼저, 조세-이용수준에서 보면, 한국의 대구시의 경우에는 무임승차자 집단이 타 지방정부에 비해 당해 지방정부의 과업성과를 높게 평가하고 있는 반면 연구대상인 미국은 박애주의자 집단이 당해 지방정부에 대해 보다 높은 평가를 내리고 있다. 또한, 인구통계학적 변수 측면에서 보면, 한국의 대구시의 경우에는, 무임승차자의 비율이 여성, 중산층, 중간수준의 가구, 중간수준의 연령층에서 높게 나타나고 있는 반면, 연구대상인 미국의 지방정부에 있어서는 여성, 상류층, 대 가구, 낮은 연령층에서 높게 나타나고 있다. 둘째, 조세-투자수준에서 보면 앞의 조세-이용수준에서 나타난 것과 동일한 결과를 보여주고 있으나 다만 한 가지 차이점은 한국의 대구시의 경우, 소득수준에 있어 상류층에서 무임승차자 비율이 높게 나타나고 있다는 사실이다. 여기에서 나타난 분석결과를 토대로 지방정부는 공공서비스 제공에 있어 무임승차자 문제가 지방정부의 과업성과수준, 인구통계학적 변수에 따라 어떻게 달리 나타나는가를 규명하고 이를 효과적으로 해결할 수 있는 방안을 다각도로 마련할 수 있을 것이다.

* 이 논문은 2000학년도 영남대학교 학술연구조성비 지원에 의한 것이다

** 영남대학교 행정학과 교수

I. 서 론

1. 연구목적

지방자치의 개막과 소득수준의 급속한 증가로 말미암아 지역주민의 문화육구 수요는 최근에 들어 폭발적으로 증대하고 있다. 한국개발연구원에서 나온 「21세기 한국경제의 위상」에 의하면 1990년에 380불에 불과하던 1인당 여가문화교육비 지출은 2000년에는 1,123불을 기록하였고 2010년에는 2,756불로 증가될 전망이다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체의 문화예술지원예산은 대단히 빈약한 것으로 나타나고 있다. 임학순(1998)의 연구에 의하면, 1998년 지방자치단체의 지역문예진흥기금의 조성현황을 보면 조성목표액 2,530억원 중 43.6%인 1,100억원 정도를 조성하고 있다. 광역자치단체 중에서 울산광역시를 제외하고 대구광역시는 조성목표액 100억원 중 21.5%인 21억5천만원 정도만 자체 조성하여 자체조성율이 가장 낮은 것으로 드러났다.¹⁾

이러한 경향은 IMF 경제위기 이후 한층 심화되고 있는데 대구시 문화관련 예산을 보면, 1997년의 IMF직전에 편성된 1998년도 문화예산은 약 213억원 정도인데 비해 IMF이후에 편성된 1999년도 문화예산은 95억원 정도로 급격히 감소하고 있다. 물론 2000년도 문화예술부문 예산은 200억원 정도로 나타나 IMF이전 수준으로 회복된 것처럼 보이나 아직도 1998년 수준의 93.9%에 머물고 있는 실정이다. 따라서 지역문화재정의 위기를 타개하기 위해서는 지역주민과 지방정부간의 신뢰회복이 무엇보다도 중요하다. 하지만 주민을 정부와 유리시키는 불신의 골은 점점 깊어지고 있으며 많은 정치인, 관료, 일반시민들은 이러한 현상을 개탄하고 있다(Dionne, 1991; Harris, 1994; Weeks, 2000). 이러한 신뢰회복이 결여될 경우에 조세인상에 대해 주민저항이 강해질 수 있다.²⁾ 이러한 문제는 조세-수요 불연속선(tax-demand discontinuity)으로 흔히 언급되는 현상, 다시 말해 개인의 지불의사보다 주민수요 욕구가 강할 때 심화될 수 있다.³⁾ 크게 보면 우리들은 지역주민을 Glaser

-
- 1) 절대액으로는 경기도가 약 324억으로 가장 높고 조성목표액 달성율은 서울시가 목표액 300억원 중 67%에 해당하는 200억원 정도를 조성하여 1위를 차지한 것으로 나타났다.
 - 2) 캘리포니아에서 시작된 Proposition 13과 같은 조세저항을 시작으로 미국 내 많은 주들이 지출과 조세에 관한 상한선을 정하는 헌법적 혹은 입법적 조치들을 통과시키고 있다(Axelrod, 1988: 214).
 - 3) 심사위원 중에 discontinuity를 비연계성 또는 불연계성으로 번역하자는 의견이 있었으나 사전적 의미가 불연속선으로 되어 있어 그대로 사용하기로 하였다.

와 Hildreth(1996: 96)의 분류에 따라 크게 세 가지 범주로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 범주에 속하는 주민들은 전통주의자(traditionalists)로 불려질 수 있는데 이들은 조세지불의사와 수요간에 연속선 혹은 평형상태를 가지고 있다. 두 번째와 세 번째 범주에 속하는 주민들은 지불의사와 수요간에 불연속선이 존재하는 상태를 말한다. 만일 지불의사액보다 수요에 대한 강도가 강하면 무임승차자(free-riders)로 분류될 수 있고 그 반대의 경우에는 박애주의자(philantropists)로 분류될 수 있다.

이들 각 범주에 속하는 주민들이 그들이 속한 지방정부에 대해 다음과 같은 두 가지 변수-당해 지방정부가 다른 지방정부와 비교했을 때의 우위성(superiority)과 해당 지방정부의 문화관련 서비스 전달체계에 대한 만족도(satisfaction)-에 대해서 어떻게 평가하는지를 분석하고 이들과의 관계성을 살펴볼 필요가 있다. 물론 이러한 분석은 조세-이용패턴과 조세-투자요구측면에서 행해질 필요가 있다. 한편 이러한 조세-수요간의 불연속선은 성별, 가구소득, 가구규모, 연령 등과 같은 인구통계학적 변수에 의해 다르게 나타날 수 있다.

이러한 연구가 갖는 의의는 두 가지 점에서 찾아볼 수 있다. 첫째, 해당 지방정부의 상대적 우위성과 만족도는 조세-수요 불연속선과 어떠한 관계를 갖고 있는가를 파악하고 여기에 입각해 조세-수요 불연속선을 줄일 수 있는 정책적 대안을 제시할 수 있다. 둘째, 인구통계학적 변수와 조세-수요 불연속선은 어떻게 상이하게 존재하는지를 밝혀 내고 이러한 결과에 입각해 지역주민의 조세저항의 강약을 사전에 예측하고 부정적인 측면이 있으면 이를 줄일 수 있는 효과적인 프로그램을 개발할 수 있다.

2. 연구방법과 범위

본 연구의 범위는 대구광역시로 한정하고자 하며 지방정부 문화서비스 전달체계의 직접적 대상집단인 2001년 3월 현재 18세 이상인 성인 남녀 500명을 표본으로 선정하였다. 표본집단의 대표성을 높이기 위해 대구광역시를 8개 구·군청으로 구분하고 각 지역별 인구수를 감안하여 층화표집추출을 실시하였다.

II. 이론적 논의

행정기관이 봉사해야 할 주민으로부터 소외를 당한다는 것은 사회의 복지증진

에 증대한 위협이 될 수 있다. 조세저항은 이러한 주민소외를 단적으로 나타내어 주는 하나의 증거이다. Glaser와 Hildreth(1996: 96-7)에 의하면, 조세저항과 시민소외간의 관계는 증가하는 조세부담, 빈약한 의사소통, 그리고 서비스 요구와 관련해 수용 가능한 조세부담 기대의 차이 등과 같은 복합적 산물의 결과이다.

