

## 지방선거에서 매니페스토 운동과 민주시민교육

김 용 복 (Kim, Yong-bok) \*

(E-mail : [ybkim@kyungnam.ac.kr](mailto:ybkim@kyungnam.ac.kr))

논문접수일 : 2009년 10월 20일  
논문심사일 : 2009년 10월 27일  
게재확정일 : 2009년 11월 25일

\* 학위취득대학 : 서울대학교  
현직: 경남대학교 교수

## 지방선거에서 매니페스토 운동과 민주시민교육\*

### <국문요약>

지방선거는 기본적으로 지방의 일꾼을 선출하고 지역현안을 해결할 정책 경쟁의 장이다. 그런데 지방선거가 중앙정치에의 예측, 지역주의적 투표경향, 금권선거의 유혹 등을 극복하고 정책선거가 되기 위해서는 선거제도와 법규정의 개선과 같은 제도적 정비와 더불어 후보자 및 유권자들의 의식개혁을 포함하는 선거문화의 변화가 필요하다. 매니페스토 운동은 선거문화와 정치문화를 바꾸자는 데에 목적을 두고 있다. 한국의 매니페스토 운동은 2006년 5.31 지방선거를 계기로 본격적으로 논의되었다.

2006년 매니페스토 운동은 매니페스토란 개념을 대중적으로 확산시키고, 공약을 평가하는 형식적인 지표를 개발하는 초보적인 성과를 거두었다는 점에는 이의가 없을 것이다. 2010년 지방선거는 여러모로 중요한 계기가 될 것이다. 특히 2006년 시작된 로컬 매니페스토 운동이 2010년 지방선거에서도 더욱 성숙된 운동으로 이어질 수 있을지도 관심이다. 로컬 매니페스토 운동은 민주시민의식의 함양을 통해 투표행태와 선거문화의 변화를 지향한다. 즉 지역주의, 연고주의 그리고 금권과 조직을 통한 선거운동이 중심이 되는 과거의 선거문화를 정책과 공약의 평가를 통한 선거로 바꾸려는 사회운동이자 민주시민교육이라고 할 수 있다. 바람직한 투표행태와 선거문화로의 변화는 민주시민교육을 통한 시민의식의 개혁과 더불어 지역주의와 금권정치, 중앙정치에의 예측 등을 극복하기 위한 제도개혁이 병행해서 진행될 때 가능하다고 생각된다.

[ 주제어 ] 지방선거, 로컬 매니페스토, 민주시민교육

\* 본 논문은 2009년 경남대학교 학술연구장려금의 지원을 받았음.

본 논문은 호남대 인문사회과학연구소 2009년 국제학술대회 「2010년 지방선거에 대비한 민주시민교육」 발표논문 중 일부 수정한 것임.

## I. 머리말

2010년 제5회 동시지방선거를 앞두고, 벌써부터 정치권은 거기에 정치적 의미를 부여하고 권력다툼의 기회로 생각하고 있다. 대통령 임기 중간에 실시되는 지방선거가 지방정치의 장이 아니라 정권의 중간평가적 성격을 띠는 중앙정치의 장이 되어 가고 있는 것이다.

그러나 지방선거는 기본적으로 지방의 일꾼을 선출하고 지역현안을 해결할 정책 경쟁의 장이다. 그런데 지방선거가 중앙정치에의 연속, 지역주의적 투표경향, 금권선거의 유혹 등을 극복하고 정책선거가 되기 위해서는 선거제도와 법규정의 개선과 같은 제도적 정비와 더불어 후보자 및 유권자들의 의식개혁을 포함하는 선거문화의 변화가 필요하다.

매니페스토 운동은 선거문화와 정치문화를 바꾸자는 데에 목적을 두고 있다. 정당과 후보자가 구체적인 정책 목표와 방안을 제시하도록 유도함으로써 정책경쟁이 되도록 만들고, 유권자가 정책공약을 평가하여 정당과 후보자를 선택하도록 함으로써 유권자의 정책투표를 가능하도록 선거문화를 바꾼다는 것이다. 민주시민을 양성하기 위한 이러한 운동은 크게 보아 정치사회화이고, 민주시민교육의 핵심이라고 할 수 있다. 매니페스토 운동은 민주시민의식을 함양하기 위한 중요한 학교인 것이다.

한국의 매니페스토 운동은 2006년 5.31 지방선거를 계기로 본격적으로 논의되었다. 그동안 실시된 지방선거는 지역주의, 중앙정치에의 연속, 주민들의 무관심과 낮은 투표율 등으로 많은 문제들을 낳았다(안철현 2007). 유권자와 후보자의 의식개혁과 정책선거로의 전환을 목표로 한 매니페스토 운동은 2006년 지방선거를 통하여 도입되었지만, 그 의미와 효과를 둘러싸고 다양한 의견이 나타나고 있다. 다만 2006년 매니페스토 운동은 매니페스토란 개념을 대중적으로 확산시키고, 공약을 평가하는 형식적인 지표를 개발하는 초보적인 성과를

거두었다는 점에는 이의가 없을 것이다.

이러한 매니페스토 운동은 2007년 대통령선거, 2008년 국회의원 총선거까지 이어졌지만, 기대만큼의 성과는 거두지 못한 것으로 평가되고 있다. 2007년 대통령선거는 국정운영을 둘러싼 정책경쟁보다는 상대방을 비방하는 네거티브한 선거전략이 지배하였던 선거였으며, 매니페스토 운동의 영향을 미미하였다고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 또한 18대 총선은 등록일 직전까지 벼락공천이 행하여졌기 때문에 매니페스토 운동이 전개될 시간적인 여유가 거의 없었다.<sup>2)</sup>

2006년 지방선거를 계기로 도입된 매니페스토 운동은 이제 2010년 지방선거를 앞두고 새로운 도약의 계기를 만들 필요가 있다. 지금까지의 매니페스토 운동이 도입에 만족하였다면, 이후에는 매니페스토 운동이 실질적으로 성과를 나타낼 수 있는 단계로의 진전이 요구된다.

이 글에서는 지방선거에서 매니페스토 운동의 의미를 정리하고, 그동안 매니페스토 논의와 실천과정에서 나타난 쟁점과 문제점을 살펴본 후에, 2010년 지방선거를 맞이하여 매니페스토 운동이 활성화될 수 있는 개혁방안을 살펴보고자 한다. 그리고 이러한 한국형 매니페스토 운동이 가지는 위상과 의의를 민주시민교육과 연관하여 고찰하고자 한다.

1) 2007년 대선과정에서 매니페스토 활동이 그다지 활발하지 못했던 요인은 아래와 같이 정리할 수 있다(라미경 2007 참조). 첫째, 노무현 정부 심판론과 같은 유권자들의 회고적 평가가 주요하게 작용하였다. 둘째, 야당의 선거전략이 BBK 사건과 같은 네거티브 캠페인에의 의존하였다는 점, 셋째, 2008년 4월에 있을 총선을 대비하여 야권후보들이 난립하고 정당이합집산으로 정책선거의 토대구축이 어려웠다는 점, 넷째, 지역주의적 투표행태가 지속되었다는 점, 마지막으로 매니페스토 정책선거가 약속되었지만, 각 정당별 후보자의 공약집이 대선 선거일을 얼마 남지 않은 상태에서 발간되었다 점이다.

2) 참고로 16대 총선은 대체로 두 달전에 공천이 마무리되었지만, 17대 총선에서는 선거일 50여일전에 마무리되었고, 18대 총선은 후보자 등록일 직전까지 공천작업이 진행되었다.

## II. 매니페스토의 의미와 한국형 로컬 매니페스토 운동

매니페스토(manifesto)란 일반적인 선거공약과는 달리, 구체적인 목표, 실현방법, 실현에 필요한 기한, 재원조달 등이 제시되어 있는 검증가능한 선거공약이라고 할 수 있다. 사전적 정의에 따르면 매니페스토란 정당이나 후보자가 선거 후 정권을 담당하거나 당선되었을 경우에 반드시 실천하겠다고 약속한 정책 개요를 공식적으로 문서화하여 선거 기간 중에 공표하는 국민에 대한 서약서로 정의되고 있다(중앙선관위 2007 ; 2008).

매니페스토가 일반공약과 다른 점은 선거공약의 목표와 방법을 구체적이고 확실하게 보여주기 때문에 다른 후보자의 매니페스토와 비교검증이 가능할 뿐만 아니라 당선된 이후에 공약을 실천하고 있는 지도 평가할 수 있고, 이러한 평가에 근거하여 차기 선거에서 심판할 수 있다는 점이다.

