

세종

총청의 중심에서 민심을 쏘다 - 세종특별자치시 선거 관전기

한상익 | 민주정책연구원 연구위원

민주국가의 선거는, 비유하자면 자유롭게 상품을 사고파는 시장과 같다. 시장경제에서는 아무리 좋은 제품을 만들어도 소비자가 구매하지 않으면 그 제품의 가치가 실현될 수 없다. 마찬가지로 아무리 고매한 가치와 정책을 만들고 국민을 위해 한 몸을 불사르겠다는 신념에 찬 후보자를 공천해도 유권자가 선택하지 않으면 그 가치와 정책은 현실 정치에서 실현되기 어렵다. 상품을 잘 팔기 위해서는 소비자의 구매욕을 자극해야 하듯이, 선거에서 승리하기 위해서는 유권자의 마음, 즉 민심을 얻어야 한다. 그런데 구매욕이 단순히 성능이나 필요에서만 발생하는 것이 아닌 것과 마찬가지로 선거에서 민심을 얻는 과정 역시 다층적이고 복잡적이다. 다시 시장에 비유하자면, 소비자가 동일한 가격의 상품들 속에서 특정 상품을 구매하는 데 있어서 쓰임새나 제품의 질 같은 이유만큼이나 기업의 이미지와 신뢰성, 기업의 마케팅 전략, 심지어는 습관이나 부화뇌동 같은 이유가 중첩되어 있는 것처럼, 민심 역시 지켜야 할 가치나 정책 같은 것만 생각해서는 그 전모를 알 수 없다. 정치적 이상과 정책은 가치와 신념을 앞세울 수 있지만, 선거 정치는 현실을 직시해야 하는 이유가 여기에 있다.

물론, 특정 선거를 관통하는 민심의 흐름은 있다. 그리고 주로 '구도'라 불리는

그 흐름이 선거 전체의 방향에 큰 영향을 미치는 것도 사실이다. 그러나 그 흐름은 항상 불안정하다. 이는 구도에서 불리한 쪽이 지속적으로 흐름을 바꾸려고 노력하기 때문이며, 민심의 흐름이란 것이 다층적인 부분이 있기 때문이다. 이런 경향은 전체 구도 차원뿐 아니라 지역적 차원에서도 관찰된다. 특히 총선같이 많은 후보들이 지역마다 포진하는 선거에서 구도만 믿고 인물이나 메시지, 캠페인 전략전술에서 민심을 타지 못하는 경우, 흐름에서 유리한 쪽이 '앞어치기'를 당할 가능성은 상존한다. 즉, 최종적인 승리를 위해서는 그 구도를 만든 민심 흐름을 유지하고 강화하기 위해 상당히 다층적인 노력을 해야 한다.

예컨대 4.11총선을 보면 구도는 좋았지만 결국 야당이 심판받은 선거가 되었는데, 이는 야당이 민심의 흐름이 만든 구도에 올라타기는커녕 오히려 그 구도를 약화시키는 행동을 반복했기 때문이다. 선거 이전과 선거 중에도 이명박 정부의 실정과 무능에 대한 비판 여론이 60%를 넘어 70%에 달했지만 이를 받아와야 할 야당이 내내 수세에 몰리다가, 오히려 여당에게 과반수를 허용했다. 실제로 선거 10일전 실시된 EAI의 여론조사를 보면 야당에 실망한 야당 비토층의 비율이 61.1%에 이르러 이명박 정부 심판 공감층 비율 65.6%에 거의 근접하고 있다. 이런 결과는 심판 민심을 자신에 대한 지지 민심이라고 착각하고 실제 민심이 아닌 상상한 민심, 즉, 자신의 이념이나 선거공학적 이해, 그리고 이해관계에 따라 민심을 아전 인수격으로 재단했기 때문이다.

더구나 총선에서는 지역 민심의 흐름이 전체 흐름보다 더 큰 영향력을 가질 수 있다는 것을 인식해야 한다. 즉, 전국적인 민심 흐름이 승리에 유리한 상황 조건이 갖춰지더라도 지역 선거에서 승리하기 위해서는 그 지역의 민심 흐름에 편승하거나, 최소한 전국적인 흐름을 반하는 행동을 해서는 안 된다는 것이다. 전국 민심의 흐름을 타면서 지역 민심의 흐름까지 장악한다면, 지역 선거는 생각 이상의 성과를 얻을 수 있다. 세종특별자치시의 국회의원 선거는 이런 관점에서 볼 때, 지역 민심

의 흐름을 탄 사례로 꼽을 수 있다.

