

# 대통령 국정운영 지지, 필연적 하락과 주체적 대응의 동학:

## 노무현-이명박 임기 초반 비교 및 노무현 재임기간 분석

한 귀영 | 서울대학교

조성대\* | 한신대학교

이 글은 대통령 지지율을 둘러싼 정치과정의 동학(dynamics)에 대한 해답을 얻고자 하는 목적하에 뮐러(Mueller 1970)의 "소수자연합(coalition of minorities)"론, 시겔만과 나이트(Sigelman and Knight 1983)의 "기대/환멸이론(expectation/disillusion theory)" 등을 이용해 가설을 추론하고 이를 입증하고자 했다. 아울러 지지율에 영향을 미칠 수 있는 대통령의 통제가능한 수단으로서 전망적 경제인식과 대통령이 주도적으로 제기한 정치적, 정책적 의제의 효과에 주목하였다.

이를 위해 노무현 행정부와 이명박 행정부의 초기 기간을 비교 분석하였으며 노무현 대통령의 재임기간을 초기, 중기, 후기(각 20개월)로 구분해 재임기간에 따라 주요 변수들의 효과가 어떤 변화를 보이는지를 살펴보았다. 자료는 2003년 5월부터 2009년 10월까지 한국사회여론연구소가 정기적으로 실시한 여론조사 데이터를 활용했다.

분석결과의 주요부분을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 반대당지지 및 무당파는 대통령 지지와 부정적 관계를 지니며 관계의 강도는 한나라당지지(제1반대당지지) > 무당파 > 민노당지지(제2반대당지지) 순이다. 둘째, 노무현 대통령 모형에서 제1반대당의 대통령 지지에 대한 부정적 효과는 임기가 경과할수록 높아졌다. 셋째, 교육수준은 대통령 지지에 부정적 효과를 지니는데, 이는 교육수준이 높은 '세련된 유권자'일수록 신임 대통령의 약속 및 성과 간의 차이를 일찍 인식하기 때문이다. 그리고 노무현 대통령 모형에서 임기가 경과할수록 그 관계의 강도는 약화되었다. 넷째, 낙관적 경제전망과 비관적 경제전망 모두 대통령 지지에 유의미한 영향을 미쳤으며 그 강도 면에서 낙관적 전망이 수반하는 보상효과가 비관적 전망이 수반하는 처벌 효과 보다 컸다. 다섯째, 대통령이 강력한 주도권을 가지고 제기하는 동원형 의제는 대통령 지지에 긍정적인 영향을 미쳤다.

**주제어:** 대통령 지지율, 정당 지지율, 경제전망, 대통령 의제, 노무현, 이명박

\*교신저자

## I. 머리말

언론을 통해 정기적으로 보도되는 대통령지지도는 사실상 '새로운 국민투표'(New referendum, Brace & Hinckley 1992)이자 '영구적 선거'(perpetual election, Hodgson 1980)라 할 수 있다. 대통령은 매달, 아니 그보다 더 자주 '국민투표' 또는 '선거'를 치루고 그 결과를 통해 자신의 영향력을 점검할 뿐만 아니라 사실상 국민들의 '신임'여부를 평가받는다. 대통령지지도와 관련하여 지속적인 학문적 관심을 받아온 두 가지 질문은 다음과 같다. 첫 번째 질문은 과연 대통령지지도는 '필연적 하락의 법칙'에 구속되어 있는가 이다. 뮐러(Mueller 1970; 1973)의 '소수자연합론(coalition of minorities)'과 스티imson(Stimson 1976)의 '기대·환멸이론(theory of expectation and disillusion)'은 대통령의 재임기간이 경과함에 따라 대통령의 정책이나 의제로부터 소외되는 소수들의 증가, 혹은 임기 초반 대통령의 업적에 대한 과도한 기대가 환멸로 바뀐 유권자들의 증가가 결국 지지율로 표현되는 대통령의 통치연합의 해체로 나타난다는 점을 강조하였다. 대통령지지도가 재임기간 중 필연적 하락의 법칙을 겪는다는 것은 이미 한국 사례에서도 검증된 바 있다(전용주 2006). 그러나 대부분의 기존 연구는 시간이나 전기( $t-1$ )의 대통령지지도로 측정된 재임기간 변수가 대통령지지도에 갖는 부정적 효과 외에 구체적으로 어떤 집단이나 계층이 대통령의 통치연합으로부터 퇴장하며 이것이 지지율에 어떠한 변화를 가져오는지를 체계적으로 고찰하지 못했다.

두 번째 질문은 '과연 대통령지지도는 통제 가능한가'이다. 대통령지지도는 리더십에 대한 대중적 신망으로 대통령이 사용가능한 주요한 권력자원 중 하나이다. 지지율은 의회 선거에서 후광효과를 발휘하기도 하고(Sigelman 1979), 대통령의 입법주도력(legislative initiative power)을 뒷받침하며(Edwards 1980), 의회나 행정부, 반대당, 언론인 등의 정치 행위자들을 순응케 하는 정치적 자산이 된다(Kinder 1981). 따라서 모든 대통령은 자신의 지지율을 높이고자 한다. 기존연구는 대체로 경제 상태나 다양한 정치적 드라마가 대통령 지지율에 영향을 미쳐왔음을 입증해 왔다(Beck 1991; Brody and Page 1975; Hibbs 1982, 1987; Kernell 1986; Neustadt 1980; MacKuen 1983; Ostrom & Simon 1985; Ragsdale 1984; 가상준 2002; 2005; 김영태 2005; 전용주 2006). 그러나 대부분의 기존연구들은 외교적 사건들이 수반하는 결집효과 외에 특정 시기, 특정 아젠다를 통해 지지율을 증가시키는 물론 통치연합을 강화하려는 대통령의 정치적 행위가 지지율에 어떻게 반영되어 왔는가에

주목하지 못했다. 아울러 경제에 대한 주관적 평가가 수반하는 효과와 관련해서도 보상과 처벌이 비대칭적 효과(asymmetric effect)를 지닐 수 있음에 주목하지 못했다(예외적인 연구로 Cho and Young 2002; 조성대·한귀영 2010 참조).

위의 두 질문과 문제제기에 대한 경험적 해답은 대통령지지율을 둘러싼 정치과정의 동학(dynamics)에 대해 체계적으로 이해할 수 있게 하며 따라서 본 연구의 주요한 목적이 된다. 구체적으로 본 연구는 첫 번째 질문과 관련하여 대통령을 중심으로 한 정치과정에서 누가 더 쉽게 정치적 태도를 바꾸는가에 주목한다. 통치연합을 구성하는 집단 중, 정치 쟁점에 민감하게 반응하는 정치지식이 상대적으로 높은 사람들, 그리고 정당지지와 관련해서는 당파성이 아닌 국가수반으로서 대통령을 지지하는 반대당 지지자들이나 무당파들은 취임초기 대통령의 통치연합에 편승하여 그 주변부를 구성하고 있다. 따라서 임기가 경과하면서 대통령에 대한 초반의 기대에 대한 환멸이 이층들에게 가장 먼저 나타날 것이라는 가설이 성립 가능하다. 두 번째 질문과 관련하여 본 연구는 정치·행정, 외교·통일·국방, 경제·사회 분야에 있어 대통령이 주도적으로 제기한 동원형 의제의 영향력과 경제상태에 대한 유권자들의 주관적 평가의 효과에 주목한다. 객관적 경제지표가 아니라 주관적 평가는 경제분야 의제설정 등을 통해 대통령의 재량이 작동할 수 있는 영역이기 때문이다. 특히, 낙관적인 경제전망과 비관적인 경제전망이 지지율에 미치는 보상과 처벌의 효과를 구분해서 살펴보고자 한다.

위와 같은 문제의식을 가지고 본 연구는 노무현 행정부와 이명박 행정부의 초기 기간을 비교 분석할 것이다. 아울러 노무현 대통령의 재임기간을 초기, 중기, 후기(각 20개월)로 구분해 재임기간에 따라 주요 변수들의 효과가 어떤 변화를 보이는지를 살펴보고자 한다. 한 가지 주목할 점은 대부분의 기존 연구들이 전적으로 의존했던 집합데이터로는 위의 문제제기들에 대한 경험적 검증이 불가능하다는 것이다. 다양한 집단을 기준으로 지지율의 변화를 분석하기 위해서는 개인별 데이터에 대한 분석이 절대적으로 필요하다. 그러나 미시분석에 기초해 한국 대통령지지 결정요인을 살펴본 연구는 이관수(2009)의 연구를 제외하곤 전무하다. 아울러 이 연구 또한 이명박 대통령 취임 1년 평가에 대한 한 회 여론조사 데이터를 사용했기 때문에 시계열적 흐름을 분석하는 데까지는 이르지 못했다. 본 연구는 이러한 한계를 극복하기 위해 한국사회여론연구소(www.ksoi.co.kr)가 2003년 5월부터 2009년 10월까지 정기적으로 실시한 여론조사 데이터를 활용해 미시분석을 시도할 것이다. 따라서 본 연구는 한국 대통령지지율을 사례로 개인별 데이터를 사용해 시계열적 효과를 분석하는 최초의 시도가 될 것이다.

분석결과의 주요부분을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 반대당지지 및 무당파는 대통령 지지와 부정적 관계를 지니며 관계의 강도는 한나라당지지(제1반대당지지) > 무당파 > 민노당지지(제2반대당지지) 순이다. 둘째, 노무현 대통령 모형에서 제1반대당의 대통령 지지에 대한 부정적 효과는 임기가 경과할수록 커졌다. 셋째, 교육수준은 대통령 지지에 부정적 효과를 지니는데, 이는 교육수준이 높은 '세련된 유권자'일수록 신임대통령의 약속 및 성과 간의 차이를 일찍 인식하기 때문이다. 그리고 노무현 대통령 모형에서 임기가 경과할수록 그 관계의 강도는 약화되었다. 넷째, 낙관적 경제전망과 비관적 경제전망 모두 대통령 지지에 유의미한 영향을 미쳤으며 그 강도 면에서 낙관적 전망이 수반하는 보상효과가 비관적 전망이 수반하는 처벌 효과보다 컸다. 다섯째, 대통령이 강력한 주도권을 가지고 제기하는 동원형 의제는 대통령 지지에 긍정적인 영향을 미쳤다. 글의 순서는, II장에서 대통령 지지율의 동학과 관련한 이론적 분석을 서술하고, III장에서는 데이터 및 가설을 제시할 것이다. IV장에서는 경험분석결과를, V장에서는 결과의 요약과 함의를 제시할 것이다.

## II. 대통령지지율의 동학에 관한 이론적 분석

### 1. 대통령지지율의 '필연적 하락 법칙'에 대한 고찰

물러(Mueller 1970; 1973)에 의하면, 대통령지지율은 시간이 경과함에 따라 세속적 하락을 경험하게 되는데, 이는 당선 직후 형성되었던 광범위한 대중적 통치연합(ruling coalition)이 해체되는 과정으로 해석된다. 즉 재임기간 동안 대통령이 추진하는 의제나 정책은 모든 시민들을 만족시킬 수 없기 때문에 정책을 추진하면 할수록 혜택으로부터 소외되는 시민들이 점차 늘게 되고, 따라서 초기의 통치연합은 시간의 흐름에 따라 해체되며 결과적으로 지지율은 자연스럽게 하락의 과정을 겪는다는 것이다. 특히 대통령이 추진하는 정책이나 의제의 정파적 성격은 통치연합해체를 더욱 가속시킨다. 스티imson(Stimson 1976)의 기대·환멸이론(theory of expectation and disillusion)은 물러의 소수연합(coalition of minorities)론을 보다 정교하게 가다듬고 있다. 그에 의하면, 대통령은 당선되기 위해 자신의 능력범위를 벗어나는 공약을 제시하는데, 이는 취임 초기 유권자들 사이에 비현실적인 기대감을 조성하며 높은 지지율로 나타난다. 그러나 이러한 비현실적인 기대감은 약속(promise)과 성과(performance) 사이의 불일치로 인해 환멸로 전환되며,

결국 지지율은 하락을 경험할 수밖에 없다는 것이다. 이어 시겔만·나이트(Sigelman and Knight 1983)는 스티븐슨의 기대·환멸이론을 차용하여 집권 초기 대통령에 대한 비현실적 기대가 '덜 세련된(less sophisticated)' 유권자들 사이에서 주로 발생하며 따라서 취임 초기 대통령지지율의 급속한 하락은 이들의 빠른 퇴장(exit) 때문이라고 보았다.

