

# 불평등과 한국 민주주의의 질: 2000년대 여론의 추이와 선거정치\*

신진욱\*\*

## ◀ 요약 ▶

한국에서 민주주의가 도입된 지 30년 가까이 되었지만, 민주주의 제도는 사회경제적 불평등 문제를 효과적으로 의제화하고 해결하는 통로가 되지 못하고 있다. 이 연구는 민주주의의 질을 가늠하는 주요 지표인 반응성과 책임성의 차원, 특히 투표를 통해 여론을 권력화하는 ‘선거책임성’과 유권자의 여론을 정책화하는 ‘위임반응성’ 사이의 순환적 정치과정에 초점을 맞추어 문제 지점을 구체화하고자 한다. 주요 질문은 다음과 같다. 첫째, 2천 년대에 다수 여론은 불평등을 가장 심각한 사회문제로 인식해왔는가? 둘째, 다수 여론은 불평등 해결이 최우선의 선거이슈이자 국정과제라고 여겼는가? 셋째, 불평등 문제는 권력의 향배를 좌우하는 선거이슈였던 적이 있으며, 선거의 승자는 선거 시기 다수 여론을 반영한 적이 있는가? 이 연구의 결과는 2천 년대 여론의 다수는 일관되게 사회경제적 불평등과 불안 문제를 가장 시급한 사회문제가 가장 중요한 선거이슈, 최우선 국정과제로 간주했지만, 2002년, 2007년, 2012년 대선의 선거경쟁은 궁극적으로 정치개혁 이슈나 인물·사건 이슈에 의해 규정되었고 집권 초기의 국정 의제 역시 선거 시기 여론의 기대에 상응한 적이 없었다. 이는 불평등 이슈가 한국정치에서 진지하게 다루지지 않는 주요 원인 중 하나가 정치집단들의 핵

\* 이 연구는 2014년 정부 재원으로 한국연구재단의 지원을 받았다(NRF-2014S1A3A2044833). 논문의 초안은 베를린자유대 동아시아대학원이 주최한 심포지엄 “The Quality of Democracy in South Korea”(2015. 5. 23.)와 한국사회정책학회 2015년 춘계학술대회(2015. 5. 29.)에서 발표했다. 최장집, 조효제, 권혁용 교수님의 논평에 감사드린다. 또한 유익한 비판과 제언을 주신 세 분의 심사위원께 감사드린다.

\*\* 중앙대학교 사회학과 교수(socioshin@cau.ac.kr).

심 관심사인 ‘권력’의 운명에 영향을 미치지 못하는 데 있음을 의미한다.

주제어: 불평등, 민주주의의 질, 여론, 선거, 반응성, 책임성

## 1. 서론

현대 민주주의 정치제도의 핵심인 선거는 다수에게 평등한 정치적 권리를 부여함으로써 불평등 문제를 정치의제로 올려놓는 것을 보다 용이하게 하는가? 아니면 반대로 선거는 여론이 제기하는 불평등 이슈를 체계적으로 배제하거나 권력정치의 프레임으로 포섭하는 기제로 작용하는가? 이 논문은 2천 년대 한국에서 경제적 불평등과 불안의 문제가 일관되게 다수 여론의 최대의 관심사였고 최우선의 국정과제로 간주되어 왔음에도 불구하고, 선거 국면에서는 언제나 다른 이슈가 권력의 향배를 결정했고 또 그렇게 탄생한 정부의 수행능력에 대한 다수의 불만이 지속되는 악순환의 패턴이 되풀이되어 왔음을 보여줄 것이다. 이 논문은 복잡한 정치과정의 작은 부분을, 분산되고 제한적인 자료에 터하여 분석했다는 점에서 한계가 명확하다. 그럼에도 불구하고 한국에서 불평등 문제의 해결을 위해 ‘정책’의 대안 못지않게 불평등과 복지의 ‘정치’에 대해 더 많은 고민과 토론이 필요하다는 문제제기로서 일정한 의의를 가질 것이다.

민주주의와 (불)평등 간의 관계는 사회과학에서 언제나 큰 관심거리였으며 또한 논쟁거리였다. 특히 오늘날의 여러 실제적 상황이 민주주의 하의 불평등 문제에 더 많은 관심을 기울이게 하고 있다. 한편으로 경제적으로 발전된 사회들에서 불평등이 심화되면서 “부유한 나라들에서의 불평등”(Nolan, Salverda, Checchi, Marx, McKnight, Tóth & Van de Werfhorst, 2014)에 대한 연구가 확대되고 있다. 특히 미국처럼 오랜 민주주의 전통을 갖고 있는 사회에서 경제적 위기를 겪으면서 “불평등한 민주주의”(Bartels, 2008)에 대한 토론이 활발해졌다. 또한 민주주의로 이행을 경험했거나, 아직도 불완전한 민주주의를 갖고 있는 남유럽, 동유럽, 남미, 동아시아 등지의 나라들에서 민주화 또는 그것의 결여가 불평등 문제에 어떤 영향을 미치는지가 중요한 학문적 주제로 토론되고 있다(Fukuyama, Diamond & Plattner, 2012; Haggard & Kaufman, 2008).

이상의 학문적, 현실적 상황들은 민주주의와 불평등의 관계가 ‘문제적’임을 말해준다. 즉 민주주의는 그 자체로 더 많은 평등을 의미하지 않는다는 것이다. 그러나 이 논문은 ‘민주

주의하의 불평등'이라는 문제에서 더 나아가 '민주적 불평등', 즉 민주주의 제도가 경제 불평등의 한 기제로 작용할 수 있는 가능성을 검토한다.

한국에서 민주주의의 문제 또는 한계를 불평등 문제와 연결시키고 있는 다수 문헌들은 주로 민주주의하의 정책적 결정과 그 결과가 사회경제적 불평등 문제를 해결하지 못하거나 심화시키는 현실, 즉 민주주의의 '산출 정당성'(Della Porta, 2011: 44)의 위기에 집중해 왔다. 대표적으로 최장집(2006, 2008), 손호철(2006), 조희연·김동춘·오유석(2009) 등 최근의 중요한 문헌들은 민주적으로 선출된 권력이 불평등과 경제권력의 독점화를 해결하지 못하는 현실을 집중적으로 비판했으며, 그 원인으로서 정당조직, 정치제도, 정책내용의 문제점들을 주목했다. 하지만 이들은 현대 민주주의 정치과정의 제도적 핵심이라 할 수 있는 여론과 선거에서 불평등 이슈가 다루지는 방식에 대해 충분히 세밀한 관심을 기울이지 않았다. 이 논문은 정책 반응성에 대한 여론과 그에 기초한 선거 책임성의 구현이라는 문제에 초점을 맞추어 그와 같은 공백을 메우는 데 기여하고자 한다.

민주적 정치과정의 규범적 원리에 따르면, 불평등이 심화되는 사회현실은 다수 여론으로 반영되어야 하고, 정부·정당의 정책은 그 여론에 반응해야 하며, 정책의 반응성 여부는 다시금 여론으로 반영되고, 선거에서 유권자들은 이에 기초하여 권력을 재승인하거나 심판한다. 그러나 이러한 규범이론의 각 단계는 현실에서 매우 논쟁적이거나, 자명하지 않다. 불평등의 객관적 심화에도 불구하고 다수 여론은 불평등 이슈를 중시하지 않는 방향으로 형성될 수 있으며, 불평등을 중요 문제로 인식하더라도 이를 최우선의 정치적 과제로 간주하지 않을 수 있다. 또한 다수 여론이 불평등의 심각성을 인식하고 이를 중대한 정치적 과제로 간주하더라도, 정작 결정적 순간에 권력의 향배를 결정하는 요인은 다른 곳에서 등장할 수 있다. 한국의 사례는 민주주의의 규범적 이상과 그것의 배반 중에서 어느 쪽에 더 가까운가?

위의 질문에 답하기 위해 이 논문은 현대 민주주의의 질을 규정하는 근본요소에 속하는 '정치적 반응성과 책임성'이라는 이론적 프리즘을 통해 한국에서 민주주의와 불평등의 관계를 조명한다. 연구의 주요 질문은 다음과 같다. 다수 여론은 불평등 문제를 가장 중요한 이슈이자 정치적 과제로 간주해 왔는가? 유권자들은 선거에서 불평등 문제가 중심 이슈가 되어야 한다고 믿고 있었는가? 만약 그렇다면 그것은 실제로 결정적인 선거이슈가 되었는가? 선거에서 승리한 세력은 다수 여론이 새 정권의 최우선 과제로 간주한 것을 핵심 국정의제로 반영했는가? 이 논문은 1997년 금융위기부터 2012년 박근혜 후보 당선에 이르는 10여 년

의 기간을 대상으로, 특히 노무현 정부의 탄생에서부터 이명박 정부 후반까지 시기에 초점을 맞추어 위의 질문들에 대한 대답을 구할 것이다.

## 2. 민주주의의 질과 불평등의 정치

### 1) 민주주의의 질: 반응성과 책임성의 정치과정

민주주의는 단지 정부·정당의 ‘정책’을 통해서만 불평등 문제를 다루지 않는다. 제도로서의 민주주의는 불평등 문제를 다루는 고유한 ‘정치적 기제’를 갖고 있다. 즉 정부·여당은 정치적 지지를 유지하기 위해 다수 여론에 반응해야 하며, 지지를 유지함으로써 다음 선거에서 승리해야 한다. 여론에 반응하지 않으면 불만족이 누적되고, 그럼에도 불구하고 반응하지 않으면 유권자들은 선거에서 그들을 징벌함으로써 책임을 묻는다. 만약 이 기제가 작동하지 않는다면 정치집단은 불평등 문제에 관심을 기울여야 할 절실한 이유가 없다. 민주주의 정치에서 시민들이 정치인들의 마음과 행동을 움직일 수 있는 가장 강력한 기제는 바로 권력을 위임하거나 박탈할 수 있는 힘이기 때문이다. 그러므로 민주적 기제를 통한 불평등 문제의 해결은 정부·정당의 정책수단뿐 아니라, ‘민주주의의 질’(quality of democracy)에 직접적으로 관련되는 것이다.

2천 년대 들어 ‘민주주의의 질’에 대한 관심이 증가하게 된 두 가지 실제적 맥락이 있다. 첫째, 민주화의 ‘제3의 물결’ 이후 세계에선 최소주의적 기준에서 민주주의 레짐이 크게 증가했지만, 민주주의 형식을 명시적으로 훼손하지 않으면서 실질적으로는 민주적 제도들을 왜곡, 오용, 제약, 무력화하는 다양한 양상들이 발전했다. 이에 따라 민주주의/권위주의 레짐 구분이 아니라 민주주의의 ‘질’을 묻는 연구가 더욱 중요해졌다. 둘째, 정착된 민주주의에서도 대의·정당·선거 정치가 실제로 민주적 원리를 구현하고 있는지에 대한 회의가 커지고 있고, 따라서 현실의 민주주의를 비판적으로 조명하고 개선해야 할 필요성이 커지고 있다(Altman & Pérez-Liñán, 2002: 85; Diamond & Morlino, 2005: ix; Morlino, Dressel & Pelizzo, 2011: 492). 이 두 가지 맥락에서 봤을 때, 민주주의의 최소 기준을 상당한 정도로 공고화했다고 평가받고 있으나 여전히 결손적 민주주의의 문제들을 갖고 있는 한국에서 ‘민주주의의 질’이라는 문제들은 유용한 이론적, 개념적 도구가 될 수 있다.