1. 쟁점 없이 인물만 부각된 세종시 선거

4.11총선에서 세종특별자치시는 여러 면에서 특수한 상황을 가지고 있었다. 우선 인구가 96,000여명으로 지역구 인구 조건의 최저선에 미달함에도 불구하고, 특별자치시라는 특수성 때문에 처음으로 신설된 지역구였다. 그렇기 때문에 지역구 민들은 관심과 함께 일종의 자부심도 높았다. 둘째, 지역 이슈가 굉장히 중요했다. 세종시는 행정중심복합도시의 예정지역에 연기군 지역 전부와 공주, 청원군에서 일부가 편입되어 구성되었기 때문에, 예정지역과 편입지역 간 격차 해소에 관심이 집중되어 있었다. 실제로 인구의 절반 이상을 차지하는 조치원읍과 그 북쪽 지역은 세종시 편입에 대한 기대감도 있었지만, 군청 등 공공기관이 예정지역으로 이전되면 중심지역인 조치원읍이 공동화될 것이라는 우려도 컸다. 따라서 이 상반된 민심을 어떻게 유도할 것인가가 매우 중요했다. 셋째, 신설된 지역구인 동시에 광역에 준하는 위상 때문에 차관급의 시장과 교육감을 한꺼번에 선출하게 되어 총 14명의 후보가 난립하였다. 인구 3만의 조치원읍의 유세장에는 유권자보다 운동원이 많다는 이야기가 나올 정도였다. 마지막으로 세종시는 그 특수성과 위상 때문에 언론과 충청도민들의 관심이 매우 높았다. 특히 민주통합당의 이해찬 후보가 출마하여 참여정부 국무총리와 지역맹주인 자유선진당의 심대평 대표와의 빅매치가 성사되면서 그 관심은 더욱 높아졌다. 일례로, 후보가 결정된 3월 21일부터 여론조사 발표 시한인 4월 5일까지 중앙 언론들과 지역 언론들이 시행한 여론조사 횟수만 22회였으며, 조사 샘플을 합치면 연인원 13,244명이었다. 유권자 80,028명의 선거구임을 감안하면 유권자의 16%가 여론조사 샘플이 된 셈이다.

선거 과정에서 먼저 기선을 제압한 후보는 민주통합당의 이해찬 후보였다. 이해찬 후보는 출마선언 직후 발표된 여론조사(3.22 국민일보)에서 42%의 지지를 얻어

각각 23.8%, 21.2%에 그친 자유선진당 심대평 후보와 새누리당 신진 후보를 압도했다. 물론 그 다음날 발표된 SBS와 충청투데이의 여론조사에서 이해찬 후보와 심대평 후보의 차이가 각각 1.7%, 3.3%로 오차범위에 들었지만 초기 분위기를 흔드는 수준은 되지 못했다. 이해찬 후보는 선거가 끝날 때까지 최소 2.4%(4.4 대전일보)에서 최대 24.2%(4.5 MBN)의 격차를 유지하며 계속 선두를 유지했다.

선거에서의 쟁점은 세종시의 지역발전에 집중되었다. 전국적인 민심 흐름이라 판단되었던 정권심판론은 중요 이슈가 되지도 못했다. 그리고 이해찬 캠프 역시 이 이슈를 전면화시키지 않았다. 왜냐하면 양강으로 경쟁하던 이해찬, 심대평 후보 모두 야당이었고, 지역 민심도 지역 발전 방향에 집중되어 있었기 때문이다. 그 결과 경쟁하는 두 후보가 모두 세종시의 기획자와 세종시의 수호자라는 경력을 간판으로 내세웠고 유세나 TV 토론도 지역 발전 방향, 특히 이미 세종시 건설이 진행되고 있는 예정지역과 유권자의 절반 이상을 점유하는 편입지역간의 균형발전 방안에 집중했다.

