

역대 정권 레임덕 현상과 4년차 이명박 정부의 과제

정한울

EAI 여론분석센터

2011년 3월



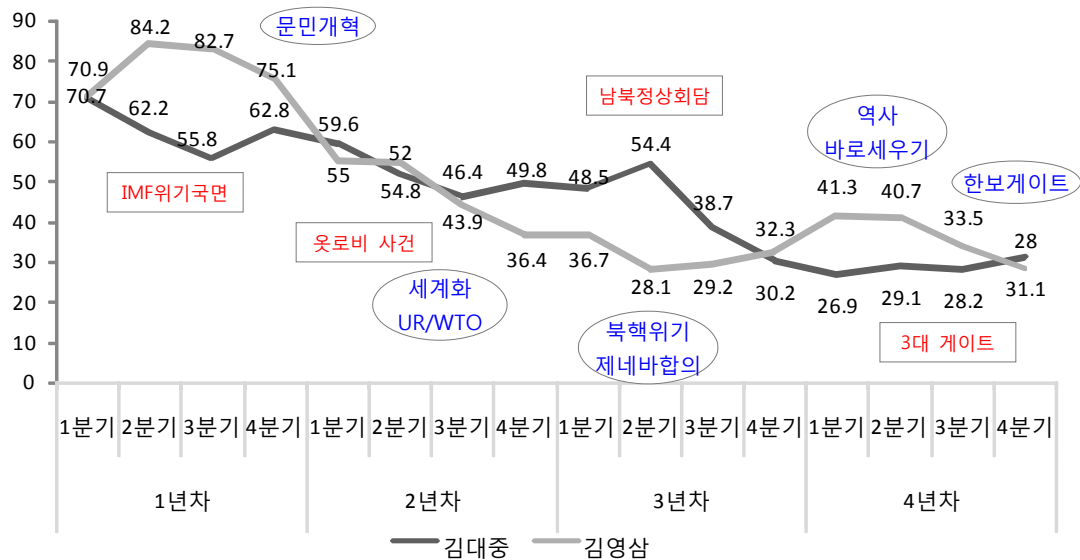
역대 정권 레임덕 현상과 4년차 이명박 정부의 과제 경제와 안보불안 관리가 관건. 독주 정치는 금물¹⁾

EAI 여론분석센터 부소장_정한울

1. 집권 4년차 : 레임덕은 필수?

오는 2월 25일 취임 3주년을 맞이하는 이명박 대통령을 바라보는 시각은 안팎의 관심은 이 중적이다. 무엇보다 집권4년 차 산적한 국정과제들을 어떻게 끌고 나갈 것인지 그 국정운영방향에 대한 관심이 쏠리고 있다. 그러나 동시에 과연 역대 정권들이 피해갈 수 없었던 집권4년차 레임덕의 딜레마를 피해갈 수 있을 지에 대한 관심이 높아지고 있다. [그림1]과 [그림2]에서 역대 정부의 국정지지율 변화를 살펴보면 여지 없이 집권 4년차엔 지지율의 급락과 함께 각종 비리나 국정실패로 민심의 이반현상이 나타나곤 했다.

[그림 1] 김영삼/ 김대중 정부 시기 국정지지율 변화



자료: 한국갤럽 / 주: 빨간 원은 김대중 정부 시기 사건, 파란 원은 김영삼 정부 시기의 사건

* 본 보고서 주요내용은 <주간동아>의 칼럼 “국민은 경제안정과 안보강화, MB는 개헌과 과학벨트 재검토” (No.775, 2011.3.1, 26-29) http://weekly.donga.com/docs/magazine/weekly/2011/02/21/201102210500010/201102210500010_1.html에 먼저 소개되었다.

