

현대정치연구소 11주년 기념학술대회
한국 정치과정연구의 새로운 아젠다



현대정치연구소 11주년 기념학술대회

한국 정치과정연구의 새로운 아젠다

서강대 현대정치연구소 · 서강대 글로벌한국정치사상연구소



현대정치연구소 11주년 기념학술대회

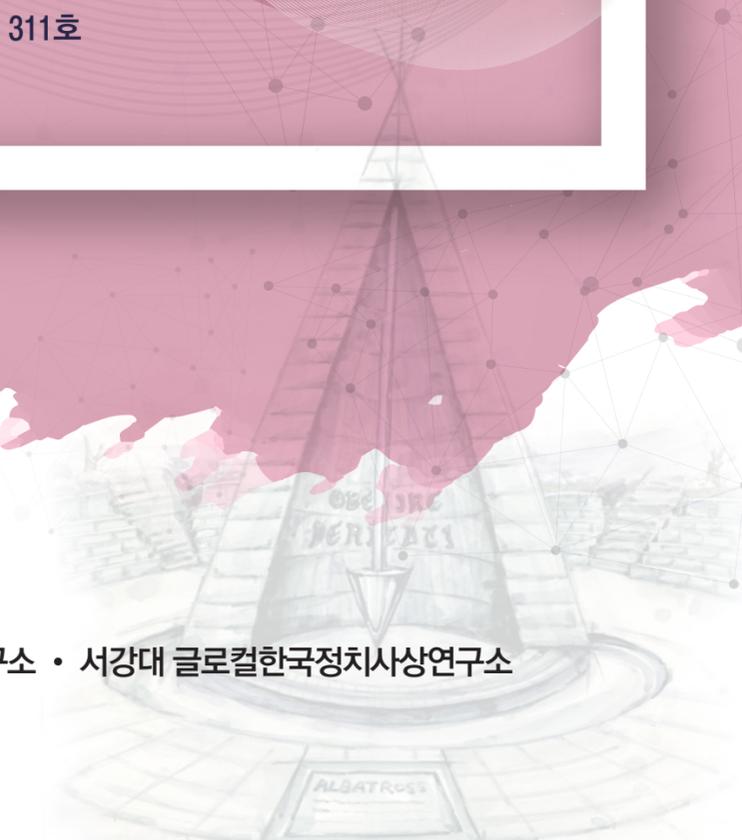
**한국 정치과정연구의
새로운 아젠다**

일시: 2018년 11월 23일, 13:20 ~ 18:00

장소: 서강대 정하상관 311호

| 주최 |

서강대 현대정치연구소 · 서강대 글로벌한국정치사상연구소



현대정치연구소 11주년 기념학술대회

한국 정치과정연구의 새로운 아젠다

초대합니다

안녕하십니까?

서강대 현대정치연구소가 초대 이갑윤 소장님의 노력으로 2008년 설립되고 지난 11년을 힘없이 달려 왔습니다. 그 동안 한국사회의 갈등과 정치과정, 좋은 정부, 탈서구중심주의, 정당과 선거에 관한 다양한 연구 프로젝트를 수행해 왔고, 우리 나라 정치에 대한 지식을 확대하고 심화시키는 데 기여해 왔습니다. 아울러 정치과정의 전문학술지인 『현대정치연구』가 연구재단 등재지로 등록되었고, 우수한 논문들을 출판해 왔습니다.

11주년을 맞이하여, 한국 정치과정의 새로운 아젠다를 주제로 기념학술 대회를 개최합니다. 바쁘시더라도 부디 참석해 주셔서 축하해 주시고 고견을 나누어 주시길 부탁드립니다.

2018년 11월

서강대 현대정치연구소 소장 **이현우**
서강대 글로벌정치사상연구소 소장 **강정인**

|현대정치연구소 연혁|

- 2007. 04 개소식 및 개소세미나 개최
(매니페스토 의식조사, 중앙선거관리위원회)
- 2007. 06 남북 정보화 격차해소 방안연구 (한국정보문화진흥원)
- 2007. 07 서강대 파주캠퍼스 여론조사 (서강대학교 입학처)
- 2007. 08 2007대선 시대정신 (내일신문)
- 2007. 09 2007년도 서강미래연구과제 (서강대학교)
- 2007. 10 국회의원 질적평가 분석틀 개발 (국가경영전략연구원)
- 2007. 10 정당정책연구소 활동분석 (중앙선거관리위원회)
- 2007. 11 한국정치학의 미국 의존성 (교육인적자원부)
- 2007. 11 외국자본진출과 한국경제 (국가경영전략연구원)
- 2007. 11 17대 대선과 매니페스토 (서울시 선거관리위원회)
- 2007. 12 이명박 시대의 과제와 국민의식 (내일신문)

- 2008. 01 2007대선 시대정신2 (내일신문)
- 2008. 03 선거관리위원회의 역할과 발전방안 (중앙선거관리위원회)
- 2008. 03 2008 서강미래연구과제 (서강대학교)
- 2008. 04 『현대정치연구』 창간호 발간
- 2008. 04 정치관계법 선진화를 위한 연구용역 (중앙선거관리위원회)
- 2008. 07 현안관련 국민의식조사 (한국정치학회)
- 2008. 07 정당 및 국회의위 질적 평가지표 개발연구 (한국학술진흥재단)
- 2008. 09 국가발전, 사회통합관점에서 본 사법원의 역할구조 (한국정치학회)

- 2009. 03 국회의사규칙 및 윤리규칙 제정관련 설문조사분석
- 2009. 03 사회과학분야 중장기 조사연구 및 자료집적 지원방안 (교육과학부)
- 2009. 03 2009년도 서강미래연구과제 (서강대학교)
- 2009. 05 4.29 국회의원 재선거에 관한 유권자 의식조사 (중앙선거관리위원회)
- 2009. 06 지방선거제도 개선을 통한 지방자치 선진화 방안 (대통령실)
- 2009. 07 한국의 정치균열구조: 지역, 계층, 세대, 이념과 통합모형
(한국학술진흥재단)
- 2009. 10 10.28 재보궐선거 방문홍보단 운용 효과분석 (중앙선거관리위원회)

- 2010. 03 이명박 정부 이념갈등의 현 주소 (내일신문)
- 2010. 06 6.2 지방선거 표심분석 (내일신문)
- 2010. 07 7.28 보궐선거 투표참여 방문홍보단 효과분석 (중앙선거관리위원회)
- 2010. 08 2010년 대선코드 읽기 (중앙선거관리위원회)
- 2010. 09 좋은 정부의 미시적 기초 (한국연구재단)

- 2011. 04 4.27 상반기 재보궐선거 투표참여 방문홍보단 효과분석 (중앙선관위)
- 2011. 06 한국의 정치균열의 구조: 지역, 계층, 세대, 이념과 통합모형
3차년도 연구 개시 (한국연구재단)
- 2011. 06 유권자 계층인식 설문조사 (내일신문)
- 2011. 07 수도권 자영업자 의식조사 (내일신문)
- 2011. 08 국회의원 의식 설문조사 (의회발전연구회)
- 2011. 09 SSK 좋은 정부 2차년도 연구 개시 (한국연구재단)
- 2011. 09 행동하는 무당층의 정치의식조사 용역 (내일신문)

- 2012. 07 18대 국회 의정활동 평가 (국회사무처)
- 2012. 09 SSK 좋은 정부 3차년도 연구 개시 (한국연구재단)
- 2012. 10 무당파층 정치의식 조사분석 (내일신문)
- 2012. 12 18대 대선 사후조사 분석 (내일신문)

- 2013. 05 박근혜 정부평가 100일 (내일신문)
- 2013. 06 다문화 가정 국민의식조사 (내일신문)
- 2013. 09 SSK 좋은 정부 연구 (재단법인 한국연구재단)
- 2013. 09 창사기념 여론조사 (내일신문)
- 2013. 12 2014년 신년 국민의식조사 (내일신문)

- 2014. 03 2014년 서강 미래 연구과제 (서강대학교)
- 2014. 04 2014년 지방선거 기초조사 (내일신문)
- 2014. 05 2014 지방선거 폐널 1차 조사 (내일신문)
- 2014. 06 2014 지방선거 폐널 2차 조사 (내일신문)
- 2014. 08 이 땅에 자영업자로 산다는 것 II (내일신문)
- 2014. 08 한국 정치개혁의 과제와 전망 (영남대학교산학협력단)
- 2014. 09 창간기념-리더십 조사 분석 (내일신문)
- 2014. 09 SSK 좋은 정부 연구 (한국연구재단)
- 2014. 11 좋은 정부를 향한 정부 혁신의 방향 (국회사무처)
- 2014. 12 한국의 의식지도1 (내일신문)
- 2014. 12 국민정치의식 (내일신문)

- 2015. 발간지 『현대정치연구』 KCI 등재지로 승격
- 2015. 03 새로 그리는 대한민국 유권자지도II (내일신문)
- 2015. 05 새로 그리는 대한민국 유권자지도III (내일신문)
- 2015. 06 메르스 조사 (내일신문)
- 2015. 09 SSK 좋은 정부 연구 (재단법인 한국연구재단)
- 2015. 09 [2015 LINC산학공동_기업]한국유권자 지도 (내일신문)
- 2015. 09 [2015 LINC산학공동]한국유권자 지도 (재단법인 한국연구재단)

- 2015. 12 세대단절과 대화 (내일신문)
- 2015. 12 다시 보는 민주화-정치민주화 (내일신문)

- 2016. 01 새로 그리는 대한민국 유권자지도 IV (내일신문)
- 2016. 03 (BRIDGE사업)면접설문을 통한 한국인의 정치성향 분석
(한국사회과학데이터센터)
- 2016. 03 경제민주화 및 선거 사전조사 (내일신문)
- 2016. 04 국민통합을 위한 20대 국회의 역할과 과제 연구 (국민대통합위원회)
- 2016. 06 경제민주화 및 선거 사후조사 (내일신문)
- 2016. 08 '사회민주화' 조사분석 (내일신문)
- 2016. 09 경남과 경북의 정치인식 조사 (내일신문)
- 2016. 10 50대 이상 국민의식 조사 (내일신문)
- 2016. 11 서울시 청년활동지원사업 참여자 분석 연구
(서울특별시 청년활동지원센터)
- 2016. 12 촛불집회 참가자 설문조사 (내일신문)

- 2017. 01 신년기획조사 (내일신문)
- 2017. 04 대통령선거 1차 설문조사 (내일신문)
- 2017. 05 대통령선거 2차 설문조사 (내일신문)
- 2017. 06 지방의회 청년정치학교 (서울특별시 시민 민주주의 학습센터)
- 2017. 06 임금격차 실태분석 및 정책과제 (정책기획위원회)
- 2017. 07 설문조사 오류감소를 위한 실천적 방안연구: 통합조사 오류 접근법
(한국연구재단)
- 2017. 08 서울시 청년활동지원사업 효과성 검증을 위한 참여자 분석 연구
(서울특별시 청년활동지원센터)
- 2017. 09 수도권 자영업자 실태조사 (내일신문)
- 2017. 11 촛불집회 1주년 설문조사 (내일신문)
- 2017. 12 2018년 정초조사 (내일신문)

- 2018. 06 설문조사 오류감소를 위한 실천적 방안연구 :통합조사오류 접근법
(한국연구재단)
- 2018. 06 2018년 청년활동지원사업 효과성 검증을 위한 참여자 분석 연구
(서울특별시 청년활동지원센터)
- 2018. 07 북한이탈주민 사회통합조사 조사체계 재정비 및 조사문항 보완
(북한이탈주민 지원재단)
- 2018. 08 수도권 자영업자 실태조사 (내일신문)

한국 정치과정연구의 새로운 아젠다

프로그램

등록: 13:20 ~ 13:30

제 1세션: 13:30 ~ 15:30

사회: 이현우 (서강대)

발표

박선경 (인천대) 경제투표이론의 한국적 적용에 대한 고찰

강신구 (아주대) 한국인이 원하는 민주주의는 무엇인가? 다수제 민주주의 대 합의제 민주주의

조영호 (서강대) Evolution of Regionalism and Delayed Party System Nationalization in South Korea

토론: 하상응 (서강대) 허석재 (국회입법조사처)

Coffee Break: 15:30 ~ 16:00

제 2세션: 16:00 ~ 18:00

사회: 정진민 (명지대)

발표

강원택 (서울대) 정당 지지의 재편성과 지역주의의 변화

장 훈 (중앙대) 대의제 공고화론과 시민 민주주의

이지호 (서강대) • 서복경 (서강대)
정당은 새로운 이슈에 어떻게 대응하는가? 청년정책을 중심으로

토론: 임성호 (경희대)

한국 정치과정연구의 새로운 아젠다

목 차

제 1세션

경제투표이론의 한국적 적용에 대한 고찰..... 3 박선경 (인천대)	3
한국인이 원하는 민주주의는 무엇인가? 다수제 민주주의 대 합의제 민주주의..... 27 강신구 (아주대)	27
Evolution of Regionalism and Delayed Party System Nationalization in South Korea..... 43 조영호 (서강대)	43

제 2세션

정당 지지의 재편성과 지역주의의 변화..... 81 강원택 (서울대)	81
대의제 공고화론과 시민 민주주의..... 97 장 훈 (중앙대)	97
정당은 새로운 이슈에 어떻게 대응하는가? 청년정책을 중심으로..... 115 이지호 (서강대) · 서복경 (서강대)	115

현대정치연구소 11주년 기념학술대회

한국 정치과정연구의 새로운 아젠다

제 1세션

경제투표이론의 한국적 적용에 대한 고찰
박선경 (인천대)

한국인이 원하는 민주주의는 무엇인가? 다수제 민주주의 대 합의제 민주주의
강신구 (아주대)

Evolution of Regionalism and Delayed Party System Nationalization
in South Korea
조영호 (서강대)

경제투표이론의 한국적 적용에 대한 고찰

박선경(인천대)

I. 서론

한국 유권자는 경제투표를 하는가? 경제투표이론의 기본적인 논리를 적용한다면 한국의 선거에서 경제투표가 작동하지 않을 특별한 이론적 혹은 맥락적 이유는 없다. 그러나 경제투표이론을 적용한 기존연구들을 보면 한국 선거에서 경제투표가 작동하고 있다고 단정짓기 어렵다. 객관적 경제지표와 투표 간 관계를 분석한 문우진(2018)의 연구에 따르면 민주화 이후 총 19번의 선거에서 객관적 경제지표는 집권당 후보에 대한 득표에 유의미한 영향을 전혀 미치지 못했다. 경제에 대한 주관적 평가를 독립 변수로 본 연구들 역시 경제투표에 대해 다소 유보적인 입장을 취하는 데, 1997년 IMF 경제위기 이전의 선거에서 경제투표는 거의 발견되지 않다가(김재한 1993; 박경산 1993), 경제위기 이후 경제문제가 주요 선거이슈로 부각되기 시작하면서 징후적 현상이 포착되었지만 여전히 지역주의 투표행태나 세대갈등 등 다른 주요투표결정요인에 비해 부차적인 영향력만 가지고 있거나(김성연 2016; 이현우 1998; Kang 2013), 혹은 몇몇 선거에서만 예외적으로 작동하는 걸로 보인다(강우진 2013; 이내영·안종기 2013; 이재철 2008; 황아란 2000).

본 연구의 질문은 여기서 시작한다. 서구 민주주의 국가들을 사례로 한 다수의 연구들이 공히 경제투표를 강력하고 안정적인 투표기제 중 하나로 꼽는 것과 달리(Duch 2008; Lewis-Beck and Stegmaier 2007; 2008), 왜 한국 선거에서 경제투표는 잘 확인되지 않는가? 이 질문에 답하기 위해 본 연구는 한국의 비교국가사례로서의 이론적 보편성과 한국정치적 맥락에 따른 이론적 특수성을 고려하여 경제투표이론의 한국적 적용에 대해 고민해보고자 한다.

경제투표의 한국적 적용은 구체적으로 다음과 같은 질문에 답하는 방식이 될 것이다. 첫째, 비교국가적 맥락에서 한국이 일반적인 신생민주국가들처럼 정당정치의 경향이 짧아서 정당일체감이 강하게 형성되어 있지 않다고 본다면, 이는 경제투표 작동에 어떻게 영향을 미칠까? 정당일체감이 강할 때와 약할 때를 분리한다면 경제투표는 더 잘 작동할 것인가 혹은 덜 작동할 것인가? 둘째, 짧은 정당정치의 역사 때문에 경제실적이나 경제실책에 대한 책임성을 집권당에게 묻는 책임성의 기제를 덜 경험했기 때문에 경제투표가 잘 관찰되지 않는 것일까?

셋째, 경제적 측면에서 한국은 빠른 경제성장을 이룬 후발산업국가이며, 국제경제환경에 민감한 개방경제이면서, 노동시장 유연성 등 급속한 신자유주의적 개혁을 단행했던 국가이다. 이런 특징은 경제투표의 작동에 어떻게 영향을 미치는 것일까? 한국

경제가 국제경제의 변화에 민감하다는 것을 이해하는 유권자들일수록 집권당의 경제 정책에 더 너그러울까? 또한 신자유주의적 개혁에 의해 피해를 입을 확률이 높은 경제적으로 취약한 집단일수록 그렇지 않은 집단에 비해 경제문제를 근거로 집권당을 처벌 혹은 지지할 확률이 높을까?

마지막으로 한국정치의 특수성을 고려한다면, 기존연구에서 언급하듯이 지역주의나 세대갈등 등 다른 주요한 투표결정요인이 경제투표현상의 작동을 방해하는 것일까? 지역주의에서 상대적으로 자유로운 유권자들일수록 경제투표를 할 확률이 높을까? 최근 심화된 세대갈등 속에서 경제투표적 경향을 발견할 수 있을까 혹은 전혀 무관할 것인가?

이러한 크게 네 가지의 질문에 답하기 위해서 본 연구는 우선 2장에서 각각의 질문을 이론적으로 논증한 후, 3장에서 이를 경험적으로 뒷받침하거나 반박할 경험적 근거를 제시하는 방식으로 전개될 것이다.¹⁾ 4장에서 향후 더 논의되어야 할 연구과제들을 중심으로 결론을 지을 것이다.

II. 경제투표이론의 한국적 적용

한국에서 경제투표는 왜 강하게 확인되지 않는가? 민주화 이후 선거 횟수가 적어서라고 단순히 답할 수 없는데, 더 짧은 시간의 선거에서 경제투표현상을 강하게 발견하는 연구도 많기 때문이다. 대표적으로 경제투표이론의 고전 중 하나인 터프트(Tufte 1978)의 연구는 1946년부터 1974년 사이 일인당 실질가처분소득과 중간선거에서의 여당 득표율 간 양의 상관관계를 확인했었다. 한국이 민주화 이후 총 6번의 대통령선거, 8번의 국회의원 선거, 7번의 지방선거가 있었으므로 선거 횟수 자체가 절대적으로 적은 것은 아니다. 즉, 한국 선거에 경제투표이론을 적용하기 위한 별도의 이론적 맥락을 고민해야 할 필요성이 제기된다.

경제투표이론을 적용하기 위한 한국적 맥락이란 과연 무엇인가? 본 연구가 정의하는 한국적 맥락은 크게 비교국가사례로서의 한국의 이론적 보편성과 한국정치의 이론적 특수성을 구분한다. 비교국가사례로서 한국은 신생민주주의국가이므로 민주적 선거와 정당정치의 경험이 상대적으로 짧다고 볼 수 있다. 또한 경제적 측면에서 빠른 경제 성장을 이룬 후발산업국가이면서도 경제위기 이후 급속한 신자유주의적 개혁을 실시한 국가이다. 반면, 한국정치의 이론적 특수성으로는 민주화 이전의 권위주의 대 민주주의의 갈등 구조가 지역주의 갈등구조로 대체된 것을 주요하게 고려해야 할 것이다. 또한 최근 지역주의 구도가 약해진 대신 세대갈등이나 이념갈등이 자주 언급되고 있

1) 비교국가사례로서 한국의 이론적 보편성을 논하는 2장의 내용이 향후 3장의 경험적 분석으로 이어지면서 분석단위가 국가에서 개인으로 내려가게 되고 이로 인한 논점의 혼란이 있을 수 있다. 한국의 이론적 보편성을 추론해내기 위한 논리전개는 국가가 분석단위이지만, 실제 본 연구의 경험적 분석은 국가비교가 아니라 한국의 여론조사자료를 바탕으로 했기 때문이다. 이로 인한 논리적 오류는 본 연구의 한계로 감안해야 할 지점이며, 향후 별도의 연구로 국가비교를 통한 경험적 검증을 시행해서 본 연구의 논리적 오류를 줄이고자 한다.

다. 이러한 한국적 맥락은 경제투표이론과 어떻게 접목될 수 있는가? 이러한 맥락들이 한국에서 경제투표가 잘 작동하지 않는 이유를 설명할 수 있을까? 만약 그렇다면 왜 그런 것일까?

1. 정당정치 역사로 짧아서 경제투표가 작동하지 않는가?

비교국가사례로서 한국은 정치적으로 절차적 민주주의가 정착된 민주주의 국가이지만, 상대적으로 정당정치 역사가 짧은 신생민주국이다. 이런 특징은 경제투표의 작동과 관련한 두 가지 논점을 제공한다. 첫째, 약한 정당일체감²⁾이다. 신생민주국가들의 경제투표 현상을 연구한 논문들을 정리한 루이스백과 스테그메이어(Lewis-Beck and Stegmaier 2008: 304)의 지적처럼 신생민주국가들은 선거를 통한 정권교체와 정당정치 경험의 짧기 때문에 상대적으로 정당지지에 대한 뿌리가 깊지 않다고 볼 수 있다.

약한 정당일체감이 경제투표에 어떻게 영향을 미치는 것일까? 첫째, 정당일체감이 약할수록 경제투표현상이 더 강하게 작동할 수 있다. 유권자들의 특정 정당에 대한 지지가 안정적이지 않기 때문에 유권자들의 투표결정요인이 선거시기마다 가변적일 확률이 높다. 여러 가지 가변적 이슈들 중에서 국가적 혹은 개인적 경제상황은 다른 정책이슈에 비해 중요한 투표결정요인으로 작동할 가능성이 높다. 집권당의 경제실책이나 경제실적은 다른 정책이슈에 비해 상대적으로 관찰하기 쉽고 유권자가 판단하기 쉬운 이슈이기 때문이다. 정당일체감이라는 정보처리의 도구가 없는 유권자에게 경제문제는 정당지지여부를 결정할 편리한 근거가 될 확률이 높다.

반대로 특정 정당에 대한 지지의 이유가 공고한 유권자의 경우, 지지정당의 경제실책에 대한 불만에도 불구하고, 경제문제를 제외한 다른 정책이나 이념적 지지사유가 변경되지 않는다면, 지지정당에 지속적으로 투표할 것이다. 그러므로 한 국가에서 정당일체감을 안정적으로 형성한 유권자의 숫자가 많을수록 경제투표현상은 덜 작동할 것이라고 추론해볼 수 있다.

안정적 정당일체감이 경제투표를 방해하는 다른 매커니즘이 있을 수도 있다. 최근 다수의 연구들이 내생성(endogeneity) 문제를 지적하는 것처럼, 집권당의 경제실적에 대한 판단 자체가 유권자의 정당일체감이나 정당지지여부에 의해 선행적으로 영향을 받을 수 있다(Anderson et al 2004; Evans and Anderson 2006; Evans and Pickup 2010; Wilcox and Wlezien 1993; Wlezien et al 1997). 즉, 집권당 지지자의 경우 객관적인 경제지표와 무관하게 집권당의 경제성과를 긍정적으로 평가하며 이

2) 여기서 정당일체감은 캠벨 외 저자들(Campbell et al 1960)의 고전적 이론에 따라 유년기나 청년기에 형성된 심리적 애착(psychological attachment)으로 정의했다. 이는 정당에 대한 합리적 평가의 산물로 보는 관점(Fiorina 1981)과 다른데, 만약 정당일체감을 정당에 대한 합리적 평가가 지속적으로 업데이트되는 과정이라고 본다면, 이후 논의를 전개할 경제문제에 대한 인식과 경제투표 간의 내생성 문제가 더욱 심각한 이론적 도전과제가 될 것이다.

런 긍정적인 평가는 집권당을 지속적으로 지지할 근거로 작동한다. 야당지지자의 경우 역시 객관적 경제지표와 무관하게 집권당의 경제성과를 부정적으로 인식하고 집권당을 지지하지 않을 것이다. 이럴 경우, 경제에 대한 평가가 집권당지지여부에 영향을 미치는 것이 아니라 선행된 집권당에 대한 지지성향이 경제에 대한 평가에도 영향을 미치며 이것이 다음 선거의 주요 투표결정요인이 된다.

정당일체감이 강한 유권자가 경제적 불만에도 불구하고 지지를 유지하는 것인지 혹은 내생적으로 경제에 대한 평가가 형성되는 것인지, 이 둘 중 어떤 매커니즘이 작동하는지는 별도의 이론적 논의와 경험적 근거가 필요한 문제이다. 그러나 어느 경우이든 표면적으로 관찰되는 현상은 동일하게 정당일체감이 강한 유권자들이 많을수록 경제투표현상이 발견되기 힘들다는 점이다.

종합하면, 경제투표의 작동은 개별 유권자의 정당일체감 정도에 따라 다르다고 가설화할 수 있다(**정당일체감 제약 가설**). 정당일체감이 약한 유권자일수록 집권당의 경제실적을 바탕으로 투표할 확률이 높고, 정당일체감이 강한 유권자일수록 집권당의 경제실적과 무관하게 투표할 확률이 높을 것이다. 그리고 한국처럼 정당일체감이 높은 유권자의 비중이 상대적으로 적은 나라의 선거에서는 경제투표양상이 두드러지지 않을 수 있다.

2. 민주적 책임성 기제가 작동하지 않아서 경제투표가 작동하지 않는가?

짧은 정당정치 경험으로 인해 파생되는 두 번째 논점은 민주적 책임성 기제가 작동하지 않을 가능성이다. 민주적 책임성 기제가 작동하지 않을 이유는 여러 가지로 볼 수 있는데, 첫 번째 이유는 민주적 책임성 기제 자체에 대한 이해 부족이다. 신민형 정치문화가 지배적인 나라의 경우, 경제실적을 놓고 집권당을 문책할 수 있으며, 문책해야 한다는 민주적 책임성 기제를 명확히 이해하지 못할지도 모른다.

두 번째 이유는 민주적 책임성에 대한 경험 부족이다. 설명 시민들이 민주적 책임성 기제를 이해하고 있다고 해도, 민주적 선거를 통한 정권교체의 경험이 부족한 신생민주국가들의 개별 시민들은 경제실적을 기준으로 한 회고적 평가로 정권교체가 가능하지 않았기 때문에 경제투표는 무의미하다고 생각하고 다른 투표결정요인을 더 중점적으로 생각할 수도 있다.

세 번째 가능성은 민주적 책임성을 묻지 못하게 하는 제도적 방해요인이다. 파웰과 위튼(Powell and Whitten 1993)이 경제실적에 대한 책임을 묻기 용이한 정치제도(clarity of responsibility)가 존재하는 국가에서 경제투표가 더 효과적으로 작동함을 주장한 이후, 다수의 연구들이 분점정부나 연립정권, 양원제나 연방제 등 정치적 책임소재가 집권당에게만 집중되지 않는 제도 하에서 경제투표가 잘 발견되지 않음을 재확인하였다(Anderson 2000; Duch and Stevenson 2005; Hellwig and Samuels 2008; Norpoth 2001).

그러나 한국은 정치제도로 보면 대통령제이고 단원제이며 연립정권이 15대 대통령선

거에서의 DJP 연합을 제외하면 존재한 적이 없기 때문에 책임성이 명확한 제도를 가지고 있어서 제도적 방해요인 때문에 경제투표가 명확히 작동하지 않는다고 주장하기 어렵다. 앞선 연구들이 지적한 제도들 외에 대통령의 재선금지라는 헌법적 제한이 책임성의 명확성일 낮추는 기제로 작동할 가능성은 있다(Campbell et al 2010). 그러나 현직 대통령이 출마하지 않는다고 해도 집권당의 후보에게 책임을 물을 수 있고, 임기 중의 총선이나 지방선거가 통상적으로 집권당에 대한 심판적 중간선거로 작동한다는 연구결과들을 고려한다면, 재선금지조항 때문에 경제투표가 나타나지 않는다고 보기는 어렵다.

네 번째 가능성은 세계화와 개방적 경제구조의 한정적 역할이다. 정치제도가 책임성의 명확성을 흐리게 하는 것이 아니라 세계화와 국제경제환경이 정부의 경제에 대한 책임성에 면죄부를 줄 수 있다는 주장이다(Hellwigh 2001; Hellwig and Samuels 2007). 세계화된 나라일수록 국가의 거시적 경제실적은 개별 정부의 역할보다 세계경제의 흐름에 의해 결정될 확률이 높을 것이고, 이를 이해하는 유권자들은 집권당의 경제적 실책에 대해 상대적으로 너그러울 것이라고 짐작할 수 있기 때문이다³⁾.

한국은 수출주도형 경제발전전략을 통해 빠른 경제성장을 이뤘기 때문에 국제경제환경에 민감하면서 세계화의 흐름을 급속도로 받아들인 개방적 경제구조를 가지고 있어서, 네 번째 가능성이 적용될 적절성이 높은 사례이다. 즉, 한국에서 경제투표가 두드러지지 않는 이유 중 하나로, 한국유권자들이 집권당의 경제성적을 평가하는 과정에서 모든 결과를 집권당만의 귀책사유로 보지 않고 국제경제환경에 의한 제약을 감안하기 때문에 회고적 심판적 경제투표가 작동하지 않을 수 있다.

종합하면 민주적 책임성 기제 중 본 연구가 검증할 수 있는 가설들은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 신민형 정치문화를 습득한 유권자들일수록 경제실적을 통한 민주적 책임성을 이해하지 못할 것이므로 경제투표를 하지 않을 것이다(**신민형 정치문화 가설**). 둘째, 세계화와 국제경제환경이 집권당의 경제정책이나 경제운영보다 국가경제상태에 더 많이 영향을 미친다고 생각하는 유권자일수록 경제투표를 하지 않을 것이다(**국제경제환경 제약 가설**). 앞서 언급된 두 번째와 세 번째 가능성은 국가비교를 통해 검증가능한 논리이므로 본 연구에서 검증할 가설에서 제외하도록 한다.

3. 경제적으로 취약한 계층일수록 경제투표를 더 할 것인가?

한국은 후발산업국가 중에서 가장 빠른 속도로 경제성장을 이뤘지만, 1997년 외환위기 이후의 각종 신자유주의적 개혁조치로 인해 고용불안정성이 높아지고 실업률과 경제적 불평등이 악화되고 있다. 이러한 경제구조적 변화와 이로 인한 경제위기는 경제투표를 가능하게 할 조건으로 작용할 수 있다. 실제로 황아란(2000)의 연구는 IMF 경

3) 첫 번째 가능성으로 언급한 신민형 정치문화 기제의 경우, 신생민주국가들의 시민들이 정치적 지식이나 정치적 세련도(political sophistication)가 낮을 것이라고 전제하고 있는 반면, 이 네 번째 가능성은 오히려 정치적 지식과 세련도가 높은 시민을 전제한다.

제위기 직후의 15대 대통령선거에서 경제위기를 초래한 여당에 대한 책임을 묻는 회고적 경제투표를 발견했다. 그러나 IMF 경제 위기 이후 경제문제가 핵심쟁점이라 될 것이라는 김영태(2007)의 합리적 예측에도 불구하고, 모든 선거에서 경제위기에 기반한 경제투표가 발견되는 것은 아니었다.

외환위기 이후 신자유주의적 경제구조 전환이 지속적으로 이루어졌고 이후 경제 위기가 지속되었음에도 불구하고 경제투표현상을 강하지 않는 것은 무엇일까? 한 가지 가설은 경제구조변화가 개별 유권자에게 미치는 상이한 효과이다. 높은 실업률과 소득불평등 등 최근 한국경제의 문제적 현상들이 모든 소득계층에게 동등한 타격을 준다고 가정하는 것은 비현실적이다. 저소득층이나 저학력층, 비숙련노동자 등 경제적으로 취약한 계층이 해고나 장기실업, 고용불안정, 가계소득저하 등의 경제문제에 상대적으로 더 큰 타격을 입을 것이며, 이런 경제적 변화는 경제적 취약계층의 정책적, 정치적 선호에 영향을 미칠 확률이 매우 높다.

실제로 권혁용(Kwon 2008)의 연구에서 보듯이 1997년 외환위기 직후 급격히 악화된 실업문제는 저소득층에게 더 중요한 문제(salient issue)로 작동하였고, 실업문제가 심각하다고 느끼는 저소득층일수록 우파정당에서 좌파정당으로 대통령선거에서의 지지후보를 바꿀 확률이 높았다. 그러므로 경제적 취약계층일수록 집권당의 경제실적에 더 민감하게 반응하여 경제투표를 할 가능성이 높다고 가설화할 수 있다(**경제적 취약계층 가설**).

4. 한국정치의 특수성인 지역주의나 세대갈등이 경제투표의 작동을 제한하는 것인가?

한국정치만의 맥락적 특성을 고려하지 않고 경제투표이론의 한국적 적용을 논하기는 힘들 것이다. 한국정치의 가장 두드러진 특징중 하나는 지역주의이다. 한국의 경제투표를 연구한 다수의 기존연구들이 지적한 것처럼 경제투표보다는 지역주의가 선거에서 더 결정적인 요인이었다(이현우 1998; 정한울·권혁용 2009; Kang 2013). 집권당의 지지기반 지역의 유권자들은 집권당의 경제실책과 무관하게 집권당을 지지할 것이고, 야당 지지기반 지역의 유권자들 역시 집권당의 경제실적과 무관하게 야당을 지지해왔다고 볼 수 있다.

이런 투표행태는 자연스럽게 지역주의에서 상대적으로 자유로운 지역에서는 경제투표가 뚜렷이 관찰될 가능성을 제기한다. 실제 이현우(1998)의 연구는 지역주의가 약한 서울경기 지역에서 후보자의 문제해결능력이 중요한 투표결정요인이었음을 확인하였다. 이에 지역주의에 관한 가설은 이현우의 연구결과에 기반하여, 영호남을 제외한 지역에서 경제투표가 더 잘 작동할 것이라고 주장한다(**지역주의 가설**).

두 번째로 고려해볼만한 요소는 세대문제이다. 최근 한국 사회의 세대갈등에 대한 분석이 증가하고 있는데(윤성이·이민규 2014; 이내영·정한울 2013), 세대갈등의 원인이나 양태에 대한 이견에도 불구하고 최근 연구들이 공통적으로 동의하는 점은 현재

한국사회의 청년층과 중장년층은 명백히 구분되는 정책선호와 정치성향을 가지고 있다는 점이다.

이러한 세대갈등은 경제투표와 어떻게 연관될까? 경제투표현상의 세대 간 차이가 있을까? 있다면 그 이유는 무엇인가? 이 문제에 대한 답은 현재 한국사회의 세대갈등을 어떻게 정의하는가에 따라 나뉠 수 있다.

우선, 일련의 연구들은 현재의 세대갈등을 세대 간 서로 다른 생애주기에 따라 발생하는 경제정책에 대한 상이한 이해관계에서 초래된 것이라고 본다(김영순·노정호 2017; 박길성 2011; 이상록·김형관 2013; 전영수 2013). 주로 복지정책이나 연금정책, 실업정책 등 정책의 수혜자와 부담자가 세대를 축으로 해서 나뉘지는 정책이슈를 두고 소위 세대 간 형평성에 대한 문제가 제기되고 이것이 세대갈등으로 진화된다고 보는 관점이다(박길성 2011; 전영수 2013).

이러한 관점을 수용한다면, 복지정책이나 연금정책의 혜택이 노년세대에게 집중되고 있다고 생각하는 청년세대일수록 집권당의 정책에 불만을 가지고 회고적 평가를 할 수 있다.

다른 한편으로 현재의 세대갈등을 정책적 선호 차이보다는 좌우이념갈등이 세대와 중첩되어 생기는, 보다 근본적인 갈등이나 균열로 보는 시각도 있다(박재홍 2010; 윤성이·이민규 2014; 전상진 2018). 통상적으로 청년세대가 진보적이며 자유주의적인 반면, 장년세대가 보수적이며 권위주의적 성향을 가지고 있다고 간주된다.

경제투표의 세대 간 차이와 관련해서 주목할 만한 흥미로운 연구는 윤성이와 이민규(2014)의 분석인데, 이들은 세대별로 주관적 이념성향 결정요인이 다름을 발견하였다. 통상적으로 한국인의 이념성향 결정요인은 대북관과 통일관 등 안보문제가 결정적이라는 것이 정설이며, 윤성이와 이민규의 분석에서도 50세 이상 장년세대의 경우는 통상적 정설처럼 대북정책과 출신지역이 주관적 이념성향의 유의미한 결정요인이었다. 그런데 20-30대 청년세대에게 대북정책이나 영남 혹은 호남 출신지역여부는 이념을 형성하는 유의미한 변수가 아니었고 소득분배와 경제성장에 대한 태도가 주관적 이념성향을 설명하는 가장 큰 변수였다.

이 연구의 함의를 수용한다면, 청년세대들은 좌우대립의 냉전이데올로기나 지역주의적 갈등구조에서 자유로우며, 소득분배와 경제성장문제를 중심으로 이념을 형성하고 이를 바탕으로 투표할 것이라고 추론해볼 수 있다. 이에 **세대갈등가설**은 청년세대일수록 경제투표를 할 확률이 높을 것이라고 주장한다.

III. 경험적 분석

1. 자료와 측정

위의 6가지 가설을 경험적으로 검증해보기 위해 본 연구는 2003년부터 2016년까지

조사된 한국종합사회조사 누적자료(2015년 제외)를 사용한다. 한국종합사회조사는 국가 전체 경제상황과 개인의 경제상황에 대한 주관적 평가를 묻는 문항을 2003년부터 지금까지 계속 조사에 포함시켜왔고 가장 가까운 선거에서의 투표선택도 묻고 있어서 본 연구의 분석을 위해 적절한 자료이다. 2003년 이후 꾸준히 조사된 누적자료를 활용하기 때문에 시기에 따른 경제투표현상의 강화 혹은 약화 가능성을 확인할 수 있다는 점 또한 큰 장점이다.

경제투표에 대한 기존연구들은 유권자가 경제실적에 대한 평가를 국가 전체의 경제상황을 기준으로 삼는가 혹은 개인의 가계경제를 기준으로 삼는가를 구분하며, 평가의 시점이 회고적인지 혹은 전망적인지를 구분한다. 서구 사례를 바탕으로 한 기존연구들이 대체로 회고적 경제투표를 더 많이 확인한 반면, 한국사례연구들은 주로 전망적 경제투표경향을 더 많이 발견하였다(강우진 2013; 문우진 2018; 이내영·안종기 2013; 이재철 2008; 황아란 2000).

이러한 차이를 확인하기 위해 사회공동체적(sociotropic) 회고투표, 가계부적(pocketbook) 회고투표, 사회공동체적 전망투표와 가계부적 전망투표 모두를 분석할 것이고, 이 네 가지 종류의 경제투표는 다음의 문항들을 통해 측정했다. 네 문항 모두 긍정적인 판단이 높은 값을 갖도록 한 5점 척도로 측정하였다.

네 가지 문항들이 매년 다 조사되었던 것은 아닌데, 사회공동체적 회고투표는 2009년, 2010년, 2016년을 제외하고 매년 조사되었고, 가계부적 회고투표는 2007년, 2013년, 2014년을 제외하고 매년 조사되었고, 사회공동체적 전망투표는 2016년을 제외한 모든 연도에 조사되었고 가계부적 전망투표는 2007년부터 2014년까지 조사되었다.

사회공동체적 회고투표: 귀하는 한국의 경제 상황에 대해 어느 정도 만족 또는 불만족 하십니까? ①매우 만족, ②약간 만족, ③만족도 불만족도 아니다, ④약간 불만족, ⑤매우 불만족.

가계부적 회고투표: 귀댁의 경제 상태에 대해 어느 정도 만족 또는 불만족 하십니까? ①매우 만족, ②약간 만족, ③만족도 불만족도 아니다, ④약간 불만족, ⑤매우 불만족.

사회공동체적 전망투표: 귀하는 앞으로 한국의 경제가 어느 정도 좋아지거나 또는 나빠질 것이라고 생각하십니까? ①훨씬 좋아질 것이다, ②다소 좋아질 것이다, ③마찬가지일 것이다, ④다소 나빠질 것이다, ⑤훨씬 나빠질 것이다.

가계부적 전망투표: 앞으로 10년 이내에 귀댁의 경제상태는 어느 정도 좋아지거나 또는 나빠질 것이라고 생각하십니까?

종속변수인 집권당투표는 설문조사 당시 시점에서 가장 가까운 시기의 선거에서 투표한 사람 중 집권당의 후보를 지지한 경우는 1로, 그렇지 않으면 0으로 한 더미변수로 측정했다.

인구경제학적 특징이 기본적인 통제변수로 모든 모델에 포함되었다. 가계소득은 월 평균 가계소득이 0원 이상에서 150만원 이하를 1로, 150만원 이상에서 300만원 이하를 2로, 300만원 이상에서 450만원 이하를 3으로, 450만원 이상에서 600만원 이하를 4로, 600만원 이상을 5로 할당한 5점 척도로 측정하였다. 성별은 여성을 1로 한 더미변수이고, 연령은 20대부터 60세 이상까지 각 세대별로 총 5점 척도로 구성되었다. 지역주의적 특징을 고려하기 위해 영남과 호남지역 거주자를 각각의 더미변수로 측정했다. 학력은 고졸이하, 고졸, 대졸, 대졸이상의 4점 척도이고, 고용상태는 실업자나 비경제활동인구가 아닌 어떤 형태로든 현재 직업을 가진 응답자를 1로 한 더미변수로 측정했다. 또한 매년 객관적인 경제상황이 주는 효과를 통제하기 위해 전년도 1인당 실질 GDP 연간성장률을 포함하였다.

정당일체감이나 이념성향을 경제투표의 통제변수로 포함해야 하는가에 대해서는 이견이 있는데, 정파성과 투표선택 간의 강한 다중공선성 때문에 모델에 포함시키지 않아야 한다고 보는 사람들도 있지만(김영순·노정호 2017), 오히려 경제성과에 대한 인식, 정파성, 그리고 투표 간의 내생성 문제를 완화시키기 위해서 정파성은 반드시 통제해야 할 변수로 본다(이현우 1998; 정한울·권혁용 2009). 이념은 스스로 정치적으로 어느 정도 진보적 또는 보수적이냐고 묻는 문항에 대한 답변을 이용하여, 매우 진보와 다소 진보를 진보이념성향자로, 다소 보수와 매우 보수를 보수이념성향자로 각각 더미변수로 측정하였다. 정당일체감은 어느 정당을 지지하는가라는 질문에 대한 답을 이용하여 크게 보수당지지자, 민주당지지자, 진보정당지지자를 각각의 더미변수로 측정했다⁴⁾.

