

2014. 6. 4. 실시
제6회 전국동시지방선거

매니페스토 선거공약 평가지표

2014. 2.



중앙선거관리위원회

본 연구는 2014년 6월 4일 실시하는 제6회 전국동시지방선거에서 후보자가 제시한 공약을
유권자가 쉽게 평가·검증할 수 있는 지표를 마련하여 정책선거가 이루어질 수 있도록
전문기관인 한국정책학회에 의뢰하여 개발한 것으로,
본 연구에서 제시된 평가지표 의견 등은 중앙선거관리위원회의 공식적 견해와 입장이 아님을
밝혀드립니다.

『매니페스토 선거공약 평가지표』를 발간하며

2006년 5·31지방선거에서 처음 도입된 매니페스토 운동은 벌써 3번째 순환주기라 할 수 있는 제6회 지방선거를 앞두고 있습니다.

매니페스토 운동은 혈연·지연·학연 등의 연고주의와 비방·흑색선전 등의 고질적인 선거병폐를 지양하고 정책본위의 선거문화를 정착시키고자 도입되었으며, 우리 사회에 ‘약속과 실천’이라는 신뢰문화를 형성하는데 많은 기여를 하였습니다.

매니페스토는 ‘정당이나 후보자가 실천 가능한 공약을 구체적으로 제시하고 유권자는 공약을 비교하여 투표하고 사후평가까지 이어지는 일련의 체계’라고 할 수 있습니다. 그러나 그동안 매니페스토 운동은 학계나 일부 단체, 언론 등을 중심으로 추진되어 유권자의 참여는 상대적으로 낮았습니다.

이제는 그동안의 성과와 한계를 거울삼아 유권자가 중심이 되어 공약을 제안하고 평가하는 한국형 매니페스토(K-Manifesto)를 정착시켜 나가야 할 때입니다.

이번 지방선거에서 매니페스토 운동을 정착시키기 위해 정당과 후보자는 물론 학계, 언론, 시민단체 뿐만 아니라 모든 유권자가 함께 노력하여 매니페스토를 정확히 이해하고 매니페스토가 후보자 선택의 기준이 되는 정책선거 분위기를 조성해야 할 것입니다.

이에 우리 위원회는 후보자가 제시하는 공약을 유권자가 좀 더 쉽게 평가하고 검증할 수 있는 지표를 제시하고자 한국정책학회에 연구·개발을 의뢰하여 「매니페스토 선거공약 평가지표」를 책자로 발간하게 되었습니다.

이 자료집에는 SMART-PLUS 평가지표를 담고 있으며, 유권자가 이 지표를 활용하여 후보자의 공약과 개인적 자질을 함께 검증·평가할 수 있도록 하였습니다.

아무쪼록 이 자료집이 후보자 공약의 비교평가에 훌륭한 지표가 되고 향후 매니페스토 평가지표 연구를 위한 좋은 자료가 되었으면 하는 바람입니다.

끝으로, 이 자료집이 발간될 수 있도록 도움을 주신 한국정책학회 회장님을 비롯한 연구진에게 깊이 감사드립니다.

목 차

I. 매니페스토 평가지표 개발의 의의	1
II. 기존 매니페스토 평가지표 검토	5
1. 평가지표 검토 전제	7
2. SMART 평가지표 분석	7
3. SELF 평가지표 분석	9
4. FINE 평가지표 분석	12
5. MANIFESTO 평가지표 분석	14
6. DREAM 평가지표 분석	17
7. 소결	19
III. 제6회 지방선거 매니페스토 평가지표 개발	21
1. 지표개발 전제	23
2. 전문가 의견조사	25
3. 제6회 지방선거 매니페스토 평가지표 개발 ‘SMART-PLUS’	28
1) 공약에 대한 평가지표 : SMART	28
2) 후보자에 대한 평가지표 : PLUS (+)	33
■ 참고문헌	37

표 차례

〈표 1〉 SMART 지표의 평가내용	8
〈표 2〉 SELF 평가지표	11
〈표 3〉 FINE 평가지표	13
〈표 4〉 MANIFESTO 평가지표	16
〈표 5〉 DREAM 평가지표 구조	18
〈표 6〉 매니페스토 평가지표 비교	20
〈표 7〉 기존 지표 유의성 진단	26
〈표 8〉 구체성을 측정하기 위한 세부측정항목	29
〈표 9〉 측정가능성을 측정하기 위한 세부측정항목	30
〈표 10〉 소망성을 측정하기 위한 세부측정항목	31
〈표 11〉 적절성을 측정하기 위한 세부측정항목	32
〈표 12〉 시간계획성을 측정하기 위한 세부측정항목	32
〈표 13〉 적극성을 측정하기 위한 세부측정항목	33
〈표 14〉 리더십을 측정하기 위한 세부측정항목	34
〈표 15〉 소통을 측정하기 위한 세부측정항목	35
〈표 16〉 전문성을 측정하기 위한 세부측정항목	35
〈표 17〉 ‘SMART-PLUS’ 평가지표 요약	36

그림 차례

〈그림 1〉 공약관련 지표들의 유의성 점수	27
〈그림 2〉 개인관련 지표들의 유의성 점수	28

I

매니페스토 평가지표 개발의 의의

지난 2000년과 2004년 선거과정에서 나타난 낙천 낙선운동과는 달리 건설적이고 긍정적인 방향에서 좋은 선거공약을 제안하는 후보자를 뽑자는 운동이 출발한 것은 2006년 매니페스토운동에서 비롯되었다.¹⁾

매니페스토란 후보자가 선거 시에 유권자에게 자신이 추구하는 장래의 정권 像과 함께 구체적인 정책 실행 안을 제시하는 정책묵음이다. 즉, 후보자가 선거과정에서 자신이 고안한 공약의 실현을 위한 재정적 근거와 로드맵을 유권자에게 구체적으로 제시하는 것이다. 매니페스토는 각종 공약사업의 우선순위와 사업목표와 방향, 구체적인 달성을 위한 일정 계획, 자원마련방안 등을 명확히 기입한 것으로 선거에서 유권자의 표의 향방을 결정지을 수 있는 중요 자료로 활용된다.

선거에서 후보자는 유권자들에게 매니페스토를 통해 자신의 선거공약을 알리고 이를 통해 정책능력을 표로 검증받는다. 이때 매니페스토는 국민들의 알권리 충족 측면과 함께 기관운영의 적정책임자를 선별하는 선거과정에서 후보자가 유권자에게 자신의 정치이상과 계획을 알리는 유용한 정보이다. 유권자는 후보자들이 제공하는 다양한 매니페스토들을 통해 후보자의 정책능력을 비교 판단하면서 자신의 표의 향방을 결정하게 된다.

이러한 매니페스토 지향의 선거는 종전의 선거과정에서 나타난 후보자간 상호비방과 부패적 표 관리의 부정적 양상과는 차별되는, 후보자의 정치비전과 실행계획을 통해 적절한 책임자를 선정하는 정책지향의 선거문화를 기대하게 한다. 후보자는 자신의 정치청사진을 매니페스토로 제시하고, 유권자는 후보자간 매니페스토를 비교 판단하여 적격인 후보자를 선출함으로써 선거를 통해 진정한 정치참여를 확대하는 민주주의의 이상을 실천할 수 있다.

따라서 후보자들은 매니페스토를 통하여 장래 지역발전에 관한 뚜렷한 방향을 제시하고, 해결과제의 우선순위를 부여하며 이에 대한 주민의 선택을 구하는 매니페스토 지향의 선거운동을 하게 될 것이다. 즉, 후보자 개인의 이미지나 대중적 인기가 아니라, 매니페스토가 선거의 핵심사항이 되도록 자신의 정치비전과 실현계획을 담은 매니페스토를 개발하여 유권자에게 상세하게 안내하고 전달할 것이다. 이와 같은 후보자들의 정책공약 개발노력과 후보자 간의 공약 비교 및 평가를 통해 합리적인 선거의사결정을 끌어내는 작업은 선거문화의 선진화 측면에서 매우 의미가 크다. 후보자들이 제

1) 지난 2006년 5·31지방선거는 매니페스토 선거의 새로운 기원을 연 출발점으로 과거 어느 선거보다 정책선거에 관심이 높았던 선거였음(김미경, 2006).

시하는 정치청사진으로서의 매니페스토가 선택되는 선거과정은 긍정적인 선거문화를 성숙시킬 것이다.

이러한 견지에서 선거에서 오직 승리를 위해 상대방을 비방하거나 자신을 과대 포장하거나 지키지 못할 공약을 남발하는 바람직하지 못한 선거행태를 바로잡고, 선거공약에 대한 정치적 행정적 책임과 성과에 대한 긍정적인 통제를 담보하고자 출발한 매니페스토운동의 의의와 성과는 매우 크다고 볼 수 있다.

다만, 통상 각종 선거 때마다 새롭고 독특한 선거 환경에 직면하는 유권자는 자신의 사회적 배경이나 정치적 태도와 더불어 선거 행위에 직간접적으로 영향을 미치는 제도 등의 요인에 의해 영향을 받아 정책 투표를 하게 된다. 유권자가 직면하는 대표적인 선거 환경적 요인이라던 중앙선거관리위원회, 언론, 시민단체 등과 같이 정당과 후보자를 둘러싸고 있는 외부적 변수들이다. 이들은 후보자가 생산한 매니페스토와 관련한 정보들을 왜곡됨이 없이 유권자에게 전달하고, 유권자들이 매니페스토에 대한 비교 및 평가를 용이하게 해 볼 수 있도록 비교 평가의 틀과 자료 등을 지원해 줄 필요가 있다.

