

매니페스토 운동과 민주시민교육*

김 경 래

< 국문요약 >

본 논문은 매니페스토 운동이 성공하기 위한 전제조건이 무엇인가를 다루고 있다. 이를 위해 먼저 본 논문은 매니페스토운동이 도입되게 된 배경으로 대의제민주주의가 참여와 심의라는 본연의 의미를 살리지 못하고 있다는 점을 지적하였다. 즉 대의제민주주의 하에서 선거가 단지 대표만을 뽑는 절차로 전락함으로써 대의제민주주의의 출발점으로서 참여와 심의의 공간으로서 선거의 의미는 축소되었다. 이에 정당, 후보자가 집권 또는 당선된 이후 실시할 정책에 대해 구체적으로 공표하고 문서화하는 매니페스토 운동의 도입으로 유권자들의 참여와 심의를 불러오고자 하였다. 그러나 오늘날처럼 사회 구성원들 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 사회에서는 갈등과 대립이 빈번해 정책으로 인한 갈등의 골이 그 어느 때 보다 깊어 사회적 통합이 어려울 수 있다. 그리고 선거에서 승리하기 위해 정당, 후보자가 제시하는 정책들의 시시비비를 그리 쉽게 결정 내릴 수 없다. 따라서 이를 위해 필요한 것이 바로 시민성과 비판적 판단능력의 향상을 위한 민주시민교육이라 할 수 있다. 즉 민주시민교육을 통한 시민성의 함양 그리고 비판적 판단능력의 향상이 전제되지 않는 매니페스토운동은 현실적으로 성공하기 어렵다.

[주제어] 매니페스토, 민주시민교육, 대의제민주주의, 비판적 사고, 시민성

Campaign Manifestos and Democratic Civil Education

Kim, Kyung-rae

<Abstract>

This paper deals with what is necessary for the success of electoral manifestos. First, this paper points out that within a representative democracy the manifesto movement can revive the original meaning of popular participation and deliberation. Elections in Korea had been reduced simply to selecting representatives. The publication of manifestos can transform electoral politics and candidate selection processes into elections built around the competing policies of parties and candidates. But in a complex society, the various interests of people are difficult to reconcile within manifestos, while it is hard for voters to evaluate the truthfulness of the electoral pledges submitted by parties and candidates. Civil education for democratic citizenship and civic improvement of critical thinking skills are therefore preconditions for successful implementation of the manifesto movement.

[Keywords] manifesto, civic education, representative democracy, critical thinking, citizenship

* 김경래(Kim, Kyung-rae, E-Mail: kimkyungrae@googlemail.com)
학위취득대학: 베를린 자유대학 현직: 국민대학교 정치외교학과 교수
Received: Jan. 15. 2015 Revised: Jan. 20. 2015 Accepted: Feb. 15. 2015

I. 서론

대한민국은 87년 6월 항쟁을 계기로 민주화에 성공하였다. 더불어 헌팅턴(Samuel P. Huntington)이 제시하였던 것처럼 경쟁적 선거를 통해 두 번의 정권교체를 이룸으로써 민주주의의 공고화를 위한 시금석을 마련하였다. 짧은 민주주의 역사에도 불구하고 대한민국의 이러한 경험은 민주주의 발전에 있어 2차 세계대전 이후 독립한 제3세계 국가들 중 성공적인 사례이다.

그러나 민주화 이후 더욱 계속되며 때로는 더욱 심화되는 지연, 학연, 혈연 그리고 돈에 근거한 투표 행위는 민주화와 민주주의의 공고화를 위한 제도적 장치에도 불구하고 정치문화는 제도적인 측면을 따라오지 못하는 것은 아닌가 하는 의구심을 들게 한다. 민주적인 제도적 장치에도 불구하고 사회 구성원들이 민주주의를 이끌어갈 만한 자질의 부족으로 인해 혼란에 빠진 바이마르 공화국의 경험이 남의 일이 아닌 바로 지금 우리 사회에서 나타나고 있는 것은 아닌지 의문이 든다.

이러한 문제점 극복의 일환으로 시민사회를 중심으로 지난 2006년 지방선거부터 제도적인 측면을 따라오지 못하는 정치문화의 발전을 위해 매니페스토 운동이 도입되었다. 매니페스토 운동의 도입은 근본적으로 선거문화의 변화를 통해 정치선진화를 이루고, 대한민국의 정치문화를 변화시키기 위한 노력의 하나이다. 즉 지연, 학연 등에 의한 투표가 아닌 정당, 후보자의 정책에 대한 올바른 평가를 바탕으로 투표를 하는 정책선거의 도입을 통해 민주주의를 더욱 공고화 할 수 있도록 유권자들의 의식의 변화를 통한 정치문화의 발전을 추구하기 위한 방안이다.

이러한 목적의 매니페스토 운동은 2006년

지방선거에 도입된 이후 국회의원, 대통령 선거에서도 정책선거를 위한 방안으로 계속적으로 확대 실시되고 있다. 시민사회를 중심으로 도입되었던 매니페스토 운동은 헌법기관인 중앙선거관리위원회는 각 정당들과 함께 매니페스토 정책선거 협약식을 거행하면서 주축 또한 확대되고 있다.

매니페스토 운동의 확산과 더불어 학계 또한 매니페스토와 관련해 다양한 연구가 진행되었다. 이러한 연구들은 주로 정책선거의 당위성과 정당, 후보자들이 제시한 공약이 당선 이후 얼마나 실행되었는지를 구체적으로 평가하는 측면 그리고 매니페스토 운동을 통한 정책선거 정착을 위한 제도적 개선 방안에 대한 논의들에 집중되었다(김미경 2009; 김영래·이현출 2006; 김영래·정형욱 2008; 이동윤 2010; 이현출·가상준 2011; 정희옥 2012; 조진만 2010; 최준영 2008). 매니페스토 운동의 핵심은 정책선거의 실현으로 무엇보다 매니페스토를 통한 정책선거의 실현을 위한 평가 및 제도적 개선 방안과 관련한 내용이 주된 내용이라 할 수 있다. 평가와 관련해서는 다양한 지표의 개발을 통해 공약의 이행 여부를 살펴보는 것이라면 제도적 개선 방안은 매니페스토 운동을 통한 정책선거의 정착을 위해 필요로 한 내용들에 집중된 연구들이라 할 수 있다.

본 논문은 제도적 개선 방안과 관련해 기존의 연구들이 간과하고 있는 점을 지적하고자 한다. 기존의 연구들이 제도적 개선 방안과 관련해 일반적으로 지적하고 있는 것은 정당의 적극적 역할, 매니페스토 작성에 있어 제도적 개선, 유권자들에게 객관적이고 공정한 정보 제공을 위한 방안 등으로 요약될 수 있다. 그러나 본 논문이 문제로 지적하는 것은 위에서 언급한 내용이 충족되었다 할지라도 유권자들이 다양한 정책들에 대해 올바른

판단을 할 수 없다면 매니페스토 운동을 통한 정책선거의 정착 그리고 정치문화의 개선은 요원한 구호에 지나지 않는다는 것이다. 이러한 문제제기는 결국 매니페스토 운동의 성공을 위한 전제조건으로 민주시민교육의 필요성을 제기하는 것이다.

민주시민교육과 매니페스토운동을 결합시키고자 하는 연구가 없었던 것은 아니다. 이 두 주제를 결합한 연구로 “로컬매니페스토 운동과 민주시민교육”(조재욱 2010), “지방선거에서 매니페스토 운동과 민주시민교육”(김용복 2009) 2편 정도가 대표적인 연구라 할 수 있다. 이 논문들은 매니페스토 운동을 민주시민교육의 장으로서 이해하고 있으며 따라서 매니페스토 운동을 통해 민주시민으로서의 자질 함양에 그 초점을 맞추고 있다.

분명 매니페스토 운동 과정에서 시민들은 후보자들이 제시한 정책들에 대한 검토를 바탕으로 투표를 하고 또한 당선 된 이후 후보자로서 제시했던 공약들이 제대로 이행되고 있는지를 추적할 수 있다는 점에서 유권자로서의 책임과 의무를 다하는 것으로 이는 분명 매니페스토 운동이 민주시민교육의 장으로서의 의미가 있음을 보여준다.

그러나 오늘날 경쟁적 선거제도를 바탕으로 한 대의제 민주주의 하에서 승리하기 위해 후보자, 정당들이 제시하는 다양한 정책들에 대해 올바른 평가를 할 수 없는 유권자들에게 매니페스토 운동은 의미가 없다는 것이다.

이러한 문제의식하에 본 논문은 민주시민교육을 통해 다양한 정책들에 대해 비판적인 시각으로 바라보며, 판단하고, 토론할 수 있는 능력의 함양 없이는 매니페스토 운동을 통한 정책선거의 정착은 요원한 것이라는 점을 제기하고자 한다. 이를 위해 본 논문은 2장에서 매니페스토 운동의 필요성이 제기된 대의제민주

주의의 의미와 한계를 살펴보고 3장에서는 매니페스토 운동을 통한 대의제민주주의의 한계를 극복하기 위한 과정에서 매니페스토의 근본적인 한계를 제시하고자 한다. 그리고 4장에서는 매니페스토 운동이 갖는 근본적인 한계의 극복을 위해 민주시민교육의 필요성을 제기하고자 한다.

