

# 지방자치단체장 매니페스토 평가와 득표율에 관한 연구: 민선 5기 기초 및 광역단체장을 중심으로\*

강 주 현 | 숙명여자대학교

본 논문의 목적은 민선 5기 광역 및 기초 단체장의 매니페스토를 평가하고, 단체장의 매니페스토 점수에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 그리고 단체장의 매니페스토 점수가 그들의 득표율에 어떤 영향을 주는지를 경험적으로 분석하는 데 있다. 민선 5기 단체장들의 매니페스토 중 가장 많은 비중을 차지한 분야는 경제였으며, 가장 많이 제시된 매니페스토 추진 방법은 건설/조성/유치였다. 특히 기초 및 광역 단체장의 매니페스토는 공통적으로 공약 내용의 명확성 부분에서 가장 높은 점수를 나타낸 반면 취약한 부분에서는 차이를 보였다. 광역 단체장의 경우는 이행 기한 명시부분이, 기초 단체장의 경우는 예산확보 명시부분이 가장 취약한 부분으로 나타났다. 한편 지방단체장의 매니페스토 점수가 어떤 요인에 의해 영향을 받는지를 다중회귀 분석한 결과 단체장의 정당 여당인지 야당인지 여부와 단체장이 광역인지 기초인지 여부가 단체장의 매니페스토 점수에 영향을 주는 것으로 나타났다. 또한 매니페스토 점수가 높은 지방자치단체장일수록 그들이 선거에서 유권자로부터 받는 득표율이 증가하는 것으로 나타났다.

**주제어:** 매니페스토, 선거, 공약, 지방선거

## I. 들어가며

2012년 우리는 선거 열풍 속에서 지내왔다. 한국의 12월 대통령 선거는 물론 미국, 러시아, 중국, 프랑스와 같은 강대국을 비롯하여 지구촌 많은 국가들이 선거를 치렀다. 민주주의에서 선거는 어떤 정당소속의 후보자가 치열한 선거 경쟁 속에 최종적으로 승리를 쟁취하는 것 그 이상의 의미를 함축하고 있다. 대의민주주의 제도에서 유권자는 선거를 통해 자신이 선호하는 가치와 입장을 가장 잘 대변해줄 수 있는 정치 대표자이자 우리 사회를

---

\*본 연구는 숙명여자대학교 2011학년도 교내연구비 지원에 의해 수행되었음.

보다 나은 방향으로 이끌 능력 있는 정치 리더를 선정할 수 있는 제도화된 정치참여의 기회를 보장 받는다. 정당과 후보자의 입장에서 선거는 자신들의 정치적 이념과 정책을 유권자의 지지를 통해 정치적으로 승인 받는 과정이며 선거를 통해 집권한 정당과 후보자는 자신들이 유권자에게 약속한 정책을 현실 정치에서 주도적으로 발현할 수 있는 정당성을 부여받게 된다.

많은 학자들에 따르면 민주주의 사회에서 가장 이상적인 유권자는 후보자의 정책을 바탕으로 투표를 결정하는 유권자이다. 합리적 선택이론(rational choice theory)에 따르면 유권자는 후보자의 정책에 대해 충분히 인지하고 자신의 정책에 대한 입장을 고려하여 자신의 정책적 위치와 가장 가까운 후보자에게 표를 던진다.<sup>1)</sup> 이는 자신과 가장 유사한 정책적 입장을 가진 후보자의 당선이 바로 자신이 가지고 있는 정치적 가치와 정책을 실현시키는 이익의 극대화를 가져다주기 때문이다(Downs 1957; Enelow and Hinich 1982; Rabinowitz and MacDonald 1989; Iversen 1994). 따라서 합리적 유권자가 되기 위해서는 한 가지 전제 조건이 따르는데, 이것은 바로 유권자가 후보자들의 정책에 대해 정확한 정보를 가지고 있어야 된다는 가정이다. 이러한 조건을 충족시키기 위해 유권자는 선거에 참여한 후보자의 정책을 파악해야 하는데, 이것은 후보자들이 유권자에게 제시하는 구체적인 공약, 이른바 매니페스토에 의해 가능하다.

한국의 경우 2006년 지방선거시기 시민단체 주도로 이루어진 매니페스토 운동을 통해 국내에 매니페스토가 소개되면서 한국의 선거 풍토는 변화된 모습을 보이고 있다. 매니페스토 도입 이전 한국의 선거풍토는 주로 인물과 지역을 중심으로 한 유권자 공약에 집중되었다. 그러나 매니페스토 도입으로 인해 공약의 중요성을 유권자와 후보자 모두 인식하게 되었으며 이것이 선거 운동과 선거 문화의 변화를 야기했다. 예를 들어 2006년 이후에 치러진 여러 선거를 살펴볼 때 후보자에게는 자신이 당선되었을 때 어떤 정책을 어떻게 시행하겠다고 유권자와 약속을 하는 것이 거의 필수사항이 되어 버렸다. 유권자 역시 각 후보자들 간의 매니페스토를 비교하는 것을 자연스러운 것으로 여기게 되었다. 물론 한국에 매니페스토가 도입된 지 얼마 되지 않았기 때문에 매니페스토의 도입이 한국 사회의 정치 풍토를 근본적으로 바꾸었다고 평가하기에는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 매니페스

1) 실제 선거에서 유권자가 이러한 합리적 선택이론에 따라 비용과 효용을 계산한 합리적 투표 행위를 한다는 것에 대해서는 학자들의 논쟁이 아직까지 지속되고 있다(Campbell et al. 1960; Converse 1964; Nie et al. 1974; Carmines and Stimson 1980; Page and Brody 1982; Popkin 1991; Delli Carpini and Keeter 1996).

토 도입 및 확산이 한국 사회의 선거문화에 미친 긍정적인 영향을 부인하기는 어렵다.

본 논문의 목적은 2010년 6·2 지방선거로 당선된 민선 5기 광역 및 기초 단체장의 매니페스토를 평가하고, 나아가 단체장의 매니페스토 점수에 영향을 미치는 요인이 무엇인지 그리고 단체장의 매니페스토 점수가 그들의 득표율에 어떤 영향을 미치는가를 경험적으로 분석하는데 있다. 본 연구가 가지는 가치는 먼저 기존 연구에서 다루어지지 않은 지방자치단체장의 매니페스토 점수에 영향을 주는 요인을 분석했다는 점이다. 또한 본 연구는 2010년 지방선거를 대상으로 지방자치단체장의 매니페스토 점수와 득표율 간의 상관관계를 경험적으로 분석한 최초의 연구이며, 2010년 지방선거에서 당선된 광역 단체장은 물론 기초 단체장을 포괄한 지방자치 단체장을 대상으로 매니페스토를 평가했다는 점에서 기존 연구들과 차별성을 가진다. 마지막으로 한국 매니페스토 대표적인 평가지표인 SMART와 FINE가 아닌 법률소비자연맹에 의해 고안된 매니페스토 평가 지표에 의해 매니페스토를 평가했다는 점 역시 의미가 있다고 본다.

본 논문은 서론에 해당하는 도입부에 이어 II장에서 매니페스토의 기원과 의미를 영국과 일본의 사례를 통해 살펴보고, 한국에 매니페스토가 도입된 배경과 취지를 알아본다. 그리고 II장에서는 매니페스토 도입 이후 학계에서 이루어진 해외 국가 중심의 매니페스토 연구 및 매니페스토 평가를 위한 평가 지표 구축 등과 같은 매니페스토에 대한 학계의 연구 경향을 살펴본다. 본문의 III장과 IV장은 2010년 지방선거로 당선된 민선 5기 지방자치단체장들의 매니페스토에 대한 분석을 시도한 장이며, 분석에 사용된 매니페스토 평가 자료는 법률소비자연맹에 의해 구축된 자료이다. 먼저 III장은 지방자치단체장의 매니페스토가 정치, 경제, 복지, 교육, 생활 분야 중 어느 분야에 집중되어 있는지, 구체적인 매니페스토 추진 방법으로 어떤 방법이 어떻게 제시되어 있는지 살펴본다. 또한 III장은 단체장의 매니페스토를 평가하는 데 있어 법률소비자연맹이 제시한 구체적인 기준과 측정 방식에 대해 살펴보고 이를 바탕으로 광역 단체장과 기초단체장의 매니페스토를 평가한다. IV장은 보다 심도 있는 분석을 시도한 장으로서 단체장의 매니페스토 점수는 어떤 요인에 의해 영향을 받는지 여부와 단체장의 매니페스토 점수가 그들의 득표율에 어떤 영향을 미치는지를 각각 다중회귀분석을 통해 분석한다. V장은 결론 부분으로 지방자치단체장의 매니페스토 분석 결과에 대한 함의와 의미를 점검해 보고 마지막으로 본 연구가 가지는 한계점과 시사점으로 마무리한다.

## II. 매니페스토 관련 선행연구

매니페스토는 1834년 영국의 보수당 수장이었던 로버트 필(Robert Peel)에 의해 처음 사용된 용어로 주로 선거에서 정당이나 후보자가 선거 당선 이후 실현하고자 하는 정책을 구체적으로 나타낸 것을 의미한다(김영래 2007). 매니페스토가 최초로 시작된 영국에서 매니페스토의 주체는 정당이다. 따라서 영국 정당들은 유권자에게 매니페스토를 통해 각 분야별로 정책을 실현시키기 위한 구체적인 목표와 이를 달성하기 위한 기한은 물론 목표를 달성하기 위한 재원 등을 매우 상세히 제시하고 있다. 영국의 유권자들에게 어느 정당의 후보에게 투표를 할 것인가를 결정하는 데 있어 매니페스토는 매우 중요한 판단 기준으로 작용한다. 다시 말해 영국에서 선거는 실질적으로 각 정당의 매니페스토 간의 경쟁을 의미한다(안철현 2006).

