

매니페스토를 활용한 정책선거 활성화 과제

최정진 한남대학교

논문 요약

본 연구는 한국 정치에서 매니페스토의 지체원인 및 대안을 탐색하고자 매니페스토 실천 및 문제해결 실천지향성을 학술연구 및 자료를 통해 주로 살펴보았다. 더 나아가 기존의 논의를 구조적, 행위자적, 환경적 차원으로 구분하여 해당 과제의 대안을 시론적 의미에서 제시하고자 한다. 현대사회는 네트워크 사회로 형상화되며, 각 개인과 집단은 사회의 원자화된 모듈로서 정체성을 기반으로 자신들의 정치적 의견을 제시하거나 구체적인 목표를 확립시킬 수 있는 조건을 갖추고 있다. 아울러 정치행위에 대한 상호실패에 대한 대안적 의제를 제시할 수 있는 환경(시민참여형, 개방형 등)이 활성화된다면 더 큰 정치발전을 이끌어 낼 수 있을 것이다. 한편으로 매니페스토의 약점으로 꼽히는 정치의 현재화, 즉 체제에 대한 보다 긴 안목의 정치적 자세가 결핍되어 단기간의 이익에 몰두하는 정치행태의 한계에 대해서도 긍정적인 답을 제시할 것으로 기대한다. 매니페스토 가운데 정치참여와 절차, 운영에 대한 자발성이 시민사회에 뿌리내리고, 이의 해석과 판단에 대한 협업이 운동의 맥락에 내재되어 학습될 수 있다고 본다. 매니페스토 정책선거가 적극적인 시민참여를 배태할 수 있는 만큼, 성숙한 정치문화의 형성에도 도움을 줄 것으로 본다.

주제어 : 매니페스토, 정책선거, 유권자, 정치참여, 정치문화

I. 들어가며

대한민국은 매년 5월 10일을 ‘유권자의 날’로 기념하고 있다. 이 날을 알고 있거나 기억하고 있는 시민이 얼마나 있을지 조사를 해봐야겠지만 많지는 않을 것이다. 중앙선거관리위원회에서는 올해로 제8회를 맞이한 ‘유권자의 날’ 기념사에서 “유권자의 날을 맞아 대한민국 민주주의 발전을 위해 많은 국민의 노력과 희생이 있었음을 기억하고 우리에게 주어진 책임과 의무를 다시 한번 되새기는 뜻깊은 자리가 되기를 희망한다”고 말했다. 또한 “대한민국은 국민 모두가 참여하고 함께 노력해 자유롭고 정의로운 국가로 성장했으며...”, “우리는 여기에서 나아가 국민 모두가 잘사는 더 나은 대한민국을 위해 끊임없이 노력해야 할 것”이라고 밝혔다.¹⁾

유권자로서 함께 민주주의를 발전시켜 나가며, 참여하는 선거는 소중한 한 표를 행사하는 자리이며, 정치참여의 통로이기도 하다. 그렇다면 유권자로서 불법선거, 낱낱이 선거를 방지하기 위해서 나아가 민주주의 발전을 위한 올바른 한 표 행사는 어떻게 이뤄지고 있는지 고민을 하지 않을 수 없다.

현대 자본주의 사회에서 민주주의는 계약(사적 및 공적)의 중요성이 강조되었다. 즉 사회적인 계약은 정체의 통치원칙 합법성 및 시장의 효율성에 가장 큰 전제가 된다. 한편으로 광의의 공적인 계약(불특정 다수의)은 사회전체의 상호신뢰 축적의 출발점으로 우리가 의식하지 않는 사이에도 그것을 준수하고 지켜야 하는 의무를 발생시킨다.

한국사회의 경우 1945년 해방이후 급격한 정치적 혼란을 겪어왔으며, 특히 1960년대 이후 압축성장하에서의 정치 민주주의 담론형성에 위기를 거치면서 사회적 가치의 정립을 위해 많은 희생을 치렀다. 1987년 한국사회의 일련의 정치적 혁명은 엄밀한 의미에서 많은 비판

1) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190510099100001> (2019.11.2. 검색).

이 있을 수 있으나, 1993년에 이르러서는 직접선거를 통해 군부에서 민간으로 정권이 평화적으로 이양될 수 있는 배경이 되었다. 1997년 IMF위기는 한국식 자본주의에 대한 비판과 함께 민에서 민으로 이양되는 정권을 탄생시켜, 1998년 2월 25일 ‘국민의 정부’가 출범하였다. 이후 ‘참여정부’, ‘이명박정부’, ‘박근혜정부’ 그리고 촛불혁명으로 이뤄진 ‘문재인정부’에서의 선거는 한국정치구조에서 민주주의의 공고화를 위한 핵심주제로, 수많은 연구들이 이론 및 현장에서 실천적으로 이행되었음에는 이론의 여지가 없다.

예를 들면 조진만(2010)은 2006년 지방자치선거를 통해 한국정치구조에 많은 시사점을 제공하였던 매니페스토(manifesto)가 대표적인 사례이다. 2006년 5월 31일, 전국지방선거를 시작으로 시민사회를 중심으로 전개된 매니페스토 운동은 선거에 대한 책임과 의무를 실현하기 위한 정책선거의 측면에서 평가받고 있다. 매니페스토는 그 당시 짧은 시간동안 진행되었는데도 한국 유권자들의 선거의식을 개선시켰고, 그 영향으로 정부와 정당에서도 정치교육 및 학습 등 많은 도전을 가능하게 하였다(조진만 2010, 113-114).

선거는 민주주의를 측정하는 중요한 지표임과 동시에 주권자인 국민의 중요한 권리 및 의무임을 생각한다면, 현재 정책선거 및 매니페스토 운동은 중요하게 성찰되어야 할 것이다.

