

정책갈등구조의 실증분석*

박성복**

This study purports to positively analyze and recover the structure or ideological dimensions of policy conflicts, which can be seen in citizens' policy preferences and inferred preferences by citizens of major political figures and institutions. Here, the structure or ideological dimension is composed of a small amount of dimensions that compress and summarize policy issue conflicts. For this, I recover positively the structure of policy conflicts composed a small amount of ideological dimensions from the multidimensional policy space which is composed of a variety of policy issues, and identify citizens' preferred points and inferred preferences of major political figures and institutions in a simplified space made by the structure. Here, ideology can be understood as merely such political labels as conservatism, reformism, new liberalism, neo-conservatism, etc., or inner predictive dimensions related to policy conflicts.

Herein, this study, first, modifies and utilized the models from the perspective of modern spatical theory of voting among the public choice theories to the purpose of this research. Secondly, it positively analyzes and recovers the structure of policy conflicts by the utilization of such modified models. Thirdly, it identifies citizens' preferred ideological points and inferred ideological preferences of major political figures and institutions in a simplified space made by the ideological structure.

[Key Words: policy conflicts, structure of policy conflicts, policy issues, ideological dimensions, factor anlysis]

I. 서론

본 연구의 목적은 한국사회의 주요 정책이슈들에 대해 한편으로는 국민들이 갖는 정책선

* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2011-327-B00838)

** 대구대학교 지역사회개발·복지학과 교수(sungpark@daegu.ac.kr).

호들과 다른 한편으로는 정치적 혹은 사회적 주요인물 및 단체들이 갖는 것으로 국민들이 추정하는 정책입장들에서 나타나고 있는 정책갈등을 확인하고, 그것을 압축·요약해 주는 소수의 차원들로 구성되는 정책갈등의 이념적 구조를 실증적으로 밝혀내는 것이다. 이를 위해 우선 다양한 정책이슈들로 이루어진 다차원적인 정책이슈 공간을 분석하여 소수 차원들로 구성되는 정책갈등의 이념적 구조를 복원해 낸다. 다음으로 그러한 구조를 갖는 소수 차원들의 단순화된 공간 속에 국민의 이념적 이상점들(ideal points)과 함께 주요 정치적 인물과 단체, 그리고 주요 사회단체들이 갖는 것으로 추정되는 정책이념적 입장들을 공간적으로 표시한다. 한편 여기서 소수의 차원들은 이데올로기 혹은 이념적 차원들로 해석되고 있다. 예컨대 그것들은 ‘보수주의,’ ‘개혁주의,’ ‘신자유주의,’ 혹은 ‘신보수주의’ 등과 같은 단순한 정치이념적 표방들이거나 아니면 정책갈등을 빚어내는 이면의 보다 근원적인 ‘예측차원’(predictive dimensions)으로 이해될 수 있다.

오늘날 한국사회는 상이한 계층들과 이해집단들 간의 이해관계가 늘 상충하는 복잡화·이질화·다원화 된 사회이다. 이러한 현상은 정책 분야에서도 동일하게 발생하고 있다. 대부분의 정책이슈들에 대해 계층들이나 이해집단들 간의 정책태도가 첨예하게 대립하고 있다. 이러한 대립이 정책갈등을 유발시켜 결국은 정책실패를 초래하고, 이것이 거듭되면서 사회적 불신이 커지고 또다시 정책갈등이 증폭되는 일이 허다하다. 이와 같은 정치적 현실에 대해 통찰적 인식과 정책적 지혜로써 각 계층과 집단의 갈등적인 정책태도를 상호 조정하고 조화시켜 합리적인 정책형성을 유도해 나가는 것이 정부의 당연한 과제일 것이다. 그래서 정책결정은 자율적·배타적·고립적인 것이기보다는 사회 안에서 그리고 사회 내부에서 형성된 강력한 여러 힘들이 다투는 장(field)에서 타협과 조정을 통해 다듬어지고 이루어지는 사회적 과정으로 보아야 할 것이다.

그렇다면 다양한 정책이슈들에 대한 사회 각계각층의 정책태도와 그 갈등의 내용을 분명하고 정확하게 파악하는 것이 정책의 형성과 결정에 매우 중요할 것이다. 정책이슈들에서 나타나는 갈등은 보다 근원적인 차원에서 보면 결국 한 사회의 현 상태와 미래전망에 대한 비판적 혹은 우호적 인식에서 기인하는 것이 대부분이다. 따라서 그러한 인식을 낳는 구조가 곧 한 사회의 근원적인 갈등구조일 것이며 동시에 정책갈등과 연관시킨다면 결국 정책갈등구조 혹은 정책갈등의 이념적 구조로 간주될 수 있다.

한편 경험적으로 검증가능한 민주적 정책형성이론이 가능하기 위해서도, 한편으로 사회구성원들의 정책선호들과 다른 한편으로 정치적·사회적 단체들과 정치적 인물들의 정책입장들을 연관시켜 줄 수 있는 어떤 이론적 모형이 필요하다. 이에 이러한 정책갈등구조의 복원에 대한 연구는 정책의 차원에서 그러한 다수 대중과 정치적 주체들 간의 연관성도 밝혀줄 수 있는 이론적 모형의 개발에 기여할 것이다.

이러한 관점에서 본 연구는 첫째, 공공선택이론 중 현대적 선거공간이론에서 제시된 여러 모형들을 분석의 목적에 맞게 일부 수정하고, 그 수정된 모형들을 통해 정책갈등의 이념적 구조 혹은 정책갈등구조를 실증적으로 분석하여 공간개념화 한다. 둘째, 정책갈등의 이념적 구조를 이루는 소수의 차원들의 의미를 밝혀 적절한 명칭들을 부여한다. 셋째, 그러한 정책갈등구조의 공간 속에 정치적 주체들 및 정치적·사회적 단체들과 응답자들(투표자들)이 갖거나 혹은 갖는 것으로 추정되는 정책이념적 입장들을 표현한다.

II. 이론적 배경

1. 정책갈등구조와 이데올로기

정책갈등구조 혹은 정책갈등의 이념적 구조라 함은 다양한 정책의제들에 대한 국민들의 갈등을 압축·요약해 주는 소수 차원들을 의미하며, 그러한 소수 차원들은 결국 이데올로기 차원들(ideological dimensions)로 해석될 수 있다. 현대 선거공간이론에서 이러한 이데올로기는 단순한 정치이념적 표방들(political labels) 혹은 정책갈등을 빚어내는 이면의 보다 근원적인 예측차원으로만 이해될 뿐 그 개념이 명확하게 규정되어 있지 않다. 하지만 정책갈등구조 혹은 정책갈등의 이념적 구조가 곧 이데올로기 차원들이며, 동시에 그것이 정책이슈 갈등의 분석을 통해 복원된다면, 우리는 그러한 복원된 구조의 개념을 적절하고 명확하게 정의함으로써 정책 및 정책갈등구조와 이데올로기의 관련성을 분명히 설정할 필요가 있다. 더구나 한 사회에서 정책갈등을 논의할 경우 구체적인 정책의 수준에서뿐만 아니라 보다 상위의 이데올로기 내지 정치이념적 수준까지 논의를 확장하는 경우가 허다하다는 사실에서도 그 필요성을 알 수 있다.

그렇다면 이데올로기의 개념을 어떻게 규정해야 그것이 정책갈등구조와 직접적인 관련성을 지닐 수 있을까? 우선 우리는 한 사회의 근원적인 정책갈등구조와 동일시 할 수 있는 이데올로기에 관심을 갖기 때문에, 이데올로기가 사회구성원들 간에 공유되어진다는 의미에서 사회적 성격을 고려해야 한다. 이와 관련하여 두 가지 사항을 검토할 필요가 있다. 첫째 이데올로기는 조직적 기능을 가져야 한다. 이것은 이데올로기가 어떤 조직의 성격을 관련된 사회구성원들에게 설명해 주는 관념체계라는 것을 의미한다. 이데올로기는 구조문제와 관련된 활동들을 어떤 외부기준으로 이해시킬 수 있고 또한 수용될 수 있게 해주는 사회구조의 투영물로 볼 수 있다(Minar, 1961:323). 둘째 이데올로기는 그것이 근거하는 사회적 지지기반

이 있어야 한다. 이데올로기는 공유된 관념체계 혹은 공유된 가치체계로 규정된다. 따라서 이데올로기는 특정한 계급, 국가, 집단 혹은 “운동” 등이 갖는 관념 혹은 가치들을 대변해야 할 것이다(박성복, 2011).

이러한 관점에서 본다면, 특히 이데올로기에 대한 물린(Mullin)의 개념적 정의가 본 연구에 유용한 것이다. 즉 그의 개념정의는 다음과 같다: “이데올로기란 어느 정도의 역사의식¹⁾ 속에서 사회의 현 상태와 미래전망에 대한 평가적 인식을 사회의 유지 혹은 변화를 위한 집단적 행위 프로그램에 연결시켜 주는 논리적인 사회가치체계이다(Mullin, 1972: 510).” 한편 여기서 말한 ‘집단적 행위의 프로그램’에는 여러 형태의 사회운동도 포함되겠지만 공공의 차원에서 권위와 구속력을 갖는 ‘공공정책’이 가장 중요한 유형이 될 것이다. 그리고 그 의미가 사회와 문화에 따라 다를 수 있으며, 또한 모든 문화는 세계를 탐구·인식·표현하기 위해 사용하는 각종 상징체계로 이루어져 있다는 점에서, 이데올로기 또한 필연적으로 ‘상징성’을 가질 수밖에 없을 것이다. 뿐만 아니라 그것이 사람들에게 사회에 대한 평가적 인식을 갖게 하기 위해서는 ‘논리성’과 ‘체계성’을 갖추고 있지 않으면 안 될 것이다. 이러한 관점에서 본 연구의 목적과 부합되게 이데올로기에 대한 개념적 정의를 내리면 다음과 같다:

“이데올로기란 어느 정도의 역사의식 속에서 사회의 현 상태와 미래전망에 대한 평가적 인식을 사회의 유지나 변화를 위한 공공정책에 연결시켜 주는 논리적이고도 체계적인 상징적 사회가치체계이다”

이데올로기에 대한 이러한 개념정의에서 보면, 다양한 공공정책들에 대한 국민들의 갈등은 결국 사회의 현 상태 및 그 미래전망에 대한 비판적 혹은 우호적 인식에서 기인한다. 그리고 그러한 인식구조가 곧 한 사회의 근원적인 갈등구조이며 동시에 정책갈등과 연관시킨다면 그것은 결국 정책갈등의 이념적 구조가 될 것이고, 나아가 일반화시킨다면 ‘이데올로기’라고 할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 정책갈등구조, 정책갈등의 이념적 구조, 예측차원, 예측차원의 표방 및 정치이념적 표방 등의 용어는 모두 이데올로기와 동일한 의미를 갖는 것으로 보고 문맥에 따라 자유롭게 혼용하기로 한다.