II. 대의제 민주주의의 의미와 한계

1. 대의제 민주주의의 출현

민주주의의 출발점으로 이야기되고 있는 고대 그리스의 민주주의는 폴리스의 구성원들이 모두 모여 직접 공동체의 문제를 논의하고 해결하는 직접민주주의였다. 그러나 오늘날은 공동체의 구성원들이 스스로 자신들의 대표를 선출하여 간접적으로 정치에 참여하는 간접민주주의 형태인 대의제 민주주의를 취하고 있다. 이러한 방식은 원칙적으로 인민주권이라는 민주주의의 기본이념에 어긋나는 것이다. 그럼에도 불구하고 대의제 민주주의가 민주주의의 주된 형태로 자리 잡은 원인과 관련해 전형적인 설명은 바로 공간과 시간의 한계이다.

18세기 영국을 중심으로 시작된 산업혁명을 계기로 급속하게 진행된 산업화는 가내수공업을 공장제 대공업으로 변화시켰고 이는 또한 상품경제를 발달시켰다. 이러한 경제생활의 변화는 자본주의적 도시를 필요로 하게 되었고, 또한 도시를 중심으로 발전할 수밖에 없었다. 결국 산업화의 진행과 더불어 도시를 중심으로 경제생활이 재편되었고 이는 도시로 인구들이 유입되는 현상을 야기하였다. 이러한 결과 도시의 규모는 더욱 확대되었고 이들 도시에 거

주하는 사람들 간의 익명성은 더욱 두드러지게 되었다. 이러한 변화는 무엇보다 영토가 확대된 근대국가에서는 고대 그리스의 도시국가와 달리 공동체의 모든 사람들이 한 곳에 모여 직접 공동체의 문제를 함께 논의하고 해결할 수 밖에 없는 상황을 야기하였다. 즉 산업화와 함께 익명의 주민들로 구성된 근대 이후의 도시는 직접 민주주의가 작동되기 위한 규모¹⁾를 넘어섰고 이러한 공간적 한계는 직접민주주의의 실현을 불가능하게 하였다.

직접민주주의의 실현을 불가능하게 하는 요소인 시간은 바로 근대 이후 시민들은 고대 그리스의 귀족, 시민들과 달리 정치에만 전념할 수 없다는 점에 기인한다(Dahl 1970). 고대 그리스에서 문화, 정치가 발전할 수 있었던 원인으로 노예제가 제시되고 있다. 즉 고대 그리스에서는 생산, 노동 등의 경제활동을 전적으로 노예들이 담당함으로써 귀족들은 직접적으로 경제활동에 참여하지 않아도 물질 생활의 어려움을 겪지 않으면서 많은 시간과 노력이 요구되는 정치에 전념할 수 있었기 때문이라는 설명이다. 그러나 근대 이후 시민들은 경제활동에 참여하지 않으면 생활을 위한 물질 토대를 마련할 수 없게 되었다. 바로 이러한 시간적인 한계가 직접민주주의의 실현을 불가능하게 한 요인이었다. 공간과 시간의 한계, 제한이라는 현실적 불가피성에 의한 대의제 민주주의의 실행이라는 전형적인 주장과 달리 버나드 마넝

(Bernard Marin 2004)은 대의제 민주주의의 출현을 고대 민주정과 공화정을 적절히 혼합하면서 그것을 넘어서기 위한 노력의 일환으로 해석한다.

마넝(Marin 2004)은 우리가 일반적으로 직접민주주의의 전형으로 생각하고 있는 고대 그리스 아테네의 경우 순수한 의미의 직접민주주의가 아니라는 점을 지적하고 있다. 이러한 주장을 근거로 마넝은 아테네 민주정하에서 자유로운 시민은 누구나 통치자가 될 수 있었으며 동시에 피통치자가 될 수도 있었다. 또한 중요한 정치적 결정은 모든 시민이 모여 결정하였다. 그러나 특정한 기능은 추첨이라는 방식으로 선출된 소수의 행정관에게 위임되었으며 이들에게는 상당한 권력과 권한이 부여되었다는 점을 지적하고 있다. 아테네의 행정부는 대략 700명의 사람으로 구성되었는데 이 중 600명 정도가 추첨을 통해 충원되었다. 이러한 방식으로 충원된 행정직은 임기 1년의 협의체로 일생 동안 동일한 직책을 한 번 이상 수행할 수 없었다(마넝 2004, 26-27). 이러한 점에서 고대 그리스 아테네 민주주의 특징을 대의민주주의와 구별되는 개념으로 직접민주주의로 볼 것이 아니라 대표를 선출 방식에 있는 것으로 고대 그리스 아테네의 민주주의는 기본적으로 대의제적인 성격을 갖고 있다는 것이 마넝의 주장이다.

대의제 민주주의의 출현과 관련해 마넝(2004, 125)이 주장하는 다른 또 하나의 원인은 '탁월성의 원칙'(principle of distinction)에 기인한다. 이 원칙에 의하면 선출된 대표는 탁월한 능력을 갖고 있는 사람들로 공공선에 관해 그 누구보다 훌륭하게 심의를 할 수 있는 사람들로 구성된다는 것이다. 로마의 경우 고대 그리스 아테네와 같이 민회와 같은 제도가 있었다. 그러나 로마의 정치체제는 민주정이

1) “인간적 규모란 한 사람이 공동체 안의 다른 사람들을 모두 알 수 있고, 자신이 다른 ahems 사람들에게 알려질 수 있으며, 각 구성원들이 공동체가 추구하는 방향에 자신이 영향을 미칠 수 있다고 느낄 수 있는 규모를 뜻한다. 현대사회에서는 그와 같은 규모의 최대 한계를 대략 500명 정도로 간주한다. 의회와 같이 회합과 회의를 통해 결정을 해야 하는 경우에도 보통 500명 안팎의 구성원을 갖는다.”(이동수 2005, 8)

아니었다. 로마의 시민들은 지위와 계급에 따라 분류되었고 부에 의해 투표에 있어 비중이 달랐다. 부를 기준으로 차등적인 선거를 통해 대표를 선출하고 이들 대표들의 탁월성에 기인한 독립성을 정치적 원칙으로 삼아 공공선에 입각해 공동체를 유지할 수 있었다. 즉 로마 시민들은 행정관을 선출하지만 스스로 행정관이 될 수는 없었다. 또한 “의회에서 시민들은 법률을 통과시키고 특정 소송을 다루기도 했다. 그러나 발의원은 전적으로 행정관들의 전유물이었다” (마넝 2004, 71). 로마는 결국 이러한 원칙하에 선거를 통해 선출된 탁월한 엘리트들이 심의를 하고 시민들은 단지 투표만 하는 정치체제였다(이동수 2005, 17).

대의제 민주주의의 출현과 관련한 마넝의 이러한 논의는 결국 대의제는 아테네의 참여와 로마의 탁월한 대표에 의한 심의를 결합하기 위한 새로운 제도로서의 의미를 부각시키고 있다. 이러한 논리는 결국 인민에 의한 지배라는 민주적 원리와 가장 현명한 자에 의한 지배라는 정치원리가 결합된 것이라는 바커(Ernest Barker)의 지적과 맥을 같이 하고 있다(서병훈 2011, 22).

2. 대의제 민주주의의 의미

마넝의 이러한 논의는 아리스토텔레스의 민주주의와 귀족정의 혼합정치체제에서 대의제 민주주의의 기원을 찾는 것이다. 즉 탁월한 대의자들을 통해 선동가들에 의해 아테네 민주주의가 혼란에 빠졌던 상황을 막으면서도 민주주의의 원칙을 지킬 수 있는 방법으로 대의제가 출현하게 되었다는 주장이다. 결국 대의제의 핵심은 다수의 참여로 선택된 탁월한 대표들의 심의를 통해 혼란을 막기 위한 것이라 할 수 있다.

대의제의 이러한 의미는 누구보다 존 스튜어트 밀(John Stuard Mill)에 의해 대표된다. 밀(Mill 2012, 59-60)에게 있어 가장 이상적인 정부는 국가의 최고 권력이 국가 구성원 전체에게 있으며, 모든 시민이 주권 행사에 있어 발언권을 가질 뿐만 아니라 항상은 아니지만 공공의 임무 수행에 직접 참여할 수 있는 정부이다. 이러한 이상적인 정부를 구현할 수 있는 가장 좋은 방법으로 밀은 대의제를 제시하고 있다. 밀(2012, 91)에 의하면 대의제 정부란 ‘전 인민 또는 그들 중 다수가 주기적 선거에서 뽑은 대표를 통해 최고 통치 권력을 행사하는 정부’이다. 그러나 모든 국가의 구성원이 직접 참여하기 어려운 상황에서 참여를 최대한 확대하기 위한 방안으로 대의제는 ‘완전한 정부의 이상적인 형태’(Mill 2012, 74)이다. 즉 밀에 의하면 규모의 문제로 인해 대의제하에서만 모든 인민이 참여하여 사회가 필요로 하는 것을 충족시킬 수 있으며, 모든 국가의 구성원이 주권을 공유하고, 그 주권의 행사에 동참할 수 있다는 것이다.

