



여론브리핑 제74호 (2010.4.4)

EAI · 한국리서치 기획 <지방선거 D-60>

2010 지방선거 주요 아젠다와 국민여론

대표집필 : 이내영 · 정한울

EAI 동아시아연구원 · 한국리서치 공동 매월 정기 조사

EAI 여론분석센터(소장 이내영 고려대)와 한국리서치(대표 노익상)는 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 필요하다. 매월 마지막 주 토요일에 정기적으로 실시하는 정기 여론바로미터조사가 민의에 기반한 대의정치 및 책임정치를 구현에 기여하길 기대한다.

[목차]

2010 지방선거의 주요 아젠다와 국민여론

- (1) 2010 지방선거의 아젠다 분석틀 : 프라이밍 효과와 프레이밍 효과
- (2) 언론보도 빈도로 본 지방선거 아젠다
- (3) 국민여론으로 본 아젠다 분석
 1. 점화된 아젠다와 국민여론 : 후보단일화론의 공감대와 상쇄요인
 2. 잠재된 지역경제 아젠다, 점화(priming effect) 가능성
- (4) 이슈 영향력 : 세종시/무상급식

[조사개요]

조사일시 : 3월 27일

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 : 13.2%

조사방법 : 전화조사(CATI)

조사기획 : 동아시아연구원(EAI: 원장 이숙종 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 중국연구센터)
	이근수 (EAI 거버넌스센터)
	정원철 (EAI 여론분석센터)
	정한울 (EAI 여론분석센터)

□ 내용문의

EAI 정한울 여론분석센터 부소장(02-2277-1683/018-280-3230/hwieong@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)



2010 지방선거의 주요 아젠다와 국민여론

중간평가-정권심판론에 묻힌 지역발전 아젠다의 재점화 가능성(priming effect)

이내영(EAI 여론분석센터 소장, 고려대) · 정한울(EAI 여론분석센터 부소장)

(1) 2010 지방선거의 아젠다 분석틀 : 프레이밍 효과와 프레이밍 효과

이 장에서는 정치커뮤니케이션 연구에서 미디어가 대중여론에 미치는 영향을 분석하는 개념인 프레이밍 효과(framing effect), 프레이밍 효과(점화효과, priming effect) 개념을 활용하여 2010년 지방선거의 주요 아젠다를 분석한다.

최근 선거 분석 기사나 학계 연구논문들 중 프레이밍 효과(framing effect) 개념을 활용한 분석이 확산되고 있다. 이번 지방선거 과정에서도 정두언 한나라당 선거기획단장 스스로 "이번 지방선거에서 선거프레임을 '한나라당=경제성공 세력 vs 민주당=경제발목 세력'의 싸움으로 규정 한다"(연합뉴스 2010/02/21) 고 표현할 정도로 정치권의 담론에서도 이제 프레임(frame) 혹은 프레이밍 효과(framing effect) 개념을 쉽게 찾아볼 수 있다.

프레이밍 효과는 특정 아젠다가 갖고 있는 다양한 측면 중 미디어 (혹은 정치권) 그 의제에서 부각하는 측면이나 의제를 제기하는 방식(the way to be presented)에 의해 대중의 인식이 영향을 받는 현상을 말한다(민영 2008). 가령 대북지원 문제의 경우 북한과의 협력을 강화하고 개방을 유도하는 긍정적 측면과 북한의 잘못된 체제를 연명시키는 부정적 측면이 있을 수 있는 데 주로 진보매체가 전자의 측면을 강조하는 햇볕론의 프레임으로 문제를 접근한다면, 보수매체의 경우 후자의 퍼주기 프레임으로 대북지원 문제를 다루고 있다고 할 수 있다. 대중이 자주 접한 프레임의 영향에 따라 대북지원문제를 인식하게 될 때 프레이밍 효과가 발생했다고 할 수 있다.

실제로 지금까지의 선거과정을 살펴보면 '중간평가' 아젠다를 중심으로 여당과 야당 사이의 프레임 경쟁이 현재의 선거 국면을 좌우하고 있다고 평가할 수 있다. 중간평가를 통해 현 정부의 지난 2년간의 실정에 대한 심판과 정부의 독주를 견제하자는 것이 민주당이 내세우는 중간평가 프레임이라면, 정부여당이 지속적인 경제성장과 국정안정을 이루도록 현 정부에 힘을 실어주자는 안정론이 한나라당의 중간평가 프레임인 셈이다.

한편 프레이밍(priming effect)는 다양하게 경쟁하는 의제들 중에서 특정의 아젠다가 유권자들의 판단과 선택에 영향을 주는 요인으로 부각되는 현상을 말한다. 1991년 걸프전 당시 미디어들이 걸프전 관련 기사를 쏟아내던 시기에 당시 부시 대통령은 높은 지지율을 누렸



지만 언론의 관심이 경제침체 문제로 집중되면서 국민들이 대통령을 평가하는 기준이 경제 침체 문제로 바뀌게 되고 결과적으로 대통령 지지율도 급격하게 하락했다. 이는 프라이밍 효과의 대표적인 사례로 인용된다(Erikson and Tedin 2005). 즉 다양한 아젠다 중에서 미디어나 정치권에 의해 특정 아젠다가 부각되어 유권자의 판단과 선택기준으로 작용할 때 그 아젠다를 ‘점화된 의제(primed agenda)’로 부를 수 있다.

현재 지방선거에서 중간평가-정권심판-후보단일화 의제나 세종시, 한명숙 전총리 공판, 4대강 등 다양한 의제들이 등장하고 있다. 본 보고서는 현재의 여야 대결이 중간평가론의 성격규정을 둘러싼 여야간 프레임경쟁으로 이해할 수 있지만 앞으로 여야는 자신에게 유리한 아젠다가 유권자들의 투표기준으로 점화되도록 부각해나가는 프라이밍 경쟁으로 중심이동을 할 것으로 전망한다.

본 보고서는 앞으로 ‘지역경제’ 아젠다가 중간평가, 후보단일화, 세종시 등과 같이 이미 점화된 아젠다들과 경쟁하며 선거국면을 좌우할 아젠다(primed agenda)로 부각될 가능성을 제기한다. 선거일정에 본격적으로 들어가면서 지역발전 아젠다가 부각될 경우 기존의 아젠다들과 프라이밍 경쟁을 벌여 그 중 어떤 아젠다가 유권자들의 투표기준으로 부각되는가에 따라 유권자들의 투표선택이 크게 달라질 수 있다는 것이 본 보고서의 핵심 메시지다.

(2) 언론보도 빈도로 본 지방선거 아젠다

포털제공 뉴스 “지방선거 변수” 총 2257건수 분석 (검색범위 2010.1.1~4.7)
 세종시 821건(36.4%) > 후보단일화 444건(19.7%) > 친이친박 391건 (17.3%)

미디어에 의한 각 아젠다별 뉴스기사 빈도를 비교하기 위해 네이버 뉴스검색 기능을 이용하여 키워드 검색으로 잡히는 기사건수를 집계했다. “지방선거 변수”를 기본 키워드로 하여 해당 아젠다의 키워드를 추가하여 검색할 때 집계되는 기사 건수이다.¹⁾ 비록 정교한 방법론에 기초한 집계는 아니지만 언론이 주목하는 지방선거 아젠다별 노출도 경향은 충분히 확인된다. 분석결과는 [표3]에서 확인된다.

■ 점화된 이슈(primed agenda)들 : 중간평가, 세종시/한명숙/4대강/친이-친박갈등
 민주당의 “중간평가-정권심판-후보단일화론” 언론 노출 상위 랭크

최다빈도 순위로 보면 ‘세종시’ 이슈가 821건으로 전체 검색기사 건수 2,257건의 36.4%로 가장 많았다. 다음이 ‘후보단일화’ 키워드 검색 기사가 444건으로 역시 2,257건 중 19.7%였다. 세 번째는 ‘친이 친박’ 키워드로 검색된 기사들로서 총 391건 (17.3%)를 기록

1) 집계되는 언론매체는 네이버가 제공하는 중앙일간지, 지방지, TV 뉴스, 온라인 매체, 매거진, 전문지 등 전체 매체선택으로 검색한 결과다. 학술적 검증을 위해서는 매 검색된 기사에 대한 세밀한 내용분석이 필요하겠지만 여기서는 대체적인 경향성 파악을 위해 가장 단순한 키워드로 별도의 검증절차 없이 집계된 결과를 사용한다.



했다. 그 뒤를 ‘한명숙’ 공판 336건(14.9%), ‘정권심판’ 론 252건(11.2%), ‘4대강’ 243건(10.8%), ‘중간평가’ 론 205건(9.1%) 등이 상위 노출기사들로 나타났다.

반면 한나라당이 제기한 ‘국정안정론(84건, 3.7%)-경제성장론(42건, 1.9%)-경제살리기(51건, 2.3%)’ 프레임은 민주당의 선거프레임인 정권심판 아젠다 및 후보단일화 아젠다 검색기사 건수에 크게 못 미치고 있다. 이슈에서도 민주당이 공세적 위치에 선 세종시, 4대강, 무상급식 이슈들이 언론에 노출된 빈도가 한나라당이 주도하는 경제살리기, 남북정상회담, 교육개혁 이슈 들은 아직 미디어의 관심을 크게 받지 못하고 있다.