1) “역사의식이란 질적으로 새로운 사회질서를 구상하고 그러한 사회질서 속에서 자신을 객관적으로 설정하여 새로운 사회질서를 만들어 내는 데 자신을 포함한 사회구성원 개개인이 인과론적인 측면에서 어느 정도 효과적인 역할을 할 수 있는가 하는 추상화의 능력을 의미한다(Mullin, 1972: 510).”

2. 현대 선거공간이론의 관점

본 연구는 언급한 바와 같이 선거공간이론(spatial theory of voting)에 이론적 바탕을 두고 있다. 선거공간이론의 내용과 쟁점들을 살펴보면 다음과 같다(박성복, 2011, 참조). 고전적 정책투표모형 혹은 공간투표모형으로서는 Davis와 Hinich의 연구(1966; 1967)가 이 분야의 시초라 할 수 있다. Downs(1957)에 바탕을 둔 그 모형의 특징은 선거유세기간 중에 제기된 정책이슈들을 축으로 하고 있는 다차원적인 유클리드 공간 속에서 선거경쟁이 일어나는 것으로 본다. 각 투표자는 여러 정책이슈들에 대하여 자신이 가장 선호하는 입장인 하나의 이상점(ideal point)으로 이 공간상에 표현된다. 선거후보자들 역시 동일한 공간 내에서 투표자에게 하나의 점들로 인지되는데, 그 점들은 등장한 정책이슈들에 대하여 선거후보자가 취한 입장들이다. 모든 선거후보자는 선거에 이길 수 있는 정책입장을 택하려 하고, 후보자의 바로 그러한 노력이 선거경쟁의 바탕을 이룬다. 고전모형에 의해 규정된 선거공간과 그 속에서 투표자들과 선거후보자들의 입장들을 밝혀내는 문제에 있어 투표자를 대상으로 한 서베이 데이터가 이용될 수 있다는 것이 경험적 연구를 통해 밝혀졌다.²⁾

하지만 그러한 경험적 연구들을 통해 고전적인 공간모형의 적실성에 대한 몇 가지의 문제점들이 제기되었다. 특히 2차원 공간도(two-dimensional maps)는 대통령선거에서 단지 두 가지의 중요한 정책이슈만이 존재한다는 의미이거나 아니면 선거유세에서 제기되는 정책이슈들과 실제 선거유세의 차원이 서로 다르다는 의미일 수 있다. 그런데 선거유세 과정에서 제기되는 정책이슈는 매우 많기 때문에 두 번째의 의미가 보다 타당할 것이다. 실제 상황이 그렇다면 고전적 선거공간모형으로는 해결할 수 없는 문제점들이 제기된다. 만약 선거유세의 차원과 선거유세의 정책이슈들이 서로 별개의 공간이라면 그 두 공간은 어떤 관련성이 있는가? 또 선거후보자들에 대한 투표자의 인식은 선거유세에서 제기되는 정책이슈들에 근거하는 것일까 아니면 선거유세의 차원에 근거하는 것일까? 그런데 두 번째의 질문은 정책이슈에 대해 모든 선거후보자들이 취한 입장에 대해 투표자들이 직접 알고 있다는 것을 가정하고 있다. 하지만 이러한 가정은 유권자 서베이에서 투표자가 실제보다 훨씬 더 높은 수준의 정보를 지니고 있다는 의미가 되기 때문에 현실성이 부족하다.

이에 Hinich과 Pollard를 필두로 해서 그러한 문제점들을 해결하기 위해 선거의 공간모형화에 대한 새로운 접근법이 개발되었다(Hinich, 1978; Hinich & Pollard, 1981). 이 접근법은 두 가지의 기본원칙들에 기초하고 있다. 첫째, 그것은 선거유세에서 제기된 다수의 정책이슈들

2) 과거 미국 대통령선거에서 투표자와 후보자에 대한 일관성 있는 해석을 가능하게 해주는 공간도(空間圖, map)를 얻는 데 고급통계기법들이 많이 사용되어 왔다(Weisberg, 1970; Ravinowitz, 1978; Ravinowitz and Gurian; Cahoon, Hinich, and Ordeshook, 1978; Poole, 1982).

과 소수의 배경적 차원들을 명확히 구분하고 있다. 둘째, 그러한 배경적 차원들은 투표자가 중요한 선거이슈들로 이루어진 다차원 공간집합 상에서 점하고 있는 선거후보자의 입장을 추정하는 데 이용되는 예측수단(predictive dimensions)으로 간주된다. 예측차원 상에 점하는 선거후보자의 입장을 말하기 위한 정치적 표방들(political labels)은 모든 투표자들에게 공통적인 것들이지만, 각 표방을 근거로 해서 추정되는 여러 선거후보자들의 정책입장은 투표자 개인의 인지에 관련된 문제이며, 동시에 투표자의 인지들 간에는 많은 편차(variations)가 존재한다. 그리고 고전적인 모형과는 대조적으로 투표자는 전체 이슈들 중 일부에 대해서만 각 후보자의 정책이슈입장을 직접적으로 알 수 있다고 본다.

투표자와 선거후보자들에 대한 그러한 새로운 모형의 특징들은 다음과 같다. 첫째, 이 모형은 선거후보자들에 대한 투표자의 인지태도에는 배경적 질서가 존재하며, 그러한 배경적 질서는 특정 선거후보자의 정책이슈입장과 관련하여 서베이 데이터에 분명하게 나타나고 있는 인지편차(perceptual variations)에 대해 MDS(multidimensional scaling)기법이나 요인분석(factor analysis)기법을 적용시켜 복원될 수 있다. 둘째 이 모형은 정보를 얻는 데 많은 금전적 혹은 시간적 자원을 들이지 않고서도 투표자들이 어떻게 선거후보자들의 정책이슈입장을 판단하는가를 설명해 주고 있다. 끝으로 이 모형은 Downs 모형과 데이비스-히닉 모형의 종합으로 볼 수 있다. Downs 모형은 투표자와 후보자가 배열되는 이데올로기 연속선(ideological continuum)을 규정하고 있으며, 데이비스-히닉 공간모형은 투표자와 후보자가 위치를 점하는 정책이슈공간을 규정하고 있다. 한편 새로운 접근법인 인지모형은 그 두 공간이 서로 별개의 것이긴 하지만 동시에 밀접하게 서로 연결되어 있다고 본다. 말하자면, Downs가 규정한 공간은 각 투표자가 자기 나름대로 해석해서 데이비스-히닉이 규정한 공간에서의 후보자 위치를 추정할 수 있게 해주는 토대역할을 하고 있는 것이다.

이러한 인지모형은 동태적인 선거유세를 연구하기 위해 지속적으로 활용되어 왔으며, 현대적 선거공간이론의 발전에 기초를 이루었다.³⁾ 현대적 선거공간이론을 개척한 Enelow와 Hinich는 선거유세에서 행해지는 이데올로기 혹은 정책이념의 역할을 밝혀내기 위해 이 모형을 사용했다(Enelow and Hinich, 1984). 특히 Hinich과 Munger는 흔히 “좌익”이니, “중도”니 혹은 “우익”이니 하는 정치이념적 표방화에 해당하는 예측차원의 표방화(predictive labelling)와 투표자의 불확실성 사이의 관계성을 분석했다(Hinich & Munger, 1997). 이에 본 연구는 필요와 목적에 따라 다소 수정을 가하긴 했지만 기본적으로 선거공간이론에서 제시된 여러 모형들에 근거하여 데이터를 분석한다.

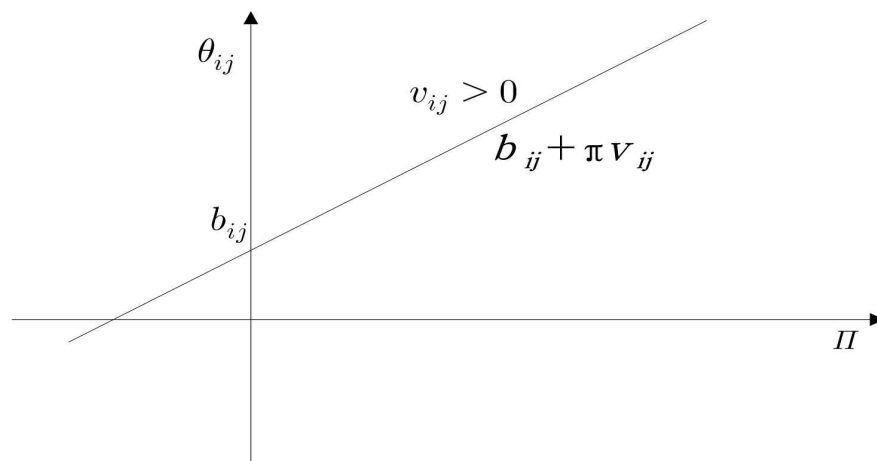
3) Hinich and Munger(1997), Enelow and Hinich(1984), Rabinowitz(1973), Cahoon and Hinich(1976), Hinich and Ordeshook(1970), Aldrich and McKelvey(1977), 일반적으로 Hinich and Enelow의 모형이 현대적 선거공간이론을 대표하고 있다고 볼 수 있다.

3. Hinich-Enelow Model

정책갈등의 이념적 구조 혹은 예측차원과 정책이슈공간의 연결성을 분석하기 위해서는 그러한 예측차원이 개별 투표자들의 인식 속에 어떻게 연결되고 있는가에 관한 인지모형이 필요하다. 이에 현대적 선거공간이론을 대표하고 있는 Hinich-Enelow Model의 핵심적인 논리를 간략히 살펴보기로 한다(Enelow and Hinich, 1984; 박성복, 2011).

