



개헌 관련 여론조사 분석

NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE



개헌 관련 여론조사 분석

허석재 (정치의회팀 입법조사관)

2018. 3. 13.



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

입법영향분석보고서는
국회에서 제·개정된 후 일정기간이 지난
주요 법률의 입법영향을 분석하는 보고서로
수시 발간되고 있습니다.



동 보고서는 아래와 같은 절차와 외부전문가의 자문을 거쳐 작성되었습니다.

구 분	내 용
주제 선정	2017. 12. 27.
초고 작성기간	2018. 1. 3. ~ 2018. 2. 2.
초안 검토	정치의회팀 전진영 조사관
실무위원회 검토	2018년 2월 9일(금) 오후 3시(국회입법조사처 정치행정조사실장실) - 실무위원 김영일 정치행정조사실장, 김원모 정치행정조사심의관, 박규찬 정치의회팀장, 심정희 법제사법팀장, 이상팔 안전행정팀장, 유웅조 외교안보팀장
외부전문가 자문	1. 전문가: 정한울 박사(한국리서치 여론연구전문위원) 2. 요청일: 2018. 2. 21. 3. 답변일: 2018. 2. 26.
간행물 심의위원회 의결	2018년 2월 27일(화) 14시 - 위원장: 이내영 국회입법조사처장 - 위 원: 김영일 정치행정조사실장 고상근 경제산업조사실장 이신우 사회문화조사실장 박태형 기획관리관

요 약

개헌 논의가 어느 때보다 활발하다. 헌법개정은 의회 내에서 광범한 합의를 이뤄내야 할 뿐 아니라 국민적 합의 수준도 높아야 하므로, 주요 쟁점에 대해 국민여론을 면밀하게 분석하는 것이 필요하다. 본 연구는 개헌에 관하여 수행된 주요 여론조사 자료를 다각도로 분석하여 각 사안별로 여론지형을 살펴보고 시사점을 도출하고자 한다. 여러 기관에서 다양한 방식으로 시행된 여론조사들을 비교·분석함으로써 국민여론에 대해 보다 종합적이고 객관적인 평가를 제시한다.

여론조사는 국민의 인식과 태도, 선호 등을 파악하기 위한 매우 유용한 방법이다. 여론조사에 참여하는 일반 시민이 정치제도에 대한 진정한 선호를 표출하기 위해서는 일정한 학습이 요구되고, 경우에 따라서는 상충하는(ambivalent) 태도를 드러내기도 하므로 주의깊은 분석이 요구된다. 모순적이기까지 한 여러 조사 결과가 일반국민의 지식부족을 방증하는 것으로 보는 시각도 있으나, 이러한 국민 여론을 무의미한 것으로 간주해선 곤란하며 여론이 형성되는 맥락과 환경에 주목하여 적절한 설명을 제공하려는 노력이 필요하다. 특히 여론조사에 있어서 같은 내용이라도 설문지 표현과 배치 등에 따라 상당히 다른 결과가 도출되는 프레임 효과(framing effect)를 감안하여 여러 자료를 함께 보아야만 정확한 여론지형을 알 수 있다. 우리는 유사한 여러 조사에서 나타나는 프레임 효과를 비교·분석함으로써, 각기 다른 조사결과를 바탕으로 불필요하고 비생산적인 논쟁으로 빠져드는 것을 방지하는 효과를 얻을 수 있을 것이다.

개헌과 관련한 다양한 여론조사 자료에 대한 포괄적인 비교·분석을 수행한 결과 개헌 추진에 대해서는 광범한 지지가 있다는 것을 확인하였다. 현행 제도 전반에 대한 국민적 불신이 깊고, 헌법개정이 필요하다는 여론이 지배적이다. ‘현행’ 제도에 대한 불만으로 무엇이든 바꾸는 게 필요하다는 의견으로 모아지지만, 구체적인 각론에 들어가면 정치적 환경과 정치성향에 따라 의견이 갈라지는 모습을 볼 수 있다. 개헌 투표 시점과 관련하여 2018년 지방선거 때 동시실시하자는

견해가 80% 이상으로 압도적으로 높지만, 개헌 투표 시점에 대한 여러 대안들이 제시될 경우 다변화된 선호가 나타난다.

정부형태에 대해서는 현행 대통령제를 바꿔야 한다는 데 대해서는 공감대가 높으나 대통령제를 벗어나는 다른 제도에 대한 선호는 낮은 것으로 나타난다. 프레임 효과를 반영하여 조사마다 제시된 대안과 표현에 따라 선호 분포는 달라지는데, 현재 논의되는 모든 대안이 제시될 경우 4년 중임 대통령제가 가장 많은 40~50%의 지지를 얻고 있다. 같은 정부형태에 대해 ‘이원집정부제’와 ‘분권형 대통령제’, ‘혼합형’ 중 어떤 표현을 쓰느냐에 따라 여론의 지지가 크게 다르고, 해당 제도에 대해 어떤 설명을 제시하느냐에 따라서도 상당한 차이가 나타나고 있다. 준대통령제가 대통령제의 연장선에서 권력을 분산하는 정도로 이해될 경우에는 지지가 높지만, 외치(대통령)와 내치(총리)의 분담과 같은 설명이 제시되면 지지가 낮아지고 있다.

개헌에 있어서 가장 우선시할 사안으로 기본권 확대가 꼽혔고, 이에 대해서는 지지의견이 지배적이다. 하지만 동일가치노동 동일임금과 같은 노동권 문제나 경제민주화, 토지공개념과 같은 사회경제적 의제에 있어서는 반대의견이 상당하고 이념과 당파성에 따라 의견이 엇갈리고 있다. 지방분권은 합의 수준이 높은 사안이지만, 개헌 내용으로서는 후순위로 평가하는 응답자가 많았다.

개헌 논의가 활발했던 2014년부터 현재까지 비교해보면, 여러 제도에 대한 논의가 진행됨에 따라 대중 수준에서 사안에 대한 일정한 학습이 이뤄진 것으로 볼 수 있는 여러 발견들이 있다. 전체적으로 보면, 각각의 제도에 대한 선호표출이 늘어난 반면, '모름/무응답' 같은 유보층이 줄어드는 추세이다. 반면, 단기적으로는 2017년 하반기 동안 개헌의 주요 사안에 대해 '모름/무응답'이 늘어나고 있다. 7월에 비해 9월, 12월로 갈수록 개헌 추진 여부와 정부형태에 대한 선호에 있어서 유보적 의견이 늘고 있고, 수직적 분권·수평적 분권 등 다른 사안에 대해서도 마찬가지로이다. 이는 대선 과정에서 개헌에 대해 대립하는 쟁점이 부각되지 않았으나, 구체적인 개정 내용이 논의되면서 갈등적 사안으로 전환하는 데 따

른 결과로 볼 수 있다. 대체적인 합의가 이뤄졌던 사안들도 당파성과 이념에 따라 이견이 나타나고, '모름/무응답'과 같이 유보적인 태도가 늘어나는 것이다.

시계열적으로 보았을 때 개헌에 관한 국민 여론은 고정적이지 않고 상황과 시점에 따라 유동하는 모습을 볼 수 있다. 이것이 사안의 복잡함과 응답자의 지식부족으로 인한 태도없음(non-attitude)을 보여주는 것일 수 있지만, 동시에 자신의 이념이나 지지정당과 같은 정치성향에 따라 정치적 환경과 맥락에 적응하는 것으로 해석할 수 있다. 정권교체나 원내구성의 차이와 같은 정치적 환경의 변화나 제도변경의 추진 주체가 누구인가에 따라 응답자들은 자신의 의견을 맞춰가는 모습을 보여준다. 이러한 합리화 과정은 지식부족 때문만은 아니고 복잡하고 어려운 문제에 대해 정당이나 정치지도자가 제공하는 '단서'(cue)의 도움으로 수월한 해답을 얻고자 하는 일반적 인간 심리라고 할 수 있다. 이러한 대중심리적 조건을 잘 반영하여 합의기반을 넓히려는 노력이 필요하다.

개헌과정에서 국민 여론의 수렴이 필수적이지만, 정치권의 담론이 국민 여론의 형성에 지대한 영향을 미친다. 정치권이 개헌에 대해서 선명하게 대안을 제시하고 공론을 형성함에 따라 국민들은 판단에 필요한 보다 많은 정보를 갖게 되고 여론이 보다 분명해지며 개헌에 대한 합의기반도 넓어질 것으로 기대할 수 있다.

차 례

□ 요약

I. 서론	11
1. 분석 개요	11
가. 연구 목적	11
나. 개헌 관련 여론 분석의 유의사항	12
2. 활용 자료	18
II. 개헌 추진과 시점	23
1. 개헌 추진에 대한 입장	23
가. 개헌에 대한 의견 추세	23
나. 개헌에 찬성/반대하는 이유	35
2. 적절한 개헌 시점	37
III. 개헌의 주요 내용	48
1. 선호하는 정부형태	48
2. 대통령의 권한	65
3. 분권과 자치	67
가. 수평적 분권과 수직적 분권	67
나. 지방분권, 지방자치, 재정분권	74
4. 기본권 강화, 직접민주주의 등	78
IV. 결론	83
1. 주요한 발견	83
2. 정책적 함의	85

□ 참고문헌

표 차례

[표 1] 2017-2018년 개헌 관련 조사의 설문 방식 비교	22
[표 2] 이념별 개헌에 대한 찬반 의견 추이	27
[표 3] 개헌 찬성과 반대의 이유	36
[표 4] 이념별 정부형태에 대한 선호 추이	51

그림 차례

[그림 1] 조사기관 효과 : 2012년 미국 대선 여론조사	15
[그림 2] 개헌에 대한 찬반 의견	25
[그림 3] 개헌은 필요한가	28
[그림 4] 정당별 지지율	29
[그림 5] 지지정당별 개헌에 대한 의견	30
[그림 6] 지지정당별 개헌 필요성 인식	31
[그림 7] 한국갤럽 조사 시계열 비교	33
[그림 8] 가장 중점을 두어야 하는 분야	37
[그림 9] 개헌의 적절한 시점	41
[그림 10] 개헌 찬반 의견과 개헌 투표 실시 시기	42
[그림 11] 이념에 따른 동시 선거 찬반	43
[그림 12] 지지정당에 따른 동시선거 찬반	45
[그림 13] 지지정당에 따른 개헌 시점 선호	47
[그림 14] 정부형태 선호의 변화	50
[그림 15] 조사별 정부형태 선호	55
[그림 16] 현행 대통령제와 다른 정부형태 비교	57
[그림 17] 지지정당별 정부형태 선호 (한국갤럽)	59
[그림 18] 지지정당에 따른 정부형태 선호 비교	60
[그림 19] 지지정당과 정부형태 선호	63
[그림 20] 이념별 정부형태 선호	64
[그림 21] 정치성향과 혼합형에 대한 의견	66
[그림 22] 수평적 분권과 수직적 분권	69
[그림 23] 정치성향과 분권에 대한 의견	71
[그림 24] 수평적 분권 찬반과 관련 사안에 대한 입장	73

[그림 25] 지방분권, 지방자치, 재정분권	75
[그림 26] 세종시 수도 규정 삽입에 대한 의견	76
[그림 27] 정치성향별 기본권 강화에 대한 의견	78
[그림 28] 정치성향에 따른 국민발안제에 대한 의견	80
[그림 29] 정치성향별 동일가치노동 동일임금에 대한 의견	81
[그림 30] 경제민주화와 토지공개념	82

I. 서론

1. 분석 개요

가. 연구 목적

- ☐ 개헌은 제20대 국회 들어 그 어느 때보다도 활발히 논의되고 있고, 개헌 필요성에 대한 공감대도 매우 높은 상황임
- 지난 19대 대통령 선거 기간에도 핵심 의제 중 하나였고, 문재인 대통령도 여러 차례에 걸쳐 개헌 의지를 피력한 바 있음
- 국회는 지난해 말 여야 합의를 통해 헌법개정특별위원회와 정치개혁특별위원회를 통합하여 운영하기로 했고, 2018년 6월까지 운영될 예정임
- 헌법개정은 단지 의회 다수파가 결정할 수 없고 의회 내에서 광범한 합의를 이뤄내야 할 뿐 아니라 국민적 합의 수준도 높아야 하므로, 주요 쟁점에 대해 국민여론을 면밀하게 분석하는 것이 필요함
- ☐ 본 연구는 개헌에 관하여 수행된 주요 여론조사 자료를 다각도로 분석하여 각 분야별로 여론지형을 살펴보고 시사점을 도출하고자 함
- 이를 위해 2017년 하반기에 국회의장실이 시행한 3회의 여론조사와 함께 2017년 말, 2018년 초에 주요 언론사에서 시행한 여론조사들을 비교·분석함으로써 국민여론에 대해 보다 종합적이고 객관적인 평가를 도모함
- 헌법개정과 관련한 주요 사안을 망라하고 있는 국회의장실 조사를 활용하여 각 개인의 정치성향이 사안별 태도형성에 미친 영향을 살펴보고, 이를 언론사 조사 결과와 비교하여 합의를 도출함
 - 필요에 따라 과거 시점의 유사 조사 결과를 활용함. 이를 통해 정치제도

에 대한 선호를 형성하는 데 있어서 객관적인 정치적 조건과 개인적인 정치성향이 상호작용하며 영향을 미치는 것을 비교하여 살펴볼 수 있음

나. 개헌 관련 여론 분석의 유의사항

(1) 개요

- 헌법은 대의민주주의의 핵심적 제도인 만큼 개정과정에 주권자인 국민의 적극적 참여와 의견수렴이 중요함
 - 여론조사는 국민의 인식과 태도, 선호 등을 파악하기 위한 매우 유용한 방법이며, 개헌에 관한 여론조사도 많이 시행돼 왔음
 - 하지만 여론조사에 참여하는 일반 국민이 헌법을 비롯한 정치제도에 대한 진정한 선호를 표출하기 위해서는 일정한 학습이 요구되고, 경우에 따라서는 상충하는(ambivalent) 태도를 드러내기도 하므로 주의깊은 분석이 요구됨
- 개헌에 관한 여러 쟁점이 형성되면서 각자가 자신의 입장에 부합하는 조사 결과를 내세우며 맞서기도 하는데, 경우에 따라서는 같은 사안에 대해 전혀 상반된 결과가 제시됨
 - 여론조사는 응답자들이 숙고할 시간과 정보가 부족한 상태에서 조사자가 제시하는 설문 프레임에 수동적으로 대답하는 것인 만큼 개헌과 같이 복잡한 사안에 대해서는 조사결과를 절대시하기보다는 맥락적 사실로 이해하는 것이 바람직함
 - 모순적이기까지 한 여러 조사결과가 일반국민의 지식부족(public ignorance)을 방증하는 것으로 보는 시각도 있으나, 이는 상당부분 여론조사의 프레임 효과에서 비롯되며, 이런 문제를 잘 고려하여 분석해야만 보다 정확한 여론지형을 알 수 있음

- 개헌에 대한 국민여론은 마치 움직이는 과녁(moving target)처럼 보이지만, 그러한 움직임을 만들어내는 설문 프레임과 정치적 환경, 그리고 개인적 정치성향간의 상호작용을 밝혀내면 진정한 국민의사에 다가갈 수 있음

(2) 설문의 프레임 효과와 조사기관 효과

- 비슷한 취지의 조사라 하더라도 설문의 표현과 배치 및 제시되는 보기에 따라 상당히 다른 결과를 얻을 수 있는데 이를 프레임 효과(framing effect)라고 함. 이를 고려하여 여론조사 결과를 해석하여야 함¹⁾
- 유사한 여러 조사에서 나타나는 프레임 효과를 비교·분석함으로써, 각기 다른 조사결과를 인용하며 불필요하고 비생산적인 논쟁으로 빠져드는 것을 방지하는 효과를 얻을 수 있음
- 최근 개헌 추진이 정치권의 주요 의제로 부상한 가운데 여러 기관이 여론조사를 시행했는데, 어떤 조사에서는 개헌에 대한 ‘찬성’과 ‘반대’로 물어본 반면, 다른 조사에서는 개헌이 ‘필요한지’, ‘필요하지 않은지’로 묻고 있음
- 정치학계에서 ‘준대통령제’(semi-presidential system)라 부르는 정부형태에 대해 조사마다 ‘혼합형’, ‘이원집정부제’, ‘분권형 대통령제’등의 다른 표현으로 물어보고 있는데, 용어에 따라 해당 제도에 대한 선호도가 다름
- 개헌에 적절한 시점에 대한 설문에서는 ‘2018년 지방선거 동시실시’에 대한 찬성과 반대의 보기를 준 경우가 있는 반면, 그 밖의 다양한 시점을 선택지로 제시한 경우도 있음

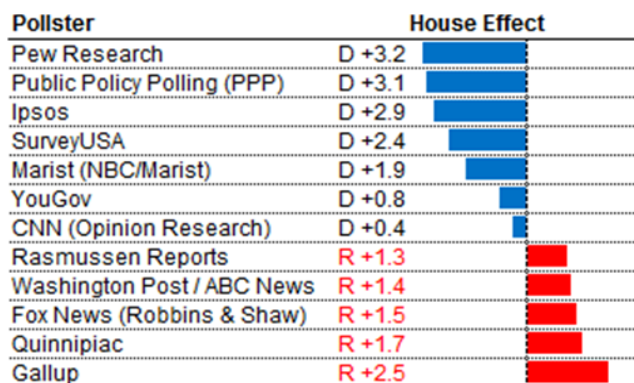
1) John Zaller and Stanley Feldman, "A Simple Theory of the Survey Response: Answering Questions versus Revealing Preferences", *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 3, 1992, pp. 579-616; Jonathon P. Schuldt et al., "'Global warming' or 'climate change'?": Whether the planet is warming depends on question wording," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 75, Issue 1, 2011, pp. 115-124.

- 비슷한 기법으로 비슷한 시기에 시행된 조사라 할지라도 조사기관의 특성에 따라 결과가 달라질 수 있으므로 유의하여야 함²⁾
- 이러한 조사기관 효과(house effect)는 기관마다 면접원이 따르는 지침이나 표집방식이 다른 데서 비롯됨
 - 가령 ‘잘 모르겠다’고 응답한 사람에 대해 그것을 그대로 인정할 수도 있지만 재차 물어서 응답을 확보할 수도 있는데, 이에 따라 응답의 분포가 달라질 수 있음
 - 또한 조사기관마다 보유한 응답자 패널을 운용하는 방식에 따라서도 기관효과가 나올 수 있음
- 네이트 실버(Nate Silver)가 2012년 미국 대선 당시 주요 기관의 지지율 조사 결과를 비교한 자료를 보면 ([그림 1]), 퓨리서치의 경우 오바마 후보에 대해 평균보다 3.2%p 더 높은 결과를 도출한 반면, 갤럽은 롬니 후보에 대해 2.5%p 더 높은 결과를 발표함
- 기관효과를 감안하면, 여론의 흐름(trend)을 보고자 할 때에는 가급적 같은 조사기관의 자료를 비교하는 것이 바람직함

2) Tom W. Smith, "In Search of House Effects: A Comparison of Responses to Various Questions by Different Survey Organizations," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 42, Issue 4, 1978, pp. 443-463; Tom W. Smith, "House Effects and the Reproducibility of Survey Measurements: A Comparison of the 1980 GSS and the 1980 American National Election Study," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 46, Issue 1, 1982, pp. 54-68

[그림 1] 조사기관 효과 : 2012년 미국 대선 여론조사

(단위: %p)



자료. The New York Times (fivethirtyeight.blogs.nytimes.com) (검색일. 2018. 1. 9)

(3) 응답자의 역량 문제

- 사회조사의 권위자인 바비(E. Babbie)는 여론 과학을 위한 조사를 시행함에 있어서 응답자의 역량(competence)을 반드시 고려해야 한다고 지적함³⁾
- 재정지출의 필요성이나 우선순위와 같은 주제는 그에 대한 상당한 지식이 없다면 의미있는 응답을 제시하기 어려움
- 개헌이나 선거구제와 같은 정치제도는 그것의 정확한 원리와 작동방식, 해외사례 등을 이해하지 못한다면 의미있는 응답을 내놓기 어려움
- 가령 2017년 하반기에 국회의장실이 시행한 모든 조사에서 비례대표보다 지역구 비율을 높여야 한다는 여론이 높은 반면, 비례성을 높이는 선거구제 개편에 대해서도 찬성여론이 반대보다 두 배 이상 높게 나타남. 나아가 비례성 원칙을 헌법에 명시하자는데 대해서도 80% 이상이 찬성하고 있음

3) Earl Babbie, *The practice of social research*. Nelson Education, 2015. p. 250

- 이러한 결과를 놓고 일반 국민의 여론을 무의미한 것으로 간주해선 곤란하며, 여론이 형성되는 맥락과 환경에 주목하여 적절한 설명을 제공하려는 노력이 요구됨
- 여론조사 결과를 놓고 일반국민의 지식 부족으로 간주하거나 ‘집단지성’을 발휘해서 언제나 올바른 결정에 도달한다고 기대하는 것은 모두 과도하며, 국민여론에 대해 파악할 수 있는 분석적 기회를 버리는 우를 범할 수 있음

(4) 응답형성의 고려사항

- 일반 국민이 주요 정치적 사안에 대해 일관되고 의미있는 태도를 형성하지 못하고 있다는 것이 사회여론 연구의 초기 주장임
- 같은 설문을 반복하더라도 많은 응답자들이 일관된 진술을 내놓지 못할뿐더러, 비슷한 내용이라도 약간의 표현 차이에 따라 응답이 달라지는 불안정성(response instability)이 나타남. 이를 통해 많은 대중이 신념체계(belief system)를 형성하지 못하고, 사안에 대한 태도없음(non-attitude) 상태에 머물고 있다는 것임⁴⁾
- 이런 주장에 대해 후속 연구들은 그러한 불안정성은 확률표집에서 발생하는 측정오차(measurement error)에 불과하며, 이러한 요인을 통제하면 대중의 진정한 태도를 발견할 수 있다는 사실을 보여주었음⁵⁾

4) Philip E. Converse, "The Nature of Belief Systems in Mass Publics." in David Apter (ed.) *Ideology and Discontent*, New York: Free Press. 1964.

5) Christopher Achen, "Mass Political Attitudes and the Survey Response." *American Political Science Review* Vol. 69, 1975. pp. 1218-31.; Erikson, Robert. "The SRC Panel Data and Mass Political Attitudes." *British Journal of Political Science* Vol. 9, 1979. pp. 16-49.

- ☐ 대중여론은 단지 태도없음과 (진정한) 태도있음의 이분법으로 설명될 수 있는 게 아니라, 자신의 의견을 드러내는 과정에서 설문이 진행되는 환경적 맥락을 반영하는 것임. 해당 사안에 대해 여러 상충하는 고려사항(considerations) 가운데 어느 것을 우선시하느냐에 따라 응답은 달라질 수 있음. 같은 사안이더라도 어떻게 물어보느냐에 따라 응답자는 여러 고려사항 중의 하나를 떠올리게 되고(priming) 그에 따라 응답함⁶⁾
- ☐ 이런 접근법을 통해서 정치제도와 같이 난해한 사안에 대한 여론조사의 무용론과 맹신론 모두에서 벗어날 수 있음. 어떠한 고려사항이 여론형성에 작용하는가를 밝혀내어 제도개혁에 중요한 시사점을 도출할 수 있음

(5) 합의쟁점과 대립쟁점의 구분

- ☐ 헌법개정에는 여러 쟁점(issue)들이 있고, 여론조사의 설문들도 이런 쟁점에 대한 의견분포를 확인하기 위한 목적임
- ☐ 쟁점투표(issue voting) 이론에서 쟁점을 크게 대립쟁점(position issue)과 합의쟁점(valence issue)으로 나누고 있음⁷⁾

6) John R. Zaller, *The nature and origins of mass opinion*. New York: Cambridge university press, 1992 ; Zaller and Feldman, *ibid*.

