



여론브리핑 제66호 (2009. 12. 6)

EAI · 중앙선데이 · 한국리서치 11월 정기여론바로미터조사

1년 전에 비해 한국 사회갈등 심해졌다

세종시 수정안에는 공감. 추진방식에 대한 불신 커

EAI 동아시아연구원 · 중앙선데이 · 한국리서치 공동 매월 정기 여론바로미터조사

EAI 여론분석센터(소장 이내영 고려대)와 한국리서치(대표 노익상) 2009년 2월부터 매달 유권자들의 정치사회인식의 분포와 변화를 추적하는 정기 여론바로미터 조사를 실시한다. 민주적 거버넌스 체제에서 국민들의 의사와 선호를 정책결정에 반영하고 국민들의 동의와 지지를 얻는 방식으로 이해관계를 조정하는 정치과정이 필수적이다. 매월 20일 전후 넷째 주 토요일에 정기적으로 실시하는 정기 여론바로미터조사를 통해 민의에 기반한 대의정치와 책임정치를 구현하는 데 기여하고자 한다.

여론브리핑 제66호 대표집필 : 정한울 · 정원철

1. 여론으로 본 한국사회 갈등 진단

- 1년 전 대비 한국사회 갈등수준 평가 : 심각해졌다 56.9%
- 노 정부 대비 한국사회 갈등구조 변화 : 정치이념 갈등 심각해지고, 세대지역갈등 완화

2. 갈등사례연구 : 세종시와 4대강

3. 부록 여론브리핑 65호 세종시 국민과의 대화의 효과: MB 입장/대응 평가

조사개요

조사일시 : 11월 28일

표본크기 : 전국 만 19세 이상 성인남녀 800명

표본추출 : 성, 연령, 지역 인구비례에 맞게 표본할당 후 무작위 추출 (가중치 부여)

표집오차 : 95%신뢰수준 $\pm 3.5\%$

응답율 : 13.6%

조사방법 : 전화조사(CATI)

조사기획 : 동아시아연구원(EAI: www.eai.or.kr)

조사기관 : 한국리서치(대표: 노익상 www.hrc.co.kr)



EAI 정기여론조사 연구팀

팀 장 이내영(EAI 여론분석센터 소장, 고려대 교수)
연구진 이숙중(EAI 원장, 성균관대 교수)
 전재성(EAI 아시아안보센터소장, 서울대 교수)
 서상민(EAI 연구기획국장)
 정원철(EAI 여론분석센터 선임연구원)
 정한울(EAI 여론분석센터 부소장)

□ 내용문의

EAI 정한울 여론분석센터 부소장(02-2277-1683/018-280-3230/hwjeong@eai.or.kr)

EAI 정원철 여론분석센터 선임연구원(02-2277-1683/017-279-4536/cwc@eai.or.kr)

□ 조사문의

한국리서치 김춘석 수석부장 (02-3014-0082/016-9525-8416/cskim@hrc.co.kr)



1. 여론으로 본 한국 사회갈등 진단

사회갈등 관리 시급, 정치권 갈등조정 기능 상실이 가장 큰 책임

5년 전 비해 여야 정치갈등과 이념갈등은 심각해지고, 빈부격차와 영호남 지역갈등은 완화

EAI 여론분석센터_정한울 · 정원철

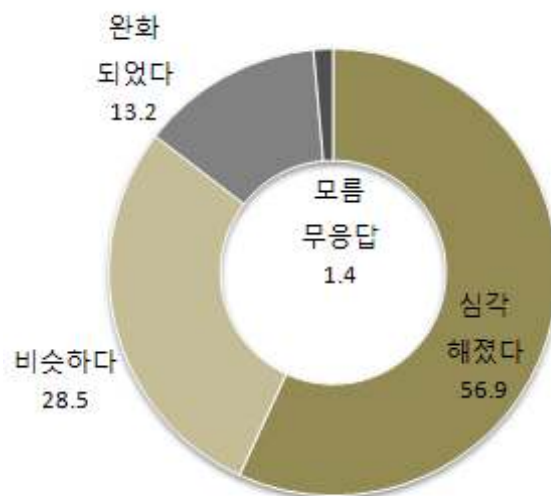
EAI와 중앙선데이, 한국리서치는 한국 사회에서 여러 사회적 갈등 요인들이 정치적 조정이나, 사법적 판단, 시민사회 내부의 자정노력에 의해 완화되기 보다는 출구없는 정치투쟁으로 비화되는 현실에 주목하여 매년 정기적으로 국민들이 체감하는 사회갈등의 구조와 강도를 주기적으로 추적한다. 이를 통해 사회갈등 완화와 사회통합을 위해 정치사회적으로 관심을 가져야 할 갈등요인이 무엇인지 파악하고 이에 대한 정치사회적 대안 마련의 중요성을 환기시키고자 한다.

춧불시위 있던 작년 대비, 사회갈등 심각해졌다 56.9%, 비슷 28.5%, 완화 13.2%

사회갈등 관리 기능 작동 안한다는 반증

1년 전에 비해 우리 사회의 갈등 수준에 대해 56.9%(매우 심각해졌다 28.8% + 약간 심각해졌다 28.2%)의 국민들이 심각해졌다고 답했다. 비슷하다고 답한 경우는 28.5%였으며 완화되었다고 답한 국민은 13.2%(매우 완화되었다 1.5% + 약간 완화되었다 11.4%)에 불과했다. 모름/무응답은 1.4%였다. 결과적으로 우리 국민 열 명 중 여덟 명 이상이 우리 사회의 갈등이 1년 전과 비교하여 나아진 게 없다고 생각하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

[그림1] 1년 전 대비 한국 사회갈등 체감도(%)





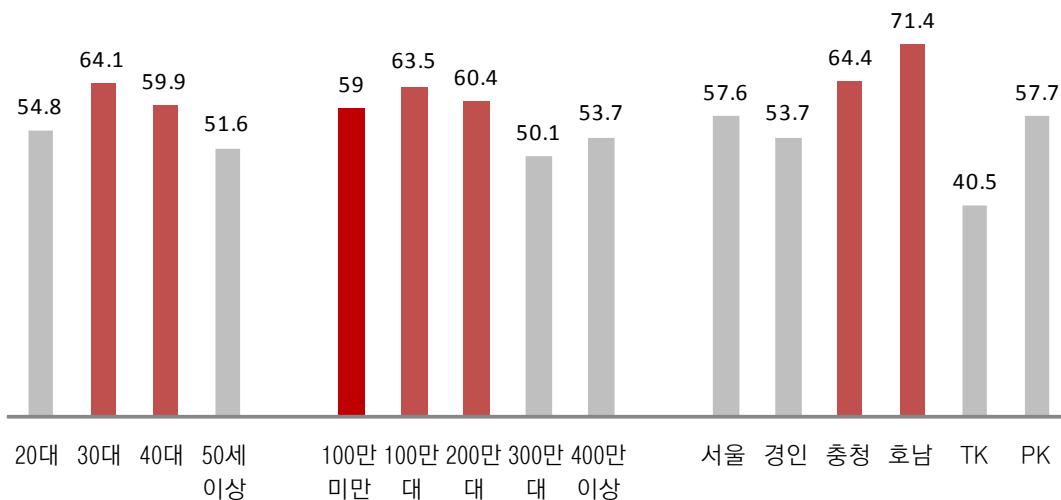
비교시점인 1년 전은 이명박 대통령 취임 직후부터 내각 인선과 미국산 쇠고기 파동으로 상반기 내내 연인원 수백만이 심야까지 거리를 메우며 청와대와 시민사회가 직접 대결하며 사회갈등이 최고조에 달했던 시기였다. 그럼에도 이번 조사에서 작년에 비해 사회갈등이 심화되었다는 여론이 다수를 이루는 것은 한국사회의 사회갈등 기능이 제구실을 못하고 있음을 반증하는 것이다. 특히 올해 만 하더라도 두 전직 대통령의 서거, 최근의 세종시, 4대강 문제를 두고 정치권은 물론 일반 국민들 사이에서 국론분열을 우려하는 상황도 따지고 보면 한국 사회 갈등관리 시스템이 제대로 작동하지 않는 탓이다.

