

# 공익과 사익의 경계에서: 이슈의 지역화와 정책선택에 관한 실험설문\*

신화용 미시간대학교  
안도경, 박원호\*\* 서울대학교

## 논문 요약

본 연구는 국가적 공익 뿐 아니라 개인적 사익과 거주지역의 지역이익이 지역현안에 대한 태도 형성에 중요한 역할을 한다는 것을 밝힌다. 이를 위해 원자력 발전소 설립, 특목고 설립, 임대아파트 건설, 과학벨트 조성에 대해 지역단서를 제공하는 실험설문을 실시하고, 정책사안들이 전국적 맥락과 거주지역의 맥락에서 제공될 때 응답자들의 정책선택호가 어떻게 상이하게 나타나는지를 관찰한다. 정치적 판단과 개인적 삶이 동떨어져 있어서 정책입장에 주로 공익적(sociotropic) 고려만이 반영될 뿐 사익(self-interest)이 그다지 반영되지 않는다는 기존 문헌의 주류적 발견과는 달리, 실험설문의 결과는 정책이 지역화 될 때 개인적 사익과 거주지역의 지역이익이 정책입장에 중요한 요인으로 작동하고 있음을 보여준다. 이를 통해 도출되는 본 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 정치적 이슈들은 전국적 차원 뿐 아니라 지역적 맥락에서 제시될 수 있으며, 이때 공익적 고려를 반영하는 정치적 신념의 영향력이 약해지고 개인과 거주지역에 대한 고려가 정책태도에 보다 분명하게 반영된다. 둘째, 지역화 된 이슈에 대하여, 정책사안의 성격에 따라 집합적으로 단일한 방향의 정책태도 반응이 나타날 수도 있지만, 가시화 되는 손익의 양상이 개인여건에 따라 상이한 경우 소집단별로 정책선택호 반응이 서로 다르게 나타날 수 있다. 셋째, 지역화 된 이슈에 대한 사익은 단순히 개인의 이기심보다는, 지역공동체 차원의 정책효과에 대한 고려를 반영하므로, 지역안건에 대한 정책선택호는 사익과 공익에 대한 고려가 접합되어 함께 반영된 것으로 볼 수 있다. 이상의 논의를 통해 본 연구는 추상적인 공익 뿐 아니라 시민들의 일상적 삶과 직결된 지역사회 및 개인적 조건 역시 정책선택호의 중요한 바탕임을 강조한다.

〈주제어〉 정책선택호, 이익정치, 실험설문, 지방정치, 공적여론, 지역이슈

원고접수일 2015년 7월 5일 | 심사시작일 2015년 7월 15일 | 게재확정일 2015년 9월 25일

한국정치학회보, 49집 4호 2015 가을, 301-334  
© 2015 한국정치학회

## I. 공적 여론과 이익: 공익과 사익, 그리고 지역이익

시민들의 정치적 선호가 선거와 정책으로 이어지는 과정에 관한 정치학 연구는 이익정치(interest politics)라는 개념을 중심으로 전개되어 왔다고 해도 과언이 아니다. 유권자들이 손익계산에 근거한 매우 질서정연하게 배열된 정책 선호를 가지고 있고, 이것을 바탕으로 정당과 정치인들이 정책을 구성하고 구현하는 과정을 그린 것이 다운즈(Downs 1957)적인 밑그림이었다면, 이것을 '경제투표'라는 일련의 가설들로 구체화한 것(Kramer 1971)은 이익정치의 내용을 경제적인 심급에서 정의하는 과정이었다. 한편, 이러한 이익정치나 유권자 '합리성'의 대척점에서 과연 일반시민들이 정책을 이해하고 이와 관련된 판단을 내릴 능력을 갖추고 있는지에 대한 논의, 혹은 물질적 이익과는 구분되는 이념이나 당파심 등이 정치적 선호를 어떻게 구성하는가 하는 연구의 큰 줄기 또한 존재하며, 이들은 모두 정치학이 축적한 공적 여론에 관한 문헌의 중핵을 이룬다. 흥미로운 사실은 이 모든 것들의 전제인 '이익'의 성격이 무엇이고 이것이 어떻게 구성되며 어떤 방식으로 동원되어 유권자들의 정책 선호, 나아가 공적 여론(public opinion)을 이루게 되는지에 대한 대답은 상당히 일방향적이고 이분법적으로 이해되어 왔다는 점이다.

대표적으로, 일반대중의 정책선호 및 여론에 관한 기존문헌에서 사익(self-interest)의 정치적 역할은 매우 미미하다는 일반적인 결론이 발견된다. 이익정치의 핵심인 만큼 정치적 선호에서 사익이 중심적 역할을 할 것이라는 상식적 기대와는 달리, 시민들의 정책태도에 관한 일련의 정치학 문헌은 시민들의 정책선호가 개인적인 사익과는 거의 연관이 없으며, 대신 사회 전체에 관한 거시적 차원의 정치적 가치관(value) 또는 신념(belief) — 예컨대 이념이나 당파성 — 에 기반하여 형성된다는, 즉 개인적 이해관계와 정책선호가 무관하다는 발견이 꾸준히 제기되어 왔다(Feldman 1982; Hainmueller and Hiscox 2010; Lau and Heldman 2009; Kinder and Sanders 1996; Sears *et al.* 1979; Sears *et al.* 1980). 또한, 경제적 여건과 정책태도, 나아가 투표선택을 둘러싼 논의에서도 개인경제(pocketbook economy) 평가는 후보자 평가 및 투표선택에 거의 영향이 없는 반면 국가경제(national economy) 평가만이 이러한 정치적 선호에서 의미를 갖는다는 것이 주류적 입장으로 받아들여져 왔다(Kinder and Kewiet 1981; Lewis-Beck and Stegmaier 2000). 즉, 정치적 사안은 거시적이고 추상적 차원에서 이해되므로 개인적 차원의 사익은 정책선호에서 정치적 의미가 거의 없다는 것이다.

하지만 이러한 기존 문헌의 발견들은 모든 정치적 사안들이 추상적인 전국적 이슈로 받아들여진다는 암묵적인 전제 위에서 있으며 이는 정치적 사안이 될 수 있는 다양한 특성의 잠재적 가능성을 간과한다. 또한 시민 개인들 역시 맥락에 따라 동일한 사안을 상이한 방식으로 인지할 수 있다는 정책선호

\* 이 논문은 2012년 정부(교육부) 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (2013S1A3A2054311).

\*\* 교신저자 박원호(wpark@snu.ac.kr).

의 맥락적 다양성이 고려되어야 할 것이다. 이와 같은 기존문헌들의 한계점으로부터 본 논문은 개별 시민의 개인적 삶과 밀접한 사익이 추상적인 국가적 차원의 공익만큼이나 정치과정에서 중요한 의미를 가질 수 있는지를 살핀다.

특히 우리 연구는 기존 문헌들이 이익을 개인 또는 직계가족의 물질적 사익(Kinder and Sanders 1996) 또는 추상적 가치관 또는 국가경제를 지칭하는 공익(Lewis-Beck and Stegmaier 2000; Sears *et al.* 1980)으로 나누어 이분법적으로 바라보았던 시각에서 벗어나, ‘지역이익’을 통해 사익과 정책선호 사이의 연관관계를 새롭게 조명한다. “모든 정치는 지역 정치(All politics is local)”라는 오래된 잠언을 상기한다면, 기존 문헌들이 ‘사익’의 개념을 지나치게 개인주의적 관점에서 정의해 온 것일지도 모른다. 정치적 판단에서 작동하는 이익은 단지 국가 전체에 대한 고려 또는 개인과 가계에 대한 고려에 국한되지 않으며, 정치적 사안들과 관련하여 개인적 손익이 뚜렷해지는 맥락은 개인(pocketbook) 뿐 아니라 지역(local) 단위 — 또는 거시경제(macro-economy)와 미시경제(micro-economy) 사이에서 그 둘을 연결 짓는 주변경제 또는 중간경제(mecroeconomy)라고 불리는 영역(Ansolabehere *et al.* 2014) — 으로서도 상정될 수 있기 때문이다. 또한 이것이야말로 현실에서 시민들이 이익을 매개로 정치에 참여하는 방식에 가장 근접한 것일 수 있다.

그런 의미에서 본 논문은 추상적인 정책들이 지역적 맥락을 부여받으면서 시민들이 사익과 공익의 경계에서 정책에 대한 판단을 새롭게 내리는 과정을 추적한다. 이슈가 ‘지역화(localized)’ 되어 관련 손해와 이익이 가시화 된다고 할 때, 이것은 개인에게 보다 뚜렷하게 다가오는 이해관계이면서 동시에 스스로가 속해있는 지역사회와 직결된 것이기도 하다. 다시 말해 이익이 정치적 선호에 반영되는 방식이 반드시 공익 또는 사익으로 뚜렷이 구분되거나 그 둘 중 어느 하나만이 강력한 영향력을 발휘하기 보다는, 정책사안을 평가함에 있어서 개인적 손익에 대한 고려이면서 그것이 동시에 지역공동체에 대한 것이기도 한 고려사항 — ‘지역적 사익’이라 이름 붙일만한 — 이 작용할 수 있는지를 살피려는 것이다. 따라서 우리 연구는 지역공동체의 공익과 개인적 삶의 사익이 접합하는 지점에서 정책태도가 형성되는 장면을 포착하려는 시도이기도 하다.

따라서 본 연구는 한국의 유권자들이 주어진 정책에 대해 반응하고 숙고하는 과정에서 이러한 ‘이익’을 어떤 방식으로 내면화하고 정책입장으로 구성하는지를 이슈의 ‘지역화(localization)’를 통해서 살펴본다. 보다 구체적으로는, 주어진 정책적 사안들이 일반적인 정책적 내용에서 ‘지역현안’의 성격을 부여받게 되는 순간, 유권자들이 해당 사안과 결부된 이익을 얼마나 국가 전체의 공익(公益)으로부터 ‘지역이익’ — 개인적 사익(私益)과 지역사회의 공익이 접합된 — 으로 치환하여 받아들이는지를 검토한다. 이 때 이루어지는 치환은 사익에 대한 보다 뚜렷한 고려이면서도 동시에 ‘거주지역’이라는 개인적 삶에 보다 가까운 차원의 공동체를 향한다는 점에서, 본 연구는 지역이슈에 대한 정책선호에서 ‘사익’이 ‘지역이익’과 함께 작용하는 모습을 포착하려는 시도이기도 하다.

사익과 공익에 대한 고려가 정책태도에 어떻게 반영되는지에 관해 이루어진 기존연구들과 비교했을 때 우리 연구의 새로움은 실험설문을 통해 이익에 대한 고려를 포착하는 방식에서 발견된다. 기존 연

구들에서 각종 사안들 — 고용보장, 이민, 의료보험, 전쟁, 학교규제 등 — 에 대한 정책태도에 개인의 물질적 이해관계가 거의 설명력이 없다는 발견(Hainmueller and Hiscox 2010; Kinder and Sanders 1996; Lau and Heldman 2009; ; Lau and Sears 1981; Ponza *et al.* 1988; Sears and Funk 1991; Sears *et al.* 1980)에서 사익을 포착하는 방식은 개인이 처한 객관적 상황(실업여부, 의료보험 가입여부 등) 또는 인구사회학적 변수(나이, 교육수준, 소득 등), 개인의 경제 상황에 대한 주관적 평가(실업 가능성, 경제적 만족도 등)였는데, 본 연구의 ‘지역단서’라는 실험처치는 기존연구들의 방법론적 한계를 넘어서는 연구설계이다. 특히 추상적인 또는 거시적인 맥락에서 사익이 정책태도에 반영되는지를 직접 질문했던 기존연구들과 달리, 개인적 이익이 항상적으로 정치적 입장에 강력한 영향을 미치는 것은 아니지만, 잠재적 영향요인으로 계속 존재하다가 무의식 또는 의식적으로 이슈가 충분히 스스로와 연관성이 높아졌을 때 비로소 뚜렷한 영향을 미치는지를 지역단서를 통해 확인한다. 마찬가지로 정치신념 역시 정책태도 배경요인으로 잠재하면서 사회 전체적 차원에서 이슈를 바라볼 때 특히 더 강한 태도 설명력을 갖는지를 알아볼 것이다. 이는 손익(stakes) 또는 개인적 파급효과(personal consequences), 이슈와 밀접하게 관련된 정도(immediacy), 이슈의 주목도(salience) 또는 생동감(vividness)이 매우 분명할 때 사익이 태도에 반영된다는 기존의 발견들(Chong *et al.* 2001; Crano 1995; Green and Gerken 1989)에도 부합하는 예측일 것이다.

이상의 문제의식에 바탕하여 구상된 본 논문의 실험연구는 다음과 같은 의의를 갖는다. 첫째, 방법론적인 측면에서, 무작위로 나뉜 두 집단 간의 유일한 차이를 ‘정책사안이 지역화 되었는지 여부’로 좁혀서 정책태도의 선행요인에 대한 보다 명확한 이해가 가능하도록 하였다. 나아가, 단일 시기에 한정되어 임의적으로 나뉜 집단 간의 비교에 그치는 것이 아니라, 두 차례에 걸쳐 실시된 패널조사에서 1차 조사에 아무런 실험적 요소를 포함하지 않고 비교의 기준으로 삼음으로써 더욱 풍부한 이론적 함의 도출이 가능하도록 하였다. 또한, 개개인의 인구사회학적 특징을 사익의 지표로 삼는다거나(Kinder and Sanders 1996; Sears *et al.* 1980) 구체적으로 어떤 이익과 손해가 있다고 명시하는 실험을 통해 사익에 대한 고려를 촉발하는 방식(Chong *et al.* 2001) 대신, 해당 이슈가 자신의 거주지역에서 실시될 것이라는 아주 단순한 암시를 통해 개인들이 해당 이슈를 보다 미시적 차원에서 스스로와 연결시키고, 이것이 어떻게 정책입장에 반영되는지를 살펴본다. 이는 현실에서 이익이 정책태도에 반영되는 방식과 보다 가까운 접근법일 수 있으며, 이를 통해 이슈가 개인의 주변환경과 더 밀접한 맥락에 놓였을 때 개인적인 경제적 조건이나 생활배경이 정책입장에 의미 있는 방식으로 반영되는지를 살펴볼 수 있을 것이다.