그렇다고 해서 공약들이 쟁점이 된 것은 아니다. 실제로 후보마다 조금 차이가 있기는 했지만, 공약들의 방향과 내용은 대동소이했다. 이해찬 후보는 세종시특별법의 미비점을 강조하면서 세종시특별법 개정과 특별회계 설치, 세종시 균형발전이라는 발전 방향성에 집중했다. 심대평 후보는 균기지 이전, 조치원 민자역사 추진 등 지역현안형 공약을 중심으로 하면서도, 역시 세종시 균형발전을 기조로 내세웠다. 이 공약들은 쟁점이 되기에는 방향이 너무 비슷했다. 새누리당 신진 후보는 가장 주요 공약으로 인구가 많은 조치원읍에서 가장 관심을 가졌던 세종시청의 조치원 이전을 내세웠으나 앞의 두 후보가 모두 시청사 이전에 부정적이었기 때문에 시청사 이전 문제 역시 주요 쟁점이 되지 못했다.

이처럼 전국적인 정권심판론 같은 정치이슈도, 세종시의 발전 방향 같은 정책이슈도 쟁점이 되지 못했기 때문에 선거는 정책이 아닌 인물, 즉, 누가 더 세종시의

발전에 적합한가, 더 정확히 말하자면 누가 더 지역을 발전시킬만한 역량이 있는가의 경쟁으로 진행되었다. 이 구도가 유리하다고 판단했기 때문에 캠프는 ‘이해찬 후보가 바로 선거 전략’이라는 관점에서 인물 경쟁으로 몰고 나갔다. 모든 메시지는 ‘이해찬이 되면 세종시는 어떻게 변할 것이다.’에 집중되었으며, 상대 후보들에 대해서는 ‘정당과 인물 모두, 능력과 격이 다르다’ 정도의 대응으로 일관했다. 철저히 지역 선거로 치룬 것이다. 그 결과 제1야당 민주통합당과 왜소한 군소정당 자유선진당의 대결, 전국무총리 이해찬과 전 충남지사 심대평의 대결 구도를 굳힐 수 있었다. 최종적으로 이해찬 후보는 47.88%의 득표율을 기록, 33.82%에 그친 심대평 후보를 무려 14% 이상 앞서면서 승리했다. 이는 이해찬 후보 캠프에서 자체적으로 조사해서 뽑은 관세분석 결과 예측한 8~12% 차이보다 더 컸다.

이런 결과는 사실 이해찬 캠프에서도 예상하지 못한 것이었다. 충남 청양 태생으로 충청이 배출한 대표적인 정치인 중 하나로 꼽히지만, 세종시를 구성하는 연기와 공주 지역 기반은 전무했고, 출마 선언도 매우 늦었기 때문이다. 더구나 관선 1회, 민선 3회의 충남지사를 역임했고 지역 출신이며, 충청 지역당인 자유선진당 대표인 심대평 후보와 경쟁하는 상태였다. 보수표가 분산된 것도 아니었다. 보수표를 분할하는 새누리당의 신진 후보는 이렇다 할 경력도 없고 별다른 정책 공약도 없는 약체 후보였다. 게다가 선거 초반 선부르게 네거티브를 시도했다가 격이 떨어지는 후보로 간주되어 결국 13% 득표에 그쳤다. 즉, 두 보수 성향 후보의 득표를 합쳐도 이해찬 후보의 득표보다 적었다. 이런 결과는 18대 총선에서 보수층(한나라당-자유선진당)이 거의 80% 가까이 득표한 것과 비교된다. 이런 결과는, 캠프의 자체 여론조사에서도 확인한 것이지만, 보수 성향으로 분류되는 유권자들의 30% 가까이가 이해찬 후보를 지지했기 때문으로 보인다.

2. 이해찬, 민심을 움직이다

판세를 좌우할 쟁점도 없는 선거에서 출마를 선언한지 고작 20일 만에 이해찬 후보가 지역의 터줏대감이며 오랫동안 선거를 준비한 심대평 후보에게 압승한 이유는 무엇일까? 또 이전 선거에서 다른 지역에 비해 투표율이 월등히 높다고 말하기 어려운 연기군 지역이 59.2%로 전국 최고 투표율을 기록한 이유는 또 무엇일까? 또한 보수층의 상당수는 왜 이해찬 후보를 지지했을까? 단순히 전직 국무총리와 충청 대표 정당의 당대표라는 거물간의 빅매치였고 관심지역이었기 때문이라는 해석은 다른 관심 지역들인 부산이나 서울 종로의 낮은 투표율뿐만 아니라 이해찬 후보가 압승한 이유를 설명해주지 못한다.