위의 연구들은 지지율로 표현되는 대통령의 통치연합의 해체과정에 대한 체계적인 연구를 요구한다. 즉 취임초기 대통령이 형성한 광범위한 통치연합에서의 퇴장(exit)이 '어느 집단에서, 어느 시점에, 어느 정도 발생하는가'란 질문이 바로 그것이다. 가장 쉽게 접근할 수 있는 변수는 정당일체감에 따른 지지/반대의 변화이다. 정당지지와 관련하여 대통령의 국정수행에 대한 지지가 집권당 지지자들 사이에서 가장 높고 반대당 지지자들 사이에서 가장 낮을 것이라는 판단은 당연하다(Ostrom and Simon 1988; 가상준 2002). 따라서 집권 초기부터 정당지지가 대통령지지에 갖는 부정적 관계는 반대당과 무당파 순으로 나타날 것이다. 그러나 집권초기엔 무당파는 물론 반대당 지지자 중에서도 국가수반으로서 새로운 대통령이 성공하길 기대하는 층이 적지 않다. 이들이 대통령의 통치연합에 포함되어 있다는 사실은 재임기간에 따른 대통령의 지지율 변화가 더욱 역동적으로 변할 수 있음을 함축한다. 즉 취임초기 대통령에 대한 비현실적 기대가 반대당 지지자들 사이에서도 일정하게 존재한다는 사실로부터 대통령의 국정수행에 대한 지지/반대패턴의 시간적 변화가 반대당 지지자들 사이에서 가장 불안정하게 나타날 수 있다는 추론이 가능하다. 실제 미국 레이건 대통령 재임기간 세 차례 패널조사를 통해 지지/반대의 안정성을 분석한 한 연구에 의하면, 집권당인 공화당일체자들이 가장 높은 안정성을 보였고, 다음으로 무당파들이 일정한 안정성을 보였으며, 반대당인 민주당일체자들의 경우 가장 불안정한 패턴을 보였다(Tedin 1986). 결국 정당지지와 관련해 스티븐슨(Stimson 1976)의 '비현실적 기대'의 환멸로의 전환은 반대당 지지자들 중 신임 대통령에 대한 기대감을 갖고 있는 층에서 가장 높게 나타나고, 다음으로 무당파의 순서가 될 것임을 시사하고 있다. 그리고 재임기간이 경과하면서 환멸이 가져다주는 퇴장의 지속적인 축적은 정치정향에 있어 반대당 지지자들의 내부 응집력을 높일 것이다. 특히 차기 대통령선거가 다가오는 임기 후반으로 갈수록 반대당 지지자들은 대통령의 통치연합으로부터 완벽하게 이탈해 자당의 후보를 지지할 가능성이 높아진다. 이는 반대당 지지가 대통령지지와 갖는 부정적인 상관관계가 재임기간이 경과하여 임기 후반으로 갈수록 점차 크게 나타날 수 있음을 의미한다.

이제 '덜 세련된 유권자' 논의로 돌아가 보자. 시겔만·나이트(Sigelman and Knight 1983)는 유권자의 세련됨을 교육수준으로 조작해 교육수준이 낮은 유권자일수록 집권 초

기 대통령의 국정수행에 비현실적인 기대감을 많이 품는다고 보았다. 그러나 이들은 곧 약속이 성과로 이어지지 않는다는 것을 자각하게 되고 대통령에 대한 기대를 가장 먼저 철회할 것이라고 주장했다. 여기서 한 가지 문제는 약속과 성과 사이의 차이를 파악하기 위해서 유권자가 치러야 할 정보비용(information cost)이 일정하게 존재한다는 점이다. 특히, 매달 혹은 더욱 빈번하게 치러지는 '새로운 국민투표'인 대통령 국정수행에 대한 여론 조사는 대통령의 공약과 성과 사이의 차이에 대한 새로운 정보습득을 지속적으로 요구한다. 즉 유권자가 대통령의 정책이나 의제에 대해 일정한 평가를 내리기 위해서는 다양한 미디어를 통해 제시되는 정치정보를 습득해야한다는 것이다. 따라서 덜 세련된 유권자보다는 정보비용을 지불하기 쉬운 세련된 유권자들이 훨씬 더 기대·환멸의 기제에 민감하게 반응할 수 있다는 반론이 가능하다. 정치지식이 높은 사람들일수록 미디어의 점화효과(priming effect)가 크게 나타나며, 특히 새롭게 등장한 이슈일수록 정치지식이 높은 사람들 사이에서 점화효과가 크게 발생했다는 연구(Miller and Krosnick 2000; McGraw and Ling 2003)들은 이러한 논거의 신뢰성을 높여주고 있다. 따라서 교육수준이 높은 사람들일수록 초기 대통령의 국정수행에 대해 실망하면서 지지를 철회할 가능성이 높고 대통령의 재임기간이 경과할수록 그 효과는 감소할 것이란 가설이 성립 가능하다 하겠다.

이에 반해 유권자의 연령과 소득수준은 일정한 고려가 필요하다. 일반적으로는 저연령층과 고소득층이 새로운 정치정보에 민감하다고 할 수 있다. 따라서 이들이 고연령층이나 저소득층에 비해 '더 세련된 유권자'일 수 있다. 그러나 한국사회에서 연령으로 표현되는 세대가 이념적 균열을 내포하고 있다는 기존의 연구들(강원택 2003; 최준영·조진만 2005)을 고려한다면, 대통령의 이념적 정향에 따라 연령의 효과가 달라질 가능성이 높다. 유권자의 소득수준도 마찬가지이다. 비록 한국사회에서 소득수준이 계급균열을 내포하고 있는가에 대해서 논란의 여지가 없는 것은 아니지만, 대체로 소득수준 또한 일정하게 이념적 균열을 내포할 수 있다. 따라서 대통령지지와 연령 및 소득수준과의 관계에 대한 판단은 '더 세련된 유권자'와 '이념형 유권자' 사이에서 보다 세심한 검토가 필요하다.

## 2. 주관적 경제인식과 대통령지지를

대통령지지를 시간의 함수로 바라본 물리의 소수연합론과 스티븐스의 기대·환멸이론은 '필연적 하락의 법칙'이 과연 통제 불가능한가에 대한 문제제기로 이어졌다. 이 같은 비판적 문제의식 하에, 국내외의 환경변화에 대한 반응으로서 경제 상황과 관련된 변수들

의 영향력을 입증하고자한 연구들이 출현했다(Kernell 1978; Hibbs 1982, 1987; MacKuen 1983; Ostrom and Simon 1985; MacKuen et al. 1992). 아울러 대통령을 둘러싼 정치적 이벤트의 중요성에 주목하면서 대통령이 정치적 드라마를 통해 지지도를 유지, 상승시키고자 하는 노력들과 그 효과를 분석한 연구들도 적잖이 등장했다(Brody and Page 1975; Neustadt 1980; Ragsdale 1984; Kernell 1986).<sup>1)</sup>

첫 번째 연구와 관련하여 경제요인이 대통령지지에 미치는 효과에 대한 연구는 이 분야 연구물들의 대표적 지위를 누려왔다. 먼저 많은 학자들은 거시경제지표의 효과에 주목했는데, 실업률, 물가, 그리고 실질소득성장률 등이 대표적인 변수로 사용되었으며 대통령 지지율에 의미 있는 효과를 지녔음이 입증되었다(Hibbs 1979; 1982; Kernell 1978; Monroe 1978; MacKuen 1983; 가상준 2004; 김영태 2005). 그러나 거시경제의 효과에 대한 탐색은 궁극적으로 대통령의 통제력이 약한 일련의 외생변수(exogenous variable)에 의해 국정수행에 대한 지지가 결정된다는 결론이 유도될 뿐이었다. 이에 반해 주관적 경제인식의 효과는 대통령이 일정하게 개입할 수 있는 영역이라는 점에서 주목할 만하다. 대중들이 주관적으로 인식하는 경제상황이 실물경제의 추이를 반영함은 물론이다. 그러나 보다 중요한 것은 뉴스 미디어를 비롯한 다양한 정보매체들의 보도가 대중들의 경제인식에 훨씬 중요한 영향을 미치며, 따라서 대통령은 경제영역에서의 의제설정(agenda setting)을 통해 대중들의 인식을 조정할 수 있는 여지가 생긴다(MacKuen et al. 1992; Pearke 2005). 실제 기존 연구들은 대중의 주관적 경제인식이 객관적 경제지표 이상으로 대통령 평가에서 중요하다고 보았으며, 소비자인식지수 등을 변수로 활용해 그 효과를 입증해 왔다(Blood and Phillips 1995; 1997; Erikson et al. 2002; MacKuen et al. 1992; Shapiro and Conforto 1980).

주관적 경제인식의 효과에 대한 기존 연구는 개인 대 국가경제에 대한 평가와 회고적 평가 대 전망적 평가로 구분한 후 각각의 효과를 비교 입증해 왔다. 연구마다 조작화와 측

1) 그론케와 뉴만(Gronke and Newman 2003)은 대통령지지도에 대한 주요 연구들을 다음과 같이 세 가지 흐름으로 정리했다. 첫 번째 흐름은 대통령지지도의 필연적 하락에 주목하여 대통령 지지를 시간의 함수로 본 물러(Mueller 1970, 1973)와 스티imson(Stimson 1976)의 연구와 이를 반박하면서 경제상황, 사건과 같은 실질적인 변수를 중시한 일련의 연구들(Kernell 1978; Monroe 1978)이다. 두 번째 흐름은 정교한 분석기법과 데이터를 사용하여 정치적 이벤트, 경제상황이 대통령지지도에 미치는 영향을 집중적으로 분석한 연구 흐름들이다. 세 번째 흐름은 1980년대 후반과 1990년대 초반, 공중여론에 대한 관심이 높아지고 대통령지지도 연구도 이에 반응하면서 공중 여론에 영향을 미치는 요인들로 미디어와 엘리트 담론에 주목한 연구 흐름들이다.



정, 분석방법이 상이하기 때문에 경험적 결과들도 다양하게 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 기존의 연구 결과는 대체로 개인적 경제형편 보다는 국가경제에 대한 평가가 대통령 지지에 더 큰 영향을 미친다는 쪽으로 모아져 왔다(Kinder 1981; Keiwiet 1979; Feldman 1982; Weatherford 1983). 그러나 과거 경제상황에 대한 평가(Clarke and Stewart 1994; Norpoth 1996)와 미래 경제상황에 대한 기대(MacKuen et al. 1992; Erikson et al. 2002)는 팽팽한 긴장을 유지하고 있다. 한국의 경우 또한 국가경제가 더 큰 영향을 미친다는 데는 큰 이견이 없으나 회고적 평가(가상준 2004)와 전망적 평가(전용주 2006)에 대해서는 엇갈린 결과가 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 기존 연구는 대체로 현재까지의 경제 상태에 만족할수록 그리고 미래의 경제를 낙관적으로 판단할수록 대통령을 지지하는 경향도 크기를 성공적으로 밝혀 왔다.