민주당 및 야당이 제기하는 아젠다들의 언론 노출 빈도가 많은 것은 부분적으로 온라인 포털이 제공하는 뉴스 매체에 진보성향의 온라인 매체가 과대대표된 영향이 라는 반론이 있을 수 있다. 그러나 올 해 진보 및 보수성향의 일간지, 경제지, 주간지의 지방선거 변수를 진단하는 특집기사 39건의 내용을 분석, 비교해본 결과 진보 보수성향을 막론하고 대부분의 미디어에서도 지방선거의 변수로 중간평가론-정권심판론-후보단일화, 세종시 및 4대강 이슈, 친이친박 계파갈등, 한명숙 전 총리 공판을 공통적으로 꼽는 기사들이 대다수였다.

[표1] 네이버제공 언론뉴스 “지방선거 변수” 별 키워드 검색건수

분류	내용	검색키워드 “지방선거 변수 + ____”	총기사 건수 2257	총 기사건수 대비
지방선거 성격	중간평가	지방선거 변수 +중간평가	205	9.1
		지방선거 변수 +후보단일화	444	19.7
		지방선거 변수 +정권심판	252	11.2
	국정안정론	지방선거 변수 +국정안정	84	3.7
		지방선거 변수 +경제성장	42	1.9
		지방선거 변수 +경제살리기	51	2.3
	지역발전론	지방선거 변수 +지역경제	71	3.1
		지방선거 변수 +지역발전	115	5.1
		지방선거 변수 +지역개발	39	1.7
정당 내분	한나라당	지방선거 변수 +한나라당 친이 친박	391	17.3
	민주당	지방선거 변수 +민주당 주류 비주류	86	3.8
이슈	세종시	지방선거 변수 +세종시	821	36.4
	한명숙 공판	지방선거 변수 +한명숙	336	14.9
	무상급식	지방선거 변수 +무상급식	157	7.0
	4대강 사업	지방선거 변수 +4대강	243	10.8
	종교계 반발	지방선거 변수 +봉은사	41	1.8
		지방선거 변수 +천주교	29	1.3
	천안함 침몰	지방선거 변수 +천안함	60	2.7
	남북정상회담	지방선거 변수 +남북정상회담	100	4.4
	교육	지방선거 변수 +교육개혁	38	1.7



■ 지역발전 아젠다에 대한 관심은 적어

민주당과 야당이 주도해온 지방선거 프레임을 구성하는 ‘중간평가-후보단일화-정권심판론’ 과 친이 대 친박의 여여갈등, 세종시/4대강 등 중앙정치 차원의 주요 정치 쟁점에 대한 언론의 비상한 관심이 확인된다. 그러나 지방선거가 갖는 지방정치 고유의 역할이자 본연의 기능인 지역발전의 비전을 마련하고 지역정치를 이끌 엘리트층을 충원하는 역할에 대해서는 언론은 물론 선거를 준비하는 각 정당에서도 대한 언론과 각 정당의 관심이 미미하다. ‘지역경제’, ‘지역발전’, ‘지역개발’ 등을 키워드로 검색할 경우 각각 71건, 115건, 39건에 그쳐 분석에 포함한 전체 기사건수 2,257건 중 5%를 넘지 못했다.²⁾ 일부 중앙경제지와 대구, 강원 지역 지방지를 중심으로 지역차원의 여론조사를 소개하며 지역주민의 관심이 지역경제 활성화와 지역현안에 모여면서 지역차원의 변수가 투표선택의 주요 아젠다가 될 것으로 보고 있다.

(3) 국민여론으로 본 아젠다 분석

1. 점화된 아젠다(primed agenda)와 국민여론

후보단일화-정권심판론 중간평가론 / 세종시 · 무상급식

정권심판론을 이번 지방선거의 최대 아젠다로 보는 경향은 진보성향의 매체는 물론 보수성향의 매체에서도 일관되게 확인된다. 대통령의 상대적으로 높은 지지율이나 한나라당의 정당 지지율 우위로 정권심판론의 위력을 반감시킬 것이라는 분석도 없지는 않다 (SBS 2010/02/20). 그러나 대통령 임기 중후반에 실시된 1995년, 2002년, 2006년 지방선거에서 예외 없이 집권당의 패배로 이어진 경험이 각 정당은 물론 거의 모든 매체들이 중간평가, 정권심판론과 후보단일화 여부에 주목하게 만든 것으로 보인다. 그러나 본 조사결과를 분석해보면 후보단일화의 공감대가 크다는 점에서 그 파급력은 적지 않겠지만 그 파급력을 제한하는 상쇄요인 역시 균형 있게 고려할 필요가 있다.

■ 정권견제론과 범야권 후보단일화론의 공감대

범야권 후보 단일화, 공감 53.3% vs. 비공감 39.5%, 모름/무응답 7.2%

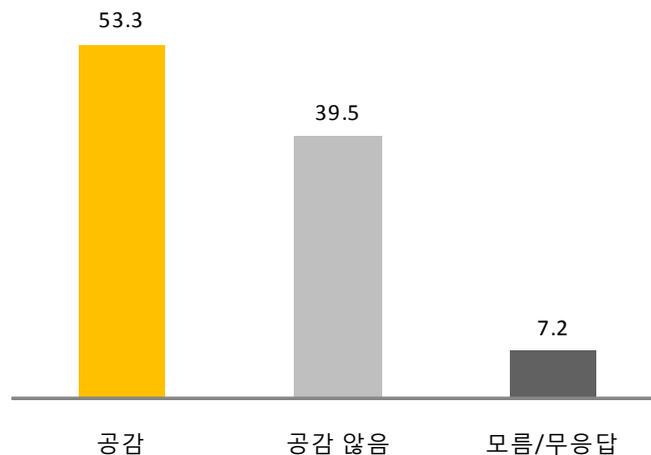
이번 조사에서 범야권이 지방선거에서 후보단일화를 이뤄야 한다는 주장에 대해 어떻게 생각하는지 물어본 결과 전체 응답자의 53.3%(매우 공감 21.0%, 대체로 공감 32.3%)가 공감한다고 답했고, 39.5%(별로 공감하지 않음 28.8%, 전혀 공감하지 않음 10.7%)로 다수의 공감대를 확인할 수 있다.

2) 이러한 논지의 기사로 대표적인 것이 “6.2지방선거 표심의 최대변수...15개 지자체 지역현안은...” 헤럴드경제 (2010.03.01), “지방선거와 뉴타운” 아주경제(2010.03.12) 등을 꼽을 수 있다.



이러한 여론의 공감대에 기초하여 야권에서는 야권단일후보만 선출하면 해볼만하다는 인식 아래 년초 부터 ‘5+4 연석회의(5개정당³⁾+4개 시민단체)’ 를 꾸리고 후보단일화 논의를 진행해왔다. 그러나 선거연대 원칙을 두고 진보신당은 일찌감치 논의에서 빠지고 현재 전국차원에서의 후보단일화 논의는 성과 없이 일단락된 상황이다. 다만 경남 및 경기도지사 선거를 중심으로 나머지 야당들을 후보단일화 논의의 불씨를 이어가고 있는 상황이며 열세 지역에서는 선거 막판까지 단일후보에 대한 기대를 접기 힘들 것이다.

[그림1] 범야권 단일후보론에 대한 공감도(%)



■ 범야권 단일화 효과의 상쇄요인

야권 지지층 내 단일화에 대한 온도차

MB 비판층, 진보층, 민주당 지지층 공감도 ↑, 민노당 지지층 45.4%, 무당파 냉담 39.9%

진보성향 및 야당 지지층에서 후보단일화에 대한 공감도가 높다. 이명박 대통령의 국정운영에 긍정적인 층에서는 범야권 후보 단일화에 공감한 비율이 47.5%지만 부정적으로 평가하고 있는 층에서 60.2%로 높다. 이념적으로 보면 보수층이나 중도층에서는 이에 공감하는 비율이 각각 49.4%, 50.8%였지만 이념적 진보층에서 63.6%가 범야권의 후보단일화에 공감하는 것으로 나타났다.

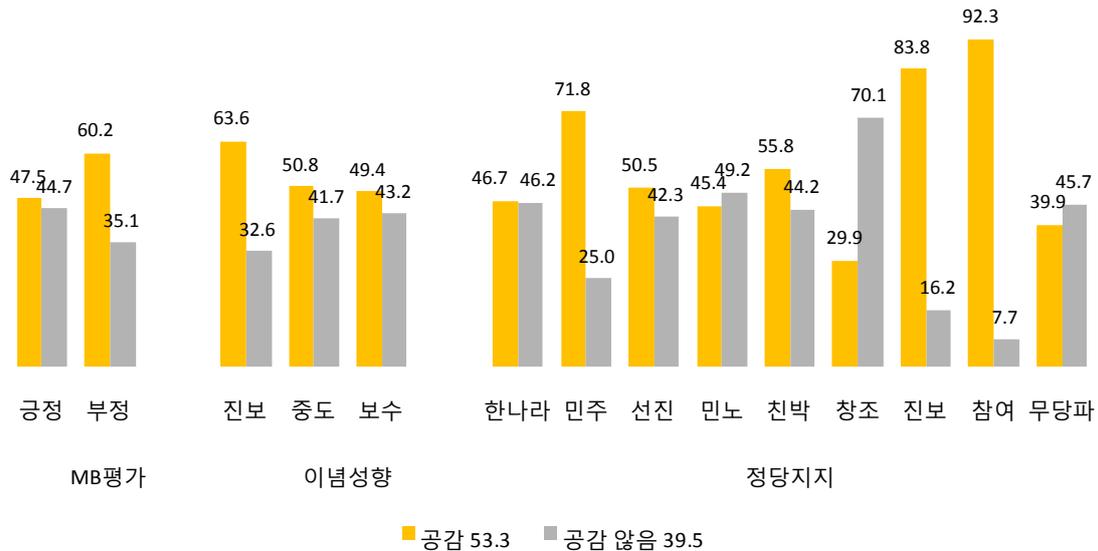
정당 지지별로 보면 여당인 한나라당 지지층에서 46.7%가 공감을 나타낸 반면 후보단일화 논의를 진행해온 5개 야당 지지층에서는 정당별로 공감도가 다르게 나타났다. 민주당 지지층에서는 무려 71.8%가, 진보신당 지지층에서 83.8%, 국민참여당 지지층에서 92.3%가 후보단일화의 필요성에 지지를 나타냈지만, 민주노동당 지지층에서는 45.4%, 창조한국당 지지층에서는 29.9%가 공감을 표시했다.

