

# 투표행태의 이론적 분석을 통한 정책선거 방안 제고

수원시팔달구선거관리위원회 영경화

## 《 목 차 》

- |                             |                          |
|-----------------------------|--------------------------|
| I. 서론                       | IV. 매니페스토 중심의 선거문화 제고 방안 |
| II. 투표행태의 이론적 접근 및 현황 분석    | 1. 매니페스토 정책의 추진 현황       |
| 1. 투표행태의 이론적 접근 및 선행연구 검토   | 2. 세부적 추진현황              |
| 2. 유권자 투표요인 조사 결과 및 분석      | 3. 매니페스토 중심의 선거문화 제고 방안  |
| III. 투표행태이론을 통한 매니페스토 분석    | V. 결론                    |
| 1. 매니페스토의 의의                | <참고문헌>                   |
| 2. 투표행태 이론을 통한 매니페스토 정책의 분석 |                          |

## 《 요 약 》

정책선거를 향한 선거문화의 변화에 대한 노력은 중앙선거관리위원회, 유권자, 학계 등 여러 주체를 통해 일어나고 있다. 이러한 전방위적 노력에도 불구하고 일부지역에서는 여전히 지역주의에 기반한 투표결과가 나타나고 있다. 그렇다면 한국의 유권자는 어떠한 요인을 고려하여 투표를 하고 있는지에 대한 분석의 선행이 필요하다. 이에 대한 분석을 기반으로 현재 시행중인 매니페스토 정책에 대한 검토가 필요하기 때문이다. 투표행태를 결정하는 요인에 대한 이론적 분석과 선행연구를 검토하였다. 투표행태를 결정하는 네가지 요인 중 19대 국회의원선거에서 나타난 유권자의 투표 결과는 경제적 접근과 인지적 접근이 타당성이 있음을 알 수 있다. 경제적 접근과 인지적 접근을 중심으로 현재 매니페스토 정책에 대해 검토하고자 한다. 우선 매니페스토에 대해 이론적으로 검토하고, 두 접근 방법을 기반으로 정책선거에 대한 제고방안을 살펴본다.

## I. 서론

중앙선거관리위원회에서는 제19대 국회의원선거 기간 중 ‘정책·공약 바로알기 주간’을 2012.4.4.~4.10.까지 지정하여 운영하였다. 이는 지지후보결정 고려요인이 선거전에 정책·공약을 기반으로 선택한다고 한 유권자비율에 비해 선거후 그 비율이 현저히 떨어지는 것에 대한 대책으로 마련된 것이다. 선거공보가 매세대 발송되는 시점부터 ‘정책·공약 바로알기 주간’을 선정하여 유권자가 선거공보에 대한 이해도 높이고, 이를 통하여 정책을 기반으로 하여 투표를 하는 선거문화의 확산을 위해서이다. 그러나 이러한 정책을 시행한 19대 국선도 선거전 기간에 조사 대상 중 38.1% 정책을 고려하고 투표를 할 것이라고 하였으나, 선거후 조사에서는 16.1%만이 투표시 정책·공약을 주요한 결정요인으로 하였다고 응답하였다<sup>1)</sup>. 이러한 노력에도 불구하고 유권자는 여전히 지역주의를 기반으로, 정당을 기반으로 투표하는 투표행태를 보여주고 있다. 따라서 한국의 유권자는 투표를 결정할 때 어떠한 요인에 대한 고려를 하는지에 대한 이론적 분석이 필요하다.

이에 유권자의 투표행태에 대한 이론적 분석을 하고 이의 선행연구를 검토하고자 한다. 미국을 중심으로 논의 된 사회적요인, 사회심리적요인, 경제적요인, 인지적요인에 대해 이론적으로 검토하고, 이에 대한 선행연구를 검토한다. 또한 제19대 국회의원선거에 관한 유권자의 의식조사에 대한 결과를 바탕으로 투표행태이론의 타당성을 분석한다. 한국의 유권자의 투표결과는 기존의 투표행태 결정요인 이론 중 어떠한 요인으로 타당성 있게 설명가능한지에 대한 검토를 함으로써, 이론의 현실설명력 역시 분석해 본다.

이러한 투표행태 결정요인의 현실적 설명력 있는 이론을 분석한 후, 그 이론을 바탕으로 현재 매니페스토 운동을 분석하고자 한다. 매니페스토(Manifesto)를 “정당이나 후보자는 구체적인 공약을 제시하고 그 이행에 노력 하며, 유권자는 공약의 내용과 이행에 대한 검증과 평가를 후보자 선택의 기준으로 하는 선거”로 정의 할 수 있다(김주창 2009). 한국에 2006년부터 논의되기 시작한 매니페스토에 대해 그 정의 와 특징, 필요성 등을 검토하고, 투표결정 이론을 통하여 분석을 하고자 한다. 과연 매니페스토는 구체적 정책에 대한 제시인데 어떠한 투표결정요인이 매니페스토 운동을 설명가능한지를 살펴본다. 또한 투표행태이론을 통해 분석한 매니페스토를 통해 현재의 매니페스토, 즉 정책·공약선거의 방향에 대한 제고해 보고자 한다.

현재 대의제 민주주의를 근간으로 한 우리나라의 민주주의는 선거를 통해 국민의 권력이 당선자에게 위임되는 구조이다. 이러한 위임이 후보자가 주장하는 정책 판단을 통해 결정 될 때 후보자는 정책 개발과 이의 실현, 평가에 최선을 다할 것이다. 후보자는 정책경쟁을 유권자는 올바른 판단을 할 때 실질적 민주주의를 실현하는 것이다. 따라서 이러한 실질적 민주주의를 위하여 유권자는 정책·공약을 바탕으로 투표하여야 한다. 그러나 현실은 정책선거에 이르지 못하고 있다. 유권자의 투표결정요인에 대한 분석을 통해 정책중심의 선거문화를 형성하고자 한다.

1) 중앙선거관리위원회 제19대 국회의원(2012.4.11.)에 관한 유권자 의식조사

## II. 투표행태의 이론적 접근 및 현황 분석

### 1. 투표행태의 이론적 접근 및 선행연구 검토

유권자의 투표행태를 결정하는 접근법으로 크게 네 가지 요인으로 접근한다. 이는 유권자의 사회적 변인을 중요시하는 사회적 접근, 심리적 영향력을 중요시하는 사회심리적 접근법, 유권자를 합리적 경제인으로 가정하는 경제적 접근법, 결정과정상의 인지적 한계 측면에서 접근하는 인지적 접근법으로 구분할 수 있다. 이러한 네 가지 접근법에 대한 분석과 함께 기존의 선행연구에 대한 검토를 해보도록 하겠다.

#### 1) 사회적 접근

유권자의 사회적 변인을 중요시하는 투표행태 결정이론이다. 이는 유권자가 속한 사회집단이 유권자의 투표선택에 영향을 미친다는 인식에 따라 유권자의 사회집단의 배경을 설명변수로 하는 사회학적 이론이다. 사회적으로 같은 집단에 속하는 유권자의 경우 투표행태에서 유사성을 보인다는 것이 이 이론의 중점이다(최미경 2011). 특히 콜럼비아 대학의 연구팀이 일련의 연구를 통하여 유권자의 사회적 지위, 거주지, 종교 등의 사회적 변인이 투표의 중요한 결정요인임을 밝혔다(Berelson, Lazarsfeld, & Mcphee, 1954).