여기서 논의를 단순화시키고 논점을 분명히 부각시키기 위해 선거기간의 경우를 상정한다. 또한 단순화를 위해 파이(Π)라는 단 하나의 예측차원만을 가정한다. 물론 그러한 예측차원이 $r(>1)$ 개 있는 것으로 일반화할 수 있다. 파이(Π)의 요소(혹은 구체적인 값)는 소문자 파이(π)로 그리고 정치적 주체에 따른 것은 아래첨자를 붙여 표시된다. 선거유세의 정책이슈들은 n 개가 있어서 1부터 n 까지의 숫자로 표시된다. 단순화를 위해 선거유세에 있어서 세타(Θ)와 사이(Ψ)라고 하는 두 사람의 정치적 주체(후보자)만 있는 것으로 가정한다. 파이(Π)위에 있는 두 후보의 예측차원의 위치들은 각각 π_θ 와 π_ψ 로 표시된다. 그러한 후보들의 표방은 모든 사회구성원들(혹은 투표자들)이 공통적으로 알고 있고 또한 선거유세기간 동안에 고정되어 있기는 하지만, 정책이슈입장들과 그러한 표방들의 구체적인 대응관계에 대해서는 사회구성원들 사이에 의견들이 모두 다르다.

<그림 1> 예측차원 Π 로부터 정책이슈입장 θ_{ij} 로의 선형투사



Source: Enelow and Hinich, 1984: 41; 수정

θ_{ij} 는 정책이슈 j 에 대한 세타(Θ)의 입장이 어떠한 것이라는 개인(투표자) i 의 추정을 나

타낸다. 세타(Θ)의 정책입장에 관한 가장 단순한 투표자의 인지모형은 그 정치적 주체가 예측차원 상에 점하는 위치의 선형함수이다. 정책이슈 j 에 대한 정치적 주체의 입장이 예측표 방 π 의 함수로 보는 투표자 i 의 추정을 $\omega_{ij}(\pi)$ 로 표시하면, $\omega_{ij}(\pi)$ 에 대한 가장 간단한 함수형태는 다음과 같다:

$$\omega_{ij}(\pi) = b_{ij} + \pi v_{ij} \quad (\text{식 1})$$

여기서 b_{ij} 와 v_{ij} 는 이 선형함수의 계수들이다. <그림 1>은 그러한 선형함수의 한 예를 나타낸다. 이러한 선형 예측식이 주어질 경우 정책이슈 j 에 대한 세타(Θ)의 입장에 대한 개인 i 의 추정인 θ_{ij} 는 $\theta_{ij} = b_{ij} + \pi_{\theta} v_{ij}$ 이 될 것이고, 정책이슈 j 에 대한 사이(Ψ)의 정책입장(ψ_{ij})에 대해서도 동일한 계수들인 b_{ij} 와 v_{ij} 를 사용하여 $\psi_{ij} = b_{ij} + \pi_{\psi} v_{ij}$ 이 될 것이다. 한편 본 연구에서는 현 정부의 정책이슈입장을 기준점으로 사용하지 않고, 선형투사가 원점에서 출발하는 것으로 전제하고 분석하기 때문에 다음과 같이 수정된 (식 2)가 적용된다.

$$\theta_{ij} = \pi_{\theta} v_{ij} \text{ and } \psi_{ij} = \pi_{\psi} v_{ij} \quad (\text{식 2})$$

그런데 정책이슈들과 이데올로기 사이에 이루어지는 인지적 연결은 앞에서 언급한 것과 같이 한 방향으로만 (즉 <예측차원 혹은 이데올로기 → 정책이슈>) 이루어질 필요는 없다. 개인은 곧 바로 후보자의 정책이슈입장인 θ_{ij} 를 인지하고서 $(\theta_{ij} - b_{ij})/v_{ij} = \hat{\pi}_{\theta}$ 에 의해 그가 예측차원 상에 점하는 π_{θ} 를 추정할 수도 있다. 말하자면 <정책이슈 → 이데올로기(혹은 예측차원)>의 방향으로 이루어지는 인지적 연결인 것이다. 이러한 논리가 타당할 것 같으면 투표자는 어느 하나의 중요한 정책이슈에 대한 세타(Θ)의 입장을 직접 인지하고 그것에 근거해서 다른 정책이슈들에 대한 세타(Θ)의 입장을 추정할 수 있게 되는 것이다.

III. 연구방법

1. 조사대상자

본 연구는 대구·경북에 거주하는 18세 이상 성인 남녀를 대상으로 질문지를 이용한 설문 조사를 실시하였다. 10명에게 예비조사를 한 후 설문지를 수정·보완하여 본 조사를 실시하였다. 본 조사는 2011년 8월 1일부터 8월 31일까지 한달 간에 걸쳐, 대구·경북의 26개 시·군·구 주민 800명을 대상으로 조사원의 방문을 통한 면접설문조사를 실시하였다. 회수된 설문지 783부 가운데 부실 기재된 24부를 제외하고, 총 759부를 최종분석에 사용하였다.

조사대상자의 일반적 특성은 <표 1>에 정리된 바와 같다. 먼저 지역에서는 경북(56.0%)이 대구(44.0%)보다 많았고, 성별로는 남자(52.7%)가 여자(47.3%)보다 조금 많았다. 연령대에서는 40대(28.6%)가 가장 많았으며, 주관적 생활수준에서는 중(63.6%)이라고 답한 사람이 가장 많았다. 혼인상태에서는 결혼(58.6%)이 미혼(40.3%)보다 많았으며, 교육수준에서는 대학재학(35.0%)이 가장 많았고, 종교로는 불교(35.2%)가 가장 많았다.

<표 1> 조사대상자의 인구사회학적 특성

변인과 속성 및 빈도(%)			변인과 속성 및 빈도(%)		
지역 (광역자치단체) ⁴⁾	경북	425(56.0)	혼인상태	결혼	445(58.6)
	대구	334(44.0)		미혼	306(40.3)
	합계	759(100.0)		기타	8(1.1)
성별	남자	400(52.7)	교육수준	합계	759(100.0)
	여자	359(47.3)		무학	6(0.8)
	합계	759(100.0)		국졸	11(1.4)
연령대	10대	131(17.3)	중졸	39(5.1)	
	20대	138(18.2)	고졸	214(28.2)	
	30대	81(10.7)	대학재학	266(35.0)	
	40대	217(28.6)	대학졸업	176(23.2)	
	50대	168(22.1)	대학원졸업	47(6.2)	
	60대	24(3.2)	합계	759(100.0)	
	합계	759(100.0)	종교	없음	308(40.6)
주관적 생활수준	하	37(4.9)		불교	267(35.2)
	중하	142(18.7)		카톨릭	23(3.0)
	중	483(63.6)		기독교	146(19.2)
	중상	83(10.9)		유교	8(1.1)
	상	14(1.8)		기타	7(0.9)
	합계	759(100.0)		합계	759(100.0)

4) 대구(334명)에는 남구(23명), 달서(77명), 달성(21명), 동구(46명), 북구(41명), 서구(28명), 수성(78명), 중구(20명) 등이 조사되었고, 경북(425명)에는 경산(57명), 경주(23명), 고령(12명), 구미(52명), 군위(8명), 김천(22명), 상주(7명), 성주(11명), 안동(18명), 영덕(9명), 영주(10명), 영천(23명), 울진(9명), 의성(7명), 청도(13

2. 척도구성

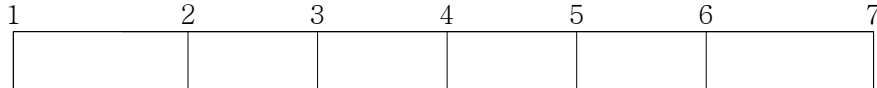
본 연구의 분석에 적합한 데이터를 수집하기 위한 척도구성은 미시간 대학교의 사회조사 연구소 내에 있는 ‘서베이조사센터’가 오랫동안 정책태도조사를 해오면서 사용한 ‘SRC-CPS 질문서’ 참조하여 이루어졌다(Abramson, Aldrich, and Rohde, 1986: 168-170). 그리고 척도구성에 이용된 정책이슈로는 한국사회에서 지속적으로 논란이 되어 왔거나 향후 논란이 지속될 것으로 예상되는 다음의 10개를 선정하였다. 즉, 정부와 시장에 대한 태도, 대기업 정책에 대한 태도, 통일정책에 대한 태도, 사형제도에 대한 태도, 다문화사회 및 이주민에 대한 태도, 노동정책에 대한 태도, 낙태정책에 대한 태도, 사회양극화 해소와 지속적 경제성장에 대한 태도, 고교평준화 등 3불 정책에 대한 태도, 양성평등정책에 대한 태도 등의 정책이슈들이다. 모든 정책이슈에 대한 정책태도에 관해 <그림 2>에 나와 있는 ‘대기업 정책에 대한 태도’의 예와 같은 방식으로 조사대상자에게 설문하였다. 나머지 9개 정책이슈들의 1등간과 7등간에 대해 질문지에 제시된 설명이 <그림 2-1>에 나와 있다. 척도를 보면 정치적 인물들(혹은 후보자들)뿐만 아니라 정치적·사회적 단체들도 포함되어 있는데, 나중에 정책갈등의 이념적 구조 공간을 복원할 경우 조사대상자들 및 후보자들과 마찬가지로 이러한 정치적·사회적 단체들의 추정된 정책이념적 입장도 공간적 표시가 이루어진다. 이러한 척도를 사용하여 얻어지는 정보는 크게 두 가지이다. 첫째는 다양한 정책이슈에 대한 사회구성원(응답자)들의 정책이상점이다. 둘째는 그러한 정책이슈들에 대해 현 정부, 주요 정치적 인물들, 그리고 주요 정당들과 사회단체들의 정책이슈입장에 대한 응답자들의 추정들이다. 물론 현 정부 및 각 정치적 인물과 정치적·사회적 단체들의 정책입장은 실제로 그들이 주장한 것이 아니고 사회구성원들(투표자들)에게 인지되고 추정된 것들이다.

명), 청송(7명), 칠곡(12명), 포항(125명) 등이 조사되었다.