대통령 비판세력, 민주당 지지자들이 갈등 체감도 커

반정부여당 세력이 맹목적인 비토층으로 귀결되는 것 막아야, 통합과 화합의 정치 절실

소득별, 연령대, 지역별로 보면 대체로 한국 사회에서 갈등이 심화되었거나 최소한 개선되지 않았다는 데 대체적인 공감을 확인할 수 있다. 대체로 30~40대, 월 가구소득 300만원 미만 중하위 소득계층, 지역적으로는 호남과 충청권에서 평균보다 갈등을 심각하게 느끼는 응답비율이 높았다. 그러나 다른 계층과의 차이는 그다지 크지는 않았다.

[그림2] 연령 · 소득 · 지역별 사회갈등 체감도 “심각하다” 응답비율(%)



그러나 이명박 대통령과 한나라당 지지층, 이념적 보수층에서는 그 강도가 확연하게 차이났다. 진보라고 답한 국민들 중 사회갈등이 심각해졌다는 응답비율은 68.9%였지만 보수나 중도층에서는 각각 52.7%와 52.6%였다. 지지정당별로 보면 한나라당 지지자 중 심각해졌다고 답한 경우는 36.6%였고 작년과 비슷하다는 응답이 35.0%, 완화되었다는 응답은 26.9%였다. 반면 민주당 지지자들 중에는 사회갈등이 심각해졌다는 응답이 72.9%, 작년과 비슷하다는 응답이 20.2%, 완화되었다는 응답은 6.4%에 불과하다. 이명박 대통령을 지지하는 국민들 중 심각해졌다고 응답비율은 34.1%였다. 지지하지 않는 국민들에서 나타난 응답비율은

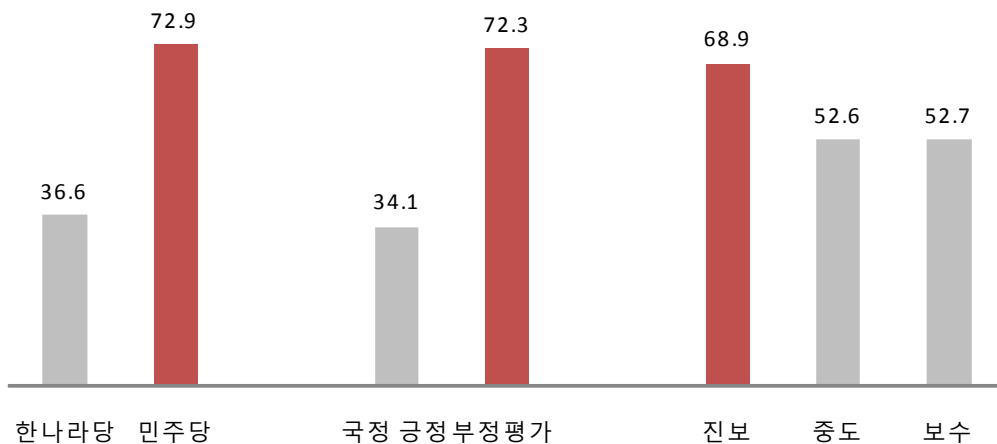


72.3%에 달했다.

결국 집권세력 지지층과 이에 대한 반대 진영 지지층의 경우 사회 집단간 이해관계 충돌을 느끼는 강도에 차이가 나타나는 것이다. 일반적으로 집권세력 지지층의 경우 집권세력을 자신과 동일시하며 일종의 기득권 의식과 함께 집권세력의 잘못도 정당화 하려는 경향이 나타나며, 야권 지지층의 경우 자신이 지지하는 세력이 집권에 실패한 데서 오는 심리적 박탈감과 함께 자신이 선호하지 않는 정책들이 추진되는 데서 오는 반발로 사회갈등을 보다 심각하게 체감하는 경향이 나타난다.

문제는 이들 집단이 각각 맹목적인 정부 옹호세력이나 사사건건 정부정책에 반대만 하는 안티세력으로 고착되면 사회갈등을 완화하고 통합을 실현하기란 쉽지 않다는 점이다. 정권 교체 과정에서 김대중, 노무현 전 정부 시기를 한나라당 지지층에서는 잃어버린 10년으로 기억하고, 현 정부에 반대하는 진영이 현재를 동일한 감정으로 기억하는 일이 반복될 경우 사회통합과 민주주의의 효율적인 작동을 기대하기가 요원해질 것이다.

[그림3] 정당지지, 대통령 국정지지여부, 이념성향별 갈등 체감도 “심각하다” 비율(%)



사회갈등 심화의 책임

국회와 정치권 44.4% > 언론 16.3% > 국민 13.8% > 대통령 11.4% > 노조/시민단체 8.2%

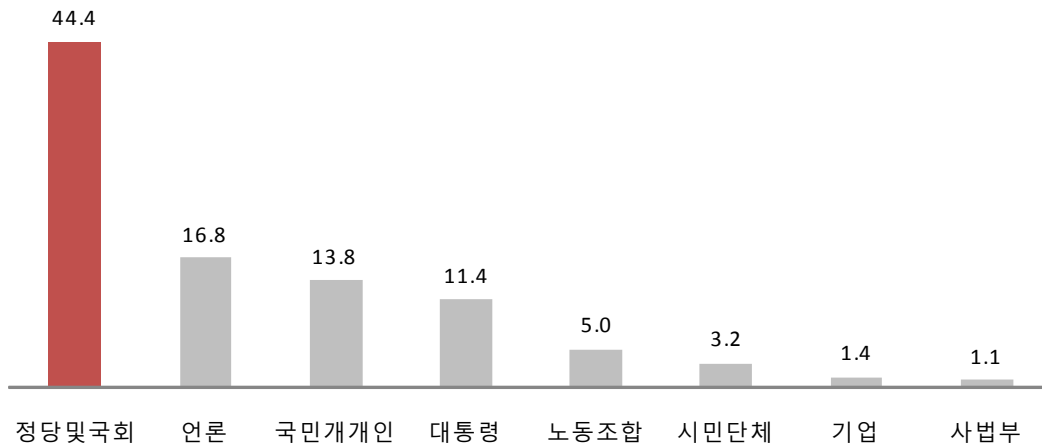
이렇게 심각해지는 사회갈등의 책임에 대해 44.1%의 국민들이 정당 및 국회를 지목했다. 언론이 16.3%, 국민개개인 스스로가 문제라는 응답은 13.8%였다. 대통령이라는 응답이 11.4%였다. 이 밖에 노동조합(5.0%), 시민단체(3.2%), 기업(1.4%) 그리고 사법부(1.1%) 순이었다.

국회와 정치권은 법치의 근간을 마련하는 입법기관일 뿐 아니라 대통령과 정부를 견제 기



능과 함께 정부의 정책결정 및 집행과정에 사회적으로 상충하는 다양한 이해관계를 조정하여 반영하는 정치적인 갈등 조정 및 관리 역할을 담당하고 있다. 국민들의 눈에는 국회와 정치권이 갈등 조정기관이 아닌 한국사회 최대의 갈등 유발기관으로 비춰지고 있는 것은 정치를 통해 사회갈등을 관리할 수 있다는 기대와 신뢰가 무너졌음을 의미한다.

[그림4] 사회갈등 심화의 책임은 누가 제일 큰가?