이러한 매니페스토는 정당이 주체가 되어 선거공약을 만들어 발표하는 정당매니페스토와 개별 후보자들이 자신이 강조하는 정책을 중심으로 발표하는 후보자 매니페스토로 구분할 수 있다. 일반적으로 정당 매니페스토가 중요하지만, 선거구 차원의 작은 공약으로서 후보자 매니페스토가 부각되기도 한다. 후보자 매니페스토는 정당 매니페스토중에서 자신의 전문분야와 정책상의 강조점과 관련된 분야를 중점적으로 부각하는 방식으로 작성된다. 또한 후보자 매니페스토는 소속 정당의 이념 및 정체성과 적합성이 중요하다. 후보자가 속한 정당의 노선과 비전에서 출발하지 않은 공약은 당선 후에 실천될 가능성이 매우 낮기 때문이다.

매니페스토 운동이 성공하기 위해서는 다음과 같은 전제조건이 충족되어야 한다. 먼저 정당, 후보자, 유권자들이 매니페스토에 대한 중요성을 인식해야 된다. 후보자의 적극적 참여와 시간적 여유, 주민의

참여, 지역단체들의 협력과 적극적 활동, 공정하고 객관적인 평가, 언론의 협력 그리고 매니페스토 추진 및 평가단체의 정치적 중립성의 유지 등이 요구된다. 그리고 이것이 성공하기 위해서는 또한 영국이나 일본에서와 같이 선거법을 개정하여 매니페스토를 책자로 만들어 자유롭게 유권자에 판매, 보급될 수 있어야 한다.

이러한 매니페스토 운동은 정책결정과정의 변화를 초래한다. 정당이나 후보자가 여론조사를 통하여 국민들이 관심이 있는 현안을 파악하고 우선순위를 결정하며, 이 과정에서 국민과 시민단체들이 정책결정에 참여하는 것이 가능하다. 또한 일방적이고 지시적인 행정과정이 쌍방향적이고 계약적인 관계로 바뀔 수가 있다. 그동안의 정치인과 후보자중심에서 유권자 중심으로 선거과정이 개혁된다는 점과 더불어 이는 다른 측면에서 보면 매니페스토가 정당이나 후보자와 유권자사이의 계약이기 때문이다. 유권자도 채권자의 입장에서 선거라는 계약의 과정을 주도하는 것이 가능하다. 이러한 과정들은 주민들의 정치참여를 확대하고 민주시민의식을 높여서 참여민주주의의 확산을 가져올 것이다.

매니페스토 운동을 지방선거에 도입하면 로컬 매니페스토 운동이 된다(이현출 2006a). 즉 로컬 매니페스토란 지방선거에서 단체장후보나 의원들이 내거는 매니페스토를 의미한다. 지방선거에서 매니페스토의 도입은 지방정치의 경쟁구도를 변화시키고, 지방행정의 실효성을 확보함과 동시에 책임정치를 실현함으로써 주민들에게 신뢰를 심어줄 것이다. 그동안의 지방선거는 정당간 대리전 양상과 지역주의로 인하여 특정 정당의 인물들에 의해 독식되는 것이 일반적이었다. 이는 지방의회에 의한 행정부의 견제와 균형의 역할이 제대로 수행될 수 없게 만들어 부정과 비리가 만연될 우려가 높다. 정치적 냉소와 불신이 유권자의 정치참여를 가로막고 투표율 저하와 지방선거에 대한 관심을 떨어뜨려왔다. 성공적인 로컬 매니페스토가 가능하기 위해서는 다음의 사항이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 지방정치가 책임정치에 기반하여 발전되기 위해서는 지방선

거의 경쟁구도가 지역주의에 기반한 정당간 경쟁에서 정책경쟁으로 바뀌어야 한다. 정당정치가 발달하지 못한 한국 선거에서는 유권자들이 정당이나 정책보다는 인물을 중심으로 투표한다는 것이 대부분의 경험적 연구를 통해서 나타났다. 그리고 정당투표도 서구적 의미의 정당일체감에 의한 것이라기보다는 지역주의에 기반을 둔 정당일체감에 의한 것이기 때문에, 정당투표로 보기 힘들다는 주장도 있다(안철현 2007, 255). 따라서 한국에서 지향해야 할 투표행태는 정책투표 혹은 쟁점투표라고 할 수 있다.

일반적으로 정책선거가 되기 위해서는 특정 정책이나 이슈가 선거 과정에 충분히 부각되어야 하고, 유권자들이 입후보한 정당과 후보자들의 정책을 인지하고 있어야 하며, 유권자들의 정책선호가 명확해야 한다고 한다. 그런데 일반적으로 유권자들이 쟁점에 대해 자신의 견해도 분명하지 않고, 정당이나 후보자의 정견도 충분히 인지하고 있지 않으며, 더욱이 정당들도 쟁점과 정책에 대해 차별적인 대안을 제시하고 있지 못하다는 점이 지적되곤 한다. 따라서 로컬 매니페스토 운동을 통해 정책선거가 가능하도록 하기 위해서는 유권자들이 생각하는 정책순위를 발견하고 쟁점화하려는 노력이 필요하며, 이에 대한 홍보와 선거운동이 요구된다.

둘째, 지방선거가 중앙정치 이슈에 매몰되기 쉽다는 점도 고려해야 한다. 한국의 경우 대체로 지방선거가 대통령과 집권당의 중간시기에 실시되기 때문에, 정당들은 집권당의 정책수행에 대한 중간평가적 성격을 부각시키려고 노력한다. 집권당의 정책수행에 만족하면 지지하고, 만족하지 못하면 야당을 지지하는 경향이 강하였다. 회고적 투표 성향이 강하지만, 지방정부에 대한 회고적 평가에 근거하는 것이라기보다는 중앙정부와 집권당에 대한 회고적 판단이 지방선거에서 주요 이슈로 부각하기 쉽다. 그런데 대통령선거와 국회의원 선거와는 달리 지방선거는 지방의 고유한 이슈와 정책에 의해 지방일꾼을 뽑는 것이어야 한다는 인식이 필요하다.

셋째, 지방선거에서 로컬 매니페스토 운동을 확산시키기 위해서는

지역사회의 시민단체와 언론의 역할이 중요하다. 지방선거에서 시민단체의 참여는 후보자를 내어 선거에 직접 참여하는 방법 이외에 공명선거실천시민운동협의회와 경제정의실천시민연합의 공명선거운동과 의정감시활동 등과 같은 간접적인 형태의 참여가 주였다. 그러나 시민단체의 매니페스토 운동은 적극적인 정치참여라고 할 수 있다. 후보자와 유권자의 의식 변화 뿐만 아니라 정책과정 및 정치문화의 변화까지 유인할 수 있는 주체적이고 능동적인 정치참여이다. 언론 및 시민단체의 적극적인 노력이 기존 관행이 젖어있는 정치인과 유권자들을 매니페스토 운동으로 끌어들이 수 있을 것이다.

### III. 5.31 지방선거와 로컬 매니페스토 운동: 특징과 성과

#### 1. 제4회 동시 지방선거의 결과와 의미

2006년 5월31일 실시된 제4회 전국동시지방선거는 과거와는 다른 제도적인 조건에서 실시되었다. 우선 선거권의 연령이 19세로 인하되었으며, 예비후보자의 제도가 처음으로 적용되었다. 광역의회와 단체장에게만 허용되던 정당공천제가 기초의회에 까지 확대되었으며 기초자치단체의 의회선거는 2-4인 선출의 중선거구제와 비례대표제의 혼합으로 제도가 변경되었다. 또한 무보수 명예직이었던 지방의회의원은 유급화되었다. 지방선거가운데, 광역 및 기초 자치단체장, 광역의원 선거제도는 과거에 비해 거의 변화가 없었지만, 기초의회 의원 선거는 선거제도의 변화에 따라 선거구수와 의원정수에 많은 변화가 있었다. 기초의회 의원수는 2002년에 비해 597명이 감소된 2,888명이었다. 기초의원 선거구중에 2인 선거구는 610개로 59.3%, 3인 선거구는 379개로 36.9%, 4인 선거구는 39개로 전체 선거구의 3.8%였다.

투표율은 지방선거가 다시 실시된 이래 점점 낮아지고 있다. 1995년 1차 동시선거에서는 68.4%, 1998년 2차 동시선거에서는 52.7%, 2002년 3차 동시선거에서는 48.8%, 2006년 4차 동시선거에서는 51.6% 등이었다. 대체로 50%내외의 투표율에 머무르고 있다고 할 수 있다. 5·31 선거결과는 <표 1>과 같았다.

<표 1> 5·31 지방선거 결과

	합계	우리당	한나라당	민주당	민노당	국중당	무소속
광역단체장	16	1	12	2	0	0	1
광역의회	655(78)	33(19)	519(38)	71(9)	5(10)	13(2)	14
기초단체장	230	19	155	20		7	29
기초의회	1513(375)	543(87)	1401(220)	233(43)	52(14)	56(11)	228

\* 지방의회 의원은 지역구 의원당선수 (비례대표 의원 당선수) 임.

