

## 2010지방선거 매니페스토 평가와 과제\*

### The 2010 Local Election and Manifesto Evaluation

이 현 출\*\* · 가 상 준\*\*\*

Lee, Hyun-Chool · Ka, Sang-Joon

#### ■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 매니페스토 평가 사이클과 지표
- III. 2010 지방선거 매니페스토 평가 설계
- IV. 매니페스토 평가 결과 분석
- V. 평가와 과제
- VI. 결 론

이 논문은 지방선거에 매니페스토가 도입된 후 두 번째로 치르는 2010년 6·2지방선거에서의 매니페스토 평가사례를 분석하고 매니페스토 평가와 선거결과 간의 관계를 고찰하는 데에 목적이 있다. 매니페스토 평가는 유권자에게 후보자 선택의 기준을 제시한다는 점에서, 나아가 당선 후 이루어질 이행평가의 전제가 된다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 따라서 본고에서는 한국정치학회 매니페스토연구회에서 실시한 6·2지방선거 매니페스토 평가과정과 결과를 분석하고 향후 매니페스토 이행평가와 대통령선거 및 총선을 앞두고 매니페스토 정책선거의 활성화를 위한 과제를 도출하고자 한다.

후보자들의 공약평가 결과 효율성, 실현 가능성은 상대적으로 낮은 반면, 합치성은 높은 것으로 나타나고 있으며, 현역에 있는 후보들의 평가가 다른 후보들에 비해 높게 나타난다는 점을 발견할 수 있다. 정당별로 나누어 한나라당과 민주당 후보 간 공약 평가결과를 살펴보면 실현가능성, 효율성, 비전에 있어서는 한나라당 후보들의 평가가 앞서지만 합치성 측면에서는 민주당 후보들의 평가가 앞서는 것으로 나타난다. 2010 지방선거는 정당간 매

\* 이 논문은 한국지방정치학회 춘계학술회의(2011. 4. 8)에서 발표한 논문을 대폭 수정 보완한 것이다.

\*\* 국회입법조사처 정치의회팀장(주저자)

\*\*\* 단국대학교 정치외교학과 교수(교신저자)

논문 접수일: 2011. 11. 10, 심사기간(1차): 2011. 11. 11 ~ 2011. 12. 10, 게재확정일: 2011. 12. 20

니페스토 아젠다가 성장과 복지로 양분되는 양상을 보여주었다. 그동안 한국의 선거에서 지역, 인물, 현직평가 등 다양한 요소가 작용하였지만, 이처럼 정책을 둘러싼 팽팽한 대립을 보인 경우는 많지 않았다고 볼 수 있다. 이와 같이 지방선거에서 매니페스토가 정당간의 차이를 뚜렷하게 보이는 것은 당초 매니페스토 도입 당시의 취지가 정책중심의 선거, 정당중심의 책임정치 구현이었다는 점을 고려한다면, 매니페스토가 바람직한 방향으로 발전하고 있다는 점을 보여준다고 할 것이다.

□ 주제어: 매니페스토, 2010년 지방선거, 선거공약, 선거이슈, 정책중심 선거

The study aims at introducing examples of election manifesto evaluation and examining the relation between the manifesto evaluation and electoral results in the 2010 Local Election. Manifesto evaluation has taken on importance because it provides an object standard in choosing a competent candidate and becomes the premise of fulfillment evaluation on campaign pledges after a candidate gets elected. Thus, we considered carefully the processes and the results of Manifesto evaluation done by the Manifesto Study Group in the Korean Political Science Association. Likewise, we tried to draw tasks required to vitalize policy-oriented election prior to the 2012 general election and the 2012 presidential election.

Results of evaluation on candidates' election pledges showed that in general feasibility and efficiency were comparatively low while their congruency was high. Also, results exhibited that evaluation on incumbents' campaign pledges was much higher than challengers'. Comparing GNP candidates with DP candidates, we found that GNP candidates were better in terms of feasibility, efficiency, and vision; however, DP candidates were better in congruency. In the 2010 local election, the government party was likely to focus on economic growth; on the other hand, the main opposition party was likely to place emphasis on social welfare. Before the 2010 local election, region, political figures, and evaluation on incumbents had played a significant role in voting behavior. But, in the 2010 local election, tensions between political parties to have advantage over policy agenda setting had been mounted. The fact that Manifestos between the parties were clearly distinguished is encouraged because the Manifesto Movement, adopted with the purpose of realizing policy-oriented election and responsible party politics, is developed in the desirable direction.

□ Keywords: Manifesto, 2010 local election, election pledges, election issue, policy-oriented election

## I. 서론

2006년 지방선거에서 처음으로 매니페스토(manifesto 참공약)가 도입된 이후 4년의 임기가 끝나고 새로운 사이클이 시작되었다. 2006년 민선4기 지방선거에서 우리 선거사상 처음으로 매니페스토 운동이 도입된 후, 2007년 대통령선거, 2008년 국회의원 총선거를 거치면서 매니페스토가 우리 선거문화에 뿌리를 내리고 있다. 지방선거의 경우에는 2006년 도입 이래 만 4년이 되어 하나의 사이클을 완성하게 된다. 즉, 2006년 지방선거를 앞두고 후보자의 매니페스토를 사전평가한 데 이어 매년 중간 이행평가를 실시하였으며, 2010년에는 최종 이행평가와 함께 새로운 선거의 후보자 정책공약을 사전평가하였다. 현직자는 마지막 이행결과를 두고 최종적인 사후평가를 받고 유권자들로부터 그 결과에 기초하여 재신임 여부를 선택받게 된 것이다.

매니페스토 정책선거운동이 도입된 이후 한국의 선거문화가 크게 달라졌다고 평가되고 있다. 특히 지방선거에서 매니페스토는 이제 선거의 “표준장비”(曾根 2007)가 되었을 뿐만 아니라 국가운영의 주요지표로도 작용하고 있다(하동현 2010). 즉, 후보자가 반드시 준비해야 선거에 나설 수 있는 필수품이며, 이에 대한 이행평가를 기초로 차기선거에서의 당락이 결정된다고 해도 과언이 아닐 것이다. 과거에는 조직에 의존하던 선거의 모습이 정책으로 전환되어 가는 과정을 보고 있는 것이다.

지방선거에서의 매니페스토 도입의 성과도 이러한 맥락에서 논의되어야 할 것이다. 단순히 매니페스토가 투표시 선택기준이 되었느냐 여부 보다는 이제 헛공약이 아닌 목표·우선순위·절차·기한·재원 등의 요건을 구체적으로 명시한 참공약을 제시하게 되었다는 데 의미가 있는 것이다. 구체화된 공약을 제시하게 됨으로써 향후 공약이행 과정과 결과에 대한 검증과 평가가 가능한 체제로 변화되었다는 데 무엇보다 의미가 있다고 할 것이다. 이렇게 됨으로써 지방정치가 매니페스토 사이클에 기초하여 주민이 주체가 되어 주민의 선호에 반응하고 책임을 물을 수 있는 체제로 전환하게 되었다는 데 의미가 있는 것이다.

유권자의 입장에서도 정책이 후보선택에 가장 중요한 영향을 미쳤다고 평가하고 있다. 아울러 매니페스토 평가가 투표선택에 도움을 주었다는 조사결과도 나오고 있다.<sup>1)</sup> 그러나 유

1) 2010 지방선거의 유권자 투표결정요인으로 정책공약(31.6%), 소속 정당(25.0%), 후보능력(24.5%),

권자들이 매니페스토를 객관적으로 판단하고 이를 후보자의 선택에 활용하였는지를 판단하는 객관적인 분석은 나오지 않고 있다.

이 논문은 지방선거에 매니페스토가 도입된 후 두 번째로 치르는 2010년 6·2지방선거에서의 매니페스토 평가사례를 분석하고 그 함의를 고찰하는 데에 목적이 있다. 매니페스토 평가는 유권자에게 후보자 선택의 기준을 제시한다는 점에서, 나아가 당선후 이루어질 이행평가의 전제가 된다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 따라서 본고에서는 한국정치학회 매니페스토연구회에서 실시한 6·2지방선거 매니페스토 평가과정과 결과를 분석하고 향후 매니페스토 이행평가와 대통령선거 및 총선을 앞두고 매니페스토 정책선거의 활성화를 위한 과제를 도출하고자 한다.