본 연구는 매니페스토를 활용한 정책선거를 활성화 하고자 하는 주제 아래, 매니페스토의 실천과제를 제시하고자 한다. 이를 위해 학술연구 및 자료를 살펴 매니페스토의 지체원인 및 대안을 문헌연구방법으로 통찰하여 살펴보고자 한다. 더 나아가 기존의 논의를 구조적, 행위자적, 환경적 차원으로 구분하여 해당 과제의 대안을 시론적 의미에서 제시하는 것에 관심을 갖고자 한다. 대안에 대한 차원과 수준의 구분은 최종적으로 정치현실의 변화를 위해 참여하는 행위자들의 협업 가능한 프로그램 및 절차를 구성하기 위함임을 밝혀두고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. 정책과 과정의 복잡화

정책이란 일반적으로 사회문제를 해결하기 위한 하나의 수단으로 이해된다. 즉 ‘사회적 딜레마(social dilemma)’가 존재하는 경우에 사회현상 속에서 상호작용을 하는 사회구성원들의 선택에 영향을 주어 딜레마를 해결하기 위한 제도적 장치가 바로 정책이다.

사회현상의 정확한 판단과 처방의 선택을 위해서는 상호연결성도 중요하고, 근거로서 개인들의 의도나 욕구의 파악이 필요하다. 그러나 현실적으로 국가의 많은 정책은 시간적 제약이나 이해관계자들의 복잡성을 이유로 사전적 이해를 바탕으로 이루어지는 것이 아니라 정책집행에서 많은 부분들이 수정된다(이명석 2004, 55-67). 정책집행과 실행의 차원에서 행위자의 수와 의식이 변화되고, 정권의 권력구조 또한 변경된다.

특히, 이명석(2004)은 사회·경제적 여건의 변화로 중앙정부의 사회문제 해결능력에 대한 근본적인 불신이 심화되고, ‘거버넌스 가능성(governability)’의 위기가 심각하게 제기되고 다양한 사회구성원 사이의 상호작용의 중요성이 강조되는 상황에서 사회문제를 구성하는 개인들에 대한 이해와 이들 간의 상호작용에 대한 이해는 정책분석에서 반드시 필요하다고 주장하였다(이명석 2004, 55-67).

정책 환경의 변화가 구조와 행위자에 영향을 미친다면, 공중의 선택에 의해 권위를 가진 자는 변경된 부분을 설명하고 대안을 모색하는 것이 책임 있는 자세일 것이다. 즉, 제시한 정책이 구체적으로 무엇이고, 무엇 때문에 변경하였는지 그리고 이를 실현하는 수단 및 참여가 어느 정도 필요한지를 물어야 하는 공개적 경로의 구성 및 장을 마련해야 한다는 것이다.

2. 유권자의 투표 결정요인

정책선거의 중요성을 확인하기 위해서는 정당이나 후보자의 측면에서 당선을 위해 중요하게 여겨지게 되지만, 그보다 먼저 한국정치현실에서 유권자가 얼마나 많이 정책에 의미를 두고 있는지를 먼저 살펴봐야 한다. 송건섭·이근수(2011)는 유권자의 투표선택 영향요인 분석은 행태론적 방법론에서 시작되었으며, 다양한 경험적 연구를 통해 정당, 후보자의 자질, 후보자의 특질, 정부에 대한 성과평가, 정책상 이슈, 이념, 경제적 여건 등을 제시하였다(송건섭·이근수 2011, 50-53; 이용규·윤호식 2014, 285-313; 박범종 외 2013, 211-228).

한정훈·강현구(2009)는 경제학적 개념을 근거로 하는 선거경쟁에 대한 분석은 인간 개인에 대한 마음과 이성에 대한 체계에 철학적 논쟁부터 경험연구까지 활발한 논쟁을 불러왔다. 최근에는 합리성에 대한 인식을 재구성하려는 시도가 있었다(한정훈·강현구 2009, 55-57).

그리고 김광수 외(2004)는 유권자가 선거와 후보자에 대해 어떤 인식을 가지고 있는지를 먼저 파악해야 한다고 주장한다. 즉 유권자가 지니고 있는 인지를 통해서 후보자를 선택하는 과정에 포함되는 중요한 속성과 그것들이 지닌 의미와 역할을 이해하는 게 중요하다고 하였다(김광수 외 2004, 245).

송건섭(2010)은 유권자가 지닌 선호와 실제 행동이라는 두 가지 차원을 결합하여 투표형태를 분석하였다 유권자들이 후보자를 선택하는 변수는 인물, 정당, 정책이다(송건섭 2010, 671-691).

최근에는 황정운 외(2019)는 각 지방정부 단체장의 매니페스토의 가치, 그 경향성은 어떠한지 실증적인 분석을 하였다. 즉 민선 6기와 7기에 당선된 17개 지방자치단체장이 표명한 매니페스토 내용을 보면 공약에 나타난 주요 단어 간에 연계성이 존재하였다. 이는 매니페스토 내 최다빈출 단어가 민선 6기에 비해 민선 7기에 보다 다양해진 것으로 나타났다. 지방자치단체 정책 내용의 유사성이 증가하며 내용이 더욱 구체화되고 있다는 점이다(황정운·주혜린·박일주 2019, 329-358).

최진혁(2018)은 민선7기 지방선거가 정책선거가 되기 위해서는 지역 인재의 적극적인 총원제도가 확립되어야 하며, 정당민주화가 실현되어야 하고, 매니페스토의 실천이 강화되어야 하며, 후보자의 정책공약에 대한 이행평가가 실시되어야 하며, 시민단체간의 협력과 지원이 필요하고, 선거법이 개정되어야 하며, 선거제도 개선 등이 마련되어야 한다고 설명하였다(최진혁 2018, 3-32).