이러한 선거결과는 지방정치의 조건을 어떻게 바꾸어 놓았으며, 지방정치에 어떠한 의미를 주었는가?

첫째, 지방정치의 중요행위자는 집행기관으로서 단체장과 대의기관으로서 지방의회이다. 대체로 단체장의 권한이 우위에 있지만, 단체장이나 지방의회 모두 주민들에 직접 선출되고 책임을 진다는 의미에서 이원적 정통성을 가지고 있다. 그런데 지역주의적 투표행태와 정당공천제가 결합되면, 지방정부와 지방의회를 특정 정당이 독점하는 현상을 낳게 된다. 그리고 이러한 지역주의가 지배하는 정치환경에서는 선거과정에서도 정당간 경쟁보다는 정당내 경쟁이 중요해진다. 결국 지방정치는 존재하여도 지방의 정당정치는 존재하지 않는 정당정치의 후퇴가 나타난다. 즉 지역주의의 영향으로 특정 정당의 싹쓸이 선거가 나타나고, 그러면 단체장이나 의회에서는 내부견제가 사라지게 되어, 부정과 비리의 온상이 될 가능성이 많아진다. <표 2>에서 보여지듯이 지방정부는 분점정부의 비율이 광역단체는 없고, 기초단

체는 11.3% 정도에 불과하다. 광역이나 기초단체는 대다수 단점정부로 구성되어 있어 지방의회의 견제와 균형의 기능이 취약해질 우려가 높았다.

<표2> 2006년 지방선거에서 단체장-지방의회 다수당의 동일성 여부

	동일	상이	경합	기타
광역단체장	15/16(93.75%)			1/16(6.25%)
기초단체장	171/230(74.35%)	26/230(11.30%)	4/230(1.74%)	29/230(12.61%)

\* 기타는 단체장이 무소속이어서 정당간 동일성 평가가 어려운 경우임.

둘째, 지방의회에서 특정 정당의 독점 현상이 심화되어, 단체장에 대한 견제와 감시의 기능이 대단히 취약해졌다고 보여진다. 지방의회의 정당구성을 살펴보기 위해서 제1당의 의석점유율을 살펴보자. 제1당의 의석점유율은 제1당의 의석수를 전체의석수로 나눈 비율을 말하며, 선거제도의 차이 때문에 지역구와 비례대표를 구분하였다. 기초의회의 경우에는 광역단위 수준에서 정당의석수를 집계하여 의석점유율을 추정하였다. 각 기초자치단체별로 차이는 발생하지만, 광역단위내에서의 차이는 그렇게 크지 않을 것으로 추론되기 때문이었다.

<표 3>을 보면, 소선거구제에 의해 선거를 실시된 광역의회는 충남(55.8%), 전북(58.8%), 제주(65.5%) 등의 지역을 제외하면 제1당의 의석점유율이 80%가 넘어 일당지배 현상이 두드러졌음을 알 수 있다. 중선거구제를 도입한 기초의회는 제1당의 독점현상이 많이 완화되었음을 보여주었다. 그렇지만, 특정지역을 제외하고는 제1당의 기초의회 의석율은 상당히 높은 수준을 유지하고 있어, 일당지배적인 정당구조가 일반화되었음을 보여주었다. 정당득표율에 따라 의석을 배분하는 비례대표 의석은 광역의회인 경우에는 의석점유율이 상대적으로 낮아지고 있었지만, 기초의회인 경우에는 지역구보다 제1당의 의석점유율이 높아지는 경우가 일반적이었다. 이러한 현상은 비례대표 선출

정수가 1-4명으로 매우 적기 때문에 정당득표율과 의석점유율이 상대적으로 달라지게 되기 때문으로 추론된다.<sup>3)</sup>

제1당의 의석독점율은 <표 4>에서 보여지듯이 점점 증가하여 왔다. 시간이 지남에 따라 지방의회의 일당지배가 강화되어 왔다는 것을 보여준다. 1회가 평균 40.3%, 2회는 44.0%에 머물렀지만, 3회부터는 70.8%로 급격히 높아지다고 이번 4회 선거에서는 제1당의 의석독점율이 79.2%로 매우 높아졌다. 이는 지방의회내 정당간 경쟁이 점점 어려워지고 있는 상황을 의미한다.

<표 3> 제1당의 지방의회 의석점유율(단위 %)

자치단체	광역의회 (지역구)	광역의회 (비례대표)	기초의회 (지역구)	기초의회 (비례대표)
전체	79.2	48.7	55.7	58.6
서울	100	60	63.6	52.8
인천	100	66.6	62.8	66.6
경기	100	63.6	67.3	71.6
부산	100	60	86.7	70.8
울산	81.2	66.6	58.1	71.4
경남	91.6	60	74.7	69.6
대구	100	66.6	97.0	92.8
경북	94	60	74.0	91.8
광주	100	66.6	57.6	55.5
전남	93.4	60	63.9	81.2
전북	58.8	50	49.1	45.8
대전	100	33.3	54.5	62.5
충남	55.8	50	43.4	50.0
충북	89.2	66.6	53.5	76.4
강원	94.4	50	63.0	91.3
제주	65.5	42.8	-	-

자료: 중앙선거관리위원회

3) 기초의회 비례대표 선출정수를 살펴보면, 1인 선출구가 117개, 2인선출구가 86개, 3인선출구가 22개, 4인 선출구가 5개이다.

<표 4> 광역의회 1위정당의 지역별 의석독점률(비례대표 제외)

		전국	서울	인천 경기	충청	강원	호남	영남	제주
1회	전체의석	875	133	155	114	52	143	261	17
	1위정당 의석수	민주당 353	민주 123	민주 75	자민 76	민자 27	민주 134	민자 159	민자 7
	의석 독점율	40.3%	92.5	48.4	66.6	51.9	93.7	60.9	41.2
2회	전체의석	616	94	114	70	88	98	184	14
	1위정당 의석수	국민회의 271	국민 78	국민 81	자민 61	국민 61	국민 88	한나 163	국민 8
	의석 독점율	44.0%	83.0	71.1	87.1	69.3	89.8	88.6	57.1
3회	전체의석	609	92	120	72	39	94	176	16
	1위정당 의석수	한나라당 431	한나 82	한나 107	한나 34	한나 31	민주 87	한나 168	한나 9
	의석 독점율	70.8%	89.1	89.2	47.2	79.5	92.6	95.5	56.3
4회	전체의석	655	96	138	78	35	96	179	29
	1위정당 의석수	한나라당 519	한나 96	한나 138	한나 60	한나 34	민주 71	한나 172	한나 9
	의석 독점율	79.2%	100	100	76.9	97.1	73.9	96.1	65.5

\* 의석독점율=(1위정당 의석수 / 전체의석수)\*100

## 2. 한국형 로컬 매니페스토 운동의 특징

2006년 지방선거를 앞두고 본격적으로 도입된 로컬 매니페스토 운동은 시민단체, 선관위, 언론의 협력에 기반하여 전개된 사회운동이었다. 매니페스토의 도입, 발표, 평가에 이르는 전 과정에서 지속적으로 시민단체의 이벤트와 언론의 의제설정 그리고 선관위의 법적, 제도적 지원이 결합된 새로운 변화의 시작이었다.

첫째, 과거 시민운동이 전개하였던 낙천·낙선 운동과 같은 부정적(negative) 캠페인에서 벗어나 좋은 정책과 책임지는 정책을 제시하도록 유도하는 긍정적(positive) 캠페인의 일환으로 매니페스토 운동을 시작하여, 좋은 반응과 협조를 얻을 수 있었다. 5.31 매니페스토운동 추진본부와 2006 지방선거시민연대가 주축이 되어 주로 후보자와 유권자를 상대로 한 홍보 및 캠페인 활동, 후보자 및 정당에 대한 계몽과 교육, 그리고 후보자가 작성한 매니페스토의 평가 등에 집중하였다. 또한 로컬 매니페스토 운동은 전국단위보다는 각 지역별로 네트워크가 형성되어 독자적으로 전개되었다.

둘째, 로컬 매니페스토 운동에는 전문가들의 역할이 중요해지는데, 여론조사, 정책개발, 지표개발 등에 전문가들의 활발한 참여가 있었다. 2006년 지방선거에서 개발된 평가지표는 한국정책학회에서 개발한 SMART 지표, 4) 한국지방자치학회가 관여한 SELF 지표, 5) 한국의 회발전연구회가 활용한 FINE 지표 6) 등이 개발되었는데, 이 과정에서 전문가의 역할이 중요하였다. 또한 후보자는 여론조사를 통해 지역현안에 대한 의제를 개발하고, 정책공약을 제시하는 과정에서 정책전문가의 조력이 필요하였다.

