

2014-02호

고공행진 대통령 지지율의 함정

정한울

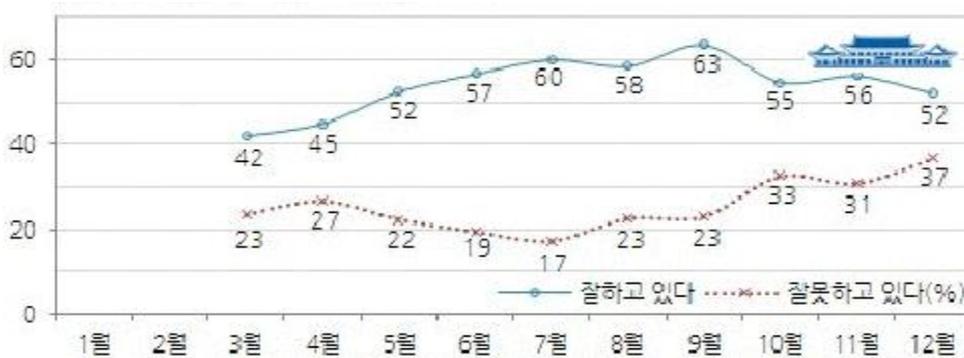
동아시아연구원

2014년 2월 28일



둘째, 취임 1년 차 박근혜 대통령 지지율은 역대 대통령과 시간이 경과하면서 상승하여 안정세를 유지하고 있는 것이 특징이다. 물론 김영삼, 김대중 정부 시기는 상대적으로 높은 지지율을 유지했지만 완만한 하락세를 보여주었고, 노무현, 이명박 정부 시기에는 집권 1년 차부터 급격한 지지율 하락을 확인할 수 있다. 반면 박근혜 대통령 국정 지지율은 한국갤럽조사 기준으로 3월에는 42%, 4월에는 45%로 40%대에 머물렀지만 5월 52%, 6월 57%, 7월 60%까지 상승했고, 9월 조사에서는 63%대까지 상승했다. 이후 남북정상회담 당시 NLL 공방, 국정원 선거개입 의혹, 철도노조 파업 등을 거치면서 하락세로 돌아섰지만 여전히 50% 대의 지지율을 유지하는 등 집권 초기에 비해 높은 지지율로 집권 1년 차를 마무리하고 있다. 확실히 역대 대통령 국정 지지율 변화 패턴과는 상당히 다른 양상을 보여주고 있다.

[그림2] 박근혜 대통령 지지율(%)



출처 : 한국갤럽 데일리 오피니언 2013년 1~12월 월간 통합 지표

2. 높은 지지율의 비결

돌이켜 보면, 윤창중 전 대변인 사건, 국정원 선거개입사건, 채동욱 검찰총장 사퇴, 복지 공약의 후퇴, 장기 철도노조 파업 등 적지 않은 정치적 악재들이 적지 않았다. 이 중 NLL 문제나 국정원 선거개입 사건, 철도노조 파업 문제는 정부와 여당이 야당과 시민사회와 대화나 타협을 이끌어내는 협치형 리더십보다는 대통령과 정부가 세운 원칙대로 힘으로 밀어붙이는 패턴이 반복되면서 중간층의 이반을 가져올 수 있는 사안들이었다. 그럼에도 불구하고 안정적으로 과반이상의 높은 지지율을 기록했던 비결은 무엇일까? 이는 크게 박근혜 대통령과 여당의 리더십에 의해 성취된 요인과 상대적으로 지지율 관리에 유리한 환경적 요인으로 나누어 볼 수 있다.

리더십 요인

① 집권세력 집안 단속 : 노무현 정부, 이명박 정부 공히 집권 1년 차에 여당 분당사태 겪어 높은 대통령 지지율에 대한 정치권의 언론의 분석에서 대부분 간과하고 있지만 가장 중요한 요인 중의 하나가 바로 집권 초기의 집권세력 의 집안단속을 비교적 잘하고 있다는 점이다. 앞의 [그림1]로 돌아가 보자. 노무현 정부와 이명박 정부의 경우 집권 1년차부터 지지율이 급락했다. 노무





현 정부 시기에는 거대 야당(당시 한나라당)의 강한 견제도 한몫 했고, 이명박 정부의 경우 집권 초의 대규모 촛불시위도 중요한 계기였음을 부인하기 힘들다.

