

무상급식 주민투표 인식 변동요인과 전망

D-30 조사와 D-4 조사결과의 비교

정한울

EAI여론분석센터 부소장

2011. 8. 22



무상급식 주민투표 인식 변동요인과 전망

D-30 조사와 D-4 조사결과의 비교

정한울_동아시아연구원 여론분석센터 부소장

2011. 8. 22

1. 오세훈 시장은 왜 시장직 연계발표를 하게 되었나?

오세훈 서울시장은 지난 8월 12일 대선불출마 선언에서 21일에는 8월 24일 실시되는 주민투표 결과에 시장직을 걸겠다는 발표를 했다. 시장직 연계발표는 주민투표 투표율을 끌어 올리고 미온적인 한나라당의 적극적인 지원을 이끌어내겠다는 의지로 풀이되고 있다.

그 동안 서울시가 7월 20일 주민투표청구심의회를 열어 복지포폴리즘추방 국민운동본부(이하 국민운동본부)가 제출한 무상급식 반대 주민투표 서명자에 대한 심의이후 주민투표 공식발의를 한 후 야권은 한편으로는 주민투표 집행정지 가처분 신청 등 법적대응과 함께 주민투표에 대해서는 투표 보이콧으로 입장을 정리하며 대응해왔다. 그러나 8월 16일 서울 행정법원이 민주당 등 야권이 제기한 주민투표 집행정지신청, 주민투표 청구 수리처분 무효확인소송을 받아 들이지 않음으로써 결국 앞으로 서울시에서의 무상급식의 추진방향은 결국 주민투표 결과에 의해 판가름 나게 된 상황이었다.

올 초부터 진행한 각종 여론조사에서 오세훈 시장의 '선별급식안'에 대한 선호가 다수여론을 점하고 있는 가운데 서울시와 하위50%선별급식을 주장하는 '복지포폴리즘추방 국민운동본부'는 주민투표참여 국민운동본부로 전환하여 주민투표 성사 기준인 투표율 33.3%를 넘기기 위해 투표참여운동을 전개해왔다. 이에 모든 학생 대상 보편급식을 주장하는 야권은 '나쁜투표거부시민운동본부'를 중심으로 투표 거부운동으로 맞서왔다. 주민투표법 제24조 2항 전체 투표수가 주민투표권자 총수의 3분의 1에 미달될 경우 개표하지 않는다는 조항에 따라 주민투표 성립요건인 투표율 33.3%를 넘기는 것이 쉽지 않다는 판단 때문으로 보인다. 무상급식 주민투표 이슈는 무상급식의 범위와 추진방식을 둘러싼 정책대결 국면을 넘어 투표 동원과 투표거부가 맞서며 투표율 33.3%를 넘어설 지 여부에 대해 여야 모두 촉각을 곤두세우고 있는 상황이었다.

D-30 ~ D-4 언론 발표 적극적 투표의사층 32.7% ~ 38.3%

현재 투표율과 관련하여 다양한 전망과 예측이 나오고 있지만 서울시에서 처음으로 치러지는 주민투표라는 점, 유례없이 야권이 투표 보이콧으로 맞서고 있다는 점을 고려할 때 이번 투표율을 경험적 데이터에 의존하여 예측하는 것은 쉽지 않다. 사실 후보들이 경선하는 공직자 선거와 달리 정책안을 선택하는 주민투표의 경험과 주민투표에서의 유권자 투표선택을 조사한 데이터가 극히 부족하여 과거 데이터를 활용한 예측모델 수립이 현실적으로 불가능하다.

다만 대다수 언론과 여론 전문가들은 “적극적 투표의사층” 비율이 실제 투표율과 유사하다는 경험률에 근거하여 예측을 내놓고 있다. 최근 발표된 적극적 투표 의사층 규모를 보면 32.7%~38.3% 수준으로 33.3% 전후로 이 결과만을 보면 오세훈 시장으로서 비판적이지만은 않다. D-4 시점인 8월 20일 서울시민





700명 대상으로 유선 RDD 방식으로 실시한 EAI · YTN · 중앙일보 · 한국리서치 조사에서는 반드시 투표하겠다는 응답층이 38.3%로 나타났다. 투표일 한 달 전에 실시한 조선일보 조사의 34.6%, 열흘 전에 실시한 동아일보 조사에서의 37.0%, 8일전에 실시한 리얼미터 조사에서의 32.7%와 오차범위를 고려하면 비슷한 수준으로 나타났다. 최소기준에 근접한 리얼미터의 조사를 제외하면 33.3%는 넘어서는 것으로 나타나고 있다.

[표 1] 무상급식 관련 주요결과 변화 : 서울 시민 700명

서울시민 무상급식조사	조선일보	동아일보	리얼미터	EAI/YTN 중앙일보
	미디어리서치	코리아리서치	자체조사	한국리서치
조사일시	7.23(D-30)	8.13-14 (D-10)	8.16 (D-8)	8.20(D-4)
표본수	500	1000	500	700
적극적 투표의사	34.6	37.0	32.7	38.3

보통 투표의사를 물어보는 질문은 “반드시 투표하겠다”, “가급적(아마도) 투표하겠다”, “아마도 투표하지 않을 것이다”, “절대 투표하지 않을 것이다”의 보기로 구성하는 데 이중 ‘반드시 투표하겠다’는 응답자를 적극적 투표의사층으로 분류한다. 가급적 투표하겠다는 응답을 제외한 적극적 투표의사층 규모가 실제 투표율과 비슷한 이유는 투표가 민주시민으로서의 의무에 속하는 당위적 행위 영역이기 때문에 응답자의 실제 의사는 기권에 있더라도 “사회적으로 바람직한 답변을 하는 경향(socially desirable response)” 때문이다(Singleton and Straits 1999). 그 동안 각종 선거에서 이러한 적극적 투표의사층과 실제 투표율이 유사하게 나타남으로써 투표율의 대략적인 수준을 짐작하는 경험률로서 참조하는 것은 타당하다고 하더라도 적극적 투표의사층 만이 실제 투표장에 간다거나 소극적 투표의사층은 반드시 기권하는 것은 아니기 때문에 이를 투표율 예측의 유일한 판단 기준으로 삼는 것은 문제가 있다.

현재 적극적 투표의사층이 30% 중후반대 있다고 하더라도 8월 24일 주민투표에서 투표율 33.3%를 넘기는 것을 장담하기 어려운 상황이다. 왜냐하면 이번 주민투표의 경우 기존 선거에 비해 투표율을 상승시킬 요인보다 투표율을 하락시킬 요인이 두드러지기 때문이다. 물론 8월 21일 오세훈 시장의 시장직 연계발표가 가져올 투표율 상승 효과가 어떤 결과를 가져올 지는 막바지 변수가 될 것이다. EAI · YTN · 중앙일보 · 한국리서치가 주민투표 D-30인 7월 23일, D-4 시점인 8월 20일 무상급식 관련 서울시민 여론조사 결과를 토대로 무상급식에 대한 정책적 선호는 어떠한 변화가 있었고, 투표율 설명이론에 근거하여 이번 주민투표의 투표율 수준을 가늠할 변수들을 살펴봄으로써 이번 주민투표가 향후 정국에 미칠 영향이 무엇일지 예측해보고자 한다. 다만 이 조사결과들은 오세훈 시장의 시장직 연계발표 이전의 조사임을 미리 밝혀둔다.