둘째, 한국의 일반대중에 관한 연구에서, 정치적 태도를 구성하는 기저의 요인으로 이념이나 당파성과 같은 장기적인 정향에 관한 연구는 있어왔지만(박원호 2012; 이내영 2009), 그에 못지않게 현실 속에서 개인들의 정치적 삶을 규정짓는 개인적 주변 환경과 사익에 주목한 연구는 거의 찾아보기 어렵다는 점에서 본 연구의 가치가 확인된다. 또한, 몇 년 전, 몇 년 후의 가계경제사정 평가가 사익의 지표로 사용되어 왔으나(Lewis-Beck and Stegmaire 2000; 권혁용 2008), 이와 같은 연 단위

평가에 기반하여 정치적 판단을 내리는 개인들을 실제로 찾아보기란 매우 힘들 것이다. 따라서 본 연구에서 사용하는 이슈의 지역화, 그것으로 인해 순간적으로 상기되는 개인적 손익에 대한 고려, 그리고 그에 뒤따르는 정책응답이 현실 속에서 개인적 이익이 어떻게 정책선택에 반영되는지를 보다 적절하게 포착한다고 볼 수 있다. 한편, 지역이익과 정책태도를 둘러싸고 직접적으로 NIMBY(“Not-in-my-backyard”) 현상을 살펴본 연구들이 존재하는 것은 사실이나(가상준 외 2013; 김용철 1998), 이들의 관심사는 주로 지역갈등해결과 행정과정에 초점이 맞추어져 있으며 정책을 시민들이 어떻게 이해하는지에 주목한 연구는 없었다는 점에서 여전히 본 연구가 매우 새로운 시도로서 의미를 갖는다. 나아가, 한국의 기존 정치학 연구에서 정책입장은 주로 정책투표의 외생적 독립변수로 검토될 뿐(강원택 2008; 장승진 2013) 그것이 어떤 계기로 어떤 배경요인의 영향 하에서 구성되는지에 관심은 비교적 부족했는데, 우리 논문의 실험연구는 지금까지 비교적 간과되어 왔던 ‘정책선택’의 형성 기제에 대한 보다 자세한 이해를 제공할 것이다.

## II. 대의 민주주의와 이익: 일반대중의 정치적 판단력

앞선 장에서 제시된 이익과 정책태도의 관계에 대한 논의를 보다 깊이 파고 들어가다보면, 일반대중의 판단력과 대의 민주주의를 둘러싼 정치학의 오랜 고민을 마주하게 된다. 이는 바로 일반대중의 정치적 선호가 대의 민주주의의 근간으로 삼을만큼 믿을만하고 타당한지에 관한 의문이다. 아주 오랜 과거로부터 정치학 문헌은 일반대중의 정치적 판단력에 대한 의심을 거둔 적이 없으며, 이는 민주주의적 이상에 비추어볼 때 매우 당황스러운 것이기도 하다. 민주주의 — 즉 일반대중(demos)에 의한 통치(kratia) — 는 그 어원에서부터 개별 시민들에게 정치적 결정의 근본적인 권한이 주어져 있다는 믿음에서 시작한다. 하지만 첫째, 일반시민들이 현명한 정치적 판단을 하기에 지적 능력과 합리성이 부족하다는 일련의 비판과, 둘째, 개인들이 손익계산을 할 충분한 능력을 갖추고 있더라도 공적 이익보다는 사적 이해관계에 치중하여 이기적인 방식으로 정치적 과정에 관여한다는 다른 한편의 비판 사이에서, 일반대중은 민주적 자질을 의심받으며 질타의 대상이 되어왔다.

우선 첫 번째 비판, 시민들이 합리적인 기준을 통해 정치적인 판단을 내리지 못한다는 이유로 그들의 자질을 의심하는 연구들은 지식수준이 높은 개인들이 더 안정적인 또는 더 타당한 정치태도와 행태를 보일 것이라고 보면서 다수의 일반대중이 정치에 대한 관심, 지식, 또는 세련도를 결여하고 있음을 직접적으로 지적하거나(Almond 1950; Carpini and Keeter 1997; Converse 1964; Lippmann 1922; Zaller 1992), 바람직한 정치판단은 예측되는 이익과 비용에 관한 합리적인 계산에 기반한다고 보면서 정교한 계산에 근거하지 않은 시민 다수의 정치적 판단은 비합리적인 판단

의 범주에 속한다는 것을 우회적으로 암시했다(Aldrich 1993; Downs 1957; Ferejohn and Fiorina 1974; Palfrey and Rosenthal 1983; Riker and Ordeshook 1968; Tullock 1967). 민주시민의 자질로서 요구되는 지적 능력에 대한 보다 완화된 입장에서는, 관련된 모든 이익과 손해 또는 모든 정보와 지식을 계산하고 고려하지 않더라도 제한적인 정보 하에서 적절히 휴리스틱(heuristic) 또는 단서를 사용하여 충분히 합리적인 정치적 판단을 할 수 있음을 보이기도 했는데(Lupia and McCubbins 1998; Mondak 1993; Rahn 1993; Simon 1985), 이러한 시각 역시 여전히 바람직한 정치태도는 정보 또는 지식에 기반해야 한다고 본다는 점에서 앞서 언급된 문헌들과 맥을 함께 한다. 요컨대, 이러한 입장 하에서는 정치적 판단을 할 때 예상되는 관련 이익과 비용에 대한 효용계산을 철저히 하지 않는 다수의 일반대중이 사회적 공익은 둘째치고 개인적 이익조차 제대로 고려하지 못한다는 것이 암시된다.

반면 일반대중을 향하는 두 번째 화살은, 그들이 사회전체의 관점에서보다는 자기중심적으로 사회현상을 이해하며 이기적이고 편파적으로 정치적 의견을 갖는다는 우려이다. 진화생물학, 신고전주의 경제학, 행태주의, 정신분석학 등 각종 학문분야에서 생존, 효용 극대화, 심리적 강화, 쾌락 추구 등의 형태로 인간의 행태가 사익을 통해 구성된다는 것이 알려져 왔는데, 이러한 사익의 영향력에 대한 믿음이 자기중심적 사고방식을 보다 강화시키고, 나아가 민주적 제도를 위협하고 사회적 고려를 약화시킬 수 있다는 것이다(Miller and Ratner 1998; Schwartz 1987). 정치학 및 사회심리학 문헌에서도 마찬가지로, 사익 추구가 각종 생각과 행동의 근본적 동인으로 작용하며(Hobbes 1651/1968) 세금이나 실업 등 구체적인 맥락에서 정책입장이나 정치적 선택에 영향을 미친다는 발견이 있는데(Darke and Chaiken 2005; Green and Gerken 1989; Lehman and Crano 2005), 이러한 사익의 작용에 대하여 상충되는 다양한 사적 이해관계를 조율할 수 있는 방식으로 정부기관이 구성되어야 한다는 견해(Madison 1787)는 사익 추구가 국가 전체 공익에 대한 시야를 가릴 수 있는 가능성에 대한 우려의 다른 표현이기도 하다.

이러한 일반대중의 민주적 자질에 대한 두 갈래의 비판에 대한 대답 역시 기존의 연구들에서 발견된다. 우선 정치지식 또는 논리적 계산능력과 같은 지적 요구조건에 관한 우려에 대해서는, 일반시민들의 교육수준이 과거에 비해 매우 높아졌으며 정보매체의 발전과 정보 접근성 증대로 인해 시민들이 정치적 판단에 필요한 지적능력과 정보를 갖출 수 있는 환경이 갖추어졌다는 반론이 제기되었다(Marcus 2002). 또한 사익 추구에 기반한 정치적 의견에 대한 우려와 관련해서는, 개인들의 정치적 의견에 (단기적) 사익의 영향은 매우 미미한 반면 (장기적) 정치적 가치관 또는 신념이 강력한 설명력을 가지며(Lau and Heldman 2009; Sears and Funk 1990; Sears *et al.* 1979), 사익과 밀접한 가계경제평가가 보다는 거시적 차원의 국가경제평가가 투표선택 등 일련의 정치적 행태를 설명하는데 정치적 유의미성을 갖는다는 발견이 있어왔다(Feldman 1982; Kinder and Kewiet 1981; Lewis-Beck and Stegmaier 2000).

이러한 기존의 논의에 덧붙여, 시민들의 정책선호를 대의민주주의의 근간으로서 신뢰할 수 있는가

의 우려에 대한 하나의 대답으로, 본 논문은 일반시민들이 적절한 맥락적 정보를 취하여 나름의 타당한 기반을 갖고서 정치적 입장을 형성할 수 있고, 이 때 공익과 사익에 대한 고려 어느 하나만이 더 우세한 정치적 의미를 갖는다기보다는 그 둘이 공히 정치태도의 기저를 구성하고 있음을 확인해보고자 한다. 사익이 정치적 의미를 갖지 않는다는 앞서의 발견들에서 시민들이 이해타산과 무관한 방식으로 정치에 관여한다는 긍정적인 함의가 도출될 수도 있겠으나(Sears and Funk 1990), 시민들이 구체적인 개인적 삶을 추상적인 정치이슈와 연결 짓지 못한다는 평가는 다른 의미에서 그들이 관련 손익에 대한 적절한 계산을 하지 못한다는 인식으로 이어질 수도 있을 뿐 아니라, 개인들이 정치적 판단을 내릴 때 본인의 삶과 주변환경이 가장 중심적인 고려가 된다는 현실 속 관찰과도 상충한다.

개개인의 사익 추구 행위가 결국 사회적으로도 보탬이 된다는 견해(Smith 1776/2003)와 사회지향적 고려도 장기적 관점에서는 결국 본인의 이익을 위한 것이라는 추론(Kinder and Kiewiet 1981), 그리고 개인적 고려와 사회적 고려가 정치적 행태에 함께 영향을 미친다는 관찰(Funk 1990; Markus 1988)에서 확장하여, 본 논문은 정책입장 형성 과정에서 사익과 공익이 상호배타적인 관계에 있지 않으며, 개인적 주변환경과 밀접한 사익에 대한 고려와 정치적 신념 또는 가치체계라는 사회지향적 정향이 구체적인 맥락에 따라 정책선호에 어떻게 영향을 미치는지를 검토할 것이다. 특히, 개인적 주변환경과 밀접한 관련 속에서 사익이 작동하는 방식이 개인의 안위만이 아니라, 지역공동체에 대한 공익적 고려와 함께 작용되어 정책선호를 구성할 수 있는지, 나아가 때로는 거주지역 바깥의 다른 지역에 대한 고려까지 함께 발현될 수 있는지를 알아본다.

매우 크고 추상적인 국가 정책들도 지역적 맥락을 획득하게 되는 순간 시민들이 자신들의 삶과 지역공동체를 연관지어 생각하게 된다는 본 논문의 주장은 컨버스(Converse 1964)를 시작으로 미국 정치학의 주류적 시각에서 그려낸 우매한 유권자상과, 지식수준을 통해 유권자의 특성을 구별지었던 한국정치학의 기본문헌에서 발견되는 시각들(류재성 2012; 장승진 2013)과 직결된다. 달리 말해, 각종 정책에 대한 일반대중의 정치적 판단력에 관한 기존 연구자들의 논의는 매우 전국적이고 추상적인 맥락을 벗어나지 못한 채 개인들이 정치사회와 스스로의 삶을 연결짓지 못한다는 지적에 그쳤다. 하지만 시민들이 이러한 정책들과 마주치는 방식은 전국적이고 추상적인 맥락만으로 한정되지 않기 때문에, 각종 정치적 이슈가 전국적 이슈 뿐 아니라 지역현안으로도 이해될 수 있다는 가능성을 이해하는 것이 필요하다. 왜냐하면 개인들은 전국적이고 추상적인 정책 뿐 아니라 자신의 일상생활에서 체감할 수 있는 차원의 지역현안에 보다 민감하게 반응할 수 있으며, 이러한 맥락에서 자신과 지역공동체의 이익을 적극적으로 고려한다는 것을 이해할 때 일반시민의 정치적 판단에 대한 오해를 최소화하고 민주사회가 안고 있는 각종 문제에 대한 올바른 접근이 가능해질 것이기 때문이다.

따라서, 앞서 논의된 대중여론을 향하는 두 갈래의 비판에 대하여, 우리 논문은 현시대 한국사회의 시민들이 거시적인 차원에서는 정치적 가치 또는 신념에 기반하여 각종 사회적 이슈에 대한 입장을 갖고 있으면서도, 사안이 주변환경과 밀접해지면 그로부터 떠오르는 잠재적 손익에 대한 고려를 통해 정치적 판단을 내리고 있는지를 알아본다. 나아가, 개인적 여건에 따라 지역이익과 정책입장이 연결지

어지는 방식이 상이할 수 있는지의 가능성 역시 관찰의 대상이 될 것이다. 이를 통해 일반대중의 정치적 선호가 맥락에 따라 충분히 타당한 근거를 두고 형성되는지, 여기에 사회적 공익과 개인적 실익이 공히 고려되는지, 나아가 지역공동체 차원의 정책효과 역시 고려되고 있는지를 논의해보고자 한다.

이상의 이론적 논의에 기반하여, 본 논문은 다음과 같은 구성 하에서 정책의 전국적 또는 지역적 맥락에 따른 일반대중의 정책평가 과정을 논의한다. 제3장에서는 구체적인 연구방법으로 정책사안을 거주지역의 맥락에서 제시하는 지역단서를 사용한 실험설계를 연구 질문들과 함께 소개한다. 제4장에서는 실험설문의 결과분석으로, 정책이 제시되는 맥락이 추상적인지 지역적인지에 따라 나타나는 집합 수준의 변화와 집단간 차이를 먼저 검토하고, 뒤따르는 정책입장 결정요인 분석을 통해 전국적 또는 지역적 맥락에 따라 정치적 신념 뿐 아니라 개인적 사익과 거주지역의 지역이익 역시 정책태도 형성의 중요한 배경요인이 될 수 있는지를 살펴본다.