한편으로 지방정부에 대한 지역 주민들의 신뢰 수준이 현직 기초자치단체장의 재선에 미치는 영향을 연구한 결과(김종예·임현정 2019, 25-52)에 의하면, 지방정부 신뢰 수준이 높을수록 현직 후보자의 경쟁 후보 대비 득표율 차이 역시 유의미하게 증가하였다. 지방선거는 지역 주민들이 생각하는 지방정부에 대한 평가이며, 현직에 있는 사람에 대한 정치적 책임을 묻는 것으로 그 의미가 있다.

나아가 효과적인 매니페스토 운동을 위해 차재권(2016)은 정책공약의 생애주기에 따른 새로운 형식의 매니페스토 참여를 제도화 할 수 있는 방법을 제안하였다. 매니페스토에 대한 평가결과에 있어서 객관성 확보가 마련되어야 하며, 선거 영향력 확대를 위한 공익적인 전담추진기구가 설립되기를 희망하기도 하였다. 정당과 후보자 인물이 중심이 되고 지역주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 제도적이며 체계적인 매니페스토 운동이 필요하다(차재권 2016, 111-140).

김유리 외(2015)는 매니페스토 지표를 활용한 2014년 지방선거에서 주요정당과 시도당선자간의 아동에 대한 정책 공약을 분석하였다. 공약상에 나타난 심도측면에서는 공약의 형성에 비해 공약자체의 이행수단, 공약의 이행평가 등이 제대로 반영되어 있지 않아서 공약실현에 대한 가능성이 낮은 것으로 나타났다(김유리 외 2015, 333-355).

조희정(2012)은 후보자와 유권자의 계약으로서 매니페스토는 당선 이후 정책을 실천하겠다는 약속을 전제하며, 선거 후 정책추진 활동에 정통성을 부여하는 것이라고 주장하였다. 그러나 당선자가 정책공약을 성실히 이행하지 않을 경우, 유권자로서는 당선자에게 제약을 가하는 활동이 불가능하다(조희정 2012, 190).

강주현(2018)의 연구에 따르면, 2018년 지방선거에서 선거관리위원회(이하 선관위)의 홍보활동과 후보활동의 영향력을 분석하였다. 선관위가 하고 있는 홍보활동은 풀뿌리 민주주의 실현을 위한 국민간의 소통을 목표로 삼고서, 정치에 대한 관심과 선거효능감을 증대하면서, 정치참여를 증진하는데 목표를 두고 있었다. 선관위에서 하는 선거 홍보가 단순한 상관관계를 넘어서 유권자가 지녀야 할 정치관심, 정치지식, 선거효능감을 제고시킨다는 것을 알게 되었다(강주현 2018, 1-32).

선거에서 유권자의 성향은 단순한 사건(사안)을 중심으로 설명할 수 없다는 점에서 선거유형에 따라 유권자의 투표행태가 달라지는 점을 고려하여 지속적인 유권자의 행태연구가 병행되어야 한다고 주장하는 학자도 있다(송건섭·이근수 2011, 50-53).

3. 매니페스토의 정의 및 유용성

매니페스토는 ‘정당이 총선 후 정권을 담당할 경우에 꼭 입법화하겠다고 국민을 상대로 약속한 정책 개요를 공식적으로 문서화하여 선거기간 중에 공표하는 국민에 대한 서약서’를 의미한다. 즉 공약정책에 대한 구체성을 제시한다는 점이다(John Ramsden 2005, 420).²⁾ 이 운동은 처음 영국에서 1935년 영국 보수당에서 시작되었으며, 미국에서는 정책(Platform)으로, 독일은 선거강령(Wahlprogramm)으로, 일본에서는 2003년부터 소개되어 정권공약, 약속(Pledge), 계약(Contract) 등의 다양한 의미를 가지고 활동하고 있다(중앙선거관리위원회 2011, 2).

국내에서는 2006년 5.31 지방선거에서 등장하여 시작된 매니페스토는 흔히 선거공약을 반드시 이뤄내겠다는 목표를 구체적이고 확실하게 내세운 로드맵을 제시하였다. 내용으로는 “선거공약과 공약이행에 대한

2) John Ramsden, *The Oxford Companion to twentieth century British Politics*, (Oxford University Press, 2005), p.420; 조희정, “소셜미디어 매개 매니페스토 정책선거 활성화 방안,” 『한국정당학회보』 제11권 제2호(2012.08), p.190에서 재인용.

기간, 목표와 공정, 재정적 자원 마련과 공약실천의 우선순위라는 구체적인 계약을 담고 있다는 것”이다.³⁾ 따라서 선거공약과는 구분되는 것으로 다양한 정책들을 목록화하여 중요성을 기준으로 우선순위가 매겨지고, 구체성의 수준이 높은 가운데 공중이 이를 확인하여 자신의 표를 합리적으로 행사할 수 있는 가능성을 갖게 된다.

따라서 매니페스토는 다수의 연구자가 주장하듯이 당선자가 미리 정책수립 및 비전을 제시하는 과정을 거치기 때문에 이후 실행의 경제적 합리성이 높아진다고 볼 수 있다. 한국의 정치현실에서 매니페스토가 도입되고 응용되고 있다는 것은 후보자의 출신지역이나 이미지에 의하여 결정되던 기존의 투표행태 변인들을 정책 중심의 선거로 변화시킬 수 있는 가능성을 마련하였다는 것을 말한다. 즉 선거경쟁의 다수의 변인들이 존재하지만, 매니페스토는 정책의 구체적인 목표, 달성방법, 동원 자원의 정보를 다수의 유권자에게 전달함으로써 지역주의, 인물 등에 함몰되어 있던 선택기준을 약화시켜 정책을 중심으로 한 선택을 가능하게 한다는 것이다.

그러므로 후보자 자신의 출마 배경 및 목적을 명확하게 직시해야 함이 일차적이다. 그리고 정치행위의 합리적 판단 및 실행을 위해 현재 상황의 이해 및 도전을 설명한다. 자신의 실행 목표 및 집행의 절차가 구성되면, 이를 유권자가 판단하고 투표를 한다.

