

한국형 매니페스토(K-Manifesto) 기반구축과 정책선거 활성화

연구책임자 : 김 용 복 (경남대학교)
공동연구원 : 박 명 호 (동국대학교)
손 병 권 (중앙대학교)
이 동 윤 (신라대학교)
류 재 성 (계명대학교)
장 혜 영 (중앙대학교)
오 혜 진 (숙명여자대학교)

한국정당학회

목 차

제1장. 서 문	1
제2장. 한국의 정책선거와 매니페스토 운동 진단	3
I. 문제제기	3
II. 한국의 정책선거와 매니페스토	3
III. 한국 매니페스토 운동의 성과	5
IV. 정책선거와 매니페스토 운동의 한계	10
V. 결론	13
제3장. 정책선거와 매니페스토 운동의 기본원리	15
I. 문제제기	15
II. 정책선거의 기본원리: 대의제와 책임정치	16
III. 매니페스토와 정책선거의 실현을 위한 조건들	21
IV. 결론: 한국에서의 정책선거 정착을 위한 제언	26
제4장. 일본의 모범사례와 한국에 시사점	28
I. 문제제기	28
II. 영국에서 도입된 일본 매니페스토의 정치적 성격과 역할	29
III. 2009년 민주당정권의 탄생과 일본형 매니페스토의 성격 변화	33
IV. 매니페스토과정에서 시민참여의 활성화	37
V. 일본형 매니페스토 지원체계의 제도화	41
VI. 결론	43
제5장. 미국과 영국의 정당정치와 매니페스토 비교연구	45
I. 문제제기	45

II. 매니페스토 운동에 대한 기존 연구	46
III. 미국의 정당정치와 매니페스토 운동	48
IV. 영국의 정당정치와 매니페스토 운동	57
V. 결론	64
제6장. 한국형 매니페스토의 기본 원리와 운영체계	67
I. 문제제기	67
II. 왜 한국형 매니페스토(K-Manifesto)가 필요한가?	68
III. 한국형 매니페스토(K-Manifesto)의 기본 운영체계	71
IV. 한국형 매니페스토(K-Manifesto)와 정책선거 활성화 방안	75
V. 결론	78
제7장. 한국형 매니페스토와 정책선거를 위한 구조적·제도적 활성화 방안	81
I. 문제제기	81
II. 한국형 매니페스토(K-manifesto)의 허브(HUB) 구축	83
III. 한국형 매니페스토(K-manifesto)와 시민참여 확대	85
IV. 매니페스토 작성 지원시스템의 제도화와 법제 정비	87
V. 한국형 매니페스토의 평가기준 작성	88
VI. 선관위 민주시민교육의 강화	89
참고문헌	90

그림 목차

<그림 1> 정책 선거를 위한 매니페스토 사이클	4
<그림 2> 일본에서 시민참여형 매니페스토 사이클	37
<그림 3> 미국유권자들의 이념성향 추이	49
<그림 4> 영국 정당의 지지층 변화	58
<그림 5> 매니페스토 정책선거 운영체계 기본구조	72
<그림 6> 매니페스토에 대한 유권자의 인식 변화	82

표 목차

<표 1> 정당일체감과 유권자 이념성향	50
-----------------------------	----

한국형 매니페스토(K-manifesto) 기반 구축과 정책선거 활성화

제1장. 서 문

2014년 제6회 전국동시지방선거가 실시된 현재까지 8년째를 맞이한 한국의 매니페스토(manifesto) 운동은 이제 발아기를 넘어서 정책선거가 활성화되기 위한 도약기로 접어들고 있는 시점이다. 2006년 제4회 전국동시지방선거를 필두로 시작된 한국의 매니페스토 운동은 대통령선거 2차례, 국회의원선거 2차례, 지방선거 3차례를 거치면서 외형적으로 진일보한 발전을 보였으며, 그 동안 선거과정에서 매니페스토 정착을 위한 평가지표 개발과 정책선거 홍보 등 다양한 활동을 통해 정책선거 활성화를 위한 하나의 시민운동으로 자리 잡게 되었다. 특히 한국의 매니페스토 운동은 2010년 공직선거법 개정을 통해 정책선거를 위한 선거공약서 제출 등 매니페스토와 관련된 법·규정이 법제화됨으로써 정책선거 활성화를 위한 제도적 기틀을 마련하였으며, 이를 기반으로 더욱 활발한 노력을 견지하여 왔다.

그러나 한국의 정책선거와 매니페스토 운동은 실질적 운영과정과 결과에서 만족할 만한 수준은 아니며, 아직도 구조적·제도적 차원에서 많은 문제점들이 표출되고 있다. 그 동안 중앙선거관리위원회(이하 중앙선관위)를 비롯하여 각종 시민단체들과 전문가, 활동가들이 다양한 노력을 전개하여 왔음에도 불구하고, 정책선거와 매니페스토 운동에 대한 각 정당 및 후보자, 유권자들의 인식과 참여는 미흡한 수준이다. 제도적·구조적 차원에서 매 선거 시기마다 발생하는 정당의 잦은 이합집산이나 촉박한 선거일정 속에 진행되는 후보공천의 지연은 정당과 후보의 건실한 정책공약 개발을 어렵게 만들고 있으며, 흑색선전과 비방, 선심성 공약 등 네거티브 선거운동이 난무하는 선거 분위기 또한 정책선거를 어렵게 만드는 한계를 노정하고 있다. 매니페스토의 수요자인 유권자들 역시 아직도 선거과정에서 정당 및 후보자의 정책과 정당을 중심으로 투표를 결정하기 보다는 인물 중심의 투표행태를 보다 강하게 나타냄으로써 정책선거에 대한 인식의 제고와 실천적 노력이 요구되고 있다.

그렇다면 한국의 정책선거 활성화를 위한 매니페스토 운동이 다양하게 전개되었음에도 불구하고, 아직도 선거과정에서 정책선거가 정착되고 활성화되지 못하는 이유는 무엇인가? 그 동안 한국의 매니페스토 운동은 선진 민주국가의

매니페스토 모범 사례와 운용방식을 종합하여 그것의 실천적 의지를 담아 추진됨으로써 규범적 차원에서 정책선거와 매니페스토의 당위성 및 필요성을 인식시키는데 기여하였으나, 이것이 지나치게 규범적 차원에 머무르다보니 선거과정에서 정당 및 후보자, 유권자들의 자발적 참여를 유도하는데 미진하였다. 현실적으로 한국의 매니페스토 운동은 아직도 정당 및 후보자, 유권자들의 적극적 참여가 빈약한 실정이며, 따라서 이제 이러한 문제점들을 극복하고 선거과정에서 정책선거가 일상화되기 위해서는 한국적 선거 현실에 적합한 한국형 매니페스토(K-manifesto) 운동의 개발과 운영이 절실하게 필요한 상황이다.

이에 따라 이 연구는 한국형 매니페스토 기반 구축과 정책선거 활성화를 위한 모형 개발 및 운영체계 탐색을 목적으로 한국의 정책선거와 매니페스토 운동을 전반적으로 진단하고, 그 궤적에 따른 공과(功過)를 분석하여 향후 개선방향과 한국형 매니페스토 활성화 방안을 모색하고자 한다. 특히 이 연구는 정책선거와 매니페스토 운동에 관한 기존 이론과 논의들을 재검토하고, 한국의 정책선거와 매니페스토 운동을 포괄적으로 진단하여 제반 문제점을 개선할 수 있는 해결방안을 제시하며, 한국적 현실에 적합한 한국형 매니페스토 운동의 운영체계를 모색하고자 한다. 이와 더불어 이 연구에서는 향후 한국적 상황에 적합한 한국형 매니페스토 운동과 정책선거를 활성화시키기 위한 제도적·구조적 개선방안을 함께 제시함으로써 한국의 정책선거와 매니페스토 운동이 성공적으로 운영되기 위한 기반을 모색하고자 한다.

제2장. 한국의 정책선거와 매니페스토 운동 진단

I. 문제제기

1987년 이후 한국의 민주주의를 이끌어 온 다양한 기제 중 하나는 바로 시민사회의 적극적 정치참여라고 할 수 있다. 이 중 매니페스토 운동을 주도한 시민사회의 정책선거 정착운동은 그 동안 시민운동의 틀 안에 머무르고 있던 민주주의의 실천운동이 매니페스토 정착이라는 정책선거 실현방안으로 구체화되었다는 점에서 중요한 의의를 지닌다. 이를 통한 정책선거의 안착은 대의제 민주주의에서 국민의 대표자인 후보가 약속한 정책공약을 유권자가 확실하게 인식하고, 이를 통해 가장 적합한 대표자를 선출함으로써 정책 대결을 통한 선거 결과의 도출이라는 선순환 구조를 완성하는데 중요한 역할을 한다. 이를 위해 한국의 매니페스토 운동이 과거 성취하였던 운동의 결과뿐만 아니라 현재의 모습, 그리고 향후 극복해야 할 장애요인을 확인함으로써 한국의 매니페스토 운동이 궁극적으로 발전해 나아갈 방향을 모색할 필요가 있다.

II. 한국의 정책선거와 매니페스토

한국의 선거과정은 선거문화를 개선하고 정책선거를 정착시키려는 다양한 제도적 노력을 기울여왔다. 정당의 정책연구소 설치 및 운영과 국고보조금의 30%를 정책개발에 사용하는 것을 의무화하는 조항 등 정당의 정책개발에 대한 정부 차원의 지원뿐만 아니라 시민단체의 정책의제 제시 및 후보자 공약 평가 활동 등을 통해 과거 조직선거, 금권선거, 지역주의 선거의 폐해를 줄이고 정책 대결과 경쟁을 통해 진정한 의미의 정책선거를 활성화시키려는 다양한 시도와 노력들이 계속되고 있다. 이러한 과정에서 정책선거의 정착과 활성화를 돕는 기제로서 매니페스토 운동이 추진되었고, 이후 각종 선거에서 정당 및 후보자들의 매니페스토를 통한 선거공약의 비교 및 검증이 꾸준히 이루어지고 있다.

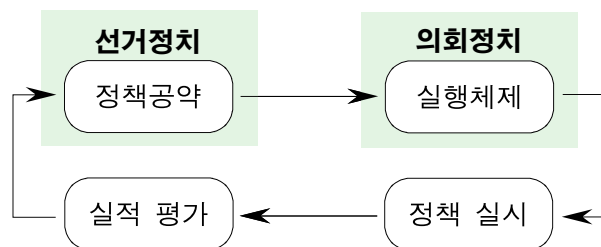
선거공약은 후보자들이 선거에서 승리하였을 때 구현할 정치적 과제 및 비전을 구체화한 것으로 정당의 정책적 위치 및 각 정책에 대한 후보자의 입장이 드러난다. 따라서 정책선거가 정착된 선거과정에서 유권자들은 각 정

당 및 후보자들이 제시한 매니페스토를 통해 자신의 투표 선호를 결정하고 이에 따라 투표를 결정할 수 있다. 이것은 유권자들로 하여금 제시된 공약이 성실하게 실행될 것이라는 믿음이 전제가 되어야 하며, 이와 동시에 공약의 실천 여부에 대한 검증이 충실하게 이루어졌을 때 가능한 선거·투표행태로 볼 수 있다.

따라서 매니페스토 운동은 정당 및 후보자들이 제시한 선거공약의 구체성을 평가함으로써 과거에 제시된 선거공약과는 차별성을 가진다. 즉, 매니페스토 운동은 제시된 선거공약의 실천을 위한 자원, 목표, 실천 방안 등을 구체적으로 밝힘으로써 유권자들로 하여금 공약의 실현 가능성을 가늠하게 하고, 동시에 각 후보자들의 매니페스토를 비교함으로써 적합한 후보를 선택하는데 도움이 된다. 또한 매니페스토 운동은 후보자들로 하여금 실현 가능한 구체적 공약을 제시하도록 유도하는 기능을 한다. 이것은 매니페스토로 제시된 공약이 유권자 및 시민단체들의 비교 분석을 돕는 자료로 사용되기 때문에 후보자들은 구체적 공약을 제시하여 공약의 실현 가능성을 보이는 것이 유권자들의 지지를 획득하는데 용이함을 인식할 수 있다. 이러한 공약의 쌍방향 책임성 및 실현 가능성에 대한 비교를 통해 건전한 매니페스토 운동은 정책선거와 책임정치를 정착시키는데 도움이 된다.

실제로 정책선거와 책임정치가 구현되고 있는 것으로 인식되는 서구 민주국가들에서는 정당의 매니페스토와 실제 정책 사이에 높은 수준의 상관관계가 나타나는 것으로 평가되고 있으며(Robertson 1976), 동시에 정책에 대한 유권자들의 평가 또한 업적에 대한 회고적 혹은 전망적 투표행태를 통해 정당 및 후보자들에 대한 상벌이 이루어지는 것으로 나타난다. 따라서 대의민주주의 하에서 매니페스토와 정책선거 사이의 상관관계는 향후 선거문화 속에서 유권자들의 선호와 책임 있는 정당 및 후보자들의 공약 실천이 성숙하게 진행되는 선거문화의 확립에 영향을 줄 수 있다.

<그림 1> 정책선거를 위한 매니페스토 사이클



출처: 최준영 (2007), 69; 박경미 (2009), 340 참조.

이와 함께 정책선거와 매니페스토 사이의 상관관계는 정당의 정책적 위치 및 이념을 유권자들이 구체적으로 파악할 수 있다는 점에서 중요하다. 즉, 매니페스토를 중심으로 현대 정치에서 중요한 분배, 공정성, 복지 등과 같은 정책 방향을 유권자들이 손쉽게 파악할 수 있고, 후보자의 입장에서조차 소속 정당의 정책적 위치 및 자신이 추구하고자 하는 구체적 정책에 대한 깊은 성찰을 통해 좀 더 면밀한 정책수립에 노력을 기울일 수 있다.

정책선거와 매니페스토 사이의 긍정적 상관관계에도 불구하고, 매니페스토가 유권자들의 투표선택에 결정적 영향을 줄 것이라는 견해는 여전히 회의적이다. 이것은 유권자들이 각 정당 및 후보자들의 다양한 정책을 비교 분석하여 각 정책이 유권자 자신에게 줄 수 있는 손익을 계산한다는 것이 현실적으로 쉽지 않기 때문이다. ‘합리적 선택이론’(rational choice theory)에 의하면, 유권자들이 이러한 손익을 계산하기에 너무 많은 시간과 비용이 들기 때문에 오히려 유권자들에게 가장 합리적인 행위는 투표를 하지 않는 것일 수 있다는 것이다. 즉, 유권자 개인의 한 표가 주는 표의 가치가 크지 않은 선거 시스템 속에서 후보자 및 정당의 정책과 선거공약을 일일이 확인하고 비교 평가하여 투표장에 나가는 최종 행위는 유권자들에게 있어서 “과연 투표행위가 자신들에게 가장 합리적인가?”라는 회의를 줄 수 있다. 만약 한국 매니페스토가 정당 및 후보자들의 정책공약에 대한 일목요연한 청사진을 제공할 수 있다면, 유권자들의 시간과 비용을 절약하여 선거에 더 많이 참여하게 만들 수 있을 것이다. 따라서 후보자 및 정당의 매니페스토를 정교하게 비교하기 쉽도록 구성하는 것은 이러한 유권자들의 회의적 관점을 해소하여 투표율을 높일 수 있는 기회를 제공한다. 각 정당 및 후보자들은 자신이 강조하는 정책 및 이념 분야를 매니페스토를 통해 구체적으로 제시하고, 이러한 상황 속에서 유권자들은 다양한 정책 쟁점들에 대한 정당들 사이의 입장 차이를 제시된 매니페스토 속에서 비교할 수 있다. 따라서 매니페스토는 합리적 유권자가 단순히 정당 및 후보자 개인이 아닌 정책의 비교를 통해 투표결정을 할 수 있는 근거를 제공한다(조진만 2008, 116).

Ⅲ. 한국 매니페스토 운동의 성과

한국의 매니페스토 운동은 2006년 전국동시지방선거에서 시민사회 운동 차원에서 시작된 이후 다양한 시민단체, 언론, 정부관련 기관, 학계 등이 매니페스토를 통한 정책선거의 정착이라는 목표를 위해 다양한 노력을 기울여 왔다. 특히 2006년 지방선거에서 매니페스토 운동은 우리 사회에서 지방자치

를 통해 주민들의 풍요로운 삶이 실현되기 위해 해결되어야 할 많은 과제들이 있음을 인식하고, 지방선거부터 정책선거를 실시해 정치 사회를 변화시키는 운동이었다. 또한 시민단체들도 낙천 및 낙선운동과 같은 부정적 캠페인보다는 좋은 정책, 책임지는 정책을 제시하도록 유도하는 긍정적 캠페인을 펼침으로써 더 좋은 정치적 효과를 유도할 수 있다는 인식 아래 매니페스토 운동에 적극적으로 참여하게 되었다(김영태 2006, 36).

매니페스토 운동은 단지 시민단체 및 학계에서만 주목했던 운동이 아니라 현직 정치가들 또한 관심을 갖는 주요한 운동이 되고 있다.¹⁾ 또한 최근 매니페스토에 대한 유권자들의 여론조사에서 나타난 바와 같이 2010년 지방선거의 유권자 투표결정 요인으로서 정책공약이 31.6%, 소속 정당이 25.0%, 후보 능력이 24.5% 및 기타 순으로 나타났으며, 매니페스토를 안다고 응답한 응답자 중 67.4%가 매니페스토 운동이 선거결과에 영향을 미쳤다고 응답하였다(이현출·가상준 2011, 각주 1 재인용). 이것은 유권자들의 투표 선택에 정당 및 후보자의 매니페스토가 영향을 미쳤다는 점을 시사하는 결과이다. 그렇다면 2006년 지방선거로부터 시작된 한국 매니페스토 운동은 지금까지 어떠한 성과를 거두었는가?

1. 지방선거에서 매니페스토 운동의 성과

한국에서 초기 매니페스토 운동은 5.31 스마트 매니페스토 정책선거 추진 본부를 중심으로 의회발전연구회, 문화일보 및 경실련 공동 공약검증단 등에 의해 전개되었다(김영태 2006, 302). 이 과정에서 다양한 시민사회가 참여하였고, 동시에 중앙선관위의 지원 및 언론의 호응으로 유권자들의 이목을 집중시키는데 성공하였다. 이후 매니페스토 운동은 언론의 지원과 중앙선관위의 적극적 지원 및 활동으로 각 선거에서 주요한 선거운동의 한 부분으로 자리 잡게 되었다.

2006년 지방선거에서 매니페스토 운동이 어느 정도의 성과를 거두었는지 평가하는 것은 현실적으로 어렵다. 매니페스토 운동이 처음 시작된 지방선거이며, 동시에 지금과 같은 형식의 매니페스토 운동이 활성화되어 있는 상황이 아니었기 때문에 4년 뒤 실시된 2010년 지방선거와의 비교는 큰 의미가 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 2006년 매니페스토 운동은 몇 가지 차원에서 의의를 갖는다. 우선 2006년 시작된 매니페스토 운동은 과거 낙선운동과 같은 네거티브 캠페인과 달리 시민사회의 새로운 선거참여 양식이 긍정적으

1) “김무성, 문재인, 안철수 참여하는 연구모임 ‘매니페스토 연구회’ 창립,” 『폴리뉴스』 2013.12.04 (검색일: 2014.3.10).

로 선회하고 있음을 보여주었다. 과거 선거과정에서 낙천·낙선운동이 선거에 대한 부정적 인식을 심어주었다면, 매니페스토 운동은 정책공약의 실천을 통한 책임정치와 긍정적 이미지를 유도하였다.

다음으로 한국의 매니페스토 운동이 본격적으로 시작되었을 때, 이 운동을 적극적으로 지지한 것은 언론과 중앙선관위였다는 사실이다. 즉, 다른 서구 민주주의 국가, 예컨대 영국이나 미국과 같이 매니페스토가 활성화되어 있는 국가에서 매니페스토 확산화에 대해 중앙정부가 적극적으로 개입한 사례가 적은데 비해 한국의 매니페스토 운동은 아래로부터의 요구와 함께 위로부터의 적극적 지원으로 시작되었다는 점이 그것이다.

이와 함께 한국의 매니페스토 운동이 시민단체, 언론 및 중앙선관위가 긴밀한 파트너십을 유지하여 매니페스토의 확산에 기여하고 있다. 이것은 2006년 매니페스토 운동이 시작된 시점으로부터 현재까지 지속적으로 넓은 의미의 매니페스토 거버넌스가 구성되어 있다는 점으로서 한국의 매니페스토 운동의 주요 특징이라고 평가할 수 있다. 특히 2006년 매니페스토 운동에서 중앙선관위의 역할은 초기 단계부터 중요하다. 중앙선관위는 2006년 선거를 ‘정책선거 원년의 선거,’ ‘참공약 선택하기 선거’의 출발이 될 수 있도록 다양한 지원을 추진하였다. 이것은 또한 매니페스토 정책선거추진본부와 공동으로 매니페스토 운동을 전개하는 과정에서 중앙선관위의 역할이 매우 중요했음을 보여준다.

2006년 지방선거에서 실시된 매니페스토 운동의 또 다른 특징은 이것이 좋은 정책 뱅크 구축과 제공을 중심으로 하는 운동이었으며, 다음으로 출마자들의 정책공약에 대해 정책의 우선순위 설정, 필요 재원의 확보 방안, 실현 가능성, 이행과정에 대한 주민의 평가 등을 포함함으로써 책임지는 선거 문화를 정착시키고자 하는 운동이었다는 점이다(김영래 2006, 37). 이를 위해 한국형 매니페스토에서 중점을 둔 것이 스마트(SMART)와 셀프(SELF)이다. 우선 스마트(SMART)는 유권자와 약속하는 서약으로서 ‘구체적(Specific)’이고, ‘측정가능’(Measurable)하며, ‘달성가능’(Achievable)하고, ‘정책적 타당성’이 있고(Relevant), ‘시간 계획이 포함된’(Timed) 정책 서약서를 의미한다. 한편 셀프(SELF)는 지방선거의 특색을 최대한 반영하기 위해 유권자들과 함께 ‘지속성’(Sustainability), ‘자치력 강화’(Empowerment), ‘지역성’(Locality), ‘책임 있는 후속 조치’(Following) 등을 의미한다.

2010년 지방선거에서 나타난 매니페스토 운동은 2006년 이후 좀 더 진보한 형태로 수행되었다. 중앙선관위의 선거 및 정당, 후보자들에 대한 정보를 제공하는 홈페이지가 활성화되었고, 동시에 정당정보시스템(party.nec.go.kr)을 활용하여 정당의 기본 정책과 지역별 핵심 공약을 확인할 수 있도록 하

었다. 이와 함께 한국매니페스토 실천본부는 온라인으로 ‘공약정보센터’를 개설하는 한편, 중앙일보와 공동 기획으로 전국 광역·기초자치단체에서 공약한 7701개의 이행 결과를 점검하여 발표하였다. 이와 동시에 경제정의실천시민연합(경실련) 또한 매니페스토 운동에 깊은 관심을 표명하여 각 정당 및 후보자들의 정책공약과 현안 문제들을 분석하였다. 중앙선관위 또한 2010년 지방선거에서의 매니페스토 운동에 적극 동참하여 ‘2010 시민매니페스토 정책어젠다 경향분석 보고서’를 한국정치학회 산하 매니페스토 연구회의 연구를 통해 발표하였다. 이를 통해 2010년 지방선거에서 지역경제 활성화 및 저소득층 보육비 지원 등 복지 분야의 정책공약이 가장 높은 비율을 차지하는 것을 확인할 수 있었다(이동운 2010, 19).

미디어 역시 2010년 지방선거의 매니페스토 운동에 다양한 방식으로 기여하였다. 각 언론 및 신문사 등은 지역별 자치단체장 후보들의 주요 정책공약을 보도하였고, 주요 시·도별 주요 정책공약에 대한 분석 및 평가를 실시하였다. 이와 함께 지역의 시민사회단체 등이 적극적으로 매니페스토 운동에 참여하여 지방선거에 출마한 정당 및 후보자들에 대해 지역사회의 정책 요구를 주창하였다.

2010년 지방선거에서 매니페스토 운동이 미친 영향력은 어떠했는가? 2010년 지방선거의 매니페스토 운동에 대한 유권자의 지지도를 살펴보면 매니페스토 운동에 대한 유권자들의 인식도 및 영향력을 어느 정도 확인할 수 있다. 우선 2010년 지방선거에서 유권자들은 매니페스토 운동에 대하여 29.6%가 “잘 알고 있다” 혹은 “어느 정도 알고 있다”라고 응답하여 어느 정도의 인지도를 가지고 있는 것으로 확인되었다. 또한 2010년 지방선거에서 정책선거와 매니페스토 운동을 인지하고 있는 응답자들에 대한 매니페스토의 영향력은 지지후보 결정에 긍정적 영향을 미친 것으로 나타났다. 매니페스토 운동의 정보 제공이 지지후보 결정에 도움이 되었다는 응답은 77.8%로 매우 높게 나타났다. 또한 매니페스토 운동이 선거결과에 영향을 미쳤다는 응답도 67.4%로 그렇지 않았다는 응답률 17.9%보다 훨씬 높았음을 알 수 있다.²⁾

2010년 지방선거가 선거과정에서 ‘천안함 피격사건’, ‘무상급식’, ‘4대강 개발’, ‘세종시 수정안’ 등 전국 이슈로 확대된 중앙정치가 지방정치의 정책경쟁을 어렵게 한 선거 환경 속에서도 유권자에 대한 매니페스토 운동의 영향력이 높은 것은 이 운동이 불완전하지만 지방선거 경쟁에서 정책선거의 가능성을 촉발하였다는 점에서 주목할 만하다. 이는 2010년 지방선거에서 유권자 투표결정 요인 중 가장 중요한 요인으로 정책 및 공약(31.6%)을 들었다는 점

2) 이동운 (2013)에서 <표 1> 2010년 지방선거의 매니페스토 운동에 대한 유권자 인지도 및 <표 2> 2010년 지방선거의 매니페스토 운동 영향력 평가 참조.

에서 정당의 정치이념이나 정책에 기반을 둔 선거 경쟁이 가능하였다는 것을 확인할 수 있다.

2. 중앙선거에서 매니페스토 운동의 성과

앞서 살펴본 지방선거에서 매니페스토 운동은 적어도 지방정치의 행위자 중 하나인 지역 시민단체들이 정책 요구를 주창하는 창구로서 매니페스토 운동에 참여하며, 지방선거의 후보자들이 과거 선거와는 달리 매니페스토 정책공약을 구체적으로 제시하여 지역 유권자들이 후보별 공약을 검토할 수 있는 기회를 제공하였다는 점에서 의의가 있다. 선거과정에서 적극적 행위자의 확대는 투표율을 높이며 유권자들의 관심이 선거 이후 정책공약의 실천 여부까지 미칠 수 있다는 점에서 중요하다. 따라서 국회의원선거 및 대통령 선거에서 매니페스토 운동의 성과는 지방선거와 더불어 매니페스토 운동의 활성화에 영향을 줄 수 있다. 특히 제19대 국회의원선거에 나타난 매니페스토 운동의 성과를 고찰함으로써 전국 규모의 선거에서 매니페스토 운동의 의의를 확인하고자 한다.

2012년 제19대 국회의원선거에 앞서 2007년 제17대 대통령선거 및 2008년 제18대 국회의원선거에서도 매니페스토 운동이 전개되었으나, 선거과정에서 드러난 정당의 이합집산과 후보자 공천 지연 등으로 인해 각 정당 및 후보자들의 정책공약이 제때 제시되지 못한 한계가 있었다. 반면 2012년 제19대 국회의원선거에서는 중앙선관위의 적극적 홍보 노력과 학계 및 언론의 매니페스토 관련 활동을 통해 선거 전 매니페스토 정책공약의 공개를 촉구하였다. 새누리당을 포함한 민주통합당, 자유선진당, 그리고 통합진보당의 10대 공약이 중앙선관위를 통해 공개되었다는 점은 제19대 국회의원선거의 매니페스토 운동이 거둔 성과로 볼 수 있다. 이를 통해 새누리당과 민주당의 10대 핵심공약 중 ‘일자리 창출’이 가장 중요한 정당의 정책공약임을 확인할 수 있었고, 동시에 동일한 일자리 창출 공약이라고 하더라도 새누리당과 민주통합당의 공약이 세부적으로 내용적 차이가 있다는 사실도 살펴볼 수 있었다. 예를 들어 새누리당의 일자리 창출 공약은 새로운 취업 시스템 설립 및 청년창업을 통한 일자리 확충 공약임에 반해 민주통합당은 일자리 나눔 정책을 통해 일자리 수를 늘리고 비정규직에 대한 차별을 해소하는 것에 중점을 둔 것으로 나타났다(서울신문 2012.04.02).

국회의원 선거에서 유권자들의 투표선택 기준이 후보자의 인물 요인보다 정책 및 공약으로 기울고 있다는 여론조사에서 나타난 바와 같이 한국의 선거과정은 변화하고 있다. 제16대 국회의원선거에서 정책 및 공약을 투표선택

의 기준으로 삼는다는 응답이 15.8%였음에 비해, 제19대 국회의원선거에서는 34%의 응답자가 정책 및 공약이 중요한 투표선택의 기준이 된다고 밝혀진 바 있다(이동윤 2013).³⁾ 이는 유권자들이 정책 및 공약에 대한 관심이 높아지고 있음을 의미하며, 이러한 유권자들의 정책에 대한 관심의 증가는 매니페스토 운동의 긍정적 효과라고 추론할 수 있다.

제19대 국회의원선거는 매니페스토 운동의 성과 측면에서 특히 정당 매니페스토의 소요예산과 자원조달 방안이 제시되었다는 점에서 긍정적 의미를 지닌다. 다만 한국매니페스토 실천본부의 각 정당별 재원에 대한 평가는 여전히 구체적 자원조달 방안의 제시가 여전히 미흡하다는 점에서 국회의원선거에서의 매니페스토 운동에 여전히 한계가 있음을 보여주었다(한국매니페스토실천본부 2012). 이러한 약점에도 불구하고 제19대 국회의원선거에서의 매니페스토는 우선 유권자들의 매니페스토에 대한 인지도를 과거 총선에 비해 높였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 그러나 여전히 매니페스토 운동에 대한 유권자들의 인지도가 절대적 수치로 높아진 것이 아니라는 점에서 국회의원선거에서의 매니페스토 운동이 얼마나 긍정적 영향을 미칠 수 있는지의 의문을 갖게 된다.

IV. 정책선거와 매니페스토 운동의 한계

한국의 선거과정에서 매니페스토 운동이 거둔 성과는 중앙선관위의 적극적 지원, 미디어의 다양한 정책공약 평가 및 분석, 그리고 지역 시민사회 및 전국 단위 시민단체의 매니페스토 활성화 노력 등의 결과로 요약할 수 있다. 그러나 여전히 지방선거에서 등장한 매니페스토 운동의 한계가 존재한다. 우선 지방선거에서 매니페스토 운동에 대한 비판은 공약에 대한 검증과정에서 “좋은 매니페스토”의 요건 속에 후보자들이 인식하는 지역 상황 및 지역 문제를 점검할 수 있는 조항들이 적다는 점을 들 수 있다. 즉, 구체적 매니페스토의 검증이 매니페스토 운동의 핵심이 되어야 하지만, 결과적으로 매니페스토 운동이 선별하여 검증하는 요소들은 이른바 당위적으로 “좋은” 공약들에 국한된다는 비판이 있다(김영래 2008, 308).

매니페스토 운동의 성과에 대한 평가는 한국 선거문화를 긍정적으로 변화시켰다는 견해(김영태 2006; 이현출 2006; 이현출·가상준 2008)와 함께 여전히 선거문화, 후보자, 유권자의 지체 및 매니페스토 담론 자체의 도덕적 관

3) <표 3> 역대 국회의원선거별 유권자의 투표선택 기준(제16대~제19대) 참조.

점 때문에 발전의 한계를 보인다는 견해(조희정 2012)까지 다양하다. 특히 매니페스토 운동의 한계를 지적하는 연구들은 후보자와 유권자의 계약으로서 매니페스토가 의의를 갖지만, 만약 후보자가 계약을 성실하게 이행하지 않은 경우 실효성 있는 처벌이 불가능하다는 점을 들고 있다. 특히 같은 연구에서 한국 매니페스토 운동이 안정적으로 활성화되지 못하는 근거로서 선거문화, 유권자, 후보자의 후진성이 지적됨으로써 2006년 이후 활발하게 전개된 매니페스토 운동이 여전히 그 한계를 극복하지 못한 것으로 평가되었다(조희정 2012, 190).

한국의 매니페스토 운동에 대한 회의적 견해는 매니페스토 운동이 시작된 2006년 이후 학자들 간에 꾸준히 제기되어 왔다(조진만 2008; 최준영 2008). 많은 학자들은 매니페스토 정책선거를 구현하는데 있어서 다양한 장애요인이 작용하고 있는 한국의 정치적 지형 속에서 매니페스토 운동이 단지 정당 정책 혹은 유권자 정책에 대한 비교 평가를 통해 적합한 정책 방향에 대한 구체적 해답보다는 “좋은” 정책 혹은 “올바른” 정책에 집중되어 있다는 점을 지적한다. 정책공약의 공급자 차원에서 정당 및 후보자들이 매니페스토 운동의 영향으로 좀 더 성실한 정책공약을 개발하고 제시한다는 점이 확인되지 않았다는 점 또한 매니페스토 운동의 한계점이 될 수 있다. 다양한 매니페스토 운동이 전개되었지만, 여전히 많은 후보자들은 선심성 공약을 제시하였고, 구체적 재원을 밝히지 않은 불확실한 공약들이 여전히 존재하였다.

현직 후보와 도전자의 경우 매니페스토 운동을 통해 획득할 수 있는 이점이 각각 다르다는 점 또한 매니페스토 운동이 개선해야 하는 한계점이 될 수 있다. 예를 들어 이현출·가상준(2011)의 연구는 2010년 지방선거에서 매니페스토 운동에 대한 평가를 스마트(SMART) 평가지표를 보완한 새로운 평가지표를 통해 실시한 바 있다. 이 연구에서는 ‘효율성’(efficiency), ‘호응성’(responsiveness), ‘장기적 비전’(vision), ‘합치성’(congruency) 등을 추가하여 매니페스토 평가가 매니페스토 요건을 갖춘 것인지를 평가하는데 그치지 않고 매니페스토의 대(對) 유권자 영향력 평가까지 가능하도록 하였다(이현출·가상준 2011, 163). 매니페스토 평가지표가 더욱 구체적인 공약의 실천 가능성을 예측할 수 있도록 정교화되고 있음에도 불구하고, 대부분의 매니페스토 평가지표는 현직자가 좀 더 우수한 점수를 획득할 수 있는 가능성을 배제하지 않는다. 선거 공약의 실천성을 담보하는 가장 중요한 지표 중 하나가 바로 구체적 재원마련 방안인데, 현직 후보의 경우 기존의 정책을 유지하거나 변형한 선거공약을 제출하면서 동시에 이미 실행하고 있는 재원조달 방식을 선거 공약의 재원으로 손쉽게 제시할 수 있다. 반면 도전자의 경우 자신의 선거공약에 대한 구체적 재원 마련방안이 현직 후보보다 덜 정교하

고 피상적일 수밖에 없다. 이 경우 아무리 좋은 선거공약이라고 할지라도 도전자의 선거공약이 기존의 매니페스토 평가지표 내에서 현직 후보자와 경쟁하여 좋은 평가를 받기 어렵다는 것을 가정할 수 있다. 이는 나아가 매니페스토가 유권자들에게 각 후보자들의 구체적 선거공약 내용 및 재원마련 방안까지 제공하는 본연의 목적에 충실히 사용된다면, 도전자들이 현 매니페스토 운동에서 받을 수 있는 불이익에 대한 개선방안 마련도 고려할 필요가 있다.