### III. 실험설계: 정책사안의 “자기 지역화(Localization)”

정책태도의 형성요인으로 정치신념과 같은 사회지향적 정향과 개인적 이해관계에 대한 사적 고려가 공히 작동하고 있는지를 검토하기 위해 본 논문은 실험연구의 방식을 통해 앞서 논의된 문제의식에 접근한다. 따라서, 정책제안의 맥락을 개별 응답자의 거주지역으로 제시하는 단서를 포함하는 실험을 구상하여, 2014년 전국동시지방선거 전후 두 차례에 걸쳐 서울대학교 정치커뮤니케이션센터에서 실시한 전국 여론조사를 통해 시행하였다. 이는 전국 16개 시도에 거주 중인 만 19세 이상의 유권자를 대상으로 이뤄진 전국적인 온라인 패널 조사였으며, 1차 조사의 참여자 2,718명 중 2차 조사에도 참여한 1,950명이 본 연구의 분석대상이 되었다.<sup>1)</sup> 랜덤하게 나뉜 두 집단 사이에 단순한 차이를 두는 것만으로도 태도응답이 변화하는지 또는 집단 간에 주목할만한 차이가 발견되는지를 살펴보는 방식을 통해, 시민들이 정치적 이슈를 접하고 그에 대한 태도를 형성할 때, 주어지는 구체적인 맥락을 통해서 공익과 사익을 어떻게 고려하는지를 살펴볼 것이다. 이와 같은 연구목적 하에서 최근 한국사회에서 발견되는 주요 사회적 이슈들 중 지역적 맥락이 중요하게 작용할 것으로 예상되는 ‘원자력발전소 설립’, ‘특목고 설립’, ‘임대아파트 신축’, ‘과학벨트 조성’의 네 가지 사안에 대하여 다음과 같은 실험연구를 구상하였다.

1) 해당 조사는 온라인 조사의 특성상 모집단에 대한 대표성이 약하다. 본 자료의 연령별 분포를 보면 20대(23%), 30대(25%), 40대(30%), 50대(20%), 60대이상(2%) 등으로 이루어져 60대 이상이 과소대표된 것은 사실이다. 그러나 본 연구의 목적이 모집단의 평균을 추정하는 것이 아니라 실험-통제 집단 간 평균을 비교하고, 동일한 응답자들의 실험처치 전후를 비교한다는 의미에서, 표본의 대표성 문제는 덜 심각한 문제이다.(안도경 2014)



우선, 모든 문항들에 대해 공통적으로 적용되는 실험의 원리는 다음과 같다. 실험단서의 영향력을 가늠할 수 있는 비교의 기준점을 삼기 위해 전국동시지방선거 선거일(선거 당일 2014년 6월 4일, 사전투표일 5월 30일과 5월 31일) 이전에 실시된 1차 조사(5월 15일 ~ 5월 22일)에서는 별다른 실험적 요인 없이 단순 정책문항만을 제시하였다. 반면, 선거 이후 실시한 2차 조사(6월 5일 ~ 6월 24일)에서는 응답자를 무작위로 나누어, 절반의 응답자에게는 지역단서 없이 정책사안을 제시하여 그에 대한 태도응답을 하도록 하였으며(통제집단), 나머지 절반의 응답자에게는 해당 정책사안을 각 응답자의 거주지역의 의제로 제시하며<sup>2)</sup> 그에 대한 입장을 표하도록 하였다(실험집단).<sup>3)</sup> 이 때 원자력발전소와 과학벨트 사안에 대해서는 해당 정책제안과 관련하여 고려해볼만한 사회적 차원의 고려사항을 모든 응답자에게 제공하여, 그러한 사회적 고려가 정책태도에 미치는 영향 역시 가늠해보고자 했다. 이를 통해 2차 조사에서는, 실험집단과 통제집단 간의 유일한 차이가 '해당 안전의 자기지역화 여부'가 되도록 하였고, 정책사안이 생활권역과 밀접해지는 단순한 차이만으로도 아무런 단서가 없던 1차 조사와 비교할 때 정책태도에 주목할 만한 변화가 나타나는지, 그리고 2차 조사에서 통제집단과 실험집단 간의 차이가 발견되는지를 살펴보는 것이 네 가지 정책문항에 공통적으로 상정된 연구목적이었다.

모든 정책사안에 공통적으로 적용되는 실험의 특징에서 한발짝 나아가, 개별 이슈의 성격에 따라 조금씩 상이한 초점을 갖고 설문문항의 내용이 구상되었는데, 구체적인 실험의 내용은 부록에서 찾아볼 수 있으며, 아래에서는 각 문항을 선정하게 된 배경과 연구의도를 간략하게 논의한다.

첫째, 원자력발전소는 사회 전체적 관점에서는 필요한 시설이지만, 이것이 거주지역 가까이에 존재하는 것은 주민들의 많은 반대를 불러일으키고는 한다. 이는 과거 체르노빌 원전 사고나 후쿠시마 원전 사고 당시 주변지역이 입었던 물질적-신체적 피해에 대한 기억에서 상기되는 불안감 때문이기도 하고, 대표적인 NIMBY 시설로서 지역경제에 미칠 수 있는 부정적인 영향 때문이기도 하다. 원자력발전소 설립에 대한 주변지역 거주민들의 거부감은 최근 원자력발전소 추가설립 후보지가 된 삼척과 영덕 지역주민들의 강력한 반대<sup>4)</sup>, 그리고 그와 대비되게 부산·울산 등 주변지역 주민들의 반대 여론

2) 설문 초반에 수집한 응답자들의 거주지역 정보를(광역시도 및 시군구 단위까지 수집) 각 설문문항에 응답자마다 개별적으로 적용하였다.

3) 2차 조사에서 실험집단과 통제집단으로 응답자를 무작위로 나눈 것이 실험 디자인으로서 의미를 가지려면 실험조건 상의 차이 외에 다른 여타 요인들에서 두 집단의 특성이 비슷해야 하는데, 이 연구에서 무작위로 나눈 두 집단 간의 인구사회학적 특성을 비교하면 다음과 같았고, 모든 항목에서 두 집단 간의 평균값 차이는 5% 유의수준에서 통계적으로 다르지 않았으므로, 본 연구에서 응답자들 사이에 실험처치가 임의적으로 잘 이루어졌다고 볼 수 있다.

	연령	성별(여성 비율)	소득(11점 척도)	교육(5점 척도)	응답 수
집단 A	40.07	0.45	4.95	3.62	974
집단 B	39.91	0.44	4.93	3.67	976
격차 유의미도	0.76	0.82	0.83	0.21	

4) 홍춘봉. 2015.06.09. "삼척핵발전소반대투쟁위, 원전 건설계획 철회 촉구." 뉴스시.;

김대기. 2015.04.13. "영덕 군민연대, 영덕 원자력 발전소 '백지화' 요구." 노컷뉴스.

을 반영하여 원자력발전소 고리 1호기가 결국 폐쇄 결정되었던 최근의 사례<sup>5)</sup>에서 여실히 드러난다. 이에 대해 본 연구에서는, 1차 조사에서는 단순정책문항에 대한 응답을 얻어 비교의 기준으로 삼고, 2차 조사에서는 모든 응답자에 대해서 원자력발전소가 사회적으로 필요하고 안전하며 친환경적이라는 ‘안정성 정보’를 제공하면서, 절반의 응답자인 실험집단에게만 안정성 정보에 더하여 응답자의 광역단위 거주지역(도)을 실험단서로 포함시켰다. 이때 원자력발전소는 설립지역 선정부터 잠재적 영향권에 드는 지역의 범위가 상당히 넓으므로 가장 큰 지역단위를 지역단서로 적용하였다.<sup>6)</sup> 이를 통해, 안정성 정보만을 받은 통제집단이 사회적 관점에서 이슈를 바라보게 되어 1차 응답에 비해 더 찬성하는 방향의 응답을 보이는지 관찰하였고, 안정성 정보에 더해 지역단서까지 받은 실험집단을 통해서는 개인적 거주환경을 둘러싼 사적 고려가 안정성 정보의 사회적 고려를 압도하여 더 반대하는 방향의 응답이 나타나는지를 알아보았다. 실험집단에게 제공된 구체적인 설문 문항은 다음과 같으며, 통제집단의 경우에는 “[해당 도]에”라는 구절이 생략되었다.

한국수력원자력에 따르면, 원자력은 에너지 부존자원이 부족하고 에너지 수입의존도가 높은 우리나라에 필수적인 대체에너지이며, 연료비용이 저렴하고 이산화탄소 배출이 거의 없는 친환경 에너지원이라고 합니다. [해당 도]에 원자력발전소가 설립 되는 것에 대한 귀하의 견해는 어디에 가장 가깝습니까?

“[해당 도]에 원자력 발전소 추가 설립이 필요하다.”

① 매우 반대 ② 약간 반대 ③ 중도 ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성

둘째, 특목고 설립은 사회전체적 관점에서는 교육철학 또는 교육관이 주요한 정책입장 형성의 배경이 될테지만, 거주지역의 이슈가 될 때에는 그로 인해 기대되는 지역사회 활성화와 물질적 이익이 부각되는 사안이다. 지역이슈화로 인해 ‘비용’이 지역으로 집중되는 원자력발전소와는 반대로, 특목고의 경우 ‘혜택’이 지역적으로 가시화되는 것이다. 즉 거시적 교육정책으로서의 특목고에 대해서는 이념적으로 찬반이 나눌 수 있지만, 현실 속 사례들에 따르면 경제적 혜택에 대한 기대, 그리고 한국사회를 특징짓는 교육열에 힘입어 ‘거주지역의 특목고 설립’에 대해서는 대부분의 시민들이 호의적인 태도를 보이고, 그렇기 때문에 자치단체장 선거에서 후보들의 공약으로 특목고 유치가 빈번하게 공약으로 제시되어 왔다.<sup>7)</sup> 따라서, 특별한 단서가 없던 1차 조사 전체 응답자 및 2차 조사 통제집단의 응답

5) 조원진·장지승. 2015.06.08. “고리1호기 폐쇄하라” 부산·울산 환경단체 막바지 힘모은다.” 서울경제. : 윤성효. 2015.06.23. “고리원전 1호기 폐쇄는 시민의 승리.” 오마이뉴스.

6) 이 문항에서 ‘지역’은 8개 도와 제주도를 포함한 9개 지역단위로 제시되었다. 예를 들어, 서울과 경기도에 거주하는 설문 참여자들에게는 ‘경기도’, 대구와 경상북도에 거주하는 참여자들에게는 ‘경상북도’에 원자력 발전소를 설립하는 것에 대한 입장을 물었다.

7) 안성용. 2008.3.28. “수도권 후보들 너도 나도 ‘특목고 유치’ 공약 남발.” 노컷뉴스. ; 장규석. 2008.10.16. “정치인 특목고 유치경쟁 진짜 이유는.” 노컷뉴스. ; 정연술. 2014.10.23. “특목고 유치 무산 위기.. 양천구는 ‘속앓이 중’.” SBSCNBC.

에 반영된 전국적 교육정책으로서의 특목고에 대한 평가에 대비하여, 2차 조사 실험집단에 대해서는 이슈를 기초단위 거주지역(구시군)의 맥락에서 제시하였다. 자치단체장 선거에서 특목고 유치가 자주 언급되는 것에서 암시되듯, 특목고 설립의 사적·지역적 혜택은 주로 기초단체 지역 수준에서 뚜렷해 지므로 지역단서를 구시군 수준에서 제공하였고, 지역이슈화 된 특목고 이슈에 대해 사람들이 지역 및 개인적 혜택과 밀접한 방식으로 정책입장을 형성하는지 관찰하고자 하였다. 이 때 원자력발전소 이슈와 특목고 이슈 공히 전국이슈의 맥락에서는 대표적인 정치신념인 이념이 정책입장에 대해 유의미한 설명력을 갖는지를 알아보려 하였으며, 이들이 지역이슈화 되었을 때 이념의 영향력을 뛰어넘는 사적 손익계산이 정책선택에 영향을 미치는지를 관찰하고자 하였다. 실험집단에게 제시된 구체적인 설문 문항은 다음과 같았고, 통제집단에게는 “[해당 구시군]에”의 구절이 빠진 채 제공되었다.

[해당 구시군]에 특목고를 신규 설립하여 통해 학생들의 경쟁력을 높일 수 있다는 논의가 있습니다. 이 문제에 대한 귀하의 입장은 어디에 가장 가깝습니까?

“[해당 구시군]에 특목고 신규 설립을 통해 학생들의 경쟁력을 높일 수 있다.”<sup>8)</sup>

① 매우 반대 ② 약간 반대 ③ 중도 ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성

셋째, 임대아파트 신축은 원자력발전소와 비슷한 맥락에서 전국적 차원에서는 주택난 해소를 위해 필요성이 높은 반면, 거주지역에 임대아파트가 건축되는 경우 임대아파트 입주 요건을 충족하는 저소득층이 해당 지역에 더 많아지므로 지역의 분위기에 부정적인 영향을 미치거나 주변 부동산의 가격을 낮추어 경제적으로 손해가 된다는 인식이 있어왔다. 이에 따라 우리 사회에서 임대아파트 건축이 지역 현안으로 제안되는 경우 거주민들이 거세게 반발을 한 사례가 많았다.<sup>9)</sup> 하지만 취지 자체가 사회적으로 매우 바람직하다는 점에서 널리 지지를 받고, 이슈지역화로 인해 야기되는 심리적 불안감의 정도가 원자력발전소에 비해 약하기 때문에 지역단서의 영향력이 비교적 약할 것이라는 예측도 가능하다. 그럼에도 불구하고, 새롭게 집을 마련해야 하는 무주택 가구인지 아니면 이미 자가를 소유하고 있는 가구인지 여부에 따라 임대아파트 이슈를 다른 방식으로 받아들일 수 있는지를, 즉 개인적 경제상황이 임대아파트 신축에 대한 전국차원 및 지역차원의 정책선택에 영향을 미칠 수 있는지를 실험설문을 통해 살펴볼 것이다. 특목고와 마찬가지로 임대아파트 역시 기초단체 지역수준에서 지역이익이 뚜렷해지는 이슈이므로 기초단위 지역수준(구시군)을 지역단서로 제공하였다. 임대아파트 신축에 관해 실험집단에게 제공된 설문 문항은 다음과 같으며, 통제집단에게는 “[해당 구시군]에”의 구절이 없는 문항

8) 특목고 설립에 대한 문항이 바람직한 정책방향(의견)이 무엇인지를 질문한 것이 아니라 정책의 효과(사실)에 대한 질문을 했다는 점에서 이곳에서 보이는 여타 질문들과 그 성격에서 차이가 존재한다. 그러나, 만약 정책효과, 혹은 본인이 생각하는 사실조차도 지역화에 의해 좌우된다면 그것은 오히려 본 논문의 논지를 강화시킨다.