그동안의 중요한 이론적 논의들은 민주주의의 질을 구성하는 핵심 요소들을 분별하는

다양한 체계를 제시했다. 올트만과 페레스-리난(Altman and Pérez-Liñán, 2002)의 선구적 연구는 달의 다두제 이론을 적용하여, 민주주의의 질을 ‘시티즌십’, ‘참여’, ‘경쟁’의 세 요소로 규정했다. 한편 ‘좋은 민주주의’(good democracy)에 관한 모를리노(Morlino, 2004)의 연구도 이후의 이론적, 경험적 토론에 중요한 참조점이 됐다. 그는 민주주의의 질을 ‘절차’(법의 지배, 책임성), ‘내용’(자유, 평등), ‘결과’(반응성)라는 세 차원, 다섯 요소로 정의했다. 그는 곧이어 다이아몬드와 함께 더 분화된 개념체계를 제시했는데, 이 문헌은 이후 많은 연구에서 큰 중요성을 갖게 됐다(Diamond & Morlino, 2005). 이들은 민주주의의 질을 절차적 측면에서 법의 지배, 참여, 경쟁, 수평적·수직적 책임성으로, 실질적 측면에서 시민적·정치적 자유와 정치적 평등으로, 결과 측면에서 반응성으로 분별했다. 다이아몬드와 모를리노는 이상과 같은 민주주의의 요소들이 한편으로 서로 밀접히 연관되어 보다 큰 체계를 이루지만, 다른 한편으로 그들 간의 단절이나 심지어 긴장관계가 존재할 수 있다는 점을 강조했다(Diamond & Morlino 2005, xii; Morlino, Dressel & Pelizzo 2011, 493). 본 논문은 이러한 연계와 충돌의 열린 관계를 중요한 이론적 주제로 삼았으며, 특히 ‘정책 반응성’과 ‘수직적 책임성’ 간의 연계구조에 초점을 맞췄다.

먼저 반응성(responsiveness) 측면, 더 좁게는 정책 반응성의 측면을 서술한다. 이 분야의 중요한 연구자인 파웰(Powell, 2005: 62)은 ‘민주적 반응성’이란 “민주적 과정이 정부로 하여금 시민들이 원하는 정책을 형성하고 실행하도록 유도할 때” 존재한다고 정의했다. 민주주의 하에서 반응성은 일련의 정치과정을 통해 실현된다. 그것의 규범적 모형은 여론이 투표로 반영되고, 그 결과에 따라 정책이 형성되며, 그 결과에 대한 여론이 다시금 투표선택으로 이어져서 정책의 수정이 이뤄진다는 것이다. 특히 집권 초기의 정책의제 수립단계에 대하여 로버츠(Roberts, 2010: 32-47)는 ‘위임 반응성’(mandate responsiveness)이라는 개념을 도입했다. 이것은 선거에서 선출된 세력이 다수 유권자들의 정치적 요구를 얼마나 충실히 정책의제에 반영하고 이를 이행하느냐에 관련된다.

반응성 문제는 사실 이미 오래 전부터 ‘여론-정책 연계’(opinion-policy link)에 관한 연구들을 통해 면밀히 다뤄져왔다. 그러나 최근에 와서 이 주제는 ‘민주주의의 질’이라는 새로운, 그리고 더 큰 문제를 안에서 재조명되고 있다. 제이콥스와 샤피로(Jacobs & Shapiro, 1994: 10-11)에 따르면, 그동안 여론-정책 관계를 탐구한 연구자들은 민주주의 이론과의 연계를 기피하는 경향이 있었는데, 그 이유는 “유권자들과 엘리트들이 ‘게임의 규칙’을 준수하는 한 민주주의는 존재하는 것이라는 가정 때문”이었다. 그러나 앞에서 논의한 것처럼 민주주의의 질 연구는 최소민주주의론이 현실정치의 중요한 문제들을 이해하는 데 충분하지 않다는

인식에서 출발한다. 특히 반응성 측면은 현존하는 민주주의가 다수 시민의 요구에 실질적으로 응답하는지를 묻는 핵심적 차원이다.

한편 책임성(accountability)의 문제들은 어떤 개인 또는 기관이 정치적, 행정적, 법적, 재정적, 혹은 도덕적으로 문제시되는 행위를 범했을 때 그것에 대한 해명을 요구하고, 상응하는 처벌을 할 수 있는가를 묻는다. 셰들러(Schedler, 1999)는 특히 ‘정치적 책임성’ 개념의 핵심이 무엇인지를 탁월하게 설명했다. 그에 따르면 정치적 책임성이란 공적 기관 또는 개인이 그의 어떤 문제시되는 권력행위에 대해 정보를 제공하고(information), 그에 대해 해명하며(justification), 그에 근거한 보상이나 처벌을 받는 것(judgement)을 의미한다. 여기서 강조되어야 하는 것은 책임을 묻는 주체가 책임을 져야 하는 권력자에 대해 위와 같은 일련의 과정을 강제할 수 있는 힘을 갖고 있어야 한다는 점이다. 그렇지 않다면 책임성의 제도들은 사실상 빈껍데기에 불과하다. 즉 책임성은 권력의 문제이기도 하다.

오도넬과 스클라(O'Donnell, 1994; Sklar, 1996)는 권력에 대한 감시, 견제, 통제를 실현하는 두 가지 방식을 구분했는데, 이는 오늘날 책임성 연구에서 널리 받아들여지고 있다. 그 하나는 수평적 책임성(horizontal accountability)으로서, 국가기관 내에서의 권력분립과 상호 견제·균형을 뜻한다. 다른 하나는 수직적 책임성(vertical accountability)으로서, 국가권력의 남용이나 정치적 실패에 대한 시민들의 보상·처벌을 의미한다. 이 중에서 본 논문은 민주적 반응성과의 연계 하에 ‘수직적’ 책임성의 차원에 초점을 맞춘다. 즉 시민들이 정치를 평가하고, 해명을 요구하며, 오류를 심판할 수 있는 가능성이 있다. 그런데 위에 언급했듯이, 책임성의 제도들은 문제시되는 권력을 심판대에 올리고 대가를 치르게 할 수 있는 힘이 있을 때에만 ‘실효적’이다. 그리고 민주주의의 최소 조건이 작동하고 있는 사회에서 시민들이 정치에 대해 책임을 물을 수 있는 가장 강력한 힘은 바로 ‘선거’다. 따라서 이 논문에서는 ‘선거 책임성’(electoral accountability)에 관심을 집중할 것이다. 다른 모든 정치적 책임성과 마찬가지로, 선거책임성을 물을 수 있는 정도도 나라에 따라 다르며, 그 차이는 민주주의의 질을 평가하는 데에서 큰 의미를 갖는다(Hellwig & Samuels, 2007).

이 연구는 반응성과 책임성에 관한 많은 연구주제들 가운데 특히 ‘여론-선거책임성-위임반응성’의 연결구조에 집중하여, 불평등 현실이 얼마나 여론으로 형성되는지, 여론이 얼마나 선거정치로 이어지는지, 선거의 승자가 얼마나 다수 여론의 기대에 상응하는 정책의 제를 수립하는지를 분석한다. 아래에서는 불평등과 민주주의의 관계에 관한 선행연구를 검토한 후 이 논문의 분석틀을 제시한다.

## 2) 불평등과 민주주의 정치과정

1950년대 후반 이후 상당 기간 세계 사회과학계에 큰 영향을 발휘했던 근대화 패러다임에서는 산업화, 민주화, 평등화 사이에(여러 유보조건에도 불구하고) 대체로 긍정적 관계가 있다는 견해가 지배적이었다(Cutright, 1965; Lipset, 1959; Wilensky, 1975). 그러나 1970~1980년대에 이뤄진 많은 국제비교 연구들은 민주주의와 불평등의 관계에 관해 상반된 발견을 했거나, 또는 양자 사이에 단지 미약하고 불확실한 관계만이 존재한다는 결론에 이르렀다(Sirowy & Inkeles, 1991).

최근 문헌에서도 그와 같은 의견의 불일치는 해소되지 않았다. 한편에서 몇몇 연구는 민주주의와 평등 간의 긍정적 관계를 보다 세련된 이론으로 제시했다. 예를 들어 불평등이 어떤 ‘문턱’을 넘으면 대중적 위협이 커져서 민주주의의 확대와 재분배의 증가로 이어진다거나(Acemoglu & Robinson, 2000), 민주주의의 지속기간을 반영한 ‘누적적 민주주의’가 대체로 불평등 완화를 설명할 수 있다거나(Gladstein & Milanovic, 2004), 혹은 민주주의의 일정한 발전단계까지 불평등이 증가하다가 불평등이 완화되는 일종의 ‘정치적 쿠즈네츠 곡선’이 존재한다는 주장(Chong, 2004) 등이다.

하지만 다른 많은 연구들은 민주주의와 (불)평등의 관계에 대해 훨씬 더 조심스러운 견해를 제시하고 있다. 에르손과 레인은 민주주의가 경제 성장이나 분배와 뚜렷하게 긍정적이거나 부정적인 연관이 없다는 결론을 얻었고(Ersson & Lane, 1996), 해거드와 카우프만은 남미, 동아시아, 동유럽 등지에서 민주주의로의 이행이 복지정치의 문을 열었지만 그것의 향방은 경제구조나 사회집단들의 권력관계 등 다른 많은 조건에 달려 있다고 봤다(Haggard & Kaufman, 2008). 아체모루와 그 동료들이 최근에 1960~2010년 시기를 대상으로 한 연구에서도 민주화가 불평등을 약화시키는 효과는 분명하지 않으며, 특히 민주화가 시장참여의 확대로 이어졌거나 중간-하층계급의 격차가 큰 경우에 민주화는 불평등을 증가시킬 가능성이 높다고 주장했다(Acemoglu, Naidu, Restrepo & Robinson, 2013).

이처럼 민주주의와 (불)평등 간의 관계에 대한 논쟁은 아직도 뚜렷한 합의에 이르지 못했지만, 대부분의 연구들은 민주주의와 불평등이 종종 상당 기간 동안 공존한다는 사실에 동의하고 있다. 그런 의미에서 “민주주의는 불평등을 완화시킨다”는 인과적 명제나 “민주주의와 평등은 상호의존적 관계”라는 기능적 명제는, 적어도 그것의 강한 버전으로는 더 이상 받아들여지지 않고 있다.

