

한국인의 이념지형과 정책선호*

최창용**

최슬기***

본 연구는 한국인의 이념에 대한 주관적 인식과 정책선호를 살펴보고, 이들 두 변수 간에 어느 정도의 근접성(proximity)과 방향성(direction)이 있는지를 분석하였다. 한국 사회가 당면하고 있는 주요 정책영역을 경쟁적 규제, 보호적 규제, 재분배, SOC 투자, 안보 및 대북 정책 등 6개 분야 20개 세부 정책으로 분류한 후 각각 정치적 보수와 진보, 시장에 대한 보수와 진보로 구분하여 이념과 정책선호 간 친화성을 측정하였다. 연구 결과, 정치적 성향은 진보와 보수가 균형을 이루고 있으며, 양극단은 소수에 불과했고, 중도층이 절반을 차지했다. 경쟁적 규제, 보호적 규제, 재분배는 현재보다 높은 수준을 요구했고, SOC투자는 축소를 선호했다. 안보와 북한관계는 정치성향에 따라 서로 다른 방향의 의견을 가지고 있으며, 진보와 보수 간 정책선호도 차이도 뚜렷하게 나타났다. 이념지형과 정책선호 간 유의미한 차이가 없음에도 한국사회에서 이념갈등은 과도하게 부각되고 있는 것으로 평가되며, 보다 생산적인 이념지형 구축과 정책선택을 위해서는 다양성을 인정하는 개방적이고 포용적인 민주주의의 정착과 시민민주주의 확대가 필요함을 시사한다.

주제어: 이념, 정책, 진보, 보수, 이념갈등, 시민민주주의

* 본 연구는 KDI 국제정책대학원의 교내연구비 지원을 받아 수행되었습니다. 본 고의 완성도를 높이기 위해 유익한 심사의견을 주신 세 분의 익명심사위원께 감사의 말씀 드리며, 본 논문의 내용은 소속 기관이 아닌 저자 개인의 의견임을 밝힙니다.

** 시라큐스대학교 Maxwell School에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 KDI 국제정책대학원 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 정부신뢰, 사회변동, 국제개발협력, 북한 문제 등이다(cychoi@kdischool.ac.kr).

*** 노스캐롤라이나대학교에서 사회학 박사학위를 취득하고, 현재 현재 KDI 국제정책대학원 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 인구학, 사회변동, 사회정책, 행복학 등이다(chois@kdischool.ac.kr).

I. 서론

미래에 대한 불확실성과 자원제약은 인간사회가 직면하고 있는 숙명이라 할 수 있다. 예지 능력의 한계와 자원제약을 극복하기 위해 인간은 보다 '합리적'인 선택을 통해 생존을 도모하고 현재보다 나은 삶을 추구한다. 문제는 이러한 생존과 후생을 위한 선택들이 개인을 넘어 사회적 수준에서 요구될 때, 해당 사회가 집합적으로 지향하는 어떤 이상적인 지점 혹은 그 근거점은 무엇인가 하는 것이다. 자원제약을 극복하고 생존과 후생 극대화를 위해 서로 투쟁하고 경쟁할 것인가, 연대와 협업을 통해 상호 공존할 것인가. 개인은 평등한 존재인가, 태생적으로, 사회적으로 불평등한 존재인가. 불평등이 실존이라면 이는 개인의 노력과 자유의지로 극복할 수 있는 것인가, 아니면 사회의 개입에 의해 집합적으로 해결할 것인가. 우리가 세상을 대면하면서 마주치는 여러 가지 '문제'와 그 문제들을 바라보는 '관점', 나와 타자들-개인과 사회 간 '관계'의 속성에 대한 이해, 그리고 문제 해결을 위한 '대안'에 특정의 가치와 신념을 내재화시킬 때 우리는 이를 통칭하여 '이념'이라고 부를 수 있을 것이다

이념이 실존의 세계를 넘은 이상적 세계로서 이데아(*idea*)를 의미하는 것인지, 헤겔이 정의한 바 '절대적 실재'인지, 맑시즘의 주장처럼 계급이익을 관철하기 위한 '허위의식'의 반영인지에 대한 논쟁은 뒤로 하더라도, 현실세계를 넘어 이데아에 대한 일종의 상을 추상적 수준에서 구성한 '이념'은 현실의 문제가 존재하는 한 여전히 중요한 지표가 된다고 할 수 있다. 그렇다면, 보다 실천적 관점에서 불확실성과 자원제약을 극복하기 위해 선택하는 대안의 근거는 무엇이며, 이들 대안은 어떻게 최종 선택되고 집행되는가는 중요한 과제라 할 수 있다.

사회문제가 어떻게 해결되는가에 대해서는 권위, 권위주의 조정체계, 협력, 신뢰와 사회자본, 정책을 포함한 제도를 통한 해결 등 다양한 이론적, 실천적 논의가 있었고, 여러 대안 중 하나를 선택한다함은 기대하는 가치에 대한 비교를 전제로 한다(Bell, 1982; Budge, 1994; Grafton et al, 2005; Henry, 2011; Lowi, 1972; North & Thomas, 2008; Putnam, 1995). 당면 문제를 개인의 권위와 신성, 혹은 폭력에 의지하지 않고, 법과 제도과 같은 공적인 장치를 통해 해결하고자 할 때 이념은 중요한 이상점으로 기능한다. 정책을 "바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본 방침"이라 정의한다면(정경길 외, 2010: 35), '바람직한 사회상태'에 대한 일종의 이미지와 믿음의 근거는 '이념'이 되는 것이다. 그러나 정책수요가 다원화되면서 '바람직한 사회상태'에 대한 사회적 합의가 쉽지 않고, 이에 따라 정책목표 설정과 정책수

단 선택을 둘러싼 갈등은 불가피할 수밖에 없다.

Hirschman(1995)은 갈등을 '나누는 것이 가능한 갈등(divisible conflicts)'과 '나누는 것이 가능하지 않은 갈등(nondivisible conflicts)'으로 구분하면서, 민족, 인종, 종교 등은 나누는 것이 가능하지 않은 갈등인 반면, 사회경제적 문제는 나누는 것이 가능한 갈등이라고 주장한다. 그러나 갈등, 특히 '나눌 수 있는 갈등'으로 인한 문제들이 공정성이 담보된 규칙이나 신뢰를 통해 해결되기 보다는 개인이나 집단의 이익 극대화를 위하여나 사회 전체적으로는 비합리적 방식으로 해결될 때 갈등은 오히려 증폭된다(박길성·김호기, 2007; 최장집 외, 2007; 최장집, 2008; Dahl, 1998; O'Donnell and Schmitter, 1986; Przeworski, 1991).

문제해결을 위한 과정과 수단에 대한 선택이 '우연'과 '권위'에 의존하지 않고, 민주적 절차와 제도에 의해 해결될 때 우리는 그러한 선택과정과 선택의 결과물로서 정책에 정당성을 부여한다(김영평, 2006: 31-38). 공공의 문제를 해결하기 위한 수단으로서 '이념', '정책', '민주'라는 개념이 등장하는 연유라 할 수 있다. 결국 사회가 대면하고 있는 집합적 문제를 바라보는 관점, 그리고 그러한 문제를 해결함으로써 이루고자 하는 세상에 대한 비전 혹은 상을 이념이라고 한다면, 정책은 우리가 당면하고 있는 공공의 문제를 해결하기 위한 구체적인 수단이라고 할 수 있다. 우리는 여기서 이념과 정책의 연결고리를 발견하게 된다.

보수가 공동체 윤리에 기반한 안정과 개별적 존재로서 개인의 자율의지와 합리성을 강조한다면, 진보는 불합리한 기존 질서에 대한 도전과 극복, 구조적 제약과 속박으로 인한 계급과 집단 간 갈등을 사회변혁의 동력으로 인식한다. 세계관과 삶의 조건에 대한 인식 차이는 합리성에 기반한 시장경제 자유주의를 지향하거나 그와 대비되는 사회, 보다 정치하게는 국가와 정부의 개입의 확대로 구분된다(김권식, 2013; 박성복, 2012; 정광호, 2009; Howlett, 2009). 우리가 흔히 얘기하는 안정과 변화, 협력과 갈등, 보수와 변혁 등의 담론이 대립항으로 보이는 것은 비단 특정한 수단을 둘러싼 논쟁을 넘어서는 인간의 본성과 세계를 바라보는 관점에 대한 근본적 차이로까지 상승하는 것이다. 핵심은 자원의 권위적 배분으로서 정치와 문제해결을 위한 정책의 영역에서 관찰되는 이념과 정책선택의 제약 혹은 자율성 정도, 정치적 주체로서 시민, 혹은 정치적 대변자를 결정하는 유권자들이 이와 같은 이념과 정책 간 친화성을 어느 정도 수준에서 인식하고 있는가라고 할 수 있다.

이와 같은 문제의식 아래 본 연구는 다음 두 가지 연구 목적을 갖는다. 첫째, 우리 한국인들의 이념에 대한 주관적 인식과 현재 한국사회의 주요 정책과제에 대한 국민들의 선호를 살펴본다. 둘째, 이러한 이념적 가치와 정책선호가 어느 정도의 밀도로

상호 침투되어 있는지, 다시 말해 이념적 지향과 정책선호 간 어느 정도의 근접성(proximity)과 방향성(direction)이 관찰되는지를 추적한다.¹⁾ 이러한 탐색적 결과를 바탕으로 보다 생산적이고 미래지향적인 이념 지형의 구축과 정책형성을 위한 제언으로 마무리한다. 본 고에서는 한국 사회의 이념 균열의 원인과 양상, 그리고 균열 극복을 위한 대안을 모두 다루지 못하나, 이 주제는 후속 연구를 통해 지속적으로 탐색해 나갈 것이다.

II. 이념과 정책: 이론적 논의

1. 이념-정책에 대한 두 가지 관점 및 선행연구

이념이 사회가 당면하고 있는 문제를 해결하기 위한 이론적, 사상적 토대를 제공하는 기능을 한다면, 공공의 문제는 정책을 통해 해결된다. 이 지점에서 이념과 정책의 관계는 상호적이며, 역동적이며, 정치적이라 할 수 있다. 정책집행은 공공자원의 동원을 통해 가능하다고 할 때 공공자원의 동원은 또한 정치에 의해 결정된다(권혁주, 2009; 김권식 2013; 박경미 외, 2012; 홍성길, 2012; Gerring, 1997; Lowi, 1972; Rueschemeyer, 2006).²⁾ 사고, 행위, 언어를 규정하는 이념을 한 사회의 자원배분을 결정하는 정치와 권력의 수준으로 확장하여 이해하는 것이 필요한 이유이다. Easton(1965)이 정치체제 내에서 정치와 정책 간 서열을 강조했다면, Peters(2002)는 5Is(interests, ideas, individual, institutions, international environment)를 제시하면서 정책선택에서 다양한 변수들의 기능을 강조했다. 특히, 개인과 공동체의 이해와 규범적 지향성이 압축된 이념은 그 차이에 따라 정책수단을 달리 선택하는 준거가 되며, 이는 곧 정치와 정책을 연계하는 주요 고리로서 이념의 중요성을 시사하는 것이라 할 수 있다.

그렇다면 현실에서 이념과 정책은 어떤 형태와 내용으로 접목되는가. 몇 가지 주요

1) 이념과 정책 간 근접성과 방향성에 대한 보다 자세한 논의는 박경미 외(2012) 참조.

2) 예컨대 이념의 예산 반영에 대한 연구로 Grafton, Carl, and Permaloff(2005)는 예산과 정책우선순위를 결정할 때 이념은 어느 정도의 영향력을 갖는 것인지를 탐색했고, Kadz(1982)는 다양한 이념과 지향의 복잡한 상호작용이 어떻게 정책으로 구현되는지를 추적했다. 이념의 정책에 대한 영향은 교육정책(Gleeson & Hodkinson, 1995), 환경정책(Lester, 1995), 정책네트워크 형성(Henry, 2011) 등 참조.

이론과 개념을 통해 살펴보기로 한다. 우선 공간선거이론과 차원성(dimensionality) 개념을 들 수 있다. 공간선거이론에서는 정치인, 정당, 정부, 일반 시민 등 다양한 정치적 주체들의 이념적 공간과 사회구성원들의 정책이슈에 대한 입장이나 정책이상점(ideal point)을 측정함으로써 이념과 정책 간 거리와 근접성을 추적할 수 있다고 주장한다(박성복, 2012; 조성대, 2015; Hinich & Pollard, 1981). 이 때 이념적 공간은 전통적인 분류에 따라 보수-진보, 좌파-우파를 기준으로 삼고 정책영역은 시장과 자원 배분을 다루는 경제정책과 재분배를 다루는 사회정책으로 구분하여 이념-정책 간 여러 조합의 차원성을 분석하는 것이다. 공간선거이론과 차원성 개념은 대립되는 이념과 정책을 유형화함으로써 이념-정책 간 관계를 규명하는 유효한 설명틀이 될 수 있지만, 각각의 이념과 정책이 조합과 재조합을 통해 중도적 정책으로 수렴하는 최근의 여러 실례를 설명하기에는 한계를 보인다.