추가적으로 정부신뢰, 소득위치에 대한 주관적 인식, 복지나 사회정책이 정부의 책임이라고 생각하는 정책입장을 통제변수로 포함하였다. 정부신뢰는 청와대를 이끌어가는 사람들에게 대한 신뢰를 묻은 문항을 사용하여, 숫자가 높을수록 더 신뢰한다고 코

4) 구체적으로 2003년부터 2005년까지는 한나라당과 자유민주연합이 보수정당으로, 새천년민주당, 열린우리당, 개혁국민정당, 국민통합21이 민주당으로, 민주노동당이 진보정당으로 분류되었다. 2006년에는 한나라당과 국민중심당이 보수정당으로, 새천년민주당과 열린우리당이 민주당으로, 민주노동당이 진보정당으로 분류되었다. 2007년에는 한나라당과 국민중심당이 보수정당으로, 중도통합민주당과 열린우리당이 민주당으로, 민주노동당이 진보정당으로 분류되었다. 2008년과 2009년에는 한나라당, 자유선진당, 친박연대가 보수정당으로, 통합민주당과 창조한국당이 민주당으로, 민주노동당과 진보신당 연대회의가 진보정당으로 분류되었다. 2010년과 2011년에는 한나라당, 자유선진당, 친박연대, 미래희망연대가 보수정당으로, 민주당, 창조한국당과 국민참여당이 민주당으로, 민주노동당과 진보신당이 진보정당으로 분류되었다. 2012년에는 새누리당, 선진통일당, 국민생각이 보수정당으로, 민주통합당과 전통민주당이 민주당으로, 통합진보당과 진보신당이 진보당으로 분류되었다. 2013년에는 새누리당이 보수당으로, 민주당이 민주당으로, 통합진보당과 진보정의당이 진보당으로 분류되었다. 2014년에는 새누리당이 보수당으로, 새정치민주연합이 민주당으로, 통합진보당과 진보정의당이 진보당으로 분류되었다. 2016년에는 새누리당이 보수당으로, 더불어민주당과 국민의당이 민주당으로, 정의당이 진보당으로 분류되었다.

당한 3점 척도로 측정했다. 청와대에 대한 신뢰만이 아니라, 모든 정부기관(청와대, 중앙정부부처, 지방자치정부, 국회, 대법원과 군대)에 대한 신뢰를 합친 변수로도 정부신뢰를 측정했는데 결과는 다르지 않았다.

표 1 기술통계

변수	관찰수	평균	표준편차	최소값	최대값
사회공동체적 회고투표	14204	2.368347	1.044487	1	5
가계부적 회고투표	14449	2.840127	1.094658	1	5
사회공동체적 전망투표	17085	3.331812	0.966179	1	5
가계부적 전망투표	11436	3.52256	0.888796	1	5
집권당투표	7475	.4418729	.496643	0	1
정부신뢰	17957	2.524642	0.499406	2	3
주관적소득위치	16059	2.705959	1.026961	1	5
정부의 책임정도	18566	1.69E-08	2.617204	-29.2876	15.43276
진보이념	17714	0.325054	0.468408	0	1
보수이념	17714	0.349159	0.476718	0	1
민주당 지지자	18605	0.231389	0.421732	0	1
보수당 지지자	18605	0.331631	0.470812	0	1
가계소득	17794	2.734349	1.334455	1	5
고용상태	18604	0.572941	0.494664	0	1
연령	18584	2.954046	1.411943	1	5
학력	18598	2.49387	1.124378	1	4
성별(여성=1)	18605	0.538135	0.498557	0	1
영남지역거주자	18605	0.279495	0.448763	0	1
호남지역거주자	18605	0.121312	0.326498	0	1
전년도1인당 실질GDP 연간성장률(%)	18605	3.551497	1.752038	0.381	6.779

최근 일부 연구들이 객관적 소득이나 자산이 아니라 소득에 대한 주관적 인식이 계층적 자기이해를 설명하는 더 유의미한 지표라고 주장함에 따라(박선경 2017; 장승진 2013), 소득위치에 대한 주관적 인식변수를 소득에 대한 대리(proxy)로 포함시켰다. 마지막으로 복지나 각종 사회이슈에서 정부가 얼마나 책임져야 한다고 생각하는지를 통제변수에 포함시켰다. 이는 좁게는 복지선호를 측정하기 위함이지만 넓게는 국가의 역할에 대한 입장을 확인하는 변수이다. 변수값은 다음의 분야에서 정부가 어느 정도 책임져야 한다고 생각하는지에 대한 답변으로 측정되었는데, 문항마다 답변의 척도가

달라서 개별 문항에 대한 답변을 z값으로 표준화시킨 후 합한 평균값으로 측정했다. 정부의 책임 분야로는 육아서비스제공, 노인생활수준 유지, 복지, 일자리 제공, 물가 안정, 보건의료, 성장에 필요한 산업 지원, 실업자 지원, 빈부격차 완화, 저소득층 대학생 지원, 무주택자 주거지원, 그리고 환경피해 감소위한 법적 규제가 설문대상이었다. 분석에 사용된 변수들의 기술통계량은 표1에서 확인할 수 있다.

2. 통계분석

경제투표이론의 한국적 적용을 확인하기 위해 논의되었던 가설은 정당일체감 제약 가설, 국제경제환경 제약 가설, 경제적 취약계층 가설, 지역주의 가설, 그리고 세대갈등가설이었다. 이 가설들을 검증하기 전에 우선 경제투표의 기본적 형태를 알기 위해 표2와 같이 경제투표를 측정할 네 가지 문항만을 넣은 모델을 분석했다. 모델1은 인구경제학적 변수들만 통제변수로 포함된 모델이고, 모델2는 정당일체감과 이념성향 변수를 통제변수로 추가한 모델이다. 모델3은 투표결정요인으로 추가적으로 언급되는 정부신뢰, 주관적 소득위치에 대한 인식, 정부의 책임정도에 변수들을 추가한 모델이며, 모델4는 앞의 세 모델들이 사용한 통제변수를 모두 포함한 모델이다.

모델 4를 제외한다면 사회공동체적 회고투표와 사회공동체적 전망투표가 통계적으로 유의미해보이지만 모든 통제변수가 포함된 모델4에서 통계적 유의미성이 사라져서 한국의 선거에서 국가의 경제상황을 놓고 회고적으로 혹은 전망적으로 투표하는 현상이 안정적으로 발견된다고 말하기 어렵다. 표2의 결과를 한국 경제투표의 기본적 형태로 간주하고, 앞서 논의한 가설들을 차례대로 확인해보도록 하자.

첫째, 정당일체감 제약가설을 확인하기 위해 표3에서 보듯이 정당일체감이 없는 응답자들만을 분석대상으로 표2와 동일한 모델들을 분석해보았다. 즉, 정당 지지를 묻는 문항에서 지지하는 정당이 없다고 응답한 사람들만을 분석대상으로 한 결과이다. 표2에서 확인했던 경제투표 기본모델의 결과와 달리, 표3의 모든 모델에서 공통적으로 사회공동체적 전망투표가 통계적으로 유의미한 변수이다. 즉, 정당일체감이 없는 응답자 중에서 국가 전체 경제상황이 앞으로 좋아질 것이라고 긍정적으로 전망할수록 집권당에게 투표할 확률이 높았다.

그런데 반대로 표4에서 보듯이 정당일체감이 강한 응답자, 즉 본인이 지지하는 정당이 있다고 밝힌 응답자들만을 대상으로 했을 때는, 사회공동체적 회고투표가 통계적으로 유의미했다. 정당일체감의 강도에 따라 회고적 투표와 전망적 투표가 상이하게 작동하는 것은 주지할만한 특이한 점이다. 또한 정당일체감이 강한 유권자들일수록 회고적 투표를 할 확률이 높은 것은 경제성과에 대한 평가와 정당일체감과 집권당 투표 간 내생성 문제를 더 드러내주는 것으로 볼 수도 있다.

둘째, 국제경제환경 제약 가설을 확인하기 위해서는 유권자들이 세계경제 상황이 국내 경제에 주는 제약에 대해 어떻게 생각하는지 알 수 있는 문항이 있어야 한다. 안

타깝게도 2003년부터 2016년까지 총 13번의 조사 중 2016년에만 이러한 문항이 있었다. 한국에서 정책은 집권자보다는 세계 경제 상황에 더 영향을 받는다고 생각하는지 아닌지를 물었다. 2016년 조사는 또한 가계부적 회고투표를 확인하는 문항만 묻고 있어서 추가적인 단점이 있다. 분석 결과, 세계 경제상황의 제약에 대한 입장은 집권당 투표여부와 전혀 유의미한 상관관계를 가지고 있지 않았다. 공간의 제약상 분석결과를 본문에 제시하지는 않았다.

셋째, 경제적 취약계층 가설을 확인해보았다. 경제적 취약계층은 현재 직업을 가지고 있지 않은 비경제활동인구나, 일을 하고 있다고 해도 고용이 지속적이지 못하다고 응답한 사람들이나, 혹은 일하고 있지만 월 평균 가계소득이 150만원 이하인 저소득층이거나, 고등학교를 졸업하지 못한 저학력자를 포함했다. 표5는 이런 경제적 취약계층만을 분석대상으로 하여 표2와 동일한 모델들을 분석한 결과이다. 네 가지 모델 모두 유사한 결과를 보여주는데, 경제적 취약계층 중에서 현재 국가 경제상황에 만족하는 사람일수록 집권당에 투표할 확률이 높았다.

넷째, 지역주의 가설을 확인하기 위해 영남거주자와 호남거주자를 표2의 경제투표 기본 모델의 분석에서 제외했고 그 결과는 표6에서 확인할 수 있다. 흥미롭게도 영남과 호남거주자를 제외했음에도 불구하고 분석결과는 표2의 경제투표 기본모델과 거의 유사했다. 사회공동체적 회고투표의 경향이 보였지만, 모든 통제변수를 포함한 모델4에서는 그 통계적 유의미성이 없어서 지역주의의 영향에서 자유로운 지역들만을 분석한다고 해도 경제투표의 양상을 뚜렷하게 발견하기 힘들다. 본문에 제시하지는 않았지만, 영호남지역 거주자만을 대상으로 분석했었는데, 네 가지 경제투표 유형 중 어느 것도 통계적으로 유의미한 상관관계를 보여주지 못했다.

마지막으로 세대갈등가설을 확인하기 위해 표2의 경제투표 기본 모델을 20-30대 청년층만을 대상으로 확인해보고, 50세 이상 장년층만을 대상으로도 확인해보았다. 그 결과는 표7과 표8에서 각각 확인할 수 있다. 20-30대 청년층들만을 보면 국가 경제상황에 만족할수록 집권당 후보에게 투표할 확률이 높았다. 그러나 50세 이상 장년층은 네 가지 종류 중 어떤 방식의 경제투표도 통계적으로 유의미하게 작동하지 않았다.

경험적 분석결과를 종합적으로 본다면 어떤 함의를 추론해낼 수 있을까? 일차적으로 누가 경제투표를 하는지가 확인된다. 경제적으로 취약한 계층일수록, 그리고 20-30대 청년층일수록 경제투표를 할 확률이 높았다. 그리고 이들은 개인의 가계경제보다 국가 전체의 경제상황을 준거로 집권당을 평가함을 알 수 있다. 둘째, 지역주의 갈등구조가 경제투표의 발현을 막을 것이라는 이론적 추론은 경험적 근거가 뒷받침되지 않았다. 마지막으로 정당일체감이 약한 응답자들만 전망적 투표를 하고 있었고 정당일체감이 강한 응답자들, 경제적 취약계층이나 청년세대는 회고적 투표를 하고 있다는 점이 다소 특이하다.

표 2 경제투표 기본 모델

	모델1	모델2	모델3	모델4
사회공동체적	0.231	0.174	0.196	0.150
회고투표	(0.059)***	(0.083)*	(0.061)**	(0.087)
가계부적 회고투표	0.015	0.002	0.015	0.009
	(0.055)	(0.073)	(0.063)	(0.084)
사회공동체적	0.142	0.107	0.137	0.104
전망투표	(0.062)*	(0.089)	(0.065)*	(0.090)
가계부적 전망투표	-0.082	-0.142	-0.058	-0.145
	(0.063)	(0.081)	(0.065)	(0.085)
가계소득	0.029	0.002	0.015	0.002
	(0.049)	(0.074)	(0.054)	(0.084)
고용상태	-0.300	-0.065	-0.260	-0.044
	(0.122)*	(0.180)	(0.126)*	(0.186)
연령	0.466	0.249	0.492	0.256
	(0.053)***	(0.077)**	(0.056)***	(0.080)**
학력	0.051	0.087	0.068	0.092
	(0.063)	(0.093)	(0.067)	(0.101)
성별(여성=1)	-0.005	0.227	0.048	0.200
	(0.118)	(0.171)	(0.122)	(0.177)
영남거주자	0.800	0.639	0.791	0.661
	(0.123)***	(0.176)***	(0.127)***	(0.181)***
호남거주자	-2.567	-1.323	-2.558	-1.257
	(0.270)***	(0.385)***	(0.276)***	(0.388)**
전년도 성장률	-0.017	0.079	-0.017	0.072
	(0.040)	(0.057)	(0.042)	(0.059)
진보이념		-0.575		-0.608
		(0.186)**		(0.192)**
보수이념		0.809		0.803
		(0.195)***		(0.198)***
민주당 지지자		-1.764		-1.742
		(0.230)***		(0.235)***
보수당 지지자		2.846		2.790
		(0.181)***		(0.187)***
정부신뢰			-0.555	-0.398
			(0.115)***	(0.164)*
주관적소득위치			-0.075	-0.077
			(0.078)	(0.111)
정부의 책임정도			-0.219	-0.207
			(0.049)***	(0.073)**
상수	-2.453	-2.750	-0.969	-1.488
	(0.464)***	(0.714)***	(0.572)	(0.872)
사례수	1,730	1,677	1,672	1,632

표 3 정당일체감 제약 가설: 정당일체감이 없는 응답자들만을 분석.

	모델1	모델2	모델3	모델4
사회공동체적	-0.127	-0.103	-0.246	-0.199
회고투표	(0.127)	(0.135)	(0.137)	(0.147)
가계부적 회고투표	0.143	0.210	0.240	0.310
	(0.111)	(0.120)	(0.137)	(0.147)*
사회공동체적	0.487	0.508	0.491	0.505
전망투표	(0.148)**	(0.160)**	(0.160)**	(0.173)**
가계부적 전망투표	0.042	0.023	0.141	0.102
	(0.131)	(0.141)	(0.147)	(0.157)
가계소득	0.127	0.083	0.058	0.031
	(0.114)	(0.124)	(0.125)	(0.139)
고용상태	0.037	0.109	0.177	0.181
	(0.298)	(0.328)	(0.317)	(0.354)
연령	0.590	0.504	0.627	0.532
	(0.127)***	(0.134)***	(0.131)***	(0.139)***
학력	0.109	0.106	0.158	0.139
	(0.139)	(0.155)	(0.151)	(0.170)
성별(여성=1)	0.504	0.539	0.456	0.451
	(0.280)	(0.312)	(0.304)	(0.336)
영남거주자	0.956	0.992	0.996	1.028
	(0.272)***	(0.292)***	(0.295)***	(0.317)**
호남거주자	-1.457	-1.366	-1.453	-1.370
	(0.524)**	(0.597)*	(0.520)**	(0.573)*
전년도 성장률	0.078	0.079	0.092	0.089
	(0.094)	(0.101)	(0.099)	(0.108)
진보이념		-0.563		-0.769
		(0.324)		(0.350)*
보수이념		0.977		0.911
		(0.329)**		(0.342)**
정부신뢰			-0.770	-0.887
			(0.267)**	(0.292)**
주관적소득위치			-0.154	-0.217
			(0.171)	(0.177)
정부의정책책임			-0.085	-0.060
			(0.108)	(0.122)
상수	-5.810	-5.863	-3.978	-3.367
	(1.164)***	(1.288)***	(1.434)**	(1.569)*
사례수	365	340	343	324

표 4 정당일체감 제약 가설: 정당일체감을 가진 응답자들만을 분석.

	모델1	모델2	모델3	모델4
사회공동체적	0.301	0.325	0.287	0.329
회고투표	(0.068)***	(0.119)**	(0.070)***	(0.121)**
가계부적 회고투표	-0.000	-0.116	-0.019	-0.150
	(0.065)	(0.109)	(0.073)	(0.123)
사회공동체적	0.039	-0.128	0.030	-0.126
전망투표	(0.070)	(0.124)	(0.074)	(0.124)
가계부적 전망투표	-0.084	-0.253	-0.065	-0.258
	(0.073)	(0.108)*	(0.074)	(0.109)*
가계소득	-0.004	0.033	-0.005	0.007
	(0.056)	(0.108)	(0.061)	(0.118)
고용상태	-0.374	-0.107	-0.349	-0.085
	(0.140)**	(0.243)	(0.144)*	(0.245)
연령	0.449	0.068	0.475	0.082
	(0.060)***	(0.111)	(0.063)***	(0.113)
학력	0.044	0.027	0.056	0.036
	(0.071)	(0.130)	(0.075)	(0.138)
성별(여성=1)	-0.071	0.045	0.013	0.091
	(0.135)	(0.231)	(0.140)	(0.234)
영남거주자	0.776	0.567	0.761	0.547
	(0.145)***	(0.255)*	(0.148)***	(0.253)*
호남거주자	-2.923	-1.115	-2.939	-1.140
	(0.330)***	(0.593)	(0.339)***	(0.598)
전년도 성장률	-0.028	0.082	-0.022	0.090
	(0.046)	(0.078)	(0.047)	(0.079)
진보이념		-0.551		-0.508
		(0.254)*		(0.255)*
보수이념		0.674		0.725
		(0.271)*		(0.268)**
민주당 지지자		-0.404		-0.482
		(0.396)		(0.400)
보수당 지지자		4.297		4.170
		(0.370)***		(0.374)***
정부신뢰			-0.464	-0.033
			(0.134)***	(0.224)
주관적소득위치			-0.056	0.047
			(0.091)	(0.159)
정부의정책책임			-0.250	-0.261
			(0.057)***	(0.103)*
상수	-1.786	-2.223	-0.620	-2.171
	(0.523)***	(1.013)*	(0.650)	(1.207)
사례수	1,334	1,312	1,301	1,284

표 5 경제적 취약계층 가설

	모델1	모델2	모델3	모델4
사회공동체적	0.274	0.292	0.226	0.264
회고투표	(0.083)***	(0.115)*	(0.083)**	(0.119)*
가계부적 회고투표	-0.031	-0.144	-0.013	-0.138
	(0.073)	(0.096)	(0.085)	(0.110)
사회공동체적	0.055	-0.004	0.076	0.024
전망투표	(0.088)	(0.132)	(0.091)	(0.131)
가계부적 전망투표	-0.064	-0.030	-0.027	-0.006
	(0.089)	(0.116)	(0.094)	(0.124)
가계소득	0.041	-0.061	0.035	-0.061
	(0.067)	(0.105)	(0.072)	(0.112)
고용상태	-0.353	-0.149	-0.300	-0.099
	(0.194)	(0.294)	(0.201)	(0.308)
연령	0.464	0.131	0.493	0.131
	(0.071)***	(0.103)	(0.076)***	(0.111)
학력	0.059	0.041	0.054	0.014
	(0.098)	(0.128)	(0.106)	(0.146)
성별(여성=1)	-0.171	-0.019	-0.102	-0.034
	(0.167)	(0.239)	(0.172)	(0.248)
영남거주자	1.016	0.634	1.000	0.648
	(0.174)***	(0.252)*	(0.179)***	(0.256)*
호남거주자	-2.839	-1.365	-2.841	-1.322
	(0.354)***	(0.497)**	(0.361)***	(0.514)*
전년도 성장률	-0.026	0.069	-0.015	0.066
	(0.055)	(0.080)	(0.057)	(0.082)
진보이념		-0.405		-0.437
		(0.265)		(0.270)
보수이념		0.722		0.762
		(0.268)**		(0.276)**
민주당 지지자		-2.001		-2.043
		(0.337)***		(0.342)***
보수당 지지자		2.766		2.710
		(0.246)***		(0.255)***
정부신뢰			-0.490	-0.455
			(0.161)**	(0.230)*
주관적소득위치			-0.094	-0.069
			(0.109)	(0.153)
정부의정책책임			-0.215	-0.358
			(0.077)**	(0.129)**
상수	-2.131	-1.719	-0.961	-0.441
	(0.621)***	(0.956)	(0.775)	(1.206)
사례수	964	922	923	892

표 6 지역주의가설: 영남과 호남 거주자 제외

	모델1	모델2	모델3	모델4
사회공동체적	0.272	0.237	0.238	0.216
회고투표	(0.077)***	(0.115)*	(0.079)**	(0.122)
가계부적 회고투표	0.038	-0.065	0.017	-0.092
	(0.069)	(0.099)	(0.081)	(0.118)
사회공동체적	0.129	0.154	0.107	0.130
전망투표	(0.079)	(0.121)	(0.082)	(0.123)
가계부적 전망투표	-0.077	-0.147	-0.043	-0.158
	(0.080)	(0.110)	(0.083)	(0.116)
가계소득	0.041	0.007	-0.001	-0.025
	(0.059)	(0.096)	(0.066)	(0.112)
고용상태	-0.239	-0.025	-0.180	0.017
	(0.155)	(0.233)	(0.161)	(0.245)
연령	0.493	0.198	0.519	0.198
	(0.065)***	(0.100)*	(0.068)***	(0.104)
학력	0.051	0.025	0.050	0.012
	(0.076)	(0.118)	(0.081)	(0.128)
성별(여성=1)	0.022	0.142	0.077	0.111
	(0.148)	(0.226)	(0.154)	(0.236)
전년도 성장률	0.023	0.055	0.024	0.057
	(0.050)	(0.076)	(0.052)	(0.081)
진보이념		-0.587		-0.682
		(0.254)*		(0.264)**
보수이념		1.099		1.069
		(0.266)***		(0.273)***
민주당 지지자		-2.063		-2.009
		(0.328)***		(0.338)***
보수당 지지자		3.019		3.017
		(0.237)***		(0.249)***
정부신뢰			-0.600	-0.394
			(0.145)***	(0.221)
주관적소득위치			-0.020	-0.005
			(0.099)	(0.156)
정부의정책책임			-0.237	-0.263
			(0.063)***	(0.100)**
상수	-2.968	-2.530	-1.326	-1.177
	(0.581)***	(0.920)**	(0.741)	(1.157)
사례수	986	957	952	928

표 7 세대갈등가설: 20-30대 청년층

	모델1	모델2	모델3	모델4
사회공동체적	0.380	0.458	0.358	0.486
회고투표	(0.109)***	(0.180)*	(0.111)**	(0.188)**
가계부적 회고투표	-0.004	-0.046	0.005	-0.085
	(0.104)	(0.143)	(0.117)	(0.174)
사회공동체적	0.179	0.136	0.198	0.174
전망투표	(0.114)	(0.166)	(0.119)	(0.173)
가계부적 전망투표	-0.077	-0.200	-0.060	-0.202
	(0.131)	(0.174)	(0.135)	(0.180)
가계소득	0.068	0.044	0.083	0.023
	(0.092)	(0.134)	(0.104)	(0.162)
고용상태	0.015	-0.120	0.128	-0.110
	(0.232)	(0.354)	(0.243)	(0.365)
학력	-0.392	-0.407	-0.408	-0.447
	(0.142)**	(0.225)	(0.151)**	(0.247)
성별(여성=1)	-0.293	0.028	-0.187	0.157
	(0.224)	(0.331)	(0.231)	(0.336)
영남거주자	0.852	0.664	0.921	0.800
	(0.246)***	(0.347)	(0.259)***	(0.367)*
호남거주자	-1.847	-1.457	-1.784	-1.402
	(0.630)**	(0.770)	(0.647)**	(0.793)
전년도 성장률	0.022	0.080	-0.028	0.054
	(0.077)	(0.106)	(0.081)	(0.112)
진보이념		-0.472		-0.393
		(0.368)		(0.391)
보수이념		0.880		1.063
		(0.393)*		(0.393)**
민주당 지지자		-1.724		-1.764
		(0.467)***		(0.480)***
보수당 지지자		3.077		3.009
		(0.361)***		(0.377)***
정부신뢰			-0.518	-0.462
			(0.231)*	(0.347)
주관적소득위치			-0.100	0.057
			(0.155)	(0.228)
정부의정책책임			-0.260	-0.225
			(0.109)*	(0.164)
상수	-1.143	-1.469	0.427	-0.417
	(0.871)	(1.301)	(1.140)	(1.540)
사례수	463	453	454	445

표 8 세대갈등가설: 50세 이상 장년층

	모델1	모델2	모델3	모델4
사회공동체적	0.181	0.097	0.159	0.088
회고투표	(0.093)	(0.122)	(0.094)	(0.127)
가계부적 회고투표	0.033	-0.022	0.036	0.006
	(0.086)	(0.114)	(0.101)	(0.137)
사회공동체적	0.159	0.071	0.155	0.098
전망투표	(0.100)	(0.148)	(0.104)	(0.149)
가계부적 전망투표	-0.081	-0.130	-0.068	-0.111
	(0.093)	(0.118)	(0.097)	(0.123)
가계소득	0.013	-0.031	-0.032	-0.059
	(0.073)	(0.109)	(0.077)	(0.113)
고용상태	-0.396	0.107	-0.357	0.162
	(0.179)*	(0.258)	(0.186)	(0.267)
학력	0.185	0.081	0.165	0.081
	(0.100)	(0.137)	(0.104)	(0.151)
성별(여성=1)	0.157	0.300	0.188	0.210
	(0.181)	(0.253)	(0.187)	(0.260)
영남거주자	0.930	0.857	0.913	0.863
	(0.191)***	(0.267)**	(0.198)***	(0.273)**
호남거주자	-2.934	-1.798	-2.919	-1.758
	(0.345)***	(0.500)***	(0.351)***	(0.508)***
전년도 성장률	-0.023	0.074	0.017	0.078
	(0.061)	(0.090)	(0.064)	(0.092)
진보이념		-0.513		-0.599
		(0.294)		(0.298)*
보수이념		0.733		0.672
		(0.279)**		(0.284)*
민주당 지지자		-2.031		-1.943
		(0.353)***		(0.365)***
보수당 지지자		2.346		2.331
		(0.252)***		(0.260)***
정부신뢰			-0.384	-0.320
			(0.176)*	(0.248)
주관적소득위치			-0.031	-0.092
			(0.115)	(0.151)
정부의정책책임			-0.248	-0.220
			(0.080)**	(0.111)*
상수	-0.443	-0.990	0.591	-0.073
	(0.510)	(0.752)	(0.690)	(1.084)
사례수	863	828	824	801

IV. 결론

한국에서 왜 경제투표이론이 잘 발견되지 않는지에 대해 답하기 위해 본 연구는 몇 가지 가설을 제시하고 이를 경험적으로 분석했다. 기본 모델을 통해 확인했듯이 한국의 경제투표가 강하게 작동하는 이론이라고 보기 어렵다. 그러나 비교국가사례로서의 한국의 보편적 특징과 한국정치적 맥락에서의 특수성들을 감안한 결과, 정당일체감의 강도, 경제적 취약계층, 그리고 세대갈등에 따라 경제투표가 세분화되어 일부 작동함을 확인할 수 있었다.

그러나 본 연구는 몇 가지 근본적인 한계점을 가지고 있다. 무엇보다 가장 큰 한계는 본문에서 언급했던 내생성 문제를 풀지 못한다는 점이다. 특히 정당일체감의 유무에 따라 회고적 투표와 전망적 투표가 달리 작동하는 것을 보면, 집권당의 경제실적에 대한 주관적 평가와 정당일체감, 그리고 집권당에 대한 재지지 간의 내생성이 존재할 것이라고 짐작할 수 있다.

두 번째로 본 연구가 밝히지 못한 한국정치적 맥락 중 하나는 권위주의 시기에 이뤄진 급속한 산업화와 빠른 경제성장의 유산이다. 권위주의 시기에 이룬 경제발전의 역사 때문에 한국정치에서는 권위주의정당의 후신인 보수정당들이 경제적으로 더 유능한 집단이라는 인식 혹은 이미지가 있다. 이런 한국정치적 특수성을 고려하여 예를 들어 이내영과 안종기(2013)의 논문은 18대 대선에서 문재인후보보다 박근혜후보가 경제문제를 해결할 능력이 더 뛰어날 것이라고 생각한 전망적 투표가 있었음을 보여주었다. 향후 이런 권위주의 시기 경제성장의 유산을 확인할 정량자료를 찾아 이에 의한 경제투표현상을 분석할 필요가 있다.

마지막으로 비교사례로서의 한국의 이론적 보편성에 대한 언급들은 한국이라는 단일 사례국가보다 비교국가연구를 통해 더 엄밀히 검증될 수 있으므로 이에 대한 별도의 연구 역시 요구된다.

이러한 한계들에도 불구하고 본 연구는 한국선거에서 경제투표가 강력하게 작동하지 않는 이유를 다각도로 확인하고자 했다는 면에서 의의가 있다.

참고문헌

- 강우진. 2013. “제 18대 대선과 경제투표.” 『한국과 국제정치』 29권 2호: 73-105.
- 김성연. 2016. “한국 선거에서 경제투표의 영향: 제18대 대통령 선거 패널 데이터 분석 결과.” 『한국정치학회보』 50권 5호, 109-130.
- 김영순·노정호. 2017. “복지태도에 있어서의 세대효과.” 『한국정당학회보』 16권 3호:109-141.
- 김재한. 1993. “제14대 대선과 한국경제.” 『한국정치학회보』 27권 1호, 99-201.
- 문우진. 2018. “경제투표, 선거심판과 민주주의: 경제에 대한 객관적·주관적 평가와 전망이 여당후보 지지에 미치는 영향.” 『평화연구』 26권, 5-44.
- 박경산. 1993. “제14대 대통령선거에 나타난 경제적 투표.” 『한국정치학회보』 27권 1호: 185-208.
- 박길성. 2011. “한국사회의 세대갈등:연금과 일자리를 중심으로.” 『한국사회』 12(1):3-23.
- 박선경. 2017. “자신의 상대적 소득수준에 대한 오인과 재분배 선호.” 『한국정당학회보』 16권 1호: 71-100.
- 박재흥. 2010. “한국사회의 세대갈등: 권력, 이념, 문화갈등을 중심으로.”
- 윤성이·이민규. 2014. “한국사회 이념갈등의 세대 간 특성 비교:주관적 이념 결정요인과 이념표상의 차이를 중심으로.” 『21세기정치학회보』 24권 3호, 271-292.
- 이내영·안종기. 2013. “제18대 대통령선거와 회고적 투표: 왜 제 18대 대통령선거에서 집권정부에 대한 회고적 평가가 중요한 영향을 미치지 못했나?” 『한국정당학회보』 12권 2호, 5-36.
- 이내영·정한울. 2013. “세대균열의 구성 요소: 코호트 효과와 연령 효과.” 『의정연구』 40권, 37-83.
- 이상록·김형관. 2013. “한국사회에서의 세대와 복지태도: 세대간 복지태도 차이 및 세대 영향의 분석.” 『사회과학연구』 29:433-458.
- 이재철. 2008. “17대 대통령 선거에서의 경제투표: 유권자의 경제인식과 투표결정.” 『현대정치연구』 1권 1호: 111-136.
- 이현우. 1998. “한국에서의 경제투표.” 이남영 편. 『한국의 선거 II』 서울:푸른길.
- 장승진. 2013. “2012년 양대 선거에서 나타난 계층균열의 가능성과 한계.” 『한국정치학회보』 47권 51-70.
- 전상진. 2018. 『세대게임』 서울:문학과지성사.
- 전영수. 2013. 『세대전쟁』 서울:이인시각.
- 황아란. 2000. “경제투표에 대한 정치심리학적 접근.” 『한국정치학회보』 34권 2호 193-212.

- Anderson, Christopher. 2000. "The End of Economic Voting? Contingency Dilemmas and the Limits of Democratic Accountability." *Annual Review of Political Science*. 10:271-296.
- Anderson, Christopher, Silvia Mendes, and Yuliya Tverdova. 2004. "Endogenous Economic Voting: Evidence from the 1997 British Election." *Electoral Studies* 23(4):683-708.
- Campbell, Angus, Philip Converse, Warren Miller and Donald Stokes. 1960. *American Voter*. New York: Wiley.
- Campbell, James, Bryan Dettrey and Hongxing Yin. 2010. "The Theory of Conditional Retrospective Voting: Does the Presidential Record Matter Less in Open-Seat Elections?" *Journal of Politics*. 72(4):1083-1095.
- Duch, Raymond. 2008. *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Duch, Raymond and Randy Stevenson. 2005. "Context and the Economic Vote: A Multilevel Analysis." *Political Analysis*. 13(4):387-409.
- Evans, Geoffrey and Robert Andersen. 2006. "The Political Conditioning of Economic Perceptions." *Journal of Politics* 68(1):194-207.
- Evans, Geoffrey and Mark Pickup. 2010. "Reversing the Causal Arrow: The Political Conditioning of Economic Perceptions in the 2000-2004 U.S. Presidential Election Cycle." *Journal of Politics* 72(4):1236-1251.
- Fiorina, Morris. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hellwig, Timothy. 2001. "Interdependence, Government Constraints and Economic Voting." *Journal of Politics*. 63(4):1141-1162.
- Hellwig, Timothy and David Samuels. 2007. "Voting in Open Economies: The Electoral Consequences of Globalization." *Comparative Political Studies* 40(3):283-306.
- Hellwig, Timothy and David Samuels. 2008. "Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regimes." *British Journal of Political Science*. 38(1):65-90.
- Kang, WooJin. 2013. "Regional Party System, Causal Attribution, and Economic Voting in New Democracies: The Case of the 2007 Korean Presidential Election." *International Political Science Review*. 34(2): 173-190.
- Lewis-Beck, Michael S. and Mary Stegmaier. 2007. "Economic Model of Voting." Dalton, Russell and Hans-Dieter Klingemann eds. *The Oxford*

- Handbook of Political Behavior*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Lewis-Beck, Michael S. and Mary Stegmaier. 2008. "The Economic Vote in Transitional Democracies." *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*.18(3):303-323.
- Norpoth, Helmut. 2001. "Divided Government and Economic Voting." *Journal of Politics*. 63(2):414-435.
- Tufte, Edward R. 1978. *Political Control of the Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wilcox, Nathaniel and Christopher Wlezien. 1993. "The Contamination of Responses to Survey Items: Economic Perceptions and Political Judgements." *Political Analysis* 5(1):181-213.
- Wlezien, Christopher, Mark Franklin and Daniel Twiggs. 1997. "Economic Perceptions and Vote Choice: Disentangling the Endogeneity." *Political Behavior* 19(1):7-17.

Q3, Q12, Q20의 응답 분포

		민주주의의 위협?(Q12)		계
		① 무책임한 비판	② 독선적 국정운영	
민주적 대안?(Q3)	다수제적 대안 (① 가)	0.564* (0.498) (140)	0.294 (0.457) (238)	0.394 (0.489) (378)
	합의제적 대안 (② 나)	0.419 (0.495) (155)	0.245 (0.431) (302)	0.304 (0.461) (457)
계		0.488 (0.501) (295)	0.267 (0.443) (540)	0.345 (0.476) (835)

주: * 셀 안의 수는 민주주의 운영에 만족감을 표한 응답자(Q21에 대하여 ①, ②를 선택한 응답자)의 비율(density), 괄호 안은 표준편차와 수(n)

한국인의 민주정치 만족감 결정요인 분석: 프로빗 모형

	강신구(2012) <표5>	새로운 분석
합의제적 가치체계	-0.210** (0.097)	
독선적 국정운영이 민주주의의 위협	-0.549*** (0.101)	
다수제적 가치(Q3①*Q12①)		0.545*** (0.129)
합의제적 가치(Q3②*Q12②)		-0.255** (0.104)
N	783	783
Log-likelihood	-461.77	-523.64

주: 분석에는 그 외, 여성, 연령, 교육수준, 직업집단, 스스로 인식하는 사회적 위치(상/중/하), 가계소득수준, 정치적 관심도의 변인들이 통제변인으로 포함되었음. 셀 안의 수는 추정회귀계수, (표준오차). **p<0.05, ***p<0.001

○ 연구의 배경: 민주주의 체제의 안정성(stability of democratic political system)에 대한 두 개의 독립적인 접근 방법

■ Culturalist Approach: Congruence Theorists

▶ Almond and Verba(1963), Eckstein(1980), Putnam(1996)

△ 민주정치 체제의 다양성(majoritarian vs. consensus model of democracy)에 대한 고려 ×.

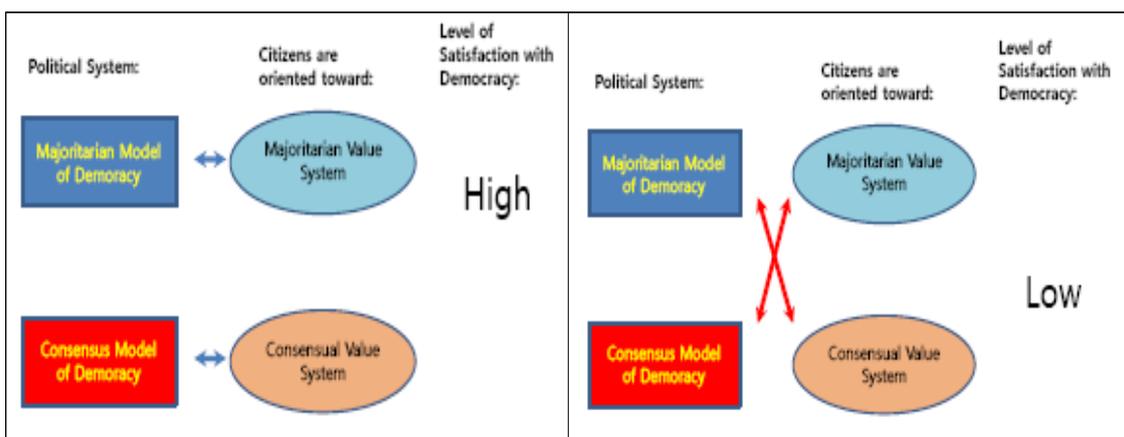
■ Institutional Approach

▶ Arend Lijphart's *Patterns of Democracy: Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries* (1999)

▶ Anderson and Guillory(1997, APSR)은 Lijphart의 구분을 활용하여, 정치적 경쟁의 승자(majority)와 패자(minority)가 느끼는 민주주의 만족감의 격차가 다수제 민주주의 국가에서 (합의제 민주주의 국가의 경우보다) 훨씬 더 크게 나타난다는 것을 보여줌

△ 그러나 Institutionalists들은 대체로 합의제 민주주의의 장점에 주목한 나머지, 정치체제가 기능하는 사회의 가치, 문화의 배경·특성에는 주목하지 않았음. 즉, culture-blind.

○ Research Hypothesis: Congruence between Institutions and Value Systems



○ 연구의 한계

- ▶ 다수제적인 정치체제(한국 Lijphart majority score=1.28, cf. 영국 1.39, 핀란드 -1.66) 속에서 다수제적인 가치정향을 가진 시민들의 만족감이 합의제적인 가치정향을 가진 시민들의 만족감보다 크다는 것만을 보여줌.
- ▶ 이론적 가설을 온전히 검증하기 위해서는 합의제적인 정치체제 속에서 합의제적인 가치정향을 가진 시민들의 만족감이 다수제적인 가치정향을 가진 시민들의 만족감보다 크다는 것을 보여주는 것이 필요함!

II. 제8차 유럽사회조사(European Social Survey, 2016년 실시, 유럽 23개국, 44,387 respondents) 결과분석

⇒ 합의제 민주주의 체제에서 합의제적 가치정향을 가진 시민이 다수제적인 가치정향을 가진 시민보다 민주주의 체제에 대한 만족감이 큰지(연구가설) 확인하기 위해서!

○ Dependent Variable: Satisfaction with Democracy

<i>B30. And on the whole, how satisfied are you with the way democracy works in [country]?</i>													
Extremely dissatisfied										Extremely satisfied		Rf.	DK
00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	77	88	

○ Main Independent Variable: 합의제적 가치

<i>H1. Now I will briefly describe some people. Please listen to each description and tell me how much each person is or is not like you. Use this card for your answer.</i>								
	Very much like me	Like me	some what like me	A little like me	Not like me	Not like me at all	Refu sal	DK
A.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
B.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
C. <i>He thinks it is important that every person in the world should be treated equally. He believes everyone should have equal opportunities in life.</i>	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
D ~ U	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
Coding: 합의제적 가치	3		2		1		결측	

○ 합의제적 가치와 민주주의 만족감: 6개 선별 국가에 대한 예비적 성격의 양자관계 분석(bivariate analysis)

합의제적 가치, 민주주의 만족감: 6 selective countries

Majority score:		영국	프랑스	스페인	스웨덴	벨기에	핀란드
합의제적 가치	①	5.28 (83)	3.87 (54)	3.74 (27)	5.17 (30)	4.97 (29)	4.62 (63)
	②	5.57 (457)	4.22 (484)	4.54 (173)	5.82 (285)	5.33 (413)	6.08 (448)
	③	5.29 (1342)	4.27 (1488)	4.44 (1678)	6.61 (1183)	5.52 (1309)	6.37 (1364)
	계	5.35 (1882)	4.25 (2026)	4.44 (1878)	6.43 (1498)	5.47 (1751)	6.24 (1875)
	③ - ①의 값	0.01	0.4	0.7	1.44	0.55	1.75

주: 셀 안의 수는 민주주의 만족감의 평균값(mean). 괄호 안은 응답자 수 (n)

- ▶ 합의제적인 정치체제를 가진 국가에서는(Majority score가 음의 값을 갖는 경우), 합의제적 가치의 정향이 높은 값은 보인 시민들일수록(③의 값), 그렇지 않은 시민들에 비해(①의 값을 보이는 시민들) 평균적으로 높은 수준의 민주주의 운영에 대한 만족감을 보임.
- ▶ 또한 이 둘의 격차(즉, ③과 ①의 값을 보이는 시민들의 평균 만족감의 차이)는 대체적으로, 국가가 보이는 합의제적인 민주주의 체제의 성격이 커질수록 커지는 모습을 발견할 수 있음.
- ▶ 이와 비교하여, 영국과 같은 다수제적인 체제에서는 다수제적인 가치를 높이 평가하는 시민들(합의제적 가치가 ①의 값을 갖는 시민들)이 보이는 만족감이 상대적으로 높으며, 합의제적인 가치를 높이 평가하는 시민들과 보여주는 만족감의 차이가 거의 없음.

○ 합의제적 가치와 민주주의 만족감: 6개 선별 국가에 대한 다변인 분석

합의제적 가치, 민주주의 만족감: 6개 선별 국가에 대한 다변인 분석

	영국	프랑스	스페인	스웨덴	벨기에	핀란드
Lijphart's majority score	1.39	0.93	0.59	-1.04	-1.42	-1.66
여성	-0.020 (0.107)	0.065 (0.099)	-0.050 (0.117)	0.148 (0.101)	0.072 (0.090)	-0.151 (0.088)
연령	-0.001 (0.003)	0.004 (0.003)	0.015*** (0.004)	-0.004 (0.003)	-0.005 (0.003)	-0.002 (0.002)
교육수준	0.028 (0.029)	0.109*** (0.030)	-0.014 (0.034)	0.073* (0.031)	0.071** (0.025)	0.076** (0.025)
가계소득	0.029 (0.023)	0.018 (0.022)	0.010 (0.029)	0.022 (0.021)	-0.039 (0.023)	-0.003 (0.020)
가정경제 만족도	0.038 (0.084)	0.170* (0.077)	-0.136 (0.084)	0.036 (0.087)	0.153* (0.070)	0.371*** (0.078)
정치적 관심	0.231*** (0.063)	0.171** (0.054)	0.133* (0.062)	0.126 (0.068)	0.230*** (0.053)	0.305*** (0.058)
국가경제 만족도	0.582*** (0.027)	0.621 (0.027)	0.534*** (0.028)	0.538*** (0.026)	0.540*** (0.024)	0.461*** (0.022)
합의제적 가치	-0.111 (0.098)	0.178 (0.096)	0.349* (0.171)	0.387*** (0.110)	0.313*** (0.093)	0.391*** (0.082)
상수	1.803*** (0.415)	-0.035 (0.378)	0.839 (0.572)	1.316** (0.474)	0.879* (0.360)	0.620 (0.341)
N	1,553	1,840	1,441	1,367	1,648	1,785
R ²	0.2610	0.2866	0.2283	0.2922	0.2923	0.2773
조정된 R ²	0.2572	0.2835	0.2240	0.2880	0.2888	0.2740

주: 11점 척도로 측정된 민주주의 만족감을 종속변수로 하는 OLS 회귀분석 결과. 셀 안의 수는 추정된 회귀계수와 표준오차(괄호 안). 교육수준은 7점 척도로 구성되었으며, 가계소득은 10점 척도, 가정경제에 대한 만족도는 4점 척도, 정치적 관심은 4점 척도, 국가경제에 대한 만족도는 11점 척도로 측정되었으며, 모두 높은 값일수록 해당 변인의 성격을 강하게 나타낸다는 것을 의미한다. 정치적 대화는 “얼마나 *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

- ▶ 합의제적인 가치 변수가 합의제적인 정치체제를 갖춘 세 나라(스웨덴, 벨기에, 핀란드) 모두에서 통계적으로 매우 높은 수준에서 유의미하게 나타나는 것을 확인할 수 있음.
- ▶ 이와 비교하여, 이 변수는 다수제적인 국가에서는 음의 값을 가지기도 하고(영국), 통계적으로 유의미하지는 않은 것으로 나타남(영국, 프랑스). 스페인은 다소 예외적으로 상대적으로 큰 값을 가지며,

통계적으로도 유의한 것으로 나타나지만, p-value는 상대적으로 낮음($p < 0.041$).

