

매니페스토 운동과 심의 민주주의: 한국의 경험에 대한 평가와 대안

김상준 · 오현순*

매니페스토 운동은 선거시 정책공약의 검증을 통해 대의제 민주주의를 정상화하고 성숙한 민주주의와 신뢰공동체를 실현하는 데 그 목적이 있다. 한국에서 매니페스토 운동은 지난 2006년 5.31지방선거에서 처음 등장하여 17대 대통령선거, 18대 국회의원선거를 거치면서 비합리적 정치문화·선거풍토를 개선하는 데 어느 정도의 성과를 거두었다고 할 수 있다. 그럼에도 매니페스토 운동이 현재 선거제의 구조적 한계와 정치냉소주의를 얼마나 극복할 수 있었는가는 여전히 남은 문제다. 특히 온전한 정책검증을 가능하게 할 제도적 여건과 장치는 여전히 매우 미약한 상태다. 아울러 후보자와 시민들의 자유로운 정치활동을 제약하는 선거제도의 문제점, 매니페스토 운동 개념 및 방향의 오해와 운동 내부의 역량 부족은 여전히 매니페스토 운동의 과제로 남아있다.

이 글은 먼저 한국에서의 매니페스토 운동 과정을 정리해 볼 것이다. 이어 그 속에서 드러난 주요 한계점을 도출해 볼 것이다. 그리고 드러난 한계를 극복할 수 있는 구체적 방안을 제안한다. 그 핵심은 국회법에 의해 독립적 위상을 갖는 ‘매니페스토 시민심의위원회’를 분야별 전문가집단과 무작위 선출된 시민들로 구성하자는 데 있다. 이 시민심의위원회는 선거기간 공약을 검증하고 선거 이후에는 공약 이행을 평가할 뿐 아니라, 공약 이행 및 정책 사안에 대한 일상적인 권고 및 제안이 가능한 기구다.

주제어: 매니페스토 운동, 심의 민주주의, 대의제 민주주의의 한계, 시민주권, 매니페스토 시민심의위원회

* 경희대 NGO대학원

1. 서론

한국형 매니페스토 운동은 성숙한 민주주의와 신뢰공동체 실현을 목표로 2006년 5.31 지방선거를 앞두고 처음 등장하였다. 그 주요 목표는 ‘개인선전형 선거’, 사조직·당조직을 이용한 ‘조직 동원형 네트워크 선거’, 지역주의 등 비합리적 정치문화·선거풍토를 극복하고자 하는 것이었다. 이를 통해 시민과 선출자 관계를 보다 밀착시키고 진정한 주권자로서 시민의 자각을 높여 한 시민정치개혁운동이었다.

하지만 매니페스토 운동의 정치개혁 의지에도 불구하고 해결되지 못하거나 새롭게 등장한 많은 문제점이 노정되어 있다. 밑으로부터의 운동이 아니라 후보자 중심의 위로부터의, 엘리트주의 운동이 아닌가 하는 의혹이 있었고, 현재의 문제적인 정치문화·선거풍토를 바꾸기에 대중적 임팩트가 부족했으며, 정치불신을 극복하고 유권자 스스로 판단하게 하는 과정이 부족했다는 비판 등이 제기되었다(자세한 내용은 3장 3절 참조).

이 글은 이렇듯 제기된 문제점들을 해결하면서 한층 심화된 매니페스토 운동으로 발전해 갈 방향을 모색하는 데 목적을 둔다. 이 글에서 우선 전제하는 기본적인 문제의식은 다음과 같다.

첫째, 대의제를 통한 대표자의 탁월성 향상과 시스템 체질 개선을 위한 노력에도 불구하고 그 한계가 끊임없이 제기되는 대의제 민주주의의 원리 자체에 내포된 구조적 문제에 있다. 선거제도의 근본적 귀족성과 제한적 민주성이 그것이다. 보다 탁월한 사람을 선택하기 위한 선거가 뽑히는 자와 뽑는 자 간의 근원적 괴리 위에서 귀족제적 성격을 띠게 되면서 대표자가 시민들을 향한 우월적 관계를 형성하고, 선거가 그러한 권력을 획득하고 유지하기 위한 대표자의 권력투쟁의 장으로 변질되고 있는 것이다. 이로 인해 주인과 대리인의 정보격차가 심화되고, 시민의 정치적 참여는 지속적이고 중요한 의미를 갖기보다

는 단지 선거 때만 간헐적으로 일어나는 단속적인 성격(백승현 2005, 257)을 띤다. 그 결과 시민들은 반복적 선거에 의한 대표자의 교체를 위한 투표하는 기계로 전락한다.

두 번째 문제의식은 소통 정치와 공론장 부재이다. 지난 18대 국회의원선거에서 선거용 이합집산과 극장 공천으로 인해 시민들은 최소한의 알권리마저 박탈당했고, 정책공약을 신중히 검증할 수 있는 시간과 공론장을 보장받지 못했다. 18대 국회의원 선거에서 드러난 46%라는 역사상 최저투표율은 시민과의 소통이 배제된 채 정치권만의 일방적 과정에서 비롯된 심각한 ‘민주주의 위기 상태’를 적나라하게 보여주었다. 선거 이후 불과 몇 달 만에 폭발한 촛불시위는 정치권과 선거 그리고 민의가 서로 엇물려 돌고 있음을 보여주는 상징적 징표였다.

세 번째 문제의식은 과연 그렇다면 매니페스토 운동이 이러한 대의제의 한계를 극복하고 소통 정치와 공론장 형성에 얼마나 기여하고 있고, 기여할 수 있는가라는 고민이다. 매니페스토 운동은 시민사회 영역에서 시민운동으로 정립하여야 함에도 불구하고, 낙후된 정치문화와 제도적 환경 극복이 먼저 해결되어야 할 과제라고 보고 대의제 기능의 정상화 목표를 우선적으로 설정하였다. 그러나 정치권의 자정 능력은 기대에 미치지 못하였고, 운동 내부 차원에서 그러한 환경을 바로잡을 역량이 부족했다.

그러나 위와 같은 문제의식이 매니페스토 운동 자체에 대한 부정과 거부를 의미하지는 않는다. 오히려 이 글은 지금의 매니페스토 운동보다 한 층 심화된 새로운 단계의 매니페스토 운동이 필요하다는 점을 강조할 것이다. 이러한 심화된 운동 속에서 대의제의 한계를 보완하고 극복해 갈 구체적인 방안을 찾아 가지는 것이다. 그 방향은 매니페스토 운동과 아래로부터의, 시민 자신이 주체가 되는 심의 민주주의의 결합으로 요약할 수 있다.

이 글의 순서는 다음과 같다. 먼저 매니페스토 운동과 심의 민주주

의의 결합을 위한 이론적 배경을 살펴볼 것이다(2장). 이어 매니페스토 운동의 등장 배경과 2006년 2월에서 2009년 초까지 한국에서 전개된 매니페스토 운동 전개과정을 정리하고 이 운동의 성과와 우선 해결 과제에 대해 밝힌다(3장). 다음으로 매니페스토 운동 발전방향을 위한 심의 민주주의의 제도화 방안으로 매니페스토 시민심의위원회를 제안 하고(4장), 결론을 맺는다(5장).

2. 매니페스토 운동과 심의 민주주의

1) 매니페스토(Manifesto) 운동

매니페스토란 ‘정당이 총선거 후에 정권을 담당할 경우에 반드시 입 법화하겠다고 약속한 정책개요를 공식적으로 문서화하여 선거기간 중 에 공표하는 국민에 대한 서약서’(Ramsden 2005, 420)로 정의되고 있다. 한편 매니페스토의 어원은 ‘증거’ 또는 ‘증거물’이란 의미의 라틴어 마 니페스투스(manifestus)에서 유래하였고, 이탈리아어로 들어가 마니페스토(manifesto)가 되었다. 이는 ‘과거의 잘못된 행적을 솔직히 설명하고, 미래 행동의 동기를 밝히는 공적인 선언’이라는 규범성이 내포된 의미 로 해석된다(www.manifesto.or.kr). 한국형 매니페스토는 전자의 개념처럼 통상적인 선언(announcement)이라는 뜻보다 후자의 개념에 가깝다. 즉 대중(the public)을 향한 자기고백적인 책임있는 미래선언과 실천, 주기적인 평가, 그리고 상시적인 ‘대화’를 주문하는 뜻이 내포되어 있다.

때문에 매니페스토가 의미가 있으려면 다음과 같이 네 가지 조건이 선행되어야 한다.

첫째, 통상 민주적 의사결정뿐만 아니라 의사결정에 대한 정치적 반

응과 논쟁, 정당의 우선순위와 정책선호도, 정책의 실행과 사법적인 해석 등이 모두 문서화 되어 있어야 한다. 매니페스토 데이터의 문서들은 민주주의가 어떻게 수행되는지에 대한 주요한 증거가 된다(김희민·리처드포팅 2007, 22). 둘째, 선거에 참여하는 사회의 구성원들이 각 정당의 매니페스토 내용을 어느 정도 파악하고 있어야 한다. 투표자들이 각 정당이 약속하는 정책의 내용을 모르고 투표한다면 매니페스토를 출판할 이유가 없을 것이다. 셋째, 한 정당이나 연립정부가 집권하고 나면 선거기간 중 매니페스토에서 약속한 것들을 실제 정책에 반영하려고 노력해야 한다. 매니페스토가 선거용으로만 사용된다면 국민들이나 학자들이 매니페스토를 중요시할 이유가 없다(김희민·리처드포팅 2007, 5-6). 넷째, 당선 전후의 공약 작성, 이행, 평가는 아래로부터 시민들의 참여와 소통을 통해 이루어져야 한다.

최근 발표된 미국, 영국, 독일의 매니페스토 연구에 의하면 이들 서구 선진국들의 선거에서 각 정당이나 후보자들이 공약으로 발표한 매니페스토를 단순히 선거용이 아니라 선거 후 실제 정책수행과정에서도 잘 지키는 것으로 나타나고 있으며, 매니페스토와 정책 사이에 높은 상관관계가 존재하는 것으로 검증되어 선거에서 매니페스토의 중요성은 더욱 부각되고 있다(김희민·리처드포팅 2007, 7). 하지만 영국과 일본에서의 매니페스토는 선거의 승리라는 목적을 위한 수단으로 시작되었으나, 한국에서의 매니페스토는 선거문화 개혁을 위한 시민운동의 성격을 갖고 출발하였다. 특히 한국 시민사회가 보여준 2000년 국회의원선거 기간에 전개한 낙천낙선 운동의 경험과 급속하게 변화하는 한국 정치·사회의 역동성은 매니페스토 전파에 큰 역할을 하였다(김영래 2008). 그러한 이유로 한국의 매니페스토 운동은 정당 중심의 위로부터의 운동이 아니라, 아래로부터의 시민주권운동의 형태로 전개되어 왔다.