## Ⅱ. 매니페스토 평가 사이클과 지표

### 1. 매니페스토 평가 사이클

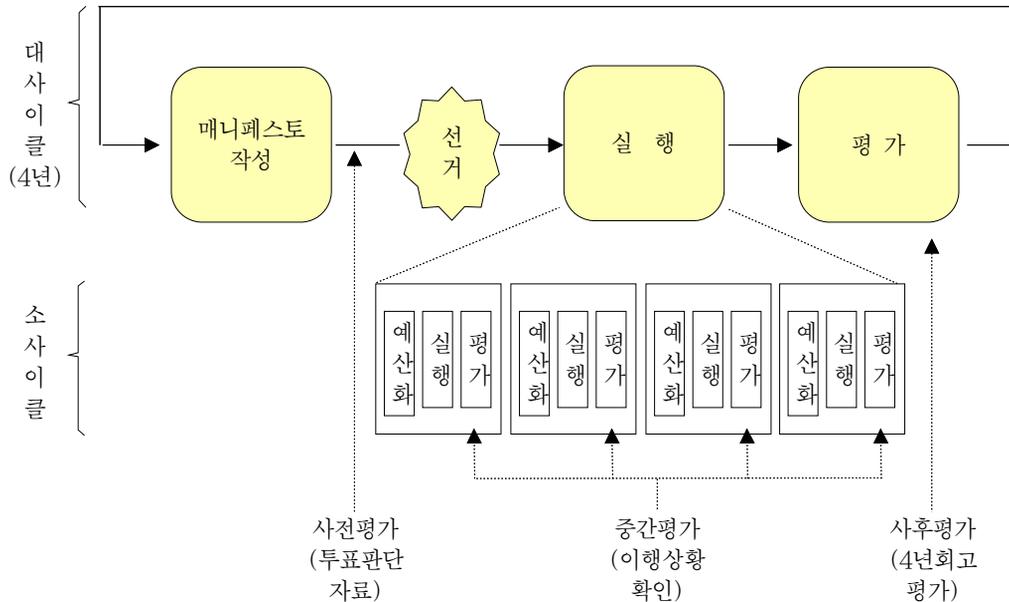
매니페스토 평가를 위해서는 먼저 지방정치에서 매니페스토가 어떠한 기능을 수행하며, 평가는 어떻게 이루어지는지에 관한 매니페스토 사이클의 전반적인 체계를 이해할 필요가 있다. 앞 장에서 매니페스토 사이클에 대한 논의가 있었지만 평가의 측면에서 매니페스토 사이클을 좀 더 구체화시키면 아래의 <그림 1>과 같이 이해할 수 있을 것이다.

<그림 1>에서 보는 바와 같이, 매니페스토 평가를 크게 정리하면 우선 1단계로 선거시에 각 후보자의 매니페스토 내용을 비교·검토하여 투표시 판단 근거로 삼도록 하기 위한 “사전평가”와, 당선 후에 당선자의 매니페스토 이행 상황을 점검하고 평가하는 “중간(또는 이행)평가”로 나눌 수 있을 것이다. 전자는 주로 복수 후보자 매니페스토의 실행가능성과 타당성 등을 점검하는 것인 반면 후자는 주로 당선자가 매니페스토에서 약속한 정책의 이행성과를 점검하는 것으로, 양자는 평가대상과 평가기준 모두가 다르다는 점에 유의할 필요가 있다(이현출 2006). 따라서 매니페스토 평가를 논할 때는 이 두 가지의 차원이 다르기 때문에 이를 나누어 논할 필요가 있으며, 본 논문의 분석대상은 사전평가에 해당한다.

---

기타의 순으로 나타났고, 매니페스토 인지자들을 대상으로 매니페스토 운동이 선거결과에 영향을 미쳤냐는 질문에 영향을 미쳤다는 응답이 67.4%로 나타났다(한국사회과학데이터센터 유권자 설문조사 자료: 2010.6) 참조.

〈그림 1〉 매니페스토 평가 사이클



\* 자료: 西尾眞治(2004), 이현출(2006, 148)에서 재인용

또한 평가 사이클은 4년 단위의 선거를 주기로 이루어지는 대(大)사이클과 임기 중 실행 단계의 각 예산회계년도를 축으로 하는 1년 단위의 소(小)사이클의 두 가지로 나누어 생각할 수 있다. 선거주기의 매니페스토 평가는 복수 후보자에 대한 사전평가와 임기중 실시되는 이행평가, 그리고 임기 종료시 실시되는 현직자에 대한 이행평가로 이루어진다. 이러한 대 사이클을 정책담당자의 입장에서는 계획(Plan), 구체화(Do), 점검(Check), 그리고 실시(Action)라는 일련의 순환과정으로 설명하기도 한다(김영래 2008; 최준영 2007; 박경미 2009; 이동운 2010). 반면, 선거후 당선자의 매니페스토가 연도별로 어떻게 진척되어 가고 있는지에 대한 평가는 타당성 평가와는 구분되어야 하며, 이는 4년의 임기가 끝나는 시점에 이루어지는 종합적인 사후평가의 구성부분이 될 것이다. 따라서 새로운 선거시에 현직인 경우에는 구 매니페스토에 대한 사후평가 결과를 두고 회고적(retrospective)으로 책임을 묻는 한편, 향후 전개할 새로운 비전을 명시한 신 매니페스토를 통하여 전망적(prospective) 평가를 동시에 함으로써 투표 판단의 자료로 활용할 수 있다(이현출 2006).

선거시에 이루어지는 사전평가는 공약의 요건과 공약이 지역사회 주민의 수요에 반응하는 지, 그리고 정책선택자가 효율적인지 여부, 즉 공약의 타당성에 대한 평가(assessment)에 해당할 것이다. 즉, 정책이나 시스템이 유효하게 기능하기 위한 요건을 갖추고 있는지 점검

하는 작업을 의미한다. 따라서 전문지식이나 지역의 수요(needs)나 특성이 뒷받침된 분석이 필요하며, 개개 평가자의 가치판단에 영향을 받게 된다. 그러나 중간평가와 사후평가는 사업 평가의 성격을 띠며, 이는 주로 목표달성도를 확인하고 측정하는 평가작업(evaluation)을 말한다는 점에서 그 성격을 달리한다고 할 것이다.

## 2. 매니페스토와 선거결과: 선행연구 검토

한국에 매니페스토가 도입된 것은 2006년 지방선거에서부터 비롯된다. 그동안 매니페스토는 실천적 측면에서 우리의 선거문화를 개혁하는 운동으로서의 측면이 강조되어 왔고, 학문적 연구 또한 규범적 측면에서 당위성을 강조해 왔다고 볼 수 있다. 따라서 매니페스토 평가에 관한 연구는 드문 것이 사실이다. 서구에서도 정책공약이 유권자에게는 부차적인 문제로 인식되어 오히려 후보자의 업적, 경력, 접촉 그리고 홍보활동 등과 관련한 후보자 요인이 강조되거나(Mann and Wolfinger 1980), 경제상황에 대한 평가 등이 더 중요한 영향을 미친다는 연구(Fiorina 1981; Erikson 1990; 가상준 2005)가 많이 이루어졌다.

본 연구와 맥을 같이 하는 연구로는 2006년 지방선거 평가결과를 분석한 논문(이원희 외 2006; 서재영·권영주 2008; 김혁 2010)이 있을 따름이다. 주지하다시피 2006년 지방선거에서 매니페스토 추진본부는 매니페스토 평가지표로 SMART와 SELF<sup>2)</sup> 지표를 제시한 바 있으며, 한국의회발전연구회 평가팀은 FINE<sup>3)</sup> 지표를 발표한 바 있다. 이밖에도 경실련과 시민연대 등에서 독자적인 평가지표를 갖고 후보자 매니페스토 평가를 시도한 바 있다(이현출 2009). 이원희·오영균·김혁(2006)의 연구는 2006년 지방선거 종료 후에 SMART 지표를 통한 평가결과가 득표율에 미친 영향력을 통계적으로 분석한 바 있다. 이들은 SMART 평가결과가 득표율에 긍정적인 영향을 미치고 있으나 통계적으로 유의미한 수준은 아니며, 또한 당락에도 유의미한 결과를 가져오지는 못한 것으로 평가하였다. 반면, 서재영·권영주(2008)의 연구는 SMART와 FINE 지표에 대해 각각 영향력을 평가하고 양자를 비교하여 SMART 지표는 유의미하지 않은 결과를 가져온 반면, FINE 지표는 유의미한 영향을 미친 것으로 평가하고 있다. 김혁(2010)도 SMART와 FINE의 두 평가점수가 득표율에

2) 스마트(SMART) 지표는 목표에 대한 구체성(Specific), 측정가능성(Measurable), 달성가능성(Achievable), 타당성(Relevant), 시간계획의 구체성(Timed)으로 나누어 분야별 평가를 시도하는 것이다. 셀프(SELF)지표는 후보자의 지역발전 방향과 가치 중 지속가능성(Sustainability), 자치역량 강화(Empowerment), 지역성(Locality), 이행평가(Follow-up)를 기준으로 평가하는 것을 말한다.