4. 한국 정치사회에서의 매니페스토 지체의 원인 분석 및 대안

본 절에서는 앞서 논의한 유권자의 투표행태 및 매니페스토의 유용성에도 불구하고 기존에 이를 중심으로 선거를 적극적으로 변화시키지 못한 원인을 기존의 문헌에서 살펴보고자 한다.

3) 김영래, 『한국정치학회소식』 30/2(2006a); 김영래, “매니페스토와 정치문화의 변화,” 『NGO 연구』4/1(2006b), pp.1-22; 이현출(2006), “매니페스토 도입과 정책선거로의 전환,” 한국정치학회 하계학술회의 발표논문; 최준영(2007), “정책선거와 매니페스토,” 한국정치학회 연례학술회의 발표논문에서 재인용.

박경미(2009)는 매니페스토에 대한 연구의 경향은 크게 사례연구와 쟁점 및 이론연구로 구분된다. 한국에서는 특히 사례연구가 많은 부분을 차지하고 있는데, 주로 매니페스토를 바라보면서 지방선거에 미치는 영향에 중점을 두고 있다. 그리고 쟁점과 의미에 대한 연구는 정치개혁을 목적으로 한 매니페스토의 적용이 정책선거에 미칠 여러 가지 문제, 매니페스토에 대한 측정방식과 그 적용의 문제 등이다(박경미 2009, 338).

매니페스토의 실천적 중심을 영국은 정당, 일본은 지역, 한국에서는 시민운동 중심으로 보고 있다. 조희정(2012)은 2012년을 기준으로 국내에서 매니페스토 운동이 활성화되고 있지 못한 이유를 첫째, 한국 선거문화에서 나타나는 후진성이다. 둘째, 후보자의 후진성이다. 셋째, 정책적 매니페스토 보다는 선거에서 후보자 개인의 당선을 위한 전시성 정책공약인 경우이다. 다른 한편으로 매니페스토 실천운동 자체에도 그 원인이 있음을 강조한다. 즉, 정치선진화의 조건으로 제시되는 운동인 매니페스토가 단선적인 계몽운동의 성격이 강조되면서 선거정치 현실과 괴리되고 있다는 것이다. 이의 대안으로 소셜미디어(민주적 가치-참여, 공유, 개방)를 활용한 운동 확산 및 수정을 주장하고 있다(조희정 2012, 190-192).

결론적으로 조희정(2012)은 매니페스토 운동은 공급자와 수요자의 관계가 강화된 개방형, 관계중심형, 네트워크형 매니페스토 선순환시스템을 구축함으로써 적극적인 소통을 제시하고 정책관련 다양한 이해당사자들의 역할을 제시함으로써 선거와 정치발전을 위한 실질적인 아이디어를 제시한다(조희정 2012, 192).

그리고 조진만(2010)은 매니페스토 운동에서 정책선거와 책임정치를 강조하였다. 매니페스토의 형식적인 조건으로는 구체성, 측정 가능성, 달성 가능성, 정책적 타당성, 시간 계획성, 지속 가능성, 자치역량 강화, 지역성, 이행계획 등을 제시하였다. 이 같은 평가기준을 중심으로 영국에서 개발한 SMART 지표, 정책의 종합적 지표를 위한 SELF 지표,⁴⁾ 가장 최근에 한국 의회발전연구회에서 파인지수⁵⁾를 개발한 것을 소개하고

있다. 한국사회에서 매니페스토는 전반적인 정치개혁과 민주주의 발전에 기여를 하고 있는 것으로 평가받고 있다(조진만 2010, 114-115).

<표 1> SMART 지표의 평가내용

Specific (구체성)	- 추진목표와 이유가 명확하게 제시되어 한다. - 인력, 물자, 예산동원 계획이 제시되어 한다. - 추진 과정별 일정이 구체적이어야 한다.
Measurable (측정가능성)	- 구체적이고 측정 가능한 형태로 만들어야 한다. - 비교평가가 가능하게 고려하여야 한다.
Achievable (달성가능성)	- 가급적 현행법, 제도와 상충되지 않아야 한다. - 지역이 가지고 있는 자원(사람, 돈 등)을 최대한 고려해야 한다. - 투입된 비용에 비해 더 큰 이익을 얻어야 한다.
Relevant (적절성)	- 지역의 우선적인 문제를 해결해야 하는 것이어야 한다. - 지역주민의 요구를 고려하여 만들 수 있다.
Timed (시간적 계획성)	- 기한을 명확하게 제시하여야 한다. - 기한 내에 할 수 있는 일이어야 한다. - 구체적인 추진일정을 제시하여야 한다.

출처: 채진원, “매니페스토 평가지표에 대한 평가와 대안 모색,” 『정치와 평론』, 제10집, 2012, 132에서 재인용.

매니페스토 평가지표로는 스마트, 파인, 셸프, 매니페스토 모형 등이 있는데, 채진원(2015)은 지구화, 후기산업화, 정보화로 표현되는 현시대 상황에 부합하는 대안적인 평가지표를 제시하고 있다. 한국에서 사용되어 온 매니페스토 평가지표들은 대체로 매니페스토의 종주국인 영국의 스마트 모델을 이용하여 왔다. 기본적으로 영국의 국가건설기와 산업화 시기에 정당과 유권자 간의 강한 계급적·이념적 일체감을 기초로 책임 정당정부를 구성하는 내각제국가에서 일반화되어 시공간적으로 적실성을 가질 수 있었다. 그러나 “위임명령이론(mandate theory)”의 핵심

- 4) FINE지표(실현가능성, 반응성, 효율성 등 평가), MANIFESTO지표(측정가능성, 소망성, 포괄성, 독창성, 재원조달가능성, 경제성, 구체성, 시의적절성, 후보자의 특성 등 평가), MPP지표(공약의 포괄성, 전문성, 방향성 등 종합 평가) 등이 있다.
- 5) 공약의 실현가능성을 타진하고 유권자의 반응과 효율성을 측정한다.