주관적 경제인식과 관련해 주목할 만한 연구문제는 과연 낙관적 경제평가가 수반하는 보상과 비관적 경제평가가 수반하는 처벌 중 어느 것이 효과가 더 큰가 하는 것이다. 예를 들어, 경제적 불황기에는 경제평가가 대통령지지도로 이어지는 처벌효과는 뚜렷이 나타날 수 있지만, 좋은 시기에 경제는 다른 요인들에 밀려 대통령을 평가하는 기준으로 작용하지 못할 가능성이 있다(Bloom and Price 1975). 즉, 경제적 번영기에 경제상태의 효과는 다른 요인들 — 예를 들면 정당일체감, 대통령의 개인적 자질 및 이미지, 그리고 여타 다른 정치적 사건들 — 에 의해 압도될 수 있지만, 경제상태가 악화될 경우 작은 악재도 다른 어떤 이슈보다 대중을 더욱 자극하게 되고, 모든 것을 대통령의 탓으로 돌리는 처벌의 효과가 두드러질 수 있다는 것이다(Edwards and Gallup 1990). 실제 한 연구(Cho and Young 2002)는 합리적 기대 이론(rational expectation theory, Muth 1961)을 토대로 경제상태가 대중들이 계산해낸 인계점(critical threshold)보다 악화될 경우 대통령은 처벌받게 되지만 경제상태가 인계점보다 좋아지더라도 보상의 규모는 그리 크지 않다는 결론을 도출한 바 있다. 그러나 이 연구는 물가와 실업률이라는 거시경제지표를 회고적 평가의 주요 변수로 활용했다는 점에서 이 논문에서 사용하고자 하는 주관적인 경제인식의 효과와 구분될 필요가 있다.

먼저, 회고적 평가와 달리 전망적 평가에서 비관적 예측이 낙관적 예측보다 두드러진 효과를 보일 수 있을지 여부는 다소 불분명하다. 미래 선호를 형성함에 있어서는 긍정적 요인의 효과가 부정적 요인의 효과보다 더 강하게 작용할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 대통령 선거기간 중 후보들에 대한 선호를 형성함에 있어 대중들은 후보가 던져주는 부정적인 분노나 두려움보다 희망이나 공지에 더 강하게 반응할 수 있다. 그리고 이는 이미 1996



년 미국 대통령선거 캠페인(Just et al. 2007)과 2002년 한국의 대통령선거(이준웅 2007)에서 경험적으로 입증된 바 있다. 둘째, 특히 경제문제에 대한 평가는 유권자의 정치적 당파성에 의해 강하게 영향을 받을 수 있다는 점 또한 고려되어야 한다. 대중이 정치적 당파성에 따라 자신이 정치적으로 선호하는 정보만 선택적으로 취사선택할 수 있기 때문이다(Evans and Anderson 2006; Ladner and Wlezien 2007). 즉 경제 상태를 낙관적으로 평가하는 사람들 내에 대통령을 지지하는 사람들이 차지하는 비중이 상대적으로 높을 수 있다. 이러한 점들을 염두에 둔다면, 주관적이며 전망적인 경제평가의 경우 낙관적 기대가 수반하는 보상이 비관적 기대가 수반하는 처벌보다 그 효과가 클 수도 있다. 그리고 한국의 경우 집합데이터를 이용한 분석에서 이같은 사실이 경험적으로 입증된 바도 있다(조성대·한규영 2010). 전망적 경제인식에서 보상이 처벌보다 클 수 있다는 점은 대통령의 국정운영에 유의미한 교훈을 던져줄 수 있다. 즉 대통령은 다양한 이벤트나 미디어를 통해 경제 상태에 대한 희망적 메시지를 대중들에게 불어넣어주고, 이를 통해 지지율을 상승시키려는 노력을 경주할 수 있기 때문이다.

### 3. 대통령의 의제설정(agenda setting)과 지지율

대통령지지율과 시간 사이의 함수관계에 대한 반작용의 두 번째 연구경향은 대통령이 직접적으로 통제 가능한 내생변수(endogenous variable)의 효과에 주목했다. 대통령이 제기한 의제의 점화효과에 주목하면서 대통령은 특정 시기에 특정 이슈를 강조함으로써 대중적 지지를 도모할 수 있다고 보았다(Gronke and Newman 2003). 결집효과(rally effect)를 야기하는 정치적 이벤트들은 대표적인 변수들로 활용되어 왔다(Beck 1991; Kernell 1978; 가상준 2005). 아울러 대통령을 중심으로 한 다양한 (긍정적/부정적) 정치적 이벤트 또한 유의미한 효과를 지녀왔음이 입증되어 왔다(MacKuen 1983; Ragsdale 1984). 그러나 결집효과를 수반하는 사건이나 정치적 의혹 등은 대통령이 의도적으로 조작하는 경우를 제외하곤 대통령의 통제가 제한된 영역이다. 이에 반해 대통령의 정책 혹은 정치적 의제는 대통령 스스로에 의해 조정 가능하다는 점에서 주목할 만한 가치가 충분하다. 여러 연구들이 대통령의 핵심적 통치행위로서 의제설정에 주목한 바 있는 데, 에드워즈와 우드(Edwards and Wood 1995), 드럭맨과 홀름스(Druckman and Holmes 2004) 등은 대통령이 강조한 의제가 공중의제화 된 후 대통령 평가의 중요한 기준으로 작용했음을 경험적 분석을 통해 제시한 바 있다.

대통령의 의제설정은 특정 정책에 대한 실현가능한 대안을 사회적으로 점화시키는 정치과정의 산물이다. 대통령은 의제를 통해 갈등의 범위를 확대하고 대안의 결정에 영향을 미칠 수 있는 핵심적인 정치행위자이다(Schattschneider 1960). 아울러 대통령이 대중에게 제시한 의제는 매개로 하여 의회나 미디어 등 다른 정치주체에도 영향을 주어 대통령의 주요 정책의 성공 가능성을 높이는 효과가 있다. 따라서 대통령은 자신이 주도하는 다양한 정치 혹은 정책 의제(agenda)를 통해 지지층을 동원하려는 노력을 기울인다. 물론, 대통령의 의제설정력은 자신이 지닌 정치적 자산에 따라 달라진다(Light 1991; Eshbaugh-Soha 2005). 아울러 정책유형에 따라 대통령의 의제설정력에도 일정한 차이가 존재한다(Lowi 1972). 그럼에도 불구하고 모든 대통령은 선거과정에서 제시한 공약을 토대로 취임 이후 의제의 정치를 시행해나간다. 특히 취임초기 대통령은 지난 정권으로부터 계승된 의제나, 혹은 시민사회 등 외부 정치행위자들이 제기한 의제보다는 자신만의 고유한 정책의제를 추진하고자 원하는 경향이 있다.<sup>2)</sup> 즉 집권 초기 대통령은 자신의 정책추진력을 높이기 위해 특정 의제를 선택하고 집중하며, 의제의 공중화 과정을 통해 자신에 대한 지지를 높이려 한다. 물론, 대통령이 제기하거나 강력한 주도권을 행사하는 의제 외에도 이미 존재하는 사회문제가 공중의제화되어 대통령의 의제로 채택되는 경우도 적지 않다. 이 경우 특정 사회문제가 사회적 갈등으로 확산된 후 어쩔 수 없이 정부의제로 채택된 '강요된 의제(pressed problem)'의 성격이 강하며 따라서 대통령의 국정주도권에 미치는 영향은 다소 약할 가능성이 높다. 이에 반해 대통령이 강력한 주도권을 지니고 자신의 지지자들을 정치적으로 동원하기 위해 제시하는 '동원형' 의제가 대통령의 지지율에 미치는 영향은 상당히 강할 가능성이 높다. 결국 동원의제를 바탕으로 한 대통령의 의제정치는 집권 이후 '필연적 하락'에 사로잡힌 지지율과 상호 영향을 미치면서 역동적인 정치과정을 생산해낸다고 볼 수 있다.

### III. 데이터, 조작화, 그리고 가설

이상의 논의를 간추리면, 대통령지지율은 정당지지, 교육수준 등의 유권자의 사회경제

2) 콕과 동료들(Cobb et al. 1976)에 의하면, 대통령의 의제는 제기 주체가 누구인가(대통령인가 혹은 대중인가) 그리고 대통령이 어느 정도 주도권을 쥐고 있는가에 따라 동원형, 외부주도형, 그리고 내부접근형으로 구분된다.

적 지위, 전망적 경제인식, 그리고 대통령의 정치 혹은 정책적 의제에 따라 역동적인 변화 과정을 보인다고 할 수 있다. 보다 정확하게 말하면, 필연적 하락 법칙이 일정하게 작동하는 가운데, 경제상태에 대한 대중의 평가나 대통령이 주도하는 동원의제에 따라 지지율이 영향을 받는 동학을 지닌다고 정리될 수 있다.

그런데, 경험분석과 관련해 한 가지 검토할 사항은 대부분의 기존 연구들이 전적으로 의존했던 집합데이터로는 위에서 제시된 이론으로부터 추출되는 가설에 대한 검증 작업이 불가능하다는 것이다. 유권자의 지지정당, 교육 및 기타 사회경제적 지위, 경제 상태에 대한 평가, 그리고 대통령의 정치 및 정책 의제에 대한 평가 등이 대통령지지와 맺는 관계에 대한 탐구는 전적으로 개인별 정보에 기초한 미시적 분석 작업을 요구한다. 그러나 한국 대통령지지율의 변화에 대한 미시분석을 행한 연구는 이곤수(2009)의 연구를 제외하곤 전무하다. 그러나 이 연구 또한 이명박 대통령 취임 1년 평가에 대한 한 회 여론조사 데이터를 사용했기 때문에 시계열적 흐름을 분석하지는 못했다. 이러한 한계를 극복하기 위해 본 연구는 2003년 5월부터 2009년 10월까지의 한국사회여론연구소([www.ksoi.co.kr](http://www.ksoi.co.kr)) 여론조사 데이터를 자료로 활용해 미시분석을 시도하고자 한다. 따라서 본 연구는 한국 대통령 지지율을 사례로 개인별 데이터를 사용해 시계열적 효과를 분석하는 최초의 시도가 될 것이다.

사용되는 데이터는 노무현 대통령의 재임기간 전체와 이명박 대통령 임기 초반기를 포함하고 있다. 따라서 본 연구는 대통령의 재임기간을 초기, 중기, 후기로 구분한다. 구체적으로 노무현 대통령의 재임기간은 초기(2003년 2월~2004년 10월), 중기(2004년 11월~2006년 6월), 그리고 후기(2006년 7월~2008년 2월)로 구분된다. 아울러 이명박 대통령의 임기 초반(2008년 2월~2009년 10월)도 따로 데이터가 구성되었다. 이러한 데이터 구성은 노무현 대통령과 이명박 대통령의 재임 초반 비교, 그리고 노무현 대통령의 재임기간 별 분석을 가능하게 해준다. 조사에 사용된 표본수는 700명이 기준이었으며, 2003년 5월부터 2007년까지는 거의 격주 단위로, 2008년 이후에는 한 달 단위로 전화여론조사 방식으로 실시되었다. 매 조사 마다 대통령 국정운영에 대한 평가, 지지정당, 전망적 경제인식(prospective economic evaluation),<sup>3)</sup> 사회경제적 변수(성, 연령, 지역, 교육, 소득) 등의 항목이 포함되었다. 이 중 경제전망과 대통령의 동원형 의제 등 필요한 변수 모두를 포함하

3) 전망적 경제인식에 대한 조사는 2004년 4월까지의 격주단위로 그 이후에는 한 달 단위로 이루어졌다. 따라서 노무현 대통령 임기 초반의 데이터가 다른 시기에 비해 더 많이 포함되어 있으며, 분석모형에서 관찰수도 제일 많다.

