

여론조사와 정책선거: 유권자의제 선정을 중심으로

이 명 진*

I. 머리말

최근에 우리 주위에서는 각종 사회조사가 활발하게 실시되고 있다. 조사의 내용도 다양하다. 신제품 출하를 앞둔 회사에서 실시하는 마케팅 조사에서부터, 결혼 정보 회사의 배우자 직업 선호도나 행정 기관의 주민여론 조사까지 여러 형태의 조사가 이루어지고 있다. 심지어는 지난 대통령 선거나 국회의원 선거에서처럼 대통령 후보나 국회의원 후보도 여론 조사를 통해 뽑는 경우도 생겼다. 그리고 조사의 형식도 다양하다. 지역주민조사처럼 대상자의 일부만 조사하는 경우가 있는가하면, 인구센서스처럼 전체 조사 대상자들을 모두 조사하는 경우도 있다.

어쩌든 예전처럼 공급자가 일방적으로 결정하는 것이 아니라, 수요자의 의식과 태도가 각종 의사결정과 정책수행에 중요한 역할을 하게 된 것이다. 생산자는 수요자의 기호에 맞는 물건을 공급하고, 서비스 제공자도 수요자의 필요에 맞는 서비스를 제공해야 한다. 물론 때에 따라서는 지나칠 정도로 수요자 혹은 소비자의 여론이 전체 의사결정과정을 결정하기도 한다. 정책 결정자와 전문가가 정책방향이나 우선순위에 따라 정해야 할 사항조차도 여론의 향방에 따라 결정되기도 한다. 하지만 바야흐로 본격적인 수요자의 시대가 열린 것은 틀림없다. 그 어느 누구도 이러한 흐름에 결정적 역할을 한 사회 조사의 중요성을 부정하지 않는다.

이러한 각종 사회 조사 특히 여론 조사가 중요해지고 폭넓게 사용되는 만큼 그 부작용도 심해지고 있다. 무엇보다도 여론조사가 절대적으로 많아지고 지방선거의 경우에 소규모 지역에서 조사가 집중적으로 이루어짐에 따라 '여론조사 공해'라는 비난을 받기도 하였다. 그리고 여론조사가 공천이나 후보경선에 핵심적인 역할을 함에 따라 공정성 시비의 문제도 야기되었다. 심지어는 여론조사를 빙자한 사전선거운동 혐의로 여론조사업체 대표가 구속되는 일까지 벌어졌다. 미리 녹음된 한 구청장 예비후보의 경력만을 자동응답시스템을 알려주고 지지도 조사를 하여,

*국민대, 사회학과

의도적으로 특정 후보의 인지도와 지지도를 높여준 것이다(조선일보, 2006).

그러나 여론조사와 관련하여 이러한 문제점만 노출된 것만은 아니다. 이번 지방선거에서는 후보자들의 각종 정책을 객관적으로 검증하여 정책선거를 유도하려는 여러 시도가 있었다.¹⁾ 이러한 시도와 더불어 여론조사를 통해 정책선거를 유도하려는 움직임이 한국방송(이하 KBS)를 중심으로 시도되었다. KBS는 지방선거의 관련 보도가 기존의 정쟁, 중앙정치, 경마식 보도라는 특징을 가지고 있었다고 보고, 이를 유권자, 정책, 지역사회 중심의 보도로 유도하려는 시도를 하였다. 특히 이 중에서 유권자 중심으로 지방선거의 의제를 선정하기 위하여 유권자의 제 선정 작업을 하였고, 이 과정에서 여러 가지 방식의 여론조사를 실시하였다.

이 논문은 이러한 유권자의제 선정 작업이 구체적으로 어떻게 이루어졌는가를 살펴보고자 한다. 특히 이 과정에서 여론조사가 어떠한 방식으로 이루어졌는가에 논의의 초점을 맞추고자 한다. 유권자의제 선정 작업의 구체적인 일정과 방식에 대해 소개하고자 한다. 그리고 향후 이러한 시도는 선거에서 여론조사가 갖는 의의를 정립하는데 어떠한 의미를 갖는가를 살펴보고자 한다. 이러한 조사는 각 지역별로 다 이루어졌지만, 여기에서는 서울시의 경우에 초점을 맞추고자 한다.

II. 유권자의제 작업과정

사실 유권자의제 선정 작업이 이번에 처음으로 이루어진 것은 아니다. 이미 2004년 국회의원 총선거에서 유사한 시도가 이루어졌다. 그러나 이번 2006년 지방선거에서 유권자의제 선정은 보다 체계적이고 심층적으로 이루어졌다는 점에 그 의의가 있다고 할 수 있다.