2) 심의 민주주의(Deliberative Democracy)와 매니페스토 운동의 만남

아테네 민주주의에서 평등한 사람들 사이에 자유롭게 토론할 수 있는 원칙은 민주주의 최고의 이상 가운데 하나였다. 아테네인들이 만들어낸 민주정의 기본적인 원칙은 추첨을 통한 교체에 있었다. 아테네가 추첨을 선출방식으로 삼은 이유는 그것이 대표를 선출하는 데 있어서 ‘가능성의 평등(equality of possibility)’과 ‘유사성의 원칙(the principle of resemblance)’¹⁾을 가장 높여주는 제도이기 때문이다. 그러나 미국과 프랑스 혁명기(17, 18세기) 동안 추첨은 더 이상 신중하게 고려되지 않았고 잊혀지게 되었다. 선거를 통해 시민들의 역할이 권력에의 동의로 변모하면서 아테네 민주정의 관직을 가질 평등한 기회는 ‘반복된 선거’를 통한 권력에의 동의를 정치적 정당성의 근거로 삼게 된다(마닝 2004).

이러한 반복된 선거에 의한 대의 민주주의는 대표성의 위기, 제도정치권의 무능력, 폐쇄적인 의사소통 등의 한계를 드러내고 있다. 따라서 이를 극복하기 위해 도입된 것이 심의 민주주의다. 심의 민주주의(deliberative democracy)는 의사결정 과정에 대한 개방적이고 폭넓은 참여와 함께 참여자들의 선호변경(preference transformation)을 전제로 한 개방적 심의를 강조하고 있으며, 이를 통한 다양하고 풍부한 토의 과정이 참여자들 선호의 전환을 동반함으로써 결과적으로 집합적 의사결정의 ‘질’을 높이는 것을 핵심 내용으로 하고 있다(정규호 2005, 32-33). 즉 심의 민주주의는 시민들 간의 대화, 토론, 의사소통을 통해 개인들이 자신의 선호를 계속 변화시키며 집단적 의사를 형성하고 도출하려

1) ‘가능성의 평등’이란 공직을 원하는 사람은 누구나 공직자가 될 수 있어야 한다는 것이고, ‘유사성의 원칙’은 대표와 대표되는 사람 사이에는 유사성(resemblance)이 높아야 한다는 것을 의미한다.

는 민주주의를 말한다(Bohman and Rehg 2001; 임혁백 2000, 164-165).

한편 심의 민주주의는 참여 민주주의와 상호 보완적 관계 속에서 심화, 확장시켜 나갈 수 있다. 벤자민 바버는 ‘강한 민주주의’는 참여 민주주의이고, 참여가 시민들간의 관계형성을 중심으로 이루어지는 ‘살아가는’ 방식으로서의 민주주의(Barber 1992, 185)라고 강조한다.

따라서 심의 민주주의는 심사숙고를 통해 시민들의 공동의사를 형성하며 공공성을 지향하는 데 그 중요성이 있다. 그리고 거기에 도달하기 위한 선조변경이 가능한 시민들의 자유롭고 평등한 토의과정이 핵심인 것이다.

이러한 심의 민주주의의 일반적 개념에 대한 이론적 논의로 대표적인 학자는 자유주의자인 존 롤스와 비판이론가인 하버마스이다. 롤스의 정의론에서 중요한 핵심은 정의의 원칙이 도출될 수 있는 상황이다. 그러한 상황이란 ‘거기에서 합의된 어떤 원칙도 정의로운 것이 되게’하기 위해 가상적으로 설정된 것이고 그러한 상황을 ‘본원적 입장(the original position)’²⁾이라고 부른다. 그 특징은 ‘사람들을 불화하게 하고 그들의 사회적·자연적 여건을 그들 자신에게 유리하게 하도록 유혹하는 특수한 우연성의 결과들을 무효화’시킨다는 데 있다(Rawls 1999, 13; 김상준 2006, 259). 하버마스의 의사소통행위 이론은 ‘이상적 담화 상황’이라는 가설을 전제로 하여 ‘공론장(public sphere)’의 영역을 주장한다. 이처럼 롤스와 하버마스가 각각 상정하고 있는 ‘본원적 입장’, ‘이상적 담화상황’은 진정한 의미에서의 공중을 대상으로 행사되는 것이며 이해관계를 나누며 살아가는 타자가 아니라 공정하고

²⁾ 한국어 번역본(롤스 1977, 2003)에는 ‘원초적 입장’이라고 옮기고 있는데, ‘원초적’이라는 말은 문명화되지 않은 상태라는 뜻을 수반하고 있어서, 이 개념의 원래 의미를 왜곡할 수 있다. 롤스에게서 original position이란 역사적으로 먼 옛날이라는 뜻은 전혀 없다. 다만 지극히 이성적이고 도덕적인 판단상황을 말하고 있을 뿐이다. 이러한 뜻을 살려 original을 ‘본원적’이라고 옮긴다.

정의로운 가운데서 협력하며 살아가는 타자들의 공동체를 이루기 위한 조건인 것이다.

심의 민주주의의 제도적 구상은 본 글의 대안 모색에 주요한 근거가 된다. 김상준(2006, 2007b, 2009)은 롤스의 무지의 베일 원칙에 따른 무작위 표집(random sampling)에 의한 시민들의 심의 과정을 통해 공정한 합의에 이르도록 하기 위한 제도화 방침을 구상하였다. 이 구상은 정치문화, 법률, 그리고 헌법 차원에서 ‘성찰적 합의(reflexive consensus)’의 제도화를 바탕으로 깔고 있다. 이 구상의 정점에는 정책 시행의 결과가 미지적 상태에 있는 주요 공공 사안에 대해 시민적 심의를 실행하는 헌법 기구로서의 ‘시민의회 (Citizen Assembly)’³⁾의 제안이 있다.

피쉬킨(Fishkin 1991)은 아테네 도시국가에 적용되었던 민주주의 개념들을 규모가 커진 현대 사회에서 대면(face-to-face) 민주주의를 실현 시키고, 정치적 평등과 자신이 행사하는 권력에 대하여 심사숙고할 수 있는 환경을 만들기 위한 대안으로 공론조사를 제안한다. 공론조사는 특정 이슈에 대해 상반된 시각과 주장에 대한 균형 잡힌 정보를 제공 받은 상태에서 대표성 있는 시민 간 토론을 통해 형성된 ‘공론(public judgment)’을 확인하는 수단이다. 피쉬킨과 애커먼(Ackerman & Fishkin 2004)은 위와 같은 민주적 참여제도의 제도화 방안으로 ‘국민심의의 날(Deliberation Day)’을 제안하였다. 선거일 10일 전 이틀간의 ‘국민심의의 날’을 공휴일로 정하고 시민들은 원하는 하루를 선택하여 공공장소에 모여 정당대표와 시민간의 질의응답 형식으로 직접 후보자 공약을 심의한다.

이상 심의 민주주의론의 특징과 여기서 제출된 제도적 아이디어들이 이 글이 제안하는 매니페스토 시민심의위원회 설치의 이론적 근거가 된

3) 김상준의 성찰적 합의체제와 시민의회에 대한 내용은 각각 김상준(2004a, 2006) 참조.

다. 매니페스토는 선거기간 후보자의 가공된 이미지를 배제하고 과거의 행적과 정책을 검증하고 이후 당선자의 공약 이행에 관하여 평가하는 PDCA (Plan-Do-Check-Action) 사이클⁴⁾을 기본으로 이뤄진다. 시민들이 직접적으로 정책 생산에 참여하고 주요 현안, 공공정책과 공약에 대한 합의, 검증의 과정을 거치며 최종적으로 후보자를 선택하지는 것이 운동의 근본 취지이다. 여기에 다양한 가치와 정책들이 경쟁하는 장을 마련하여 의회의 내부공론장과 외부 공론장의 상호 소통이 활발해질 수 있도록 해야 한다. 시민심의위원회는 매니페스토 운동이 이러한 방향으로 심화되는 데 큰 역할을 할 수 있도록 구상되어야 할 것이다.

지금까지 이러한 정책공약, 공공정책이슈에 대한 검증을 위한 심의 사례는 그리 많지 않다. 특히 후보자 선출을 위한 공약 검증 심의절차는 국외에 몇 개 사례만 알려져 있을 뿐이다. 그럼에도 불구하고 울산 북구 음식물자원화시설 건설 찬반 의사결정을 위한 시민배심원제⁵⁾ 및 2007년 부산 북항재개발 마스터플랜 선정을 위한 공론조사, 1992년 펜실베이니아 상원의원 선거 시민배심원제도(Fishkin 1991, 193-194), 1996년 미국 텍사스 오스틴에서 국정의회토론회(NIC: National Issues Convention)⁶⁾, 2003, 2004년 대통령선거 후보자의 주요현안에 대한 플랫폼(Platform)⁷⁾ 공론조사, 호주의 공화제 개헌안, 덴마크의 유로화 도입에 따른 유권자를 대상으로 한 공론조사⁸⁾, 불가리아의 ‘로마(Roma)’

4) 매니페스토는 상시적으로 시민들을 정책적 요구를 수집하여 정당의 강령에 적합한 정책들을 모아 당이나 개인의 선거 매니페스토(election Manifesto)를 내놓고 유권자의 선택을 받게 되며, 선거(Plan)→실행(Do)→평가(Check)→차기의 작성(Action)의 매니페스토 사이클을 형성하게 된다.

5) 김소연(2006)에 사건 개요 및 평가, 합의 등이 자세하게 정리되어 있다.

6) 2003년 실시된 NIC에 대한 내용은 “Vote 2004: Presidential Candidates in Their Own Words”(스탠퍼드대학 심의 민주주의 연구소 홈페이지 <http://cdd.stanford.edu/polls/btp/index.html>) 참조.

7) 영국과 일본, 그리고 한국에서 사용하는 ‘매니페스토’라는 기제를 미국에서는 ‘플랫폼’이라고 칭함.

8) 공론조사 실시 사례에 대한 간략한 내용은 Ackerman & Fishkin(2004, 40-74) 참조.

들의 정책을 마련하기 위한 공론조사⁹⁾ 등이 알려져 있다.