지방정부 기능의 복잡성이 증대하면서 주민들에게 필요한 정보를 제공하거나 혹은 이들 주민들을 의사결정과정정에 참여시키는 것이 점점 더 어려워지고 있다. 한편으로 정치인들은 불순한 정치적 목적달성을 위해 잘못된 정보를 주민들에게 제공함으로써 주민과 정부사이의 불신의 벽을 쌓는 데 일조하고 있다. 다른 한편으로, 매스미디어는 지방정부의 무능함을 과대 포장함으로써 주민과 정부사이의 괴리를 넓히는 데 기여하고 있다(Stillman II, 1996; Nye, 2001). 주민과 지방정부사이의 의사소통은 기술적 문제로 인해 어려워지는 반면 지방정부는 늘어나는 행정 서비스 비용을 충당하기 위해 주민에 대해 세금인상 압력을 강요하고 있는 것이 최근의 추세다. 이렇다보니 주민과 지방정부와의 관계는 상생의 관계가 아니라 대결구도로 바뀌어 가고 있다.

하지만 아이로니컬한 것은, 지방정부와 주민간의 관계가 소원해져 가고 있음에도 불구하고 주민들은 불확실성의 회피와 삶의 질 향상을 위해 점점 더 정부에 의존해 가고 있다는 점이다. 비록 지방정부가 업무성과 제고를 위해 노력한 결과 생산성 향상을 도모했다 하더라도 이러한 지방정부의 성과는 다양한 주민의 요구와 이해관계 당사자간의 사업우선순위의 불일치로 인해 퇴색될 수 있다. 현재, 지방정부 공무원의 업무성과 노력의 결과 주민들이 지방정부로부터 기대하는 것과 실제 이들이 이러한 서비스를 제공받기 위해 지불하려고 하는 금액간의 괴리가 어느 정도 줄어들었는가에 대해 많은 학자들이 관심을 보이고 있지만 실제 경험적 연구는 거의 행해지지 않고 있다. 일부 연구에 의하면 아직까지도 주민들은 공무원에 대해 조세를 삭감하고 지출을 줄이라고 요구하고 있지만, 실제 그들이 제공받고 있는 서비스 수준의 하락은 원하지 않고 있는 것으로 나타나고 있다(Beck, Rainey & Traut, 1990).

Glaser와 Hildreth는 300,000만 정도의 인구를 가진 미국 중서부 지역의 한 도시를 대상으로 주민들의 수요와 조세지불액 수준간에 어떠한 불연속선 패턴이 존재하는가를 서베이를 통해 조사하였다. 여기에서 나타난 흥미있는 결과를 살펴보면 첫째, 이용행태와 조세지불액수준간의 불연속선은 지방정부의 업무성과에 대한 주민들의 인식수준을 가늠할 수 있는 효과적 척도가 되지 못하며 오히려 지방정부의 투자수준과 조세지불액 수준간의 불연속선이 이를 측정하는 데 있어 더 효

과적인 것으로 드러났다.⁴⁾ 둘째, 조세-요구 불연속선과 성별사이의 관계를 보면 남성이 여성보다 조금 더 박애주의자(요구수준에 비해 더 많은 조세를 부담하려고 함)인 것으로 나타났다. 셋째, 조세-요구 불연속선과 소득수준과의 관계를 보면 오히려 저소득가구가 상대적으로 더 전통주의자(요구수준과 조세부담액의 균등)군에 속하고 있는 것으로 나타났다. 그런데 중산층은 상대적으로 박애주의자로 분류되는 경향이 강하게 나타났고, 고소득층이 오히려 공원 및 위락서비스에 대해 무임승차의 경향을 보여 주었다. 마지막으로, 조세-요구 불연속선과 가구당 크기 및 연령과의 관계를 보면 연령층이 젊은 가구들이 상대적으로 무임승차자의 경향을 보여준 반면 자녀를 갖지 않은 가구와 연령층이 높은 가구들은 가장 보수적인 전통주의자의 경향을 보여 주었다. 한편 극단적인 박애주의자는 아주 작은 규모의 가구였고(평균 가구규모 1.92명), 연령층은 50대 초반인 것으로 나타났다.

Simonsen과 Robbins(1999: 91)에 의하면, 공공재의 주요 특징은 소비에 있어 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-exclusiveness)을 갖고 있다는 것이다. 이러한 이유로 인해 공공재의 소비에 대해 실제 선호보다 낮게 선호가치를 표현하려고 하는 무임승차자가 발생하게 된다. 더욱이, 공공재는 자원할당에 있어서도 왜곡을 가져오는데 그 이유는 바로 적정 생산량에 대한 규모가 개인에 의해서가 아니라 공공결정에 의해서 이루어지기 때문이다. 이러한 점에서, 여론조사야말로 공공재에 대한 요구수준을 측정하는 데 중요한 방법론상의 도구가 될 수 있다. 이들은 한 걸음 더 나아가, 지방정부에 의해 제공되는 공공재에 대한 주민들의 이용수준과 조세 지불수준간에 어떠한 상관성이 있는가를 서베이를 통해 경험적으로 검증하였다. Glaser와 Hildreth의 연구결과와는 달리 Simonsen과 Robbins는 주민들의 서비스 이용수준과 조세지불액간에는 강한 정(正)의 상관관계가 존재한다는 것을 밝혀 내었다. Franklin과 Carberry-George(1999) 도 지방정부가 공공서비스에 대한 재원배분의 우선순위를 정할 때에는 종래의 점증주의나 성과주의적 접근법뿐만 아니라 지역공동체 가치 접근법도 중시해야 한다고 주장하였다.⁵⁾

4) 높은 수준의 투자요구-낮은 수준의 조세부담 특징을 보이는 무임승차 집단군이 다른 지방정부에 대한 당해 지방정부 서비스의 우월성과 그것에 대한 만족도 수준에서 타 집단군(전통주의자와 박애주의자)에 비해 낮은 점수를 주는 것으로 나타났다.

5) Franklin과 Carberry-George에 의하면, 통합적 접근법은 객관적인 성과관련 자료를 주관적인 시민들의 인식조사와 결합시키는 데 초점을 둔다.

III. 변수의 조작화 및 연구방법론

1. 표본추출 및 변수의 조작화

인구 250만의 대구광역시에 거주하는 18세 이상의 선거권이 있는 유권자를 대상으로 층화표집을 실시하였다. 이를 위해 먼저 대구광역시를 8개 구·군청으로 나누고 인구비례로 표본을 할당한 뒤 무작위 표본추출을 실시하였다. 총 500매의 설문지 중 454매가 회수되어 회수율은 90.8%로 나타났다.⁶⁾

한편, 연구결과의 타당도와 신뢰성을 제고하기 위해 본 연구에서 사용하는 주요한 변수들에 대해 다음과 같이 정의하였다. 첫째, 서비스에 대한 요구는 문화시설이나 문화서비스에서의 가구당 이용패턴과 관련한 행위의 총합과 문화시설이나 문화서비스에서의 지방정부 투자수준에서의 변화에 대한 인지된 요구로 정의하였다. 그리고 조세저항은 인상된 조세에 대한 지불의사액의 총합으로 조작화를 실시하였다.