그러나 두 정부 모두 집권세력 내부의 권력다툼이 심화되면서 집권 1년 차에 집권여당이 분당하는 경험을 공유하고 있다. 노무현 정부 시기에는 1년 차에 하반기 호남을 기반으로 한 구 '동교동계' 중심의 민주당과 100년 정당을 내세운 열린우리당으로 분당이 되는 사태로 비화되었다. 대선에서 승리한 여당이 스스로 내분으로 분당하는 이례적인 선례를 남겼다. 한편 이명박 정부 역시 2008년 4.26 총선을 앞두고 소위 MB계 중심으로 권력 중심을 이동시키는 과정에서 친박 세력 상당수가 탈당하여 친박연대를 결성하는 분당사태를 경험했다. 대통령 선거에서 승리한 집권 세력이 국정 기반을 다지고 야권까지 포용하는 리더십을 보여야 할 집권 초부터 집권세력 내부의 '밥그릇 싸움'으로 집권 여당이 쪼개지는 사태는 반대성향의 유권자 뿐 아니라 중간층과 지지층의 일부까지 이탈시키는 요인이었다.

이에 반해 박근혜 정부의 집권 1년 차를 돌이켜 보면 친이계 일부나 취임 이후 권력의 중심에서 밀려난 일부 개혁성향 인사들의 불협화음은 들려왔지만, 분당사태에 준하는 내부갈등이 표출되지 않았다. 바로 앞의 두 정권과 달리 집권당과 청와대 내부의 권력다툼을 비교적 효과적으로 관리한 결과로 볼 수 있으며, 이것이 급격한 지지율 하락을 경험하지 않고 안정적으로 국정 지지율을 관리할 수 있었던 핵심 요인이었다고 할 수 있다.

② 책임 분산 전략: 대통령은 북한 위기 관리와 민생행보, 당과 국정원이 이념이슈 주도

집권 1년 차 국정 이슈를 살펴보면, 굵직굵직한 이념적, 정치적 갈등이슈를 정부여당이 주도했음에도 대통령은 그 정치적 부담에서 피해갔다. 무엇보다 정치적 쟁점이슈는 당과 국정원이 주도하고, 대통령은 국정아젠다에 집중하는 분업전략을 통해 정치적 책임을 분산시킨 결과로 볼 수 있다. 노무현 대통령의 경우 2004년 탄핵과 이후 4대개혁법안 이슈 및 대연정 등 여야의 이념적 갈등을 유발하는 이슈를 스스로 주도했고, 이명박 대통령 역시 '세종시 수정안 추진'이나 '4대강 사업' 등 여당 내부, 여야가 정면으로 맞서는 사안의 중심에서 있었다. 따라서 여야 간 정국 경색과 이념갈등으로 야기된 정치적 책임이 전적으로 대통령 자신에게 돌아갔다.