먼저 구체적인 과정은 몇 가지 단계로 나눌 수 있다. 첫째, KBS 내부의 관련 부서들, 즉 선거방송팀, 정치외교팀, 뉴스워크팀의 협의와 지방 보도팀장의 회의를 거쳐서 전반적인 일정과 과정이 결정되었다. 그리고 중앙선거관리위원회, 정책학회, 지방자치학회, 시민단체 등 관련 단체와 학회의 추천을 받아 2006 지방선거 유권자의제 선정위원회가 구성되었다.

둘째, 각 지역의 구체적인 현안을 알아보기 위하여 각 지역의 학계, 언론계, 시민단체 간부 등으로부터 지역사회의 주요 의제를 수집하였다. <표 1>은 이러한 의제 수집 대상의 특성을 지역별로 보여주고 있다.

1) 매니페스토(Manifesto)운동은 정당이나 후보자가 자신의 선거공약을 선거 후 반드시 지키겠다고 공식적으로 문서화하여 선거기간 중에 공표하는 것을 의미한다. 1980년대 영국에서 처음 시작됐으며 이후 미국, 일본 등에 도입되었다. 특히 지난 1997년 영국 총선 당시 토니 블레어가 이끌던 노동당의 선거승리에 결정적으로 기여한 것으로 알려졌다. 이 밖에서 SMART, SELF, FINE지표 등 후보자의 정책을 검증하려는 시도가 다양하게 전개되었다.

<표 1> 의제 선정 1차 선정 여론 조사 대상자의 특성

지역	서울	인천	경기
인원	168명	162명	172명
대상	교수, 기자, NGO실무자, 일반인(지역별, 성별, 연령별 유의추출)		
조사방법	전화조사		
조사기간	2006년 4월 5일 - 6일		

<표 2> 1차 선정 유권자의제 (서울)

분야	세부 현안
교통	주차난 해소
	지하철서비스 개선
	도로시설의 확충
	지하철 공사에 따른 교통체증 해결
	노점상 정비 등 보행권 확보
주택	재건축 규제완화
	부동산관련 세제 정책
	신규택지 공급 위한 개발제한 구역 완화
	임대주택 공급 활성화
	뉴타운 개발 활성화
경제 및 복지	재래시장 활성화 등 영세 상공인 지원
	지방정부차원의 일자리 확대
	강북/ 강남 격차 해소
	멀티미디어, R&D 산업 등 첨단산업 유치
	독거노인, 노숙자, 결식아동 등 소외계층위한 사회안전망 구축
환경	대기오염 정화
	녹지공간 확보
	한강 생태계 복원 및 보존
	한강 상수도 수질개선
	도로주변 주택가 소음문제 등 도시 소음문제 개선
교육 및 문화	탁아, 보육, 양로 대책
	학교폭력 대책
	사교육비 문제
	자립형사립고 및 특목고 등 교육평준화문제
	문화/ 체육 향유 기회 확대

셋째, 여론 조사를 통해 망라된 다양한 의제는 유권자의제 선정위원회의 회의를 거쳐서, 교통, 주택, 경제 및 복지, 환경, 교육 및 문화 등 총 다섯 개의 영역으로 분류되었다. 구체적인 하부 의제는 <표 2>에 제시되어 있다.

넷째, 이렇게 선정된 영역과 개별의제에 관하여 각 지역별 약 500명의 유권자를 대상으로 중요도를 물었다. 중요도를 물을 때 여러 가지 방법이 있겠지만, 전화조사라는 점을 고려하여 구체적인 척도로 묻지 않았다. 대신에 제일 중요하다고 생각하는 것 즉 1순위로 평가하는 정책이 무엇인가를 물어봄으로써 응답자의 부담을 줄이려고 노력하였다. 이러한 조사결과를 바탕으로 5개 영역의 중요도를 계산하고, 각 개별의제의 중요도를 계산하였다. 다섯째, 확정된 유권자의제와 몇 가지 정책 관련 질문을 각 정당과 후보자에게 보내 영역 별 우선순위와 세부 의제별 우선순위를 나열하게 하였다.

Ⅲ. 유권자의제 선정의 결과와 활용

서울시의 경우를 중심으로 유권자의제 선정의 구체적인 결과를 살펴보자. <표 3>은 조사대상자의 특성을 정리한 것이고, <표 4>는 이러한 조사 과정을 거쳐서 계산된 자료이다. 먼저 영역별 순위를 살펴보면, 교육 및 문화가 1위, 경제 및 복지가 2위로 나타났다. 그 다음으로는 환경, 교통, 주택 순으로 우선순위가 결정되었다.