△ 원래의 이론적 가설을 엄격하게(strictly) 적용하면, 다수제적인 정치체제의 특성이 강할수록, 합의제적 가치변수의 추정회귀계수가 음의 값을 (통계적으로 유의미하게) 가져야 한다. 표의 결과는 대체적으로 이러한 상관성이 (미약하게나마) 존재하고 있음을 보여주고 있다.

○ 합의제적 가치와 민주주의 만족감: 16개 국가에 대한 pooled multivariate analysis

▶ ESS8(2016)에 포함된 23개 국가 중, Lijphart의 majority score가 측정되어 있는 16개 국가(Austria, Belgium, Switzerland, Germany, Spain, Finland, France, UK, Ireland, Israel, Iceland, Italy, the Netherlands, Norway, Portugal, Sweden)에 대한 pooled analysis

△ New Independent Variables:

◆ **합의제 정치체제:** Lijphart의 majority score에 음의 값을 취하는 변수. 즉, 방향을 반대로. 예상부호⇒없음(No reason to expect that citizens of majoritarian democratic systems are more/less dissatisfied with the way their democracy works.)

◆ **합의제 정치체제*합의제적 가치:** 상호작용항. 예상부호 ⇒ (+)

합의제적 가치, 민주주의 만족감: 16개 국가에 대한 Pooled Analyses

	Model 1	Model 2	Model 3
여성	0.054* (0.026)	0.058* (0.026)	0.057* (0.026)
연령	-0.002* (0.001)	-0.001 (0.001)	-0.001 (0.001)
교육수준	0.046*** (0.008)	0.043*** (0.008)	0.043*** (0.008)
가계소득	0.013* (0.006)	0.010 (0.006)	0.010 (0.006)
가정경제 만족도	0.138*** (0.019)	0.155*** (0.019)	0.154*** (0.019)
정치적 관심	0.140*** (0.015)	0.145*** (0.015)	0.145*** (0.015)
국가경제 만족도	0.561*** (0.006)	0.544*** (0.006)	0.543*** (0.006)
합의제적 가치	0.142*** (0.025)	0.147*** (0.025)	0.110*** (0.029)
합의제 정치체제		0.191*** (0.014)	0.011 (0.075)
합의제 정치체제*합의제적 가치			0.066** (0.022)
상수	1.228*** (0.097)	1.156*** (0.096)	1.260*** (0.105)
N	24,497	24,497	24,497
R ²	0.3264	0.3312	0.3314
조정된 R ²	0.3262	0.331	0.3311

주: 11점 척도로 측정된 민주주의 만족감을 종속변수로 하는 OLS 회귀분석 결과. 국가별 더미는 합의제 정치체제가 국가별로 invariant한 성격을 갖고 있기에 포함되지 않음. 셀 안의 수는 추정된 회귀계수와 표준오차(괄호 안).

- ▶ Model 1은 새로운 두 개의 독립변인 모두를 포함하지 않은 상태에서 추정된 모델. Model 2는 합의제 정치체제, Model 3은 상호작용항까지 모두를 포함해서 변수의 영향력을 추정한 모델.
- ▶ 상호작용항을 포함하지 않은 상태에서 추정한 결과만을 놓고 보면(Model 2), 국가별로 발견되는 만족감의 차이가 합의제 정치체제에서 비롯되는 것, 즉 합의제 정치체제일수록 시민들의 민주정치 운영에 대한 만족감이 큰 것으로(Lijphart 1999) 보여지지만, 상호작용을 포함한 상태에서 추정한 결과(Model 3)은 이러한 만족감의 차이가 주로 합의제 정치체제 속에서 합의제적 가치를 보다

‘민주주의적’인 것으로 판단하는 시민들로부터 비롯되고 있다는 것을 시사한다.

III. 2016 한국종합사회조사(Korean General Social Survey, KGSS)

결과분석

⇒ 지난 한국사회에 대한 조사(강신구 2012) 이후, 약 5년이 경과한 시점에 이루어진 조사. 서로 다른 데이터셋을 통해서 이론적 예상을 다시 확인(reconfirmation)하기 위한 의미.

○ Dependent Variable: 민주주의에 대한 자부심

29. 다음 각각에 대해서 귀하는 한국을 얼마나 자랑스럽게 여기시는지 말씀해 주십시오.					
	매우 자랑스럽다	약간 자랑스럽다	별로 자랑스럽지 않다	전혀 자랑스럽지 않다	선택할 수 없음
1) 민주주의가 작동하는 방식	①	②	③	④	⑤
Coding: 민주주의 자부심	1		0		결측

주: 남성(A형)과 여성(B형)에 대한 설문지가 다르고, 여성에 대한 설문지에서는 보기가 역순으로 배치되어 있기에, 이를 반영한 coding이 이루어짐.

○ Main Independent Variable: 권위에 대한 태도

127. 다음의 각 의견에 대해서 어느 정도 찬성 또는 반대하시는지 말씀해 주시기 바랍니다.							
	전적 반대	상당히 반대	약간 반대	반대도 찬성도 아님	약간 찬성	상당히 찬성	전적 반대
1) 우리나라를 망쳐놓고 있는 극단주의를 제압할 수 있는 강력한 지도자가 필요하다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 정부 권력에 비판적인 사람들은 국민들을 쓸데없이 혼란스럽게 만들 뿐이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 사회 혼란을 일으키는 사람들과 싸워 우리나라를 옳은 길로 되돌려 놓기 위해서라면 무력을 사용하는 것도 정당화될 수 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 우리나라에 진정으로 필요한 것은 폭넓은 인권 보장이 아니라 좀 더 강력한 법질서이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 권위에 대한 순종과 존경은 우리 아이들이 배워야 할 가장 중요한 덕목이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 우리의 가치관과 법질서를 보존하기 위해서는 우리 사회의 문제집단들을 강력히 척결해야 한다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7) 우리나라에 가장 필요한 것은 국가 지도층의 인도에 잘 따르는 질서정연한 국민들이다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
Coding: 권위태도1 ~ 권위태도7	-1			0	+1		

- ▶ 합의제적 가치와 딱 들어맞는다고 보기는 힘들지만, 2016 KGSS에 포함된 문항 중 합의제적 가치와 가장 연관성이 높으리라고 예상되었던 문항군.

○ 권위에 대한 태도와 민주주의 자부심: 양자관계

권위에 대한 태도와 민주주의 자부심: 양자관계

	권위태도 값:			계
	-1	0	+1	
1) 우리나라를 망쳐놓고 있는 극단주의를 제압할 수 있는 강력한 지도자가 필요하다	41.0 (293)	51.1 (186)	54.0 (557)	49.8 (1,036)
2) 정부 권력에 비판적인 사람들은 국민들을 쓸데없이 혼란스럽게 만들 뿐이다	40.9 (455)	53.5 (217)	58.8 (364)	49.8 (1,036)
3) 사회 혼란을 일으키는 사람들과 싸워 우리나라를 옳은 길로 되돌려 놓기 위해서라면 무력을 사용하는 것도 정당화될 수 있다	42.8 (584)	55.7 (185)	60.9 (266)	49.8 (1,035)
4) 우리나라에 진정으로 필요한 것은 폭넓은 인권 보장이 아니라 좀 더 강력한 법질서이다	40.8 (380)	57.4 (216)	54.0 (439)	49.9 (1,035)
5) 권위에 대한 순종과 존경은 우리 아이들이 배워야 할 가장 중요한 덕목이다	41.8 (510)	52.2 (201)	61.1 (324)	49.9 (1,035)
6) 우리의 가치관과 법질서를 보존하기 위해서는 우리 사회의 문제집단들을 강력히 척결해야 한다	35.0 (320)	54.8 (241)	57.4 (474)	49.9 (1,035)
7) 우리나라에 가장 필요한 것은 국가 지도층의 인도에 잘 따르는 질서정연한 국민들이다	41.4 (514)	49.3 (211)	64.2 (310)	49.9 (1,035)

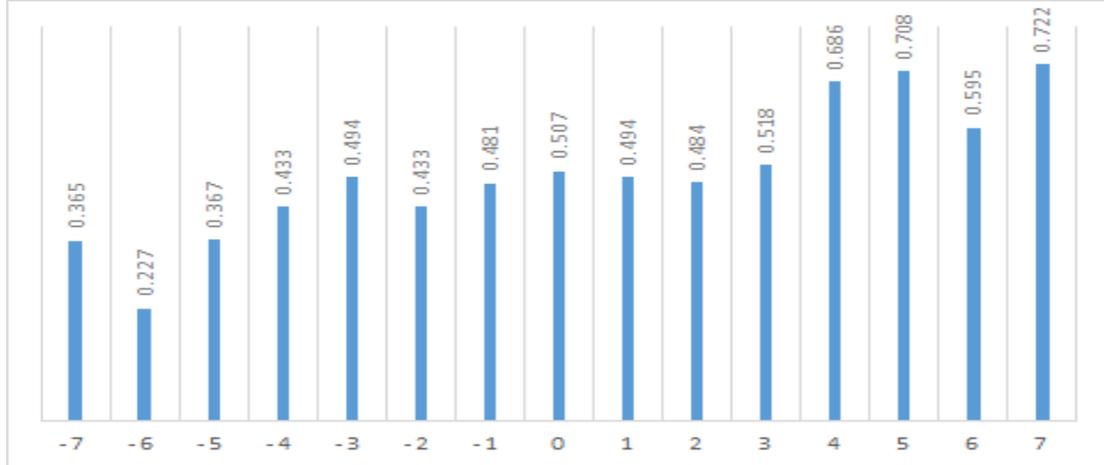
주: 셀 안의 수는 괄호 안에 포함된 응답자 집단 중 민주주의에 대한 자부심을 표현한 응답자의 비율(%)

- ▶ 문항마다 조금씩 차이가 있지만, 각각의 권위태도 값이 커질수록 대체적으로 민주주의에 대한 자부심을 표현하는 응답자의 비율이 커지는 것을 발견할 수 있음.

○ 새로운 지수: 권위태도종합 = $\sum_{i=1}^7$ 권위태도_i

▶ 권위태도종합 값은 -7부터 7까지 15점 척도로 구성됨.

권위태도종합과 민주주의 자부심



주: 수평축은 권위태도종합, 수직축은 민주주의에 대한 자부심을 표현한 응답자의 비율(density)

▶ 권위태도종합 값의 분포: 평균(mean=-0.306), 중위값(median=0)

권위태도종합	응답자 수	백분율	누적백분율	new권위태도
-7	104	10.1	10.1	-1
-6	44	4.3	14.3	
-5	79	7.6	22.0	
-4	60	5.8	27.8	
-3	79	7.6	35.4	
-2	60	5.8	41.2	0
-1	79	7.6	48.8	
0	75	7.3	56.1	
1	77	7.4	63.5	
2	62	6.0	69.5	+1
3	83	8.0	77.6	
4	51	4.9	82.5	
5	72	7.0	89.5	
6	37	3.6	93.0	
7	72	7.0	100.0	
계	1,034	100.0	100.0	

* 아주 작은 차이기는 하지만, (-7~-3)사이의 응답자가 35.4%(366명)으로 (+3~+7)사이의 응답자(30.5%, 315명)에 비해 조금 더 많음.

○ new권위태도 변수와 민주주의 자부심의 양자관계

new권위태도 변수와 민주주의 자부심의 양자관계

	new권위태도 변수값:			계
	-1	0	1	
자부심을 표한 응답자의 비율(%)	38.8	48.2	64.4	49.8
응답자 수(n)	366	353	315	10,34

○ 민주주의 자부심에 대한 다변인 프로빗 분석(multivariate probit analysis)

■ 통제변인:

- ▶ 여성: 0/1
- ▶ 연령: 18~99
- ▶ 교육수준: 초졸(1), 고졸(2), 대재·졸(3), 대학원재학이상(4)의 4점 척도
- ▶ 가계소득: 월가구소득을 200만원 단위로 구분한 4점 척도
- ▶ 정치적 대화: 정치에 대한 관심을 측정하기 위한 항목으로, “귀하는 지난 1년 동안 (2016년에 실시된) 제20대 국회의원 총선거와 관련된 이야기를 가족과 얼마나 자주 하셨습니까?”라는 문항에 대한 응답을 4점 척도로 구성
- ▶ 가계경제 만족도: “귀댁의 경제 상태에 대해서 어느 정도 만족 또는 불만족하십니까?”라는 문항에 대한 응답을 4점 척도로 구성
- ▶ 정부의 국정운영 능력에 대한 만족도: “전반적으로 보시기에, 현 정권이 국정운영을 어느 정도 잘하거나 또는 잘못하고 있다고 생각하십니까?”라는 문항에 대한 응답을 4점 척도로 구성.

민주주의 자부심에 대한 다변인 프로빗 분석

	Model 1	Model 2
여성	0.046 (0.086)	0.043 (0.086)
연령	0.001 (0.003)	0.001 (0.003)
교육수준	0.001 (0.069)	-0.004 (0.069)
가계소득	-0.138** (0.046)	-0.136** (0.046)
정치적 대화	0.085† (0.051)	0.088† (0.051)
가계경제 만족도	0.092* (0.040)	0.089* (0.040)
정부의 국정운영 능력에 대한 만족도	0.329*** (0.046)	0.340*** (0.046)
권위태도종합(-7~+7)	0.029** (0.011)	
new권위태도(-1/0/1)		0.123* (0.057)
상수	-0.957** (0.317)	-0.987*** (0.316)
응답자 수	939	939
Log-likelihood	-587.456	-588.703

주: 민주주의 자부심(0/1)에 대한 프로빗 모형추정의 결과. 괄호 안은 표준오차. †p<0.1, *p<0.5, **p<0.01, ***p<0.001

권위에 대한 태도를 묻는 7개의 문항에 대한 응답들을 다수제/합의제 가치와 연결하여 해석하는 것에 문제가 없지는 않으나, 연결되는 것에 어느 정도의 타당성이 있다고 전제한다면, 이 결과는 권위에 대하여 순종적이고, 인정하는 입장(⇒다수제적인 결정에 보다 긍정적인 입장을) 가지고 있는 시민들일수록, 한국 사회에서 그 동안 이루어져 온 민주주의의 운영방식에 자부심을 표현하게 될 경향성이 높은 것을 의미한다. 역으로 반대의 입장을 가지고 있는 시민들일수록 (즉, 보다 합의제적인 가치를 중시하는 시민들일수록), 한국 사회 민주주의의 운영방식에 자부심을 표현하지 않는(못하는?) 경향성이 커지는 것을 의미한다.

Evolution of Regionalism and Delayed Party System Nationalization in South Korea

Youngho Cho (Sogang University) • Yong Cheol Kim (Chonnam National University)

Abstract

The regional party system in South Korea is rather interesting, with its modernized economy, homogeneous society, and three decades of democratic practice. Nonetheless, Korean regional politics has rebounded over the last decade. This study claims that Korean regionalism has evolved to have more dimensions than prior studies have identified. It contends that this evolution accounts for the delayed nationalization of the party system. We apply the multidimensional model of regionalism to the 2014 local elections and find that specific components of regionalism and regional division are the most important determinants of partisanship among Koreans. Moreover, utilizing theories of party nationalization, we show that Korean regional politics has been sustained by public demand, political supply, the electoral system, and party-region linkages to different structural developments. Our study sheds fresh light on the updated nature of Korean regional politics and has a significant implication for the nationalization of politics in non-Western countries.

Keywords: Regionalism, Political cleavage, Party nationalization, Partisanship, Political development, South Korea

2018 년 11 월 23 일 서강대 현대정치연구소 11 주년 기념학술대회 발표논문입니다. 저자들의 동의 없이 인용을 말아 주십시오.

Evolution of Regionalism and Delayed Party System Nationalization in South Korea

“In one-party areas votes decline in value because the voters no longer have a valuable party alternative. ... The nationalization of politics...greatly enhances the importance of elections and of electioneering political organizations.”

— E.E. Shattschneider *The Semisovereign People* Ch. 5.

1 Introduction

Regionalism and regional politics have been enduring features of South Korea (hereafter, Korea). Since the 1987 democratic transition, no other social cleavages have had such a strong and resilient impact on Korean elections. Regional division has been a central feature of Korean politics because two political forces with various party names have continued to divide and monopolize southeastern (Yeongnam) and southwestern (Honam) Korea respectively.¹ Korean regionalism and the regional party system make interesting subjects for research because party system nationalization has been delayed despite such favorable conditions as social homogeneity, economic development, and political democratization.

Regionalism has been criticized for distorting national politics and establishing the regional one-party system, thereby marring democratic accountability from national to local levels (Caramani 2004; Schattschneider 1960). Nonetheless, the last decade has witnessed the resilient persistence of regionalism and the regional party system in Korea.² Why has Korea failed to stop the regional division of politics despite favorable conditions to do so? Why has its party system nationalization lagged?

¹ The three major regions of Korea in social terms are Yeongnam, Honam, and Chungcheong. In administrative terms, Yeongnam and Honam are Gyeongsang and Jeolla, respectively. In this study, we use Yeongnam/Gyeongsang and Honam/Jeolla interchangeably.

² Party System Nationalization Scores are 0.52, 0.57, 0.67, 0.49, and 0.61 for the 1996, 2000, 2004, 2008, and 2012 legislative elections (CLEA 2015).

We argue that Korean regionalism has evolved to have more dimensions than prior studies have identified and this evolution accounts for the persistence of the regional party system. In particular, this study aims to make conceptual, analytical, and theoretical innovations. Conceptually, we define *regionalism* broadly as social and political orientations toward regional people and regions and identify it as a three-dimensional phenomenon comprising traditional, symbolic, and rational aspects. Analytically, we apply this concept to an original nationwide survey conducted right after the 2014 local elections and show that the three components of regionalism differ across regions and have substantial effects on Koreans' support for the regional party system. Moreover, utilizing theories of party system nationalization, we show that Korean regional politics has been sustained by public demand, political supply, the electoral system, and limited ideological politics. Our study will shed fresh light on the updated dynamic of Korean regional politics and have a significant implication for nationalization of politics in the developing world.

2 Literature Review on Korean Regionalism from a Comparative Perspective

In the history of Western political developments, regional politics gave way to nationwide electoral competition and modern cleavages on the grounds of ideology and class in the late 19th and early 20th centuries (Caramani 2004). Territorial politics diminished as nation-state building and industrialization empowered both urban citizens and workers to push electoral competition forward at the national level. As Schattschneider (1960) showed in his study about the United States and Caramani (2004) demonstrated about Europe, regional politics had little power after the early 20th century.

Decentralization and identity politics have gained influence since the end of the Cold War, with the result that both old and new democracies have observed the rise of regional parties. Given that regional parties and identity politics have significant implications for the future of national governance, this subject has been a fast-growing line of inquiry in social science. To date, scholars

have examined Western Europe (Caramani 2004), North America (Chhibber and Kollman 2004), Latin America (Jones and Mainwaring 2003; Su 2018), Eastern Europe (Bochsler 2010; Tiemann 2012), Africa (Wahman 2017), and South Asia (Hicken 2009; Ziegfeld 2016). They have also developed cross-national research on party nationalization (Golosov 2016; Morgenstern 2017).

However, to the best of our knowledge, the evolutionary nature of Korean regional politics has not yet been analyzed in depth in the existing literature. This academic void is unusual given that regionalism has been a dominant force in Korean politics and the regional party system has hindered the development of national and functional politics over the last three decades. There are two reasons for this academic void. First, Korean regional politics suddenly emerged in the late 1980s and wielded enormous power throughout the 1990s, whereas comparative scholars started to examine nationalization of parties in the early 2000s (Caramani and Kollman, 2017). Second, Korean regional politics is hard to assess using such comparative measurements as party nationalization and party system nationalization because Korean parties have frequently split and merged by changing their names (Park 2011).³ As a result, plenty of knowledge about Korean regional politics has accumulated within the circle of Korean scholars.

The scholarly examination of the origin and development of regional politics first took place in the 1990s. After Kim Dae-jung came to power in 1998, the second group of scholars reported the relative decline of regionalism in the 2000s. Finally, a recent group of scholars focused on the persistence of regionalism after the end of the three Kims period in the 2010s (Kim Young-sam, Kim Dae-jung, and Kim Jong-pil). Since these sequential advancements are important for the

³ Because of this problem, Morgenstern (2017) dropped Korea in his recent cross-national study.

purpose of this research to develop the existing knowledge about Korean regionalism, we review them here in order and detail.

Disappointed with the regional alignment of post-transition politics replacing democratic fervor during a critical juncture in 1987-1988, early scholars of the 1990s began to investigate causes and mechanisms of Korean regional politics (Kim and Choi 1991; Lee 1998). They developed three explanations for the regional division of Korean politics: structural, electoral, and cultural. Building on Lipset and Rokkan's (1967) theory, Korean scholars focused on a regional difference in economic and political development in which the Yeongnam governments of the 1960s-1980s distributed developmental projects unevenly, favoring Yeongnam and discriminating against Honam (Kim and Choi 1991). They claimed that the Gwangju Massacre and the political oppression of Kim Dae-jung by the Yeongnam-born General Chun Doo-hwan formed the *hegemonic regionalism* of Yeongnam and the *resistant regionalism* of Honam.

Whereas the first group of scholars accounted for the demand side of regional politics, the second group emphasized its supply side: electoral mobilization. During the critical juncture in 1987-1988, each of the four major politicians represented their home regions: Roh Tae-woo for North Gyeongsang, Kim Young-sam for South Gyeongsang, Kim Dae-jung for Jeolla, and Kim Jong-pil for Chungcheong. Although the democratic-antidemocratic cleavage existed before 1987, Koreans did not have authentic experience with democratic elections. These four politicians used regional divisions as an electoral mobilization strategy (Lee 1998; Sonn 2003). Moreover, relying on social psychology, the third group of scholars determined that a favorable attitude toward regional people among Koreans was associated with their voting and party support (Kim et al. 2008; Lee 1998).

The dominant role of regionalism began to lessen when Kim Dae-jung, who was a lifetime democratic activist and later became a Nobel Peace Prize laureate, was elected president in 1997. In the 2002 presidential election, new political cleavages such as generation and ideology came to play a critical role in electing Roh Moo-hyun. During this period, creating an academic discourse of “Changing Korean Voters” (Lee et al. 2007), scholars expected by and large that Korean politics would depart from regionalism and move on to nationalization with functional features such as ideology, class, and issues (Kang 2003; Kim et al. 2008).

However, the last decade of elections during the Lee Myung-bak and Park Geun-hye governments demonstrated that this change is incomplete and Korean regionalism has proven to be a vital force. Both Lee Myung-bak and Park Geun-hye gained about 8 of 10 voters in Northern Gyeongsang but gained only 1 out of 10 in Jeolla. Similarly, legislative and local elections of the last decade were sharply divided between the two rival regions.

Why have regionalism and regional politics persisted in the last decade? Recent scholars have attempted to find new aspects underlying regional politics. For example, Moon (2005, 2017) contends that ideology and regionalism are mixed to sustain the regional voting and party system. Moreover, recent political economists have shed new light on the unbalanced regional development underlying regional politics. Hong and Park (2016) reveal historical evidence that Park Chung-hee and Chun Doo-hwan electorally used state-directed developmental plans that focused on Yeongnam. Considering that most presidents after the democratic transition showed regional favoritism in bureaucratic recruitment for higher posts and associated the distribution of government resources with electoral gains, it can be inferred that regional politics has persisted (Kang 2015).

These prior studies have contributed to our understanding of the emergence, change, and persistence of regionalism in Korean politics. The recent studies particularly indicate that territorial and regional politics have deeper political and economic roots than scholars of the 2000s expected. They suggest that Korean politics has not reached nationalization of the party system and its regional division has been an enduring phenomenon.

The resilient persistence of regionalism and the delayed nationalization of the party system look deviant from the mainstream literature. Korean regionalism has not disappeared with economic modernization and political democratization, but rather, has accommodated these structural developments. Korean regional politics is unique in that federalism and identity politics such as ethnicity have little impact on it. Since these structural conditions are not congruent with Korean regional politics, scholars of the 2000s expected that Korea would follow the path of Western democracies by which modernization and democratization led to the nationalization of politics. Korea followed the expected path during the early 2000s, but this process did not continue.

What happened during the last decade in Korean politics? How has regionalism rebounded and shown its resilient power on the Korean party system? These questions are worth further empirical and theoretical analyses. The literature on both party system nationalization and Korean politics has not taken the recent evolution of Korea's regional cleavage into consideration thus far. Our research attempts to address how the Korean regional cleavage has evolved and delayed the party system nationalization over the last decade.

3 Conceptualization of Regionalism in Korea

Since regionalism and regional politics have been historically formulated in Korean politics, historical and macro approaches are relevant (Hellmann 2014; Sonn 2003). However, in determining its mechanisms and providing empirical evidence, regionalism should be understood as a micro-phenomenon taking place in the minds of voters across regions. Thus, empiricists must account for individual behaviors congruent with structural theories of regionalism (Kim et al. 2008; Lee 1998).

To investigate the persistence of regional politics, we first define *regionalism* as social and political orientations toward regional people and regions. This conceptualization is important because prior studies have employed favorable and unfavorable attitudes toward regional people without precisely defining regionalism.

Regionalism and regional politics are related but different phenomena. If *regionalism* refers to social and political attitudes and belief about regional people, *regional politics* refers to a political phenomenon in which voting, party system, political representation, and distribution of pork-barrel and government resources are based or centered on regional favoritism, discrimination, and differences. Among them, we attempt to examine the empirical nexus between regionalism and mass partisanship of the regional party system because mass partisanship is a key mechanism by which public demand for regional politics interacts with the political supply of politicians and policies.

We propose a tripartite model of regionalism: traditional, symbolic, and rational. *Traditional regionalism* refers to a favorable or unfavorable social attitude toward people of a certain region. *Symbolic regionalism* is politicized bias attaching certain meanings to people of a region, which is a recent development under the Lee Myung-bak and Park Geun-hye governments. Finally, *rational*

regionalism is a political aspiration in that Korean voters desire regional development by taking government power.

First, prior studies have consistently revealed that social distance attitude toward regional people is a core indicator of regionalism (Lee 1998; Yoon 2017). They found two common patterns. One is that regional people favor people from the same region over those of other regions. Among regions, the gap in regional favoritism has been most evident between Yeongnam and Honam people. And, although weakened in impact on regional voting and partisanship during the early and mid-2000s, regional favoritism is still a strong predictor of Koreans' voting and party support (Lee and Park 2011). Following this convention, we identify this social distance attitude toward regional people as traditional regionalism.

Second, the political environment of the early and mid-2000s has dramatically shifted against regionalism. Although there were many factors, four played critical roles: the election of Kim Dae-jung, the Sunshine Policy of engaging North Korea, the balanced development plan of Roh Moo-hyun, and steady socio-economic modernization. Due to these factors, regionalist mobilization and electoral use of North Korea and anti-communism were regarded as outdated practices in the public space.

However, there were political attempts to instigate regionalism beneath the public domain. In particular, it was the Internet in and by which mutual degradation of Honam and Yeongnam started to mount (Freedom House 2017; Sung 2017). We suspect that this stigmatization of Honam and Yeongnam was begun by the Lee Myung-bak and Park Geun-hye governments for two grand purposes: 1) boosting the political legitimacy of Lee Myung-bak and Park Geun-hye; 2) pulling down the two previous progressive governments of Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun. The former

was an end and the latter, a means. In this process, we claim that regionalism rebounded and both old and new cleavages became closely associated with regional rivalry.

As the first conservative president after 1998, Lee Myung-bak experienced a legitimacy crisis due to the 2008 candlelight vigil (Kim and Kim 2009). Realizing that the two decades of democratic changes did not favor the returned conservative government, Lee Myung-bak and his aides launched secret and illegal operations in the National Intelligence Service, the Defense Security Command, and the National Police Agency. Despite some changes, these illegal operations continued throughout the Park Geun-hye government.

Called psychological warfare and cyber security, these operations produced online content, posters, and fake news reproaching Kim Dae-jung, Roh Moo-hyun, Honam, and North Korea, thereby manipulating public opinion and defending conservative government agendas (Bradshaw and Howard, 2017). These operations aimed to symbolically weave together opposition leaders (former and current) and Honam under an umbrella of security and anti-communism. The cyber troops monitored and interfered with such portal sites as Naver and Daum and manipulated Facebook, Twitter, and Kakao Talk (Choe 2013; Doucette and Koo 2013).

Eventually, this government-driven stigmatization had a snowball effect, which was the strategic intent of the secret operations. According to cognitive science, human thinking consists of complex “bundles” of associated words and images (Kahneman 2011). Because bundles are not logically and coherently organized in the minds of ordinary people, if one overarching bundle is successfully activated, people tend to think exclusively in that bundle. Obviously, other bundles become constrained and these derivative effects are most strong among the least educated and least sophisticated citizens (Zaller 1992). Known as *framing* and *priming* in social science, these

mechanisms were stimulated and reinforced by the government agencies and their paid collaborators.

As a consequence, around the late 2000s and the early 2010s, a group of netizens cursed Kim Dae-jung, Roh Moo-hyun, and Honam/Jeolla people as red followers of North Korea and another group reciprocated by blaming Yeongnam-born leaders and Yeongnam/Gyeongsang people as reactionaries and net loonies. This battle of resentment did not remain in cyberspace. Some conservative figures argued in public that Roh Moo-hyun and Moon Jae-in were communists in essence and that North Korea was involved in the Gwangju democratic uprising (Yeo 2017). The Park Geun-hye government asked *chaebols*, Korean conglomerates, to sponsor “astroturf organizations” such as Fathers’ Associations and Mother Troops, which held a series of demonstrations against those critical of Park Geun-hye by calling them commies (National Assembly 2017).

Degradation and red-baiting of Honam/Jeolla people, Kim Dae-jung, and Roh Moo-hyun may not have been unprecedented because the North Korean communist regime had stood firmly against South Korea and conservative leaders had used red-baiting tactics such as North Wind against opposition politicians before the 2000s. However, we contend that these resentments and prejudices became politicized and have resurged in a new way over the last decade. Therefore, we consider this phenomenon as different from traditional regionalism.

To the extent that these evolutionary resentments toward Honam and Yeongnam people have developed behind the political mood of prohibiting regionalist rhetoric and red-baiting, a look at the symbolic racism that evolved during the 1970s in the United States is useful for this study. Sears and his colleagues argued that because the civil rights movement ended with the institutional

disintegration of the Jim Crow system and overt racism claiming the biological inferiority of Black individuals became culturally prohibited in the public discourse, new and symbolic racism toward Black people emerged among White voters (Sears and Henry 2003; Sears and Kinder 1971). We consider the recent resentments of Yeongnam and Honam people to be contextually similar to symbolic racism in the United States. Therefore, we define these resentments as *symbolic regionalism*.

Finally, regionalism is more than inter-regional attitude and prejudice. As evident in prior studies (Hong and Park 2016; Kang 2015), Korean regionalism started around the regional distribution of government developmental plans during the authoritarian period and remained a political strategy in electoral politics after the democratic transition. Given that democratically elected presidents have used government resources as a way of strengthening their legitimacy, it is natural that regional citizens make a strategic calculation about the value of their behaviors such as party support and voting (Lee and Park 2011). Accordingly, regional people form their partisanship based on the rational expectation that they take power to project regional development. This constitutes the final component, *rational regionalism*.

We posit that Korean regionalism has evolved and that the tripartite model identified above captures a more comprehensive and updated picture of regionalism than prior studies have described. Furthermore, this model of regionalism is analytically necessary in the sense that it enables our research to examine the recent persistence of regional politics and the delayed party system nationalization during the Lee Myung-bak and Park Geun-hye governments.

4 Research Design: Data and Measurements

To show an evolutionary nature of regionalism and its impact on the regional party system in Korea, we conducted a nationwide survey through computer-assisted telephone interviewing right after the 2014 local election. To strengthen the reliability of our analysis, we employed two different sampling methods: to secure at least 50 respondents for the smallest provinces and cities and to increase the sample size for two rival regions. Thus, we surveyed 1,600 respondents and allocated 450 each for Yeongnam and Honam (Jeju and Sejong were excluded).⁴

First, traditional regionalism is measured by how favorable respondents are toward regional people, ranging from *most disliked* (0) to *most liked* (10). This is a standard question of regionalism used widely in prior studies. According to the existing literature, Koreans' favorable attitude toward people of the three regions follows in the order of Chungcheong, Gyeongsang, and Jeolla (Yoon 2016). This pattern is confirmed in our survey: The averages of favorable attitude toward regional people are 6.2, 6.0, and 5.2 for Chungcheong, Gyeongsang, and Jeolla, respectively.

Second, we employ analytical ideas of symbolic racism to measure symbolic regionalism. Focusing on US politics, Sears and his colleagues have determined that symbolic racism has individual and structural dimensions (Sears and Henry 2003; Tarman and Sears 2005). The individual dimension refers to belief that Blacks' moral and work ethics are inferior to majoritarian White American values such as hard work and independence. The structural aspect reflects an evaluative view of racial reconciliation policies such as denying the continuous existence of racial discrimination and regarding Blacks as having too many undeserved special advantages.

Although symbolic racism is useful for our study, we make a contextual adjustment for three reasons. One is that American racism is unilaterally restricted to non-Whites, but Korean

⁴ We conducted empirical analyses on the basis of proportional weighting of populations across cities and provinces.

regionalism is about prejudice toward Yeongnam and Honam people. Another is that Korean symbolic regionalism encompasses ideological issues such as red-baiting and North Korea (Moon 2005). Finally, the structural dimension of Korean regionalism covers an evaluative view of denying the regional difference in social and economic development as well as efforts to promote regional equality.

Considering the original insights of symbolic racism in American politics and the contextual adjustment for Korean politics, we designed three sets of six questions: individual, ideological, and structural. With regard to the people of Jeolla, we asked whether respondents agree or disagree with the following statements: “people of Jeolla have a victim mentality and often express complaints,” “people of Jeolla are strong in pro-North Korean and leftist orientations,” and “nowadays discrimination toward people of Jeolla does not exist in our society.” For the people of Gyeongsang, we presented three statements: “people of Gyeongsang have an awareness of superiority and ignore people of other regions,” “people of Gyeongsang are strong in anticommunist and conservative orientations,” and “people of Gyeongsang have had an advantage in social success until today.” Each of the three questions represents individual, ideological, and structural dimensions. To quantify symbolic regionalism for people of Yeongnam and Honam, we counted the number of positive agreements in the three dimensions, ranging from 0 (*no bias*) to 3 (*strong bias*).

To measure rational regionalism, we asked the respondents whether they agree with the following statement: “To develop our region, region-born politicians or political parties representing our region should take power.” This question is designed to gauge citizens’ rational desire for regional development through the measures of regional politics (Lee and Park 2011).

5 Empirical Results

Has regionalism evolved? Do the three components of regionalism vary across regions in Korea? Do they influence regional party support, thereby delaying party system nationalization? To answer these questions, we first examined the distribution of the traditional, symbolic, and rational components in Gyeongsang, Jeolla, and other regions. In doing so, we dichotomized all the measures of regionalism. In particular, we divided social distance attitude into *favorable* (6-10) on the one hand and *neutral* (5) and *unfavorable* (0-4) on the other hand in traditional regionalism. Next, we counted the number of symbolic regionalism statements that agree in the individual, ideological, and structural dimensions (0-3) and collapsed them into *low* (0-1) and *high* (2-3). Finally, we gauged the proportion of people holding rational regionalism by combining positive responses together (agree and strongly agree).

Figure 1 shows how the traditional, symbolic, and rational dimensions of regionalism differ across major regions. First, the national average for a favorable attitude toward Gyeongsang people is 5% higher than that toward Jeolla; this gap is similar in Seoul/Gyeonggi/Gangwon and Chungcheong. The pattern is the opposite, however, between Yeongnam and Honam. A majority of Jeolla residents (55%) have a favorable attitude toward Jeolla people, whereas only a minority (34%) have a favorable attitude toward Gyeongsang people. In contrast, 57% of Gyeongsang residents are favorable toward Gyeongsang people, whereas only 34% have the same attitude toward Jeolla people. As a result, traditional regionalism is a mutual phenomenon between the two rival regions that has spread nationwide; in Chungcheong and Seoul/Gyeonggi/Gangwon, Jeolla people are viewed less favorably than Gyeongsang people.

However, symbolic regionalism suggests a reality that is different from traditional regionalism. On average, politicized bias toward Jeolla people is slightly lower than that toward Gyeongsang people, and this pattern holds in Seoul/Gyeonggi/Gangwon. In the Yeongnam region, symbolic biases toward both Jeolla and Gyeongsang people are low, 32% and 27%, respectively. However, in Chungcheong, symbolic bias toward Jeolla people is widely acknowledged among half the residents, the same proportion of Jeolla residents who acknowledge symbolic bias toward Gyeongsang people. In Honam, the gap in symbolic bias between Gyeongsang and Jeolla people is more than 20%, favoring the latter; whereas in Chungcheong the gap is about 10%, favoring the former. From this result, it is apparent that government-driven stigmatization and its ramifications under the Lee Myung-bak and Park Geun-hye governments are strongest in Honam and Chungcheong, moderate in Seoul and capital areas, and weakest in Yeongnam.

[Fig. 1 about here]

Finally, which region is strong in rational regionalism? As seen in Figure 1, residents of Chungcheong and Jeolla have strong rational regionalism. In both regions, 6 of 10 residents agree that their home-born politicians or regional parties should take power for regional development. On the other hand, only 38% and 40% in Seoul/Gyeonggi/Gangwon and Gyeongsang, respectively, hold such rational regionalism. This pattern reflects Korean political history. Gyeongsang produced four presidents (Park Chung-hee, Chun Doo-hwan, Roh Tae-woo, and Kim Young-sam) for the four consecutive decades from the 1960s to the 1990s, whereas Jeolla produced only one (Kim Dae-jung) and Chungcheong none. Given that many of the industrial complexes were

centered on the Yeongnam region under the direction of Yeongnam-born presidents and that the home region of Lee Myung-bak and Park Geun-hye is Yeongnam, it is understandable that rational regionalism is high in Chungcheong and Jeolla.

When the three dimensions are considered together, the current state of regionalism is more complex than described in prior studies. For example, prior studies did not determine whether regionalism is a matter of Yeongnam vs. Honam or Honam vs. non-Honam. Our empirical results show that traditional regionalism is a phenomenon of Yeongnam vs. Honam, but symbolic regionalism is evident outside of Yeongnam. Moreover, rational regionalism is strong in Honam and Chungcheong, which lack historical opportunities for taking presidential power, but it is low in Yeongnam. Despite these regional variations, residents of Seoul and capital areas are least attached to the three dimensions of regionalism. As a result, the correct picture of Korean regionalism is neither Yeongnam vs. Honam nor Honam vs. non-Honam.

These results have one important implication for the political dynamic in Korean politics. Though regionalist mobilizations using Yeongnam and Honam are balanced in Seoul and capital areas, they are a useful strategy within and across the three major regions. If Yeongnam and Honam have regionally representative parties, voters in these two regions have no choice but to support them or get on the band-wagon. Since Chungcheong does not have its own regional party, its residents can wield a casting vote depending on which regionalism is used

Does regionalism affect mass partisanship of Korea's regional party system? Although four parties are present as a consequence of the 2016-2017 candlelight protests, only two parties competed in the 2014 local election. The Saenuri Party and the New Politics Alliance for Democracy (NPAD) contested nationally but dominated Yeongnam and Honam, respectively.

To examine the nexus between regionalism and mass partisanship, we regress party support on all the measures of regionalism while controlling the widely known determinants: education, income, political interest, ideology, generations, gender, and three dummies of Chungcheong, Jeolla, and Gyeongsang residents. To measure party support, we asked respondents whether there is any party they feel close to. About 44% were independent; 28% chose the Saenuri Party; and 22%, the NPAD. The other 5% supported the United Progressive Party, Justice Party, or other parties. Since the Saenuri Party and the NPAD were nationally recognized and regionally dominant in Yeongnam and Honam, respectively, we exclude these small parties from our empirical analysis and focus on the two major parties and independents.

Considering that partisanship is nominal, we employ multinomial logistic regression and compare the supporters of the Saenuri Party and NPAD with those of independence, which is set as a baseline. With regard to independent variables, we use original measures of regionalism: *traditional* (0-10), *symbolic* (0-3), and *rational* (1-4). To check whether the five measures of regionalism are closely interdependent, violating independence of the regression analysis, we tested correlational analysis and found low-degree correlations ranging from -0.27 to 0.28 , which is not a matter of substantial concern.

Table 1 shows the results of our multinomial analysis at the national level. There are two notable points. First, the five variables of regionalism have systematically different but consistent effects on Korean partisanship toward the Saenuri Party and the NPAD. Those with a favorable attitude toward Jeolla people are not likely to support the Saenuri Party but do support the NPAD. In contrast, voters with a favorable attitude toward Gyeongsang people are attached to the Saenuri Party but detached from the NPAD. The same pattern turns up with regard to symbolic regionalism. Supporters of the Saenuri Party have a negative bias toward Jeolla people and supporters of the

NPAD have a negative bias toward Gyeongsang people. Rational regionalism is about three times greater in Saenuri supporters than in followers of the NPAD. This pattern is understandable because the Saenuri Party was the ruling party with government power.

The second notable point is that the Saenuri Party had little social root in Honam, as is the case for the NPAD in Yeongnam. It appears that Honam residents hold a negative partisanship toward the Saenuri Party, identified as the party they would never vote for. The effects of control variables turn out as expected. Educated voters are likely to remain independent and those of high political interest support either the Saenuri Party or the NPAD. Old and conservative voters tended to choose the Saenuri Party, but young and progressive citizens went with the NPAD. We find it interesting that higher income citizens and women leaned toward the NPAD. Finally, Chungcheong residents were ambiguous about both the Saenuri Party and the NPAD.

[Table 1 about here]

Overall, the results in Table 1 demonstrate that regionalism and regional rivalry are strong predictors of mass partisanship among Korean voters. At the national level, supporters of the Saenuri Party tend to have opposite characteristics from those of the NPAD. Furthermore, the Saenuri Party and the NPAD have a strong hold on their home regions and have little presence in their rival regions.

If regionalism affects regional party support at the national level, how does this pattern appear at the regional level? To answer these questions, we ran the same empirical model in four regions: Seoul/Gyeonggi/Gangwon, Chungcheong, Jeolla, and Gyeongsang. Because Seoul and capital areas include many residents from Chungcheong, Jeolla, and Gyeongsang, we include dummies

of their subjective hometown regions as a control variable. We also control provinces and major cities by including their dummies in each region.