매니페스토 운동에 대한 또 다른 한계는 매니페스토 운동 평가방법의 공정성, 객관성, 신뢰성이 여전히 문제가 되고 있다는 사실이다. 매니페스토 정책공약의 평가와 관련하여 현재의 매니페스토 운동은 여전히 많은 부분을 정책공약의 평가 부분에 할애하고 있기 때문에 정책공약의 개발 및 이행에 대한 평가가 제대로 수행되기 어렵다는 한계를 노출한다(이동윤 2010, 32). 매니페스토 운동은 계량화된 지표를 통한 선거공약의 평가를 통해 각 후보가 제시한 개발공약의 실현 가능성을 가늠하였다. 매니페스토 평가의 의의는 사전에 평가 기준을 공개하고 그에 맞추어 공약을 제시하도록 유도함으로써 후보자들이 공약의 작성과 제출에 신중하도록 유도한 점이다. 또한 다양한 연구를 통하여 평가지표의 구체화 및 세련화를 통하여 매니페스토 자체의 구비요건의 충족성뿐만 아니라 매니페스토가 유권자에 미치는 영향까지 분석하려 노력한 부분은 분명 매니페스토 운동 연구의 주요한 의의가 된다. 그러나 매니페스토 운동에 대한 평가의 한계는 여전히 매니페스토 내용이 “좋은” 공약, 입맛에 맞는 공약을 추구하고 있으며, 이러한 “올바른 공약”에 대한 평가를 내리기 어렵다는 점에서 나타난다. 즉, 매니페스토의 평가지표에 잘 들어맞는 공약의 경우에도 현실의 실현 가능성은 후보자의 당선 이후 몇 달 혹은 몇 년의 시간이 지나야 비로소 나타나게 된다. 이 경우 매니페스토 평가에서 실현 가능성이 높은 공약으로 선정이 되었다고 해도 이 공약이 예정대로 현실화될 수 있다는 보장이 없기 때문에 공약의 사후 검증이 실시된다면 매니페스토 운동의 의의가 줄어들 수도 있다.

동시에 지방선거에서 수많은 후보자들이 ‘선거공약서’의 제출을 포기하고, 선거공약 홍보물에서도 구체적인 정책공약이나 재원마련 방안을 제시하지 못한 채 구호성 공약만을 제시함으로써 과거 선거공약 홍보물과 큰 차이를 찾을 수 없다는 점 또한 매니페스토 운동이 보여준 한계점으로 지적할 수 있다. 특히 2014년 지방선거처럼 정당의 공천 문제나 신당 창당과 같은 외부 효과로 인해 후보자 및 정당이 제 때 매니페스토를 제시할 수 없는 경우가 발생하거나, 각종 정책과 관련된 충분한 협의와 연구 없이 급조된 선거공약을 내보낼 가능성이 높은 상황에서 매니페스토 운동이 소기의 성과를 거두

기 어려운 점이 존재한다. 이러한 문제점을 보완하기 위해서는 결국 정당정치와 선거제도 전반의 구조적·제도적 개선이 요구되고 있지만, 이것이 현실의 정치과정 속에서 얼마만큼 개선될 수 있을 지는 미지수이다.

V. 결 론

매니페스토의 취지는 유권자가 맹목적으로 투표를 행사하지 않고 합리적 판단에 근거한 회고적·전망적 투표를 할 수 있도록 유도함으로써 책임정당정치를 활성화하는 것이다. 또한 매니페스토는 목표, 유선순위, 절차, 기한, 자원 등의 요건을 구체적으로 명시한 공약을 제시하고, 당선된 이후 향후 공약이행 과정과 결과에 대한 철저한 검증과 평가를 받음으로써 후보자와 유권자 사이의 정책공약을 둘러싼 약속과 책임을 강조한다.

2006년 지방선거 이후 2007년 대통령선거, 2008년 국회의원선거, 2010년 지방선거, 2012년 국회의원선거, 2012년 대통령선거를 통해 선거문화 속에 매니페스토 운동이 확산되고 있음은 사실이다. 이것은 2014년 지방선거에서도 다시 한 번 입증될 수 있었음에도 불구하고, 이번 지방선거의 경우 새누리당의 지방선거 공천을 둘러싼 잡음 및 민주통합당과 새정치연합의 신당창당 및 정당공천 폐지 논란 등과 같은 정치적 변화 속에서 각 후보자들이 제시할 매니페스토가 과거 선거보다 뒤늦게 발표되어 유권자 및 시민단체들의 공약검증 과정이 어려움을 겪게 되었다. 이와 동시에 선거 직전 발생한 세월호 사건과 같은 외부효과로 인해 2014년 지방선거에서 정책선거로서의 매니페스토 운동의 효과는 과거보다 오히려 약화된 것으로 평가되고 있다. 따라서 2006년 이후 지속적으로 추진되었던 한국 매니페스토 운동의 성과와 한계를 정리하여 선거 환경의 변화 속에서도 매니페스토를 통한 공약 검증이 크게 타격을 받지 않고 지속될 수 있는 한국형 매니페스토(K-manifesto) 모형의 구축이 그 어느 때보다 필요하다고 볼 수 있다.

한국의 정책선거를 위한 매니페스토 운동이 이제 도약기에 접어든 시점에서 앞서 살펴본 성과 및 한계를 통해 제도적·구조적 차원에서 정당의 잦은 이합집산과 늦은 정책공약의 제시와 같은 어려움을 최소화하여 매니페스토 운동이 근본적으로 추구하는 정책선거의 활성화를 도모할 필요가 있다. 이와 동시에 선거 시기마다 산발적으로 추진되는 시민단체들의 매니페스토 정책공약 검증 및 평가 또한 표준화된 평가 지표 등을 통해 정량적·정성적 평가가 동시적으로 이루어지도록 할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 매니페스토 운동과 정책선거의 관계에서 간과해서는 안 되는 부분이 바로 평가에 치

우친 매니페스토 운동의 재균형이라고 할 수 있다. 평가를 통한 좋은 정책, 책임지는 정책을 위한 선거라는 점에서 매니페스토 운동이 지금까지 이룩한 성과는 중요한 의의가 있으나, 평가지표에 충실하기 위한 또 다른 유사 정책들이 등장하고, 이에 대한 평가를 위한 평가가 주요 목적이 된다면 사실상 과거 매니페스토 운동이 지양하고자 했던 장밋빛 공약에 대한 건설적 비판이라는 매니페스토 운동의 근본 목적이 퇴색될 수 있음을 고려하여야 한다.

따라서 정책 발굴, 정책 제시, 정책 평가, 정책 모니터링과 같은 각 과정 속에서 다각도의 분석지표를 개발하여 단지 정책에 대한 평가만이 아닌 좋은 정책의 발굴 및 개발, 생활밀착형 정책의 발전과 같은 다양한 범주의 매니페스토 정책운동이 전개될 필요가 있다. 이와 동시에 매니페스토 운동이 이제 “운동”의 틀을 벗어나 제도화 단계에 접어들 필요가 있으며, 운동이 줄 수 있었던 역동성과 함께 제도화 단계에서 보일 수 있는 지속성 및 규칙성에 대한 심도 있는 논의가 필요한 시점이라고 볼 수 있다. 즉, 시민사회의 매니페스토 운동도 이제는 운동이 아닌 제도적 틀 속에서 지속성을 추구할 필요가 있으며, 중앙선관위의 매니페스토 운동 또한 선거 이후의 지속적 모니터링을 위한 정기적 데이터 업데이트와 같은 노력을 함께 기울임으로써 매니페스토 운동과 정책선거의 긍정적 시너지 효과를 극대화하는 방향을 모색할 시점이다.

제3장. 정책선거와 매니페스토 운동의 기본원리

I. 문제제기

2006년 제4회 전국동시지방선거를 기점으로 매 선거 시기마다 매니페스토(manifesto)와 정책선거 정착을 위한 다양한 시도와 노력이 중앙선관위, 각종 시민단체, 언론, 학계를 중심으로 진행되어 왔다. 자유로운 선거를 통한 정부의 구성은 정치적 대표성(political representation)과 책임성(accountability)을 구현한다는 의미에서 대의민주주의의 기본 원리이다. 대의민주주의 하에서 주권자의 뜻은 대표자를 통해 실제 정책결정 과정에 반영되고, 정책의 이행 및 결과는 다음 선거에서 투표 결정의 판단 기준이 되어, 다시금 정책선거로 이어지는 과정을 거친다. 따라서 대표성과 책임성은 선거과정뿐만 아니라 선거 이후, 그리고 그 다음 선거에 이르기까지 정치과정의 전 과정을 포함하는 순환적 틀 내에서 실현되며 이해되어야 한다. 그러나 대의민주주의에서 정치과정을 통한 대표성과 책임성의 논의는 기본 원리로서의 당위성과 별개로 현실 정치에서 제대로 실현되지 못하는 한계와 문제점이 지적되고 있다. 선거중심의 정치제도, 정당 및 정치인들의 정책 부재, 그리고 주권자로서 유권자의 관심과 참여 부족은 대의민주주의의 기본원리 실천에서 나타나는 현실적인 문제점으로 꾸준히 지적되고 있다.

한국의 경우도 이러한 기본원리의 실현을 위해 2007년 공직선거법을 개정하여 공직선거에서 정당 및 후보자가 의무적으로 정책공약을 작성하도록 하였다. 중앙선관위와 다양한 시민단체들의 꾸준한 노력으로 인해 한국의 선거과정에서 늘 지적되어 온 선심성 또는 장밋빛 공약을 지양하고 정당과 후보자들이 정책에 대해 고민하여 보다 구체적이고 실행 가능한 공약을 개발하도록 한 제도적 장치들이었다. 그러나 여전히 매니페스토와 정책선거의 실효성을 위한 정당 및 후보자와 유권자의 인식은 아직도 만족스럽지 못하다. 여전히 선거 때마다 공천을 둘러싼 정당과 후보자의 이합집산은 부실한 정책공약과 공약 불이행에 따른 소모적 갈등 및 경제적 손실을 가져오고 있으며, 이것은 정치인의 공약과 공약 이행에 대한 유권자들의 불신으로 이어지고 있다. 이러한 불신은 대의민주주의의 기본 원리인 정치적 대표성과 민주적 책임성 실현에 큰 장애요인으로서 정치과정의 선순환 구조를 어렵게 만들고 있다. 매니페스토와 정책선거에 대한 관심과 참여를 유도하고 정착시키기 위한 다양한 노력에도 불구하고, 실천적인 문제점을 극복하기가 어려웠던 이유

는 무엇일까? 8년간의 다양한 시도와 노력을 통해서도 이것이 부족했던 점은 무엇인가? 매니페스토와 정책선거의 정착이 실질적으로 민주적인 선거문화와 한국정치의 민주주의 공고화를 위해 꼭 필요한 것인가? 과연 이러한 노력이 지속되어야 할 필요가 있는가? 이상의 질문에 답을 구하기 위해 이 연구는 이론적인 접근을 시도하고자 한다.

우선 이 연구는 그 동안의 매니페스토와 정책선거 운동에 대한 평가를 통해 한국형 매니페스토와 정책선거를 위한 방향을 찾기 위해 민주주의의 기본원리로서 대의제와 책임정치의 당위성을 이론적으로 살펴보기로 한다. 결론부터 논의하자면, 매니페스토와 정책선거를 위한 지속적 관심과 참여 요구의 필요성은 지속되어야 한다는 점이다. 정당과 후보자는 정책공약과 이것을 위한 실천 의지를 확고히 하여 유권자로부터 신뢰를 얻고, 유권자도 정책을 고려하는 선거를 통해 정치행위자들을 선출하는 정치과정을 확립해야 한다. 여기서 매니페스토와 정책선거는 중요한 역할을 담당하고, 민주주의체제의 정당성과 효율성을 보장하는 책임정치가 가능하도록 만드는 역할을 한다. 선거를 통해 권력을 위임하는 유권자와 권력을 위임받는 대표자를 통한 정치적 선순환 구조는 ‘정책’을 통해 가능하다는 것을 누구도 부인하지 않을 것이다. 정부 정책이 얼마나 국민들이 요구하는 바를 반영하고 있는가는 민주주의의 대표성과 책임성이 어떻게 현실 정치에서 작동하고 있는지를 보여준다. 대표성과 책임성에 기반을 둔 매니페스토와 정책선거의 필요성이 현실적 어려움으로 인해 쉽게 부정되어서는 안 된다. 선거를 통해 정치적 대표성과 책임성 실현을 위한 가능성의 한계를 검토하고, 상황에 적합한 매니페스토와 정책선거 정착을 위한 다양한 시도, 그리고 그 결과물을 위한 기다림의 노력이 함께 수반되어야 할 것이다.

II. 정책선거의 기본원리: 대의제와 책임정치

‘정책선거’는 “정당이나 후보자가 자신이 쌓아 온 경력과 능력, 그리고 앞으로의 국정운영에 대한 비전 등 자신의 정견과 정책을 중심으로 상대 후보자와 경쟁하는 선거형태”(박명호 2003, 217)를 의미한다. 정책선거가 가능하기 위해서는 우선적으로 정당과 후보자들의 정책에 대한 정보가 있어야 하며, 다음으로 유권자들은 그러한 정책에 대한 정보를 제대로 파악할 수 있어야 한다. 정당과 후보자의 정책적 공약은 정부 정책의 행태를 예측하고 평가하는 기준으로서 정당 간의 경쟁을 가능하게 하고, 시민들이 자신의 정책적 입장과 비교할 수 있도록 만든다.

정당과 후보자의 정책적 입장은 매니페스토를 통해 드러난다. 일반적인 선거공약과 비교하여 매니페스토는 추상적이거나 당위적인 정책 수준에 머무르지 않고, 그 내용이 모호하지 않으며, 구체적 목표와 이행방법, 재정적 근거를 제시하여 당선 이후 입법화시킬 것을 약속하는 대국민 서약서를 의미한다(이현출 2006a; 최준영 2008). 여기서 중요한 것은 “입법화시킬 수 있는 것을 약속”하는 것으로서 정당과 후보자는 선거 승리나 당선 이후 자신들이 약속한 것들을 실제 정책에 반영하고자 노력해야 한다는 것이다.

각 정당과 후보자들은 유권자들에게 지지를 호소하여 선거를 통해 정당한 권력을 확보하고자 한다. 그들이 정부를 구성한 이후 어떻게 통치해 나갈 것인가를 판단하는 유권자들의 기준은 다양하다. 그러나 당위적으로 정당 및 후보자가 지지를 호소하는데, 그들의 정치적 신념과 비전을 담은 정책공약이 빠질 수 없다. 선출된 정당이나 후보자는 유권자 다수의 대표로서 그들의 의사를 국정운영에 반영해야 한다. 주권자인 시민과 이들을 대표하는 공직자 사이의 민주적 책임성은 바로 정당과 후보자가 제시하는 정책공약과 유권자의 정책의지를 통해서 실현되며, 이것이 현대 대의민주주의 하에서 책임정치를 실현하는 기본원리이다.

1. 대표성의 의미

현대 민주주의에서 대의제와 책임성의 구현은 선거를 통해 가능해진다(Powell 2000). 자유로운 선거에 참여하는 시민들은 자신들의 이해를 가장 잘 대변할 대표자들로 정부를 구성하고자 하며, 정당 및 후보자들은 시민들의 삶에 영향을 줄 정책을 제안하여 그들로부터 지지를 요구한다. 선거를 통해 구성된 정부는 시민들로부터 그 권한을 위임(mandate) 받아 그들이 제안한 정책을 실행에 옮기고, 주어진 임기 동안 정책의 성과는 그 다음 선거를 통해서 그들이 위임받은 권한에 대한 책임을 지게 된다.

이러한 일련의 정치과정 속에서 유권자와 정치인을 연결시키는 것이 바로 ‘정책’이다. 정책은 선출자가 위임받은 권력을 어떻게 행사할지는 보여주는 단서이기 때문이다. 그러나 그들이 수탁자(trustee)로서 행동할 지 또는 대리인(delegate)로서 행동할 지에 대해서는 논란의 여지가 있다. 선출된 대표자는 독립적인 한 개인으로서 스스로 생각하고, 판단하는 가치기준과 이해관계를 갖는 존재이기 때문이다. 선출자가 완벽하게 시민을 대변해야만 하는가라는 질문은 역사적으로 대의제를 둘러싼 다양한 정치적 논쟁의 핵심이 되어왔다. 누구를 대표할 것이며, 무엇을 책임질 것인가의 문제는 그리 간단하지 않다.

수탁자 모델(trustee model)의 버크(E. Burke)는 대표자의 성숙한 판단과 계몽된 의식을 통한 도덕적 의무를 강조한다. 공직자들은 시민들의 대리인으로서가 아니라 자신의 신념에 따른 바람직한 공공선을 실현하는 자들로서 그들의 판단은 인민의 판단과 꼭 일치할 필요가 없으며, 공공선을 위한 것은 대표자의 판단에 따른다. 이는 1774년 브리스톨(Bristol)의 유권자에게 행한 연설에서 드러난다.

당신들은 실제로 한 명의 의원을 선택합니다. 그러나 당신이 그를 선택하였을 때 그는 브리스톨의 의원이 아니라 의회의 한 구성원입니다. (중략) 당신의 대표는 당신들에게 그의 성실함이 아니라, 그의 판단을 표현할 의무가 있습니다. 그래서 그가 여러분들의 의견을 위해 그의 판단을 단념한다면, 그는 당신들에게 봉사하는 것이 아니라, 당신들을 배신하는 것입니다(Burke 1975, 157; 앤드류 헤이우드 2009, 451-452 재인용).

반면, 대리인 모델(delegate model)에서 대표자는 자신이 대변하는 사람의 충실한 대리인이다. 대의제 민주주의에서 주권재민은 정기적인 선거를 통해 유권자와 후보자 간의 대표위임을 통해 실현된다. 페인(T. Paine)은 수탁자 모델이 엘리트주의적이고 비민주주의적이라고 비난하고, “선출된 자들이 스스로를 위해 유권자와 분리되는 어떤 이익을 형성해서는 안된다”고 주장한다(Paine 1987, 68; 앤드류 헤이우드 2009, 454 재인용). 이런 점에서 정책들에 대한 유권자와 대표자 간의 정치적 대표성은 정책적 선호의 일치여부가 중요한 이슈임이 드러나기도 하였다(Miller and Stokes 1963).

‘누구를 또는 무엇을 대표할 것인가’의 정치적 대표 개념은 책임성의 문제를 함께 고려하면 더욱 복잡해진다. 수탁자 또는 대리인으로서 대표자가 공직 활동을 한 이후의 선거에서 시민과 대리인 사이의 상호작용은 단순히 무엇을 대표할 것인가의 문제에만 국한되는 것이 아니라 ‘무엇을 책임지느냐’의 문제까지 포함한다. 피트킨(H. Pitkin)은 대표성을 단순히 대표자 개인의 행위가 아니라 많은 사람들의 복잡한 활동에 의해 나타나는 패턴으로 이루어진 체계의 구조와 기능 등을 포괄하는 복합적인 개념으로 이해한다(Pitkin 1967, 221-222). 그는 크게 세 가지 개념으로 대표성을 구분한다(Pitkin 1967, 209-246). 첫째, 대표자를 선출하는 절차와 선출된 이후 대표자의 권한을 의미하는 형식주의적 대표(formalistic representation), 둘째, 사회 내의 다양한 이해관계를 가진 집단들을 잘 대변하고 있는 지의 기술적 대표(descriptive representation), 셋째, 대표자가 자신이 대표하는 집단들의 이해관계를 잘 실현시키고 있느냐의 내용적 대표(substantive representation)이다. 즉, 대표성

이 갖는 응답성(responsiveness)과 책임성에 대한 다양한 해석이 가능하다.⁴⁾ 이러한 다의성과 더불어 보다 다양해지고 세분화된 정책적 요구의 증대로 인해 유권자와 대표자 사이의 대표성과 책임성의 논의는 매우 복잡하다. 수탁자이든 대리인이든, 누구를 대표하고, 무엇에 대해 책임을 져야하든 자유로운 선거를 통해 대의제와 민주적 책임정치를 실현하려는 메커니즘은 대표자로 하여금 우선적으로 시민의 선호와 요구에 대응토록 만든다는 것이다. 그리고 대의민주주의 하에서 대표성과 정책적 책임성의 실현은 정당의 매니페스토를 통한 정책 제시 의지와 유권자들의 정책선거 의지, 그리고 대표자들의 정책공약 실천 의지가 모두 실천될 때 가능해진다.

2. 대표성의 왜곡과 책임성의 구속력

주권자인 시민들이 선거를 통해 공직자를 선출하여 정부를 구성하는 한, 대의민주주의는 시민들로부터 공직자로의 ‘대리와 책임의 연속’(chain of delegation and accountability)으로 운영된다(Strom 2006). 대표자가 수탁자이든 대리인이든 현실 정치에서 대표자들은 정책을 입안하고 결정하는 과정에서 독립적으로 행동할 수 있는 여지를 갖는다. 이는 유권자의 선호가 대표자에 의해 완벽하게 대표되고, 이것이 실제 공직활동에 반영되지 않는 대리인 문제(agency problem)를 발생시킨다. 유권자들은 후보자의 능력이나 정책적 선호를 완벽하게 파악할 수 없는 ‘숨겨진 정보’(hidden information)에 놓여 있거나 선거 이후 당선자의 행동을 충분히 관찰할 수 없는 ‘숨겨진 행동’(hidden action) 상황에 직면하게 된다. 전자의 상황에 빠지지 않기 위해서 주인인 시민들은 대표자의 정책적 선호를 구체적으로 알 수 있는 능력과 정보가 필요하며, 후자의 문제를 해결하기 위해서는 선거 이후 대표자에 대한 사후적인 감시(monitoring)를 위한 능력과 정보가 필요하다. 결국 유권자와 후보자 간의 정보 비대칭성(information asymmetry)으로 인해 대리인의 문제가 발생하며, 그 해결방안은 후보자에 대한 그리고 당선자에 대한 신뢰할 만한 정보가 필요하다. 신뢰할 만한 정보는 누구를 통해 제공받을 것인가? 대표자는 구체적인 정책공약을 통해 자신의 명확한 정책적 선호를 드러내야 하며, 유권자는 자신의 정책적 선호와 일치하는 후보자를 판별하고, 그것이

4) 유라(H. Eulau)와 카프(P. Karps)는 정치적 대표성을 보다 더 포괄적인 차원의 책임성을 기반으로 네 가지 개념으로 설명한다(Eulau and Karps 1977). 첫째, 정책형성을 통한 정책적 책임성(policy representation), 둘째, 지역구민의 구체적인 요구를 충족시켜 줄 수 있는 서비스 책임성(service representation), 셋째, 개별적 이해관계보다는 다수의 유권자 및 특정 이익을 위한 자원 배분 활동과 관련된 분배적 책임성(allocation presentation), 마지막으로 심리적인 신뢰와 지지를 내면화시키는데 중점을 두는 상징적 책임성(symbolic representation)이다.

정책과정에 제대로 반영되는지 감시·감독할 필요가 있다. 그러나 대표성과 책임성은 후보자로 하여금 자신의 명확한 정책공약을 제공하고, 이를 실천할 충분한 동기부여가 되는가? 유권자는 정책공약을 비교 분석하고, 이후의 정책활동을 감시·감독하는데 발생하는 비용을 감당할 것인가? 여전히 대표성과 책임성의 당위적 주장은 대리인의 문제를 해결하기에 미흡하다.

매니페스토와 정책선거의 기본 원리인 대표성과 책임성은 현실적으로 시민들이 대표자들에 대한 정책적 신뢰와 선출자들이 시민의 정치적 선호를 그대로 따라야 하는 법적 강제력이 없다는 문제를 갖는다. 그렇다면, 시민과 대표자 사이의 신뢰와 책임성 구축은 어떻게 가능할 수 있는가? 그 해답은 바로 정기적으로 반복되는 선거의 역할에 있다(Manin, Przeworski, and Stokes 1999, 3). 선거를 통해 선출된 공직자는 위임받은 권한을 주어진 범위와 시간 내에서 발휘한다. 시민의 선호에 부합하는 정책이 제대로 실현되었는지의 결과는 다음 선거에서 보상(승리)과 처벌(패배)로 나타난다. 이렇게 반복되는 선거과정을 통해 대표자들은 시민의 이해관계를 정책결정 과정에서 무시할 수 없으며, 대표자들은 정책적 책임성과 더불어 재선의 동기를 갖는다. 재선을 바라는 대표자들은 정책결정 과정에서의 활동을 차기 선거에서 선전(advertising), 업적부각(credit-taking), 입장표명(position-taking) 등으로 활용할 수 있다(Mayhew 1974). 반복되는 선거를 통해 대표자는 재선의 목표를 달성하고자 하며, 유권자들은 자신의 선호와 일치하는 대표자를 선출하고, 그 활동의 성과를 다음 선거를 통해 판정한다.

그러나 선거를 통한 대표성과 책임정치에의 당위성만으로 매니페스토와 정책선거가 가능해지는 것은 아니다. 정책선거의 정착을 위해서는 현실적인 조건들을 고려해야 한다. 첫째, 민주주의를 운영하는 정치체계 및 제도에 따라 대리인 문제를 해결하는 방식도 달라질 수 있기 때문이다. 둘째, 수탁자 모델이나 대리인 모델은 현대 정당이 출현하기 이전에 발전된 것으로 오늘날 대의민주주의에서 시민의 대표자는 단순히 독립적 개인으로만 이해되기 어려워, 대표자는 정당의 일원으로도 정당의 대리인으로도 활동한다. 현대 정치체제는 정당의 발전과 더불어 많은 변화를 겪었으며, 정당과 정당 간의 경쟁은 대의민주주의의 본질적 요소라는 점이 당연한 상황이 되었다(로버트 달 2004, 112). 따라서 대표성과 책임성은 유권자, 대표자, 정당의 관계를 통해서 파악되어야 한다. 셋째, 실제 선거에서 유권자는 정책뿐만 아니라 인물, 정당 등 다양한 요인들에 의해 투표를 결정한다. 따라서 정책선거를 위해 최소한 정책을 고려하는데 드는 정보비용을 줄일 수 있는 방법이 요구된다.

Ⅲ. 매니페스토와 정책선거의 실현을 위한 조건들

1. 권력구조의 차이

의원내각제와 대통령제에서 대표성과 책임성은 헌법적으로나 구조적으로나 동일하지 않다. 민주적 정통성이 분리된 대통령제에 비해 단일한 민주적 정통성을 지니는 의원내각제에서 매니페스토와 정책선거의 실현 가능성이 더 높다(Strøm 2006; 김영래·정형욱 2008; 최준영 2008).

의원내각제에서 시민과 대표자 사이의 위임관계는 간접적(indirect)이고 단선적(singular chain)인 반면, 대통령제에서의 위임관계는 직접적(direct)이고 다면적(multiple chain)인 특징을 지닌다. 전자의 경우 주권자는 입법부를 직접 구성하기 때문에 시민과 대표자 사이의 수직적 책임성이 단순하다. 그러나 후자의 경우 대통령제는 다양한 수준의 정부에 소속된 공직자들을 시민이 직접 선출함으로써 보다 다양한 대표성과 책임성을 갖는다. 구조적으로 서로 다른 대표성과 책임성을 갖기 때문에 그에 따른 대리인 문제를 해결하는 방법 역시 다르다. 의원내각제는 신뢰할 수 있는 대리인을 내부에서 사전적 방법(*ex ante*)을 통해 선정하기 위해 가치를 공유하거나 신뢰할 수 있는 대리인을 엄밀하게 심사하게 되며, 출마 후보를 사전 심사하는 역할을 정당이 담당한다(Strøm 2006, 67-73). 대통령제는 사후적 방법(*ex post facto*)에 의존하여 다양한 대리인이 임무수행을 제대로 하는지를 임무 성과를 통해 감시한다. 의원내각제에 비해 대통령제는 시민과 대리인 사이의 수직적 책임정보다는 각 기관들 사이의 견제와 균형을 통해 수평적 책임성을 강조한다(Strøm 2006, 64-66). 후자의 사후적 방법은 의회의 각료에 대한 연례보고 요구나 구두 또는 서면 질의 요구, 청문회 소집, 정부 예산안 감사, 거부 권한 등을 포함한다.

사전적 방법은 주인의 이해를 대변할만한 대리인을 선택하고, 그렇지 않을 대리인을 방지하는데 유용하고, 사후적 방법은 선거 이후 대리인이 주인의 이해관계를 대변하지를 파악하는데 보다 효과적인 편이다. 의원내각제가 정당정치에 유리하기 때문에 사전적 방법은 정당을 통해 이루어지며, 매니페스토 역시 대부분 정당 중심으로 마련된다. 이에 반해 대통령제의 권력구조는 대통령과 의원 등 공직자의 권한 범위 등에 따라 정당의 역할이 다를 수 있어서 정당 중심의 매니페스토와 정책선거를 제약하는 요인이 될 수도 있다. 미국의 경우에도 정당 중심의 매니페스토(플랫폼)를 작성하지만, 이것은 대통령선거를 중심으로 작성되고 있으며, 영국에 비해 그 역할 또한 크지 않은 편이다.

대통령제이면서도 의원내각제적인 요소를 갖고 있는 한국의 경우, 대통령의 권한이 강한 권력구조를 갖고 있다. 그러나 권력구조 상으로 미국식의 권력분립형 대통령제보다는 대통령과 정당 사이의 관계가 밀접한 의원내각제에 가깝기 때문에 정당 중심의 매니페스토의 실현 가능성이 높은 편이라고 볼 수 있다. 따라서 대리인 문제 해결을 위해 어떤 권력구조 형태에서도 ‘정당’의 역할은 중요하다(Samuels 1999; 문우진 2007). 정당은 현실정치에서 다양한 정치적 요구를 수용하고, 이를 바탕으로 한 정책을 개발하여 법제화하는 주요 행위자로 작동하고 있다.

2. 정당의 안정성과 민주성

정당은 대표성과 책임정치의 원리에 있어서 중요하다. 후보자들은 단순히 개인적인 능력과 이미지로만 인지되는 것이 아니라 특정 정당의 일원으로서 정당의 공적 이미지와 정책 프로그램을 통해서도 유권자들로부터 지지를 받는다. 따라서 후보자들은 자신의 견해를 유권자에게 직접 전달하는 것이 아니라 정당에의 충성을 통해 유권자들에게 대표성과 책임성을 실현한다.

정책선거의 실현을 서는 정당 간 명확한 정책적 차이를 통한 경쟁이 가능해야 한다. 서구 민주국가들에서 매니페스토가 작성되는 과정은 국가별로, 그리고 정당별로 차이를 보인다(김영래·정형욱 2008; 이현출 2006a; 카나타츠키 2006, 22) 앞서 살펴보았듯이 의원내각제 국가에서는 제도화된 정당들을 중심으로 매니페스토가 작성되는 반면, 대통령제 국가의 경우에는 대통령 후보자 개인의 선호가 매니페스토 작성과정에서 중요하게 반영된다(김희민 2008). 그러나 과거에 비해 선거 중심의 정치에서 정당은 정당 간 정책적, 이념적 경쟁보다는 선거에서의 승리를 위해 보다 전략적으로 행동한다. 자신에게 유리한 이슈는 중점적으로 부각시키는 반면, 불리한 이슈는 모호하게 유지하는 경향을 보인다(Shepsle 1972; Page 1978; Conover and Feldman 1989).

처음 매니페스토 운동이 시작된 19세기 영국과 비교해 볼 때, 현대 정치과정에서 정당들은 구체적인 공약을 통해 정당 간 정책적 차이를 분명히 보여주기 보다는 선거에서의 지지도를 극대화하기 위해 매니페스토를 꺼리기도 한다(Fiorina 1989). 정당의 역사를 통해서도 알 수 있듯이, 선거권 확대와 시민단체 및 대중매체의 발달은 정당 이외의 이익표출을 다양하게 만들어 정당은 이념적인 선명성보다는 국가 전체를 위한 입장을 중시하는 포괄정당(catch-all party)의 성격으로 변모하여 구체적인 공약의 제시가 오히려 더 많은 지지를 얻을 가능성이 감소되었다. 정당은 정책적 대변자의 역할보다는

선거에서의 승리를 위한 권력 유지가 더 중요한 목표가 되기에 이르렀던 것이다.

각 국가의 정치제도 및 정당의 역사에 따라 차이가 있을 수 있지만, 지지를 극대화하기 위해 구체적인 매니페스토를 꺼리는 경향은 대표적인 의원내각제 국가인 영국의 경우에서도 나타난다. 영국의 정당들 역시 점차 모호한 정책들이 나타나고 있는 실정이다. 하지만 정당 간의 정책적 차이는 각 정당이 지지하는 정책들 간의 우선순위를 통해서, 그리고 이전의 선거에서 다루어진 공약이 얼마나 잘 이행되었는지, 상대 정당의 정책적 문제점과 모순점은 무엇인지를 통해서 매니페스토 편람(Party Policy Handbook)에 드러난다(정형욱 2007, 37). 서구 민주주의 국가들의 경우, 매니페스토는 정당 이데올로기를 반영하는 주요한 지표로 활용되는데(김희민·리처드 포딩 2007), 특히 영국의 경우 각 정당 매니페스토의 실현에 대한 신뢰는 매니페스토 발표 이후 주식시장에 바로 영향을 미치는 정도이다(카나이 타츠키 2006). 이러한 정당 중심의 매니페스토와 매니페스토의 실천 의지는 오랜 역사를 통한 의원내각제라는 정치제도의 발전과 그에 따른 정당의 발달에서 기인하며, 이는 유권자들에게 정당 매니페스토라는 신뢰할만한 정보 제공을 가능하게 한다. 그리고 이러한 정보에 기반을 둔 투표선택의 기회를 제공한다.

대통령제이며, 정당의 기울이가 약한 미국의 경우, 의원들은 정당 일원으로서 대표자일 뿐만 아니라 지역구 유권자들의 대표자로서도 활동한다. 특히 연방체제에서 주 차원의 정치는 유권자들에 대한 정책적 책임성이 정당보다는 지역구 주민들과의 직접적인 연결을 통한 개별 의원으로서 작동한다. 따라서 정당과 지역구의 이해관계가 상충되는 경우 의원들은 같은 정당 소속 일지라도 서로 다른 정치적 이해관계로 인해 정책적 선호가 이질적일 수 있다(최준영 2004). 그럼에도 불구하고, 미국의 매니페스토 역시 정당에 의해 작성된다. 미국은 4년마다 실시되는 대통령선거를 주기로 정당 플랫폼(Party Platform)을 제시한다. 공화당과 민주당은 각 주대표와 당원들로 구성된 플랫폼준비위원회를 구성하고, 공개 포럼과 문서 제출 등의 형식으로 전달된 당원의 의견들과 위원회 위원들의 토의를 거쳐서 작성된다. 위원들의 과반수 요구로 수정되기도 하며, 전당대회 때 완성된 매니페스토를 제시하고, 대의원들의 투표로 공식 채택된다(Budge and Hofferbert 1990; 1992). 물론 대통령제 국가이기 때문에 의원내각제 국가에 비해 대통령 후보자 개인의 선호가 강하게 반영되기도 하고, 매니페스토의 정치적 의미가 상대적으로 약한 편이다(김희민 2008).

