

한국의 여론과 정책 연계에 관한 탐색적 연구*

최광은 | 연세대학교

| 국문요약 |

정책 결정이 다수 대중의 여론에 어느 정도 부합하는지를 파악하는 것은 대의 민주주의의 작동에 관한 논의에서 핵심을 차지하지만, 한국에서는 아직 이에 관한 본격적인 연구가 이루어지지 않고 있다. 이 탐색적 연구는 한국의 여론과 정책 사이의 관계를 추적함으로써 여론-정책 연계에 관한 실증연구의 발전에 기여하는 것을 주요 목적으로 한다. 1995년부터 2020년까지 한국 정부가 수행한 여론조사를 기초로 여론에 대한 정부 정책의 일치성과 반응성을 살펴본 결과 전체 사례 가운데 대략 3분의 2에서 여론과 정책 사이의 일정한 조응 관계가 나타났다. 이러한 정책 일치성과 정책 반응성은 정부 구분, 여론 지지율, 그리고 이슈 주목도에 따라서는 통계적으로 뚜렷한 차이가 발견되지 않았지만, 정책 분야별로 살펴볼 때는 의미 있는 차이가 나타났다. 하지만 한국에서 대중의 선호가 정책 결과에 상당히 반영되는 것으로 나타나는 이러한 잠정적 발견은 교차타당도의 검증이나 그 메커니즘의 규명뿐만 아니라 정책 대표성의 수준을 평가할 수 있는 기준이 되는 민주주의의 규범적 이상에 관한 충분한 논의 또한 요청한다.

주제어 | 여론-정책 연계, 정치적 대표, 정책 대표성, 정책 일치성, 정책 반응성

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5B5A16075946). 본 논문의 미진한 부분을 적절히 지적하고 개선사항에 대한 건설적인 제안을 해준 익명의 세 심사위원에게 감사의 말씀을 드린다.

I. 서론

한국의 정부 정책은 여론의 흐름과 얼마나 일치하며, 또한 여론에 얼마나 민감하게 반응하고 있을까? 온갖 사안에 대한 여론조사의 홍수 속에 사는 우리는 정작 그렇게 파악된 여론이 어떤 실질적인 영향력을 끼치고 있는지에 대해 구체적으로 아는 것이 별로 없다. 다만, 시민의 삶과 직접적으로 맞닿아 있는 정부 정책이 시민의 바람을 좀 더 잘 반영하는 방향으로 결정되는 것이 바람직하다는 규범적 인식은 널리 퍼져 있는 것으로 보인다. 이러한 여론과 정책 사이의 관계를 묻는 문제는 사실 오늘날 대의 민주주의(representative democracy)에서 정책 대표성(policy representation)을 논할 때 가장 핵심적인 지위를 차지한다. 널리 알려진 민주주의 이론가 중 한 명인 달(Robert A. Dahl)은 “민주주의의 주요 특징은 정치적으로 동등하게 취급되는 시민의 선호에 정부가 끊임없이 반응하는 것이다”라고 말했다(Dahl 1971, 1). 정치적 대표에 관한 논의에서 역시 가장 많이 언급되는 학자 중 한 명인 핏킨(Hanna Fenichel Pitkin)도 “대의제는 대중의 이해 관계를 살펴야 하고 여론에 반응해야만 한다”라고 언급했다(Pitkin 1967, 224). 미국 정치학 연구의 선구자 중 한 명인 키(V. O. Key)는 “대중의 견해가 정책 수립에서 일정한 자리를 차지하지 못한다면 민주주의에 관한 모든 논의는 아무런 의미가 없다”라고 단호하게 말했다(Key 1961, 7). 이러한 견해는 이른바 ‘여론-정책 연계(opinion-policy link)’ 연구를 이끌어온 가장 큰 원동력이었다.

본 연구의 주요 목적은 여론과 정책 사이의 관계 문제를 일치성(congruence)과 반응성(responsiveness)을 중심으로 탐색하는 것이다. 여기서 일치성은 기본적으로 다수 여론과 정책 결과가 표면적으로 일치할 때 성립하는 것이고, 반응성은 표면적 일치성과는 무관하게 여론과 정책 사이의 밀접한 상호관계를 함축하는 것이다. 이러한 일치성과 반응성의 고찰은 여론-정책 연계 연구의 핵심을 이루는데, 한국에서는 아직 이에 관한 본격적인 연구가 이루어지지 않고 있다. 본 연구는 1995년부터 2020년까지 한국 정부가 수행한 여론조사를 기초로 이에 일대일

로 대응하는 정책 결과를 추적하여 그 상응 정도를 여러 측면에서 분석한다. 본 연구가 여론-정책 연계에 관한 실증연구를 한국에서도 한걸음 진척시키는데 기여하는 측면이 있지만, 분석에 사용된 자료가 정부 주도의 여론조사라는 점에서 편향성이 나타날 수 있다는 점과 표본인 여론-정책 연계 항목이 169건에 불과하다는 점 등을 고려할 때 이 연구의 한계 또한 분명하다. 따라서 본 연구의 양적 분석은 일반적 결론의 도출보다는 잠정적 발견을 위한 하나의 탐색적 시도라고 할 수 있다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 여론과 정책 사이의 연계에 관한 이론적 배경과 연구의 흐름을 살펴본 다음 정책 대표성 논의에서 중심을 차지하는 반응성과 일치성 개념을 정의한다. 이어서 여론-정책 연계에 관한 기존의 실증연구를 개괄하고, 한국에서의 관련 연구 현황을 파악한다. 다음으로 연구 자료와 연구 방법을 설명하고, 한국의 정책 일치성과 정책 반응성의 수준을 전체는 물론 정부 구분, 정책 분야, 여론 지지율, 이슈 주목도 등의 측면에서 양적으로 분석한다. 마지막으로, 본 연구의 발견을 요약하고 연구의 한계 및 향후 연구과제를 제시한다.

II. 선행연구

1. 여론-정책 연계 연구의 흐름

여론과 정책 사이의 밀접한 관계를 강조하는 연구의 이론적 배경은 중위 투표자 정리(median voter theorem)를 정식화한 다운스(Downs 1957)까지 거슬러 올라갈 수 있다. 이 정리의 핵심은 대중의 선택을 희망하는 합리적 정치인은 자신의 견해를 중위 투표자의 입장과 일치시키려는 동기가 존재한다는 것이다. 이러한 논리는 유권자가 정치인의 정책 입장과 판단을 평가하여 투표로 보상하거나

차별하는 행위가 가능하다는 전제가 있기에 가능하다. 이항 대표성(dyadic representation) 연구(Miller and Stokes 1963),¹⁾ 개별적 여론-정책 연계 연구(Monroe 1979; 1998; Page and Shapiro 1983),²⁾ 일반적 여론-정책 연계 연구(Brooks and Manza 2007; Erikson et al. 1993; Erikson et al. 2002a; 2002b; Soroka and Wlezien 2010; Stimson et al. 1995)의 상당수가 이러한 연구 흐름에 해당한다.³⁾ 이들 대부분의 양적 연구는 대체로 정책이 여론에 호응한다는 점을 보여주었다. 하지만 이 연구들이 여론과 정책 사이를 매개하거나 이들에 영향을 끼치는 다양한 요인들을 충분히 고려했다고 보기는 어렵다. 여론과 정책 또는 그 관계를 측정하는 일이 쉽지 않을 뿐 아니라 정책에 영향을 끼칠 수 있는 다른 요인들을 통제하는 것은 상당히 까다롭다. 따라서 여론이 정책에 뚜렷한 영향을 미친다고 해도 그 세기를 정확하게 판단하기가 쉽지 않고, 그 영향력을 평가하는 기준에 관해서도 명확한 합의가 존재하는 것이 아니다.

양적 연구뿐만 아니라 개별 정책 이슈 영역에서 여론과 정책 사이의 밀접한 관계를 보여주는 사례 연구도 상당수 존재한다(Burstein 1998; Fording 1997). 여론과 정책의 밀접한 연계를 보여주는 이러한 연구뿐만 아니라 여론조사 자체의 급격한 발전으로 여론에 관한 풍부한 정보가 생성되기에 이를 대하는 정치행위자의 반응성도 높아진다는 낙관적인 주장도 존재한다(Geer 1996). 지금까지 언급한 연구들은 대체로 여론이 정책에 강한 영향을 끼친다는 점을 강조하는 연

-
- 1) 이항 대표성 연구는 개별 선거구의 유권자와 대표자 사이의 관계를 의회에서의 기명투표(roll-call voting) 결과를 기초로 판단한다. 이 결과도 정책과의 관련성이 있기는 하나 시스템 수준의 정책 결과와는 분명한 차이가 있다.
 - 2) 페이지와 샤피로(Page and Shapiro 1983)는 여론과 정책의 관계에 대한 실증연구의 태동기에서 가장 영향력이 컸던 논문 중의 하나다. 이들은 1935년부터 1979년까지 미국의 여론과 정책이 어떻게 움직였는지를 고찰하여 여론과 정책 모두가 변화한 231개의 사례 가운데 66%는 여론과 정책이 같은 방향으로 움직였다는 것을 보여주었다.
 - 3) 개별적 또는 일반적 여론-정책 연계 연구는 이항 대표성 연구와 구분되는 집합 대표성 연구라고 할 수 있다. 전자는 개별 이슈 영역에 기초한 집합적 여론과 정책 결과에 기초한 연구이고, 후자는 전자를 이용하지만 이를 꿰뚫는 일반적 여론(global public opinion)과 일반적 정책 결과(global public policy)를 파악하는 연구로 볼 수 있다.

구에 속한다. 여론-정책 연계에 관한 연구를 크게 세 흐름으로 나누는 만자와 쿡(Manza and Cook 2002a; 2002b)은 위의 흐름 외에 여론이 정책에 미약한 영향을 미치지나 오히려 활용되는 측면이 강하다고 보는 연구 흐름(Converse 1964; Herbst 1998; Jacobs and Shapiro 2000)과 역사적, 제도적, 정치적 요인이 여론과 정책의 연계를 다양한 방식으로 매개하거나 규정한다는 것을 강조하는 연구 흐름(Cook and Barrett 1992; Soroka and Wlezien 2010)을 제시한다.⁴⁾

2. 반응성과 일치성

반응성과 일치성은 기존의 여론-정책 연계 연구에서 여론과 정책 사이의 관계를 논할 때 핵심적으로 등장하는 개념이다. 이 두 개념을 뚜렷하게 구별하지 않고 혼용하는 사례도 있지만, 최근에는 이 두 개념을 분명하게 구분하는 추세다(Beyer and Hänni 2018; Canes-Wrone 2015; Wlezien 2017). 기본적으로 반응성은 대표자(또는 정책)와 대표되는 자(또는 여론) 사이의 상호관계를 함축하는데, 일치성은 이러한 관계를 전제하지 않고서도 대표자와 대표되는 자 사이에 형식적 일치라는 조건이 충족되면 성립할 수 있다. 즉, 정책이 다수 여론과 부합하는 일치성이 나타난다는 것은 여론과 정책의 긍정적 상호관계를 필수적으로 전제하는 것이 아니다. 한편, 여론과 정책 사이에 긍정적 상호관계가 존재하는 반응성이 나타난다는 것은 다수 여론을 반드시 전제하는 것이 아니고, 따라서 이는 다수 여론과 정책 사이의 일치성과 직접적인 관련이 없다.⁵⁾ 다만, 달(Dahl 1971)과 같이 대중의 요구에 응답하는 것을 중요시하는 민주주의 규범의 시각에서는 반

4) 최광은(2022)은 여론-정책 연계 연구의 세 흐름에 관한 보다 자세한 설명을 제공한다.