다음은 세대 간 혹은 개인의 생애주기에 따른 이념 성향과 정책 선호를 설명하는 이론으로 세대이론과 생애주기효과이론을 들 수 있다. 이 이론은 명칭에서 시사하는 바와 같이 이념적 지향과 정책선호는 세대에 따라, 또 개인의 생애주기에 따라 변화를 보이는데, 이 때 이러한 변화의 양상은 어떠한지, 그리고 그러한 변화를 유인하는 변인은 무엇인지 등을 탐색한다(강원택, 2017; 노환희 외, 2013; 이준한, 2013; Binstock & Quadagno, 2001; Jennings & Niemi, 1981) 세대이론에서는 젊은 연령층은 변화와 사회변혁에 관심을 갖기 때문에 진보적 이념성향을 갖고 진보적 정책을 지지하는 반면, 연령층이 올라갈수록 사회의 안정과 유지를 선호하기 때문에 상대적으로 보수적 성향과 태도를 갖게 된다고 주장한다. 세대이론과 생애주기효과이론은 연령과 세대에 따른 이념 성향과 정책 선호의 변화를 설명하는데 유용하나, 가치관과 정책 선호변화를 '개인'의 생애주기와 연령 등 미시적 차원(microscopic dimension)에서 접근함으로써 사회구조나 제도 변화와 같은 구조적이고 거시적 차원(macroscopic dimension)에서 발생하는 신념체계 변화나 정책 형성 동인을 적절히 규명하지 못하는 점 등을 한계로 지적할 수 있다.

공간이론과 차원성, 세대효과와 생애주기효과론 등이 비교적 개인 차원에서 이념 성향과 정책 선호를 설명하는 이론이라면, 이념적 성향이 정치적 선택, 예컨대 투표행위에는 어떤 영향을 주고받는지에 대한 이론도 주목할 필요가 있다. 대표적으로 젠킨스-스미스(1993)의 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework; ACF)을 들 수 있는데, 정책 결정은 특정 개인의 선호에 의해 주도되기 보다는 "어떤 쟁점에 대한 공유된 가치나 문제 인식을 바탕으로 정책참여자들이 연합하도록 매개"하는 역할을 수행하는 '정치 이념'에 따라 지지하는 옹호연합과 그 반대 집단 간 경쟁을 통해 정책 변

동이 이루어진다고 주장한다(이병량·황설화, 2012: 257; Bennett, 1991; Larner, 2000). 최근에는 중위투표자정리(median voter theorem)를 통해 이념적 지향에 따른 정책 선호를 설명하기도 한다. 중위투표자정리는 대립되는 이념적 가치를 반영한 두 개의 대안만이 경쟁하는 것이 아니라 다수를 차지하는 중위자들의 선호를 반영한 정책이 제3의 대안으로 등장하고, 정책선택에 있어서도 이념 경쟁이 뚜렷하게 부각되는 극단적 정책보다는 조정과 타협을 거쳐 중도적 성향의 정책으로 수렴된다는 입장을 취한다.

이와 같은 주요 이론적 배경 아래 이념과 정책의 상호관계성에 대한 관점을 정리하면 크게 이념이 정책을 규정한다는 결정론적 관점(determinism)과 정책형성을 위해 이념을 동원한다는 도구주의적 관점(instrumentalism)으로 구분할 수 있다. 특정 가치를 지향하는 이념이 사전적으로 정책선택을 속박할 경우 정책에 대한 이념우위의 결정론이라 할 수 있으며, 반면 특정 정책을 선택하고 이에 정당성을 부여하기 위해 이념이 동원될 경우 이념은 오히려 정책에 복무하게 된다. 오랜 정당정치의 역사와 의회민주주의의 경험을 축적한 서구 민주주의국가들의 경우에는 이념에 기반한 정책선택이 자연스럽게 수용되는데 비해 정당정치와 의회민주주의의 역사가 일천한 국가의 경우 이념은 오히려 정책수단 채택에 동원되기도 한다(양재진, 2012; 은재호, 2008; 홍성걸, 2012).³⁾ 결국 현실에서 관찰되는 이념과 정책의 관계, 정책과정과 이념 간 상호성은 이념의 범위 내에서 정책이 일방적으로 제약되지도 않으며, 특정 정책의 선택에 특정 이념이 동원되지도 않는 것이 일반적 현상이라고 할 수 있다. 특히 최근에는 국내의 정책환경에 신속적으로 대응하기 위해 많은 국가들에서 이념과 정책을 중도로 수렴하는 경향이 강하게 나타나고 있다.

국내에서도 이념지형과 정책성향에 대한 연구는 다양한 영역에서 이루어지고 있다. 예컨대, 이병량·황설화(2012)는 진보를 지향하는 노무현정부와 보수를 표방했던 이명박정부의 이념과 정책선택 관계를 두 정권의 문화정책에 대한 비교 연구를 통해 검증했다. 이들 정권은 각각의 이념과 가치에 기반한 문화정책을 기획하면서 ‘창의’, ‘품격’ 등 정책적 수사에는 변화를 주려고 했으나 실제 정책집행에서는 큰 차이가 없었다고 주장한다. 김권식·진재원(2014)은 보건의료 정책에도 이념적 가치가 개입할

3) 예컨대 한국의 발전연대기에는 반공과 국가안보가 이념적 지형의 절대적 위치를 점한 연유로 정책 역시 이념에 종속된 것으로 보일 수 있으나, 기실 당시 국가주도 성장제일주의 정책을 대표하는 대기업중심, 국가주도 산업정책, 관치금융 등은 노동에 대한 소외와 재분배정책의 제한으로 나타났고, 이념은 국가가 추진하는 정책에 반대하는 세력에 대한 억압의 수단으로 활용되었다. 개발연대기와 발전국가론에 대한 비판적 논의는 유종일 외(2011), 이병천(2003), 이정우(2003), 조희연(2010), 최장집(2008), Kohli(2004) 등 참조.

것이라는 가설 하에 산업화 시기와 민주화 시기의 보건의료 정책과 이념 간 상관성을 분석했다. 특히 보건의료 정책선택에 영향을 미치는 입법과정에 주목하면서 정당별 이념과 의석수에 따른 보건의료 정책의 수립과정을 탐색했다. 김권식(2013)은 복지 정책이야말로 이념의 영향력이 크게 표출되는 정책영역일 것이라는 가정 하에 정책엘리트 집단, 특히 대통령과 집권세력의 이념적 성향이 복지정책 선택에 어떤 정향성을 보이는지를 추적했다. 이 연구에 따르면, 우리나라의 복지정책 선택은 이념적 지향에 근거하기 보다는 민주주의 심화, 제도화 및 정책과정에서 시민참여 활성화 등 이념 변수 외 새로운 정책수단 선택의 패턴이 관찰되는 것으로 나타났다.

이석민(2010)은 과학기술정책 수립을 둘러싼 정당 간 정책경쟁과 정책결정 요인에서 정당의 이념과 역할을 탐색하였고, 이를 위해 이론적 프레임으로 사회적 구성주의(social constructivism)를 활용하면서 미국과 독일의 과학기술정책을 비교 분석했다. 이종열·박광욱(2011)은 이념 지형에 따라 서로 대립되는 주택정책들, 예를 들어 분양주택 대 임대주택, 수요자 지원축소 대 지원확대, 주택 규제강화 대 규제완화 등을 실증 자료를 통해 분석했다. 연구에 의하면, 우리나라의 주택정책은 정권에 따라 일부 변화는 있었으나, 이념보다는 외부경제환경에 따라 정권이 표방한 이념과 상반된 주택정책을 추진했다고 주장한다. 김진영·이창구(2011)는 조세정책은 여타 정책보다 여러 가지 측면에서 이념적 가치가 상대적으로 높은 영향력을 가질 수 있는 분야라는 시각에서 보수주의 정당과 진보주의 정당의 조세정책을 비교한다. 구체적으로 조세부담률, 직접세와 간접세 비율, 증세와 분배 기능 등이 정권의 이념에 따라 어떤 차이를 보이는 지를 분석했다. 이념갈등이 가장 첨예한 것으로 평가되는 북한 문제를 주제로 한관수·장운수(2012)는 진보와 보수의 북한에 대한 인식과 대북 정책을 둘러싼 이른바 남남갈등의 실체를 분석하고자 했다. 연구에 따르면 우리나라에서 대북 문제는 이념 갈등 자체보다 정치인의 이해와 사회양극화 등 내부 요인에 의해 갈등이 증폭된다고 주장하면서 이를 극복하기 위해서는 북한에 대한 균형잡힌 교육과 시민사회의 개방적인 정책과정 참여 등이 필요하다고 제언한다.

〈표 1〉 이념과 정책성향에 관한 선행연구

연구자	대상 정책 및 연구내용
이병량·황철화(2012)	- 노무현정부와 이명박정부의 문화정책 비교 - 진보정권과 보수정권의 이념과 가치에 기반한 문화정책 - '창의', '품격' 등 정책적 수사에는 변화 있었으나, 이념변수가 정권의 성격에 관계없이 큰 영향 미치지 못함
김권식·진재완(2014)	- 보건 의료 정책수단 선택에 영향을 미치는 입법과정 중 이념 중심으로 분석 - 산업화 시기와 민주화 시기 보건의료 정책과 이념 간 상관성
김권식(2013)	- 대통령 정책이념, 집권세력의 이념적 정향, 정치체계의 이념적 성향과 복지 정책수단 선택 패턴 분석 - 이념 외 민주주의 심화, 제도화 및 정책과정에서 시민참여 활성화로 새로운 정책수단 선택 패턴 관찰
이석민(2010)	- 과학기술정책 형성 및 결정에서 정당의 정책이념의 역할 - 정당 간 정책경쟁과 정책결정 요인에서 정당의 이념과 역할 - 사회적 구성주의(social constructivism)를 활용한 (미국과 독일과학기술정책) 비교분석
이종열·박광욱(2011)	- 이념에 기반한 주택정책 실증분석 - 분양 대 임대, 수요자 지원 축소 대 확대, 주택 규제 강화 대 완화 - 정권에 따라 일부 변화는 있었으나, 외부경제환경에 따라 정권이 표방한 이념과 상반된 주택정책 추진
김진영·이창구(2011)	- 보수주의 정당과 진보주의 정당의 조세정책 비교 - 이념에 따른 조세부담률, 직/간접세 비율, 증세와 분배 기능 분석
한관수·장윤수(2012)	- 진보와 보수의 북한 문제 인식, 남남갈등과 대북 정책 분석 - 이념 갈등 자체보다 정치인의 이해와 사회양극화 등 내부 요인에 의한 갈등 증폭

이와 같은 국내의 연구가 생산적인 이유는 정책학적 관점에서 이념과 정책 간 상호 침투성을 분석하기 위해 서구의 이론을 무비판적으로 적용하기 보다는 한국적 맥락을 깊이 반영하는 연구를 진행하고 있기 때문이다.⁴⁾ 이러한 선행연구들을 통해 공통적으로 발견할 수 있는 내용은 우리나라에서 관찰되는 이념과 정책의 상관성은 정당정치와 의회민주주의가 발달된 유럽국가들에 비해 상대적으로 미약하며, 오히려 정책의 필요성에 의해 이념이 동원되었고, 정권의 이념 지향을 초월하는 국내의 정책환경 변화가 있을 경우 이념에 근거한 정책선택보다는 대외 환경에 대응하는 정책선택이 우세하다는 점이다.

4) 한국 행정학의 정체성과 체계화를 위한 논의는 박종민(2012), 박종민·정무권 편. 2012. 《한국행정연구-도전과 과제》. 서울: 박영사. 참조.

2. 한국사회 이념지형의 구축과 전개

개발연대기 유례없는 고도성장과 이후 전개된 급속한 사회변동은 한국사회의 발전 과정과 그 결과에 대한 다양한 해석과 논쟁이 가능한 주제라 할 수 있다. 국가주도 산업화 시대를 거쳐 민주화, 세계화, 최근의 저성장, 저출산·고령화, 정보사회로 이동까지 사회발전의 방향에 대해서는 물론 한국 사회의 질적인 변화에 대한 여러 가지 물음을 제기하고 있다. ‘뉴노멀’로 통칭되는 저성장 시대를 맞아 산업구조 재편이 가속화되고, 고령화에 따른 고용구조 변화가 예상되며, 산업시대에 형성되었던 국가와 시장, 국가와 시민사회 간 관계는 사회발전 단계에 따라 정책과정과 정책선택의 변화를 유도하고 있다. 특히 1990년대 후반 경제위기 이후 이른바 ‘강요된 구조조정기’를 거치면서 한국 사회는 소득과 노동시장의 양극화를 겪고 있으며, ‘성장’과 ‘발전’에 대한 근본적인 성찰을 요구하고 있다(박길성·김호기, 2007; 서문기, 2004; 조희연, 2010; 최장집, 2005; 2006; 2008; 한준·설동훈, 2007). 이에 더해 남북분단으로 인한 체제 갈등도 여전히 지속되고 있다.

