

# 한국의 정당정치와 매니페스토 운동

: 제19대 국회의원선거를 중심으로\*

이동윤(신라대학교)

---

## 논문 요약

이 연구는 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. 우선 이번 선거에서 매니페스토 운동을 주도한 중앙선거관리위원회나 각종 시민단체의 활동은 그 어느 때보다 활발하였다. 그러나 매니페스토의 공급자 차원에서 정당과 후보자들은 선거 시기에 즈음한 정당과 정치인들의 잦은 이합집산 및 공천 지연, 네가티브 선거운동 등이 정책공약 개발과 정책선거를 가로막는 주요한 장애요인으로 작용했으며, 각 정당의 정책공약들도 구체성과 재원마련 방안 등이 미약하였다. 정책공약의 수요자로서 유권자들 역시 매니페스토 운동에 대한 참여의식과 태도가 미약했으며, 정당이나 정책공약보다 후보자에 대한 인물 중심적 투표 성향이 강하게 표출되었다. 결과적으로 정책선거를 위한 매니페스토 운동은 그 자체적 기본 목표와 추진전략 등의 포괄적 재정비가 요망되며, 그것의 구조적 제약이나 방법론적 문제뿐만 그것을 직접적으로 인식하고 실천하는 행위자이자 수요자와 공급자 모두의 지속적인 관심과 적극적 참여 노력이 요망된다.

주제어 : 정당정치, 매니페스토, 정책선거, 책임정치, 제19대 국회의원선거

---

\* 이 연구는 2012년 3월 30일 한국시민윤리학회 춘계학술회의에서 발표된 논문을 토론회를 거쳐 수정·보완하였으며, 제19대 국회의원선거가 끝난 이후 분석한 내용을 추가한 것임을 밝힌다.

## I. 문제제기

최근 들어 한국은 정당정치의 위기가 심화되어 나타나고 있다. 지난 2011년 10월 서울시장 보궐선거를 전후하여 확산된 ‘안철수 현상’은 차치하더라도 제1야당이 선거과정에서 후보를 내지 못한 채 기존 정당에 소속되지 않은 무소속 후보를 지지하여 여당 후보를 누르고 시장에 당선된 사실은 한국의 정당정치가 처한 현실을 극명하게 보여주었다. 한국의 정당정치가 지니는 제반 문제점은 어제 오늘의 일은 아니어서 이미 오래 전부터 정당의 조직구조나 운영방식에 대한 다양한 비판이 제기되어 왔으나, 특히 민주화 이후에도 한국의 정치과정에서 마치 관행처럼 이루어진 정당의 비민주적 운영방식은 이제 더 이상 유권자들의 다양한 정치적 욕구를 수렴하여 정책공약을 개발하고, 그들을 대표할 공직후보를 제시하여 지지를 얻을 수 없는 상황에까지 이르렀다. 이른바 ‘무당정치(nonpartisan politics)’와 ‘정당무용론’을 촉발시키고 있는 이러한 현상은 한국의 정당들이 그 동안 유권자들을 무시한 채 자의적으로 정책을 결정하여 추진해 온 결과라고 평가할 수 있으며, 한국의 정당정치가 직면한 이러한 위기 상황을 극복하기 위해 정당정치의 근본적 변화와 개혁이 요구되고 있다.

한편 선거과정에서 정당 및 후보자 간 정책경쟁과 대결을 유도하여 정책선거와 책임정치를 구현하기 위해 지난 2006년 제4회 전국동시지방선거부터 도입된 ‘매니페스토(manifesto)’ 운동은 중앙선거관리위원회(이하 중앙선관위)나 시민단체들의 지속적인 노력을 통해 제도적으로 어느 정도 자리를 잡은 것처럼 보이지만, 아직도 그 실효성에 대해서는 많은 문제점들이 지적되고 있다.<sup>1)</sup> 그동안 한국의 매니페스토 운동은 시민사회의 적극적 참여 노력으로

1) 김영태, “5·31 매니페스토 운동의 비판적 검토,” 『시민과 세계』 제9호, 2006, pp. 298~314; 오수길, “5·31 매니페스토 운동의 의의와 시민운동의 전망,” 『시민사회와 NGO』 제4권 2호, 2006, pp. 161~168; 김영태, “한국의 매니페스토 운동과 지방선거에 대한 영향 평가 연구,” 『한국동북아논총』 제45집, 2007, p. 300; 홍성걸, “5·31 지방선거에서의 광역단체장 선거공약에 대한 SMART

정책공약 검증을 위한 다양한 지표가 개발되고 그 평가활동이 지속되고 있음에도 불구하고, 개별 정당들이 선거 시기에 즈음하여 이합집산을 통해 선거 절차를 파행적으로 운영하면서 실제로는 정책선거 분위기를 격감시키고 있다. 선거 시기마다 많은 유권자들이 정치인의 세대교체와 정당쇄신 등 정치개혁을 열망하고 있지만, 개별 정당들은 이러한 정당개혁을 내부 계파관리의 명분으로만 활용할 뿐, 정당의 체질 개선이나 구조개혁을 위한 근본적 변혁을 추진하지 못하고 매번 동일한 문제점들을 유발하여 왔다.

현실적으로 정책선거와 책임정치를 구현하기 위한 매니페스토 운동이 활성화되고 성공하기 위해서는 그 중심에 정당정치가 있어야 한다. 현대 민주주의에 있어서 정당은 일반 시민들의 정치적 욕구를 집약하는 가장 효율적인 기제로 작동하여 왔으며, 특히 대의민주주의를 근간으로 하는 현대 정치과정에서 정당 없는 책임정치는 생각하기조차 어렵다.<sup>2)</sup> 그러나 한국의 경우 당원 없는 정당정치의 고질적 문제점은 차치하더라도 민주화 이후 크게 변화된 유권자들의 높은 정치의식 수준과 동떨어진 비민주적 운영방식과 정치활동을 통해 정당이 유권자들의 다양한 정치적 의사를 집약하여 정책공약을 개발하고 추진하는 것은 고사하고, 오히려 선거과정에서 유권자들로부터 외면당하는 상황까지 발생하고 있다. 이른바 ‘안철수 현상’으로 드러난 ‘정당무용론’은 한국의 정당들이 당면한 정치적 위기 상황을 그대로 보여주는 것이라 평가할 수 있으며, 이러한 위기 상황을 극복하기 위해서라도 한국의 정당들은 매니페스토 운동을 통해 정책선거와 책임정치를 추구하는 정책정당으로 새롭게 거듭나야 할 필요성이 있다.

그렇다면 이번 2012년 4월 11일 치러진 제19대 국회의원선거에서 각 정당들은 어떤 정책공약들을 제시하였으며, 이것은 매니페스토 운동 차원에서 어떻게 평가할 수 있는가? 이번 선거에서 매니페스토 운동은 어떻게 진행되었으며, 이것은 어떤 문제점을 유발하고 있는가? 정당정치 차원에서 정책선

분석,” 『한국정책학회보』 제16권 3호, 2007, p. 148. 참조.

2) 황아란, “지방선거의 정당공천: 경선제 도입의 문제점과 개선방안,” 『지방행정연구』 제16권 1호, 2002, p. 99.

거와 책임정치 구현을 위한 매니페스토 운동이 활성화되고 제도화되기 위해 각 정당은 어떤 역할을 수행해야 하며, 매니페스토 운동은 어떤 방향으로 개선되어야 하는가? 이러한 의문점들에 기초하여 이 연구는 정당정치와 매니페스토 운동에 대한 이론적 논의들을 포괄적으로 살펴보고, 2012년 제19대 국회의원선거 과정에서 제시된 주요 정당들의 정책공약 및 매니페스토 운동의 현황을 고찰하고자 한다. 또한 이 연구는 제19대 국회의원선거에서 나타난 각 정당의 정책공약과 매니페스토 운동의 제반 문제점들을 구조적·제도적 요인과 더불어 정책공약의 공급자·수요자 차원에서 파악하고 분석함으로써 그 개선 방향을 모색하고자 한다.

## II. 이론적 논의: 매니페스토와 정책선거, 그리고 책임정치

대의민주주의를 기반으로 하는 현대 정치과정에서 정치권력을 얻고자 하는 정당은 선거과정에서 공직후보를 추천하고 자신들의 정치적 구상과 비전을 담은 정책공약을 제시함으로써 유권자들의 지지와 득표를 위해 노력한다. 즉, 선거과정에 참여하는 정당과 후보자들은 유권자들의 지지와 득표를 위해 자신들이 집권하였을 경우 실천할 정책공약을 개발하여 제시하고, 이에 대해 유권자들은 정당과 후보자들이 제시한 정책공약의 차이가 자신들에게 어떤 혜택을 가져다 줄 것인가를 합리적으로 고려하여 투표를 결정한다는 것이다.<sup>3)</sup> 따라서 일반 시민과 유권자들의 다양한 정치적 욕구와 의사를 집약하여 정책공약을 개발하고 제시하는 일은 현대 정치과정에서 정당이 추구해야 할 가장 중요한 역할이자 핵심적인 기능 중 하나이다. 선거과정에서 각 정당과

3) Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*. New York: Happer & Row, 1957; 조진만, “한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안,” 『한국정당학회보』 제7권 2호, 2008, p. 113; 이동윤, “정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가,” 『동서연구』 제22권 2호, 2010, p. 102 재인용.

후보자들이 제시하는 정책공약은 유권자들이 투표를 결정하기 위한 가장 중요한 선택 기준이며, 개별 정당과 후보자들 사이에서 펼쳐지는 정책공약 경쟁은 정책선거를 통해 책임정치를 구현하기 위한 전제조건이라고 논의할 수 있다.