2. 연구방법론

1) 조세인상지불에 대한 총합측정

인상된 조세에 대한 지불의사는 10개 문화부문 투자목록에 대한 주민들의 우선 순위의 총합으로 조작화되어 측정되었다. 응답자들은 주어진 목록을 검토하고 조세인상에 대해 동의하는지에 관해 질문을 받고 목록의 각 항목에 대해 동의하면 1을, 그렇지 않으면 0을 기입하도록 하였다. 10개 문화부문 중 단 한 곳에 대해서도 세금을 지불하지 않겠다고 응답한 사람의 점수의 총합은 0으로 나타났고 10개 모든 항목에 대해 세금을 지불하겠다고 응답한 사람의 점수 총합은 10으로 계산되었다. 조세-요구 불연속선 구분과 관련한 복잡성을 줄이기 위하여 WTP (Willingness-to-Pay) 점수를 세 집단으로 구분하였다.⁷⁾ 개략적으로 전체 응답자 중 약 48.0%가 A집단(총합이 0이고 세금비인상)에 소속되었고 적정수준의 세금인상에 동의한 B집단(총합이 1-6이고 적정 수준의 세금인상)에는 약 24.2%, 그리고

6) 하지만 각 문항별로 missing data가 있는 자료는 모두 분석대상에서 제외되었기 때문에 회수된 설문지와 실제 분석된 설문지에서 표본수의 차이가 발생하였다.

7) 어떤 항목에 대해서도 세금인상을 원치 않는다고 응답한 자들은 “세금 비인상” 집단에 소속되었고, 나머지 응답자들은 “중간수준의 세금인상” 집단 혹은 “높은 수준의 세금인상” 집단에 포함되었다.

높은 수준의 세금인상에 동의한 C집단(총합이 7-10이고 높은 수준의 세금인상)에는 약 10.4%가 포함되었다.

2) 행위에 입각한 요구의 총합측정 : 이용 패턴

요구를 측정하는 데 많이 활용되는 한 가지 방법은 문화시설 이용패턴과 관련한 주민활동에 초점을 맞춘다. 주민들은 지난 1년 동안에 얼마나 자주 문화관련 시설을 이용했는가에 관해 질문을 받는데 질문범주는 4점 척도로 되어 있다.⁸⁾ 총합점수는 모든 항목에 응답한 각 주민들을 대상으로 계산이 되며 총합점수의 범위는 10점에서 40점까지가 된다. 예를 들면, 10점은 응답자가 지난 1년 동안 10개 문화관련 시설 중 한 곳도 이용하지 않았다는 것을 의미한다. 반대로, 40점은 응답자가 지난 1년 동안 앞에서 언급한 문화관련시설 모두를 5번 이상 이용한 경험을 가지고 있다는 것을 의미한다. 분석과 관련한 복잡성을 배제하기 위하여 각 점수들을 3집단으로 구분하였다. A집단(비이용 혹은 낮은 이용수준)은 총합점수가 10점에서 15점대에 분포하는데 전체 사례 중 약 23.1%가 여기에 해당된다. B집단(중간 이용수준)은 16점에서 23점까지를 포함하며 전체 사례의 약 52.2%가 여기에 속하고 있다. 마지막으로 C집단(높은 이용수준)은 총합점수가 24점에서 40점대까지를 포함하며 전체 주민 응답자의 25.7%가 이 집단에 속하는 것으로 나타나고 있다.⁹⁾

3) 인지에 입각한 요구의 총합측정 : 투자수준

주민요구에 대한 두 번째 측정도구는 지방정부 투자수준에서의 적절한 변화에 대한 주민의 태도인식과 관련되어 있다. 문화관련시설 10개 항목에 대한 투자수준에서의 적절한 변화를 알아보기 위하여 Likert 5점 척도가 사용되었다(1=대폭 삭감, 2=삭감, 3=현재수준 유지, 4=증액, 5=대폭 증액). 최저 점수 0은 응답자가 모든 문화관련시설 전반에 대해 지방정부의 투자가 대폭 줄어들어야 한다는 기대감을 반영하고 있다. 반대로, 최고점수 50은 모든 문화관련시설에 대해 대폭적인 증액을 응답자들이 지지하고 있다는 것을 의미한다. 분석에서의 복잡성을 줄이기 위하여 응답자들의 점수는 3개 집단으로 구분되었다. 10점에서 30점대에 분포한 주민들은(25.2%) 낮은 투자요구를 가진 것으로 구분되었는데, 그 이유는 30점까지

8) 1점은 이용경험 없음, 2점은 1-2번, 3점은 3-5번, 4점은 5번 이상으로 되어 있다.

9) 연구자는 보다 합리적이고 보수적인 조세-요구 불연속선의 추정을 위해 대부분의 사례를 “중간수준의” 요구범주에 위치시키고 나머지 사례를 양극단의 범주로 거의 균등하게 할당하였다.

의 점수는 투자수준에서의 순증가가 없기 때문이다. 대다수의 주민들은 31점에서 40점사이에 분포하고 있었는데 중간수준의 요구를 가진 것으로 분류되었다(48.6%). 41점에서 50점대에 분포한 주민들은 높은 투자욕구를 가진 것으로 파악되었다(26.2%).¹⁰⁾

IV. 분석결과 및 논의

1. 조세지불액과 주민수요간 불연속선 분석

<표 1>은 조세지불액과 지방정부에 의해 제공되는 문화서비스 수요간에 존재하는 불연속선에 관해 흥미있는 결과를 제시해 주고 있다.

<표 1> 조세지불의사와 이용유형간의 불연속선

시설이용수준 조세지불의사	저(이용없음) A	중간수준 B	고 C
1 없음	14.0% 55	34.4% 135	14.8% 58
2 중간 수준	7.7% 30	13.5% 53	3.6% 14
3 높은 수준	1.3% 5	4.8% 19	5.9% 23

표본수=392 $\chi^2=23.20$ 유의수준 $\leq .001$

<표 1>에서 대각선 A-1, B-2, C-3에 위치하고 있는 응답자는 조세지불액과 이용유형간에 평형상태를 갖고 있는 전통주의자를 지칭한다. 구체적으로 보면, 문화시설이나 서비스를 전혀 이용하지 않거나 혹은 간헐적으로 이용하는 응답자들은 조세인상에 반대한 반면, 문화시설이나 서비스를 많이 이용하는 응답자들은 조세인상을 기꺼이 수용하는 태도를 보여 주었다. 전체 응답자 중 약 33.4%가 A-1, B-2, C-3상에 위치하는 전통주의자로 분류되었다.

하지만 불연속선상에 위치하고 있는 응답자는 두 유형으로 분류되었다. 첫 번

10) 요구-투자수준에서의 할당논리는 앞의 이용유형에서의 논리와 동일하다. 3가지 유형의 요구수준에서의 구분에 있어 대부분의 응답자(48.6%)는 '중간수준'으로 분류되었고, 나머지 응답자는 '낮은 수준'(25.2%)과 '높은 수준'(26.2%)에 각각 할당되었다.

제 유형은 박애주의자로서 문화시설이나 서비스의 이용수준에 비해 더 높은 조세 인상을 수용하려는 태도를 보여준 응답자들이다. 약 13.8%의 응답자가 박애주의자로서 A-2, A-3, B-3상에 위치하였다. 특히, A-3상에 위치하는 응답자는 극단적 박애주의자로서 지역공동체에 강한 연대의식을 갖고 있는 사람들로 볼 수 있다.

두 번째 유형은 무임승차자로서 문화시설이나 서비스 이용수준에 걸맞는 조세 부담을 회피하려고 하는 사람들이다. 조사대상 응답자 중 52.8%가 무임승차자로 분류되었다. 이들 중에서도 C-1상에 위치하는 응답자는 극단적인 무임승차자 집단에 속한다고 볼 수 있다. Glaser와 Hildreth의 미국 중소도시를 대상으로 한 연구 결과와 비교해 볼 때 한국의 대구시의 경우가 보다 무임승차자 문제가 심각한 것으로 나타났다.