이와 같은 배경 아래, 한국인의 이념지형과 그에 대응하는 정책선호를 분석하고, 이를 바탕으로 정책적 시사점을 포착하는 것은 매우 중요한 작업이라고 할 수 있다. 산업화시대를 이끌어 왔던 세대와 세계화·정보화시대를 살아가는 세대 간 인식의 차이와 그로 인한 정책수요의 다변화는 정책학의 새로운 도전으로 등장한다. 흔히 ‘보수 집단’이라고 표현되었던 노인층에도, 비교적 ‘진보적’이라고 인식되는 젊은 세대에서도 집단 내 다양한 정책 스펙트럼이 존재할 것이며, 이는 다시 정치적 보수와 진보, 시장에 대한 보수적 관점과 진보적 관점으로 재분류될 수 있을 것이다.

자유민주주의와 시장경제를 명문으로 규정했음에도 한국 사회는 이념과 정책의 부조화를 경험하고 있다. 이러한 특징은 냉전, 국가이데올로기, 민주화, 노동과 복지 등 사회정책, 그리고 보수와 진보의 이념적 긴장 관계에서 그 원인을 찾아볼 수 있을 것이다. 우선 우리 사회에서 이념에 대한 경직된 접근이 관찰되는 이유는 냉전시대 이념의 동원에 대한 기억이 강렬하게 남아있기 때문이라고 할 수 있다. 해방과 한국전쟁 이후 고착된 분단체제는 사회주의붕괴라는 세계사적 변화에도 불구하고 여전히 보수와 진보를 구분하는 가장 결정적인 요인으로 작동하고 있다(구갑우, 2010; 박명림, 2002; 조형근·이진범, 2010). 국내외 정치환경 변화와 정권의 의지에 따라 대북관계에 변화가 있었으나, 분단의 지속은 전통적 이론으로 접근하는 보수-진보를 초월하는 갈등구조의 원인이 되고 있다.

둘째는 국가우위 이데올로기 관철을 위한 정부의 기능과 역할 확대이다. 개발연대

기의 경제발전 경험은 국가의 역할과 범위에 대해 서구사회에서 형성된 보수-진보의 개념을 일견 정반대로 형성시키도록 한다. 보수가 강조하는 개인의 자율성과 공동체 의식, 이에 따른 '작은 정부'라는 고전적 개념들과는 달리, 우리나라의 보수층은 개인 자유의 제한과 일상생활에서 국가의 적극적 개입을 오히려 당연한 역할로 수용하도록 했다(안병진, 2010; 양재진, 2012; 윤진호, 2011; 한승연, 2007). 반면 시장과 공공 문제에 대한 국가의 개입과 큰 정부를 주장해야 할 진보는 오히려 국가에 의한 일상의 억압, 권위주의 군부정권의 억압기제 동원 등과 같은 역사적 경험으로 말미암아 국가와 큰 정부에 대한 불신이 높다고 할 수 있다. 서구의 역사성에 기인한 보수와 진보의 이념적 지형이 한국에서는 오히려 도치된(inverted) 모습으로 표출되고 있는 것이다.

셋째는 민주화로 인한 이념적 외연의 확장을 들 수 있다. 개발연대기를 거치며 민주화에 대한 경험은 한국사회의 보수와 진보를 구분하는 가장 선명한 구분선이라 할 수 있다. 민주화 이전 이념의 공간과 기능은 극히 제한적이었고 상대 진영에 대한 수용도는 매우 낮은 배타적 이념 갈등이 지배적이었다. 민주화는 절차적 민주주의의 진전 뿐 아니라 우리 사회가 수용할 수 있는 이념 공간의 확장을 가능하도록 했다. 그러나 또 한편으로는 보수와 진보 모두에게 이념적 딜레마를 안겨주는 계기가 되었다. 예컨대 진보를 표방했던 김대중정권이 1998년 외환위기를 맞아 IMF 등 국제금융기구가 주도하는 구조조정 프로그램을 수용하고, 나아가 노동과 공공부문에서 신자유주의적 정책을 더욱 적극적으로 수용함으로써 소위 진보적 정책 추진의 한계를 노출하기도 했다(김권식, 2013; 박길성, 2013; 송희준, 2005; 안현호, 2010; 양재진, 2012; 정영순, 2005). 이념에 기반한 것으로 여겨졌던 정책, 특히 노동과 복지 정책은 정권이 지향하는 이념이 반영된 선명성보다는 '중도'의 이름으로 타협하게 되고, 정치적 자원의 투입과 산출은 민주적 방식에 의해 조정되고 결정되지 못했다(최장집, 2006; 2008). 김일영(2006: 385-89)은 이에 대해 진보는 자유주의에 대한 인식이 부족했고, 보수는 자유주의에 대한 편협한 이해를 극복하지 못했다고 평가한다. 그러나 이러한 중도 수렴 현상은 비단 한국만의 사례는 아니라고 할 수 있다. 이념에 기반한 경직된 정책선택은 저항과 갈등의 요인이 될 수 있고 또한 사회전체의 후생을 감소시킬 수도 있기 때문에 많은 경우 '실현가능한 범위에서 최적의 대안을 선택하는 것으로 타협'하는 경향이 증가하고 있고(이병량·황철화, 2012; Bennett, 1991; Larner, 2000; Tavits and Letki, 2009), 이와 같은 이념과 정책선택의 '중도 수렴화'는 이념과 정책 모두 보다 실용적이고 유연한 접근을 통해 외연을 확장하고자 함을 보여주는 것이다.

〈표 2〉 역대 정권의 시기별 이념과 주요 정책

구분	산업화 시기 (발전국가 시기)	민주화 시기 (민주화·세계화 시기)	진보정권기
정치체제 특성	<ul style="list-style-type: none"> ● 권위주의 독재체제 ● 국가에 의한 통제와 개입 ● 관료주의적 정책결정 	<ul style="list-style-type: none"> ● 민주주의 체제로 이행 ● 시민사회 참여 확대 ● 입법부 기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ● 진보주의 집권 ● 참여와 민주주의 가치 ● 국가의 사회적 책무 강조
이념적 특성	<ul style="list-style-type: none"> ● 경제성장 우선주의 ● 발전주의적 실용주의 ● 정책수단의 효율성 중시 	<ul style="list-style-type: none"> ● 국가중심에서 개인책임 ● 보수주의적 실용주의 ● 시장의 자율성 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ● 형평성과 평등 ● 보편적 복지 ● ‘신자유주의’ 반영
주요 정책	<ul style="list-style-type: none"> ● 수출지향 무역정책 ● 사회간접자본, 중화학공업 ● 국토종합건설, 농촌개발 ● 금융 및 증권시장 육성 ● 환율제도 개편 ● 친재벌 반노동 정책 	<ul style="list-style-type: none"> ● 기업활동 규제완화 ● 금융 및 자본시장 개방 ● 금융실명제 도입 ● 개인연금제도 도입 ● 중소기업 지원 ● 노사관계 및 고용안정 	<ul style="list-style-type: none"> ● 경제위기 극복 구조조정 ● 외국인 투자 유치 ● 노동 및 복지정책 확대 ● 벤처기업 육성 및 지원 ● 대북 경제교류 협력 ● 노동시장 유연화

출처: 김권식(2013), 양재진(2012), 한국행정연구원(2014)을 바탕으로 저자 재구성

한 사회의 이념적 지형은 크게 그 사회가 지향하는 바람직한 사회상, 사회적 자원의 배분 방식, 그리고 누가 권력을 가질 것인가(권력의 소재)를 기준으로 구분할 수 있다(Hinich and Munger, 1994: 12; 조성대, 2015: 53에서 재인용). 하이에크(1988)는 특정 이데올로기에 입각한 자율성 침해와 시장개입을 시도했던 사회주의를 ‘오만한 이성’ 혹은 ‘치명적 자만’이라고 비판했다.⁵⁾ 그러나 ‘자생적 질서’ 혹은 ‘확장된 질서’를 근간으로 하는 시장경제와 자본주의 역시 비판에서 자유롭지는 못하다. 자본주의 시장경제를 지향하는 체제에서도 자원배분과 시장활동에 여전히 국가의 개입은 이루어지고 있으며, 때로는 국가와 정부가 정책과정을 독점함으로써 시민사회와 정당은 정책과정에서 배제되고, 기득권의 수호를 보수로 주장하는 현상이 나타나고 있기 때문이다. 이념이 정치와 정책을 추동하지 못하고 오히려 특정 집단의 이익을 보호하기 위한 수단으로 동원될 때 한 사회가 지향하는 비전과 규범적 지향점을 의미하는 이념에 대한 불신과 편견은 고착될 것이다. 한국 사회 역시 공공의 문제 해결을 위한 준거로서 이념의 본래 기능보다는 특정집단의 이익을 위해 이념이 소비되고 복무하는 현상이 지속되고 있다. 편협한 이념지형 구축을 통해 집단 간 갈등을 조장하고 공공문제 해결에 필요한 정치자원과 사회자원을 포함한 정책역량을 낭비하는 악순환에서 어떻게 탈피할 것인지가 한국 사회의 당면 과제로 등장한다. 다음 절에서는 본

5) 김진방 외. 2014. “사회주의는 이성에 대한 자만에서 비롯되었다: 프리드리히 하이에크 「치명적 자만」.” 《경제의 교양을 읽는다》:543-69에서 재인용.

연구를 위해 실시한 설문조사 -한국인의 이념지형과 정책선호-의 주요 내용과 연구 결과를 정리하고 시사점을 도출하기로 한다.

Ⅲ. 분석 및 토론

1. 연구설계 및 구성

본 연구는 KDI 경제정보센터에 의뢰하여 실시한 “한국인의 이념지형과 정책성향 조사(이하 정책조사)”를 분석자료로 활용하였다. 설문조사의 모집단은 제주도를 제외한 전국의 20대에서 70대에 이르는 성인남녀를 대상으로 설정했다. 설문대상 추출은 성, 연령, 지역을 고려한 층화표집을 통해 이루어졌으며, 모두 1천명이 선정되었다. 설문조사는 조사원이 직접 일대일 면접조사하는 방식으로 이루어졌다. 실제 조사는 2016년 12월 말 1차 설문지를 완성하여 예비조사를 실시했고, 2017년 1월에 본 조사를 완료했다. 이 시기는 2016년 12월 9일 국회에서 대통령탄핵소추안이 의결된 이후에 대규모 시위는 다소 소강상태로 접어드는 시점이었다. 또한 헌법재판소 결정을 기다리고 있던 때로⁶⁾ 차기 대통령 후보 경선을 포함한 대통령 선거운동이 본격적으로 이루어지기 이전이었다. ‘정책조사’ 응답자들의 특성은 <표 3>과 같다. 응답자 1천명은 남성 494명과 여성 506명으로 구성되었고, 연령은 20대에서 70대에 분포되어 있으며, 평균은 46.5세이었다. 4년제 대졸 이상의 학력이 31%이었고, 71%가 현재 살고 있는 집을 소유하고 있다고 응답하였다. 가구소득은 최저를 2백만원 이하로, 이후 백만원 단위로 물었고, 6백만원 이상을 최대구간으로 하였다.

정책에 대한 선호도 조사는 대선후보나 대통령에 대한 지지도 조사와 종종 구분하기 어렵다는 문제가 있다. 특정 대선후보나 대통령을 지지할 경우에 그의 개별적인 정책에 대하여도 무비판적인 지지를 보이는 경향이 있기 때문이다(강원택, 2003; 김연숙, 2017; 박경미 외, 2012; 이현출, 2005). 대선후보나 대통령에 대한 지지가 곧 그의 모든 개별 정책에 대한 지지를 의미하는 것은 아니다. 그럼에도 여야의 대립이나, 특히 대통령 선거처럼 양 진영 간 대립이 극대화되는 시점에서는 개별 정책에 대한 선호도를 묻는 질문이 대선후보나 대통령의 지지 여부를 묻는 질문으로 이해되는 현상이 나타난다. 정책 조사 문항에 대한 타당성 문제가 제기될 수 있는 것이다(박경미 외,

6) 헌법재판소의 대통령 탄핵심판에 대한 선고는 2017년 3월 10일에 이루어졌다.

〈표 3〉 설문응답자 구성

	사례수	평균	표준편차	최소값	최대값
연령 (만나이)	1,000	46.53	14.37	20	76
성 (남성=1, 여성=0)	1,000	0.494	0.500	0	1
학력 (대졸=1, 대졸미만=0)	1,000	0.308	0.462	0	1
주택소유 (소유=1, 그 외=0)	1,000	0.714	0.452	0	1
가구소득	1,000	(구성비)			
600만원 이상		0.172	0.378	0	1
500~599만원		0.185	0.388	0	1
400~499만원		0.222	0.456	0	1
300~399만원		0.175	0.380	0	1
200~299만원		0.110	0.313	0	1
200만원 미만		0.136	0.433	0	1
' 지역	1,000	(구성비)			
서울		0.201	0.401	0	1
인천, 경기		0.296	0.457	0	1
대전, 세종, 강원, 충청남북		0.137	0.344	0	1
광주, 전라남북		0.102	0.303	0	1
대구, 경북		0.104	0.305	0	1
부산, 울산, 경남		0.160	0.367	0	1

2012; 조성대, 2015; 홍성걸, 2012). 이번 '정책조사'는 조사당시 대통령이 직무정지 상태에 있었고, 다음 대통령 후보와 공약이 제시되기 이전에 실시되었으므로, 응답자들이 갖고 있는 개별 정책에 대한 선호가 대선후보나 대통령 지지와는 무관하게 드러날 수 있는 시기에 조사가 이루어졌다는 장점이 있다.