3. 매니페스토 운동의 전개과정과 성과, 그리고 과제

1) 한국 사회에서 매니페스토 운동의 등장과 전개과정

한국 시민사회의 정치개혁운동은 90년대 초반부터 활발하게 전개되었으며, 정치지체 현황에 따른 단계별 선택을 해왔다. 이러한 시민사회단체들이 추진한 정치개혁운동의 첫 번째 단계는 1991년 지방선거 당시 ‘공정한 감시자 역할을 선언’한 공명선거추진협의회와 공명선거감시운동이다. 그러나 상당한 영향력을 발휘하기 시작했던 시점은 2000년 4·13총선에서 다수인 국민의 의사를 소수의 국회의원들이 제대로 입안시키지 못하는 상황에서 ‘감시자를 넘어서선 적극적 비판의 선택’으로서의 낙천·낙선운동이 등장했던 때이다. 낙천·낙선운동은 당시 정치상황을 ‘정치지체’로 표현하고 ‘대의의 대행’이라는 대리선발을 강조하며 시민이 정치에 적극적으로 참여할 수 있는 길을 열었고, 시민사회는 정치개혁운동의 중요한 행위자로 자리잡게 되었다.

반면 그간 정치개혁운동의 비판점도 제기된다. 네거티브(negative) 캠페인 위주의 운동이 인적 교체를 부각시킴으로써 선거가 인물 경쟁으로 흘렀고, 이 점이 결국 정책선거를 실종시켰다는 것과 정치권에 대한 불신을 증폭시켜 투표율 저하와 연결되었다는 것이다(조희연 2001). 또한 시민사회의 ‘대의의 대행(代行)’에 대한 곱지 않은 시선은 미래지향적인 비전과 대안을 제시하지 못한 한계를 집요하게 지적하

⁹⁾ 뉴욕타임즈, “Bulgaria Invites Guests for a Day of Intense Democracy”,
http://www.nytimes.com/2007/05/07/world/europe/07bulgaria.html?_r=1&oref=slogin(검색일: 2008. 6. 27).

였다. 이에 시민사회의 정치개혁운동은 일시적이고 계몽주의적인 네거티브 캠페인 위주였던 것에서 지속적이면서 포지티브(positive) 지향으로의 일부 전환의 필요성을 인정하고 인물에서 정책으로 변화하며 대안 경쟁을 위한 활동을 병행하기 위해 제4의 선택에 대한 고민을 하기 시작했다. 그리고 지난 2006년 5.31지방선거에 공동대응하기 위하여 2005년 11월 18일 지방선거관련 네트워크 구성을 위한 1차 준비회의를 구성하고 활동방향에 대한 논의에 들어갔다. 논의에 참여한 시민사회는 지속적이면서 포지티브 지향의 일부 전환의 필요성에 동의하고, 미래비전 제시와 대안 경쟁을 유도하기 위한 활동, 민주주의의 공고화를 위한 정책선거의 필요성에 공감하며 한국매니페스토 운동이 등장하였다. 그리고 운동 초반 전개과정에서 극한 갈등과 대립, 정치권력의 일그러진 자화상을 극복하고 다양성 사회에서 상대방을 존중하고 대화와 소통을 통한 정치를 지향하는 성숙한 민주주의와 신뢰공동체 구현을 핵심내용으로 매니페스토 운동의 활동 방향을 세우고, 로컬 매니페스토와 정권 매니페스토, 新사회운동인 생활 매니페스토로 나누어 도입단계인 ‘양성화’, 확산단계인 ‘정상화’, 성숙단계인 ‘심도화’로 단계별 접근을 진행하고 있다.

〈표2〉 시민사회의 정치개혁을 위한 정치참여 유형

선택 유형	특징	운동방식	비고
제1의 선택	공정한 감시자 입장으로서의 선택	공명선거감시운동	연대활동
제2의 선택	감시를 넘어선 적극적 비판의 선택	낙천·낙선운동	
제3의 선택	후보에 대한 선호의 표현	지지·당선운동	
제4의 선택	정당화·정치세력화	시민정당화운동	특성화 활동
	정보제공·생활정치 활성화	시민주권운동	

(1) 4회 전국동시지방선거¹⁰⁾ 매니페스토 운동

2006년 5.31지방선거에서 시민사회는 무한경쟁의 주체단위가 국가에서 지역으로 급속하게 이전되면서 지세화(地世化)¹¹⁾ 시대에 대비하지는 데 의견을 같이 했다. 또한 제약적 단체장의 폐해에 대한 우려 불식과 무책임한 공약 난발, 연고주의에 입각한 투표행태 등 선거문화의 후진성은 지방자치 발전에 큰 걸림돌이다. 이러한 문제의식을 통해 지방선거에 있어서 매니페스토 운동의 내용은 미래를 설계하고 창조해 갈 수 있는 능력을 가진 출마자 선택과 단기적 개발이익이나 소수 특권층의 독점적 이득만을 추구하는 나쁜 공약 골라내기, 그리고 출마자들의 정책과 공약들에 대해 합리적인 판단을 도울 수 있는 정책평가 지표 개발과 관련 활동들로 요약된다.

5.31 스마트매니페스토 정책선거추진본부(한국매니페스토실천본부 전신)는 16개 광역시도별 추진기구가 중심이 되어 중앙본부와 느슨한 협력적 네트워크로 전국적인 활동체계를 구성하였다. 지역 경실련 조직과 YMCA 등이 가입한 325개 지역추진기구가 펼친 로컬 매니페스토 운동은 공정한 정보제공과 생활정치 활성화를 위한 활동으로 아래와 같이 전개되었다. 이 외에도 시민들의 알권리 차원에서 매니페스토 공약집을 낼 수 있도록 하는 공직선거법 개정 운동도 함께 펼쳤다. 헌정 사상 최초로 5당 정책의장이 공동 발의했던 매니페스토 관련 공직선거법 개정 시도가 사학법 논란으로 무산되었으나 2007년 대선을 앞

10) 이 글에서 4회 전국동시지방선거는 5.31지방선거로 통칭.

11) “21세기를 흔히 지세화(地世化)의 시대라고 한다. 지세화(Loc-balization)란 지방화(Localization)와 세계화(Globalization)의 합성어로서 앞으로의 국가발전, 지구촌 발전은 지방을 통하여 이루어질 수 있다는 것을 의미한다. 1990년대만 해도 ‘사고는 세계적으로, 행동은 지방적으로’(Thinking Globally, Acting Locally)라는 구호 하에 세방화(Glocalization)의 시대를 논의하였다면, 21세기는 ‘지방의 행동이 세계를 움직인다’(Local Action Moves the World)라는 구호 하에 지세화 시대를 맞이하고 있다.”(김영래, 2006).

두고 지자체단체장 및 대통령 선거 후보자들에 한해서 통과되었다.

〈표3〉 5.31지방선거 매니페스토 주요활동

주요활동	내용
정책개발과 공약은행 설치 운영	-25개 분야 정책 개발 및 정당, 후보자에게 전달하고 공약수용 권고 -온라인 공약은행 오픈 및 운영
평가지표 도입 및 개발	-정량평가로서 SMART지표 도입 -정책 정성평가로서 SELF지표 개발
매니페스토 협약식 추진 및 후보자 아카데미 진행	-정당과 후보자의 정책 공약을 제시하고 유권자와의 계약을 체결, 공표하기 위하여 5개 주요정당(열린우리당, 한나라당, 국민중심당, 민주노동당, 민주당)과 16개 시·도 및 주요 기초자치단체후보자들과의 매니페스토 협약식 실시 -매니페스토 운동의 이해를 위하여 전국에서 600여명의 후보자 연수교육 실시
공약 평가 및 결과 공표	-후보자가 작성한 매니페스토 평가 및 결과 발표

(2) 17대 대선과 18대 국회의원선거 매니페스토 운동

5.31지방선거가 매니페스토의 도입기라면 2007년 제17대 대선은 민주화 이후 5번째 치러지는 선거로서 시작부터 민주주의로의 이행과 그 불확실성을 종결짓는 역할을 하는 정초선거가 되기를 바랐다. 또한 세대, 이념, 지역대결 등의 기존 정치 지형을 깨뜨리고 새로운 변화를 가져오는 ‘중대’ 선거(critical election)로 예측되면서 매니페스토 운동이 거는 기대치는 남달랐다.

그리고 대선 이후 4개월 만에 연이어 치러지는 2008년 18대 국회의원 선거는 정치·경제·교육 등 한국 사회 전반의 거센 변화를 제어할 것이냐 용인할 것이냐를 두고 치러지는 중요한 선거였다. 때문에 매니페스토 운동은 결과가 아니라 과정으로 매니페스토식 선거가 자리를

잡고 국정방향을 합의해 가기 위한 진지한 토론의 과정이 되길 기대했다. 이는 참여정부 정책노선과는 많은 부분 다른 단절정부가 탄생하면서 미국의 클린턴 정부와는 무조건 다른 정책을 채택하려 했던 부시 정부의 ABC(Anything But Clinton)에서 오는 혼란을 피하고자 했기 때문이다. 이념과 노선이 다른 단절정부라고 할지라도 계승 발전해야 하는 기초적인 것이 무엇인지 차분하게 토론하고 선택하는 성숙한 정치문화를 기대했다.