3) 민주당, 민주노동당, 진보신당, 국민참여당, 창조한국당을 말한다.



범야권 후보단일화의 파괴력을 잠식시킬 또 다른 상쇄 요인 중의 하나는 무당파 층에서 범야권단일후보론에 대해 냉소적이라는 점이다. 무당파 층에서 범야권단일후보론에 대한 공감은 전체 평균(53.3%)에 크게 못 미치는 39.9%에 불과했고, 공감하지 않는다는 응답이 45.7%다.

[그림2] 정치성향별 범야권 단일후보론 공감도



주) 후보단일화에 대한 모름/무응답은 표기하지 않음

■ **견제론인가? 안정론인가? MB 독주 견제론 불안한 우세, 유보적 입장이 변수**

안정적인 국정지원 27.8% vs MB 견제론 39.2% vs. 모름 33.0%

현재 여당은 경제살리기를 위한 국정 안정론을 야당은 정부여당에 대한 심판과 견제론을 내세우며 치열한 각축을 벌이고 있다. 그 힘의 균형이 무너질 때 표 쏠림 현상이 나타난다. 그러나 현재까지는 비대칭적인 균형이 유지되고 있는 상황이다. ‘안정적인 국정운영을 위해 여당을 지지해야 한다’ 는 주장에 대해서는 27.8%가 동의한 반면, ‘이명박 대통령과 한나라당의 독주를 막기 위해 야당을 지지해야 한다’ 는 주장에 대해서는 39.2%가 동의했다. 대통령과 한나라당 독주에 대한 견제여론이 앞서 나감으로써 한나라당 우세의 선거국면을 흔들 수 있는 변수로 떠오르고 있다. 그러나 견제론에 대한 지지가 40% 수준에 머물고 있고 유보한 응답이 33.0%나 된다는 점을 간과해서는 안된다. 유동적인 요소가 남아 있다.

수도권+충청+호남에서 MB 견제론 ↑, 영남 유권자 중 안정론 지지 36% 그쳐
입장 유보층의 태도변화가 변수

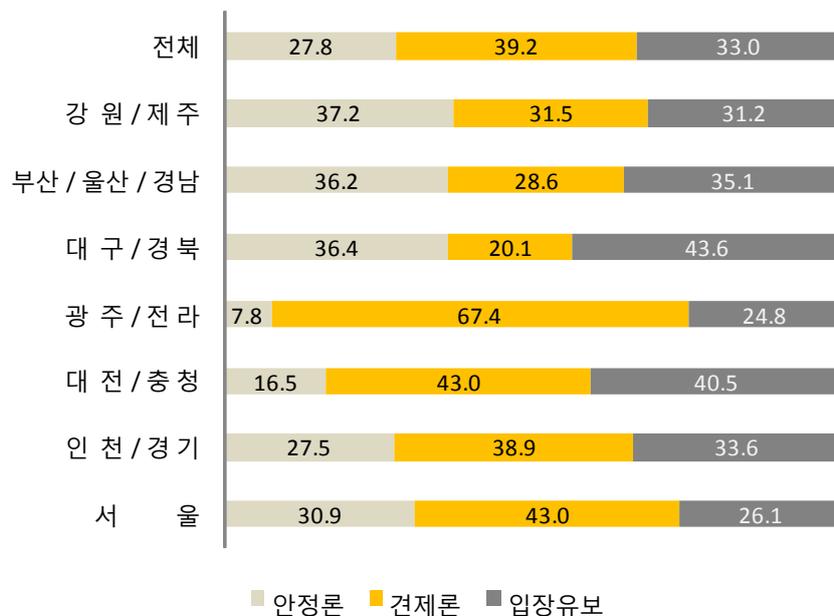
대체로 현 정부여당의 기반인 영남지역에서는 안정론이 우세하고 호남과 충청 등 반한나라당 정서가 강한 지역과 수도권 지역에서 견제론의 여론이 상대적으로 높았다. 안정적인 국



정운영을 위해 여당을 지지해야 한다는 주장은 여당의 지역기반인 대구경북에서 36.4%, 부산경남에서조차 36.2%의 지지를 받는데 그쳤다. 서울에서 30.9%, 경인지역에서 27.5%으로 수도권에서도 안정론에 대한 지지가 높지 않았다. 현재 현 정부에 가장 비판여론이 높은 대전/충청에서 16.5%, 호남에서는 7.8%에 그쳤다.

대통령과 여당의 독주를 막기 위해 야당을 지지해야 한다는 견제론은 호남 유권자층에서 67.4%로 가장 높았고, 대전/충청지역에서 43.0%, 서울지역에서 43.0%, 경기인천 지역에서 38.9% 순이었다. 부산/경남지역에서는 28.6%, 대구/경북지역 응답자의 경우 견제론에 대해 동의하는 비율이 20.1%에 그쳤다. 한나라당 지지율의 전국평균(34.5%)을 상회하는 서울(40.4%)과 경기인천 지역(36.0%)에서 견제론이 강한 것은 야권연대의 확산에 유리한 조건으로 작용할 전망이다.

[그림3] 견제론 대 안정론에 대한 지역별 선호(%)



정치 구심력 ‘안정론이 커’ : 안정론자 82.7% 한 지지, 견제론자 45.2%만 민주 지지
 입장유보 층에선 범야권 후보단일화에 반감 커, 공감 36.5% < 비공감 49.6%

이번 선거경쟁의 핵심 프레임이 될 안정론과 견제론 중 견제론에 대한 여론이 다소 우세하지만 이러한 분위기가 그대로 각 정당의 득표력으로 어느 정도 이어질지도 변수다. 이와 관련해서는 한나라당이 다소 유리한 상황이다.

안정론 지지자들의 경우 무려 82.7%가 현재 한나라당을 지지하고 있는 것으로 나타나 안정론의 경우 정치적 구심력이 강했다. 반면 MB 정부 견제론의 입장을 가진 응답층에서는 정당지지의 분산도가 크다. 견제론자 중 45.2%가 민주당을 지지하고 있다고 밝혔고, 나머지



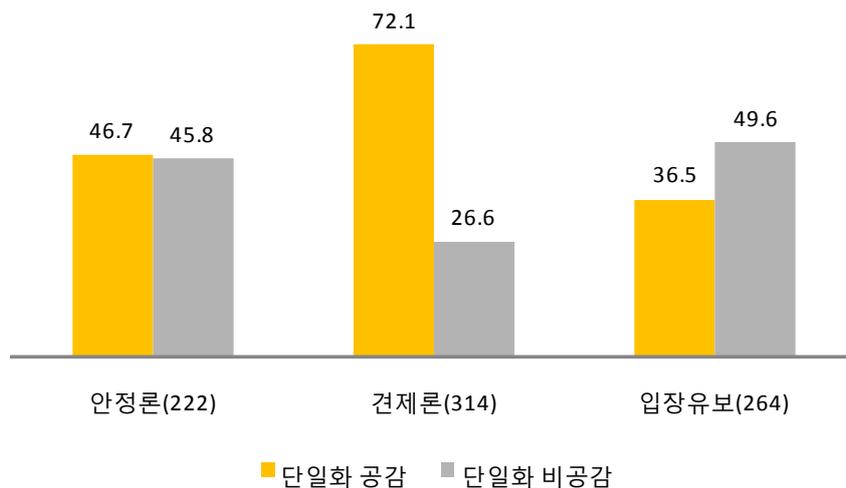
과반수 이상은 지지정당이 엇갈리고 있다. 따라서 본인이 지지하지 않는 정당으로 단일화 논의가 진전될 경우 어느 정도 견제론자들이 화학적으로 통합될 지는 의문이다.

한편 어느 쪽도 선택하지 않은 입장 유보층의 정당 지지성향에서 한나라당 지지가 24.7%로 가장 높았고, 민주당 지지자는 14.2%에 그친 점도 야권후보 단일화가 성사되더라도 그 위력을 반감시키는 요인으로 작용할 것으로 보인다. 특히 안정론과 견제론 중 입장을 정하지 않은 유보층에서 야권후보 단일화에 냉소적인 것도 야권후보 단일화론에 대한 압력과 그 효과를 상쇄시키는 요인으로 될 전망이다. 입장유보층에서 범야권 단일후보에 공감한다는 비율은 36.5%로 공감하지 않는다는 비율 49.6%에 크게 못 미치고 있다.