9) 박희제. 2015.3.11. “송도국제도시 첫 민자 임대아파트 건립 논란 - 입주민단체 항의방문 등 강력반발.” 동아일보.; 임대현. 2015.4.8. “임대아파트 피하고 좋은 학교로 위장전입.. 빗나간 교육열.” MBC.

이 제공되었다.

주택난 해소를 위해 [해당 구시군]에 임대아파트를 신축해야 한다는 논의가 있습니다. 이 문제에 대한 귀하의 입장은 어디에 가장 가깝습니까?

“주택난 해소를 위해 [해당 구시군]에 임대아파트 신축을 확대해야 한다.”

① 매우 반대 ② 약간 반대 ③ 중도 ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성

넷째, 과학벨트 조성은 기초과학을 증진하고 지역 경제를 활성화시키려는 목적, 나아가 지역간 균형발전을 위해 제안된 정책안건으로, 이것이 지역 차원의 의제가 되었을 때에는 해당 지역에 예상되는 고용창출 등 경제적 이익이 부각되는 이슈이다. 따라서 지역경제 활성화를 기대하며 지자체간 과학벨트 유치 경쟁이 있었는데<sup>10)</sup>, 특히 이러한 시설이 충청권에 집중되는 것에 대한 여타 지역의 반발이 강하게 있어왔다.<sup>11)</sup> 하지만 과학벨트를 조성하는 것에는 상당한 예산이 소요되기 때문에, 과도한 예산 사용이 바람직함가에 대한 지적 역시 제기될 수 있다. 이러한 과학벨트 사안의 특성을 반영하여, 1차 조사에서는 아무런 단서 없이 정책입장 설문을 하고, 2차 조사에서는 모든 응답자에게 설문 실시 직전 해인 2013년에 소요된 상당히 큰 규모의 과학벨트 조성 관련 예산지출을 언급하는 ‘예산정보’를 제공하면서, 실험집단인 절반의 응답자에게만 광역수준 지역단서(시도)를 제공하였다. 이 때 과학벨트 조성 지역 선정이 시도 수준에서 이루어지므로 광역수준의 지역단서를 제공하였으며, 이미 예산규모가 과도하게 크다고 판단하는 경우 반대 의견이 강해질 것을, 반면 기대되는 혜택이 충분히 크다고 여기는 경우 찬성 의견이 많아질 것을 예상했다. 그러나 비용 또는 혜택이 지역으로 집중되는 원자력발전소나 특목고에 비해 과학벨트의 비용과 혜택은 가시화되는 정도가 상대적으로 덜 뚜렷하므로 예산정보나 지역단서가 집단 수준에서 뚜렷한 효과를 보이지 않을 가능성도 상정할 수 있다. 따라서 과학벨트가 모든 경우에 지역적 혜택을 부각시키는 것은 아니며, 경우에 따라 어떤 지역에서는 오히려 비용이 부각되거나 혜택이 미미할 수도 있다는 가능성 역시 고려하였다. 과학벨트에 관하여 실험집단에게 제공된 설문 문항은 다음과 같았고, 통제집단에게는 “[해당 시도]에”라는 구절 없이 문항이 제공되었다.

2013년 미래창조과학부는 기초연구개발 지원 정부예산으로 약 6조 7백억원을 지출했습니다. 향후 기초과학을 육성하기 위한 과학비즈니스벨트를 [해당 시도 (16개 광역시/도)]에 조성하기 위한 예산을 책정한다고 할 때 귀하의 입장은 어디에 가장 가깝습니까?

“[해당 광역시/도] 기초과학진흥을 위한 과학비즈니스벨트 조성에 예산을 더 투입해야 한다.”

① 매우 반대 ② 약간 반대 ③ 중도 ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성

10) 김문성. 2011.4.5. “과학벨트를 우리 품에”. 지자체 유치전 후끈.” 연합뉴스.

11) 류성무. 2011.05.15. “과학벨트 발표 앞두고 영·호남 '부글부글'” 연합뉴스.

앞서 제시된 지역단서가 뒤따르는 지역단서 실험문항에 영향을 미칠 수 있는 가능성을 차단하기 위해, 이상의 네 가지 문항들 사이사이에 학교체벌, 비정규직, 무상급식 등 지역단서와 무관한 이슈들을 배치하였고, 지역단서를 접한 뒤에는 최소한 세 개의 문항을 거치고 나서야 또 다른 지역단서를 접할 수 있도록 문항 순서를 배치하였다. 이를 통해 지역화 여부에 따른 각 사안에 대한 정책응답을 비교하고 정책선호의 형성방식 및 배경을 이해하는 것이 이상의 실험설계의 주요한 목적이었다.<sup>12)</sup>

#### IV. 결과: 전국-지역 맥락에 따른 이슈의 ‘재정의’와 정책입장의 변화

실험설문의 결과 시민들의 정책입장은 정책사안의 지역화에 의해 상당한 영향을 받는다는 것이 발견되었다. 또한 이러한 영향은 주어진 사안의 특징에 따라 개인의 특성과 무관하게 균질하게 작용할 때도 있었고, 개인적 환경요인의 결을 따라 영향의 방향과 정도가 결정되기도 했다. 보다 자세한 논의를 위해 이 장에서는 우선 집단 수준의 분석을 통해 사안별로 지역단서가 정책입장에 미치는 영향을 살펴보고, 이어서 각종 개인수준의 변수들이 지역단서와 어떻게 상호작용하는지를 분석한다. 아래의 결과분석을 통해 우리가 강조하고자 하는 바는 첫째, 추상적인 정책사안에 대한 선호는 정치적 신념, 즉 이념 등을 통해 형성되는 성향이 있는 반면, 사안이 지역의제가 되는 순간 지역사회 및 개인적 손익에 대한 고려가 촉발되어 정책태도에 영향을 미친다는 점이다. 둘째, 이슈의 지역화에 따른 영향은 정책 내용에 따라 모든 유권자들에게 동질적일 수도, 균질하지 않을 수 있으며, 특히 개인적 여건에 따라 지역적 이해를 해석하는 방식이 달라질 수도 있음을 보인다. 셋째, 이슈의 지역화를 통해 정책태도에 반영되는 사익이란 오직 개인적 차원의 것이 아니라, 개인이 속해있는 공동체인 지역사회에 대한 사회지향적 고려로서의 성격도 지닐 수 있다는 것이다.

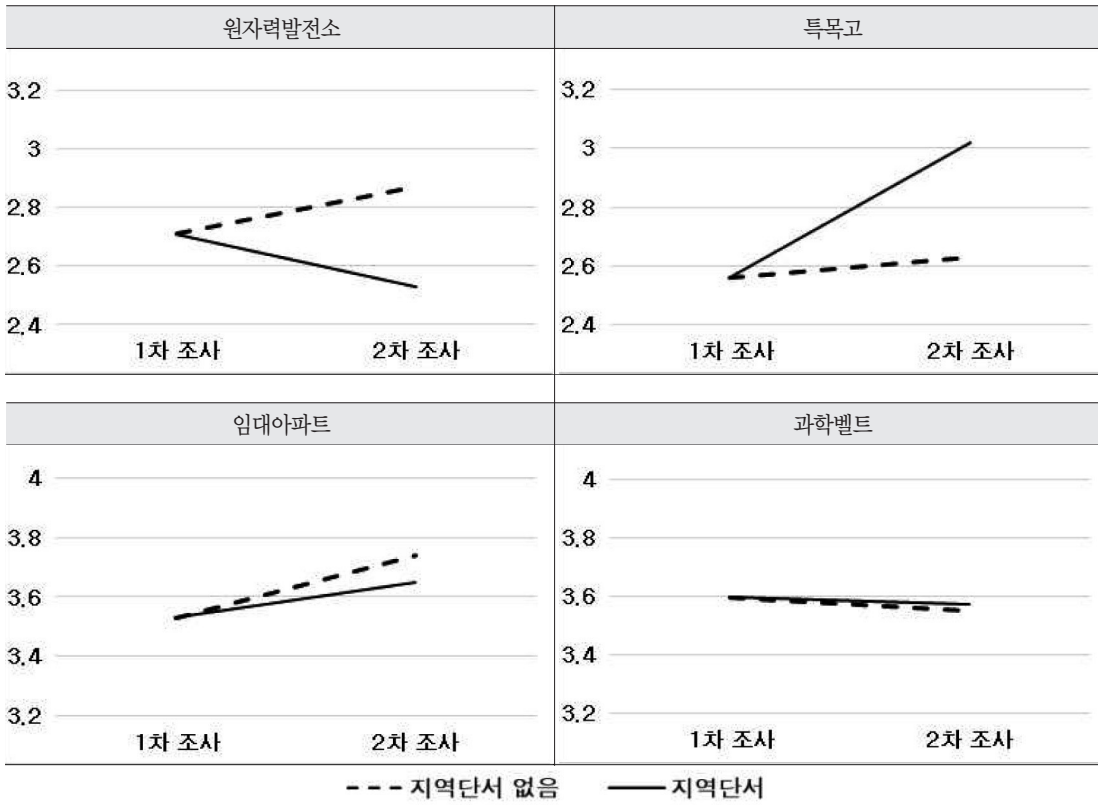
##### 1. 정책제안의 맥락 차이에 따른 정책입장: 추상적 안전 對 지역 현안

〈그림 1〉은 네 가지 정책 사안별로 1차 조사의 평균 응답, 그리고 실험 설문이 행해진 2차 조사에서 통제집단과 실험집단의 평균응답을 보여주며, 〈표 1〉은 구체적인 수치와 평균차이에 대한 통계적 검증의 결과를 제시한다. 우선 확인할 수 있는 것은 집단 수준(aggregate level)에서 사안별로 지역단서의 영향이 다르게 나타난다는 점이다. 원자력발전소와 특목고 사안에서는 이슈의 지역화에 따른 통

12) 1차 조사, 2차 조사에 사용된 설문문항 원문은 부록을 참조할 것.

제집단과 실험집단의 응답 양상에 뚜렷한 차이가 발견되는 반면, 그러한 차이가 임대아파트에서는 더 약한 수준으로 나타나며, 과학벨트 사안에서는 매우 미미한 정도의 변화와 집단간 차이만이 발견된다.

〈그림 1〉 이슈의 지역화 여부에 따른 정책입장 변화 및 차이<sup>13)</sup>



13) 1차 조사 응답인원 1,950명을 대상으로, 2차 조사에서는 응답자를 랜덤하게 절반으로 나누어 지역단서가 없는 통제집단 또는 지역단서가 적용된 실험집단으로 배정하여 정책문항을 제공하였으며, 정책사안별 각 집단의 응답자 수는 다음과 같았다. 실험설계 부분에서 밝혔듯이, 앞선 지역단서가 뒤따르는 또 다른 지역단서 실험문항에 영향을 주는 것을 막기 위해, 한번 지역단서를 제공받았으면 그 다음에 지역단서를 제공받기까지 최소한 세 개 이상의 무관한 문항을 거치도록 하였다는 점을 오해를 불식하기 위해 다시 한번 강조한다.

	집단A	집단 B
원자력발전소	지역단서 + 안정성 정보	안정성 정보(지역단서 없음)
특목고	지역단서	지역단서 없음
임대아파트	지역단서 없음	지역단서
과학벨트	예산 정보(지역단서 없음)	예산 정보 + 지역단서
총 응답수	974	976

〈표 1〉 이슈의 지역화 여부에 따른 정책입장 변화 및 차이

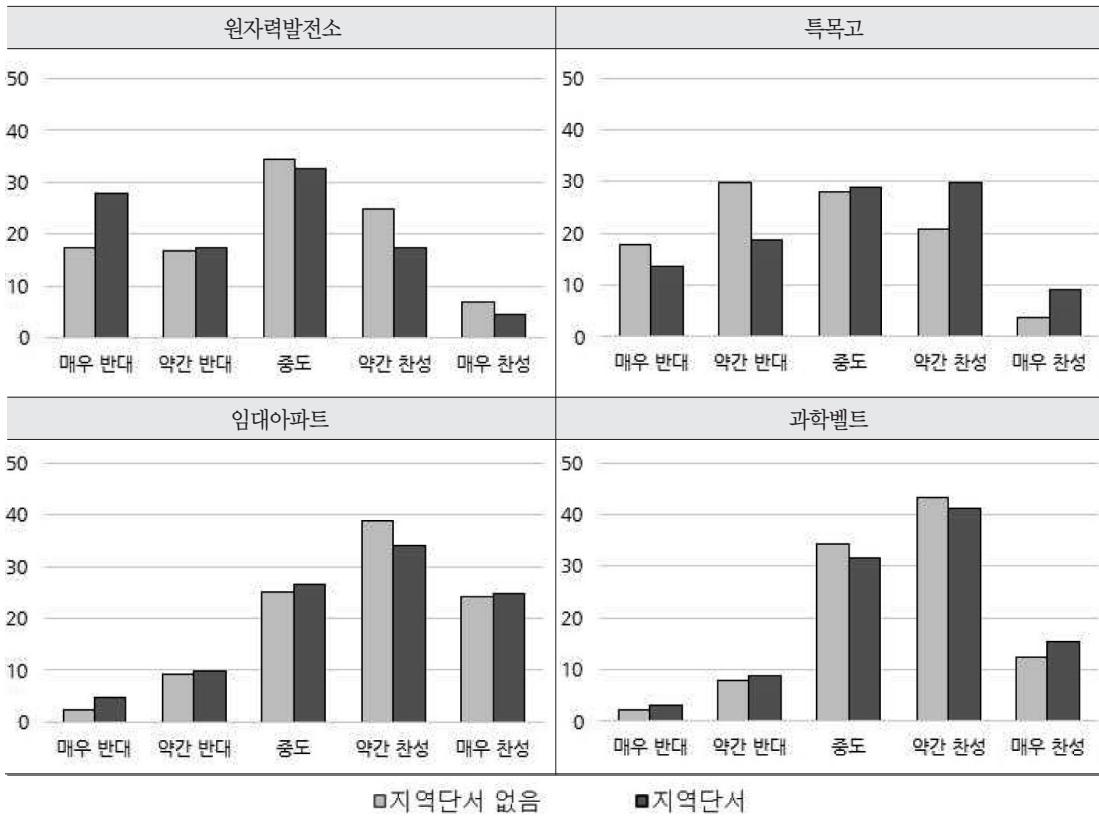
	1차 조사	2차 조사		
		단서 없음	지역단서	격차의 유의미도 (p-값)
원자력발전소	2.71	2.87	2.53	0.00
특목고	2.56	2.63	3.02	0.00
임대아파트	3.53	3.74	3.65	0.05
과학벨트	3.60	3.55	3.57	0.72