사회적 접근법에서 볼 수 있는 선행연구의 경우 박이석(2005)은 국회의원선거에서의 유권자의 투표행태에 관한 분석에서 선택요인 중 지역정당 일체감이 유권자의 선택에서 가장 큰 요인임을 설명하였다. 또한 박찬욱(1993)은 제14대 대통령선거에 대한 분석에서 후보자 선택에 가장 큰 요인을 지역투표현상이라고 분석하고 있다. 최경호(2009)는 2006년 제4회 전국동시지방선거를 분석 결과 일부 후보에 대하여 소지역주의가 나타나고 있음을 나타내고, 안순철 외 (2006)은 집단요인으로 노동단체의 가입여부가 민주노동당지지의 중요요인으로 작용함을 보여주고 있다. 이와 같이 선행연구에서 우리나라의 유권자의 경우 지역이라는 사회집단의 소속이 투표선택에 주요한 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 정진민(2010)는 세대에 따른 지역주의 현상을 분석한 결과 2010년 영남출신의 유권자의 경우 투표에 참여한 영남출신유권자 중 한나라당에 투표한 유권자의 투표율이 52%에 이른다. 특히 세대별로 영남출신 유권자 중 한나라당 투표율(%)을 신세대의 경우는 18.9%, 민주화 이후 세대는 41.2%, 민주화 세대 45.6%, 민주화 이전세대 75.8%에 이른다. 유권자 의식조사 결과에 기초할 때 연령이 높아질수록 적극적 투표의향이 높으며, 이는 민주화 이전 세대에 이룰수록 지역주의 투표성향이 높고, 이들이 투표 의향이 높은 것을 감안할 때 여전히 지역주의 투표성향이 나타나고 있음을 알 수 있다. 사회적 접근법은 종교적 성향 등으로 투표행태를 설명한 미국 투표 투표연구의 초기에 지배적 시각이었지만, 현재의 한국에서도 지역주의에 대한 투표 행동을 설명할 설명요인으로 작용하고 있다.

#### 2) 사회심리적 접근법

사회심리학적 접근법은 소속집단을 포함한 사회적 변인과 함께 심리적 영향력을 고려한 투표행태 설명이론이다. 미시건 모델이 대표적 사례에 속한다. 유권자 개인이 소속되어 있는 집단과 부모의 영향력이 정당 일체감에 영향을 미치고 이는 궁극적으로 후보 태도를 거쳐서 후보의 선택에 영향을 미치는 모델을 제시한다(김광수 외2인 2004). 정당의 일체감이란 정당

에 정책에 대한 고려와는 다른 측면이다. 정당일체감은 정당에 느끼는 소속감, 심리적 요인을 의미하는 것이다. 이는 정당의 선호도와는 다른 의미로 부모의 영향을 통하여 어려서부터 정당의 충성도가 먼저 생긴다는 것이다(김광수와 2004). 사회심리학적 접근법은 정당의 일체감을 투표행태를 결정하는 가장 주요한 요인으로 본다. 정당일체감은 유권자가 정당에 가지는 지속적인 충성심이라 하고, 유권자들에게 정당을 통해 정치세계, 다양한 프로그램, 정치적 이슈를 이해를 용이하게 함으로써 유권자들에게 편의를 제공하는 장인 것이다(조재목 2005). 결국 사회심리적 접근법에서 유권자는 합리적 선택이론에서 말하는 정책적 고려에 의한 투표를 하는 경제적 존재가 아닌 본인의 부모의 영향력에서 기인한 심리적 요인인 정당일체감으로 투표행태를 결정한다.

사회심리적 접근법에서 볼 수 있는 선행연구로는 2002년 6.13 동시지방선거와 2006년 5.31 동시지방선거에서 창원시 유권자들은 기초단체장에 투표하는 행태의 주요요인으로 정당일체감을 들고 있다(김정기 2007). 또한 김정기(2010)의 연구에서 (통합)창원시장선거에서 유권자의 투표행태에서도 정당일체감이 통계적으로 유의미한 결과가 나타나고 있다. 강원택(2010)의 서울의 네 개 구를 제외한 전 지역에서 기초단체장선거를 분석한 결과 민주당 후보가 당선된 결과에도 불구하고 이는 이명박 정부에 대한 저항의 표시이고 결국 정당호감도가 장기적인 요인임을 시사하고 있다.

### 3) 경제학적 접근

합리적 선택모델이라고도 불리는 경제학적 접근은 “인간의 사회적 행위의 규칙성은 인간 행위에 있어서 가장 기본적인 질서를 찾아야 한다”는 다운스의 경제적이면서 합리적인 인간관에 기인한 것이다. 투표행위에 있어서 유권자는 가능한 대안을 비교하여 효용가치를 극대화할 수 있는 능력을 가진 경제적 인간이다. 사회적 접근법이 동질사회집단이 유사선택을 한다고 강조하고 사회 심리적 접근법에서는 심리적 요인을 중심으로 보았다면 경제학적 접근법은 정책적 쟁점이 가장 중요한 투표결정요인이라고 한다. 따라서 선거의 이슈가 후보들이 비교평가에서 비중 있게 취급되고 있음을 밝히고 있다. 유권자들은 향후 자신에게 이득이 될 수 있는 상황을 정당의 과거실적이나 미래의 공약을 평가하여 결정하는 것이다. 여기서 회고적 투표의 형태로 나타날 수 있다. 유권자는 현재의 경제상황을 분석하여 현재의 상황에 만족한다면 집권당을 재선택 할 수도 있고, 이에 대한 불만족한다면 상대편을 선택함으로써 집권당을 처벌할 수 있다. 합리적 선택모델에서 회고적 투표를 하는 것은 미래에 정책에 대한 파악을 비용이 많이 들어가는 측면이 있기 때문이다. 따라서 가시적으로 나타나는 과거의 정책에 대한 판단을 기초로 한 투표 행위는 경제적인 인간이 투표를 하는 비용을 줄이면서 합리적 선택에 이를 수 있는 측면이 있다(최미경 2011). 하지만 유권자들이 합리적 선택을 하기 위해 최소한의 투표에 관한 관심과 정보를 가지고 있어야 가능하며, 모든 유권자들이 이러한 관심과 정보를 가질 수 있는 상황이 아니기에 유권자의 투표행태를 설득력 있게 설명하는 데는 한계가 있다(박이석 2005).