3) 파인(FINE)지표는 기존의 스마트 지표의 대부분을 실현성(Feasibility)으로 포괄하고, 여기에 반응성(Interactiveness)과 효율성(Efficiency) 기준을 추가하여 평가를 하였다.

미치는 영향이 일치되게 나타나지는 않음을 보여주었으나, 다양한 경로를 통하여 매니페스토가 득표에 영향을 미칠 수 있는 개연성을 확인한 바 있다.

본 연구는 매니페스토 평가결과가 선거에 영향을 미치는지 여부에 대한 분석보다 매니페스토 평가지표의 개발과 그 적용, 그리고 평가결과를 분석하는 데 목적이 있다. 이를 통하여 평가지표 수립의 타당성과 실제 평가에 유용하게 적용되고 있는지를 살펴보기 위한 것이다. 이러한 연구를 통하여 평가 자체의 수준을 높이고 아울러 평가를 둘러싼 각 주체들간의 과제를 제시함으로써 매니페스토 정책선거가 자리 잡도록 하는데 기여할 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 2010 지방선거 매니페스토 평가 설계

#### 1. 평가 디자인

한국정치학회 매니페스토연구회는 지방선거에서 후보자에게는 정책선거를 유도하고, 유권자에게는 정책에 기초한 투표를 하는 데에 도움을 주기 위하여 동아일보와 함께 시도지사 후보자 매니페스토 평가를 실시하였다. 특히 매니페스토가 투표선택의 기준으로 작용될 수 있도록 딱딱한 정책공약을 평가하는 기준과 전문가 평가를 제시함으로써 유권자의 선택을 돕는 데 목적을 두었다.

평가의 대상은 시도지사 후보자들만으로 삼았다. 시도지사를 평가대상으로 삼은 것은 우선 시도지사 후보자들은 스스로도 정책역량을 갖추고 있으며, 정당의 하위 당부가 시도당까지 조직을 갖추고 있기 때문에 정책역량을 갖추고 있을 것으로 판단하였다. 기초자치단체장이나 지방의원 선거의 경우에는 지역단위의 평가에 맡겨두기로 하였다. 평가대상은 여론 지도 등을 감안하여 아래 <표 1>과 같이 전체 35명의 후보자로 한정하였다.

<표 1> 광역단체장 후보 공약평가 대상자

한나라당	민주당	선진당	국민참여당	민주노동당	평화민주당	무소속
15	11	2	1	2	1	3

평가대상 공약은 후보자별 3대 공약으로 한정하기로 하였다. 물론 하나의 정책공약은 그 안에 수십 개의 세부시책이 포함된 공약이었다. 이처럼 평가대상 공약을 한정된 것은 후보자

의 매니페스토 우선순위와 역점과제를 알 수 있기 때문이다. 아울러 평가팀 또한 짧은 기간에 후보자의 전체 공약을 평가하는 데에는 물리적 한계가 있다는 점을 고려한 것이다. 3대 공약임에도 불구하고 연구진은 후보자의 비전과 정책우선순위를 분명히 확인할 수 있었으며, 자치단체 발전을 위해 구상한 많은 정책 아이디어를 확인할 수 있었다.

평가는 한국정치학회 매니페스토연구회 연구진 7명과 각 지역별(8개 권역, 총 57명) 전문가를 활용하였다. 지역별 전문가를 참여시킨 것은 16개 시도별 공약에 대한 지역의 현안 및 정책수요를 반영하기 위한 것이다. 지역전문가들이 참여하게 됨으로써 매니페스토연구회 연구진만의 평가로 인한 한계를 극복할 수 있었다.

아울러 본 평가에서는 자료의 수집과 현지 주민들의 요구에 관해서 동아일보 취재기자들의 도움을 받을 수 있었다. 공약평가는 주로 서면평가를 중심으로 이루어졌으나 필요한 경우 취재기자들의 보충자료 수집에 의존하기도 하였다. 평가결과는 선거 이전인 5월 14일부터 5월 28일까지 동아일보 지면을 통하여 발표함으로써 유권자에게 후보자의 정책에 관한 정보를 제공할 수 있었다. 특히 연구진은 평가결과를 점수로 발표함으로써 유권자 입장에서 후보 간 비교가 용이하도록 하였다. 그러나 선거기간에는 선거법상의 제약으로 종합적인 평가결과는 발표하지 않고 5대 평가영역별 점수를 공개하는 것으로 한정하였다.

## 2. 평가지표

한국정치학회 매니페스토연구회는 매니페스토 평가지표를 새롭게 개발하였다. 새롭게 개발된 평가지표는 ① 실현가능성(Feasibility), ② 효율성(Efficiency), ③ 호응성(Responsiveness), ④ 장기적 비전(Vision), ⑤ 합치성(Congruency)의 세부항목으로 구성되었다. 실현가능성은 헛된 장미빛 공약이 아닌지를 보기 위한 것이고, 효율성은 공약이 경제적으로나 정치·사회적으로 큰 비용지출이나 반발없이 추진될 수 있는지 살펴보는 것이다. 또 호응성은 지역의 일반 여론이나 사회 각층의 요구에 부합해 긍정적인 반향을 불러 일으키는지를 점검하는 것이다. 장기적 비전은 지역과 미래 한국사회에 꼭 필요한 것인지를 살펴보고 마지막으로 합치성은 정책의 일관성이 있고, 정당의 다른 정책체계와 정합성이 있는지를 보려는 것이다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 평가지표의 세부내용

1. 실현가능성(feasibility) - 너무 허황된 공약은 아닌가? 재원마련, 추진일정 등은 타당한가?
2. 효율성(efficiency) - 경제적으로는, 최소의 투입(input)으로 최대의 산출(output)을 낼 수 있는가? 사회/정치적으로는, 큰 갈등을 유발하지 않음으로써 소기의 성과를 낼 수 있는가?
3. 호응성(responsiveness) - 현재 우리 사회의 여러 요구(일반여론, 각종 사회이익 등)에 잘 부응하고 사회적으로 좋은 반향을 일으킬 것인가? 지역주민들의 요구에 부응하는 공약인가?
4. 장기적 비전(vision) - 장기적으로 미래 지역사회 발전의 목표로서 중요한가? 국가적 미래비전과 상충되지 않는가?
5. 합치성(congruency) - 자기의 평소 입장/이념과 부합하는 정책인가? 소속 정당 혹은 정부(여당 후보라면)의 정책기조와 일치, 부합해 전체적으로 정책체계의 정합성을 기하는가?

이러한 지표에 근거하여 개별 정책에 대한 평가설문은 〈부록 1〉과 같이 설계하였다. 각각의 지표에 대해 착안사항으로 두 가지 질문을 제시하였으며, 이에 대하여 각각의 세부지표별 10점 척도로 평가하도록 하였다(1점 전혀 그렇지 않다, 10점 매우 그렇다). 즉 1점은 아주 잘못된 공약을 말하고 10점은 아주 잘된 공약을 말한다.

한국정치학회 매니페스토연구회의 평가지표는 2006년 지방선거에서의 경험을 토대로 공약을 바라보는 다양한 측면을 고려하여 작성된 것이다. 주지하다시피 이는 한국매니페스토실천본부 등에서 개발된 SMART(Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Timed) 평가지표의 한계점을 극복하기 위해 고안된 것이다. SMART지표는 그 자체가 좋은 매니페스토 요건으로 고려되던 것을 평가지표로 삼은 것으로 구체성과 실현가능성에 지나치게 비중을 두고 있다. 따라서 SMART기준에 따르면, 작고 쉬운 공약이라도 구체적이고 요건에 맞게만 기술하면 높은 평가를 받을 수 있게 된다(이현출 2009). 즉, 후보자의 지역에 대한 비전이 응축되고, 지역주민의 숙원이 녹아있는 공약은 구체성이 약하면 그 자체로 낮은 평가를 받게 되는 한계를 지니게 되는 것이다.

이러한 문제의식에서 연구진은 기존 SMART 지표의 대부분의 내용을 실현가능성(Feasibility)으로 포괄하고, 여기에 효율성(Efficiency), 호응성(Responsiveness), 장기적 비전(Vision), 합치성(Congruency) 기준을 추가한 것이다.<sup>4)</sup> 이러한 평가 지표가 추가됨으로써 매니페스토 평가는 매니페스토 요건을 갖춘 것인지 아닌지만 결정해줄 뿐이며 후보자의 매니페스토가 어떤 식으로 유권자에게 영향을 미칠 것인지에 대한 정보를 제공해 주지 못한다는 비판(최준영 2008)을 극복할 수 있게 해준다. 먼저 실현가능성은 재정적 실현성과 정치적 실현성으로 나누어 고찰하였다. 재정적 실현성의 관찰 포인트는 재원조달방안의 구체성, 시간계획의 현실성, 재원조달방안의 합리성을 평가하였다. 정치적 실현성은 공약이 지방

4) 이 지표는 2006년 의회발전연구회가 개발한 FINE 지표를 수정 보완한 것임을 밝혀둔다.