원자력발전소 및 특목고 설립에 대한 입장은 정책이 지역적 맥락에서 제시되는가의 여부에 따라서 찬반 입장의 분포가 상당한 변화 및 집단간 차이를 보였다. 원자력발전의 안전성에 대한 한국수력원자력의 설명, 즉 안정성 단서만이 주어진 통제집단의 평균응답값 2.87에 비해, 지역단서가 추가적으로 주어진 경우 더 반대 방향의 응답인 2.53의 평균응답이 나타났다. 이 두 평균의 차이는 〈표 1〉에서 보이는 바와 같이 통계적으로 유의미하며 앞서의 예측과 일치한다. 특히 실험집단에게 지역단서와 함께 안정성 정보가 제시되었음에도 1차 조사와 비교하여 더 반대 방향으로의 입장 변화가 나타나는 것은, 이슈의 지역화를 통해 개인 및 지역의 손익 고려의 영향력이 안정성 정보의 사회적 고려를 압도하고 있음을 의미한다.

부정적 영향의 지역적 집중이 강조되는 원자력발전소에 비해서, 긍정적인 효과가 해당 지역에 더 많이 집중될 것으로 기대되는 특목고의 경우에는 지역단서가 전체적 정책입장을 찬성의 방향으로 변화시켰다. 특목고는 거시적인 교육정책으로 다뤄질 때는 교육의 기회나 수월성 교육 등 사람들 사이에서 서로 다른 가치관에 의해 입장의 분화가 나타나는 이슈이다. 하지만 이것이 지역이슈화 되면, 우선 학교 설립을 통한 지역사회 활성화, 특목고로 인해 형성되는 해당 지역의 부동산에 대한 수요 증가를 통해 기대되는 집값 상승 등의 잠재적인 경제적 혜택이 부각되며 지역적 사익에 대한 고려가 촉발된다. 지역단서가 주어지지 않은 통제집단의 응답 평균값이 2.63으로 실험적 요인이 없던 1차의 평균응답 2.56과 아주 큰 차이를 보이지 않는 반면, 지역단서가 주어진 실험집단에서는 3.02로 더 찬성 방향의 평균값이 나타났고 2차 조사에서 집단간 평균값의 차이는 〈표 1〉에서 보이듯이 통계적으로 유의하다.

임대아파트와 과학벨트에 대한 분석에 앞서 〈그림 2〉를 살펴보면, 이곳에서는 2차 설문에서 실험집단과 대조집단의 응답 분포를 보여준다. 원자력발전소 건설의 경우, 지역단서가 주어졌을 때 강한 반대의 빈도가 약 17%에서 28%로 크게 증가하는 것을 알 수 있다. 특목고 설치의 경우 지역단서가 주어졌을 때 매우 반대와 약간 반대를 포함하는 반대 입장의 빈도가 약 48%에서 33%로 크게 줄어들고 찬성입장의 합이 23%에서 39%로 크게 증가하는 것을 알 수 있다. 즉 이 두 가지 사안의 경우 지역적 맥락이 함의하는 사적 이해관계가 유권자의 정책선호에 즉각적인, 특히 집계수준에서 모든 응답자들에게 대해 비교적 일관된 영향을 미치는 것이다.

〈그림 2〉 이슈의 지역화 여부에 따른 정책입장 분포 (%)



반면 임대아파트와 과학벨트 두 사안은 지역적 맥락이 정책선택에 영향을 미친다는 것이, 최소한 집계수준(aggregate level)에서는 뚜렷이 드러나지 않는다. 즉, 〈그림 1〉과 〈표 1〉에서 보이듯이 2차 설문 실험집단과 통제집단 사이에 응답의 평균값은 임대아파트 건설 사안의 경우는 3.65 대 3.74로 0.1 정도의 차이, 과학벨트 설치의 경우는 3.57 대 3.55로 0.02의 차이밖에 보이지 않는다. 이 차이는 과학벨트의 경우 통계적으로 유의하지 않고 ( $p=0.72$ ) 임대아파트의 경우에도 그 통계적 유의성이 매우 높은 것은 아니다( $p=0.05$ ). 〈그림 2〉의 응답분포에서도 임대아파트 건설의 경우에 약간 찬성의 입장이 지역단서가 주어졌을 경우 어느 정도 줄어드는 것을 제외하고는 뚜렷한 변화를 볼 수 없다. 또한, 과학벨트 사안에서 지역단서가 주어지자 오히려 찬성의 비율이 낮아진다는 것은 과학벨트가 해당 지역경제를 활성화시킬 것이라는 기대에 비추어보면 우리가 앞서 상정한 이슈지역화와 그에 대한 정책입장의 반응에 대한 예측과 어긋난다.

그렇다면 과연, 임대아파트 건설과 과학벨트 설치라고 하는 두 가지 사안에 있어서는 지역적 맥락의 사적인 이해관계에 대한 함의를 유권자가 인식하지 못하고 있거나 또는 인식하더라도 정책에 대한 입장의 변화를 일으키기에는 미미한 정도의 영향밖에 행사하지 못하는 것인가? 이 문제에 답하기 위해서는 첫째, 정책의 지역적인 맥락이 개인별 사회경제적 환경에 따라서 다르게 인식될 수 있다는 점,



그리고 둘째, 각 지역별로 사안에 대한 입장이 다르게 나타날 수 있다는 점을 이해해야 한다. 다시 말해, 이슈에 따라 개인적 조건에 따른 상이한 태도 반응이 나타날 수 있고 이것이 서로를 상쇄하여 집계 수준에서는 마치 지역단서가 정책태도에 미치는 영향이 미미한 것처럼 결과가 나올 수 있다는 것이다.

정리하면, <그림1>과 <그림2>에 나타난 집합적 수준의 응답분포를 통해서, 원자력발전소와 특목고 사안은 이슈의 지역화를 통해 가시화되는 잠재적 피해 또는 혜택이 개인적 여건과 무관하게 모든 사람들에게 동일한(homogeneous) 방식으로 촉발되었고 이를 통해 통제집단과 실험집단 간의 뚜렷한 응답 차이가 나타났던 반면, 임대아파트와 과학벨트에 관해서는 그로 인해 발생하는 지역적 혜택과 개인적 손익이 시민 개개인의 환경적 요인에 따라 상이하게 나타났고 상이한 조건의 사람들 간에 이슈 지역화의 영향이 서로 다른 방향으로 나타나서 서로를 상쇄하였기 때문에 집합수준에서 뚜렷한 지역단서의 영향이 포착되지 않았던 것으로 추측해볼 수 있다. 보다 세부적인 분석을 통해 첫째, 원자력발전소와 특목고 사안에서 이슈의 지역화로 인해 응답자들 전반에 대해 동일한 방향의 지역적 사익이 작용했음을, 그리고 둘째, 임대아파트와 과학벨트에서는 개인적 조건에 따라 불균등한(heterogeneous) 방식으로 지역적 사익에 대한 고려가 정책입장에 영향을 미쳤음을 확인하기 위해, 다음 절에서는 지역적 맥락과 정책선호를 연결짓는 매개변수들을 좀 더 자세히 살펴볼 것이다.

## 2. 정책제안의 맥락 차이에 따른 정책입장 형성 배경: 정치신념 對 개인적 환경

앞의 절에서는 집단 수준의 기술 통계를 바탕으로 정책에 덧씌워진 지역적인 맥락이 유권자의 정책선호에 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보았다. 이 절에서는 분석 수준을 한 단계 내려서 개인의 정치이념 및 주변환경, 경제적 조건과 같은 변수들이 정책의 지역적 맥락과 어떻게 상호작용하는지를 살펴볼 것이다. 특히, 원자력발전소와 특목고에서는 추상적 차원에서 정치신념과의 긴밀한 연관성을 갖고 정책태도가 형성되는 반면, 지역이슈화 되는 경우 지역적 사익이 사람들 전반에 대해 동일한 방식으로 작용하여 이념성향을 막론하고 같은 방향의 정책입장 반응이 나타나는지를 알아본다. 또한 임대아파트와 과학벨트 사안에서는, 이슈가 거주지역의 사안이 될 때, 그로 인해 지역적 이익이 가시화 되는 정도가 개인의 경제적 여건이나 거주지역과 같은 개인적 환경에 따라 불균등하여 소집단별로 상이한 정책선호의 양상이 나타나는지를 살펴볼 것이다.

공익, 사익, 개인적 주변환경과 정책입장 간의 영향관계를 잘 이해하기 위하여, 우리는 회귀분석을 통해서 정책선호의 결정요인을 분석하는 방법을 사용했다. 공익에 대한 고려가 정책에 대한 단일한 입장으로 귀결되지 않는 것은 분명하지만 최소한 개인의 정치이념으로 추상적 차원의 정책선호를 설명할 수 있다면, 이는 공익에 대한 가치관을 담고 있는 대표적인 사회지향적 정치정향인 이념이 정책선호 형성의 바탕이 된다는 주장을 뒷받침한다. 나아가 이슈가 지역화 되면서 이념의 정책선호 설명력이 약화된다면 또 다른 차원의 정책선호의 잠재적 배경인 사익에 대한 고려가 발휘되었음을 암시할 것이

다. 반면 이념으로 정책입장의 분화가 설명되지 않아서 추상적인 차원에서 정치적 가치관과의 연관이 약한 사안의 경우에도, 그것이 지역의 이슈로 전환되면서 개인적인 환경요인에 따라 지역화 된 이슈를 받아들이는 방식이 상이할 수 있음을, 이 때 개인적 경제조건과 거주지역이라는 사적 조건이 정책입장의 양상에 분명히 드러남을 보이려 한다. 이를 통해 정치신념과 사익이 잠재적 선호 형성 요인으로 공히 정치태도의 바탕을 이루고 있으며 사익의 작동이란 순수하게 개인적인 또는 이기적인 차원의 것이 아니라 추상적인 국가경제보다 보다 가까운 차원의 지역공동체에 대한 고려와 착중되어 있는 것임을 아래의 분석을 통해 직간접적으로 보이고자 한다.

아래의 <표 2>와 <표 3>은 설문응답자의 정책선호(1 매우 반대 ~ 5 매우 찬성)를 종속변수로 두고 이념을 포함한 기타 개인 수준의 변수들을 독립변수로 하는 일련의 회귀분석의 결과를 보여준다. 각 회귀분석은 네 가지 사안별로 통제집단과 실험집단을 나누어서 실행되었다.<sup>14)</sup>

우선, <표 2>의 회귀분석을 통해서 드러나는 것은, 집계수준에서도 지역단서의 정책선호에 대한 영향이 뚜렷하게 나타났던 원자력발전소와 특목고 사안에서 이념 변수의 정책태도 설명력은 지역단서가 있을 경우 그 크기와 유의성 양자에 있어서 모두 현저하게 줄어든다는 점이다. 즉, 지역적인 맥락 없이 이슈가 추상적인 차원에서 제시되는 경우, 원자력발전소와 특목고에 대하여 진보적인 이념을 가진 유권자일수록 반대하고 보수적일수록 찬성하는 경향이 뚜렷하지만, 이들 사안들에 지역적 맥락이 주어지면 원자력발전소 사안에서처럼 이념 변수의 계수값이 줄어들거나 특목고 사안에서와 같이 그 계수의 유의성이 사라지는 결과가 나타난다. 즉 기존의 정치신념, 즉 이념성향을 통해 의견분화가 뚜렷하게 이루어진 사안들이 거주지역의 이슈가 되는 순간 추상적 가치관을 뛰어넘어 응답자 사이에 크게 촉발되는 또 다른 고려사항—예를 들어 지역적 사익에 대한 고려—에 따라 더 반대 또는 더 찬성 쪽으로 응답의 변화가 나타난다는 것이다. 이러한 이념성향의 영향을 뛰어넘는 사익의 단일한 방향성의 영향력은 이슈가 지역화 되는 경우 추상적 차원일 때보다 모든 이념성향에 걸쳐서 원자력발전소에 대해서는 더 반대쪽으로, 특목고에 대해서는 더 찬성 쪽으로 예측입장이 나타나는 <그림 3>을 통해 다시금 확인된다.

