



여의도연구원

국민행복을 디자인합니다

Vol.2015-02

# 여연브리프

YDI BRIEF

발행일 2015년 2월 5일

## 대통령 지지도와 국정운영 - 역대 대통령 지지도 변동의 시사점 및 제언 -

### - 목 차 -

배경 및 목적 .....	i
要 旨 .....	iii
I. 대통령 지지도의 특징 .....	1
II. 대통령 지지도와 국정운영에 대한 12가지 제언 .....	13
III. 대통령 지지도 관련 유의사항(전문가 의견) .....	17

작성 : 이형선 연구위원  
(02) 2070-3329



## 《 배경 및 목적 》

- 이 보고서는 지난 해 여의도연구원이 한국정당학회에 연구 용역을 의뢰한 최종 보고서와 이에 대한 관련 전문가들의 의견을 수렴하여 종합한 것임
  - 연구 책임자는 강원택 서울대 정치외교학부 교수(한국정치학회 회장)이며, 공동 연구원으로는 박명호 동국대 교수, 최준영 인하대 교수, 조진만 덕성여대 교수, 유성진 이화여대 교수 등이 참여했고, 관련 전문가들의 검토 의견을 함께 담았음
  - 동 연구는 지난 2014년 3월에 완료되어 시점 상 현재의 상황과는 다소 차이가 있을 수 있으나 최근의 대통령 지지도 변동과 관련하여 시사하는 바가 있다고 판단되어 핵심 내용을 중심으로 재작성하였음
- 동 연구는 역대 대통령의 지지도 등락에 대한 분석을 바탕으로 대한민국 대통령제의 미래를 위한 실천적 지침을 제시하는 것을 목적으로 함
  - 구체적으로 김영삼, 김대중, 노무현, 이명박 등 민주화 이후 취임한 4명의 전직 대통령의 지지도 등락의 요인과 그 정치적 결과를 살펴보고,
  - 대통령이 어떻게 임기 전반에 걸쳐 심각한 통치 위기를 겪지 않으면서 안정적, 효율적으로 국정운영을 할 수 있는지를 분석하며,
  - 이를 바탕으로 국정운영에 참고할 수 있는 몇 가지 제언을 제시함
- 이 보고서의 내용은 새누리당과 여의도연구원의 공식 견해와 일치하지 않을 수 있음



## 《 要 旨 》

- 初高末低의 한국 대통령은 ‘제왕적 대통령’이 아닌 ‘레임덕 대통령’
  - 지지도를 단순한 국민들 평가라고 받아들이기 보다는 전략적 접근을 통해 사전에 체계적으로 관리해야 하는 정치적 자원으로 인식해야 함
- 반대층 보다는 지지층의 이탈이 대통령 지지도 하락의 핵심적 요인
  - 김영삼 정부는 개혁 추진으로 지지도가 90%까지 올라가기도 했으나 정치의 무시(‘인치’, ‘독단적’), 측근 비리, IMF 등으로 지지도 하락 초래
  - 김대중 정부는 견고한 지지층과 유리한 환경(경제위기)에도 불구하고, 개혁 동력 상실, 선거연합과 여소야대의 한계, 측근 비리 등이 중첩되면서 실패
  - 노무현 정부는 측근 비리, 호남의 반발, 비우호적 언론 환경, 말의 문제, 4대 개혁입법의 동시 추진에 대한 저항 등으로 임기내 낮은 지지도 유지
  - 이명박 정부는 초반 급락한 지지도를 국민공감형 어젠다 제기로 회복했으나 여권내 강력한 반대세력으로 인한 갈등이 지지도를 떨어뜨림
- 대통령 지지도 분석이 주는 시사점 및 제언 12가지
  - ① 지지도 하락은 필연적임을 인식해야 함
  - ② 모든 것을 하기 보다는 핵심 정책의 선택과 집중을 해야 함
  - ③ 경제가 지지도에 미치는 영향은 제한적임
  - ④ 임기 중반에는 새로운 어젠다 제시가 필요함
  - ⑤ 임기 중반 이후에는 특히 중도 개혁적 이미지를 보여줘야 함
  - ⑥ 절차적 측면을 중시해야 함(독단적이라는 이미지 불식)
  - ⑦ 도덕성 관련 비리 문제는 회복이 어려움
  - ⑧ 여당의 협조를 당연시해선 안 되며, 원활한 관계를 위해 노력해야 함
  - ⑨ 임기 후반에는 정치적 운명을 함께 할 사람들이 필요함
  - ⑩ 외교적 성과나 정치적 이벤트의 효과는 단기적이며 의존해서는 안 됨
  - ⑪ 야당과의 소통과 적절한 관계 유지가 필요함
  - ⑫ 언론에 지나치게 의존해서는 안 됨