반면 박근혜 대통령은 집권 1년차를 대북위기 관리, 순방외교, 민생행보를 중심으로 일관했고, NLL 대화록 공개나 이석기 의원 사건 등 이념갈등을 유발할 수 있는 사안에 대해서는 당과 국정원이 분담하는 패턴을 보여주었다. 실제로 취임 초 낮은 지지율에서 탈피하여 상승세로 돌아서는 데에는 무엇보다 북한발 위기 대처능력에 대한 평가가 한 몫 했다. 북한은 취임 초부터 3차 북핵실험과 개성공단 폐쇄조치에 이어 4월 들어서는 주한 외국인의 철수 권고안까지 등장했고, 핵폭격이 가능한 B52 폭격기와 스텔스B2기까지 한반도에 출현하는 안보위기가 조성되었다. 일촉즉발의 위기 국면이 조성되어 전체 국민의 70%가 "안보가 불안하다"고 답한 상황이었지만, 박근혜 정부는 '신뢰프로세스'를 내세워 일관되게 북한의 전향적인 자세를 요구하는 정책을 구사했다. 야당과 시민사회 일각에서 MB정부 시기와 다를 바 없는 강경정책이 북한을 자극한다고 비판했지만, 결과적으로 북한이 스스로 긴장공세를 멈춤으로써 박근혜 식 원칙적 위기대응이 보수층과 중간층을 중심으로 긍정적인 평가를 받았다. 이와 함께 빈번한 해외 순방외교와 민생행보를 통해 특정정과 수장으로서의 행보보다는 국정 책임자로서의 임무에 전념하는 모습을 보여주면서 5월부터 9월까지 지지율의 상승을 이끌었다.

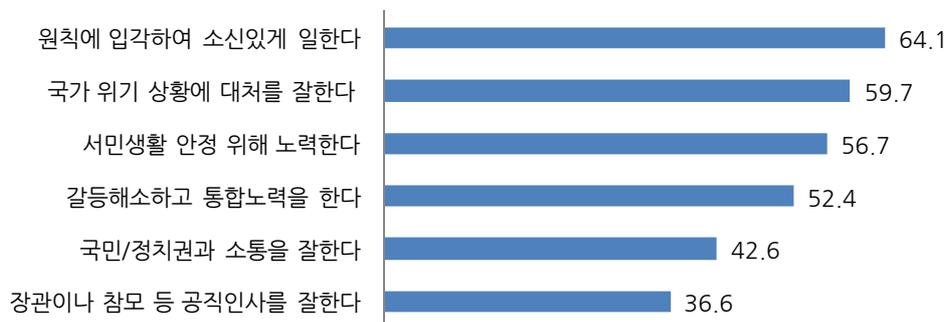
1년이 지는 2014년 1월 24-25일 한국리서치가 실시한 정기여론조사에서 대통령의 리더십





평가 결과를 보면 “대통령이 원칙에 입각하여 소신 있게 일한다” 는 진술에 대해 64.1%가 동의했고, “국가 위기 상황에 대처를 잘한다” 는 진술에 대해서는 59.7%가 동의한다고 답했다. “보통사람들의 생활을 안정시키려고 노력한다” 는 응답도 56.7%로 과반을 넘었다. 반면, “장관이나 참모 등과 같은 공직자 인사를 잘한다” 는 주장에 대해서는 36.6%가, “국민이나 정치권과 소통을 잘한다” 는 주장에서는 42.6%만이 동의했고, “갈등을 해소하고 국민 통합을 위해 노력한다” 는 주장에 대해서는 52.4%로 찬반이 엇갈리는 양상이었다. 인사와 소통에 대해서는 부정적인 평가였지만 대야 공세에 따른 독주 이미지보다는 원칙과 소신을 가지고 국가위기관리와 민생을 위해 노력하고 있다는 이미지를 유지하고 있다.

[그림3] 취임1년 대통령 이미지 평가(%)



출처 : 한국리서치 정기조사(2014.1.25-6, 1000명 가구/휴대전화 RDD 조사)

③ 양면적 정국 운영 : 보수층 결집과 중도층 공략 병행

정부여당의 1년간의 정국 운영을 보면 한편으로는 박근혜 대통령과 새누리당의 강점인 보수층의 강한 결집을 바탕으로 대야 공세를 강하게 펼치면서도 중간층의 이탈을 막기 위한 정책을 지속적으로 병행하고 있다.