[표2] 안정론 대 견제론 입장별 정당 지지 분포(%)

	한	민주	선진	민노	친박	창조	진보	참여	평민	국중 연대	기타	무당파
안정론 (222)	82.7	2.4	0.4	2.8	3.2		0.5				0.8	7.3
견제론 (314)	8.4	45.2	2.4	7.8	2.3	1.0	4.7	3.8	0.6	0.3	6.5	17.0
유보 (264)	24.7	14.2	1.4	3.4	2.2		0.7			0.4	5.4	47.6

[그림4] 안정론 대 견제론 입장별 후보단일화론 공감도(%)



주) 후보단일화에 대한 모름/무응답은 표기하지 않음



2. 잠재된 지역경제 아젠다, 점화(priming effect) 가능성

■ 왜 지역발전 아젠다는 잠재되었나? : “MB 정부 중간평가론” 에 묻힌 “지역경제이슈”

미디어 노출 뿐 아니라 국민여론을 살펴봐도 지역정치 차원의 선거쟁점은 잠복되어 있다. 이번 조사결과를 분석해보면 현재 각 정당과 언론이 이에 주목하지 않아 유권자의 판단기준이 되는 이슈로 점화(priming effect)되지 않았을 뿐 지역경제 아젠다는 각 후보/정당의 대응에 따라 핵심 아젠다로 떠오를 가능성이 크다.

과반수에 달하는 유권자들이 이번 지방선거를 지역발전을 위해 지역일꾼을 뽑는 선거로 보고 있어 중간평가론의 시각에서 중간선거를 보는 입장과 팽팽히 맞서고 있다. 각 정당의 지지기반이 되는 지역에서 그 정당이 내세우는 선거프레임과는 다른 인식이 확산되고 있다. 실제로 대부분의 응답자들이 현 정부 들어와 수도권이 경제적 혜택을 받은 반면 ‘우리 지역이 경제적으로 소외되고 있다’ 는 상대적 박탈감이 수도권을 제외한 전 지역에 확산되어 있다. 따라서 이러한 지역소외의식과 지역경제 발전에 대한 유권자의 바람을 각 정당과 후보들의 적극적인 이슈화 여부에 따라 정권심판론과 함께 핵심 선거변수로 떠오를 가능성이 엿보인다.

■ 여야 대결 : 프라이밍 경쟁(priming) 경쟁에서 프레임(framing) 경쟁으로 전환

초기 경쟁 : “중간평가=정권심판론(야)” 대 “지역발전(여)” 아젠다 점화 경쟁

현재: “중간평가=정권심판론(야)” 대 “중간평가=경제성장세력 밀어주기(여)” 의 프레임 경쟁

야당이 ‘중간평가=정권심판론’ 의 견지에서 선거의 성격을 규정하고 일관되게 대응을 해왔다면 한나라당의 경우 세종시 수정 등으로 여권내분에 휩싸이면서 올 초까지 이렇다할 지방선거 프레임을 내놓지 못했다. 다만 야당의 중간평가 아젠다에 대해 지역발전을 위한 지역일꾼을 뽑는 선거라는 지역발전 아젠다를 내세우는 수준이었다. 따라서 이 시기의 여야 경쟁은 ‘야당의 중간평가 아젠다’ 와 ‘여당의 지역아젠다’ 가 서로 지방선거 핵심 아젠다로 부각시키려는 프라이밍(priming) 경쟁이 중심이었다.

그러나 지난 2월 21일 선거 100일 전로 한나라당 선거기획위원회가 꾸러지면서 한나라당은 야권의 정권심판론에 대해 다른 아젠다(지역발전)로 대응하기 보다 ‘정권심판론= 중간평가’ 로 해석하는 야당의 중간평가 프레임에 대해 여당식 중간평가 프레임을 내세워 정면 대결하는 양상으로 변화하고 있다. 즉 한나라당은 지방선거기획단 발족을 계기로 지방선거를 2012년 대신, 총선을 앞두고 펼쳐지는 ‘경제성장세력’ 대 ‘경제발목잡기 세력’ 에 전초 전이자, 이들 세력에 대한 중간평가로 재규정하면서 ‘지속적인 경제 살리기를 위해 현 집권 여당을 지지함으로써 안정적인 국정 운영’ 의 발판을 마련해야 한다는 입장을 보다 강조하기 시작한다(중앙일보 2010/02/22). 이제 민주당식 중간평가론에 대해 한나라당식 중간평가론으로 맞서는 구도로 전환하게 된다. 즉 ‘중간평가’ 의 의미를 어떻게 규정할 것인가라는



프레임 경쟁이 본격화된 것으로 볼 수 있다.

이러한 한나라당 선거전략의 변화는 수세적 측면과 공세적 측면을 모두 반영한 것으로 보인다. 우선, 앞서 살펴본 것처럼, 여당의 지역경제론, 지역일꾼 아젠다가 야당의 중간평가, 정권심판 아젠다와의 프라이밍 경쟁에서 뒤지면서 선거국면의 주도권을 찾기 위해서는 어떤 식으로든 대응전략의 변화가 필요했다고 할 수 있다. 공세적인 측면에서는 역대 지방선거와 달리 현직 대통령의 높은 지지율, 정당지지율의 우위를 고려할 때 ‘중간평가=정권심판’이라는 야권의 논리가 아닌 ‘중간평가=경제살리는 정부 여당 밀어주기’라는 프레임 경쟁이 가능하다고 본 결과라 할 수 있다.

사실 ‘중간선거’의 원래 의미는 반드시 집권여당에 대한 심판이라는 측면만 있는 것이 아니라 앞으로 현 정부가 더 힘있게 일할 수 있도록 밀어주는 재신임의 측면도 있을 수 있다. 정부여당이 보여준 실적에 대해 유권자들의 평가가 부정적일 경우에는 정부에 대한 심판(retrospective punishment)으로 이어질 수 있다. 반대로 중간선거 시기까지 정부와 집권당의 평가 우호적이고 유권자로부터 앞으로 더 잘할 것이라는 전망적 기대(prospective expectation)가 형성될 경우 중간선거는 재신임의 계기가 될 수 있다. 야당의 중간평가 프레임(frame)이 정부여당이 보여 온 독주와 실정을 선거를 통해 심판하자는 회고적-부정적 평가에 기초한 중간평가 프레임이라면, 한나라당식 중간평가론 프레임은 정부와 여당이 보여준 경제적 성공에 대한 보상과 경제를 더욱 잘 이끌 것이라는 전망적 기대에 기초한다.

문제는 이 과정에서 지방선거가 가지고 있는 지역발전을 바라는 지역유권자들의 기대와 이를 위한 경쟁이라는 의미가 퇴색하고 있다는 것이다. 미디어의 관심이 주로 중간평가-심판론에 집중되고 지역발전 이슈를 제기했던 한나라당이 핵심 선거의 아젠다를 한나라식 중간평가론으로 이동하면서 지역발전 아젠다는 더욱 관심의 영역에서 사라져 점화되지 못하고 있는 것이다. 이번 조사 결과는 현재 잠재된 지역발전 아젠다가 이후 선거운동 과정을 거치면서 중간평가론이나 다른 아젠다들과 경쟁할 만한 가능성을 보여준다. 즉 선거운동이 본격화되면 중간평가 프레임 경쟁에서 다시 여러 아젠다간 프라이밍 경쟁이 재점화될 수 있다는 것이다.

■ “지역경제” 아젠다의 점화 요인

그렇다면 이번 조사결과는 시종일관 중간평가 아젠다 하나로 설명 가능할까? 이번 조사결과를 분석해보면 그렇지 않다는 것이 본 연구팀의 주장이다. 국민여론을 살펴보면 언론과 각 정당이 주목해온 선거아젠다와 프레임들이 과연 여론을 얼마나 반영하고 있는지, 실제 유권자들이 여야 및 언론이 주목하는 중간평가의 관점에서만 이번 지방선거에서 투표선택을 할 것인지 의문이 들기 때문이다. 오히려 선거가 본격화되어 중앙정치적 요소와 함께 지역차원의 정책쟁점들이 부각될 경우 현재 국민들이 가지고 있는 지역경제 및 지역발전에 대한 기대와 불만이 크게 활성화될 여지가 있다.