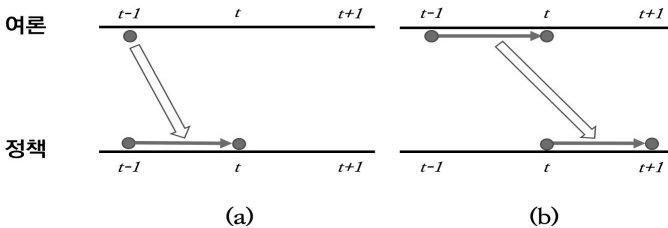
5) 랙스와 필립스(Lax and Phillips 2012)의 분석 결과는 미국 주(州)들의 정책 반응성이 정책 비(非)일치성과 동시에 나타날 수도 있다는 것을 보여준다. 예를 들어, 의료용 마리화나에 대한 여론 지지가 평균적으로 70%에 근접할 때 그 정책의 채택 확률이 50% 수준에 이르고 지지율이 이보다 조금 더 오르면 채택 확률이 급격히 높아지는 유의한 반응성을 보여준다. 하지만 여론의 지지가 50%를 넘어 다수 여론이 형성되었음에도 그 정책이 채택되어 일치성이 나타난 경우는 불과 26%에 그친 것으로 확인된다.

응성과 일치성이 동시에 충족되는 상황, 즉 대중 다수의 의견이 정책에 적극적으로 반영되는 상태가 가장 바람직한 것으로 여겨질 수 있다.

강조점의 차이에 따라 반응성 개념에 미묘한 차이가 나타나기도 한다. 예를 들어, 여론과 정책의 긍정적인 상호관계를 반응성으로 보기도 하지만(Lax and Phillips 2012), 반응성을 상호관계가 아닌 인과관계로 규정하기도 한다(Beyer and Hänni 2018). 본 연구는 반응성을 통계적 분석 모형에서의 인과관계를 의미하는 것으로 엄밀하게 해석하지 않고 상호관계 수준에서 나타나는 것으로 간주한다. 이는 여론-정책 연계 연구의 현재 수준이 엄격한 인과관계 검증으로 나아가간 경우가 희박하다는 점을 고려한 것이다. 물론 반응이라는 개념 자체는 적어도 이론적, 논리적 측면에서 인과성을 전제로 한다.

반응성은 다시 반응의 주체에 따라 크게 정책 반응성과 대중 반응성(public responsiveness)으로 구분할 수 있다. 전자는 정책이 대중의 선호에 어떻게 반응하는가를 나타내고, 후자는 대중이 정부의 정책이나 대표자의 태도나 행위 등에 어떻게 반응하는가를 나타낸다. 소로카와 월레지엔(Soroka and Wlezien 2010)은 여론과 정책 사이의 피드백 관계를 강조하면서 정책 반응성과 대중 반응성을 하나의 프레임 속에서 통합적으로 탐색한다. 이들의 견해에 따르면, 정책 대표성은 대중이 정책 입안자들의 행위를 인지하고 이에 반응한다는 것을 전제로 하여 확보될 수 있다. 대중의 이러한 반응이 존재하지 않으면 정책 입안자들이 대중이 원하는 것을 실행할 동기가 사라진다는 것이다.

〈그림 1〉 정책 반응성의 두 유형



출처: 최광은(2022, 70)

여론과 정책의 상호관계를 전제하는 정책 반응성은 여론의 측정방식에 따라 두 유형으로 나눌 수 있다. 하나는 다수 여론의 측정에 기초하고, 이를 측정할 시점이 정책 결과의 산출 시점에 선행하는 경우다. <그림 1>의 (a) 유형이 이를 표현한다. 이때의 반응성은 다수 여론과의 일치를 전제로 한다. 다수 여론의 확인 시점이 정책 결과의 산출 시점에 선행하지 않으나 그 여론이 정책 결과와 부합하는 경우는 일치성만 나타난다. 다른 하나는 여론 변화의 측정에 기초하고, 이 변화가 정책 변화에 선행하는 경우다. <그림 1>의 (b) 유형이 이를 나타낸다. 이때 변화된 여론은 다수일 수도 있으며 아닐 수도 있다. 따라서 반응성이 있다고 해서 일치성이 반드시 함께 나타나는 것은 아니다. 미국 중심의 기존 연구에서 종종 나타난 하나의 정책 이슈에 대한 두 시점 이상에서의 여론조사를 이용한 분석에서는 <그림 1>의 (b) 유형과 같은 정책 반응성 형태를 탐색할 수 있지만, 이와 같은 자료를 이용하기가 쉽지 않은 한국에서는 이러한 정책 반응성 형태를 고찰하기 어렵다.

본 연구 III장의 실증분석에 쓰인 정책 반응성 형태는 <그림 1>의 (a) 유형에 해당한다. 이 같은 유형의 반응성은 다수 여론을 전제하므로 일치성도 함께 나타난다. 본 연구의 정책 일치성과 정책 반응성 분석에 사용된 것처럼 한 시점의 다수 여론과 정책 결과를 각각 이진 변수로 구성한다고 가정해보자. 즉, 다수 여론을 기존 정책의 유지인지 아니면 변화인지에 따라 구분하고, 정책 결과도 기존 정책의 유지인지 아니면 변화인지에 따라 구분한다는 것이다. 여론과 정책 변수를 이렇게 정의하면 정책 일치성은 여론과 정책 변수 각각의 값이 유지와 유지 또는 변화와 변화로 상응하는 경우를 가리킨다. 정책 반응성은 이러한 정책 일치성 사례 중에서 최소한 다수 여론의 측정 시점이 정책 결과 산출 시점에 선행하는 사례로 한정된다.

3. 여론-정책 연계의 실증분석

정책 대표성에 관한 실증연구는 일반적으로 대표되는 것의 내용과 대표의 주체라는 측면에서 분류할 수 있다. 먼저 대표되는 것의 내용에 따르면, 유권자와 대표자의 태도의 유사성에 초점을 맞추는 연구(Erikson et al. 1989; Verba and Nie 1972), 정부의 의제나 수사(修辭), 또는 정당의 선언이나 강령이 대중의 선호와 얼마나 가까운지를 살피는 연구(Cohen 1997; Klingemann et al. 2006; Soroka 2002), 유권자의 정책 선호와 대표자의 정책 판단이 얼마나 일치하는지를 파악하는 연구(Miller and Stokes 1963), 유권자의 정책 선호와 정책 결과 사이의 상응 관계를 파악하는 연구(Page and Shapiro 1992) 등으로 구분된다. 다음으로 대표의 주체에 따르면, 유권자와 개별 의원 사이의 관계에 주목하는 연구(Miller and Stokes 1963), 유권자와 정당 사이의 관계에 주목하는 연구(Rose 1974), 유권자와 정부 정책 사이의 관계에 주목하는 연구(Huber and Powell 1994; Page and Shapiro 1992) 등으로 나뉜다. 이렇게 다양하게 나타나는 정책 대표성 연구 가운데 구체적인 정책 결과를 여론과의 관계 속에서 파악하는 연구를 여론-정책 연계 연구라고 부를 수 있다.

여론과 정책의 관계를 실증적으로 분석할 때 가장 기본이 되는 것은 여론과 정책, 그리고 그 관계의 측정이다. 먼저 여론의 측정은 주로 여론조사를 통해 이루어진다.⁶⁾ 하지만 모든 정책에 일대일로 상응하는 여론은 존재하기 어렵고 여론 모두를 일관되게 측정해 비교하는 것이 가능하지도 않기 때문에 여러 문제가 발생한다. 예를 들어, 대중이 구체적인 정책 현안에 관해 아예 인식하지 못하고 있거나 매우 낮은 수준의 관심만 있다면 여론이 아예 형성되지 않을 가능성이 크다. 특정한 개별 정책에 관한 여론 측정의 어려움 때문에 전반적인 여론의 흐름을 파악할 수 있는 측정 수단이 선호되기도 한다. 여기에는 크게 세 가지 방법

6) 이는 방법론상의 이점이 크게 작용하기 때문이지 여론조사 결과가 항상 여론을 정확하게 반영한다는 강한 가정 때문이라고 보기는 어렵다. 이러한 강한 가정에 의문을 제기하고 여론조사의 한계를 지적하는 알트하우스(Althaus 2003)의 견해도 유의해야 한다.

이 있다. 첫째, 주관적인 정치적 선호를 파악하여 여론의 경향성을 예측하는 것이다(Erikson et al. 1993). 둘째, 다양한 주제의 여론조사를 기초로 정책 무드(policy mood)를 측정하는 것이다(Stimson et al. 1995).⁷⁾ 셋째, 특정 이슈에 관한 여론 측정과 일반적인 여론 측정 사이의 중간단계에 해당하는 분야별 정부 지출에 관한 여론조사를 활용하는 것이다(Soroka and Wlezien 2010; Wlezien 2004). 여론과 정책 사이의 연계를 개별 이슈 항목에 따라 파악하거나 일반적인 차원에서 파악하는 것에는 각기 장단점이 존재하고 연구 목적에 따라 필요한 수단이 달라질 수 있으므로 어느 하나의 수단을 배제할 필요는 없다.⁸⁾ 한편, 개별 정책 이슈와 관련한 여론 측정은 보통 다음과 같이 이루어진다. 조사에서 찬성과 반대를 묻는 질문이 사용된 경우는 해당 범주로 묶을 수 있는 각각의 비율을 측정하고, 문항 응답의 범위가 기수나 서수인 경우는 중간값 또는 평균값을 찾거나 응답 분포의 특징을 살핀다. 정책 변화와 관련한 대부분의 여론조사는 찬성과 반대를 묻는 것이 일반적이고, 찬성과 반대의 중간인 ‘보통’이나 ‘모름’ 또는 ‘무응답’을 선택할 수 있도록 하기도 한다.

사실 여론 측정보다 정책 결과 측정에 더 큰 난관이 도사리고 있다. 정책 결과 측정 기준이나 방법이 각각의 연구에서 임의로 고안되는 경우가 많기 때문이다. 그리고 다른 측정 기준이나 수단을 사용하는 것은 여론과 정책 사이의 관계 양상에도 영향을 끼칠 수 있다. 예를 들어, 정책 결과를 분야별 정부 지출로 파악하느냐 아니면 정부 지출과는 관련 없는 법과 제도의 변화로 파악하느냐에 따라 여론과 정책 사이의 관계가 다르게 표출될 수 있다. 정부 지출의 변화를 정책 결과로 간주한다면 얼마만큼의 지출 변화를 정책 결과의 변동으로 해석할 것인지의 문

7) 정책 무드는 정부 정책에 대한 일반화된 태도로 해석할 수 있는데, 자유주의적 무드는 모든 정책 영역에서 정부 개입의 크기와 범위를 확장하는 것을 의미하고 보수주의적 무드는 반대로 정부 역할을 축소하는 것을 의미한다(Erikson et al. 2002b). 스티imson(Stimson 1991)은 정책 무드의 측정방식을 상세하게 논의하고 있다.