특히 중앙선거관리위원회는 유권자가 매니페스토를 차별하여 볼 수 있는 기준을 제공하여, 유권자가 용이하게 후보자간 매니페스토를 비교 및 평가하여 자신의 선호에 맞는 후보자를 찾을 수 있도록 도와줄 필요가 있다. 정책공약의 홍수 속에서 어느 후보자가 지역과 자신의 이익과 부합하고 이를 대변할 수 있는지를 유권자가 쉽게 판단하고 알 수 있도록 도와주어야 할 것이다. 즉, 각 후보자가 제시한 매니페스토가 자신의 정책선호도와 어느 정도 일치하는지를 유권자가 쉽게 알 수 있도록 관련 지식과 정보를 많이 제공하여야 한다. 그럴수록 유권자들이 정책투표나 이념투표를 할 가능성이 높아질 것이다(고상두, 2006).

이러한 견지에서 후보자의 매니페스토를 평가해 볼 수 있는 지표 개발의 의의는 다음과 같다. 첫째, 매니페스토 평가지표를 유권자에게 제공하여 후보자간 매니페스토 비교 및 평가를 용이하게 함으로써 합리적인 선거 의사결정을 끌어낼 수 있다. 둘째, 후보자는 매니페스토 평가요소를 고려하여 요건이 충족된 매니페스토를 개발할 수 있다. 이 두 가지가 충족되면서 선거행태와 선거문화의 선진화가 가능해질 것이다.

II

기존 매니페스토 평가지표 검토

1. 평가지표 검토 전체
2. SMART 평가지표 분석
3. SELF 평가지표 분석
4. FINE 평가지표 분석
5. MANIFESTO 평가지표 분석
6. DREAM 평가지표 분석
7. 소결

1 평가지표 검토 전제

지난 2006년부터 제도적으로 정착되어온 매니페스토관련 평가지표개발 연구는 대체로 SMART지표, SELF지표, FINE지표, MANIFESTO모형 지표 그리고 DREAM 지표 등으로 요약될 수 있을 것이다. 이 장에서는 기존 개발지표의 개념적 이해 차원에서 관련 모형(지표)개발의 취지, 지표체계, 지표설명 그리고 현실 적용에서 나타난 강점과 약점 중심으로 기존 지표를 분석하여 본 연구가 개발하고자 하는 수요자 중심형 매니페스토 지표개발의 시사점을 도출하고, 기존 연구의 장점은 유지·발전시키고, 약점은 보완·개선하는데 활용하고자 한다. 또한 이미 개발된 지표를 분석하여 기존의 지표들이 전혀 별개의 독립된 지표체계가 아니고 일정부분 중복과 보완된 점 그리고 해당 모형의 독창성을 점검하고자 하며, 이를 통해 매니페스토 정책선거를 위한 보다 완성도 높은 평가체계를 구축하는데 활용하고자 한다.

2 SMART 평가지표 분석

1) 지표개발의 취지

SMART 지표는 2006년 지방선거를 공약중심의 정책선거로 이끌어내려고 하는 움직임에서 처음 시도된 매니페스토(‘참공약 선택하기’) 평가지표로 인식되고 있고, 독자적인 지표개발보다는 과거 선진 매니페스토 정책선거를 지향한 나라들 특히, 영국과 일본의 사례를 중심으로 적용한 것이다.

2) 지표체계와 내용

지표체계와 내용을 보면, 평가지표의 분석요소는 크게 5가지 관점을 가지고 있다. 각 관점의 영문 이니셜의 첫 자를 조합하여 ‘SMART’ 지표로 명명하고 있다.

5가지 관점은 구체성(Specific), 측정가능성(Measurable), 달성가능성(Achievable), 적실성(Relevant), 시간적 계획성(Timed)이다.

구체성(Specific)은 정책공약을 육하원칙에 의거 명확하게 유권자가 이해할 수 있도록 기술되었는가를 평가한다.

측정가능성(Measurable)은 공약이 수치나 비율 등을 제시하고 있어 제3자의 시각에서 측정과 판단이 가능하고, 이를 위한 유용한 자료를 제공하는가를 평가한다.

달성가능성(Achievable)은 제시된 공약이 현행 법·제도와 부합하고, 지역내 자원을 활용함으로써 의도한 내용을 구현할 수 있는지 나아가 현재의 여건 하에서 달성가능한 공약(시책)개발이 되어 있으며, 그 가능성을 유권자들이 공감할 수 있는가를 평가한다.

적실성(Relevant)은 제시된 공약이 지역문제를 충분히 인지하고 해결하고자 하며, 다른 공약들과 상충되는 부분은 없는지, 나아가 공약실현을 위해 투입하는 자원대비 얻어지는 결과가 더 크다는 점에 동의할 수 있는지를 평가한다.

시간적 계획성(Timed)은 자치단체장 또는 의회의원의 임기인 4년내에 제시된 공약 내용의 이상적 모습을 구현해 낼 수 있는지 여부에 대해 평가한다. 나아가 이를 설득할 수 있게 연차별 계획이 명확하게 제시되어 있고 실천가능성이 동의되는지도 중요한 평가관점으로 삼고 있다.

이상의 SMART 지표체계와 내용을 요약하면 다음과 같다.

<표 1> SMART 지표의 평가내용

분 석 요 소		내 용
S	구체성(Specific)	- 명확하게 표현되어 있는가?
M	측정가능성(Measurable)	- 수치나 비율 등으로 제시되어 있는가? - 신뢰할 만한 자료를 얻을 수 있는가?
A	달성가능성(Achievable)	- 현행 법·제도와 부합하는가? - 지역자원을 활용하여 달성할 수 있는가? - 현재의 여건으로 달성할 수 있는가?
R	적절성(Relevant)	- 지역의 중요문제와 관련되어 있는가? - 공약들 간에 상충하지는 않는가? - 투입된 비용에 비해 더 큰 이익을 얻을 수 있는가?
T	시간적 계획성(Timed)	- 임기 내 착수 및 완료할 수 있는가? - 연차별 추진계획이 포함되어 있는가?

출처: 한국정책학회 (2006: 12).

SMART지표에 의한 정책공약의 평가는 각 분석요소별로 5점 만점으로 ‘매우 미흡’에 1점, ‘미흡’에 2점, ‘보통’에 3점, ‘만족’에 4점, ‘매우 만족’에 5점을 부여하는 방식을 활용한다.

3) 지표의 강점과 약점

SMART의 강점은 공약을 분석하는 일반적 기준 특히, 외국의 사례를 통해 충분히 검증된 지표를 제시하고 있다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 학술적으로 좋은 정책이 갖추어야 하는 조건인 계획의 명확성과 구체성 그리고 이상과 현실적 제약의 조화 그리고 후보자들의 임기 내 노력정도를 제시하고, 지역문제에 얼마나 관련이 깊은지를 측정하고자 한다는 점 등을 들 수 있다.

한편, 공약의 이행 즉, 실현여부를 확정할 수 있는 또 다른 축은 분야별 이슈의 확인, 공약의 추진주체와 지역의 역량 등을 포괄하지 못하는 지표로서 실제 활용상에서 독립적이고 완결성 있는 매니페스토 평가지표로 정립되지 못한 한계가 인정될 수 있다.²⁾

3 SELF 평가지표 분석

1) 지표개발의 취지

SELF 평가지표는 기존의 SMART 지표가 지나치게 ‘공약’ 자체의 구체성, 측정가능성, 달성가능성, 적절성, 시간계획성 등에 초점을 맞추는 제약을 해소하기 위하여 지방분권적 시각 즉, 자치역량강화, 지역성 등을 평가할 수 있는 지표를 개발하고, 나아가 사회적인 이슈인 지역발전, 환경보전, 사회복지 등 분야에 대해 집중하는 의도를 가지고 있었다.

2) 현실적인 활용에서 SMART 지표를 독립적으로 활용하기 보다는 타 지표체계와 연계시켜 활용하는 경우가 확인되고 있음.

2) 지표체계와 내용

SELF 지표는 평가기준-평가분야-평가내용이라는 구조적 틀에서 작성되었고, 평가기준으로 제시된 지속가능성(Sustainability), 자치역량강화(Empowerment), 지역성(Locality), 이행계획(Feedback) 등의 영문이니셜 첫 글자를 조합한 것이다.

세부적으로 지속가능성(Sustainability)은 지역의 지속가능성 분야로 지역발전, 환경보전, 사회복지 등 분야에 관심을 두어 지역발전의 비전과 수단의 명확성을, 환경보전은 환경정책의 구조화 및 체계성을, 사회복지지는 사회복지정책의 포괄성, 지속성, 창의성 그리고 자치단체의 감내 능력 등을 다루고자 하였다.

자치역량강화(Empowerment)는 공약주창자인 후보 외에 공약실현에 중요한 역량인 주민역량, 행정역량, 재정역량 등의 수준을 점검하는 것으로 주민역량은 주민의 참여와 학습 그리고 주민의 권익보호 등에, 행정역량은 행정혁신과 민관협치시스템 그리고 지식행정 등 행정이 공약수행에 얼마나 적극적일 수 있는지에 초점을 두었다. 재정역량은 결국 공약구현을 위한 중요한 수단인 재정상의 수입과 지출 그리고 성과가 창출될 수 있는 공약이 마련되었는지를 보고자 하였다.

지역성(Locality)은 공약이 지역의 특수문제, 지역경제의 활성화와 지역문화 창달에 얼마나 초점을 두고 있는지를 점검하고자 하는 것으로, 지역특수문제는 지역의 갈등해소와 이를 기반으로 협력관계를 구축할 수 있는지를 점검하였다. 지역경제 활성화는 지역의 기업활동 활성화와 일자리 창출 등에 기여하는지, 지역 문화창달은 지역문화의 계승과 이를 통한 새로운 가치창달에 기여할 수 있는 정책인지를 보고자 하였다.

이행계획(Feedback)은 공약이행을 위한 기구설치, 이행평가정보공개와 공표수단의 마련 등 외부 또는 공약자 스스로 공약이행 관련 평가내용을 알리고자 하는 의지와 체계에 대한 점검으로 볼 수 있다.