대의제에 대한 이러한 밀의 논의는 대의제의 당위성, 필요성을 단지 규모의 문제에서 찾는 것으로 오해할 소지가 있다. 밀에게 있어 대의제 민주주의의 당위성, 필요성은 규모의 문제 이외에 숙련된 전문 기술을 소유한 사람들이 잘 조직된 기구에서 체계적으로 움직일 필요성 그리고 다수에 의한 소수의 지배의 문제를 해결하기 위한 것이다(서병훈 2011, 175-176). 결국 밀에게 있어 대의제는 규모의 문제로 인한 어쩔 수 없는 선택이지만 그보다는 민주주의의 본질을 보존, 발전시키기 위해 무엇보다 중요한 것으로 대의제 민주주의의 본질을 다양한 생각들이 서로 논의될 수 있는 토론 그리고 그를 바탕으로 한 심의에서 찾았다.

밀에 의하면 국가 또는 사회는 서로 다른

이질적인 생각, 취향을 갖고 있는 사람들이 모인 곳이다. 밀은 이러한 이질성의 원인을 이익의 차이에서 찾고 있다. 즉 국가, 사회의 구성원들 간에 서로 다른 이익으로 인해 생각, 의견이 다를 수밖에 없다는 것이다. 그러나 생각의 충돌은 이익의 대립과 달리 언제나 양보와 타협이 가능하다는 것이 밀(서병훈 2011, 176)의 견해로 생각의 충돌은 담화, 토론을 통해 극복할 수 있다는 것이 밀의 기본 전제이다.

밀이 대의제 민주주의의 본질을 담화, 토론을 통한 양보와 타협에서 찾고 있는 것은 대의기구의 역할에 대한 다음과 같은 반문에서 명확히 나타난다. “대의기구가 담화를 나누는 것이 이상으로 더 어떻게 제 기능을 잘 수행할 수 있을까?” 밀은 이렇게 반문하면서 대의기구의 일차적 업무를 담화와 토론으로 제시한다. 그리고 이러한 담화와 토론의 내용은 국가의 당면 과제 그리고 국민의 요구사항에 바탕을 둔 공공 문제이며 담화와 토론을 통해 온갖 종류의 다양한 이해관계와 생각이 서로 허심탄회하게 주고받아야 됨을 명확히 제시하고 있다 (Mill 2012, 108-109).

이러한 점을 통해 밀이 대의제 민주주의의 본질을 토론을 통한 심의에 두고 있다는 해석을 가능케 한다. 이러한 해석은 『대의정부론』에서 밀이 대의제민주주의가 갖고 있는 두 가지 위험에서 또한 그 근거를 찾을 수 있다. 먼저 밀이 제기하는 대의제민주주의에 내재한 문제의 첫 번째는 국민의 지적 수준이 낮은 상황 그리고 계급으로 구성된 다수의 사람들이 자신들의 당파적 이익에 따라 계급입법을 시도하는 문제를 제기하고 있다(밀 2013, 133). 밀(2012 37)은 좋은 정부의 첫 번째 요소로 정치공동체를 구성하고 있는 구성원들의 높은 지적 능력을 제시하고 있다. 국민들의 낮은 지

적 수준이 문제가 되는 것은 바로 제대로 된 심의가 불가능하기 때문이다. 즉 다양하고 복잡한 국정에 관한 심의는 일정 정도의 지적 능력을 바탕으로 한 판단능력이 필요하기 때문이다. 밀의 이러한 생각은 복수투표제의 제안에서 명확하게 나타난다. 즉 밀(2012 113, 176-179)은 지적 능력, 판단 능력이 뛰어난 사람에게 1표 이상의 투표권 부여를 주장하였다. 재산을 기준으로 한 복수투표에 대해서는 정당하지 못한 것으로 명확하게 거부하지만 지적 능력, 판단 능력에 있어 높은 수준의 정신 능력을 갖춘 경우 무지와 무능력에 빠지는 것을 막을 수 있다고 주장한다. 이처럼 높은 수준의 정신 능력을 기준으로 복수투표제를 주장한 것은 기본적으로 복잡한 국정에 대한 올바른 심의를 할 수 있기 때문이다.

밀의 이러한 정신 능력에 의한 복수투표제라는 것이 과연 민주적인가라는 의문이 제기될 수 있다. 그러나 밀은 이러한 복수투표제를 항구적인 것으로 생각하지 않았다. “이러한 원리를 얼마나 오래 시행해야 할까? 능력이 뛰어난 사람에게 몇 표를 주어야 하는 것이 좋을까?”(Mill 2012, 176). 이러한 물음에 대해 밀은 자신이 살던 시점에서 구체적으로 말하기가 쉽지 않다고 하였다. 그러나 이러한 원리가 민주주의로서 대의정부가 갖는 탁월함을 훼손하지 않는 범위이어야 함을 주장하였다(Mill 2012, 176). 또한 밀은 대의과정에서 정신적 능력이 뛰어난 사람들에 의해 다른 사람들의 정신적 능력도 발전하게 될 것으로 보았다. 결국 사회 구성원들의 민도의 향상으로 공적 문제에 대한 심의 수준이 높아지고 이는 결국 그 사회의 민주주의 수준이 높아지게 될 것으로 파악하였다 (Mill 2012, 148-149). 또한 이러한 차원에서 밀(2012 74)은 ‘사회적 일반적 진보 수준이 허용하는 한도 내에서 참여가 최대한 확대되어

야 마땅하다'고 주장하였는데 이는 사람들이 참여를 통해 특수한 이익이 아니라 사회 전체의 일반이익의 중요성을 인식하고 그로 인해 사회의 다른 구성원을 배려하는 능력을 키울 수 있기 때문이다. 이러한 주장은 참여를 통해 사회구성원들의 도덕적 능력이 평준화될 수 있다는 것으로 이해할 수 있다(서병훈 2011, 193-194). 이러한 논의들은 결국 사회 구성원 전체의 도덕적, 지적 능력의 함양을 통해 심의 능력을 향상시키기 위한 밑의 고안이라 할 수 있다.

또한 밀이 주장하는 대의제의 본질로서 심의의 중요성을 다수에 의한 소수의 배제를 명확하게 거부하는 점에서도 파악할 수 있다. 밀은 기본적으로 계급투표를 거부한다. 밀은 현실적으로 대의기구의 심의 과정에 있어 소수파는 자신의 견해를 현실화하는데 한계가 있음을 지적한다. 그러나 이러한 한계가 '다수파가 모든 투표를 좌우하고 소수파는 아무 힘도 쓰지 못해야'(Mill 2012, 135) 된다는 것을 의미하는 것은 아니라고 하였다. 이러한 차원에서 밀은 비례대표제의 필요성을 제기하고 있다. 밀이 제기하는 비례대표의 필요성은 다수에 의해 소수의 기본적인 권리가 부정되는 것을 막기 위한 것이다. 모든 개인의 정당하며, 평등한 정치적 영향력 행사가 소수라는 이유로 제한되어서는 안 되는 것으로 아무리 소수라 할지라도 그들의 생각과 의견이 담화와 토론에서 논의되어야 함을 주장한 것이다(Mill 2012, 135, 163; 서병훈 2011, 176).

근대 이후 대의제민주주의의 대표자라 할 수 있는 밀에게 있어 대의제의 본질은 심의에 있다. 그리고 이러한 심의는 소수가 아니라 가능한 많은 구성원들이 자신의 정신적 능력 함양을 통해 심의에 참여하는 것에 있다고 할 수 있다.

3. 대의제민주주의의 한계

“영국 인민은 자신들이 자유롭다고 생각한다. 하지만 그들은 크게 잘못 생각하고 있다. 그들은 의회의 의원 선출 기간에만 자유로울 뿐이다. 의원을 선출하자마자 그들은 곧 노예가 되며, 별것 아닌 존재가 되어버린다”(루소 2010, 135). 이러한 표현은 대의제민주주의의 문제점을 표현하는 고전적인 지적이다. 이처럼 루소가 대의제민주주의를 거부한 이유는 크게 3가지로 요약된다. 첫째, 국가 구성원의 일반의지 그리고 주권은 그 누구에게도 양도될 수 없다는 것이다. 권력은 양도될 수 있지만 의지는 그럴 수 없는 것이기 때문에 대의원은 인민의 대표자가 아니라 단지 대리인에 불과한 존재라는 점을 명확히 하였다(서병훈 2011, 16). 둘째, 위에서 언급한 영국의 인민들에 대한 설명과 연결되는 것으로 대의제는 시민들이 정치에 참여할 수 있는 기회를 지속적으로 빼앗고 시민들을 노예로 만든다는 것이다. 이와 관련해 루소는 대의제에 반대하는 세 번째 이유로 정치가 단지 의원들을 중심으로 한 사적인 이익을 추구하는 수단으로 전락할 수밖에 없음을 지적하고 있다.²⁾

2) 이러한 이유로 루소를 대의민주주의를 거부하고 직접민주주의의 신봉자로 생각하는 경향이 있다. 그러나 루소를 단순히 대의제민주주의의 비판자로만 보기에에는 문제점이 있다. 이와 관련해 임혁백(2009 30) 교수는 루소가 비판한 대의제 민주주의는 인민들의 역할이 단지 대표의 선출에 그치는 영국의 대의제 민주주의로 일반의사를 구현하는 것이 아니라 단지 권력자를 교체는 대의제민주주의에 대한 비판이었다고 지적하고 있다. 서병훈(2011 17) 교수 또한 루소의 대의제민주주의에 대한 견해가 변화했다는 점을 강조하고 있다. 즉 『사회계약론에서』

18세기 루소에 의해 지적된 대의제민주주의의 이러한 문제점은 1940년대 슈페터(Joseph Alois Schumpeter)에게서도 발견된다. 슈페터(Schumpeter 369))는 민주주의를 “인민의 표를 얻기 위한 경쟁적 투쟁을 통해 개인들이 결정권을 획득하게 되는 정치적 결정에 도달하기 위한 제도적 장치”라고 정의하였다. 이는 결국 슈페터에게 있어 민주주의란 결국 정치적 결정을 위한 수단 또는 방법이라는 의미인데 이를 좀 더 쉽게 표현하면 결국 민주주의란 정치적 권력의 획득을 위한 투쟁이라는 것이다. 민주주의에 대한 슈페터의 이러한 해석에서 대의민주주의에 대한 문제점을 크게 세 가지 측면에서 지적할 수 있다.