8) 이와 관련하여 정책 영역에 따른 고유한 대표성(specific representation)과 정책 영역 전반에 걸친 일반적인 대표성(global representation) 사이의 관계에 관한 논의가 있다(Soroka and Wlezien 2010).

제도 남는다. 하지만 정책 결과의 측정 수단에 따라 여론-정책 연계의 양상이 어떻게 변동하는지가 깊이 있게 분석된 적은 없다(Burstein 2010).

여론과 정책의 측정 문제뿐만 아니라 여론과 정책의 관계 자체를 어떻게 개념화하여 측정할 것인가의 문제도 중요한데, 크게 세 가지 방식이 있다(Wlezien and Soroka 2007). 첫째는 정책 일관성(policy consistency) 측정방식으로 다수 여론이 정책 변화를 원할 때 해당 정책도 함께 변화하는지를 파악하는 것이다. 이 방식을 사용한 대표적인 연구에는 몬로(Monroe 1979; 1998)가 있다. 본 연구의 양적 분석도 이에 기초한다. 둘째는 시공간적 비교에 기초한 공변(covariation) 측정방식이다. 이는 한 시점의 여론 파악이 아니라 두 시점 사이의 여론 변화 측정에 기초한다는 점에서 위의 정책 일관성 접근과는 구분된다. 페이지와 샤피로(Page and Shapiro 1983)가 이 방식을 사용한 대표적인 연구다. 마지막은 여론과 정책의 상호관계에 초점을 맞춘 동적 대표성(dynamic representation) 측정방식이다. 대표적인 연구는 상당한 기간의 시계열 자료를 기초로 한 스티imson 외(Stimson et al. 1995)다. 윌레지엔(Wlezien 1995)이 개발한 자동조절 모델(thermostatic model)도 정책 선호와 정부 지출 사이의 동적 상호관계 연구로 널리 알려져 있다. 한편, 공변 및 동적 대표성 측정방식은 여론과 정책의 변화를 탐색하기 위해 하나의 단위에 대한 최소한 두 시점 이상의 측정을 요구한다.⁹⁾

지금까지 여론과 정책 사이의 밀접한 연계를 주장한 연구부터 이와는 다른 입장을 지닌 연구 흐름을 살펴보고, 정책 대표성 연구에서 핵심적으로 등장하는 반응성과 일치성 개념을 고찰했다. 이어서 여론-정책 연계에 관한 실증연구의 핵심인 여론과 정책, 그리고 그 관계의 측정 문제도 검토했다. 여론-정책 연계에 관한 본격적인 연구는 미국 학계를 중심으로 거의 반세기 전부터 시작되었지만, 한국에서는 아직 이에 관한 연구가 본격화되지 않았다. 대표자와 대표되는 자 사이의 다양한 관계를 다룬 정책 대표성 연구로 시야를 넓혀야만 어느 정도의

9) 하지만 공변 측정방식에서는 한 시점에 최소한 두 단위 이상에 대한 측정을 통해 횡단면 분석을 하는 것도 가능하다.

연구가 발견된다.

4. 한국의 정책 대표성 실증연구

〈표 1〉 한국의 정책 대표성 실증연구 사례 구분

연구영역	관계 유형	세부 유형	한국의 연구 사례
정책 일치성	대표 되는 자 -대표자	전체 유권자-전체 의원	장훈(2003), 정한울-이근수(2011), Eom and Park(2016)
		지역 유권자-지역 의원	김진국(1997)
		중위 투표자 이념-집권당 이념	현재호(2011)
		광역 유권자-광역 정당	지병근(2014)
		여론 의제-대통령 의제	신현기(2014)
	소득 계층별 유권자-전체 의원	박영환(2015)	
	여론-정책	개별적 여론-정책 일반적 여론-정책	홍승현(2007)의 양적 연구 없음
정책 반응성	여론-정책	개별적 여론-정책 일반적 여론-정책	홍승현(2007)의 사례 연구 없음
대중 반응성	여론-정책	개별적 여론-정책 일반적 여론-정책	없음 없음

출처: 최광은(2022, 82)

한국의 정치 현상을 분석한 정책 대표성 관련 실증연구를 살펴보면, <표 1>이 보여주는 바와 같이 대표자와 대표되는 자의 이념과 태도, 선호, 선거강령 등에 기초한 연구는 일정하게 있지만, 정부나 의회가 결정한 구체적인 정책을 전반적인 수준에서 검토한 여론-정책 연계 연구는 홍승현(2007) 정도가 있을 뿐이다.¹⁰⁾

10) 한국학술지인용색인(KCI) 등의 학술논문 검색 사이트에서 ‘정치적 대표’, ‘정책 응답성’, ‘여론과 정책’ 등의 관련 주요 키워드를 사용하여 찾아낸 연구들 가운데 여론과 정책의 직접적인 연계를 전반적인 수준에서 다룬 국내 연구자의 실증연구로는 홍승현(2007)이 유일했다. 하지만 전반적인 차원이 아닌 특정한 이슈나 분야에서 여론과 정책

II장 2절에서 다른 반응성과 일치성의 구분에 따르면, <표 1>로 요약할 수 있는 한국의 관련 실증연구는 대부분 정책 일치성을 살핀 연구다. 정책 반응성에 관한 실증연구로 분류될 수 있는 것은 홍승헌(2007)의 사례 연구가 있고,¹¹⁾ 대중 반응성 연구는 아직 없다고 할 수 있다. 또한 II장 1절에서 언급한 개별적 또는 일반적 여론-정책 연계 연구 구분에 따르면, 개별적 여론-정책 관계에 기초한 연구로는 홍승헌(2007)을 들 수 있고, 일반적 여론-정책 관계를 탐색한 연구는 아직 한국에서 시도된 바 없다.

홍승헌(2007)은 구체적인 정책 결과와 여론 사이의 일치성을 한국에서 최초로 분석한 사례로 주목할 만하다. 이 연구는 먼저 1995년 1월부터 2005년 2월까지 정부에서 직접 발주한 각종 여론조사를 이용하여 여론과 정책 사이의 일치도를 시기별, 이슈별로 분석한 결과 여론과 정책 사이에 상당한 일치성이 나타난다는 것을 확인했다. 그리고 노무현 정부의 실행정수도 이전 사례를 분석한 이 논문의 후반부는 여론의 변화가 정책의 변화를 일으키지 못한다는 점을 보여주었다. 이러한 분석을 종합하며 이 논문은 한국 정부의 정책이 양적인 측면에서의 응답성은 있으나 실질적인 응답성을 지니지 못한다는 결론을 제시했다. 이 같은 결론은 에크스타인(Eckstein 1975)의 ‘결정적 사례 연구(crucial-case studies)’ 방법에 기초하여 실행정수도 이전 문제를 응답성이 가장 기대되는 결정적 사례로 선택한 다음 이를 반박하는 방식을 통해 도출되었다. 하지만 이 사례가 어떤 이론을 확증 또는 반증할 수 있는 결정적 사례로 적합한가에 관해서는 의문이 제기될 수 있다. 또한 게링(Gerring 2007)이 지적한 바와 같이 자연과학이 아닌 사회과학에서 하나의 독립적인 사례 연구로부터 구체적인 이론을 검증하는 일에는 더욱 세심한 주의가 필요하다.

홍승헌(2007)의 전반부가 정책 일치성을 분석하는 양적 연구라면, 후반부의

의 관계를 독립적으로 살핀 사례 연구는 비교적 다양하게 존재한다.

11) 이 사례 연구는 일반화된 정책 반응성을 탐색한 시도라는 점에서 특정한 이슈나 분야를 대상으로 여론과 정책 사이의 구체적인 관계를 고찰한 사례 연구와는 차별화된다.

사례 연구는 정책 반응성을 파악하는 시도라고 할 수 있다. 하지만 이 연구는 일치성과 반응성을 엄밀히 구분하지 않고 응답성으로 통칭한다는 점에서 본 연구 II장 2절의 개념적 논의와는 일정한 거리가 있다. 여론 및 정책 결과 측정과 관련한 방법론상의 한계 또한 지적할 수 있다. 예를 들어, 이 연구는 여론조사 결과를 측정하면서 찬성과 반대의 차이가 5% 포인트 미만일 경우 여론과 정책의 일치성을 판단하기 어려운 사례로 간주했다. 하지만 임의성을 지닌 이러한 일률적 기준의 적용은 문제가 될 수 있다. 여론조사마다 표본집단의 크기가 달라 최대 허용 표본오차도 다르기 때문이다. 따라서 모든 여론조사 결과에 일률적 기준을 적용해 과반 여론을 판단하기보다 여론조사마다 각기 다른 표본오차를 고려하여 과반 여론을 판단하는 것이 통계적 유의성을 지닌 더욱 객관적인 방법일 수 있다. 이 밖에도 일반 여론이 아닌 특정 집단 여론의 사용, 여론조사 항목의 중복, 정책과 정책이 아닌 것 사이의 모호한 경계, 정책 결과가 아닌 정책 효과 기대의 포함, 정책 결과 판단의 오류 등과 같은 문제가 드러나기도 한다.

의원이나 정치엘리트 등이 지니는 이념적 태도나 정책 선호 등을 유권자의 그것과 비교하는 것은 정책 대표성 연구에서 빼놓을 수 없다. 하지만 대표자들이 어떻게 입법 활동을 해왔으며 의회나 정부 등의 정책 결정 단위에서 실제로 산출된 정책 결과가 무엇인지를 파악하는 것도 대표성 연구에서 중요하다. 개별 의원이나 개별 정당도 정책 결과의 산출에 영향을 미치지만, 이들의 태도나 선택이 곧바로 시스템 수준의 정책 결과를 보여주는 것은 아니다. 그런데 바로 이 시스템 차원의 정책 결과가 여론과 어떤 관계를 맺고 있는지가 한 사회의 민주주의를 평가할 때 매우 중요한 요소가 된다. 하지만 앞서 살펴보았듯이 한국에서 여론과 정책 사이의 일치성이나 반응성을 전반적인 차원에서 살핀 연구는 매우 드물다. 그 가장 큰 이유는 일차적으로 정책 결과를 여론과 비교 분석할 수 있는 자료가 충분하지 않았기 때문이라고 추측할 수 있다. 이 연구 영역의 중요성에 대한 인식이나 관심의 부족이 자료 발굴에 부정적인 영향을 끼쳤을 가능성도 있다.

