

제19대 총선에서 한국정당들의 정책경쟁:
총선공약에서 나타난 정책적 일관성과
차별성을 중심으로

지 병 근 (Jhee, Byong-kuen)*
(E-mail : jbkkoh@gmail.com)

논문접수일 : 2012년 6월 29일
논문심사일 : 2012년 7월 15일
게재확정일 : 2012년 8월 17일

* 학위취득대학 : University of Missouri
현직: 조선대학교 교수

제19대 총선에서 한국정당들의 정책경쟁:
총선공약에서 나타난 정책적 일관성과
차별성을 중심으로*

— <국문요약> —

이 논문은 2012년 제19대 총선을 사례로 한국의 주요정당들 사이의 정책경쟁에서 나타난 특징을 분석한 것이다. 이 연구는 정책선거를 위해서는 정당들이 당헌과 강령에서 제시된 정책지향에 기초하여 일관되게 자신들의 선거정책을 제시해야하며, 아울러 이들의 정책 사이에는 주목할 만한 차별성이 존재해야한다고 가정하고, 이번 총선에서 제시된 주요 정당들의 정책을 일관성과 차별성 등 두 가지 차원에서 분석하였다. 이를 통해 이 연구는 다양한 정책이슈들 가운데 대북경제지원, 한미동맹의 우선성, 한미간의 FTA 등 이념적 성격이 강한 외교·안보관련 정책에서 일관성과 차별성이 현격히 드러난 반면, 이번 선거에서 가장 유권자들의 주목을 끈 복지정책에서 상당한 수준의 비일관성과 유사성을 발견하였다. 저자는 이러한 정책적 수렴(convergence) 현상이 단기적으로 득표를 극대화하기 위한 선거전략에서 기인했다기보다는 급속도로 진행된 사회경제적 양극화를 반영한 것이라고 주장한다.

[주제어] 정책선거, 정당, 경쟁, 총선, 정책수렴

*이 논문은 2010년도 조선대학교 학술연구비의 지원을 받아 연구되었으며, 호남대 인문사회과학연구소(IHSS)가 주최한 “제19대 국회의원선거 정책토론회”(2012년 3월 28일)에서 발표된 초고를 수정한 것이다.

I. 서론

1987년 민주화 이후 한국선거가 정책경쟁이 아니라 지역주의 혹은 색깔론을 이용한 전근대적 선거경쟁에 의해 점철되어왔다고 알려져 있다. 이번 제19대 총선에서도 다수의 정당과 후보들이 기역기반을 이용한 세몰이에 몰두하였으며, 야권의 선거연대를 주도해온 통합진보당 이정희 후보의 공천과 사퇴를 둘러싸고 색깔론이 일부 불거져 나오기도 했다. 여전히 한국의 정당들은 정책경쟁을 통해 유권자들의 지지를 촉진하기보다는 유권자를 자극할 수 있는 비정책적 선거이슈들에 지나치게 의존하고 있으며, 유권자들 또한 투표결정과정에서 각 정당이 제시한 주요 정책들에 대한 평가를 충분히 고려하고 있다고 보기는 힘들다.

이 논문은 2012년 제19대 총선을 사례로 한국의 주요정당들 사이의 정책경쟁에서 나타난 특징을 분석한 것이다. 이 연구는 정책선거에 관한 여러 선행연구들의 논의에 기초하여, 정책선거를 정책에 대한 유권자들의 지지를 통해 의식을 확대하려는 정당 혹은 후보자의 선거운동행위 혹은, 정당이 제시하는 정책에 대한 선호에 근거하여 지지할 정당 혹은 후보자를 선택하는 유권자들의 투표행위로 정의한다. 이러한 개념화에 기초하여, 여기서는 정책선거를 위해서는 정당들이 당헌과 강령에서 제시된 정책지향에 기초하여 일관되게 자신들의 선거정책을 제시해야하며, 아울러 이들의 정책 사이에는 주목할 만한 차별성이 존재해야한다고 가정하고, 이번 총선에서 제시된 주요 정당들의 정책을 일관성과 차별성 등 두 가지 차원에서 분석하였다. 이를 위해서, 이 연구는 각 정당들의 당헌 및 강령과 선거를 앞두고 중앙선관위에 제출한 ‘정당별 10대 공약’과 ‘정책의제에 대한 정당별 기본입장’ 등을 비교 분석하였다.¹⁾

1) 각 정당의 정책위원회를 비롯한 당조직의 홈페이지에서 제공하고 있는 정책자료집 혹은 정책시리즈 또한 이 분석을 위해 활용하였다.

이를 통해 이 연구는 다양한 정책이슈들 가운데 대북경제지원, 한미동맹의 우선성, 한미간의 FTA 등 이념적 성격이 강한 외교·안보관련 정책에서 일관성과 차별성이 현격히 드러난 반면, 이번 선거에서 가장 유권자들의 주목을 끈 복지정책에서 상당한 수준의 비일관성과 유사성을 발견하였다. 저자는 이러한 정책적 수렴(convergence) 현상이 단기적으로 득표를 극대화하기 위한 선거 전략에서 기인했다기보다는 급속도로 진행된 사회경제적 양극화를 반영한 것이라고 주장한다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제2절에서는 정책선거의 의미와 역할, 정책선거를 촉진하거나 억제하는 요인들에 관한 기존의 연구들을 간략히 소개하고, 정책적 일관성과 차별성의 의미에 대하여 논할 것이다. 제3절에서는 제19대 총선을 전후로 진행된 정당들 사이의 주요 정책논쟁과정을 간략히 평가할 것이다. 제4절에서는 ‘정당별 10대 공약’과 ‘정책의제에 대한 정당별 기본입장’에서 제시된 각 정당들의 정책에서 나타난 특징을 비교분석할 것이다. 제5절에서는 각 정당의 정책을 정책적 일관성 측면에서 평가하고, 최근에 논란이 되었던 정책표절 및 정책연합에 대하여 간략히 논할 것이다. 제6절에서는 이 연구의 주요한 발견을 요약하고, 정책선거의 발전 전망과 함께 정책선거를 촉진하기 위한 몇 가지 방안을 제시할 것이다.

II. 정책선거의 의미와 촉진요인에 관한 선행연구

선거에서 정당들 사이에 정책경쟁이 이루어지는 것이 당연함에도 불구하고 많은 이들이 한국 선거과정의 대표적인 한계로 소위 “정책선거의 실종”을 지적해왔다(박재공 1995). 그 이유는 무엇보다 한국의 주요정당들이 정책대결보다는 지역주의 혹은 색깔론을 이용하여 유권자들을 동원해왔고, 한국유권자들 또한 각종 선거에서 정책을 중요한 투표선택의 기준으로 고려하지 않았기 때문이다.²⁾ 이처럼 정당이 정

책경쟁을 회피하고, 유권자들은 정책에 별다른 관심을 기울이지 않는 악순환은 결국, 정책과 투표를 매개로 민주적 책임성을 실현하는 기계인 선거의 의미를 단지 정당에 대한 감정적 혹은 이념적 차원의 선호도를 확인하는 값비싼 의례적 절차로 전락시켜버릴 수 있다(박명호 2003; 조진만 2008).

여러 선행연구들을 통해서 정책선거는 정책의 공급자에 해당하는 후보자 혹은 정당의 입장뿐만 아니라 정책의 수요자에 해당하는 유권자의 입장에서 조명되어왔다. 예를 들어, 박명호(2003, 217-218)는 정책선거를 “정당이나 후보자가.....자신의 정견과 정책을 중심으로 상대 후보자와 경쟁하는 형태의 선거”임과 동시에 “유권자들이.....경쟁후보/정당간의 정책적 차별성을 기준으로 자신이 지지할 후보자 정당을 선택하는 것”이라고 정의하고, 정책선거를 위해서는 양자가 동시에 이러한 조건을 만족시켜야한다고 주장하였다. 신두철(2004, 180) 역시 정책의 공급자와 수요자의 측면에서 정책선거를 규정하고, 선거가 “후보자나 정당간의 정책적 차별성을 기준으로 유권자는 선거과정에서 자신의 선호에 맞는 후보자나 정당을 선택하는 정책대결의 장”으로서 기능해야한다고 주장하였다.

기존의 연구들은 정책선거가 민주적 책임성을 실현하기 위한 필수 조건이라고 보고, 이를 촉진하기 위한 방안들을 제시해왔다(박명호 2003; 신두철 2005; 정연정 2008; 조진만 2008). 아래의 <표 1>은 정책선거를 억제하거나 촉진한다고 여겨지는 다양한 요인들을 요약한 것이다. 이 표에서 제시하는 바와 같이, 기존의 연구들은 정책경쟁을 촉진할 수 있는 다양한 방안들, 즉 조직보다는 정책을 우선시할 수 있

2) 박명호(2003, 219-220)는 구조/역사적 차원에서 분단과 더불어 북한과의 체제경쟁에서 기인하는 “한국정치에서의 이념경쟁공간의 부재 또는 왜곡현상”과 “비민주적 권위주의적 통치에 따른 군사주의적/권위주의적 정치문화의 유산”, 미시적 차원에서는 “유권자들의 지역주의적 투표행태”는 정책선거를 어렵게 만드는 근본적 원인이며, 비록 유권자들 사이의 이념적 분화가 심화되고 있지만 정당들의 정강정책상의 차이도 나타나고 있지만 여전히 정책선거의 조건을 만족시키지 못하고 있다고 평가한다.