<표 2> 실험조건별 정책입장 결정요인: 원자력발전소 및 특목고

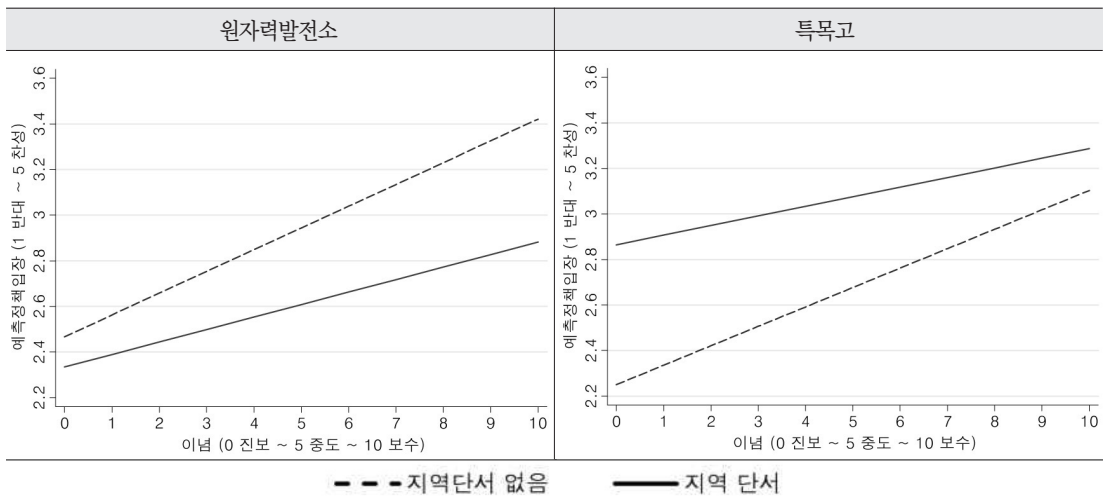
	원자력발전소		특목고	
	지역단서 없음	지역단서	지역단서 없음	지역단서
이념	0.10 (0.02)**	0.05 (0.03)*	0.09 (0.02)**	0.04 (0.03)
정당일체감	0.12 (0.03)**	0.12 (0.03)**	0.08 (0.03)**	0.04 (0.03)

14) 종속변수의 특성상 서열로짓회귀분석(ordinal logistic regression)이 대안적 분석방법으로 고려될 수 있으나, 분석 결과가 선형회귀분석과 크게 다르지 않은 점이 확인되었으며 실질적인 해석도 대동소이하다. 본 논문에서는 보다 직관적인 이해를 돕는 선형회귀분석 결과를 보고한다. 비슷한 5점 또는 7점 척도의 정책입장을 종속변수로 두고 선형회귀분석을 한 사례는 Kinder and Sanders (1998), Lau and Heldman (2009), Sears *et al.* (1980) 등이 있으며, 특히 미국선거조사(NES)의 정당일체감 7점 척도는 매우 자주 선형회귀분석의 종속변수로 쓰인다.

	원자력발전소		특목고	
	지역단서 없음	지역단서	지역단서 없음	지역단서
연령	0.01 (0.00)*	0.01 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
성별	-0.32 (0.07)**	-0.32 (0.08)**	-0.05 (0.07)	0.03 (0.08)
교육	-0.06 (0.04)	-0.12 (0.04)**	0.03 (0.04)	-0.07 (0.04)
소득	0.02 (0.02)	-0.01 (0.02)	0.03 (0.02)	0.01 (0.02)
절편	1.92 (0.25)**	2.21 (0.25)**	1.66 (0.24)**	2.86 (0.26)**
R <sup>2</sup>	0.10	0.08	0.05	0.01
응답 수	880	883	880	883

주: p-value \*\*<0.01, \*<0.05 (선형회귀분석의 회귀계수를 나타내며 괄호 안은 표준오차)

〈그림 3〉 실험조건별 이념에 따른 예측 정책입장: 원자력발전소 및 특목고



그렇다면 과연 임대아파트와 과학벨트 사안의 경우 정책선호를 결정하는 요인은 무엇인가? 〈표 4〉에서 볼 수 있는 바와 같이 이 두 사안의 경우 집계수준에서 지역단서가 정책선호에 뚜렷한 영향을 미치지 못하는 것처럼 보이는 것이 이념의 작용에 의한 것은 아니다. 정치이념의 영향은 통제군과 실험군 양 집단에서 공히 정책선호의 결정요인으로 유의하지 않은 것으로 나타나기 때문이다. 하지만 주목할 만한 것은, 임대아파트의 경우 이슈가 지역화 되면서 소득의 정책선호 설명력이 매우 뚜렷해지고, 자가소유 여부에 따른 입장 차이도 더 뚜렷해지며, 과학벨트의 경우 지역단서가 주어지자 서울 또는 대전에 거주하는지 여부에 따른 입장의 차이가 매우 분명해진다는 점이다. 이를 통해 하위집단 특성에 따라 이슈의 지역화에 대한 상이한(heterogeneous) 반응이 나타난다는 것을 알 수 있다. 나아가 소득 및 자가소유 여부, 그리고 거주지역이 정책선호 설명력을 갖는다는 것은 이슈가 자기 지역의 사안이 되면서 개인환경적 특성의 정책설명력이 강해진다는 것을 의미하므로, 앞서 논의한 지역사회의 일

원으로서 발현되는 사익의 정책선호에 대한 영향력에 대한 근거가 된다.

〈표 3〉 실험조건별 정책입장 결정요인: 임대아파트와 과학벨트

	임대아파트		과학벨트	
	지역단서 없음	지역단서	지역단서 없음	지역단서
이념	0.02 (0.02)	-0.03 (0.02)	0.03 (0.02)	0.02 (0.02)
정당일체감	-0.03 (0.03)	0.01 (0.03)	-0.04 (0.02)	0.00 (0.03)
연령	0.02 (0.00)**	0.01 (0.00)**	0.01 (0.00)**	0.01 (0.00)**
성별	-0.11 (0.07)	-0.14 (0.07)	-0.28 (0.06)**	-0.26 (0.06)**
교육	-0.06 (0.04)	-0.07 (0.04)	-0.03 (0.03)	0.05 (0.04)
소득	-0.00 (0.02)	-0.05 (0.02)**	0.02 (0.01)	0.02 (0.02)
자가소유 여부	-0.46 (0.08)**	-0.55 (0.08)**		
서울대전 거주			0.01 (0.06)	-0.41 (0.07)**
절편	3.74 (0.23)**	4.22 (0.25)**	3.40 (0.19)**	3.09 (0.21)**
R2	0.06	0.09	0.04	0.08
응답 수	842	848	883	880

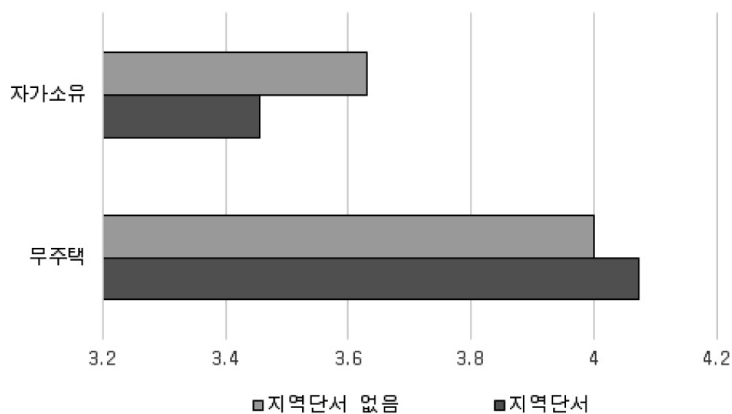
주: p-value \*\*(<0.01, \*(<0.05 (선형회귀분석의 회귀계수를 나타내며 괄호 안은 표준오차)

그렇다면 과연 이 두 가지 사안에 대한 유권자의 선호형성에 체계적인 영향을 미치는 변수는 무엇인가? 만약 그러한 변수가 있다면 집단 수준에서 실험그룹과 통제그룹간의 응답분포가 거의 동일했던 것은 어떻게 설명될 수 있는가? 아래의 〈그림 4〉, 〈그림 5〉 그리고 〈그림 6〉은 이러한 질문에 대한 답을 제공한다. 결론적으로 말하자면 이 두 가지 사안의 경우 지역단서의 효과가 개인적 환경요인에 따라 다르게 나타나고 소집단 별로 영향의 방향이 상이하어 서로를 상쇄하기 때문에 전체적으로는 지역단서의 효과가 없는 것처럼 보일 수 있는 것이다.

먼저 임대아파트 신축에서 이슈지역화의 효과는 〈그림 2〉에서 드러나듯이 자기주택을 소유하고 있는지 아니면 무주택자인지에 따라서 크게 다른 것으로 나타났다. 지역단서가 없는 경우에도 이 두 집단 간에는 해당 이슈에 대해 상당한 선호의 차이가 나타나는데 (3.63 대 4.00) 이러한 차이는 지역단서가 주어졌을 때 증폭된다 (3.46 대 4.07). 중요한 것은 그러한 증폭이 양 집단의 선호가 반대 방향으로 나타나면서 발생한다는 점이다. 특히 자가소유자의 경우에는 추상적인 전국 차원에서의 부동산 정책으로서 임대아파트 공급이 아닌 ‘내 지역(기초자치단체)’에서의 임대아파트 건축에 대한 지지는 통계적으로 유의한 수준으로 더 낮게 나타난다. 반면 무주택자의 경우는 추상적 맥락에서도 지지도가 이미 높지만 지역적 맥락이 주어지면 통계적으로 유의하지는 않지만 좀 더 높은 수준의 지지도가 나타난다. 즉 추상적인 차원에서는 임대아파트로 인한 지역 또는 개인적인 혜택 및 비용이 막연하지만, 그것이 지역의 문제가 되면 이미 주택을 소유한 사람들에게 혜택보다는 초래될 수 있는 부정적 여파 - 거

주지역에 대한 평판 하락이나 부동산 가격 변동 - 가 가시화 되어 지지의 정도가 더 낮게 나타난다. 반면 무주택자의 경우 이슈의 지역화로 인한 비용보다는 주택난 해소라는 잠재적 혜택과 보다 밀접하므로 미세하게나마 더 찬성하는 방향의 응답을 보인다. 결국 자가소유자와 무주택자의 이러한 상반된 방향으로의 태도 차이가 앞선 <그림1>과 <그림2>에 나타났던 것처럼 집단수준에서 서로를 상쇄했던 것이다.

<그림 4> 자가소유 여부에 따른 정책입장 평균: 임대아파트



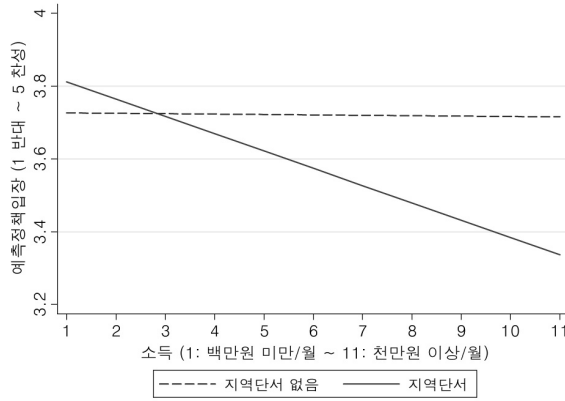
<표 4> 자가소유 여부에 따른 정책입장 평균: 임대아파트

	단서 없음	지역단서	격차의 유의미도 (p-값)
자가소유	3.63 (663)	3.46 (647)	0.00
무주택	4.00 (261)	4.07 (290)	0.37
격차의 유의미도 (p-값)	0.00	0.00	

\*괄호 안의 숫자는 응답자 수

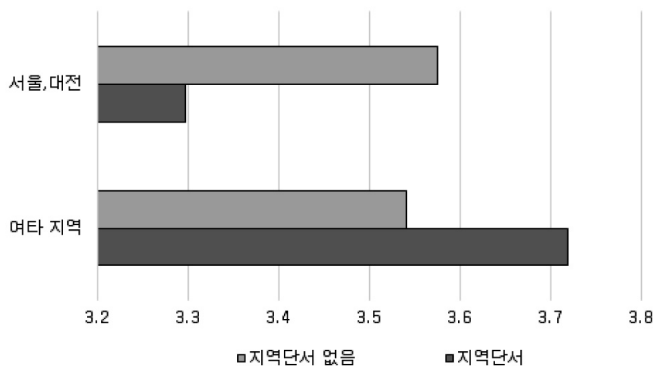
더불어, 추상적인 차원에서 임대아파트 정책에 대해서는 시민들의 정책선호에 대한 개인적 여건의 설명력이 없었지만, 이것이 자기 지역의 이슈가 되자 소득수준에 따른 입장의 분화가 뚜렷해진다는 것이 <그림5>를 통해 다시금 확인된다. 거의 수평선에 가까운 점선 그래프에서 드러나듯, 지역단서가 없는 경우 소득수준과 무관하게 임대아파트에 대한 비슷한 수준의 지지가 나타난다. 하지만 이것이 지역의 이슈가 된다는 단순한 암시만으로도, 소득수준이 높은 사람들 사이에서 해당이슈에 대한 지지가 약화된다는 것이 실선 그래프를 통해 나타나며, 그러한 지지 약화의 정도는 소득수준이 높을수록 더 강하게 나타났다. 이러한 결과는 임대아파트가 지역이슈화 되면서 그에 따른 잠재적 손해가 뚜렷해지는 효과는 상대적으로 더 부유한 사람들 사이에서 주로 나타났음을 함의하며, 나아가 개인의 환경적 요인이 정책입장에 미칠 수 있는 영향력을 반영하고 있다.

〈그림 5〉 소득에 따른 예측 정책입장: 임대아파트



반면, 과학벨트조성 사업에 대한 선호에서 지역단서의 효과는 전무했던 것이 아니라, 〈표3〉에 반영되어 있듯 지역에 따라서 상이하게 나타나며, 특히 서울 및 대전과 같이 이미 개발이 포화상태이거나 과학비즈니스에 투자가 많이 되어 있는 곳과 그 이외의 지역에서 이슈의 자기지역화로 인한 효과가 반대 방향으로 나타났다. 이러한 결과는 집계수준에서 지역단서의 효과가 미미하다는 인상을 줄 수 있었지만, 아래 〈그림 6〉과 〈표 5〉와 같이, 과학벨트 사안의 지역이슈화를 이해할 때에는 지역별 맥락이 고려되어야 한다는 것을 보여준다.