정치권의 갈등관리 기능에 대한 불신은 우선 권력간 충돌을 심화시키고 실행행사의 정치를 활성화시킨다. 이로 인해 한국 사회에서 여러 사회갈등의 해결 과정이 과도하게 사법부에 의존하게 되거나 거리에서의 실행행사에 기대야 한다는 유혹을 받게 된다. 즉 건강한 3권 균형이 무너지면서 입법권력, 행정권력, 사법권력 간의 충돌이 상시화되는 불안정한 상태가 지속되게 된다. 노무현 정부 들어와 노전대통령 탄핵, 행정수도 이전, 촛불시위, 최근 미디어법에 이르기까지 정부의 주요 정책들이 정치권에서 갈등이 조정되지 못하고 장외투쟁 → 헌법재판소 제소 → 헌재판결 → 헌재 판결 정치쟁점화 라는 악순환이 패턴화되는 양상을 보이는 데서 잘 알 수 있다.

정치권이 갈등조정 기관으로서 제 역할 못할 뿐 아니라 여는 국정주도권을 위해 야는 차기 집권전략을 위해 자신의 지지층이 반대진영에 대해 갖는 심리적 반감을 활용함으로써 권력 투쟁을 시민사회 내부의 갈등으로 확산시키는 결과를 초래하기도 한다. 역대 정부와 여당은 반대파 끌어안아 통합의 정치를 실현하기 보다는 줄곧 반대파의 여론과 입장은 무시하거나 배제하는 경향이 강해 정치적, 이념적 갈등을 관리하는데 실패했다. 야당은 야당대로 자신의 지지층이 갖고 있는 심리적 박탈감과 정부에 대한 반감을 대외 정치공세에 활용해온 측면이 크다.

정치권이 사회갈등이 발생할 때 기댈 수 있는 해결사가 아니라 갈등을 증폭시키는 문제아라는 인식이 사회적으로 만연되어 있음을 보여준다. 지역주의 완화나 행정 효율성 차원에서 정치개혁의 과제들이 제기되고 있지만 우선 이러한 문제아 이미지를 벗어낼 수 있는 개혁



과 변화가 급선무로 보인다.

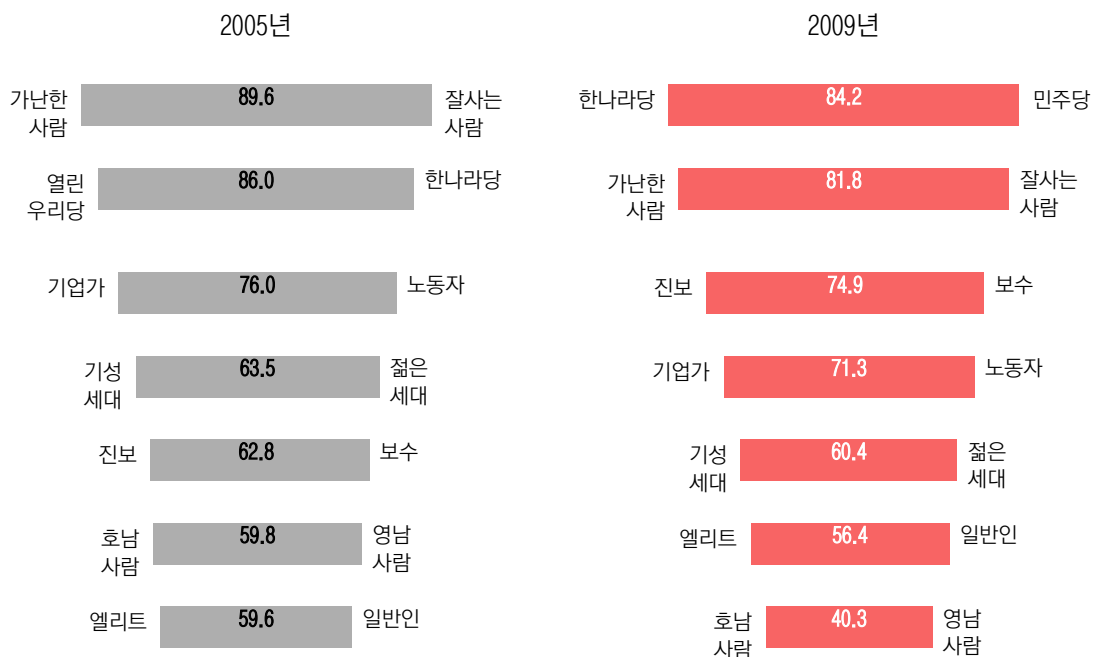
한국 사회 갈등 구조의 변화 : 갈등 집단 간 거리감 분석

盧 정부 시기 빈부격차 1위, MB 정부 여야 정치 갈등 1위

이전 정부시기에 비해 여야 갈등, 이념갈등 심각해지고, 빈부 · 세대 · 영호남 갈등은 완화

민주화 이후 한국 사회 갈등구조가 다양해지고 복잡해지고 있다. 국민들이 생각하는 사회갈등요인들의 우선순위도 달라지고 있다. 지난 2005년 노무현 정부시기 EAI와 중앙일보가 공동으로 조사한 결과에 따르면 가난한 사람과 잘사는 사람간의 집단간 거리감이 크다는 데에 무려 응답자의 89.6%가 동의함으로써 한국 사회 최대 갈등요인으로 꼽혔다. 열린우리당과 한나라당 사이의 거리감이 크다는 응답이 86.0%, 기업가와 노동자 갈등에 대해서는 76.0%가 거리감이 큰 갈등관계로 이해하고 있었다. 그 다음은 63.5%의 응답자들이 지적한 기성세대와 젊은 세대간 갈등이었고, 62.8%의 응답을 받은 진보-보수의 이념갈등을 미세하게 앞선다. 호남사람과 영남사람간 지역갈등이 59.8%, 엘리트와 일반인 간 갈등에 대해서는 59.6%가 큰 거리감이 있다고 답했다. 국민들의 눈에 빈부격차나 노자 갈등과 같은 경제적인 균열요인과 여야 정치갈등이 심각한 가운데 세대균열과 진보보수의 이념갈등이 본격적으로 떠오르는 것으로 보였던 것이다.

[그림5] 사회갈등요인별 집단간 거리감 변화 (2005년-2009년)





그러나 4년이 흘러 정권이 바뀐 현 시점에는 적지 않은 변화들이 발견된다. 빈부격차(81.8%), 노자갈등(71.3%)등 경제적 갈등 요인이 여전히 높은 갈등요인으로 지목되고는 있지만 1순위는 한나라당-민주당간 정치 갈등을 지목한 응답이 84.2%로 가장 많았다. 2005년과 달리 당시 야당이었던 한나라당은 거대야당이 되었고 당시 과반수 의석을 점했던 열린우리당은 100석도 못 미치는 규모로 줄어든 민주당으로 변신했지만 정치적 타협과 조정의 정치력을 보여주지 못하고 출구 없이 대치하는 형국은 변하지 않았다. 현재도 세종시, 4대강 문제를 두고 타협점 없는 정치적 대결이 예고되고 있는 상황을 반영한 것으로 보인다.

한편 노무현 정부 시기 새롭게 주목받은 기성세대와 젊은 세대간의 집단 거리감에 대해서는 응답비율에 큰 변화는 없었지만 상대적인 순위에서는 진보-보수간 이념균열요인에 자리를 내줬다. 진보-보수간 이념갈등의 경우 2005년 조사에 비해 11.4%p가 오른 74.9%가 집단간 거리감이 크다는 응답을 함으로써 여야 갈등, 빈부갈등에 이어 세 번째 높은 응답을 받았다. 올해 만 하더라도 용산참사, 두 전직 대통령의 서거로 정국이 크게 요동치고, 최근에는 친일인명사전, 친북인명사전 발간을 두고 주요 정치쟁점들이 진보와 보수진영간의 대결과 중첩되고 있는 탓으로 보인다.

