

정책선거 활성화 및 책임정치 강화를
위한 정당구조 개선방안에 관한 연구

연구책임자 : 최 현 선 (명지대학교)
공동연구원 : 이 주 현 (서울시립대학교)
 이 병 하 (서울시립대학교)
 하 정 봉 (순천대학교)
연구보조원 : 황 정 화 (연세대학교)

한국지방자치학회

목 차

요 약	4
제1장. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목표	1
2. 선행연구 현황 및 주요선행연구와의 차별성	3
3. 연구의 내용 및 범위	7
4. 연구추진방법 및 전략	10
제2장. 지역사회 중심의 정책선거 모델	11
1. 문제제기	11
2. 이론적 논의	12
3. 지역사회 중심 정책선거 모델을 위한 논의	24
4. 결론	29
제3장. 해외 사례들과 시사점	23
1. 영국사례	32
2. 미국사례	38
3. 일본사례	41
4. 결론 및 시사점	53
제4장. 매니페스토의 이행평가 활성화 방안	55
1. 서론	55
2. 매니페스토 이행평가의 한계 및 개선방안	56
3. 매니페스토 활성화 방안 : OECD권고의 한국 적용 연구	69
4. 결론	71
제 5장. 정책정당 및 책임정치 강화를 위한 정당구조 개선방안	7
1. 서론	73

2. 지구당의 폐지, 부활, 개선에 관한 연구	77
3. 공천의 방식에 대한 논쟁	82
4. 지역정당을 통한 지역정치 실현	87
5. 요약 및 제언	91

제 6장. 결론	94
-----------------------	-----------

<참고문헌>	59
---------------------------	-----------

<표 차례>

표 1.1 정당조직 개편 관련 선행연구	3
표 1.2 매니페스토	4
표 3.1 2005년 영국 총선에서의 정당별 정책우선순위	8
표 3.2 영국노동당이 자체 평가한 매니페스토 달성도	36
표 3.3 일본의 매니페스토 참여 단체들	44
표 3.4 마쓰자와 지사의 매니페스토 평가작업의 예시	45
표 3.5 민주당 창당 이후 의석수 추이(1996-2010)	84
표 4.1 네덜란드의 사례	67
표 5.1 정당의 정책결정 권한에 대한 당원들의 평가	79
표 5.2 정당 하부 조직 활동의 중요성에 대한 평가	79
표 5.3 지구당 부활 필요성 찬반	79
표 5.4 지구당 부활의 필요성과 불필요성 이유	80
표 5.5 정당설립에 요구되는 조직구성의 법적 요건	88

요 약

본 연구에서는 정책선거 활성화를 위한 정당의 책임정치 강화, 당내민주주의 확보, 지역중심의 정당조직 활성화 등을 논의하고 지방자치 시대에 부응하는 정당 조직 마련 등을 위한 정책 및 제도적 개선방안을 제시하고자 한다. 특히 ① 유권자 중심의 한국형 매니페스토 운동 정착을 위한 추진과제 ② 해외 주요국의 매니페스토 운동 사례 ③ 책임정치 강화를 위한 정당구조 개편방안 ④ 한국의 지방자치 상황에 맞는 정당의 지방조직 개편방안 ⑤ 당내 민주주의 확보 및 정당조직 활성화를 위한 방안 등을 중심으로 기존 연구와 유용한 대안을 검토하였다. 이를 위해 지역 매니페스토 운동의 이론, 정당구조의 개편 배경 등에 관한 다양한 문헌조사를 토대로 실시하고, 매니페스토 운동의 현황 분석 및 향후 방향 마련을 위하여 국책연구기관의 관련 연구보고서 및 논문을 수집하여 기초자료로 활용한다. 해외사례 연구를 통해 한국형 매니페스토 운동의 정착을 위한 구축 방안의 시사점을 도출하고, 문헌검토와 해외사례연구의 결과를 종합하여 전반적인 연구의 수행방향을 도출한다. 이에 대한 타당성 보완 방법으로 관련 전문가들이 참여하는 자문회의를 개최하여 전문가 인터뷰를 실시하고, 특히, 지역 수준에서의 정당이 정책선거로 나아가도록 방안을 마련할 수 있도록 매니페스토 운동, 정당구조 개편 관련 전문가들과 의견을 주고받는다.

2장 「지역사회 중심의 정책선거 모델」에서는 그동안의 지방자치에 관한 기존 연구들을 검토한 결과 대부분의 연구가 제도와 변화와 엘리트들에 주목하는 대신, 지방자치를 민주주의와 연관 짓거나 민주주의적 관점에서 분석한 연구는 많지 않다는 것을 확인할 수 있었다. 최근 들어 지방의회 내부요소에 대한 연구에서 점차 지방의회를 둘러싼 이해관계자들과 제도들로 연구가 확장되고 있기는 하지만 민주주의라는 목표를 증진시키기 위해 지방자치가 어떻게 운영되고 있으며 지방자치를 민주주의의 관점에서 어떻게 분석할 것인지에 대한 논의는 상대적으로 부족하다는 것을 알 수 있었다. 이에 2장에서 지방자치와 민주주의에 관한 규범적 논의, 지방자치를 통해 민주주의라는 목표를 증진시키기 위한 정책과 제도로 나누어 각 주제에 대한 연구동향을 분석하고, 결론에서는 민주주의라는 가치를 증진시키기 위한 지역사회 수준에서 정책선거 모델 제시를 위한 연구방향을 제안하였다.

지방자치와 민주주의에 관한 규범적 논의들은 무엇보다 지방자치가 국민들의 자기결정 원칙을 실현하기에 보다 높은 정당성을 가진 효율적인 기제이며 이를 통해 민주성, 효율성, 공공선 창출에 기여해야 한다는 점을 강조

한다. 그러나 지방자치에 대의 민주주의가 아닌 풀뿌리 민주주의 관점에서 검토한다면 대의 민주주의를 보완하는 것을 넘어 지역사회의 자율적 역량강화와 주민의 자발적 참여가 필수불가결하다고 할 수 있다.

이런 취지에 부합하기 위해서 먼저 지방선거의 과정은 유권자에게 유의미한 선택기준을 제시해야 한다. 이를 위해서 선거 시기에는 첫째, 유권자들이 중요하다고 인식하는 이슈가 쟁점으로 부각되어야 하고, 쟁점이슈에 대한 각 정당 혹은 후보자들의 차이가 선명하게 나타나야 한다. 둘째, 유권자들은 정당 혹은 후보자들에 의해 만들어진 차이를 분명하게 인식하고 이에 근거, 선택을 해야 한다. 셋째, 쟁점이슈의 성격이 유권자들에게 중요하게 인식되고, 후보 또는 정당 간 차이를 쉽게 만들어낼 수 있는 것이어야 한다(유성진 2014: 8). 그러나 그동안 정당과 후보자들은 폭넓은 지지층을 확보하기 위해 오히려 최대한 포괄적이고 모호한 정책을 제시했다. 결국 유권자들은 과거 정당의 행태나 지역주의에 의한 선택에 매몰되고 말았던 것이다.

그럼에도 정당의 역할은 정치과정의 안정성과 민주성을 위해 중요하다는 것에는 이론의 여지가 없다. 이론적으로 정당 간 명확한 정책 차이가 있어서 유권자들에게 정책을 매개로 분명한 신호를 전달할 수 있기 때문이다. 이 점에서 정책선거와 매니페스토 운동에서 정당은 가장 중요한 역할을 담당할 수밖에 없다. 정당은 민주적 정당성을 지닌 공정한 절차를 통해 유권자들의 다양한 이해를 대변할 수 있는 대표자를 선출해야 한다. 이 점에서 정책선거의 조건을 구현함에 있어 책임성과 민주성을 갖춘 정당이 되기 위해서는 공천에 대한 검토가 중요하다.

한국의 공천과정에 있어서 “지역의 정당엘리트들이 쉽게 (종이) 당원을 동원할 수 있는 조건에서 일반 당원에 의존한 공직후보선출방식이 과도제적이며 국지적 지역정치를 재생산할 수 있으며, 비당원에 대한 개방화 역시 정당 민주주의의 근간을 해칠 수 있다”는 지적이 있다 (지병근 2010b). 따라서 분권화와 포괄성 증대에 기초한 공천과정의 개방화만으로 민주주의를 심화시킬 것이라는 기대는 지나치게 단순하다고 할 수 있다.

이런 상황에서 지역사회 중심 정책선거 모델을 구상한다면 먼저 당의 후보는 선거 과정에서 정당의 사회경제적 배경과 정강 정책의 현재와 미래를 표현하는 얼굴 역할을 한다. 둘째, 공천은 정치 지도자의 충원이라는 정당 기능의 시작단계로 선거에서 '유권자의 선택에 앞선 선택 (the choice before the choice)' (Rahat 2007)을 제시함으로써 선출직에 나아갈 수 있는 정치인의 풀을 형성한다. 셋째, 공천을 통해 선정된 후보들은 그들이 대표하는 지역이나 사회 집단을 정치체계와 연결해줌으로써 정당이 국가와 시민사회를 매개하는 기능을 대리하게 된다. 이러한 공천의 중요성은 지방선거

라고 하여 다를 것이 없으며 지방선거에서의 정당공천제가 많은 폐해를 낳았다고 하더라도 정당공천제의 순기능을 살리고 지역사회에서의 정당구조 개혁을 통해 개선책을 모색해야 정책선거라는 큰 취지를 살리고 이를 통해 민주성을 담보할 수 있는 지방선거구조를 창출할 수 있을 것이다.

지역사회 중심의 정책선거가 가능하기 위해서는 정당과 선거제도상의 변화만이 아니라, 주민들이 정치과정에서의 중심적인 역할을 제도적으로 보장 받아야 가능하다. 주민참여 없이 지역사회중심의 선거를 구상하는 것은 공허한 논의가 될 수 있기 때문이다. 예를 들어 주민소환제와 주민참여예산제에 대한 연구는 정책선거 모델 구축에 있어서 주민참여를 고려할 때 여러 시사점을 제공해준다. 주민참여를 보장하는 일련의 제도와 정책은 분명 주민들의 참여를 활성화하고 민주주의 가치를 내면화하는 순기능을 가지고 있다. 매니페스토 운동에 있어서도 지역사회의 주민들이 중심이 된 ‘시민심의위원회’와 같은 기구를 모델로 제시할 때 어떻게 시민들의 광범위한 참여를 통한 민주성을 담보할 것인가 하는 고민을 해야 한다(김상준·오현순 2009).

요컨대 지역사회중심의 정책선거 모델을 개발하기 위해서는 이를 이해하기 위한 큰 틀로 ‘지역 민주주의(local democracy)’가 제시될 필요가 있다. 민주성, 효율성, 공공선 창출의 측면에서 중앙정치 수준과는 다른 차원의 민주주의가 지역사회에서 작동할 수 있는지 검토해야 한다. 그리고 이렇게 규정된 지역 민주주의를 심화시키기 위해 제도와 정책이 작동하는 지역사회의 정치적 기회구조에 대한 검토가 필수적이다. 또한 반드시 주민 스스로의 자치역량과 적극적 참여를 담보하는 모델이어야 한다. 이러한 고려 속에서 지역사회에서의 매니페스토 운동과 정당구조 개편이 모색되어야 할 것이다.

3장 「해외 사례들과 시사점」에서는 한국의 매니페스토 선거의 정착을 위해 어떠한 제도적 문화적 사회운동적 차원의 노력이 더욱 요구되는지에 대해 해외사례를 통해 파악해보고자 했다.

먼저 대의정치의 선진국인 영국의 매니페스토의 경우 각 정당의 매니페스토가 선거 과정 전체에서 차지하는 비중이 매우 높았다. 정당은 구체적이면서도 정당의 정체성을 담고 있는 매니페스토의 공개를 선거참여의 기본으로 여기고 있다. 구체적이고 현실적인 공약이 제시되는 것은 영국의 권력구조와 무관하지 않은데, 의원내각제로 인한 일원적 정부형태 속에서 총선의 결과는 곧 정부운영의 주체를 결정하게 되기 때문이다. 총선의 결과에 따라 다수당을 이룬 정당은 내각까지 장악하게 되므로 공약불이행에 대한 면죄부를 얻을 수가 없다. 이런 제도 하에서 영국의 정당은 정당의 지지도와 더불어 내각운영의 지속성을 고려해야 하므로 정당의 정체성과 동떨어지지 않으면서

도 실현가능한 공약을 중심으로 매니페스토를 작성하게 되는 것이다.

영국의 매니페스토에서 특히 주목해야 할 점은 그 작성과정이다. 매니페스토가 선거에서 차지하는 비중이 큰 만큼, 정당의 매니페스토 작성 과정은 당의 권력구조를 반영할 뿐만 아니라, 정당의 전체적인 역량이 발휘되는 과정이라 할 수 있다. 보수당은 비교적 당수의 주도하에 하향식으로 결정되는 경향이 있지만, 노동당의 매니페스토 작성과정은 당헌에 의해 규정되어 당의 주요 참여자와 기구들의 참여를 제도적으로 보장하고 있다. 뿐만 아니라, 매니페스토 작성을 둘러싼 논의는 공개적으로 이뤄지고 언론을 통해서 국민들에게 구체적으로 알려진다. 물론 매니페스토의 작성과 확정 과정을 민주적이고 투명하게 이끄는 것은 정당의 정체성을 강화하고 선거 역량을 높이기 위한 지도자들의 강력한 리더십이 발휘되는 지점이라 할 수 있다.

매니페스토 이행평가 부분에 있어서는 영국은 집권 정당이 바로 그 평가의 부담도 지게 된다. 이로 인해 공약집의 작성을 더욱 신중하도록 하는 효과가 있다. 그러나 이러한 자체평가는 아전인수 격의 평가가 될 여지가 크다는 한계가 있다.

대통령제 권력구조라는 유사점을 한국과 공유하고 있는 미국의 매니페스토는 ‘플랫폼’이라고 불린다. 플랫폼은 기존의 선거공약과 달리 선거공약의 목표치를 구체적으로 내세우고 그 실현을 위한 구체적 계획 등을 밝힌다. 하지만 선거공약과 플랫폼을 등치시키는 것은 맞지 않는데, 선거플랫폼은 공약의 열거 이전에 정당의 정치철학과 이상 등 정당의 정체성에 상당 분량이 할애되고 있는 것을 알 수 있다. 즉 미국의 정당 플랫폼은 이미 서로 다른 정치적 관점과 지지 기반을 갖고 있는 양당의 정세에 대한 관점을 차별적으로 부각시키고 동시에 정책에 대해서는 상당히 실용적인 접근을 보여줌으로써 지지를 유지하고 동시에 확대하는 도구로 활용되고 있다고 하겠다.

플랫폼에는 상대 정당과의 비교, 평가 등이 포함된다. 예를 들어 재선 시기 민주당의 플랫폼에는 지난 임기동안의 오바마 대통령의 정책의 실행상황을 자체 평가하는 내용을 담고 있으며, 모든 정책에 대해 노골적으로 공화당과의 차별성을 부각시킴으로써 지지를 호소하고 있다. 또한 플랫폼은 오바마 정부에서 정치적 이슈가 되었던 낙태, 동성결혼, 총기규제, 기후변화, 아프가니스탄 전쟁 등에 대한 구체적 입장을 선명하게 드러내고 있으며, 아시아, 유럽, 중동 등 지역과의 외교정책의 방향과 더불어 러시아, 북한, 이란 등과 의 갈등을 어떻게 접근할 것인지에 대한 입장도 구체적으로 밝히고 있다. 공화당의 선거 플랫폼에도 마찬가지로 구체적인 공약만이 아니라 공화당의 철학과 정책관점이 담겨있으며, 동시에 지난 오바마 행정부의 정책에 대한 비판이 포함되어 있다.

미국은 정당 플랫폼의 작성에 있어서는 영국과 큰 차이가 나는 부분은 작성과정이다. 플랫폼은 주로 정당과 연계된 관련 연구 기관의 보고서에 기반하고 있다. 예를 들어 2004년 국회의원 선거에서 사용한 공화당의 플랫폼은 해리티지 재단의 보고서와 거의 일치한다. 플랫폼을 작성하는 과정이 정당 내부의 토론이나 의사결정과정보다는 전문기관의 연구결과에 의존되어 있다는 것은 양당이 분명히 정당정체성에서 차이를 보이고 있지만, 공약의 계획에 있어서는 보다 합리적이고 실용적인 접근을 하고 있음을 말해준다. 대신 정당 내부에서 이에 대한 토론의 과정이 약하다는 점은 미국의 매니페스토의 한계로 지적할 수 있다. 즉 작성단계에서부터 정당 내부의 다양한 이견이 충분히 검토되지 않고 조율되지 않기 때문이다. 더욱이 미국의 경우 의회에서 상하원 의원은 정당의 공약이나 방침에 100% 규율되거나 구속되지 않고, 의원의 자율성이 존중된다는 특징이 있는데 이로 인해 미국의 정치문화에서 선거시기의 공약을 통해 국정운영의 방향을 예측하기란 쉽지 않다고 하겠다. 같은 정당 소속의원이라 하더라도 주별 이해관계가 달라 상당히 다른 판단을 내리는 경우가 많다. 평가방법 및 기준 측면에서 사실상 플랫폼에 관한 공식적인 평가 장치나 과정이 없다는 점도 한계라 하겠다. 대부분 정당 내부에서 자체적으로 캠페인 목적으로 평가하는 경우는 있다.

정책선거의 부재에 대한 비판의 목소리가 높았던 가까운 일본에서도 한국보다 먼저 매니페스토 선거가 시작되었다. 매니페스토에 대한 정치권의 미온적인 반응과 달리 일본의 매니페스토선거의 도입에 중대한 역할을 한 것은 시민정치조직인 「21세기 임조」이다. 21세기 임조는 다양한 각계의 인사들이 결집되어 있는 단체로 일본에 매니페스토 선거를 도입하여 정당정치를 부활시키기 위해 매니페스토 연구회를 출범시키고, 정당의 정책담당간부들을 초대하여 매니페스토에 대한 관심을 집중적으로 확산시키고 이를 언론을 통해 개방하면서 매니페스토 담론을 형성해나갔다. 특히 21세기 임조의 공동대표 중 한 사람인 기타가와 지사는 2003년 4월에 개최된 통일지방선거를 매니페스토 선거로 치르자는 제안을 했고 결과적으로 11개 도도부현 지사 선거에서 마스다 히로야를 비롯한 14명의 후보가 매니페스토를 내걸고 선거에 임해 6명이 당선되었다. 2003년의 지방선거는 매니페스토 선거문화의 정착에 있어 비약적인 성공을 거둔 해였고 그 파급력은 일본의 정치개혁에 강력한 영향을 미칠 만큼 컸다.

이후 매니페스토는 특히 자민당에 비해 지지기반과 물질적 기반이 제한된 민주당에 의해 적극적으로 도입되었으나, 동시에 일본의 선거문화의 변화를 가져왔다. 매니페스토는 선거 이후의 평가라는 측면에서도 빠른 속도로 정착해나가고 있다. 앞서 언급한 21세기 임조는 중앙과 지방을 나눠 연1회 평가

대회를 개최하고 있다. 평가에 있어서 중앙의 경우 매니페스트를 발표한 정당 특히 정권을 잡은 정당과 연립을 구성한 정당에 의한 자기평가 작업과 각종 연구소와 이익단체들의 각 정당의 매니페스트를 평가하는 작업이 병행되고 있다

매니페스트 선거의 정착은 공약집의 작성과 실행 평가라는 차원에서 정당과 후보자에 대해 수동적인 입장에만 처해있던 유권자들의 상시적인 정치참여가 가능해졌다는 것을 의미한다. 정당이 '정책'을 구체적으로 표명하기 시작하면서, 그동안 모호했던 정당간의 구별이 가능해졌고, 정당에 대한 평가 기준이 생겼다는 점은 국민들의 정치에 대한 무관심과 무기력함이 높은 상황 속에서 정치에 대한 관심과 기대감을 높이는 데 기여하게 되었다.

2009년의 민주당에 의한 정권교체에 있어서도 민주당의 '매니페스트'전략이 주요하게 작용했다. 민주당은 2003년 중의원 선거에서 '탈관료'를 표제로 한 매니페스트를 제시하며 자민당과 차별점을 부각시켜나갔던 것이다. 이후 선거를 통해 내부적 단결을 높이고 자민당과의 차별점을 부각시킨 결과 민주당의 의석은 점차 증가했고 결국 정권교체에 성공할 수 있었다. 민주당은 집권해보지 않은 당이었으므로 공약의 현실성과 실행력에 대해 많은 의구심을 가지게 할 수밖에 없다. 그런 점에서 변화를 바라지만 더 나빠질 것을 두려워하는 유권자들에게 신뢰를 주는 적극적인 구체적 공약제시 전략이 유효했던 것이다. 그러나 2010년 참의원 선거에서 민주당은 재정악화를 이유로 2009년 매니페스트와는 달리 10% 소비세 증세안을 발표하였는데, 이는 민주당에 대한 강한 반발을 불러 일으켰고 결과적으로 자민당에 패하게 된다.

일본에서 민주당의 성공은 분명 매니페스트 선거 전략이 유권자들의 정치적 기대감을 얻는데 유효했음을 보여준다. 특히 2003년 이후 매니페스트는 일본에 선거문화로 빠르게 정착되어 왔다. 그러나 실제로 집권에 대한 민주당의 준비는 철저하지 못했고, 매니페스트의 완결성을 높이기 위한 정당 내부의 조직력과 역량도 부족했다. 요컨대 민주당의 성공은 매니페스트 선거문화의 정착과 민주당의 선거전략에 의한 것이었지만, 오래지 않은 후의 실각은 역시 민주당 매니페스트 과정의 미진함과 유권자들의 공약을 중시하는 변화된 선거문화에 의한 것이다.

4장 「매니페스트의 이행평가 활성화 방안」에서는 매니페스트의 활성화를 위해 매니페스트의 지표와 모델을 개발하는 것을 넘어서서 그 이행의 현실성을 높이기 위한 대안을 제시하고자 하였다. 특히 해외 사례를 통하여 선거전 재정보고서 발간 및 공약 재정추계와 정책선거 실효성 확보를 위한 제도

개선 방안을 검토하였다.

그간 많은 자발적 노력에도 불구하고 매니페스토 운동이 눈에 띄는 성과를 가져오지 못했는데, 실제로 매니페스토 운동은 여전히 선거문화운동, 캠페인의 성격을 벗어나지 못했기 때문이다. 정당과 후보자들에게 매니페스토를 권고하고, 이를 유권자들에게 알리는 방식으로 간접적인 사회적 압력을 만들어내는 것이 이 운동의 방식이었다. 또한 이 운동을 주도한 주체는 지역 사회에 뿌리를 둔 일반적인 유권자, 주민조직이 아니라, 「매니페스토실천본부」와 같은 시민단체와 선관위였다는 점도 이 운동이 대중화되는 데 있어 근본적인 어려움을 내포하고 있다. 즉 시민단체들이 정당과 후보자를 대상으로 매니페스토를 요구하더라도 이 시민단체에 대한 유권자들로부터의 지지, 신뢰, 관심이 없다면 정당과 후보자들에 대한 유의미한 사회적 압력을 만들어내기 어렵기 때문이다. 오히려 시민단체의 권력화 비판이나 공정성 시비 등이 일어날 가능성이 상존한다(박지혜, 2012) 이런 점에서 다음으로는 매니페스토의 이행평가를 실제로 가능케 하기 위한 제도화의 문제, 특히 재정평가의 제도화 방안이 필요하다.

매니페스토가 실제로 유의미한 정책이행을 위한 공식적 약속이 되기 위해서는 매니페스토의 이행가능성을 대중들이 판단할 수 있어야 한다. 예컨대 19대 총선 당시 새누리당에서 저출산 대책으로 27조를 지출하겠다고 공약했으나 새누리당의 저출산 대책의 이행방식과 예산규모의 적합성을 판단할만한 근거가 없다는 한계가 있다. 이를 위해서 대중들에게 공약집행을 위한 재정정보가 동시에 제공되어야 한다. 이런 이유로 경제협력개발기구(OECD)는 공정한 선거, 정책 중심의 선거를 위해서 선거전 보고서(Pre-election report) 권고하고 있다. 또한 재정투명성을 높이기 위해 재정보고서의 하나로 선거 2주전까지 선거 당시의 재정상황을 정확하게 공개하여 유권자들의 정책 판단의 기준으로 삼을 수 있도록 권고하고 있다.

OECD는 선거전 재정보고서는 단순히 보고서를 작성하는 것이 중요한 것이 아니라, 선거 전 보고서의 신뢰성 제고를 위하여 보고서에서 제공하는 정보의 완성도를 확인하는 내부통제(감사 포함) 실시도 권고한다. 특히 재무부장관은 보고서에 포함된 재정적 효과를 수반한 정부결정에 대하여 책임성명을 내고, 고위정부관리는 재무부장관이 가장 전문적인 수단을 사용했음을 증명하여야 한다. 이러한 권고를 채택한 대표적 국가로는 네덜란드, 호주, 뉴질랜드를 들 수 있다. 4장에서 이에 대한 보다 구체적인 논의를 확인할 수 있다.

선거전 재정보고서 작성을 한국에도 도입하기 위해서는 먼저 정당에게 충분한 시간을 주고, 정기적으로 매니페스토를 작성하고 이를 보완, 발표하는

제도적 인센티브를 부여해야 한다. 그리고 매니페스토가 구체적으로 작성되어야만 검증과 평가가 가능하다. 정책시행의 성과와 효과에 대한 산정방식, 필요재원의 산정방식 등이 매니페스토에 포함되지 않으면 이를 평가하기가 어렵다. 또한 필요재원의 조달방법에 대해서도 재원조달이 가능케 하기 위한 법적 정치적 과정을 명시하지 않으면, 재원조달이 가능한지 어려운지에 대해 평가할 수가 없다. 따라서 공약에 등장하는 수치에 대한 산정방식과 재정 조달방식에 대한 구체적인 서술을 매니페스토의 작성매뉴얼로 제시할 필요가 있다. 이것은 매니페스토 평가에 있어서 선행조건이 될 것이다.

공약 평가주체는 객관성과 중립성 확보를 위하여 헌법기관인 중앙선거관리위원회 또는 독립기관으로 가칭 선거공약평가위원회 (이하 위원회)를 설치하여 평가를 담당하도록 하는 방안이 제시될 수 있다. 해당 정당 또는 후보자는 선거일 전 60일까지 선거공약, 공약의 목표와 내용, 소요예산, 재원조달방법 등을 위원회에 제출한다. 이를 바탕으로 위원회는 공약의 실현가능성을 평가하며, 이를 평가하기 위해 관련 기관에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 보장해야 할 것이다. 이에 대해 재정당국은 선거 전 국가재정 상황을 구체적으로 알리기 위하여 위원회에 관련 자료를 제출할 수 있도록 하는데 이를 통해 공약의 재정소요 추계와 관련하여 재정 관련 기관 단체의 전문적인 의견이 유권자에게 전달될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 공약 평가 결과는 선관위와 해당 정당, 후보자에게 통보하고 중앙선거관리위원회는 평가 결과를 홈페이지에 게시하고 선거공보와 동봉해 발송하는 방식으로 유권자들에게 전달하는 방식 등을 제안한다.

5장 「정책정당 및 책임정치 강화를 위한 정당구조 개선방안」에서는 민주주의의 창출자라고 일컬어지는 정당이 그 이상에 부합하기 위해 어떠한 구조적 개선이 필요한지를 검토했다. 정당은 대의제 민주주의를 작동시키는 대리적 제도에 불과한 것이 아니라, 국민의 적극적인 정치참여를 보장하기 위한 정치제도라는 관점에서 ‘정치결사’로서의 성격을 더욱 강조하기도 한다. 즉 국민들은 스스로 정당이라는 형식의 정치결사를 만들 수 있어야 하며, 정당은 그 속에서 정치적 활동을 함으로써 국민들의 정치적 자아 실현의 기제가 되어야 한다. 다시 말해 정당은 당원들의 정치참여를 최대한 보장해야 하는 민주적 원리가 실현되어야 한다.

그러나 여전히 한국의 정당은 당직자와 정치인, 선거전문가들이 중심이 되어 있고, 당원은 여전히 동원, 특히 지역주의 프레임에 맞춰진 동원의 대상이 되어왔던 것이다. 그것은 정당 내부적으로 당원들의 주도적인 역할이나 당원조직의 위상이 제도적으로 보장되지 않고 있기 때문이다. 당원의 참여와

풀뿌리 기반 없이 존재하는 정당은 정책보다는 엘리트들의 당선을 중심으로 정당을 운영하게 된다. 엘리트들이 정책을 생산하고, 후보자들을 결정함으로써 당 내부에서의 진정한 경쟁이 실종되고 만다. 이것은 국민의 정치적 자아를 실현하기 위한 제도로서의 정당의 본질적 목표를 완전히 상실한 것이라 할 수 있다.

이런 관점에서 지역사회의 당원들의 참여가 선거와 정당정치를 통해 보장되기 위한 연구를 크게 3가지로 분류해보았다. 먼저 지구당의 폐지, 부활, 개선에 관한 연구가 있다. 과거 지구당의 폐지를 가져온 폐해로는 ‘돈 먹는 하마’로 비유될 만큼의 고비용의 문제와 중앙당에서 낙점하여 배정되는 지구당위원장의 문제였다. 정당의 풀뿌리 조직이 지구당위원장에 의해 유지되고, 당원들은 지구당위원장에 의한 일방적 동원의 대상이 되는 고질적 문제점이 드러났던 것이다. 그런데 2004년 3월 정치관계법의 개정으로 지구당이 폐지된 이후, 지구당의 부활에 대한 논의도 다시 제기되어 왔다. 지구당의 폐지는 정치자금의 투명성 확보라는 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있지만, 지구당의 폐지로 선거구 단위의 정당의 정치활동은 축소되었으며, 유권자들의 입장에서 정당정치에 참여할 수 있는 창구가 없어졌다는 불만이 높아진 것이다. 그러나 지구당과 같은 공간적 구심점을 갖는 당원조직의 부활은 다시금 지구당의 폐해를 반복하는 결과를 가져올 수도 있다. 따라서 이러한 폐해를 반복하지 않기 위한 대안적 제안이 요구된다. 그 중 주목할 것은 당원의 지역조직이 자신의 분명한 조직적 위상을 가져야 한다는 주장이다. 유권자 충원과 지지의 결집이라는 역할을 분명히 가질 때 정당의 핵심 조직으로 인정받을 수 있기 때문이다. 당원조직의 활동은 당원들만의 행사거나 내부적 소통의 수단이 아니라, 지지자들을 위한 교육과 홍보 이벤트, 프로그램을 운영하는 등 지역사회의 다양한 유권자들과 지지자들에게 개방적인 속성을 가질 필요가 있다는 제안도 진지하게 받아들일 필요가 있다. 결국 새롭게 부활되어야 할 당원조직은 각 지역의 당원이나 지지자들의 자발적인 참여로 운영되는 자율적 조직이어야 한다는 점을 강조하고 있다.

두 번째로 상당히 많은 연구자들이 매진해온 주제가 정당공천제이다. 선거 경쟁을 통해 대의제 민주주의의 핵심 기능을 담당하게 되는 정당에서 공천은 정당이 이미 갖고 있는 조직적 힘을 어떻게 사용하는가를 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 그런데 그동안 정당은 공천권을 통해 득권권을 무제한적으로 남용하는 폐단을 보여왔다. 특히 정당공천제가 지방선거에까지 확대됨으로 인해 논란은 증폭되어 왔다.

정당공천을 둘러싼 찬반 논란의 구체적 내용은 5장의 많은 선행연구를 통해 확인할 수 있다. 요컨대 이러한 선행연구를 통해 확인할 수 있는 것은 이

논란의 기저에 정당공천제의 원칙적 적용과 실제적 작동 사이의 크나큰 괴리가 놓여 있다는 것이다. 무엇보다 지방의 정당조직이 활성화되지 않은 상황에서는 지방정치에 대한 정당의 관여가 지역사회의 당원과 유권자들을 오히려 소외시키는 부작용을 낳을 수 있음을 알 수 있다. 따라서 정당이 스스로 정당의 지방조직을 활성화하기 위한 노력을 선행해야 한다. 공천과정에 있어서 자발적 진성당원의 참여를 확대할 수 있다면, 정당공천제가 정책선거와 책임정치에 기여할 수 있을 것이다. 즉 정당공천제를 폐기할 수 없다면 지역정당조직과 당원참여를 활성화하는 것이 근본적인 대안이 될 수 있을 것이다.

세 번째로 지역정당을 통한 지역정치 실현에 대한 연구들을 들 수 있다. 현재의 한국정당체제 (party system)은 과점체제라 할 수 있고, 날로 거대여당과 거대 야당이 주도하는 양당 구도가 강고해지고 있다. 게다가 정당정치를 먼저 실시한 선진국에서처럼 정당들의 대중적 기반이 뚜렷이 구별되는 것이 아니라 오히려 지역적인 지지에 의존되어 있는 양당이 의석의 대부분을 차지하고 있는 정당체제 속에서 정당들이 민의를 수렴하여 정책경쟁으로 나아가게 하는 동인을 내부적으로 확보하기란 쉽지 않아 보인다. 이미 어느 정도의 지지도를 확보한 후에는 정당은 오히려 새로운 정당의 진입을 막으면서 과점상태를 지속하게 되기 때문이다.

이런 상황에서 정당설립의 요건이 까다롭고 중앙당 중심의 전국정당만이 허용되고 있는 현재의 한국 정당체제는 카르텔 정당에 의해 구성 유지되고 있다는 비판도 제기되어 왔다(김선택, 2003 140). 현재 우리의 정당법 제3조(구성)에는 정당은 수도에 소재하는 중앙당과 특별시 광역시·도에 각각 소재하는 시도당으로 구성되는 것인데, 이 규정은 1962년 정당법 제정 당시부터 존재해온 것으로 2004년 지구당이 폐지된 이후에도 반드시 서울에 중앙당을 설립해야 한다는 서울중심의 사고가 반영되어 있다(강원택 2010, 8).

강원택(2010)은 일당독재와 같은 특정 정당의 압도적인 지배력은 국회를 통한 정당 간 경쟁이 어느 정도 보장되는 총선거는 달리 지방선거에서는 훨씬 큰 부작용을 낳는다고 하면서, 지역정치에서 정책경쟁을 활성화하고 폐쇄적인 정당운명을 개선하기 위해서는 특정 지역 내에서 활동하는 지역정당의 설립을 가능케 하는 제도적 변화를 제시하였다.

지방정당의 설립을 가능케 하기 위해서는 현재 한국의 정당법의 개정이 전제되어야 할 것이다. 전국정당만을 인정하는 현재의 정당법이야말로, 정당공천제도가 지방정치를 중앙정치에 종속시키는 데 큰 구조적 원인이기도 하다. 지방자치제도에 걸맞게 정당법을 고쳐서 새로운 정치세력이 쉽게 정당을 만들어 지역 정치권에 진입할 수 있도록 정당등록 요건을 변화시켜야 한다

는 것이다. 또 정당에 대한 국고보조금도 원내에 진출한 정당만이 아니라 일정 요건을 갖춘 지방정당에도 지급하는 방법을 제시한다. 국고보조금 중 선거보조비는 선거공영제 비용으로 전환하여 지역주의에 편승하지 않는 신진 세력들이 지역의회에 진출할 수 있는 길을 열어주어야 지방정치가 이미 기득권을 가진 정당구도를 극복할 수 있을 것이다. 이는 지방정치와 지방선거 수준에서부터 정책정당의 활성화와 책임정치의 강화를 위한 대안이 될 수 있을 것이다.

앞서 정당의 당원조직의 개선, 지방선거에서의 정당공천제의 개선, 지방정당의 설립허용 등을 중심으로 당원참여적 정당구조의 개선 방안으로 검토하였다. 그런데 이러한 규범적 처방을 기성정당이 따를 것인가에 대한 회의도 존재한다. 정당이 변화되기 위해서는 변화를 이끄는 내부적 동인이나 세력 혹은 외부적 압력이 필요하다. 이미 선거시장에서 독과점 기업과도 같은 기득권을 가진 거대 정당이 스스로 정당구조를 지역사회의 풀뿌리 당원조직 중심으로 개혁할 가능성은 높지 않다. 이를 가능케 하기 위해서는 무엇보다 당 내부의 압력을 형성할 만큼의 평당원들의 개혁에의 요구가 강력해져야 한다. 그러나 앞서 거론했듯이 포괄정당으로서의 성격이 짙은 한국의 정당에서 현재로서는 진성당원이 당내에서 정당의 실질적 기반으로 기능하기란 구조적으로 쉽지 않다.

이런 상황에서 정당법의 개정을 통해 지방정당 설립의 자유를 보장하는 것과 더불어 정당의 민주적 운영에 대해 법적으로 제도화할 필요성이 있다. 즉 당원이 정당의 주요의사결정과정에서 배제되지 않도록 하는 규범적 장치와 이에 대한 선관위의 관리 감독이 요구된다. 이를 통해 당원이 되는 것이 단순히 공천과정에 표를 행사하고 선거운동에 동원되는 것을 의미하는 것이 아니라, 정당의 정책을 결정하는 과정이나 후보자 공천방식을 결정하는 과정에 참여할 수 있는 권리를 부여받는 것이라고 한다면, 참여적인 진성당원의 증가와 당내 참여문화의 확산을 낳을 수 있을 것이다. 이러한 아래로부터의 참여적 문화의 확산 없이는 지구당의 폐해나 정당공천제의 폐해를 근본적으로 극복하기란 불가능할 것이다.

정책선거 활성화 및 책임정치 강화를 위한 정당구조 개선방안에 관한 연구

제1장. 서론

1. 연구의 필요성 및 목표

1) 연구의 필요성

우리사회는 2006년 5·31 지방선거부터 올바른 선거문화의 정착을 위해 정부뿐만 아니라 시민단체, 학계, 언론기관은 물론이고 정당과 후보자가 동참한 매니페스토가 도입되었고, 이를 통해 분명한 변화가 있었다.

개념적으로 매니페스토는 ‘참공약 선택하기’로 본질적으로 정책선거를 활성화시키고 책임정치를 실현하고자 하며, 후보자들이 제시하는 선거공약을 구체적인 근거-예로, 재정적 근거와 로드맵 등을 통해, ‘선거공약에 기간, 목표, 공정, 재원, 나아가 우선순위라는 구체적 계약을 담는 것’으로 볼 수 있다. 학자 또는 주체들에 따라 이러한 노력의 효과를 혹평하는 경우도 있지만, 다수의 연구에서 지방선거 등에 매니페스토를 도입한 효과를 인정하고 있는 것도 사실이다.(한국매니페스토실천본부(2007), 박광국 외(2000), 김병식(2002)). 매니페스토운동을 통한 후보자의 정책공약 따져보기는 한국의 정치문화와 민주주의를 한 단계 끌어올릴 수 있는 효율적이고 합리적인 정책선거 실천 방안으로 평가되고 있다.

그러나 정책공약 따져보기가 활성화된 2006년 이후의 선거에서도 국민들의 참여가 절대수준에 못 미치고 있으며, 선거전후에 제기되는 일반시민의 선거무관심에 대한 반성이 필요한 실정이다.