고 있는 시기의 데이터만을 추출해 노무현 대통령 시기와 이명박 대통령 시기에 대한 각각의 풀데이터(pooled data)를 만들었다. 연구에 포함된 노무현 대통령 시기의 데이터는 총 28회 조사를 초기(12회, 표본수 총 8,400여 개), 중기(8회, 표본수 5,600여 개), 후기(4회, 1,000 샘플 두 회 포함 표본수 3,400여 개)로 구분해 사용했다. 아울러 이명박 대통령 임기 초반 데이터는 총 6회(표본수 총 4,200여 개)의 여론조사를 합쳐 구성했다.

구체적인 변수의 조작화 과정은 다음과 같다. 먼저 종속변수인 대통령지지는 “노무현 대통령이 국정전반에 걸쳐 대통령으로서 일을 잘하고 있다고 보세요? 잘못하고 있다고 보세요?”라는 질문에 “0) 잘못하고 있다, 1) 잘하고 있다”로 조작해 사용했다. 따라서 분석모형은 로지스틱회귀가 사용된다. 독립변수로 사용되는 유권자의 사회경제적 지위 변수는 성(1. 남성, 2. 여성), 연령(1. 20대, 2. 30대, 3. 40대, 4. 50대 이상), 교육수준(1. 중졸, 2. 고졸, 3. 대재 이상), 그리고 소득수준(1. 하, 2. 중, 3. 상)으로 각각 가변수와 서열변수(ordinal variable)로 조작되었다. 아울러 지역적 편차를 통제하기 위해, 대표적인 지역변수인 호남과 영남 지역을 각각 가변수로 조작해 사용했다. 정당지지 변수는 노무현 대통령 재임기간의 경우 한나라당지지, 민주노동당지지, 무당파를 각각 가변수(dummy variable)로 만들었다. 아울러 이명박 대통령 초기 모형의 경우 민주당지지, 자유선진당지지, 무당파를 각각 가변수로 만들었다. 전망적 경제인식은 “향후 1년을 놓고 볼 때, 우리나라의 경제상황이 더 좋아질 것이라고 생각하십니까? 아니면 더 나빠질 것이라고 생각하십니까?”로 질문하였으며 “1) 좋아질 것이다 2) 변화 없을 것이다 3) 나빠질 것이다”로 응답한 것을 낙관적 평가(0. 기타, 1. 좋아질 것이다)와 비관적 평가(0. 기타, 1. 나빠질 것이다)로 각각 가변수로 조작했다.

마지막으로 대통령의 동원형 의제의 경우 대통령이 주도적으로 제기한 의제로 노무현 대통령 모형의 경우 임기 초반에는 검찰개혁, 언론법 개정, 중대선거구제 개편, 행정수도 이전 등의 쟁점들이 사용되었다. 임기 중반의 의제는 복핵의 평화적 해결, 책임총리제 및 분권형 국정운영, 중대선거구제, 개헌 및 대연정 등의 의제들이 사용되었다. 마지막으로 임기 후반에는 한미 FTA, 교육 3불정책, 개헌 등의 의제들이 사용되었다. 이명박 대통령 임기 초반의 동원형 의제는 대운하 추진, 공기기업선진화 및 정부조직 혁신, 강력한 법질서 확립, 세종시법 수정 등이 사용되었다.<sup>4)</sup> 변수는 각 쟁점에 대해 응답자의 찬반을 물어 기본적

4) 대통령의 동원형 의제로 사용된 구체적인 쟁점과 조사기간은 다음과 같다. 아울러 동원형 의제의 선택은 대선 후보 당시 제시한 공약집, 인수위 추진과제, 대통령의 신년연설과 광복절 경축사 등 주요 연설에 대한 내용분석을 통해 주요 의제를 추출한 후, 이 중 한국사회여론연구소의 설

으로 가변수로 조작했다. 같은 조사에서 여러 개의 설문이 중복되어 있는 경우 평균값을 각 개인별로 부여하고, 최저값 0과 최고값 1을 갖도록 조작했다. 물론, 대통령의 동원의제는 시기마다 혹은 쟁점의 분야나 내용별로 큰 차이가 존재한다. 그럼에도 불구하고 변수에 포함된 각 쟁점들은 외부의 요구에 반응한 의제가 아니라 대통령이 주도권을 쥐 의제라는 측면에서 공통점을 지니고 있으며, 변수의 회귀결과는 결국 대통령의 주도적인 의제에 대한 유권자의 찬반이 대통령지지에 어떤 효과가 있는가를 보여줄 것이다.

문헌항에 포함된 것을 대상으로 하였다. 최종 추출된 각 의제에 대해 전문가 5인(저자 포함)에 대한 설문을 거쳐 과반이 대통령의 주도권을 인정한 의제만을 동원형 의제로 정의하여 분석에 포함했다.

임기구분	동원형 의제
노무현 임기 초반	언론법 개정(2003/8/26, 2004/5/27, 2004/8/31, 2004/10/21), 고위공직자비리조사처(공비처) 설치 및 검찰개혁(2003/8/29, 2004/7/1), 재신임제안(2003/10/23, 2003/12/20), 중대선거구제개편(2003/11/20), 행정수도이전(2004/7/15, 2004/7/29), 17대 총선개입시사 발언(2004/2/6), 자주국방(2004/5/27). * 검찰개혁(2004/8/19), 자주국방(2003/8/26), 대등한 한미관계(2003/8/26), 책임총리제 및 분권형 국정운영(2004/8/19).
노무현 임기 중반	언론법 개정(2004/11/11), 부동산, 중부세(2004/11/11), 북핵의 평화적 해결(2004/11/25, 2005/2/17), 책임총리제 및 분권형 국정운영(2005/1/11), 수도권 규제강화(2005/5/12, 2006/6/27), 중대선거구제개편(2005/7/14, 2005/9/15), 대연정 제안(2005/7/14), 개헌(2005/7/14, 2005/9/15), 공비처 설치 및 검찰개혁(2005/12/15). * 공비처 설치 및 검찰개혁(2005/5/12, 2006/4/11), 북핵의 평화적 해결(2005/7/28, 2005/8/18, 2005/9/29), 개헌(2005/7/14, 2006/2/9), 대연정제안(2005/8/18, 2005/9/1), 중대선거구제(2005/9/15), 책임총리제 및 분권형 국정운영(2005/11/2), 한미FTA(2006/4/11, 2006/6/13).
노무현 임기 후반	한미FTA(2006/7/27, 2006/10/26), 교육-3불정책 고수(2007/4/9), 개헌(2007/1/23) * 한미FTA(2006/7/11, 2007/4/24), 전작권환수(2006/8/16), 중부세(2006/12/13)
이명박 임기 초반	대운하 추진(2008/1/11), 공기업선진화 및 정부조직 혁신(2008/6/13, 2008/9/23, 2009/3/26), 감세 및 규제완화(2008/9/23), 강력한 법질서 확립(2009/2/3), 세종시법 수정(2009/10/13). * 대운하 추진(2008/3/25), 한미동맹강화(2008/4/24), 한미FTA비준 및 미국산쇠고기 수입(2008/4/24, 2008/5/15, 2008/6/13), 적극적 경기부양정책(2009/3/26), 4대강 살리기(2009/6/22), 강력한 법질서 확립(2009/5/28).

\* 전망적 경제인식 변수가 존재하지 않아 분석에 포함되지 않은 동원형 의제들이다. <표 1>의 의제 찬성률은 이 변수들을 모두 포함해 계산된 것임을 밝혀둔다.

II장의 논의와 사용된 데이터를 토대로 경험분석에서 검증될 가설을 제시하면 다음과 같다. 먼저 집권당 지지를 기준으로 설정한 상태에서 정당지지와 노무현 대통령지지 간의 관계에 대한 가설은 다음과 같다.

가설 1-1: 한나라당지지, 민주노동당지지, 그리고 무당파는 대통령지지와 부정적 관계를 보일 것이다.

가설 1-2: 대통령 지지에 대한 정당지지의 부정적 효과는 한나라당지지(제1반대당) > 무당파 > 민주노동당지지(제2반대당) 순일 것이다.

가설 1-3: 제1반대당인 한나라당지지의 부정적 효과는 임기가 경과할수록 증가할 것이다.

특히 <가설 1-2>에서 민주노동당 효과에 대한 가설은 대통령 및 집권당인 열린우리당과의 이념적 친화성으로 인해 한나라당지지와 무당파의 부정적 효과보다 규모면에서 작을 것이라는 예상에 기인했다. 아울러 이명박 대통령 초반 모형에서도 <가설 1>은 민주당지지, 자유선진당지지, 그리고 무당파 변수들의 효과에 그대로 적용될 것이다.

다음으로 시겔만·나이트(Sigelaman Knight 1983)의 기대·환멸이론의 '덜 세련된 유권자' 가설에 대한 반대가설인 '세련된 유권자' 가설이다.

가설 2-1: 유권자의 교육수준은 대통령지지와 부정적 관계를 지닐 것이다.

가설 2-2: 유권자의 교육수준의 부정적 효과는 임기초반 가장 높게 나타나며 임기가 경과할수록 감소할 것이다.

아울러 유권자의 연령이나 소득수준이 가져오는 효과 또한 '세련된 유권자'와 '이념형 유권자' 사이의 긴장을 살펴볼 수 있는 기회를 부여할 것이다. 다음으로 대중의 전망적 경제인식과 대통령 동원의제가 대통령지지에 미치는 영향에 대한 가설이다.

가설 3: 낙관적 경제평가는 대통령지지에 보상효과를 비관적 경제평가는 처벌효과를 수반할 것이다.

가설 4: 대통령의 동원의제는 대통령지지에 긍정적 영향을 미칠 것이다.

## IV. 경험분석 결과

### 1. 대통령지지도, 정당지지도, 전망적 경제인식, 동원형 의제의 추이 개괄

노무현 대통령과 이명박 대통령의 임기 초반 대통령지지도, 집권당 및 반대당 지지도, 전망적 경제인식과 대통령의 동원형 의제에 대한 찬반 추이를 비교하면 <표 1>과 같다. 임기 초반 20개월까지 노무현 대통령의 지지도 평균은 35.4%, 이명박 대통령은 이보다 약간 낮은 33.1%로 나타났다. 정당지지도는 노무현 대통령 임기 초반의 경우 집권당인 열린우리당(민주당) 지지도 평균이 28.9%,<sup>5)</sup> 반대당인 한나라당지지도 평균이 25.4%로 나타나 그 차이가 크지 않았다. 이명박 대통령 시기(임기 초반)에는 집권당인 한나라당이 평균 32.4%의 높은 지지를 얻어 제1 반대당인 민주당 16.1%에 큰 격차로 앞섰다. 전망적 경제인식의 경우 노무현 대통령 임기 초반 낙관전망 24.4%, 비관전망 30.2%로 비관적 전망이 약 5.8%p 높게 나타났다. 이에 반해 이명박 대통령 임기 초반의 경우 낙관전망이 32.8%로 비관전망의 27.1%에 비해 5.7%p 높게 나타났다. 임기 초반 이명박 대통령이 노무현 대통령에 비해 대체로 높은 평가를 얻었으며 정치 환경면에서 상당히 유리했음을 시사하는 결과들이다.