전국 최고의 투표율과 이해찬 후보의 압승은 두 가지 방향에서 이해찬 후보가 민심을 움직였기 때문으로 해석된다. 우선 제1야당인 민주통합당에서 지도적 위치를 가진, 그리고 전직 국무총리였던 이해찬이란 인물이 세종시의 발전을 위해서는 실질적으로 힘을 가진 정당과 인물이 필요하다는 지역의 민심과 맞아떨어졌음을 지적할 수 있다. 세종시 유권자들은 세종시라는 도시에 걸맞는, 그리고 세종시를 발전시킬 역량이 있는 인물에 대한 기대가 컸다. 여기에 이해찬 후보가 출마하면서 그 기대를 충족시킨 것이다. 실제로 이해찬 후보는 유세를 다니면서 ‘총리까지 지내신 분이 여기까지 오셔서 고맙다.’란 말을 많이 들었다고 말하곤 했는데, 그 말의 이면에는 인물에 대한 기대가 서려있다. 심대평 후보는 자유선진당이 충청 지역당 이기는 하지만 국회에서의 힘을 발휘하는 데 있어 민주통합당에 비하면 어렵도 없으며, 인물 경력도 국무총리까지 지낸 이해찬 후보에 비해 한 급 아래라는 평을 면치 못했다.

두 번째 이유는 충청도민이 가진 정치적 상실감과 연관되어 있다. 충청도민들은 스스로가 정치의 주변부라고 자조적으로 말하곤 한다. 즉, 영남의 대표적 정치인인 김영삼과 노무현은 대통령이 되었고 호남 역시 김대중을 배출하였는데, 자신들은

국무총리는 몇 명 있었지만 한 번도 정치의 중심이 되는 인물을 배출하지 못했다는 것이다. 그나마 김종필과 이회창은 국무총리를 지내거나 대권 후보로 거론되었지만, 이들 이후 충청권의 대표 정치인으로 거론되는 심대평 후보는 장관도 한번 못해본 사람으로 격이 떨어진다고 보는 경향이 있다. 그런 상황에서 국무총리를 지냈고, 제1야당의 실질적 지도자들 중 하나로 알려져 있으며, 긍정적이든 부정적이든 언론에서 '상왕' 으로까지 거론되는 충남 청양 출신의 이해찬 후보는 자신들의 대표 정치인으로 삼기에 손색이 없다는 민심이 있었다. 이해찬 후보 역시 이런 민심을 개인뿐 아니라 민주통합당에 유용하게 활용하기 위해 공식 선거운동 기간의 1/3이 넘는 4일 반을 천안, 공주, 대전, 청주, 아산, 논산 등 충청지역의 지원에 할애하였다.

이 두 흐름의 민심은 세종시뿐만 아니라 충청의 다른 지역까지 영향을 미쳤다. 충청의 민주통합당 후보 당선지역을 보면, 세종시를 중심으로 밀집되어 있다. 세종시와 접경하고 있는 지역구인 천안, 공주, 청원 등은 모두 승리했으며 대전과 청주의 민주통합당 승리지역도 세종시와 접경하고 있거나 가까운 지역들이다. 실제로

[그림 1] 충청권 민주통합당 후보 당선 지역



이들 지역의 후보들은 이해찬 후보의 출마 선언 이후 평균 5% 가량 민주통합당 후보의 지지도가 상승했다고 보았으며, 이해찬 후보가 지지 유세를 하고 가면 민심의 변화를 감지할 수 있었다고 입을 모으고 있다.