지금까지 공약에 대한 평가방법과 지표 활용, 그리고 공정성에 관한 고민과 연구가 주를 이뤄왔으며, 또한 매니페스토 운동이 정당에 충분한 동기부여가 되지 못하였으며 형식적이라는 비판에 대한 고민이 필요한 상황이다. 따라서 지역 수준에서의 정당이 정책선거로 나아가는 방향에 대한 연구가 필요하다.

2) 연구의 목표

주민들이 자신의 지역에 리더가 되는 자치단체장·의회의원·교육감 등을 감정이나 중앙정치의 흐름 등에서 탈피하여 지역에 부합하는 정책과 전략을 가지고 있는 후보를 선택함에 있어 제시된 정책과 전략을 일정한 기준에 의해 스스로 판단하여 결정하고, 각종 언론·학술단체 등으로부터 분석·제시되는 자료를 객관적으로 판단하고 선거에 참여할 수 있는 선거문화의 정착이 필요하다. 기존의 중앙선거관리위원회가 전문기관들로부터 제공받아 제시하는 매니페스토 평가기준 외에 정당에 충분한 동기부여가 될 수 있으며, 지역 수준에서의 정당이 정책선거로 나아가는 방향을 제기하는 것이 필요하다.

본 연구에서는 이러한 정책선거 활성화를 위한 정당의 책임정치 강화, 당내민주주의 확보, 지역중심의 정당조직 활성화 등을 논의하고 지방자치 시대에 부응하는 정당 조직 마련 등을 위한 정책 및 제도적 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 선행연구 현황 및 주요선행연구와의 차별성

기존의 선행연구들은 정당조직 개편과 정책선거에 관하여 다음과 같은 연구들이 상당부분 진행되었고 본 연구는 이러한 선행연구를 토대로 향후 지역 중심의 정당조직 개선안을 도출하고자 한다.

표 1-1. 정당조직 개편 관련 선행연구

구분	연구자 및 연도	주요 연구 내용
정당구조 개편	김용호	민주화 이후 지난 16년간의 한국정당정치를 평가하고, 그동안 한국 정당이 이룩한 정치적 성과와 함께 아직도 해결하지 못하고 있는 문제점을 분석한 후, 개별정당과 정당체제 수준에서 개혁방안을 제시하고자 한다.
	박경미	한국 정당정치의 특성을 경쟁구조 시각에서 분석하고 그 특성을 밝히는 근거를 제시하고자 한다. 의회정치를 지배하는 의제설정자의 등장구조를 정당정치의 경쟁구조를 규정하는 제도적 특성을 분석함으로써 정당정치에서 정당의 빈번한 등장과 소멸이 반복되는 이유를 밝히고 있다.
	정연정	정치개혁의 일환으로 추진된 정당의 지구당 폐지의 의미와 문제점을 중점적으로 다루고 있다. 지구당 폐지가 우리 정당을 개혁하거나 민주화하는데 별다른 효과를 창출하지 못했음을 강조하고 있으며, 정당의 지방조직은 풀뿌리 정치를 활성화하고, 정당의 민주적 기능을 복원하기 위해 새로운 정당개혁의 화두로 인식될 필요가 있다는 것을 논의하고 있다.
	박종민, 신수경	지방정치에서 정치평등의 원리가 작동되기 위해서는 지방정부가 시민권(citizenship)의 평등이라는 원칙 하에 지방사회의 모든 의사가 반영될 수 있도록 균등한 기회를 보장하고 공정한 절차를 유지해야 한다는 두 원칙을 강조하고 있으며, 이를 위해 지방사회와 지방정부를 연결시켜줄 수 있는 지방정당(local party)을 지방정치제도로 제시하고 있다.

선행연구 분석 결과 민주주의에서 핵심역할을 담당하고 있는 정당의 중요성을 감안하여 제도적 보완 및 조직개편이 필요할 것으로 예상되며 정책선거 활성화와 지역중심의 정당활동에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다.

표 1-2. 매니페스토

구분	연구자 및 년도	주요 연구 내용
제도의 현황	김상준 외	한국에서의 매니페스토 운동과정을 정리하고 그 속에 드러난 한계점을 도출한 후, 한계를 극복하기 위한 구체적인 방안을 제안한다. 한국의 정치개혁을 위해 활발하게 전개하고 있는 매니페스토 운동의 평가와 운동의 발전적 전망으로 매니페스토 운동과 심의민주주의를 결합한 매니페스토 시민심의위원회 제도화를 제안한다. 시민심의위원회는 활발한 소통과 공론형성을 통해 정책 피드백 과정이 원활하게 작동되면서 공동 발전을 이루고, 예기치 못한 결과에 대해 책임을 공유하게 된다. 또한, 갈등을 사전에 예방하고 사후 갈등으로 인해 발생하는 천문학적 비용을 절감하여 행정 효율적 측면에서 큰 장점을 갖는다.
	류영아	현재 우리나라 지방선거 매니페스토의 현황과 향후 발전 방안을 거버넌스 측면에서 모색하는데 목적이 있다. 분석 결과, 우리나라의 매니페스토는 시민사회 중심의 시민운동 성격이 강하고 정당 또는 후보자는 매니페스토 작성에 소극적이며 유권자들이 매니페스토에 큰 관심이 없는 것으로 나타났다. 우리나라 특성에 맞는 '한국형 매니페스토'를 전개하기 위해서는 매니페스토 거버넌스의 구성과 활동이 바람직하게 이루어져야 할 것이다. 즉, 유권자의 관심과 매니페스토에 기반한 투표활동, 정당과 후보자의 적극적인 매니페스토 작성, 지방자치단체와 지방의회가 매니페스토를 실천하려는 노력 등이 필요하다.
	유현종 외	지방선거에서의 매니페스토 제도 도입이 단순한 구두선이 아닌 지방자치에 실질적이고 유효한 변화를 야기하고 있는지 여부를 지자체의 예산지출 구조에 미친 영향을 중심으로 실증 분석하였다. 분석 결과, 매니페스토 실천 제도가 예산지출과의 실질적 연계가 이루어지는 등 실효적 제도로서 자리매김하지 못한 채 선거과정에서의 홍보수단으로 이용되고 있음을 확인하였다.
	이동윤	제19대 국회의원선거를 통해 전개된 매니페스토 운동의 주요 현황과 추진과정을 정책공약의 수요자와 공급자 차원에서 살펴보고, 제반 문제점과 개선 방향을 점검하였다. 연구 결과, 이번 선거에서 정책선거를 위한 매니페스토 운동은 이전 선거와 비교하여 점진적 발전이 이루어졌으나, 아직도 많은 문제점들이 표출되었다. 결론적으로 정책선거를 위한 매니페스토 운동은 선거에 임하는 정당 및 후보자들이 검증 가능하고, 실천 가능하며, 책임 있는 정책공약을 유권자들에게 제출하고, 유권자들은 선거과정에서 이러한 정책공약들을 꼼꼼히 평가하여 투표를 결정함으로써 정치과정의 대표성과 정책의 책임성 및 효과성을 높이는 일련의 정치과정이라고 설명할 수 있다.
	정희욱	19대 국회의원선거 과정에서 전개된 매니페스토 운동을 정당과 후보자, 유권자, 선관위라는 주요 행위자별로 살펴보았다. 특히 유권자가 가장 중요한 행위자라는 판단 하에 유권자 차원에서 19대 총선의 매니페스토 운동이 어떠한 의미를 갖는지를 비판적으로 검토하였다. 매니페스토 정책선거가 성공적으로 정착되기 위해서는 시민단체 및 전문가를 중심으로 한 운동 방식에서 유권자를 중심으로 한 운동 방식으로의 전환이 필요하다.
	조진만	한국에서 매니페스토 정책선거가 이루어지기 위해서는 어떤 준비와 노력이 필요한가를 서구 민주주의 국가들의 경험을 중심으로 고찰하는데 있다. 실질적으로 유권자의 정책적 선택을 도울 수 있는 내용을 개발하기 위해서는 정당의 매니페스토에 대한 분석을 수행하여 수사적·비공식적인 차원이 아닌 문서적·공식적인 차원에서 파악된 정당의 정치적 입장과 우선수위를 유권자에게 알리는 것이다. 이를 토대로 유권자들이 정책적으로 반응하게 될 때 비로소 정당들도 매니페스토의 중요성을 인식하게 될 것이고, 모순되거나 상충되는 정책들을 주장하는 일도 없어질 것이다. 또한, 선거 이후 정

		권을 장악한 정당이 매니페스토를 얼마나 잘 이행하였는지 적실성 있게 평가할 수 있는 기준을 마련함으로써 매니페스토에 기반한 책임정치를 구현하는데 도움이 될 것이다.
평가의 주체와 방법	김상목 외	대통령 선거에 출마한 후보들의 공약을 비교 평가할 수 있는 지표를 개발하는데 목적이 있다. 국민과 유권자들이 보다 손쉽게 선거 공약을 비교 평가할 수 있도록 후보가 무엇에 가장 역심을 두는지를 평가하여 후보자 정책공약의 전반적인 경향을 파악하고, 주요 쟁점과 이슈에 대한 정책입장을 평가하여 후보자간의 상호비교가 가능하도록 하고, 정책공약의 실현가능성을 평가하여 유권자나 국민에게 유용한 후보선택기준을 제공하고, 정책공약이 실제 공약인지 순간을 위한 공약인지를 평가하는 평가지표를 제시하였다.
	김선혁 외	SMART 지표, SELF 지표, FINE 지표, 매니페스토 모형 등, 주요 공약평가지표들을 비교 분석하고 새로운 공약평가모형을 개발·제안한다. 본 연구에서 제시한 MPP지표는 후보자들의 정책공약이 얼마나 많은 정책분야 및 정책영역을 포괄하고 있는지, 그 수단과 시행방식이 얼마나 전문적이고 구체적이며 현실적인지, 그리고 정책공약이 어떠한 방향의 국가비전과 이념성을 가지고 있는지를 공약포트폴리오와 공약포지셔닝의 양 차원으로 상세히 파악하여 선거공약의 포괄성, 전문성, 방향성을 총체적·균형적으로 평가할 수 있도록 고안되었다. 평가모형을 적용해본 결과 후보자 공약의 포괄성, 전문성, 방향성을 종합적으로 측정·평가하여 유권자들에게 상세하고 풍부하며 정확성 있는 정보를 제공할 수 있음을 확인할 수 있었다.
	김혁	2006년 지방선거에서 특정 지표를 통해 평가된 매니페스토가 과연 논리적으로 적합성을 가진 접근이었는지 그리고 결과적으로 유의미한 영향력으로 연결되었는지를 분석하였다. 분석 결과, 평가결과가 공개되지 않는 SMART는 득표율에 유의한 영향력을 가지지 못했고 공개된 FINE이 유의한 영향력을 끼친 것은 앞으로 선거에서 매니페스트의 활용이 어떻게 추진되어야 할지에 대한 중요한 시사점을 준다.
	박병식 외	사전적 공약평가제도인 매니페스토 운동의 한계를 극복하고 지방자치제의 올바른 정착과 발전을 위해 효과적인 공약의 수립과 집행 및 관리가 이루어질 수 있는 방안을 검토한다. 특히 공약의 달성도 평가를 통해 공약의 적합성과 이행과정의 적절성 및 공약목표의 달성도를 점검할 수 있는 제도적 방안을 모색하였다. 자체단체장 선거에 있어서 공약 사전 점검제도의 도입, 공약 공시제도를 통한 주기적 점검, 공약의 성과관리제도를 통한 공약 관리 방법을 제시하였다.
	엄기홍	선거공약 이행에 대한 평가지침을 마련하는데 목적을 두고 있다. 연구에서 제시되고 있는 평가지수는 평가방식의 객관성을 담보함으로써, 공약이행의 우선순위와 정책기조를 밝힘으로써, 그리고 당선자가 공약을 지키고자 하는 의지, 이행, 그리고 실행을 개별적으로 평가함으로써 기존의 평가방식을 한층 더 개선시키는데 기여하리라 본다. 끝으로 당선자가 공약을 지키고자 하는 의지, 이행, 그리고 실행을 정책의제 설정, 예산배정, 그리고 지출로 각각 측정함으로써 공약이행에 대한 총체적 평가를 가능케 한다.
	오현순	대의제 민주주의를 보완하고 민주주의의 공고화를 위해 심의 민주주의를 대안으로 제시하였다. 그리고 심의 민주주의의 실제 적용 사례로서 지자체단체장 공약이행 평가를 위한 주민배심원제를 평가하였다. 평가 결과, 시민참여와 심의성에 있어서는 단체장과 우호적 관계에 있는 전문가 중심의 평가와 주민들의 비자발적인 동원에 의한 평가를 탈피하여 지역·성·연령 등 인구비례에 따른 무작위 층화표집 방식으로 배심원단을 구성함으로써 절차적 공정성에 기여한 것으로 보인다. 심의 민주주의는 의사결정의 질을 높이고, 시민성의 함양과 지방정부와 시민 간의 협력적 관계를 형성하기 위한 기제로서 우리 사회의 다양한 문제 해결을 위해 도입될 필요가 있고, 본 연구를 통해 그 가능성을 보여주고 있다.
	이현출 외	2010년 6.2지방선거에서의 매니페스토 평가사례를 분석하고 그 함

		의를 고찰하는데 목적이 있다. 매니페스토 평가는 유권자에게 후보자 선택의 기준을 제시한다는 점에서, 나아가 당선후 이루어질 이행평가의 전제가 된다는 점에서 매우 중요하다. 매니페스토 평가 결과가 곧 선거결과로 연결된다고 할 수는 없지만, 매니페스토를 통하여 어떤 후보자가 당선되면 어떻게 우리 자치단체가 변화해 나갈 것인지에 대한 전망을 할 수 있게 해 주었다.
	임성진	지방정치 발전에 이바지할 수 있는 새로운 이행 평가지표로서 POP 지표를 제시한다. POP지표는 자치 단체장의 공약과 이행 사업에 대한 포괄적이고 다면적인 평가를 가능하게 해준다. POP지표는 자치단체의 공약사업을 입체적으로 파악할 수 있게 해주고 정책감시의 수준을 한 단계 높임으로써 궁극적으로는 지방정치를 훨씬 투명하고 합리적인 장으로 변화시키는데 기여할 것이다
	채진원	그동안 매니페스토 도입의 취지와 당위적 필요성 그리고 그 긍정적인 효과를 강조할 수밖에 없는 상황에서 상대적으로 소홀히 다뤄졌던 매니페스토의 시대적실성의 문제를 실험적인 차원에서 정면으로 문제제기하고, 나름대로 평가지표의 새로운 방향성과 그것의 대안적인 지표로 드림(DREAM) 평가지표를 제시했다는 데 의의가 있다. 불확정성이 커진 시대상황에서 매니페스토의 적실성을 키우기 위해서는 매니페스토 평가지표들은 구체적 정책내용들을 주로 검증하기보다는 국정의 전반적, 종합적, 거시적, 과정중심적 방향을 지향할 필요가 있고, 따라서 이러한 것을 고려하는 매니페스토 평가지표로서 "현장성," "반응성," "비전," "조율성," "소통성," "효능성"과 같은 항목이 더욱 강조될 필요가 있다.
	김미경 외	2014년 6.4 지방선거를 앞두고 한국정책학회는 기존 SMART 평가 지표를 보완하여 유권자가 지표를 활용하여 후보자 공약의 타당성과 함께 후보자의 자질도 동시에 검증 평가할 수 있도록 SMART-PLUS 평가지표를 제시하였다.
해외 사례	김선혁	주요 민주주의국가들에서 매니페스토가 도입된 배경 및 특성을 소개하고, 각국의 매니페스토 평가 산 및 기준을 분석하는 것을 목적으로 삼는다. 무엇보다도 각국에서 정당 및 후보자들의 정책공약을 구체적으로 분석, 평가하기 위해 어떠한 기준과 지표들을 개발하여 활용하고 있는가를 구체적으로 살펴봄으로써 우리의 상황에 적실성을 가진 공약평가지표를 개발하는데 도움을 주고자 한다. 외국의 사례들을 종합하여 도출되는 새로운 평가지표는 모름지기 정책공약의 포괄성, 전문성, 그리고 방향성을 총체적으로, 균형적으로 평가할 수 있어야 할 것이다.
	하동현	일본의 매니페스트 운동을 대상으로 정책이전 과정을 분류하여 이전 아이디어와 참가 행위자들이 독자 혹은 교차적으로 생성시키는 현상적 특징 및 인과를 탐색하였다. 분석결과 일본의 매니페스토는 외국 사례에서 도출하여 재구성된 개념이며, 관료주도형 정책결정 구조를 정치의 리더십과 책임성이 발휘되는 구조로 변화시키고자 구상된 것이며, 각 행위자들이 지역 중심의 자율적인 활동 전개와 전국적으로 운동의 논리를 제공하는 이론가와 이를 보급하는 실천가들이 상호 역할 분담과 협조적인 정책 이전 네트워크를 형성하면서 중앙과 지방별로 확산 운동이 전개되고 있음을 규명한다.

기존의 매니페스토에 관한 선행연구는 방법론 중심으로 이루어졌기 때문에 우리나라 정책선거 문제점에 대한 본질적인 해결책을 제시하지 못하였다. 따

라서 본 연구에서는 지역중심의 정책선거 등 우리나라 정책선거 문제점을 본질적으로 해결하고 정책선거 활성화 및 책임정치 강화를 위한 새로운 방안을 제시하고자 한다.

3. 연구의 내용 및 범위

본 연구에서는 정책선거의 활성화와 책임정치 강화를 위해 정당구조 개혁 방안에 관한 연구를 진행하고 이를 위하여 지방자치와 정당의 지방조직을 중심으로 연구하고자 한다. 이를 위하여 관련 문헌의 조사, 해외사례 연구 등을 진행하고자 하며, 관련 내용은 아래와 같다.

1) 유권자 중심의 한국형 매니페스토 운동 정착을 위한 추진과제

우리나라의 매니페스토 운동에 관한 연구는 방법론을 연구하는 것이 주를 이루었기 때문에 운동정착 혹은 매니페스토 운동의 문제점을 해결하기 위한 본질적인 해결책을 제시하지 못하였다. 따라서 본 연구에서는 지역중심의 정책선거 활성화 등 유권자 중심의 한국형 매니페스토 운동의 정착을 위한 방안을 연구하고자 한다.

2) 해외 각국의 매니페스토 운동 사례

지역중심의 정책선거 활성화 및 책임정치 강화 등을 위한 한국형 매니페스토 운동 사례 연구를 위하여 해외 사례를 분석하여 그 시사점을 찾고자 한다.

(1) 매니페스토 정책선거 관련 제도 및 현황

일본은 2003년 1월부터 매니페스토가 일본 정치·행정 개혁의 주요수단으로 등장하였고, 매니페스토가 선거의 표준장비 및 주요지표로 작용하고 있다. 또한 매니페스토를 정당이 집권 중에 추진하는 정권운영을 위한 구체적인 정책다발로 정책의 실현의 일정을 가능한 명확한 형태로 담겨진 국민과 정권 담당자 간의 계약서라고 정의하고 있다.

영국의 매니페스토는 전국적 수준에서 발전해왔으며, 2000년 노동당의 주

도로 지방자치법이 개정되면서 의회와 집행기관의 분리가 의무화 되었고, 2002년 말 이후 대부분의 지자체에서 다양한 형태의 제도적 변화의 결과로 지방매니페스트가 활성화 되고 있다.

(2) 정책, 공약 작성 및 공표 방법

일본은 공약실시 진행상황에 대한 평가를 6개월 2년 단위로 공표하고 그러한 평가를 바탕으로 다음 선거를 위한 새로운 매니페스트를 발표한 후, 이를 공개토론회를 통해 유권자들에게 공표하고, 영국은 각 정당이 민의와 자당의 비전을 반영하여 수 개월 또는 수 년에 걸쳐 매니페스트를 작성 후 언론기관, NGO등의 검증을 받은 후 유권자들에게 공표하는 형식을 취한다.

(3) 정책, 공약 검증 및 평가 (사전, 사후)의 주체와 방법 등

일본은 매니페스트 검증을 위해 선거 입후보자들 간의 매니페스트형 공개토론회가 이루어지고 있으며, 언론, 시민단체, 싱크탱크 등 제3자가 매니페스트의 내용과 그 실행상황을 분석·평가하는 작업이 이루어지고 있고, 영국의 경우 작성된 매니페스트가 선거를 앞두고 공개되면 언론 및 관련 전문가들의 주도 하에 정당별 매니페스트에 대한 평가와 논쟁이 전개되고 이를 통해 국민들은 정당별 정책의 차이나 우선순위, 실현가능성 등을 상세히 파악할 수 있다.

3) 책임정치 강화를 위한 정당구조 개편방안

책임정치 강화를 위해서는 정당과 후보자, 유권자의 신뢰 구축을 바탕으로 한 대표성과 책임성의 실현이 필요하다. 이를 위해 정당 간 정책적 차이의 구분을 명확히 하여, 정책적 내실화를 유도하고, 유권자들의 다양한 정책적 욕구를 수렴해야 하며, 정책적 책임소재를 분명히 하기 위해 정당의 비민주성과 불안정성을 극복해야 한다. 정당 간 이념적, 정책적 구분이 뚜렷하지 않고 선거에서 승리가 우선시되는 포괄정당의 성격이 강하여 정책적 책임성을 분명히 하기 어려운 상황이므로 매니페스트의 주된 공급자가 정당과 후보자로 차별화 될 필요가 있다.

4) 한국의 지방자치 상황에 맞는 정당의 지방조직 개편방안

우리나라는 2004년 정치개혁 전후로 우리 정당의 지방조직들은 여전히 정당의 기능과 역할강화는 물론 정치발전을 주도하는 풀뿌리 조직으로서의 위상을 정립하지 못하고 있으므로, 지구당의 재정립에 대한 논의가 필요한 실정이다.

현재 우리 정당의 하부조직이 안고 있던 문제점에 대한 논의를 고려하여 방안을 구성하고, 저비용, 고효율의 정당의 지방조직을 창출해야 한다. 이를 위해 저비용, 고효율의 정당의 지방조직 창출 필요 및 새로운 지구당의 구성과 운영을 어떻게 효율화 할 것인가에 대한 논의 필요하며, 정당의 재정을 내실화 하여, 독립적인 조직으로서 재구조화 할 수 있도록 해야 한다. 또한 불필요한 절차의 정치적 활동들을 지원하면서 막대한 비용을 소모하는 조직이 아닌 효율적이고, 독립적인 조직으로 재구조화에 대한 고려가 필요하다.

정당의 지방조직 활성화를 위하여 지구당이 중앙당이나 권력에 수동적으로 반응함으로써 제한적인 기능을 담당하기보다 권력지향적이며, 참여지향적인 정당의 적극적 조직으로 피해야 한다. 이를 위한 새로운 형태의 지방조직은 각 지역의 당원이나 지지자들의 자발적인 참여로 운영될 뿐 만 아니라 특정 정치인의 영향력을 배제하고 당원들의 자율적인 운영기구로 내용 전환을 해야 할 것이다.

5) 당내 민주주의 확보 및 정당조직 활성화를 위한 방안

당내 민주주의 확보를 위해 정당의 조직적 형태와 실질적 구성 간의 괴리를 극복하는 것이 본질적인 해결책이 될 수 있다. 이를 위해 정당의 구조와 기존 서구 정치에서 볼 수 있는 것과 같은 대중정당적인 형태로 나아가도록 당원을 확충하고 대중정당 조직에 걸맞은 실질을 갖추도록 해야 하며, 당원에 의존하지 않고 지지자 중심의 정당으로 나아갈 수 있도록 대중정당의 구조 자체를 획기적으로 바꿀 수 있어야 한다.

또한 정당의 1인 지배체제를 막고, 당내 민주주의를 위해 새로운 견제 장치를 마련해야 하는데 이 때 당내 당수 권한에 대한 견제장치를 통해 당내 권력에 대한 견제와 균형의 원리가 실현 될 수 있도록 해야 하며, 이를 통해 당 내부의 정치적 책임성을 확립할 수 있어야 한다.

4. 연구추진방법 및 전략

본 연구에서는 문헌연구, 해외사례 연구, 전문가 인터뷰의 연구 추진방법을 사용하였다. 먼저 본격적인 연구는 지역 매니페스토 운동의 이론, 정당구조의 개편 배경 등에 관한 다양한 문헌조사를 토대로 실시하고, 매니페스토 운동의 현황 분석 및 향후 방향 마련을 위하여 국책연구기관의 관련 연구보고서 및 논문을 수집하여 기초자료로 활용하였다.

다음으로 해외사례 연구를 통해 한국형 매니페스토 운동의 정착을 위한 구축 방안의 시사점을 도출하고, 문헌검토와 해외사례연구의 결과를 종합하여 전반적인 연구의 수행방향을 도출하였다. 이에 대한 타당성 보완 방법으로 관련 전문가들이 참여하는 자문회의를 개최하여 전문가 인터뷰를 실시하고, 특히, 지역 수준에서의 정당이 정책선거로 나아가도록 방안을 마련할 수 있도록 매니페스토 운동, 정당구조 개편 관련 전문가들과 의견을 주고받는 방식을 하였다.

제2장. 지역사회 중심의 정책선거 모델

1. 문제제기

이 글은 지역사회에서 정책선거가 어떻게 뿌리내릴 수 있을 것인가를 지방자치와 민주주의라는 관점에서 살펴보고자 한다. 정책선거라는 것은 규범적 차원에서 볼 때 민주주의의 효율적인 작동을 위한 수단이고, 정책선거의 당위성은 권력이 형성되는 과정에서 정당이라는 매개체가 유권자들에게 차별성 있는 정책을 제시하여 분명한 선택의 기준을 제공하는 것이기 때문이다. 이를 위해 이 글에서는 지방자치와 민주주의에 대한 규범적 논의와 정책선거의 조건 그리고 매니페스토 운동의 중요성을 검토한다. 또한 지역사회 중심의 정책선거 모델을 제시하기 위한 큰 그림을 그리는 의미에서 지방자치와 정당, 지방의회, 주민참여를 위한 정책에 대한 연구검토를 통해 시사점을 도출하고자 한다.

현재까지 지방자치에 관한 많은 연구성과들이 축적되고 있지만, 지방자치를 민주주의와 연관 짓거나 민주주의적 관점에서 분석한 연구는 많지 않다. 하혜수와 최영출이 1991년에서 2012년 사이 지방자치 및 지방행정에 관한 연구경향을 분석한 연구결과에 따르면, ‘평가/혁신 (16.7%),’ ‘지방재정 (15.9%),’ ‘내부행정관리(11.4%),’ ‘주민참여(15.2%),’ ‘지방분권 (10.6%),’ 등의 주제 순으로 연구가 진행되었으며 (하혜수·최영출 2013), 최호택과 정석환의 연구에 따르면 2002년과 2010년 사이 지방자치 연구에 있어 가장 빈도수가 높은 키워드는 ‘지방정부,’ ‘지방자치,’ ‘지방의회,’ ‘지방분권,’ 등의 순이었다 (최호택·정석환 2011). 지방의회 연구경향을 분석한 김귀영의 연구결과를 보더라도, 지방의회의 조직구성이나 운영활동에 관한 연구(159편)가 지방의회를 법, 선거, 정당 등 제도적인 요인과 중앙정부, 단체장, 주민 등과의 관계와 연관 지어 연구한 것(61편)보다 훨씬 더 많았다 (김귀영 2011). 최근 들어 지방의회 내부요소에 대한 연구에서 점차 지방의회를 둘러싼 이해관계자들과 제도들로 연구가 확장되고 있기는 하지만 민주주의라는 목표를 증진시키기 위해 지방자치가 어떻게 운영되고 있으며 지방자치를 민주주의의 관점에서 어떻게 분석할 것인지에 대한 논의는 상대적으로 부족하다고 할 수 있다.

이 글에서는 지방자치와 민주주의에 대한 연구를 크게 두 가지의 주제로

구분하였다. 지방자치와 민주주의에 관한 규범적 논의, 지방자치를 통해 민주주의라는 목표를 증진시키기 위한 정책과 제도로 나누어 각 주제에 대한 연구동향을 분석하고, 결론에서는 민주주의라는 가치를 증진시키기 위한 지역사회 수준에서 정책선거 모델 제시를 위한 연구방향을 제안하고자 한다.

2. 이론적 논의

1) 지방자치와 민주주의에 관한 규범적 논의

김광웅은 ‘지방의회선거와 한국민주주의’라는 논문에서 ‘지자체의 실시와 선거를 통해 민주주의가 정착될 수 있을 것인가’라는 질문을 던지면서 지방의회선거가 “엘리트끼리 정당성을 확보하기 위한 자리매김의 요식행위”(김광웅 1991: 101)에 그칠 수 있는 부정적 전망과 우수한 엘리트들이 진출할 수 있고, 시민단체들의 민주적 압력이 높아질 수 있다는 긍정적 전망을 내놓고 있다. 긍정적 방향으로 나아가기 위해 민주적 제도로서 선거는 엘리트간의 경쟁이고, 이러한 경쟁이 공정하게 이루어지기 위해 정당정치가 확립되어야 함을 주장하고 있다. 그러나 이 연구에서 지방자치에 관한 민주주의적 관점은 원론적 수준에서 다루어지고 있으며, 민주주의가 내포하고 있는 다양한 측면을 간과하고 있다.

이기우는 본격적으로 지방자치와 민주주의의 관계에 대해 탐색하면서 민주주의 원칙을 “국민의 자기결정으로부터 국가권력의 정당성을 구하는 원리”(이기우 2001: 140)로 정의하고, 지방자치의 정당성은 위와 같은 민주주의에 대한 정의가 요구하는 대로 국민의 자기결정 원칙을 만족시키는데서 나온다고 주장한다. 더 나아가 자치는 자기결정에 대한 책임성을 요구하며 지방자치와 같은 분권적 정치질서에서 통치자와 피치자 사이의 거리가 중앙집권적 정치질서에 비해 훨씬 가깝기 때문에 공동체 문제에 대한 자기결정 및 이에 따르는 책임성 원리가 증대하고 이를 통해 지방자치의 민주적 정당성이 도출된다고 주장한다.

장동진은 이기우와 같은 선상에서 민주주의의 요체를 “집단적 의사결정”(장동진 1995: 66)으로 파악하고, 한국에 있어 지방자치가 실시되는 정당성을 민주성, 효율성, 공동체주의 관점에서 분석, 평가하고 있다. 우선, 민주성은 책임성, 반응성, 대표성을 기준으로 평가될 수 있는데 책임성은 공직자들

이 책임기간 중 행한 정책에 대한 대 국민 책임성을, 반응성은 여론에 기반을 둔 법과 정책 제정을, 대표성은 정치적 평등과 시민권의 평등을 의미한다. 이러한 측면에서 볼 때 지방자치의 실시가 민주정치를 반드시 가져오는 것은 아니라고 주장한다. 둘째, 지방자치를 효율성의 측면에서 검토하면서 공공선택 이론을 들어 “상품을 배분하고 결정하는데 가장 적합한 기제는 시장”(장동진 1995: 72)이라고 주장하고, 한국의 지방자치단체는 중앙정부에 의한 제약과 재정적 문제로 인해 효율적 서비스 제공에 한계를 보인다고 말한다. 마지막으로 지방자치를 공동체주의의 관점에서 보면, 중앙정부의 공공선과 차별성을 가진 지방 고유의 공공선이 지방자치를 통해 더 잘 유지, 발전될 수 있다는 점에서 지방자치가 옹호될 수 있다. 그러나 중앙정부로 대표되는 국가전체의 공공선과 지방고유의 공공선의 충돌 문제, 지방고유의 공공선을 어떻게 도출할 것인가 등의 문제가 해결되어야 한다고 주장한다. 결론적으로 지방자치실시의 정당성은 위의 세 관점에 입각하여 평가할 때 규범적, 경험적으로 다른 대안적 제도보다 우월성이 입증되어야 하고, 지방정부가 더 나은 정부(good government)를 보장할 때 민주적 정당성이 도출된다고 보고, 심의 민주주의를 통한 합의의 정치기제를 확립하여야 한다고 주장한다.

위의 연구결과들이 대의민주주의의 관점에서 지방자치를 분석해왔다면, 풀뿌리민주주의는 대의민주주의를 비판하고, “작은 지역사회에서 실현되는 직접민주주의”(하승우 2010: 209)를 통해 대안을 생성하려고 한다. 하승우는 풀뿌리민주주의를 “배제된 주체들이 참여하면서 자신감을 회복하고 스스로를 능동적인 주체로 변화시켜가는 과정”(하승우 2010: 212)으로 정의한다. 이점에서 풀뿌리민주주의는 시민의 참여를 선거로 제한하는 대의민주주의와 대립 점에 있으며, 대의민주주의를 보완하는데 초점을 맞추고 있는 참여민주주의와도 다르다고 주장한다. 풀뿌리민주주의의 목적은 “제도화된 정치와 정치적인 것의 공존을 추구하고 그런 공존과정을 통해 조금씩 주권을 되찾으며 주민의 역량을 키우고 장기적으로는 선거로 제한된 정치를 지양”(하승우 2010: 222)하는 것이다. 이 점에서 풀뿌리민주주의는 중앙권력이 소외시킨 수동적 시민을 스스로 결정하고 책임지는 능동적 시민으로 바꾸는 분권적 정치질서를 지향하며, 지방정부의 자율성을 의미하는 단체자치와 구분되는 능동적 시민에 의한 정책결정과정인 주민자치를 옹호한다. 이를 위해 지역사회의 자율적 역량강화와 주민의 자발적 참여는 필수적이며 이를 통해 주민리더십을 형성하고, 지역사회의 강고한 기득권 구조를 넘어서기 위해 협

동조합운동, 마을만들기 등을 통한 대안적 사회질서 구축을 주장하고 있다.

지방자치와 민주주의에 관한 규범적 논의들을 정리하자면, 지방자치는 국민들의 자기결정 원칙을 실현하기에 보다 높은 정당성을 가진 효율적인 기체이며 이를 통해 민주성, 효율성, 공공선 창출에 기여해야 한다. 그러나 지방자치를 대의 민주주의가 아닌 풀뿌리 민주주의 관점에서 검토한다면 대의 민주주의를 보완하는 것을 넘어 지역사회의 자율적 역량강화와 주민의 자발적 참여가 필수불가결하다고 할 수 있다.

2) 정책선거의 조건: 유권자의 선택 측면에서

위와 같은 지방자치와 민주주의라는 규범적 목적을 달성하기 위해 정책선거는 어떠한 역할을 수행할 수 있고, 어떠한 조건하에서 가능할 것인가?

정책선거는 “정당이나 후보자가 자신이 쌓아 온 경력과 능력, 그리고 앞으로의 국정운영에 대한 비전 등 자신의 정견과 정책을 중심으로 상대 후보자와 경쟁하는 형태의 선거(박명호 2003: 217)”로 정의할 수 있다. 이는 정책이 유권자 선택에 있어서 다른 기준보다 중요하게 작용하는 선거과정을 의미한다고 할 수 있다. 이 점에서 한국 선거과정에서 지속적으로 ‘정책선거의 부재’라는 비판이 제기되고 있다는 것은 정책 이외의 다른 요인들이 유권자 선택에 영향을 미친다는 것이며, 권력을 형성하는 과정에서 정당이나 후보자가 정책 이외의 요인에 중점을 두고 캠페인을 펼친다는 것이다 (유성진 2014: 7). 정책선거가 이루어진다면 유권자는 정책이라는 분명한 신호에 의한 판단을 하여 정책 이외의 요인들로 인해 선택을 방해할 수 있는 잡음들이 제거될 수 있어 보다 효율적인 권력형성과정을 도출할 수 있다. 또한 정당 혹은 후보자들도 자신들이 제시한 정책에 의한 권력행사를 통해 후에 이에 기반한 심판을 받을 수 있어 책임성 또한 증가한다. 권력을 잡지 못한 정당 혹은 후보자들도 집권한 세력의 정책을 비판하고 새로운 대안을 제시함으로써 권력추구집단 간 선명하고 공정한 경쟁을 통해 공공선을 창출할 수 있는 가능성이 높아진다. 이 점에서 정책선거는 지방자치를 통해 민주주의 가치를 추구하고자 하는 규범적 목적을 달성하는데 있어서 반드시 이루어져야 하는 조건이라고 할 수 있다. 마지막으로 정책선거를 위한 조건을 변화시키고, 정책이 선거과정에서 주요 쟁점으로 부각되는 과정에서 주민들의 자발적 참여가 확대된다면 자치의 본래 목적에 부합하는 주민과 지역사회의 자율적 역량강화를 꾀할 수 있다.

유성진에 의하면 유권자의 선택에는 크게 정당, 후보, 이슈 등 세 가지 요인이 주로 작동한다(유성진 2014: 7). 정당은 장기적 요인으로 오랜 정당의 역사를 보유하고 있는 나라의 경우 중요한 선택 기준이지만, 우리나라처럼 새로운 정당이 등장하거나 기존 정당들이 지속적으로 변화를 추구하는 경우, 유권자들은 정당에 의한 선택보다는 후보나 이슈에 의한 선택이 의존하게 된다. 이런 상황에서 정책이 유권자의 선택에 있어 중요한 기준으로 작용하려면 다음의 세 가지 조건이 갖춰져야 한다고 유성진은 주장한다. 첫째, 유권자들이 중요하다고 인식하는 이슈가 쟁점으로 부각되어야 하고, 쟁점이슈에 대한 각 정당 혹은 후보자들의 차이가 선명하게 나타나야 한다. 둘째, 유권자들은 정당 혹은 후보자들에 의해 만들어진 차이를 분명하게 인식하고 이에 근거, 선택을 해야 한다. 셋째, 쟁점이슈의 성격이 유권자들에게 중요하게 인식되고, 후보 또는 정당 간 차이를 쉽게 만들어낼 수 있는 것이어야 한다(유성진 2014: 8).

그러나 위와 같은 조건들이 실제 선거과정에서 갖춰지기란 쉬운 일이 아니다. 정당 혹은 후보자 간 차이가 분명하게 나타난다면 보다 폭넓은 지지층을 확보하기 어렵기 때문에 선거 캠페인 측면에서는 보다 모호한 입장을 취해 불확실한 신호를 주는 것이 유리할 수 있기 때문이다. 이러한 불확실한 차이와 입장 표명은 정당이 안정적으로 발전하지 못한 우리나라의 경우, 정당에 의한 정책적 차이가 만들어지기 더 어려워지며 따라서 유권자들은 과거 정당의 행태나 지역주의에 의한 선택을 하기 쉽다. 여기에 한국에서 정책선거가 이루어지기 어려운 이유가 있다.