먼저 대의제민주주의하에서 정치권력의 획득은 선거라는 과정을 통해 다수 인민의 선택을 받아야만 가능한 것이다. 이는 결국 정치권력을 획득하고자 하는 정치인들은 자신들의 견해, 철학에 상관없이 다수의 인민이 원하는 것을 제공해야만 한다는 것을 의미한다(임혁백 1994, 33). 결국 대의제민주주의하에서는 경쟁적 선거로 인해 정치인들은 국가와 관련한 장기적 관심, 이해보다는 투표자의 단기적 이익에 호소한다는 것이다.

둘째는 슈페터가 이야기하는 ‘제도된 의사’와 관련된 정치인들의 모습으로부터 대의제민주주의의 문제점을 도출할 수 있다. 이 ‘제도된 의사’란 상업적인 광고에 의해 소비자들이 상품을 선택하는 것과 같이 정치인들이 국민들의 의사, 선호를 집합한 것이 아니라 설득, 선전과 같은 방법을 통해 만들어 낸 것을 의미한다. 즉 현실의 정치인들은 정치권력을 획득하

기 위해 다수의 인민이 원하는 어떤 일반의사가 아닌 자신들이 만들어 낸 ‘제도된 의사’를 제공하여 이를 유권자들이 선택하게끔 한다는 것이다. 이러한 차원에서 엘스터(Elster Jon 1986, 104)는 유권자들의 선호는 정치인들에 의해 형성되고 만들어진 것이라고 하였다. 따라서 그에게 있어 성공적인 정치인은 이미 존재하는 유권자들의 선호를 해석하고 집합하는 좋은 사람이 아니라 선호를 만들어 내는 사람인 것이다(Elster 1983, 129).

셋째는 위에서 언급한 내용과 연관된 것으로 대의제민주주의는 결국 ‘정치인에 의한 지배’라는 결론이 도출된다. 즉 대의제민주주의는 국민, 유권자들의 일반의사가 아닌 정치인들의 의사 즉 부분적인 특수한 이사에 의해 지배되는 정치체제라는 것이다(슈페터 284-285). 따라서 유권자는 정치인들을 정치적 결정에 도달하게끔 할 수는 있지만 그들을 통제할 수 없다는 것이다(임혁백 1994, 38).

루소, 슈페터에 의해 제시된 대의제민주주의에 대한 문제점의 핵심은 실질적인 인민의 의사가 대변되지 못하고 소수 몇몇의 특수한 이해가 마치 전체 인민의 이해로 대변되고 있다는 것으로 요약될 수 있다. 결국 이는 전체 인민의 의사가 대변되지 못하고 제대로 논의되는 것이 아니라 소수의 몇몇 사람에게 의해 주도되는 대의제민주주의에 대한 문제제기라고 할 수 있다. 이러한 문제는 21세기 현재에도 계속되고 있다. 이러한 비판은 크게 가지로 요약된다.

먼저, 오늘날 대의제민주주의하에서 인민들이 정치에 참여하는 것이 최소화되어 있다. 즉 몇 년 만에 한 번씩 돌아오는 선거에서 자신이 지지하는 후보자에게 한 표를 던지는 것이 고작인데 그 후보자도 자신들이 직접 추천하는 것이 아니라 자신들의 의사와는 무관하게 이미

는 대의제에 대해 적대적인 면이 보이지만 『폴란드 정부에 대한 고찰』에서는 대의제를 어쩔 수 없이 수용해야 하는 것으로 파악하고 있다는 점을 지적하고 있다.

정해진 후보자들 중 한 명을 선택하는 것이다.

둘째, 오늘날 대의제민주주의에서 각 정당들은 실현가능성이 없는 정책들로 유권자들을 현혹하여 선거에서 승리하기 위해 노력하고 있다. 장기적인 안목에서 국가의 미래를 내다보고 정책을 제시하는 것이 아니라 단기적인 안목에서 경쟁적으로 유권자들이 호응할 만한 정책만을 제시해 단지 선거에서 승리하고자 하는 모습이 있다. 이러한 차원에서 오늘날 대의제민주주의는 국민, 유권자들의 지지를 받기 위해 경쟁하는 정치엘리트들의 지배권을 정당화하는 기제 이외의 것이 아니라는 비판이다.

셋째, 오늘날 대의제민주주의하에서는 심의를 위한 토론과 담화에는 국민, 유권자들의 다양한 의사가 반영되지 못하고 몇몇 지도자들 사이에서만 이루어지고 있다. 이러한 이유로 마넵(2004 264)은 오늘날 대의제민주주의하에서 “선거는 어떤 정책이 추구되어 하는지를 결정하는 것이 아니라 자신들만의 고유한 정강을 가진 다양한 정당의 상대적 힘을 결정”하는 것이라고 비판하였다.

대의제민주주의의 한계에 대한 이러한 지적은 결국 참여와 심의라는 대의제민주주의의 본질적 의미가 상실된 채 단순히 소수 몇몇에 의해 기득권의 의사가 관철되고 있는 것에 대한 문제제기라 할 수 있다.

III. 매니페스토: 대의제민주주의 한계의 극복 방안

마넵의 논의에 의하면 대의제민주주의의 출현은 민주정과 공화정의 혼합으로 참여와 대의자들의 탁월성을 기반으로 한 심의를 통해 민주주의가 혼란에 빠지지 않기 위한 민주주의

의 발전된 형태라고 할 수 있다. 그러나 앞 장의 대의제민주주의의 한계에서 밝혔듯이 오늘날 대의제민주주의는 참여와 심의라는 본질에 있어 문제점을 노출하고 있다. 이러한 문제점이 노출되는 근본적인 이유는 무엇인가? 이에 대한 답으로 대의제민주주의의 기본적인 원리 그 자체에 있는 문제에 기인한다고 할 수 있다. 기본적인 원리에 내포되어 있는 문제란 바로 대의제민주주의의 작동의 중요한 요소로 선거가 본래의 의미를 실현하는데 있어 한계가 있기 때문이다. 원칙적으로 대의제민주주의의 본질인 참여와 심의가 이루어지는 방식이자 출발점의 하나가 선거이다. 선거라는 기제를 통해 다양한 정책들이 논의되고 심의되며, 인민들은 자신의 견해를 표현하여 일반의사가 형성된다.

그러나 현실적으로 선거는 시민들의 참여보다는 권력의 획득 유지를 위한 대표자들 간의 투쟁의 장으로 변질되고 있으며 이러한 과정에서 시민들의 정치적 참여는 선거 때 투표 행사로 제한되고 있다. 이는 결국 주인-대리인 문제를 야기하면서 정보의 격차를 심화시키고 시민에 대한 대표자들이 우월적 위치에 서게 만들고 있다(김상준·오현순 2009, 152). 더불어 오늘날 선거는 시민들이 대표자들과 충분한 토론을 할 수 있는 공간을 제공하지 못하고 있다. 정책선거의 중요성이 부각되고 있지만 대표자가 되기 위한 후보자들이 제시하는 정책에 대해 충분한 논의가 진행되는 것이 아니라 일방적인 공지로 다양한 정보가 부족한 시민들은 정책에 대해 충분히 논의할 공간과 시간을 제공받지 못하고 있는 상황이다.

오늘날 민주주의가 위기에 놓인 원인은 이처럼 대의제민주주의의 작동에 있어 중요한 기제 중 하나인 선거를 통한 참여와 심의가 제대로 이루어지지 못하고 있기 때문에 나타나는 것으

로 해석할 수 있다. 매니페스토는 바로 이러한 문제점 극복의 일환으로 제기되었다.