는 정당으로의 체질전환, 질 높은 정책을 생산할 수 있는 정책연구소의 활성화 및 정책결정과정의 민주화, 유권자들의 정책이해를 돕는 선거운동 및 홍보방안을 유도하기 위한 선거법개정과 선거제도의 변화, 정책검증을 제도화할 것을 제안해왔다.³⁾

예를 들어, 박명호(2003)는 정책선거를 촉진하기 위한 방안으로 정당조직의 축소와 원내정당화, 후보자의 차별적인 정책제시와 이를 위한 언론의 협력을 제안하였으며, 정연정(2008, 73)은 정책선거를 위해서 정당차원에서는 “정치적 이합집산을 최소화함으로써 정당의 정책적 지향을 공고(화)”하고, “일상적인 유권자와 정당간의 정책 네트워크” 강화, 정당의 정책연구기능 강화, “정당과 시민사회간의 정책 거버넌스” 형성, 소선거구제도의 개선과 독일식 정당명부제, 공천과정에서 후보자의 정책검증을 가능케 하는 방안 마련 등을 제안하였다.⁴⁾

조진만(2008, 112-13) 역시 “정당 중심의 경쟁적 정책선거와 책임정치”가 한국 민주주의를 공고화하는데 절실하다고 보고, “정책적 차이를 중심으로 건전하게 선거경쟁”을 위한 매니페스토 운동의 필요성을 강조하였다.⁵⁾ 신두철(2004; 2005)은 공급자의 입장보다는 수요자의 입장에 중점을 두고 유권자들이 정당정책의 차이를 쉽게 이해할 수 있도록 도와주는 방안으로 후보자 정보공개대상의 확대 및 정치포털

3) 정책선거는 정책결정과정의 민주적 특성과도 관련이 있다(박희봉 2008; 박희봉·장진석 2010). 박희봉(2008)이 지적하듯이 정책결정자들이 정책의 질보다는 단순히 대중성만을 고려할 경우, 정책생산자들은 이를 고려할 수밖에 없다. 정당의 정책결정과정의 민주적일 경우 이와 같은 즉흥적 정책, 혹은 자의적인 정책양산을 방지할 수 있다. 아울러 정책선거는 후보자들의 정책이 제대로 알려질 수 있도록, 최대한 의사표현의 자유를 보장함과 동시에 다양한 매체가 활용되어야 한다. 최근 소위 “정봉주법”과 관련한 논란에서 드러나듯이, “허위사실 유포와 명예훼손에 관한 법”이 당초의 취지와 달리, 표현의 자유를 침해하지 않도록 법적 환경을 마련하는 것 또한 중요하다.

4) 신두철(2004) 역시 2004년 국회의원선거분석을 통하여 “감성과 이미지”, “연고주의형” 혹은 “조직동원형” 네트워크선거였다는 점에서 한국에서 정책선거가 제대로 이루어지지 못하고 있다고 비판한다.

5) 매니페스토운동과 정책선거에 관한 논의는 김욱(2006), 박경미(2009), 박재욱(2010), 신세호와 김인규(2010), 이동윤(2010) 등을 참조할 것.

사이트를 이용한 공개, 방송토론의 활성화, 그리고 독일의 “Wahl-O-Mat”을 모델로 시행된 한국의 정당정책비교프로그램의 개발운영 등을 제안하였다.

이처럼 다양한 제안들에도 불구하고, 한 가지 주목할 만한 사실은 기존의 연구들이 대체로 정책선거와 관련하여 다음과 같은 중요한 가정에 암묵적으로 혹은 명시적으로 의존하고 있다는 점이다. 첫째, 많은 이들이 지적해온 것처럼 정책선거를 위해서는 각 정당의 정책들 사이에 차별성이 존재해야하며, 유권자들은 이에 민감해야한다.⁶⁾ 정당들이 유사한 정책들을, 특히 선거에 임박하여 급조하여 쏟아낼 경우 후보자들 사이의 정책논쟁이 이루어지기 힘들다. 아울러, 당선이 유력한 주요정당의 후보자가 TV 후보자 토론을 기피하며 정책논쟁을 회피할 경우 이러한 성향은 더욱 가중될 수 있다. 이러한 조건에서는 유권자들이 후보자 혹은 정당들이 제시하는 정책들에 대한 변별력 있는 정책평가를 토대로 투표할 것이라고 기대하기는 힘들다.

둘째, 일관성 측면에서 각 정당이 강령과 당헌에서 표방한 지향과 대립되는 선거정책을 허위적으로 제시할 경우 아무리 다양한 정책메뉴를 제시한다고 해도, 정책선거가 회화화될 수 있다. 예를 들어, 최근 논란이 되었던 것처럼, 정당들이 자신의 이념적 지향에 조응하는 정책을 제시하기보다는 유권자들의 공감을 일으킨 타당의 정책을 모방함으로써 정책적 열위와 영향력을 약화시키려고 소위 ‘물타기’를 시도한다면 정책선거는 실현되기 어렵다. 이념적으로 우파정당이 좌파정당의 지지기반을 약화시키기 위한 복지정책, 혹은 정반대로 좌파정당이 우파정당의 지지기반을 약화시키기 위해 성장지향의 정책들을 제시함으로써, 유권자들이 양당의 정책적 차이를 이해하지 못하게 만들 수 있으며, 이를 악용하려는 선거 전략은 실제로 존재하는 정책적 차이를 은폐시킴으로써 정책선거를 어렵게 만든다.

6) 개인수준의 선행연구들은 유권자의 효능감과 정치적 인지도가 높을수록 정책투표, 즉 “정책 및 공약을 중심으로” 투표할 가능성이 높다는 점을 밝혔다(김민정·김원홍·이현출·김혜영 2003).

이러한 중요성에도 불구하고 여전히 한국정당들의 선거정책들이 얼마나 차별성을 가지며, 일관성을 유지하고 있는지에 대한 실증적 분석은 거의 찾아보기 힘들다. 대부분의 선행연구들은 여전히 규범적 차원에서 정책선거의 당위성과 이를 촉진하기 위한 처방을 제시하는데 머무르고 있다. 물론 정당의 이념적 특성에 관한 일부의 연구들이 개별 정당들의 선거정책에 대한 분석을 수행하고 있는 것은 사실이지만, 이들의 관심은 정책선거와는 거리가 있다(이지호 2008; 2009).

<표 1> 정책선거에 영향을 미치는 요인

	방해요인	촉진요인
정당조직	방대한 조직체계	원내 정당화
정책생산 능력	정당정책연구소 부재, 정당의 비민주성	정당정책연구소 활성화, 정책결정 과정의 민주화
선거제도	소선거구제, 단순다수제	중대선거구제, 비례대표제
선거운동 및 관리	조직 동원	정책토론회, 매니페스토 운동
(관련법안)	자금 동원	선거 공영화
	네거티브	포지티브
	후보자 정보제한 정책비교 자료 부재	후보자 정보공개대상 확대, 정당정책비교프로그램, 개발운영
정책 차별성	유사성	차별성
정책집행 검증	정책검증 부재	정책검증 제도화

III. 2012년 총선에서 나타난 정당들의 정책경쟁

제19대 총선을 맞이하여 각 정당들은 다양한 정책이슈들을 중심으로 치열한 정책경쟁을 진행하였다. 총선과 대선이 동년에 개최되는 소위 2012년 대회를 예비하여, 이미 각 정당은 물론 대선예비후보들은 오래전부터 정책경쟁을 준비하였다고 볼 수 있다. 특히 현 정부 이후 사회적 양극화가 심화되면서 청년실업문제와 반값등록금 논쟁이

불거져 나왔고, 서울시장 선거를 앞둔 시점에는 무상급식 논쟁이, 총선을 앞두고는 한미자유무역협정(FTA)의 발효와 제주해군기지건설을 둘러싼 논쟁이 지속되었다. 이러한 점에서 이번 총선은 역대 어느 선거보다 정당들 사이의 선거정책경쟁을 본격화 시킨 선거로 기억될 가능성이 크다. 특히 최근의 선거에서 가장 주목을 끌고 있는 사회복지 분야를 중심으로 다양한 정책들이 주요정당들로부터 비교적 체계적으로 제시되어왔다(마인섭 2011).