경제학적 접근법 측면에서 볼 수 있는 선행연구로는 김정기(2006)에 따르면 현직 기초단체장의 직무수행평가가 높으면 높을수록 유권자가 그에게 투표할 확률이 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 합리적 선택이론에서 말하는 회고적 투표 성향이 유의미함을 말하는 것이다. 송건섭·이관수(2010)의 연구에서는 2002년 6.13지방선거, 2006년 5.31지방선거, 2010.6.10

지방선거의 유권자의 투표행태 결정요인에 대한 분석을 시행하였다. 이에 전반적으로 세 번의 지방선거에서 투표를 결정하는 요인으로 공약요인>선거 및 후보자 이미지>외부요인>적극인지>후보능력>인물요인>정당요인 순으로 중요한 결정변수인 것으로 판단하고 있다. 즉 경제적 접근법에서 강조하는 정책에 대한 요인이 세 번의 지방선거에서 유권자의 가장 중요한 결정요인이라고 설명하는 것이다.

#### 4) 인지적 접근

인지적 이론은 인간이 외부로부터 접근하는 이론을 지각하고 해석하는데 있어 적극적이고 능동적이란 사실을 전제로 한다. 즉 합리적 선택이론에서의 인간이 주변의 정보에 대한 적극적 분석이 모든 유권자에게 가능하지 않을 것이라는 인간 인지의 한계에 대해 주목한 이론이다. 즉 쟁점의 난이도에 따라 유권자들의 접근이 쉬운 쟁점에 대해서는 쟁점투표를 하나 이해가 용이 하지 않은 어려운 쟁점에 대해 쟁점투표를 하지 않는 것에 대한 한계에 주목하고 있다. 즉 이는 합리적 선택이론의 한계이기도 하다. 인지이론의 특성은 다음과 같은 3가지이다. 인간이 사회활동에 지각이 객관적인 자극이 아닌 주관과 결합된 자극이라는 것이다. 둘째 인간의 지각행위는 행동에 까지 영향을 준다는 것이다. 셋째 인지이론은 인간 행동의 원인과 결과 사이에 위치하는 유기체로서 특성에 주목하며 인간이 외부 자극을 적극적으로 인지한다는 것을 말한다. 결국 인지이론은 유권자가 단순한 정책에 대한 합리적 분석에 따라 투표행태를 결정하는 것이 아닌 그 과정에는 인지과정을 거쳐 합리적 투표행동을 한다는 것을 말하고 있다(최미경 2011).

인지적 접근법에 따른 선행연구로는 박찬욱(1992)에서 제14대 총선거간에 유권자 개인수준에서 확인된 선거에 대한 관심과 인지능력이 자발적인 투표참여의사를 형성하는 데에 가장 중요한 요인임을 밝혔다.

## 2. 유권자 투표요인 조사 결과 및 분석

제19대 국회의원선거에 있어 전국에 16개 시도에 거주중인 만 19세 이상 유권자 1500명을 대상으로 한 유권자 의식을 조사에 따르면 <표1>과 같이 후보자 선택시 고려하는 것으로 나타나고 있다.

<표1> 제19대 총선 후보 선택 시 중요 고려사항

BASE:전체		사례수	정책/ 공약	인물/ 능력	소속 정당	주위의 평가	정치 경력	개인적 연고 (학연/ 지연)	출신 지역	기타	모름/ 무응답	계
전 체		(1500)	34.0	30.8	13.8	7.6	4.4	1.2	.8	1.7	5.7	100.
성 별	남	(741)	31.5	33.2	14.6	7.1	4.8	1.6	.9	2.4	3.9	100.
	여	(759)	36.3	28.5	12.9	8.1	4.1	.9	.7	1.1	7.5	100.
연 령	20대 이하	(267)	46.4	19.7	12.9	132	2.9	.9	.9	.4	2.6	100.
	30대	(321)	36.6	27.7	12.5	9.3	5.3	3.7	.7	.8	3.6	100.
	40대	(333)	38.5	31.5	17.4	4.4	1.4	.8	.4	1.7	3.8	100.
	50대	(281)	30.7	35.7	13.8	5.4	5.4	.3	.7	1.7	6.3	100.
	60대 이상	(298)	18.0	38.8	11.7	6.2	7.3	.2	1.5	3.9	12.3	100.
지 역	서울	(312)	33.6	30.7	16.4	9.2	3.1	.5	1.0	.9	4.6	100.
	인천 / 경기	(429)	38.0	28.8	16.7	5.5	6.1	.4	.0	.7	3.9	100.
	대전 / 충청	(153)	32.1	31.6	11.5	6.5	3.5	1.6	1.5	2.5	9.1	100.
	광주 / 전라	(156)	32.6	32.7	7.9	7.3	1.5	6.4	2.0	3.5	6.0	100.
	대구 / 경북	(153)	31.1	36.5	8.4	10.4	4.0	.0	.0	1.9	7.7	100.
	부산 / 울산 / 경남	(237)	31.9	31.3	13.5	7.6	6.0	1.2	.6	2.6	5.4	100.
직 업	강원 / 제주	(60)	30.5	22.2	15.3	9.8	4.7	.0	3.3	2.9	11.3	100.
	화이트칼라	(343)	37.4	30.7	19.9	5.1	.6	3.2	.0	1.1	2.2	100.
	블루칼라	(136)	26.6	22.8	13.1	8.5	15.6	.7	.9	.5	11.4	100.
	자영업	(234)	32.3	36.8	13.4	5.5	3.6	.4	1.1	2.5	4.3	100.
	농림수산업	(37)	23.5	35.7	16.7	5.8	2.2	2.1	.0	4.4	9.7	100.
	주부	(433)	34.8	29.1	11.5	8.1	4.8	.9	.5	1.4	8.9	100.
	학생	(144)	50.2	23.5	6.7	12.9	3.4	.0	1.7	.0	1.6	100.
기타 / 무직	(173)	21.7	38.8	13.4	9.2	5.1	.4	2.2	4.4	4.8	100.	
고 수 단 위	중졸 이하	(239)	22.0	31.1	10.5	6.0	7.9	.3	2.0	4.1	16.	100.
	고졸	(448)	32.6	34.6	9.3	9.0	3.9	2.8	.5	1.2	6.1	100.
	대재 이상	(798)	38.6	28.8	17.3	7.2	3.6	.6	.5	1.2	2.2	100.
	무응답	(15)	20.2	22.7	9.5	9.3	9.3	.0	8.1	4.8	16.	100.
수 입 액	200만원 이하	(416)	27.5	31.9	10.4	6.4	7.3	2.4	1.8	1.7	10.	100.
	201~500만원 이하	(706)	36.0	34.1	13.0	8.0	3.4	1.1	.3	1.4	2.8	100.
	501만원 이상	(183)	38.0	24.5	24.4	7.2	2.5	.0	.0	2.0	1.4	100.
	무응답	(196)	36.4	22.4	13.7	9.0	4.1	.4	1.2	2.9	9.9	100.
후 보 관 심 정 도	관심 있다	(984)	36.2	31.4	17.0	4.7	3.6	1.6	.7	1.5	3.3	100.
	관심 없다	(499)	30.5	30.1	7.7	13.	6.0	.5	1.0	2.2	8.5	100.
	모름 / 무응답	(17)	4.3	20.0	4.3	4.0	4.3	.0	.0	.0	67.2	100.