이에 반해 임기 초반 두 대통령의 동원의제에 대한 찬성률은 노무현 대통령의 동원의제에 대한 찬성률이 53.3%인데 반해, 이명박 대통령의 동원의제에 대한 찬성률은 35.6%에 지나지 않아 정반대의 추이를 보이고 있다. 이는 노무현 대통령의 경우 임기 초반 공비처 설치 및 검찰개혁, 언론법 개정, 행정수도 이전 등 정치개혁일반이나 지역민들 사이에 반향이 높은 의제에 집중한 반면, 이명박 대통령의 경우 대운하, 감세 및 규제완화, 세종시법 수정, 용산참사에 대응한 집시법 등의 엄격한 집행 등 정파적 성격이 강한 의제에 집중했기 때문으로 보인다. 이러한 차이는 이명박 대통령의 동원의제가 노무현 대통령의 동원의제보다 훨씬 큰 내부 응집력을 지녔음을 함축하는 것이기도 하다. 따라서 동원의제가 대통령 지지에 미친 효과는, 비록 의제에 대한 찬성률면에서는 낮지만 이명박 대통령의 동원의제에 대한 찬성이 대통령지지에 미치는 효과가 상대적으로 강력할 수 있음을 시사한다.

5) 노무현 대통령 재임기간 중 집권당은 민주당, 열린우리당, 그리고 대통합민주신당까지 여러 차례 변화를 겪었다. 따라서 열린우리당으로 대표되는 집권당 지지율은 집권당 당명의 변화가 반영되었음을 밝혀둔다.



〈표 1〉 대통령지지도, 정당지지도, 전망적 경제인식 및 동원의제에 대한 평가(단위 %)

노무현 대통령 모형						이명박 대통령 모형		
		전체	초반	중반	후반			초반
대통령지지도	긍정평가	27.9	35.4	27.2	20.2	대통령지지도	긍정평가	33.1
	부정평가	62.3	56.2	60.1	71.9		부정평가	35.9
정당지지도	열린우리당	20.8	28.9	21.4	11.0	정당지지도	한나라당	32.4
	한나라당	32.7	25.4	31.5	42.6		민주당	16.1
	민노당	8.5	8.9	10.1	5.9		자유선진당	2.3
	무당파	30.6	28.8	30.6	32.7		무당파	39.3
전망적 경제인식	나빠질 것	28.8	30.2	25.2	32.0	전망적 경제인식	나빠질 것	27.1
	변화없을 것	47.4	44.5	49.4	53.4		변화없을 것	39.2
	좋아질 것	22.6	24.4	23.9	13.6		좋아질 것	32.8
동원 의제	찬성	52.0	53.3	49.7	44.9	동원 의제	찬성	35.6
	반대	48.0	46.7	50.3	55.1		반대	64.4

한편 노무현 대통령 임기별로 각 변수들이 어떻게 변동했는지를 살펴보면 임기 전체 기간 동안 지지도 평균은 27.9%로 나타났으며 임기가 진행될수록 지지도가 하락해 임기 후반 20개월 동안의 지지도 평균은 20.2%에 그쳤다. 대통령의 정치적 자원을 구성하는 가장 중요한 부분인 집권당 지지도는 전체 임기 동안의 평균이 20.8%였고, 임기 초반 28.9%에서 중반기 21.4%로 7.5% 감소했으며, 임기 후반에는 11.0%로 다시 10.4%로 감소해 선형적 하락 패턴을 보이고 있다. 제1 반대당인 한나라당의 지지율은 정반대의 패턴을 보이고 있는데, 평균 32.7%의 지지율을 보이는 가운데, 임기 초반 25.4%에서 임기 중반 31.5%로 6.1% 증가했으나, 임기 후반은 42.6%로 임기 중반에 비해 11.1%나 증가해 열린우리당과의 격차가 무려 31.6%에 이르렀다. 제2 반대당이자 집권당인 열린우리당과 이념적 측면에서 일정부분 친화성이 있는 민주노동당 지지도 역시 임기 후반(5.9%)에는 임기초중반(각각 8.9%, 10.1%)의 절반수준으로 하락했다. 무당파의 흐름은 임기 초반의 28.8%, 중반 30.6%, 후반 32.7%로 임기후반으로 갈수록 완만히 상승했다. 이러한 정당지지도의 추이는 노무현 대통령을 둘러싼 정치적 환경이 임기 후반으로 갈수록 급속히 악화되었음을 의미한다.

전망적 경제인식의 경우 노무현 대통령 전체임기 동안에는 낙관전망 22.6%로 나타난 가운데, 임기 초반 24.4%의 낙관전망이 중반기에는 23.9%로 유지되었으나 임기 후반에는

13.6%로 대폭 하락했다. 그러나 이러한 하락이 곧바로 비관적 전망의 증가로 이어지진 않고 있다는 것이 흥미롭다. 비관적 전망은 임기 초반 30.2%에서 중반기 25.2%로 오히려 감소했으며, 임기 후반 다시 증가했으나 초반에 비해 1.8%p 증가한 32.0%에 머물렀다. 낙관 전망이 10.8% 감소한 것에 비하면 거의 변화가 없다고 해도 무방하다. 오히려 낙관전망의 감소를 흡수한 것은 변화가 없을 것이라는 예측이었다. 대통령의 동원의제에 대한 찬성률 또한 하락의 법칙에서 그다지 벗어나지 않았다. 임기 초반 대통령의 동원의제에 대한 찬성률은 53.3%로 과반을 기록했으나, 임기 중반 49.7%로 약 3.6% 하락했으며, 임기 후반의 경우 44.9%로 다시 4.8% 하락했다. 물론, 노무현 대통령의 동원의제도 임기 초, 중, 후반으로 구분해 살펴보면 내용면에서 상당한 차이가 있다. 그리고 의제 찬성률이 선형적으로 하락했다는 경험적 발견이 지지율의 필연적 하락의 법칙에 인과적으로 적용될 수 있는지에 대해서도 의문의 여지가 없지 않다. 그럼에도 불구하고 대통령의 국정운영에 대한 지지율이 시간이 지날수록 하락했다는 점은 동원의제 지지율의 하락과 그다지 무관해 보이지는 않는다. 한 가지 흥미로운 사실은 노무현 대통령의 동원의제에 대한 찬성률이 그의 지지율이나 열린우리당의 지지율에 비해 상당히 높다는 것이다. 특히 대통령에 대한 지지율과 동원의제 찬성률의 격차는 초반보다 임기 후반으로 갈수록 더욱 커졌는데, 임기 초반 17.9%에 불과했던 격차는 임기 중반과 후반에는 각각 22.5%와 24.7%로 격차가 더욱 벌어지고 있다. 이는 대통령이 강력한 주도권을 지니고 제시한 동원의제에 대한 찬성률이 국정수행에 대한 지지로 신속하고 긴밀하게 이어지지 않았음을 시사하고 있다.

## 2. 노무현-이명박 대통령 임기 초반 모형에 대한 로지스틱 회귀분석 결과

이제 본격적으로 III장에 제시되었던 가설들에 대한 경험적 검증 결과를 살펴보자. <표 2>는 노무현과 이명박 대통령의 임기 초반 대통령지지도의 인과관계를 로지스틱 회귀로 분석한 결과이다. 우선 두 모형의 적합도를 비교해보면,  $R^2$ 이나 적중률에 있어 이명박 대통령 모형이 노무현 대통령 모형보다 높게 나타났음을 알 수 있다.

대통령지지율의 필연적 하락의 법칙과 관련된 가설을 살펴보면 다음과 같다. 앞서 III장에서 반대당지지와 무당파는 대통령지지와 부정적 관계를 지닐 것이라고 <가설 1-1>에서 예측한 바 있다. <표 2>의 결과는 이를 강하게 확인해주고 있다. 노무현 대통령 임기 초반 한나라당지지 변수의 효과는 대통령지지에 부정적인 관계(-1.57)를 맺고 있으며 통계적으로 유의미하다. 이명박 대통령 임기 초반 민주당지지 변수의 효과도 부정적 관계(-1.63)를

<표 2> 대통령지지의 인과관계 모형에 대한 로지스틱 회귀분석 결과: 노무현, 이명박 대통령 임기 초반 비교

노무현_임기 초반			이명박_임기 초반		
	B (S.E.)	Exp(B)		B (S.E.)	Exp(B)
한나라당지지	-1.57 (0.08)***	0.21	민주당지지	-1.63 (0.16)***	0.20
민노당지지	-0.83 (0.10)***	0.44	자유선진당지지	-0.22 (0.23)	0.80
무당파	-1.09 (0.08)***	0.34	무당파	-0.91 (0.09)***	0.40
낙관적 경제전망	1.04 (0.07)***	2.84	낙관적 경제전망	1.27 (0.09)***	3.56
비관적 경제전망	-0.59 (0.07)***	0.56	비관적 경제전망	-0.96 (0.12)***	0.38
대통령 동원의제	0.98 (0.07)***	2.68	대통령 동원의제	1.43 (0.10)***	4.18
성	-0.20 (0.06)***	0.82	성	-0.07 (0.09)	0.93
연령	-0.19 (0.03)***	0.83	연령	0.16 (0.05)***	1.17
교육수준	-0.22 (0.05)***	0.81	교육수준	-0.06 (0.07)	0.95
소득수준	-0.13 (0.04)***	0.88	소득수준	0.07 (0.06)	1.10
호남	0.16 (0.09)+	1.17	호남	-0.08 (0.16)	0.92
영남	0.24 (0.07)***	1.27	영남	-0.07 (0.10)	0.94
상수	0.81 (0.21)***		상수	-1.16 (0.32)***	
Nagelkerke R <sup>2</sup>	0.31		Nagelkerke R <sup>2</sup>	0.43	
적중률	74.6		적중률	77.7	
N	7,098		N	3,598	

\*p < .05 \*\*p < .01 \*\*\*p < .001

보이고 있으며 역시 통계적으로 유의미하다. 아울러 두 변수의 회귀계수는 여타의 정당지지 변수뿐만 아니라 사용된 모든 독립변수 중 규모가 가장 커서 결국 임기 초반 신임 대통령의 통치연합에서 가장 많이 퇴장하는 집단은 제1반대당 지지자들임을 알 수 있다. 아울러 두 변수의 회귀계수의 크기가 비슷해 대통령지지 모형에서 제1반대당 지지의 효과가 일정한 규칙성을 지니고 있음을 시사하고 있다. 무당파 변수도 통계적 유의미성과 더불어 종속변수와 부정적인 관계(-1.09와 -0.91)를 보이고 있으며, 노무현 대통령 모형에서 민주노동당지지 변수의 회귀계수(-0.83) 또한 통계적 유의미성과 더불어 종속변수와 부정적 관계를 지녀 위의 가설을 입증해주고 있다. 그러나 이명박 대통령 모형에서 자유선진당지지 변수는 비록 종속변수에 부정적 효과(-0.22)를 미치고 있지만 통계적인 유의미성을 상실하고 있어 기대한 가설을 충족시키지 못하고 있다. 아울러 각 변수들의 회귀계수 크기가 한나라당(민주당)지지 > 무당파 > 민주노동당(자유선진당)지지 순으로 나타나 <가설 1-2>

가 예견한 효과를 충족하고 있다.

한편, 양 모형에서 무당파 변수와 민주노동당지지 및 자유선진당지지 변수의 효과는 노무현과 이명박 대통령의 임기 초반 통치연합 및 지지율의 차이를 일정 부분 설명해주고 있다. 즉 이명박 대통령 모형에서 무당파 변수의 효과가 상대적으로 작다는 점, 그리고 자유선진당지지 변수의 회귀계수가 통계적으로 무의미하다는 점은 노무현 대통령에 비해 이명박 대통령이 이념적 친화성이 높은 반대당 및 무당파로부터 상대적으로 더 많은 지지를 획득하고 있었음을 보여준다. 이러한 현상은 임기 초반 이명박 대통령이 지지율에서 상대적 우위에 놓일 수 있었던 이유를 일정부분 설명해주고 있다.