한편 한 국가 내에서 정당정치를 통해 책임정치가 구현되기 위해서는 선거 과정에서 정책선거가 치러져야 한다. 일반적으로 ‘정책선거’는 “각 정당과 후보자가 자신이 쌓아 온 경력과 능력, 그리고 국정 운영에 대한 앞으로의 구상과 비전 등을 자신의 정견과 정책공약에 담아 상호 경쟁하는 선거형태”<sup>4)</sup>로서 그 핵심에는 매니페스토가 있다. ‘매니페스토’는 “정당이나 후보자가 선거과정에 임하여 집권 이후 어떤 정책을 어떻게 수행할 것인가를 유권자에게 공식적·비공식적으로 표명하는 문서”<sup>5)</sup>이며, “정당이 선거에 승리하여 정권을 획득하였을 경우 반드시 입법화하겠다고 약속한 정책 개요를 공식적으로 문서화하여 선거기간 중 국민들에게 제시하는 서약서”<sup>6)</sup>이다. 매니페스토는 통상 정당과 후보자의 정책공약을 포괄적으로 지칭하게 되지만, 이것이 일반적인 선거공약과 다른 차이점은 선거공약의 목표치를 보다 구체적으로 명확하게 제시하고, 이러한 목표를 실현하기 위한 추진과정과 재원의 조달방법 등을 체계적으로 제시한다는 것이다.<sup>7)</sup>

현대 정치과정에서 정책선거가 중요한 이유는 대의민주주의체제에서 선거 과정을 통한 정치참여와 정부 구성이 주권을 가진 시민들과 그들을 대리하는 공직자 사이의 민주적 책임성을 전제로 매개되기 때문이다. 선거과정에서 제시되는 각 정당과 후보자의 정책공약은 정치엘리트의 정책 의지를 유권자들에게 전달하는 의사통로의 매개체이며, 공직자에게 선거 이후 정책결정과

4) 박명호, “정책선거 실현을 위한 방안,” 『한국정당학회보』 제2권 1호, 2003, p. 217.

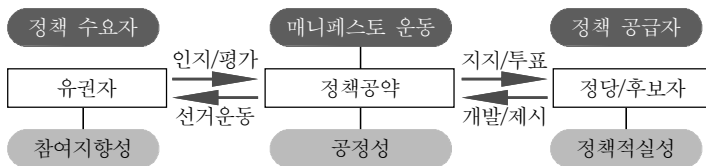
5) David Robertson, *A Theory of Party Competition*. London: Wiley, 1976, p. 72.

6) John Ramsden, *The Oxford Companion to Twentieth-Century British Politics*, Oxford, N.Y.: Oxford University Press, 2005, p. 420.

7) 최준영, “정책선거와 매니페스토,” 2007년도 한국정치학회 연례학술회의 『제17대 대통령선거 과정 평가』 발표논문, 2007, p. 65; 이동윤(2010), 위의 논문, p. 105 참조.

집행의 정당성을 부여해 주는 정치적 기능을 담당한다. 선거과정과 결과에 있어서 정책공약의 차이가 얼마나 많은 영향을 미치는가에 대한 연구는 아직도 다양한 논의가 전개되고 있다.<sup>8)</sup> 그러나 정책공약에 대한 유권자들의 태도는 정당이나 후보자가 제시하는 매니페스토와 정책공약에 대한 개인적 요인들에 따라 차이가 있으며,<sup>9)</sup> 적어도 각 정당과 후보자가 제시하는 정책공약은 선거과정에서 선거 이슈를 제공하고, 유권자들의 투표결정에 있어서 중요한 가지 고려의 대상이 되고 있다.<sup>10)</sup> 정당 및 후보자의 선거운동은 크게 정책공약을 중심으로 이루어지는 포지티브 방식과 상대방에 대한 인물성, 즉 도덕성이나 자질, 학연, 지연, 연고 등을 중심으로 이루어지는 네거티브 방식이 있는데, 매니페스토를 통한 정책선거는 바로 포지티브 선거운동의 실현과 깊은 상관관계가 있다.<sup>11)</sup>

<그림 1> 정책선거와 매니페스토 운동 평가



8) 정당과 후보자의 정책공약이 선거과정과 결과에 영향을 미친다는 연구로는 Charles Backstrom, "Congress and the Public: How Representative is the One of the Other?" *American Political Quarterly*, Vol. 5, No. 4, 1977, pp. 411~435; David Brady and Babara Sinclair, "Building Majorities for Policy Changes in the House of Representatives," *Journal of Politics*, Vol. 46, No. 4, 1984, pp. 1033~1060; Benjamin I. Page and Robert Y. Shapiro, *The Rational Public*, Chicago: University of Chicago Press, 1992. 등이 있으며, 선거과정에서 유권자의 관심은 주로 후보자의 경력, 업적, 홍보활동 등 인물적인 요소에 있으며, 정책공약은 부차적인 문제라고 논의한 연구로는 Thomas E. Mann and Raymond E. Wolfinger, "Candidates and Parties in Congressional Elections," *American Political Science Review*, Vol. 74, No. 3, 1980, pp. 617~632; Alan I. Abramowitz, "A Comparison of Voting for U.S. Senator and Representative in 1978," *American Political Science Review*, Vol. 74, No. 3, 1980, pp. 633~640. 등이 있다.

9) Jocelyn A. J. Evans, *Voters & Voting: An Introduction*, London: Sage, 2004, p. 27.

10) 송근원, 『선거정치론』, 부산: 경성대학교 출판부, 1994, p. 8.

11) 신두철, "제18대 총선의 올바른 방향과 정책선거." 『지방행정』 3월호, 2008, p. 40.

그렇다면 정책선거를 위한 매니페스토 운동은 어떻게 이해하고 평가할 수 있는가? [그림 1]에서 보는 바와 같이 매니페스토 운동을 통한 정당 및 후보자와 유권자 사이의 관계는 정책공약을 중심으로 정책공약의 수요자와 공급자 차원으로 구분하여 논의할 수 있다.<sup>12)</sup> 합리적 선택이론(rational choice theory)에 근거하여 “현직의 공직후보가 재직 시 수행했던 업적이나 발생했던 사건에 대한 평가를 기반으로 이루어지는 유권자의 투표행태”가 ‘회고적 투표(retrospective voting)’이고, “과거 정책 이행의 결과에 기반을 두고 선거 시기에 제시되는 정책공약을 평가하고, 유권자의 정책적 입장과 유사한 정책공약을 제시하는 정당과 후보에게 투표하는 것”이 ‘전망적 투표(prospective voting)’라고 한다면,<sup>13)</sup> 정책선거는 바로 유권자들이 정당 및 후보자가 제시하는 정책공약을 합리적으로 평가하여 투표를 결정하는 것이다. 이에 따라 선거에 임하는 정당과 후보자는 정책공약을 개발하여 유권자들에게 제시하고 선거운동을 전개하며, 유권자들은 각 정당과 후보자의 정책공약을 인지하고 합리적으로 평가하여 지지와 투표를 결정한다.

우선 정책선거를 위한 매니페스토 운동이 정상적으로 작동하고 활성화되기 위해서는 각 정당과 후보자가 제시하는 정책공약의 실현 가능성을 합리적으로 평가할 수 있는 평가 기준이 제시되고, 이를 통한 매니페스토 평가 자체의 신뢰성과 공정성이 확보되어야 한다. 현실적으로 매니페스토를 측정하고 평가하는 기준과 방법은 각 국가마다 지니는 정치적 환경과 사회문화적 구조에 따라 매우 다양하게 제시될 수 있으며,<sup>14)</sup> 매니페스토 운동을 주관하는 수행기관이나 추진기구 자체가 정치적으로 중립성을 지니고 공정하게 각 정

12) 박명호(2003), pp. 217~218 참조.

13) 엄기홍, “합리적 선택이론과 투표행태: 경제학적 관점,” 전용주·임성학 외, 『투표행태의 이해』, 서울: 한울아카데미, 2009, pp. 106~107.

14) 서재영·권영주, “매니페스토 평가절수가 득표율에 미친 영향: 제4회 전국동시지방선거 시·도지사 선거를 중심으로,” 『한국지방자치학회보』 제20권 1호, 2008, pp. 33~35; 조진만·최준영, “매니페스토의 학문적 활용을 위한 소고,” 『한국정치외교사논총』 제30집 1호, 2008, pp. 164~174; 채진원, “매니페스토 평가지표에 대한 평가와 대안 개발,” 2012년도 한국정당학회 춘계학술회의 『정당정치의 변화와 19대 총선』 발표논문, 2012, pp. 2~15.

당 및 후보자의 정책공약을 평가할 수 있어야 한다. 일반적으로 정부기관으로서 각 국가의 선거관리위원회가 주관하는 매니페스토 운동의 경우 선거관리위원회 자체의 독립성과 정치적 중립성이 중요하며, 시민단체에 의해 주도되는 매니페스토 운동의 경우 정치적 중립성과 더불어 국민들로부터 신뢰와 공정성을 인정받는 것이 중요하다.

다음으로 정책공약의 공급자 차원에서 각 정당과 후보자는 유권자에게 보다 명료하고 일관된 정책공약을 제시하고, 유권자들이 자신들의 정책공약에 따라 정당과 후보자를 선택하도록 유도해야 한다. 그리고 선거에 승리한 정당은 집권 이후 자신들이 제시한 정책공약을 올바르게 실천하고 성과를 나타냄으로써 차기 선거에서도 유권자들이 자신의 정당과 후보자들을 지속적으로 지지할 수 있도록 노력해야 한다.<sup>15)</sup> 정당과 후보자는 보다 많은 유권자들의 지지를 받기 위해 정책공약의 주요 내용을 가급적 개괄적으로 구성하고 애매 모호하게 표현함으로써 다양한 혹은 심지어 서로 상충되는 내용들을 포괄하는 ‘모호화 전략(strategy of ambiguity)’을 취할 수 있다.<sup>16)</sup> 그러나 보다 장기적 차원에서 정책선거를 통해 책임정치가 구현되기 위해서는 각 정당과 후보자가 제시하는 정책공약의 적실성이 확보되어야 한다. 정책공약의 적실성은 정당이나 후보자가 공약한 정책이 실제 상황에 적합하다는 것을 경험적으로 증명하는 것을 의미하며, 정책공약의 구체성과 예산 규모 및 자원계획, 정책의 우선순위나 시행 범위와 절차를 규정하는 시의성과 파급성 등을 통해 평가할 수 있다.<sup>17)</sup>

15) Kenneth Janda, Jeffrey M. Berry, and Jerry Goldman, *The Challenge of Democracy: Government in America* (Boston and Toronto: Houghton Mifflin, Co., 1992); 고경민·장성호·오상준, “한국 지방선거와 로컬 매니페스토: 2006년 5·31 지방선거를 중심으로,” 『동북아논총』 제45집, 2007, p. 308; 이동운(2010), 위의 논문, p. 108 재인용.

