

## 선거공약의 정치과정과 함의

— 광역자치단체장 선거를 중심으로 —

이 현 출\*

### < 목 차 >

- I. 서 론
- II. 선행연구의 검토 및 본 연구의 과제
- III. 데이터 및 연구방법
- IV. 분 석
- V. 결 론

이 논문은 2002년 광역자치단체장 선거를 대상으로 하여 지방선거에서 공약이 갖는 정치적 의미와 그 특징을 고찰하였다. 구체적으로 광역자치단체장 후보는 어떤 공약을 내걸고 있으며, 그러한 공약의 배후에는 어떠한 대립축이 존재하는지 요인분석을 통하여 고찰하였다. 아울러 선거공약의 차이가 존재하는지 여부를 정당별, 보수-진보 이념별, 지역별, 당락 여부와 공약내용의 차이와의 관계를 교차분석을 통하여 분석하고 그 결과가 갖는 정치적 함의를 고찰하였다. 선거공약에 대한 요인분석 결과 지금까지 선거공약에는 어떠한 차이점도 발견할 수 없다는 일반적인 인식과는 달리 정책공약의 기저에 정치쟁점과 생활쟁점, 성장쟁점과 분배쟁점, 물질적 쟁점과 비물질적 쟁점, 탈물질주의 가치 쟁점 등 4개의 축이 발견되었다. 이러한 축 속에서도 성장과 분배쟁점은 서로 대립하고 있는 것으로 나타났으며, 이는 지방선거에 이념적 대립의 단초가 나타나고 있음을 말해주고 있다.

□ 주체어 : 선거공약, 공약, 지방선거, 광역자치단체장, 매니페스토, 정책공약

\* 국회도서관 입법정보연구원

## I. 서론

선거공약은 선거에서 후보자가 유권자에게 스스로의 정책적 주장을 제시하는 것이며, 이는 각각의 선거를 규정짓는 중요한 요소의 하나가 될 수 있다. 간접민주주의 체제에서 선거공약은 유권자의 의사를 정치엘리트에게로 전달하는 매개가 되며, 선출된 공직자에게는 선거후의 정책활동에 정통성을 부여하는 기능을 수행한다. 선거공약은 반드시 후보자의 정책적 선호를 직접적으로 표시하는 것은 아니고, 규범적이며 구체성이 낮은 모호함, 그리고 백과사전식 구성과 공약의 잦은 변질 등의 특성(송근원, 2002)으로 인하여 선거공약으로부터 후보자의 정치적 신조의 전체상을 정확히 이해하는 것은 불가능하다. 그러나 적어도 후보자 자신이 유권자에게 제시함으로써 마이너스 효과가 발생한다고 생각되는 내용은 제시하지 않는다. 선거공약이 언급하는 내용은 후보자가 스스로 지지를 확대하거나 유권자에게 어필해야 한다고 생각하는 정책이 표출된다고 볼 수 있다. 따라서 후보자에 의한 유권자측의 정책적인 수요인식, 또는 수요환기가 될 수 있으며, 더욱이 득표를 위한 목표를 제시한 것이라고 이해할 수 있다.

그러나 한국의 선거풍토에서 선거공약이 후보자와 유권자간의 신뢰의 상징으로서 자리매김 하는 데에는 회의적인 입장이 팽배하다. 한국에서의 선거공약은 공약(空約)에 불과하다는 말이 유행할 정도로 큰 관심을 받지 못하고, 그렇다고 다른 후보들이 내세우는데 나만 내우지 않을 수 없는 선거정치의 장식품 정도에 불과하다는 평이 많다(월간중앙 1999/08/ 285호; 주간조선 2000/02/17, 1590호). 따라서 선거공약에 관한 선행연구는 다양하고 심도 있게 진행되지 못하고, 규범적 측면에서 정책선거를 유도하기 위한 방안을 모색하는 정도에 머무르고 있다. 그것은 내용면에서의 신빙성이나 유의성, 또는 데이터 작성절차상의 신뢰성 등의 이유로 여러 가지 의문이나 비판이 선거공약연구에 존재해 온 것이 사실이라는 것을 암시하고 있다.

그러나 선거공약은 몇 가지 점에서 중요한 의미를 지니고 있음을 부인할 수 없다. 첫째, 선거공약은 정치인이 입에 담을 필요가 있다고 간주된 정책과제이며, 공언할 필요성을 정치인이 느꼈다는 점에서 정치과정에서 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 단순히 정치인이 ‘~하고 싶다’고 하는 희망이 아니라 ‘~하지 않으면 안된다’고 인식하고 있는 것이 이 연구에서의 분석대상이다. 바꾸어 말하면 선거공약은 선거 이전 상황에서의 정치적 수요와 정치인이 인식하는 현안 목록이며, 선거후의 정치 프로그램인 셈이다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 행정가이면서도 정치인인 광역자치단체장이 지방자치 실시 초기의 정치과정 속에서 어떤 정책공약을 정책과제로 생각해오고, 또 그 특징은 무엇인지 고찰해보고자 하는 것이다.

둘째, 정치과정에서 선거공약의 위치에 의미를 부여할 수 있다. 선거에서 정치인은 스스로의 생각과 유권자의 선호를 저울질하면서 공약을 표명하고, 유권자는 투표에 의해 하나의 정책대안을 선택하게 되고, 선거결과는 향후 정책면의 기본 방향과 정통성을 부여해주게 되는 것이다. 즉, 유권자의 선호를 정치엘리트간의 세력관계로 전환하는 결정점이 선거이며, 공약은 그러한 전환을 정책면에서 담보하는 역할을 수행한다. 그러나 정치과정의 실증적 분석에서 축적되어온 것은 주로 투표행태연구와 엘리트연구이며, 따라서 그 전환부분에 관한 규명은 크게 관심을 끌지 못해 왔다. 덧붙이면 종래의 투표행태에 관한 양대 조류인 사회심리학 모델(미시간 모델)과 합리적 선택 모델은 정책과정에서 유권자와 엘리트의 일방이 상대에 종속한다는 이론적 전제를 취하고 있어 어느 쪽도 이러한 전환의 과정을 무시해 왔다. 합리적 선택 모델에서 정치인은 유권자의 선호에 적응해 가는 마케팅 전문가이며, 미시간 모델에서는 심리적으로 연결된 유권자를 이끌어서 정책을 실현해갈 지도자이다. 그러나 어느 모델도 극단적인 이상형인 이상, 선거공약을 점점으로 현실을 소상히 분석해 나갈 필요가 있다고 하겠다.

셋째, 본 연구에서는 정치인의 자유로운 언설이라고 할 수 있는 선거공약을 정형화해서 실증 가능한 데이터화함으로써 공약연구에 대한 실증적 근거를 제공한다. 유권자가 그것을 어떻게 인식했는가라고 하는 '수용자의 효과' 문제는 별도로 한다면 본 연구의 데이터는 '송신자의 세계'를 직접적인 관찰대상으로 하고 있다. 이러한 점에서 한국의 지방자치 단체장의 선거공약이 객관적 분석대상으로서 매력적인 대상이라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 선거공약이 가지는 특징과 한계를 고려하면서 지방선거에서 공약이 갖는 정치적 의미와 공약이 정치과정에서 수행하는 기능을 분석하는 데 목적이 있다. 구체적으로 한국의 선거에서 선거공약은 어떤 특성을 보이고 있으며, 선거공약은 정치과정에서 어떤 의미를 갖는가? 그리고 이러한 공약은 선거결과에 영향을 미치는가? 등의 물음에 답하고자 한다. 연구의 대상은 2002년 실시된 광역자치단체장 선거공약을 분석 대상으로 한다. 광역단체장 선거를 통하여 공약을 어떻게 인식하고, 그 특성은 어떠한가에 관한 분석은 지방자치제의 착근뿐만 아니라 중앙정치와 지방정치의 정치과정을 이해하는 데에도 중요한 시사점을 제공할 것으로 본다. 그리고 기존의 정당차원의 분석수준을 후보자 차원으로 한층 더 심화함으로써, 그리고 후보자들의 공약을 과학적 분석을 위한 데이터화함으로써 선거공약 연구를 보다 심화할 수 있을 것으로 기대된다.