<가설 2>에서 가장 주목했던 것은 교육수준의 효과였다. 대통령 지지와 교육수준의 부정적 관계는 스티imson(Stimson 1976)과 시겔만·나이트(Sigelman and Knight 1983)의 기대·환멸이론에 대한 반대가설, 즉 임기 초반 지식수준이 높은 유권자일수록 대통령의 약속과 성과 사이의 차이를 인식하면서 통치연합으로부터 빨리 퇴장할 수 있다는 '세련된 유권자' 가설을 통해 예측되었다. <표 2>에서 교육수준 변수의 효과는 이 글이 제시한 가설을 부분적으로 검증해주고 있다. 노무현 대통령 모형에서 교육수준 변수는 대통령지지와 부정적 관계(-0.22)를 지니고 있으며 통계적으로 유의미하게 나타나 <가설 2-1>을 확인해주고 있다. 그러나 이명박 대통령 모형에서는 비록 부정적 관계(-0.06)를 보이고 있지만 통계적인 유의미성을 획득하고 있지 못하다.

한편, 유권자의 연령과 소득수준 변수의 회귀결과는 대체로 '세련된 유권자' 가설보다는 '이념형 유권자' 가설을 검증해주고 있다. 특히 유권자의 연령 변수는 그 효과가 일관되게 나타났다. 연령 변수는 통계적인 유의미성과 함께 노무현 대통령 지지와는 부정적 관계(-0.19)를, 이명박 대통령 지지와는 긍정적 관계(0.16)를 보여 젊은층일수록 진보적인 대통령을 지지하며 노년층일수록 보수적인 대통령을 지지한다는 이념형 가설을 검증하고 있다. 유권자의 소득수준 변수는 노무현 대통령 모형에서는 대통령지지와 부정적 관계(-0.13)에 있으며 통계적으로 유의미하나, 이명박 대통령 모형에서는 긍정적 관계(0.07)를 보이고 있지만 통계적으로 무의미하게 나타났다. 회귀계수의 방향으로는 '세련된 유권자' 가설보다는 '이념형 유권자' 가설에 가까우나 이명박 대통령 모형에서의 통계적인 무의미성으로 말미암아 결론을 유보할 수밖에 없는 듯하다. 유권자의 성 변수와 호남과 영남지역 거주를 나타내는 두 가변수 또한 노무현 대통령 모형에서는 유의미하지만 이명박 대통령 모형에서는 유의미성을 상실하고 있다. 한 가지 흥미로운 점은 영남 변수가 노무현 대통령지지에 미치는 효과로 긍정적 관계(0.24)를 보여주고 있다는 점이다. 이는 정당지지와

그 밖의 주요 독립변수들의 효과를 통제했을 때, 영남 거주민들이 노무현 대통령의 국정 수행을 상대적으로 높게 지지했음을 의미한다.

유권자의 성, 교육수준, 소득수준 변수가 이명박 대통령 모형에서 통계적인 유의미성을 지니지 않았다는 점은 앞서 제시한 자유선진당 지지 변수와 무당파 변수의 효과에 대한 추론과 비슷한 맥락에서 해석가능하다. 즉 자유선진당 지지층, 무당파, 여성, 고학력층, 저소득층 등 집권초기 이명박 대통령에 대한 '비현실적 기대'를 지니고 통치연합에 참여했던 사람들이 이명박 대통령의 약속과 성과에 대한 평가에서 환멸을 유보하고 있다는 것이다. 그리고 이는 집권 초반기 이명박 대통령이 상대적으로 높은 지지율을 누리고 있는 것을 일정하게 설명해주고 있다고 볼 수 있다.

전망적 경제인식에 대한 두 변수의 회귀계수 결과는 III장에서 제시된 <가설 3>에 대한 경험적 검증결과를 보여주고 있다. 낙관적 경제전망은 노무현과 이명박 대통령지지에 모두 긍정적 효과(1.04와 1.27)를 지니고 있고 통계적으로 유의미하게 나타났으며, 비관적 경제전망 역시 두 모형에서 부정적 효과(-0.59와 -0.96)를 지니고 있으며 통계적으로 유의미해 <가설 3>을 검증하고 있다. 흥미로운 점은 두 모형 모두에서 낙관적 경제전망의 회귀계수가 비관적 경제전망의 회귀계수보다 일관되게 규모가 커서 전망적 경제인식 영역에서 보상이 처벌보다 크다는 추론을 가능케 한다는 것이다. 또한 낙관적 경제전망 변수와 비관적 경제전망 변수의 회귀계수의 차이가 노무현 대통령 모형보다 이명박 대통령 모형에서 더욱 두드러지게 나타나고 있다는 점 또한 흥미롭다. 노무현 대통령 모형에서 두 회귀계수의 절대치의 합은 1.63에 불과하나 이명박 대통령 모형에서는 2.23에 이른다. 이는 경제 쟁점이 이명박 대통령의 집권초반에 훨씬 중요한 영향을 미쳤음을 시사한다. 실제 지난 2007년 17대 대선에서 경제이슈가 가장 중요했다는 점, 그리고 이명박 후보가 일찍부터 경제 쟁점을 선점하면서 경제문제 해결에 대한 기대를 받으며 당선되었다는 점 등에서 이러한 결과는 충분히 예견되었던 것이다. 예를 들어, 2008년 1월 1일자 보도된 문화일보-디오 피언 조사를 보면 이명박 정부의 최우선과제로 '경제 활성화'를 꼽은 응답자는 무려 63%에 이르러 그 어떤 의제보다 '경제 살리기'에 대한 국민적 공감대가 광범위하게 형성되어 있었음을 알 수 있다. 이에 반해 노무현 대통령은 정치개혁을 주요한 의제로 내세워 당선되었으며 취임 당시 국민들의 기대도 이 분야에서 가장 높게 나타났었다. 2003년 2월 14일 SBS-TNS 조사에 의하면 가장 기대되는 분야에 대해 복수응답조사 결과 정치개혁분야가 104.7%로 가장 높게 나타났으며 경제 분야는 75.2%에 불과했다. 즉 정치개혁을 주요 의제로 제시한 노무현 대통령과 비교해 이명박 대통령의 경제리더십에 대한 기대감이 높았기

때문에 이명박 대통령 시기 전망적 경제인식이 대통령지지에 미치는 효과가 상대적으로 높게 나타난 것으로 해석된다.

마지막으로 대통령의 동원의제는 두 모형에서 모두 대통령지지와 긍정적 관계(0.98과 1.43)를 지니고 있으며 통계적으로 유의미해 <가설 4>를 강하게 검증하고 있다. 놀라운 점은 대통령의 동원의제의 효과가 이명박 대통령 모형에서 월등히 높게 나타났다는 것이다. Exp(B)값을 기준으로 살펴보면, 노무현 대통령의 동원의제에 동의하는 사람은 그렇지 않은 사람보다 약 2.7배 높게 노무현 대통령을 지지할 확률을 지닌 반면, 이명박 대통령의 동원의제를 동의하는 사람은 그렇지 않은 사람보다 약 4.2배 높게 이명박 대통령을 지지할 확률을 지닌 것으로 나타났다. 동원의제가 대통령이 정국을 주도적으로 이끌고 나가기 위해 제시된 정책의제라는 측면을 고려한다면, 최소한 의제설정에 있어 이명박 대통령은 노무현 대통령이 비해 상대적으로 성공적이었다는 평가가 가능하다. 구체적인 의제를 중심으로 살펴보면, 노무현 대통령의 임기 초반 모형에 포함된 동원의제는 언론법 개정(3회), 고위공직자비리조사처 설치 및 검찰개혁(2회), 재신임안(2회), 중대선거구제개편(1회), 행정수도이전(2회), 17대 총선 개입시사(1회), 자주국방(1회)로 정치개혁 의제가 다수를 형성했다. 그리고 <표 1>에 의하면 이러한 정치개혁 의제는 상대적으로 폭넓은 지지를 획득했다. 그러나 <표 1>에서 알 수 있듯이 국민들 간의 동원의제에 대한 광범위한 동의가 노무현 대통령에 대한 지지로 이어지지 않았으며 이로 인해 지지율이 정체 하락했던 것 것으로 추론된다. 이에 반해, 이명박 대통령의 초기 모형에 포함된 동원의제는 공기업선진화 및 정부조직혁신(3회), 감세 및 규제완화(1회), 야간시위 금지 등의 강력한 법질서 확립(1회), 대운하추진(1회), 세종시법 수정(1회) 등 신자유주의적 경제 개혁이나 보수적인 법질서, 그리고 확실한 정치적 당파성을 띠는 건설정책 등으로 지지자들을 당파적으로 동원하는 의제였다. 따라서 비록 의제에 대한 국민적 합의는 폭넓지 못했지만 이명박 대통령에 대한 지지로 이어지는 응집력은 상당히 높게 나타났던 것으로 보인다.

### 3. 노무현 대통령 재임기간 모형에 대한 로지스틱 회귀분석 결과

마지막으로 III장에서 제시된 가설을 노무현 대통령의 재임기간을 초반, 중반, 후반으로 나누어 검증해보자. 결과는 앞서 검증했던 가설과 더불어 <가설 1-3>과 <가설 2-2>를 검증할 수 있게 해준다. <표 3>에 제시되어 있는 결과를 보면, 세 모형의  $R^2$ 는 대체로 유사하나 임기 후반 모형이 약간 떨어진다. 반면, 적중률의 경우 임기 후반 모형으로 갈수록 증가



하고 있어 어느 모형의 적합도가 나은지 판정내리기가 어렵다는 점을 밝혀둔다.

세 임기 모형에서 변수들의 효과는 대체로 <표 2>에서 토론한 가설들을 재차 확인해주고 있을 뿐만 아니라 <가설 1-3>와 <가설 2-2>도 비교적 명확하게 검증해주고 있다. 정당 지지와 관련해, 한나라당지지 변수는 세 임기 모형에서 대통령지지와 부정적 관계(-1.57, -1.95, -2.22)를 지니고 있고 통계적으로 유의미하다. 민노당지지 변수 또한 세 모형에서 통계적인 유의미성과 더불어 종속변수와 부정적 관계(-0.83, -0.98, -0.96)를 지니고 있다. 무당파 변수도 통계적인 유의미성과 더불어 일관되게 부정적 관계(-1.09, -1.49, -1.29)를 보이고 있다. 더불어 세 변수의 효과는 임기기간과 무관하게 한나라당지지 > 무당파 > 민노당 지지 순으로 나타나 <가설 1-1> 및 <가설 1-2>를 재차 검증해준다. 이와 더불어 제1반대당인 한나라당지지 변수의 효과가 노무현 대통령의 임기기간을 지나면서 점차 확대되어 <가설 1-3>도 검증해주고 있다. 이에 대해 임기 초기 대통령의 통치연합에 포함되었던 반대당지지층 내의 신임대통령 기대층이 지속적으로 퇴장하고 '대안통치연합'으로서 반대당의 위상이 새로운 대통령선거가 가까울수록 확대·강화되기 때문이라는 추론을 해볼 수 있다. 반면, 민노당지지 변수와 무당파 변수의 효과는 임기 중반에 일정하게 확대되었지만, 임기 후반에는 정체 혹은 심지어 감소 효과를 보이고 있다. 민노당 지지자들의 경우 한나라당 지지자들과 달리 노무현 대통령의 임기 후반으로 갈수록 차기 대선에 대비한 당내 경쟁력 있는 대안의 부재라는 현실로 인해 대통령의 통치연합으로부터 확실하게 퇴장하지 못하고 머뭇거리는 것으로 해석될 수 있을 것이다. 무당파 변수의 효과 또한 임기 후반 차기 대선이 다가옴에 따라 집권당과 제1반대당 사이에서 이들이 선택의 기로에 놓여 있었음을 일정하게 보여주고 있다.