2. 주민투표율 예상 하락요인 : 투표 관심도 정체와 투표참여 의지 약화

투표 관심도의 정체, 주민투표 실시 찬성 63.3% → 55.8%, 주민투표 참여하겠다 60.9%→ 53.5%

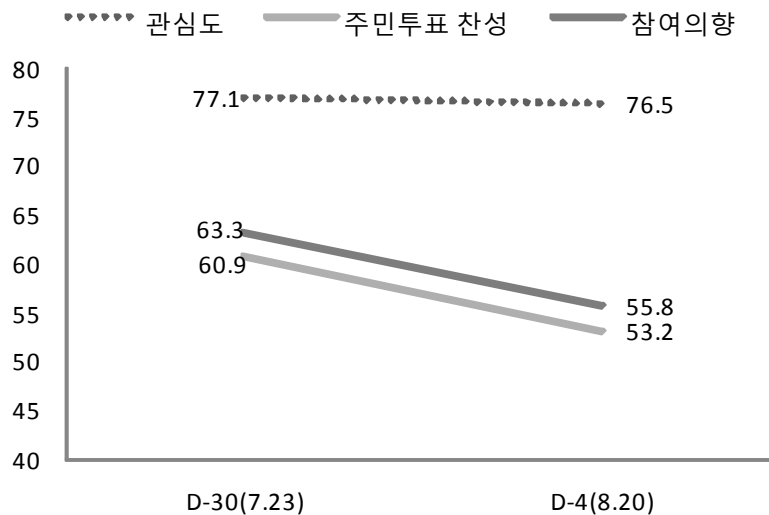
현재 다수 언론에 보도된 적극적 투표의사층의 규모가 30% 중후반대를 넘어섬에 따라 투표성사의 가능성을 점치는 목소리들이 있지만, 대다수 전문가들의 예상처럼 33.3% 투표율을 달성하는 것은 쉽지 않아 보인다.





오세훈 시장이 선거 3일 전 시장직 연계를 발표해야 할 정도로 유권자들의 주민투표에 대한 여론은 악화되는 추세이다. 여론의 변화추이를 보면, EAI · YTN · 중앙일보 · 한국리서치가 8월 20일(D-4)에 실시한 주민투표 실시의 정당성과 주민투표 참여 여부에 대한 여론이 한 달 전인 7월 23일 조사 결과에 부정적인 여론이 강화되고 있다. 일반적으로 개인의 투표여부는 투표 관심도, 투표참여 의향 등이 작용을 하고 선거가 진행될수록 이러한 요인들은 상승하는 것이 일반적이다. 그러나 이번 주민투표의 경우 [그림1]에서 확인되듯이 투표 관심도는 한 달 전에 비해 별 차이가 없었고(77.1% → 76.5%), 무상급식 주민투표의 정당성에 대해 찬성여론이 D-30 조사에서는 63.3%였지만, 이번 조사에서는 55.8%로 줄어들었다. 또한 이번 주민투표에 참여하겠는지 일반적 수준에서 투표 참여 의사를 물어본 결과 역시 한달 전 60.9%에서 53.2%로 뚜렷한 하락 추세를 보여주었다.

[그림 1] 무상급식 주민투표 참여 관련 여론 변화: D-30 ~ D-4



야권지지층과 중도성향 유권자 층에서 하락폭 커

주목할 점은 이러한 변화들이 주로 보편적 급식을 주장하는 야권 지지층과 중도성향의 계층에서 평균보다 못 미치는 결과들이 나타났고, 한달 전에 비해 이들 계층에서 주민투표 실시에 대한 부정적인 여론이 크게 늘고 있다. 민주당과 진보진영이 투표 거부로 맞서고 있는 상황에서 투표참여가 성사되기 위해서는 한나라당 지지층 혹은 오세훈 시장 지지층 이외에 중도 성향의 투표 참여가 중요한데 이들 계층에서 투표참여 의사가 하락하고 있다는 점이 비록 몇 일 남지 않았다고는 하나 현재 투표 예측보다 더 낮은 투표율이 예상되는 대목이다.

[표2]에서 우선 주민투표 실시에 대한 찬성여론의 변화를 보자. 주민투표 정당성에 대해서는 주로 진보성향/민주당 지지층을 중심으로 찬성여론이 감소하고 있다. 세대별로 지난 7월 조사에서는 모든 세대에서 과반수 이상이 찬성을 했다. 그러나 이번 조사에서는 50대에서 58.8%, 60대 이상에서는 61.4%가 주민투표에 찬성한다고 밝혔지만, 20대 52.0%, 30대 48.1%, 40대 47.9%로 한달 사이에 7-15% 포인트 가량 낮아졌다. 이념성향별로도 7월 조사에서는 진보층에서조차 55.0%가 주민투표의 필요성에 대해 공감했다. 중도층에서 57.9%, 보수층에서 가장 높은 67.3%가 주민투표의 필요성에 공감했다. 그러나 8월 조사에서는 중도층





과 보수층에서는 큰 변화가 없었지만 진보층에서는 37.2%로 13%포인트 떨어졌다. 정당 지지 차원에서 보더라도 한나라당 지지층에서는 찬성여론 비율이 변하지 않았지만, 민주당 지지층에서는 56.4%에서 32.5%로, 다른 정당 지지층에서는 55.0%에서 36.4%로, 무당파 층에서도 53.2%에서 48.6%로 줄어들었다.

전반적인 주민투표 참여의향에 있어서는 진보층/민주당 지지층 뿐 아니라 40대나 중도층이나 무당파 층에서도 주민투표에 참여하겠다는 의향이 크게 낮아지는 추세다. 20대에선 54.5→44.9%, 30대에선 59.7%→51.3%, 40대에선 63.8%→47.1%로 투표 참여의향이 낮아지고 있다. 50대 이상에서는 큰 변화가 없다. 이념성향별로도 진보층에서는 56.7%에서 42.4%로 14%포인트 가량 떨어졌고, 중도층에서도 10% 포인트 가까이 떨어졌다. 보수층에서는 73.1%로 높아졌다. 정당지지별로도 한나라당 지지층에서의 참여의향은 달라지지 않았지만 민주당 지지층에서는 52.3%→ 33.6%로 큰 18%포인트 가까이 떨어졌고, 다른 정당 지지층에선 58.5%→ 42.2%, 무당파에서도 60.3%에서 49.5%로 큰 폭으로 하락하고 있다.

[표 2] 계층별 주민투표 태도 차이(%)

서울	주민투표 실시 찬성		주민투표 참여의향		적극적 투표의사
	D-30	D-4	D-30	D-4	D-4
	60.9	53.2	63.3	55.8	38.3
세대					
20대	67.2	52.0	54.8	44.9	22.4
30대	59.0	48.1	59.7	51.3	31.1
40대	55.1	47.9	63.8	47.1	32.8
50대	60.9	58.8	70.0	67.1	49.5
60대 이상	62.5	61.4	70.1	71.7	59.9
이념성향					
진보	55.0	37.2	56.7	42.4	24.5
중도	57.9	52.9	61.2	51.0	31.5
보수	67.3	65.5	69.2	73.1	57.5
정당지지					
한나라당	71.1	70.2	73.8	74.7	57.3
민주당	56.4	32.5	52.3	33.6	13.2
다른 정당	55.0	36.4	58.5	42.2	23.0
무당파	53.2	48.6	60.3	49.5	33.1

적극적 투표 의사, 민주당 지지층 13.2%, 진보층 24.5% 불과 - 주민투표 거부 운동 효과일 듯

적극적 투표의사층의 구성을 보면 우선 민주당, 진보층 등 주민투표 거부를 주도하는 층에서의 적극적 투표 의사층 규모가 낮게 나타난다. 세대별로 보면 적극적 투표의사층이 50대 이상 49.5%, 60대 이상 59.9%인 반면, 20대에선 22.4%, 30대에선 31.1%, 40대에서 32.8%로 투표성사 기준에 못 미치고 있다. 이념성향별로도 보수층은 57.5%로 높은 반면 진보층에서 24.5%, 중도층에서 31.5%로 나타났다. 정당지지층에서도 한나라당 지지층에서의 적극 투표의사층은 71.1%나 되었지만 민주당 지지층에선 13.2%, 다른 정당 지지층에서 23.0%, 무당파에서 33.1%로 나타났다. 주민투표 거부운동 초기에 야권 지지층에서 거부운동의 찬반을 두고 입장이 갈렸던 것과 달리 투표 막바지로 오면서 상당히 공감대를 형성한 것으로 보인다. 이와 함께 40대,