〈표4〉 17대 대선 매니페스토 주요활동

주요활동	내용
대선 매니페스토 물결운동	-다양한 이해와 요구의 양성화를 통한 투명하고 공정한 대화의 장 확보와 언론의 정책 중심의 공정한 보도 요구 활동 -매니페스토 운동 확산을 위한 시민단체, 이익단체, 중앙 및 지역신문방송 등 대선 매니페스토 물결운동 협약식 개최
대선 매니페스토 기본 요건작성방식 개발, 아젠다 선정 및 전달	-정당 및 후보자들의 비전과 철학, 주요 공약, 예산계획 제시를 요구하는 대선 매니페스토 기본 요건을 개발하고 각 정당과 후보자에게 전달 -유권자용 비교분석표 개발 -전문가, 유권자가 뽑은 10대 아젠다 선정 및 발표
매니페스토 발표 촉구	-유권자의 공약 알권리와 공약검증 기간 확보를 위한 후보자 매니페스토 발표 촉구 -대통합민주신당, 한나라당, 민주노동당, 민주당, 국민중심당, 창조한국당, 무소속 대선후보자 매니페스토 공약집 발표 및 서점 판매
매니페스토 분석결과 발표	-후보자분야별 정책비교 및 유권자 정책수요조사, 후보자 분야별 SWOT분석 언론 발표

지난 5.31지방선거에서는 정치권의 자정능력에 기대를 걸고 매니페스토 운동을 소개하는 역할로서 자발적인 참여를 유도했다면, 17대 대선과정에서는 각 당이 대통령후보를 뽑는 전당대회에 관여하며 인물만을 선택하는 것이 아니라 당의 강령과 정책을 동시에 선택하는 과정이 되도록 노력했다. 특히 대선이 대통령이라는 1인을 선택하는 과정이라면 국회의원선거는 후보자와 정당에게 각 1표씩을 행사하는 1인2표제라는 의미에서 정권을 견제할 세력과 299명의 대의자를 동시에 뽑는 선거였다. 때문에 정당의 공천과정에서부터 관여하거나 개입하여 이미 자정능력을 상실한 정치권이 스스로 훼손되거나 후퇴한 ‘책임정치, 정책정당’을 바로잡으려는 시민사회의 외부적인 요인이 필요하다고 판단했다. 그리고 17대 대선 이후 4개월 만에 치러지는 선거였기에 앞으로 나타날 수 있는 ‘날림선거, 부실선거’의 문제점과 요소들을 사전에 예측하고 그것을 해소하기 위해 시민사회로서 선택 가능한 방법에 집중해야 했다.

〈표5〉 18대 국회의원선거 매니페스토 주요활동

주요활동	내용
-국회의원 역할 재규정, 정권과 정당, 후보자 간 정책연결성 및 관계설정	-각 정당에게 공천심사위원회 기본서류로서 희망상임위, 입법활동계획, 국가운영 개혁과제, 활동의 연계성과 관련성, 협력단체 명시 등 연차별 계획서를 자술한 ‘의정활동계획서’ 제출을 권고하였고 한나라당, 민주당은 예비후보자 전원에게 제출 받아 심사함
-의정활동계획서 작성 촉구	-의정활동계획서 공개 발표 촉구 활동
-유권자 정보제공 활동	-통합민주당, 한나라당, 자유선진당, 민주노동당, 친박연대 후보자 251명, 무소속 및 기타정당 후보자 23명이 의정활동계획서 작성 및 유권자 공개

(3) 공약이행 평가 사업

매니페스토 운동이 시작된 이후 선거에서 당선된 현 지자체단체장.

지방의원 및 국회의원 공약이행을 평가하였다. 지선과 대선, 국회의원 선거과정에서 시민들에게 제시된 선거공약이 시민들과의 정상적인 공적계약으로써 충분하고 적합하였느냐의 논란을 떠나 선거과정에서 제시된 공약들이 얼마나 지켜지고 있는지를 확인하는 작업은 대단히 중요하다고 판단하였다. 따라서 공약이행평가의 주요한 기준으로 공약이행도뿐만이 아니라, 공약이행을 위한 주민과의 온·오프라인 소통이 얼마나 잘 이루어지는지를 핵심으로 언론과 협력을 통해 평가작업을 실시하였다. 그러나 기초단체장의 공약이행은 매니페스토 우수사례 경진대회로 대처하였고, 국회의원 공약이행평가는 경인지역으로 국한하여 시도하였다. 또한 매니페스토 평가 확산, 운동의 정착을 위한 공무원 및 주민 평가단 로컬 매니페스토 교육 연수, 매니페스토 우수사례 발굴 및 확산 사업도 진행하였다. 이러한 활동을 통해 광주광역시 동구청, 나주시 등은 매니페스토 주민평가단을 구축하여 주민들로부터 상시적으로 공약이행을 평가 받으며 모범사례로 널리 확산되고 있다.

2) 매니페스토 운동의 성과

매니페스토 운동은 아래 제시된 바와 같이 한국정치문화를 한 단계 높일 수 있는 유력한 사회적 도구로 자리잡는 계기가 마련되었다(오수길 2006). 2006년 지방선거는 정당과 후보자들이 매니페스토 운동에 동참하겠다는 약속으로부터 시작되었다. 3월 16일 여야 5당 대표의 매니페스토 선거를 약속하는 협약식에 이어 광역 및 기초단체 선거구별 후보자들이 모여 매니페스토 정책선거 서약식을 가졌다. 2007년 2월 정당대표들과 함께 매니페스토 정책선거를 약속하는 대선 매니페스토 물결운동 선언식을 진행하였고, 10월 19일 국회에서 열린 ‘대선 매니페스토 정책선거 협약식’을 통해 6당 대표들과 대선후보들로부터 매니

페스토 정책선거 실천을 약속받았다. 2008년 18대 국회의원선거를 맞아 1월 31일 매니페스토 선포식을 개최하였으며, 한나라당과 통합민주당은 후보공천과정에서부터 희망 상임위원회, 주요 현안에 대한 의견, 주요 관심 법률안 등이 포함된 ‘의정활동계획서’를 공천심사 기본 서류로 제출받아 심의하였다. 그리고 전체 후보자 1,000여 명 중 274명이 의정활동 계획서를 유권자들에게 공개하였으며, 이는 총선에서 당선된 245명 중에 120명이 의정활동 계획서를 공개했음을 뜻한다.¹²⁾

선거법 제정활동도 그간 매니페스토 활동의 성과를 말해주고 있다. 2007년 1월 3일 공직선거법을 일부 개정하여 공직선거에 ‘선거공약서’를 작성, 배부할 수 있도록 하는 조항(공직선거법 제66조 선거공약서)이 신설되었으며, 138조의 2(정책공약집의 배부제한 등)가 신설되어 정당이 정책과 선거에 있어서 공약을 게재한 정책공약집을 판매할 수 있도록 한 것이다. 매니페스토 관련 선거법 제정으로 각 정당은 앞 다투어 공약집을 발간하고 서점 등에서 판매함으로써 유권자들은 당선자의 공약을 증거물로 제공받게 되었고 정책경쟁을 위한 토대를 마련하는 계기가 되었다.

매니페스토 운동을 통해 기존의 선거에 임하던 후보자의 모습에 큰 변화가 나타났다. 과거와 같은 ‘선거운동원 선거’가 이제는 ‘정책전문가 선거’라고 할 정도로 분야별 전문가가 참여한 공약개발에 주력하는 모습이었다. 정책주도권을 잡으려는 경쟁이 치열했다는 것이다. 이러한 정치권의 변화는 정치권뿐만 아니라 시민사회내에서 과거와 같은 선거방식에 혐오를 느끼고 정책선거에 대한 필요성 인식과 매니페스토에 대한 인지도가 점차 확대되고, 또한 언론의 공약검증 보도 및 후

¹²⁾ 실천본부는 의정활동계획서 시민공개를 기본으로 하였으므로 한나라당과 통합민주당의 예비후보들의 숫자는 제외하였다. 따라서 의정활동계획서 작성에 따른 당선자 수는 더욱 많았을 것으로 추측하고 있다.

보자 토론회가 이어지면서 매니페스토 기본 요건을 갖춘 공약을 제시하지 않을 수 없는 분위기로 확대되었기 때문이다.

5.31지방선거 1, 2년차 공약이행 평가 사업을 진행하면서 광역·기초지자체단체장들은 지역주민들의 숙원사업을 이행하기 위한 꾸준한 노력을 보이고 있음이 확인됐다. 그리고 5.31지방선거를 기점으로 지방자치단체에서 공약이행 점검과 평가를 위한 주민평가단 구성이 확산되어 주민과의 소통과 참여를 통한 실질적인 민주주의를 지향하는 노력들이 진행되고 있다. 향후 일방적 공약제시와 형식적 공약평가에 대한 주민들의 비판과 직접적 참여는 강화될 것으로 본다.

미미하지만 흥미위주의 경마식 언론보도 행태에 대한 자성적 목소리가 높아지고 공기(公器)로서의 역할을 충실히 하고자 하는 노력들이 부분적으로 보였다. 한국기자협회는 2007년 제17대 대선을 앞두고 언론에서 보다 정확한 정책적 보도를 통하여 유권자에게 도움을 주기 위해서 유념해야 할 사항들을 정리한 ‘매니페스토 매뉴얼’(한국기자협회, 2007)¹³⁾을 제작하기도 했다(김창룡 2007, 135).

3) 매니페스토 운동의 문제점과 해결과제

(1) 매니페스토 운동의 내외적 문제

매니페스토 운동의 개념에 대한 논쟁, 특히 권한위임설과 독립수탁자설¹⁴⁾로 제한된 매니페스토의 이론적 논쟁은 자칫 선거가 갖는 한계,

¹³⁾ 이 책은 미디어 선거에서 언론인들이 후보들의 정책공약을 어떤 식으로 접근하여 보도하는 것이 필요한지에 대해 선진국 사례와 국내 선거보도 사례를 내용으로 하고 있다.

¹⁴⁾ 위임명령이론은 로크, 루소 등의 계약론적 자유주의에 의하여 지시받은 대리인 이론에서 사상적 근원을 찾아볼 수 있다. 선거에서 확인된 유권자의 뜻을 유권자로부터의 위임(mandate)으로 삼아 국정을 운영해야 한다는 입장이다. 그러나 대중의 목소리

즉 귀족성과 비민주성을 그대로 내포한 채 정치적 리더십 획득을 위한 엘리트에 국한된 운동으로 오해할 가능성이 있다. 또한 상시적인 대화가 생략되고 ‘약속 이행’만을 강조하는 것처럼 비치는 데에서 비롯되는 언행일치적인 접근은 독단적이고 자의적이면서도 폐쇄적인 공약이행이 될 수 있다는 점이다. 이는 선거공약이 선거과정에서 충분히 토론되지 못했음에도 불구하고 당선이후 집행과정에서 국민과의 상시적 대화와 소통을 통한 민주적 절차를 배제하고 밀어붙이기식 입법 활동 또는 집행을 위한 근거로 사용될 위험성이 내포되어 있다는 것이다. 따라서 한국형 매니페스토 운동은 두 개의 이중적 대의권력을 선택하는 대통령제에 주목하고 있다. 대통령제는 정부와 국회의 상시적인 대화와 타협으로 정책을 수행하고 국민과의 약속 이행을 위한 노력의 중심으로 대화와 소통을 전제하고 있다. 따라서 한국형 매니페스토 운동은 본질적으로 시민주권운동임을 재차 강조한다.