16) Deborah Stone, *Policy Paradox: The Uses of Argumentation*. Cambridge, N.Y.: Cambridge University Press, 1997/1988, pp. 156~162.

17) 허범, “대통령선거공약토론의 유권자 참여 지향적 조직과 운영,” 『한국정책학회보』 제11권 4호, 2002, p. 489; 김영하, “선거공약의 실현가능성 분석을 위한 예비적 고찰: 국내 선행연구의 검토를 중심으로,” 『대한정치학회보』 제13집 3호, 2006, pp. 18~19.



반면 정책공약의 수요자 차원에서 유권자는 각 정당 및 후보자 사이의 정책적 차이를 인지하고 어떤 정책이 자신에게 더 많은 혜택을 가져다 줄 것인지를 합리적으로 평가하여 투표를 결정한다.<sup>18)</sup> 유권자들이 확고한 주인의식을 갖고 선거과정에서 정책공약을 꼼꼼하게 평가하여 투표하고, 선거가 끝난 이후에도 공약 이행을 추적·감시하며, 당선자의 임기까지 공약 결과를 분석·평가하는 참여지향성이 높게 나타난다면, 그 선거과정은 정책선거로 전환될 수 있다.<sup>19)</sup> 정책선거를 위한 매니페스토 운동에서 유권자들의 참여지향성은 정책공약에 대한 관심도를 의미하며, 유권자들의 투표가 인물 중심적이기 보다 정당·정책 중심으로 이루어질수록 참여지향성이 높은 것으로 평가할 수 있다. 정책선거를 둘러싼 정당 및 후보자와 유권자 사이의 관계는 과거 업적에 대한 회고적 판단을 통해 투표를 결정하는 ‘보상과 처벌(reward and punishment)’<sup>20)</sup>의 원리가 작동하며, 미래에 대한 약속으로서 정당이나 후보자들의 정책공약이 서로 확연한 차이를 보일 때 유권자들이 반응하는 ‘메아리방 효과(echo chamber effect)’<sup>21)</sup>도 작용하기 때문이다. 결국 유권자들이 선거과정에서 참여의식을 공유하고, 자기 나름대로 문제의식을 구성하여 다양한 경로와 방법을 통해 정책공약에 관심을 갖고 꼼꼼하게 평가한다

- 
- 18) 최준영, “매니페스토를 통한 정치개혁은 가능한가?” 『국가전략』 제14권 3호, 2008, p. 175.  
 19) Roger W. Cobb and Charles D. Elder, *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 1972, pp. 1~17; 남승하·오수길, “지방자치단체장의 매니페스토 이행과 성과관리 차원.” 2008년도 한국행정학회 하계학술회의 발표논문집, 2008, p. 475.  
 20) ‘보상과 처벌’의 원리는 정권을 장악한 정당은 집권기간 동안 자신들이 선거에서 표방한 정책들을 얼마나 잘 수행했는가에 대한 평가를 통해 차기 선거에서 유권자들의 준엄한 심판을 받는다는 것이다. 즉, 차기 선거에서 자신이 표방한 정책들을 잘 수행한 정당의 경우 유권자들로부터 포상을 받게 되지만, 그렇지 못한 정당은 유권자들로부터 처벌을 받게 된다. Morris P. Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven: Yale University Press, 1981; 송근원(1994), 위의 논문, p. 11; 조진만(2008), 위의 논문, p. 114 참조.  
 21) ‘메아리방 효과’는 정당과 후보자들이 미래에 대한 판단 기준으로서 정책공약의 뚜렷한 차이를 나타내고 보다 구체적이고 명확한 정책적 대안을 제시할 때 유권자들은 반드시 그에 대해 메아리처럼 화답한다는 것이다. V. O. Key, Jr., *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936~1960*, Cambridge: Harvard University Press, 1966; 최준영, “선거이슈와 투표행태,” 전용주 외, 『투표행태의 이해』, 서울: 한울아카데미, 2009, p. 131, p. 153.

면, 정책공약에 대한 참여지향성이 높은 것으로 평가할 수 있다. 또한 이러한 일련의 과정과 운동이 일회성으로 끝나지 않고 장기간에 걸쳐 지속적으로 진행될수록 참여지향성은 높게 나타날 수 있다.<sup>22)</sup>

다른 한편으로 매니페스토 운동은 정책선거를 위한 방법론적 가치를 뛰어넘어 정당에 의한 책임정치를 구현하는 중요한 유인요소이다.<sup>23)</sup> 일상적으로 매니페스토 운동을 통한 정책선거는 정당 간 정책경쟁을 내실화하며, 선거 이전부터 유권자들의 정책적 욕구를 수렴함으로써 정책결정의 민주성을 도모하고, 결과적으로 정당의 이익집약과 표출 기능을 강화함으로써 반응성과 책임성을 확보하여 정당정치의 강화와 정책의 효율성을 증진시킨다.<sup>24)</sup> 매니페스토는 정당의 이념적 정체성이 강하게 반영되기 마련이며, 따라서 정당들 사이의 주요한 정치적 쟁점들에 대한 우선순위와 입장 차이가 분명하게 드러남으로써 유권자들의 정치적 관심과 논쟁을 불러일으킬 수 있다.<sup>25)</sup> 그리고 매니페스토를 통한 정책선거는 선거과정에서 정당이 일관된 정책공약을 제시하고, 그들이 승리하면 그들이 제시한 정책공약을 충실하게 수행하도록 만드는 일련의 순환과정을 지속적으로 유지함으로써 궁극적으로 정당정치를 중심으로 한 ‘책임정치(accountable government)’를 구체화시킬 수 있다.<sup>26)</sup>

현실적으로 진보적 시민단체들을 통해 확산되고 있는 ‘무당정치’에 대한 논의는 정당정치가 일반 시민들에 의한 직접적인 의사 표현이나 통치를 제한하고 있으며, 따라서 최소한 지방선거 수준에서라도 각 정당의 당파적 색채가 제거된 선거가 치러짐으로써 시민들의 정치적 욕구가 직접적으로 수렴될 수

22) 허범(2002), 위의 논문, pp. 482~483; 이동윤(2010), 위의 논문, p. 108.

23) 안철현, “2006년 지방선거에서의 매니페스토 운동의 의의와 한계,” 『21세기정치학회보』 제16집 2호, 2006, p. 132; 고경민 외(2007), 위의 논문, p. 311.

24) 이현출, 『매니페스토와 한국정치 개혁』, 서울: 건국대학교 출판부, 2006, pp. 54~64.

25) Richard Rose, *Do Parties Make a Difference?*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1980; 조진만(2008), 위의 논문, p. 115.

26) John Carry and Andrew Reynolds, "Parties and Accountable Government in New Democracies," *Party Politics*, Vol. 13, No. 2, 2007, pp. 13~12, p. 255; 이동윤(2010), 위의 논문, p. 110.

있는 정치과정이 보장되어야 한다고 주장한다.<sup>27)</sup> 이들의 논의에 따르면, 자기중심적이고 당파적 색채로 분리된 정당정치는 지방정치 차원에서 오히려 지역 주민들과 시민들의 직접적인 의사 표현을 가로막는 장애요인으로 작용함으로써 정당정치의 기능과 역할에 대한 불신을 증대시키고 있다는 것이다.<sup>28)</sup> 그러나 정당은 정치체계의 지속성과 안정성을 보장하는 정치기체로서 정치과정에 대한 집단적 판단뿐만 아니라 유권자들에 대한 정책적 책임성과 반응성을 함께 제공하는 핵심 기관이다.<sup>29)</sup> 최근 선거과정에서 정당의 역할과 기능이 배제된 무당정치는 투표율 저하와 더불어 포퓰리즘적 정책공약을 만연시킴으로써 오히려 정책 검증이나 책임정치에 대한 심각한 문제점을 유발하고 있다는 논의도 등장하고 있으며,<sup>30)</sup> 따라서 정책선거와 책임정치를 추구하는 매니페스토 입장에서도 이에 대한 심층적인 검토가 요망된다.

### Ⅲ. 제19대 국회의원선거와 매니페스토 운동

한국은 지난 2006년 2월 1일 제4회 전국동시지방선거를 앞두고 ‘5·31 스마트 매니페스토 정책선거추진본부’가 출범한 것을 계기로 본격적으로 매니페스토 운동이 시작되었으며,<sup>31)</sup> 이후 2007년 제17대 대통령선거와 2008

27) Richard Hofstadter, *The Age of Reform: From Bryan to FDR*. New York: Knopf, 1955; Lewis L. Gould, *Reform and Regulation: American Politics from Roosevelt to Wilson*, 2nd ed., New York: Knopf, 1986 등을 참조.

28) Brian F. Schaffner, Matthew Streb, and Gerald Wright, "Teams Without Uniforms: The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections." *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 1, March 2001, p. 9.

29) Sherrill Kenneth, "The Dangers of Non-Partisan Elections to Democracy," *Social Policy*, Vol. 28, No. 4, Summer 1998, p. 15.

30) Richard P. Caldarone, Brandice Canes-Wrone, and Tom S. Clark, "Partisan Labels and Democratic Accountability: An Analysis of State Supreme Court Abortion Decisions," *The Journal of Politics*, Vol. 71, No. 2, April 2009, pp. 560~573.

