

한국의 계층별 정책선호와 정책변화 사이의 관계에 관한 탐색적 연구*

최광은 | 연세대학교

| 국문요약 |

시민 가운데 특정 그룹이 아니라 시민 모두의 선호가 동등하게 정부 정책에 잘 반영되는 민주주의 모델은 이상적인 것으로 여겨진다. 하지만 대표성의 불평등이 존재하지 않는 이러한 이상적인 모델이 한국의 현실과 얼마나 부합하는가를 검토하는 연구는 아직 본격적으로 수행되지 않았다. 이 연구의 주요 목적은 시민의 경제적 계층에 따른 정책선호의 차이를 확인하고 이 선호의 차이가 정부 정책에는 어떻게 반영되고 있는가를 탐색함으로써 기존 연구의 공백을 메우는 것이다. 이를 위해 1995년부터 2021년까지 한국 정부가 수행한 여론조사와 2013년부터 2021년까지 한국갤럽조사연구소가 자체적으로 실시한 여론조사에 기초하여 각각의 백분위 정책선호를 예측한 다음 이러한 선호가 정책변화에 미치는 영향을 분석했다. 분석 결과, 상위층의 선호가 정책결과에 미치는 영향력이 다른 계층에 비해 상대적으로 크다는 것을 잠정적으로 확인할 수 있었다. 이러한 결과의 엄밀한 검증은 후속 연구의 과제로 남는다. 충분한 자료를 바탕으로 한 추가 분석이 필요하기 때문이다. 또한, 계층별 정책선호는 정책영역별로 차이가 크고 일관성이 부족한 경향을 보였다.

주제어 | 여론정책 연계, 정책선호, 정책변화, 정책일치성, 대표성의 불평등

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구입니다 (NRF-2021S1A5B5A16075946). 본 논문의 미진한 부분을 지적하고 개선 방향을 제시해 주신 익명의 세 심사위원께 감사드립니다. 데일리 오피니언 원자료 활용을 가능하게 해주신 한국갤럽조사연구소 기획조사실 정지연 이사께도 감사드립니다.

I. 서론

가장 널리 알려진 현대의 민주주의 이론가 가운데 한 사람인 로버트 달(Robert A. Dahl)은 “민주주의의 주요 특징은 정치적으로 동등하게 취급되는 시민의 선호에 정부가 끊임없이 반응하는 것이다”라고 말했다(Dahl 1971, 1). 정부 정책이 여론에 어떻게 반응하는가를 파악하는 연구, 좀 더 넓은 범위에서 여론과 정책 사이의 일반적인 관계를 탐구하는 여론-정책 연계(opinion-policy link) 연구가 오늘날 주목을 받는 것은 바로 이러한 민주주의의 특징이 널리 받아들여지기 때문이다. 이 여론-정책 연계 연구는 한 걸음 더 나아가 대표성의 불평등(representational inequality) 또는 불평등한 반응성(unequal responsiveness)이라는 또 하나의 중요한 연구 주제를 포괄하고 있다. 이는 앞서 달이 언급한 ‘정치적으로 동등하게 취급되는 시민’이라는 전제 그 자체를 검증하려는 시도이기도 하다. 만일 정부가 시민 모두의 선호가 아니라 시민 가운데 특정한 그룹의 선호에 더욱 잘 반응하는 경향을 보인다면 시민의 정치적 동등성 자체가 의문시될 수밖에 없다. 오늘날 민주주의의 위기 또는 한계가 활발하게 논의되고 있는 배경에는 경제적 불평등과 정치적 불평등이 심각해지고 있을 뿐만 아니라 대중과 정치엘리트 사이의 괴리가 점점 커지고 있다는 인식이 자리하고 있다. 대표성의 불평등에 대한 탐색은 이러한 민주주의의 위기 또는 한계에 관한 논의를 구체화하는 하나의 중요한 계기가 될 수 있다.

여론-정책 연계 연구를 대표성 또는 반응성의 불평등 영역으로 확장하는 연구는 미국 학계에서는 일정한 성과가 축적되고 있으나 여론-정책 연계 연구 자체가 맹아 상태에 있는 한국에서는 이러한 연구가 본격적으로 이루어지지 않고 있다. 한국의 정부 정책은 일반적인 여론의 흐름과 얼마나 일치하고 또 여론에 어떻게 반응하고 있는지, 이 과정에서 경제적 상위층과 같은 특정 그룹의 여론이 정책에 좀 더 큰 영향력을 미치고 있는 것은 아닌지 등에 대해 구체적으로 파악할 수 있는 연구가 희박하다. 본 연구의 주요 목적은 시민의 평균적인 정책선호에 기초한 여론-정책 연계 연구를 넘어서서 경제적 계층에 따른 정책선호의 차이를 확인하고, 이러한 계층

별 선호의 차이가 정부의 정책결과에는 어떤 영향을 끼치는가를 확인하는 것이다.

이 목적을 달성하기 위해 본 연구는 1995년부터 2021년까지 한국 정부가 수행한 여론조사 가운데 구체적인 정책이슈를 다룬 여론조사 항목을 선별하고 이를 기초로 이에 일대일로 대응하는 정책결과를 추적하여 기록하는 작업을 시작했다. 하지만 여기서 구축된 자료는 정부 주도의 여론조사라는 점에서 편향성이 있을 수 있고, 포함된 여론조사 항목의 일부에서만 응답자의 소득이나 생활 수준을 파악할 수 있었기에 이러한 한계를 일정하게 보완할 수 있는 추가적인 자료 확보가 절실했다. 다양한 여론조사 자료를 탐색하던 중 한국갤럽조사연구소가 매주 꾸준히 실시해 온 여론조사를 바탕으로 데일리 오피니언을 비교적 장기간 발간해 왔다는 사실을 알게 되었다. 여기에 포함된 정책이슈 항목을 따로 뽑아내 2013년부터 2021년까지의 기간에 걸친 새로운 여론-정책 연계 자료를 구축할 수 있었다. 이 자료를 함께 사용함으로써 본 연구의 실증 분석이 전자의 자료에만 기초했을 때보다 일정하게 보완된 것은 사실이다. 하지만 두 자료 모두 다양한 편향으로부터 전적으로 자유롭다고 단언할 수 없다. 다양한 통계분석에 적합할 정도의 충분한 표본을 확보했다고 할 수도 없다. 따라서 이러한 한계를 지닌 이 탐색적 연구의 분석 결과는 잠정적 발견 이상의 의미를 지니기 어렵다. 다만, 본 연구가 한국의 여론-정책 연계에 관한 실증 연구를 대표성의 불평등 영역으로 확장하는 데 기여한 부분은 분명하다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 여론과 정책 사이의 연계에 관한 연구에서 중요한 하나의 축을 차지하는 대표성의 불평등에 관한 국내외 선행 연구를 살펴본다. 이어서 연구 자료의 구축 방법을 소개하고 다양한 양적 분석을 수행한다. 먼저 정책일치성 또는 정책반응성, 정책선호와 정책변화 사이의 일반적 관계를 파악한 다음 경제적 계층에 따른 정책선호의 차이에 기초한 분석으로 나아간다. 덧붙여, 계층별 정책선호와 정책변화 등이 정책영역별로 어떤 차이를 보이는지, 구체적인 정책이슈에서 계층별 정책선호가 어떤 특징을 드러내는지도 간략히 살펴본다. 마지막으로, 본 연구의 발견을 요약하고 연구의 한계를 논의한 다음 후속 연구의 과제를 제시한다.

II. 선행 연구

기존 여론-정책 연계 연구의 대다수는 여론을 하나의 단일한 실체로 파악한 상태에서 정책과의 관계를 살피는 것이었다. 하지만 집단 사이에는 선호나 태도의 격차가 다양하게 존재할 수 있고, 정책에 영향을 미칠 수 있는 특정 집단의 힘과 능력이 다른 집단보다 우월하거나 열등할 수도 있다. 따라서 특정 집단의 의견이 정책결과에 더 잘 반영되거나 그렇지 못한 상황을 선형적으로 배제할 수는 없다. 이는 오직 경험적인 분석을 통해서만 판단을 내릴 수 있는 문제다. 고소득층의 선호가 정책에 가장 큰 영향을 미친다는 것을 보여준 가장 대표적인 실증 분석은 미국의 사례에 기초한 바텔스(Bartels 2016)와 길렌스(Gilens 2012)가 있다. 바텔스(Bartels 2016)는 미국의 112대 의회(2011~2013) 시기에 소득수준에 따라 세 계층으로 나눈 지역구 유권자의 정책선호와 이 유권자들을 대표하는 해당 상·하원 의원들의 법안투표 행위 간의 관계를 분석하였다. 분석 결과 상원의원의 호명투표(roll call votes) 결과는 소득 상위층의 정책선호와 매우 밀접한 관련이 있었고, 하위층의 정책선호는 거의 영향을 미치지 못했다. 반면 하원의원의 호명투표 결과에서는 이 같은 대표성의 불평등이 크게 두드러지지는 않았다.¹⁾ 길렌스(Gilens 2012)는 1981년에서부터 2002년 사이에 이루어진 1,779개의 여론조사 항목과 이 개별 여론조사 항목에 상응하는 정책결과 추적 자료를 바탕으로 소득계층의 정책선호와 정책결과 사이의 관계를 분석했다. 분석 결과 소득 90백분위의 정책선호가 50백분위나 10백분위의 정책선호보다 정책결과에 훨씬 더 큰 영향을 미친다는 것을 발견했다. 이 같은 불평등한 반응성은 정책영역에 따라서 다소 다른 양상을 나타내기도 했는데, 특히 사회복지 영역의 경우는 다른 영역과 달리 소득계층에 따른 정책선호의 차이가 크게 벌어지더라도 덜 부유한 계층의 영향력이 크게 줄어들지는 않았다.

1) 바텔스(Bartels 2016)는 이 같은 불평등한 반응성이 하원에서보다 상원에서 두드러지는 이유로 상원의원이 하원의원보다 정당 노선으로부터의 상대적인 자율성이 커 유권자의 압력에 귀를 기울일 여지가 더 크고, 상원의원 선거구의 특성상 이들이 부유한 유권자의 정치자금 기부에 대한 의존도가 높다는 점 등을 짚었다.

하지만 이러한 소득계층에 따른 차별적인 영향력이 크게 나타나지 않는다는 연구도 있어 논쟁이 지속되고 있다. 예를 들어, 우라와 엘리스(Ura and Ellis 2008)는 고소득층의 선호가 저소득층의 선호보다 정부 정책에 더 잘 반영된다는 증거를 발견하지 못했다. 소로카와 웨지인(Soroka and Wlezien 2008)은 복지지출 영역을 제외한 다른 정부 지출 영역에서는 소득계층에 따른 정책선호의 차이가 뚜렷하지 않았을 뿐만 아니라 정책선호가 정부 지출에 미치는 영향의 측면에서 복지지출 영역을 제외하면 소득계층에 따른 영향력의 차이가 거의 없다는 것을 보여주었다. 길렌스(Gilens 2009)는 더 확장된 분석을 통해 소로카와 웨지인(Soroka and Wlezien 2008)의 결론을 반박했다. 소득계층에 따른 정책선호의 차이가 복지 영역뿐만 아니라 복지 이외의 영역에서도 상당히 크게 나타나며 그 양상도 훨씬 다양하다는 것이다.

대표성의 불평등에 관한 설명은 여러 가지가 존재할 수 있다. 예를 들어, 국회의원과 같은 대표자 상당수의 소득과 재산이 평균적인 시민의 소득과 재산보다 월등히 많아 상위층의 견해를 대변하는 것이 자연스럽다는 설명이 있을 수 있다. 2022년 한국의 ‘가계동향조사’에 따르면, 가구소득 10분위의 월평균 소득은 약 1,300만 원이다. 2022년 기준 국회의원의 월평균 보수는 약 1,290만 원인데, 초고소득자의 존재 탓에 10분위의 중위값은 평균값보다 훨씬 낮으므로 국회의원은 자체 보수만으로도 소득 10분위 안에 거뜬히 포함된다. 그런데 국회의원의 보수가 소득 10분위에 들어간다고 해서 이들이 소득 10분위의 선호를 대변한다고 단정할 수는 없다. 국회의원이 중위소득에 가까운 보수를 받는다면 중위투표자의 이해를 충실히 대변할 것이라 단정하기 어려운 것과 마찬가지다. 길렌스(Gilens 2012)가 보여주었듯이 부유한 미국인이 선호하는 정책을 채택하도록 하는 동력은 정치적 압력에 크게 의존하므로 대표성의 불평등을 선출된 대표자의 개인적 특성이나 선호에서 찾는 것이 부분적인 설명은 될 수 있을지 모르나 이를 주요 원인으로 보기는 어렵다.