또 다른 관점에서, 주민들의 조세-수요 불연속선은 지방정부의 적정투자수준에 대한 주민들의 인식수준을 평가해 봄으로써 측정될 수 있다. 앞장에서 언급되었듯이, 요구수준을 측정하기 위해 응답자는 10개 문화시설 및 서비스에 대해 지방정부가 어느 정도 투자하는지가 적정한지에 대한 질문에 답하도록 되어 있었다. 여기서, 총합이 30점 이하의 응답자는 문화시설 및 서비스에 대한 현재의 투자수준이 적정한 것으로 인식하고 있는 반면 31점 이상의 응답자는 현재의 투자수준이 상향조정될 필요가 있다고 본다.

<표 2> 조세지불의사와 투자수준간의 불연속선

조세지불의사	투자수준	저(비투자)	중 간	고
		A	B	C
1 없음		17.2%	36.4%	9.0%
	음	65	138	34
2 중간수준		6.6%	12.9%	5.5%
		25	49	21
3 높은수준		None	7.9%	04.5%
			30	17

표본수=379 $\chi^2=24.18$ 유의수준 $\leq .001$

<표 1>에서와 같은 논리로, <표 2>에서 대각선상에 위치한 A-1, B-2, C-3는 조세지불액과 투자수준 인상액간에 연속선을 가지고 있는 사람들이며 이들은 전통주의자로 분류된다. 이 중 17.2%가 A-1에 속하며 이들은 극단적인 전통주의자로 볼 수 있다. 이 집단의 특징은 세금인상을 원하지 않는 대신 문화시설 및 서비

스에 대한 지방정부의 투자수준을 현재의 수준으로 하거나 오히려 줄일 필요가 있다고 인식하고 있다. <표 1>과 비교해 보았을 때, 전통주의자에 속하는 집단은 약간 높은 것으로 나타났다. 조세-수요 불연속선 유형에서 보면, 박애주의자는 단지 전체 응답자 중에서 14.5%만 차지하는데 비해 무임승차자는 50.9%에 이르는 것으로 나타나고 있다. 다시 말해 무임승차자 집단은 박애주의자 집단에 비해 무려 3배 이상 높은 것으로 나타나고 있다. <표 1>과 비교해 보았을 때, 무임승차자 집단은 약 1.9% 정도 낮게 나타나고 있다.

2. 지방정부의 과업성과와 불연속선간의 관계 분석

논리적으로 볼 때, 지방정부의 과업성과에 대한 주민들의 인식평가가 긍정적이면 공공재 서비스 확대에 따른 조세부담을 주민들이 기꺼이 수용할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 이러한 가정이 맞다면, 전통주의자(집단1-3)나 박애주의자(집단 7-9)는 문화시설 및 서비스 전달에 있어 지방정부의 과업성과 수준에 대해 긍정적으로 인식할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 물론, 우리가 관심을 갖고 측정하고자 하는 주민들의 과업성과에 대한 인식수준은 실제 과업성과와 상당한 격차를 가질 수도 있다. 그러나 현상 그 자체보다도 현상에 대한 인식이 특정개인의 행위를 유발할 수 있다. 이런 점에서, 지방정부가 제공하는 문화시설 및 서비스 수준에 대한 주민들의 인식수준을 측정해 보는 것은 조세지불액과 과업성과간의 불연속선을 이해하는 데 큰 도움을 줄 수 있다.

<표 3>은 조세-이용유형과 조세-투자수준별로 지방정부가 제공하는 문화서비스에 대한 과업성과의 평균값에 차이가 있는가를 분석한 결과를 보여주고 있다.¹¹⁾

먼저, 조세-이용유형 측면에 있어 ‘도시간 비교’와 ‘만족’변수에 있어 전통주의자, 무임승차자, 그리고 박애주의자간에 분산분석을 통해 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 밝혀졌다. 첫째, ‘도시간 비교’ 변수에 있어 응답자들은 대도시의 문화서비스 성과수준에 대해 전반적으로 부정적인 태도를 가지고 있는 것으로 나타났다(최대 평균값: 2.77, 최소 평균값: 1.20). 세 유형간에 뚜렷한 차이를 발견할 수는 없지만, 무임승차자 집단의 평균값이 2.47로, 전통주의자 집단의 평균

11) ‘도시간 비교’변수는 당해 지방정부의 과업성과를 다른 지방정부와 비교하기 위해 리커트 5점 척도를 사용하였다(1점=‘매우 나쁘다,’ 5점=‘매우 좋다’). 또한 지방정부의 문화서비스에 대한 주민만족도를 측정하기 위해 역시 리커트 5점 척도를 사용하였다(1점=‘매우 불만족한다,’ 5점=‘매우 만족한다’).

<표 3> 조세-수요 불연속선 범주에 따른 정부과업성과 인식도 차이

범주유형	전통주의자			무임승차자			박애주의자				
	F	Sig.	1	2	3	4	5	6	7	8	9
조세-이용유형범주에 따른 과업성과의 평균값											
도시간 비교 ^a	3.93	.00	2.18	2.21	2.61	2.53	2.60	2.29	2.77	1.20	2.26
만족도 수준	1.95	.05	2.49	2.40	2.83	2.79	2.67	3.14	2.90	2.80	2.89
조세-투자수준에 따른 과업성과의 평균값											
도시간 비교	2.22	.03	2.32	2.41	1.88	2.56	2.35	2.57	2.16	2.57	2.42
만족도 수준	1.43	.19	2.72	2.86	2.65	2.68	2.71	2.71	2.24	2.97	2.71

a) 도시간 비교에 있어 비교대상 도시는 대구시를 제외한 다른 광역도시를 의미함

범주 : 조세-욕구 불연속범주체계

전통주의자(균형지불) : 1(이용/투자수준: 낮음(없음), 조세인상: 없음), 2(중간, 중간), 3(높음, 높음)

무임승차자(과소지불) : 4(중간, 없음), 5(높음, 없음), 6(높음, 중간)

박애주의자(과대지불) : 7(낮음(없음), 중간), 8(낮음(없음), 높음), 9(중간, 높음)

값 2.33, 그리고 박애주의자 집단의 평균값 2.08에 비해 다소 높은 것으로 나타나 대구시 문화서비스 성과수준에 대해 상대적으로 긍정적 평가를 하고 있는 것으로 나타났다. 하지만, 전통주의자에 속하는 집단 3(높은 조세인상; 높은 이용률)과 박애주의자에 속하는 집단 7(중간수준의 조세인상; 낮은 이용률)은 대구시의 문화서비스에 대한 상대적으로 높은 긍정적 평가를 하고 있었다. 둘째, ‘주민만족도’ 변수에 있어 응답자들은 무임승차자 유형에 속하는 집단 6(중간수준의 조세인상; 높은 이용률)을 제외하고는 모두 부정적 인식을 하고 있는 것으로 나타났다. 만족도에서도 역시 무임승차자 집단과 박애주의자 집단이 전통주의자 집단에 비해 그 정도가 높은 것으로 나타났다. 이러한 사실은 앞으로 정책결정자가 전통주의자 집단의 인식도를 긍정적으로 전환하는 데 상당한 노력을 기울일 필요가 있다는 것을 시사해 주고 있다.