더 나아가 이를 지방선거에 적용한다면 정책선거가 구현되기는 더 어려워 보인다. 중앙차원의 선거에 비해 지방선거는 유권자들의 관심과 인지도가 낮으며 따라서 유권자의 능동적인 선택과 유권자들에게 제공되는 정보의 확실성이 낮다. ‘전국동시지방선거’라는 명칭에서도 알 수 있듯 한꺼번에 여러 차원의 선거가 이루어지기 때문에 유권자들은 선택의 불확실성이 높은 선거 환경에 직면하게 된다. 또한 지방정부의 낮은 재정자립도로 인해 중앙의 재정지원에 의존하는 현실과 지방선거가 흔히 중앙정치에 대리전 양상을 띠는 점을 고려한다면 지역차원에서의 선거가 정책선거로 치러지기는 쉽지 않다. 이에 더해 지역중심의 정당지배구조는 지방선거에서 정책 이외에 지역주의에 근거한 투표성향을 지속, 확대해왔다. 따라서 정당 혹은 후보자 간 선명한 정책적 차이에 근거해 유권자의 선택이 이루어지는 정책선거는 지역 수준에서 실현되기 어려운 실정이다.

3) 정책선거의 조건: 권력구조와 정당의 측면에서

유성진이 정책선거의 조건을 유권자의 선택이라는 관점에서 조망했다면, 오혜진은 보다 거시적인 차원에서 정책선거의 조건을 제시하고 있다. 정책선거의 조건을 고려함에 있어 중요한 요건은 권력구조의 차이, 정당의 안정성과 민주성, 그리고 유권자의 관심과 참여이다 (오혜진 2014). 권력구조의 측면에서 의원내각제와 대통령제는 분명 다르고, 각 제도 하의 책임성과 대표성도 다르다. 대표성 측면에서 의원내각제는 유권자와 대표자 간에 간접적이고 단선적인 관계를 설정하는 반면, 대통령제는 직접적이고 다측면적이다. 의원내각제에서 행정부는 입법부를 통해서 간접적으로 구성되며, 두 개의 권력기관이 구성되는 연결고리가 단선적이다. 대통령제는 시민들이 직접적으로 행정부와 입법부의 대표자를 구성하고, 다양한 층위에서 대표자를 선출한다. 대표자를 고르는데 있어 의원내각제는 사전적 방법으로 정당 내부에서 엄정한 검토를 통해 후보자를 선출하는 반면, 대통령제는 사후적인 방법을 통해 다양한 권력 층위의 대표자들이 제대로 일을 하고 있는지 감시한다(오혜진 2014). 이러한 측면에서 오혜진은 정책선거를 구현하기 위한 매니페스토 운동은 사전적으로 후보자를 미리 검증하는 의원내각제에서 더 잘 작동하며, 대통령제는 매니페스토 운동에서 장애요인으로 작동할 수 있다고 주장한다 (오혜진 2014).

의원내각제이든, 대통령제이든 정책선거를 구현하기 위해서 정당의 역할 특히 안정성과 민주성이 중요하다는 것은 이론의 여지가 없다. 앞서 보았듯이 정당 간 명확한 정책 차이가 있어서 유권자들에게 정책을 매개로 분명한 신호를 전달할 수 있기 때문이다. 이 점에서 정책선거와 매니페스토 운동에서 정당은 가장 중요한 역할을 담당할 수밖에 없다. 정당은 민주적 정당성을 지닌 공정한 절차를 통해 유권자들의 다양한 이해를 대변할 수 있는 대표자를 선출해야 한다. 이 점에서 정책선거의 조건을 구현함에 있어 책임성과 민주성을 갖춘 정당이 되기 위해서는 공천에 대한 검토가 중요하다.

2012년 박원순 시장의 당선과 소위 안철수 현상의 대두로 과연 이것이 한국 정당 정치, 더 크게 본다면 한국 정치의 위기인가 하는 논쟁이 있었다. 서구 정치에서 경제구조의 변화, 복지국가로 인해 기존의 계급적 대립이 약화되면서 기존의 사회적, 계급적 균열에 기초한 정당의 필요성이 약화되었고, 정당들이 새로운 사회적 이슈에 대응하지 못하면서 정당이 쇠퇴하고 있

다는 지적은 꾸준히 있어왔다. 그 초점을 한국으로 옮긴다 하더라도 중앙집권적이고 개인화된 정당, 정당 제도화의 저발전 등으로 인한 한국 정당의 문제점들은 어제 오늘만의 문제가 아니었다. 그러나 최근의 정치적 변화들은 인터넷, 소셜네트워크, 스마트폰과 같은 새로운 매체에 의한 정치참여가 늘어나는 과정에서 나타난 것이고, 국가와 시민 사이를 매개하는 정당이 배제된 측면을 보여준다는 점에서 보다 근본적으로 한국 정당의 위기, 한국 정치의 위기라는 담론이 나타났다고 생각한다.

이러한 위기 상황을 타개하기 위한 개혁방안의 일환으로 주요 정당들은 물론 많은 정치학자들이 모색하는 방향은 중앙집권적이고 엘리트 중심적인 정당 조직을 시민참여 확대를 통한 개방적인 조직으로 변화시키는 것이다. 지병근이 ‘개방화론’이라고 명명한 이러한 방안들은 “정당 외부로부터 정당개혁의 동력을 찾고, 이를 위해 후보자 또는 선출권자의 개방화가 중요하다고 본다.” (지병근, 2010b: 226) 진성당원이 절대적으로 부족한 한국적 현실 속에서 단순히 공천제도의 방향을 하향식에서 상향식으로 바꾸는 것은 오히려 자질이 없는 후보에게 정당성을 부여하는 것밖에 되지 않으며 근본적인 개혁을 위해서는 “공천과정에서 시민에 대한 개방성의 수준을 높이는 것이 중요하다”고 주장한다. (지병근, 2010b: 227) 과거 한국 정당의 공천과정이 한 명의 정당 리더나 소수의 그룹에서 이루어졌던 ‘비밀의 정원’(the secret garden) (Gallagher and Marsh 1988)이었다면 2002년 대통령 선거를 통해 상향식 경선제도가 도입되고, 그 해 6. 13 지방 선거에서 이러한 과정들이 재생산되면서 선출권자의 개방화를 통한 시민참여의 확대는 짧은 기간에도 불구하고 큰 흐름을 유지하고 있다. 2010년 6. 2 지방선거에서 한나라당과 민주당이 검토했거나 시행했던 국민참여경선제도나 국민/시민배심원제도도 이러한 맥락 속에 있다고 할 수 있다.

그러나 단기적으로는 지지율의 반등을 피하거나 선거의 흥행몰이를 위해 장기적으로는 정당 정치의 위기를 타개하기 위한 후보지명 주체의 확대를 통한 개방화가 과연 공천의 민주화이고 당내 민주주의의 심화인가 하는 부분은 냉정히 검토해봐야 할 필요가 있다. 달리 말하면 시민사회의 성장, 새로운 미디어의 발달로 인해 정당이 사회적 이익을 대변하는 기능이 약화되고 있는 현실 속에서, 정당의 유일한 고유 기능이라고 할 수 있으며, “개별 정당들이 유권자들의 투표에 의해 결정되는 관직에 적합한 인사가 누구인지 결정하는 과정”(Ranney 1981) 으로 정의될 수 있는 공천 과정에 참여수준을 확대하는 것이 당내 민주주의라는 관점에서 어떻게 평가할 수 있는 것인

가 하는 물음이 필요하다

미국의 정치학자 샤프스슈나이더가 “정당이 민주주의를 창출한다”고 한 이래 많은 사회과학자들은 정당이 현대 대의민주주의 체제 속에서 가장 필요한 정치조직이라는 데에는 이견이 없는 것 같다(김윤철 2009). 왜냐하면 대의민주주의 제도 속에서 정당은 “시민 통합과 동원, 정치적 이익 표출과 집약, 공공정책 수립, 정치 지도자의 충원, 그리고 의회와 행정부의 구성” (전용주 2010) 과 같은 핵심 기능을 수행하기 때문이다. 이러한 기능을 위해 후보를 선정하는 공천은 정당의 주요 기능 중 하나이며 정당이 이러한 역할을 하지 못한다면 더 이상 정당일 수 없다고 말하기도 한다(최준영 2011).

전용주는 후보공천의 중요성을 아래와 같이 요약하고 있다(전용주 2010). 우선, 정당의 후보는 선거 과정에서 정당의 사회경제적 배경과 정강 정책의 현재와 미래를 표현하는 얼굴 역할을 한다. 둘째, 공천은 정치 지도자의 충원이라는 정당 기능의 시작단계로 선거에서 '유권자의 선택에 앞선 선택 (the choice before the choice)' (Rahat 2007)을 제시함으로써 선출직에 나아갈 수 있는 정치인의 풀을 형성한다. 셋째, 공천을 통해 선정된 후보들은 그들이 대표하는 지역이나 사회 집단을 정치체제와 연결해줌으로써 정당이 국가와 시민사회를 매개하는 기능을 대리하게 된다.

이외에 최준영은 공천의 결과로 “누가 정당의 후보로 선정되는가 하는 문제는 정당 내부의 권력관계의 반영임과 동시에 향후 정당 내부 권력관계에 영향을 미치는 중요한 요인이 될 수 있다”고 본다(최준영 2011). 공천은 현재 당내 역학 관계의 반영임과 동시에 미래의 권력관계를 파악할 수 있는 지표가 될 수 있다. 공천은 정치 지도자 충원의 시작단계이기 때문에 입법부와 행정부의 인적 구성의 변화를 가져올 수 있고 더 나아가 인적 구성의 변화로 인한 정책의 변화를 가져올 수 있기에 “이는 궁극적으로 누구를 어떻게 정치과정에서 대변할 것인가라는 대의의 측면에서 변화가 발생할 수 있다는 말이다”(최준영 2011). 이러한 측면에서 공천은 정당의 고유기능, 정당 내의 권력관계를 넘어서 대의 정치체제 전반에 변화를 가져올 수 있다는 측면에서 중요하다고 할 수 있다.

이러한 중요성을 지니고 있는 공천 유형은 나라마다 정당마다 다른 형태를 지니고 있다. 따라서 공천 유형을 분류하기 위한 노력도 많은 학자들에 의해 다양하게 이루어지고 있다. 우선 피파 노리스(Pipa Norris)는 공천 형태를 중앙집권적인가, 지방분권적인가 그리고 관료적인가, 후원적 (patronage)인가에 따라 네 가지의 형태로 나누었다. 중앙집권적이면서 관료

적인 형태는 중앙의 당 지도부나 소수의 계파 지도자에 의해 후보가 선정되는 권위주의적인 간부정당에서 발견된다. 중앙집권적이고 후원적인 공천 형태는 계파 간 협상에 의해 공천 과정이 주도되고 지역의 당원들이나 시민들은 영향력을 행사하지 못한다. 지방분권적이고 관료적인 공천 형태는 대부분의 유럽 정당에서 발견되며 정치 엘리트의 충원과정인 정당의 지역조직 고유의 권한으로 인식된다. 지방분권적이고 후원적인 형태는 당 중앙의 역할이 미약하며 최소한의 법적 자격만 갖추면 누구나 선거과정에 지원할 수 있고 후보결정은 흔히 예비선거라는 경선 제도를 채택한다.

라हत(Gideon Raht)과 하잔 (Reuven Y. Hazan)은 공천 유형에 관한 체계적인 분석들을 제공하면서 세 가지 기준에 의해서 후보선정과정을 분류하고 있다. 첫 번째로 후보 자격과 후보지명 주체와 관련한 ‘포괄성’(inclusiveness) 정도이다. 후보 자격과 관련하여 엄격한 자격을 요구한다면 배타적이고 별다른 자격이 요구되지 않는다면 포괄적이라고 할 수 있다. 또한 후보지명 주체와 관련하여 일반 유권자들이 후보선정과정에 참여하여 상향식으로 후보를 선출한다면 포괄적이고, 한 명의 정당지도자나 소수의 계파 지도자 또는 중앙당의 기구에서 후보를 선정한다면 배타적이라고 할 수 있다. (전용주, 임성학, 김석우 2010) 두 번째 기준은 ‘분권화’(decentralization) 정도로 후보지명 주체의 지역단위에 관한 것이다. 지역단위를 중앙당, 중간단위의 지방당, 그리고 최하단위인 지역당으로 나누어 만약 공천과정이 중앙당에 의해 하향식으로 결정된다면 중앙집권적 특징을 나타내고, 반대의 경우로 지역당에서 후보를 결정지어 상향식으로 올라간다면 분권적 특징을 갖는다고 볼 수 있다. 마지막으로 후보를 투표로 결정하는지, 지명에 의한 것인지를 공천 유형을 분류한다. 이러한 기준을 적용한다면 후보자격과 후보지명 주체가 포괄적이고 지역당이 후보를 선정하는 권한을 갖는 형태가 공천유형의 이념적 스펙트럼 한 쪽에 자리 잡을 것이며, 반대로 후보 자격과 후보지명 주체가 배타적이고 중앙당 한 명의 지도자가 후보를 지명하여 하향식으로 내려 보내는 유형이 이념 스펙트럼 다른 한 쪽에 자리 잡게 될 것이다(전용주, 임성학, 김석우 2010).

전용주는 라हत과 하잔의 공천유형 분류를 가장 적절한 모델로 평가하면서 그들의 분류 기준 중에서 가장 중요한 기준은 ‘분권화’정도와 ‘포괄성’ 정도라고 주장하였다(전용주 2010). 이 중에서 본 논문과 밀접한 관련이 있는 ‘포괄성’정도를 좀 더 자세히 살펴보면 우선 가장 배타적인 방식으로 중앙당의 1인 지도자가 후보를 결정하는 방식이 있을 것이다. 유럽의 정당 중

에서 극단적인 이념을 표방하는 정당에서 채택되고 있다(전용주 2010). 그 다음으로 배타적인 방식은 노리스가 중앙집권적이고 관료제적인 형태로 분류한 것으로 소수의 정당지도자들이 비공식적 회의를 통해 후보를 선정하는 방식이다. 세 번째 유형은 많은 국가의 정당들이 사용하고 있는 방식으로 비선출 정당기구 (non-selected party agency) 즉 후보선정위원회 (nominating committee)가 후보를 선정하는 방식이다. 위원회가 후보를 결정할 수도 있고 정당의 의결기구에 후보명단만을 제출할 수도 있다. 네 번째 유형은 공천을 위한 위원회가 선출된 정당기구라는 점에서 세 번째 유형과 차이가 있고 세 번째 유형에 비해 포괄성이 높다고 할 수 있다. 당원들이 후보선정 위원회의 구성원을 선출하고 이처럼 선출된 정당기구에서 후보를 결정하는 방식이다. 미국의 지역 정당 간부회의 (caucus)에 의한 방식이 대표적인 예이다. 다섯 번째 방식은 가장 포괄성이 높은 것으로 후보선정을 위한 예비선거를 치르는 것이다. 하지만 이 예비선거에는 당원만이 참여할 수 있고 대표적인 예로는 미국의 몇몇 주에서 시행하고 있는 폐쇄형 예비선거를 들 수 있다. 또한 비례대표제를 운영하고 있는 국가의 정당들이 중앙당이 결정한 비례대표 후보 명단을 당원들이 투표로 결정하는 방식에 여기에 해당된다. 마지막 방식은 가장 포괄성이 높은 것으로 당원이 아닌 일반 유권자도 예비선거에 참여할 수 있는 개방형 예비선거이다. 더 나아가 미국의 연기명 예비선거 (blanket primary)는 모든 정당의 예비후보자들을 한 투표용지에 기입하여 투표자가 선거로 선출하는 직책별로 1명을 선택하는 제도로 정당의 고유기능인 공천을 포기하는 가장 포괄성과 분권화 정도가 높은 형태라고 할 수 있다(전용주 2010).

공천 유형 분류에 관한 여러 가지 기준이 있을 정도로 각 나라와 각 정당은 다른 방식의 공천 제도를 운영해왔다. 그렇다면 이러한 다양한 공천 유형은 최근에 어떠한 경향을 보이며 변화하고 있을까? 전용주는 11개 유럽 국가 정당들의 하위 선거를 위한 후보 선정 방식을 보여주며 최근의 경향은 ‘후보공천의 민주화’로 요약될 수 있다고 주장한다(전용주 2010). 예를 들어 1960년과 1989년을 비교해보면 하위 정당 조직으로부터 제출된 명부로부터 중앙당 지도부가 결정하는 건수는 5건에서 10건으로 늘어났고 하위 정당 조직이 결정하는 경우도 25건에서 34건으로 늘어났으며 정당 당원이 투표로 결정하는 경우도 9건에서 16건으로 증가하였다. (전용주 2010)

후보공천의 민주화 경향은 서구 정당의 위기로 불리는 정당의 사회적 기반 약화, 당원 수의 감소, 정당일체감 약화와 맞물린 무당파 유권자의 증가

등에 대한 대응이라고 볼 수 있다. 당비를 납부하는 당원이 감소하고 투표율이 저하되며 무당파의 증가로 인한 선거 변동성의 증대 등으로 인한 위기 상황을 타개하기 위한 방법으로 서구의 정당들은 후보공천의 민주화를 택한 것이다.

한국 정당에 있어서 1954년 제3대 국회의원총선거 당시 자유당에 의해 최초로 공천제도가 도입된 이래(최준영 2011), 한국의 공천제도는 최고 권력자의 권력을 유지하기 위한 일환으로 하향식으로 운영되었고 민주화 이후에도 정당의 1인 지도자 혹은 소수의 계파 지도자들에 의해 후보자가 결정되는 형태에서 벗어나지 못했다. 그러다가 2002년 대통령 선거와 지방선거에서 상향식 공천제도가 도입되면서 후보공천의 민주화가 시작되었다고 볼 수 있다. 한국에서 후보공천의 민주화가 시작된 이유는 물론 선거의 흥행을 위한 목적도 있었겠지만 서구의 경우처럼 정당의 위기를 타개하기 위한 이유에서 크게 벗어나지 않는다고 생각된다.

그러나 2002년 이후 지속된 후보공천의 민주화 흐름은 실제 운용면에서 보면 그 비율이 점차 낮아지고 있다. 특히 지방선거의 경우 전체 공천 유형을 분석해보면 포괄성이 높은 상향식 경선이 차지하는 비율은 2002년 지방선거보다 2006년 지방선거에서 낮아졌다(전용주 2010). 열린우리당의 경우 후보가 출마한 전체 선거구에서 경선을 통해 후보를 선정한 선거구가 차지하는 비율은 2002년 52.3%에서 2006년 29.7%로 줄어들었고 한나라당의 경우에도 2002년 37.9%에서 2006년 24.9%로 감소하였다(전용주 2010). 2010년 6.2 지방선거를 분석한 지병근의 연구에서도 이러한 경향은 나타나서 공천방식은 다양해졌지만 한나라당과 민주당이 “절반 이상의 광역 및 기초단체장 후보를 중앙당 및 시도당의 공천심사위원회의 단수추천 및 전략공천을 통해 공천했다는 점에서 참여와 경쟁의 수준은 매우 낮았다”고 평가하고 있다(지병근 2010b). 국민참여경선, 국민참여선거인단대회 등 양당은 당원은 물론 유권자의 참여를 확대하기 위해 다양한 제도를 도입했지만 이러한 포괄적이고 개방적인 형식을 통해 공천한 경우는 매우 적었다고 할 수 있다.

요약하자면, 한국의 공천제도는 폐쇄적이고 중앙집권적인 유형에서 2002년 대통령 선거를 계기로 도입된 상향식 경선제도로 대표되는 공천의 민주화 흐름을 이어오고 있으며 2002년 이후 그 비율이 감소되고 있지만 내년 총선과 대선을 앞두고 최근의 정치적 변화와 맞물려 다시 증가할 공산이 크다고 할 수 있다. 하지만 이 시점에서 이러한 후보선정의 민주화와 포괄성 증대 문제는 다시금 민주주의라는 관점에서 논의될 필요가 있으며 당내 민

주주의가 지니고 있는 다층성, 다면성을 고려한다면 상향식 공천과정만으로 민주주의가 심화되고 증대되고 있다는 판단은 지극히 제한적일 수밖에 없다.

기본적으로 민주주의라는 개념은 복잡한 것이며 그 속에는 다양한 요소들이 포함되어 있다. 또한 민주주의 속에 내재된 다양한 요소들이 항상 조화롭게 공존할 수 있는 것은 아니며 때로는 서로 충돌하기도 한다. 예를 들어 포괄성을 높이는 참여의 증대는 당내에 있는 소수 또는 이념적으로 극단적인 열성당원들을 제어하기 위해 사용될 수도 있으며 경선과정에서 후보자에 대한 정보가 부족한 유권자들을 조작함으로써 열성당원 내지는 활동가들을 제어하고 정당지도부의 권력을 강화시킬 수도 있다(지병근 2010b). 공천과정의 문호를 개방하여 당 밖으로부터의 민주화는 이를 수 있을지 몰라도 당내 민주주의는 쇠퇴할 수도 있다. 또한 분권화의 증대를 통한 민주화는 중앙당 수준 및 국가 수준의 과두제는 약화시킬지 몰라도 “지역수준의 과두제”를 만들어낼 수도 있다(지병근 2010b). 특히 한국에서는 “지역의 정당엘리트들이 쉽게 (중이) 당원을 동원할 수 있는 조건에서 일반 당원에 의존한 공직후보 선출방식이 과두제적이며 국지적 지역정치를 재생산할 수 있으며, 비당원에 대한 개방화 역시 정당민주주의의 근간을 해칠 수 있다”는 지적이 있다 (지병근 2010b). 따라서 분권화와 포괄성 증대에 기초한 공천과정의 민주화가 정당의 민주주의를 심화시킬 것이라는 기대는 지나치게 단순하다고 할 수 있다.

정당 발전이라는 측면에서 본다면 상향식 공천제와 후보지명 주체의 포괄성 확대는 정당의 다른 가치들을 저해할 수 있다는 것을 고려해야 한다. 이 점에서 당내 민주주의를 구성하는 여러 요소들을 최적화하기 위해서는 여러 종류의 후보지명 주체들을 공천과정 속에 포함시켜야 한다는 라하트의 주장에 귀를 기울일 필요가 있다(Rahat 2007). 예를 들면 소수의 후보선정 위원회는 신중한 심사를 거친 제한된 수의 후보자 리스트를 만들고, 보다 수가 많은 선출된 당내 기구는 현직 후보자를 재공천하거나 탈락시킬 것을 심사하고, 후보선정 위원회로부터 올라온 후보자 리스트를 수정하며, 마지막으로 모든 당원들이 앞선 두 단계의 후보지명 주체의 리스트를 최종 승인하는 것이다. 이를 통해 정당은 앞서 지적한 중간층 적극 활동가들에게 두 번째 단계에서 특별한 역할을 부여할 수 있을 것이고, 첫 번째 단계인 후보선정 위원회를 통해 여성 및 소수집단에 대한 대표성 문제를 고려할 수 있을 것이며, 현직 후보자에 대한 스크리닝을 강화함으로써 후보자간의 경쟁력 문제를 재고할 수 있을 것이다. 또한 여러 종류의 후보지명 주체를 이용함으로써 보

다 다양한 이해관계와 의견들이 수렴되게 함으로써 당내 토론을 활성화시키고 정당의 시민사회에 대한 반응성 역시 높일 수 있을 것이다.

3) 매니페스토 운동

이상으로 지방자치에서 민주주의라는 규범적 가치를 실현하기 위해 정책선거가 중요한 조건임을 검토해보았고, 정책선거를 구현하기 위한 조건들을 살펴보았다. 우리나라의 지방선거 현실에서 정책선거가 구현되기는 어려운 상황이지만 그럼에도 불구하고 매니페스토 운동은 정책선거 실현을 위해 많은 기여를 해왔다.

대의민주주의 하에서 민주적 정당성과 책임성을 강화하기 위해서는 정당이 유권자의 지지를 위해 분명한 정책적 입장 차이를 표명해야 하고 유권자는 이러한 차이에 근거해 투표를 하는 것이 필요하다. 이렇게 정권을 차지한 정당은 자신들이 선거 기간에 제시한 정책을 집권기간 추진하며 그 결과에 따라 다음 선거에서 재집권할 것인지 심판을 받게 된다. 이러한 기제가 이상적인 대의민주주의 작동 메커니즘이라고 할 수 있다(조진만 2008). 이러한 이상적인 과정이 현실에서 구현되기 위해서는 매니페스토에 대한 고려가 필수적이다. “왜냐하면 정책선거와 책임정치가 잘 구현되고 있는 서구 민주국가들에서 정당의 매니페스토와 실제 정책 사이에는 높은 상관관계”가 존재하기 때문이다(조진만 2008: 114). 위에서 살펴본 유권자의 선택이라는 측면에서 볼 때 매니페스토는 합리적인 유권자가 각 정책에 대한 편익분석을 할 수 있도록 분명한 정보를 제공한다. 물론 현실에서 유권자가 각 정당의 매니페스토를 꼼꼼히 계산하여 손익을 분석하고 이에 근거해 투표한다는 것은 가능하지 않을 수 있다. 이러한 계산에 너무 많은 비용이 들어가기에 흔히 유권자들은 의도적으로 이를 무시할 수 있기 때문이다(조진만 2008: 116). 그러나 매니페스토는 정책선거를 추구함에 있어 완벽한 정보는 아니더라도 “정당의 정책에 대한 우선순위 내지는 강조점(saliency)을 파악할 수 있다는 점”에서 중요하다(조진만 2008: 116). 각 정당이 상대적으로 강조점을 두거나 우위를 점하고 있는 영역이 무엇인지 준거점을 제공할 수 있기 때문이다.

이처럼 민주주의 가치 실현을 위한 정책선거 환경 구축에 있어서 매니페스토는 중요하다. 한국에서 정치개혁운동의 하나로 시작된 매니페스토 운동은 많은 한계점을 낳고 있음에도 불구하고 정책중심의 선거경쟁의 초석을

다지는 시도임에 분명하다(지병근 2014). 지역주의적 투표행태가 지배적인 상황에서 점차 이념과 세대 등 다른 기준들이 주된 기준의 하나로 대두되고 있는 현실에서 매니페스토 운동은 향후 정책선거의 기초를 놓는데 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 하지만 매니페스토 운동이 지역사회에 뿌리내려 지방선거가 정책선거 중심으로 이행하는데 있어서는 아직까지 몇 가지 한계점이 존재하며 이러한 한계점을 개선, 지역사회 중심의 정책선거가 구현될 수 있는 모색이 필요하다.

3. 지역사회 중심 정책선거 모델을 위한 논의

지방자치와 민주주의에 관한 규범적 논의에서 제시된 여러 가지 민주주의적 원칙을 달성하고 이를 위한 정책선거 모델을 실현하기 위해서는 이를 뒷받침할 제도와 정책이 필요하다. 이 글에서는 대의민주주의적 가치를 추구 위한 정당, 지방의회 등 핵심적인 제도와 주민소환제, 참여예산제 등 주민참여를 촉진시킬 수 있는 정책에 초점을 맞추어 연구동향을 분석하고, 이를 토대로 지역사회 중심 정책선거 모델 모색에 있어 고려할 점을 제시하고자 한다.

1) 지방자치와 정당

매니페스토를 통한 정책선거에 있어 정당은 당연히 중요한 행위자이다(정회욱 2012). 따라서 지역사회 중심 정책선거 모델 모색에 있어 정당은 중심에 놓여야 한다. 지방자치와 민주주의와의 관계에서 지방자치를 지방행정으로 이해할 것인지 지방정치를 포함하는 것으로 볼 지에 대한 문제가 중요하며 이는 정당의 개입문제와 밀접한 연관이 있다(이기우 2001). 그러나 유성진이 지적하듯 지방선거에서 정책선거가 이루어지지 않는 요인 중 하나는 “지방선거에서의 정당공천제 폐지”라고 할 수 있다(유성진 2014: 13). 지방선거에서 정당공천제는 여러 찬반 논쟁이 있었지만 그 순기능 중 하나는 유권자의 선택에 있어 유권자들에게 효율적으로 정보를 요약해서 제공한다는 점이다. 따라서 정당공천제 폐지는 앞서 설명한 지방선거에서 정보 불확실성에 더해 정보의 양을 줄임으로써 유권자들의 정책중심 선택을 저해했다고 할 수 있다. 이 점에서 지방선거에서 정당공천제는 다시금 재고될 필요가 있

으며 이를 토대로 지역사회 현실에 맞는 정당공천제와 정당구조 개편이 논의되어야 한다.

우선 지방선거에서 정당공천에 대한 논쟁 중 가장 특징적인 점은 찬/반 진영이 지방자치의 본질 혹은 “지방자치제도의 정치화 정도”에 대해 서로 다른 시각을 가지고 있다는 점이다(박재욱 2006). 정당공천 반대 진영은 지방자치의 본질이 주민의 일상생활에 미세하게 영향을 미치는 행정 영역이라고 보고 있다. 이념적인 측면이나 가치 분배적 측면이 강한 외교정책, 대북정책, 경제민주화와 같은 정책 영역보다는 “학교급식에 제공할 식자재는 어느 농가(법인)으로부터 제공받을 것인지, 다산초당 오르는 길을 어떻게 친환경적으로 재간할 것인지, 파프리카 생산시설 지원비를 어떻게 마련할 것인지” 등 생활밀착형 정책이 주를 이룬다는 것이다(황주홍 2009). 따라서 지방자치는 “철저히 비정치적 공간이기 때문에 정당정치적이어야 할 이유가 없는 것이고, 그래서 정당정치적이어선 안 된다”고 주장한다(황주홍 2009).

반면 정당공천 찬성진영은 지방자치의 근본적 성격이 탈 정치화된 지방행정이 아니라 가치를 효율적으로 배분하기 위한 정치 영역임을 강조한다. 지방정부가 풀뿌리 수준에서 주민의 일상생활에 필요한 서비스를 제공하고 생활밀착형 정책을 실행하는데 주안점을 두는 것은 분명하지만 이러한 서비스와 정책을 결정하는 과정에서 불가피하게 발생하는 갈등과 분쟁을 해소하는 것은 정치적 기능이라는 것이다(안철현 2011).

각 진영의 논리는 지방정치모델에 있어 각각 정당정치 모델(party politics model)과 비당파 모델(nonpartisan model)에 기초하고 있다. 유재일과 정상호는 지방자치에서 정당정치의 위상을 논하면서 지방정치모델을 “정당의 중심성을 인정하느냐의 여부와 정치와 행정의 관계를 일원론으로 보느냐 아니면 엄격히 분리된 이원론으로 인식하느냐”에 따라 구분하고 정당정치 모델, 비당파 모델, 동원 모델로 나누고 있다(유재일·정상호 2009). 정당정치 모델은 행정에 대한 정치의 우위를 추구하고 주요 정책결정과정에서 정당에 소속된 지방의원과 자치단체장으로 구성된 정당그룹이 다양한 이해당사자들과 정치적 행위자들을 연결하고, 이들 간의 갈등을 조정하는 역할을 해야 한다고 본다. 반면 비당파 모델은 “지방정부가 정치적이기보다는 행정적이어서 도로를 포장하고 휴지를 줍고 경찰과 소방 활동 등과 같은 비당파적 공공사무를 처리하면 충분하다고” 주장한다(제임스 번즈, 2001: 129, 유재일·정상호 2009에서 재인용). 이러한 주장은 미국의 엽관제 하에서 표출된 정당정치의 폐해와 부정부패에 비판적이었던 19세기말 개혁가들에게 사

상적으로 기초하고 있으며, 비당파 모델은 지방자치의 주요 정책결정자가 지역의 정치엘리트가 아닌 기업가 혹은 행정가의 리더십을 가져야 한다고 본다(안철현 2011).

정당공천을 둘러싼 찬성, 반대 진영은 각각 대중정당이론에서 도출된 정당정치 모델과 공공선택이론에서 나오는 비당파 모델에 기초하고 있어서 지방자치 및 지방정치에 대한 서로 다른 철학적 기반을 가지고 있기에 어느 한쪽이 일방적으로 옳다, 그르다고 평가하기는 어렵다. 하지만 두 모델 모두 특정한 역사적 배경과 정치적 상황과 무관한 것이 아니라는 점은 유념해야 한다. 비당파 모델은 미국의 머신 정치(machine politics)에 대한 염증에서 출발한 것이고, 정당정치 모델 역시 영국을 필두로 유럽 국가들에서 정당을 매개로 대중이 급증한 시대에 대의 민주주의를 발전시켜 나갔던 상황을 기반으로 하기 때문이다. 따라서 과연 우리나라에서 지방자치가 다시 부활하게 된 상황은 무엇이었는가를 되물을 필요가 있고, 그 과정 속에서 과연 그 이유가 행정적 효율성을 추구하려는 목적이었는지 아니면 지역 차원에서의 의사를 요구할 수 있는 정치적 기제가 필요한 것이었는지를 고찰할 필요가 있다(박재욱 2006).

전용주는 후보공천의 중요성을 아래와 같이 요약하고 있다(전용주 2010). 우선, 정당의 후보는 선거 과정에서 정당의 사회경제적 배경과 정강 정책의 현재와 미래를 표현하는 얼굴 역할을 한다. 둘째, 공천은 정치 지도자의 총원이라는 정당 기능의 시작단계로 선거에서 '유권자의 선택에 앞선 선택(the choice before the choice)' (Rahat 2007)을 제시함으로써 선출직에 나아갈 수 있는 정치인의 풀을 형성한다. 셋째, 공천을 통해 선정된 후보들은 그들이 대표하는 지역이나 사회 집단을 정치체계와 연결해줌으로써 정당이 국가와 시민사회를 매개하는 기능을 대리하게 된다. 이러한 공천의 중요성은 지방선거라고 하여 다를 것이 없으며 지방선거에서의 정당공천제가 많은 폐해를 낳았다고 하더라도 정당공천제의 순기능을 살리고 지역사회에서의 정당구조 개혁을 통해 개선책을 모색해야 정책선거라는 큰 취지를 살리고 이를 통해 민주성을 담보할 수 있는 지방선거구조를 창출할 수 있을 것이다.

2) 지방의회

대의민주주의 관점에서 지방자치를 볼 때 민주적 정당성 측면에서 지방의회는 지역사회의 정책을 결정하고, 지방자치단체장을 견제하며, 지역주민의

이해관계를 대변, 조정하는 중요한 기관이다.

지방의회 관련 연구 성과들을 지방의회 내부요소와 외적 환경으로 나누어 분류한 김귀영에 따르면 지방의회 내부요소에 대한 연구는 크게 지방의원 유급제 도입에 관한 연구 (황아란 2008), 지방의원들에 대한 연구 즉 지방의원들의 인식(김왕식 2000), 지방의원들의 배경 및 대표성에 대한 연구(고경민·장성훈 2006) 등이 있으며, 지방의회 운영과 관련해 지방의회의 공개성(김희곤 2002), 지방의회의 조례제정권, 예산의결권에 대한 연구가 많이 진행되고 있다.

기존의 한국 지방의회 예산 결정과정에 대한 연구들은 주로 행정학자들에 의해 진행되어 왔다(김수완, 1998; 유재원, 1999; 강혜규, 2004; 진재문, 2006; 장동호, 2007). 지금까지는 국회의 예산 심의를 대상으로 한 연구가 가장 활발하게 이루어져 왔으며 기초의회의 예산 결정 및 지출에 관한 연구는 드물다고 할 수 있다. 이는 아직도 우리나라의 기초의회가 예산과 지출에 관련된 재정 자치권을 충분히 행사하고 있지 못하기 때문이다.

최근 사회복지비 수준의 결정에 있어서의 지방의회의 역할에 관한 경험적 연구들이 늘어나고 있다. 진재문의 경우는 한나라당 소속의 단체장이 있거나 지방의회의 다수당이 한나라당인 경우는 사회복지비 비율이 그렇지 않은 의회가 있는 지방자치단체보다 훨씬 낮다는 결과를(진재문, 2006), 장동호는 지방의회의 좌파 의원의 비중이 사회복지비 지출을 증가시키지는 않는다고 밝혔다(장동호, 2007). 김지윤과 이병하는 기초의회에서의 사회복지비 지출과 관련한 정당정치의 영향력을 확인하였다. 보수적 성향의 한나라당 소속 의원이 기초의회의 과반이 넘거나 한나라당 의석수 비율이 높은 기초단체의 사회복지비 지출은 유의미하게 감소하고, 또한 의회가 여러 정당으로 분할될수록 사회복지비 지출이 증가하는 것으로 나타났다(김지윤·이병하 2013).

김귀영에 따르면 지방의회를 둘러싸고 있는 외부행위자 즉 중앙정부, 자치단체장, 시민단체, 지역주민, 언론 등과의 관계를 분석하는 연구들이 늘어나고 있다(김귀영 2011). 그러나 대부분 자치단체장과의 관계에 초점을 맞춘 연구가 대부분이며 다양한 행위자와의 관계 속에 지방의회의 대표성을 재조명하는 연구는 드문 편이다.

지방의회에 관한 선행연구를 검토해보면 그 중요성이 점차 늘어나고 있고, 지방의회 차원에서 정당 간 차이가 나타나고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 지방의회를 둘러싸고 있는 외부행위자를 고려하는 연구가 증가하고 있다. 따라서 정책선거 및 매니페스토와 관련해서도 지방의회 수준에서 이에

대한 효과를 분석하는 연구가 진행되어야 한다. 물론 지방자치단체가 재정자립도나 중앙정부와의 관계에서 취약한 부분이 많다는 구조적 제약이 있지만 매니페스토 정책선거가 지역사회에 뿌리내리기 위해서는 지방의회를 둘러싼 권력구조에 대한 연구, 지방의회 수준에서 매니페스토가 어떻게 반영되고 있는지를 탐색하는 연구가 필요하다.

3) 주민참여를 위한 정책

흔히 지방자치는 ‘민주주의의 학교’로 불리지만 지방 수준에서 정당정치가 제대로 기능하고, 지방의회의 대표성과 역할이 제대로 자리매김한다고 해서 ‘민주주의의 학교’가 구현되는 것은 아니다. 이를 위해서는 주민들이 자신들의 일을 스스로 결정하고 참여할 수 있어야 하며, 이는 제도적으로 뒷받침되어야 한다. 이 점에서 장우영은 주민참여제도를 “지방 수준에서의 대의제 민주주의의 보완재”이며 “동시에 보다 적극적인 의미에서 주민참여제도는 직접 민주주의의 발현”이라고 평가하고 있다(장우영 2011: 92). 앞서 풀뿌리 민주주의 논의에서도 보이듯 지방 수준에서 민주주의 가치를 실현하기 위해서는 대의제 민주주의가 이상적으로 작동하는 것 외에 풀뿌리 민주주의가 추구하는 주민들의 자치역량 강화와 적극적인 참여가 뒷받침되어야 한다. 많은 매니페스토 운동 연구는 매니페스토 운동의 개선점으로 선거관리위원회와 시민단체 주도를 넘어서 유권자 중심으로 운동이 진행되어야 한다고 지적한다(류영아 2009; 정희옥 2012). 따라서 이 글에서는 주민참여를 위한 정책을 검토함으로써 정책선거 모델 구축에 있어서 주민참여를 어떻게 담보할 것인지에 대한 시사점을 얻고자 한다.

주민소환제는 주민투표, 주민소송 등과 더불어 핵심적인 주민참여제도로 지방자치에 있어서 지역주민들의 직접 참여를 통해 대표를 통제하는 장치이다. 하승수는 우리나라에서 시민 참여적 제도는 정보공개제도를 통한 알권리 구현에서 시작하여 공익소송제도와 직접 민주적 참여제도로 발전하였으며 이러한 제도를 통해 시민들의 참여를 활성화하고 민주주의의 내실화를 기할 수 있다고 주장하였다(하승수 2003).