7) Donald E. Stokes, "Spatial models of party competition." *American political science review* Vol. 57 No.2 1963. pp. 368-377. 문우진(2013)은 'position issue'를 '위치쟁점', 'valence issue'는 '유인쟁점'으로 번역하고 있음. 'valence'는 원래 화학 개념으로 원자가 다른 원자를 "끌어당기는 힘"을 의미하며, 쟁점투표에서는 유권자들을 감정적으로 끌어당기는 매력이라 할 수 있음. 문우진의 지적대로 'position issue'라 하더라도 늘 대립하는 게 아니라 합의가 가능하므로, '합의 vs. 대립'이라는 이분법이 틀릴 수 있음. 하지만, 어떤 유형의 쟁점이 되느냐는 해당 사안의 내용에서 저절로 도출되는 게 아니라, 그것이 정치적으로 중요한 사안으로 부상하고 정치인들이 해당 사안을 활용하기에 따라 달라질 수 있음. 그러므로, 특정 방향의 개편에 대해 폭넓은 합의가 이뤄진 쟁점과 찬반을 놓고 상당한 갈등이 내재된 쟁점으로 나누는 것이 오히려 적절할 수 있음.

- 대립쟁점이란 공간상 좌-우로 배열할 수 있는 공공정책에 대한 것으로 ‘복지 확대 vs. 축소’, ‘최저임금 인상 vs. 유지’와 같은 사례에 해당함
- 반면 합의쟁점이란 어떤 후보나 정당이 갖는 역량에 대한 기대, 도덕성, 카리스마와 같이 (찬반으로 나뉘기보다는) 대다수 국민이 동일한 의견을 보이는 것임. 가령, ‘경제활성화’, ‘투명사회 건설’ 같은 쟁점은 찬반이 아니라 누가 더 잘하느냐로 경쟁하는 쟁점임
- 개헌과 관련하여 기본권 강화, 분권과 자치의 확대와 같은 가치는 합의쟁점이라 할 수 있는 반면, 동일가치노동 동일임금 규정, 토지 공개념, 경제민주화 조항 등은 대립쟁점이라 할 수 있음
- 하지만 대통령 선거운동 기간에 합의쟁점이었던 사안도 실제 개헌안을 마련하는 과정에서는 찬반이 나뉘며 대립쟁점으로 전환할 수 있고, 이를 통해서 정당 간, 대통령-국회 간 합의도출에 어려움이 가중될 수 있음
- 가령 2018년 지방선거에서 개헌 국민투표를 동시에 하자는 것은 행정적·재정적 비용절감이라는 차원에서 보면 합의쟁점이 분명하지만, 동시선거가 지방선거 결과에 미칠 수 있는 기대효과에 따라 첨예한 대립쟁점이 될 수 있음
- 이러한 쟁점의 전환과 진화에 대해 면밀하게 분석하는 것이 필요함

2. 활용 자료

(1) 자료 설명

- 2017년에 국회의장실이 한국리서치에 의뢰한 3회 조사를 주로 활용하되, 개헌과 관련하여 2017년 말~2018년 초에 주요 언론사에서 실시한 유사조사의 결과와 비교하여 분석함⁸⁾

○ 국회의장실 의뢰 한국리서치 조사 (이하 ‘NA-HRC 조사’)

① 1차 조사

- 2017년 7월 12~13일 (유무선 RDD, 유선 21.5% + 무선 78.5%)
- 응답률 17.9% (표본 수 1,000명); 표본오차 $\pm 3.1\%p$ (95% 신뢰수준)

② 2차 조사

- 2017년 9월 27~28일 (유무선 RDD, 유선 14.6% + 무선 85.4%)
- 응답률 14.3% (표본 수 1,000명); 표본오차 $\pm 3.1\%p$ (95% 신뢰수준)

③ 3차 조사

- 2017년 12월 21~22일 (유무선 RDD, 유선 30.5% + 무선 69.5%)
- 응답률 9.6% (표본 수 1,000명); 표본오차 $\pm 3.1\%p$ (95% 신뢰수준)

□ 개헌에 관한 견해는 2018년 신년 보도를 목적으로 여러 언론사에서 시행한 여론조사에도 포함되었음

- 이들 조사는 포함된 주제는 비슷하지만 설문 방식은 각기 조금씩 다른데, 이러한 설문 프레임의 차이가 상당히 다른 여론분포를 도출하고 있음

○ MBC 의뢰 코리아리서치 조사 (이하 ‘MBC-KRC 조사’)

- 2017년 12월 27~28일 (유무선 RDD, 유선 42.1% + 무선 57.9%)
- 응답률 10.7% (표본 수 1,017명); 표본오차 $\pm 3.1\%p$ (95% 신뢰수준)

○ KBS 의뢰 한국리서치 조사 (이하 ‘KBS-HRC 조사’)

- 2017년 12월 27~28일 (유무선 RDD, 유선 27.55% + 무선 72.45%)

8) 국회의장실-HRC 자료는 국회의장 정책수석실에서 제공해주었음. 다른 언론사 자료는 중앙선거여론조사심의위원회에 게시하는 「여론조사 결과등록현황」을 통해서 확보함 (www.nesdc.go.kr) 검색일. 2018. 1. 3

- 응답률 13.1% (표본 수 2,000명); 표본오차 $\pm 2.2\%p$ (95% 신뢰수준)
- 세계일보 의뢰 리서치앤리서치 조사 (이하 ‘세계-R&R 조사’)
 - 2017년 12월 27~28일 (유무선 RDD, 유선 20% + 무선 80%)
 - 응답률 10.3% (표본 수 1,007명); 표본오차 $\pm 3.1\%p$ (95% 신뢰수준)
- 동아일보 의뢰 리서치앤리서치 조사 (이하 ‘동아-R&R 조사’)
 - 2017년 12월 29~30일 (유무선 RDD, 유선 20% + 무선 80%)
 - 응답률 12.1% (표본 수 1,005명); 표본오차 $\pm 3.4\%p$ (95% 신뢰수준)
- 한국갤럽 조사 (이하 ‘한국갤럽 조사’)
 - 2018년 1월 2~4일 (유무선 RDD, 유선 15% + 무선 85%)
 - 응답률 17.8% (표본 수 1,007명); 표본오차 $\pm 3.1\%포인트$ (95% 신뢰수준)
- ※ 한국갤럽의 경우, 개헌과 관련하여 주요 정치적 사안이 발생한 시기에 조사를 시행하여 축적하여 왔으므로, 이를 종합적으로 검토함
- 2014년 10월 21~23일 (휴대전화 RDD 조사, 표본 수 1,032명, 응답률 16%, 표본오차 $\pm 3.0\%포인트$ 95% 신뢰수준)
- 2016년 6월 21~23일 (휴대전화 RDD 조사-집전화 RDD 보완, 표본 수 1,002명, 응답률 23%, 표본오차 $\pm 3.1\%포인트$ 95% 신뢰수준)
- 2016년 10월 25~27일 (휴대전화 RDD 조사-집전화 RDD 보완, 표본 수 1,033명, 응답률 20%, 표본오차 $\pm 3.0\%포인트$ 95% 신뢰수준)

(2) 설문 프레임

- 2017년 말, 2018년 초에 개헌에 관한 여러 조사는 비슷한 주제에 대해 물어보고 있지만, 설문방식과 제시된 보기에서 상당한 차이가 있음

- 개헌 추진에 대한 입장은 크게 찬성과 반대로 물어본 조사가 있는가 하면, ‘필요하다’ vs. ‘필요하지 않다’로 물어 본 조사가 있음
- 찬반의 경우에도 ‘찬성’과 ‘반대’의 2점 척도를 사용한 경우가 있고 (NA-HRC), ‘매우 찬성’, ‘대체로 찬성’, ‘대체로 반대’, ‘매우 반대’의 4점 척도를 사용한 조사도 있음 (KBS-HRC)
- 필요/불필요라는 설문 프레임 중에서도 개헌이 (불)필요한 이유를 질문에 포함하여 물어본 경우가 있음 (한국갤럽)
- 개헌 시점의 경우에도 2018년 지방선거와 동시실시에 대한 찬반만을 물어본 조사가 있고, 그 밖의 다양한 대안을 함께 제시한 조사도 있음
- 정부형태는 대통령제, 준대통령제, 의원내각제의 3분법을 따르고 있으나, 준대통령제에 대한 표현에 있어서 ‘혼합형’, ‘이원집정부제’, ‘분권형 대통령제’로 각기 달리 표현하고 있으며, 이 제도에 대한 설명에 있어서도 상당한 차이가 발견됨
- 대통령제를 나누어 현재와 같은 단임제와 4년 중임제를 서로 다른 보기로 제시한 경우가 있음

[표 1] 2017-2018년 개헌 관련 조사의 설문 방식 비교

	개헌의견	개헌시점	정부형태
NA-HRC 3차 (‘17.12.21~22)	찬성 / 반대	지선 동시 찬성 / 반대	대통령제 / 혼합형 / 의원내각제
MBC-KRC (‘17.12.27~28)	필요 / 불필요	지선 동시 실시 / 별도 실시 / 상관없음	대통령 4년중임제 / 의원내각제 / 이원집정부제 / 현행 대통령제
KBS-HRC (‘17.12.27~28)	-	찬성 / 반대 (4점척도)	현행 대통령제 / 분권형 대통령제 / 의원내각제
세계-R&R (‘17.12.27~28)	찬성 / 반대*	지선 동시 / 총선 동시 / 임기내 / 개헌반대	-
동아-R&R (‘17.12.29~30)	필요 / 불필요	지선 동시 찬성 / 반대	대통령 4년 중임제 / 분권형 대통령제 / 의원내각제
한국갤럽 (‘18.01.02~04)	필요 / 불필요**	지선 / 지선과 총선사이 / 총선 / 대선 / 개헌반대***	4년 중임 대통령제 / 분권형 대통령제 / 의원내각제

* ‘대통령 5년 단임제 현행 헌법’에 대한 개정이라고 표현함

** ‘현행제도에 문제가 있으므로 찬성’, ‘제도보다 운영상 문제이므로 반대’라고 표현

*** 다른 조사와 달리 ‘동시’라는 수식없이 선거시행 시점만 제시

II. 개헌 추진과 시점

1. 개헌 추진에 대한 입장

가. 개헌에 대한 의견 추세

(1) 찬성과 필요의 프레임 효과

- ☐ 개헌의 내용과는 별도로 개헌을 할 것인지 말 것인지에 대한 의견은 전반적으로 해야 한다는 쪽이 압도적으로 많음
- ☐ 다만 ‘찬성과 반대’, ‘필요와 불필요’ 중 어떻게 물어보느냐에 따라 의견의 분포가 상이함
 - NA-HRC와 세계-R&R은 “찬성하십니까, 반대하십니까?”로 물어보았고, MBC-KRC, 동아-R&R, 한국갤럽은 “필요하다고 생각하십니까, 필요하지 않다고 생각하십니까?”로 물어봄
- ☐ 더불어 개헌에 대해서 아무 설명 없이 의견을 물어본 경우가 있는 반면, ‘대통령 5년 단임제인 현행 헌법’, ‘현행 대통령제를 바꾸는 개헌’과 같이 정부형태를 바꾸는 개헌으로 특정한 경우도 있음
- ☐ 이러한 질문 프레임에 따라 응답도 달라질 것으로 예상할 수 있음
 - 찬성이나 반대냐의 선택은 어느 편에 설 것인가에 대한 1인칭 행동의 의미가 있는 반면, 필요하나 필요하지 않냐는 것은 3인칭의 평가적 의미가 있기 때문으로 볼 수 있음. 개헌이 필요하다고 생각하면서도 현재의 개헌추진에 찬성하지 않을 수도 있음

- 또한 정부형태 이외에 기본권이나 지방분권, 경제사회 조항 등의 개정을 원하는 의견을 감안하면 개헌의 내용을 특정할 경우 지지여론이 줄어들 것임.⁹⁾ 정부형태 개편까지 원한다 하더라도 대통령제의 범주가 아닌 다른 제도로 바꾸는 건 원하지 않을 수도 있음

<찬성과 반대>

○ 국회의장실-HRC 3차 (12월 21~22일)

문1. 귀하는 개헌에 찬성하십니까, 혹은 반대하십니까? 1) 찬성한다 2) 반대한다

○ 세계-R&R (12월 27~28일)

문6. 귀하께서는 대통령 5년 단임제로 되어 있는 현행 헌법을 개정하는 것에 대해 찬성하십니까, 반대하십니까? 1) 찬성한다. 2) 반대한다.

<필요와 불필요>

○ MBC-KRC (12월 27~28일)

문5. 정치권에서는 권력구조 개편 등을 포함한 헌법 개정을 논의하고 있는데요, 선생님께서는 이러한 개헌이 필요하다고 생각하십니까? 필요하지 않다고 생각하십니까?

1) 개헌이 필요하다 2) 개헌이 필요하지 않다

○ 동아일보-R&R (12월 29~30일)

문12. 선생님께서는 1987년 개정된 현행 헌법의 개정이 필요하다고 생각하십니까? 필요하지 않다고 생각하십니까? 1) 개정이 필요하다 2) 개정이 필요하지 않다

○ 한국갤럽 ('18년 1월 2~4일)

문. 귀하는 현행 대통령제를 바꾸는 개헌에 관해 다음 중 어느 의견에 더 공감하십니까?

- 1) 현행 대통령제에 문제가 있으므로 개헌이 필요하다
- 2) 제도보다는 운영상의 문제이므로 개헌이 필요치 않다

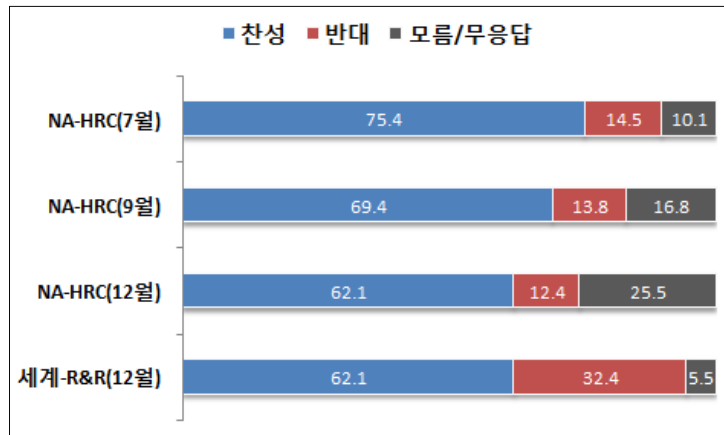
9) 후술하다시피 MBC-KRC조사에 따르면 개헌에서 중점을 두어야 할 분야로 기본권 조항이라는 의견이 가장 많았고, 정부형태가 그 다음이었음

(2) <찬성 대 반대> 프레임에서 유보적 의견의 증가 추세

- NA-HRC 조사는 1차에서 3차까지 모두 개헌에 대한 찬반여부를 물어보고 있는데, 찬성의견이 압도적으로 높으나 시간이 갈수록 찬성과 반대 모두 줄어드는 대신 ‘모름/무응답’이 늘어나고 있음
- 반대에 비해 찬성 의견은 5배가량 높은데, 1차에서 3차 사이의 5개월간 찬성 의견이 13%p 정도 줄어드는 동안 반대의견도 2%p 줄었고, ‘모름/무응답’인 유보적 의견은 15%p 이상 늘어남¹⁰⁾
- NA-HRC 3차 조사와 비슷한 시점에 이뤄진 세계-R&R 조사도 찬성과 반대로 물어보고 있지만, ‘대통령 5년 단임제’를 바꾸는 개헌이라고 특정함으로써 반대의견이 32.4%로 한결 높게 나타남

[그림 2] 개헌에 대한 찬반 의견

(단위 %)



자료. 국회의장실-한국리서치(NA-HRC) 조사 (1~3차) ; 세계일보-R&R 조사

10) '모름/무응답'을 제외하고 찬성과 반대를 비교하면 1~3차에 걸쳐 84:16의 비율이 거의 같았음

- 2017년 하반기 동안 국회와 정치권을 중심으로 개헌 논의가 활발하게 이뤄졌지만, NA-HRC의 7월, 9월, 12월 조사를 보면 갈수록 ‘모름/무응답’이 늘고 있어 주목을 요함
- Ⅲ부 1장에서 후술하듯이 한국갤럽의 시계열 조사를 통해서 2008년부터 2018년 사이 10년간을 살펴보면 정부형태에 대해서 ‘모름/무응답’이 줄어드는 추세가 나타나고 있어 흥미로운 대조를 이룸 ([그림 14] 참조)
- 이는 정치권의 개헌논의가 국민의 관심사가 되지 못한 것으로 해석할 수도 있지만,¹¹⁾ 만약 그렇다면 ‘모름/무응답’이 그대로 유지되어야 할 것임
- 개헌에 대해서 대선과정에는 큰 이견이 표출되지 않았지만, 정치권의 논의 과정에서 갈등사안으로 발전하면서 ‘모름/무응답’이 확대된 것으로 볼 수 있음
- 합의쟁점이 대립쟁점으로 전환하면 찬반 양측의 교차압력(cross-pressure)에 대면하는 국민은 유보적 의견으로 전환할 수 있으며, 이러한 변화는 무당층이나 중도층에서 더 크게 나타날 것으로 예상할 수 있음
- NA-HRC 조사가 당파성은 7월 조사에서만 물어봤으므로 추이를 볼 수 없지만, 이념은 모든 조사에 포함되었음. [표 2]를 보면, 7월에서 12월 사이에 모든 이념층에서 ‘모름/무응답’이 늘어나고 있어 중도층만 두드러진 변화를 보였다고 할 수는 없음
- 하지만, 7월에 ‘진보 : 중도 : 보수’가 ‘53 : 16 : 31’의 비율이었지만, 12월에 ‘42 : 28 : 30’으로 중도의 규모가 크게 늘었으므로, 전체 응답자 수준에서 보면 교차압력 가설에 상당히 부합하는 결과라 할 수 있음¹²⁾

11) 이현우, 「개헌의 성공조건으로서 국민의 실질적 참여」, 한국정당학회·국회입법조사처 공동개최 특별학술회의 『개헌, 합의와 결단』 토론문 2018. 2. 20. 19-22.

[표 2] 이념별 개헌에 대한 찬반 의견 추이

(단위 %)

		찬성	반대	모름/무응답	합계
진보	7월	77.8	14.8	7.4	100
	9월	78.4	9.8	11.9	100
	12월	68.6	9.1	22.4	100
중도	7월	75.3	8.9	15.8	100
	9월	64.3	11.6	24.1	100
	12월	55.9	13.2	31.0	100
보수	7월	71.3	16.9	11.8	100
	9월	60.6	23.2	16.2	100
	12월	58.9	16.4	24.8	100

자료. 국회의장실-한국리서치(NA-HRC) 조사 (1~3차)

(3) 개헌 필요 의견이 압도적이지만, 대통령제 개편에는 유보적

□ 2017년 12월에 이뤄진 다른 조사에서는 개헌이 필요한지 필요하지 않은지를 묻고 있는데, 찬성한다는 의견에 비해 필요하다는 의견은 10%p 이상 높게 나타나는 반면 ‘반대한다’와 ‘필요하지 않다’는 의견은 비슷한 규모임 ([그림 3])

□ 현행 대통령제를 바꾸는 개헌이 필요냐고 물어본 한국갤럽의 조사 결과는 ‘대통령 5년 단임제 헌법’을 바꾸는 데 찬성하나는 세계-R&R 조사와 비슷한 결과를 보여주고 있어 주목할 만함

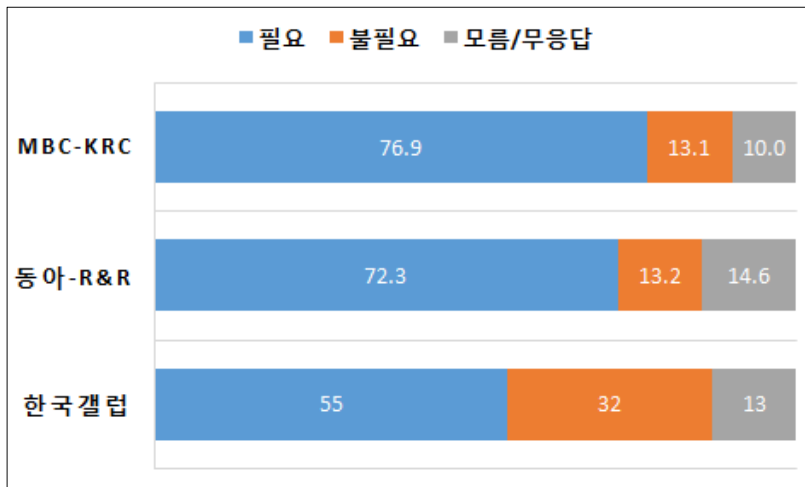
- 한국갤럽은 다른 조사와 달리 보기에서 ‘현행 대통령제에 문제가 있으므로 개헌이 필요하다’와 ‘제도보다는 운영상의 문제이므로 개헌이 필요치

12) 중도층의 유보적 태도로의 전환은 정부형태를 다루는 III부, 1장에서 더 확연하게 나타남

않다'로 선택의 이유를 달아줌으로써 필요하다는 의견이 더욱 줄어든 것으로 볼 수 있음

[그림 3] 개헌은 필요한가

(단위 %)



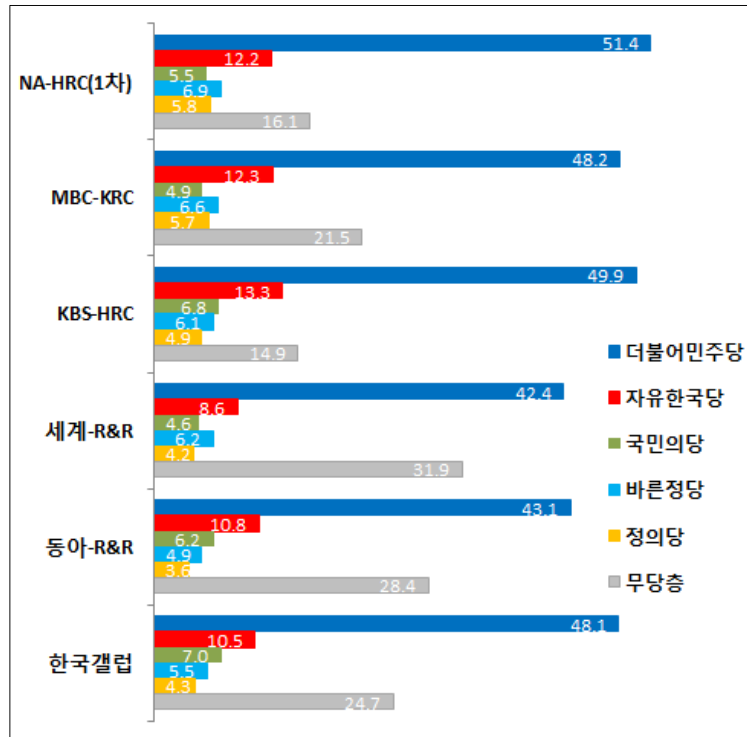
자료. MBC-KRC, 동아-R&R, 한국갤럽(2018년 1월) 조사

(4) 지지정당별로 엇갈리는 개헌 의견

- 개헌에 찬성하며 필요하다는 의견이 지배적이라 하더라도 지지정당에 따라 의견분포가 다를 것으로 예상할 수 있음. 대통령과 여당이 개헌에 대한 강한 의지를 드러내고, 지방선거에서 국민투표에 부치자고 주장하고 있기 때문임
- 당과성에 따른 의견 차이를 보기에 앞서 조사 상의 정당지지도를 살펴보면 [그림 4]와 같음. 조사별로 소폭의 차이가 있지만 더불어민주당에 대한 지지가 50%에 가깝게 나타나고, 자유한국당이 10% 초반의 지지를 받고 있음

[그림 4] 정당별 지지율

(단위 %)



□ 설문에서 개헌을 정부형태에 대한 것으로 특정했던 세계-R&R과 한국갤럽 조사를 비교해보면, 흥미로운 차이를 발견할 수 있음¹³⁾

- ‘대통령 5년 단임제’를 바꾸는 데 대한 의견을 물어본 세계-R&R 조사에서는 더불어민주당 지지층에서 찬성의견이 다른 정당에 비해 10~15%p 가량 더 높게 나온 반면, ‘현행 대통령제’를 바꾸는 데 대한 의견을 물어본 한국갤럽 조사에서는 오히려 10%p 가량 더 낮은 것을 볼 수 있음
- 이는 전체의 50%에 육박하는 더불어민주당 지지층이 대통령 단임제를