정당지지와 관련해 제1반대당인 한나라당지지자들의 퇴장이 임기전반에 걸쳐 확대되었다면, 기대·환멸이론에서 유추된 교육수준 변수는 임기 후반으로 갈수록 그 효과가 감소하고 있어 <가설 2-2>를 명백하게 검증하고 있다. 교육수준 변수는 노무현 대통령 임기 중반까지는 통계적인 유의미성을 확보하면서 종속변수와 부정적 관계(-0.22와 -0.15)를 지니고 있으나 그 효과가 확실히 감소했고, 임기 후반에는 거의 제로에 가까운 효과를 보이고 있다. 이는 시겔만·나이트(sigelman and Knight 1983)의 '덜 세련된' 유권자 논의에 대립되는 가설, 즉 '세련된' 유권자 가설을 확실하게 검증하고 있다. 즉, 정치적 지식수준이 높은 사람들일수록 임기 초반 대통령의 비현실적 약속과 성과 사이의 차이에 대해 뚜렷하게 인식하며 대통령의 통치연합으로부터 빨리 퇴장하고, 임기후반으로 갈수록 늦게 퇴장한 정치적 지식수준이 낮은 유권자들과 어우러져서 정치지식 변수 자체가 변별력을 지니지 못



<표 3> 대통령지지의 인과관계 모형에 대한 로지스틱 회귀분석 결과: 노무현 대통령 임기별 비교<sup>6)</sup>

	노무현_임기 초반		노무현_임기 중반		노무현_임기 후반		노무현_임기 전체	
	B (S.E.)	Exp (B)	B (S.E.)	Exp (B)	B (S.E.)	Exp (B)	B (S.E.)	Exp (B)
한나라당 지지	-1.57 (0.08)***	0.21	-1.95 (0.11)***	0.14	-2.22 (0.17)***	0.11	-1.83 (0.06)***	0.16
민노당 지지	-0.83 (0.10)***	0.44	-0.98 (0.12)***	0.38	-0.96 (0.23)***	0.38	-0.90 (0.07)***	0.41
무당파	-1.09 (0.08)***	0.34	-1.49 (0.11)***	0.23	-1.29 (0.15)***	0.28	-1.27 (0.06)***	0.28
낙관적 경제전망	1.04 (0.07)***	2.84	1.31 (0.09)***	3.71	1.07 (0.15)***	2.93	1.14 (0.05)***	3.13
비관적 경제전망	-0.59 (0.07)***	0.56	-0.81 (0.11)***	0.45	-0.81 (0.16)***	0.45	-0.64 (0.06)***	0.53
대통령 동원의제 성	0.98 (0.07)***	2.68	0.63 (0.09)***	1.87	0.67 (0.12)***	1.96	0.83 (0.05)***	2.30
연령	-0.20 (0.06)***	0.82	0.01 (0.08)	1.01	-0.14 (0.12)	0.87	-0.12 (0.04)***	0.89
연령	-0.19 (0.03)***	0.83	-0.26 (0.04)***	0.77	-0.13 (0.07)+	0.88	-0.22 (0.02)***	0.81
교육수준	-0.22 (0.05)***	0.81	-0.15 (0.07)*	0.86	0.001 (0.10)	1.00	-0.17 (0.04)***	0.85
소득수준	-0.13 (0.04)***	0.88	-0.22 (0.06)***	0.80	-0.09 (0.09)	0.92	-0.16 (0.03)***	0.85
호남	0.16 (0.09)+	1.17	0.18 (0.12)	1.20	0.20 (0.18)	1.23	0.17 (0.06)**	1.19
영남	0.24 (0.07)***	1.27	0.41 (0.10)***	1.51	0.02 (0.14)	1.02	0.27 (0.05)***	1.31
상수	0.81 (0.21)***		0.83 (0.29)**		0.12 (0.43)		0.78 (0.16)***	
Nagelkerke R <sup>2</sup>	0.31		0.35		0.27		0.33	
적중률	74.6		79.1		84.3		77.7	
N	7,098		4,391		2,500		13,989	

\*p < .05 \*\*p < .01 \*\*\*p < .001

한다는 것이다.

유권자의 소득수준 변수는 비록 종속변수인 대통령지지와 부정적 관계를 지니고 있지만 임기 후반에는 통계적으로 무의미했다. 연령 변수 또한 고연령층일수록 노무현 대통령의 국정운영을 반대하는 경향이 임기 후반까지 지속되고 있지만 임기 후반으로 접어들면 통계적인 유의미성이 떨어지고 있다. 아울러 성 변수도 임기 중반부터 통계적인 유의미성을 상실하고 있으며, 지역을 나타내는 두 가변수 또한 임기 중·후반에 역시 통계적인 유의미성을 상실하고 있다. 이러한 결과는 결국 임기 후반으로 갈수록 노무현 대통령의 통치

6) 노무현 임기 초반 모형은 <표 2>에서 이미 제시된 바 있다. 임기 중반과 후반의 모형과 비교하기 위해 편의상 그대로 옮겨 놓는 것이다. 아울러 노무현 임기 전체 모형에 대한 해석은 주의를 요한다. 각 임기 기간의 표본수가 평등하게 대표되지 않았기에 임기전체 모형에서 임기 초반의 변수들의 효과가 상대적으로 과대표되었으며, 임기 후반의 변수들의 효과가 과소대표되었다.

연합이 광범위하게 해체되었음을 시사하고 있다. 유권자의 사회경제적 지위 및 지역과 관련해 노무현 대통령은 호남, 20~30대, 고학력자, 수도권 등을 중심으로 폭넓은 통치연합을 형성했었다. 그러나 <표 3>의 결과는 이러한 통치연합이 임기 후반에 이르러 지지기반으로서의 의미를 상실했음을 보여주고 있다.

전망적 경제인식의 효과와 관련해 역시 <표 3>의 결과는 <가설 3>을 재차 검증하고 있다. 낙관적 경제전망 변수는 세 임기기간 동안 대통령지지와 긍정적 관계(1.04, 1.31, 1.07)를 지니고 있으며 통계적으로 유의미하다. 비관적 경제전망 변수는 역시 세 모형에서 종속변수와 부정적 관계(-0.59, -0.81, -0.81)를 지니고 있으며 통계적으로 유의미하다. 아울러 낙관적 전망의 보상효과가 비관적 전망의 처벌효과보다 크다는 가설 또한 입증되고 있다. 이러한 결과는 대통령이 자신에 대한 지지율을 회복하기 위해 경제문제를 잘 활용할 필요가 있음을 시사하고 있다. 즉 지지율의 세속적 하락에 직면해 대중속으로(going public) 전술을 포함한 다양한 홍보매체를 통해 거시경제가 안정되거나 순조롭게 성장하고 있음을 홍보할 경우 일시적으로나마 지지율을 반등시킬 수 있다는 것이다. 아울러 낙관적 기대가 비관적 절망 보다 훨씬 큰 효과를 수반한다는 발견은 대통령과 국정참모들로 하여금 경제분야의 정책의제에 보다 적극적으로 접근하도록 하는 유인으로 작용할 수 있을 것이다.

마지막으로 대통령의 동원의제는 세 임기 모형에서 모두 종속변수와 긍정적 관계(0.98, 0.63, 0.67)를 지니고 있으며 통계적으로 유의미해 대통령이 주도하는 의제가 지지율을 진작시키는데 유의미한 효과가 있음을 보여주고 있다. 그러나 동원의제 변수의 효과가 임기 초반에 비해 중, 후반에 상대적으로 약화되었다는 점은 최소한 노무현 대통령의 경우 주요 정책의제를 통해 자신의 통치연합을 강화시키려는 시도가 그다지 성공적이지 못했음을 시사한다.

## V. 결론 및 함의

이 글은 대통령지지율을 둘러싼 정치과정의 동학(dynamics)에 대한 해답을 얻고자 하는 목적 하에 대통령지지율의 '필연적 하락의 법칙'이 임기가 경과하면서 어떤 집단이나 계층에서 어떠한 양상으로 나타나는지를 살펴보고자 했다. 아울러 지지율에 영향을 미칠 수 있는 대통령의 통제 가능한 수단으로서 전망적 경제인식과 대통령이 주도적으로 제기한 정치적, 정책적 의제의 효과에 주목하였다. 이를 위해 노무현 행정부와 이명박 행정부의 초

기 기간을 비교 분석하였으며 노무현 대통령의 재임기간을 초기, 중기, 후기로 구분해 재임기간에 따라 주요 변수들의 효과가 어떤 변화를 보이는지를 살펴보았다. 대통령 지지율 변화에 대한 기존의 연구는 대부분 집합데이터나 특정 시점의 개인별 데이터에 의존해왔으나 본 연구는 2003년 5월부터 2009년 10월까지 한국사회여론연구소가 정기적으로 실시한 여론조사 데이터를 활용했다. 한국 대통령지지율을 사례로 개인별 데이터를 사용해 시계열적 효과를 분석하는 최초의 시도라는 의미를 지닌다.

경험적 분석결과, 반대당지지 및 무당파는 대통령 지지와 부정적 관계를 지니며 관계의 강도는 한나라당지지(제1반대당지지) > 무당파 > 민노당지지(제2반대당지지) 순으로 나타날 것으로 기대한 <가설 1-1, 1-2>는 검증되었다. 다만 이명박 대통령 모형의 경우 자유선진당지지 변수는 비록 대통령 지지와 부정적 관계를 지니는 것으로 나타났지만 통계적 유의미성은 획득하지 못했다. 그리고 무당파 변수의 부정적 효과는 노무현 대통령 모형보다 이명박 대통령 모형에서 약하게 나타났는데, 이는 이명박 대통령이 집권당과 이념적 스펙트럼을 공유하는 제2 반대당 및 무당파로부터 상대적으로 더 많은 지지를 얻었음을 시사한다. 노무현 대통령 모형에서 임기가 경과할수록 한나라당이 '대안통치연합'의 위상을 지니기 때문에 한나라당지지 변수의 부정적 효과도 증가할 것이라는 <가설 1-3>도 검증되었다. 두 번째 가설로는 시겔만·나이트(Sigelman and Knight 1983)의 기대·환멸 이론의 반대가설로 교육수준은 대통령 지지에 부정적 효과를 지니며, 임기가 경과할수록 부정적 효과의 강도는 약화될 것이라는 가설을 제시하였고(<가설 2-1, 2-2>) 이 역시 모두 입증되었다. 이는 교육수준이 높은 유권자일수록 대통령의 통치연합에서 일찍 퇴장하기 때문이다. 다만 이명박 대통령 모형의 경우 교육수준이 대통령 지지에 부정적 효과를 보이고 있으나 통계적으로 무의미했다. 본 연구에서 본격적인 가설로 제시하지는 않았지만 유권자의 연령과 소득수준 변수가 대통령 지지에 미치는 영향은 대통령에 따라 상이하게 나타나 연령과 소득변수가 이념적 균열과 친화성이 있는 변수라는 점도 일정부분 확인되었다. 세 번째, 네 번째 가설은 대통령이 통제할 수 있는 수단으로서 전망적 경제인식과 대통령이 주도적으로 제기한 의제가 대통령 지지에 영향을 미칠 것이라는 가설이었다(<가설 3, 4>). 이 역시 노무현 대통령 모형, 이명박 대통령 모형 모두에서 명확히 입증되었다. 특히 전망적 경제인식 중 낙관적 전망이 수반하는 보상효과가 비관적 전망이 수반하는 처벌효과보다 훨씬 강력한 것으로 나타났다. 그리고 대통령이 강력한 주도권을 가지고 제기하는 동일형 의제는 대통령지지에 긍정적이며 강력한 영향을 미쳤다.