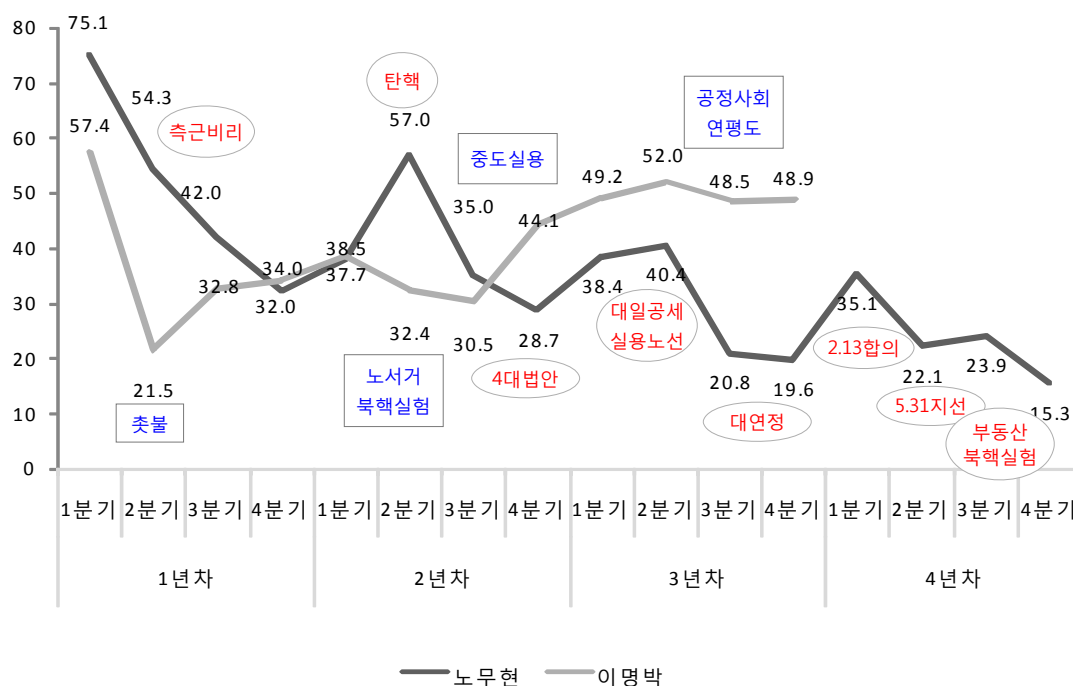


김영삼 정부, 김대중 정부 시기는 매우 유사한 패턴을 보여준다. 집권 초기 높은 지지율을 구가하지만 초기의 높은 기대가 차츰 각종 정치사회적 갈등과 국내외 안보현안이 불거지면서 점차 국민들의 실망이 나타나면서 반환점을 돈 집권 4년차에는 각종 비리 사건 등이 터지면서 급속도로 국정장악력을 잃어갔다. 집권 3년차에 남북정상회담으로 54.4% 과반 지지를 이루어지만 이후 4년차로 접어들면서 벤처관련 소위 3대 게이트(이용호/정현준/진성호 게이트)가 터지면서 20%대로 급락한다.

김영삼 대통령 시기에는 초기 문민개혁으로 70-80%대의 높은 지지를 많았지만 최초의 문민정부라는 기대 속에서 각종 사회계층갈등이 심화되고 북핵 위기의 심화과정에서 이미 집권 3년차에 지지율 하락을 경험한다. 그러나 95년 하반기부터 5.18 진상규명이 본격화되고 집권 4년차인 1996년 초반 하타라도 역사바로세우기로 40%대 지지율을 회복함으로써 4년차 징크스를 넘나 했다. 그러나 후반기부터 김영삼 정부에 대한 총체적 위기를 불러일으킨 ‘한보게이트’가 터지면서 레임덕에 직면하게 된다.