반면, 응답자 열명 중 여섯 명이 집단간 거리감이 크다고 답했던 영호남 갈등에 대해 지적한 응답은 40.3%로 떨어졌다. 여전히 정치권의 지역주의 동원전략이 선거 때마다 등장하고 지역별 몰표 현상이 완전히 사라지지는 않았지만, 최근 지역주의가 권위주의 시대의 영호남 출신지역의 정체성에 기반한 차별과 갈등보다는 주거지역의 개발정책을 중심으로 지역이익에 기반하는 방향으로 변화하는 현상과 무관해보이지 않는다. 최근 영호남 보다는 수도권과 지방, 세종시 문제를 중심으로 한 충청권과 비충청권 간 이해관계의 차이 등이 부각되면서 영호남 지역갈등은 상당히 완화되었다고 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다.

이번 조사결과는 정치권의 갈등 조정기능의 회복과 함께 빈부격차 및 노자갈등과 같은 경제사회적 양극화 문제에 대한 지속적이고 집중적인 대책이 사회통합의 차원에서 보더라도 매우 중요하다는 것을 확인시켜 주는 결과다. 특히 미국 시카고대학의 저명한 사회학자 디마지오는 사회 제반 갈등요인들이 이념적 정체성의 균열과 중첩되어 나타날 경우 사회 양극화의 폐해가 가장 심각해질 것임을 강조한 바 있다. 진보와 보수 이념의 내용과 실체가 모호해지고 있는 현재, 정치사회적 갈등이 이념적 정체성으로 갈등으로 귀결되는 것은 아닌지 보다 면밀한 분석과 대책이 뒤따라야 할 것으로 보인다.



2. [갈등사례연구] 세종시 · 4대강 사업에 대한 국민여론

세종시 수정 필요성엔 공감, 추진방식에는 강한 불신 여전
정부의 4대강 추진에는 반대가 많아

EAI 여론분석센터_정한울 · 정원칠

세종시 갈등 : 복합적인 여론 이해 못해 혼란 가중

세종시 문제는 친이 대 친박, 여와 야, 충청권과 비충청권, 심지어 진보 대 보수의 갈등과 중첩되면서 정치사회적 갈등의 최대이슈로 떠오르고 있다. 급기야 대통령이 과거의 입장에서 선회한 것에 대해 사과까지 하면서 대국민 설득에 나선 상황이지만 앞으로 여론의 향방을 예측하기는 쉽지 않다.

대통령의 국민과의 대화 이후 여야는 여론의 지지를 자신하며 정부와 여당에서는 수정론 우세 여론을 앞세우며 세종시 수정안 마련에 박차를 가하고 있으며 야당과 반대진영 역시 정부의 일방적 독주에 대한 반대여론을 근거로 불복종 장외투쟁을 준비하고 있다. 이후 정부의 세종시 수정계획이 어떤 방향으로 귀결이 날지 아직 예측하기는 선부르지만, 현재까지의 세종시 관련 여론과 정부나 정치권의 대응을 분석해보면 이후 사회갈등관리 차원에서 중요한 정책적 시사점을 얻을 수 있다.

현 정부 들어와 사회갈등이 심화되었다는 국민들의 부정적인 평가가 지배적인 가운데 세종시 문제에 대한 여론 변화를 살펴보면 정부정책 추진과정에서 정부가 내놓은 안에 대한 우호적인 여론을 기반으로 여론의 수렴을 이끌어내기 보다는 여론의 불안감을 자극하는 방식으로 정책을 추진해가면서 정치사회적 갈등을 오히려 증폭시켜온 것이 아닌가 하는 의문을 갖게 한다.

국민과의 대화, 세종시 여론을 바꾸었나?

수정안에 대한 공감과 정부의 추진방식에 대한 불신이 공존하는 구조

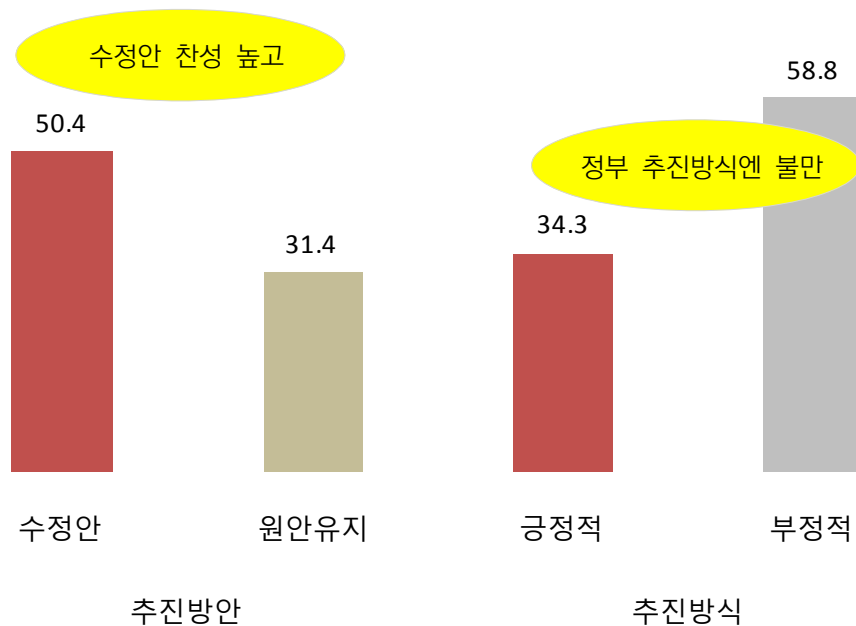
이번 조사에서 나타난 세종시 문제에 대한 국민여론의 가장 큰 특징은 정부가 내세우고 있는 세종시 수정 필요성에 대한 공감이 높지만 정부의 추진방식에 대한 강한 불신을 동시에 갖고 있다는 점이다. 국민과의 대화가 끝난 다음 날인 지난 11월 28일 조사에서 세종시 추진 방안에 대해 물어 본 결과 응답자의 31.4%가 원안을 유지해야 한다고 답한 반면, 교육과학기술도시로 수정해야 한다는 응답이 50.4%로 가장 많았다. 그러나 모르거나 답을 하지 않은 유보적인 태도도 18.2%에 달했다. 같은 날 발표된 대부분의 여론조사에서 세종시 수정의 필요성이나 추진방안을 물어 본 결과 수정안에 대한 지지가 50% 전후를 오가는 것과 일맥상통한 결과다.



그러나 조사 직후 발표한 여론브리핑 65호에서 밝힌 바와 같이 같은 조사에서 세종시 추진 방안과 내용이 아닌 이명박 대통령의 세종시에 대한 입장과 대응에 대해 종합적인 평가를 물어본 결과 공감한다는 응답은 39.8%, 공감하지 않는다는 응답은 52.5%로 나타났다. 세종시 추진 방안에 대해서는 대통령과 정부가 내세운 수정안에 대한 지지가 과반수에 달하면서도 대통령의 입장과 대응에 대한 평가에서는 부정적인 여론이 다수인 셈이다. [EAI 여론브리핑 본호(66호)의 부록 혹은 전호(65호) 참조할 것].

이는 세종시 수정안의 정당성에 대해서는 공감도가 크지만 정부가 세종시 수정안을 추진해 가는 방식에 대한 불신과 우려가 크기 때문으로 보인다. 이번 조사에서 세종시 추진방안, 종합적인 이명박 정부의 세종시 입장과 대응에 대한 평가 외에 실제 추진과정에 대해 물어본 결과 매우 잘하고 있다는 응답이 7.9%, 대체로 잘하고 있다는 응답이 34.3%로 긍정적인 답변이 34.3%에 불과했고, 별로 잘 못한다는 응답이 36.7%, 매우 잘못한다는 22.1%로 부정적인 응답이 58.8%였다. 모르겠다는 응답은 6.9%였다.