대표성의 불평등에 관한 좀 더 직접적인 설명은 고소득층이 그렇지 못한 계층보다 투표, 선거운동, 정치자금 기부 등의 다양한 정치 영역에서 더욱 활발하게 참여

하므로 그만큼 정치적 영향력도 크게 나타난다는 것이다. 미국에서는 특히 투표율, 선거운동 참가율, 정치자금 평균 기부액이 소득에 비례하는 경향이 비교적 뚜렷하게 나타난다(Gilens 2012). 한국에서도 가구소득이 높을수록 투표는 물론 청원이나 집회 및 시위 등과 같은 비선거적 정치참여가 높아지는 경향이 발견되기도 한다(권혁용·한서빈 2018; 조인영·박선경 2020). 미국에서 고소득층의 활발한 정치참여 형태 가운데 대표성의 불평등에 가장 큰 영향을 끼칠 수 있는 요인으로 바텔스(Bartels 2016)와 길렌스(Gilens 2012)가 주목한 것은 바로 고소득층의 정치자금 기부다. 그런데 공적 정치자금에 크게 의존하고 있는 한국의 정치 시스템은 고액 기부자를 중심으로 한 사적 정치자금에 절대적으로 의존하고 있는 미국의 정치 시스템과 달리 사적 자본이 정치에 결정적인 영향력을 끼칠 수 있는 구조는 아니다.²⁾ 물론 여기서 말하는 공적 및 사적 정치자금은 공식적으로 확인되어 공개되는 정치자금이다. 공식적으로 확인할 수도 없고 공개되지도 않는 비공식적 또는 간접적인 형태의 정치자금 규모와 그 영향력도 무시하지는 못할 것이다.

한편, 한국의 정치 현상을 분석한 정책 대표성(policy representation) 관련 실증 연구를 살펴보면, 대표자와 대표되는 자의 이념과 태도, 선호, 선거강령 등에 기초한 연구는 일정하게 있지만, 정부나 의회가 결정한 구체적인 정책에 기초한 실증적인 여론-정책 연계 연구는 홍승현(2007)과 최광은(2022b)을 제외하면 없다고 할 수 있다.³⁾ 홍승현(2007)은 구체적인 정책결과와 여론 사이의 일치성을

2) 한국에서 정치자금은 크게 공적 정치자금과 사적 정치자금으로 분류할 수 있다. 공적 정치자금에는 경상보조금, 선거보조금, 선거비용 보전이 있고, 사적 정치자금에는 당비, 후원금(중앙당과 국회의원), 기탁금이 있다. 2019년 기준 사적 정치자금 총액은 865억 원이다. 2017년 대통령선거, 2018년 지방선거, 2020년 국회의원선거의 선거보조금과 선거비용보전, 2020년의 경상보조금을 기준으로 산출한 공적 정치자금 총액은 가장 적게는 선거가 없는 해를 가정할 때 456억 원이고, 가장 많게는 대통령선거와 지방선거가 동시에 있는 해를 가정할 때 5,731억 원이다(최광은 2021).

3) 정책 대표성은 대표자의 의견이나 결정이 대표되는 자의 그것을 얼마나 잘 대표하는가의 문제를 다루는 것으로 정치적 대표(representation)의 하위 개념이다. 정책 대표성의 여러 연구 가운데 구체적인 정책결과와 좀 더 밀접한 관련을 맺고 있는 연구를 여론-정책 연계 연구라 부를 수 있다. 여론-정책 연계 연구는 또한 이항 대표성 연구와 집합 대표성 연구로

한국에서 최초로 분석한 연구다. 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 보여주었다. 이 연구를 좀 더 발전시킨 최광은(2022b)은 1995년부터 2020년까지 한국 정부가 수행한 여론조사를 기초로 여론에 대한 정부 정책의 일치성과 반응성을 살펴보았다. 그 결과 전체 사례 가운데 대략 3분의 2에서 여론과 정책 사이의 일정한 조응 관계가 나타나는 것으로 드러났다. 이러한 관계는 정부 구분, 여론 지지율, 이슈 주목도에 있어서는 통계적으로 뚜렷한 차이가 발견되지 않았지만, 정책 분야별로 살펴볼 때는 의미 있는 차이가 존재했다.

앞의 두 연구는 대표성의 불평등 또는 불평등한 반응성의 문제를 다루지는 않았다. 이 문제를 직접 다룬 연구로는 강우진(2012)과 박영환(2015) 정도가 있다. 강우진(2012)은 여론-정책 연계를 중심으로 한 정책 대표성에 대한 미국 정치학계의 논쟁을 이항 대표성(dyadic representation), 집합 대표성(collective representation), 동적 대표성(dynamic representation), 대표성의 불평등이라는 네 가지 측면을 중심으로 간략히 소개한 바 있다. 이는 한국에서 처음으로 정책 대표성 관련 논의를 개괄했다는 점에서 의의가 있으나, 반응성과 일치성의 구분을 통해 정책 대표성 논의를 좀 더 심화하거나 이 분야의 다양한 쟁점을 폭넓게 다루지는 못했다(최광은 2022a).

이와 관련한 유일한 실증 연구를 수행한 박영환(2015)은 제18대 국회 사례를 통해 의원의 이념적 선호 및 실제의 투표행태가 어떤 소득계층의 정책선호를 더욱 잘 반영하고 있는가를 분석했다. 이 연구는 설문조사를 통해 의원의 이념적

구분된다. 한편, 일반적으로 반응성은 한 대상이 다른 대상에 영향을 미치는 관계의 속성을 표현하고, 일치성은 두 대상이 표면적으로 같다는 피상적인 속성을 표현한다. 이 두 개념을 각각 정책 대표성과 연결한 것이 정책반응성(policy responsiveness)과 정책일치성(policy congruence)이다. 즉, 정책반응성은 정책이 대중의 선호에 어떻게 반응하는가를 나타내는 것이고, 정책일치성은 정책이 대중의 선호와 얼마나 일치하는가를 보여주는 것이다. 본 연구에 등장하는 이러한 개념은 모두 최광은(2022a)의 정의 방식과 구분을 따른다.

선호를 파악하고 한국에서 처음으로 의원의 의안 투표 결과를 활용해 의원의 이념 점수를 산출하여 이를 유권자의 정책선호와 비교했다. 분석 결과에 따르면, 의원의 이념적 선호는 소득 상위층의 정책선호와 일치했으나 의원의 투표행태는 하위 소득계층의 정책선호와 더욱 가까웠다. 정책일치성에 초점을 맞춘 이 연구는 대표성의 불평등 연구에 근접했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 그런데 지역구 의원들의 의안투표 이념지수에서 일반 시민들의 정책선호 지수를 뺀 절댓값을 종속변수로 사용한 이 연구는 특정 선거구 유권자의 정책선호와 그 대표자의 정책 판단 사이의 관계에 주목하는 이항 대표성 연구에 해당한다. 개별 대표자의 정책 판단을 넘어 시스템 수준의 정책결과가 여론과 맺는 관계에 주목하는 집합 대표성 연구가 아니다. 반면, 본 연구는 한국에서 처음으로 집합 대표성에서의 불평등 문제를 실증적으로 탐색했다는 점에서 그 의의가 있다.

Ⅲ. 연구자료, 방법 및 분석

1. 연구자료와 방법

본 연구는 여론 측정과 관련하여 두 여론조사 자료에 기초하고 있다. 하나는 문화체육관광부 국민소통실이 운영하는 정부 정책뉴스포털인 ‘대한민국 정책브리핑’이 제공하는 여론조사이고, 다른 하나는 한국갤럽조사연구소가 매주 제공하는 ‘데일리 오피니언’에 포함된 여론조사다. 이하에서 전자에 기초한 여론-정책 연계 자료를 편의상 ‘정부자료’로, 후자에 기초한 자료를 ‘갤럽자료’로, 그리고 이 두 자료를 합한 것을 ‘통합자료’로 부르기로 한다.

최광은(2022b)의 분석에 쓰인 자료를 확장한 정부자료는 각종 정부 정책 등과 관련하여 정부 기관이 직접 여론조사 기관에 의뢰하여 수행한 여론조사를 기초로 한다.⁴⁾ 정부자료의 수집은 다음과 같이 이루어졌다. 1995년 1월부터 2021년 12월까지 총 27년간 ‘대한민국 정책브리핑’의 연구자료에 등록된 중앙정부 및 지방

자치단체 발주 여론조사는 모두 572건이다. 정부자료는 2023년 1월 현재 2022년 12월 말까지의 여론조사 결과가 등록되어 있는데, 2021년 12월까지 등록된 여론조사로 그 범위를 제한한 이유는 자료수집이 완료된 2023년 1월 현재 시점에서 정책변화를 판단하기 위해 여론조사 시점으로부터 최소한 1년의 기간을 두는 것이 필요하기 때문이다.⁵⁾ 이 가운데 지방자치단체가 발주한 여론조사 114건은 대부분 지역에 제한된 현안을 묻는 것이므로 제외했다. 나머지 458건의 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 344건도 모두 제외했다. 따라서 본 연구에서 사용된 여론조사는 모두 114건이다. 그런데 하나의 여론조사에서 둘 이상의 다른 정책이슈를 다룬 경우가 있으므로 최종적으로 사용된 정책이슈 관련 여론조사 항목은 174건이다. 하지만 이 가운데 응답자의 소득수준을 파악할 수 있는 항목은 74건이다. 응답자의 경제 수준에 따른 정책선호의 차이에 기초한 분석이 본 연구의 초점이라는 점을 고려할 때 이 표본의 크기는 아주 제한적이다.

-
- 4) 정책을 입안하고 집행하는 주체가 발주한 여론조사를 활용하는 것은 장단점이 있다. 여론과 정책의 연결 고리가 상대적으로 분명하다는 것은 장점이다. 물론 정책 담당자들이 여론조사 결과를 실제로 정책 수립 과정에 실질적으로 반영하는지 아니면 단순히 참고용으로만 사용하는지를 엄격하게 구분하기는 어렵다. 여론조사를 의뢰한 정부 기관이 정책이슈를 선택적으로 선정하거나 질문 문항의 프레임 설정에 개입했을 가능성이 있다는 것은 단점이다. 즉, 정부의 정책 추진에 여론조사 결과가 불리하게 작용할 것으로 예상된다면 조사 자체가 이루어지지 않을 수 있고, 조사가 이루어지더라도 질문 문항의 구성 자체에 일정한 편향이 작용할 수 있다는 것이다. 또한 여론조사가 정부의 모든 정책결정 행위에 관해 이루어지는 것은 아니며, 사회적 이슈로 떠오른 정책이라 하더라도 위의 정부자료에 포함된 여론조사가 그 전부를 포괄하지도 않는다. 이러한 한계가 있으나 비교적 장기간에 걸쳐 정부 정책과 직접 연관된 여론조사를 추적하여 공개한 다른 기관의 자료가 없다는 점에서 정부자료를 이용할 가치는 충분하다.
 - 5) 정부자료에서 여론조사 시점 이후 4년 이내에 정책변화가 일어난 70건의 사례 가운데 그 기간이 1년 이하인 경우가 43건으로 전체의 61.43%를 차지했고, 1년 초과 2년 이하와 2년 초과 3년 이하는 각각 14건(20.00%), 10건(14.29%)이었다. 한편, 개별자료에서는 위와 같은 42건의 사례 가운데 1년 이하인 경우가 36건으로 전체의 85.71%를 차지했다.

따라서 정부자료가 지닌 한계를 어느 정도 보완할 수 있는 다른 여론조사 자료를 확보하는 것이 필요했다. 주요 정부 정책과 관련하여 여론조사 기관 자체 또는 언론사 등의 발주로 이루어진 여론조사는 무수히 존재하지만, 이 조사 모두의 원 자료를 확보하여 분석을 수행하는 일은 개별 연구자의 노력으로는 거의 불가능한 일에 가깝다. 다만, 여러 여론조사 기관 가운데 한국갤럽조사연구소가 제공하는 통계자료의 갤럽리포트에는 매주 대통령 직무 수행 평가, 정당 지지도, 주요 정책 이슈 등에 대한 자체 여론조사 결과가 공개되고 있다. 이 갤럽리포트에는 데일리 오피니언 제50호(2013년 1월 3주)부터 2023년 1월 현재 제527호(2023년 1월 3주)까지 등록되어 있는데 이 가운데 정부자료 수집에서와 같은 기준을 적용하여 정책이슈와 관련된 여론조사 항목 84개를 추출할 수 있었다. 이 항목들은 시기적으로 2013년 4월부터 2021년 11월 사이에 걸쳐 있다. 데일리 오피니언이 일관되게 사용하고 있는 응답자 특성 가운데에는 상/중상, 중, 중하, 하로 구분된 주관적 생활 수준이 있는데, 문제는 이 84개 항목 가운데 생활 수준별 결과가 공개된 것이 20개에 불과하다는 것이었다. 나머지 64개의 결과는 생략되어 있었으나 한국갤럽조사연구소의 적극적인 협조로 원자료를 통한 생활 수준별 결과 산출 작업이 가능해져 84개 항목 전체에 대한 생활 수준별 결과를 수집할 수 있었다.