셋째, 이러한 캠페인에 언론의 전폭적인 지원이 있었다. 중앙일보는 5.31매니페스토 추진본부와 공조해 독자적인 평가결과를 발표하였으며, 조선일보는 한국정책학회와 공조해 SMART 지표에 의한 평가를, 동아일보는 한국의회발전연구회와 공조하여 FINE 지표에 의한 평가를, 그리고 문화일보는 경실련과 공조해 경실련 정의지표에 의한 평

4) SMART 지표는 S(Specific, 구체적이고), M(Measurable, 측정가능하며), A(Achievable, 달성할 수 있으며), R(Relevant, 정책이 타당해야 하며), T(Timed, 시간계획이 포함됨)의 약어이다.  
5) SELF지표는 Sustainability(지속가능성), Empowerment(자치역량강화), 지역성(Locality), 이행평가(Follow-up) 지표 등으로 구성되었다.  
6) FINE 지표는 실현성(Feasibility), 반응성(Interativeness), 효율성(Efficiency)을 의미한다.

가를 각각 발표하였다. 한겨레는 ‘선택 5.31 좋은 정책 바른자치’, 경향신문은 ‘서울시장 후보 정책토론’, 서울신문은 ‘5.31 지방선거 유권자가 희망이다’ 등의 캠페인으로 동참하였다. KBS, MBC, SBS도 주요 정당의 정책공약을 비교하거나 시도지사 후보자들의 공약을 평가하는 등 기획보도를 행하였다.

넷째, 선거이후에도 선거공약의 시행을 평가하려는 노력이 존재하였지만, 사회적 관심과 참여가 부족하였다. <매일경제>는 한국매니페스토 실천본부와 공동으로 민선 4기 지자체 1년을 중간평가해 순위를 매기는 작업을 언론 사상 최초로 시도했다. 그리고 한국매니페스토실천본부는 2007년 7월에 ‘전국 기초자치단체 매니페스토 이행 우수사례 평가회의’를 갖고 5개 분야 매니페스토 우수사례 46곳을 1차 선정하여 발표했다. 또한 한국매니페스토실천본부는 제18대 민선4기 지방자치단체(광역 16, 기초 230)의 홈페이지를 대상으로 ‘민선4기 2주년 지방자치단체장 매니페스토 웹 소통 현황 평가’를 실시하기도 하였다.

이렇게 2006년 지방선거에서 본격적으로 도입된 로컬 매니페스토를 영국이나 일본의 경험과 비교하여 볼 때 나타나는 한국적인 특징은 무엇일까?(마쓰자와 2006; 이현출 2006a ; 김영래외 2006 참조).

첫째, 한국에서 매니페스토는 중앙정치에서 비롯된 영국과는 달리 일본처럼 지방정치에서 먼저 도입되었다. 일본에서 매니페스토 운동이 처음 등장한 것은 2003년 통일지방선거에서 였다. 2003년 1월 당시 미에현 지사를 중심으로 “지방에서 먼저 시작하면 중앙에서도 따라 올 것”이라며 지방선거에서 매니페스토 운동의 도입을 제창하였다. 그래서 4월 지방선거에서 이른바 로컬 매니페스토를 제시한 14인의 후보 가운데 7명이 당선되는 성과를 낳았다. 가나가와현 지사로 당선된 마츠자와 시게후미(松澤成文)는 자민당이 추천한 유력한 후보가 매니페스토를 제시하지 않은 가운데, 37항목에 걸친 자세한 매니페스토를 제시하고 정책을 강조한 결과 당선되었다. 이러한 지방의 흐름이 중앙정치로 이어져, 2009년 민주당의 정권교체로 나타났다. 민주당

은 ‘생활을 위한 정치’라는 정권공약(manifesto)을 내세워 유권자들에게 정권교체의 기대감을 불러일으켰다. 민주당의 매니페스토는 5원칙과 5가지 대책을 중심으로 매우 구체적으로 제시하였다. 즉 매니페스토의 형식 요건 뿐만 아니라 추진일정을 제시하여 유권자에 대한 약속을 분명히 하였으며 이에 대한 검증이 가능하도록 하였다(『朝日新聞』 2009.8.22). 한국의 경우에도 지방에서 도입되어 대통령선거와 국회의원 선거 등 중앙정치로 매니페스토 운동이 지속되었다.

둘째, 매니페스토 운동이 영국에서는 정당차원에서, 일본에서는 개인후보 차원에서 비롯되었지만, 한국에서는 시민운동차원에서 시작되었다. 정당정치가 확립되어 있는 영국의 경우에는 정당의 집권전략으로서 매니페스토가 시작되었지만, 일본의 경우에는 무소속 후보자를 중심으로 정당후보자와의 차별성을 내세우기 위한 선거전략으로서 매니페스토 운동이 도입되었다. 반면 한국의 경우에는 지역주의, 파벌정치, 금권정치의 문제점을 극복하기 위한 정치개혁의 차원에서 시민단체, 언론, 학계 등을 중심으로 매니페스토 도입운동이 시작되었다.

셋째, 영국은 정당중심의 매니페스토인 반면에, 일본은 도입초기에는 후보자 매니페스토가 중심이었으며, 한국의 경우에는 정당과 후보자 매니페스토가 공존하는 특징을 보였다. 영국은 정당 매니페스토와 후보자의 개인공약이 없다. 영국의 정당 매니페스토는 정책실현을 위한 수치목표와 목표달성을 위한 자원, 목표 기한이 명기되어 있고 정책 간에 우선순위를 분명히 하고 있다. 영국에서는 매니페스토가 유권자 판단의 중요한 근거를 제공하며, 따라서 돈이 안드는 조용한 선거가 치루어지게 된다. 후보자의 선거운동은 호별방문이나 홍보물 배포, 전화홍보 등에 한정되며 후보자간의 선거구 토론회에서도 지역사업 공약보다는 정당의 정책공약을 둘러싸고 논쟁을 벌이기 된다. 이 과정에서 언론이 중요한 역할을 수행한다. 언론은 정책분야별로 각 정당의 구체적인 정책내용을 분석해서 유권자에게 알기쉽게 대비하여 선택지를 제시하고 있으며, 토론회를 개최하여 매니페스토의 문제점을 파헤치도록 선도하고 있다. 이러한 평가에 기초하여 투표일

직전에는 영국의 주요 일간지가 지지정당을 선언하게 되며, 민간 싱크탱크에 의해 각 정당 공약의 허구성과 비현실성이 지적되기도 한다.<sup>7)</sup>

일본의 경우 지방선거에서 무당파후보가 주로 당선되거나 연립추천이 행해지는 등 정당의 영향력이 약하기 때문에, 단재장과 의원 개인차원에서 매니페스토가 제시되었다. 또한 지방의원 선거제도가 다인선출의 중선거, 대신거구이기 때문에, 후보자 매니페스토가 중심이 된다. 후보자 매니페스토는 대부분 정당의 매니페스토를 중심으로 후보자가 강조하고 싶은 부분을 발췌하게 된다. 그러나 최근 중앙정치에 매니페스토가 도입되면서 정당 매니페스토가 중심이 되고 있다. 그러나 한국의 경우에는 기초단위까지 정당공천을 확대함으로써 정당의 책임성을 강화하고 있는 반면에, 기초의원의 선거인 경우 중선거구제로 정당보다는 후보자간의 대결이 중심이 되고 있다. 따라서 2006년 지방선거에서 정당과 후보자가 함께 매니페스토를 제시하는 현상을 보여주었던 것처럼, 정당의 매니페스토와 후보자의 매니페스토가 공존하였다.

### 3. 로컬 매니페스토 운동의 성과와 평가

로컬 매니페스토 운동에 대한 평가를 하기에는 아직 시기상조이지만, 매니페스토 도입을 통하여 유권자와 후보자, 유권자와 정당의 상호작용을 넓히는 계기가 되고 있으며, 의제설정과 정책개발 과정에서 다양한 사회적 이해관계를 반영시키는 역할을 수행하고, 중장기적으

7) 2005년 총선에 직전에 제출한 노동당의 정책핸드북은 “후퇴하지 않고 전진하는 영국”이란 제목으로 총 308페이지 분량이었다. 이 책은 크게 세 부분으로 구성되었는데, 1부는 1997년과 2001년 총선에서 공약한 사항이 얼마나 잘 실천되었는지를 평가하고, 2부에서는 2005년 현재 앞으로 이룩해야 할 미래의 정책대안을 제시하고, 3부에서는 보수당이 총선에서 승리하여 집권하였을 경우 가져올 국가발전을 위한 정책의 후퇴와 보수당 공약의 문제점을 비판하였다(중앙선관위 2008, 13-16).

로 선거문화와 정치문화의 개혁이 가능하다는 긍정적인 평가도 존재한다.