본 연구에서는 Almond-Powell(1966), Salisbury-Heinz(1970), Lowi(1972)와 Ripley-Franklin(1986) 등이 분류한 분배정책, 재분배정책, 경쟁적 규제정책, 보호적 규제정책, 외교국방정책 등을 참고하여 최근 우리 사회에서 비교적 뚜렷한 정책선호 대비를 관찰할 수 있는 정책을 선정했다. 정책분야로는 아래 표에 정리된 바와 같이 경쟁적 규제, 보호적 규제, 재분배, SOC, 안보 및 대북 정책 등 6개 분야에 20개 정책을 대상으로 조사를 실시했다.

〈표 4〉 정책분야 및 세부정책

분야	정책	분야	정책
경쟁적 규제	대기업규제 강화	재분배	쌀소득보전변동직불제 강화
	전기, 가스 시장 규제 강화 (민영화 반대)		국민연금 강화
	투자개방형 의료법인 규제 강화 (영리병원 반대)		기초연금 강화
	대형마트 규제 강화		최저임금 인상
보호적 규제	CCTV 설치	안보	제주해군기지 설립
	수도권 규제 강화		사드 배치
	그린벨트 규제 강화		현행 군복무제 (대체복무제 도입 반대)
SOC 투자	4대강 건설	대북 정책	북 의약품지원
	세종특별자치시 건설		개성공단 재개
	추가원전 건설		통일필요성 인식

2. 기술분석

〈표 5〉는 ‘정책조사’에서 나타난 우리나라 성인의 이념지형을 보여준다. 응답자의 절반에 가까운 44.9%가 자신들의 이념성향이 중도라고 대답했다. 다소 진보는 24.8%, 다소 보수는 22.7%로 진보가 약간 더 많았지만 큰 차이는 아니었다. 다소 진보와 다소 보수는 각각 중도의 절반 규모이었다. 이에 반하여 양극단에 해당하는 매우 진보와 매우 보수는 5%와 2.6%에 불과했다. 두 극단을 합쳐도 7.6%로 극단적인 이념성향을 가진 경우는 열에 한명도 되지 않았다. 즉, 정치성향 분포는 중도가 두텁고, 진보와 보수가 균형을 이루고 있다고 하겠다. 이러한 조사결과는 본 연구와 유사한 다른 사회조사에서 발표한 결과와 비슷한 값이라고 할 수 있다.⁷⁾

이념지형 분포를 성별로 세분해서 보면, 남자에 비해 여자가 중도층이 더 두터운 특징을 보였다. 하지만 양극단의 성향을 더 많이 보이는 남자의 경우에도 양극단치의 합계는 10.1%에 불과할 정도로 중도 주변에 대부분의 성향이 분포되었고, 진보와 보수의 균형도 팽팽하게 이루어진 편이었다. 연령별로 세분해서 보면, 60대와 70대에 이르는 고령층의 경우에 중도가 상대적으로 적은 대신에 다소 보수라고 응답한 사람의

7) 예를 들어 2016년도 한국종합사회조사에서 나타난 한국인의 이념지형 분포도 본 연구결과와 유사하였다(김지범 외, 2017).

비중이 컸다. 교육수준별에서도 대졸미만에 비하여 대졸자가 다소 진보라 응답한 사람이 더 많은 편이었다. 하지만 연령별이나 교육수준별에서도 어느 집단이건 가장 많은 응답을 보인 경우는 중도였으며 매우 보수나 매우 진보라고 응답한 경우는 드물었다.

〈표 5〉 응답자들의 이념지형 분포

구분	사례수	매우 진보	다소 진보	중도	다소 보수	매우 보수
전체	1,000	5.0%	24.8%	44.9%	22.7%	2.6%
성별: 남자	494	6.5%	28.1%	39.3%	22.5%	3.6%
여자	506	3.6%	21.5%	50.4%	22.9%	1.6%
연령: 20,30대	348	4.6%	28.7%	54.0%	12.4%	0.3%
40,50대	416	6.3%	26.0%	41.4%	23.8%	2.6%
60,70대	236	3.4%	17.0%	37.7%	36.0%	5.9%
교육: 대졸	308	7.5%	32.1%	42.9%	15.9%	1.6%
대졸미만	692	3.9%	21.5%	45.8%	25.7%	3.0%

〈표 6〉은 정부의 기능과 역할에 대한 의견을 보여준다. 다수의견(44.6%)은 현재 수준의 정부의 기능과 역할을 유지해야 한다는 것이었다. 또한 현 수준보다 확대되어야 한다(큰 정부 선호)는 의견에는 28.0%가, 축소되어야 한다(작은 정부 선호)는 의견에는 27.4%가 응답하여 큰 정부와 작은 정부 선호도 사이에 큰 차이는 없었다. ‘잘 모르겠다’라고 응답한 34명의 사례는 결측치로 처리하여 분석에서 제외하였다.

〈표 6〉 정부의 기능과 역할에 대한 의견 분포

구분	사례수	축소	현수준 유지	확대
전체	966	27.4%	44.6%	28.0%
성별: 남자	482	30.9%	42.5%	26.6%
여자	484	24.0%	46.7%	29.3%
연령: 20,30대	332	27.4%	43.4%	29.2%
40,50대	405	32.1%	40.5%	27.4%
60,70대	229	19.2%	53.7%	27.1%
교육: 대졸	300	34.3%	40.3%	25.3%
대졸미만	666	24.3%	46.6%	29.1%

성, 연령, 교육수준별 세분에서도 가장 많은 선택을 받은 응답은 어느 집단에서건 ‘현 수준 유지’이었다. 다만 여성에 비해 남성의 경우에 작은 정부를 선호하는 경향이 좀더 강하였다. 40~50대는 32.1%가 정부의 기능과 역할 축소를 선택하여 작은 정부

를 선호하는 집단의 크기가 상대적으로 큰 반면, 60~70대는 19.2%만이 작은 정부를 선호하였다. 대졸미만에 비하여 대졸이상의 학력을 가진 경우가 상대적으로 작은 정부를 선호하는 경향이 더 강하였다.

대체로 정부의 기능과 역할에 대해 확대와 축소가 비등하게 입장이 나뉘는 것으로 보이지만, 이를 이념지향별로 구분하여 살펴보면 의견차이가 뚜렷하게 나타날 수도 있다. 이를 확인하기 위하여 정부의 기능과 역할에 대한 의견을 이념지향별로 나누어 분석해 보았다. 정부의 기능과 역할의 확대/강화를 선호할 경우 '1', 현상유지를 원할 경우 '0', 축소/약화를 선호할 경우 '-1'로 값을 주어 분석하였다. 이에 따라 분석대상자 전체 평균값이 양의 값일 경우는 정부의 기능과 역할의 확대/강화를 요구하는 것으로 해석된다. 또한 그 값이 1에 가까울수록 확대정책을 강하게 선호하는 것이 된다. 반대로 음의 값을 갖는 경우엔 축소/약화를 선호하는 것으로 해석된다. 마찬가지로 -1에 값이 가까워질수록 축소/약화를 강하게 선호하는 것으로 볼 수 있다. '잘 모르겠음'이라는 응답은 결측치로 처리하여 분석대상에서 제외하였다.

〈표 7〉과 같이 진보라고 이념성향을 밝힌 응답자(매우 진보 포함)의 평균값은 -0.15로 작은 정부쪽 방향을 선호하는 경향을 보였다. 이에 반하여 중도 이념성향을 가진 응답자의 평균값은 0.067로 방향은 정부역할과 기능의 확대를 선호하였지만, 절대크기가 0.1보다 작은 0에 가까운 값이어서 변화(확대)보다는 현행 유지를 선호한다고 하겠다. 보수 이념성향의 응답자(매우 보수 포함)도 중도성향 응답자들과 비슷한 성향을 보였다. 세 집단들 간의 차이는 통계적으로 유의미하였다($p=0.0002$). 요약하자면 진보는 작은 정부, 중도와 보수는 큰 정부라는 방향성을 보였지만, 절대크기로 보자면 이념성향과 상관없이 모두 현 수준에서 변화보다는 유지 쪽을 선호하는 것으로 나타났다. 이는 전통적 정치학 이론에서 주장하는 보수는 개인의 자유를 보장하는 작은 정부를, 진보는 국가와 정부의 사회적 책임을 강조하는 큰 정부를 선호한다는 주장과 일면 배치되는 결과라 할 수 있다. 해방과 건국 이후 국가와 정부의 역할 변화에 비춰볼 때 한국 사회 특유의 역사적 경험이 반영된 응답이라 할 수 있다.

〈표 7〉 정부의 기능과 역할에 대한 이념지향별 의견 분포

구분	전체	진보	중도	보수
정부기능과 역할	0.01	-0.15	0.067	0.074
N	966	287	435	244

ANOVA $F=8.59$, p -value=0.0002

정부의 기능과 역할에 대한 의견은 이념성향에 따라 개별 정책별로 다르게 나타날

수 있다. <표 8>은 20가지 개별 정책에 대한 이념성향별 의견 분포를 보여준다. 정부의 기능과 역할에 대한 변수화와 마찬가지로, 개별 정책에 대하여서도 확대/강화를 선호할 경우 '1', 현상유지를 원할 경우 '0', 축소/약화를 선호할 경우 '-1'로 값을 주어 분석하였다. 구체적인 정책 영역 관련 선호를 정리하면 다음과 같다. 우선 경쟁적 규제 관련 문항은 대기업 규제, 공공서비스 민영화, 대형마트 영업시간 제한 등으로 구성되었다. 정부의 대기업 규제 정책에 대하여는 전체 평균이 0.49로 규제를 강화해야 한다는 의견이 강하였다. 특히 진보성향에서 0.59로 더 강하게 나타났고, 중도는 0.51, 보수는 0.36으로 정도의 차이가 있을 뿐 중도와 보수도 규제를 지지하였다. 이념성향별 의견 차이는 통계적으로 유의미하였다. 공공분야 민영화와 전기와 가스 시장의 민간개방 정책에 관하여서는 전체 평균이 0.44로 민간개방에 반대하는 의견이 더 많았다. 보수(0.37)에 비해 진보(0.45)와 중도(0.47)에서 개방에 반대하는 선호가 더 강하게 나타났다. 하지만 이념성향별 차이가 통계적으로 유의하지는 않았다. 2009년부터 본격적으로 검토되기 시작한 소위 '영리병원'이라 불리는 투자개방형 의료법인의 허용에 대하여서는 경제적 효과 대비 의료서비스의 사회적 책임 간 찬반 논쟁이 지속되고 있다. 이번 설문에서는 전체 평균값이 0.3으로 허용반대를 지지하는 의견이 더 많았다. 진보가 0.35로 허용반대 의견이 가장 강하였고, 중도(0.30)에서 보수(0.22)로 오히려 허용반대를 지지하는 의견이 약화되었지만 모두 허용반대를 지지하는 것은 같았다. 이념성향별 차이가 통계적으로 유의하지는 않았다.⁸⁾

2012년 유통산업발전법 개정과 함께 실시되고 있는 대형마트에 대한 영업시간과 의무휴업일 규제 정책은 전통시장 활성화, 대형마트 근로자의 휴식권 보장 및 경제주체의 공정한 생존권 보장 등을 목표로 도입되었고, 이는 경쟁적 규제정책에 대한 국민들의 선호를 파악할 수 있는 좋은 사례라 할 수 있다. 설문 결과 전체 평균값이 0.32로 규제를 지지하는 의견이 많았다. 진보에서 규제 선호 의견이 더 강하고, 보수에서 규제 선호 의견이 더 약하게 나타난다는 차이는 있었지만 규제 완화보다는 강화를 선호한다는 점에서는 일치된 경향성을 보였다. 이념성향별 의견 차이는 통계적으로 유의미하였다.

8) 「투자개방형 의료법인」 도입에 대한 연구보고서로는 보건복지부와 기획재정부의 용역사업으로 한국개발연구원(KDI)과 보건산업진흥원(2009)이 수행한 《투자개방형 의료법인 도입 필요성 연구》, 현대경제연구원(2011)《투자개방형 의료법인의 경제적 효과》등을 들 수 있다.