BASE:전체		사례수	정책/ 공약	인물/ 능력	소속 정당	주위의 평가	정치 경력	개인적 연고 (학연/ 지연)	출신 지역	기타	모름/ 무응답	계
총 선 투 표 참 여 의 향	적극적투표의향	(854)	35.3	31.3	17.6	3.4	3.8	1.7	.8	1.8	4.3	100.
	소극적투표의향	(455)	35.7	33.0	10.2	110	2.9	.6	.7	.9	5.1	100.
	비투표의향	(179)	23.6	24.7	5.6	185	11.3	.4	1.2	3.3	11.4	100.
	결정요인이다 / 모름 / 무응답	(13)	26.7	11.1	.0	9.1	5.9	.0	.0	6.2	41.1	100.

※출처: 중앙선거관리위원회 제19대 국회의원선거에 관한유권자의식조사, p52

<표1>의 결과를 투표행태 결정요인으로 언급한 네 가지 측면으로 분석하면 다음과 같다. 사회적 접근에서 유권자의 사회집단의 성격이 정치적 선호를 결정한다고 하였다. 출신지역, 개인적 연고 등을 사회적 요인으로 볼 수 있다. 이에 출신지역을 고려하는 경우는 0.8%, 개인적 연고를 고려하는 경우는 1.2%로 나타나고 있다. 이는 지역주의 투표행태가 일어나는 현실과는 다른 수치를 보이고 있다. 하지만 소속정당이 지역적 요소가 가미되어 있는 것이 현실이기에 사회적 요인이 투표행태에 영향을 미치지 않는다고 볼 수는 없으며, 출신지역에 대한 고려를 정당을 통해 할 수 있는 측면이 있기에 사회적 요인이 한국의 유권자 투표행태에 대한 설명력이 적다고만 할 수 없다.

사회심리적접근에 따른 제19대 국선 유권자 의사를 보면, 사회심리적 요인은 심리적 영향력을 고려하여 투표하는 것이다. 정당일체감을 대표적인 요인으로 본다. 따라서 소속정당이 얼마나 투표에 영향을 미치는지 본다면, 국선때 유권자는 투표요인으로 소속정당이라고 대답한 유권자는 13.8%로 나타나고 있다. 이는 남성이 더 크며, 연령에 따른 영향은 큰 차이가 없다. 총선시 정당 편향적으로 결과가 나왔던 대구/경북 과 광주/전라의 경우 각 8.4%, 7.9%로 나타나고 있다. 이는 서울, 인천/경기보다도 적은 수치로 선거결과와는 상이한 통계 결과를 보여주고 있다. 이러한 결과로만 본다면 한국 유권자는 정당일체감에 기인한 사회심리적 투표행태를 적게 보이며, 따라서 사회심리적 접근법은 투표행태에 대한 설명력이 적다고 말할 수 있는 것이다.

경제적 접근법에서는 유권자가 도구적 합리성을 통해 자신의 효용가치를 극대화 하며, 이는 후보자의 정책에 대한 고려로 유권자가 투표를 한다고 설명하고 있다. 그에 따라 한국 유권자의 투표에 있어 정책에 대한 고려를 살펴보면 34%로 모든 요인 중 가장 주요한 요인으로 투표시 고려된다고 나오고 있다. 정책에 대한 고려를 성별로 구별했을 때는 여성이 더 높은 것으로 나타나고, 연령은 연령이 증가할수록 정책에 대한 고려가 적음을 알 수 있다. 또한 직업의 경우 화이트칼라, 학생이타 직군에 비해 투표시 결정요인으로 정책과 공약을 가장 고려하는 직군으로 나타나고 있다. 교육수준 높아짐에 따라 정책을 투표시 고려하는 비율이 높아짐을 알 수 있다. 또한 월수입별의 경우도 소득이 높아짐에 따라 정책에 대한 고려도 많이 하는 것으로 나타나고 있다. 한국의 유권자의 투표시 고려요인은 경제적 접근

법으로 가장 설명될 수 있다는 결과가 위의 조사에서는 나타나고 있다.

인지적 접근법으로 다음과 같은 결과를 설명할 수 있다. 정책을 투표시 고려요인을 할 때 연령과 학력, 직업군이 영향을 주는 것으로 나타난다. 즉 연령이 적을수록, 학력이 높을수록 투표시 정책을 주요요인으로 고려하는 것으로 나타나고 있다. 인지적 접근법 유권자의 인지능력의 한계에 대한 전제한다. 인지이론은 모든 유권자가 무조건적으로 정책에 대한 합리적 투표를 하는 것이 아닌, 인지과정을 거쳐 합리적 투표를 한다고 한다(최미경 2011). 이는 어려운 쟁점으로 갈수록 모든 유권자가 합리적 투표를 하는 것이 아님을 의미하며, 따라서 어려운 쟁점에 대한 분석에 용이성이 낮아지는 유권자의 경우 쟁점투표를 하지 않을 수 있다고 말한다. 이는 인지과정에 영향을 미칠 수 있는 것이 연령과 학력, 직업군 등을 말할 때 이들이 정책을 주요요인으로 고려하는데 영향을 미친다는 것이 앞의 조사에서 도출됨에 따라 국선의 유권자는 인지적 요인으로 설명 가능한 투표행태를 보였다고 말 할 수 있다.

따라서 한국의 유권자의 투표행태에는 조사에 따르면 경제적 요인에서 설명하는 정책, 공약을 고려함을 말하고 있다. 유권자의 경우 연령, 학력, 직업군에 따라 투표 결정요인 중 정책을 고려하는 행태에 영향을 미침이 나타난다. 이는 인지적 한계를 투표시 고려요인이라고 설명하는 인지적 이론으로 설명이 가능하다. 기본적으로 한국의 유권자는 정책을 자신의 투표의 가장 결정요인으로 정책을 들고 있으나, 정책에 대한 접근성 역시 이들의 합리적 투표에 영향을 미치는 것이다.