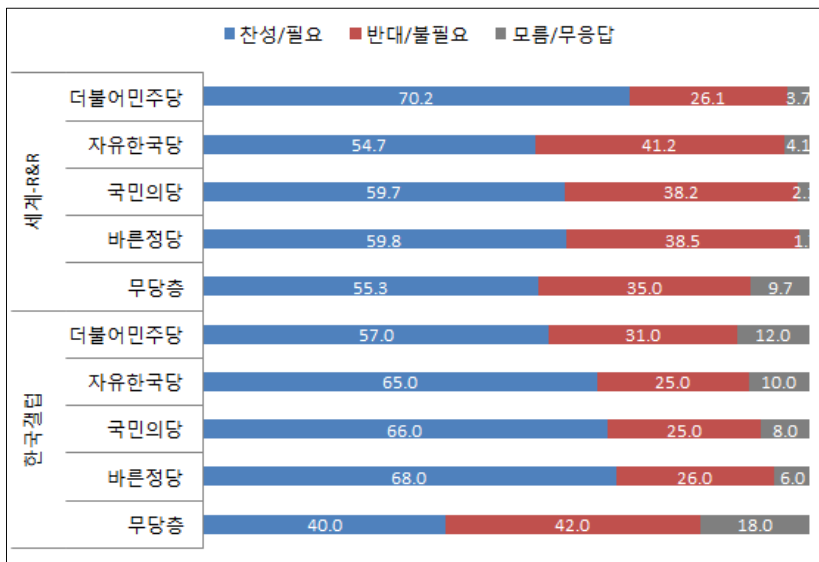
13) NA-HRC 조사는 7월 1차 조사에서만 지지정당을 물어보고 있어서 다른 조사와 비교가 어려움

바꾸는 데에는 관심이 많지만, 대통령제를 다른 정부형태로 바꾸는 데에는 거부감이 있다는 사실을 보여줌

- 반면, 야당 지지층의 경우에는 현행 대통령제를 바꾸는 데 대해서 여당 지지층에 비해 더 많이 찬성하고 있음

[그림 5] 지지정당별 개헌에 대한 의견

(단위 %)

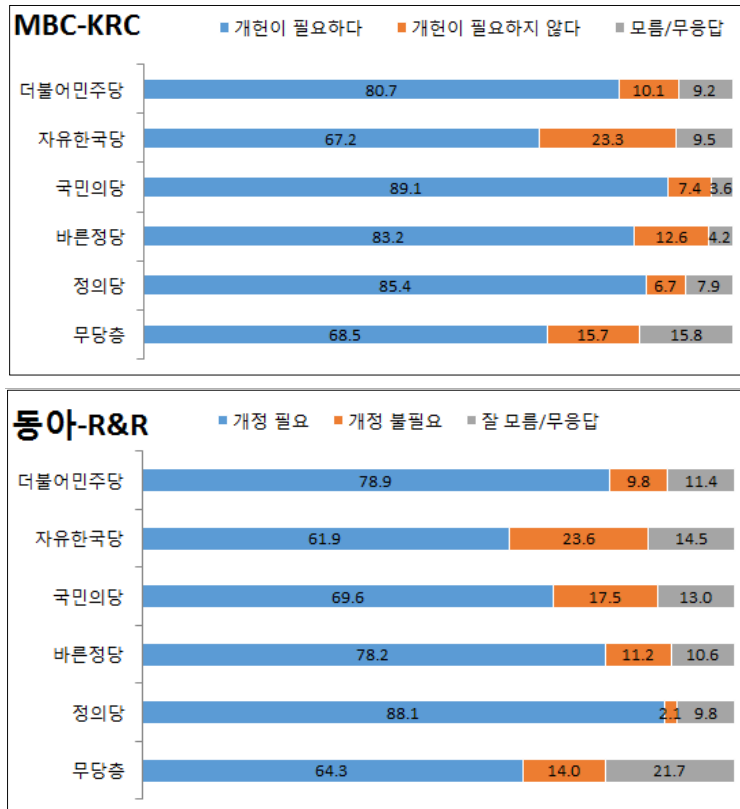


주. 세계-R&R 조사에서는 찬성-반대, 한국갤럽은 필요-불필요로 물어봄

- 개헌의 내용에 대해 특정하지 않고 필요한지를 물어본 MBC-KRC와 동아-R&R 조사의 결과는 매우 유사한데, 다른 정당에 비해 자유한국당 지지층에서 개헌이 필요하지 않다는 의견이 많고, 더불어민주당 지지층의 80% 정도가 필요하다는 의견임
- 다른 정당의 지지층은 두 조사의 결과가 상당히 다르고, 무당층의 경우 60% 중후반 정도가 개헌이 필요하다는 의견이고 15% 가량은 개헌이 필요하지 않다는 의견임

[그림 6] 지지정당별 개헌 필요성 인식

(단위 %)



(5) 누가 주도하는 개헌인가에 따라 엇갈리는 당파성 효과

□ 한국갤럽은 개헌과 관련한 주요 사안이 발생할 때마다 같은 설문을 통해 개헌에 대한 입장을 조사해 왔음

- 2014년 1월 16일 당시 박근혜 대통령이 정치권의 개헌 논의에 대해 다른 국정과제가 빨려들어가는 ‘블랙홀’이라는 발언을 하며 반대했고 여러 차례 같은 입장을 확인했지만, 그해 10월 들어 김무성 새누리당 대표가 “정

기국회가 끝나면 개헌 논의가 붓물처럼 터질 것”이라고 발언하여 논란이 증폭하였음

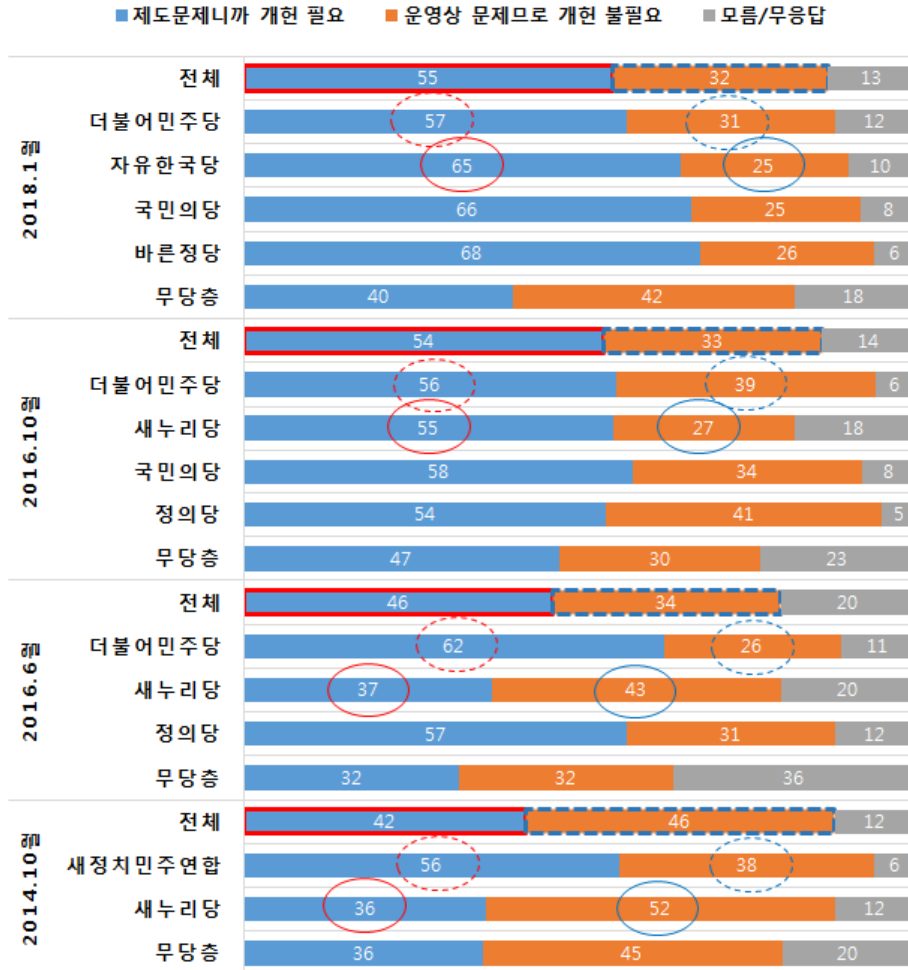
- 2016년 6월에는 당시 정세균 신임 국회의장이 20대 국회 개원사에서 개헌추진을 공식화했음
- 2016년 10월에는 당시 박근혜 대통령이 국회 시정연설에서 임기 내 개헌 추진 의사를 표명했음

□ 아래 [그림 7]을 보면 조사시점에 누가 개헌을 추동하거나 제지했느냐에 따라 의견의 분포가 엇갈리는 모습이 나타남

- 박근혜 대통령이 개헌 블랙홀 발언으로 개헌 논의를 반대하던 2014년 10월에는 개헌 필요 의견이 새정치민주연합(빨간 점선 원)에서 높고, 새누리당 지지층은 낮음(빨간 실선 원). 새정치민주연합 지지층은 불필요하다는 의견(파란 점선 원)도 가장 낮는데, 대통령제를 고치자는 견해이므로 야당 지지층의 선호가 반영된 것으로 볼 수 있음. 이런 패턴은 더불어민주당 출신인 정세균 국회의장이 개헌 의제를 제출한 2016년 6월에도 비슷하게 나타남
- 반면, 박근혜 대통령이 전격적으로 임기 내 개헌 추진을 발표한 2016년 10월에는 새누리당 지지층에서 필요하다는 의견이 높아졌고, 더불어민주당을 비롯한 야당 지지층에서는 필요하지 않다는 의견이 늘어났음
- 2018년 1월에는 입장이 바뀌어 대통령과 더불어민주당이 개헌에 보다 적극적이지만 자유한국당 지지층에서 필요 의견이 더 많음. 이는 앞서 지적했듯이 ‘현행 대통령제’를 바꾸자는 설문 프레임으로 인한 반응으로 볼 수 있음

[그림 7] 한국갤럽 조사 시계열 비교

(단위 %)



자료. 한국갤럽 데일리오피니언 각 시점 (<http://www.gallup.co.kr/>)

(6) 제도의 문제인가 사람의 문제인가

- 한국갤럽의 설문 방식은 개헌 여부에 대한 것이면서, 동시에 ‘제도의 문제냐 운영하는 사람의 문제냐’ 하는 의미도 담고 있음
- [그림 7]의 막대 그래프 중에 빨간 실선과 파란 점선 테두리로 표시된 전반적인 추세로 보면, 개헌 필요성에 대한 인식은 늘어나는 추세이고, 불필요하다는 의견은 조금씩 줄어들었음. 자유한국당(새누리당) 지지층에서 개헌이 불필요하다는 의견은 계속해서 줄어드는 추세임 (52% → 43% → 27% → 25%)
 - 이것은 ‘현행 대통령제에 문제가 있으므로’라는 수식어 때문으로 볼 수 있음. 종전 집권당으로서 자유한국당을 지지하는 응답자는 탄핵 국면을 맞아 대통령이나 여당의 문제라기보다는 제도의 문제로 귀인(歸因)하고자 할 것임
 - 이에 반해 새로 집권한 더불어민주당을 지지하는 응답자는 같은 제도라 하더라도 집권여당과 대통령에 따라 더 잘할 수 있다는 프레임에 동의하게 될 것임. 나아가 대통령제를 바꾸려는 시도에 대한 반대도 반영되었을 것임
- 한국갤럽 조사를 통해 2014년 10월 시점과 2018년 1월을 비교해보면, 과거에 50%를 육박하던 새누리당 지지율이 자유한국당인 지금에는 10% 정도로 내려앉은 반면, 과거 20% 초반이던 더불어민주당은 이제 50%에 가까운 지지율을 보이고 있음
 - 지지층의 구성에 있어서 더불어민주당은 여러 다른 특성을 가진 이질적인 집단으로 외연이 넓어진 반면, 자유한국당 지지층은 보다 동질적인 집단으로 줄어들었을 것임
 - 그러므로 [그림 7]은 자유한국당(새누리당) 지지층 내의 의견이 변해왔다는

사실 뿐 아니라, 지지층 규모가 줄어들면서 그 안에 박근혜 대통령의 탄핵과 정권교체를 제도의 문제로 인식하는 사람의 비율이 많아졌다는 것을 보여줌

나. 개헌에 찬성/반대하는 이유

☐ NA-HRC 조사는 1~3차에 걸쳐 개헌 찬반의 구체적인 이유를 물어보았음

○ NA-HRC 조사

문1-1. 찬성한다면, 그 이유는 다음 중 무엇입니까?

1. 대통령의 권한을 분산하거나 견제하기 위해
2. 지방분권을 강화하기 위해
3. 국민이 참여하는 직접 민주주의 확대를 위해
4. 국회의원의 비례성과 대표성을 높이기 위해
5. 헌법을 개정한 지 30년이 지나 변화된 현실을 반영하기 위해
6. 기타()

문1-2. 반대한다면, 그 이유는 다음 중 무엇입니까?

1. 대통령의 권한 집중보다는 대통령의 리더십의 문제이기 때문에
2. 헌법의 문제라기보다는 헌법 운용의 문제이기 때문에
3. 정치적, 사회적 혼란이 가중될 것이기 때문에
4. 개헌 논의로 인해 국가 역량이 분산될 것이기 때문에
5. 현행 헌법으로도 현실을 잘 반영할 수 있기 때문에
6. 기타()

☐ 찬성의 이유로는 개정한 지 오래되어 변화된 현실을 반영하기 위한 것이라는 의견이 가장 높고(43%), 직접민주주의 확대(28%), 대통령 권한의 분산과 견제(18%)의 순임

☐ 반대의 이유로는 제도를 운용하기 나쁨이라던가(34%), 정치사회적 혼란 우려(25%) 등이 주로 제기됨

□ 찬성의 이유는 3회의 조사를 통해 비슷한 의견분포를 보여주고 있는 반면, 반대 이유는 운용의 문제라는 주장이 점차 줄어드는 동안 (46.1% → 32.6% → 20.5%), 정치사회적 혼란을 이유로 든 응답은 점차 늘었음 (19.9% → 25.9% → 31.2%). 국가역량 분산, 현행도 좋다는 의견도 점차 늘어나는 추세임. 하지만 반대의견의 빈도가 각 조사에서 100여명으로 규모가 작으니까 조사를 거듭할수록 반대의견이 줄고 있어 이 안에서 의미있는 추세를 발견하기는 어려움

[표 3] 개헌 찬성과 반대의 이유

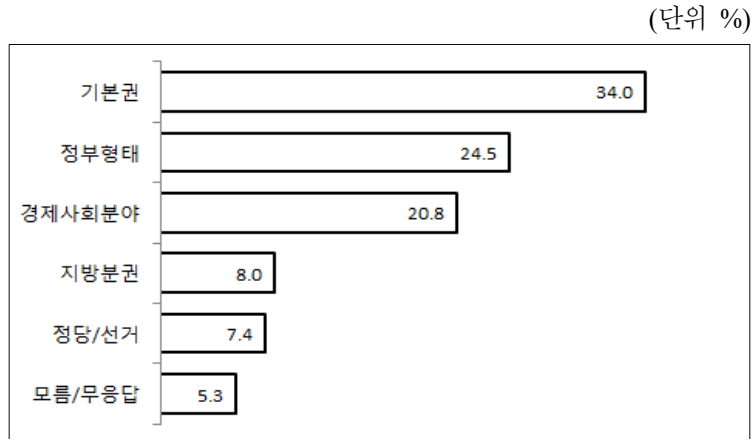
(단위: %(빈도))

찬성이유		반대이유	
변화된 현실	43.41 (883)	운용의 문제	34.02 (132)
직접민주주의	28.37 (577)	정치사회적 혼란	25.26 (98)
대통령 견제	17.75 (361)	현행도 좋음	14.95 (58)
지방분권	5.6 (114)	리더십 문제	13.14 (51)
비례성/대표성	4.87 (99)	국가역량 분산	12.63 (49)

주. NA-HRC 1~3차 조사 통합

○ MBC-KRC 조사에서는 개헌추진 시 가장 중점을 두어야 할 분야에 대해 물어보았는데, ‘국민의 권리와 의무 등 기본권 조항’이라는 의견이 가장 많고, 정부형태, 경제 및 사회분야, 지방분권의 순서임. NA-HRC와 마찬가지로 지방분권은 개헌에 있어서 후순위인 사안으로 여겨지고 있음

[그림 8] 가장 중점을 두어야 하는 분야



자료. MBC-KRC 조사

2. 적절한 개헌 시점

(1) 개헌 시점의 프레임 효과

□ 개헌을 하기에 적절한 시점에 관해서 모든 조사가 물어보고 있지만, 조사마다 의견의 분포가 상당히 다르게 나타남. 이는 질문 방식과 제시된 보기의 차이에서 비롯된 것임

○ NA-HRC와 KBS-HRC 조사에서는 지방선거 동시실시에 대한 찬반만 물어본 반면, MBC-KRC에서는 동시실시와 별도실시를 나누어 물어보았고, ‘상관없다’는 보기도 주었음. 동아-R&R의 경우에는 보기를 더 늘려서 2020년 총선 동시실시, 정부 임기 내, 개헌 반대까지도 선택지를 주었음

○ 국회의장실-HRC (12월 21~22일)

문13. 내년 6월 13일 지방선거 때, 개헌안 국민투표를 동시에 실시하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? 1) 찬성한다 2) 반대한다

○ MBC-KRC (12월 27~28일)

문7. 그러면, 개헌을 할 경우 개헌의 시기와 방식은 다음 중 어느 것이 적절하다고 생각하십니까?

- 1) 내년 6월 지방선거에서 헌법 개정 국민투표를 동시에 실시하는 방안
- 2) 내년 6월 지방선거를 치른 뒤 별도의 국민투표를 실시하는 방안
- 3) 어느 쪽이든 상관없다

○ KBS-HRC (12월 27~28일)

문5. 내년 6월에 있을 지방선거 때 개헌에 대한 국민투표를 하는 것에 대해 찬성하십니까, 반대하십니까?

- 1) 매우 찬성한다 2) 대체로 찬성한다 3) 대체로 반대한다 4) 매우 반대한다

○ 세계-R&R (12월 27~28일)

문7. 헌법 개정이 필요하다면, 개헌에 대한 국민의견을 묻는 시점은 언제가 바람직하다고 생각하십니까?

- 1) 내년 지방선거 때 2) 내년 지방선거 이후, 국회의원 선거 전 3) 2020년 21대 국회의원 선거 때 4) 차기 대통령 선거 때 5) 개헌은 필요하지 않다

○ 동아일보-R&R (12월 29~30일)

문13. 국회에서 개헌이 논의되고 있습니다. 개헌 시기는 언제가 가장 좋다고 생각하십니까?

- 1) 2018년 지방선거 때 개헌 동시투표 2) 2020년 국회의원 총선거 때 개헌 동시투표
- 3) 문재인 정부 임기 내인 2022년 이전까지 투표 4) 개헌을 추진할 필요가 없음

○ 한국갤럽 ('18년 1월 2~4일)

문. 올해 6월 지방 선거일에 현행 대통령제를 바꾸는 개헌 국민 투표를 같이 실시하자는 의견이 있는데요. 귀하는 이에 대해 찬성하십니까, 반대하십니까?

- 1) 찬성 2) 반대

☐ 설문설계의 원칙은 보기들이 상호배타적이어야 하고(mutually exclusive), 전체적으로는 망라적이어야(collectively exhaustive) 한다는 것임¹⁴⁾

○ 다른 보기들 간에 겹치는 영역이 있어선 안 되고, 보기들이 가능한 선택지를

14) Earl Babbie, ibid.

빠짐없이 망라하고 있어야 함

- 이런 기준에서 볼 때 지방선거 동시실시의 찬반만을 묻는 설문은 적절한 것이지만, 동아-R&R 조사처럼 ‘정부 임기 내’라는 것은 지방선거 동시실시, 총선 동시실시 등도 포함하는 것이므로 상호배타적 보기가 할 수 없음. MBC-KRC 조사의 ‘상관없음’이라는 것은 동시실시와 별도 실시를 모두 포괄하는 것이고, ‘별도 실시’라는 것이 국회의원 총선거나 대선과도 별도로 해야 한다는 것인지, 지방선거와 별도로 하자는 것인지 명확하지 않음. 세계-R&R 조사는 각각의 보기가 상호배타적이라는 기준을 충족하지만, 이렇게 세분할 경우, ‘총선과 대선사이’이라는 선택지도 논리적으로 가능하므로 망라적이지 못하게 됨
- 이러한 문제에도 불구하고 ‘상관없음’이나 ‘정부 임기 내’와 같은 응답은 국민투표 시점에 대한 특별한 선호가 없다는 의견으로 해석할 수 있음

(2) 지방선거 동시실시에 대한 압도적 지지

- [그림 9]는 다양한 질문 프레임에 따른 의견분포의 차이를 보여주고 있음. 2018년 6월 지방선거와의 동시실시에 대한 찬반을 물어보았을 때에는 압도적 다수가 찬성하지만, ‘동시실시/별도실시/상관없음’이라는 선택지에 대해서는 별도실시 지지가 23%에 달하고, 상관없다는 의견도 28%임. 동아-R&R의 조사처럼 다양한 선택지가 있으면 6월 지방선거에 동시에 실시하자는 것은 소수의견임(27%)
- ‘동시’ 실시(concurrent election)라는 것도 영향을 미쳐서, 다른 조사와 달리 ‘동시’라는 표현을 빼고 선거시점만 나열한 세계-R&R 조사의 경우에는 지방선거 동시실시에 대한 지지가 상대적으로 낮음. 이는 동시실시라는 문구가

선거시행에 따른 행정적·재정적 비용을 절감할 수 있다는 고려 (consideration)를 상기시키기 때문으로 해석할 수 있음

- 한국갤럽 조사의 경우 ‘현행 대통령제를 바꾸는 개헌’이라고 묻고 있는데, 앞서 개헌에 대한 찬성이 55%였지만, 지방선거 동시투표에 대해서는 10%p 더 높은 65%임. 이를 통해 개헌 시점에 대한 의견은 개헌 찬성 여부와는 별도로 비용절감의 기준이 고려되고 있다는 사실을 알 수 있음

- 원자료를 확인할 수 없는 한국갤럽의 조사에 대해 교차분석표를 통해서 비교해 보면, (대통령제를 바꾸는) 개헌이 필요하지 않다고 응답한 사람들 가운데서도 47%가 지방선거 동시실시에 찬성하였고, 동시실시를 반대하는 40%보다 오히려 더 많았음¹⁵⁾

- 설문에서 선택지가 많아진다면 응답자로서는 다양한 선호를 표출할 기회가 생기는 것이므로 ‘모름/무응답’이 줄어들 것으로 예상할 수 있으나, 실제로는 선택지가 많은 조사에서 ‘모름/무응답’이 더 높거나 같은 수준임

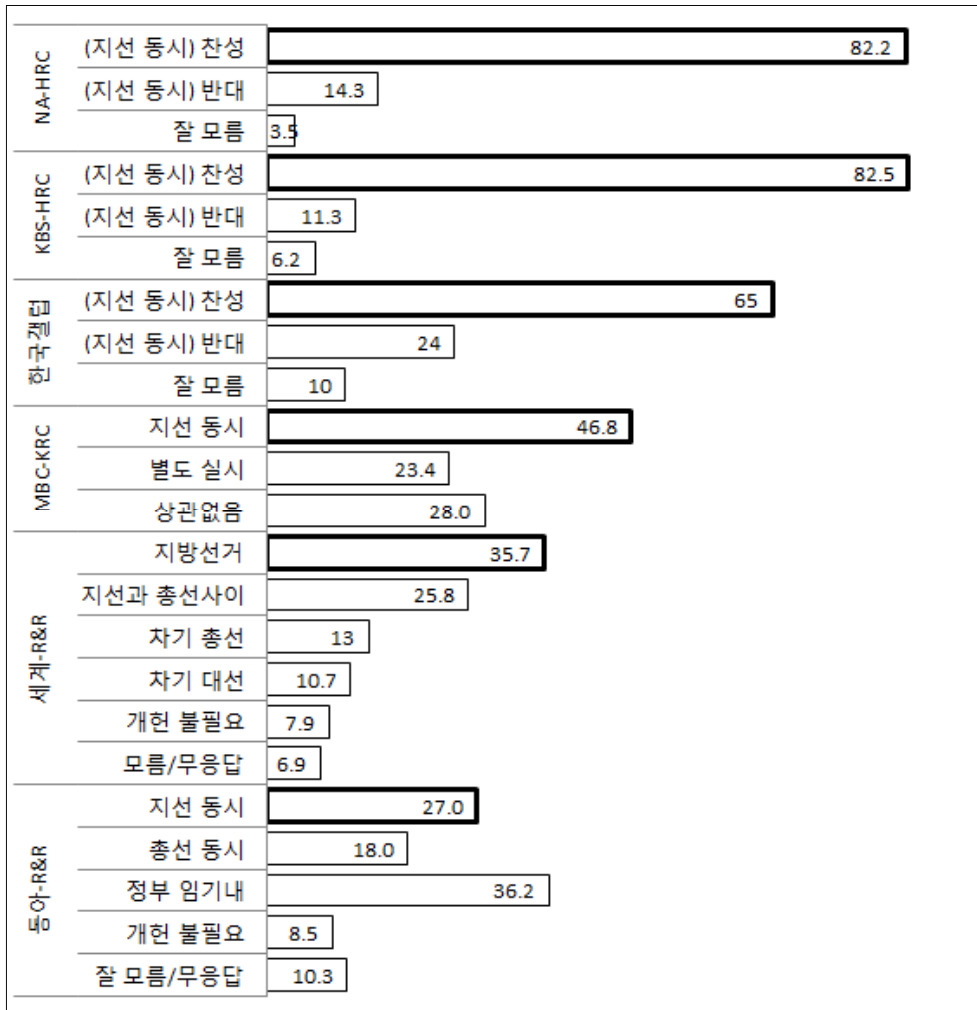
- 조사 시점에 주요 정당들이 2018년 지방선거 동시실시에 대한 찬반으로 뚜렷하게 나뉘어 있는 상황을 반영하는 응답임¹⁶⁾

15) 개헌이 필요하다고 응답한 사람들은 78%가 지방선거와 동시실시에 찬성했고, 16%가 반대했음

16) 정치 심리학 연구들은 정치 정보의 공급자들이 제공하는 대안들이 명료할수록 일반인들의 의사결정은 수월해지고 프레임 효과는 줄어든다는 사실을 보여줌. Paul M. Sniderman, "Taking sides: A fixed choice theory of political reasoning." in Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins, and Samuel L. Popkin, eds. *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality*. Cambridge University Press, 2000. 67-84.