# I. 대통령 지지도의 특징

## 1. 김영삼 정부

### □ 주요 특징

- 역대 최고와 최저를 오가는 지지율
  - 한국 대통령제가 갖고 있는 가장 큰 문제점인, 임기 초 제왕적 대통령과 임기 말 레임덕 대통령의 급격한 순환이라는 측면을 극적으로 드러낸 정부
  - 민주화 이후 가장 높은 지지율과 가장 낮은 지지율을 동시에 기록
- YS는 약 90%의 높은 지지율로 시작했으나 후반에 급격히 추락
  - 초기에는 정치적으로 입장이 갈리는 ‘갈등 이슈(position issue)’가 아닌 군 숙청 등 정치개혁과 사정 같은 ‘합의 이슈(balance issue)’를 추진하면서 국민의 공감을 얻음
  - 임기 중반에 전두환·노태우 전대통령 구속, 15대 총선 선전 등으로 반등에 성공하기도 했으나 JP와의 결별, 통치 스타일이 ‘인치’, ‘독단적’이라는 평가, 김현철 사건 등 측근 비리, 노동법 날치기 처리, IMF 외환위기 같은 요인들이 지지율 하락을 초래

### □ 임기 초 높은 지지율

- 정치개혁이라는 합의 쟁점 통한 권력자원 극대화
  - 임기 초 80-90% 수준의 높은 지지율을 기록하고, 또한 비교적 오랜 기간 동안 높은 지지도를 유지하는 데 성공
  - 이는 임기 초반의 군 숙청을 비롯한 강도 높은 정치적 차원의 개혁과 사정에 대한 긍정적 평가에서 비롯됨

## ○ 지체된 한국 민주주의를 새롭게 정립하는 시대적 요구의 수행

- 문민정부에 주어진 시대적 요구는 지체된 한국의 민주주의를 새롭게 정립하는 것, 즉 민주주의의 제도화 확립이었음
- 정부에 대한 국민들의 높은 기대감을 정치 개혁이라는 ‘합의 쟁점(balance issue)’으로 전환시키며 단기간에 강도 높은 변화를 이끌어내는데 성공
- 이는 임기 초 밀월기간에 누릴 수 있는 대통령의 권력자원을 최대한 활용한 한 저항을 최소화하며 높은 지지율을 유지할 수 있었음

## □ 임기 중반 위기와 반등

## ○ 절차의 무시와 균형의 상실

- 민주화 이후 민주주의를 제도화하는 상황 속에서 과정적 측면을 덜 중시하는 정치개혁은, 그 당위성에 대한 공감에도 불구하고 비판을 받을 여지가 많았으며, 이에 반대하는 세력이 결집하고 저항할 명분을 제공
- 개혁이 절차를 우회하고 대통령 개인 중심으로 이루어져 ‘인치(人治)’라는 비판을 받음
- 이벤트적 요인들 및 표적 사정 등에 지나치게 의존한다는 반발이 생겨나면서 취임 1년 이후부터 급속하게 지지율이 하락

## ○ 지지율 하락의 원인

- 첫째, 대통령의 독단적인 정책 추진에 대해 정치적으로 견제를 할 제도적 장치가 미비
- 둘째, 임기 초 너무 짧은 시간에 많은 성과들을 쏟아 내어 국민들의 피로감이 발생하기 시작
- 셋째, 정치 개혁에 비해 경제 분야에서 균형적 관심과 성과를 이끌지 못함
- 이에 더해 이 시기 국정 운영과 관련해 야당의 협조를 이끌어내는 데 실패

## □ 임기 말의 정치적 실패

### ○ 야당과의 관계개선 실패 및 도덕성 타격

- 전두환·노태우 전 대통령 구속과 1996년 15대 국회의원 선거에서의 선전으로 지지율 반등에 성공했으나, 그러나 이후 지지율은 다시 급격하게 하락하여 임기 말에는 10% 이하 수준까지 기록
- IMF 경제관리 체제의 가동이 임기 말 대통령의 지지율을 극적으로 하락시킨 것은 사실이지만, 임기 전체를 놓고 보았을 때 경제적 요인들이 대통령 지지율에 직접적으로 큰 영향을 미쳤다고 보기는 어려움

### ○ 임기 말 대통령이 내보인 정치적 문제들이 지지율 하락을 야기

- 지지 반등으로 자신감을 회복하면서 대통령이 레임덕 없는 리더십을 발휘하려는 지나친 의욕을 보임
- 임기 말에는 그 간의 국정 과제를 차분히 정리하고 향후 국정 현안들에 대한 합의를 이끌어낼 리더십이 필요했음에도 법안 날치기 강행 등의 선택으로 거센 반발에 직면
- IMF 경제위기 자체뿐 아니라 발표되기까지의 과정이 투명하지 못함
- 문제를 공론화하여 충격을 최소화하고, 또한 차기 정부와의 연계를 이루는 대신 대통령이 비밀리에 일을 추진하겠다는 것은 임기 말 취약한 권력 자원을 가진 상황에서 위험한 판단이었던 것으로 보임
- 한보사태가 발생하면서 특혜 대출 의혹과 관련되어 측근 및 차남 김현철 비리 문제가 논란이 되자, 대통령은 회복할 수 없는 도덕적 타격을 받고 무너지게 됨