일본은 매니페스토를 영국에서 받아들였지만, 매니페스토의 확산은 일본정치의 특성상 정당이 아닌 후보자 중심으로 발전하였다. 매니페스토가 일본 정치에 소개된 시기는 2003년 지방선거에서 무소속 후보자들에 의해서이다(김영래·이현출 2006). 일본의 경우는 매니페스토 운동이 지방선거에서 시작되어 이것이 후에 중앙선거와 정당으로 확산, 수용되는 과정을 거쳤다는 측면에서 영국과 차별성을 가진다. 매니페스토 도입 이전까지 일본에서 선거 공약은 주로 관료들이 작성하고, 정당이 이를 심사숙고하여 확정하는 것이 관행이었다(유문종 외 2011). 그러나 매니페스토의 도입으로 인해 일본의 후보자와 정당은 선거에서 승리하기 위해 보다 적극적으로 유권자가 원하는 정책이 무엇인지를 고민하고 이를 약속하게 되는 형태로 변화하고 있다.

한국에서 매니페스토가 처음 소개된 것은 2006년 5·31 지방선거시기 매니페스토 운동에 의해서이다. 당시 매니페스토 운동의 주체는 정당도 후보자도 아닌 시민단체였다. 부연하자면 2010년 지방선거시기에 출범한 5·31 스마트 매니페스토 정책 선거 추진 본부의 매니페스토 운동이 한국의 매니페스토의 시발점이다. 한국에서 시민단체가 주축이 되어 매니페스토 운동을 시작하게 된 취지는 기존의 한국 사회가 가지고 있던 선거풍토를 매니페스토를 통해 변화시키고 이러한 변화를 통해 근본적이고 고질적인 정치문화를 개혁하자는 것이었다(김영래 2006).

한국 사회에 매니페스토 도입으로 선거 시기에 정당과 후보자가 유권자에게 자신의 정책에 대해 보다 구체적인 내용을 설명하고 이를 어떻게 실현하겠다는 계획을 제시한다. 그

리고 유권자는 매니페스토를 바탕으로 정당과 후보자를 평가하고 표를 던지게 하는 구조를 형성한다. 따라서 매니페스토를 통해 당선된 정당과 후보자는 임기 동안 자신이 유권자에게 약속한 정책을 실행하고, 이를 유권자들이 다음 선거에 평가하는 것이 반복됨으로써 정당과 후보자의 책임정치가 가능해진다(김옥 2007; 이현출 2006). 시민단체 주도로 시작된 매니페스토 운동은 언론과 학계의 지지와 연대 속에 한국 사회 각계각층의 열렬한 지지를 이끌어냈다. 매니페스토 운동은 시민단체가 2002년, 2004년 총선에서 펼친 낙천, 낙선 운동과 비교해 보았을 때 한국 사회전체에 보다 긍정적이고 발전적인 차원의 시너지를 가져 온 시민운동이라는 긍정적인 평가를 받았다.

시민운동으로 시작된 매니페스토가 현실 정치권에 강력한 영향력을 발휘하고 있는 동안 한국 학계에서는 매니페스토에 대한 다양한 연구들이 진행되었다. 매니페스토에 대한 연구는 여러 측면에서 이루어졌지만 한국에서 이루어진 매니페스토에 대한 연구는 크게 두 가지 방향으로 이루어졌다고 평가된다. 먼저 매니페스토에 대한 이론과 해외 국가의 사례를 소개한 연구들이 존재한다. 이러한 연구들은 매니페스토를 먼저 시행한 영국, 일본, 독일, 프랑스 등 해외 국가 사례를 통해 매니페스토가 각 국가에서 어떤 역사적인 배경에서 탄생되었으며, 매니페스토의 도입이 가져온 정치적 변화는 무엇인지 살펴보고, 각 국가에서 매니페스토가 구체적으로 어떻게 시행되고 있는지를 살펴봄으로써 한국에 주는 함의와 시사점에 초점을 둔 연구들이 대부분이다(김영래·이현출 2006; 이현출 2006; 김옥 2007; 양삼석 2008; 이광재 2010; 하동현 2010; 김선혁 2010).

매니페스토에 대한 이론 및 해외사례 중심의 연구와 더불어 다른 한편으로 한국 학계는 필요에 따라 언론사와 연계하여 정당과 후보자가 내세운 매니페스토를 과연 어떻게 평가할 것인지에 초점을 둔 연구를 왕성하게 생산해냈다. 매니페스토 평가를 넓은 의미에서 공약 평가라고 볼 때 사실 한국에서 공약 평가에 대한 선행연구는 매니페스토 도입과 이로 인한 매니페스토에 대한 관심이 증폭되기 이전부터 존재했다고 볼 수 있다(송근원 1996; 2002; 허범 1997). 2006년 지방선거를 기점으로 연구된 이른바 매니페스토 평가 혹은 평가 지표 연구 이전에 이루어진 공약 평가에 관한 선행 연구 경향을 종합해 보면 주로 후보자나 정당의 정책공약에 사용되는 평가 기준을 제시하거나 후보가 정책공약을 설계할 때 고려할 요소들을 큰 범주에서 구분하는 데 초점을 두었다.

한국에서 매니페스토 평가 연구 특히 매니페스토 지표 개발이 가장 왕성하게 이루어진 때는 바로 2006년 5·31 지방선거시기였다. 당시 지방선거를 앞두고 한국에 처음으로 시민단체가 주도하여 매니페스토 운동이 이루어졌고, 매니페스토 운동은 한국 사회 전체의

적극적인 호응을 얻으며 사회 이슈가 되었다. 이러한 분위기 속에 선거를 앞둔 정당과 후보자는 선거에서 유권자의 표심을 사로잡기 위해 앞 다투어 매니페스토를 발표했다. 자연스럽게 시민단체를 포함한 학계와 언론사가 정당과 후보자가 발표한 매니페스토를 과연 어떻게 평가할 것인가를 고민했고 이러한 고민이 매니페스토 평가 지표 개발로 이어졌다. 현재까지 국내에서 이루어진 매니페스토에 대한 평가지표로 많이 사용되고 있는 SMART 지표와 FINE 지표는 모두 이러한 배경에서 탄생되었다. SMART 지표는 원래 매니페스토의 종주국 영국에서 개발된 지표인데, 이것을 한국의 실정에 맞게 수정 및 보완한 지표가 바로 SMART-SELF 지표이다.

SMART 지표의 구체적인 내용을 살펴보면 매니페스토가 목표, 자원, 기한이 얼마만큼 구체적인지(Specific), 수치나 비율로 제시할 수 있는지(Measurable), 임기 내에 차수 및 완료할 수 있는지(Achievable) 지역의 중요문제와 관련되어 있으며 비용 대비 이익 창출이 얼마나 가능한지(Relevant), 연차별 추진계획이 명확한지(Timed)에 대한 각각의 항목을 따로 측정하여 각 항목의 평가는 물론 모든 항목을 종합하여 전체적인 평가를 가능하게 한 지표이다. 한국매니페스토 추진본부는 한국 매니페스토 운동이 지방선거에 초점을 두어 시작된 특수성을 고려하여 기존에 존재해온 영국식 SMART지표에 한국의 지방선거에서 고려해야할 요소인 매니페스토가 지속가능한지(Substantiality), 자치역량강화에 도움이 되는 것인지(Empowerment), 지역 고유 특성을 활용하여 지역발전 효과가 있는지(Locality), 당선 후 공약 이행여부 평가를 어떻게 받을 것인지(Follow-up)를 추가하여 SMART-SELF 지표를 만들었다(김미경 2006).

FINE 지표는 한국의회발전연구회와 동아일보가 만든 매니페스토 평가지표이다. FINE 지표 개발의 주된 동기는 SMART-SELF 지표가 가지고 있는 한계점을 보완하자는 취지였다. SMART-SELF 지표가 주로 공약 자체가 가지고 있는 구체성과 실현 가능성에 초점을 둔 지표인 데 반해 FINE 지표는 유권자의 요구를 얼마나 반영했는지, 효용성의 관점에서 어떤 수준인지 등에 초점을 두었다. FINE 지표의 구체적인 내용을 살펴보면 먼저 매니페스토가 실현가능한 것인지와 이를 위한 재원을 어떻게 마련할 것인지(Feasibility), 과연 얼마만큼의 유권자 선호가 반영된 것인지(Interaction), 자원 투자 대비 얻을 수 있는 결과가 얼마나 효과적인지(Efficiency)를 바탕으로 평가하는 방법이다.

학계에서는 매니페스토 지표 개발과 더불어 매니페스토의 평가 관련 비교 국가적 차원의 해외 매니페스토 측정 방법에 대한 소개나 광역단체장의 선거공약과 공약이행평가를 위한 지수 개발 연구도 병행되었다. 엄기홍(2008) 연구는 기존에 시민단체에서 이루어지고

있는 공약이행 평가가 평가방식의 객관성, 평가내용과 기준을 고려할 때 다양한 문제점을 내포하고 있음을 지적하고 이를 개선하기 위해 공약의 중범위 및 정책기조별로 공약 우선 순위에 대한 이행평가를 제시해야 한다고 주장한다. 저자는 또한 공약 이행에 대한 종합평가는 후보자의 공약을 지키고자 하는 의지, 이행, 구체적인 정책의제의 설정, 예산 배정, 지출을 측정하는 것을 제시하고 있다.