31) 김영래, "지방선거와 정치발전," 김영래·이현출 (편), 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』, 서울: 논형출판, 2006, p. 135.

년 제18대 국회의원선거, 그리고 2010년 제5회 전국동시지방선거를 거치며 점진적으로 발전을 거듭하여 한국의 선거과정에서 정책선거를 추진하기 위한 중요한 시민운동의 하나로 자리를 잡게 되었다. 그러나 최근까지 한국의 선거과정에서 정책선거와 매니페스토 운동이 성공적으로 전개된 것은 아니다. 한국의 매니페스토 운동은 지난 2006년 지방선거를 앞두고 출범할 당시부터 정당과 후보자 등 정치권의 자발적 참여를 통해 이루어진 것이 아니며, 그나마 2007년 제17대 대통령선거와 2008년 제18대 국회의원선거를 치르는 과정에서 정당의 잦은 이합집산과 후보선정 및 공천 지연 등 제반 문제점들에 기인하여 각 정당과 후보자들마다 충분한 시간적 여유를 갖고 제대로 된 정책공약을 준비하지 못한 채 ‘정책 없는 선거’를 치러왔다고 평가할 수 있다.<sup>32)</sup>

그렇다면 2012년 제19대 국회의원선거를 앞두고 정책선거와 책임정치를 구현하기 위한 매니페스토 운동은 어떻게 진행되었는가? 우선 역대 선거과정에서 선거관리 업무를 총괄하고 매니페스토 운동에 있어서도 주도적 역할을 수행해 온 중앙선관위는 역대 선거과정에서 운영해 오던 정당·정책정보시스템(party.nec.or.kr)을 통해 2012년 2월 22일부터 4월 11일까지 “아름다운 실천 매니페스토” 운동을 전개하고, ‘공약은행’ 란을 신설하여 유권자들의 정책 제안을 수렴하였으며, 3월 12일에는 국회에서 ‘정책선거 실천 협약식’을 개최하여 정책경쟁을 통한 깨끗한 선거 분위기를 조성하기 위해 노력하였다. 아울러 중앙선관위는 3월 25일부터 정당별 10대 공약과 각 후보별 공약을 접수하여 인터넷을 통해 게재하고, 특히 선거운동 기간 동안 각 정당별 선거공약을 e-Book 형태로 제공하였다. 또한 중앙선관위는 이번 선거가 정책경쟁 중심의 선거로 치러질 수 있도록 정당과 후보자의 정책공약 작성을 지원하고, 유권자들이 후보자 선택에 참고할 수 있도록 하기 위해 한국정당학회에 의뢰하여 ‘매니페스토 정책 아젠다 및 평가지표’를 개발하여 그 결과물을 정

32) 가상준·윤종빈, “정당정치와 책임정당정치,” 2009년도 한국정당학회·한국정치사회학회 공동학술회의 『한국 사회변동과 정당정치: 전망과 과제 (I)』 발표논문, 2009, p. 121; 이동윤(2010), 위의 논문, pp. 102~103.

당·정책정보시스템에 게시하였으며, 3월 25일부터 ‘이슈&정책’ 란을 통해 선거과정에서 표출되는 정책 이슈와 현안 문제들을 게재함으로써 정책선거 분위기를 고조시켰다.<sup>33)</sup>

한편 이전 선거부터 다양한 매니페스토 운동을 전개해 온 시민단체인 한국매니페스토실천본부(www.manifesto.or.kr)는 2012년 2월 20일 이번 선거 기간 동안 공정선거를 위한 정보 취재·등록 임무를 수행할 ‘4·11 총선 SNS 대학생 기자단’을 모집하여 발대식을 갖고 매니페스토 운동을 전개했으며, 중앙선관위와 협력하여 매니페스토 정책선거 실천 협약식을 갖는 등 이번 선거에서도 활발한 활동을 전개하였다. 특히 한국매니페스토실천본부는 이번 선거부터 제19대 국회의원선거의 매니페스토 운동과 더불어 그들의 홈페이지에 ‘1948 제18대 국회의원 공약 시민검증센터’를 개설하여 각 선거구별 제18대 국회의원의 선거공약 정보와 자체평가 보고서를 게재함으로써 지난 제18대 국회의원들의 정책공약 실행 여부와 평가·검증 작업을 함께 추진하였다.<sup>34)</sup> 또한 경제정의실천시민연합(이하 경실련)은 4월 2일부터 ‘경실련 정책선거도우미’(vote.ccej.or.kr) 사이트를 개설하여 유권자가 20개의 사회적 현안과 관련된 질문에 응답하면, 최종적으로 자신의 정책 성향에 가장 일치하는 정당을 알려주는 프로그램을 운영하였으며, 지난 제5대 지방선거부터 유권자와 지방자치 관련 시민교육을 추진해 온 바른선거시민모임중앙회(www.basunmo4u.or.kr) 등도 각종 매니페스토 관련 세미나와 홍보활동을 통해 이번 선거가 공정한 정책선거로 치러질 수 있도록 노력하였다.

33) 중앙선거관리위원회 정당·정책정보시스템. [Http://party.nec.go.kr](http://party.nec.go.kr) (검색일: 2012.03.09). 그밖에 부산시 선거관리위원회의 경우 유권자가 스마트폰을 이용하여 정책을 제안하고, 후보별 대표공약을 확인할 수 있는 ‘매니페스토 정책선거’ 어플리케이션을 개발하여 2월 27일부터 서비스를 제공함으로써 호평을 받은 바 있다. 『세계일보』, 2012년 2월 29일.

34) 한국매니페스토실천본부. [Http://1948manifesto.or.kr/main/](http://1948manifesto.or.kr/main/) (검색일: 2012.03.09).

&lt;표 1&gt; 제18대 국회의원 공약실천 정보 공개 및 공약이행률 현황

	공약실천 정보공개 (실천본부 자료)			공약 이행률	
	의원총수 (명)	제출자(명)	공개율(%)	공약완료율 (실천본부 자료)	공약이행률 (법률소비자 자료)
새누리당	145	83	57.24	37.30	60.78
민주통합당	73	36	49.32	32.72	58.16
자유선진당	13	2	15.38	26.80	51.55
통합진보당	4	2	50.00	8.80	46.00
무소속	6	3	50.00	42.86	62.57
합 계	241	126	52.28	35.16	59.00

출처: 한정택, "제18대 국회 평가: 매니페스토를 중심으로," 2012년도 한국정치학회 특별학술회의 『제19대 총선과 한국정치』 발표논문, 2012, pp. 82~83을 참조하여 제작성.

이번 선거의 매니페스토 운동과정에서 한 가지 특별한 점은 제19대 국회의원선거가 실시되기 앞서 제18대 국회의원들의 정책공약 실천 여부에 대한 정보와 공약이행률이 조사되어 발표되었다는 점이다. 현실적으로 매니페스토 운동의 성공과 정책선거의 조기 정착을 위해서는 정당과 후보자의 정책공약 제시로부터 유권자의 정책공약 비교·평가와 투표, 집권당 또는 당선자의 정책공약 이행 및 그 결과에 대한 유권자의 평가, 그리고 이에 근거하여 차기 선거에서 유권자의 지지 및 투표결정 등 일련의 순환과정이 지속적으로 이루어져야 할 필요가 있다.<sup>35)</sup> 이에 따라 [표 1]에서 보는 바와 같이 제18대 국회의원들의 공약실천 정보 공개와 그 이행률은 한국매니페스토실천본부가 전체 245명의 지역구 국회의원 중 241명을 대상으로 조사한 자료의 경우 공약실천 정보 공개율이 52.28%, 공약완료율이 35.16%에 지나지 않았으며, '법률소비자연맹'(www.goodlaw.org)이 제18대 국회의원 220명을 대상으로 조사한 자료의 경우에도 공약이행률이 59.0%에 불과하여 전반적으로 매니페스토의 실천과 공약이행률이 매우 낮은 것으로 평가되었다.

다른 한편으로 정책선거와 매니페스토 운동을 실천해야 할 공급자 차원에서 각 정당 및 후보자들의 정책선거 의지와 태도는 이전 선거와 비교하여

35) 고정민 외(2007), 위의 논문, p. 311.

크게 개선되지 못한 것으로 평가할 수 있다. 이번 선거는 이전 선거와 마찬가지로 이미 선거과정 초기부터 각 정당의 당명 개칭과 통·폐합, 선거연합과 신당 창당 등 정당 간 이합집산이 지속되는 가운데 후보공천을 둘러싼 잡음과 혼란이 가속화되었으며, 정당의 분화와 통합, 선거연대 과정이 늦어지면서 후보자 공천과정 또한 선관위의 후보자 등록일에 압박하여 최종 결정됨으로써 정당의 정책공약 제시는 고사하더라도 후보자 간 정책경쟁이나 토론도 원활하게 이루어지지 못하였다. 물론 공식적인 선거운동이 시작되기 이전부터 주요 정당들은 한·미 FTA 재협상 및 폐기 논쟁이나 제주 강정마을 해군기지 건설 등을 둘러싼 선거 이슈를 제시하고 격돌했으나, 이것은 정책경쟁이기는 선거 분위기를 선점하기 위한 정쟁(政爭)에 불과하여 올바른 토론이나 정책선거 분위기를 이끌지 못하였다. 또한 선거 이전부터 각 정당과 예비 후보들은 유권자들의 이목을 끌기 위해 교육과 사회복지 분야와 관련된 다양한 정책공약들을 발표하였으나, 이들 대부분은 재원 마련과 관련된 구체적인 실행계획이 제시되어 있지 못한 채 선심성 ‘공약’(空約)에 불과하여 오히려 매니페스토의 진정한 의미를 퇴색시키고, 정책선거 분위기를 조성하는데 방해가 되었다.