〈표 1〉 정부자료와 갤럽자료의 주요 항목과 내용

항목	내용
정부구분	여론조사를 의뢰한 정부 구분
조사의뢰기관	여론조사를 의뢰한 정부 기관
조사제목	여론조사 제목
조사항목	여론조사에서 다뤄진 정책이슈 항목
조사결과	정책이슈에 대한 동의와 비동의 비율(%)
동의(10백분위)	10백분위의 동의 비율(%)*
동의(50백분위)	50백분위의 동의 비율(%)*
동의(90백분위)	90백분위의 동의 비율(%)*

항목	내용
모름및무응답	모름 및 무응답 비율(%)
정책영역	조사항목의 8개 주요 정책 분야별 구분
정책결과	조사된 정책이슈에 대한 정책결과
정책결정단위	조사된 정책이슈에 대한 정책결정 단위
여론조사시점	여론조사를 수행한 날짜
정책결정시점	정책결과가 산출된 시점
정책시행시점	정책결과가 산출된 이후 실제로 시행된 시점
정책결정소요기간	정책결정 시점과 여론조사 시점 사이의 기간
여론유지여부	표본오차를 고려한 과반** 동의 또는 비동의가 기존 정책의 유지인지 변화인지를 구분
정책유지여부	정책결정이 기존 정책의 유지인지 변화인지를 구분
정책일치성	여론유지/정책유지 또는 여론변화/정책변화는 일치로 구분
정책반응성	여론-정책 일치 사례 중 여론이 정책에 선행하는 경우를 반응으로 구분

* 세 백분위의 동의 비율은 길린스(Gilens 2012)의 결측값 대체법을 통해 계산함.

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

위의 수집 과정을 거친 여론조사 항목을 바탕으로 이에 상응하는 정책결과를 일일이 추적하여 이를 기록한 여론-정책 연계 자료인 174개 항목의 정부자료와 84개 항목의 갤럽자료가 구축되었다.⁶⁾ 이들 자료에 포함된 주요 항목과 그 내용은 <표 1>과 같다. 여기서 ‘조사결과’는 해당 정책이슈 항목에 대한 동의와 비동

6) 정부자료에 사용된 여론조사와 그 항목은 ‘대한민국 정책브리핑’의 전문자료 가운데 여론조사 유형을 선택한 다음 해당 기간을 입력하면 확인할 수 있고(<https://www.korea.kr/archive/expDocMainList.do> 참조), 갤럽자료에 사용된 여론조사와 그 항목은 한국갤럽조사연구소 홈페이지의 통계자료에서 갤러리포트를 선택한 다음 데일리 오피니언 각호를 확인할 수 있다(<https://www.gallup.co.kr/gallupdb/report.asp> 참조). 정부자료, 갤럽자료, 통합자료 전체와 본 연구의 실증 분석에 사용된 소스 코드와 결과 자료 전체는 ICPSR(Inter-university Consortium for Political and Social Research)이 제공하는 아카이브를 통해 누구나 자유롭게 이용할 수 있다(<https://doi.org/10.3886/E195366V1> 참조).

의의 비율을 표시한 것이다. 이를 위해 모든 여론조사 결과를 동의와 비동의로 구분하면서 ‘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 묶어서 처리했다. 정책결정 시점은 정책 시행 시점과 다른데, 국회의 법률 제·개정 경우에는 공포일을 정책결정 시점으로 간주했고 시행일을 정책 시행 시점으로 보았다. 정책이 변화 없이 유지되는 경우는 정책결정 시점을 특정할 수 없다. 다만, 기존 정책을 유지한다는 결정이 있거나 정책변화를 거부한 결정이 있는 경우는 예외로 보았다.

‘여론유지여부’ 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.⁷⁾ 다수 여론을 유지와 변화의 이진 변수로 측정한 이유는 변화 요구의 수준을 세분화하기도 어렵고, 세분이 가능하다고 해도 그 정도가 정책에 따라 질적으로 달리 해석되므로 측정의 일관성을 확보하기 어렵기 때문이다. 한편, 정부자료에서 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 6건이다. 따라서 174건의 여론조사 항목 가운데 이같이 다수 여론의 향방을 특정하기 어려운 25건을 제외한 149건으로 정책일치성을 판별할 수 있다. Gallup자료에서는 여론의 동의 또는 비동의 비율이 50%를 기준으

7) 예를 들어, 표본크기가 1,000명일 때 최대 허용 표본오차는 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%$ 포인트다. 이때 동의 비율의 과반 여부를 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.

로 최대 허용 표본오차 범위 이내에 있는 사례는 23건이고, 동의와 비동의 비율 모두가 50%에서 최대 허용 표본오차를 뺀 비율에 미치지 못하는 사례가 10건이다. 따라서 84건의 여론조사 항목 가운데 이같이 다수 여론의 향방을 특정하기 어려운 33건을 제외한 51건으로 정책일치성을 판별할 수 있다.

‘정책유지여부’ 변수는 정책결정이 기존 정책의 유지로 나타났는지 변화로 나타났는지로 구분한 것이다.⁸⁾ ‘여론유지여부’ 변수와 ‘정책유지여부’ 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. ‘정책일치성’ 변수에서 전자는 일치로 후자는 불일치로 구분된다. ‘정책반응성’ 변수에서 반응으로 구분한 사례는 ‘정책일치성’ 변수에서 일치로 구분한 사례 가운데 정책결정 시점이 여론조사 시점보다 앞서는 건을 제외한 것이다. 즉, 본 연구의 양적 분석에 쓰인 정책반응성 사례는 정책일치성 사례 가운데 여론이 정책에 시간상 선행한다는 반응성의 최소 조건만을 충족하는 것이다. 따라서 이 사례는 시간상 선행이라는 최소 조건을 넘어서는 인과적 메커니즘을 함축한 정책반응성 사례는 아니다. 한편, 정책반응성과 정책일치성의 판단은 길런스(Gilens 2009; 2012)와 마찬가지로 정책결정 시점이 여론조사 시점으로부터 4년 이내인 경우로 제한했다.⁹⁾ 4년 이후에 정책이 변화된 사례는 정책이 변화 없이

8) 본 연구에서 정책결과는 주로 국회의 법률 제·개정이나 정부의 행정적 결정 등으로 판단하는 것이므로 정책변화를 이진 변수로 측정하는 것이 비교적 단순하고, 이는 본 연구의 목적에도 부합한다. 이러한 정책변화를 부분적 또는 점진적 변화와 전면적 변화로 세분하여 비교 사례 연구를 수행하기도 한다(Baumgartner et al. 2009). 나아가 정책결과를 정책 관련 정부 지출의 변화로 정의한다면 이때의 정책결과 변수는 이진 변수나 순위 변수가 아닌 연속 변수가 된다.

9) 정책결정 소요기간에 4년 이내 기준을 적용한 이유는 길런스(Gilens 2009; 2012)가 같은 기준을 사용했기 때문만은 아니다. 정부자료에서 3년 이내에 정책결정이 이루어진 사례는 모두 67건, 3년 초과 4년 이내는 3건, 4년 초과 5년 이내는 0건이었다. 또한 갤럽자료에서 3년 이내에 정책결정이 이루어진 사례는 42건, 3년 초과 4년 이내는 0건, 4년 초과 5년 이내는 2건이었다. 따라서 이 두 자료를 통합하여 살펴볼 때 4년 이내 기준을 3년

유지되는 것으로 간주했다.

예를 들어, 정부자료의 ‘돌봄서비스 적극적 확대’에 관한 여론조사 항목의 경우 조사결과는 동의 72.9%(소득 299만 원 이하 71.4%, 300 이상 699만 원 이하 72.5%, 700만 원 이상 76.0%), 보통 23.8%, 비동의 3.3%였고, 모름 및 무응답은 없었다. 정책영역은 사회복지로 분류했고, 정책결과는 아이돌봄서비스 정부 지원 시간 및 정부 지원 비율 확대로 나타났으며, 정책결정 단위는 여성가족부였다. 위의 여론조사 시점은 2020년 11월이었고 정책결정 시점과 정책시행 시점은 모두 2021년 1월로 여론조사 이후 정책결정에 이르기까지 약 2개월이 소요된 것으로 파악되었다. 여론은 돌봄서비스 적극적 확대라는 변화를 지지했고 정책 또한 변화된 것이므로 정책일치성은 일치로 분류했고, 이때 정책결정이 여론에 이어서 이루어졌으므로 정책반응성은 반응으로 구분했다.

한편, 10백분위, 50백분위, 90백분위의 동의 비율 변수는 길런스(Gilens 2012)의 결측값 대체법을 이용해 계산했다. 정부자료의 소득수준별 결과는 여론조사마다 그 소득 구분 기준이 달라 전체적인 비교가 불가능하다. 갤럽자료의 경우 생활수준별 결과는 모든 항목이 같은 구분 기준을 사용하고 있지만 갤럽자료 이외의 자료와는 비교가 불가능하다. 따라서 응답자의 경제 수준에 따른 응답 결과가 있는 모든 자료를 이용한 비교 분석이 가능하도록 여론조사 항목 각각의 원자료를 이용하여 백분위 동의 비율을 추정하는 방법을 사용하는 것이 최선의 대안이다. 본 연구에서는 길런스(Gilens 2012)가 이용한 방법을 따랐다. 먼저 각 소득수준별 또는 생활수준별 그룹의 응답자에게 해당 그룹 구간의 백분위 비율에 대한 중간 점수를 부여한다. 예를 들어, 응답자의 10%가 최하위 그룹에 속해 있고 30%가 그다음 그룹에 속해 있다면, 전자의 그룹원에게는 0과 0.1의 중간인 0.05의 점수를, 후자의 그룹원에게는 0.1과 0.4의 중간인 0.25의 점수를 준다. 그다음은 이 점수와 이 점수의 제곱을 독립변수로 하고

이내로 바꾸면 3건의 사례가 감소하고 5년 이내로 바꾸면 2건의 사례가 증가할 뿐이므로 이러한 기준 변경이 분석 결과에 미치는 영향은 크지 않다고 볼 수 있다.

각 구간의 동의 비율에 따라 가중치가 적용된 동의 여부의 이진 변수를 종속변수로 한 로지스틱 회귀분석을 실시한다. 그리고 이 회귀분석에서 나온 두 독립변수의 추정 계수를 사용하여 원하는 백분위의 정책선호를 예측한다.¹⁰⁾ 이러한 백분위별 예측값은 응답자의 상대적인 위치에 기초한 같은 척도를 사용하는 표준화된 변수이므로 경제 수준을 나타내는 그룹 구분 기준의 차이나 시간의 흐름에 따른 변동의 영향을 받지 않는다는 장점이 있어 본 연구의 분석에 적합하다.

추가로 정부자료와 갤럽자료를 합한 통합자료를 구성했다. 두 자료의 통합 과정에서 같거나 유사한 여론조사 항목으로 판단되는 항목은 중복을 방지하기 위하여 하나를 제외했다. 두 자료의 유사한 여론조사 항목은 모두 8개로 나타나는데, 이 가운데 ‘법정근로시간 주 52시간으로 단축’, ‘전시작전권 환수 연기’, ‘고등학교 무상교육 실시’의 3개 항목을 제외한 나머지 5개 항목은 두 여론조사 사이의 기간이 최소 8년 이상의 격차가 있어 중복으로 간주하지 않았다. 따라서 전체 258개의 관측 항목 가운데 위의 3개 항목이 제외되어 통합자료는 모두 255개 항목으로 이루어졌다.¹¹⁾

10) 이차함수를 이용한 회귀분석 결과를 사용한 결측값 대체법의 적절성 및 신뢰성과 관련하여 길런스(Gilens 2012)는 같은 소득수준 구간을 지닌 하위 표본을 구성하여 실제 소득수준별 정책선호와 위와 같은 방식을 사용한 예측값을 비교했다. 그 결과 관측값과 예측값 사이에는 아주 미미한 차이만 존재했고, 상관관계 계수도 1에 거의 수렴했다. 정부자료와 갤럽자료에서 실제 관측값과 이차함수를 이용한 예측값을 비교할 때도 그 차이는 미미했다. 덧붙여, 이 차이를 일차함수를 이용한 예측값과 관측값 사이의 차이와 비교하면 후자가 훨씬 크므로 이차함수를 이용하는 것이 더욱 타당하다고 볼 수 있다.

11) 중복된 항목 가운데 정책결정 시점으로부터 상대적으로 멀리 위치한 항목을 해당 자료에서 삭제했다. 따라서 ‘전시작전권 환수 연기’는 정부자료에서, ‘고등학교 무상교육 실시’와 ‘법정근로시간 주 52시간으로 단축’은 갤럽자료에서 제외되었다.

2. 분석 결과

양적 분석에서는 먼저 정책일치성과 정책반응성의 정도를 살펴보고, 정책선호와 정책변화 사이의 일반적 관계를 파악한다. 다음으로 계층 사이의 정책선호 격차 정도를 살펴보고 이러한 격차의 차이가 정책변화에 미치는 영향을 탐색한다. 이어서 정책선호, 정책변화, 계층 사이의 정책선호 격차가 정책영역별로는 어떤 특징을 나타내는지를 알아본다. 마지막으로, 정책이슈별로 각 계층의 정책선호가 어떻게 드러나는지를 구체적으로 살펴본다.