그러나 부정적인 시각은 매니페스토 운동의 실질적인 효과에서 의문을 제기한다. 이들은 매니페스토 운동이 선거결과에 영향을 미치지 못하였으며, 지역주민들의 무관심으로 유권자없는 유권자 운동이 되었으며, 정보를 독점하고 있는 현직자에게 유리한 제도로 불공정한 게임이 될 우려도 있으며, 매니페스토 평가의 결과가 주관단체에 따라 달라지는 등 평가지표의 객관성에 이의를 제기하였다(이원희 2009 등 참조). 또한 시민단체에서 매니페스토 운동을 주도한 인물들도 회의적인 반응을 보였다. 5.31좋은 정책경기연대 임현정 사무국장은 “정책제안과 공약평가가 선거결과에는 아무런 영향도 끼치지 못했기 때문에, 정책선거의 토양을 만들었지만 그 결과는 참담했다”고 평가하였다. 희망제작소 김광식 부소장은 정책선거운동이 표심에는 0.00001%도 영향을 못주었다고 비판하였다(김미경 2007, 44).

여기서는 매니페스토 운동의 성과를 평가하기 위해 두가지 쟁점에 대해 살펴본다. 먼저 유권자들이 매니페스토 운동에 무관심하였는가 하는 문제이다. 중앙선거관리위원회가 2006년 5월 8-9일 실시한 여론조사에 의하면, 매니페스토에 대해 “알고있다”라는 응답이 21.3%에 불과하였다(중앙선관위 2007, 32). 아직 유권자들에게 널리 알려지지 않은채로 선거운동이 진행되었던 것이다. 그런데 후보선택의 기준에 대한 질문에 대해 인물/능력이 36.1%로 가장 높았고, 다음으로 정책/공약이 23.7%, 소속정당이 16.4% 등의 응답이었다. 유권자들은 정책보다는 인물을 더 중요하게 선택하고 있었다. 그렇지만 2002년 지방선거때의 조사결과와 비교하여 보면, 인물/능력이 59.7%, 정책/공약이 13.9%의 응답을 하였다(중앙선관위 2007, 33). 단순히 비교하면 2006년에는 매니페스토의 영향인지는 확인할 수 없지만, 후보선택 기준으로서 정책/공약의 비중이 2002년에 비해 10%정도 증가한 것으로 나타났다. 결국 매니페스토 운동은 대다수의 유권자들에게 수용되지 못하였고, 유권자들의 선택기준으로 정책공약의 비중을 고려할 때 선거

에 크게 영향을 주지 못한 것으로 보인다.

다음으로 매니페스토 평가결과와 득표율 및 당락과의 상관관계이다. 대체로 보면 매니페스토의 평가점수가 높은 후보가 대부분 당선되었지만(<표 5> 참조), 좀더 신중한 평가가 요구된다.

<표 5> 시도지사의 후보들의 파인공약 평가 평균점수와 당락

지역	점수1위(점수)	점수2위(점수)	지역	점수1위(점수)	점수2위(점수)
서울	오세훈(73.3, 한)	강금실(60.7, 열)	강원	김진선(68.0, 한)	이창복(60.4, 열)
부산	허남식(63.7, 한)	오거돈(60.0, 열)	충북	정우택(60.6, 한)	한병덕(58.0, 열)
대구	김병일(64.2, 한)	이재용(56.4, 열)	충남	이명수(62.5, 국)	이완구(61.5, 한)
인천	안상수(67.4, 한)	최기선(65.9, 열)	전북	김완주(59.3, 열)	정규환(55.1, 민)
광주	박광태(64.8, 민)	조영택(56.9, 열)	전남	박준영(65.6, 민)	서범석(60.3, 열)
대전	염홍철(59.0, 열)	박성효(58.9, 한)	경북	김관용(66.5, 한)	박명재(60.7, 열)
울산	박맹우(65.4, 한)	노옥희(63.8, 노)	경남	김태호(64.9, 한)	문성현(61.1)
경기	김문수(68.4, 한)	진대제(66.7, 열)	제주	현명관(63.6)	김태환(60.7)

\* 배경이 어두운 후보가 당선자임.

자료: 『동아일보』(2006.6.1); 황윤시(2007, 90)에서 재인용.

16개 광역단체장중 15개 시도에서 매니페스토를 선언한 후보가 있었으며, 그 중 14명이 당선되었다. 기초자치단체장 230개 선거구중 97개 지역에서 매니페스토를 선언한 후보가 출마하여 27명이 당선되었다. 그러나 실제 당선자와 매니페스토 선언여부와는 상관관계가 없어 보인다. 정당별 선언참가자수는 열린우리당, 한나라당, 민주당 순으로 나타났지만, 실제 당선자수는 이와는 매우 다르게 광역단체장 한나라당(12), 민주당(2), 열린우리당(1) 순이었으며, 기초단체장은 한나라당(155), 민주당(20), 열린우리당(19) 순으로 나타났기 때문이다(황윤시

2007, 96).

매니페스토 평가점수(SMART와 FINE)와 득표간의 상관관계를 분석한 한 연구에 의하면 다음과 같은 결과가 나타났다.<sup>8)</sup>

첫째, SMART 지표에 의한 공약평가와 득표간의 상관관계를 살펴보자. SMART 지표에 의해 평가된 후보는 16개 시도지사 후보자로 출마한 66명중에 평가 기간 내에 매니페스토를 제출한 36명이다. 대체로 평가점수가 높은 후보자들이 더 많이 당선되었다. 당선자 집단과 낙선자 집단사이에는 통계적으로 유의미한 차이가 존재하였고, 당선자는 낙선자에 비해 유의미한 수준의 높은 평가점수를 받았다.<sup>9)</sup> 또한 평가점수와 득표율 간에는 유의미한 상관관계가 보였지만, 당락과는 유의미한 상관관계가 존재하지 않는 것으로 나타났다. 즉 SMART 평가 점수가 높은 후보자일수록 더 높은 득표율을 보이는 양의 상관관계가 존재하였다(서재영 2007, 38). 이를 다중회귀분석한 결과, 5.31 지방선거에서 SMART 평가점수는 득표율에 유의미한 영향력을 미치지 못하였으며, 여야구분과 정당의 지역연고성이 유의미한 효과를 가진 것으로 나타났다. 즉 여당인 경우에는 득표에 있어서 부정적인 영향을 미쳤으며, 지역연고성이 강한 정당의 후보자는 득표에 있어서 긍정적인 효과를 본 것으로 설명될 수 있다(서재영 2007, 40).

둘째, FINE 지표 평가점수와 후보자 득표와의 상관성이다. FINE 지표에 의해 평가된 광역단체장 후보는 16개 도지사후보로 출마한 전 66명중 41명이었다. 그런데 한국의회발전연구회는 전체를 대상으로 하지 않고, 각종 여론조사 결과 10%이상의 지지를 받고 있는 후보이거나, 여론조사 결과 1,2위의 유력후보자를 중심으로 평가대상자

8) 서재영(2007)의 연구는 2006년 지방선거이후 공개된 SMART 평가점수와 FINE 평가점수를 토대로 득표율, 당락, 여야구분, 현직여부, 학력, 경력, 정당의 지역연고성, 성별, 나이 등의 요인을 가지고 통계분석한 논문이다.

9) 당선자 집단과 낙선자 집단간의 평균점수의 차이는 250점 만점에 30.25였다(서재영 2007, 36-37).

를 선정하였다.<sup>10)</sup> 분석결과, 당선자와 낙선자 사이에는 평가점수의 유의미한 차이가 나타났다.<sup>11)</sup> 즉 평가점수가 높은 후보자일수록 득표율도 높고 당선가능성도 높게 나타났다.

FINE 지표에 의한 평가에서 높은 점수를 받은 후보자들은 득표에 있어 긍정적인 효과를 본 것으로 설명될 수 있다. 그리고 여야구분과 정당의 지역연고성이 득표율에 유의미한 영향을 미치고 있었다. 결국 5.31 지방선거는 FINE 평가점수 요인, 여야요인, 소속정당의 지역연고성 요인에 영향을 받아 당락이 결정된 것으로 설명되었다(서재영 2007, 44-46).

결국 SMART와 FINE 평가점수는 모두 당선자와 낙선자 사이에는 유의미한 차이가 존재하였고, 득표율과는 유의미한 상관관계를 가져 평가점수가 높을수록 득표율 또한 비례적으로 높게 나타났다. 그러나 SMART 점수는 당락과는 통계적으로 유의미한 상관관계가 나타나지 않았지만, FINE 점수는 당락과 유의미한 상관관계를 보였다. 이러한 결과는 평가지수에 따라 다른 결과가 나온다는 것을 의미하여 평가지수의 객관성에 의문을 주었다. 또한 평가점수와 득표율의 상관관계는 당선이 유력한 후보들이 더욱 적극적으로 매니페스토를 준비하였다는 사실에 기인하는 것으로 보인다.<sup>12)</sup>

그런데 두 지표 모두, 정당요인(여야당 구분)과 정당의 지역연고성 요인이 모두 유의미한 관계로 나타난 것은 결국 광역단체장 선거가 집권당의 중간평가적 성격으로 진행되었고, 지역주의적 투표행태가

10) FINE 지표에 의한 평가는 실현성, 효율성, 반응성의 3개 영역으로 구분하여 후보자별 3대공약을 대상으로 실시되었다.