우선 새누리당([www.saenuriparty.kr](http://www.saenuriparty.kr))은 후보공천이 마무리 단계인 3월 중순 이후에야 “진심을 품은 약속: 변화·맞춤·실천”이라는 구호 아래 ‘제19대 총선 공약집’과 ‘시·도별 공약집’을 중앙선관위에 등록하고 선거운동에 돌입하였다. 특히 새누리당은 영유아부터 60대 이상에 이르기까지 다양한 연령별 계층에 맞춘 10대 공약을 발표하였으며, 5개 특별·광역시와 각 지방별 맞춤형 선거공약을 제시하여 유권자들의 지지와 관심을 유도하였다.<sup>36)</sup> 내부 공천과정의 진통과 통합진보당(이하 통진당)과의 후보단일화 문제를 둘러싸고 후보 공천이 늦어진 민주통합당(이하 민주당, [www.minjoo.kr](http://www.minjoo.kr))도 3월 초부터 “뉴민주당의 약속”이라는 구호 아래 일자리와 교육, 통일·외교,

36) 새누리당 홈페이지. [Http://www.saenuriparty.kr](http://www.saenuriparty.kr) (검색일: 2012.03.18).

사회복지, 노동, 중소기업, 환경·에너지 분야와 관련된 정책공약을 제시하고 선거운동을 전개하였다.<sup>37)</sup> 그밖에 통진당(www.goupp.org)은 각각의 정책주체에 맞추어 연속공약을 시리즈로 발표하며 정책공약 제시와 선거운동에 돌입하였으며,<sup>38)</sup> 새누리당과 보수 경쟁을 벌이던 자유선진당(이하 선진당, www.jayou.or.kr)도 총선공약이라는 명제 아래 연이어 정책공약을 발표하며 선거운동을 추진하였다.<sup>39)</sup>

[표 2]에서 보는 바와 같이 새누리당과 민주당은 ‘일자리 창출’에 가장 우선순위를 두어 10대 핵심공약을 발표했으며, 선진당은 취학 전 이동지원을, 통진당은 투기금융 모델 청산과 금융주권 보호를 우선순위로 하는 정책공약을 발표하였다. 새누리당의 10대 핵심공약은 법치주의 이념을 살려 복지외 경제민주화를 실현하고, 특히 유아, 청년, 노인 등 다양한 세대별 공약을 제시함으로써 과거와 비교하여 친복지적 정책 성향을 강화하였으며, 민주당의 10대 핵심공약은 공정하고 정의로운 시장경제, 경제민주화, 보편적 복지 등을 강조하여 전반적으로 공공 부문의 역할을 강조하였다. 새누리당과 민주당은 공통적으로 ‘일자리 창출’을 가장 우선적으로 강조하였으나, 그 세부 내용에 있어서는 새누리당이 새로운 취업 시스템 확립을 통해 일자리를 늘리고 청년창업을 활성화하는데 주안점을 둔 반면, 민주당은 일자리 나눔정책을 통해 일자리 수를 늘리고 비정규직에 대한 차별을 해소하는데 주력하였다.<sup>40)</sup> 두 정당은 모두 이번 선거에서 복지정책을 강조하였으나, 세부 내용에서 새누리당이 ‘선별적 복지’를 강조한 반면, 민주당은 ‘보편적 복지’를 강조하여 서로 다른 정책 노선을 보여주었다. 선진당은 교육, 중소기업인, 중산층 지원 등에 역점을 두어 정책공약을 발표하였으나 그 세부 내용이 부실했으며, 통진당은 ‘재벌규제법’과 2030 핵발전소 폐쇄 등 다른 정당과 구분되는 그들의

37) 민주통합당 홈페이지. <http://www.minjoo.kr> (검색일: 2012.03.18).

38) 통합진보당 홈페이지. <http://www.goupp.org> (검색일: 2012.03.18).

39) 자유선진당 홈페이지. <http://www.jayou.or.kr> (검색일: 2012.03.18).

40) 『서울신문』 2012년 4월 2일.



정치·경제적 이념을 강조하였다.

<표 2> 제19대 국회의원선거 각 정당별 10대 정책공약 비교

우선 순위	새누리당	민주통합당	자유선진당	통합진보당
1	일자리 창출	일자리 창출과 비정규직 차별 해소	취학 전 아동 지원 확대	투기금융 모델 청산/ 금융주권 수호
2	새로운 취업시스템 확립	민생경제 회복	대학등록금 확충 및 군 제대자 사회복귀 촉진	'재별규제법'으로 30대 재벌 해체
3	경제민주화: 공공경쟁질서 및 법치	중산 서민층 주거 안정	일자리 창출/ 비정규직 축소	주거복지로 주택정책 대 전환
4	국회과행 금지 및 정치개혁	무상보육·무상급식·사실상 무상의료	자영업 지원체제 전환/ 성공 정착률 제고	노동 가치 인정받는 사회
5	저출산 대책	반값등록금 실현	중소기업 고유업종 지정/출자총액지원제도	국민이 승리하는 정치대 혁신
6	고령화 대책	경제민주화 실현	주택대출금리 완화/ 공공임대주택 공급 확충	한반도 비핵·평화 체제화, 통일기반 조성
7	의료비 부담 완화	정규직·비정규직 차별 없는 노동시장	패자부활 가능한 복지디딤돌제도	보편적 복지사회 건설로 삶의 질 개선
8	학교폭력·왕따 방지, 인성교육	신성장 동력산업 육성	장애인·노인복지 확충/여성 친화적 사회 구성	국가책임 무상의료 실현
9	대북정책	평화와 공영의 한반도 시대	한미 FTA 농어촌 보완 대책 10조 확보	공교육 정상화와 학벌사회 극복
10	FTA 보완대책 시행	검찰개혁·정치개혁·언론개혁	대통령 권력 분산 및 실질적 지방분권	2030 핵발전소 폐쇄, 에너지 전환

출처: 중앙선거관리위원회 정당·정책정보시스템. <http://party.nec.go.kr> (검색일: 2012.03.09).

그럼에도 불구하고 이번 선거에서 각 정당이 발표한 10대 핵심공약은 매니페스토 운동이나 정책평가 차원에서 그렇게 높은 수준이었다고 평가하기 어렵다. 그나마 집권 경험이 있는 새누리당이나 민주당은 각각의 정책공약에 대해 단계별 추진계획이나 예산 및 재원 마련 등과 관련된 내용을 제시했으나, 선진당이나 통진당의 경우 대부분의 정책공약이 지나치게 이상적이거나 구호성 공약에 지나지 않아 구체적인 실행계획이 결여되었으며, 특히 정책 실현을 위한 재원 마련이나 세부 추진전략이 명확하게 제시되지 못하였다. 선거과정 초반부터 등장한 새누리당과 민주당 사이의 복지 논쟁은 저마다 쏟아낸 복지공약을 추진하기 위해 연간 43조~67조원의 예산이 소요되는 것

으로 밝혀져 복지 포퓰리즘이라는 비판을 받기도 하였다.<sup>41)</sup> 실제로 이번 선거는 정당과 정책, 인물은 없고 정당 간 대립과 정쟁만 난무하는 ‘3무(三無)선거’라는 비판을 받았으며, 정책 이슈에 대한 논쟁보다는 한·미 자유무역협정(FTA) 재협상 혹은 폐기, 제주 해군기지 건설 논란 등과 같이 정치적 이념 논쟁이 벌어지거나, 민간인 불법 사찰, 민주당 김용민 후보 막말 파동, 새누리당 문대성 후보 학위논문 표절 논란 등 상대 후보에 대한 네가티브 방식의 선거 이슈만 무성했다는 평가이다.<sup>42)</sup>

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

	제16대	제17대	제18대	제19대 <sup>43)</sup>
인물·능력	60.0%	41.7%	34.2%	30.8%
소속정당	7.0%	24.2%	15.8%	13.8%
정책·공약	15.8%	15.2%	30.8%	34.0%

출처: 중앙선거관리위원회, 『제17대 국회의원선거에 관한 유권자 1차 설문조사 보고서』, 서울:중앙선거관리위원회, 2004, p. 10; 중앙선거관리위원회 보도자료 (2008년 3월 23일).

이번 선거과정에서 정책선거의 또 다른 행위자이자 정책공약의 수요자인 유권자들은 [표 3]에서 보는 바와 같이 역대 국회의원선거와 비교하여 정책공약에 대한 관심과 기대가 점증되었으나, 후보자의 소속 정당에 대한 관심은 오히려 약화되었다는 여론조사 결과가 발표되었다.<sup>44)</sup> 실제로 이번 선거에서

41) 『중앙일보』 2012년 2월 21일.

42) 『매일경제신문』 2012년 4월 11일.

43) 중앙선거관리위원회 코리아리서치는 2012년 3월 19일~20일 전국 유권자 1,500명을 대상으로 제19대 국회의원선거에서 유권자들의 투표선택 기준을 묻는 설문조사를 진행한 결과이며, 정책공약 34.0%, 인물·능력 30.8%, 소속정당 13.8% 순(順)에 뒤이어 기타 항목으로 주위 평가 7.6%, 정치경력 4.4%, 개인연고 1.2%, 출신지역 0.8% 등의 응답이 나왔다. 연합뉴스 뉴스검색 [Http://www.yna.co.kr](http://www.yna.co.kr) (검색일: 2012.03.28).

44) 유권자들의 투표선택 기준을 묻는 또 다른 설문조사 결과로서 제19대 국회의원선거 유권자 2,000명을 대상으로 중앙일보사와 SBS, 동아시아연구원(EAI), 한국리서치가 공동으로 실시한 패널조사에서는 능력·경력 36.0%, 도덕성 20.4%, 이념·공약 19.7%, 소속 정당 18.5%, 당선가능성 2.0% 순(順)으로 응답 결과가 나왔으며, 동아일보사의 설문조사에서는 소속 정당이나 학연·지연에 앞서 인물 47.0%, 정책 35.0% 순의 응답 결과가 나왔다. 『중앙일보』 2012년 4월 9일; 『동아일보』 2012년 4월 9일.