〈표 8〉 개별 정책에 대한 이념성향별 의견 분포

분야	정책	전체	진보	중도	보수	F(p)	n
경쟁적 규제	대기업규제 강화	0.49	0.59	0.51	0.36	7.46 (0.001)	971
	전기, 가스 시장 규제 강화 (민영화 반대)	0.44	0.45	0.47	0.37	1.00 (0.367)	948
	투자개방형 의료법인 규제 강화 (영리병원 반대)	0.30	0.35	0.30	0.22	1.37 (0.254)	948
	대형마트 규제 강화	0.32	0.41	0.31	0.24	4.86 (0.008)	992
보호적 규제	CCTV 설치	0.71	0.69	0.71	0.73	0.32 (0.725)	998
	수도권 규제 강화	0.30	0.38	0.26	0.27	2.62 (0.073)	959
	그린벨트 규제 강화	0.34	0.35	0.33	0.35	0.23 (0.794)	977
재분배	쌀소득보전변동직불제 강화	0.52	0.59	0.51	0.46	3.15 (0.043)	974
	국민연금 강화	0.19	0.20	0.19	0.19	0.00 (0.996)	978
	기초연금 강화	0.35	0.35	0.35	0.35	0.00 (0.998)	985
	최저임금 인상	0.68	0.71	0.69	0.60	3.38 (0.035)	990
SOC 투자	4대강 건설	-0.50	-0.64	-0.51	-0.29	10.73 (0.000)	963
	세종특별자치시 건설	0.19	0.31	0.15	0.14	2.66 (0.071)	938
	추가원전 건설	-0.30	-0.37	-0.34	-0.16	3.67 (0.026)	944
안보	제주해군기지 설립	0.09	-0.07	0.09	0.27	7.25 (0.001)	894
	사드 배치	0.17	-0.16	0.25	0.41	24.32 (0.000)	905
	현복무제 지속=1 (대체복무제=-1)	0.07	-0.10	0.13	0.16	5.87 (0.003)	965
대북 정책	북 의약품지원	-0.02	0.19	-0.08	-0.16	9.77 (0.000)	972
	개성공단 재개	-0.17	0.14	-0.28	-0.34	21.03 (0.000)	954
	통일필요성 인식	0.18	0.27	0.12	0.18	4.71 (0.009)	983

국민생활 및 자연환경 보호를 위한 보호적 규제정책은 CCTV 설치, 수도권 규제 및 그린벨트 보호 등 3개 질문으로 구성하였다. 공공기관이 운영하는 CCTV설치에

대하여서는 전체 평균값이 0.71로 현 수준보다 더 많이 설치해야 한다는 의견이 강하게 선호되었다. 이념 성향별로 통계적으로 의미있는 차이는 아니었지만 진보는 0.69, 보수는 0.73으로 보수쪽에서 CCTV 추가설치를 선호하는 의견이 더 많았다. 수도권 규제 정책에 관하여서는 전체 평균값이 0.30으로 현 수준보다 규제를 강화해야 한다는 의견이 선호되었다. 진보는 0.38, 중도는 0.26, 보수는 0.27로 중도나 보수에 비해 진보적 성향을 가진 응답자에게서 수도권 규제를 강화해야 한다는 선호가 더 강하였다. 하지만 집단 간 차이가 통계적으로 유의하지는 않았다. 개발제한구역(그린벨트) 규제에 대하여서는 전체 평균값이 0.34로 규제를 지지하는 의견이 더 많았다. 진보, 중도, 보수의 의견이 각각 0.35, 0.33, 0.35로 큰 차이를 보이지 않았고 통계적으로 차이가 유의하지도 않았다.

경제 발전 과정에서 성장의 과실을 누구에게 어떻게 분배할 것인가는 이념적 가치가 매우 깊고 넓게 개입될 수 있는 정책영역이라고 할 수 있다. 재분배 정책 관련 문항은 농민들의 소득 보전을 위한 쌀소득보전변동직불제, 근로능력 상실이나 소득상실에 따른 소득 보전을 위한 국민연금, 노인 인구 중 65세 이상 소득하위 70%를 대상으로 하는 기초연금, 그리고 최근 국가적 현안으로 등장한 최저임금 등에 대한 설문으로 구성되었다. 농산물산업 종사자를 위한 보조금 지원정책으로서 쌀소득보전변동직불제에 대해서는 전체 평균값이 0.52로 지원 확대의견이 더 많았다. 이념성향과 상관없이 모두 지원 확대를 지지하였으나 진보적일수록 지원 확대의견이 더 강하였고 그 차이는 통계적으로 유의하였다. 국민연금에 대하여서는 전체 평균값이 0.19로 월보험료를 올리더라도 향후 연금수령액을 늘리는 방향으로 조정이 필요하다는 의견이 더 많은 선호를 받았다. 진보는 0.20, 중도와 보수는 0.19로 이념성향간 의견 차이가 거의 나타나지 않았다. 기초연금에 대하여서는 전체 평균값이 0.35로 지급액을 더 늘려야 한다는 기초연금 강화 정책이 지지를 받았다. 이념성향간에는 소수 셋째자리에서부터나 차이를 보일 정도로 유사한 선호를 보였다. 최저임금에 대하여서는 전체 평균값이 0.68로 조사시점인 2016년도 기준보다 더 올려야 한다는 정책이 많은 지지를 받았다. 큰 차이는 아니지만 진보적일수록 지지의견이 더 강하였고 이러한 차이는 통계적으로 유의미했다.

SOC 투자 관련해서는 4대강 사업, 세종특별자치시 건설, 원자력 발전소 추가 건설 지지 여부를 물었다. 4대강 사업에 대해서는 전체 평균값이 -0.50으로 불필요한 정책이었다는 의견이 다수이었다. 진보집단에서는 -0.64로 더 강한 반대 의견을 보였으나 보수집단에서는 -0.29로 반대 의견이 상대적으로 낮게 나타났다. 세종특별자치시 건설은 전체 평균이 0.19로 필요한 정책이었다는 의견이 다수이었고 진보일수록 지

지의견이 많았지만 그 차이가 통계적으로 유의하지는 않았다. 한편 원전 건설과 관련하여 본 연구는 신고리 5·6호기 공론화위원회가 조직되기 이전에 실시되었으나 설문 결과는 흥미로운 대비를 보여준다.⁹⁾ 공론화위원회가 실시한 최종 설문결과 신고리 5·6호기 건설을 재개해야 한다는 답변이 59.5%로 건설 중단 답변(40.5%)보다 19%p 더 많았고, 공론화위원회는 최종보고서 발표 시 “양쪽 의견의 오차범위가 95%에 $\pm 3.6\%$ 인 점을 감안하면 다소 큰 차이를 보인 것”이라고 언급했다.¹⁰⁾ 또한 공론화위원회는 원전의 축소, 유지, 확대에 관해서도 설문조사를 진행했는데, 원전 ‘축소’를 선택한 비율이 53.2%로 가장 높았고, ‘유지’ 35.5%, ‘확대’ 9.7%로 조사됐다. 공론화위원회 조직 이전 실시한 본 연구에서는 원자력과 함께 원자력 발전소 추가 건설에 관하여서는 전체 평균값이 -0.30으로 반대의견이 더 많았다. 진보와 중도는 각각 -0.37과 -0.34로 추가건설이 필요없다는 의견이 선호된 반면, 보수에서는 -0.16으로 반대의견이 상대적으로 적게 나타났다. 공론화위원회에서 실시한 1차 설문에서는 찬반 간 차이가 미세했으나 공론화 과정을 거치면서 그 차이가 19%p까지 벌어졌다는 점, 특히 20대-30대의 비교적 진보적 의견을 가졌던 집단에서 ‘찬성’으로 전환한 것 등은 설문 결과값에 대한 기계적 해석을 넘어 공론화 과정 그 자체가 주는 함의가 있다고 할 것이다.

안보 관련된 문항은 제주해군기지 건설과 사드배치, 그리고 현재 징병제 유지 혹은 대체복무제 도입 등 설문 당시 첨예한 주제였고 현재도 논쟁이 계속되고 있는 이슈로 구성되었다. 2007년 이명박정부에서 본격적으로 추진한 제주해군기지건설 사업은 안보 대 환경보호, 지역주민 간 이해 충돌, 국가단위 개발 프로젝트와 지역이거주의 등 외면상 ‘안보’ 문제였으나 다양한 공공의 문제가 잠재된 사안이었다(고종협·권용식, 2009; 심준섭 2012; 배운기 2012). 설문 결과 제주해군기지 건설에 관하여서는

9) 문재인정부는 원전 관련하여 신규 원전건설 계획의 전면 백지화, 원전 설계 수명의 연장 금지, 연장 가동 중인 월성 1호기에 대한 조기 폐쇄 등 탈원전 정책을 발표했고, 이에 대한 찬반 논쟁이 갈등으로 비화되자 원전에 대한 “국민 이해도 제고 및 이해관계자 의견수렴”을 위해 2017년 7월 17일 총리훈령을 제정하여 신고리 5·6호기 공론화위원회를 설치하였다. 공론화위원회는 신고리 5·6호기 건설 여부와 원전의 축소, 유지, 확대에 대한 의견을 수렴하고 이를 바탕으로 정부에 적절한 정책을 권고하는 것을 활동목표로 정했다. 전문가와 시민참여단 471명이 참가한 신고리 5·6호기 공론화위원회는 정책적 쟁점이 속의적 민주주의의 과정을 통해 어떻게 정리될 수 있는지를 보여주었던 경험으로 평가된다.

10) 신고리 5·6호기 공론화위원회의 활동과 최종보고서는 신고리 5·6호기 공론화위원회 홈페이지에 등재된 「숙의와 경청, 그 여정의 기록: 신고리 5·6호기 공론화 백서」, 「시민참여형 조사-신고리 5·6호기 공론화 경험」 「신고리 5·6호기 공론화 검증위원회 검증 보고서」 등 참조할 것.

전체 평균이 0.09로 정책필요성에 대한 의견이 분명하지 않았다. 진보에서는 -0.07로 미세하지만 불필요한 정책이었다는 의견이 더 많았던 반면, 중도는 0.09로 미세한 찬성 의견, 보수는 0.27로 필요한 정책이었다는 의견이 더 많았다. 사드배치는 전체 평균값이 0.17로 찬성이 우세하였는데, 진보는 -0.16으로 오히려 반대가 더 많았다. 보수는 0.41로 강한 지지의견을 보였다. 대체복무제 도입 대비 현군복무제 지속에 관련하여서는 전체 평균값이 0.07로 현행유지를 지지하는 의견이 많았다. 하지만 진보에서는 -0.10으로 대체복무제 도입에 찬성하는 의견이 더 많았다. 보수는 0.16으로 대체복무제 도입에 반대하는 의견이 더 많았다.

북한에 의약품 지원과 같은 인도적 지원 정책의 전체 평균값은 -0.02로 찬반이 분명하게 드러나지 않았다. 하지만 이념성향별로는 의견이 구분되었다. 진보는 0.19로 인도적 대북지원이 계속되기를 지지했지만, 보수는 -0.16으로 지금과 같은 상황에서는 중단되어야 한다는 의견이 더 많았다. 이러한 차이는 통계적으로 유의미하였다. 2016년 2월에 중단된 개성공단에 대해서도 진보는 재개를 찬성하는 입장(0.14)인 반면 보수는 중단상태가 지속되어야 한다는 의견이 더 많았다(-0.34). 전체 평균값은 -0.17로 중단상태가 지속되어야 한다는 의견쪽이 더 우세하였다. 통일의 필요성에 대해서는 전체 평균값이 0.18로 통일이 필요하다는 의견이 더 많았고 진보에서 이러한 의견이 더 강하게 선호되었다.

앞서 정부의 역할과 기능에 관한 일반 질문에서는 현행 유지를 선호하는 정도가 강했지만, 개별정책 별로는 어느 한 쪽으로 변화하기를 바라는 의견이 도드라지게 나타나는 경우가 많았다. CCTV설치 확대(0.71), 최저임금 강화(0.68), 쌀소득보전병동직불제 강화(0.52), 4대강 사업 추진(-0.5)의 경우는 절대값이 0.5 이상으로 변화에 대한 선호가 분명하게 드러났다. 평균의 절대값이 0.2 이하로 상대적으로 현행 수준을 유지하자는 의견은 국민연금(0.19)과 세종시 건설(0.19), 제주해군기지 건설(0.09), 사드배치(0.17), 북한에 의약품 지원(-0.02), 개성공단 재개(-0.17), 통일 필요성(0.18)이었다. 국민연금과 세종시 건설 정책을 제외하면 안보와 대북정책 분야가 현 수준 유지를 선호하고 있다고 하겠다.¹¹⁾

또 한 가지 흥미로운 점은 이념성향별로 정책선호도가 크게 다르지 않다는 것이다. 대체로 진보적일수록 규제를 강화하고 분배를 확대하자는 의견이 강하였다. 그렇다고 보수가 반대의 의견을 갖는 것은 아니었다. 다만 강화와 확대 의견이 진보보다는 약할

11) 군복무제는 현행유지가 1, 대체복무제가 -1로 계산되었으므로 0.07이라는 평균값은 두 의견이 팽팽히 대립하고 있음을 보여주는 것이지 현행유지를 의미하는 것이 아님에 주의할 필요가 있다.