<표 3> 지역 현안 중요도 조사 대상자의 응답자 특성

	사례수	%
전 체	(500)	100.00
◆성 별◆		
남자	(246)	49.20
여자	(254)	50.80
◆연 령◆		
19~29 세	(99)	19.80
30~39 세	(117)	23.40
40~49 세	(123)	24.60
50세 이상	(161)	32.20
◆학 력◆		
중졸이하	(63)	12.60
고졸	(143)	28.60
대졸이상	(290)	58.00
모름/ 무응답	(4)	.80

◆직 업◆		
사무/ 전문직	(112)	22.40
판매/ 서비스직	(18)	3.60
생산직	(13)	2.60
공무원	(1)	.20
자영업	(93)	18.60
주부	(159)	31.80
학생	(39)	7.80
무직/ 기타	(65)	13.00
◆권 역◆		
강남동	(98)	19.60
강남서	(153)	30.60
강북동	(163)	32.60
강북서	(86)	17.20
◆투표의향◆		
한다	(388)	77.60
안한다	(38)	7.60
반반이다	(74)	14.80
◆지지정당◆		
열린우리당	(75)	15.00
한나라당	(169)	33.80
민주당	(5)	1.00
민주노동당	(27)	5.40
국민중심당	(1)	.20
무소속	(1)	.20
없음/ 모름/ 무응답	(222)	44.40

그리고 이러한 영역별 우선순위를 일종의 가중치로 설정하고, 개별 유권자의제의 중요도를 조사해서 최종적인 개별 유권자의제의 중요도를 결정하였다. 구체적인 순서를 살펴보면, 강남 북 격차해소가 가장 중요한 의제로 선정되었고, 그 다음으로는 정부차원의 일자리 확대가 중요한 것으로 조사되었다. 세 번째로 중요한 의제로는 소외계층 사회안전망 구축이 선정되었고, 네 번째로 중요한 의제로 녹지 공간 확보가 선정되었다.

<표 4> 2차 선정 유권자의제 중요도 (서울)

분야	세 부 현 안	응답률	중요도 점수	중요도 순위
교통	주차난 해소	42.6%	6.2점	4위
	지하철서비스 개선	8.0%	1.2점	
	도로시설의 확충	16.8%	2.4점	
	지하철 공사에 따른 교통체증 해결	12.6%	1.8점	
	노점상 정비 등 보행권 확보	17.6%	2.5점	
주택	재건축 규제완화	16.6%	3.2점	5위
	부동산관련 세제 정책	32.0%	6.1점	
	신규택지 공급 위한 개발제한 구역 완화	8.2%	1.6점	
	임대주택 공급 활성화	24.8%	4.7점	
	뉴타운 개발 활성화	15.0%	2.9점	
경제 및 복지	개래시장 활성화 등 영세 상공인 지원	9.8%	2.5점	2위
	지방정부차원의 일자리 확대	24.0%	6.1점	
	강북/ 강남 격차 해소	34.2%	8.7점	
	멀티미디어, R&D 산업 등 첨단산업 유치	5.8%	1.5점	
	독거노인,노숙자,결식아동 등 소외계층위한 사회안전망 구축	26.2%	6.7점	
환경	대기오염 정화	26.0%	4.7점	3위
	녹지공간 확보	33.8%	6.1점	
	한강 생태계 복원 및 보존	8.0%	1.4점	
	한강 상수도 수질개선	16.0%	2.9점	
	도로주변 주택가 소음문제 등 도시 소음문제 개선	15.8%	2.8점	
교육 및 문화	탁아, 보육, 양로 대책	17.2%	4.0점	1위
	학교폭력 대책	22.6%	5.2점	
	사교육비 문제	42.0%	9.7점	
	자립형사립고 및 특목고 등 교육평준화문제	11.4%	2.6점	
	문화/ 체육 향유 기회 확대	5.4%	1.2점	

<표 5>와 <표 6>은 각 서울 시장 후보가 생각하는 유권자의제 영역과 개별 유권자의제의 중요도가 제시되어 있다. 강금실 후보의 경우는 일반인 대상 조사와 동일한 순위를 제시하였고,

박주선 후보는 경제 및 복지를 최우선에, 김종철 후보는 주택과 경제 및 복지 두 영역을 동시에 최우선으로 선택하였다. 한편 오세훈 후보는 영역에 관해서 정해진 시간 내에 답변 자료를 보내 오지 않았다. 다만 오세훈 후보는 개별 영역에 대한 순위에 관해서만 답변 자료를 보내왔다. <표 6>에 제시된 것처럼 지방정부차원의 일자리 확대, 강남북 격차 해소, 사교육비 절감 등 개별 유권자의제를 우선순위로 놓고 있다. 오세훈 후보의 경우 ‘녹색’, ‘환경’ 등을 전반적인 슬로건으로 내세우고 있다. 그런데 이러한 슬로건과는 달리 구체적인 개별의제와 정책 우선순위에서는 상대적으로 이와 관련된 정책과 의제가 우선순위에서 밀려나 있다.