정책선거의 실현을 위해 이번 선거를 앞두고, 지난 2012년 3월 12일 중앙선거관리위가 주관하여 새누리당, 민주통합당, 통합진보당, 자유선진당, 창조한국당, 진보신당 등의 당대표들과 중앙선거관리위원회 위원장이 공동으로 '제19대 국회의원선거 정책선거 실천 협약식'을 가졌다. 중앙선거관리위는 또한 홈페이지를 통해서 제17대 대선 이후 각 정당 및 당선자의 공약을 공개해왔으며, 이번 제19대 국회의원선거의 정당별 10대공약 및 후보자별 5대공약 또한 공개하였으며, 선거 후에는 당선자 공약 또한 제공할 예정이다.⁷⁾ 아울러, 이번 선거에서 주요정당들은 수차례에 걸쳐 공직선거정책토론회를 개최하였으며, 이는 방송 3사에 의해 국민들에게 전해졌다(KBS, MBC, SBS 방송3사, 2시간): '양극화 해소를 위한 경제정책' (1차, 1/30), '각 당의 핵심복지정책과 그 실현방안' (2차, 2/24), '19대 국회의원선거, 어떻게 치를 것인가?'(3차, 3/5).⁸⁾

이러한 노력에도 불구하고 이번 선거에서도 일부의 비정책이슈가 부상한 것이 사실이다. 선관위 디도스(DDos) 공격 사건, 공정보도 사

7) 중앙선거관리위원회는 정당정책정보시스템(http://party.nec.go.kr/people/policy_issue/basicpolicy/read.xhtml)을 통해 각 정당의 현안브리핑과 분야별 정책의제, 정책성향자기진단, 공약은행(유권자들의 공약제안과 이를 후보자들에게 전달) 서비스 등을 제공하고 있다. 하지만 이 서비스의 제공 시기가 선거를 10여일 앞둔 3/26일에야 이루어졌다는 점에서 아쉬움이 있다.

8) 제19대 비례대표국회의원선거 후보자토론회 또한 4/3, 4/4, 4/9 등 3회에 걸쳐 진행되었다(중앙선거방송토론위원회, <http://www.debates.go.kr>).

수를 위한 방송사 파업, 이명박 대통령 측근의 비리문제, 한나라당의 서울시장 후보였던 나경원의원 남편의 기소청탁사건과 서기호 판사의 책임용 탈락 등이 총선을 전후로 불거져 나왔고, 특히 국무총리실의 불법사찰, 관악을 선거구 야권후보단일화 과정에서 발생한 부정선거 논란, 김용민 민주통합당 후보의 막말사건 등 비정책적 차원의 이슈가 크게 쟁점화 되었다. 이들 이외에도 북한의 위성발사계획의 발표, 2012 서울 핵안보정상회의(2012. 3. 26-27) 등 환경 및 외교정책 분야의 이슈들 또한 지속적으로 창출되었다.

과거와 달리 이번 선거에서는 지역감정과 이념갈등을 유발하는 비정책 이슈가 크게 부상하지는 않았지만, 대신에 국무총리실의 불법사찰, 이정희 통합진보당 대표가 연루되어 결국 사퇴로 이어진 부정선거 논란, '나꼼수' 대표선수인 김용민 막말사건은 선거과정에서 지대한 영향을 미친 것으로 알려졌다. 이처럼 정책이슈 대신에 비정책적 이슈가 부상할 경우 정책선거를 기대하기는 힘들다. 이미 많은 이들이 지적해온 것처럼, 한국의 선거사에서 지역감정, 후보자의 도덕성 시비, 이념갈등(색깔론)과 같은 비정책적 이슈가 부상할 경우 정책선거는 급속히 약화될 수밖에 없었다.⁹⁾ 특히, 유권자들의 투표성향이 지역감정이나 정당일체감, 이념적 정향의 영향을 많이 받는 한국의 경우 정당들이 영향력이 미약한 정책논쟁에 주력할 동기를 찾지 못하기 때문에 더욱 그러하다.

다만, 이번 총선에서는 특정한 이슈가 다른 이슈들을 무력화시킬 만큼 주요이슈로 급부상하지는 않았다. 한국의 역대선거에서 이따금 불거져 나온 안보이슈나 지난 2004년 제17대 총선에서의 탄핵이슈처럼 선거과정에서 단일한 혹은 극소수의 민감한 정책이슈가 배타적으로 부상하면서, 다른 정책이슈들에 대한 논의를 억제할 경우에도 정책

9) 색깔론은 후보자 혹은 정당간의 정책대결과정에서 부상할 수도 있지만, 쟁점이슈를 합리성이 아니라 감정적 차원으로 환원시킨다는 점에서 정책선거의 본질을 벗어난 것이라고 볼 수 있다.

선거는 제약될 수밖에 없다. 왜냐하면 유권자들이 다른 정책들을 충분히 고려하지 못한 채 투표대상을 결정할 경우 정당 및 후보자에 대한 유권자들의 정책평가는 타당성(validity)이 낮을 뿐만 아니라, 종종 극단적인 이념논쟁으로 치닫게 될 가능성이 크기 때문이다. 그럼에도 불구하고 총선 막바지에 이르러서 각 정당이 후보자의 도덕성 시비와, 소위 “미래권력론” vs. “정권심판론”으로 선거쟁점이 단순화되면서 결국 “정책실종”이 또다시 재연되었다.

IV. 각 정당들의 선거정책 비교

이번 총선을 위해 각 정당들은 이 연구의 주요 분석대상인 중앙선거관리위원회 자료 이외에도 지속적으로 정책공약집을 비롯한 다양한 형식을 빌려 선거공약을 유권자들에게 제시하였다. 새누리당은 “2012 총선 새누리당의 진심을 품은 약속”이라는 제하의 정책공약집을 통해 “변화” “맞춤” “실천”을 약속하며 10대 정책을 제시하였다. 여기에는 당명의 개칭을 포함한 정당정책의 변화를 마치 생명보험회사의 약정서처럼 생애주기에 따른 맞춤형 복지로 정책의 틀을 제시하고 있으며, 실현가능한 공약을 제시하겠다는 주장이 담겨져 있다.¹⁰⁾ 민주당합당

10) 새누리당의 10대 총선공약은 개인적인 삶과 밀접한 연관성이 있는 1) “우리집 행복담기” 공약(일자리>교육비>주거생활비>보육>의료)과 국가적 차원의 공약인 “대한민국 희망담기”(차별해소>성장>경제민주화>정치선진화/치안/사법 및 유공자예우/통일>나눔실천) 등의 순으로 공약을 제시하고 있다. 보다 구체적인 공약을 살펴보면 다음과 같다: 일자리 창출을 위해서는 청년창업시장의 활성화, 스펙 초월 취업시스템 도입 등을 포함하여, 여성(워킹맘) 및 고령층(인생이모작), 장애인 일자리 창출과 더불어 비정규직 차별개선, 근로시간 감축 등을 약속하고 있다; 교육비 절감에는 고등학교 무상 의무교육의 단계적 확대, 1인 1악기 1체육 체험활동강화, 학교폭력근절, 대학등록금 인하; 주거 및 생활비 인하 대책으로, 임대주택의 공급확대, 전월세 안정대책농수산물 가격안정서민금융 부담축소; 0-5세 보육 및 양육비용 지원; 의료비와 관련해서는 건강보험 보장성 확대 및 의료안전망기금 설치; 차별없는 사회를 만들기 위해서 소규모 사업장 근로자를 위한 사회보험 지원확대, 재산소득환산제, 아동, 노인, 장애인, 다문화 가족을 위한 지원강

은 “내 삶과 대한민국을 바꾸는 민주당합당의 정책비전”이라는 제하의 총선공약을 발표하며, “사람·민생·민주·평화의 가치에 기초한 7대 비전, 33대 정책약속, 250개 실천과제”를 제시하였다. 7대비전은 민주당합당의 국정운영방향, 33대 정책약속은 핵심적인 분야별 정책의제, 250개 실천과제는 세부적인 정책과제를 포함한다.¹¹⁾

통합진보당은 “한국 사회를 지배하는 5대 특권권력 해체”, “99%를 위한 민생개혁 8대 과제”, “20대 부문 10대 세부과제” 등의 구조로 공약을 제시하였다.¹²⁾ 진보신당은 “다른 당이 간판을 바꿀 때 진보신당은 삶을 바꿉니다”라는 제하의 정책공약집에서 “경제위기, 에너지환경위기 정치위기” 등 “3중의 위기”상황으로 한국사회의 현실을 규정하

화; 성장동력을 만들기 위한 과학기술확대, 중소기업육성, FTA 시행에 따른 농업 업 지원; 경제민주화를 위한 자본소득에 대한 과세강화, 불필요한 비과세 및 감면 제도개혁, 일감몰아주기과 대기업의 중소기업사업영역 진출규제; 정치선진화를 위한 국회의원 불체포특권 포기과 무노동 무임금 원칙적용, 치안강화를 위한 생계 침해형 범죄중점관리, 사법월급 2배 인상, 통일을 위한 유연한 대북정책추진, 탈북자 복송관련 대응, 안보체제확립; 나눔사회를 위한 국회의원 세비 기부 의무화.