1) 정책일치성과 정책반응성

<표 2>는 분석 기간 전체에 걸쳐 현행 정책의 유지인가 아니면 변화인가로 구분된 다수 여론의 선호가 현행 정책의 유지 또는 변화로 드러난 정책결과와 상응하는 정도를 정책일치성과 정책반응성으로 구분하여 보여준다.¹²⁾ 정부자료

12) 이러한 정책일치성 또는 정책반응성을 정책결정이 이루어진 정부, 대통령선거 또는 국회의원 총선거와 가까운 시기와 그렇지 않은 시기, 정부와 의회의 성향 등에 따라 구분해서 살펴보는 것도 의미가 있다. 먼저 정부자료에 기초하여 정책일치성을 살펴보면, 이명박 정부에서 이루어진 정책결정의 일치성은 75.0%로 가장 낮았고, 100.0%의 일치성을 보인 김영삼 정부를 제외하면 박근혜 정부에서의 정책일치성이 88.2%로 가장 높았다. 대통령선거 직전 1년 이내에 이루어진 정책결정의 일치성은 87.0%, 그 이외 시기의 일치성은 83.0%였다. 국회의원 총선거 직전 1년 이내에 이루어진 정책결정의 일치성은 90.6%, 그 이외 시기의 일치성은 81.2%였다. 즉, 선거를 앞둔 시기의 정책일치성이 다소 높게 나타났다. 정부와 의회 다수당 모두가 진보 성향인 경우의 일치성은 81.4%였던 반면, 둘 모두가 보수 성향인 경우의 일치성은 87.2%로 다소 높았다. 정부와 의회 다수당이 각기 다른 성향일 때의 일치성은 82.9%였다. 한편, 갤럽 자료에 기초하여 위와 같은 방식에 따라 정책일치성을 살펴보면, 박근혜 정부의 정책일치성이 85.0%, 문재인 정부의 정책일치성이 77.8%로 나타났는데, 이는 정부자료의 결과와 매우 유사하다. 대통령선거와 국회의원 총선거 근접 여부에 따른 일치성은 표본 수가 적어 의미 있는 비교가 어려웠다. 마지막으로, 정부와 의회 다수당 모두가 진보 성향인 경우의 일치성은 77.8%, 보수 성향인 경우의 일치성은 82.4%였는데, 이 또한 정부자료에서 나타난 경향과 유사하다.

와 꺾림자료 모두 정책일치성이 70% 이상으로 비교적 높게 나타났다. 정책일치성은, 예를 들어, <표 2>의 정부자료에서 다수 여론 선호와 정책결과가 일치하는 사례, 즉 “현행유지/현행유지” 또는 “정책변화/정책변화” 사례 건수인 10과 98을 합한 108을 전체 사례 건수인 149의 백분율로 나타낸 것이다. 이진 변수 사이의 관련성을 나타내는 척도인 감마계수(gamma coefficient)도 정부자료와 꺾림자료가 각각 0.61과 0.69로 상당히 높게 나타났다. 이러한 정책일치성 수준은 미국에서 이와 유사한 방식으로 측정된 1960년부터 1979년까지의 정책일치성 66%와 1980년부터 1993년까지의 정책일치성 55%보다는 상대적으로 높은 것이다 (Monroe 1979; 1998). 한편, 정부자료와 꺾림자료의 정책반응성은 각각 61.9%와 67.5%로 나타났고, 감마계수는 각각 0.44와 0.66이었다. 정책일치성과는 다소 다르게 정책반응성에서는 꺾림자료의 수치가 정부자료보다 다소 높게 나타나 좀 더 밀접한 여론과 정책 사이의 상관관계를 보여주었다. 정부자료가 정부가 의뢰한 여론조사에 기초한 것이라는 점에서 편향성 우려가 있을 수 있으나 여론조사 기관의 자체적인 조사에 기초한 꺾림자료의 정책일치성이 정부자료의 정책일치성과 유사하고, 꺾림자료의 정책반응성은 정부자료의 정책반응성보다 좀 더 높게 나타난다는 점은 이러한 우려를 어느 정도 불식시키는 측면이 있다.

<표 2> 정책일치성과 정책반응성

정책일치성			정책반응성		
(a) 정부자료					
	다수 여론 선호			다수 여론 선호	
정책결과	현행유지	정책변화	정책결과	현행유지	정책변화
현행유지	10(58.8)	34(25.8)	현행유지	10(62.5)	33(39.3)
정책변화	7(41.2)	98(74.2)	정책변화	6(37.5)	51(60.7)
<i>N</i>	17(100.0)	132(100.0)	<i>N</i>	16(100.0)	84(100.0)
일치성(%)	72.5		반응성(%)	61.0	
감마계수	0.61		감마계수	0.44	

정책일치성			정책반응성		
(b) 갤럽자료					
	다수 여론 선호			다수 여론 선호	
정책결과	현행유지	정책변화	정책결과	현행유지	정책변화
현행유지	11(68.8)	10(28.6)	현행유지	11(73.3)	9(36.0)
정책변화	5(31.3)	25(71.4)	정책변화	4(26.7)	16(64.0)
<i>N</i>	16(100.0)	35(100.0)	<i>N</i>	15(100.0)	25(100.0)
일치성(%)	70.6		반응성(%)	67.5	
감마계수	0.69		감마계수	0.66	
(c) 통합자료					
	다수 여론 선호			다수 여론 선호	
정책결과	현행유지	정책변화	정책결과	현행유지	정책변화
현행유지	20(62.5)	44(26.4)	현행유지	20(66.7)	42(38.5)
정책변화	12(37.5)	123(73.7)	정책변화	10(33.3)	67(61.5)
<i>N</i>	32(100.0)	167(100.0)	<i>N</i>	30(100.0)	109(100.0)
일치성(%)	71.9		반응성(%)	62.6	
감마계수	0.65		감마계수	0.52	

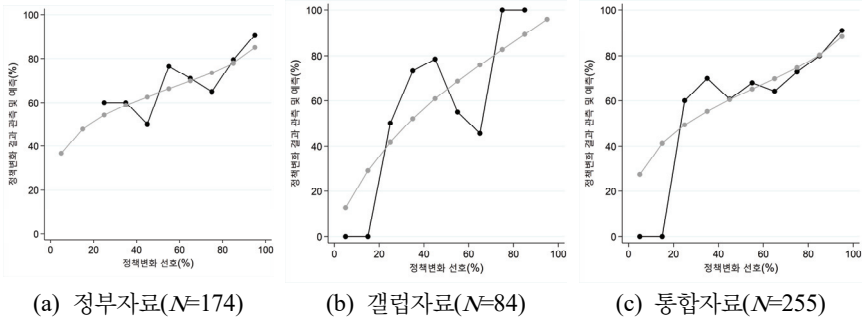
주: 정책일치성 파악에 사용된 정부자료 사례는 149건이고 갤럽자료 사례는 51건이나 통합자료 사례는 200건이 아닌 199건인데, 이는 자료 통합 과정에서 중복되는 항목을 제외하면서 생긴 결과임. 정책반응성 관련 정부자료 사례는 100건이고 갤럽자료 사례는 40건이나 통합자료 사례는 140건이 아닌 139건인데, 이 또한 같은 이유임.

2) 정책선호와 정책변화 사이의 관계

앞에서는 과반수의 다수 여론과 정책결과 사이의 일반적 관계를 살펴보았는데, 이번에는 정책변화 여론의 강도에 따라 그 관계가 어떻게 달라지는가를 들여다보자. 먼저 <그림 1>의 검은색 점은 정책변화 선호에 따른 정책변화 결과 관측값을 보여준다. 정책변화 선호의 중간 영역은 불규칙하지만 비교적 완만한 관측값을 보여주고, 양극단에서는 비교적 가파른 변화를 보여준다. 이러한 특성은 사실 로짓 함수(log-odds function)에서 가장 잘 드러난다. 따라서 이 함수를 이용하여 독립변수를

생성하면 관측값에 좀 더 가까운 정책변화 결과 예측값을 산출할 수 있다. 즉, 정책변화 선호 비율을 p 라고 할 때 독립변수는 $\ln(p/(1-p))$ 가 된다. 이를 독립변수로 하고 정책변화 여부를 종속변수로 한 로지스틱 회귀분석을 실시하여 그 계수와 상수를 이용하면 예측값을 계산할 수 있다. 아래 <표 3>의 세 자료 각각의 ‘전체’ 항목의 계수와 상수를 이용하여 <그림 1>의 회색 점으로 표시된 예측값을 산출한다. 표본 수의 한계 등의 이유로 관측값과 예측값 사이에 상당한 격차가 있지만, 정부자료와 갤럽자료를 합한 통합자료에서는 정책변화 선호가 높아질수록 관측값과 예측값 사이의 격차가 상당히 좁혀진다. 전체적으로 <그림 1>은 정책변화 선호가 클수록 정책변화가 실제로 더 많이 일어나거나 일어날 확률이 높아지는 경향이 있다는 점을 보여준다.

<그림 1> 일반적 정책선호와 정책변화 사이의 관계



주: 관측값(검은색 점)은 정책변화 선호 구간이 10% 포인트씩 증가한다고 할 때 이 각각의 구간에 속하는 항목 전체의 정책변화 관측 비율을 나타낸 것이고, 예측값(회색 점)은 <표 3>의 로지스틱 회귀분석 계수와 상수(세 자료 각각의 전체)를 이용하여 정책변화 선호 구간 각각의 중간값을 대입할 때 산출되는 정책변화 예측 비율임.

<표 3>은 로지스틱 회귀분석을 통해 각 자료 전체 모집단의 정책변화 선호에 대한 정책변화 결과 예측뿐만 아니라 10백분위, 50백분위, 90백분위의 정책변화 선호에 대한 정책변화 결과 예측도 함께 보여준다. 로지스틱 계수의 의미를 직관적으로 파악하기는 어려우므로 이 계수를 바탕으로 정책변화 지지율이 20%일

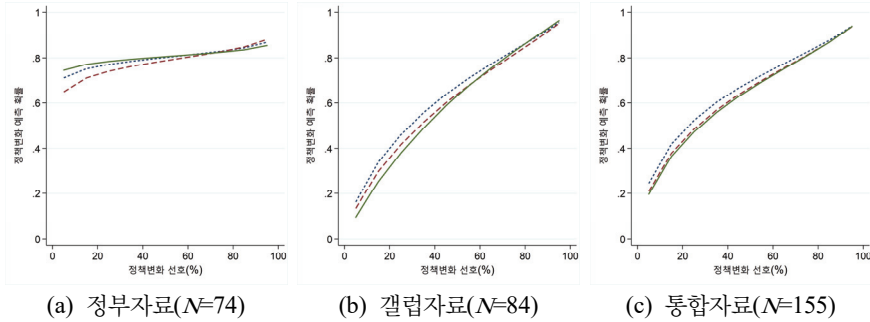
때의 정책변화 예측확률과 80%일 때의 정책변화 예측확률을 계산하여 비교함으로써 그 의미를 좀 더 쉽게 파악할 수 있도록 했다. 다시 말하면, <표 3>의 예측확률 비교에 나타난 수치는 정책변화 선호가 미약한 상태에서 강한 상태로 바뀔 때 정책변화가 일어날 가능성이 얼마나 커지는가를 보여준다. 예를 들어, <표 3>에서 정부자료 전체의 해당 값은 1.47이고, 갤럽자료 전체의 값은 2.40이다. 즉, 전자에서는 확률이 47% 포인트 증가했고 후자에서는 140% 포인트 증가했다. 이는 <그림 1>에서 이미 본 것처럼 갤럽자료의 정책변화 예측값 기울기가 정부자료의 기울기보다 훨씬 가파르다는 것을 반영한다.

<표 3> 전체 및 백분위 정책선호에 따른 정책변화 결과 회귀분석

	(a) 정부자료				(b) 갤럽자료				(c) 통합자료			
	전체	10th	50th	90th	전체	10th	50th	90th	전체	10th	50th	90th
계수	.39	.17	.24	.12	.86	.80	.83	.94	.51	.66	.69	.71
표준오차	(.20)*	(.35)	(.36)	(.37)	(.32)**	(.31)**	(.30)**	(.33)**	(.15)***	(.21)**	(.20)***	(.21)***
상수	.59	1.40	1.31	1.42	.62	.73	.58	.54	.53	.83	.71	.67
예측확률 20%	.51	.76	.73	.78	.36	.40	.36	.32	.46	.48	.44	.42
예측확률 80%	.76	.84	.84	.83	.86	.86	.85	.86	.77	.85	.84	.84
예측확률 비교	1.47	1.10	1.15	1.07	2.40	2.13	2.35	2.71	1.70	1.79	1.92	1.98
N	174	74	74	74	84	84	84	84	255	155	155	155
Log likelihood	-102	-34	-34	-34	-51	-52	-51	-50	-153	-86	-85	-85
Likelihood ratio χ^2	3.97	.24	.45	.10	8.63	7.50	8.96	9.68	12.08	11.75	13.46	12.61

주: 로지스틱 회귀분석의 종속변수는 여론조사 전후(이후는 4년 이내)로 정책변화가 나타났을 때는 1, 그렇지 않았을 때는 0으로 코딩된 이진 변수이고, 독립변수는 전체 그룹의 정책변화 지지율 또는 결측값 대체법을 이용해 계산한 세 백분위 그룹 각각의 정책변화 지지율에 대한 로짓값(logits)임. 예측확률 비교는 정책변화 지지율이 80%일 때의 정책변화 예측확률(예측확률 80%)을 정책변화 지지율이 20%일 때의 정책변화 예측확률(예측확률 20%)로 나눈 값임. * $p < .05$; ** $p < .01$; *** $p < .001$

<그림 2> 백분위 정책선호에 따른 정책변화 결과 예측



주: 소득 또는 주관적 생활 수준에 따라 구분한 경제 수준을 기초로 10백분위는 짧은 파선, 50백분위는 파선, 90백분위는 실선을 각각 나타냄. 이들 세 그룹 각각의 정책변화 선호에 따른 정책변화 예측확률은 <표 3>의 로지스틱 회귀분석 계수와 상수를 이용하여 산출한 것임.