Ⅲ. 연구 방법 및 분석

1. 연구 자료와 연구 방법

문화체육관광부 국민소통실에서 운영하는 대한민국 정부 정책 뉴스 포털인 ‘대한민국 정책브리핑’의 ‘정책 DB’는 대통령을 비롯한 정부 각료의 연설문은 물론 여론조사를 포함한 각종 전문 자료를 모두 공개하고 있다. 이 가운데 여론조사 자료는 각종 정부 정책 등과 관련하여 정부 기관이 직접 여론조사 기관에 의뢰하여 수행한 여론조사를 기초로 한다. 정책 입안과 집행의 핵심 행위자가 발주한 여론조사를 활용하는 것에는 장단점이 존재할 수 있다. 장점으로는 여론과 정책의 연결 고리가 상대적으로 분명하다는 것이다. 물론 정부의 정책 담당자들이 여론조사 결과를 실제로 정책 수립 과정에 실질적으로 반영하는지 아니면 단순히 참고용으로만 사용하는지를 엄격하게 구분하기는 어렵다. 단점으로는 여론조사를 의뢰한 정부 기관이 정책 이슈를 선택적으로 선정하거나 질문 문항의 프레임 설정에 개입했을 가능성이 있다. 즉, 정부의 정책 추진에 여론조사 결과가 불리하게 작용할 것으로 예상되는 경우 조사 자체가 이루어지지 않았을 수 있고, 조사가 이루어지더라도 질문 문항의 구성 자체에 일정한 편향이 작용했을 수 있다는 것이다. 또한 여론조사가 정부의 모든 정책 결정 행위에 관해 이루어지는 것이 아닐 뿐만 아니라 사회적 이슈로 떠오른 정책이라 하더라도 위의 ‘정책 DB’에 등록된 여론조사 자료가 그 전부를 포괄하는 것도 아니다. 이러한 한계에도 불구하고 본 연구가 이 ‘정책 DB’에 수록된 여론조사를 기초로 한 것은 장기간에 걸쳐 정부 정책과 직접 연관된 여론조사를 축적하여 공개한 다른 기관의 자료가 없다는 점이 가장 큰 이유다. 주요 정부 정책과 관련하여 여론조사 기관 자체 또는 언론사 등의 발주로 무수하게 이루어진 여론조사에 기초한 별도의 데이터베이스를 구축하는 방법도 있겠지만, 관련된 여론조사 자료를 모두 확보하는 것은 가능하지 않고, 일부를 수집한다고 해도 객관적이고 일관된 선별 기준을

마련하여 분석에 사용하는 일이 쉽지는 않다.¹²⁾

본 연구의 자료수집은 다음과 같이 이루어졌다. 1995년 1월부터 2020년 12월까지 총 26년간 ‘대한민국 정책브리핑’의 ‘정책 DB’에 등록된 중앙정부 및 지방자치단체 발주 여론조사는 모두 554건이다. 이 중 지방자치단체가 발주한 여론조사 114건은 대부분 지역에 국한된 현안에 관한 의견을 묻는 것이어서 제외했다. 나머지 440건의 여론조사 가운데 구체적인 정책과의 관련성을 찾기 어려운 일반적인 의식 및 현황조사, 구체적인 정책과 관련이 있으나 표본이 국민 일반이 아니라 특정 집단에 제한된 조사나 비슷한 시기에 중복된 조사 등에 해당하는 329건도 모두 제외했다. 따라서 본 연구에서 사용된 여론조사는 모두 111건이다. 하지만 하나의 여론조사에서 둘 이상의 다른 정책 이슈를 다룬 경우가 있으므로 최종적으로 사용된 정책 이슈 관련 여론조사 항목은 169건이다. 한편, 2022년 현재까지도 여론조사 결과가 계속 등록되고 있는데, 2020년 12월까지 등록된 여론조사로 범위를 제한한 이유는 자료수집이 완료된 2022년 1월 현재 시점에서

12) ‘정책 DB’의 편향성에 대한 우려가 본 연구의 분석 결과의 타당성을 떨어뜨릴 수 있다는 우려 탓에 두 익명의 심사위원은 ‘정책 DB’가 아닌 다른 자료를 이용하여 교차타당도를 검증하는 방법을 제안했다. 그 가능성을 검토하기 위한 시도로 2020년 11월에 시행된 여론조사를 기준으로 본 연구의 조사항목과 대표적인 여론조사기관들인 한국갤럽조사연구소, 리얼미터, 그리고 엠브레인이 공개한 조사항목을 비교해 보았다. 여론조사기관들이 자체 공개한 조사항목 가운데 정책과 관련된 것은 대부분 평가나 전망, 인식이나 태도가 주류를 이루고 정책 결과와 직접적으로 관련된 것은 ‘3차 재난지원금 지급’, ‘중대재해기업처벌법 처리 방향’, ‘선제적 개성공단 재가동 찬반’ 등이 있었다. 하지만 이들 가운데 ‘정책 DB’의 조사항목과 유사한 정책 이슈 항목은 전혀 없다. 교차타당도 검증은 같은 모집단에 대해 서로 다른 표본집단을 구성하는 것에 기초하는데, 전혀 다른 정책 분야에서 전혀 다른 정책 이슈 항목끼리 구성된 다른 표본집단이 모집단의 동질성이라는 전제를 충족하는 것인지에 대해서는 좀 더 논의가 필요하다. 물론 시기를 넓히고 자료의 원천을 더 확대하여 표본크기를 대폭 늘린다면 대부분의 정책 분야에서 유사한 정책 이슈를 포괄하면서 모집단의 동질성을 확보할 가능성이 커질 수 있을 것이다. 하지만 이러한 방대한 작업은 현실적 여건상 후속 연구의 과제로 남겨둘 수밖에 없다. 다만, 본 연구의 분석에서는 이러한 검증이 생략되었으므로 그 결과의 타당도가 제한적이라는 점을 밝혀둔다.

정책 변화를 판단하기 위해 여론조사 시점으로부터 최소한 1년의 기간을 두는 것이 필요했기 때문이다.¹³⁾

〈표 2〉 자료의 주요 항목과 내용

항목	내용
정부구분	여론조사를 의뢰한 정부 구분
조사의뢰기관	여론조사를 의뢰한 정부 기관
조사제목	여론조사 제목
조사항목	여론조사에서 다뤄진 정책 이슈 항목
조사결과	정책 이슈에 대한 동의와 비동의 비율(%)
모름및무응답	모름 및 무응답 비율(%)
소득수준별동의	소득수준별 동의 비율(%)
정책영역	조사항목의 8개 주요 정책 분야별 구분
정책결과	조사된 정책 이슈에 대한 정책 결과
정책결정단위	조사된 정책 이슈에 대한 정책 결정 단위
여론조사시점	여론조사를 수행한 날짜
정책결정시점	정책 결과가 산출된 시점
정책시행시점	정책 결과가 산출된 이후 실제로 시행된 시점
정책결정소요기간	정책 결정 시점과 여론조사 시점 사이의 기간
여론유지변화	표본오차를 고려한 과반* 동의 또는 비동의가 기존 정책의 유지인지 변화인지를 구분
정책유지변화	정책 결정이 기존 정책의 유지인지 변화인지를 구분
정책일치성	여론 유지-정책 유지 또는 여론 변화-정책 변화는 일치로 구분
정책반응성	여론-정책 일치 사례 중 여론이 정책에 선행하는 경우를 반응으로 구분

* 표본오차를 고려한 과반은 과반 기준인 50%에 개별 여론조사의 95% 신뢰수준의 최대 허용 표본오차를 합한 비율을 말한다.

13) 여론조사 시점 이후 정책 변화가 일어나 정책 결정 소요기간을 측정할 수 있는 77건의 사례 가운데 그 기간이 1년 이하인 경우가 41건으로 전체의 53.25%를 차지했고, 1년 초과 2년 이하와 2년 초과 3년 이하는 각각 13건(16.88%), 10건(12.99%)이었다.

이 169건의 여론조사 항목을 바탕으로 이에 상응하는 정책 결과를 일일이 추적하여 이를 기록한 여론-정책 연계 자료를 구축했다.¹⁴⁾ 이 자료에 포함된 주요 항목과 그 내용은 <표 2>와 같다. 여기서 ‘조사결과’는 해당 정책 이슈 항목에 대한 동의와 비동의의 비율을 표시한 것이다. 이를 위해 모든 여론조사 결과를 동의와 비동의로 분류하면서 ‘모름 및 무응답’과 일부 여론조사 항목에만 해당하는 동의와 비동의의 중간인 ‘보통’과 같은 응답은 제외했다. 이때 강한 동의 및 약한 동의는 ‘동의’로, 강한 비동의 및 약한 비동의는 ‘비동의’로 묶어 단순화했다. 정책 결정 시점은 정책 시행 시점과 구분되며, 국회에서의 법률 제·개정인 경우에는 공포일을 정책 결정 시점으로 간주했고 시행일을 정책 시행 시점으로 보았다. 정책이 변화 없이 유지되는 경우는 정책 결정 시점을 특정할 수 없다. 다만, 기존 정책을 유지한다는 결정이 있거나 정책 변화를 거부한 결정이 있는 경우는 예외다.

‘여론유지변화’ 변수는 과반인 50%에 개별 여론조사의 95% 신뢰수준의 최대 허용 표본오차를 합한 비율 이상의 동의 또는 비동의가 있을 때 이를 다수 여론이 기존 정책의 유지를 원하는지 변화를 원하는지로 구분한 것이다.¹⁵⁾ 다수 여론

14) 이 여론-정책 연계 자료에 사용된 여론조사와 그 항목은 ‘대한민국 정책브리핑’의 ‘정책 DB’에서 여론조사 유형을 선택한 다음 기간을 입력하면 확인할 수 있고 (<https://www.korea.kr/archive/expDocMainList.do> 참조), 이 자료 전체는 ICPSR(Inter-university Consortium for Political and Social Research)이 제공하는 아카이브를 통해 자유롭게 이용할 수 있다(<https://doi.org/10.3886/E178021V3> 참조).

15) 예를 들어, 표본크기가 1,000명일 때 최대 허용 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%$ 포인트다. 이때 동의 비율이 과반을 넘는지 아닌지를 50%를 기준으로 삼는 것이 아니라 50%에 표본오차를 더한 53.1%를 기준으로 삼는다는 것이다. 즉, 동의 비율이 53.1%를 초과해야만 통계적으로 유의하게 동의가 과반을 넘긴다고 해석한다. 이때 모름 및 무응답이 없다고 가정하면 비동의의 최대 비율은 46.9%이고, 동의와 비동의 격차의 최솟값은 6.2% 포인트다. 여론조사마다 표본크기가 다르므로 이 최대 허용 표본오차를 이용하여 동의 또는 비동의의 과반을 판단하는 것은 임의성을 제거하고 일관된 기준을 적용하는 방법이다. 참고로, 홍승현(2007)은 여론과 정책의 일치 여부를 판단할 때 찬성과 반대의 차이가 일률적으로 5% 포인트 미만인 경우를 ‘기타’로 분류하여 제외했다.