기존의 매니페스토에 대한 문제점을 공감하여 매니페스토를 평가하는 새로운 지표 혹은 기존의 지표를 보완하는 데 중점을 둔 연구가 있다. 임성진(2011)은 매니페스토에 대한 다면적 평가를 강조하는 지표로서 POP 지표를 제시한다. POP 지표는 매니페스토가 실제로 얼마만큼 이행되었는지를 우선 평가하고(Pledge enactment), 지방단체장의 정책 기조에 대한 평가를 수행하고(Policy Orientation), 마지막으로 유권자의 참여도와 정책 수행의 민주성 등을 포함한 매니페스토 성과(Performance)를 종합 평가하는 방식이다.

조진만·최준영(2008)의 연구는 한국 매니페스토 지표 개발이 주로 영국식 SMART 지표에서 기반을 두어 이를 보완하거나 수정한 형식을 가진다는 문제의식에서 출발하여 서구 민주국가들의 매니페스토 측정의 선구자 그룹인 이안 버지(Ian Budge)와 동료들로 구성된 비교매니페스토 프로젝트(Comparative Manifestos Project)의 매니페스토 평가 방법을 소개한다. 이들이 사용한 방법론은 정당이 제시한 매니페스토의 내용 분석에 중점을 둔 방식으로 매니페스토를 구성하고 있는 문장을 주된 분석 단위로 삼아 이를 7개 정책영역, 54개의 범주로 코딩하여 자료의 집합(data set)을 구축한다. 비교매니페스토 프로젝트에 의한 매니페스토 평가 국가는 OECD는 물론 동유럽국가 및 이스라엘, 멕시코 등을 포함한 총 52개국에 이른다. 이러한 방식의 자료구축으로 인해 매니페스토에 대한 국가 간의 비교평가는 물론 연 단위로 구축된 자료를 바탕으로 매니페스토에 대한 장기간의 시계열 분석 역시 가능하다는 장점을 지니고 있다.

2006년 5·31 지방선거의 매니페스토에 대해서 시민단체 및 언론사가 학계와 공동 개발한 SMART 지표와 FINE 지표를 바탕으로 많은 평가 작업이 이루어졌다. 그러나 매니페스토 지표 개발 및 매니페스토 평가에 초점을 둔 연구는 상대적으로 많은 데 비해 매니페스토 평가가 선거 결과에 어떤 영향을 주었는지에 대한 경험적 연구는 아쉽게도 그 수가 많지 않다. 서재영·권영주(2008)연구는 2006년 지방선거의 매니페스토를 SMART 지표와 FINE 지표로 평가한 평가 점수가 후보자의 득표율에 영향을 미쳤는지를 경험적 분석을 시도한 연구이다. 흥미로운 점은 다중회귀분석 결과 두 지표에 의한 매니페스토 평가 점수가 후보자 득표율에 미친 영향력이 다르게 나타났다는 점이다. FINE 지표에 따른 매니페

스토 평가점수는 후보자의 득표율에 상당한 영향력을 행사한 반면 SMART 지표에 의한 평가점수는 득표율에 통계적으로 유의미한 차이를 가져오지 못했다. 이와 유사한 결과는 다른 연구를 통해서도 입증되었다.

김혁(2010)의 연구 역시 2006년 5·31 지방선거를 대상으로 SMART 지표와 FINE 지표를 모두 경로모형 분석을 통해 득표율과의 상관관계를 분석하였는데, FINE 지표는 득표율에 긍정적인 영향을 미쳤으나 SMART 지표는 통계적 유의미성을 가지지 못했다. SMART 지표와 FINE 지표가 득표율에 다른 영향력을 보인 이유에 대해 서재영·권영주(2008)는 두 지표가 매니페스토를 평가하는 평가 기준과 대상의 차이에서 기인한다고 보는 반면, 김혁(2010)은 SMART 지표가 선거기간 중 전혀 공개되지 않은 반면 FINE 지표는 공개됨으로써 이것이 어느 정도 선거 결과에 영향을 미칠 수 있었다고 본다.

앞에서 언급했듯이 2006년 5·31 지방선거에서 매니페스토가 도입된 후 2006년 지방선거의 매니페스토에 대한 평가는 SMART 지표와 FINE 지표 등 같은 다양한 지표를 통해 매니페스토를 평가는 물론 소수이지만 매니페스토 평가와 선거 결과에 대한 상관성에 대한 경험적 연구 역시 수행되었다. 그러나 2010년 6·2 지방선거의 매니페스토의 경우 2006년 지방선거 매니페스토와 비교해보았을 때 상대적으로 매니페스토를 평가한 연구가 수적으로 적을 뿐 아니라 SMART나 FINE 지표로 매니페스토를 평가한 연구는 더욱 찾아보기 어려운 실정이다.

2010년 지방선거의 매니페스토를 평가한 유일한 논문으로는 이현출·가상준(2011)의 연구가 있는데, 이들의 연구는 한국정치학회 매니페스토에서 개발한 평가지표<sup>2)</sup>를 바탕으로 2010년 지방선거의 매니페스토를 평가했다. 매니페스토 평가 방식은 광역 단체장 선거에 출마한 후보들의 매니페스토에 대해 실현가능성, 효율성, 호응성, 비전, 합치성 5개 각 항목에 대한 평가를 바탕으로 평균값을 계산하는 방법을 사용했다. 이들의 연구는 후보자의 매니페스토에 대한 전반적인 평가와 도전자와 현직자의 매니페스토 평가 점수의 차이

2) 한국 정치학회 매니페스토에서 개발한 지표는 기존의 FINE 지표를 수정 보완한 지표로서 FINE 지표의 실현가능성(Feasibility)과 효율성(Efficiency)에 호응성(Responsiveness), 장기적 비전(Vision)과 합치성(Congruency) 여부를 평가지표로 구성한 지표이다. 호응성은 매니페스토가 지역 유권자들의 요구에 부합하는가 여부를, 장기적 비전은 매니페스토가 지역사회에 장기적인 측면에서 발전을 가지고 오는 목표를 달성하는 것인지 여부, 합치성은 매니페스토가 후보자의 소속정당과 이데올로기 등과 같은 정치적 기조에 부합하는 것인지 여부를 분석하는 것이다(이현출·가상준 2011).



를 알아보았다는 데 의미가 있으나, 매니페스토의 평가 점수가 그들의 득표율에 어떤 영향을 주었는지에 대한 상관관계 분석을 시도하지는 않았다.

### III. 지방자치단체장 매니페스토 평가

#### 1. 매니페스토 현황

이 장에서는 2010년 6·2 지방선거를 통해 당선된 민선 5기 광역 및 기초 단체장의 매니페스토를 평가하기에 앞서 먼저 단체장들의 매니페스토가 어떤 분야에 집중되어 있으며 단체장들은 자신의 매니페스토를 추진하는 데 있어 구체적으로 어떤 방식을 명시했는지를 알아보려고 한다. 본 논문에서 사용된 매니페스토 평가 자료는 6·2 지방선거를 통해 당선된 민선 5기 광역 및 기초 단체장 244명을 대상으로 법률소비자연맹에서 조사한 자료를 바탕으로 이루어졌다.<sup>3)</sup> 중앙선거관리위원회 정당정보시스템에 올라와 있는 민선 5기 광역 및 기초단체장의 총 매니페스토 숫자는 1209개였으며 이것을 정치/행정/국제, 경제, 생활환경, 교육, 사회복지의 분야로 구분하였다. 5개의 분야 구분 기준은 <표 1>에 상세하게 정리되어 있다.

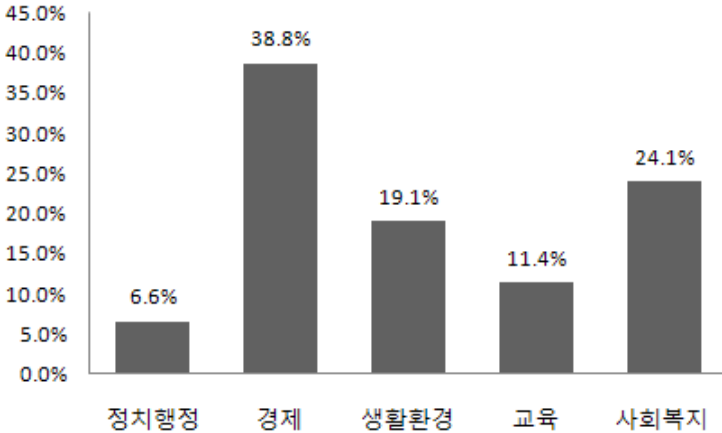
민선 5기 광역 및 기초단체장의 매니페스토를 정치/행정/국제, 경제, 생활환경, 교육, 사회복지 5개로 분류한 결과 전체 공약 중 경제 공약이 38.8%로 가장 많은 비중을 차지했다. 단체장의 매니페스토 중 경제 관련 매니페스토가 가장 많은 비중을 차지했다는 점은 사실 어느 정도 예견된 일이다. 경제 문제는 유권자가 직접 일상생활에서 체감하는 가장 현실적인 문제이자 그들의 생계에 직접적인 영향 주는 사안이기 때문이다. 따라서 비단 6·2 지방선거뿐 아니라 대통령 선거와 국회의원 선거에서도 역시 경제관련 매니페스토가 가장 많은 비중을 차지하는 경우가 많다. 사회복지는 전체 매니페스토 중 24.1%를 차지해 경제 다음으로 높은 비중을 차지한 공약 분야이다.