뿐이었다. 또한, 그 정도 차이도 크지는 않았다. 예를 들어 CCTV 설치 확대에 대하여 전체 평균은 0.71로 확대 방향으로 선호도가 나타났다. 진보는 이보다 0.02만큼 약하였고, 보수는 0.02만큼 더 강하였을 뿐 두 진영 사이에 의견 차이는 크지 않았다. 진보, 중도, 보수가 모두 같은 방향으로 정책선호를 보이는데 그 정도 차이가 가장 두드러진 경우는 대기업규제 정책이었다. 이 때 평균값은 0.49이었고, 진보는 0.1만큼 더 강하게 규제를 지지한 반면, 보수는 0.13만큼 작은 0.36에 그쳤다. 진보와 보수 두 진영 간에 정도 차이를 넘어서서 방향까지도 차이를 보이는 정책은 제주해군기지 설립, 사드배치, 군복무제, 북의약품 지원, 개성공단 재개, 통일 필요성 등 6개 문항이었고, 이 정책들은 모두 안보와 대북정책과 관련된 분야들이었다.

〈표 9〉는 앞서 20가지 개별정책을 6가지 범주로 구분하였을 때 이념성향별로 정책선호도가 어떻게 달라지는가를 보여준다. 응답자별로 해당 범주에 속하는 개별정책에 대한 의견값의 평균이 그 응답자의 각 부문별 의견이 되도록 하였다. 규제정책은 전반적으로 더 강화해야 한다는 의견이 선호되었다. 하지만 경쟁적 규제정책과 보호적 규제정책을 구분해서 보았을 때 정치성향의 영향력 차이가 나타났다. 경쟁적 규제정책을 강화하자는 의견은 진보일수록 더 강한 지지를 받았고 그 차이도 통계적으로 유의한 반면, 보호적 규제정책은 정치성향별 차이가 두드러지지 않았다. 즉, 경쟁적 규제정책은 이념성향별로 선호도에서 정도 차이가 나타났지만, 보호적 규제정책은 정치성향이 별다른 영향력을 보이지 않았다.

〈표 9〉 정책분야에 대한 이념성향별 의견 분포

구분	전체	진보	중도	보수	F(p)	n
경쟁적 규제강화	0.39	0.45	0.40	0.29	7.75 (0.000)	999
보호적 규제강화	0.46	0.48	0.44	0.46	0.92 (0.398)	999
재분배	0.44	0.46	0.44	0.40	2.18 (0.113)	1000
SOC투자	-0.21	-0.24	-0.24	-0.10	5.12 (0.006)	995
안보	0.10	-0.12	0.15	0.28	25.09 (0.000)	988
북한관계	-0.0008	0.190	-0.074	-0.096	19.64 (0.0000)	999

재분배 정책에서는 재분배를 강화해야 한다는 의견이 다수(전체 평균값이 0.44)의 지지를 받았다. 진보에서 재분배 강화를 더 선호하긴 하였지만 이념성향별 차이는 크지 않았고 통계적으로도 유의하지 않았다. 재분배 정책은 보호적 규제 정책과 마찬가지로 이념성향별 차이가 분명하지 않은 부문의 썸이다. SOC투자 확대 정책에 대해서는 긍정적인 의견보다는 부정적인 의견이 더 많았다. 보수에서도 SOC투자 확대에는 부정적(-0.10)이었고, 이런 선호는 진보적일수록 더 강하게 나타났다. 이념성향별 정책 선호 차이는 통계적으로 유의하였다.

안보와 북한관계 정책에서는 이념성향별로 의견 방향이 서로 반대로 나타났다. 전체 평균값은 안보가 0.1, 북한관계가 -0.0008로 앞서 다른 정책부문에 비해 현행 유지쪽 의견이 강하게 나타났고, 확대 내지 축소라는 특정 방향으로 선호도는 강하지 않은 편이었다. 안보정책의 경우 진보는 -0.12로 축소방향을, 보수는 0.28로 강화를 선호하였다. 북한관계의 경우 진보는 0.19로 적극적 관계를 보수는 -0.096으로 소극적 관계를 선호하였다.

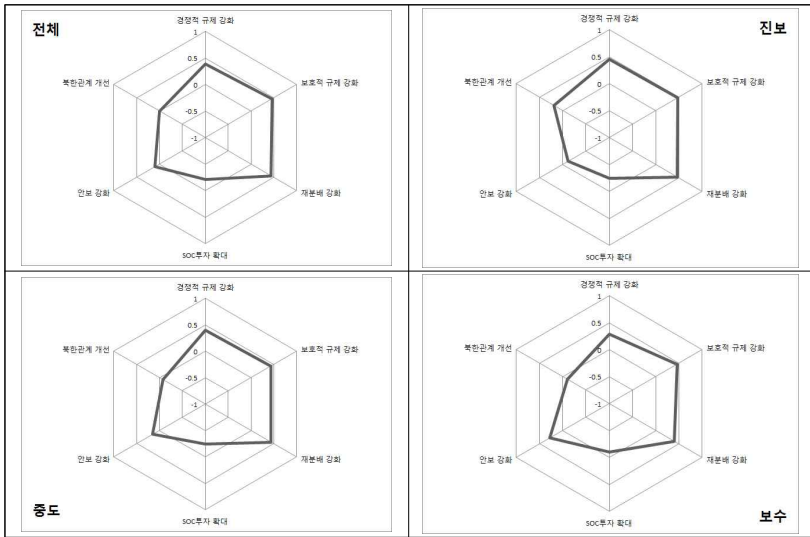
동일한 정책분야 안에서는 개별 정책들에 대한 선호도 의견들이 유사하게 나타났다. 이에 따라 정책분야별로는 정부 기능과 역할의 변화를 희망하는 의견이 발견되었다. 경쟁적 규제(0.39), 보호적 규제(0.46), 재분배(0.44)는 현행유지보다는 강화를, SOC투자(-0.21)는 규제와 분배 정책보다는 약한 강도로 현행유지보다 축소를 선호하였다. 상대적으로 안보(0.1)와 북한관계(-0.0008)는 현 수준을 유지하자는 의견이 강하였다. 이러한 선호도는 이념성향별로 큰 차이를 보이지 않았다. 특히 보호적 규제와 재분배는 매우 미미한 차이만을 보였고, 이는 통계적으로도 유의미하지 않았다. 다만, 안보와 북한관계 분야에서는 정책선호도 방향이 정치성향별로 서로 다르게 나타났다.

3. 이념-정책 연계성 및 회귀분석

아래 <그림1>은 앞서 6가지 정책부문별로 정책 선호도의 강도를 이념성향에 따라 구분해서 보여준다. 선호도가 가장 높은 부문은 보호적 규제정책이었고 다음이 재분배 강화정책이었다. 가장 선호도가 낮은 부문은 SOC투자확대 정책이었다. 재분배 강화와 보호적 규제를 강화해야 한다는 정책에 대해서는 이념성향과 상관없이 선호의견이 유사하게 나타났다. 하지만 경쟁적 규제와 SOC투자는 이념성향별로 정책선호의 방향은 같으나 강도가 달랐다. 경쟁적 규제에서는 전반적으로 정책강화 의견이 있지만 특히 진보적일수록 정책강화를 선호하였고 SOC투자 정책에서는 전반적으로 투자

축소를 선호했지만 특히 진보일수록 축소를 강하게 선호하였다. 안보와 북한관계 부
 문은 이념성향별로 선호의견의 방향이 달랐다. 안보부문의 경우, 보수는 안보강화를
 진보는 축소를 선호하였으며, 북한관계 부문의 경우, 보수는 관계개선노력 축소정책
 을 진보는 관계개선노력 강화정책을 선호하였다.

〈그림 1〉 정책분야에 대한 이념성향별 의견 레이더 그래프

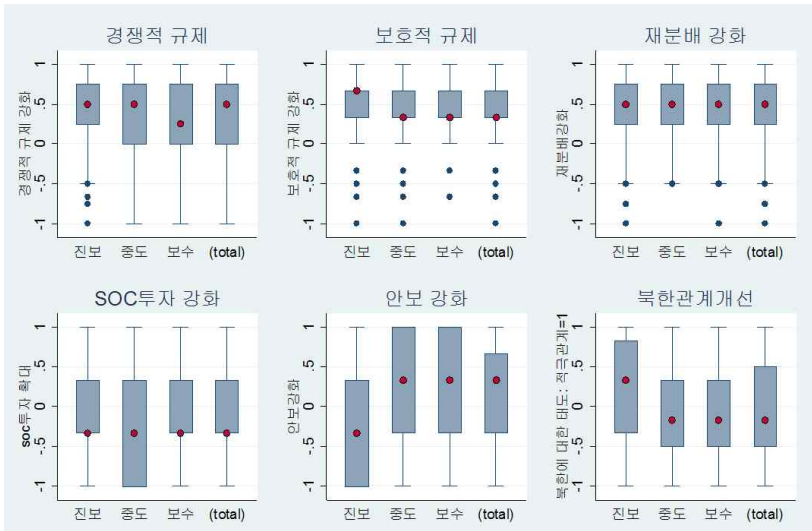


〈그림 2〉는 박스 그래프를 통해 이념성향별로 그 안에서 정책선도도가 어떻게 분
 포하고 있는지를 보여준다. 박스 안 굵은 점은 중간값을 의미하며, 박스 바깥선 외부
 에 존재하는 점들은 이상치(outlier)를 의미한다. 이념성향별 박스그래프의 비교에서
 는 이념성향별 의견분포 형태를 통해 중도의견의 분포가 진보와 보수 어느 쪽의 분포
 와 유사한지를 살펴보는 것이 중요한 관찰점이다. 한국사회에서 중도에 해당하는 사
 람의 비중이 절반 가까이 되고, 진보와 보수가 균형을 이루고 있음을 감안한다면, 중
 도성향자의 의향이 전체 정책선도도를 결정짓는데 결정적 역할을 한다고 볼 수 있
 기 때문이다. 실제 분석에서도 중도 성향의 분포 형태가 전체 분포형태와 가장 유사하며,
 특히 전체 중간값은 중도 성향의 중간값과 동일한 것으로 관찰되었다.

경쟁적 규제 정책의 경우 진보가 다른 이념성향에 비해 의견이 분포폭이 좁고 규제
 강화쪽에 집중되어 있다는 특징이 있으나 중도와 중간값은 유사한 것을 볼 수 있다.
 경쟁적 규제에 대해 보수는 분포의 25% 지점과 75%지점을 나타내는 박스형태에서

는 중도 성향과 동일한 모습을 보였지만, 중간값이 보다 낮게 치우침으로 인해서 중도와 다른 차이점을 나타내게 되었고 결국 전반적 의견과도 차이를 갖게 되었다. 보호적 규제 정책의 경우 경쟁적 규제 정책과는 반대로 보수가 중도와 유사한 분포를 보였다. 진보는 보호적 규제를 더 강화하자는 쪽으로 중간값이 치우침에 따라 중도 성향과는 다른 분포양상을 보였으며, 전반적 분포와도 다르게 되었다.

〈그림 2〉 정책분야에 대한 이념성향별 의견 박스 그래프



재분배 정책은 진보, 중도, 보수가 모두 동일한 분포 양상을 보였다. SOC투자 정책도 중도 성향 박스의 크기가 가장 넓은 특징을 보였지만, 중간값에서는 정치성향에 상관없이 동일한 양상을 나타냈다. 안보 정책과 북한관계 정책은 앞서 언급한 것처럼 정치성향에 따라 정책 선호 방향이 다르게 나타나는 부분이다. 이 두 부분에서는 보수와 중도가 의견을 맞춤으로 인해서 전체 중간값도 보수의 의견과 동일하게 나타났다. 진보는 중도와 달리 안보 정책의 축소를 선호하였고, 북한과 관계개선 정책이 강화되는 방향으로 선호하였다.

〈표 10〉은 정책부문별로 정책선호도가 응답자의 어떤 특징에 의해 영향을 받는지 회귀분석을 통해 보여준다. 종속변수들은 해당 정책부문별로 정책선호도 정도를 보여주는 연속변수이다. 정책의 확대/강화를 선호할수록 1에 가까운 양의 값을, 축소/약화를 선호할수록 -1에 가까운 음의 값을 갖도록 코딩되었다. 이념성향은 중도성향을

준거범주로 두고 진보와 보수성향에 따라 각각 비교하도록 하였다. 연령대는 1세 단위 만나이로 측정되었다. 학력은 4년제 대졸 여부를 묻는 더미변수로 변수화하였다. 가구소득은 백만원 단위로 측정된 연속변수이며 최저값은 2백만원 이하, 최대값은 6백만원 이상으로 설정되었다. 주택소유는 주택의 소유 여부를 묻는 더미변수이다. 지역변수는 서울, 인천, 경기를 포함한 수도권을 준거범주로 하고 다른 지역권을 비교토록 하였다.