[그림1] 정부의 세종시 추진방안과 추진 방식에 대한 인식 갭(%)



주: 추진방안에 대한 모름/무응답 비율은 18.2%, 정부 추진방식에 대한 평가에서 모름/무응답 비율은 6.9%

충청지역 제외 수정안 우세, 전 지역에서 추진방식에 냉담
 세종시 추진방향에 대한 각 지역 입장 유보층 12.5~24.0%가 변수

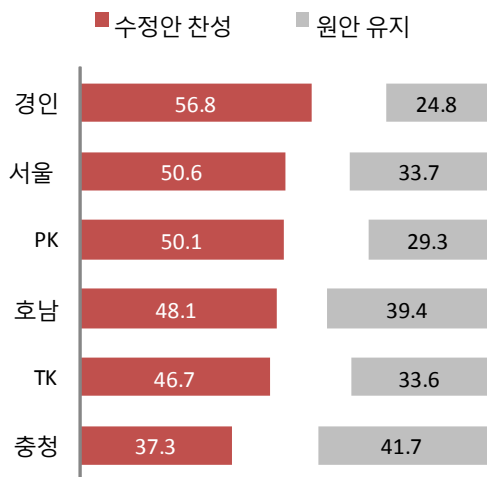
지역별로 보면 지역별로 보면 충청권에서 원안유지 입장이 41.7%로 수정해야 한다는 입장 37.3%보다 근소하게 앞섰고 호남에서만 수정안과 원안 사이 여론격차가 8.7%p 차로 좁았을



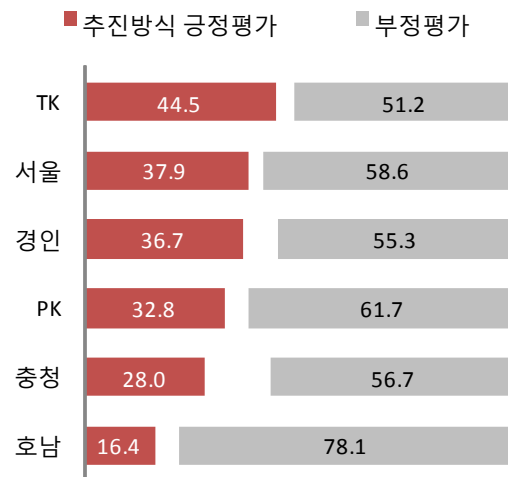
뿐 나머지 지역에서는 수정안에 대한 지지가 원안유지안보다 두자리수 이상 격차가 났다. 수정안에 대한 지지는 경기/인천 56.8%, 서울 50.6%, 부산/경남 50.1%, 광주/전라 48.1%, 대구경북 46.7%로 나타났다. 원안 지지는 경기/인천 지역에서 24.8%, 대구경북지역 33.6%, 부산경남지역에서 29.3%로 나타났다. 잘 모르겠다는 응답이 12.5%~24.0% 가량 나와 전지역에 응답유보층이 적지 않게 분포되어 있어 향후 여론향배의 변수로 작용할 전망이다.

실제로 세종시 추진방안에 대해 충청지역을 빼고는 수정안에 대한 찬성이 높았던 것과 달리 추진방식에 대해서는 전 지역에서 부정적인 평가가 많았다. 호남권에서 추진방식에 대한 긍정적 평가 16.4%, 부정평가 78.1%였고, 부산경남지역에서 긍정평가가 32.8%, 부정적인 평가가 61.7%로 높았다. 수정안 찬성 여론이 높은 서울과 경인지역에서도 정부의 세종시 추진방식에 대해서는 긍정적인 평가는 37.9%, 36.7%에 그친 반면 부정적인 평가가 각각 58.6%, 55.3%에 달했다. 충청권에서는 정부의 추진방식에 대한 긍정적인 평가가 28.0%로 나타났고, 부정적인 평가는 56.7%에 달했다. 응답을 유보한 층도 많았다. 추진방식에 대한 긍정적인 응답이 가장 많았던 대구경북지역에서도 긍정평가는 44.5%에 그친 반면, 부정적인 평가는 51.2%로 가장 많았다.

[그림2] 지역별 세종시 추진방안(%)



[그림3] 정부추진 방식에 대한 평가(%)



주: 가운데 공란은 모름/무응답 비율

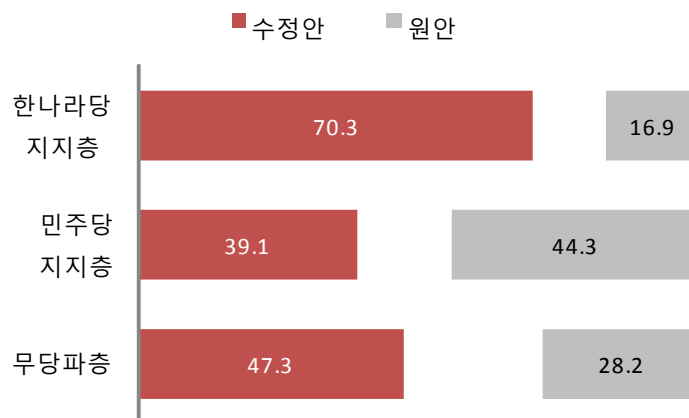
무당파 층, 세종시 수정안 찬성 여론이 우세

정당 지지별로 봐도 여야 지지층간 입장 차이는 뚜렷하게 나타났지만 어느 정파에도 속하지 않은 무당파 층에서는 세종시 찬성 여론이 높은 것도 세종시 수정안에 대한 공감대를 확산시키는 데 유리한 조건 중의 하나였다.



한나라당 지지층에서 수정안 지지가 70.3%였고 원안 지지는 16.9%였지만, 민주당 지지층에서는 수정안 지지는 39.1%, 원안 지지가 44.3%로 나타났다. 반면 무당파 층에서는 47.3%가 수정안에 대해 지지했고 원안 지지는 28.2%에 불과했다. 정치성이 약한 무당파 층에서는 24.2%나 입장 유보를 표명하여 향후 정부여당과 야당간의 여론 잡기 싸움 결과에 따라 전체적인 세종시 여론변동 요인으로 작용할 전망이다.

[그림4] 양당 지지자와 무당파 층의 세종시 추진방향에 대한 선호



세종시 : 여론의 유리한 조건 활용 못하고 갈등 증폭시킨 사례

청와대와 한나라당 내부에서 국민과의 대화 직후 국민과의 대화 이후 수정안에 대해 부정적인 여론이 긍정적인 여론으로 돌아서고 대통령 사과에 대한 공감기 컸다는 점에 고무 받아 수정안 추진에 속도를 낼 기세다. 그 동안 대국민 홍보가 부족했다는 자성의 목소리도 나오고 있다. 정부와 여당에서 스스로 자성의 시간을 갖는 것은 바람직하지만, 문제는 자성의 내용이다.

사실 정부의 수정안에 대한 지지가 많았던 것은 국민과의 대화 이후에 나타난 현상이 아니다. EAI 9월 정기 여론조사나 10월에 실시한 일부 언론사나 여론조사 기관 결과를 보면 이미 쟁점화가 되었던 시기부터 수정안에 대한 지지는 적지 않은 수준을 유지하고 있었다. EAI와 한국리서치 9월 26일 조사만 보더라도 수정안이 가장 높은 지지를 받고 있었다. 당시 원안대로 처리하라는 응답이 33.3%에 그친 반면 원안을 축소하거나 수정하라는 응답이 41.2%로 가장 많은 지지를 받았다. 심지어 사업을 중단해야 한다는 응답이 14.2%로 결과적으로 행정기관 이전을 골자로 한 원안에 대한 반대여론이 과반수를 넘는 셈이다.

문제는 홍보부족이나 의지의 부족이 아니라 세종시 수정에 대한 적지 않은 공감대가 형성



되어 있고 무당파 층에서 세종시 수정의 필요성에 대한 지지가 우세한 조건을 사회갈등을 완화하고 여론을 수렴시키는 힘으로 활용하지 못했다는 점이다. 정부가 정책추진과정에서 불신을 자초하여 여론의 우려, 특히 충청권의 반발을 증폭시킨 측면을 되짚어 볼 필요가 있다.