자치단체장의 소관 사항인지, 법령상의 제약은 없는지 여부, 자치단체 행정역량과 부합하는지 여부 등을 평가하였다. 즉, 지방자치단체 소관 밖의 허황한 공약은 아닌지가 주요한 관찰 포인트이다.

다음으로 효율성의 기준을 살펴보자. 효율성은 정책공약이 같은 목표를 이루는데 있어 가장 저비용의 대안인지, 투입대비 산출이 높은 대안인지 여부를 알아보는 경제적 효율성과, 이 공약이 불필요한 사회적 갈등을 야기하지 않고 소기의 성과를 거둘 수 있는지 여부를 파악하는 사회적 효율성 지표로 파악하고자 하였다.

호응성은 지역적 반응성과 사회적 반응성으로 나누어 살펴보았다. 지역적 반응성은 지역 주민의 수요를 반영하고 있는지 여부, 지역의 다른 사안과 비교하여 우선순위를 가지는 사업인지 여부를 살피고자 하였다. 사회적 반응성은 사회적 요구에 잘 부응하고 소외주민에 대한 대책은 적절한지 여부 등으로 평가하였다.

장기적 비전은 지역적 비전과 국가적 비전으로 나누어 살펴보았다. 지역적 비전은 지역사회의 장기적 발전방향과 부합하는지, 지역적 이기주의를 조장하지 않는 공약인지 여부를 알아본다. 국가적 비전은 국가와 지역의 미래가 상충되지 않는지를 고려하여 장기적 시계에서 설계된 것인지 여부를 평가하였다.

합치성은 이념적 합치성과 정당정책과의 합치성을 중심으로 살펴보았다. 이념적 합치성은 자신의 평소 이념적 소신이나 정책지향과 부합하는지 여부를 살펴보는 것이다. 정당정책과의 합치성은 소속정당의 강령 및 정책기조와 충돌하지 않는지 여부를 파악하여 정책추진에 정당의 지원을 받을 수 있는지를 알아보았다.

#### IV. 매니페스토 평가 결과 분석

먼저 각 시도별 주요 후보의 3대 매니페스토를 개관하면 다음의 <표 3>과 같다. 후보들의 매니페스토는 주로 지역경제 활성화와 복지·교육 분야에 집중되고 있음을 알 수 있다. 경제 관련 공약은 일자리 창출, 낙후된 지역경제 개발, 신산업 육성 등의 내용을 담고 있다. 지역경제 개발은 지역환경 및 여건과 밀접한 관련성을 띠고 있으며 일자리 창출 공약은 후보자들이 가장 공격적으로 내세운 공약임을 알 수 있다. 이로 인해 일자리 창출 공약은 많은 후보자들이 내세운 내용이지만 후보자들의 약속한 내용만 지켜진다고 해도 한국 사회의 실업률이 완전 해소될 수 있을 정도로 과장된 면이 크다.

〈표 3〉 시도별 주요후보자 3대 공약

지역	후보명	공약1	공약2	공약3
서울	오세훈	공교육강화	보육걱정해소	일자리창출
	한명숙	아동기본복지	생활복지	주거안전망
경기	김문수	GTX 건설	무한 돌봄사업	신경기산업
	유시민	서비스 일자리 창출	보건소중심 서비스	시민감시위원회
인천	안상수	신규 일자리 창출	수학능력 신장	복지서비스 제공
	송영길	교육투자	녹색도시 조성	노인 행복도시
충북	정우택	경제특별도 완성	10만개 일자리	녹색농촌 건설
	이시종	무상급식	무상보육	열린 행정체계
충남	박해춘	지역균형	신동력 산업 육성	학교르네상스
	박상돈	탁아육아지원	여성 지향 농촌건설	사회적 기업 육성
대전	박성효	성장기반 구축	문화교육도시	녹색대중교통
	김원홍	일자리 창출	경쟁력 강화	평생 안전도시 구축
	염홍철	의료 웰빙단지 조성	영유아보육	행정혁신
경북	김관용	일자리22만	낙동강 개발 플랜	미래 성장엔진 발굴
	윤영태	보육지원책	복지의료지원	무상급식
경남	이달곤	글로벌 기업 유치	복지체계	국제휴양관광지
	김두관	낙동강 가꾸기	일자리해결	틀니, 임플란트 보급
대구	김범일	첨단의료복합	과학산업단지	세계육상선수권
	이승천	친환경무상급식	청년실업해소	국공립보육시설
울산	박맹우	동북아 오일허브	자원순환시스템	문화 인프라
	노옥희	토건예산 축소	산업단지 정책	어린이집 설치
부산	허남식	새로운 먹거리	선진복지도시	도시재창조
	김정길	노인수당 지급	대학생 학자금	무상급식
광주	정용화	영산강 살리기	음식, 뷰티타운 조성	광주전남상생
	강운태	신규일자리	중상위권도약	국제인권메카
전남	박준영	기업2천개 유치	친환경 농업	선진교육복지
	김경재	노총각 장가보내기	효도폰 제공	교육특화
	김대식	관광사업 육성	선진농업 모델	제2포항공대
전북	정운천	새만금 프로젝트	한식세계화	전주, 전북 발전
	김완주	성장 동력산업	교육 및 인재	농업재해대책
강원	이계진	강촌산림휴양지	향토기업지원	농축산물 명품화
	이광재	일자리창출	교육혁명	노인복지
제주	현명관	청정산업	교육의료문화	물산업
	고희범	친환경에너지	의료공공성강화	의무급식
	우근민	참여와 분권	향토자원사업	저가항공 거점화

후보들이 제시한 매니페스토를 7개 정책영역으로 나누어 분류해 보면 다음의 <표 4>와 같은 분포를 알 수 있다. 후보자들이 가장 강조한 분야는 지역경제 활성화이다. 이어서 복지, 교육 등의 순으로 나타났다. 교육분야의 많은 공약도 무상급식이 차지하고 있다는 점을 고려할 때 2010년 지방선거의 주된 정책 아젠다는 지역경제 활성화와 복지문제로 드러나고 있음을 알 수 있다. 이 중에서도 한나라당은 지역경제 활성화를 강조하고, 민주당은 복지와 교육에 방점을 두고 있음을 알 수 있다. 이처럼 각 후보자의 3대 공약을 통하여 각 정당 후보자의 지향하는 바의 차이를 알 수 있다. 이러한 지방선거 후보자 정책 아젠다의 차이는 정당매니페스토의 차이를 그대로 반영하고 있다고 볼 수 있다. 무상급식에서 비롯된 지방선거에서의 보편적 복지와 선택적 복지를 둘러싼 논쟁은 2011년 서울시 주민투표 논란으로 이어졌고, 결국 오세훈 서울시장의 사퇴로 연결되기도 하였다. 이처럼 2010 지방선거의 매니페스토는 성장과 복지를 둘러싼 한나라당과 민주당의 정책대결이 뚜렷이 나타난 선거였다고 볼 수 있다.

<표 4> 후보자 매니페스토의 정책분야별 분포

	지역경제	도시계획·개발	복지	환경	교육	문화	행정개혁
전체	40	8	24	7	12	2	3
한나라	27	7	6	3	3	2	
민주	13	1	18	4	9		3

\* 한나라당과 민주당 후보를 대상으로 하였음. 단 통합후보인 유시민과 무소속으로 출마한 김두관은 민주당, 중도에 탈당한 현명관은 한나라당으로 분류하였음

후보자들의 복지관련 매니페스토와 관련해서 영·육아 보육지원과 노인복지 증진을 위한 공약들이 눈에 띈다. 한편, 교육관련 공약에서도 무상급식 외에 후보자들의 관심 사항을 알 수 있는데 인천 안상수후보의 수학능력 전국 3위권 달성, 송영길후보의 교육예산 1조원 투자, 충남 박해춘후보의 학교 르네상스 구현 등이 좋은 예라 하겠다. 민주당 후보들의 경우 무상급식을 주요 공약으로 하는 후보(충북의 이시중후보, 경북의 윤영태후보, 대구의 이승천후보, 부산의 김정길후보, 제주의 고희범 후보)들이 많으며, 이 외에도 아동기본복지·생활복지(한명숙), 노인 틀니·임플란트 보급(김두관), 노인행복 도시(송영길) 등의 이슈를 제기하여 복지 지향성을 뚜렷이 드러내고 있다.