[그림 9] 개헌의 적절한 시점

(단위 %)



주: 4점 척도인 KBS-HRC 조사의 경우, ‘매우 찬성’ ‘대체로 찬성’을 찬성으로, ‘매우 반대’, ‘대체로 반대’를 반대로 재코딩함

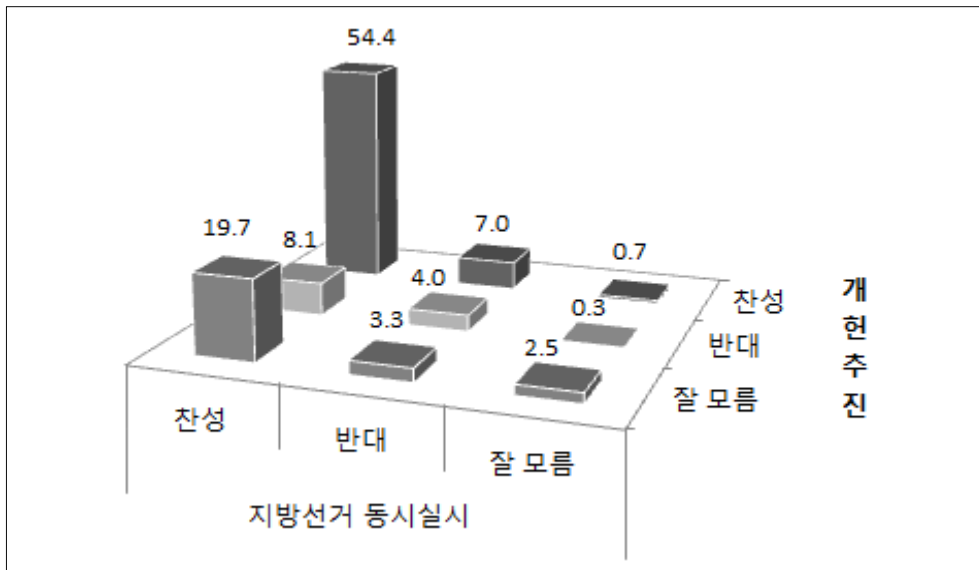
- [그림 10]의 3차원 막대그래프는 NA-HRC 자료를 통해서 개헌에 대한 찬반과 지방선거 동시실시에 대한 찬반의견의 분포를 함께 보여주는데, 각각의 숫자는 각각의 조합이 전체에서 차지하는 비율임 (가령 표본이 1,000명

이면, 54.4는 544명을 의미)¹⁷⁾

- 개헌에 반대하는 사람도 지방선거 동시실시에 대해서는 찬성이 더 많고, 지방선거 동시실시에 찬성하는 사람 가운데서도 개헌 자체에 대해서는 잘 모르거나 반대하는 사람도 상당히 있다는 것을 알 수 있음

[그림 10] 개헌 찬반 의견과 개헌 투표 실시 시기

(전체 응답자 대비 비율, %)



자료: 국회의장실-HRC 3차

17) 이와 같은 3차원 막대그래프는 전체적인 여론지형을 보기에 유리함. 가령 [그림 9]와 같이 지지정당별 의견분포를 비교하기 위해 각 집단별로 합계가 100%가 되는 (누적)막대그래프로 표현하면 직관적인 이해에 도움이 되지만, 만일 정당 간 지지율 격차가 매우 크다면 전체적인 여론분포를 왜곡해서 전달할 우려가 있음. 이런 경우, 3차원 그래프를 통해 보다 종합적인 이해에 도달할 수 있음

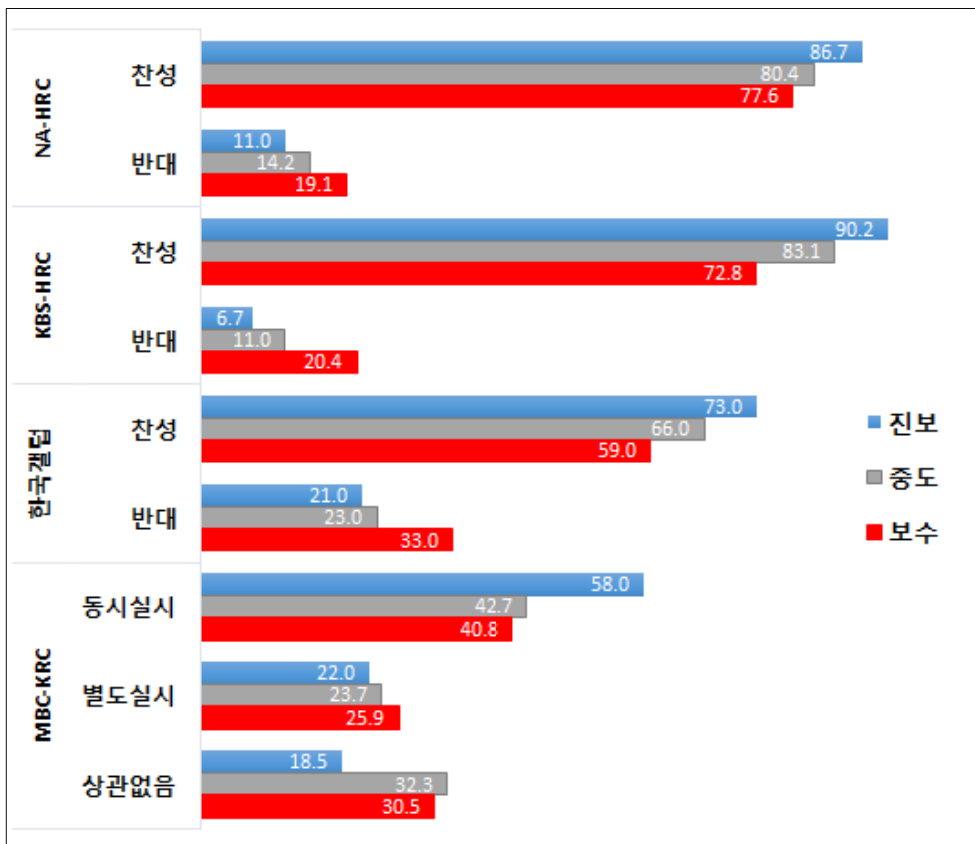
(3) 지방선거 동시실시 여부는 대립쟁점화

□ 주관적 이념위치에 따른 개헌 시점에 대한 의견

- [그림 11]를 보면 이념에 따라 지방선거 동시실시에 대한 의견이 체계적으로 다르게 나타남. 진보일수록 동시선거에 대한 지지도가 높은 반면, 보수일수록 진보에 비해 지지도가 낮음

[그림 11] 이념에 따른 동시 선거 찬반

(단위 %)



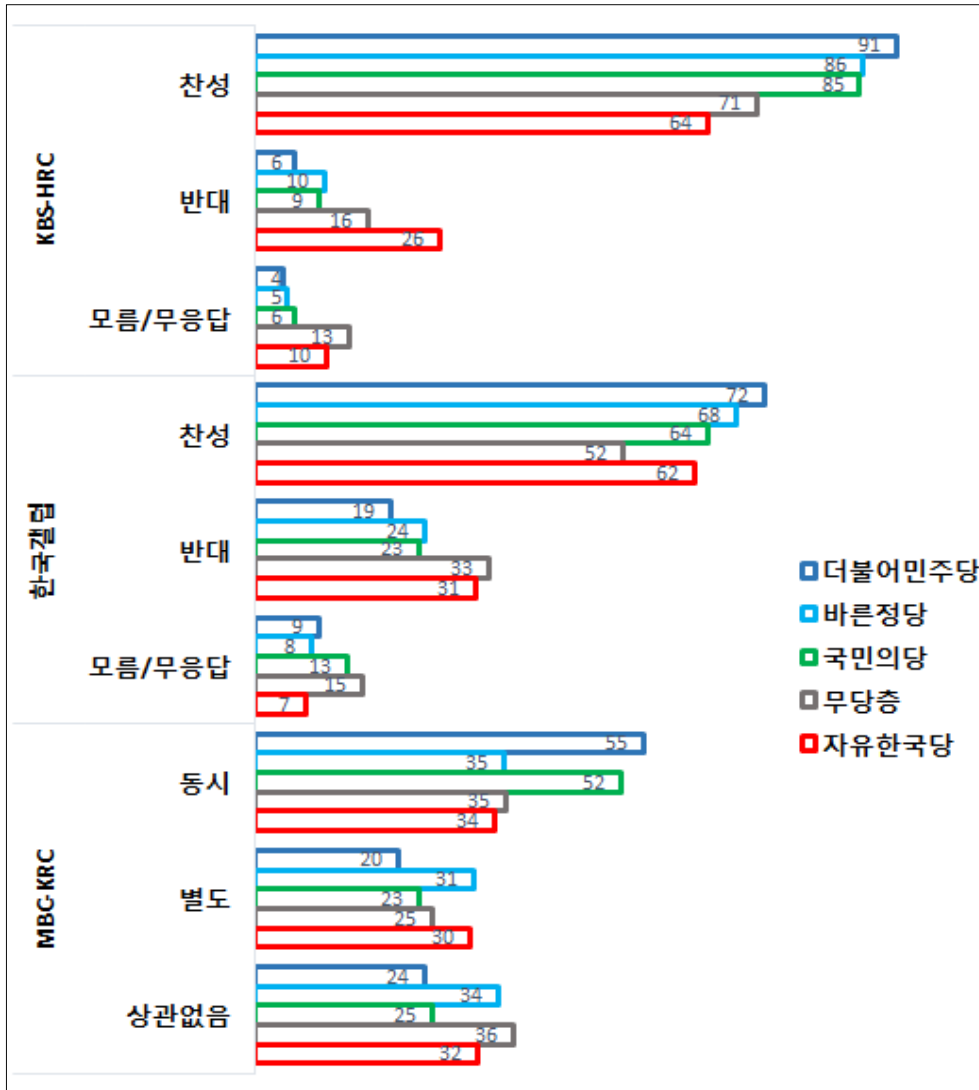
- 동시선거에 대한 찬성과 반대로만 물어본 조사들을 보면 이념에 따라 동시선거에 대한 선호가 뚜렷이 다르게 나타남
- 언제해도 상관없다는 보기를 주었던 MBC-KRC 조사에서도 이념에 따른 선호 차이는 뚜렷하게 나타남. 진보층에서 ‘동시실시’ 의견이 58%로 가장 높고, 보수층에서 40.8%로 가장 낮은 반면, ‘별도실시’에 대해서는 보수층이 25.9%, 진보층이 22.0%로 반대의 패턴임. 상관없다는 의견은 중도층에서 32.3%로 가장 높음
- 반면, 선거시점에 대해 더 다양한 선택지를 제시한 세계-R&R, 동아-R&R 조사의 경우에는 이념에 따른 응답분포가 뚜렷한 패턴을 갖지 않음
- 지지정당에 따른 개헌 시점의 선호
 - [그림 12]는 지지정당별로 동시선거에 대한 의견이 어떻게 다른지 보여줌.¹⁸⁾ KBS-HRC 조사에서는 자유한국당을 제외한 모든 정당의 지지자들 사이에 찬성여론이 압도적이고, 자유한국당 지지층도 반대보다는 찬성이 38%p 가량 높게 나타남
 - MBC-KRC 조사는 더불어민주당이나 그와 이념적 거리가 가까운 정당을 지지하는 집단에서 동시실시에 대한 지지가 더 많고, 자유한국당과 바른정당 지지자는 상대적으로 별도실시나 상관없다는 의견이 많음
 - 한국갤럽 조사에서는 그만큼 확연하지는 않는데, ‘대통령제를 바꾸는’이라는 전제가 달려있기 때문일 것으로 추측할 수 있음
 - 더불어민주당 지지층의 경우, 개헌 국민투표에 대해 찬성하지만 대통령제를 바꾸는 데 대해서는 동의하지 않는 경우가 상당수일 것임. 반면, 자

18) NA-HRC 조사는 1차에서만 지지정당을 물어보았고 개헌 시점에 대한 선호는 3차에만 포함되었기 때문에 양자 간의 관계를 분석할 수 없음

유한국당 지지층은 지방선거에서 개헌을 투표에 부치는 데 반대하더라도 대통령제를 바꾸는 데 대해서는 지지할 수도 있을 것임

[그림 12] 지지정당에 따른 동시선거 찬반

(단위 %)

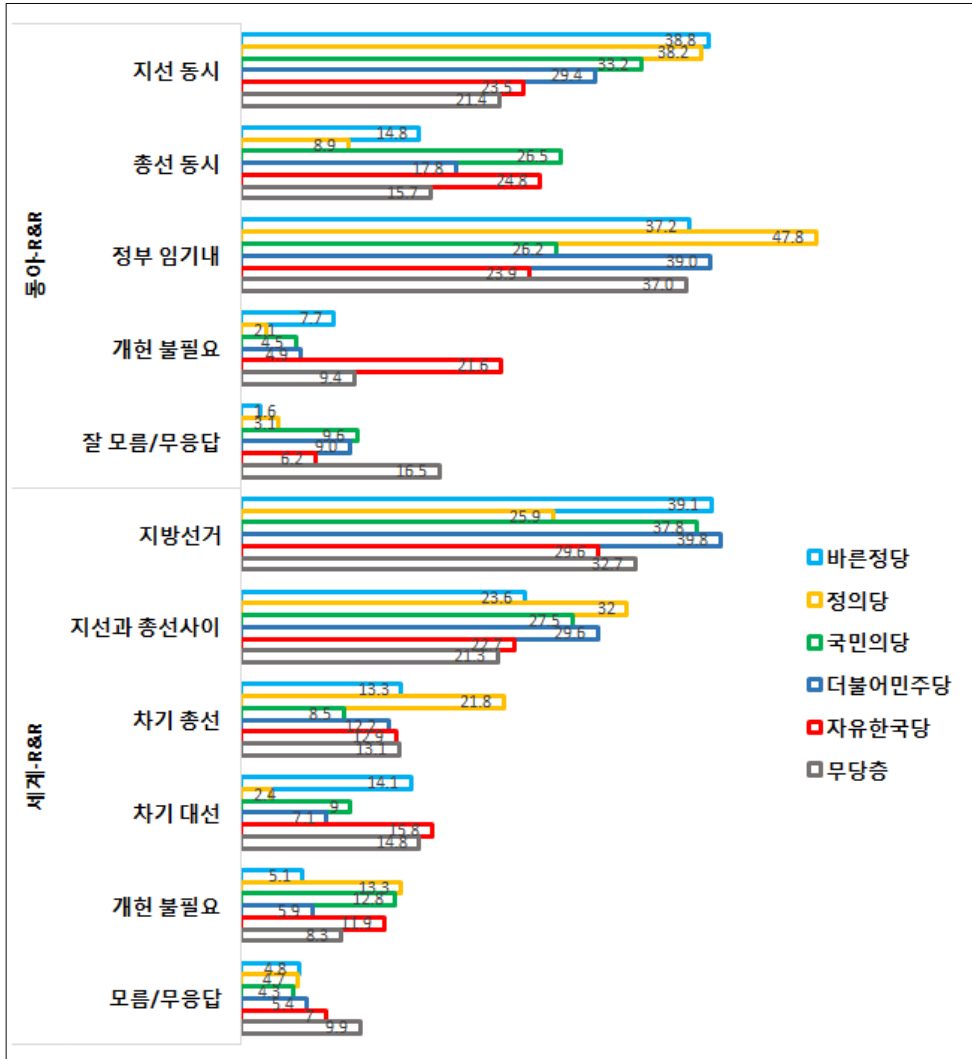


주. 범례 순서는 맨 위 막대그래프 묶음의 내림차순에 따름

- 이를 통해 개헌 국민투표를 언제 하느냐는 문제는 충분한 논의에 필요한 시간을 확보하고 행정적·재정적 비용을 절감할 수 있는 지에 따른 합리적 기준만이 아니라 당파적 유·불리를 감안하여 의견이 엇갈리고 있는 것으로 볼 수 있음
- 지방선거 동시실시에 대한 찬반이 아니라 여러 시점에 대해 다양한 보기를 제시한 동아-R&R과 세계-R&R의 경우에는 지지정당의 성향과 선거 시점의 선호 간에 특정한 패턴을 발견할 수 없음 ([그림 13])
- 동아-R&R 조사에서 더불어민주당 지지층(파란색)은 지방선거 동시실시보다도 정부 임기 내를 선호하는 비율이 10%p 가량 높게 나타나고, 자유한국당 지지층(빨간색)은 지방선거 동시실시, 총선 동시실시, 정부 임기 내, 개헌 불필요 의견이 모두 20% 초중반으로 고르게 분포됨
- 향후 정치일정에 따라 시계열적으로 촘촘하게 보기를 제시하고 있는 세계-R&R 조사를 보면, 대부분의 정당 지지층에서 뒤로 갈수록 막대 길이가 짧아지면서 시점이 이룰수록 좋다는 의견을 나타내고 있음

[그림 13] 지지정당에 따른 개헌 시점 선호

(단위 %)



주. 범례 순서는 맨 위 막대그래프 묶음의 내림차순에 따름

Ⅲ. 개헌의 주요 내용

1. 선호하는 정부형태

(1) 정부형태의 유형론

- ☐ 정부형태(forms of government), 혹은 권력구조는 대통령제, 준대통령제, 의원내각제로 나눌 수 있는데, 준대통령제(반대통령제)에 대해 혼선이 있음
 - 준대통령제의 정의를 처음으로 제시한 뒤베르제(M. Duverger)는 ① 대통령이 국민의 보통선거를 통해 선출되고, ② 대통령이 상당한 권력을 보유하며, ③ 대통령과 함께 행정권을 보유한 총리와 각료가 있으며, 이들의 권한이 의회의 신임에 의존하는 제도라고 하였음¹⁹⁾
- ☐ 이 가운데 ②의 ‘상당한 권력을 보유한다’는 것의 의미가 불분명하고, 헌법 형식(document)이 아니라 실질적인 권력행사의 행태(behavior)를 묘사하므로 배타적 정의가 될 수 없다는 반론이 제기됨. 이에 따라, ‘보통선거를 통해 고정된 임기로 선출된 대통령이 있고, 이 대통령이 의회에 책임을 지는 총리 및 내각과 공존하는 체제’²⁰⁾라는 정의가 보편화되었음
- 이 제도를 학자마다 준대통령제(semi-presidential system), 이원(집)정부제(dual executive system)²¹⁾, 혼합형(mixed system)²²⁾ 등으로 달리 부르고 있음

19) Maurice Duverger, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government.” *European Journal of Political Research* 8, 1980, 165-187.

20) Robert Elgie, *Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performance*. Oxford University Press, 2011, 강신규, 앞 논문. 여기서 ‘책임을 진다’는 것은 일반적으로 의회가 내각에 대해 불신임 권한을 갖는다는 의미임

21) Juan J. Linz, “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” In Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy*, 1994. pp. 1~87.

- 준대통령제의 하위 유형으로 총리형-대통령제(premier-presidential system)와 대통령제형-의회제(president-parliamentary system)가 있음²³⁾
 - 총리형-대통령제에서는 대통령에게 총리와 내각에 대한 해임권한이 없고, 총리와 내각은 의회의 불신임에 의해서만 붕괴될 수 있음. 프랑스, 폴란드, 포르투갈, 루마니아 등이 이 제도에 속함
 - 대통령제형-의회제에서는 대통령과 의회가 공통으로 총리와 내각에 대해서 불신임 권한을 갖고 있음. 이 제도에서 대통령은 총리와 내각에 대한 인사권을 행사하지만, 이들은 반드시 의회의 지지를 획득해야만 함. 러시아, 스리랑카, 타이완 등이 여기에 속하며 과거 바이마르 공화국도 이런 제도를 갖고 있었음

(2) 정부형태에 대한 장기적 학습효과와 단기적 유보층의 확대

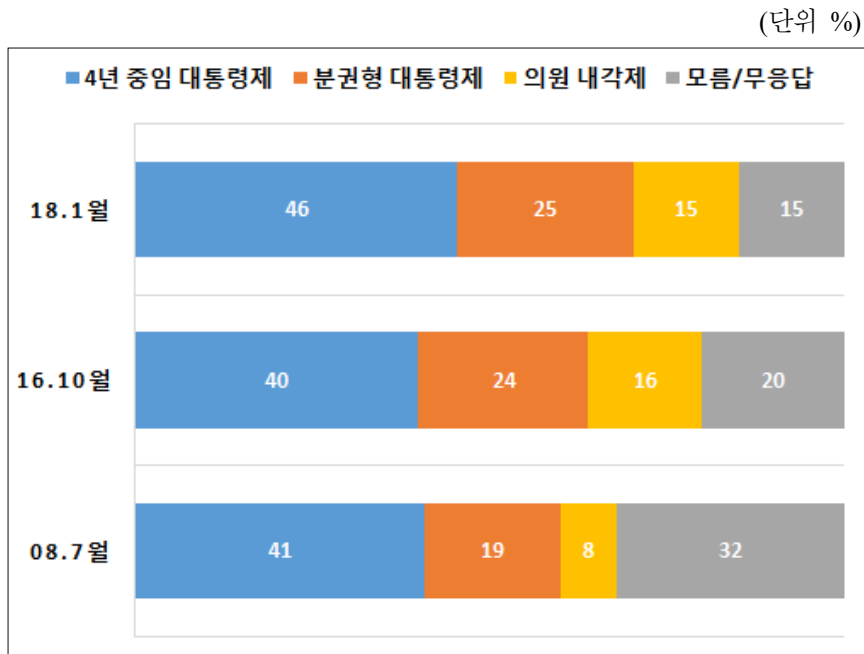
- 2008년 이후 조사를 종합해 보면, 정부형태에 대해 ‘잘 모르겠다’는 응답층이 전체의 1/3을 차지할 정도로 많았지만, 최근으로 올수록 각 제도대안에 대한 지지가 늘어나고 있는 것을 볼 때, 일반인들 사이에 제도에 대한 학습효과가 있었던 것으로 해석할 수 있음 ([그림 14])
- 반면 2017년 하반기 7월부터 12월 사이에 ‘모름/무응답’층이 늘어나고 있음. 2017년 하반기 동안 국회에서 개헌 논의가 활발했고, 지역별로 국민대토론회도 개최하였으므로 국민들이 더 많은 정보를 갖게 되었을 것으로 예

22) José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2007.