노무현 정부 시기도 크게 예외는 아니었다. 정치개혁에 대한 높은 기대를 안고 출범했지만 정권초기부터 터진 측근비리나 대북송금사건 등으로 초기부터 지지율 하락을 경험했지만 2004년 탄핵을 계기로 57%의 높은 지지율을 회복했다. 이후 대일외교나 경제외교에 치중할 때 35~40%대의 지지율을 유지했지만 이념적 아젠다에 집착하면서 20%대로 지지율이 떨어졌고 집권4년차인 2006년에는 5.31 지방선거의 패배와 북한의 핵실험, 부동산 가격폭등이 중첩되며 12월에는 15.3%까지 지지율이 추락했다. 레임덕의 아픔을 톡톡히 겪은 셈이다.

[그림 2] 노무현 대통령과 이명박 대통령의 국정지지율 변화 비교(%)



자료: 노무현 정부시기 1년차 1, 2분기 조사, 3년차 2분기, 4년차 1,3분기 자료 및 이명박 정부 1년차 1분기 조사는 미디어리서치 결과, 나머지 조사는 EAI·한국리서치 조사임.

주: 빨간 원은 노무현 정부 시기 사건, 파란 원은 이명박 정부 시기의 사건



2. 집권 4년차를 맞이한 이명박 대통령과 노무현 전 대통령의 시각차이

이명박 대통령 “아직 2년이나 남아, 개헌 늦지 않다”

노무현 “평지풍파 만들기보다 벌린 일 마무리가 중요”

이명박 대통령의 4년차도 혹독한 레임덕이 기다릴까? 아니면 처음으로 4년차 징크스를 깰 것인지 관심이 집중된다. 역대 그 어느 대통령보다도 집권4년차를 가장 높은 지지율로 출발하고 있기 때문이다. 이를 반영하듯 2월 1일 ‘대통령과의 신년방송좌담회’에서 ‘벌써 4년차’라고 생각하는가, ‘아직 4년차’라고 보는가라는 질문에 대해 이명박 대통령은 “아직 2년이나 남았다”고 답했다. 실제로 개헌 및 행정구역 재편 논의를 강하게 촉구하고 2011년 한국경제의 5% 성장, 1조억 수출에 대한 조심스러우면서도 낙관을 감추지는 않았다. 한미FTA, 과학벨트 입지 재검토 등 쟁점사항에 대해서도 강한 추진의지와 자신감을 보여주었다.

이는 전임 대통령인 노무현 전 대통령이 집권 4년차를 맞이할 때 보여주었던 태도와 대비된다. 당시 노무현 대통령은 2월 28일 집권 4년차를 맞이하여 기자들과의 산행과정에서 5년제 단임 대통령제의 문제점과 함께 임기중 선거가 국정에 도움이 안 된다는 비판적 시각을 드러냈다. 그러나 개헌론으로 확산되지 않도록 경계하면서 “안될 일 가지고 평지풍파를 만들기보다 벌린 일 마무리가 중요”하다는 입장을 밝혔다.

아직 2년이나 남았다는 이명박 대통령과 벌써 4년 지나 안될 일을 벌리기 보다 마무리에 집중하겠다는 노무현 전 대통령의 선택. 두 대통령이 상반된 선택을 한 이유는 무엇인가? 두 대통령의 지지율 변화는 그 실마리를 제공한다. 집권3년을 마친 시점에 노전대통령과 이명박 대통령의 지지율은 크게 대비된다. 노무현 전대통령의 경우 집권 2년차인 2004년 탄핵이후 57%까지 치솟았던 지지율이 이후 야당의 결사적 저항을 야기한 4대개혁법안의 추진과정 및 2005년 7월, 소위 한나라당과의 대연정 구상을 제시하면서 20%대까지 떨어졌다. 반면 집권 초기 촛불정국으로 지지율 급락을 경험했던 이명박 대통령은 매해 10%포인트 이상 지지율을 끌어올리며 집권 3주년을 앞둔 지금 40~ 50%대의 지지율을 기록하고 있다.