다음으로 무분별한 네거티브 선거를 지양하고 합리적인 포지티브 선거를 지향한다는 운동의 방향성에 제기되는 의문으로, 도덕성 검증과 관련한 네거티브 선거를 어떻게 보아야 할 것인가의 문제다. 이는 상대방의 정책적인 문제점을 지적하는 정책네거티브가 정책선거의 본질일진대 포지티브라는 무차별 지향 아래 정책네거티브마저 규제되는 우려스러운 상황에 직면하고 있기 때문이다. 이러한 지적에 상대방 정책에 대하여 자유롭게 비판할 수 있는 방안과 인물선거를 무조건 회피할 것이 아니라 인물을 보고 투표했다는 유권자가 다수인 현실을 고려하되 가공된 이미지선거에 압도되어 부실한 정책 선거가 재현되

가 여과 없이 국정에 반영되기보다는 정치권을 통하여 걸러져야 한다는 시각인 독립적 수탁자 이론의 입장에서는 선거공약과 국정간의 지나친 연계를 경계하고 있다. 필자는 위 논쟁을 부정하는 것은 아니며 다만, 논쟁의 중심에는 여전히 시민은 수동적 권리를 행사할 뿐이며, 대표자의 권한에 국한되어 매니페스토 운동의 이론적 근거를 제시하고 있다는 점을 지적하고자 하는 것이다.

지 않도록 구체적인 방법론에 대한 보다 심층적인 논의가 절실하다.¹⁵⁾

애매모호한 한줄 공약의 잘못된 관성을 바로잡고자 공약의 구체성을 강조하다 보면 자칫 내용보다는 형식에 치우칠 수 있으며,¹⁶⁾ 특히 보다 많은 정보를 가진 현직 후보, 거대정당에게 유리할 수 있다는 점 등도 지적된다. 그러나 거대정당이나 보수정당에게 유리할 수 있다는 점은 동의하기 어렵다.¹⁷⁾ 영국의 토니 블레어와 미국의 클린턴의 선거 결과에서도 알 수 있듯이 보수정당에 유리했다면 진보정당의 후보자로 나선 이들이 승리하기 어려웠을 것이다. 또한 거대정당에게만 유리하다면 일본의 민주당이 매니페스토를 앞세워 신선한 바람을 일으키며 거대정당을 위협하고 있다는 사실을 설명하기 어려울 것이다. 분명한 것은 매니페스토 평가에서 형식적인 평가, 객관성 및 공정성의 문제는 지속적인 보완이 필요할 것이다.

유권자 중심의 선거참여, 그리고 정치 불신을 극복하고 정책에 대한 관심을 유도하기 위한 과정이 미흡했다는 지적도 제기된다. 앞서 지적한 과거의 불합리한 선거문화와 시민들의 자유로운 정치참여를 제한하는 선거제도의 문제로 인해 시민중심의 매니페스토 운동이 진행되

15) 윤종빈(2008, 8) 자료의 일부분을 발췌·재정리 하였다.

16) 공약의 내용보다는 형식에 특히 치우친 것이 SMART 지표이다. 실천본부에서는 이러한 단점을 보완하기 위해 내용을 중심으로 한 SELF 지표를 개발하였으나, 형식에 치우친 평가를 지양해야 한다는 지적은 여전히 매우 적절하다(김옥 2008). 그럼에도 불구하고 형식적인 면을 40% 내용적인 면을 60%로 평가하는 일본의 경우가 우리에게 시사하고 있는 점은 매우 크다. 그러나 애매모호한 한줄 공약뿐만 아니라 우리의 실정에 비춰볼 때 언론에서 형식적인 갖춤성을 강조하는 SMART 지표를 강하게 강조한 이 유도 설득력이 있다.

17) 일본에서의 매니페스토는 사상과 가치가 더욱 중요시되며 관료공약 퇴치운동으로 전개되고 있다. 그러나 한국인 경우 아직까지는 공약의 정량평가에 의존하면서 현직에 유리하게 작용할 수 있다는 비판이 존재한다. 이러한 지적도 소수 엘리트에 의한 백화점식으로 나열된 선거공약을 제시하는 후진적인 선거문화에 기인하고 있다. 몇몇 사람이 폐쇄적이며 단기간에 작성되는 기존의 선거공약의 관행으로는 현직이 유리할 수도 있으나 지속적인 매니페스토 운동을 통해 정당과 후보자들이 상시적으로 시민과 함께 정책을 고민하고 생산할 수 있다면 신입 정치인, 소수정당에게도 유리하게 작용할 수 있다.

지 못했다. 운동 내부적으로는 유권자들을 향해 현명한 선택을 요구하는 ‘다져보고 선택하자’는 선언적 구호와 캠페인, 시민참여가 저조한 토론회 사업으로 유권자의 표를 계산한 후보자들은 이 운동에 대해 민감하게 받아들였을지 모르나 시민들의 정치적 관심과 주권형성에는 큰 영향을 미치지 못하였다고 평가된다.

매니페스토 운동이 본격적으로 진행되고 있음에도 불구하고 정치권의 책임 있는 선거문화는 2004년 보다 더 후퇴하였다는 지적이다. 승리지상주의에 빠져 선거 때만 되면 당을 부수고 새롭게 등장하는 정당과 무원칙한 이합집산 등으로 유권자의 권리는 철저히 무시되고 정도보다는 술수에 능한 정치권의 구태를 극복하는 데는 역부족이었다는 것이다. 지난 국회의원선거의 종합적 평가는 합리적인 공천기준과 투명한 정치일정 계획마저 공개하지 못하는 무능과 계파갈등으로 인한 능력공천, 비례대표 선정을 둘러싼 공천파동이 이어지면서 ‘無정책’, ‘無토론’, ‘無관심’의 ‘3無 선거’를 벗어나지 못했으며 결국 민주주의의 최대 위기를 맞았다는 것이었다. 따라서 갈등요소를 내포하고 있는 정책과 집행과정에서 갈등이 예상되는 문제 등에 대한 사회적 토론과 논쟁은 빗겨갔다. 사회적 갈등요소가 다분한 한반도 대운하 문제 등에 대해 선거과정에서 충분한 토의가 이루어지길 정치권에게 제안했었으나 쟁점공약은 정당과 후보자 모두 슬금슬금 피해가며 표만을 얻기 위한 장밋빛 선심성 공약을 남발한 결과 토론은 무시되고 말았다. 갈등요소가 있는 선거 공약들로 인해 실제 정책으로 집행될 경우 필연적으로 천문학적인 사회비용을 치르게 될 것이라는 그 당시 예상이 선거 이후 현 정국에서 실제로 적중하고 말았다. 이는 제도화되지 못한 시민운동의 현실적 한계를 느끼기에 충분하였다.

언론의 보도행태 또한 매니페스토 운동의 과제로 남아있다. 공천 과정에서 언론의 주요 관심은 공천심사위원회 동정에 맞추어져 있으며,

누가 공천을 받고 못 받고, 그리고 계파 간 갈등 등 흥미 위주의 보도와 여론조사를 통한 경마식 보도가 주를 이루었다.¹⁸⁾

매니페스토 운동은 헌정 사상 최초로 5당 정책의장 발의로 선거공약서 작성 및 판매 규정을 법제화하여 운동의 정착과 확산을 위한 커다란 전기를 마련하였다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 선거제도의 문제점은 정치인의 정책 생산활동을 제한하고 시민들의 정치냉소주의를 부추기며 민주주의의 위기로까지 불리는 부분적 요인이 되고 있다. 첫째, 정치자금은 조이고 선거운동 방법은 풀어야 하는데, 법은 거꾸로 입을 묶고 발은 푸는 등 조직선거가 용의하게 되어 있으며 선거관리 차원의 효율성을 위한 전근대적 설계로 되어 있다. 둘째, 후보자 선출 시점에 대한 문제다. 각 당의 후보자 선출 관련 일정 및 방법 등은 정당과 출마자들의 이해에 따라 시시때때로 바뀌고 대선 후보 경선 과정에서 나타난 당헌·당규의 무원칙한 개정은 당내 계파간의 갈등을 초래하고 정당정치를 파괴하고 있다. 셋째, 시민들의 자유로운 정치 참여와 후보자들의 정책생산 활동을 제한하고 있다는 것이다. 2008년 제18대 국회의원선거에서는 ‘46점짜리, 위기의 민주주의’(희망제작소·한국일보 2008)라고 불릴 만큼 한국 헌정 사상 최고의 낮은 투표율을 기록했다. 선거관리의 효율성과 유권자의 일탈 행위 규제에 초점이 맞춰져 있는 선거법으로 인해 자유로운 정치참여에 제약이 따르면서 시민들의 투표에 대한 열기가 줄어든 것도 한 몫 했다. 게다가 후보자가 유권자들과 접촉할 기회를 막아 놓았기에 정치신인에게 극도로 불리하게 구성되어 있으며, 정책의 생산과 유통 소비과정마저 원활하지 못하게 막아 놓고 있다.

¹⁸⁾ 이러한 언론의 보도행태에 대해 한겨레신문의 성한용 편집국장은 “우리나라의 현재 언론은 대중지만이 존재한다. 방송이나 신문은 대중적인 시각에서 뉴스를 다루고, 또한 정파성까지 있다. 언론은 정책선거를 유도할 수 있는 역량에 대한 본질적인 한계를 가지고 있다”고 지적한다(성한용 2008).

(2) 매니페스토 운동의 총괄적 과제 및 새로운 도전

위와 같은 매니페스토 운동의 전개과정과 평가를 통해 운동의 총괄적 과제와 향후 개선방향을 다음과 같이 압축적으로 정리한다.