적 가정들을 근거로 했던 이 평가지표들은 오늘날 정책의 불확정성을 촉진하는 지구화, 후기산업화, 정보화 등과 같은 전환기적 시대상황에 타격을 받아 적실성이 떨어질 수밖에 없다. 이러한 문제점을 고려하고 전환기적 상황에 요구되는 평가요소를 종합적으로 판단해 볼 때, 그 대안으로 드림(DREAM) 지표⁶⁾를 긍정적으로 검토할 필요가 있다고 주장하기도 하였다(채진원 2015, 129-157).

매니페스토 운동에 대한 지체 및 대안 탐색에 관한 연구는 수준 및 차원으로 다양하게 많지만, 주로 한국정치를 연구대상으로 한 구조적 현실, 정치참여 행위자들의 의식 및 행동에 관한 부분, 그리고 운동 맥락분석에 대한 보다 미시적인 분석까지 다양하다고 할 수 있다. 한편으로 현재 중앙선거관리위원회가 지적하였듯이 현재의 운동이 안정화기에 접어들었다면, 해당 운동의 실천적인 부분에서 많은 논의에 덧붙여 보다 정책적 함의를 기반으로 조직의 활동 및 제도정비의 관점에서 조망할 필요성이 점점 중요하게 여겨질 것이다.

Ⅲ. 한국 매니페스토 운동 특징

1. 매니페스토 운동의 핵심주체: 시민사회

한국형 매니페스토 운동은 21세기 세계화 시대에서 대한민국의 정치·경제·사회·문화 전반의 현실을 정확히 인식하고 대의민주주의 제도가 소통의 부재 속에서 무능력함을 보여주고 있다는 비판에서 시작하여, 대의제 한계 극복 및 성숙한 민주주의와 신뢰사회 구축을 위해 도입되었다. 또한 한국에서 매니페스토 운동이 시민사회에 중심이 된 배경은 정치와 정당이 기존과 다른 의제들이 생활정치의 활성화로 치환되지 못하고, 권력획득을 위한 사적 이기로 사회갈등이 심해지고 있는

6) 드림지표는 크게 국정과제와 지역밀착과제로 나눈다. 세부적으로는 가치요건(꿈 및 비전), 형식요건(연계성), 수단요건(수단의 적절성), 내용요건(반응성, 효능성)에 따라 5개로 평가한다.

상황에서 태동되었다. 2010 시민매니페스토 운동의 목표는 참다운 지방자치의 구현과 사회변화 모색으로, 하위에는 지방경쟁력 강화와 선도적 지세화, 성숙한 민주주의를 위한 정책개혁 및 생활정치 구현이다.⁷⁾

시민사회단체가 제시한 매니페스토의 사이클은 아래와 같다. 이는 해당 운동의 행위자의 역할을 중심으로 순환적으로 피드백을 강조하는 등, 정책의 생산, 형성 등을 중심으로 한 것으로 보인다.

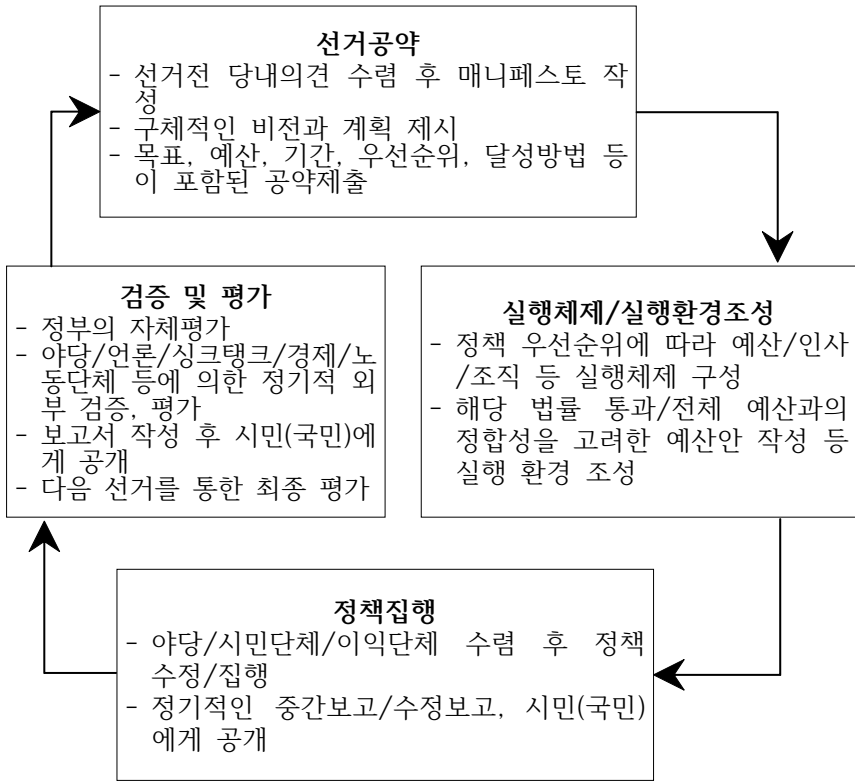
한국에서의 매니페스토 운동은 2006년 2월 1일 '5.31 스마트매니페스토정책선거추진본부'가 발족되면서 과거 낙천낙선운동과 달리 건설적 및 긍정적인 방향의 운동으로 언론으로부터 많은 주목을 받았다.