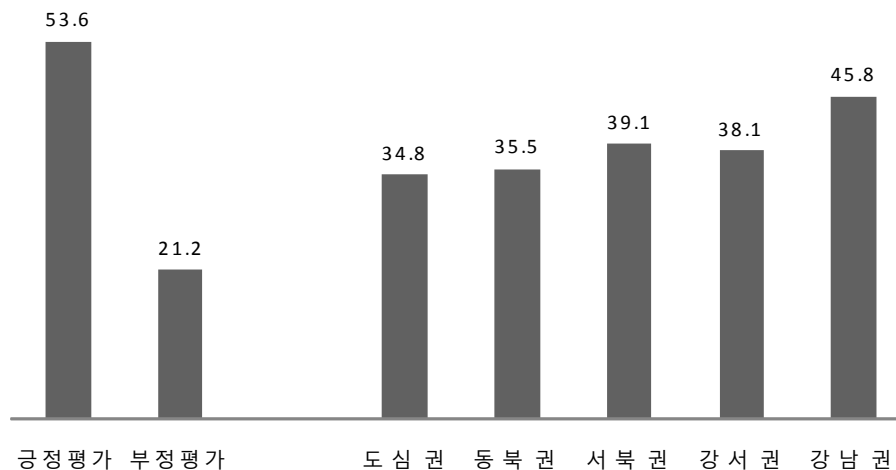




중도층, 무당파 층 등 여론의 균형추 역할을 하는 층에서 적극적 투표의향 비율 38.3%는 물론 최소 투표성 사 기준인 33.3%에 못 미치는 것도 주민투표 투표율을 다시 끌어올리는 데 적지 않은 부담으로 작용할 것으로 보인다.

한편 주민투표 참여는 주로 오세훈 시장 지지층과 지역적으로는 강남지역 유권자들에 의해 주도되는 것으로 나타났다. 우선, 오세훈 시장이 잘하고 있다는 평가는 48.1%, 잘 못하고 있다는 평가는 38.9%, 잘 모르겠다는 응답은 13.0%인데 오세훈 시장이 잘하고 있다고 응답한 층에서 적극적 투표 의향을 밝힌 응답이 53.6%로 나타났다. 반면 잘못하고 있다는 응답층에서는 21.2%에 불과하다. 지역적으로 보면 역시 오세훈 시장의 당선에 결정적 역할을 했던 강남 지역에서 적극적 투표 의향이 45.8%로 상대적으로 높았다. 다른 지역의 경우 34.8~39.1% 수준으로 상대적으로 낮은 것으로 나타났다.

[그림 2] 오시장 지지여부와 지역별 적극적 투표 의사층 비율(%)



※ 주 : 거주지역 권역은 아래와 같이 구분하였음

도 심 권 : 종로구, 중구, 용산구
 동 북 권 : 성동구, 광진구, 동대문구, 중랑구, 성북구, 강북구, 도봉구, 노원구, 강동구
 서 북 권 : 은평구, 서대문구, 마포구
 강 서 권 : 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 동작구, 관악구
 강 남 권 : 서초구, 강남구, 송파구

투표 참여 이유와 불참 이유

투표에 불참하겠다고 답한 276명 중 투표에 참여하지 않겠다는 이유를 보면 무엇보다 주민투표를 추진하는 취지에 공감하지 않는다는 응답이 31.4%로 가장 높았고, 개인적인 일정 때문에 20.2%, 주민투표에 관심이 없어서라는 응답이 18.6%로 높게 나타났다. 주민투표 추진과정에 대한 하자를 지적하는 응답이 15.9%, 주민투표를 낮추어 주민투표를 무효로 만들기 위해서라는 응답이 13.9%로 나타났다. 취지나 절차에 대한 불만, 주민투표 무효라는 정치적 선택 등 비교적 뚜렷한 정치적 입장 하에서 불참의사를 밝혀 이들을 짧은 시간 내에 투표장으로 유인하는 것은 쉽지 않아 보인다.

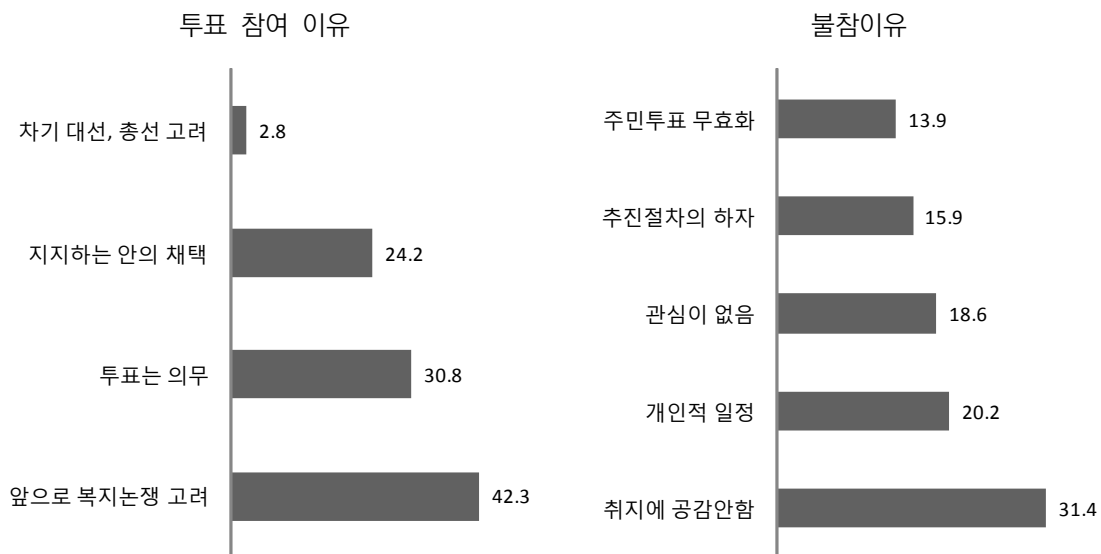
한편 투표에 참여하겠다는 응답자들의 경우 주민투표의 참여 이유로 복지논쟁에서 주민투표 결과가





중요하다고 보기 때문이라는 응답이 42.3%, 민주주의 사회에서 투표는 의무이기 때문이라는 응답이 30.8%, 내가 지지하는 안이 채택되기를 기대해서라는 응답은 24.2%, 주민투표가 차기 총선, 대선에 영향을 미치기 때문이라는 응답은 2.8%에 그쳤다. 투표 참여 이유 역시 향후 복지 논쟁에 대한 고려, 정책기대효과 및 차기 선거 등 정치적 판단 하에서 투표를 참여하겠다는 입장이 다수였지만, 투표의무라는 당위적 차원에서 투표를 생각하는 응답자도 적지 않았다.

[그림 3] 투표 참여 이유와 불참 이유



3. 주민투표 참여 의지를 하락시킨 요인은 무엇인가?

주민투표의 참여의지를 하락시킨 요인들을 이론적이고, 체계적으로 살펴보기 위해 이 장에서는 라이커와 오데훅(Riker and Ordeshook)가 제시한 기대효용/시민의무 투표결정모델을 제시하고 각각의 요인별로 주민투표 참여의사를 약화시킨 요인들을 점검해보고자 한다.

(1) 분석틀 : 기대효용 및 시민의무 모델

유권자 개인의 투표여부를 설명하는 합리적 선택이론에 따르면 유권자의 투표 효용(PB)이 투표비용을 초과할 때 투표하게 되는 데 일반적으로 투표의 비용은 존재하는 데 반해 개인의 한표가 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 가능성은 매우 낮기 때문에 투표의 기대수익(PB)은 0에 가까워질 수 밖에 없어 합리적 유권자라면 기권하는 것이 합리적이다. 그러나 대부분의 선거에서 투표율이 0% 이상 나오는 소위 투표의 역설(paradox of voting)이 난다. 이에 따라 시민적 의무를 다했다는 만족감(D)이 투표 행위를 설명한다는 시민의무 모델이 많은 논란에도 불구하고 개인의 투표행태를 설명하는 기본 모델로 활용되고 있다. 이 모델에 따르면 투표로부터 기대할 수 있는 효용(PB)과 만족(D)의 합이 투표 비용(C)을 초과할 때 투표를 하게 된다고





한다(Downs 1957, Riker and Ordeshook 1968, 김욱 2009; 조성대 2009). 이러한 이론적 틀에 맞추어 이번 주민투표에서 투표율 하락에 영향을 미친 요인들을 평가해보자.