한편으로는 NLL 대화록 및 이석기 의원 사건을 통해 ‘종북’ 논쟁을 주도하면서 보수층의 결집 효과를 톡톡히 보고 있다. 보수층 결집을 주도하는 이슈라 하더라도 중도무당파층의 지지여론이 확보된 영역에서 쟁점화를 시도하고 있다는 점을 주목해야 한다. NLL 이슈나 이석기 의원 내란 의혹 사건의 경우 천안함 사건과 연평도 피격 사건 이후 한국사회에 확산된 반북정서와 반통진당 정서를 기반으로 유리한 여론 지형에서 이슈를 주도했다. ‘철도노조 파업’에 대한 강경 대응도 소통의 원칙에서 볼 때는 비판받을 수 있지만, 공기업 노조에 대한 소위 ‘철밥통’이라는 비판여론을 배경으로 밀어 부쳤다. 자세히 보면 막무가내로 보수층 결집 이슈를 추진하는 것이 아니라 여론 지형의 유리함을 최대한 활용하고 있음을 알 수 있다.

특히 김대중 정부나 노무현 정부도 건드리지 못했던 친진보적 아젠다나 반대로 이들 정부가 추진했던 보수성향의 정책 이슈를 내세우면서 야당의 반발을 분산시키고, 중도층의 이탈을 최소화하는 패턴도 확인된다. 예를 들어 김대중, 노무현 정부도 엄두를 못 냈던 전두환 전 대통령 및 노태우 전 대통령의 추징금 환수를 이끌어 냈고, 지난 대선에서 내건 복지공약들을 철회하면서도 동시에 ‘정부의 재벌 때리기’에 몸을 사리게 할 정도로 대기업 비리 사건에 엄격한 잣대를 들이쳤다. SK, 한화 등 대기업 총수들이 줄줄이 입건되는 사건을 통해 친기득권 이미지를





사전에 차단하는 효과를 누릴 수 있었고 ‘비정상의 정상화’ 라는 일관된 메시지를 만들어냈다. 전두환 전 대통령 추징금 환수 발표가 있었던 9월에는 대부분의 여론조사에서 60% 이상의 높은 지지율을 기록했다.

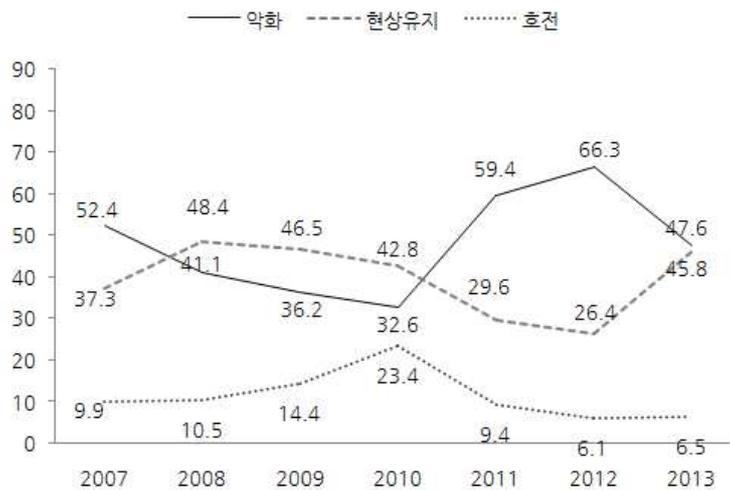
환경적 요인 : 체감경제 개선과 야당의 내분

한편, 대통령과 여당의 자력 요인 외에 대통령 지지율을 뒷받침해주는 환경적 요인도 간과할 수는 없다. 환경적 요인으로는 크게 체감경제상황, 야권 분열 등을 고려할 수 있다.

① 경제환경 : 체감경제 개선 효과

국가 경제나 개인 경제상의 악화 책임을 현 정부에 묻지 않는 시기적 특성을 고려해야 한다. 탄핵 이후 정부 뿐 아니라 의회권력까지 다수파가 되었던 노무현 정부와 열린우리당이 2006년 지방선거에서 참패를 당하고 압도적인 표차로 한나라당에 정권을 내준 주된 요인 중의 하나가 체감경제 악화에 따른 정부심판론이 고조된 결과였다. 한편 이명박 정부가 2009년 중도실용노선, 2010년 공정사회론으로 집권 초에 까먹었던 지지율을 50%까지 끌어올렸던 데에는 이 시기 국가경제 상황에 대한 평가가 개선되고 있던 측면이 반영되어 있다. 이명박 정부도 2012년 선거에서 심판의 대상으로 전락한 데에는 2011년 초부터 전세대란, 물가대란, 구제역 파동 등 체감경제 상황이 급격하게 악화된 탓이 크다(그림4).