민주주의하에서 불평등의 차이를 설명하고자 시도한 기존의 중요한 접근들은 정당체제와 동맹구조(Castles, 1978), 사회계급들의 권력자원(Korpi, 1983), 계급형성과 계급동맹(Esping-Andersen, 1985), 정치제도상의 차이(Iversen & Soskice, 2006) 등 다양한 요인을 제시해왔다. 이런 연구들은 자본주의하의 불평등을 공공정책을 통해 완화시키는 정도와 방식이 어떻게, 왜 다른지를 더 잘 이해할 수 있도록 해줬다. 그러나 기존 문헌들은 현대 민주주의 정치의 제도적 핵심이라 할 수 있는 ‘여론’과 ‘선거’의 고유한 다이내믹이 어떻게 불평등 현실과 대중적 요구를 반영하거나 외면하는 기제로 작용하는가라는 문제를 충분히 주목하지 않았다. 최근 반응성 이론에 터하여 사회정책을 설명하는 접근(Brooks & Manza, 2007)은 여론-정책 연계가 사회정책에 미치는 영향을 규명하고 있다. 그러나 반대로 우리는 민주주의 제도가 불평등 완화를 요구하는 다수 여론에 반하거나, 그것을 우회하거나, 다른 틀로 포섭하는 기제가 될 수 있음을 고려해야 한다. 만약 “선거를 통해 선출된 비토 행사자들이 다수자를 제약할 수 있는 능력”을 갖고 있다면, 민주주의의 “제도적 구조는 불평등의 핵심적 결정요인”이 되는 것이다(Stepan & Linz, 2011: 844).

[그림 1] 불평등과 민주정치의 관계

	(a) 선거책임성	(b) 위임반응성	(c) 정책반응성
(4) 제도정치	최종 선거 국면의 핵심 이슈와 변수	사회경제적 개선을 위한 정치적 위임의 의제화	사회경제적 쟁점에 관한 여론의 정책적 반영
	⇕		
(3) 선거여론	주요 선거이슈와 차기 정부 과제에 대한 다수 의견	⇕	⇕
	⌆		
(2) 일상여론	옛 정권 시기의 사회경제 상태에 대한 누적된 평가	새로 선출된 정부의 선결 과제에 대한 다수 여론	재임 정권의 사회경제적 수행능력에 대한 평가
	⌆	⌆	⌆
(1) 사회구조	나라·지역·개인의 사회경제적 상태와 변화		

이 문제를 포착하기 위해 이 논문은 (1) 사회경제적 불평등, (2) 그에 대한 대중들의 인식과 여론, (3) 선거의 중요 이슈와 차기 정부의 핵심과제에 대한 여론, (4) 선거정치의 다이내믹과 권력획득 후의 정책의제라는 네 수준을 분석적으로 구분한다(그림 1). 그동안 정책반응성에 대한 대부분의 연구는 (c) 영역에 집중되어 있었는데, 이 논문은 그림에서 진한 바탕



색으로 표시한 (a)와 (b)의 영역, 즉 선거 국면 및 선거 후 집권 초기의 정책의제를 주요 연구 대상으로 삼는다.

여기서 만약 어떤 민주주의 사회에서 불평등 문제가 이상적으로 다뤄지고 있다면, (1) 객관적으로 존재하는 불평등 현실을 (2) 다수 시민들은 중요한 문제로 인식하고 있으며 (3) 선거에서 이것이 중요한 이슈가 되어야 한다고 믿으며 (4) 그에 상응하는 정치적 선택을 하여 권력순환이 이뤄질 것이다.

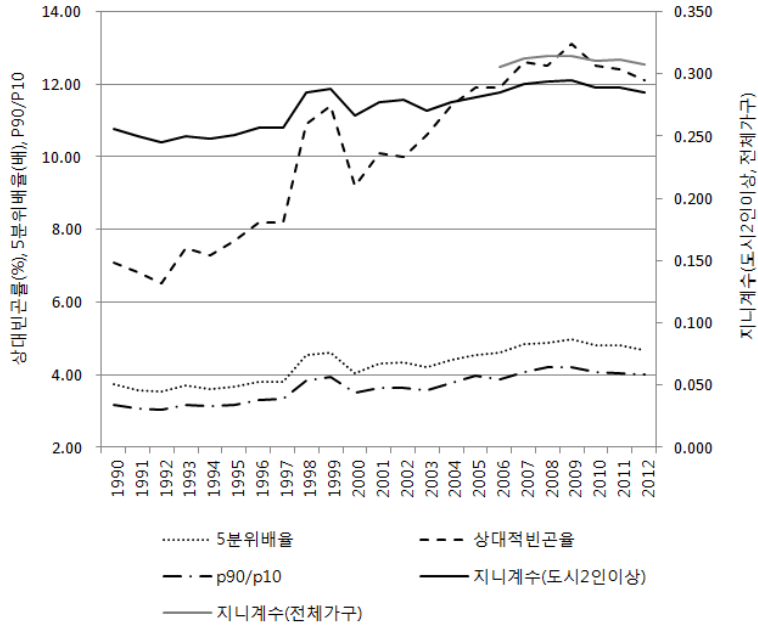
그러나 (1)~(4)를 잇는 고리 중 하나가 끊어진다면 이상적 모형은 작동하지 않는다. 즉, (1)(2) 불평등이 심각함에도 시민들이 이를 중요한 의제로 간주하지 않거나, (2)(3) 시민들이 불평등 문제를 중요시 했음에도 선거에선 다른 이슈를 중요시하거나, (3)(4) 선거에서 불평등 이슈를 중요시 했음에도 선거는 다른 요인에 의해 좌우되는 경우다.

아래에서는 (2)~(4)의 정치적 동학을 다루기 위한 예비적 고찰로 먼저 (1)의 영역을 조명한다. 여기서의 과제는 한국사회의 불평등 현실 전반을 개괄하는 것이 아니라, 2천 년대의 불평등 추이가 대체로 일관된 흐름을 갖고 있었는지를 확인하는 일이다. 만약 김대중 정부 후반기부터 이명박 정부 시기까지 상당한 정도의 일관된 사회경제적 추이가 관찰된다면, 우리는 (2)의 차원에서 그에 상응하는 여론의 존재 여부를 물을 수 있다.

### 3. 1997년 위기 이후의 불평등 추이

불평등의 증감 여부, 증감의 정도와 속도는 간단히 규정할 수 없는 복잡성을 갖고 있다 (Beramendi & Anderson, 2008: 3-4). 그러나 이런 복잡성에도 불구하고 2천 년대 한국에서 여러 주요한 불평등 지표는 대체로 일관된 경향을 보여준다. 소득, 고용, 자산 등 모든 차원에서 한국사회의 불평등은 2천 년대의 몇 차례의 정권교체에도 불구하고, 근본적인 역전이나 등락 없이 꾸준히 악화되어 왔다. 먼저 소득의 불평등은 그런 흐름을 가장 분명히 보여주는 영역이다. 1997년 이전까지 대체로 현상유지를 해 온 소득분배지표는 금융위기 이후 현재까지 일관되게 악화 추이에 있다. 이는 소득지니계수, 상대빈곤률, 5분위배율, 상위10%와 하위10%의 차이 등 어떤 지표에서 보더라도 크게 다르지 않다(그림 2).

[그림 2] 소득 분배지표의 추이, 1990~2012



출처: 통계청, 『소득분배지표조사』, 각 연도 자료.

[표 1] 가구주 소득 분배지표의 정권별 변화 추이(1988~2013)

소득원	가구주 경제활동 상태	소득범주	노태우	김영삼	김대중	노무현	이명박
가구주	상용근로	근로소득	0.270	0.262	0.294	0.294	0.283
	근로자 (임시일용 포함)	근로소득	0.277	0.270	0.309	0.324	0.332
	취업자 (자영업자 포함)	노동소득 (근로소득+ 사업소득)	0.296	0.269	0.297	0.313	0.326
가구주 +배우자	전체 (미취업자 포함)		0.305	0.299	0.353	0.358	0.373
			0.297	0.295	0.350	0.355	0.369
가구 전체			시장소득	0.279	0.278	0.317	0.318
		0.259		0.259	0.290	0.294	0.304

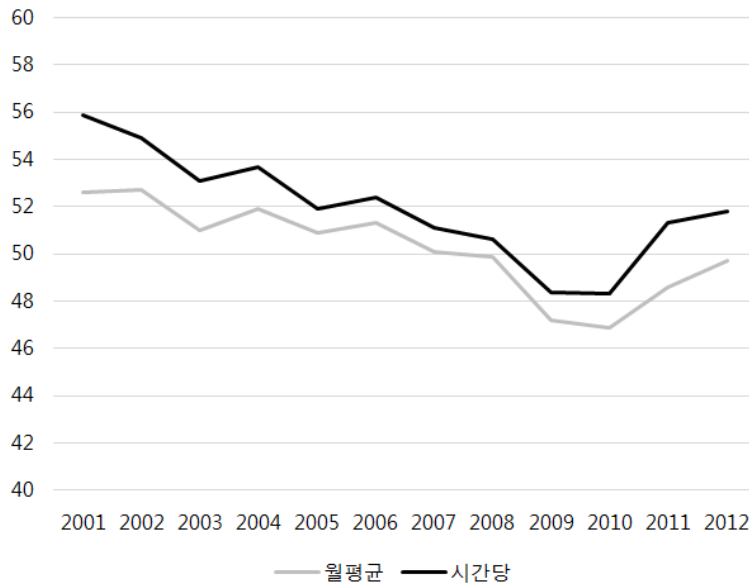
출처: 통계청, 『가계동향조사』, 각 연도; 강신욱(2014: 523)의 [표 14-2]에서 25~65세 연령대 통계 인용.

물론 소득 불평등도는 소득정의와 조사단위에 따라 상당히 달라질 수 있고, 따라서 지표에 따라 한 사회의 불평등도는 국제비교 관점에서 다르게 자리매김할 수 있다(장지연,

2012). 이 문제에 관련된 모든 고려사항을 이 자리에서 다룰 수는 없지만, 몇몇 주요 쟁점에서 위의 불평등 추이와 다른 경향이 존재하는지를 검토할 수 있다. [표 1]은 다양한 소득원 단위, 조사대상 범위, 소득범주에서 불평등 수준이 상당히 다르다는 사실과 더불어, 모든 지표에서 김대중·노무현·이명박 정부 시기 동안 추이의 역전 없이 일관되게 불평등도가 악화되어 왔음을 분명히 보여준다.