[Table 2 about here]

The immediate finding from Table 2 is that regional partisanship is not a within-phenomenon restricted to Yeongnam and Honam. Of the five regionalism variables, four in support of the Saenuri Party and two in support of the NPAD turned out to be statistically significant in the Seoul/Gyeonggi/Gangwon region. Traditional and symbolic regionalism toward Jeolla people have opposite effects with a similar magnitude on support for the Saenuri Party and the NPAD, respectively. Within Seoul and capital areas, a favorable attitude toward Gyeongsang people is not a substantial indication of support for the Saenuri Party. However, rational regionalism is strongly associated with it.

In Chungcheong, it is surprising that voters with a favorable attitude toward Gyeongsang people tend to support the NPAD and those with a negative bias toward Gyeongsang people are not likely to support the Saenuri Party. As in Seoul and capital areas, rational regionalism is strongly connected with support for the Saenuri Party. Despite these results, regionalism has the least impact on party support in the Chungcheong region, indicating that mass partisanship of Chungcheong voters has been floating since they lost their regional party.

In the two rival regions, regionalism is related to support for the hegemonic party: the Saenuri Party in Yeongnam and the NPAD in Honam. Supporters of the NPAD in Honam are more favorable toward Jeolla people and less favorable toward Gyeongsang people, whereas the opposite pattern is found among supporters of the Saenuri Party in Yeongnam. Those thinking that regional parties or politicians take power for regional development tend to support the hegemonic party in their region: the NPAD in Honam and the Saenuri Party in Yeongnam.

So far, we have reported empirical evidence that regionalism and regional division are dominant in the mass partisanship among Korean voters at both national and regional levels. When

regionalism is broadly conceptualized and measured, it exists to varying degrees across different regions while reflecting the regional experience of modern Korean history. As a result, it is reasonable to conclude that regionalism has evolved to form public demand for the persistence of the regional party system and has delayed party system nationalization over the last decade.

6 Further Discussion about Delayed Party System Nationalization in Korea

Korean regionalism and regional politics have evolved over the last decade. Regionalism of the 1990s and that of the 2010s are continuous but different in that the latter reflects recent political changes. This suggests that public demand for regional politics is still substantial and accounts for delayed party system nationalization in Korea. Nonetheless, the resilient persistence of the regional party system needs further considerations such as political supply and structural factors.

Why has it continued in Korea? The existing literature on nationalization of regional parties has found three broad categories of variables: structural, institutional, and sociological. According to Caramani's (2004) seminal study about Western Europe, nation-state building and industrialization contributed to the nationalization of politics. In line with Lipset and Rokkan (1967), this structural approach identifies liberal middle and working classes as the two main actors in the nationalization of territorial politics. The second institutional approach focuses on three factors: presidentialism vs. parliamentarism, unitary vs. federal system, and majoritarian vs. proportional representation in the electoral system. In this literature, federalism and majoritarianism with a single-member district hinder the nationalization of regional parties, but empirical evidence is mixed about presidentialism (Morgenstern 2017). Finally, the sociological approach indicates that ethnic and religious heterogeneity is related to the strength of regional

parties (Caramani 2004). Since the third approach is not applicable to Korea with its highly homogeneous society, our study will focus on the structural and institutional approaches.

Our study of Korean regionalism indicates that those structural and institutional variables affect the delayed party system nationalization differently from the Western countries. To understand the dynamics and persistence of the Korean regional party system, we need to focus on Korea-specific factors and return to the critical period of the Lee Myung-bak government when regionalism began to rebound.

When Lee Myung-bak came to power in 2008 after the decade of democratic and progressive reforms, the political environment had changed dramatically. As he faced one million protesters against his US beef import policy right after his inauguration in 2008, he and his associates perceived these changes as a threat to their future and legitimacy. Because Lee Myung-bak's leadership over his party and voters was not as charismatic or powerful as that of the three Kims, it appeared that he and his aides decided to use government agents and steered politicians inside and outside the ruling party to boost his legitimacy.

We suspect that these political attempts revitalized such cleavages as developmentalism vs. democratization and anti-communism vs. reunification in degenerative ways, and they associated them with regional rivalry. They improved the image of Park Chung-hee as the father of Korean development, drove the severance of diplomatic relations with North Korea, and resumed the Yeongnam-Honam rivalry. These activities continued during the Park Geun-hye government. In fact, these government and partisan activities had successfully elected Park Geun-hye in 2012 by arousing Park Chung-hee syndrome and public nostalgia for authoritarian developmentalism, especially among old voters (Joo 2017; Kang 2018).

Viewed retrospectively, these government activities both succeeded and failed. On the one hand, they successfully improved the temporary legitimacy of the two conservative presidents by polarizing issue cleavages and mixing them with regional rivalry. This brought electoral returns to Lee Myung-bak and Park Geun-hye as well as politicians close to them. On the other hand, they strengthened the negative partisanship of their party in Honam and led the opposition party supporters to mount criticisms against Lee Myung-bak and Park Geun-hye. More important, they unexpectedly triggered democratic concerns and anger among citizens, which resulted in the 2016-2017 candlelight protests where two million Korean citizens protested, leading to the demise of Park Geun-hye's rule.

What does this analytical narrative imply for the literature on Korean regionalism and party system nationalization? First, nation-state building, modernization, and democratization do not automatically contribute to the nationalization of politics. In the case of Korea, actors of modernization and actors of democratization are not the same, unlike in Western Europe where liberal citizens led both structural transformations (Joo 2017). In modern Korean history, state-building, modernization, and economic development were driven under Yeongnam-born dictators from the 1960s to the 1980s under the regime competition against North Korean communism.

On the other hand, the Gwangju Massacre and Kim Dae-jung of Honam played a critical role in democratizing Korea. As Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun promoted reunification with North Korea, Korean parties and politicians strategically used these cleavages and associated them with regional rivalry. As a result, the two dominant Korean parties have strengthened party-region linkages to these structural developments over the last decade.

Note the role of presidents in this process. In the existing literature, presidentialism is not systematically associated with party system nationalization (Morgenstern 2017). This is confirmed in our case study of Korea. Furthermore, our study highlights the mechanism by which regional politics depends on presidential leadership rather than presidentialism as an institution. Whereas regionalism eroded under the Kim Dae-jung and Roh Moo-hyun governments, it rebounded under the Lee Myung-bak and Park Geun-hye governments. Thus, the positive or negative effects of presidentialism depend on how a president behaves because he or she is the most important player in Korean politics.

Moreover, both strong majoritarianism in the Korean electoral system and the low institutionalization of Korean parties have delayed party system nationalization. According to the literature of party politics, Korean political parties are extremely unstable and under-institutionalized (Croissant and Völkel 2012; Hicken and Kuhonta 2015). Regional division and regionalism are unmoved and stable factors, while political parties are moving and unstable.

Thus, Korean politicians are highly opportunistic and self-interested by showing loyalty to presidents and regions (Lee 2014). On the supply side, regionalism led self-interested politicians inside and outside of the ruling party to voluntarily work for these two presidents, who picked them as high-level officials and helped them get nominated as ruling party candidates of local and legislative elections in Yeongnam and secure districts. Since five-sixths of legislators and all mayors and governors are elected by a single-member district plurality, the nomination of the regionally hegemonic party nearly guaranteed elections in Yeongnam and Honam, which has continued the regional division of Korean politics.

Decentralization and local elections have also contributed to the regional one-party system. As shown in our analysis, the Saenuri Party dominated Yeongnam and had a negative partisanship in Honam. The reverse is true for the NPAD to a moderate degree. How has this regional division continued without the three Kims, who controlled their regional voters and parties? One mechanism is local elections. Korea allowed local elections in 1995, and most local governors, mayors, assembly men, and superintendents are elected by a single-member district plurality. Due to the introduction of local elections, the number of elected officials has increased from about 300 to about 4,000, and these elected leaders have hired additional staff in local offices. Because regional parties have divided and dominated Yeongnam and Honam, local officials from top to bottom have been loyal to their regional parties. As a result, local elections opened a large opportunity for which several thousand regional politicians are supplied to meet the political demands of regional voters.

A final note should be made about the ideological politics of the 2000s. In retrospect, ideological politics beyond anti-communism and North Korea emerged in the early 2000s, but it has become associated with or captured by regional rivalry (Moon 2017). Why has Korean ideological politics been limited in overcoming regional politics, unlike the case of Europe? There are two reasons: North Korean communism and the weakness of labor workers. Both narrow the scope of ideological conflicts. Conservative parties have aggressively used anti-communism and North Korea and symbolically connected them with regional rivalry. Opposition parties have emphasized democracy and peace between the two Koreas, inadvertently boosting the role of Kim Dae-jung and Honam. Unlike the Western case in which ideological politics had a huge influence on party politics, the presence of North Korea prevents genuine leftist parties from developing. Furthermore, Korean workers have not had a political party of their own that is powerful enough

to raise functional agendas and push for the nationalization of Korean politics. As Caramani (2004) has shown, nationalization of politics would be difficult when labor workers are united to drive ideological politics to a national level.

Overall, the persistence of Korean regional politics has been sustained by four sources. First, as empirically shown above, public demand for regional favoritism and development is the cultural foundation of regional politics. Second, the political supply of government policies and politicians including presidents has not been sufficient to end regional division of Korean politics. Third, the majoritarian electoral system from local and presidential elections and, fourth, the party-region linkages to different national developments such as modernization and democratization have reinforced the regional party system. Accordingly, it seems to be clear that these four factors together account for the delayed party system nationalization in Korea.

7 Conclusion

This study began with the question of why Korean regionalism and regional politics declined during the early 2000s yet have rebounded over the last decade. This question is closely associated with why Korea has failed to nationalize its politics despite its favorable conditions to do so. These questions are interesting, but they have been unanswered in the literature of both Korean politics and party system nationalization. Moreover, the evolutionary nature of Korean regionalism has not been revealed.

In this study, we proposed a tripartite model of regionalism and applied it to the 2014 local elections. Empirical analysis of the public opinion data showed that traditional, symbolic, and rational dimensions of regionalism are effective in highlighting the updated picture of Korean

regionalism. Furthermore, regionalism and regional division are the most important determinants of Korean mass partisanship toward a regionalist party system. From these results, we drew two conclusions: regional politics has evolved since the early 2000s and this evolution is strongly associated with public demand for the regional party system.

Then, we used existing theories of party system nationalization to explain the regional politics of Korea. In doing so, we found that the trajectory of modern Korean development, in which actors of modernization and actors of democratization are not the same but are related to the regional rivalry between Yeongnam and Honam, has structurally shaped Korea's regional party system. Over the last two decades, presidents and self-interested politicians have played an intervening role in either moderating or amplifying regional politics. Majoritarianism in the Korean electoral system has hindered the nationalization of politics and local elections have organizationally sustained regional division. Finally, ideological politics is limited in nationalizing Korean politics.

In the 2018 local elections, regional voting partially weakened. In particular, the Liberty Korea Party, a successor of the Saenuri Party, swept Northern Gyeongsang but partially lost South Gyeongsang. On the other hand, the Democratic Party, an inheritor of the NPAD, dominated Jeolla and made its way into South Gyeongsang. Although regional voting has weakened in South Gyeongsang, it is still dominant in North Gyeongsang and Jeolla. Does our in-depth study explain the partial erosion of regional voting in the 2018 local elections? From the perspective of our study, it is not the strong central state, regionalism among ordinary voters, and majoritarian electoral system because these structural, cultural and institutional factors have not changed.

Instead, our study suggests that the following three factors influenced this result. The first is a change in the supply side of regional politics in that the current president, Moon Jae-in, is from

Pusan and South Gyeongsang and symbolically represents this region. Although he has stood against regional politics, the people of South Gyeongsang voted for his party and politicians with the expectation of regional development. Second, President Moon Jae-in has strongly driven such structural policies as peace and reunification with North Korea, which constrained conservative issues such as economic growth and national security. The final factor is the timing of the local election, which was held one year after Moon Jae-in started his term. When these factors are considered together, we can predict that regional politics will continue on the basis of Jeolla and North Gyeongsang.

Finally, our in-depth study of Korea has a significant implication for nationalization of politics in the developing world. Our finding that Korean regional politics has survived state-building, modernization, and democratization indicates that regional politics tends to increase across developing countries. Unlike Korea, most of the developing countries are ethnically diverse and they push such structural developments as state-building, modernization, and democratization. In this historical trajectory, some ethnic or regional groups lead one of these developments and other groups resist or drive another development. When considering social diversity and developmental goals in the developing world, the emergence and dominance of regional or ethnic parties are inevitable and nationalization of politics is difficult. As a result, the Western path to nationalization of politics in which liberal citizens led state-building, economic development, and democratization will remain a unique case in a comparative perspective.

References

- Bochsler, D. (2010). Nationalisation of post-communist party systems. *Europe-Asia Studies*, 62(5), 807-827.
- Bradshaw, S., & Howard, P. (2017). Troops, trolls and troublemakers. Working Paper No. 2017.12, Oxford, UK, Computational Propaganda Research Project. <http://comprop.oii.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/07/Troops-Trolls-and-Troublemakers.pdf>
- Caramani, D. (2004). *Nationalization of politics*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Caramani, D., & Kollman, K. (2017). Symposium on the nationalization of electoral politics. *Electoral Studies*, 47, 51-54.
- Chhibber, P., & Kollman, K. (2004). *Formation of national party systems*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Choe, S. (2013). South Korean intelligence agents accused of tarring opposition online before election. *New York Times*, June 4. <https://www.nytimes.com/2013/06/15/world/asia/south-korean-agents-accused-of-tarring-opposition-before-election.html>
- CLEA. (2015). Constituency-Level elections archives. <http://www.electiondataarchive.org/index.html> [accessed 11 July, 2018].
- Croissant, A. & Völkel, P. (2012). Party system types and party system institutionalization. *Party Politics*, 18(2), 235-265.
- Doucette, J., & Koo, S. W. (2014). Distorting democracy, politics by public security in contemporary South Korea. *Asia-Pacific Journal* 12(8),1-14.
- Freedom House. (2017). Freedom on the net 2017. Washington, DC: Freedom House.
- Golosov, G. (2016). Factors of party system nationalization. *International Political Science Review*, 37(2), 246-260.
- Hellmann, O. (2014). Party system institutionalization without parties. *Journal of East Asian Studies* 14(1), 53-84.
- Hicken, A. (2009). *Building party systems in developing democracies*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Hicken, A. & Kuhonta, E. M. (2015). *Party system institutionalization in Asia*. New York, NY: Cambridge University Press.

- Hong, J. Y., & Park, S. (2016). Factories for votes? *British Journal of Political Science*, 46(3), 501-527.
- Jones, M. & Mainwaring, S. (2003). Nationalization of parties and party systems. *Party Politics*, 9(2), 139-166.
- Joo, H. M. (2017). A return of 'the strong man's daughter': Modernization, democratization, and social divisions in Korea. *Japanese Journal of Political Science*, 18(2), 360-382.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York, NY: Farrar, Straus & Giroux.
- Kang, D. (2003). Regional politics and democratic consolidation in Korea. In S. Kim (Ed.), *Korea's democratization* (pp. 161-180). New York, NY: Cambridge University Press.
- Kang, W. J. (2018). The past is long-lasting. *Journal of Asian and African Studies*, 53(2), 233-249.
- Kang, W. C. (2015). Electoral cycles in pork barrel politics. *Electoral Studies*, 38, 46-58.
- Kim, H. M., Choi, J. Y., & Cho, J. (2008). Changing cleavage structure in new democracies. *Electoral Studies*, 27, 136-150.
- Kim, J. C., & Choi, J. J. (1991). *Studies of regionalism* [Korean]. Seoul, Hakmin Sa.
- Kim, Y. C., & Kim, J. W. (2009). South Korean democracy in the digital age. *Korea Observer*, 40(1), 53-83.
- Lee, J. (2014). The instability of Korean political parties. *Japanese Journal of Political Science*, 15(1), 113-130.
- Lee, K. Y. (1998). *Korean elections and regionalism* [Korean]. Seoul, Oruem.
- Lee, K. Y., & Park, J. (2011). Effects of regional feelings upon the party support in Korea [Korean]. *Korean and World Politics*, 27(3), 131-158.
- Lee, N. Y., Lee, H. Y., & Kim, J. S. (2007). *Changing Korean voters* [Korean]. Seoul, East Asia Institute.
- Lipset, S., & Rokkan, S. (1967). *Party systems and voter alignments*. New York, NY: Free Press.
- Moon, W. (2005). Decomposition of regional voting in South Korea. *Party Politics*, 11(5), 579-599.
- Moon, W. (2017). The nature of regional voting and its change [Korean]. *Korean Journal of Legislative Studies*, 23(1), 82-111.
- Morgenstern, S. (2017). *Are politics local?* New York, NY: Cambridge University Press.

- National Assembly. (2017). Special investigation for monopoly of state affairs by Choi Soon-sil and others under the Park Geun-hye government [Korean]. Seoul: National Assembly of Korea.
- Park, K. (2010). Party mergers and splits in new democracies. *Government & Opposition*, 45(4), 531-552.
- Schattschneider, E. (1960). *Semisovereign people*. New York, NY: Wadsworth.
- Sears, D., & Henry, P. J. (2003). The origins of symbolic racism. *Journal of Personality and Social Psychology*, 85(2), 259-275.
- Sears, D., & Kinder, D. (1971). Racial tensions and voting in Los Angeles. In W. Hirsch (Ed.), *Los Angeles, viability and prospects for metropolitan leadership* (pp. 51-88). New York, NY: Praeger,.
- Sonn, H. (2003). Regional cleavage in Korean politics and elections. *Korean Journal*. 43(2), 32-54.
- Su, Y. P. (2018). Personal vote, spatial registration rules, and party system nationalization in Latin America. *International Political Science Review*, 39(2), 192-208.
- Sung, M. (2017). Surveillance and anti-communist authoritarianism in South Korea. *Surveillance&Society*, 15(3), 486-490.
- Tarman, C., & Sears, D. (2005). The conceptualization and measurement of symbolic racism. *Journal of Politics*, 67(3), 731-761.
- Tiemann, G. (2012). The nationalization of political parties and party systems in post-communist Eastern Europe. *Communist and Post-Communist Studies*, 45(1), 77-89.
- Wahman, M. (2017). Nationalized incumbents and regional challengers. *Party Politics*, 23(3), 309-322.
- Yeo, H. (2017). 'It is right that Moon Jae-in is a communist' [Korean]. Joongang Ilbo, August 31. <https://news.joins.com/article/21893508>
- Yoon, K. I. (2017). Change and continuity in regionalism [Korean]. *Korean Journal of Legislative Studies*, 23(1), 113-149.
- Zaller, J. (1992). *Nature and origins of mass opinion*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Ziegfeld, A. (2016). *Why regional parties?* New York, NY: Cambridge University Press.

Fig. 1 Distribution of Traditional, Symbolic, and Rational Regionalism

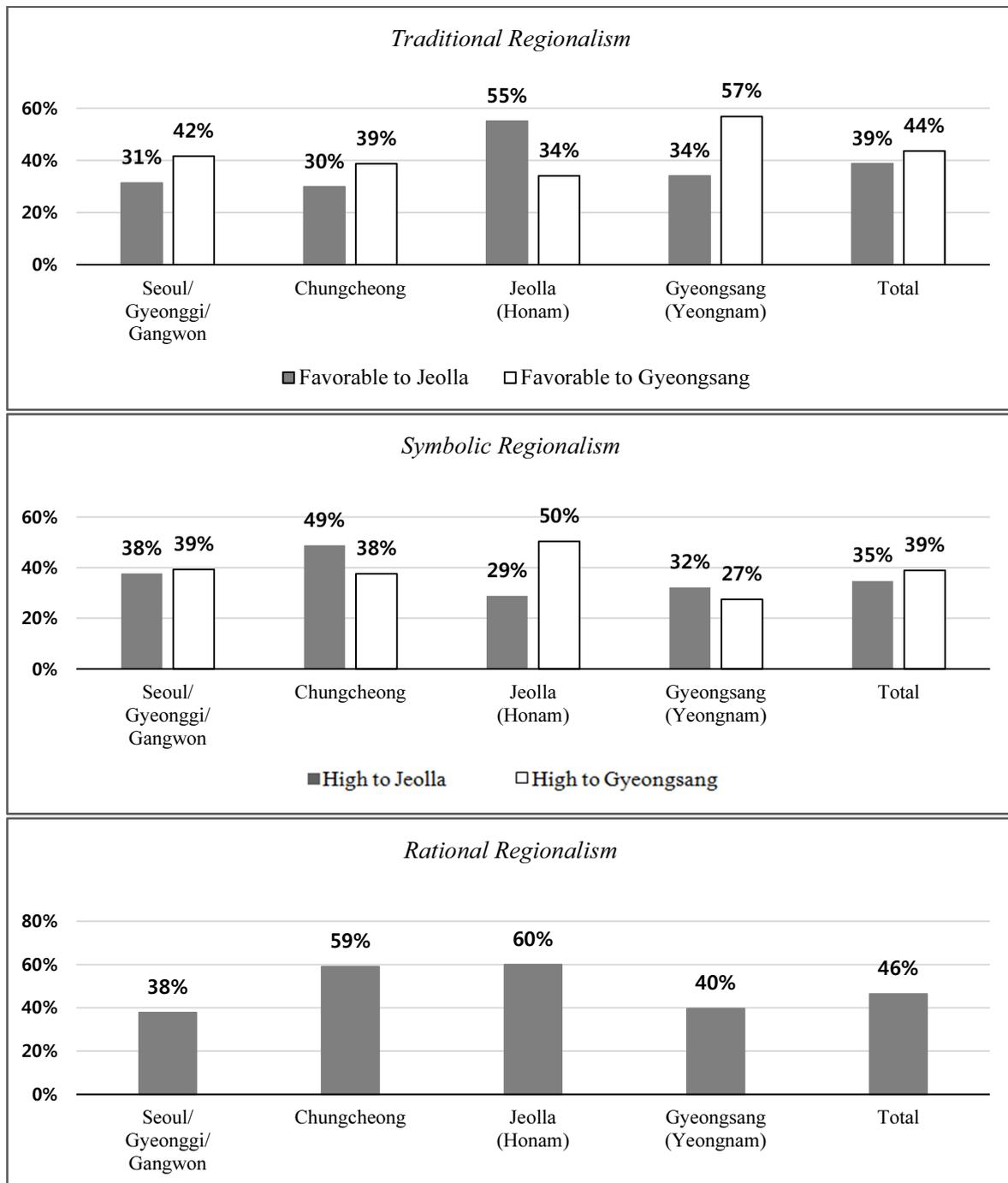


Table 1 Multinomial Analysis of Party Support among Koreans at the National Level

	Saenuri vs. Independents		NPAD vs. Independents	
	Coefficients	Exp (B)	Coefficients	Exp (B)
Traditional Regionalism				
Favorable to Jeolla people	-0.16 (0.04) ***	0.85	0.19 (0.04) ***	1.21
Favorable to Gyeongsang people	0.18 (0.04) ***	1.2	-0.12 (0.04) ***	0.89
Symbolic Regionalism				
Bias toward Jeolla people	0.26 (0.10) ***	1.3	-0.21 (0.10) **	0.81
Bias toward Gyeongsang people	-0.15 (0.09)	0.86	0.27 (0.08) ***	1.38
Rational Regionalism				
Regional ambition to take power	0.61 (0.09) ***	1.84	0.27 (0.08) ***	1.31
Education	-0.26 (0.16) **	0.77	-0.15 (0.13)	0.86
Income	0.17 (0.14)	1.18	0.32 (0.14) **	1.37
Political Interest	0.53 (0.12) ***	1.7	0.59 (0.12) ***	1.81
Ideology (Progressive-Conservative)	0.23 (0.05) ***	1.26	-0.16 (0.04) ***	0.85
Generations (Young-Old)	0.43 (0.07) ***	1.54	0.04 (0.07)	1.04
Female	-0.06 (0.16)	0.94	0.35 (0.16) **	1.42
Chungcheong residents	-0.08 (0.28)	0.92	-0.07 (0.30)	0.94
Jeolla residents	-1.60 (0.26) ***	0.2	0.01 (0.19)	1.01
Gyeongsang residents	0.24 (0.19)	1.27	-0.70 (0.23) ***	0.5
Intercept	-5.55 (0.67) ***		-2.86 (0.62) ***	
N		1319		

* $p < 0.10$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$.

Table 2 Multinomial Analysis of Party Support among Koreans at the Regional Level

	Seoul/Gyeonggi/Gangwon		Chungcheong		Jeolla(Honam)		Gyeongsang(Yeongnam)	
	Saenuri vs. Independents	NPAD vs. Independents	Saenuri vs. Independents	NPAD vs. Independents	Saenuri vs. Independents	NPAD vs. Independents	Saenuri vs. Independents	NPAD vs. Independents
Traditional Regionalism								
Favorable to Jeolla people	-0.19 (0.06)***	0.21 (0.08)***	-0.20 (0.13)	-0.14 (0.16)	-0.20 (0.11)*	0.31 (0.072)***	-0.17 (0.08)**	-0.12 (0.12)
Favorable to Gyeongsang people	0.12 (0.07)*	-0.09 (0.07)	0.23 (0.17)	0.42 (0.19)**	0.07 (0.11)	-0.26 (0.06)***	0.41 (0.09)***	0.20 (0.13)
Symbolic Regionalism								
Bias toward Jeolla people	0.34 (0.16)**	-0.39 (0.18)**	0.04 (0.33)	-0.27 (0.40)	0.29 (0.27)	-0.19 (0.17)	0.13 (0.18)	-0.16 (0.24)
Bias toward Gyeongsang people	-0.23 (0.15)	0.25 (0.15)	-0.85 (0.40)**	0.22 (0.40)	0.02 (0.25)	0.29 (0.14)**	0.01 (0.18)	0.60 (0.22)***
Rational Regionalism								
Regional ambition to take power	0.52 (0.14)*	0.12 (0.15)	0.80 (0.32)**	0.53 (0.37)	0.24 (0.25)	0.47 (0.15)***	0.86 (0.17)***	0.10 (0.23)
N	477		111		365		369	

* p < 0.10; ** p < 0.05; *** p < 0.01; coefficients of the control variables and Exp (B) are not reported

현대정치연구소 11주년 기념학술대회

한국 정치과정연구의 새로운 아젠다

제 2세션

정당 지지의 재편성과 지역주의의 변화
강원택 (서울대)

대의제 공고화론과 시민 민주주의
장 훈 (중앙대)

정당은 새로운 이슈에 어떻게 대응하는가? 청년정책을 중심으로
이지호 (서강대) · 서복경 (서강대)

정당 지지의 재편성과 지역주의의 변화:

영남 지역의 2018년 지방선거 결과를 중심으로

강원택(서울대학교 정치외교학부)

1. 서론

민주화 이후 선거 정치는 지역주의에 의해 크게 영향을 받아 왔다. 특히 1990년 1월 대구, 경북 지역을 지지 기반으로 한 민정당과 부산, 경남 지역을 지지 기반으로 하는 통일민주당이 민주자유당으로 합당한 이래 경남과 경북 지역의 유권자들은 그 이후 선거 때마다 매우 유사한 정치적 선택을 해 왔다. 그리고 이러한 기반 위에 영남과 호남을 대표하는 한나라당 계열 정당과 민주당 계열 정당이 양당적 구도를 형성해 왔다. 선거 때마다 제 3당들이 등장하곤 했지만, 이들 두 정당의 정치적 우위는 그동안 지속되어 왔다. 그런 점에서 1990년 이후 한국의 정당체계는, 정당들의 잦은 명칭 변경에도 불구하고, 대체로 큰 변화 없이 안정적으로 지속되어 왔다.

이런 관점에서 볼 때 2018년 지방선거 결과는 매우 흥미롭다. 선거 결과는 더불어민주당의 압승으로 끝이 났다. 더불어민주당은 대구와 경북, 제주를 제외한 14개 전 지역의 광역단체장을 당선시켰고, 전국 226개 기초단체장 가운데 151석을 차지했다. 광역의원 선거나 기초의원 선거에서도 압승을 기록했다. 민주당 계열 정당이 지방선거에서 이와 같은 압도적 승리를 차지한 것은 2018년 지방선거가 처음이다. 이런 결과가 나타난 것은 시기적으로 문재인 정부가 출범한 지 1년 정도의 시간이 지난 '정치적 밀월기(honeymoon period)'에 실시되었다는 사실과 관련이 있다. 더욱이 선거 무렵 문재인 대통령에 대한 여론의 긍정적 평가는 75-80%를 기록하고 있었다.¹⁾ 이와 함께 박근혜 전 대통령의 탄핵 이후 보수 정당이 분열했고 또 지지세가 약화되었다는 점도 영향을 미쳤을 것이다.

그런데 이 글에서 보다 주목하는 사실은 영남 지역의 정치적 분화이다. 2018년 지방선거에서 대구, 경북 지역에서는 자유한국당이 선전했지만, 부산, 울산, 경남 지역에서는 더불어민주당이 자유한국당에 크게 앞서는 결과가 나타났다. 부산과 경남, 울산에서는 1995년 민선 단체장 선거 이후 처음으로 민주당이 광역단체장을 당선시켰다. 부산에서는 오거돈 후보가 55.2%를, 경남에서는 김경수 후보가 52.8%를, 그리고 울산에서는 송철호 후보가 52.9%를 얻어 각각 광역단체장에 당선되었다. 경남은 과거 민주당 계라고 할 수 있는 김두관 후보가 2010년 지방선거에서 도지사에 당선되었지만 당시 무소속으로 출마했다. 이에 비해 경북에서는 자유한국당 소속인 이철우 후보가 52.1%를, 대구에서는 권영진 후보가 53.7%를 얻어 당선되었다. 이와 같이 경북과 경남에서의 상이한 선거 결과는 광역단체장 선거 이외에도 광역의회, 기초단체장, 기초의회 선거에서도 유사한 형태로 나타났다. 1990년 이후 경북 지역과 경남 지역이 한나라당 계열 정당의 굳건한 지지 기반으로 유지되어 왔던 사실과 비교할 때, 2018년 지방

1) 한국갤럽여론조사 자료.

[https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_310\(20180615\).pdf](https://panel.gallup.co.kr/Contents/GallupKoreaDaily/GallupKoreaDailyOpinion_310(20180615).pdf)

선거의 결과는 매우 흥미롭다.

이 글은 이른바 TK (대구, 경북)와 PK(부산, 울산, 경남) 지역 유권자의 상이한 정치적 선택에 주목하면서 이러한 결과가 경남 지역 유권자의 기존 정당 지지로부터의 이탈(dealignment)을 의미하는 것인지에 대해 살펴보고자 한다. 2018년 지방선거 결과가 PK 지역 유권자들이 기존 정당지지 패턴으로부터의 이탈이라고 한다면, 이는 1990년 이래 이어져 온 정당 정치의 구도로부터 상당한 변화가 생겨날 수 있음을 의미하는 것이다. 이를 위해 2018년 지방선거 후 조사 데이터²⁾를 활용하여, TK와 PK 두 지역을 대상으로 하여 지역 유권자의 정치적 선호의 변화 유무, 정치적 선택의 이유 등에 대해 분석하고자 한다.

2. 2018년 지방선거에서 영남 지역 선거 결과

2018년 지방선거에서 ‘영남’ 지역의 정치적 선택의 분화에 대해서 구체적으로 살펴보기로 한다. 광역단체장의 경우에는 2010년 지방선거에서 무소속으로 당선된 김두관의 경우를 제외하면 경북이든 경남이든 영남권 전체에서 한나라당 계 정당 소속이 아닌 후보가 당선된 적이 없었다. 2018년 지방선거에서는 부산, 울산, 경남 세 지역에서 모두 더불어민주당 후보가 당선되었다. 한편, <표 1>, <표 2>, <표 3>은 역대 지방선거에서 영남 지역에서 광역단체장으로 제외한 단위에서 민주당 계 정당의 당선자 분포를 정리한 것이다. 우선 한 눈에 봐도 2018년 지방선거에서의 커다란 변화를 확인할 수 있다.

<표 1>에 정리한 기초단체장의 경우를 보면, 부산, 울산, 경남에서 민주당 계 정당은 1995년 이후 대체로 한 명의 당선자도 배출하지 못했거나 한 명 정도의 당선자를 배출했다. 그러나 2018년 지방선거에서는 부산의 16개 구청장 중 13명을, 울산은 5개 기초단체장 전원을, 그리고 경남에서는 18개 지역 중 7개 지역의 기초단체장을 배출했다. 이에 비해 대구에서는 지방선거 실시 이후 민주당 계 정당은 단 한 명의 당선자도 배출하지 못했다. 경북 지역에서도 한 명만이 당선되거나 혹은 한 명도 당선되지 못하는 패턴이 2018년 지방선거에서도 계속되었다.

<표 1> 영남권 지역에서 민주당 계 정당 기초단체장 당선자 수

	1995	1998	2002	2006	2010	2014	2018
부산	0/16	0/16	0/16	0/16	0/16	0/16	13/16
울산	-	0/5	0/5	0/5	0/5	0/5	5/5
경남	0/21	0/20	0/20	0/20	1/18	1/18	7/18
대구	0/8	0/8	0/8	0/8	0/8	0/8	0/8
경북	1/23	1/23	0/23	0/23	0/23	0/23	1/23

- 분모는 전체 의석.

기초단체장 선거 결과에서 나타난 이러한 영남권의 분화는 광역의회 선거에서도 마찬가지로 확인된다. 부산에서는 2018년 이전까지 민주당 계 정당은 한 명의 당선자도 내지 못하거나 2명 당선시키는 데 그쳤지만 2018년 선거에서는 47석 중 무려 41석을 차지했다. 울산 역시 이전에는 한 명을 당선시켰거나 당선자를 내지 못했지만 2018년 선거에서는 22개 의석 가운데 17개 의석을 차지했다. 경남에서도 과거에는 많아야 세 석 정도 얻었지만 2018년 선거에서는

2) 이 데이터는 서울대학교 한국정치연구소가 한국리서치에 의뢰하여 2018년 7월 20일부터 26일까지 전국적으로 3,006명을 대상으로 웹 조사 방식으로 실시한 조사 결과이다.

58개 의석 중 34 개의 의석을 차지했다. 이에 비해 대구와 경북에서는 더불어민주당이 이전 선거에서 비해서는 당선자 숫자가 늘어났지만, 전반적으로 이전과 비슷한 패턴이 이어졌다.

<표 2> 영남권 지역 민주당 계 광역의회 당선자 수

	1995	1998	2002	2006	2010	2014	2018
부산	2/61	2/49	0/44	0/47	2/47	2/47	41/47
울산	-	1/17	0/19	0/19	0/22	1/22	17/22
경남	3/94	2/51	1/50	0/53	3/54	3/55	34/58
대구	1/41	0/29	0/27	0/29	0/29	1/30	5/30
경북	3/92	1/60	1/57	0/55	1/58	2/60	9/60

- 비례대표 포함

<표 3>에서 보듯이 이러한 특성은 기초의회에서도 마찬가지로 확인된다. 정당 공천이 실시된 2006년 이후를 대상으로 살펴보면, 부산에서 민주당 계 후보의 기초의회 당선은 26->36->66으로 계속 증가해 왔는데 2018년에는 182석 중 절반이 넘는 103석을 차지했다. 울산에서도 민주당 계 정당 당선자는 과거에는 많아야 네 석 정도였는데 2018년 선거에서는 50석 중 과반인 27석을 차지했다. 경남에서도 이전 선거에서는 17석이나 34석 규모였는데 2018년에는 264석 중 104석을 얻었다. 이에 비해 대구와 경북에서는, 이전에 비해서는 크게 늘어난 숫자이지만, 2018년 지방선거에서도 더불어민주당 후보의 당선자는 자유한국당 후보에 비해 상당한 차이를 보였다. <표 3>에서는 또한 기초의회 의원의 경우 부산, 경남, 울산에서 시간이 흐를수록 점차 민주당 계 당선자의 수가 증가되고 있다는 점도 주목할 만하다.

<표 3> 영남권 지역 민주당 계 기초의회 당선자 수

	2006	2010	2014	2018
부산	26/182	36/182	66/182	103/182
울산	2/50	0/50	4/50	27/50
경남	17/259	17/259	34/260	104/264
대구	3/116	4/116	13/116	50/116
경북	7/284	5/284	5/284	50/284

- 비례대표 포함

이처럼 2018년 지방선거에서는 ‘영남’ 유권자의 선택이 분화했다. 대구, 경북 지역은 과거와 유사하게 자유한국당에 대한 강한 지지를 보낸 반면, 부산, 울산, 경남의 경우에는 과거와 달리 더불어민주당에 많은 지지를 보냈다. 이러한 점은 광역의회 정당투표에서도 잘 나타난다. 부산에서 더불어민주당은 48.8%를 얻어 36.7%를 얻은 자유한국당에 크게 득표율에서 앞섰다. 울산에서도 더불어민주당 47.0%, 자유한국당 33.3%로 나타났고, 경남에서도 이와 유사하게 더불어민주당 45.3%, 자유한국당 38.8%로 나타났다. PK 지역에서는 대체로 더불어민주당이 45-49% 정도, 그리고 자유한국당이 33-39% 정도 득표한 것으로 나타났다. 대구, 경북 지역에서는 부산, 울산, 경남과 다른 결과가 나타났다. 대구에서는 자유한국당이 46.1%를 득표한 반면 더불어민주당은 38.9%를 얻는 데 그쳤다. 경북에서도 자유한국당은 50.%를 득표한 데 비해 더불어민주당은 34.1%를 얻었다. 즉 광역의회 정당투표 결과를 보아도 영남의 두 지역인 TK지역과 PK 지역 유권자의 정치적 선호, 정파적 지지의 패턴에 뚜렷한 차이가 2018년 지방선거에서 나타났음을 알 수 있다.

3. 분석

그동안의 선거에서 영남 지역은 보수 정당을 지지해 왔고 유권자들 역시 보수적인 성향을 보였다. 즉, 지역주의와 이념이 어느 정도 결합된 특성을 보였다. 이에 비해 호남 지역은 상대적으로 진보 정당을 지지해 왔고 이념 성향도 진보적인 특성을 보였다. 이런 특성을 고려하여 각 지역 유권자들의 평균적인 주관적 이념 성향에 대해 살펴보았다. <표 4>에서 보듯이, 전라 지역은 상대적으로 진보적으로 나타난 반면, 대구, 경북은 가장 보수적으로 나타났다. 지역과 이념이 결합된 특성이 여기서도 확인된다. 그런데 부산, 울산, 경남 지역 유권자들 역시 보수적인 것으로 나타났지만, 대구, 경북 지역과는 다소 차이를 보인다. 그러나 TK, PK 두 지역의 평균의 차이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타나지 않았다 ($t=1.03$ $p=0.30$). 다시 말해, TK, PK 두 지역 간 이념적 차이가 있다고 말할 수 없으며, 두 지역 모두 다른 지역에 비해 보수성이 상대적으로 강하다.

<표 4> 각 지역별 이념성향

지역	주관적 이념	분산분석
서울	4.56	F= 13.2 p<0.00
경기 인천	4.32	
충청	4.26	
호남	3.57	
대구 경북	4.85	
부산 울산 경남	4.68	
평균	4.40	

0- 가장 진보, 5-중도, 10-가장 보수

그렇다면 이번에는 정치지도자 및 주요 정당과의 이념적 거리에 대해 살펴보았다. TK, PK 두 지역이 모두 보수적이면서도 지방선거에서의 정치적 선택이 다르게 나타났기 때문에 정치지도자, 정당과의 이념적 거리에 주목했다. <표 5>에서 보듯이, 전 지역에서 문재인 대통령에 대한 이념거리가 자유한국당 홍준표 대표와의 이념 거리보다 가깝게 나타났고, 마찬가지로 모든 지역에서 더불어민주당에 대한 이념거리가 자유한국당에 대한 이념거리보다 가깝게 나타났다. 이러한 사실을 2018년 지방선거에서 전국적으로 자유한국당이 고전한 이유를 보여주는 것이다. 그러나 지역마다 정치 지도자나 주요 정당의 이념적 위치에 대한 평가는 다르게 나타났다. 호남 지역에서 문재인과 더불어민주당에 대한 이념 거리가 가장 가깝게 나타났고 홍준표와 자유한국당과의 이념거리는 가장 멀었다. 호남과 반대의 패턴을 보인 지역은 대구, 경북이었다. 홍준표와 자유한국당과 이념거리가 가장 가깝고 문재인 및 더불어민주당과 가장 멀었다. 여기서 흥미로운 지역은 부산, 울산, 경남 지역이다. 전반적인 패턴은 TK 지역과 유사하게 나타났지만, PK 지역은 TK 지역과도 상당한 차이를 보였기 때문이다.

<표 5> 지역별 정치지도자 및 정당과의 이념적 거리

지역	문재인	홍준표	더불어민주당	자유한국당
서울	2.24	4.27	2.31	4.05
인천, 경기	2.32	4.49	2.40	4.32
충청	2.36	4.61	2.25	4.37
호남	1.63	5.46	1.65	5.21
대구, 경북	2.85	3.88	3.02	3.76
부산, 울산, 경남	2.50	4.26	2.50	4.02
평균	2.32	4.46	2.37	4.26
분산분석 (F=)	8.10*	11.11*	9.53*	9.67*

* p<0.01

TK, PK 두 지역 간 두 정치인과 양당에 대한 거리의 차이를 분석한 결과, 문재인 대통령과의 이념거리 ($t=1.80$ $p<0.1$), 홍준표 대표와의 이념거리 ($t= -1.81$, $p<0.1$), 그리고 더불어민주당과의 이념거리 ($t=2.63$, $p<0.01$) 등에서 통계적으로 유의미한 차이가 확인되었다. 자유한국당에 대해서는 두 지역 간 통계적으로 유의미한 차이가 확인되지 않았다. 부산, 울산, 경남 지역의 평균이 다른 지역과 비교할 때는 대구, 경북 지역과 유사한 특성을 보였지만, 동시에 두 지역 간 주요 정치 지도자나 정당을 인식하는데 적지 않은 차이를 보인다는 사실을 알 수 있다. 즉 TK, PK 지역 유권자들이 큰 틀에서 유사한 정치적 성향을 보이면서도, 서로 간에는 차별성을 보이고 있다.

<표 6>에서는 문재인 대통령과 홍준표 대표, 더불어민주당, 자유한국당에 대한 호감도의 지역별 평균을 비교해 보았다. 분석 결과 앞의 <표 5>와 매우 유사한 결과가 나타났다. 호남과 대구, 경북 간의 뚜렷한 정치적 선호의 차이가 다시 확인되었다. PK 지역과 TK 지역은, 수도권 등 다른 지역과 비교하면 호감도에 있어서 유사한 패턴을 보이지만, 동시에 두 지역 간 상당한 차이도 확인된다. TK 지역과 PK 지역만을 놓고 비교해 보면, 문재인 ($t=-2.21$ $p<0.05$), 홍준표 ($t=1.88$ $p<0.1$), 자유한국당 ($t=2.88$ $p<0.01$) 등에서 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 더불어민주당에 대해서는 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 즉, 자유한국당을 예로 든다면, PK 지역은 TK 지역을 제외하면 자유한국당에 대한 호감도가 높지만, TK 지역 보다는 분명히 낮은 호감도를 보이는 것이다. 과거 정치적 선호도가 유사했다면 이번 선거에서는 두 지역 간 정파적 선호도에서 미묘한 차이를 보였던 것이다.