<그림 2> 척도구성의 예

대기업 정책에 대한 태도

어떤 사람들은 대기업 위주의 경제정책은 심각한 경제력 집중 문제를 악화시키는 것으로 경제민주화라는 시대의 요구에 역행하는 것으로 봅니다. 특히 재벌 총수의 소유·경영의 독점으로 과다차입, 과잉투자, 문어발 경영을 하여 기업의 수익성을 악화시켜 기업도산의 위기를 초래함으로써 국민경제를 위기로 몰아넣었다는 것입니다. 이러한 사람들은 아래의 "1"의 입장을 갖는다고 봅니다. 한편 또 다른 사람들은 글로벌시대의 국가경쟁력과 경제선진화를 위해 대기업 위주의 정책을 펴서 출자총액제한제도 폐지와 부채비율의 완화, 금산분리 완화, 집단소송제 도입의 유예 등 재벌의 요구사항들을 들어 주어야 하며, 외환위기 이후 재벌의 도미노식 부도를 막기 위해 도입됐던 대기업의 계열사간 상호지급보증 요건도 완화해주어야 한다고 생각합니다. 이러한 사람들은 아래의 그림에서 "7"의 입장을 갖는다고 봅니다.



- (1) 그렇다면 귀하의 입장은 1~7 중 어느 위치에 있다고 생각되십니까? ()
- (2) 현 정부가 취하고 있는 정책입장은 어느 위치에 있다고 생각되십니까? ()

끝으로 이 문제에 대해서 주요 정당 및 정치적 인물과 사회단체들의 입장은 어느 위치에 있다고 생각되십니까?(정답이 있는 것이 아니고 귀하의 느낌에 따라 "1"에서 "7"까지 답하시면 됩니다)

정당	정치적 인물	사회단체
(3) 한나라당 ()	(9) 박근혜 ()	(15) 경실련 ()
(4) 민주당 ()	(10) 정동영 ()	(16) 민노총 ()
(5) 자유선진당 ()	(11) 이회창 ()	(17) 재향군인회 ()
(6) 민주노동당 ()	(12) 권영길 ()	(18) 전교조 ()
(7) 국민참여당 ()	(13) 유시민 ()	(19) 뉴라이트 전국연합 ()
(8) 진보신당 ()	(14) 정몽준 ()	(20) 한국노총 ()

<그림 2-1> 정책이슈의 1등간과 7등간의 설명

등간	1	7
정책이슈		
정부와 시장에 대한 태도	정부는 조세를 늘려 직장과 높은 생활수준을 위해 적극적인 사회정책을 실시해야 한다.	정부는 시장기능의 강화를 통해 모든 개인이 자율적으로 자신의 능력과 노력으로 살아가도록 해야 한다
통일정책에 대한 태도	대북포용정책을 절대적으로 지지하고, 대북지원을 최대한 늘려야 한다.	대북포용정책을 절대적으로 반대하며, 대북지원을 전면 중단해야 한다.
사형제도에 대한 태도	사형제도는 조속히 폐지되어야 한다.	사회제도는 폐지되어서는 안 된다.
다문화사회 및 이주민에 대한 태도	이주민의 인권에 대해 절대 차별해서는 안 된다.	이주민에 대한 차별대우는 당연하다.
노동정책에 대한 태도	노조전임자의 임금은 무조건 지급되어야 한다.	노조전임자의 임금은 절대 지급되어서는 안 된다.
낙태정책에 대한 태도	여성의 낙태권은 보장되어야 한다.	낙태는 살인행위이므로 절대로 허용될 수 없다.
사회양극화 해소와 지속적 경제성장에 대한 태도	사회양극화 해소를 위한 정책이 최우선해야 한다.	지속적인 경제성장을 위한 정책이 최우선 되어야 한다.
고교평준화 등 3불교육 정책에 대한 태도	3불정책(본고사 금지, 기여입학제 금지, 고교등급제 금지)은 반드시 유지되어야 한다.	3불정책은 조속히 폐지되어야 한다.
양성평등정책에 대한 태도	양성평등기본법은 조속히 제정되어야 한다.	가부장적 질서는 사회적으로 유지될 필요가 있다.

3. 분석방법

본 연구의 정책이슈태도에 관한 자료의 분석을 위한 주된 통계분석 방법은 요인분석(factor analysis)이다. 우선 정책태도에 관한 자료에 대해 요인분석을 실시하여 차원성(dimensionality)과 인물·단체를 포괄하는 정치적 주체들 및 현 정부가 이념적 공간에 표시될 공간적 위치와 응답자들의 정책이슈별 요인점수를 얻는다. 이 분석은 SPSS WIN 18.0 프로그램을 이용하여 처리하였다. 다음 각 응답자에 있어서 정책이슈별로 얻어진 요인점수들과 정책이슈 이상점들의 자료를 사용한 행렬계산을 통해 예측차원 공간상에서의 응답자들의 정책이념적 선호점들을 계산한다. 이러한 분석은 Excell 2007과 MATLAB 7.8을 이용하였다. 다음으로 계산된 응답자들의 정책이념적 선호점들, 현 정부, 그리고 인물·단체를 포함한 정치적 주체들의 정책이념적 입장들을 소수의 차원들로 이루어진 정책갈등의 이념적 공간 속에 표현한다. 끝으로 예측차원 공간에서의 응답자들의 선호점들과 정책이슈공간 상의 이상점들의 관련성을 통해 이념적 구조를 이루고 있는 소수의 예측차원들의 의미를 밝혀낸다. 이러한 두 가지 분석들은 MINITAB 15.0을 이용하여 수행되었다.

IV. 연구결과

1. 정책갈등구조 공간의 차원성

차원성(dimensionality)이란 정책갈등구조의 공간이 몇 개의 이데올로기적 차원들로 구성되는가 하는 개념이다. 모든 정책이슈들에 대해 현 정부 및 인물·단체를 포함한 정치적 주체들이 갖는 것으로 인지된 정책이슈입장들에 대한 응답자들의 인지적 데이터에서 표본공분산 혹은 표본상관계수 행렬(S)을 얻게 된다. 바로 이 행렬을 요인분석하여 얻는 고유치들의 구조를 검토함으로써 정책갈등구조의 차원성이 결정된다. 결국 요인공간(factor space)이 복원된 정책갈등의 이념적 구조 공간이 되는 것이다.

현대적 선거공간이론의 분석논리를 간단히 보면 다음과 같다(박성복, 2011). 투표자들의 인지데이터에서 얻어지는 것은 다차원적인 정책이슈 공간상에 점하는 후보자들의 정책이슈 입장인데, 그러한 정책이슈입장이 요인분석 등의 기법을 통해 소수 차원의 이념적 구조 속으로 전환되어 이데올로기적 입장으로 표시될 수 있다. 정치적 주체들은 소수의 이데올로기적 차원들로 구성된 정책갈등구조 속에 위치하는 변수들이다. 투표자와 정책이슈들은 각 변수

의 표본단위들(sampling units)이며 따라서 각 정책이슈에 대해 각 투표자의 요인점수(factor score)가 주어진다. 이 요인점수들은 요인공간(factor space) 즉 정책갈등의 이념적 구조공간에서 투표자들의 위치를 추정하는데 사용된다. 요인분석의 용어로 말하면 우리는 M 개의 변수에 대하여 $N \times n$ ($i = 1, \dots, N; j = 1, \dots, n$)의 관찰치를 갖는다. 여기서 M 개의 확률변수가 바로 M 명의 후보자이며, N 은 투표자의 수이고, n 은 정책이슈의 수이다. 만약 C_m 이 m 번째 변수라면 그것의 (i, j) 번째 관찰치인 c_{ijm} 은 (식 3)을 만족한다고 가정한다.

$$c_{ijm} - b_{ij} = v_{ij} \overset{\rightarrow T}{p}_m + e_{ijm} \quad (\text{식 3})$$

여기서 b_{ij} 는 각 변수에 대한 관찰치 (i, j) 의 원점이며 벡터 $\overset{\rightarrow T}{v}_{ij} = (v_{ij1}, \dots, v_{ijr})$ 는 관찰단위 (i, j) 에 대한 r 개의 요인에 대한 요인점수이고 $\vec{p}_m = (p_{m1}, \dots, p_{mr})^T$ 는 r 개의 요인들에 대한 m 번째 변수의 요인 부하치들(factor loadings)이며 e_{ijm} 은 확률오차항으로서 화이트 노이즈(white noise)의 속성을 그대로 갖는다.

한편 본 연구의 경우 추정된 후보자들의 정책이슈입장을 현 정부 정책입장과의 차이로 계산하지 않고 원래의 인지데이터를 그대로 분석하기 때문에 분석모형은 수정된 (식 4)가 된다:

$$c_{ijm} = v_{ij} \overset{\rightarrow T}{p}_m + e_{ijm} \quad (\text{식 4})$$

선거공간이론의 용어로 표현해 보면, j 번째의 정책이슈에 대해 투표자 i 가 인지하는 후보자 m 의 입장 즉 c_{ijm} 은, r 개의 이데올로기적 차원들로 형성된 갈등구조에서의 후보자 위치 즉 $\vec{p}_m = (p_{m1}, \dots, p_{mr})^T$ 의 선형함수이며 \vec{p}_m 나 \vec{v}_{ij} 와 독립적인 잔차항 e_{ijm} 을 갖는 것으로 가정된다. 여기서 요인구조가 다양한 이슈들에 대한 후보들의 인지된 정책입장들의 배경이 되고, 동시에 그것은 특정한 시점에 있어 한 사회의 정책갈등의 이념적 구조가 된다. 추가적인 가정들이 주어진다면,⁵⁾ (식 4)의 왼쪽 항들의 표본 공분산을 요인분석하면, \vec{p}_m 의

5) (i) v_{ijk} 는 확률변수이다. $i = 1, \dots, N; j = 1, \dots, n; k = 1, \dots, r$ (ii) v_{ijk} 는 i 및 k 와 독립적으로 분포한다. 따라서 $Cov(v_{ijk}, v_{rst}) = 0, \forall i \neq j, k \neq t$. (iii) $Var(v_{ij1}) = \dots = Var(v_{ijr})$. 여기서

일치추정량⁶⁾을 얻을 수 있다. 즉 수정된 (식 5)가 성립하게 된다:

$$\begin{aligned} Cov(c_{ijm}, c_{ijn}) &= \vec{p}_m^T \vec{p}_n \quad (\forall m \neq n) \quad (\text{식 5}) \\ &= \vec{p}_m^T \vec{p}_m + \Psi_m \quad (\forall m = n) \end{aligned}$$