고용의 측면에서 한국의 비정규직 비율은 2천 년대에 점차 감소하는 추세지만, 2012년 현재 노동사회연구소 추산 비정규직 비율이 47.8%, 통계청 추산 임시일용 비율이 36.8%로 국제비교 관점에서 여전히 대단히 높다(김유선, 2013: 4, 33). 게다가 정규직-비정규직 간의 임금격차는 더욱 깊어져 왔다([그림 3]). 고용형태 및 고용상 지위에 따른 임금 격차는 앞에서 서술한 소득불평등 악화에 점점 더 많은 기여를 하고 있다. 이 격차는 이명박 정부 후반기에 노무현 정부 후반기 수준으로 다소 회복되었는데, 이 단기적 변화가 불평등 의식과 정치 여론에 의미 있는 변화를 동반했는지는 뒤에서 검토할 것이다.

[그림 3] 정규직 대비 비정규직 임금 수준 추이(2001~2012, %, 정규직=100)

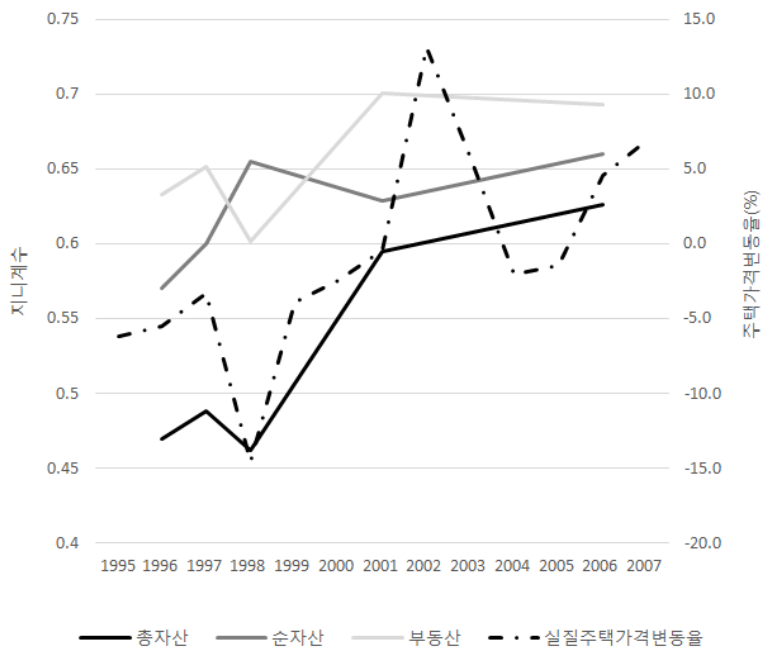


출처: 통계청, 『경제활동인구조사』 부가조사 자료(각 연도 8월); 김유선(2014, 491-492)에서 재구성.

끝으로 자산의 측면에서도 불평등 악화의 장기적 추이가 발견된다. 한국의 부동산 시장은 OECD 회원국 중에서 가장 높은 변동성을 특징으로 하지만 불평등도의 악화 추이는 상

당히 지속적이다. 총자산과 순자산 불평등 모두 1990년대 후반 이래로 꾸준히 증가해 왔으며, 이는 2000년대 두 차례에 걸친 실질주택가격의 급등과 밀접한 관련이 있다(그림 4). 한국의 자산불평등도는 경제협력개발기구(OECD) 내에서 높은 수준이 아니지만, 소득격차, 고용불안, 사회복지 등 여러 측면에서 가장 열악한 수준에 있는 가운데 자산격차의 상승은 가계경제에 상당한 영향을 줄 수 있다.

[그림 4] 자산 지니계수의 추이와 실질주택가격 상승률(1995~2007)



출처: 총자산·순자산·부동산 지니계수는 남상섭(2008), 이정우·이성림(2001); 실질주택가격변동률 통계는 OECD, Economic Outlook 2010, source data.

이처럼 2천 년대 내내 소득·고용·자산의 모든 측면에서 불평등이 심화되어 온 일관된 추이가 있었다면, 시민들은 이 문제를 그만큼이나 지속적으로 한국사회의 핵심 문제로 인식하고 있었을까? 나아가 시민들은 이것이 선거의 가장 중요한 이슈가 되어야 하며, 새로 선출된 정부의 최우선 과제로 생각하고 있었을까? 실제적인 선거이슈와 변수는 시민들의 여론과 얼마나 일치했으며, 선출된 권력은 여론을 어느 정도로 반영하고 있었을까? 이 질문들이 아래에서 다뤄질 주요 내용이다.

자료로는 각 선거에 대한 기존 연구결과와 더불어, 민간여론조사기관들의 정기적·비정기적 조사결과를 사용한다(논문에서 인용한 여론조사에 관한 상세정보는 부록에서 제시했다). 복수 조사기관의 비정기 조사결과를 사용하는 것은 여론의 장기추이를 일관된 조사설계와 대상, 방법에 따라 체계적으로 분석할 수 없게 만든다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 이 자료들은 이 논문의 핵심 관심사인 ‘정치여론’의 추이를 볼 수 있는, 현재로서는 최선의 자료다.<sup>1)</sup> 한국에서 정치여론 조사는 2천 년대 들어 서서히 시장이 확대되고 있기 때문에 미래에는 더 체계적인 자료에 근거한 연구가 가능할 것으로 기대된다.

## 4. 불평등 대 민주화: 노무현 정부와 여론의 괴리

### 1) 위기 이후의 불평등 의식

한국사회에서 사회경제적 불평등의 심화가 1997년 금융위기를 기점으로 시작되었다면, 불평등에 대한 인식 역시 큰 폭의 전환을 겪었다. 한국에서 억압적·배제적 근대화의 역사는 길지만, 1990년대 초반까지만 해도 많은 사람들은 격차와 빈곤의 문제가 개선되는 추이라고 느끼고 있었던 것 같다. 1990년에 「한국갤럽」이 수행한 조사(#1)에서 한국에 극빈가정이 “늘어나고 있다”는 응답이 39.6%였던 데 반해, “줄어들고 있다”는 응답이 42.8%, “비슷하다”는 응답이 17.1%였다. 비슷한 시점에 생산직과 사무직 간의 임금·소득 격차 추이를 묻는 동일 기관의 조사(#2)에서도 격차가 “늘었다”는 응답이 20.9%, “줄었다”는 응답이 44.5%, “과거와 같다”가 32.8%였다. 이 조시들은 불평등 이슈의 상대적 중요성을 묻는 것은 아니지만, 대체로 불평등이 줄어드는 추세라는 인식이 많았음을 보여준다.

그러나 1997년 금융위기 이후 다수 여론의 인식은 급변했다. 1999년에 「한국갤럽」이 빈부격차의 심각성에 대한 인식을 묻은 조사(#3)에서 빈부격차 문제가 “매우 심각하다”는 응답이 75.6%에 이르렀으며, “약간 심각하다”는 응답(17.8%)까지 포함하면 불평등 문제를 심각하게 인식하는 응답자가 전체의 92.4%에 달했다. 한편 김대중 정부의 수행능력에 대한 불만도 컸다. 김대중 정부 3년차인 2000년 8월에 실시한 여론조사(#4)에서 “김대중 대통령

1) 불평등 인식에 관한 기존 연구들은 한국종합사회조사 자료(장승진, 2011; 전병유·신진옥, 2014; 조정인, 2014), 한국복지패널 부가조사자료(김영순·여유진, 2011), 서울시 복지패널자료(백승주·김현섭, 2012) 등을 사용했는데, 이와 같은 자료들은 특정 정권과 관련된 불평등 체감, 정치적 책임성 소재에 관한 인식, 선거이슈로서 불평등 이슈의 중요성 등을 묻는 문항을 포함하고 있지 않다.

이 취임 후 지금까지 빈부격차 문제를 잘해 왔다고 생각하”는지를 묻는 질문에 “잘해왔다”는 응답은 12.6%에 불과했고, “잘해오지 못했다”는 응답이 무려 70.4%에 달했다.

물론 이런 여론은 객관적 경제상황의 기계적 반영은 아니다. 이 시기에 사회경제적 지표의 추이는 양면적이었다. 금융위기의 여파로 1998년에 7.0%까지 치솟았던 실업률은 2000년에 4.4%로 하락했다. 실질국내총생산 증가율은 1997년 5.8%에서 1998년에 -5.7%로 추락했는데 다음 해인 1999년에 10.7%로 급등했다. 이는 동년 OECD 평균 3.3%보다 월등히 높은 것이었다(OECD, Economic Outlook, annual data). 또한 개인의 경제상황에 대한 체감 역시 호전됐다. 금융위기 발발 직후인 1998년 5월에 「한국갤럽」이 실시한 조사(#5)에서 일자리 상실의 불안을 표현한 응답이 무려 62.2%였지만, 2000년 11월에 동일 기관의 유사한 조사(#6)에서 현재의 직장이 안정적이라고 생각한다는 응답이 62.8%였다. 그럼에도 불구하고 ‘사회문제’로서 불평등의 심각성에 대한 인식, 또 그에 대한 정치적 책임성을 묻는 여론은 매우 강했다.

## 2) 2002년 대선: 경제이슈 여론과 정치이슈 선거

김대중 정부 시기 동안 한국사회의 불평등 문제가 매우 심각하며, 그 책임이 상당 부분 정부 여당에 있다고 생각한 다수 여론은 2002년 16대 대선에서 과연 얼마만큼, 어떤 형태로 반영 되었을까? 1997년 위기 후 불과 몇 년이 지났을 뿐임에도 불구하고, 흥미롭게도 여야 모두 경제적 문제를 중심에 두지 않았다. 말하자면 성장이나 분배나, 경쟁이나 평등이나를 따지기 이전에, 경제 문제 자체가 정치담론의 중심에 있지 않았다는 뜻이다.

먼저 주요 경쟁후보의 선거 공약에 대한 분석결과를 보면, 이회창 후보와 한나라당은 “법과 원칙”, “부패 척결”에 관한 을 전면에 내세워 당시 가족의 비리로 곤경을 겪던 김대중 정부와 대립했고, 노무현 후보와 민주당의 경우 지역주의 극복, 분권화, 비례대표제 및 중대 선거구제 도입 등 정치개혁 공약이 중심에 있었다(안철현, 2004). 선거 전략의 측면에서도 한나라당과 이회창 후보는 김대중 정권 심판론에 집중하면서 ‘이회창 대세론’을 이어가는 전략이었고, 특히 선거 막바지에 ‘심판’의 초점은 사회경제적 문제보다는 국정원 도청 파문 등 정치적 측면에 있었다. 한편 민주당과 노무현 후보측도 임기 후반에 지지율이 급락한 김대중 정부와 거리를 두면서 이회창 후보를 공격하는 전략으로서 ‘낡은 정치 청산’이라는 정치적 의제에 집중했다. 선거 결과에 직접적 영향을 미친 요인 역시 11월 말의 노무현-정몽준

후보단일화 이벤트, 12월초에 폭발한 미군 장갑차 사망 여중생 추모 촛불집회와 SOFA 개정 이슈, 그리고 선거 직전인 12월 10일에 노무현 후보가 발표한 행정수도 충청 이전 공약 등 정치·외교 관련 사건이슈였다. 당시 주요 후보의 지지율 변동을 보면 11월 말의 이와 같은 일련의 이슈와 사건들이 노무현 후보의 당선에 결정적 영향을 미쳤음이 확인된다(이현우, 2006).