## II. 선행연구의 검토 및 본 연구의 과제

### 1. 선행연구의 검토

선거공약에 대한 선행연구들을 고찰해보면 정책공약이 의원선거에서 역할을 하고 있다는 견해와 유권자에게 의미가 없다는 견해로 대립되고 있다. 전자의 견해는 의원후보에 반대하는 것은 실질적인 정책대안을 제시하는 것이며(Backstrom, 1977; Erikson and Wright, 1985; Wright and Berkman, 1986), 누가 승리하느냐는 제시된 공약의 차이에서 기인한다는 연구(Brady and Sinclair, 1984; Wright, 1986)에 의해 대표되고 있다. 최근에는 후보자, 정당, 이슈 변수중 상대적으로 영향력이 적긴 하지만 이슈가 투표결정에 상당히 영향을 미친다는 연구가 나오고 있다(Aldrich et al, 1989; Page and Shapiro, 1992). 그리고 집합적인 시계열 분석을 통해 경제상황과 대통령 업적평가를 통한 회고적 투표를 통해 한 선거에서 다음 선거로의 투표의 변화를 설명하는 연구가 있다(Hibbing and Alford, 1982; Fiorina, 1981; Erikson, 1990; 이현우, 1998). 이러한 연구에 반해서 후자의 견해는 유권자 강조점의 차이를 통해 설명하는 연구로 유권자가 가지는 후보자에 대한 관심은 경력, 업적, 접촉, 홍보활동 등에 주안점을 두고 정책문제는 부차적이라는 주장이다(Mann and Wolfinger, 1980; Abramowitz, 1980).

정책공약은 다운즈(Downs, 1957)가 정당의 공약에 대한 기대효용치에 따라 유권자가 투표한다는 수리모형을 제시한 이후 이를 검증하고자하는 시도가 이루어졌다. 로버트슨(Robertson, 1976)은 '정당은 득표최대화를 위하여 정책을 변경한다'는 다운즈의 가설을 입증하고 있다. 또한 모든 민주주의 국가에서 정당의 공약을 내용분석하여 정당에 의한 공약의 변경을 비교한 연구도 있다(Budge, Hoffbert and Hearl, 1987). 그리고 유권자가 선거를 통하여 정당과 후보자에게 위탁한 민의가 어떠한 형태로 유권자에게 다시 피드백(feedback)되고 있는가를 분석하기 위해 정당공약과 정부지출을 실증적으로 분석한 연구가 있다(小林, 1997; Budge and Hofferbert, 1990). 아울러 일본에서는 선거제도 변화가 정치과정에 가져오는 변화를 정당의 공약을 통해 밝히려는 연구(品田, 2000)가 나와 선거공약 분석의 과학화에 새로운 시각을 던져 주었다.

한국에서의 선거공약에 관한 연구는 정책선거로의 유도를 위해 중앙선거관리위원회의 지원을 받아 한국정책학회가 1997년 대통령선거에서부터 매 선거마다 유권자의 선택을 돕고자하는 취지에서 각 정당의 공약을 비교하여 제시해 왔다. 그리고 2002년 대통령선거를 앞두고 시민단체들의 연대조직인 '대선유권자 연대'가 3당의 후보자 공약을 분석하고 평가한 바

가 있다. 아울러 제17대 총선을 앞두고 KBS와 경제정의실천연합이 독일의 정당정책비교프로그램인 Wahl-O-Mat<sup>1)</sup>를 도입하여 유권자 공약평가 프로그램을 개발하여 제시한 바 있다. 그러나 한국정책학회의 공약평가는 정치적 중립성과 자료수집의 제약 등으로 각 정당이 제시한 공약의 비교를 통하여 정당 간 차별성을 찾는 데 지나지 않고 있다. 아울러 시민단체의 공약평가는 먼저 시민단체가 한국사회에 꼭 필요한 정책과제로 3대 청산과제, 10대 정책과제를 발표하고, 이것을 공약화 할 것을 촉구하는 성격이 강하여 공약에 대한 객관적 분석이라고는 할 수 없는 한계가 있다. 이러한 공약평가의 연장선상에서 공약분석을 위한 개념틀과 기준 및 척도에 관한 연구(송근원, 2002; 허범, 1997), 공약토론에의 유권자 참여방안(허범, 2002), 정책선거 실시방안을 다룬 연구(윤용희, 2000)가 이루어졌다. 그리고 지방자치단체 차원에서 선거공약의 이행에 관한 평가를 예산지출과 연계하여 분석을 시도한 연구(박광국 외, 2000; 김병식, 2002)가 있으며, 각 선거에서의 선거 아젠다(agenda)를 분석한 연구(송근원, 1990; 1994)가 이루어졌다. 따라서 기존의 연구는 정책선거를 위한 공약평가방법과 당위성을 강조하는 연구, 그리고 일부 지방을 분석대상으로 한 자치단체장의 공약이행을 평가하기 위한 공약과 예산지출간의 관계를 분석한 연구, 그리고 선거에서의 정당 간 의제(agenda)를 다룬 연구에 한정되어 왔다. 좀 더 넓은 범위에서는 투표행태 연구에서 쟁점투표 차원에서 일부 선거쟁점이 후보지지에 미친 영향을 연구한 논문들이 있을 뿐이다.

이처럼 기존 연구를 분석해보면 한국에서의 선거공약에 관한 연구는 실로 미담의 영역이라는 것을 알 수 있다. 오늘날 대의제 민주주의에서 주인인 유권자는 정당과 후보자가 제시한 공약을 통해 자신의 선호를 표출하고 또 당선된 정치가와 정당이 제시한 공약과 산출된 정책을 비교함으로써 책임성을 부여하는 것이다. 즉 선거공약은 후보자의 당선을 위해서 뿐만 아니라, 유권자의 선택을 위한 하나의 중요한 판단의 준거, 나아가 당선 전 약속을 잘 지킬 수 있도록 이행여부를 감시하는 시민통제의 확립 그리고 다음 선거의 선택을 위한 책임성의 확보에 중요한 지표가 될 것임은 부인할 수 없다.

아울러 선행연구 결과를 보면 점차 선거공약을 중시하는 경향이 강해지고 있는 추세에 있음을 밝히고 있다(박광국 외, 2000: 92). 그리고 실제 민선단체장이 선거당시 내세운 공약이 단순한 정치적 상징으로서의 공약(空約)이 아닌 진정한 의미의 공약(公約)이 될 수 있도록 재정적 한계에도 불구하고 예산확보 등 상당한 노력을 기울이고 있는 것으로 나타났다. 따라서 자치단체장의 공약을 통한 지방자치단체의 정책정향을 고찰하고, 선거메카니즘 속에서 공약의 의미와 특성을 고찰하는 것은 의미있는 일일 것이다.

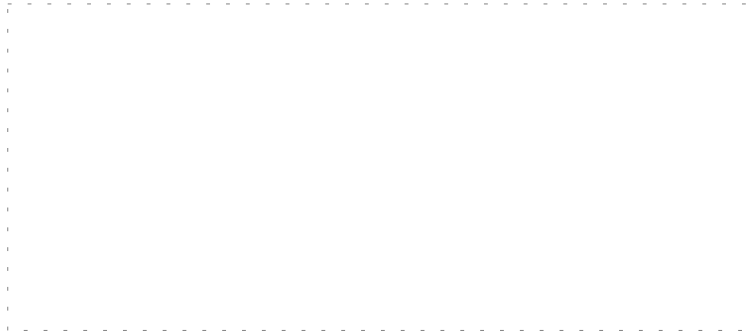
1) Wahl-O-Mat는 인터넷을 바탕으로 유권자가 선거기간 동안 정치, 경제, 사회, 교육 등 사회적 이슈들에 대하여 자신의 견해와 정당의 정책과의 차이를 비교하여 유권자의 선택에 도움을 주기 위한 목적으로 독일연방정치교육청에서 개발한 프로그램이다(신두철, 2004: 85-87).