일반적으로 오랜 전통을 바탕으로 안정된 정당체제를 유지하는 서구 민주국가들에서 매니페스토는 정책적 일관성과 더불어 선거가 실시되기 전 충분

한 시간을 갖고 당내의 다양한 목소리들을 수렴하는 민주적인 과정을 통해서 작성되고 채택된다. 이것은 매니페스토 발표 자체가 아니라 정당이 어떠한 준비와 노력을 거쳐서 얼마나 민주적인 절차에 의해 매니페스토를 작성하는가가 더 중요하다는 점을 확인시켜 준다. 이러한 과정을 거치지 않은 매니페스토는 선거에서 승리하더라도 정책적 오류와 혼선으로 대리인 문제를 발생시키고, 정치적 대표성과 민주적 책임성의 실현을 어렵게 만든다. 오히려 선거용으로 급조되는 매니페스토 작성과정에서 발생하는 재정적, 사회적 손실은 국민들의 부담을 가중시킨다(이현출 2006b, 49-50).

정치체도의 차이와 정당의 선거승리 전략에도 불구하고, 현대 민주주의에서 시민과 대표자 사이의 대리인 문제 해결을 위해서는 정당의 역할이 중요하다. 정책정당을 중심으로 한 안정된 정당체제는 대의민주주의의 최적화를 위한 필수조건이다(문우진 2007). 정당들 간의 뚜렷한 정책 대결은 유권자들로 하여금 정치참여와 정책선거를 가능하게 하는 요인이기 때문이다.

3. 유권자의 관심과 참여

이상에서 살펴본 대의제와 책임성에 대한 논의는 기본적으로 유권자 본인이 스스로의 정책적 선호를 잘 알고, 정당 간 정책적 차이가 분명하게 존재한다면 자신의 선호와 일치하는 대표자를 선택할 것이라는 점을 전제하였다. 그러나 유권자들이 자신의 선호를 얼마나 잘 알고 있으며, 정당의 정책적 차이를 얼마나 인식하고, 이를 투표결정에 반영하는 지는 논쟁의 여지가 있다. 유권자들 스스로가 자신의 정치적 선호와 일치하는 정당의 정책적 선호를 알고 비교할 때, 대리인 손실에 따른 비용을 줄여 숨겨진 정보에 따른 대표성 왜곡의 문제를 방지할 수 있다.

유권자는 후보자가 제시한 공약이나 이슈에 관심을 보이기도 한다(Brady and Sinclair 1984; Wright 1986; Page and Shapiro 1992). 그러나 정책보다는 후보자의 경력, 업적, 만남 등 홍보와 관련된 사항에 더 반응한다(Abramowitz 1980; Mann and Wolfinger 1980). 왜 유권자들의 투표결정에 정책이 큰 의미가 없느냐에 대해서는 상반된 설명이 존재한다. 합리적 가정하에서 유권자들은 정책선거에 따른 비용지불이 크기 때문에 의도적으로 정책보다는 보다 쉽고 간결한 요인들에 의해 투표를 결정할 수 있다(Downs 1957). 반대로 유권자들은 정치에 대한 인지능력 부족으로 인해 정당 간 정책 비교를 위한 정보를 수집하고 분석하기 보다는 인지적 휴리스틱스(heuristics)에 의해 투표 결정을 하기 때문일 수도 있다(Converse 1964; Delli, Carpini and Keeter 1996). 서로 다른 설명이지만, 합리적 인간이든 인

지적 구두쇠이든 유권자들은 결과적으로 정보비용을 줄이고자 한다는 특성을 갖는다.

오랜 역사를 통해 안정된 정당체제를 갖추고, 각 정당이 정책적 일관성을 유지하여 정당 간 차이를 나타내는 영국과 미국의 경우를 통해 볼 때도 시민들이 대리인의 문제를 최소화하고, 정보비용을 줄일 수 있는 가장 손쉬운 방법은 여전히 정당을 통해 찾아진다. 키(V. O. Key)에 따르면, 정책선거의 실현은 정치행위자들이 먼저 목소리를 낸 뒤, 유권자가 그에 반응할 때 가능하다(Key 1966).

그렇다면, 유권자들의 반응을 이끌어내기 위해 정당의 역사가 짧고 정당체제가 불안정한 한국과 같은 국가들은 어떻게 해야 할 것인가? 정책선거에 대한 정치인과 유권자 모두의 관심과 참여를 유도하기 위해서 필요한 것은 무엇인가? 지난 8년 간 노력으로 정당 및 후보자들이 정책공약을 작성하게 되었다. 그러나 당장의 매니페스토 작성과 활용과정이 비민주적이고, 충분한 논의과정을 거치지 못한다고 하더라도 유권자들에게 정당의 매니페스토는 제공되어야 한다는 것이다. 그리고 무엇보다 대통령제 국가로서 여전히 선거 이후의 사후적 방법을 통한 대리인 문제 해결방안이 함께 제공되어야 한다. 이를 통해 정책공약 실행 여부를 판단하는 회고적 투표(retrospective voting)가 이루어져야 한다. 대의민주주의 하에서 대표성과 책임성은 자유로운 선거를 통해 이루어지며, 선거는 정기적으로 반복된다. 선거를 통해 정당 및 후보자들은 유권자의 대리인으로서 선출되면 선거 이후 정책적 책임성을 실현해야 한다. 그러기 위해 정당은 선거에서 승리해야 하는 동기를 갖는다. 여기서 중요한 것은 정당은 선거에서의 승리가 최우선적 목표가 아니라 유권자들의 대표자로서 대표성과 책임정치 구현을 목표로 해야 한다는 것을 잊지 말아야 한다. 대리인은 주인의 선호를 충실히 반영해야 할 법적 구속력을 갖지 않지만, 대표성이 갖는 책임성은 그 다음 선거에서 유권자들의 회고적 투표를 통해 확보될 수 있다. 그러기 위해서는 선거 이전에 제시된 정책공약이 이후 선출자의 임기 중에 충분히 실행되었는지를 평가하는 것이 중요해질 수밖에 없다. 정치인들에게 있어서도 유권자들의 지속적인 감시와 평가는 공약의 올바른 이행과 더불어 매니페스토의 필요성을 인지하는 중요한 사회적 압력이 된다.

한국 선거의 가장 큰 문제점으로 지적되는 부실 공약 남발은 부실한 공약 임에도 불구하고 선거에서 승리가 가능했기 때문이다. 이를 위해서는 무엇보다 부실한 공약이지만 이것이 제대로 이행되었는지에 대한 사후 책임에 대한 평가가 필요하다. 유권자들은 선거 때마다 새롭게 제시되는 매니페스토를 확인하고 평가하여 앞으로의 정책을 기반으로 투표를 결정하는 전망적 투표

(prospective voting)를 하기도 하고, 또는 이전의 공약들이 얼마나 잘 지켜졌는지 그 성과를 확인하는 회고적 투표를 하기도 한다. 개인요인들에 따라 차이가 있을 수 있지만, 유권자들이 선거를 통해 정책공약과 이행 정도를 확인할 수 있다면, 부실한 공약을 구분해낼 수도 있을 것이다. 사후적 책임에 대한 유권자들의 관심은 결국 정권의 창출과 권력 유지가 최우선 목표로 자리 잡은 한국 정당과 후보자에게 정책공약의 이행이 재선에 필수적 요인이 될 수 있다는 인식을 심어줄 수 있으며, 이는 시민들이 중심이 되는 ‘시민선택형 정치’로의 발전을 가능하게 만들 것이다(김영래·정형욱 2008, 23).

IV. 결론: 한국에서의 정책선거 정착을 위한 제언

정당과 후보자, 그리고 유권자의 신뢰 구축을 바탕으로 한 대표성과 책임성의 실현은 정당 매니페스토와 정책선거를 통한 정치적 선순환과정의 구축과 더불어 가능해질 것이다. 정당은 정책결정의 책임성과 효율성에 필요한 핵심 참여자로서 매니페스토를 통해 정당 간 정책적 노선을 드러내며, 정책적 내실화를 유도하고, 유권자들의 다양한 정책적 욕구를 수렴하여 이익의 집약과 표출 기능을 더욱 강화해 나가야 한다. 이를 위해 정당의 공천제도, 정치자금법, 선거제도, 정치제도 등 복합적인 제도적 해결방안들이 고려되어야 할 것이다.

결국 한국형 매니페스토와 정책선거를 위해서 정당의 책임성, 더 나아가 정당정치 효율성 증진을 위한 방안이 마련되어야 한다. 한국의 국회의원들은 지역구 유권자들에 의해 선출되지만, 당선된 이후 의원으로서 자신의 지역구만을 위하는 것은 바람직하지 않은 것으로 여기며(김장수 2006), 국민 전체를 위한 대표자로서의 당위성과 갈등하는 위치에 있다. 정당이 정치체제의 주요 행위자로서 정치과정의 안정성과 책임성을 제공해야 하지만, 정당 간 이념적·정책적 구분이 뚜렷하지 않고, 선거에서의 승리가 우선시되는 포괄정당의 성격이 강하기 때문에 정당보다는 후보자 중심의 매니페스토가 주를 이루고 있다.⁵⁾ 한국의 권력구조, 불안정한 정당체제를 고려할 때 주인-대리인의 관계가 지속적으로 유지되기 어렵고, 그에 따른 정책적 책임소재도 불분명하다. 여전히 정당의 비민주성과 불안정성 역시 극복해야할 문제이다.

5) 현재 중앙선관위 홈페이지에서 ‘정책·공약 알리기’의 ‘정책·공약’에는 대통령 당선자, 국회의원 당선자, 지방선거 당선자(시·도지사, 교육감, 구시군의회장, 시도의원, 구시군의원)의 공약으로 나뉘어 제공되고 있다. <http://www.nec.go.kr/portal/bbs/list/B0000363.do?scDs=1&menuNo=200542> (검색일: 2014.03.14). 대통령선거와 국회의원 선거를 앞두고 중앙선관위는 각 정당의 기본정책과 선거공약을 제공해 왔다.

정당 중심의 매니페스토 제시를 위해 정당 차원에서 해결되어야 할 문제들이 산재해 있다.

그러한 문제들이 해결되기까지 권한의 범위가 상대적으로 작은 지방의원 및 단체장의 경우 후보자 중심의 정책공약과 정책선거가 더 효과적일 수 있다. 따라서 선거의 종류에 따라 정책공약의 주된 공급자가 정당과 후보자로 차별화될 필요가 있다. 그러나 선거에 따른 다양한 매니페스토로 야기되는 정책적 혼란을 막기 위해 정당 중심의 정책은 지속적으로 제시되어야 하며, 후보자 중심의 공약 이행을 위한 사후적 평가 기준으로 활용되어야 한다.

현재까지 축적된 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거 후보자들의 정책공약에 대한 사후적 평가와 분석은 아직 미흡한 단계이며, 이제 지방단체장을 중심으로 이루어지고 있는 실정이다. 정책선거에 대한 정당과 후보자의 인식이 개선되기 위해서는 무엇보다 그들의 이행 여부가 차기 선거에 영향을 줄 수 있다는 인식이 필요하다. 그 동안 정치인 및 유권자들은 공약이행에 대해 큰 관심을 두지 않았다. 특히, 국회의원들의 경우 그들은 입법활동이 차기 선거에서 재선에 중요한 요인이 된다고 생각하지 않는다(김장수 2006). 게다가 2007년 공직선거법 개정으로 지방자치단체장 선거에서 선거공약서를 배포할 수 있도록 하였으나, 국회의원선거가 있던 2008년에는 국회의원 및 지방의원이 그 대상에서 제외되었다. 이는 대의민주주의에서 정책적 책임성의 가장 핵심에 있는 입법권자들의 대표성과 책임성 실현을 가로막는다.

보다 실천적 차원에서 사후적 책임에 대한 평가 방식 등에 대한 방법과 관련한 기준이 필요할 것이다. 정당 및 후보자의 정책적 차이가 크지 않고, 그 내용이 구체적이지 않더라도 그들의 공약이 정책으로 입안된 적이 있는지, 심의를 거쳤는지, 통과되어 실행되었는지가 제공된다면, 유권자들도 매니페스토에 대한 중요성을 보다 더 명확히 인지할 수 있게 된다. 이는 자연스럽게 정당과 후보자에게 영향을 주어 스스로 매니페스토가 얼마나 잘 실행되었는지, 실행하지 못했다면 어떤 이유로 그러했는지 평가하는 것으로 이어질 가능성이 높고, 결국 정당 내 매니페스토를 위한 연구체계의 역할도 커질 것으로 기대할 수 있다.

제4장. 일본의 모범사례와 한국에 시사점

I. 문제제기

일본에서 매니페스토는 2003년 4월 실시된 전국동시지방선거에서 본격적으로 도입되기 시작하였다. 이 지방선거에서 6인의 지사 후보가 매니페스토를 제시하여 당선된 이후 전국적으로 확대되었다. 중의원 총선거에서는 2003년 11월 실시될 선거를 앞두고 공직선거법 개정이 이루어져 각 정당이 매니페스토를 배부할 수 있게 되었다. 2007년 3월에는 지방자치단체장 선거에서도 유인물, 매니페스토 배부를 가능하게 하는 공직선거법 개정이 이루어졌다. 2007년 4월에 실시된 전국동시지방선거에서부터는 매니페스토가 선거의 ‘표준장비’로 인식되기 시작하였다.

일본에서 매니페스토는 지방선거, 중의원선거, 참의원선거에서 다양한 형태로 도입되었다. 매니페스토의 형태나 내용, 그리고 평가방법 등과 관련하여 정당이나 후보자는 물론 시민의 참여도 확대되고 제도화되고 있다. 특히, 2009년 중의원 총선거에서 민주당이 매니페스토를 제시하여 정권을 획득한 이후, 매니페스토의 집행과정, 매니페스토의 정책 수정 등에 대한 논의가 활발하게 이루어졌다. 그리고 매니페스토 과정에 시민의 참여를 활성화하는 방안에 대한 논의도 이루어졌다.

일본에서 매니페스토는 정당이 “어떤 정책을 실시할 것인가를 검증 가능한 형태로 유권자에게 제시하는 것”으로 정의되고 있다. 따라서 매니페스토는 어느 정도의 예산을 사용하여, 언제까지, 무엇을 달성하며, 어떤 효과를 가져 올 것인가에 대해 그 근거를 제시하고, 검증이 사전에도 사후에도 가능하도록 만들어진 것으로 인식한다. 이것은 곧 목표, 달성수단, 투자자원을 구체적으로 명시한 정책 패키지이다. 선거를 통해 정당(후보자)과 유권자 사이에 체결된 ‘정책계약’으로서의 성격이 강조되고 있다. 이러한 성격은 영국에서 가지는 매니페스토의 특징이 그대로 도입된 측면이 강하게 남아 있음을 알 수 있다.

일본의 매니페스토는 영국에서 도입되었지만, 2009년 이후 점차 ‘일본형 매니페스토’의 형태로 변화하고 있다. 영국에서 매니페스토는 국민과의 약속이며, 공식적인 문서적 성격을 가지고 있다. 그러나 일본에서는 민주당의 등장을 계기로 보다 더 유연한 형태로 변화하였다. 경제적·정치적 상황이나 여론의 지지 정도에 따라 수정 가능성에 대해 유연성을 가지게 되었다. 그리

고 매니페스트가 정책적 목표를 보다 더 효율적으로 달성할 수 있도록 PDCA 정책사이클을 활용한 방안이 적극적으로 도입되고 있다. 더구나 이러한 PDCA 정책사이클을 활용한 매니페스트 과정에 시민참여를 활성화시키는 다양한 시도가 이루어지고 있다.

그러므로 본 장에서는 일본적 매니페스트의 정치적 성격과 기능에 대해서 살펴보고, 매니페스트 과정에 시민참여가 이루어지는 내용과 방법을 분석하기로 한다. 그리고 일본에서 이루어지고 있는 매니페스트 작성과정에 대한 지원제도의 현황에 대해 살펴본다.

II. 영국에서 도입된 일본 매니페스트의 정치적 성격과 역할

1. 벤치마킹의 대상으로서 영국 매니페스트의 성격과 역할

영국에서 매니페스트는 1834년 R. Peel수상이 자신의 선거구인 Tamworth에 보낸 서한을 보수당이 다음 해에 치뤄진 총선거에서 당의 방침으로 채택한 것에서 비롯되었다고 한다. 그 이후 1906년 노동당이 당의 공약으로 매니페스트를 문서화하였고, 보수당과 자유당이 동조하게 되었다. 현재와 같은 스타일은 1935년 보수당이 매니페스트를 제출하면서 본격화되었다.

영국에서 매니페스트는 “정당이 총선거에서 정권을 담당할 경우, 반드시 입법화를 약속하는 정책 개요를 공식적으로 정리한 문서이고 선거 기간 중에 공표된 국민에 대한 서약서”(Oxford Companion to 20th century British Politics, ed Ramsden Oxford)로 인식되고 있다. 매니페스트는 선거에서 유권자에게 투표 판단의 재료를 제공하는 역할을 한다. 그리고 매니페스트는 선거에서 정당과 유권자의 ‘커뮤니케이션의 수단’으로 고안되었다. 유권자(Principal)에게 매니페스트는 어느 정당을 자신의 대리인(agent)로 선택할 것인가를 판단하기 위한 정보 패키지이다. 즉, 정당의 정책을 체계적으로 정리한 공식문서이다. 영국에서 매니페스트는 공식문서로서 인정되고 보관된다. 예를 들어 F. W. S. Craig, British General Election Manifesto (1959-1987)가 대표적이다. 결국 정당 입장에서는 유권자의 정치적 신뢰를 획득하기 위한 수단으로서의 역할을 하는 것으로 인식하게 되었다(永松 俊雄 2008, 66). 영국에서 선거운동 기간 중 후보자는 자신의 공약이나 정치적 입장을 홍보하는 경우가 거의 드물다.

매니페스트는 국민과의 약속이다. 매니페스트는 원래 ‘선언’이라는 의미로 사용되었으나, 정당의 국민에 대한 ‘공적 약속’으로 변질되었다. 매니페스트

에는 정책 실시를 위한 수치목표가 명시되어 있으므로 목표대로 실시되고 있는지에 대해 수시로 점검된다. 영국에서 매니페스토는 ‘정책계약’이라는 성격이 강하다. 시장에서 이루어지는 계약과 같이 비용이 명시된 계약의 형태이다. 그리고 헌법적 선례(convention)로서 매니페스토의 형태로 국민의 신임을 얻은 입법안에 대해서는 귀족원이 수정할 수 있는 권한은 부여되어 있지만 부결시킬 수 있는 권한은 부여하고 있지 않다. 이처럼 영국에서 매니페스토는 입법적 정당성을 가진 것으로 인식된다.

그리고 정부는 국민이 선거에서 승인한 정책의 실시를 위임받은(mandate) 것으로 인식한다. 그러므로 정부는 정책을 실시하지 못하는 경우, 국민에게 설명해야하는 책임을 지게 된다. 매니페스토는 정부가 실시해야만 하는 규범성을 가진 것으로 인식되기도 한다(前田英昭 2007).

1979년 이후 정권을 장악한 대처(M. Thatcher)수상은 18년 간 신자유주의에 기반한 공기업의 민영화, 규제 완화, 영국경제에 대한 구조개혁을 단행하였다. 이와는 대조적으로 노동당은 기존 복지국가 노선의 견지, 노동조합 의존적 체질에서 벗어나지 못하게 되면서 지지기반이 약화되었다. 이러한 상황에서 1994년 노동당의 블레어 당수는 유권자로부터 지지를 회복하기 위해 시장의 효율성을 중시하면서도 국가에 의한 공정성을 견지하는 ‘제3의 노선’을 매니페스토에서 주장하였다. 블레어 노동당에서 제시한 매니페스토의 목적은 현실적 정권 운영을 보여주는 능력, 정책책임성에 대한 결의를 보여주면서 유권자의 지지를 회복하는 것이었다.

이후 1997년 블레어(T. Blair) 정권에서 작성한 노동당의 매니페스토는 현실 정치적 의미를 명확하게 가지게 되었다. 영국에서 매니페스토는 정권정당에 요구되어지는 현실적 사회인식과 장래에 대한 비전, 그리고 비전을 실현하기 위한 정책이념, 더 나아가 이 이념을 구현하는 정책들이 포함되는 것으로 인식되고 있다. 수치목표는 유권자의 신뢰를 얻기 위한 효과적 방법으로 활용되고 있다. 수치목표는 유권자에게 정책의 방향성이나 도달 지점을 이해시키기 위한 인상적이며 간단한 수단으로 활용되고 있다. 이러한 측면에서 영국의 매니페스토가 지금과 같은 형태로 자리 잡게 된 것은 비교적 최근의 일이다.

영국에서는 다수의 유권자가 정책을 선택하여 정권을 담당할 정당이 정책을 실현하지 않으면 ‘공약위반’으로 비판 받게 된다. 그 뿐만 아니라 다음 선거에서 야당으로 전락하게 된다. 영국에서 매니페스토가 이러한 성격을 가지게 되는 정치적 기반으로는 ① 권력의 일원화, 이것은 의회, 내각, 여당이 일체화된 정치구조를 의미한다. ② 의회주권, 의원내각제에서는 최고의 권한이 의회를 기반으로 하여 만들어지는 것, ③ 수상 공선제, 영국에서 총선거는

의원과 수상을 동시에 선출하는 것, ④ 다수우위형 민주주의, 이것은 영국의 의원내각제에서 다수를 획득한 정당이 정권을 담당하며 과반수를 기반으로 매니페스토를 실행해 가는 것을 의미한다.

영국의 지방선거에서도 매니페스토가 작성되고 있다. 그러나 국정선거에서와 같이 정당이 작성하는 것이 일반적이다. 국정선거에서처럼 상세하게 만들어지는 것도 아니고 발행부수도 국정선거보다 적다. 매니페스토에 대한 관심 정도도 국정선거에 비하면 한정적이다. 그리고 로컬 매니페스토인 경우, 목표달성을 위한 구체적 수단과 재원을 명시하는 사례는 드물다. 그 이유는 지방자치단체의 권한이 제한적이고, 지자체 재원의 80% 정도를 중앙정부에 의존하고 있어서 지방정부가 독자적으로 정책을 만들어 추진하기가 곤란하기 때문이다(豊永邦子 2008). 영국에서 로컬 매니페스토의 경우, 국정선거의 매니페스토와 비교하여 소극적인 측면이 강하게 나타난다. 그 이유는 매니페스토는 선거에서 ‘공약으로 제시하는 역할에 그치는 것’이 아니라 ‘실현 가능한 정책’으로서 역할을 한다고 인식되기 때문이다.

2. 일본에서 매니페스토의 성격과 역할

일본에서 도입한 영국의 매니페스토는 1997년 블레어(T. Blair)정권에서 작성한 노동당의 매니페스토가 모델이다. 일본에서 지금까지 정당의 선거공약은 희망리스트(wish list)적 성격이 강하고 정책이 아니라 추상적인 이념을 나타내는 경우가 대부분이었다.

일본에서 매니페스토의 도입 배경은 정치개혁의 측면이 강하였다. 1955년 체제하에서 채택되어 왔던 중선거구제도 하에서 후보자 간 경쟁은 금권정치를 만들어내고 금권정치는 정치부패를 양산하였다. 고질적인 일본의 정치부패를 척결하기 위해 정치개혁이 필요하였다. 정치개혁은 소선거구비례대표병립제 도입, 정치자금법 개정, 기업의 정치헌금 제한, 국고보조금을 통한 정당 조성금제도의 도입으로 이어졌다. 이러한 개혁의 흐름 속에서 정책경쟁을 통한 정당정치의 활성화를 위해 매니페스토 도입이 시도되었다.

또한 매니페스토(manifesto) 제도가 도입된 배경은 일본경제의 침체에 따른 국가예산 규모의 축소와도 깊은 관련이 있었다. 전후 일본은 고도 성장기를 거치면서 국채발행 등을 통하여 재정적자를 확대시켜 왔다. 1990년대 접어들어 불황기가 계속되고 예산 규모가 축소되었다. 더구나 국민연금 문제 등 국가재정 상태가 심각해지면서 재정 지출의 축소가 불가피하게 되었다. 그러므로 정치가나 정당이 고도성장 시기와는 달리 국민적 요구에 대해서도 제한적으로 대응할 수밖에 없어졌다. 매니페스토의 도입을 위해서는 한정적

재원 속에서 정당이 정책을 우선순위를 결정하여 그것을 유권자에게 제시하고 실행해 가는 효율적 정책집행이 요구되었다. 정당은 선거에서 순위를 부여한 정책을 제시하고 집권 중에는 공정표에 따라 정책을 집행하고, 임기가 끝난 이후에는 성과에 대한 평가를 통해 국민의 평가를 받는 과정이 필요하게 되었다.

그렇지만 한국의 상황과 다른 것은 일본에서 매니페스토가 도입된 배경에는 지방으로부터 일본정치를 변화시키려는 변혁의 움직임이 크게 작용하였다는 것이다. 이러한 움직임은 혁신 자치단체장을 중심으로 진행되었다. 일본의 이러한 배경적 특징은 매니페스토 선거의 전개가 지방선거에서 후보자 중심으로 전개되는 형태로 나타나게 되었다(고선규 2008).

일본에서 매니페스토는 정당이 “어떤 정책을 실시할 것인가를 검증 가능한 형태로 유권자에게 제시하는 것”으로 정의되고 있다. 따라서 매니페스토는 어느 정도의 예산을 사용하여, 언제까지, 무엇을 달성하며, 어떤 효과를 가져 올 것인가에 대해서 그 근거를 제시하고, 검증이 사전에도 사후에도 가능하도록 만들어진 것으로 인식한다. 이것은 곧 목표, 달성수단, 투자자원을 구체적으로 명시한 정책 패키지이다(日本經濟調査協議會 2006). 선거를 통해 정당(후보자)과 유권자 간에 체결된 ‘정책계약’으로서 성격이 강조되고 있다. 이러한 성격은 영국에서 가지는 매니페스토의 특징이 그대로 도입된 측면이 강하게 남아 있음을 알 수 있다. 일본에서는 우선 정당(후보자)이 정책 패키지인 매니페스토를 정책계약서로 제시한다. 그러면 유권자는 각 정당의 매니페스토를 비교한 이후 투표를 결정한다. 선거에서 승리한 정당=정권정당(후보자=단체장)은 매니페스토를 실행에 옮긴다. 그리고 나서 다음선거에서 정권정당(후보자=단체장)은 매니페스토의 성과를 토대로 유권자들의 심판을 받게 된다.

일본에서도 매니페스토를 일종의 사회계약으로 간주하고 있다. 그러므로 매니페스토는 두 가지 측면에서 구속력을 가지게 된다. 첫 번째, 정권정당(후보자=단체장)에게는 ‘명령문서’로서 구속력이다. 정권정당(후보자=단체장)에게 매니페스토 이행은 ‘의무’라는 성격을 가지게 된다. 두 번째는 선거에서 매니페스토를 제시하여 승리한 경우, 유권자로부터 매니페스토 실행에 대한 ‘정당성’을 부여 받는 구속력이다. 정권정당(후보자=단체장)에게는 유권자를 대신해서 매니페스토를 실행하는 ‘권한’을 부여하는 역할을 한다고 볼 수 있다. 그러나 2009년 총선거에서 매니페스토선거로 민주당이 정권을 장악한 이후에도 여전히 정권을 획득한 이후 4년 간 실행할 정책적 이념을 제시하는 추상적인 수준에 머무르고 있다. 2012년에는 오히려 매니페스토 도입 이전으로 되돌아 간 듯한 형태로 제시되고 있다. 일본에서 매니페스토가 구체적인

정책계약이나 책임을 동반한 심판의 대상으로 자리 잡지 못하고 있다. 그러한 이유는 역시 영국과는 다른 정치적 기반 위에서 매니페스토가 정치개혁의 모델로 도입되었기 때문이다. 일본은 여전히 정당 못지않게 후보자 중심의 선거문화가 존재하고 있다는 점도 매니페스토 정착을 방해하는 요인 중에 하나라고 생각된다.

Ⅲ. 2009년 민주당정권의 탄생과 일본형 매니페스토의 성격 변화

1. 2009년 민주당정권에서 정책적 방향 및 비전제시 기능

최근 일본에서 매니페스토가 영국에서와 같은 정치적 기능을 수행하지 못하는 상황에서 가장 중요한 것은 정책적 방향 제시 기능이라는 논의가 강조되고 있다. 즉, 향후 지역사회가 어떠한 정책적 방향을 추구해 가야할 것인가에 대한 비전을 제시해 주는 역할을 해야 한다. 예를 들면, 2009년 일본 총선거에서 자민당은 “성장”, 민주당은 “생활”을 매니페스토의 핵심적 비전으로 제시하였다. 이때 “성장”과 “생활”이 단순히 “생활 없는 성장”과 “성장 없는 생활”을 의미하지 않는다. 자민당도 선진국 정당의 일원인 만큼 생활을 경시하지 않는다. 다만 성장에 의거해서만이 생활이 풍요로워진다고 말하는 것이다. 이에 대해 민주당은 생활을 안정시켜야만 비로소 성장이 가능하다고 주장한다. 자민당의 “성장을 통한 생활” 전략에 대해서 민주당의 “생활을 통한 성장” 전략으로 맞대응을 한 것이다. 지금까지는 기업의 성장을 통해서 국민 개개인의 생활이 향상되는 전략을 채택하여 왔다고 한다면 앞으로는 기업을 통해서가 아니라 국민의 생활을 직접 지원해야 한다는 의미에서 생활을 핵심비전으로 제시하였다.

2009년 일본민주당은 생활정치를 중심으로 매니페스토를 제시하였다. 민주당은 향후 일본의 발전전략을 “생활을 통한 성장”으로 보고, 이에 기반한 전략을 만들었다. 구체적으로 중학교 졸업 때까지 1인당 연 31만 엔의 아동수당 지급, 고속도로 통행료의 폐지, 구직자에게 월 10만 엔의 직업훈련수당 지급, 최저임금 인상 등이 핵심 공약이다. 유럽의 국가에서 논의되는 ‘기초생활보장제도’ 과 같은 방식도 이러한 논의의 연장선상에 있다고 할 수 있다. 국민 개개인에게 직업훈련수당 지급, 최저임금 인상, 아동수당 지급 등으로 서민 생활을 먼저 향상시켜야만 내수가 늘고, 내수가 확대되어야만 기업도 살 수 있다는 일본 민주당의 주장이 민심을 얻은 까닭은 여기에 있다. 물론 일본 민주당의 주장에도 정책 수행에 필요한 방대한 재원을 어떻게

마련하는가 하는 것은 난제 중의 난제였다. 결국 일반 유권자들의 마음이 “생활을 통한 성장”이라는 참신한 전략에 이끌리게 되면서 민주당은 승리할 수 있었다.

한국에서도 2011년 서울시장 보궐선거 이후, 정책적 방향과 관련하여 새누리당은 “선택적 복지”, 민주당은 “보편적 복지”를 핵심가치로 제시하고 있다. 그렇다면 한국사회가 직면한 현안들을 감안할 때, 어떠한 정책적 방향이 요구되고 있는지, 지역사회는 정책적 방향을 구체화하기 위해 향후 어떠한 구체적인 사업이나 프로그램을 운영해 가야하는지를 지방선거에서 결정해야 할 것이다. 그러한 측면에서 매니페스토는 이러한 정책적 비전과 연계 논의, 작성되어야 할 것이다.

2. 매니페스토 실행과정에서 수정에 대한 논의

일본에서 매니페스토에 대한 논의는 2009년 중의원총선거에서 매니페스토 선거로 민주당 정권이 탄생하게 되면서 심화되는 전기가 마련되었다. 2009년 총선거에서는 국회해산에서 선거일까지 기간이 길었던 관계로 각 정당이 매니페스토를 일찍 발표하게 되었다. 선거기간 동안 매스미디어와 시민단체를 중심으로 매니페스토에 대한 분석과 비교, 검증이 활발하게 이루어지게 되었다. 오랜 자민당 집권에 대한 실증과 맞물려 민주당의 매니페스토는 선거과정에서 주목을 받게 되었다. 자민당도 민주당의 매니페스토에 대응하는 형태로 구체적인 매니페스토를 제시하게 되면서 논의가 활발해지게 되었다. 이러한 논의나 검증의 배경에는 각 정당이 일찍 선거 국면에 접어들면서 매니페스토를 제시한 것이 유효하였다는 평가이다(曾根泰教 2010). 이러한 논의나 관심 덕분에 유권자들의 투표기준에 미친 영향력도 높아지게 되었다. 실제로 2009년 총선거에서 “투표정당을 결정할 때 매니페스토를 어느 정도 참고하여 결정하였는가”라는 질문에 대해 “어느 정도 참고” 54%, “전적으로 참고” 27%로 전체 81%의 유권자가 매니페스토를 참고하여 투표결정을 한 것으로 나타났다(아사히신문 2009.08.17). 이 선거를 계기로 매니페스토는 선거의 ‘표준장비’, ‘필수품’으로 인식되게 되었다.

그리고 매니페스토에 대한 정의는 “정당이나 후보자가 선거에서 유권자에게 정권을 획득할 경우 실행하고자 하는 구체적인 정책 패키지로, 검증 가능한 형식으로 발표되는 것”으로 정착되었다. 더불어 매니페스토의 구성요소로서 1) 정당을 획득하고자 하는 자가, 2) 선거에서 3) 정책 패키지를, 4) 검증 가능한 형태로 제출하는 것으로 제시되었다. 동시에 이러한 매니페스토의 평가 기준으로서는 1) 정책이 언어화되어 있을 것, 2) 정책이 구체적으로 설명

되어 있을 것, 3) 정책이 체계적이고 우선순위가 제시되어 있을 것, 4) 행정을 운영하는데 있어서 실행계획으로 기능할 것 등이 기준으로 제시되었다(曾根泰教 2010).

2010년에 접어들게 되면서 매니페스토과정은 PDCA 정책사이클에서 보면, 선거이후 실행단계에 접어들었다. 그러나 민주당 정권은 매니페스토 실행을 위한 예산확보나 구체적인 행동계획 작성이 이루어지지 않게 되었다. 민주당 정권은 야당인 상태에서 부족한 예산 정보, 통계자료, 정책지식, 사업정보가 부족한 상태에서 정당의 매니페스토가 만들어졌기 때문에 실행으로 옮겨지는데 많은 제약을 안고 있었다. 민주당의 이러한 사정에 대한 비판과 불가피한 사정에 대한 수정요구 등에 대한 논의는 ‘일본형 매니페스토’를 정립하는 계기로 작용하였다. 그럼 이 시기에 논의된 내용을 토대로 ‘일본형 매니페스토’의 과제에 살펴보기로 한다.

민주당이 정권이 성립된 후 매니페스토의 수정여부에 대한 논의가 제기되었다. 지금까지 일본에서 매니페스토는 유권자에 대한 약속이라는 의미가 강하였다. 일본에서도 매니페스토는 선거를 통해서 정당(후보자)과 유권자 간에 체결된 ‘정책계약’으로서 성격이 강조되고 있다. 일본에서는 우선 정당(후보자)이 정책 패키지인 매니페스토를 정책계약서로 제시하면, 유권자는 각 정당의 매니페스토를 비교한 이후 선택한다. 선거에서 승리한 정당(후보자)은 매니페스토를 실행에 옮긴다. 성과를 토대로 다음선거에서 정권정당(후보자)은 매니페스토의 성과를 토대로 심판을 받게 된다. 이러한 측면에서 매니페스토는 일종의 사회계약으로 간주되고 있다. 이러한 성격으로 인해 수정에 대해서는 약속위반으로 비판받게 되었다.