3) 광역단체장과 기초단체장을 같이 분석하게 된 이유는 먼저 광역단체장과 기초단체장 모두 관찰 구역이 광역자치단체이나 기초자치단체이나 여부가 차이가 존재할 뿐 지방선거를 통해 당선되는 민선 단체장이라는 공통점을 지니고 있기 때문이다. 또한 통계분석 측면에서 회귀분석을 위해서는 충분한 표본수를 필요로 하는데 광역단체장만을 분석단위로 사용할 경우 유의미한 통계 분석이 불가능하기 때문이다.

〈표 1〉 매니페스토 분야 구분 기준

분류	기준
정치/행정/국제	지방행정제도, 지방자치체제, 행정수도, 부정부패, 선거, 국제화, 국제교류
경제	경제이념, 조세, 금융, 통상·무역, 정보통신·과학, 중소기업, 벤처, 농림축산업, 지역발전 일반
생활환경	주택문제(재건축, 재개발), 인프라시설(교통, 수도, 전기, 디지털화 등), 환경(녹지, 디자인 개선 등)
교육	교육정책 일반, 학교·도서관 건립 및 유지, 교육제도(입시, 교원 등)
사회복지	복지이념 및 제도, 보건·의료, 여성, 노인, 아동, 장애인, 기타취약계층, 방법·치안, 문화시설(복지관, 문화관, 예술관, 박물관 등)

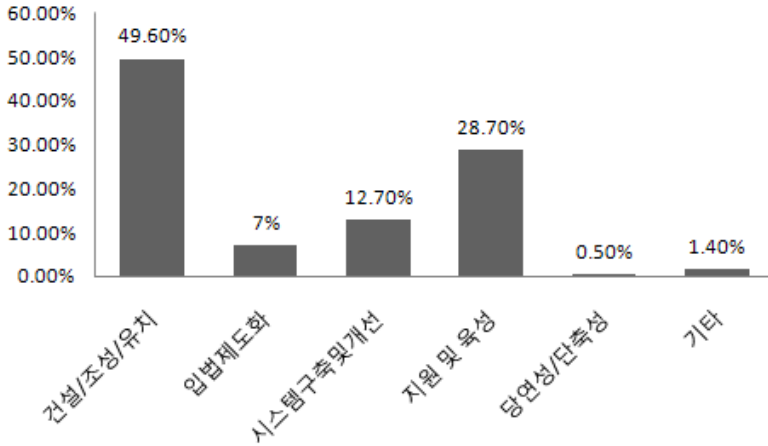
\*출처: 법률소비자연맹



〈그림 1〉 단체장 매니페스토 분야별 분류

사회복지 분야가 경제 다음으로 매니페스토에서 높은 비중을 차지한 배경은 최근 한국 사회에 불어 닥친 복지 열풍과 이로 인한 유권자들의 높아진 복지 요구에 상응해 단체장들이 복지 분야에 보다 많은 정책을 펼칠 것으로 유권자에게 약속한 것으로 풀이된다. 사회복지 분야 이어 생활환경과 교육 분야에 대한 매니페스토가 각각 그 뒤를 이었으며 정치/행정/국제 분야의 매니페스토가 가장 낮은 비중을 차지했다.

선거에서 매니페스토는 유권자에게 제시되는 것 자체로도 의미가 있지만 매니페스토가 실현가능한 정책으로 현실화되기 위해서 매니페스토를 어떻게 추진할 것인지에 대해 구체



〈그림 2〉 단체장 매니페스토 추진 방법에 따른 분류

적으로 방법을 제시하는 것 역시 매우 중요하다. 〈그림 2〉는 광역 및 기초 단체장들의 매니페스토 추진 방법을 건설/조성/유치, 입법제도화, 시스템 구축 및 개선, 지원 및 육성, 당연성/단축성, 기타로 분류하여 전체 중 각각의 추진 방법이 차지하는 비율을 나타낸 것이다. 단체장들의 공약 추진 방법으로는 건설/조성/유치가 전체 공약 추진 방법 중 거의 반을 차지함으로써 압도적으로 가장 많은 비중을 차지했다. 이렇게 단체장들이 자신들의 공약 추진 방법에 있어 건설/조성/유치를 과반수 가까이 선택한 이유는 다리나 댐을 건설하고 공원을 조성하고 공장이나 학교를 유치하는 것과 같은 방식이 자신들이 공약 이행을 유권자들에게 가장 뚜렷하고 구체적으로 보여줄 수 있는 방법으로 인식하기 때문으로 풀이된다.

건설/조성/유치 다음으로는 지원 및 육성이 28.7%로 두 번째로 높은 공약 추진 방법으로 나타났으나 1위와 현격한 차이를 나타냈다. 시스템 구축 및 개선과 입법제도화는 각각 12.7%와 7%로 높은 비중을 차지하지 못했다. 공약 추진 방법 중 가장 낮은 비중을 나타낸 것은 당연성/단축성 공약 추진 방법이다. 당연성 공약은 국책사업과 같이 당연히 될 것으로 알고 있는 공약이고, 단축성 공약은 이미 확정된 공약을 빨리 진행하겠다는 식의 공약이다. 따라서 당연성/단축성 공약은 이미 결정된 정책에 대해 보충 역할로 인식되고 있고, 현실적으로 단체장 자신들의 공약이나 공약 추진으로 보기 어렵기 때문에 자연스럽게 매니페스토에서 큰 비중을 차지하고 있지 않다.

## 2. 매니페스토 평가 방법 및 결과

2010년 6·2 지방선거를 통해 당선된 민선 5기 광역 및 기초 단체장의 매니페스토를 평가하는 데 법률소비자연맹은 중앙선거관리위원회에 제시된 5대 공약을 실천방안의 구체성, 공약내용의 명확성, 이행 기한 방안 명시, 선거 공약서 첨부 및 홈페이지 공약 공개로 분류하여 평가하였다.<sup>4)</sup> 또한 매니페스토 평가 점수 구축에 있어서는 선거 공약서 첨부와 홈페이지 공약 공개만 각각 10점 만점으로, 다른 모든 항목인 실천방안의 구체성, 공약 내용의 명확성, 예산확보 방안 명시, 공약이행 기한 명시에 대해서는 각각 20점 만점으로 평가하여 각 항목의 총 합을 100점 만점으로 평가하였다.

보다 구체적으로 각 항목이 어떻게 측정되었는지 살펴보면 실천방안의 구체성은 5대 공약의 상세 공약의 숫자를 가지고 평가하였는데, 공약 세부 사업이 13가지 이상이면 20점, 9~12가지이면 15점, 5~8가지이면 10점, 1~4가지이면 5점, 공약 세부사항이 없으면 0점으로 측정되었다. 공약내용의 명확성은 ○○조사-○○설치-○○운영과 같이 추진방법, 이행 목표를 세부적으로 제시한 공약은 20점, ○○완공, ○○법제정과 같이 추진방법 이행목표가 구체적인 공약은 15점, 현대화, 정상화, 지원 확대, 해결책 마련 등 이행목표가 대략적인 공약은 10점, 공약이행방법이 두루뭉술하고 추상적인 공약은 5점, 공약이행방법에 대한 언급이 전혀 없는 공약은 0점으로 측정되었다.

예산확보 방안명시에 있어서는 모든 세부사업의 국비, 시비 등 수치화된 자원조달계획을 전부 제시한 공약은 20점, 세부사업의 수치화된 자원조달은 대부분 제시한 공약은 15점, 수치화된 자원조달계획을 대부분 제시하지 않은 공약은 10점, 총 소요 예산만을 제시한 공약, 소요 예산에 대해 국비, 시비 % 자원 조달과 같이 비율을 제시한 공약은 5점, 국비, 시비 예산 확보, 민자 유치 등 대략적인 자원조달 방법만을 언급하거나 예산에 대해 언

4) 본 연구가 매니페스토를 평가하는 데 있어 사용한 방법론은 기존의 SMART, FINE 지표와 공통점과 차별성이 존재한다. SMART 지표와는 공약의 구체성, 이행기한이 공통적이며, FINE 지표와는 실행가능성과 예산확보의 부분이 공통적이다. 다시 말해 법률소비자연맹이 구축한 매니페스토 평가기준은 기존 지표와 공통되는 중요한 특성을 바탕으로 매니페스토의 공개성 - 선거공약서 첨부 여부, 홈페이지 공개 여부 - 를 추가한 것으로 이해하면 될 것이다. 본 연구가 법률소비자연맹에 따른 매니페스토 평가를 사용한 이유는 기존 지표가 문제가 많거나 열등해서가 아니라 기존 지표를 바탕으로 이를 보완한 새로운 지표를 바탕으로 2010년 지방선거 매니페스토를 분석하는 것이 나름대로 의미를 지닌다고 판단했기 때문이다.

급이 없는 경우는 0점으로 측정되었다. 공약이행 기한 명시는 모든 사업에 수치화된 공약 이행 기한을 제시한 공약은 20점, 공약이행 기한을 대부분 제시한 공약은 15점, 공약이행 기한을 대부분 제시하지 않은 공약은 10점, 단기/중기/장기, 임기 내 완료, 검토 또는 고려 중, 임기 중 등 기한에 대해 불명확한 언급을 한 공약은 5점, 기한에 대한 언급이 전혀 없는 공약은 0점으로 측정되었다. 선거 공약서 첨부는 선거 공약서를 첨부한 경우에는 10점, 첨부하였으나 상세보기와 같은 경우에는 5점으로 처리하였다. 매니페스토를 개인 홈페이지에 공개한 경우는 10점, 개인 홈페이지만 있는 경우에는 5점으로 처리하였다.