역대 정부 국정 지지율은 해가 갈수록 점차 하강했던 것과 달리 이명박 대통령은 역으로 경제회복을 발판으로 국민들의 정부에 대한 기대를 모을 수 있는 ‘중도실용주의’, ‘공정사회론’과 같은 국정아젠다를 개발하면서 지지율 상승을 이끌어냈다. 따라서 집권 4년차를 맞이하여 이명박 대통령의 자신감은 나름의 근거를 가지고 있다. 역대 대통령들이 집권 하반기 레임덕 문제로 이렇다할 국정성과를 내지 못한 것과 달리 남은 임기동안 야심찬 국정계획을 밝힐 정도의 기초체력은 갖춘 셈이다.

3. 노무현 정부의 실패에서 배워야 할 교훈

그러나 불안요인도 간과해서는 안된다. 이미 2010년 지방선거에서 서울, 경기에선 초접전 끝에 간신히 승리했고, 대구/경북/부산을 지키는 데 만족 해야 했다. 사실 노무현 정부도 탄핵직 후에는 57.0%의 지지율을 기록했고 집권3년차 초반까지만 해도 40%대의 지지율을 넘나들었다.



그런 노무현 정부가 집권 3년차를 마칠 시점에는 지지율이 반타작난 것이다. 이명박 정부라고 이런 일을 겪지 말라는 법이 없다. 전 정부의 경험을 반면교사로 삼아 사전 예방이 필요하다. 그럼 노무현 정부의 국정지지율은 왜 추락했고 2006년 지방선거, 2007년 대선에서 야당에 큰 패배를 겪어야 했나?

우선, 국민들의 기대와 정부가 추진하고자 하는 아젠다 사이의 갭이 국민 불신을 자초했다. 당시 객관적으로는 거시지표상 단군 이래 최대호황이라고 할 정도로 의 성장을 구가했지만 다른 한편에서는 극심한 경기침체와 고용불안으로 체감경제의 악화를 호소하는 여론이 비등해졌다. 당시 노무현 정부는 경제위기론을 보수진영의 공세로 일축하며 무시했다. 여론은 이를 민의를 무시한 ‘독선정치’로 바라보았다.

둘째, 노무현 정부의 쇠퇴는 탄핵이후 확대된 정치적 힘을 갈라진 민심을 통합하기 보다는 ‘4대개혁법안’ 처럼 여야, 진보-보수간 정치적 포지션이 극단적으로 갈라지는 당파적 이슈에 소진했다. 당시 4대 개혁법안 개개의 여론은 비교적 나쁘지 않았지만 다수여론은 탄핵과 쏫불, 무엇보다 침체된 경제상황 하에서 통합과 경제살리기 같은 당파를 초월하여 합의할 수 있는 이슈가 우선이었다. 그럼에도 정부가 갈등을 유발하는 정치이슈에 집착하자 ‘갈등정치’에 대한 염증과 반정부 여론을 강화시켰다.

셋째, 정권재창출을 염두에 둔 ‘공화정치’에 대한 불신이다. 2005년 7월 이후 노무현 전 대통령은 파격적으로 한나라당과의 대연정 제안을 내놓았고 정국은 일대 격론을 불러 일으켰다. 더구나 2006년 2월 3주년 산행에서 “되지도 않을 일 평지풍파를 일으키지 않겠다”는 공언을 했지만, 실제로는 정부여당을 중심으로 총선과 대선 주기를 일치시키자며 개헌론의 불씨를 지펴 나갔다. 결국 임기 중 개헌에는 실패했지만 2007년에는 18대 국회에서 개헌논의를 진행한다는 여야합의를 만들어내는 데 성공했다. 그러나 그 와중에 치러진 제4회 지방선거에서는 16개 시도지사 선거 중 여당인 열린우리당은 단 1석을 얻는 그쳤고 17대 대선에서 여당후보인 정동영 후보는 이명박 후보에게 22.5%포인트 격차로 패배하고 만다.