<표 5> 유권자의제 영역에 대한 후보 별 중요도 평가 (서울)

	강금실	오세훈	박주선	김종철
1위	교육 및 문화 (30)	-	경제 및 복지(30)	주택(25%)
2위	경제 복지(25)	-	교육 및 문화(20)	경제 및 복지(25%)
3위	환경(20)	-	주택(20)	교육 및 문화(20%)
4위	교통(15)	-	교통(15)	교통(15%)
5위	주택(10)	-	환경(15)	환경(15%)

* 괄호 안의 숫자는 전체 예산을 100이라고 했을 때, 각 후보별 예산 배정비율을 의미함.

<표 6> 세부 유권자의제에 대한 후보 별 중요도 평가 (서울)

	강금실	오세훈	박주선	김종철
1위	사교육비 절감대책	강남북격차해소	지방정부차원의 일자리 확대	강남북격차해소
2위	강남북 격차해소	지방정부차원의 일자리 확대	강남북 격차해소	지방정부차원의 일자리 확대
3위	지방정부차원의 일자리 확대	녹지 공간 확보	사교육비 절감대책	소외계층 사회안정망 구축
4위	소외계층 사회안정망 구축	사교육비 절감대책	소외계층 사회안정망 구축	녹지 공간 확보
5위	녹지 공간 확보	소외계층 사회안정망 구축	녹지 공간 확보	사교육비 절감대책
6위	부동산세제 정책 방향	부동산세제 정책 방향	주차난	주차난
7위	주차난	주차난	부동산세제 정책 방향	부동산세제 정책 방향

IV. 맺음말

민주적인 선거제도와 시행이 정착됨에 따라 기존의 선거운동 관행 중에서 부정적인 측면을 지양하려는 여러 가지 노력이 이루어졌다. 이 중에서 유권자의제 선정 작업은 선거과정 속에서 그 중요성이 커지고 있는 여론조사를 활용하려고 했다는 점에서 주목할 만한 시도라고 생각한다. 아울러 이러한 것이 후보자와 유권자의 일방적인 선택이나 전문 학자들의 독단적인 판단으로만 이루어지지 않았다. 이들 모두를 그 과정에 포함시킴으로써 ‘여론’을 최대한 반영하려는 노력을 하였다.

물론 문제점이 없는 것은 아니다. 무엇보다도 한정된 예산과 전화조사라는 방법의 한계로 인해 기초적인 의제 선정 과정이 치밀하지 못했다라는 점이 있다. 지역사회 현안을 체계적으로 쟁점화할 수 있는 전문가를 선정하는 단계에서 보다 치밀한 작업이 이루어져야 할 것이다. 아울러 이들로부터 현안을 이끌어내는 노력도 다각적으로 이루어져야 한다. 질적인 방법론의 도입이나 다양한 조사방법도 고려할 수 있다고 생각한다.

둘째, 우선순위를 산정하는 기법과 일반 유권자들에게 질문하는 방식도 다시 한 번 검토할 필요가 있다. 이러한 작업은 선거기간이 아닌 기간 동안 지자체단체장의 정책에 대한 지역 주민의 여론 조사 등을 통해 이루어질 수 있다고 생각한다. 무엇보다도 내용이라는 측면에서, 유권자와 지역 주민의 행정수요를 적극적으로 수렴한다는 장점이 있다. 아울러 방법론 측면에서도 이러한 조사를 통해 조사방법 노하우와 정책 우선순위 선정방법에 대한 관련 자료가 산출될 수 있다고 생각한다.

셋째, 현재의 결과가 후보자의 정책차이를 충분히 차별하여 보여주고 있는가에 대해서는 의문이 든다. 영역이나 세부 유권자의제가 서로 배타적이라고 판단하기 어려운 경우도 많다. 한마디로 세부적인 내용에 대한 보다 체계적인 검토가 필요하다. 물론 앞서 언급한대로 여론조사 초반 단계에서 보다 많은 노력을 기울인다면 상당부분 해결할 수 있다고 생각한다. 마지막으로, 여론조사를 통해 후보자의 정책을 차별하는 것 이상으로 이러한 차이를 부각하고 알리는 것이 중요하다. 아무리 후보자의 정책이 다르다할지라도 이를 인식하는 유권자가 별로 없다면 그 효과가 그리 크지 않을 것이다. 따라서 이러한 차이를 유권자에게 보다 적극적으로 알리는 노력이 필요하다. 이러한 노력을 통해 단순히 ‘이미지로 투표하지 말고 정책을 보고 투표하라’는 국민 계도적인 캠페인보다 선거과정에서 좀 더 실질적인 정책선거가 이루어질 수 있다고 생각한다.