단체장의 매니페스토를 실천방안의 구체성, 공약 내용의 명확성, 예산확보 명시, 이행기한의 명시, 선거 공약서 첨부와 홈페이지 공약 공개의 각 항목에 대한 광역 단체장과 기초 단체장의 각각의 평균을 계산하고, 각각의 항목에 대해 광역 및 기초 단체장을 모두 합친 점수의 평균, 표준편차, 최소치와 최대치를 계산하여 정리한 내용이 <표 2>다. 전체적으로 보았을 때 광역 단체장이든 기초단체장이든 각 항목이 최대치가 20점 혹은 10점이라는 것을 고려해 보면 전반적으로 항목의 평균값이 낮다는 공통점이 존재한다. 단 공약의 명확성 부분은 예외적으로 평균이 높다.

특히 예산 확보 명시 부분은 기초 단체장들의 매니페스토 예산확보 명시의 평균이 20점 만점에 5.02로 가장 낮으며, 광역 단체장들의 평균은 8.9로 기초 단체장에 비해 높지만 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 예산 확보 명시 부분과 더불어 낮은 점수를 보인 부분은 이행 기한 명시였다. 기초 단체장의 이행 기한 명시 평균은 5.97로 현저히 낮았으며 광역 단체장 평균은 6.9로 기초 단체장보다는 상대적으로 높았으나 여전히 낮은 수준에 머물러 있다. 예산 확보 명시 부분과 이행 기한 명시 부분에 대한 단체장들의 평균이 낮은 원인은 정책의 예산이나 이행은 실질적으로 단체장으로서 독자적으로 판단하기 보다는 자신이 속한 행정구역이 가용할 수 있는 자금의 문제와 정책 이행에 있어 실무 행정관리들과의 입장 차이와 갈등 등 매니페스토의 내용을 현실화하기 위해서는 풀어야 할 문제가 많기 때문에 대부분의 경우 구체적이고 세밀한 내용을 담기 어려웠을 것으로 풀이된다.

예산 확보와 이행 기한 명시가 매니페스토 평가에 평균적으로 낮은 점수를 받은 데 비해 매니페스토 평가에서 가장 높은 점수를 나타낸 분야는 공약 내용의 명확성이다. 공약 내용의 명확성 부분이 20점 만점에 광역 단체장과 기초단체장 평균이 각각 15.6점, 14.28점으로 다른 부분에 비해 상대적으로 매우 높은 점수를 나타냈다. 이렇게 공약의 명확성 부분이 매니페스토 평가에서 광역 및 기초단체장 모두 높은 점수를 나타낸 요인은 한국에서 시민단체가 주축이 된 매니페스토 운동의 확산과 더불어 시민단체가 학계 및 언론과 공동의

〈표 2〉 민선 5기 단체장의 매니페스토 항목별 평가

	실천방안 구체성 (20점 기준)	공약내용 명확성 (20점 기준)	예산확보 명시 (20점 기준)	이행기한 명시 (20점 기준)	선거공약서 첨부 (10점 기준)	홈페이지 공약 공개 (10점 기준)
광역단체장 평균	8.9	15.6	8.9	6.9	7.5	9.06
기초단체장 평균	8.08	14.28	5.02	5.97	5.66	5.66
평균	8.13	14.37	5.28	6.03	5.78	5.88
표준편차	3.78	3.80	6.22	6.09	4.37	4.74
최소치	0	0	0	0	0	0
최대치	20	20	20	20	10	10

로 매니페스토에 대한 평가 작업을 수행하다보니 자연스럽게 이러한 환경에 영향을 받아 단체장의 매니페스토가 담고 있는 매니페스토 내용이 구체화되었을 확률이 높다. 또한 예산 확보나 이행 기한 명시에 비해 단체장의 매니페스토 내용은 다른 외부 요소에 의해 상대적으로 덜 영향을 받기 때문에 보다 상세히 구체화되기 쉬웠을 것으로 판단된다.

단체장 항목별 평균 평가를 통해 나타난 또 다른 공통점은 공약의 전 부문에 걸쳐 광역 단체장의 평균이 기초단체장에 비해 상대적으로 높다는 점이다. 광역 단체장과 기초 단체장 간의 가장 큰 차이를 보이는 부분은 홈페이지 공약 공개이다. 홈페이지에 공약을 공개했느냐에 대한 평가 부문에서 광역 단체장의 평균은 10점 만점 기준으로 9.06으로 기초 단체장 평균 5.66에 비해 확연히 높았다. 홈페이지에 공약을 공개했느냐 여부에 있어 광역 단체장이 기초 단체장에 비해 확연히 높은 원인으로는 광역 단체장들이 기초단체장들에 비해 그들의 정책에 대해 언론이나 미디어에 노출되거나 기사화되는 경우가 많으며 또한 대중들의 관심이나 정보 요구 역시 더 높기 때문에 홈페이지에 공약을 공개하는 비율이 높을 것으로 보인다.

각 항목별 매니페스토의 평균 점수를 살펴보면 광역 단체장이 기초 단체장에 비해 모든 항목에서 상대적으로 높은 점수를 받았기 때문에 각 항목을 합산한 매니페스토 평가 총점을 기준으로 순위를 매긴다면 상위 10위권에 광역단체장의 비중이 더 높을 것으로 예상할 수 있다. 그러나 이러한 예상을 뒤엎고 매니페스토 평가 총점에 따른 상위 10위권을 이광재 강원 지사와 김문수 경기 지사 두 명의 광역 단체장을 제외하고 모두 기초 단체장이 차지했다(〈표 3〉 참조). 광역 및 기초 단체장 모두를 포괄하여 매니페스토 평가 1위 단체장은 신현국 문경시장과 허태정 유성구청장이 100점 만점에 85점으로 공동 1위를 차지했다.

〈표 3〉 매니페스토 평가 상위 10위 단체장

순위	기초/광역	지역	정당	이름	점수
1	대전 기초	유성구	민주당	허태정	85
1	경북 기초	문경시	무소속	신현국	85
3	시도지사	강원도	민주당	이광재	84
3	전북기초	임실군	민주당	강완목	84
5	시도지사	경기도	한나라당	김문수	81
5	전북기초	완주군	민주당	임정엽	81
7	전남기초	영암군	민주당	김일태	79
8	경남기초	남해군	무소속	정현태	78
9	부산기초	연제군	무소속	이위준	76
10	부산기초	북구	한나라당	한재관	75

3위는 이광재 강원도지사와 강완목 임실군수가 84점으로 역시 공동 3위를 차지했다. 1위부터 10위까지 순위를 보면 점수가 동점인 단체장이 총 6명이며 순위가 점수 차이가 1~2점으로 상위 10위권 내에서 등 수 차이는 큰 의미가 없을 정도로 높은 점수를 나타내고 있다. 상위 10위권 에 든 단체장들의 출신 정당을 보면 민주당이 5명으로 가장 많은 것으로 나타났다. 흥미로운 점은 무소속 후보의 강세이다. 10위 안에 든 무소속 단체장은 총 3명으로 민주당 다음으로 높은 비율을 나타냈다. 한나라당 출신 단체장은 2명에 그쳤다.

#### IV. 매니페스토 평가점수와 득표율에 대한 분석

지금까지 살펴본 매니페스토 평가 자료를 바탕으로 4장에서는 보다 심도 있는 두 개의 경험적 분석을 시도하였다. 먼저 첫 번째 분석은 2010년 지방선거를 통해 당선된 단체장의 매니페스토 평가 점수가 최고 85점에서 최저 5점까지 상당한 편차가 존재하는데 과연 단체장의 매니페스토 평가 점수는 어떤 요인들에 의해 영향을 받는지를 알아보는 것이다. 매니페스토 관련 선행연구들은 주로 매니페스토 평가 지수 개발과 매니페스토가 선거에 어떤 영향을 주는가에 초점을 둔 연구가 대부분이었다. 따라서 매니페스토 평가에 영향을 주는 요인이 무엇인가를 분석한 연구는 거의 전무한 상태이다. 따라서 경험적 분석을 통해 매니페스토 평가뿐만 아니라 매니페스토 평가에 영향을 주는 것에는 어떠한 요인들이 있는

가를 살펴보는 것은 그 자체가 의미 있는 작업이라고 판단된다.

구체적인 분석에 대해 논하자면 분석의 대상인 종속 변수는 매니페스토 평가 점수이다. 그리고 단체장의 매니페스토 평가 점수에 영향을 주는 독립 변수로 고려해 볼 수 있는 제도적, 개인적 요인들은 다음과 같다. 먼저 매니페스토 평가 점수에 영향을 미칠 수 있는 제도적 요인을 고려해 볼 때, 먼저 단체장이 속한 정당이 여당인지 야당인지 여부가 매니페스토 평가점수에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 단체장의 여당인지 여부뿐 아니라 단체장의 현직 프리미엄이 존재하는지, 광역인지 기초인지 여부와 같은 제도적 요인들이 역시 단체장의 매니페스토 평가 점수에 영향을 줄 수 있으므로 이러한 요인들을 모두 분석에 포함시켰다. 제도적 요인들과 더불어 단체장의 개인적 요소인 단체장의 나이, 학력, 성별의 영향력 역시 매니페스토 평가 점수에 영향을 주는 요인으로 분석에 포함되었다.