이상의 내용을 요약하면 다음과 같다.

<표 2> SELF 평가지표

평가기준	평가분야	평가내용
지속 가능성 (S)	지역발전	지속가능한 발전을 지향하는 비전을 제시하고 있는가?
		발전구상과 계획이 지속가능성을 보장하는 수단을 명시하고 있는가?
	환경보전	지속가능한 환경보전계획수립을 전제로 하는 정책을 제시하고 있는가?
		환경관리 정책이 환경용량을 강화하고 있는가?
	사회복지	환경보전과 개발수요의 조화를 꾀하고 있는가?
		가정복지, 직장복지, 사회복지정책을 망라하고 지속가능한 정책인가? 지속가능한 복지정책공약이 창의적인가? 지속가능한 복지정책공약이 자치단체에서 자력으로 추진 가능한 것 인가?
자치 역량 강화 (E)	주민역량	주민참여를 적극적으로 확대하는 정책인가?
		주민에게 학습기회를 확대하는 정책인가?
		주민의 권익을 강화하는 정책인가?
	행정역량	행정혁신을 획기적으로 추진하고자 하는 정책인가?
		지식행정을 지향하는 정책을 제시하고 있는가?
		행정과정을 공개하고 협치행정 시스템을 추진하는 정책인가?
재정역량	재정수입증대를 꾀하는 정책인가?	
	세출의 효율화를 도모하는 정책인가?	
	예산의 성과 창출을 도모하는 정책을 제시하고 있는가?	
지역성 (L)	지역특수 문제	지역갈등을 해소하는 정책을 제시하고 있는가?
		국가와 지방간의 갈등을 해소하고, 협력관계를 구축하는 정책을 제시 하고 있는가?
		지역위기를 타개하는 정책을 제시하고 있는가?
	지역경제 활성화	향토자산을 활용하는 정책인가?
		지방의 기업활동을 지원하기 위하여 규제를 완화하는 정책을 제시하 고 있는가?
		일자리 창출을 위하여 지역단위의 특수한 정책을 제시하고 있는가?
지역문화 창달	지역분화를 계승하는 정책을 제시하고 있는가?	
	새로운 지역문화를 개발 창출하는 정책을 제시하고 있는가?	
	지역예술을 보호 육성하는 정책을 제시하고 있는가?	
정책 이행 계획 (F)	정책이행 평가기구 설치약속	정책이행 평가기구 설치가 계획상에 언급되고 있는가?
	이행평가 정보공개 약속	연도별로 정책이행평가 사실을 주민에게 공표를 약속하고 있는가?
	이행평가결과 공표수단	이행평가 결과를 공표하는 효과적인 수단을 제시하고 있는가?

출처: 한국지방자치학회 (2006: 140).

이들 각 항목에 대한 평가는 5점 척도를 기반으로, 평가내용에 영향을 주는지 여부를 확인하여 영향을 주지 않는다면 0점, 긍정적(+) 혹은 부정적(-) 영향을 줄 수 있다면 그 정도에 따라 적게는 1(+1, 혹은 -1), 크게는 2(+2, 혹은 -2)점을 부여하는 것이다.

3) 지표의 강점과 약점

SELF는 기존 SMART 지표가 지나치게 공약자체 분석에 제한된 점을 극복·보완하고, 평가의 범위를 공약자체는 물론, 공약설계와 구현에 직·간접적으로 영향을 미치는 체계화·역량·지역이슈 등을 다루고 있다는 점이 강점일 것이다. 나아가 지방선거에 적용할 수 있는 지표개발이라는 점에서 지역성을 중요한 평가지표로 설정하여 접근한 점도 긍정적으로 받아들여진다.

반면, 평가지표를 실질적으로 활용하여 후보 및 공약에 대한 평가를 하기 위해서는 SELF의 활용자는 상당한 전문지식이 있어야 하고, 일반인 스스로 이 지표를 활용하기에는 한계가 있는 것으로 평가된다.

4 FINE 평가지표 분석

1) 지표개발의 취지

FINE 지표는 한국의회발전연구회 매니페스토 연구팀과 동아일보가 공동으로 개발한 평가지표로 각 후보자의 각 공약이 실현가능한지, 유권자의 반응을 담고 있으며, 실제 공약이 실질적인 효과를 보다 경제적인 방법으로 도출할 수 있는지를 점검하고자 개발되었다고 볼 수 있다. 지표체계가 SMART 지표보다 점검하려는 범위는 넓으나, 상대적으로 SELF 지표보다는 단순화되어 있는 점이 특징이라 할 수 있다.

2) 지표체계와 내용

FINE 지표는 각 후보의 공약이 재원 조달과 정치적인 측면에서 실현성(Feasibility)이 있는지, 국가적 그리고 지역적으로 개별공약에 대하여 시민의 선호에 부합하고 이

들의 반응성(Interaction)을 담고 있는지, 한정된 자원으로 실질적인 효과를 거둘 수 있는지를 점검하는 효율성(Efficiency) 등 3개 평가기준, 6개 평가분야, 14개 평가내용으로 구성되었다.

실현성(Feasibility)은 재정적 실현성 즉, 재원조달방안의 구체성·합리성·공평성과 시간계획의 현실성과 정치적 실현성은 자치단체장의 업무여부, 역량과 부합정도 그리고 법령상의 제약이 없는지를 점검하고자 하였다.

반응성(Interaction)은 지역적 반응성으로 지역주민의 수요 대응과 소외주민에 대한 대책이 포함되었는지, 국가적 반응성으로 지역이기주의는 아닌지와 장기적 안목이 포함되었는지를 점검하였다.

효율성(Efficiency)은 경제적 효율성과 사회적 효율성으로 구성되는데, 경제적 효율성은 투입대비 산출 특히, 투입의 최소화 대안여부를 점검하고, 사회적 효율성은 사회적 갈등 여부와 그 비용 그리고 대안들의 우선순위 등에 대한 고민여부를 측정하고자 하였다.

이상의 FINE 지표내용을 요약하면 다음과 같다.

<표 3> FINE 평가지표

평가기준	평가분야	평가내용
실현성 (F)	재정적 실현성	재원조달방안의 구체성
		시간계획의 현실성
		재원조달방안의 합리성, 공평성
	정치적 실현성	지자체장의 소관사항
		법령적 제약 여부
		행정역량의 부합성
반응성 (IN)	지역적 반응성	지역주민 수요 부응성
		소외주민에 대한 대책
	국가적 반응성	지역이기주의 초래하지 않음
		장기적 안목
효율성 (E)	경제적 효율성	저비용의 대안
		투입대비 산출
	사회적 효율성	우선순위
		불필요한 갈등비용 없음

출처: 한국정당학회 (2012: 92).

FINE 지표에 대한 평가는 5점 척도로 하여, ‘전혀 그렇지 않다’는 1점을, ‘어느 정도 그렇지 않다’는 2점을, ‘보통이다’는 3점을, ‘어느 정도 그렇다’는 4점을, ‘매우 그렇다’는 5점을 부과하였으며, 다만, 공약내용이 평가항목에 해당되지 않을 경우 3점으로 처리하도록 구성하였다(중앙선관위 2010).

3) 지표의 강점과 약점

FINE 지표는 정책자체의 실현가능성 즉, 예산, 업무성격, 시간적 측면 등을 모두 포함하고 있고, 공약의 수혜자인 지역주민은 물론, 소외집단에 대한 고려를 포함하고 있는 강점을 가질 것이다. 나아가 효율성 즉, 목표달성도 뿐 아니라 재정 및 사회적인 선호까지를 고민하고 있는 점도 인정된다.

하지만 FINE 지표 역시 상대적이거나, 공약을 분석하는데 포괄성은 부족하고, 공약에 대한 측정의 가능성을 고려하지 못한 평가내용의 설계로 공약평가자의 임의성의 개입 여지가 넓다는 한계를 가진다고 본다. 나아가 기본적으로 이 지표의 가정인 공약의 형성-집행-효과달성단계 모두에서 측정이 가능하다고 보나, 현실적으로 공약의 실행이전에 해당지표의 작동이 있을 수 있으며, 만약 사후적인 측면에서는 동 지표의 창의성을 제약받을 수밖에 없을 것이다.

5 MANIFESTO 평가지표 분석

1) 지표개발의 취지

MANIFESTO 평가지표는 2008년 18대 총선 전에 사)한국정책학회가 개발한 것으로, 2006년에 개발한 SMART 지표의 약점 중 하나인 후보자의 자질(성향) 또는 역량 등을 측정할 수 있도록 기존 평가지표를 업그레이드한 것이다. 특히, 후보의 자질에 대해 평가하는 ‘CITIZEN-Q’라는 지표를 통해 공약자체에 대한 분석을 넘어서 후보자 개인의 성향에 대한 분석도 포함하는 지표개발이라는 특징이 있다.

2) 지표의 체계와 내용

MANIFESTO 평가지표는 요건-평가기준-평가내용의 체계를 갖추고 있고, 요건으로 형식요건, 내용요건, 수단요건, 개인요건 그리고 CITIZEN-Q 등 5가지 요건을 요구하였다. 평가기준으로 모두 16개의 기준을 제시하고 있는데, 형식요건은 구체성(Specific), 측정가능성(Measurable), 소망성(Aimed), 내용요건으로 포괄성(National), 독창성(Identical), 재원조달 가능성(Financial), 시의적절성(Timed), 수단요건으로 경제성(Efficient) 등으로 구성된다. 개인요건으로 후보의 특성으로 공개성과 포용성(Open), 그리고 CITIZEN-Q로 말과 행동의 일관성(Consistent), 청렴, 정직, 고결(Integral), 다른 후보의 정책을 인정함(Tolerable), 창의적이고 고안적임(Inventive), 허위사실을 유포하지 않음(Zero False Report), 공약메시지 전달능력(Enunciate), 과장된 공약주의(No Bragging)를 내용으로 하고 있었다.