## 2. 김대중 정부

### □ 주요 특징

- 초기에 높은 지지율 지속, 후반의 호재들에도 불구하고 지지율 견인에 실패
  - 김대중 대통령의 초기 국정 지지율은 다른 대통령들에 비해 상대적으로 긴 기간 동안 높은 수준으로 유지됨
  - 그러나 임기 2년차 중반에 이르러 하락세에 접어든 국정지지율은 IMF경제 위기의 성공적 극복에도 불구하고 회복되지 못함
  - 또한 임기 후반 대북관계의 개선에 이은 여러 호재들에도 불구하고 국정 지지율을 효과적으로 견인해 내지 못함
- DJ는 비교적 오랫동안 지지도를 유지, 지지도 관리를 잘 한 편
  - 국가적 위기 상황에서 출발한 점, 국민들이 공감할 수 있는 뚜렷한 명분이 있다는 점, 리더십 발휘에 대한 긍정적 평가 등이 작용하면서 지지도를 유지했으나 위기가 해소된 이후에는 지지도가 빠지기 시작
  - 구조개혁으로 인한 노동시장 유연화, 사회 양극화 심화는 진보진영으로부터의 비판을 야기
  - 임기 후반의 남북정상회담은 일시적 효과에 그쳤고, 오히려 비밀리 추진한 점 등으로 인해 이념 갈등을 초래
  - 측근들의 권력형 비리로 인한 도덕성의 문제가 지지율을 하락시킨 결정적 요인이었음
  - 마지막까지 어느 정도 유지된 것은 대통령에 대한 실망감에도 불구하고 지지를 철회하지 않은 25%~30%의 호남 지지층 덕분
  - 이들의 지지는 지역적 요인 보다 세대적 요인이 더 큰 것으로 보임

## □ 임기 초기의 높은 국정지지율

### ○ 분명한 목표의 존재와 성공적 수행

- ‘통합’을 기치로 ‘국민의 정부’를 표방한 김대중 정부의 출발은 국가적 경제 위기의 성공적인 극복을 통해 국민들의 높은 신뢰를 확보
- 물가상승률, 실업률, 국내총생산 증가율 등 객관적 경제지표는 임기 2년차에 이르러 완전한 회복세로 접어들었고 이는 임기 초반의 높은 대통령 지지율을 뒷받침한 핵심 요인
- 결국 임기 전반기의 높은 지지율은 국가적 경제위기라는 상황적 요인과 김대중 대통령의 리더십이라는 개인적 요인이 어우러진 결과

## □ 지지율 하락의 원인 (1)

### ○ 새로운 기대에 대한 부응 실패와 개혁 동력의 상실

- 국정지지율과 경제적 성과는 초기에는 연동성이 높았으나 임기가 지속되면서 약화됐고, 중국에는 경제적 성과가 국정지지율에 아무런 영향을 주지 못함
- 위기상황이라는 상황적 요인은 그것이 극복되는 순간 사라지는 단기적 요인
- IMF 경제위기 체제의 종결은 국가적 위기상황이라는 상황적 변수가 더 이상 작동하기 어려운 환경을 조성하였고, 그 결과 경제부문의 성과가 더 이상 국정지지율 유지의 핵심요인으로 작동하기 어려운 상황을 초래

### ○ 상대적 진보성에 대한 기대 상실로 진보진영으로부터 비판을 받음

- 4대 개혁으로 표상되는 구조개혁은 노동시장 유연화와 사회적 양극화가 심화되는 결과를 초래했을 뿐만 아니라 진보진영으로부터의 비판을 야기
- 복지정책의 강화, 지역주의의 완화, 정치적 투명성 강화와 관료 부패 방지 등 정치개혁이 정부의 새로운 과업으로 떠오름

- 선거연합으로 집권한 태생적 한계와 여소야대라는 정치적 제약
  - 쉽지 않은 정치적 환경에도 불구하고 대통령 스스로가 반개혁적 방식으로 상황을 타개하려는 과정에서 반발이 생김
  - 의원 꺾주기 등 과행적 방식을 통해 임기 중반까지 자민련과의 공조를 유지하는데 성공했으나, 이를 통한 개혁적 성과는 대단히 미흡했음
  - 국가적 경제위기라는 환경이 경제개혁은 물론 정치개혁에 대한 국민들의 지지를 얻는데 우호적 상황을 조성했음에도 이를 토대로 개혁에의 동력을 만들지 못함에 따라 정치 환경의 근본적인 변화를 가져오는 데는 실패