보다 구체적으로 장우영은 주민소환제도를 2007년 하남시장 주민소환, 2009년 제주특별자치도지사 주민소환의 사례를 통해 분석하면서 주민소환제도의 정치적 악용론과 무용론은 과대한 주장이며, 현행 제도의 개선과 운용 경험의 축적에 따라 이러한 주장들은 교정될 수 있다고 본다(장우영 2011).

정연정은 주민소환제도를 일본과 미국 등의 해외사례분석을 통해 조명하면서 그 발전방안으로 서명 요건의 완화, 시민사회 내의 광범위한 연대를 통한 주민소환 절차 확립, 주민소환 대상을 교육감까지 확대하는 방안 등을 제시하였다(정연정 2012).

주민참여예산제 역시 대표적인 주민참여제도로 브라질 포르투 알레그레의 성공적 사례 이후 전 세계 여러 나라에서 도입, 운영되고 있다(하승우 2010). 주민참여제도는 “지방정부의 예산편성과정에 주민들이 참여하여 함께 예산을 편성하는 것으로, 이는 지방재정에 관한 의사결정과정에서 주민들이 참여하는 참여민주주의의 한 형태”로 정의된다(안성민·최윤주 2009). 이정훈은 주민참여예산제를 알레그레시와 우리나라 5개 지자체의 사례를 토대로 분석하면서 주민참여예산제의 성공적 운용의 조건으로 예산과정의 공개, 주민참여의 조직화 및 활성화, 공무원의 의식변화, 집단이기주의 조장과 같은 역기능에 대한 대응 등을 꼽았다(이정훈 2011). 안성민과 최윤주는 5개 자치구의 사례를 분석하고, 불평등한 참여의 문제는 발견되지 않았으나 남성이 여성보다 더 활발하게 예산사업을 제안하고, 시민단체 상근자, 전문가들, 직장인 및 자영업자들의 영향력이 주부, 정년퇴임자 등에 비해 더 크게 나타나는 등 불평등한 영향력의 문제가 있음을 밝혔다. 또한 5개 자치구의 사례분석에서 볼 때 시민위원들에게 보다 많은 결정권을 주고 있는 자치구에서 시민위원들의 참여가 높았음을 보여주었다(안성민·최윤주 2009).

주민소환제와 주민참여예산제에 대한 연구는 정책선거 모델 구축에 있어서 주민참여를 고려할 때 여러 시사점을 제공해준다. 주민참여를 보장하는 일련의 제도와 정책은 분명 주민들의 참여를 활성화하고 민주주의 가치를 내면화하는 순기능을 가지고 있다. 그러나 규범적인 측면을 떠나 이러한 제도들이 운영되는 것을 보면 광범위한 참여가 아닌 특정 그룹에 의한 불평등한 영향력이라는 문제가 대두될 수 있음을 보여준다. 따라서 매니페스토 운동에서 시민들의 자유로운 참여와 숙고과정을 모색하는 ‘시민심의위원회’와 같은 기구를 모델로 제시할 때 어떻게 시민들의 광범위한 참여를 통한 민주성을 담보할 것인가 하는 고민을 해야 한다(김상준·오현순 2009).

4. 결론

지금까지 지역사회에서 정책선거 모델 구축을 위한 시론적 연구로 지방자

치와 민주주의를 큰 주제로 삼아 이에 관한 연구동향을 규범적 논의, 민주주의라는 목표를 추구하기 위한 정책과 제도를 중심으로 살펴보았다. 현재까지 지방자치에 관한 다양한 연구들이 축적되어 왔으나, 민주주의와의 연관성 내지는 민주주의를 관점으로 지방자치를 조망한 연구는 아직까지 많지 않다. 또한 정책선거와 이를 구체화하기 위한 매니페스토 운동 역시도 지방수준에 많이 검토되지 않았다. 결론에서는 향후 지역사회에서 정책선거 모델을 구축하기 위한 연구가 어떠한 방향으로 진행되어야 할 것인가를 고민하는 연구과제를 제시하고자 한다.

우선 지방자치와 관련되어 사용되고 있는 다양한 민주주의 개념을 포괄적으로 이해하기 위한 작업이 필요하다. 위에서 대의민주주의, 풀뿌리민주주의를 중심으로 살펴보았지만, 이러한 논의들이 직접민주주의, 심의민주주의와는 어떠한 관계를 맺고 있는지, 또한 이를 토대로 지방자치와 민주주의의 관계를 ‘지역 민주주의(local democracy)’라는 개념화를 통해 통합적으로 이해할 수는 없는지 고민할 필요가 있다. 그래야만 보다 강한 민주주의를 위한 지방자치의 조건들과 목표들을 설정할 수 있을 것이다.

지역사회에서 민주주의라는 목표를 향해 만들어진 제도와 정책이 작동하는 토대와 외적 환경을 위한 연구로 나아가야 한다. 그러기 위해서는 지역사회를 종합적으로 이해하기 위한 시각이 필요하며 그것이 지역사회의 신뢰와 상호성의 네트워크를 의미하는 지역성(locality)이든, 지역 시민사회이든(박찬표 2007), 정치적 기회구조이든, 개념화작업이 선행되어야 지방자치의 문제점으로 지적되는 지역사회의 기득권 구조 강화, 후견주의, 토호세력 견제의 문제를 단순히 비판하는 것을 넘어설 수 있다. 과연 지역 수준에서 시민사회는 어떻게 조직화되고 움직이며, 소위 ‘풀뿌리보수주의’와 ‘로컬 로열패밀리’는 어떤 연결망을 가지고 정치적 영향력을 행사하고 있으며, 이러한 엘리트들은 어떻게 지역정치권으로 충원되는가(전용주 외 2011) 등으로 연구과제가 다양화될 필요가 있다. 또한 연구주제의 다양화와 더불어 비교지역정치, 비교지역거버넌스 등 지역정치의 토대와 외적환경을 이해하기 위한 비교정치적 작업 또한 수반되어야 한다. 예를 들어 김의영은 포르토 알레그레의 참여예산제가 리오 그란데에서도 시도되었으나 실패한 사례를 들면서 시민주의 정권과 개혁적 시장의 등장과 같은 정치적 기회구조의 차이가 성패를 가를 수 있다고 주장한다(김의영 2011). 나아가 지방정치를 하나의 레짐 형성과정으로 접근하여 20년이 넘는 우리나라의 지방자치역사 속에서 각 지역수준에서 공식적, 비공식적 제도들이 어떻게 형성, 상호작용하고 있는지를 분

석해보는 시도도 필요하다.

마지막으로 지방자치를 통한 민주주의적 가치를 구현하기 위해서는 제도적, 정책적 장치 이외에 주민 스스로의 참여역량이 중요하다. 주민의 참여역량을 다루는 연구들은 대부분 선언적이거나 규범적인 측면에서 주장을 펴고 있다(하승수 2003). 하지만 과연 무엇이 주민들이 참여주체로 형성되는 것을 저해하는지, 성미산 지키기 운동이나 대포천 수질 개선 사례처럼 주민들의 참여를 통한 지역거버넌스가 성립하는지 분석할 필요가 있다. 또한 보다 많은 사례 연구를 통해 이러한 지역거버넌스 성립 이후 상호신뢰에 기반한 사회적 자본(social capital)을 확대했는지, 사회적 자본이 정치적 수행에 어떤 영향을 미쳤는지 연구할 필요가 있다.

요약하자면, 지역사회중심의 정책선거 모델을 개발하기 위해서는 이를 이해하기 위한 큰 틀로 '지역 민주주의(local democracy)'가 제시될 필요가 있다. 이 글에서 분명하게 제시하기는 이르지만 앞서 검토한 민주주의의 다양한 측면 즉 민주성, 효율성, 공공선 창출의 측면에서 중앙정치 수준과는 다른 차원의 민주주의가 지역사회에서 작동할 수 있는지 검토해야 한다. 그리고 이렇게 규정된 지역 민주주의를 심화시키기 위해 정책선거가 자리 잡으려면 제도와 정책이 작동하는 지역사회의 정치적 기회구조에 대한 검토가 필수적이다. 그래야만 지역사회중심의 정책선거 모델이 현실적으로 제시될 수 있다. 마지막으로 지역 민주주의라는 가치를 실현할 정책선거 모델 제시만으로는 부족하고 이러한 모델은 반드시 주민 스스로의 자치역량과 적극적 참여를 담보하는 모델이어야 한다. 이러한 고려 속에서 지역사회에서의 매니페스토 운동과 정당구조 개편이 모색되어야 할 것이다.

제3장. 해외 사례들과 시사점

한국의 정당은 오랜 기간 지역 균열에 근거한 투표행태에 안주하여 정책에 대한 관심이 없었거나, 선거 시기에 당면하여 현실성이 없고 낭비적인 공약을 남발해왔다. 유권자들 또한 정책의 현실성을 판단할 기준이 없고, 당선 이후의 정책 실행을 주체적으로 감시하기 어려워 대신 인물과 지역색을 근거로 투표하는 행태를 지속해왔다. 간단히 말해 한국의 정당과 유권자들은 정책을 중심으로 공개적인 계약을 체결하고, 이를 근거로 당선 이후에 책임지며 그 책임의 결과로 다시 선택받는 정치문화를 만들어 내지 못했던 것이다. 이와 같은 후진적 정치문화를 바꾸기 위해서 먼저 나선 것은 한국의 경우 시민사회운동이었다. 2006년 지방선거를 시작으로 한국에 도입되기 시작한 매니페스토는 한국 정치의 파행을 ‘공약이행 약속’의 선거문화를 통해 극복해보고자 했다. 지난 8년의 기간 동안 매니페스토는 매니페스토실천본부 등 시민단체를 중심으로 지속적으로 ‘공약평가 및 이행’의 중요성을 홍보해 왔다. 그러나 여전히 한국에서 매니페스토 선거문화가 정착되었다고 평가하기는 어려우며, 유권자들에게 매니페스토 (혹은 정책선거)가 익숙하고 필수적인 용어로 자리 잡지도 못했다. 선거문화가 시민사회단체로부터의 정치문화운동의 차원으로 시작되어 정당과 유권자의 인식과 행태를 바뀌어나가는 방식으로 변화되기란 쉽지 않다. 이에 매니페스토에 대한 제도적인 관심 또한 선거관리위원회 등을 통해 증대하고 있다.

본 장에서는 한국의 매니페스토 선거의 정착을 위해 어떠한 제도적 문화적 사회운동적 차원의 노력이 더욱 요구되는지에 대해 해외사례를 통해 파악해보고자 한다. 특히 매니페스토가 활성화되고 정착될 수 있는 조건들을 비교적으로 파악하면서 한국형 매니페스토의 상을 그려나갈 수 있을 것이다.

1. 영국사례¹⁾

영국은 매니페스토의 원조라고 할 만큼 선거에 있어서 정책공약이 갖는 비중이 큰 국가이다. 영국의 매니페스토의 시작에 대해서는 1834년 탬워스(Tamworth)에서 치러진 선거에서 로버트 필(Robert Peel) 당수가 최초로

1) 참고 : <http://www.politicsresources.net/area/uk/man.htm> (UK General Election Party Manifestos)

제시한 것으로 보고 있다. 그러나 초기의 매니페스토는 어떤 구체적인 정책 프로그램을 담고 있기보다 유권자에게 보여주는 짧고 형식적인 정당 홍보물에 해당하는 것이었다. 지금과 같은 형태로 영국의 매니페스토 선거가 정착된 것은 2차 대전 이후라 할 수 있다(최홍규 2007; 12).

영국의 경우 유럽의회선거를 포함하여 모든 선거운동이 매니페스토 공약집의 발간으로부터 시작된다고 할 수 있는데, 공약집은 2라운드 내외의 유료 책자로 발간되어 신문 판매대나 서점에서 판매되고 실제로 수십만부가 팔리는 베스트셀러이기도 하다. 공약집의 판매 이익은 정당의 선거운동자금을 조성하는 방법이 되기도 한다. 이처럼 공약집의 인기가 높은 것은 바로 유료공약집이 유권자들과 시민단체 언론기관 후보자 등의 선거 시기 정치에 관한 토론의 주요 자료로 실제로 활용되기 때문이다. 이로 인해 영국의 총선은 가두연설이나 캠페인에 의존하지 않는 조용한 선거로 실시되고, 후보자 선택의 주요 근거로 공약집이 활용된다. 실제로 매니페스토에 대한 여론조사 결과는 국민의 약 50%가 “매니페스토를 제대로 읽는다”고 대답했다(카나이 타츠카, 2006; 20).

다수의 유권자들이 매니페스토를 통해 정당의 정책방향을 판단하고 이를 근거로 선거에 참여하는 정치문화가 자리잡고 있다는 점이 영국 매니페스토 선거의 지속성을 보장하는 가장 근본적인 요인이다. 노동당, 보수당, 자민당, 녹색당 등의 주요정당만이 아니라, 소수정당도 분량이 적더라도 매니페스토를 출판하거나 공개한다. 소수정당의 공약은 포괄적이거나 상세하지 않지만 정책방향과 우선순위는 제시하여 정당의 정책 방향성을 공개적으로 드러낸다는 본질에 충실한 편이다. 특히 소수정당이야 말로 물량에 의존한 선거운동에 한계가 있기에 매니페스토에 정당의 정체성과 개성을 표현하여 차별성을 드러내려고 한다.

공약집은 경제, 안보, 환경, 가정 등 다양한 분야별 공약과 재원조달방법, 세금제도와 정부재정지출의 관리 등에 대한 구체적인 계획이 담겨 있다. 특히 이러한 공약은 국가의 중대 이슈들을 빠뜨리지 않고 포괄하고 있는데 예를 들어 EU와의 관계, 미국과 3국간 전쟁에의 참여, 핵발전소의 확대 문제, 정부재정지출, 범죄율, 이민 등 국가운영에 있어서 침예하게 대립되는 정치적 이슈에 대해서 정당의 입장을 분명한 어조로 밝히고 있다. 이처럼 매니페스토의 구체성이 높고 정책방향이 선명하게 제시되는 것은 영국의 권력구조와 무관하지 않다. 의원내각제라는 일원적 정부형태 속에서 총선의 결과는 곧 정부운영의 주체를 결정하게 된다. 총선의 결과에 따라 다수당을 이룬 정

당은 내각까지 장악하게 되므로 공약불이행에 대한 면죄부를 얻을 수가 없다. 이런 제도 하에서 정당은 지속적으로 정당의 지지도를 유지하면서 내각 운영의 지속성을 고려해야 하므로 정당의 정체성과 동떨어지지 않으면서도 실제로 실현할 수 있는 공약을 중심으로 매니페스토를 최대한 상세하고 구체적으로 작성하게 된다. 내각구성 이후에 공약이행을 명분없이 유보할 경우 이후 선거에서 비난을 면치 못하게 되는 것이다.

그런데 영국의 공약집이 공약과 핵심이슈에 대한 입장의 열거로만 이뤄진 것은 아니며, 중요한 것은 정당의 정책우선순위가 반영되어 있다는 점이다. 정책우선순위별로 매니페스토를 구성되어 있으며 유권자들에게 내각 구성 이후의 국정운영의 형태를 쉽게 예상할 수 있도록 한다. 따라서 국가적 위기 상황에서 정권교체를 이뤄낸 정당들은 매니페스토를 통해 정부운영의 기조를 바꾸겠다는 선언을 분명하게 한다. 예를 들어 1979년 보수당의 마거릿 대처는 노동당의 큰 정부 노선을 바꾸고, 노조를 개혁하고, 감세정책을 단행할 것을 약속하면서 18년 만에 정권교체에 성공하였다. 또한 1997년 노동당의 블레어는 “영국은 훨씬 좋은 나라가 될 수 있습니다”라는 매니페스토에서 실업대책 등의 명확한 해결책을 제시하였고 18년만에 정권교체에 성공했다.

표 3-1. 2005년 영국 총선에서의 정당별 정책우선순위

주당	노동당	보수당	자유민
성/인종/소수민 문제	1	4	2
건강과 사회복지	2	6	4
정부 효율성	3	1	1
교육	4	2	-
법질서 강화	4	3	7
문화부흥	6	-	-
국제이슈 개입	7	8	4
권력의 지방이양화	7	4	8
과학기술 발전	9	-	10
기업경영 지원	10	7	6
환경보호	-	-	3
시장규제	-	9	9
농업지원	-	10	1

출처: 정형욱 2007, 32

영국의 매니페스토에서 주목해야 할 점은 매니페스토를 작성과정이다. 매니페스토가 선거에서 차지하는 비중이 큰 만큼, 정당의 매니페스토 작성 과정은 당의 권력구조를 반영할 뿐만 아니라, 정당의 전체적인 역량이 발휘되는 과정이라 할 수 있다. 보수당은 비교적 당수의 주도하에 하향식으로 결정되는 경향이 있다. 당수와 당 조사본부 간부 이외는 알지 못하는 정책이 매니페스토에 실려 일반당원을 놀라게 하는 경우도 적지 않다. 이에 비해 노동당의 매니페스토 작성과정은 당헌에 의해 규정될만큼 당 내부의사결정과정으로서의 제도화 수준이 높다.

노동당의 당헌 5조는 매니페스토 작성에 대해 규정하고 있는데, 매니페스토의 작성은 내각, ‘전국집행위원회’(National Executive Committee: NEC), 노동조합, 지역대의원, ‘의회위원회’(Parliamentary Committee) 등 노동당 내의 다양한 정치기구들과 기능적 집단들에 의한 다단계 협의를 통해서 이루어지고 있다. 그중에서도 PiP에 참여하는 주요 4기구들인 ‘합동정책위원회’(Joint Policy Committee: JPC), ‘전국정책포럼’(National Policy Forum: NPF), ‘정책위원회’(Policy Commissions), ‘연례당대회’(Annual Conference)가 노동당 매니페스토 작성의 핵심역할을 수행한다(Labour Party 2007; 4-5).

특히 NPF는 지방자치단체 의원들부터 유럽의회 의원들에 이르기까지 다양한 노동당 내 이해관계자집단(stakeholder group)의 대표 등 각 지방과 직능영역에서 선출된 183명의 당대표들의 집단이라 할 수 있다. NPF위원들은 1년에 2-3주간 한 곳에 모여서 JPC에서 제안한 안건들을 토의한다. 이 때 정리된 최종안은 여러 단계를 거쳐서 마지막으로 연례 당 대회에 보고된다. NPF에서 심의된 정책안건은 연례 당 대회에서 비준을 받아 매니페스토로 확정되므로 NPF가 매니페스토 작성과정에서 가장 중요한 역할을 수행한다고 할 수 있다(정형욱, 2007; 34).

매니페스토 작성을 둘러싼 논의는 공개적으로 이뤄지고 언론을 통해서 국민들에게 구체적으로 알려진다. 그리고 최종적으로 당 대회에서 매니페스토를 결정하게 된다. 예를 들어 1997년 매니페스토는 약 1년 반 동안 격렬한 논의를 거치고 나서 당대회에서 95%의 찬성을 얻어서 승인됐다. 97년의 매니페스토작성에서 토니블레어의 역할을 보면 알 수 있듯이 매니페스토의 적성과 확정 과정을 민주적이고 투명하게 이끄는 것은 정당의 정체성을 강화하고 선거 역량을 높이기 위한 지도자들의 강력한 리더십이 발휘되는 지점이라 할 수 있다.

유명한 97년 노동당 매니페스토 Britain will be better with new Labour 를 사례로 본다면, 공약은 매우 구체적이다.²⁾ 뿐만 아니라, 그 실천방안에 대해서 서술하고 있어서 공약의 신뢰성을 높이고 있다. 예컨대 30명 미만으로 학급 실현을 위해서 1억 8000만 파운드에 달하는 ‘어시스턴트 스킴’이라는 엘리트 교육제도를 단계적으로 폐지함으로써 재원을 충당한다거나, 청년 실업자 25만명의 취업을 위해 민간부분에 취직시킨다거나 자격 취득을 위한 전일제 학습을 실시한다는 등의 선택지를 제시하고 있다. 97년의 정권교체는 이와 같이 정책 이슈를 발굴하고 이에 대한 정책대안을 구체적으로 마련하고 제시함으로써 유권자들의 정권교체에 대한 기대감을 고조시켰기 때문에 가능했다.

표 3-2. 영국노동당이 자체 평가한 매니페스토 달성도

과제	1995년 총선 때의 약속	2001년 6월 총선 때의 달성도 평가
고용	민영화 기업의 잉여이익에 대한 과세를 재원으로 25세 미만의 실업자 25만명을 취직시킨다.	◎ 청년 실업자 28만명 이상이 취직을 지원했고 청년실업률은 1995년 이후 최저 수준으로 떨어졌다.
경제	물가상승률을 2.5% 이하로 억제 경제의 안정 성장을 그린다.	◎ 인플레이 억제는 목표 달성, 경제성장률도 1997년 이후 연평균 2.7%로 안정세를 띠고 있다.
의료	국영 의료제도의 사무비를 절약하여 발생한 1억 5000만 파운드를 재원으로 입원 대기환자를 15만명 감소시킨다.	◎ 의사를 6700명 증가시켜 대기환자는 12만 4000명 감소했다.
교육	연간 1억8000만 파운드가 소요되는 엘리트 교육제도를 폐지하여 그 재원으로 5~7세 아동의 학급을 38명 이하로 감소시킨다.	○ 2001년 9월부터 5~7세 아동에서 30명 이상의 학급은 없어진다.
범죄 대책	소년 상습범의 체포로부터 재판까지 기간을 50일 이내로 반감시킨다.	○ 평균 142일 걸리지만 89일 감소했다. 공약대로 5년 내 반감할 수 있도록 한다.

◎: 모두달성 / ○: 진행중, 달성될 전망. , 출처: 카나이 타츠키. 2006; 29

물론 매니페스토 정책선거가 이뤄졌는지 여부는 선거 이후에 대한 평가를

2) 구체적으로 5,6,7세 이하 학급의 정원을 30 미만으로 줄인다, 소년범들의 체포부터 구형까지의 기간을 반으로 줄여 처벌이 신속히 이뤄지도록 한다, NHS 의 행정 낭비요소를 줄여 10억 파운드를 활용하여 십만 명의 환자들을 우선적으로 치료하여 NHS대기자들을 줄인다, 민영화된 시설에서 발생한 이익에 세금을 부과한 세수를 이용하여 25세 이하 25만명의 청년에게 일자리를 우선적으로 제공한다, 소득세의 인상은 없으며, 난방세를 5% 낮추고, 인플레이션과 이자율을 최대한 낮춘다 등이다.

포함하여 판단해야 한다. 매니페스토가 정책실현으로 이어졌는지 여부를 확인하는 과정이 다음 선거가 매니페스토 선거가 이뤄지게 하는 전제조건이 된다. 이에 영국 집권당은 이후 달성도를 자체적으로 평가하고 이를 공개한다. 97년 노동당의 경우도 매니페스토 달성 연차보고서를 제출했다.

2010년 보수당과 연정을 형성한 자유민주당(Liberal Democrat)도 내각을 구성한 그 해 연말 공약달성도를 평가하는 보고서를 제출하였는데, 이를 살펴보면 선거 당시 출판했던 매니페스토의 페이지별 문구를 인용하며 이에 해당하는 공약이 어떻게 실현되고 있으며, 무엇을 계획 중인지를 서술하는 형태를 띠고 있다.³⁾ 보수당도 마찬가지로 공약이행에 대한 구체적인 수치를 제시하고 있다. 예를 들어 이민을 얼마나 통제했는지, 일자리를 얼마나 늘렸는지 등을 밝히고 있다.

이처럼 영국의 매니페스토는 공약집의 작성 주체가 그를 평가해 공개해야 한다는 부담을 자동적으로 지는 방식으로 매니페스토 사이클이 유지하고 있다. 이와 같은 사이클은 공약집의 작성을 더욱 신중하도록 한다. 그러나 이러한 자체평가는 한계를 갖고 있다. 아전인수 격의 평가가 이뤄지는 것이다. 에컨대 97년 정권교체 이후 노동당이 내놓은 공약이행평가는 언론과 보수당으로부터 강한 비판을 받았는데 실제로 실시계획을 수립한 것을 공약이행의 수준으로 평가하는 등 과도하게 긍정적인 평가를 내렸다는 것이다.

영국 매니페스토 선거의 현황을 보면, 이는 영국 정당 정치의 안정성과 무관하지 않음을 알 수 있다. 정당은 분명한 이념적 소신과 정책의 일관성을 견지하여 매니페스토가 선거 때마다 일관성 없이 급격하게 변화하는 일은 발생하지 않는다. 정당의 철학을 유지하면서 그에 근거하여 구체적인 정책이 구상되고 이를 공약화한다는 점에서 매니페스토가 갖는 신뢰성이 높다. 따라서 영국 국민들은 매니페스토를 정당과 국민사이에 맺어지는 사회적 계약의 한 형태로 인지하고 있다(Bradbury 2001: 4, 정형욱 2007; 36).

또한 매니페스토를 작성하는 과정의 제도화 수준에 주목해야 한다. 영국 노동당의 사례처럼 정당의 당헌으로 매니페스토의 작성과정이 규정되어 있고, 정당의 다양한 지지계층과 직능별 기능집단의 의사를 수렴하는 정책기구들이 장기간의 토론을 통해서 교차적으로 확인하면서 신중하게 매니페스토를 작성하는 과정이 규범적, 제도적으로 보장되고 있는 것이다. 이러한 과정은 매우 많은 시간과 과정을 포함하는 것인데, 실제로 노동당은 하나의 정책을 완성해서 국민들에게 공개하는데 4-5년의 시기를 책정해놓고 있을 정도

3) 구글 검색 : Liberal Democrat Achievements in Government

이다.(정형욱, 2007; 36) 그런데 매니페스토라는 공약집을 만들어내기 위하여 정당의 모든 인적 역량이 투입되는 이 과정은 정당과 당원의 정체성과 더불어 조직력을 강화하는 효과를 낳는다는 점에서 정당활동의 중심에 놓여 있다.

그러나 영국 매니페스토는 집권당의 공약이행을 평가하는 단계에서는 주도적인 역할을 하는 것이 역시 집권당이기 때문에 평가의 다양한 주체들의 참여가 부족하다. 시민단체, 정당, 언론 등이 이 과정에 주도적으로 참여함으로써 아전인수 격의 평가를 보완할 수 있을 것이다.

2. 미국사례

미국의 매니페스토는 영국에 비해서는 많이 알려져 있지 않지만, 선거기간에 발표되는 공약집이 있다. 대통령 선거의 경우, 당후보자를 정식으로 선출하는 전당대회에서 채택되는 당 강령이 대통령선거 공약이라 할 수 있고, 매니페스토가 아닌 플랫폼(platform)이라고 불린다. 미국의 대통령 선거도 처음부터 공약을 중시한 것은 아니다. 재원, 기간 등을 명시하는 구체적인 정책을 근거로 경쟁하여 선거를 치르는 경우는 흔하지 않았고, 대체적으로 추상적인 정치 슬로건을 중심으로 선거전이 이뤄졌다. 그러다가 1980년 레이건 후보의 선거캠페인으로 조세개혁 등 많은 구체적 공약을 제시되었는데, 그래서 미국에서의 매니페스토라 볼 수 있는 제도의 시작 시기를 레이건 대통령 선거 때로 보는 견해가 일반적이다.(최홍규, 2007; 21)

플랫폼은 기존의 선거공약과 달리 선거공약의 목표치를 구체적으로 내세우고 그 실현을 위한 구체적 계획 등을 밝힌다. 그러나 숫자가 가득한 공약집을 기대하고 미국의 선거 플랫폼을 읽어 본다면, 기대에 못 미칠 것이다. 미국의 선거공약과 플랫폼을 등치시키는 것은 맞지 않다. 선거플랫폼을 보면 공약의 열거 이전에 정당의 정치철학과 이상 등 정당의 정체성에 상당 분량이 할애되고 있는 것을 알 수 있다. 즉 플랫폼은 말 그대로 다양한 정치적 국면에서도 변하지 않는 정당의 단단한 정체성의 확인으로서 선언되는 것이다. 공약만을 놓고 본다면 공화당과 민주당의 플랫폼에 사실상 분야에 따라서는 비슷한 공약도 많다. 그러나 플랫폼은 단순한 공약비교의 근거만이 아니라 정당의 정체성을 선언하고 확인하는 수단이라는 점에서 정당의 차별성이 드러나는 문서인 것이다. 즉 미국의 정당 플랫폼은 이미 서로 다른 정치

적 관점과 지지 기반을 갖고 있는 양당의 정세에 대한 관점을 차별적으로 부각시키고 동시에 정책에 대해서는 상당히 실용적인 접근을 보여줌으로써 지지를 유지하고 동시에 확대하는 도구로 활용되고 있다고 하겠다.

미국에서 가장 성공적인 매니페스토라 하면, 1994년 의회선거 때의 공화당의 매니페스토를 들 수 있다. 공화당 하원의장이었던 뉴트 킹그리치가 ‘미국과의 계약(Contract with America)’이라는 이름하에 10개의 정책을 발표했는데, ‘의회 개시일로부터 1백 일 이내에 모든 정책을 하원에서 승인시키겠다.’라고 하는 등 매우 구체적이고 체계적인 계획서였다. 공화당은 후보들의 동의를 바탕으로 이 문서를 대대적으로 홍보하였고, 결국 선거에서 크게 승리하여 40년 만에 하원의 다수 정당이 되었다. 이후에 공화당은 약속한 대로 100일 이내 정책을 모두 처리하는 등 공약들을 거의 실현했다. 의회의 지지부진한 일정과 의사결정과정에서 염증을 느낀 국민들의 정치적 관심과 기대를 고조시키고 공약의 구체성을 높여 선거에 성공할 수 있었던 것이다

대선의 경우를 보면 미국의 대선은 통상 당 경선에서부터 시작된다. 경선 일정은 선거 1년 정도 전부터 시작이 되는데, 당원들과 유권자들에게 지지를 호소하는 과정이라고 할 수 있다. 즉 1년 이상의 기간 동안 유권자들은 정당의 후보자가 될 이들의 비전과 공약을 확인하고 비교하면서 평가할 수 있는 것이다. 1992년 대선 당시 민주당의 빌 클린턴의 당선에도 이 매니페스토의 효과가 컸다. 클린턴은 미국 경제를 되살리기 위해 매년 5백 억 이상을 투자하겠다는 국가경제전략을 담은 정책 공약집 ‘Putting People First(미국 재생의 시나리오)’을 출판했고 이를 중심으로 TV 쇼에 출연하기도 했다. 현 대통령 오바마의 경우도 네거티브 공격을 되도록 자제하고 40여 개의 현실성 있는 공약 위주의 선거를 통해 당선에 성공할 수 있었다.

오바마의 재임으로 결론이 났던 2012년의 대선에서 민주당의 플랫폼은 "Moving America Forward"라는 표제를 갖고 있다. 민주당은 기존의 오바마의 개혁적 정책을 지속한다는 점을 강조하였다. 플랫폼에는 중산층과 저소득층을 중심으로 경제를 회복시키겠다는 점을 확실히 밝히고, 인권과 노동권, 소수자 및 다양성을 중시한다는 등의 정당 정체성을 담고 있다. 동시에 플랫폼은 지난 임기동안의 오바마 대통령의 정책의 실행상황을 자체 평가하는 내용을 담고 있으며, 모든 정책에 대해 노골적으로 공화당과의 차별성을 부각시킴으로써 지지를 호소하고 있다. 또한 플랫폼은 오바마 정부에서 정치적 이슈가 되었던 낙태, 동성결혼, 총기규제, 기후변화, 아프가니스탄 전쟁 등에 대한 구체적 입장을 선명하게 드러내고 있으며, 아시아, 유럽, 중동 등 지역

과의 외교정책의 방향과 더불어 러시아, 북한, 이란 등과의 갈등을 어떻게 접근할 것인지에 대한 입장도 구체적으로 밝히고 있다. 공화당의 선거 플랫폼에도 마찬가지로 구체적인 공약만이 아니라 공화당의 철학과 정책관점이 담겨있으며, 동시에 지난 오바마 정부의 정책에 대한 비판이 포함되어 있다.

미국은 정당 플랫폼의 작성에 있어서는 영국과는 상당히 다르다. 주로 정당과 연계된 관련 연구 기관의 보고서에 기반하고 있다. 예를 들어 2004년 국회의원 선거에서 사용한 공화당의 플랫폼은 해리티지 재단에서 발표한 보고서의 내용과 거의 일치한다. 플랫폼을 작성하는 과정이 정당 내부의 토론이나 의사결정과정보다는 전문기관의 연구결과에 의존되어 있다는 것은 양당이 분명히 정당정체성에서 차이를 보이고 있지만, 공약의 계획에 있어서는 보다 합리적이고 실용적인 접근을 하고 있음을 말해준다. 대신 정당 내부에서 이에 대한 토론의 과정이 약하다는 점에서 매니페스토 작성단계에서부터 정당 내부의 다양한 이견이 충분히 검토되지 않고 조율되지 않는다는 점은 미국 매니페스토의 한계라고 할 수 있다.

게다가 미국의 선거에서는 정당 매니페스토는 존재하지만, 후보자별로 매니페스토를 작성하지 않고, 다만 정당플랫폼을 중심으로 선거에서 경쟁한다는 점이 특징이다. 이는 원칙적으로 미국정당구조가 매우 높은 수준의 양당 체제로 굳어져 있고, 양당간의 정당경쟁을 중심으로 정치인의 정치적 노선과 유권자들의 선택이 이뤄지는 정당정치가 확립되어 있음을 말해준다. 하지만 실제로 의회에서 상하원 의원은 정당의 공약이나 방침에 100% 규율되거나 구속되지 않고, 의원의 자율성이 존중된다는 점에서 미국의 정치문화에서 선거시기의 공약을 통해 국정운영의 방향을 예측하기란 쉽지 않다. 같은 정당 소속의원이라 하더라도 주별 이해관계가 달라 상당히 다른 판단을 내리는 경우가 많다. 예를 들어, 플랫폼에서도 제시되었던 오바마 대통령의 기후변화정책에 대해서 일부 민주당 하원의원들은 지금도 반대 의견을 분명히 밝히고 있는데, 대부분 석탄에너지의존이 높은 주 출신이다.

공약의 이행 문제에 있어서도 선거 플랫폼 및 선거공약의 실천을 구속할 만한 정치적 법률적 장치는 사실상 없다. 다만 플랫폼을 부각시킨 선거를 할수록 이는 정책실현의 부담을 질 것을 약속한 것이고, 이에 대한 정치적 책임이 크다는 점을 정치인과 유권자들이 공히 인식하고 있다는 점이 중요하다. 책임정치를 표방하는 미국에서는 약속의 실천을 위한 일관된 의지와 정책역량이 중시된다는 점에서 법률적 책임이나 정치적 구속 장치가 없어도 플랫폼의 공약은 쉽게 무시되지 않는다.

그러나 평가방법 및 기준 측면에서 사실상 플랫폼에 관한 공식적인 평가 장치나 과정이 없다는 점도 한계라 하겠다. 대부분 정당 내부에서 자체적으로 캠페인 목적으로 평가하는 경우는 있다. 이때에는 당초 플랫폼에서 제기했던 안건의 통과 여부가 핵심으로 등장하여 만약 계획했던 법안이나 안건이 통과하지 못했을 경우 그 이유, 예를 들어 상원과의 합의 실패나 야당의 반대 등을 표현한다(최홍규, 2007; 20-21).

이는 미국의 매니페스토가 영국의 그것만큼 정치 일정 전반을 지배하지는 못한다는 것을 말해주는데, 일원적인 내각책임제가 아니라 의회와 행정부의 권력분립에 기초한 대통령제에서 플랫폼은 언제나 완전히 실현되기 어렵다는 구조적 한계를 반영하는 것이기도 하다. 게다가 미국의 의원들은 당 내부의 기율에 강력하게 구속되어 있지 않는다는 특징이 있다. 즉 의원이 자신의 재선을 위해 최선이라고 판단되는 바에 따라서 의회의결에 참여할 수 있기 때문에 대통령과 같은 당이라 하더라도 대통령의 정책에 대해 반대표를 던지는 의원이 있을 수 있다. 이런 상황에서 플랫폼의 실현여부는 대통령의 리더십과 의회와의 협력 등에 따라 유동적일 수밖에 없다.

3. 일본사례

일본은 전후 긴 기간 보수적 정치이념에 기반한 자민당의 오랜 집권이 이어져왔다. 중선거구제 하에서 전 선거구에 후보자를 내는 정당은 자민당이 유일했던 것이다. 한 선거구에 자민당 내 다양한 파벌 소속의 후보자들이 입후보 하는 상황에서 ‘정권교체’는 단순히 자민당 내부의 파벌간의 권력변화를 의미했을 뿐이다(하동현, 2010; 252). 정권교체가 거의 불가능한 구조적 상황이 지속되면서 일본은 유사한 의원내각제 국가인 영국과 같은 매니페스토 선거문화는 발달하지 않았는데, 이는 근본적으로 자민당과 대립할 수 있는 강력한 야당이 성장할 수 없었기 때문이다. 정치권의 교체가 어려운 상황에서 자민당 내부의 파벌간의 대립, 정치권의 부패, 책임정치의 실종 등의 문제는 국민들의 정치에 대한 무관심을 악화시켰다. 이로 인해 일본의 정치개혁은 언제나 중요한 개혁과제 중 하나로 제기되어 왔다. 경직된 정치구조와 국민들의 낮은 정치적 효능감의 악순환 상황 속에서 변화를 가져오는 계기가 된 것이 매니페스토 담론의 확산이었다.

일본에서의 선거공약은 정책선거와 책임정치의 부재를 보여주는 것이었다.

의회와 내각을 자민당이 지배하게 되면서, 의원, 관료, 정당 사이의 경계 없는 정권 지배가 이뤄졌다. 그러면서 내각을 장악한 자민당은 선거공약도 내각의 부서를 담당하는 관료에게 의존해왔다. 예를 들어 사회보장 분야는 후생노동성에 맡기고 외교는 외무성에 맡기는 것이다. 이를 수정 종합하여 정당의 공약을 완성하다보니, 공약은 현실에 대한 예리한 분석이나 비판 그리고 변화의 필요성이 반영되지 않고, 다만 각 부처의 이익과 관료의 이해관계가 고스란히 담겨있는 것이 되었다. 물론 공약들은 일관성이 없고, 모든 내용을 종합한 것이라 현실성도 없을 수밖에 없다. 또한 제정의 마련이나 예산과 관련되어 우선순위를 분명히 하거나 구체적인 실행계획을 담지 못하는 것이었다(카나이 타츠키 2006;120).

이런 상황에서 매니페스토 선거에 대한 관심은 이미 90년대 후반부터 정당이나 학계를 중심으로 나타났다. 민주당은 1999년 창당당시부터 매니페스토에 대한 관심을 갖고 있는 당내 의원들이 있었고 자민당도 2002년 야스오카 오키하루 사무총장이 매니페스토형 선거공약 작성을 주창했지만 당내에 파급력을 갖지는 못했다. 실제로 적극적으로 이를 수용할만한 정당 내부의 광범위한 문제의식이나 정당의 지도자가 존재하지 않았던 것이다. 이처럼 중앙정치에서 매니페스토 선거에 대한 적극적 수용이 늦춰지는 사이 먼저 지방정치의 수준에서 이를 도입하자는 제안이 등장하였다.