19대 총선의 세종시 사례는 선거 승리를 위해서는 민심의 흐름을 바로 알고, 그 중심을 꿰뚫어서 적중시켜야 한다는 것을 보여준다. 세종시 선거에서 전국적 이슈를 확대하거나 진보와 보수 구도를 만드는 것은 민심과 괴리될 가능성이 높았다. 사실 선거운동 과정에서 지역에서 일부 세력을 대표하는 인사들은 ‘진보-보수’의 구도를 만들자고 캠프에 제안해 온 바도 있었다. 그러나 이런 제안은 기획 차원에서 부정되었다. 지역 민심의 흐름이 정치도, 정책도 아닌 인물에 있음을 간취했기 때문에, ‘진보-보수’의 구도를 만드는 일이 가능하지도 않고 유용하지도 않다고 판단했기 때문이다. 이처럼 민심의 흐름에 따라 이념적 정치 논리 등을 배제하고 철저히 인물 대결로 끌고 간 것이 높은 투표율과 압승의 근원이 되었다고 본다.

3. 2012년을 사는 한국인의 민심에 대선 승리의 열쇠가 있다

선거 승리를 위해서는 민심을 알고 민심을 움직여야 한다는 말은 당연한 이야기 같지만 생각보다 지켜지지 않는 말이다. 17대 대선을 예로 들어보자. 당시 민심의 중심은 국민소득 2만 달러를 넘은 국민들에게 보다 풍요한 삶을 제시하는 데 있었다. 당시 이명박 후보는 ‘성공’이라는 단어를 내세우며 이 중심을 꿰뚫었지만, 정동영 후보는 자신의 경력을 기반으로 한 한반도평화번영을 전면에 내세웠다. 그 결과는 역대 최대 표차로 나타났다. 19대 총선에서도 마찬가지이다. 국민들이 이명박 정부를 심판해야 한다고 생각하는 가장 큰 이유는 경제적 무능과 실정에 있었다. 자신들의 불안한 삶을 안정시키고 불공정한 경제 체제를 바로잡는 것을 바라는 것이 민심의 흐름임에도 불구하고, 민주통합당은 이 민심을 적중시키는 데 실패했다. 이명박 정부 심판론은 정치적 부분에 집중되었고, 불안한 삶을 안정시킬 수

있는 민생과 복지 이슈는 사실상 실종되었다. 민주통합당이 내건 복지 이슈인 반값 등록금은 분명 중요한 이슈지만, 6.2 선거의 무상급식처럼 광범위하게 이해관계가 연관된 것도 아니고 중도와 진보적 유권자들 사이에서도 찬반양론이 팽팽한 이슈였다는 점에서 민심을 꿰뚫을 정도는 아니었다. 게다가 초기 메시지 관리 미숙으로 한미FTA와 강정마을 문제가 대표 정책처럼 인식되면서, 이명박 정부의 실정에 공동 책임이 있는 새누리당과 박근혜 위원장이 ‘미래와 변화’, ‘민생과 복지’를 대표하는 어처구니없는 상황이 벌어졌다. 이런 상황에서 민주통합당이 127석이나 의석을 얻은 것은 그만큼 이명박 정부에 대한 분노의 민심이 컸다는 것을 보여주는 것이지, 민주통합당이 민심을 움직였다고는 말할 수 없다.

이제 8개월 후면 대선이 있다. 만약 민주통합당과 새누리당 모두 민심을 움직이지 못한다면, 새누리당이 무난히 승리할 것이다. 이것이 현실적인 역관계이다. 한마디로 민주통합당에게 언제나 마찬가지로 불리한 싸움이다. 따라서 민주통합당이 승리하려면 반드시 민심의 흐름을 제대로 읽고, 그 중심을 꿰뚫어 민심을 움직여야 한다. 그러나 민심을 이념이나 특정 세력의 이해타산에 따라 재단해서는 그 중심을 제대로 인식하는 것부터 난망하다. 정당의 정책적 대안은 이념적일 수 있지만, 민심을 관찰하고 분석하는 것은 아주 현실적이고 객관적이어야 한다. 그래야 민심에 맞는 후보를 선출하고, 민심에 부응하는 정책과 메시지를 발할 수 있으며, 민심을 움직이는 선거운동을 할 수 있다. 민심이란 말이 얼핏 모호해 보이고, 또 다층적이지만 그 핵심을 간취하는 것이 어려운 것은 아니다. 2012년 지금, 여기 대한민국의 현실에서 국민들이 가장 힘들어하고, 가장 원하는 것이 무엇인가를 머리가 아닌 눈으로 보는 데에서 출발하면 된다. ∞