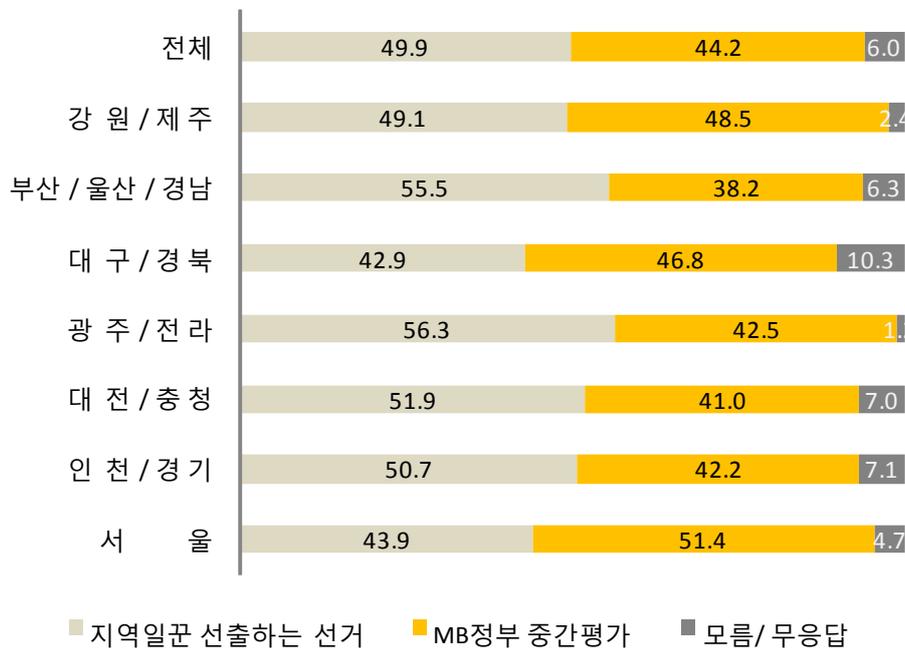
- 6. 2 지방선거 의미: '지역일꾼을 뽑는 선거' 49.9% vs. 'MB정부 중간평가' 44.2%

“지역일꾼론” 호남에서 가장 높아 56.3% > PK 55.5% > 충청 51.9% > 인천 50.7% 순
 “MB 정부 중간평가론” 서울 51.4% > 강원/제주 48.5% > TK 46.8% > 호남 42.5% 순

조사결과 언론과 정치권의 논쟁이 주로 중간평가론-정권심판 아젠다를 중심으로 펼쳐지고 있지만 이는 국민여론과는 거리가 있다고 할 수 있다. 이번 6.2 지방선거의 의미를 묻는 질문에 대한 답변을 보면 정치권과 주요 언론이 ‘중간평가론’에 집착하고 있지만 정작 국민들 사이에서는 중간평가론과 지역발전을 이끌 지역일꾼을 뽑는 선거라는 인식이 팽팽하게 맞서고 있다. 6.2 지방선거가 ‘지역일꾼을 뽑는 선거’라는 입장이 49.9%, ‘이명박 정부의 중간평가의 장’이라는 주장이 44.2%로 나타났다. 모름/무응답은 6.0%로 나타났다.

2010년 1월 13일 조사결과도 비슷한 결과를 보여준다. 당시 결과도 '지역일꾼을 뽑는 것' 46.9%, '정권 중간심판론' 46.5%로 팽팽하게 나뉠 바 있다(MBC 2010년 1월 13일 보도). 무능한 중앙정부에 대한 심판론이 힘을 얻었던 4년 전과 달리 지역발전을 이끌 일꾼을 뽑는 선거라는 지방정치 본연의 의미에 무게를 두는 여론이 과반에 달하고 있다는 점을 주목해야 한다.

[그림5] 유권자가 본 6.2 지방선거의 의미(%)



지역별로 살펴보면 눈에 띄는 결과들이 많다. 우선 반정부 여론이 강한 호남과 충청 지역에서 중간평가론 입장보다 지역일꾼을 선출하는 선거라는 지역발전 차원의 의미부여가 크다는 점이다. 호남지역에서 MB 정부 중간평가라는 응답은 42.5%에 그친 반면, 지역일꾼을 선출하는 선거라는 응답이 56.3%로 다른 지역에 비해 월등히 높았다. 세종시 수정안에 반



말이 큰 대전/충청지역 응답자들 역시 41.0%만이 MB 정부에 대한 중간평가론에 동의했다.

반면 현 정부의 지지기반인 영남 지역에서는 TK 지역과 PK 지역에서는 온도차가 확인된다. PK 지역에서는 38.2%만이 MB 정부 증가평가라는 입장인 반면 지역일꾼을 선출하는 선거라는 응답이 55.5%로 두 번째로 많았다. 반면 TK 지역 응답자들은 MB 정부 중간평가론에 대한 동의가 46.8%로 서울 강원에 이어 세 번째로 많았고, 지역일꾼을 뽑는 선거라는 입장에는 42.9%만이 동의했다. TK 지역에서 MB 정부 중간평가론이 많은 것은 세종시 수정논란과정에서 역차별 여론이 확산되면서 정부와 여당에 대한 불신이 커진 것도 한 요인으로 보인다.

한편 수도권 서울과 경인지역 유권자들 사이에도 입장 차이가 뚜렷하게 나타난다. 서울지역의 경우 MB 정부 중간평가론이 과반수가 넘는 51.4%의 지지를 받은 반면, 43.9%가 지역일꾼을 뽑는 선거라고 응답을 했다. 반면 경인지역의 경우 42.2%만이 MB정부 중간평가론에 동의를 했고, 지역일꾼론에 대해 50.7%가 지지를 했다. 같은 수도권이라 하더라도 상대적으로 낙후지역이 산재해있는 경인지역의 경우 지역발전에 대한 유권자들의 요구가 높다. 강원/제주 지역에서는 MB 정부 중간평가론과 지역발전을 위한 일꾼을 선출한다는 입장이 팽팽하게 맞섰다. 각각 48.5%와 49.1%의 지지를 받았다.

종합하면 지방선거의 성격규정에서 지역발전의 관점에서 보는 시각 대 현정부에 대한 중간평가로 보는 인식이 팽팽한 균형상태를 유지하고 있다. 지방선거의 특성 상 지역정책에 대한 여야간 공방이 필요하고 현재 지역 아젠다를 중시하는 여론의 규모가 과반수에 육박한다는 점을 고려할 때, 선거운동이 본격화될수록 지역발전 아젠다의 점화가능성은 커질 것으로 예상된다.

- 지역경제 불균등 발전 : 수도권 발전 vs. 영호남/강원제주/충청 낙후

최대 혜택지역: 서울 38.4% > 충청 11.0% > 영남 9.7% > 경인 8.3%

최대 소외지역: 호남 22.1% > 영남 14.4% > 강원/제주11.6% > 충청 11.3%

전체적으로 보면 현 정부 하에서 가장 경제적으로 혜택을 받은 지역을 질문한 결과 응답자의 38.4%가 서울을, 8.3%가 인천/경기를 꼽아 총 46.7%가 수도권을 혜택지역이라고 생각하고 있다. 세종시 수정안 추진과정에서 각종 지원 대책을 발표한 충청지역을 혜택 받은 지역으로 꼽은 응답도 11.0%로 서울에 이어 두 번째로 높았다. TK를 꼽은 응답은 5.1%, PK를 지목한 응답은 4.6%로서 이를 묶으면 9.7%의 응답자가 영남을 경제적 수혜지역으로 꼽은 셈이다. 경인을 수혜지역으로 꼽은 응답이 8.3%로 나타났다. 호남을 지목한 비율은 1.0%, 강원/제주를 지목한 응답은 0.2%로 매우 낮았다.

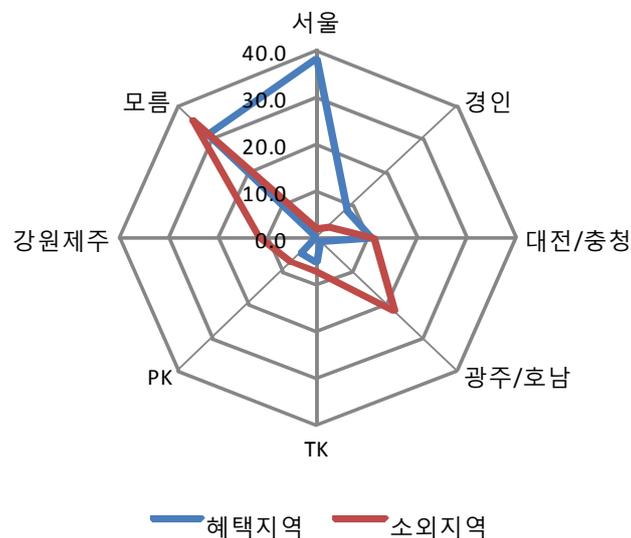
반면 현 정부 하에서 가장 경제적으로 소외된 지역을 꼽으라는 질문에 대한 전체 응답비율



은 호남 22.1%, 강원/제주 11.6%, 충청 11.3%, TK와 PK가 각각 7.2%로 그 뒤를 이었다. 두 지역을 영남권으로 묶을 경우 현 정부 들어와 경제적으로 소외된 지역으로 영남을 지목한 비율이 14.4%로 호남에 이어 두 번째로 높은 셈이다. 경제적으로 소외된 지역으로 경인 지역을 꼽은 여론은 3.3%, 서울을 꼽은 응답은 2.0%에 불과했다.

전체 응답자의 평균을 보면 현 정부 들어와 경제적으로 가장 수혜를 본 지역으로는 서울 및 경인/충청권/영남권 순으로 나타났고, 가장 소외된 지역으로는 호남권/영남권/강원제주/충청권 순으로 나타났다. 충청권과 영남권에 대해서는 혜택을 봤다는 인식과 소외되었다는 인식이 공존한다. 이는 충청 거주자 및 영남권 거주자들과 다른 지역 거주자 간의 시각차가 있음을 시사한다.