<표 6> 지역별 정치지도자 및 정당에 대한 호감도

지역	문재인	홍준표	더불어민주당	자유한국당
서울	62.9	14.5	47.9	17.9
인천, 경기	62.3	16.2	47.2	19.4
충청	65.4	15.6	51.6	19.5
호남	71.8	9.2	55.0	11.7
대구, 경북	55.8	22.6	43.9	26.6
부산, 울산, 경남	60.7	19.3	46.3	21.5
평균	62.8	16.2	48.1	19.4
분산분석 (F=)	10.10*	13.57*	7.75*	13.94*

* p<0.01

0- 대단히 부정적, 100-대단히 호의적

그런 점에서 이번에는 각 정당에 대한 신뢰도를 지역별로 살펴보기로 한다. <표 7>에서 보듯이, 다섯 개 정당 중 더불어민주당과 자유한국당에 대해서는 앞의 표에서 본 것과 유사한 패턴이 다시 확인되었다. 더불어민주당에 대해서는 TK 지역에서 가장 낮고 그 다음이 PK 지역이며, 자유한국당에 대해서는 TK 지역에서 상대적으로 가장 높은 신뢰도가 나타났고 그 다음이 PK 지역이었다. 정의당에 대해서는 신뢰도가 두 지역에서 비슷한 정도로 가장 낮게 나타났다. 바른미래당은 대구, 경북에서 신뢰도가 가장 높았지만, 그 다음은 부산이 아니라 서울 및 수도권이었다. 민주평화당에 대해서는 서울, 부산에서 신뢰도가 낮았고 호남이 가장 높았다. 민주평화당에 대한 대구에서의 평가는 대체로 평균 수준이었다.

그런데 TK 지역과 PK 지역을 두고 비교해 보면, 자유한국당 ($t=2.43$ $p<0.05$), 바른미래당 ($t=3.16$ $p<0.01$) 두 정당에 대한 신뢰도에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다. 이 두 정당이 모두 보수 정당들이라는 점에서 PK 지역이 TK 지역과 인식의 차이가 보수 정파에 대한 것이라는 사실을 알게 한다. 앞의 <표 >에서도 이 두 지역 간 호감도의 차이가 나타난 것은 자유한국당에 대해서였다. 즉 TK 지역에 비해서 PK 지역에서 자유한국당을 비롯한 보수 정당에 대한 호감도, 신뢰도가 상당히 낮음을 알 수 있다.

<표 7> 지역별 각 정당에 대한 신뢰도

지역	더불어민주당	자유한국당	바른미래당	민주평화당	정의당
서울	4.84	2.19	3.19	2.87	3.66
인천, 경기	4.80	2.25	3.18	3.03	4.01
충청	4.86	2.20	3.06	2.93	3.78
호남	5.45	1.58	2.64	3.29	4.38
대구, 경북	4.45	2.88	3.53	2.97	3.57
부산, 울산, 경남	4.58	2.45	3.03	2.88	3.58
평균	4.81	2.26	3.13	2.98	3.84
분산분석 (F=)	6.82*	1.43*	5.74*	2.04*	5.93*

* $p<0.01$

0- 신뢰가 매우 낮음, 10-신뢰가 매우 높음

오랫동안 부산, 울산, 경남 지역에서 한나라당 계열 정당을 강하게 지지해 왔다는 사실을 고려할 때, 대구, 경북에 비해 자유한국당에 대한 호감도, 신뢰도가 상당히 낮다는 것은 이 지역에서 정당 지지의 패턴에 변화가 발생했다는 것을 시사한다. 즉, 이는 기존 지지 정당이었던 한나라당 계열 정당으로부터의 이탈이 일어났음을 의미할 수 있다. 이런 점을 고려하여 지역별로 가깝게 느끼는 정당의 유무의 비율에 대해 살펴보았다. 가깝게 느끼는 정당이 있다는 비율이 가장 낮게 나타난 곳은 예상대로 부산, 울산, 경남 지역으로 나타났는데 그 비율은 31.6%였다. 마찬가지로 지지정당이 '없다'고 응답한 비율도 PK 지역으로 43.9%로 나타났다. 이에 비해 대구, 경북 지역에서의 응답의 비율은 대체로 전국 평균에 가까웠다.

<표 8> 각 지역별 가깝게 느끼는 정당 유무

	있다	없다	모르겠다	n
서울	34.9	42.1	23.1	585
경기/인천	38.6	37.7	23.7	909

충청	39.2	38.6	22.2	316
전라	52.0	27.3	20.7	300
대구/경북	36.1	38.7	25.2	302
부산/울산/경남	31.6	43.9	24.5	465
	37.9	38.7	23.4	2877
피어슨카이제곱 39.5 p<0.00				

<표 8>에서 나타난 부산, 울산, 경남 지역에서 높은 비율의 지지정당이 없다는 응답은 또 다른 흥미로운 질문거리로 이어진다. 앞에서 본 대로, 부산, 울산, 경남 지역에서 더불어민주당은 압도적인 승리를 거뒀다. 그렇다면 지지 정당이 없다는 응답이 높았던 PK 지역 유권자들은 어떠한 이유로 오랫동안 지지해 온 자유한국당 대신 더불어민주당에 투표했을까? 이에 대한 답을 찾기 위해 이항 로지스틱 분석을 실시했다.

종속변수는 자유한국당(0)과 더불어민주당(1)에 대한 투표로, 여기서는 광역 지방의회 비례대표 투표를 대상으로 삼았다. 그 이유는 광역 단체장의 경우 모든 정당이 출마자를 다 내지 않기 때문에 경쟁 구도가 서로 다를 수 있고, 또한 광역 단체장 선거에서는 정당 요인뿐만 아니라 후보자의 개인적 요인이 영향을 미칠 수 있기 때문에 광역 지방의회 비례대표 투표를 분석의 대상으로 삼았다.

독립변수로는 첫째, 이념 요인을 선정했다. 이념은 지역주의와 함께 투표 선택에 영향을 미치는 매우 중요한 요인이기 때문에 포함했다. 여기서는 응답자 본인과 더불어민주당 및 자유한국당 간의 이념 거리를 변수로 삼았다³⁾. 두 번째는 정치 지도자를 포함했다. 앞서 언급한 대로, 선거 시기가 허니문 기간 중이었고 당시 문재인 대통령에 대한 여론상의 지지도는 매우 높았다. 문재인 대통령에 대한 평가가 선거에 영향을 미치는 지에 대해 알아보하고자 했다. 또한 박근혜 전 대통령은 보수 정파의 상징이었고 2012년 대통령 선거 당시 보수 성향 유권자로부터 커다란 지지를 받았다. 그런 점에서 2018년 지방선거에서도 부산, 울산, 경남 지역 유권자들에 박근혜 대통령에 대한 선호가 투표에 영향을 미치는 지 보고자 했다. 문재인, 박근혜에 대한 평가는 모두 호감도로 측정했다. 세 번째 독립변수로는 선거 이슈를 포함했다. 그런데 사실 2018년 지방선거 당시 선거에 영향을 주는 특별한 이슈가 없었다. 지방선거이기 때문에 전국적인 이슈보다 지역별로 관심을 갖는 이슈가 다를 수 있다는 점도 두드러진 이슈를 찾기 어려운 또 다른 이유이다. 다만 미국 트럼프 대통령과 북한 김정은 위원장의 싱가포르 회담이 6월 12일, 즉 지방선거 하루 전에 열렸고, 그 이전에는 문재인 대통령과 김정은 위원장이 두 차례 판문점에서 남북정상회담을 가진 바 있다. 따라서 특별한 선거 이슈를 포함시키는 대신, 문재인 정부의 대북 정책에 대한 평가를 선거 이슈로 삼아 변수에 포함했다. 네 번째는 경제사회적 요인으로 연령, 학력, 그리고 가구 재산을 모두 포함했다. 이 가운데 가구 소득 대신에 가구 재산을 포함한 것은, 기존 연구에서 가구 소득을 중심으로 분석한 경우 ‘계급배반투표’ 등 계층적 특성이 제대로 파악되지 않았다(강원택 2013). 이에 비해 2017년 대통령 선거 분석에서 가구 재산이 보수 성향 유권자와 진보 성향 유권자 간 정치적 선택의 차별성을 보여주었기 때문이다 (강원택 2018).

이러한 변인들을 대상으로 한 이항로지스틱 분석 결과가 <표 >에 정리되어 있다. 두 지역을 대상으로 두 개의 모델을 설정했다. 모델 1은 각 정당에 대한 이념거리와 대북정책에 대한 태

3) 유권자의 자기이념 평가(self-placement)는 두 정당과의 이념거리와 상관관계가 높아 제외했다.

도에 중점을 둔 것이고, 모델 2는 여기에 문재인, 박근혜라는 정치 지도자 요인을 포함한 것이다. 이렇게 두 개의 모델을 설정한 것은 지방선거 무렵 문재인 대통령에 대한 지지도가 매우 높았고 또 대구, 경북 지역의 경우 박근혜 전 대통령의 영향력이 크기 때문에, 이들 정치 지도자가 포함되는 경우에도 각 정당 요인이 독립적인 영향을 미칠 수 있는지 살펴보기 위해서이다.

부산, 울산, 경남의 경우 모델 1에서 자유한국당과의 이념 거리가 멀수록, 대북정책에 대한 긍정적 평가가 높을수록 더불어민주당에 대한 지지가 높게 나타났다. 그러나 더불어민주당과의 이념거리는 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다. 사회경제변수에서는 연령이 젊을수록, 재산이 적을수록 더불어민주당에 대한 지지가 높게 나타났다. 모델 2에서도 유사한 패턴이 확인되었다. 우선 추가된 문재인, 박근혜 변수는 모두 통계적으로 유의미하게 나타났다. 문재인에 대한 호감도가 높을수록, 박근혜에 대한 호감도가 낮을수록 더불어민주당을 지지할 확률이 높아졌다. 그런데 여기서도 더불어민주당과의 이념 거리는 통계적 유의미성이 확인되지 않았다. 자유한국당은 박근혜 변수의 추가에도 불구하고 통계적으로 유의미하게 나타났고, 계수의 크기도 비교적 컸다. 대북정책에 대한 평가도 투표 선택에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 모델 2에서 사회경제적 변수는 연령만이 유의미하게 나타났다. 전체적으로 볼 때, 부산, 울산, 경남에서는 더불어민주당과의 이념적 ‘관계’는 별로 영향을 미치지 못한 것으로 나타난 반면, 문재인 대통령이나 대북정책은 더불어민주당 투표에 긍정적인 영향을 미쳤다. 이에 비해, 자유한국당과 이념적으로 ‘큰 거리감’은 자유한국당 투표에 부정적 영향을 미친 것으로 나타났다. 박근혜에 대한 부정적 평가 역시 자유한국당 투표에 부정적 영향을 미쳤다.

대구, 경북 지역에서는 PK 지역과 다소 다른 결과가 나타났다. 모델 1에서 더불어민주당, 자유한국당 모두의 이념 거리가 투표 선택에 영향을 미쳤다. 더불어민주당과의 이념거리가 짧을수록, 자유한국당과의 이념거리가 멀수록 더불어민주당을 선택할 확률이 높았다. 대북정책 역시 그 평가에 따라서 투표 선택에 영향을 미쳤다. 문재인, 박근혜 변수가 포함된 모델 2에서는 모델 1과 다소 다른 결과가 나타났다. 박근혜, 문재인 변수가 포함되면서 자유한국당, 대북정책에 대한 평가는 통계적 유의미성이 사라졌다. 이렇게 된 것은 자유한국당에 대한 평가는 박근혜에, 그리고 대북정책은 문재인 평가와 관련이 있기 때문으로 보인다. 더불어민주당에 대한 평가만이 유의미하게 나타났다. 즉, 대구, 경북 지역에서는 더불어민주당에 대한 평가와 문재인 대통령에 대한 평가가 모두 선거에 영향을 미쳤으며, 정파성의 상징으로서 박근혜 변수의 영향력이 확인되었다.

전체적으로 볼 때, 부산, 울산, 경남 지역에서의 투표 선택은 더불어민주당의 ‘유인 요인 (pull factor)’보다 자유한국당 (그리고 박근혜)의 ‘배출 요인 (push factor)’이 보다 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 이에 비해 대구, 경북에서는 자유한국당과 박근혜의 유인 요인의 영향력, 그리고 문재인, 더불어민주당의 배출 요인이 함께 작용하는 전통적인 정당 지지의 패턴이 반복되었다고 할 수 있다.

<표 9> 이항로지스틱 분석

		부산/울산/경남				대구/경북			
		모델 1		모델 2		모델 1		모델 2	
		B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)
이념 거리	더불어 민주당	-0.15	0.86	-0.12	0.89	-0.43*	0.65	-0.40*	0.67
	자유 한국당	0.68*	1.98	0.57*	1.77	0.55*	1.73	0.22	1.25
이슈	대북 정책	-1.74*	0.18	-1.02**	0.36	-1.18*	0.31	0.31	1.36
인물	문재인	-	-	0.07*	1.07	-	-	0.07*	1.08
	박근혜	-	-	-0.03**	0.97	-	-	-0.03**	0.97
사회 경제 변수	연령	-0.06*	0.94	-0.06**	0.94	-0.01	1.00	0.00	1.00
	가구 재산	-0.23**	0.80	-0.17	0.84	0.02	1.02	0.13	1.14
	학력	-0.60	0.55	-0.59	0.56	0.10	1.10	0.08	1.09
상수		9.87		5.30		2.21		-4.19	
		-2 Log Likelihood 114.67 분류정확도 90.5% Cox & Snell R ² = 0.55		-2 Log Likelihood 84.60 분류정확도 93.3% Cox & Snell R ² = 0.60		-2 Log Likelihood 104.67. 분류정확도 86.2% Cox & Snell R ² = 0.53		-2 Log Likelihood 83.24 분류정확도 89.5% Cox & Snell R ² = 0.59	

- 자유한국당 0: 더불어민주당 1
- 대북정책: (1) 매우 긍정적 평가, (2) 다소 긍정적 평가, (3) 다소 부정적 평가, (4) 매우 부정적 평가
- 인물 호감도: 0 - 매우 부정적, 100 - 매우 긍정적
- * p<0.01; ** p<0.05

앞에서 본 <표 9>의 결과는 2018년 지방선거에서 '영남'의 두 지역 유권자 간 투표 선택의 요인에 있어서 차이가 나타났다. 특히 PK 지역에서 자유한국당에 대한 부정적 평가가 높았고 그것이 더불어민주당에 대한 지지로 이어졌다. 그렇다면 영남의 두 지역에서 자유한국당과 더불어민주당에 대한 평가는 어떻게 다른지 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 주요 두 정당에 대한 정당 호감도를 종속변수로 하고 그에 영향을 미친 종속변수들을 몇 가지 범주로 구분했다. 우선 앞의 <표 9>에서 같이 두 정당에 대한 이념거리와 문재인, 박근혜 두 정치 지도자를 종속변수로 포함했다. 그리고 사회경제변수로 연령, 가구별 재산, 학력을 포함했다. 한편, 이념적 요인의 보완적 지표로서 정책에 대한 태도를 안보/북한, 경제, 사회 세 범주로 분류하여 포함했다⁴⁾. 이를 토대로 선형회귀분석을 행한 결과가 <표 10> <표 11>에 정리

4) 안보/북한은 (1) 한미동맹, (2) 국가보안법, (3) 북한 지원, (4) 북한과 평화공존에 대한 태도이며, 경제는 (1) 성장 대 복지, (2) 부자 증세, (3) 공기업 민영화, (4) 재벌 규제에 대한 태도이며, 사회는 (1) 집회 시위 자유, (2) 학교 체벌, (3) 대체복무제, (4) 사형제 폐지에 대한 태도에 대한 것이다. 각 질문 항목에 대해 매우 찬성, 비교적 찬성, 비교적 반대, 매우 반대 등 4 가지 응답을 각 범주 별로 합하

되어 있다.

<표 10> 대구/경북 지역에서의 정당 호감도에 대한 선형회귀분석

		더불어민주당		자유한국당	
		B	β	B	β
이념 거리	더불어민주당	-1.18*	-0.12	1.38*	0.15
	자유한국당	1.19*	0.12	-2.71*	-0.30
정책 태도	안보/북한	-0.79	-0.07	0.22	0.02
	경제	-0.29	-0.03	-0.12	-0.01
	사회	-0.22	-0.02	0.01	0.00
인물	문재인	0.56*	0.65	0.02	0.03
	박근혜	0.07	0.07	0.39*	0.44
사회경제 변수	연령	0.15	0.08	-0.07	-0.04
	가구재산	-0.56	-0.06	-0.01	-0.00
	학력	1.47	0.04	-0.40	-0.01
상수		11.38		26.04	
		$R^2 = 0.68$		$R^2 = 0.48$	

* p<0.01; ** p<0.05

<표 11> 부산/경남/울산 지역에서의 정당 호감도에 대한 선형회귀분석

		더불어민주당		자유한국당	
		B	β	B	β
이념 거리	더불어민주당	-0.59	-0.06	0.54	0.06
	자유한국당	0.47	0.05	-2.85*	-0.35
정책 태도	안보/북한	-0.79	-0.07	-0.19	-0.02
	경제	-0.06	-0.01	0.10	0.01
	사회	0.07	0.01	0.29	0.03
인물	문재인	0.63*	0.70	0.01	0.02
	박근혜	0.04	0.04	0.36*	0.41
사회경제 변수	연령	-0.12	-0.06	0.05	0.03
	가구 재산	0.36	0.04	-0.27	-0.03
	학력	0.11	0.00	2.66**	0.08
상수		19.20		7.50	
		$R^2 = 0.64$		$R^2 = 0.45$	

* p<0.01; ** p<0.05

<표 10>와 <표 11>을 비교해 보면, 두 지역에서 더불어민주당과 자유한국당 두 주요 정당에 대한 호감도에 영향을 미치는 요인이 서로 다르다는 것을 알 수 있다. 대구/경북 지역에서는 더불어민주당, 자유한국당과의 이념거리가 각 정당의 호감도에 영향을 미쳤다. 더불어민주당과의 이념거리의 가깝고 먼 것이 그 정당에 대한 호감도에 영향을 미치고 있으며, 이는 자유한국당의 경우에도 마찬가지였다. 표준화 계수 β 를 보면, 특히 자유한국당에 대한 이념적 근접성이 정당 호감도에 큰 영향을 미친다는 것을 알 수 있다. 즉, TK 지역에서는 보수, 진보에 대한 이념적 태도가 정당에 대한 평가에 영향을 미치고 있다는 점을 분명하게 보여준다.

여 분석에 포함했다.

그러나 부산, 울산, 경남 지역에서는 이와는 다른 패턴을 보여준다. 우선 더불어민주당에 대한 호감도를 보면, 문재인 대통령에 대한 호감도 이외에는 통계적으로 유의미한 변수가 확인되지 않았다. 즉, 부산, 울산, 경남에서 더불어민주당에 대한 호감도는 더불어민주당에 대한 이념적 근접성보다 문재인에 대한 긍정적 평가가 큰 영향을 미쳤다는 사실을 알 수 있다. 이와 대조적으로 자유한국당의 경우에는 정파적 특성이 매우 뚜렷하게 확인된다. 자유한국당과의 이념적 거리, 그리고 박근혜에 대한 선호가 자유한국당 지지에 영향을 미치고 있다.

지금까지의 분석을 통해 2018년 지방선거에서 부산, 울산, 경남 지역에서 더불어민주당이 승리한 것은 그 지역 유권자들의 더불어민주당에 대한 적극적인 지지의 표시, 혹은 더불어민주당으로의 지지의 전환의 결과라고 보기는 어렵다. 그보다는 선거 당시 매우 높은 지지율을 기록하고 있던 문재인 대통령에 대한 지역 유권자들의 호의적 반응, 기대감 등이 더불어민주당에 대한 지지로 이어진 일종의 허니문 효과이거나 혹은 후광효과(coattail effect)라고 할 수 있다. 이에 비해 자유한국당에 대해서는 상당한 지지의 이탈이 확인된다. 자유한국당과의 이념적 거리를 크게 느꼈고 박근혜 전 대통령에 대한 부정적 정서도 강하게 나타났다. 과거 PK 지역이 자유한국당으로 이어지는 한나라당 계 정당에 대해 강한 지지를 보내왔던 것을 생각한다면 2018년 지방선거에서 지역 유권자들의 정치적 성향에 상당한 변화를 확인할 수 있다.

4. 논의

이제 논의해야 할 점은 2018년 지방선거를 통해 부산, 울산, 경남 지역 유권자들에게서 나타난 이러한 정치 성향의 변화를 어떻게 해석해야 할 것인가 하는 것이다. 무엇보다 주목해야 할 점은 2018년 지방선거가 부산, 울산, 경남 지역 유권자의 정당 지지의 재편성(realignment)으로 이어질 것인가 하는 점이다. 현재와 같은 정당 구도가 만들어진 1990년 이후 PK 지역에서의 선거에서 이런 '대규모'의 정치적 변화는 발생한 적이 없기 때문이다.

1990년 이후 거의 30년 가까운 시간동안 매 선거에서 PK 지역 유권자들은 한나라당 계열 정당들에 대한 정치적 충성심을 보여 왔다. 이와 같은 긴 시간동안 PK 지역 유권자들과 한나라당 계열 정당들 간 강한 정치적 연계를 가졌다는 것은 지역주의가 정당에 대한 애착심과 관련되어 있고 또 지역주의가 정당 일체감과 일정한 관련성을 지니고 있음을 의미하는 것이다 (박원호 2013; 윤광일 2013). 정당 일체감은 특정 정당에 대해 유권자가 장기간에 걸쳐 형성한 심리적 애착이라고 할 수 있다 (Campbell *et al.*, 1960: 121). 미시간 학파들은 이를 어린 시절 형성된 정당에 대한 애착이 어른이 된 이후에도 이어져 특정 정당에 대한 충성심이 지속된다는 것이다. 그리고 이러한 정당 일체감을 기반으로 선거 등에서 특정 정당에게 우호적인 방식으로 정치적 정보를 수용하거나 해석함으로써 그 정당에 대한 지지를 강화시킨다는 것이다 (Brody and Page 1972). 이후 정당 일체감은 특정 정당의 국정운영에 대한 종합적 평가(running tally) (Fiorina 1981)라는 수정주의적 관점도 제시되었지만, 이러한 정당 일체감은 미국 양당제의 안정성, 지속성을 설명하는 중요한 이론적 기반이 되어 왔다. 우리나라 선거 정치에서도 지역주의와 관련된 정당 일체감이 30년 가까운 세월동안의 지역별 정당 지지의 안정성과 지속성을 이끌어 온 주된 요인이었다는 점을 부인하기 어렵다. 그렇다면 2018년 지방선거에서 PK 지역에서의 정당 지지 패턴의 커다란 변화는 기존의 정당 지지로부터의 이탈을 의미하는 것일까?

*The American Voter*에서는 미국 대통령 선거 결과를 세 가지 기본적인 형태로 구분했다 (Campbell *et al.*, 1960: 531-538). 그것은 첫째 지속성을 갖는 선거 (maintaining election), 둘째, 일탈적 선거(deviating election), 그리고 세 번째는 재편성의 선거 (realigning election) 등이다. 지속성을 갖는 선거는 이전부터 강한 영향력을 갖는 정파적 애착심이 지속되며 그것이 투표 결정에 중요한 영향을 미친 선거이다. 일탈적 선거는 정파적 충성심이 심각하게 취약해지는 것은 아니지만, 일시적 지지의 전환(temporary reversal)으로 전통적 지지 정당의 패배를 불러올 수 있다. 그리고 재편성의 선거는 일탈적 선거와 달리 일정한 규모의 유권자들 사이에 기존 지지 정당에 대한 보다 근본적인 정당 충성심의 변화가 발생하는 선거이다. 재편성의 선거는 특정 정당에 대한 충성심이 ‘어느 정도의 시간동안 재편이 지속되는(a more or less durable realignment)’ 것을 의미한다는 점에서 한 번의 특정한 선거를 지칭하는 것보다 ‘재편성의 선거 기간(a realigning electoral era)’라고 부를 수 있다.

앞에서의 분석을 통해 볼 때, 부산, 울산, 경남 지역 유권자들이 전통적 지지 정당이었던 한나라당 계열 정당에 대한 실망감과 불만은 상당히 큰 것으로 보인다. 앞의 <표 9> <표 10>, <표 11>에서 본 대로, 이 지역 유권자들의 투표 선택에서나 정당 호감도에서 자유한국당으로부터의 커다란 이념적 거리감, 그리고 박근혜 전 대통령에 대한 실망감이 분명하게 드러났다. 그런 점에서 볼 때, 2018년 지방선거에서 나타난 부산, 울산, 경남 지역의 투표 행태의 변화는 이 세 가지 가운데서 ‘재편성의 선거’의 특성을 강하게 보인다. 일탈적 선거로 보기에 자유한국당이나 박근혜에 대한 부정적 정서의 강도가 매우 강하고 또 일관된 형태로 그러한 이 지역에서의 정치적 태도의 변화가 확인되었다.

그런데 부산 지역을 예로 들면, 2018년 지방선거 이전의 선거에서도 한나라당 계열 정당에 대한 지지의 감소가 나타났다. 2012년 19대 국회의원 선거에서 부산 지역의 정당별 비례대표 투표 결과는 새누리당이 51.3%, 민주통합당이 31.8%를 획득하였으며 18개 지역구 중 2개 의석을 민주통합당이 차지했다. 2008년 18대 국회의원 선거에서의 정당투표에서는 한나라당 43.5%, 친박연대 22.6%로 이들 정당이 66.1%를 얻었고, 통합민주당은 12.7%를 얻는데 그쳤으며 지역구는 한 석을 차지했다. 2016년 총선에서 민주당의 약진을 확인할 수 있다. 또한 부산의 지역구 투표에서도 각 선구구별 지지율이 점차 감소했으며, 2012년 국회의원 선거에 비해 2016년 국회의원 선거에서 부산 지역 거의 대부분의 선거구에서 새누리당 후보에 대한 지지율이 감소되었다. 이런 지역 정서의 변화 가능성 때문에 선거를 앞두고 당시 새누리당 비상대책위원장 박근혜가 부산 지역에 다섯 차례나 방문하기도 했다(이동운 2012: 240-246). 2012년 선거에서 벌써 부산 지역에서 전통적 지지정당인 새누리당에 대한 애착은 약화되기 시작했으며, 2012년 총선은 “부산 지역에 대한 민주당의 도전이 새로운 가능성을 자리매김하게 된 선거”가 되었던 것이다 (이동운 2012: 243). 2016년 국회의원 선거에서는 부산의 18개 지역구 가운데 5개 지역구에서 더불어민주당 후보가 당선됐다. 또한 정당 투표에서는 새누리당은 41.2%를 얻는데 그쳤다. 이에 비해 더불어민주당은 26.1%, 그리고 국민의당은 20.3%를 얻었다. 부산 지역 국회의원 선거에서 한나라당 계열 정당의 지지 약화가 계속되고 있음을 알 수 있다. 2017년 5월 9일의 대통령 선거에서도 더불어민주당의 문재인 후보는 부산 지역에서 38.7%를 얻었고 홍준표 자유한국당 후보는 32.0%를 얻었다. 이처럼 PK 지역에서의 한나라당 계열 정당에 대한 정치적 충성심이나 애착의 약화는 이미 오래 전부터 시작되었다. 한나라당 계열 정당이 2012년 이후 선거에서 부산 지역에서 ‘패배’했다고 할 수는 없지만 ‘일탈적’ 선거의

특성은 이전부터 지속적으로 보여온 것이다.

이런 점에서 볼 때, 앞 절에서의 분석 결과는 부산, 울산, 경남 지역에서 전통적 지지 정당에 대한 애착과 충성심의 '정도'에 상당한 변화가 생겨났음을 의미하는 것이다.

그러나 지방선거에서는 많은 의석을 얻었지만, 분석 결과는 더불어민주당이 부산, 울산, 경남 지역 유권자들로부터 강한 이념적, 정파적 지지를 확보하게 되었다는 것을 보여주지는 못했다. 이 지역 유권자들의 더불어민주당에 대한 투표 결정이나 정당 호감도에 대해 중요한 영향을 미쳤던 변수는 문재인 대통령이었다. 즉, 대구, 경북 지역과 비교할 때 부산, 울산, 경남 지역에서 자유한국당에 대한 정치적 애착감은 분명히 낮아졌지만, 그것이 곧바로 더불어민주당에 대한 애착이나 충성심의 강화로 이어진 것은 아니었다. 그런 점에서 볼 때, 부산, 울산, 경남 지역 유권자들 사이에서는 오랫동안 지역주의 정치가 규정해 온 특정 정당에 대한 유대감(party ties) 정파성의 중요성이 약화되었음을 알 수 있다. 즉, 이미 이 지역 유권자들은 기존의 정파 지지로부터의 이탈(dealignment)이 발생한 것이다 (Stanley 1988: 66). 그리고 이러한 현상이 2018년 선거에서 처음 발생한 것이 아닌 만큼, 정당 지지의 재편성(realignment)의 과정에 들어갔다고 할 수 있다. 이런 점에서 앞으로 상당 기간 동안 PK 지역에서의 선거는 유동성이 상당히 클 것으로 예상된다.

5. 결론

2018년 지방선거는 한국 정치의 변화와 관련하여 흥미로운 모습을 보여 주었다. 더불어민주당이 대구, 경북 지역과 제주를 제외한 전 지역의 광역단체장을 차지했고, 대다수 지역의 기초단체장이나 지방의회 선거에서도 자유한국당 등 다른 정당을 사실상 '압도'했다. 그러나 보다 장기적인 관점에서 볼 때 주목할 만한 변화는 특히 영남 지역주의의 분화이다. 1990년 3당 합당 이후 매우 유사한 정파적 지지성향을 보여 왔던 TK와 PK 지역의 정치적 선택의 결과가 2018년 지방선거에서는 매우 큰 대조를 보였다. 지역주의 정치와 관련해서 의미심장한 변화가 발생한 것이다.

물론 2018년 지방선거의 결과를 지나치게 확대 해석하는 것은 주의해야 한다. 시기적으로 문재인 대통령에 대한 기대감이 높던 '정치적 밀월기'에 실시되었고 당시 문 대통령에 대한 여론의 지지도는 예외적이라고 할 만큼 높았다. 더욱이 지방선거는 대통령 선거나 국회의원 선거에 비해서는 정치적 무게감이 상대적으로 떨어지는 부차적 중요성을 갖는 선거(second-order election)라고 할 수 있다. 따라서 유권자들로서는 과거 지지 정당에 대한 정치적 불만을 선거 과정에서 정치적 부담을 크게 갖지 않으면서 보다 쉽게 표출할 수 있으며, 그만큼 주요 두 정당 간 승패의 차이가 보다 크게 발생할 수 있다.

그러나, 앞에서 논의한 대로, 이러한 변화는 부산, 울산, 경남 지역에서 나타난 전통적 지지정당, 곧 한나라당 계 정당으로부터의 지지 이탈(dealignment)의 결과였다. <표 10> <표 11>이 보여주는 대로, 부산, 울산, 경남 지역 유권자들 사이에서 자유한국당과 박근혜 전 대통령에 대한 분명한 실망감과 거부감이 확인되었다. 이러한 정파적 유대감의 약화는 2018년 지방선거에서 처음 시작된 것은 아니며, 그 이전의 선거에서도 한나라당 계 정당에 대한 지지세의 약화는 나타났다. 그러나 2016-2017년 촛불집회와 탄핵 정국을 거치면서 이러한 유대감의 약화는 더욱 커진 것으로 추측해 볼 수 있다. 그런 점에서 향후 정국이 어떤 형태로 전개되든지

자유한국당 등 보수정당들 예전과 같이 지역 유권자들로부터 ‘압도적이고 일방적인’ 지지를 회복하기는 쉽지 않을 것이다. 또 한편, 부산, 울산, 경남 지역에서 한나라당 계 정당에 대한 정파적 유대감의 약화가 민주당 계 정당에 대한 공고한 지지로 이어진 것은 아니라는 점에 유의할 필요가 있다. 2018년 지방선거에서 PK 지역에서는 더불어민주당에 대한 유인 요인보다 자유한국당에 대한 배출 요인이 더 큰 영향을 미쳤다. 그런 점에서 볼 때 향후 상당한 기간 동안 PK 지역의 선거에서는 정치적 유동성이 클 것으로 예상된다. 어느 한 정당이 지속적이고 안정적인 지지를 확보하기보다 선거 시기의 정치 상황, 이슈 등에 따라 지역의 정치적 지지가 움직이는 유동적 상태가 나타날 것으로 보인다.

그렇다고 해도 PK 지역에서 나타난 전통적 지지 정당으로부터의 이탈이 주는 정치적 결과는 결코 과소평가될 수 없다. PK 지역의 이탈로 인해 지역주의 정치 구도는 민주당 계 정당의 지지 기반인 호남과 한나라당 계 정당의 지지 기반인 TK 지역만이 남게 되었다. 그런데 흥미롭게도 이들 두 지역의 인구의 규모는 거의 동일하다. 즉 PK 지역의 이탈로 인해 주요 두 정파의 지역적 기반의 규모는 유사하게 되었다. 과거 한나라당 계 정당이나 소속 대통령 후보가 갖던 선거에서의 유리함이 사라지게 된 것이다. 그런 만큼 향후 두 거대 정당 간 선거 경쟁의 결과는 더욱 예상하기 어렵게 되었고, 지역주의 정치가 선거 경쟁이나 정당 구도에 미치는 영향도 그만큼 줄어들게 되었다. 영남 지역의 2018년 지방선거 결과는 이와 같은 의미심장한 한국 정치의 변화를 잘 보여주고 있다.

참고문헌

- 강원택. 2018. “2017년 대통령선거에서의 보수 정치: 몰락 혹은 분화?” 『한국정당학회보』 16(2), 5-32.
- 강원택. 2013. “한국 선거에서의 ‘계급 배반 투표’와 사회계층.” 『한국정당학회보』 12(3), 5-28.
- 강원택, 성예진. 2018. “2017년 대통령 선거에서 이념과 세대: 보수 성향 유권자를 중심으로.” 『한국정치연구』 27(1), 205-240.
- 박원호. 2013. “정당일체감의 재구성.” 박찬욱, 강원택 편. 『2012년 대통령 선거 분석』. 나남, 51-74.
- 윤광일. 2013. “지역주의 투표.” 박찬욱, 강원택 편. 『2012년 대통령 선거 분석』. 나남, 75-109.
- 이동윤. 2012. “제 19대 국회의원 선거와 부산 지역 정당 지지도 분석.” 『OUGHTOPIA』, 27(1), 223-255.
- Brody, Richard and Benjamin Page. 1972. “The Assessment of Policy Voting.” *American Political Science Review* 66(2), 450-458.
- Campbell, Angus, Philip Converse, Warren E. Miller and Donald E. Stokes. 1960. *The American Voter*. New York: John Wiley & Sons.
- Fiorina, Morris. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.

Key, V. O. 1955. "A Theory of Critical Elections." *Journal of Politics*, 17(1), 3-18.

Stanley, Harold. 1988. "Southern Partisan Changes: Dealignment, Realignment or Both?." *The Journal of Politics* 50(1), 64-88.

대의제 공고화론과 시민 민주주의: 한국 민주주의 이론과 현실의 불균형

참여를 통해서 “인간의 능력들이 발휘되고 발전되며, 그의 사고가 확대되고 감정이 정화되고, 그의 전체 영혼이 고양된다.” 루소

장훈(중앙대학교)

1. 문제의 제기

2016-2017년에 걸쳐 진행된 촛불시민들의 직접행동은 민주주의가 두 개의 날개로 비행하는 실체라는 점을 다시 한번 분명하게 확인시켜주었다. 민주주의의 두 날개는 보수-진보의 이념 구분일수도 있지만, (슈미터가 말하는 양손잡이 민주주의) 수백만 촛불시민들이 다시금 확인시켜준 것은 민주주의는 시민에 의한 통치(rule by the people)와 시민들의 대표에 의한 통치 (rule by representatives)라는 두 날개 사이의 긴장과 경쟁을 통해서 작동한다는 오래된 명제이다. 정당과 의원들이라는 대표자들이 대통령제 정부의 명백한 실패 앞에서 침묵, 방관, 혼란을 겪고 있을 때, 탄핵을 통한 실패의 책임을 묻는 과정을 주도한 것은 촛불광장에서 직접행동에 나섰던 시민들이었다.

2016-2017 촛불집회는 한편으로 정치적 대표들이 담당하는 대의제 민주주의의 위기를 극명하게 증언하면서 동시에 시민들이 주도하는 시민 민주주의의 활력을 동시에 보여주었다는 점에서 결정적인 분기점이었다. 이 같은 민주주의 현실의 분기점은 현실을 설명하려는 민주주의 이론의 전면적인 자성과 재구성을 촉구한다. 구체적으로 말해, 1987년 민주주의 이행 이후에 한국 민주주의 이론을 지배해온 민주주의 공고화라는 이론 패러다임은 과도하게 대의제를 통한 민주주의 공고화에 매달려왔고 그에 따라서 한국 민주주의 현실을 (즉 민주주의의 두 날개의 변동) 적실성 있게 포착하는데 실패해왔다. 정당-선거제도-국회-정부형태를 주된 연구대상으로 삼는 미시이론은 물론이고, 주요사회세력들 사이의 상호작용 및 국가와의 관계를 거시적으로 분석하는 거시이론은 공통적으로 대의제도의 안정화와 제도화가 민주주의 공고화의 핵심요건이라는 전제 위에서 연구 질문을 생산해왔다. 따라서 미시이론과 거시이론은 공통적으로 정당, 선거제도, 정부형태에 많은 관심을 쏟은 반면에, 민주주의의 또 다른 날개인 시민 민주주의에 대한 관심은 부차적으로만 다루었다.

미시, 거시이론이 대의제의 안정화를 통한 민주주의 공고화에 관심을 쏟는 동안, 시민들은 다양한 경로와 방식을 통해서, 시민에 의한 직접통치(rule by the people)를 확장하고자 시도해왔다. 2016-2017년의 촛불집회로 응축되어 나타난 시민들의 직

접행동은 시민정치의 갑작스런 폭발로만 이해할 수는 없다. 2008년의 미국 쇠고기 수입반대 촛불집회, 2002년의 반미촛불집회로 이어져온 직접행동뿐만 아니라 시민들은 다양한 양식을 통해서 정부정책에 참여하기 위하고 노력해왔다. 시민참여예산제, 디지털 공론장의 활성화, 정당후보 낙선운동, 정당후보선출에 대한 직접참여(국민경선제), 정보공개제도, 공론화위원회 등의 다양한 기제들을 통해서 시민들은 직접 민주주의의 날개를 확장시켜왔다. 달리 말하자면, 2016 촛불집회는 이러한 직접민주주의의 꾸준한 확장의 연장선상에서 등장했다고 할 수 있다.

이 글에서 우리는 두 가지의 질문을 검토함으로써 한국 민주주의의 이론과 현실의 위상을 점검하고자 한다. 첫째, 미시이론과 거시이론이 민주주의의 공고화를 주로 대의 제도의 공고화를 통해서 바라보게 된 배경과 결과를 검토함으로써, 기존의 민주주의 공고화론이 지닌 이론적 불균형을 좀 더 명확하게 밝히게 될 것이다. 이를 통해서 기존의 대의제 민주주의 공고화론의 한계를 검토하고 아울러 이를 넘어서 한국 민주주의 공고화론의 적실성을 높이기 위한 방향을 논의하게 될 것이다.

둘째, 1987년 민주화 이후에 시민들이 시도해온 직접민주주의의 채널들이 한국 민주주의의 질적 공고화에 미치는 효과와 한계를 경험적으로 검토할 것이다. 구체적으로 말하자면, 시민참여예산제, 정당 경선제, 정보공개제도, 공론화위원회가 (1) 시민들의 직접참여의 확대에 얼마나 기여하고 있는가? (2)참여뿐만 아니라 시민들은 이러한 직접민주주의 통로를 통해서 시민적 심의(deliberation)를 얼마나 심화시켜왔는가? (3)또한 이러한 참여와 심의를 통해서 민주주의의 정당성을 얼마나 제고해왔는가를 검토하고자 한다.

II. 대의제 민주주의 공고화론의 기원, 특성 및 효과

이후에 좀 더 비판적인 성찰이 뒤따르기는 했지만, 1987년 민주주의 이행 이후 상당 기간 한국 민주주의 연구를 지배한 것은 공고화 패러다임이었다. 기본적, 절차적 민주주의의 기본틀이 갖추어졌으니, 민주주의 제도와 행위, 규범이 안정화되어서 좀 더 질 높은 민주주의로 계속 나아가야한다는 일종의 발전론적 믿음이 민주화 이후의 민주주의 연구를 지배해왔다. 민주주의 이행에서 공고화로 실천적 목표가 발전하게 되면서, 우리 이론가들은 미국과 유럽의 학자들이 방대한 사례연구를 토대로 축적해놓은 공고화의 비교이론을 주된 이론적 자원으로 삼게 되었다. 선구적으로 공고화를 이룬 것으로 평가받는 남유럽의 스페인을 필두로 해서, 동유럽, 남유럽, 남미 지역에 대한 비교 연구를 통해서 민주주의 공고화 개념과 이론틀을 제시했던 린즈와 스테판(Linz and Stepan), 헌팅턴(Huntington), 세보르스키(Przeworsky) 오도넬(ODonelle) 등의 연구들이 이론적 자원으로 널리 인용되었다. 달리 말하자면, 1970년대와 80년대에 걸쳐서 아시아, 남미, 남유럽, 동유럽의 수십개 국가들이 민주주의 이행을 이뤄내면서 비교정치와 민주주의 연구의 가장 핵심적 과제로 떠오른 것이 민주주의 공고화였던 것이고, 우리의 민주주의 연구 역시 이러한 미국, 유럽의 연구경향의 영향을 받게 된 셈이었다.

미국 정치학의 강력한 영향 아래서 우리 민주주의 연구는 공고화 패러다임에 합류 하였지만, 동시에 우리의 공고화 연구는 연구자들의 학문적 훈련의 배경과 한국사회의 현실적 요청의 영향도 아울러 받게 되었다. 연구자들은 자신들이 학위를 받는 과정에서 훈련받았던 연구 패러다임의 범주 내에서 민주주의 공고화론에 참여하였으며 또한 이들의 연구행위는 한국사회의 지배적 관심사로부터 크게 벗어나지 않은 채로 진행되었다. 이러한 요인들을 염두에 둘 때, 한국 민주주의 공고화론 연구는 크게 두 개의 특징적인 시기로 구분해볼 수 있다. 첫째 시기는 1987년 민주화 이후부터 노무현 정부가 등장하기 직전인 2002년까지의 시기이고 둘째 시기는 2003년 이후부터 촛불집회가 폭발적으로 일어난 2016년까지이다.

첫째 시기는 민주주의 공고화에 대한 거시적 접근이 연구를 주도하였던 시기라고 할 수 있다. 1970년대와 1980년대 구미의 대학들에서 영향력을 확장했던 신좌파 영향 아래서 정치경제적 접근법과 비교역사적 방법론으로 훈련받은 진보성향의 일단의 연구자들이 초기 공고화 논의를 주도하였는데, 이들의 주된 관심은 민주화 이후 한국 민주주의의 정치경제적 질서(예를 들자면, 민주화 이후 국가와 자본, 노동 사이의 타협의 체제, 이를 논의하기 위한 비교사적 준거로서의 스웨덴 모델의 분석)에 있었음에도 불구하고, 이들은 민주주의 공고화라는 긴 과정의 가장 우선적인 초점을 대의제 민주주의의 안정화에 두고 있었다.