## 2. 연구 과제

선거공약 데이터 분석을 통하여 한국정치를 어느 정도 규정하는 변수나 변수간의 관계를 규명할 수 있다고 생각한다. 그러나 선거공약 데이터에 관해서는 여러 의문이나 반대가 쉽게 예상된다. 예를 들면 선거공약에는 차별화가 이루어지지 않아 분석의 의미가 없을 뿐만 아니라 시사점도 찾을 수 없다는 것이다. 정치인은 당선되기 위해 사람들의 귀에 거슬리는 주장을 하지 않을 것이고, 많은 사람들에게 호평받을 수 있는 것을 늘어놓는다고 보기 때문이다. 여기에는 두 가지의 의미가 고찰될 수 있다. 하나는 그 결과 정치가의 공약은 어떤 것이라도 유사하거나 한 가지로 수렴되어 결과적으로 큰 차이가 없다는 것이다. 그러나 이러한 주장이 연구자가 규명하고 싶은 것이다. 단순한 추론이 아니라 진정으로 후보자별 차이가 없다고 말할 수 있을까? 유사함이나 수렴현상이 나타나는 경우 “여기에는 어떤 패턴이 있는 것은 아닐까, 관찰로부터 어떤 이론적 함의가 도출될 수 있을까”라는 점에 연구자는 관심을 갖고 있다.

위의 언설의 또 하나의 의미는 선거공약에는 많은 것이 응집되어 정치가의 진정한 생각이나 다루고자 하는 정책의 우선순위를 바르게 설정할 수 없다는 것이다. 확실히 정치가 자신의 ‘진정한 선호순위’를 아는 것은 인터뷰나 앙케이트 조사를 하지 않는 한 어렵다. 이 점에 관해서 연구자는 선거공약은 정치가가 언급할 필요가 있다고 간주한 정책과제이며, 그 자체로 데이터화할 의미가 있다고 생각한다. 공언할 필요성을 정치인이 느꼈다는 점에서 공약내용의 하나 하나는 동등하게 얼마간의 의미를 가지고 있다.

공약이 정치과정에서 수행하는 기능들을 개념화해 보면 아래 <그림 1>과 같이 도식화해볼 수 있다. 먼저 정당과 정치인은 공약을 제시하고 시민은 투표로서 위임을 한다. 그리고 투표행태를 통해 표출된 그러한 시민들의 선호에 정당이나 국회, 나아가 정부가 적절히 반응하는지 여부를 판단하여 다음 선거에서 책임성을 묻는다. 이 과정에서 시민단체는 공명선거 감시 활동을 하고 후보자들의 정책공약과 선거자금을 감시하고 후보자 정보공개운동을 전개하여 시민들의 선택에 도움을 주고 있다. 선출기관으로서의 정부와 국회는 유권자들의 위임을 반영하여 예산을 배정하고 정책으로 산출하게 된다. 산출된 정책이라는 결과를 두고 시민들의 요구와 선호가 반영되었는지 여부를 평가하여 회고적(retrospective)으로 책임성을 물어 제재를 가하든지, 향후 전개할 정책비전을 두고 전망적(prospective)으로 책임성을 확보하기도 한다. 따라서 선거공약은 대의민주주의의 시작이자 끝에 해당하는 중요한 의미를 지니며, 그 본질적 기능을 회복하는 것이 한국 정치 발전을 위한 하나의 과제가 될 것이다.



자료: 小林良彰(1997: 23) 참조 필자 작성.

### <그림 1> 정치과정에서의 공약의 의미

이러한 인식위에서 위의 연구목적은 구체화하기 위하여 구체적으로 다음과 같은 내용을 연구하고자 한다. 첫째, 후보자들은 어떤 공약을 내걸고 있는가? ‘선거공보’와 ‘소형인쇄물’의 내용분석을 통해 객관적인 분석을 가능하게 하는 데이터를 작성하여 정책내용과 정책대상 별 개요를 파악해 보고자 한다. 아울러 선거과정에서 그러한 공약이 의미하는 정치적 함의를 분석한다.

둘째, 그러한 공약은 무엇에 의해 결정되는가? 도시화 등 선거구 특성, 소속 정당 등 여러 가지 요인들 속에서 공약은 어떤 요인들에 의해 영향을 받는가? 이러한 의문에 대해서 광역단체장 공약을 분석함으로써 그 일단을 밝혀 보고자 한다.

셋째, 공약은 무엇에 영향을 미치는가? 기존의 논의와 같이 공약이 유권자에게 전혀 영향을 미치지 못하는 장식품인가 아니면 후보자간 공약의 차이가 선거결과를 좌우하는 것일까? 후보의 당락과 정책내용과의 교차분석을 통해 그 속에 어떤 차이가 있는지 고찰해 보고자 한다.

## Ⅲ. 데이터 및 연구방법

선거공약은 후보와 소속정당이 당선을 목적으로 국민에게 제시한 모든 약속을 말하므로, 그것은 매우 다양한 장소와 기회에, 매우 다양한 경로를 통하여, 매우 다양한 형식과 내용으로 표현된다. 여기서 문제는 객관적인 분석을 위해 어떤 자료를 어느 특정의 포맷에 수록해 통일적으로 분석하는 것이 과연 가능한지 여부에 있다.

연구자는 선거공약 데이터로서 '선거공보'와 '소형인쇄물'을 채택하고 있다. 각 후보자의 공약을 명확히 하는 것으로서는 신문기사 등을 생각할 수 있지만, 이것은 다루는 범위나 내용이 일률적이지 않고, 비교가 가능한 공통의 포맷도 없고, 각 신문사의 게이터 키핑(gate-keeping) 기능으로 회사의 방침이나 의도가 반영되고 있는 등 분석에 적합하지 않는 한계가 있다. 그러나 선거공보와 소형인쇄물은 선거관리위원회를 통하여 전 가구에 배포되는 홍보물이기 때문에 후보자진영에서는 타 후보와 비교가 될 수 있다는 점에서 전하고자하는 메시지에 관심을 갖게 되며, 따라서 여기에는 후보자 진영에서 제시하는 중요한 선거공약이 빠짐없이 제시되고 있다고 볼 수 있다.

선거공보 속에 연구자가 문제로 다루는 것은 정책에 관한 언급이다. 따라서 홍보물중 후보자 홍보문구나 학·경력부분을 제외하고, 정책과 구체적 약속의 부분을 선거공약으로 데이터화하였다. 구체적으로 각각의 정책에 관한 주장에 대해서 그 대상·내용(분야)·방향(贊反)으로 코드화 함으로써 다양한 선거공보도 거의 통일된 포맷으로 분석 가능한 데이터로 만드는 것이 가능하다. 데이터에 포함되는 변수는 선거구 번호, 선거실시년도, 후보자 소속정당, 연령 등의 개인정보, 득표상황, 당락, 신인·현직구분 등 선거에 관한 정보, 각 선거구의 사회경제적 상황(인구비율 등)과 정책은 그 대상, 분야, 방향으로 나누어 코드화하여 입력한다.

선거공보에는 특정의 서식은 없고 각 후보자는 자유롭게 그 지면을 활용할 수 있다. 그 속에 자신의 득표극대화를 위한 전략이 녹아있다. 신인은 경력보다는 참신함이라는 이미지를, 업적보다는 비전에 무게를 두게 될 것이고, 현직자는 그 반대의 경우를 상정할 수 있을 것이다. 그러나 일반적으로 어느 정치인이 정책을 주장하여 공약을 하는 경우에는, '그 정책의 대상은 어떤 사람들일까, 어떤 분야의 정책일까, 그 정책을 어느 방향으로 가져가려 하고 있는가' 라는 3가지의 관점에서 성격을 부여하는 것이 가능하다. 정책에는 대상·분야·방향성이 있다는 것이다. 즉 선거공약은 가장 간단한 형태로 생각해 보면 {나는 00의 여러분에게 \*\*을 ++할 것을 약속합니다}의 형태로 정리될 수 있다. 정치인의 공약이기 때문에 주어와 술어는 대체적으로 비슷하다. 문제는 00(정책의 대상)·\*\*(정책의 내용)·++(정책의 방향)의 배치이다. 여기에 각각의 "정책대상번호", "정책분류기호", "정책찬반기호"의 코드를 발행하는 것으로 하였다. 복수의 코드를 조합해 전달하는 정보를 다소라도 입체적으로 하려는 같은 시도는 노동자의 발언을 3행의 숫자로 조합해 코드화한 Gamson(1992)에게서 볼 수 있다.