$$R = PB - C + D$$

R(reward): 투표를 통해 개인 유권자가 받는 보상

B(benefit): 선호하는 후보(정책)이 당선(채택)되어 얻을 수 있는 정책 혜택

P(probability): 유권자 개인의 한 표가 혜택을 가져올 확률

C(cost): 투표에 참여함으로써 지불해야 하는 비용

D(duty): 시민의 의무

조성대(2009)

(2) 투표율의 하락 요인

1. 기대혜택(PB) 약화 요인

1) 대표되지 않는 선호 : 보편급식 단계적 추진안, 선별급식 전면추진안

투표결정요인에서 가장 우선적으로 고려해야 할 것은 전체 주민투표의 내용이 전체 유권자의 의사를 반영하는가의 여부이다. 주민투표 문안에서 특정의 정치선호가 원천적으로 배제되면 정책의 대표성을 훼손할 뿐 아니라 대표되지 않는 유권자들의 투표참여를 기대할 수 없다. 주민투표법 제2장 15조 주민투표의 형식을 찬성과 반대의 찬반형이나 두 가지 사항 중 하나를 선택하는 형식으로 실시하라고 규정한 취지야 말로 이러한 정책의 포괄성과 대표성을 고려한 조항으로 볼 수 있다. 현재 야권 일각에서 보이콧 운동을 정당화하는 취지에서 양자택일형에서 자신의 입장이 없는 경우 기권하는 것이 타당하다는 주장을 하는데 이는 애초에 특정 정치적 선호가 배제된 양자택일형 질문을 채택하는 것을 용인하는 논리가 된다는 점에서 타당하지 않다.

이렇게 보면 오시장과 국민운동본부가 준비한 투표 문안은 정책대표성의 문제를 안고 있었다. 필자는 EAI 여론브리핑 제98호, 제100호에서 지적한 것처럼 복지포폴리즘추방 국민운동본부의 서명안이 정책의 포괄성과 대표성에서 문제가 있음을 지적한 바 있다. 최종 투표문안의 주요 내용을 담고 있는 “소득하위 50% 대상 2014년까지 단계적 추진안”과 “모든 학생 대상 2011년부터 초등학교, 2012년부터 중학교에서 전면 실시하는 안”은 정책의 포괄성과 대표성에 문제가 생길 수 있기 때문이다. 이 문안은 사실 주민투표의 두 차원 즉, 혜택의 범위(보편이나 선별이나)와 추진방법(단계적이나, 전면적이나)을 담고 있다.

두 차원에서 주민투표의 태도를 측정할 경우 아래 [표3]처럼 기본적으로 4개의 응답유형이 나오는데 이를 두 개의 양자택일형으로 선택하는 문항으로 구성(표의 회색음영부분)한 것 자체가 대표성에 결함을 가지게 된 근본 이유다. 물론 실제 유권자의 선호가 선별적 단계론과 보편적 전면실시론¹⁾만 존재한다면 대표성의 문제가 불거지지 않을 수 있지만 당장 서울시교육청은 서울시교육청안은 작년 민주당 주도의 서울시의회에서 통과된 안과 달리 2014년까지 단계적으로 추진하는 안이라고 밝혔다. 이에 서울시는 서울시교육청이 말을 바꾼 것이라고 반박하고 있다. 사실 관계는 확인해봐야겠지만 사실여부와 무관하게 ‘보편적 급

1) 사실 서울시의회 통계조례만 하더라도 2011년 초등학교, 2012년 중학교 실시의 의미를 단계론으로 해석할 여지도 있다. 그러나 이 안에 대해 서울시의회 및 민주당 스스로 ‘전면급식론’으로 규정했기 때문에 ‘보편적 전면실시론’으로 규정하고자 한다.





식의 단계적 추진' 을 선호하는 유권자들이나 '선별적 급식의 전면적 추진' 을 선호하는 유권자들의 경우 이번 투표문안에 자신의 선호를 정확하게 대변하는 입장이 없는 셈이다. 이들은 '선별적 급식의 단계적 추진' 안과 '보편적 급식의 전면적 추진' 안이 양 극단의 입장이라면 '보편적 급식의 단계적 추진' 안이나 '선별적 급식의 전면적 추진' 안은 양 입장의 절충적 성격을 갖고 있다. 절충적 입장이 투표문안에 배제됨으로써 주로 현재 서울시교육청안을 지지하는 진보성향의 유권자나 절충적 태도를 선호하는 중도적 성향의 유권자 층에서 현 투표안에 대한 기대효용이 낮을 것으로 예상되며 이들의 투표를 하락을 설명하는 요인이 될 것이다.

더구나 모든 학생을 대상으로 하는 보편급식을 주장하는 입장과 달리 선별급식론의 경우 선별기준에 따라 다양한 입장이 있을 수 있어 서울시의 소득하위50%에 한정하자는 안에 대한 기대이익을 떨어뜨릴 요인이 된다. 예를 들어 같은 선별급식론자라 하더라도 예산절감효과를 강조하는 경우 빈곤선을 기준으로 삼을 수도 있고, 반대로 소위 부자급식만을 문제삼는 경우라면 부자가 아닌 중산층(소득하위70%~80%)까지 수혜 범위를 확대하길 바랄 수 있다. 사실 초기 한나라당이 추진한 무상급식안은 일부 부자층(상위 30%)를 제외한 소득하위70%안이었음을 상기해볼 필요가 있다. 이들의 경우도 소득하위 50%기준을 선호하는 사람에 비해 투표의 기대이익이 떨어질 수밖에 없을 것이고 투표강도를 약화시키는 요인이 될 것이다.

[표 3] 무상급식 관련 태도 유형과 서울시 주민투표안의 포괄 범위

범위(기본 축) 추진방식(보조 축)	보편급식	선별급식
단계실시	보편적 2014년 단계실시론 (서울시 교육청 추진안-논란 중)	투표문안 1안 선별적 2014년 단계실시론 (서울시 안)
전면실시	투표문안 2안 보편적 2012년 전면실시론 (서울시의회 통과 조례)	선별적 전면실시론

2) 추상적 수준의 복지이념 대결, 이해당사자(학부모층) 투표 유인 약화

이번 주민투표 진행과정을 보면 형식은 정책투표라는 주민투표 형식을 취했지만 실질적으로는 여야간 복지 철학과 노선이 대결하는 정치대결 양상으로 진행되었고, 이는 주민투표의 투표율을 하락시키는 주된 요인 중의 하나로 볼 수 있다. 후보자에 투표하는 공직자 선거와 달리 특정 정책에 대한 선호를 묻는 주민투표의 경우 정책의 혜택이 범위가 넓을수록(이해당사자가 많을수록), 정책으로부터 오는 혜택이 구체적이고 직접적일수록 투표의 동기부여가 커진다.

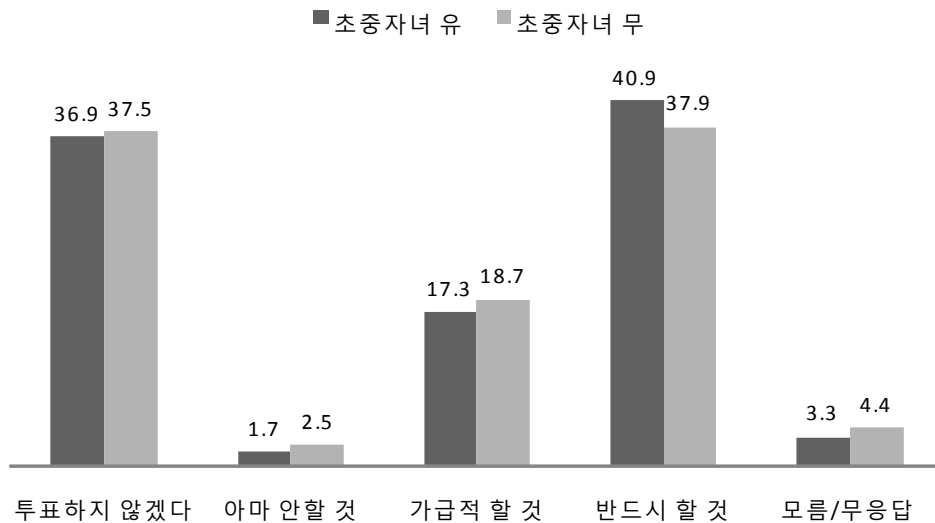
그런데 이번 주민투표의 경우 오세훈 시장이나 반복지포폴리즘 국민운동본부가 스스로 밝혔듯이 무상급식안의 이번 주민투표의 기본 취지를 무상복지포폴리즘을 바로잡는다는 추상적 수준의 목표에 우선순위를 부여하면서 이해당사자의 범위는 확대되었지만 투표선택을 유권자들이 받을 정책효용을 구체화하는 데 한계를 가질 수 밖에 없었다. 실제로 이번 주민투표 추진과정은 보편복지 대 선별복지라는 복지노선 싸움으로 인해 막연한 증세에 대한 우려(세금폭탄론)나 수혜대상자가 받게 될 낙인효과에 대해 주로 논의가 되었을 뿐 정작 보다 직접적인 이해당사자 및 이로 인해 얻게 될 손익계산은 어떻게 되는 지는 논점에서 벗어