이 같은 분석결과가 함축하는 바는 무엇인가? 먼저, 대통령 지지율은 임기가 경과하면

서 필연적으로 하락할 수밖에 없지만 그 구체적 동학은 정당지지, 교육수준 등의 사회경제적 지위, 전망적 경제인식, 대통령의 의제 등이 대통령 지지율과 맺는 상호작용에 따라 상이하게 나타날 수 있다는 점을 시사한다. 정당지지와 같은 정치적 환경은 쉽게 바꿀 수 없는 정치적 자산이지만 대통령이 적극적으로 제기하는 정치적, 정책적 의제, 그리고 유권자의 전망적 경제인식 등은 대통령이 직접 통제할 수 있는 수단이다. 특히 대통령이 주도적으로 제기하는 동원형 의제가 대통령 지지율에 미치는 영향력은 상당할 수 있다. 이로부터 대통령의 의제 설정의 중요성이 자연스럽게 도출된다. 대통령이 제기하는 의제가 어느 정도의 합의를 획득하는가도 중요하나 그에 못지않게 중요한 것은 의제가 대통령 지지율에 미치는 효과다. 이와 관련해 단순 지지도면에서는 노무현 대통령의 의제가 이명박 대통령의 의제보다 더 높은 지지를 얻었으나 정작 대통령 지지율로 이어지는 응집력 면에서는 이명박 대통령이 훨씬 높게 나타난 점은 많은 것을 시사하고 있다. 이러한 점은 노무현 대통령에 비해 이명박 대통령이 상대적으로 높은 지지율을 누리고 있는 현상에 대한 중요한 이유가 될 수 있다. 물론 소속당 및 반대당 지지율과 같은 정치적 자산의 차이가 양 대통령 지지율 차이로 이어지고 있다는 점도 간과해서는 안 될 지점이다.

제2반대당과의 관계설정도 대통령 지지율에 있어 매우 중요함을 알 수 있다. 공교롭게도 노무현 대통령 시기 민주노동당, 이명박 대통령 시기 자유선진당은 제2반대당이었지만 현직 대통령 및 집권당과 비슷한 이념지형에 속해있었다. 하지만 대통령 지지율에 미치는 효과는 상이했는데, 민주노동당 지지와 달리 자유선진당 지지는 대통령 지지율에 부정적 효과로 이어지지 않았다. 이는 큰 틀에서 이념적 가치를 공유할 경우 경쟁과 상호비판을 넘어서 때로는 사안별 공조를 포함한 연대가 대통령 지지율 유지에 기여할 수 있음을 시사한다. 아울러 대통령은 물론 이에 대항해 '대안통치연합'을 구성하고자 하는 반대당도 연대 및 연합(coalition)을 적절히 구사할 경우 자신의 정치적 자산 강화로 이어질 수 있음을 시사한다. 마지막으로 전망적 경제인식을 관리하는 것이 중요하다는 점도 알 수 있다. 특히 낙관적 전망이 수반하는 보상효과가 그 반대의 경우보다 크다는 사실은 경제정책에 대한 신뢰 상승을 이끌어 낼 수 있는 대통령의 경제분야 의제설정이 중요함을 의미한다.

본 연구에서는 대통령이 강력한 주도권을 쥔 동원형 의제의 효과만을 살펴보았기에 대통령 의제의 효과를 종합적으로 비교 분석하는 데까지는 이르지 못했다는 한계가 있다. 향후 대통령 의제가 각 유형별로 대통령 지지율에 어떠한 효과를 지니는지 그 구체적 동학에 대한 분석이 필요할 것이다. 아울러 이념적 지향을 달리하는 두 대통령에 대한 비교 분석을 시도했으나 임기초반으로 국한했기 때문에 아직까지는 제한적, 진행형 분석 결과라는

점도 지적하지 않을 수 없다. 두 대통령에 대한 온전한 비교 분석은 추후의 과제로 미룰 수밖에 없을 듯하다.

투고일 2010년 4월 12일

심사일 2010년 4월 19일

게재확정일 2010년 5월 24일

## 참고문헌

- 가상준. 2002. “조지 부시 지지율을 통해서 본 조지 W. 부시의 지지율.” 『국제정치논총』 42집 1호, 101-125.
- 강원택. 2003. 『한국의 선거정치: 이념, 지역, 세대와 미디어』, 서울: 푸른길.
- 김영태. 2005. “대통령지지와 정당지지: 노무현 정부시기를 중심으로.” 『한국정당학회보』 4권 2호, 149-171.
- 이상훈. 2004. “대통령지지율에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 김영삼, 김대중, 노무현 대통령 사례분석.” 서울대학교 행정대학원 석사 학위 논문.
- 이준웅. 2007. “대통령 후보에 대한 정서적 반응의 형성과 정치적 효과.” 『한국언론학보』 51권 5호, 111-137.
- 이곤수. 2009. “대통령 국정운영 지지의 영향요인 분석: 취임 1년차 이명박 대통령에 대한 국민 여론조사를 중심으로.” 『행정논총』 47권 3호, 105-137.
- 전용주. 2006. “대통령지지도 변화요인에 대한 연구: 한국의 대통령지지율 변화를 설명하기 위한 이론적 모형의 탐색적 구축.” 『21세기 정치학회보』 16집 1호, 67-89.
- 최준영·조진만. 2005. “지역균열의 변화 가능성에 대한 경험적 고찰: 제17대 국회의원선거에서 나타난 이념과 세대 균열의 효과를 중심으로.” 『한국정치학회보』 39집 3호, 375-394.
- Beck, Nathaniel. 1991. “The Economy and Presidential Approval: An Information Theoretic Perspective.” In Helmut Norpoth, et al, eds. *Economics and Politics: The Calculus of Support*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Brace, Paul, and Barbara Hinckley. 1992. *Follow the Leader*. New York: Basic Books.
- Bloom, Howard S., and H. Douglas Price. 1975. “Voter Response to Short-Run Economic Conditions: the Asymmetric Effect of Prosperity and Recession.” *American Political Science Review* 69, 1240-1254.

- Cho, Sungdai, and Gary Young. 2002. "The Asymmetric Effects of Inflation on Presidential Approval." *Politics and Policy* 30, 401-430.
- Druckman, James, N, and Justin W. Holmes. 2004. "Does Presidential Rhetoric Matter? Priming and Presidential Approval." *Presidential Studies Quarterly* 34-4, 755-778.
- Edwards III, George C., William Michell, and Reed Welch. 1995. "Explaining Presidential Approval: The Significance of Issue Salience." *American Journal of Political Science* 39, 108-134.
- Erikson, Robert S., Michael B. MacKuen, and James A. Stimson. *Macro Polity*. New York: Cambridge University Press.
- Evans, Geoffrey, and Robert Anderson. 2006. "The Political Conditioning of Economic Perceptions." *The Journal of Politics* 69. No. 1, 194-207.
- Gronke, Paul, and Brian Newman. 2003. "FDR to Clinton, Mueller to? A Field Essay on Presidential Approval." *Political Research Quarterly* 56. No. 4, 501-12.
- Hibbs, Douglas A. 1987. *The American Political Economy: Macroeconomics and Electoral Politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kernell, Samuel. 1978. "Explaining Presidential Popularity," *American Political Science Review* 72, 506-522.
- \_\_\_\_\_. 1986. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. Washington: Congressional Quarterly Press.
- Kinder, Donald R. 1981. "Presidents, Prosperity, and Public Opinion." *Public Opinion Quarterly* 45, 1-21.
- Kingdon, John. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2d ed. Boston: Little, Brown.
- Krosnick, Jon A., and Donald R. Kinder. 1990. "Altering the Foundations of Support for the President through Priming." *American Political Science Review* 84, 497-512.
- Light, Paul C. 1991. *The President's Agenda*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Marra, Robin F., Charles W. Ostrom, Jr., and Dennis M. Simon. 1990. "Foreign Policy and Presidential Popularity: Creating Windows of Opportunity in the Perpetual Election." *The Journal of Conflict Resolution* 34, 588-623.
- MacKuen, Michael B. 1983. "Political Drama, Economic Conditions, and the Dynamics of Presidential Popularity." *American Journal of Political Science* 27, 165-192.
- MacKuen, Michael B., Robert S. Erikson, and James A. Stimson. 1989. "Macropartisanship." *American Political Science Review* 83, 1125-1142.
- \_\_\_\_\_. 1992. "Peasants or Bankers? The American Electorate and the U.S. Economy." *American*

*Political Science Review* 86, 597-611.

- McGraw, Kathleen M., and Cristina Ling. 2003. "Media Priming of Presidential and Group Evaluation." *Political Communication* 20, 23-40.
- Monroe, Kristen R., and Maurice D. Levi. 1983. "Economic Expectations, Economic Uncertainty, and Presidential Popularity." In Kristen R. Monroe, ed. *The Political Process and Economic Change*. New York: Agathon Press.
- Mueller, John E. 1970. "Presidential Popularity from Truman to Johnson." *American Political Science Review* 64, 18-34.
- Neustadt, Richard E. 1991. *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York, Free Press.
- Norpoth, Helmut. 1996. "Presidents and the Prospective Voter," *Journal of Politics* 58. No. 3, 776-792.
- Ostrom, Charles W., and Dennis M. Simon. 1985. "Promise and Performance: A Dynamic Model of Presidential Popularity." *American Political Science Review* 79, 334-358.
- \_\_\_\_\_. 1988. "The Presidents' Public." *American Journal of Political Science* 32, 1096-1119.
- Sigelman, Lee, and Kathleen Knight. 1983. "Why Does Presidential Popularity Decline?: A Test of the Expectation/Disillusion Theory." *Public Opinion Quarterly* 47. No. 3, 310-324.
- Stimson, James A. 1976. "Public Support For American Presidents: A Cynical Model." *Public Opinion Quarterly* 40. No. 1, 1-21.
- Tedin, Kent L. 1986. "Changing and Stability in Presidential Popularity at the Individual Level." *Public Opinion Quarterly* 50, 555-562.



ABSTRACT

---

# Presidential Approval, on the Road of Secular Decline and Proactive Response: The Cases of Roh, Moo-hyun and Lee, Myung-bak Administrations

**Guiyoung Han** | Seoul National University

**Sungdai Cho** | Hanshin University

This paper aim to answer two following theoretical and empirical questions regarding presidential popularity: First, should the presidential approval be confined to the 'secular decline' proposed by Mueller's (1970) "coalition of minorities" and Stimson (1976)'s theory of expectation and disillusion? Second, can it be controlled by some other factors, such as subjective economic judgement or presidential strategic actions?

Using the survey data, regularly conducted during the entire period of Roh, Moo-hyun administration and the early period of Lee, Myung-bak administration, this paper tests the effects of partisan support (both ruling party and opposition parties), voters' socio-economic status, their prospective economic evaluation, and presidential mobilization agenda. It's empirical findings suggest two things: First, it supports "sophisticated voter hypothesis," which is proposed against Stimson's "less sophisticated voter hypothesis." Second, more importantly, it finds that both voters' prospective economic judgement and presidential mobilization agenda have statistically significant effects in pumping up, at least shortly, the presidential approval while it undergoes the secular decline.

**Keywords:** presidential approval (popularity), partisan support, prospective economic judgement, presidential agenda, Roh, Moo-hyun, Lee, Myung-bak