23) Matthew S. Shugart, and John M. Carey. *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press. 1992. pp. 23~24.

상할 수 있지만 유보적 의견이 늘어나고 있어 주목을 요함

[그림 14] 정부형태 선호의 변화



자료: 한국갤럽 테일리오피니언 각 시점 (<http://www.gallup.co.kr/>)

- 이는 앞서 개헌에 대한 찬성/반대 여론의 추이와 마찬가지로 정부형태를 놓고 정치권의 갈등이 점증함에 따라 교차압력에 직면한 국민들이 유보적 태도로 옮겨온 데 따른 것으로 풀이할 수 있음 ([표 2] 참조)
- 이념별로 정부형태에 대한 선호 추이를 보여주는 [표 4]를 보면, 중도층에서 두드러지게 ‘모름/무응답’이 늘어나고 있으며, 7월에서 12월 사이에 전체에서 중도가 차지하는 비중이 크게 늘었으므로, 이러한 효과는 매우 크다고 볼 수 있음

[표 4] 이념별 정부형태에 대한 선호 추이

(단위 %)

		현행 대통령제	혼합형	의원 내각제	모름 /무응답	합계
진보	7월	40.5	46.0	11.4	2.1	100
	9월	44.4	46.3	8.4	0.9	100
	12월	44.8	40.7	10.2	4.3	100
중도	7월	37.3	43.7	13.3	5.7	100
	9월	34.1	52.4	9.3	4.2	100
	12월	37.7	43.8	7.1	11.4	100
보수	7월	34.7	47.1	15.6	2.6	100
	9월	32.1	49.8	16.6	1.5	100
	12월	35.1	47.2	11.4	6.4	100

자료. NA-HRC 1~3차 조사

(3) 정부형태에 대한 프레임 효과

- 정부형태에 대한 선호를 표시하기 위해서는 상당한 지식이 요구되는데, 설문조사에서는 각각의 제도를 어떻게 표현하고 어떤 보기가 제시되느냐에 따라 응답이 크게 달라짐
- 대통령제에 대해 현행 5년 단임과 4년 중임제를 모두 보기에 넣는지 여부에 따라 응답의 분포가 달라지고, 준대통령제에 대해 ‘혼합형’, ‘분권형 대통령제’, ‘의원집정부제’ 가운데 어느 표현을 사용하느냐에 따라서도 응답자의 선호는 판이함
- 대통령제 · 준대통령제 · 의원내각제의 분류는 정부형태에 대한 것이고, 4년 중임 대통령제는 대통령 임기규정에 대한 것이므로, 논리적으로 따지면 국회 의장실-HRC나 KBS-HRC의 설문방식이 타당하다고 할 수 있음

- 하지만 정치권에서는 4년 중임 대통령제가 정부형태의 유력한 대안 중 하나로 다른 제도와 같은 선상에서 논의되고 있으므로,²⁴⁾ 다른 조사기관의 설문 이 현실적으로는 타당성을 갖고 있음

○ 국회의장실-HRC 3차 (12월 21~22일)

문5. 귀하가 가장 선호하는 정부형태는 무엇입니까?

- 1) 현재의 대통령제
- 2) 국민이 뽑은 대통령과 국회가 선출한 총리가 공동으로 책임지는 혼합형 정부형태
- 3) 국회 다수당 출신 총리가 국정을 운영하는 의원내각제

○ KBS-HRC (12월 27~28일)

문6. 귀하께서는 헌법에 명시할 권력구조로 다음 중 어느 형태를 선호하십니까?

- 1) 현행 대통령중심제 2) 대통령 권한을 총리 등과 나누는 분권형 대통령제 3) 의원내각제

○ 한국갤럽 ('18년 1월 2~4일)

문. 만약 개헌을 한다면 다음 중 어느 것이 더 좋다고 보십니까?

- 1) 4년 중임 대통령 중심제 2) 대통령이 외치, 총리가 내치를 맡는 분권형 대통령제
- 3) 국회 다수당이 행정부를 구성하는 의원 내각제

○ MBC-KRC (12월 27~28일)

문8. 선생님께서는 다음 중 우리나라의 권력구조에 가장 맞는 형태는 어떤 것이라고 생각하십니까?

- 1) 대통령 4년 중임제 2) 총리가 책임을 지는 의원내각제 3) 외교·안보는 대통령, 내각은 총리가 책임지는 이원집정부제 4) 현행 대통령 5년 단임제

○ 동아일보-R&R (12월 29~30일)

문14. 만약 개헌이 진행된다면 권력구조는 어떤 형태가 가장 바람직하다고 생각하십니까?

- 1) 4년 중임 대통령제 2) 현행과 같은 5년 단임 대통령제 3) 이원집정부제 4) 다수당의 대표가 총리를 맡는 의원내각제

24) 국회헌법개정특별위원회 자문위원회에서도 ‘분권형 정부제(이원정부제)’와 ‘대통령 4년 중임제’가 복수의 대안으로 제시되었음. 국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서 2018, 290-294쪽.

- 준대통령제의 작동방식에 대한 설명을 포함하는 경우에도 대통령과 총리의 역할분담을 제시하는 방식에 따라 응답이 달라지고 있음
- 제도에 대한 설명을 ‘국민이 뽑은 대통령과 국회가 선출한 총리가 공동으로 책임지는’(NA-HRC) 이라고 하면 지지가 높지만, ‘대통령이 외치, 총리가 내치를 맡는’(한국갤럽)과 같이 표현하면 상대적으로 지지가 낮아짐
- NA-HRC와 KBS-HRC의 조사를 보면 매우 유사한 분포를 보여주고 있는데, 혼합형/분권형 > 현행 대통령제 > 의원내각제의 순서임
- 준대통령제의 운영원리에 따르면, NA-HRC 조사의 설문처럼 “국민이 뽑은 대통령과 국회가 선출한 총리가 공동으로 책임지는”이라는 표현이 해당 제도에 대해 상대적으로 더 근접한 설명임²⁵⁾
- KBS-HRC의 표현대로 “대통령 권한을 총리 등과 나누는”이라는 표현도 실제에 근접하나, 'semi-'에 대한 번역인 '분권형'은 '집권형'에 비해 '바람직한' 방향으로 여겨짐. 이는 여론조사에 있어서 ‘사회적으로 바람직한 응답 편향’(social desirability bias)²⁶⁾을 낳을 수 있음
- 나아가 단지 권한을 나누는 수준이라면 대통령제와 구별되는 정부형태로서 ‘준대통령제’로 바꾸는 게 아니라, 대통령제 안에서 권한배분의 다양한 방식 중 하나로 간주될 수 있음. ‘분권형 대통령제’라는 용어를 대중화시킨 황태연도 대통령제의 원형이 미국이지만, 미국 대통령은 (준대통령제인) 프랑스

25) NA-HRC 조사는 혼합형 정부형태 선호자를 대상으로 대통령과 총리 가운데 누구의 권한이 강하길 원하는지 묻고 있음. 이에 대해서는 추후 논의함

26) 민감한 사안에 대해 자신이 사회적으로 바람직한 태도를 갖고 있다는 것을 드러내기 위해 부정확하게 답변하는 편향. 대표적인 사례는 선거에서 기권하고도 투표했다는 거짓응답임. Kreuter et al., “Social Desirability Bias in CATI, IVR, and Web Surveys: The Effects of Mode and Question Sensitivity,” *Public Opinion Quarterly* 72(5), 2008.

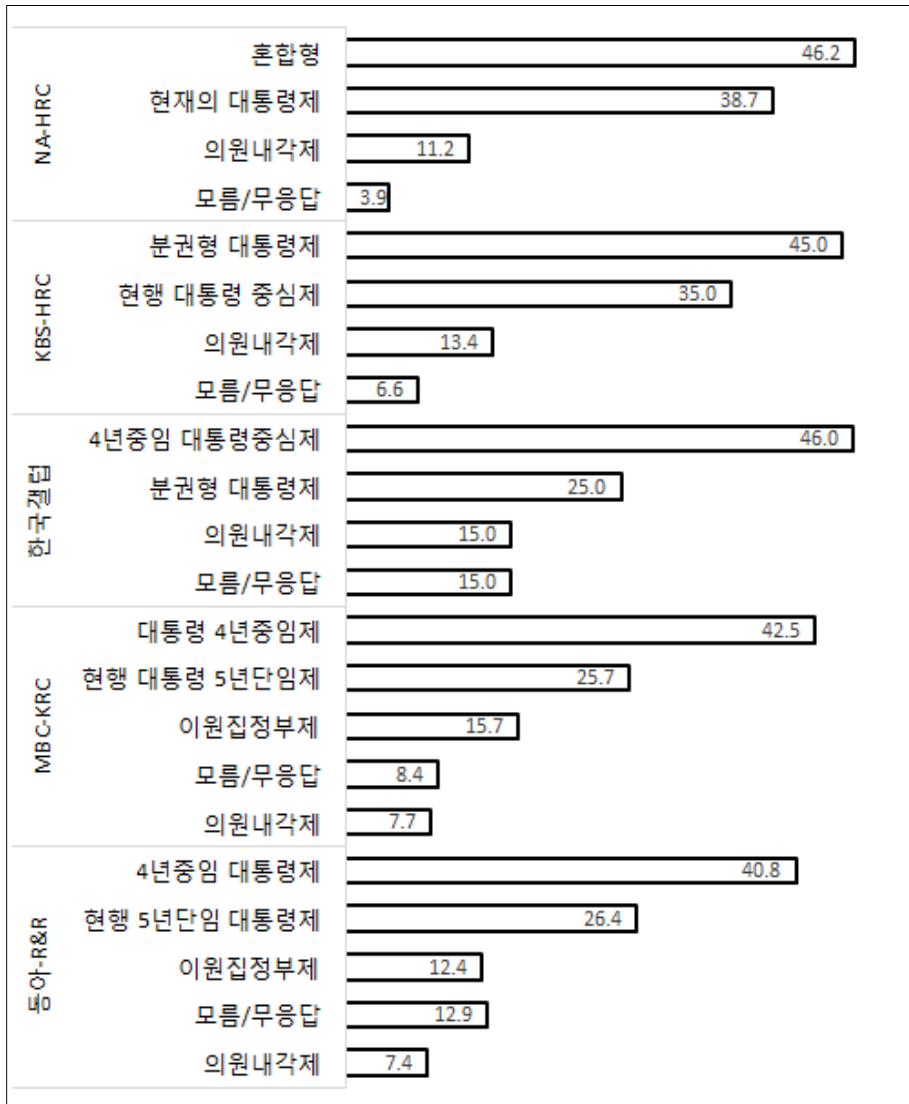
의 대통령에 비해 비상대권이 없고 인사권도 제약이 많아 “나름의 분권형 대통령제를 하고 있”다고 평가함²⁷⁾

- 한국갤럽 조사는 KBS-HRC 조사와 보기가 비슷하지만, 분권형 대통령제에 대한 선호가 KBS-HRC에 비해 10%p 적은 반면, 대통령제에 대한 지지는 10%p 가량 더 높게 나타남
- 이는 현행 대통령제를 유지하자는 선택지 대신에 4년 중임 대통령제를 제시하였기 때문임. 또한 분권형 대통령제에 대해서 ‘대통령이 외치, 총리가 내치를 맡는’다고 설명하고 있어서 이에 대한 선호가 줄어든 것으로 볼 수 있음
- MBC-KRC와 동아-R&R의 조사는 거의 똑같은 보기가 주어졌고 결과도 비슷한데, 40% 이상이 4년 중임 대통령제를 선호하며, 현행 대통령제에 대한 지지도 25%를 넘고 있음. 반면, 이원집정부제에 대한 선호는 10%대 초중반에 머물고 있음
- MBC-KRC 조사는 이원집정부제에 대해 한국갤럽과 비슷하게 ‘외교·안보는 대통령, 내각은 총리가 책임지는’이라는 설명을 제시하였는데, 이 제도에 대한 지지는 한국갤럽에 비해 10%p 낮게 나타남. 이는 ‘분권형 대통령제’(한국갤럽)를 대통령제의 연장선에서 이해하는 반면, ‘이원집정부제’(MBC-KRC)는 전혀 다른 제도로 받아들이기 때문으로 볼 수 있음. 나아가, MBC-KRC 조사가 선택지로 4년 중임과 현행 대통령제를 모두 포함하는데 따른 차이이기도 함

27) 황태연, 「유럽 분권형 대통령제에 대한 고찰」, 『한국정치학회보』 제39집 제2호, 2005, 46쪽. 문재인 대통령도 후보 시절이던 2017년 3월 15일 기자회견에서 “지금 (현행 헌법에 따른) 대통령제에서도 삼권 분립 강화해서 국회에 견제와 비판 권한을 높이고, 사법부의 독립과 책임총리제를 강화하고, 본질적으로 지방분권제를 통해 중앙권력을 분산한다든지 하면 분권형 대통령제라고 표현할 수 있다”고 말한 바 있음 (「한겨레신문」 2017/03/15)

[그림 15] 조사별 정부형태 선호

(단위 %)



자료. NA-HRC 조사는 1~3차 통합

- 역사적으로 이원집정부제는 1980년 당시 신군부와 신현확 총리 사이에 도입 논의가 진행된 바 있어 일부 장년세대에게는 부정적인 인식이 남아 있

을 수 있고, 대부분의 사람들에게는 생경한 용어임

- 원리상 ‘대통령과 총리가 공동으로’ 국정을 운영하는 것이 맞음에도 대통령은 외치, 총리는 내치라는 ‘신화화’²⁸⁾된 분업구도로 물어봄으로 인해 낮은 선호를 보인 것으로도 해석할 수 있음

- 종합하면, 4년 중임 대통령제에 대한 선호가 가장 높은 것으로 나타남. 임기 규정과 정부형태 변경은 다른 범주이긴 하나, 현실적인 선택지로 주어질 경우에는 다른 제도에 비해 4년 중임 대통령제에 대한 선호가 높음

(4) 현행 제도는 개혁의 대상

- 위에서 보면 현행이든 4년 중임이든 대통령제에 대한 지지가 확고한 듯이 보이지만, 과거조사를 살펴보면 현행 대통령 중심제는 개혁의 대상으로 여겨지고 있음

- 양자택일을 하게 한 한국갤럽의 과거 조사를 보면([그림 16]), 현행 대통령 중심제에 비해 분권형 대통령제를 더 선호하고, 의원내각제와 현행 대통령제에 대한 선호는 비슷한 수준임

- 2014년 10월에 현행 대통령제와 분권형 대통령제에 대한 선호가 각기 35%와 53%였는데, 2년 뒤인 2016년 10월 조사에서도 27%와 57%로 분권형 대통령제에 대한 선호가 높음. 2016년 10월 조사에서 4년 중임 대통령제를 포함할 경우, 4년 중임 40%, 분권형 24%였던 데서 보듯이 어떤 보기가 주어질느냐에 따라 선호는 달라짐 ([그림 14] 참조)

- 대부분의 조사에서 의원내각제에 대한 지지는 매우 낮지만, 현행 대통령

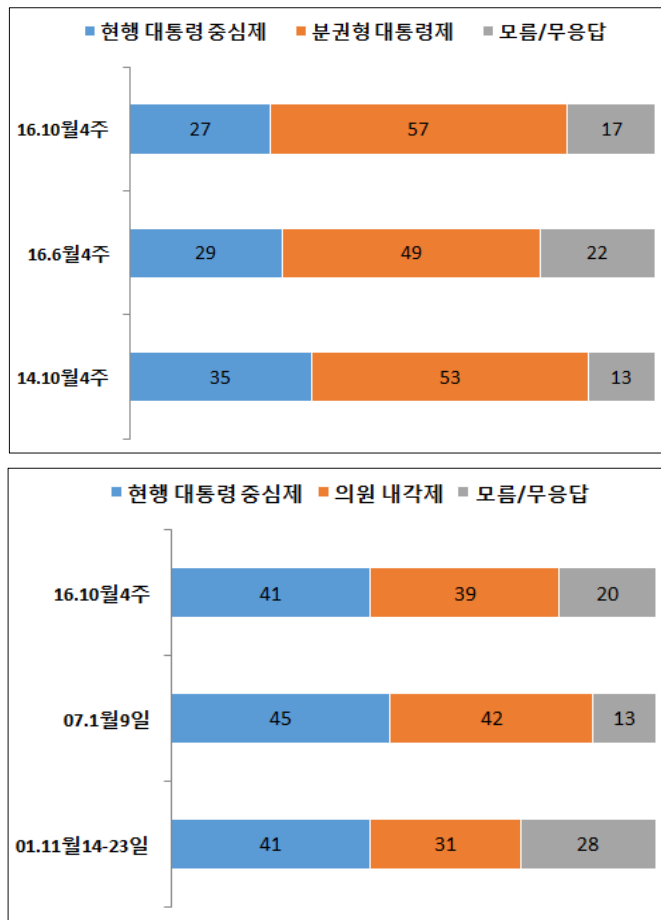
28) 강신규, 「준대통령제의 개념과 실제」 『한국정치연구』 제23집 제3호, 2014. 116쪽.

중심제와 양자택일하도록 하면 큰 차이가 나지 않고 있음

- ☐ 이러한 선호분포는 제도에 대한 것일 뿐 아니라 ‘현행’ 제도에 대해서 바뀌어야 한다는 의견의 표출로 볼 수 있음

[그림 16] 현행 대통령제와 다른 정부형태 비교

(단위 %)



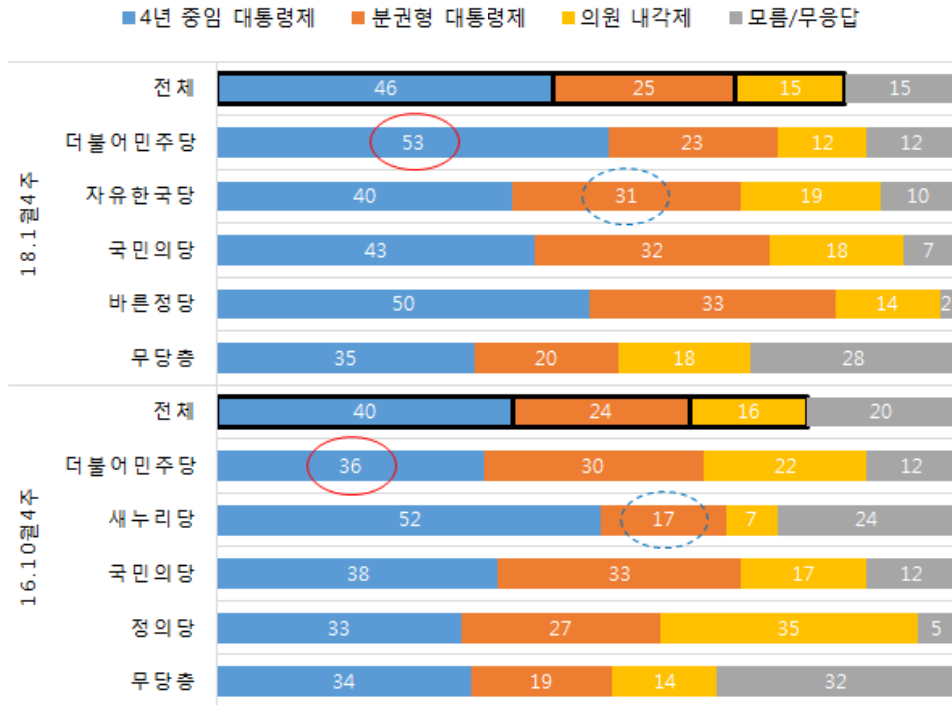
자료: 한국갤럽 데일리오피니언 각 시점 (<http://www.gallup.co.kr/>)

(5) 여야 입장에 따라 바뀌는 선호

- 한국갤럽 조사를 통해 2016년 10월 시점과 2018년 1월 시점을 비교해보면, 대통령 4년 중임제와 분권형 대통령제, 의원내각제에 대한 선호 분포는 대동소이함. 하지만, 응답자의 당파적 구성을 보면 상당히 다름 ([그림 17])
- 2016년 당시 박근혜 대통령이 임기 내 개헌을 제시한 상황에서 새누리당 지지층이 대통령 4년 중임제에 대한 강한 선호를 보여줌
- 2018년에는 문재인 대통령과 더불어민주당이 개헌에 적극적인 상황에서 더불어민주당 지지층이 대통령 4년 중임제를 더 많이 선호하는 반면, 자유한국당 지지층은 분권형 대통령제를 더 많이 선호함
- 대통령직을 확보한 정당이 어디냐에 따라 그 지지층은 더 오랜 집권을 보장하는 대통령 중임제를 선호하는 반면, 권력분점을 원하는 야권 지지층은 분권형 대통령제를 선호하는 것으로 해석할 수 있음
- 더불어민주당이 집권하기 이전에는 지지층 사이에서 <현행 대통령제 vs. 분권형 대통령제>의 양자택일에 대한 지지율이 <26 : 65>('14년 10월), <27 : 57>('16년 6월), <22 : 68>('16.10월) 등으로 다른 정당 지지층에 비해 분권형에 대한 지지가 한결 높았음
- 박근혜 대통령이 개헌을 제안한 2016년 10월 조사에서 <현행 대통령제 vs. 의원내각제>의 양자택일을 물어보았을 때에도 새누리당 지지층은 <52 : 25>였던 반면, 더불어민주당 지지층에서는 <37 : 51>의 비율로 의원내각제를 더 많이 지지함. 20대 총선을 통해 국회의 의석분포가 역전된 상황을 반영한 것으로 볼 수 있음

[그림 17] 지지정당별 정부형태 선호 (한국갤럽)

(단위 %)



자료: 한국갤럽 데일리오피니언 각 시점 (<http://www.gallup.co.kr/>)