[그림6] 현 정부에서 가장 경제적 혜택을 받은 지역과 가장 소외된 지역



	서울	경인	충청	호남	TK	PK	강원제주	모름
수혜 지역	38.4	8.3	11.0	1.0	5.1	4.6	0.2	31.4
소외 지역	2.0	3.3	11.3	22.1	7.2	7.2	11.6	35.4

- 지역경제로 인한 상대적 박탈감과 소외의식

지역별로 본 최대 혜택 지역, 서울 1 순위

지역별로 현 정부에서 가장 수혜를 받은 지역과 소외를 받은 지역을 어떻게 꼽고 있는 지 분석해보면 시사하는 바가 크다. 우선 혜택을 많이 받은 지역으로는 모든 지역에서 서울을 꼽은 응답이 압도적으로 많았다. 그림과 표에서 확인 되듯이 일부지역에서 경인과 충청, 영남지역(TK+PK)을 혜택 받은 지역으로 꼽은 응답이 있었지만 서울에 비해 상대적으로 적었



고 강원/제주지역을 꼽은 응답은 거의 없었다. 서울을 가장 혜택 받은 지역으로 꼽은 응답은 충청 응답자들 사이에서 가장 높아 49.3%였고 나머지 지역 응답자들 사이에서는 35.3%~38.8%의 지목을 받았다.

서울지역 거주자의 현 정부 시기에 서울이 가장 많이 혜택 받은 지역이라고 답한 응답이 37.2%로 다른 지역에 비해 가장 많은 비율을 보이고 있다. 현 정부의 수혜지역으로 서울 다음으로 많은 응답이 나온 곳은 충청권이다. 특히 TK 지역과 서울 지역 응답자들 사이에서 충청권이 혜택 받았다는 응답이 상대적으로 높았다. 각각 17.7%, 14.7%로 평균을 웃돌았다. TK의 경우 세종시 수정안 논란과정에서 역차별론에 대한 불만여론이 가장 강한 곳 중의 하나로 알려져 있다.

서울 다음으로 혜택 받은 지역으로 충청권 대신 영남권을 지목한 응답도 적지 않았다. 대통령과 한나라당의 지역기반으로 분류되는 PK 지역에서는 서울 다음으로 영남권을 수혜지역으로 꼽은 응답이 13.6%(TK 8.1%, PK 5.5%)로 높았다. 반면 호남과 충청권의 응답자들은 충청지역보다 영남을 혜택지역으로 꼽은 응답이 많았다. 호남 응답자는 무려 20.4%(TK 9.1%, PK 11.3%)가 영남지역이 혜택을 받고 있다고 답했고, 충청지역에서는 9.1%(TK 6.7%, PK 2.4%)로 나타났다.

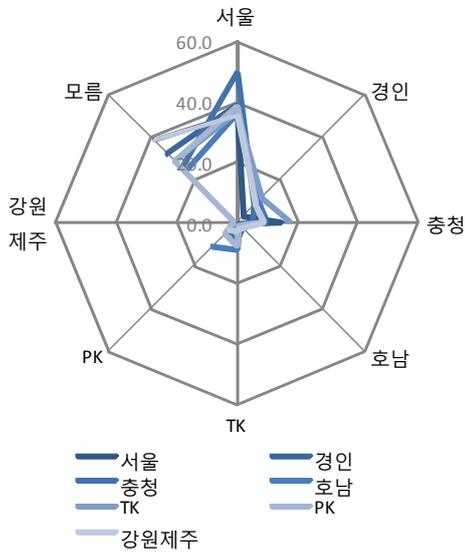
“우리 지역이 가장 소외된 지역” - 호남/충청/TK의 피해의식 커

한편 가장 경제적으로 소외받은 지역을 꼽으라는 질문에 대해서는, 수도권을 제외한 대부분의 지역에서 자기 지역이 가장 소외받고 있다는 피해의식이 강한 것으로 나타났다. 현 정부 들어와 경제적으로 가장 소외된 지역으로 자신이 거주하는 지역을 꼽은 응답비율은 호남의 66.9%, TK 53.1%, 충청 45.6%에서 가장 높았다. 다만 PK 역시 PK를 경제적 소외지역으로 꼽은 응답이 가장 많았지만 그 비율은 39.7%로 상대적으로는 낮았다. 서울이 전국에서 가장 소외받고 있다고 답한 서울 응답자는 6.3%, 경인지역을 꼽은 경인지역 응답자는 9.4%에 불과해 수도권에서는 경제적 소외의식이 크지 않다는 것을 알 수 있다. 서울 응답자는 현 정부에서 경제적으로 소외받은 지역으로 호남 24.4%, 강원제주 9.9%, 충청 8.6% 순으로 꼽았고, 경인지역에서는 호남 18.8%, 충청 13.5%, 경인 9.4%, 강원제주 8.3% 순으로 나타났다.

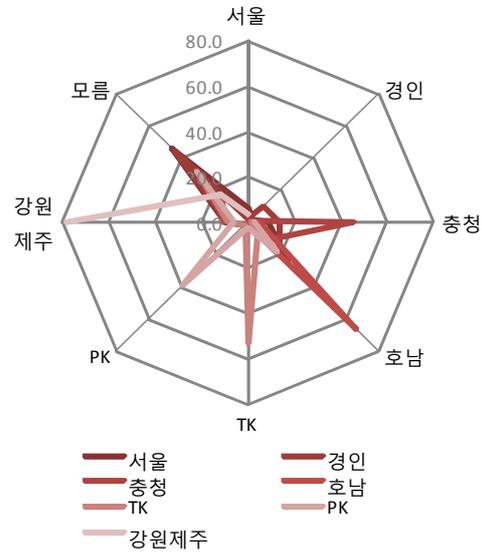
앞에서 살펴보았듯이 호남과 TK 지역 중심으로 기존의 전통적인 정치적 태도와 다른 여론들이 확인되고 있다. 이 지역들이 주로 경제적 소외의식이 강한 것으로 나타남에 따라 이러한 피해의식이 기존 정당 지지나 정치적 태도 변화에 영향을 미쳤을 가능성에 주목할 필요가 있다. 만약 자기 지역경제에 대한 불만과 소외의식이 그 지역을 대표하는 정당에 대한 지지철회나 다른 정당 지지로 이탈할 경우 기존의 지역정당체제에 적지 않은 변화가 예상된다. 호남 및 TK 지역에서의 이탈규모를 살펴보는 것도 이번 선거의 중요한 관전 포인트가 될 전망이다.



[그림7] 가장 혜택 받은 지역



[그림8] 가장 소외된 지역



[표3] 가장 경제적으로 혜택 받은 지역 : 각 지역별 응답 비교(%)

혜택 응답	서울	경인	충청	호남	TK	PK	강원제주	모름	계
서울	35.7	3.1	14.7	0.6	2.4	5.1	0	38.4	100
경인	38.8	10.2	10.2	0.9	3.7	3.7	0	32.5	100
충청	49.3	8.0	5.1	2.9	6.7	2.4	0	25.5	100
호남	35.7	10.0	8.9	1.1	9.1	11.3	0	24.0	100
TK	36.3	11.5	17.7	0	4.7	1.0	0	28.9	100
PK	38.4	8.6	8.8	0.9	8.1	5.5	1.0	28.7	100
강원제주	35.3	8.7	9.0	2.4	2.8	3.5	0	38.3	100
전체	38.4	8.3	11.0	1.0	5.1	4.6	0.2	31.4	100

[표4] 가장 경제적으로 소외된 지역 : 각 지역별 응답 비교(%)

소외 응답	서울	경인	충청	호남	TK	PK	강원제주	모름	계
서울	6.3	2.4	8.6	24.4	1.1	1.1	9.9	46.1	100
경인	1.9	9.4	13.5	18.8	2.6	1.5	8.3	44.0	100
충청	1.4	1.4	45.6	10.9	2.1	10.2	29.8	100	
호남	5.2	5.2	5.2	66.9	1.2	10.5	16.2	100	
TK	1.8	1.8	1.8	6.1	53.1	1.7	8.3	29.0	
PK	2.6	2.6	2.6	18.5	2.2	39.7	5.7	31.3	
강원제주	3.5	3.5	3.5	1.3	3.5	78.1	17.1	100	
전체	2.0	3.3	11.3	22.1	7.2	7.2	11.6	35.4	100



■ 중간평가 프레임 경쟁과 함께 지역발전의 비전 제시 병행해야

프레임 경쟁보다 프라이밍 경쟁이 중요해질 수 있어

실제로 지난 2008년 총선과정에서 수도권을 중심으로 불었던 소위 '뉴타운' 광풍도 따지고 보면 '지역경제' 문제가 유권자의 투표선택에 변수로 떠오르고 있음을 상징적으로 보여주는 사건이었다. 지방선거에서는 대통령 선거나 총선에 비해 지역경제의 아젠다에 대해 유권자들의 관심이 더 크면 컸지 작지 않을 것이라 판단된다. 실제 이번 조사에서 정치권과 언론에서 중간평가론에 주목하는 것보다 유권자들은 지역경제 및 지역발전 아젠다에 관심을 가지고 있다. 또한 여야 핵심지지기반인 TK/호남/충청권 유권자들의 경제적 소외의식이 매우 큰 것으로 나타나 지방선거일정이 본격화되고 각 후보진영간의 지역경제 관련 정책경쟁이 본격화될 경우 이 아젠다가 투표변수로 점화(priming)될 수 있을 것으로 예상된다.