무엇보다 세종시 수정 문제가 아젠다화 하는 과정이 국민들, 특히 충청권의 불안을 자극하는 했던 것으로 보인다. 대통령 스스로 세종시 수정문제가 국가대계가 걸린 국가적 아젠다라면 최소한 국정 경험이 없는 신임 국무총리 청문회 발언을 통해 불쑥 던질 사안이 아니었다.

또한 대통령 스스로 정부안이 만들어질 때까지 기다려달라고 호소했지만, 정부안이 만들어 지기도 전에 설익은 대책과 레토릭들을 쏟아냄으로써 여론을 요동치게 한 책임은 상당부분 정부 자신의 몫이다. 정총리 후보의 인준과정에서 불거진 세종시 수정 시사발언으로 여당 내 친박계, 충청권 여론이 악화되자 타 지역 여론에 대한 고려와 종합적인 지역개발에 대한 세종시 지원 방안을 홍보하는 데 열을 올리다 ‘역차별론’의 반발을 맞았다.

대통령의 국민과의 대화는 세종시 문제에 대한 국민들의 우려와 불신 여론을 근본적으로 바꾸는 정도까지는 아니었지만 최소한 TV나 뉴스를 통해 대통령의 세종시 수정입장을 접한 사람들에게는 이대통령의 입장과 대응에 대한 우호적인 태도를 이끌어냈다는 점에서 절반의 성공은 거두었다. 일방적인 추진보다는 ‘대화’라는 소통의 형식을 취하고, 수정 당위만을 설파하기 보다는 입장 선회에 대한 ‘사과’를 선행한 것이 주요했던 것으로 보인다. 그러나 세종시 안이 나오기도 전에 벌써 정부와 여당 내에서 다시 ‘2부+알파’안 등이 언론을 통해 흘러나오고 있다. 우려의 시선을 거둘 수 없는 이유가 여기에 있다.

한편, 현재 야권과 정부 비판 진영 역시 현재의 국민여론에 대한 보다 정확하고 객관적인 이해가 필요하다. 정부의 추진방식에 대한 국민여론의 냉담한 여론을 세종시 원안 유지에 대한 지지로 오해해서는 안된다. 충청권에서 세종시 원안 유지에 대한 여론이 상대적으로 높다고는 하지만 본 여론조사에서 50%에도 미치지 못했고, 수정안에 대한 찬성도 적지 않았다.

특히 본 여론조사에서도 세종시 추진방안에 대해 근 20%에 달하는 응답 유보층이 존재한다는 점도 고려해야 한다. 정부와 여당이 이후 스스로 불신유발 요인을 자제하면서 충청권 보상방안과 대책을 제시할 경우라는 단서 조항이 붙기는 하지만 현재의 충청권의 여론이 지속되리란 보장이 없다.



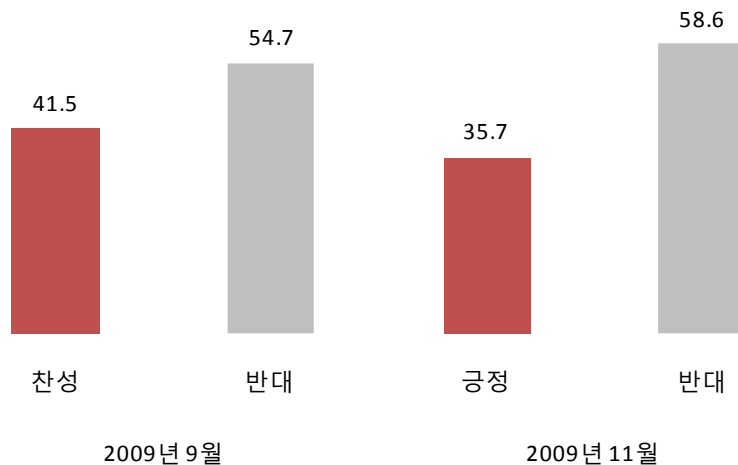
4대강 사업 : 반대 여론 공고화

지난 9월 이후 부정적인 여론 지속, 앞으로도 크게 변화하기 힘들어
9월 사업 반대 54.7%, 11월 사업 잘못 한다 58.6%

이번 조사에서 지난 11월 영산강 사업 기공식을 시작으로 본격화된 4대강 사업에 대해 여론을 물어보았다. 조사결과 매우 잘하고 있다 12.1%, 대체로 잘하고 있다는 응답이 23.6%로 긍정적인 응답은 35.7%에 불과했다. 별로 잘 못하고 있다는 응답이 28.7%, 전혀 잘하지 못하고 있다는 응답이 29.8%로 부정적인 답변은 58.6%에 달했다. 모름/무응답은 5.7%였다.

이는 지난 9월 정기조사 결과에서 정부가 추진하려는 4대강 사업에 대해 매우 찬성한다 11.0%, 찬성하는 편이다 30.6%로 41.6%가 긍정적인 응답을 하고 반대하는 편이다 28.3%, 매우 반대하다 26.4%로 부정적인 응답이 54.7%였다. 지난 두 달 간 4대강 사업에 대해서는 부정적인 여론이 줄어들지 않고 있다.

[그림1] 정부가 추진하는 4대강 사업에 대한 선호(%)

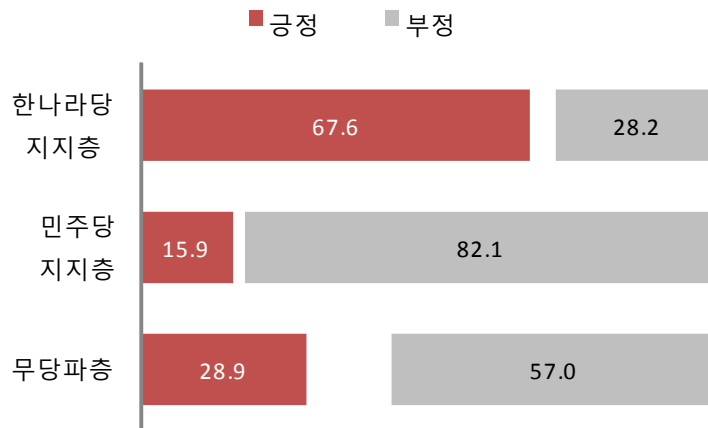


4대강 사업에 대한 여론 역시 세종시 문제와 마찬가지로 자신의 정치성향에 따라 입장차이가 크게 벌어진다는 점에서는 동일하다. 한나라당 지지층에서 4대강 사업에 긍정 평가한 응답이 67.6%, 부정적인 평가한 응답이 28.2%였고 민주당 지지층에서는 긍정 15.9%, 부정 응답 82.1%나 되었다. 그러나 세종시 문제가 추진방향에 대해서는 수정안에 대한 공감도가 큰 반면, 추진방식에 대해서는 부정적인 응답층이 상대적으로 많아 여론 내부에서 상충된 입장이 혼재된 반면, 4대강 사업의 경우 추진방향 자체에 대한 부정적인 여론이 앞서고 있다. 더구나 정치적 색채가 약한 무당파 층에서 반대여론이 많다는 점에서 정부가 바라는 방향으로 여론이 호전되기를 기대하는 쉽지 않아 보인다. 무당파 층에서도 우호적인 여론은



28.9%에 불과했지만 부정적인 평가가 57.0%로 과반수를 넘었다. 정부 입장에서 볼 때 여론의 개선을 낙관하기 어려운 대목이다.

[그림2] 양당 지지자와 무당파 총 4대강 사업 평가(%)



사업 속도를 내는 데는 세종시보다 유리해보여

다만 4대강 사업의 경우 세종시 문제와 달리 여야간 합의 된 내용을 뒤집어야 하는 정치적 부담이 없으며, 추진을 위해 법률개정 등의 절차가 필요 없다는 점에서 정부가 정책을 추진하는 데 용이한 점으로 작용하고 있다. 특히 세종시의 경우 충청권이 이해당사자로서 반대여론의 공고한 진원지 역할을 하는 반면 4대강 사업은 일부 환경 시민단체를 제외하면 반대 운동의 주체가 광범위하지 않고, 반대진영 내에서도 지역개발에 이해관계가 지역주민들이 고르게 퍼져있어 반대여론을 집중시킬 정치적 구심이 약해 보인다는 점도 정부가 사업추진에 속도를 낼 수 있는 요인으로 보인다.