민주화 이행 10주년을 맞아 1997년에 한국정치학회와 한국사회학회가 공동으로 발간한 기념저작의 서문에는 이러한 제도 중심의 공고화론이 분명하게 표현되어 있다. “한국 민주화 10년의 평가와 반성”이란 부제가 붙은 저작의 서문에서 최장집은 “이 책의 저자들은 무엇보다 먼저 한국 민주주의의 질적 발전을 위해서는 ‘절차적 민주주의의 실현이 중요하다고 강조’한다고 쓰고 있다. “한국의 민주주의가 공고화되지 않았다면, 그것은 무엇보다도 이 절차적 민주주의가 제대로 제도화되지 못하고, 정치과정이 민주화되지 못하고, 민주주의의 정치문화가 정치의 영역에서나 사회의 영역에서 정착되지 못하고 있기 때문”이라는 것이다. 그 다음에야 비로소 최장집은 “민주주의와 경제발전..... 민주주의와 복지의 확대” 등의 실질적 민주주의의 이슈들을 논의하고 있다. (최장집, 임현진 1997, 8-9)

제도와 정치과정 중심의 공고화론은 이 저작의 본문에서도 그대로 이어진다. 첫 번째 논문에서 임혁백은 공고화가 지연되고 있는 주된 이유 다섯 가지를 꼽으면서, “이데올로기적 폐쇄성, 비경쟁적 민주주의, 보스주의와 정당의 사당화, 연줄주의, 정착되지 않고 있는 헌정주의”를 꼽고 있다. (임혁백 1997, 48-55) 다시 말해, 민주화 초기 보수 세력의 우위를 지목하는 이념적 폐쇄성을 제외한다면, 한국 민주주의의 공고화는 주로 정당정치의 제도화와 헌정주의, 정치과정의 실질적 경쟁성의 확보에 있다고 이해하고 있는 셈이었다.

거시적인 정치경제질서의 분석이 주된 관심사이면서도, 이들 전기 공고화론자들은 결국 린쯔, 스테판, 헌팅턴이 주도하던 1세대 공고화 이론가들의 정당, 선거 등이 중심을 이루는 대의제적 제도와 절차 중심의 공고화론을 수용하고 있었다고 우리는 평

가할 수 있다.

따라서 정치경제질서라는 연구관심과 대의제 중심의 공고화론의 접점은 ‘강한 정당 중심의 민주주의’라는 개념을 통해서 이뤄진다. 구체적으로 말하자면, 이들은 자본과 노동세력의 공존적 타협이 안정적인 민주주의로 가는 바람직한 경로라고 파악하고, 이러한 타협이 안정적으로 작동하는 데에 있어서 각 사회계층의 이해를 정책적으로 집약하고 대변하는 강한 정당 (달리 표현하자면, 서유럽에서 1930-50년대에 걸쳐서 계급타협의 정치경제적 질서가 성립될 때에 중심적 역할을 하였던 계급정당)의 역할이 중심적이라고 보았던 것이다. 이런 관점에서 한편으로는 강한 정당이 제도화되기 위한 노동세력과 정당의 정치적 연계, 이러한 연계에 기여할 수 있는 비례형 선거제도의 모색 등이 주된 연구관심으로 떠올랐다. 다른 한편으로는 이러한 강한 정당의 등장과 계급타협을 가로막는 지역주의 중심의 정당체제, 개인의 카리스마에 의존하는 정당의 기원과 특성들을 비판적으로 검토하는 것이 이들 대의제 공고화론의 거시접근의 주된 내용을 이루었다고 할 수 있다. 실제로 이들 거시접근의 선구적 역할을 해 온 최장집의 일련의 저작들은 예외 없이 강한 정당을 근거로 한 민주주의 공고화라는 명제에 집중하고 있다.

정리해서 말하자면, 이들 거시 이론가들은 민주화 초기 한국 대의제 민주주의의 취약한 현실들을 강한 정당이라는 개념에 비추어 비판적으로 분석하는 데에 상당한 기여를 하였다고 할 수 있다. 과거 권위주의 시대의 유산이고 동시에 초기 한국 민주주의의 취약한 증상이라고 할 수 있는 지역주의 정당체제, 개인화된 정당내부 구조, 이들 기성 지역주의 정당들 중심의 카르텔 체제, 새로운 정당 등장의 실질적인 봉쇄에 기여하는 선거제도와 관련정치제도와 같은 여러 문제적 현실들이 이들에 의해서 집중적으로 분석되었다고 할 수 있다.

하지만 이들 대의제 공고화론의 거시 접근이 지닌 한계들도 적지 않았다. 서유럽 선진민주자본주의 국가들의 경제적 황금기(2차 대전이후 수십년간)에 자리잡은 정치경제적 질서와 이를 구성하는 계급정당체제를 중심으로 한 대의제를 이상적인 민주주의 공고화의 상태로 상정함에 따라서, 한국 민주주의의 현실은 일그러진 민주주의로 비춰지게 되었다. (이에 대한 보다 상세한 비판은 장훈, 2010) 이념적으로 제도적으로 안정화된 강한 정당, 이들에 의한 계급이익의 정치적 대표와 이들 사이의 타협을 통한 정치경제적 질서의 안정이란 선진 서유럽의 거울에 비춰보는, 한국 민주주의의 현실은 공고화와는 거리가 먼 고통스런 현실로 인식되었다. 이러한 인식을 대표하는 개념이 오도넬이 주창하고 이후 우리의 초기 민주주의를 진단하는 데에 종종 인용되곤 하던 위임민주주의(delegative democracy)의 개념이었다.

거시접근을 통한 대의제 공고화론의 또 다른 한계는 허약한 대의제 민주주의로 인해서 발생하는 시민들의 민주주의에 대한 불만이 어떻게 어떤 방향으로 표출되고 있는가에 대한 이론적 관심이 상대적으로 부족했다는 점이다. 대의제가 독과점적인 지역주의 정당에 의해서 독점되고, 이들 정당은 또한 카리스마적인 정당 리더가 독점으로 지배하는 현실에서, 시민들은 자신들의 의사를 정부에 반영하기 위해 어떤 노력을

기울이고 있었는가? 비록 거시이론가들의 일부는 시민사회에 대한 관심을 유지하기는 하였지만, 이러한 관심은 대의제 민주주의를 대체하거나 이에 도전하려는 움직임으로서 포착되기보다는, 앞서 상정했던 계급타협과 강한 정당을 구성하는 시민사회로서의 역할과 한계에 주로 맞춰져있었다.

2. 대의제 공고화론의 미시 접근

다른 한편, 2000년대 이후로 미국 행태주의 정치학의 경험적 연구방법론의 영향을 받은 젊은 학자들이 대거 한국정치학계에 돌아오면서, 대의제 중심의 공고화론은 새로운 변화를 겪게 되었다. 합리적 개인들이 민주주의 핵심과정으로서의 선거에 참여하는 투표행태의 양상, 그리고 이러한 투표행태에 영향을 미치는 선거제도의 효과, 그 밖의 사회경제적 요인들에 대한 경험적 분석이 이들 미시 연구의 핵심적인 분석 대상이었다. 미국의 경험주의 정치학이 그러하듯이, 이들 미시 이론가들은 민주주의의 역사적 변동이나 제도의 역사적 진화와 변동에 큰 관심을 기울이지는 않는다.

암묵적으로 이들 미시 이론은 대의제 민주주의가 민주주의의 핵심구조라고 상정하며, 따라서 대의제 밖의 (합리적) 시민들의 행동에 대해서는 큰 이론적 관심을 기울이지 않는다. 대의제에 대한 불만과 맞부딪혔을 때 시민들이 어떠한 방식의 대안을 모색하는지, 대안적 시민행동의 행동과 결정요인들은 어떠한 것인지에 대한 미시 이론의 관심은 두텁지 않다. 예외가 있다면, 촛불집회 참가자들의 동기, 심리적 구조, 이들의 동원과 참여의 메커니즘, 그리고 사이버 공간의 담론의 구성과 확산, 공유에 대한 연구들이 있다고 할 수 있다.

III. 대의 민주주의를 보완, 대체, 경합하는 시민행동의 양상과 한국 민주주의의 변화

거시이론은 강한 정당론이라는 서구적 개념에 묶여 시민들의 직접민주주의적 행태에 대해서 충분한 이론적 관심을 기울이지 않는 동안, 또한 미시 이론은 대의제 민주주의의 과정과 절차를 민주주의의 중심으로 당연시하는 동안, 시민들의 대의제 민주주의에 대한 좌절과 불만은 고조되어왔다. 이미 많은 연구가 밝혀왔듯이, 투표율은 민주화 이후 현저하게 하락해왔으며, 정당에 대한 기대는 불신으로 바뀌어왔다. 또한 국회에 대한 신뢰는 추락해왔다.

대의제에 대한 불만과 좌절을 토대로 해서, 시민들은 다양한 방식으로 직접 정부의 정책을 움직이는 다양한 직접민주주의의 노력을 기울여왔다. 촛불집회로 상징되는 직접행동뿐만 아니라, 디지털 공론장의 활성화, 주민참여예산사업의 참여, 정당 공직후부선출에 대한 직접참여 등의 다양한 경로를 통해서 시민들은 때로는 대의제도를 우회하거나 대체하거나 무시하면서 정부의 정책을 직접 움직이려고 시도해왔다.

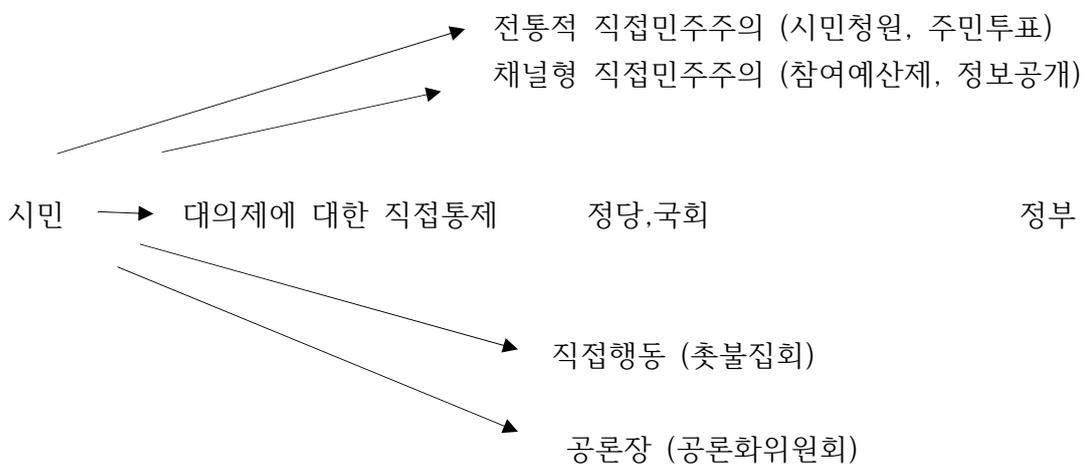
이 장에서 우리는 시민들이 정부를 움직이기 위해서 활용한 (1)다양한 직접민주주

의의 양상들의 전체상을 시민들에 의한 직접통치(rule by the people)의 관점에서 구축해보고, (2)이를 토대로 대의제와 직접민주주의의 경합과 공존의 양상을 분석해보려 한다. 이를 통해서 대의제 중심의 민주주의 공고화론의 부족한 적실성을 메꾸고, 나아가 민주주의에 대한 시민들의 참여와 심의, 이를 통한 정당성의 수준과 질을 평가함으로써 민주주의의 현실과 이론 사이의 간격을 좁혀보고자 한다.

먼저 직접민주주의의 다양한 양상들의 전체상의 구축부터 시도해보자. 가깝게는 1970년대에 선진민주국가들의 대의제 민주주의가 흔들리면서부터, 직접민주주의에 대한 이론적 관심은 확대되어왔다. 한편으로 정당과 선거정치에 대안으로 등장한 이른바 신사회운동이나 시민들의 좀 더 직접적인 항의로서의 직접행동의 기원과 논리, 정치사회적 배경과 효과 등에 대해서 방대한 연구가 축적되어왔다.(Kriesi 등) 다른 한편으로는 전통적인 직접민주주의 통로인 시민청원(initiative), 시민투표(referendum) 등의 양상을 중심으로 국가간 비교분석을 시도하고 이를 통해서 직접민주주의의 질과 민주주의의 질을 평가하는 연구들도 활발해지고 있다. 특히 최근에는 디지털 공간속에서 이뤄지는 디지털 공론장의 특성에 대한 경험적 분석이 활발하게 시도되고 있다.

이러한 다양한 분석들 사이에 직접민주주의의 범주와 양상에 대한 대체적인 합의는 없다고 할 수 있다. 더구나 우리의 경우에는 직접 민주주의의 다양한 양상들에 대해서 정치학자, 행정학자, 사회학자, 디지털미디어 연구자들 사이에 별다른 이론적 대화 없이 개별적이고 단편적인 분석이 진행되어왔기 때문에, 직접민주주의의 범주에 대한 합의는 이뤄지기 어려웠다.

이 논문에서 우리는 대의제 민주주의에 대한 불만족이 직접민주주의의 근본 동인이라고 상정하고, 직접민주주의는 크게 (1)대의제를 대체하고 직접 정부를 움직이려는 즉각적 직접민주주의와 (2)기존의 대의제도에 대한 참여와 혁신을 통해서 직접민주주의를 강화하는 우회형 직접민주주의로 구분하고자 한다. 또한 즉각적 직접민주주의는 다시 일정한 절차와 규칙적 통로를 통해서 정부에 참여하는 채널형 직접민주주의와 이러한 절차와 규칙 없이 정부의 행동을 변화시키려는 직접행동으로 구분할 수 있을 것이다. 이러한 다양한 양상들을 그림으로 나타내면 다음과 같다.



위의 그림을 통해서 보자면, 한국의 민주주의에서 대의제를 우회, 비판, 대체하는 직접민주주의는 크게 다섯 가지의 경로를 통해서 진행되고 있다고 할 수 있다.

첫째 경로는 시민청원, 시민투표등과 같은 전통적이고 제도적이면서 비일상적인 직접민주주의의 통로가 있다. (이는 대의제에 대한 불만족과 관계없이 전통적으로 인정되어 왔던 직접민주주의 경로이다.)

둘째 경로는 민주화 이행 이후, 대의제에 대한 불만이 증가하면서 시민들이 직접 정부의 정책결정에 참여하거나 관여하기 위해서 개척된 직접민주주의 경로인데, 특히 여기서는 일정한 규칙과 절차를 통해서, 정기적이고 일상적인 절차적 채널을 통해서 시민들의 직접참여가 이뤄지는 경로이다. 구체적으로는 2010년대 이후에 활성화되고 있는 주민참여예산, 정보공개제도 등이 여기에 해당된다.

셋째 경로는 정당이나 국회의 활동에 대한 시민들의 직접적인 관여를 통해서, 정치적 대표들이 독과점하고 있는 대의제가 시민들의 의사에 보다 직접적이고도 충실하게 반영하도록 하는 경로이다. 구체적으로 말하자면, 정당의 공직후보선출이 모든 시민들이 참여해서 결정하는 개방형경선제, 국회의 입법과정을 시민들이 의원들과 함께 추진해가는 디지털 입법청원 등이 포함된다.

넷째 경로는 시민들이 집합적인 행동을 통해서 의사를 표시하고 정부의 결정에 영향을 주고자 하는 직접행동이다. 2016년, 2008년 촛불집회 등이 대표적인 사례라고 할 수 있으며, 이는 일종의 규칙이나 절차에 얽매이지 않고, 비일상적으로 그리고 보다 직접적으로 시민들의 대규모적인 행동을 통해서 이뤄진다.

다섯째 경로는 시민들이 특정 이슈에 대해서 다양한 디지털 미디어를 통해서 주도적으로 공론을 형성하고 이렇게 형성된 시민들의 집합의사가 정부의 정책으로 직접 연결되는 경로이다. 최근 들어 시민들의 깊은 관심과 참여를 끌어냈던 신고리원전 공론화위원회가 대표적인 사례라고 할 수 있다.

이러한 다섯 가지 직접민주주의의 경로가 시민들의 직접통치에 얼마나 기여해왔는가? 또한 우리 민주주의의 성격을 어떻게 변화시켜왔는가를 평가하기 위해서 우리는 (1)시민참여도 (2)참여시민의 심의도 (3)대의제에 맞서는 시민 주도성이라는 세 가지 기준을 적용하고자 한다. 사실 다양한 제도와 경로들이 시민들의 직접통치에 어떻게 얼마나 기여해왔는가를 평가하기 위한 합의된 개념적 잣대는 존재하지 않는다. 민주주의의 본원적 특성이 무엇인가에 대한 방대한 논의가 민주주의의 역사만큼이나 오래된 바와 같이, 직접민주주의의 본질적 특성이 무엇인가에 대한 토론 역시 아직까지 총체적이고(comprehensive), 다양한 이론적 입장들 사이에 합의 가능한(consensual) 개념적 기준에 도달하지는 못한 상태이다.

따라서 이 글에서 우리는 직접민주주의의 본질적 특성과 이의 경험적 측정을 위한 방대한 논의를 검토하기보다는, 펑(Fung)의 직접민주주의의 개념적 큐브에서 제시된 세 차원(시민참여, 심의도, 시민주도성)을 중심으로 한국 민주주의에서 진화해온 여러 직접민주주의의 경로들을 평가해보려 한다.

먼저 펑의 개념적 큐브에서 제시하는 세 가지 준거틀- 시민참여, 심의도, 시민주도

성을 간략히 살펴보자. 첫째, 시민의 직접참여가 중요한 까닭은 대의제도의 허약함과 결핍 때문이라는 것이다. 국회의원, 선출직 정책결정자들이 주도하는 대의제 민주주의는 이들의 근본적인 결핍(공공의식의 결핍, 때로는 전문성의 결핍, 공동체에 대한 존중의 결핍과 특수한 이익에 대한 민감성)으로 인하여 허약하다는 것이다. (2006, 67) 이러한 대의제의 허약함은 시민들의 직접참여를 통해서만 메꿀 수 있다는 것이다. 이때 시민의 참여는 구체적으로는 보통의 시민들에게 얼마나 균등하게 열려 있는가(평등성과 개방성)? 참여하는 시민들이 시민으로서의 대표성을 얼마나 갖는가(대표성)의 차원을 갖는다는 것이다. 구체적으로는 평은 이러한 측면에서 시민참여의 양상은 7개의 단계로 구분해볼 수 있다는 것이다. 가장 낮은 단계부터 높은 단계의 시민참여는 (1)대의제 선출직 (2)직업적인 이해당사자 (3)비전문가 이해당사자 (4)무작위 추출 (5)개방적이지만 타겟팅하는 총원 (6)개방적 방식의 시민들의 자기추천 (7)분산형 공중(diffused public sphere)로 구분할 수 있다는 것이다.

<표1> 평의 시민참여의 7단계

	평등성	개방성	대표성
대의제 선출직			
직업적 이해당사자			
비전문가 이해당사자			
무작위 추출	높음		
개방적, 타겟팅 총원	중간	높음	낮음
개방적 자기추천	높음	높음	중간
분산형 공중	높음	높음	높음

직접민주주의 큐브의 두 번째 차원은 심의성이다. 1990년대 이후로 직접민주주의는 시민들의 참여뿐만 아니라 시민들이 주도하는 토론, 질문, 이해와 숙의하는 과정으로서의 심의절차를 중시하는 이른바 심의 민주주의로의 전환(deliberative turn)을 모색하게 되었다. 이는 한편으로 참여의 확대가 반드시 합리성의 증진과 선형적 정합의 관계에 있는 것은 아니라는 성찰에서 비롯되었다.(Offe and Preuss) 얹고 열린 참여가 민주주의의 질과 정당성을 높여주는 것은 아니라는 반성이 다양한 차원에서 제기되었다. 예를 들자면, 여론조사는 시민들의 집합적 선호를 효과적으로 모으는 과정이라기보다는 오히려 정치지도자나 대중매체가 시민들의 선호를 조작적으로 형성하는 과정으로 전락하게 되었다는 것이다. 또한 국민투표나 그 밖의 직접민주주의 기제들이 점차 형식적인 수단과 목적 합리성에 지배됨으로써, 이성의 공적인 사용과 불편부당한 진실추구로부터 멀어지게 되었다는 것이다.

이러한 얹고 열린 참여를 극복하기 위해서는 시민들이 자유롭고 제약이 없는 상태에서 평등과 대칭성의 원칙 위에서 공적인 이슈들에 관해서 발언하고, 질문하고 토론하는 과정으로서의 심의라는 절차가 절실하다는 인식으로 이어졌다. 이런 심의과정을 통해서 시민들이 공적 이슈에 대해서 (1)이해를 높이게 되고 (2)개인적으로 형성된 선호들이 종종 분파적 이해관계와 연계되어 있을 수 있다는 점을 밝히고 (3)또한 개인

들의 집합적 선호 뒤에 숨어있는 이데올로기적 목표들을 드러낼 수 있다는 것이다. 결국 공공영역에서 일관되게 상황에 얽매이지 않고 사회적으로 정당화될 수 있는 개인들의 집합적 선호가 형성되도록 장려하는 심의의 절차가 직접민주주의의 핵심적 차원을 이루게 되었다는 것이다.

평은 구체적으로 심의의 절차는 가장 얇은 단계부터 가장 심화되는 단계까지 6단계로 구분될 수 있다고 본다. (1)시민들이 청중으로서 청취하기 (2)선호를 표현하기 (3)선호를 발전시키기 (4)집합적 선호를 형성하고 이를 기반으로 타협하기 (5)심의하고 타협하기의 단계. (+++)

직접민주주의 경로의 세 번째 차원은 시민 주도성이다. 대의제가 직업적 정치인, 선출직 공직자, 이들을 뒷받침하는 전문관료들에게 정치권력과 정책결정권한이 집중된 체제라면, 시민들이 주도하는 직접민주주의는 이러한 권력집중에 대한 대항권력으로서 시민들이 주도력을 발휘하는 능력을 필수적으로 포함하게 된다. 대항권력(counterweighting power)으로서의 시민들의 주도력은 넓게 보면 가장 약한 (1)개인적 이익확보의 단계부터 (2)의사소통형 영향력(communicative influence) (3)권고와 컨설팅(advice and consulting) (4)협치(co-governing) (5)압도적 권위(direct authority)의 다섯 단계로 구분된다고 평은 강조하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 시민주도력이 사실상 거의 없다고 할 수 있는 개인적 이익확보의 단계에서는 시민참여의 경로를 통해서 공공성을 염두에 둔 정책에 영향을 미치는 데에는 거의 관심이 없고, 사실상 개인적인 이해관계의 관철에 더욱 몰두하는 참여자들이 주도하게 된다. 예를 들자면, 시민참여 예산과정에 참여하는 참가자들이 지방자치단체의 사업집행을 통해서 경제적 이득을 보게 되는 건설업, 보건사업 등에 종사하는 이들이 주종을 이루는 단계이다. 두 번째 단계는 참여하는 시민들의 증언, 의견, 그 밖의 의사소통을 통해서 선출직 대표들과 공무원들에게 영향을 행사하게 되는 수준의 시민 주도력이다. 이때는 결정의 주도권은 여전히 이들 대의제 대표자들에게 있지만, 시민들이 공공성을 의식하면서 제한된 영향력이나 정책결정에 영향을 미치는 단계이다. 세 번째 권고와 컨설팅의 단계에서는 대의제 대표자들(국회의원, 단체장, 관료들)이 참여하는 시민들의 집합적 의사를 정책결정에 수용하겠다는 다짐을 처음부터 제시하는 수준으로까지 시민들의 주도력이 높아진 상태이다. 예를 들자면, 지난해 신고리원전 공사중단에 관한 시민 공론화위원회를 출범시킬 때에, 정부는 처음부터 시민들의 숙의를 거친 공론화위원회의 견해를 수용하겠다는 약속을 제시한 바 있었다. (Fung 2006, 69-70)

네 번째 협치의 단계에서는 대의제 대표자들과 시민들이 정책결정의 입안, 집행, 평가의 단계를 두루 공동으로 운영하고 실행하는 단계이다. 구체적으로 말하자면, 학교장과 교사 및 시민들로 구성된 학교위원회가 학사 운영을 공동으로 결정하는 시카고 공립학교 운영 모델이 협치의 사례라고 할 수 있다. 마지막 다섯 번째, 시민들의 압도적 권위의 단계에서는 예컨대 미국의 타운미팅과 같이 시민들이 집합적으로 참여하는 플랫폼에서 타운 공동체의 주요 공공정책을 직접 입안, 결정, 통제하는 정도로

시민들의 주도력이 강화된 상태를 의미한다. (Fung 2006, 69-70)

지금까지 논의한 직접민주주의의 세 차원, 참여, 심의, 시민주도성을 종합적으로 표현하면 아래와 같은 3차원 그래프를 그릴 수 있다. 이제부터 우리는 지난 십여년간 한국 민주주의에서 진화해온 직접민주주의의 다양한 경로들의 구체적인 사례분석을 통해서 직접 민주주의의 현실적 주소와 이론적 과제들을 검토해보자. (Fung 2006.71)

(1) 2017 신고리원전 공론조사위원회

단순 개인 의사의 통계적 집합이라는 여론조사를 넘어서, 여론조사와 시민들의 심의 과정을 결합한 공론조사는 최근 들어 전세계적으로 확산되고 있는 직접민주주의의 한 양식이다. (피시킨 홈페이지) 문재인 정부는 2017년 여름, 대통령 선거공약이었던 신고리 원자력발전소의 건설 중단이라는 중대한 이슈를 스스로 결정하기에 앞서서, 공론조사 방식을 통해서 집약되는 시민들의 의사를 존중하여 결정하겠다는 약속을 하였다. 문재인 정부가 정부 스스로 결정하기보다 공론조사라는 직접민주주의 방식을 시도하고 시민들의 공론심의의 결과를 수용하게 된 데에는 몇 가지 정치사회적 배경이 중대하게 작용하였다.

첫째, 스스로 2016 촛불집회에 따라서 등장한 정부라고 자처할 만큼 문재인 정부는 시민들의 직접 참여와 결정을 중시하는 경향을 갖고 있었다.¹⁾ 둘째, 신고리 원전 이슈는 단순히 하나의 원자력발전소의 공사를 지속하는 결정에 국한된 것이 아니라 국가 에너지 정책의 큰 방향의 기틀이 되는 중대한 정책결정이었다. 셋째 문재인 대통령은 신고리 원전중단을 대통령 선거공약으로 내세웠었지만, 시민들의 견해는 탈원전과 원전 에너지 유지로 분명하게 분열되어 있었다.

500명의 시민들이 수개월에 걸친 심의의 과정을 거쳐서 원전 공사재개로 공론조사의 결과가 모아지고 정부가 이러한 시민들의 직접 심의를 수용하여 신고리 원전 공사를 재개한 공론화위원회를 시민들의 참여, 심의성, 주도성이라는 세 차원에서 검토해보자. 먼저 시민들의 참여양식을 살펴보면, 신고리 공론화위원회(이하 공론화위원회)에 대한 시민들의 참여는 상당히 높은 수준으로 이루어졌다. 구체적으로는 신고리 공론화위원회는 평이 제시했던 시민참여의 7단계 가운데, (4)단계인 무작위추출과 (5)단계인 개방적 타겟팅을 혼합한 방식으로 진행되었다.

공론화위원회는 500명의 시민참여단의 참여와 심의를 통해서 진행되었는데, 시민들이 참여한 방식은 꽤 높은 수준의 참여의 개방성과 대표성이 보장되는 방식이었다. 피시킨의 공론조사 모델을 준용하여, 시민참여단은 통한 이중추출법을 통하여 시민들

1) 신고리 공론화위원회의 최종보고서는 공론화 위원회의 배경을 이렇게 설명하고 있다. “대의제 민주주의를 보완할 수 있는 민주적 의견수렴 절차로서 일명 속의민주주의를 본격 추진할 수 있는 계기를 제공할 뿐만 아니라 이해관계가 첨예한 주요 갈등상황을 사회적 담론의 장으로 끌어내 상호토론과 속의 과정을 통해 합의를 형성해가는 새로운 갈등해결의 모델로서도 중요한 의미를 지닌다” (최종보고서, 13)

을 대표할만한 500명을 선정하게 되었다. 19세 이상의 국민을 16개 시도 지역, 성, 연령의 3차원으로 층화한 (160개 층) 후에 비례 배분한 2만명을 층화 무작위 추출하여 1차 표본을 구성하고, 이들을 다시 원전건설 재개/중단/판단유보 및 성, 연령의 3차원으로 층화(30개 층)한 뒤, 비례 배분한 500명을 무작위 추출하는 방식으로 선정하였다. 1차 표본 2만명 중에서 공론조사 참여의사를 밝힌 응답자는 5981명이었고 이들을 30개 층으로 비례 배분하여 500명의 시민참여단을 구성하였다. 참여의향자들의 연령별 분포는 20대 15.6% 30대 16.9% 40대 20.2% 50대 22.6%, 60대 이상 24.7%였으며 남자는 60.2%, 여자는 39.8%였다.

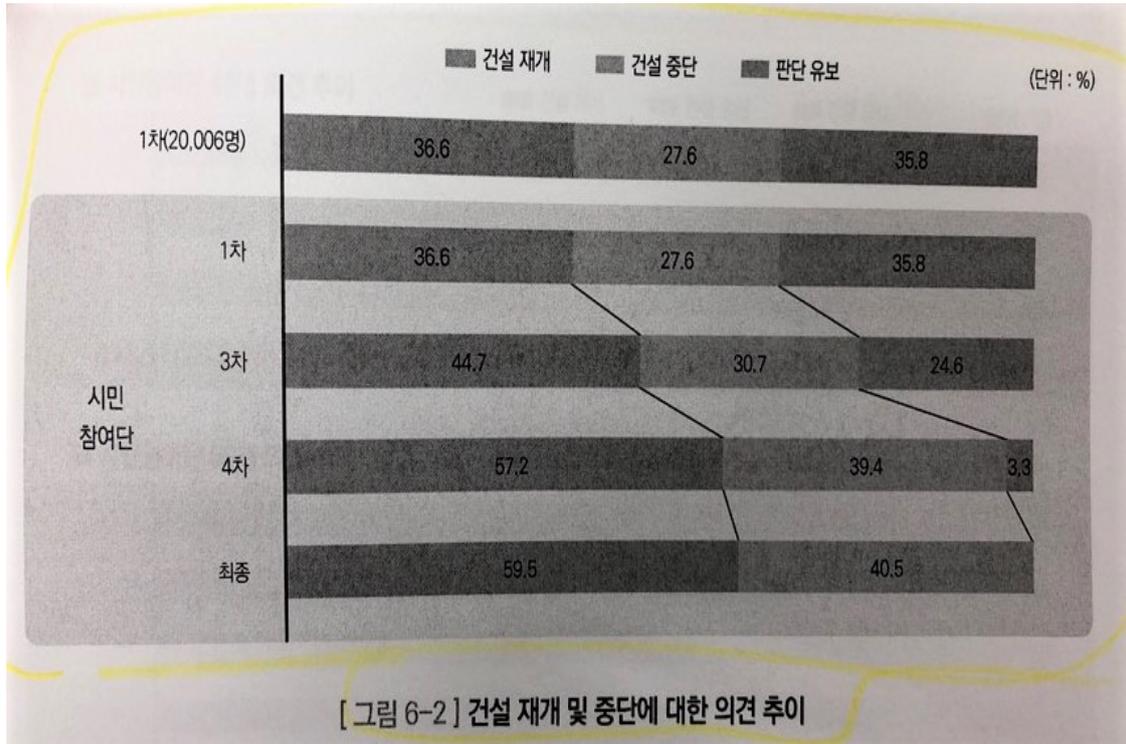
이 같은 시민참여단 구성은 적어도 두 가지 측면에서 기존의 무작위추출법보다 대표성을 강화하는 것이었다. 첫째, 지역, 성, 연령을 기준으로 160개 층으로 층화 추출하였다는 점에서 단순 무작위추출법과는 차별화된다. 둘째, 심의과정에 참여하는 시민참여단을 추출하는 과정에서 단순히 참여의향이 있는 시민들만을 대상으로 (self selection) 삼은 것이 아니라 이들을 원전 공사 재개에 찬성하는 의견을 가진 사람, 공사 중단 의견을 가진 사람, 공사유보 의견을 가진 사람으로 구분하여 이들과 성, 연령구분을 고려하여 추출함으로써 선택편향의 문제를 해결하려 시도하였다. 즉 단순히 참가희망자들만을 대상으로 표본 추출한다면, 공사 재개이든 공사 중단이든 특정한 방향으로 의견을 가진 사람들의 참여가 과대 대표될 가능성이 있지만, 이슈에 대한 의견분포를 고려하여 표본 추출함으로써 편향의 문제를 최소화하려 시도하였다고 할 수 있다.

참여의 개방, 대표성뿐만 아니라 참여의 시민주도성도 주목할 만하였다. 500명의 시민참여단이 심의과정의 일환으로 준비된 오리엔테이션에 참여한 비율은 95.6%였으며 최종종합토론회 참여율은 98.5%로 높게 나타나고 있었다. (최종보고서, 102).

공론화위원회를 바라보는 우리의 두 번째 기준은 심의성의 차원이다. 시민들이 이슈에 대해서 숙고하고, 정보를 얻고, 의견이 다른 이들과 열린 대화를 통해서 입장을 바꾸어나가기도 하는 심의과정이라는 기준에서 보자면 (이준웅 2017, 피시킨), 공론화 위원회는 심의의 높은 단계인 네 번째 단계 (4)선호의 집합 및 타협과 다섯 번째 단계인 (5)심의와 타협의 중간에 걸쳐있어서 꽤 높은 수준의 심의를 이루었다고 평가할 수 있다.

공론화위원회의 이러한 높은 수준의 심의는 다음과 같은 요소들로 이루어져있다. 첫째 원자력 발전과 그에 대한 비판과 대안으로서의 대안에너지 등에 관한 다양하고 복잡한 정보와 지식에 대한 습득이 비교적 꾸준하게 이뤄졌다고 할 수 있다. 가장 먼저 이뤄진 오리엔테이션은 2017년 9월 16일(토) 네 시간 동안 시민참여단의 95.6%가 참여한 가운데 진행되었다. 이어서 심의를 위한 자료집이 제공되었고, 또한 공론화 위원회의 핵심 이슈의 찬반 및 기본 쟁점에 관한 동영상 강의자료 (제1강 공론화 이해, 2강 원전 안정성 3강 전력공급 및 전기요금 4강 국가산업영향 5강 에너지정책 전망 6강 종합의견)가 제공되었다. 종합토론회가 열리기 전에 사전에 이러한 동영상 이터닝을 수강한 시민참여단의 비율은 92%로 높게 나타났다. (최종보고서, 33)

둘째 심의의 또 다른 주요한 측면으로서 참여시민 개인들의 태도의 변화와 집합적



<표2> 신고리 공론화위원회 시민참여단 의견 추이

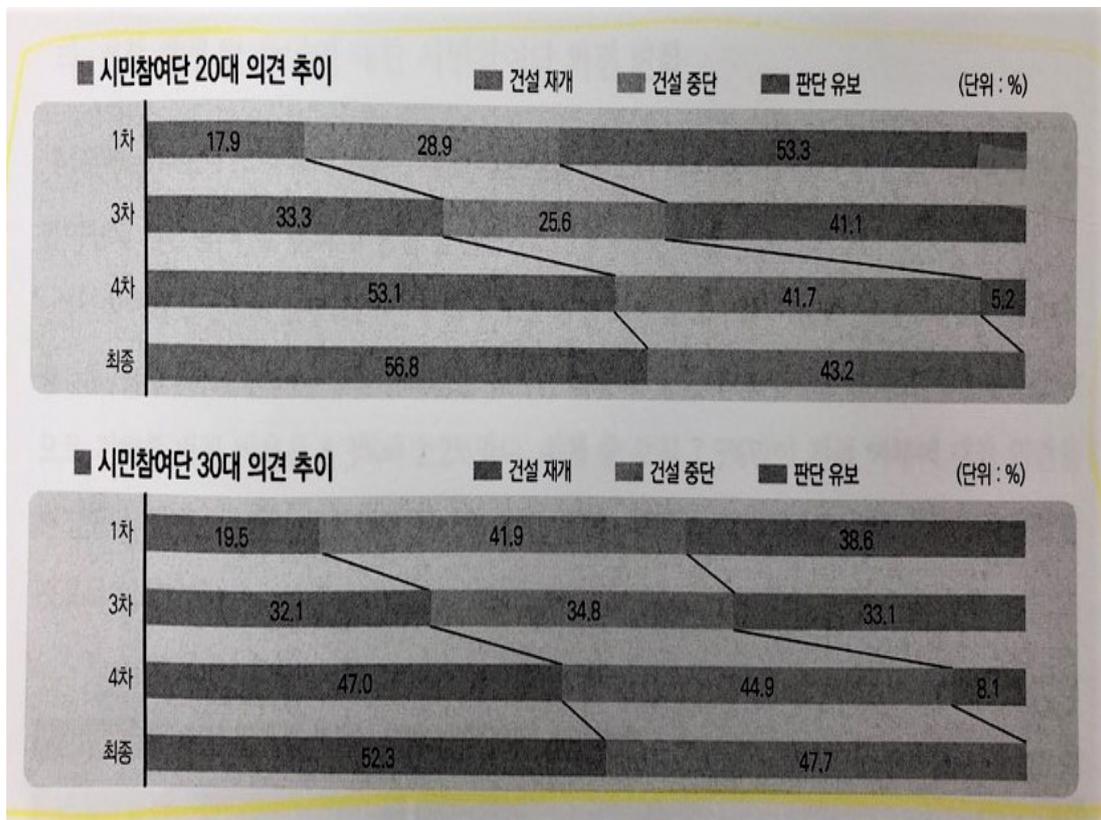
인 의견분포의 변화가 공론화위원회의 심의 과정에서 눈에 띄게 이뤄졌다. <표2>와 <표3>은 총 다섯 차례에 걸쳐서 진행된 공론 조사의 결과의 추이를 보여준다. 지식의 습득이나 토론과 전문가 의견 청취 등이 이루어지기 전에 시행된 최초의 조사에서 시민참여단 전체의 의견분포는 원전 건설재개 (36.6%) 건설 중단(27.6%) 판단유보 (35.8%)로 나타났다. 이러한 의견 분포는 동영상 이터닝, 자료집 학습, 2박 3일에 걸친 종합토론회 등의 심의와 숙고의 과정을 거치면서 현저하게 건설재개 쪽으로 기울어졌다. 종합토론회 시작시점에 이뤄진 3차 조사에서 의견분포는 건설재개(44.7%) 건설 중단 (30.7%) 판단유보(24.6%)로서 건설재개가 다소 늘어나고 판단유보가 눈에 띄게 줄어들었다. 종합토론회 마지막 순서로 이뤄진 4차 조사에서는 건설재개가 57.2%로서 크게 증가하였고 건설 중단은 39.4%로 다소 중간하였고, 판단 유보는 3.3%로서 사실상 거의 소멸되었다. 이후 최종 공론조사에서는 건설재개가 59.5% 건설 중단이 40.5%로 나타났고 따라서 공론화 위원회는 건설재개를 시민대표단의 종합 의견으로 제시하였고, 문재인 대통령은 이러한 의견을 수용하여, 신고리 원전은 공사가 재개되었다. 달리 말해, 시민들은 원전과 대체 에너지를 포함한 주요 이슈의 지식과 정보를 습득하였을 뿐만 아니라 전문가들 및 견해가 다른 이들과의 토론을 통해서 개별적으로 그리고 집합적으로 의견의 변화를 경험하였다. 구체적으로 누가, 어느 시점에서, 어떤 계기를 토대로 해서 의견의 변화를 경험하였는지에 관한 경험적 근거는

아직까지 충분하게 조사되어있지는 않다.

다만 시민참여단의 연령별로 건설재개 및 건설 중단 의견분포의 변화는 알 수 있다. (부록) 이에 따르면 숙의과정을 거치면서 의견을 가장 많이 바꾼 집단은 20대와 30대의 젊은 층이었다. 20대 대표단의 건설재개 찬성은 1차 조사에서 17.9%에 불과하였으나 최종조사에서 이들은 56.8%가 건설재개에 찬성하였다. 마찬가지로 30대 대표단의 건설재개 찬성은 1차 조사에서 19.5%에 그쳤으나 최종조사에서 이들은 52.3%가 건설재개 찬성함으로써 전체 시민대표단의 의견분포가 건설재개 쪽으로 기울어 가는 데에 핵심적인 역할을 하였다.

직접민주주의 경로의 세 번째 평가기준은 시민주도성인데, 이 관점에서 공론화위원회는 세 번째 단계인 권유와 컨설팅의 수준을 보여주었다고 할 수 있다. 2017년 7월 17일 국무총리 훈령을 통해서, 공론화위원회가 출범할 때에 정부는 시민참여단의 심의에 따른 집합의사를 수용하겠다는 입장을 처음부터 표명하였다는 점에서, 단순한 의사소통을 통한 영향력(2단계 시민주도성)보다는 강한 시민 주도성이 전제되었다고 할 수 있다. 하지만 공론화위원회의 구성과 운영, 위원회의 의제 설정 및 권한규정 등이 정부의 총리실에 의해서 주도되었다는 점을 상기해본다면, 정부의 정책결정자와 시민들이 모든 주요한 절차와 과정을 함께 설정하고 결정하는 협치(4단계)나 압도적 권위의 단계에까지는 이르지 못한 것으로 평가할 수 있다.²⁾

<표3> 시민참여단 20대, 30대 의견추이



2) 이 같은 관점에서 공론화위원회의 시민 주도성의 빈곤을 강력히 비판하는 사례로는 채영길(2017)을 볼 것.

정리하자면, 공론화위원회는 노무현 정부가 2005년 부동산제도 개선을 위해서 시행한 이후로 거의 10여년 만에 처음 실시되었지만, 참여의 대표성, 심의성, 시민주도성의 측면에서 모두 중상 이상의 성과를 보였다. 참여는 무작위추출보다는 높은 단계의 이중추출법을 통해서 대표성과 개방성, 균등성 등을 확보하였고 시민들의 숙의의 수준 또한 선호의 집합을 넘어서는 높은 수준(비록 심의와 타협의 단계에까지는 이르지 못하였지만)을 보였다. 또한 시민주도성 역시 중간 수준 정도의 성과를 보였다.

(2)서울시 참여예산제

브라질의 무명도시 포르투 알레그레가 정부 예산의 편성과 관리, 모니터링에 시민들의 참여를 증진하기 위해서 시작한 참여예산제도는 오늘날 전세계 1500여개 도시로 확산됨으로써 오늘날 가장 널리 알려지고 가장 폭넓게 연구되고 있는 직접민주주의의 주요한 통로이다. 우리 역시 2011년 지방재정법의 개정을 통해서 자치단체의 시민참여 예산제를 법제화하면서, 참여 예산제는 시민들이 지방정부의 핵심권력인 예산의 편성과 실행과정에 직접 참여하는 주요한 경로로 자리 잡게 되었다. 여기서 우리는 참여예산의 규모나 운영과정에서 가장 앞서있는 서울시의 사례를 중심으로 직접민주주의의 세 차원을 검토해보자.

먼저 시민의 참여양상을 보자면, 서울시 참여예산제는 시민참여의 여섯 번째 단계인 개방형 자기추천에 가깝다고 할 수 있다. 250명으로 구성되는 참여위원회의 위원 가운데 200명 이상은 개방형 공모에 따른 추천으로, 그리고 50명 이내에서 서울시장과 시의회가 추천하는 시민들로 채워진다. 2016년의 예를 들자면 214명의 시민위원이 개방형 공모를 통해서 채워졌고 (응모자는 920명) 시장 추천 9명, 시의회 추천 9명으로 채워졌다. 연령별로는 10대가 23명 20대가 41명 30대 34명 40대 40명 50대 52명 60대 38명 70대가 4명으로 구성되었고, 성별로는 남자 120명 여자 112명으로 구성되었다. (백서 18) 위원 추천 희망자와 실제 추천에 당선된 비율은 2012년을 기준으로 보자면, 150명 추천에 1664명이 응모함으로써 약 11대 1의 비율을 보였다. (유소영 90-91) 이들 시민위원들은 성별, 세대별, 자치구별 비율을 통제하면서 추천함으로써 높은 수준의 인구 대표성을 갖는다고 할 수 있다. 따라서 시민참여의 개방성도 높고, 대표성도 꽤 높은 참여의 양식을 보이고 있다고 할 수 있다.