이렇게 현재의 중간평가론을 둘러싼 정권심판론에 대한 찬반 여부가 선거대결구도를 결정할 경우 대통령에 대한 평가와 지지 정당에 따라 투표행위는 결정될 것이며 선거는 큰 변수 없이 끝날 수 있다. 그러나 지역발전 이슈가 새롭게 선거 아젠다로 부각되어 정권견제론 이슈와 경쟁할 경우 국민들 사이에 두 이슈 모두에 대해 일관된 한나라당 지지자, 일관된 민주당 지지자들 외에도 이슈별로 지지하는 정당이 다른 상충적인 유권자들이 발생할 수 있게 된다. 이들의 경우 특정 이슈에 대한 선거프레임 보다 어떤 이슈가 투표를 결정짓는 핵심이슈로 떠오르느냐가 중요한 변수가 된다. 즉 프레임 전쟁보다 프라이밍 전쟁이 중요해지는 상황이 올 수 있는 것이다.

한나라당의 경우 중앙정부 및 대다수 지방정부의 집권당이라는 점에서 지역경제 및 지역개발 이슈가 부각될 경우 민주당이나 야당에 비해 상대적으로 유리하다. 핵심지지기반인 영남, 특히 TK지역을 중심으로 지역 유권자들이 지역경제 침체에 따른 상대적 박탈감과 강한 소외의식을 갖고 있고 수도권 한나라당 지지층에서도 중간평가 및 정부여당의 독주에 대해서는 반대여론이 감지되고 있다. 현재의 국정안정론 만으로는 TK 지역의 득표력은 약화될 수밖에 없으며 정부 견제론에 대한 대책이 없을 경우 서울지역 지지층의 이탈을 경험하게 될 수 있다.

민주당 역시 민주당 지지율이 높은 호남과 충청권에서 지역발전에 대한 강한 기대가 확인되고 있으며 수도권 지지층에서는 정권 견제론에 대한 공감대가 커지는 반면 세종시 이전에 대해서는 반감을 가지고 있다. 정부 심판론만을 고집할 경우 지역발전의 비전을 바라는 호남과 충청 유권자들의 결집이 약화될 수 있으며 정권견제를 바라는 수도권 지지층의 확대는 가능해도 수도 분할을 우려하는 수도권 지지층의 이탈이 일어날 수 있다.

결국 이렇게 특정 이슈가 이번 선거를 좌우하는 것이 아니라 다양한 아젠다가 경쟁하는 상황이라면 각 정당의 대응도 해당 아젠다별로 자신만의 정책대안을 마련하는 것이 중요해보인다. 2006년처럼 정권 심판론이 지배하는 경우라면 그 아젠다로 올인하는 것이 전략적 선



택이 2010년 지방선거가 여러 아젠다들이 서로 경쟁하는 구도로 간다면 정당에게 요구되는 선택은 올인이 아닌 다양한 전선별로 정책 포트폴리오를 준비하는 것이 될 것이다.

(4) 이슈 영향력 분석 : 세종시 / 무상급식

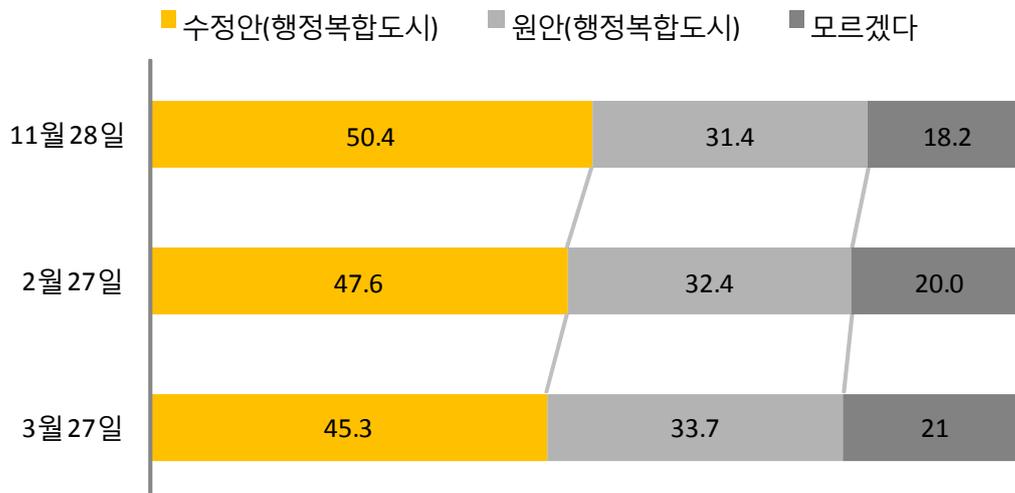
1. 세종시 수정안 지지 약화 추세

세종시 수정안 찬성 50.4%(11월)→47.6%(2월)→45.3%(3월)

지난 2월 수정안의 내용이 구체화된 후 격렬하게 친이 대 친박 진영간 갈등을 낳았던 세종시 이슈의 경우 한나라당 내에서 논의가 3월 말까지 시한으로 활동 중인 중진협의체 중심으로 이루어지면서 당내 분란은 일단 수면 아래로 가라 앉았다. 정부 역시 3월 23일 정부 수정안을 국회에 제출함으로써 정치권으로 공을 넘기고 국회 논의과정을 살피고 있는 상황이지만 현재 천안암 침몰사건 등으로 중심 이슈로 등장하고 있지 못하고 있다.

현재 국민 여론은 세종시 수정안이 나왔던 지난 해 11월 시점에 비해 지속적으로 수정안에 대한 지지여론이 약화되고 있는 상황이다. 11월 조사에서 50.4% 수정안 찬성, 31.4%가 원안 찬성, 18.2%가 답변을 유보했지만, 이번 조사에서는 수정안 찬성은 45.3%, 원안 찬성은 33.7%, 답변 유보응답은 21.0%로 나타났다. 큰 폭의 변화는 아니라 할지라도 수정안 지지에서 이탈한 여론이 원안 지지나 답변유보로 움직이고 있는 경향을 보이고 있다. 중진협의체의 활동이 완료되고 조기에 세종시 수정안 통과를 기대하는 정부로서는 부담이 되는 대목이다.

[그림9] 세종시 정책 선호 변화(%)





■ 대구 경북 여론-한나라당 지지하지만 정책에는 비토

지역별 표본 수가 적어 해석에 한계는 있지만 지역별 세종시 변화추이를 보면 서울 54.7%, 부산/경남/울산 49.7%, 경기인천 45.8%가 평균 이상의 지지율을 보인 반면 대구경북 39.2%, 호남 35.0%, 충청권에서 27.0%로 평균 지지율을 밑돌았다. 특히 TK 지역의 경우 지난 달 조사에 비해 -8.9%p, 충청권에서 -7.0%p 하락한 것으로 나타났다.

이번 조사에서 TK 지역의 경우 여전히 높은 국정지지율(66.5%)나 한나라당에 대한 높은 지지(42.8%)를 보내고는 있지만 지방선거를 보는 관점에서 중간평가론을 선호하는 여론이 많고 안정적인 국정운영을 위해 한나라당을 밀어야 한다는 여론의 안정적 국정운영론에 대한 지지도도 상대적으로 낮게 나타나는 등 전반적으로 정부여당의 주요 정책과 노선에 대한 반발여론이 확인되고 있다. 세종시 문제에서도 동일한 경향이 나타나고 있는 만큼 TK 지역 여론의 수렴과 달래기가 중요한 과제로 떠오를 전망이다.

■ 민주당, 세종시 이슈 부각될수록 수도권 여론 악화가 부담

반대로 민주당의 경우 세종시 이슈를 통해 충청권의 지지를 획득하는 데는 성공하고 있지만 이 과정에서 수도권 여론이 악화되는 것이 딜레마다. 앞서 정당 지지율 분석에서 세종시 원안을 수도권별로 이해하는 서울지역 여론으로 인해 서울 지역에서 한나라당 지지율에서 크게 밀리고 있는 형국이다. 물론 현재 서울 지역에서 중간심판론 및 여당 견제론에 대한 공감감이 커지면서 일종의 이중 전선이 형성되고 있는데 중간심판론 이외에 세종시로 인해 악화된 서울지역 여론을 재 흡수할 수 있는 정책개발 노력도 필요할 것으로 보인다.

[표5] 지역별 세종시 수정안 찬성 여론 규모 변화(%)

지역	2월	3월	증감
서울	59.6	54.7	-4.9
경인	48.0	45.8	-2.2
충청	34.0	27.0	-7.0
호남	30.5	35.0	4.5
TK	48.1	39.2	-8.9
PK	47.9	49.7	1.8
강원/제주	56.4	62.4	-6.0



2. 무상급식 : 지원 범위와 시기 논쟁

보편 지원/조속 시행(민주당) 31.9% vs. 선별 지원/조속 시행(한나라당) 31.3%

보편 지원/단계적 실시(유시민안) 25.2% vs. 빈곤층 대상/단계적 실시 8.3%

김상곤 경기교육감의 무상급식 추진안을 야권이 지방선거 선거쟁점으로 부각되고 있다. 핵심 쟁점은 크게 두 가지 측면을 가지고 있다. 첫째 지원대상을 모든 학생으로 할 것인가 아니면 빈곤층에 한정할 것인가, 둘째 추진방식에서 조속히 실시하는 것인가, 재원에 따라 단계적으로 실시할 것인가에 관한 논쟁이다.