## □ 지지율 하락의 원인 (2)

- 측근관리의 실패와 조기 레임덕의 심화
  - 정부 내부의 비리에 따른 도덕성 상실은 리더십 약화의 원인이 됨은 물론 정부의 개혁에 대한 기대감과 국정운영에 대한 신뢰감을 크게 떨어뜨림
  - 집권 2년차 중반부터 불거지기 시작한 권력형 비리는 임기 전반기 최대 치적이라 할 수 있는 성공적인 경제위기 극복의 의미를 퇴색시킴
- 정부는 적극적인 대북정책으로 돌파구 마련 시도
  - 그러나 남북정상회담 추진 과정이 철저히 비밀로 이루어지고, 총선 직전 급작스럽게 발표되어 정파적 비판의 빌미를 제공하기도 함
  - 햇볕정책을 둘러싼 이념갈등의 심화에 더해 자민련과의 연합의 붕괴는 정부가 그나마 유지하고 있었던 정국의 주도권을 완전히 상실하게 만드는 계기
- 그럼에도 정부는 야당과 보수세력에 대한 설득보다는 압박을 선택
  - 2001년 1월 연두기자회견에서 '언론개혁'을 공개적으로 언급하고 언론사에 대한 전면적인 세무조사에 착수, 대규모 추징금을 부과하고 언론사 사주를 구속했는데 이는 언론을 적으로 돌리는데 기여

### 3. 노무현 정부

#### □ 주요 특징

- 허니문 없이 지속적으로 낮은 지지율을 유지
  - 허니문 기간이 거의 존재하지 않았다고 간주할 수 있을 정도로 짧았고, 임기 첫해 떨어진 지지율이 좀처럼 회복되지 못하고 초반부터 마지막까지 20~30%대의 낮은 지지도를 지속적으로 유지했다는 두 가지 특징
- 측근 비리, 지지층의 이탈, 강력한 반대 세력의 존재 등이 작용
  - 초반부터 발생한 측근 비리, 대북송금 특검으로 인한 호남 지지층의 이탈, 이라크 파병으로 인한 진보적 지지층의 결집력 약화, 언론과의 비우호적 환경, 말의 문제 등이 영향을 미침
  - 야당인 한나라당은 여당에 비해 10% 이상의 지지율을 얻을 정도로 강력한 존재감을 갖고 정부에 대한 비판과 반대를 시도
- 4대 개혁의 동시다발적인 추진은 역효과 초래
  - 2004년 17대 총선에서 열린우리당이 과반수이상의 의석을 확보, 개혁입법 추진을 국정과제로 설정할 수 있는 여건을 마련
  - 그러나 4대 개혁입법(신문법, 사학법, 국가보안법, 과거사법)의 동시 추진은 네 개의 이해관계를 지닌 집단을 동시에 적으로 돌리는 결과를 초래
  - 개혁을 추진하기 위해서는 최대한 다수의 지지를 이끌어내는 전략이 필요한데, 오히려 반대 세력(한나라당, 보수 언론 등)을 결집시키고 본인의 지지층을 분열시켰음

#### □ 허니문 기간이 짧았던 요인

- 합의이슈 효력 조기상실과 분열이슈 등장
  - 노무현 대통령이 선거에서 제시한 합의이슈는 도덕적 정통성에 기반을 둔 정치개혁이었으며 이에 대한 국민적 기대도 존재

- 그러나 임기 첫 해부터 발생한 측근 비리로 인한 도덕성 타격으로 인해 개혁을 이끌어갈 동력을 상실
- 합의 이슈에 이끌렸던 조건적 지지층이 정부의 비도덕성에 실망하며 지지를 철회함에 따라 지지율도 급격히 하락

#### ○ 조급한 승부수로 부정적 여론을 확산시킴

- 대통령의 재신임 선언은 진보-보수 매체를 막론하고 부정적인 여론만 형성
- 한나라당이 단독 통과시킨 '대북송금특검법안'의 수용과 이라크 파병은 핵심 지지층을 이반시켰고, 막상 분열이슈에서의 이러한 결정이 다른 진영의 지지자들을 끌어오지도 못하면서 지지도 하락의 요인이 됨

#### □ 떨어진 지지율이 반등하지 못한 요인 (1)

##### ○ 빛나간 국정외제 선정

- 탄핵 국면을 거치면서 대통령 지지율은 잠시나마 매우 높게 상승하였고, 연이어 제17대 총선에서 여당인 열린우리당이 과반수이상 의석 획득
- 이후 정치개혁에 초점을 맞춘 4대 개혁입법 추진을 주요 국정 의제로 제시
- 그러나 이미 정치개혁의 동력인 도덕성에 심각한 손상 입은 상황에서, 개혁을 위한 광범위한 지지연합 형성은 불가능했음
- 결국 한나라당의 공세에 속수무책, '누더기 법'으로 국회를 통과하며 끝내 정치개혁은 실패로 귀결되어, 지지율은 또 다시 하락함
- 2005년 8월, 파격적인 대연정 제안을 통해 다시 한 번 어젠더 제시에 나서지만 여론은 극히 부정적이었고, 핵심 지지층과 열린우리당도 매우 냉담한 반응을 보이긴 마찬가지였음