서울시 참여예산제의 또 다른 주요한 측면은 심의의 정도라고 할 수 있는데, 이 점에서는 비교적 낮은 단계인 선호의 표현(expressing preferences) 수준에 머물러 있다고 할 수 있다. 시민들이 심의하는 과정은 지식의 습득, 의견의 교환 및 태도의 변화, 집합적인 선호분포의 변화 등이 수반될 때 깊은 숙의가 이루어진다고 할 수 있는데, 서울시의 참여예산제도는 이러한 조건에는 크게 미치지 못한다고 할 수 있다. 예산의 편성과 관리라는 매우 전문적인 지식의 요건에 비해서, 시민들 위원들이 관련된 지식을 습득할 기회는 충분하지 않다. 서울시는 참여예산위원회에 선정된 시민들을 대상으로 예산학교를 운영하고, 여기서 기본적인 지식을 제공하고 있다. 서울시 예산학

교는 이틀간 총6시간에 걸쳐서 서울시 예산의 개요, 사업선정의 기준 등에 대한 교육을 실시하고 있다. 이는 공론화위원회가 실시했던 동영상 강의, 자료집, 전문가 패널들과의 토론 및 질의응답 등의 시간과 비교할 때에 꽤 부족한 것으로 보인다. 게다가 서울시 예산학교의 이수율이 77.3%정도였던 데에 비해서, 공론화위원회의 동영상 사전수강은 92% 수준을 기록했었다.

지식의 습득뿐만 아니라 여러 관점을 가진 시민들 사이의 의견교환과 그에 따른 태도 변화라는 속의 요건을 고려한다면, 서울시 참여예산제의 심의의 깊이는 더욱 낮은 것으로 보인다. 유소영(2013)은 서울시 참여예산제의 심의성에 대해 밀도 있는 경험적 분석을 시도한 바 있는데, 그에 따르면 참여예산제는 시민위원들 사이에 의견교환을 토대로한 태도 변화는커녕 시민위원들의 선호의 집합적 모음에조차 미치지 못하고 있다는 것이다. 유소영은 2012년 서울시 참여예산위원들의 여성보육, 보건복지, 건설교통의 세 분과 회의를 기록한 동영상 분석을 통해서 시민위원들 사이의 발언, 토론의 양상을 <표4>와 같이 정리하고 있다.

표4. 서울시 참여예산위원회 보건복지분과 발언빈도 분석

구분	연령대별	인원 (총 50명)	보건복지분과 2차회의 (사업소개)		보건복지분과 3차회의 (사업심사)	
			발언빈도	발언분량	발언빈도	발언분량
여성 21명	만35세 미만	3명	0회	총발언분량 29336자 중 위원평균 0.04% 위원장 4.0% (1200자)	0	총발언분량 33900자 중 위원 평균 0.65% 위원장10.9% (3700자)
	만35-49세	10명	1회		0	
	만50세 이상	8명	0회		7	
남성 29명	만35세 미만	5명	0회	위원평균 0.04% 위원장 4.0% (1200자)	0	위원 평균 0.65% 위원장10.9% (3700자)
	만 35-49세	10명	0회		25회	
	만50세 이상	14명	6회		25회 (20회)	
공무원	복지정책과장 및 사업관련 공무원	주 로 1 명	9회	공무원 93.7% (27500자)	33회	공무원56.9% (19300자)

출처: 유소영, 2013. 207

위의 발언빈도 분석을 보자면, 시민예산위원회 분과회의는 시민대표들의 토론과 대화, 의견집약의 장이라기보다는 공무원들이 시민들과의 협치라는 정당성을 얻기 위한 형식적 절차로 전락하고 있음을 보여준다. 2차 회의에서 분과위원회 간사를 맡고 있는 공무원의 발언은 93.7%에 달함으로써 사실상 회의를 공무원들이 독점하고 있음을 알 수 있다. 예산사업을 소개하는 2차 회의의 성격상 공무원들의 발언이 많을수 있다는 배경을 감안하더라도, 실제 사업심사를 위한 회의였던 3차회의에서도 공무원들의 회의 독점을 계속되고 있었다. 간사인 공무원의 발언은 전체 분과위원회 발언의 절반이 넘는 56.9%를 차지하고 있었고 이어서 회의를 주재하는 위원장이 10.9%의 발언 비중을 갖고 있었다. 따라서 위원들의 발언 비중은 불과 33%에 지나지 않았다.

공무원들의 회의 독점현상 뿐만 아니라, 시민위원들 간에도 발언빈도의 편차가 극심하다는 또 다른 문제가 심의의 깊이를 가로막고 있다. 시민위원들의 연령대별 성별 발언빈도에 분명한 격차가 있는데, 예컨대 보건복지분과 3차 회의에서 50세 이상 남성시민들은 총 25회 발언하고 있는데, 50세 이상 여성시민들은 불과 7회만 발언하고 있다. 게다가 50세 이하의 여성시민위원들은 단 한차례도 발언하지 않고 있다. 또한 남성 만35세미만 시민들도 단 한차례도 발언하지 않고 있는 것으로 드러난다. 달리 말해, 분과회의에서 시민위원들 가운데 사회적 자본이 더 풍부할 것으로 추정되는 중년남성 시민들의 발언이 압도적으로 많으며, 젊은 층과 여성위원들의 발언은 그에 비해서 훨씬 부족하다는 것을 알 수 있다.

이러한 발언빈도의 불균등은 좀 더 쉬운 참여방식인 분과위원회 출석률에서도 분명하게 드러난다. 유소영(2013)은 시민위원들의 성별, 연령별 출석률(2012 회계연도)의 차이에 대한 경험적 분석을 시도하였는데, 성별로는 출석률에 유의미한 차이가 없지만, 연령별로는 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 가장 출석률이 낮은 30대의 출석률은 52.9%인데 이는 연령집단 가운데 가장 높은 출석률을 기록한 50대(70.6%), 60세 이상(73.7%) 집단과 통계적으로 유의미한 차이가 있다는 것이다.

표5. 시민위원 250명의 연령별 출석률 차이분석

구분	연령별	N	평균	표준편차	등분산 자유도	결과	ANOVA 사후검정
연령별 출석률 n=250	29세이하	30	66.1%	0.317	Levene통계량 0.644 (p=0.631) 자유도 집단간 =4 집단내=245 합계=249	F 값 2.472 (p=0.029)**	Scheffe: 유의미하지않음. LSD: 30eo&50대 유의미한 차이(p=0.004)** 30eo &60대 이상도 유의미한 차이로 발견 (p=0.009) 그러나 60세 이상 집단 N이 작으므로 추론치 않음
	30-39세	50	52.9	0.344			
	40-49세	71	63.2	0.344			
	50-59세	72	70.6	0.324			
	60세이상	27	73.7	0.320			
	합계	250	64.8	0.330			

출처: 유소영 (2013, 213)

(3) 2016-2017 촛불집회의 대표성, 심의성, 시민주도성

IV. 결론

	시민주도력 낮음	시민주도력 높음
하향식 행정기구	포획된 하위정부	적대적 다원주의
참여형 협력 제도	참여형 윈도우드레싱	참여형 거버넌스

Fung and Wright 2003, 265.

정당은 새로운 이슈에 어떻게 대응하는가?

- 청년정책을 중심으로 -

이지호 · 서복경(서강대학교)

I. 서론

최근 일어나는 세계적인 현상들 가운데 하나는 고등학교나 대학을 졸업해도 직업을 구하지 못하는 청년들이 급증하고, 정부를 향한 청년의 불만이 높아져 때로 폭력적인 형태로까지 번져나고 있다는 것이다. 우리사회도 여기서 예외는 아니다. 특별히 한국은 IMF 외환위기의 여파로 청년실업이 주목받는 사회문제로 대두되었다. 외환위기를 극복했다고 정부가 선언할 즈음에 전체 실업률은 하락했지만 청년 실업률은 전체 실업율의 두 배 이상을 기록하는 상황이 지속되었다. 정부도 서둘러 대책 마련에 나섰으나 일반적인 실업대책 차원에 머물러, 보다 근본적이고 체계적인 대응이 필요하다는 인식이 확산되었다. 이후 정부뿐만 아니라 시민사회도 대안 마련에 나섰으며, 청년문제는 ‘청년정책’이라는 이름으로 대안이 정비되기 시작하였다. 정당 또한 선거강령에 기존의 여성, 아동, 노인과 함께 ‘청년’이라는 항목을 새로 설정할 정도로 청년이슈에 특별한 관심을 가지고 대응하였다.

이렇게 볼 때, 지난 십 수 년 사이에 부상한 청년 이슈는 새로운 이슈로서 학문적 관심을 끌기에 충분하다. 청년 이슈가 이슈에 대한 정당 대응의 연구를 위해 특별히 관심을 끄는 이유는 이것이 ‘새로운 사회적 문제’로부터 떠오른 이슈이기 때문이다. 특정 사안에 대해 새롭게 이슈가 형성되고 이에 대한 정치적 대응도 관심의 대상이 되기도 하지만, 정당 연구가 특별히 관심을 갖는 이슈는 정당이 장기적제로 주목하는 사회적 의제들이다. 이를테면, 1970년대 서구사회를 움직인 근본적인 가치 전이에 따른 환경, 여성, 소수자 인권과 같은 새로운 이슈와 이로 인한 정치적 변화는 다양한 주제로 정치학자의 연구대상이 되었고, 이에 대한 이론적 지식과 경험적 증거들은 오늘날 ‘새정치 문헌(new politics literatures)’이라는 이름으로 남겨진다.¹⁾ 고용과 복지문제를 주로 다루는 청년 이슈는 가치 중심의 새정치 이슈와 성격을 달리 하지만, 커다란 사회적 변동 가운데 새롭게 부상한 이슈라는 점에서 이에 대한 정당의 대응은 매우 흥미로운 연구 주제다. 특히 청년이슈는 새정치(new politics)의 맥락과는 다른 사회적 맥락에서 발생하였고, 세계적으로도 유사하게 나타나고 있는 현상이다. 이러한 점에서 청년이슈에 한국 정당들의 대응에 관한 연구는 의미 있는 사례를 제공할 것이다.

청년이슈에 대한 정당 대응의 연구는 찾아보기 힘들다. 범위를 넓혀 보면, 청년정책에 관한 연구는 정책 목표와 대상 등 정책요소의 정의에 관한 분석(Carroll and Pascal 1971), 청년보장정책의 집행에 관한 스페인 사례연구(Pique 2016), 한국 사례로도 청년고용정책의 효과성에 관한 연구(정주호·조효민 2018; 이상아·이승운 2018; 정동열 외 2017)가 주를 이룬다. 그러나 일련의 정책모형들이 제안하는 것처럼(Lindblom 1959; Wildavsky 1964; Kingdon 1995; True et al. 2006), 집행을 강조하는 이러한 연구 경향은 정책 입안의 형성 국면을 이

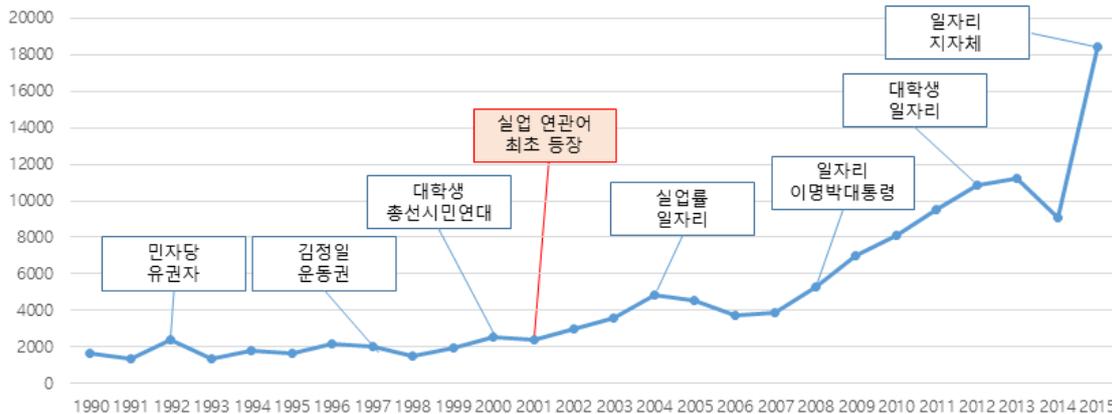
1) 대표적인 연구로는 새정치운동에 따른 정치행동의 변화(Barnes and Kaase et al. 1979), 탈물질주의 가치 변동(Inglehart 1977; 1990), 선거적 변화로서 탈정렬 혹은 재정렬(Dalton 1984), 좌파 정당의 변화와 새로운 정당의 출현(Kitschelt 1994; Poguntke 1994) 등이 있다.

해하는데 결정적인 빈틈을 초래한다. 정책입안은 정책 제안들이 선거와 의회에서의 정치적 논쟁 안으로 들어 올 때 중요한 국면을 맞이하기 때문이다. 따라서 정책과정을 이해하기 위해서는 정당이 사회적 이슈 중 어떤 이슈를 선택하는지를 드러내는 국면에 주목할 필요가 있다. 정책 과정의 이 결정적 국면은 정부의 정책적 관여가 공중의 지지를 받기 위한 설득력 있는 언어 사용을 포함하고, 이후에 정책이 진화해 갈 수 있는 바탕을 마련한다. 이들은 의제설정(Cobb and Ross 1997), 이슈 정의하기(Rochefort and Cobb 2005; Stone 1997), 프레이밍(Rein and Schon 1994)의 형태를 취하고, 정책 제안들을 발전시킬 수 있는 길을 형성한다. 정책입안의 이러한 형성과정들은 의회에서의 정책결정에 영향을 미치고, 정치인과 정당 그리고 정부 사이의 역동적 관계로 이루어진다. 이러한 관점에서 이 글은 정책입안의 형성단계 중 선거과정의 의제설정에 초점을 두고 청년 이슈에 대한 정당 대응의 한국 사례를 탐구한다.

청년이슈에 대한 정당 대응을 탐구한 자료로 이 글은 정당이 선거 시기에 제시한 선거강령을 사용한다. 분석은 구축된 경험 자료를 통해 한국의 주요정당들이 대부분 청년이슈를 수용하였는지, 어떤 정당이 청년이슈를 더 강조하고 덜 강조했는지, 청년이슈에 접근하는 정책 프레임은 어떻게 다른지를 규명할 것이다. 이하에서는 먼저 우리나라에서 청년문제가 어떻게 이슈화되고 정치화되었는지를 살펴보고, 새 이슈의 정당대응에 관한 이론과 가설을 소개한다. 다음으로는 사용된 강령자료의 성격을 밝히고 선거강령 상에 나타난 청년정책의 분석 방법을 제시한다. 마지막으로 분석의 장에서는 청년이슈에 대한 정당의 수용여부, 정당 간 청년 이슈의 현저성 비교, 정당 간 정책프레임의 차이를 규명하여 관련 가설들을 검증한다.

II. 청년문제의 이슈와 정치적 대응

<그림 1> ‘청년’ 키워드 한국언론진흥재단 뉴스 검색 결과: 1990~2015



※ 자료: 한국언론진흥재단 뉴스검색 결과(<http://www.kinds.or.kr/>), 2016년 5월 10일 검색; 서복경, 2016, 217 <그림 2> 인용

한국사회가 ‘청년’을 바라보는 관점은 2000~2001년, 2007년~2008년, 2014~2015년을 기점으로 전환을 겪었다. 2000년 이전에도 ‘청년’은 주로 선거를 계기로 주목을 받았지만, 정책의 영역이 아니라 정당의 정치엘리트 충원이거나 정치이념, 사회운동과 관련된 정치담론 영역에서 호명되었던 것이 2000년 이후와 달랐던 점이다. 예컨대 1992년에는 국회의원 선거와 대통령 선거가 동시에 있었던 해였고, 14대 총선에서 민주자유당이 학생운동 출신 청년 정치

인을 총원했던 것이 이슈가 되었다. 1997년에는 대선 직전 ‘부부간첩 및 고정간첩 사건’이 발표되었는데, 당시 고정간첩으로 활동했던 이의 직업이 대학교수였기 때문에 학생 운동권과의 연관성에 관한 의혹이 제기되었다.

<그림 1>이 연관검색어를 통해 확인되는 바처럼, 한국사회가 ‘청년’을 정치담론이 아닌 사회경제적 영역에서 접근하기 시작한 것은 2000년 이후다. 청년 실업에 대한 사회적 관심이 증가하면서 정책영역으로는 일자리정책이 주목을 받기 시작했다. 청년 일자리 정책에 대한 사회적 관심은 국회의 입법으로 이어졌고, 2004년 「청년실업해소특별법(청년고용법)」이 2008년까지 유효한 한시 법률법으로 제정되었다. 청년고용법 제2조는 당시 정치가 ‘청년’을 어떻게 바라보았는지를 잘 드러내준다. 청년고용법은 ‘청년’을 ‘취업을 원하는 자로서 대통령령이 정하는 연령에 해당하는 자’로 정의한다. 노동시장에 진입할 의사를 가진 일정 연령 이상의 국민만이 ‘청년’이었고, 특정 연령대라고 하더라도 당장에 취업의사가 없는 국민은 청년의 범주에 속하지 않았던 것이다. 청년고용법은 2008년 그 시한을 2013년까지 연장한 법률법으로 개정되었고, 2010년 법률명이 「청년고용촉진특별법」으로 바뀌었다. 2013년 다시 2018년까지 그 시한을 연장했지만, 여전히 제2조의 정의는 동일하다. 이 법은 현재까지 우리나라 법률 중 명칭에 ‘청년’이 들어가는 유일한 법률이다.

2007년은 ‘청년’담론의 두 번째 전환을 맞이한 해다. 사회적으로 보면 2007년 8월 발간된 『88만원 세대』가 큰 주목을 받으면서, 이제 ‘청년’은 단기실업대책 차원에서 접근해도 되는 대상이 아니라 한국사회경제의 구조적 모순이 응집된 존재로 위치 지워졌다. 저자들은 당대 청년에 대해 ‘대한민국 역사상 가장 뛰어난 스펙을 가졌음에도 사회구조 탓에 처참한 처지에 놓여있는 존재’로 그려냄으로써(우석훈·박권일, 2007), ‘청년’담론의 위치를 바꾸어 놓았다. 전상진은 이 책이 ‘주장의 시장에서는 주목을 받았으나 소비자(청년 당사자)의 반응은 제한적’이었다고 평가했는데(전상진, 2018, 160), 실제로 이 책은 청년 당사자보다 ‘청년’문제를 정치적, 정책적으로 접근하려는 기성세대에 의해 더 주목을 받았다(서울신문, 2007/11/13, ‘불행한 20대’; 한국일보, 2007/11/19, ‘이제 세대는 계급인가?’; 경향신문, 2007/12/04, ‘88만원 세대를 구출하라’²⁾).

한편 2007년은 대통령 선거 캠페인과 맞물리면서 ‘청년’문제의 정치화와 전국화가 이루어진 해이기도 하다. 대선 캠페인 과정에서 ‘반값 등록금’이 이슈가 되면서, 구직을 원하지만 실업상태에 있는 일정 연령대의 국민으로 정의된 ‘청년’에서 ‘대학생’인 청년이 특화되어 주목을 받았다. 당시 ‘반값 등록금’을 공약으로 내걸었다는 억울한 누명(?)을 쓴 이명박 전 대통령은 집권 후 자신의 공약이 아니라는 해명에 나서기도 했지만(2008년 9월 9일, ‘국민과의 대화’ 중 발언), 이 공약이 이명박 전 대통령의 소속정당 브랜드인 것은 맞았다. 사건의 연원은 2006년 지방선거였다. 2006년에는 연초부터 주요 사립대학들이 등록금을 줄줄이 인상하기 시작했고 각 대학 총학생회와 시민단체를 중심으로 등록금 인하 요구가 본격화되었다(경향신문, 2006/01/10). 5월 전국동시지방선거에서 각 정당들은 등록금 관련 공약을 내놓았고, 한나라당은 ‘반값 등록금’정책을 당론으로 채택해 공표했다(문화일보, 2006/04/14).

2007년 대통령선거 당내경선 과정에서 한나라당 박근혜 예비후보는 2006년 당론으로 채택되었던 ‘반값 등록금’정책을 주장했고, 한나라당 공식후보가 된 이명박 후보의 선거대책위원회에는 ‘등록금절반인하위원회’가 존재했다(연합뉴스, 2007/10/10). 하지만 실제로 이명박 후보 대선공약 자료집에 ‘반값 등록금’ 공약은 없었다. 그러나 이명박 전 대통령은 집권 이후 공

2) 한국언론재단 BIGKinds 키워드 검색에 의하면 2007년 책 발간 이후 2008년 12월 31일까지 ‘88만원 세대’를 키워드로 한 보도는 832건이었다(2018년 11월 15일 검색).

약이행요구에 시달려야만 했다. 2008년 2월 ‘등록금 대책을 위한 시민사회단체 전국 네트워크’가 발족되었고(세계일보, 2008/02/20), 2008년 4월 18대 총선에서 ‘반값등록금’은 다시 이슈가 되었으며 민주노동당은 이를 공약으로 채택했고 18대 국회는 관련 입법의 타당성을 둘러싸고 논쟁을 벌였다. 당시 ‘대학생’인 청년이 정치적 주목을 받게 된 것은 2005년 82.1%에 이르면서 정점을 찍었던 대학진학율과 연관이 깊다(한국교육개발원, 2005).

2011년은 ‘청년’문제의 정치화에 또 한 번의 계기가 되었다. 이 해 연초부터 한국과학기술원(KAIST) 학생 4명이 잇따라 자살하는 사건이 발생하면서, 대학생인 ‘청년’은 한국 교육정책의 폐해와 연결되었고 다시금 사회적 주목을 받았다. 이 시기 청년의제를 정치화했을 뿐 아니라 자신의 정치적 자원으로 전환시킨 사람이 당시 서울대 융합과학기술대학원장으로 재직 중이었던 안철수였다. 그는 경제평론가 박경철, 법륜 스님과 함께 그 해 6월 29일부터 9월 9일까지 전국 25개 도시를 돌며 27회에 걸쳐 ‘청춘 콘서트’를 진행했고, 일약 서울시장 후보로 떠올랐다. 2011년 오세훈 서울시장의 사임을 하면서 보궐선거가 있었고, 안철수는 언론과 여론으로부터 강력한 후보군으로 꼽히기 시작했으며, 서울시장 후보를 박원순에게 양보함으로써 2012년 대통령선거 후보군으로까지 도약했다. 2011년 9월 보궐선거 불출마 기자회견 직후에 조사된 자료에 따르면, 박근혜 후보와의 양자대결에서 43.2% 대 40.6%로 우위에 섬으로써 ‘박근혜 대세론’을 위협하는 존재로 떠올랐다(리얼미터 2011/09/06 조사).

2011년 보궐선거로 당선된 박원순 서울시장은 당선 직후 서울시립대학교 반값등록금 공약을 곧바로 추진하면서 청년의제의 정치화 바턴을 이어받았다. 2012년 봄 19대 총선 국면에서 각 정당들은 청년비례대표 공천을 이벤트화하면서 청년들의 지지를 호소했고, 2012년 대통령선거에서 박근혜 후보는 다시 한 번 반값 등록금 공약을 내걸었다. 당선 이후 박근혜 대통령은 반값 등록금 공약을 지키기 위해 국가장학금 혜택을 확대하고 2015년에는 청년 일자리에 투자할 목적으로 ‘청년희망펀드’를 공익신탁 방식으로 모금하기도 했지만, 박근혜 정부 시기 중앙정치 수준에서 청년의제는 크게 주목받지 못했고, 2016년 20대 총선에서는 19대 총선처럼 청년비례 공천을 둘러싼 정당 차원의 노력도 수그러들었다.

하지만 ‘청년’의제는 2014년을 기점으로 다시 사회적 주목을 받기 시작했는데, 제6회 전국동시지방선거에 출마한 후보자들이 유행처럼 청년정책을 표방하기 시작했고, 실제로 당선된 광역 및 지방정부에서는 앞을 다투어 청년정책을 조례로 만들고 정책화하기 시작했다. <그림 1>에서 청년 연관어로 지자체와 일자리가 연계된 것은 지방정부 차원의 이러한 흐름을 반영한 것이다. 2015년에만 서울특별시, 광주광역시, 대구광역시, 전라남도에서 ‘청년기본조례’가 제정되었고, 2016년에는 경기도를 필두로 6개의 광역지방정부가 조례제정에 나섰다. 2017년 5개, 2018년 2개의 광역지방정부에 조례가 제정되어, 현재 전국 17개 광역지방정부 전체가 ‘청년 기본 조례’를 두고 있다(국가법령정보, 2018년 11월 5일 검색)³⁾.

‘청년 기본 조례’는 지방정부마다 세부 내용에는 차이가 있으나, 기존 중앙정부가 청년정책에 접근했던 것과 근본적인 시각을 달리한다. 지금까지 중앙정부는 청년정책을 일자리와 취업에만 초점을 맞추고 있는 반면, 기본 조례는 청년정책의 영역을 일자리에 더하여 주거, 부채, 생활안정, 문화, 개인적 권리의 영역으로까지 확장하고 있으며, 5년 단위 기본계획을 세우고 매년 실행계획을 세우도록 하여 일시적이거나 단기적 지원이 아니라 지방정부의 상설임무로 청년정책을 위치시키고 있다.

3) 2017년 11월 30일 기준 전국 기초지방정부 가운데 ‘청년 기본 조례’를 두고 있는 곳은 40개로 확인되었는데, 2018년에는 그 수가 더욱 늘어났을 것이다.

<그림 2> 2015년 이후 광역지방정부 '청년 기본 조례' 제정 현황

2015	2016	2017	2018
서울특별시 (2015.01.02)	경기도 (2016.01.01)	전라북도 (2017.04.14)	인천광역시 (2018.02.26)
전라남도 (2015.07.23)	충청남도 (2016.02.23)	울산광역시 (2017.04.27)	대전광역시 (2018.10.05)
광주광역시 (2015.12.28)	충청북도 (2016.05.24)	부산광역시 (2017.05.31)	
대구광역시 (2015.12.30)	제주도 (2016.09.23)	강원도 (2017.11.03)	
	경상남도 (2016.12.10)	경상북도 (2017.12.28)	
	세종시 (2016.12.20)		

한편, 2016년에는 청년정책이 정치적 갈등의 중심으로 부상했다는 점에서, 합의쟁점으로 간주되었던 청년정책이 갈등이슈가 될 수도 있음을 보여주었다. 2016년 서울시는 '청년수당' 정책을, 성남시는 '청년배당'정책을 시행하기로 결정했고, 연초부터 중앙정부와의 갈등이 표면화되기 시작했다. 이전까지 중앙정부의 청년지원사업에서 당사자에게 직접 현금을 지급하는 방식의 정책은 존재하지 않았을 뿐 아니라, 고용노동부의 '취업성공패키지' 같은 사업은 당사자 직접 지원이 청년의 '도덕적 해이'를 야기한다는 프레임에 토대를 두고 있었기 때문에 사회적으로도 매우 논쟁적인 지형이 만들어진 것이다.

결국 그 해 8월 중앙정부는 서울시가 1차 현금지원을 시행한 직후 직권취소 처분을 내렸고, 중앙정부와 서울시의 갈등은 법적 쟁송으로 이어졌으며, 더 나아가 '청년'을 바라보는 정치사회적 논쟁도 가열되었다(경향신문, 2016/01/16, 김무성 "악마의 속삭임" VS 박원순 "악마의 눈에는 악마만..."...청년정책 공방; 한국경제, 2016/01/15, 도마위에 오른 서울시와 성남시 '공짜 복지'... "모럴 해저드 부르는 '모르핀 주사'"; 한국일보, 2016/03/15, '정치권의 취준생 구애... 청년수당 논란 불붙어'). 청년정책을 둘러싼 논란은 2016년 4월 20대 총선국면에 접어들면서 정당별로 차별화된 공약으로 이어졌다.

2017년 박근혜 전 대통령 탄핵 이후 치러진 조기 대선은 정책논쟁이 큰 의미를 갖지 못했으나, 이 시기 지방정부들은 집권당에 상관없이 더 확장된 청년정책들을 추진하기 시작했다. 논란이 되었던 서울시의 청년수당정책은 2017년에만 다양한 명칭으로 경기도, 인천시, 강원도, 광주시, 부산시에서 채택, 시행되었고, 2018년 6월 지방선거에서 청년정책은 다시 합의쟁점의 지위를 갖게 되었다. 광역 및 지방정부 후보들은 정당별로 갈등적인 접근이 아니라 합리적인 접근에서 청년정책들을 제출했고, 지방 선거 이후 다양한 청년정책들이 입안, 시행되고 있는 상황이다. 20대 국회에도 11월 현재 총 6종의 「청년 기본법」제정안이 제출되어 있으며, 대표 및 공동발의 의원들의 소속정당이 편중되어 있지도 않다.

Ⅲ. 청년이슈의 정당 대응에 관한 이론과 가설

청년실업이나 청년빈곤의 문제를 다루는 정책이슈는 합의이슈(valence issue)의 성격을 지닌다.⁴⁾ 낮은 실업률, 질 좋은 의료복지, 깨끗한 환경처럼, 실업과 빈곤으로부터 청년들의 삶의 질을 개선하려는 청년이슈의 지향을 대다수 유권자들이 공감하기 때문이다. 정당경쟁을 설명하는 현저이론(saliency theory)에 따르면, 정당의 전략가는 유권자들이 대부분의 이슈에서 비슷한 정책성과를 원하기 때문에 합의이슈가 지배적일 것으로 기대하고, 따라서 정당은 특정 이슈에 대해 날카롭게 대립하는 찬-반의 포지션을 피한다고 가정된다(Budge and Farlie 1983). 대신에 정당들은 표를 얻기에 충분히 강한 신뢰를 받고 있다고 믿는 이슈들에 집중하고, 정책 우선순위를 달리 함으로써 선거경쟁에서 자신들을 차별화한다는 것이다. 청년 정책과 관련해서도, 정당들은 공중의 호의적 태도에 조응해서 ‘친 청년’의 포지션을 수용하고, 청년이슈에 관한 정당 경쟁은 특정 정당이 청년이슈를 더 많이 강조하거나 덜 강조하는 방식으로 나타날 것이 기대된다.

특정 정책이 합의이슈의 성격을 지니면, 정당들은 그 이슈에 대한 대다수 유권자들의 공감과 호감에 조응해서 그 이슈를 자신의 정책 프로그램 안에 수용할 것으로 기대된다. 합의이슈를 놓고 정당과 정치인들은 서로 대립하는 포지션에서 자신들을 차별화하지 않고, 그 정책을 공감하는 유권자들의 마음과 연결되는 정도로 자신을 차별화하기 때문이다(Stokes 1992: 39). 그러나 새 이슈에 대한 정당의 수용에는 제약이 따른다. 새로운 재정지출에 대한 부담이 정부를 압박하고 과격한 수용에 대해 인기영합주의라는 부정적 여론이 형성되기 때문이다. 따라서 정당은 새 이슈의 급진적 수용에 제한을 받고 전체적으로 점진적 수용의 양상을 띠게 된다(Chaney 2014).

현저이론에 따르면, 정당은 합의이슈에 대해 서로 대립하지 않고 더 강조하거나 덜 강조함으로써 서로를 차별화한다. 따라서 청년 이슈에 대해서도 정당은 찬-반의 포지션에 서지 않고 강조의 차이로 서로를 차별화할 것으로 기대된다. 그렇다면 어떤 정당이 청년이슈를 더 강조하고 다른 정당은 덜 강조하는가? 선행연구들에 의하면(Persico 2015; Chaney 2014; Chaney 2011; Kittilson 2011; Carter 2006), 새 이슈에 대한 정당 간 대응의 차이를 설명하는 대표적인 가설로 ‘야당가설’, ‘제3당 가설’ 그리고 ‘지지층 유지 가설’ 등을 들 수 있다. ‘야당가설’은 야당이 정부와 여당을 공격하는 수단으로 새로운 이슈를 더 많이 강조한다는 것이다. 야당은 여당보다 국정운영의 책임에서 더 자유롭기 때문에 새 이슈에 대한 급진적 대안을 제시할지 모른다. 그러나 이 가설은 역으로 야당이 여당이 되면, 편익에 따르는 재정적, 정치적 비용으로 인해, 새로운 사안을 향한 이전의 열정을 누그러뜨린다는 의미도 된다.

‘제3당 가설’은 현 경쟁구도에 침입하는 제3당이 기존 정당보다 새로운 이슈의 의제설정에서 더 열정적으로 나선다는 것이다. 자원이 부족하고 미디어 노출도 적은 제3당이 기존 정당 사이에서 이득을 얻을 수 있는 새 이슈를 인지하는데 더 예리할지 모른다. 영국의 경우 제3당인 자유민주당이 노동당이나 보수당보다 환경 이슈를 수용하는데 더 적극적이었던 분석 결과로 지지를 받는다(Carter 2006). 그러나 우리나라에서 제3당은 간헐적으로 나타났기 때문에 강령 자료를 통해 통시적으로 이러한 가설을 확인하기는 어렵다. 다만 청년이슈와 관련해서 보면, 민주당과 새누리당의 경쟁구도에 끼어든 문국현이나 안철수의 정치 행보에서 제3당 가설이 시사하는 바를 확인할 수 있을지 모른다. 예컨대 문국현은 청년실업 문제가 사회적으로 이슈가 되고 있을 때 자신이 사장으로 재직하고 있던 유한킴벌리의 합리적인 고용시스템으로 주목 받으면서 정치에 입문했다. 안철수는 정치활동의 시작과 함께 청년들과 시대의 아픔을 공감하는

4) 합의이슈는 유권자들 사이에서 찬-반이 뚜렷이 나뉘지 않고 소망스러운 정책 산출에 대한 폭넓은 공감으로 인해 대다수 유권자들이 동일한 태도를 보이는 이슈를 의미한다(Clarke et. 2004).

‘청춘 콘서트’로 전국을 돌면서 돌풍을 일으켰다.

‘지지층 유지 가설’은 새 이슈가 특정 정당의 지지층의 이해와 공감을 갖고 있다면, 그 정당은 지지층을 유지하기 위해 새 이슈를 적극 수용한다는 것이다. 당연한 말로 들리지만, 이 가설은 왜 좌파정당이 우파정당보다 환경, 페미니즘, 소수자 인권 등 새정치 이슈를 수용하는데 더 적극적인지를 설명한다. 현실에서 새정치 이슈에 동기부여된 개인들이 좌파정당의 지지층에 더 많이 놓여 있기 때문 좌파정당이 그 이슈를 더 잘 수용한다는 것이다(Kitschelt 1988). 즉 좌파정당이 자신의 이념성향 때문에 새정치 이슈를 수용한 것이 아니라, 자신의 지지기반의 흔들림을 막기 위해 지지층의 가치에 자신을 적응한다는 것이다. 지지층 유지 가설이 당연한 기대로만 볼 수 없는 것은 정당이 자신의 확고한 지지층의 이해와 요구에 오히려 둔감하여 지지층의 이해를 대표하고 있는 이슈를 덜 강조할 수 있기 때문이다. 중도의 포지션을 필요로 하는 정당이 충성심이 강한 지지집단을 오히려 무시하는 경향이 있을 수 있다.

‘상대 지지층 가설’은 새 이슈가 경쟁 정당의 지지 집단과 가까이 연결되어 있다면, 그 정당은 경쟁 정당과 지지 집단과의 연계를 약화시키기 위해서 새 이슈의 의제설정에서 더 적극적이라는 것이다. 특정 정당이 상대당 지지층을 위한 정책에 적극적인 태도를 보이는 동안, 상대당이 제대로 대응하지 않는다면 그 지지층의 이탈 가능성이 생긴다. 또한 상대당 지지층의 이탈까지 가지 않더라도, 자신의 기존 이미지를 벗어나 중도층 지지를 더 얻으려는 전략을 구사할 수도 있다.

새 이슈는 다른 사회적 이슈들이 그렇듯, 정당마다 이념 성향에 따라 정책 프레임을 달리 해서 접근할 수 있다. 일반적으로 사회문제가 이슈로 부각되면 의제 설정자는 그들의 이념성향에 따라 문제의 원인을 다르게 인식하고, 처방 또한 다르게 낸다. 의제 설정자가 어떤 사회 집단의 이익을 대변하는가에 따라 다른 정책 프레임이 설정되고 여기에는 이념이 작용한다는 것이다. 정당들이 합의이슈인 청년문제 해결 자체에 대해서는 긍정적인 포지션에서 강조를 더 많이 하거나 덜 함으로써 서로를 차별화하겠지만, 청년정책의 세부 영역에서는 이념 성향에 따라 서로 다른 영역들을 강조함으로써 차별화를 시도한다는 것이다.

이러한 이론적 맥락에서 이 글은 먼저 모든 정당이 청년이슈를 수용한다는 ‘합의이슈 가설’을 검증하고, 정당 간 청년이슈에 대한 현저성 차이를 설명하는 경쟁가설들(‘야당 가설’, ‘지지층 유지 가설’, ‘상대지지층 가설’)을 검증한다. 다음으로 정당이 이념성향에 따라 청년이슈에 대한 정책 프레임을 달리 한다는 ‘이념 가설’을 검증할 것이다.

IV. 자료와 연구방법

1. 자료

이 글은 청년이슈에 대한 정당 대응의 차이를 시간적으로 추적하기 위해 정당이 선거시기에 제출하는 선거강령의 분석 자료를 이용한다. 강령분석은 정당이 선거 시기에 제시한 선거강령에서 나타난 청년정책이 전체 강령 상에서 얼마나 강조되고 있는지를 시간에 따라 정당 간에 어떻게 변화하는지를 보여준다. 또한 강령분석은 정당 간 청년정책의 주요 영역에 대한 강조가 어떻게 유사하고 다른지도 보여준다. 이 글이 정당의 선거강령을 주요한 분석 대상으로 하는 이유는 선거 시기에 정당이 사회적 이슈를 선택적으로 강조함으로써 정부정책에 영향을 미치는 정당 차원의 의제설정의 결정적 모습을 보여주기 때문이다. 또한 선거강령이 정당

차원의 의제설정의 결정적 형태로 간주할 수 있는 이유는 정당으로부터 제출되는 여러 문헌 중에서도 사회적 이슈에 대한 정책강조를 가장 권위있는 단위에서 결정한 문서이기 때문이다.

분석은 2000년 제16대 국회의원선거부터 2018년 제7회 지방선거까지를 다룬다. 제16대 국회의원선거를 분석의 시작점으로 한 것은 2000년이 IMF 외환위기 이후 청년실업의 문제가 사회적 이슈로 부각되기 시작한 시점이기 때문이다. 분석은 시간에 따른 주요 정당의 청년이슈에 대한 정책강조를 추적하기 위해 시기에 있었던 세 수준의 전국 선거를 모두 다룰 것이다. 포함되는 정당은 민주당계열 정당, 한나라당계열 정당, 민노당 계열정당으로 한다.⁵⁾ 국회의원선거와 지방선거에서 경쟁구도에 영향을 미치는 다른 의미있는 정당들도 분석에 포함될 수 있다. 그러나 이 글은 정당별로 시간에 따른 변화를 보기 위해 대통령선거에서 지속적으로 나타난 계열정당만을 분석에 포함하기로 한다. 계열정당이 분당된 경우, 분석은 기존 정당을 법적으로 승계하였거나 구성원들이 대부분 남아있는 정당을 포함한다. 따라서 새천년민주당의 분당 이후 열린우리당, 민주노동당의 분당 이후 통합진보당, 새누리당의 분당 이후 자유한국당을 분석의 대상으로 한다. 다만 통합진보당의 해산 이후에는 정의당을 민주노동당의 계열정당으로 대체한다.

2. 연구 방법

정당이 특정 이슈에 대해 서로 대립하기 보다는 강조를 달리 하면서 정책 경쟁을 한다는 ‘현저이론’의 가설은 정당이 선거 시기에 제시하는 공약 상의 진술을 내용분석(content analysis)하는 방법론을 통해 조작화된다(Budge et al 2001; Budge et al. 2006). 청년이슈에 대한 정당의 정책적 대응도 선거 공약 상에 청년정책이 언급된 양을 측정함으로써 검증된다. 분석단위는 ‘준 문장(quasi-sentence)’이다. 한 문장에 두 개 이상의 다른 의미를 지니는 경우 두 개 이상의 문장으로 다루어야하기 때문이다. 특정 정당이 특정 선거에서 표출하는 청년정책에 대한 강조의 정도는 선거 공약 상에 언급된 청년정책의 문장 수의 전체 문장 수에 대한 상대적 크기로 나타난다. 선거 시기에 제출되는 공약의 길이는 정당마다 차이가 있다. 어떤 정당이 청년정책으로 10문장을 언급했지만 전체 문장 수가 500문장이면 2%만큼 강조한 것으로 나타나지만, 상대 정당은 20문장을 진술해도 전체 문장수가 2,000문장이면 1%만 강조한 것이 된다. 상대 정당보다 많이 20문장을 언급했어도 그 공약 안에 다른 정책들의 언급과 비교해서 비율이 1%이면 그 정책에 대한 강조의 정도는 그 만큼인 것이다. 한정된 공약 길이에서 특정 정책의 진술 길이가 그 정당의 정책 강조로 볼 수 있는 것은 마치 한정된 재정에서 특정 정책의 예산 크기가 그 정부의 정책 우선성이라고 볼 수 있는 것과 같다(Budge and Hofferbert 1990, 참조).

내용분석에서 가장 우선해야 할 작업은 강령의 문장에서 청년정책을 식별하는 것이다. 청년정책의 주요 분야인 일자리창출, 취업·창업 지원프로그램, 실업보험 등 고용안전망 정책들은 청년뿐만 아니라 다른 사회집단들도 포함하면서 강령 상의 경제영역이나 복지영역에서 주로 언급된다. 그러나 분석에서는 강령에서의 진술이 특별히 청년을 향하고 있지 않고 다른 사회집단도 포괄하고 있는 정책은 청년정책으로 간주하지 않는다. 분석은 청년이라는 단어를 사용함으로써 청년정책임을 분명히 하고 있는 소제목 하의 모든 진술은 청년정책으로 간주한다. 또한 다른 소제목 하에 있더라도 청년이라는 단어가 언급된 진술 또한 청년정책으로 간주한다.

5) 한국의 정당들은 잦은 명칭 변경을 했지만 인물과 당원 지지층이 승계되고 있기 때문에 여기서는 계열정당으로 명명하기로 한다.

다.

다음으로는 청년정책을 몇 가지 영역으로 분류하는 작업이다. 청년정책의 범주화는 정당이 청년이슈에 어떻게 접근하고 있는지를 파악하기 위해 필요하다. 분석은 어떤 정당이 청년정책의 어떤 영역을 더 강조하고 덜 강조하는지를 측정함으로써 그 정당의 정책 프레임을 알게 한다. <표 1>은 청년정책을 세부 영역으로 분류한 정책범주들을 보여준다. 정책범주는 선거공약에 나타난 정책 내용을 기초로 하되 서울시와 경기도의 청년정책기본계획서에 나와 있는 청년정책체계와 참조하여 만들었다. 특히 범주는 청년정책을 민간에게 인센티브와 부담을 주어 고용여건을 개선하는 방향과 정부가 재정지출을 확대해서 고용과 복지를 확대하는 방향이 어느 정도 구분될 수 있도록 고안되었다. 일반적으로 고용정책이나 복지정책을 입안할 때 민간영역과 공공영역 중 어느 영역에 중점을 둘 것인지를 고민하고 논쟁을 벌이기 때문이다.