정치권의 미온적인 반응에도 불구하고 일본의 매니페스토선거의 도입에 중대한 역할을 한 정치조직으로서 「21세기 임조」를 들 수 있다. 21세기 임조는 「새로운 일본을 만드는 국민회의」의 약칭으로서 경제계, 노동계, 지식인, 자치단체 관계자, 언론 관계자, 시민단체 관계자 등 각계 인사 150명이 결집하여 있는 단체로 일본의 정치개혁을 주요 활동과제로 삼고 있다. 바로 일본에 매니페스토 선거를 도입하여 정당정치를 부활시키는 것이었다. 이를 위해 임조는 매니페스토 연구회를 출범시키고(2003년 2월), 정당의 정책담당간부들을 게스트로 초대하여 매니페스토에 대한 관심을 집중적으로 확산시키고 이를 언론을 통해 개방하면서 매니페스토 담론을 형성해나갔던 것이다. 지방선거에서부터 매니페스토선거를 실천하자고 제안한 미에현의 기타가와도 바로 21세기 임조의 공동대표 중 한 명이다.

2003년 1월 26일 미에현 윗카이치 시에서 열린 심포지엄 『분권 시대의 지방자치단체 변혁 - 스스로의 손으로 어떻게 벽을 뛰어넘을까?』을 통해 미에현 지사였던 기타가와 마사야스는 4월에 있을 통일지방선거의 지사선거에서부터 매니페스토 선거를 실시하자는 제안을 내놓았다. 그는 정당이 매니

페스토 작성에 나서야 한다는 것을 염두에 두고, 지방에서 먼저 시도하고 부족한 것은 수정 보완하는 등 점점 발전된 모습을 보여준다면 중앙에서도 국회의원들이 매니페스토를 만들어갈 것이라고 주장했다.(카나이 타츠키, 2007, 74) 이에 2월 27일 이와테현 마스다 히로야 현 지사의 매니페스토 발표와 기자회견이 이어졌고⁴⁾, 결과적으로 11개 도도부현 지사 선거에서 마스다 히로야를 비롯한 14명의 후보가 매니페스토를 내걸고 선거에 임했고 6명이 당선되었으며, 그 후 같은 해 실시된 7건의 지사 선거에는 모두 매니페스토 후보자들이 등장했고 그 중 5명의 지사 당선자가 매니페스토 후보였다. 15명의 시장도 매니페스토 선거를 통해 당선되었다(소네 야스노리, 2006; 76). 한마디로 2003년의 지방선거는 매니페스토 선거문화의 정착에 있어 비약적인 성공을 거둔 해였고 그 파급력은 일본의 정치개혁에 강력한 영향을 미칠 만큼 컸다.

이후 매니페스토는 특히 자민당에 비해 지지기반과 물질적 기반이 제한된 민주당에 의해 적극적으로 표방되었다. 비자민당 정당의 합당으로 만들어진, 민주당은 대중적인 커뮤니케이션에 효과적으로 대응하여 부동산을 흡수하기 위해 매니페스토 선거를 이슈화하였다. 당시 간 나오키 대표는 2003년 중의원 해산 이후의 선거에서 고이즈미 총리에게 매니페스토 선거를 제안하였는데, 처음에 자민당은 민주당 주도의 매니페스토 프레임에 동참하는 것을 주저했으나, 이후 자민당 정조간부들과 국가전략본부 등을 중심으로 2003년 5월 매니페스토 작성방침을 정하게 된다. 고이즈미도 자민당 총재선거에서 자신의 방침을 내세워 승리할 경우 자신의 공약이 총선에서 자민당의 공약이 될 것임을 선언하여 공약이 중심이 되는 매니페스토 선거로 치를 것임을 천명하였다. 이후 고이즈미는 총재로 당선이 되었고, 이에 자민당도 중의원 선거에서 ‘고이즈미의 선언’이라는 공약집을 발표하게 되었다. 즉 2003년은 최초로 일본에서 중의원 선거가 매니페스토 선거가 치러진 것이며, 당시 유행어 대상에 ‘매니페스토’가 뽑힐 정도로, 매니페스토는 일본 정치의 중심으로 빠르게 등장하게 되었다. 이러한 매니페스토 담론의 빠른 형성에 힘입어 ‘탈관료’라는 공약집을 내놓고 대중들에게 어필한 민주당은 제약된 자원 상황 속에서도 의석을 137에서 177석으로 확대할 수 있었다.

이후 일본의 선거문화는 빠른 속도로 변화하였다. 이는 반드시 야당에만 국한된 것이 아니라 자민당의 변화도 가져온 것이다. 예를 들어 2005년 9월

4) ‘폭발성, 독성을 가진 산업폐기물을 2005년 말까지 철거한다.’ ‘서비스 산업에서 1만 5000명의 고용을 창출한다.’ ‘공공사업의 단계적 축소로 200억엔을 염출한다.’ 등의 목표를 수치화한 매니페스토가 발표되었다.

고이즈미는 우정민영화 찬반을 묻기 위해 의회를 해산하고 중의원 선거를 실시했는데, 선거에서 고이즈미는 압승을 거둔다. 이 때 중의원 선거구에 출마한 자민당 290명의 후보들은 모두 우정민영화를 공약으로 내걸었는데, 후보자가 정당의 매니페스토를 준수한 것이다. 그동안 정책보다는 인물을 우선하고 지역적으로 정책적 입장이 상당히 다른 파벌들이 자민당 이름으로 동시에 선거에 나서는 등의 양상과는 달라진 모습이였다. 이런 점에서 매니페스토는 일본의 선거문화에 보편적인 영향을 미쳤고, 선거문화의 변화에 중대한 구심점이 되었던 것이다.

매니페스토는 선거 이후의 평가라는 측면에서도 빠른 속도로 정착해나가고 있다. 정치개혁운동의 일환으로 매니페스토가 제안되었고, 지속되고 있다는 점은 매니페스토 선거 이후의 평가에 있어서도 일정한 역할을 지속하게 했다. 특히 앞서 언급한 21세기 임조는 중앙과 지방을 나눠 연1회 평가대회를 개최하고 있다.

평가에 있어서 중앙의 경우 매니페스토를 발표한 정당 특히 정권을 잡은 정당과 연립을 구성한 정당에 의한 자기평가 작업과 각종 연구소와 이익단체들의 각 정당의 매니페스토를 평가하는 작업이 병행되고 있다. 예를 들어 대기업 경영인들의 모임인 경단련은 2004년 1월 기업현금의 지침으로 정책평가를 실시하였다. 대체로 친대기업적 성향의 자민당에 높은 평가를 내렸고 환경세를 강력히 주장하는 민주당에게 낙제점을 주었다. 아래는 자발적으로 매니페스토 평가작업을 실시하는 주요 단체들이다.

표 3-3. 일본의 매니페스토 참여 단체들

참여단체	단체성격	주요활동내역
경단련	대기업경영인연합체	04년 1월 정당의 정책평가를 공표 1회 검증대회 참가
경제동우회	중견기업경영인	1회, 총선거직전 검증대회 참가 및 평가
연합	노동조합 연합체	1회, 총선거직전 검증대회 참가 및 평가
일본청년회의소JC	청년지도자모임	1회, 총선거직전 검증대회 참가 및 평가
전국지사회	각 현 지사들의 연합체	1회, 총선거직전 검증대회 참가 및 평가
일본총연	민간연구소	03년 10월(자민, 민주 양당의 매니페스토 비교) 보고서 발간
PHP총합연구소	민간연구소	총선거직전 검증대회 참가 및 평가. 매니페스토 평가서(2005년판)발간

언론NPO	시민단체	총선거직전 검증대회 참가 및 평가. 매니페스토 평가서(2005년판)발간
구상일본	시민단체	1회, 총선거 직전 검증대회 참가 및 평가

출처: 하동현, 2006; 218.

지방의 경우는 당선된 지자체 단체장이 정해진 기간 동안의 추진 실적을 평가하고 이를 공표하는 것과 각 지방의 시민단체들이 행정 감시 활동의 일환으로 지자체의 행정활동을 평가하는 것이 병행된다. 또한 전국적 규모로 로컬 매니페스토 추진 네트워크가 각 지역별로 매니페스토 평가대회를 개최하여 지자체별 업적 평가를 하고 비교점검 하고 있다. 매니페스토를 사업내용으로 삼는 비영리법인 「자치창조 콘소시엄」이 구성되었는데, 각 분야의 전문가와 시민으로 구성된 평가작업단이 몇 차례의 회의를 공개적으로 개최하고 평가실무작업을 실시한 뒤 로컬 매니페스토 평가연구보고서를 발간하기도 하였다. 시민사회로부터의 평가작업은 자발적인 시민에 의한 참여인 만큼 참가자들 대부분이 자비로 활동하는 것이 특징이다.

아래는 매니페스토 선거를 통해 당선된 가나가와 현 마쓰자와 지사의 매니페스토 평가작업의 예시이다.

표 3-4. 마쓰자와 지사의 매니페스토 평가작업의 예시

일자	주요사항
2003.2.5	가나가와현 지사선거 출마 표명 : 정책논쟁 중심의 선거를 향한 매니페스토 제시를 표명
2003년 2월 8일	매니페스토 제시 표명, 주요정책 매니페스토 발표 : 37항목으로 구성된 정책집
4월 13일	지사선거에 당선
6월 현의회 첫 정례회	현의회에서 매니페스토에 관한 질문
12월	현정 사상 처음으로 종합계획 심의를 위한 종합계획에 대한 특별위원회를 설치
2004년 2월 14~23일	마쓰자와 매니페스토 진척평가위원회의 현민위원 공모
3월 2일	마쓰자와 매니페스토 진척평가위원회의 현민 위원위촉
3월 6일	마쓰자와 매니페스토 진척평가위원회 개최 -> 이후 3회 개최
3월말	매니페스토를 기초로 한 종합계획 「가나가와힘 구상 프로젝트51」 책정
4월 23일	평가위원회 평가결과 공표
5월 31일	제1회 자기평가 : 「매니페스토 추진의 현황과 나의 생각」을 발표
9월 8일	제1회 로컬 매니페스토 검증대회 참가

10월	의회 제안 「기본적인 계획을 의회의 의결사건으로 정하는 조례」 제정
2005년 5월 7일	제1회 위원회 : 평가방법 등의 결정
5월 23일, 25일	히어링 조사 「현 기획부」
5월 28일	제2회 위원회 : 평가 결과의 검토
6월 6일	마츠자와 매니페스토 진척평가 위원회는 03년, 04년을 평가하는 보고서 발표
	제2회 자기평가 : 「지사취임 2년을 회고하며 성과와 과제」 발표
11월 19일	제2회 로컬 매니페스토 검증대회 참가

출처: 하동현, 2006; 222.

가나가와 지사의 매니페스토 선거 이후의 이행과 평가과정에서 가장 주목해야 할 부분은 지사 당선 이후, 선거공약집을 토대로 의회의원, 관료 등과 함께 종합계획을 세우기 위한 특별위원회를 설치했다는 것이다. 내각과 의회가 일치하는 중앙 행정부와 달리, 지방정부는 지사와 지방의회 사이의 시정책에 대한 의견 차이가 있을 수밖에 없다. 또한 지방정부의 재원은 일정부분 중앙정부의 교부에 의존해 있으므로 재정적인 자율성도 완전히 보장되지 않는다. 그런 점에서 의정의 파트너이자 감시자인 의원들과 또한 실행의 한 주체인 관료들과 더불어 매니페스토의 실행에 대해서는 함께 재검토하고 조율해나갈 필요가 있다. 이러한 과정은 로컬 매니페스토 선거가 갖는 한계를 해결하기 위해 대안적 방안으로서 당선자의 높은 실행의지를 보여주는 사례라고 하겠다.

일본 선거문화의 변화에서 매니페스토가 갖는 의미는 단순히 매니페스토를 표방한 후보자가 많이 당선되었다는 것에서 그치지 않는다. 매니페스토라는 공약집의 작성과 실행 평가라는 차원에서 정당과 후보자에 대해 수동적인 입장에만 처해있던 유권자들의 상시적인 정치 참여가 가능해졌다는 것을 의미한다. 정당이 ‘정책’을 구체적으로 표명하기 시작하면서, 그동안 모호했던 정당간의 구별이 가능해졌고, 정당에 대한 평가 기준이 생겼다는 점은 국민들의 정치에 대한 무관심과 무기력함이 높은 상황 속에서 정치에 대한 관심과 기대감을 높이는 데 기여하게 되었다. 뿐만 아니라 정당이 선거 이후에도 공약에 대한 책임을 지게 하는 사회적 압박을 높이는 효과도 가져왔다. 특히 매니페스토 선거의 빠른 확산에 기여했던 것은 정치개혁에 대한 요구를 구체적인 제안으로 만들어내고, 이를 계속해서 견지해나간 21세 임조를 비롯한 많은 시민사회의 움직임이었다는 점에서 주목할 만하다. 가까운 일본

에서 선거문화의 빠른 변화는 물론 한국의 매니페스토 운동에도 영향을 끼쳤을 뿐만 아니라, 주된 비교의 대상이 되고 있다.

■ 민주당 정권교체와 매니페스토 운동의 변화

2009년 민주당에 의한 정권교체가 이뤄진 것에 있어서 민주당의 매니페스토 선거전략이 주요하게 작용했다는 것이 일반적인 평가다. 실제로 민주당은 자민당에 비해 국정선거에서 매니페스토의 도입, 확산에 적극적이었는데, 2003년 중의원 선거의 경우, 자민당은 매니페스토 상세판 25만부, 요약판 410만부를 배포한 데 그쳤지만 민주당은 상세판 320만부 요약판 1500만부를 배포한 바 있다.

민주당은 1996년 9월 28일 자민당과 제야당인 신진당에 대항한 제3극이 될 것을 목표로 창당하였다. 공동대표로는 간나오토(菅直人), 하토야마유키오(鳩山由紀夫) 되었다. 이후로도 사회당, 신당 사키가케, 민정당, 우애 민주 개혁연합 등과 통합하여 1998년 중의원 93명 참의원38명의 정당의 제1야당이 되었다. 마지막 합당은 2003년 7월 오자와 이치로(小沢一郎)가 이끄는 자유당과의 합당이였다. 이처럼 민주당이 합당을 통해 덩치를 키워나간 것은 1994년 도입된 소선거구 비례대표제의 영향이라 할 수 있는데, 소선거구제 하에서 제3당은 생존할 수 없다는 위기의식이 비자민 세력을 결집시켰던 것이다.(박명희, 2013; 109)

민주당은 고이즈미가 우정민영화와 관련하여 중의원을 해산한 후 압도적 승리를 거둔 2005년 중의원 선거를 제외하고, 2003년 중의원 선거 2004년 참의원 선거, 2007년 참의원 선거, 2009년 중의원 선거에서 의석수를 꾸준히 확대하였다. 특히, 2004년 7월 참의원 선거에서는 선거구에서 50석을 확보하여, 49석을 확보한 자민당을 제쳤고, 비례구에서도 자민당보다 많은 지지를 받았다. 2007년의 참의원 선거에서 민주당은 60석을 확보하여 참의원 제1당이 되었고, 2009년 8월에는 중의원 480석 중 308석을 차지하여, 정권 교체에 성공하였다.

비자민이라는 공통점만을 근거로 위로부터의 합당을 통해 구성된 민주당의 조직 기반은 매우 취약할 수밖에 없었다. 따라서 자원이 제약된 민주당은 유권자의 지지를 얻기 위해 여론을 대상으로 홍보전략을 통해 국면을 전환하고, 개혁적 이미지와 내용을 통해 언론의 주목을 끄는 등 대중적 커뮤니케이션을 통해 정당 인지도를 정당의 높이하고자 했다. 그러한 선거전략의 중심

에 매니페스트가 있었다.

표 3-5. 민주당 창당 이후 의석수 추이(1996-2010)

		의석 수	
		중의원	참의원
1996/10/20	제41회 중의원	52	5
1998/7/12	제18회 참의원	52	47
2000/6/25	제42회 중의원	127	55
2001/7/29	제19회 참의원	125	59
2003/11/9	제43회 중의원	177	66
2004/7/11	제20회 참의원	176	82
2005/9/11	제44회 중의원	113	80
2007/7/29	제21회 참의원	113	109
2009/8/30	제45회 중의원	308	109
2010/7/11	제22회 참의원	306	106

출처: 박명희, 2013, 111

또한 민주당의 매니페스토 담론은 민주당 내부의 당내 균열을 통합할 수 있는 조정담론이기도 했다. 통합을 통해 탄생한 민주당 내에는 상시적인 분열의 가능성이 존재했다. 2002년 간 나오토가 당 대표선거에서 승리하자 보수계 의원들이 집단 탈당의 움직임을 보이기도 했다. 이런 상황에서 간 나오토는 매니페스토를 통해 자민당과의 대립각을 분명히 함으로써 민주당 내부의 단결을 높일 수 있었다. 2003년 5월 중의원 해산이 예견된 가운데 간나오토는 2003년 6월 11일 국회의 당수토론에서 고이즈미에게 중의원 선거에서 매니페스토 도입을 정식 제안했던 것이다.

다시 말해 민주당은 상시적으로 정치개혁의 요구가 높은 상황에서 ‘매니페스토’라는 개혁적인 대안을 먼저 제시함으로써 언론의 주목을 받았고, 동시에 자민당과의 대립구도를 분명히 함으로써 민주당 내부의 갈등을 조정할 수 있다. 2003년 9월 18일 민주당의 1차 매니페스토 초안이 발표되었는데, 표제는 ‘탈관료’였다. 낭비적인 공공사업을 중단하고, 환경을 보호하며 2006년까지 국가가 시행하는 공공사업의 30%를 삭감한다는 공약을 담고 있다. 이는 공공사업에 의존한 건설업자 등을 지지기반으로 하는 자민당과는

분명히 차별화된 공약이었다. 또한 보조금 폐지, 정치자금 전면 공개, 고속도로 요금 무료화, 국회의원 정수 삭감, 공무원 인건비 10% 삭감, 기초연금 재원 소비세 충당, 새로운 연금보험 창설, 소학교 30인 학급 실현 등 국민들의 불만과 요구에 반응하는 구체적인 공약이 담겨있다.

이후 자유당과 합당 이후 민주당내의 정치이념은 상당히 보수화되었다. 2004년 참의원 선거에서의 민주당 매니페스토가 ‘자유롭고 공정한 사회를 실현하기 위한 8가지 약속’을 제시하면서 시장의 자유와 국가의 역할 축소를 주요 항목으로 두고, 교육에서의 자유경쟁의 원리를 도입하고 국가의 역할을 축소하는 등의 공약을 담고 있다. 이러한 민주당의 공약은 매니페스토를 통해서 자민당과의 차별성을 보여주어야 한다는 전략에 어긋나는 것이었다. 이미 2001년 고이즈미가 ‘구조개혁 없이 경기 회복 없다’며 작은 정부를 내세워 공식 출범했던 것이고, 민주당이 내놓은 시장중시, 국가역할 축소의 정책 방향은 국민들에게는 고이즈미의 노선으로 각인되어 있기 때문이다. 결과적으로 민주당의 참의원 의석은 늘어났지만 실제적으로 이는 매니페스토 선거 전략에 의한 것은 아니었다. 다만 2004년 참의원 선거 직전 밝혀진 국회의원의 연금미납 문제 및 연금법 개정의 날치기 통과에 대한 국민들의 실망이 이러한 결과를 가져온 것이다.

2005년의 중의원 선거 참패 후, 2007년 참의원 선거에 나선 민주당의 매니페스토는 크게 변화하였다. 당시 당 대표에 당선된 오자와는 자유당 시절부터 일찍이 신자유주의적 개혁, 자기책임 사회로의 이행 등을 주장해 왔지만 자민당과 유사한 전략으로는 민주당을 통한 정권교체가 불가능하다는 것을 잘 알고 있었다. 따라서 고이즈미의 신자유주의 노선에 대립할 수 있는 복지국가 재건의 방향을 정책방향으로 선택하였다. 2007년 매니페스토의 슬로건은 ‘국민의 생활이 제일’이다. 민주당은 매니페스토에서 연금, 아동수당, 농가호별소득보장을 실시함으로써 국민생활을 보호하겠다고 밝히고 있다. 즉 이전의 시장 중심의 개혁, 공정한 룰을 중심으로 한 사회개혁의 방향에서 복지 확충 방향으로의 전환을 표명하고 있다. 연금보장, 아동수당, 농가호별보상제도의 공약은 2004년 매니페스토에도 담겨있었지만, 국민생활에 맞닿은 복지공약을 정책의 최우선 순위로 부각시킴으로써 고이즈미와의 차별성을 극대화시켰던 것이다. 이때의 자민당의 매니페스토의 슬로건은 ‘성장을 실감하도록’이며, 성장을 위한 교육재생, 지역활성화 등이 강조되었다. 납치문제나 신헌법 제정의 추진 등을 주요과제로 삼는 대신 당시 날로 확대되는 ‘격차’에 대한 일본사회의 관심과 우려가 심화되는 상황이었는 데 자민당

은 이러한 대중의 관심에 반응하지 않았다. 이런 점에서 민주당의 복지중심의 매니페스트가 자민당에 비해 관심과 지지를 이끌어낼 수 있었던 것이다. 결과적으로 2007년 7월 참의원 선거에서 민주당은 승리하였고, 참의원 제 1당이 되었다.

2009년 중의원 선거에서도 민주당은 대중의 요구에 더 적극적으로 반응하였다. 자민당에 앞서 2009년 7월 29일 매니페스트를 발표하였는데, 아동수당, 고속도로무료화, 농가소득보장 등의 공약들을 다시 내놓고, 유권자들의 생활에 맞닿은 의제들을 선점하였다. 2009년 선거에서 무당파층의 민주당 지지율은 53%로서 2005년의 37%에 비해 크게 늘어났다.(朝日新聞, 2009年 8月31日, 박명희 2013에서 재인용). 이어 2009년 중의원 선거에서 민주당은 중의원 480석 가운데 308석을 차지하여 정권교체를 이루는 데 성공하였다.

정권교체에 있어서 민주당의 매니페스트 전략은 얼마나 영향을 미쳤는가를 생각해볼 필요가 있다. 2009년 9월 2일 아사히신문의 여론조사를 보면, 민주당이 압승한 이유에 대해 “정책 때문인가”라고 물었을 때, 그렇다가 38%, 그렇지 않다 52%였다. 대신 “유권자의 정권교체에 대한 바램 때문인가”에 대해 81%가 그렇다고 답했다.(朝日新聞, 2009年 9月 2日, 박명희 2013에서 재인용). 이러한 결과에 따르면 민주당의 매니페스트 선거 전략보다는 자민당에 대한 실망이 민주당에게 승리를 가져다주었다고 해석할 수도 있다. 그러나 내각부가 실시한 “국가정책에 대한 민의의 반영 여부에 대한 사회의식조사”를 보면 국정에 대한 국민들의 불만은 이미 1998년 80.3%에 이르고, 그 후 지속적으로 70-80%를 유지하고 있다.(內閣府, 2012 통계, 박명희 2013에서 재인용). 즉 자민당 정권의 국정운영에 대한 불만과 정권교체에 대한 요구는 실상 상수वाद도 다름없는 변인이었다. 그렇다면 2009년에야 비로소 정권교체가 이루어진 것에 대해 민주당이 취한 매니페스트 전략이 정권교체 대한 현실적인 기대감을 채워줄 수 있었다는 데 있다고 평가할 수 있다.

민주당은 집권해보지 않은 당이었으므로 공약의 현실성과 실행력에 대해 많은 의구심을 가지게 할 수밖에 없다. 그런 점에서 변화를 바라지만 더 나빠질 것을 두려워하는 유권자들에게 신뢰를 주는 적극적이고 구체적인 공약의 제시가 필요했던 것이다. 또한 생활에 맞닿은 공약을 중심으로 정권운영에 대한 자민당과 차별적인 비전을 제시함으로써 정권교체에 대한 기대감을 고조시킬 수 있었고, 그 사이 계속된 선거에서 의석을 확대해온 전사가 민주당을 통한 정권교체의 가능성을 인식하게 했던 것이다.

그러나 일본 민주당의 성공은 곧 한계에 봉착하게 된다. 앞서 서술했듯이 민주당은 비자민계 야당과 의원들이 연합하여 당 내부의 상당히 다양한 정치적 정체성이 공존하고 있다. 이런 상황에서 매니페스토는 당 내부의 조정담론으로서 자민당과의 대립구도를 통해 내부적 단결을 꾀하고 정권교체에 성공한다는 것에 있었다. 오자와 대표가 평소의 지론과는 달리 복지확대의 정책공약을 앞세운 것도 이와 같은 당 내부와 외부의 상황을 타계해나가기 위한 의도에서 가능했던 것이다. 그만큼 국민들의 기대와 달리 민주당 내부에서 선거 매니페스토에 대한 확신과 결의는 명료하지 않은 것이었다. 당의 일관된 정체성에서 비롯되지 않은 선거공약은 그것을 구체화하는 실행의 단계에서 한계를 드러내게 된다.

2010년 참의원 선거에서 민주당은 재정악화를 이유로 2009년 매니페스토와는 달리 10% 소비세 증세안을 발표하였는데, 이는 민주당에 대한 강한 반발을 불러 일으켰고 결과적으로 자민당에 패하게 된다. 이는 단순히 대중들이 소비세 인상에 대해 반대 여론이 높았기 때문에 빚어진 것이 아니었다. 실제로 설문조사에서 소비세 인상에 대해 찬성과 반대의 답변 비율은 큰 차이가 없었다.(박명희 2013; 129) 그렇다면 이러한 결과를 가져온 것은 무엇일까? 2009년 매니페스토에서 민주당은 ‘더 이상의 소비세 인상은 없다’라고 약속했으나, 이듬해 이를 번복했다는 점에서 유권자들이 민주당에 대해 가졌던 정치적 기대감에 큰 실망감을 안긴 것으로 보인다.(朝日新聞, 2010年 6月 21日). 야당의 입장에서 집권당과 차별성을 드러내기 위해 추구된 매니페스토는 집권한 다음의 실행단계에 대해서는 진지한 고민과 준비가 부족했던 것이다.

민주당의 매니페스토의 변화를 볼 때 당대표의 정치적 판단에 의하여 매니페스토가 변화되어 온 것 또한 민주당의 매니페스토 한계를 보여준다. 정당 매니페스토는 작성 과정에서 당 내부의 다양한 입장과 이해관계의 대변자들이 의견을 조율하고 전문가들의 객관적 검토를 통해 실제로 실행할 수 있는 공약을 작성해내는 것이 필요하다. 만약 실행불가능하거나 실행의 의지가 없는 매니페스토를 제시하면 의원내각제 국가에서는 특히 선거 승리 이후에 그대로 정권의 족쇄가 될 수밖에 없는 것이다. 매니페스토 선거에서는 그 작성과정과 평가과정이 그래서 선거 그 자체만큼이나 중요하다. 그런데 민주당의 매니페스토는 작성과정에서 당대표의 정치적 판단이 크게 작용하게 되고, 정당매니페스토임에도 정당 내부에서의 동의기반이 약한 상태로 작성되는 문제가 있었던 것이다.

결국 2012년 12월에 실시된 제46회 중의원 총선거에서 민주당은 57석을 획득하는데 그쳤고, 자민당은 294석으로 전체의 61.25%를 차지하는 압승을 거두었다. 여론조사에 따르면 유권자들이 자민당을 지지한 이유 중 가장 큰 것은 '민주당 정권에 대한 실망'으로 81%에 이르렀다.(朝日新聞, 2012年 12月 19日, 박명희 2013에서 재인용). 민주당 집권 3년간 3번이나 수상이 바뀌었고, 민주당 생활정치공약이었던 아동수당 등은 사실상 폐지되었으며, 동 일본대지진에 대한 정부의 위기 대처 능력의 부재가 민주당의 빠른 지지율 하락을 가져왔다. 당내부의 분열과 의원들의 탈당은 2010년 참의원 선거 패배로 만들어진 분점국회 상황을 더욱 악화시켜 민주당 내각은 3년 3개월만에 무너지고 말았다.

일본에서 민주당의 성공은 분명 매니페스토 선거 전략이 유권자들의 정치적 기대감을 얻는데 유효했음을 보여준다. 특히 2003년 이후 매니페스토는 일본에 선거문화로 빠르게 정착되어 왔다. 그러나 실제적으로 민주당의 집권에 대한 준비는 철저하지 못했고, 매니페스토의 완결성을 높이기 위한 정당내부의 조직력과 역량도 부족했다. 요컨대 민주당의 성공은 매니페스토 선거문화의 정착과 민주당의 선거 전략에 의한 것이었지만, 오래지 않은 후의 실각은 역시 민주당 매니페스토 과정의 미진함과 유권자들의 공약을 중시하는 변화된 선거문화에 의한 것이다.

4. 결론 및 시사점

영국, 미국, 일본의 매니페스토 선거에 대해서 알아보았다. 매니페스토 선거의 정착과 지속적 발전에 있어서 국가의 권력구조, 선거제도, 정당구조, 정치문화 등은 중대한 조건으로 작용하고 있다. 의원내각제인지, 대통령제인지 그리고 집권가능성을 두고 경쟁하는 정당이 몇 개인지, 중선거구제인지, 소선거구제인지, 혹은 책임정치에 대한 유권자들의 인식 정도의 차이 등에서의 차이가 매니페스토 선거문화의 국가별 특징을 가져오고 있다.

그럼에도 매니페스토 선거에서 공통적으로 중요한 지점을 알 수 있었다. 첫째, 매니페스토가 정당의 정체성에 근거하여 작성되는가 여부이다. 공약이 아무리 구체적이라 하더라도 중요한 것은 공약이 정치적 판단과 선택의 결과물이라는 점이다. 공약의 나열만으로 정당의 정치적 정체성을 보여줄 수는 없다는 의미이다. 오히려 공약에서의 상당한 유사점이 있더라도 정당의 정치적 판단을 가져온 철학과 정체성에서의 차별성을 확인할 수 있다면 집권 이후의 국가운영에 대한 예상은 가능할 것이다. 따라서 매니페스토의 일정 부분은 정당의 차별적인 국가관, 사회관, 철학 등을 가감 없이 드러내는 데에 할애될 필요가 있다. 이는 매니페스토 선거가 정당정치의 강화와 동떨어지지 않도록 하는 조건이 될 것이다.

둘째, 매니페스토 작성과정은 정당 내부의 민주적인 토론과 참여를 보장하는 방식으로 제도화되어야 한다. 그동안 대부분의 한국의 매니페스토는 정당 별로 작성되기보다는 후보별 선거캠프에서 작성되어 왔고 평가도 후보별로 이뤄졌다. 그런 이유로 대통령이 당선된 이후, 대통령의 국정운영에 대해 여당이 지지하지 못하는 경우가 발생했고, 대통령이 임기 이후, 주요 정책에 대한 당의 입장이 변화하는 등 정당의 일관된 정책방향이 실종되는 경우가 많았다.(예컨대 이명박 정권 하에서의 한미FTA에 대한 민주당의 입장변화, 박근혜 정권 하에서의 4대강 사업에 대한 새누리당의 입장변화 등) 이는 거대 정당이 득표율에 미치는 영향력은 크지만, 정책을 생산하는 데 있어서 정당의 역할은 오히려 미약하다는 것을 보여준다. 매니페스토가 정당 내부에서의 정치적 토론과 당 내부의 반론과 검증을 통해 정당의 정체성을 대변하는 공약으로 작성되어야만, 선거 이후의 당선자의 공약이행과정이 예측가능한 안정적인 형태로 이어질 수 있다. 정당이 내부적인 과정의 결과물로서 매니

페스트를 내놓고 이의 실천을 보증하지 않는다면, 매니페스토가 정책선거의 지속과 반복에 기여하는 것에는 한계가 있다.

셋째, 매니페스토 선거는 선거 이후의 평가과정이 중요하다. 매니페스토 선거문화가 정착하기 위해서는 정당, 후보자, 유권자 모두 매니페스토가 일상적으로 실현되고 있다는 확신이 필요하다. 선거 시기에만 등장하고 선거용으로만 기능하는 것이 매니페스토라고 한다면, 매니페스토 선거의 정착을 불가하다. 즉 매니페스토 선거문화의 유무는 선거 이후의 평가과정을 통해 확인될 수 있다. 특히 누가 얼마나 자주, 어떤 기준으로 평가하며 어떻게 이를 공개할 것인가 등 평가과정이 투명하고 다양해질 필요가 있다. 그동안 한국의 매니페스토의 경우 시민단체의 평가활동이 거의 전부라 할만큼 선거 이후의 공약이행에 대한 정당과 당선자의 관심은 저조했다. 매니페스토의 작성에는 매년 자체적인 평가에 대한 계획이 포함되어야 하고, 지역과 중앙의 언론에 의한 평가와 다양한 단체의 참여 등을 통해 평가과정이 활발히 이뤄질 때, 매니페스토 선거문화는 지속적으로 정착해나갈 수 있을 것이다.

제4장. 매니페스토의 이행평가 활성화 방안

1. 서론

매니페스토 운동은 후보자의 정책을 구체적이고 투명하게 공개함으로써 궁극적으로 정책선거를 실현하는 것을 목표로 한다. 제19대 국회 매니페스토 연구회 창립선언문에서는 매니페스토는 ‘선거에 임하는 정당이나 후보자가 당선 이후에 추진하고자 하는 정책의 구체적인 목표, 실시기한, 이행방법, 재원조달 방안, 추진 우선순위를 명시하여 공약을 제시하는 것이다’라고 정의내리고 있다(제19대 국회 매니페스토 연구회 창립선언문, 2013. 12. 5). 그동안 한국의 선거과정 속에서 후보자들의 선거 전략은 정책을 통해 경쟁하고 선택받기보다는 지역주의 정당 이미지에 기대거나, 학연, 지연, 혈연 등의 인맥 등을 동원하는 전략에 매몰되어 있었다. 게다가 공약으로 내세운 정책을 지키지 않더라도 이에 대한 평가가 다음 선거에 영향을 별로 미치지 않는 정치문화 속에서 정책은 일시적인 선거 퍼포먼스용으로 전략하게 되고 결과적으로 유권자들의 정치에 대한 불신과 냉소는 심화되어 왔다. 이러한 악순환을 막기 위해 하나의 정치문화운동으로서 시민사회로부터 제기되어 추진되어 온 것이 한국의 매니페스토 운동이라 할 수 있다. 2006년 5.31 지방선거에서 처음으로 시도되었는데 후보자들로 하여금 다양한 정책들을 그 중요성에 따라 우선순위를 매기고 또한 이 정책들의 목표를 수치화시켜 제시하게 하여 유권자들에게 후보자 비교와 선택의 구체적인 자료와 기준을 제시하고자 하였다.

세 번의 지방선거가 이뤄진 지난 8년의 기간 동안 매니페스토는 매 선거 때마다 한국의 선거문화를 바꾸기 위한 대안의 하나로 강조되어 왔다. 그러나 여전히 매니페스토 운동이 다수 유권자들에게 유의미한 선택의 기준으로 자리 잡고 있는지, 그리고 정당과 후보자들의 정책개발 및 실현과정에 있어 변화를 이끌어내고 있는지에 대해서는 많은 의구심이 제기되어 왔다. 이런 이유로 매니페스토의 실제적 평가 및 문제점에 관한 연구들이 상당수 제출되어 왔다.

이동운(2012)는 지난 제19대 국회의원선거의 매니페스토 운동의 추진 현황과 과정을 분석하였는데, 정책선거를 유도하기 위한 매니페스토 운동이 점진적으로 발전하고 있고, 특히 중앙선거관리위원회나 각종 시민단체의 활동은

활발했지만, 정책 공급자라 할 정당과 후보자들은 여전히 잦은 이합집산 및 공천 지연, 네거티브 선거운동 등의 구태를 반복하면서, 정책공약 개발에 소홀하였으며, 특히 각 정당이 내놓은 정책공약들이 구체성과 재원마련 방안 등이 미약하였다는 평가를 내놓고 있다. 덧붙여 유권자들도 정책선거에 대한 기대나 관심이 높지 않아, 여전히 인물 중심적 투표 성향을 나타내고 있다는 점을 지적하고 있다.

이처럼 많은 연구들은 매니페스토 운동이 여전히 전문가중심주의, 지표의 낮은 가독성, 제도적 미비, 유권자의 무관심 등으로 인해 한국의 선거문화를 전반적으로 변화시키는 힘을 발휘하지 못했다는 평가를 내리고 있다. 그러나 ‘문화’가 쉽게 변화기를 기대하기 어려운 만큼 지금은 오히려 매니페스토 운동이 그 목표한 바에 부합하도록 하기 위한 다양한 제안과 아이디어 그리고 지속적인 실천이 필요한 시기라 할 수 있다. 그런 점에서 매니페스토의 지표와 모델을 개발하는 것을 넘어서서 그 이행의 현실성을 높이고 이를 평가하기 위한 방안을 통해 매니페스토 운동의 작은 결실을 조금씩 확대해나가는 방법을 연구할 필요가 있다.

이 소고에서는 매니페스토의 이행평가 활성화를 위한 구체적인 방안을 연구하기 위한 기초단계로서 먼저 영국이나 일본 등과는 다른 방식과 주체가 중심이 되어 도입된 한국의 매니페스토 제도가 좀 더 효과적으로 운영되도록 하기 위해 매니페스토 제도에 관한 이론적 논의와 함께 구체적 활성화 방안을 제시하여 한국형 매니페스토 제도를 구축하기 위한 제안을 논하고자, 해외 사례를 통하여 선거전 재정보고서 발간 및 공약 재정추계와 정책선거 실효성 확보를 위한 제도개선 방안을 제시하고자 한다.

2. 매니페스토 이행평가의 한계 및 개선방안

1) 선행연구

매니페스토 운동은 한국의 선거풍토를 바꿀 수 있는 대안으로서 학계의 많은 주목을 받아온 것이 사실이다. 매니페스토 운동을 이론적으로 정립하고자 하는 시도와 더불어 매니페스토의 선구적인 사례라 할 수 있는 국가들과 비교하여 한국의 매니페스토 운동의 차이점들을 규명하면서 이 운동의 성과의 의의 그리고 문제점 등의 원인을 밝히려는 학계의 노력이 이어져왔다. 특

히 많은 연구들은 매니페스토 평가지표의 개발과 보완 비교 분류 등에 초점이 맞춰져 왔다(김상문 외, 2007; 엄기홍, 2008; 김선혁 외, 2010; 채진원, 2012).