흥미로운 것은 당선 직후 실시한 여론조사에서 노무현 당선자에게 다수 유권자들이 위임한 정치적 책무는 선거 국면에서 당락을 좌우한 정치·외교 이슈보다는, 그에 앞선 여론조사에서 꾸준히 최우선 과제로 꼽혔던 경제·분배 이슈로 나타난다. 대선 열기가 아직 식지 않은 12월 24일에 「한국갤럽」이 실시한 조사(#7)에서 “대통령 취임 후 가장 우선적으로 힘써야 할 문제”(복수응답)로 응답자의 56.6%가 ‘경제성장’을, 21.5%가 ‘빈부격차 해결/서민경제 안정’을 선택했고, ‘정치개혁’은 19.6%였다. 더욱 주목할 점은 연령 변수가 강하게 작용했던 16대 대선에서 노무현 후보에게 압도적 지지를 보냈던 20~30대에서 이 점이 더욱 두드러지게 나타난다는 사실이다. 20대에선 단지 15.1%만이 ‘정치개혁’을 꼽아서 전체 연령대 중 가장 낮았고, 30대에선 무려 84%가 경제·분배 과제를 꼽아서 전체 연령대 중 가장 높았다. 새로 출범한 노무현 정부는 다수 여론이 위임한 이러한 정치적 과제를 정책의제로 얼마나 반영했을까?

### 3) 당선 이후의 핵심 의제와 여론

앞에서 우리는 16대 대선에서 후보들의 당락을 좌우한 이슈가 ‘정치개혁’이었음을 보았다. 실제로 노무현 대통령의 재임 기간 동안 집권세력의 정치개혁 의제에 대한 지지 여부는 노무현 대통령에 대한 지지와 가장 밀접한 관련을 갖고 있었다(한귀영, 2011: 113). 하지만 이것은 노무현 후보를 선택한 유권자층이 당선 후에도 정치개혁을 가장 중요시했다는 뜻이 아니라, 그들 중 정치개혁을 가장 중요시한 집단만이 집권 이후 대통령에 대한 지지를 지속했다는 뜻일 뿐이다.

이처럼 매우 정치화된 충성집단과 달리, 우리는 앞에서 노 대통령에 대한 다수 여론의 요구가 경제·분배 문제 해결이었고, 더구나 20~30대에서 그 요구는 더 강하였다는 것을 보았다. 그러나 노무현 정부는 집권 초기에 이 의제에 집중하지 않았다. 노무현 정부와 이명박 정부의 정권 초기 정책우선순위를 비교 분석한 이창길(2010)의 연구결과에 따르면, 노무현

정부는 정치·행정개혁과 외교·남북관계에 집중하여 이명박 정부의 경제중심성과 뚜렷한 대조를 보였다. 그 대표적인 예가 집권 초반기에 행정수도 이전 논의와 이른바 ‘4대 개혁입법’(국가보안법 폐지, 언론관련법 개정, 과거사 규명법, 사학법 개정)의 추진이다. 물론 집권 1년차인 2003년에 주택시장 안정 종합대책, 재벌개혁 정책 등을 제시했지만, 정치적 역량과 재정자원을 여기에 집중했다고 볼 수는 없다. 노무현 정부 초기의 주요 국정의제는 최대다수의 지지를 끌어내는 의제라기보다는 정치적 충성도가 가장 높은 소수집단의 관심사에 가까웠다. 여러 정치적 목표(경제, 정치, 외교안보, 가치 등)를 달성하기 위해서는 전략적 중점의 순서를 효과적으로 배치해야 한다고 했을 때, 노무현 정부 초중반의 정치주의는 그에 상응하는 정치적 부메랑으로 돌아왔다.

노무현 정부의 집권기는 금융위기 이후 수년이 지난 후였음에도, 이 시기에 불평등 문제의 심각성에 대한 인식은 거의 변함이 없었다. 2003년 6월에 「한국갤럽」이 실시한 여론조사(#8)에서 한국의 빈부격차 문제가 “매우 심각하다”는 응답이 70.0%, “약간 심각하다”는 응답이 19.3%로 합계 89.3%였다. 이는 앞서 언급한 1999년 조사(#3)의 결과와 거의 유사한 수준이다. 노무현 정부가 정치의제에 몰두하고 있는 동안, 분배의제에 관한 여론의 평가는 매우 부정적이었다. 노무현 대통령 취임 1년 뒤인 2004년 2월에 「한국갤럽」이 실시한 조사(#9)에서 “노무현 대통령 취임 이전과 비교해” 빈부격차가 줄었다는 응답자는 겨우 5.2%에 불과했다. 반면 격차가 더 커졌다는 응답자는 73.1%에 달했다. 문항의 성격상 이것은 단지 경제적 상태에 대한 평가라기보다는 정치적 책임에 대한 평가로 봐야 한다.<sup>2)</sup>

이 지점에서 언급해야 할 것은 경제·분배 문제에 관한 노무현 정부의 수행능력을 다수 여론이 매우 부정적으로 평가하고 있었음에도 불구하고, 개별 정책에 대한 평가는 그에 상응하는 정도로 부정적이지 않았다는 사실이다. 특히 노무현 대통령 임기 초반에 불평등 문제에 대한 진보적 정책대안을 지지하는 여론은 약하지 않았던 것으로 보인다. 앞서 언급한 2003년 6월 조사(#8)에서 “빈부격차 해소를 위한 제도적 보완으로 가장 시급”한 정책 과제로 가장 많이 꼽힌 것은 ‘공정한 세금 부과’(28.2%), ‘일자리 창출’(25.2%), ‘부동산값 안정’(21.2%), ‘사회보장 확대’(11.5%) 등이었다. 이후 노무현 정부가 펼친 경제·사회 정책들에 대한 평가도 다른 의제영역에 비해 특별히 부정적이지 않다. 한귀영(2011, 79-84)은 「한국

2) 그러나 노무현 정부 후반기에 가서 다수 여론이 격차해소와 취약계층 보호보다 경제성장을 통한 문제해결을 더 선호하는 조사결과가 나오기도 했다. 임기 4년차인 2006년에 「한국갤럽」의 조사(#10)에서 “현 정부가 가장 시급히 해결해야 할 경제분야 과제”(복수응답)로 44%의 응답자가 ‘경제성장/불경기 대책’을 꼽았으며, ‘실업자 대책’(32.6%), ‘빈부격차 해소’(32.3%) 등이 그 뒤를 따랐다. 그러나 2006-2007년경에 경제문제의 해결방향으로 성장과 분배(평등) 중 어느 쪽이 더 우선했느냐는 조사에 따라 결과가 다르다. 이 점은 바로 뒤에서 다시 다룬다.



사회여론연구소」의 정기 여론조사 자료를 사용하여 노무현 정부 초·중·후반기에 의제영역별 지지도를 분석했는데, 그에 따르면 임기 중반까지 응답자의 과반은 노 정부의 경제·사회 정책에 지지를 보내고 있었다([표 2]).

[표 2] 노무현 정부 의제별 여론 지지도 비교(%)

	임기 전체	초반	중반	후반
정치·행정	53.2	51.5	54.5	55.6
경제·사회	52.1	55.0	54.0	47.6
외교·통일·국방	55.0	52.5	55.9	63.3

노무현 정부의 경제·사회정책에 대한 지지도는 임기 후반에 급격히 떨어지는데, 이 시점에 와서야 정부·여당은 「국가고용전략」, 「비전 2030」 등과 같은 굵직한 고용·복지 정책 플랜을 내놓게 된다. 이는 다수 여론의 요구에 비로소 반응한 것이었지만, 정권의 정치적 동력은 이미 소진된 상태였다.

## 5. ‘경제’에서 ‘복지’로, 다시 ‘복지’의 실종으로

### 1) 2007년 대선: 경제 이슈와 인물 선거

2002년 대선에서는 다수 유권자들이 경제적 불평등 해소를 가장 중요시하고 있었음에도 불구하고, 선거 국면에서는 ‘낡은 정치 청산’과 ‘정치세대 교체’라는 정치이슈가 결정적으로 작용했다. 이에 반해 2007년 대선에서는 경제 이슈가 전례 없이 전면적이고 직접적으로 표출됐다. 그러므로 여기서 관건은 경제이슈냐 정치이슈냐가 아니라, ‘경제’라는 고도로 다의적 개념에 대해 여론과 정치집단이 어떤 의미를 부여하고 있었느냐다.

2007년 대선이 노무현 정부의 실정을 심판하는 성격이 강했다는 것은 널리 알려진 바다. 노무현 대통령의 국정지지도는 취임 첫해인 2003년 9월에 이미 30%대로 떨어졌고, 2004년 탄핵정국과 총선 직후, 임기 후반 남북정상회담 국면의 매우 짧은 시기를 제외하면 40%를 넘는 적이 없었다. 뿐만 아니라 이명박 의원은 이미 2006년 하반기부터 대선후보 선호도 조사에서 1위 자리를 내어준 적이 없었다(정효명·오정은, 2008: 42). 하지만 17대 대선은 회

고적 투표뿐 아니라 전망적 투표의 성격 역시 강했다. 그리고 그 중심에는 경제 이슈가 있었다(권혁용, 2008; 류재성·송병권·홍지연, 2008).

먼저 당시 여론을 보면, 17대 대선을 1년 앞두고 차기 대선 최대 이슈를 묻은 「리얼미터」의 조사(#11)에서 가장 많은 31.1%는 ‘일자리 창출’을 꼽았고, 28.4%가 ‘부동산 문제’를, 9.7%가 ‘양극화 해소’를 꼽아서 고용·자산소득 문제를 최우선으로 생각한 응답자가 69.2%에 달했다. 이에 비해 ‘정치개혁’(15.4%)나 ‘남북관계·안보’(9.3%)는 소수였다. 17대 대선을 앞두고 SBS·중앙일보·동아시아연구원·한국리서치가 실시한 패널조사(#12)에서도 응답자들이 ‘중요한 선거이슈’로 가장 많이 선택한 세 가지는 ‘고용’, ‘부동산’, ‘교육’이었다. 지역별로 보면, 서울수도권 거주자들은 출신지역과 상관없이 부동산 문제를 가장 중요하게 생각했고, 수도권 외의 모든 지역 거주자들은 고용문제 해결을 가장 중요시했다(강원택, 2008: 84).

대선이 임박한 시기에 경제문제에 대한 정책적 해법을 묻은 조사들은 엇갈린 결과를 제시하고 있다. 2007년 12월에 차기 정부의 경제정책 우선 과제를 묻은 「리얼미터」의 조사(#13)에서 응답자의 51.5%가 ‘성장’을 꼽은 데 반해, ‘분배’는 31.9%였다. 하지만 진영재(2008, 223)가 대선 패널조사(#12) 자료를 분석한 결과는 다르다. 1~4차 조사에서 차기 정부의 중점 국정과제로 1위를 차지했던 것은 ‘경제적 양극화 해소’였다. 1~4차 평균으로 봐도 ‘양극화 해소’(40.1%)는 ‘경제성장’(32.9%)보다 높았다. 어떤 조사결과든 그 시점의 여론은 성장과 분배 중 어느 한쪽으로 일방적으로 기울지 않았다.