##### ○ 국민들 관심은 정치개혁에서 경제문제로 이동

- 국정외제가 정치개혁에 초점이 맞추어지고 또 지속적으로 실패하는 상황을 반복하고 있을 때, 많은 국민들의 관심은 이미 경제문제로 이동하고 있었음

- 특히 분배 측면에서의 불만, 게다가 부동산 문제가 급격히 대두됐는데, 이 시기 국정외제의 과녁이 빗나가도 너무 빗나가 있었음을 보여줌

## □ 떨어진 지지율이 반등하지 못한 요인 (2)

### ○ 야당(한나라당)이라는 강력한 반대연합의 존재

- 야당 한나라당은 노무현 대통령 임기 전체에 걸쳐 평균 지지율이 여당보다 10% 정도 높게 나올 정도로 강력한 존재감을 지닌 정당으로 자리매김
- 한나라당은 임기 첫해부터 비판과 반대를 지속적으로 시도했고, 특히 자주 노선을 강화하고자 했던 대통령에 대해 안보의 측면에서 끊임없이 문제를 제기
- 이에 따라 노무현 정부의 안보관리 능력에 대한 국민들의 신뢰는 낮게 형성될 수밖에 없었고, 이는 지지율을 올리는데 있어서 부정적으로 작용
- 경제문제에서도 정부에 대한 부정적 이미지를 성공적으로 형성시켜 왔고, 이는 정치개혁에만 초점이 맞추어진 노 대통령의 국정외제와 대비되면서 상당히 부정적인 효과를 창출

### ○ 보수언론도 노 대통령과 대결구도를 형성하였던 보수연합의 또 다른 축

- 대통령의 언론개혁 시도는 보수언론과의 관계를 악화시키게 만들었고, 결국 보수언론은 부정적 프레임을 지속적으로 활용함. 그러나 노무현 대통령은 언론과의 관계를 재정비할 시도 자체를 하지 않음

## 4. 이명박 정부

### □ 주요 특징

- 초반 촛불집회로 인한 급락과 중반의 반등
  - 임기 초반 미국산 쇠고기 수입과동에 따른 촛불집회로 급락(急落)했으나 위기극복과 반등, 회복 그리고 임기 중 최고수준의 지지도를 기록
  - 여권 내에 강력한 반대세력이 존재했다는 특징을 지님
- 좋은 환경에서 출발했으나 최악의 하락과 반등, 그리고 하락을 겪음
  - 누구보다 좋은 환경(2006 지방선거 승리, 2008년 총선 압승, 종편 등 우호적 언론환경 등)에서 출발했으나 쇠고기 파동으로 임기 초 21%까지 하락
  - 최대 표차로 당선되고 야당이 지리멸렬하면서 촛불에 안이하게 대처해 중도 보수의 이탈을 포함한 지지율 하락을 자초
  - 이후 김대중 대통령의 국장 수용, 친서민 중도실용과 동반성장과 같은 국민 공감형 어젠다 제기로 지지율 상승을 견인(중반 50%까지 반등)
  - 2010년 6월 세종시 표결 이후 여당 내 반대세력(친박계)과의 갈등이 두드러지면서 대통령의 여권 장악력이 약화되고 이는 지지율 하락으로 나타남

### □ 임기 초반의 지지율 급락

- 임기 초반의 급락은 컨트롤 타워의 부재를 느끼게 함
  - 이명박 대통령은 대선에서 사상 최대 표차로 당선되었으며 총선에서도 집권 한나라당은 민주화 이후 여당으로서는 사상 최대 의석을 차지
  - 그러나 상황전반에 대한 정보와 정책결정을 주도할 컨트롤 타워가 부재하면서 미국산 쇠고기 수입논란과 이에 따른 촛불집회에 적절히 대응하지 못함
  - 상황전반에 대한 장악력을 가지고 다양한 정보를 수집하여 이를 정책결정에 반영할 수 있는, 즉 소통의 문제를 해결할 컨트롤 타워가 필요했음

- 이 시기 참모진이 대선 시절 함께 한 충성스러운 인물들로 구성되어, 상황을 객관적으로 인식하고 대응하기보다는 대통령의 뜻에 맞추는데 더 급급했음

#### ○ 핵심 지지층 유지의 중요성

- 대선 때 지지를 보냈던 중도, 수도권 그리고 40대 유권자 집단의 정치적 지지를 잃어버렸으며, 부분적으로 보수, 영남 그리고 50대 이상 유권자 집단의 지지까지 상실하였음