[보론] 세종시 관련 여론조사 결과는 상충하는가?

여론, 세종시 대응방안 내용과 추진 방식에 대해 상반된 평가

대체로 세종시 추진방향(내용)에 대한 수정안 지지 높고, 4대강은 반대 여론 일치

이명박 대통령의 세종시 수정의 공식화와 사과를 담은 국민과의 대화 이후 찬반 양진영의 여론잡기 경쟁이 격화되고 있다. 국민과의 대화 직후 실시한 본 연구원과 한국리서치가 발표한 일부 자료와 한나라당 여의도연구소 자체조사, 동아일보 코리아 리서치의 여론조사, KSOI 조사 결과 등에 대한 언론의 관심이 뜨거웠다. 더더욱 관심을 끈 것은 사안의 민감성과 함께 각 여론조사 결과가 서로 상충하는 것처럼 보였기 때문이다.

그러나 필자들의 생각은 상충된 것처럼 보이는 여론조사 결과가 어느 한쪽의 조사가 맞고 다른 한쪽의 조사가 틀린 것이 아니라 세종시 문제가 갖고 있는 다양하고 복합적인 측면을 보여주는 것이라고 본다. 세종시의 경우 추진 방향과 관련해서는 정부안에 대한 지지가 과반수를 넘고, 추진방식이나 종합적인 이명박 대통령의 대응에 대해서는 공감하지 못한다는 여론을 공통적으로 확인할 수 있다. 세종시 관련 여론이 평가하는 측면에 따라 여론의 반응이 다른데 이를 구분하지 않으면 찬성과 반대여론이 조사기관에 따라 다르게 나타나는 것으로 오해할 수 있는 것이다[표1 참조].

즉, 같은 문제에 대한 다른 결과가 나온 것이 아니라 엄밀하게 보면 각 조사기관이 조사했던 질문은 세종시 문제의 각기 다른 측면을 조사한 다른 질문들이다. 앞서 살펴본 바와 같이 세종시 수정의 필요성과 세종시 추진방향에 관한 질문들로서 수정의 필요성과 수정안에 대한 공감대가 과반수에 육박하거나 넘어서고 있다. 이는 본 연구원의 조사에서도 동일한 결과를 확인할 수 있다. 본 조사에서는 수정안에 대한 지지가 50.4%였다. 다른 조사에 비해 수치가 낮은 것은 본 조사에서는 잘 모르겠다는 선택지로 포함시켜 유보적인 입장을 적극적으로 파악했다는 점이 작용한 결과로 보인다.

그러나 본 연구원이 다른 조사들과 달리 주목한 점은 세종시에 대한 여론이 다차원적일 수 있다는 점이다. 세종시안의 수정 필요성과 교육과학기업 도시로 가자는 수정내용에 대해 여론의 적지 않은 공감대에도 불구하고 대통령과 정부의 세종시 추진방식에 대해서는 반대여론이 공존할 수 있다는 가정이었고 이는 조사결과를 통해 확인되었다.

수정안에 대한 과반수 이상 지지에도 불구하고 정부의 세종시 추진방식에 대해서는 긍정평가가 34.3%, 부정평가가 58.8%로 수정안에 대한 여론과는 상반된 양상이었다. 지난 여론브리핑 65호에서 이명박 대통령의 세종시 입장과 대응에 대해 물어본 질문은 세종시 수정의 필요성과 추진방식을 종합적으로 고려한 것으로서 공감한다는 여론이 39.8%, 공감 안한다는 여론이 52.5%로 전체적으로는 부정적인 평가가 우세했다.



결과적으로 세종시 여론은 정부여당이나 야당에게 일방적으로 우호적이기만 한 것도 아니며 일방적으로 불리한 것만도 아니다. 더구나 아직 입장을 정하지 않은 입장 유보층을 고려한다면 여론은 앞으로의 정부와 정치권의 대응에 따라 가변적일 수 있는 상황이다. 이러한 세종시 여론의 복합적인 측면을 간과하고 자신에게 유리한 점만 아전인수로 받아들일 경우 결과적으로 여론의 역풍 가능성을 배제할 수 없다. 양 측면에 대한 균형 잡힌 분석과 해석이 보다 진지하게 논의될 필요가 있다.

[표1] 이명박 대통령 국민과의 대화 직후 28일 실시한 주요 여론조사 결과 정리

발표기관/조사일시	조사방법	조사문항	결과
EAI · 한국리서치 10.28	전화조사 800명 성/연령/지역 인구비례 할당추출법	대통령의 세종시 입장과 대응에 대한 평가 (종합평가)	공감 39.8% 공감 안해 52.5%
		세종시 추진방안(내용)	최소한 원안유지 31.4% 교육과학기업도시로 수정 50.4% 잘 모르겠다 18.2%
		정부의 추진방식 평가	잘함 34.3% 잘못함 58.8%
		국민대화 뉴스 보았나	보거나 들었다 49.5% 보거나 듣지 못했다 50.5%
		정부의 4대강 사업 추진	잘함 35.7% 잘못함 58.6%
한나라당 여의도 연구소 11.28	ARS조사 4400명	세종시법 수정 정당성	긍정 47.9% 부정 42.5%
		세종시 추진 방안(내용)	교육과학도시로 수정 50.1% 원안추진 39.3%
		사과에 대한 평가	긍정 47.5% 부정 44.0%
동아일보 KRC 11.28	전화조사 1000명 (총청300명/비 총청권 700명)	세종시 사과 - 수정 불가 피 발언/사과	공감 51.1% 공감 안 해 41.5%
		세종시 추진 방안(내용)	원안 행정부처 이전 35.8% 기업/교육기관/연구소 이전 52.7%
		국민과의 대화 평가	국민과의 거리 좁혀 38.1% 국민과의 거리 확인 48.7%
		4대강 사업	계획대로 추진 26.9% 규모를 줄여야 한다' 36.2% 지금이라도 중단해야 30.1%
중앙일보 11.30	전화조사 1010명 성/연령/지역 인구비례 할당 추출법	대통령의 세종시 수정 불가 피 설명에 대한 공감	공감 43.8% 공감 안 해 50.2%
		세종시 추진 방안(내용)	원안 9부2처2청 이전 39.7% 기업 및 대학 이전 54.5%
		대통령과의 대화 시청여부와 내용 인지	직접 보거나 들었다 36.8% 신문/뉴스/주변사람 통해 인지 25.6% 보거나 듣지 않았다 37.5%
		4대강 사업	계획대로 추진 10.7% 추진하되 규모 줄여야 32.4% 지금이라도 중단해야 55.2%



부록 [현안1] 세종시 국민과의 대화 : 절반의 성공, 절반의 실패

- EAI 여론브리핑 65호(2009.11.28)

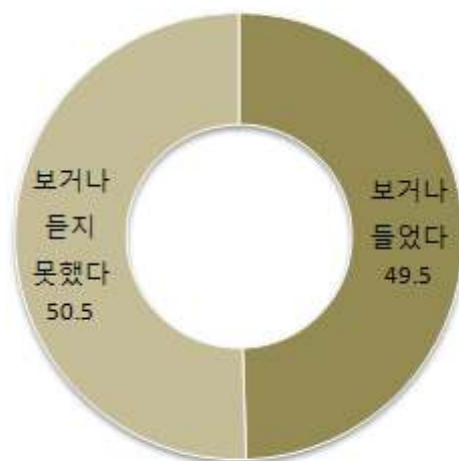
EAI 여론분석센터_정한울· 정원철

세종시 관련 대통령의 국민과의 대화, 절반의 성공, 절반의 실패

보거나 들었다 49.5% vs. 보거나 듣지 못했다 50.5%

청와대와 정부는 당내외 정치권과 시민사회의 반대 목소리에도 불구하고 국가의 미래를 위해 세종시 원안 수정의 의지를 밝히고 이에 대한 대국민 설득을 위해 11월 27일 지상파 방송 3사 등 주요 방송매체를 통해 이명박 대통령의 국민과의 대화를 진행했다. 시청률 조사를 한 AC닐슨의 발표에 따르면 26.8%로 나타났다. 국민 네 명 중 한 명 꼴로 시청한 것으로 보도되었고 이번 여론조사에서 직접 시청을 하지 않았더라도 이와 관련한 뉴스를 신문이나 방송을 통해 관련 뉴스를 본 응답자는 49.5%였고 보거나 듣지 못했다는 응답도 50.5%에 달했다. 이번 조사에 따르면 세종시 문제와 관련한 정국 돌파의 계기로 삼으려 한 국민과의 대화의 효과는 절반의 성공, 절반의 실패로 요약할 수 있다.