정책대상으로서는 유권자라고 한 넓은 것으로부터 고령자, 청소년, 농어업종사자 등과 같이 연령, 성, 직업 등으로 범주화된 그룹까지 다양하다. 또한 대기업, 지역(지역공약) 등 인간 이외의 것도 있다. 실제에는 특히 대상을 특정하지 않은 막연하게 호소하는 공약도 많다. "노동자"와 "근로자·샐러리맨" 또는 "국민"과 "시민" 등과 같이 후보자의 이데올로기나 정당의 노선으로 인하여 용어의 쓰임새가 달라지는 것에 관해서는 해당하는 단어가 사용되고 있는 대



로 엄밀히 코드를 발행했다. 코드의 각각의 값에 대응하는 정책대상의 제 유형은 두 개의 기준으로부터 준비되었다. 하나는 용어의 쓰임새 등의 연구관심으로부터 장래의 분석에 이용하는 것을 상징한 경우이며, 두 번째는 실제로 빈번히 나오는 단어·개념을 포착한 경우이다.

“정책분류기호”는 각각의 정책분야와 내용을 나타낸다. 정치인이 말하는 공약의 범위는 다양한 분야에 이르고 있고, 자치단체장 선거 공약이지만 전국적인 정치문제가 제기되면 지방선거가 전국화하기 일수이다. 논문에서는 이러한 다양한 정책군을 먼저 큰 분야로 나눠, 다음으로 그 중에 세분화하는 2단계 분류를 행하기로 했다(정책코드 분류는 부록 참조).

“정책찬반기호”는 후보자의 정책에 대한 입장(찬성-반대, 추진-변혁)을 표시하는 기호이다. 소비세에 관해 언급하는 후보자는 많지만, 소비세 폐지와 인하, 그리고 유지에는 큰 차이가 있다. “정책대상번호”와 “정책분류기호”만으로는 양자의 구별이 가능하지 않고, 같은 분류로 될 가능성이 있기 때문에 “정책찬반기호”가 필요하게 된다. 그러나 본 연구에서는 정책찬반이 뚜렷하게 구분되는 항목이 없어 문제제기만 하고 분석에는 반영되지 않았음을 밝혀 둔다. 특히 홍보물을 통해서도 논쟁적이거나 이해당사자가 분명히 존재하는 정책에 대해서는 선호를 분명히 드러내지 않는 것을 알 수 있었다. 실제의 경우 정치인은 그 정도로 논쟁을 좋아하지 않고, 입장을 분명히 하지 않는 쪽이 많다. 교육정책이 중요하다고 지적은 하지만 현재의 제도로 좋다는 것인지 바꾸고 싶다는 것인지 분명히 하지 않는 것과 같은 예는 드물지 않다. 그 외에도 국가보안법문제와 같이 모두 언급은 하지만 미묘한 표현방법의 차이로 각기 뉘앙스를 달리하는 경우가 많기 때문에 이에 대해서도 향후 후속논의가 필요할 것이다.

## IV. 분석

### 1. 데이터 개요

먼저 조사대상 광역단체장 후보자는 전체 54명이다. 시·도별로는 서울 6인, 부산 3인, 대구 2인, 인천 5인, 광주 6인, 대전 4인, 울산 3인, 경기 3인, 강원 2인, 충북 3인, 충남 2인, 전북 3인, 전남 4인, 경북 2인, 경남 3인, 제주 3인의 후보자가 분석대상에 포함되었다. 이들 후보를 선수별로 분류해 보면, 신인이 44인, 초선이 4인, 재선이 6인으로 나타나 신인이 압도적으로 많음을 알 수 있다. 한편 연령별로는 20대 1인(1.85%), 30대 3인(5.56%), 40대 11인(20.37%), 50대 16인(29.63%)으로 나타났으며, 60대가 23인으로 전체의 42.59%를 차지하는 것으로 나타났다.

분석에 포함된 후보를 정당별로 나누어 보면, 한나라당 16인, 새천년민주당 10인, 자민련

3인, 민주국민당 1인, 민주노동당 7인, 사회당 3인, 녹색평화당 2인, 무소속 12인으로 나타났다. 야당인 한나라당은 전국에 고르게 후보를 낸 반면, 여당인 새천년민주당은 지역에 따라 후보를 내세우지 못한 지역이 많음을 알 수 있다. 이에 반해 민주노동당, 사회당, 녹색평화당 등 진보적인 정당의 후보 공천이 활발했음을 알 수 있다. 이것은 한편으로 지방선거에서의 이념대결의 단초를 제공했다고도 볼 수 있다.

## 2. 선거공약 개요

먼저 전체 정책공약의 노출빈도를 살펴보자(공약의 분류 및 세부 빈도는 부록 1 참조). 정책공약을 내용별로 분류해 보면, <표 1>에서 보는 바와 같이 경제·산업(13.3), 건설·교통(11.9), 문화·관광(11.2)의 순으로 나타나 지역의 개발과 성장에 비중을 두고 있는 것을 알 수 있다. 다음으로 자치행정(9.3)이나 정치(8.2)와 같은 비생활영역의 정책 또한 강조되고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 보건·복지(9.1), 농림수산(8.4), 교육(8.4) 등과 같은 복지 및 생활쟁점들은 개발이나 성장을 강조하는 정책보다 노출빈도가 낮음을 알 수 있다. 그러나 여성(7.8), 환경(7.2) 등의 탈물질적 가치를 내포하는 정책은 대체로 비중이 낮게 나타나고 있다. 끝으로 노동(5.2)에 대한 언급 빈도가 가장 낮음을 알 수 있다.

<표 1> 정책 내용 개요

구 분	빈 도	퍼 센 트
정치	58	8.2
자치행정	66	9.3
문화·관광	79	11.2
농림수산	59	8.4
건설·교통	84	11.9
경제·산업	94	13.3
교육	59	8.4
보건·복지	64	9.1
노동	37	5.2
환경	51	7.2
여성	55	7.8

다음으로 정책공약의 대상별 노출 빈도를 알아보자(공약대상의 분류는 부록 2 참조). <표

2>에서 보는 바와 같이 정책대상별로 보면, 시민을 대상으로 한 일반적인 공약이 전체의 50.57%를 차지하는 것으로 나타나 가장 높은 것을 알 수 있다. 다음으로 빈도수가 높은 대상 집단은 농어민(8.78%), 어린이·청소년(교육)(6.94), 여성(6.8) 집단을 들 수 있다. 그 외에도 광역단체장 후보들은 해당지역 주민을 대상으로 한 공약(5.24), 청소년 직업문제(3.12), 중소기업(3.12), 고령자(2.69)를 대상으로 한 정책에 관심을 가지고 있는 것을 알 수 있다.

그 외에도 소외계층에 대한 특별한 관심을 표명하고 있는 경우가 나타나고 있다. 저소득층(1.98), 장애인(1.56), 교통유가차, 소년소녀가장, 독거노인 등 사회적 약자(1.56), 노동자(1.42), 근로여성(1.13) 등에 대한 관심을 표명하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 2> 정책 대상별 공약

대 상	빈 도	퍼센트
국민	11	1.56
시민	357	50.57
서민	5	0.71
소비자	1	0.14
주민	37	5.24
고령자	19	2.69
여성	48	6.80
어린이/청소년(교육)	49	6.94
청소년(직업)	22	3.12
장애인	11	1.56
저소득층	14	1.98
노동자	10	1.42
근로자(샐러리맨,직업인)	2	0.28
근로여성	8	1.13
중소기업	22	3.12
농어민	62	8.78
대기업	1	0.14
상점가	8	1.13
사회적 약자	11	1.56
벤처기업	3	0.42
기타	5	0.71

여기까지는 선거공약에서 제시된 개별의 정책영역으로부터 그 내용과 대상을 중심으로 개요를 고찰하였다. 이하에서는 2002년 지방선거 공약을 구성하는 잠재적 요소를 추출하기 위