1. 매니페스토의 개념과 의미

매니페스토라는 개념이 처음으로 사용된 곳은 의회민주주의의 산실이라 할 수 있는 영국이다. 1834년 영국 보수당 당수인 로버트 필(Robert Peel)은 내용 없이 단지 유권자들의 환심을 사기 위한 공약은 결국 실패할 수밖에 없다는 것을 지적하면서 내용성 있는 실현 가능한 구체적인 공약을 제시할 필요성을 강조하면서 시작되다. 영국의 경우 이러한 전통이 180년 넘게 지속되어 영국 선거에서 중요한 요소로 정착되었다. 특히 영국 노동당의 토니 블레어(Tony Blair)가 1997년 18년 만에 집권에 성공할 수 있었던 원인과 관련해 과거의 노선을 공식적으로 반성하며 매니페스토 10대 정책을 구체적으로 제시한 데 그 원인이 있었다([http://www.manifesto.or.kr/](http://www.manifesto.or.kr/renewal/sub_01a.html)

[renewal/sub_01a.html](http://www.manifesto.or.kr/renewal/sub_01a.html)). 당시 토니 블레어는 ‘노동당과 국민과의 계약’이라는 구호를 바탕으로 10대 비전을 제시하고 이의 실현을 위해 기간, 목표, 자원확보 방안 그리고 추진기간, 정책추진의 순위 등을 구체적으로 밝혔는데 예를 들어 “5-7세 아동의 학급규모를 30명이하”, “향후 2년간은 현재의 지출제한 틀을 넘지 않음”, “5년간 소득세의 증액을 하지 않는다”, “100만인을 진료대기 상태로부터 해방”, “25세 미만 25만명의 청년 고용” 등과 같이 구체적으로 제시하였다(이현출 2007, 79; 양삼석 2008, 7-8).

이처럼 매니페스토는 선거를 통해 정권을 담당하는 정당 또는 후보자가 선거에서 당선된 이후 자신들이 입법화하여 실행하겠다고 하는 정책들을 공식적으로 문서화하여 선거기간 중

공표하는 국민에 대한 서약서이다(김영래 2008, 138). 이러한 개념적 정의에 따르면 매니페스토는 선거공약과 비슷한 개념이라 할 수 있다. 그러나 매니페스토는 자신들이 입법화 또는 실현하고자 하는 정책의 목표, 기간, 자원 마련 방안 그리고 자신들 정책의 우선순위 등을 구체적으로 제시한다는 점에서 선거공약과는 다르다. 즉 추구하고자 정책들의 목표가 무엇인지, 이러한 목표를 언제까지 어떠한 이행 계획 하에 자원을 어떻게 마련할 것이며 각 정책들의 우선순위는 어떻게 되는지 등을 구체적이고 명확하게 제시하는 것이다.

따라서 이러한 매니페스토는 다음과 같은 정치적 의미를 갖는다. 첫째, 사회적 요구를 구체적인 정책으로 나타내면서 그러한 정책 추진에 있어 수치를 표시하기 때문에 정책의 내용이 허황되거나, 추상적이지 않다. 둘째, 후보자가 제시하는 정책이 구체적이기 때문에 유권자들 또한 제시된 정책의 내용에 대해 잘 알 수 있으며, 후보자들이 제시한 정책들을 쉽게 비교할 수 있다. 셋째, 후보자들이 제시한 정책이 당선 된 이후 제대로 실행되었는지를 알 수 있기 때문에 책임정치를 가능케 한다(김영래 2006b, 11).

2. 매니페스토의 발전

앞에서 언급하였듯이 매니페스토는 1834년 영국에서 처음으로 도입되었다. 그러나 매니페스토의 문서화는 1906년 노동당에 의해 시도되었다. 180년이 넘는 역사를 통해 영국에서는 매니페스토가 선거에서 매우 중요한 제도가 되었다. 이러한 과정을 통해 대표자들과 일반 시민들 간에 매니페스토가 지켜질 것이라는 신뢰가 쌓였다. 이러한 신뢰의 일환으로 자주 소개되는 예가 바로 매니페스토 발표 이후

영국 주식시장의 변동이다. 즉 매니페스트에 있는 정책내용에 따라 어느 업계들 간에 희비가 교차할 수 있는데 이러한 것들이 주식시장에 반영되기 때문이다(카나이 타츠키 2006).

영국 노동당의 경우 1977년 선거에서 패배한 이후 1997년 토니 블레어 수상에 취임하기 전 까지 계속해서 야당으로 머물러 있었다. 토니 블레어는 ‘새로운 노동당(New Labor)’ 그리고 2001년에는 ‘영국을 위한 야망(Ambitions for Britain)’이란 구호하에 매니페스트를 발표해 정권을 잡는데 성공하였다. 이러한 과정에서 무엇보다 토니 블레어는 매니페스트를 통해 정치의 신뢰성과 정치변화를 추구하여 선거에서 승리하였다는 점에 큰 의미가 있다고 할 수 있다(김영래 2006, 40).

영국의 이러한 경험은 일본에 영향을 주어 2003년 이후 선거에 도입되었다. 2003년 1월 미엔현 지사인 기타가와 마사야스는 지방선거에서 다수의 후보자들에게 이 이전과는 달리 구체적인 정책을 바탕으로 매니페스트를 제안하였다. 이에 다수의 개혁적 후보자들이 이를 받아들여 4월 지방선거에서 14명의 후보자가 매니페스트를 공표하여 이중 6명이 당선되면서 유권자들에게 매니페스트가 인식되는 계기가 되었다(최준영 2008, 171; 김영래 2006, 40). 이후 2004년, 2005년의 선거에서 계속해서 매니페스트가 확대되면서 일본의 정치 변화를 추구하였다. 즉 매니페스트가 각 정당의 정책 공약을 문서로서 구체화할 뿐만 아니라 책임정치를 추동시키고 있다. 즉 유권자는 정당 또는 후보자가 제시한 정책들을 점검하고 이를 바탕으로 종합적인 평가를 근거로 투표를 함으로써 정당, 당선인들에게 책임을 물을 수 있는 계기를 제공하였다.

한국에서 매니페스트 운동이 일어나게 된 계기 중 하나가 바로 일본의 매니페스트 운동

이라 할 수 있다. 2005년 일본에 있던 아주대학교의 김영래 교수는 매니페스트 세미나에 참석하였고 이를 바탕으로 2006년 2월 1일 ‘531스마트매니페스트정책선거추진본부’를 출범시켜 2006년 지방선거에서 처음으로 매니페스트가 선거에서 사용될 수 있도록 하였다. 이후 시민단체와 언론사들이 동참하면서 짧은 시간 내에 정착되어 이후 국회의원선거와 대통령 선거에서도 확대되었다. 한국 또한 일본과 같이 매니페스트를 통해 정치문화의 발전전 변화를 추구하는 측면이 있다고 하겠다. 즉 매니페스트를 기반으로 정책선거를 유도하여 책임지지 않는 정치, 당리당략에 초점을 맞춘 정치를 쇄신하기 위한 노력의 일환이라 할 수 있다(최영준 2008, 171-172).

3. 매니페스트와 정책선거 그리고 책임정치

매니페스트의 발전에 있어 서구와 다른 일본과 한국의 특징은 바로 정책선거를 통한 책임정치를 추구한다는 점에 있다고 할 수 있다. 즉 매니페스트를 통한 정책선거의 추구에 그 특징이 있다는 것으로 유권자는 정당과 후보자가 제시한 정책의 이행 여부를 중심으로 투표할 수 있는 계기를 제공할 수 있다. 즉 대의민주주의의 출발점인 선거에서부터 대표자들에게 정책적 요소를 강제하고 이를 통해 정치의 근본적인 변화를 추구하고자 한다는 점에서 매니페스트의 유용성을 찾을 수 있다.

매니페스트가 갖는 이러한 특징을 ‘매니페스트 사이클’로 표현한다. 이는 기존의 정치사이클에서 선거를 통한 투입은 있지만 산출에 대한 평가가 없는 것에 대비되는 것으로 정책 실시 그리고 그에 대한 평가를 바탕으로 책임을 명확하게 할 수 있다는 것이다. 선거 → 실

행체제 → 정책실시 → 실절평가 → 선거로 이어지는 순환체계인 매니페스토 사이트들은 정책이 형성되는 시점을 선거시점으로 옮겨놓음으로써 정치적 책임소재가 불일치하는 문제를 해결하면서 의사결정 과정의 중심을 정치가로 이동시켜 놓는다(하동현 2008, 106-108).

따라서 이러한 사이클의 순환을 위해 매니페스토는 정당, 후보자들로 하여금 사회적 요구를 제대로 담은 좋은 공약을 제시하도록 유도할 수 있으며 부풀려지거나 헛된 공약에 대해서는 철회를 요구하거나 또는 투표로써 심판을 할 수 있다. 이는 결국 선거시 정당, 후보자 선택의 기준을 혈연, 학연, 지역 등이 아닌 정책으로 변화시키는 의미를 갖는다. 또한 정책이 제대로 실현되지 않았을 경우 유권자들은 다음 선거에서 이를 심판할 수 있다. 이는 결국 정당, 후보자들로 하여금 자신들이 실현할 수 있는 정책들을 제시하고 제시한 정책에 대한 책임을 지는 정치문화를 만드는 출발점이 될 수 있다.