이 때 $\Psi_m = Var(e_{ijm})$ 는 m 번째 변수(후보자)의 구체적인 분산이며 \vec{p}_m 는 r 개의 예측 차원들에서 m 번째 후보자의 요인부하치들이다. 행렬로 표현하면, $Cov(c_{ijm}, c_{ijn})$ 는 다음의 $M \times M$ 공분산행렬 Σ 의 (m, n) 의 요소이며, 이 때 Σ 는 (식 6)과 같이 표현된다:

$$\Sigma = PP^T + \Psi \quad (\text{식 6})$$

여기서 P 는 공분산 행렬 Σ 를 분해(decomposition)함으로써 얻어진다. 앞에서 언급한 바와 같이 $\vec{p}_m = (p_{m1}, \dots, p_{mr})^T$ 라면, $P = (\vec{p}_1, \dots, \vec{p}_M)^T$ 는 M 명의 후보자들이 r 개의 요인(즉 이데올로기적 차원)에 대해 갖는 부하치들로 이루어진 $M \times r$ 행렬로서 바로 우리가 구하고자 하는 이념적 구조 공간에서 모든 후보자들이 점하는 위치들이다. Ψ 는 $M \times M$ 대각선 행렬(diagonal matrix)로서 m 번째 항은 $\psi_m (m = 1, \dots, M)$ 이다. 물론 Ψ 가 대각선 행렬이 되는 것은 (식 4)에서의 확률오차항이 화이트 노이즈의 성질을 갖기 때문이다. 그리고 PP^T 의 대각선 요소는 요인분석에서 그 변수들의 커뮤널리티들(communalities)이 된다.

한편 본 연구의 경우 원래의 인지데이터를 그대로 사용하기도 할 뿐만 아니라 그것의 공분산행렬이 아니라 상관계수 행렬을 분석에 사용한다. 즉, 인지데이터의 상관행렬인 S 를 요인분석하여 정책갈등구조 공간 상에 점하는 모든 후보자들의 위치인 $P = (\vec{p}_1, \dots, \vec{p}_M)^T$ 의 일치추정량을 얻는다. (식 8)의 V_i 행렬을 구성하기 위해 (식 7)에 의해 $N \times n$ 개 표본단위 수⁷⁾의 요인점수들을 도출한다(Sharma, 1996: 142-3):

p_{mk} 의 측정단위가 없으므로, $Var(v_{ijk}) = 1 \quad \forall k$ 로 둘 수 있다. (iv) $Cov(e_{ijm}, e_{ijn}) = 0 \quad \forall m \neq n$.

6) 표본의 크기가 증가함에 따라서 추정량의 값이 모수에 한없이 접근해 가는 성질을 일치성이라 한다. 다른 말로 하면, 만약 $\text{plim} \hat{\theta} = \theta$ 라면 추정량 $\hat{\theta}_n$ 는 일치추정량이라고 한다 (Amemia, 1985: 95).

7) 본 연구의 경우 N 은 응답자 수 759이고 n 은 정책이슈의 개수 10이다.

$$\hat{F} = DS^{-1}\hat{P} \quad (\text{식 7})$$

행렬 F 는 $Nn \times r$ 로서, 처음 N 개의 행들은 이슈 1에 대한 요인점수들이고, 그 다음 N 개의 행들은 이슈 2에 대한 요인점수들이며, Nn 개의 행들 중 마지막 N 개의 행들은 이슈 n 의 요인점수들이다. 그리고 r 은 요인의 개수이다. 행렬 D 는 $Nn \times M$ 이며, $d_{ijm} = c_{ijm}$ 는 각 정치주체별·정책이슈별 각 응답자의 인지 데이터이다.⁸⁾ 행렬 S^{-1} 은 $M \times M$ 상관계수 행렬의 역행렬이다(본 연구의 경우 상관계수 행렬은 19×19 이다). 그리고 \hat{P} is 후보자들의 추정된 비회전 부하치들의 $M \times r$ 행렬이다. 행렬 F 는 i^{th} , $(N+i)^{th}$, $(N(n-1)+i)^{th}$ 의 행들로 구성된 V_i 를 얻는 데 사용된다.

이러한 분석절차를 통해 얻은 결과를 보기로 하자. <표 2>에서와 같이, 인지 데이터의 상관계수 행렬이 갖는 분산의 42.579%가 첫째 고유치(26.411%)와 두 번째의 고유치(16.168%)에 의해 설명되고 있다. 그리고 요인의 크기로 보나 요인 크기의 구조적 관계로 보나 우리가 복원하려는 예측차원의 공간에 대해서는 2차원적인 해결이 타당한 것으로 보인다. 즉 $r=2$ 이고 따라서 후보자 m 의 위치인 $\vec{p}_m = (p_{m1}, p_{m2})^T$ 인 것이다. 이러한 분석결과는 정치적 주체들의 정책입장을 추정하는 데 있어서 응답자들이 2차원적인 예측공간을 사용하고 있다는 것을 말해 준다.

<표 2> 요인구조와 분산설명도

요인	고유치	분산설명도	누적분산설명도
1	5.018	26.411	26.411
2	3.072	16.168	42.579
3	0.979	05.153	47.732

다음 2차원적 요인공간을 전제로 한 모든 정치적 주체들이 이념적 구조 공간에서 점하는 위치들인 $P = (\vec{p}_1, \dots, \vec{p}_{19})^T$, 즉 요인행렬은 <표 3>과 같다.

8) 현대 선거공간이론에서는 원래의 인지 데이터(c_{ijm})를 현 정부의 입장(b_{ij})으로부터의 차이인 $d_{ijm} = c_{ijm} - b_{ij}$ 로 수정한 데이터를 사용하고 있으나, 본 연구에서는 현 정부 정책입장에 대한 응답자의 추정에도 역시 예측차원이 작용한다고 보고, 현 정부도 하나의 정치적 주체로 포함시켰다. 따라서 원래의 인지 데이터를 그대로 분석에 사용하였다. 이하의 모든 분석에서도 동일하다.

<표 3> 정치적 주체들의 비회전 요인행렬

정치적 주체들		요인(차원)	
		요인 1(차원1)	요인 2(차원2)
1	현 정부	0.241	0.477
2	한나라당	0.181	0.618
3	민주당	0.545	-.075
4	자유선진당	0.376	0.466
5	민주노동당	0.654	-.330
6	국민참여당	0.640	-.167
7	진보신당	0.601	-.221
8	박근혜	0.239	0.446
9	정동영	0.541	-.060
10	이회창	0.337	.0552
11	권영길	0.639	-.297
12	유시민	0.607	-.260
13	정몽준	0.329	0.479
14	경실련	0.296	0.266
15	민노총	0.605	-.263
16	재향군인회	0.226	0.427
17	전교조	0.579	-.210
18	뉴라이트 연합	0.386	0.383
19	한국노총	0.514	-.036

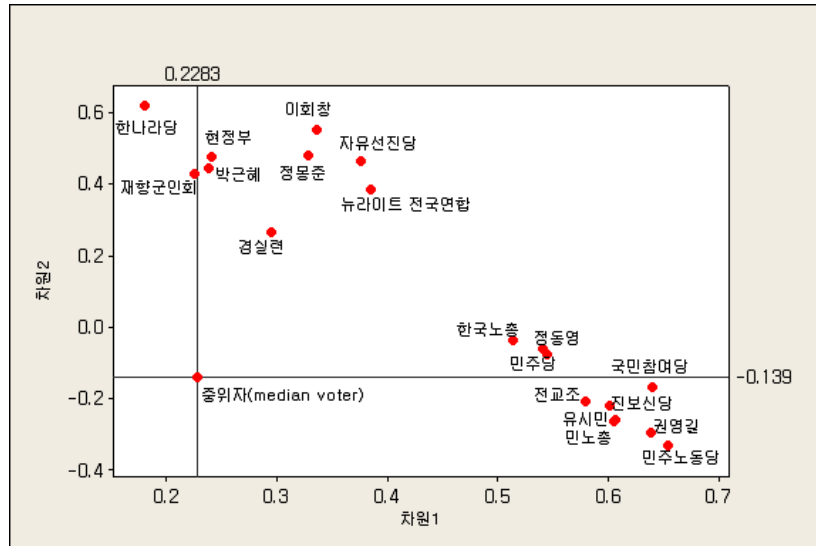
※요인추출방법: 주축요인추출

이러한 정치적 주체들의 공간적 표시는 <그림 3>에 나와 있다. 이 때 기준선은 뒤에 계산된 응답자들의 선호점들(preferred points)에서 차원별 중위수를 구해 조합한 중위투표자(median voter)의 점수이다. 횡축인 차원1에서 보면 한나라당, 재향군인회, 박근혜, 현 정부, 경실련, 정몽준, 이회창, 자유선진당, 뉴라이트 연합, 한국노총, 정동영, 민주당, 전교조, 진보신당, 민노총, 유시민, 권영길, 국민참여당, 민주노동당의 순으로 정치적 주체들이 배열되어 있다. 이러한 순위는 대략 사회·정치적 민주화 혹은 권위주의의 차원과 부합된다. 왼쪽으로 갈수록 권위주의적인 이미지가 크고, 오른쪽일수록 민주적인 이미지와 통한다.

그리고 종축인 차원2에서 보면, 민주노동당, 권영길, 민노총, 유시민, 진보신당, 전교조, 국민참여당, 민주당, 정동영, 한국노총, 경실련, 뉴라이트 연합, 재향군인회, 박근혜, 자유선진당, 현 정부, 정몽준, 이회창, 한나라당의 순으로 배열되어 있다. 이러한 순위는 대략 경제적 평등화의 차원과 관련된 것으로 보인다. 즉 위로 갈수록 친시장적이고 경쟁지향적인 이미

지이며, 아래로 내려갈수록 시장보다는 사회복지나 소득재분배 등의 정부정책을 통한 경제적 평등화와 공동체주의를 추구하는 이미지와 관련되어 있는 것으로 보인다.

<그림3> 예측차원과 정치적 인물 및 정치적-사회적 단체



2. 응답자들의 정책이념적 선호점의 공간적 표시

투표자들은 다양한 정책이슈에 대해 이상점들(ideal points)을 갖는데, 그러한 다차원적인 정책이슈 공간상의 이상점은 요인분석에서 얻은 요인점수를 사용하여 동일한 정책갈등구조 속에 선호점(preferred point)으로 표현된다.