(6) 주어진 대안에 따라 바뀌는 선호

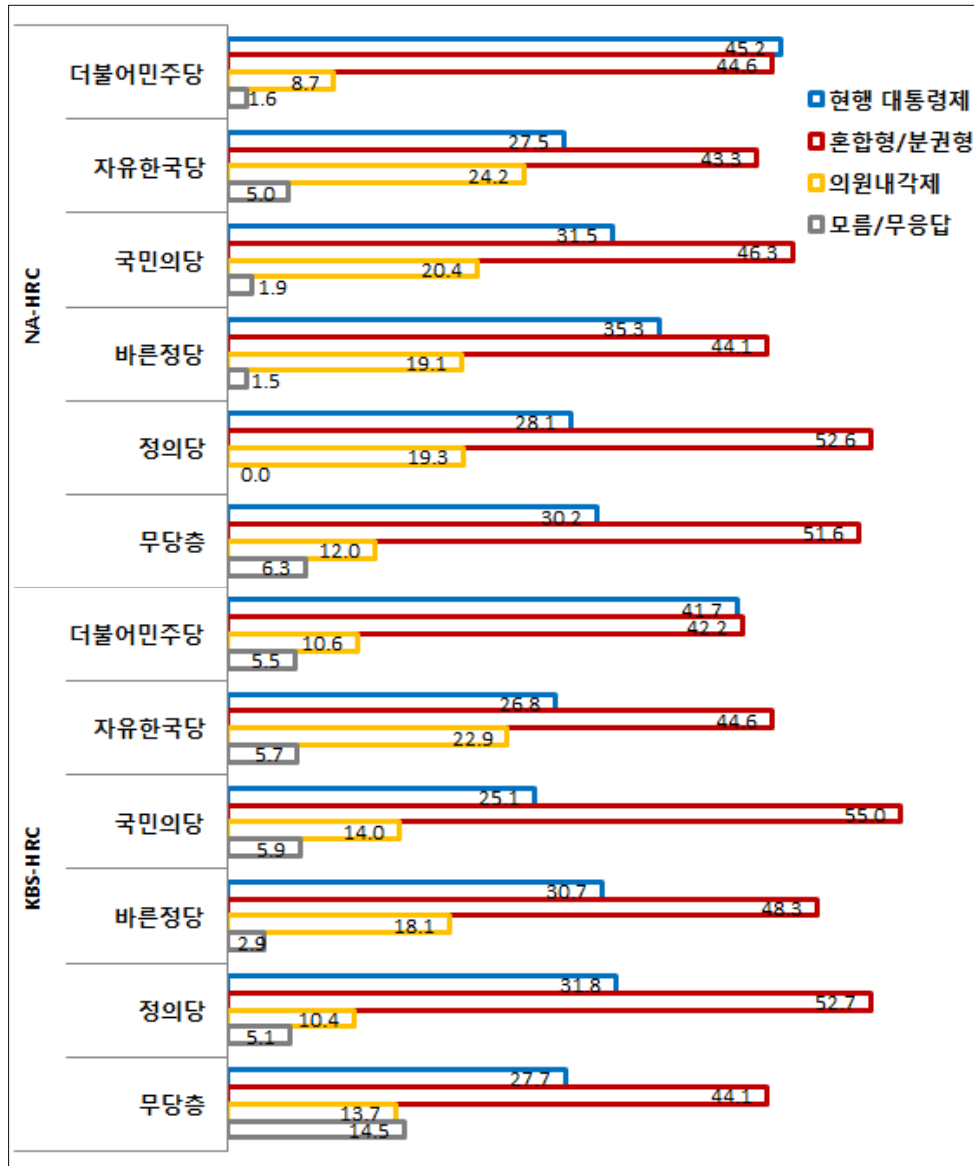
□ [그림 18]은 지지정당에 따른 정부형태 선호를 비교하여 보여줌

- ①번은 대통령 4년 중임제라는 대안을 제시하지 않은 조사들이고, ②번은 대통령 4년 중임제가 포함되었음. ①번 조사들은 ‘준대통령제’에 대해 혼합형(NA-HRC)과 분권형 대통령제(KBS-HRC)로 표현한 반면, ②번은 의원집 정부제로 표현함. 이와 같이 제시된 보기와 표현에 따라 지지정당별로 선호가 크게 달라지는 것을 볼 수 있음

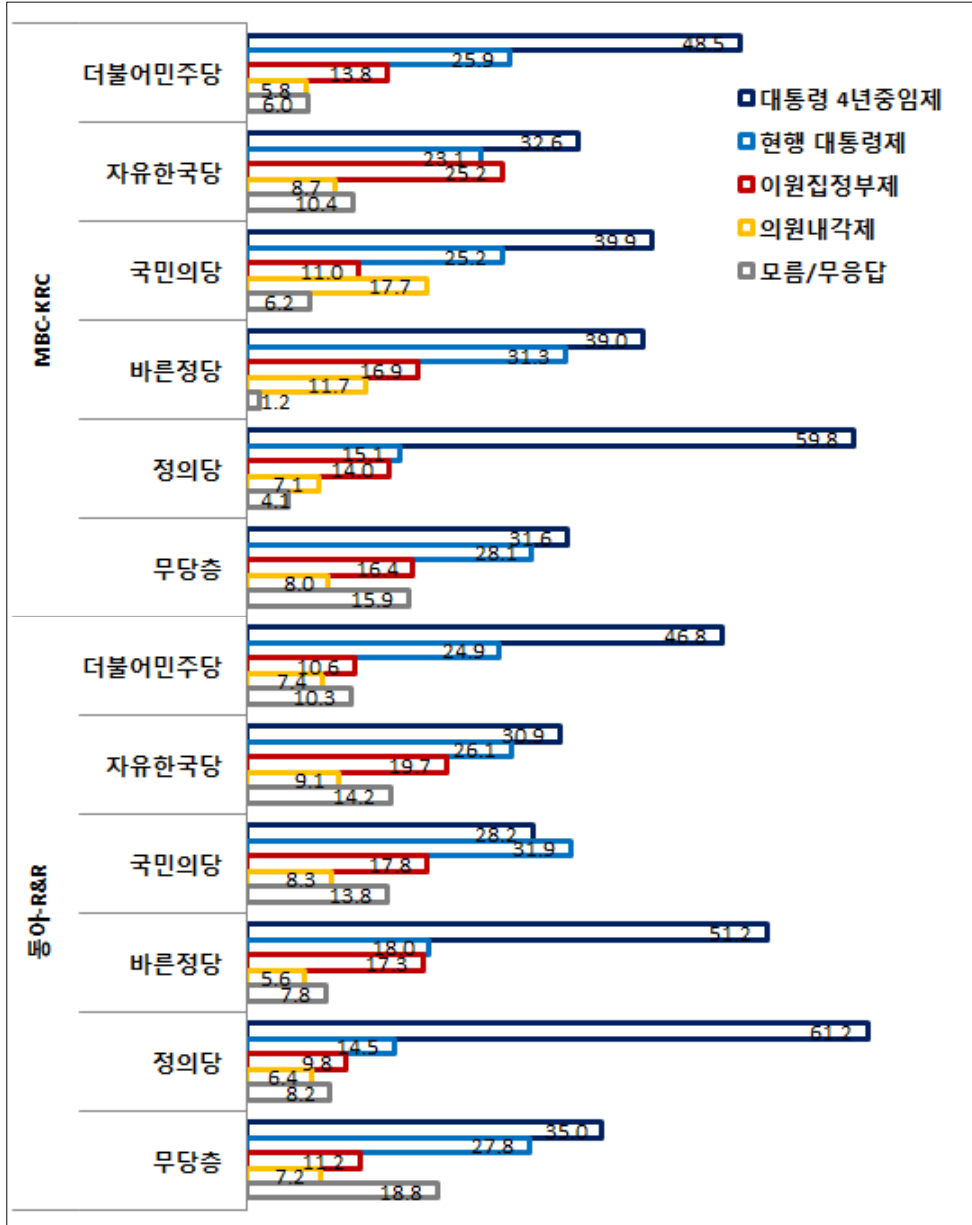
[그림 18] 지지정당에 따른 정부형태 선호 비교

(단위 %)

① 대통령 4년 중임제 배제



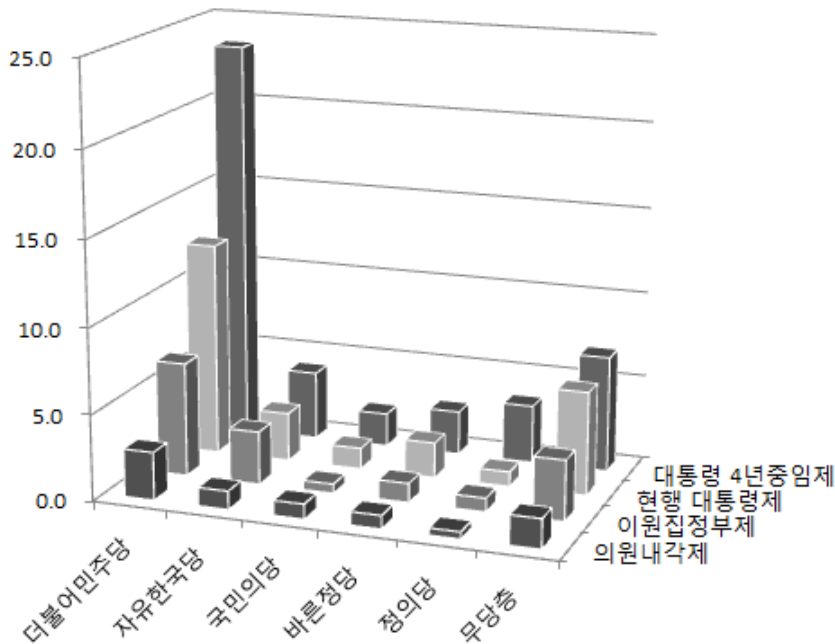
② 대통령 4년 중임제 포함



- ①번을 보면, 더불어민주당 지지층은 다른 당에 비해 현행 대통령제에 대한 지지가 뚜렷하게 높고, 의원내각제에 대한 지지는 낮음. 혼합형(NA-HRC)/분권형(KBS-HRC)은 모든 정당 지지자들이 고르게 선호하는데, 소수와 야당 지지층에서 좀 더 선호함
- '현행' 제도에 대한 낮은 신뢰로 인해 '현행 대통령제'는 혼합형/분권형에 비해 선호가 낮지만, 더불어민주당 지지층에서만 높은 지지를 얻고 있음
- 4년 중임 대통령제를 포함한 ②번을 보면, 대부분의 집단에서 4년 중임 대통령제를 가장 선호하고, 더불어민주당과 정의당 지지층에서 특히 그러함. 이원집정부제의 경우, 자유한국당 지지층에서 상대적으로 지지가 높음
- 4년 중임제는 현행에 비해 대통령 임기를 늘리므로 대통령 권한을 강화하는 방향으로 볼 수 있는 반면, 혼합형/분권형은 대통령 권력을 분산하는 방향임. 이렇게 상반된 방향의 대안이지만, 선택지로 무엇이 주어지느냐에 따라 상당히 다른 선호분포가 나타남
- [그림 18]은 각 정당의 지지층 내의 의견분포를 보여주는 것인데, 현재 정당지지도에서 더불어민주당이 큰 격차로 1위를 하고 있는 상황을 감안하면, 전체 응답자 가운데 지지정당과 정부형태 선호 간의 분포를 볼 필요가 있음
- MBC-KRC 자료를 통해 전체 표본에서 각각의 짝이 차지하는 비율을 보여주는 [그림 19]를 보면, 전체 응답자 가운데 더불어민주당 지지층이 압도적으로 많고, 이들의 대부분이 (현행+4년 중임) 대통령제를 선호하고 있음. 다음으로 큰 규모인 무당층에서도 (현행+4년 중임) 대통령제에 대한 지지가 높음

[그림 19] 지지정당과 정부형태 선호

(단위: 전체 응답자 대비 비율, %)

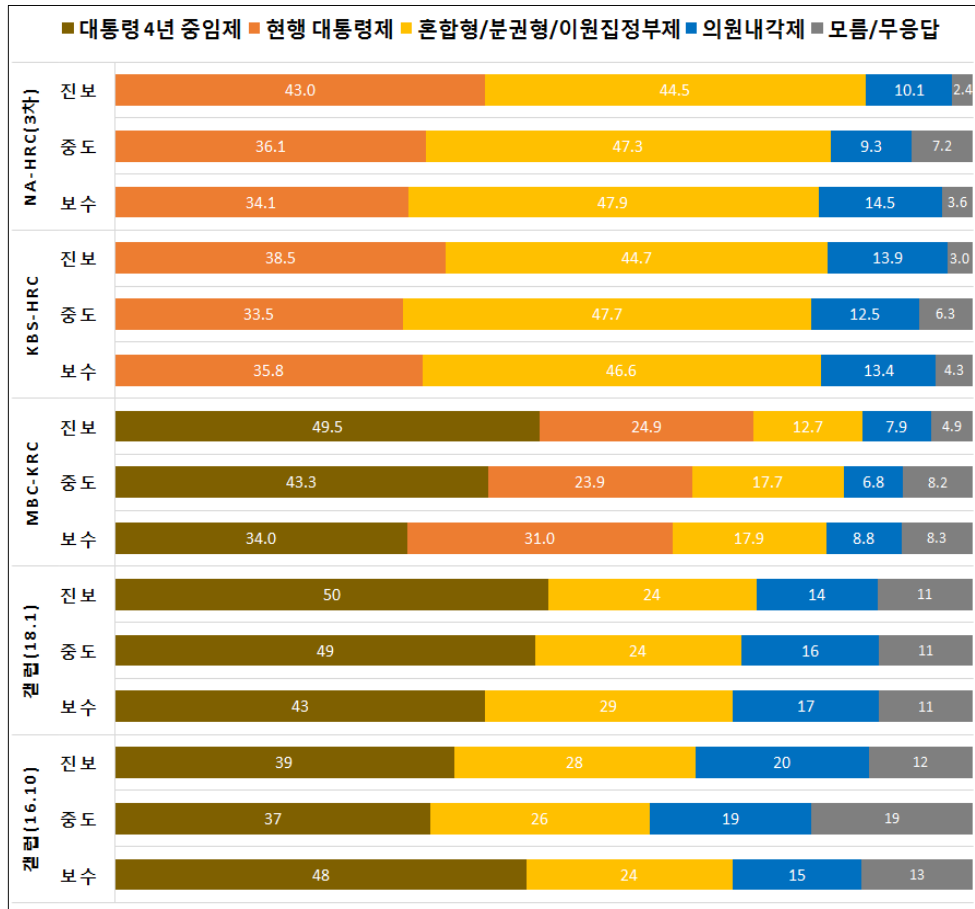


자료: MBC-KRC 조사

- 각 조사마다 제시된 선택지와 표현이 다르지만, 모든 자료를 연결하여 이념에 따른 정부형태 선호를 비교해 봄([그림 20]). 전반적인 패턴은 진보일수록 대통령제(현행 또는 4년 중임)를 더 선호한다는 것임
- 준대통령제를 의원집정부제라고 표현한 MBC-KRC와 한국갤럽 조사는 이념에 따른 제도 선호의 차이가 보다 확연함
- 보수일수록 의원집정부제에 대한 지지가 높음
- 같은 갤럽이 시행했지만 15개월 전에 실시된 조사('16년 10월, 하단 막대 묶음)에서는 오히려 보수일수록 대통령 4년 중임제를 선호하고, 진보가 보수보다도 더 의원집정부제를 더 지지하고 있음

[그림 20] 이념별 정부형태 선호²⁹⁾

(단위 %)



주. NA-HRC 조사는 대통령 4년중임제(황토색)가 보기에 없고, 노란색으로 표현된 준대통령제에 대해 NA-HRC는 ‘혼합형’, KBS-HRC와 한국갤럽은 ‘분권형대통령제’, MBC-KRC는 의원집정부제라고 표현함

29) 동아-R&R 조사는 이념을 3점이 아니라 5점 척도로 측정하여 직접 비교가 어려우므로 제외함

- 당파성만큼 뚜렷하지는 않지만, 이념에 따라서도 제도에 대한 선호가 바뀌고 있음. 집권정부가 진보라면 진보층은 대통령제를 보다 선호하고, 집권정부가 보수이면 진보층은 의원집정부제에 대해 상대적으로 더 지지함

2. 대통령의 권한

- NA-HRC 조사는 7월 1차 조사와 12월 3차 조사에서 혼합형에 대한 지지가 각각 46.0%, 43.5%로 가장 많았음. 두 조사에서는 혼합형을 선택한 사람들을 대상으로 대통령과 총리 가운데 누구의 권한이 강하길 바라는지 물어 보았음. ‘준대통령제’는 대통령과 총리의 권한과 역할의 배분에 있어서 매우 다양한 조합이 가능한 제도이므로, 논리적으로 적합한 문항임
- 두 조사를 통합(pooling)하여 보면, 대통령이 강한 형태를 선호하는 비율은 55%인데 반해 총리가 강한 형태는 41%이며 14%p 정도 차이로 대통령이 강하길 바라는 여론이 우세함
- 이는 다음 장에서 다루는 대통령 권한의 수평적 분산과 직결된 문제로서, 대통령에게 집중된 권한을 분산하는 데 대한 의견과는 별도로, 분산한 권한을 어디로 이전할 것인가는 다른 차원의 문제라는 사실을 보여줌 ([그림 24] 참조)
- ‘혼합제’라고 할 때 현행 제도 안에서 일부 권한의 양도를 의미하거나, 준대통령제로 바꾸더라도 대통령의 권한이 강한 제도를 더 많이 선호함
- 슈가트와 캐리³⁰⁾가 제시한 이 제도의 하위유형에 대입하면, 대통령이 내각

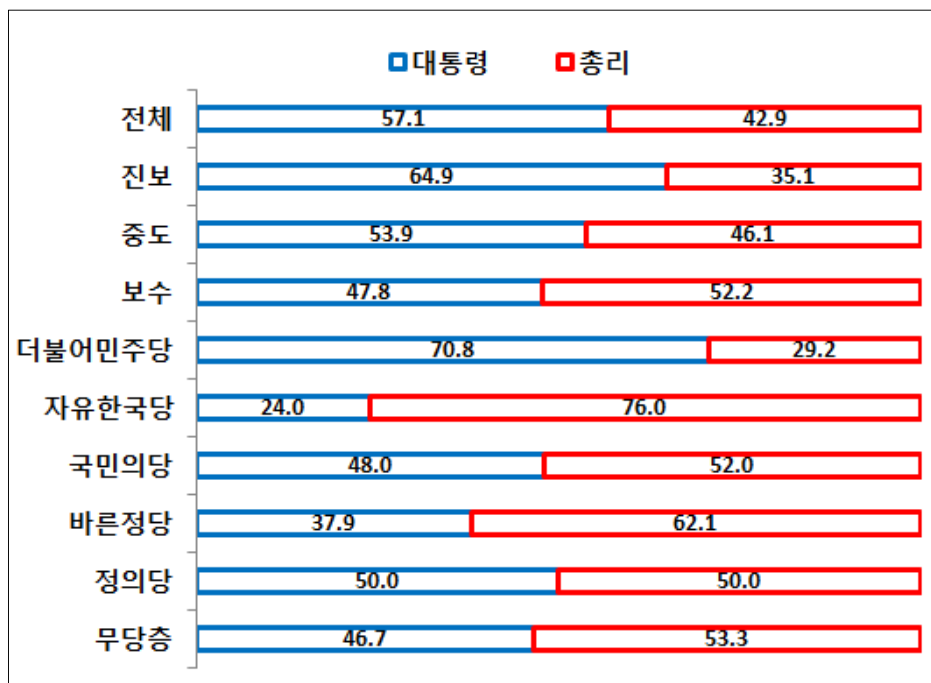
30) Matthew S. Shugart, and John M. Carey. *Presidents and Assemblies*. New York: Cambridge University Press. 1992.

에 대한 인사권이 없는 총리형-대통령제(premier-presidential system)보다는 대통령이 각료를 의회 동의없이 해임할 수 있는 대통령제형-의회제(president-parliamentary system)를 더 선호하는 셈임

- [그림 21]을 보면 대통령과 총리 가운데 누구에게 힘을 실어 줄 것인지 하는 문제는 응답자의 정치성향이 많은 영향을 미침

[그림 21] 정치성향과 혼합형에 대한 의견

(단위 %)



자료: 이념은 NA-HRC 1차, 3차 자료 통합, 지지정당은 1차 자료

- 이념적으로 진보일수록, 더불어민주당 지지층일수록 대통령의 권한이 강하길 바라고, 이념적으로 보수성향이면서 보수 야당 지지층일수록 총리에게 힘을 실어주자는 의견이 우세함

- 앞서 정부형태에 대한 선호와 마찬가지로 집권정부의 이념성향과 지지정당의 여야 여부가 상당한 영향을 미치는 것을 볼 수 있음

3. 분권과 자치

가. 수평적 분권과 수직적 분권

(1) 합의쟁점으로서 분권과 분산

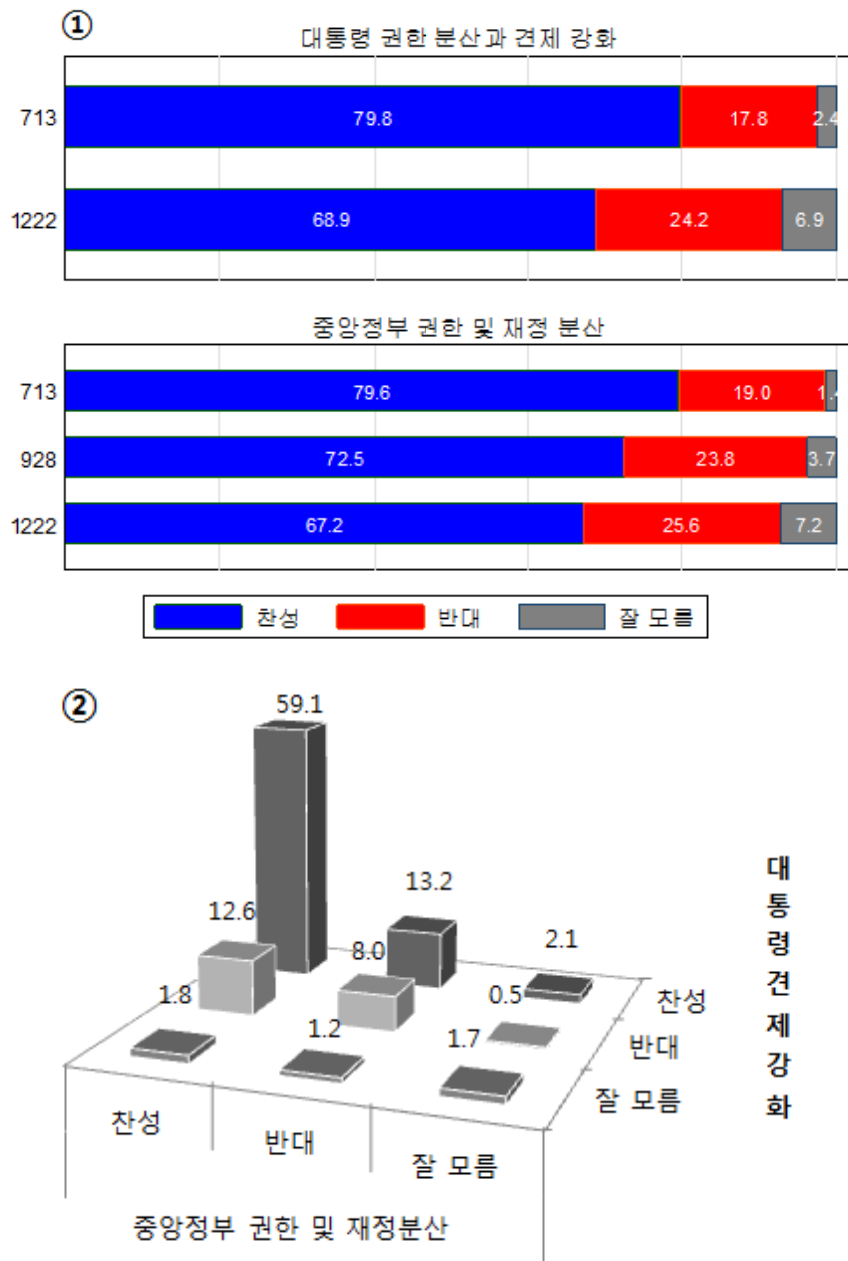
- ☐ 개헌 논의가 촉발된 계기는 대통령의 권력 남용 사건이었고, 현행 대통령제에서 대통령에게 집중된 권한을 분산하고 견제기능을 강화하는 데 초점이 맞춰져 있음
- ☐ 권력분산과 관련하여 대통령과 행정부에 집중된 권한을 입법부, 사법부 등과 나누는 방안과 함께, 중앙정부에 집중된 행정·재정 권한을 지방정부와 나누는 방안이 동시에 추진되고 있음
- 국가의 주요 기관 간 ‘수평적 분권’은 입법-집행-사법의 삼권분립, 입법 내에서 상·하원을 나누는 방안, 집행 내에서 대통령과 총리의 권한 설정 등이 있음
- ‘수직적 분권’은 중앙집권의 폐해를 통제하고, 지역의 자율성과 독자성 및 민주성을 강화하는 방안임
- ☐ 국회헌법개정특위 자문위원회 보고서를 보면 두 차원의 분권이 강조되어야 한다는 데 대해서는 자문위원 간에 의견의 합치가 있었음.³¹⁾ 분권은 일반국민들 사이에서도 바람직한 방향이라는 인식의 수렴이 있음

31) 국회헌법개정특위 자문위원회 보고서 2018. 287쪽.