일본에서 매니페스토의 수정 여부에 대한 논의는 몇 가지 관점에서 가능하다는 방향으로 전개되었다. 첫 번째는 매니페스토의 근본을 변경하는 것(약속) 위반에 해당하지만 상황에 따라 수정이 불가피한 상황은 얼마든지 있을 수 있다. 예를 들어 2008년 리먼브러더스 경제위기와 같은 세계적인 금융위기가 발생하였을 경우, 대폭적인 수정은 불가피하다. 물론 이러한 수정이 동반되는 경우에는 정부의 설명책임이 요구된다. 그리고 야당이 정권을 잡았을 경우, 정권이 획득한 이후 처음으로 정부의 정확한 데이터, 통계, 정책정보 등을 입수할 수 있게 되었을 때 매니페스토 수정은 불가피할 수도 있다. 정부여당은 새로운 통계나 정보를 토대로 다음 참의원선거에 제시하는 매니페스토 작성을 위하여 수정작업을 하게 된다. 이러한 상황을 고려하여 매니페스토에 대한 수정을 일정정도 허용하고, 수정에 대한 설명책임을 요구하게 되었다.

두 번째는 매니페스토의 시행이 특정지역의 반발을 초래하는 경우가 있을

수 있는데 이런 상황에서 매니페스토가 ‘약속이라는 이유로 강행되어야 하는가’라는 문제가 제기되었다. 민주당 정권은 대형국책사업의 폐지를 매니페스토로 제시하였다. 대표적인 사례가 군마현 안바(群馬縣八ツ場)댐, 오키나와현(沖繩縣) 후텐마기지(普天間基地)와 같은 문제이다. 민주당정권의 국토교통성은 시대착오적인 대형 댐공사에 대해서 중지 결정을 내렸다. 이러한 결정은 지역사회의 맹반발에 직면하게 되었다. 그리고 오키나와현(沖繩縣) 후텐마기지(普天間基地)를 다른 지역으로 이전하는 공약을 2009년 총선거의 주요한 매니페스토의 하나로 제시하였다. 이러한 후텐마기지 이전문제는 미일지위협정개정, 주일미군재편, 미일관계 전반에 막대한 영향을 미치는 공약이었다. 국내정치 뿐만 아니라 일본정부와 미국정부의 복잡한 이해관계가 얽힌 문제를 매니페스토의 ‘이행’이라는 이유로 실행을 고집한다면, 여러 가지 문제가 발생할 수 있다.

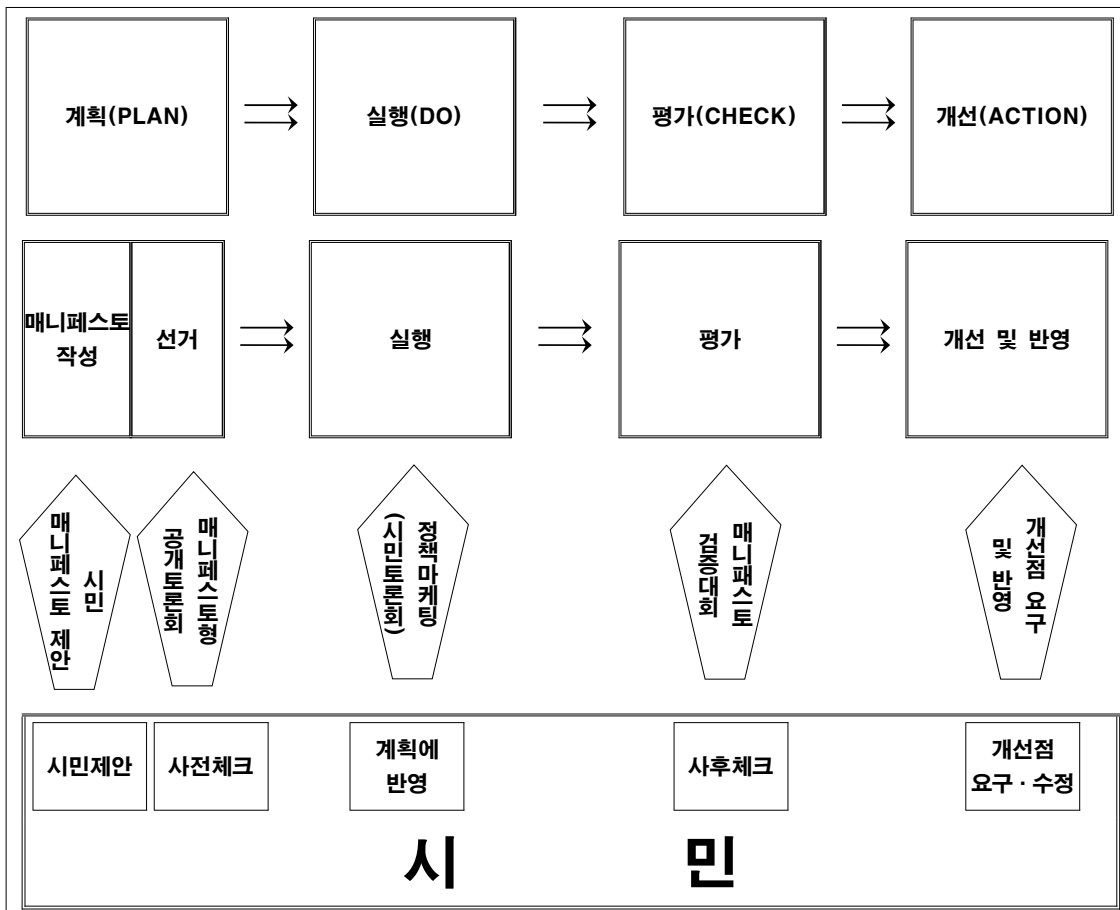
세 번째는 새로운 정책을 시행하는 과정에서 여론의 지지가 낮은 경우에도 매니페스토는 수정될 수 있다고 본다. 2010년부터 2012년까지 민주당정권에서 ‘아동수당’, ‘고속도로 무료화’ 문제는 여론의 지지율이 몹시 낮게 나타났다. 민주당은 낮은 지지율을 이유로 공약 폐지를 의도하자, 이에 대한 비난이 속출하였다. 결국 민주당정권은 ‘고속도로 무료화’ 공약에 대해서는 특정 구간에 대한 실험을 통해 국민들의 지지가 높아진다면, 할인 또는 무료구간을 확대한다는 수정 방향을 제시하여 실행되었다. 이러한 결과는 PDCA 정책사이클에서 정책에 대한 유권자들의 의사 반영, 사후 평가결과에 대한 개선이나 수정요구 반영이라는 피드백(Feedback)과정의 제도화과정으로 이해할 수 있다.

네 번째는 연립정권을 형성하는 경우, 매니페스토의 수정작업은 필연적으로 요구된다. 일본에서는 연립정권 형성이 일상화되었다. 2009년 중의원총선거에서 민주당이 전체 의석 중 308석을 획득하여 압승하였다. 그러나 참의원에서 과반수 미달로 사민당, 국민신당과 연립정권을 형성하였다. 2012년 중의원 총선거에서 자민당이 안정다수의석을 얻어 정권을 잡았으나 공명당과 연립을 유지하고 있다. 선거과정 또는 선거 이후에 정당간의 후보자 단일화, 연립정권 형성 시에는 매니페스토의 수정이 불가피하다고 본다. 이렇게 매니페스토의 수정을 일정 정도의 범위 내에서 허용하고 있다는 점에서 일본의 매니페스토는 영국과 다른 특징을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 일본에서 매니페스토는 정책의 추진방향을 제시하고 그러한 방향에 따라 구체적인 정책들을 매니페스토 형식으로 제시한 것으로 인식하게 되었다.

IV. 매니페스토 과정에서 시민참여의 활성화

일본의 선거에서 통상적으로 ‘선거공약’은 선거기간 중에는 구체적인 정책을 명시하지 않고, 세부적인 정책은 당선이후에 결정하는 것으로 인식되었다. 이러한 상황에서는 선거가 끝나면, 공약에 대한 논의는 사라지고 행정절차가 공개적으로 진행되지 않는 경우가 대부분이므로 정책과정에 주민의 관여는 불가능하게 되었다. 이러한 기반 위에서 일본형 정치의 특징인 ‘이익유도형’ 정치가 이루어지게 되었다. 이익유도형 정치스타일은 정치가의 역할이 자신의 선거구에 예산이나 국책사업을 가져와 지역사회의 발전이나 경제적 이익을 만들어 나가는 정치를 말한다.

<그림 2> 일본에서 시민참여형 매니페스토 사이클



출처: 西尾 眞治의 PDCA사이클을 토대로 작성

그러나 매니페스토가 선거의 ‘필수장비’로 등장하면서 이러한 인식은 사라지게 되었다. 2003년 지방선거 이후 매니페스토가 제도화되면서 선거 시기에 정책이 구체적으로 제시되는 변화가 일어났다. 그리고 선거기간 중에 유권자

에게 구체적인 공약을 매니페스토 형태로 약속하게 되면서 선거 이후에는 유권자가 선택한 정책이 약속대로 실행될 수 있게 되었다.

결국 선거에서 선택한 정책이 임기 중에 집행되는 성격이 강해지면서 유권자의 책임도 커지게 되었다. 이렇게 유권자의 책임이 커지게 되면서 선거기간 중에 매니페스토에 대한 관심도 높아지게 되었다. 유권자의 높은 관심으로 인해 후보자는 선거기간 중에 매니페스토를 진지하게 작성, 제시하게 되었다. 선거에서 유권자와 후보자 모두의 책임감과 긴장감이 높아졌다. 결국 이러한 선거문화의 변화는 선거가 ‘정책을 경쟁하는 장’이 되었고, 정치는 ‘유권자와의 약속을 실천하는 과정’으로 변하게 되었다. 결국 매니페스토 선거는 정치에 대한 신뢰를 높이는데 기여하게 되었다(西尾 眞治 2010).

한국에서도 매니페스토 도입 초기에 매니페스토 과정을 PDCA 정책사이클로 설명하는 경우가 많았다. 즉, 민간이나 행정과정에서 활용하고 있는 계획(PLAN), 실행(DO), 평가(CHECK), 그리고 개선(ACTION) 과정을 활용하는 방안이다. 일본에서는 PDCA 정책사이클을 활용하여 위 그림에서 보는 바와 같이 시민참여를 유도하는 방안이 이용되고 있다.

매니페스토는 단순한 선거의 도구로서 활용되는 것이 아니라 선거 이후 정책의 입안, 실행으로 이어진다. 매니페스토의 의미는 사전에 선거를 통해 목표를 명확하게 제시하는 것에 있다. 이것은 사후에 목표 달성도나 진척상황을 평가, 검증하는 과정으로 연결되는 의의를 가진다. 그러므로 매니페스토 과정에 계획(PLAN), 실행(DO), 평가(CHECK), 그리고 피드백(Feedback) 과정을 거쳐 개선(ACTION) 과정을 통해 수정사항이나 요구가 반영되는 과정을 활용하는 경우가 증가하였다. 이렇게 PDCA 정책사이클을 반복함으로써 정책의 질을 높이고 효율적인 목표달성을 가능하게 한다. 선거나 정치과정에서 자율적인 개선 사이클(매니페스토 사이클)을 확립하는 것은 매니페스토에 기반한 선거문화, 정치운영을 담보하는 변화를 초래하게 된다.

일본에서는 2003년 지방선거에 매니페스토가 본격적으로 도입되었지만 초기 매니페스토는 형식적인 요소를 강조하는 경우가 많았다. 매니페스토를 유인물 한 장에 간략하게 정리하여 배포하거나 내용이 애매한 형태로 기존의 공약과 거의 다르지 않게 제시하는 경우도 많았다. 그러므로 매니페스토가 애매한 상태이거나 실현 불가능한 상태라면, 선거 이후에 실행, 평가, 검증, 개선과정이 이루어지지 못하게 된다. 결국 매니페스토의 질을 높이기 위해 시민, 유권자가 관심을 가지고 참여하는 것이 불가결하게 된다.

그럼 PDCA 정책사이클을 활용한 매니페스토 과정에 유권자의 참여 형태와 역할에 대해서 살펴본다. 유권자가 후보자나 정당의 매니페스토를 관심 가지고 살펴보는 것이 중요하지만 단순하게 관찰에 그쳐서는 안 된다. 매니

페스토의 계획단계부터 시민참여는 유권자가 직접 매니페스토를 제안하는 형태로 이루어지고 있다. 통상적으로 매니페스토는 정당이나 후보자가 유권자에게 제시하는 것이다. 이러한 의미에서 ‘역매니페스토’라고 부르는 시민의 「매니페스토 제안」이 이루어진다. 정당이나 후보자의 매니페스토 작성 과정에 시민은 생활 속에서 느끼는 다양한 쟁점이나 현안에 대한 문제제기와 정책을 제안한다.

그 다음에는 선거과정에서 매니페스토를 둘러싼 공개토론회가 이루어진다. 실제로 일본의 선거에서 입후보 예정자 또는 후보자를 대상으로 공개토론회가 이루어지고 있다. 공개토론회는 전국적인 조직을 가진 청년회의소가 지역별 조직과 인적네트워크를 활용하여 진행하고 있다. 중의원 총선거, 참의원 선거와 같은 국정선거에서는 일본 청년회의소가 주축이 되어 전국적으로 선거구별로 이루어진다. 지방선거에서는 지역별로 이루어지고 있으며 다양한 형태로 시민들이 참여하고 있다. 유권자는 이 과정에서 각 정당이나 후보자의 매니페스토에 대한 「사전체크」 과정에 참여하게 된다.

선거과정이 끝난 이후에는 매니페스토 과정이 ‘실행단계’로 이행된다. 실행단계에서는 정당이나 후보자의 매니페스토에 대한 구체적인 실행일정과 예산 마련 방안, 실행계획에 의한 집행과 관련된 토론이나 정책 결정이 이루어진다. 대표적인 사례가 2009년 중의원선거에서 승리한 민주당에 의해서 실시된 실행예산 확보를 위한 시민토론회이다. 민주당은 이전의 자민당 정권에서 책정된 예산에 대한 재검토작업을 통해 민주당정권의 새로운 매니페스토를 실행하기 위하여 예산재배정(事業仕分け) 작업을 시민토론회 형태로 실시하였다. 이러한 과정을 통해 기존 예산의 낭비적 요소를 제거하고 새로운 예산을 마련하는 작업을 시민토론회 형태로 진행하였다. 시민토론회 형태이므로 토론과정이 시민들에게 공개되었고 TV방송과 온라인으로 생중계 되었다. 토론회 패널로서 시민이 참여하고 질문하는 것도 보장되었다. 시민토론회에서 논의되는 내용은 매니페스토 과정에 반영되었다. 결국 이러한 시민토론회에서 제기되는 내용은 매니페스토에 반영되고 있다. 시민은 자신들의 의사나 요구사항을 「실행계획에 반영」하는 형태로 참여하게 된다.

매니페스토 과정에서 실행단계 이후에는 매니페스토에 대한 ‘평가’작업이 이루어진다. 평가작업은 정당이나 후보자의 자체적인 평가과정을 통해서 이루어지기도 하지만 매니페스토 관련 시민단체에 의해서 이루어진다. 실행단계로 접어든 이후 정기적으로 달성도, 진척상황에 대한 중간보고, 평가가 다양한 형태로 이루어진다. 일본에서 매니페스토에 대한 검증은 대체로 1) 지방자치단체에 의한 평가, 2) 자치단체장 자신에 의한 평가, 3) 정당이나 후보자에 의한 평가, 4) 지방의회에 의한 평가, 5) 언론에 의한 평가, 6) 민간단체

에 의한 평가 등으로 나누어진다. 매니페스토 평가과정에서 시민참여는 「매니페스토 검증대회」라는 형태로 이루어진다. 매니페스토에 대한 평가작업은 다양한 주체에 의해 다양하게 이루어지지만 특히 ‘PHP종합연구소’, ‘링크포럼’, ‘언론NPO’, ‘21세기 임조’ 과 같은 시민단체에 의한 검증대회가 이루어지는데 이 과정에 시민들은 자유롭게 참여한다.

매니페스토 평가과정에서 시민참여, 검증대회의 개최과정에서 검증기관의 ‘정치적 중립성’ 문제는 매우 중요한 문제로 제기되고 있다. 동시에 매니페스토 평가의 방법을 둘러싼 객관성, 과학적인 검증에 대한 논의는 매우 중요하게 인식되고 있다. 매니페스토 검증대회가 현직 정치인에게 유리하게 작용하는 평가방법을 선택하였다면, 차기 선거를 앞두고 있는 입후보 예정자, 일반 시민들은 검증의 정치적 의도를 의심하게 될 것이다. 반대로 민간단체의 평가가 현직 의원이나 자치단체장, 의회의 자체평가보다 엄한 평가기준으로 평가하였다면, 매니페스토의 평가 대상자인 현직 의원이나 자치단체장은 정치적으로 불리하게 되므로 검증과정에 참여를 포기하게 될 것이기 때문이다. 그러므로 매니페스토 평가과정에서 시민참여나 검증대회는 중립적인 입장을 취하는 전문가집단, 와세대대학교 매니페스토연구소와 같은 학술기관의 주도로 이루어지고 있다.

매니페스토 과정의 마지막 단계는 매니페스토에 대한 평가결과, 사후 검증에 대한 평가 내용을 다시 개선(Feedback)과정을 거쳐 매니페스토에 반영하는 절차를 거치게 된다. 사후 검증 결과를 토대로 개선점을 요구하거나 매니페스토에 대한 수정을 요구하는 과정에 시민들은 참여하게 된다. 이러한 개선과정에서 시민단체나 언론은 중요한 역할을 담당한다. 의원이나 단체장, 또는 정당에게 결과를 전달하거나 언론보도를 통해서 공론화시키기도 한다. 매니페스토 과정은 정치가의 임기와 동일하다고 생각하기 쉬우나 지금까지 살펴본 바와 같이 PDCA 정책사이클을 매니페스토 과정에 도입하는 이유는 6개월, 1년 단위로 PDCA 정책사이클을 반복적으로 운용함으로써 매니페스토의 효율성을 담보하고 시민의 참여에 입각한 정책실현을 유도하기 위함이다(西尾 眞治 2010).

이상에서 살펴본 같이 매니페스토 과정에서 시민의 참여는 지금까지 ‘통치의 객체’에 머물고 있는 유권자를 ‘통치의 주체’, ‘주민자체’ 원리를 실현시키는 민주주의 발전에 기여하고 있다고 평가한다. 유권자가 ‘통치의 객체’인 민주주의는 「관객 민주주의」라고 평가되어 왔다. 즉 시민이 주체가 아니라 관객의 입장으로 수동적으로 참여하는 민주주의를 말한다. 그러므로 매니페스토 과정에서 시민의 참여는 「참여 민주주의」 실현에 기여하게 된다. 그리고 매니페스토 과정에서 시민의 참여는 높은 수준의 시민교육(citizenship

education)을 요구하게 된다. 유권자는 선거과정에서 각 정당이나 후보자의 매니페스토를 분석, 비교하여 자신의 투표결정을 해야 한다. 그리고 선거 이후에는 매니페스토의 성과, 진척상황, 검증과정을 통해 평가, 판단하는 능력을 필요로 하기 때문이다. 더 나아가 유권자는 정책의 니즈(needs)를 발신하고 정책형성과정에도 일정정도 역할이 기대되기 때문이다. 유권자가 이러한 역할을 수행하기 위해서는 지역사회의 과제를 적절하게 파악하고 그 과제를 해결하는 방안을 검토하는 능력도 필요하게 된다.

V. 일본형 매니페스토 지원체계의 제도화

한국의 매니페스토는 2006년 지방선거에서 처음 도입 되었음에도 불구하고 아직 제도화되지 못하고 있다. 매니페스토에 대한 정당, 후보자의 인식 부족과 유권자들의 참여의식이나 유인책의 부족 등을 비롯한 제도적, 구조적 차원에서 개선점이 요구되고 있다.

우선, 한국의 매니페스토 도입은 정치개혁과 선거문화의 개혁과 같은 추상적인 목표를 달성하기 위한 수단으로 도입되었다. 그러므로 지방선거나 지역사회의 측면에서 본다면 구체적인 지역현안과 동떨어진 측면이 존재한다. 정책 중심의 지방자치라는 입장에서 매니페스토의 도입은 필요하지만, 그것은 어디까지나 이상주의적 견해에 가깝고 매니페스토 도입 자체가 선거 전술의 하나로서 인식되고 활용되는 측면이 존재하였다. 이러한 측면에서 우선 매니페스토는 지역사회나 지역주민의 생활정치와 관련성 속에서 논의될 필요성이 제기된다. 즉 지방선거에서 매니페스토의 도입은 지역사회의 경쟁력과 결부되어 있고 지역주민의 생활과도 직결되어 있다는 인식이 강조되어야 한다. 지방선거에서 매니페스토가 지역주민의 생활과 직결되고 지역의 유효한 발전전략으로 기능하기 위해서는 지역사회의 지원시스템이 필요하다.

매니페스토가 선거 이후 소기의 정책목적을 달성하기 위해서는 정부의 데이터나 정보가 충분하게 공개되는 조건에서 만들어져야 한다. 일본의 지방자치단체장은 이러한 측면을 강조하여 매니페스토 작성을 위한 지자체의 제반 정보공개를 추진하고 있다. 일본에서도 영국에서와 같이 선거 전, 매니페스토의 작성시기에는 관료가 야당과 자유롭게 접촉하여 필요한 정보를 제공하는 논의가 추진되고 있다.

일본의 지방선거에서 로컬 매니페스토 제도화를 위해서 각 정당이나 후보자가 매니페스토 작성 시, 지방정부의 각종 정보나 재정현황에 대한 자료제공을 제도화 할 필요성은 강조하고 있다. 이러한 제도화가 미비한 상황에서

는 구체적이고 실현가능한 매니페스토가 만들어지기 어렵기 때문이다. 지방선거에서 정당이나 후보자가 지역의 상황에 적합한 구체적인 매니페스토를 작성하려면 지방자치단체의 지원이 필요하다. 이러한 측면에서 매니페스토 작성지원시스템을 제도화하는 움직임이 활발하게 진행되고 있다. 또한 매니페스토 작성 시, 현직과 신인 후보자간의 유리, 불리를 막기 위해서도 지방자치단체의 지원시스템이 필요하다. 지방자치단체가 매니페스토 지원시스템을 제도화하는 이유는 지방 도시 간 경쟁에서 살아남기 위해서는 정책경쟁을 통하여 지역을 발전시켜 나갈 매니페스토 작성이 필요하기 때문이다. 지방선거에 출마하는 후보자에게 지역사회의 제반정보를 제공하고 이를 토대로 임기 중에 추진할 매니페스토를 작성하고 이를 유권자가 선택하는 것이 지역사회의 경쟁력을 확보하는 방안이라고 판단하기 때문이다.

일본에서는 매니페스토 작성을 위한 정보제공을 제도화 하는 시도가 이루어지고 있다. 2007년 지방선거부터 자치단체장 선거에서 선거공보 형식의 매니페스토 배포가 허용되었다 이후, 지방자치단체가 조례를 제정하여 매니페스토 작성에 소요되는 비용을 보전해 줄 수 있도록 제도를 만들었다. 이렇게 매니페스토 작성에 필요한 자원과 각종 정보를 제공하여 후보자를 지원하는 이유는 매니페스토 도입이 지역의 경쟁력 확보에 유용한 수단이기 때문이다. 대표적인 자치단체가 야마구치현(山口縣)의 우베시(宇部市)이다. 이러한 지원시스템을 제도화 자치단체는 기후현 다치미市, 미야기현 구리하라市, 나가노현 코모로市, 사이다마현 하뉴市 등이다.

일본에서는 매니페스토 작성에 대한 지원에 그치지 않고 있다. 와세다대학교 매니페스토연구소에서는 매니페스토관련 인재양성, 작성과정 연수, 조사, 평가기법, 매니페스토의 모범사례 발굴을 통한 ‘매니페스토 대상(Manifesto Awards)’, ‘로컬 매니페스토 추진 네트워크’, ‘로컬 매니페스토 추진 자치단체장 연맹’, ‘로컬 매니페스토 추진 지방의원연맹’, ‘21세기 임조’ 등 민간추진단체를 비롯한 매니페스토 관련 전국조직이 연계되어 있어 매니페스토 관련 허브(HUB)와 같은 역할을 담당하고 있다. 매니페스토 추진 단체들이 진행하는 매니페스토의 보급, 작성 노하우 제공, 평가 지원, 검증지원, 매니페스토형 토론회 추진 등에 대한 지원, 협력이 이루어지고 있다.

최근에는 분권사회의 진전과 지역주민의 삶의 욕구나 발전전략이 다원화되면서 기존의 중앙집권적, 전국적인 정당의 역할에도 한계상황이 노정되기에 이르렀다. 지역마다 각기 상이한 생활환경을 가지고 있음에도 불구하고 획일적인 발전전략이나 복지서비스를 분배하는 현행시스템은 개개인의 욕구를 충족시키지 못하게 되었다. 결국 지역의 현안이나 정치적 쟁점을 공론화하고 이를 해결하려는 지역단위의 정치단체나 정당이 요구되는 시대적 환경

이 도래하였다. 더구나 글로벌화의 진전은 지역 간, 도시 간 경쟁으로 이어지면서 지역의 발전전략과 의사결정과정은 매우 중요해졌다. 이러한 측면에서 로컬 매니페스토에 대한 사회적 관심이 높아지고 있다. 지방선거는 지역의 발전 전략이나 정책 목표와 이념을 논의하는 최고의 기회라는 점에서 정당이나 후보자가 제시하는 로컬 매니페스토에 논의가 활발하게 진행되고 있다. 로컬 매니페스토운동은 주민이 주권자 입장에서 생활과 관련된 지방선거에서 매니페스토형 선거를 체험하고, 로컬 매니페스토를 바탕으로 지역의 리더를 선출하는 민주주의운동으로 인식하고 있다.

VI. 결 론

일본에서 매니페스토의 도입배경은 정치개혁의 측면이 강하였다. 기존의 중선거구제도하에서 후보자간의 경쟁은 금권정치를 만들어내고 금권정치는 정치부패를 양산하였다. 고질적인 일본적 정치부패를 척결하고 정책경쟁을 통한 정당정치의 활성화를 위해 매니페스토 도입이 시도되었다. 또한 매니페스토(manifesto) 제도가 도입된 배경은 일본경제의 침체에 따른 국가예산규모의 축소와도 깊은 관련이 있었다. 한정적 자원 속에서 정당이 정책을 우선순위를 결정하여 그것을 유권자에게 제시하고 실행해가는 효율적인 정책집행이 요구되었다.

일본에서도 매니페스토는 일종의 사회계약적인 성격을 가지고 있다. 그러므로 매니페스토는 2가지 측면에서 구속력을 가지게 된다. 첫 번째, 정권정당(후보자=단체장)에게는 ‘명령문서’로서 구속력이다. 정권정당(후보자=단체장)에게 매니페스토 이행은 ‘의무’라는 성격을 가지게 된다. 두 번째는 선거에서 매니페스토를 제시하여 승리한 경우, 유권자로부터 매니페스토 실행에 대한 ‘정당성’을 부여 받는 구속력이다. 정권정당(후보자=단체장)에게는 유권자를 대신해서 매니페스토를 실행하는 ‘권한’을 부여하는 역할을 한다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 성격은 2009년 민주당 정권 등장 이후 변화하게 되었다. 일본에서는 매니페스토의 수정을 일정 정도의 범위 내에서 허용하고 있다는 점에서 일본의 매니페스토는 영국과 다른 특징을 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러므로 일본에서 매니페스토는 정책의 추진방향을 제시하고 그러한 방향에 따라 구체적인 정책들을 매니페스토 형식으로 제시한 것으로 인식하게 되었다.

그리고 최근에는 매니페스토과정에 시민참여가 증가하고 있다. PDCA 정책사이클을 매니페스토과정에 도입하여 시민제안, 사전체크, 실행계획에 유

권자의 의사반영, 사후체크, 개선점 요구나 반영과정에도 시민참여가 가능한 제도적 방안들이 시도되고 있다. 더구나 PDCA 정책사이클 6개월, 1년 단위로 반복적으로 운용함으로써 매니페스토의 효율성을 담보하고 시민의 참여에 입각한 정책실현을 유도하고 있다.

마지막으로 매니페스토 지원시스템과 관련해서는 매니페스토 작성을 위한 정보제공을 제도화 하는 시도가 이루어지고 있다. 2007년 이후, 지방자치단체가 조례를 제정하여 매니페스토 작성에 소요되는 비용을 보전해 줄 수 있도록 제도를 만들었다. 이렇게 매니페스토 작성에 필요한 재원과 각종 정보를 제공하여 후보자를 지원하는 이유는 매니페스토 도입이 지역의 경쟁력 확보에 유용한 수단으로 인식하기 때문이다.

제5장. 미국과 영국의 정당정치와 매니페스토 비교연구

I. 문제제기

2006년 지방선거에서 처음으로 매니페스토가 도입된 이후 2007년 대통령 선거, 2008년 국회의원 선거 이후 선거 시기마다 매니페스토 운동을 통한 정책선거의 실천 움직임이 지속되고 있다. 매니페스토 운동은 단지 대통령 선거 및 국회의원 선거에서 뿐만 아니라 지방자치단체장을 선출하는 지방선거에서도 꾸준히 제시되어 이제 한국의 선거 과정에서 매니페스토에 대한 후보자의 응답, 정당의 반응 및 유권자의 반응이 응당 나타나야 하는 필수 요인으로 자리 잡고 있다. 이는 정책선거의 빠른 정착화를 고대하는 유권자들의 바람이 나타난 결과이기도 하며 동시에 정책선거를 위한 학계 및 정부관련 기관의 노력의 결과이기도 하다. 시민단체, 학계, 정부관련 기관의 매니페스토 운동의 정책 노력은 매니페스토 운동이 투표 방향을 결정짓는 핵심요인이 되지 못하지만 적어도 많은 유권자들에게 정책선거의 중요성 및 공약의 실천성 등을 제시할 수 있는 근거로서 중요성을 가진다는 점에서 많은 학자들의 의견이 모아지고 있다.

대의민주주의 하에서 정치권력을 획득하려는 정당은 자신들의 정치적 비전과 이념을 정책의 형태로 구체화하고 이를 유권자들에게 홍보함으로써 유권자들의 지지를 획득하기 위하여 경쟁한다(박명호 2003). 이 과정에서 정당이 표명하는 정책 방향과 정책 비전은 유권자들로 하여금 각 정당이 가지고 있는 정책의 위치를 확인할 수 있는 기회를 제공하여 유권자들의 투표 선택에 중요한 영향을 미치는 요인이 된다. 또한 이렇듯 유권자들의 많은 지지를 획득한 정당은 위임적 정통성(mandatory legitimacy)을 획득한 것으로 인식하여 집권기간 동안 적극적인 정책 형성 및 집행을 추구하게 된다. 따라서 정당이 제시한 정책에 대한 유권자들의 반응 및 이후 수권정당의 정책행위 과정을 통하여 정당이 선거 전 제시한 정책이 얼마나 성실하게 정책으로 구현되었는지를 확인하는 과정이 바로 넓은 의미에서의 매니페스토 운동의 본질이라고 할 수 있다.

정책선거의 정착화 과정에서 빼놓을 수 없는 요소로서의 매니페스토 운동은 이제 발아기를 거쳐 성숙기에 접어들고 있다. 단지 기간의 성숙도뿐만 아니라 이제 매니페스토 운동의 지난 성과를 고찰하여 이제 한 단계 도약하는 성공적인 매니페스토 운동을 이끌 필요성이 생겼다. 이것은 또한 지금까지

축적된 매니페스토 운동의 성과에도 불구하고 여전히 지적받는 매니페스토 운동의 한계성에 대한 성찰이기도 하다.

이 장에서는 정당 매니페스토가 정착되어 있는 미국과 영국 정당 매니페스토를 살펴봄으로써 정당 매니페스토가 유권자들에게 정당과 후보자들의 공약 내용 및 선거 과정에서 제기되는 다양한 정당의 정책 전달 이상의 내용을 담고 있음을 확인하고자 한다. 구체적으로 미국과 영국의 정당 매니페스토의 확산을 통하여 각 정당이 꾸준히 제시하고 있는 정책의 일관성 혹은 변화가 유권자들에게 전달될 수 있음을 확인한다. 또한 이러한 정당 매니페스토의 확산을 통하여 정당 매니페스토가 단지 정책 공약의 내용을 유권자들에게 전달하는 기능만이 아니라 매니페스토 자체가 이제 정당의 정책 위치 및 이념 위치를 파악할 수 있도록 돕는 기제로 작동할 수 있음을 살펴보고자 한다.

II. 매니페스토 운동에 대한 기존 연구

최근 선거 및 정당 활동에 대한 학문적 관심은 선거 과정에서 후보들의 매니페스토가 어떠한 정책적 비전과 정치 철학을 담고 있는가를 알아보는 데 그치지 않고 매니페스토에 대한 구체적인 평가 및 실제 선거(지방선거 및 국회의원선거)에서 매니페스토가 투표에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석에 이르기까지 다양하게 전개되고 있다. 국회의원 선거인 19대 국회의원 선거에서 나타난 매니페스토 어젠다의 특성과 유권자들이 중시하는 선거 어젠다를 비교한 연구는 매니페스토가 실질적으로 유권자들의 선거 어젠다를 얼마나 반영하는지 확인함으로써 각 후보들이 얼마나 유권자들의 요구에 민감하게 반응하는지를 확인하였다(조진만 2008, 2010, 2012; 한정택 2012; 이동윤 2012; 이현출·가상준 2011).

한국의 매니페스토 운동에 대한 학자들의 연구는 지방선거 및 국회의원 선거에서 매니페스토 어젠다의 성격 및 유권자들과의 조응성을 분석하여 향후 선거에서 중요 재정이 될 선거 어젠다를 파악하는 지표라는 점에 초점이 맞추어져 있는 것이 현실이다. 조진만(2012)의 연구는 19대 국회의원 선거에서 후보들의 정책 매니페스토 중 전문가들이 경제-민생 분야의 서민경제 활성화와 일자리 창출 어젠다를 가장 중심적 어젠다로 삼고 있음을 확인하였고 이와 같은 선거 어젠다가 유권자들로 하여금 투표결정에 영향을 줄 가능성이 높음을 지적하였다. 또한 매니페스토의 내용 분석을 통하여 향후 선거에서 검토되어야 하는 매니페스토의 평가지표를 확인하는 작업(채진원 2012)

또한 매니페스토 운동 연구의 중요한 대상이다.

매니페스토 운동이 시민사회의 적극적 투표 참여를 독려하여 후보와 유권자 간의 간극을 좁혀 정책 선거의 가능성을 모색하는 차원에서 중요하다는 점을 정당정치 측면에서 분석하는 연구 또한 매니페스토 운동 연구의 한 방향으로 볼 수 있다(이동운 2012). 한국의 정당이 매니페스토를 통하여 정책 공약의 공급자로서 얼마나 성실하게 그 기능을 수행할 수 있는가를 가늠하는 연구로 정책선거를 위한 매니페스토 운동은 새로운 의미가 있다.