각 변수들에 관한 측정 및 분석을 위해 사용한 통계기법에 관한 논의는 다음과 같다. 종속변수는 법률소비자연맹에서 평가한 광역 및 기초 단체장의 매니페스토 평가 점수이다. 종속변수의 측정방식은 3장에서 설명한 내용과 동일하다. 매니페스토 평가 점수는 실천방안의 구체성, 공약내용의 명확성, 예산확보 명시, 이행기한의 명시, 선거 공약서 첨부와 홈페이지 공약 공개로 나누어 각각 측정하되 선거 공약서 첨부와 홈페이지 공약 공개만 10점 만점으로 나머지 부문은 각 20점을 만점으로 계산하여 모든 항목을 합하여 100점 만점으로 측정된 값이다.

종속변수인 매니페스토 평가 점수가 연속변수(continuous variable)이므로 통계분석을 위해 사용된 기법은 다중회귀분석이다. *여야* 변수는 단체장의 소속정당이 여당인지 야당인지 여부를 측정하는 것이다. 단체장 소속 정당이 여당인 경우 1, 야당인 경우 0으로 처리했다. *현직* 변수는 단체장이 현직 단체장일 경우 1로 처리, 현직 단체장이 아닌 도전자의 경우 0으로 처리했다. *광역* 변수는 광역 단체장인 경우 1로 처리, 기초 단체장인 경우 0으로 처리했다. *나이* 변수 중앙선거관리위원회 정보에 따른 단체장의 나이를 기준으로 코딩했다. *성별*은 단체장이 남자인 경우에는 1로 여자인 경우에는 0으로 처리했다. *학력* 변수는 단체장의 최종 학력이 대졸 이상이면 1로 아닌 경우는 0으로 처리했다.

〈표 4〉는 민선 5기 지방자치단체장의 매니페스토 평가점수에 영향을 주는 요인을 다중회귀분석 결과이다. 전반적으로 보았을 때 제도적 요인들이 지방자치단체장의 매니페스토 평가 점수에 영향을 주는 것으로 나타났다. 특히 단체장이 광역 단체장인지 기초 단체장인지 여부가 단체장의 매니페스토 평가 점수에 상당한 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 광역 단체장인지 여부 변수는 표준화된 계수를 바탕으로 다른 변수들과 비교해 보



〈표 4〉 단체장 매니페스토 평가점수에 영향 주는 요인 다중회귀분석

매니페스토 평가 점수	비표준화 계수	표준화 계수	t
제도적 요인들			
여야	-5.01** (-2.139)	-0.155	-2.344
현직	-0.496 (-2.102)	-0.016	-0.236
광역	12.211*** (3.97)	0.194	3.076
개인적 요인들			
나이	0.149 (0.152)	0.064	0.979
성별	4.446 (6.407)	0.044	0.694
학력	0.626 (3.161)	0.13	0.198
상수	33.187*** (11.43)		2.903
N	243		

\*\*\*  $p < 0.01$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$  (two-tail test), 괄호 안은 표준오차

있을 때 단체장이 속한 정당이 여당인지 여부와 더불어 그 영향력이 매우 높고 또한 통계적인 유의성은 가장 높다. 이러한 결과를 바탕으로 광역 변수가 가진 의미를 분석해 보면 광역 단체장이 기초 단체장보다 매니페스토 평가 점수가 높다는 것이다. 이러한 결과는 예견된 결과인데, 앞장의 분석을 통해 광역 단체장의 매니페스토 평균 점수가 기초 단체장에 비해 높다는 것을 확인했기 때문이다. 광역 단체장이 기초단체장보다 매니페스토 평가 점수가 높은 이유는 유권자의 관심과 미디어의 노출빈도가 광역 단체장 선거와 매니페스토가 기초단체장 선거와 매니페스토에 비해 상대적으로 높기 때문으로 풀이된다.

단체장이 광역인지 기초인지 여부와 더불어 강력한 영향력을 행사한 요소는 단체장이 속한 정당이 여당인지 여부였다. 다중회귀 분석 결과에 따르면 야당 소속의 단체장이 여당 소속의 단체장에 비해 매니페스토 평가 점수가 높았다. 이것 역시 3장의 분석을 통해 어느 정도 예상된 결과이다. 매니페스토 상위 10권 단체장에 야당의 비율이 압도적으로 높았기

때문이다. 따라서 2010년 지방 선거에서 여당보다는 야당 출신의 단체장이 선거 전략으로 정책에 초점을 둔 매니페스토를 공약한 것으로 풀이된다. 단체장이 현직인지 여부는 매니페스토 평가 점수에 유의미한 영향력을 행사하지 못하는 것으로 나타났다. 제도적 요인들과는 달리 단체장의 나이, 성별, 학력과 같은 개인적 요인들은 모두 통계적인 유의미성을 가지지 못해 단체장의 사회경제적 지위나 요인이 그들의 매니페스토 평가 점수에 의미 있는 차이를 가져다주지 못하는 것으로 나타났다.

단체장의 매니페스토에 영향을 주는 요인을 분석해보았는데, 이와 더불어 자연스럽게 드는 의문은 바로 매니페스토 평가 점수가 선거에서 지방자치단체장의 득표율에 과연 영향을 발휘했느냐 여부이다. 이것을 알아보기로 두 번째 다중회귀분석을 시도했다. 종속변수는 민선 5기 지방자치단체장의 득표율이다. 득표율의 측정은 중앙선거관리위원회 정보를 바탕으로 코딩하였다. 독립변수는 먼저 공약평가 요소로서 법률소비자연맹이 측정한 단체장의 매니페스토 평가 지표를 사용하였다. 제도적 요인들로는 앞의 다중회귀분석에서 사용한 요소들인 단체장 소속 정당이 여당인지 여부, 광역 단체장인지 기초 단체장인지 여부, 현직 단체장인지 도전자인지 여부가 동일하게 사용되었다.

단 득표율 분석 모델은 매니페스토 평가 점수 모델에 비해 제도적 요인으로 한 가지 요인이 더 추가적으로 고려되었는데 이것이 바로 지역 연고성이다. 지역 연고성은 단체장의 득표율에 영향을 미칠 수 있는 요소인데, 단체장의 소속 정당이 자신이 출마한 지역의 연고성이 높은 정당일 경우 득표율에 유리할 것으로 예상된다. 지역 연고성 변수에 대한 측정은 단체장의 소속 정당이 지역 연고성이 높은 정당일 경우 1, 아닐 경우 0으로 처리했다. 예를 들어 경상도 지역 단체장의 소속정당이 한나라당일 경우, 전라도 지역 단체장의 소속정당이 민주당일 경우, 충청도 지역 단체장의 소속정당이 자유선진당일 경우는 1로 처리했다. 득표율에 영향을 주는 개인적 요인들 역시 분석 모델에 포함시켰는데, 단체장의 나이, 학력, 성별이다.

단체장의 매니페스토 평가에 영향을 미치는 요인에 대한 경험적 분석에 이어 매니페스토 평가가 과연 단체장의 득표율에 어떤 영향을 주는가를 분석할 필요가 있다. II장에서 다루었듯이 많은 선행연구들을 살펴보면 매니페스토 평가가 선거 결과에 영향을 주느냐 여부에 대해서는 학자들 간에 논쟁이 지속되고 있다(서재영·권영주 2008; 김혁 2010; 이현출·가상준 2010). 이러한 논쟁의 배경에는 실제로 경험적 분석 결과가 일관성 있게 나오기 보다는 선거에 따라 혹은 평가 지표에 따라 다양하게 혼재하기 때문이다. 특히 2010년 지방선거를 대상으로 매니페스토 평가와 득표율을 회귀분석과 같은 경험적 연구방법으로

〈표 5〉 민선 5기 단체장 득표율에 영향을 주는 요인 다중회귀분석

득표율	비표준화 계수	표준 계수	t
공약 평가			
매니페스토 평가	0.096** (0.039)	0.150	2.467
제도적 요인들			
여야	-1.034 (1.288)	-0.051	-0.803
현직	7.051*** (1.221)	0.364	5.774
광역	3.953* (2.319)	0.103	1.704
지역연고성	2.969** (1.232)	0.152	2.411
개인적 요인들			
나이	-0.068 (0.089)	-0.048	-0.761
성별	-1.413 (3.671)	-0.023	-0.385
학력	3.211* (1.87)	0.103	1.717
상수	44.371*** (6.757)		6.567
N	243		

\*\*\* p < 0.01, \*\* p < 0.05, \* p < 0.1 (two-tail test), 괄호 안은 표준오차

심층 분석한 논문은 거의 없는 상황이다. 따라서 본 논문은 2010년 지방선거에 대해 법률 소비자연맹이 구축한 매니페스토 평가 점수를 바탕으로 단체장의 매니페스토 평가가 선거에서 그들의 득표율에 영향을 주었는지를 경험적으로 검증한다는 데 그 의미가 있다고 본다.

〈표 5〉는 단체장의 매니페스토 평가 점수가 단체장의 득표율에 영향을 주는가를 다중 회귀분석 결과이다. 〈표 5〉 다중회귀분석 결과에 따르면 민선 5기 단체장의 매니페스토 평가 점수는 실제 선거에서 그들의 득표율에 상당한 영향력을 행사하는 것으로 나타났다.