을 유지와 변화의 이진 변수로 측정할 이유는 변화 요구의 수준을 세분화하기도 어렵고, 세분이 가능하다고 해도 그 정도가 정책에 따라 질적으로 달리 해석되므로 측정의 일관성을 확보하기 어렵기 때문이다. 한편, 여론의 동의 또는 비동의 비율이 50%를 기준으로 최대 허용 표본오차 범위 이내에 있는 사례는 19건이고, 동의와 비동의 비율 모두가 50%에서 최대 허용 표본오차를 뺀 비율에 미치지 못하는 사례가 5건이다. 따라서 169건의 여론조사 항목 가운데 이같이 다수 여론의 향방을 특정하기 어려운 24건을 제외한 145건으로 정책 일치성을 판별했다.

‘정책유지변화’ 변수는 정책 결정이 기존 정책의 유지로 나타났는지 변화로 나타났는지로 구분한 것이다.¹⁶⁾ ‘여론유지변화’ 변수와 ‘정책유지변화’ 변수 각각에서 유지와 유지 또는 변화와 변화가 나타나는 경우는 다수 여론과 정책 모두가 유지 또는 변화로 일치하는 것을 가리키고, 이들 변수 각각에서 유지와 변화 또는 변화와 유지가 나타나는 것은 다수 여론과 정책이 서로 일치하지 않는 것을 나타낸다(<표 3> 참조). ‘정책일치성’ 변수에서 전자는 일치로 후자는 불일치로 구분된다. ‘정책반응성’ 변수에서 반응으로 구분한 사례는 ‘정책일치성’ 변수에서 일치로 구분한 사례 가운데 정책 결정 시점이 여론조사 시점보다 앞서는 48건을 제외한 나머지 97건이다(<표 3> 참조). 즉, 본 연구의 양적 분석에 쓰인 정책 반응성 사례는 정책 일치성 사례 중에서 여론이 정책에 시간상 선행한다는 반응성의 최소 조건만을 충족하는 사례에 해당한다. 따라서 이 사례는 시간상 선행이라는 최소 조건을 넘어서는 인과적 메커니즘을 함축한 정책 반응성 사례와는 거리가 있다. 한편, 정책 반응성과 정책 일치성의 판단은 길런스(Gilens 2009)와 마찬가지로 정책 결정 시점이 여론조사 시점으로부터 4년 이내인 경우로 제한했다. 4년 이후에 정책이 변화된 사례는 모두 8건인데, 이들 사례는 정책이 변화 없이 유지되는 것으로 간주했다.

16) 본 연구에서 정책 결과는 주로 국회의 법률 제개정이나 정부의 행정적 결정 등으로 판단하는 것이므로 정책 변화를 이진 변수로 측정하는 것이 비교적 단순하다. 이러한 정책 변화를 부분적 또는 점진적 변화와 전면적 변화로 세분하는 것도 이론적으로는 가능한데, 이에 대한 논의는 본 연구의 범위를 넘어선다.

2. 양적 분석

양적 분석에서는 분석 기간 전체의 정책 일치성과 정책 반응성 수준을 파악할 뿐만 아니라 이들 수준이 정부 구분, 정책 분야, 여론 지지율, 이슈 주목도 등에 따라서는 또 어떻게 달라지는지를 분석하고, 그 함의와 시사점을 간략히 서술한다.¹⁷⁾

1) 전체 정책 일치성과 정책 반응성

<표 3>은 분석 기간 전체에 걸쳐 현행 정책의 유지인가 아니면 변화인가로 구분된 다수 여론의 선호가 현행 정책의 유지 또는 변화로 드러난 정책 결과와 상응하는 정도를 앞서 정의한 정책 일치성과 정책 반응성으로 보여준 것이다.

17) 기존 문헌에서 여론과 정책의 관계는 전반적인 수준에서는 물론 시기나 정책 영역, 이슈 주목도(salience) 등에 따라 분석된다(홍승헌 2007; Monroe 1979; 1998). 본 연구에서는 이에 덧붙여 여론의 지지 정도에 따라 그 관계에 어떤 변화가 나타나는지도 살펴 본다. 한편, 한 익명의 심사위원은 여론과 정책의 관계가 사회 집단에 따라서는 어떻게 달라지는지를 살펴볼 것을 제안했다. 가장 대표적인 사회 집단 구분은 소득수준에 따른 것인데, 소득계층에 따른 정책 반응성의 차이를 살피는 연구가 대표성의 불평등(representational inequality) 또는 불평등한 반응성(unequal responsiveness) 연구로 불리기도 한다. 하지만 본 연구에 쓰인 169개의 여론-정책 연계 사례 가운데 소득계층의 정책 선호를 파악할 수 있는 사례는 69개에 불과하다. 이 중에서도 소득계층에 따른 정책 선호의 차이가 없거나 미미한 사례를 제외하면 그 수는 훨씬 줄어든다. 사례 수의 부족 문제뿐만 아니라 여론조사마다 소득계층 분류가 달라 일관된 비교에도 어려움이 있다. 이러한 한계를 극복하는 방안을 지닌 후속 연구가 필요할 것이다. 덧붙여, 위 심사위원은 선거 경쟁률이나 여소야대 상황과 같은 정치적 맥락에 대한 고려를 제안했고, 다른 한 익명의 심사위원은 단점정부인지 분점정부인지, 임기 초반인지 후반인지, 그리고 주요 선거 결과 등에 따라 정책 결과가 영향을 받을 수 있다는 점을 지적했다. 하지만 본 연구에서 이 모든 요인을 고려한 분석을 별도로 수행하는 일은 현실적인 한계로 인해 어려운 점이 있다. 사실 위에서 언급된 요인 외에도 다양한 잠재적 변수가 관련 문헌에 등장하는데, 후속 연구에서는 이러한 변수를 종합적으로 파악하면서 이론적 중요성에 따라 주요 변수를 구분하고 가설 수립 과정을 거쳐 심도 있는 분석이 이루어지기를 기대한다.

정책 일치성은 73.1%로 상당히 높게 나타났다. 이는 <표 3>의 왼쪽에서 다수 여론 선호와 정책 결과가 일치하는 사례, 즉 “현행 유지/현행 유지” 또는 “정책 변화/정책 변화” 사례 건수인 10과 96을 합한 106을 전체 사례 건수인 145의 백분율로 나타낸 것이다. 이진 변수 사이의 관련성을 나타내는 척도인 감마 계수(gamma coefficient)도 0.66으로 상당히 높게 나타났다.¹⁸⁾ 이러한 정책 일치성 수준은 미국에서 유사한 방식으로 측정된 1960년부터 1979년까지의 정책 일치성 66%와 1980년부터 1993년까지의 정책 일치성 55%에 비해 다소 높은 것이다(Monroe 1979; 1998). 다만, 미국 사례는 비교적 광범위한 여론조사 자료에 기초한 것이고, 본 연구는 정부가 의뢰한 여론조사에 기초했다는 점에 유의해야 한다. 정책 반응성은 61.9%로 정책 일치성보다 다소 낮게 나타났고, 감마 계수 또한 0.52로 다소 낮았다. 하지만 이 또한 상당한 수준의 상관관계를 보여주는 것이다. 한편, 정책 결정 시점이 여론조사 시점보다 앞서므로 정책 반응성 사례가 되지 못한 48건 가운데 46건은 여론과 정책이 일치하는 경우였다. 여론조사가 정책 결정 이후에 이루어질 때 그 결과가 여론에 큰 영향을 미칠 수 있는데, 이에 대해서는 별도의 분석이 필요하다.

<표 3> 정책 일치성과 정책 반응성

정책 일치성			정책 반응성		
	다수 여론 선호			다수 여론 선호	
정책 결과	현행 유지	정책 변화	정책 결과	현행 유지	정책 변화
현행 유지	10(62.5)	33(25.6)	현행 유지	10(66.7)	32(39.0)

18) 감마 계수는 두 개의 서수형 변수가 얼마나 가까운 관계에 있는가를 보여주는 것으로, 두 개의 연속형 변수가 어떤 관계에 있는지를 보여주는 상관 계수(correlation coefficient)와 마찬가지로 그 계수의 크기는 연관관계의 강도를 보여준다. 감마 계수가 이진 변수 자료에 기초한 경우는 Yule's Q로 불리기도 한다. 감마 계수의 값은 상관 계수와 마찬가지로 -1에서 1의 값을 가지며, 절댓값 1에 가까울수록 관계의 강도는 세다. 통상적인 기준으로 절댓값이 0.3에서 0.49 사이에 있으면 보통의 관계, 0.5에서 0.69 사이는 상당한 관계, 0.7 이상은 매우 강한 관계를 나타낸다.

정책 일치성			정책 반응성		
정책 변화	6(37.5)	96(74.4)	정책 변화	5(33.3)	50(61.0)
N	16(100.0)	129(100.0)	N	15(100.0)	82(100.0)
일치성(%)	73.1		반응성(%)	61.9	
감마 계수	0.66		감마 계수	0.52	

2) 정부별 정책 일치성과 정책 반응성

<표 4>는 여론조사가 시행된 시점의 정부 구분에 따른 정책 일치성과 정책 반응성의 양상을 나타낸다. 일치성의 측면에서는 박근혜 정부와 이명박 정부 시기에 이루어진 여론조사 항목과 정책 사이의 일치성이 상대적으로 높게 나타났고, 반응성의 측면에서는 이명박 정부와 노무현 정부 시기에 이루어진 여론조사 항목과 정책 사이의 반응성이 상대적으로 높게 나타났다. 하지만 부록 <표A 1>과 <표A 2>의 모델 1과 모델 5에서 확인할 수 있는 바와 같이 이러한 정부 구분 변수가 정책 일치성과 정책 반응성에 미치는 영향은 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않았다. 한편, 169건의 여론조사 항목을 정부별로 구분하여 연평균 정책 관련 여론조사 항목 수를 비교하면, 문재인 정부가 8.7건으로 가장 높았고, 이명박 정부가 3.4건으로 가장 낮았다. 그밖에는 노무현 정부 8.2건, 김대중 정부 6.4건, 박근혜 정부 5.5건, 김영삼 정부 5.0건 순이었다. 보수적인 성향의 정부에서 대체로 여론조사에 대한 관심도가 낮았다는 것을 확인할 수 있다.

<표 4> 여론조사 시점 정부별 정책 일치성과 정책 반응성

정부 구분	일치성(%)	N	반응성(%)	N
문재인 정부	65.4	26	46.7	15
박근혜 정부	89.5	19	33.3	3
이명박 정부	83.3	12	75.0	8

정부 구분	일치성(%)	N	반응성(%)	N
노무현 정부	78.4	37	74.2	31
김대중 정부	64.3	28	59.1	22
김영삼 정부	65.2	23	55.6	18

여론조사 시점과 정책 결정 시점 사이의 격차가 있으므로 <표 4>의 정책 일치성과 정책 반응성을 그대로 정부별 정책 일치성과 정책 반응성으로 볼 수는 없다. 따라서 해당 정부의 임기 내에 여론조사가 이루어지고 정책 결정 또한 이루어진 여론-정책 항목만을 대상으로 정책 일치성과 정책 반응성을 파악할 필요도 있다. 그 결과를 보여주는 <표 5>를 앞의 <표 4>와 비교하면 전반적으로 일치성과 반응성의 정도가 상당히 증가한 것으로 나타난다. 다만, 반응성의 경우에는 사례 수가 매우 적으므로 결과의 해석에 유의해야 한다. 이러한 결과가 시사하는 바는 해당 정부가 임기 내에 추진하고 결정한 정책 대부분은 여론의 방향과 부합하는 특징이 있다는 것이다. 물론 이 결과만을 놓고 여론이 정부 정책을 전적으로 추동했다고 볼 수 있는지, 아니면 거꾸로 정부가 여론의 향방을 살펴 이에 부합하는 정책을 임기 내에 과감하게 추진했는지를 판단하기는 어렵다.