선거에 나서는 정당 및 후보의 매니페스토의 내용은 단순히 정책 비전만을 제시하는데 그치는 것이 아닌 후보의 이념을 담아내는 도구가 된다. 대선 후보의 이념을 매니페스토를 통하여 분석한 연구는 거의 없지만 정당의 강령을 통한 한국 정당의 이념적 차원을 분석한 연구는 강령 혹은 매니페스토가 유권자들의 지지를 획득하고 자신의 신념을 확산시키기 위하여 다양한 이념층을 포함한다는 것을 확인시켜 준다(이지호 2008). 이지호의 연구는 선거강령분석을 통하여 과거 권위주의 시기와 민주주의로의 이양 시기에서 파악되는 각 정당의 이념적 위치를 확인하였다는 점에서 의의가 있다. 각 정당의 위치를 발전주의 대 민주주의, 평화통일 대 사회그룹, 국민통합, 그리고 효율적 정부 대 사회적 서비스 차원으로 구분하여 좌-우 척도 상에 도열함으로써 한국의 정당이 보수와 진보의 균열 속에서 정당정치가 발전해왔음을 분석하였다. 특히 이 연구는 1997년 외환위기를 경험하면서 좌-우 척도에 나열되는 정당은 큰 변화 없이 보수 정당과 진보 정당으로 나뉘어 고착화되고 있음을 보여주고 있다. 이러한 연구는 정당의 매니페스토가 단지 선거 시기의 유권자 동원 기제로서의 역할 뿐만 아니라 그 속에 담겨 있는 정책 내용 및 정책 비전을 통하여 분명 각 정당의 정책, 이념 위치를 보여주는 단초를 제공한다는 점에서 중요하다.

다운스(1957)의 근접거리 모형(proximity model)에서 제시한대로 유권자는 자신이 이념적으로 가장 가깝다고 느낀 후보자에게 투표를 하려 한다면 유권자의 입장에서 정당 매니페스토는 후보자와 정당의 이념적 위치를 확인시키는 지표로서 중요하다. 최근 매니페스토에 관한 연구는 정당 매니페스토가 후보자들의 정책적 위치 및 이념적 위치에 대한 유권자의 인식에 영향을 준다는 점을 지적한다(Koch 2002). 유권자들은 정당 매니페스토를 통하여 얻은 정책 내용을 통하여 하원의원 후보자들이 낙태에 관한 정책 위치를 가늠한다는 연구 결과는 매니페스토가 각 후보자들 및 정책에 대한 판단의 근거를 제시한다는 경험적 결과라는 점에서 의미가 있다. 또한 유사한 연구를 통하여 대통령 후보자들의 이념 정향과 정당의 이념 정향이 정(正)의 방향으로 유권자들에게 영향을 준다는 분석이 있으며, 이는 유권자들이 실질적으로

정당의 정책 위치를 인식하고 있음을 제시한 경험적 결과물이다(Simas and Evans 2011). 따라서 정당 매니페스토는 분명 유권자들에게 각 정당의 정책 지향점 및 이념 정향에 대한 정보를 제공하여 투표 행위에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요하다. 이와 동시에 정당 매니페스토 내용 자체가 정당의 자기 정체성을 공고히 하는 내부 공고화 기제로 사용될 수 있음을 주목할 필요가 있다.

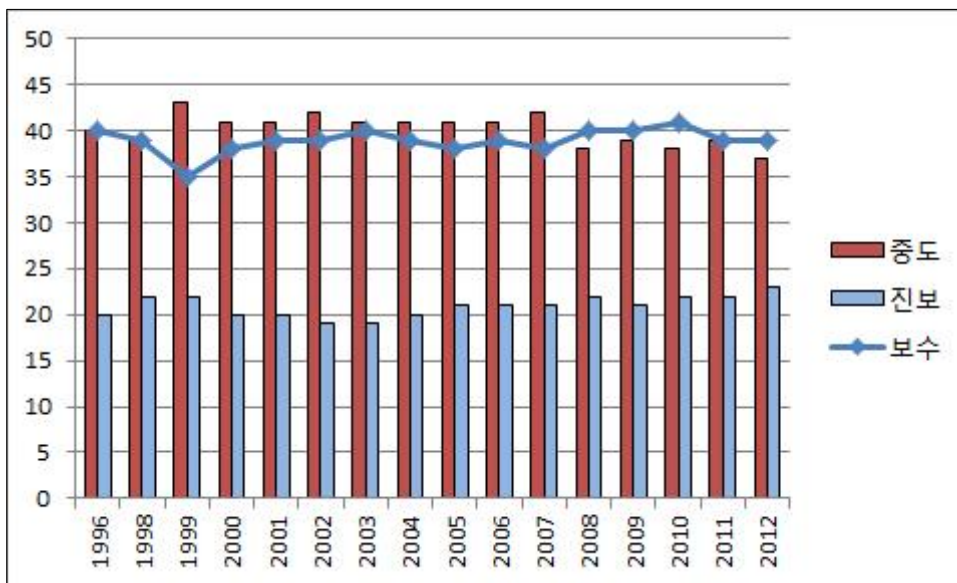
Ⅲ. 미국의 정당정치와 매니페스토 운동

1. 미국 유권자들의 성향 분석

미국 유권자들이 정당에 대한 인식은 정당 일체감을 통하여 지속적으로 보고된다. 보수와 진보 성향에 따라 각 정당의 정당 일체감이나 정당이 추구하는 가치에 대한 유권자들의 지지는 때로는 지속적인 정당 충성심으로 유지되어왔고, 이는 많은 경우 지지 정당에 대한 무조건적 투표 성향이나 지지 정당 후보에 대한 찬성투표로 이어지는 경우가 많다. 그러나 유권자 스스로 자신이 지지하는 정당에 대한 맹목적 충성을 보이기보다는 지지하는 정당의 이념과 정책이 자신의 신념에 유사하기 때문이기도 하다. 이 중 보수와 진보 성향으로 인한 정당 일체감은 중요하다. 그러나 사실상 미국에서 보수와 진보를 명확하게 구분하는 특정한 규칙이 존재하는 것은 아니다. 경제적 이슈에서 ‘보수적’인 사람들도 사회적 이슈에서는 ‘진보적’ 성향을 보이는 경우도 빈번하며 전반적으로 ‘진보’ 성향이라고 응답한 사람들 또한 특정 이슈에서는 ‘보수 성향’을 강하게 나타내는 경향도 있다. 따라서 보수의 담론을 통한 미국 사회의 보수와 진보의 구분은 이슈와 결합하여 복합적 성격으로 나타난다. 예를 들어 라코프(Lakoff 2002)는 보수의 담론을 설명하면서 특징(character), 가치(virtue), 규율(discipline), 강하게(get tough), 강화하는(strong), 근간(backbone), 개인의 책임감(individual responsibility), 기준(standards), 권위(authority), 유산(heritage), 경쟁(competition), 근면(hard work), 기업(enterprise), 사유재산(property rights), 보상(rewards), 자유(freedom), 개입(interference), 처벌(punishments), 인간의 본성(human nature), 전통(traditions), 일반 상식(common sense), 의존(dependency), 엘리트(elite), 할당제(quotas), 부패(corrupt), 이탈(deviant) 등 보수 진영이 주로 사용하는 단어들을 지적하면서 이러한 단어들을 중심으로 긍정적 의미와 부정적 의미를 다룬다고 주장하였다(Lakoff 2002).

미국 유권자들의 이념 성향은 큰 변화를 보이지 않고 상당한 수준의 안정성을 보이고 있다. <그림 3>은 1996년부터 2012년까지 미국 유권자들의 이념 성향의 추이를 보여주고 있다. 미국 유권자들의 보수 이념 성향은 1999년 가장 낮은 비율을 기록한 이후 평균 40%를 유지하는 안정성을 기록하고 있다. 중도 및 진보 성향의 유권자들의 비율과 비교하여 1999년 중도 성향의 유권자들이 가장 높은 비율을 보인 반면 보수 성향의 유권자들이 줄어들었다. 흥미로운 것은 2007년 이후 보수 성향을 응답한 유권자들이 진보 및 중도 성향의 유권자들보다 더 높은 비율을 보이고 있다는 점이다. 특히 2010년은 보수라고 응답한 유권자들이 가장 높은 비율인 41%를 보인 반면 중도라는 응답한 유권자는 38%, 진보 성향의 응답자는 22%를 기록하였다. 미국 유권자들 사이에서 보수가 가장 높은 비율을 차지하는 것은 2012년 이후에도 지속되고 있다. 갤럽의 여론조사는 2011년 이후 미국 유권자들 중 보수라고 응답한 유권자들이 40%로 중도 응답자는 35%, 진보 성향의 응답자는 21%를 기록하고 있다. 이는 2009년 이후 지속적으로 보수 응답자가 중도 응답자의 비율을 능가한 것으로 이러한 보수와 중도의 역전 현상은 2003년 이후 본격적으로 나타났다.⁶⁾

<그림 3> 미국 유권자들의 이념성향 추이



출처: Per Research Center:

<http://www.pewresearch.org/data-trend/political-attitudes/political-ideology/>

6) Conservative Remain the Largest ideological Group in U.S (January 12, 2012), Gallup, <http://www.gallup.com/poll/152021/conservatives-remain-largest-ideological-group>

이러한 미국 유권자들의 이념 성향은 유권자들의 정당 일체감과 결합하여 더욱 공고화되고 있다. 공화당, 민주당, 무당파 유권자들에게 자신들의 이념 성향을 질문하였을 때 공화당 지지층은 70% 이상이 보수적이거나 대단히 보수적이라고 응답한 반면, 민주당 지지층은 67%가 중도 혹은 진보 성향이라고 응답하였다. 흥미로운 것은 무당파의 응답인데 자신을 무당파라고 응답한 유권자들의 이념 성향은 보수 성향이 28%, 중도, 41%, 그리고 진보 성향이 14%로 무당파 층도 보수 성향이 좀 더 높은 것으로 나타나 미국 사회의 보수화는 지속되고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 1> 정당일체감과 유권자 이념 성향

	전국 성인	공화당	무당파	민주당
대단히 보수적	10	20	8	4
보수적	30	51	28	16
중도	35	23	41	38
진보	15	3	14	29
대단히 진보	6	1	5	10
의견 없음	4	2	5	3
합 계	100	100	100	100

출처: Gallup poll

특히 위에 제시된 표는 공화당 지지층에서의 보수화가 강하게 유지되고 있음을 보여주는데 특히 보수적이거나 대단히 보수적이라는 유권자들은 2002년과 2010년 사이 10% 이상 증가하였고, 같은 시기 중도층은 31%에서 23%로 감소하였다. 따라서 보수적 이념을 지닌 사람들이 공화당 지지층이라는 것이 일반적인 믿음임을 다시 한 번 확인시켜주었다.

미국 유권자들의 정당 일체감과 공화당 지지층의 보수화 경향과 함께 점차 증가하는 무당파 층의 이념 성향 또한 주목할 필요가 있다. 무당파는 오랜 기간 미국 유권자의 가장 큰 비율을 차지하고 있는 그룹인데 2008년 이후 무당파라는 응답이 낮아지고 있다. 또한 무당파 간의 이념성향은 일반적으로 자신들을 중도라고 표방하고 있지만 최근 자신들을 보수라고 응답하는 무당파가 35%로, 진보라고 응답한 20%보다 높은 비율을 보이고 있다.

이와 같은 미국 유권자들의 이념 성향 경향은 정당의 정강이 유권자들의 정당 일체감을 강화시킬 수 있는 중요한 기제로 작용할 수 있음을 제시한다. 따라서 정당의 정강은 기존 지지층의 지지 기반을 공고히 하고 동시에 부동층에 대한 유인책으로서 중요한 역할을 할 수 있다. 예를 들어 공화당 성향의 무당파의 경우 공화당의 강령이 지속적으로 자신들이 지지하는 정책(예를 들어 낙태 반대, 동성 결혼 반대 등)에 대한 꾸준한 입장을 견지한다면 점차 무당파 성향에서 벗어나 공화당 지지층으로 돌아설 수 있다. 만약 정당의 정강이 자신들의 전통적 핵심 이념 및 정책 방향에 대하여 공개적으로 천명하지 않는다면 유권자의 입장에서 정당이 어떠한 정책 위치에 서 있는지 확인하기 어렵다. 따라서 4년마다 돌아오는 각 정당의 정강 발표는 대통령 선거 및 이후 있을 상, 하원 선거에서 자신들이 지지하는 정당의 정책에 대한 재확인과 함께 부동층에 대한 견인 요인으로서 정당의 중요성을 다시 한번 확인하는 계기가 된다.

2. 미국 정당 강령의 역할

미국 정당은 1840년 민주당이 정당 강령을, 그리고 1856년 공화당이 정당 강령을 공표한 이후 매 4년마다 꾸준히 정당별 정당 강령을 발표하고 있다. 물론 민주당과 공화당 이외의 군소 정당들 또한 정당 강령을 공표하여 자신들의 정책 방향과 비전을 유권자들에게 전달하기 위하여 다각적 노력을 기울이고 있다. 미국의 경우 ‘매니페스토’(manifesto)라는 개념보다는 정당 강령 (party platform)을 사용하고 있다는 특징이 있다. 미국의 정당 강령은 유권자들에게 지속적으로 정당이 추구하는 정책 지향점을 제공함으로써 기존의 지지기반에 대한 공고화를 도모하며, 동시에 변화하고 있는 정책에 대한 소개, 타 정당에 대한 비판 및 자신의 정책 실현 결과에 대한 선전 등 다양한 정보를 제공하고 있다.

미국의 정당 강령은 다른 나라의 매니페스토와 마찬가지로 유권자 측면과 정당 측면에서 중요한 기능과 역할을 수행한다. 우선 유권자 측면에서 바라본 미국의 정당 강령은 유권자들에게 자신의 지지 정당의 정책적 내용에 대한 지속적 정보 업데이트를 통하여 이들의 정당 충성심을 지속하도록 하는 역할을 수행한다. 공화당 지지 유권자들은 매 4년마다 등장하는 공화당의 정강을 통하여 자신이 지지하고 있는 공화당의 근본적인 정책이 변화 없이 유지되고 있음을 확인하고 이에 대한 꾸준한 지지를 보낼 수 있다. 예를 들어 낙태 문제나 동성혼에 대한 공화당의 정책이 근본적인 변화가 없음을 확인하고 정당에 대한 지지가 투표라는 행위를 통하여 나타낸다. 따라서 유권자

의 입장에서 무엇보다도 지지 정당의 주요 정책 변화 및 지속성을 확인하는 것이 중요하며, 이에 대해 정당의 강령은 유용한 정보 제공의 장으로서 기능한다.

정당 측면에서 살펴본 미국 정당의 강령은 정당 스스로에게 현재 자신의 정책 위치를 다시 한 번 확인하여 정당이 추구하는 근본 목적 및 이념에 대한 재천명을 도모하는데 중요한 역할을 한다. 공화당과 민주당은 각각의 정당을 통하여 정당이 추구하고 있는 이념적 위치, 정책 방향, 주요 쟁점 정책에 대한 강조 등을 통하여 각 년도에 각 정당이 특히 추구하고 있는 주요 정책에 관한 정책 변화 및 일관성을 제공한다. 이와 동시에 양대 정당은 자신들의 정책과 이념에 대한 분명한 대비를 통하여 정당의 이념적, 정책적 정체성을 확립하여 기존의 지지 기반을 공고히 하는데 중요한 도구로 사용한다. 예를 들어 2012년 미국 민주당 정당 강령(Democratic Party Platform) 및 공화당 정당 강령(Republican Party Platform)은 정당의 정책, 이념 성향에 대한 유용한 정보를 제공한다.⁷⁾ 각 정당이 제공한 정강은 다양한 미디어 및 시민단체 등의 정강 분석을 통하여 유권자들에게 전달되는데 이 과정에서 정강 비교 분석을 하는 조직들은 단순히 해당 년도의 정강에 대한 비교 분석 뿐만 아니라 과거의 정강과 비교하여 변화점을 찾는 경우가 많다. 예를 들어 뉴욕타임즈의 경우 2012년 공화당이 정강을 발표하였을 때 이에 대한 공화당과 민주당 정강정책 비교뿐만 아니라 공화당의 1980년 정당 강령과 2012년 강령을 비교하여 주요 정책 분야에서 공화당이 보여준 정책 일관성과 변화를 함께 분석하였다.

정당이 직접 정강정책에 대한 분석을 하지는 않지만, 미디어와 시민단체가 지속적으로 시행하는 정강정책 비교 분석을 통하여 각 정당의 정체성을 다시 한 번 유권자들에게 각인시킨다. 이는 유권자들의 투표행위에 유용한 정보를 제공하는 정당이 동시에 자신들의 정당 정체성을 강령을 통하여 유권자들에게 보여주고 있음을 알 수 있다. 이를 통하여 미국의 양대 정당은 자신들의 정당 정체성을 유지하고 이를 통한 정당일체감을 촉진시키기 위한 기제로 정당 강령을 사용하고 있다. 물론 정당 일체감이 과거와 달리 높게 유지되고 있는 것은 아니지만 여전히 각 정당에 대한 지지를 표명하는 유권자들은 각 정당의 정강을 통하여 정책 방향을 확인하고 두 정당의 차이를 인식한다.

7) 미국에서는 사실상 정당의 '매니페스토'라는 개념을 거의 사용하지 않는 것으로 나타난다. 비교매니페스토 프로젝트(Comparative Manifesto Project)에서 미국 민주당 및 공화당의 매니페스토를 조사하면 정당 강령이 나타나고, 미국 정당 매니페스토에 대한 학문적 연구는 모두 정당 강령을 사용하고 있으므로 이 연구에서는 미국의 정당 매니페스토와 정당 강령을 동일한 개념으로 사용한다.

3. 미국 정당 정강정책의 소개

미국 정당의 정강은 일반적으로 4년에 한 번 정당의 전당대회를 통하여 공표한다. 2012년 대통령 선거를 앞두고 공화당은 8월 28일 공화당 전당대회를 통하여 자신의 정당 정강을 공식적으로 발표하였다. 공화당 전당대회의 위원들이 공화당 정강을 최종 확인하며 이를 공화당의 공식 정당 이념과 목표로 삼도록 하였다. 공화당 정강은 정강 위원회 및 각 주와 령에서 111명의 위원들이 최종 선발한 것이다(CFR 2012).⁸⁾ 이를 통해 확인할 수 있는 것은 미국 정당의 정강은 단지 정당의 일부 구성원들의 단독 작업이 아닌 적어도 3만 명 이상의 사람들이 직, 간접적으로 참여하는 과정을 거쳐 형성된 결과물이라는 점이다. 특히 최근 미국 정당의 정강은 트위터, 페이스북과 같은 소셜 미디어를 통하여 유권자와 직접 소통하여 사회가 요구하는 부분을 받아들임으로써 정당의 정강 속에 사회 내 변화 요인과 요구를 수용하는 작업을 더욱 활발히 벌이고 있다는 점이다. 공화당의 경우 약 3만 명 이상의 전국 유권자들이 www.gopplatform2012.com이나 @GOPPlatform2012 Twitter 계정을 통해 정강의 내용에 참여하였고, 이러한 과정은 향후 각 정당이 앞으로 유권자들과 함께 정강의 내용을 함께 고민하는, 유권자에게 좀 더 다가가는 방식으로서 의미가 있다.

2012년 공화당 정강의 내용을 살펴보면 미국 사회가 직면한 문제에 대하여 정당이 정강을 통하여 문제를 바라보는 틀을 확인할 수 있다. 2012년 공화당의 정강 내용을 경우 경제, 직업창출, 의료보험, 낙태 및 동성애 문제와 함께 전통적 “미국적 가치의 고수”라는 공화당의 기본 이념을 재확인하고 있다. 즉, 정강의 내용을 통하여 실질적으로 미국의 정당은 전통적으로 고수하는 중심 이념과 사회의 당면 과제에 대한 자신의 해소 정책에 대한 비전을 제공한다. 결론적으로 2012년 미국 공화당의 정강은 2012년 미국 대통령 선거에서 미트 롬니 후보의 개인적 선거 공약과 함께 유권자에게 제공할 공화당의 정책 지향점의 축약판으로 중요한 역할을 한다.

각 정당의 기본 이념 및 정책 지향점에 대한 가이드로서의 정강의 역할은 특히 미국과 같이 정당 일체감이 여전히 유지되고 있는 사회에서 더욱 중요하다. 유권자들은 선거 이전 자신이 지지하고 있는 정당이 정강을 통하여 전통적으로 고수하고 있는 기본 이념의 지속성을 확인하고, 사회적 논쟁을 불러일으키는 이슈의 경우 각 정당의 정책 방향을 살펴봄으로써 자신이 지금까지 유지하고 있던 정당 일체감을 재확인하는 기회를 삼을 수 있다. 이와

8) CFR. 2012. Republican Party Platform, 2012,
<http://www.cfr.org/elections/republican-party-platform-2012/p28890>

동시에 정당을 통하여 특정 이슈에 대한 찬, 반의 위치를 분명히 함으로써 자신의 지지정당 및 후보자에 대한 지지 혹은 반대를 재확인할 수 있다. 이러한 과정 속에서 정당의 정강은 미국 사회에서 집권 가능성을 가진 정당의 정책 방향을 가늠하고 동시에 정당의 핵심 이념을 알아볼 수 있도록 한다.

4. 미국 정당 강령의 전파

1) 미디어를 통한 정당 강령의 전파

정당 강령의 차이 및 유권자들에 대한 정강 각인은 미국에서 미디어를 통하여 지속적으로 이루어진다. 미국 주요 신문은 각 정당의 정강이 발표된 이후 일제히 이에 대한 분석 기사를 통하여 각 정당의 정강 내용을 유권자들에게 알린다. 예를 들어 2012년 공화당 전당대회를 통해 공화당 정당 강령이 확정된 이후 주요 신문은 공화당의 정강에 대한 분석 기사를 다양하게 실었으며, 특히 민주당과 공화당의 정강 비교를 통하여 유권자들이 두 정당 간의 정책 차이를 확연히 알 수 있도록 다양한 정보를 제공하고 있다.⁹⁾ 이와 동시에 각 정당의 과거와 현재 정강의 비교를 통해 유권자들이 자신이 지지하는 정당뿐만 아니라 타 정당의 강령 내용을 변화를 함께 살펴볼 수 있도록 함으로써 자신이 지지하는 정당에 대한 충성심을 심화시키거나, 혹은 지지 정당을 교체할 수 있는 가능성을 제공한다고 할 수 있다.

주요 미디어는 각 정당의 정강이 발표됨과 동시에 특별 기고문을 통하여 정당의 정강 내용을 비교 분석한다. 예를 들어 2008년 민주당과 공화당 정강이 발표된 이후 뉴욕 타임즈는 2008년 미국 대통령 선거 특집을 게재하면서 각 정당이 특정 이슈에 대해 취하고 있는 정책 위치를 비교하고 있다. 2008년의 경우 경제, 의료보험 및 은퇴 문제, 에너지 및 환경, 안보, 이민 등 5개 섹션으로 구분하여 각 정당이 추구하고 있거나 혹은 반대의 의견을 내고 있는 정책에 대한 정당의 입장을 자세하게 소개하였다.¹⁰⁾

이러한 정당 정강의 비교 소개는 비단 뉴스페이퍼를 통한 비교만이 아니라 각종 방송매체에서도 대통령 선거와 함께 다양한 방식으로 내용 비교를 제공한다. CNN의 경우 다양한 기사를 통하여 대통령 선거와 관련한 정당의 정강 비교를 지속적으로 제공하고, 단순히 그 해의 비교뿐만 아니라 각 정당

9) "Republican Party Platforms, Then and Now," *NYTimes*, 2012. August 28 (검색일: 2014.06.20); "Party Platforms Are Poles Apart in Their View of the Nation," *NYTimes*, 2012. September 4 (검색일: 2014.06.10).

10) <http://elections.nytimes.com/2008/president/issues/party-platforms/index.html>

의 과거 정강과의 비교를 통하여 현 정당이 얼마나 시간에 따라 변화해왔는지, 혹은 변하지 않는 내용이 있는지, 아니면 현재 변화하고 있는 이슈에 대해 어떻게 대처하고 있는지에 대한 분석이 가능하다.

2) 시민단체를 통한 정당 강령의 전파

미국 정당 정강에 대한 구체적 분석은 비단 미디어에서만 이루어지는 것은 아니다 미국 내 다양한 시민 단체들이 각 정당의 정강에 대한 비교분석을 자체적으로 실시하여 제공하고 있다. 예를 들어 FRCAction(The Legislative Affiliation of Family Research Council)의 경우 2012년 민주당과 공화당의 정강에 대한 구체적 비교 분석표를 제시하였는데 이 분석표는 각각 혼인, 혼인법에 대한 방어, Hate Crime, 낙태, 낙태에 대한 세금지원, 낙태 옹호법안, 줄기세포 연구 등 가족과 관련된 정책 부분에 대한 구체적인 비교 분석표를 작성하여 자신들의 관점에서 바라본 양대 정당의 가족 정책에 대한 분석을 한다.¹¹⁾ 또한 IVN(Independent Voter Network) 및 ivotevalues.com과 같은 시민 단체는 유권자들에게 각 정당의 정강 비교를 각 항목별로 분류하여 제시함으로써 유권자들의 투표를 독려하고, 정책 형성 과정에 유권자들이 더 많은 관심을 갖도록 유도한다.¹²⁾ 이 중 OnTheIssues와 같은 단체는 대통령 선거 및 상, 하원의원 선거뿐만 아니라 주 선거와 주지사 선거와 같은 지방 선거와 관련한 다양한 선거 정보를 제공한다. 동시에 각 정당의 정강 내용에 관련하여 주요 내용을 통한 민주당과 공화당 강령 비교를 통하여 각 정당의 후보들의 정책 공약과 소속 정당의 정강을 비교할 수 있는 정보를 제공한다¹³⁾. 특히 정책 이슈를 각각 이슈별로 정당 간 비교를 하여 각각의 비교 내용을 손쉽게 확인할 수 있도록 한 것이 특징이다. 이와 동시에 주요 양당인 민주당과 공화당뿐만 아니라 제 3당에 대한 정보를 제한적이지만 제공할 수 있는 장을 마련한다는 점을 포함한 선거 정보의 종합편이라는 의미가 있다.

미국의 경우 시민단체 및 미디어에 의한 정강의 비교 분석은 단지 정강의 전체적 내용에 대한 분석뿐만 아니라 각 단체의 이익에 직접 연결되는 분야에 대한 구체적 분석까지 다양하게 이루어진다. 특히 선거가 있는 해에 채택되는 정당의 정강은 개별 후보(대통령 및 상, 하원의원)의 개인 선거 공약과

11) FRC Action, 2012 Republican Platform, 2012 Democratic Platform
<http://downloads.frcaction.org/EF/EF12I44.pdf> (검색일: 2014.05.30).

12) IVN, Comparison of the Two Party Platforms on the Constitution (검색일: 2014.05.25).
<http://ivn.us/2012/09/08/comparison-of-the-two-party-platforms-on-the-constitution/>

13) OnTheIssues.org. <http://www.ontheissues.org/default.htm> (검색일: 2014.05.20).

함께 소속 정당의 정책 공약으로서 중요성을 갖는다. 특히 각 주의 시민단체 및 종교 관련 단체는 특히 혼인과 낙태에 관련한 정강 내용에 대해 관심을 보이고 있으며, 이스라엘과 관련한 외교정책 분야에 대해서도 주목을 하고 있다.

3) 미국 정당의 정강 확산 기제의 효과

이렇듯 미국 정당의 정강은 미디어의 적극적 확산 기능을 통하여 유권자들에게 손쉽게 다가간다. 특히 주요 신문들은 정강 내용에 관한 전체적 내용과 함께 구체적 사안들에 대한 비판과 긍정을 동시에 보도함으로써 특정 신문의 이념적 속성을 동시에 유권자들에게 전달하는 측면이 있다. 이러한 미디어의 프레이밍 효과에도 불구하고 미국 미디어 특히 신문의 경우 정당의 강령 확산에 주요한 행위자로 기능하고 있으며, 이를 통하여 유권자들은 보다 다양한 측면에서 정강 내용을 확인할 수 있다.

매니페스토(정강)를 통하여 유권자들이 자신의 지지 정당에 대한 선호를 심화하거나 혹은 투표 결심을 굳히는 측면이 있다는 점을 매니페스토의 효과성이라고 보았을 때 분명 미국의 양대 정당인 민주당과 공화당은 오랜 기간에 걸쳐 정당의 정강을 통하여 정당 지지기반을 공고화하였다. 또한 민주당과 공화당의 정강 내용의 변화와 공통점 및 각 정당이 지속적으로 추구하는 정책 일관성 등에 대한 정보를 미디어 및 다양한 시민단체를 통하여 지속적으로 접함으로써 유권자들이 정당 정책 내용에 대한 이해도를 높일 수 있다. 이는 유권자들에게 정책 정보를 제공하는 것과 동시에 기존의 지지 정당에 대한 정당 일체감의 심화 혹은 지지 정당의 교체라는 유권자와 정당 간의 관계 변화에까지 정강이 영향을 미칠 수 있음을 추론할 수 있다. 따라서 미국에서의 정강은 유권자와 정당 측면 모두에 영향을 주는 도구로서 유용하며, 이는 한국에서의 매니페스토 운동과 차별이 되는 부분이다. 즉, 한국의 매니페스토 운동은 후보자들이 제시한 공약에 대한 평가를 통하여 얼마나 공약이 실현 가능한지 확인하는 부분에 초점을 두는 경향이 강하다면 미국의 정강은 유권자들에게 제공하는 정강 정책의 기본 정보 뿐만 아니라 정당의 정책적 이념적 정체성을 확인하는 종합적 설명서로서 기능한다. 따라서 미국에서의 정강에 대한 평가는 사실상 한국처럼 이루어지지 않는다고 할 수 있다.

미국 정강에 대한 구체적 평가가 이루어지지 않는다는 점은 현재 한국의 매니페스토 운동이 가장 중요하게 생각하는 공약의 실현화 가능성에 대한 평가가 미국 사회에서 이루어지지 않는 것으로 보일 수 있다. 이는 집권 정

당의 정강에 대한 평가가 정량적, 정성적으로 이루어지지 않기 때문에 이후 공약의 현실화에 대한 우려를 낳을 수 있다. 그러나 미국의 경우 정당의 정강을 통하여 지속적으로 나타나는 정책들의 대부분이 사실상 크게 변화하지 않고 있으며, 동시에 정강의 발표되는 시점이 일반적으로 대통령 선거를 앞둔 시점이므로 정강의 정책과 대통령 후보의 정책 공약이 상당 부분 대통령 후보의 개인 선거 공약에 반영된다. 따라서 정성적, 정량적 사전 평가가 없다고 하더라도 사실상 미국의 공약에 대한 평가는 대통령 재임 시기 동안, 상, 하원 의원의 임기 동안 지속적으로 다양한 방법을 통하여 수행된다고 볼 수 있다. 이에 대한 미디어 및 시민 단체의 끊임없는 모니터링은 선거 이전의 공약에 대한 사전적 평가만이 공약의 실현화에 도움이 될 수 있다는 단선적 믿음을 비판적으로 고려할 필요가 있다.

두 번째로 정책공약의 실현 정도에 대한 깊은 우려는 실제로 한국의 과거 선거에서 후보들이 남발한 장밋빛 정책 공약이 선거 이후 실제로 이루어지지 않고 사장되거나 심각하게 훼손되어 왔던 과거 전례를 통하여 끊임없이 비판받아왔다는 점에서 나타난다. 이와 관련한 미국의 정책 공약 실현의 이슈는 한국과는 달리 장기적이며 점진적 변화에 대한 공약의 경우가 많기 때문에 현 시점에서 완벽하게 공약이 이루어지지 않는다고 하더라도 4년 중임이라는 미국 대통령제의 특성상 1기 재임 시 이루어지지 않은 공약이 2기에서 연속적으로 성과를 거둘 수 있다는 믿음이 있기 때문에 이에 대한 유권자들의 엄격한 공약 평가가 큰 의미를 가져오지 않을 수 있다. 한국처럼 5년 단임을 유지하는 대통령제의 경우 5년 안에 공약이 현실화되지 않았을 때 이후 실현되지 않은 공약에 대한 비난이 정당에게 돌아갈 수 있다. 그러나 이 경우에도 유권자가 정책공약에 대한 명확한 이해가 있어야만 이러한 사후 검증 및 평가가 이루어질 수 있다. 이에 비해 미국과 같이 중임이 허용되는 대통령제의 경우 정강의 내용이 단기간 성취할 수 있는 정책이라기보다 장기적 비전을 가진 사업의 경우가 많다는 점을 염두에 둔다면 미국의 정강 정책에 대한 사전 평가는 사실상 큰 의미를 갖지 않을 가능성이 있다.

IV. 영국의 정당정치와 매니페스토 운동

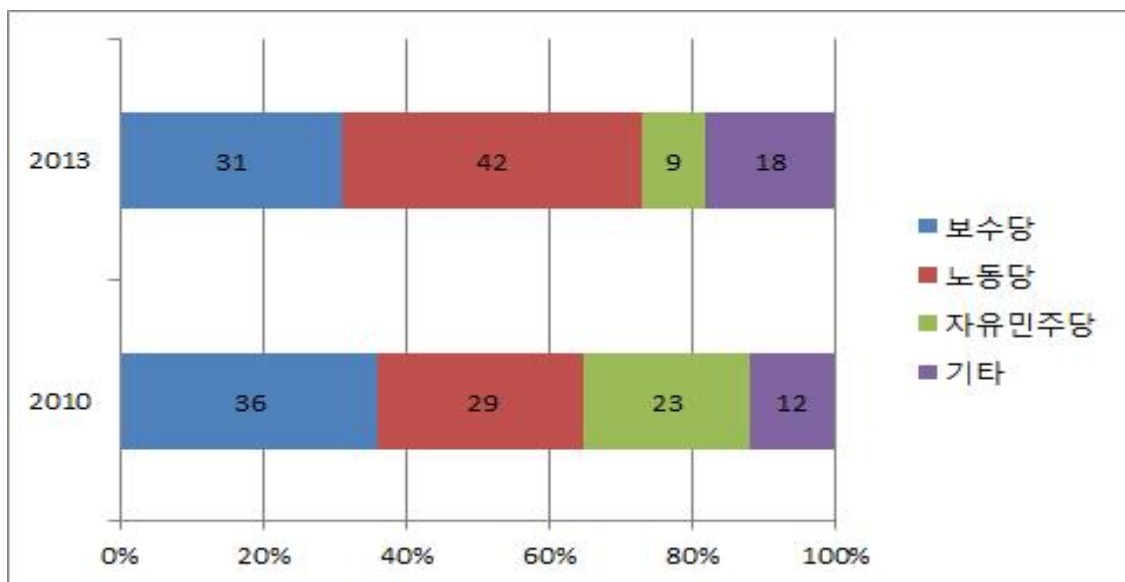
1. 영국 정당 및 유권자들의 성향

영국의 주요 정당의 이념 성향은 미국보다 좀 더 이념 스펙트럼 내에서 명확한 이념 위치를 차지하고 있다. 노동당의 경우 이념 스펙트럼에서 중간

보다 좌측에 위치하고 있다. 예를 들어 정부의 지출이 확대되고, 부의 재분배를 더욱 중요시여기고, 근로자의 권익에 대해 더 많이 주의하고 있다는 점을 들어 노동당의 이념 성향은 중간보다 좌측에 위치하고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 노동당의 최근 변화는 국영화의 폐지와 같이 정당 매니페스토에서 이념의 변화를 보이고 있다는 점이 흥미롭다. 보수당은 전통적으로 우익 정당으로 평가할 수 있으나 최근 보수당은 중도 정당으로 인식되고 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 보수당 지지자들은 자신들은 “보수”(conservative)로 평가하고 있다는 점에서 향후 보수당의 정당 매니페스토가 정당 자체의 중도 성향 정책과 지지층의 보수 성향을 어떻게 조화시킬 것인지에 대한 관심이 모아진다. 이와 함께 자유민주당은 기본적으로 자유주의를 기본 이념으로 삼고 있다. 이에 따라 자유민주당 지지층은 기본적 이념 성향이 자유주의라고 할 수 있으며 이들은 세금 제도의 재균형, 부자에 대한 세금 증액 등을 지지한다.