다음으로 2010년 지방선거에 출마한 주요 후보들의 3대 공약에 대한 평가 결과를 살펴 보았다. <표 5>을 통해 알 수 있듯이 평가결과는 3가지 공약에 5가지 척도로 나누어 구성되어 있으며, 각각의 평균치를 보여주고 있다. 먼저 후보자들의 공약에 대한 5가지 척도 평균을

보면 실현가능성 5.61, 효율성 5.59, 호응성 6.44, 비전 6.50, 합치성 6.65로 효율성, 실현 가능성은 상대적으로 낮은 반면, 합치성은 높은 것으로 나타나고 있다. 후보자들의 매니페스토가 자신의 소속 정당의 이념과 정책적 지향을 잘 반영하고 있으며, 자신의 평소 신념을 잘 반영하고 있어 합치성에서 높은 점수를 얻고 있다. 그러나 이는 재원마련 등의 고려 없이 공약을 남발하는 경향을 보여 실현가능성 점수는 낮게 나타나고 있다고 말할 수 있다. 이러한 관점에서 무상급식 등과 같은 복지공약을 두고 포퓰리즘 논쟁이 강하게 제기되기도 하였다. 이와 함께 호응성에서도 상대적으로 높은 점수를 받은 것으로 나타났다. 이는 2010년 지방선거를 앞두고 시민단체인 매니페스토실천본부가 실시한 시도별 지방선거 아젠다 조사에서의 선호를 잘 반영하고 있기 때문이라고 볼 수 있다.<sup>5)</sup>

〈표 5〉 후보별 매니페스토 평가결과 종합

지역	후보명	정당명	실현가능성	효율성	호응성	비전	합치성	평균	당선자
서울	오세훈	한나라	6.02	5.93	7.26	7.10	6.69	6.60	○
	한명숙	민주	5.60	5.60	6.48	6.57	6.86	6.22	
경기	김문수	한나라	6.14	6.03	6.44	6.28	6.50	6.28	○
	유시민	국민참여	5.75	5.89	6.47	6.11	6.97	6.24	
인천	안상수	한나라	5.64	5.79	6.76	6.83	6.74	6.35	
	송영길	민주	5.60	5.57	6.19	6.05	6.64	6.01	○
충북	정우택	한나라	5.86	5.87	6.76	6.96	7.05	6.50	
	이시종	민주	5.65	5.41	6.72	6.50	7.20	6.30	○
충남	박해춘	한나라	4.86	4.88	6.24	6.14	5.67	5.56	
	박상돈	선진	5.62	5.85	6.56	6.38	6.23	6.13	
대전	박성효	한나라	5.82	5.67	6.74	7.05	6.44	6.34	
	김원홍	민주	5.28	5.49	6.44	6.69	6.59	6.10	
	염홍철	선진	5.56	5.51	6.21	6.38	6.00	5.93	○
경북	김관용	한나라	5.69	5.62	6.36	6.55	6.79	6.20	○
	윤영태	민노	5.60	5.31	6.36	6.24	7.45	6.19	
경남	이달곤	한나라	5.88	5.88	6.83	6.90	6.55	6.41	
	김두관	무소속	6.10	5.86	6.48	6.40	7.00	6.37	○
대구	김범일	한나라	6.17	6.24	6.52	6.71	7.26	6.58	○
	이승천	민주	5.60	5.33	6.48	6.43	7.24	6.22	

5) 전체 48개의 시도별 1, 2, 3순위 아젠다중 22개(46%)가 지역경제, 11개(22.9%)가 복지, 8개(16.6%)가 도시계획·개발에 속하는 것으로 나타났다(매니페스토 실천본부, 『2010 시도별 시민매니페스토 아젠다』 참조).

지역	후보명	정당명	실현가능성	효율성	호응성	비전	합치성	평균	당선자
울산	박맹우	한나라	6.10	5.98	6.53	6.84	6.52	6.39	○
	노옥희	민노	5.35	5.58	6.21	5.98	7.25	6.07	
부산	허남식	한나라	5.93	5.83	6.83	6.98	6.60	6.43	○
	김정길	민주	4.52	4.50	5.62	5.45	6.74	5.37	
광주	정용화	한나라	5.56	5.32	5.74	6.14	6.14	5.78	
	강운태	민주	5.21	5.40	6.68	6.65	6.49	6.09	○
전남	박준영	민주	5.86	5.86	7.00	7.09	6.91	6.54	○
	김경재	평화민주	4.32	4.54	4.83	4.72	5.14	4.71	
	김대식	한나라	5.04	5.26	5.91	6.42	6.07	5.74	
전북	정운천	한나라	4.96	5.20	6.06	6.44	6.26	5.78	
	김완주	민주	5.69	5.87	6.70	7.04	6.59	6.38	○
강원	이계진	한나라	6.11	5.96	6.41	6.63	6.39	6.30	
	이광재	민주	5.76	5.68	6.94	6.78	6.81	6.39	○
제주	현명관	무소속	6.48	6.24	6.83	7.09	7.24	6.78	
	고희범	민주	5.67	5.27	6.20	6.43	6.91	6.10	
	우근민	무소속	5.37	5.31	6.52	6.67	6.71	6.12	○
평균			5.61	5.59	6.44	6.50	6.65		

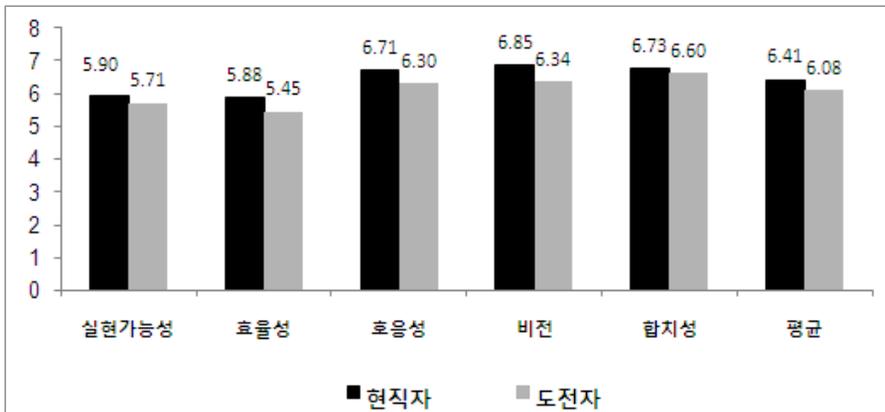
\*충남 안희정후보(민주)는 매니페스토 평가에 참여하지 않았음

지역별 주요 후보자들의 공약에 대한 평가를 살펴보면 경기, 경북, 경남, 강원 후보자들 간 공약 평가 평균 차이는 매우 작은 반면, 충남, 부산, 전남, 전북, 제주 후보자들 간 평가 평균 차이는 큰 편이다. 광역단체장 후보 간 공약 평가를 살펴보면 평가결과 서울은 오세훈 후보, 경기도는 김문수후보, 인천은 안상수후보, 충북은 정우택후보, 충남은 박상돈후보, 대전은 박성효후보, 경북은 김관용후보, 경남은 이달곤후보, 대구는 김범일후보, 울산은 박맹우 후보, 부산은 허남식후보, 광주는 강운태후보, 전남은 박준영후보, 전북은 김완주후보, 강원은 이광재후보, 제주는 현명관후보가 다른 후보들에 비해 높은 점수를 받고 있다. 여기서 나타나는 중요한 특징 중 하나는 현역에 있는 후보들의 평가가 다른 후보들에 비해 높게 나타난다는 점이다. 상대 후보보다 높은 점수를 받은 후보 중 11명(오세훈후보, 김문수후보, 안상수후보, 정우택후보, 박성효후보, 김관용후보, 김범일후보, 박맹우후보, 허남식후보, 박준영후보, 김완주후보)이 현직 단체장이다.

이러한 결과는 현직후보가 도전자보다 매니페스토 평가에서 유리하다는 지적에 기인한다. 즉, 현직자와 도전자간의 정보의 비대칭성(asymmetry of information)에서 비롯되었다는 설명이다. 11명의 현직자와 24명의 비현직자를 대상으로 평가한 결과, 역시 현직자가 높은

평가를 받은 것으로 나타났다(〈그림 2〉 참조). 특히 실현가능성, 효율성, 호응성, 비전 등 전 분야에서 현직자가 비현직자보다 높은 평가를 받은 것으로 나타났다. 이러한 측면에서 현직과 도전자와의 차이는 향후 선거의 예측가능성이 높아지면 점차 줄어들 것으로 판단된다. 아울러 행정정보 공개를 더욱 활성화하여 도전자에게도 불리함이 없도록 제도적 장치를 강구할 필요가 있을 것이다. 그러나 도전자 입장에서는 지역에 대한 비전을 잘 다듬어 제시할 수 있었음에도 이에 대한 노력이 부족했다고 평가할 수 있다.