<그림 2>는 경제적 수준을 나타내는 세 백분위 각각의 정책변화 선호에 따른 정책변화 예측확률을 비교해서 보여준다. <표 3>의 정부자료에서는 50백분위의 계수가 0.24로 가장 크고, 갤럽자료에서는 90백분위의 계수가 0.94로 가장 크다. 이러한 경향은 예측확률 비교에서도 마찬가지로 나타난다. 즉, 갤럽자료에서는 경제 수준이 높은 계층의 그룹의 정책변화 선호가 정책결과와 좀 더 밀접한 관련이 있고, 정부자료에서는 중간 계층의 정책변화 선호가 정책결과와 좀 더 밀접한 관련이 있는 것으로 드러난다. 그런데 전자는 통계적으로 유의하나 후자는 유의하지 않다. 갤럽자료와 달리 정부자료는 전체 항목의 불과 43% 정도만이 경제 수준을 나타내는 조사항목이 있다는 한계가 있는데, 이러한 요인이 통계적 유의성의 상실뿐만 아니라 회귀분석 계수와 상수의 크기에도 큰 영향을 끼친 것으로 볼 수 있다.¹³⁾

13) 전체 표본과 백분위 표본이 일치하는 갤럽자료에서 전체의 회귀분석 계수와 상수는 세 백분위 계수와 상수의 최솟값과 최댓값 사이에 존재하는데, 정부자료에서 세 백분위 표본 계수 또는 상수의 값 모두는 전체 표본의 값보다 훨씬 작거나 크다. 이는 백분위 산출에 쓰인 표본이 전체 표본과는 확연히 다른 특징을 갖는다는 것을 보여준다.

갤럽자료의 예측확률 비교 결과는 상위층의 선호가 정책결과에 더 잘 반영될 것이라는 이론적 예측과 일치한다. 하지만 <그림 2>가 보여주듯이 그 영향력이 다른 계층에 비해 현저하게 크다고 보기는 어렵다.¹⁴⁾ 참고로, 소득 상위층의 정책선호가 다른 계층의 정책선호에 비해 정책결과에 뚜렷하고 일관된 영향을 끼친다는 것을 보여준 길런스(Gilens 2012)의 분석 결과에서 세 백분위의 예측확률 비교 수치는 각각 1.8, 2.0, 2.7이다. 이에 대응하는 위 갤럽자료에 기초한 예측확률 비교 수치는 각각 2.13, 2.35, 2.71이다. 따라서 상위층에서는 양국에서 거의 비슷한 예측확률 비교 수치가 나타났으나 하위층과 중간층에서는 한국의 예측확률 비교 수치가 미국보다 상당히 높다. 즉, 한국에서는 정책선호가 증가한다고 할 때 상위층의 영향력이 다른 계층의 영향력보다 상대적으로 우월한 정도가 미국에서만큼 크지는 않다.

한편, 백분위 정책선호와 정책변화를 고찰할 때 정부자료보다 좀 더 신뢰성을 지닌 갤럽자료에 기초한 분석과 관련하여 한 가지 사항을 더 언급할 필요가 있다. <표 3>의 회귀분석에서 10백분위와 50백분위 사이의 계수 차이 0.03과 예측확률 비교 차이 0.22보다 50백분위와 90백분위 사이의 계수 차이 0.11과 예측확률 비교 차이 0.36가 더 크다는 사실이다. 즉, 이는 경제 수준 중위 그룹의 영향력이 상위 그룹의 영향력보다 하위 그룹의 영향력과 상대적으로 좀 더 유사하다는 것을 보여준다.

3) 계층 사이의 정책선호 격차 정도와 정책변화

앞의 <표 3>과 <그림 2>를 통해 경제 수준 상위층의 정책선호가 그렇지 않은

14) 회귀분석 계수 자체의 통계적 유의성과 별개로 각 계수의 95% 신뢰구간을 비교해 보면 상당한 영역이 서로 겹친다는 점에서 세 계층 사이의 실질적인 영향력 차이를 과장해서는 안 된다는 점을 알 수 있다. 이는 상위층의 계수와 하위 및 중위 두 계층의 계수 사이의 95% 신뢰구간이 부분적으로 겹치는 길런스(Gilens 2012)의 분석 결과 해석에도 마찬가지로 적용된다.

그룹의 정책선호보다 정책결과에 좀 더 잘 반영되는 경향이 어느 정도 나타나고 있음을 알 수 있다. 그런데 앞의 분석 결과는 경제적 계층 사이의 정책선호 격차가 두드러진 사례와 그렇지 않은 사례를 구분하지 않고 도출한 분석이라는 점을 고려해야 한다. 만일 계층 사이의 정책선호 격차가 클 때 계층별 영향력의 차이가 더 크게 나타난다면, 앞의 결과는 계층별 영향력의 차이를 과소평가한 것일 수 있다. 이 문제를 검토하기 위해 앞서 우선 정부자료와 갤럽자료에서 경제 수준 하위층과 상위층 또는 중위층과 상위층 사이에 얼마나 큰 정책선호 격차가 존재하는가를 확인해보자.

<표 4> 계층 사이의 정책선호 격차 분포

	10백분위와 90백분위의 선호 차이						50백분위와 90백분위의 선호 차이					
	(a) 정부자료		(b) 갤럽자료		(c) 통합자료		(a) 정부자료		(b) 갤럽자료		(c) 통합자료	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
5% 포인트 미만	35	47.3	32	38.1	66	42.6	49	66.2	50	59.5	96	61.9
5%~10% 포인트 미만	22	29.7	29	34.5	51	32.9	21	28.4	31	36.9	52	33.5
10% 포인트 이상	17	23.0	23	27.4	38	24.5	4	5.4	3	3.6	7	4.5
합계	74	100	84	100	155	100	74	100	84	100	155	100

<표 4>에 따르면, 10백분위와 90백분위의 정책선호 격차가 5% 포인트 미만인 경우가 두 자료 모두에서 가장 많았고, 50백분위와 90백분위 사이의 정책선호 격차에서는 이러한 경향이 더욱 두드러졌다. 그리고 10백분위와 90백분위 사이의 정책선호 격차가 10% 포인트 이상으로 나타난 경우는 30%에 조금 못 미쳤고, 50백분위와 90백분위 사이에서는 5% 안팎에 불과했다. 한편, 부록 <표A 1> 과 <표A 2>에 따르면, 경제 수준 상위층과 하위층 사이의 정책선호 차이는 정책 영역별로도 조금씩 다른 양상을 보인다. 예를 들어, 이 정책선호 차이가 10% 포

인트 이상으로 가장 크게 나타나는 정책영역으로는 정부자료 가운데 노동 분야가, 갤럽자료 가운데 에너지/환경 분야가 있고, 차이가 가장 적은 영역은 두 자료 모두에서 사회복지 분야이다.

각 경제적 계층이 정부 정책에 미치는 영향을 엄밀하게 평가하기 위해서는 한 계층이 전반적으로 정책결과에 미치는 영향력을 파악할 때 다른 계층의 영향력을 통제하는 것이 요구된다. 즉, 모든 계층에 공통적인 정책선택의 영향력 부분을 제외할 수 있다면, 각 계층에 고유한 정책선택의 차별적인 영향력을 파악할 수 있을 것이다. 일반적으로 다변수 분석(multivariate analysis)이 이러한 목적을 위해 사용된다. 그런데 본 연구에 사용된 백분위 변수는 모두 같은 여론조사 항목에 기초하여 산출된 것이므로 이들의 오차 사이에는 상관관계가 존재할 수밖에 없고, 이는 회귀분석의 표준 가정에서 벗어나는 것이어서 다변수 분석에 제약이 따른다. 이에 대한 하나의 대안은 길런스(Gilens 2012)가 사용한 방법과 같이 계층 사이의 정책선택 격차가 비교적 큰 사례와 그렇지 않은 사례를 구분하여 별도의 회귀분석을 실시하는 것이다.

<표 5>는 10백분위와 90백분위 또는 50백분위와 90백분위 사이의 정책선택 격차가 5% 포인트 미만인 그룹과 5% 포인트 이상인 그룹으로 나누어 각각 로지스틱 회귀분석을 실시한 결과를 나타낸다. 계층 사이의 정책선택 격차가 크지 않다면, 당연하게도 이들 계층의 영향력에 큰 차이가 나타나지는 않을 것이다. 갤럽자료를 사용한 분석 결과를 보면, 5% 포인트 미만 그룹의 10백분위와 90백분위 또는 50백분위와 90백분위의 계수는 5% 포인트 이상 그룹의 이들 계수보다 상대적으로 매우 적은 차이를 보인다. 다만, 여기서 5% 포인트 이상 그룹의 결과와 정부자료를 사용한 분석 결과는 통계적으로 유의하지 않다.

<표 5> 정책선호 격차 정도에 따른 정책변화 결과 회귀분석

10백분위와 90백분위의 선호 차이									
	(a) 정부자료			(b) 갤럽자료			(c) 통합자료		
	전체	10백분위	90백분위	전체	10백분위	90백분위	전체	10백분위	90백분위
5% 포인트 미만	.35 (.46)	.26 (.43)	.21 (.47)	1.22 (.50)*	1.51 (.60)*	1.32 (.53)*	.79 (.28)**	.79 (.29)**	.77 (.28)**
5% 포인트 이상	.12 (.67)	.36 (.77)	.09 (.63)	.52 (.45)	.37 (.42)	.54 (.47)	.64 (.33)	.62 (.33)	.64 (.34)
50백분위와 90백분위의 선호 차이									
	(a) 정부자료			(b) 갤럽자료			(c) 통합자료		
	전체	50백분위	90백분위	전체	50백분위	90백분위	전체	50백분위	90백분위
5% 포인트 미만	.66 (.52)	.61 (.50)	.56 (.51)	1.29 (.45)**	1.29 (.45)**	1.30 (.45)**	1.04 (.29)***	1.02 (.28)***	1.02 (.28)***
5% 포인트 이상	-1.13 (.79)	-.77 (.70)	-1.07 (.73)	.13 (.54)	.11 (.49)	.21 (.60)	-.08 (.39)	-.00 (.36)	-.08 (.40)

주: 표 안의 수치는 회귀분석 계수이며, 괄호 안의 수치는 표준오차임. 회귀분석 각각의 N은 <표 4>를 참조할 수 있고, 그 밖의 값은 ICPSR(<https://doi.org/10.3886/E195366V1>)에 등록된 회귀분석 소스 코드와 자료를 통해 직접 확인할 수 있음. * $p<.05$; ** $p<.01$; *** $p<.001$

상위층의 선호가 다른 계층의 선호와 유사하다고 할 때 실제로는 상위층의 선호가 정책결과에 반영되는 것이고 다른 계층의 선호는 상위층의 선호를 피상적으로 따르는 것에 불과하다는 가정이 옳다면, 상위층과 다른 계층의 선호 격차가 벌어지는 정책이슈의 경우 다른 계층의 영향력은 상대적으로 감소하리라 예측할 수 있고, 반대로 상위층의 영향력은 큰 차이 없이 유지되리라 기대할 수 있다. 그런데 <표 5>에서는 이러한 관계가 통계적으로 유의하게 나타나지 않는다. 다만, 갤럽자료를 이용한 분석에서 선호 격차가 5% 포인트 이상 일 때 90백분위의 영향력이 10백분위 또는 50백분위의 영향력보다 상대적으로 클 뿐이다. <표 5>의 결과를 종합하면, 경제 수준 상위층과 하위층 또는 상위층과 중위층 사이의 정책선호 격차가 클 때 상위층의 정책선호가 나머지

계층의 정책선호와 뚜렷하게 구별되는 영향력을 끼친다고 결론 내리기는 어렵다. 추후 충분한 자료를 확보하여 통계적으로 유의한 결과를 확인하는 것이 필요하다.¹⁵⁾

4) 정책영역 구분에 따른 분석

<표 6>은 정책영역별 정책선호와 정책변화 비율과 함께 10백분위와 90백분위 사이의 선호 격차가 10% 포인트 이상인 사례가 얼마나 분포하는지를 보여준다.¹⁶⁾ 정부자료와 갤럽자료 모두에서 사회복지 영역의 정책선호가 다른 영역에 비해 가장 높은 것으로 나타났고, 교육/문화 영역을 제외하면 10백분위와 90백분위 사이의 선호 격차가 10% 포인트 이상인 사례도 이 영역에서 가장 드물었다. 정부자료에서 정책선호가 가장 낮은 영역은 외교/국방 영역으로 나타났고, 갤럽자료에서는 경제 영역이 가장 낮았다. 백분위 자료가 있는 정부자료와 갤럽자료를 정책영역별로 구분하면 각각의 사례 수가 매우 제한적이어서 깊이 있는 분석은 어렵다. 다만, <표 6>에서 확인할 수 있는 점은 정책선호와 정책변화 비율이 정책영역별로 분명히 차별적인 양상으로 드러난다는 것이고, 경제적 상위층과 하위층 사이의 정책선호 격차도 정책영역에 따라 다르게 나타난다는 것이다.