- NA-HRC 조사는 수평적 분권에 대해 ‘대통령 권한을 분산하거나 견제장치를 강화하는 것’, 수직적 분권에 대해서는 ‘중앙정부의 권한과 재원을 지방자치단체로 분산하는 것’이라고 표현하여 찬반을 물어보고 있음
- 두 차원의 분권은 개헌특위 자문위에서 보듯이 별 이견이 없는 합의쟁점 (valence issue)이며, 여러 조사를 통해 찬성하는 의견이 압도적으로 높음
- [그림 22]를 통해 2017년 하반기 동안 여론의 추이를 살펴보면, 두 가지 분권에 대한 지지는 매우 높지만, 시간이 흐를수록 찬성여론이 줄어들고, 반대여론과 무응답층이 증가하는 양상을 보여줌
- 수평적 분권의 경우, 7월 조사에서 찬성이 80%에 달했지만, 12월 조사에서는 70%로 낮아졌고, 수직적 분권은 7월 80%, 9월 73%, 12월 67%로 찬성여론이 차츰 줄어들었음
- 두 가지 분권에 대한 선호의 관계를 보여주는 ②번 그림을 보면, 두 가지 분권에 모두 찬성하는 사람이 전체 표본의 60%에 달하는 반면, 모두에 반대하는 사람은 8%에 불과함. 어느 한쪽을 반대하는 사람들도 다른 차원의 분권에 대해서는 찬성하는 의견이 더 우세함

[그림 22] 수평적 분권과 수직적 분권

(단위 %)



(2) 중앙-지방정부간 수직적 분권은 당파적 이슈화

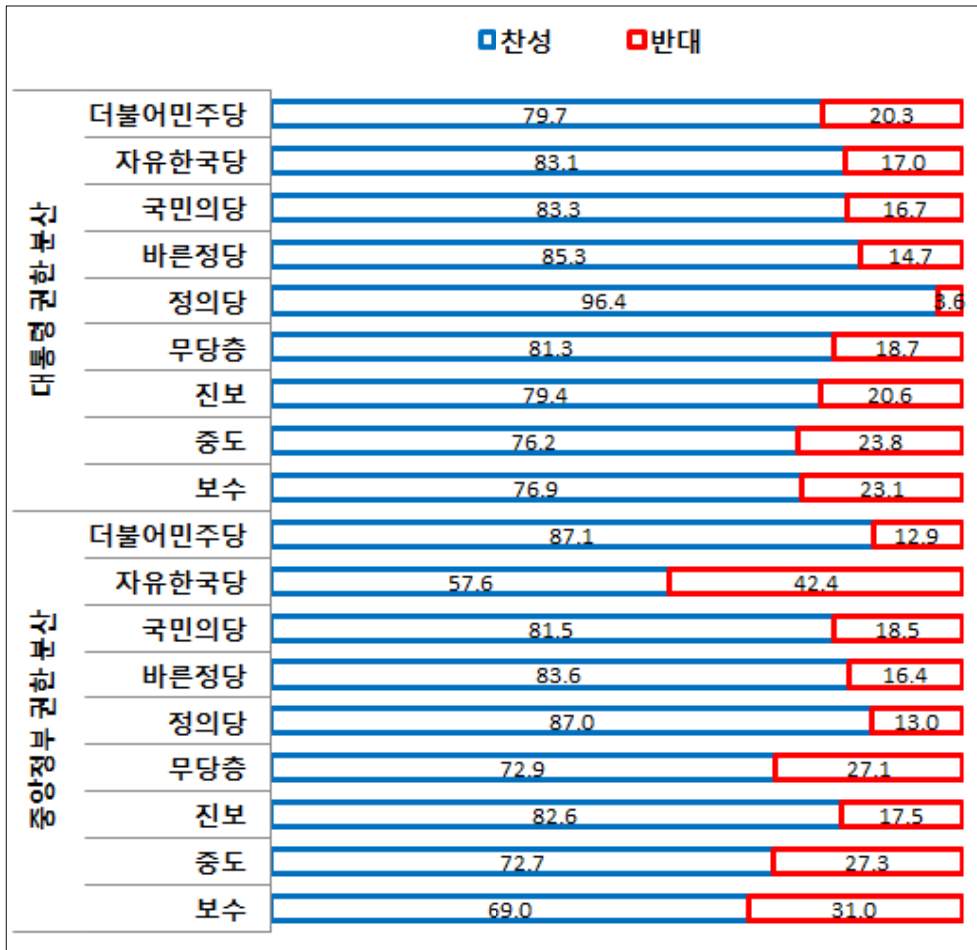
- 대통령과 중앙정부의 권한을 분산하는 데 대해서는 큰 이견이 없는 것으로 평가되는데, 실제로 그런지 확인하기 위해 이념과 지지정당에 따라 분권에 대한 의견이 갈리는지를 살펴봄. [그림 23]은 지지정당 및 이념에 따른 차이를 보여주고 있음³²⁾
- 수평적 분권에 대해서는 지지정당과 이념적 위치에 따라 다소간의 차이가 있지만, 미미한 수준에 그치고 있음. 여당 지지층이 대통령 권한의 분산을 상대적으로 덜 지지하지만 다른 집단과 큰 차이는 나타나지 않으며, 이념에 따른 일관된 패턴도 없음
- 수직적 분권의 경우에는 자유한국당 지지층은 다른 집단에 비해 30%p 가까이 반대의견이 많고, 지지정당이 없는 무당층에서도 반대의견이 26%에 달함. 이념적으로도 진보일수록 지방분권을 지지하고, 보수일수록 반대하는 경향이 뚜렷함
- 이러한 차이는 현재 지방정부 수준에서 과거 야당이던 더불어민주당의 영향력이 강하고, 진보 성향 단체장이 보수적인 중앙정부와 여러 갈등관계를 형성한 데서 기인한다고 할 수 있음
- 지방분권은 내용적으로 누가 더 잘할 수 있느냐는 합의쟁점(valence issue)이라 할 수 있지만, 지방선거를 통해 구성된 지자체의 당파적 분포에 따라 대립쟁점으로 전환하는 측면이 있음
- 또한 지방분권이나 균형발전이라는 정책방향은 과거부터 더불어민주당 계

32) ‘모름/무응답’은 표본 규모가 작아서 지지정당별 차이를 보기 어려우므로 [그림 23]에서는 배제하였음

열 정당이 강조해 온 가치였다는 사실을 방증하는 결과로 볼 수 있음

[그림 23] 정치성향과 분권에 대한 의견

(단위 %)



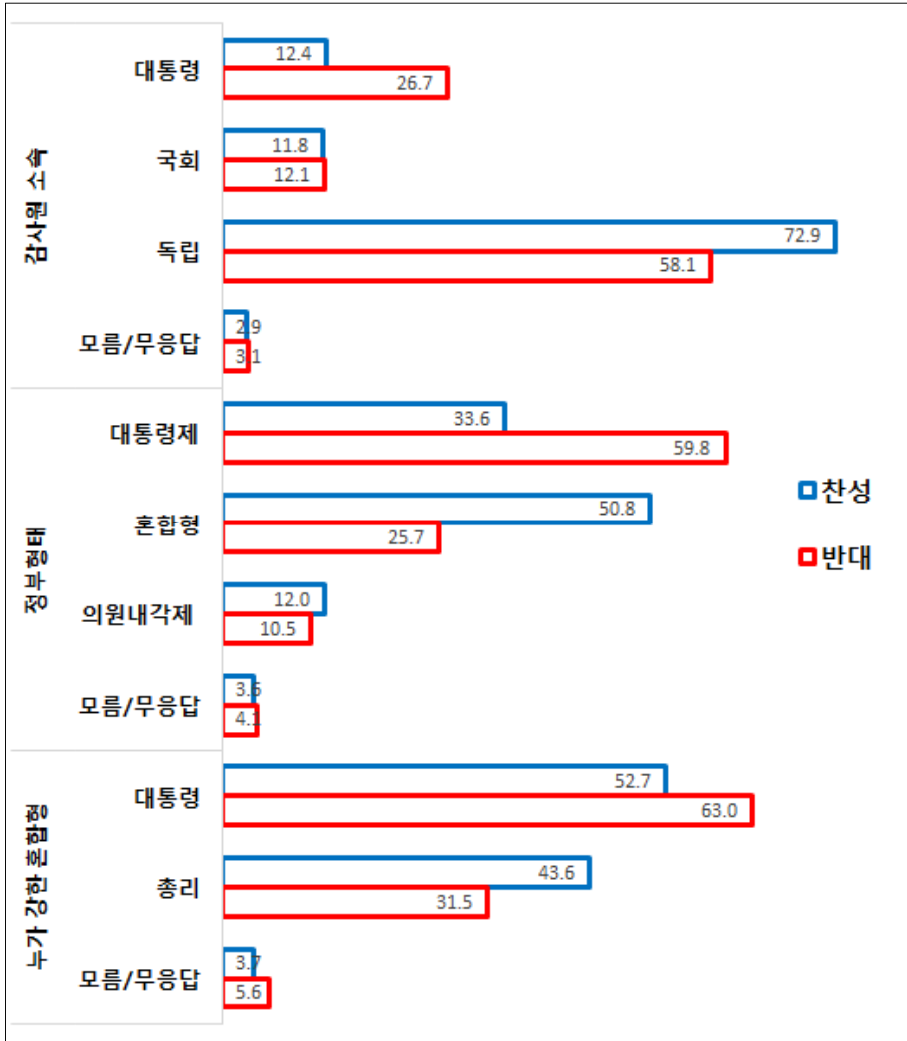
자료. NA-HRC 1, 3차조사. 지지정당은 1차 조사

(3) 수평적으로 누구에게 권한을 양도할 것인가

- 수평적 분권에 찬성한다면 입법부, 사법부 등 다른 기관에 대통령의 권한 일부를 양도하는 방안에 대한 지지가 높을 것임. 현재 대통령이 보유한 법률안 제출권, 예산안 편성권을 없애거나 개편하는 방안이 논의 중이며, 대통령 소속인 감사원의 국회 이관 혹은 독립기관화도 주요 쟁점임
- [그림 24]는 수평적 분권에 대한 찬반 의견에 따라 관련 사안에 대한 입장이 어떠한가를 보여주고 있음
 - 감사원의 소속에 대해서는 전체 응답자의 약 70%가 독립기구화를 지지하고 있는데, 수평적 분권에 찬성하는 사람들 가운데서도 국회로 이관하자는 의견은 12%에 불과하여 현행대로 대통령 소속으로 하자는 의견보다도 낮음. 대신 독립기구화 하자는 주장이 73%에 달함. 수평적 분권에 반대하는 사람들은 27% 가량이 현행 대통령 소속을 선호하고 58%가 독립기구화를 지지함
- 수평적 분권을 지지한다면 혼합형(준대통령제)을 더 선호하고, 반대한다면 현행 대통령제를 지지할 것으로 예상할 수 있음. 실제로 수평적 분권의 지지자들은 반대자들에 비해 혼합형을 두 배 가까이 더 지지함
 - 수평적 분권에 찬성하는 사람들은 혼합형을 하더라도 대통령의 권한이 더 강하길 바라는 의견이 53%로 총리에게 힘을 실어주자는 의견보다 10%p 가량 더 높음. 수평적 분권을 반대하면 이 격차는 30%p 이상 커지는 것을 알 수 있음 (59.8 : 25.7)

[그림 24] 수평적 분권 찬반과 관련 사안에 대한 입장

(단위 %)



자료. NA-HRC 1차, 3차 조사 통합

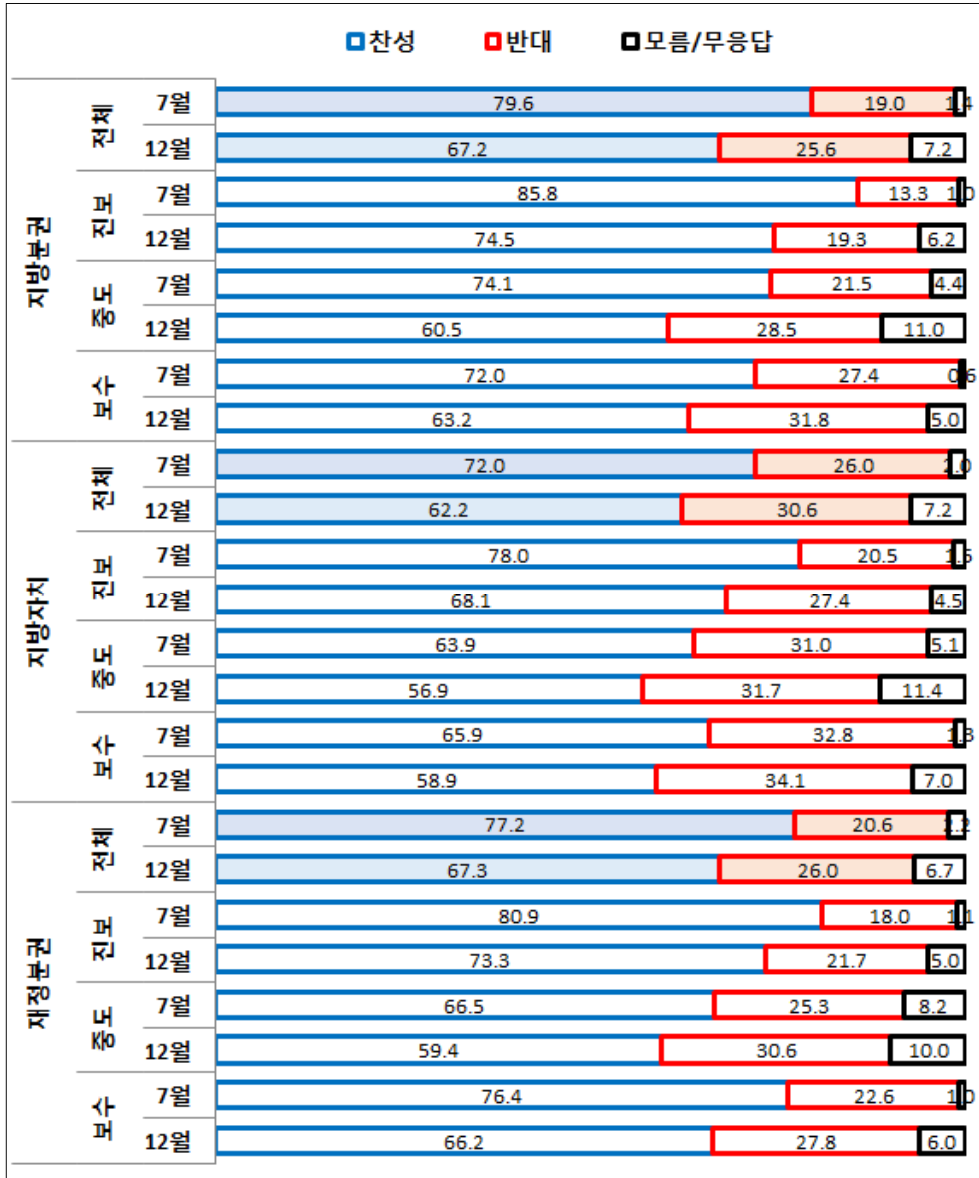
나. 지방분권, 지방자치, 재정분권

(1) 수직적 분권에 대해 유보층 증가

- 지방분권(decentralization)은 중앙에 속해 있는 행정적·재정적 권한을 지방정부로 이양하는 것이고, 지방자치(self-rule)는 해당 지역에 적용되는 규범을 스스로 만드는 권한을 갖는 것을 의미하며, 재정분권(fiscal decentralization)은 지방정부가 스스로 재원을 조달할 권한을 보유하는 분권이라 할 수 있음
- NA-HRC는 세 가지 차원의 수직적 분권에 대한 찬성과 반대의견을 물어보았는데, 7월의 1차 조사와 12월의 3차 조사에 모든 문항이 포함되었음
 - 지방분권, 지방자치, 재정분권은 각기 70% 이상의 국민이 찬성하는 가치인데, NA-HRC 조사가 이뤄진 2017년 하반기 동안 이들에 대한 지지는 모두 하락하는 추세임
 - 7월에 비해 12월에는 지방분권에 대한 지지가 8%p 이상 줄었고, 지방자치와 재정분권은 10%p 가량 줄었음. 이념적으로도 모든 층에서 고르게 하락하고 있으며, ‘모름/무응답’이라는 층이 늘어나는 것도 특징적임
- 쟁점이 형성되면 그에 대한 학습이 일어나면서 ‘모름/무응답’이 줄어야 할 것으로 예상할 수 있으나, 오히려 유보적 의견이 늘어나는 것은 이 사안이 정치쟁점화하는 데 대한 반작용일 수 있음
 - 이는 앞서 개헌에 대한 찬성/반대, 정부형태에 대한 선호 등에서 확인된 바와 같이 해당 사안이 대립쟁점으로 전환하면서 일반국민들에게 교차압력이 강화된 데 따른 결과로 해석할 수 있음 ([표 2], [표 4] 참고)
 - 지방분권과 지방자치 분야의 경우 중도층에서 ‘모름/무응답’이 상대적으로 크게 늘어나고 있어 이러한 해석을 뒷받침하고 있음

[그림 25] 지방분권, 지방자치, 재정분권

(단위 %)



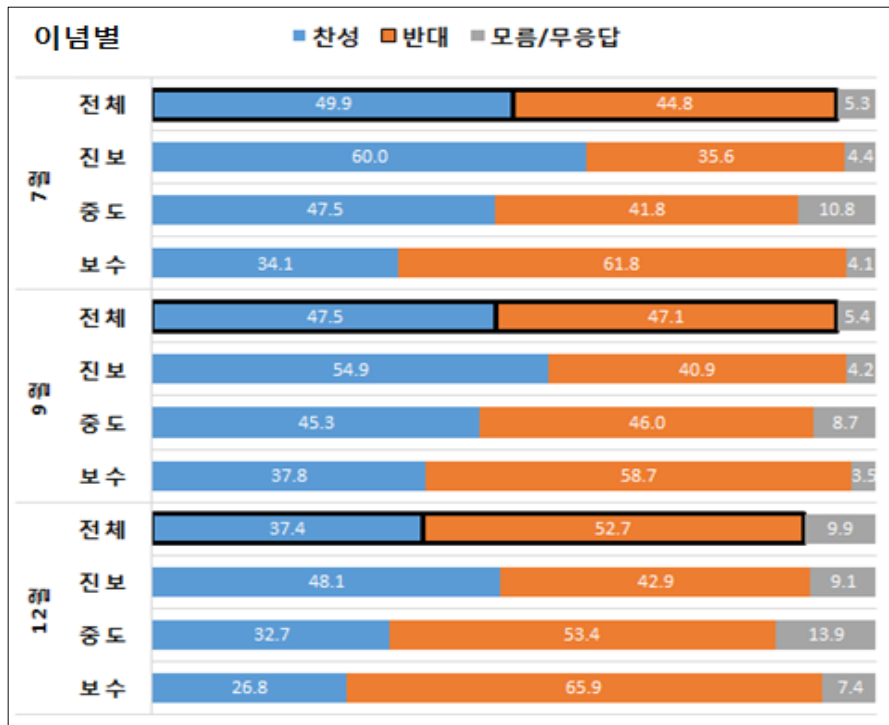
자료. NA-HRC 1차, 3차 조사

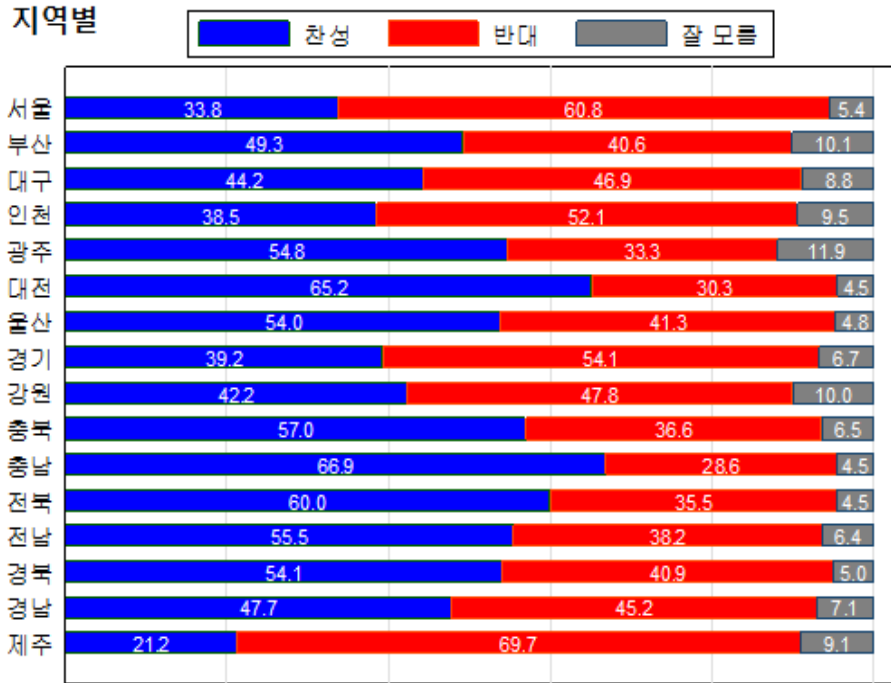
(2) 세종시 수도규정에 대한 찬성의견 감소

- 행정수도 이전이 위헌으로 판결남에 따라 행정중심복합도시로 기능하고 있는 세종시에 대해서 헌법에 수도로 규정하자는 주장이 있음. 이에 대한 찬반을 알아보기 위해 NA-HRC 1~3차 조사 모두에 이 문항이 포함됨
- ‘헌법에 수도 규정을 새로 만들어 청와대와 국회를 세종시로 이전할 수 있는 근거를 마련하는 것에 대해’ 어떻게 생각하는지 물어봄
- 세종시 수도규정에 대해서 갈수록 지지가 낮아지고 있고, 모든 이념집단에서 지지가 줄어듦. 동시에 ‘모름/무응답’이라는 유보층이 늘어나고 있음

[그림 26] 세종시 수도 규정 삽입에 대한 의견

(단위 %)





자료. NA-HRC 1차~3차 조사 통합

- 지역별로 충분한 표본 수 확보를 위해 3회 조사를 통합(pooling)하여 의견 분포를 보게 되면, 대전·충남이 두드러지게 찬성의견이 높고, 서울·인천·경기·강원·제주 등에서 반대의견이 높게 나타남
- 수도권과 지방 간 대립구도 뿐 아니라 지역 간에도 일정한 의견 격차가 나타나는데, 충남·충북·대전 이외의 지역에서 수도권보다는 찬성의견이 높지만 대구의 경우 반대가 더 높게 나타나고 경남·경북도 찬성이 상대적으로 낮은 편임

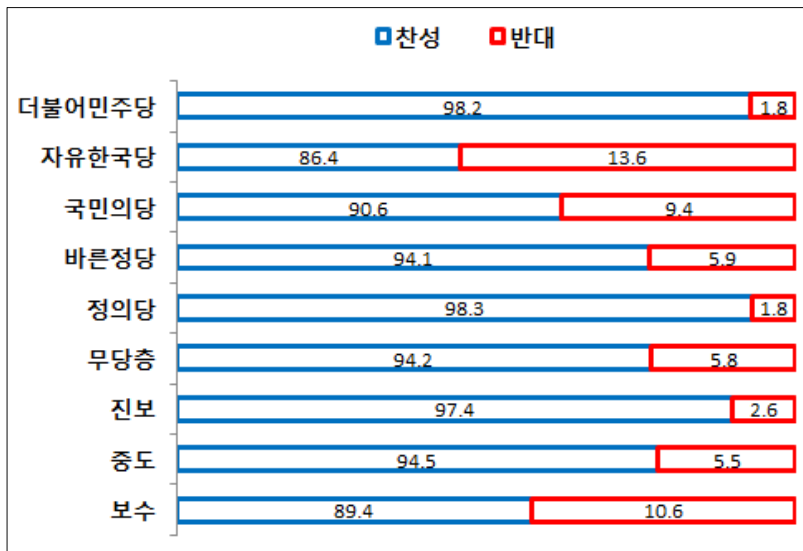
4. 기본권 강화, 직접민주주의 등

(1) 최우선 과제인 기본권 강화는 합의쟁점

- [그림 8]의 MBC-KRC 조사에서 보다시피 기본권 강화는 헌법 개정에서 최우선 안건으로 평가되는데, 뚜렷한 갈등이나 쟁점 사안은 아니며 대체적으로 높은 수준의 동의를 보임
- NA-HRC 조사에서는 ‘생명권, 안전권, 정보기본권, 환경권, 건강권, 성평등권 등과 같은 기본권 강화에 대해’ 찬성과 반대 여부를 묻고 있는데, 전체적으로 92%가 찬성하고 있음

[그림 27] 정치성향별 기본권 강화에 대한 의견

(단위%)



자료. NA-HRC 조사. 이념은 1차, 3차. 지지정당은 1차 조사.