### □ 임기 중반의 지지율 반등과 유지

#### ○ 새로운 국정과제와 방향제시의 중요성

- 임기 초반의 이상 급락 이후에 지지도는 회복세를 나타냈으나 임기 두 번째 해에 들어서면서 노무현-김대중 전 대통령 서거로 인해 다시 한 번 위기에 직면
- ‘조문 정국’에서 이명박 전 대통령의 지지도는 30%대 초반 아래로 떨어짐
- 그러나 김 전 대통령의 국장을 수용, 지지율의 하락을 막는 버팀목 역할을 했을 뿐만 아니라 재상승의 동력을 제공. 특히 호남지역과 호남출신 유권자 그룹에서 이 대통령의 지지율이 이전 보다 상승

#### ○ 여기에 더해, ‘친서민 중도실용’ 노선의 천명이 중요한 영향을 미쳤음

- 이와 같이 임기 중반을 넘어서면서 새로운 국정방향을 제시한 것은 실제로 지지도 상승에 긍정적인 영향을 미침
- 후보 시절 표방했던 서민 위주의 중도·실용으로 되돌려 지지층을 두텁게 하겠다는 것이기 때문임

### □ 임기 말의 위기

#### ○ 여당과의 원활한 소통 및 여당 지지 결집의 중요성

- 2010년 6월의 세종시(市) 수정안 부결을 계기로 이 대통령의 여권 장악력은 약화되고 여권의 권력은 급속하게 박근혜 의원과 친박(親朴)계로 기울게 됨

- 친박계의 조직적 이탈이 세종시 수정안 부결의 결정적 요소였음
- 이 시기의 지지율 하락은 레임덕 현상으로 불가피한 측면이 있지만, 여당 내 반대세력의 반 대통령 행보는 대통령의 여당 장악력 약화를 가속화함
- 이는 대통령과 정치적 운명을 함께 할 정치세력의 존재 필요성을 의미하고 있는 것임

## Ⅱ. 대통령 지지도와 국정운영에 대한 12가지 제언

### ① 임기 초의 지지율을 과신하지 말아야 함. 지지도 하락은 필연적임

- 모든 대통령들이 임기 말의 '레임덕 대통령'을 피해가지 못했음
- 환경이 우호적인 초반부터 적극적으로 지지도를 관리하는 것이 중요하며, 이를 위해 정책 우선순위를 정해 계획성 있게 추진을 도모할 필요가 있음
- 임기 5년 중 마지막 1년은 무조건 레임덕이고 임기 초 6개월은 어느 대통령이나 쉽지 않으며, 나머지 3년 6개월에서 2년, 길어야 3년이 제대로 일 할 수 있는 기간임
- 여기서 제일 중요한 것은 정책의 우선순위이며, 이 정부가 무엇을 하려 하는지를 분명히 보여줘야 함
- 예컨대, YS는 문민정부로서의 시대적 소명을 분명히 잘 알고 있었고 임기 초에 그것을 실행했음
- 역사적으로 YS는 오랜 군부의 지배를 종식하고 한국 정치를 문민화시킨 대통령으로 남을 것임

### ② 국민의 과도한 기대를 충족시킬 수는 없으나, 핵심적 기대에는 부응하는 모습을 보여야 함

- 대선 공약을 모두 실천하기에 현실적 제약이 존재한다고 해도 핵심적 공약의 실천은 중요함
- 이는 그 시기의 시대정신이 표출된 것이기에 대통령에 대한 가장 큰 기대감이 형성되는 부분임

### ③ 지지도 회복에 대한 경제 개선의 효과는 존재하지만, 그 영향은 제한적임

- 전체적으로 볼 때 경제적 요인의 효과는 제한적이고, 분배가 따르지 않는 성장이 지지도에 미치는 효과는 더욱 제한적임
- 경제적 성과는 그 자체보다 다른 분야에서의 성공과 결부되었을 때, 이와 결합하여 지지율을 높이는데 도움을 주는 것임

- 그러나 경제가 어려운 경우에 지지도에 부정적으로 미치는 영향은 큼
- 지표상으로 MB때보다 노무현 대통령 때 경제적인 지표가 더 좋았으나 사람들이 느끼기에는 굉장히 나쁘게 느끼는데, 그것은 피부로 와 닿는 부분은 크지 않은 데서 오는 것임

#### ④ 임기 중반 새로운 어젠더의 제시가 필요함

- 대체로 임기 3년차에 들면 지지율 하락이 두드러지며, 새로운 어젠더를 임기 중반에 제시할 필요가 있음
- 어젠더의 제시가 효과적으로 작동하기 위해서는 어젠더에 걸맞는 인물로의 교체도 중요함
- 3년차에 들면 국민들은 새로운 변화나 새로운 스타일을 원하게 되며, 국정 어젠다에 대한 새로운 변화 제시가 필요함
- MB는 가장 효과적으로 새로운 어젠다를 제시, 지지도 반등에 성공했음