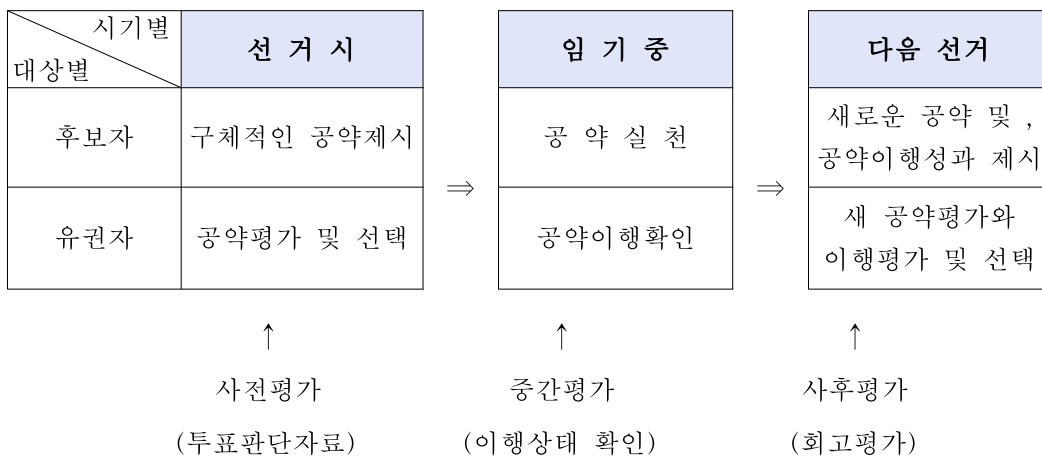
### Ⅲ. 투표행태이론을 통한 매니페스토 분석

#### 1. 매니페스토의 의의

##### 1) 매니페스토의 정의 및 특징

매니페스토(Manifesto)를 “정당이나 후보자는 구체적인 공약을 제시하고 그 이행에 노력하며, 유권자는 공약의 내용과 이행에 대한 검증과 평가를 후보자 선택의 기준으로 하는 선거”로 정의 하고자 한다(김주창 2009). 이것을 요약하면 “후보자는 구체적이고 실천하는 선거공약 그리고 유권자는 공약 및 이행에 대한 평가와 선택”이라고 정의 할 수 있다. 매니페스토가 일반 공약과 다른 점은 선거공약의 목표치를 구체적이며, 이의 실현을 위한 재정적 근거와 로드맵을 제시한다는 점이다. 즉 “선거공약에 기간, 목표, 공정, 재원 나아가 우선순위라는 구체적 계약을 담는 것”을 의미한다(이현출 2006). 매니페스토는 두 가지 쟁점으로 작성주체가 누가 될 것인가에 대한 측면과 구체성과 정치이념과의 관계이다. 즉 작성주체 측면의 경우 매니페스토의 발전역사와 관련이 있으며 또한 선거의 형태에 따라서도 달라질 수 있을 것이다. 하지만 책임정치 측면에서 정당의 역할도 주목해야 할 것이다. 매니페스토와 기존의 공약과의 차이는 구체성과 실현, 평가 등이 뒤따른 다는 것이다. 이러한 구체성의 강조는 정치 이념이 약화되는 측면이 있다. 대의제의 경우 정당을 통한 이익의 집산과 표출의 매카니즘을 특징으로 하는 바 정치이념이 정책에 표출되는 것도 간과해서는 안 될 것이다.

<그림1 > 매니페스토의 순환주기



※ 출처 : 김주창 2009, p13

##### 2) 매니페스토의 역사 및 현황

매니페스토가 최초는 영국이며, 이는 1834년에 제시되어 역사가 약 170년에 달한다. 1906년 노동당에서는 이를 문서화 하였고, 현재와 같은 매니페스토 형태는 1935년 보수당이 시

초라고 할 수 있을 것이다. 그 후 영국의 총선 때마다 주요 정당은 매니페스토를 발표하고 있다.

일본의 매니페스토는 2003년에 도입되었다, 이는 일본이 고도 성장기를 거치면서 이념정치에서 이익정치로 전환되는 과정에서 정당과 정책의 중요성을 떨어지고 그에 대한 현상의 타파를 위하여 1994년 선거제도의 개혁과 함께 정당중심의 정치, 정책우선의 정치로의 전환을 위해 2003년 매니페스토가 도입되었다. 양대 국가의 매니페스토의 경우 차이점이 있는데 이는 일본의 경우 지방선거에서 후보자 중심으로 매니페스토 되어 중앙선거에서 정당중심으로 확산되었다면, 영국의 경우 중앙선거에서 정당을 중심으로 시작되어 지방선거에서는 크게 활용되지 않는다는 것이다. 따라서 매니페스토의 발전 방향을 볼 때 나라의 현황에 따라 다른 발전방향을 보인다(김욱 2008).

한국의 경우 매니페스토의 시작은 2006년 '531스마트매니페스토정책선거추진본부'가 출범하면서 부터이다. 이는 세 가지 차원에서 이루어 졌는데 첫째, 유권자를 대상으로한 홍보로 이는 국민대토론회 공청회와 같은 방향으로 국민에게 알리는 노력을 하였으며, 둘째, 후보자 및 정당에 대한 계몽과 교육 후보와 정당관계자들에게 매니페스토의 의미와 작성방법을 교육, 셋째, 후보자가 작성한 매니페스토 대한 평가로 이는 중앙선관위의 지원하 스마트(SMART), 셀프(SELF) 두 개의 독립된 평가지표를 개발하였으며 이를 통해 후보자가 제출한 매니페스토를 평가하였다.

### 3) 매니페스토의 필요성

한국정치에서의 매니페스토의 필요성은 다음과 같다. 첫째 대의민주주의의 실질적 기능강화를 통한 국민주권의 극대화 할 수 있다. 정당과 정치권으로 하여금 매니페스토는 민주주의 정치과정에서 책임성을 부여하며, 국민의 이익의 집약에 구체성을 더하면서 대의제의 강화할 수 있는 측면이 있다. 둘째 정당간 정치투쟁이 인신공격과 비방에서 정책경쟁으로 본격화 할 수 있다. 정권의 자리를 담당할 정당은 매니페스토라는 형식을 통하여 나라의 구체적 방향과 전략을 구사하며 국민의 선택을 구하는 것이다. 셋째 정치인의 리더십을 강화할 수 있다. 특히 대통령의 경우 매니페스토를 선거과정에서 공개하고 이를 국민의 투표를 통하여 검증받는 것이다. 따라서 국민의 위임이 형성되며, 선거후 정치인들에게는 일정한 행위률을 부여한다. 따라서 이는 연고주의와 조직 동원형 선거를 정책선거로 변화하게 하며 진정한 대의제의 작동을 실현하게 하여 실질적 민주주의로 이행되게 할 수 있다(이현출 2007).

## 2. 투표행태 이론을 통한 매니페스토 정책의 분석

사회적 접근법, 사회심리적 접근법, 경제적 접근법, 인지적 접근법 네 가지 투표행태에 관한 결정요인에서 매니페스토는 경제적 접근법으로 설명할 수 있다. 사회적 접근법이 유권자의 사회적 집단이 비교적 동질적 결정을 한다는 측면이나, 정책과 관련보다는 부모로부터의 영향이 형성되는 정당의 일체감이 투표를 결정한다는 사회심리적 접근법은 정책을 통해 경쟁하고 유권자는 그것을 근거로 결정한다는 매니페스토에 대해 설명이 한계가 있다. 이는 경제적 접근법에서 합리적 선택이론으로 설명가능하다. 유권자는 합리적 경제인이다. 그들은 후보자가 내놓은 정책을 통해 자신의 이득을 극대화 할 수 있는 정책에 대해 분석하

고 그에 기반한 투표를 하는 것이다. 기존의 공약이 실현가능성 측면과 구체성 측면이 취약한 공약의 남발로 유권자의 선택에 필요한 정보의 부족을 야기했다면, 매니페스토의 활성화는 공약의 구체화, 재원조달의 방법의 제공을 통한 실현가능성의 파악, 또한 평가지표를 통한 피드백 이러한 정보가 유권자에게 제공되는 것이다. 유권자를 이러한 정보를 바탕으로 투표를 결정할 수 있게 되는 것이다. 하지만 인지적 접근에서 지적하는 경제적 접근법의 한계점이 제19대 국선의 유권자 의식조사에서도 나타나고 있다. 인지적 접근에서 모든 유권자가 모든 쟁점에 대해 평등하게 접근할 수 없으며, 인지적 한계가 존재한다고 말하고 있다. 쟁점의 난이도에 따라 쉬운 쟁점에 대해서는 유권자가 쉽게 접근하고 판단하나, 어려운 쟁점에 대해서는 모든 유권자의 접근이 쉽지 않다고 한다. 이는 <표1>의 이러한 현상이 나타나고 있다.