그나마 정책경쟁과 논쟁이 이루어졌던 복지공약의 경우, 전국 유권자 1,007명을 대상으로 정책공약의 실현 가능성을 질문한 결과 ‘후보의 약속이므로 상당 부분 지켜질 것’이라는 응답은 9.0%에 불과하고, ‘후보가 노력하겠지만, 상당 부분 지켜지지 않을 것’이라는 응답((59.6%)과 ‘선거철 선심성 공약이기 때문에 지켜지지 않을 것’이라는 응답(31.4%)이 전체의 91.0%를 차지하여 정책공약에 대한 유권자들의 신뢰도가 매우 낮은 것으로 평가되었다.<sup>45)</sup> 현실적으로 정책공약의 평가 차원에서 선거운동이 본격화되면서 각 정당 및 후보자들이 내놓은 정당별·후보별 정책공약에 대한 언론사의 평가 기사가 보도되고 정책선거와 정당 및 후보자의 정책공약에 대한 유권자들의 관심은 조금씩 높아졌으나, 각 정당 및 후보자들의 정책공약은 그 수준에 미치지 못하였다는 평가이다. 이와 더불어 유권자나 시민단체 차원에서 각 정당이나 선거에 출마한 후보자들에 대해 보다 적극적으로 자신들의 정책적 요구를 전달하는 정책공약 주창운동은 각 정당의 후보공천과 정책공약 발표가 늦어지면서 활발하게 전개되지 못하였다.

#### IV. 정책선거와 매니페스토 운동을 통한 정당의 책임정치 제고

지난 2006년 정책선거를 위한 매니페스토 운동이 도입된 이래 한국의 선거과정에서 정책선거를 위한 선거 분위기는 얼마나 정착되었는가? 현실적으로 한국의 정책선거와 매니페스토 운동의 실효성에 대해서는 아직도 매 선거 시기마다 많은 문제점이 지적되고 있다.<sup>46)</sup> 그럼에도 불구하고 매니페스토 운동은 과거 공·사조직을 총동원하던 조직동원형 선거운동을 완화시켰고,

45) 『동아일보』 2012년 3월 28일.

46) 김영태(2006), 위의 논문; 김영래, “한국의 매니페스토 운동과 정치문화의 발전과제 연구.” 『서석사 회과학논총』 제1집 2호, 2008, p. 148; 이동윤(2010), 위의 논문, pp. 117~118.

지역주의나 비방·흑색선전을 중심으로 무분별하게 전개되던 네거티브 선거 운동을 약화시켰으며, 많은 정치자금을 동원하던 금전선거를 방지하는데 어느 정도 유의미한 도움이 되었던 것으로 평가할 수 있다.<sup>47)</sup> 물론 국회의원선거나 지방선거는 대통령선거와 달리 정당별 후보자가 다수이고, 각 선거구별로 다양한 정책공약이 제시되기 때문에 모든 공약을 종합하여 비교·분석하고 평가하는 것 자체가 어려우며, 상대적으로 정책공약 중심의 선거가 진행되기 쉽지 않다는 어려움도 존재한다.<sup>48)</sup> 그럼에도 불구하고, 매니페스토 운동이 유권자를 중심으로 지속되고 정착된다면, 이러한 문제점들도 점진적으로 개선되어 정당을 중심으로 책임정치를 전제로 한 정책선거 분위기가 조성될 것이다.

그렇다면 향후 한국의 선거과정에서 매니페스토 운동을 통해 정책선거와 정당의 책임정치가 정착되기 위해서는 어떤 대안과 개선 방안이 모색될 수 있는가? 우선 첫째로 구조적·제도적 차원에서 정책선거와 매니페스토 운동이 활성화되기 위한 제도적 개선이 지속적으로 이루어져야 한다. 물론 매 선거 시기마다 공직선거법 개정을 통해 정책선거와 매니페스토 운동에 관련된 사항은 많은 개선이 이루어졌으며, 특히 지난 2010년 지방선거의 경우 매니페스토 운동이 공직선거법을 통해 법제화됨으로써 정책선거 분위기를 조성하는데 많은 도움이 되었다. 그러나 이번 선거과정에서도 아직도 다수 후보자들이 ‘선거공약서’ 제출을 포기하거나 그 내용이 부실한 형식적인 ‘선거공약서’를 제출하였으며, 선거홍보물 또한 구체적인 정책공약이나 실행예산을 위한 재원 조달방안을 제시하지 못하고 있어서 이에 대한 명확한 의무규정이 확립되어야 할 필요가 있다. 선거방송 및 정책토론회를 거부하거나 불참하는 후보자에 대한 규정이 보완되었지만, 현실적으로 각종 선거방송이나 정책토론회가 정책공약의 단순 홍보나 정쟁을 일삼는 토론회로 이어지는

47) 서재영 외(2008), 위의 논문, pp. 31~52.

48) 홍성걸(2007), 위의 논문, p. 148.

현상 또한 시정되어야 한다. 특히 이번 선거과정에서도 표출된 가장 큰 문제점은 정당의 내부 사정으로 후보공천이 지연되면서 각 정당 및 후보자의 정책공약 제시도 늦어졌다는 것이며, 이러한 문제점은 각 정당의 후보 등록일과 매니페스토 접수일을 조금 더 앞당긴다면 쉽게 개선될 수 있을 것이다. 아울러 후보경선이나 선거운동 기간 동안 이루어지는 정책토론회나 선거방송 역시 형식적 틀과 규정을 탈피하여 진정한 정책경쟁과 토론이 이루어질 수 있도록 개선되어야 하며, 정책선거와 매니페스토 운동이 활성화될 수 있도록 법적·제도적 보완이 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

두 번째로 현재 추진되고 있는 매니페스토 운동의 기본 방향이 전반적으로 재조정되어야 할 필요가 있다. 현실적으로 현행 매니페스토 운동은 주요 시민단체가 주축이 되어 시민활동가나 전문가 중심으로 진행되다보니 일반 대중과 시민들의 참여가 저조한 실정이다.<sup>49)</sup> 한국의 경우 일부 시민단체가 중심이 되고, 학계와 언론계가 그 활동을 뒷받침하는 매니페스토 운동이 전개되는 과정에서 시민단체 중심의 매니페스토 평가가 그 공정성과 객관성, 신뢰성에 있어서 의심을 받거나 평가 결과 자체에 반발하는 사례가 발생하고 있다.<sup>50)</sup> 아울러 현재 진행되는 매니페스토 운동은 정책공약 평가에만 지나치게 집중되어 있어서 정책공약의 개발 및 작성과 정책공약 이행 부문에 대한 평가 방법의 개발과 보완이 요구되고 있다.<sup>51)</sup> 또한 현재의 매니페스토 운동이 정책선거 차원에서 보다 활성화되기 위해서는 일반 시민들의 정책주창 및 제안 활동 등 주민참여가 활성화될 수 있는 근본적인 방안이 마련되어야 할 것이다.<sup>52)</sup> 이와 더불어 각종 기관과 시민단체마다 복잡하고 다양하게 제시되고

49) 이동윤(2010), 위의 논문, p. 216.

50) 실제로 이번 선거에서 한국매니페스토실천본부가 제시한 제18대 국회의원 공약이행률 발표에 대해 민주당이 강력하게 항의한 바 있다.

51) 이번 선거에서 중앙선관위는 한국정당학회와 '매니페스토 정책 아젠다 및 평가지표'를 개발하여 꿈·비전, 반응성, 효율성, 연계성, 수단의 적절성 등 '드림'(DREAM) 지표를 발표하였으며, 한국매니페스토 실천본부 또한 지난 제18대 국회의원들의 정책공약 이행 여부를 조사하여 평가 결과를 공개하였다. 조진만, "19대 국회의원선거 매니페스토 정책 아젠다 분석," 2012년도 한국정당학회 춘계학술회의 『정당정치의 변화와 19대 총선』 발표논문 (2012), pp. 4~7.

있는 정책공약 평가방법의 통합 및 개선이 추진되어야 하며, 매니페스토 운동의 진정한 목적이 평가 그 자체가 아니라 평가라는 수단을 통해 정치인과 유권자 사이의 정책적 매개와 상호작용이라는 점을 고려하여 시민운동가나 전문가 중심의 정책평가 활동에서 벗어나 유권자들의 정치적 불신을 해소하고 정책공약에 대한 관심과 참여를 유도할 수 있는 종합적이고 포괄적인 모델 개발이 요망된다.

세 번째로 매니페스토 운동을 통한 정책선거가 활성화되기 위해서는 무엇보다도 정책공약의 공급자 차원에서 정당 및 정치인들의 정책선거 의식과 태도가 개선되어야 한다. 구조적 차원에서 정당의 당내 민주화는 고사하더라도 당원 없는 정당정치나 선거 승리만을 목적으로 한 정당 간 잦은 이합집산, 그리고 ‘철새 정치인’의 문제점들은 이번 선거과정에서도 정책선거를 가로막는 가장 큰 장애요인으로 작용하였다. 정당은 당원은 물론 일반 유권자들을 포함한 지지 계층의 폭넓은 의견과 정책적 이해관계를 충분히 수렴하여 정책공약을 개발해야 함에도 불구하고, 이번 선거과정에서도 선거운동 기간 직전에 급조된 각 정당 및 후보자들의 정책공약이 유권자들의 정치적 불신과 의면을 초래하였으며, 궁극적으로 정당정치에 대한 불신과 무용론을 확산시키는 악순환으로 연결되었다. 현실적으로 정당 간 잦은 이합집산과 당원 및 지역 주민들의 정치적 의사를 무시한 중앙당의 일방적 후보공천, 그리고 선거운동 시기에 임박하여 이루어지는 후보공천과 무분별한 선심성 정책공약 등으로 인해 정책선거 분위기를 조성하는 것이 더욱 어려워졌다. 매니페스토 운동이 활성화되고 정책선거가 정착되기 위해서는 정당의 잦은 이합집산이나 후보공천을 비롯한 당내 의사결정 및 정책공약 개발에 있어서 비민주적 요소들이 근본적으로 근절되어야 할 것이며, 정당의 정책적 기능 강화를 위해 당내 구성원들의 관여도가 확대되어야 한다. 아울러 한국 정당들이 정책정당

52) 중앙선관위는 이번 선거에서 유권자들의 정책 제안을 수렴할 수 있는 ‘공약은행’을 홈페이지에 개설하여 운영하였으며, 일부 정당들도 그들의 홈페이지에 정책공약을 제안하는 란을 만들어 운영하였으나, 이에 대한 유권자들의 정책 제안이나 참여도는 크게 부족하였다.