#### ⑤ 임기 중반 이후에는 '지지 세력의 결집'만으론 부족하며, 중도 성향 지지자를 끌어안을 수 있는 중도 개혁적 이미지의 제시가 필요함

- 초기의 대통령 지지 연합은 임기 중반을 지나며 약화될 수밖에 없기에, 합의적 이슈의 제시를 통해 중도층 지지 확보가 필요함
- MB의 친서민 중도실용이나 동반성장은 중도 성향 지지자의 공감을 얻어 지지율 반등에 일정한 효과를 거두었음

#### ⑥ 철차적 측면을 중시해야 함

- 대통령이 일방적이고 독단적으로 결정하고 이끌고 간다는 이미지를 주지 않도록 하는 것이 필요함
- 아무리 중요하고 옳다 하더라도 추진 과정에서의 투명성 등 철차적인 측면을 중시하는 게 대단히 중요함
- 귀찮고 시간이 걸리더라도 다른 의견, 반대 의견을 들으면서 모양새를 갖춰야 함

⑦ 도덕성 관련 비리로 인한 지지도 하락은 회복이 어려움

- 특히 개혁적 입장을 강조하거나 원칙, 신뢰를 강조하는 대통령의 경우에는 대통령 친인척이나 측근의 비리가 미치게 되는 지지도의 하락 효과가 큼
- 대통령의 주변 관리가 대단히 중요함

⑧ 여당의 협조는 자동적이지 않으며, 원활한 관계를 위한 노력이 필요함

- 오늘날의 정당은 예전에 비해 상당한 자율성을 갖게 되었으며 대통령에 대한 여당의 지원이나 협조는 예전처럼 자동적인 것이 아니기에, 평상시에 여당과의 긴밀한 협력 관계의 구축과 원활한 소통이 중요함
- 특히, 차기 주자들은 현 정부와의 차별성을 부각하려 할 것이며, 오늘의 박근혜 대통령을 만든 세종시 법안과 같은 것을 하고 싶어 함
- 이는 현직 대통령에게는 상당히 치명적 영향을 미칠 수 있으며, 결국 여당의 협조를 위해서는 정무적 관계가 중요함

⑨ 임기 후반에는 대통령과 정치적 운명을 함께 할 사람들이 필요함

- 임기 후반으로 갈수록 정치력과 정무적 판단이 중요하기 때문에 관료들이 아니라, 충성심이 강한 측근들이 대통령의 어젠더를 정무적으로 이끌어 가야만 임기 후반의 위기나 도전을 정치적으로 풀어 갈 수 있는 길이 열림

⑩ 외교적 성과나 정치적 이벤트, 위기의 영향은 단기적이기에 과도하게 의존해서는 안 됨

- 외교적 성과를 거두었다고 해도 그것이 지지도에 미치는 영향은 단기적이며, 위기 상황 역시 일단 벗어난 뒤에는 지속적 지지를 담보하지 못함

⑪ 야당이 언제까지나 지리멸렬한 상태로 놓여 있는 것은 아니기에, 적절한 소통과 관계 유지가 필요함

- 강력한 반대 연합이 잘 조직화되어 있다면 지지도의 하락은 보다 빠르게 나타날 수 있음

- 선거의 주기로 인해 야당이 언제까지나 약화된 상태로 놓여 있기는 어렵기에, 평상시 야당과의 적절한 소통을 유지하는 것이 필요함

⑫ 국정 홍보의 최종 책임자는 대통령이며, 우호적이라고 해도 언론에 지나치게 의존하는 것은 위험함

- 대통령이 직접 정책 추진의 중요성을 국민들에게 지속적으로 인식시키고 합의를 구하려는 노력을 하는 것이 중요함
- 지지도가 높을 때와 낮을 때 대통령을 둘러싼 언론환경은 대단히 다르기 때문에 주의가 필요함
- 특히, 지지도가 빠지면 가장 먼저 비판에 나서는 게 협조적 관계를 지녔던 언론들임에 유의해야 함

### Ⅲ. 대통령 지지도 관련 유의사항 (전문가 의견)

#### □ 전략적 접근의 필요성을 인식해야 함

##### ○ 대통령 지지도는 관리할 수 있는 정치적 자산임

- 대통령 지지도는 단순히 국정운영에 대한 국민들 평가 결과가 아니라 사전에 관리할 수 있는 정치적 자산이라는 전제 아래 체계적으로 관리해 나가야 함
- 언론이 대통령을 비판하고 싶어도 지지율이 높으면 함부로 비판하지 못하고, 지지율이 낮으면 마음 놓고 비판하게 됨
- 미국 대통령은 정책이 지지도에 미칠 영향을 사전에 분석하고 추진하기 전에 합의 이슈를 먼저 내놓아 지지도를 올려놓고 갈등 이슈를 추진