정책, 공약에 기반한 투표가 연령, 학력, 직업군에 따라 영향을 받는 것으로 나타난다. 이는 인지적 접근의 설명력이 있음을 보여주는 것이다. 그렇다면 정책선거, 즉 매니페스토 운동의 확대를 위해서는 인지적 접근법에 기반한 목표를 설정하여 정책의 수행이 필요하다. 연령이 증가할수록, 학력이 낮을수록, 그리고 직업군으로는 블루칼라, 농림수산업, 기타 무직의 경우가 정책에 기반한 투표 비율이 낮은 것을 나타난다. 이에 이들에게 정책에 대한 인지적 한계의 장벽을 제거함으로써 이들의 정책에 접근가능성을 높여주는 것이 필요한 것이다.

어려운 쟁점의 쉬운 쟁점으로의 전환 등 정책에 대한 접근성을 이들 유권자 높여줌으로써 이들이 정책에 기반한 선거를 가능하게 해 준다면, 이들 역시 합리선택적 유권자로 변모하여 공약과 정책에 기반한 투표를 할 것이며, 이들이 자신에게 어떠한 공약이 실질적으로 도움이 되며 이들을 정확히 비교 분석할 수 있는 기반을 마련해 준다면 진정한 대의제 매카니즘이 활성화 될 것이다. 이러한 정책을 통한 경쟁과 선택, 평가의 과정이 선순환 되는 것이 실질적 민주주의가 되어 가는 길일 것이다. 따라서 정책선거로의 선거문화 전환을 위해서 선거관리위원회의 방향을 검토해 볼 필요가 있다.

## IV. 매니페스토 중심의 선거문화 제고 방안

중앙선거관리위원회는 매니페스토가 한국에 도입된 시점부터 정책선거로의 선거문화 전환을 위해 앞장서고 있다. 그러나 19대 총선에서의 정책, 공약을 지지후보 결정시 고려한다는 비율은 선거전에 비해 선거후 조사에서는 급격히 감소하는 추세를 보이고 있다.

구분	정책/공약	인물/능력	소속정당	주위의 평가
1차(3.19~3.20)	34.0	30.8	13.8	7.6
2차(4.1~4.3)	38.1	24.8	16.5	7.3
3차(4.12~4.21)	16.1	34.6	39.8	3.6

※출처 중앙선거관리위원회 제19대 국회의원선거에 관한유권자의식조사, p178

특히 소속정당을 고려한 경우 60세이상(50.2%), 대전/충청(52.4%), 광주/전라(47.1%), 대구/경북(45.8%), 학력이 낮을수록, 무직/기타(55.4%) 유권자층에서 상대적으로 높은 비율을 보이고 있다. 이러한 조사결과를 통해서 볼 때 진정한 정책중심의 선거문화로의 확산을 위해서는 이러한 유권자층을 목표로 한 정책수행이 요구되는 것이다. 현재 매니페스토 정책을 검토 후 향후 제고 방안에 대해 검토하고자 한다.

### 1. 매니페스토 정책의 추진 현황

제19대 총선시 중앙선거관리위원회는 ‘정책중심의 선거문화 확산’을 추진목표로 유권자에게 정책·공약정보 제공으로 정책중심의 투표 유도, 언론·시민단체 등의 공역 비교검증사업 지원, 오피니언 리더 및 SNS 등 다양한 방법을 활용한 집중 홍보를 추진하고 있다. 또한 선거일전 정책·공약 바로알기 주간을 지정하여 <표2>에서 도출된 문제점인 선거일전 유권자의 정책·공약을 기반으로 한 투표 결정요인이 선거일후에 급속히 감소하면서 결국 소속정당이 정책·공약의 투표결정요인을 역전하는 현상에 대한 대책을 마련하였다. 정책·공약이 지역주의 투표요인을 대체하기 위하여 최선의 노력을 하고 있는 실정이다.

### 2. 세부적 추진현황

중앙선거관리위원회는 주체별로 참여역할에 대해 권장내용을 발표하였는데, 이러한 주체로는 정당·후보자, 언론·시민단체·학회와 유권자와 선거관리위원회 네가지 주체를 구분하고 있다. 정당·후보자의 경우 매니페스토형 정책·공약 작성 및 조기 공개하고, 차별화된 정책·공약중심으로 선거운동 전개하며, 언론·시민단체의 정책·공약자료 요청시 적극 협조할 필요가 있다. 언론·시민단체·학회 측면에서는 공정한 기준과 객관적인 자료에 의한 정책·공약 비교·평가 실시하여 매니페스토에 대한 기반을 제공하고, 흥미위주의 보도가 아닌 정책비교·검증중심의 보도하여 국민들에게 올바른 정보제공을 하고, 범국민적 정책선거 실천분위기 조성을 위한 캠페인 개최하여 정책선거문화 확산을 위해 노력하여야 한다. 유권자는 SNS, 개인 블로그 등을 이용하여 정당·후보자의 정책개발과정에 참여하여 적극적 유권자로 활동하며, 선거공보·토론회 등 정책공약정보에 대한 관심 제고하여 이를 시청, 참여할 수 있다. 최종적으로 정책공약 비교·평가를 정책중심의 투표를 하여 후보자가 올바른 정책제공과 경쟁을 하도록 한다. 마지막으로 선거관리위원회의 역할로는 다양한 매체를 통한 정당·후보자의 정책·공약정보

제공, 선거공약 비교·검증 기획보도 및 토론회 개최 지원, 각종 매체를 이용한 정책선거 참여 홍보하는 것이다. 이에 선거관리위원회 측면에서의 세부적 추진내용을 보면 다음과 같다.

### 1) 중앙선거관리위원회 및 시도선거관리위원회

첫째, 매스미디어 이용 정책·공약중심 투표 분위기 조성한다. 중앙과 시도는 주요 언론사, 학회, 시민단체선거공약 비교·검증 기획보도 지원한다. 언론매체의 정책·공약 비교 기획보도 지원 및 평가 및 결과 공표가 공정하게 이루어지도록 관련규정 안내와 전문학회·시민단체 등의 정책공약 비교검증 토론회 개최한다. 지상파 TV, 라디오 등에 중앙위원회가 방송사와 캠페인 방송 실시하고, 이와 관련된 TV 프로그램 등 제작 권장 등 여러 정책이 현재 수행되고 있다.