이상의 5개 요건, 16개 기준이 제시한 평가내용을 요약하면 다음과 같다.

<표 4> MANIFESTO 평가지표

요건	평가기준	평가내용
형식 요건	구체성(S)	제시된 공약의 목표가 구체적으로 제시되는가?
	측정가능성(M)	제시된 공약의 목표가 측정 가능한가? 제시된 공약의 달성정도를 계량적으로 모니터링하고 평가할 수 있는가?
	소망성(A)	제시된 공약은 바람직한 미래상을 담아내는가? 제시된 공약이 후보자의 비전을 담아내는가?
내용 요건	포괄성(N)	공약이 관련 국가 전체적 이익과 연계 되는가? 공약이 후보자가 속한 정당의 주요정책과 연계되는가?
	독창성(I)	공약이 지역의 핵심현안을 반영하고 있는가? 공약이 핵심현안을 구체적으로 담아내고 있는가?
	재원조달성(F)	제시된 공약 달성을 위한 재원 조달이 가능한가?
	시의적절성(T)	제시된 공약의 시대적 요청에 부합하는가? 제시된 공약이 시기적으로 적절한가?
수단 요건	경제성(E)	비용대비 효과에 대한 고려가 충분히 이루어졌는가? 제시된 공약이 제시하는 전략이 다른 방법보다 경제적인가?
개인 요건	공개성과 포용성(O)	후보자는 자신에 대한 정보를 유권자들에게 성실하게 공개하는가? 후보자는 공약들을 통해 사회의 다양한 구성원들의 이해관계를 포괄적으로 반영하고 있는가?
CITIZ EN-Q 지표	말과 행동의 일관성(C)	평상시 말과 행동이 일관적이었는가? 동일한 이슈에 대해 특정 이해관계 집단에게 다른 말을 하는가?
	청렴, 정직, 고결(I)	인품이 정직하고 성실하며 청렴하다고 주위에서 인정하는가 법규위반행위나 사기와 관련한 전과가 있는가?
	다른 후보의 정책을 인정함 (I)	자신의 공약을 강조하기 보다는 다른 후보들의 공약을 비방하는데 많은 시간을 할애하는가? 다른 후보의 좋은 공약에 대해 문제점만을 발견하려고 노력하는가?
	창의적이고 고안적임(I)	공약을 보면 그 사람의 고민과 진실성이 보이는가? 공약을 실현하려는 과정에서 발생하는 문제들을 창의적으로 해결해 나갈 수 있다는 믿음이 가는가?
	허위사실을 유포하지 않음(Z)	상대후보에 대해 근거없는 비방을 일삼는 경향이 있는가? 상대후보에 대해 무책임하게 검증되지 않은 허위사실을 유포하는 경 향이 있는가?
	공약메시지 전달능력(E)	유권자들에게 자신의 공약을 애매하지 않게 명확하게 전달하고 있는가? 유권자들이 공약의 내용을 쉽게 이해할 수 있는가?
	과장된 공약주의(N)	공약을 주장함에 있어 황당한 이야기를 많이 하는 경향이 있는가? 자신을 경력과 능력을 홍보함에 있어 과장된 이야기를 많이 하는 경 향이 있는가?

출처: 중앙선거관리위원회 (2008: 36-37).

MANIFESTO 모형의 평가는 5가지 기준에 대해 5점 척도를 사용하고 있으며, ‘매우 미흡’은 1점, ‘미흡’은 2점, ‘보통’은 3점, ‘만족’은 4점, ‘매우 만족’은 5점을 부여한다.(중앙선관위 2010).

3) 지표의 강점과 약점

이 모형의 강점은 지난 2006년 지방선거시 제시한 SMART 지표가 가지고 있는 한계 즉, 후보자 개인에 대한 평가지표가 없는 점과 지표의 체계성 부족을 보완할 뿐 아니라 이전에 개발된 SELF지표, FINE지표 등의 강점을 종합하고 있다는 점을 들 수 있다. 반면, 후보자 개인에 대한 평가지표가 전체적인 평가기준에 비해 많다는 점에서 당초에 의도한 후보개인이 아닌 후보의 공약을 중심으로 평가하고 관련된 정보를 제공하고자 한 취지는 다소 퇴색될 수밖에 없을 것으로 보인다.

6 DREAM 평가지표 분석

1) 지표개발의 취지

DREAM 지표는 2012년 한국정당학회가 기존의 매니페스토 평가지표가 가진 약점과 시대적 환경의 욕구- 지나친 측정지향 및 공약의 가치 배제, 공약에 대한 종합적인 분석 필요성 강화, 지나치게 과거의 평가체계 고집, 위임명령이론의 숭상에 따른 지나친 결과중심주의 만연, 국정과제와 지역과제간의 연계 등을 반영한 지표개발을 추구함으로써 도출되었다.

2) 지표체계와 내용

DREAM지표는 평가분야를 국정과제와 지역밀착과제로 분류하고, 4가지 요건 즉, 가치요건·형식요건·수단요건·내용요건 등에 따라 모두 4개의 평가내용을 제시하였다. 즉, “가치요건”[꿈/비전(Dream)], “형식요건”[연계성(Affiliation/Adjustment)], “내용요건”[반응성(Responsiveness), 효율성 (Efficiency)], “수단요건”[수단의 적절성(Means)]으로 평가

내용을 크게 분류할 수 있다.³⁾

가치요건인 꿈/비전(Dream)은 공약이 시대적 정신에 부응하고 비전을 실현할 정책이나 시책에 해당하는가를 중심으로 살펴본다.

형식요건인 연계성(Affiliation/Adjustment)은 소속정당이 추구하는 방향과 일치여부와 기존 제도체제 또는 자신의 다른 공약과의 연계성이 있는지 여부를 판단하고자 한다. 수단요건인 수단의 적절성(Means)은 재원과 추진 로드맵 등 수단이 적정한가를 점검한다.

내용요건은 반응성(Responsiveness)과 효율성(Efficiency)으로 구성되는데, 반응성은 유권자의 요구에 부응하고 사회의 요구에 부응하는 좋은 반향을 일으킬 것인가에 초점을 두었다. 한편, 효율성은 경제적 측면에서 투입대비 산출이 높은가 그리고 사회적 측면에서 사회적 갈등을 야기하지 않는가라는 효율성을 포괄하고 있다.

이상의 내용을 요약하면 다음과 같다.

<표 5> DREAM 평가지표 구조

평가분야	평가내용		
국정과제	가치요건	꿈/비전 (Dream)	공약이 시대적 정신에 부응하는가? 비전을 실현할 정책이나 시책이 있는가?
	형식요건	연계성 (Affiliation/Adjustment)	소속정당이 추구하는 방향과 일치하는가? 기존 제도체제 또는 자신의 다른 공약과의 연계성은 있는가?
	수단요건	수단의 적절성 (Means)	재원과 추진 로드맵 등 수단이 적정한가?
지역밀착 과제	내용요건	반응성 (Responsiveness)	유권자의 요구에 부응하는가? 사회의 요구에 잘 부응하고 좋은 반향을 일으킬 것인가?
		효율성 (Efficiency)	경제적 효율성: 투입대비 산출이 높은 대안인가? 사회적 효율성: 사회적 갈등을 야기하지 않는가?

출처: 한국정당학회 (2012: 100).

3) 이는 이현출(2007)이 대통령선거와 한국의 정치발전 세미나에서 제안한 내용에 기반을 두고 있고, 한국정당학회 (2012)의 보고서의 내용을 요약함

DREAM지표의 평가는 해당 후보의 선거공약을 읽어 본 후 위의 지표의 착안사항에 따라 그 점수를 부여하는데, 평가 지표별 10점 척도로 평가하되, 보통수준일 경우 5점으로 평가, 매우 우수할 경우 10점으로 평가하고자 한다. 연구자들은 19대 국회의원 선거에서 다루어야 할 정책어젠다(텔레파이 조사와 시민수요조사의 결과물)와 연계하여 국정과제 어젠다 3개, 지역현안 어젠다 3개의 공약을 핵심적으로 평가하고자 하였다(한국정당학회, 2012:100).

3) 지표의 강점과 약점

DREAM 지표의 강점은 후보자가 총선인지, 지방선거인지 등에 따라 차별적인 공약을 제시하지만 이 공약이 기본적으로 국정운영방향과 연계성을 확보해야 한다는 점, 가치요건을 부각함으로써 공약이 가져야 하는 가치 중 하나인 이상성을 측정하고자 하였다는 점 등에 있을 것이다.

반면, DREAM지표는 기존에 도출된 지표들에서 크게 변화를 꾀하고 있지 않다는 점에서 차별성 또는 독창성을 부여하기 어려운 측면이 있고, 평가내용의 구체적 정의와 측정을 고려한 지표 및 평가체계의 정예화를 하지 못하고 있는 점 등을 약점으로 지적할 수 있을 것이다.

7 소결

우리나라 선거에 매니페스토의 개념이 도입·정착되면서 개발된 다양한 지표 체계 - SMART 지표, SELF지표, FINE지표, MANIFESTO지표, DREAM지표 등을 분석하였다. 분석결과, 연구가 거듭되면서 공약자체에 대한 분석을 넘어서 상위가치와 연계, 유권자의 반응에 대한 대응, 후보자역량과 성향에 대한 부분 등 다양하고 바른 후보자 선택에 필요한 요인들을 모두 반영하는 지표설계가 이루어진 것으로 판단되었다.

지표가 다양해지고 복잡해지면 진정한 매니페스토 선거가 정착될 것으로 판단되면서도 여전히 공약과 후보자의 외생변수에 의해 많은 영향을 받는 것이 현실이다. 이에 대해 다양한 원인이 있겠지만, 이번 연구결과 유권자가 매니페스토 정책선거를 위해

개발·제공되는 공약평가지표의 적용·활용이 어렵고, 선거성격에 부합하는 지표개발이 이루어지지 않았을 뿐 아니라, 너무도 많은 지표체계와 각 체계마다 너무도 다양한 변수에 원인이 있는 것으로 판단되었다.