11) 당선자 집단과 낙선자 집단 간 평균점수의 차이는 100점 만점에 5.4791점이었다.

12) 한 연구에 의하면 경합지역일수록 매니페스토 정책공약 경쟁이 치열하고, 경합이 치열하지 않을수록 정책공약경쟁도 치열하지 않다고 한다(이현출 2006b, 8). 이는 당선가능성이 높은 후보자들이 매니페스토 작성에 더욱 관심을 기울인다는 것을 보여준다.

지속되었다는 것을 말하여 준다. 이는 매니페스토 운동이 현실정치에 크게 영향을 미치고 있지 못하였다는 비판론의 입장을 강화시켜 준다.

그러나 “매니페스토운동이 투표결과에 전혀 영향을 미치지 못했다”는 식의 부정적인 평가는 매니페스토 운동이 가지고 있는 정치운동이 아닌 사회운동으로서의 성격을 이해하지 못한 비판이며, 따라서 매니페스토운동에 대한 평가는 현재 진행형이자 미래지향적인 맥락에서 이루어져야 한다는 신중한 견해도 있다(오수길 2007). 이는 선거결과보다는 지역주민의 정치참여와 시민의식의 성숙 등과 같은 시민사회의 변화에 주목한 견해라고 생각된다.

결국 2006년 매니페스토 운동은 정책과 공약에 대한 사회적 관심을 불러일으키고 매니페스토의 개념을 확산 시키는 데에는 일정한 성과가 있었음에도 불구하고, 선거결과에 큰 영향을 미치지 못하였고, 의미있는 투표행태의 변화를 이끌지 못한 것으로 보여진다. 이러한 평가는 이후 17대 대통령선거와 18대 국회의원선거의 과정과 결과에서도 확인될 수 있다.

#### IV. 민주시민교육으로서 로컬 매니페스토 운동: 기본적인 관점과 과제

##### 1. 민주시민교육과 로컬 매니페스토 운동

민주시민교육이란 민주주의 체제의 가치관과 규범을 구성원이 내면화하는 동시에 다음 세대에게 전승해 갈 수 있도록 하는 학습과정이다(전득주의 1999, 45). 자유롭고 평등한 개인들의 공동체를 지향하는 현대 민주 국가에서 시민은 자유로운 사고와 행동을 하는 자율적인 개인이기도 하지만, 다른 사람들과 더불어 살아갈 줄 아는 공동체의 구성원이기도 하다. 따라서 민주시민교육을 통해서 공동체 의식의

함양과 개인의 의무와 책임을 자각하고 이를 실천하는 민주시민을 양성하는 것은 매우 중요한 국가적 과제라고 생각된다(김남근 2008, 17-19). 민주시민교육은 인권존중, 자유와 책임, 준법정신, 봉사와 협동정신 등과 같은 민주시민으로서의 자질을 함양하는 동시에 민주주의의 가치와 제도에 대한 이해를 바탕으로 민주주의 정치체제의 발전을 위해 국민의 자발적이고 적극적인 참여를 유도하며 공동체 의식을 고취하는 것이다(김남근 2008, 24). 그래서 민주시민교육을 유럽에서는 정치교육, 영국과 미국에서는 시민교육, 일본에서는 공민교육이란 이름으로 실시하고 있다.<sup>13)</sup>

결국 민주시민교육은 시민의 민주적 태도 함양과 사회질서 및 준법정신의 고양을 위한 토대를 마련하며 민주주의와 법치주의의 기반을 확립하기 위한 구체적인 정치교육으로 이해할 수 있다. 따라서 민주시민교육은 정치체제의 효율성을 높일 수 있으며, 사회통합적 기능을 하며, 민주적 정치발전을 도모하며, 민주시민을 양성하는 기능을 가지고 있다(전득주의 1999).

가장 효과적인 민주시민교육은 체계적인 학교교육을 통해서 성취될 수 있다. 이에 못지않게 평생 지속되면서, 타인의 권리와 이익을 존중해야 하는 생활 속에서 학습하고 체득할 수 있는 사회적 교육도 매우 중요하다. 학교 밖에서 이루어지는 사회교육은 직장 및 지역사회에서의 시민교육, 시민사회단체를 통한 시민교육, 미디어 및 정보화 매체를 이용한 시민교육 등의 유형이 있다. 특히 시민단체의 활동과 언론의 역할은 학교 밖 민주시민교육에 매우 중요한 역할을 담당한다.

셋째, 시민공동체의 형성, 시민자치 활동, 정부와 시장에 대한 감시 활동, 소수자에 대한 배려와 지원 등과 같은 것은 민주시민교육의 핵심적인 내용이다. 이러한 시민단체의 활동은 시민의 주권 의식을 확립

13) 한국에서는 시민교육, 정치교육 등의 용어를 사용하는 입장도 있지만, 대체로 한국민주시민교육학회 등 학계와 정부에서 공식적으로 사용하는 표현이 민주시민교육이라고 보여진다.

시키고 적극적인 참여를 가져와 민주적 공동체의 토대를 굳건히 한다.

둘째, 정보화시대에 언론 및 미디어는 민주시민교육에 매우 중요한 수단이다. 특히 '미디어정치'의 시대라는 현대에서 언론과 미디어는 스스로 의제설정, 공적인 토론, 검증, 평가를 행하고 있어 매우 중요한 정치사회화의 기능을 담당하고 있다. 특히 선거시기에 적절하고 정확한 정보를 제공하는 것은 유권자들에게 정치적 관심과 정치참여를 유발할 수 있는 매우 중요한 기능이자 임무일 것이다.

결국 민주시민교육은 정치공동체의 통합과 안정성을 지향하기 때문에, 다양한 정치참여를 활성화함으로써 발전된다고 하겠다. 다양한 유형의 정치참여를 통해 시민들은 민주시민으로서 의식과 행동을 학습하는 경험을 하게 된다. 민주시민교육은 시민들에게 정치적 지식과 경험을 학습시키고 민주주의의 가치와 제도를 수용하도록 함으로써 궁극적으로 시민의 정치참여를 확대하기 위한 출발점이 된다.

민주주의는 다수 시민의 적극적인 정치참여로 완성되고, 현대 대의 민주주의에서는 그것이 투표와 선거로 집약되기 때문에, 선거에의 적극적인 참여가 민주주의의 핵심이 되어왔다. 유권자들의 선거참여가 저조하다는 것은 민주주의가 위기에 처해졌다는 것을 의미한다. 따라서 민주시민교육에서는 유권자들의 선거참여를 확대할 수 있는 다양한 프로그램을 제공하는 것이 매우 중요하다.

현재 한국의 투표율은 지속적인 감소추세에 있으며, 지방선거와 보궐선거는 더 낮은 투표율을 보이고 있다. 투표율의 제고를 위한 다양한 제도적 개선들이- 사전투표제도, 투표절차의 간소화, 투표소의 증대, 투표시간의 연장, 전자투표 도입 검토, 인센티브 제도의 도입 등- 진행되어 왔다. 더불어 성숙한 민주시민의 당연한 의무로 간주되는 선거참여에 대한 민주시민교육의 역할이 더욱 중요해졌다고 보인다. 국민이 진정한 주권자로서 국가와 지역사회에서 일어나는 정치현상에 대해 객관적 지식을 갖추고, 올바른 정치적 판단을 할 능력을 키우며, 아울러 비판의식을 갖고 정치과정에 참여하여 권리와 의무를

적극적으로 수행토록 지원하는 교육이 민주시민교육이기 때문이다. 여기에 지속적인 사회교육의 필요성이 존재하며, 시민단체, 언론, 정부 등이 참여하는 다양한 활동이 요구된다. 결국 민주시민교육이 활성화될 때, 국민들은 동원의 대상에서 참여의 주체로 바뀌게 될 것이고, 한국의 정치문화는 참여형 정치문화로 발전될 수 있을 것이다.

2006년 지방선거에서 도입된 로컬 매니페스토 운동은 시민단체, 언론계, 학계, 그리고 선관위가 협력하여 추진한 민주시민교육의 장(場)이자 결과물이었다. 매니페스토는 후보자와 유권자사이의 계약이라는 성격을 가지고 있다. 매니페스토가 후보자와 정당이 일방적으로 행한 정책공약이라기 보다는 또하나의 주체인 유권자가 정책결정에 참여한다는 의미이다. 특히 국정선거와는 달리 지방선거에서 시민생활과 밀착된 정책의 실행이 기대되는 지방자치의 장에서는 후보자와 유권자의 참여에 의한 매니페스토 작성은 구체적이고 실효성이 높은 정책입안으로 연결될 가능성이 높다. 예를들면 2006년 지방선거에서 중앙선관위와 중앙일보가 추진한 공약은행은 14) 후보자와 유권자가 공약을 함께 만들어 간다는 점에서 유권자의 정치적 효용도를 크게 높아주었다(중앙선관위 2007, 34).