- 보수일수록 반대가 좀 더 많고, 자유한국당, 국민의당 지지층, 그리고 무당파에서 상대적으로 반대의견이 많지만, 압도적 다수가 찬성하고 있음

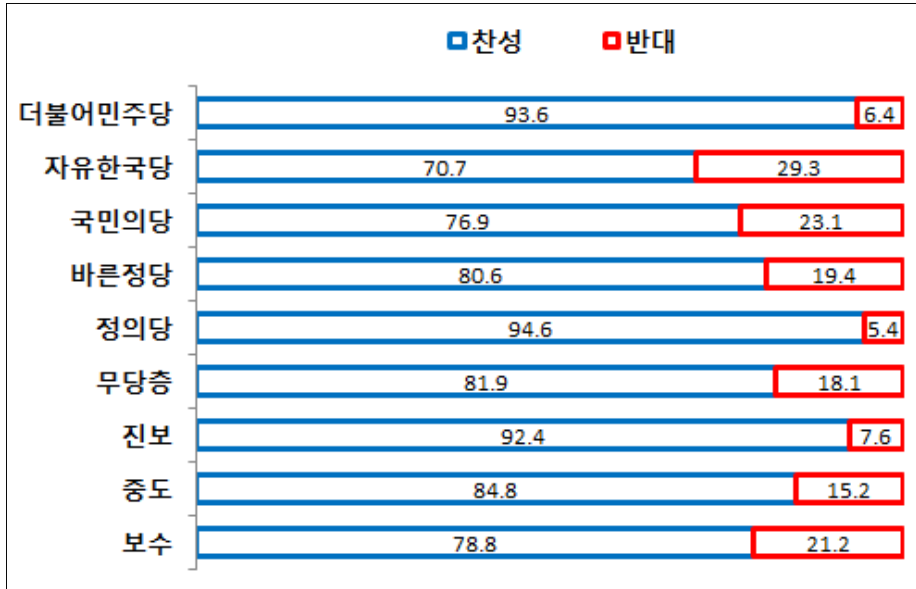
(2) 직접민주주의 강화는 합의수준이 높음

- 앞서 NA-HRC 조사에서 헌법개정的主要原因으로 직접민주주의 강화를 꼽은 비율이 28.4%에 달했음.³³⁾ 직접민주주의를 강화하는 것은 내용적으로 합의쟁점이라 할 수 있음. 국민 일반의 참여와 영향력을 확대하는 데 대해서 여야나 진보-보수 간에 다른 의견을 가질 뚜렷한 이유는 없음. 다만 집권정부와 다른 이념을 가진 유권자들은 일반 국민이 개입할 여지를 더 많이 가지길 바랄 수 있음
- 유신헌법 이전에 있었던 국민발안제 부활이 직접민주주의 실현 차원에서 논의되고 있는데, ‘일정 수 이상의 국민이 직접 법률안이나 헌법개정안을 제안하는 국민발안제 도입’에 대한 찬성과 반대 의견을 물어보았음
 - 전체의 85%가 찬성하고 있어 합의수준이 높다는 사실을 확인할 수 있는 한편, 이념과 당파성에 따라 사뭇 다른 의견을 보이고 있어 갈등사안으로 진화할 개연성이 있음
 - 보수일수록 반대의견이 더 많은데, 더불어민주당·정의당 지지층에서 찬성이 높고, 다른 야당 지지층은 반대가 20~30% 수준임
 - 집권정부와 이념성향이 다른 국민들이 참여확대를 원할 수도 있으나, 조사결과를 보면 진보가 참여확대를 더 중시한다는 것을 알 수 있음

33) 헌법개정에 찬성하는 이유 가운데 1위는 43.4%가 선택한 “헌법을 개정한 지 30년이 지나 변화된 현실을 반영하기 위해”였음. 직접민주주의 확대는 개정의 내용이라는 측면에서는 1위라고 할 수 있음

[그림 28] 정치성향에 따른 국민발안제에 대한 의견

(단위 %)



자료: NA-HRC 1차. '모름/무응답'은 규모가 적어서 제외함

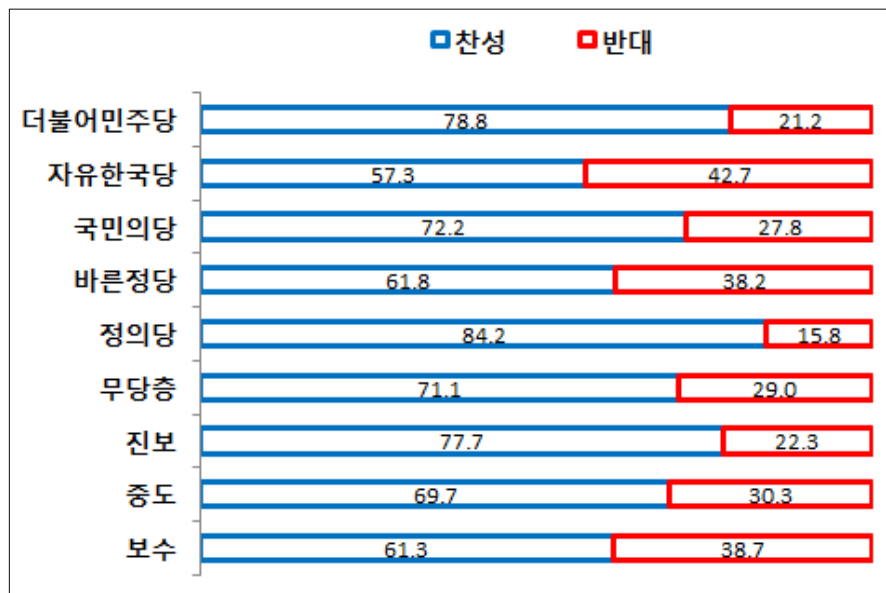
(3) 전형적인 대립쟁점인 노동권, 토지공개념, 경제민주화

- 앞서 기본권 강화에 대해서는 92%가 찬성하고 있지만, 구체적으로 어떤 권리를 어떻게 강화할 것인지에 들어가면 의견분포는 달라질 수 있음
- [그림 8]의 MBC-KRC 조사에서는 경제사회분야가 개헌에서 중점을 두어야 할 분야 가운데 3위(21%)를 차지했는데, 이 분야 쟁점들은 일반적으로 이념에 따라 좌우 공간에서 입장을 갖게 되는 대립쟁점(position issue)이 많음
- 대표적인 사회적 기본권의 하나로 노동권 강화가 제안되었고, 그 중에서도 동일한 가치의 노동에 대하여는 동일한 임금이 지급되어야 한다는 ‘동일가치노동 동일임금’ 원칙이 쟁점임

- 이에 대해 ‘같은 일을 하면 같은 임금을 받는 것’을 명시하는 데 대한 찬성과 반대를 물었음. 전체적으로 찬성여론은 70% 정도인데, 이념과 지지정당에 따라 뚜렷한 차이를 보여주고 있음

[그림 29] 정치성향별 동일가치노동 동일임금에 대한 의견

(단위 %)

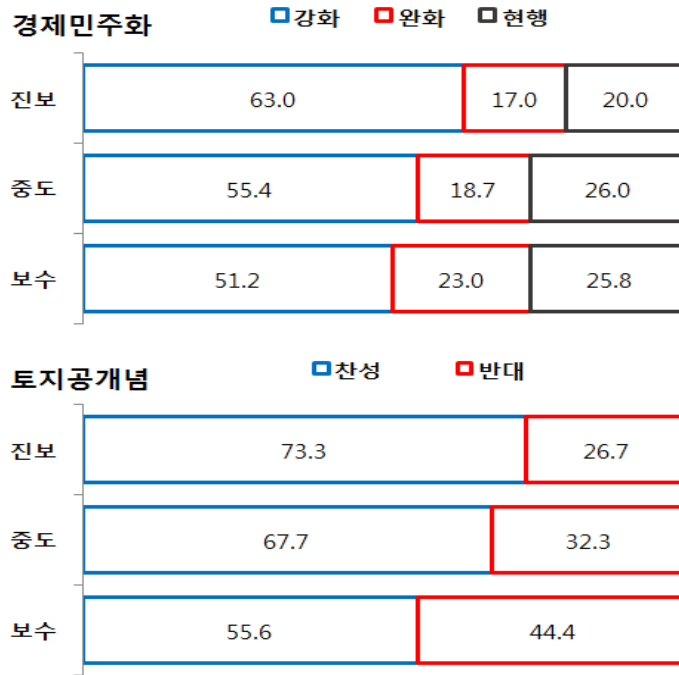


자료. NA-HRC조사. 이념은 1, 2차. 지지정당은 1차. '모름/무응답'은 규모가 적어서 제외함

- 헌법상 경제민주화 관련 규정에 대해 강화, 완화, 현행 유지에 대한 의견을 물어보았는데, 전체적으로 각기 54(강화):18(완화):22(현행)의 비율이고, 이념에 따른 의견차가 확연함. 이는 분배정의와 기업활동의 자유라는 상반되는 가치에 대한 것이며, 전형적인 대립쟁점이라 할 수 있음
- ‘토지의 소유와 처분은 공공의 이익을 위해 제한할 수 있다’는 토지 공개념 조항을 헌법에 도입하는 데 대해서는 찬반이 63:31 비율인데, 이념에 따른 선호 차이도 분명함

[그림 30] 경제민주화와 토지공개념

(단위 %)



자료. NA-HRC 2차. '모름/무응답'은 규모가 적어서 제외함

IV. 결론

1. 주요한 발견

(1) 개헌에 대한 광범위한 지지

- 현행 제도 전반에 대한 국민적 불신이 깊고, 헌법개정이 필요하다는 여론이 매우 높음
- 현행 제도에 대한 불만으로 무엇이든 바꾸는 게 필요하다는 의견으로 모아지지만, 구체적인 각론에 들어가면 정치적 환경과 정치성향에 따라 의견이 갈리는 모습을 볼 수 있음
- 2017년 말 현재 ‘개헌이 필요하다’는 의견은 70% 중반에 달하지만, ‘개헌에 찬성한다’는 의견은 62.1% 수준임. 찬성의견이 2017년 7월에 75.4%였지만, 연말에는 13%p 이상 줄어들었고, 대신 ‘모름/무응답’이라는 유보층이 2배 이상 늘어남
- 이는 2017년 대통령 선거를 전후로 개헌 추진에 대해 별 이견이 없는 상황에서 시간이 갈수록 내용이 구체화되고 정당 간에 쟁점이 형성되면서 나타난 변화로 풀이됨

(2) 개헌 국민투표 시점

- 개헌 국민투표의 시점은 2018년 지방선거에서 동시 실시하자는 견해가 압도적으로 높게 나타남
- 지방선거 동시 실시에 대한 찬성과 반대로만 물어볼 경우, 80% 이상이 찬성하고 있음

- 하지만 개헌 시점에 대한 여러 대안들이 제시될 경우 다변화된 선호가 나타남
 - 시계열 순으로 여러 시점을 제시할 경우, 가급적 가까운 시일 안에 국민투표에 부치기를 원하는 의견이 많지만 압도적 다수라 할 수 없으며, ‘상관없음’, ‘정부 임기내’와 같은 보기에 대해서도 30% 내외의 선호가 나타나고 있음
- 개헌 국민투표의 적절한 시기에 대한 의견은 개헌에 대한 찬반과는 별도의 고려사항이 작용하고 있는데, 개헌에 찬성하지 않더라도 개헌의 적절한 시점으로 2018년 지방선거를 꼽는 의견이 다수임

(3) 정부형태 개편 방향

- 현행 대통령제를 바꿔야 한다는 데 대해서는 공감대가 높으나 대통령제를 벗어나는 다른 제도에 대한 선호는 낮은 것으로 나타남
 - 조사마다 제시된 대안에 따라 선호 분포는 달라지는데, 현재 논의되는 모든 대안이 제시될 경우 4년 중임 대통령제가 모든 조사에 걸쳐 40~50%에 달하는 지지를 얻고 있음
 - 임기규정을 배제하고 현행 대통령제와 분권형 대통령제(준대통령제) 중 고르게 할 경우 분권형이 10%p 가량 더 높은 지지를 받고 있음
- 같은 정부형태에 대해 ‘이원집정부제’와 ‘분권형 대통령제’, ‘혼합형’ 중 어떤 표현을 쓰느냐에 따라 여론의 지지가 크게 다르고, 해당 제도에 대해 어떤 설명을 제시하느냐에 따라서도 상당한 차이가 나타남
 - 준대통령제를 대통령제의 연장선에서 권력을 분산하는 정도로 이해될 경우에는 지지가 높지만, 외치(대통령)와 내치(총리)의 분담과 같은 설명이 붙으면 지지가 낮음

(4) 기본권 확대와 분권 강화는 합의쟁점

- ☐ 기본권 확대, 분권 강화는 전반적으로 동의하는 의견이 지배적이지만, 개헌 내용에 있어서 우선순위는 기본권이 높고 분권은 낮음
- 행정부-입법부-사법부 간의 수평적 분권에 대해서는 이념과 지지정당을 떠나서 찬성여론이 압도적이지만, 구체적으로 대통령 권한을 국회에 양도하는 데 대해서는 부정적인 의견이 더 많음
- 중앙정부와 지방정부 간의 수직적 분권에 대한 견해는 지지정당에 따라 상당한 차이가 나타나고 있어서 대립쟁점으로 전환될 소지가 있음
- ☐ 동일가치노동 동일임금, 경제민주화, 토지공개념 등은 반대하는 의견이 상당한 규모이며, 정치성향에 따른 대립쟁점으로 나타남

(5) 정치성향에 따라 갈라지는 여론

- ☐ 개헌에 대한 국민여론은 조사상의 설문 프레임에 따라 상당히 다른 분포를 보여주지만, 이념이나 지지정당과 같은 정치성향을 충실하게 잘 반영하고 있음
- ☐ 응답자들은 해당 사안에 대해서 자신이 지지하는 정당과 이념층이 어느 입장이고, 개헌안에 따른 정당별 유·불리가 어떠한 지에 대한 고려에 따라 자기 입장을 조정하고 있다는 여러 발견이 있음

2. 정책적 함의

(1) 유동하는 여론

- ☐ 일반 국민의 여론은 고정돼 있지 않고, 상황과 시점에 따라 유동하고 있음.

이것이 사안의 복잡함과 일반국민의 지식부족(public ignorance)으로 인한 태도없음(non-attitude)을 보여주는 것일 수 있지만, 동시에 자신의 이념이나 지지정당과 같은 정치성향에 따라 태도가 유동하고 있어서 정치적 환경과 맥락에 반응하고 적응하는 것으로 볼 수 있음

- 프레임 효과가 크게 나타나는 것은 사안의 복잡성에서도 기인하지만, 정치권에서 사안을 명료화하여 분명한 대안을 제시하는 데 성공적이지 못하다는 방증이기도 함
- 많은 연구들이 유권자들의 정치적 의사결정은 다른 분야에 비해 프레임 효과가 덜 나타나는 것으로 보는데, 그 이유는 정당과 정치인들이 선명한 입장 제시를 통해 지지 확대를 추구함에 따라 유권자들의 수월한 선택을 가능하게 해주기 때문이라는 것임³⁴⁾
- 개헌 관련 여론조사에 나타나는 프레임 효과는 정치권의 대안 제시와 공론 형성에 따라 상당부분 줄어들 것으로 예상할 수 있음

(2) 합의쟁점과 대립쟁점의 교차

- 대선국면에서 합의쟁점(valence issue)이었던 개헌이 점차 구체화되면서 정당 간 입장차가 뚜렷해지고 대립쟁점(position issue)으로 전환하고 있음
- 이에 따라 대체적인 합의가 이뤄졌던 사안들이 당파성과 이념을 따라 이견이 나타나고, '모름/무응답'과 같이 유보적인 태도가 늘어나고 있음

34) Paul M. Sniderman, "Taking sides: A fixed choice theory of political reasoning." in Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins, and Samuel L. Popkin, eds. *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality*. Cambridge University Press, 2000. 67-84.; James N. Druckman, "The Implication of Framing Effects for Citizen Competence," *Political Behavior*, Vol. 23, No. 3, 2001. pp. 225-256.

- 개헌 추진 여부, 개헌 국민투표 시점과 같은 사안들에 대해서는 주요 정당 간에 대립하고 있지만, 정작 어떤 내용의 개헌인지에 대해서는 구체적이고 명료한 대안 간에 쟁점이 형성되지 못함에 따라 유보적 의견이 늘어나고 있음

(3) 제도에 대한 대중의 학습

- 개헌 논의가 활발했던 2014년부터 현재까지 비교해보면, 여러 제도에 대한 논의가 진행됨에 따라 대중 수준에서 일정한 학습이 이뤄진 것으로 볼 수 있는 발견들이 있음. 제도에 대한 선호표출이 늘어났고, '모름/무응답' 같은 유보층이 줄어들어 왔음
- 하지만, 단기적으로는 NA-HRC가 시행한 2017년 하반기의 세 차례 조사를 비교해보면, 개헌의 주요 사안에 대해 '모름/무응답'이 늘어나고 있음
 - 7월에 비해 9월, 12월로 갈수록 개헌 추진 및 선호하는 정부형태에 있어 유보적 의견이 늘고 있고, 수직적/수평적 분권에 대해서도 마찬가지임
- 대선 과정에서 개헌에 대해 대립하는 쟁점이 부각되지 않았으나, 구체적인 개정 내용이 논의되면서 갈등적 사안으로 전환하는 데 따른 결과로 볼 수 있음
- 복잡하고 다양한 사안들에 대한 논의가 진행되는 한편 많은 분야에 있어서 각 정당이 취하고 있는 입장은 불명료한 상태임. 이에 따라 일반국민으로서 선택을 위해 필요로 하는 정보량은 느는 반면 제공받는 정보는 부족한 상태라고 할 수 있음
- 이에 반해 토지 공개념이나 경제민주화 같이 사안이 명료하고 주요 정당이

취하는 입장도 쉽게 추측할 수 있는 사안에 대해서는 ‘모름/무응답’이 매우 작아지는 것을 발견할 수 있음

(4) 정치권의 여론 형성 기능

- 지지정당이나 주관적 이념과 같은 정치성향에 따라 주요 사안에 대한 입장이 엇갈리고 있으나, 고정적이지 않고 변동함
- 정권교체나 원내구성의 차이와 같은 정치적 환경의 변화나 제도변경의 추진 주체에 따라 응답자들은 자신의 의견을 맞춰가는 모습을 보여줌
- 이러한 합리화 과정은 무지의 소산이라기보다는 복잡하고 어려운 문제에 대해 정당이나 정치지도자가 제공하는 ‘단서’(cue)의 도움으로 수월한 해답을 얻고자 하는 일반적 인간 심리임.³⁵⁾ 이러한 대중심리적 조건을 잘 반영하여 합의기반을 넓히려는 노력이 필요함
- 정치권이 국민여론을 수렴하는 게 반드시 필요하지만, 다른 한편으로 정치권에서 형성된 담론이 여론 형성의 결정적인 요인임을 알 수 있음
- 진정한 국민여론을 파악하는 것 못지않게 정치권에서 대안을 명료화하여 국민들에게 제시하는 노력이 필요함
- 개헌에 필요한 국민여론의 통합을 위해서는 정치권의 합의 기반 강화가 선행되어야 할 것임

35) Martin Gilens, and Naomi Murakawa. "Elite cues and political decision-making." in Michael X. Delli Carpini, Leonie Huddy, and Robert Y. Shapiro (eds.) *Research in micropolitics Vol. 6: Political Decision Making, Deliberation and Participation*, Emerald Group (2002): pp. 15-49.

참고문헌

[단행본 및 학위논문]

국회헌법개정특별위원회 자문위원회 보고서 2018. 1월

Babbie, Earl R., *The practice of social research*. (14th.) Cengage Publication, 2015.

Elgie, Robert. *Semi-presidentialism: Sub-types and democratic performance*. Oxford University Press, 2011.

Zaller, John R. *The nature and origins of mass opinion*. New York: Cambridge university press, 1992.

[정기간행물 등]

강신구, 「준대통령제의 개념과 실제」, 『한국정치연구』 제23집 제3호, 2014. 111-136.

문우진, 「정치소비, 정치투자와 정책입장: 정치거래이론과 제도적 함의」, 『국가전략』, 제19권 1호, 2013. 5-29.

이현우, 「개헌의 성공조건으로서 국민의 실질적 참여」, 한국정당학회·국회 입법조사처 공동개최 특별학술회의 『개헌, 합의와 결단』 토론문 2018. 2. 20. 19-22.

황태연, 「유럽 분권형 대통령제에 대한 고찰」, 『한국정치학회보』 제39집 제2호, 2005, 45-63.

Achen, Christopher. "Mass Political Attitudes and the Survey Response." *American Political Science Review*, Vol. 69, 1975. pp. 1218-31.

Cheibub, José Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New

- York: Cambridge University Press, 2007.
- Converse, Philip E. "The Nature of Belief Systems in Mass Publics." in David Apter (ed.) *Ideology and Discontent*, New York: Free Press, 1964.
- Duverger, Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8, 1980, 165-187.
- Druckman, James N. "The Implication of Framing Effects for Citizen Competence," *Political Behavior*, Vol. 23, No. 3, 2001. pp. 225-256.
- Erikson, Robert. "The SRC Panel Data and Mass Political Attitudes." *British Journal of Political Science*, Vol. 9, 1979. pp. 16-49.
- Gilens, Martin, and Naomi Murakawa. "Elite cues and political decision-making." in Michael X. Delli Carpini, Leonie Huddy, and Robert Y. Shapiro (eds.) *Research in micropolitics Vol. 6: Political Decision Making, Deliberation and Participation*, Emerald Group, 2002.
- Kreuter, Frauke, Stanley Presser, and Roger Tourangeau, "Social Desirability Bias in CATI, IVR, and Web Surveys: The Effects of Mode and Question Sensitivity," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 72, Issue 5, 2008, pp. 847 - 865.
- Linz, Juan J. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" In Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds. *The Failure of Presidential Democracy*, 1994. pp. 1~87.
- Schuldt, Jonathon P. Sara H. Konrath, and Norbert Schwarz, "'Global warming" or "climate change"?: Whether the planet is warming depends on question wording," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 75, Issue 1, 2011, pp. 115 - 124.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. *Presidents and Assemblies*. New

- York: Cambridge University Press. 1992.
- Sniderman, Paul M. "Taking sides: A fixed choice theory of political reasoning." in Arthur Lupia, Mathew D. McCubbins, and Samuel L. Popkin, eds. *Elements of reason: Cognition, choice, and the bounds of rationality*. Cambridge University Press, 2000. 67-84.
- Smith, Tom W. "In Search of House Effects: A Comparison of Responses to Various Questions by Different Survey Organizations," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 42, Issue 4, 1978, pp. 443 - 463
- _____, "House Effects and the Reproducibility of Survey Measurements: A Comparison of the 1980 GSS and the 1980 American National Election Study," *Public Opinion Quarterly*, Vol. 46, Issue 1, 1982, pp. 54 - 68.
- Stokes, Donald E. "Spatial models of party competition." *American political science review* Vol. 57 No.2 1963. pp. 368-377.
- Zaller, John R. and Stanley Feldman, "A Simple Theory of the Survey Response: Answering Questions versus Revealing Preferences", *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 3, 1992, pp. 579-616.

입법·정책보고서 Vol. 제1호

발 간 일 2018년 3월 13일
발 행 이 내 영
편 집 정치행정조사실 정치의회팀
발 행 처 **국회입법조사처**
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
TEL 02·788·4530
인 쇄 성지문화사 (TEL 02·2273·5090)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
 2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
 3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>)
‘NARS 발간물’에 게시되어 있습니다.
-

ISSN 2586-5668
발간등록번호 31-9735006-001600-14

© 국회입법조사처, 2015

입법·정책보고서 제1호

개헌 관련 여론조사 분석