조사결과를 보면 무상급식 이슈에서 무상급식 확대에 대한 다수의 국민여론이 확인되지만 실제 그 추진 범위와 시행단계에 대해서는 점진적인 시각도 적지 않다는 것을 알 수 있다. 보편적 지원대상으로 조속히 실시해야 한다는 현재 민주당과 민노당, 진보신당의 당론에 대한 지지가 31.9%, 빈곤층에 한정에 조속히 실시해야 한다는 한나라당의 입장에 대한 지지도 31.3%로 팽팽하다. 유시민 전 장관의 주장으로 대표되는 보편적 지원을 목표로 하되 재원을 고려하여 단계적으로 추진해야 한다는 입장에 대해서도 25.2%가 지지를 밝히고 있다.

지원대상의 측면에서 보면 모든 학생을 대상으로 무상급식을 실시해야 한다는 보편적 지원론이 57.1%(조속실시 + 단계적 실시), 선별적 지원을 해야 한다는 입장은 39.6%(조속실시 + 단계적 실시)로 보편론이 많았다. 그러나 지원 시기의 측면까지 고려하면 전체 학생 대상의 무상급식을 당장 실시해야 한다는 입장에 대해 동의하지 않는 의견도 만만치 않음을 확인할 수 있다. 이후 선거과정에서 여론이 어떻게 변화할 지 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

[그림10] 무상급식안에 대한 선호

		지원시기 즉각 시행 vs 단계적 시행	
		즉각시행	단계적 시행
지원대상 보편 지원 vs 선별지원	선별지원(빈곤층)	I. 모든학생 대상/조속시행 (민주당/야권 주류안) 전체응답자의 31.9%	II. 빈곤층대상/조속시행 (한나라당 안) 전체응답자의 31.3%
	보편 지원	IV. 모든학생 대상/단계적 실시 (유시민 전 장관안) 전체응답자의 25.2%	III. 빈곤층대상/단계적 시행 (소극적 입장) 전체응답자의 8.3%



4대강 / 한명숙 전총리 공판 / 천안함 사건도 변수

특히 언론보도에 따르면 대통령이 적극적으로 추진하고 있는 4대강 사업에 대한 여론도 여전히 냉담한 것으로 나타나 지방선거의 쟁점으로 부각될 경우 세종시 수정안의 관철을 위한 정책 드라이브는 쉽지 않을 전망이다. 한나라당 지도부에서 충남지역 선거를 위해 세종시 원안 약속의 책임을 지기 위해 사퇴한 이완구 전 충남지사의 전략공천을 고려하고 있다는 것은 이러한 전망에 힘을 싣고 있다. 특히 최근 천주교 주교단 등 종교계의 4대강 반대 선언으로 반대여론에 탄력이 붙은 것도 정부여당으로서는 부담이다. 한편 4월 9일로 예정된 한명숙 전총리의 공판은 전체 선거구도 전체에 큰 영향을 미칠 중요한 이슈다.

지난 3월 26일 발생한 천안함 침몰 사건은 이번 지방선거의 최대변수로 떠오를 지 관심사다. 선거까지 적지 않은 기간이 남아 있기는 하지만 남북 인접지대에서 해군 초계함이 침몰하면서 다수의 사상자를 발생시켰지만 인명 구조작업 및 원인규명 과정에서 석연치 않은 대응으로 여권 내부에서조차 의문을 제기하는 상황이며 국민들의 정부와 군의 대응에 대한 불신이 증폭된 상태다.

일단 수색작업 종료 후 인양단계로 넘어가면서 사건 초기의 충격은 가라앉는 상황이지만 한명숙 전 총리 공판, 세종시, 4대강 이슈 등 주요 이슈들이 대부분 정부 및 사법기관의 신뢰문제와 연관된 사안들이라는 점에서 천안함 사건의 사태수습 과정에서 정부에 대한 신뢰가 회복되지 않을 경우 불신의 도미노 현상의 가능성도 배제할 수 없다.

야당의 경우도 이명박 대통령 스스로 천안함 사건을 선거에 이용할 의사가 없다고 천명했지만 원인 규명과정에서 북한의 연루설이 사실로 드러날 경우에는 비상한 국면으로 접어드는 것이 불가피하고 이 경우 보수적 여론의 부상과 국정의 안정을 바라는 안정희구심리가 확산되어 야당에게 불리한 조건이 될 수도 있을 것이다■.



[참고문헌]

Erikson, Robert S. and Kent L. Tedin. 2005. American Public Opinion: Its Origins, Contents and Impact. New York: Pearson Education, Inc.

민영. 2008. 『미디어 선거와 의제설정』. 서울: 나남

서현진. 2007. “투표의사의 변화와 투표참여” 이내영 외 (편). 『변화하는 한국유권자: 패 널조사를 통해 본 5.31 지방선거』. 서울: 동아시아연구원

이내영· 이현우· 김장수. 2007. 『변화하는 한국유권자: 패널조사를 통해 본 5.31 지방 선거』. 서울: 동아시아연구원

[내용 분석 기사]

“정책 이슈-공천 갈등-노무현 효과… 지방선거 3대 변수” 국민일보 정치 2010.01.03

“지방선거 개정 공직선거법 변수 클 듯” 뉴시스 사회 2010.01.05

“세종시, 선거에 영향 줄 것” MBC. 2010.01.13

“세종시, 6월 지방선거 승패 변수될까” 연합뉴스 정치 2010.01.17

“서청원 재수감 ‘지방선거 변수’ … 친박연대 “정치보복” “ 경향신문 정치 2010.02.01

“트위터, 지방선거 돌풍변수 되나” 매일경제 정치 2010.02.03

“MB정부 중간평가’ 6·2 지방선거 스타트” 동아일보 정치 2010.02.03

“[미리보는 6·2지방선거]MB정부 중간평가·세종시·여권갈등 民心 ‘바로미터’ ” 헤럴 드경제 정치 2010.02.12

“6·2 지방선거 5대 관전 포인트” 매일경제 정치 2010.02.12

“6·2 지방선거 5대 관전포인트” 시사IN 사회 2010.02.18

“〈지방선거 D-100〉 ⑥'태풍의 눈' 세종시” 연합뉴스 정치 2010.02.18

“세종시, 지방선거 최대변수…MB 국정수행 잘해” SBS TV 정치 2010.02.20

“야 “역주행 2년 MB정권 심판” 여 “경제회복 위해 안정 필요” 한겨레 정치 2010.02.21

“지방선거 4대 변수… 세종시·여-여 내전·야권 연대·정책대결” 경향신문 정치 2010.02.21

“6월 지방선거 D-100…“MB 중간평가" 민심은?” SBS TV 정치 2010.02.22

“ ‘MB정부 중간평가론’ 與野 어느 쪽에 득 될까?” 동아일보 2010.02.22

“한명숙 사건, 지방선거 前 선고될 듯” 한국일보 사회 2010.02.26

“6.2지방선거 표심의 최대변수…15개 지자체 지역현안은…” 헤럴드 생생뉴스 정치 2010.03.01

“지방선거 앞두고 '盧風' 재점화 될까?” 프레시안 정치 2010.03.04

“추노(追盧) 변수” 문화일보 정치 2010.03.04

“한명숙 재판 4월9일 선고. 지방선거 '중대변수’” 뷰스앤뉴스 2010.03.04

“범야권 연대' 지방선거 최대 변수” 미디어오늘 사회 2010.03.05

“수도권 지방선거 '2대 변수'로 출렁” 조선일보 정치 2010.03.05

“[6·2 지방선거] 충청권 판세 '세종시'가 열쇠” 조선일보 정치 2010.03.12

“지방선거와 뉴타운” 아주경제 경제 2010.03.12



- “[6.2지방선거]민주, 참여당에 이어 평민당..또 '분화'(종합)” 아시아경제 정치 2010.03.15
- “한명숙 재판'..지방선거 최대 변수” 연합뉴스 정치 2010.03.16
- “내달 9일 한명숙 판결 서울시장 선거 변수로” 중앙일보 정치 2010.03.20
- “與 후보군 적고 이슈는 밀리고 계파갈등 여전… 靑, 잇단 악재에 “지방선거 걱정” 국
민일보 정치 2010.03.21
- “한명숙 재판 선거에 영향 66%, 저소득층 한해 무상 급식 53%” 국민일보 정치
2010.03.21
- “희망연대, 내달초 한나라와 합당 추진(종합)” 연합뉴스 정치 2010.03.25
- “무상급식 뺐 맞고 전교조에 화풀이” 한겨레21 사회 2010.03.26
- “보수 ‘하나로’ 진보 ‘뽕뽕이’ ” 서울신문 정치 2010.03.30
- “천안함 정국' 장기화조짐..지방선거 변수로” 연합뉴스 정치 2010.03.31
- “초계함 정국'…지방선거 일정 '변수’” mbn 정치 2010.03.31 (수)
- “4월국회 '천안함 난타전' 예고…지방선거 변수로” 한국경제 사회 2010.03.31
- “천안함 침몰' 6·2 지방선거 변수로” 한국일보 정치 2010.04.01
- “대전시장 선거 시민 후보 선택은 '경제’” 대전시티저널 정치 2010.03.28 (일) 오후 5:30
- “[사설]지방선거, 중앙정치에 흔들려선 안 돼” 강원일보 2010.04.08