따라서 매니페스토를 통해 대의제민주주의의 기본이 되는 선거는 무엇보다 단순한 권력 투쟁의 장이 아니라 사회의 요구를 구체적인 정책으로 담아 경쟁하는 장으로 만들 수 있는 계기를 제공할 수 있다. 또한 이러한 경쟁의 과정에서 토론을 통한 심의가 가능하게 만든다. 루소가 지적하였듯이 인민들이 단지 선거 때만 자유롭다고 하였는데 매니페스토는 이러한 지적과는 달리 인민들이 선거이후에도 자유로울 수 있는 계기를 제공할 수 있다. 즉 대표자들이 제시한 정책들이 제대로 시행하고 있는지 검증할 수 있는 계기를 제공할 수 있다. 이러한 차원에서 대표자들이 일방적으로 시민들 우위에 있는 관계가 만들어질 수 없다.

이처럼 매니페스토는 대의제민주주의가 작

동하는 출발점이자 중요한 기제인 선거를 단순히 권력 투쟁이 아닌 정책을 중심으로 하는 경쟁의 장으로 만들 수 있는 계기를 제공할 수 있다. 정책을 중심으로 하는 경쟁이란 결국 선거에서 승리하기 위해 후보자나 정당은 시민들이 요구하는 정책들을 구체화시켜 명확하게 어떻게 실현될 수 있는지를 그리고 자신들의 정책이 갖는 현실성, 우수성을 제시하는 것이고 이를 통해 유권자들은 다른 후보자들의 정책들을 서로 비교할 수 있으며 이러한 과정에서 이들 정책들에 대한 토론을 통한 심의를 가능케 하는 것이다. 그리고 무엇보다 이러한 심의를 통해 시민들이 제시된 정책 중 하나를 결정하는 것을 의미한다. 따라서 매니페스토는 대의제민주주의의 본질이란 할 수 있는 참여와 심의를 가능케 하는 주요한 기제가 될 수 있다. 이러한 차원에서 정책선거는 대의제민주주의의 본질을 유지하기 위한 중요한 요소로 할 수 있다.

1. 매니페스토운동의 한계

매니페스토는 유권자들에게 정당과 후보자들의 정책공약에 관한 풍부한 정보와 자료를 제공하고, 제안된 정책공약들을 분석 및 평가하여 정책선거에 대한 대중의 관심을 고조시켜 시민의 정치참여를 진작시키는 것을 목적으로 한다(김영래 2007; 김욱 2007; 이현출 2006). 그리고 구체적이며 실현 가능한 정책과 공약을 개발 제시함으로써 긍정적인 효과를 추구하고 있다. 더불어 매니페스토는 선거를 정책을 중심으로 한 경쟁의 장으로 만들으로써 후진적 정치문화의 대표인 흑색선전, 연고주의, 돈 등에 의해 후보자의 선택이 왜곡되는 것을 최소화하고 책임정치를 유도하면서 정치선진화에 기여하고자 한다.

그러나 매니페스토가 단지 제도적으로 도입되었다고 해서 매니페스토가 추구하고자 하는 것이 달성되는 것은 아니다. 매니페스토가 성공하기 위해서는 후보자나 정당은 사회적 요구를 담은 정책들의 목표, 재원마련, 우선순위 등을 구체적으로 제시하여 유권자들에게 검증, 선택을 용이하게 해야 할 것이다. 그리고 유권자는 정당과 후보자의 공약에 대해 인지하고 매니페스토 운동을 통해 얻은 정보를 투표결정에 적극적으로 활용하는 과정이다. 즉 유권자는 매니페스토 운동을 통해 얻은 정보를 활용해 지지후보를 선택하는 것이다(정희옥 2012, 126). 이러한 과정에서 핵심은 무엇보다 유권자들이 매니페스토에 대한 관심과 이해를 갖고 매니페스토를 통해 얻은 정보를 투표 선택에 적극적으로 활용하는 것에 있다.

그러나 일찍이 스페터가 지적하였듯이 후보자들은 선거에서 승리하기 위해 유권자들의 입맛에 맞는 단기적 이익에 호소하는 경향이 있고 이러한 유혹에 유권자들이 현혹되는 모습 또한 역사적으로 볼 수 있다. 개개인은 자신의 사적인 이해와 관련해서는 합리적인 결정을 내리기 위해 노력하지만 공적인 문제에 대해서는 합리적인 판단이 아닌 정당, 후보자의 감정적 호소에 호도될 수 있다. 바이마르 공화국의 붕괴와 히틀러의 등장은 바로 이러한 전형적인 사례라 할 수 있다.

또한 후보자들 간에 정책에 있어 차이가 명확하지 않은 선거 공약의 제시는 결국 정책적 차이의 정도가 크지 않기 때문에 유권자들이 그 차이를 이해하는데 어려움을 주고 이는 결국 투표에 있어 올바른 정책선거를 유도할 수 없게 한다. 예를 들어 현행 대한민국의 소선거구제도하에서는 기본적으로 공약이 지역발전의 내용에 집중될 수밖에 없는 상황이다. 이에 후보자들이 제시하는 지역발전과 관련된 정책

에 있어 과연 어떤 차별성을 찾아낼 수 있는지의 의문이 들 수밖에 없다. 이처럼 유권자가 후보들 간의 정책적 차이를 인지하기가 어려운 경우가 있다.

또한 현실적으로 후보자들이 제시하는 정책들에 대해 찬반에 우열을 가리기가 힘든 경우가 많으며, 다수 측의 판단이 올바른 가치판단이라고 하기 힘든 경우도 많다. 또한 찬반이 명확하다 할지라도 갈등의 골이 깊어 사회통합을 저해하는 경우도 있다(박경미 2009, 341).

매니페스토의 성공을 위해 극복해야 할 또 다른 문제 중 하나는 좋은 공약의 선정기준이 무엇인가에 대한 의문 그리고 매니페스토의 평가에 있어 누가, 어떻게 평가하는 것이 적절한가의 문제이다. 즉 어떻게 정치적 공정성의 시비문제를 배제할 수 있는가의 문제 그리고 계량화된 평가가 과연 정책에 대한 질적 평가 또는 가치 판단까지는 할 수는 없다는 것이다(안철현 2006, 141).

또한 매니페스토는 공약의 추진과정에서 발생하는 갈등의 문제를 간과할 수 있는 한계를 갖고 있다. 예를 들어 의견조정이 어려운 상황에서 지역구 의원이 다수의 지지를 바탕으로 사업을 적극적으로 추진하였을 경우 매니페스토는 성공한 것인가? 어촌지역에서 대규모 산업단지 유치를 공약으로 제시한 후보가 아주 근소한 차이로 당선되었을 경우 산업단지 유치를 반대하는 의견이 팽팽함에도 불구하고 어민들의 생계를 위협하는 산업단지 유치를 매니페스토라는 이름으로 실행해야만 하는 것인가라는 의문이 제기된다(박경미 2009, 342).

IV. 매니페스토 운동 한계 극복을 위한 비판적 민주시민교육

매니페스토의 활성화는 대의제민주주의에서 나타날 수 있는 참여와 심의의 문제를 극복할 수 있는 하나의 장치임에는 분명하다. 그러나 제도의 도입만으로는 해결할 수 없다. 다양한 견해와 이견들에 대한 심의할 수 있는 유권자들의 능력이 무엇보다 필요하다. 앞에서 언급된 매니페스토운동의 한계를 곧 매니페스토운동의 성공을 위한 조건이라 할 수 있다. 그런데 이러한 한계의 극복 그리고 매니페스토운동의 성공을 위한 기본은 바로 유권자들의 능력이라 하겠다.

이는 바이마르공화국의 경험에서 잘 나타난다. 즉 지난 시기 바이마르공화국의 경험은 우리들에게 민주주의가 단순히 훌륭한 제도만으로 이루어지는 것이 아니라 그와 더불어 사회의 구성원들이 민주주의를 이끌어갈 만한 자질 또한 무엇보다 중요한 것임을 보여주었는데 이는 매니페스토 운동에도 적용될 수 있다. 오늘날 대의제민주주의 체제에서 선거는 주권을 갖고 있는 국민들이 권리를 행사하여 자신을 대변할 정부와 의회를 구성하는 공식적 절차라 할 수 있다. 따라서 선거는 오늘날 대의제 민주주의를 실행하는 가장 구체적이며 분명한 제도이다. 매니페스토운동은 이러한 선거에서 국민들이 자신의 권리를 분명하고, 명확하게 행사할 수 있도록 그리고 자신들을 대리하는 사람들이 책임 있는 정치를 수행하는지 확인하기 위한 중요한 절차라 할 수 있다

따라서 매니페스토운동의 한계 극복을 위해 필요한 것이 바로 민주시민교육이다. 이 민주시민교육이 대두된 배경은 무엇보다 민주주의가 제도적인 측면뿐만 아니라 이를 운용하는 시민들이 민주주의적 시민성을 갖추지 않으면 민주주의는 언젠가 붕괴될 수 있다는 것에서 출발한다. 이러한 차원에서 민주시민교육은 시

민들의 민주적 자질 함양을 의미한다. 즉 민주 시민교육을 통해 사회의 시민 개인들로 하여금 민주주의의 주요 가치인 헌법정신, 자유, 평등, 관용성, 자기결정과 공동결정, 다원주의 등에 대한 원칙에 입각해 행동할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 이러한 가치들을 바탕으로 한 사려깊은 결정을 할 수 없다는 민주주의는 쉽게 위기에 봉착할 수밖에 없기 때문이다(이규영 2005, 162-163).