〈표 10〉 정책분야별 정책선호도 결정요인 회귀분석

	경쟁적 규제	보호적 규제	재분배	SOC투자	안보	대북
이념성향 (ref. 중도성향)						
진보성향	0.052 (0.0357)	0.049 (0.0284)	0.020 (0.0267)	0.027 (0.0447)	-0.244 *** (0.0499)	0.225 *** (0.0469)
보수성향	-0.094 * (0.0383)	0.038 (0.0305)	-0.030 (0.0287)	0.114 * (0.0482)	0.062 (0.0535)	-0.050 (0.0504)
성별 (남성=1)	-0.026 (0.0304)	0.018 (0.0242)	0.017 (0.0228)	0.068 (0.0382)	0.036 (0.0425)	0.044 (0.0400)
연령대	-0.001 (0.0012)	-0.002 * (0.0009)	-0.000 (0.0009)	0.004 ** (0.0015)	0.008 *** (0.0016)	0.005 ** (0.0015)
학력 (4년제졸=1)	0.064 (0.0357)	0.006 (0.0284)	-0.025 (0.0268)	0.004 (0.0448)	-0.101 * (0.0498)	0.124 ** (0.0470)
가구소득(단위, 백만원)	-0.010 (0.0106)	0.005 (0.0084)	0.005 (0.0079)	-0.005 (0.0133)	0.000 (0.0148)	0.021 (0.0139)
주택소유 (자가소유=1)	-0.003 (0.0360)	-0.088 ** (0.0287)	-0.123 *** (0.0270)	-0.105 * (0.0453)	-0.036 (0.0505)	-0.052 (0.0475)
지역 (ref. 수도권)						
대전, 세종, 강원도, 충청도	0.057 (0.0458)	0.200 *** (0.0365)	-0.016 (0.0344)	0.285 *** (0.0577)	-0.109 (0.0639)	-0.146 * (0.0605)
광주, 전라남도	0.012 (0.0517)	0.008 (0.0412)	-0.022 (0.0388)	-0.061 (0.0649)	-0.384 *** (0.0720)	-0.018 (0.0681)
대구, 경상북도	0.117 * (0.0517)	0.179 *** (0.0411)	-0.153 *** (0.0388)	0.395 *** (0.0649)	0.108 (0.0720)	-0.328 *** (0.0681)
부산, 울산, 경상남도	0.051 (0.0441)	0.023 (0.0351)	0.037 (0.0331)	0.032 (0.0556)	-0.033 (0.0628)	-0.094 (0.0580)
상수	0.443 *** (0.0724)	0.503 *** (0.0576)	0.536 *** (0.0543)	-0.452 *** (0.0910)	0.111 (0.1010)	-0.310 *** (0.0953)
N	999	999	1000	995	988	999
R-squared	0.026	0.059	0.049	0.083	0.112	0.087

Standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

분석 결과에 따르면 다른 변수들이 통제된 상태에서 경쟁적 규제와 SOC투자, 안보, 대북 정책에서 정치성향이 정책선호에 영향을 미치는 것으로 나타났다. 앞서 분석에서 이념성향별 차이가 두드러지지 않았던 보호적 규제와 재분배 정책에서는 이념성향별 차이는 통계적으로 유의미한 결정요인이 아니었다. 구체적으로 경쟁적 규제 정책의 경우, 중도 대비 보수성향이라면 경쟁적 규제 정책에 대한 지지가 -0.095만큼 더 낮게 나타났다. 반대로 SOC투자 정책에서는 0.108만큼 더 강하게 지지하는 것으로 나타났다. 보수적 응답자들이 경쟁적 규제를 상대적으로 기피하고 SOC투자를 선호하는 경향을 보인 것이다. 안보정책에서는 중도 대비 진보적 응답자들이 -0.244만큼 더 약화를, 동시에 대북관계개선 정책에서는 0.217만큼 강화를 선호하였다.

연령은 보호적 규제, SOC투자, 안보, 대북정책에서 통계적으로 유의미한 영향력이 확인되었다. 다른 변수들이 통제된 상태에서 보호적 규제에서는 젊을수록, 남은 세 부문에서는 나이가 들수록 해당 정책의 강화를 선호하였다. 젊은 연령대에서 보호적 규제 강화를 보다 선호하는 것은 사회진출에 어려움을 겪고 있는 젊은층의 특징을 반영하는 것으로 보인다. 4년제 대졸 이상 고학력자는 저학력자보다 안보정책의 축소와 적극적인 대북관계 개선을 선호하였다. 가구소득은 통계적으로 유의미한 정책분야가 드러나지 않았다. 대신 주택의 소유여부는 보호적 규제, 재분배, SOC투자 정책에서 유의미한 결정요인으로 확인되었다. 주택 소유자의 경우 보호적 규제 축소, 재분배 축소, SOC투자 축소 방향으로 정책선호를 보였다.

지역별로는 서울, 인천, 경기를 포함한 수도권 지역에 대비하여 대구, 경상북도 지역은 경쟁적 규제 정책 강화가 통계적으로 유의하였다.¹²⁾ 보호적 규제 정책은 대전, 세종, 강원도, 충청남북도, 대구, 경상북도 지역에서 강화를 선호하였고, 재분배 정책은 대구, 경상북도 지역에서 보다 약화를 선호하였다. SOC투자 정책은 대전, 세종, 강원도, 충청남북도, 대구, 경상북도에서 보다 강화되기를 희망하였다. 안보정책은 다른 지역은 통계적 유의성이 드러나지 않았으나 광주, 전라남북도 지역에서 보다 완화를 선호하였고, 대북관계 정책은 대전, 세종, 강원도, 충청남북도, 대구, 경상북도에서 보다 신중한 개선을 선호하였다.

12) 대구·경북 지형의 이념 지형과 제19대 대선 결과 분석에 대해서는 송건섭·박동춘, 2017. “제19대 대통령선거와 세대별 투표행태: TK지역 유권자를 중심으로.” 《행정논총》, 55(3): 39-64. 참조.

IV. 결론: 민주주의 공고화를 위한 이념과 정책 연계

본 연구에서는 한국인의 이념지형과 정책선호에 대한 주관적 인식을 살펴보고, 이들 두 변수 간에 어느 정도의 친화성이 있는지를 분석했다. 이를 위하여 우리 사회가 당면하고 있는 주요 정책영역을 주제별로 분류한 후 각각 정치적 보수와 진보, 시장에 대한 보수와 진보라는 두 가지 차원에서 정책수요가 드러나는 양상을 살펴보았다. 구체적으로는, 6개 정책분야에서 20개 정책을 선정하여 우리 국민들의 주관적 이념성향과 정책선호의 친화성 정도를 측정했다. 또한 정책수요자의 이념성향과 사회경제적 지위에 따른 정책선호 양상을 살펴보고, 이를 통해 보수와 진보라고 각각 응답한 집단의 정책선호 및 이들의 중도응답 집단에 대한 정책적 거리감 혹은 친화도를 분석했다.

연구 결과를 요약하면 다음과 같다. 우선 정부 기능과 역할에 대한 일반의견은 현행유지가 다수의견을 차지했고, 정치성향별로는 진보는 정부의 기능과 역할 축소를 보수는 확대를 선호하는 등 약간의 방향차이는 있지만 절대크기로는 정치성향에 관계없이 현행 유지 쪽에 가까웠다. 그러나 정책분야와 개별 정책 수준에서는 정책선호에 차이를 보이기도 했다. 전반적으로 우리 국민들은 경쟁적 규제, 보호적 규제, 재분배는 현재보다 높은 수준을 요구했고, SOC투자는 축소를 선호했다. 경쟁적 규제, 보호적 규제, 재분배정책 관련해서는 약간의 정도차이에 그칠 뿐 모두 같은 방향의 의견이며 그 크기차이도 미미했다. 다만, 안보와 북한관계는 정치성향별로 서로 다른 방향의 의견을 가지고 있으며, 안보와 북한관계는 상대적으로 현행유지 의견이 강한 것으로 나타났다. 진보와 보수 어느 쪽이 중도 의견과 일치하는지에 따라 전반적인 중론을 차지하게 되고, 한국사회 정치성향은 진보와 보수가 균형을 맞추었고, 양극단은 소수에 불과하며, 절반에 가까운 사람이 중도의견을 보였다. 그러나 경쟁적 규제는 진보가, 보호적 규제, 안보, 북한관계는 보수가 중도의견과 거의 일치하며, 재분배, SOC투자는 진보, 중도, 보수 모두 일치하는 것으로 분석되었다.

본 연구와 여러 선행연구들은 한국사회에서 이념 간 생산적인 경쟁이 부재했던 이유로 냉전과 전쟁의 경험, 성장제일주의를 전면에서 추동했던 국가와 국가관리 기제들의 비대화, 그 과정에서 소외된 노동과 복지, 그리고 관료적 권의주의 혹은 관료적 헤게모니에 포획된 정책과정 등을 들고 있다. 민주화 이후에는 정권을 획득한 민주 진영의 정책역량 부족, 글로벌 시대 정치경제환경의 급속한 변화와 대응력 간 시간차, 산업화 시대의 성취와 한계를 생산적으로 비판하고 대안을 제시할 수 있는 정책정당의 부재 등을 지적할 수 있다. 이념 생성을 위한 역사적 경험과 이념적 토양이 척박한 상황에서 전쟁이라는 이념 갈등의 극한을 먼저 경험한 것은, 민주적 절차를 통해 갈등

이 제도화되지 못하고, 이념 구축을 위한 차근의 시간과 가치와 이념에 기반한 정책선택의 경험이 부족함을 의미한다.¹³⁾ 정치세력은 정치적 이익을 극대화시키기 위해 이념을 동원함으로써 협소한 이념 지형이 정책영역을 포위하는 현상이 계속되고 있는 연유라 할 것이다.

사회구성원에게 내재화된 신념의 사회적 확장을 이념이라고 할 때, 이념은 보다 깊은 의식의 층위에 자리하고 있는 반면, 공공의 문제 해결을 위한 수단으로서 정책은 이념보다는 상대적으로 얇은 표면을 형성하고 있다. 이념갈등이 정책갈등에 비해 더 복잡한 갈등구조를 내포하고 있는 이유라고 할 수 있다. 그러나 이념이라고 하는 씨줄과 이념이 반영된 정책이 날줄로 연결되어 상호 생산적 긴장관계를 유지할 때 건전한 사회발전은 가능할 것이다. 이념지형에 따른 세력 간 갈등을 부정적인 것으로 간주할 필요는 없다. 갈등의 원인에 대한 인식, 갈등을 해결하기 위한 사회적 합의와 대안 모색의 과정, 그리고 갈등 해결 이후 새로운 국면에 대한 기대가 어떻게 충족되는지에 따라 갈등은 사회 발전에 긍정적일 수도 있고 부정적일 수도 있기 때문이다.

이념과 정책 간 긴장 관계를 정치행위자들 간 공정한 경쟁을 통해 수렴해 가는 것은 결국 민주주의가 확장되어가는 과정이라고 할 수 있다. 민주주의는 ‘갈등의 제도화’를 통해 정치적 자원이 보다 공정하게 투입되는 구조를 구축하는 것이며, 정치와 정책과정에 시민의 참여를 보장함으로써 정당성을 확보한 정책산출을 가능토록 하는 제도이기 때문이다. 우리 사회에서 보다 건전한 이념 지형이 구축되고, 이렇게 구축된 이념 지형에서 정책 경쟁이 이루어지기 위해서는 ‘광장’을 넘어 이념공동체로서 ‘정당 정치’의 정상화가 우선되어야 할 것이다. 보수와 진보, 우파와 좌파로 구분한 단순 대립을 넘어 과연 우리사회는 ‘무엇을’ 지키고 바꿀 것인가, ‘무엇이’ 발전이고 개혁인가에 대한 수준 높은 논쟁, 미래에 대한 비전을 담은 이념 간 건전한 갈등, 그 산출물로서 정책을 통한 경쟁이 보장될 때 민주적이고 지속가능한 사회발전도 가능할 것이다.¹⁴⁾ 이념과 정책 간 역동성을 포착하면서 정책환경 변화에 대한 신축성과 대응성을 높이고, 이러한 변화를 주도하는 시민민주주의 확대를 위한 우리사회의 깊은 성찰이 요구된다.

13) ‘민주화 이후의 민주주의’에 대한 논의와 진보 진영의 정책역량과 정당정치 부재에 대한 심도있는 분석은 최장집(2006; 2008; 2013) 참조.

14) 보수와 진보, 우파와 좌파의 대립 구도를 넘어 ‘무엇을’과 ‘무엇이’에 대한 논의는 김경미(2009)의 논문을 참조.