〈그림 2〉 현직자와 도전자의 평가결과

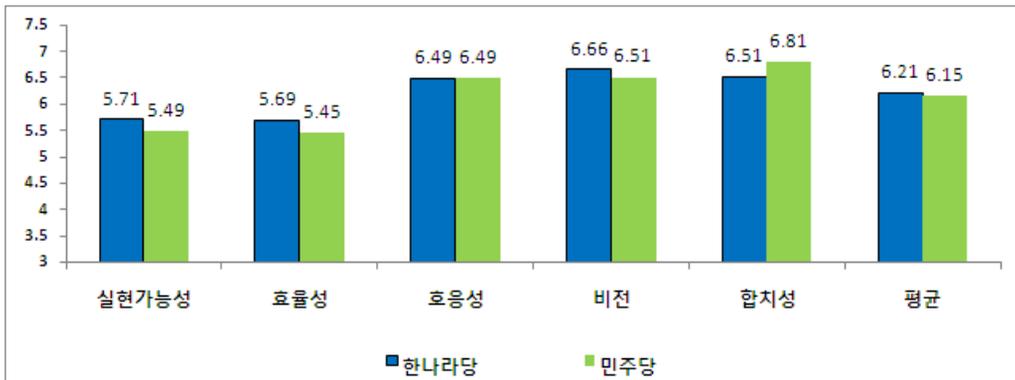


선거공약 평가에서는 현직자가 유리한 위치에 있었지만 그렇다고 해서 선거결과로 이어진 것은 아니라는 점을 발견할 수 있다. 이는 평가결과가 바로 선거결과로 이어지는 것은 아니란 점을 보여주고 있는 것이다. 충청남도를 제외하고 15개 지역에서 평가점수가 상대방 후보보다 높은 후보 중 당선된 후보는 10명으로 높은 편이다. 그러나 지역주의에 의해 특정 정당후보가 유리한 위치에 있는 영남과 호남을 제외하면 오세훈후보와 김문수후보만이 상대방 후보에 비해 높은 점수를 받은 당선자로 나타난다. 상대방 후보보다 높은 점수를 받았지만 당선되지 못한 현직단체장은 안상수후보, 정우택후보, 박성효후보이다. 한편 지역주의 기반 위에서 유리한 위치에 있었고 공약 평가에서도 높은 점수를 받았지만 당선에 실패한 후보는 이달곤후보였다. 이러한 점을 감안해 보았을 때 후보자들의 공약에 대한 전문가들의 평가가 아직은 유권자에게 직접적인 영향을 미치지 못하고 있다는 조심스런 평가를 내릴 수 있다. 그러한 이면에는 유권자의 투표행태 측면에서 볼 때 후보자 인물·정당에 대한 평가 및 대통령의 중간평가 등이 복합적으로 작용하고 있다는 것을 말해 준다.

다음은 공약 평가 결과를 정당별로 나누어 분석해 보았다. 한나라당과 민주당 후보간 공약

평가결과를 살펴보면 실현가능성, 효율성, 비전에 있어서는 한나라당 후보들의 평가가 앞서지만 합치성 측면에서는 민주당 후보들의 평가가 앞서는 것으로 나타난다(〈그림 3〉 참조). 전반적으로는 한나라당 후보의 평가가 앞서는 것으로 나타나고 있는데 이는 한나라당 후보들 중 현직 단체장이 다수이기 때문이다. 이러한 현직 이점으로 인해 실현가능성, 효율성, 비전 등에서 유리한 위치에 있을 수 있었다고 평가할 수 있다. 한편 합치성 측면에서 보았을 때 민주당후보들이 한나라당후보들에 비해 높은 점수를 받고 있는데 이는 2010년 지방선거의 중요한 쟁점사항이 무상급식 등 복지 관련 내용이었기 때문이다. 민주당의 복지 공약이 유권자들로부터 호응을 얻게 되자 한나라당도 이에 역점을 두어 공약을 내세웠지만 합치성 면에서 보았을 때 민주당에 뒤지는 것으로 나타났다.

〈그림 3〉 정당별 후보자 평가 결과



결론적으로, 2010 지방선거는 정당간 매니페스토 아젠다의 차이가 뚜렷하게 대립되는 가운데 전개된 선거였다고 할 수 있다. 그동안 한국의 선거에서 지역, 인물, 현직평가 등 다양한 요소가 작용하였지만, 이처럼 정책을 둘러싼 팽팽한 대립을 보인 경우는 많지 않았다. 이처럼 지방선거에서 매니페스토가 정당간의 차이를 뚜렷하게 보이는 것은 당초 매니페스토 도입 당시의 취지가 정책중심의 선거, 정당중심의 책임정치 구현이었다는 점을 고려한다면(이현출 2006; 하동현 2010) 매니페스토가 바람직한 방향으로 발전하고 있다는 점을 보여준다고 할 것이다. 그러나 공식적인 선거운동이 시작되기 이전부터 유권자들의 이목을 끌기 위하여 선심성 혹은 무지개빛 정책공약이 쏟아지기 시작하였으며, '비전제시'라는 명목아래 재원마련 등이 구체적으로 제시되지 않은 무상급식을 비롯한 복지공약이 남발되어 정당간 논쟁의 불씨를 불러 일으켰다는 비판이 제기되기도 하였다(이동운 2010).

## V. 평가와 과제

### 1. 평가와 한계

한국정치학회 매니페스토연구회가 실시한 매니페스토 평가는 6.2지방선거의 정책공약 평가를 선도함으로써 매니페스토 선거문화를 정착시키는데 기여하였다. 먼저 유권자에게 입체적인 평가지표와 전문가들의 평가결과를 제공함으로써 후보자 선택에 정책이 주요한 기준으로 작용할 수 있도록 유도하였다고 평가된다. 또한 이번 평가는 매니페스토의 질적 수준을 심화하는 자극제가 되었다고 할 수 있다. 사전에 평가기준을 공개하고 그에 맞추어 공약을 제시하도록 유도함으로써 후보자들이 공약의 작성과 제출에 보다 신중하도록 하였다. 평가자체도 독자적인 지표 개발과 평가의 충실성, 그리고 평가결과의 즉각적 발표 등 전반적으로 완결성이 높은 연구로 평가받고 있다. 연구회가 제시한 평가지표는 매니페스토 평가의 모든 요소를 포괄하는 망라적인 지표로 평가되고 있다. 또한 연구진 평가와 더불어 지역별 전문가 평가를 병행하여 실시함으로써 내용적 타당성을 확보하는데 주력하였다. 뿐만 아니라 서면평가와 함께 언론사의 현지취재 결과도 참고함으로써 정책공약 평가의 신뢰도를 한 차원 높일 수 있었다.

이러한 성과에도 불구하고 매니페스토 평가과정에 몇 가지 한계점이 노출되었다. 먼저, 평가지표와 관련하여 가중치에 대한 고려가 생략되었다는 점을 지적할 수 있다. 실현가능성, 효율성, 호응성, 비전, 그리고 합치성 척도를 제시함으로써 유권자들이 공약을 다양한 시각에서 보고 평가할 수 있도록 하였다는 점에서 유권자의 선택에 도움을 주었다고 할 수 있다. 다양한 평가 지표 중 유권자 입장에서는 자신이 중요하다고 생각하는 기준에 가중치를 두어 후보선택에 참고할 수 있을 것이기 때문이다. 당초 전문가들을 대상으로 각각의 상위지표와 하위지표간에 가중치를 부여<sup>6)</sup>하여 상대적으로 비교평가하려고 하였으나 전문가 평가와 유권자 평가간에 편차를 심화할 우려가 있다는 점을 고려하여 가중치에 대한 평가는 실시하지 않았다. 이러한 측면에서 위의 평가 지표도 한계를 갖는다고 할 수 있다. 5개의 평가지표를 모두 동일하게 다루고 있기 때문에 유권자들이 각각의 기준에 대해 다른 가중치를 두고 있을 때 혼란을 줄 수 있다는 점이다. 즉, 어떤 유권자는 실현가능성이 높은 매니페스토에 좋은 점수를 줄 것이나, 또 다른 유권자는 지역의 비전을 잘 제시하는 매니페스토에 높은 점수를 줄 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 유권자가 하나의 정책공약을 접할 때 전문가들은 다양한

6) 가중치는 AHP(analytic hierarchy process: 계층화 분석과정)기법에 따라 부여할 수 있는데, 이 기법은 시스템이론을 근거로 개발한 방법으로 해결해야할 문제를 몇 개의 계층구조로 파악한 후 분석과정을 통해 상대적 우선순위를 결정하는 기법이다(Saaty 1982).

기준을 제시하고 유권자 스스로 자신의 가치에 따라 가중치를 두고 평가할 수 있는 방안을 발전시킬 필요가 있다고 하겠다.