해 큰 범주의 공약에 대한 언급 빈도를 이용하여 요인분석(factor analysis)을 통해 고찰해 보고자 한다. 요인분석은 태도나 행태 혹은 현상을 측정하는 다양한 변수들을 몇 개의 요인으로 단순화시켜주는 통계적 분석기법이다.<sup>2)</sup> 즉, 공약을 제시하는 입장에서는 지면이 한정되어 있기 때문에 하나의 정책이슈를 더 많이 강조하면 다른 공약을 위한 공간은 줄어들 수밖에 없다. 따라서 후보자들이 내세운 정책공약간의 강조점의 차이를 상관관계를 통해 살펴보면 특정 분야 간에는 높은 상관을 보이는 반면 특정 분야의 정책 간에는 낮은 상관관계를 보이는 경우가 있다. 따라서 이러한 정책내용 간에는 모든 쟁점이 단일차원으로 강하게 결속되었다고는 말할 수 없다. 따라서 이러한 공약내용간의 강조점의 차이를 통해 정책내용간의 높은 상관을 가진 묶음들이 하나의 독자적 차원을 형성하는 것은 아닐까에 대해 요인분석을 통해 알아보고자 한다. 분석은 최초에 주성분 분석(principal component analysis)을 통해 요인을 추출한 후 베리맥스 회전(varimax rotation)을 통해서 몇 가지 차원을 추출한 후 그 성분행렬을 검토하였다. 이 연구에서는 고유값(eigen value)이 1.0보다 큰 경우의 요인을 통계적으로 유의미하게 추출되었다고 판단한다. 분석결과 위 기준을 충족하는 4개의 요인축이 추출되었다.

<표 3> 공약내용 요인분석 결과

구 분	제1요인	제2요인	제3요인	제4요인
정 치	.863	-.122	.139	.269
교 육	.859	-2.07E-02	.193	9.364E-02
자치행정	.787	.297	-.439	-.179
보건복지	.598	-.279	.188	-.214
건설교통	-.120	.877	-8.10E-03	-1.74E-03
문화관광	.535	.721	-.159	.110
농림수산	.454	-.650	-.518	-.246
노 동	.483	-.569	.450	.344
경제산업	.130	-.208	.920	3.716E-02
여 성	.152	.227	.674	-.392
환 경	8.221E-02	8.759E-02	-6.82E-02	.916
고 유 값	3.247	2.320	2.086	1.345

주: 설명률: 81.79%

2) 요인분석은 독립변수와 종속변수가 지정되지 않고 변수들 간의 상호작용을 분석한다는 점에서 다른 다변량 분석 방법과 차이를 보인다. 요인분석은 주로 많은 변수들 중에서 신뢰롭고 해석 가능한 잠재적인 요인의 수를 파악하거나, 공통된 특성을 가진 변수들을 잠재적인 요인으로 묶어 가는 과정을 통해서 정보를 요약하고 변수들 사이에 내재되어 있는 구조를 발견하기 위해 사용한다.

제1요인으로는 정치·자치행정과 교육·보건복지 정책을 나타내는 축이다. 전자를 정치쟁점이라고 한다면 후자는 생활쟁점이라고 부를 수 있을 것이다. 따라서 이 요인은 '정치생활쟁점'요인이라고 부른다. 그러나 이러한 두 가지 쟁점은 서로 대립하지 않고 양자가 같은 양의 부호(+)를 나타내고 있는 것으로 나타났다. 즉, 2002년 지방선거에서는 김대중 대통령 친인척의 비리와 민주당 대통령 후보 선출 등과 관련하여 지방선거임에도 불구하고 생활쟁점 뿐만 아니라 정치쟁점도 크게 부각되었다는 점에서 이해될 수 있다. 특히 2002년 12월 실시될 대통령선거를 앞둔 전초전으로서의 성격과 함께 중앙당의 대리전으로서의 정치적 의미를 강조함과 아울러 생활정치 본연의 지방선거의 의미도 함께 강조하고 있음을 알 수 있다.

제2요인에서는 건설교통·문화관광 정책과 농림수산·노동정책이 대립하고 있는 것으로 나타났다. 전자는 개발과 성장을 압축하는 쟁점이라면 후자는 경제적 약자인 농어민과 노동자를 대상으로 하는 복지와 분배의 쟁점이라고 할 수 있다. 따라서 이 요인은 '성장분배 쟁점'요인이라고 부른다. 이 요인에서는 전자가 양(+)의 부호를, 후자가 음(-)의 부호를 띠고 있으며, 이는 성장쟁점과 분배쟁점이 대립하고 있다는 것을 보여주고 있다. 성장과 분배는 전통적인 이념 스펙트럼상의 보수-진보의 중요한 준거기준이 되고 있다는 점을 감안한다면 지방선거의 공약을 통해서도 나름대로 이념적 대립의 단초가 발견되고 있다는 것을 말해 준다고 볼 수 있다.

제3요인은 경제산업 정책과 여성정책을 나타내는 축이다. 경제산업정책은 개발을 상징한다면 여성정책은 참여가치를 상징한다고 볼 수 있으며, 이는 또한 물질적 쟁점과 비물질적 쟁점의 축으로 이해할 수 있다. 따라서 이 요인은 '물질·비물질 쟁점(개발참여)'요인이라고 부른다. 그러나 이 두 가지 문제는 양자가 양(+)의 부호를 나타내고 있어 광역자치단체장 선거에 있어서는 대립쟁점이 아니라 양자를 모두 강조하고 있으며, 이들 정책 간에 강조에서의 상관성이 발견되고 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 요인의 추출은 지방화 시대에 걸맞는 지역의 경제산업 발전전략을 추진하여 지역발전 비전을 제시함과 아울러 지역발전에 여성의 참여를 확대하겠다는 뜻으로 해석할 수 있다. 이러한 여성참여를 강조하게 된 배경은 민주화 이후 지속적으로 여성의 정치참여가 확대되고 이들의 정치적 영향력이 확대된 결과, 여성유권자들을 의식하고 이들의 참여확대 요구를 수렴한 것으로 이해할 수 있다.

제4요인에서는 환경정책이 추출되었다. 환경정책은 후기산업사회의 탈물질주의적 가치를 상징하는 쟁점으로 하나의 독자적 요인축을 이루고 있다. 이제 환경정책은 중앙정부 차원만의 문제가 아니라 지방정부 차원에서도 하나의 독자적 정책영역으로 부상하고 있으며, 이는 다른 정책내용들과는 달리 광역자치단체장 후보들이 강조하는 하나의 독자적 영역을 구축하고 있음을 의미한다.

이처럼 일견 번잡하게 보이는 광역자치단체장의 선거공약에도 그 배경에는 몇 개의 요인

축이 발견된다는 것을 알 수 있다. 이러한 발견은 그동안 공약의 차별성이 없어 분석의 필요성이 없을 것이라는 주장에 대립되는 것이며, 향후 공약의 중요성을 부각하는 새로운 시각을 제공한다는 점에서 주목된다. 그러면 이러한 요인축이 정치적으로 어떠한 의미를 지니고 있는지 알아보자. 이러한 축은 선거공약의 내용의 언급빈도의 패턴을 추출한 것이지만, 그 패턴이 어떠한 정치적 차이 또는 대립으로부터 생겨났는지를 고찰하는 것은 각 요인축의 성격을 좀 더 잘 이해하는데 도움을 줄 것이다. 이러한 측면에서 이하에서는 여야 또는 보수-진보의 이념상의 차이와 정당공약의 내용과의 관계를 보다 구체적으로 검토해 보고자 한다.

### 3. 선거공약과 정당 및 후보자 요인

그동안 한국의 선거과정은 정책대결의 장이라기보다는 후보자의 경력소개 및 정치활동을 일방적으로 알리는 '개인선전형 선거', 사조직·당조직을 이용한 '조직동원형 네트워크 선거', 지역주의 등을 활용한 비방, 흑색선전 중심의 '연고주의형 네거티브 캠페인'으로 전개되어 온 것이 사실이다. 유권자의 측면에서도 후보와 정당의 정책공약을 비교하여 지지후보를 결정하기 보다는 지역주의와 혈연, 학연 등에 얽힌 연고주의와 같은 전근대적 투표행태에서 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다. 이러한 맥락에서 각 정당은 정책적 차별화를 통해 경쟁하기 보다는 손쉬운 지역주의 등에 호소하기 일쑤였다.