이와 달리 선거 국면에서 경제문제 해결능력에 관한 신뢰도는 성장주의자인 이명박 후보 쪽으로 압도적으로 기울어 있었을 뿐 아니라, 그 신뢰는 후보선택에 큰 영향을 미쳤다. 선거에서 이명박 후보를 선택할 확률은 정책적으로 성장우선인 유권자뿐 아니라, 이명박 후보 개인의 경제분야 국정운영 능력을 긍정 평가한 유권자에게서 유의하게 높았다(류재성·송병권·홍지연, 2008: 269, 272-274). 이것은 17대 대선에서 정책이슈만이 아니라 인물·정당이 중요 변수였다는 점과도 관련된다. 즉 여론상으로 성장과 분배가 함께 중요시된 것과 달리, 선거에서는 성장주의자인 이명박 개인에 대한 선호가 크게 작용했다. 말하자면 2007년 대선에서 경제 이슈는 분명 두드러졌지만, 실제 투표선택과 선거결과에 결정적 영향을 미친 것은 ‘인물’ 변수, 즉 ‘경제대통령’에 대한 기대였다.

## 2) 복지 의제의 부상과 갑작스런 실종

이처럼 2007년 대선에서 ‘경제’는 핵심이슈였고, 유권자의 다수는 이명박 정부 하에서 이 문제가 개선될 것이라고 기대했다. 이명박 후보의 당선이 이미 확실시되고 있던 대선 당일에 「리얼미터」가 실시한 조사(#14)에서 “차기 정부에서 살림살이가 나아질 것”이라는 응답은 51.7%에 달했고 나빠질 것이라는 전망은 16.1%에 불과했다. 동일기관의 12월 28일 조사(#15)에서도 이명박 당선자가 국정운영을 “매우 잘할 것”이라는 응답이 45.6%, “대체로 잘할 것”이라는 응답이 33.7%로 긍정적 기대가 79.3%에 달했다.

실제로 당선된 이명박 대통령은 노무현 대통령과 달리 집권 초반기에 경제정책을 쏟아냈다. 기업규제 완화, 법인세 인하, M&A 활성화, 금융화 정책 강화, FTA 체결 확대, 대외 시장개방, 미디어·메디컬 산업 촉진, 공공부문 사유화, 정부조직 및 규제기능 축소 등 공격적 자유화 정책들이다. 그러나 흥미로운 것은 ‘경제’로 집권한 이명박 정부의 경제정책에 대한 여론의 평가가 전혀 긍정적이지 않았다는 사실이다. 「한국사회여론연구소」가 2009년부터 2012년까지 정기적으로 실시한 조사(#16)에서 이명박 정부의 경제정책에 대한 평가는 일관되게 대단히 부정적이었으며, 심지어 노무현 정부 시기 경제정책에 대한 평가(표 2)보다 더 부정적이었다(표 3).

[표 3] 이명박 정부의 경제정책에 대한 여론의 평가(2009~2012)

	2009년 후반기	2010년 전반기	2010년 중후반기	2011년 전반기	2011년 중후반기	2012년 전반기	2012년 중후반기
기업정책 대기업 편향	83.4	82.1	82.4	82.9	85.1	88.1	87.3
조세정책 부유층 편향	89.8	83.5	84.8	88.6	88.7	86.1	86.8
정부 경기전망 신뢰도	37.5	45.2	45.7	44.4	34.3	28.4	24.3
경제정책 긍정 평가	-	-	29.1	20.4	25.0	22.3	16.7

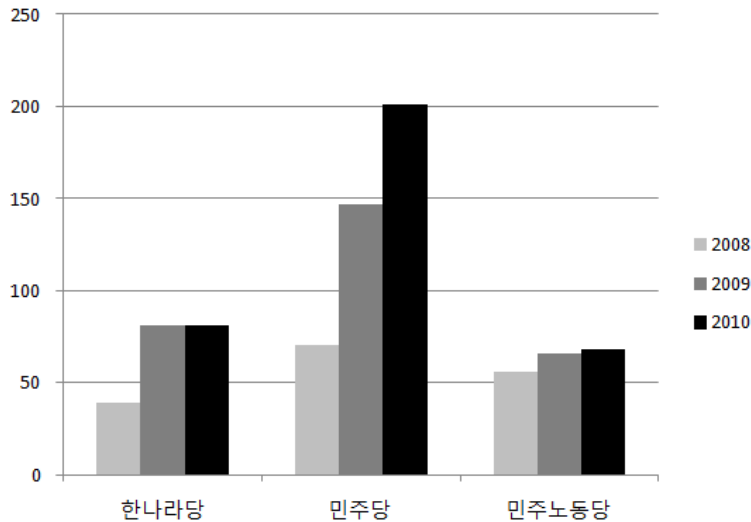
출처: 위평량(2013: 10, 12, 17, 18)에 제시된 통계자료를 재구성.

이처럼 이명박 정부의 경제정책에 대한 여론의 불만이 큰 가운데, 임기 중반으로 접어드는 2009~2010년 시기에 사회복지와 경제민주화에 대한 논의가 정치권과 공론장에서 크게 부상했다. 조혜정(2012)의 분석<sup>3)</sup>에 따르면, 2009년부터 한나라당, 민주당 등 주요 정당들

3) 이 연구는 2008년에서 2011년 5월까지 각 정당의 홈페이지에 게시된 성명과 논평, 현안 브리핑, 기자회견과 기자 간담회, 결의문·호소문·대국민연설문, 최고위원회의 등 공식 회의록을 대상으로 ‘복지’ 관련 텍스트의 빈도 추이와 유목별 특성을 분석한 것이다. 전통적인 표준화된 내용분석 방법을 사용했으며, 단어목록은 ‘복지국가’,

의 대내외적 공식 문헌에서 복지 관련 문헌의 빈도가 급증했다. 특히 민주당의 경우 증가 추세가 두드러졌다(그림 5). 실제 2010년 지방선거에서는, 지역별 이슈의 차이가 큰 지방선거의 일반적 특성과 달리 '무상급식' 등 복지 이슈가 전국에서 영향을 미쳤다.

[그림 5] 주요 정당의 '복지' 관련 공식문헌 빈도(2008~2010)



출처: 조혜정(2012: 31)의 자료를 필자가 재구성.

그러나 흥미롭게도 2012년 대선에서는 불평등 완화, 경제민주화, 복지 등과 같은 사회적 경제적 이슈가 그 예리함을 상실했다. 여기서 주목할 점은 그 이유가 2002년 대선에서처럼 양대 후보가 정치이슈를 우선시켰기 때문이 아니라, 반대로 양측 모두 복지, 경제민주화 등을 강조함으로써 차별성이 없어졌기 때문이라는 점이다. 박근혜, 문재인 후보의 방송연설과 지역연설을 포괄적으로 내용분석한 박상운(2013)의 연구에 따르면, 전반적으로 문재인 후보는 평등, 자유, 인권 등 탈물질적 가치를, 박근혜 후보는 경제성장, 안보, 질서 등 물질적 가치를 우선시켰지만 박근혜 후보는 탈물질적 가치 중 평등, 빈곤, 복지, 경제민주화 등에는 상당한 비중을 할애했고, 특히 지역유세에서는 물질적 가치를, 방송연설과 토론회 등에서는 탈물질적 가치를 우선시하는 유연성을 보였다. 불평등과 복지 이슈는 너무 민감한 위치 이슈이기 때문이 아니라, 모든 정치집단이 수용한 포괄적 합의 이슈였기 때문에 그 정치적 폭발력을 잃은 것이다.

‘보편적 복지’, ‘시혜 복지’ 등 복지 개념을 직접 포함하는 것과 ‘무상급식’, ‘최저생계비’, ‘기초생활보장’, ‘건강보험’ 등 복지정책 관련 단어들을 포함했다(조혜정, 2012: 21, [표 3]).

이런 맥락에서 언론의 주목을 받고 투표결정에 영향을 미친 선거이슈는 역설적이게도 양 후보가 모두 강조한 복지, 경제정의 이슈 밖에서 형성됐다. 아산정책연구소의 조사결과에 의하면, 18대 대선에서는 안철수 출마여부, 문재인·안철수 후보단일화, 노무현의 NLL 발언, 이정희 사퇴, 국정원 여직원 사건, TV토론 인물평가, 여성대통령론 등 사건·인물 이슈만이 선택에 영향을 미쳤고, 정책이슈는 중요하지 않았다(우정엽·강충구, 2013: 298). 이처럼 실제 투표행태에서도 정책이슈의 영향이 약했던 중요한 이유로서, 야권이 총선 패배 후 혼란을 겪는 동안 복지·경제민주화 등 야권 의제를 박근혜 후보 측이 선점함에 따라, 야당은 후보단일화라는 인물 이벤트나 박정화-박근혜 과거사, 이명박 정부 실정 등 회고적 쟁점에 집중하는 쪽으로 선회한 점이 거론된다(박찬욱, 2013: 39-40; 우정엽·강충구, 2013: 282-5).

2008~2012년 시기에 민주당은 처음으로 격차해소, 경제민주화, 복지강화 등을 핵심 정책으로 들고 나왔지만, 2012년 대선 패배 후 민주당은 다수 여론을 얻겠다는 명분으로 다시금 ‘중도’를 표방하는 등 노선상의 혼란에 빠져들었다. 1997년 금융위기 이후 소득, 일자리, 자산 등 모든 면에서 격차는 점점 더 심각해져가고 있음에도 불구하고, 한국사회에서 ‘불평등’은 여전히 정치의 장에서 진지하게 수용되지 못하고 있다.

## 6. 결론

이 논문은 민주주의에서 유권자들이 정치에 영향을 미칠 수 있는 중요한 힘은 여론에 의해 권력을 부여하거나 박탈할 수 있는 힘이며, 따라서 유권자들이 선거에서 책임을 묻고 선거 후 그 승자에게 미션을 위임할 수 있는 정도가 민주주의의 질을 가늠하는 중요한 척도가 될 수 있다는 관점에서 출발하여 한국에서 불평등의 정치과정을 추적했다. 연구결과에 따르면, 1997년 금융위기 이후 사회경제적 불평등이 심화되어 온 것에 상응하여 여론의 다수는 일관되게 불평등 문제를 가장 중요한 사회문제이자 선거이슈, 나아가 최우선의 국정과제로 간주해 왔음에도 불구하고, 2천 년대의 세 차례에 걸친 대통령선거에서 불평등 문제는 한번도 권력을 좌우하는 이슈로 조직되지 못했으며 선거 후 어떤 정권도 당시의 다수 여론을 반영하여 국정과제를 수립하지 않았다.