둘째, 후보자간 공약수준의 차이로 인하여 평가결과를 일반화하는데 한계가 있었다. 즉, 어떤 후보자는 구체적인 단일 공약을 제시하는 반면, 어떤 후보는 세부 시책이 많이 포함된 분야별(교육분야 공약 전반 등) 대공약을 제출하고 있어 이들 간의 평가를 단순비교 하는 데에는 한계가 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 2006년 지방선거 매니페스토 평가에서도 드러난 문제(이현출 2009)로 향후 보완이 필요한 부분이다. 먼저 후보자의 준비기간이 극히 짧아 체계적인 준비가 이루어지지 못한 점에 그 원인이 있다고 할 수 있다.

따라서 사전평가, 중간평가 일정을 사전에 공지하여 후보자와 당선자가 예측가능성을 갖고 충분한 사전준비를 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 문제는 향후 정당의 예비선거 법정화 등의 문제와 맞물려 논의되어야 할 것으로 보인다. 즉 정당의 후보자 선출 일정도 선거일 1-2개월 전까지 완료하도록 함으로써 예비후보자들이 경선단계에서부터 정책공약 대결이 가능하도록 하는 방안을 검토해볼 필요가 있다(이현출 2009). 정당의 조기 후보공천과 공천 이후에도 정당과 후보자간 정보의 공유 등을 통하여 매니페스토 준비작업이 강화되어야 할 것이다. 아울러 이 문제는 매니페스토 접수 단계에서 평가대상 매니페스토의 포맷(Format)을 보다 구체화하면 후보자 입장에서도 좀 더 정형화되고 통일된 공약을 준비할 수 있을 것이다.

셋째, 매니페스토 선거는 정책공약의 작성과 일과성 평가로 그쳐서는 안되며, 후보자 토론과 연계시키는 방안을 마련하여야 할 것이다. 정책은 후보자간 토론회를 통하여 상대후보의 정책의 타당성과 실현가능성 등을 다루어야 유권자들이 쉽게 이해할 수 있다. 이처럼 선거과정에서 치열하게 검증한 공약은 선거가 끝나면 즉시 추진할 동력을 얻게 된다. 그것은 선거과정에 충분한 공론화 과정을 통하여 유권자의 위임을 받은 것으로 간주되기 때문이다. 그러나 우리의 선거에서는 선거공약을 제출하는 것만으로 끝나고 이에 대한 후보자간 검증을 기피하는 것이 사실이다. 특히 여론조사 결과 당선가능성이 높은 후보자의 경우 후보자간 토론회를 기피하거나 각급 기관에서 주최하는 정책토론회에 참석하지 않는 경우가 많은 것을 볼 수 있다.

최근 우리 사회의 큰 갈등을 안겨준 세종시 수정론, 4대강 사업, 미디어 법 개정 등의 문제는 매니페스토로 명확히 제시되거나, 정책토론을 통해 충분히 검증된 사안이 아니었다. 따라서 이러한 사안의 경우 당선자가 정책을 추진하려고 해도 야권이 제동을 걸면 추진동력을 상실하는 경우가 많다. 이처럼 우리 사회의 주요한 갈등사안은 모두 선거과정에서 충분한 논의와 검증이 이루어지지 못한 사안이라는 점에서 매니페스토 평가과정을 입체화하려는 노력이 필요하다고 본다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 앞으로 선거과정에 후보자간 정책토론을 활성화하는 방안을 모색하는 것이 필요하다고 할 것이다.

## 2. 유권자 아젠다(agenda)의 반영

6·2지방선거는 천안함 폭침사건과 노무현 전대통령 서거 1주기 등 외부적 요인이 선거판세를 뒤흔든 가운데 정책공약이 선거의 중심에 서지 못한 것으로 평가되어 왔다(김형준 2010). 거대담론이 선거를 지배하고 생활정치 현장의 중요한 현안은 크게 부각되지 못하였다고 비판받아 왔다. 그러나 제Ⅲ장에서 살핀 바와 같이 이번 선거는 무상급식과 같은 복지 논쟁 등 신자유주의 이후 우리 사회가 노정한 양극화와 격차사회의 문제점을 치유하려는 논쟁이 본격적으로 제기된 선거이며, 이를 치유하기 위한 정당간의 정책대결이 본격적으로 대두된 선거라고 볼 수 있다. 물론 선거결과를 두고 이명박 대통령에 대한 중간평가라고 하지만 그 중간평가의 구성요소가 바로 중산층이 몰락한 우리 사회의 문제점을 치유하려는 노력을 대기업을 중심으로 한 기존의 성장노선에서 찾으려는 데 대한 비판이 중심을 이룬다고 볼 수 있을 것이다.

이러한 논거는 여론조사 결과에서도 나타나고 있다. 유권자들은 투표결정에 정책과 공약 요인을 가장 많이 고려하였다는 점이 이러한 주장을 반증한다고 볼 수 있다. 아래 <표 6>에서 보는 바와 같이 2010 지방선거에서 유권자의 투표결정에 가장 영향을 미친 요인은 정책·공약(31.6%)이었으며, 이러한 수치는 최근 실시된 다른 선거에서 보다 높게 나타난 것이다. 2006년 지방선거에서 정책공약이 후보자 선택에 영향을 미친 비율은 26%였다는 점을 고려한다면 비율이 높아진 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 조사결과를 두고 이번 선거가 진행되는 과정에 정당 및 후보자간 정책 경쟁보다는 중앙정치의 주요 이슈나 네거티브가 주류를 형성하였다는 점에서 유권자의 당위적 답변으로 고려하여 유의성에 의문을 제기하는 논의가 있으나(이동운 2010), 이는 우리 사회 기저에서 일어나는 위의 문제점에 대한 치유 노력을 간과한 것이라고 할 수 있다.

<표 6> 지방선거 유권자 투표결정 요인

구분	빈도(%)	구분	빈도(%)
정책·공약	253(31.6)	개인적 연고	14(1.7)
소속 정당	200(25.0)	주변의 평가	43(5.4)
후보 능력	196(24.5)	기타	6(0.8)
출신 지역	16(2.0)	무응답	3(0.4)
도덕성	70(8.7)	계	801(100.0)

\* 자료: 한국사회과학데이터센터 유권자·전문가 설문조사 자료(2010. 6)

중앙선거관리위원회에서 규제해온 “단체 등의 선거쟁점관련 활동”(e-선거정보 2010-13)에서 제시한 4대강 사업, 무상급식 등을 “선거쟁점”이 된다고 해석하고 이에 대한 단체의 활동에 제한을 둔 것도 이러한 맥락에서 해석할 수 있다. 즉, 유권자에게는 이미 중요한 과제로 인식된 사안에 대해서 선거관리위원회가 규제를 한다는 것은 선거쟁점에 대한 후보자의 올바른 인식을 저해할 우려가 있다고 볼 수 있다. 한국사회여론연구소(KSOI)가 선거직후인 6월 4일 실시한 여론조사에 따르면, 후보를 찍을 때 가장 크게 영향을 미친 사안으로 ‘4대강 사업’(21.8%), ‘천안함 사태’(16.3%), ‘무상급식’(12.3%), ‘세종시 수정 논란’(6.9%) 등의 순으로 나타났다. 특히 선거쟁점은 세대별로 다르게 나타났으며, 20대는 천안함, 30대는 무상급식, 40대는 4대강 사업 등의 이슈에 가장 영향을 많이 받은 것으로 나타났다(김형준 2010). 이처럼 정책사안에 대한 뚜렷한 균열을 이해하지 못하고 선거결과를 ‘이변의 연출’이라고 설명하는 것은 무책임한 일이다.

이러한 측면에서 유권자 아젠다를 매니페스토 평가에 반영하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 지금까지 선거공약은 후보자나 정당측의 일방적인 제안에 불과했다. 그러나 2010년 지방선거에서의 변화된 모습은 시민매니페스토 운동을 통하여 시민들의 정책 우선순위를 파악하여 이를 정당과 후보자에게 제시하여 줌으로써 실제 매니페스토에 반영될 수 있도록 하는 노력을 하였다. 매니페스토실천본부가 지방선거 전에 제시한 『2010시민매니페스토 정책 아젠다』는 각 시도별 10대 아젠다 경향분석을 한 후에 전문가 우선순위와 시민 우선순위 간의 차이를 비교하여 제시하고 있다. 이어서 아젠다 선호의 성별·연령별 차이를 고찰하고, 끝으로 각 시도의 시민매니페스토의 특징을 분석하고 있다. 시민매니페스토라고 명명된 이번 아젠다에는 고용 없는 성장 시대에 일자리 창출이라는 과제와 신자유주의 시대가 가져온 사회복지 과제에 대한 쟁점이 뚜렷이 부각되어온 것을 볼 수 있다.