11) 민주당합당의 “7대 정책비전”에는 ①일자리 창출과 고용안정망 확충(향후 5년간 일자리 330만개 창출, 비정규직 비율의 50% 축소, 비정규직 차별 해소, 최저임금 현실화), ②경제민주화 실현과 민생안정(재벌개혁, 조세정의, 중소기업, 소상공인, 자영업자 권익보호, 서민의 생활비 부담 경감, 농어민 보호), ③보편적 복지확충(부양의무자 기준 완화, 아동, 노인, 여성, 서민 지원, 임대주택 확대, 공교육 강화, 무상보육/교육/의료와 반값 등록금), ④“평화 공영의 새로운 한반도 시대 개막(남북기본합의서, 6.15 및 10.4 선언이행, 남북정상회담 정례화, 남북 국회회담 추진, 사법사회복귀 지원금 지급), ⑤성장동력 확충과 국가균형발전(과학기술 및 IT 강국 육성 및 성장동력 확충, 지방분권 확대 및 지방재정능력 강화), ⑥지속 가능한 사회발전(원전확대정책 재검토, 안전대책 강구, 4대강 위험요소 제거, 언론의 공정성과 표현의 자유보장), ⑦MB 역주행 심판과 권력개혁”(비리의혹 진상 규명, 검찰개혁, 정치개혁) 등이 포함되었다

12) 통합진보당의 “한국사회를 지배하는 5대 특권권력 해체”에는 ①현정권의 교체 및 ②의회의 권력교체, ③재벌독점해체, ④외국자본 및 투기자본에 대한 통제강화, ⑤검찰개혁 등 다양한 정치경제적 과제가 포함되었다. 8대 과제에는 ①무상보육/교육/의료, ②재벌 중세, ③기간제 노동 사용자유 제한 및 노동3권 전면보장, ④기초농산물 국가수매제, ⑤골목상권 재벌진입 금지, ⑥민영화 중단, ⑦파괴된 4대강 재자연화와 핵발전소 단계적 폐쇄, ⑧한반도비핵화·평화협정 조기달성 및 군축 등이 포함되었다.

고, 이에 대한 “탈자본, 공공성, 연대의 경제,” “생태/문화 사회전환”, “다양성의 정치, 참여와 소통, 민주주의의 민주화” 등 “3중의 대안”을 제시해야한다고 주장하였다. 선거정책의 기조로는 “우리 사회가 벗어나야 할 5가지”와 “우리 사회가 이루어야 할 5가지”를 제시하였다.

자유선진당은 홈페이지를 통해서 “서민경제 살리기 공약 시리즈” (소상공인 보호, 재래시장 지원; 중소기업 보호, 차별의 골목상권 진입 방지), “중산층복원을 위한 공약시리즈”(사회보장사각지대 서민보호, 저출산 해소를 위한 무상보육; 서민주거복지 지원; 비정규직 지원; 농어민 지원; 대학생·청년복지 지원), 장애인의 소득보장과 사회통합을 위한 지원, 권력분산과 지방분권, 중고령자 일자리 및 참전유공자 지원, 과학기술 발전, 일과 가족의 균형을 중시하는 여성 지원 등의 정책을 제시하였다. 이번 총선을 맞이하여 자유선진당의 대응 가운데 한 가지 주목할 만한 점은 이명박 정부 하에서 충청지역이 차별받았다는 내용의 정책백서인 “MB 정권 4년, 차별과 고통에 피멍든 충청”을 별도로 발간하였다는 점이다.

1. “정당별 10대 공약”에서 나타난 각 정당들의 선거정책

각 정당의 정책자료집 혹은 홈페이지에서 제공된 정책시리즈는 제19대 총선을 맞이하여 이들이 제시하고 있는 정책의 상세한 내용을 이해하는 데에 장점이 있는 반면, 이들이 중앙선관위에 제출한 “정당별 10대 공약”은 다양한 정책들 가운데 중요정책들만 일부 선별되었기 때문에 이들 사이의 정책적 우선성의 차이를 비교 분석하는 데에 유용하다. 아래의 <표 2>에서 요약하고 있는 이들의 10대 공약에서 나타난 특징은 다음과 같다(부록 1 참조).

<표 2> 주요 정당의 10대 공약

순위	새누리당	민주통합당	통합진보당	진보신당	자유선진당
1	일자리 창출	일자리 창출, 비정규직 차별 해소	투기금융 모델 청산	탈핵 2030!	취학전 아동 지원확대로 저출산해소
2	새로운 취업시스템 확립	민생경제 회복	30대 재벌 해체	탈삼성!	대학등록금확충, 군제대자 사회복귀촉진
3	경제민주화	중산서민층의 주거 안정	집객정 국가책임!	탈비정규직!	일자리 늘리고, 비정규직 점진적 축소
4	국회과행 방지, 정치개혁	무상보육·급식·사실상의 무상의료	노동의가치 가 존중받는 사회	탈경쟁, 탈학벌교육	자영업지원체제 전환, 성공정책을 제고
5	저출산 대책	반값등록금	국민이 승리하는 정치대혁신	탈FTA!	중소기업 고유 업종지정, 출자총액제한
6	고령화 대책	경제민주화	한반도비핵·평화 체제화	노동시간단축, 일자리 나누기	주택대출금리인하, 임대주택공급확대,
7	의료비 부담 완화	비정규직 차별해소	보편적 복지사회 건설	부자증세, 불로소득 중과세	패자부활 가능하도록 복지디딤돌 제도마련
8	학교정상화	신성장동력산업의 육성	국가가 책임지는 무상의료 실현	주택보급률 100% 시대	장애인/노인복지확충, 여성친화적 사회
9	대북정책	평화의 공영의 한반도시대 개막	공교육 정상화와 학벌사회 극복	진료비,고용보험, 연금 개혁	한미 FTA에 따른 농어업 보완대책
10	FTA보완 대책시행	검찰개혁·정치개혁·언론개혁	2030 핵 발전소폐쇄	4대강 사업 책임자 처벌	대통령 권력분산, 실질적인 지방분권

첫째, 새누리당과 민주통합당은 취업, 통합진보당은 경제개혁, 진보신당은 환경, 자유선진당은 보육을 첫 번째 정책과제로 제시하고 있다. 이는 한국사회가 당면한 주요 문제점들과 해법에 대한 각 정당의 인식 차이를 그대로 보여주는 것이다. 새누리당과 민주통합당은 일자리 창출을 통해 당면한 사회적 양극화의 문제를 해결하려고 하는 반면, 통합진보당과 진보신당은 각각 투기자본에 대한 금융주권의 확보와 환경보호와 같이 더 근본적인 구조적 변화에서 해법을 찾는다. 전통적 가치를 강조해온 보수정당인 자유선진당은 보육정책을 가장 첫 번째 정책과제로 제시하고 있다.

둘째, 경제개혁정책은 다른 정당들에 비해서 통합진보당과 진보신당이 가장 우선순위에 두고 있으며, 재벌의 해체를 포함하는 가장 급진적인 정책을 제시하고 있다. 새누리당의 경우에도 경제민주화를 세 번째 정책과제로 제시하고 있지만, 공정경쟁질서를 확립하는 것에 목표를 한정하고, “대기업 때리기”가 되어서는 안 된다는 입장을 밝히고 있다. 민주통합당의 경우에는 경제개혁을 6번째 과제로 제시하면서, 재벌에 대한 출자총액제한도제도의 도입, 법인세 과표 및 세율을 조정하여 현 정부의 감세정책을 완화하자고 제안하고 있다.¹³⁾ 자유선진당은 경제개혁 과제를 비교적 높은 순위에 두고 있지만 그 내용이 중소기업과 자영업에 대한 지원확대에 한정되어 있다는 점에서 다른 정당들과 현격한 차이가 있다.

셋째, 노동정책과 대북정책과 관련하여, 각 정당의 입장 또한 매우 상이하다. 새누리당과 자유선진당의 경우 노동문제에 대한 별도의 정책주제를 제시하고 있지 않지만, 민주통합당, 통합진보당, 진보신당의 경우 각각 비정규직에 대한 차별의 해소 혹은 노동의 가치가 존중받는 사회구현에 대한 의지를 표출하고 있다. 대북정책과 관련해서는, 민주통합당과 통합진보당이 한반도 평화정착을 위한 정책과제를 제시

13) 민주통합당은 성장정책을 독립항목으로 10대 정책에 포함시키고 있다는 점에서 통합진보당과 진보신당과 차이가 있다. 민주통합당은 또한 이들 가운데 유일하게 핵발전소 폐쇄를 포함한 탈핵정책을 제시하지 않았다.

하고 있는 반면, 새누리당은 한미동맹과 탈북자 복송에 대한 대응책에 초점을 두고 있다. 진보신당과 자유선진당은 대북정책을 10대정책에 포함시키지 않고 있다.

넷째, 모든 정당들이 10대 정책에 정치개혁을 포함시키고 있다. 하지만 여야의 정책은 확연히 다르며, 여당은 정치개혁의 과제를 국회와 행정부 정책에 한정하고 있는 반면, 야당은 현 정권의 실정과 비리에 대한 심판의 필요성을 명시하고 있다. 자유선진당의 경우에는 대통령중심제의 한계와 지방분권의 필요성을 강조하고 있다.

2. “정책의제에 대한 정당별 기본입장”에서 나타난 각 정당들의 선거정책

여기서는 중앙선관위가 각 정당으로부터 제출받아 작성된 “제19대 국회의원선거 정책의제에 대한 정당별 기본입장”에 대한 분석을 진행하였다. 중앙선관위의 ‘정당정책정보프로그램’은 “경제·민생분야, 사회·복지분야, 교육·환경분야, 정치·행정분야, 외교·안보분야 등 5개 분야로 되어 있고 각 분야별 3개씩 모두 15개 항목에 대한 각 정당별 기본입장과 그에 대한 이유를 쉽게 비교·평가해 볼 수 있도록 구성”하였다(e-선거정보, 2012-12호, 2012.3.25). 여기서 15개 항목에는 경제/민생 분야(①이익공유제, ②대기업, 고소득층 조세부담강화, ③수도권 규제완화), 사회/복지 분야(④비정규직 사용 사유 제한제도 도입, ⑤영리병원설립확대, ⑥국민연금기초노령연금통합), 교육/환경 분야(⑦무상급식실시, ⑧반값등록금추진, ⑨원전건설추진), 정치/행정 분야(⑩대통령중임제개헌추진, ⑪제대군인가산점제도 도입, ⑫행정구역개편), 외교/안보 분야(⑬한미동맹우선시, ⑭대북경제지원과 핵/인권문제연계, ⑮FTA체결을 통한 시장개방) 등의 항목들이 포함되었다(부록 2).