15) <표 5>의 갤럽자료를 이용한 분석에서 10백분위와 90백분위의 선호 차이가 5% 포인트 미만인 그룹의 사례는 32건, 5% 포인트 이상인 사례는 52건이고, 50백분위와 90백분위의 선호 차이가 5% 포인트 미만인 그룹의 사례는 50건, 5% 포인트 이상인 사례는 34건이다(<표> 4 참조). 백분위 선호를 확인할 수 있는 갤럽자료 사례는 모두 합해도 84건이고 정부자료 사례는 모두 74건에 불과하므로 이 두 자료의 사례 수를 뛰어넘는 새로운 자료를 발굴하는 것이 분석의 통계적 유의성을 확보하기 위한 일차적인 과제라 할 수 있다. 물론 분석의 통계적 유의성 확보를 넘어 실질적 유의성을 판단하는 과정이 필요하다.

16) 본 연구의 정책영역 구분은 최광은(2022b)의 구분 방식을 따랐다.

<표 6> 정책영역별 정책선호와 정책변화

	(a) 정부자료				(b) 갤럽자료				(c) 통합자료			
	N	정책 선호 (%)	정책 변화 (%)	10%이 상격차 (%)	N	정책 선호 (%)	정책 변화 (%)	10%이 상격차 (%)	N	정책 선호 (%)	정책 변화 (%)	10%이 상격차 (%)
경제	17	68.8	100.0	23.5	6	39.5	100.0	50.0	23	61.1	100.0	30.4
교육/문화	5	65.6	100.0	0.0	4	42.3	0.0	0.0	8	58.4	62.5	0.0
노동	4	62.5	75.0	75.0	8	50.0	100.0	37.5	11	54.5	90.9	45.5
사회복지	13	74.8	92.3	7.7	9	70.8	77.8	0.0	22	73.2	86.4	4.5
사회일반	17	74.4	52.9	11.8	17	51.4	47.1	23.5	34	62.9	50.0	17.6
에너지/환경	9	72.1	88.9	33.3	5	43.4	60.0	40.0	14	61.8	78.6	35.7
외교/국방	3	46.8	100.0	66.7	13	51.0	69.2	38.5	15	50.3	73.3	40.0
행정	6	68.4	66.7	33.3	22	44.0	54.5	27.3	28	49.3	57.1	28.6

주: 정책선호(%)는 정책영역별 정책선호의 평균값이고, 정책변화는 정책영역별 정책변화 비율이며, 10%이상격차(%)는 정책영역별로 10백분위와 90백분위 사이의 선호 격차가 10% 포인트 이상인 사례의 비율을 나타냄. 정부자료와 통합자료에서는 백분위 자료가 있는 표본만 사용됨.

<표 7>은 <표 6>의 통합자료 가운데 20개 이상의 사례가 있고 정책변화가 100%여서 종속변수가 될 수 없는 경제 영역을 제외한 나머지 세 영역을 따로 구분하여 전체 및 백분위 정책선호에 따른 정책변화 결과 회귀분석을 실시한 결과를 보여준다. 먼저 사회복지 영역에서는 10백분위의 계수가 90백분위의 계수보다 다소 큰 것으로 나타났지만, 세 백분위의 정책선호가 정책선호에 통계적으로 유의한 영향을 미친 것은 아니었다. 사회일반 영역에서는 50백분위의 영향력이 90백분위의 영향력보다 조금 큰 것으로 나타났고, 행정 영역에서는 90백분위의 영향력이 가장 컸고 50백분위의 영향력이 가장 낮았다. <표 6>이 정책선호와 정책변화 비율, 계층 사이의 정책선호 격차가 정책영역별로 다르게 나타난다는 점을 보여주었듯이 <표 7>도 비록 제한적이고 잠정적인 분석이지만 각 계층의 정책선호가 정책변화에 미치는 영향이 정책영역별로 다를 수 있음을 보여준다.

〈표 7〉 정책영역에 따른 회귀분석

(c) 통합자료				
	전체	10백분위	50백분위	90백분위
사회복지	1.16 (.93)	1.38 (1.01)	1.27 (.92)	0.96 (.94)
사회일반	.88 (.49)*	.62 (.44)	.95 (.49)*	.78 (.45)*
행정	.88 (.48)*	.90 (.47)*	.77 (.44)*	1.06 (.54)**

주: 표 안의 수치는 회귀분석 계수이며, 괄호 안의 수치는 표준오차임. 회귀분석 각각의 N 은 <표 6>을 참조할 수 있고, 그 밖의 값은 ICPSR(<https://doi.org/10.3886/E195366V1>)에 등록된 회귀분석 소스 코드와 자료를 통해 직접 확인할 수 있음. * $p<.1$; ** $p<.05$

5) 정책이슈별 정책선호의 차이

마지막으로 이상의 분석 자료에 포함된 정책이슈들을 구체적으로 살펴봄으로써 위의 분석이 갖는 실질적인 의미에 좀 더 다가가 보자. 부록 <표A 1>과 <표A 2>는 정부자료와 갤럽자료에 포함된 각각의 정책이슈에 대해 10백분위, 50백분위, 90백분위의 선호를 함께 보여준다. 그리고 이들 표에는 90백분위와 10백분위 사이의 선호 격차와 이들의 정책영역별 평균도 포함되어 있다. <표A 1>과 <표A 2> 모두 경제, 교육/문화, 노동, 사회복지, 사회일반, 에너지/환경, 외교/국방, 행정 등 8개의 정책영역 구분을 사용한다.¹⁷⁾

먼저 정부자료에 기초한 <표A 1>을 살펴보면, 상위층과 하위층의 선호 격차가 전반적으로 두드러지는 정책영역은 노동(11.7%p), 외교/국방(8.8%p), 경제(8.6%p) 분야였고, 사회복지(4.0%p) 영역에서는 이러한 선호 격차가 가장 적었다. 갤럽자료에 기초한 <표A 2>에서는 에너지/환경(11.7%p), 경제(9.5%p), 노동(8.4%p) 영역의 선호 격차가 컸고, 사회복지(5.3%p) 영역의 선호 격차가 가장

17) 갤럽자료에는 정부자료와 달리 정치와 직접적으로 관련된 이슈들이 상당수 포함되어 있는데, 본 연구의 정책영역 구분 기준이 정부자료에 기초하고 있으므로 이들 이슈를 정치영역으로 따로 구분하지 않고 기존의 행정영역에 통합하였다.

적었다. 두 자료 모두에서 공통으로 드러나는 특징은 경제와 노동 영역에서는 상위층과 하위층의 선호 격차가 상대적으로 크고, 사회복지 영역에서는 이러한 격차가 두드러지지 않는다는 점이다. <표 6>에서 확인할 수 있듯이 두 자료 모두에서 경제와 노동 영역의 정책선호 평균은 상대적으로 낮은 편에 속하고 사회복지 영역의 정책선호 평균은 가장 높게 나타나는데, 이 사실이 이러한 결과와 일정한 관련이 있는 것으로 보인다. 즉, 정책선호가 높을수록 경제적 계층 사이의 정책선호 격차가 줄어들고, 정책선호가 낮을수록 그 격차가 커지는 경향이 나타난다고 할 수 있다.¹⁸⁾

이를 좀 더 세부적으로 살펴보면, <표A 1>의 경제와 노동 영역에서 90백분위와 10백분위 사이의 격차가 가장 크게 나타난 정책이슈는 전력산업의 민영화 추진(19.0%p), 금융/기업 구조조정의 필요성(16.3%p), 한-칠레 FTA 체결(15.9%p), 대체공휴일제 도입(18.2%p) 등이었다. 사회복지 영역에서는 청소년 한부모 자립 지원 정책의 필요성이 13.6%의 차이를 보였지만, 나머지 모든 정책이슈에서는 5% 포인트대 이상의 차이가 나타나지 않았다. <표A 2>의 경제와 노동 영역에서는 부동산 관련 세금 감소(-14.4%p), 주택시장 대출 규제 강화(13.3%p), 법정근로시간 주 52시간으로 단축(20.6%p), 2022년 최저임금 시간당 9,160원(13.7%p) 등에서 90백분위와 10백분위 사이의 격차가 컸고, 사회복지 영역에서는 영유아 선별적 무상보육(9.2%p)과 초중등 무상급식 소득 상위 제외(9.0%p)에서 비교적 격차가 컸다.

한편, 위에서 언급한 경제와 노동 영역의 사례 가운데 50백분위의 선호가 90백분위의 선호보다 10백분위의 선호와 더욱 가까운 것은 한-칠레 FTA 체결, 대체공휴일제 도입, 부동산 관련 세금 감소였다. 이 세 정책이슈와 연관된 분야를

18) 예를 들어, 소로카와 웨지인(Soroka and Wleziem 2008)은 복지지출 영역이 다른 영역에 비해 소득계층에 따른 정책선호와 그 영향력의 차이가 뚜렷하다는 것을 보여주었는데, 이는 일견 본 연구의 제한적인 자료가 보여주는 특징과 상반된다. 추후 계층별 정책선호를 파악할 수 있는 사회복지 분야의 표본 수가 충분히 확보된다면, 좀 더 일반화된 결론을 도출할 수 있을 것이다.

좀 더 들여다보면 이러한 결과로부터 일반적인 결론을 도출하는 것에는 주의가 필요하다는 사실을 알게 된다. 먼저 한·칠레 FTA 체결과 같은 자유무역 질서에 대한 지지가 상위층에서만 확고하게 높다고 보기는 어렵다. 같은 정부자료의 전반적인 FTA 체결 항목에서는 50백분위의 선호가 90백분위의 선호와 매우 가깝기 때문이다. 대체공휴일제 도입에 대해서는 상위층의 찬성이 다른 계층의 찬성보다 훨씬 높았지만, 꺾림자료의 법정 근로시간 단축 항목에서는 상위층과 중위층의 선호에 거의 차이가 없었다. 마지막으로, 부동산 관련 세금 항목에서는 일반적인 통념과는 상반되게 상위층이 하위층이나 중위층보다 증세에 대한 지지가 훨씬 높았는데, 종합부동산세 인상이라는 구체적인 항목에서는 중위층의 선호가 가장 높았고, 하위층의 선호가 가장 낮았다. 이 마지막 사례는 경제 계층별 정책 선호가 직접적인 물질적 이해관계에 일대일로 대응하는 관계가 아니라는 점을 시사한다. 여기서 모든 정책이슈를 개별적으로 다루지 못한 한계는 있지만, 위의 몇 가지 사례가 시사하는 바는 유사한 영역의 정책이슈 항목이라 하더라도 경제 계층별 정책선호가 아주 일관되게 나타난다고 보기 어렵다는 점이다.

IV. 결론

이상의 분석 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 한국에서 다수 여론의 선호와 정책결과 사이에는 70% 이상의 사례에서 일치성이 나타났다. 이로부터 여론이 독립적인 변수로 작용하여 정책에 강력한 인과적 영향을 미친다고 결론 내리기는 어려우나 여론과 정책 사이에 연계가 상당 부분 존재하는 것으로 볼 수 있다. 둘째, 정책변화 선호가 클수록 정책변화가 실제로 더 많이 일어나거나 일어날 확률이 높아지는 경향이 드러났다. 이 또한 여론과 정책 사이의 밀접한 연계를 나타낸다고 할 수 있다. 셋째, 정책변화 선호가 미약한 상태(20% 지지율)에서 강한 상태(80% 지지율)로 바뀐다면 정책변화가 일어날 가능성은 경제 수준

이 상위인 계층의 선호에서 높게 나타났다. 이는 상위층의 선호가 정책결과에 더 잘 반영될 것이라는 이론적 예측과 일치한다. 그렇지만 계층 사이의 상대적 영향력 차이가 미국 사례에서만큼 뚜렷하게 나타나지는 않았다. 넷째, 경제적 상위층과 하위층 또는 상위층과 중위층 사이의 정책선호 격차가 클 때 상위층의 정책선호가 다른 계층의 정책선호와 뚜렷하게 구별되는 유의미한 영향력을 끼친다고 결론 내릴 수 있는 근거는 부족했다. 다섯째, 정책선호와 정책변화 비율, 경제적 상위층과 하위층 사이의 정책선호 격차, 각 계층의 정책선호가 정책변화에 미치는 영향은 정책영역별로 분명한 차이가 나타났다. 마지막으로, 정책이슈를 구체적으로 살펴보았을 때 비슷한 영역의 정책이슈 항목이라 하더라도 경제 계층별 정책선호가 아주 일관되게 나타나지는 않았다.