으로서 전문성을 갖추기 위해서는 당내 정책연구 기능이 확대되어야 하며,<sup>53)</sup> 전문성을 갖춘 인재들의 정당에 충원되어 보다 장기적 관점에서 국민들의 정책적 욕구를 정책공약에 반영하는 정당구조의 개혁이 요망된다.

네 번째로 한국의 선거과정이 정책선거 중심으로 치러지기 위해서는 중앙선관위나 시민단체 등 매니페스토 운동의 추진기관이나 정책공급자로서 정당 및 후보자뿐만 아니라 정책공약의 수요자 차원에서도 유권자들의 참여와 시민의식을 함양할 수 있는 제도적 기제와 교육 방안이 함께 만들어져야 할 필요가 있다.<sup>54)</sup> 매니페스토 운동의 성공과 정책선거의 조기 정착을 위해 가장 중요한 것은 유권자들이 정책선거의 필요성을 자각하고 스스로 매니페스토 운동에 참여하여 정책을 중심으로 투표를 결정하는 것이다. 이러한 당위성에도 불구하고, 한국의 정치적 현실에서 매니페스토 운동의 효율성과 정책선거는 아직도 많은 부분 문제점이 지적되고 있으며, 특히 정치과정에 대한 유권자들의 정치적 불신과 권력구조를 통해 나타나는 다양한 문제점들이 매니페스토 운동과 정책선거를 어렵게 만들고 있다.<sup>55)</sup> 따라서 유권자와 정당 및 후보자 사이에서 정책선거에 대한 인식의 근본적인 전환이 필요하며, 이러한 변화를 매니페스토 운동을 통해 실천해나갈 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 현실적으로 중앙선관위나 매니페스토 운동을 추진하는 시민단체, 정당 및 후보자, 그리고 유권자 사이를 포괄적으로 연계하여 공동으로 정책공약을 개발하고 제시하며, 선거 이후에도 그것의 이행과정을 지속적으로 사후 평가하여 투표에 다시 반영할 수 있는 포괄적인 운동구조와 모델이 제시됨으로써 정치적 불신이 높은 일반 시민들의 정치의식과 정치적 효능감을 제고시킬 필요가 있다.<sup>56)</sup>

53) 정연정, “선거제도 및 정당개혁을 통한 정책선거 실현방안.” 『사회과학연구(충남대학교)』 제19권 여름호, 2008, p. 70.

54) 신두철(2008), 위의 논문, pp. 38~39; 남승하 외(2008), 위의 논문, p. 475; 이동윤(2010), 위의 논문, p. 128.

55) 박경미, “매니페스토를 통한 책임정치: 정치선진화의 제도적 처방.” 『의정연구』 제15권 1호, 2009, pp. 347~348.

마지막으로 매니페스토 운동을 추진하는 기관이나 시민단체, 정책공약의 공급자 및 수요자 모두가 지속적으로 관여하는 상시적인 매니페스토 운동이 요망된다.<sup>57)</sup> 매니페스토 운동은 단순히 잡동사니 식의 여러 가지 정책공약들을 모아 놓고 선거를 치른다고 해서 진정한 의미의 정책선거가 이루어지는 것은 아니다. 매니페스토는 국가와 사회를 바라보는 정당 및 후보자의 정치철학과 정책 비전이 함께 내재되어 있어야 하며, 정책의 구상으로부터 계획, 제안, 평가, 이행과정의 일관성과 연계성이 보장되어야 한다. 또한 정당이 얼마나 민주적 절차를 거쳐 오랜 기간 매니페스토를 계획하고 작성하였는가의 문제는 매우 중요하다. 선거 시기마다 이합집산을 일삼는 정당이 철저한 준비나 국민적 합의 없이 선거 승리를 위해 급조한 정책공약은 비록 이를 통해 선거에 승리하고 집권하더라도 이후 정책공약을 추진하는 과정에서 오류와 혼선을 초래하여 정치적 위기에 직면하기 쉽다. 이러한 차원에서 한국 정당들의 선거 직전 잦은 이합집산과 통·폐합은 유권자의 권리와 책임정치를 철저히 무시한 처사라고 비판할 수 있으며, 정책선거를 통한 책임정치가 이루어지기 위해서는 정당정치가 안정적으로 자리 잡고 이를 통해 정당이 중심이 되는 매니페스토 운동이 진행되어 유권자의 폭넓은 관심과 지지를 유도하는 정치과정이 운영되어야 한다. 결과적으로 진정한 의미의 정책선거와 매니페스토 운동이 활성화되기 위해서는 매니페스토 운동의 지속성이 보장되도록 공급자와 수요자 차원 모두에서 지속적인 노력이 필요하다는 것이다.

## V. 맺음말

2006년 제4회 전국동시지방선거를 앞두고 정책선거와 책임정치를 위해

56) 장우영, "사이버 공간의 매니페스토 캠페인," 『한국지역정보학회지』 제11권 3호, 2008, p. 140.

57) 이동운(2010), 위의 논문, p. 129.



처음으로 도입된 매니페스토 운동은 한국의 선거정치와 문화를 변화시키기 위한 새로운 패러다임이었다. 그러나 그로부터 8년여의 기간이 지난 현재적 시점에서 한국의 정책선거와 매니페스토 운동은 점진적 발전에도 불구하고, 아직도 걸음마 단계를 간신히 벗어난 ‘현재진행형’이라고 볼 수 있으며, 특히 정책선거 차원에서 아직도 다양한 문제점들과 더불어 많은 개선이 요망된다고 평가할 수 있다. 실제로 대부분의 전문가들뿐만 아니라 일반 시민들조차 한국의 정치발전과 선거과정의 개혁을 위해 매니페스토 운동이 절실하게 필요하다고 인정하면서도 현실적으로 매니페스토 운동의 운영과 실효성에 대해서는 아직도 많은 의문이 제기되고 있는 이유가 바로 그것이다. 그러나 매니페스토 운동을 통한 정책선거는 정당의 대표성과 집권의 정통성, 그리고 정책적 효율성을 증진시키고, 궁극적으로 정당정치의 발전과 책임정치를 증진시킨다는 차원에서 더욱 활성화되어야 할 필요가 있다.

2012년 4월 11일 실시된 제19대 국회의원선거에서 정책선거를 위한 매니페스토 운동은 그 과정과 운영 방식에서 이전 선거보다 한 단계 더 앞서서 발전이 이루어졌다고 평가할 수 있으나, 아직도 개선되어야 할 다양한 문제점들이 존재하였다. 우선 정책공약과 매니페스토의 공급자 차원에서 정당과 후보자들의 문제의식과 정치적 태도는 아직도 개선되어야 할 여지가 많은 것으로 평가된다. 정당의 당내민주화를 포함하여 선거 시기 직전에 이루어지는 정당과 정치인들의 잦은 이합집산은 정책공약 개발과 정책선거 자체를 가로막는 가장 큰 장애요인으로 작용하였으며, 매니페스토 운동에 직면한 정당 및 후보자들의 정책선거 의지와 태도도 더욱 개선되어야 할 것이다. 매니페스토 운동 자체의 기본 목표와 방향도 포괄적 차원에서 매니페스토의 본원적 목적과 추진전략에 맞추어 재정비할 필요가 있으며, 매니페스토 운동을 접하는 정책공약의 수요자로서 유권자나 일반 시민들의 정치의식과 태도도 더욱 제고되어야 할 필요가 있다. 현실적으로 정책선거와 매니페스토 운동은 그것의 구조적 문제나 방법론적 문제뿐만 아니라 그것을 직접적으로 인식하고 실천하는

행위자, 즉 정당과 후보자, 유권자 모두의 인식과 태도 개선이 중요하다는 점을 다시 한 번 강조하지 않을 수 없다.

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. 선거과정에서 매니페스토 운동의 도입은 정책에 대한 다수의 통제를 가능하게 함으로써 정책 중심의 책임정치를 강화시킬 수 있다. 이러한 의미에서 한국의 선거과정에서 도입된 매니페스토 운동은 정책선거의 정착과 제도화를 통해 정당정치의 발전은 물론 민주적 정치과정의 정착을 위해서도 많은 도움이 될 것이라고 평가된다. 또한 이러한 매니페스토 운동의 정치적 효과가 보다 빠르게 포괄적으로 확산되기 위해서는 선거과정을 관리하는 선거관리위원회나 정당 및 공직 후보자들뿐만 아니라 정책공약의 수요자로서 유권자와 일반 시민들의 지속적인 관심과 참여가 요구된다.

참고문헌

가상준·윤종빈, “정당정치와 책임정당정치.” 2009년도 한국정당학회·한국정치사회학회 공동학술회의 『한국 사회변동과 정당정치: 전망과 과제 (I)』 발표논문, (2009년 1월 20일).

고경민·장성호·오상준, “한국 지방선거와 로컬 매니페스토: 2006년 5·31 지방선거를 중심으로.” 『동북아논총』 제45집, 2007.

김영래, “지방선거와 정치발전.” 김영래·이현출 (편). 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』, 서울: 논형출판, 2006.

\_\_\_\_\_, “한국의 매니페스토 운동과 지방선거에 대한 영향 평가 연구.” 『한국동북아논총』 제45집, 2007.

\_\_\_\_\_, “한국의 매니페스토 운동과 정치문화의 발전과제 연구.” 『서석사회과학논총』 제1집 2호, 2008.

김영태, “5·31 매니페스토 운동의 비판적 검토.” 『시민과 세계』 제9호, 2006.