[그림4] 한국경제 체감도(%)



출처: EAI-한국리서치 DB(2007-2013)

현재 삼성, 현대자동차 등 주요 대기업들의 괄쫌은 경영실적 발표에도 불구하고 중소기업 및 소비자들의 체감경제는 절대적인 차원에서 보면 안 좋은 상황이다. 동아시아연구원(EAI) 2013년 12월에 실시한 정치인식조사 결과에 따르면 한국경제 상황이 개선되었다는 응답은 47.6%, 현상유지 상황이라는 응답이 45.8%, 개선되었다는 평가는 6.5%에 불과하다. 대기업 실적을 제외한 경제지수의 필요성이 제기될 정도다.





그러나 상대적으로 보면 노무현 정부 시기, 이명박 정부 시기에 비해 현재 국민들의 한국경제에 대한 체감 경제는 개선된 상황이다. 이전 정부 시기와 비교해보면 한국경제 체감도가 악화되었다는 여론은 2007년 52.4%, 2008년 41.1%, 2010년 32.6%로 꾸준히 감소하여 이명박 정부 중반기까지는 경제평가가 개선되는 추세였다. 그러나 2011년 민생위기를 거치면서 나빠졌다는 여론이 59.4%까지 치솟았고, 2012년 대선 전후로는 66.3%로 최고조에 달했다. 이 시기들에 비하면 현재 국민들이 느끼는 한국경제 체감도는 이전 시기에 비해서는 상당히 개선되어 있는 환경임을 알 수 있다. 더구나 경제가 악화되었다고 보더라도 현재의 경제 악화의 책임을 취임 후 고작 1년을 보낸 현 정부에 묻기에는 시기상조다.

② 정치환경 : 야권의 균열

야권은 대선 패배 이후 크게 보면 대선패배의 책임을 두고 민주당과 안철수 신당 진영, 민주당 내부의 친노 대 비노의 균열을 해소하지 못한 상태가 지속되고 있다. 문재인 후보를 중심으로 한 민주당 주류는 5060세대의 증가 및 보수층 확대를 근거로 “기울어진 운동장” 론을 주장하며 사실상 승리한 선거로 평가한 반면, 비노 중심의 새로운 당 지도부는 이길 수 있는 선거 패배의 책임을 친노진영에 묻는 양상이었다. 심각한 당내 균열로 선거 패배의 원인 진단조차 당의 의사결정 시스템을 통해 이끌어내지 못하고 NLL 문제나 국정원 개입 사건에 대한 대응 방안을 두고 당 지도부와 구주류 간의 갈등이 해소되지 못하고 있다. 최근 당개혁방안을 놓고 또 다시 충돌하는 양상이 재현되고 있다. 이러한 상황을 반영하듯 민주당의 지지율은 1년 내내 40% 전후의 지지율을 유지하고 있는 새누리당의 절반 수준인 20% 전후의 지지율에서 벗어나고 있지 못하다.