미국보다 정당 정체성이 높은 영국의 경우 자신을 보수당 지지, 혹은 노동당 지지, 그리고 최근 자유 민주당 지지 층으로 분명하게 구분한다. 예를 들어 2010년과 2013년 조사에서 각 정당의 지지층에 대한 조사는 보수당과 노동당의 지지층이 변화를 보이고 있음을 확인해주고 있다.

<그림 4> 영국 정당의 지지층 변화



출처: Wall Street Journal UK¹⁴⁾

<그림 4>에서 확인할 수 있는 영국의 정당 지지층의 변화는 2010년과

14) <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303643304579105271407380600>

2013년 사이 각 정당별로 상당한 차이를 보이고 있다. 우선 2010년 보수당 지지층은 36%였던 반면 2013년 보수당 지지층이라고 밝힌 층은 31%로 5% 줄었다. 한편 노동당의 경우 2010년 29%의 지지층을 확보한 반면, 2013년의 경우 42%로 약 13%의 급격한 증가세를 보였다. 이에 비해 자유민주당의 경우 2010년 23%의 지지층이 2013년 9%로 급감한 것을 확인할 수 있었다. 이 과정에서 주목할 부분은 주요 3개 정당을 지지하지 않는 층이 2013년 18%로 확인되어 2010년 12%와 대비하여 증가하고 있다는 점이다. 이는 미국의 사례와 마찬가지로 각 정당의 매니페스토를 통하여 기존 지지층에 대한 지지를 공고화하는 한편 기타 층에 대한 견인을 할 필요가 있음을 제시한다.

2. 영국 정당의 매니페스토 역할

정당은 정당의 매니페스토를 통하여 유권자들의 선택을 이끌기 위하여 노력한다. 이러한 정당의 노력은 선거라는 제도를 통하여 국민의 지지를 받기 위한 다양한 노력을 경주하며 정당의 노력은 정당 매니페스토를 통하여 공약으로서 제시된다. 따라서 치열한 선거 경쟁 속에서 정당의 매니페스토는 정당이 가질 수 있는 중요한 도구로서 중요하다.

매니페스토라는 말이 최초 사용된 영국의 경우 1834년 탬워즈(Tamworth)에서 치러진 선거에서 로버트 필(Robert Peel)당수가 매니페스토를 제시한 것이 최초인 것으로 전해진다(카나이 타츠키 2006, 18). 영국의 경우 각 정당이 매니페스토를 발간한 이후 유권자들이 매니페스토를 직접 구입하여 읽는 경우가 많다. 가격은 약 2파운드(한화로 약 4500원)인 정당 매니페스토는 유권자들이 직접 구입함으로써 선거에 대한 유권자들의 관심을 높인다. 이는 영국 매니페스토의 오랜 전통으로 유권자들이 정당 매니페스토의 중요성을 인식하고 있다는 점이 매니페스토 책자 구입이라는 예외적 현상을 만든 요인이 될 수 있다.

영국 의회는 매니페스토 개념을 “정당의 이념과 정책에 대한 공적 천명(a public declaration of the ideas and policies of a political party)”으로 규정하고, 일반적으로 총선 전에 출판이 되며 각 정당이 집권하였을 경우 정당이 할 일(what the party will do)에 관한 기술이라고 밝힌다.¹⁵⁾ 영국에서 정당의 매니페스토는 미국과 달리 집권당이 정부가 되는 의원내각제의 특성상 각 정당의 매니페스토는 집권 이후 영국 정부의 정책이라는 점에서 특히 중요하다. 현재 영국은 다양한 정당이 공존하고 있지만 주요 정당은 보수당,

15) UK Parliament. Glossary(Manifesto)

<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/manifesto/> (검색일: 2014.06.10).

노동당 그리고 자유민주당으로 나눌 수 있다. 특히 오랜 이념적 균열을 통하여 보수당과 노동당의 주요 이념 정당이 공존해온 영국 정치 지형 속에서 영국 정당은 다양한 유권자들을 대변하는 정치적 기제로 존재해왔다. 즉, 정당은 주요 정책 이슈를 만들어내고, 매니페스토와 정책 제안 등을 통하여 유권자들에게 현재 정당이 다루고 있는 주요 정책에 대한 정보를 제공한다. 따라서 유권자들에게 주요 정책에 대한 각 정당의 정책적 위치를 제공하는 것은 무엇보다 의원 내각제에서 중요하다. 즉, 의회 해산의 기회가 발생하여 현 집권당이 아닌 야당이 새로운 집권당이 될 가능성이 상존하는 의원내각제에서 각 정당은 집권 후 즉각적인 정책 집행을 위한 좀 더 구체적인 정책 방향 및 내용을 매니페스토에 담아 둘 필요가 있다. 따라서 영국 정당의 매니페스토는 미국 정당의 매니페스토보다 구체적인 정책 공약을 넣는 경향이 있다. 영국 정당의 매니페스토 내용이 이제 단순히 유권자들에게 정당의 정책에 대한 정보 제공의 역할을 넘어서 매니페스토 내용 자체를 통한 다양한 논의가 진행될 만큼 학문적으로도 중요한 대상이 되고 있다(Daubler and Benoit 2013; Quinn 2008; Green 2011).

영국 정당 매니페스토가 유권자들에게 제공하는 정보는 미국의 경우와 다르지 않지만 정당 측면에서의 정당 매니페스토의 역할은 미국처럼 정당의 정체성을 확립 및 지속하는 의의보다는 좀 더 구체적이고 현실적 측면에서 집권 정당의 정책 공약이라는 속성을 더 많이 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서 영국 노동당, 보수당 및 자유민주당의 정당 매니페스토는 기본적으로 지난 매니페스토에 대한 자체 평가를 통하여 잠재적 집권당으로서의 수권 능력이 충분함을 보여주고 있다.

영국의 정당 매니페스토가 선거에 미친 중요성은 1996년 노동당 매니페스토를 통한 토니 블레어의 “제 3의 길” 접근법을 통하여 알려져 있다. 1996년 영국 노동당은 “New Labour, New Life For Britain”(영국을 위한 새로운 노동당, 새로운 생활)이라는 매니페스토를 통해 노동당이 제3의 길을 지향하며 중도로 수립하는 정책 변화를 도모할 것을 천명하였고 그 결과 1997년 영국 총선에서 승리를 거두었다. 1997년 총선에서 영국 노동당은 노동당 역사상 가장 큰 선거 승리를 기록하였는데 당시 노동당은 418석을 차지하여 다수당이 되었고, 존 메이어 수상이 이끈 보수당은 165석을 차지하는데 그쳤다. 1997년 선거는 사실상 노동당이 이후 약 18년간 집권할 수 있는 길을 열어 주었다. 영국 정당 매니페스토는 우선 매니페스토 실천에 필요한 자원, 정책 대상, 그리고 자원의 확보 방식에 대한 구체적인 명시가 되어 있다. 이는 현재 정당 매니페스토에서 구체적으로 나타나고, 매니페스토에 대한 평가 기준 중 주요 평가요인인 구체성에 대한 기준으로 작용하였다고 볼 수 있다.

3. 영국 매니페스토의 시민사회로의 전파

영국 정당 매니페스토의 시민사회로의 침투는 다양한 경로를 통하여 이루어진다. 우선 각 정당은 자체 정책 토론의 장을 온-오프라인에 개설함으로써 일방향으로 매니페스토를 제시하는 차원을 넘어서 실제로 정책 내용에 대한 다양한 토론을 추진한다. 예를 들어 노동당은 “About Your Britain”이라는 웹페이지를 통해 노동당의 정책 어젠다와 내용을 전파하고 토론의 장을 확장함으로써 지지 유권자들뿐만 아니라 보수당 지지 유권자들까지 참여할 수 있도록 하였다.¹⁶⁾ 이들은 또한 정책 리뷰를 발간하고, 각 정책 분야에 대한 자체 분석 및 동향 조사를 통하여 정당 매니페스토의 진화를 촉진하는 역할을 한다. 이와 더불어 영국의 주요 미디어는 정당 매니페스토 확산 및 발전에 중요한 역할을 한다. 각 정당의 매니페스토가 공표될 때마다 영국의 주요 신문들은 정당 매니페스토의 내용 및 정책 분석에 대한 다양한 기획 기사를 통하여 영국 유권자들에게 정당 매니페스토의 내용을 전파한다. 마지막으로 시민 단체들은 정당 매니페스토 비교 분석을 통하여 각 단체들이 지향하는 정당 매니페스토에 대한 의견을 활발히 개진한다.

1) 미디어의 역할

영국 정당 매니페스토는 1900년 영국 노동당이 총선에서 최초로 정당 매니페스토를 공표한 이후 최근까지 총 선거가 실시될 때마다 출간되었으며, 반면 보수당은 노동당과 같은 구체적인 정당 매니페스토가 아닌 정당 지도자에 의한 짧은 연설문을 발표하는 것으로 시작되었고 노동당과 같은 매니페스토는 1950년 “This is the Road”(이것이 길입니다)라는 제목으로 발표된 것이 최초였다고 할 수 있다. 따라서 영국에서 정당 매니페스토는 노동당의 정당 매니페스토의 역사와 함께 시작되었다고 볼 수 있다. 특히 영국에서 정당 매니페스토의 중요성은 1990년대 노동당의 선거 승리로 확인되었다. 영국의 정당 매니페스토가 선거에 미친 중요성은 1996년 노동당 매니페스토를 통한 토니 블레어의 “제3의 길” 접근법을 통하여 알려져 있다. 1996년 영국 노동당은 “New Labour, New Life For Britain”(영국을 위한 새로운 노동당, 새로운 생활)이라는 매니페스토를 통하여 노동당이 제 3의 길을 지향하며 중도로 수렴하는 정책 변화를 도모할 것을 천명하였고 그 결과 1997년 영국 총선에서 승리를 거두었다. 1997년 총선에서 영국 노동당은 노동당 역사상 가장 큰 선거 승리를 기록하였는데 당시 노동당은 418석을 차지하여 다수당

16) Your Britain <http://www.yourbritain.org.uk/agenda-2015/policy-review/policy-review>

이 되었고, 존 메이어 수상이 이끈 보수당은 165석을 차지하는 데 그쳤다. 1997년 선거는 사실상 노동당이 이후 약 18년간 집권할 수 있는 길을 열어 주었다.

이러한 정당 매니페스토의 시민사회로의 전파는 미디어의 적극적 관심에 의해 증폭되었다. 먼저 영국의 공영방송인 BBC는 각 총선이 실시될 때마다 정당의 정책 매니페스토에 대한 집중적인 비교 분석을 통하여 정책 강조점 및 차이점을 집중 보도하고, 이러한 비교 분석 문서를 BBC 홈페이지를 통해 볼 수 있도록 하고 있다. 예를 들어 2010년 영국 총선과 관련하여 노동당, 보수당, 그리고 자유민주당의 정책 비교를 정책 이슈 분야마다 구분하여 집중적으로 비교하여 이를 유권자들이 쉽게 살펴볼 수 있도록 하였다.¹⁷⁾ 방송 뿐만 아니라 영국의 주요 신문들 또한 정당 매니페스토에 대한 비교 분석을 통하여 구체적인 정당 매니페스토의 내용을 연일 보도하여 유권자들의 이해를 돕는데 도움을 준다. 예를 들어 데일리메일과 같은 신문은 간단한 정책 퀴즈를 통하여 유권자들로 하여금 자신의 정책 선호와 정당의 정책 강조점을 대비하는 퀴즈를 통하여 유권자들과 정당의 정책 위치를 진단하는 섹션을 만들었다. 또한 가디언지의 경우 2010년 노동당 매니페스토에서 가장 중요하다고 분석된 문장들을 하이라이트 하여 독자로 하여금 노동당이 중요하게 여기는 정책 분야에 대한 강조점을 쉽게 찾아볼 수 있도록 정보를 제공하였다.¹⁸⁾ 여기에서 고려할 점은 영국의 주요 신문들이 정당 매니페스토에 대한 자신들의 분석을 통하여 유권자들에게 매니페스토 내용을 전달하는 순기능을 하는 반면, 미디어가 지향하는 정책 방향 혹은 이념적 정향에 의하여 매니페스토 내용 전달이 왜곡될 수 있음을 시사한다.

2) 시민단체의 역할

영국의 정당 매니페스토는 집권당이 곧 정부가 되는 의원내각제 체제 내에서 향후 정부의 정책이라는 점에서 다양한 이익단체 및 시민 단체들의 적극적인 매니페스토 분석이 나타난다. 다양한 시민단체 및 개인들은 단순한 정당 매니페스토 내용에 대한 비교 분석을 전달하는 반면, 특정 이익집단들은 매니페스토의 정책 내용 중 자신의 단체에게 직접적 영향을 줄 수 있는

17) BBC, "Where They Stand: Guide to party election policies," http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8515961.stm#subject=key&undefined&undefined (검색일: 2014.06.01).

18) The Guardian. Election 2010. "Labour manifesto 2010: annotated policy guide," <http://www.theguardian.com/politics/interactive/2010/apr/12/labour-manifesto-2010-policy-guide> (검색일: 2014.06.04).

정책에 대한 구체적이고 신도 있는 분석을 통하여 각 정당의 정책 방향을 가늠하며 이에 대한 비판 및 지지를 표명하기도 한다. 이러한 정당 매니페스토에 대한 시민사회의 관심은 대학에서도 이루어진다. 문화와 관련한 교육을 담당하는 대학에서 2010년 영국의 주요 3개 정당 매니페스토 분석을 통하여 향후 집권당의 정책이 자신들의 비즈니스 분야에 어떠한 영향을 미칠 것인지 분석한다¹⁹⁾. 또한 주요 정당들의 정책 비교뿐만 아니라 각 정당간의 정책 논쟁을 함께 다룸으로써 정당의 정책 내용을 더욱 확실하게 알 수 있도록 하였다. 정당 매니페스토에 대한 이익집단의 움직임은 특정 정책과 관련하여 다양하게 나타난다. 예를 들어 기업 로비기관인 CBI(Confederation of British Business)은 정당이 천명한 기업과 산업 관련 정책에 대한 자신들의 지지 혹은 비판을 천명하며 자신들의 입장을 담은 문건을 직접 발행하기도 한다. 이러한 이익집단의 구체적인 정책 대응은 직접적인 매니페스토 형성에 단기간 영향을 주기 어렵다고 할지라도 이후 매니페스토의 작성에 영향을 줄 수 있다는 점에서 매니페스토를 둘러싼 정당과 이익집단의 쌍방향 소통이 이루어지고 있다고 할 수 있다.²⁰⁾ 이익집단뿐만 아니라 기타 시민단체들도 한 정당의 매니페스토 정책 내용에 적극적으로 대응한다. 치안 관련 정책에 대한 시민사회의 반응은 정당 매니페스토의 치안 관련 정책에서 각 이슈에 대한 시민단체의 자체 분석을 통하여 유권자들에게 치안 관련 정책에 대한 정당의 정책 위치를 다시 한 번 확인시켜주는 역할을 한다.²¹⁾

시민단체 및 이익집단의 정당 매니페스토에 대한 반응은 정책과 관련한 투표를 독려하게 되어 매니페스토의 중요한 기능 중 하나인 정책선거 정착에 도움이 된다는 것이다. 정책 선거가 이루어지기 위한 전 단계 작업으로 정당 매니페스토의 비교 분석은 대단히 중요한 의미를 가진다. 각 정당이 천명하는 정책의 강조점 및 차이점을 명확하게 알고 있을 때 비로소 정책선거의 활성화가 이루어진다는 점을 감안하면 영국의 정당 매니페스토에 대한 다양한 시민단체들의 관심은 영국 선거를 정책선거로 활성화시키는 중요한 도구가 된다.

19) UCA Business and Community School Election Special, "Inside the Manifestos: what the main parties say about the creative industries,"

<http://community.ucreative.ac.uk/media/pdf/i/k/InsideManifestos.pdf>

20) CBI. 2009. "New Government in Action: The Business Agenda" (검색일: 2014.06.02).

<http://www.cbi.org.uk/media/494714/20090928-cbi-new-government-in-action.pdf>

21) Criminal Justice Alliance. "Member's Briefing; The 2010 general election manifestos on law and order,"

<http://www.criminaljusticealliance.org/electionmanifestosbriefing.pdf> (검색일: 2014.06.02).

3) 영국 정당 매니페스토의 확산의 효과

영국 정당의 매니페스토는 정당 자체의 연계 기관을 통한 선전 및 유권자들의 직접 구매를 통하여 유권자들에게 확산된다. 이와 함께 미디어와 시민단체들은 각자 자신들에게 직, 간접적으로 연결되는 정책에 대한 구체적인 관심을 통하여 자신들의 입장을 밝히고 정당의 정책 매니페스토가 천명하는 정책 방향에 적극적으로 대응하고자 한다. 특히 영국 정당 매니페스토는 향후 집권당의 정책 공약이라는 점에서 각 정당마다 구체적인 정책 분야에 대한 자신들의 입장을 명확히 표현하고자 하는 점이 특징이라고 할 수 있다. 이와 동시에 한국과 달리 각 미디어가 정당 매니페스토를 집중적으로 분석하여 유권자들에게 매니페스토 내용에 대한 전달은 물론 정당으로 하여금 매니페스토에서 천명한 정책에 대하여 때로는 경쟁하고 비판하는 장을 열어주는 것과 같은 중요한 역할을 한다.

정당 매니페스토의 중요성은 영국 사회에 있어서 비단 유권자들에게 각 정당의 정책 위치와 이념적 정향을 파악할 수 있는 정보를 제공하는 데 그치지 않고 정당 매니페스토 자체가 주요 정당의 정책 지향점을 파악할 수 있는 지표가 되고 있다는 것에서도 찾을 수 있다. 이와 더불어 매니페스토에 대한 시민 단체의 관심 또한 한국과 같이 포괄적 이익을 추구하는 시민단체보다 특정 정책에 대한 이해관계가 명백한 시민단체 혹은 이익집단들이 적극적으로 매니페스토를 분석하고 자신들의 의견을 개진하는 특징을 보인다. 따라서 영국 정당 매니페스토는 전체 유권자들을 상대로 미디어를 통한 포괄적 이익의 추구하고 함께 개별 이익을 추구하는 시민단체 및 이익집단에 의한 특정 정책에 대한 집중 분석을 통해서도 확산된다. 이는 궁극적으로 영국 선거의 정책 선거화를 활성화시키는 데 중요한 역할을 한 것으로 파악된다.

V. 결 론

정책선거의 활성화 기제로서 매니페스토의 중요성은 이제 그 누구도 부인할 수 없는 규범으로 받아들여지고 있다. 인물 중심의 선거의 폐해를 최소화하고 각 정당들이 건전한 정책 대결을 통한 선거 정당성을 확보하여 궁극적으로 책임있는 정책 실행을 구현하는 데 매니페스토는 많은 기여를 하고 있다. 이 연구는 매니페스토가 활성화되어 있는 영국과 미국의 사례를 통하여 매니페스토의 중요성을 단지 유권자에게 선거 및 정책 정보를 제공하는 것을 넘어서 매니페스토가 정당의 정책 및 이념 정체성을 공고화하는 데 도움

이 될 수 있음을 제시하였다. 이와 동시에 매니페스토에 대한 시민사회의 반응 차이를 통하여 매니페스토 선진국인 영국과 미국에서도 매니페스토가 일반 유권자들에게 줄 수 있는 영향보다 특정 정책에 직간접적 이해관계를 가지고 있는 시민단체 및 이익집단이 더욱 적극적으로 매니페스토에 대응하고 있다는 점을 알아보았다. 또한 매니페스토 확산에 대한 미디어의 역할이 대단히 중요하다는 점을 양국의 사례를 통하여 다시 한 번 확인하였고, 이는 향후 한국의 매니페스토 정착 및 확산에 시사점을 줄 수 있다.

미국의 경우 정당 매니페스토가 아닌 정당 정강을 통하여 전통적으로 민주당과 공화당의 정강이 미디어 및 시민단체를 통하여 시민사회에 확산되어 정책 공약을 유권자들에게 제공하는 역할을 한다. 정강을 통하여 미국 유권자들은 자신들이 지지하는 정당이 자신의 신념과 유사한 정책 및 이념을 유지 발전시키는 것을 확인할 수 있으며, 이를 통하여 정당 충성심을 공고히 할 수 있는 기회를 제공받는다. 또한 정당의 정강을 통하여 각 정당들은 자신의 핵심 정책과 이념을 지속적으로 유지할 수 있고, 이를 대외에 공표하여 선거 공약과 함께 유권자들과 소통한다. 특히 미국의 겨우 매 4년마다 발표되는 정당 정강은 대통령 선거 및 이후의 상, 하원 선거에서도 정당의 중심 정책 방향을 제시하는 중요한 기능을 한다. 또한 미디어를 통한 정강의 비교를 통하여 양 당은 각각의 이슈와 현안에 대하여 집권 정당으로서 제시하는 정책의 방향과 비전을 내놓는다.

영국은 정당 지지와 자신의 이념 성향이 상당히 일치하고 있는 특징을 보이고 있으며, 정당 매니페스토가 중요한 정당 지지의 지표가 된다. 정당 매니페스토의 중요성을 일찍부터 깨닫고 있던 영국의 노동당의 경우 정당 매니페스토를 통하여 정책을 명확하게 제시하고, 이를 통하여 유권자들의 높은 지지를 확보하였다. 이는 제 3의 길을 통한 노동당의 승리에서 정당 매니페스토의 중요성을 다시 한 번 확인하게 되었다. 미국과 유사하게 영국의 정당 또한 매니페스토를 통하여 지속적인 정책 비전 및 방향을 제시하고 있는데 영국 정당 매니페스토는 자체적으로 과거 자신의 정당 매니페스토에 대한 평가를 다음 매니페스토에 삽입함으로써 자체 평가를 하는 특징이 있다. 이를 통하여 자신들의 치적을 알리고, 경쟁 정당보다 자신들의 정책 능력 우월성을 보임으로써 지지를 확보하는 전략을 사용한다.

미국과 영국 사례는 정당의 정강 혹은 매니페스토가 단지 유권자들에 대한 정책 공약 내용 제공뿐만 아니라 매니페스토 자체 속에서 정당의 이념 및 정책의 지속성과 변화를 감지할 수 있는 측면이 있음을 보여준다. 또한 한국에서 중점을 두고 있는 매니페스토 평가라는 부분이 양 국의 경우 상대적으로 중요성이 낮음을 나타낸다.

한국의 매니페스토 운동의 상당 부분은 공표된 정당 및 후보자의 매니페스토에 대한 “평가”에 집중되어 얼마나 좋은 매니페스토를 만드는가, 혹은 얼마나 실현가능한 매니페스토를 어떤 후보가 더 많이 생산하고 있는가를 측정하는데 초점을 두고 있다. 물론 건전한 공약의 천명과 향후 공약의 성실한 실행은 국민과 대표자 간의 권위 있는 약속이며 이를 위한 사전 검열로서 매니페스토의 평가는 정책선거의 활성화에 중요하다. 그러나 매니페스토는 비단 후보자의 향후 정책 약속에 국한되는 것이 아닌 정당 차원에서 각 정당의 장기 정책 비전과 이념정향을 파악할 수 있는 주요한 연구대상이라는 점도 간과해서는 안 된다. 매니페스토 내용의 분석을 통하여 한국의 정당이 지향하는 정책의 일관성 및 변화가 한국 사회가 요구하는 정책 이슈에 대해 조응성을 보이고 있는지 확인할 수 있는 기제 또한 매니페스토이다. 따라서 향후 매니페스토와 정책 선거와의 관계에 대한 연구는 단지 유권자 측면에서 매니페스토가 제공하는 정보 제공의 중요성뿐만 아니라 매니페스토 자체에 대해 연구 범위를 확산하는 것이 궁극적으로 정책 선거의 활성화에 대한 매니페스토의 역할 연구를 심화시킬 수 있다.

제6장. 한국형 매니페스토의 기본 원리와 운영체계

I. 문제제기

한국의 선거과정에서 정책선거 활성화를 위해 시작된 매니페스토(manifesto) 운동은 2006년 제4회 전국지방동시선거를 필두로 대통령선거 2차례, 국회의원선거 2차례, 그리고 지방선거 3차례 등 횡수를 거듭하며 외형상 진일보한 발전을 보였으며, 이제는 초기 발아기를 넘어서 도약기로 접어든 것으로 평가되고 있다. 실제로 한국의 매니페스토 운동은 그 동안 선거과정에서 각 정당 및 후보자들의 정책공약에 관한 다양한 평가지표를 개발하여 제시하고, 매 선거 시기마다 정책선거를 위한 활발한 홍보활동과 비교·평가활동을 전개함으로써 매니페스토 운동이 하나의 시민운동이 될 수 있도록 노력하였다(이현출 2006a, 106; 김영래 2008, 148). 특히 한국의 매니페스토 운동은 2007년 공직선거법 개정 이래 각종 공직선거에서 정당 및 후보자의 정책공약 제시와 ‘선거공약서’ 작성을 법제적으로 의무화함으로써 유권자들의 정책공약에 대한 토의와 비교·평가를 활성화시킬 수 있는 기본 토대를 마련하였으며, 이를 통해 각종 선거과정에서 정책공약의 중요성에 대한 유권자들의 관심과 인식도 점진적으로 개선되고 있다는 평가이다(서재영·권영주 2008; 고선규 2014).

그러나 한국의 정책선거와 매니페스토 운동은 이러한 외형상 발전에도 불구하고, 실질적인 운영과정과 선거 결과에서 아직도 많은 한계와 문제점을 표출하고 있는 것 또한 사실이다. 그 동안 중앙선거관리위원회(이하 중앙선관위)를 비롯하여 매니페스토 관련 각종 전문가와 시민단체들의 다양한 노력에도 불구하고, 정책선거와 매니페스토 운동에 대한 각 정당 및 후보자, 유권자들의 관심과 인식은 아직도 미흡한 수준으로 남아 있으며, 선거과정에서 유권자들의 투표행태 또한 아직도 정책이나 정당보다 인물 중심의 투표행태를 강하게 표출하고 있어서 매니페스토 운동을 통한 정책선거가 한국의 선거과정에서 일반화되었다고 평가하기는 어렵다(가상준·윤종빈 2009, 121). 제도적·구조적 차원에서 각 정당 및 후보자의 선거공약서 작성을 통한 정책공약 제시가 법제적으로 의무화되어 정책선거 분위기를 활성화시킬 수 있는 기본 토대가 마련되었다고는 하지만, 각종 선거 시기마다 정당의 잦은 이합집산과 후보공천 지연에 따른 제반 문제점들, 촉박한 선거일정에 따른 건설한 정책공약 개발의 한계 등 많은 문제점들이 노출되면서 올바른 정책선거 분위기를 형성하지 못하고 있다.

그렇다면 한국의 정책선거와 매니페스토 운동은 그 동안 어떤 한계와 문제점

을 표출하고 있으며, 선거과정에서 정책선거 분위기를 활성화시키고 제도화시키기 위해서는 어떤 변화가 이루어져야 하는가? 그 동안 한국의 매니페스토 운동을 위한 환경적 여건이 제도적 차원에서 많이 개선되었음에도 불구하고, 실질적 운영 차원에서 한계와 문제점이 발생하고 있는 원인은 무엇인가? 한국의 매니페스토 운동이 지니는 제반 문제점과 한계를 극복하고 보다 성숙한 정책선거 분위기를 활성화시킬 수 있는 방안은 무엇인가? 여기서 우리는 한국의 선거 과정에 보다 적합한 매니페스토 운동, 즉 한국형 매니페스토(K-manifesto) 운동의 필요성을 강조하게 된다(이동운 2013; 고선규 2014, 43). 그 동안 한국의 매니페스토 운동은 선진 민주국가 등 해외 모범사례들을 종합하여 그것의 당위론적 의지와 방법론에 따라 정책선거와 매니페스토 운동을 추진하여 왔으나, 이것이 한국의 선거과정에 얼마나 적실하고 부합되는 지에 대한 근본적인 의문을 제시할 수 있다. 즉, 한국의 매니페스토 운동은 그 동안 선진 민주국가의 모범 사례에 맞추어 제반 절차와 내용을 전개하여 왔으나, 이것이 현실적으로 적용되는 과정에서 부분적으로는 이상적 공론에 치우쳐 그 운영과정에서 여러 가지 한계를 노정하며 표류하였다는 평가이다. 따라서 한국의 정책선거와 매니페스토 운동이 보다 활성화되기 위해 이제는 보다 한국적 정치 환경에 적합한 한국형 매니페스토 운동의 개발과 적용이 필요한 시점이며, 따라서 이 연구는 한국형 매니페스토 운동의 기본 원리와 모형을 정립하기 위한 시론적(試論的) 논의와 더불어 정책선거 활성화를 위한 제언을 제시하고자 한다.

II. 왜 한국형 매니페스토(K-manifesto)가 필요한가?

한국의 정책선거를 위한 매니페스토 운동이 이제 발아기를 넘어서 도약기로 접어드는 과정에서 한국형 매니페스토 운동이 필요한 이유는 첫째, 그 동안 정책선거와 매니페스토 운동이 당위론적으로 운영되던 기존 방식에서 탈피하여 이제는 보다 현실적 차원에서 정책선거를 활성화시킬 수 있는 방향으로 개선되어야 할 필요성이 증대되고 있기 때문이다. 그 동안 한국의 정책선거와 매니페스토 운동은 정책공약의 공급자인 정당 및 후보자와 그 수요자인 유권자 차원에서 매니페스토 운동을 통해 정책선거에 대한 관심과 인식을 증진시키는데 크게 기여했지만, 이것이 선거과정에 그대로 반영되어 유권자들의 투표행태로 표출되었다고 평가하기는 어렵다. 아직도 일부 정당과 후보자들은 선거 기간에 임박하여 급조된 ‘선거공약서’를 제출하거나 선거홍보물 작성에 있어서도 구체적인 정책공약의 내용이나 정책 실행 로드맵, 그리고 재원조달 방안 등을 제대로 명시하지 못한 채 구호뿐인 공약(空約)만을 남발함으로써 정책선거와는 거

리가 먼 선거·투표행태를 표출하고 있다. 유권자들 또한 정당과 후보자를 선택하는 투표결정 과정에서 정당 및 후보자의 정책공약을 꼼꼼하게 고려하여 투표를 결정하기 보다는 후보자의 개인 경력이나 학연·혈연·지연 등을 고려하는 인물 중심적 투표행태를 표출함으로써 정책선거와 동떨어진 현상들이 나타나고 있다. 이러한 선거 결과는 결국 그 동안 매니페스토 운동이 아직도 한국의 선거과정에서 정책선거 분위기가 원활하게 정착되지 못하였다는 반증이며, 따라서 보다 실천적 방향에서 한국의 정치 현실에 적합한 한국형 매니페스토 운동의 필요성이 강조되고 있다.

둘째, 한국의 정책선거와 매니페스토 운동이 보다 활성화되기 위해서는 매니페스토 운동 전반에 걸친 구조와 방향이 포괄적으로 재조정되어야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 현실적으로 현행 매니페스토 운동은 주요 시민단체가 주축이 되어 시민활동가나 전문가 중심으로 제반 활동이 진행되다보니 일반 대중과 유권자들의 참여도가 아직도 저조한 것이 사실이다. 또한 일부 시민단체들이 주도하는 매니페스토 운동은 특정 정당과 후보자들에 의해 그 평가방법의 공정성과 객관성, 신뢰성 등에 있어서 항의나 반발을 초래하고 있기도 하다. 아울러 현재 진행되고 있는 매니페스토 운동은 매니페스토 사이클에 있어서 정책공약에 대한 평가만이 지나치게 강조되어 정책공약의 개발 및 작성과 정책공약의 이행 여부에 대한 평가가 아직 더 보완되어야 할 필요가 있다. 매니페스토 운동을 통해 정책선거 분위기를 활성화시키기 위한 정부기관 및 시민단체, 각종 언론사의 노력이 초기 운동과정에서 많은 효과를 가져 온 것이 사실이지만, 각각의 기관과 시민단체마다 서로 다른 정책공약의 평가방법이나 기준을 제시하여 유권자들의 혼란을 초래했던 것도 사실이다. 따라서 서로 복잡하게 얽혀진 매니페스토 시행 주체들을 보다 체계적으로 연결하여 일목요연하게 정책공약 평가의 기준과 방법을 제시할 수 있는 매니페스토 운영체계가 확립되어야 할 것이며, 매니페스토 운동의 진정한 목적이 평가 그 자체가 아니라 평가라는 수단을 통해 정치인과 유권자 사이의 정책적 상호작용을 유도해야 한다는 점을 고려하여 매니페스토 운동의 기본 목표와 방향을 재정립해야 할 필요가 있다. 즉, 한국의 선거과정은 이제 매니페스토 자체의 존재 유무나 운동의 형식 자체가 중요한 것이 아니라 이것이 선거과정에서 어떤 과정과 절차를 거쳐 만들어지며, 이것이 사후적으로 어떻게 이행되고 성과를 가져왔는가에 대한 종합적이고 지속적인 평가가 이루어져야 한다는 것이다. 이에 따라 한국의 선거과정에서 정책선거가 활성화되기 위한 포괄적 발전모형 개발이 요망되며, 이를 위해 한국의 정치적 현실에 적합한 한국형 매니페스토 모형을 정립해야 할 필요성이 있다.

셋째, 한국의 정치적 현실과 선거과정에서 각 정당 및 후보자가 보다 실효성

있는 정책공약을 개발하고 보다 실천적 의지를 담은 매니페스토 운동이 강화되기 위해서도 정책선거를 위한 한국형 매니페스토 운동의 기본 원리와 모형이 정립되어야 할 필요가 있다. 그 동안 한국의 매니페스토 운동은 선진 민주국가에서 운용되어 온 매니페스토 운동의 기본 틀과 내용, 그리고 그 평가 기준과 운영방식 등을 그대로 응용하여 한국의 선거과정에 적용시켜 왔으며, 그 당위적 내용들을 통해 정책선거 활성화의 필요성을 강조해 왔다고 해도 크게 과언은 아니다. 그러나 한국의 정치구조와 정당체계, 그리고 이를 통해 표출되는 선거문화에 제대로 부응치 못하는 매니페스토 운동의 추진은 선거과정에서 부분적으로 정책선거의 중요성을 인식시키는데 성공하였음에도 불구하고, 각 정당과 후보자들이 형식적으로만 정책공약을 제시하는 수준에 그쳐 그것의 실천적 의지를 담보하고 자발적 정책 이행을 강조하는데 소홀한 결과를 표출하기도 하였다. 특히 매니페스토 운동이 그 주체인 정당과 후보자, 유권자들의 적극적 참여를 통해 이루어져야 함에도 불구하고, 현실적으로 한국의 매니페스토 운동은 시민단체 중심의 활동이나 전문가만으로 제한 활동이 전개됨으로써 매니페스토와 정책선거를 위한 유권자들의 저변 확대와 정당 및 후보자의 인식 전환을 유도하는데 미진했다는 평가를 받기도 하였다. 따라서 한국의 정책선거와 매니페스토 운동이 정당 및 후보자, 유권자의 보다 적극적인 참여를 유도하고 정책선거를 위한 저변을 확대시키기 위해서는 각종 선거 시기마다 한국의 정치적 현실과 정치과정에 적합한 정책공약을 개발하여 제시하고, 당선 이후에는 이것을 적극적으로 이행할 수 있도록 유도하는 한국형 매니페스토 운동의 추진이 필요한 시점이다.