이청천(2008)은 2006년 5.31 지방선거 전후 비교를 통해 매니페스토를 계기로 나타난 선거문화 변화에 대해 알아보고, 중요한 역할을 수행한 각 주체들의 활동을 중심으로 평가 하였다. 추가적으로 한국 선거에서 매니페스토가 실현되기 위해 점검해야 할 문제점 및 제도적 과제를 중점적으로 정리하였다. 이청천은 매니페스토(manifesto) 라는 개념이 시민사회에서나 학계에서 혼란스럽게 사용되고 있다고 지적하면서 그 이유로서 매니페스토를 어떻게 정의해야 하는가에 대해 여전히 느슨한 합의, 혹은 합의 부재의 현상을 들고 있다(이청천, 2008 ; 16). 나아가 매니페스토가 한국의 선거 및 정치의 개선이나 개혁을 위한 제도로 정착되기 위해서는 먼저 학계의 보다 세심한 연구가 필요하다고 주장하였다. 특히 매니페스토가 오히려 정치신인에게 불리하게 작용하게 될 위험을 지적하였다. 또한 공약이행에 대한 평가 결과가 직접적으로 유권자의 정치적 선택에 영향을 미칠 경우 정치인의 의정활동 전반에 대한 맥락을 무시한 채 왜곡된 결과를 낼 수 있음도 언급하고 있다. 뿐만 아니라 특정한 이상을 한국의 선거풍토에 삽입하려고 하기보다는 한국의 정치문화와 정치체제의 특징을 감안한 한국형 매니페스토를 지향하면서, 정치권 스스로의 태도 변화와 함께 시민들의 관심과 참여도 상승이 동시에 지속되어야 한다는 점을 강조하고 있다(이청천, 2008).

이호영은 한국형 매니페스토 운동이 극복해야 할 가장 큰 장애요인으로 정치구조적 한계를 들었다. 매니페스토 운동에 유리한 정치구조라고 평가되는 의원 내각제가 아닌 대통령 중심제와 더불어 이합집산 및 창당파 소멸이 빈번하게 반복되는 한국의 후진적 정당구조의 역사성은 한국형 매니페스토 운동의 확산과 발전에 커다란 장애요인이라는 것이다. 더욱이 매니페스토 확산에 있어서 절대적으로 중요한 언론의 문제점도 지적하고 있다. 즉 언론은 선거 때마다 후보자들이 어떤 정책을 준비하였고, 공약을 얼마나 구체적으로 제시하였으며, 이전에 공약을 얼마나 이행했는지에 대해서 관심을 갖기 보다는 정당 내에서의 입지, 경력, 인지도 등 '인물'에 주목하고 인물 대 인물의 대결구도라는 프레임을 대중들에게 제시하는 등 흥미본위의 뉴스를 만들어 내고 있다는 점에서 정책선거를 확산시키고 정착시키는데 별다른 기여를 하지 못하고 있다는 것이다(이호영, 2009;239).

이동윤(2012)은 19대 국회의원 선거를 평가하면서 그 과정과 운영 방식

에서 이전 선거보다 한 단계 더 앞서는 발전이 이루어졌다고 평가하면서도 몇 가지 문제점들을 분석하였다. 우선 정책공약과 매니페스토의 공급자 차원에서 정당과 후보자들의 문제의식과 정치적 태도는 아직도 개선되어야 할 여지가 많다는 점. 정당의 당내민주화를 포함하여 선거 시기 직전에 이루어지는 정당과 정치인들의 잦은 이합집산은 정책공약 개발과 정책선거 자체를 가로막는 가장 큰 장애요인으로 작용하고 있다는 점. 매니페스토 운동에 직면한 정당 및 후보자들의 정책선거 의지와 태도가 여전히 소극적이라는 점 등을 지적하였다. 매니페스토가 그 목적과 추진전략에 맞추어 재정비될 필요가 있으며, 매니페스토 운동을 접하는 정책 공약의 수요자로서 유권자나 일반 시민들의 적극적 정치의식과 태도도 필수적이라고 보았다(이동윤, 2012; 128).

오현순(2012)은 심의민주주의제도화가 성공적으로 이루어질 수 있다면 일상적으로 공론의 장이 형성되면서 시민들의 자유롭고 평등한 참여와 심의적 요소가 결합된 구조 속에서 사후 갈등의 심화를 예방할 수 있다고 본다. 그리고 정치에 무관심해진 시민들에게 정치적 삶에 대한 동기부여가 가능해지면서 진정한 시민주권과 영향력의 정치를 행사할 수 있게 된다. 따라서 그러한 가능성을 실현하기 위해서 매니페스토 시민심의위원회 구축을 강력하게 대안으로 제시한 것이다(오현순, 2008;162).

정희욱(2012)은 19대 총선의 매니페스토 운동의 성과를 정당, 후보자, 유권자, 중앙선거관리위원회 등의 주요 행위자에 맞춰서 평가하였는데, 특히 유권자들에게서 매니페스토운동에 대한 인식이 더욱 부정적으로 변화된 것에 대하여 매니페스토운동이 정당의 정책선전의 이정표 역할을 제대로 수행하지 못하는 원인을 밝혀야 함을 지적하고 있다. 특히 결론에서 한국의 매니페스토가 선거일 당일 불과 2~3주 전에 발표가 되는 고질적인 병폐가 매 선거마다 재연되고 있다고 지적하였다. 이와 유사하게 김형준 (2008)도 시민들이 충분한 시간을 갖고 공약을 검증할 수 있는 시간을 확보하는 것이 전제되지 않는다면 매니페스토를 정책선거의 수단으로 삼기란 불가하다고 하면서 후보자 선출 시점을 앞당기는 것을 법제화할 것을 제안하였다. 즉 공천 시기를 앞당겨 공직 후보 선정을 확정짓도록 의무화하여 매니페스토가 선거 준비이자 유권자의 선택기준이 되도록 충분한 시간을 마련하자는 것이다.

채진원 (2012)은 그 동안 매니페스토 도입의 취지와 당위적 필요성 그리고 그 긍정적인 효과를 강조할 수밖에 없는 상황에서 상대적으로 소홀이 다뤄졌던 매니페스토 지표의 시대 적실성의 문제를 실험적인 차원에서 정면으

로 문제제기하고, 나름대로 평가지표의 새로운 방향성과 그것의 대안적인 지표로 드림(DREAM) 평가지표를 제시하고 있다. 그 동안 주로 한국의 매니페스토 평가지표로서 참고했던 스마트지표는 170년 전 정당과 유권자 사이의 계급적 연대가 강했던 시기에 개발된 것이라는 점에서 불확정성이 커진 지금의 시대상황에서는 적실성이 떨어질 수밖에 없다고 평가하면서 매니페스토의 적실성을 키우기 위해서는 매니페스토 평가지표들은 구체적 정책내용들을 주로 검증하기보다는 국정의 전반적, 종합적, 거시적, 과정중심적 방향을 지향할 필요가 있고, 따라서 이러한 것을 고려하는 매니페스토 평가지표로서 현장성, 반응성, 비전, 조율성, 연계성, 소통성, 효능성과 같은 항목이 더욱 강조될 필요가 있다고 제안하였다.

조진만(2008)은 한국에서 매니페스토 정책선거가 이루어지기 위해서는 어떤 준비와 노력이 필요한가를 서구 민주주의 국가들의 경험을 중심으로 고찰하였다. 실질적으로 유권자의 정책적 선택을 도울 수 있는 내용을 개발하기 위해서는 정당의 매니페스토에 대한 분석을 수행하여 수사적, 비공식적인 차원이 아닌 문서적, 공식적인 차원에서 파악된 정당의 정치적 입장과 우선수위를 유권자에게 알리는 것이 중요하며 이를 토대로 유권자들이 정책적으로 반응하게 될 때 비로소 정당들도 매니페스토의 중요성을 인식하게 될 것이고, 모순되거나 상충되는 정책들을 공약화하는 일도 없어질 것이라 제안하고 있다. 또한, 선거 이후 정권을 장악한 정당이 매니페스토를 얼마나 잘 이행하였는지 적실성 있게 평가할 수 있는 기준이 마련되어야 매니페스토에 기반한 책임정치가 실현될 수 있다는 점을 강조하고 있다.

석종근(2007)은 선관위의 역할을 강조하고 있다. 우리 헌법은 선거의 공정한 관리기능을 선관위에 부여하였다. 따라서 매니페스토 정책선거운동 역시 공정성을 확보하기 위해서는 선관위의 역할이 매우 중요하다. 특히 재정지원근거가 마련된 것에 있어서도 선관위가 그 공정성을 담보한다는 점이 중요했다. 그런데 선관위가 중립성을 보장하는 기관이지만 정책이란 결코 중립적인 것일 수 없는 속성을 갖고 있다. 따라서 정책에 대한 평가도 중립적인 사고의 결과는 아니다. 대신 정당과 후보자가 매니페스토를 작성하고 이를 시민들에게 전달하며 공유하고 소통하는 과정을 선관위는 적극 권장할 필요가 있다. 이를 위해서 다양한 시민, 종교, 사회, 언론단체 등의 참여를 지원하고 협력하는 노력도 필요하다고 보았다.(석종근, 2007;24).

매니페스토 평가에서 객관성 및 공정성의 문제는 아주 중요한 항목이다.

예를 들어 공약의 구체성을 강조하다 보면 자칫 내용보다는 형식에 치우칠 수 있으며, 특히 보다 많은 정보를 가진 현직 후보, 거대정당에게 유리할 수 있다는 점 등을 지적하고 있다. 이러한 우려를 조금 논리적으로 확대한다면 매니페스토 운동이 보수적인 후보나 정당에게 유리하다는 주장으로까지 이어질 수 있다(김욱, 2008b:45).

한국에서의 매니페스토 운동을 평가하려는 노력과 더불어 지방선거를 통해 특정 지역사회에서 매니페스토가 어떤 변화를 가져왔는지를 분석한 연구들도 꾸준히 나타나고 있다. 2006년 5.31 지방선거 당시의 강원도 K시의 사례연구(남진남, 2008), 2010년 지방선거에서의 광주광역시 동구의 사례연구(박병택, 2010), 강원도의 매니페스토 운영상의 문제점과 원인을 밝히고자 한 연구(이정은, 2012) 등이 이에 해당한다.

김상준 외(2009)는 2010년의 지방선거에서 매니페스토의 과정을 분석하면서 몇 가지 과제와 대안을 도출하였는데, 첫째, 언론이 가급적 후보자 동정보도에 집중하는 행태를 자제하고 공기로서의 역할을 중심으로 선거문화를 만드는 일에 참여해야 한다는 점, 둘째 도덕성 등 인물검증과 정책검증이 균형을 맞춰서 이뤄져야 한다는 점, 셋째, 시민들의 정책검증활동에 대한 규제를 과감하게 완화하여야 한다는 점, 넷째, 형식적 평가를 넘어 공약이행에 대한 실질적인 시민들의 체감도를 평가할 수 있는 지표도 보완되어야 한다는 점들을 제시하고 있다. 그리고 무엇보다도 매니페스토 운동은 정치권이 일방적으로 제공하는 자료에 대한 평가와 정보제공이라는 차원을 넘어서서 시민중심의 권리형성으로서 재정립되어야 한다고 주장하면서, 그 핵심으로 국회법에 의해 독립적 위상을 갖는 '매니페스토 시민심의위원회'를 분야별 전문가집단과 무작위 선발된 시민들로 구성하자는 제안을 내놓았다. 시민심의위원회가 선거기간 공약을 검증하고 선거 이후에는 공약 이행을 평가할 뿐 아니라, 공약 이행 및 정책 사안에 대한 일상적인 권고 및 제안을 함으로써 매니페스토를 시민기구화하자는 것이다.

박병식 외(2008)는 지방자치단체장선거의 경우, 공약을 평가하는 것에서 그칠 것이 아니라, 공약을 지속적으로 관리하는 방식이 마련되어야 한다고 주장하였다. 예를 들어 공약을 이행하기 전 시민들과 의회의원들과 그 실천 방식에 대해 사전점검하는 제도, 4년간의 임기 동안 초기에 설정한 공약을 주기적으로 그 이행도와 이행일정 및 목표를 공지하는 공시제도, 공약이 실제로 이행되었을 때에는 그것이 본래의 목표대로 수혜자들에게 의미 있는 공약으로서 실천되었는지 그 성과를 확인하고 관리하는 성과관리제도 등을

제안하였다.

류영아(2009)는 지방선거의 매니페스토 과정을 살펴보면, 유권자들에게 매니페스토가 제대로 전달되고 있지 않다는 점을 비롯하여 유권자와 정당 및 후보자 사이의 상호작용이 거의 없다는 것이 매니페스토가 활성화되지 못하는 가장 큰 요인이라고 보았다. 또한 선거가 끝난 후의 매니페스토에 대한 관리가 없기 때문에 미래의 선거에서 매니페스토에 대한 관심이나 신뢰도가 하락하는 요인이 되고 있다는 점을 지적하고 있다. 이의 개선을 위해서는 크게 매니페스토 인식확산, 매니페스토의 적극적인 작성, 매니페스토 관련 정보제공, 매니페스토 평가확대, 매니페스토에 기반한 투표, 매니페스토 실천 의지와 활동 등의 차원에서 구체적인 대안이 제시되어야 한다고 보았다.

우리나라 지방선거 매니페스토가 가지고 있는 한계가 있음을 부인할 수 없다. 첫째, 기관위임 사무가 많은 비중을 차지하고 있는 우리나라의 경우 지방선거에서 매니페스토의 의미가 크지 않을 수 있다. 둘째, 지방재정의 문제이다. 중앙정부의 경우 모든 사업의 예산을 자력으로 확보할 수 있으나 지방자치단체의 경우에는 자력으로 할 수 있는 사업이 극히 제한되어 있다. 재정자립도가 낮은 지역이거나, 국비가 필요한 정책의 경우 중앙정부의 의지가 반영되지 않아 단체장이 노력한다고 하더라도 실현가능성이 없는 공약이 될 수 있다. 셋째, 지방선거 매니페스토의 경우 중앙과 지방간의 관계가 중요하며 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력적인 거버넌스 구축이 선행되어야 할 것이다(류영아, 2009;48).

앞서 보았듯이 매니페스토 운동이 갖는 현재적인 한계와 그 대안을 제시하려는 연구들이 이어져왔다. 2006년에 이후에도 지방선거에서 나타난 매니페스토 평가활동은 정책선거를 위한 선거문화의 기초를 다지고 유권자에게 정책에 기초한 투표선택의 준거를 제시하였다는 점에서 그 의미가 적지 않다. 현재로서 매니페스토 평가 결과가 선거결과에 얼마나 영향력을 발휘하는지에 대해서는 확인하기 어렵지만, 매니페스토를 통하여 후보자에 따라 지역사회가 다르게 변화해 나갈 것이라는 것을 예측할 수 있는 구체적인 정보가 제공될 수 있다는 점에서 그 의미는 크다(이현출, 2011;175).

다만 그간 많은 자발적 노력에도 불구하고 매니페스토 운동이 눈에 띄는 성과를 가져오지 못한 이유에 대해서는 진지한 성찰이 필요하다고 할 수 있다. 실제로 여전히 매니페스토 운동은 선거문화운동, 캠페인의 성격을 벗어

나지 못하고 있다. 정당과 후보자들에게 매니페스토를 권고하고, 이를 유권자들에게 알리는 방식으로 간접적인 사회적 압력을 만들어내는 것이 이 운동의 방식이었다. 또한 이 운동을 주도한 주체는 지역사회에 뿌리를 둔 일반적인 유권자, 주민조직이 아니라, 매니페스토실천본부와 같은 시민단체와 선관위였다는 점도 이 운동이 대중화되는 데 근본적인 어려움을 내포하고 있다. 즉 시민단체들이 정당과 후보자를 대상으로 매니페스토를 요구하더라도 이 시민단체에 대한 유권자들로부터의 지지, 신뢰, 관심이 없다면 정당과 후보자들에게 대한 유의미한 사회적 압력을 만들어내기 어렵기 때문이다. 오히려 시민단체의 권력화 비판이나 공정성 시비 등이 일어날 가능성이 상존한다(박지혜, 2012). 이런 점에서 볼 때 실상 한국의 매니페스토 운동은 지나치게 정당, 후보자, 유권자들에게 인식과 태도의 변화를 요구하는 점진적인 문화운동이라는 성격에 매몰된 채 유권자들에게 대한 정당과 후보자들의 정책 공약 책임성을 제도적으로 요구하는 차원의 제도적 진전이 거의 이뤄지지 못했다고 하겠다.

이런 점에서 다음으로는 매니페스토의 이행평가를 실제로 가능케 하기 위한 제도화의 문제, 특히 재정평가의 제도화 방안에 대해 선진국들의 사례를 보면서 검토해보고자 한다.

2) 매니페스토 개선방안 - 선거전 재정보고서 발간 및 공약 재정추계

한국의 매니페스토에 대한 국내학자들의 선행연구를 통해 다양한 대안들이 제시되었다. 이제 매니페스토의 활성화를 위한 해외사례를 살펴보고자 한다. 특별히 선거전 재정보고서 발간 및 공약 재정추계의 논의 그리고 구체적인 정책선거 실효성 확보를 위한 제도개선 방안을 논의하여 본다.

매니페스토가 실제로 유의미한 정책이행을 위한 공식적 약속이 되기 위해서는 매니페스토의 이행가능성을 대중들이 판단할 수 있어야 한다. 이를 위해서 대중들에게 공약집행을 위한 재정정보가 동시에 제공되어야 한다. 이런 이유로 경제협력개발기구(OECD)는 공정한 선거, 정책 중심의 선거를 위해서 선거전 보고서(Pre-election report) 권고하고 있다. 또한 재정투명성을 높이기 위해 재정보고서의 하나로 선거 2주전까지 선거 당시의 재정상황을 정확하게 공개하여 유권자들의 정책 판단의 기준으로 삼을 수 있도록 권고하고 있다. 매니페스토의 한 방안으로 현재 OECD권고안을 바탕으로 국가별로 마

련되고 있는 재정보고서 작성을 참고한다면 지방선거, 총선, 대선 등에서 실현가능성이 없는 무분별한 공약을 정당이나 후보자가 남발하는 것을 방지할 수 있을 뿐만 아니라, 한정된 재정을 가장 효율적으로 활용하기 위한 구체적인 정책을 두고 정당 간 후보자간 경쟁을 유도할 수 있을 것이다.

실제로 한국의 제 19대 국회의원선거에서 새누리당은 5+5정책을 민주통합당은 3+3 보편적 복지 등의 공약을 발표하는 등 복지공약을 경쟁적으로 내놓았다. 뿐만 아니라 정당별로 핵심공약에 대한 예산소요규모를 밝히는 등 진일보된 공약문을 내놓았다. 그러나 공약문은 정당내부적인 논의를 바탕으로 작성될 뿐 그 현실성을 검토할 수 있는 제3의 기관이 없다는 것이 맹점이다. 예컨대 19대 총선 당시 새누리당에서 저출산대책으로 27조를 지출하겠다고 공약했으나 새누리당의 저출산 대책의 이행방식과 예산규모의 적합성을 판단할만한 근거가 없다는 것이다. 그러다 보니 선거전은 정당 사이의 공약을 현실성을 두고 논쟁이 벌어지게 된다. 복지공약을 내놓더라도 그 실행가능성을 평가할 공적 정보가 부재한 상황에서 현실성 논쟁은 국민들의 정치적 선택에 실질적 도움을 주지 못하고 오히려 정책경쟁에 대한 피로감을 높이는 효과를 낳는다. 또한 더 심각한 문제는 선거 이후에 복지공약에 대한 실제적 이행 프로그램이 마련되어 있지 않다는 점이다. 심지어 선거 이후 다수당이 복지공약을 재정적인 이유로 수정 혹은 폐기하더라도 유권자로서는 이를 비판할 근거를 갖지 못한다는 점도 문제가 아닐 수 없다. 이처럼 재정 정보가 제공되지 않은 상태에서 이뤄지는 정책경쟁이 얼마나 공허한 것이 될 수 있는지는 자명하다(박형수, 2012).

또 한 가지 주의를 기울여야 하는 재정 문제라고 한다면, 집권여당이 차기 선거에서 승리할 확률을 높이기 위해 정부정책을 조작할 수 있다. 흔히 ‘정치적 예산순환 가설’ 혹은 ‘정치적 경기순환론’이라고 일컬어지는데, 즉 집권여당이 차기 선거에서 승리할 확률을 높이기 위해 정부정책을 조작하고 재정정책을 활용한다는 것이다. 예컨대 선거가 있는 해에 대형 국책사업을 시작하여 경기를 부양하거나 경제규모에 맞지 않는 대규모의 사회복지지출을 급증시킴으로써 선거를 유리한 방향으로 유도할 수 있다. 이와 같은 재정지출은 무엇보다 지속가능하지 않은 경우가 많고, 장기적으로는 재정상황을 악화시키거나 예산낭비를 초래하는 등 부정적인 방향으로 국가재정에 악영향을 미칠 수 있다. 그러나 재정상황에 대한 정보가 없는 상황에서는 집권여당이 주도하는 경기부양정책의 건전성과 지속가능성을 평가할 수 없기

때문에 유권자들은 집권여당의 조작적 경기정책을 긍정적으로 평가할 가능성이 높다.

이런 현상은 실제로 대의제민주주의에서 일반적으로 나타날 수 있는 부작용이기 때문에 OECD는 재정보고서를 통해 국가별로 정치 및 경제 상황의 대중 신뢰성과 지속가능성을 높이기를 권고하고 있다. OECD 권고안(OECD Best Practices for Budget Transparency, 2002)을 구체적으로 살펴보면 재정보고서 종류, 보고서에 포함되어야 할 사항, 신뢰확보방안으로 구성되어 있으며, 재정보고서는 예산, 사전예산보고서, 월간보고서, 중간보고서, 회기말보고서, 선거전보고서, 장기전망보고서를 열거하고, 현 회계연도에서의 예산집행결과(현 연도와 향후 2년간의 예산예상집행액 포함), 정부금융재산, 채무, 비금융재산, 공직자퇴직연금, 우발채무, 예산에 영향을 미칠만한 정부정책결정 등이 있다.

단순히 보고서를 작성하는 것이 중요한 것이 아니라, 선거 전 보고서의 신뢰성 제고를 위하여 보고서에서 제공하는 정보의 완성도를 확인하는 내부통제(감사 포함) 실시도 권고한다. 특히 재정담당부처는 보고서에 포함된 재정적 효과를 수반한 정부결정에 대하여 책임성명을 내고, 고위정부관리는 재정담당부처가 가장 전문적인 수단을 사용했음을 (서면으로) 증명하여야 한다. 이러한 권고를 채택한 대표적인 국가로는 네덜란드, 호주, 뉴질랜드를 들 수 있다. 이에 아래에서 그 사례를 좀 더 구체적으로 살펴보려고 한다.

(1) 호주

호주의 선거전 재정보고서 「Pre-election economic and fiscal update」는 예산공정법(The Charter of Budget Honesty Act 1998)에 근거하고 있다. 재무성 및 금융부가 선거일결정일로부터 10일 이내 발간하는 것을 원칙으로 한다. 포함 내용으로는 첫째, 현재와 향후 3년간 회계연도에서의 재정평가, 지출(예상액 포함), 둘째, 집행변화 관련 회계평가 등에 관한 회의자료, 셋째, 재정추계에 변화를 가져올만한 위험요소(우발채무, 재정평가에 포함되지 않은 공식적 입장, 진행중인 정부협상 등) 등이다. 이 보고서에 대해서 수상은 필수 27개 항목을 모두 포함했다는 확인서명을 하고, 재정금융부 장관 또한 가장 전문적인 수단을 사용하여 모든 경제적 요소, 정부결정 등을 고려하였다는 서명을 함으로써 문서를 보증한다.

선거 공약의 비용추계 「Policy Costing report」도 작성해야 한다. 선거 기간 중 수상은 집권당의 정책수반비용을 재무성 및 금융부에 요구하고, 각 여당과 소수당의 대표자 역시 공약에 수반되는 비용 산출을 (직접 또는 수상을 통하여) 요구하게 된다. 이러한 요청은 서면으로 해야 하고, 정책비용의 대략적 추계, 정책목적은 포함하게 된다. 이 비용 추계에 대해서 재무성 및 금융부는 이 보고서를 선거일전에 발표하여 유권자들에게 정보로 제공하는 것이다. 이 때 정책비용 산출에 사용된 방법에 대한 서면화된 가이드라인을 제시할 수 있다. 그런데 만약 정당의 요청에 따라 정책비용을 검토할 충분한 정보나 시간이 부족하다면 선거일 전 정책효과에 대한 성명만을 발표하고, 그 요청은 선거일에 철회된다. 선거일 후에는 그 요청에 대한 평가를 공표할 의무는 없다. 그런데 2011 법개정에 의하여 선거전 후에도 정책에 소요되는 비용추계를 국회예산처에서 담당할 수 있도록 하였다.

호주의 2010년 Pre-Election Economic and Fiscal Outlook(PEFO)을 살펴보면, 그 내용으로는 장기재정전망 업데이트, 세입, 원금, 세출 관련 경제적 전망과 변화, 재정성명과 PEFO 준비시 사용된 외부평가요소, 2010~2011 예산과 관련된 정부결정, 예상되는 변화 등에 의한 위험요소 등이 포함되어 있다. Policy Costing Guideline 또한 제시했는데, 예산공정법에 의한 선거공약 비용추계에 대한 개요, 선거 전후 비용 추계하는 국회예산처의 기능 서술, 재무성 및 금융부에 의한 선거공약 비용추계의 목적 등 서술, 수상이나 정당에 의한 공약평가 요청 서술, 공약재정추계보고서의 시기적절성과 관련 이슈, 위 가이드라인에 따라 집권당과 여당의 정책소요비용 추계발표 등으로 구성되어 있다.

(2) 네덜란드

네덜란드의 선거전 재정보고서 1947년 통과된 법에 근거하고 있다(Law of April 21st, 1947) 이는 정부출연연구기관인 CPB(Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis)에서 시기별로 재정정책 및 선거공약이 재정 및 경제에 미치는 영향을 체계적으로 분석하고 발표하는 것인데 이는 시기별로 발표내용이 구분된다. 매 4년 마다 실시되는 총선 1년 전에는 중장기 재정평가 및 전문가 평가보고서를 제출하고, 선거 2달 전에 정당요청에 의한 선거공약 분석보고서를 제출한다. 네덜란드는 다수정당체제로서 어떤 정당도

혼자서 의회의 다수당을 형성하지 못한다. 따라서 선거 후 정당들은 다수당이 되기 위해 협상해야 하며, 이를 위해 정당간의 추진정책에 대한 연합동의문(coalition agreement)을 작성한다. 이것이 바로 4년간의 정책방향을 의미하는 것이다. 왜냐하면 여러 정당이 합의한 사항이므로 이 정책방향에 수정을 가하는 것은 상당히 어렵기 때문이다. 따라서 선거 몇 달 후에 경제의 새로운 평가를 위한 중기분석을 제출한다. 선거1년 전에는 GDP, 중장기 공공 재정상황을 평가한다. 재무정책에 대한 자문그룹이 이를 보고한다. 선거 2달 전에는 선거기본방침에 대한 분석을 내놓는다. 그리고 선거 후에는 연합동의문에 대한 분석을 내놓는다. 선거 몇 달 후에는 경제상황에 대한 새로운 CPB의 평가를 바탕으로 중기 정책 프레임을 발표한다.

위에서 알 수 있듯이 네덜란드의 독특한 면은 선거전에 정당들의 선거 정책의 경제적 영향에 대한 분석을 발표한다는 점이다. 이것은 각 정당의 요청에 따라 수행된다.

이는 유권자, 정당, CPB 사이의 긴밀한 신뢰관계의 구축을 반영한다. 즉 정당과 유권자는 정CPB가 중립적으로 각 정당의 공약에 대한 재정평가를 할 수 있다는 것을 신뢰하고, 정당은 유권자에게 신뢰를 얻기 위해서 공약에 대한 CPB의 재정평가를 내놓는 방법을 택하는 것이다. 이는 유권자가 이를 근거로 정당 정책의 현실가능성을 판단한다는 신뢰에 기반하고 있다. 이와 같은 정당, 유권자, CPB사이의 신뢰관계는 하루아침에 형성된 것은 아니며, 상당기간동안 CPB가 평가의 신뢰성과 전문성을 높이기 위해 연구를 지속해온 결과이며, 재정상황의 악화에 대한 문제의식과 재정평가가 불가피함을 국민들이 인식할 수 있었기 때문이다.

실제로 2010년에는 Charting choices 2011-2015: Effects of nine election platforms on the economy and the environment를 제출하였는데, 네덜란드 9개 정당의 선거공약에 의한 예상결과를 계량화하여 상호 비교 분석하여 결과를 발표하였다.

표4-1. 네덜란드의 사례

	1986	1989	1994	1998	2002	2006	2010
Number of political parties	3	4	5	5	8	8	9
Ex ante analysis							
Effect on government deficit	x	x	x	x	x	x	x
Overview of major budget cuts, extra expenditure and tax measures	x	x	x	x	x	x	x
Detailed overview of policy measures			x	x	x	x	x
Overview of policy measures by function					x	x	x
Effect on employment in the government and health care sector					x	x	x
Effect on purchasing power and profits (added ad hoc in order to partly compensate for the absence of ex post analysis)							x
Ex post analysis							
For core set of macro variables: effects during next period of government	x	x	x	x	x	x	1)
Health care		x			x		x
Long run effects on labour market		x	x	x	x	x	x
Long run effects on environment and mobility			x	x	x	1)	x
Long run effects on government finance					x	x	x
Long run effects of education and innovation proposals						x	x
Long run effects on housing market							x
Scenarios for sketching uncertainty							
1) Not done due to time restrictions following the fall of government			x	x			

출처: 박형수, 2012; 12

(3) 뉴질랜드

뉴질랜드의 경우 선거전 재정보고서는 재정책임법(Fiscal Responsibility Act of 1994)이라는 법에 근거하고 있다. 이 재정책임법의 핵심은 정부는 재정집행에 대해서는 공적인 책임을 지고 있기 때문에 이에 대해서 재정정책의 투명성을 위한 법적 기준을 마련해야 한다는 것에 있다. 즉 재정은 국민들의 세금으로 조성되는 공적자금이기 때문에 정부는 이에 대한 남용, 낭비는 미연에 방지해야 할 법적인 구속을 받는다는 것이다. 구체적으로 재정관리의 5가지 준칙을 명시하고 있는데, 첫째, 공공적자는 적절할 수준까지 낮춰야 한다. 둘째, 적절한 기간에 맞게 평균적으로 재정 균형을 맞춰야 한다. 셋째, 공공 재정의 총계에 있어서는 충격완화를 위한 여유분을 유지한다. 넷째, 재정 위기를 관리한다. 다섯째, 예측가능하고 안정적인 세율을 유지한다.

재정책임법은 이런 원칙을 선언적으로만 요구하는 것이 아니라, 정부가 이에 대해 어떻게 공적으로 보고할 것인지에 대해서도 명시하고 있다. 정부

는 Budget Policy Statement 에서 향후 재정운영의 전략적 우선순위와 단기적 재정정책방향, 단기적 재정목표 등을 3월 31일 전에 제출해야 한다. (회계연도는 6월 1일 시작) 또한 재정관련 결정사항이 있을 경우 이것의 영향에 대해서는 3년의 기간동안을 평가하여 정기적으로 'economic and fiscal update'한다. 또한 특별재정보고로서 모든 총선 14~42일전에 「pre-election economic and fiscal update」 을 작성하여 발표하는데, 선거 전 경제 재정상황을 기술하고 우발채무를 포함한 재무적 위험요소, 최소 10년간 재정추계 등을 포함하여 발표한다.

최근사례로서 「Pre-election economic and fiscal update 2008」 을 살펴보면 선거 전 경제성장율, 실업율, 재무상황 등을 기술, 중장기 경제적, 재정적 전망을 포함하며, 세계금융위기 등 위험요소 등과 함께 시나리오 분석 등이 포함되어 있다. 재정수입과 지출에 대한 전망과, 예측되는 재정운영결과, 외환보유액, NZS펀드전망 및 부채 등을 포함해야 한다. 선거 전의 재정 전망에 있어서 핵심 위기요소를 밝히고 그에 대한 두 가지의 시나리오를 작성하여 밝히는 것도 포함된다.

뉴질랜드의 선거전 보고서는 정당별 공약에 대한 구체적인 재정평가를 담고 있지는 않다. 하지만 재정과 재무 상황에 대한 구체적인 현황과 전망을 포함하고 있어 선거 시기 재정건전성을 고려하지 않는 공약이 남발되는 것을 미연에 방지하고 특히 집권여당이 선거승리를 위해 일시적 경기순환을 위한 정책을 실시하는 것을 방지할 수 있는 장치이다. 이는 재정적 책임성을 요구하는 법적 장치가 마련되어 있기 때문에 가능한 일이라 하겠다.

3. 매니페스토 활성화 방안 : OECD권고의 한국 적용 연구

2006년 매니페스토가 시민단체들을 중심으로 하나의 문화운동으로 추진되어 왔지만 실제적으로 정책선거의 실효성을 높이는 결과를 가져왔는지 평가한다면 여전히 부정적인 평가가 대부분이다. 현행 공직선거법에서 정당 또는 후보자는 선거공약에 대하여 각 사업의 목표, 우선순위, 이행절차, 재원조달 방안을 기재한 공약서를 작성, 배부할 수 있다. 이에 대해 언론기관 등은 공약에 대하여 비교 평가하고 그 결과를 공표할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 많은 경우 당선유무를 가장 중요시하는 정당 또는 후보자는 선거 승리를 위해 실현 가능성과 결과가 검증되지 않은 공약을 제시하기도 한다. 이는 매니페스토의 무용성이 제기되는 이유이기도 하다. 그러므로 선거공약에 대한 재정소요 추계를 포함하여 선거공약에 대한 전문가에 의한 사전 평가와 공개가 이루어질 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다.

매니페스토 운동에 기반한 정책선거를 위해서 매니페스토에 포함된 정책의 재원조달, 경제적 영향 등을 미시적으로 평가하는 것이 중요하다. 하지만 그 전에 선결되어야 할 것은 정당에게 매니페스토를 작성할 충분한 시간이 주어져야 한다는 것이다. 한국에서는 대선과 총선의 주기가 다르기 때문에 매 선거마다 매니페스토를 작성한다면 충분한 검토 없이 시간에 쫓겨 작성될 가능성이 크다. 또한 전국적 단위로 치러지는 대통령 선거와 지역 중심으로 치러지는 총선, 지방선거의 경우 서로 다른 이해관계를 가질 수 있어 중앙과 지역 사이에 정책적으로 상충된 입장이 담길 수도 있다. 만약 이런 경우 정당 차원에서 충분한 시간과 사전 협의 없이 매니페스토가 작성된다면 장기적인 관점에서 실현되어야 할 공약이 표류할 가능성이 높다. 따라서 중앙선거관리위원회, 시민단체, 언론 등은 매니페스토의 평가방법 이외에 정당에게 충분한 시간을 주고, 정기적으로 매니페스토를 작성하고 이를 보완, 발표하는 제도적 인센티브를 부여해야 한다. 물론 대선과 총선의 주기를 일치시키는 것이 바람직하겠지만 이는 개헌을 통한 임기조정이 필요하기에 현실 가능성이 높지 않다. 따라서 각 정당에 매니페스토위원회를 설치, 이 위원회에서 매니페스토를 정기적으로 검토, 수정하도록 할 필요가 있다. 각 정당이 이러한 위원회를 통해 정기적으로 매니페스토를 준비, 작성하도록 한다면 중앙선거관리위원회는 이러한 제도적 장치를 재정적으로 지원할 수 있을 것이다. 매니페스토위원회에서 작성된 매니페스토는 각 정당의 전당대회에서 공

표되어, 누가 대표가 되었는가 하는 인물 중심의 전당대회에서 벗어나 어떤 정책이 새롭게 제시되어 특정 정당의 정책적 변화를 보여주는가 하는 정책 중심의 전당대회가 되도록 유도해야 할 것이다. 이러한 정기적 매니페스토 작성을 통해 대선, 총선, 지방선거 마다 산발적으로 작성되어 유권자들에게 혼란을 주는 것을 막고 정당 차원에서 조직적으로 정비된 매니페스토가 공표되도록 해야 한다(조진만 2008).

정당이나 후보자가 매니페스토를 작성한다고 하더라도 그것이 실제로 실현가능한 것인지, 또 실현에 대한 의지가 확고한지 등을 확인하기란 쉽지 않다. 따라서 무엇보다 제도를 개선하기 위해서는 실현가능성이 검증된 책임 있는 선거공약만을 제시하도록 유도하는 것이 중요하다. 매니페스토가 실현되기 위한 약속이라는 것을 유권자들이 신뢰할 수 있을 때, 매니페스토는 의미가 있기 때문이다. 이를 위해서 무엇보다 매니페스토 자체가 구체적으로 작성되어야만 검증과 평가가 가능하다. 정책시행의 성과와 효과에 대한 산정 방식, 필요재원의 산정 방식 등이 매니페스토에 포함되지 않으면 이를 평가하기가 어렵다. 또한 필요재원의 조달방법에 대해서도 자원조달이 가능케 하기 위한 법적 정치적 과정을 명시하지 않으면, 자원조달이 가능한지 어려운지에 대해 평가할 수가 없다. 따라서 공약에 등장하는 수치에 대한 산정 방식과 재정 조달 방식에 대한 구체적인 서술을 매니페스토의 작성매뉴얼로 제시할 필요가 있다. 이것은 매니페스토 평가에 있어서 첫 번째 선행조건이 될 것이다.

그리고 매니페스토의 평가지표개발 등은 선거공약에 대한 공정하고 객관적인 사전 검증의 결과를 유권자에게 제공하는데 역량을 집중해야 한다. 이 과정에서 이러한 사전검증결과가 선거결과에 미칠 영향 등을 고려하여 평가의 중립성과 객관성이 보장되는 방법도 강구되어야 할 것이다. 그리고 구체적으로 공약검증의 과정을 구상해보면 다음과 같다.

먼저 대상은 대선, 총선, 지방선거가 해당되며, 대통령선거의 경우 교섭단체를 구성한 정당의 후보자와 여론조사 결과 일정수준 이상의 지지율을 보이는 후보자가 그 대상이 될 수 있다. 국회의원선거와 지방선거의 경우 국고 보조금 지급대상인 정당과 공약평가를 희망하는 정당을 대상으로 공약검증 작업을 실시한다.

평가 대상은 공약 전체에 대한 타당성, 실현 가능성 등을 종합적으로 평가하는 것이 바람직할 것이나, 시행 초기에는 우선적으로 공약 소요예산 추계, 자원조달방안에 대하여 추진 방안을 평가하는 것이 실현가능성을 검증하

는 유리한 방법이 될 수 있다.

공약 평가주체는 객관성과 중립성 확보를 위하여 헌법기관인 중앙선관위 소속 또는 독립기관으로 가칭 선거공약평가위원회 (이하 위원회)를 설치하여 평가를 담당하도록 하는 방안이 제시될 수 있다. 위원회는 선거일 전 90일까지 선거공약 검증기준을 마련하여 공표하고 평가 대상 정당 또는 후보자에게 전달하고 해당 정당 또는 후보자는 선거일 전 60일까지 선거공약, 공약의 목표와 내용, 소요예산, 재원조달방법 등을 위원회에 제출한다. 이를 바탕으로 위원회는 공약의 실현가능성을 평가하며, 이를 평가하기 위해 관련 기관에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 보장해야 할 것이다. 평가의 전문성과 중립성을 보장하기 위하여 정부출연 연구기관, 민간 연구기관 등에 공약에 관한 의견을 요청하는 것도 필요할 것이다. 위원회는 요구자료와 평가의견 등을 종합하여 공약평가를 위한 보고서를 작성하고 위원회 회의를 거쳐 최종적으로 확정한다.