2002년 지방선거에서 정당 간 정책공약의 차이는 어떻게 나타나고 있는지 고찰해 보자. 먼저 주요 정당인 한나라당, 새천년민주당, 그리고 민주노동당의 공약내용의 차이를 교차분석을 통해 알아보았다. 분석결과(<표 4> 참조) 주요 정당의 정책공약의 차이는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않고 있음을 확인할 수 있다( $p > .05$ ). 이러한 정책적 차별성의 부재는 한나라당과 새천년민주당을 비교하면 더욱 두드러지게 나타난다( $\chi^2 = 2.12$ ;  $p = .995$ ).

<표 4> 주요 정당별 정책공약의 차이

구분	정치	자치 행정	문화 관광	농림 수산	건설 교통	경제 산업	교육	보건 복지	노동	환경	여성	전체
한나라당	14	19	33	23	35	35	18	19	12	19	17	244
민주당	7	11	13	13	13	20	10	10	5	10	9	121
민노당	8	11	4	6	9	7	6	8	8	3	10	80
$\chi^2(p)$	19.637 ( $p = .481$ )											

실제 요인분석 결과에서도 알 수 있듯이 정치쟁점과 생활쟁점 모두를 강조하고 있으며, 개발쟁점과 참여쟁점, 그리고 탈물질주의적 가치 등에 있어서는 뚜렷한 대립적 요소를 발견할 수 없었다. 그러나 2번째 축으로 추출된 성장과 분배의 쟁점은 뚜렷한 대립양상을 보여주고 있다. 이러한 현상은 IMF 외환위기 이후 한국사회 양극화의 심화로 기존의 정치·안보영역을 중심으로 전개된 이념대립이 경제·사회영역으로 확산되었다는 점과 2002년 민주당 대 대통령선거 후보자 선정과정에 이념성이 강한 노무현 후보의 등장, 그리고 진보적인 민주노동당의 활약이 빚어낸 결과로 분석할 수 있을 것이다. 실제 2002년 1월 이후 2004년 5월에 이르기까지 한국사회의 이념적 분화현상이 두드러지고 있고, 그동안의 중도적인 성향의 사람들이 학습을 통해 대안적 위치로 이동함으로써 진보세력이 크게 확산된 것을 보여주고 있다는 점에서도 알 수 있다(이현출, 2004b).

이러한 맥락에서 보수정당과 진보정당 간에 선거공약의 차이가 있는지 알아보았다. 여기에서는 광역자치단체장 선거에 참여하여 후보를 낸 정당들 중 한나라당, 새천년민주당, 자민련, 민주국민당은 보수정당으로, 그리고 민주노동당, 사회당, 녹색평화당은 진보정당으로 분류하여 이들 간의 정책내용의 차이를 교차분석을 통해 고찰하였다. 분석결과(<표 5> 참조), 접근유의확률이 .059로 나타나 통계적으로 유의미한 수준에 이르고 있는 것을 알 수 있다.

<표 5> 보수·진보 정당간 정책공약의 차이

구분	정치	자치행정	문화관광	농림수산	건설교통	경제산업	교육	보건복지	노동	환경	여성	전체
보수	35(7.01)	45(9.02)	57(11.4)	47(9.42)	62(12.4)	70(14.0)	40(8.0)	42(8.4)	26(5.2)	37(7.4)	38(7.6)	499
진보	18(13.4)	16(11.9)	9(6.72)	7(5.22)	15(11.1)	11(8.2)	10(7.4)	15(11.1)	12(8.9)	8(5.9)	13(9.7)	134
$\chi^2(p)$	17.778(p= .059)											

정책내용을 보면 진보정당의 경우에는 정치, 자치행정 분야에서 보수정당에 비해 언급비율이 높고, 나아가 보건복지, 노동, 여성 등의 영역에서 보수정당보다 언급 비율이 높은 것을 알 수 있다. 이것은 한편으로 한국의 진보이념이 보수이념의 대안부재 혹은 대안창출의 실패에 대한 정치적 공세라는 측면과 IMF 위기 이후 신자유주의와 시장경제 운용의 전사회적 확대에 실질적인 사회적 불평등이 확대되고 기존 재벌중심의 경제정책에 대한 비판으로 성장과 복지에 대한 이념의 균열이 태동했다고 볼 수 있다. 이러한 사회적 균열의 정치적 반영이 공약으로 표출되었다고 이해할 수 있다.

다음으로 광역시와 도(道)지역 간의 공약의 차이를 알아보자. 서울과 광역시의 경우에는

건설·교통(12.24%), 경제산업(11.66%), 보건복지(11.08%), 자치행정(10.20%), 문화관광(10.20%) 등의 순으로 비중을 차지하고 있는 반면에, 도지역의 경우에는 경제산업(14.88%), 농림수산(14.05%), 문화관광(12.12%), 건설교통(11.57%) 등의 순으로 나타나 대조를 이루고 있다. 양자 공히 건설교통, 경제산업, 문화관광 등 개발정책을 강조하고 있는 점에서는 공통적이나 도시의 경우에는 보건복지와 자치행정 분야도 동시에 강조하고 있는 반면에 도 지역에서는 농림수산분야를 강조하고 있어 기본적으로 개발분야에 치중하고 있음을 알 수 있다. 특히 도 지역에서는 정치, 자치행정, 보건복지, 노동, 환경, 여성 등 정치쟁점과 복지쟁점에 특별시나 광역시보다 상대적으로 비중을 들 두고 있는 것을 알 수 있다. 그리고 이러한 차이는 통계적으로 유의미함을 알 수 있다( $p < .001$ ).

<표 6> 지역별 정책공약의 차이

구분	정치	자치행정	문화관광	농림수산	건설교통	경제산업	교육	보건복지	노동	환경	여성	전체
광역	34(9.9)	35(10.2)	35(10.2)	8(2.3)	42(12.2)	40(11.6)	29(8.4)	38(11.0)	23(6.7)	28(8.1)	31(9.0)	343
도	24(6.6)	31(8.5)	44(12.1)	51(14.0)	42(11.5)	54(14.8)	30(8.2)	26(7.1)	14(3.8)	23(6.3)	24(6.6)	363
$\chi^2(p)$	41.720( $p = .000$ )											

다음으로 정책공약이 선거결과에 영향을 미치는지 여부를 알아보기 위해 당선자와 낙선자로 나누어 정책공약의 차이를 알아보았다. 분석결과(<표 7> 참조)는 지금까지의 일반적인 예측과 같이 정책공약 내용과 당락과는 통계적으로 유의미한 차이를 나타내지 못하고 있음을 알 수 있다( $p > .05$ ).

<표 7> 당락여부와 정책공약

구분	정치	자치행정	문화관광	농림수산	건설교통	경제산업	교육	보건복지	노동	환경	여성	전체
당선	18(6.5)	22(7.9)	36(13.0)	24(8.6)	35(12.6)	41(14.8)	20(7.2)	23(8.3)	14(5.0)	21(7.5)	23(8.3)	277
낙선	40(9.3)	44(10.2)	43(10.0)	35(8.1)	49(11.4)	53(12.3)	39(9.0)	41(9.5)	23(5.3)	30(6.9)	32(7.4)	429
$\chi^2(p)$	6.208( $p = .797$ )											

기준에 지역주의적 선거구도가 정착되어 있고, 지방선거가 중앙정치의 대리전 양상을 보이고 있는 마당에 정책공약이 당락에 영향을 미치지 않는다는 예측할 수 없었다. 따라서 후보자



로서도 백화점식으로 주요정책을 나열하게 되고, 유권자로서도 실천을 담보한 약속으로 보지 않는 선거전의 장식품 정도로 전략해 왔다고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 영국과 일본의 선거에서와 같이 매니페스토(Manifesto)<sup>3)</sup> 선거가 정착되지 않는 한 정책공약이 선거의 당락에 영향을 미치기는 어려울 것이다.