〈그림 6〉 서울·대전 거주여부에 따른 정책입장 평균: 과학벨트



〈표 5〉 서울·대전 거주여부에 따른 정책입장 평균: 과학벨트

	단서 없음	지역단서	격차의 유의미도 (t-test)
서울·대전	3.57 (334)	3.30 (350)	0.00
여타 지역	3.54 (640)	3.72 (626)	0.00
격차의 유의미도 (t-test)	0.57	0.00	

\*괄호 안의 숫자는 응답자 수

〈그림 6〉에 따르면 서울과 대전 지역에서는 추상적인 수준에서 과학벨트 조성에 대한 찬성입장이 강하게 나타나지만, 그것이 자신들의 거주지역에 추가적으로 조성되는 것에 대해서는 찬성의 정도가 현저하게 더 낮게 나타난다(3.57 대 3.30). 즉 서울과 대전의 유권자들은 자신들의 지역에 이미 과학 기술을 위한 투자가 다른 지역에 비해서 월등하게 이루어져 있음을 알고 있고, 추가적인 조성에 대해서는 오히려 찬성의 정도가 감소하는 것으로 추측해볼 수 있다. 이는 물론 현실적으로 서울이나 대전이 추가적인 과학벨트 조성 지역으로 선택되기 어렵다는 판단에 근거한 것일 수도 있고, 지역적 이익을 뛰어넘는 공정성, 즉 균형발전의 필요성에 대한 공감의 표현일 수도 있을 것이다. 반면 서울과 대전을 제외한 여타지역에서는 지역단서가 주어졌을 때 정책에 대한 찬성의 정도가 3.54에서 3.72로 통계적으로 유의한 수준의 차이가 나타난다. 세부 지역별 응답평균을 살펴보면, 앞서 실험설계 배경에서 언급되었던 것처럼, 과학벨트가 충청권에 집중되는 것에 대한 강력한 반대를 표명해왔던 호남 및 영남 지역에서 과학벨트의 자기지역으로의 유치에 대한 강한 지지가 발견된다.

나아가, 단서가 없는 경우 서울·대전 거주자와 여타 지역 거주자 간의 평균입장 차이가 통계적으로 거의 같다고 볼 수 있는 반면, 해당 이슈가 자기지역의 안전이 되자 거주지역에 따른 차이가 뚜렷해진다는 발견은, 정책실행으로 인해 기대되는 자기 지역의 혜택이 가시화되는 정도가 지역적 배경에 따라 상이할 수 있으며, 그로 인해 이슈의 지역화가 촉발하는 지역적 사익의 정책태도에 대한 영향이 서로 다르게 나타날 수 있음을 함의한다. 그러나 더 반대하게 되는 경우에도, 더 찬성하게 되는 경우에도 모두 지역적 이익과 자신의 주변환경에 대한 손익 고려가 공히 반영되어 있다는 점에서, 과학벨트 사안 역시 이슈 지역화로 인한 사익과 정책태도 간의 관계의 강화를 보여주는 근거가 된다.<sup>15)</sup>

이상의 실험 설문 결과의 결과가 밝혀주는 것은 정책의 지역적 맥락으로 인한 사익에 대한 고려, 그러한 고려가 정책에 대한 선호로 연결되는 메커니즘의 다양성이라고 할 수 있다. 즉, 원자력발전소 건설이나 특목고 사안에서 본 것처럼 지역적 맥락이 사익의 결정적인 구성요소로 작용하는 것이 사람들 사이에 보편적으로 동일한 방식으로 나타날 수도 있으나, 그러한 동질적인 영향이 모든 정치이슈에서 항상 나타나는 것은 아니며, 이슈의 성격 - 특히 이슈의 지역화를 통해 관련된 잠재적 이익과 손해가 가시화되는 방식 - 에 따라 이슈의 지역화가 개인의 처지에 따라서 상이한 방식의 지역이익과 개인적 생활 환경에 대한 고려로 이어질 수 있으며, 나아가 거주지역의 특성에 따라서 그 효과가 다르게 나타날 수도 있음을 알 수 있다.

15) 개인들이 손실의 위험에 보다 민감하게 반응하는 반면, 새로운 불명확한 이익의 가능성에 대해서는 상대적으로 둔감하다는 전망이론(prospect theory)이 하나의 대안가설이 될 가능성도 있다.(Kahneman and Tversky 1979) 예를 들어, 원자력발전소 건설은 사익의 비교적 명백한 손실인 반면 과학벨트는 먼 장래의 가능한 이익이어서 응답자들이 후자보다는 전자에 더 직접적으로 반응했을 가능성도 존재한다. 물론 이는 서울-대전과 여타 지역 사이의 격차를 설명하지는 못한다.

## V. 나가며

유권자들이 하나의 정책적 제안을 접하고 그 정책에 대한 자신의 입장이나 선호를 구성하는 과정에는 매우 많은 요소들에 대한 고려가 포함되어 있을 것이다. 정치적 상징이나 추상적 대의, 예를 들어 정당이나 이념 등의 요인들이 보다 보편적인 ‘공익’과 관련된 것이라면 본 연구는 ‘사익’과 관련된 고려들을 실험설문을 통하여 경험적으로 확인하였다. 보다 구체적으로 원자력 발전소 건설이나 특목고 설립, 임대아파트 건설과 과학벨트 조성 등의 정책들을 일반적인 차원에서 뿐 아니라 응답자의 거주지역과 결부시킨 정책으로도 제시하는 실험설문을 통해 한국 유권자들의 해당 정책들에 대한 입장이 어떻게 나타나는지를 검토하였다.

아마도 가장 흥미로운 사실은 이렇게 응답자의 거주지역을 거명하는 것만으로도 해당 이슈의 성격이 급격하게 바뀌며 이에 따른 유권자들의 입장이 상당히 달라지는 것을 확인할 수 있었다는 점이다. 예컨대, 원자력 발전소 건설과 관련된 정책적 질문은 그것이 일반적인 맥락에서 주어졌을 때에는 시민들이 안정적 전력공급이라는 공익적 고려를 하지만, 원자력 발전소가 자신들이 사는 지역에 건설된다는 맥락에서는 개인적 주변환경에 대한 고려가 더 강해져서 전체적으로는 반대의 입장이 더 많아지는 것을 알 수 있었다. 마찬가지로, 특목고 설립이라는 문제는 그것이 일반적인 맥락에서는 교육정책의 문제이지만 이웃에 특목고가 설립된다는 것은 직접적인 혜택-집값 상승이건 자녀 교육이건-의 문제로 생각되어 찬성의 입장이 더 많아졌다. 요컨대, 사익이 지역적인 맥락을 통해서 결정적으로 발현되고 이것이 정책선호에 큰 영향을 미친다는 사실이 발견되었다.

흥미롭게도, 과학벨트 설립이나 임대아파트 건설 등의 정책은 일반 정책으로서건 지역 정책으로서건 집합적 수준에서는 이슈의 지역화에 따른 응답자들의 정책입장 차이가 거의 없는 것처럼 나타난다. 하지만, 지역정책으로서의 과학벨트 설립은 서울·대전을 제외한 지역에서, 그리고 임대아파트 건설은 비자가소유자들을 중심으로 해당 이슈가 지역현안이 될 때 더 강력한 지지를 받는 것으로 나타났다. 반대로, 서울·대전 지역에서는 과학벨트가 자신들의 지역에 들어서는 것을, 자가소유자들은 임대아파트가 자신들의 이웃에 들어서는 것에 대해서 상대적으로 유보적인 입장인 것으로 나타났다. 지역화가 된다고 해서 모든 정책들이 모든 사람에게 동일한 방식으로 사익을 동원하는 것이 아니라 특정한 지역에서만, 혹은 지역의 특정한 시민들에게만 작용한다는 것 또한 이상의 결과를 통해 확인할 수 있었다. 시민의 입장에서는 자신의 개인적 조건, 또는 자기 지역의 상황에 따라서 정책제안에 다른 방향으로 반응할 수 있다는 점, 여전히 지역적 맥락은 중요하지만 부분집단에서의 효과가 서로 상쇄되어 전체 차원에서는 그 효과가 미미한 것처럼 나타날 수도 있다는 점을 알 수 있었다.

NIMBY라는 신조어가 포착하는 사회심리학의 맥락에서는 이상의 관찰들은 그다지 놀라운 발견이 아닐지도 모른다. 개인들은 주어진 정책적 사안을 다만 자신의 “이기적” 관점에서 읽어내고 평가할 따름이기 때문이다. 그러나 사익의 정치적인 의미를 과소평가해온 정치학 연구의 관점에서 우리 연구의



흥미로운 발견은 첫째, 시민들이 자신들의 '이익'이 무엇인지 매우 분명하게 인지하고 있고 합리적으로 적실한 맥락을 포착할 능력이 있다는 점, 둘째, 지역적 맥락이 주어지지 않았을 경우에는 정치이념 등의 일반적 기준이 동원된다는 점, 셋째, 적어도 한국정치의 환경에서는 이익정치의 맥락이 개인보다는 지역사회를 중심으로 정의될 가능성이 크다는 점, 혹은 개인의 사익적 고려가 지역사회와 분리되어 정의되기는 힘들다는 점 등이다.

위에서 살펴본 네 가지 정책사안들은 그 중요성이나 성격들에 있어 모든 정책영역들을 포괄하거나 대표할 수는 없다. 그런 의미에서 본 연구를 개별 정책 사안들에 대한 사례연구로 볼 수도 있을 것이다. 그러나, 사례연구를 통한 이상의 일반화를 이끌어내는 것이 불가능한 것은 아닐 것이다.

나아가, 본 연구의 외연에 있는 중요한 함의는 개인적 '사익'을 바라보는 관점에 있다. 오랫동안 정치학 문헌은 개인적 이익과 합리성을 매우 좁은 의미에서 원자화된 개인들의 효용평가로 바라보았으며, 그렇기 때문에 이것을 체계 수준의 '정책'과 연결시키는 것은 경험적으로 어려운 작업이었다. 어떤 의미에서는 주류정치학이 발견한 우매한 대중의 이미지와 대의 민주주의에 대한 위기의식은 이처럼 개인적 '사익'과 체계 수준의 '정책'을 무매개적으로 연관지으려 한데서 온 결과일 것이다. 그러나, 앞에서 살펴본 바에 의하면 적어도 현재 한국의 유권자들의 '이익'을 구조화하는 주요 매개 중의 하나는 지역사회인 것으로 보이며, 이를 매개로 일반 시민들이 상당히 높은 수준의 합리성 하에서 정치적 판단을 내리고 있다고 평가할 수 있을 것이다. 또 그런 의미에서 후속 연구들이 '중간경제'(macroeconomics)에서의 정책적 논의들을 이어가기를 희망한다.

동일한 맥락에서 '사익'에 대한 규범적 논평 또한 가능하다. 이기적인 개인들의 이해타산이 반드시 민주주의적 정치과정과 양립불가능한 것은 아니라는 것, 오히려 민주주의적 논쟁은 상이한 이해관계와 열정들 간의 충돌을 통해 대답을 찾아나가는 과정이라는 정치학의 한 전통이 지니는 관점을 빌어서 말하자면, 한국 사회의 집합적 '사익'이 어떻게 구성되고 동원되며 '공익'은 언제 어떻게 고려되는가 하는 질문은 한국 민주주의의 핵심 질문이기도 하다. 이곳에서 우리가 불완전하게나마 그려낸 것은 유권자들이 지역을 매개로 공익과 사익을 넘나들면서 정책선호를 구성하는 과정이었으며, 그렇게 구성된 정책적 선호가 어떻게 참여와 투표 선택, 나아가 정책 작성의 과정으로 이어지는지를 살피는 작업은 후속 연구의 과제로 남긴다.

## 부록 1

실험설문 정책문항 및 실험단서(서울대학교 정치커뮤니케이션센터 2014년 지방선거 조사)

### 1차 조사 (지방선거 전)

\*다음 각 견해에 대한 귀하의 입장을 표시해주십시오.

	매우 반대	약간 반대	중도	약간 찬성	매우 찬성
원자력 발전소 추가 설립이 필요하다.					
특목고 신규 설립을 통해 학생들의 경쟁력을 높일 수 있다.					
주택난 해소를 위해 임대아파트 신축을 확대해야 한다.					
기초과학진흥을 위한 과학비즈니스벨트조성에 예산을 더 투입해야 한다.					

### 2차 조사 (지방선거 후)

(랜덤하게 나뉜 두 개의 응답자 집단에 왼쪽 또는 오른쪽의 방식으로 정책입장 설문, 지역단서 부분에 음영표시)

\*다음 각 견해에 대한 귀하의 입장을 표시해주십시오.