이에 대해 재정당국은 선거 전 국가재정 상황을 구체적으로 알리기 위하여 위원회에 관련 자료를 제출할 수 있도록 하는데 이를 통해 공약의 재정 소요 추계와 관련하여 재정 관련 기관 단체의 전문적인 의견이 유권자에게 전달될 수 있을 것으로 기대된다.

위원회의 검증은 선거에 충분히 반영되고 유권자들의 선택에 있어 활용될 수 있도록 하기 위해 선거일 전 60일 부터 시작하여 선거공보 발송전까지는 완료되어야 할 것이다. 또한 공약 평가 결과는 선관위와 해당 정당, 후보자에게 통보하고 중앙선관위는 평가 결과를 홈페이지에 게시하고 선거공보와 동봉해 발송하는 방식으로 유권자들에게 전달한다.

4. 결론

매니페스토는 아직 운동의 단계를 벗어나 제도화되는 단계에 이르렀다고 하기 어렵다. 시민사회나 언론의 관심이 없다면 정당이나 후보자가 공약집을 성실히 작성해야 할 동인을 상실할 것이다. 하지만 매니페스토가 정책선거의 양적 질적 심화로 이어지게 하기 위해서는 유권자와 정당, 후보자의 태도 변화만을 기다릴 수 없다. 이제 대의제 민주주의 하에서 선거에 임하는 정당과 후보자에게 보다 책임 있는 정책개발의 의무를 부여해야 하고, 또한 유권자에게는 정책에 대한 정보를 제공받는다든 권리를 보장한다는 차원의 제도적

변화가 요구된다. 앞서서 그러한 방안을 제시한 선행연구들을 살펴보았다.

또한 OECD의 권고안을 한국에서도 실현해보는 방안을 좀 더 심층적으로 구체화해 보았다. 호주, 네덜란드, 뉴질랜드 등에서는 이미 현재의 재정상황에 대한 보고와 더불어 선거에서 제시된 공약들에 대한 재정적 현실성을 검토하여 발표하는 제도가 법적으로 보장되어 있다. 정치적 선택을 받기 위해서 한정된 자원을 효과적이고 가치있게 활용하기 위한 정책 합리성은 중요한 기준이 될 수 있다. 이런 점에서 한국에서도 공약에 대한 재정평가제도는 매니페스토에 대한 정당 및 후보자의 실질적 선거 준비와 유권자들이 스스로 정책을 평가할 수 있도록 하는데 크게 기여할 수 있을 것이다.

제 5장. 정책정당 및 책임정치 강화를 위한 정당구조 개선방안

1. 서론

대의제 민주주의 정치체제에서 ‘정당’은 시민들의 의사를 집합적으로 대변하여 정치공동체 운영에 효과적으로 반영하기 위한 사회제도이자 자발적 결사에 기반한 조직이다. 정치를 한정된 자원을 가치에 따라 분배함과 동시에 구성원들 사이의 갈등 조정의 집단적 과정이라 정의할 때, 직접민주주의가 실현되기 어려운 현대 민주주의 국가에서 정당은 가치배분의 방식, 갈등조정 방식 등에서 서로 다른 관점과 이념에 입각하여 정책을 생산하고, 이를 근거로 선거를 통해 유권자들을 ‘대의’하게 된다. 따라서 대의제 민주주의 체제에서 민의가 정치의 영역에까지 효과적으로 전달되어 정책으로 나타나고 정책경쟁을 통해 서로 경합하고 공동체의 집합적 결정에 영향력을 행사하기 위해서는 이를 매개하는 정당의 역할은 결정적이라 하겠다. 이에 대해 대표적인 정치학자인 샤희슈나이더 (Schattschneider, 1942)는 일찍이 정당을 ‘민주주의의 창출자’이자 민주주의 작동의 핵심적 제도적 장치라고 보았다.

그런데 이와 같은 이상에 부합하려면, 정당은 먼저 유권자들에게 정치적이념과 관점이라는 점에서 정당의 철학을 드러내어야 한다. 또한 이를 근거로 구체적인 정책을 제시하고 또한 정책을 실행하기 위해 역량을 집중하여 지속적인 지지의 기반인 신뢰를 확보해야 한다. 이러한 과정이 원활하게 이뤄질 때, 정당은 대의제 민주주의에서 책임 정치의 ‘고리’로서 기능할 수 있게 된다. 정당제도와 정당구조는 정치공동체인 민주주의 제도의 실행에 있어서 중요한 척도이며, 또한 정당제도가 민주주의 정치체제에 부응하기 위함이기 때문에 정당이 스스로 민주주의 원리에 입각해 조직되어 운영되어야 한다는 규범성을 내포하고 있다.

그런데 정당은 대의제 민주주의를 작동시키는 대리적 제도에 불과한 것이 아니라, 국민의 적극적인 정치참여를 보장하기 위한 정치제도라는 관점에서 ‘정치결사’로서의 성격을 더욱 강조하기도 한다. 즉 정당은 국가대의기관을

창설하기 위한 선제적인 제도만이 아니라, 시민사회에서 국민의 자발적인 정치결사로서, 국민들이 스스로 정당이라는 형식의 정치결사를 만들어내고 그 속에서 정치적 활동을 함으로써 일종의 정치적 자아 실현의 기제로 이해한다는 관점이다. 이런 관점에서는 정당이 시민들의 참여를 위해 존재하는 도구인 만큼, 당원이 선거의 승리를 위해 타인의 의사를 관철하는 '동원된 도구'로 전략하는 일은 제도적으로는 막아야 한다는 입장이 도출된다. 정당은 국민의 정치적 자유를 실현하고 정치적 자아를 발현하기 위한 것으로서 국민의 기본적 권리를 보장한다는 차원에서 법적으로 제도화되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 당원이 된 국민은 정당의 활동 속에서 자유롭고 공평한 경쟁을 통하여 공직이 될 기회를 얻을 수 있어야 하고, 정당 내의 보직에 진출할 기회도 공평하게 부여되어야 한다(김선택, 2003 135).

즉 정당은 대의제민주주의 국가운영을 위한 정치제도임과 동시에 국민이 선출직을 담당하여 직접 정치에 참여하기 위한 제도라는 두 가지 기능을 갖고 있다고 할 수 있다. 민주적 운영과 국민의 참여를 본질로 해야 한다는 규범적 요청은 정당에 대한 헌법규정에서도 알 수 있다. 헌법 제 8조에서 정당 설립의 자유, 복수정당제보장, 정당의 목적 조직 활동의 민주성 요청, 국민의 정치적 의사형성에의 참여의무, 국가의 특별한 정당보호 등을 규정하고 있는 것이다.

그러나 건국 후 정당정치가 지속되어 오면서 한국의 '정당'이 대의제 민주주의 실현과 국민의 정치참여의 공평한 기회제공이라는 점에서 제 역할을 해왔는지에 대해서는 회의적일 수밖에 없다. 그동안 한국의 정당정치는 진성 당원들의 자발적인 결사라기보다는 제왕적 인물의 행보에 맞춰 선거승리만을 목표로 이합집산하고, 선거 때마다 당선 가능성을 좇아 철새처럼 당적을 쉽게 바꾸고, 지역주의에 의존하여 타당을 배제하는 방식으로 지지를 얻는 등 정치적 이념과 정책 약속에 근거한 책임 있는 정치의 모습과는 동떨어진 정치집단으로서의 각인되어 왔다. 선거 때만 되면 현실성이 없는 수많은 장밋빛 공약들을 무책임하게 남발하고, 당선이 되고 나면 공약을 지키는 일은 뒷전이 되고, 대신 정권의 행보를 둘러싼 정쟁에 몰두하곤 했다. 그러다가 다시 선거 시기가 돌아오면, 당선을 목적으로 또 다시 선심성 공약을 반복하곤 한다. 이러한 정당의 행태로 인해 오히려 선거가 반복될수록 유권자들은 정치적 무관심이나 냉소에 빠져들게 되었다. 정당을 당선만을 추구하는 무책임한 선거기제로 인식한 유권자들은 투표하지 않거나, 정책정당을 표방한 신진 정당에 대해서도 냉소하게 되어 한국의 정당정치는 지속적으로 미성숙한

상태에 놓여있는 것이다.

80년대 후반의 제도적 민주화, 양김의 쇠퇴, 그리고 2000년대 이후 지역주의 구도의 일정한 약화를 계기로 정치개혁의 목소리가 높아졌고 정치권 내부에서도 정당개혁의 시도들이 나타났었다. 특히 참여정부 시기 개혁정당을 추구하며 창당한 열린 우리당은 당권과 대권을 분리하고 국민경선제를 실시하는 등 정당의 개방성과 투명성을 높여 그동안 인물중심의 폐쇄적 정당을 탈피하고자 했다. 그러나 이러한 개혁적 시도들은 정당이 특정한 정치적 관점에 입각하여 정책을 제시하고 이를 실현함으로써 당원과 유권자의 지속적인 지지를 확보한다는 본질적 목표와는 동떨어진 채, 조직개혁이라는 형식논리에 갇혀버렸다는 비판도 제기되었다(박찬표, 2012).

특히 지방선거에서 정당의 역할에 대한 회의적 목소리가 높다. 95년부터 본격적으로 시행된 지방자치선거는 지역사회의 수준에서 공동체의 운영에 주민들의 의사가 효과적으로 반영되고 직접적인 참여를 보장함으로써 풀뿌리 민주주의의 실현에 기여할 것이라는 기대가 높았다. 그러나 2006년 지방의원 선거까지 정당공천제가 확대된 이후로, 정당공천의 여부가 지방선거 당선에 있어 결정적인 변수가 되면서 일각에서는 지방선거에의 정당참여가 주민이 아닌 거대 정당의 기득권을 확대하는 결과를 낳았다는 부정적인 평가도 나오고 있다.

이처럼 대의제 민주주의에서 책임정치를 실현하기 위한 제도적 장치로서 존재하는 정당이 오히려 무책임한 정치의 온상이 되어 정치적 냉소와 무관심을 불러일으킨다는 점에서 정당이야말로 정치개혁의 주된 대상이 되어왔다. 정당의 폐단은 비단 정당 내부적 원인에서만 기인하는 것이 아니며, 또한 정치 개혁은 물론 정당만의 변화로 불가능한 것이기에, 선거제도의 변화를 통해 다원적인 경쟁에 유리한 환경을 조성하고 그를 통해 정당들이 정책 경쟁을 유도하는 제도 개혁 등이 추진되어 왔다. 선거구제 조정을 통한 정당의 대표성 확대, 중대선거구제와 1인 2표제의 비례대표제도 개선 등이 대표적이다. 또한 원내정당화를 통해 정책 중심의 정당으로 변화해야 한다는 방안 등도 제시되었다(정진민 2003, 김용호 2004, 강원택 2004).

선거제도 상의 변화가 정당에게 변화된 환경을 제공하고 있는 것은 사실이다. 이에 따라 유권자들의 선택권이 강화되고, 정당이 다양한 선거제도에 적응하고 있다. 하지만 정당의 조직이 당원의 자발적인 참여와 지향에 따라 구성되고, 그들의 정치참여를 보장하는 민주적인 조직으로 진전되었다고 하기는 아직 이르다. 정당은 당직자와 정치인, 선거전문가들이 중심이 되어 있

고, 당원은 여전히 동원, 특히 지역주의적 프레임에 맞춰진 동원의 대상이 되어왔던 것이다. 그것은 정당 내부적으로 당원들의 주도적인 역할이나 당원 조직의 위상이 제도적으로 보장되지 않고 있기 때문이다.

이에 대해 김영태(2009)는 당원조직율, 수입구조 의사결정구조 등을 중심으로 한국 정당의 조직과 운영을 분석한 결과, 한국의 정당이 자발적 당원보다는 유권자 중심의 개방형 당원구조를 갖고 있고, 당비보다 국가보조금에 크게 의존하며, 정당의 운영과정에서 당원보다는 유권자를 중시하고 있고, 의사결정은 고위당직자나 국회의원에 의해 하향식으로 이뤄지고 있는 것으로 확인된다고 하였다. 포괄정당에 가까운 한국 정당의 성격은 일견 유권자들의 보편적 지지를 얻기 위한 정책생산에 유리해 보이지만, 실제로 정당 조직에 대한 당원들의 견제와 비판적 참여가 없어 일관된 정책기조를 유지하기 어렵고, 생산된 정책에 대한 책임성과 지속성도 보장하기 어렵다는 점에서 오히려 무책임한 선거기계 정당으로 전락할 가능성이 높다.

당원의 참여와 풀뿌리적 기반 없이 존재하는 정당은 정책보다는 엘리트들의 당선을 중심으로 정당을 운영하게 된다. 엘리트들이 정책을 생산하고, 후보자들을 결정함으로써 당 내부에서의 진정한 경쟁이 실종되고 만다. 이것은 국민의 정치적 자아를 실현하기 위한 제도로서의 정당의 본질적 목표를 완전히 상실한 것이라 할 수 있다. 이에 정당조직이 지역사회 수준에서부터 당원과 포괄적 지지자들의 참여를 보장하고, 그들의 요구와 관심사가 정책화될 수 있고, 이를 통해 선거를 치러 보편적 지지를 확보하는 과정을 활성화시켜야 한다는 정당개혁의 방향이 제시되고 있다. 즉 정당 구조가 당직자, 정치인, 선거전문가 등에 국한되지 않고, 지역사회의 당원과 지지자들에 열린 구조로 변화될 필요가 있다는 것이다.

본 글에서는 대의민주주의 제도 하에서 정당이 민의를 반영한 ‘정책’을 제시하고 이를 실천함으로써 책임 정치를 실현하는 역할을 수행해야 한다는 규범적 관점에서 이를 위한 다양한 대안적 제안들을 검토하고자 한다. 다양한 대안 중에서도 특히 지역사회의 당원과 지지자들이 정당 조직에의 참여를 보장하는 방안을 통해 정당의 본질적 목표와 현재의 폐단을 극복해나갈 수 있다는 관점에 입각한 연구들을 살펴보았다. 그 예비적 고찰로서 기존 연구를 검토해본 결과 정당의 조직구성과 관련한 대안의 제시는 크게 세 가지 주제별로 구분할 수 있었다. 첫째는 지구당의 폐지, 부활, 개선에 관한 연구, 둘째는 정당의 지방선거 후보자 공천방식에 관한 연구, 셋째는 지역정당의 설립에 관한 연구이다.

2. 지구당의 폐지, 부활, 개선에 관한 연구

지구당의 폐지를 결정할 당시 가장 큰 문제로 지적된 것은 ‘돈먹는 하마’로 비유될 만큼 정당 운영에 부담을 가중시키는 고비용의 문제였다. 한 연구에 따르면 사무실 임대료 및 직원 월급과 같은 사무실 경비는 기본이고, 지구당의 활동으로서 지역사회의 당원 및 지지자 경조사비, 각종 행사 참여 및 진행비용, 조직책 관리비용 등 상당한 경비가 소요되는데 수도권은 월 1000만원 이상, 지방의 경우도 월 300만원 이상이 사무실 운영비로, 그 외 경비까지 합산하면, 실제 운영비는 수도권의 경우 월 3000만원 이상이었다고 한다(안영배, 1993; 정운재 2002). 더욱 문제가 된 것은 중앙당에서 배정되는 지구당 지원금을 제외한 대부분의 경비는 지구당 위원장 개인이 부담했다는 점이다. 선출직 공직자이거나 출마를 준비하는 직업정치인이 대부분인 지구당 위원장들에게 지구당 운영비 조달은 상당히 부담스러운 문제일 수밖에 없었다. 이를 조달하는 책임이 지구당 위원장에 있는 만큼 결과적으로 지구당의 모든 권한 또한 지구당 위원장 개인에게 집중되었다. 이는 정당의 가장 풀뿌리 조직인 지구당이 지구당 위원장의 사조직과 다름없는 위상을 갖게 되는 결과를 초래한 것이다(이정진, 2010).

또한 지구당위원장이 당원들 속에서 발굴되거나 선출되는 것이 아니라, 중앙당에서 낙점하여 지구당에 배정되었다는 점이 문제시되었다. 즉 지구당이 지역 당원의 정치 참여를 보장하는 공간이 되지 못하고 중앙당이 결정한 지구당위원장이 중앙당과 지구당의 소통을 주도하게 되는 것이다. 이는 다음 부분에서 다룰 ‘공천’의 문제와도 이어지는 ‘상향식’ 정당조직의 한 원인이 되었다. 실제로 지방선거 후보자 공천과정에서 지구당위원장의 역할은 매우 컸는데, 이는 중앙당이 지역사회의 사정이나 인물들의 평판에 대해 지구당위원장이라는 채널에 의존하고 있었기 때문이다. 형식적으로는 아래로부터의 후보자가 선출되는 것처럼 보이지만, 실제로는 후보자 공천과정에서 지구당 위원장에게 실질적인 결정권이 부여되는 방식이었고 이는 지방정치에서 지역 당원들과 지지자들이 배제되는 현상을 낳기도 했다(정진민, 2003).

정치개혁의 과제 중 ‘지구당 폐지’가 도마 위에 오르고, 2004년 총선을 앞두고 유권자들의 표심을 얻기 위한 정치개혁 논의가 경쟁적으로 이뤄지면서 국회 정치개혁특위를 중심으로 현재의 정치관계법의 기초가 마련되었다. 이에 2004년 3월 정치관계법이 국회에서 개정됨으로써 법적으로 지구당은 폐

지되었다(이정진, 2010).

지구당의 폐지는 정치자금의 투명성 확보라는 측면에서는 긍정적으로 평가할 수 있지만, 지구당의 폐지로 선거구 단위의 정당의 정치활동은 축소되었으며, 유권자들의 입장에서 정당정치에 참여할 수 있는 창구가 없어졌다는 불만도 제기되었다. 이에 2005년 정당법 개정법률안이 통과되어, 사무소의 설치에 금하되 당원협의회를 둘 수 있게 되었다. 과거 지구당이 정당의 구성요소로서 법적인 강제성을 가진 것에 반해, 당원 협의회는 법적 구속력을 갖지 않는 임의기구라는 점에서 위상의 차이가 있다. 중앙당의 관리는 반지만 선거관리위원회에 대한 보고의무 등은 없는 자율적인 풀뿌리 조직을 표방한 것이다(이정진, 2010; 368).

지구당 대신 당원협의회라는 비상설 조직을 중심으로 운영되면서 과거의 조직에 비하여 규모나 인력이 대폭 축소되고, 종종 지역 국회의원의 사무실을 당원협의회 사무실로 활용하면서 운영비 축소의 성과는 있다고 볼 수 있다. 그러나 정당이 직접 지역사회의 당원 및 지지자들의 공론 형성과 정치참여를 보장하지 못한다는 문제점도 지속적으로 제기되었다. 정당도 당원들로부터 당론을 형성하고 정책으로 조직화하려는 노력보다는 인터넷이나 미디어를 통한 일방적인 여론 형성에 주력하게 되어 오히려 풀뿌리 민주주의와 더 동떨어진 채 거대 정당의 일방적인 의사결정의 위험성이 더욱 증가하게 되었다는 비판이 일었다.

뿐만 아니라 지구당 폐지가 비용의 절감이라는 효과 외에도 다른 부작용을 낳고 있다는 주장이 학자들로부터도 제기되고 있다. 특히 현역 의원의 견제 세력이 없어짐으로써 오히려 지역구 국회의원들이 지역구에서 더 큰 권한을 행사하게 되었다거나(전진영 2009), 현역 국회의원이 당협위원장을 맡으면서 과거의 지구당과 별반 차이가 없다는 비판, 그리고 당원협의회가 선관위의 규제를 받지 않아 운영의 투명성을 보장하기 더욱 어렵다는 점이 제기되고 있다(이정진, 2010; 376).

이러한 비판은 비단 정당 엘리트들이나 정치학자들의 관점에서만이 아니라 당원들을 대상으로 한 몇몇 연구에서도 나타나고 있다. 강원택과 윤종빈의 한국 정당의 당원 연구에서 볼 수 있듯이 당원들은 정당 내부의 정책결정 과정에 있어서 당원참여라는 부분에서 불만을 표현하고 있다.

표 5-1. 정당의 정책결정 권한에 대한 당원들의 평가

정책에 대한 정당의 입장을	누가 결정해야 하나?	누가 실제로 결정하고 있나?
고위 당직자	7.0	40.0
국회의원	13.9	31.5
시도지부 간부	3.6	4.7
대의원	35.1	9.1
일반당원	31.3	6.6
기타	1.9	1.0
무응답	7.2	7.1
합계 (N)	100.0(1653)	100.0(1653)

출처: 강원택, 2008, 121

표 5-2. 정당 하부 조직 활동의 중요성에 대한 평가

구분	매우 중요하다	약간 중요하다	별로 중요하지 않다	전혀 중요하지 않다
소속정당에 대한 당원협의회의 의미	75.0	19.4	4.4	1.2
지역정치에 대한 당원협의회의 의미	70.3	21.6	5.2	2.8
지구당 부활의 필요성	57.4	34.5	5.5	2.7

출처: 강원택 2008, 124

표 5-3. 지구당 부활 필요성 찬반

구분	빈도	비율(%)
필요하다	2049	67.6
불필요하다	550	18.1
무응답	432	14.2
계	3031	100.0

출처: 윤종빈, 2011, 80

강원택과 윤종빈의 연구에 따르면 상당수의 당원들은 지구당의 폐지 이후로 지역사회에서부터 정당에 참여할 창구가 사라졌다는 부정적 평가를 하고

있음을 알 수 있다. 즉 그 운영방식과 지구당위원장의 선정방식에는 문제가 있었다 하더라도 정당의 민주적인 의사결정을 위해서 지구당과 같은 풀뿌리 당원조직이 필요하며 이를 통해 상시적으로 정당과 당원이 소통할 수 있어야 한다는 당원들로부터의 요구가 있음을 보여준다. 이런 점에서 이후 많은 정치인들이 당원협의회가 지구당과 같은 정도로 격상되어야 한다거나, 지구당의 부활을 거론해 오고 있다.

표 5-4. 지구당 부활의 필요성과 불필요성 이유

응답항목		빈도수	비율
지구당이 필요한 이유			
1위	지역주민의 의견수렴 창구역할	619	30.2
2위	풀뿌리민주주의 및 정당정치 활성화 차원	470	22.9
3위	지역주민과의 원활한 접촉	425	20.7
4위	당의 지역 조직 관리를 위해	223	10.9
기타		27	1.3
무응답		285	13.9
계		2049	100.0
지구당 부활이 불필요한 이유			
1위	현행 당원협의회로 충분	149	27.1
2위	지구당위원장의 지나친 권한 행사가 우려	109	19.8
3위	조직 관리에 소요되는 비용의 문제	79	14.4
4위	사무실 유지 운영비의 부담	25	4.6
기타		12	2.2
무응답		176	32.0
계		550	100.0

출처: 윤종빈, 2011, 86

이미 폐지된 지구당의 부활을 둘러싼 학자들의 연구도 진전되어 왔다. 이정진은 지구당을 부활시킨다고 할 때는 지구당 위원장에게 권한이 집중되는 것을 방지하고, 민주적인 운영을 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 가장 중요하다고 보았고(이정진, 2010) 1인 운영위원장 대신 복수의 운영위원들로 운영되는 운영위원회 체제로의 전환과(정진민, 2005; 9), 3인 이상의 공동대

표제의 도입(김용호, 2008; 86) 등의 방안이 제시되었다. 운영비를 절감하고 투명성을 확보하기 위해 유급사무직원의 수를 최소화하고 자원봉사자를 활용하거나, 지구당 운영비를 마련하고 부족한 부분은 후원회를 통해 충당하는 방안 등도 제시되었다(이정진, 2010). 또한 무엇보다 진성당원이 중심이 되는 지구당이 되어야 하고, 이를 위해 당의 정책결정과정이나 공천과정에 참여할 수 있는 기회를 확대하여 당원으로서의 권한과 의무를 함께 누릴 수 있는 정당구조로 변화해야 한다는 점을 강조하였다. 이러한 변화를 전제하지 않은 채 지구당을 부활할 경우 과거 지구당의 폐해는 또 다시 되풀이될 수밖에 없기 때문이다(이정진, 2010; 377).

정연정은 지구당 부활을 서둘러 주장하기보다는 외부 정책 네트워크를 강화하기 위해 정당들이 지역별로 (가칭)정책 및 공약센터를 선거 1년 전에 설립하여 지역단위에서의 후보자 공약 및 정당정책의 주요 내용들을 제시하고 이를 지역사회의 다양한 단체들을 통해 사전검증하고 협약하는 방안을 제시하고 있다. 지구당 폐지로 인해 중앙당과 지역 간에는 정책을 중심으로 하는 소통장치가 존재하고 있지 않은 상태인데, 그렇다고 과거의 지구당을 부활시키는 방안은 과거 중앙당에 종속적으로 존재했던 지구당의 폐해가 되풀이될 위험성이 여전히 존재한다는 점을 들어, 정당 차원의 지역센터를 건립하는 방안을 생각한 것이다. 지역센터에서 선거 1년 전부터 관련 선거에서 제안될 수 있는 정당의 핵심정책을 지역단위로 홍보하고 의견수렴이 이루어지며 선거기간 동안에는 후보자와 소속정당의 정책간의 관련성과 실행의지를 확인하는 장으로 활용하는 방안을 검토할 필요하자고 제안하고 있다(정연정 17). 즉 지구당이 아니라도 정당이 당원과 지지자들의 참여를 통해 정책정당으로 나아가기 위해서는 당원과 지지자들과 접촉하기 위한 공간적 중심점을 만들 필요가 있다는 주장이다. 저비용으로 정책의 수렴을 위해서 인터넷 정보통신 망을 통한 소통에 의존하면 된다는 입장에 대해서도 정연정은 생활단위를 중심으로 형성되는 지역사회의 유권자들의 민의를 수렴하는데 적절하지 않다는 보았다. 덧붙여 소지역 단위의 하부조직의 다양한 네트워크 형성을 우선으로 하고, 이들을 조정하고 지원하는 중범위 수준 즉 시도당 단위의 정당구조로 변화하는 것이다. 이는 곧 정당의 무게중심을 더욱더 아래로 옮기자는 것이다.

이정진과 정연정의 입장은 모두 지구당과 같은 정당의 당원조직을 부활해야 한다는 주장이라 할 수 있다. 그러나 이것이 다시금 지구당의 폐해를 반복하는 결과를 가져올 수도 있다. 이에 대해 정연정은 무엇보다 지구당이 자

신의 분명한 조직적 위상을 가져야 한다는 점을 강조한다. 즉 유권자 충원과 지지의 결집이라는 역할을 분명히 가져야 한다는 것이다. 당 내에서 지지자들을 결집시킨다는 분명한 역할 없이 지구당이 정당의 핵심 조직으로 인정받기가 어렵기 때문이다. 또한 이를 위해 지구당의 활동은 당원들만의 행사거나 내부적 소통의 수단이 아니라, 지지자들을 위한 교육과 홍보 이벤트, 프로그램을 운영하는 등 지역사회의 다양한 유권자들과 지지자들에게 개방적인 속성을 가질 필요가 있다고 주장하였다. 이에 위해서는 지구당은 각 지역의 당원이나 지지자들의 자발적인 참여로 운영되는 자율적 조직이어야 한다는 점이다.

3. 공천의 방식에 대한 논쟁

선거경쟁을 통해 대의제 민주주의의 핵심 기능을 담당하게 되는 정당에서 공천은 정당이 이미 갖고 있는 조직적 힘을 어떻게 사용하는가를 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 이미 일정한 지지도를 확보한 정당의 공천여부는 후보자의 당락과 직결되는데 이 경우 정당은 민의를 수용하여 정책을 제시한다는 선거경쟁의 본질을 벗어나, 공천권을 통해 정당의 기득권을 무제한적으로 남용하는 폐단을 낳기도 한다. 예를 들어 정당이 내부의 계파관리의 수단으로 공천권을 활용하여 ‘나눠먹기’식으로 공천하고 관련지역에 어떤 인물을 배치할 것인가에 고심할 뿐 실제로 어떠한 정책상품으로 유권자의 표심을 확보할 것인가에 무관심하다면 선거는 점점 국민들의 의사를 반영하는 것과는 멀어지고 유권자들도 정당이 주는 정책 사인에 반응하지 않으면서 정치적 무관심으로 일관하게 되는 것이다. 뿐만 아니라 중앙당이 당 내부 계파갈등과 이러한 갈등을 공천에 반영하는 방식으로 공천제도를 운영한다면 후보자들도 충분한 정책지향형 경쟁에 나서기보다는 당내 영향력 있는 인사와의 관계에 더욱더 치중하게 될 것이다.

특히 정당공천제가 지방선거에까지 확대됨으로 인해 논란은 증폭되어 왔다. 지방자치제도의 이상을 무당파적으로 이해하는 입장에서는 풀뿌리 민주주의를 실현하기 위해 지역사회에서 주민들과 밀착되어 있어 검증되고 신뢰를 얻은 인물을 중심으로 지방정치과정이 이뤄져야 한다고 주장한다. 한국의 경우 지방자치제도 실시 이후 초기에는 무당파적인 입장이 우세했기에 총선이나 대선과 달리 전국정당의 개입을 제한하거나 유보해왔었다. 그러나

2003년 헌법재판소는 기초의회 의원 후보자의 정당표방 금지를 규정한 ‘공직선거법’ 제 84조가 ‘정치적 표현의 자유를 침해하고 평등의 원칙에 위배된다는’ 위헌결정을 내린바 있다(박영민, 2010; 173). 이로써 지방선거에서의 정당참여는 제한할 수 없게 되었다. 이후 기초의원선거에까지 정당공천이 확대된 것은 2006년 지방선거부터이다.

기초의원 선거에 정당공천제도가 도입된 데에는 2003년의 헌법재판소의 판결이 영향을 미쳤지만 당시에 이미 우리의 지방자치의 취지에 감안할 때 적절하지 않은 결정이라는 비판이 동시에 함께 제기되었다(이부하, 2008). 당시의 기초의원의 정당공천제도에 대한 설문조사결과를 살펴보면 찬성이 34.7%였던 반면 반대가 39.6%로 부정적인 인식을 드러냈다(이상목, 2007). 이런 부정적인 평가는 정당공천제의 실시 이후에도 일관되게 나타난다. 2005년 한국지방자치학회 회원을 대상으로 조사한 연구에서는 75.9%가 정당공천제에 반대의사를 표시하였으며(김순은, 2005), 2007년 연구에서는 61.1%가 반대하였다(주용학, 2007). 김순은(2014)은 2012년에 기초지방정부의 선거에 한정하여 정당공천제의 유지 여부에 대해 설문조사하였는데, 응답자의 12.9%만이 찬성의사를 보였고 응답자의 72.0%가 반대의 의사를 표시하였다.

2005년 정치개혁특별위원회가 기초의원까지 정당공천을 확대하는 결정을 내린 것은 중선거구제의 실시와 병행하여 특정 정당의 지역 지배라는 일당독점의 구도를 타파하는 것을 목적했던 것이다. 물론 2006년도와 2010년도 지방선거를 비교할 때 기초의원 선거에서는 지역당의 특색이 분명하게 약화되었다(김순은, 2010)고 평가할 수 있다. 즉 지역에 따라 상대적 비중의 차이는 있지만 일당독점의 경향은 다소 약화되었다는 것이다. 또한 정당공천제를 실시한 이후로 지방선거의 투표율이 상승하기도 하였다.

그러나 정당공천제에 대한 부정적 평가에도 불구하고 지방선거에서 정책선거와 책임정치를 실현하기 위해서는 정당을 배제해서는 안된다는 주장도 지속적으로 존재해 왔다. 무엇보다 정당공천제는 결과적으로 지방선거에 대한 유권자들의 관심과 참여율을 높였다고 주장한다. 강명구 외(2014)는 대구와 광주의 유권자들에 대한 설문조사를 통해 정당에 대한 일체감과, 지방정치에 대한 관심 및 만족도를 분석하였는데, 이 연구에서 지역정당에 대한 일체감이 유권자의 정치적 선택과 평가에 긍정적인 영향을 가진다는 것을 밝히고 있다. 즉, 지역정당에 대한 일체감이 지방선거에 대한 관심과 참여를 높이는 데 기여한다는 것이다. 또한 정당공천제가 정당의 공공성을 제고하

고, 지역주의 선거풍토를 긍정적으로 유인하면서 정당공천 과정에 유권자인 지역주민의 참여확대를 통해 정당에 대한 신뢰를 제고시켜 나갈 수 있다고 주장한다. 또한 정당의 지방정치 참여는 지방정부가 중앙정부와의 유기적 협력관계를 형성하는 데 도움을 준다고 본다. 정당공천제에 의해 형성된 지방의회는 지방자치단체장의 전횡을 견제하기에도 소속정당이 없는 의원들보다 유리하다는 것이다. 지역경제 개발과 관련된 광역사업이나 지방정부간 협력과 조정이 필요한 사안 등의 경우도 정당을 매개로 하여 중앙정부와 지방정부가 원활하게 협력할 수 있다는 점을 지적하기도 한다(가상준, 2009). 또한 정당공천제가 무분별한 정치신인들의 난립을 방지하고, 자질이 부족한 정치인을 걸러내어, 많은 후보군 중에서 어려운 선택을 해야 하는 시민들에게 정치의 효율성을 높여준다고 주장한다(이동윤, 2010; 83. 김병준, 2002; 271). 정당공천제는 정치참여를 활성화시켜 탈정치화를 극복하게 해준다. 정당공천제의 폐지는 오히려 정치에 대하여 국민들의 혐오감에 편승하여 탈정치화를 심화시키게 된다(박광주, 2006). 정당공천제를 통해 지역의 정치인재를 충원할 수 있고, 정당중심으로 새로운 정치지망생들을 발굴하고 양성하는 기능도 할 수 있다는 점도 근거로 들고 있다(가상준, 2009, 224. 김봉채, 2010; 465). 기성정당의 문제점들로 인해 그 폐해가 있을 수 있음에도 대부분의 대의제 정치의 선진국에서도 정당의 지방정치 참여를 허용하고 있는 것도 연장선에서 이해할 수 있다(김용복, 2009; 41).

그러나 정당공천제를 폐지해야 한다는 주장도 줄기차게 이어져왔다. 강경태(2009)는 지역주의 선거환경에 따른 정당의 독점현상이 고질화되고 있다고 비판하면서 이는 지방정치의 중앙정치 예측화를 더욱 고착화시키는 것이라고 평가하였다(강경태, 2009). 특히 정당의 지방선거 참여가 중앙정치에의 예측의 결과를 가져온 것은 주요한 행정권한이 중앙정부에 집중되어 있는데다 낮은 지방재정 자립도로 인해 유권자의 자치 효능감이 낮은 상태에 있고, 한국의 정당들이 시민사회에 뿌리를 내리지 못한 채 기간당원만 존재하는 간부정당적 특징을 탈피하지 못하고 있기 때문에(박영민, 2010; 173) 정당공천제가 애초의 제도적 효과를 나타낼 수 없다는 것이다.

지방의회와 자치단체장 간의 견제와 균형이라는 제도적 기능도 오히려 동일 정당출신의 단체장에 대한 의원들의 견제기능이 불가능하다는 점을 들어 반박하고 있다. 또한 지역 국회의원에 대한 충성도, 정치자금공여정도 등을 근거로 공천하기 때문에 후보자들에 대한 시민들의 선택권이 오히려 제한되고 지역을 대변할 능력 있는 인재가 오히려 배제되고 재력을 근거로 중앙정

치권력자나 지역의 국회의원과 친분이 있는 사람들만이 공천될 수 있다고 주장한다(허철행 2011). 정당의 거름망을 통하여 참신한 정치신인의 등장을 기대하였지만 결과는 지역 국회의원의 정치자금이나 국회의원 당선을 위한 조직을 제공 할 수 있는 지역유지들이 공천됨으로써 유능한 정치신인들의 진출을 오히려 막아서게 된다는 것이다. 지역주의 정당구도에 맞춰진 지역주의 투표행태가 지방차원에까지 재현됨으로써 전반적으로 정당공천제가 한국의 파행적 정치문화를 심화시키는 원인으로 작용한다는 주장한다. 요컨대 정당공천제에 대한 반대는 일정 수준의 정당정치와 대의제 민주주의의 성숙이 전제되지 않은 상태에서 낙관적 전망이나 원칙적 판단에 의존하여 정당공천제가 전면적으로 시행되어 많은 부작용을 가져왔다는 것이다(허철행 2011). 지금까지 지속되고 있는 지방선거에서의 정당공천제에 논쟁의 기저에는 이론과 현실의 크나큰 괴리가 있음을 알 수 있다. 정당의 활동을 보장하고 그 민주적 기능을 증시하는 한국의 헌법은 지방선거에의 정당참여를 법적으로 보장했지만 그 실제적인 운영에 있어서의 부작용을 막을 수 있는 대안은 여전히 부재하다. 많은 부작용이 드러나자 일반인들과 정치학자들과 전문가들 사이에서도 정당공천제를 반대하는 입장이 두드러지고 있지만, 정책의 생산과 책임정치를 위해 인물보다는 정당중심의 선거가 필요하다는 대전제를 부정하고 있지는 않다는 점에서 지방선거에서의 정당의 순기능을 완전히 배제하고 있지 않다. 이런 점에서 정당공천제의 폐지 혹은 현행대로 유지라는 두 가지 선택지를 넘어서서 다양한 공천의 방식에 대한 대안적 검토와 연구가 필요하다. 현재까지 제시된 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

지구당의 폐지와 정당공천제가 실시되기 이전에 김선택(2003)은 근본적으로 풀뿌리 당원조직의 공천기능을 대안으로 제시하였는데, 다만 지구당에 의한 공천을 가능케 하기 위해서는 진성당원 중심의 당원조직으로 변화되는 것이 전제되어야 한다고 주장했다. 뿐만 아니라 지역으로부터의 정당공천에 대하여 중앙당의 조정적 역할을 일정부분 인정하여 중앙당의 심사위원회가 비토권 혹은 재심을 결정할 수 있도록 하고, 이에 대해서 지구당이 다시 결정할 경우, 중앙당도 받아들일도록 하는 방식을 제안했다. 즉 지역당원 조직이 선발적으로 공천권한을 갖되 중앙당이 조정역할을 제한적으로 갖는 방식이다(김선택, 2003 143).

안철현(2012)은 정당공천제에 대한 대안으로 정당표방제를 제시했는데, 이는 지방선거에 나서는 후보자들이 자유롭게 자신이 표방하는 정당을 표시함으로써 자신의 정체성을 드러내되, 정당의 조직에 독점적 공천권을 주지는

않음으로 인해 지방선거에 대한 정당의 개입을 줄여나간다는 것이다. 그 구체적인 방식으로는 후보자의 정당표방에 대해서 정당이 반대할 수 있는지의 여부, 혹은 정당공천제와 이를 병행할지의 여부 등에 따라 다를 수 있다(이승중 2009).