더불어 로컬 매니페스토는 지방행정 운영에 대한 정보제공적 성격도 있으며, 다양한 정책 경쟁의 장이기도 하다. 유권자들은 로컬 매니페스토에 나타난 정책을 구체적으로 비교 평가하여 투표에 참여한다. 더욱이 정책의 실행과정에도 참여할 수 있다. 매니페스토 달성상황을 평가하여 차기 선거에서 심판을 내릴 수 있다. 이러한 과정이 바로 민주시민을 양성하는 교육이며, 매니페스토 운동은 민주시민교육의 장으로서, 그리고 결과로서 중요한 위상과 역할을 담당할 수 있다.

결국 민주시민교육으로서 로컬 매니페스토 운동은 참여의식을 고

14) 중앙선관위와 조인스닷컴의 홈페이지에 공약은행 사이트를 개설하여 오픈하고, 지역별 현안과 이슈를 수집하고 이를 후보자가 대출하여 활용하도록 한 운동이다. 2006년 6월1일경 약 3,020건의 공약제안이 적립되었다.

취시키고, 지방현안에 대한 이해와 판단, 다양한 의견에 대한 관용과 민주적 결정에 대한 이해, 약속과 계약에 대한 지속적인 관심과 실천, 그리고 투표와 선거에 대한 주체의식을 제고시키는 교육적 효과를 갖고 있다고 보인다.

## 2. 2010년 지방선거와 로컬 매니페스토 운동의 과제

2010년 제5회 동시지방선거를 앞두고 벌써부터 정권심판론이니, 집권당밀어주기니 중앙정치권의 열기가 뜨겁게 달아오르고 있다. 지방선거에서 ‘지방’은 사라지고 정권이나 정당만이 거론되고 있어, 정책선거의 전망을 어둡게 하고 있다. 사실 중앙정치에서는 국정과제를, 지방정치에서는 지역과 밀착된 생활정치적 과제들을 개발하고 정책화하려는 노력이 지속되어야 좋은 매니페스토가 만들어질 수 있는 것이다. 여기서는 그동안 매니페스토 운동이 보여준 문제점을 중심으로 로컬 매니페스토 운동이 더욱 발전하기 위한 과제를 정리하고자 한다.

첫째, 공정한 매니페스토의 작성을 위해서는 행정정보의 공개가 더욱 확대되어야 한다. 행정정보의 비대칭성으로 인하여 현직후보가 도전자보다 매니페스토 평가에 유리하다는 주장이 제기되었다.<sup>15)</sup> 따라서 행정정보의 공개를 더욱 활성화하여 신인에게도 불리함이 없도록 제도적 장치를 보완할 필요가 있다(이현출 2006b, 7-8).

둘째, 매니페스토 운동의 확산을 위해 법과 당헌, 당규를 개선할 필요가 있다. 우선 현행 공직선거법은 단체장에게는 선거공약서를 제작, 배포할 수 있게 하였고, 언론사 초청 대담이나 토론회를 가능하도록 규정하였지만, 지방의원에게는 이를 모두 제한하고 있다. 지방의원 선거의 후보자들도 선고공약서를 제작, 배포할 수 있고, 언론사 초청 대

15) 5.31 선거를 평가한 결과 현직자가 출마한 9개 시도를 대상으로 평가한 결과, 현직자가 높은 평가를 받은 것으로 나타났다.

담이나 토론회가 지역 언론사 실정에 맞게 진행될 수 있도록 법을 고칠 필요가 있다. 또한 정책공약(소위 매니페스토)의 발표를 현행 공직선거법은 특정 후보자에게 유불리하지 않도록 서열화하지 않고 관련내용을 공표할 수 있게 하였지만, 서열화 용어를 삭제하여 평가점수를 공표할 수 있도록 해야 한다. 현행 공직선거법에는 평가의 공정성, 평가책임자에 대한 규정이 존재하므로, 발표형식의 제한이 필요 없다고 보인다. 그리고 후보 선출시기를 당헌, 당규에 규정하도록 하여, 정책을 준비하고 검증할 충분한 시간을 확보할 필요가 있다. 예를 들면, 대통령 선거는 120일전에, 국회의원 선거는 선거일 60일 이전에, 지자체 단체장 후보와 지방의회 의원도 60일 이전에 선출하도록 명문화하는 것이 필요하다.

셋째, 매니페스토 실천에 대한 평가에 유권자들이 참여할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 그 중에서 지역주민의 직접 참여할 수 있는 주민소환제를 활용하는 방안도 검토될 필요가 있다.<sup>16)</sup> 2006년 5월에는 지방정치의 책임성과 민주성을 유지하기 위해 주민소환제도가 도입되었다. 주민소환제란 지방자치단체장 및 지방의회의원(비례대표 제외)을 지역주민이 소환할 수 있는 제도이다.<sup>17)</sup> 주민소환제는 단체장과 의원에 대한 주민의 감시와 견제에 대한 직접적인 방안을 마련했다는 점에서 의의가 있다. 매니페스토 이행 평가와 관련해서 책임을 물을 수 있는 제도의 하나로서 주민소환제를 활용하는 방안도 고

16) 한국에서 지역주민들이 직접 참여할 수 있는 제도들이 1995년 민선자치 실시이후 2000년이 되어서야 도입되었다. 2000년 3월에 주민조례제개폐 청구제와 주민감사, 2004년 7월에 주민투표제, 2006년 1월에 주민소송제, 2007년 5월에 주민소환제 등이 순차적으로 도입되면서 주민참여의 기회가 확대되어 왔다.

17) 지방자치단체장과 지방의원들의 안정성을 보장하기 위해서 취임 1년이 내외 임기말 1년이내에 주민소환청구를 할 수 없도록 규정하였다. 주민소환은 시도지사는 유권자의 10%이상, 기초자치단체장은 유권자의 15% 이상, 지방의원은 유권자의 20%이상의 찬성에 의하여 주민소환투표를 청구할 수 있다. 그리고 주민소환투표에서 유권자의 1/3이상이 투표에 참여하고, 과반수이상이 찬성한 경우에는 소환대상자는 즉시 해임된다.

려해야 한다.

넷째, 매니페스토 운동은 좋은 단체장과 지방의원을 선출하여 정책 집행의 효율성을 확보하고 경제와 균형의 원리가 작동되게 만드는 것이 목표이다.<sup>18)</sup> 단체장과 지방의회의 다수당이 같을 경우에는 매니페스토 시행의 효율성은 확보될 수 있지만, 견제와 균형이란 권력분립의 취지가 약해질 수 있다. 반면에 단체장과 지방의회의 다수당이 다를 경우에는(이른바 분점정부의 상황) 단체장과 의회가 양보와 타협을 통해서 합의하는 것이 중요하다. 일본의 경우처럼 단체장이 만든 매니페스토에 기초하여 자치단체의 종합계획을 의회가 의결하게 되면 이후의 예산편성은 방향성이 일치하기 때문에 순조롭게 진행될 수 있다.<sup>19)</sup> 혹은 무소속의 단체장일 경우에는 단체장의 정치적 리더십에 의해 정책이행의 문제가 해결될 가능성이 높다.

다섯째, 매니페스토 작성에 있어서 단체장과 지방의원은 초점을 다르게 할 필요가 있다. 지방의원 출마자는 단체장 후보가 제시한 정책을 검토하고, 이에 대한 찬반의사를 선거운동과정에서 피력하도록 유도하는 것이 바람직하다.

또한 중선거구제를 채택하고 있는 기초의원과 소선거구제의 광역의원의 경우 서로 다른 선거제도를 고려해야 한다. 단체장이나 광역의원인 경우에는 정당매니페스토에 기반한 후보자 매니페스토도 가능하지만, 여러명을 선출하는 중선거구의 기초의원 후보자들은 같은 정당의 후보자들간에 경쟁하기 때문에 기본적으로 후보자 매니페스

18) 한 조사에 의하면, 지방의회 기능중에 가장 중요하다고 생각하는 것을 묻는 질문에, 단체장의 경우에는 주민의 민의 대변 기능을 가장 중요하다고 응답하였지만, 지방의원들은 집행부에 대한 감시와 견제기능을 가장 중요하다고 생각하였다. 이 조사는 2006년 12월에 일반인 521명과 단체장 및 지방의원 596명을 우편 및 전화를 통해서 설문조사한 것이다(국회지방자치발전연구원 2007).

19) 일본 가나가와 현의 사례처럼 단체장이 관료와 의회를 설득시키고 서로 타협하여 매니페스토의 정책방향을 살린 대안을 만들어 실행해 나가는 모델이 필요하다(안철현 2007, 266).