실제로 19대 국회의원 선거에서 '한국매니페스토실천본부'는 국회에서 기자회견을 갖고, 서민경제 활성화와 물가 안정을 비롯한 총선 10대 의제를 선정해 발표하여, 의제를 정당에 전달하고 공약 반영 여부를 공개하였다. 또 공약 이행여부에 대한 공개 거부를 표명한 여야 의원 23명에 대해 공천 때 불이익을 줄 것을 각 정당에 요청하기도 하였다. 정당은 총선에서 유권자들에게 꿈과 희망을 안겨드리는 선물과도 같은 공약을 남발하기 쉽다. 정당의 설익은 공약 경쟁이 도를 넘고 있으며, 정치권에서 지난 총선 공약 이행결과에 대한 그 어떤 반성과 진정성을 찾아볼 수 없다고 비판을 가하기도 하였다.⁸⁾

7) 2010시민매니페스토만들기 대전본부, 『2010대전시민 매니페스토』 2010. 15.

8) '총선 매니페스토 10대 아젠다'는 서민경제 활성화와 물가안정(45.6%), 일자리 창출(14.3%), 지역균형 발전(11.4%), 부패 척결과 정치개혁(9.3%), 양극화 해소와 보편적 복지확대(8.3%) 등이다. 유병선(2012.03.20.), "한국의 매니페스토 정책선거 현황과 문제점," 한국지방정치학회 정책선거 학술토론회, 21.

<그림 1> 매니페스토 사이클



출처: 2010시민매니페스토만들기 대전본부 2010, 17.

매니페스토 운동에서 많이 언급되고 있는 한국매니페스토실천본부는 2005년 11월 18일 ‘5.31 스마트 매니페스토 정책선거 추진본부(준) 1차 준비회의’를 시작으로 현재까지 공약이행의 문화를 형성하기 위하여 많은 활동을 하고 있다. 공약이행이라는 선거 핵심활동이외에도 상기에 보듯이 생활문화 매니페스토, 사회적 책임 매니페스토 등 3대 영역을 설정하고 있다. 주요활동으로는 성숙한 민주주의 신뢰공동체 실현을 목표로, 주권자들과 소통하는 선거매니페스토 제안, 주기적인 매니페스토 이행평가 활동, 생활 속의 따뜻한 약속 만들기 운동 확산, 따뜻한 더 따뜻한 사회구현을 위한 사회적 약속운동, 효과적인 매니페스토 연

44 한국과 국제사회 제4권 1호 (2020)

수 및 심도 있는 연구 활동 등의 추진사업을 두고 있다.

해당 본부가 공개하고 있는 인터넷 홈페이지⁹⁾는 2005년부터 2019년까지의 활동자료를 살펴보면, 본 운동에 대한 특강 및 설명회, 학술회의 및 포럼, 언론과 연계한 공약이행 및 추진사항 공개를 중심으로 다양한 사업을 실시하고 있다. 그리고 회원 총원 및 예산운용을 살펴보면, 회원은 순수하게 자발성이 강조되며, 단체의 수입은 회비, 후원금, 기타 사업수익으로 구분된다. 그리고 지역의 연대활동은 느슨한 형태로 묶여진 네트워크적 성격을 가지고 있는데, 이러한 부분은 매니페스토 운동의 실천적 과제를 상정하고 이행하는 데 많은 어려움이 노정되었음을 보여준다고 할 수 있다.

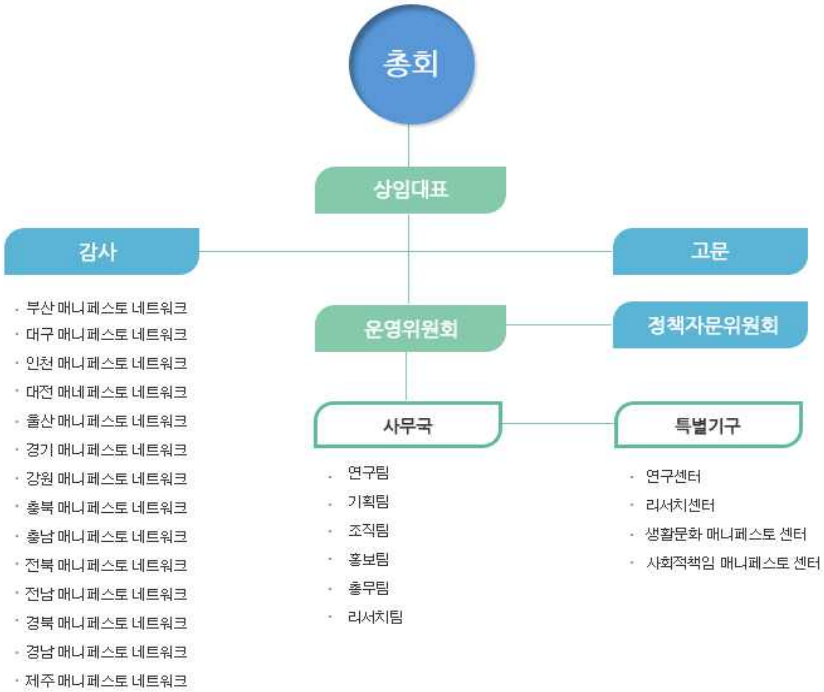
한국매니페스토실천본부가 2019년 4월25일, 110여 일간 진행되었던 “민선7기 기초단체장 공약실천계획서(로드맵) 평가”에 대한 결과발표를 하였다. 이번 평가는 시장·군수·구청장의 선거공약의 실효성과 실천가능성을 높이기 위해 철학과 비전, 연차별 이행로드맵과 재정계획 등의 체계적이고 구체적인 실행매뉴얼을 작성, 공개하는 것을 평가함과 동시에 보완점을 진단하는 사업이다. 평가항목은 ▲종합구성(45점 만점) ▲개별구성(20점 만점) ▲민주성·투명성(20점 만점) ▲웹소통 분야(15점 만점) ▲공약일치도 분야(Pass/Fail)이며, 총점 80점 이상을 SA등급으로 70점 이상을 A등급으로 선정하였다.

결과로는 종합 평점 80점 이상이 SA등급 시 15곳, 군 10곳, 구 24곳 등 49곳이 선정되었다. 시·군·구청장 공약 총수는 16,125개이며, 공약이행에 필요한 재정으로는 529조원이 필요한 것으로 나타났다. 또한 공약이행 대차대조표라고 불리는 ‘공약가계부’ 등 재정계획은 여전히 미흡한 것으로 나타났다.