좀 더 자세히 설명하자면 지방자치단체장의 매니페스토 평가 점수가 높을수록 그들의 득표율이 증가하는 것으로 나타났다. 지방자치단체장의 매니페스토의 내용이 구체적이고 기한이 명시되어 있고 예산확보 및 실천방안이 명확하며 공개성이 높을수록 더 많은 유권자들의 지지를 이끌어내었다는 것을 알 수 있다.

단체장의 매니페스토 평가 점수와 더불어 제도적 요인들 역시 단체장의 득표율에 영향력을 발휘했다. 특히 현직인 단체장이 도전자보다 득표율이 높은 것으로 나타났다. 단체장이 현직인지 여부는 통계적 유의미성이 강할 뿐 아니라 표준화된 계수를 비교해 보았을 때 득표율에 가장 강력한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 이른바 현직 효과가 선거에서 표심을 사로잡는 데 얼마나 강력한 영향력을 발휘하였는지를 경험적으로 확인할 수 있었다. 단체장의 현직 효과와 더불어 지역 연고성 역시 단체장의 득표율에 상당한 영향력을 행사하였다. 지역 연고성은 이른바 2010년 6·2 지방선거에서 지역주의가 투표에 영향을 주었는지를 살펴볼 수 있는 변수인데, 이 변수가 통계적 유의성을 나타냈다는 의미는 2010년 지방선거에서 지역주의의 영향력이 여전히 견재하다는 것을 보여준 것이라고 풀이된다. 단체장의 출신 정당이 출마한 지역에 연고를 가진 경우가 그렇지 않은 경우보다 더 높은 득표율을 보였기 때문이다.

광역 단체장인지 기초 단체장인지 여부도 단체장의 득표율에 영향을 발휘했다. <표 5> 다중회귀분석 결과에 따르면 광역 단체장이 기초단체장보다 더 많은 득표율을 가져오는 것으로 나타났다. 이것은 광역 단체장 선거가 기초 단체장 선거보다 유권자가 더 많은 관심을 가지고 있고 방송과 미디어를 통해 훨씬 더 많이 보도되고 중요한 선거라고 일반적으로 인식되기 때문에 자연스럽게 광역 단체장들의 득표율이 기초 단체장에 비해 높을 것으로 본다. 제도적 요인으로는 유일하게 여당인지 여부가 득표율에 통계적 유의미성을 가지지 못했다. 이것은 2010년 지방선거에서 단체장에게 있어 여당 출신 혹은 야당 출신이라는 것이 유권자의 지지를 이끌어 내는 데 큰 영향력을 발휘하지 못했다는 의미로 풀이된다.

학력을 제외한 나이, 성별 같은 개인적 요인들은 단체장의 득표율에 영향력을 미치지 않는 것으로 나타났다. 다시 말해 나이가 많고 적음이 단체장의 득표율에 큰 의미가 없었으며, 단체장이 남성이나 여성이나 역시 득표율에 의미 있는 차이를 만들지 못했다. 유일하게 단체장의 학력이 득표율에 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 대학교 졸업 이상의 학력을 가진 단체장이 그렇지 않은 단체장보다 유권자로부터 더 많은 득표를 하는 것으로 나타났다.

## V. 맺는말

2006년 지방선거시기 시민단체의 주도로 처음 시작된 매니페스토 운동으로 한국 사회에 매니페스토가 소개된 지 6년이 지났다. 2006년 당시 시민단체가 처음 매니페스토 운동을 시작한 동기는 기존의 한국 사회의 부정적인 선거문화를 뿌리 뽑고, 매니페스토를 통한 새로운 선거 풍토를 만들어 종국적으로 한국 사회의 고질적인 정치문화를 개혁하자는 것이었다. 이런 좋은 취지를 가진 매니페스토 운동은 한국 사회 각계각층의 상당한 호응을 이끌었으며 정치권의 정당과 후보자는 앞 다투어 자신들의 매니페스토를 발표했다. 학계는 매니페스토에 대해 해외 사례를 바탕으로 한 연구와 더불어 매니페스토를 평가하기 위한 지표 개발 및 매니페스토 평가 작업은 물론 매니페스토 평가 점수와 선거와의 상관성 등 다양한 차원의 많은 연구를 수행하였다. 6년이라는 시간은 매니페스토가 한국의 선거 문화에 어떤 영향을 미쳤는지를 검증하기에는 너무나도 짧은 기간이다. 그럼에도 불구하고 한국에서 매니페스토 도입은 선거 운동과 환경을 변화시켰으며 그 변화는 아직도 지속되고 있다.

본 연구는 매니페스토 도입 이후 두 번째로 치러진 2010년 지방선거를 통해 당선된 민선 5기 기초 및 광역 단체장의 매니페스토를 법률소비자연맹이 구축한 평가 기준과 점수를 바탕으로 하여 평가하였다. 민선 5기 단체장의 매니페스토를 분야별로 구분해 보았을 때 경제 분야의 매니페스토가 가장 많은 비중을 차지하였고 그 다음으로 복지 분야의 비중이 높았다. 단체장이 제시한 매니페스토를 추진 방법으로는 건설/조성/유치와 같은 방법이 전체 추진 방법 중 약 50% 비율로 압도적으로 높은 비중을 차지했다. 지방자치단체장의 매니페스토를 실천방안의 구체성, 공약 내용의 명확성, 예산 확보 명시, 이행 기한 명시, 선거공약 첨부 및 홈페이지 공개로 구성된 각 항목에 대한 점수를 평균을 낸 결과 기초 단체장과 광역 단체장 모두 공약 내용의 명확성 부분에서 가장 높은 점수를 나타냈다. 반면 단체장의 매니페스토 항목 평가에 있어 기초단체장과 광역단체장이 취약한 부분은 차이가 존재했다. 평균 점수를 기준으로 살펴볼 때 광역 단체장의 매니페스토의 경우 이행 기한 명시가 가장 취약한 부분으로 나타났으며, 기초 단체장의 매니페스토의 경우 예산 확보 명시가 가장 취약한 부분으로 나타났다. 매니페스토 각 항목을 더하여 평가한 최종 평가 점수는 매니페스토 모든 항목에서 광역 단체장이 기초 단체장보다 평균적으로 높은 것으로 나타났다. 그러나 매니페스토 최종 평가 점수 상위 10위권 단체장 수는 기초 단체장

의 수가 광역 단체장의 수에 비해 압도적으로 많았다.

보다 심층적으로 지방자치단체장의 매니페스토와 선거와의 상관관계를 분석하기 위해 두 번의 다중회귀 분석을 시도했다. 먼저 기초 및 광역 단체장의 매니페스토 점수가 어떤 요인에 의해 영향을 받는지 다중회귀 분석한 결과 기초 단체장인지 광역 단체장인지 여부와 단체장의 정당이 여당인지와 같은 제도적인 요인들이 단체장의 매니페스토 점수에 상당한 영향력을 발휘하는 것으로 나타났다. 광역 단체장이 기초 단체장에 비해 매니페스토 점수가 높았다. 이것은 매니페스토 각 분야별 평균 분석을 통해 어느 정도 예견된 결과로서 광역 단체장의 매니페스토 평가 점수가 높은 배경은 기초 단체장의 매니페스토에 비해 광역 단체장의 매니페스토에 대한 유권자의 관심은 물론 미디어를 통한 정보 공개 및 보도가 집중되었기 때문으로 풀이된다. 단체장의 소속 정당에 관해서는 야당 소속 단체장이 여당 소속 단체장에 비해 매니페스토 평가 점수가 더 높았다. 이것 역시 매니페스토 평가 점수 10위권 야당 소속 단체장이 절대 다수였다는 점을 감안한다면 예상 가능한 결과이다. 따라서 2010년 지방선거에서 야당 소속 단체장이 여당 소속 단체장에 비해 매니페스토에 더 많은 노력을 기울인 것으로 나타났다.

두 번째 다중회귀 분석을 통해 지방자치단체장의 매니페스토 점수가 선거에서 지방자치단체장의 득표율에 어떤 영향을 미치는가를 분석해보았다. 분석 결과에 따르면 지방자치단체장의 매니페스토 점수는 그들의 득표율에 상당한 영향력을 행사하는 것으로 나타났다. 다시 말해 매니페스토 점수가 높은 지방자치단체장일수록 그들이 선거에서 유권자로부터 받는 득표율이 증가하였다. 지방자치단체장의 득표율에 영향을 주는 요인은 매니페스토 점수 외에 지방자치단체장이 현직인지 여부, 광역 단체장인지 기초단체장인지 여부, 지역 연고성이 있는지 여부였다. 이러한 분석 결과를 통해 매니페스토 평가 점수가 지방자치단체장의 득표율에 상당한 영향력을 발휘한다는 긍정적인 결론을 얻을 수 있었다. 그러나 2010년 지방선거에서 매니페스토 점수 외에 지역주의의 영향이나 현직 효과의 영향력 역시 지방단체장의 득표율에 여전히 영향력을 행사하고 있다는 것 역시 확인할 수 있었다. 지방자치단체장의 개인적 요소인 나이, 성별, 학력은 그들의 득표율에 의미 있는 영향력을 행사하지 못했다.