이제 $\vec{x}_i = (x_{i1}, \dots, x_{in})^T$ 는 정책이슈 1, \dots , n 에 대해 갖는 투표자 i 의 이상점이고

A_i 는 $n \times n$ 양정치 대칭행렬(symmetric positive definite matrix)로서 i 가 정책이슈들 간에 비중을 어떻게 두느냐 하는 가중치 행렬로 표시된다면, 현대적 선거공간이론에 의하면 정책갈등구조 공간에서 투표자 i 의 선호점은 다음과 같이 계산되어 표시된다(Enelow and Hinich, 1984):

$$\vec{z}_i = (V_i^T A_i V_i)^{-1} V_i^T A_i \vec{y}_i \quad (\text{식 8})$$

여기서 V_i 는 $n \times r$ 즉 10×2 행렬이며 (j, k) 요소인 v_{ijk} 는 요인분석에서는 k 번째 요인에 대한 i, j 번째 표본추출 단위의 요인점수가 되며 이것은 결국 k 번째 차원 상의 변화 값을 j 번째 정책이슈 상의 변화 값으로 전환시켜 주는 선형 기울기가 된다. 그리고 $\vec{y}_i = \vec{x}_i$ 즉, $\vec{y}_i = (x_{i1}, \dots, x_{i10})^T$ 는 10개의 정책이슈로 이루어진 이슈공간에서의 투표자 i 의 이상점이다.9) 만약 $\vec{y}_i = \vec{x}_i = (x_{i1}, \dots, x_{i10})^T$ 의 관찰 값들을 얻게 되면 투표자들의 선호점들(\vec{z}_i^s)은 추정될 수 있으며, 만약 $A_i = I$ (총 J 개의 이슈들에 대한 투표자 i 의 가중치 행렬)라 두면, $\vec{v}_{ij} = (v_{ij1}, v_{ij2})^T$ 라 할 경우 투표자 i 의 요인점수들로 이루어진 $n \times r$ 즉 10×2 의 행렬인 $V_i = (\vec{v}_{i1}, \dots, \vec{v}_{i10})^T$ 로 수정된 (식 9)에 의해 예측공간 상의 투표자 i 의 선호점인 \vec{z}_i (2×1 벡터)를 구한다:

$$\vec{z}_i = (V_i^T V_i)^{-1} V_i^T \vec{y}_i \quad (\text{식 9})$$

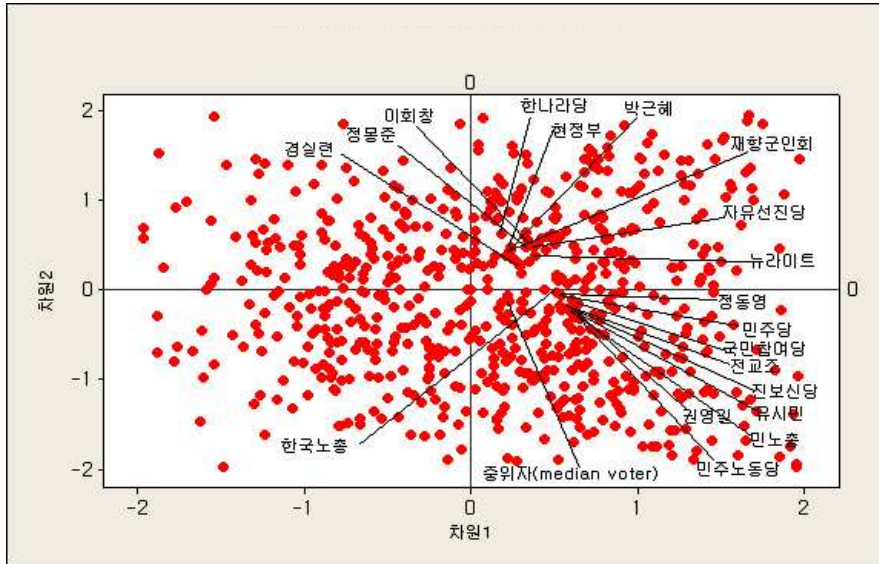
여기서 (식 9)는 다중회귀분석 모형에서 회귀계수를 구하는 공식인 $\hat{\beta} = (X^T X)^{-1} X^T y$ 와 거의 동일한 형태를 나타내고 있다. 다만 (식 9)에서는 데이터 행렬인 X 대신에 각 응답자가 예측공간 상의 선호점으로부터 정책이슈공간 상의 자신의 이상점으로 전환시켜 주는 계수들로 볼 수 있는 $V_i = (\vec{v}_{i1}, \dots, \vec{v}_{i10})^T$ 가 사용되었다. 그리고 응답자들의 정책이슈 이상점들이 종속변수의 값들과 같은 역할을 한다. 따라서 주어진 데이터에 있어서 고정된 회귀계수들의 역할을 하는 것이 예측공간 속에서 위치해 있는 바로 응답자 자신들의 차원별 선호점들이 되는 것으로 볼 수 있다.

(식 9)를 사용하여 계산한 응답자들(투표자들)과 정치적 주체들을 복원된 정책갈등구조 공간 혹은 정책갈등의 이념적 공간 속에 함께 표시한 것이 <그림 4>이다. 이 때 기준선은 (0, 0)이다. 만약 후보자들과 투표자들을 모두 포함하는 이러한 공간적 표시가 없다면 대중과 정치적 엘리트 간의 연계가 보다 명확히 검토될 수 없을 것이다. 정치적 인물과 정치적·사회적 단체들에 대한 공간적 분포와 그 군집성을 살펴보면 본 연구결과에서 얻은 공간개념화는 어

9) 현대적 선거공간이론의 모형인 (식 8)에서는 $\vec{y}_i = \vec{x}_i - \vec{b}_i$ 즉, $\vec{y}_i = (x_{i1} - b_{i1}, \dots, x_{i10} - b_{i10})^T$ 가 정책이슈공간에서의 원점인 \vec{b}_i 로부터 측정된 투표자 i 의 이상점이다.

는 정도 표면적 타당성을 지니고 있는 것으로 보인다.

<그림 4> 정책갈등의 이념적 차원과 공간적 표시



한편 정치적 주체들과 응답자들 간의 연계성은 바로 이와 같이 복원된 예측차원 공간 상에서 서로간의 거리로써 확인될 수 있다. 특히 현대적 선거공간이론은 이러한 복원된 예측차원 공간을 이용하여, 후보자들의 주요 선거전략들 중 하나가 투표자들이 정책투표의 원칙에 충실한다는 가정하에 중위투표자(median voter)에게 최대한 접근하는 것이라는 점을 밝히고 있다.¹⁰⁾ 분석결과에서 정치적 주체들이 응답자들 중 중위투표자(혹은 중위 응답자)와 얼마나 근접해 있는지를 검토해 보기 위해 (식 10)에 의해 가중치가 부여된 유클리디안(Euclidian) 거리를 계산하였으며, 그 결과가 <표 4>에 나와 있다.

$$d_{mj} = \left\| \vec{\pi}_j - \vec{z}_m \right\|_A \quad (10)$$

여기서 d_{mj} 는 중위자(m)와 각 정치적 주체(j) 간의 거리를 나타내고, $\vec{\pi}_j$ 는 예측공간에

10) 이것은 소위 다음의 ‘중위투표자 정리(median voter theorem)’에 따른 결과이다. “ x_{med} 한 사회에서 중위의 정책입장이라면, x_{med} 에 찬성하는 투표자의 수는 다른 어떤 대안 z 보다 크거나 동일하다(Hinich and Munger, 1997: 35).”

서 점하는 각 정치적 주체 j 의 위치를, \vec{z}_m 는 같은 공간에서의 중위응답자(중위투표자)의 위치를 나타낸다. 그리고 A 는 <표 2>에 나와 있는 각 차원의 요인값을 요소로 하는 가중치 행렬, $\begin{bmatrix} 5.018 & 0 \\ 0 & 3.072 \end{bmatrix}$ 이다. d_{mj} 의 값은 두 개체들 간의 근접성을 의미하기 때문에 값이 작을수록 중위투표자에게 근접해 있음을 뜻하며, 따라서 정책투표모형의 관점에서만 본다면 그 만큼 선거경쟁에서 유리하다는 것을 의미한다.

<표 4> 정치적 주체들의 위치 및 중위자와의 근접성

정치적 주체들		요인(차원)		중위자와의 거리 $d_{jm} = \ \vec{\pi}_j - \vec{z}_m\ _A$	거리순위
		요인 1(차원 1)	요인 2(차원 2)		
1	현 정부	0.241	0.477	1.892504	10
2	한나라당	0.181	0.618	2.336668	19
3	민주당	0.545	-0.75	1.601203	4
4	자유선진당	0.376	0.466	2.000034	14
5	민주노동당	0.654	-0.330	2.215525	18
6	국민참여당	0.640	-0.167	2.067739	15
7	진보신당	0.601	-0.221	1.887220	9
8	박근혜	0.239	0.446	1.797001	8
9	정동영	0.541	-0.060	1.587645	3
10	이회창	0.337	0.0552	2.190819	17
11	권영길	0.639	-0.297	2.117490	16
12	유시민	0.607	-0.260	1.936507	12
13	정몽준	0.329	0.479	1.963703	13
14	경실련	0.296	0.266	1.288817	1
15	민노총	0.605	-0.263	1.928463	11
16	재향군인회	0.226	0.427	1.737869	5
17	전교조	0.579	-0.210	1.773391	6
18	뉴라이트 연합	0.386	0.383	1.787385	7
19	한국노총	0.514	-0.036	1.467985	2
0	중위자	0.228	-0.139	0	0

※요인추출방법: 주축요인추출

<표 4>에 나와 있는 중위투표자와의 거리를 보면 경실련이 가장 근접하고, 과거 한나라당이 가장 멀리 떨어져 있다. 거리순위를 개괄하면 진보진영의 인물 및 단체들 중 정동영, 과거 민주당, 전교조, 그리고 과거 진보신당이 상대적으로 거리가 가깝고, 보수진영에 있는 인물