이 프로그램의 평가대상에 포함된 정당은 모두 10개 정당이며, 여기서 나타난 몇 가지 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 새누리당의 경우 다른 정당들과 달리 각 평가항목에 대하여

(조건부)찬반으로 구분하기 어려운 정책적 입장을 취하였다. 각 항목에 대하여 기타로 분류된 입장을 갖는 정당은 3개 정당에 불과하였는데, 특히 새누리당은 전체 15개 항목들 가운데 무려 9개 항목에 대하여 기타입장을 갖는 것으로 분류되었다.¹⁴⁾ 이러한 결과는 다른 당들과 달리 새누리당의 정책적 지향의 차원이 상이하기 때문일 가능성도 있지만, 그보다는 새누리당의 정책이 모호하기 때문일 가능성이 더 크다.¹⁵⁾

둘째, 이 분석에서 주목하는 5개 정당들 가운데, 통합진보당과 진보신당, 새누리당과 자유선진당 사이에 정책적 근접성이 확연히 나타났다. 통합진보당과 진보신당의 경우에는 연금통합(통합진보당은 조건부 찬성; 진보신당은 찬성), 대통령중임제(통합진보당 찬성, 진보신당 반대), 행정구역개편(통합진보당 조건부찬성, 진보신당 반대) 등에서 입장의 차이가 있었지만, 나머지 사항들에서는 입장이 일치하였다(15개 항목 가운데 12개 항목, 80%). 물론, 새누리당과 자유선진당의 입장 또한 이익공유제, 무상급식, 반값 등록금, 행정구역 개편(새누리당 조건부 찬성, 자유선진당 찬성)에서 약간의 차이가 나타난 것을 제외하면, 나머지(새누리당의 입장이 분류된 6개 항목)는 모두 같은 입장을 취하고 있다.

셋째, 더 흥미로운 것은 진보신당과 자유선진당 사이에도 평가항목의 절반에 가까운 7개 항목에서 정책의 일치가 나타났다는 점이다. 국민연금과 기초노령연금통합, 원전건설추진, 대통령중임제개헌추진, 제대군인가산절제도 도입, 행정구역개편, 한미동맹우선시, 대북경제지원과 핵/인권문제연계, FTA체결을 통한 시장개방 등에 대해서 양당의 입장에는 현격한 정책차이가 있었지만, 이익공유제, 대기업과 고소

14) 민주통합당은 대북경제지원과 핵/인권문제연계에 관한 항목, 국민중심당은 대통령중임제개헌추진에 대한 항목, 새누리당은 대기업 및 고소득층 조세부담강화, 수도권규제완화, 비정규직 사용사유제한제도 도입, 영리병원설립확대, 원전건설추진, 대통령중임제개헌추진, 제대군인가산절제도 도입, 한미동맹우선시, 대북경제지원과 핵/인권문제연계 등에 관한 항목에서 기타입장으로 분류되었다.

15) 최소한 이는 새누리당의 정책적 위치를 명확히 분류체계에 포함시키지 못하였다는 점에서 정책비교를 위해 추진된 이 프로그램의 한계를 보여준다.

득층의 조세부담 강화, 비정규직 사용 사유 제한제도 도입, 무상급식 실시, 반값등록금추진 등에 찬성하고 수도권규제완화와 영리병원설립 확대에 반대하는 등 양당의 입장이 매우 유사한 것으로 나타났다.¹⁶⁾

이들 항목에 대하여 자유선진당이 진보신당과 유사한 입장을 취한 것은 이 당이 보수정당임을 고려하였을 때 예상하기 힘든 것이었다. 이는 자유선진당이 보수정당임에도 불구하고 복지이슈와 관련하여 진보정당과 거의 차이가 없는 정책들을 최소한 형식적으로나마 제시하고 있음을 보여주는 것이다. 새누리당의 경우에는 자유선진당과 달리 이익공유제, 무상급식, 반값등록금 추진에 대하여 찬성이 아니라 조건부 찬성입장을 갖는 것으로 구분되었다.

아래의 <그림 1>은 평가항목들 가운데 정당별 입장이 현격히 차이가 나는 항목들만을 선별하여 각 당의 입장을 보여준 것이다.¹⁷⁾ 이 그림에 잘 나타나 있듯이, 연금통합과 한미 FTA체결에 대해서는 새누리당과 자유선진당의 입장이 유사한 것으로 나타났다. 나머지 항목들에서는 새누리당은 기타로 분류되어 비교대상에 포함되지 않았지만, 자유선진당이 대체적으로 다른 정당들, 특히 통합진보당과 진보신당과 현격히 다른 입장을 갖는 것으로 나타났다.

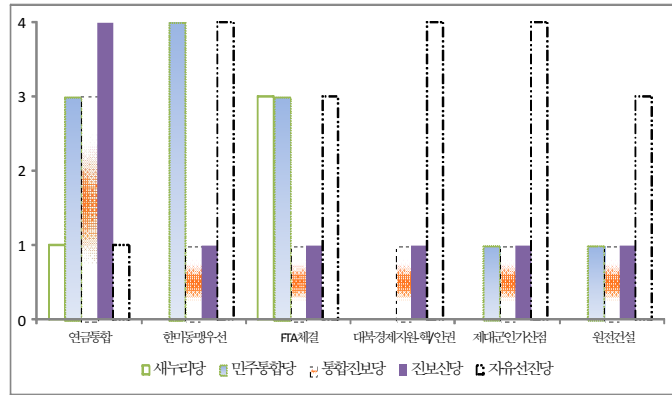
이 그림에서 한 가지 주목할 만한 것은 다른 항목들과 달리 한미동맹의 우선성과 한미FTA체결과 관련해서는 민주통합당이 자유선진당 혹은 새누리당과 유사한 입장을 취하고 있다는 점이다. 민주통합당은 이들 두 가지 항목 외에도 이 그림에는 나타나지 않았지만 수도권 규제완화와 대통령중임제 개헌 항목을 제외한 나머지 모든 항목에서 통합진보당과 매우 유사한 입장을 갖는 것으로 나타났다. 민주통합당은 수도권 규제완화에 대하여 조건부 반대, 중임제 개헌에 대하여

16) 양당은 경제/민생 분야의 모든 항목, 사회/복지 분야와 교육/환경 분야의 두 항목에서 입장이 일치한 반면, 정치·행정, 외교·안보 분야의 모든 항목에서 상이한 입장을 나타냈다.

17) 이 그림에 포함되지 않은 나머지 9가지 항목들에 대하여 5개 주요정당들의 입장이 모두 (조건부)찬성 혹은 (조건부)반대 가운데 한 쪽에 집중되어 정책적 차이가 크지 않은 것으로 나타났다.

조건부 찬성입장을, 통합진보당은 이들 항목에 대하여 각각 반대와 찬성 입장을 갖는 것으로 나타나, 이들 두 항목에 대한 양당의 입장차이 역시 그다지 크지 않았다.

<그림 1> 정당간의 정책차별성



Y축은 찬성수준(1=반대, 2=조건부 반대, 3=조건부 찬성, 4=찬성)
 자료 출처: 정책의제에 대한 정당별 기본입장, 중앙선거관리위원회

<표 3> 정당정책 상관관계

	새누리당 ¹⁸⁾	민주통합당	통합진보당	진보신당	자유선진당
새누리당	1.00				
민주통합당	0.45	1.00			
통합진보당	0.07	0.73	1.00		
진보신당	-0.32	0.67	0.78	1.00	
자유선진당	0.94	0.53	0.42	0.26	1.00

자료 출처: 정책의제에 대한 정당별 기본입장, 중앙선거관리위원회

18) 상관계수를 얻기 위하여 새누리당의 경우 기타의건으로 분류된 항목들을 제외한 6개 항목만을 고려하였으며, 나머지 정당들의 경우는 기타의건으로 분류된 민주통합당의 대북경제지원과 핵/인권문제연계 항목을 제외한 14개 항목을 고려하였다.

위의 <표 3>은 피어슨 상관계수를 이용하여 각 정당의 선거정책들 사이의 상관관계를 보여준다. 여기에서도 잘 나타나듯이 민주통합당과 통합진보당의 정책에서 나타난 상관성(0.74)은 매우 높은 것으로 나타났다. 이는 통합진보당과 진보신당과의 상관계수(0.78)에 약간 못미치지만 양당이 매우 유사한 정책을 제시하였음을 보여주는 것이다. 새누리당의 경우 자유선진당과의 상관계수(0.94)가 매우 높은 것으로 나타났으며, 민주통합당과의 상관계수(0.45) 또한 비교적 높은 것으로 나타났다. 자유선진당의 경우에는 비록 진보신당과의 상관계수(0.26)가 다른 정당들의 정책들과 비교해 낮은 편이지만, 민주통합당과 통합진보당과는 비교적 높은 수준의 상관관계(pearson correlation, 각각 0.53, 0.42)가 있는 것으로 나타났다.