매니페스토운동의 성공을 위해 민주시민교육의 필요성이 제기되는 것은 바로 이러한 민주주의의 기본가치를 실천하는 시민성의 함양을 통해 서로 다른 가치를 존중하고 사회통합을 저해하는 갈등적인 상황을 막기 위해서이다. 즉 앞에서 언급하였듯이 후보자들이 제시하는 정책들에 대해 사회구성원들의 찬반이 명확하지 않은 상황에서 다수결에 의해 결정이 난 정책들이 수행되는 과정에서 서로 간의 이해로 인해 갈등의 골이 깊어 사회통합을 저해할 수 있다. 이러한 경우 민주시민으로서의 시민성을 바탕으로 한 다양성, 다원주의, 자기결정과 공동결정 등의 원칙들이 내면화 되어 있으면 그러한 갈등적인 상황을 최소화 할 수 있다.

민주적 시민으로서의 자질 즉 시민성(civility)의 함양이라는 차원과 함께 민주시민교육을 정의하는 데 있어 다른 중요한 측면이 있다. 즉 민주시민교육을 “국민이 국가의 주권자로서 국가와 지역사회에서 일어나고 있는 정치현상에 관한 객관적인 지식을 갖추고 정치적 상황을 올바르게 판단하며, 비판의식을 갖고 정치과정에 참여하여 권리와 의무를 적극적으로 수행하고 책임지는 정치행위가 형성될 수 있도록 가정, 학교, 사회에서 습득하는 모든 과정”으로 정의하는 것이다(전득주 1996, 34).

민주시민교육에 대한 이러한 정의는 무엇보다 독일의 보이텔스바흐 협약에 명확하게 제

시되고 있다(이규영 2005, 173-174). 이 협약에 의하면 첫째, 강제적 교화 또는 주입식 교육의 금지이다. 가르치는 사람이 자신이 원하는 방식으로 생각하게끔 함으로써 학생들이 스스로 판단하는데 방해받아서 안 된다는 것으로 교육자가 자신의 정치적 견해를 피교육자에게 각인해서는 안 된다는 것이다. 둘째, 논쟁의 지속 혹은 논쟁성의 재현으로 정치, 학문, 사회에서 논쟁이 되고 있는 사안은 교육에서도 그대로 논쟁중인 것으로 소개되어야 한다는 것이다. 이는 상이한 입장들이 명확해야 선택의 가능성이 높고, 대안들이 없을 경우 학생들은 단지 교화, 주입의 가능성이 높아지기 때문이다. 셋째는 관심사의 관철 그리고 해결능력의 배양이다. 이는 학습자가 정치적 상황과 자신의 관심 및 이해관계 등 전반적인 상황을 고려할 수 있어야 하며 그러한 이해관계에 따라 당면한 정치 상황에 영향을 끼칠 수 있어야 한다.

독일 정치교육의 기본적인 틀이라 할 수 있는 보이텔스바흐 협약은 학습자는 논쟁적인 다양한 정치적 입장들을 판단하기 위해 기본적인 준거들을 자기 삶의 경험에 기초하여 자연스럽게 당파성을 표출할 수 있어야 하며 자신의 이해관계를 고려하여 특정 정치적 입장을 수용하고 가치관을 형성하도록 해야 한다는 것이다. 그리고 이를 위해 필요한 것이 바로 정치적 생활에서 논리적 비판적 사고 능력, 합리적 추론 능력, 수사학적 능력, 정치 텍스트의 분석이라 할 수 있다. 결국 민주시민교육의 핵심은 특정한 가치나 정치논리를 전달하는 것이 아니라 시민들 스스로가 생각하고 판단하고 행위 할 수 있는 능력을 배양하도록 하는 데 있는 것이다(이한규 2011, 8).

매니페스토의 성공을 위한 조건으로서 민주시민교육의 필요성이 제기되는 이유가 바로

여기에 있다. 즉 유권자들은 후보자들이 제시하는 다양한 정책들에 대해 스스로 생각, 판단하고 토론할 수 있는 능력을 갖추므로 해서 후보자, 정당에 의해 시민들의 의사가 왜곡되는 것을 막을 수 있기 때문이다. 이러한 의미의 민주시민교육과 관련해 생각할 수 있는 것이 바로 비판적인 사고능력의 배양이라 할 수 있다.

비판적 사고에 관한 가장 대표적인 보고서 중 하나인 Delpi Report는 비판적 사고에 대해 “해석, 분석, 평가 및 추론을 산출하는 의도적이고 자기 규제적인 판단이며, 동시에 그 판단에 대한 근거로서 개념적, 방법론적, 준거적 또는 맥락적 측면들을 제대로 고려하고 있는가에 대한 설명을 산출하는 의도적이며 자기 규제적인 판단”이라고 정의내리고 있다(The American Philosophical Association 1990, 315. 이한규 2011, p17 재인용). 비판적 사고에 대한 또 다른 개념에 의하면 “투입되는 자극이나 정보가 어떤 사회·문화적 맥락 속에서, 배경지식을 기반으로 하여 해석, 추론, 분석, 평가와 설명을 포함하는 개인의 사고기술과, 진실 추구, 개방성, 탐구성, 객관성, 자기신뢰성과 체계성을 포함하는 사고성향에 의해 조작되어 가치 있는 판단, 결정, 문제해결 혹은 결과물을 산출하는 정신적인 과정”으로 정의하고 있다(조아미·김정희 외 2009)이다. 비판적 사고에 대한 정의 그리고 어떻게 평가할 것인가에 대해서는 다양한 논의들이 있다. 그러나 이러한 논의들의 공통적인 요소는 바로 비판적 사고는 의사소통, 문제해결 그리고 합리적 의사결정 등 여러 영역들에 두루 적용될 수 있는 능력으로 다양한 견해 중 어떠한 견해를 받아들일지를 논리적 맥락 등을 고려해 판단하는 것으로 정의할 수 있다. 따라서 이러한 비판적 사고는 무엇보다 우리들로 하여금 행동하기 이

전에 자신의 결정을 점검하며, 생각을 논리적으로 정리, 표현해 타인을 효과적으로 설득하며, 주체적으로 자신의 삶을 결정하면서 사회에 참여할 수 있도록 도움을 주는 것이다. 따라서 이러한 비판적 사고는 또한 우리들로 하여금 감정, 편견이 아닌 합리성에 기반을 둔 사고를 할 수 있게끔 한다.

오늘날 정당, 후보자들에 의해 제시되는 정책들 중 이해관계가 첨예하게 대립되는 경우가 많고, 시시비비가 칼로 무 자르듯이 쉽지 않다. 어떠한 정책이 당장 자신에게는 이로울 수 있지만 그러한 정책이 사회 전반에 악영향을 미치고 결국은 자신에게도 결코 이로울 정책이 될 수 없는 경우도 있을 수 있다. 또 선거에서 승리하기 위해 정당, 후보자들은 장밋빛 청사진을 제시하지만 그러한 정책이 과연 사회, 국가의 발전에 장기적으로 도움이 될 것인지에 대한 판단 등에 있어 비판적 사고는 무엇보다 필요하다. 또한 이러한 차원에서 제시된 명제들의 내용을 평가하고 내용들의 관계를 다루며 개념의 적합성, 다양한 관점들에 대한 포괄성 등등 여러 측면을 고려하는 비판적 사고는 매니페스토의 성공을 위해 무엇보다 필요한 개념이라 할 수 있다.

V. 결론

마넵은 대의제민주주의의 출현을 단지 규모의 문제로 국한시키지 않고 탁월성의 원칙에 입각해 공동선을 추구하기 위한 민주주의의 발전된 형태라고 설명하였다. 이러한 주장에 의하면 대의제민주주의는 고대 아테네의 혼란을 방지하면서도 인민의 참여를 보장하기 위한 것으로 탁월한 능력을 갖춘 대표들을 중심으로 심의를 통한 의사결정을 위한 정치체라는 것이다. 그러나 마넵은 근대 후기 선거에서의 승리

를 목적으로 한 정치집단인 정당의 출현으로 인해 이러한 발전된 대의제민주주의가 본래의 의미를 상실하였다고 주장한다. 즉 선거에서 승리하기 위해서는 대중들의 입에 맞는 정책들을 제시해 정책들이 남발되면서 (대의제)민주주의의 본질이라 할 수 있는 심의는 없고 선거는 단지 대표들을 뽑기 위한 과정으로 그 의미가 축소되었다는 것이다.

근대 대의제민주주의에 대한 이러한 비판은 결국 그 본질이라 할 수 있는 참여와 심의에 있어 문제가 있다는 것이라 할 수 있다. 이러한 문제를 극복하기 위한 일환으로 도입된 것이 매니페스토 운동이다. 이 매니페스토 운동은 정당, 후보자가 자신들이 정권이 잡거나, 당선된 이후 실현하겠다는 정책들을 구체적으로 명시해 문서화하는 것을 의미한다. 따라서 이는 정당, 후보자가 선거때 시민들에게 장밋빛 청사진만을 제공할 수 없게끔 하면서 정책의 가능성 등을 위주로 투표를 하게끔 유도하고자하는 시도이다.