토에 입각하여 정책공약을 내세우는 것이 필요하다.

그렇지만 매니페스토는 장기적으로 정당 중심으로 전환되어야 한다. 일본의 경우에도 후보자 중심에서 정당 중심으로 전환되었듯이 정당정치의 제도화와 책임정당정치의 구현을 위해서는 정당 중심의 정책선거가 이루어져야 할 것이다.

이외에는 매니페스토가 성공적으로 정착되기 위해서는 무엇보다도 유권자의 입장을 고려해야 한다. 유권자가 실질적으로 선거과정에 활용할 수 있는 결과를 도출하는 것이 중요하다. 유권자가 좋은 공약과 나쁜 공약이 무엇인지에 대해 이해하지 못하면 매니페스토는 아무런 소용이 없을 것이다. 따라서 복잡하지 않고 쉽게 그리고 중요한 쟁점이 부각될 수 있도록 매니페스토를 만들고 홍보하는 것이 필요하다고 보인다. 이 과정에서 유권자, 시민단체, 언론, 전문가들의 참여와 협력을 이끌어 낼 때 민주시민교육의 장으로서 매니페스토 운동이 활성화될 수 있을 것이다.

## V. 맺음말

2010년 지방선거는 여러모로 중요한 계기가 될 것이다. 특히 2006년 시작된 로컬 매니페스토 운동이 2010년 지방선거에서도 더욱 성숙된 운동으로 이어질 수 있을지도 관심이다. 로컬 매니페스토 운동은 민주시민의식의 함양을 통해 투표행태와 선거문화의 변화를 지향한다. 즉 지역주의, 연고주의 그리고 금권과 조직을 통한 선거운동이 중심이 되는 과거의 선거문화를 정책과 공약의 평가를 통한 선거로 바꾸려는 사회운동이자 민주시민교육이라고 할 수 있다.

그러나 지난 경험들은 낙관적인 기대를 어렵게 하고 있다. 여전히 견고한 지역주의는 매니페스토 운동이 성공하기 어렵게 만들고 있다. 지방이 중심이 되어야 할 지방선거가 중앙정치의 경쟁 수단으로 활용되는 정치환경은 좀처럼 바뀌어지지 않을 것이다. 내년의 지방선거

도 집권세력의 중간평가로 활용될 전망이다. 2006년의 로컬 매니페스토 운동이 시민사회의 대대적 관심속에서 시작되었지만, 결국 기존의 선거관행을 변화시키지 못했던 경험은 시민의식의 변화를 추구하려는 노력의 한계를 보여주었다. 결국 바람직한 투표행태와 선거문화로의 변화는 민주시민교육을 통한 시민의식의 개혁과 더불어 지역주의와 금권정치, 중앙정치에의 예속 등을 극복하기 위한 제도개혁이 병행해서 진행될 때 가능하다고 생각된다. 선거제도와 같은 제도개혁이 동반되지 않는 매니페스토 운동은 매우 어려운 과정이 될 것임을 지난 로컬 매니페스토 운동과 이어지는 대선, 총선의 경험은 보여주었다.

또한 이것은 제도개혁만으로도 바람직한 정치개혁과 정치문화의 확립이 어렵다는 것은 말해준다. 성숙한 민주시민의식을 함양하기 위한 다양한 민주시민교육이 활성화되는 것이 제도개혁의 성공을 뒷받침하는 길이다. 매니페스토 운동은 그러한 점에서 의의와 한계를 가지고 있다고 보여진다.

## < 참고문헌 >

- 고선규, 2006, “지방선거에서 중선거구제 도입과 선거운동의 변화.” 2006년 한국정치학회 하계학술회의 발표논문.
- 국회지방자치발전연구회, 2007, “지방자치발전과 방안모색을 위한 조사분석보고서(II). 2007.11.
- 김남근, 2008, “한국민주시민교육의 활성화 방안에 관한 연구.” 관동대학교 대학원 교육학박사논문.
- 김미경, 2007, “매니페스토가 5.31 지방선거에 미친 영향과 향후 과제.” 『선거관리』. 중앙선거관리위원회.
- 김영래, 2006, “매니페스토와 한국 정치문화의 변화.” 『NGO 연구』. 제4권1호.
- 김영래, 이현출, 2006, 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』. 논형.
- 김옥, 2006, “지방선거와 매니페스토 시민운동.” 『국회도서관보』 제43권 제6호 통권 326호.
- 김창룡, 2007, “17대 대선 한국형 매니페스토 운동 평가: 언론 및 시민사회를 중심으로.” 한국매니페스토실천본부 주최, “17대 대선 한국형 매니페스토 운동 평가 토론회.” 2007년 12월28일. 렉싱턴호텔 2층회의실.
- 라미경, 2007, “17대 대선 한국형 매니페스토 운동 평가: 정당 및 정치권을 중심으로.” 한국매니페스토실천본부 주최, “17대 대선 한국형 매니페스토 운동 평가 토론회.” 2007년 12월28일. 렉싱턴호텔 2층회의실.
- 마쓰자와 시게후미, 2006, 『실천지자체 매니페스토』. 이동철옮김. 문화발전소.
- 박홍순, 2006, “한국형매니페스토운동의 추진과 그 의미,” 한국매니페스토실천본부, <http://www.manifesto.or.kr/>
- 서재영, 2007, “매니페스토 평가와 후보자 득표간의 상관성에 관한

연구: 2006년 제4회 전국동시지방선거 시도지사 선거를 중심으로.” 서울시립대학교 도시과학대학원 행정학석사학위논문.

안철현, 2007, “9장 매니페스토 운동의 의의와 한계.” 『한국정치과정의 이해: 정당, 선거, 지역주의, 매니페스토』. 경성대학교 출판부.

오수길, 2007, “17대 대선 한국형 매니페스토 운동 평가: 매니페스토실천본부 활동을 중심으로.” 한국매니페스토실천본부 주최, “17대 대선 한국형 매니페스토 운동 평가 토론회.” 2007년 12월28일. 렉싱턴호텔 2층회의실.

유문종, 2006, “531 지방선거와 로컬 매니페스토의 도입과 적용방안 제안: 531 스마트 매니페스토 정책선거 추진본부 사업을 중심으로.” ([www.manifesto.or.kr](http://www.manifesto.or.kr) 자료실).

이원희, 2009, “지방선거 매니페스토 기본 형식 제안과 향후 과제.” 한국매니페스토실천본부 주최, “2010지방선거 매니페스토토론회” 발표자료집. 2009년 9월9일. 국회의원회관 소회의실.

이현출, 2006, 『매니페스토와 한국정치개혁』. 건국대학교 출판부.

이현출, 2006, “5.31 지방선거와 매니페스토 운동의 성과.” 『국회도서관보』 (7월). 326호.

전득주외, 1999, 『민주시민교육의 이해』. 유풍출판사.

중앙선거관리위원회, 2007, “매니페스토 운동의 바람직한 방향과 영향력 확대방안.”(2007년 4월).

중앙선거관리위원회, 2007, “매니페스토 실천 우수사례집, 매니페스토 물결.”(2007년 7월).

중앙선거관리위원회, 2008, “제18대 국회의원선거 매니페스토 아젠다.”(2008년 2월).

한국매니페스토실천본부, 2007, 『로컬 매니페스토 아카데미』. 진해시 매니페스토 교육자료집.

황윤시, 2007, “지방선거와 매니페스토 운동: 2006년 5.31 광역단체장 선거를 중심으로.” 국민대학교 대학원 정치외교학 석사학

위논문.

神奈川力をつくる會, 2007, 『マニフェスト2007 神奈川會力全開宣言』.

金井辰樹, 2003, 『マニフェスト:新しい政治の潮流』. 東京: 光文社新書.

松澤成文, 2005, 『實踐 ザ・ローカルマニフェスト』. 東信堂.  
[www.manifesto.or.kr](http://www.manifesto.or.kr)

# Manifesto Campaign in the Local Elections and Democratic Citizenship Education

Kim, Yong-bok  
(Kyungnam University)

## Abstract

Local elections represent opportunities for local residents to make their judgment on local politicians and to appointment new ones who may best address local issues. However local elections in Korea have always been dominated by national agendas and partisan politics such as the mid-term evaluation of the central government. The manifesto campaign was introduced in the May 31, 2006 local election to promote a policy-oriented election and to foster responsible politics. This manifesto campaign was initiated by civic organizations. In addition, a number of media groups also participated in this electoral reform campaign.

This campaign has had a reasonably positive effect on voters, politicians, and parties. However, its effect on the political culture has been gradual, and the development of manifesto elections is currently proceeding.

Democratic citizenship education is absolutely necessary for the development of democracy. The manifesto campaign aims to change the election and political cultures and cultivate democratic citizenship. Therefore, this campaign is a type of political socialization and represents the core of democratic

citizenship education.

**Keywords :** Manifesto campaign, Local elections, Democratic citizenship education