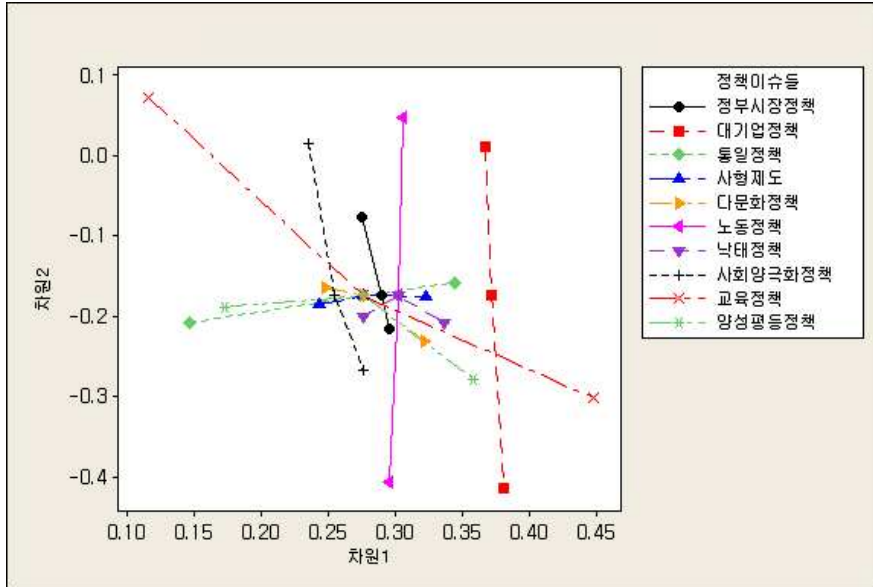
및 단체들 중 한국노총, 재향군인회, 뉴라이트 연합, 박근혜 등이 비교적 가까운 것을 볼 수 있다. 응답자 전체의 관점에서 보면, 진보진영과 보수진영 중 어느 진영이 정치적 엘리트와 연계성이 더 강하다고 결론 내리기가 어려운 것으로 나타났다. 이러한 점은 물론 서베이 시점의 정치사회적 분위기를 반영하고 있을 것이다.

3. 정책갈등의 이념적 차원에 대한 의미

지금까지 다양한 정책이슈들에서 나타나는 갈등의 배후에 존재하는 정책갈등구조 혹은 정책갈등의 이념적 차원을 복원시키고 그 공간에 정치적 주체들과 응답자들(혹은 투표자들)을 표현하였다. 하지만 이 외에 한 가지 더 분석해야 할 부분이 남아 있다. 앞에서 정책갈등의 이념적 구조는 이데올로기적 차원들로 구성되어 있다고 언급한 바 있다. 그렇다면 그러한 이데올로기적 차원들의 의미 또한 당연히 해석되어야 할 것이다.

이 문제를 해결하기 위한 절차를 보면 다음과 같다(박성복 2011 참조). 첫째 정책갈등구조 속에서 차지하는 각 투표자의 선호점을 다음의 식에 따라 계산해야 하는데, 이 작업은 앞의 식(11)에 의해 이미 수행되었다. 둘째 서베이에 포함된 각 정책이슈 별로 투표자들의 다양한 이상점을 7등간 척도에서 1-2, 3-5, 6-7의 세 집단으로 분류한다. 세 집단으로 분류하는 이유는 그 차이를 보다 쉽게 보기 위해서이다. 셋째 분류된 각 집단이 점하는 이념적 차원의 위치들에서 차원별로 중위수(median voter)를 찾아내어 중위선호점을 구성하고, 나아가 정책이슈의 나머지 두 집단에 대응하는 중위선호점들(예측차원 상의 좌표들)을 구성한다. 한 집단 내에서도 어느 한 개인의 선호점이 하나의 차원에서 중위수에 해당한다고 해서 동시에 다른 차원에서도 중위수에 해당한다는 보장은 없기 때문에 2개의 차원 각각에 대해 중위수를 구한다. 그러한 중위선호점은 실제 인물일 수도 있고 아니면 실존하지 않는 개념적 존재일 수도 있다. 넷째 정책이슈 별로 나누어진 세 집단의 중위선호점들이 복원된 정책갈등구조 상에서 공간적으로 어떠한 변화상을 나타나는가를 살펴봄으로써 각 정책이슈가 어느 차원에 강하게 연관되어 있는지를 파악한다. 물론 두 차원 모두에 연관되어 있는 정책이슈들도 있을 것이다. 끝으로 강하게 연관되어 있는 정책이슈들을 기초로 해서 각 이데올로기적 차원의 의미를 신중하게 검토하고 적절한 명칭을 부여한다.

<그림 5> 예측차원 공간과 이슈별/등간범주별 중위자들



<그림 5>는 이슈범주별 중위선호점들을 이념적 공간에 표시한 것이고, 수치들과 함께 연관성을 표시한 것이 <표 5>이다. 먼저 수평축인 차원1에 대한 의미를 살펴보자. <그림 5>와 <표 5>를 통해, 통일정책, 사형제도, 낙태정책, 양성평등정책 등이 상대적으로 차원1과 강하게 연관되어 있음을 알 수 있다. 연관되어 정책이슈들과 척도의 설명을 감안한다면, 차원1이 정치사회적 의미를 지니며 특히 정치사회적 구조가 얼마나 민주화되어 있느냐 아니면 권위주의적 구조를 유지하고 있느냐 하는 것과 관련되어 있는 것으로 볼 수 있다. 근대화 과정에서 정치사회적 권위주의로부터 정치사회적 민주화로의 역사는 한국사회에 많은 갈등과 고통을 안겨다 주었다는 점은 주지의 사실이다. 이러한 한 축의 근본적인 구조가 다양한 정책이슈들에서 갈등을 자아내는 배경적인 원인이 되고 있을 것으로 추측된다. 따라서 차원1은 정치적 주체의 이미지가 수평적 사회구조를 지향하느냐 아니면 수직적 사회구조를 지향하느냐 하는 정치사회적 좌·우 내지 권위주의-민주주의와 관련된 것으로서, ‘정치사회적 민주화’의 차원으로 해석해 볼 수 있다. <그림 5>에서 보면 수평축의 왼 쪽으로 갈수록 정치사회적 권위주의의 이미지가 강하고, 오른 쪽으로 갈수록 정치사회적 민주화의 이미지가 강하다고 하겠다. 이러한 관점에서 보면, <그림 3>에서 정치적 주체들 중 보수진영과 진보진영이 ‘정치사회적 민주화’에 대한 이미지가 상대적이긴 하지만 집단적으로 구분되어 있음을 볼 수 있다. 즉, 보수진영은 상대적으로 왼쪽에, 진보진영은 상대적으로 오른쪽에 군집을 형성하고 있다.

<표 5> 정책이슈별·등간범주별 중위자들과 예측차원 상의 값

정책이슈	차원	연계	1-2 등간	3-5 등간	6-7 등간	정책이슈	차원	연계	1-2 등간	3-5 등간	6-7 등간
정부시장정책	차원1		0.285	0.290	0.276	노동정책	차원1		0.296	0.302	0.306
	차원2	○	-0.217	-0.175	-0.077		차원2	○	-0.406	-0.175	0.046
대기업정책	차원1		0.380	0.372	0.367	낙태정책	차원1	○	0.337	0.303	0.276
	차원2	○	-0.414	-0.175	0.011		차원2		-0.208	-0.175	-0.202
통일정책	차원1	○	0.345	0.276	0.147	사회양극화정책	차원1		0.276	0.255	0.236
	차원2		-0.159	-0.175	-0.208		차원2	○	-0.268	-0.175	0.015
사형제도	차원1	○	0.323	0.276	0.243	교육정책	차원1	○	0.449	0.276	0.116
	차원2		-0.176	-0.175	-0.186		차원2	○	-0.303	-0.175	0.072
다문화정책	차원1	○	0.322	0.276	0.248	양성평등정책	차원1	○	0.358	0.276	0.173
	차원2	○	-0.232	-0.175	-0.164		차원2		-0.278	-0.175	-0.189

다음으로 수직축인 차원2에 대한 의미를 보도록 하자. <그림 5>와 <표 5>에서, 정부시장정책, 대기업정책, 노동정책, 사회양극화정책 등이 상대적으로 차원2에 강하게 연관되어 있는 것을 볼 수 있다. 연관된 이슈들과 척도 등간들의 설명을 보면, 차원2는 경제정책의 추진에 있어서 친시장적 경제성장을 지향하느냐 아니면 정부에 의한 소득재분배와 사회복지 정책을 통해 경제적 평등을 추구하느냐의 문제와 관련되어 있다고 볼 수 있다. 즉 성장-분배의 문제, 자본주의-사회주의의 노선문제, 그리고 경쟁 논리-공동체 논리와 관련된 사회적 논의의 차원이라고 하겠다. 우리나라는 1960년대부터 국가주도적 자본주의체제로 경제성장우선주의를 추구해 왔으며, 1980년대 잠시 분배 문제가 정치적·사회적 이슈가 된 적이 있었으나, 대체적으로 1990년대부터는 세계적인 신자유주의 사조의 영향을 받아 경제에 있어서 다시 친시장적 성장주의를 추구하는 경향이 점차 강화되어 왔다고 볼 수 있다. 이러한 국가정책의 영향으로 우리 사회의 양극화 현상은 심화되어 왔으며, 경제적 평등에 대한 국민들의 욕구 또한 증대되어 왔을 것이다. 이렇게 본다면 차원2는 친시장적 경제성장을 추구하느냐 아니면 경제적 평등화를 통해 사회양극화의 해소를 추구하느냐 하는 문제와 관련된 축으로서, 말하자면 ‘경제적 평등화’의 차원으로 해석할 수 있을 것이다.