나 있었다. 이해당사자를 규정하는 하위소득 50%기준은 어떻게 산정되었는지, 그랬을 때 줄일 수 있는 예산 규모는 어느 정도나 되는지, 그리고 그 예산은 어디에 쓰여질 것인지 정책의 기대효용을 계산할 수 있는 구체적인 정보들은 주요 논쟁과정에서 부각되지 않았다. 이에 따라 실제 무상급식 주민투표의 가장 직접적인 이해당사층이라 할 수 있는 초중 자녀의 학부모층을 투표장으로 유인하는 데 실패하게 된다. 실제 초중 자녀를 둔 학부모 층이나 그렇지 않은 유권자들이나 투표의사에 큰 차이가 없었다.

[그림 4] 초중 자녀 유무 별 투표의사(%)



2. 시민적 의무감 약화 요인(D의 하락)

‘전면 대 단계’ 프레임 압박 → 야권지지층/진보층 내부의 보이콧 갈등 봉합 효과 낳은 듯

주민투표 발의 이후 오시장 측과 야권의 대결이 급식방안 자체보다는 주로 주민투표 프레임을 둘러싼 논쟁이었다. 서울시는 ‘전면실시론 대 단계실시론’의 프레임을 내세웠다. ‘보편 대 선별’ 프레임보다 ‘전면 대 단계’ 프레임이 서울시 입장에 유리한 결과가 나온다는 조사결과가 반영된 것으로 알려지고 있는데 실제에 있어서는 의도하지 않은 결과를 초래한 것으로 보인다. 즉 서울시가 내세운 ‘전면론 대 단계론’ 투표 프레임이 야권 내부에서 투표불참운동의 정당성을 강화시키는 효과를 가져왔다는 것이다.²⁾

사실 주로 민주당 등 야5당이 주민투표 보이콧 방침을 공식 발표하고 난 직후 이러한 논란이 불거졌다. 투표 참여의 가치를 스스로 부정하는 반민주적이라는 비판은 한나라당이나 보수층은 물론이거니와 중도층 및 심지어 보편급식을 찬성하는 층 내에서도 적지 않게 제기되었고, 투표에 참여하여 오세훈 시장의 선별급식론을 막아야 한다는 입장과 투표거부가 오시장의 선별급식을 막는 현실적 방안이라는 입장이 갈라졌던 것이다. 즉 위의 투표결정요인 모델에서 D항목 요인에 대한 시각 차에 의해 보편급식론 진영 내부가 분화되는 양상이었다.

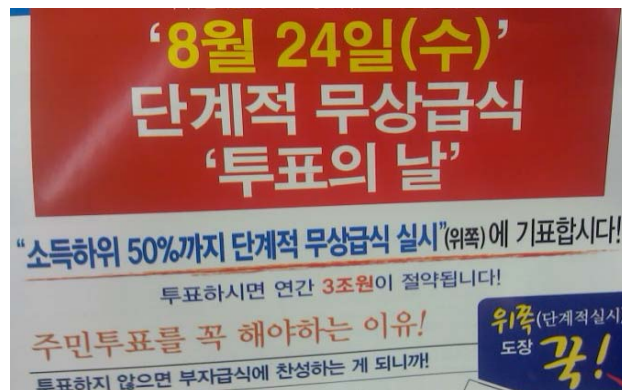
2) 대표적인 예가 88만원세대의 저자 우석훈 교수인데 우석훈 교수의 경우 주민투표 참여 명분이 약하다면서 투표참여를 통해 보편적 급식론을 지켜야 한다는 입장이었다(민변 <무상급식 주민투표 6문 6답><http://me2.do/FVJ7Sf>). 그러나 서울교육청에서 추진하는 보편적 급식안은 투표문안과 달리 2014년까지 단계적으로 추진하는 안이라는 점이 알려지면서 논란이 있던 야권 내부가 서울시에서 추진하는 투표문안이 보편급식론을 전면급식론으로 왜곡함으로써 공정한 투표가 되지 못하기 때문에 거부해야 한다는 논리로 급속하게 수렴된 것으로 보인다.





그러나 오세훈 시장과 서울시가 주민투표의 성격 규정을 “무상급식 범위에 대한 주민투표”로 설정하면서도 투표안 프레임은 “전면급식 대 단계급식”론을 고수하면서, 보편적급식론을 전면급식론으로 왜곡했기 때문에 투표거부가 정당하다는 입장을 강화시킨 효과를 가져 온 것으로 보인다. 사실 무상급식 주민투표의 범위에 관한 주민투표라면 핵심 쟁점(기본 축)은 역시 보편 대 선별의 대립축이고 추진방식에서 ‘전면 대 단계’는 보조적 의미를 갖는 것이다. 더구나 서울시교육청이 스스로 전면론이 아니라 단계적 추진 방안을 제시한 상황에서 ‘전면 대 단계론’의 프레임을 주민투표의 핵심 프레임으로 내세우는 것은 문제의 소지가 컸다. 이로 인해 보편급식 진영 내에서의 입장 균열이 그래도 투표는 해야 한다는 입장보다 오세훈 시장의 주민투표 프레임이 주민투표의 핵심쟁점을 왜곡하여 시교육청의 안을 배제하기 때문에 주민투표에 참여해서는 안되는 주민투표 거부 입장으로 급속하게 수렴되는 요인으로 작용한 것이다.

[그림 5] 서울시와 시교육청의 프레임 대결



〈서울특별시 선거관리위원회 주민투표 공보〉

이번 주민투표에는 교육청 안이 없습니다.

- 주민투표 1안과 2안 어느 것도 교육청의 정책과 다릅니다.
- 교육청의 ‘무상급식 추진계획’은 △2011년 초등학교 △2012년 중1 △2013년 중2 △2014년 중3까지 단계적으로 무상급식을 확대하는 것입니다.