## V. 결론

이 논문은 2002년 광역자치단체장 선거를 대상으로 지방선거에서 공약이 갖는 정치적 의미와 정치과정에서 수행하는 기능을 고찰하고자 하였다. 구체적으로 광역자치단체장 후보는 어떤 공약을 내걸고 있으며, 그러한 공약의 배후에는 어떠한 요인축이 존재하는지 요인분석을 통하여 고찰하였다. 그리고 각각의 요인축이 갖는 정치적 함의와 배경을 분석하였다. 아울러 선거공약의 차이가 존재하는지 여부를 정당별, 보수-진보 이념별, 지역별, 당락 여부와 공약내용의 차이와의 관계를 교차분석을 통하여 분석하고 그 결과가 갖는 정치적 함의를 고찰하였다.

분석결과 광역단체장 후보들은 공약내용에서 경제산업, 건설교통, 문화관광 등 개발과 성장에 비중을 많이 두고 있는 것으로 나타났다. 그리고 지방선거임에도 불구하고 자치행정이나 정치영역에도 비중을 두고 있어 지방정치의 중앙화 경향도 볼 수 있었다. 정책대상별로는 전체공약중 시민, 국민 등 일반인을 대상으로 한 공약이 52%에 달하고 있어 가장 많은 것으로 나타났다. 다음으로 특정대상을 상대로 한 공약으로는 농어민, 어린이·청소년, 여성 등이 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 저소득층이나 소외계층을 대상으로 직접 관심을 표명한 공약도 일정하게 노출되고 있음을 알 수 있었다.

다음으로 선거공약에 대한 요인분석 결과 정책공약의 기저에 정치쟁점과 생활쟁점, 성장쟁점과 분배쟁점, 물질적 쟁점과 비물질적 쟁점, 탈물질주의 가치 쟁점 등 4개의 요인축이 발견되었다. 이러한 요인축 속에서도 성장과 분배쟁점은 서로 대립하고 있는 것으로 나타났으며, 이는 지방선거에 이념적 대립의 단초가 나타나고 있음을 말해주는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 기존의 선거공약에 대한 평가에서와 같이 공약이 선거과정의 장식품에 불과하

3) 매니페스토는 “정당이 총선 후 정권을 담당할 경우에 반드시 입법화하겠다고 약속한 정책개요를 공식적으로 문서화하여 선거기간 중에 공표하는 국민에 대한 서약서”(Oxford Companion to 20th British Politics)로 정의된다. 매니페스토가 일반 선거공약과 다른 점은 선거공약에 기간, 목표, 공정, 재원 나아가 우선순위라는 구체적 계약을 담는 데에 있다(이현출, 2004a).

다는 통념을 넘어 공약의 기저에 이념적 대립이 깔려있다는 것을 말해주고 있어 공약에 대한 새로운 시사점을 제공해 주고 있다. 이러한 경향은 17대 총선에서의 민주노동당의 원내진출과 이념대립의 다원화로 더욱 가속화될 것으로 전망된다.

그리고 선거공약의 차이는 어디에서 도출되는지 알아보기 위해 정당, 이념, 지역과의 교차 분석을 통해 고찰해 보았다. 분석결과 한나라당, 새천년민주당, 민주노동당 등 주요 정당간의 정책의 차이는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 다만 후보가 소속된 정당에 따라 보수정당과 진보정당으로 양분하여 고찰해 본 결과 그 차이는 통계적으로 유의미한 수준으로 접근하고 있었다. 이러한 결과는 요인분석에서 성장쟁점과 분배쟁점의 대립에서와 유사한 결과로 해석할 수 있을 것이다. 그리고 선거공약은 특별시, 광역시와 도 지역으로 구분하여 고찰해 본 결과 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 그러나 그 외의 요인과는 유의미한 차이를 보이지 않는 것으로 나타났다. 아울러 선거공약이 당락에 영향을 미치는지 분석한 결과도 유의미한 차이가 나타나지 않음을 알 수 있었다.

이러한 분석은 광역자치단체장 선거를 대상으로 하였음에도 정당공약의 이면에 존재하는 4가지 차원을 추출할 수 있었고, 또 그 속에는 진보-보수의 이념대립이 기저에 존재한다는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 향후 국정선거에도 대상을 확대하여 분석할 때 보다 의미있는 발견을 도출할 것으로 기대된다. 아울러 이 연구는 종래의 정당차원의 비교 공약 분석수준을 넘어 대상, 내용별로 공약자료를 코드화 함으로써 다양한 선거공보와 소형홍보물을 거의 동일한 포맷으로 분석이 가능하도록 데이터화하는 것이 가능해짐으로 인해 방법론적으로 실증분석의 가능성을 금후 확대하는 계기가 될 것으로 판단된다.

또한 선거공약 연구는 민주주의의 지평을 넓히는 데에도 기여할 것으로 판단된다. 기존의 선거연구는 주로 “누가 누구에게 투표하는가”라는 문제에 답하기 위하여 다양한 연구가 진행되어 왔다. 그러나 이러한 연구에 의해 설명된 선거결과가 어떠한 형태로 유권자에게 피드백(feedback)되어 가는지에 관해서 거의 설명되지 않고 있다. 대의민주주의 메카니즘의 작동을 위해서는 반응성과 책임성의 확보가 중요하다고 할 때 선거공약은 이러한 유권자의 요구에 대한 반응인 동시에 차기선거의 책임성 확보를 위한 기본 전제가 되는 것이다. 따라서 선거공약 연구는 한국의 대의민주주의가 기대에 맞게 본래의 기능을 다하고 있는지 여부를 검증해보는 중요한 의미를 지닌다. 향후 공약평가의 과학화를 통하여 정책선거를 유도할 것으로 기대된다.

그러나 이 논문에서는 선거공보와 소형홍보물에 등장하는 큰 제목과 작은 제목, 본문 등에 대해 다양한 방법으로 가중치를 부여할 수 없었다는 한계를 지적할 수 있다. 또한 정책 찬반에 대한 정확한 방향을 반영할 수 없었다는 한계가 있음을 밝힌다.

## 【참고문헌】

- 강원택. (1999). 지방선거에 대한 중앙정치 영향: 지방적 행사 혹은 중앙정치의 대리전?. 조 중빈 편. 「한국의 선거 II: 제15대 대통령선거를 중심으로」. 서울: 푸른길.
- 김병식. (2002). 지방자치단체장의 선거공약과 공약이행평가에서 나타난 사회복지정책정향에 관한 연구: 충북지역 기초자치단체장의 선거공약을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 14(2): 201-217.
- 송근원. (1990). 대통령선거 아젠다 분석: 제13대 대통령선거 이슈를 중심으로. 「한국정치학회보」, 24(1): 105-156.
- \_\_\_\_\_. (1994). 대통령선거 아젠다분석: 제14대 대통령선거 이슈를 중심으로. 「한국정치학회보」, 28(1): 205-236.
- \_\_\_\_\_. (2002). 2002년 대선공약 비교 분석을 위한 기준과 척도. 「한국정책학회보」, 11(4): 505-534.
- 신두철. (2004). 정책선거 실현방안과 과제: 정치관계법과 정당정책비교 프로그램을 중심으로. 한국정치학회 춘계학술회의 발표논문집.
- 윤용희. (2000). 16대 총선의 정책과 공약선거. 「한국동북아논총」, 14: 225-248.
- 이현우. (1998). 한국에서의 경제투표. 이남영 편. 「한국의 선거 II: 제15대 대통령선거를 중심으로」. 서울: 푸른길.
- 이현출. (2004a). 매니페스토: 국민에 대한 계약으로서의 선거공약. 「입법정보」, 141.
- \_\_\_\_\_. (2004b). 한국 국민의 이념성향: 특성과 변화. 한국정치학회 연례학술회의 발표논문집.
- 조현걸·박창규. (2000). 6·4지방선거에서 선거공약이 유권자의 투표행태에 미친 영향 분석: 대구·경북지역 유권자들의 의식조사를 중심으로. 「대한정치학회보」, 8(2): 209-245.
- 허 범. (1997). 대통령선거정책공약의 설계를 위한 개념의 틀과 지도지침. 「한국정책학회보」, 6(2).
- \_\_\_\_\_. (2002). 대통령선거공약토론의 유권자 참여 지향적 조직과 운영. 「한국정책학회보」, 11(4): 485-504.
- 박광국·최신희·최병기. (2000). 지방자치단체장의 선거공약의 정치적 상징성에 관한 연구: 대구시 일반회계 예산을 중심으로. 「한국정책학회보」, 9(3): 91-108.
- 한국정책학회. (2002). 「2002년 지방선거 정책공약 비교분석집」.
- 林良彰. (1997). 「現代日本の政治過程」. 東京: 東京大學出版會.