이러한 기존 선행연구의 검토와 각 지표별 체계를 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 도출하였고, 이를 기반으로 본 연구에서는 기존의 지표들을 통합한 매니페스토 평가지표를 개발하고자 하였다.

다양한 지표가 있음에도 기본적으로 다음과 같은 공통점이 확인된다. 즉, 평가지표는 공약자체에 대한 분석, 유권자에 대한 반응성 확인, 시대와 지역이 요구하는 이슈를 공약화해야 하고, 후보자만의 공약이 아닌 국가의 비전과 지역의 중장기적 지향점을 조화시키는 공약개발이 필요할 것으로 판단된다. 또한 다양하고 많은 지표개발을 통해 완벽하게 공약을 분석하여 어떤 후보자가 더 우수한가를 판단하기에는 현실적으로 불가능하다는 점에서 오히려 범용화할 수 있는 공약과 후보자 분석평가지표를 제시하고 이의 활용도를 높이는 것이 보다 현실적이라 판단된다.

<표 6> 매니페스토 평가지표 비교

	SMART 지표	SELF 지표	FINE 지표	MANIFESTO 지표	DREAM 지표
개발	한국정책학회 조선일보	한국지방자치학회 문화일보	한국의회발전연구회 동아일보	한국정책학회	한국정당학회
평가 기준	구체성 측정가능성 달성가능성 적실성 시간계획	지속가능성 자치역량강화 지역성 이행계획	실현성 반응성 효율성	구체성 측정가능성 포괄성 독창성 재원조달가능성 시의적절성 경제성 공개성과 포용성	꿈/비전 연계성 수단의 적절성 반응성 효율성
특징	일반적인 기준 정책목표의 타당성 평가 개별공약의 형식과 요건에 초점	지역성 반영 종합적 정책평가 정책내용의 가치측면에 초점	주민의 반응성 평가 공약의 작성, 집행 및 효과에 대한 종합적 평가 정책형식에 초점	SMART 지표를 업그레이드 국회의원 개인의 자질을 평가하는 'CITIZEN-Q'가 보완	기존 평가지표들이 지나치게 위임 명령에 따른 결과중심이라는 점에서 가치에 대한 문제를 보완

출처: 한국정당학회 (2012: 94)에서 일부 재구성.

III

제6회 지방선거 매니페스토 평가지표 개발

1. 지표개발 전제
2. 전문가 의견조사
3. 제6회 지방선거 매니페스토 평가지표 개발
‘SMART-PLUS’
 - 1) 공약에 대한 평가지표 : SMART
 - 2) 후보자에 대한 평가지표 : PLUS (+)

1 지표개발 전제

제6회 지방선거를 위한 매니페스토 평가지표 개발은 과거의 경험과 전문가 의견조사 결과들을 반영하여 기존의 평가지표와는 전혀 다른 지표를 개발하기보다는 이를 보완하는 수준에서 진행하고자 한다. 이러한 측면에서 다음과 같은 점을 전제로 지표를 개발하고자 한다.

첫째, 매니페스토 평가지표가 공약개발자 및 전문가들에게 유용한 공약분석의 도구로 활용될 수 있도록, 전혀 새로운 지표의 개발보다는 그간의 축적된 지표체계의 강점을 연계시키고, 약점을 상대적으로 보완하고자 한다. 이러한 추진배경의 가장 큰 원인은 지난 수차례의 학습을 통해 제도적으로 그리고 이해관계자들의 관념속에 형성된 매니페스토 평가지표에 대해 급격한 변화보다는 과거의 학습을 통해 보다 나은 정책 공약을 선택할 수 있도록 유도하는 것이 실익이 있다고 판단하기 때문이다.

둘째, 매니페스토의 활용자이며 선거의 주인인 일반유권자들에게 활용도를 높이고, 이들이 전문적으로 개발된 객관적 평가기준을 적극적으로 활용하여 선거결과에 연계시키도록 유도하고자 전문가용과 차별화된 별도의 지표를 개발하여 제공하고자 한다. 일반적으로 평가지표라는 것을 설계자가 아무리 완벽하게 사전에 설계하더라도 실제 활용에 있어 단어의 의미 등으로 인해 다의적으로 해석하는 현상이 종종 발생한다. 따라서 가급적이면 평가지표와 평가지표를 구성하는 세부측정항목들을 일상생활 속에서 보편적으로 사용하는 단어들로 구성하고자 한다.

셋째, 매니페스토 평가지표는 큰 틀에서 전문가와 일반유권자를 구분하지 않고 지표의 기본적 체계는 동일하게 유지하고자 한다. 평가지표는 활용자의 관점에 따라 차별적일 수밖에 없다. 즉, 평가지표를 적용하여 기존 현실에 점수를 부여하는 평가자 입장, 평가지표를 통해 평가받기 위하여 관련 내용을 작성해야 하는 피평가자 입장 그리고 공식적이지 않으나, 제도적으로 운영되는 평가제도에 대해 잘잘못을 스스로 판단하는 일반시민의 입장은 다를 수밖에 없다. 따라서 평가지표에 대해 각 주체의 요구를 반영하여 작성하는 방법이 합리적일 수 있을 것이다. 하지만, 이번 매니페스토 평가지표개발은 전혀 새로운 평가지표와 방법의 개발이 아닌, 과거의 경험과 학습을 토대로 공약자와 유권자가 스스로 적용 가능한 일반화된 평가지표를 개발한다는 점에서 각각의 평가지표를 별도로 구성하기보다는 하나로 구성하고자 한다.

평가지표의 구성체계는 후보자가 제시하는 공약과 후보자 개인적 측면을 나타내는 항목으로 구분하고, 지표별로 몇 가지 세부측정항목을 제시하는 방식을 쓰고자 한다. 일반적으로 평가지표는 함축적인 단어로 구성되기에 이것만으로 실제 현상에 평가라는 잣대를 적용하면 일정부분 적용자의 자의적 해석이 가능하게 된다. 따라서 동일한 현상에 대해 동일한 잣대를 적용하였음에도 결과 즉, 불특정 다수의 일반인들에게 제공하는 정보는 차이가 날 수밖에 없다. 이러한 평가지표의 자의적 해석과 적용을 가능한 억제하기 위하여 평가지표에 세부적인 측정항목을 구성함으로써 실제 적용하는 지표는 하나이나, 지표에 제시된 세부측정항목을 기준으로 평가하게끔 유도하여 자의적 해석과 적용의 문제를 통제하고자 한다.

세부적으로 평가지표의 구성체계는 크게 대분류로 ‘공약영역과 후보자개인영역’으로 구분하고, 각 영역 아래에 중분류수준에서 ‘평가지표’를 제시하고, 소분류수준에서 ‘평가지표’별로 ‘세부측정항목’(질문형)을 제시한다.

이에 따라 금번 매니페스토 평가지표개발의 결과는 ‘SMART-PLUS’로 하고자 하며,⁴⁾ SMART는 S(specific : 구체성), M(measurable : 측정가능성), A(aimed : 소망성), R(relevant : 적절성), T(timed : 시간계획성)이며, ‘PLUS(+)’는 P(positive : 적극성), L(leadership : 리더십), U(understanding : 소통), S(speciality : 전문성) 등으로 구성한다.

본 연구에서 제시하는 매니페스토 평가지표는 다음과 같은 쟁점에 대해 일정한 방향성을 갖고자 하며, 이것이 제시된 지표의 활용에 제약 또는 약점이 될 수 있다는 점에서 활용상에 주의를 요한다.

첫째, SMART는 후보자 개인이 아닌, 공약을 주 분석대상으로 하고, 후보자의 전체 공약에 대하여 한번에 적용하는 것이 아니라, 공약 하나하나에 초점을 두어 일반적이고 범용화될 수 있는 평가지표를 적용한다. 따라서 다수의 공약에 대해 분석하여 한 후보자의 공약에 대한 점수를 부여하고자 한다면 산술평균 또는 가중평균 등 별도의 적용기준을 마련해야 할 것이다.

둘째, 부분적으로 후보자 개인의 평판-특히, 선출직 공직에의 진출을 원하는 후보자로서 당연히 갖추어야 할 요소에 대해 한번쯤 점검할 수 있는 기준으로 PLUS가 있고, 이는 공약과는 별개로 그간 후보자 개인이 보여준 이미지를 세부측정항목에서 제시하는 기준에 따라 점수를 부여하는 방식을 활용한다. 물론 PLUS라는 4개의 기준을 가중

4) 각 영어철자는 평가지표명의 최초 첫 자를 따온 것이다.

치 없이 적용할 수도 있고, 각 요소에 가중치를 주어 활용할 수도 있을 것이다.

마지막으로 측정 즉, 점수부여와 관련하여, 각 세부측정항목을 기준으로 5점 척도(매우 부동의~매우 동의), 7점 척도, 10점 척도 등을 사용한 예가 있다. 물론 각각의 방법은 장단점을 가질 수 있고, 어떠한 대안이 정답이다라는 접근보다는 매니페스토 평가지표를 적용하고자 하는 개인 또는 집단의 선택 문제로 판단된다. 이번 ‘SMART-PLUS’는 100점 만점을 기준으로 평가하기를 제안한다. 그 이유는 100점 만점의 판단이 비교적 익숙한 사례이며 후보자 자신이나 유권자들의 매니페스토 따져보기의 계산을 용이하게 해줄 것으로 사료되기 때문이다.