이러한 연구결과는 현재 한국사회에서 불평등과 복지 이슈가 정치의 중심 변수로 물질

화되는 데 어려움을 겪고 있는 주된 이유가 사회 전반의 인식의 결여에 있다기보다는 불평등 인식이 ‘투표라는 채찍’으로 전환되지 못한 데 있을 수 있음을 암시한다. 1987년 민주화 향쟁의 핵심 요구였던 ‘대통령 직선제’는 지금, 한국사회가 민주주의라는 알리바이를 제공하면서 실제로는 다수의 정치적 요구를 ‘민주적으로’ 배제하는 기제가 되고 있다. 오랫동안 한국에선 “어떻게 민주화할 것인가?”가 중요한 정치적 과제로 간주되어 왔는데, 이제 “어떻게 ‘좋은 민주주의’를 할 것인가?”를 더 깊이 고민해야 할 것 같다. 이 지점에서 문제가 해결되지 않는다면 불평등과 복지, 고용안전에 관한 많은 정책적 토론과 대안들이 실제 정치에서 실현되지 못한 채 표류할 가능성이 있다. 그러므로 ‘정책’ 못지않게 ‘정치’에 대한 더 세밀한 이해와 대안모색이 이뤄져야 한다.

그렇다면 왜 한국에선 불평등 완화를 요구하는 다수의 여론이 선거정치로 반영되지 못하고 있는가? 이 질문에 답하는 것은 이 논문의 범위를 훨씬 뛰어넘는다. 따라서 몇 가지 고려사항만 언급하고자 한다.

첫째, 한국정치에서 관찰되는 ‘인물정치’는 현대 선거정치의 일반적 특성, 혹은 최소한 대통령제 하에서 흔한 현상이라는 해석이 가능하다. 이미 베버는 현대의 “대중민주주의화”(Massendemokratisierung)의 고유한 메커니즘이 인물정치의 중요성을 높인다는 점을 강조했고(Weber, 1988: 393), 이후 라스웰, 아도르노 등 많은 학자가 이 문제의식을 심화시켰다. 나아가 최근 들어 ‘정치의 인물화’(personalization of politics)가 강화되고 있다는 인식이 확산되었다(Garzia, 2011; McAllista, 2007). 특히 대통령제에서 이 특성이 강하다는 견해는 예전부터 린츠(Linz, 1990) 등 일부 학자들이 보여 왔으며, 이제 내각제에서도 ‘정치의 대통령제화’(presidentialization of politics)가 진행되고 있다는 견해도 있다(Poguntke and Webb, 2007). 그러나 최근의 여러 경험적 비교연구들은 이 경향이 결코 보편적이고 일관되게 관찰되지 않으며, 대통령제나 내각제나 틀로만 설명될 수도 없음을 보여줬다(Holtz-Bacha, Langer, and Merkle, 2014; Kaase, 1994; Kriesi, 2011). 따라서 이 논문이 제기한 문제들이 ‘정치의 일상’일 뿐이라고 단언할 수는 없으며, 한국정치의 고유한 문제 지점과 대안을 찾아내는 것이 필요하다.

둘째, 일상 시기의 다수 여론이 선거정치에 직접적으로 반영되지 않는 또 다른 이유는 선거에서 지역, 소득, 자산, 연령 등에 따른 투표행태의 차이가 복합적으로 작용하기 때문이다. 특히 불평등 문제와 관련하여, 저소득층이 평상시에 불평등 현실에 불만을 갖고 있음에도 불구하고 정작 정치적 선택에서는 다른 행동을 보인다는 점이 종종 지적된다. 이는 분명

흥미로운 역설이지만, 이 프리즘으로만 단순화시켜 이해하는 것은 현실을 왜곡할 수 있다. 예를 들어 2012년의 18대 대선에서 ‘계급배반’, ‘빈곤보수’의 투표행태가 있었음에도 불구하고, 연령변수를 통제하면 20~40대에서 미약하나마 계급투표 경향이 발견됐다(강원택, 2013; 한귀영, 2013). 보다 장기적으로는, 2003-2012년 시기를 대상으로 한 전병유·신진욱(2014)의 연구 역시 유사한 결론에 이르렀다. 그러므로 한국에서 보수지배가 하층계급 전반을 포섭할 만큼 견고했다고 볼 수는 없으며, 선거정치가 불평등 이슈를 빚겨가는 보다 복합적인 요인을 탐색할 필요가 있다.

셋째, 그런 의미에서 정당의 역할은 중요하다. 세보르스키는 “개인들의 투표 행위는 정당 활동의 효과”며, 어떤 이슈가 “투표행위의 결정요인으로서 얼마나 두드러진 역할을 하는 ... 정당들이 추진한 전략의 누적된 결과”라는 점을 강조했다(Przeworski & Sprague, 1986: 9). 일상적 시기에 어떤 지배적 여론이 지속되어 왔다 할지라도, 그것을 정치적 선택과 균열로 전환하고 궁극적으로 권력화하는 것은 정당의 몫이다. 이것이 불가능할 때 여론은 정치로부터 소외되고, 정치는 여론으로부터 자유로워진다. 한국 정당들은 2천 년대 들어 불평등, 복지, 경제정의 이슈를 수용하기 시작했지만, 아직 역사가 짧기 때문에 이를 슬로건이나 정책자료로 만들 수 있을 뿐, 유권자의 의식과 정체성을 조직하는 데까지 나아가지 못하고 있다. 여론이 정치로 나아가는 길에서 정당의 능력은 아마도 가장 중요한 변수의 하나가 될 것이다.

## ■ 참고문헌 □

- 강신욱(2014). 김대중·노무현 정부 시기 소득불평등의 변화. 이병천, 신진욱(편). 민주 정부 10년, 무엇을 남겼나? 1997년 체제와 한국 사회의 변화. 서울: 후마니타스. 511-534.
- 강원택(2008). 지역주의는 변화했을까. 이현우, 권혁용(편). 변화하는 한국유권자 2: 2007 한국대선 패널조사 연구. 서울: EAI 동아시아연구원. 67-93.
- 강원택(2013). 한국 선거에서의 '계급 배반 투표'와 사회 계층. 한국정당학회보. 12(3). 5-27.
- 권혁용(2008). 2007년 대통령선거에 나타난 경제투표. 이현우, 권혁용(편). 변화하는 한국유권자 2: 2007 한국대선 패널조사 연구. 서울: EAI 동아시아연구원. 151-177.
- 김영순, 여유진(2011). 한국인의 복지태도: 비계급성과 비일관성 문제를 중심으로. 경제와 사회. 91. 211-240.
- 김유선(2013). 비정규직 규모와 실태-통계청, '경제활동인구조사 부가조사'(2013. 8.)결과. 노동사회. 171.
- 김유선(2014). 민주 정부 10년, 비정규직 규모와 실태. 이병천, 신진욱(편). 민주 정부 10년, 무엇을 남겼나? 1997년 체제와 한국 사회의 변화. 서울: 후마니타스. 481-510.
- 남상섭(2009). 한국 가계자산의 분배와 불평등 요인분해. 경제연구. 27(2). 59-86.
- 류재성, 송병권, 홍지연(2008). 누가 경제투표를 하는가? 사회경제적 변인 분석. 박찬욱(편). 제17대 대통령 선거를 분석한다. 서울: 생각의 나무. 249-288.
- 박상운(2013). 한국의 정당프레임에 대한 연구: 18대 대선 정당 후보자들의 연설을 중심으로. 사회과학연구. 24(2). 187-205.
- 박찬욱(2013). 2012년 대통령선거의 특징. 박찬욱, 강원택(편). 2012년 대통령선거 분석. 파주: 나남. 17-74.
- 백승주, 금현섭(2012). 소득불평등과 복지정책선호: 서울시 자치구를 중심으로. 한국사회와 행정연구. 22(4). 411-440.
- 손호철(2006). 해방 60년의 한국정치, 1945-2005. 서울: 이매진.
- 안철현(2004). 16대 대선 주요 정당 후보들의 공약에 관한 연구. 사회과학연구. 20(1). 79-107.
- 우정엽, 강충구(2013). 18대 대통령 선거에서의 이슈투표. 박찬욱, 김지윤, 우정엽(편). 한국 유권자의 선택 2: 18대 대선. 서울: 아산정책연구원. 277-319.
- 위평량(2013). 이명박 정부 5년 평가와 박근혜 정부에 주는 시사점. 경제개혁연구소. 경제개혁리포트 2013-2호.
- 이정우, 이성림(2001). 한국 가계자산 불평등의 최근 추이. 노동정책연구. 1. 39-51.
- 이창길(2010). 정권 초기의 가치지향과 정책우선순위: 참여정부와 이명박정부의 언어네트워크 비교분석. 한국행정학보. 44(3). 165-189.



- 이현우(2006). 16대 대통령 선거에서 나타난 이슈와 후보자 전략. 어수영(편). 한국의 선거 V: 제16대 대통령선거와 제17대 국회의원선거. 서울: 오름. 39-73.
- 장승진(2011). 행복의 정치경제학: 소득불평등에 대한 인식이 한국인들의 삶의 만족도에 끼치는 영향. 한국정당학회보. 10(2). 43-65.
- 장지연(2012). 다양한 층위의 소득정의와 구성요소에 따른 불평등 수준. 동향과 전망. 85. 131-161.
- 전병유, 신진욱(2014). 저소득층일수록 보수정당을 지지하는가? 한국에서 계층별 정당 지지와 정책 태도, 2003-2012. 동향과 전망. 91. 9-48.
- 정효명, 오정은(2008). 17대 대선 후보자 지지도와 경쟁구도 변화: 회고투표와 구도의 관점에서 이명박 압승의 정치적 분석. 박찬욱(편). 제17대 대통령 선거를 분석한다. 서울: 생각의 나무. 37-70.
- 조정인(2014). 소득분배의 불평등과 기회 불평등 인식이 한국인들의 재분배정책 선호에 끼치는 영향력. 정치·정보연구. 17(2). 175-196.
- 조혜정(2012). 한국 복지 정치담론의 질적 전환에 관한 연구: 2000년대 후반 여론과 선거정치의 영향을 중심으로. 중앙대학교 석사학위논문.
- 조희연, 김동춘, 오유석(편)(2009). 한국 민주화와 사회경제적 불평등의 동학: '사회경제적 독점'의 변형 연구. 과주: 한울.
- 진영재(2008). '부동층 집단'의 세분화를 통한 부동층의 이해. 이현우, 권혁용(편). 변화하는 한국유권자 2: 2007 한국대선 패널조사 연구. 서울: EAI 동아시아연구원. 207-227.
- 최장집(2006). 민주주의의 민주화: 한국 민주주의의 변형과 헤게모니. 서울: 후마니타스.
- \_\_\_\_\_ (2008). 한국 민주주의 무엇이 문제인가. 서울: 생각의 나무.
- 한귀영(2011). 진보대통령 vs 보수대통령. 서울: 폴리테이아.
- \_\_\_\_\_ (2013). 2012년 대선, 가난한 이들은 왜 보수정당을 지지했는가? 동향과 전망. 89. 9-39.
- Acemoglu, D. & Robinson, J. (2000). Why did the west extend the franchise? Democracy, inequality and growth in historical perspective. The Quarterly Journal of Economics. 115(4). 1167-1199.
- Acemoglu, D., Naidu, S., Restrepo, P. & Robinson, J. (2013). *Democracy, redistribution and inequality*. NBER Working Paper, No. 19746. National Bureau of Economic Research.
- Altman, D. & Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness and participation in eighteen Latin American countries. Democratization. 9. 85-100.
- Bartels, L. (2008). *Unequal democracy : The political economy of the New Gilded Age*. Princeton University Press.
- Beramendi, P. & Anderson, J. (2008). Income inequality and democratic representation. In P. Beramendi & J. Anderson(eds). *Democracy, inequality and representation: A comparative*