미국에서 경제적 상위층의 정책선호가 정책결과에 일반적으로 큰 영향을 미친다는 주목할 만한 연구 결과가 존재한다(Bartels 2016; Gilens 2012). 하지만 앞서 살펴보았듯이 이 같은 결론이 미국에서 아무런 문제 제기 없이 받아들여지는 않는다. 대표성의 불평등 연구가 아직 본격적으로 시작되지 않은 한국에서는 연구의 기초가 되는 여론과 정책의 매칭 자료 자체가 희박한 상황이다. 제한적인 여론-정책 연계 자료에 기초한 이 연구는 따라서 본격적인 분석이라기보다 탐색적 시도의 성격이 강하다. 분석 결과를 보면 상위층의 선호가 정책결과에 더 잘 반영될 것이라는 예측과 일치하는 부분도 존재하지만, 상위층의 영향력이 모든 면에서 일관되고 강건하게 나타난다고 볼 수 있는 증거가 충분하지는 않다. 한국의 기존 연구 가운데 박영환(2015)은 국회의원의 투표행태가 소득 하위층의 정책선호와 더욱 가깝다는 결과를 제시했으나, 그 결과와 이 연구의 잠정적인 발견을 직접 비교하기는 어렵다. 선거구 유권자와 해당 국회의원 사이의 선호 일치에 관한 문제와 일반적인 여론과 이에 상응하는 집합적인 정책결과 사이의 관계 문제는 서로 다른 범주이기 때문이다. 이항 대표성뿐만 아니라 집합 대표성에 관한 활발한 후속 연구가 이루어진다면 대표성의 불평등이 한국에 실재하는지에 관해 보다 분명한 답변을 제시할 수 있을 것이다.

대표성의 불평등에 관한 실증 분석 결과와 무관하게 이에 관해 널리 자리 잡은 통념 중의 하나는 다른 경제적 계층이 갖지 못한 정치적 자원을 포함한 다양한 물질적 자원을 지닌 상위층이 다른 계층보다 정책결과에 끼치는 영향력이 크다고 보는 것이다. 하지만 물질적 자원이 선거에서의 승리나 원하는 정책결과를 반드시 보장한다고 단언하기는 어렵다(Baumgartner et al. 2009).¹⁹⁾ 물질적 자원이 정책결과에 아무런 영향을 미치지 않는다는 말이 아니다. 돈은 선거, 로비와 같은 다양한 채널이나 오랜 기간에 걸친 다양한 관계 형성을 통해 정치적 결과에 영향을 미칠 수 있다.²⁰⁾ 정책과정(policy process)에 개입하는 많은 변수를 통제하는 것이 어렵기 때문에 선거자금 투입과 원하는 정책결과 산출 사이에 체계적인 관계가 나타나지 않을 수 있으나(Baumgartner et al. 2009), 부유층이 그렇지 못한 계층보다 훨씬 더 정책 입안자나 정치 지도자와 가까운 관계를 유지하며 정책에 영향을 끼칠 가능성이 크다는 사실을 부정할 수 없다. 이슈화된 정책과 그 결과에서 나타날 수 있는 돈에 의한 편향성뿐만 아니라 경제적 약자의 문제가 미국에서처럼 정책이슈로 떠오르는 것 자체가 어렵다면, 가처분소득이 부족하고 정치적 기술이나 조직력 또한 부족한 경제적 약자의 선호가 정책에 반영될 가능

19) 바움가트너 외(Baumgartner et al. 2009)의 실증 분석에 따르면, 미국에서 시민단체나 노동조합부터 기업에까지 이르는 다양한 그룹의 정치활동위원회(PAC) 지출, 로비 지출, 로비에 고용된 전직 관료의 수, 구성원의 수, 금융자산 등과 정책결과 사이의 상관관계는 거의 존재하지 않거나 아주 미미한 수준에 그쳤다. 이러한 결과는 이들 그룹의 자원을 개별 이슈에 대한 찬반 진영으로 묶어 살펴보았을 때도 마찬가지였다. 하지만 이러한 결과는 1999년부터 2002년 사이에 로비가 활발했던 98개의 정책이슈를 표본으로 삼은 것이므로 그 결과를 일반화하는데 한계는 있다.

20) 바움가트너 외(Baumgartner et al. 2009)의 실증 분석 결과 가운데 흥미로운 점은 개별 이슈에 대한 찬반 진영 전체의 다양한 자원 가운데 선거자금이나 로비자금 등은 정책결과를 거의 좌우하지 못했지만, 대통령을 비롯한 고위 관료나 로비에 동원된 전직 관료의 역할은 정책결과에 상당히 큰 영향을 미쳤다는 것이다. 고위직의 회전문 인사는 돈이 지배하는 대표적인 정경유착의 한 형태다. 한편, 보니카 외(Bonica et al. 2013)는 막대한 로비자금 지출은 물론이고 1980년대 이후 최상위층의 선거자금 기부가 급증한 사실이 미국의 불평등 증가 현상과 깊은 관련이 있다고 본다.

성은 더욱 낮다(Baumgartner et al. 2009). 이러한 정책과정은 복잡하면서도 모든 과정이 투명한 것은 아니어서 정책에 영향을 미치는 전반적인 요인을 파악하고 그 메커니즘을 일일이 추적하기가 쉽지 않다. 다만, 물질적 자원은 정책변화의 충분조건이 아닐 수 있으나 적어도 필요조건일 가능성이 높다. 따라서 돈의 영향력을 과대평가하여 정책과정의 복잡성과 역동성을 무시하는 일을 경계해야겠지만, 이를 과소평가하여 돈이 정치를 좌우하는 다양한 경로를 포착하는 일을 소홀히 하는 것도 경계할 필요가 있다.

만일 경제적 불평등이 계속해서 증가하는 경향이 나타난다면 소득계층에 따른 정치적 영향력의 차이를 줄이는 일은 더욱 어려워질 것이다. 예를 들어, 정치자금 기부 영역에서 나타나는 계층 사이의 격차를 바로잡는다고 해도 상위층의 돈은 풍선효과(balloon effect)처럼 다른 경로를 통해 정치에 영향을 미칠 수 있다. 가장 우려되는 상황은 경제적 불평등과 정치적 불평등이 서로를 강화하는 악순환의 고리에 빠지고 여기서 벗어나지 못하는 것이다. 윈터스와 페이지(Winters and Page 2009)는 소수 부자의 정치적 영향력이 로비, 선거 과정, 여론 형성 등을 통해 압도적으로 발휘될 수 있다는 점에서 미국의 정치 시스템이 과두제(oligarchy)에 가까운 것은 아닌지를 검토해 보아야 한다고 주장했다. 현대의 대의제 민주주의에서 이러한 현상이 지배적이라면 바텔스(Bartels 2016)가 명명한 ‘불평등 민주주의(unequal democracy)’가 지구적으로 확산하여 뿌리내리는 움직임 막기 어려울 것이다.

오늘날 한국의 민주주의를 대표성의 불평등이 고착된 불평등 민주주의로 규정할 수 있는가에 대해서는 이론적 또는 규범적 차원의 논의를 넘어 실증적 근거에 기초한 논의가 활발히 이루어질 필요가 있다. 본 연구는 대표성의 불평등 가능성을 탐색하는 데 그쳤지만, 후속 실증 연구가 이어져 대표성의 불평등이 실재하는지 뚜렷한 결론을 내릴 수 있기를 기대한다. 좀 더 본질적인 차원에서 대표성의 불평등에 관한 실증 연구의 의의와 한계 또한 살펴볼 필요가 있다. 만일 대표성의 불평등이 두드러지게 나타나지 않는 가운데 정책이 여론과 매우 높은 정도로

일치하거나 여론에 잘 반응하는 상태라면, 이는 민주주의의 이상적 모델이 실현된 것인가. 로버트 달을 비롯한 적지 않은 민주주의 이론가들은 그렇다고 답할지 모른다. 이들이 지향하는 민주주의의 규범적 모델은 시민의 특정한 그룹이 아닌 시민 모두의 선호가 동등하게 정부 정책에 잘 반영되는 정치 공동체이기 때문이다. 한편, 정부 정책이 여론에 단선적으로 반응해야만 한다는 사고에 기초한 통속적인 민주주의 이론과 거리를 두는 모색도 이어져 왔다(대표적으로, Achen and Bartels 2016; Schattschneider 1960). 이러한 입장은 민주주의의 어원에 가까운 인민의 실질적인 지배 또는 인민주권의 온전한 실현이라는 이상을 민주주의의 현실적 정의와 동떨어진 공허한 수사로 본다. 그렇다면 정책 대표성에서 나타나는 불평등을 해소하고 전통적인 민주주의의 이상적 모델을 추구하는 일은 이 같은 관점에서 볼 때 적어도 핵심적인 과제는 아니다. 기존 여론-정책 연계 연구의 대부분은 통속적이고 전통적인 민주주의의 정의에 별다른 의문을 품지 않았다. 그러나 민주주의의 이상과 현실 사이의 틈이 더욱 벌어지고 있는 상황에서 실증 연구의 나침반과 해석 틀이 되는 민주주의의 규범적 모델에 대한 근본적인 재검토를 더 이상 미룰 수는 없다.

참고문헌

- 강우진. 2012. “미국정치에서 정치적 대표(representation)에 대한 논의와 한국에서의 함의.” 『비교민주주의연구』 8집 1호, 5-34.
- 권혁용·한서빈. 2018. “소득과 투표참여의 불평등: 한국 사례 연구, 2003-2014” 『정부학연구』 24권 2호, 61-84.
- 박영환. 2015. “경제적 불평등과 정치적 대표: 18대 국회 사례.” 『현대정치연구』 8권 1호, 5-37.
- 조인영·박선경. 2020. 『경제적 불평등의 정치적 결과: 정치참여를 중심으로』. 국회미래연구원.
- 최광은. 2021. “정치적 불평등 완화를 위한 기획, 민주주의 배당.” 『평화연구』 29권 1호, 141-178.
- 최광은. 2022a. “여론-정책 연계 연구의 현황과 과제.” 『한국정치연구』 31권 3호, 61-96.
- 최광은. 2022b. “한국의 여론과 정책 연계에 관한 탐색적 연구.” 『현대정치연구』 15권 3호, 99-138.
- 홍승현. 2007. “여론과 정책: 민주화 이후 한국정부의 정책응답성.” 『사회연구』 8권 1호, 9-43.
- Achen, Christopher H. and Larry M. Bartels. 2016. *Democracy for Realists: Why Elections Do Not Produce Responsive Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Bartels, Larry M. 2016. *Unequal Democracy (2nd ed.)*. New York: Russell Sage.
- 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.
- Bonica, Adam, Nolan McCarty, Keith T. Poole and Howard Rosenthal. 2013. “Why Hasn’t Democracy Slowed Rising Inequality?” *Journal of Economic Perspectives* 27(3): 103-124.

- Dahl, Robert A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Gilens, Martin. 2009. "Preference Gaps and Inequality in Representation." *PS: Political Science and Politics* 42(2): 335-341.
- Gilens, Martin. 2012. *Affluence and Influence*. Princeton: Princeton University Press.
- 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.
- Schattschneider, Elmer E. 1960. *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Soroka, Stuart N. and Christopher Wlezien. 2008. "On the Limits to Inequality in Representation." *PS: Political Science and Politics* 41(2): 319-327.
- Ura, Joseph Daniel and Christopher R. Ellis. 2008. "Income, Preferences, and the Dynamics of Policy Responsiveness." *PS: Political Science and Politics* 41(4): 785-794.
- Winters, Jeffrey A. and Benjamin I. Page. 2009. "Oligarchy in the United States?" *American Political Science Association* 7(4): 731-751.

투고일: 2023.10.30. 심사일: 2023.11.17. 게재확정일: 2023.11.20.
--

An Exploratory Study on the Relationship between Class-Based Policy Preferences and Policy Changes in South Korea

Choi, Gwang-Eun | Yonsei University

A democratic model in which the preferences of all citizens are equally reflected in government policies, rather than the preferences of any particular group, is widely held to be ideal. However, a comprehensive study examining the extent to which South Korean government policies reflect the preferences of all citizens has yet to be conducted. This study investigates the differences in policy preferences according to economic class and explores how these preferences are reflected in government policies. The study estimated the policy preferences of different economic groups based on public opinion polls conducted by the Korean government from 1995 to 2021 and the Gallup Korea from 2013 to 2021. The study then analyzed how these preferences have influenced policy changes. The analysis found that the preferences of the upper class have a greater impact on policy outcomes than the preferences of other classes. However, more rigorous analysis is needed to confirm this, as the data was limited. Therefore, a definitive conclusion is left for future research. The analysis also found that class-based policy preferences vary significantly by policy area, and there is a lack of consistency in the policy preferences.