마지막으로 정책선거를 통한 책임정치의 구현과 정치 선진화의 실현을 위해서도 정당 및 후보자, 유권자가 모두 함께 정책선거에 참여하는 범국민적 참여 인프라와 정책경쟁의 기반이 구축되어야 하며, 특히 한국의 정치적 현실에 적합한 정책공약의 토론과 경쟁이 활성화될 수 있는 한국형 매니페스토 운동이 추진되어야 한다. 선거과정에서 정책선거를 통한 책임정치가 구현되기 위해서는 매니페스토의 개발과 형성과정으로부터 이것의 제시와 비교·평가, 실무적 추진과 이행, 사후 평가 등에 이르기까지 일련의 과정이 하나로 연계될 수 있는 정책 인프라가 구축되어야 하며, 이것이 지속적으로 점검되고 그 결과까지 평가할 수 있는 매니페스토 정책선거의 체계적 로드맵이 구축되어야 할 것이다 (이현출 2006b, 54-64). 이러한 정책선거 로드맵은 각 국가의 정치구조나 정당체계, 선거문화 수준 등과 저마다 밀접한 관련이 있으며, 따라서 매니페스토 운동이 단순한 형식적 차원에서 벗어나 정치과정에 보다 밀접하게 접근하여 정책으로 경쟁할 수 있는 정치구조와 선거문화를 형성하기 위해 매니페스토 운동의 토착화 작업이 필요하다. 즉, 정당과 후보자 간 정책공약을 통한 경쟁이 선거과

정의 가장 중요한 투표결정 요인으로 작용하기 위해서는 반드시 한국적 선거 환경과 정치구조에 적합한 한국형 매니페스토 운동의 추진이 필연적이라고 논의할 수 있다.

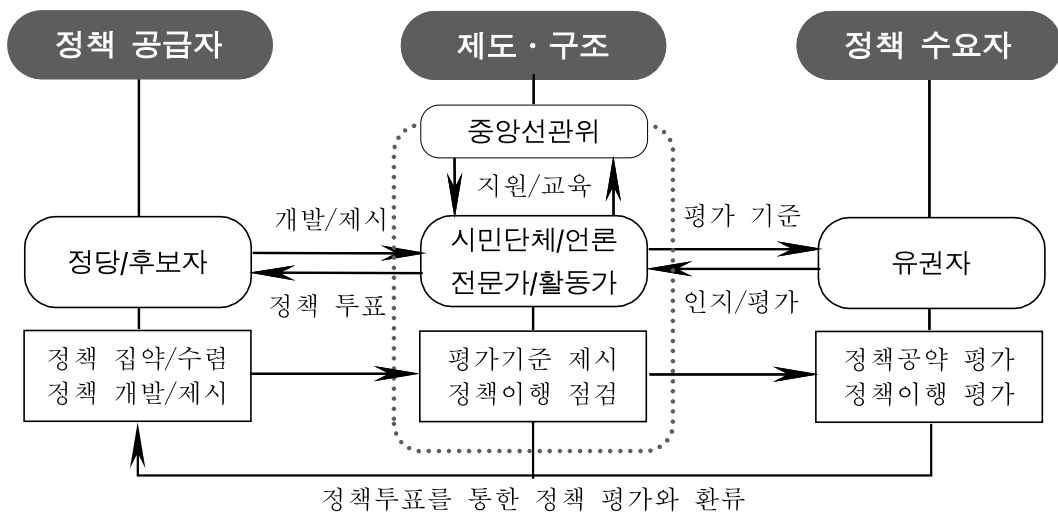
Ⅲ. 한국형 매니페스토(K-manifesto)의 기본 운영체계

그렇다면 한국의 선거과정에서 정책선거 활성화를 위해 한국형 매니페스토 운동은 어떤 방식으로 운영되어야 하는가? 우선 중앙선관위와 각종 시민단체, 그리고 언론사 등에서 분산적으로 추진되고 있는 매니페스토 운동의 제반 역할과 기능을 체계적으로 종합하여 하나의 구조적 틀 속에서 운영될 수 있는 매니페스토 정책선거 운영시스템을 고려해 볼 수 있다. <그림 5>를 통해 보는 바와 같이 정책선거를 위한 매니페스토 운동의 기본 구조는 정책공약의 공급자와 수요자, 그리고 그들 사이를 매개시켜 주는 제도적·구조적 요인 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다(박명호 2003, 217-218). 정책공약의 공급자와 수요자를 종합적으로 매개하여 선거 시기마다 보다 쉽고 편리하게 정책공약에 대한 정보와 자료를 제시하고 열람할 수 있도록 하고 상호 비교·평가할 수 있는 제도적·구조적 시스템을 만들어낼 수 있다면, 이것은 보다 원활하게 정책선거 분위기를 활성화시키는데 도움이 될 수 있을 것이다. 예를 들어 (가칭) 매니페스토 정책선거 운영센터와 같이 중앙선관위가 지원하고 각종 시민단체와 언론사, 활동가와 전문가 등이 모두 함께 모여 정책선거를 공론화시킬 수 있는 매니페스토 운동을 추진한다면, 하나의 통합된 틀 속에서 정당 및 후보자가 보다 책임 있는 정책공약을 제시하고 유권자들이 이에 대한 관심을 증진시켜 정책투표를 결정할 수 있는 기회의 장(場)이 마련될 수 있을 것이다.

현실적으로 한국의 선거과정에서 정책선거를 위한 매니페스토 운동이 보다 장기적 차원에서 지속성을 지니며 종합적으로 운영되기 위해서는 그 동안 중앙선관위나 시민단체, 언론사 등에 의해 분산적으로 운영되던 매니페스토 운동이 보다 체계적으로 추진될 수 있도록 통합적으로 운영·관리될 수 있는 운영체계가 필요하다. 예를 들어 중앙선관위 산하 혹은 그와 별도로 각종 시민단체와 언론사 등이 추진하는 매니페스토 관련 사업과 활동을 총괄적으로 지원하고 관리할 수 있는 (가칭) 매니페스토 정책선거 운영센터의 설립이 그것이다. 그 동안 한국의 매니페스토 운동은 중앙선관위가 지원을 하거나 혹은 각각의 시민단체나 언론사 등이 분산적으로 추진하는 사업과 활동들이 제각기 개별적으로 진행되다보니 정책공약의 평가지표 개발과 정책 평가 등 일부 사업과 활동에 편중된 운동 경향이 나타났으며, 그 결과 매 선거 시기마다 중복되는 사업과 활

동들이 복잡하게 전개되어 유권자들의 올바른 인식뿐만 아니라 사업활동의 효율성과 효과성이 저하되는 현상이 발생하였다. 이에 따라 각각의 시민단체와 언론사 등이 전개하는 매니페스토 운동을 지원하되 중복되는 사업과 활동을 조정·관리할 수 있는 종합적인 운영체계가 수립된다면, 보다 효과적으로 정책선거 분위기를 활성화시킬 수 있을 것이다. 즉, 하나의 통합된 구조적 틀로 운영되는 매니페스토 정책선거 운영체계는 매니페스토 관련 시민단체와 언론사, 활동가와 전문가 등이 상호 협력하여 정책공약을 평가할 수 있는 일관된 기준과 지표를 개발하여 제시하고, 각 정당 및 후보자가 발표하는 정책공약을 종합적으로 게시·관리하는 ‘공약은행’을 운영함으로써 유권자들이 보다 쉽게 정당과 후보자의 정책공약을 찾아보고 비교·평가하여 투표를 결정할 수 있는 장(場)을 제공할 수 있다는 것이다.

<그림 5> 매니페스토 정책선거 운영체계 기본 구조



여기서 중앙선거관위의 역할과 기능이 매우 중요하다. 일상적으로 중앙선거관위는 독립된 헌법기관으로서 선거과정에서 정치적 중립성을 확보하고 매니페스토 운동의 객관성과 공정성을 담보해야만 한다. 따라서 (가칭) 매니페스토 정책선거 운영센터는 중앙선거관위가 제반 매니페스토 운동의 통합과 체계화를 추진하는 주체이기 보다는 제반 활동과 사업을 지원하고 관리하는 후견인 역할을 수행해야 하며, 특히 개별 시민단체 및 언론사 등의 매니페스토 관련 사업과 활동이 중복될 경우 이를 조정하여 통합하고 활성화시키는 역할을 담당해야 한다. 예를 들어 그 동안 시민단체나 언론사 등에 의해 개별적으로 이루어졌던 정책공약 평가지표와 시스템을 합리적인 수준에서 조정·통합할 필요가 있으며, 이를 유권자들에게 보다 적극적으로 홍보함으로써 정책선거에 대한 관심과

참여를 증진시켜야 한다. 각 정당 및 후보자들의 정책공약 개발 및 이행과 관련하여서도 중앙선관위가 공청회나 간담회, 각종 정책개발 모임을 개최하여 보다 적극적으로 시민단체나 유권자들을 연계하는 매개체 역할을 수행할 필요가 있다. 아울러 현재 중앙선관위 산하 선거연구원의 역할과 기능도 강조된다. 매니페스토 정책선거는 유권자의 관심과 적극적 참여 여부가 가장 중요한 관건이라고 논의할 수 있으며, 따라서 현재 운영되고 있는 선거연수원의 민주시민교육이 보다 확충되어 정책선거의 중요성과 매니페스토 운동의 참여를 계몽·확대시켜 나가야 할 것이다.

매니페스토 정책선거 운영센터를 설치·운영함에 있어서 또 다른 주체인 시민단체와 언론사, 활동가와 전문가 등의 제반 역할과 활동도 중요하다. 그 동안 분산적으로 운영되어 왔던 각종 정책공약 평가나 홍보활동 등을 매니페스토 정책선거 운영센터를 중심으로 하나의 단일한 체계로 조정하여 매니페스토 운동과 정책선거 홍보활동의 효과성을 제고시킬 필요가 있다. 특히 각종 시민단체나 언론사 등에 의해 중복적으로 이루어졌던 정책공약의 평가지표 개발과 정책평가 활동의 다양성도 좋지만, 매니페스토와 관련된 유권자들의 혼란을 방지하고 정책선거에 대한 유권자들의 관심을 집중시키기 위해 그 동안 다양하게 운영되었던 평가지표나 정책평가 시스템을 상호 조정하여 단일한 지표와 방법으로 제시할 필요가 있다. 아울러 매니페스토 정책선거 운영센터가 성공적으로 효율성과 효과성을 발휘하기 위해서는 중앙선관위뿐만 아니라 매니페스토 운동을 직접적으로 전개하는 시민단체 및 언론사, 활동가와 전문가 집단 등도 정치적 중립성을 확보하여 보다 객관적으로 공정하게 매니페스토를 평가하고 홍보활동을 전개하는 것이 중요하다. 따라서 일부 정치적 성향을 지닌 시민단체나 언론사가 주도하는 매니페스토 정책선거 운동은 가급적 지양하되, 각각의 사회영역에서 활동하고 있는 보다 다양한 시민단체들이 포괄적으로 매니페스토 운동에 참여하여 공동으로 한국적 현실에 적합한 정책공약 평가지표를 개발하고, 이를 통해 정책평가 활동을 비롯한 제반 활동들을 추진해야 한다. 또한 매니페스토 정책선거 운영센터의 제반 활동과 사업은 단순히 선거 시기뿐만 아니라 상시적 차원에서 정책공약의 이행과 결과를 평가하는 연속적인 운영체제로 연결되어 매니페스토 운동의 지속성을 확보해야 한다.

한편 정책공약을 개발하고 제시하여 유권자의 지지와 투표를 유도하는 공급자 입장에서 정당 및 후보자는 각 선거 단위별 정책공약의 개발과 제안과정에서 당원 및 유권자들의 참여를 의무화하고, 특히 각 정당별 정책연구소의 역할을 활성화하여 정책 집약과 수렴, 정책공약 개발 기능을 강화해야 한다. 당원 및 유권자들과 의사소통 기능이 부족한 한국 정당정치의 현실상 각 정당 및 후보자의 정책 집약 및 수렴 기능이 강화되기 위해서는 이들과 유권자들 사이의

커뮤니케이션 통로를 확보하는 경로가 개선되어야 하며, 특히 이것은 결국 정당의 구조적 차원에서 당내 민주화 문제와도 직결되어 있다. 현실적으로 이러한 문제점을 해소하기 위해 매니페스토 정책선거 운영센터는 선거 시기뿐만 아니라 정기적으로 각 정당과 일반 유권자들이 자유롭게 참여하여 지역 현안과 정책을 토의할 수 있는 정책협의회 차원의 모임과 회의를 주선할 수 있다. 즉, 매니페스토 정책선거 운영센터에 관여된 시민단체나 언론사 등이 중심이 되어 중앙선관위 산하 지방선관위 단위별로 정당의 정책개발 담당자나 각종 공직선거 지역구 후보, 그리고 지역 주민들을 연계하여 정책공청회나 협의회를 운영한다면, 정책 집약 및 수렴을 통한 정책공약 개발의 상시적 커뮤니케이션 통로를 확보할 수 있을 것이다.

아울러 그 동안 선거과정에서 정당 및 후보자가 제시했던 정책공약이 부실하고 현실과 동떨어질 수밖에 없었던 또 다른 이유는 선거 시기에 즈음하여 빈번하게 이루어지는 정당의 잦은 이합집산과 후보공천의 지연 때문이다. 이러한 문제점은 일차적으로 공직선거 관련법의 제도적 보완을 통해 개선될 수 있겠지만, 보다 장기적인 측면에서는 선거 시기와 상관없이 각 정당마다 정책공약의 수렴과 집약, 그리고 그 개발과정이 상시적으로 이루어지도록 만드는 것이 중요하다. 따라서 정당의 후보공천 시기나 정책공약의 내용과 관련된 법제적 개선사항은 매니페스토 정책선거 운영센터가 중심이 되어 각 정당 및 활동가, 전문가 등의 포괄적 의견을 수렴하고 제도적 개선을 추진하면 될 것이며, 특히 선거 시기에 각 정당 및 후보자가 선관위에 정책공약과 관련된 선거공약서를 제출할 때 정책공약의 예산 관련 정보와 조달방법, 그리고 정책수행 로드맵 등 정책공약 추진계획을 보다 구체적으로 작성토록 규정함으로써 보다 실현 가능한 정책공약의 작성 및 제시를 유도할 수 있다. 또한 각종 선거 시기마다 정당 및 후보자가 선거공약서를 제출할 때 사전 의무조항으로 정책공약 공청회나 토론회를 거치도록 규정한다면, 보다 건실한 정책공약을 제시하는데 도움이 될 수 있다.

다른 한편으로 정책공약의 수요자인 유권자 차원에서 정책선거와 매니페스토 운동에 관한 유권자의 관심과 참여를 더욱 증진시키기 위해서는 매니페스토 정책선거 운영센터를 중심으로 한 각종 홍보활동과 민주시민교육을 강화할 필요가 있다(이동운 2010, 128). 현실적으로 선거 시기에 즈음하여 추진되는 매니페스토 운동과 정책선거 홍보활동은 대부분 선거과정 중에 표출되는 정치적 이슈나 정쟁에 묻혀 유권자들의 관심도가 낮은 수준이다. 따라서 중앙선관위 산하 선거연수원에서 유권자와 정당, 예비후보 등을 대상으로 추진되는 선거·정당 관련 교육과 민주시민교육을 보다 활성화하여 매니페스토 정책선거에 관한 상시 교육시스템을 확대할 필요가 있으며, 선거 시기에는 정책선거에 대한 유권

자들의 관심을 집중시키기 위해 매니페스토 정책선거 운영센터가 중심이 되어 정당 및 후보자의 정책공약 평가와 정책투표를 유도하는 홍보활동을 더욱 강화해야만 한다. 일반적으로 정치참여를 위한 능동적·적극적 인식이 부족한 한국 유권자들의 행태적 특성을 고려할 때 각종 언론사가 참여하는 매니페스토 정책선거 운영센터의 정책선거 홍보활동은 매우 중요하며, 특히 각 언론사마다 분산된 홍보활동을 추진하기 보다는 통일된 메시지를 반복적으로 홍보·계몽할 필요가 있다.

결과적으로 매니페스토 운동을 통한 정책선거 분위기가 현재의 발아기를 뛰어넘어 더욱 활성화되고 정착되기 위해서는 단순히 선거 시기에 정당 및 후보자의 정책공약을 평가하고 정책선거를 강조하는 홍보활동뿐만 아니라 선거 이후에도 상시적으로 정당 및 당선자가 제시했던 정책공약을 제대로 이행하고 있는지 여부를 꼼꼼하게 점검하고, 정책공약의 이행 여부를 차기 선거에도 그대로 연계하여 반영할 수 있는 매니페스토 정책선거 운동의 연속성과 지속성이 확보되어야 할 것이다. 이를 위해 매니페스토 정책선거 운영센터는 선거 시기뿐만 아니라 평상시에도 상시적으로 활동하는 운영체계를 갖추어야 할 것이며, 지금까지 추진되어 왔던 정책공약 평가뿐만 아니라 현재 부분적으로 추진되고 있는 정책공약 이행 점검 및 제반 결과에 대한 평가활동도 강화되어야 할 필요가 있다. 특히 매니페스토 정책선거 운영센터는 각종 선거 단위마다 실시되는 정책공약의 실효성 평가와 더불어 이것이 추진되는 과정을 상시적으로 보고·공시하는 운영체계를 개발하여 매니페스토 운동에 있어서 정책투표를 통한 정책 수행 평가 및 환류 기능을 보완하고 지속성을 담보하는 운영체제로 제도화되어야 할 것이다.

IV. 한국형 매니페스토(K-manifesto)와 정책선거 활성화 방안

한국의 정책선거를 위한 매니페스토 운동은 그 동안의 다양한 노력에도 불구하고, 아직까지 실질적 성과 측면에서 보다 개선되고 보완되어야 할 문제점들이 많이 상존하고 있다. 선거와 정당정치 과정에서 선진 민주국가들의 정치발전의 기본 토대가 된 매니페스토 운동이 한국에 도입되어 적용되는 과정에서 정책선거에 대한 기본 개념과 필요성을 인식시키는데 많은 기여를 한 것은 사실이지만, 이와 더불어 매니페스토 운동이 한국의 정치 현실에 제대로 적용되어 정책선거 분위기를 활성화시키고 하나의 제도화된 정치문화로 작용하기까지 아직도 많은 개선을 필요로 한다는 것이다. 이에 따라 최근 들어서는 정책선거와 매니페스토 운동의 제도적·구조적 차원이나 정책공약의 공급자·수요자 차

원에서 기존의 매니페스토 운동을 재점검하여 한국적 정치 현실에 적합한 한국형 매니페스토(K-manifesto) 모형을 정립해야 한다는 제언들이 등장하고 있으며, 이를 통해 한국 정치과정의 변화와 발전을 도모하기 위한 다양한 방안들이 강구되고 있다.

우선 제도적·구조적 차원에서 한국형 매니페스토 운동이 활성화되기 위해서는 현행 공직선거법의 정책선거 및 매니페스토 관련 규정이 보완되어야 할 필요가 있다. 기본적으로 (가칭) 매니페스토 정책선거 운영센터의 설립이 현실화된다면, 이와 관련된 규정이나 조항들이 부가되어 예산을 비롯한 제반 활동들에 대한 제도적 뒷받침이 이루어져야 할 것은 자명한 사실이다. 뿐만 아니라 기존의 공직선거법 규정 중에서도 정당 및 후보자의 선거공약서 작성과 관련된 세부 항목 및 내용이 보완되어 형식적 차원으로만 제시되는 정책공약이 아니라 정책공약의 실질적 이행을 위한 예산 조달방법과 로드맵 등이 보다 구체적으로 명기될 수 있도록 만들어야 한다. 또한 최근 선거과정에서 나타나고 있는 가장 큰 문제점은 각종 선거과정에서 정당의 이합집산이 잦고 후보공천이 늦어짐으로써 각 정당 및 후보자들의 정책공약도 뒤늦게 제출되고 있다는 점이다. 이렇게 뒤늦게 작성된 정책공약은 부실할 수밖에 없으며, 유권자들의 관심을 끌기도 어렵다. 따라서 시기적으로 각 정당 및 후보자들의 후보공천 및 매니페스토 작성이 보다 앞당겨질 수 있도록 규정하는 제도적 개선이 요망되며, 아울러 각 정당의 후보경선이나 선거운동 기간 동안 이루어지는 정책토론회 역시 형식적 틀과 규정에서 벗어나 실질적인 정책 대결과 경쟁이 이루어지도록 유도하여 정책선거와 책임정치를 활성화시킬 수 있는 법적 보완이 지속되어야 한다.

두 번째로 현재의 매니페스토 운동이 한국형 매니페스토 운동으로 거듭나 보다 활성화되기 위해서는 일단 전문가·시민운동가 중심의 기존 운영체계에서 벗어나 보다 많은 유권자들과 다양한 시민단체들이 참여할 수 있는 제도적 방법과 운영체계가 보완되어야 할 것이다. 기존의 매니페스토 운동은 시민운동가와 전문가 등 엘리트 중심으로 운동이 전개되다보니 일반 유권자들의 참여 통로가 제한적이었으며, 일반 유권자들이 수동적 입장에서 매니페스토 운동을 바라봐야 하는 한계가 노정되었다. 따라서 정당 및 후보자의 정책공약 수립과 개발과정부터 일반 유권자들의 제안과 참여를 증진시킬 수 있는 제도적 방안의 마련이 시급한 과제이다. 예를 들어 매니페스토 정책선거 운영센터를 중심으로 정책선거를 위한 일반 유권자들의 아이디어 제안이나 매니페스토 운동의 내실화를 위한 각종 시민단체들의 정책 공모 등을 지원하는 시스템을 제도화함으로써 보다 많은 유권자들과 새로운 시민단체들이 다양하게 참여할 수 있는 기회의 장(場)을 마련할 수 있다. 또한 매니페스토 정책선거 운영센터가 주관하는 정당 및 후보자와 유권자 사이의 정책공약 토론회 및 공론장을 제도화한다면,

정책선거에 대한 유권자들의 관심과 참여를 증진시킬 수 있을 것이다. 특히 지방선거의 경우 각각의 공직선거 지역구별로 지역 주민들의 정책주창 및 제안활동 등을 보다 활성화시킬 수 있는 제도적 창구와 방안이 마련되어 보다 적극적으로 주민참여를 유도할 수 있는 커뮤니케이션 통로가 확보되어야 하며, 매니페스토 정책선거 운영센터를 중심으로 지역 주민들과 지방의 시민단체들이 주도하여 정책선거와 매니페스토 운동을 실천할 수 있는 참여 방안이 확대되어야 한다.

세 번째로 정책선거를 위한 매니페스토 운동이 보다 활성화되고 정착되기 위해서는 정책공약의 공급자 차원에서 정당 및 정치인, 후보자들의 정책선거 의식과 태도가 크게 개선되어야 할 필요가 있다. 구조적 차원에서 당내 민주화는 고사하더라도 간부정당이나 무이념 정당으로 대변되는 한국 정당정치의 현실이 크게 개선되지 않는 한, 선거과정에서 정책선거의 조기 정착은 매우 어렵고 험난한 작업이 될 것이다(김영하 2006, 4). 그럼에도 불구하고 정당정치의 근본적 문제점이 개선되지 않는 한, 한국의 선거과정에서 정책선거는 어려운 현실이다. 따라서 한국형 매니페스토 운동이 활성화되고 정책선거가 정착되기 위해서는 정당의 정략적 이합집산이나 후보공천을 비롯한 당내 의사결정 및 정책공약 개발에 있어서 비민주적 요소들이 최소화되어야 할 것이며(이동운 2010, 128), 정당의 정책적 기능을 강화하기 위해 정책공약 개발 및 작성과정에 대한 당내 구성원들과 유권자들의 관여도가 확대할 필요가 있다. 특히 정당의 정책공약 개발과정에서 유권자들의 실질적 참여를 상시적으로 활성화시킬 수 있는 근본적 대책이 마련되어야 하며, 한국 정당들이 정책정당으로서 전문성을 갖추기 위해 당내 정책연구소가 적극 활용되어 전문성을 갖춘 인재들이 정당 정책연구소에 참여하고 국가 미래의 중장기적 정책 개발과 국민적 요구를 정책적으로 전환시킬 수 있는 제반 능력을 갖추어야 한다(정연정 2008, 70). 예를 들어 (가칭) 매니페스토 정책선거 운영센터를 통해 정당과 유권자, 전문가 등을 연결하는 정책공약 간담회 혹은 정책협의회를 상례화한다면, 보다 포괄적인 차원에서 민의를 수렴하는 정책공약 개발이 이루어질 수 있다. 아울러 현재에도 중앙선관위 차원에서 이루어지고 있는 정당·정책연구소 워크숍 등을 확대하여 보다 심층적인 차원에서 운영한다면, 정계와 학계, 그리고 시민단체들과 일반 유권자들이 함께 하는 정책경쟁을 공론화할 수 있을 것이다.

네 번째로 한국형 매니페스토 운영체계가 조기(早期) 정착되고 원활한 정책선거가 이루어지기 위해서는 정당 및 후보자뿐만 아니라 정책공약의 수요자 차원에서 유권자들의 높은 시민의식을 함양할 수 있는 제도적 기제와 교육 방안이 만들어져야 할 필요가 있다(김영래 2008, 149). 정책선거의 조기 정착과 정치 선진화를 위해 무엇보다 중요한 것은 대다수 유권자들이 정책선거의 필요성

을 스스로 인식하여 직접 실천하는 것이다. 이를 위해 정치권뿐만 아니라 유권자들 사이에서 정책선거를 위한 강력한 의식 변화가 선행되어야 하며, 이러한 변화를 투표결정에 그대로 반영할 수 있는 제반 여건들이 조성되어야 한다. 예를 들어 매니페스토 정책선거 운영센터를 근간으로 하여 언론사와 방송매체 등의 홍보활동이 다양하게 고려될 수 있으며, 중앙선관위와 매니페스토 시민단체, 정당 및 후보자, 그리고 유권자들을 포괄적으로 연계하여 공동으로 정책공약을 개발하고, 사후 평가할 수 있는 포괄적·종합적 운영시스템을 정립함으로써 정책선거 분위기를 활성화시켜야 할 것이다(고선규 2014, 43).

마지막으로 지속적이고 상시적인 매니페스토 정책선거 운영체계가 확립되어 정책선거가 활성화되기 위해서는 매니페스토 정책선거 운영센터와 같은 상설조직 혹은 기구가 설립되어 정책공약의 공급자인 정당 및 후보자와 정책공약의 수요자인 유권자 모두가 참여하는 정책경쟁과 투표결정이 이루어져야 한다. 단순히 선거 시기에만 강조되는 정책선거나 매니페스토 운동은 결과적으로 선거과정에서 정책선거와 책임정치를 정착시키기 어렵다. 매니페스토는 단순히 잡동사니 식으로 여러 가지 정책공약들을 모아 놓고 선전하는 것만으로 진정한 의미의 매니페스토가 되는 것은 아니기 때문이다. 매니페스토는 한 사회를 바라보는 정당 및 후보자의 정치철학과 비전이 함께 내재되어 있어야 하며, 정책공약의 구상으로부터 계획, 제안, 평가, 이행 등 실천의 일관성이 보장되어야 한다(김욱 2006, 20-21). 정당이 얼마나 민주적 절차를 거쳐 오랜 기간 동안 매니페스토를 계획하고 작성하였는가의 문제는 매우 중요하다(조진만 2008, 118). 정당과 후보자의 충분한 준비나 숙의과정 없이 선거용으로 급조한 정책공약은 비록 선거에 승리하더라도 이후 정책적 오류와 혼선으로 인한 정치적 어려움에 봉착할 가능성이 크다. 이러한 차원에서 정당 및 후보자의 정책공약 제시 및 유권자의 평가뿐만 아니라 정책공약의 이행과 결과에 대한 평가도 연속성을 지니기 위해서는 상시적으로 매니페스토를 점검하고, 기획하며, 그 실행 여부를 점검·평가할 수 있는 상설조직 및 기구의 창설은 필연적이다.

V. 결 론

2006년 제4회 전국동시지방선거로부터 시작된 한국의 정책선거와 매니페스토 운동은 이제 초보적 걸음마 단계를 벗어나 제도적·구조적 차원에서, 그리고 정책공약의 공급자·수요자 차원에서 한국의 선거과정과 정치적 현실에 보다 적합한 한국형 매니페스토 운영체계를 확립해야 할 시기에 이르렀다. 그 동안 일부 시민단체나 시민운동가, 선거·정책 전문가 중심으로 운영되어 왔던 매니

페스토 운동은 보다 폭넓은 차원에서 유권자들의 적극적 참여와 더욱 다양한 시민단체들의 활동을 통해 정책선거 분위기를 제고시켜야 할 것이며, 정책선거와 매니페스토 운동에 대한 각종 홍보와 정책 평가활동, 시민교육 시스템 등도 더욱 확대·강화되어 정책투표를 통한 건전한 선거문화가 정착되어야 할 것이다. 이를 위해 중앙선관위가 지원하고 각종 시민단체와 언론사, 시민운동가와 전문가 등이 중심이 되어 정당 및 후보자와 유권자를 연결하는 매니페스토 정책선거 운영센터가 설치된다면, 장기적 차원에서 정책선거 분위기를 활성화시켜 정치발전이 이루어지는데 많은 도움이 될 수 있을 것이다.

우선 정책공약의 공급자인 정당 및 후보자 차원에서 형식적인 정책공약의 남발을 자제하고 보다 구체적이고 실효성 있는 정책공약을 개발하여 유권자들의 선택을 받기 위해 한국형 매니페스토 운영체계의 정립은 반드시 필요하다. 개별 정당과 후보자들이 부실한 정책공약을 남발하는 것은 선거 시기마다 이루어지는 정당의 잦은 이합집산과 후보공천의 지연과도 밀접한 관련이 있다. 따라서 이와 관련된 법적 개선이 이루어져야 하며, 정당의 정책공약 개발과 관련하여 일반 유권자들의 정치적 의견을 다양하게 수렴할 수 있는 커뮤니케이션 통로를 확보해야만 한다. 매니페스토 운동의 기본 목적과 방향에 맞추어 정당 내부에서 당원 및 유권자들의 정책적 욕구를 수렴·집약할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 하며, 매니페스토 정책선거 운영센터와 같은 상설조직과 기구를 통해 정당 간, 후보자 간 정책적 토의와 경쟁이 이루어질 수 있는 분위기가 조성되어야 한다.

다른 한편으로 정책공약의 수요자 차원에서 유권자들이 보다 실효성 있는 정책공약을 선택하여 정책투표를 구현하기 위해 일반 시민들과 유권자들의 정치의식 수준과 태도를 제고시키기 위한 지속적인 노력이 전개되어야 한다. 선거 시기마다 유권자들이 정치적 이슈나 정정보다 정당 및 후보자의 정책공약에 보다 많은 관심을 갖게 만들기 위해 유권자들이 보다 쉽게 정책공약을 살펴보고 비교·평가할 수 있는 시스템을 제공해야 할 것이며, 단순히 헛공약이 아닌 보다 실효성 있는 정책공약을 선별해낼 수 있는 능력을 갖추 수 있도록 만들어야 한다. 이를 위해 중앙선관위 산하 선거연수원의 기능과 역할을 확충하여 매니페스토 관련 교육과 홍보활동을 강화해야 할 것이며, 특히 매니페스토 정책선거 운영센터와 같은 조직기구를 설립하여 단순히 선거 시기에만 이루어지는 정책공약 평가가 아니라 정책공약의 이행과 성과를 지속적으로 평가할 수 있는 운영체계를 확립할 필요가 있다.

결론적으로 정책선거를 위한 매니페스토 운동은 선거에 임하는 정당 및 후보자들이 검증 가능하고, 실천 가능하며, 책임 있는 정책공약을 유권자들에게 제시하고, 유권자들은 선거과정에서 이러한 정책공약들을 꼼꼼하게 평가하여 투

표를 결정함으로써 정치과정의 민주적 대표성과 정책의 책임성, 효과성을 높이는 일련의 정치과정이라고 설명할 수 있다. 선거과정에서 매니페스토의 도입은 정책에 대한 다수의 통제를 가능하게 함으로써 정책 중심의 책임정치를 강화시킬 수 있다. 이러한 의미에서 한국의 선거과정에 도입된 매니페스토 운동은 정책선거의 조기 정착과 제도화를 통해 민주적 정치발전에 큰 도움이 될 것이라 평가된다. 또한 이러한 매니페스토 운동의 효과가 보다 빠르게 포괄적으로 나타나기 위해서는 한국의 정치구조와 정당정치, 그리고 선거과정에 적합한 한국형 매니페스토 모형이 정립되어 정책선거의 내실화와 제도화가 추진되어야 할 것이다.

제7장. 한국형 매니페스토와 정책선거를 위한 구조적·제도적 활성화 방안

I. 문제제기

한국에서 매니페스토의 도입은 정치의 후진적 요소를 극복하고 정치선진화 또는 정치개혁의 일환으로 2006년 지방선거에서부터 도입되었다. 한국은 서구의 민주국가나 일본과는 다른 양상으로 전개되었다. 2006년 지방선거에서 시민운동 차원에서 도입된 이후 언론계, 학계, 일반유권자가 점차 매니페스토에 관심을 가지게 되었다. 중앙선관위가 '531 스마트 매니페스토 정책선거 추진본부'와 같이 열린우리당, 한나라당, 민주노동당, 민주당, 국민중심당과 매니페스토 정책선거 협약식을 거행함으로써 공식적으로 매니페스토가 선거에 도입되었다.

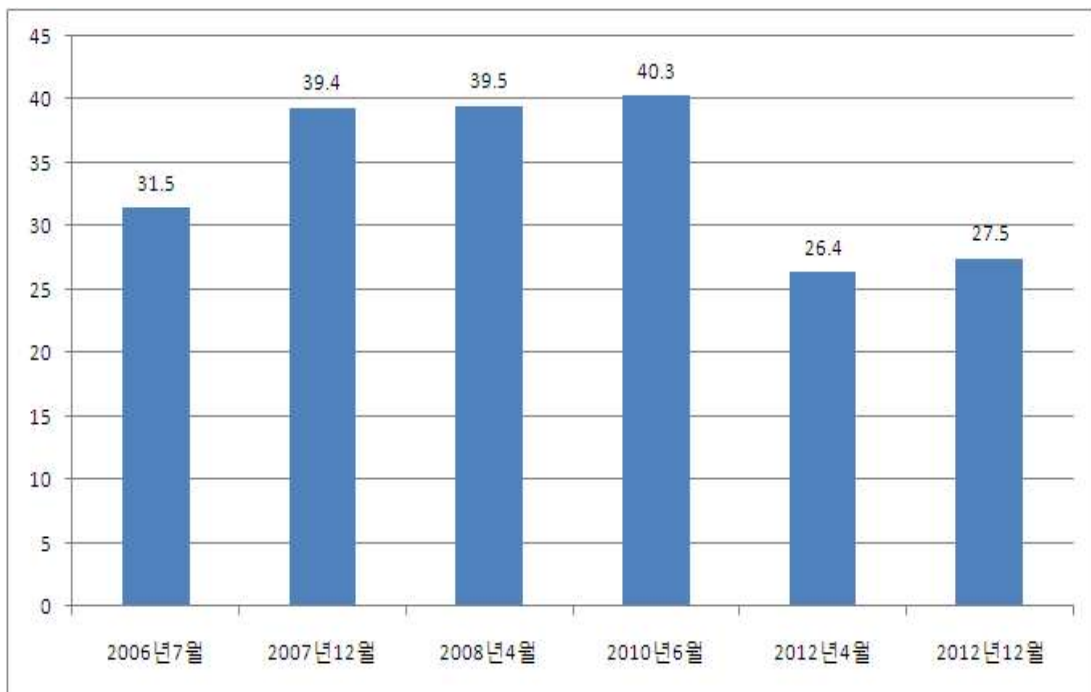
한국의 매니페스토는 2006년 지방선거에서 처음 도입 되었음에도 불구하고 아직 제도화되지 못하고 있다. 매니페스토에 대한 정당, 후보자의 인식의 부족과 유권자들의 참여의식이나 유인책의 부족 등을 비롯한 제도적, 구조적 차원에서 개선점이 요구되고 있다. 한국의 매니페스토 운동이 가지고 있는 문제점은 유권자의 인식 부족이다.