시민에 의한 정책제안은 후보자 측면에서 보면 생활에 밀착된 의견을 매니페스토에 반영하는 것이 가능하고, 시민의 입장에서 보면 관심분야에 대한 제안을 후보자의 매니페스토에 반영시키는 것이 가능하다는 이점이 있다(이현출 2009). 이는 전문가 델파이조사 등에서 문 제점이 도출되기는 하였으나(조진만 2010), 시민사회의 정책 우선순위가 반영되는 계기를 마련하였다는 점에서 의의가 있다고 할 것이다. 한국정치학회 매니페스토연구회의 평가에서도 호응성 지표를 제시하여 후보자의 매니페스토가 지역주민의 선호도를 반영하는지 여부, 즉 반응성을 측정하고자 한 것이다. 따라서 향후 매니페스토 평가에서 유권자의 선호와 후보자의 매니페스토가 호응성을 갖는지에 대한 검증은 시민매니페스토와 연계하여 중요한 의의를 갖는다고 할 것이다.

## VI. 결 론

2010 지방선거는 정당간 매니페스토 아젠다가 성장과 복지로 양분되는 양상을 보여주었다. 그동안 한국의 선거에서 지역, 인물, 현직평가 등 다양한 요소가 작용하였지만, 이처럼 정책을 둘러싼 팽팽한 대립을 보인 경우는 많지 않았다고 볼 수 있다. 이와 같이 지방선거에서 매니페스토가 정당간의 차이를 뚜렷하게 보이는 것은 당초 매니페스토 도입 당시의 취지가 정책중심의 선거, 정당중심의 책임정치 구현이었다는 점을 고려한다면, 매니페스토가 바람직한 방향으로 발전하고 있다는 점을 보여준다고 할 것이다.

아직 매니페스토가 작은 선거구에까지, 그리고 유권자의 투표선택의 기준으로까지 확산되지는 못하였다고 하더라도 분명 선거문화에 큰 변화를 가져온 것은 사실이다. 특히 지방선거에서의 매니페스토 도입의 효과는 당선 후 지방정부 운영의 변화를 통하여도 목격할 수 있다. 당선자들은 조례, 규칙 등을 제정하여 매니페스토 이행체제를 갖추고, 이행에 대한 자체 평가 시스템을 구축하고, 이행과정에 주민참여의 모델을 만들어가고 있다. 이처럼 매니페스토 운동의 성과는 선거과정뿐만 아니라 지방자치 전 과정에 새로운 로컬 거버넌스의 모델을 만들어가고 있다(이현출 2009).

이러한 측면에서 2010지방선거를 통한 매니페스토 평가 활동은 매니페스토 선거문화의 기초를 다지고, 유권자에게 정책에 기초한 투표선택의 준거를 제시하였다는 점에서 그 의미가 적지 않다고 생각한다. 매니페스토 평가결과가 곧 선거결과로 연결된다고 할 수는 없지만, 매니페스토를 통하여 어떤 후보자가 당선되면 어떻게 우리 자치단체가 변화해 나갈 것인지에 대한 전망을 할 수 있게 해 주었다. 아울러 다양한 기준 중에서 유권자가 갖는 가중치에 따라 후보자간 매니페스토를 대별해 볼 수 있도록 하였다.

이러한 성과에도 불구하고 이번 평가는 좀 더 완벽한 평가를 위한 몇 가지 한계를 보였다. 첫째, 유권자들이 여러 지표 중 스스로의 가중치를 부여하여 매니페스토를 보다 입체적으로 평가할 수 있는 방법을 발전시켜 나가야 한다는 점이다. 둘째, 후보자간 공약 수준의 차이를 보완하는 방법도 고려되어야 할 것이다. 아울러 매니페스토 평가를 검증 토론회와 연계시키는 방안이 관한 논의도 필요할 것이다. 셋째, 유권자 아젠다를 매니페스토 평가에 반영하는 방안이 고려되어야 할 것이다. 특히 이번 선거는 정당간 매니페스토 대결이 뚜렷하게 드러난 선거임에도 불구하고 유권자의 아젠다를 매니페스토 평가에 제대로 반영하지 못한 면이 있다는 점에 유념해야 할 것이다. 끝으로, 매니페스토 평가활동에 대한 유권자의 관심을 높이고 확산시키기 위해서는 보다 용이하게 매니페스토 평가결과를 얻을 수 있도록 정보비용을 줄이는 방안들에 대한 논의 보완이 요청된다.

## 【참고문헌】

- 가상준. 2005. “대통령 지지율과 2004년 대통령선거,” 『국제정치논총』 제45권1호. pp. 149-176.
- 김미경. 2009. “매니페스토 정책선거의 의의와 전개: 제18대 국회의원선거를 중심으로,” 『현대사회와 행정』 제19권 제3호.
- 김영래. 2006. “지방선거와 정치발전,” 김영래·이현출 편, 『매니페스토와 지방선거』. 서울: 논형.
- 김영래. 2008. “한국의 매니페스토 운동과 정치문화의 발전과제 연구,” 『서석사회과학논총』 제1집 2호.
- 김형준. 2010. “6·2 지방선거 분석: 집합자료 결과와 유권자 투표 행태를 중심으로,” 『국제정치논총』 제13집 2호. pp. 203-229.
- 김 혁. 2010. “매니페스토와 선거 결과의 관계성에 대한 연구: 2006년 지방선거에서의 매니페스토 평가결과를 중심으로,” 『한국정책학회보』 제19권 3호. pp. 289-313.
- 박경미. 2009. “매니페스토를 통한 책임정치: 정치선진화의 제도적 처방,” 『의정연구』 제15권 1호.
- 서재영·권영주. 2008. “매니페스토 평가점수가 득표율에 미친 영향: 제4회 전국동시지방선거 시·도지사선거를 중심으로,” 『한국지방자치학회보』 제20권 제1호(통권 61호).
- 이동윤. 2010. “정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가,” 『동서연구』 제22권 제2호. pp. 101-137.
- 이원희·오영균·김혁. 2006. “스마트지표의 실효성 평가,” 한국정책학회 추계학술대회 발표논문집.
- 이현출. 2006. 『매니페스토와 한국정치 개혁』. 서울: 건국대학교 출판부.
- 이현출. 2009. “지방선거에서의 매니페스토 정책선거 실천방안,” 중앙선거관리위원회, 『선거관리』 제55호.
- 조진만. 2008. “한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안,” 『한국정당학회보』 제7권 제2호. pp. 111-134.
- 조진만. 2010. “2010 시민매니페스토운동의 성과와 한계에 대한 탐색적 고찰,” 『한국정치학회보』 제44집 제2호.
- 최준영. 2008. “매니페스토를 통한 정치개혁은 가능한가?” 『국가전략』 제14권 3호.
- 하동현. 2010. “정책이전과 확산과정 연구: 일본의 매니페스토 운동 사례를 대상으로,” 『한국정책학회보』 제19권 2호.
- 曾根泰教. 2007. “マニフェストの制度的條件と日本政治の變化,” 〈매니페스토와 정책선거 발전방안〉 국제학술대회 발표논문.
- 西尾眞治. 2004. “地方におけるマニフェスト・サイクルの確立に向けて.” 『地方財政』 제605호 (2004. 11).

- Erikson, Robert S. 1990. "Economic Conditions and the Congressional Vote," *American Journal of Political Science Review*. 34(2). pp. 373-399.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Mair, Peter. 2001. "Searching for the positions of political actors: A review of approaches and a critical evaluation of expert surveys," Michael Laver(ed.), *Estimating the Policy Positions of Political Actors*. London: Routledge.
- Mann, Thomas E. and Raymond E. Wolfinger. 1980. "Candidates and Parties in Congressional Election," *American Political Science Review*. 74(3). pp.617-632.
- Saaty, T. L. 1982. *Decision Making for Leaders: The Analytic Hierarchy Process for Decisions in a Complex World*. Belmont, Calif.: Lifetime Learning Publications.

## 〈부록 1〉

[000 후보의 선거공약 평가]

〈제1공약〉

제주를 청정산업의 수도로 만들겠습니다

지표	착안사항	평가 점수									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
실현가능성	너무 허황된 공약은 아닌가? 재원마련, 추진일정 등은 타당한가?										
효율성	최소의 투입(input)으로 최대의 산출(output) 을 낼 수 있는가? 갈등을 유발하지 않고 소기의 성과를 낼 수 있는가?										
호응성	사회의 요구에 잘 부응하고 좋은 반향을 일으킬 것인가? 지역주민들의 요구에 부응하는 공약인가?										
장기적 비전	미래 지역사회 발전의 목표로서 중요한가? 국가적 미래비전과 상충되지 않는가?										
합치성	평소 입장/이념과 부합하는 정책인가? 소속 정당의 정책기조와 부합하는가?										

주: 1점: 아주 잘못된 공약(전혀 그렇지 않다), 5점 보통수준(보통이다),  
10점 아주 잘된 공약(매우 그렇다)