2 전문가 의견조사

기존에 제시되었던 SMART, SELF, FINE, MANIFESTO, 그리고 DREAM 지표를 종합하면 공약 자체에 대한 지표와 개인에 대한 지표로 나눌 수 있으며 일부 지표는 공통적으로 활용되고 있음을 알 수 있다. 이러한 기존 지표들의 지표별 유의성을 진단하고자 한국정책학회 연구위원회 소속 위원 등 학계 전문가 20명을 대상으로 2014.1.21~25일간 다음 표의 5점 척도에 의해 평가를 의뢰하였다.

<표 7> 기존 지표 유의성 진단

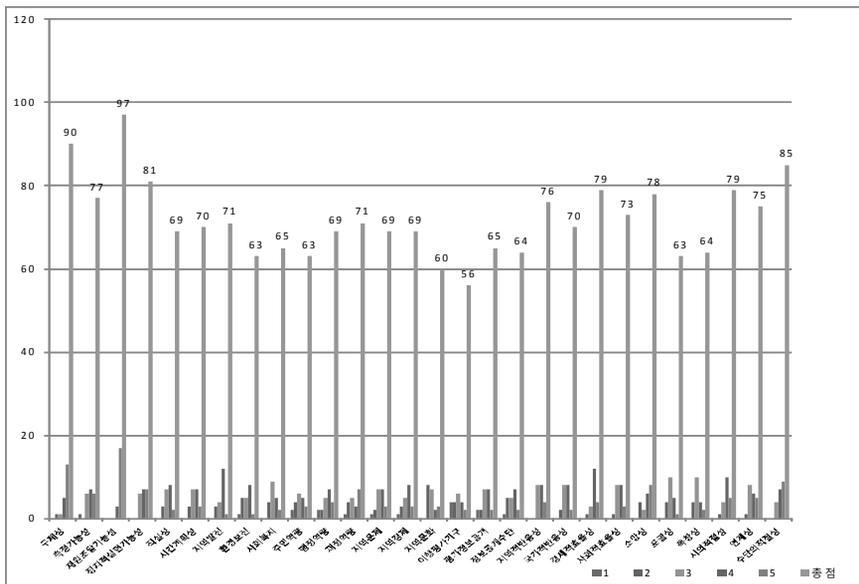
차원	SMART	SELF	FINE	MANIFESTO	DREAM	평가						
						1	2	3	4	5		
공약	구체성			구체성		1	2	3	4	5		
	측정가능성			측정가능성		1	2	3	4	5		
	달성가능성			재정적 실현성	재원조달가능성		1	2	3	4	5	
				정치적 실현성			1	2	3	4	5	
	적실성					1	2	3	4	5		
	시간계획성					1	2	3	4	5		
		지역발전				1	2	3	4	5		
		환경보전				1	2	3	4	5		
		사회복지				1	2	3	4	5		
		주민역량				1	2	3	4	5		
		행정역량				1	2	3	4	5		
		재정역량				1	2	3	4	5		
		지역문제				1	2	3	4	5		
		지역경제				1	2	3	4	5		
		지역문화				1	2	3	4	5		
		이행평가기구				1	2	3	4	5		
		평가정보공개				1	2	3	4	5		
		정보공개수단				1	2	3	4	5		
				지역적 반응성		반응성	1	2	3	4	5	
				국가적 반응성	1		2	3	4	5		
				경제적 효율성	경제성	효율성	1	2	3	4	5	
				사회적 효율성			1	2	3	4	5	
					소망성	꿈/비전 제시	1	2	3	4	5	
					포괄성		1	2	3	4	5	
					독창성		1	2	3	4	5	
					시의적절성	연계성	1	2	3	4	5	
							수단의 적절성	1	2	3	4	5
								1	2	3	4	5
개인				공개성·포용성		1	2	3	4	5		
				일관성		1	2	3	4	5		
				청렴·정직·고결		1	2	3	4	5		
				타 공약 인정		1	2	3	4	5		
				창의성		1	2	3	4	5		
				비 허위성		1	2	3	4	5		
				전달능력		1	2	3	4	5		
			비 과장성		1	2	3	4	5			

지표별 유의성은 5점 척도를 가중치로 하고 전문가들에 의해 선택된 빈도수를 곱하여 총점을 도출한 것을 공약에 대한 평가지표와 개인에 대한 평가지표로 나누어 살펴 보았다.

공약에 대한 지표의 경우 평균치인 72점을 넘는 것들을 높은 순위부터 살펴보면 재원조달가능성, 구체성, 수단의 적절성, 정치적 실현성, 경제적 효율성, 시의적절성, 소망성, 측정가능성, 지역적 반응성, 연계성, 사회적 효율성의 11개 지표인 것으로 나타나고 있다. 수단의 적절성이나 시의적절성 등을 적실성과 유사한 개념으로 본다면 SMART 지표와 MANIFESTO에 공통으로 포함되는 지표가 가장 많고 이어 FINE 지표와 DREAM 지표가 일부 포함되어 있으며, SELF 지표는 평균치 이상의 의미있는 지표가 없는 것으로 나타났다.

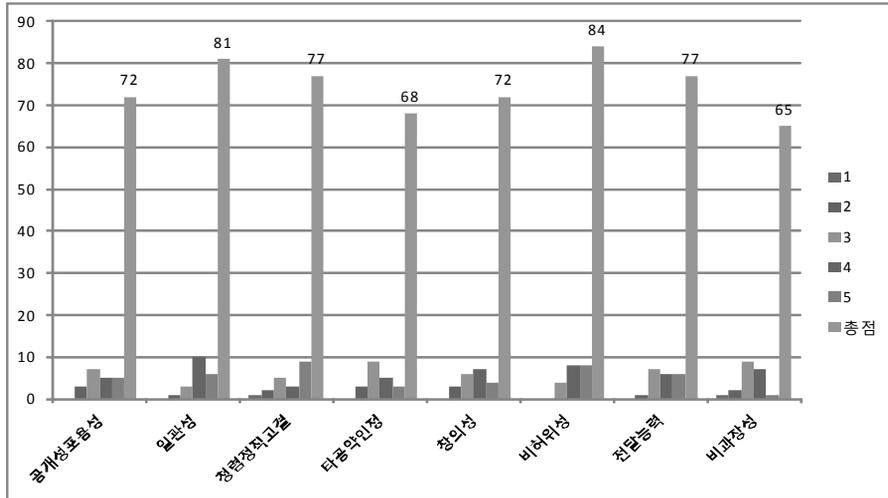
이러한 결과를 그래프로 나타내면 다음과 같다.

<그림 1> 공약관련 지표들의 유의성 점수



개인관련 지표의 경우 평균치인 75점을 넘는 것들을 높은 순서대로 살펴보면 비허위성, 일관성, 청렴·정직·고결, 전달능력의 4개 지표인 것으로 나타났다. 이러한 결과를 그래프로 나타내면 다음과 같다.

<그림 2> 개인관련 지표들의 유의성 점수



3 제6회 지방선거 매니페스토 평가지표 개발 ‘SMART-PLUS’

제6회 지방선거 매니페스토 평가지표 개발과 관련 본 연구는 기존 매니페스토 지표 체계들(SMART, SELF, FINE, DREAM, MANIFESTO 등)의 장단점을 분석하고, 이들 지표체계에 대한 전문가 의견을 조사하여, ‘SMART-PLUS’지표체계를 제시하였다.

‘SMART-PLUS’는 공약에 대한 분석과 후보자 개인에 대한 분석을 종합적으로 접근하고자 하였고, 세부적인 평가지표와 이를 구성하는 세부측정항목 등에서 이미 실효성과 객관성이 검증된 내용을 포함시키고 있다. 이하에서는 ‘SMART-PLUS’ 평가지표체계를 ‘공약’과 ‘후보자 개인’영역으로 구분하여 각 평가지표의 개념과 평가지표별 세부측정항목에 대한 설명 등을 제시하고자 한다.

1) 공약에 대한 평가지표 : SMART

SMART는 공약을 분석하기 위해 개발된 것으로, 평가지표들은 S(specific : 구체성), M(measurable : 측정가능성), A(aimed : 소망성), R(relevant : 적절성), T(timed : 시간계획성) 등으로 구성되고, 각 평가요소마다 2~3개의 세부측정항목으로 구성된다.

(1) S(specific : 구체성)

공약의 구체성이란 후보자가 유권자에게 제시하는 내용 즉, 본인이 당선된다면 또는 당선되기 위하여 ‘우리지역의 발전을 위하여 000을 하겠습니다.’ 등으로 표현되는 공약이 얼마나 구체적인가를 판단함에 있어 공약이 목표를 분명히 제시하고 있고, 제시한 목표를 후보자가 달성시키기 위하여 구체적인 추진방법을 제시하고 있는지 특히, 목표 달성을 위해 필요한 자원조달방법을 얼마나 현실적으로 제시하고 있는지를 살펴보는 것이다. 우리는 경험적으로 후보자들은 지나칠 정도의 장밋빛 청사진을 제시하고, 유권자도 이것에 매료되어 해당 후보를 선택한다는 가정에 동의할 수 있을 것이다. 이 경우, 공약의 구체성을 적용하여 당선 이후 후보자가 해당 공약이 현실성이 없어서 또는 내가 의도한 내용은 그것이 아니고 이렇게 하려고 했다는 수정을, 나아가 공약추진에 필요한 자원 확보를 못해 유아무야 되는 것을 사전에 방지하기 위한 평가기준을 마련할 수 있다. 구체성이란 공약이 무엇을 하려고 또는 어떤 목표를 설정하고 있으며, 이것을 달성해내는 방법과 그 방법이 현실 속에서 가능한 것인지 등을 종합적으로 판단하는 항목이다.

공약의 구체성과 관련한 올바른 판단을 위하여 다음과 같은 3가지 세부측정항목을 제시한다.

<표 8> 구체성을 측정하기 위한 세부측정항목

평가지표	세부측정항목
구체성 (Specific)	<ul style="list-style-type: none"> - 공약의 목표를 구체적으로 제시하고 있는가? - 공약의 추진방법을 구체적으로 제시하고 있는가? - 공약달성을 위한 현실성 있는 자원조달방안을 제시하고 있는가?