그리고 조세-투자수준 측면에서 보면, 집단간 평균차이는 단지 ‘도시간 비교’ 변수에서만 통계적으로 유의미한 것으로 나타나고 있다. 앞의 조세-이용유형에서 나타난 결과와 마찬가지로 무임승차자 집단이 다른 두 유형에 비해 대구시의 문

화서비스에 대한 평가를 상대적인 의미에서 긍정적으로 하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 전통주의자에 속하는 집단 2(중간수준의 조세인상; 중간수준의 투자)와 박애주의에 속하는 집단 8(높은 조세인상; 낮은 투자수준)과 집단 9(높은 조세인상; 중간수준의 투자)에서는 대구시의 문화서비스에 대해 같은 유형내의 집단과 비교해 보았을 때 호의적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다. 대구시 지방정부의 분석결과는 미국의 지방정부를 연구한 Glaser와 Hildreth의 분석결과와는 상이한 것으로 나타나고 있다. 즉, 미국 지방정부의 분석결과는 조세-이용유형 측면에서 세 유형 집단간에 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않고 있는데 반해 조세-투자수준간에는 집단간에 통계적으로 유의미한 차이가 나타나고 있다. 즉, 무임승차자 집단이 다른 두 유형의 집단에 비해 지방정부의 과업성과를 낮게 평가하고 있는 것으로 드러났다. 하지만 한국의 대구시의 경우 무임승차자 집단이 오히려 지방정부의 과업성과를 높게 평가하고 있었는데 이는 아직까지도 한국의 대구시의 주민들은 정부로부터의 행정서비스를 시혜적 차원에서 인지하는 경향이 강하다는 것을 암시해 준다.

<표 4>에서부터 <표 8>까지는 인구통계학적 변수인 성별, 소득, 가구당 규모, 그리고 연령에 따라 조세-이용유형과 조세-투자수준간에 집단간 차이가 존재하는가를 살펴보았다.

먼저, <표 4>의 상단부분은 조세-이용유형 측면에서 성별에 따른 조세불연속선을 보여주고 있는데 남성에 비해 여성들의 비율이 특히 높게 나타나는 유형을 보면, 전통주의자에 속하는 집단 1(낮은 조세인상; 낮은 이용률), 집단 2(중간수준의 조세인상; 중간 이용률), 무임승차자에 속하는 집단 4(조세 비인상; 중간 이용률), 집단 5(조세 비인상; 높은 이용률)가 여기에 해당된다. 반면, 박애주의자에 속하는 집단 8(높은 조세인상; 낮은 이용률)에서는 남성들의 비율이 월등히 높은 것으로 나타났다. 그런데 재미있는 현상은 전반적으로 남성들에 비해 여성들의 무임승차자 집단에 속하는 비율이 높은 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 Glaser와 Hildreth의 연구결과와 일치하나 그 정도에 있어서는 한국의 대구시가 연구대상인 미국의 지방정보보다 여성들의 무임승차자 경향이 높은 것으로 나타나고 있다.

<표 4>의 하단부분은 조세-투자수준 측면에서 성별에 따른 조세불연속선을 보여주고 있는데 남성에 비해 여성들의 비율이 특히 높게 나타나는 집단유형은 전통주의자에 속하는 집단 1, 집단 2, 무임승차자에 속하는 집단 4, 집단 5로 드러났다. 그런데 전통주의자에 속하는 집단 3(높은 조세인상, 높은 투자수준)에서는 남성들의

<표 4> 성별에 따른 조세-요구 불연속선 유형

범주유형	전통주의자			무임승차자			박애주의자				
	X ²	유의 수준	1	2	3	4	5	6	7	8	9
조세-이용수준(%)											
남성	22.6	.004	21.8	26.9	47.8	26.5	15.8	35.7	46.7	80.0	36.8
여성			78.2	73.1	52.2	73.5	84.2	64.3	53.3	20.0	63.2
남성표본의 크기=28.6%			여성표본의 크기=71.4%								
조세-투자수준(%)											
남성	25.1	.001	23.1	28.6	70.6	20.3	29.4	47.6	36.0	na	33.3
여성			76.9	71.4	29.4	79.7	70.6	52.4	64.0	na	66.7
남성표본의 크기=28.5%			여성표본의 크기=71.5%								

범주 : 조세-욕구 불연속범주체계

전통주의자(균형지불): 1(이용/투자수준: 낮음(없음), 조세인상: 없음), 2(중간, 중간), 3(높음, 높음)

무임승차자(과소지불): 4(중간, 없음), 5(높음, 없음), 6(높음, 중간)

박애주의자(과대지불): 7(낮음(없음), 중간), 8(낮음(없음), 높음), 9(중간, 높음)

비율이 월등히 높은 것으로 나타났다. 그런데 여기서도 역시 여성들의 무임승차자 집단에 속하는 비율이 다른 집단유형에 비해 높은 것으로 나타나고 있다. 다시 말해, 여성들은 문화시설에 대한 투자는 많이 원하면서 실제 조세부담은 상대적으로 적게 지려고 하는 경향을 가지고 있다는 것을 의미한다. 한국의 대구시의 분석결과를 연구대상인 미국의 지방정부와 비교해 보면, 앞의 조세-이용유형과 비슷한 것으로 나타나고 있다.

<표 5>는 소득과 관련하여 조세 불연속선이 조세-이용유형과 조세-투자수준 측면에서 어떻게 달리 나타나고 있는가를 보여주고 있다.

먼저, 조세-이용유형 측면에서 살펴보면, 전통주의자 유형에 속하는 집단군에는 주로 월소득이 100만원 이상 200만원인 응답자들이 가장 많이 분포하고 있는 것으로 나타났으며, 무임승차자 유형에도 비슷한 경향을 나타냈으나 집단 4(조세 비인상; 중간수준의 이용률)에는 오히려 200만원 이상의 고소득자가 더 많이 분포하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 박애주의자 유형에는 오히려 200만원 이상인 고소득자의 분포가 높은 것으로 나타났다. 하지만 집단 8(높은 조세인상; 낮은 이

<표 5> 소득에 따른 조세-육구 불연속선 유형

범주유형	X ²	유의 수준	전통주의자			무임승차자			박애주의자		
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
조세-이용수준(%)											
100만원 미만	96.2	.00	11.3	32.7	4.8	24.6	29.8	8.3	7.4	100	00.0
100만원-200만원			58.5	51.9	57.1	34.3	42.6	75.0	29.6	00.0	27.3
200만원 이상			30.2	15.4	38.1	41.0	27.7	16.7	62.9	00.0	72.7
조세-투자수준(%)											
100만원 이하	68.0	.00	27.4	26.1	37.5	20.5	26.5	23.8	12.0	00.0	00.0
100만원-200만원			37.1	58.7	37.5	43.3	32.4	19.0	56.0	00.0	42.9
200만원 이상			35.4	15.2	25.0	36.2	41.1	57.2	32.0	00.0	57.1

범주 : 조세-육구 불연속범주체계

전통주의자(균형지불): 1(이용/투자수준: 낮음(없음), 조세인상: 없음), 2(중간, 중간), 3(높음, 높음)

무임승차자(과소지불): 4(중간, 없음), 5(높음, 없음), 6(높음, 중간)

박애주의자(과대지불): 7(낮음(없음), 중간), 8(낮음(없음), 높음), 9(중간, 높음)

용률)에는 오히려 100만원 미만의 저소득자의 비율이 100%에 이른 것으로 나타났으나 이러한 수치는 표본수가 적은 것에 기인한 것으로 보인다. <표 6>에서처럼, 9개의 집단을 3개의 범주-전통주의자, 무임승차자, 박애주의자-로 묶어보면 100만원 미만의 소득을 가진 사람은 주로 박애주의자에, 100만원 이상 200만원 이하의 소득을 가진 사람은 주로 전통주의자에, 그리고 200만원 이상의 소득을 가진 사람은 주로 박애주의자에 많이 분포하고 있는 것으로 나타났다.¹²⁾

<표 6> 소득에 따른 조세-이용수준 불연속선 유형: 집단수준

범주유형	전통주의자	무임승차자	박애주의자
조세-이용수준(%)			
100만원 미만	16.3	20.9	35.8
100만원-200만원	55.8	50.6	19.0
200만원 이상	27.9	27.7	45.2

12) 하지만 이러한 결과는 해석에 주의를 요하는데 그 이유는 100만원 이하의 소득자는 박애주의자 유형인 집단 7과 집단 9에는 한 명도 분포되어 있지 않음에도 불구하고 오직 집단 8에 100%가 분포됨으로써 평균값이 높아지는 문제를 야기했기 때문이다.