첫째, 그들만의 정치로써 신뢰를 잃어가는 대의제의 혁신적 정치개혁이 필요하며 대의제로 대표되는 정당이 책임정당·정책정당으로 거듭나기 위한 역할의 변화를 강력하게 강조해야 한다. 그리고 정당정치가 바로서기 위해서는 무엇보다도 언론이 공기(公器)로서의 막중한 임무를 성실히 수행하며 후보자 동정 보도를 가급적 줄여나가야 한다. 정당과 후보자의 매니페스토를 활용하여 정책공약 및 자질 등 공정한 심층보도를 통한 공론지로서의 역할을 담당해야 한다. 둘째, 인물을 보고 선거에 임하는 유권자가 다수인 현실을 고려할 때 인물 선거를 무조건 배제하는 것이 아니라 도덕성 등 자질 문제에 관한 후보자 검증도 실시하는 방안이 검토되어야 하며 대신 정책 선거가 인물 검증으로 인해 묻히지 않도록 정치권, 언론, 시민사회가 함께 심층적인 논의가 필요하다. 셋째, 선거가 자유롭고 공정하게 실현되려면 이를 규율하는 관련법제가 그러한 이념이나 가치들을 실현할 수 있도록 정치제도 개선이 무엇보다 시급하다. 시민들의 자유로운 정치참여를 토대로 공약에 대해 깊이 생각하고 토론하고 판단할 수 있는 시간, 장소, 권한 등이 충분히 제공될 수 있도록 정당과 후보의 공약집 배포는 물론, 시민단체와 유권자의 정책검증 활동에 대한 각종 규제를 과감히 완화해야 할 것이다. 이를 위해 김형준(2008)은 우선적으로 시민들이 충분한 시간을 갖고 검증할 수 있는 기간을 확보하기 위하여 후보자 선출시점을 법제화하자고 주장한다. 그는 공천시기를 앞당기도록 하여 국회의원선거는 3개월, 대선은 6개월 이전에 공직 후보 선정을 확정짓도록 의무화하여 바로 매니페스토식 선거 준비를 해야 한다는 제

안을 하고 있다. 윤종빈(2008, 10)은 당내 후보 선출 관련 규정을 좀 더 엄격하게 지키기 위해 이를 공직선거법에 규정하는 방안을 강조하며, 이를 어길 시에는 후보 자격을 박탈하는 등의 강력한 규제 조항을 공직선거법에 신설할 필요성이 있다고 말한다. 넷째, 시민들에게 객관적이고 공정한 정보를 쉽고 빠르고 제공하여 정책공약을 스스로 판단하고 선택할 수 있도록 하기 위한 노력이 필요하다. 또한 형식적 평가를 넘어 공약이행에 대한 실질적인 시민들의 체감도를 평가할 수 있는 지표가 보완되어야 할 것이다. 그러나 무엇보다도 매니페스토 운동은 정치권이 일방적으로 제공하는 자료를 바탕으로 하는 단순한 평가 및 정보제공 역할을 넘어서 시민중심의 권리형성을 위한 운동이 필요하다. 따라서 매니페스토의 개념이 일방적 선언이나 약속이 아닌 쌍방간의 소통과 약속이라는 점을 명확히 하고 대리인과 주인간의 소통에 의한 매니페스토의 작성과 검증, 공약 이행 평가 과정으로 이루어진 매니페스토 사이클이 실제적으로 구현될 수 있도록 매니페스토 운동의 새로운 도전으로서 매니페스토 심의 과정 제도화를 제안한다.

4. 매니페스토 운동의 심화 방향: 심의 민주주의와의 결합

1) ‘매니페스토 시민심의위원회’ 제도화 제안 및 조건

매니페스토 운동의 발전적 전망은 대의제 민주주의의 보완으로서 매니페스토 운동과 시민들의 자유로운 참여와 토론이 보장된 심의 민주주의의 제도화에 있다. 이른바 선거일에만 간헐적으로 투표하는 기계가 아닌 진정한 주인된 권력을 행사하기 위하여 ‘매니페스토 시민심의위원회’ 제도화를 제안한다. 이는 일반 시민이 자신이 행사하는

권력에 대해 충분히 숙고할 기회도 없는 상황에서 그들에게 권력을 부여했기 때문에 나타난 대의제의 비민주성을 극복하기 위해 토의를 효과적으로 결합하기 위한 장치인 것이다. 단순히 정보만을 제공하고 시민들 스스로가 토의적이 될 것이라는 것은 유토피아적 상상에 불과하다는 피쉬킨(Fishkin 1991, 160)의 언급처럼, 아무리 쉽고 편리하게 정보가 제공된다고 하더라도 유권자들이 충분히 이용하도록 만들어야 하며, 그 책자를 읽도록 어떻게 동기를 부여하느냐의 문제는 여전히 남아 있는 것이다. 이제 매니페스토 운동은 정책을 후보자에게 강요하는 수준을 넘어서서 시민들에게 정책에 대한 관심을 가지도록 하는 방향으로 발전되어야 한다(이민원 2007, 60-61).

매니페스토 시민심의위원회는 ‘정보’와 ‘심의’¹⁹⁾를 핵심 키워드로 하고, 구축을 위한 조건으로 공정한 정보, 평등성, 다양성, 공공성, 그리고 법적 토대를 제시한다.

시민들에게 ‘알 권리’와 ‘심의’를 충족시키기 위해서는 특정 집단의 이익을 대변하거나 정파성을 내세운 정보가 아닌 공정하고 객관적인 자료를 제공해야 한다. 또한 시민들을 현혹하기 위해 정당이나 후보자가 자신들의 유용한 정보만을 활용하여 제시하는 경우에 대한 감시가 필요할 것이며, 당선 이후 당선자의 입장선회 가능성에 대비하기 위해서 선거기간에 충분하고 구체적인 정보공개를 요구하고 양성화하여 시민들의 판단자료로 활용한다. 미국의 ‘현명한 유권자 프로젝트(Project vote smart)’와 같은 추적시스템은 시민들의 알권리 차원에서의 정보 축적을 위한 부문 역할로써 매니페스토 운동에 시사하는 바가 크다. 여기에 각 정당의 정책입장과 다양한 시민사회의 가치에 따른

19) ‘정보’와 ‘심의’에 기초한 공론조사는 주성수 논문에서 인용한 글이다. 그는 “공론조사는 정보와 심의에 기초한다”며, “충분한 ‘정보’와 진지한 ‘심의’에 의해 합리적 무지를 극복하는 것이 공론조사의 의의”라고 보았다(주성수 2007, 49).

평가 결과가 제시되고, 이러한 정보교류와 토론의 과정은 시민들의 가치 선호의 변경에 직접적 영향을 미친다.

시민들은 평등성, 다양성이 보장된 가운데 검증 정보를 제공받고 자기의 이해관계에 집착하는 것이 아니라 공공성도 함께 고려하면서 토의에 참여할 수 있어야 한다. 자신의 이익을 완전히 배제하기란 쉽지 않겠지만 가급적이면 사회적 지위나 자연적 귀속성으로부터 최대한 자유로운 상태에서 이성의 공적 사용으로 공공의사를 형성하도록 해야 한다. 이렇게 토의에 참여한 시민들은 1차 제공된 자료 외에 선호가 다양한 시민들 간의 의견교류를 통해 자신의 의견에 대한 선호 변경뿐만 아니라 차이를 존중하는 태도도 배우게 된다.

마지막으로 심의위원회 조직이 제대로 가동하기 위해 앞서 제시한 바 있는 시민들과 후보자의 일상적인 정책제안과 공약을 검증할 수 있는 시간, 장소, 권리 확보 관련 선거제도 개선이 필요하다. 그리고 이행 평가, 상시적인 정책생산과 입법 활동, 행정부에 대한 견제와 감시 기능의 근거를 법적·제도적으로 보장받아야 한다.

2) 매니페스토 시민심의위원회 구성과 운영

시민심의위원회는 정보 및 심의를 핵심으로 정책참여위원회, 공약 검증위원회, 공약이행평가위원회로 구성된 상설기구이다. 다음 내용들은 대통령선거를 예를 들어 제시하고 있으며, 선거 이후 당선된 대표자의 공약이행평가위원회와 정책참여위원회에 대한 자세한 내용은 다른 연구를 통해 제시하고자 하며 이 글에서는 <그림1>로 대신한다.

공약검증위원회는 선거 기간에 이루어지는 후보자 및 정당 매니페스토에 대한 검증기구이다. 공약검증단은 정책자문단과 시민검증단으로 구성한다. 정책자문단은 주로 중립적 위치에 있는 학계, 전문가로 이루

어지며 각 정당 및 후보자 공약에 대한 공정하고 정확하게 분석된 자료들을 시민들에게 제공하는 역할을 한다. 시민검증단은 ‘시민의회’ 구상처럼 유권자 인구의 통계적 대표성을 유의미하게 담보하기 위해 전국 16개 광역시도의 인구적 통계를 고려하여 무작위 표집(random sampling)된 시민들로 구성한다. 우선 1차는 전국적으로 유권자 2000~3000명의 무작위 추출된 표본을 대상으로 주요 공약에 대한 여론을 조사한다. 다음으로 1차 여론조사 표본 중에서 실제 심의에 참석할 500명을 선발한다. 아테네 아고라 민주정처럼 특정 집단이나 정당, 그리고 특수한 이해관계를 떠나 무작위로 선출된 시민검증단은 하루 동안 공공장소에 모여 분임토의와 전체회의에 참가하고 정책자문단으로부터 받은 정보를 충분히 살펴보고 정당 관계자, 이해관계자 등과 질의응답 및 의견 개진 형식으로 공약에 대해 심의한다. 최종적으로 검증단의 순간적이고 피상적인 태도를 확인하는 1차에서 실시된 여론조사가 아닌 충분한 학습과 토론을 통한 선호변경(preference transformation)과 신중한 공론을 확인하는 공론조사 방식의 심의투표를 진행한다.

심의 과정과 검증단에서 확인된 공론은 TV를 통해 생중계되며, 전체 시민들에게도 후보자 및 정책 선택을 위한 권고적 영향력을 미칠 것이다. 또한 심의 절차 이전과 심의 이후의 정책공약에 대한 선호가 변경된 결과를 시민들에게 보여주고 검증단으로 참여하지 않은 시민들에게 공정한 판단을 유도한다. 시민심의위원회 홈페이지 또는 다양한 공론장에서는 시민검증 이후 새롭게 제기되는 질의와 의견에 대한 토론의 물결이 이어지고 이를 통해 후보자와 정당은 충실한 답변과 명확한 입장 표명을 회피할 수 없게 된다. 이처럼 시민심의위원회를 통해 다양한 온·오프라인 공론장(on-offline public sphere)의 활성화 가능성에도 주목하게 된다.

공약검증위원회에서는 공약 검증은 물론, 후보자들의 도덕성, 자질 등의 부적격 여부에 관한 검증도 이루어져야 한다. 후보자 검증을 위하

여 최소 국회의원선거는 3개월, 대선은 6개월 전 후보자 확정시기에 정당 자체적으로 자질 검증을 끝내는 것이 가장 바람직하나, 검증 능력이 없는 경우 시민사회, 언론으로 구성된 후보검증단에서 검증하도록 한다.