- perspective*. London: Russel Sage Foundation. 3-24.
- Brooks, C. & Manza, J. (2007). *Why welfare states persist: The importance of public opinion in democracies*. The University of Chicago Press.
- Castles, G. (1978). *The social democratic image of society*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Chong, A. (2004). Inequality, democracy, and persistence: Is there a political kuznets curve? *Economics & Politics*. 16(2). 189-212.
- Cutright, P. (1965). Political structure, economic development and national social security programs. *American Journal of Sociology*. 70(5). 537-550.
- Donatella, D. (2011). *Democrazie*. Bologna: Il Mulino.
- Diamond, L. & Morlino, L. (2005). Introduction. In L. Diamond & L. Morlino(eds). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University. ix-xiii.
- Ersson, S. & Lane, JE. (1996). Democracy and development: A statistical exploration. In A. Leftwich (ed). *Democracy and development: Theory and practice*. Cambridge. UK: Polity Press. 45-73.
- Esping-Andersen, G. (1985). *Politics against markets: The social democratic road to power*. Princeton University Press.
- Fukuyama, F., Diamond, L. & Plattner, F. (eds). (2012). *Poverty, inequality, and democracy*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
- Garzia, D. (2011). The personalization of politics in western democracies: Causes and consequences on leader-follower relationships. *The Leadership Quarterly*. 22(4). 697-709.
- Gladstein, M., & Milanovic, B. (2004). Does Libertè=Egalitè? A survey of the empirical links between democracy and inequality with some evidence on the transition economies. *Journal of Economic Surveys*. 18(4). 515-537.
- Haggard, S. & Kaufman, R. (2008). *Development, democracy and welfare states. Latin America, East Asia and Eastern Europe*. Princeton University Press.
- Hellwig, T. & Samuels, D. (2007). Electoral accountability and the variety of democratic regimes. *British Journal of Political Science*. 38. 65-90.
- Holtz-Bacha, C., Langer, I. & Merkle, S. (2014). The personalization of politics in comparative perspective: Campaign coverage in Germany and the United Kingdom. *European Journal of Communication*. 29(2). 153-170.
- Iversen, T. & Soskice, D. (2006). Electoral institutions and the politics of coalitions: Why some democracies redistribute more than others. *American Political Science Review*. 100(2). 165-181.

- Jacobs, L. & Shapiro, R. (1994). Studying substantive democracy. *Political Science and Politics*, 27(1), 9-17.
- Kaase, M. (1994). Is there personalization in politics? Candidates and voting behavior in Germany. *International Political Science Review*, 15(3), 211-230.
- Korpi, W. (1983). *The democratic class struggle*. Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Kriesi, H. (2011). Personalization of national election campaigns. *Party Politics*, 18(6), 825-844.
- Linz, J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Lipset, M. (1959). Social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, 53(1), 69-105.
- McAllista, I. (2007). The personalization of politics. In R. Dalton & H. Klingemann(eds). *The Oxford handbook of political behavior*. Oxford: Oxford University Press, 571-588.
- Morlino, L.(2004). 'Good' an 'Bad' democracies: How to conduct research into the quality of democracy. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20(1), 5-27.
- Morlino, L., Dressel, B. & Pelizo, R. (2011). The quality of democracy in Asia-Pacific: Issues and findings. *International Political Science Review*, 32(5), 491-511.
- Nolan, B., Salverda, W., Checchi, D., Marx, I., McKnight, A., Györgytóth, I. & Van de Werfhorst, H. (eds). (2014). *Changing inequalities and social impacts in rich countries*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- Poguntke, T. & Webb, P.(eds). (2007). *The presidentialization of politics: A comparative study of modern democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, G. (2005). The chain of responsiveness. In L. Diamond & L. Morlino(eds). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University, 62-76.
- Przeworski, A. & Sprague, J. (1986). *Paper stones: A history of electoral socialism*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Roberts, A. (2010). *The quality of democracy in Eastern Europe: Public preferences and policy reforms*. New York: Cambridge University Press.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond & M. Plattner (eds). *The self-restraining state: Power and accountability in New democracies*. Boulder, CO: Lynne Rienner, 13-28.
- Sirowy, L. & Inkeles, A. (1991). The effects of democracy on economic growth and inequality: A review. In A. Inkeles(ed.) *On measuring democracy: Its consequences and concomitants*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 125-156.

- Sklar, L. (1996). Towards a theory of developmental democracy. In A. Leftwich(eds). *Democracy and development: Theory and practice*. Cambridge, UK: Polity Press, 25-44.
- Stepan, A. & Linz, J. (2011). Comparative perspectives on inequality and the quality of democracy in the United States. *Perspectives on Politics*, 9(4), 841-856.
- Weber, M. (1988). Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. In M. Weber(ed.) *Gesammelte politische Schriften*. Tübingen: J.C.B. Mohr(Paul Siebeck) [1918]. 306-446.
- Wilensky, L. (1975). *The welfare state and equality: Structural and ideological roots of public expenditure*. Berkeley: University of California Press.

# Inequality and the Quality of Democracy in South Korea Public Opinion and Electoral Politics after the 1997 Financial Crisis

Shin, Jin-Wook\*

Nearly three decades-old Korean democracy still has many difficulties in providing effective institutional channels for addressing the problem of increasing inequalities. This study tries to get a better understanding of the specifically political aspect of the inequality problem in Korea by investigating the relationship between public opinion and electoral politics after the 1997 crisis, with particular emphasis on the political circulation process between electoral accountability and mandate responsiveness. The main questions of this study are as follows: Firstly, has the majority opinion of the public perceived inequality as the most urgent issue in Korean society? Secondly, did the public regard the resolution of inequality problems as the most important election issue and state affair? Thirdly, has the inequality issue ever been a decisive election issue in presidential elections since the 2000s and been taken seriously by the winners of the election in their policy formation? The results of analysis showed that although the socioeconomic inequalities have consistently been the first priority for an absolute majority of the public both as the election issue and as the policy agenda of the new government, the political competition in the presidential elections was determined either by the issues concerning political reform or by the personality- or event-issues, leading to further neglect of the inequality issue in the policy formation by the new government. These results suggest that despite the lack of class consciousness and class

---

\* Professor, Department of Sociology, Chung-Ang University (socioshin@cau.ac.kr).

voting among the Korean voters, a central cause of the marginality of the inequality issues in Korean politics may be sought in their systematic exclusion from the electoral power struggle.

**Key Words:** inequality, quality of democracy, public opinion, electoral politics, responsiveness, accountability

◆ 2015.07.16. 접수 / 2015.08.22. 1차 수정 / 2015.08.31. 게재 확정

[부록] 인용된 여론조사의 세부 정보

번호	조사기관	기간	조사대상	표본추출 방법	조사방법	표집오차 (95% 신뢰수준)
1	한국갤럽	1990. 7. 20. ~ 1990. 7. 30.	전국(제주도 제외) 성인 남녀 1,500명	다단계 무작위 추출	가구방문 개별면접	±2.5
2	한국갤럽	1990. 7. 13. ~ 1990. 7. 17.	전국(제주도 제외) 성인 남녀 1,500명	다단계 무작위 추출	가구방문 개별면접	±2.5
3	한국갤럽	1999. 12. 23.	전국 만20세 이상 남녀 1,557명	무작위 추출	전화조사	±2.5
4	한국갤럽	2000. 8. 23.	전국 만20세 이상 남녀 1,026명	무작위 추출	전화조사	±3.0
5	한국갤럽	1998. 5. 2. ~ 1998. 5. 11.	전국(제주도 제외) 만 20세 이상 남녀 1,509명	층화추출	1:1 개별면접	±2.5
6	한국갤럽	2000. 11. 18. ~ 2000. 11. 29.	전국(제주도 제외) 만 20세 이상 남녀 1,520명	다단계 무작위 추출	가구방문 개별면접	±2.4
7	한국갤럽	2002. 12. 24.	전국 만 20세 이상 남녀 1,063명	무작위 추출	전화조사	±3.0
8	한국갤럽	2003. 6. 7.	전국 만 20세 이상 남녀 642명	무작위 추출	전화조사	±3.8
9	한국갤럽	2004. 2. 21.	전국 만 20세 이상 남녀 1,036명	무작위 추출	전화조사	±3.0
10	한국갤럽	2006. 6. 16. ~ 2006. 6. 30.	전국(제주도 제외) 만 19세 이상 남녀 1,507명	무작위 추출	면접조사	±2.5
11	리얼미터	2006. 12. 20.	전국 19세 이상 남녀 736명	-	전화조사	±3.6
12	SBS · 중앙일보 · 동아시 아연구원 · 한국리서치	2007. 4. 25. ~ 2007. 12. 27. (총 6차)	1차 조사 3,503명 (최종 패널유지율 60.3%)	할당추출	전화면접 조사(CATI)	±2.1
13	리얼미터	2007. 12. 5. ~ 2007. 12. 6.	전국 19세 이상 남녀 1,000명	-	전화면접 조사(CATI)	±3.1
14	리얼미터	2007. 12. 19.	전국 19세 이상 남녀 1,000명	-	전화조사 (ACS)	±3.1
15	리얼미터	2007. 12. 26.	전국 19세 이상 남녀 500명	-	전화조사 (ACS)	±4.4
16	한국사회 여론연구소	2009. 7. 13. ~	전국 만 19세 이상 남녀 700명	-	전화설문	±3.7
17	아산정책 연구원	2012. 4. 6. ~ 2012. 12. 30. (총 7차)	1차 조사 3,062명 (이후 조사에서 신규모집으로 이탈표본 대체)	층화표집	전화면접 조사 (CATI)	±1.77~±1.94
18	한국리서치	2012. 12. 31. ~ 2013. 1. 16.	전국 만 19세 이상 남녀 1,200명	비례할당 후 무작위 추출	전화면접	±2.8