<표 1> 청년정책의 분류

정책영역	정책범주	정책 내용
일자리 창출	민간 일자리	신성장/지식기반/문화산업 육성 중소기업 육성, 인증제 도입
	고용지원	기업취업여건 지원/ 청년고용의무제/근로시간단축
	공공 일자리	공공기간/사회적 일자리 확대
	해외취업	해외취업 지원
취업지원	취업 민간개선	대학·실업고 취업 교육 개선
		기업 채용시스템 개선
	취업 공적지원	직업훈련지원
		취업정보망구축
창업지원	창업 지원	창업센터운영, 창업공간제공
		창업자 채무부담 완화
		사회적 경제 활성화
생활안정	고용안전망	실업급여/고용보험 확대 구직촉진 수당, 청년수당 취업자에게 금융·세제지원
	학비부담 완화	반값등록금, 국가 장학금 확대
		학비대출 조건 완화
주거안정	공공임대주택, 셰어하우스, 대학 기숙사 등 주거공간의 확대	
청년일반	청년일반	청년 전담부서 신설 청년 권리 증진 청년 문화 함양 기타 위의 범주로 기호화되지 않는 진술

청년정책은 크게 일자리 창출, 취업지원, 창업지원, 생활안정의 영역으로 나눌 수 있다. 일자리창출 정책은 다시 ‘민간 일자리’, ‘공공 일자리’, ‘고용지원’과 및 ‘해외취업’의 범주로 나누어진다. ‘민간 일자리’는 신성장산업, 지식기반산업, 중소기업 등을 세제지원, 연구개발지원 등을 통해 육성함으로써 청년 일자리를 확대하는 정책을 말하며, ‘공공일자리’는 공공부문 일

자리와 사회적 일자리 확대를 지향하는 정책을 의미한다. ‘고용지원’은 청년고용의무제와 같이 청년들에 대한 고용 의무를 공공기업에서 민간기업으로 인센티브를 주어 확대하는 정책을 말한다. 지금까지의 네 가지 범주는 일자리창출과 직접 연결되는 정책들이다. ‘해외취업’은 청년들의 해외취업에 대한 정보와 알선을 지원하는 정책을 말한다.

취업지원정책은 ‘취업 민간개선’과 ‘취업 공적지원’으로 분류할 수 있는데, ‘취업 민간개선’은 민간영역에서 취업 시스템을 개선하는 방안으로 민간영역에서 취업역량을 강화하기 위해 대학 교육을 기업 수요에 맞게 개선하고 실업고를 확대하는 방안과, 기업의 채용 시스템을 공정하게 개선하는 정책들을 말한다. ‘취업 공적지원’으로 정부가 직업훈련을 지원하고 취업정보를 제공하여 취업 소요시간을 줄이는 정책들을 의미한다. 창업지원 영역은 정책범주도 ‘창업지원’으로 하는데 창업센터와 설립과 운영, 창업자에 대한 채무부담 완화, 그리고 사회적 경제의 활성화 등의 정책을 포함한다.

청년정책 중 생활안정 영역은 최근 지방자치단체에서 주목하고 집중하는 정책들이다. ‘고용안전망’ ‘학비부담완화’ 그리고 ‘주거안정’ 정책이 여기에 속한다. ‘고용안전망’은 실업급여를 확대하는 방안, 최근의 청년수당과 같이 구직활동 수당을 지급하는 방안, 그리고 취업자에게 금융이나 세제혜택을 주는 정책 등이 이에 해당한다. ‘학비부담완화’에는 대표적으로 반값등록금이 있고, 국가장학금에 확대도 여기에 속한다. 학비대출 조건의 완화는 민간차원에서의 정책지원이지만 분석에서는 반값등록금 등 학비경감정책과 융합한다. ‘주거안정’도 청년들의 생활안정을 위해 중요하게 다루어지는 청년정책이다. 공공임대주택 확대, 쉐어하우스 제공, 대학 기숙사 확장 등이 여기에 속한다. ‘청년일반’은 위의 범주로 구분할 수 없는 진술들을 포괄하였다. 이 범주 안에는 빈도수가 극히 적은 청년 전담부서의 설치, 정치참여 등 청년의 권리증진, 청년 문화의 함양과 같은 정책 진술과 위의 범주로 분류될 수 없는 진술을 포함하고 있어 분석에서는 제외한다.

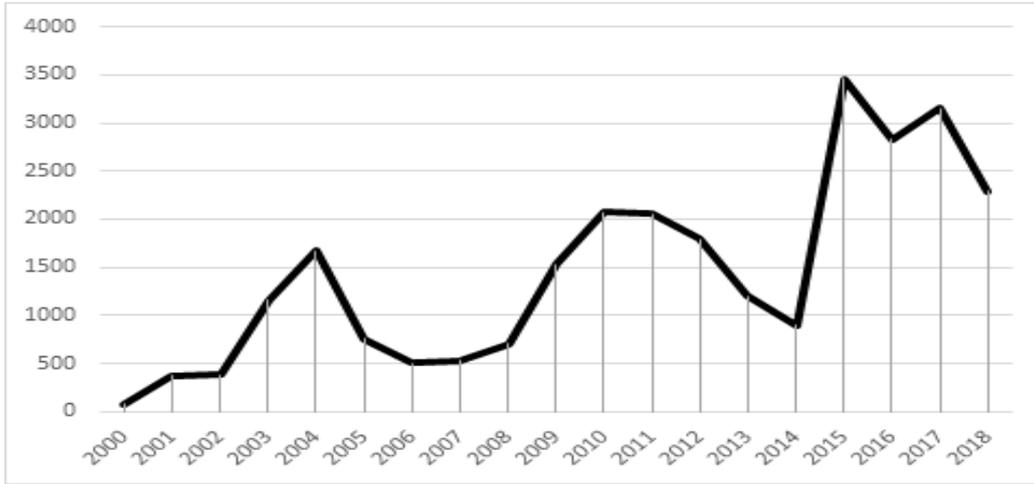
V. 분석

1. 청년이슈의 수용

<그림 3>은 2000년부터 2018년까지 청년문제에 관한 사회적 관심의 정도를 시간에 걸쳐 보여주고 있다. 수치는 ‘종합 뉴스 데이터베이스’ KINDS에 연결된 모든 일간지와 경제지, 그리고 방송사 기사 중 청년실업이란 단어가 들어간 기사의 년 단위 빈도수다.

그림에서 청년실업 관련 기사 빈도가 등락을 보이지만, 전체적으로 청년문제에 관한 사회적 관심이 지난 18년 사이에 급격히 증가했음을 알 수 있다. 청년실업에 관한 기사 빈도는 2000년부터 2006년까지 7년 간 4,934건이었으나, 2007년부터 2013년까지 7년 사이에는 9,950건으로 이전 기간보다 거의 두 배 증가하였고, 2014년에서 2018년까지는 5년 사이에 12,626건을 기록한다.

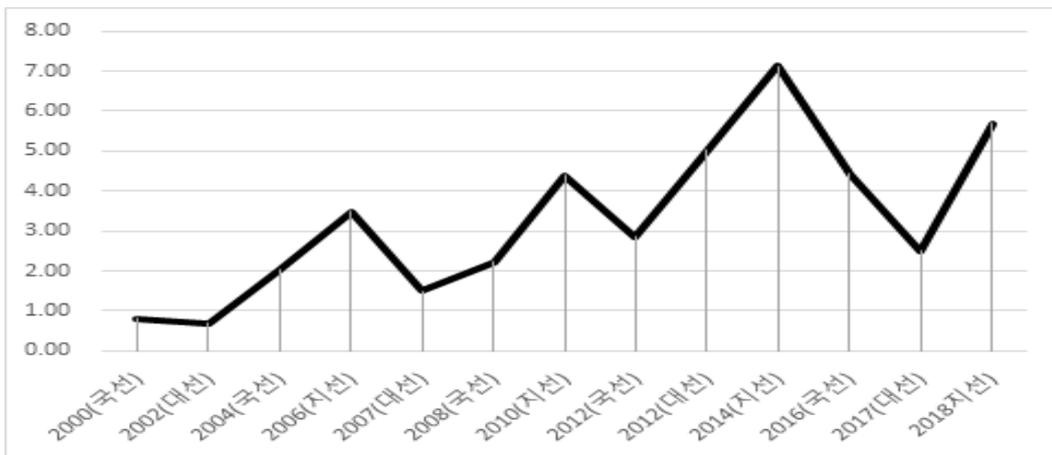
<그림 3> 청년실업에 관한 기사 빈도수



* 수치는 KINDS에 연결된 일간지, 경제지, 방송사 기사 중 청년실업 관련 기사의 년 단위 빈도수

<그림 4>는 동일한 기간에 정당의 청년정책에 대한 강조의 정도를 보여준다. 수치는 분석에 포함된 정당들이 매 선거에서 제시한 선거공약의 전체 문장 수에 대한 청년정책의 문장수의 비율을 나타낸다. 청년문제에 대한 공중의 관심이 증가한 것과 마찬가지로 정당의 청년이슈에 대한 강조 또한 늘어났다. 청년정책과 관련한 언급은 2000년 국회의원선거와 2002년 대통령선거에서는 각각 0.80%와 0.68%로 정당들이 공약에서 진술한 전체 문장 수의 1%에 훨씬 못 미쳤으나 2004년 국회의원선거부터 조금씩 늘어나 2006년 지방선거에서는 3.49%, 2010년 지방선거에서는 4.40%, 2012년 대선에서는 5.01%, 그리고 2014년 지방선거에서는 7.13%까지 높아졌다. 청년정책의 비율은 2016년 국회의원선거에서 4.44%를 기록했고, 2017년 대통령선거에서는 2.49%로 매우 낮아졌으나 다시 2018년 지방선거에서 5.69%까지 늘어났다.

<그림 4> 주요 정당의 청년정책 강조의 변화



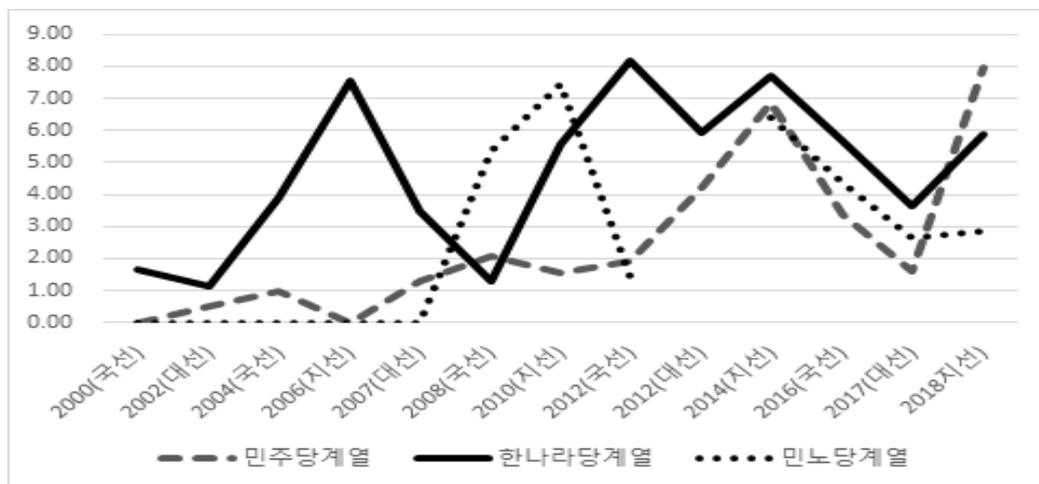
* 수치는 세 정당이 매 선거에서 청년정책을 언급한 문장 수의 전체 문장 수에 대한 비율

<그림 4>는 세 수준의 선거에서 정당의 청년정책에 대한 강조가 다르게 나타남을 보여준다. 대통령선거에서 청년정책의 강조 비중이 가장 낮았고, 지방선거에서 가장 높았다. 국회의원 선거는 그 사이에 있었다. 대통령 선거가 다른 선거보다 청년정책이 비율이 낮은 이유는 대통령선거 강령이 다른 선거 강령보다 국정의제를 더 포괄적으로 다루기 때문이다. 그럼에도 불구하고 2012년 대선에서 청년정책의 비중이 5.01%로 이전 대선의 세 배 이상 높게 나타난 것은 한나라당 계열정당이 2006년 지방선거부터 반값등록금 이슈를 선점하는 등 청년이슈를 이끌어가는 것에 맞서 민주당 계열정당과 민노당 계열정당 청년이슈에 적극적으로 대응하기 시작했기 때문이다. 청년정책의 현저성은 지방선거에서 크게 나타났다. 이는 생활 밀착형 사회·복지정책을 주로 다루는 지방정부가 청년문제에 높은 관심을 가지고 있었기 때문이다. 특히 2014년 선거와 올해 2018년 선거에서 청년정책의 비중이 높은 것은 서울시와 경기도를 중심으로 광역지자체가 독자적인 청년지원 프로그램을 본격적으로 가동한 것과 무관하지 않다. 국회의원선거공약에서 청년정책의 비중은 지방선거와 대통령선거의 중간 정도였지만 하락없이 꾸준히 증가하고 있다.

분석의 이러한 발견은 합의이슈가 공중의 관심을 받으면서 부상하면 대부분의 주요정당들은 이 이슈를 점진적으로 수용한다는 ‘합의이슈’ 가설을 지지한다. 청년실업과 청년복지에 대한 공중의 관심이 증가하면서 청년이슈에 대한 정당들의 관심 또한 시간이 지남에 따라 높아진 것이다.

2. 청년이슈에 대한 정당 간 정책 경쟁

<그림 5> 정당별 청년이슈에 대한 정책 강조의 추이



* 수치는 정당이 매 선거마다 제시한 공약의 전체 문장 수 대비 청년정책 문장 수의 비율

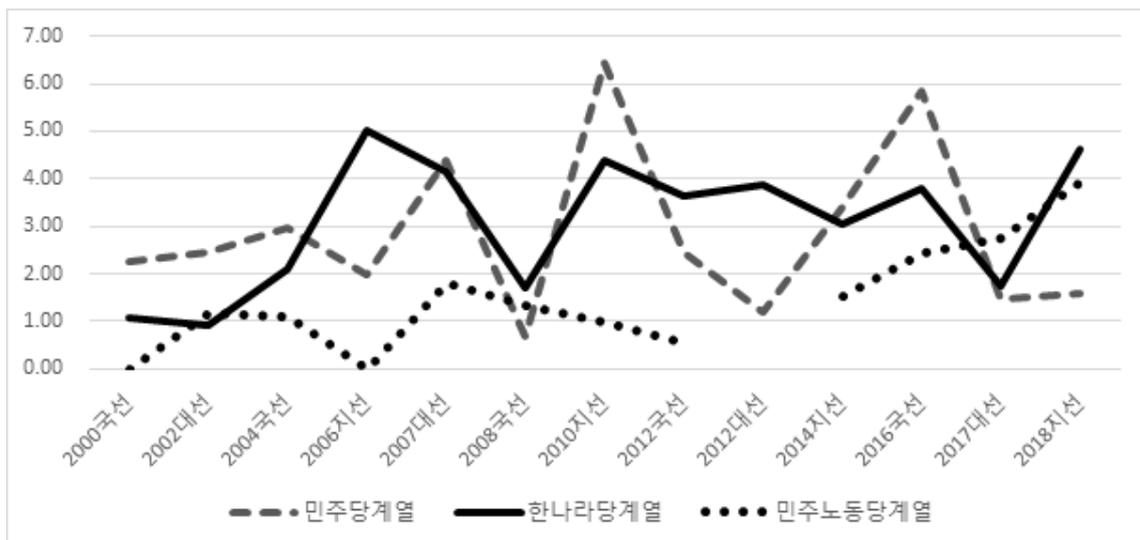
<그림 5>은 정당별 청년 이슈에 대한 정책 강조의 추이를 보여주고 있다. 그림에서의 수치는 각 정당이 매 선거마다 제시한 공약의 전체 문장 수에 대한 청년정책 문장 수의 비율이다. 한눈에 보아도 세 정당 중 한나라당 계열정당이 청년이슈를 가장 많이 강조한 것으로 나타났다. 2000년부터 2007년 대선까지 청년이슈는 한나라당이 선점했다고 볼 수 있다. 한나라당은 2000년 총선 강령에서 45문장(1.67%)의 청년관련 진술을 하는 반면, 새천년민주당은 한문장의 언급도 없었다. 2002년 대선에서도 한나라당은 1.14%의 청년정책을 언급한 반면, 새

천년민주당은 0.52%에 그쳤다. 한나라당은 2004년 총선에서도 3.87%의 청년정책을 진술한 반면, 열린우리당은 0.96%를 진술하였다. 한나라당은 2006년 지방선거에서 다른 두 정당이 청년정책을 언급하지 않았지만 7.53%의 문장을 진술한다.

한나라당이 야당이었던 2007년 이전 시기만 보면 자료는 야당이 새 이슈에 더욱 적극적으로 대응한다는 ‘야당 가설’을 지지하는 것으로 보인다. 당시 공약을 보면, 한나라당은 야당으로서 김대중·노무현 정부가 청년의 삶을 망치고 있다는 비난이 곳곳에 보인다. 청년실업은 정부와 여당을 공격하는데 있어 야당에게 호재였다. 더군다나 새천년민주당은 국정을 책임지는 여당으로써 청년실업 문제의 대응에 조심스러웠던 반면, 야당이었던 한나라당은 국정운영의 책임이 덜 했기 때문에 새 이슈를 제기하는데 자유로웠다고 볼 수 있다. 같은 야당이었지만 소수 정당인 민주노동당은 2007년까지 청년정책을 수용하지 못했다. 당시 노동자 대중정당을 표방한 민주노동당의 강령에는 노동, 평등, 정의, 평화, 통일 등의 단어가 주를 이루었다.

그러나 분석은 한나라당 계열정당이 집권하고 있던 기간에도 민주당 계열정당보다 청년이슈에 더 적극적이었음을 보여준다. 한나라당 계열정당은 이명박 정부에 열린 2010년 지방선거와 2012년 총선과 대선에서도, 박근혜 정부의 2016년 총선에서도 심지어 2017년 대선에서도 민주당 계열정당보다 청년정책을 더 많이 강조했다. 이러한 발견은 야당 가설로는 설명되지 않는다. 경쟁정당과 그 지지층과의 연계를 손상시키려고 경쟁정당의 지지층에 가까운 이슈를 적극적으로 제기한다는 상대지지층 가설이 분석의 결과를 더 지지한다. 한나라당의 청년이슈 주도에는 민주당 계열정당과 청년층과의 연계를 약화시키려는 의도를 있었다는 것이다. 청년이슈는 민주주의, 정의와 같은 가치 중심의 민주당-청년층 연계를 약화시킬 수 있는 호재로 작용할 수 있기 때문이다. 한나라당의 청년이슈 전략에는 민주당-청년층 연계를 흔들지 못하더라도 이미지 쇄신을 통해 중도층의 지지를 더 많이 얻으려는 현실적인 의도도 있었다는 추론도 가능하다.

<그림 6> 정당별 노인이슈에 대한 정책 강조의 추이



* 수치는 정당이 매 선거마다 제시한 공약의 전체 문장 수 대비 노인정책 문장 수의 비율

‘상대지지층 가설’은 정당별 노인정책의 정책강조를 보여주고 있는 <그림 6>에서 재확인된다. 분석 대상 기간 중 열세 번의 선거 중 민주당 계열정당은 일곱 번의 선거에서 한나라당

계열정당보다 노인정책을 더 많이 강조했다. 이러한 발견은 한나라당 계열정당이 나이 많은 유권자들의 지지를 많이 받고 있기 때문에 이들에 가까운 정책을 주도할 것이라는 ‘지지층 유지 가설’의 기대와는 다르다. 특히 2000년과 2006년 사이의 그림은 매우 흥미롭다. 2000년 총선과 2002년 대선에서 민주당 계열정당의 노인정책에 대한 비율은 각각 2.26%, 2.44%로 한나라당 계열정당의 1.06%, 0.93%보다 두 배 이상 많았다. 제16대 대선을 앞둔 총선부터 대선까지 새천년민주당은 한나라당의 지지기반인 노인층을 향한 정책적 배려를 한나라당보다 훨씬 많이 한 것이다. 2004년 총선에서도 민주당 계열정당의 노인 정책 강조는 2.99%로 한나라당 계열정당의 2.08%보다 많았다. 김대중 정부에서 장기요양보험 정책이 대통령에 의해 제기되었고, 이어지는 노무현정부의 연금개혁 추진과정에서 당시 보건복지부 장관의 주도 하에 장기요양보험제도와 기초노령연금제도가 국회를 통과한다. 기초노령연금의 의제설정 과정을 분석한 한 연구는 김대중·노무현 정부의 노인복지 정책 추진에는 노인층의 지지를 얻으려는 의도가 있었음을 당시 정책결정자들의 인터뷰를 통해 확인하고 있다(이지호 2012).

같은 시기에 한나라당은 열린우리당 지지층인 청년층의 정책을 열린우리당보다 더 많이 강조하고, 열린우리당은 한나라당 지지층인 노인층을 위한 정책을 상대당인 한나라당 계열정당보다 더 많이 강조한 것이다. ‘상대지지층 가설’은 정당이 충성스러운 지지집단의 이해와 요구를 무시할 수 있다는 의미도 된다. 특히 가치나 이념을 중심으로 정당-유권자의 지지연합이 형성되어 있는 곳에서는 정당이 자신의 지지집단에 대한 사회경제적 이해와 요구에 덜 민감할 수 있다. 민주당 계열정당과 한나라당 계열정당이 각각 청년이슈와 노인이슈에 대한 초기 대응에서 이러한 모습을 찾아 볼 수 있다.

3. 정당 간 정책프레임의 차이

<표 2>은 2000년부터 2018년까지의 기간 동안 정당별 정책범주에 대한 강조의 차이를 보여준다. 수치는 각 정당의 전체 청년정책에 대한 언급 빈도 가운데 각 정책범주에 대한 언급 빈도의 비율이다. 전체적으로 세 정당이 언급한 상위 5개의 정책범주는 취업지원, 청년고용의 무제, 반값등록금, 주거지원, 그리고 고용안전망과 관련한 정책들이었다. 이들 중 주요 정당에 의해 가장 많이 언급된 취업지원과 고용의무제는 모두 일자리창출의 정책영역에 속한다. 취업지원정책은 소요시간을 줄여 취업을 원활하게 하는 정책이고, 고용의무제는 기업이나 공공기관에 청년고용을 강제하여 취업을 늘리는 정책이다.

두 정책에 대한 언급 비율이 가장 높은 것은 경제활동인구 내에 있는 실업청년을 줄이는 일이 청년정책의 기본 과제라는 인식이 주요 정당들 사이에서 공유되고 있음을 말해준다. 그러나 두 정책에 대한 강조의 정도는 정당별로 달랐다. 민노당 계열정당의 취업지원에 대한 언급 비율은 0.62%로 매우 낮았으며, 고용의무제에 대한 관심은 민노당 계열정당이 가장 높았고(17.08%), 민주당 계열정당이 그 다음으로 높았으며(12.89%), 이 한나라당 계열정당이 가장 낮았다(7.71%). 앞의 두 계열정당이 한나라당계정당보다 고용의무제를 훨씬 많이 강조한 것은, 현 자료상으로 나타나지 않지만, 그들이 공공기관에 대한 청년고용의무를 매우 중시했기 때문이다.

<표 2> 정책범주별 정당 간 차이(2000~2018)

	한나라당계열	민주당계열	민노당계열	전체
취업지원	16.55	17.94	0.62	12.63
고용의무제	7.71	12.89	17.08	11.96
반값등록금	6.73	11.67	18.11	11.45
주거안정	11.36	10.10	12.76	11.34
사회안전망	6.45	9.76	16.67	10.32
창업지원	13.88	10.63	3.91	10.10
산학 취업/채용	8.13	2.61	8.85	6.54
학비대출	5.19	6.79	4.73	5.58
해외취업	8.84	3.31	0.00	4.62
공공부문확대	3.51	3.14	2.47	3.10
산업육성	3.37	2.96	0.00	2.31

* 수치는 각 정당의 전체 청년정책 언급 중 각 정책범주의 언급 비율(%)

상위 다섯 정책 중 나머지 반값등록금, 주거안정, 고용안전망 정책은 모두 청년들의 생활 안정, 즉 복지와 관련된 정책이다. 이 중 반값등록금 정책이 가장 많이 언급되었다. 이는 청년 정책 중 반값등록금이 정당 간에 커다란 논쟁을 불러일으키며 정책이슈로 부상했던 만큼, 정당이 이를 중요하게 다루었음을 보여준다. 그러나 반값등록금 정책 강조 또한 정당별로 확인한 차이를 보인다. 언급 비율은 민노당 계열정당이 18.11%로 가장 높았고, 민주당 계열정당이 12.89%였으며, 한나라당 계열정당이 6.73%로 가장 낮았다. 학비경감 정책 중 국가의 지원이 들어가는 정책에 대해 진보성향의 정당일수록 정책 추진에 적극성을 보였다.

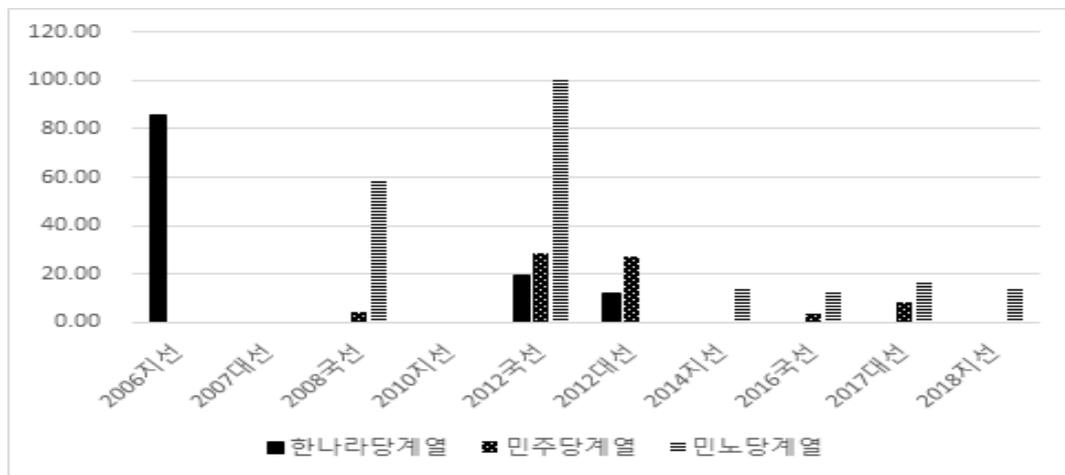
주거안정 또한 많이 언급된 청년정책으로 나타났다. 주거불안이 청년들의 취·창업 준비를 가로막는 장애로 인식되면서 청년들의 주거안정 문제가 의제로 부상한 것이다. <표 2>에 의하면, 주거안정 정책은 세 정당이 거의 비슷한 비율로 언급하였다. 그러나 사회안전망 정책은 이념성향에 따른 강조의 차이를 확인하기 보였다. 사회안전망 정책에 대한 한나라당 계열정당의 강조는 6.45%인데 반해, 민주당 계열정당은 9.76%, 그리고 민노당 계열정당은 16.67%를 기록한다. 진보성향이 강한 정당일수록 실업급여 확대, 청년수당 지급과 같은 고용안전망·사회안전망 정책에 적극적임을 알 수 있다.

나머지 정책범주에서 한나라당 계열정당이 민주당 계열정당보다 눈에 띄게 더 많이 강조한 정책범주는 창업지원, 산학 취업·채용 개선, 해외취업지원, 산업육성 정책이다. 이들 정책들은 대체로 청년실업 해소를 민간에 부담지게 하여 정부 재정이 덜 들어가는 정책들이다. 특히 산학 취업·채용 개선 정책은 청년들의 취업을 지원하는 프로그램이지만 직업훈련지원이나 취업정보망 구축 같은 공적 지원프로그램과 달리 민간 베이스에서 기업 수요에 맞는 대학 교육시스템의 도입, 기업에 공정한 채용 시스템의 도입과 같은 정책이다. 이 정책범주에서 한나라당 계열정당은 민주당계열정당보다 3배 이상 높았다. 이 정책에 대해 민노당 계열정당의 언급 비율이 높은 것은 그 정당들의 '공정한 선발'에 대한 강조 때문이다.

이처럼 양대 정당 간 청년정책을 둘러싼 접근은 다르게 나타났다. 청년이슈에 대한 두 정당의 다른 접근은 그들이 선호하는 가치나 신념체계의 차이에서 비롯된다고 볼 수 있다. 민주당과 민노당 계열정당들은 청년문제를 장기실업에 따른 불안정한 삶에 주목하고, 통계상 비경제활동인구에 속하는 청년들을 포괄하는 사회안전망 정책을 더 많이 강조한다. 그러나 한나라당 계열정당은 문제 해결을 고용시장의 활성화에서 찾고, 경제활동인구 내의 청년실업자의 고용촉진에 두고, 재정이 덜 지출되는 민간 베이스의 정책을 선호한다.

이로써 청년문제이라는 새로운 이슈에 대한 정당 대응을 보면, 합의이슈로서 모든 정당이 이슈 선점의 경쟁을 벌이지만 그 세부적 접근에서는 이념적 차별성을 들어내고 있음을 알 수 있다. 반값등록금의 사례를 보자.

<그림 7> 정당별 반값등록금 정책 강조의 추이(2006~2018)

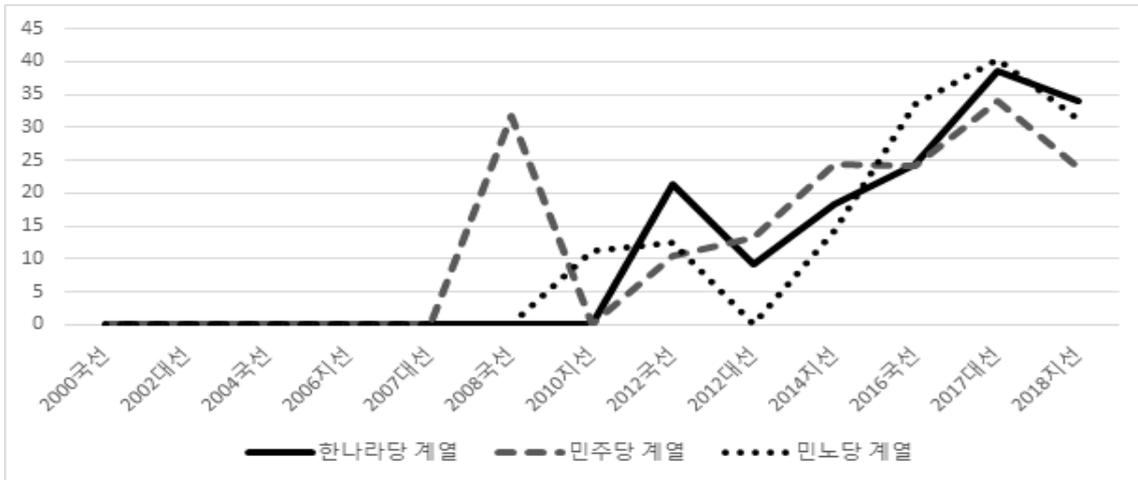


* 수치는 각 선거의 청년정책 중 반값등록금 정책의 비율

<그림 7>에서 보이는 것처럼, 한나라당이 2006년 지방선거에서 처음으로 반값등록금 이슈를 제기했다. 한나라당이 반값등록금을 둘러싸고 내부 논란을 벌이는 동안, 민주노동당이 먼저 이슈 경쟁에 나섰다 민주당이 이어 경쟁에 끼어들었다. 있는 가운데, 선점했다. 초기에는 한나라당이 이 이슈를 선점하고 주도해 나갔지만, 이 정책이 유권자의 관심을 사고 지지를 얻을 가능성이 커지면서 상대 정당들이 ‘저쪽은 가짜 우리는 진짜’라는 프레임을 걸고 정책 경쟁에 나섰다. 이는 반값등록금 이슈를 주도했던 박근혜 후보가 2012년 총선과 대선에서 이 이슈의 혜택을 누릴 것을 우려하여, 이슈 소유권을 넘기지 않으려는 민주당과 민주노동당의 대응이었다. 2014년 선거 이후는 주로 민노당 계열정당에 의해 강조되었기 때문에 전체적으로 반값등록금 정책 강조는 민노당, 민주당, 한나라당 계열정당 순으로 나타난다.

<그림 8>은 정당별로 사회안전망과 주거안정 정책의 강조 추이를 보여주고 있다. 이 그림은 사회안전망과 주거안정이라는 복지 중심의 청년정책은 2008 총선과 2010년 지방선거에서 민주당과 민노당 계열정당에 의해 먼저 강조되었다. 그러나 2012년 총선부터는 한나라당 계열정당도 청년복지 이슈 경쟁에 진입하여 이후부터는 세 정당이 모두 청년복지에 대한 강조를 증가시킨다. 이러한 발견은 모든 정당들이 기존 정책 프레임의 한계를 인지하고 청년의 삶의 안정에 초점을 두는 방향으로 청년정책을 변경하고 있음을 말해준다.

<그림 8> 사회안전망과 주거안정의 정책 강조 추이(2000~2018)



* 수치는 각 선거의 청년정책 중 사회안전망과 주거안정 정책 비율의 합

지금까지의 분석을 요약하면, 첫 번째로 주요 정당들이 새로운 사회문제로 제기된 청년 이슈를 모두 수용하였다는 것이다(<그림 4>). 경쟁 과정에서 정당들이 청년이슈에 대해 서로 다른 태도를 보였지만 결국은 다수 국민이 공감하는 이슈에 대한 정책 수용에 적극적이었다. 이러한 발견은 정당은 합의이슈에서 서로 대립하지 않는다는 기대에 부합한다. 또한 이는 정당이 민주주의 정치과정에서 사회적 이슈에 반응적임을 알 수 있다.

두 번째 발견은 대상의 전 기간에 걸쳐 한나라당 계열정당이 민주당 계열정당보다 청년이슈에 대한 정책 강조에 더 적극적이었다는 것이다(<그림 5>). 이러한 발견은 야당일 국정운영으로부터 더 자유로워 새 이슈에 더 적극적일 것이라는 기대와는 거리가 있다. 이는 오히려 정당이 상대당과 그 지지층의 지지연계를 약화시키려고 상대당 지지층에 가까운 정책을 구사하다는 설명을 지지한다. 그러나 분석은 또한 한나라당 계열정당이 청년이슈를 지속적으로 강조함에 따라 민주당 계열정당이 이를 따라 잡아 자신의 지지층에 가까운 이슈의 소유권을 확장하려 한다는 것을 보여준다(<그림 5>의 2012년 총선 이후의 민주당 계열정당의 모습). 이러한 정당의 움직임이 청년이슈의 현저성에 대한 일반적인 증거로 나타났다.

세 번째로 분석은 민주당과 민노당 계열정당들이 사회안전망 정책들을 더 많이 강조하고, 한나라당 계열정당이 경제활동인구 내의 고용촉진 정책과 기업이나 대학 등 민간에게 부담을 지우는 정책을 더 선호하고 있음을 발견하였다(<표 2>). 이는 합의이슈라 하더라도 정당이 이념성향에 따라 정책프레임을 달리하여 정책의 세부영역에서 서로 다른 강조를 한다는 ‘이념가설’을 지지한다. 그러나 <그림 8>에서 청년들의 삶의 안정에 주목하는 정책들은 시간이 지남에 따라 모든 정당들에 의해서 강조된다. 새 이슈에 대한 정당 간 정책적 강조가 수렴되고 있는 것이다. 이는 기존 정책 프레임의 한계가 인지되면서 청년 복지에 초점을 두는 방향으로 청년정책이 변경되고 있음을 말해준다.

VI. 결론과 함의

이 글은 정책집행과 성과에 초점을 두는 전통적인 정책연구와는 달리 청년정책의 정책입안의 형성국면 - 선거 시기 정당의 의제설정 - 에 주목한다. 왜냐하면 유권자를 향한 정당의

이 의제설정단계가 이후 절차적 대의과정에서 정책이 진전되는 근간이 되기 때문이다. 또한 선거 시기에 정당이 발화하는 정책 담론들은 이슈의 현저성 혹은 정책 프레임을 보여준다. 자료는 지난 18년간 한국의 주요 정당이 정책과정의 형성단계에서 청년고용과 복지를 촉진하는데 관심을 가져왔음을 보여주었다. 분석 대상 기간의 초기에 주요 정당들은 청년정책을 매우 적은 비중으로 다루었다. 그러나 청년 이슈에 대한 정당의 강령적 강조는 점점 증가하여 2012년 대선 이후 눈에 띄게 형성되었다. 비록 전체 공약에서 적은 비중을 차지하지만 청년정책의 현저성은 시간이 지남에 따라 증가한 것이다. 정당들은 청년문제에 관심을 갖는 공중에 조응하는 모습이다. 청년정책에 대한 이러한 발견은 정당의 선거강령이 사회적 이슈에 대한 책임성(accountability)을 보여주고 있음을 보여준다.

이 글의 분석은 또한 청년정책에 대한 강조의 정당 간 차이를 보여주었다. 발견은 한나라당 계열정당이 청년이슈의 수용을 선도했고, 민주당 계열정당보다 더 적극적이었다는 것이다. 분석의 전 기간을 통해 유지되었던 이러한 현상에 대한 설명은 '야당 가설'보다 상대정당의 지지기반을 약화시키려는 의도가 작용한다는 상대지지층 가설이 설득력을 갖는다. 적어도 청년이나 노인층과 같이 지지 정당과의 연계가 가치나 이념 중심으로 형성된 경우, 그래서 그 충성심이 이해관계에 의한 연계보다 강하기 때문에, 오히려 한국의 정당들이 지지층의 사회경제적 이해와 요구에 대한 정책적 배려에 둔감할 수 있다는 것이다. 그러나 분석은 또한 민주당 계열정당이 한나라당 계열정당의 청년이슈의 강조를 뒤따라 잡고 있었음을 보여주었다. 이는 정당이 상대 정당의 지지층에 가까운 정책의 이슈 소유권을 쥐려하면, 그 상대 정당이 그 이슈에 대한 소유권을 탈환하려고 경쟁에 나선다는 것을 알려 준다. 이렇게 함으로써 정당들은 사회적으로 제기된 새 이슈를 전체적으로 수용하게 된다.

청년정책에 대한 내용 분석은 정당들이 어떻게 청년 문제에 대한 이슈를 정의하고 우선 순위를 매기는지를 보여주었다. 합의 이슈로서 기대했던 것과는 달리 분석은 청년정책의 초점이 정당 간에 상당히 다름을 발견한다. 민주당 및 민노당 계열정당들은 장기실업에 따른 청년들의 불안정한 삶에 주목하여 청년 복지정책을 더 많이 강조한 반면, 한나라당 계열정당은 문제 해결을 고용시장의 활성화에서 찾고, 청년실업자의 고용촉진정책과 재정이 덜 지출되는 민간 베이스의 정책을 선호하였다. 그러나 사회안전망 정책과 주거지원 정책의 정당 간 강조 추이에서 알 수 있듯이 청년들의 삶의 안정에 주목하는 정책들은 시간이 지남에 따라 모든 정당들에 의해서 강조된다. 이렇게 함으로써 새 이슈에 대한 정당 간 정책적 강조도 수렴하게 된다. 이는 정당들이 공중의 관심에 따라 기존 정책 프레임의 단점 혹은 빈틈에 대해 반응성(responsiveness)을 보이고 있음을 알려준다.

참고문헌

- 서복경. 2016. “지방정부 거버넌스의 제도와 과정: 청년정책 사례” 이현우 외. 『좋은 정부의 제도와 과정』오름.
- 우석훈·박권일. 2007. 『88만원 세대: 절망의 세대에 쓴 희망의 경제학』. 레디앙.
- 이상아·이승윤. 2018. “지역고용정책은 청년실업 해소의 대안일 수 있는가?: 서울시 청년고용 정책의 한계와 가능성.” 『노동정책연구』 18(2): 27-59.
- 이지호. 2012. “기초노령연금정책의 의제설정과 정책결정에 관한 인지지도분석: MSF를 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 16(1): 49-72.
- 전상진. 2018. 『세대 게임: ‘세대 프레임’을 넘어서서』문학과지성사.
- 정동열·박철우·이영민. 2017. “정책 모니터링 운영을 통한 청년고용정책 효과성 분석.” 『예술인문사회융합멀티미디어논문지』 7(9): 501-508.
- 정주호·조민효. 2018. 청년고용정책의 효과성 평가 연구: “중소기업 청년인턴제와 공공기관 청년인턴제를 중심으로.” 『한국사회와 행정연구』 29(2): 57-81.
- 한국교육개발원. 2005. 『교육통계연보』.
- Budge, Ian and Dennis J. Farlie. 1983. “Party Competition—Selective Emphasis or Direct Confrontation?” In Daalder, Hans. and Mair, Peter. eds. *Western European Party Systems: Continuity and Change*. London: Sage.
- , Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara and Eric Tanenbaum. 2001. *Mapping Policy Preferences*. Oxford: Oxford University Press.
- , Judith Bara, Andrea Volkens, Michael MacDonald and Hans-Dieter Klingemann. 2006. *Mapping Policy Preferences II*. Oxford: Oxford University Press.
- and Richard I. Hofferbert. 1990. “Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platform and Federal Expenditures.” *The American Political Science Review*. 84(1): 111-131.
- Carroll, Stephen J. and Anthony H. Pascal. 1971. “Toward a national youth employment policy: Mapping route from problems to programs.” *Policy Sciences* 2(2): 159-175.
- Carter, Neil. 2006. “Party Politicization of the Environment in Britain.” *Party Politics* 12(6): 747-767.
- Clarke, Harold, David Sanders, Marianne Stewart and Paul Whiteley. 2004. *Political Choice in Britain*. Oxford: Oxford University Press.
- Chaney, Paul. 2014. “Public Policy for Non-humans: Exploring UK State-wide Parties’ Formative Policy Record on Animal Welfare, 1979-2010.” *Parliamentary Affairs* 67: 907-934.
- . 2011. “Electoral Competition, Issue Salience and Public Policy for Disabled People: Westminster and Regional UK Elections 1945-2011.” *Parliamentary Affairs* 66: 364-383.

- Cobb, Roger W. and Ross, Mark H. 1997. "Agenda Setting and the Denial of Agenda Access: Key Concepts." In Roger W. Cobb and Mark H. Ross. eds. *Cultural Strategies of Agenda Denial: Avoidance, Attack, and Redefinition*. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. New York: HarperCollins.
- Kitschelt, Herbert. 1988. "Left-Libertarian Parties: Explaining Innovation in Competitive Party Systems." *World Politics* 40: 194-234.
- Kittilson, Miki C. 2011. "Women, parties and platforms in post-industrial democracies." *Party Politics* 17(1): 66-92.
- Lindblom, Charles E. 1959. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review* 19: 79-88.
- Persico, Simon. 2015. "Co-optation or avoidance? The place of environmental issues in the platforms of the major governing parties." *Revue française de science politique (English Edition)* 65(3): 25-47.
- Petrocik, John R. 1996. "Issue Ownership in Presidential Elections, with a 1980 Case Study." *American Journal of Political Science* 40: 825-850.
- Pique, M. Cabases, Agnes Pardell Veà and Tanja Strecker. 2016. "The EU youth guarantee - a critical analysis of its implementation in Spain." *Journal of Youth Studies* 19(5): 684-704.
- Rein, Martin. and Donald A. Schon. 1994. *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Rocheffort, D. and Cobb, W. 2005. "Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice." *Policy Studies Journal* 21: 56-71.
- Stone, Deborah. 1997. *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York: W. W. Norton & Company.
- True, James L., Bryan D. Jones, and Frank R. Baumgartner. 2006. "Punctuated-Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking." In Paul A. Sabatier. ed. *Theories of the Policy Process*. Boulder: CO, Westview Press.
- Wildavsky, Aaron B. 1964. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.