(2) M(measurable : 측정가능성)

공약에 대한 측정가능성이란 다양하게 정의될 수 있다. 따라서 과거 SMART 등 평가지표에서 제시하였던 부분에서 후보자가 제시한 공약에 대해 일정 시점에서 그 성과를 달성했는지 그렇지 않은지, 또는 당초 계획에 비해 얼마나 달성했는지를 확인할 수 있는 기준을 후보자 자신이 제시하고 있는지에 초점을 둔다. 특히, 지방선거의 당선자 임기는 4년이라는 점에서 후보자에 따라서는 다년간 진행되는 공약을 제시할 수

있다는 점에서 다년간 추진되는 공약의 경우, 일년 단위로 측정할 수 있는 구체적인 목표치를 제시하고 있는지를 확인함으로써, 공약의 달성여부에 대해 평가주체에 따라 자의적이고 임의적인 해석이 나타나지 않도록 예방하고자 하는 지표이다.

공약의 측정가능성 즉, 공약성과의 측정가능성과 관련하여, 평가지표의 내용을 보다 구체화하고 공약의 내용이 얼마나 올바른지 판단할 수 있도록 다음과 같은 2가지 세부측정항목을 제시한다.

<표 9> 측정가능성을 측정하기 위한 세부측정항목

평가지표	세부측정항목
측정가능성 (Measurable)	- 공약의 목표 달성 여부나 달성비율 등에 대한 측정이 가능한가? - 매년 공약달성 여부를 측정할 수 있도록 목표치를 설정했는가?

(3) A(aimed : 소망성)

공약의 소망성은 후보자가 제시하는 공약이 지역주민 즉, 유권자들에게 얼마나 희망적인 메시지를 줄 수 있는가에 기반을 두고 있다. 하지만 소망성이 커질수록 일반적으로 실현가능성이 낮아질 수밖에 없다는 점에서 매니페스토 평가지표로서 공약의 소망성 범위를 한정할 필요가 있다. 이를 위해 이번 연구에서 조사한 결과를 바탕으로 소망성은 지역문제에 대해 이것이 해결되었을 때 기대되는 모습을 담아내고 있고, 이에 대해 지역주민으로써 얼마나 공감할 수 있는가를 측정하고자 한다.

또한 지역문제는 현재의 상황이고 이 상황을 바꾸고자 하는 것은 현 상황에서 이익을 보는 사람에게는 불편한 것이고, 반면 현 상황을 변화시킴으로써 이익을 얻을 수 있는 사람들은 시급히 해 주었으면 하고 기대할 것이다. 이러한 점에서 기본적으로 현재의 모습을 바꾸는 것은 지역사회 내에서 구성원간 ‘갈등’을 내포할 수 있고, 특히 이러한 갈등은 그 일을 추진하는 방식(방법)을 통해 지역주민들에게 인식되는 경우가 많다. 따라서 후보자가 제시한 공약이 지역의 현안(문제)에 대해 적절하게 해결하는 방안으로 동의할 수 있는가를 지역주민들에게 판단받는 것은 의미있는 매니페스토 평가지표의 요건 중 하나일 것이다.

지역사회에서 공감되는 문제에 대한 해답은 후보자간에 중복되는 현상이 나타날 수 있다. 특히, 제기된 문제가 심각하거나 오래된 것일수록 후보자들 역시 학습을 통해 유

사한 목표를 설정할 수 있을 것이다. 이런 측면에서 지역주민은 단순히 그 문제를 해소하는 것을 넘어서 관련 수단과 방법 그리고 이를 해소함으로써 지역주민들에게 주고자하는 모습이 다른 후보자들에 비해 얼마나 차별적인가를 좋은 공약을 찾는 기준으로 삼고자 할 것이다.

공약의 소망성과 관련하여, 평가지표의 내용을 보다 구체화하고 공약의 내용이 얼마나 올바른지 판단할 수 있도록 다음과 같은 3가지 세부측정항목을 제시한다.

<표 10> 소망성을 측정하기 위한 세부측정항목

평가지표	세부측정항목
소망성 (Aimed)	<ul style="list-style-type: none"> - 공약이 지역의 바람직한 미래상을 담아내고 있는가? - 공약 추진방법이 주민들의 갈등을 최소화 할 수 있는 대안인가? - 공약이 후보자의 비전이나 독창성을 포함하고 있는가?

(4) R(relevant : 적절성)

공약의 적절성은 후보자가 제시하는 다양한 공약들이 후보자의 좋은 의도를 담아내는 것을 넘어서서 지역의 현안(즉, 시급히 해결해야 하고, 주민들의 관심이 많은 사안)을 다른 공약들보다 우선적으로 고려하고 있는지를 점검하는 것이다. 또한 선택된 지역의 현안을 해결하기 위해 제시한 해결수단이 유권자의 입장에서 동의할 수 있는 것인지 또는 이러한 동의를 얻기 위해 지역주민들의 목소리를 충분히 들었고 이것이 반영되고 있는지를 판단하고자 한다. 적절성이란 상황(지역사회의 현실)에 지배를 받을 수밖에 없다. 따라서 특정지역 또는 특정시기에 지역사회 구성원들로부터 열렬한 환영을 받더라도, 현재 지역주민의 호응을 받지 못하거나 현재의 문제에 대한 적절한 해결수단과 목표가 아니라면 좋은 평가를 받지 못할 수도 있을 것이며, 이에 대해서는 후보자 입장에서라도 수긍해야 하는 측면이 있다.

공약의 적절성과 관련하여, 평가지표의 내용을 보다 구체화하고 공약의 내용이 얼마나 올바른지 판단할 수 있도록 다음과 같은 3가지 세부측정항목을 제시한다.

<표 11> 적절성을 측정하기 위한 세부측정항목

평가지표	세부측정항목
적정성 (Relevant)	<ul style="list-style-type: none"> - 공약의 우선순위가 지역현안을 적절히 고려하고 있는가? - 제시된 공약이 지역의 현안에 대한 적절한 해결방안인가? - 공약이 지역주민들의 욕구를 충분히 담아내고 있는가?

(5) T(timed : 시간계획성)

공약의 시간계획성은 앞서 제시한 ‘공약의 적절성’과 일정부분 중복되는 개념일 수도 있다. 하지만 공약의 적절성은 공약의 내용과 관련한 것이라면 여기서 다루는 ‘시간계획성’은 공약의 내용보다도 제시한 공약이 임기 내에 마무리될 수 있도록 상식적으로 받아들일 수 있는 시간계획을 가지고 있는지, 또한 제시된 공약의 추진을 위해 수단들이 시기적으로 적절하게 마련되었는지를 평가하고자 한다. 아무리 좋은 대안이라도 지나치게 오랜 기간 진행된다면 문제해결에 바람직하지 않을 것이다.

사회문제는 늘 새로운 환경과 지역주민의 요구에 따라 변화되기 마련이고, 이러한 변화에 대응하기 위하여 지나치게 긴 기간을 노력하는 것은 현실적이지 못할 것이다. 그렇다고, 지나치게 짧은 기간에 해결할 수 있는 단편적인 해결책을 찾아야 한다는 의미는 아니다. 공약이 일정기간 추진해야 하더라도 그 최대치는 후보자의 임기를 넘어서는 안된다는 것을 의미한다. 또한 공약이 제시한 수단이 현 시점에서 좋은 처방전인지에 대해서도 검토할 수 있어야 함을 지적한다. 현시점과 문제상황에서 지나치게 과도한 수단의 강구는 낭비일 것이고, 이로 인해 다른 일을 추진하지 못하게 될 것이다. 반면, 현시점에서 요구하는 수준이하의 공약수단은 실질적인 문제해결에 도움이 되지 않는다는 점도 고려해야 함을 지적한다.

공약의 시간계획성과 관련하여, 평가지표의 내용을 보다 구체화하고 공약의 내용이 얼마나 올바른지 판단할 수 있도록 다음과 같은 2가지 세부측정항목을 제시한다.

<표 12> 시간계획성을 측정하기 위한 세부측정항목

평가지표	세부측정항목
시간계획성 (Timed)	<ul style="list-style-type: none"> - 임기 중 공약 달성을 위한 시간계획이 적절한가? - 제시된 공약 추진이 시기적으로 적절한가?

2) 후보자에 대한 평가지표 : PLUS(+)

공약을 평가하는 SMART 평가지표 외에도 후보자 개인에 대해 점검할 수 있는 공통되고 표준화된 평가지표에 대한 필요성이 선행 연구에서 CITIZEN-Q라는 지표를 통해 제시되었고, 이번 연구에서 전문가 의견조사결과 역시 이에 대한 필요성이 검증되었다. 따라서 이 연구는 후보자 개인에 대한 평가를 위하여 PLUS(+) 평가지표를 제시하며, 이는 P(positive : 적극성), L(leadership : 리더십), U(understanding : 소통), S(speciality : 전문성)로 구성하였다. 또한 평가지표인 PLUS(+)의 내용을 보다 구체화시키고 평가자와 피평가자의 자의적이고 임의적인 해석과 적용을 억제하기 위하여 세부 측정항목을 지표에 따라 2~3개를 제시하였다.

(1) P(positive : 적극성)

후보자의 적극성 평가지표는 지방선거의 출마자로서 후보자가 자신의 공약과 자신의 경력 및 전문성을 얼마나 적극적으로 지역주민들에게 알리려고 노력하고 있는지 나아가 지역주민입장에서 이러한 후보자의 노력에 의해 후보자 개인과 공약에 대해 알고 있는지를 측정하고자 하는 것이다.