※ 주민투표 공고 내용 : 무상급식 지원범위에 관하여

소득 하위 50% 학생을 대상으로 2014년까지 단계적으로 무상급식 실시 (1안)	소득구분 없이 모든 학생을 대상으로 초 등학교는 2011년부터, 중학교는 2012년 부터 전면적으로 무상급식 실시 (2안)
--	--

주민투표 1, 2안과 교육청의 안

	주민투표 1안	주민투표 2안	서울시교육청 안
무상급식 대상	소득 하위 50%	소득구분 없음	소득구분 없음
대상 확대 방식	단계적	전면적	단계적
	30% → 40% → 50% 소득별 확대	초 → 중	중1 → 중2 → 중3 학년별 확대
정책 완성 시기	초·중학교 2014년	초등학교 2011년 중학교 2012년	초등학교 2011년 중학교 2014년

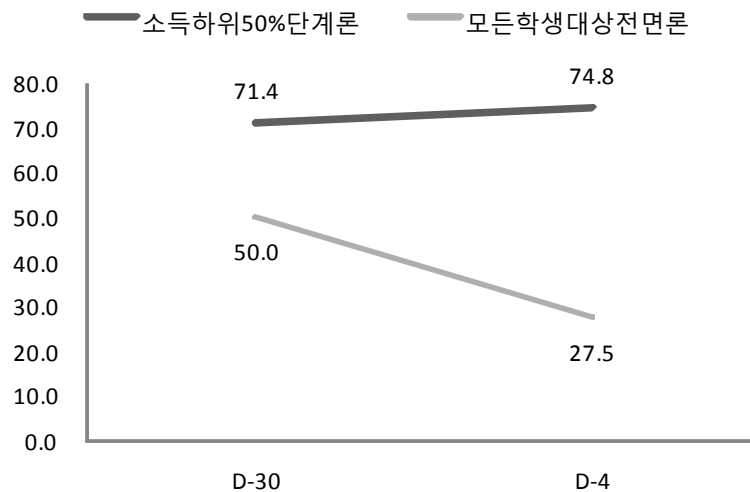
〈서울시교육청 무상급식자료실 <http://me2.do/5VgIir>〉





실제로 주민투표 선호안 별 투표 참여의사의 변화를 살펴보면 소득하위50% 단계실시론의 지지자들의 경우 한달 전 조사에서 71.4%, 8월 20일 조사에서는 74.8%로 약간 상승하는 수준이었다. 그러나 모든 학생대상 전면실시론 지지층의 경우 한달 전 조사에서는 투표에 참여하겠다는 비율이 50%로 내부에 적지 않은 이견이 있었음을 보여주지만 이번 4일 전 조사에서는 27.5% 수준까지 급감했다. 보편급식론을 찬성하는 진영에서 투표 기권 선택이 급속하게 늘어났음을 시사하는 결과이다.

[그림 6] 주민투표 선호안 별 “투표 참여하겠다” 응답비율(%)



(3) C 요인 : 평일 치러지는 선거 + 투표의 정치적 부담

서울시거주 공무원들의 출퇴근 시간 조정 등 투표의 편의를 제공함으로써 투표비용을 감소시키는 노력이 없지는 않지만 평일에 실시되는 투표라는 점에서 휴일에 실시하는 이전 공직자 선거에 비해 투표 비용도 크다. 이번 주민투표의 경우 이러한 행정적 차원의 비용 뿐 정치적, 심리적 비용도 고려해야 한다. 즉 야권에서 투표거부방침을 하고 있는 상황에서 투표장에 간다는 것은 자신의 정치적 성향을 드러내는 것으로 볼 수 있어 상당한 정치적 당파성이나 투표에 대한 확고한 소신이 필요할 것으로 보인다. 이러한 요인들을 감안할 때 이번 주민투표의 실제 투표율은 예측치보다 낮을 것으로 예상된다.

(4) 기타 : 선거경합도 및 여권 결집도

그 외에도 투표율 상승요인으로서는 정당간 경쟁성, 경합도가 높을 때 투표율이 상승하는데 한편에서 이미 투표 거부운동으로 참여하지 않고 오시장의 시장직 연계에 따라 실제 투표는 선별급식안에 대한 찬반, 오세훈 시장에 대한 신임투표로 성격이 전환되면서 양당 지지층의 경쟁 보다는 오세훈 시장 및 한나라당 지지층의 결집도가 더 큰 변수로 주목받는 상황이다. 그러나 위의 [그림6]에서 볼 수 있듯이 이미 선별급식단계론자의 경우 투표참여 결집도가 상당히 높은 상황이기 때문에 오세훈 시장 사퇴에 따른 추가 투표율 상승을 이 끌기에는 한계가 있어 보인다.





4. 주민투표 결과가 가져올 정치적 함의 : 야당, 여론전은 지고, 결과엔 웃나?

이상의 상황을 종합해보면 전체적으로 투표율 하락요인이 큰 선거로 볼 수 있다. 이에 따라 야당에서는 이번 선거의 투표율이 10%대에 머물 것이라는 예측도 나오고 있으며, 심지어 오세훈 시장의 사퇴를 기정사실화한 조건에서 차기 서울시장 하마평도 나오고 있는 모양이다. 그러나 이번 주민투표의 전 과정을 살펴보면 야권은 설사 투표율 하락으로 주민투표가 무산된다고 하더라도 되짚어봐야 할 대목이 적지 않다.

(1) 투표율 33.3% 넘지 못하면 야권이 정국 주도

오시장 사퇴엔 부정적인 여론 높아

주민투표 발의 이후에는 무상급식 주민투표 찬반운동으로 전환되어 투표율이 여야간의 승패를 좌우하는 기준이 되었지만, 향후 총선 및 대선 정국까지 내다볼 경우 여야간의 손익계산이 상당히 복잡해질 전망이다. 마지막 변수는 오시장의 사퇴가 한나라당 지지층 및 양당에 동원되지 않는 무당파, 중도층의 막바지에 얼마나 영향을 미칠 지에 달려 있다. 정확한 예측은 어렵지만 아래 [표4]의 조사결과에서 보여지듯이 서울시민은 오시장의 사퇴에 반대여론이 높다. 찬성여론은 14.4%~25.7% 수준으로 나타났고, 반대여론은 44.7%~68.0% 수준까지 나타나 전반적으로 반대여론이 찬성 여론을 압도하고 있다. 오시장의 사퇴에 큰 폭의 변화를 예상하기는 쉽지 않다. 그러나 이에 찬성하는 응답층에서 높은 투표결집이 일어날 경우를 배제할 수는 없다는 점에서 최종 투표율을 지켜볼 필요가 있다.

[표 4] 주요 조사결과에서 나타나는 주민투표 급식안 선호 및 오시장 사퇴연계 입장%

서울시민 무상급식조사	조선일보	EAI/YTN 중앙일보	한겨레신문	동아일보	리얼미터	EAI/YTN 중앙일보
	미디어리서치	한국리서치	KSOI	코리아리서치	자체조사	한국리서치
조사일시	7.23(D-30)	7.23(D-30)	7.23(D-30)	8.13-14 (D-10)	8.16 (D-8)	8.20(D-4)
표본수	500	500	500	1000	500	700
급식안 선호						
하위50%(단계)	58.8	53.2	54.5	58.0	61.2	56.6
모든학생(전면)	39.1	38.1	44.3	34.9	31.4	31.7
오시장 사퇴						
찬성	24.7	-	-	23.9	14.4	25.7
반대	61.5	-	-	68.0	66.7	44.7

투표성사 시엔 오시장안 압승

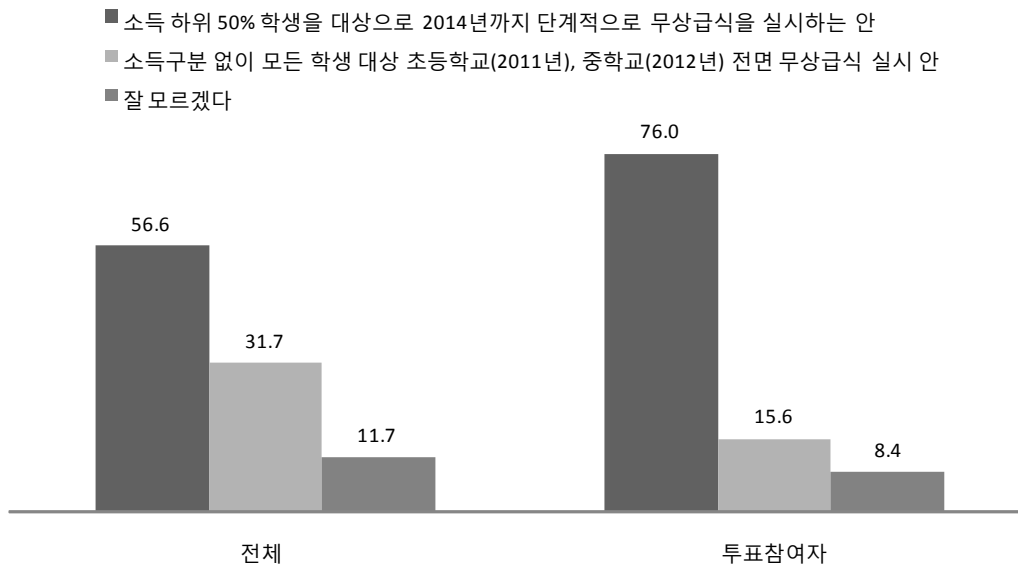
현 상황에서 오세훈 시장의 기대대로 투표율 33.3%를 넘어 투표가 성사될 경우 투표결과는 소득하위50% 단계실시론의 압도적인 우위가 예상된다. 모든 학생 대상 전면실시론 지지가 투표에 불참하기 때문이다. 실제로 전체응답자 중에서 소득하위50% 단계실시론 지지는 56.6%였지만 투표에 참여의사를 밝힌 응답자 391명을 대상으로 물어보면 소득하위50% 단계실시론 지지는 76.0%, 모든 학생 대상 전면실시론은 15.6%로 격차가 더 크게 나타나고 있다. 그러나 투표율이 33%에 넘지 못할 경우 개표가 중단되고 현행 제도는 유지되고 오세훈 시장은 시장직 사퇴 결단을 내려야하는 상황이 도래할 것이다. 주민투표 무산에 대한 여야간 공방이 심화되겠지만 주민투표를 발의한 오세훈 시장과 한나라당의 부담이 훨씬 클 것으로 보이며, 오 시장의