V. 정책의 일관성 그리고 정책 표절 및 정책 연대

지금까지 살펴본 것처럼 총선을 앞두고 각 당이 제시한 정책들은 정책선거를 위해 요구되는 차별성의 조건을 대체로 만족시키는 것으로 판단된다. 물론, 이념적으로 근접한 통합진보당과 진보신당 사이의 정책적 차이가 그다지 크지는 않았으며, 야권연대가 추진되면서 민주통합당과 통합진보당 사이의 정책적 차이 또한 감소하였다. 그럼에도 불구하고, 최소한 새누리당과 자유선진당 등 보수정당들과 민주통합당, 통합진보당, 진보신당 등 상대적으로 진보적 성격의 정당들 사이에는 정치·행정, 외교·안보와 관련한 정책적 차이가 뚜렷하였다.

이와 동시에, 각 정당의 정책적 일관성 또한 분명히 나타났다고 볼 수 있다. 특히 한미동맹, FTA 체결, 대북경제지원조건, 원전건설 등 이념적 성격이 강한 정책이슈와 관련한 각 정당들의 선거정책들은 자유민주주의체제와 안보 및 통일방안과 관련하여 당헌 및 강령에서 제시하고 있는 정책지향과 대체로 일치한다. 일자리 창출과 경제민주

화, 복지정책에 관한 선거정책 역시 각 정당의 당헌과 강령에서 제시된 지향과 거의 충돌하지 않았다. 예를 들어, 새누리당의 일자리 창출 공약은 노동시간 단축보다는 창업활성화에, 경제 민주화 공약 역시 재벌개혁보다는 정세의 효율성제고에 초점을 두고 있으며, 이는 이 당의 강령에서 밝히고 있는 “새로운 일자리 창출”(제2조 1항), 조세정의 실현(제10조 2항)에 대한 지향과 그대로 일치하였다. 새누리당이 선거정책으로 제시하고 있는 무상보육, 근로시간 단축, 비정규직 차별해소 등 복지관련 정책 역시 “보편주의와 선별주의를 아우르는 평생맞춤형 복지”(제1조 1항)를 실현하고, “비정규직 근로자에 대한 불합리한 차별과 불평등을 해소하고 정규직 전환을 위해 지속적으로 노력을 하며, 근로시간의 적정화”(제2조 1항)를 추진하겠다는 지향과 일치한다. 자유선진당이 선거정책으로 제시한 취학전 아동지원확대와 대학등록금 확충, 비정규직의 점진적 축소 공약 또한 사회안전망 구축과 “지속가능한 복지”를 추구하겠다고 명시한 강령 제7조에 상응하는 것이라고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 이번 총선에서 각 정당의 선거정책과 당헌 및 강령과의 사이에 일관성만 찾을 수 있는 것은 아니다. 이미 “정책의제에 대한 정당별 기본입장”에 대한 분석에서 살펴보았듯이, 상당수의 복지관련 정책에서 새누리당은 모호한 입장을 취하고 있으며, 자유선진당은 소위 작은정부론에 기초한 감세와 정부예산의 대폭 감축안을 담고 있는 강령 제2조와 대치되는 정책, 즉 대기업과 고소득층의 조세 부담 강화, 비정규직 사용사유 제한은 물론 무상급식, 반값등록금 등의 정책을 수용하고 있다.¹⁹⁾

이들의 선거정책에서 나타나고 있는 비일관성은 대체로 복지정책에 대한 정책적 수렴(convergence) 현상과 관련이 있다. 보수정당들이 진보정당과 마찬가지로 다양한 복지관련 정책을 양산하였으며, 상당한 수준의 정책적 유사성 또한 발생한 것이 사실이다. 이러한 현상은

19) 각 정당의 당헌 및 강령에 대한 비교는 지병근(2012)을 참조할 것

단기적으로 선거를 목전에 둔 상황에서 보수정당들은 비록 자신들의 강령과는 일정한 거리가 있더라도, 보편적 복지정책의 일부를 수용한 것으로 볼 수 있다. 하지만, 이는 아직까지 낮은 복지수준에 머물러 있는 한국 사회에서 급속히 심화된 사회경제적 양극화를 반영한 것이며, 복지와 관련한 정책적 분화가 정당들 사이에 충분히 이루어지지 못한 ‘초기국면’에서 어찌 보면 매우 자연스러운 것일 수 있다. 이에 대하여 일각에서는 총선을 앞두고 일부 정당들이 정책모방에 나섰다 고 비판하였다. 대표적으로 민주통합당이 제기하고 있는 무상교육 및 의료 공약, 근로시간 단축, 대기업대상 청년고용의무할당제, 군복무자의 사회복지지원금 지급, “1% 슈퍼부자 대 99% 서민” 구호는 민주노동당이 주장해왔던 삼무정책(무상급식, 보육, 의료)을 비롯한 여러 주장들과 유사할 뿐만 아니라, 새누리당이 제시한 무상보육, 양육수당 지급, 사병월급인상, 고교과정 의무교육화, 근로시간단축, 비정규직 임금 향상 등과도 유사하다는 것이다(조선일보 12.02.13).

하지만, 이러한 정책모방이 특정정당이 만들어낸 창의적 정책에 대한 지적 재산권의 침해라고 단정하기는 어려우며, 오히려 바람직한 정책이라면 다른 정당이 수용하는 것을 막을 이유는 없다. 단지 허위로 유사정책을 만들어 정책적 ‘몰타기’를 하고, 정책경쟁에서 뒤처지지 않으려는 술수가 아니라면 그러하다. 최근에 등장한 소위 정책표절에 대한 비판이 새누리당을 포함한 보수정당의 사회복지확대정책수용, 민주통합당과 통합진보당간의 정책연대를 부정적으로 보는 이들에 의해 주로 제기되고 있다는 점에 주의할 필요가 있다.²⁰⁾

이번 총선을 앞두고 가장 극적인 장면가운데 하나는 민주통합당과 통합진보당 사이에 이루어진 정책연합이었다.²¹⁾ 양당의 정책공조는

20) 특히, 정치적 이익을 위해 보수정당들이 정책적 ‘좌클릭’에 나서고 있다고 주장할 수도 있지만, 민주주의 심화과정에서 복지확대에 대한 국민적 요구가 성장한 현실을 반영한 것이라고 볼 수도 있다. 더구나 고령화 저출산이 지속되는 과정에서 고령층의 노후와 보육에 대한 국가적 책임이 커지는 상황에서 오히려 이러한 노력을 긍정적으로 볼 필요가 있다.

21) 지난 2012년 3월 10일 양당의 선거연대를 위하여 “4.11 총선, ‘국민승리를 위한’

이 합의문에서 밝히고 있듯이 2011년 9월 이후 시민사회 인사들이 참여한 ‘희망2013·승리2012원탁회의’가 야4당과 협의하여 제시한 “희망 2013선언”과 “대한민국을 변화시킬 20개 약속”에 기초하여 마련된 것으로, 17개의 사회, 정치, 경제적 과제들을 제시하고, FTA 시행반대와 제주군사기지건설 등 두 가지 이슈에 관한 정책합의문을 제시하였다.

이들 사이의 정책연합이 갖는 의의는 무엇보다 이 합의가 한국정당사에서 볼 수 없을 만큼, 유력 정당들 사이에 공개적으로 추진하여 성사된 정책연대라는 점에서 찾을 수 있다.²²⁾ ‘DJP 연합’과 같이 후보 단일화를 위해 정당 보스가 주도한 선거연대와 달리 이 합의는 정당 정책을 매개로한 정책연합이라는 점에서, 정당간 협력관계의 새로운 이정표를 제시해준 것이라고 할 수 있다(김용욱 2012). 이 합의문의 내용들 가운데 가장 주목을 끈 것은 FTA에 관한 것이었다. 합의문에서 양당은 노무현 정부의 FTA 협상과 이명박 정부가 추진한 한미 FTA를 구분하여 후자는 “국익과 민생, 입법주권과 사법주권을 심대하게 침해할 뿐만 아니라, 국가의 존엄과 국민의 자존심에 반하는 굴욕적인 협상으로 무효”이며 “헌 정권이 체결 비준한 한미 FTA의 시행에는 전면 반대한다”(2-4항)고 밝히고 있다. 하지만 한미 FTA가 국가간 협상, 특히 주요동맹국인 미국과 체결된 협상이며, 이 협상을 추진한 노무현 정권시기 집권여당이었다고 할 수 있는 민주통합당의 책임론을 불러일으켰으며, 통합진보당 역시 FTA 전면 무효화를 주장하는 당내외로부터 비판을 피할 수 없었다.

범야권 공동정책 합의문”을 이행하기로 양당 정책위원회 의장들이 합의하였으며, 3월 13일에는 당대표들이 참여한 가운데 “희망 2013 비전”을 위한 범야권 공동정책 선언”을 발표하였다.