4. 여론이 말하는 2011년의 길

경제와 안보 불안감 해소에 집중하라

그렇다면 현재까지 전임정부의 길과 달리 국정지지기반을 강화하는 데 성공해온 이명박 정부지만 집권4년 차 전망을 낙관하지 못하고 이전 정부의 전철을 밟지 않을까하는 우려가 커지는 이유는 무엇인가?

체감경제의 더블딥 현실화되나? 2010년 하반기부터 급격히 개선속도 둔화

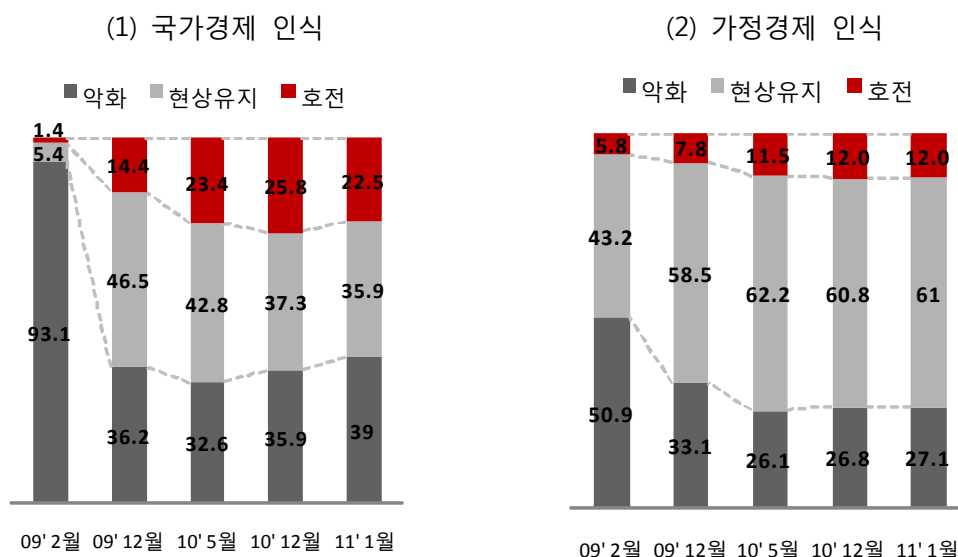
현재까지 노무현 정부와 이명박 정부가 다른 길을 걸어올 수 있었던 데에는 2008년 경제위기 이후 체감경제를 비교적 잘 관리해온 측면이 크다. 이명박 정부의 지지율 상승의 한 요인은 경제위기 직후 최악의 상황이었던 국민체감경제가 지속적으로 회복되어 왔고, 체감경제의 상승은 그 동안 대통령 지지율 상승을 떠받치는 한 축으로 작동했다. EAI·한국리서치의 추적조사 결과에 따르면 최근 체감경제 개선 속도가 둔화되어 상승세가 꺾이면서 체감경제에서 더블딥이 현실화



되지 않을까 우려를 자아낸다.

국가경제 체감도를 보면 먼저 악화되었다는 여론은 2008년 하반기 세계금융위기 직후인 2009년 2월 조사에서 93.1%였지만 1년 만인 2009년 12월 조사에서 36.2%로 급감하고, 2010년 5월 조사에서 32.6%까지 떨어진다. 그러나 2010년 하반기부터 악화되었다는 여론이 12월 조사에서 35.9%, 2011년 1월 조사에서 39.0%로 증가하고 있다. 반면 체감경제가 좋아졌다는 인식도 2010년 12월까지 25.8%까지 늘어났지만, 2011년 들어와 감소추세로 전환되었다. 응답자의 호주머니 경제를 보여주는 가정경제 체감도에서도 마찬가지다. 2009년 2월 조사에서 절반인 50.9%가 경제위기 이후 가정경제사정이 나빠졌다고 답하던 것이 12월엔 33.1%, 2010년 5월에는 26.1%까지 줄어들었는데 그 이후로는 더 이상 나아질 조짐을 보여주지 않는다.