한국매니페스토실천본부 평가 결과에 의하면 5대 분야의 합산 총점이 80점을 넘어 SA등급을 받은 기초자치단체는 모두 49곳으로써 시에서는 부천시 등 15곳, 군은 청양군 등 10곳, 구는 종로구 등 24곳이었다.

9) [http://kmanifesto.cafe24.com/\(2019.11.3. 검색\).](http://kmanifesto.cafe24.com/(2019.11.3. 검색).)

<그림 2> 한국매니페스토실천본부 조직도



출처: 한국매니페스토실천본부, <http://www.manifesto.or.kr>(2019.11.18. 검색).

합산 총점이 70점을 넘어 A등급을 받은 기초자치단체는 모두 52곳으로써 시에서는 수원시 등 18곳, 군은 기장군 등 10곳, 구는 용산구 등 24곳이었다. 이에 반해 공약정보를 홈페이지에 한 줄짜리만으로 게시했거나 내용이 상대적으로 부실했던 6곳은 D등급을 받았다.¹⁰⁾

2010 시민매니페스토 운동의 경우 진행과정에서 한계점이 있음을 지적하고 있다(조진만 2010, 115). 전문가 델파이조사에서 조사하는 대상

10) http://manifesto.or.kr/?p=6732&page_num=4236(2019.11.9. 검색).

46 한국과 국제사회 제4권 1호 (2020)

자들의 엄정한 선정과 참여관리, 그리고 정책에 대한 구분 없이 진행된 전문가 델파이조사는 보완이 많이 필요한 점을 지적하였다.

<표 2> 민선7기 기초단체장 공약실천계획서 평가표

등급	시 (15)	군 (10)	구 (24)
SA (80점 이상)	(경기) 부천시, 광명시, 고양시 (충남) 천안시, 아산시, 서산시 (전북) 익산시, 남원시 (전남) 여수시, 나주시 (경북) 포항시, 안동시, 구미시 (경남) 창원시, 김해시	(충남) 청양군, 태안군 (전북) 완주군, 무주군, 부안군 (전남) 곡성군, 해남군, 영암군 (경북) 청송군, 영덕군	(서울) 종로구, 성동구, 광진구, 중랑구, 강북구, 은평구, 양천구, 강서구, 구로구, 금천구, 영등포구, 관악구, 서초구, 강남구, 강동구 (부산) 남구, 사하구 (대구) 달서구 (인천) 미추홀구, 연수구, 부평구 (광주) 남구 (대전) 서구 (울산) 남구
A (70점 이상)	(경기) 수원시, 안양시, 평택시, 과천시, 오산시, 파주시, 안성시, 화성시 (충남) 공주시, 당진시, 논산시 (전북) 전주시, 군산시, 김제시 (전남) 목포시 (경북) 경주시, 김천시, 영천시	(부산) 기장군 (강원) 화천군 (충남) 금산군, 부여군, 서천군, 홍성군 (전남) 함평군, 완도군 (경북) 군위군, 영양군	(서울) 용산구, 동대문구, 도봉구, 서대문구, 마포구, 동작구 (부산) 중구, 동구, 영도구, 북구, 해운대구, 금정구, 연제구, 수영구 (대구) 중구, 동구, 남구 (인천) 동구 (광주) 동구, 북구 (대전) 유성구, 대덕구 (울산) 중구, 북구
D	(경기) 남양주시 (강원) 속초시	(인천) 강화군 (강원) 영월군, 양구군	(서울) 중구

출처: 한국매니페스토운동실천본부 보도자료 참조 (http://manifesto.or.kr/?p=6732&page_num=4236 (2019.11.9. 검색)).

또한 시민정책수요조사에서 매니페스토 정책선거와 관련한 다양한 항목들을 포함시키지 못한 점, 기존의 매니페스토 운동은 사전적 평가

로 진행되었다는 점이다. 따라서 매니페스토가 대규모 조직을 기반으로 이루어졌다는 점을 고려한다면 앞으로는 사후적 평가에 초점을 맞추어 다원화하고 세부적인 매니페스토 운동을 어떻게 전개할 것인가에 대한 고민이 새로운 과제로 부상하게 될 것이다(조진만 2010, 115).

2. 중앙선거관리위원회 분석하에서의 매니페스토 운동

앞서 시민사회 주도의 매니페스토 운동에 대하여 선거관리위원회의 인식은 어떠한가? 이는 여러 가지 정치 환경에서 중개 및 보완적 역할을 해야 하는 조직으로서 입장과 위치가 중요하기 때문에 살펴보아야 하는 지점이다.

중앙선거관리위원회의 자료에 의하면, 2006년 지방선거 도입기, 2007년 대선, 2008년 총선, 2010년 지방선거 확산기를 거쳐 2012년 양대선거 시기를 정착기에 접어 든 것으로 판단하고 있다(중앙선거관리위원회 2011, 5-6). 네거티브전략, 정당의 공천 지연, 천안함 사건에 대한 공방 등으로 매니페스토에 대한 유권자의 인식이 전반적으로 확산되지는 못하였다. 그러나 주요 정당에서는 정당 공천심사 기준으로 후보자의 매니페스토와 그 실행계획서를 의무화하였고, 매니페스토 정책선거에 대한 인지도가 상승, 유권자의 후보자지지 결정요인도 정당 및 인물 중심에서 정책공약으로 변화하고 있다. 현대경제연구원과 삼성경제연구소가 2010년 국내 10대 트렌드 중 하나로 ‘새로운 선거문화, 생활밀착형 매니페스토 정책선거’을 꼽았을 정도로 우리 사회에 확산되어 가고 있다는 측면을 선거환경의 변화의 예로 지적하고 있다.