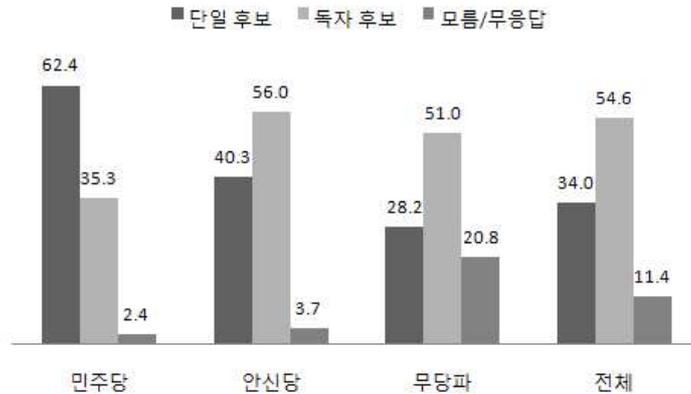
한편 2013년 보궐선거를 통해 안철수 의원이 정치권에 진입한 이래 나타나고 있는 민주당과 안신당 세력간의 균열도 야권의 견제력을 약화시키는 요인이다. 문제는 신당이 내거는 당의 정체성과 선거 전략 상의 상충이 나타나고 있다는 점이다. 안철수 신당의 지지층은 기존의 민주당 지지층 중에서 민주당에 대해 실망하고, 대 새누리당 경쟁력에 대한 기대 때문에 안철수 신당 지지로 돌아선 야성향 지지층과 기존 양당 체제에 냉소적인 무당파층에서 흡수된 사람들로 구성되어 있다. 2013년 11월 KSOI 여론조사에 따르면 민주당 지지층에서는 안철수 신당이 민주당과 후보 단일화를 해야 한다는 입장이 62.4%로 다수인 반면 안철수 신당 지지 의사를 밝힌 층에서는 후보단일화를 해야 한다는 여론이 40.3%, 독자후보를 고수해야 한다는 여론이 56.0%로 상반된 분포를 보인다. 무당파 층에서도 단일화 보다는 독자후보를 내야 한다는 의견이 51.0%로 많았다. 2014년 지방선거에서 후보단일화 노선이 탄력을 받기 힘든 구조다.

결국 여론의 안신당에 대한 기대는 제1야당인 민주당과의 협력을 통해 새누리당을 견제해야 한다는 정권견제론 보다는 기존 정당을 대체하는 제3정당의 비전을 제시하라는 여론이 다수다. 딜레마는 안신당이 제3정당을 표방하는 이상 수도권과 중도무당파 층에서의 지지기반 확대가 필요한데 이들의 경우 독자후보 지지성향이 강하고, 반면 현재 안철수 신당 지지율을 떠받치고 있는 호남지역은 상대적으로 단일후보 지지가 높다. 안철수 신당이 제3정당을 표방하며 독자후보 노선을 강화할 경우 호남지역의 지지 이탈 가능성이 높고, 반대로 2012년과 같이 반새누리-단일 후보 노선으로 선화할 경우 중도 무당파층의 이탈이 불가피해 보인다. 이러한 비여 진영 내부의 균열을 해소할 방안이 마땅치 않은 상황이라면 지방선거 정국은 결집력 높은 새누리당과 원심력이 작동하는 야권의 대결 구도로 치러질 수밖에 없다. 이는 대통령과 여당이 주도적으로 정국을 이끌어 나갈 환경이 되는 셈이다.





[그림5] 정당 지지별 안철수 신당의 후보단일화에 대한 입장 차이(%)



출처: KSOI 2013. 11. 21 정기조사

3. 고공 지지율의 함정

대통령의 높은 지지율은 2014년 집권2년 차 정국과 6월 지방선거의 주도권을 정부여당이 주도할 발판으로 작용할 것이다. 야권 승리의 필요조건 중의 하나인 정권견제론이 작동하기 쉽지 않음을 의미하기 때문이다. 그러나 대통령과 새누리당이 낙관하기도 이르며 국면 변화의 가능성이 존재한다.

우선, 50%를 넘나드는 지지율은 체감경제의 악화의 책임을 집권 초기 정부에 묻지 않은 시기적 특성이 반영된 결과이다. 집권 2-3년차로 접어들면서 경제적 어려움의 책임을 현 정부에 묻기 시작한다. 앞으로 경제상황이 악화되고 이에 대해 정부 여당이 제대로 대응하지 못할 경우 1년 차와 달리 지지율의 큰 변동요인으로 작동할 수 있다.