Glaser와 Hildreth의 연구에서는 다른 집단유형에 비해 전통주의자 집단에 저소득 가구층이 많이 분포하고 있는 것으로 드러났다. 그리고 무임승차자는 35,000불 이상의 고소득자군에서, 박애주의자는 중간수준의 소득자군에서 더 많이 분포하고 있는 것으로 나타났다. 무임승차자 유형이 35,000불 이상의 고소득자군에서 더 많이 나타나고 있는 것은 본 연구의 결과와 일치한다.

둘째, 조세-투자수준 측면에서 살펴보면, 역시 앞의 경우처럼 전통주의자 집단군에는 월소득이 100만원 이상 200만원 이하의 응답자들이 가장 많이 집중되어 있는 것으로 나타났다. 무임승차자 집단군에는 오히려 200만원 이상의 소득자들이 가장 많이 밀집되어 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 집단 4(조세 비인상; 중간수준의 투자)에는 오히려 100만원 이상 200만원 이하의 소득자들이 더 많이 분포하고 있는 것으로 나타났다. 그런데 박애주의자 집단군에는 100만원 이하의 소득자들이 가장 적게 분포하고 있는 것으로 드러났다. <표 7>에서처럼, 3가지 집단 유형군으로 분류해 보면 전통주의자 집단에는 100만원 이상 200만원 이하의 소득자들이, 무임승차자 집단에는 200만원 이상의 소득자들이, 그리고 박애주의자 집단에는 100만원 이상 200만원 이하 소득자들이 200만원 이상 소득자에 비해 약간 높게 분포하고 있는 것으로 나타났다. 조세-투자수준 측면에서의 Glaser와 Hildreth의 연구결과는 앞의 조세-이용수준과 대동소이한 것으로 나타나고 있다.

<표 7> 소득에 따른 조세-투자수준 불연속선 유형: 집단수준

범주유형	전통주의자	무임승차자	박애주의자
조세-투자수준(%)			
100만원 이하	30.3	23.6	4.0
100만원-200만원	44.4	31.6	33.0
200만원 이상	25.2	44.8	29.7

<표 8>은 가구당 규모와 연령별에 따라 조세-이용유형과 조세-투자수준 측면에서 어떠한 조세 불연속선이 존재하고 있는가를 살펴보았다.

먼저, 조세-이용유형 측면에서 보면 가구당 규모가 클수록 무임승차자 집단이나 혹은 박애주의자 집단에 속하는 경향이 강한 것으로 파악되었다. 가구당 규모 크기가 1위와 2위 집단이 모두 무임승차자 유형과 박애주의자 유형에 속하는 것으로 나타났다. 그리고 연령수준이 가장 높은 응답자들인 집단 7과 가장 낮은 응

<표 8> 가구당 규모와 연령에 따른 조세-투자수준 불연속선 유형

범주유형	F	Sig.	전통주의자			무임승차자			박애주의자		
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
조세-이용수준(%)											
가구당 규모	3.54	.001	3.93	3.85	3.30	3.86	4.26	4.00	3.90	4.00	4.89
연령	3.07	.002	36.5	32.0	37.3	34.9	31.9	33.3	37.7	25.0	33.5
조세-투자수준(%)											
가구당 규모	22.1	.013	4.25	3.76	3.35	3.88	4.00	3.76	4.16	na	4.40
연령	2.27	.028	36.6	31.7	31.8	33.7	33.8	38.2	35.5	na	36.0

범주 : 조세-욕구 불연속범주체계

전통주의자(균형지불) : 1(이용/투자수준: 낮음(없음), 조세인상: 없음), 2(중간, 중간), 3(높음, 높음)

무임승차자(과소지불) : 4(중간, 없음), 5(높음, 없음), 6(높음, 중간)

박애주의자(과대지불) : 7(낮음(없음), 중간), 8(낮음(없음), 높음), 9(중간, 높음)

답자들로 구성된 집단 8 모두 박애주의자 유형에 속하는 것으로 나타나 일관성 있는 경향을 파악할 수 없었다. 하지만 9개 집단을 3개 유형-전통주의자, 무임승차자, 박애주의자-으로 분류해 보았을 때 전통주의자 집단군이 35.3세로 가장 연령층이 높았고, 그 다음이 무임승차자 집단군으로 33.4세, 박애주의자 집단군이 32.1세로 가장 낮은 것으로 나타났다. Glaser와 Hildreth의 연구결과에서는 무임승차자 집단은 가구당 규모가 크고 가장 젊은 층에 밀집되어 있는 것으로 나타나 본 연구의 결과와 완전히 일치하지 않는 것으로 나타나고 있다. 9개의 집단을 3개의 유형으로 범주화를 했을 때 그들의 연구에서 나타난 결과를 보면, 가구당 평균규모는 무임승차자 집단이 가장 높고(3.32명), 그 다음이 전통주의자 집단(2.77명), 박애주의자 집단이 2.28명으로 가장 낮게 나타나고 있다. 한편, 연령 측면에서 보면, 박애주의자 집단의 평균연령이 51.7세로 가장 높고, 그 다음이 전통주의자 집단(47.1세), 무임승차자 집단이 40.9세로 가장 낮은 것으로 나타나고 있다. 그런데 재미있는 사실은 연구대상인 미국의 지방정부의 경우, 박애주의자 집단은 연령층은 높고 가구당 규모는 적은 것으로 나타나 아마 자녀를 출가시키고 약간 여유 있는 노장년층에서 박애주의자가 대거 분포하고 있는 것이 아닌가 여겨진다. 이는 한국의 대구시의 연구결과와는 상당히 배치되는 결과로 주목된다.

둘째, 조세-투자수준 측면에서 보면 가구당 규모의 크기가 1위인 집단 9와 2위인 집단 1은 각각 박애주의자와 전통주의자 집단에 속하는 것으로 나타나고 있다.

그런데 전반적 경향을 보면, 박애주의자 집단에 속하는 가구의 규모가 다른 유형에 비해 큰 것으로 나타나고 있다. 9개의 집단을 3개의 유형으로 범주화해 보면, 전통주의자 집단군의 가구규모는 3.79명으로 가장 작고, 그 다음이 무임승차자 집단군(3.88명), 그리고 박애주의자 집단군이 4.28명으로 가장 크게 나타나고 있다. 연령 면에서 보면, 가장 높은 연령층으로 이루어진 집단 6은 무임승차자 유형에 속하고 있었고 가장 낮은 연령층으로 이루어진 집단 2는 전통주의자 집단에 속하고 있는 것으로 나타났다. 본 연구의 결과를 Glaser와 Hildreth의 분석결과와 비교해 보면, 그들의 연구에서는 가장 극단적인 무임승차자 유형인 집단 5(조세 비인상; 높은 투자수준)의 가구당 평균규모가 3.29명으로 다른 집단유형에 비해 큰 것으로 나타났고, 가장 높은 연령층으로 이루어진 집단 1과 가장 낮은 연령층으로 이루어진 집단 9는 각각 전통주의자와 박애주의자 집단유형에 속하는 것으로 나타났다. 9개의 집단을 3개의 유형으로 범주화했을 때, Glaser와 Hildreth의 연구에서는 가구당 평균규모가 무임승차자 집단군에서 가장 크고(2.99명), 그 다음이 전통주의자 집단군(2.83명), 그리고 박애주의자 집단군이 2.81명으로 가장 작은 것으로 나타났다. 한편, 연령층은 무임승차자 집단이 45.9세로 가장 낮고, 그 다음이 박애주의자 집단 46.8세, 그리고 전통주의자 집단이 47.0세로 가장 높게 나타났다. 이런 점에서 한국의 대구시의 연구결과는 연구대상인 미국 지방정부의 것과는 상당히 배치되는 것으로 나타나고 있다(<부록 1, 2 참조>).