22) 이들 스스로도 이 합의문을 통해 “헌정사상 최초로 전국적이며 포괄적인 야권연대와 범야권공동정책과 미래비전 추진에 합의했다”고 밝히고 있다. 이 합의문에는 “서민·중산층의 ‘고통 해소’를 위한 ‘민생 안정’ 최우선 5대 과제,” “이명박·새누리당 정권의 ‘적폐 청산’과 ‘역사 복원’을 위한 5대 과제,” “함께 잘사는 대한민국을 향한 ‘경제민주화’와 ‘보편적 복지’ 실현 7대 과제,” “이명박 정권이 체결한 한미 FTA의 시행 반대”, “제주 강정마을 군항공사의 중단과 재검토 추진” 등이 포함되어 있다.

하지만 이러한 비판에도 불구하고 이 합의문은 상당한 정책적 지향의 차이가 존재하는 정당들 사이에 이루어질 수 있는 정책연대의 전범을 보여주었다고 할 수 있다. 첫째, 양당은 정책적 우선성을 갖는 FTA 관련 조항에 대한 합의를 통해 정책연대의 상징성을 확보하고, 쟁점이 되었던 독일식 정당명부비례대표제를 포함한 선거제도의 개혁은 선거 후에 추진할 정책과제로 남겨둠으로써 합의문 작성에 장애가 발생하지 않도록 하였다. 둘째, 이들의 정책연대 과정은 과거와 달리 정당들 사이의 역관계에 의한 정책합의가 추진되지 않고, 특정정당의 주장만을 배타적으로 관철시키려는 협상과정이 아니었다. 셋째, 이 과정에서 시민사회(원탁회의)가 중요한 매개역할을 수행하였다는 점에서 시사 하는 바가 크다고 할 수 있다. 넷째, 이 합의문에는 “공동정책추진과 이행점검을 위한 상설기구”를 창설하여 총선이후에도 공동정책의 실현을 위해 노력할 것을 명시함으로써 실질적으로 양당의 정책연대가 현실화될 수 있는 제도적 장치를 마련하였다는 점이다.

VI. 결론: 정책선거를 위한 제언

지금까지 이 연구는 제19대 총선에서 새누리당, 민주통합당, 통합진보당, 진보신당, 자유선진당 등 5개 주요 정당이 중앙선거관리위원회에 제출한 “정당별 10대 공약”과 “정책의제에 대한 정당별 기본입장” 등을 이용하여 이들 사이의 정책경쟁에서 나타난 특징을 정책의 차별성과 일관성 등 두 가지 차원을 중심으로 비교분석하였다.

이를 통해 이 연구는 첫째, 이번 총선에서 정치개혁, 대북정책, 원전건설 등을 포함하는 정치·행정, 외교·안보 분야의 이슈들을 중심으로 각 정당들이, 최소한 보수-진보 정당들 사이에 비교적 명백히 차별성 있는 정책들을 제시하였으며, 이들은 당헌 및 강령에서 제시하고 있는 정책지향과 대체로 일치한다는 점을 밝혔다.

둘째, 그럼에도 불구하고, 이 연구는 또한 복지관련 정책들에서는

일부 정당들이 모호하거나, 일관성 없이 강령과 대치되는 정책을 제시하기도 하였다는 점을 보여주었다.

셋째, 이번 총선에서 현격한 이념적 차이에도 불구하고 주요정당들이 경제·민생, 사회·복지, 교육·환경 분야에서 상당히 유사한 정책들을 양산하였으며, 이는 단기적으로 유권자들을 현혹시키기 위한 각 정당들의 선거 전략에서 기인했다기보다는 여전히 낮은 수준의 복지체제에 머물고 있는 한국 사회에서 복지와 관련한 정당들 사이의 정책적 분화가 충분히 진행되지 못한 상황에서 불가피하게 초래된 것이라고 볼 수 있다.

이 연구에서 살펴본 것처럼 정당간의 정책경쟁이 이번 총선을 계기로 본격화되었으며, 이 과정에서 주요정당들이 제시한 정책은 대체로 차별성과 일관성 등 정책선거를 위해 요구되는 기본조건을 만족시켰다고 볼 수 있다. 물론, 이번 총선에서도 비정책이슈가 부상하면서, 선거운동기간에는 정책논쟁이 사실상 사라져버렸다고 해도 과언은 아니지만, 이번 선거를 계기로 사회적 양극화의 심화와 이에 따른 복지 정책에 대한 유권자들의 관심과 요구에 반응하기 위한 정당들의 정책경쟁이 비교적 체계적으로 진행된 것이 사실이며, 이 과정에서 주요야당들이 한국선거사에 유례를 찾을 수 없는 정책연합을 성사시키기도 하였다.

마지막으로, 정책선거의 발전을 위해 몇 가지 제안을 하자면 다음과 같다. 첫째, 정책선거를 위해서는 유권자들이 개별 정당의 정책적 차별성을 이해할 수 있도록 정당들이 자신의 입장을 명확히 제시하려는 노력이 필요하다. 비록 이번 총선에서도 상당한 수준의 정책대결이 이루어진 것은 사실이지만 정당의 입장이 아니라 일반유권자들의 입장에서 정책에 대한 접근성과 이해력을 높이기 위한 노력이 충분히 이루어졌다고 보기는 어렵다. 여전히 무기고에서 병기를 찍어내듯이 정책을 생산하는 데 급급하기보다는 유권자들이 꼼꼼히 비교분석할 수 있는 다양한 기회를 마련해주는 것이 필요하다.

둘째, 정책선거를 위해서 중앙선거관리위원회가 다양한 노력을 기

울이고 있는 것은 사실이지만 각 정당의 정책적 차별성을 이해시킬 수 있는 프로그램의 개선이 절실하다. 예를 들면, 홈페이지에 공개하는 각 정당들의 '10대 공약'과 '정책의제에 대한 정당별 기본입장'의 경우, 설사 지역구후보정책은 선거일정 때문에 늦어지는 것이 불가피하더라도, 정당정책의 공개시점을 앞당기는 것은 물론, 유권자들이 다양한 그래픽 자료를 이용해 정책비교를 쉽게 할 수 있도록 배려할 필요가 있다. '정책성향 자가진단' 역시 개별 정책의제에 대한 각 정당의 입장을 측정하는 과정에서 변별력을 높이기 위해 보다 체계적이고 치밀하게 개념화와 조작화가 사전에 이루어질 필요가 있다.²³⁾

23) 이는 정당정책정보시스템에서 선관위가 선별한 15개 정책주제에 대하여 유권자가 '찬성', '조건부 찬성', '반대', '조건부반대', '기타' 가운데 하나를 선택하면, 사전에 각 정당들로부터 답변을 얻어 작성된 '정책의제에 대한 정당별 기본입장'과 비교하여 양자의 답변이 일치하는 정책의제의 수를 정당별로 보여줌으로써 유권자와 정당의 정책일치 수준을 파악할 수 있게 해준다.

<부록 1> 한국주요 정당들의 제19대 총선 10대 정책

당명	정책 주제	핵심어	순 위	정책내용
새누리당	취업	일자리	1	일자리 창출
	취업	취업 시스템	2	새로운 취업시스템 확립
	경제 민주화	공정경쟁	3	경제민주화-공정경쟁질서 및 경제영역의 법치주의 확립
	정치 개혁	정치개혁	4	국회파행 방지 및 정치개혁
	보육	저출산	5	저출산 대책
	복지	고령화	6	고령화 대책
	의료	의료	7	의료비 부담 완화
	교육	학교	8	학교폭력·왕따방지, 초중고교 인성교육강화 등 학교정상화
	대북	대북	9	대북정책
	FTA	FTA	10	FTA 보완대책의 차질 없는 시행
민주 통합당	취업	일자리	1	일자리 창출과 비정규직 차별 해소
	민생 경제	민생경제	2	민생경제 회복
	주거	주거	3	중산서민층의 주거 안정
	보육	무상보육	4	무상보육·무상급식·사실상의 무상의료 실현
	교육	교육 (반값)	5	반값등록금 실현
	경제 민주화	경제 민주화	6	경제민주화의 실현
	노동	비정규직	7	정규직과 비정규직간의 차별없는 노동시장
	성장	성장	8	신성장동력산업의 육성
	대북	평화	9	평화의 공영의 한반도 시대 개막
	정치 개혁	정치개혁	10	검찰개혁·정치개혁·언론개혁
통합 진보당	경제 개혁	투기자본	1	투기금융 모델 청산으로 금융주권 수호
	경제 개혁	재벌규제	2	재벌규제법'으로 30대 재벌 해체하여 전문기업으로 전환