한편, 50%의 지지율에는 영남 보수층을 기반으로 한 35% 내외의 강한 콘크리트 지지층과 함께 새정부에 대한 충성심이 상대적으로 약한 지지층도 포함되어 있고 무엇보다 30% 전후의 중도무당파 층이 존재한다. 이들은 허니문 시기에 대통령과 정부여당의 리더십에 대해 긍정적인 평가와 함께 대통령과 여당의 인사 스타일, 소통 노력에 대해서는 적지 않은 불만도 함께 갖고 있는 양면성(ambivalent attitude)를 가지고 있다.

이들은 정국 안정을 위해 못미더운 야당보다는 대통령과 여당에 힘을 실어주고는 있지만, 지난 NLL 이슈를 이념대결로 비화시키거나 국정원 선거개입에 대한 미온적 태도, 철도 파업에 대한 불도저식 대응에 대해서는 비판적인 태도도 동시에 갖고 있다. 현재의 고공 지지율에 도취하여 여야 및 이념적 대결구도를 강화하는 방향으로 2년차 정국을 이끌어간다면 정부에 견제심리를 크게 자극할 가능성을 배제할 수 없다. 2010년 50%가 넘는 지지율을 자랑하던 이명박 정부가 지방선거에 참패한 사례를 반면교사로 삼아야 한다. 고공행진하는 대통령과 정부여당의 최대 함정은 민주당도 안철수 신당도 아닌 대통령 자신과 여당 자신일 수 있음을 명심할 필요가 있다.





EAI 여론분석센터 연구 성과

EAI 오피니언리뷰 (워킹페이퍼 시리즈)

- 2014-01호. “여론으로 본 2014 정국 전망” 정한울 (2014. 1. 6)
 2014-02호. “고공행진 대통령 지지율의 함정” 정한울 (2014. 2. 28)
 2013-01호. “2012 대선에서 나타난 여론조사 신뢰도의 위기” 정한울 (2013. 1. 29)
 2013-02호. “안보불감증인가? 안보의식의 변화인가?” 정한울 (2013. 4. 29)
 2013-03호. “안보 이슈는 이념적 쟁점인가? 이슈특성으로 본 한국인의 안보인식 변화” 정한울 (2013. 5. 23)

EAI · 사회적기업연구소 CSR Monitor 시리즈 (워킹 페이퍼 시리즈)

- 2013-01호. “국민 여론으로 본 한국 CSR의 4대 딜레마” 대표집필: 정한울 (2013. 8)
 2013-02호. “반기업 정서와 CSR 인식의 국제비교: 다양성과 유형별 특성” 대표집필: 정한울 (2013. 10)
 2013-03호. “기업 신뢰도의 영향 요인: 공유가치창출(CSV)을 중심으로” 대표집필: 조희진 (2013. 12)

EAI 여론브리핑 (조사결과 브리핑)

- 131호 “2013 한일국민상호인식조사의 주요결과” 정원철 (2013. 5. 14)
 132호 “3차 북핵 실험과 한국인의 안보의식” 정한울 (2013. 5. 23)
 133호 “2013 Global Poll 25개국 조사1: 세계인의 눈에 비친 17개국의 국제적 평판” 정원철 (2013. 5. 23)
 134호 “2013 Global Poll 25개국 조사2: 세계인의 한국 평판과 한국인의 17개국 평판” 정원철 (2013. 5. 23)
 135호 “2013 한일 전문가 인식조사의 주요결과” 정원철 (2013. 6. 20)
 136호 “2013 파워조직 신뢰영향력 조사의 주요 결과” 강원택·이현우·정원철 (2013. 8. 22)

EAI 거버넌스/여론분석 단행본 시리즈

- 이숙종·강원택 (편) <2013 대통령의 성공조건> 서울: 동아시아연구원 (2013. 1. 15)
 이내영·서현진 (편) <변화하는 한국유권자 5: 선거패널조사를 통해 본 2012 총선과 대선> 서울 동아시아연구원 (2013. 9. 9)

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.

I ISBN 978-89-92395-63-2 95340