[그림 3] 국가경제 및 가정경제 체감도 변화(2009년 1월~2011년 1월)



자료: EAI-한국리서치 정기여론조사 (2011년 1월 조사는 한국리서치 자체조사임)

2011년 최우선 국정 아젠다 : 경제양극화 해소와 안보강화

보다 직접적으로 국민여론이 이명박 정부에게 바라는 바를 살펴보자. EAI-한국리서치가 작년 12월말 조사결과에 따르면 정부가 집중해야 할 2011년 최우선국정과제는 경제안정과 안보다. 응답자의 23.2%가 경제양극화의 완화를, 남북관계 개선을 꼽은 응답이 14.8%, 경제성장을 꼽은 응답이 12.0%였다. 국민통합(11.7%), 안보강화(11.1%), 삶의 질 개선(8.9%)이 뒤를 이었다. 현재 개헌이나 행정구역 재편등을 포괄하는 정치개혁을 최우선 과제로 꼽은 응답은 7.4%에 그쳤다. 한마디로 양극화 해소를 위한 복지 및 성장에 주력하면서, 안보에 우선순위를 부여하라는 의미다. 2010년 1월과 비교하면 경제양극화, 경제성장을 강조하는 여론이 줄기는 했지만 여전히 상위 아젠다로 꼽히고 있다. 이와 함께, 천안함, 연평도 피격으로 인해 북한변수와 안보변수가 국민 불안을 크게 자극하고 있는 것이다.



[표 1] 국민들이 뽑은 최우선 국정아젠다 순위 변화(%)

순위	최우선 아젠다	2010년 1월	변동	순위	최우선 아젠다	2010년 12월
1	경제양극화 완화	37.2		1	경제양극화 완화	23.2
2	경제성장	21.0		2	남북관계 개선	14.8
3	국민통합	13.5		3	경제성장	12.0
4	삶의 질 개선	10.0		4	국민통합	11.7
5	정치개혁	6.1		5	국가안보 강화	11.1
6	국제경제력 강화	5.8		6	삶의 질 개선	8.9
7	남북관계 개선	3.2		7	정치개혁	7.4
8	기타	1.7		8	기타(교육개혁)	6.9
9	국가안보 강화	1.2		9	국제경제력 강화	3.8
10	모름/무응답	0.2		10	모름/무응답	1.3

자료: EAI·한국리서치 2010년 1월, 12월 정기여론조사

독주정치·공학정치에 대한 우려, 국민 67.9%가 화합형 리더십 기대

그러나 이번 대통령 방송좌담회를 통해 부각된 아젠다들은 경제나 안보보다는 개혁이나 선거제도 개혁, 과학벨트 재검토 등 정치쟁점 혹은 지역갈등을 유발할 수 있는 사안이라는 점에서 민심과 정부 정책판단에 적지 않은 갭을 보여주고 있다.

개혁, 선거제도 개혁 등 그 아젠다 자체로는 한국의 국가발전과 정치개혁에 매우 중요한 아젠다임에는 분명하지만 이를 둘러싼 여여갈등, 여야 정치갈등이 심화될 가능성을 배제할 수 없다. 만약 국민들의 불안감이 광범위하여 합의가 용이한 경제와 안보 아젠다를 제치고 정치적 포지션이 분명한 이슈가 정국의 현안으로 떠오를 경우, 경제살리기에 집중하라는 국민여론을 무시하며 4대개혁법안과 대연정에 집중했던 참여정부의 모습을 오버랩시키는 것은 자연스럽다. 더구나 2010년 6.2 지방선거에서 50%의 지지율을 유지하면서 정작 선거에서는 여당이 패배한 것은 여론이 일방적인 국정운영에 보낸 경고사인으로 볼 수 있다.