■ 참고문헌

- 강원택. 2003. “16대 대선과 세대.. 김세균 편. 《16대 대선과정과 의의》. 서울대출판부.
- _____. 2017. 2017 “대통령 선거에서의 이념과 세대. 19대 대선에서 나타난 한국 정치지형의 변화”. 서울대 정치커뮤니케이션, 사회발전연구소 주최 심포지움.
- 고종협·권용식. 2009. “제주 해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석: 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 연구.” 《한국사회와 행정연구》. 20(3): 139-178.
- 구갑우. 2012. “남북관계.” 《좌우파 사전》: 133-162. 서울: 위즈덤하우스.
- 권혁주. 2009. “정책수단의 정치적 성격: 사회정책을 중심으로.” 《한국행정논집》. 21(4): 1301-1319.
- 김경미. 2009. “진보와 보수, 좌파와 우파에 대한 이론적 좌표설정 모색.” 《정치정보연구》. 12(1): 45-60.
- 김권식. 2013. “복지정책이념과 정책수단 선택에 관한 실증연구.” 《한국사회와 행정연구》. 24(1), 83-110.
- 김권식·진재완. 2014. “정책이념과 정책수단 선택에 관한 연구:보건의료정책입법안을 중심으로.” 《국정관리연구》. 9(2): 117-145
- 김무겸·이갑윤. 2005. “한국인의 이념정향과 갈등.” 《사회과학연구》. 13(2): 6-31.
- 김순양. 2009. “권위주의적 발전국가의 사회정책 형성과정과 분석-제2차 의료보험법 개정 과정을 중심으로.” 《한국행정논집》. 21(1): 69-104.
- 김연숙. 2017. “정당에 대한 부정적 감정과 후보자 선택. 19대 대선에서 나타난 한국 정치지형의 변화.” 서울대 정치커뮤니케이션, 사회발전연구소 주최 심포지움.
- 김영평. 1991. 《불확실성과 정책의 정당성》. 고려대학교출판부.
- 김옥. 2006. “선거의 유형과 투표참여.” 《한국정치연구》. 15(1): 99-121.
- 김지범·강정환·김석호·김창환·박원호·이윤석·최슬기·김솔이, 2017. 《한국종합사회조사 2003-2016》. 성균관대학교출판부
- 김진방 외. 2014. 《경계의 교양을 읽는다》. 서울: 더난출판.
- 김진영·이창구. 2011. “이념이 조세정책에 미치는 효과에 관한 연구.” 《한국정책학회보》. 20(4): 243-275.
- 김태은. 2008. “정책수단 선택과 변화의 결정요인으로서 (탈)딜레마.” 《한국행정학보》. 42(4): 179-210.
- 노환희·송정민·강원택. 2013. “한국 선거에서의 세대효과: 1997년부터 2012년까지의 대선을 중심으로.” 《한국정당학회보》. 11(1): 113-140.

- 박경미·한정택·이지호. 2012. “한국사회 이념갈등의 구성적 특징.” 《한국정당학회보》. 11(3): 127-154.
- 박길성. 2013. 《사회는 갈등을 만들고 갈등은 사회를 만든다: 한국사회의 갈등 지형과 연대적 공존의 모색》. 고려대출판부.
- 박길성·김호기. 2007. “한국사회의 갈등구조와 통합.” 《한국사회학회 심포지움 논문집》: 113-132.
- 박명림. 2002. 《한국 1950 전쟁과 평화》. 서울: 나남.
- 박성복. 2012. “정책갈등구조의 실증분석.” 《한국정부학회 학술발표논문집》. 443-468.
- 박종민. 2012. “행정학: 미국행정학인가 한국행정학인가.” 《정부학연구》. 18(2): 131-147.
- 박종민·정무권 편. 2012. 《한국행정연구-도전과 과제》. 서울: 박영사.
- 배운기. 2012. “제주해군기지 건설에 대한 로컬-기반의 이해와 로컬리티의 정치.” 《한국민족문화》, 43(5): 345-389.
- 서문기. 2004. “한국의 사회갈등 구조 연구.” 《한국사회학》. 38(6): 195-218.
- 송건섭. 2004. “유권자의 투표행태 연구.” 《지방정부연구》. 8(3): 215-235.
- 송건섭·박동춘. 2017. “제19대 대통령선거와 세대별 투표행태: TK지역 유권자를 중심으로.” 《행정논총》 55(3): 39-64.
- 송미원. 2005. “한국 영국의 공공 부문 개혁에 관한 비교 연구: 공기업 민영화를 중심으로.” 《통치이념은 어떻게 정책에 반영되는가》. 이화여자대학교출판부.
- 송희준. 2005. “영국과 한국의 공공 부문 개혁의 비교 연구.” 《통치이념은 어떻게 정책에 반영되는가》. 이화여자대학교출판부.
- 심준섭. 2012. “제주 해군기지 건설을 둘러싼 지역주민과 공무원의 갈등 프레임 비교분석.” 《행정논총》. 50(4): 221-249
- 안병진. 2012. “애국.” 《좌우파 사전》.: 114-130. 서울: 위즈덤하우스.
- 안현효. 2012. “신자유주의.” 《좌우파 사전》.: 206-227. 서울: 위즈덤하우스.
- 양재진. 2012. “발전국가론 다시보기.” 박종민·정무권 편. 2012. 《한국행정연구-도전과 과제》. 서울: 박영사.
- 유종일 외. 2011. 《박정희의 맨얼굴》. 서울: 시사IN북.
- 윤진호. 2011. “노동정책과 노동운동의 성장.” 《박정희의 맨얼굴》, 유종일 외, 시사IN북: 268-69.
- 은재호. 2008. “프랑스 사례를 통해 본 행정이념과 실용주의.” 《한국행정학회 학술발표 논문집》: 1-25.
- 이내영. 2009. “한국 유권자의 이념성향의 변화와 이념투표.” 《평화연구》. 17(2): 42-72.
- _____. 2011. “한국사회 이념갈등의 원인.” 《한국정당학회보》. 10(2): 251-287.

- 이병량·황설화. 2012. “정책 이념과 정책의 변화. 노무현 정부와 이명박 정부에서의 문화 정책.” 《한국정책연구》. 12(3): 255-270.
- 이병천. 2003. “개발독재의 정치경제학과 한국의 경험.” 《개발독재와 박정희시대》. 서울: 창비.
- 이석민. 2010. “과학기술정책 형성과 결정에서 정당 정책이념의 역할에 관한 연구: 사회적 구성주의 관점과 비교역사적 분석.” 《한국사회와 행정연구》. 20(4): 215-238
- 이승중·강철구. 2006. “지방정부 정책결정자의 정당, 정치이념, 정책선호와의 관계.” 《한국정책과학학회보》. 10(4): 117-135.
- 이정우. 2003. “개발독재와 빈부격차.” 《개발독재와 박정희시대》. 창비.
- 이종열·박광욱. 2011. “한국정부의 주택정책에 나타난 이념성향에 관한 연구.” 《한국행정학보》. 45(1): 51-76
- 이현출. 2005. “한국 국민의 이념성향.” 《한국정치학회보》. 39(2): 321-343.
- 정영순. 2005. “영국의 복지 이념 변화에 따른 고용과 복지 정책 비교 연구: 신자유주의와 제3의 길.” 《통치이념은 어떻게 정책에 반영되는가》. 이화여자대학교출판부.
- 조성대. 2015. 《이념의 정치와 한국의 선거: 공간이론으로 본 한국의 대통령선거》. 오름.
- 조형근·이건별. 2012. “좌파와 우파.” 《좌우파 사전》: 24-74. 서울: 위즈덤하우스.
- 조희연. 2010. 《동원된 근대화: 박정희 개발동원체제의 정치사회적 이중성》. 서울: 후마니타스.
- 최장집. 2005. 《민주화 이후의 민주주의》. 서울: 후마니타스.
- _____. 2006. 《민주주의의 민주화》. 서울: 후마니타스.
- _____. 2008. 《한국 민주주의 무엇이 문제인가》. 서울: 생각의 나무.
- _____. 2013. 《노동 없는 민주주의의 인간적 상처들》. 서울: 후마니타스.
- 한국행정연구원. 2014. 《대한민국 역대 정부 주요 정책과 국정운영, 각권》. 서울: 대영문화사
- 한관수·장윤수. 2012. “한국의 보수와 진보의 대북관에 대한 연구.” 《한국정치학회보》. 46(1), 63-88.
- 한승연. 2007. “정부혁신의 이념과 정책간의 연계.” 《정부학연구》. 13(1): 77-115.
- 한정훈. 2016. “한국 유권자의 이념성향.” 《한국정치학회보》. 50(4): 105-126.
- 한준·설동훈. 2007. “한국사회 이념갈등의 현황과 구조.” 한국정치학회/한국사회학회 공편, 《한국사회의 새로운 갈등과 국민통합》. 인간사랑
- 홍성걸. 2012. “이념 양극화가 정책과정에 미치는 영향.” 《사회과학연구》. 28(2): 321-347.
- Almond, Gabriel A. & G. Bingham Powell. 1966. *Comparative Politics: A Development Approach*. Boston: Little Brown and Co.

- Bell, D. E. 1982. "Regret in Decision Making under Uncertainty.", *Operations Research* 33(1):1-27.
- Bennett, Colin J. 1991. "What is policy convergence and what causes it?." *British journal of political Science* 21(2): 215-233.
- Binstock, R. and Jill Quadagno. 2001. "Aging and Politics." *Handbook of Aging and the Social Sciences*. San Diego: Academic Press.
- Budge, Ian. 1994. "A new spatial theory of party competition: Uncertainty, ideology and policy equilibria viewed comparatively and temporally." *British Journal of Political Science* 24(4): 443-467.
- Dahl, R. A. 1998. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- De Kadt, Emanuel. 1982. "Ideology, social policy, health and health services: a field of complex interactions." *Social Science & Medicine* 16(6): 741-752.
- Easton, David. 1965. *A Framework for Political Analysis*. Prentice-Hal.
- Fordham, Benjamin O. 1998. "Economic interests, party, and ideology in early Cold War era US foreign policy." *International Organization* 52(2): 359-396.
- Gleeson, Denis, and Phil Hodgkinson. 1995. "Ideology and curriculum policy: GNVQ and mass post-compulsory education in England and Wales." *British Journal of Education and Work* 8(3): 5-19.
- Grafton, Carl, and Anne Permaloff. 2005. "The behavioral study of political ideology and public policy formulation." *The Social Science Journal* 42(2): 201-213.
- Henry, Adam Douglas. 2011. "Ideology, power, and the structure of policy networks." *Policy Studies Journal* 39(3): 361-383.
- Howlett, Michael. 2009. "Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design." *Policy Science* 42(1): 73-89.
- Jennings, M. and Richard G. Niemi. 1981. *Generations and Politics: A Panel Study of Young Adults and Their Parents*. Princeton: Princeton University Press.
- Kohli, Atul. 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge University Press, 2004.
- Larner, Wendy. 2000. "Neo-liberalism policy, ideology, governmentality." *Studies in Political Economy* 63(1): 5-25.
- Lester, James P. 1995. *Environmental politics and policy: Theories and evidence*.

Duke University Press.

- Lowi, Theodore J. 1972. "Four systems of policy, politics, and choice." *Public Administration Review* 32(4): 298-310.
- North, Douglas C. & Robert P. Thomas. 2008. *The Rise of the Western World: A New Economic History*. 23rd edition. Cambridge University Press.
- O'Donnell G.. and Philippe C. Schmitter. 1986. *Transition from Authoritarian Rule*. The Johns Hopkins University Press.
- Peters, Guy. 2002. "The Politics of Tool Choice". In Salamon, L.M. (ed). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Przewroski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*. Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. 1995. "Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America." *PS: Political Science & Politics* 28(4): 664-83.
- Ripley, Randall & Grace A. Franklin. 1986. *Policy Implementation and Bureaucracy*, second edition. Chicago: Dorsey.
- Rueschemeyer, D. E. 2006. "Why and How Ideas Matter?" In R. Goodin and C. Tilly eds. *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford University Press: 227-251.
- Sabatier A. and Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Salisbury, Robert and John Heinz. 1970. "A Theory of Policy Analysis and Some Preliminary Applications. In Ira Sharkansky, ed. *Policy Analysis in Political Science* Chicago: Markham.
- Tavits, Margit, and Natalia Letki. 2009. "When left is right: Party ideology and policy in post-communist Europe." *American Political Science Review* 103(4): 555-569.

A Study on Ideological Terrain and Policy Preferences of Korean People

Changyong Choi & Seulki Choi

This study aims to examine subject perceptions on ideology and policy preferences of Korean people and investigate the degree of proximity and direction between these two variables. After dividing major policy sectors of the current Korean society into 20 subcategories within six key areas, each subcategory was measured for affinity between ideology and policy preference in two dimensions of political conservative/progressive and market conservative/progressive. Results showed that political orientation was mostly balanced between progressive and conservative while only few political extremes (about half) were accounted by politically middle groups. As for each policy category, respondents demanded higher than current levels of competitive regulation, protective regulation, and redistribution while favoring reduction of social overhead capital investment. For security and North Korean policy, directions of opinions differed depending on political orientation. Policy preferences were clearly distinguishable between progressives and conservatives. Despite the fact that ideological differences caused no discernable differences in policy orientations except for security and North Korean policies, ideological conflicts in Korea were overly emphasized. Results of this research imply that settlement of party politics and expansion of citizen democracy are needed to construct more productive ideological positions for efficient policy decision-making.

※ Key Words: Ideology, Policy, Conservatism, Liberalism, Ideological conflict, Citizen Democracy