사퇴시 서울시장 보궐선거의 장래가 불투명해질 것이다. 이후 총선, 대선 정국의 주도권을 상당부분 야당에 넘겨주게 될 것으로 보인다.

[그림 7] 전체응답자와 투표참여의사층의 주민투표 선호안(%)



(2) 아젠다 경쟁에선 야권 패배, 무상급식, 복지노선에선 선별론 우위 공고화

여론전과 노선싸움은 여권 승리

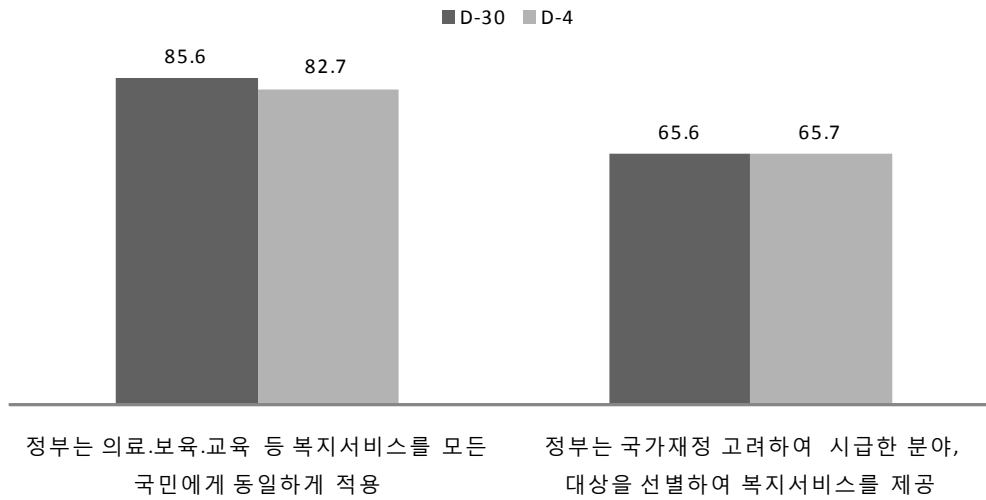
그러나 무엇보다 여야간 기본 쟁점은 무상급식방법과 기본 복지노선을 둘러싼 보편복지(급식)론과 선별복지(급식)의 대결이었다. 차기 대선 아젠다의 핵심 변수가 양극화 해소방안, 복지, 삶의 질 등으로 떠오르고 있어 야권에게 호재를 제공하는 셈이다. 위의 [표3]에서 지난 한달간 발표된 주요 무상급식안 선호에 대해서는 대부분 '하위50%대상 2014년 전면급식안(보편급식안)'에 대한 지지가 53.2%~61.2%로 다수 여론을 점하고 있고 '모든 학생대상 2011년부터 초등학교, 2012년부터 중학교에 전면 실시하는 안(선별급식안)'에 대한 지지는 31.4%~44.3%로 소수 의견에 머물고 있다. 차기 총선, 대선 아젠다의 문제로 보면 야권으로서 빼아픈 대목이다. 무엇보다 핵심 아젠다는 진보친화적 아젠다가 주도하지만 해당 아젠다의 정책선호에서는 오히려 여당의 노선에 여론이 지지가 높기 때문이다.

한 달 전 여론조사와 비교해보면 주민투표운동 기간 내내 특히 복지이념 노선이라 할 수 있는 보편복지론(정부는 의료,보육,교육 등 복지서비스를 모든 국민에게 동일하게 적용) 대 선별복지론(정부는국가재정고려하여 시급한 분야, 대상을 선별하여 복지서비스를 제공)의 경쟁에서도 야권이 주장하는 보편복지론보다 여권이 주장하는 보편복지론을 선호하는 여론이 공고화되었다는 점을 주목해야 한다. [그림8]에서 의료, 보육, 교육 등 복지서비스를 모든 국민에게 동일하게 제공해야 한다는 보편복지론에 대한 공감비율은 65.7%로 한달 전 65.6%에 비해 거의 변화가 없었다. 반대로 이러한 복지 서비스를 시급한 계층과 부문을 선별해야 한다는 선별복지론에 대한 지지 역시 85.6%에서 82.7%로 다소 낮아지기는 했지만 여전히 보편복지론 입장 보다 많은 공감을 받고 있다. 즉 주민투표 과정을 거치면서 여권의 선별복지론에 대한 여론의 우열을 좁히는 데에서는 전혀 성과를 거두지 못했음을 보여준다.





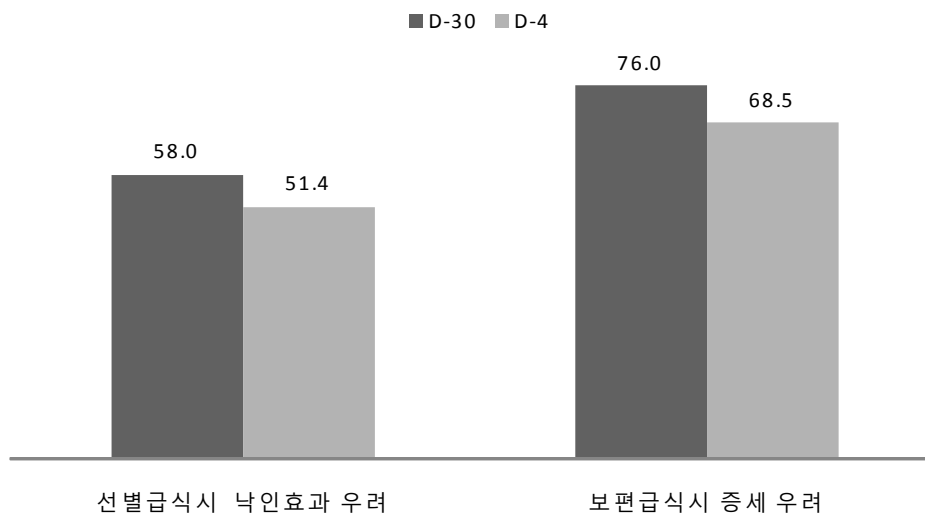
[그림 8] 보편복지노선 대 선별복지노선에 대한 공감도 변화



보편급식론과 선별급식론에 대한 비토여론 격차 못 줄여

[그림 9]에서 볼 수 있듯이 무상급식안이 갖고 있는 약점에 대한 인식변화를 보면 우선 하위소득 50%대상으로 무상급식을 실시할 때 나타날 수 있는 수혜학생에 대한 소위 낙인효과에 대한 우려는 D-30시점의 58.0%에서 현재 51.4%로 줄었다. 마찬가지로 보편적급식안에 대해 유권자들이 갖고 있는 증세의 우려 역시 전월 76.0%에서 이번 조사에서는 68.5%로 낮아졌다. 무상급식 논쟁과정에서 각 안의 문제점에 대한 공감도가 동시에 낮아진 것이다. 그러나 여전히 선별급식론의 낙인효과에 대한 우려보다는 보편급식론에 대한 증세 우려가 크다는 점은 변함이 없다. 이러한 인식 격차가 급식방안 선호에서 보편급식론보다 선별급식론을 선호하는 여론이 다수여론으로 만드는 것으로 볼 수 있다.