또한 후보자의 적극성은 지역의 문제에 대해 얼마나 관심을 가지고 있고 이를 해결하기 위하여 대안을 제시하는지, 문제해결에 참여하고 있는지, 문제해결을 위해 지역사회에 동화되고자 노력하는지 등 지역사회(문제)에 얼마나 적극적인지를 측정하고자 한다.

이와 같은 후보자의 적극성은 후보자 개인이 가지고 있는 단순한 배경, 전국적인 지명도, 정당의 후광효과(halo effect)를 최소화하고 실제 지역사회와 하나가 되고자 노력하는지를 보아야 한다는 지방선거의 특성을 반영한다는 점에서 의미가 있을 것이다.

후보자 개인의 적극성과 관련하여, 평가지표의 내용을 보다 구체화하고 공약의 내용이 얼마나 올바른지 판단할 수 있도록 다음과 같은 3가지 세부측정항목을 제시한다.

<표 13> 적극성을 측정하기 위한 세부측정항목

평가지표	세부측정항목
적극성 (Positive)	<ul style="list-style-type: none"> - 상대에 대한 비방보다는 자신의 공약을 적극 알리려 하는가? - 지역의 현안을 해결하기 위해 적극적으로 노력하고 있는가? - 자신의 경력과 능력을 진정성 있게 홍보하고 있는가?

(2) L(leadership : 리더십)

후보자의 리더십 평가지표는 제시한 공약의 실천에 따른 리더로서의 능력을 판단하는 것으로, 선거당선 후 공약과 직·간접적으로 관련이 있는 기관이나 단체 등과 협업을 할 수 있는 인물인지를 측정하는 것이다. 공약이란 후보자가 제시하는 것이나, 이것을 실현·추진하기 위해서는 다양한 관계자의 참여·협력 등이 있어야 한다는 점에서 이들을 끌어들이고 의도한 바와 같이 역할을 다하게 유도하는 능력을 검증하는 것으로 중요한 요소로 판단된다.

후보자 개인의 리더십과 관련하여, 평가지표의 내용을 보다 구체화하고 공약의 내용이 얼마나 올바른지 판단할 수 있도록 다음과 같은 2가지 세부측정항목을 제시한다.

<표 14> 리더십을 측정하기 위한 세부측정항목

평가지표	세부측정항목
리더십 (Leadership)	- 공약을 실천할 수 있는 리더십을 가지고 있는가? - 공약추진과 관계있는 기관이나 단체와의 원활한 협력이 가능한가?

(3) U(understanding : 소통)

후보자 개인의 소통 평가지표는 공약을 만드는 과정에서 적절한 수단을 강구하기 위하여 그리고 공약실현을 위하여 추진하는 과정에서 지역사회와 원활하게 소통하는 능력을 측정하는 것이다. 어떠한 공약도 후보자 개인이 추진하여 실현할 수 있는 경우는 흔치 않다. 공약에 따라서는 지역사회를 넘어 중앙정부, 정당, 언론, 다른 지방정부 등과 소통하고 협력해야 하는 경우가 있을 것이다. 이러한 점에서 다양한 이해관계자와 소통하고 협력을 이끌어내는 것은 공약의 실현에 중요한 요소라고 할 수 있다.

후보자의 소통은 지역사회, 지역사회의 이해관계자와 공약을 중심으로 협력하는 것으로, 자신의 구상을 적절하게 표현하고 이에 대해 지역사회의 공감대를 얻는 것으로 볼 수 있다. 이를 위해 공약뿐 아니라 후보자 개인의 경험이나 경력 그리고 전문지식 등을 적절히 표출함으로써 보다 효율적으로 다수의 이해관계자를 설득하고 공약구현에 참여와 협조를 유도할 수 있는 능력이 있는 후보자를 선택하는 기준이 될 수 있다.

후보자 개인의 소통과 관련하여, 평가지표의 내용을 보다 구체화하고 공약의 내용이 얼마나 올바른지 판단할 수 있도록 다음과 같은 3가지 세부측정항목을 제시한다.

<표 15> 소통을 측정하기 위한 세부측정항목

평가지표	세부측정항목
소통 (Understanding)	<ul style="list-style-type: none"> - 적절한 수단을 활용하여 지역사회와 소통하고 있는가? - 지역사회의 이해 당사자와 소통할 수 있는 능력이 있는가? - 자신의 신상정보나 공약, 정견, 경력 등을 충분히 공개하고 있는가?

(4) S(speciality : 전문성)

후보자의 전문성은 공약을 구현하기 위한 개인차원의 능력과 더불어, 다양한 이해관계자, 관련 집단의 참여를 독려하는 객관적인 기준으로 활용될 수 있고, 실제 전문성을 확보하고 있을 때 올바른 공약의 개발과 선택된 공약의 실현가능성을 높일 수 있다고 판단된다. 특히, 지방선거에서 단순한 지역사회의 인지도, 인기 등 지나치게 개인적인 요소가 후보자 선택의 오류를 낳게 되는데, 이를 억제하고 객관적 기준인 전문성을 기준으로 후보를 선택하게 유도하는 것은 후보자의 개인특성에 의한 선택이지만, 그만큼 객관적 요소를 고려한다는 점에서 의미를 부여할 수 있을 것이다.

일반적으로 전문성은 학력, 경력 그리고 경험 등을 기준으로 고려할 수 있다. 이러한 객관적 요소를 바탕으로 지역사회의 문제와 현안을 해결할 수 있는 능력을 평가할 때, 후보자 개인적인 요소를 분석적으로 해석하여 올바른 후보자를 선택할 가능성을 높일 수 있다고 판단된다.

후보자 개인의 전문성과 관련하여, 평가지표의 내용을 보다 구체화하고 공약의 내용이 얼마나 올바른지 판단할 수 있도록 다음과 같은 2가지 세부측정항목을 제시한다.

<표 16> 전문성을 측정하기 위한 세부측정항목

평가지표	세부측정항목
전문성 (Speciality)	<ul style="list-style-type: none"> - 공약을 실천할 수 있는 전문성을 가지고 있는가? - 공약을 추진해 나갈 수 있는 능력과 경력을 갖추고 있는가?

이상 본 연구가 제안하는 ‘SMART-PLUS’ 평가지표에 대하여 해당 지표의 개념과 개발취지를 논의하였다. 이를 토대로 본 연구가 제안한 내용을 요약하면 <표 17>과 같다. <표 17>은 평가지표체계상의 영역-평가지표-세부측정항목 외에 배점을 포함하고

있다. 배점은 평가지표마다 동일한 가중치를 부여해야 할만큼 중요하다고 판단되나, 전문가 조사결과 등을 반영하여 공약의 구체성과 적절성에 상대적으로 다소 높은 가중치를 부여하는 것으로 제안한다.

<표 17> 'SMART-PLUS' 평가지표 요약

영역	평가지표	세부측정항목	배점
공약 / S M A R T	구체성 (Specific)	- 공약의 목표를 구체적으로 제시하고 있는가? - 공약의 추진방법을 구체적으로 제시하고 있는가? - 공약달성을 위한 현실성 있는 자원조달방안을 제시하고 있는가?	15
	측정가능성 (Measurable)	- 공약의 목표 달성 여부나 달성비율 등에 대한 측정이 가능한가? - 매년 공약달성 여부를 측정할 수 있도록 목표치를 설정했는가?	10
	소망성 (Aimed)	- 공약이 지역의 바람직한 미래상을 담아내고 있는가? - 공약 추진방법이 주민들의 갈등을 최소화 할 수 있는 대안인가? - 공약이 후보자의 비전이나 독창성을 포함하고 있는가?	10
	적절성 (Relevant)	- 공약의 우선순위가 지역현안을 적절히 고려하고 있는가? - 제시된 공약이 지역의 현안에 대한 적절한 해결방안인가? - 공약이 지역주민들의 욕구를 충분히 담아내고 있는가?	15
	시간계획성 (Timed)	- 임기 중 공약 달성을 위한 시간계획이 적절한가? - 제시된 공약 추진이 시기적으로 적절한가?	10
개인 / P L U S	적극성 (Positive)	- 상대에 대한 비방보다는 자신의 공약을 적극 알리려 하는가? - 지역의 현안을 해결하기 위해 적극적으로 노력하고 있는가? - 자신의 경력과 능력을 진정성 있게 홍보하고 있는가?	10
	리더십 (Leadership)	- 공약을 실천할 수 있는 리더십을 가지고 있는가? - 공약추진과 관계있는 기관이나 단체와의 원활한 협력이 가능한가?	10
	소통 (Understanding)	- 적절한 수단을 활용하여 지역사회와 소통하고 있는가? - 지역사회의 이해 당사자와 소통할 수 있는 능력이 있는가? - 자신의 신상정보나 공약, 정견, 경력 등을 충분히 공개하고 있는가?	10
	전문성 (Speciality)	- 공약을 실천할 수 있는 전문성을 가지고 있는가? - 공약을 추진해 나갈 수 있는 능력과 경력을 갖추고 있는가?	10

참고문헌

- 고상두. (2006). 「정책선거의 현실과 새로운 방향 모색」.
- 김미경. (2006). “매니페스토 운동과 정책공약분석 -SMART 기준을 중심으로”. 「국민대 토론회발표집」 중앙선거관리위원회.
- _____. 2006. “매니페스토 평가방법과 과제” <코리아포럼>. 한국학술연구원·한국선거학회.
- 중앙선거관리위원회. (2008). 매니페스토 정책공약 평가지표.
- 한국정책학회. (2006). 매니페스토 스마트(SMART)평가지표.
- 한국지방자치학회. (2006). 매니페스토 셀프(SELF)평가지표.
- 한국정당학회. (2012). 「제19대 국회의원선거 매니페스토 정책어젠다 및 평가지표 개발에 관한 연구」.

<http://www.nec.go.kr>

함께 만드는 좋은 공약
K-매니페스토



[427-727] 경기도 과천시 흥촌말로 44 (중앙동2-3)
Tel : 02-523-6482~3 (정당과)