한 국가의 선거 문화는 단기간에 변화하기 어렵다. 따라서 한국의 선거 문화와 정치 문화가 근본적으로 변화하기 위해서는 정당과 후보자는 물론 유권자들의 지속적인 관심과 노력이 필요하다. 이런 측면에서 한국의 매니페스토 도입 역사가 너무나도 짧기 때문에 매니페스토가 한국 선거풍토를 얼마만큼 변화시켰는지를 현실점에서 판단하기는 아직은 시

기상조라고 판단된다. 그러나 분명한 것은 매니페스토가 한국의 선거 풍토를 변화시키고 있다는 것이다. 물론 아직까지 한국 선거 풍토에서 정당과 후보자의 정책적 측면보다는 정당이나 후보자의 지역적 연고, 후보자 이미지 중심의 평가와 같은 요소가 여전히 영향력을 발휘하고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 한국 선거에서 매니페스토는 유권자가 후보자를 평가하고 투표를 결정하는 데 있어 중요한 요소가 되고 있다. 본 연구는 2010년 지방선거를 통해 당선된 민선 5기 지방자치단체장의 매니페스토 평가와 분석을 통해 이를 확인할 수 있었다.

본 논문은 2010년 지방선거를 통해 당선된 민선 5기 지방단체장의 매니페스토를 평가하고 그들의 매니페스토 점수에 영향을 주는 요인과 매니페스토 평가 점수가 그들의 득표율에 영향을 주는지를 경험적으로 분석함으로써 매니페스토가 선거에서 가지는 의미와 영향력을 살펴보았다. 그러나 본 연구는 연구 분석 대상에 대한 시간적, 자료적 제약으로 인한 한계를 지니고 있다. 먼저 시간적으로는 분석 시기를 2010년 지방선거로 한정하여 경험적 연구를 수행했기 때문에 분석결과를 다른 선거로 일반화시키는 데는 한계가 있다고 본다. 또한 본 논문에서 사용한 법률소비자연맹의 매니페스토 평가 자료는 2010년 지방선거에서 당선된 민선 5기 단체장의 매니페스토에 대한 평가를 바탕으로 이루어졌을 뿐 당시 선거에 출마한 경쟁 후보자의 매니페스토에 대한 평가 자료는 존재하지 않았다. 따라서 이러한 자료의 한계로 인해 선거에서 낙선한 후보자는 본 연구의 분석대상에서 제외되었다.

투고일 2012년 12월 24일

심사일 2013년 1월 8일

게재확정일 2013년 1월 21일

## 참고문헌

- 고경민·장성호·오상준. 2007. “한국의 지방선거와 로컬 매니페스토: 2006년 5·31 지방선거를 중심으로.” 『한국동북아논총』 45집, 305-328.
- 김선혁. 2010. “매니페스토 제도의 등장과 운영: 주요국 비교 및 한국에의 함의.” 한국정책학회 춘계 학술 대회.

- 김영래 · 이현출 편. 2006. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』. 서울: 논형.
- 김영래. 2007. “한국의 매니페스토 운동과 지방선거에 대한 영향 평가 연구.” 『한국동북아논총』 45집, 285-304.
- 김영래 · 정형욱 편. 2008. 『매니페스토와 정책선거』. 서울: 논형.
- 김미경. 2006. “매니페스토와 스마트 분석도구.” 한국정책학회 학술 대회.
- 김욱. 2007. “매니페스토 정책선거와 과제.” 『지방행정』 7월호, 18-27.
- 김혁. 2010. “매니페스토와 선거 결과의 관계성에 대한 연구: 2006년 지방선거에서의 매니페스토 평가결과를 중심으로.” 『한국정책학회보』 19집 3호, 289-313.
- 김희민 · 리처드 포딩 저. 조진만 · 김홍철 역. 2007. 『매니페스토의 올바른 이해와 사용: 서구 25개국의 매니페스토 연구』. 서울: 오름.
- 서재영 · 권영주. 2008. “매니페스토 평가점수가 득표율에 미친 영향: 제4회 전국동시지방선거 시 · 도지사선거를 중심으로.” 『한국정책학회보』 19집 3호, 289-313.
- 안철현. 2006. “2006년 지방선거에서의 매니페스토 운동의 의의와 한계.” 『21세기 정치학회보』 16집 2호, 125-145.
- 양삼석. 2008. “매니페스토의 운영과 적실성.” 『국제정치연구』 11집 1호, 1-23.
- 오수길. 2006. “5·31 매니페스토 운동의 의의와 시민운동의 전망” 『시민사회와 NGO』 4집 2호, 141-173.
- 오수길 · 남승하. 2010. “지방단체장의 매니페스토 이행과 시민 참여적 성과 관리: 시민참여모형을 중심으로.” 『지방정부연구』 14집 2호, 5-24.
- 유문종 외. 2011. 『시민과의 약속, 매니페스토: 한국형 매니페스토의 역사 · 이론 · 실천』. 서울: 이학사.
- 유현중 · 최연태. 2010. “지방선거 매니페스토 제도 도입의 실효성 평가: 지방정부 예산 구조 변화 여부를 중심으로.” 『지방정부연구』 4집 4호, 255-279.
- 엄기홍. 2008. “광역단체장의 선거공약과 공약이행평가: 평가지수 개발.” 『한국정당학회보』 7집 2호, 217-238.
- 이광재. 2010. 『이오공감 매니페스토』. 서울: 코리아매니페스토.
- 이현출 · 가상준. 2011. “2010지방선거 매니페스토 평가와 과제.” 『지방행정연구』 25집 4호, 155-178.
- 이현출. 2006a. 『매니페스토와 한국정치의 개혁』. 서울: 건국대학교 출판부.
- \_\_\_\_\_. 2006b. “외국의 매니페스토와 한국에의 도입을 위한 시사점.” 중앙선거관리위원회 · 5·31 스마트매니페스토 정책선거 추진본부. 『한국형 매니페스토 확산과 정착을 위한 국민대토론회 자료집』.
- 임성진. 2011. “새로운 매니페스토 이행평가지표: 자체단체장 선거를 중심으로.” 『정치 · 정보연



- 구』 14집 1호, 151-174.
- 정문기·오수길. 2008. “지역개발의제 채택의 상징정치: 민선 4기 광역자치단체장 후보들의 공약분석을 중심으로.” 『한국행정학회보』 42집 2호, 217-238.
- 정희욱. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회보』 11집 2호, 125-155.
- 조진만·최준영. 2008. “매니페스토의 학문적 활용을 위한 소고.” 『한국정치외교사논총』 30집 1호, 161-192.
- 조진만. 2010. “2010 시민매니페스토운동의 성과와 한계에 대한 탐색적 고찰.” 『한국정치학회보』 44집 2호, 113-134.
- . 2012. “19대 국회의원선거 매니페스토 아젠다 분석.” 『의정논총』 7집 1호, 25-55.
- 하동현. 2010. “정책이전과 확산과정 연구: 일본의 매니페스토 운동 사례를 대상으로.” 『한국정책학회보』 19집 2호, 245-273.
- 홍성걸. 2007. “5·31 지방선거에서의 광역단체장 선거공약에 대한 SMART 분석.” 『한국정책학회보』 16집 3호, 147-175.
- Carmines, Edward and James Stimson. 1980. “The Two Faces of Issue Voting.” *American Journal of Political Science* 74. No.1, 78-91.
- Campebell, Angus, Philip Converse, Warren Miller, and Donald Stokes. 1960. *The American Voter*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Converse, Philip E. 1964. “The Nature of Belief Systems in Mass Publics.” In David E. Apter, ed. *Ideology and Discontent*. New York: Free Press.
- Delli Carini, Michael and Scott Keeter. 1996. *What Americans Know about Politics and Why It Matters*. New Haven: Yale University Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Enelow, James M. and Melvin J. Hinich. 1982. “Ideology, Issues, and the Spatial Theory of Elections.” *American Political Science Review* 76. No.3, 493-501
- . 1984. *The Spatial Theory of Voting*. New York: Cambridge University Press.
- Nie, Norman, Sidney Verba, and John Petrocik. 1974. *The Changing American Voter*. Cambridge: Harvard University Press.
- Iversen, Torben, 1994. “Political Leadership and Representation in the West European Democracies: A Test of Three Models of Voting.” *American Journal of Political Science* 38. No.1, 45-74.
- Page, Benjamin I. and Richard A. Brody. 1972. “Policy Voting and the Electoral Process: The Vietnam War Issue.” *American Political Science Review* 66. No.3, 979-995.

Popkin, Samuel L. 1991. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: University of Chicago Press.

Rabinowitz, George and Stuart Macdonald. 1989. "A Directional Theory of Issue Voting." *American Political Science Review* 83. No.1, 93-122.

Shepsle, Kenneth A. and Mark S. Boncheck. 1997. *Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions*. New York: W.W. Norton & Company.

ABSTRACT

---

## A Study on the Manifesto of Local Government Leaders and 2010 Local Election

Joohyun Kang | Sookmyung Women's University

The purpose of this study is to evaluate the Manifestoes of local government leaders and examine the impact of Manifesto evaluation scores of local government leaders on 2010 local election outcomes. In additions, the research examines what factors determine Manifesto evaluation scores of local government leaders. The evaluation on Manifestoes of local government leaders shows that the most popular issue is economy in the Manifesto, as expected. The way of becoming polices from campaign pledges they suggested the most is construction and creation. Local government leaders get the highest Manifesto scores on making their manifesto more specifically. However, they get the lowest scores at specifying when they exactly complete policies as they promised and how they make the money for the polices. The results of regression show that parties and positions in local governments leaders significantly influence the Manifesto evaluation scores of local government leaders. The empirical analyses also show that there is a positive relationship between the Manifesto evaluation scores of local government leaders and 2010 election outcomes.

**Keywords:** manifesto, election, campaign pledges, local election