[그림 9] 무상급식안 별 우려이유에 대한 공감도 변화(%)

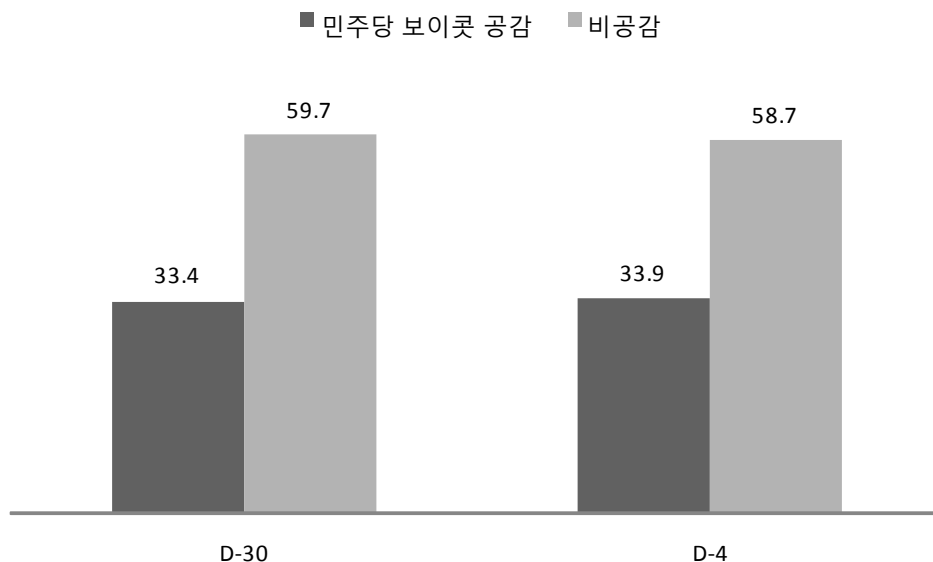




유권자 투표 기권 의사 확산되지만 민주당 등 주민투표 거부운동은 냉담

더구나, 만약 투표율 하락으로 주민투표가 무산되더라도 이를 온전히 야권의 승리로 해석할 수 있을지 의문이다. 무엇보다 투표율 하락의 결정적인 요인으로 작용한 유권자들의 투표 의지 저하를 민주당 등 야권의 주민투표 운동의 성과로 보기 힘들다는 점 때문이다. [그림10]에서 ‘민주당과 야당에서는 무상급식 주민투표에 180억이 들고, 주민투표 절차상에 하자가 있어 주민투표에 참여하지 말자는 주장을 한다’ 이에 대한 입장을 물어본 결과 공감한다는 응답이 한 달 전 33.4%에서 현재 33.9%, 공감하지 않는다는 응답이 59.7%에서 이달 58.7%로 나타났다. 앞서 살펴본 바와 같이 유권자 사이에 투표 참여 의사는 약화되고 있지만 야당의 보이콧 운동에 대해서는 냉담한 평가가 과반수를 넘어 유권자들의 투표 기권의사는 스스로의 판단에 더 의존하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

[그림 10] 무상급식안 별 우려이유에 대한 공감도 변화(%)



“오시장의 주민투표이 대선전략이며, 주민투표-시장직 연계해야 한다” 는 주장엔 외면

현재 야권은 투표 거부운동이 일정한 효과를 거두고 있다고 판단하면서 이 근거로 오시장이 추진해온 주민투표가 오시장 개인의 정치적 이익을 위해 활용하고 있는 주장과 투표 결과에서 오시장이 성과를 거두지 못할 경우 시장직에서 사퇴해야 한다는 주장을 하고 있는데 이에 대한 서울시민의 평가는 냉담한 편이다. 오시장이 투표결과에 따라 시장직을 걸어야 한다는 주장에 대해서는 25.7%만이 동의한 반면 44.7%가 반대했고, 나머지는 응답을 유보했다. 조사결과에 따라 오세훈 시장이 시장직을 연계해야 한다는 주장에 대해서는 반대여론이 찬성여론을 크게 앞서고 있다.

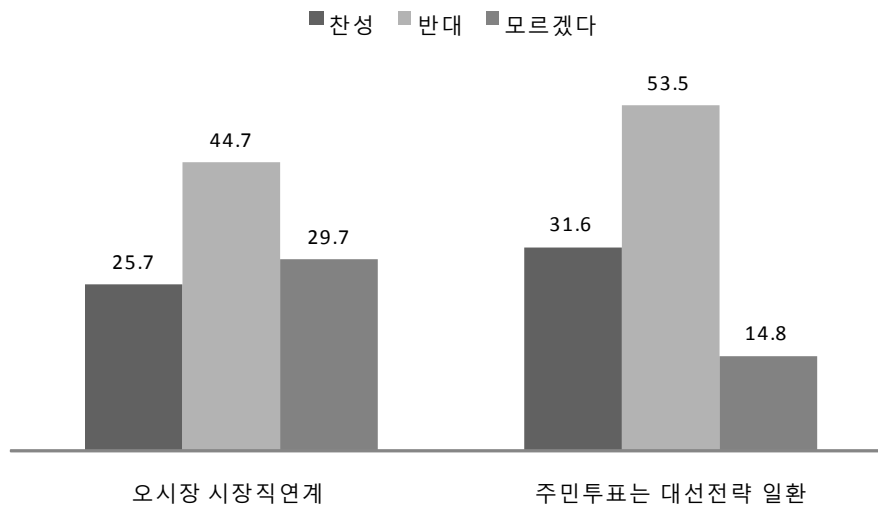
한편, 오세훈 시장이 주민투표를 자신의 대선전략의 일환으로 활용하고 있다는 주장에 대해서는 31.6%가 동의했지만 53.5%는 이에 동의하지 않았다. 민주당 지지층과 기타 야당에서 각각 54.1%, 59.6%로 오세훈 시장의 진정성에 대해 비판적인 반면, 한나라당 지지층과 무당파 층에서 동의하는 비율은 20.7%, 29.5%로 낮았다.





결국 투표율 미달로 주민투표 무산이 될 경우 단기적으로는 민주당을 비롯한 야권에게 유리한 정치지형이 마련되는 것은 사실이다. 그러나 차기 대선 핵심 아젠다에서 유권자의 정책선호 차원에서는 선별주의가 공고화됨으로써 이후 이슈 갈등 과정에서 주도권을 잡기가 용이하지 않을 수 있으며 주민투표의 무산이 민주당과 야당의 리더십과 이에 대한 유권자 지지의 결과가 아니라는 점을 야권 역시 유념할 필요가 있을 것이다.

[그림 11] 오시장에 대한 정치공세 효과(%)



[참고문헌]

- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Riker, William H. and Peter C. Ordeshook. 1969. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62.1. 25-42.
- 김욱. 2009. "투표율 제고를 위한 제도적 방안." <현대정치연구> 2.1. 176-95.
- 이내영·서현진·이근수·임성학·정원철·정한울. 2010. <유권자투표참여에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 제5회 지방선거사례를 중심으로>. 선거관리위원회 용역보고서.
- 조성대. 2009. "투표참여와 기권." 전용주·임성학·이동운·한정택·엄기홍·최준영·이소영·조진만·조성대 공저. <투표행태의 이해>. 서울: 한울.
- 이소영. 2009. "인지구조와 투표행태, 그리고 대중매체." 전용주 외 지음. <투표행태의 이해>. 서울: 한울.

이 보고서는 보고서에 실린 견해는 저자 개인의 것으로 EAI나 EAI 여론분석센터 전체의 의견을 대표하지 않습니다. 이 보고서에 실린 내용의 일부나 전체에 대한 무단 사용을 금하며, 인용 시에는 출처를 밝혀주시기 바랍니다.

이 내용문의 EAI 정한울 여론분석센터 부소장(02-2277-1683 내선102, 010-4280-3230, hwjeong@eai.or.kr)