애커먼과 피쉬킨(Ackerman and Fishkin 2004)이 선거 열흘 전의 이틀을 공휴일로 하여 ‘Deliberation Day(국민심의회 날)’로 정하자고 주장한 것은 선거일이 공휴일이 아닌 미국에서는 매우 참신하고 과감한 제안이라 할 수 있다. 다만 우리나라의 경우 이미 선거일을 법정 공휴일로 정하고 있어 현재로서는 주말을 이용하는 것이 현실적이라고 보고, 선거일 2~3주전 주말을 이용해서 이틀 중 하루를 자유롭게 선택하여 공공장소에 모여서 심의하는 것을 구상해 볼 수 있겠다. 이틀 중 하루는 종교모임 또는 출장으로 인한 기회 박탈을 가능한 줄이기 위한 것이다. 시민검증단으로 참여하는 시민들은 얼마의 수당을 받게 된다. 그들은 하루 일당에 해당되는 수당을 받게 될 것이며, 선발된 시민의 검증단 참석여부는 전적으로 시민들의 자유에 맡기지만 참석을 허용하지 않은 사업장에게는 벌금이 부과된다.

정책참여위원회는 참여의 평등성과 일상화를 통해 ‘아래로부터의’ 다원화된 시민들의 정책적 의견을 제안할 수 있는 일상적인 시스템을 말한다. 시민에 의한 정책제안은 후보자 측에서 보면 생활에 밀착된 의견을 매니페스토에 반영하는 것이 가능하고, 시민의 입장에서 보면 관심 분야에 대한 제안을 후보자의 매니페스토에 반영시키는 것이 가능하다는 이점이 있다.

그렇다면 정책참여위원회, 공약검증위원회, 공약이행평가위원회로 구성된 매니페스토 시민심의회위원회는 어떠한 법적 지위로의 제도화가 필요한가? 본 위원회는 선거기간뿐만 아니라 일상적으로 이루어지는 정책참여와 공약 검증 및 이행 평가라는 점에서 상시적인 정책생산과 입법 활동, 그리고 행정부에 대한 견제와 감시 기능의 근거가 되고 있

는 국회법²⁰⁾에 따라 제3장 ‘국회의 기관과 경비’ 또는 제5장 ‘교섭단체·위원회와 위원’에 ‘매니페스토 시민심의위원회를 둔다.’는 조항의 신설을 통해 설치한다. 또한 본 위원회는 상설기구로서 시민들이 일상적인 정책참여가 가능하고 직접 대통령선거, 국회의원선거, 지자체 선거에서 국가별 또는 지역별로 후보자들의 공약 검증과 당선자의 공약 이행을 평가할 수 있도록 하는, 국회가 지원하지만 민간이 운영하는 독립적인 위상을 갖는다.²¹⁾

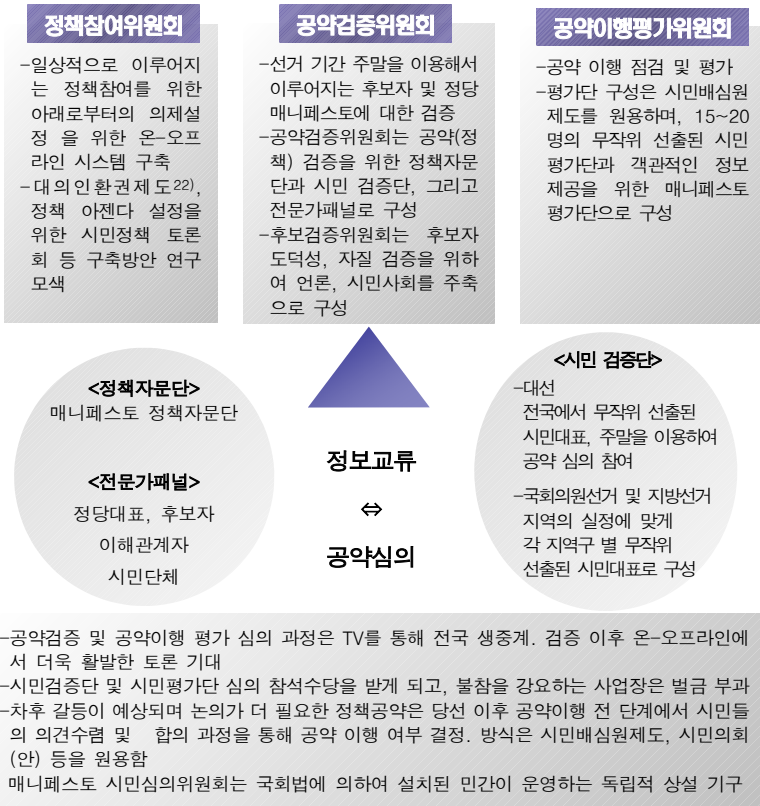
매니페스토 시민심의위원회는 아테네 민주정의 주침에 의한 직접민주주의와 전체국민들에게는 대표성을 갖는 제도로 반영되었으며, 시민들의 공정하고 합당한 판단에 이르도록 하기 위한 롤스의 ‘무지의 베일’ 원칙에 따른 무작위 선발된 시민 대표자들 간의 의사소통으로 ‘입장 바꾸기’, ‘타자에 대한 고려’를 토대로 공공의사 형성을 유도한다. 특히 이 심의의 과정을 통해 ‘일방적’ 약속이 아니라 ‘쌍방향적’ 의사소통에 의한 약속, 즉 하버마스의 의사소통적 영향력 아래에서 대표자들은 공약을 생산하고, 발표하고 약속하는 장을 마련하게 된다. 그러한 일련의 과정들은 마네이 선거제도는 최고의 지혜와 덕을 가진 대표자의 탁월성 자체에 문제에 있는 것이 아니라 탁월성이 제대로

20) 이러한 기구의 법적 근거는 국회법이 헌법의 주권재민의 원리에 의해 지배받는 데서 찾는다. 헌법의 주권재민의 원리에 따라 국민의 의사가 실제로 반영이 되기 위한 가장 중요한 입법 활동을 주도하고 있는 국회법의 독립적 기구로서 그리고 행정부의 독단과 횡포를 방지하고 견제와 감시 기능을 담당하고 있는 국회 법률에 의하여 매니페스토 시민심의위원회 도입의 근거가 된다.

21) 현재 우리나라의 국회법에 입법지원조직으로 독립적이고 중립적인 위치에 있는 기관은 국회사무처, 국회도서관, 국회입법조사처, 국회예산정책처가 있다. 이 가운데서 국회의원의 정책과 입법 활동에서 보좌 역할을 담당하는 전문연구기관이 입법조사처와 예산정책처이다. 두 기관 모두 민의의 대변자인 국회의원에게 입법관련 전문적인 연구결과를 제공함으로써 국회의원의 대의 능력을 향상시키고자 하는 데 있다. 이러한 국회 내 지원조직들도 시민들의 참여로 구성된 시민심의위원회의 도입으로 시민들의 진정한 민의가 무엇이지에 대해 더 정확하게 파악함으로써 정책적 전문성이 보다 강화되고 국회의원의 정책 활동 보좌에 효과성이 담보된다.

발휘가 되지 못하고 있다는 지적대로 현재의 정당 민주주의의 한계를 극복하는 데 가장 중요한 자극제로 작용할 것이다. 따라서 ‘아래로부터’의 자유로운 토의 과정을 통한 심사숙고된 시민들의 의사결정과 탁월한 대표자로서의 역할의 조화는 정치권의 행위에 기초한 위임명령과 독립적 수탁자 논쟁을 넘어서 시민들의 자유로운 참여와 심의를 통해 진정한 시민 주권을 형성해 갈 것이다.

〈그림1〉 매니페스토 시민심의위원회 구성



5. 결론

이 글은 한국의 정치개혁을 위해 활발하게 전개하고 있는 매니페스토 운동의 평가와 운동의 발전적 전망으로 매니페스토 운동과 심의민주주의를 결합한 매니페스토 시민심의위원회 제도화를 제안하였다.

지금까지 매니페스토 운동은 양성화, 정상화, 심화 등의 단계별 전략 중에 첫 관문인 양성화 단계를 거치고 있다. 민주화 이후 다양한 가치들이 표출되는 것에 대해 혹자는 참여 민주주의의 기제의 한계라고 말하고 있지만, 이러한 주장에 동의하기는 어렵다. 아직 다양한 가치들의 전부가 드러내지 못하고 음성화 되어 있는 것이 더욱 문제라고 본다. 실질적으로 민주주의가 발전하고, 신뢰사회가 되기 위해서는 다양한 의견들의 양성화와 상호 소통이 필요하다. 따라서 제도정치권의 음성적 정치행위와 표만을 의식해 남발하던 애매모호한 선심성 공약을 지양하며 자신의 철학과 가치, 비전을 제시하도록 유도하는, 대의제 정상화와 다원화되고 다양한 의견들의 양성화가 급선무였다. 그러나 매니페스토 운동의 3년은 절반의 성공, 절반의 실패였다. 따라서 필자는 매니페스토 활동가로서 이러한 한계를 극복하는 방안으로 제도정치권의 정상화를 위한 지속적인 노력과 시민들의 자유로운 참여와 심사숙고 과정이 결합된 시민심의위원회 기구를 제안한다. 그러나 명확히 짚고 넘어갈 것은 시민심의위원회는 제도화된 공론장을 말하는 것이며, 매니페스토 운동이 시민심의위원회로 대체한다는 것은 아니다. 공론장의 구성과 운영방향 및 구체적 실행방안에 대한 기획 및 조력자로 관여하게 된다. 매니페스토 운동은 지속적으로 사회전반의 성숙한 민주주의와 신뢰사회 형성을 위한 시민운동으로 더욱 외연을

22) 대의인환권제도에 관한 내용은 Fishkin(1991, 189)참조.

확대해 나갈 것이다.

이러한 제도화의 탄생은 시민들이 추천제도를 통한 입장바꾸기를 통해 서로의 입장을 헤아렸던 아테네 아고라 민주정치처럼, 타인을 강제로 복종시키는 국가와 시장의 권력이 아닌 국가와 시장을 포괄하는 시민적 사회의 다차원적 접촉과 협력의 네트워크를 만들어 가는 장을 통해 진정한 시민의 주권을 찾아 주는 것을 말한다.