#### □ 지지도 등락은 기대감과 실망감의 반영

##### ○ 대통령 지지도 편차가 큰 이유는 산이 높으면 골이 깊다는 말과 같음

- 대통령에 대한 기대심리가 커서 높고, 반면에 실망감도 커서 떨어짐
- 실제로 대통령의 권한이 갈수록 줄어들어서 할 수 있는 일이 많지 않은데도 국민들은 대통령이 모든 일을 다 할 수 있는 듯이 생각하고 기대를 하는데, 이 기대가 꺾이면 바로 실망하게 됨
- 1996년 클린턴 대통령은 예산의 97%는 국방, 교육, 의료 등 이미 쓸 데가 다 정해져 있고 대통령이 할 수 있는 것은 3%밖에 없다고 토로
- 더구나 우리 정당은 이념 차이가 근본적으로 크지 않아서 정권교체가 된다 해도 바꿀 수 있는 내용이 많지 않음
- 결국 대통령 지지도가 너무 높은 것도 정권에는 큰 부담이며, 적절한 수준에서 관리하는 것이 가장 좋음

## □ 대통령 지지도에 영향을 미치는 요인

- 한국에서는 정책이슈 보다 개인 이미지, 비리 사건 등에 더 큰 영향을 받음
  - 대통령의 이미지, 개인적 매력, 구사하는 말들이 큰 영향을 미침
- 경제지표와 지지도의 관계는 적지만, 체감지표 관리는 필요
  - 경제를 포함한 현실 지표지만, 정치적 이슈나 큰 사건들이 엄청난 파급효과를 내다보니 경제지표가 갖는 영향을 상쇄해 버리고 있음
  - GDP 성장률, 수출 1조 달러와 같이 국민이 체감 못하는 거시지표 보다 세계 개편안과 같이 국민들이 피부로 느끼는 체감지표를 체계적으로 관리해야 함
- 대통령은 국회를 존중하고 여야 정치권과 대화를 해야 함
  - 오바마 대통령은 하루의 20% 정도를 의회와 대화하는데, 20% 정도는 언론과 대화하는데 쓰고 나머지 60%로 다른 일을 함

## □ 선제적 접근방식의 필요성

- 프로액티브 이슈를 통한 관리
  - 어떤 정권이든 추진하고 싶은 핵심 정책을 분명히 제시하는 것이 중요하며, 이를 바탕으로 선택과 집중을 해야 함
  - 다만, 이런 정책들은 대부분 모두가 공감하는 합의 이슈(balance issue)가 아닌 이해관계가 충돌하는 갈등 이슈(position issue)인 경우가 많은 만큼 사전에 치밀한 준비를 해서 추진해야 함
  - 무엇보다 뒤치다꺼리를 하는 리액티브 이슈(reactive issue)가 아닌 선제적으로 치고 나가는 프로액티브 이슈(proactive issue)로 주도권을 쥐고 이끌어 가야 지지도 관리가 가능

## □ 맞춤형 정책(전략)이 필요함

### ○ 스윙그룹에 대한 분석과 대응 전략을 짜고 지지율 관리를 해야 함

- 스윙그룹은 10% 이내, 4~5% 정도 밖에 안 되지만, 스윙그룹을 얼마나 더 확보하느냐가 선거 승패나 지지도 관리의 관건
- 40대를 어떻게 잡느냐가 향후 선거에서 핵심적 변수이며, 여당이 40대를 유인하기 위해서는 중도 개혁적 이미지가 필요함
- ROI(return on investment), 즉 투자 대비 효과가 가장 큰 세대가 40대 전반인데 이들에게 어필할 수 있는 정책은 교육과 주거임
- 궁극적으로 세대별, 지역별, 계층별 성장배경과 생활방식, 정치의식 등에 대한 치밀한 분석을 바탕으로 한 맞춤형 대응전략을 수립해야 함

## □ 도도한 시대적 흐름을 읽어야 함

### ○ 민주주의의 가장 큰 장점은 반응성(responsiveness)임

- 대통령 지지도는 미시적인 측면에서는 관리가 맞지만 도도하게 흐르는 시대적 흐름은 관리한다고 되는 것은 아니며, 시대적 흐름을 제대로 읽어내고 그에 맞는 정책을 펴는 것이 훨씬 중요함
- 대처 영국 총리가 79년에 집권해 80년 초까지 영국 역사상 가장 낮은 지지율을 기록했지만 시대적 흐름에 맞는 정책을 제시하면서 지지를 확보하고 18년간 보수당의 장기 집권을 가능케 했음
- 중요한 것은 5년 동안 가장 중요하게 추진할 정책이 뭐고, 결국 지나고 나서는 무엇으로 기억될 것인가 하는 점임

여의도연구원은 국가발전과 국민행복을 위한 정책을 개발하고, 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 「여연브리프」를 발간하고 있습니다.

「여연브리프」의 전문을 [www.ydi.or.kr](http://www.ydi.or.kr)에서도 볼 수 있습니다.

원고의 내용은 필자 개인의 의견이며, 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.



**여의도연구원**

서울특별시 영등포구 국회대로 76길 22 기계산업진흥회 신관 3층  
전화: (02) 2070-3300 팩스: (02) 2070-3331 (우 150-729)