둘째, 정당·정책정보시스템을 통한 정책·공약 정보 등 제공되어 진다. 정당·정책정보시스템 (party.nec.go.kr) 및 스마트폰 앱을 통한 정책·공약 정보 등 제공하고 있다. 공개내용의 경우 제 19대 국선에서는 정당의 주요 10대 정책 및 분야별 정책의제에 대한 입장, 후보자 5대 핵심공약 및 선거공보(e-book) 등이 있다.

셋째, 이에 대한 정보의 제공에 그치는 것이 아니라 공약은행 온라인 이벤트 시행되고 있다. 유관기관·단체 및 일반 네티즌을 대상으로 온라인 이벤트에 대한 주요 포털사이트 및 유관기관·단체 홈페이지에 배너광고 게시하고, 이를 개최하여 정당·정책정보시스템 방문자 중 공약은행 응모자를 추첨하여 상품 제공한다. 이에 대한 SNS를 통한 홍보를 한다. 이는 오피니언 리더 등의 팔로워(follower), SNS 이용자를 대상으로 전·현직 선관위 홍보대사 및 오피니언 리더의 협조를 얻어 트위터·페이스북 등을 통해 홍보하고, 유관기관·단체가 운영하는 트위터 등 대상 홍보협조를 의뢰한다.

### 2) 구시군선거관리위원회

중앙선거관리위원회에서의 정책선거에 대한 리플릿을 제작하여 구시군위원회에 제공하며, 이를 ·캠페인 등 각종 계기 이용 배부 및 관공서 등 비치하여 국민들이 쉽게 접근할 수 있게 하였다. 또한 구·시·군위원회별로 각 지역의 다수인의 왕래가 있는 역·터미널, 주요교차로 등에 게시 현수막 이용 홍보하였으며, 캠페인 등 각종 계기 이용하여 투표참여 캠페인과 병행하여 정책·공약의 중요성 등 적극 홍보하였다. 지방자치단체 등 공공기관이 관리하는 시청각매체(민원실 안내방송, 시내버스 안내시스템)에 안내문 방영한다. 위원회 홈페이지, 유관기관·단체 홈페이지를 이용하여 정책·공약 비교 권장 내용을 홍보를 국선때 시행하였다.

## 3. 매니페스토 중심의 선거문화 제고 방안

현재 정책선거 지원 방안으로는 다양한 매체를 통한 정보의 제공, 각종 토론회 등의 개최 등의 지원, 각종매체를 통한 정책선거 참여 홍보 등이 이루어져 왔다. 인지적 접근을 통한 유권자의 인지 한계를 고려할 하여 유권자를 구분하고 각 유권자 층에 맞는 정책선거홍보 제고를 생각해 보고자 한다. 따라서 고학력, 화이트칼라, 학생, 젊은 연령의 유권자들에게는 현재 시행되고 있는 정당·정책정보시스템(party.nec.go.kr) 및 스마트폰 앱을 통한 정책·공약 정보 등 제공, 오피니언 리더 등의 팔로워(follower), SNS 이용자를 대상으로 전·현직 선관위 홍보대사지정 및 오피니언 리더의 협조를 얻어 트위터·페이스북 등을 통해 홍보 등 중앙과 시도 선거관리위원회가 주체가 되어 하는 홍보의 방향으로 설정한다. 그러나 노년층, 저소득층 등

을 대상으로는 구·시·군선거관리위원회가 중심을 접촉성 홍보의 지향이 필요하다. 연령층이 증가하거나 이러한 매체에 접근이 쉽지 않은 유권자층의 경우 스마트폰, 홈페이지와 같은 홍보매체보다는 발로 뛰는 홍보, 찾아가는 홍보가 필요하다. 이러한 직접적 홍보를 통해 정책선거에 대한 유권자들의 이해를 높여야 한다. 정책선거에 대한 홍보를 할 때 정책선거 자체의 이해를 높일 필요가 있다. 따라서 정책선거 자체에 대한 상징의 개발 또한 고려해 볼 필요가 있다. 정책·공약이라고 할 때 그에 대한 접근이 쉽지 않은 것이 현실이다. 정책·공약에 대해 보다 이해가 높고 접근성이 있는 상징을 개발하여, 보다 친근하게 접근을 할 기반을 마련하는 것이다. 이러한 접근성을 확보되고 난 후 중앙이나 시도의 이에 대한 리플릿, 홍보물, 현수막 도안, 홍보용품 등 홍보 기제를 마련 구·시·군선거관리위원회는 이를 통한 활동이 필요하다. 구·시·군선거관리위원회는 이러한 기제를 바탕으로 정책선거에 대한 인지가 약한 유권자층이 집중되는 공간을 중심으로 하는 홍보 전략을 세우고, 이를 실행해 나가는 것이다. 이들 유권자층의 경우 매체나 SNS 등에 대한 접근이 어려운게 사실이다. 따라서 찾아가는 홍보를 통해 정책선거에 대한 이해를 높임으로써 아직 투표행태에 정책보다는 지역주의 등에 의해 투표를 하는 층의 정책선거로의 이행을 할 필요가 있다.

구·시·군선거관리위원회는 현재 양로원, 경로당 등 유권자가 모이는 곳을 중심으로 홍보를 진행하고 있다. 위원회에서 확보된 기존의 거점을 중심으로 매니페스트에 대한 홍보를 시행한다. 노년층의 유권자도 현재 보급되어 있는 스마트폰, 혹은 인터넷 이용자가 있을 수 있다. 이러한 유권자의 경우 정보교육을 겸하여 현재 우리위원회에서 시행하고 있는 정당·정책정보시스템([party.nec.go.kr](http://party.nec.go.kr)) 접속방법의 홍보하고, 스마트폰앱의 설치를 도와 정책선거에 한발 나아가도록 기반을 마련한다.

또한 사람들이 모이는 장소에서 시행중인 투표참여 홍보와 겸하여 정책선거에 대한 홍보를 시행한다. 특히 세대별 발송되는 공보에 대한 이해를 높일 필요가 있다. 후보자들에게도 공보에 기재되는 언어에 대해 이해가 쉬운 용어로 구성되도록 안내할 필요가 있다.

이러한 노력의 경주로 모든 계층에서 정책선거가 실현되어, 궁극적으로 후보자는 자신의 정책을 개발하고 이를 통해 경쟁하고, 유권자는 정확한 정보 하에서 자신의 이득을 극대화 하는 합리적 결정을 하는 것이 실질적 민주주의로 이행되는 선순환이다.

## V. 결론

2012년 4월 11일 제19대 국회의원선거가 실시되었다. 또한 2012년 12월 19일 제18대 대통령 선거 실시될 예정이다. 급격한 산업성장과 함께 대한민국의 정치역사는 각종 굴곡을 겪어왔다. 현재는 당연히 여기는 대통령 직선도 도입된 것이 20여년에 지나지 않는다. 역사 속의 국민이 투쟁을 통해 얻어낸 소중한 한 표를 얼마나 가치 있게 행사하고 있는가에 대해 대선을 앞둔 시점에서 고찰이 필요하다.