김영하, “선거공약의 실현가능성 분석을 위한 예비적 고찰: 국내 선행연구의 검토를 중심으로.” 『대한정치학회보』 제13집 3호, 2006.

남승하·오수길, “지방자치단체장의 매니페스토 이행과 성과관리 차원.” 2008년도 한국행정학회 하계학술회의 발표논문집, 2008년 6월.

박경미, “매니페스토를 통한 책임정치: 정치선진화의 제도적 처방.” 『의정연구』 제15권 1호, 2009.

박명호, “정책선거 실현을 위한 방안.” 『한국정당학회보』 제2권 1호, 2003.

서재영·권영주, “매니페스토 평가점수가 득표율에 미친 영향: 제4회 전국동시지방선거 시·도지사선거를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 제20권 1호, 2008.

송근원, 『선거정치론』. 부산: 경성대학교 출판부, 1994.

신두철, “제18대 총선의 올바른 방향과 정책선거.” 『지방행정』 3월호, 2008.

안철현, “2006년 지방선거에서의 매니페스토 운동의 의의와 한계.” 『21세기정치학회보』 제16집 2호, 2006.

엄기홍, “합리적 선택이론과 투표행태: 경제학적 관점.” 전용주 외. 『투표행태의 이해』, 서울: 한올아카데미, 2009.

오수길, “5·31 매니페스토 운동의 의의와 시민운동의 전망.” 『시민사회와 NGO』 제4권 2호, 2006.

이동운, “정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가.” 『동서연구』 제22권 2호, 2010.

- 이현출, 『매니페스토와 한국정치 개혁』. 서울: 건국대학교 출판부, 2006.
- 장우영, "사이버 공간의 매니페스토 캠페인." 『한국지역정보화학회지』 제11권 3호, 2008.
- 정연정, "선거제도 및 정당개혁을 통한 정책선거 실현방안." 『사회과학연구(충남대학교)』 제19권 여름호, 2008.
- 조진만, "한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안." 『한국정당학회보』 제7권 2호, 2008.
- \_\_\_\_\_, "19대 국회의원선거 매니페스토 정책 아젠다 분석." 2012년도 한국정당학회 춘계 학술회의 『정당정치의 변화와 19대 총선』 발표논문 (2012년 2월 28일).
- \_\_\_\_\_, 최준영. "매니페스토의 학문적 활용을 위한 소고." 『한국정치외교사논총』 제30집 1호, 2008.
- 중앙선거관리위원회, 『제17대 국회의원선거에 관한 유권자 1차 조사보고서』, 서울: 중앙선거관리위원회, 2004.
- 채진원, "매니페스토 평가지표에 대한 평가와 대안 개발." 2012년도 한국정당학회 춘계 학술회의 『정당정치의 변화와 19대 총선』 발표논문 (2012년 2월 28일).
- 최준영, "정책선거와 매니페스토." 2007년도 한국정치학회 연례학술회의 『제17대 대통령 선거 과정 평가』 발표논문 (2007년 12월 14일).
- \_\_\_\_\_, "매니페스토를 통한 정치개혁은 가능한가?" 『국가전략』 제14권 3호, 2008.
- \_\_\_\_\_, "선거이슈와 투표행태." 전용주 외. 『투표행태의 이해』, 서울: 한울아카데미, 2009.
- 한정택, "제18대 국회 평가: 매니페스토를 중심으로." 2012년도 한국정치학회 특별학술회의 『제19대 총선과 한국정치』 발표논문 (2012년 3월 7일).
- 허 범, "대통령선거공약토론의 유권자 참여 지향적 조직과 운영." 『한국정책학회보』 제11권 4호, 2002.
- 홍성걸, "5·31 지방선거에서의 광역단체장 선거공약에 대한 SMART 분석." 『한국정책학회보』 제16권 3호, 2007.
- 황아란, "지방선거의 정당공천: 경선제 도입의 문제점과 개선방안." 『지방행정연구』 제16권 1호, 2002.

- Abramowitz, Alan I. "A Comparison of Voting for U.S. Senator and Representative in 1978." *American Political Science Review*, Vol. 74, No. 3, 1980.
- Backstorm, Charles H. "Congress and the Public: How Representative is the One of the Other?" *American Political Quarterly*, Vol. 5, No. 4, 1977.
- Brady, David and Barbara Sinclair. "Building Majorities for Policy Changes in the House of Representatives." *Journal of Politics*, Vol. 46, No. 4, 1984.

- Caldarone, Richard P., Brandice Canes-Wrone, and Tom S. Clark. "Partisan Labels and Democratic Accountability: An Analysis of State Supreme Court Abortion Decisions." *The Journal of Politics*, Vol. 71, No. 2, April 2009.
- Carry, John and Andrew Reynolds. "Parties and Accountable Government in New Democracies." *Party Politics*, Vol. 13, No. 2, 2007.
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder. *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press, 1972.
- Downs, Anthony. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Happer & Row, 1957.
- Evans, Jocelyn A. J. *Voters & Voting: An Introduction*. London: Sage, 2004.
- Fiorina, Morris P. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.
- Gould, Lewis L. *Reform and Regulation: American Politics from Roosevelt to Wilson*, 2nd ed. New York: Knopf, 1986.
- Hofstadter, Richard. *The Age of Reform: From Bryan to FDR*. New York: Knopf, 1955.
- Janda, Kenneth, Jeffrey M. Berry, and Jerry Goldman. *The Challenge of Democracy: Government in America*. Boston and Toronto: Houghton Mifflin, Co., 1992.
- Kenneth, Sherrill. "The Dangers of Non-Partisan Elections to Democracy." *Social Policy*, Vol. 28, No. 4, Summer, 1998.
- Key, Jr. V. O. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting, 1936~1960*. Cambridge: Harvard University Press, 1966.
- Lawson, Kay and Thomas Poguntke (eds.). *How Parties Respond? Internet Aggregation Revisited*. Abingdon: Routledge, 2004.
- Mann, Thomas E. and Raymond E. Wolfinger. "Candidates and Parties in Congressional Elections." *American Political Science Review*, Vol. 74, No. 3, 1980.22
- Page, Benjamin I. and Robert Y. Shapiro. *The Rational Public*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Ramsden, John. *The Oxford Companion to Twentieth-Century British Politics*. Oxford, N.Y.: Oxford University Press, 2005.76

Robertson, David. *A Theory of Party Competition*. London: Wiley, 1976.

Rose, Richard. *Do Parties Make a Difference?*. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc., 1980.

Schaffner, Brian F., Matthew Streb, and Gerald Wright. "Teams Without Uniforms: The Nonpartisan Ballot in State and Local Elections." *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 1, March, 2001.

Stone, Deborah. *Policy Paradox: The Uses of Argumentation*. Cambridge, N.Y.: Cambridge University Press, 1987/1988.

경제정의실천시민연합 정책선거도우미. [Http://vote.ccej.or.kr](http://vote.ccej.or.kr) (검색일: 2012.04.09).

『동아일보』 2012년 3월 28일; 2012년 4월 9일.

『매일경제신문』 2012년 4월 11일.

민주통합당 홈페이지. [Http://www.minjoo.kr](http://www.minjoo.kr) (검색일: 2012.03.18).

바른선거시민모임중앙회. [Http://www.basunmo4u.or.kr](http://www.basunmo4u.or.kr) (검색일: 2012.03.09).

법률소비자연맹 홈페이지. [Http://www.goodlaw.org](http://www.goodlaw.org) (검색일: 2012.05.27).

새누리당 홈페이지. [Http://www.saenuriparty.kr](http://www.saenuriparty.kr) (검색일: 2012.03.18).

『서울신문』 2012년 4월 2일.

『세계일보』 2012년 2월 29일.

연합뉴스 뉴스검색. [Http://www.yna.co.kr](http://www.yna.co.kr) (검색일: 2012.03.28).

자유선진당 홈페이지. [Http://www.jayou.or.kr](http://www.jayou.or.kr) (검색일: 2012.03.18).

중앙선거관리위원회 보도자료 (2008년 3월 23일).

중앙선거관리위원회 정당·정책정보시스템. [Http://party.nec.go.kr](http://party.nec.go.kr) (검색일: 2012.03.09).

『중앙일보』 2012년 2월 21일; 2012년 4월 9일.

통합진보당 홈페이지. [Http://www.goupp.org](http://www.goupp.org) (검색일: 2012.03.18).

한국매니페스토실천본부. [Http://www.manifesto.or.kr](http://www.manifesto.or.kr) (검색일: 2012.03.09).

ABSTRACT

Party Politics and Manifesto Movement in Korea  
: With Focus on the 19<sup>th</sup> National Assembly Election

Lee, Dong-Yoon (Silla University)

The purpose of this study is to explore the situation and process of manifesto movement in the 19<sup>th</sup> National Assembly election, and to examine its result, problems, and improvement direction in dimension of policy supplier and consumer. As a research result, in this elections, the manifesto movement for policy-centered election is developed very gradually in comparison with a series of recently elections, but also its many problems revealed. First of all, regardless of intra-democratization of political parties, changes of political party alignment and politicians' position at the time of election were the core factor to obstruct policy development and policy-based election, and parties and candidates' will and attitude for policy-centered election also need to be more improving. As a consumer of policy, voters and ordinary citizens also need to promote participative consciousness and attitude into the manifesto movement. The manifesto movement itself must be improving and re-aligning its present ways and strategies fitting into fundamental purpose. In conclusion, for the settlement of manifesto and policy-centered election, perception and attitude of electoral actors, namely political parties, candidates, and voters who directly recognize and practice it, is important, not the structural limits and methodological problems. And also it needs continuous concerns and active participation in the dimension of policy supplier and consumer of electoral process.

Keywords: Party Politics, Manifesto, Policy-Centered Election, Accountable Politics, The 19<sup>th</sup> National Assembly Election

투고일: 2012년 6월 5일, 심사일: 2012년 7월 10일, 게재확정일: 2012년 8월 3일