<그림 6>은 매니페스토에 대한 유권자의 인식 정도를 나타내주는 그래프이다. 2006년 지방선거에서 매니페스토가 본격적으로 도입된 이후 유권자가 인식하는 정도는 감소하고 있다. 2006년 7월 지방선거 이후 여론조사에서 매니페스토를 인식하고 있는 유권자의 비율은 31.5%로 나타났다. 2007년 12월 대통령선거에서 유권자의 인식 비율은 39.4%, 2008년 국회의원선거에서는 39.5%, 그리고 2010년 6월 지방선거에서는 40.3%로 증가하여왔다. 2012년 4월 국회의원선거에서 26.4%, 2012년 12월 대통령선거에서는 27.5% 유권자가 매니페스토를 인식하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 비율은 매니페스토를 획기적으로 인식시킬 수 있는 새로운 방안을 요구하고 있다고 판단된다.

그리고 매니페스토의 기능을 투표선택의 기준 뿐만 아니라 지역주민의 생활과 직결된다는 인식을 갖게 하는 것이 필요하다. 그 이유는 매니페스토 작성이 지역사회의 경쟁력을 확보하는 방안이라고 판단하기 때문이다. 2014년 지방선거에서 매니페스토의 활용은 지역사회의 경쟁력과 결부되어 있고 지역주민의 생활과도 직결되어 있다는 인식이 강조되었다. 각 정당에서도 생활 관련 공약을 중시하기도 하였다. 한국과 같이 지방자치단체의 재정자립도가

낮고 재원조달이 중앙의존적인 상황에서는 재정부족과 지역주민의 요구사이에 격차가 확대될 수밖에 없다. 그러므로 이제는 지방선거가 주민의 대표자를 선출하는데서 그치지 말고 대표가 수행할 정책을 선출하는 정치적 절차로 기능이 변화하여야 한다. 한정적 재원을 가지고 수행할 수 있는 정책도 한정되므로 이제는 지방선거가 후보와 그 후보가 제시하는 정책, 그리고 정책의 우선순위를 하나의 정책팩키지로(Package) 제시하는 것이 필요하다. 이러한 측면에서 매니페스토 선거는 전환점에 와 있다고 본다.

<그림 6> 매니페스토에 대한 유권자의 인식 변화



출처: 윤종빈(2013)에서 재작성

최근 한국형 매니페스토(K-Manifesto)운동²²⁾에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이러한 움직임은 지금까지 한국에서 진행되어 온 매니페스토 운동을 재평가하고 우리의 상황에 적합한 매니페스토를 정립하고자 하는 논의이다. 한국형 매니페스토(K-Manifesto)운동의 핵심은 유권자의 참여를 좀 더 확대하는데 있다. 기존의 정당, 후보자, 시민단체 그리고 학계, 언론사 등의 다양한 참여주체간의 연대를 토대로 유권자의 참여를 활성화하는데 초점을 맞추고 있다. 지금까지 매니페스토 운동에서 유권자의 참여부분이 경시되었으나 이를 강화하여 참여주체간의 유기적인 역할분담을 이끌어내고 중앙선관위는 이를 지원해주는 방식으로 전환을 시도하고 있다. 유권자는 어젠다

22) 한국형 매니페스토(K-Manifesto)운동에 대해서는 이기화(2013) 토론문을 참조.

개발에 참여하고, 학계나 시민단체 등에서 제공된 자료를 통해 지역사회에 필요한 정책과 우선순위를 판단하고 투표로 의사를 표현하며, 당선자의 임기 중에 매니페스토 이행여부를 지속적으로 감시하고 다음 선거에 투표로 평가하는 역할을 강조하는 것이다. 한국형 매니페스토(K-Manifesto)운동에서 유권자의 역할강조는 매니페스토 운동의 원점으로 되돌아가 한국사회의 정치적, 사회문화적 상황에 적합한 선거문화의 디자인이 필요하다는 것을 암시해 주고 있다. 본 연구에서도 한국형 매니페스토(K-Manifesto)의 기본원리와 운영체제와 활성화 방안에 대해서 대안을 제시하고 있다. 한국형 매니페스토(K-Manifesto)가 정립되고 활성화되기 위해서는 구조적, 제도적인 개선방안이 필요하다고 생각된다. 구조적, 제도적인 개선방안은 다음과 같이 세 가지 차원에서 논의되어야 할 것이다. 1) 중앙선거관리위원회, 유권자, 시민단체, 언론, 정당의 정책연구소 등 매니페스토 관련 주체간의 유기적 연대방안 구축, 2) 매니페스토 과정에서 시민참여의 확대, 3) 유권자에 대한 민주시민교육 강화 등이다. 그럼 이러한 활성화 방안을 구체적으로 살펴보기로 한다.

II. 한국형 매니페스토(K-Manifesto)의 허브(HUB) 구축

한국의 선거과정에서 정책선거를 위한 매니페스토 운동이 보다 장기적 차원에서 지속성을 지니며 종합적으로 운영되기 위해서는 그 동안 중앙선관위나 시민단체, 언론사 등에 의해 분산적으로 운영되던 매니페스토 운동이 보다 체계적으로 추진될 수 있도록 통합적으로 운영·관리될 수 있는 허브(Hub)가 필요하다. 이 허브(Hub)는 매니페스토 관련 사업과 활동을 총괄적으로 지원하고 관리하는 역할을 하게 될 것이다. 예를 들면, 중앙선관위 산하 혹은 그와 별도로 각종 시민단체와 언론사 등이 추진하는 매니페스토 관련 사업과 활동을 총괄적으로 지원하고 관리할 수 있는 (가칭) 매니페스토 정책선거 운영센터의 설립이 그것이다.

그 동안 한국의 매니페스토 운동은 각각의 주체들이 분산적이고 개별적으로 진행되다보니 정책공약의 평가지표 개발, 정책 평가 등 일부 사업과 활동에 편중된 경향이 나타났다. 그 결과 매 선거 시기마다 중복되는 사업과 활동들이 복잡하게 전개되어 유권자들의 올바른 인식뿐만 아니라 사업활동의 효율성과 효과성이 저하되는 현상이 발생하였다. 이러한 문제점을 극복하기 위하여 하나의 통합된 구조적 틀로 운영되는 매니페스토 정책선거 운영체제는 매니페스토 관련 시민단체와 언론사, 활동가와 전문가 등이 상호 협력하여 정책공약을 평가할 수 있는 일관된 기준과 지표를 개발하여 제시하고, 각

정당 및 후보자가 발표하는 정책공약을 종합적으로 게시·관리하는 ‘공약은행’을 운영함으로써 유권자들이 보다 쉽게 정당과 후보자의 정책공약을 찾아보고 비교·평가하여 투표를 결정할 수 있는 장(場)을 제공할 수 있다는 것이다.

매니페스토 관련 허브 구축과 운영에서 중앙선관위의 역할과 기능이 매우 중요하다. 중앙선관위는 독립된 헌법기관으로서 선거과정에서 정치적 중립성을 확보하고 매니페스토 운동의 객관성과 공정성을 담보해야만 한다. 따라서 (가칭) 매니페스토 정책선거 운영센터는 중앙선관위가 제반 매니페스토 운동의 통합과 체계화를 추진하는 주체이기 보다는 제반 활동과 사업을 지원, 관리하는 역할을 수행해야 한다. 특히 개별 시민단체 및 언론사 등의 매니페스토 관련 사업과 활동이 중복될 경우 이를 조정하고 통합하는 역할이 기대된다.

외국의 사례를 살펴보면, 일본에서 와세다대학교 매니페스토연구소가 유사한 허브(HUB)을 담당하고 있다. 민간기관인 와세다대학교 매니페스토연구소는 매니페스토관련 인재양성, 작성과정연수, 조사, 평가기법, 매니페스토의 모범사례 발굴을 통한 ‘매니페스토 대상(Manifesto Awards)’ 시상, 전국적인 네트워크를 가지고 매니페스토를 추진하고 있는 ‘로컬 매니페스토 추진 네트워크’, ‘로컬 매니페스토 추진 자치단체장 연맹’, ‘로컬 매니페스토 추진 지방의원연맹’, ‘21세기 임조’ 등 민간추진단체를 비롯한 매니페스토 관련 전국조직이 연계되어 있다. 그리고 매니페스토 추진 단체들이 진행하는 매니페스토의 보급 촉진, 작성 노하우 제공, 평가 지원, 검증지원, 매니페스토형 토론회 추진 등에 대한 지원, 협력 등이 이루어지고 있다. 일본의 경우, 선거관리가 지방자치단체 중심으로 운영되고 매니페스토 도입이 지방선거에서 도지사 중심으로 이루어진 배경이 이러한 민간중심의 운영체계 구축으로 나타났다고 볼 수 있다. 한국의 경우, 매니페스토의 도입이 중앙선거관리위원회와 시민단체 중심으로 도입, 운영되었으며 한국형 매니페스토(K-Manifesto)방안 구축에서도 중앙선거관리위원회의 역할은 매우 중요하다고 본다.

Ⅲ. 한국형 매니페스토(K-Manifesto)와 시민참여 확대

현재의 매니페스토 운동이 한국형 매니페스토 운동으로 거듭나 보다 활성화되기 위해서는 일단 전문가·시민운동가 중심의 기존 운영체계에서 벗어나 보다 많은 유권자들과 다양한 시민단체들이 참여할 수 있는 제도적 방법과 운영체계가 보완되어야 할 것이다. 기존의 매니페스토 운동은 시민운동가

와 전문가 등 엘리트 중심으로 운동이 전개되다보니 일반 유권자들의 참여 통로가 제한적이었으며, 일반 유권자들이 수동적 입장에서 매니페스토 운동을 바라봐야 하는 한계가 노정되었다. 따라서 정당 및 후보자의 정책공약 수렴과 개발과정부터 일반 유권자들의 제안과 참여를 증진시킬 수 있는 제도적 방안의 마련이 시급한 과제이다.

한국의 매니페스토 과정에 시민참여가 점진적으로 증가한 것은 사실이다. 대표적인 사례가 2014년 제6회 전국동시지방선거에서는 매니페스토 정책 어젠다는 개발사업이었다. 그러나 이 사업은 시민참여가 매니페스토의 작성과정에 국한되어 있다는 한계점을 가지고 있다. 중앙 선거관리위원회 산하 각 광역 시도 선거관리위원회는 2014년 전국동시지방선거에서의 정책선거 추진을 위하여 지역별 정책 어젠다 개발·확산사업을 진행하였다. 이러한 계획에 따라 각 지역에서는 ‘2014 매니페스토 추진협의회’가 결성되었다. 지역별 ‘2014 매니페스토 추진협의회’는 2014년 전국동시지방선거에서 정책 어젠다 개발·확산 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 지역에서 활동하고 있는 학술단체와 각종 시민사회단체 및 언론기관의 대표자들로 구성되었다.

2014년 전국동시지방선거에서 매니페스토 정책 어젠다 개발사업은 전문가 델파이를 통한 정책 어젠다 개발이 갖는 폐쇄성을 극복하기 위해 전문가들에 의해 선정된 주요 어젠다에 대한 일반시민들의 선호를 확인하는 이중의 참여구조에 바탕을 두고 정책 어젠다 개발이 이루어지게 되었다. 이러한 과정에서 시민참여의 폭이 확대되었다는 점에서 매우 높게 평가할만하다. 이와 같이 정책 어젠다 개발에 일반시민의 참여를 보장함으로써 개발된 정책 어젠다에 대한 시민의 정책 순응성을 향상함으로써 개발된 정책 어젠다의 실행 가능성을 높일 수 있게 되었다.

각 지역별 매니페스토 정책 어젠다 형성과정에 시민정책수요조사를 위한 설문지 조사가 이루어졌다. 여기에서 유권자의 참여는 시민정책 수요조사를 통해 각 지역별로 여론조사 형태로 이루어지고 있다. 그리고 경남지역과 같은 경우에는 구체적인 추진방안, 아이디어, 정책 대안 등에 대한 다양한 의견을 수렴하기 위하여 2014년 1월 23일 10대 어젠다를 도민 토론자들이 참여한 가운데 「심층 도민 대토론회」를 진행하였다.

이렇듯 한국에서 매니페스토 작성과정의 시민참여는 매니페스토 정책 어젠다 형성과정에서 이루어진다. 시민참여의 형태는 여론조사나 시민토론회의 형태로 이루어지고 있다. 이러한 결과는 광역 단위의 인구 규모나 시민토론회의 참여자 수를 고려할 때 제한적인 방법으로 시민참여가 이루어지고 있는 것이라고 말할 수밖에 없다. 물론 유권자의 정책적 제언은 중앙선거위 HP(<http://www.nec.go.kr/portal/subMain.do?menuNo=200146>)를 통해서도 이

루어지고 있다. 중앙선관위를 통해서 공약 제안하기와 공약은행이 운영되고 있고, 선거 단위에 따라서는 후보자나 정당이 직접 정책제안을 받고 있기는 하지만 체계적이지 못하다. 그러므로 매니페스토 과정이나 PDCA 정책 사이클에 따라 시민참여가 유기적으로 이루어질 수 있도록 제도 설계가 필요하다.

외국의 사례에서 살펴본 일본의 경우, 매니페스토 과정에도 PDCA 정책 사이클을 도입하였다. 지자체별로 PDCA 정책사이클에 따라 계획(PLAN), 실행(DO), 평가(CHECK), 그리고 피드백(Feedback)과정을 거쳐 개선(ACTION)과정을 통해 수정사항이나 요구가 반영되는 과정을 활용하는 경우가 증가하고 있다. 한국에서도 시민의 「매니페스토 제안」, 정당이나 후보자의 매니페스토에 대한 「사전체크」 과정, 시민이 자신들의 의사나 요구사항을 「실행계획에 반영」, 매니페스토 평가과정에 시민참여, 검증대회에 참여, 개선(Feedback)과정을 거쳐 시민참여가 반영되는 형태로 이루어져야 한다. 현재 한국에서는 매니페스토 작성과정에 시민참여가 집중되어 있으나 실행(DO), 평가(CHECK)과정을 거쳐 개선(ACTION)과정에도 시민참여가 제도화될 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

현재 한국에서는 실행, 평가 과정이 한국매니페스토실천본부와 같은 시민단체의 활동에 맡겨져 있다. 일본의 사례에서도 확인되었던 것처럼 평가기관의 객관성, 평가지표의 과학성, 그리고 정치적 중립의 문제는 매우 중요하다. 이러한 점에서 평가기관의 객관성, 평가지표의 과학성, 정치적 중립문제를 담보하는 방안으로 시민참여가 확대될 필요성이 있다.

IV. 매니페스토 작성 지원시스템의 제도화와 법적 정비

한국의 매니페스토 도입은 정치개혁과 선거문화의 개혁과 같은 추상적인 목표를 달성하기 위한 수단으로 도입되었다. 그러므로 지방선거나 지역사회의 측면에서 본다면 구체적인 지역현안과 동떨어진 측면이 존재한다. 정책 중심의 지방자치라는 입장에서 매니페스토의 도입은 필요하지만, 그것은 어디까지나 이상주의적 견해에 가깝고 매니페스토 도입 자체가 선거 전술의 하나로서 인식되고 활용되는 측면이 존재하였다. 이러한 측면에서 우선, 매니페스토는 지역사회나 지역주민의 생활정치와 관련성 속에서 논의될 필요성이 제기된다. 즉 지방선거에서 매니페스토의 도입은 지역사회의 경쟁력과 결부되어 있고 지역주민의 생활과도 직결되어 있다는 인식이 강조되어야 한다. 지방선거에서 매니페스토가 지역주민의 생활과 직결되고 지역의 유효한

발전전략으로 기능하기 위해서는 지역사회의 지원시스템이 필요하다.

일본에서는 매니페스토 작성을 위한 정보제공을 제도화 하는 시도가 이루어지고 있다. 2007년 지방선거부터 자치단체장 선거에서 선거공보 형식의 매니페스토 배포가 허용되었다 이후, 지방자치단체가 조례를 제정하여 매니페스토 작성에 소요되는 비용을 보전해 줄 수 있도록 제도를 만들었다. 이렇게 매니페스토 작성에 필요한 자원과 각종 정보를 제공하여 후보자를 지원하는 이유는 매니페스토 도입이 지역의 경쟁력 확보에 유용한 수단이기 때문이다. 대표적인 자치단체가 야마구치현(山口縣)의 우베시(宇部市)이다. 이러한 지원시스템을 제도화 자치단체는 기후현 다치미市, 미야기현 구리하라市, 나가노현 코모로市, 사이다마현 하뉴市 등이다.

일본의 지방선거에서 로컬 매니페스토 제도화를 위해서 각 정당이나 후보자가 매니페스토 작성시, 지방정부의 각종 정보나 재정현황에 대한 자료제공을 제도화 할 필요성이 강조되고 있다. 이러한 제도화가 미비한 상황에서는 구체적이고 실현가능한 매니페스토가 만들어지기 어렵기 때문이다. 지방선거에서 정당이나 후보자가 지역의 상황에 적합한 구체적인 매니페스토를 작성하기 위해서는 지방자치단체의 매니페스토 작성지원시스템을 제도화하는 움직임이 활발하게 진행되고 있다. 또한 매니페스토 작성 시, 현직과 신인 후보자간의 유리, 불리를 막기 위해서도 지방자치단체의 지원시스템이 필요하다. 지방자치단체가 매니페스토 지원시스템을 제도화하는 이유는 지방 도시 간 경쟁에서 살아남기 위해서는 정책경쟁을 통하여 지역을 발전시켜 나갈 매니페스토 작성이 필요하기 때문이다. 지방선거에 출마하는 후보자에게 지역사회의 제반정보를 제공하고 이를 토대로 임기 중에 추진할 매니페스토를 작성하고 이를 유권자가 선택하는 것이 지역사회의 경쟁력을 확보하는 방안이라고 판단하기 때문이다. 이를 위해서는 각 지방자치단체가 조례를 제정하거나 지원시스템을 마련할 수 있도록 선거법상에 지원시스템에 대한 법적 근거 규정이 필요하다.

그리고 제도적·구조적 차원에서 한국형 매니페스토 운동이 활성화되기 위해서는 현행 공직선거법의 정책선거 및 매니페스토 관련 규정이 보완되어야 할 필요가 있다. 기본적으로 (가칭) 매니페스토 정책선거 운영센터의 설립이 현실화된다면, 이와 관련된 규정이나 조항들이 부가되어 예산을 비롯한 제반 활동들에 대한 제도적 뒷받침이 이루어져야 할 것은 자명한 사실이다. 뿐만 아니라 기존의 공직선거법 규정 중에서도 정당 및 후보자의 선거공약서 작성과 관련된 세부 항목 및 내용이 보완되어 형식적 차원으로만 제시되는 정책공약이 아니라 정책공약의 실질적 이행을 위한 예산 조달방법과 로드맵 등이 보다 구체적으로 명기될 수 있도록 만들어야 한다. 또한 최근 선

거과정에서 나타나고 있는 가장 큰 문제점은 각종 선거과정에서 정당의 이합집산이 잦고 후보공천이 늦어짐으로써 각 정당 및 후보자들의 정책공약도 뒤늦게 제출되고 있다는 점이다. 이렇게 뒤늦게 작성된 정책공약은 부실할 수밖에 없으며, 유권자들의 관심을 끌기도 어렵다. 따라서 시기적으로 각 정당 및 후보자들의 후보공천 및 매니페스토 작성이 보다 앞당겨질 수 있도록 규정하는 제도적 개선이 요망되며, 아울러 각 정당의 후보경선이나 선거운동 기간 동안 이루어지는 정책토론회 역시 형식적 틀과 규정에서 벗어나 실질적인 정책 대결과 경쟁이 이루어지도록 유도하여 정책선거와 책임정치를 활성화시킬 수 있는 법적 정비도 필요하다.

V. 한국형 매니페스토의 평가기준 작성

현행 매니페스토 운동은 주요 시민단체가 주축이 되어 시민활동가나 전문가 중심으로 제반 활동이 진행되어 온 측면이 있다. 시민단체 중심의 매니페스토 운동은 시민부재 상황을 만들었다. 이러한 영향으로 한국의 매니페스토 운동은 일반 대중과 유권자들의 참여도가 아직도 저조하다. 또한 일부 시민단체들이 주도하는 매니페스토 운동은 특정 정당과 후보자들에 의해 그 평가방법의 공정성과 객관성, 신뢰성 등에서 항의나 반발을 초래하고 있기도 하다. 또한 현재 진행되고 있는 매니페스토 운동은 매니페스토 사이클에 있어서 정책공약의 평가에 치중된 측면이 있다. 정책공약의 개발 및 작성과 정책공약의 이행 여부에 대한 평가는 아직 더 보완되어야 할 필요가 있다.

외국의 사례에서 있어서도 알 수 있듯이 매니페스토 평가를 담당하는 조직의 객관성, 조직의 정치적 중립의 문제는 매우 중요하다. 평가 대상자인 후보자 정당의 참여뿐만 아니라 평가 결과에 대한 시민들의 수용성에도 막대한 영향을 미치게 된다. 일본의 경우, 매니페스토 방법, 결과, 절차 등이 공개되고 있다. 특정의 평가기관이 독자적으로 평가하기보다는 복수의 기관이 동시에 평가를 진행하여 객관성을 확보하고 있다. 그리고 매니페스토 평가 방법이나 기준과 관련해서도 통일적인 평가 기준을 활용하고 있다. 이러한 통일적인 방법에 의해 평가가 가능한 이유는 매니페스토 운동에 참여하는 다양한 단체의 연합체가 존재하고 와세다대학교 매니페스토연구소와 같이 학술적, 이론적 연구와 정책적 지원을 목적으로 활동하는 매니페스토 허브(Hub)조직이 존재하기 때문이다.

VI. 선관위 민주시민교육의 강화

외국의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 매니페스토과정에서 시민의 참여는 「참여 민주주의」 실현에 기여하게 된다. 그리고 매니페스토과정에서 시민의 참여는 높은 수준의 시민교육(Citizenship Education)을 요구하게 된다. 유권자는 선거과정에서 각 정당이나 후보자의 매니페스토를 분석, 비교하여 자신의 투표결정을 해야 한다. 그리고 선거 이후에는 매니페스토의 성과, 진척상황, 검증과정을 통해 평가, 판단하는 능력을 필요로 하기 때문이다. 더 나아가 유권자는 정책의 니즈(needs)를 발신하고 정책형성과정에도 일정정도 역할이 기대되기 때문이다. 유권자가 이러한 역할을 수행하기 위해서는 지역사회의 과제를 적절하게 파악하고 그 과제를 해결하는 방안을 검토하는 능력도 필요하게 된다. 그러므로 중앙선거관리위원회에서는 유권자에 대한 민주시민교육을 적극적으로 지원하는 활동이 필요하다.

중앙선관위 산하 선거연수원에서 유권자와 정당, 예비후보 등을 대상으로 추진되는 선거·정당 관련 교육과 민주시민교육을 보다 활성화하여 매니페스토 정책선거에 관한 상시 교육시스템을 확대할 필요가 있다. 유권자는 정책공약의 수요자이므로 유권자들의 높은 시민의식을 함양할 수 있는 홍보활동과 교육 방안이 만들어져야 한다.

유권자에 대한 민주시민교육과 관련하여 지방선거의 기능과 지방선거에서 투표결정 기준 등에 대한 교육도 포함되어야 할 것이다. 이제는 지방선거가 주민의 대표자를 선출하는데서 그치지 말고 대표가 수행할 정책을 선출하는 정치적 절차로 선거의 기능이 변화하여야 한다. 지금까지는 지방선거가 지역주민을 대표하는 대표 선출에 주안점이 두어졌다고 한다면, 지역의 대표와 지역현안을 해결하는 정책적 방안을 동시에 선택한다는 선거기능측면에서 인식의 전환이 필요하다. 현재와 같은 글로벌경쟁시대에서는 지역주민이 선출한 대표가 당선된 이후에 지역 상황을 파악한 후, 임기 중에 추진할 사업이나 정책을 결정한다는 것은 지역발전에 효과적이지 못하기 때문이다.

지금까지 한국에서는 선거기간 동안 각 정당이나 후보자가 제시하는 매니페스토를 비교, 평가하여 투표기준으로 활용하는 점이 강조되었다. 그러나 매니페스토과정이 계획 작성, 선거에 제시, 검증, 실행, 평가, 개선 등의 과정을 거쳐 완성되는 과정으로 인식할 수 있도록 유권자의 인식을 전환시킬 필요성이 있다. 이러한 측면에서도 유권자에 대한 민주시민교육은 강조되어야 한다.

참고문헌

- 가상준·윤종빈. 2009. “정당정치와 책임정당정치.” 2009년도 한국정당학회·한국정치사회학회 공동학술회의 『한국 사회변동과 정당정치: 전망과 과제 (I)』 발표논문집 (서울, 1월 20일).
- 고선규. 2014. “지방선거에서 매니페스토 운동의 성과와 한계.” 2014년도 한국시민윤리학회 연례공동학술회의 『지방선거와 지방정치』 (부산, 2월 11일).
- _____. 2008. “일본 매니페스토선거의 쟁점과 도입효과.” 김영래·정형욱 편. 『매니페스토와 정책선거』. 서울: 논형.
- 김미경. 2006. “매니페스토가 5.31 지방선거에 미친 영향과 향후 과제.” 『선거관리』 제52호: 56.
- 김영래. 2008. “한국의 매니페스토 운동과 정치문화의 발전과제 연구.” 『서석사회과학논총』 제1집 2호.
- _____. 2006a. “지방선거와 정치 발전.” 김영래·이현출 편. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』. 서울: 논형.
- 김영래·정형욱. 2008. 『매니페스토와 정책선거』. 서울: 논형.
- 김영태. 2006. “5.31 매니페스토 운동의 비판적 검토.” 『시민과 사회』 제9호.
- 김영하. 2006. “선거공약의 실현가능성 분석을 위한 예비적 고찰: 국내 선행연구의 검토를 중심으로.” 『대한정치학회보』 제13집 3호.
- 김 욱. 2006. “매니페스토 정책선거와 과제.” 『지방행정』 7월호.
- 김장수. 2006. “의원발의의 미시적 동인 분석: 심층 인터뷰를 중심으로.” 『국제정치논총』 46(4): 203-221.
- 김희민, 포딩, 리처드. 2007. 『매니페스토의 올바른 이해와 사용: 서구 25개국의 매니페스토 연구』. 서울: 오름.
- 달, 로버트. 2004. 『미국의 헌법과 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- 마츠자와 시게후미. 2007. “일본의 매니페스토 개혁: 가나가와현의 실천.” 『매니페스토와 정책선거 발전방안』 국제학술회의.
- 문우진. 2007. “대의민주주의의 최적화 문제와 헌법 설계: 정치거래 이론과 적용.” 『한국정치학회보』 41(3): 5-31.
- 박경미. 2009. “매니페스토를 통한 책임정치: 정치선진화의 제도적 처방.” 『의정연구』 제15권 1호.
- 박명호. 2003. “정책선거 실현을 위한 방안.” 『한국정당학회보』 제2권 1호.
- 서재영·권영주. 2008. “매니페스토 평가점수가 득표율에 미친 영향: 제4회 전국동시지방선거 시·도지사선거를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 제20권 1호.
- 소네 야스노리. 2007. “매니페스토의 제도적 조건과 일본정치의 변화.” 『매니페스토와 정책선거 발전방안』 국제학술회의.
- _____. 2006. “일본 지방선거에서의 매니페스토 도입과 정치 변화.” 김영래·이현출

- 편. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』. 서울:논형.
- 윤종빈. 2013. “민선5기 지방자치단체 매니페스토 이행평가와 개선방안.” 한국정당학회 매니페스토 토론회 발표문.
- 이기화. 2013. “한국형 매니페스토(K-Manifesto) 어떻게 정착시킬 것인가.” 한국정당학회 매니페스토 토론회 발표문.
- 이동윤. 2013. “2014년 지방선거와 매니페스토 선거 활성화 방안.” 2013년 한국정당학회 특별학술회의 발표논문.
- _____. 2012. “한국의 정당정치와 매니페스토 운동: 제19대 국회의원선거를 중심으로” 『동북아연구』 제27권 2호.
- _____. 2010. “정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가.” 『동서연구』 제22권 2호: 7-35.
- 이현출. 2006a. “한국의 지방선거와 정책정당화 과제.” 김영래·이현출 편, 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』. 서울: 논형출판.
- _____. 2006b. 『매니페스토와 한국정치 개혁』. 서울: 건국대학교 출판부.
- 이현출·가상준. 2011. “2010 지방선거 매니페스토 평가와 과제.” 『지방행정연구』 제25권 제 4호.
- 임성호. 2005. “국회 원내 정당간의 갈등해소를 위한 제도화 방안: 실마리로서의 원내정당화 모델.” 『정책연구』 통권 144호: 1-54.
- 정연정. 2008. “선거제도 및 정당개혁을 통한 정책선거 실현방안.” 『사회과학연구』 (충남대학교) 제19권 여름호: 61-82.
- 정형욱. 2007. “영국의 총선거와 매니페스토 영향.” 『NGO연구』 5(2): 25-42.
- 정희욱. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회보』 제11권 2호.
- 조진만. 2008. “한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안.” 『한국정당학회보』 제7권 2호.
- 조진만. 최준영. 2008. “매니페스토의 학문적 활용을 위한 소고.” 『한국정치외교사논총』 제 30집 1호.
- 조희정. 2012. “소셜미디어 매개 매니페스토 정책선거 활성화 방안.” 『한국정당학회보』 제11권 2호.
- 최준영. 2008. “매니페스토를 통한 정치개혁은 가능한가?” 『국가전략』 제14권 3호.
- _____. 2007. “정책선거와 매니페스토.” 2007년도 한국정치학회 연례학술회의 『제17대 대통령 선거 과정 평가』 발표논문(2007년 12월 14일).
- _____. 2004. “미 하원의원들의 투표행태에 관한 연구: 정치적 개인성을 중심으로.” 『한국정치학회보』 38(2): 515-536.
- 카나이 타츠키 이흥천. 김재용 역. 2006. 『매니페스토의 탄생』. 다산초당
- 헤이우드, 앤드류. 2009. 『정치학』. 서울: 성균관대학교 출판부.
- Abramowitz, Alan. 1980. “A Comparison of Voting for U.S. Senator and Representative in 1978.” *American Political Science Review* 74: 633-640.

- Brady, David, and Sinclair, Barbara. 1984. "Building Majorities for Policy Changes in the House of Representatives," *Journal of Politics* 46: 1033-1060.
- Budge, Ian and Richard Hofferbert. 1990 "Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Government Expenditures." *American Political Science Review* 84: 111-131.
- Budge, Ian and Richard Hofferbert. 1992. "Party Platforms, Mandates and Government Spending." *American Political Science Review* 87: 744-750.
- Converse, Philip E. 1964. "The Nature of Belief Systems in Mass Publics." In David E. Apter(ed.). *Ideology and Discontent*. New York: Free Press.
- Daubler, Thomas and Kenneth Benoit 2013. "The Empirical Determinants of Manifesto Content." paper prepared for presentation at the Annual Meeting of the European Political Science Association, June 20-22, 2013. Barcelona.
- Delli Carpini, 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.
- Eulau, Heinz and Paul D. Karps. 1977. "The Puzzle of Representation: Specifying Components of Responsiveness." *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 2 (August): 233-254.
- Green, Jane. 2011. "A Test of Core Vote Theories: The British Conservatives, 1997-2005." *British Journal of Political Science*. 41. 735-764.
- Lakoff, George. 2002. "Chapter 2. The Worldview Problem for American Politics" *Moral Politics: How Liberals and Conservatives Think* (2nd edition). University of Chicago Press.
- Mann, Thomas E., and Raymond E. Wolfinger. 1980. "Candidates and Parties in Congressional Elections." *American Political Science Review*. 74: 617-632.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski, and Susan C. Stokes. 1999. "Introduction." in Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin (eds.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 1-26.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Miller, W. E. and D. E. Stokes. 1963. "Constituency Influence in Congress" *American Political Science Review*. 57: 45-56.
- Page, Benjamin I., and Robert Y. Shapiro. 1992. *The Rational Public*. Chicago: University of Chicago Press.

- Pitkin, Hanna, 1967. *The Concept of Representation*, Los Angeles: University of Press.
- Powell, G. B. Jr. 2000. *Elections as Instruments of Democracy*. New Haven: Yale.
- Quinn, Thomas. 2008. "The Conservative Party and the 'Centre Ground' of British Politics." *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*. vol 18, No.2 179-199.
- Robertson, David. 1976. *A Theory of Party Competition*. London: Wiley.
- Samuels, David J. 1999. "Incentives to Cultivate A Party Vote in Candidate-Centric Electoral Systems: Evidence from Brazil." *Comparative Political Studies*. 32(June): 487-518.
- Strom, Kaare, Wolfgang C. Mueller, and Torbjorn Bergman eds. 2006. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Thomassen, Jacques. 1994. "Empirical Research into Political Representation: Failing Democracy or Failing Models." in *Elections at Home and Abroad. Essays in Honor of Warren E. Miller*, edited by K. M. Jennings and T. E. Mann. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Walgrave, Stefaan and Michiel Nuetemans. 2009. "Friction and Party Manifesto Change in 25 Countries, 1945-1998." *American Journal of Political Science*. Vol.53, No. 1 190-206.
- Wright, Gerald C., Jr. 1986. "Elections and the Potential for Policy Change in Congress" In Gerald C. Wright Jr., Leroy Rieselbach and Lawrence C. Dodd, eds., *Congress and Policy Change*, New York: Agathon Press

曾根泰教. 2010. "衆議院選挙におけるマニフェスト選挙の特色と課題." 『私たちの広場』第310号.

西尾眞治. 2010. "自治を切り拓くローカル・マニフェスト." 『私たちの広場』第310号.

豊永邦子. 2005. 「マニフェスト政治にもの申すー日本化されたマニフェスト」朝日新聞2月20日.

永松 俊雄. 2008. 「ローカル・マニフェストのリアリティ」『室蘭工大紀要』第58号、pp.65-78.

前田英昭. 2007. 「立法政策決定過程とマニフェスト」北大立法政策過程研究会報告論文.