- 田裕. (2000). 90年代日本の選挙公約. 水口憲人・北原鐵也・久米郁男編著. 「變化をどう説明するか:政治篇」. 東京: 木鐸社.
- Abramowitz, Alan. (1980). A Comparison of Voting for U.S. Senator and Representative in 1978, *American Political Science Review*, 74: 633-640.
- Backstrom, Charles H. (1977). Congress and the Public: How Representative is the One of the Other? *American Politics Quarterly*, 5: 411-435.
- Brady, David and Barbara Sinclair. (1984). Building Majorities for Policy Changes in the House of Representatives, *Journal of Politics*, 46: 1033-1060.
- Budge, Ian, Richard Hofferbert and Derek Hearl, (1987). *Ideology, Strategy and Party Change: Spartial*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Budge, Ian and Richard Hofferbert, (1990). Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Federal Expenditures, *APSR*, Vol. 84, No.1.
- Downs, Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Row Publishers.
- Erikson, Robert S. (1990). "Economic Conditions and the Congressional Vote," *American Journal of Political Science*, Vol. 34
- Erikson, Robert S. and Gerald C. Wright, Jr. (1980). Policy Representation of Constituency Interests, *Political Behavior*, 2: 91-106.
- Fiorina, Morris P. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven: Yale University Press.
- Gamson, William A., (1992). *Talking Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hibing, John R. and John R. Alford. (1982). Economic Conditions and Forgotten Side of Congress: A Foray into U.S. Senate Elections, *British Journal of Political Science*, 12: 505-513.
- Klingemann, Hans-Dieter, Richard I. Hofferbert and Ian Budge, (1994). *Parties, Policies and Democracy*, Oxford: Westview Press.
- Mann, Thomas E., and Raymond E. Wolfinger. (1980). Candidates and Parties in Congressional Elections, *American Political Science Review*, 74: 617-632.
- Page, Benjamin I., and Robert Y. Shapiro. (1992). *The Rational Public*. Chicago: University of Chicago Press.
- Pomper, Gerald M. (1992). *Voters, Elections and Parties: The Practice of Democratic Theory*, New Jersey: Transaction Publishers.

Robertson, D. (1976). *A Theory of Party Competition*. London & New York: Wiley.

Wright, Gerald C., Jr. (1986). Elections and the Potential for Policy Change in Congress, in Gerald C. Wright Jr., Leroy Rieselbach and Lawrence C. Dodd, eds., *Congress and Policy Change*, New York: Agathon Press.

Wright, Jr. Gerald C. and Michael B. Berkman. (1986). Candidates and Policy in United States Senate Elections, *American Political Science Review*, 80(2).

## 【부록 1】 공약의 분류 및 빈도(%)

A. 정치	
1. 중앙정부 권한 이양	8(13.79)
2. 부정부패 추방	17(29.31)
3. 정의사회(법과 원칙이 바로 서는 사회)	6(10.34)
4. 지방화 시대	17(29.31)
5. 국세의 지방세 이양	2(3.45)
6. 참여민주주의	4(6.90)
7. 선거공영제 강화	1(1.72)
8. 인권옹호(국선번호인제, 불구속 재판, 공무원노조)	3(5.17)
B. 자치행정	
1. 정보·정보공개·전자정부 등	8(12.12)
2. 행정·재정개혁(구조조정, 조직통폐합 등)	4(6.06)
3. 행정개혁(주민 서비스)	19(28.79)
4. 주민·주민투표·주민참가(주민소환)	11(16.67)
5. 지방자치 확대(참여예산 등)	5(7.58)
6. 행정윤리	9(13.64)
7. 지역균형발전	6(9.09)
8. 세제 개혁	1(1.52)
9. 자주재정 확보(사용료, 수수료 현실화)	3(4.55)
C. 문화·관광	
1. 지방문화 기반 시설	14(17.72)
2. 전통문화 계승 발전	14(17.72)
3. 문화관광 산업	29(36.71)
4. 체육시설	7(8.86)
5. 문화예술 진흥시책	13(16.46)
6. 이벤트 유치 및 실행	2(2.53)

## D. 농림수산

1. 농림수산업의 진흥시책 추진	18(30.51)
2. 농작물 가격 유지	8(13.56)
3. 농산어촌 생활환경 정비	9(15.25)
4. 농어민 투자 확대	16(27.12)
5. 식량 자급 추진·수입 자유화 반대	1(1.69)
6. 농어업 통상외교 등 기타	7(11.86)

## E. 건설·교통(사회간접자본)

1. 도로망의 정비 추진	11(13.10)
2. 주택(임대주택, 주택가 안정 등)	8(9.52)
3. 도시개발·가로 만들기(청계천 개발 등)	26(30.95)
4. 재해대책 추진(풍수해 예방 체계 등)	
5. 그 외 사회자본	2(2.38)
6. 교통망 정비	27(32.14)
7. 교통안전	1(1.19)
8. 교통난 해소(주차난 해소 등)	9(10.71)

## F. 경제·산업

1. 지역전략산업 추진(동북아 물류 중심, 금융거점 등)	24(25.53)
2. 대기업 규제	3(3.19)
3. 중소기업·소상공인 대책	15(15.96)
4. 산업기반 정비(소프트: 수출보험, 무역금융 등)	14(14.89)
5. 물가·공공요금 인하	3(3.19)
6. 산업기반 정비(하드)	5(5.32)
7. 지역경제 활성화	28(29.79)
8. 공기업 자율경영체제 확대	2(2.13)
9. 기타	

## G. 교육

1. 교육정책 추진(학교교육)	16(27.12)
2. 교육정책 추진(학교교육 이외)	23(38.98)

3. 스포츠 진흥시책 추진	6(10.17)
4. 국제교류·국제화 대응	2(3.39)
5. 대학·연구기관 유치	12(20.34)
6. 학교 자율화	
7. 교육자치	

#### H. 보건·복지

1. 국민연금시책 추진	
2. 의료	14(21.88)
3. 복지시책 추진(요양원 등 복지 전반)	38(59.38)
4. 저소득층 지원책	8(12.50)
5. 1인 1연금제 등	4(6.25)

#### I. 노동

1. 고용·실업대책 추진	7(18.92)
2. 근로자 지원	5(13.51)
3. 일자리 창출	16(43.24)
4. 정규직과 비정규직 차별 해소	6(16.22)
5. 노인 취업	3(8.11)

#### J. 환경

1. 공해대책 추진	6(11.76)
2. 환경시책 전반	34(66.67)
3. 원자력 정책 수정(개선)	2(3.92)
4. 수돗물 개선	9(17.65)

#### K. 여성

1. 여성사회 진출	5(9.09)
2. 여성참여 확대	25(45.45)
3. (영유아) 보육시설	18((32.73)
4. 남녀차별 철폐	5(9.09)
5. 여성 보건	2(3.64)



## 【부록 2】 공약대상의 분류

40 기타(대상 없음) 41 국민 42 시민 43 생활자 44 지역공약 45 유권자 46 서민  
47 소비자 48 주민 49 재해 피해자 50 고령자 51 여성 52 어린이 청소년(교육)  
53 청소년(직업) 54 사회인 55 장애인 56 저소득층 57 외국인 58 노동자  
59 근로자(셀러리맨, 직업인) 60 파트타임 근로 61 근로여성 62 복지종사자  
63 중소기업 64 농어업종사자 65 대기업 66 상점가 67 전쟁피해자(원호) 68 사회적 약  
자(교통 유가족, 소년소녀가장, 독거노인 등) 69 벤처기업 70 그 외(대상있음)