그러나 이러한 매니페스토가 본연의 역할을 위해 무엇보다 필요한 것은 바로 시민 또는 유권자들의 의식적인 능력이라 할 수 있다. 정당, 후보자들이 사회적 요구를 모아 구체적이며 실현가능한 정책들을 제시했다 할지라도 정책의 의미 등에 대해 판단할 능력이 없다면 아무 의미가 없는 것이기 때문이다.

따라서 본 논문은 매니페스토의 성공을 위해 무엇보다 필요한 것으로 시민들이 민주주의 사회에서 필요한 민주적 자질이라 할 수 있는 시민성과 정책에 대해 올바른 판단 능력을 키우기 위해 민주시민교육의 필요성을 제시하였다. 매니페스토운동이 분명 민주시민교육의 장으로 활용될 수 있다. 그러나 민주시민교육을 통한 매니페스토 운동의 활성화가 필요한 것은 판단능력뿐만 아니라 시민성의 함양을 통해 사

회내에 있는 다양한 갈등의 조화가 필요하기 때문이라 할 수 있다. 바로 이러한 차원에서 매니페스토 운동의 성공을 위해 절대적으로 필요한 것은 바로 시민성 함양과 비판적 사고 능력의 함양을 위한 민주시민교육이라 할 수 있다. 이는 또한 과거 독일의 바이마르 공화국이 보여 주었던 경험을 되풀이 하지 않기 위한 노

력일 뿐만 아니라 정치문화의 발전을 통한 정치선진화를 이루기 위한 노력의 일환으로 이해할 수 있다.

참고문헌(Korean References)

- 김영래. 2006a. “매니페스토 운동의 의의와 선거문화의 발전전망.” 『지역사회』 봄호, 36-46.
- _____. 2006b. “매니페스토 운동과 정치문화의 변화.” 『NGO 연구』 제 4권 1호, 1-22.
- _____. 2007. “한국의 매니페스토 운동과 지방선거에 대한 영향 평가 연구.” 『한국동북아논총』 제45집, 285-305.
- _____. 2008. “한국의 매니페스토 운동과 정치문화의 발전 과제 연구.” 『서석사회과학논총』 제1집 2호, 135-153.
- _____. 이현출 편. 2006. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』. 서울: 논형.
- _____. 정형욱 편. 2008. 『매니페스토와 정책선거』. 서울: 논형.
- 김용복. 2009. “지방선거에서 매니페스토 운동과 민주시민교육.” 『인문사회과학연구-세계시민성 함양을 추구하며』 제35호 5-38.
- 김옥. 2007. “매니페스토 정책선거와 과제.” 『지방행정』 7월호, 18-27.
- 루소, 저. 김중현 역. 2010. 사회계약론. 서울: 펍컨클래식코리아.
- 박경미. 2009. “매니페스토를 통한 책임 정치: 정치선진화의 제도적 처방.” 『의정연구』 제15권 제1호, 337-349.
- 서병훈·김주성·임혁백·강정인·이화용·정호원·홍태영·오향미·김남국. 2011. 『왜 대의민주주의인가』 서울: 이학사.
- 안철현. 2006. “2006년 지방선거에서의 매니페스토 운동의 의의와 한계.” 『21세기 정치학회보』 16권 2호, 125-146.
- 안철현. 2007. 『매니페스토 운동의 의의와 한계』, 한국정치과정의 이해: 정당, 선거, 지역주의, 매니페스토』. 진주: 경성대학교 출판부.
- 이규영. 2005. “독일의 정치교육과 민주시민교육.” 『국제지역연구』 9권 13호, 157-186.
- 이동수. 2005. “대의제 민주주의의 위기 -마넝의 논의를 중심으로.” 『시민사회와 NGO』 제3권 제1호, 5-28.
- 이동윤. 2010. “정책선거와 매니페스토 운동: 2010년 제5회 전국동시지방선거 평가.” 『동서연구』 22권 2호, 101-135.
- 이한규. 2011. “한국과 독일에 있어서 수요자 중심의 민주시민교육 -‘비판적사고’(Critical Thinking) 모델.” 한국사회과학논총』 제21권 4호, 3-26.
- 이현출. 2006. 『매니페스토와 한국정치개혁』 서울: 건국대학교 출판부.
- _____. 가상준. 2011. “2010 지방선거 매니페스토 평가와 과제.” 『지방행정연구』 제25권 제4호, 155-178.
- 임혁백. 2009. “대의제 민주주의는 무엇을 대의하는가? ; 일반의사와 부분의사, 그리고 제도 디자인.” 『한국정치학회보』 제43집 제4호, 27-49.
- 전득주. 1995. “민주화, 국제화 그리고 통일을 위한 민주시민교육의 발전방향 모색.” 『한국정치학회보』 제29집 11호, 29-52.
- 정희욱. 2012. “19대총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 과제.” 『한국정당학회보』 제11권 제2호, 125-155.

- 조아미·김정화·설현수·정재천. 2009. 『청소년
생애핵심역량 개발 및 추진 방안
연구 II: 사고력 영역』. 서울: 한국
청소년정책연구원.
- 조재욱. 2010. “로컬 매니페스토 운동과
민주시민교육.” 『국제정치연구』 13
집 1호, 175-197.
- 조진만. 2008. “한국 매니페스토 정책선거의
과제와 제도적 개선방안.” 『한국정당
학회보』 제7권 제2호, 111-135.
- 최준영. 2008. “매니페스토를 통한 정치개혁은
가능한가?” 『국가전략』, 제14권 3호,
pp. 169-195.
- 하동현. 2008. “일본의 매니페스토 등장:
문맥과 의미.” 김영래·정혁욱 편저.
『매니페스토와 정책선거』 95-118.
서울: 논형.

참고문헌(English References)

- Dahl, Robert. 1970. *After the Revolution*. New Heaven: Yale University Press.
- Elster, Jon. 1983. *Explaining Technical Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____, 1986. "The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory." In *Foundations of Social Choice Theory*, Edited by Jon Elster and Aanund Hylland, 104-132, Cambridge: Cambridge University Press.
- Manin, Bernard. 1997. *The Principle of Representative Government*, Cambridge: Cambridge University Press;
- 버나드 마닝, 저. 곽준혁 역. 2004. 『선거는 민주적인가; 현대 대의민주주의의 원칙에 대한 비판적 고찰』. 서울: 후마니타스.
- Mill, John Stuart. 1975. "Considerations

on Representative Government." In *Three Essays: On Liberty, Representative Government, The Subjection of Women*, with an Introduction by Richard Wollheim. Oxford; Oxford University Press; 존 스튜어트 밀 저. 서병훈 역. 『대의정부론』. 서울: 아카넷.

(Korean References in Roman Alphabet)

- Ahn, Chul-hyun. 2006. "Meaning and Limitation of the Manifesto Movement at the Local Election in 2006." *21st Century Pplitical Science Review* (16)2, 125-146.
- Cho, Jae-wook. 2010. "Local Manifesto Campaign and Democratic Citizenship Education." *The Journal of International Relations* 13(1), 175-197.
- Cho, Jin-man. 2008. "The Issues and Institutional Devices of Policy-Oriented Elections Based on Manifestos in Korea." *Korean Party Studies Review* 7(2), 111-135.
- Choi, Jun-young. 2008. "Is it possible the political reform through the manifesto?" *National Strategy* 14(3), 169-195.
- Chun, Tuk-chu. 1995. "A Search for the Developmental Direction of Democratic Civic Education for Democratization, Internationalization and Unification of Korea." *Korean Political Science Review* 29(11), 29-52.
- Im, Hyug-baeg. 2009. "What does representative democracy represent for?" *Korean Political Science Review* 43(4), 27-49.
- Jeong, Hoi-ok. 2012. "The Reality and Limitations of Policy-Oriented Elections Based on Manifestos in the 19th General Election." *Korean Party Studies Review* 11(2), 125-155.
- Kim, Yong-bok. 2009. "Manifesto Campaign in the Local Elections and Democratic Citizenship Education." *Journal of Humanities and Social Sciences Studies – Toward Cultivating the World Citizenship*(Honam University) 35, 5-38.
- Kim, Young-rae. 2007. "A Study on Manifesto Movement and Its Impact in the Local Election of Korea." *Journal of North-East Asian Studies* 45, 285-304.
- _____. 2008. "A Study on Manifesto Movement and Tasks of Development of Political Culture in Korea." *SeoSuk Social Science Review* 1(2), 135-153.
- Lee, Dong-soo, 2005. "A Maninean View on the Crisis of Representative Democracy." *Civil Society & NGO* 3(1), 5-28.
- Lee, Dong-yoon. 2010. "Policy-Centered Election and Manifesto Movement: Evaluation of the 5thLocalElectionsin2010." *Journal of East and West Studies* 22 (2), 101-135.
- Lee, Han-gyoo. 2011. "At the receiver-oriented political education in Korea and Germany: 'Critical Thinking' Modell." *Journal of the Korean - German Society for Social Sciences* 21(4), 3-26.
- Lee, Hyun-chool and Sang-joon Ka. 2011. "The 2010 Local Election and Manifesto Evaluation." *The Korea Local Administration Review* 25(4), 155-178.
- Lee, Kyu-young. 2005. "Political Education and Democratic Civil Education of Germany." *International Area Studies Review* 9(13), 157-186.