<표 5> 임기 내 정책 결정의 정부별 정책 일치성과 정책 반응성

정부 구분	일치성(%)	N	반응성(%)	N
문재인 정부	85.0	20	77.8	9
박근혜 정부	100.0	15	100.0	1
이명박 정부	87.5	8	80.0	5
노무현 정부	88.9	27	85.7	21
김대중 정부	84.6	13	88.9	9
김영삼 정부	100.0	11	100.0	6

3) 분야별 정책 일치성과 정책 반응성

<표 6>은 개별 여론-정책 항목을 8개 주요 정책 분야별로 구분한 다음 정책 일치성과 정책 반응성을 각각 살펴본 것이다.¹⁹⁾ 이에 따르면, 사회복지 분야의 정책 일치성과 정책 반응성이 가장 높게 나타났고, 사회일반과 외교/국방 영역의 정책 일치성과 정책 반응성이 대체로 낮게 나타났다.²⁰⁾ 위의 세 분야에서 70% 이상의 높은 정책 변화 지지율이 나타난 비율을 살펴보면, 사회복지 분야에서는 전체의 93.8%, 사회일반 분야에서는 60.1%, 외교/국방 분야에서는 35.7%였다. 이러한 결과는 정책 변화 선호 여론이 매우 높을 때 이것이 실제로 정책에 반영 되는 경향도 높게 나타난다는 것을 보여준다. 사회일반 분야는 다른 정책 분야로 분류하기 어려운 매우 다양한 사회적 이슈와 밀접한 관련이 있는데, 이러한 이슈 대부분은 일반 대중의 경제적, 정치적 이해관계와는 상당한 거리가 있다는 점이 여론과 독립적인 정책 결정이 상대적으로 두드러지게 나타나는 배경으로 해석될 수 있다. 또한 외교/국방 분야는 다른 국내 정책 분야와 달리 남북관계나 미국과의 관계 속에서 정책 결정이 이루어질 여지가 크므로 대중의 여론이 정책 결과를 좌우할 가능성이 상대적으로 낮다고 볼 수 있다.

19) 주요 정책 분야 구분은 기본적으로 홍승현(2007)과 몬로(Monroe 1979; 1998)의 구분 방식을 참조했으며, 이에 따라 개별 여론-정책 항목의 내용을 분류하는 과정에서 이들의 기준 어디에도 부합하지 않는 항목들은 ‘사회일반’ 분야로 묶을 수 있었다.

20) 부록 <표A 1>과 <표A 2>의 모델 2에 따르면, 경제 분야에서 일치성 또는 반응성이 나타날 확률을 기준으로 할 때 정책 일치성에서는 사회일반 분야에서, 정책 반응성에서는 사회일반, 외교/국방, 행정 분야에서 일치성 또는 반응성이 훨씬 낮게 나타날 확률이 5% 유의수준에서 통계적으로 유의했다.

〈표 6〉 분야별 정책 일치성과 정책 반응성

정책 분야	일치성(%)	N	반응성(%)	N
경제	87.0	23	87.5	16
교육/문화	68.4	19	62.5	16
노동	70.0	10	71.4	7
사회복지	100.0	16	100.0	7
사회일반	58.1	31	45.8	24
에너지/환경	76.5	17	55.6	9
외교/국방	58.3	12	37.5	8
행정	70.6	17	50.0	10

개별 여론 정책 항목을 일차적으로 위의 정책 분야별로 구분할 수 있다고 하더라도 적지 않은 항목들은 다른 정책 분야와 겹치는 영역에 존재할 수 있다. 예를 들어, 국민취업지원제도 시행 관련 항목은 사회복지 분야뿐만 아니라 노동 분야와도 관련성이 있다. 따라서 일차적인 정책 분야 구분에 덧붙여 해당 분야에 이차적으로 관련된 항목을 합산하여 정책 일치성과 정책 반응성을 살펴보는 것 또한 의미가 있다. 전체 항목을 검토한 결과 169개 항목 가운데 56개(33.1%)가 두 개의 정책 분야에 걸쳐 있고, 여론의 향방을 판단하기 어려운 24개 항목을 제외한 145개 항목 중에서는 44개(30.3%)가 두 개의 정책 분야에 걸쳐 있는 것으로 판단되었다.

〈표 7〉 분야별(복합) 정책 일치성과 정책 반응성

정책 분야(복합)	일치성(%)	N	반응성(%)	N
경제	73.0	37	69.2	26
교육/문화	60.9	23	55.0	20
노동	80.0	20	81.8	11
사회복지	100.0	19	100.0	9
사회일반	58.1	31	45.8	24

정책 분야(복합)	일치성(%)	N	반응성(%)	N
에너지/환경	78.9	19	60.0	10
외교/국방	60.0	15	40.0	10
행정	60.0	25	37.5	16

<표 7>은 두 정책 분야에 복합적으로 관여하는 여론-정책 항목을 분야별로 모두 합산하여 정책 일치성과 정책 반응성을 살펴본 것이다. 다만, 하나의 항목이 두 개의 분야에서 계산됨에 따라 과대 대표의 위험성이 있다는 점은 유의해야 한다. <표 7>이 보여주듯이 경제와 노동 분야 관련 이슈 항목들이 대폭 증가했다. 일치성과 반응성의 정도를 보면 경제 분야에서는 다소 낮아졌고 노동 분야에서는 다소 높아졌지만, 이를 의미 있는 변화로 보기는 어렵다. 즉, 이슈의 중복 분류를 허용하더라도 일치성과 반응성의 정도에 큰 변화가 나타나지는 않는다.

4) 분야별 변화 지향 편향 지수

<표 8>은 정책 분야별로 ‘변화 지향 편향 지수(index of bias toward change)’가 어떻게 나타나는지를 보여준다.²¹⁾ 이 지수는 대중이 정책 변화를 선호했을 때 실제 원하는 정책 결과를 경험한 사례의 비율에서 대중이 정책 유지를 선호했을 때 실제 원하는 정책 결과를 경험한 사례의 비율을 뺀 수치다. 즉, 이 측정치는 다수 대중이 현상의 유지를 원할 때보다 새로운 변화를 원할 때 이를 얻을 수 있는 상대적인 확률을 보여준다. 예를 들어, <표 8>의 전체 사례에 대한 변화 지향 편향 지수 11.9는 <표 3>의 정책 일치성에서 오른편 하단의 백분율 74.4에서 왼편 상단의 백분율 62.5를 차감한 것이다. 이 수치는 여론과 정책의 변화 경향이 유지 경향보다 전반적으로 우세하다는 것을 가리킨다.²²⁾

21) 이 지수는 몬로(Monroe 1998)의 ‘변화 저항 편향 지수(index of bias against change)’를 역으로 변형한 것이다.

22) 참고로, 몬로(Monroe 1998)의 ‘변화 저항 편향 지수’는 전체 사례에 대해 각각 17(1960~1979년)과 25(1980~1993년)로 나타나 이와는 정반대의 경향을 보여준다.

〈표 8〉 분야별 변화 지향 편향 지수

정책 분야	변화 지향 편향 지수	정책 분야(복합)	변화 지향 편향 지수
전체	11.9		
경제	90.9	경제	43.1
교육/문화	-37.5	교육/문화	-45.0
노동	87.5	노동	94.1
사회복지	100.0	사회복지	100.0
사회일반	-48.2	사회일반	-48.2
에너지/환경	34.6	에너지/환경	36.7
외교/국방	10.0	외교/국방	-8.3
행정	70.6	행정	-41.7

교육/문화나 사회일반 영역 등에서 보이는 음의 지수는 여론과 정책의 현상 유지 경향이 변화 경향보다 더욱 우세하다는 것을 가리킨다. 이 편향 지수를 <표 6>의 일치성 수준과 비교하면, 편향 지수가 높을수록 일치성도 대체로 높다는 것을 알 수 있다. 이 지수가 사회복지 분야에서 100.0이라는 것은 현상을 유지하려는 사회복지 분야의 여론과 정책이 없다는 뜻이며, 사회일반 분야의 지수 -48.2는 이 분야의 여론과 정책이 현상 유지 경향이 강하다는 것을 뜻한다.²³⁾ 이 같은 분석 결과는 분야별 사례 수가 충분하지 않다는 한계에도 불구하고 앞의 분석 결과를 일정하게 지지하는 것으로 해석할 수 있다.

5) 여론 지지율에 따른 정책 일치성과 정책 반응성

앞에서의 분석은 여론과 정책의 유지 또는 변화에 기초한 이진 변수를 사용한 것인데, 변화를 지지하는 여론의 정도가 실제의 정책 변화와 어떤 관계에 있는가

23) 하지만 이 경우 여론과 정책의 현상 유지 사례 수가 4건에 불과하고 여론은 유지를 원하나 정책이 변화된 경우의 사례가 없으므로 통계적인 유의성을 따지기는 어렵다는 점을 고려해야 한다. 외교/국방 분야에서는 이 사례가 각각 1건이어서 10.0이라는 값이 산출되었다.

를 살펴보는 것도 의미가 있다. 여론의 지지 강도가 더 세다면 그 여론이 정책에 반영될 가능성이 더 클 것이라는 가정에 일정한 합리성이 있기 때문이다. <표 9>는 169건의 전체 사례를 정책 변화를 지지하는 여론의 정도에 따라 분류하고 이 각각의 범주에 따른 정책 변화 비율을 나타낸 것이다. 이에 따르면, 불규칙성은 있으나 변화를 지지하는 여론이 높을수록 실제로 정책 변화가 일어나는 경향도 대체로 커진다는 것을 알 수 있다. 한편, 여기서 주목할 만한 것은 40%대 변화 지지 여론과 50%대 변화 지지 여론 사이의 정책 변화 비율이 각각 46.7%와 76.7%로 나타나 상당한 격차를 드러낸다는 사실이다. 이는 정책의 변화가 다수 여론의 방향을 따르는 경향이 있음을 시사한다.

〈표 9〉 변화 지지 여론과 정책 변화

변화 지지 여론(%)	정책 변화(%)	N
0% 이상 10% 이하	-	0
10% 초과 20% 이하	-	0
20% 초과 30% 이하	60.0	5
30% 초과 40% 이하	50.0	4
40% 초과 50% 이하	46.7	15
50% 초과 60% 이하	76.7	30
60% 초과 70% 이하	72.4	29
70% 초과 80% 이하	64.9	37
80% 초과 90% 이하	79.5	39
90% 초과 100% 이하	90.0	10

나아가 <표 10>은 여론 지지율에 따른 정책 일치성과 정책 반응성의 양상을 보여준다. 여론의 지지가 강할수록 정책에 대한 압력이 증가한다고 가정할 수 있으므로 정책 일치성이나 반응성도 증대할 것이라고 예상할 수 있다. <표 10>의 결과는 여론 지지율의 증가가 정책 일치성이나 반응성을 증가시키는 경향을

보여주긴 하나 단순한 비례관계를 보여주지는 않는다. 다만, 여론 지지율이 90%를 넘는 이슈 항목에서는 정책 일치성이나 반응성이 확연히 높다는 것이 분명해 보인다. 하지만 부록 <표A 1>과 <표A 2>의 모델 3과 모델 5에 따르면, 여론 지지율이 정책 일치성 또는 반응성에 미치는 영향은 5% 유의수준에서 통계적으로 유의한 것은 아니다.