반대로 김순은(2014)은 미국의 30대 대도시의 70%가 채택하고 있는 정당표시금지제도의 도입을 주장했다. 예컨대 전통적으로 공화당과 민주당의 대결구도가 명확한 뉴욕에서도 정당표시금지제도가 도입되었는데, 이는 유권자와 선거 예비후보자의 선거에의 접근을 용이하게 하고, 인종집단과 정치집단의 선거참여를 제고하며, 정부의 책임성을 제고하기 위해서 더 바람직하다는 결론을 내렸다. 뉴욕시의 현장개정위원회의 건의안에 따르면 정당표시금지제도가 도입되더라도 기존 정당의 역할에는 변함이 없다. 정당은 정당표시금지제도에 참여하는 후보자를 승인하며 후보자도 투표용지의 표시금지를 제외하고는 정당과의 관계를 지속적으로 유지할 수 있다(Charter Revision Commission, 2003).

박영민은 정당공천제의 유지를 지지하면서도 그 개선방안으로서, 정당의 민주화를 실체화 규범화할 것을 제시한다. 헌법에 명시된 “정당활동의 목적 및 운영의 민주화”를 실체적으로 규범화하여 실정법인 정당법과 공직선거법에 명시하는 것이다. 특히 공천과정을 지구당위원장 혹은 당협위원장, 해당지역 구 국회의원 등의 임의적 판단에 맡기지 않고 민주적 경선제로 구체적으로 규범화하자는 것이다. 경선의 공정성과 투명성의 확대를 도모하기 위해 선거인단의 수, 후보자의 신상정보공개범위 등을 확대하고 당규에 명시함으로써 ‘상향식 분권형 공천’이 가능하도록 해야 한다고 보았다. 또한 중앙당 중심의 하향식 정당체제의 폐쇄성을 극복하고 다당적 경쟁이 허용될 수 있도록 중앙당과 지역당 간 정당체계의 이원화를 도입하고, 지역을 근거로 한 정당이 설립될 수 있도록 법 개정이 이뤄질 필요가 있다. 지역수준의 정당 창당이 가능해지면, 지역단위 정당간의 자유로운 정책경쟁과 정책 연대가 가능하게 되어 지역정치가 중앙정치에 예속되는 것을 막을 수 있을 것이라고 보았다(박영민, 2010).

유능한 지방정치인을 추천하는 과정에서 정당공천과 무관하게 주민의 참여를 제도적으로 보장하는 방식도 대안으로 제시하였는데, 일정 수 이상의 유권자의 추천을 받는 ‘지역주민추천제’와 같은 것이다. 시민사회단체에도 공식적으로 후보자를 추천할 수 있는 권한을 합법적으로 부여하자는 주장도 제기되었다(송광운, 2008).

허철행은 지방선거의 정당공천제를 한시적, 부분적으로 폐지하는 것을 제안한다. 기성정당의 공천과정이 충분히 민주적이고 투명할 정도로 성숙해질 때까지 한시적으로 유보하거나 기초자치단체의 경우 부분적으로 폐지하자는 것이다. 기초자치단체의 행정업무는 중앙정부나 광역자치단체에 비해서 상대적으로 정치적 성향이 강하지 않은 공공서비스가 주를 이루기 때문에 정파적인 선택보다는 주민들의 생활요구에 익숙하고 단체장을 견제할 수 있는 후보자라면 충분하다는 것이다.

정당공천을 둘러싼 찬반 논란은 제도의 원칙적 적용과 실제적 작동 사이의 괴리를 보여주고 있다. 무엇보다 지방의 정당조직이 활성화되지 않은 상황에서는 지방정치에 대한 정당의 관여가 지역사회의 당원과 유권자들을 오히려 소외시키는 부작용을 낳을 수 있음을 보여준다. 따라서 정당이 스스로 정당의 지방조직을 활성화하기 위한 노력을 선행해야 한다. 공천과정에 있어서 자발적 진성당원의 참여를 확대할 수 있다면, 정당공천제가 정책선거와 책임 정치에 기여할 수 있을 것이다. 요컨대 정당공천제를 폐기할 수 없다면 지역 정당조직과 당원참여를 활성화하는 것이 근본적인 대안이 될 수 있을 것이다.

4. 지역정당을 통한 지역정치 실현

주지하다시피 현재의 한국정당체제 (party system)는 과점체제라 할 수 있고, 민주노동당의 원내 진출을 계기로 3당구도가 형성되었지만 다시금 거대 여당과 거대 야당이 주도하는 양당 구도가 강고해져가고 있다. 정당정치를 먼저 실시한 선진국에서처럼 정당들의 대중적 기반이 뚜렷이 구별되는 것이 아니라 오히려 지역적인 지지에 의존되어 있는 양당이 의석의 대부분을 차지하고 있는 정당체제 속에서 정당들이 민의를 수렴하여 정책경쟁으로 나아가게 하는 동인을 내부적으로 확보하기란 쉽지 않아 보인다. 이미 어느 정도의 지지도를 확보한 후에는 정당은 오히려 새로운 정당의 진입을 막으면서 과점상태를 지속하게 되기 때문이다.

특히 정당설립의 요건이 까다롭고 중앙당 중심의 전국정당만이 허용되고 있는 현재의 한국 정당체제는 카르텔 정당에 의해 구성 유지되고 있다는 비판도 제기되어 왔다(김선택, 2003 140) 아래는 한국에서의 정당설립의 법적 요건의 변화를 보여준다. 현재 우리의 정당법 제3조(구성)에는 정당은 수도

에 소재하는 중앙당과 특별시 광역시 도에 각각 소재하는 시도당으로 구성되는 것인데, 이 규정은 1962년 정당법 제정 당시부터 존재해온 것으로 2004년 지구당이 폐지된 이후에도 반드시 서울에 중앙당을 설립해야 한다는 서울중심의 사고가 반영되어 있다고 하겠다(강원택 2010, 8).

표 5-5. 정당설립에 요구되는 조직구성의 법적 요건

	법정 지구당의 수	시도당의 수	지구당 최소 당원의 수	비고
1962년 12월 31일	지역구 선거구 총수의 1/3 이상	서울, 부산시, 도 가운데 다섯 곳 이상 분산	50인 이상	국가재건최고 회의 제정
1969년 1월 23일	지역구 선거구 총수의 1/2 이상	위와 같음	100인 이상	7대 국회 개정
1972년 12월 30일	지역구 선거구 총수의 1/3 이상	서울, 부산시, 도 가운데 3 이상 분산	50인 이상	비상 국무 회의 개정 (유신체제)
1980년 11월 25일	지역선거구 총수의 1/4 이상	서울, 부산시, 도 가운데 5 이상 분산 + 한 곳에 지구당 총수의 1/4 초과 불가	30인 이상	국가보위입법 회의 개정 (5공화국)
1989년 3월 25일	지역구선거구 총수의 1/5 이상	위와 같음	위와 같음	13대 국회 개정
1993년 12월 27일	지역구 선거구 총수의 1/10 이상	위와 같음	위와 같음	14대 국회 개정
1997년 12월 13일	1/10 이상	위와 같음	위와 같음	15대 국회 개정
2004년 3월 12일	폐지	5 이상의 시·도당	시·도당 1천인 이상	16대 국회 (지구당 폐지됨)

전면적인 지방자치 이후에 정당공천제가 실시되면서 이러한 과점체제의 양당구도는 지방정치에까지 확대되고 있다. 4년마다 시행되는 지방선거는 한편으로는 정권을 둘러싼 평가와 대안이라는 중앙정치의 논리에 잠식되었고 또 한편으로는 지역사회의 지속가능한 발전과 무관하게 획일적인 개발공약과 중앙으로부터의 예산 따내기를 중심으로 일방적으로 남발되어 왔다. 정당에 의해서 오히려 지방선거를 통해 지역사회에 밀착된 정책이 개발되지 못하고 있고, 정권에 대한 평가로서의 투표행태를 유도함으로써 지방사회의 풀뿌리민주주의나 공동체 운영의 요구들을 정치영역에 반영하려는 노력을 잠식하고, 유권자들도 중앙정당을 보는 눈으로 지역의 후보를 보게 되면서 지

방자치의 이상에 근본적으로 반하는 효과들이 나타나고 있는 것이다.

이런 점에서 지방정치에의 정당의 참여를 반대하기도 하지만, 지방정치가 후보자 개인의 역량과 실행에 의존하는 것은 책임정치의 실현에 결코 유리하기만 한 것은 아니다. 반복적인 선거를 통해 정책의 지속성을 담보하고, 후보자들을 교육하고 규율하는 정당의 역할이 지방정치에서도 똑같이 요구된다는 점에서 지방정치에서의 정당정치를 배제하자는 주장은 바람직하지 않다는 입장도 다수 존재한다. 이런 점에서 오히려 필요한 것은 지방선거에서의 정당참여의 배제가 아니라 지방사회의 요구에 반응하는 지방정당의 설립이 가능해져야 한다는 주장들이 이어져 왔다.

강원택(2010)은 일당독재와 같은 특정 정당의 압도적인 지배력은 국회를 통한 정당 간 경쟁이 어느 정도 보장되는 총선거는 달리 지방선거에서는 훨씬 큰 부작용을 낳는다고 하면서 지역의회와 지방자치단체장까지 모두 특정 정당 소속에 의해 독식되면서, 지역정치에서 정책경쟁을 막고 폐쇄적인 정당 운영을 가능케 한다고 지적하다. 그리고 그에 대한 대안으로서 특정 지역 내에서 활동하는 지역정당의 설립을 가능케 하는 제도적 변화를 제시하였다.

지방정당을 통해서, 현재의 패권정당에 대한 일체감을 갖지 않는 유권자들이 지방선거에 참여할 수 있는 가능성을 높이고 투표율을 높이는 효과를 낼 것이다. 또한 지역수준의 상향식 정당의 수립이 가능해지고, 진성당원의 수가 증가하여 당원 참여가 중심이 되는 정당이 되어 한국정당의 관행을 극복하는데도 기여할 것이다. 생활정치와 정당정치에 접목되는 계기를 마련하게 된다는 장점도 있다고 보았다. 즉 지방정당은 정치가 일상생활에서부터 시작될 수 있도록 매개자의 역할을 하게 된다는 것이다(강원택, 2010 15).

하세현도 정당을 배제하는 방안에 대해서는 반대하고 그 대안으로서 지방분권 실현을 위한 대안으로서 지방정당의 육성을 제안하고 있다. 지방정당은 ‘전국가적인 국민의사 형성과정에서의 참여는 이차적인 목적에 지나지 않고 주로 지역문제의 해결 내지 지역적 의사형성에 참여하는 것을 주목적으로 하는 정치적 결사체’로 정의할 수 있으며, 이런 점에서 지역주의 정당과는 구별된다. 지방자치선거에 전국규모의 정당이 참여함으로써 기대할 수 있는 긍정적인 효과도 있겠지만, 당내 민주주의가 제대로 되지 않은 중앙집권적 정당이 지역정치에 참여하는 것이 결국 지방이 중앙에 종속되는 결과를 가져온다면 지방정당을 통해 지방의 정당정치를 실현하자는 것이다(하세현, 2007).

하세현은 독일과 일본의 사례를 들어 비교하고 있는데, 독일은 선거참여의

진지성 여부(조직의 공고성, 구성원 수, 목적 설정 등), 6년 이내의 선거참여, 전체 구성원 또는 이사회 구성원 다수가 독일국민이고 그 소재지가 정당법의 효력이 미치는 범위 내에 있어야 한다는 세 가지 조건만 갖추면 정당설립이 가능하여 지역적 범위에 대한 아무런 제약이 없다. 바이에른 주를 활동무대로 하는 기독교사회연합, 바이에른당 등이 대표적인 지방정당이다. 정당 이외에도 ‘선거인 단체’는 활동이나 정치적 이해관계가 지역문제에 국한되는 정치적 결사체로서, 지방선거에만 후보자를 추천하는 데 이들의 활동에도 제약이 없다. 일본도 정당설립 요건에 있어서 헌법이나 법률로 규정하고 있지 않으며 정당을 설립하고자 하는 사람들이 정치적 활동을 하겠다고 표명하고 등록하기만 하면 정당으로 인정을 받는다. 다만 정치자금규정법과 정당조성법에는 정치단체 가운데 국회의원을 5명 이상 가지는 경우나 총선거나 통상선거에서 총 득표수가 총 유효투표의 100분의 2 이상 획득한 경우에만 정치자금 수혜와 국가의 정당조성의 대상이 된다는 점에서 차이가 있다. 이런 조건을 갖지 못한 정당도 공직후보자를 추천하거나 정치활동을 하는 데에는 아무런 제약이 없고 지역적인 범위도 제약되지 않는다. 대표적인 예로써 생활자네트워크를 들고 있다.

허철행도 가나가와 네트워크 운동과 같은 지역정당 혹은 지역정치연대 운동을 통해 후보자를 배출하는 방식을 제안한다. 반드시 정당의 형태가 아니더라도 생활정치를 대리하는 대리자로서 선거에 참여하는 등 시민 스스로 지역의 문제를 해결하려는 노력을 선거참여로 이어지게 하는 매개적 조직이 지역정치를 주도할 수 있다는 것이다.

지방정당의 설립을 가능케 하기 위해서는 현재 한국의 정당법의 개정이 전제되어야 할 것이다. 전국정당만을 인정하는 현재의 정당법이야말로, 정당공천제도가 지방정치를 중앙정치에 종속시키는 데 큰 구조적 원인이기도 하다. 지방자치제도에 걸맞게 정당법을 고쳐서 새로운 정치세력이 쉽게 정당을 만들어 지역 정치권에 진입할 수 있도록 정당등록 요건을 변화시켜야 한다는 것이다. 또 정당에 대한 국고보조금도 원내에 진출한 정당만이 아니라 일정 요건을 갖춘 지방당에도 지급하는 방법을 제시한다. 국고보조금 중 선거보조비는 선거공영제 비용으로 전환하여 지역주의에 편승하지 않는 신진세력들이 지역의회에 진출할 수 있는 길을 열어주어야 지방정치가 이미 기득권을 가진 정당구도를 극복할 수 있을 것이다. 이는 지방정치와 지방선거 수준에서부터 정책정당의 활성화와 책임정치의 강화를 위한 대안이 될 수 있다.

5. 요약 및 제언

정당이 정책정당으로서의 기능을 강화하고 책임정치를 실현할 수 있는 환경을 형성해 나가기 위해 다양한 제도적 대안들이 제시될 수 있다. 그 중에서도 특별히 정당조직의 변화에 주목한 선행연구들을 살펴보았다. 많은 연구는 정당의 풀뿌리 당원조직의 부활의 필요성을 제기하고 있다. 또한 지방정치에서의 정당참여가 지속된다면, 공천과정에 당원의 주도적 권한을 규범적으로 보장하는 방식 등을 통해 정당공천제가 개선되어야 한다고 주장하고 있다. 또한 정당설립요건에 대한 정당법을 개정하여 지방정치에 참여할 수 있는 지방정당, 생활자조직, 네트워크 조직 등으로 다양화하여 지방정치가 지역사회에 밀착하여 주민들의 요구와 지역의 발전에 기여하고, 중앙정치에 예속되지 않는 정책중심의 책임정치가 될 수 있도록 해야 한다는 대안들이 제시되고 있다.

정당 내에서 정당의 지방조직들이 갖는 권한의 범위는 대폭 확대되어야 하는데, 이는 개별 선거구별 공직자 후보선출과 관련되는 후보자 추천권한을 갖는 것을 포함하여야 한다. 지구당이 단순히 당을 홍보하거나 중앙당으로부터 정보를 제공받는 말단 기관이 아니라, 당내에서 가장 핵심적인 기능인 ‘후보자 선출’을 실질적으로 담당해야 한다는 것이다. 덧붙여 실질적인 정당 재정확보와 활용에 대한 권한을 가져야 하는데, 이는 물론 지구당이 일정한 당비를 납부하는 진성당원을 중심으로 운영되어야 한다는 점을 전제로 하고, 지역사회에서 후보자 당선을 위해 필요한 자원 및 후원금을 모집하고 활용하는 권한까지 가져야 한다는 것이다. 다만 방만하고 낭비적인 운영을 예방하기 위해서 당원의 규모에 비례하여 운영비의 상하한선을 중앙당이 설정하여 가이드라인으로 제시하는 등의 규정이 필요하다는 점도 제시한다. 구체적인 운영에 있어서는 복수의 운영위원을 당원들의 선출로 구성하는 방안을 제시하고 동시에 지구당의 운영위원은 선출직 공직자들이 담당할 수 없도록 법으로 규정함으로써 지구당이 선출직 공무원의 사조직이나 동원조직이 되는 것을 미연에 방지해야 한다고 보았다(정연정, 2009).

정당의 정책생산성과 책임정치실현을 강화하기 위해 지구당의 문제를 논의하는 것은 정당에서 당원 조직을 강화함으로써 당원의 참여를 보장하고, 당원들의 요구와 관심이 직접적으로 정당의 운영에 영향을 미침으로써 정당

내부에서 민주적 참여를 보장할 뿐만 아니라, 엘리트 및 당원들 간의 정책 경쟁의 풍토를 만들어갈 수 있기 때문이다. 특히 지방선거에서 지역 당원들이 정당에 참여할 수 있는 통로가 보장되지 않는다면, 지방선거에 대한 정당의 개입은 풀뿌리 민주주의의 실현이라는 지방자치제도의 본질을 거스르게 될 위험도 있다는 점에서 정당의 지역당원 조직의 부활은 중요한 대안으로서 계속 논의되어 나가야 할 것이다.

이를 위해서 사무실을 금지하는 법적 조항은 오히려 정당활동과 당원참여의 방식을 제약하는 것이라고 할 수 있어 이에 대한 재고의 필요성이 있다. 그러나 공간 부활의 필요성은 앞서 언급한 연구에서처럼 당원들의 지역사회에의 정치적 참여의 욕구와 전체 정당조직과의 소통 욕구를 중심으로 파악해야 할 것이다. 당원들의 중심이 되는 공간운영의 대안적 방식이 아니라면, 단순히 공간의 부활만으로 정당의 구조가 달라지지 않는다. 공간의 부활은 당원중심의 공간운영과 활동조직을 전제할 때에만 과거의 지구당의 폐해를 되풀이 하지 않을 것이다. 정당은 선거기계일 뿐이고 당원은 선거를 위한 동원의 대상으로 머물러 있다면, 현재의 당원협의회나 지역위원회 구조에서도 지구당의 폐해는 그대로 재연될 수밖에 없는 것과 같다. 당의 지역공간의 부활은 무엇보다 당비를 내는 지역 진성당원의 역량과 규모에 걸맞게 이뤄져야 하며 당원의 주체적 운영을 보장하여야 할 것이다.

정당의 조직을 변화시킴으로써 정당이 지역사회의 참여에 더욱 더 개방되고, 당원이나 지지자들의 의사를 반영하려는 조직적 노력이 증대한다면 물론 정당의 정책기능과 책임정치실현의 과제는 조금 더 수월해질 것이다. 이는 정당의 본연의 두 가지 기능 즉 대의제민주주의 국가의 운영을 매개하고, 국민의 정치참여보장을 매개한다는 기능에 충실하게 할 것이다.

그러나 문제는 이러한 규범적 처방을 기성정당이 따를 것인가 하는 점이다. 정당이 변화되기 위해서는 변화를 이끄는 내부적 동인이나 세력 혹은 외부적 압력이 필요하다. 이미 선거시장에서 독과점 기업과도 같은 기득권을 가진 거대 정당이 스스로 정당구조를 지역사회의 풀뿌리 당원조직 중심으로 개혁할 가능성은 높지 않다. 이를 가능케 하기 위해서는 무엇보다 당 내부의 압력을 형성할 만큼의 평당원들의 개혁에 대한 요구가 강력해져야 한다. 그러나 앞서 거론했듯이 포괄정당으로서의 성격이 짙은 한국의 정당에서 현재로서는 진성당원이 당내에서 정당의 실질적 기반으로 기능하기란 구조적으로 쉽지 않다.

정당법의 개정을 통해 지방정당 설립의 자유를 보장하는 것과 더불어 정

당의 민주적 운영에 대해 법적으로 제도화할 필요성이 있다. 즉 당원이 정당의 주요의사결정과정에서 배제되지 않도록 하는 규범적 장치와 이에 대한 선관위의 관리 감독이 요구된다. 이를 통해 당원이 되는 것이 단순히 공천과정에 표를 행사하고 선거운동에 동원되는 것을 의미하는 것이 아니라, 정당의 정책을 결정하는 과정이나 후보자 공천방식을 결정하는 과정에 참여할 수 있는 권리를 부여받는 것이라고 한다면, 참여적인 진성당원의 증가와 당내 참여문화의 확산을 낳을 수 있을 것이다. 이러한 아래로부터의 참여적 문화의 확산 없이는 지구당의 폐해문제, 정당공천제의 폐해 등을 근본적으로 극복하기란 불가능할 것이다.

제 6장. 결론

우리사회는 2006년 5·31 지방선거부터 정부뿐만 아니라 시민단체, 학계, 언론기관은 물론이고 정당과 후보자가 동참한 매니페스토가 도입되었고, 이를 통해 분명한 변화의 바람이 불고 있다.

본 연구에서는 문헌연구, 해외사례연구, 전문가 인터뷰의 연구추진방법을 통하여 정책선거 활성화를 위한 정당의 책임정치 강화, 당내민주주의 확보, 지역중심의 정당조직 활성화 등을 논의하고 지방자치 시대에 부응하는 정당조직 마련 등을 위한 정책 및 제도적 개선방안을 제시하였다.

매니페스토 운동이 지역사회에 뿌리내리기 위해서는 지역사회중심의 정책선거 모델의 개발이 필요하며 이를 위해 '지역 민주주의(local democracy)'가 제시될 필요가 있다. 또한 지역사회의 정치적 기회구조에 대한 검토가 필수적이며, 이를 통해 주민 스스로의 자치역량과 적극적 참여를 담보하는 지역사회중심의 정책선거 모델이 현실적으로 제시될 수 있다.

이러한 매니페스토 선거에서 공통적으로 중요한 요소들은 크게 세 가지로 나누어 논의하였다. 첫째, 매니페스토가 정당의 정체성에 근거하여 작성되는가. 둘째, 매니페스토 작성과정은 정당내부의 민주적인 토론과 참여를 보장하는 방식으로 제도화되어야 한다. 셋째, 매니페스토 선거는 선거 이후의 평가과정이 중요하며 평가과정을 통해 매니페스토의 기능을 확인할 수 있다.

위의 세 가지 요소를 통해 매니페스토 선거문화가 지속적으로 정착해 나갈 수 있다. 또한 OECD의 권고안을 한국에서도 실현해보는 방안을 좀 더 심층적으로 구체화해 보았다. 한국에서의 매니페스토는 아직 제도화되는 단계에 이르렀다고 보기는 이르나 호주, 네덜란드, 뉴질랜드에서 시행 중인 공약에 대한 재정평가제도는 한국에서도 매니페스토에 대한 정당 및 후보자의 실질적 선거 준비와 유권자들이 스스로 정책을 평가할 수 있도록 하는데 크게 기여할 수 있을 것이다. 이 외에도 정당법의 개정을 통해 지방정당 설립의 자유를 보장하는 것과 더불어 정당의 민주적 운영에 대해 법적으로 제도화할 필요성이 있으며, 아래로부터의 참여적 문화의 확산은 매니페스토 선거의 근본적인 문제점을 해결할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 가상준. 2009. “지방선거에서 정당공천제 : 새로운 변화를 위한 올바른 선택” 『OUGHTOPIA』 제24권 1호
- 강명구, 하세현. 2014. “지역정당에 대한 정당일체감과 지방정치 - 대구와 광주 사례를 중심으로” 『한국정치학회보』 제48집 제1호.
- 강원택. 2004. “정치개혁의 과제와 전망” 『IT의 사회.문화적 영향 연구』, 제40권.
- _____. 2008. “한국 정당의 당원 연구 - 이념적 정체성과 당내 민주주의” 『한국정치학회보』 제42집 제2호
- _____. 2010. “폐쇄적 지역 정당 구조와 정치개혁: 지방정치를 중심으로” 『한국정치연구』 제19집 1호
- 강혜규. 2004. “지방정부 사회 복지 지출 결정요인: 기초자치단체 세출예산의 규모와 구조를 중심으로.” 연세대학교 박사학위 논문.
- 고경민·장성훈. “역대 서울특별시 지방의원의 사회적 배경과 충원 유형.” 『서울학연구』 제 26권: 115-162.
- 김광웅. 1991. “지방의회선거와 한국민주주의.” 『행정논총』 제 29권 제 1호: 101-111.
- 김귀영. 2011. “지방의회 연구경향과 향후 연구의제에 관한 고찰.” 『한국행정학보』 제 45권 제 2호: 83-114.
- 김병준. 2002. 『한국지방자치론』 서울. 법문사.
- 김봉채. 2010. “정당의 지방선거참여에 관한 소고 - 정당의 지방선거 후보 추천제를 중심으로.” 『토지공법연구』 51집
- 김상준·오현순. 2009. “매니페스토 운동과 심의 민주주의: 한국의 경험에 대한 평가와 대안.” 『시민사회와 NGO』 제 7권 제 2호: 151-187.
- 김선택. 2003. “정당개혁론 -국민의 정치적 자유를 실현하는 기체로서의 정당 회복” 『고려법학』 제41집
- 김수완. 1998. “한국 지방자치가 지방정부의 복지예산에 미친 영향에 관한 연구: 1990-1995년 기초자치단체를 중심으로.” 서울대학교 석사학위 논문.
- 김순은. 2005. “지방정부의 장의 선거와 정당공천” 『여성정책논집』
- _____. 2010. “기초의회 중선거구제의 효과분석” 『한국지방자치학회보』 제22집 3호

- _____. 2014. “기초자치단체 정당공천제의 폐해와 대안” 『법정리뷰』 제31집 제1호
- 김영태. 2009. “정당발전과 내부 개혁” 『한국과국제정치(KWP)』 제25집 제1호
- 김용복. 2009. “지방정치와 정당의 역할 : 연구의 범위와 쟁점,” 「지역사회연구」, 제17권 제4호.
- 김용호. 2005. “최근 한국 정당의 개혁조치에 대한 평가” 『한국정당학회』 제7권 1호
- 김윤철. 2009. 『정당』. 서울: 책세상.
- 김왕식. 2000. “지방의회의 활동 및 운영양태에 대한 지방의회의원의 의식구조.” 『동서연구』 제 12권 제 1호: 5-38.
- 김의영. 2011. “굿 거버넌스 연구 분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로.” 『한국정치연구』 제 20집 제 2호: 209-234.
- 김지윤·이병하. 2013. “기초자치단체에서 사회복지비 지출의 정치적 요인에 관한 연구.” 『의정연구』 제 38호: 39-71.
- 김형준. 2008. “매니페스토 정책선거 평가토론회” 중앙선거관리위원회 한국매니페스토 실천본부 주최 <토론회 자료집>.
- 김희곤. 2002. “지방의회회의에 있어서 공개성의 원칙.” 『토지공법연구』 제 15권: 331-374.
- 남진남, 2008. "매니페스토운동 활성화 방안에 관한 연구 : 강원도 K시 지방선거를 중심으로" 강원대학교, 석사학위논문
- 류영아. 2009. “한국의 지방선거 매니페스토 분석.” 『한국지방자치연구』 제 11권 제 1호: 25-45.
- _____. 2011. “정당공천과정과 공정성.” 경제·인문사회연구회, 한국정당학회 공동학술회의 공생발전을 위한 정치제도 개혁과 공정한 정치사회 발표문.
- 박경미. 2008. “18대 총선의 공천과 정당조직: 한나라당과 통합민주당을 중심으로.” 『한국정당학회보』 제7권: 41-63.
- 박명호. 2007. “2006 지방선거의 공직후보자 선정과정에 대한 분석: 열린우리당과 한나라당을 중심으로.” 『정치·정보연구』 제10권: 79-95.
- _____. 2011. “공천과정에서의 여론조사의 바람직한 역할에 대한 시론.” 『미래정치연구』 제1권: 93-110.

- 박명희. 2013. “일본 민주당 집권(2009)와 매니페스토” 담론201. 16(2). pp. 103 - 134
- 박병식, 전용태. 2008. “자치단체장 공약의 달성도 평가 -경북 경주, 영천, 포항 자치단체장 공약을 중심으로” 『한국지방정부학회』 학술발표논문집. 제3호. p.55.
- 박병택, 2010. "지방자치단체 매니페스토 성과와 의의 : 광주 동구청장 사례를 중심으로" 조선대학교, 석사학위논문
- 박영민. 2010. “한국 지방정치의 발전 방향에 관한 연구: 지방정당 체계와 정당공천제도 개선을 중심으로 법정리뷰” 제27권 2호.
- _____. 2011. “공천과정에서의 여론조사의 바람직한 역할에 대한 시론.” 『미래정치연구』 제1권: 93-110.
- 박재욱. 2006. “지방선거에서의 정당공천제와 경선제: 5.31 지방선거를 중심으로.” 『국제정치연구』 제9집: 336-359.
- 박찬표. 2007. “지역 시민사회의 구조와 지역 민주주의: 목포시를 중심으로.” 『한국정당학회보』 제 6권 제 2호: 133-165.
- _____. 2008. “책임정당정치의 논리와 조건” 한국정당학회 춘계학술회의 발표 논문.
- _____. 2012. “열린우리당의 정당개혁과 그 결과에 대한 연구” 『기억과 전망』 겨울호
- _____. 2011. “공천과정에서의 여론조사의 바람직한 역할에 대한 시론.” 『미래정치연구』 제1권: 93-110.
- 박형수. 2012. 「선거와 재정관리」 재정분석센터 정책보고서.
- 석종근, 2007. "유권자 중심의 매니페스토 운동 활성화 방안에 관한 소고: 진해 추진사례를 중심으로" 『선거논단』 제4호. pp.305-322
- 소네야스히로. 2006. "일본지방선거에서의 매니페스토 도입과 정치변화" 김영래(편). <매니페스토와지방선거>. 64-102. 서울: 논형
- 송광운. 2008. “한국 지방선거 정당공천제의 한계와 과제” 『동북아연구』 제23권 제2호
- 안성민·최윤주. 2009. “주민참여예산제도의 경험과 성과: 5개 자치구를 중심으로.” 『한국행정논집』 제 21권 제 4호: 1369-1397.
- 안철현, 2011. “지방선거에서의 정당공천제 찬반 논리와 대안 평가” 『한국지방자치연구』 제12집 4호

- 엄기홍. 2008. “광역단체장의 선거공약과 공약이행평가: 평가지수 개발.” 『한국정당학회』 제7권 제2호. Pp 217-238
- 유성진. 2014. “6.4 지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성.” 『2014년 한국정당학회 춘계학술회의 자료집』
- 유재원. 1999. “단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시한계론 검증”. 『한국정책학회보』 제 8권 제 3호: 79-98.
- 유재일·정상호. 2009. “지방정치에서 정당정치의 위상과 과제.” 『한국과 국제정치』 제 25권 제 1호: 149-177.
- 윤종빈. 2011. “지구당 폐지와 한국정당의 민주성” 『한국정당학회보』 제10권 제2호
- _____. 2013. “민선5기 지방자치단체 매니페스토 이행평가와 개선방안.” 한국정당학회 매니페스토 토론회 발표문.
- 이기우. 2001. “지방자치와 민주주의 및 법치주의의 원칙.” 『공법연구』 제 29집 제 4호: 139-165.
- 이동윤. 2010. “지방선거와 정당공천제 논쟁, 부산지역 기초자료를 중심으로” 『현대정치연구』, 봄호.
- _____. 2012, “한국의 정당정치와 매니페스토 운동: 제 19대 국회의원선거를 중심으로”, 동북아연구소. 27권 1호, p.103~133
- 이상목. 2007. “지방선거제도 변화의 정치적 효과분석” 『한국지방자치학회보』 제19집 1호
- 이승종. 2009. “지방자치발전을 위한 정당참여의 방향” 『한국지방자치학회 세미나 발표논문집』
- 이정은, 2012, "한국 매니페스토 운동의 평가와 과제 : 강원도 매니페스토 운동을 중심으로" 강원대학교, 석사학위논문
- 이정진. 2010. “지구당 폐지를 둘러싼 담론구조와 법 개정 논의” 『韓國政治外交史論叢』 제31집 제2호
- 이정훈. 2011. “주민참여예산제도의 성공요인과 효과 분석: 알레그레시와 5개 지방자치단체를 중심으로.” 『한국균형발전연구003).』 제 2권 제 3호: 115-141.
- 이청천. 2008. "한국 매니페스토 선거의 실태와 문제점에 관한 연구", 전남대학교, 석사학위논문
- 이현출, 가상준. 2011. 2010지방선거 매니페스토 평가와 과제.” 『지방행정연구』 제25권 제4호. , p.155

- 이호형. 2009. "한국형 매니페스토 운동의 성공적 정착을 위한 장애요인과 실천적 대안" 학술저널, 21세기 정치학회보
- 장동진. 1995. "지방자치와 민주주의 - 규범적 논의." 『동서연구』 제 12권 제 1호: 59-77.
- 장동호. 2007. "기초지방정부 사회복지비 지출비중의 변화요인 탐색." 『한국사회복지학』 제 59권 제 1호: 239-351.
- 장우영. "지방자치와 시민참여." 『OUGHTOPIA』 제 26권 제 1호: 87-112.
- 전진영. 2009. "재보궐선거와 지구당부활논쟁", 2009년도한국정당학회하계학술회의발표문
- 전용주. 2005. "후보공천과정의 민주화와 그 정치적 결과에 관한 연구: 제17대 국회의원 선거를 중심으로." 『한국정치학회보』 제39집: 217-236.
- _____. 2010. "한국 정당 후보 공천제도 개혁의 쟁점과 대안." 『현대정치연구』 제 3권 제 1호: 37-69.
- 전용주·임성학·김석우. 2010. "정당공천유형과 후보의 본선경쟁력: 2006년 기초자치단체장 선거를 중심으로." 『OUGHTOPIA』 제25집: 127-156.
- 전용주·차재권·임성학·김석우. 2011. "한국 지방 정치엘리트와 지방 정부 층원." 『한국정당학회보』 제 10권 제 1호: 35-69.
- 정연정. 2009. "정당의 지방조직 활성화 방안 : 지구당 재정립의 필요성을 중심으로" 『21세기정치학회보』 제19집 3호.
- _____. "주민소환제와 주민참여." 『선거연구』 제 2권 1호: 31-58.
- 정진민. 2003. "정당개혁의 방향: 정당구조의 변화를 중심으로"
- _____. 2004. "17대 국회의원선거에서의 상향식 공천제도와 예비후보 등록제." 『한국정당학회보』 제3권: 5-18.
- _____. 2008. "정당정치의 제도화와 한국정당의 과제", 『한국정치연구』 제17집 제2호
- 정형욱. 2007. "영국의총선거와매니페스토영향" NGO연구 제5권 제2호 25~42
- 정희욱. 2012. "19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계." 『한국정당학회보』 제11권 제2호. pp. 125-155.
- 조진만. 2008. "한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안" 『한국정당학회』 제7권 제2호. pp111-135.
- 주용학. 2007. "민선4기 지방선거 결과 분석 및 정책적 함의"
- 지병근. 2014. "한국형 매니페스토 운동의 역사와 과제." 『2014년 6.4 지방

- 선거 매니페스토 정책선거 확산방안 토론회 자료집』
- _____. 2010a. “서베이 민주주의(Survey Democracy)?: 6.2 지방선거 후보 공천사례를 중심으로.” 『한국정치연구』 제19권: 57-75.
- _____. 2010b. "후보자선출권자(selectorate)의 개방과 분권화가 대안인가?: 6.2 지방선거에서 한나라당과 민주당의 공천방식에 관한 사례연구.“ 『현대정치연구』 제 3권 제 2호: 217-249.
- 진재문. 2006. “지방정부의 사회복지예산 결정요인 연구: 1995~2003년 광역시·도를 중심으로.” 『사회복지정책』 제 24집: 5-30.
- 채진원. 2012. “매니페스토 평가지표에 대한 평가와 대안 모색” 『정치와 평론』 제10권. p.129
- 최준영. 2011. “한국 공천제도의 연구동향과 향후 연구과제: 지방선거를 중심으로.” 2011년도 한국지방정치학회 추계 학술대회 발표논문.
- 최호택·정석환. 2011. “한국지방자치 연구경향분석.” 『한국지방자치학회보』 제 23권 제 4호: 5-23.
- 최홍규. 2007. “매니페스토(Manifesto, 정책선거)에 의한 선거공약 평가에 관한 연구” 경기대학교 행정대학원 석사학위 논문
- 카나이 타츠키. 2006. 매니페스토의 탄생. 다산초당
- 하동현. 2006. "일본의 매니페스토 사이클 작동과 검증 평가" 김영래(편). <매니페스토와지방선거>. 209-248. 서울: 논형
- 하동현, 2010. '정책이전과 확산과정 연구 - 일본의 매니페스토운동사례를 대상으로' 한국정책학회보, 제19권 2호 245-273
- 하승수. 2003. “시민자치 역량강화를 위한 과제: 지방분권 논의와 관련하여.” 『시민과 세계』 제 4호: 180-194.
- 하승우. 2010. “풀뿌리민주주의.” 민주화운동기념사업회 연구소 편. 『민주주의 강의 4: 현대적 흐름』 서울: 민주화운동기념사업회.
- 하세현. 2007. “지방분권 실현과 지방정당의 육성” 『한국지방자치연구회』 제9집 2호
- 하혜수·최영출. 2013. “지방자치 및 지방행정 연구경향 분석.” 『한국사회와 행정연구』 제 24권 제 2호: 125-151.
- 허철행, 2011. “지방선거에 있어서 정당공천제의 한계와 개선방안에 관한 연구” 『지방정부연구』 제15권 제1호
- 황아란. 2008. “지방의원 유급제와 의정 전문성의 논리적 관계 구조.” 『지

방정부연구』 제 12권 제 2호: 29-47.

황주홍. 2009. “책임행정 위해 정당예속 벗어나야” 『지방행정』 제 58권: 22-24.

Bradbury, Farel. 2001. 'Manifesto of Manifestos, 7th edition incorporating Parliamentary Complexion and Mandate 2001,' A Report on the Analysis of the Voting at the UK General Election 7th June 2001 and the Listing and Classification of all the Manifesto Policies of the Duly Elected Members of Parliament, (London:Hydatum).

Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Labour Party. 2007. 'Making Policy,'

Schattschneider, E.E. 1942, Party Government in the united states

구글 검색 : Liberal Democrat Achievements in Government

朝日新聞, 2004年 5月 30日, 7月 9日

朝日新聞, 2009年 8月31日

朝日新聞, 2009年 9月 2日

朝日新聞, 2010年 6月 21日

朝日新聞, 2012年 12月 19日

<http://www.politicsresources.net/area/uk/man.htm> (UK General Election Party Manifestos)