Key Words | Opinion-Policy Link, Policy Preference, Policy Change, Policy Congruence, Representational Inequality

부록

〈표A 1〉 정책이슈별 정책선호의 차이

(a) 정부자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위- 10백분위(%p)
1. 경제				
외국인 환자 유치 및 의료 해외진출 사업 정책	73.0	79.2	78.5	5.5
시내면세점 확대 정책	68.1	74.3	75.5	7.4
코리아 블랙프라이데이 정책	62.9	70.9	72.0	9.1
대형마트 영업시간 제한	64.3	65.5	59.8	-4.5
동남권 신공항 건설 의견	43.5	37.2	34.0	-9.5
전반적인 FTA 체결	55.7	63.9	64.7	9.0
이자제한법 부활 필요성	93.6	96.2	92.6	-1.0
2주택 이상 양도세율 인상	67.7	68.9	60.3	-7.4
종합부동산세 기준 9억 원을 6억 원으로 하향	63.0	63.6	57.8	-5.2
보유세 인상 상한선 50% 제한 폐지	49.8	57.3	55.2	5.4
개발부담금제 재실시	60.4	64.6	72.2	11.8
부동산 실거래가 기준 과세안	71.0	80.8	80.4	9.4
종합부동산세 도입 개편안	86.8	82.8	81.8	-5.0
재산세 부과기준을 시가기준으로 변경	81.6	88.0	86.9	5.3
한·칠레 FTA 체결	46.2	49.0	62.1	15.9
전력산업의 민영화 추진	52.1	70.5	71.1	19.0
금융/기업 구조조정의 필요성	69.8	80.4	86.1	16.3
90백분위-10백분위 평균(%p)				8.6
2. 교육/문화				
셋다운제 폐지	46.8	44.9	43.7	-3.1
고등학교 무상교육 추진	86.2	89.5	79.0	-7.2
문화융성 정책 추진에 대한 공감	66.7	70.5	57.6	-9.1
한글날의 공휴일 재지정	80.2	86.3	82.3	2.1
방학분산제 도입	44.0	45.3	51.8	7.8
90백분위-10백분위 평균(%p)				5.9

(a) 정부자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위-10백분위(%p)
3. 노동				
탄력적 근로시간제 운용기간 확대	43.1	48.4	54.2	11.1
공공부문 생활밀착형 일자리 확대	72.7	74.2	79.4	6.7
최저임금 1만 원으로 인상	67.9	78.5	78.7	10.8
대체공휴일제 도입	43.7	50.4	61.9	18.2
	90백분위-10백분위 평균(%p)			11.7
4. 사회복지				
건강보험 재정 국고 지원 명시 및 확대	61.2	61.5	62.5	1.3
건강보험 보험료 부과 대상 확대	59.8	64.4	64.7	4.9
건강보험 보험료율 인상	32.0	27.8	35.8	3.8
돌봄서비스 적극적 확대	71.5	72.4	75.9	4.4
치매국가책임제로 환자와 가족 부담 완화	61.4	66.6	66.7	5.3
1인 가구에 대한 지원	75.3	74.9	69.8	-5.5
한부모 가족 지원	96.9	93.1	93.6	-3.3
가족사랑의 날 필요도	85.5	81.8	86.8	1.3
가족친화인증제도 필요도	76.9	72.1	74.4	-2.5
시간제 보육서비스 필요도	82.6	80.8	82.2	0.4
국공립·공공형 및 직장 어린이집 확충 필요도	88.1	93.0	91.6	3.5
청소년 한부모 자립지원 정책의 필요성	81.2	93.1	94.8	13.6
시간선택제 일자리 확산 지원	87.4	88.6	89.7	2.3
	90백분위-10백분위 평균(%p)			4.0
5. 사회일반				
혐오 표현의 법적 규제 필요	77.9	77.1	75.8	-2.1
가족 범위 확장을 위한 법령 개정	60.7	59.0	62.2	1.5
법률혼 이외의 혼인에 대한 차별 폐지	67.8	63.5	70.3	2.5
자녀의 성과 본에 대한 부모 협의	64.1	71.8	73.1	9.0
디지털 성범죄 피해방지 종합대책의 효과성	68.6	78.3	77.6	9.0
안전신문고 필요성	85.8	92.4	93.8	8.0

(a) 정부자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위- 10백분위(%p)
집회시위 소음규제 기준 강화	56.0	59.3	61.4	5.4
6.25 전사자 유해발굴사업의 목적	76.8	81.3	78.8	2.0
불법집회 피해 배상명령 확대 방안	66.8	74.6	64.6	-2.2
국민의 재판 직접 참여 필요성	76.1	71.6	72.4	-3.7
사회복무제도 도입	67.6	68.1	68.4	0.8
이혼숙려제도 도입	83.1	82.4	84.3	1.2
신문법의 신문보도 공적 책임 선언 규정	44.2	59.2	65.2	21.0
사이버폭력 특별법 제정 추진	83.2	79.3	87.7	4.5
사이버모욕죄 신설	91.9	85.0	90.3	-1.6
제한적 인터넷 실명제 시행	68.0	87.3	81.0	13.0
인터넷 게시물 가처분제도 도입	82.9	90.2	87.0	4.1
90백분위-10백분위 평균(%p)				5.4
6. 에너지/환경				
온실가스 감축목표 상향	93.1	89.9	89.2	-3.9
미세먼지 저감을 위한 전기요금 추가 지불	43.6	51.4	57.9	14.3
미세먼지 저감을 위한 노후차량 운행제한	55.2	64.8	71.3	16.1
노후경유차 운행제한 시행지역 전국 확대	64.9	72.2	77.9	13.0
에너지 신산업 정책 긍정 평가	97.8	92.3	92.9	-4.9
태양광 대여사업의 필요성	92.6	95.2	90.4	-2.2
숲가꾸기 사업 확대	78.1	81.8	81.3	3.2
산지이용기준 강화	45.8	53.0	45.9	0.1
국유림 확대	49.0	54.0	56.4	7.4
90백분위-10백분위 평균(%p)				7.2
7. 외교/국방				
전시작전통제권 환수 연기의 안보 도움	62.4	47.7	47.2	-15.2
한국군의 이라크 추가 파병	37.6	34.2	36.6	-1.0
차관형태의 북한 식량지원	50.6	56.2	60.8	10.2
90백분위-10백분위 평균(%p)				8.8

(a) 정부자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위-10백분위(%p)
8. 행정				
긴급신고전화 통합 운영	65.3	63.8	66.3	1.0
음식물쓰레기 종량제 전국적 시행	61.9	57.7	58.5	-3.4
공직자 병역사항 공개 확대	86.0	88.4	89.1	3.1
해양사고 긴급 신고전화 배정	88.8	78.0	74.6	-14.2
청소년 보호연령 통일	59.5	76.6	77.5	18.0
공공부문 근로시간 8-5제 전환	50.6	51.1	42.1	-8.5
90백분위-10백분위 평균(%p)				8.0

주: 90백분위-10백분위 평균(%p)은 90백분위와 10백분위 사이의 선호 격차 절댓값의 평균임.

〈표A 2〉 정책이슈별 정책선호의 차이

(b) 갤럽자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위-10백분위(%p)
1. 경제				
가덕도 신공항 건설	23.8	30.4	35.2	11.4
부동산 시장 규제 완화	34.1	29.4	29.5	-4.6
부동산 관련 세금 감소	38.1	33.9	23.7	-14.4
주택시장 대출 규제 강화	28.9	39.5	42.2	13.3
종합부동산세 인상	44.5	55.2	47.9	3.4
한·중 FTA 체결	49.5	59.9	59.2	9.7
90백분위-10백분위 평균(%p)				9.5
2. 교육/문화				
U-20 월드컵 준우승 대표팀 병역 특례 적용	62.8	61.3	53.1	-9.7
한국사 교과서 국정화	14.6	17.8	19.8	5.2
시/도 교육감 선거로 선출	54.2	67.6	58.9	4.7
고등학교 무상교육 실시	30.0	30.1	28.1	-1.9
90백분위-10백분위 평균(%p)				5.4

(b) 갤럽자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위- 10백분위(%p)
3. 노동				
2022년 최저임금 시간당 9,160원	36.2	48.9	49.9	13.7
2021년 최저임금 인상	29.5	28.0	27.9	-1.6
2020년 최저임금 시간당 8,590원	40.4	50.0	48.9	8.5
법정근로시간 주 52시간으로 단축	33.3	54.9	53.9	20.6
2019년 최저임금 8,350원	32.5	47.1	42.5	10.0
2018년 최저임금 7,530원	45.0	51.6	50.4	5.4
최저임금 인상분 일부 정부 재정 지원	55.1	63.5	58.0	2.9
60세 이상으로 정년 연장	71.0	80.4	75.2	4.2
	90백분위-10백분위 평균(%p)			8.4
4. 사회복지				
소비 진작용 지원금 지급	69.3	78.2	76.5	7.2
4차 재난지원금 지급	77.2	80.0	79.9	2.7
3차 재난지원금 지급	75.1	73.6	67.6	-7.5
2차 재난지원금 지급	77.6	78.8	74.6	-3.0
소득 하위 70% 가구 긴급재난지원금 지급	59.5	68.6	63.5	4.0
더 내고 덜 받는 공무원연금 개혁안	54.4	58.8	55.9	1.5
초중등 무상급식 소득 상위 제외	59.6	61.6	68.6	9.0
영유아 선별적 무상보육	61.1	62.5	70.3	9.2
기초연금 선별지급 수정안	81.9	82.2	77.9	-4.0
	90백분위-10백분위 평균(%p)			5.3
5. 사회일반				
타투업 법안	42.2	54.3	56.3	13.9
성전환 군인의 군 복무 지속	31.9	34.5	31.3	-0.6
동성결혼 법제화	25.9	37.1	39.3	13.4
낙태 허용	64.8	82.1	83.1	18.3
음주운전 처벌 강화	62.1	64.1	56.8	-5.3
예멘 출신 난민 신청자 관대한 수용	13.4	9.6	10.5	-2.9
드루킹 댓글 조작 사건 특검 도입	50.9	53.8	55.4	4.5
청탁금지법 시행	56.8	73.1	70.1	13.3
복면 착용 금지 법안	61.5	58.2	63.5	2.0

(b) 갤럽자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위-10백분위(%p)
차벽 사용 금지 법안	45.0	51.7	43.8	-1.2
노인 기준 나이 상향	43.0	45.8	49.6	6.6
만 24세 이하 술 광고 출연	42.1	57.7	48.9	6.8
성완중 리스트 사건 특검 도입	58.6	67.0	61.3	2.7
간통죄 폐지	31.7	33.0	39.5	7.8
세월호 선체 인양	59.9	61.0	62.5	2.6
세월호 특별법 재협상안 통과	54.2	43.3	44.8	-9.4
지역법관제 폐지	68.7	77.5	69.2	0.5
90백분위-10백분위 평균(%p)				6.6
6. 에너지/환경				
신한울 원전 3·4호기 건설	30.7	31.2	36.6	5.9
원자력 발전 축소	19.7	35.0	37.7	18.0
신재생에너지 비중 확대	67.8	75.8	74.3	6.5
신고리 원전 5·6호기 건설 중단	27.8	38.4	47.1	19.3
설악산 오색 지구 케이블카 설치 승인	39.6	42.6	48.4	8.8
90백분위-10백분위 평균(%p)				11.7
7. 외교/국방				
대북 전단 살포 금지	56.4	58.0	56.4	0.0
한일 군사정보보호협정 종료 결정	41.5	52.9	57.2	15.7
대북 식량 지원	36.0	46.5	49.2	13.2
사드 임시 배치	63.5	73.5	78.4	14.9
위안부 문제 재협상	67.9	71.3	70.5	2.6
한일 군사정보보호협정 체결	26.4	29.6	37.1	10.7
징병제 폐지와 모병제 도입	35.3	33.0	40.6	5.3
개성공단 가동 전면 중단	55.2	53.4	57.3	2.1
대북 화성기 방송 재개	56.8	60.3	65.2	8.4
대통령의 중국 전승절 행사 참석	69.1	67.5	72.6	3.5
5.24 대북 제재 조치 해제	22.8	21.7	22.2	-0.6
북한인권법 제정	40.9	44.5	57.2	16.3
전시작전권 환수 연기	46.7	52.1	55.3	8.6
90백분위-10백분위 평균(%p)				7.8

(b) 갤럽자료	10백분위 (%)	50백분위 (%)	90백분위 (%)	90백분위- 10백분위(%p)
8. 행정				
전직 대통령 사면	52.0	41.1	44.2	-7.8
청와대 세종시 이전	33.8	38.1	45.4	11.6
국회 세종시 이전	43.5	48.0	53.4	9.9
서울대 세종시 이전	28.8	30.8	31.8	3.0
마스크 5부제 실시	47.9	61.2	64.4	16.5
중국발 외국인 입국 전면 금지	70.5	63.3	58.7	-11.8
연동형 비례대표제 도입	27.1	40.5	47.9	20.8
선거 하한 연령 18세로 하향	42.5	47.7	57.4	14.9
현행 대통령제 변경 개헌	47.4	58.8	53.7	6.3
박근혜 대통령 탄핵	74.4	79.9	75.1	0.7
대통령 결선투표제 도입	49.1	53.7	52.5	3.4
사법시험 폐지	15.2	17.6	20.6	5.4
상시 청문회법	55.9	60.2	62.9	7.0
테러방지법의 국정원 정보 수집 권한 강화	44.1	35.8	43.3	-0.8
국회선진화법	32.8	41.9	38.6	5.8
국회의원 정수 확대	8.0	4.5	8.6	0.6
지역구 의원 축소와 비례대표 의원 확대	13.9	13.9	23.0	9.1
경제인 특별사면	38.5	31.3	41.5	3.0
정치인 특별사면	11.9	13.5	9.1	-2.8
재보궐선거 별도 실시 폐지	69.8	73.3	82.5	12.7
통합진보당 해산 결정	60.7	59.2	51.8	-8.9
기초선거 정당공천제 폐지	59.0	59.2	64.0	5.0
90백분위-10백분위 평균(%p)				7.6

주: 90백분위-10백분위 평균(%p)은 90백분위와 10백분위 사이의 선호 격차 절댓값의 평균임.