	주거	주거복지	3	집걱정 국가책임! 주거복지로 주택정책 대전환	
	노동	노동가치	4	노동의 가치가 존중받는 사회	
	정치 개혁	정치개혁	5	국민이 승리하는 정치대혁신	
	대북	비핵평화	6	한반도 비핵·평화 체제화, 통일기반 조성	
	복지	삶의질	7	보편적 복지사회 건설로 삶의 질 획기적 개선	
	의료	무상의료	8	국가가 책임지는 무상의료 실현	
	교육	공교육	9	공교육 정상화와 학벌사회 극복	
	환경	핵발전소 폐기	10	2030 핵발전소 폐쇄, 에너지 전환	
	진보신당	환경	탈핵	1	탈핵 2030! 한국사회의 정의로운 에너지 전환
		경제 개혁	탈삼성	2	탈삼성! 삼성을 노동자·국민 기업으로 전환
노동		비정규직	3	탈비정규직! 더 좋은 일자리, 더 많은 일자리의 시작	
교육		탈경쟁	4	탈경쟁, 탈학벌교육	
FTA		탈FTA	5	탈FTA! 호혜와 평등의 세계를 향하여	
취업		노동시간 단축	6	칼퇴근 명량사회 구현: 노동시간 단축 일자리 나누기	
조세		부자증세	7	부자증세, 불로소득 중과세로 충분한 복지재원 확보	
주거		주택보급	8	주택보급률 100% 시대, 모든 국민에게 집을	
복지		보편복지	9	진료비상한, 전국민고용보험, 청년실업부조, 노인기초연금	
정치 개혁		4대강 처벌	10	4대강 사업 책임자 처벌과 국책 토건사업 재발 방지	
자유 선진당	보육	출산	1	취학전아동에 대한 지원 확대로 저출산을 해소하겠습니다.	
	교육	등록금 확충	2	대학등록금 확충 및 군 제대자 사회복귀를 촉진	
	취업	일자리	3	일자리 늘리고, 비정규직을 점진적으로 축소	
	경제	자영업	4	자영업지원체제를 근본적으로 바꾸고,	

			성공정착율 제고
경제 개혁	중소기업	5	중소기업 고유 업종을 지정하고, 출자총액제한제도 도입
주거	주택보급	6	주택대출금리인하, 공공임대주택공급확대, 전월세가격안정
복지	복지	7	패자부활이 가능하도록 복지디딤돌 제도
복지	장애인, 노인	8	장애인 및 노인 복지를 늘리고 여성 친화적 사회
FTA	농어업지원	9	한미 FTA에 따른 농어업 보완대책 10조원
정치 개혁	권력분산	10	대통령에 집중된 권력을 분산시키고, 실질적인 지방분권

자료 출처: 중앙선거관리위원회

<부록 2> 한국주요정당들의 정책의제에 대한 기본입장

평가항목	설명	새누리당	민주통합당	통합진보당	진보신당	자유선진당
이익공유제	대·중소기업협력 이익배분제의 실효성을 강화하여야 한다.	조찬*	찬성	찬성	찬성	찬성
대기업, 고소득층 조세부담강화	대기업 또는 고소득층에 대하여 조세부담을 높여야한다.	기타	찬성	찬성	찬성	찬성
수도권규제완화	수도권규제는 완화되어야 한다.	기타	조반*	반대	반대	반대
비정규직 사용사유 제한	비정규직 사용 사유 제한제도를 도입하여야 한다.	기타	찬성	찬성	찬성	찬성
영리병원 설립확대	투자개방형의료법인(영리병원)설립은 확대되어야 한다.	기타	반대	반대	반대	반대
연금통합	국민연금과 기초노령연금은 통합되어야 한다.	반대	조찬	조찬	찬성	반대
무상급식실시	유·초·중등학교 무상급식이 실시되어야한다.	조찬	찬성	찬성	찬성	찬성
반값등록금추진	반값등록금은 추진되어야 한다.	조찬	찬성	찬성	찬성	찬성
원전건설추진	원자력발전소건설은 계속 추진되어야 한다.	기타	반대	반대	반대	조찬
대통령중임제 개헌	제19대 국회에서 대통령 중임제 개헌을 추진해야 한다.	기타	조찬	찬성	반대	조찬
제대군인 가산점제	제대군인 가산점 제도는 제도입되어야 한다.	기타	반대	반대	반대	찬성
행정구역개편	전국적으로 행정구역을 전면 개편하여야 한다.	조찬	조찬	조찬	반대	찬성

한미동맹우선시	외교안보정책에서 한미동맹이 우선시되어야 한다.	기타	찬성	반대	반대	찬성
대북경제 지원과 핵/인권문제연계	대북경제지원은 북한의 핵문제나 인권문제와 연계시켜야 한다.	기타	기타	반대	반대	찬성
FTA체결	FTA체결을 통한 시장개방은 계속 되어야 한다.	조찬	조찬	반대	반대	조찬

* 조찬: 조건부 찬성; **조반: 조건부 반대
 자료 출처: 정책의제에 대한 정당별 기본입장, 중앙선거관리위원회

< 참고문헌 >

김민정·김원홍·이현출·김혜영, 2003, "한국여성유권자의 정책지향적 투표 행태: 16대 대통령선거를 중심으로", 『한국정치학회보』, 제37집 3호, pp. 89-112.

김용욱, 2012, "민주-통합진보, 총·대선 승리 후 공동정부 꿈 꾸", 『참세상』 (03월13일). <http://www.newscham.net/news/view.php?board=news&nid=65379>, 2012/03/30.

김옥, 2006, "5.31 지방선거의 결과와 과제: 매니페스토 정책선거와 과제", 『지방행정』, 제55권, pp. 18-28.

김응운, 2008, "2007년 대선을 통해 본 프랑스의 정책선거 양상", 『국제지역연구』, 제12권, pp. 25-49.

마인섭, 2011, "한국정당의 복지정책과 선거", 『의정연구』, 제17권 pp. 29-34

박경미, 2009, "『매니페스토와 정책선거』, 매니페스토를 통한 책임정치: 정치선진화의 제도적 처방", 『의정연구』, 제27권, pp. 337-350.

박명호, 2003, "정책선거 실현을 위한 방안", 『한국정당학회보』, 제2권 제1호, pp. 215-237.

박재공, 1995, "6. 27 지방선거결과, 이렇게 생각한다: 정책대결의 장이 아쉽다", 『지방행정』, 제44권, pp. 107-109.

박재욱, 2010, "매니페스토 지방선거와 거버넌스: 지속가능한 창조도시 발전을 위한 정책목표와 전략적 수단", 『국제정치연구』, 제13권, pp. 101-131.

박희봉, 2008, "정책선거를 위한 국회의원 공천제도 개선 방향", 『한국정책과학학회 2008년 춘계학술대회』 pp. 71-89.

박희봉, 장경석, 2010, "정책선거의 구조적 취약성: 18대 국회의원 선거과정을 중심으로", 『한국행정논집』, 제22권, pp. 1205-1227.

신두철, 2004, "정책선거의 시각에서 본 4·15 총선", 『한·독사회 과학논총』, 제14권 제1호, pp. 177-194.

신두철, 2005, "한국 재·보궐선거 캠페인의 특징과 정책선거 실현 방안", 『한국정당학회보』, 제4권 제2호, pp. 73-93.

신세호, 김인규, 2010, "과워인터뷰 : 한국매니페스토실천본부 강지원 상임대표 "정치の本질은 정책, 한줄, 선심성 아닌 구체적 공약 제시 필요"", 『지방행정』, 제59권, pp. 681-687.

이동윤, 2010, "정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가", 『동서연구』, 제22권, pp. 101-136.

이지호, 2008, "한국정당경쟁의 이념적 차원: 권위주의시기와 민주주의시기의 비교", 『한국과국제정치』, 제24권 4호, pp. 95-126.

_____, 2009, "정당위치와 유권자 정향", 『현대정치연구』 2권 1호, pp. 123-149.

정연정, 2008, "선거제도 및 정당개혁을 통한 정책선거 실현 방안", 『사회과학연구』, 제19권 봄호, pp. 61-83.

중앙선거관리위원회. 정책성향 자가진단. <http://party.nec.go.kr/people/policyissue/selfdiagnosis/read.xhtml>, 2012/03/30.

김민철, 2012, "민주·새누리 복지 공약, 알고보니 민노당(현 통합진보당) 것 다 베꼈네", 『조선일보』 (2월 13일), http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2012/02/13/2012021300174.html, 2012/04/15.

조진만, 2008, "한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안", 『한국정당학회보』, 제7권 제2호, pp. 111-135.

중앙선거관리위원회, 2012, "제19대 국회의원선거 정책의제에 대한 정당별 기본입장". e-선거정보, 2012-12호(2012/03/25).

중앙선거관리위원회. 정당/정책정보시스템. 제19대 국회의원선거 정당별 10대공약 및 후보자별 5대공약 (<http://party.nec.go.kr/people/policyissue/basicpolicy/read.xhtml>).

중앙선거관리위원회. 정책의제에 대한 정당별 기본입장, 중앙선거관리위원회

중앙선거방송토론위원회, <http://www.debates.go.kr>, 2012/04/15.

지병근, 2012, "한국 정당들의 복지정책: 당헌 및 강령 분석을 중심으로", 『선거연구』, 2권 1호, pp. 59-95.

Policy Contestation of Korean Political Parties in the 2012 Legislative Election

Jhee, Byong-kuen
(Chosun University)

Abstract

This study examines policy contestation among political parties in the 2012 legislative election. Assuming that policy differences and their consistency with party platforms are prerequisites of policy-oriented behavior of voters, candidates, and parties, this study analyzes the electoral platforms of five competitive political parties.

It demonstrates that notable differences exist in electoral platforms related to ideologically sensitive issues, such as the financial support for North Korea, the priority of Korea-US alliance, and the KORUS FTA between the conservative and progressive parties. The study, however, shows that conservative political parties have social welfare policies similar to those of progressive ones, which are even incompatible with their party platforms. Based on these findings, this study claims that such a policy convergence reflects not only the electoral strategies for gaining votes, but also the rapidly intensified socio-economic polarization in Korea.

Keywords : political party, contestation, legislative election, policy convergence.