하지만 여전히 지역주의 투표행태를 보이며, 특정지역의 당선자는 대부분 한 정당 소속으로 자리하는 현실이 2012년에 나타나고 있다. 이에 투표행태요인에 대한 이론적 검토를 시행하였다. 미국을 중심으로 한 투표행태이론은 유권자의 소속집단을 동질적일 때 동질적인 투표의 성향을 보인다는 사회적 요인론과 개인적 심리적 요인을 투표의 결정요인으로 보는 측면으로 부모로부터 영향을 받는 정당일체감을 가장 큰 요인으로 보는 사회심리적 요인론, 유권자를 합리적 경제인으로 상정하고 자신의 이익을 극대화하는 결정을 하는 경제적 요인론, 이러한 합리적 경제인 가정에 한계를 언급하며 인간의 인지적 한계를 지적하고 쟁점의 난이도에 따라 쉬운 쟁점에 대해서는 결정이 용이하나 어려운 쟁점에 대해서는 모두 정책을 고려한 결정을 하는 것은 아니라는 인지적 요인론을 살펴보았다. 이러한 네 가지 요인에 대한 이론적 검토를 바탕으로 제19대 국회의원 선거시 유권자의 투표결정 고려사항에 대한 조사결과를 분석하였다. 현재의 유권자는 네 가지 이론 중 어떠한 이론으로 타당한 설명이 가능한지에 대해 검토했다. 국선의 유권자는 투표 결정요인으로 정책·공약을 가장 큰 고려요인으로 한다고 선거 실시 전에는 응답하였다. 연령이 높을수록, 학력이 낮을수록, 농림수산업 종사자와 무직자 등에서 정책·공약을 투표시 주요요인으로 한다는 비중이 낮아짐이 나타난다. 정책·공약을 주요요인으로 하는 유권자에 대해서는 경제적 요인론으로 설명이 가능하다. 하지만 직업군과 연령에 따라 정책·공약을 고려하는 비중이 달라짐에 인지적 이론 역시 유권자에 대한 투표 결정요인을 설명하는데 타당성이 있다. 따라서 현재 유권자의 투표행태는 경제적요인론과 인지적 요인론 두 이론을 바탕으로 설명할 수 있는 것이다.

현재 유권자가 경제적 요인과 인지적 요인으로 설명 가능한 투표행태를 보이고 있고, 두 요인을 바탕으로 현재 실시 중인 매니페스토 정책에 대해 살펴보았다. 매니페스토에 대한 이론적 검토를 하였다. 매니페스토는 기존의 공약과의 차이점은 구체적 목표, 실현방안 그에 대한 평가 등 실현을 담보로 한다는 점이다. 기존의 공약이 실현담보가 부족하고 유권자들에게 충분한 정보제공의 역할을 못하였다면, 매니페스토는 유권자들이 보다 합리적 결정을 할 수 있는 정보를 제공하는 것이다. 경제적 요인으로 투표를 결정할 때 회고적 투표를 하는 경향이 있는데 매니페스토의 경우 평가지표를 개발하여 평가의 내실화를 기함에 따라 회고적 투표를 함에 있어도 충실한 정보제공을 할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 하지만 인지적 접근에서 지적했듯이 유권자의 특성에 따라 매니페스토를 통해 제공되는 정보에 대해서 접근성이 차이가 있다. 쟁점의 난이도에 따라 유권자는 그것에 대해 이해하고 투표에 요인으로 사용할 수 있고, 어려운 쟁점에 대해서는 접근을 못할 수 밖에 없는 상황으로 나타날 수 있다.

따라서 어려운 쟁점, 접근하기 힘든 쟁점에 대해서 그 문턱을 낮게 만들어 주는 것이 우

리 선거관리위원회의 역할이라 생각된다. 인터넷이나 스마트폰 등 현재 정책에 대해 제공되는 기체에 대한 접근이 어려운 유권자를 위하여 현재 구·시·군선거관리위원회 중심의 찾아가는 홍보추진이 필요하다. 현재 구·시·군선거관리위원회에서 현재 활발히 추진되는 민주시민교육과 양로원, 경로당 방문을 통한 투표참여 홍보에 매니페스토에 대한 안내를 통해 유권자인식 변화를 시행한다. 또한 현재 제공 중인 정당·정책정보시스템([party.nec.go.kr](http://party.nec.go.kr)) 접속방법의 홍보하고, 스마트폰앱의 설치를 도와 정책선거에 한발 나아가도록 기반을 마련한다. 이러한 꾸준한 홍보로 유권자들의 매니페스토를 접근하는 문턱을 낮추어 준다면 지역이나 연고가 아닌 정책·공약을 투표시 가장 주요한 고려요인으로 하는 유권자가 증가할 것이다. 이러한 변화는 후보자에게 영향을 미치고 그들은 정책경쟁을 할 것이며, 결국 정책 실현의 올바른 대리자를 유권자는 선택할 수 있을 것이다. 이러한 선순환 메카니즘을 통해 실질적 민주주의 실현을 가능할 것이다.

## <참고문헌>

### 가. 저서

중앙선거관리위원회. 2012. 제19대 국회의원선거(2012.4.11.)에 관한 유권자 의식조사

### 나. 학술지 논문

- 강원택 2010 “2010 지방선거에서의 분할투표: 서울 지역을 중심으로” 「한국과 국제정치」
- 김광수 외 2인 2004 “정치후보자에 관한 유권자의 인지 구조” 「한국언론학보」
- 김 욱 2008 “한국형 매니페스토운동의 도입 성과 및 향후 발전과제” 매니페스토평가토론회
- 김정기 2012 “2010(통합)창원시장선거에서 유권자의 투표행태분석” 「한국행정논집」
- 박찬욱 1992 “유권자의 선거관심도 후보인지능력과 투표참여의사” 「한국정치학회보」
- 박찬욱외 1인. 2009 “제18대 국회의원총선거에서 한국유권자들의 분할투표행태에 관한 분석”. 「한국정치연구」
- 송건섭 2010 “유권자의 후보자 선택모델 검증 및 비교” 「한국행정논집」
- 송건섭·이관수. 2011. “지방선거와 유권자 투표선택: 중단 분석”. 「한국행정학회」
- 송건섭·이부희 2008 “유권자의 후보자 선택의 영향요인 분석” 「한국지방자치학회보」
- 이현출 2007 “매니페스토 참여 행위자들의 바람직한 역할 구분” 중앙선거관리위원회 매니페스토 토론회
- 정진민 2012 “한국유권자들의 투표행태와 세대” 「한국정치연구」
- 최미경. 2011. “ 한국 투표행태의 결정요인에 관한 탐색적 연구”. 「한국균형발전연구」

### 다. 학위논문

- 김주창. 2009. “공직선거 공약이행평가에 관한 연구 : -경남 기초자치단체장에 대한 매니페스토 운동을 중심으로- ” 창원대학교 석사학위논문
- 박이석 2005 “유권자의 선거관심도 후보인지능력과 투표참여의사” 서울시립대학교 대학원 박사학위논문