시민적 사회에서의 모든 관계는 접촉으로 시작된다. 서로 ‘닿음’과 ‘감동’을 통하여 시간과 공간을 가로지르는 따뜻한 민주주의 안에서 새로운 네트워크를 만들어 나간다. 이는 자발적으로 무한한 연계망을 구축하며 어디서든 퍼져나간다. 열린 광장에서, 지역의 풀뿌리 공론장에서 만나고 닿는 ‘촉(접촉)의 정치’가 이루어지게 된다. 이 닿음 자체가 시민들로 하여금 ‘정치적인 것으로 귀환(Mouffe 2007)’하기 위한 동기부여가 되는 것이다.²³⁾

한편 예측 불가능한 사회, 위험사회에서 네거티브 정쟁(政爭)으로는 해결할 수 없는 이슈들이 점차 증가하고 있는 가운데 이념 간, 정당 간, 가치 간 긍정적인 긴장관계 속에서 공동의 문제를 해결하려는 의지도 매우 중요하다. 죽고 죽이는 게임이 아닌 진보와 보수의 ‘접촉’을 통한 생산적 대안경쟁속에서 공공성을 찾아가는 공론 과정을 통해 진정한 민주주의가 발전되어 갈 것이다.

이처럼 시민심의위원회는 우리 사회의 수많은 왜곡된 프레임을 바꾸어 나갈 것이다. 그동안의 형식적인 공청회로 인한 심의 과정의 부족으로 모든 시민이 정책 검증 및 결정에서 구경꾼, 객체로 전락하여 진정한 권력위임이 되지 못하는 상황에 제동을 거는 것이다. 다만 이

23) ‘이아립&장박하--촉(Take Out Drawing)’ 전시회(2008.4.1 tue - 4.27 sun, 오프닝빠워)에 대한 김두성의 글 중 일부(<http://cafe.naver.com/todnews/650>)의 글을 인용해서 새롭게 정리하였다.

러한 기구는 시민의 진정한 주권을 형성하고 공공성에 가까이 가기 위한 과정이자 대의제의 내적 한계를 극복하여 정책중심의 책임정당으로 거듭나게 하기 위한 것이지 시민심의위원회가 대의제를 대체한다는 것은 아니다. 의회조직과 외부 시민사회와의 활발한 소통과 공론 형성을 통해 정책 피드백 과정이 원활유처럼 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 측면에서도 큰 장점을 갖고 있다.

시민심의위원회의 정책·공약 심의 과정은 이익정치에서 시작된 자기의 문제가 점차 공동의 문제로 이동하게 된다. 이는 현대 사회에서 가장 큰 특징이라고 할 수 있는 욕망의 정치, 이익의 정치를 비하한다거나 계몽적으로 가르치려고 하는 것이 아니다. 그러한 이익의 욕망에 접합하면서도 아도르노가 말하는 “계몽의 자기 계몽, 즉 계몽의 자기 성찰을 통한 극복”(노성숙 2006, 287)을 통하여 어떻게 하면 공공성과의 축을 찾아갈 수 있을 것인가에 대한 고민인 것이다. 또한 심의 과정에 참여한 시민들은 다양성에 대한 이해와 존중, 배려와 양보의 성숙한 민주주의 미덕을 배우게 된다. 그리고 정치에 무관심해진 시민들에게 정치적 삶에 대한 동기부여가 가능해지면서 진정한 시민 주권과 영향력의 정치를 행사할 수 있게 한다. 이러한 과정이 넓은 지평으로 차오르며 다시 닿음을 기다리는 알 수 없는 그 설레임을 경험하게 되고, 일상적인 접촉에서 시작된 물꼬가 연계망을 이루며 퍼져나갈 때 그 따뜻한 인간적 삶의 장관은 폭포를 이룰 것이라 기대해 본다.

(2009년 9월 14일 접수, 2009년 10월 27일 채택)

참고문헌

- 김상준. 2004. “성찰적 합의체제와 국가-시장-시민사회 관계의 재구성: R+PAD 거버넌스모델.” 『NGO연구』. 2(2). 5-58.
- 김상준. 2006. “헌법과 시민의회.” 『동향과 전망』. 67. 239-273.
- 김상준. 2007a. “성찰성과 윤리.” 『사회와 이론』. 10(1). 33-78.
- 김상준. 2007b. “원칙이자 과정으로서의 공공성: 존롤스 <정의론>을 넘어서.” 『시민사회와 NGO』. 5(1). 5-34.
- 김상준. 2009. 『미지의 민주주의--신자유주의 이후의 사회를 구상하다』. 아카넷.
- 김소연. 2006. “공공정책 갈등과 민주주의: 울산광역시 북구 음식물자원화시설 ‘시민배심원제’ 사례를 중심으로.” 경희대학교 NGO대학원 석사학위논문.
- 김영래 · 이현출. 2006. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』. 논형.
- 김 옥. 2008. “한국형 매니페스토 운동의 도입 성과 및 향후 발전과제.” 『매니페스토 정책선거 평가 토론회』. 중앙선거관리위원회 · 한국매니페스토실천본부 주최 <토론회 자료집>.
- 김창룡. 2007. “유권자 위해, 기자들이여 뛰어라.” 『신문과방송』. 10월호. 한국언론재단. 135-137.
- 김형준. 2008. “매니페스토 정책선거 평가토론회.” 중앙선거관리위원회 · 한국매니페스토실천본부 주최<토론회녹취자료>.
- 김희민 · 리처드 포딩. 조지만 · 김홍철 역. 2007. 『매니페스토의 올바른 이해와 사용 -서구 25개국의 매니페스토 연구』. 오름.
- 백승현. 2005. 『정치와 정치사상』. 경희대학교 출판부.
- 부산항만공사. 2007. 『북항 재개발 마스터플랜 선정을 위한 공론조사』.
- 성한용. 2008. “매니페스토 정책선거 평가토론회.” 중앙선거관리위원회 · 한국매니페스토실천본부 주최<토론회녹취자료>.
- 심지연 · 김민전 외. 2004 . 『한국 정당정치의 이해』. 백산서당.
- 오수길. 2006. “5.31 매니페스토 운동의 의의와 시민운동의 전망.” 『시민사회와

NGO』. 4(2). 141-173.

- 오수길. 2007. “17대 대선 한국형 매니페스토 운동 평가: 매니페스토 운동 활동을 중심으로.” 한국매니페스토실천본부 주최 <17대 대선 한국형 매니페스토 운동 평가 토론회 자료집>.
- 오현순. 2008. “매니페스토 운동의 평가와 발전방향: 심의민주주의론의 관점에서.” 경희대학교 NGO대학원 석사학위논문.
- 윤종빈. 2008. “4.9총선 종합 평가 및 향후 과제.” 경제정의실천시민연합 주최 <4.9총선 평가와 정치개혁의 방향성 토론회 자료집>.
- 이민원. 2007. “지역 매니페스토 운동의 향후 과제.” 『코리아매니페스토매거진』 제2호 칼럼. 한국매니페스토실천본부. 60-61.
- 이현출. 2006. 『매니페스토와 한국정치개혁』. 건국대학교.
- 임혁백. 2000. 『세계화 시대의 민주주의: 현상, 이론, 성찰』, 나남.
- 정규호. 2005. “대의제 민주주의의 위기와 대안, 심의 민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의.” 『시민사회와 NGO』. 3(1). 29-54.
- 조희연. 2001. “시민사회의 정치개혁운동과 낙천낙선운동.” 『시민사회와 시민운동(2)』. 한울아카데미.
- 주성수. 2007. “국가정책결정에 국민여론이 저항하면? 직접/심의민주주의 참여 제도의 탐색.” 『한국민주주의와 시민참여』. 한양대학교 출판부.
- 한국기자협회. 2007. 『매니페스토 보도 매뉴얼』.
- 한국일보 · 희망제작소. 2008. “46점짜리, 위기의 민주주의를 구하라! 새로운 선거제도, 선거문화 모색.” <18대 총선 평가 세미나>
- 노성숙. 2006. “아도르노의 모더니티 극복과 칸트의 유산.” 『포스트모던 칸트』. 한국칸트학회편. 문학과 지성사.
- Ackerman, Bruce and Fishkin, James S. 2004. *Deliberation Day*. New Haven: Yale Univ. Press.
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: California Univ Press.
- 박재주 역. 1992. 『강한 민주주의: 새 시대를 위한 정치참여』. 인간사랑.

- Bohman, J. and W. Rehg. 1997. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and politics*. Cambridge: MIT Press.
- Fishkin, James S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform*, New Haven: Yale Univ. Press. 제임스 피쉬킨 저. 김원용 역. 2003. 『민주주의와 공론조사』. 이화여자대학교 출판부.
- Manin, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Government*, Cambridge: Cambridge Univ. Press. 버나드 마넵 저. 곽준혁 역. 2004. 『선거는 민주적인가: 현대 대의민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰』. 후마니타스.
- Mouffe, Chantal. 1993. *The Return of the Political*, Verso. 샬탈 무페 저. 이보경 역. 2007. 『정치적인 것의 귀환』, 후마니타스.
- Pellizzoni, L. 1999. "Reflexive modernization and beyond." *Theory, Culture and Society*. 16(4).
- Ramsden, J. 2005. *The Oxford Companion to twentieth century British Politics*. Oxford Univ. Press.
- Rawls, J. 1999. *A Theory of Justice*(revised edition). Cambridge: Harvard UP. 황경식 역. 2003. 『정의론』. 이학사.

뉴욕타임즈 <http://www.nytimes.com>

대한민국 국회 <http://www.assembly.go.kr>

스탠퍼드대학교 심의민주주의 연구소 <http://cdd.stanford.edu/polls>

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

한국매니페스토실천본부 <http://www.manifesto.or.kr>

현명한 유권자 프로젝트(Project vote smart) <http://www.votesmart.org>

Manifesto and Deliberation:
An Evaluation of Korean Manifesto Movement and A
Suggestion for Its Progress

Sang-Jun Kim · Hyun-Soon Oh

The purpose of Manifesto Movement is to achieve mature democracy and trustworthy community by normalizing representative democracy and restoring citizen sovereignty. In Korea, this movement began to prepare for the May 31st local election in 2006 and proceeded to engage in the 17th presidential election of 2007 and the election of members of the 18th National Assembly in 2008. This movement contributed to improve political culture and electoral practices to some extent. Nevertheless, it still remains that how much manifesto movement can fix cynicism and apathy toward politics and structural limitations of election system which bans sufficient freedom of candidates and citizens. This essay attempts to find a way to overcome those limitations. This essay suggests to establish 'The Citizens Committee on Manifesto,' as a legal institution. It deliberates campaign promises during the campaign, evaluates the implementation of these promises after the election and proposes policies. In the Citizens Committee on Manifesto, Manifesto movement and deliberative democracy meets.

Key words: Manifesto Movement, deliberative democracy, limitation of representative democracy, citizen sovereignty, Citizens Committee on Manifesto.