[그림1] 신문이나 방송을 통해 대통령과의 대화 관련 뉴스를 보거나 들었나?(%)



절반의 실패, 세종시 관련 이명박 대통령의 입장과 대응에 대한 공감도 여전히 낮아

공감한다 39.8% vs. 공감하지 않아 52.5%

세종시 문제에 대해 “부끄럽기도 하고 후회하기도 했다” 는 사과를 포함하여 세종시 문제

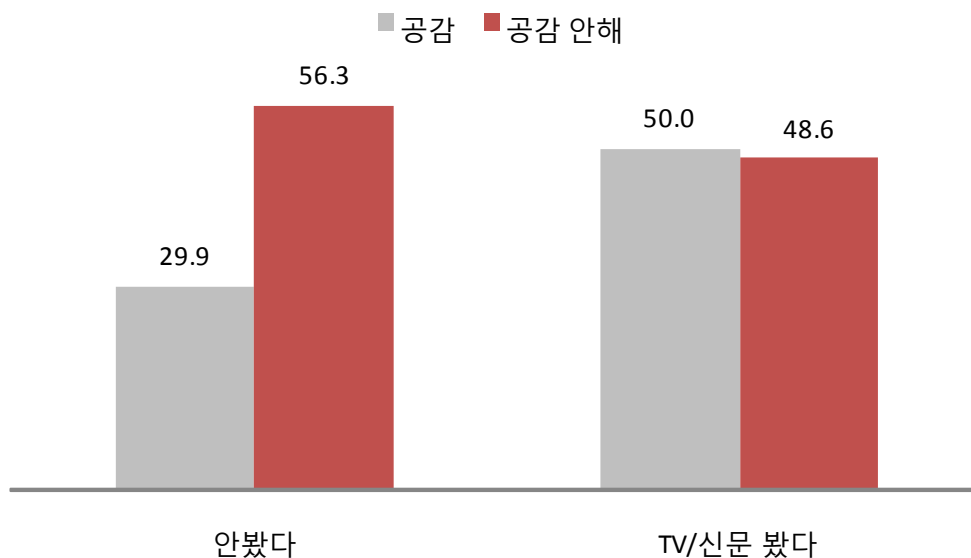


수정의사를 공식화한 국민과의 대화 생중계 이후 이명박 대통령의 세종시 문제에 대한 입장과 대응에 대한 공감도를 물어본 결과 매우 공감한다는 응답이 13.5%, 대체로 공감한다는 응답이 26.4%로 공감한다는 응답은 전체 39.9%로 나타났다. 반면 별로 공감 안한다는 응답이 32.5%, 전혀 공감 안한다는 응답도 20.0%로 전체 52.5%는 공감하지 않는다는 입장이었다. 모름/무응답이 7.7%였다.

절반의 성공, TV/신문을 통해 국민대화 뉴스 접한 사람 중 공감도 50.0%로 높아

그러나 세종시 사과를 골자로 한 국민과의 대화만을 보면 적지 않은 효과를 본 것으로 나타났다. TV나 신문을 통해 국민과의 대화 관련 뉴스를 접한 사람들만 뽑아 보면 공감한다는 응답이 50.0%, 공감하지 않는다는 응답이 48.6%였다. 반면 해당 뉴스를 보거나 듣지 않은 사람들의 경우 공감한다는 응답이 29.9%, 공감하지 않는다는 응답이 56.3%로 높았다.

[그림2] 이대통령 세종시 입장/대응에 대한 공감도: 전체 응답과 관련 뉴스 접한 경우(%)



충청지역: 전체 32.9% 공감, 관련 뉴스 청취자 42.0% 공감

민주당 지지층에서도 뉴스 청취자들이 이대통령에 대한 공감도 높아

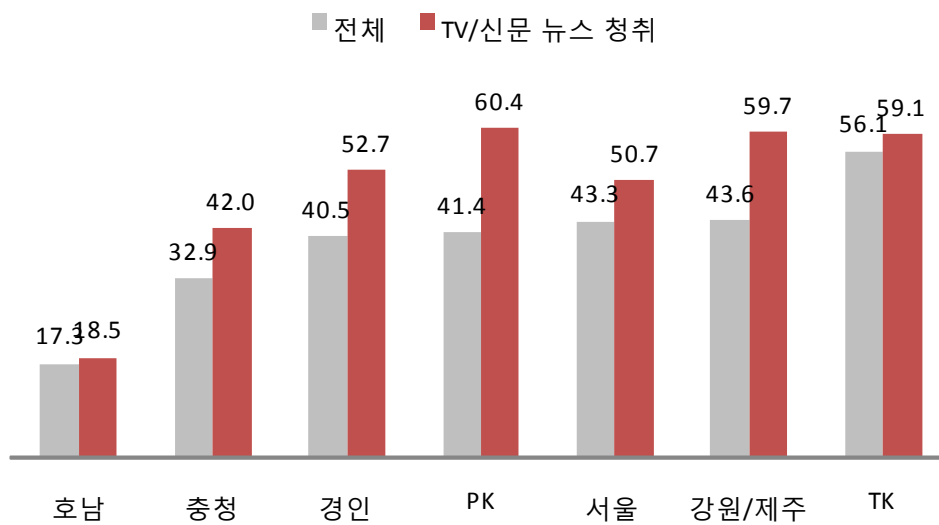
지역별로 보더라도 모든 지역에서 전체 응답자 중 이 대통령 세종시 입장과 대응에 대한 공감비율보다 국민과의 대화 관련 뉴스를 접해본 응답자들의 경우 공감하는 비율이 높았다. 이는 국민과의 대화를 직간접적으로 접해본 경우 이대통령의 세종시 입장에 대해 공감할 가능성이 크다는 것으로 국민과의 대화가 관련 뉴스를 접한 사람들에게 한해 효과를 비치고 있음을 시사 하는 결과다. 특히 이해관계가 직접적으로 걸려 있는 충청권에서도 전체 응답자들의 이대통령 세종시 입장에 대한 공감도는 32.9%에 불과했지만, TV나 신문을 통해 관



련 뉴스를 접해 본 사람들의 경우 42.0%로 높게 나타났다.

정당 지지별로 보더라도 우선, 한나라당 지지층에서 국민과의 대화 뉴스를 시청하지 않았을 경우에는 이명박 대통령의 세종시 입장에 대한 공감도가 63.2%였지만, 국민과의 대화 뉴스를 접한 사람들의 경우 85.1%로 높아진다. 민주당 지지층에서도 관련 뉴스를 접하지 않은 사람은 이대통령에 대한 공감도가 10.5%였지만, 이를 접한 사람들 사이에서는 18.7%로 8.2%p 가량 더 높은 것으로 나타났다.

[그림3] 지역별 전체 응답자 및 국민과의 대화 뉴스 시청자의 이대통령 공감도 차이



[그림4] 한나라당/민주당 지지자 중 국민과의 대화 뉴스 시청 여부에 따른 공감도 차이(%)