<표 10> 여론 지지율에 따른 정책 일치성과 정책 반응성

여론 지지율	일치성(%)	N	반응성(%)	N
50% 초과 60% 이하	64.0	25	55.0	20
60% 초과 70% 이하	78.1	32	65.0	20
70% 초과 80% 이하	66.7	39	56.0	25
80% 초과 90% 이하	76.9	39	66.7	27
90% 초과 100% 이하	90.0	10	80.0	5

6) 이슈 주목도에 따른 정책 일치성과 정책 반응성

이슈 주목도는 다양한 방식으로 측정할 수 있다. 예를 들어, 해당 이슈에 관한 질문에 무응답자의 비율이 낮은 상태를 이슈를 주목도가 높은 것으로 간주하는 방법(Page and Shapiro 1983), 여러 이슈가 병렬적으로 나열된 상태에서 응답자가 이슈의 중요도에 관해 우선순위를 표시한 여론조사를 활용하는 방법(Monroe 1998), 신문 기사에서 해당 정책이 얼마나 자주 언급되었는가를 계산하여 이를 측정하는 방법(Lax and Phillips 2012) 등이 있다. 이 중 두 번째와 세 번째 방법은 자료수집과 방법론상의 난점으로 본 연구에서 이용할 수 없었으므로 첫 번째 방법이 유일한 대안이었다. 다만, 이 방법에서는 모름 및 무응답 항목이 없는 여론조사를 제외할 수밖에 없다는 한계가 있다.

〈표 11〉 이슈 주목도에 따른 정책 일치성과 정책 반응성

이슈 주목도	일치성(%)	N	반응성(%)	N
0% 초과 3% 이하	72.2	36	66.7	30
3% 초과 6% 이하	74.1	27	70.0	20
6% 초과	66.7	15	44.4	9

<표 11>은 모름 또는 무응답 항목이 있는 96개 여론-정책 항목 가운데 여론의 향방을 판단하기 어려운 18개를 제외한 78개 항목을 대상으로 정책 일치성과 정책 반응성을 살펴본 것이다. 모름 또는 무응답 비율이 6% 이하인 구간에서는 정책 일치성과 정책 반응성에 큰 차이가 없었고, 6%를 초과할 때는 예측한 대로 정책 일치성과 정책 반응성이 상대적으로 낮게 나타났다. 이는 비록 방법론상의 차이는 있으나 이슈 주목도가 높을수록 정책 일치성이 높게 나타나는 기존 연구 결과와 일정하게 부합한다(Monroe 1998). 하지만 부록 <표A 1>과 <표A 2>의 모델 4와 모델 5에서는 이슈 주목도가 정책 일치성 또는 반응성에 미치는 영향이 5% 유의수준에서 통계적으로 유의하지 않았다.

IV. 결론

1995년부터 2020년까지 한국 정부가 수행한 여론조사를 기초로 여론에 대한 정부 정책의 반응성과 일치성을 다양한 각도에서 살펴본 이 탐색적 연구의 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 다수 여론의 선호와 정책 결과가 상응하는 정책 일치성은 전체 여론-정책 연계 사례 가운데 73.1%에서 나타났고, 다수 여론의 선호가 정책 결과에 선행하며 이 결과와 부합하는 정책 반응성은 전체 사례 가운데 61.9%에서 나타났다. 즉, 대중의 선호가 정책 결과에 상당한 수준으로 반영된다고 볼 수 있다. 둘째, 정책 일치성에서는 모든 정책 분야에서 다수 여론의 선호가 정책 결과의 다수와 상응하는 것으로 드러났고, 정책 반응성에서

는 사회일반, 외교/국방, 행정 분야를 제외한 나머지 정책 분야에서 정책 결과 다수가 다수 여론의 선호에 반응하는 것으로 나타났다. 셋째, 이러한 정책 일치성과 정책 반응성은 정부 구분, 여론 지지율, 이슈 주목도에 따라서는 통계적으로 뚜렷한 차이가 발견되지 않았지만, 정책 분야별로 살펴볼 때는 의미 있는 차이가 나타났다. 구체적으로 정책 일치성에서는 사회일반 분야에서, 정책 반응성에서는 사회일반, 외교/국방, 행정 분야에서 일치성 또는 반응성이 상대적으로 낮았다. 넷째, 정책 변화 지향 편향 지수가 양(+)³의 값을 지녀 여론과 정책의 변화 경향이 유지 경향보다 전체적으로 우세한 것으로 나타났다. 이는 대중이 현상의 유지를 원할 때보다 새로운 변화를 원할 때 이를 얻을 수 있는 상대적인 확률이 더 높다는 것을 의미한다.

위의 발견은 한국에서도 여론과 정책 사이에 밀접한 연계가 대체로 존재하는 것으로 해석될 수 있다. 하지만 자료의 편향성 우려 및 제한적인 분석 사례 수를 지닌 이러한 탐색적 연구로부터 여론과 정책 사이의 강한 상관관계를 단정하거나, 특히 여론이 독립적인 변수로 작용하여 정책에 강력한 인과적 영향을 미친다는 결론을 내리기는 어렵다. 본 연구에서 일치성과 반응성을 구분하여 분석했으나 이때의 반응성은 단순히 다수 여론의 형성이 정책 결과에 선행하면서 상호관계를 지니는 것으로 보인다는 점을 가리킬 뿐 여론과 정책 사이의 엄격한 인과관계를 함축하는 것은 아니다. 독립변수의 시간적 선행은 인과관계가 성립하기 위한 하나의 필요조건일 뿐 충분조건이 아니기 때문이다. 공변 측정에 기초한 분석을 포함해 여론과 정책 바깥의 요인들을 충분히 통제한 인과관계 모델 검증은 후속 연구의 과제로 남아 있다.

한국에서 여론-정책 연계에 관한 연구, 특히 실증연구가 발달하지 못한 현실은 상당 부분 이용할 수 있는 자료가 제한된 탓이 크다. 물론 한정적인 자료라 할지라도 이를 적극적으로 활용하지 못한 부분도 존재한다. 따라서 몇십 년에 걸친 시계열 자료는 물론 주들 사이의 비교가 가능한 횡단면 자료까지 이용한 미국의 관련 연구와 비교할 수 있는 연구를 한국에서 가까운 시일 내에 수행하는 것은

사실상 어렵다. 한편, 선행연구에서 살펴본 것처럼 여론-정책 연계 연구가 상당한 수준에서 발전하긴 했으나 수많은 공백 지점 또한 남아 있다. 이는 여론과 정책의 측정과 같은 방법론의 문제나 여론 형성과 정책 변동에 영향을 미치는 요인의 파악 등을 아우른다. 이러한 한계와 공백 가운데 이용할 수 있는 자료 및 방법론 문제의 상당 부분은 통계학적 방법을 사용하는 양적 연구와 직결되는 것이고, 그 밖에 아카이브 자료나 인터뷰 등의 다른 방법을 사용하는 연구는 이러한 문제에서 상대적으로 자유로운 측면이 있다. 통계학적 분석에 충분한 자료의 확보가 쉽게 이루어지기 힘들다는 것을 고려할 때 그 밖의 다양한 자료를 활용한 ‘개별 사례 연구(single case study)’ 또는 ‘비교 사례 연구(comparative case study)’가 한국에서 정책 대표성 연구가 단기간에 발전할 수 있는 하나의 방안이 될 수 있다. 폭넓은 사례 연구를 통해 여론이 정책에 영향을 미치는 구체적인 메커니즘 및 여론과 정책 각각 또는 모두에 영향을 미치는 중요한 외부 요인들을 파악하는 일은 이 연구 분야 전체의 발전을 위해서도 필수적이다.

본 연구에서는 여론과 정책의 변화 경향이 유지 경향보다 전체적으로 우세하게 나타났는데, 이는 유지 경향이 더욱 우세하게 나타나는 미국 사례(Monroe 1998)와 큰 차이를 보이는 지점이다. 이는 또한 정책 변동 이론에서 널리 받아들여지고 있는 ‘현상 유지 편향(status quo bias)’(Baumgartner et al. 2009)과도 충돌하는 발견이다. 그 이유가 분석에 사용된 자료의 편향 또는 다른 한계 때문인지 아니면 한국의 정책 환경이 지닌 특수성 때문인지는 후속 연구를 통해 밝혀져야 할 것이다. 아울러 민주주의의 공고화 단계를 지나고 있으나 정치적 대표의 실제에 관해 끊임없는 질문이 제기되고 있는 한국에서 대표성과 관련한 이론적 논의의 활성화도 매우 중요한 과제다. 특히 정책 대표성의 현재 수준을 대의 민주주의의 규범적 이상에 비추어 평가할 수 있다고 할 때 이러한 평가의 기준의 되는 규범적 이상에 대해 과연 얼마만큼의 합의가 존재하는가를 되물을 수 밖에 없다. 이에 제대로 답하기 위해서는 민주주의와 대표성에 관한 풍부한 이론적 논의가 요구된다. 나아가 정책 반응성과 정책 일치성을 심도 있게 분석하

고 그 메커니즘을 규명하는 일은 한국의 여론-정책 연계 연구 그 자체의 도약뿐만 아니라 한국 민주주의의 질적 수준을 평가할 수 있는 하나의 중요한 토대가 될 것이다.

참고문헌

- 김진국. 1997. “국회의원의 지역구민 대표성: 정책적 측면을 중심으로.” 『한국정치연구』 6권, 47-101.
- 박영환. 2015. “경제적 불평등과 정치적 대표: 18대 국회 사례.” 『현대정치연구』 8권 1호, 5-37.
- 신현기. 2014. “여론과 대통령의 반응성: 박근혜 대통령의 집권 1년차를 대상으로.” 『한국사회와 행정연구』 24권 4호, 209-232.
- 장훈. 2003. “한국의 정치적 대표: 유권자-국회의원의 이념적 대표를 중심으로.” 『한국정당학회보』 2집 1호, 71-93.
- 정한울·이곤수. 2011. “한국 정치사회어젠다의 정책 선호 지형: 국민여론과 정치 엘리트의 선택.” 동아시아연구원 『EAI OPINION Review』 No. 201106-01.
- 지병근·신두철·정하윤. 2014. “주요 정당의 선거공약에서 나타난 민주적 반응성: 제6회 지방선거사례분석.” 『의정논총』 9권 2호, 189-209.
- 최광은. 2022. “여론-정책 연계 연구의 현황과 과제.” 『한국정치연구』 31집 3호, 61-96.
- 현재호. 2011. “민주화 이후 정당정치: 정당, 유권자 그리고 정부.” 『한국정치연구』 20집 3호, 81-108.
- 홍승현. 2007. “여론과 정책: 민주화 이후 한국정부의 정책응답성.” 『사회연구』 13호, 9-43.
- Althaus, Scott L. 2003. *Collective Preferences in Democratic Politics: Opinion Surveys and the Will of the People*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baumgartner, Frank R., Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball and Beth L. Leech. 2009. *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago: University of Chicago Press.
- Beyer, Daniela and Miriam Hänni. 2018. “Two Sides of the Same Coin? Congruence and Responsiveness as Representative Democracy’s Currencies.” *Policy Studies Journal* 46(S1): S13-S47.