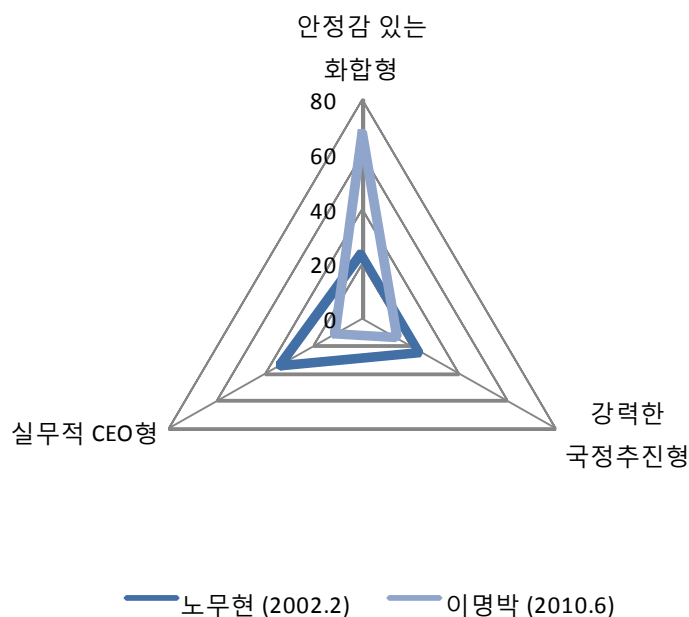
국민들이 바라는 리더십 유형과 현재 이명박 대통령이 보여주고 있는 리더십 사이에도 갭이 존재한다. 노무현 정부 취임 직전인 2002년 2월에 실시한 EAI 여론조사에서 노무현 대통령에게 바라는 리더십 유형으로 화합형 리더십을 요구하는 응답이 42.6%, 꼼꼼하고 실무적인 CEO형 리더십을 꼽은 응답이 33.8%, 강력한 국정리더십을 요구한 응답이 23.7%였다. 화합형이 상대적으로 다수지만 절반 이상은 국정능력이나 카리스마 있는 힘을 원한 셈이다. 그러나 2010년 6월 지방선거 직후 실시한 EAI·SBS·중앙일보·한국리서치 패널조사에서는 화합형 리더십을 요구한 응답이 무려 67.9%다. 강력한 국정리더십을 바란다는 응답은 14.2%, CEO형을 꼽은 응답은 11.7%에 불과했다. 민주화 이후 비생산적인 정치와 여야간 정치공방과 갈등으로 국민들의 정치염증과 냉소가 누적되어 왔다는 점이 반영된 것으로 보인다.

이명박 정부가 성공적인 대통령으로 남느냐, 실패한 정부로 끝나느냐는 여야, 진보-보수 어느 특정 정파의 성공과 실패가 아니라 대한민국과 국민전체의 성공과 실패로 귀결된다. 집권4년차 시작을 앞둔 이명박 정부가 어떤 쪽으로 발자국을 땔 지 귀추가 주목되는 시점이다. 자신



감 가지고 새발을 내딛고자 하는 정부에 국민들의 기대가 적지 않다. 다만 민주화 이후 비생산적인 정치와 여야간 정치공방과 갈등으로 국민들의 정치 염증과 냉소가 누적되어 왔다는 점을 대통령과 정부여당은 깊이 유념할 필요가 있다■.

[그림 4] 국민이 바라는 리더십 유형의 변화: 노무현 정부 시기와 이명박 정부 시기(%)



자료: EAI·중앙일보(2002.2), EAI·SBS·중앙일보·한국리서치(2010.6)

I 이 보고서는 EAI 여론분석센터에서 발표한 것으로, 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 내용문의 EAI 정한울 여론분석센터 부소장(02-2277-1683 내선102, 010-4280-3230, hweong@eai.or.kr)
EAI 정원철 여론분석센터 선임연구원(02-2277-1683 내선105, 017-279-4536, cwc@eai.or.kr)