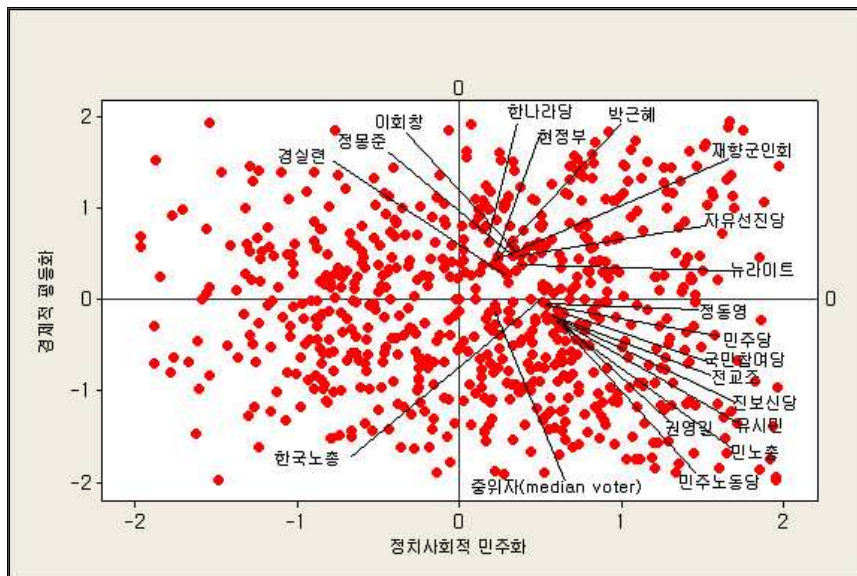
현재 선별적 복지나 보편적 복지나 하는 사회복지 범위의 논쟁과 관련하여 볼 때는, 위로 갈수록 선별적 복지에 대한 지향성이 강하고, 아래로 갈수록 보편적 복지를 추구하는 경향이 강한 것으로 볼 수 있다. 특히 시장과 복지를 연계시킨 에스핑-앤더슨의 ‘탈상품화(decommodification)’라는 개념이 있는데, 시장과 독립적으로 표준생활수준을 유지할 수 있는 정도를 나타낸다(Esping-Anderson, 1999; 1990). 그렇다면 아래로 갈수록 탈상품화가 높고, 위로 갈수록 그 반대가 된다. 따라서 <그림 5>에서 아래로 갈수록 소득재분배 내지 사회복지

정책을 통한 경제적 평등성을 지향하고, 위로 갈수록 친시장적 경제성장과 경제적 효율성을 추구하는 이미지를 나타낸다고 할 수 있다. 이러한 관점에서 보면, <그림 3>에서 ‘정치적 민주화’를 나타내는 차원1과 마찬가지로, ‘경제적 평등화’를 나타내는 차원2에 있어서도 정치적 주체들 중 보수진영과 진보진영이 상대적으로 집단적 구분을 보이고 있음을 알 수 있다. 즉, 보수진영은 상대적으로 위쪽에, 진보진영은 상대적으로 아래쪽에 군집을 형성하고 있다.

한편 다문화정책과 교육정책은 차원1과 차원2 모두에 비슷하게 연관되어 있음을 알 수 있다. 이것은 그러한 정책이슈들에 대한 논의와 인지에 있어서 ‘정치사회적 민주화’와 ‘경제적 평등화’ 두 차원 모두가 배경적 차원이 되어 있다는 것을 의미한다.

이러한 연구결과를 바탕으로 본 연구에서는 정책갈등구조 혹은 정책갈등의 이념적 차원을 구성하는 두 차원들에 대한 명칭으로서 차원1은 ‘정치사회적 민주화’로, 그리고 차원2는 ‘경제적 평등화’로 그 명칭을 부여하고, <그림 4>를 다시 표시해 보면 <그림 6>과 같다.

<그림 6> 정책갈등의 이념적 차원과 공간적 표시(2)



V. 결론

본 연구는 한국사회의 다양한 정책이슈들에서 나타나고 있는 사회 구성원들 간의 정책갈등을 설명해 주는 보다 근원의 배경 차원인 정책갈등구조 혹은 정책갈등의 이념적 차원을 분

석·복원하는 작업을 수행하였다. 기준이 된 연구모형은 현대 선거공간이론의 투표자 인지모형인 Hinich-Enelow Model이었다. 다만 관련된 여러 분석모형들을 본 연구의 목적과 필요에 따라 수정하여 사용하였다. 그리고 분석의 매 단계마다 분석의 논리를 명세화하고, 그에 따른 분석결과를 제시하였다. 자료수집을 위해 척도구성에 사용된 정책이슈는 정부시장정책을 포함하여 모두 10개였으며, 대구·경북에 거주하는 18세 이상 성인남녀 759명을 연구대상으로 하였다. 척도구성은 미시간 대학교의 사회조사 연구소 내에 있는 ‘서베이조사센터’가 오랫동안 정책태도조사를 해오면서 사용한 ‘SRC-CPS 질문서’를 참조하여 이루어졌다.

먼저 정책갈등구조인 정책갈등의 이념적 차원이나 이데올로기에 대한 개념정의와 정책과의 연관성이 내포될 수 있는 방향으로 이루어졌다. 다음으로 다양한 정책이슈태도 상에 나타나는 정책갈등들을 설명해 주는 배경 차원의 차원성은 2차원인 것으로 확인되었다. 이 분석은 서베이 조사를 통해 얻은 응답자 인지데이터를 요인분석해서 나온 요인 고유치들의 구조를 검토하여 이루어졌다. 그 다음으로 요인분석을 통해 복원된 2차원 평면공간에 정치적 인물들과 정치적·사회적 단체들을 포함하는 정치적 주체들이 대한 공간적으로 표시되었다. 이어 응답자 759명에 대해서도 정치적 주체들과 동일한 공간에 함께 표시되었다. 이렇게 복원된 공간 속에 정치적 주체들과 응답자들을 함께 표시할 수 있다는 것은, 민주주의 국가에서 정책을 매개로 하여 대중과 정치적 엘리트 간의 연계성을 살펴볼 수 있다는 말이 된다. 끝으로 응답자들의 정책이슈태도들과 복원된 공간에서 그들의 위치를 연결시켜 봄으로써, 복원된 예측차원을 구성하는 이념적 혹은 이데올로기의 두 차원들에 대한 의미부여와 명칭부여가 분석·논의되었다. 그 결과 이념적 차원의 공간에 있어서 차원1은 ‘정치사회적 민주화’였으며, 차원2는 ‘경제적 평등화’였다.

본 연구는 단순한 정책이슈들 상의 차원이 아니라, 보다 상위의 이념적 차원이나 이데올로기 차원들이 여전히 사회구성원들의 인식 속에 준거기준으로서 혹은 이면의 배경적, 예측적 차원으로서 작용하고 있다는 것을 실증적인 방법을 통해 밝혀내었다. 어찌면 그것은 정책이슈 상에서의 갈등구조일 뿐만 아니라, 우리가 사회의 현 상태 및 장래전망에 대해 고민하고 논의하는 준거가 되는 사회 전체적인 갈등구조이기도 할 것이며, 당분간 우리 사회구성원들의 정치적·사회적 인식구조를 지배하게 될지도 모른다.

한편 이상의 연구결과에도 불구하고 본 연구는 연구수행과정과 연구방법에 있어서 다소 한계를 지니고 있다고 할 수 있다. 무엇보다도 대구·경북에 제한되어 이루어진 표집으로 인한 일반화의 한계를 들 수 있다. 정책갈등구조에 관해 일반화시킬 수 있는 연구결과를 얻기 위해서는 충분한 크기의 표본이 전국적인 단위에서 구성될 필요가 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 대구·경북에서 얻은 충분하지 못한 표본크기로 연구하여 그 결과를 한국사회 전반에 걸쳐 일반화 하는 데는 한계가 따를 수밖에 없을 것이다. 향후 전국적인 단위에서 대표성 있

게 구성된 충분한 크기의 표본을 통해 보다 심층적으로 연구될 필요가 있다고 사료된다.

참고문헌

- 박성복.(2011). 한국사회 정책갈등의 이념적 구조 분석논리, 한국사회와 행정연구 22(2): 1~22.
- Abramson, Paul R., Aldrich, John H., and Rohde, David W. (1986). *Change and Continuity in the 1984 Elections*, Congressional Quarterly Inc.
- Amemia, Takesi.(1985). *Advanced Econometrics*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Cahoon, L. S., Hinich, M. J. & Ordeshook, P. C.(1978). "A Statistical Multidimensional Scaling Method Based on the Spatial Theory of Voting." *Graphical Representation of Multivariate Data*
- Davis, O. A. & Hinich, M. J.(1966). "A Mathematical Model of Policy Formation in a Democratic Society." *Mathematical Application in Political Science*, II, 175-208. edited by Joseph Bernd, Dallas: SMU Press.
- _____.(1967). "Some Results Related to a Mathematical Model of Policy Formation in a Democratic Society." *Mathematical Application in Political Science*, II, 14-38. edited by Joseph Bernd, Charlottesville: University of Virsinia Press.
- Downs, Anthony.(1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Happer & Row.
- Enelow, J. M. & Hinich, M. J. (1981). "A New Approach to Voter Uncertainty in the Downsian Spatial Model." *American Journal of Political Science*. 25: 483-493.
- _____.(1982). "Ideology, Issues, and the Spatial Theory of Elections." *American Political Science Review*. 76: 493-501.
- Esping-Anderson.(1999). *Social Foundations of Postindustrial Economics*, Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Anderson.(1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton University Press.
- _____.(1984). *The Spatial Theory of Voting: An Introduction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hinich, M. J.(1978). "Spatial Voting Theory When Voter Perception of Candidates Differ." *Virginia Tech, CE* 78-11-4.
- Hinich, M. J. & Michael C. Munger.(1997). *Analytic Politics*, N.Y.: Cambridge University Press.
- Hinich, M. J. & Pollard, W.(1981). "A New Approach to the Spatial Theory of Electoral Competition." *American Journal of Political Science*. 25: 323-341.
- Minar, David W.(1961). "Ideology and Political Behavior." *Midwest Journal of Political Science*. 5:

317-331.

Mullins, Willard A.,(1972). "On the concept of ideology in political science," *American Political Science Review*, 66(1972): 498-510.

Ravinowitz, G.(1978). "On the Nature of Political Issues: Insights from a Spatial Analysis." *American Journal of Political Science*. 22: 793-817.

Ravinowitz, G. & Gurian, P. "The Structure of U.S. Presidential Elections, 1944 to 1980," University of North Carolina at Chapel Hill, Department of Political Science Working Paper.

Rummel, R. J.(1979). *Applied Factor Analysis*. U.S.A.: Northwestern.

Shama, Subhash.(1996). *Applied Multivariate Techniques*. N.Y.: John Wiley & Sons, Inc.

Weisberg, H. & Rusk, J.(1970). Dimensions of Candidate Evaluation, *American Political Science Review*. 64: 1167-1185.