- Brooks, Clem and Jeff Manza. 2007. *Why Welfare States Persist: Public Opinion and the Future of Social Provision*. Chicago: University of Chicago Press.
- Burstein, Paul. 1998. *Discrimination, Jobs, and Politics: The Struggle for Equal Employment Opportunity in the U.S. since the New Deal*. Chicago: University of Chicago Press.
- Burstein, Paul. 2010. "Public Opinion, Public Policy, and Democracy." In *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*, eds. Kevin T. Leicht and J. Craig Jenkins. New York: Springer, 63–79.
- Canes-Wrone, Brandice. 2015. "From Mass Preferences to Policy." *Annual Review of Political Science* 8: 147–165.
- Cohen, Jeffrey E. 1999. *Presidential Responsiveness and Public Policy-Making*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Converse, Philip E. 1964. "The Nature of Belief Systems in Mass Publics." In *Ideology and Discontent*, ed. David Apter. New York: Free Press, 206–264.
- Cook, Fay Lomax and Edith J. Barrett. 1992. *Support for the American Welfare State: The Views of Congress and the Public*. New York: Columbia University Press.
- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Eckstein, Harry. 1975. "Case Study and Theory in Political Science." In *Handbook of Political Science, Volume 7: Strategies of Inquiry*, eds. Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby. Reading, MA: Addison-Wesley, 79–138.
- Eom, Kihong and Young Hwan Park. 2016. "Models of Political Representation in South Korea: Empirical Analyses for the 17th and 18th National Assemblies." *Korea Observer* 47(3): 597–620.
- Erikson, Robert S., Gerald. C. Wright and John P. McIver. 1989. "Political Parties, Public Opinion, and State Policy in the United States." *American Political*

- Science Review* 83(3): 729–750.
- Erikson, Robert S., Gerald C. Wright and John P. McIver. 1993. *Statehouse Democracy: Public Opinion and Policy in the American States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Erikson, Robert S., Michael B. MacKuen and James A. Stimson. 2002a. *The Macro Polity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Erikson, Robert S., Michael B. MacKuen and James A. Stimson. 2002b. “Public Opinion and Policy: Causal Flow in a Macro System Model.” In *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, eds. Jeff Manza, Fay Lomax Cook and Benjamin I. Page. New York: Oxford University Press, 33–53.
- Fording, Richard C. 1997. “The Conditional Effect of Violence as a Political Tactic: Mass Insurgency, Welfare Generosity, and Electoral Context in the American States.” *American Journal of Political Science* 41(1): 1–29.
- Geer, John G. 1996. *From Tea Leaves to Opinion Polls: A Theory of Democratic Leadership*. New York: Columbia University Press.
- Gerring, John. 2007. “Is There a (Viable) Crucial-Case Method?” *Comparative Political Studies* 40(3): 231–253.
- Gilens, Martin. 2009. “Preference Gaps and Inequality in Representation.” *PS: Political Science and Politics* 42(2): 335–341.
- Herbst, Susan. 1998. *Reading Public Opinion: How Political Actors View the Democratic Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- Huber, John D. and G. Bingham Powell, Jr. 1994. “Congruence Between Citizens and Policymakers in Two Visions of Liberal Democracy.” *World Politics* 46(3): 291–326.
- Jacobs, Lawrence R. and Robert Y. Shapiro. 2000. *Politicians Don’t Pander: Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*. Chicago: University of Chicago Press.

- Key, Valdimir Orlando, Jr., 1961. *Public Opinion and American Democracy*. New York: Knopf.
- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge and Michael McDonald. 2006. *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990–2003*. Oxford: Oxford University Press.
- Lax, Jeffrey R. and Justin H. Phillips. 2012. “The Democratic Deficit in the States.” *American Journal of Political Science* 56(1): 148–166.
- Manza, Jeff, and Fay Lomax Cook. 2002a. “A Democratic Polity? Three Views of Policy Responsiveness to Public Opinion in the United States.” *American Politics Research* 30(6): 630–667.
- Manza, Jeff and Fay Lomax Cook. 2002b. “The Impact of Public Opinion on Public Policy: The State of the Debate.” In *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy*, eds. Jeff Manza, Fay Lomax Cook and Benjamin I. Page. New York: Oxford University Press, 17–32.
- Miller, Warren E. and Donald E. Stokes. 1963. “Constituency Influence in Congress.” *American Political Science Review* 57(1): 45–56.
- Monroe, Alan D. 1979. “Consistency between Public Preferences and National Policy Decisions.” *American Politics Quarterly* 7(1): 3–19.
- Monroe, Alan D. 1998. “Public Opinion and Public Policy, 1980–1993.” *Public Opinion Quarterly* 62(1): 6–28.
- Page, Benjamin I. and Robert Y. Shapiro. 1983. “Effects of Public Opinion on Policy.” *American Political Science Review* 77(1): 175–190.
- Page, Benjamin I. and Robert Y. Shapiro. 1992. *The Rational Public: Fifty Years of Trends in Americans’ Policy Preferences*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pitkin, Hanna Fenichel. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

- Rose, Richard. 1974. *Problems of Party Government*. London: Macmillan.
- Soroka, Stuart N. 2002. *Agenda-Setting Dynamics in Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Soroka, Stuart N. and Christopher Wlezien. 2010. *Degrees of Democracy: Politics, Public Opinion, and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stimson, James A. 1991. *Public Opinion in America: Moods, Cycles, and Swings*. Boulder: Westview Press.
- Stimson, James A., Michael B. Mackuen and Robert S. Erikson. 1995. "Dynamic Representation." *American Political Science Review* 89(3): 543-565.
- Verba, Sidney and Norman H. Nie. 1972. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Wlezien, Christopher. 1995. "The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending." *American Journal of Political Science* 39(4): 981-1000.
- Wlezien, Christopher. 2004. "Patterns of Representation: Dynamics of Public Preferences and Policy." *Journal of Politics* 66(1): 1-24.
- Wlezien, Christopher. 2017. "Public Opinion and Policy Representation: On Conceptualization, Measurement, and Interpretation." *Policy Studies Journal* 45(4): 561-582.
- Wlezien, Christopher and Stuart N. Soroka. 2007. "The Relationship Between Public Opinion and Policy." In *The Oxford Handbook of Political Behavior*, eds. Russell Dalton and Hans-Dieter Klingemann. New York: Oxford University Press, 799-817.

투고일: 2022.09.20. 심사일: 2022.11.25. 게재확정일: 2022.11.25.

An Exploratory Study on the Opinion-Policy Link in South Korea

Choi, Gwang-Eun | Yonsei University

Discussions on the way representative democracy functions focus on the question of how often policy decisions are in agreement with the preferences of the mass public. However, there have been few attempts to answer this question in South Korea. The purpose of this exploratory study is to contribute to the development of empirical research on the opinion-policy link by investigating the association between public opinion and policy outcomes in South Korea. Using the results of the surveys conducted by the government of South Korea from 1995 through 2020, public opinion was compared with actual policy outcomes in terms of policy congruence and responsiveness. Overall, about two-thirds of the cases demonstrate that policy outcomes are consistent with majority opinion. While control of government, level of public support, and issue salience did not significantly affect the degree of policy congruence and policy responsiveness, there was some significant variation in congruence and responsiveness among policy areas. However, this provisional finding that the political system substantially produces policy outcomes that the public want requires further work, such as doing cross-validation, revealing its mechanism, and having an in-depth discussion on the normative ideal of democracy against which the level of policy representation can be assessed.

Key Words | Representation, Policy Representation, Policy Congruence, Policy Responsiveness, Opinion-Policy Link

부록

〈표A 1〉 정책 일치성 로지스틱 회귀분석 결과

변수		모델 1	모델 2	모델 3	모델 4	모델 5
정부 구분	김대중 정부	0.960 (0.568)				0.383 (0.391)
	노무현 정부	1.933 (1.150)				0.887 (0.724)
	이명박 정부	2.667 (2.381)				4.870 (6.015)
	박근혜 정부	4.533 (3.941)				1.142 (1.396)
	문재인 정부	1.007 (0.608)				0.690 (0.802)
정책 분야	교육/문화		0.325 (0.258)			0.089 (0.126)
	노동		0.350 (0.326)			0.151 (0.227)
	사회복지		-			-
	사회일반		0.208 (0.150)*			0.058 (0.083)*
	에너지/환경		0.488 (0.412)			0.225 (0.405)
	외교/국방		0.210 (0.180)			0.043 (0.067)*
	행정		0.360 (0.295)			0.135 (0.183)
여론 지지율			1.213 (0.186)			0.892 (0.234)
이슈 주목도				1.158 (0.340)		1.111 (0.418)
Pseudo R ²	0.04	0.04	0.01	0.00		0.15
N	145	129	145	78		75

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$. 정부 구분의 기준점은 김영삼 정부이고, 정책 분야의 기준점은 경제 분야임. 추정계수는 오즈비(odds ratio)이고, 괄호 안은 강건 표준오차(robust standard error)임.

〈표A 2〉 정책 반응성 로지스틱 회귀분석 결과

변수		모델 1	모델 2	모델 3	모델 4	모델 5
정부 구분	김대중 정부	1.156 (0.747)				0.711 (0.771)
	노무현 정부	2.300 (1.450)				1.261 (1.273)
	이명박 정부	2.400 (2.278)				4.530 (5.634)
	박근혜 정부	0.400 (0.528)				-
	문재인 정부	0.700 (0.494)				4.332 (6.544)
정책 분야	교육/문화		0.238 (0.219)			0.092 (0.135)
	노동		0.357 (0.405)			0.431 (0.640)
	사회복지		-			-
	사회일반		0.121 (0.105)*			0.081 (0.120)
	에너지/환경		0.179 (0.181)			0.238 (0.413)
	외교/국방		0.086 (0.091)*			0.026 (0.049)
	행정		0.143 (0.142)*			0.096 (0.133)
여론 지지율				1.170 (0.201)		0.807 (0.287)
이슈 주목도					1.513 (0.495)	1.805 (0.837)
Pseudo R ²		0.04	0.09	0.01	0.02	0.21
N		97	90	97	59	56

* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$. 정부 구분의 기준점은 김영삼 정부이고, 정책 분야의 기준점은 경제 분야임. 추정계수는 오즈비(odds ratio)이고, 괄호 안은 강건 표준오차(robust standard error)임.