V. 결 론

지금까지의 분석을 통해 요구수준과 지불의사수준간에 존재하는 불연속선의 문제(discontinuity problems)를 이해할 수 있는 여러 가지 흥미있는 결과가 도출되었다. 이들 불연속선의 문제를 앞에서 논의한 여러 이론들과 결부하여 논의할 필요가 있다. 첫째, Rainey(1991)교수의 주장대로 지방정부에 의해서 제공되는 문화서비스는 공공재의 성격을 띠고 있기 때문에 요구수준과 지불의사수준간에 불연속선의 문제가 강하게 발생할 수 있다. 본 연구에서 나타난 결과를 보면, 응답자의 약 67%가 조세-요구수준에서 불연속선을 가지고 있는 것으로 파악되었다(<부록 1> 참조).

둘째, Glaser와 Hildreth(1996)에 의해 제시된 투명성 가설(transparency hypothesis)에서는 공공부문의 생산성이 증가하면 요구수준과 지불의사수준간의 불연속선을 줄

일 수 있다는 것이다. 본 연구결과를 살펴보면, 전통주의자와 박애주의자의 경우 조세-요구 불연속선을 줄이기 위해서는 정부과업성과를 향상시키는 것이 중요하다. 이런 점에서 지방정부 차원에서의 정책결정자는 왜 전통주의자들이 박애주의자나 무임승차자에 비해 지방정부의 과업성과를 낮게 평가하고 정부서비스에 대한 만족도가 떨어지는지에 대한 원인을 규명할 필요가 있다. 만약 지방정부 차원에서 문화정책서비스 전달을 책임지고 있는 정책담당자들이 이러한 문제를 소홀히 한다면, 지방정부의 과업성과에 대한 주민들의 불신은 높아질 것이고 그렇게 되면 지방정부는 그들로부터 충분한 조세를 징수하는 데 있어 어려움에 직면하게 될 것이다. 이러한 문제를 극복할 수 있는 하나의 방법은 전통주의자 성향을 띠고 있는 주민들로 하여금 지방정부가 수행하는 활동에 관해 충분한 정보를 가질 수 있도록 해 주는 것이다. 그런데, 한국의 대구시를 대상으로 한 본 연구에 있어서 지방정부가 제공하는 행정서비스에 대해 무임승차자 집단의 만족도가 전통주의자나 박애주의자에 비해 높게 나타나고 있다. 이러한 결과는 Glaser와 Hildreth의 연구결과와는 완전히 상반되는데 그들에 의하면 무임승차자 집단의 지방정부 과업성과에 대한 평가와 만족도가 다른 두 유형에 비해 부정적으로 나타날 가능성이 높다고 한다. 본 연구에서 이러한 결과가 나타난 이유는 우리나라에서만 독특한 위계형 문화(hierarchical culture)에서 비롯된다고 볼 수 있다. 즉, 무임승차자 집단은 비록 지방정부에서 제공되는 문화서비스의 수준이 떨어진다고 하더라도 서비스 그 자체를 하나의 시혜로 인식하기 때문에 불만을 표출할 가능성이 낮다.¹³⁾

셋째, 인구통계학적 분석에 의하면 여성들은 남성들에 비해 조세-요구불연속선에 있어 극단적 무임승차자 집단에 많이 집중되어 있다. 소득수준에서 보면, 조세-이용유형에서는 극단적인 무임승차자는 100만원 이상 200만원 이하의 소득층에 많이 분포되어 있는 반면 조세-투자수준에서는 200만원 이상의 소득층에 극단적인 무임승차자가 더 많이 집중된 것으로 나타나고 있다. 한편 가구당 규모와 연령면에서 보면, 극단적인 무임승차자는 일반적으로 가구당 규모가 크고 연령이 낮은 층에서 많이 발견되고 있는 반면 박애주의자는 가구당 규모가 작고 연령이 높은 층에서 많이 나타나고 있다. 이러한 사실을 통해 박애주의자 집단의 특성은 자녀가 장성한 후 분가하여 가구당 평균규모가 작아지고 있는 50대 연령층이 대부분을 이루는 것으로 파악할 수 있다. 넷째, Glaser와 Hildreth가 연구를 통해 도출한

13) 하지만 한국의 경우, 앞으로 국민의 소득수준, 교육수준, 정치발전수준이 높아짐에 따라 무임승차집단의 동일한 지방정부서비스에 대한 만족도는 떨어질 가능성이 크다.

것처럼 지불능력(ability to pay)과 지불의사(willingness to pay)간에 반드시 정(正)의 상관관계가 존재하지 않는다는 가설이 본 연구에서도 재확인되었다.

결론적으로 볼 때, 지방정부에 의해 제공되는 공공서비스에서 흔히 나타나는 조세-요구수준간의 불연속선 문제를 궁극적으로 해결하기 위해서는 재정거버넌스 제도가 하루 빨리 도입되어, 지역주민이 일방적인 공공서비스의 수혜대상자가 아닌 진정한 파트너로서의 위상을 정립하지 않으면 안 된다. 다시 말해, 지방정부-주민이 문화서비스 생산에 공동으로 참여하여 상호간의 신뢰를 회복할 때 지역이 필요로 하는 충분한 문화재정이 확보될 수 있으며 이를 기초로 적정량의 문화서비스가 지방정부에 의해 제공될 수 있을 것이다.¹⁴⁾ 하지만 본 연구는 객관적인 계량적 자료를 쓴 것이 아니라 어디까지나 지역주민들의 조세지불의사를 인지적으로 측정했기 때문에 실제 대구시의 문화서비스 공급과정에서 발생하고 있는 문제점을 정확히 반영할 수 없다는 한계점이 있다.

참 고 문 헌

- 임학순, “문화예술진흥기금과 지방문화예술진흥기금의 공연예술 지원사업 조정방향”, 「문화정책논총」 제 10권, 1998.
- Baumol, W. J., “Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis”, *American Economic Review*, 57(3): 415-426, 1967.
- Beck, Paul Allen., Rainey, Hal G., & Traut, Carol, “Disadvantage, Disaffection, and Race as Divergent Bases for Citizen Fiscal Policy Preference”, *Journal of Politics*, 52(1): 71-93, 1990.
- Dionne Jr., E. J., *Why Americans Hate Politics*. New York: Simon and Schuster, 1991.
- Foldvary, Fred E., “Municipal Public Finance”, In Fred Thompson(ed.), *Handbook of Public Finance*, 397-446, Marcel Dekker Inc, 1998.

14) 문화서비스 공급을 위한 정책결정과정에 지역주민의 참여도가 높아질수록 무임승차 집단의 비율은 줄어들 수 있으며 또한 전통주의자나 박애주의자 집단의 실질적 만족도가 제고될 수 있다. 또한 현재 대구시의 경우에 무임승차집단의 만족도가 다른 집단에 비해 높게 나타나고 있지만 이것은 어디까지나 피상적인 수준의 만족일 뿐 진정한 의미의 만족도가 제고되었다고 보기는 어렵다.