실험1: 원자력발전소	
<p>한국수력원자력에 따르면, 원자력은 에너지 부존자원이 부족하고 에너지 수입의존도가 높은 우리나라에 필수적인 대체에너지이며, 연료비용이 저렴하고 이산화탄소 배출이 거의 없는 친환경 에너지원이라고 합니다. 원자력발전소 추가 설립에 대한 귀하의 견해는 어디에 가장 가깝습니까?</p> <p>“원자력 발전소 추가 설립이 필요하다.”</p> <p>① 매우 반대 ② 약간 반대 ③ 중도 ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성</p>	<p>한국수력원자력에 따르면, 원자력은 에너지 부존자원이 부족하고 에너지 수입의존도가 높은 우리나라에 필수적인 대체에너지이며, 연료비용이 저렴하고 이산화탄소 배출이 거의 없는 친환경 에너지원이라고 합니다. [해당도](*16개 광역시가 아닌 8개 도(제주도 포함시 9개) / ex: 서울→경기도, 대구→경상북도)에 원자력발전소가 설립 되는 것에 대한 귀하의 견해는 어디에 가장 가깝습니까?</p> <p>“[해당도]에 원자력 발전소 추가 설립이 필요하다.”</p> <p>① 매우 반대 ② 약간 반대 ③ 중도 ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성</p>

실험2: 특목고	
<p>특목고 신규 설립을 통해 학생들의 경쟁력을 높일 수 있다는 논의가 있습니다. 이 문제에 대한 귀하의 입장은 어디에 가장 가깝습니까?</p> <p>“특목고 신규 설립을 통해 학생들의 경쟁력을 높일 수 있다.”</p> <p>① 매우 반대   ② 약간 반대   ③ 중도   ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성</p>	<p>[해당 구시군]에 특목고를 신규 설립하여 통해 학생들의 경쟁력을 높일 수 있다는 논의가 있습니다. 이 문제에 대한 귀하의 입장은 어디에 가장 가깝습니까?</p> <p>“[해당 구시군]에 특목고 신규 설립을 통해 학생들의 경쟁력을 높일 수 있다.”</p> <p>① 매우 반대   ② 약간 반대   ③ 중도   ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성</p>
실험3: 임대아파트	
<p>주택난 해소를 위해 임대아파트 신축을 확대해야 한다는 논의가 있습니다. 이 문제에 대한 귀하의 입장은 어디에 가장 가깝습니까?</p> <p>“주택난 해소를 위해 임대아파트 신축을 확대해야 한다.”</p> <p>① 매우 반대   ② 약간 반대   ③ 중도   ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성</p>	<p>주택난 해소를 위해 [해당 구시군]에 임대아파트를 신축해야 한다는 논의가 있습니다. 이 문제에 대한 귀하의 입장은 어디에 가장 가깝습니까?</p> <p>“주택난 해소를 위해 [해당 구시군]에 임대아파트 신축을 확대해야 한다.”</p> <p>① 매우 반대   ② 약간 반대   ③ 중도   ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성</p>
실험4: 과학벨트	
<p>2013년 미래창조과학부는 기초연구개발 지원 정부예산으로 약 6조 7백억원을 지출했습니다. 향후 기초과학을 육성하기 위한 과학비즈니스벨트 조성을 위한 예산을 책정한다고 할 때 귀하의 입장은 어디에 가장 가깝습니까?</p> <p>“기초과학진흥을 위한 과학비즈니스벨트 조성에 예산을 더 투입해야 한다.”</p> <p>① 매우 반대   ② 약간 반대   ③ 중도   ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성</p>	<p>2013년 미래창조과학부는 기초연구개발 지원 정부예산으로 약 6조 7백억원을 지출했습니다. 향후 기초과학을 육성하기 위한 과학비즈니스벨트를 [해당 시도 (16개 광역시/도)]에 조성하기 위한 예산을 책정한다고 할 때 귀하의 입장은 어디에 가장 가깝습니까?</p> <p>“[해당 광역시/도] 기초과학진흥을 위한 과학비즈니스벨트 조성에 예산을 더 투입해야 한다.”</p> <p>① 매우 반대   ② 약간 반대   ③ 중도   ④ 약간 찬성 ⑤ 매우 찬성</p>

## 참고문헌

---

### <국문>

- 가상준, 안순철, 김강민, 김재신. 2013. “선호시설과 비선호시설에 의해 발생한 공공분쟁의 정치경제학.” 『21세기정치학회보』 제23집2호, 193-210.
- 강원택. 2008. “2007년 대통령 선거와 이슈: 회고적 평가 혹은 전망적 기대?” 『의정연구』 제14집1호, 31-59.
- 김용철. 1998. “NIMBY와 PIMFY 현상의 정치적 갈등구조 비교: ‘영광원전 5·6호기 건설사업’과 ‘전남도청 이전사업’ 사례를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제32집1호, 87-109.
- 권혁용. 2008. “2007년 대통령 선거에 나타난 경제투표.” 이현우, 권혁용 편. 『변화하는 한국 유권자 2: 패널조사를 통해 본 2007 대선』. 서울: EAI.
- 류재성. 2012. “정치이념의 정책선호 결정에 있어서 정치지식의 역할.” 『한국정치연구』 제21집2호, 53-86.
- 박원호. 2013. “정당일체감의 재구성.” 박찬욱 강원택 편. 『2012년 대통령선거 분석』. 파주: 나남.
- 안도경. 2014. “정치학과 실험.” 『평화연구』 제22집2호, 326-59.
- 이내영. 2009. “한국 유권자의 이념성향의 변화와 이념투표.” 『평화연구』 제17집2호, 42-72.
- 장승진. 2013. “경제민주화와 제18대 대선: 쟁점투표와 정치지식.” 『한국정당학회보』 제12집1호, 87-112.

### <영문>

- Aldrich, John H. 1993. “Rational Choice and Turnout.” *American Journal of Political Science* 37(1): 246-78.
- Almond, Gabriel A. 1950. *The American People and Foreign Policy*. New York: Harcourt, Brace.
- Ansolabehere, Stephen, Marc Meredith, and Erik Snowberg. 2014. “Macro-Economic Voting: Local Information and Micro-Perceptions of the Macro-Economy.” *Economics & Politics* 26(3): 380-410.
- Carpini, Michael X. Delli, and Scott Keeter. 1997. *What Americans Know about Politics and Why It Matters*. New Haven: Yale University Press.
- Chong, Dennis, Jack Citrin, and Patricia Conley. 2001. “When Self-Interest

- Matters.” *Political Psychology* 22(3): 541–70.
- Converse, Philip E. 1964. “The Nature of Belief Systems in Mass Publics.” In *Ideology and Discontent*, edited by David Apter. 206–261. New York: Wiley.
- Crano, William D. 1995. “Attitude Strength and Vested Interest.” In *Attitude Strength: Antecedents and Consequences*, edited by Petty, Richard E., and Jon A. Krosnick. 131–157. New York: Psychology Press.
- Darke, Peter R., and Shelly Chaiken. 2005. “The Pursuit of Self-Interest: Self-Interest Bias in Attitude Judgment and Persuasion.” *Journal of Personality and Social Psychology* 89(6): 864–83.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Feldman, Stanley. 1982. “Economic Self-Interest and Political Behavior.” *American Journal of Political Science* 26(3): 446–66.
- Ferejohn, John A., and Morris P. Fiorina. 1974. “The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis.” *American Political Science Review* 68(02): 525–36.
- Funk, Carolyn L. 2000. “The Dual Influence of Self-Interest and Societal Interest in Public Opinion.” *Political Research Quarterly* 53(1): 37–62.
- Green, Donald Philip, and Ann Elizabeth Gerken. 1989. “Self-Interest and Public Opinion Toward Smoking Restrictions and Cigarette Taxes.” *Public Opinion Quarterly* 53(1): 1–16.
- Hainmueller, Jens, and Michael J. Hiscox. 2010. “Attitudes toward Highly Skilled and Low-Skilled Immigration: Evidence from a Survey Experiment.” *American Political Science Review* 104(01): 61–84.
- Hobbes, Thomas. 1968. *Leviathan*. Edited by C. B. Macpherson. Baltimore: Penguin Books. (Original work published in 1651.)
- Kahneman, Daniel, and Amos Tversky. 1979. “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk.” *Econometrica* 47(2): 263–292.
- Kinder, Donald R., and D. Roderick Kiewiet. 1981. “Sociotropic Politics: The American Case.” *British Journal of Political Science* 11(02): 129–61.
- Kinder, Donald R. and Lynn M. Sanders. 1996. *Divided by Color: Racial Politics and Democratic Ideals*. Chicago: University of Chicago Press.

- Kramer, Gerald H. 1971. Short-term fluctuations in US voting behavior, 1896-1964. *American Political Science Review* 65(01): 131-143.
- Lau, Richard R., and David O. Sears. 1981. "Cognitive Links between Economic Grievances and Political Responses." *Political Behavior* 3(4): 279-302.
- Lau, Richard R., and Caroline Heldman. 2009. "Self-Interest, Symbolic Attitudes, and Support for Public Policy: A Multilevel Analysis." *Political Psychology* 30(4): 513-37.
- Lehman, Barbara J., and William D. Crano. 2002. "The Pervasive Effects of Vested Interest on Attitude-Criterion Consistency in Political Judgment." *Journal of Experimental Social Psychology* 38(2): 101-12.
- Lewis-Beck, Michael S., and Mary Stegmaier. 2000. "Economic Determinants of Electoral Outcomes." *Annual Review of Political Science* 3(1): 183-219.
- Lippmann, Walter. 1922. *Public Opinion*. New York: Free Press.
- Lupia, Arthur, and Mathew D. McCubbins. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?*. New York: Cambridge University Press.
- Madison, James. 1787. "The Federalist, No.10." In *Readings in American Politics: Analysis and Perspectives*, edited by Ken Kollman. 2010. New York: W.W. Norton&Company. 47-57.
- Marcus, George E. 2002. *The Sentimental Citizen: Emotion in Democratic Politics*. University Park: Penn State University Press.
- Markus, Gregory B. 1988. "The Impact of Personal and National Economic Conditions on the Presidential Vote: A Pooled Cross-Sectional Analysis." *American Journal of Political Science* 32(1): 137-54.
- Miller, Dale T., and Rebecca K. Ratner. 1996. "The Power of the Myth of Self-Interest." In *Current Societal Concerns about Justice*, edited by Leo Montada and Melvin J. Lerner. 24-48. New York: Springer Science and Business Media.
- Mondak, Jeffery J. 1993. "Public Opinion and Heuristic Processing of Source Cues." *Political Behavior* 15(2): 167-92.
- Palfrey, Thomas R., and Howard Rosenthal. 1983. "A Strategic Calculus of Voting." *Public Choice* 41(1): 7-53.
- Ponza, Michael, Greg J. Duncan, Mary Corcoran, and Fred Groskind. 1988. "The

- Guns of Autumn? Age Differences in Support for Income Transfers to the Young and Old.” *Public Opinion Quarterly* 52(4): 441–66.
- Rahn, Wendy M. 1993. “The Role of Partisan Stereotypes in Information Processing about Political Candidates.” *American Journal of Political Science* 37(2): 472–96.
- Riker, William H., and Peter C. Ordeshook. 1968. “A Theory of the Calculus of Voting.” *American Political Science Review* 62(01): 25–42.
- Schwartz, Barry. 1987. *The Battle for Human Nature: Science, Morality and Modern Life*. New York: W. W. Norton & Company.
- Sears, David O., and Carolyn L. Funk. 1991. “The Role of Self-interest in Social and Political Attitudes.” *Advances in Experimental Social Psychology* 24.(1): 1–91.
- Sears, David O., Carl P. Hensler, and Leslie K. Speer. 1979. “Whites' opposition to “busing”: self-interest or symbolic politics?.” *American Political Science Review* 73(2): 369–384.
- Sears, David O., Richard R. Lau, Tom R. Tyler, and Harris M. Allen Jr. 1980. “Self-Interest vs. Symbolic Politics in Policy Attitudes and Presidential Voting.” *The American Political Science Review* 74(3): 670–84.
- Simon, Herbert A. 1985. “Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science.” *American Political Science Review* 79(2): 293–304.
- Smith, Adam. 2003. *The Wealth of Nations*. New York: Bantam Classic. (Original work published in 1776.)
- Tullock, Gordon. 1967. *Toward a Mathematics of Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Zaller, John R. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.

### 〈기사〉

- 김대기. 2015. “영덕 군민연대, 영덕 원자력 발전소 '백지화' 요구.” 『노컷뉴스』 (4월 13일).
- 김문성. 2011. “과학벨트를 우리 품에.” 지자체 유치전 후끈. 『연합뉴스』 (4월 5일).
- 류성무. 2011. “과학벨트 발표 앞두고 영·호남 ‘부글부글’” 『연합뉴스』 (5월 15일).

- 박희제. 2015. “송도국제도시 첫 민자 임대아파트 건립 논란 - 입주민단체 항의방문 등 강력 반발.” 『동아일보』 (3월 11일).
- 안성용. 2008. “수도권 후보들 너도 나도 “특목고 유치” 공약 남발.” 『노컷뉴스』 (3월 28일).
- 윤성호. 2015. “고리원전 1호기 폐쇄는 시민의 승리.” 『오마이뉴스』 (6월 23일).
- 임대현. 2015. “임대아파트 피하고 좋은 학교로 위장전입.. 빗나간 교육열.” 『MBC』 (4월 8일).
- 장규석. 2008. “정치인 특목고 유치경쟁 진짜 이유는.” 『노컷뉴스』 (10월 16일).
- 정연술. 2014. “특목고 유치 무산 위기.. 양천구는 '속앓이 중'.” 『SBSCNBC』 (10월 23일).
- 조원진·장지승. 2015. ““고리1호기 폐쇄하라” 부산·울산 환경단체 막바지 힘모은다.” 『서울경제』 (6월 8일).
- 홍춘봉. 2015. “삼척핵발전소반대투쟁위, 원전 건설계획 철회 촉구.” 『뉴시스』 (6월 9일).



# Between Public Interest and Personal Interest: Survey Experiment on the Local Context of Political Issues and Policy Preferences

SHIN Hwayong University of Michigan  
AHN T.K., PARK Won-ho Seoul National University

## Abstract

This paper highlights the role of personal interest and local interest, which have been relatively underemphasized than that of public interest, in the literature in shaping political attitudes toward the political issues in the context of local area. The survey experiment with neighborhood cues on four political agendas of nuclear power plant, special-purpose high school, public rental apartment, and science belt construction, provides a lens through which we can understand how the localization of political issues can affect policy preferences. In contrast to the previous findings that personal interest has minimal impact on policy preferences due to the distance between personal life and the political realm, the results of our study reveal that individuals' self-interest and local interest of adjacent region powerfully determine policy preferences when the issues are framed as local issues. This finding leads to the following implications. First, political issues can be presented not only as national agendas but also as local issues. When issues are localized, the impact of personal interest, instead of political belief, on policy attitudes becomes clearer. Second, depending on the nature of each political issue, when the expected policy consequences are similar across all individuals in a given local context, policy responses may move to the same direction at the aggregate level. However, when the expected cost and benefit are crystallized in different ways according to personal conditions, the attitude responses about political issues can differ across sub-groups. Third, since personal interest about localized issues reflects considerations for the policy effect on local community that goes beyond self-interest, both personal interest and public interest are mirrored in the policy preferences on localized issues. From these discussions, we emphasize that policy preferences are shaped not only by the abstract idea of public interest but also by the citizen's everyday life.

**Key words** : Policy preferences; interest politics; survey experiment; local politics; public opinion; local issue