- Franklin, Aimee L. & Carberry-George, Brandi., "Analyzing How Local Governments Establish Service Priorities", *Public Budgeting and Finance*, 19(3): 31-46, 1999.
- Glaser, Mark A. & Hildreth, W. B., "A Profile of Discontinuity between Citizen Demand and Willingness to Pay Taxes: Comprehensive Planning for Park and Recreation Investment", *Public Budgeting and Finance*, 16(4): 96-113, 1996.
- Harris, Louis, *Changing Trends in American Politics*. Paper Presented at the Congressional Institute for the Future, Washington, DC, 1994.
- Korean Development Institute, *The Outlook of Korean Economy in the 21st Century*. KDI Research Paper, 2001.
- Mosso, Juliet Ann, "Fiscal Federalism as a Framework for Governance Reform", In Fred Thompson(ed.), *Handbook of Public Finance*, 347-396, Marcel Dekker Inc, 1998.
- Rainey, Hal G., *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991.
- Smith, Vernon, "Experiments with a Decentralized Mechanism for Public Good Decisions", *American Economic Review*, 70(Sept): 584-599, 1980.
- Simonsen, Bill. & Robbins, Mark D., "The Benefit Equity Principle and Willingness to Pay for City Services", *Public Budgeting and Finance*, 19(2): 90-109, 1999.
- Weeks, Edward C., "The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials", *Public Administration Review*, 60(4): 360-371, 2000.

<부록 1> 한국과 미국 지방정부 수준에서의 조세-요구 불연속선 차이비교(조세-이용수준)

관심 변수		국가별		
		행위자유형	한국	미국
1. 조세-이용수준 ^{a)}		전통주의자	33.4%	37.6%
		무임승차자	52.8%	46.4%
		박애주의자	13.8%	16.0%
2. 도시간 비교 과업성과 수준 ^{b)}		전통주의자	2.33점	3.16점
		무임승차자	2.47점	3.24점
		박애주의자	2.08점	3.27점
3. 서비스 만족도 ^{c)}		전통주의자	2.57점	2.92점
		무임승차자	2.86점	2.97점
		박애주의자	2.86점	2.92점
4. 성별 ^{d)}	남	전통주의자	32.1%	37.0%
		무임승차자	26.0%	32.1%
		박애주의자	54.5%	46.4%
	여	전통주의자	67.8%	63.0%
		무임승차자	74.0%	67.9%
		박애주의자	45.5%	53.6%
5. 소득 ^{e)}	상	전통주의자	27.9%	13.0%
		무임승차자	27.7%	4.7%
		박애주의자	45.2%	9.2%
	중	전통주의자	55.8%	17.9%
		무임승차자	50.6%	16.0%
		박애주의자	19.0%	17.4%
	하	전통주의자	16.3%	25.5%
		무임승차자	20.9%	31.6%
		박애주의자	35.8%	28.0%
6. 가구당 규모 ^{f)}		전통주의자	3.69명	2.77명
		무임승차자	4.04명	3.32명
		박애주의자	4.26명	2.28명
7. 연령 ^{g)}		전통주의자	35.3세	47.1세
		무임승차자	33.4세	40.9세
		박애주의자	32.1세	51.7세

- a) 한국의 경우, 사례수=392, $\chi^2=23.2$ 유의도 $\leq .001$.
미국의 경우, 사례수=741, $\chi^2=38.9$ 유의도 $\leq .001$.
- b) Likert 5점 척도이며 한국의 경우 유의수준 .05에서 집단간 차이 존재.
Likert 5점 척도이며 미국의 경우 유의수준 .05에서 집단간 차이 존재하지 않음.
- c) Likert 5점 척도이며 한국의 경우 유의수준 .05에서 집단간 차이 존재.
Likert 5점 척도이며 미국의 경우 유의수준 .05에서 집단간 차이 존재하지 않음.
- d) 한국의 경우, $\chi^2=22.6$ 유의도 $\leq .005$. 미국의 경우, $\chi^2=15.6$ 유의도 $\leq .05$.
- e) 소득수준은 한국의 경우, 200만원 이상은 상; 100만원-200만원 이하는 중; 100만원 이하는 하로 구분함(한국의 경우, $\chi^2=96.2$ 유의도 $\leq .00$).
소득수준은 미국의 경우, 3만5천불 이상은 상; 1만5천불-3만5천불 이하는 중; 1만5천불 이하는 하로 구분함(미국의 경우, $\chi^2=54.4$ 유의도 $\leq .01$).
- f) 한국의 경우, $F=35.4$ 유의도 $\leq .001$. 미국의 경우, $F=16.7$ 유의도 $\leq .01$.
- g) 한국의 경우, $F=3.07$ 유의도 $\leq .002$. 미국의 경우, $F=22.7$ 유의도 $\leq .01$.

<부록 2> 한국과 미국 지방정부 수준에서의 조세-요구 불연속선 차이비교(조세-투자수준)

관심 변수		국가별		
		행위자유형	한국	미국
1. 조세-투자수준 ^{a)}		전통주의자	34.6%	42.5%
		무임승차자	50.9%	43.9%
		박애주의자	14.5%	13.5%
2. 도시간 비교 과업성과 수준 ^{b)}		전통주의자	2.23점	3.22점
		무임승차자	2.49점	3.02점
		박애주의자	2.38점	3.33점
3. 서비스 만족도 ^{c)}		전통주의자	2.74점	2.94점
		무임승차자	2.70점	2.85점
		박애주의자	2.64점	3.04점
4. 성별 ^{d)}	남	전통주의자	40.8%	38.8%
		무임승차자	32.4%	38.6%
		박애주의자	34.7%	47.0%
	여	전통주의자	59.2%	61.2%
		무임승차자	67.6%	61.4%
		박애주의자	65.4%	53.0%
5. 소득 ^{e)}	상	전통주의자	25.2%	54.8%
		무임승차자	44.8%	29.0%
		박애주의자	29.7%	25.2%
	중	전통주의자	44.4%	18.7%
		무임승차자	31.6%	18.4%
		박애주의자	23.1%	19.4%
	하	전통주의자	30.3%	7.77%
		무임승차자	23.6%	5.30%
		박애주의자	4.0%	10.9%
6. 가구당 규모 ^{f)}		전통주의자	3.79명	2.83명
		무임승차자	3.88명	2.99명
		박애주의자	4.28명	2.81명
7. 연령 ^{g)}		전통주의자	33.4세	47.0세
		무임승차자	35.2세	45.9세
		박애주의자	35.8세	46.8세

- a) 한국의 경우, 사례수=379, $\chi^2=24.2$ 유의도 $\leq .001$.
미국의 경우, 사례수=729, $\chi^2=92.0$ 유의도 $\leq .001$.
- b) Likert 5점 척도이며 한국의 경우 유의수준 .05에서 집단간 차이 존재.
Likert 5점 척도이며 미국의 경우 유의수준 .05에서 집단간 차이 존재.
- c) Likert 5점 척도이며 한국의 경우 유의수준 .05에서 집단간 차이 존재하지 않음.
Likert 5점 척도이며 미국의 경우 유의수준 .05에서 집단간 차이 존재.
- d) 한국의 경우, $\chi^2=25.1$ 유의도 $\leq .001$. 미국의 경우, $\chi^2=18.2$ 유의도 $\leq .02$.
- e) 소득수준은 한국의 경우, 200만원 이상은 상; 100만원-200만원 이하는 중; 100만원 이하는 하로 구분함(한국의 경우, $\chi^2=68.0$ 유의도 $\leq .00$).
소득수준은 미국의 경우, 3만5천불 이상은 상; 1만5천불-3만5천불 이하는 중; 1만5천불 이하는 하로 구분함(미국의 경우, $\chi^2=46.0$ 유의도 $\leq .05$).
- f) 한국의 경우, $F=22.1$ 유의도 $\leq .05$. 미국의 경우, $F=4.52$ 유의도 $\leq .01$.
- g) 한국의 경우, $F=2.27$ 유의도 $\leq .05$. 미국의 경우, $F=2.91$ 유의도 $\leq .01$.