<표 3> 매니페스토 정책선거 인지도

구분	제4회 지방선거 (2006.7)	제17대 대선 (2007.11)	제18대 국회의원선거 (2008.4)	제5회 지방선거 (2010.6)
인지도	31.5%	39.4%	39.5%	40.3%
증감률	-	7.9	0.1	0.8

출처: 중앙선거관리위원회, “제19대 국회의원선거 매니페스토 설명회 실시 안내,” (2011.12.13.), 5.

<표 4> 정당/후보자 선택에 정책 및 공약 평가결과 반영 여부

구분	많이 반영	어느 정도 반영	별로 반영하지 않음	전혀 반영하지 않음	모름/무응답
제18대 국회의원 선거 (2008.4)	8.1	35.8	33.0	14.4	8.8
제5회 지방선거 (2010.6)	9.9	37.4	36.4	13.8	12.5

출처: 중앙선거관리위원회, “제19대 국회의원선거 매니페스토 설명회 실시 안내,” (2011.12.13.), 5.

매니페스토의 인식확산으로 보이는 지표가 단순하게 제공되어 엄밀하게 설명할 수는 없지만 상기 제시된 표만을 가지고 설명하면, 2008년에는 반영하였다고 대답한 유권자의 모집단은 43.9%에서 2010년에는 47.3%로 3.4% 증가하였다. 반대로 반영하지 않은 경우는 2006년 47.4%에서 2010년에는 50.2%로 2.8% 높아졌다. 동시에 무응답의 경우도 3.7% 증가하였다. 단순 지표를 해석한다면 정치적 무관심 및 불만의 표출이 증가하고 있는 상태에서 정치영역에서의 기존 매니페스토 운동에 대한 보다 엄격한 불만의 원인을 찾아야 한다. 다만 반영비율의 증감이 반의 경우보다 0.6% 높다는 것이 정책선거 및 매니페스토의 큰 차원에서 보면 확산 및 경로성에 측면에서 희망적이라고 할 수 있다.

제18대 대선에서 중앙선거관리위원회의 매니페스토 사업활동 자료¹¹⁾를 살펴보면, 선거관리위원회의 역할이 적지 않음을 보여주고 있다. 중앙선거관리위원회는 선거참여 주체인 정당·후보자, 언론·시민단체, 유권자를 대상으로 다음과 같은 사업을 추진하였다.

첫째, 대통령선거 후보자 선출을 위한 당내경선 과정에서부터 정책선거를 이슈화하고 분위기를 유도하기 위해 정당·후보자의 공약작성을 지

11) 중앙선거관리위원회, 2013. 『제18대 대통령선거 총람』, 서울: 중앙선거관리위원회.

원하였다. 둘째, 역량 있는 학회·시민단체 및 언론기관과 연대하여 ‘함께하는 정책선거’를 추진하였다. 2012년 6월부터 단체주관 정책선거 촉진사업을 공모하여 선정된 9개 단체(학회 3, 연구소 3, 시민단체 3)를 ‘정책선거 추진협의체’로 구성하였고,¹²⁾ 이들 단체들이 개별적으로 시행했던 공약 비교평가사업 등을 언론사와 연계하여 공동으로 추진하도록 지원함으로써 사업의 효율성을 제고하였다. 또한, 일반국민들의 관심에서 벗어나 있는 ICT(Information & Communication Technology) 등 전문분야 공약정보를 유권자에게 알리기 위해 관련 학회가 개최하는 정책선거 학술회의와 언론보도를 지원하였다. 셋째, 유권자가 공약정보를 쉽게 알아보고 후보자 선택자료로 활용할 수 있도록 다양한 매체를 활용하여 공약정보를 유권자에게 제공하였다. 기존의 정당정책정보시스템을 정책공약알리미 사이트로 전면 개편하고, 모바일 앱을 개발하여 후보자 10대 핵심공약과 분야별 정책의제에 대한 입장을 비교 공개하였으며, 후보자의 선거공보와 선거공약서를 e-book으로도 게시하였다. 이와 더불어 시·도별 정책선거 특화사업을 추진하였다.

이러한 적극적인 중앙선거관리위원회의 활동에 대하여, 정책선거를 위한 매니페스토의 활성화를 위해서 살펴보고 싶은 내용은 사업 지속성 및 관리의 부분이다. 이는 유권자가 어떠한 선택 및 결정을 함에 있어 중요한 위상을 갖고 있기 때문이다.

실제로 중앙선거관리위원회의 제5회 전국동시지방선거 유권자 의식조사(2010.6.2)¹³⁾에 의하면 지지후보선택에서 순위별 요인은 인물과 능력(33.3%), 정책과 공약(29.3%), 소속정당 (14.6%), 주위평가(7.1%), 정치경력(3.7%)의 순으로 파악되었다. 정책과 공약은 연령이 낮을수록, 수도권에서, 학력이 높을수록 더욱 높아지는 것으로 나타났다.

제19대 국회의원선거 유권자 1차 조사(2012.4.11)¹⁴⁾ 에서 후보자 선택

12) 정책선거 추진협의체 참여단체-시민단체: 경제정의실천시민연합, 여성유권자연맹, 청년유권자연맹.; 학회: 한국선거학회, 한국정당학회, 한국정치학회.; 연구소: 정책과리더십포럼, 한겨레사회정책연구소, 한국정치법학연구소 등이다.

13) 코리아리서치센터(2010.05.10~11), 지역비례할당추출, 면접대상자 1,500명/면접 방식, 전화면접.

시 고려사항을 정책을 중심으로 살펴보면 정책과 공약(34.0%), 인물과 능력(30.8%), 소속정당(13.8%)이었으며, 2차 조사(2012.4.1~4.3)에서는 정책과 공약(38.1%), 인물과 능력(24.8%), 소속정당(16.5%)으로 나타났다. 3차 조사(4.12~5.11)에서는 지지후보자 결정시 우선순위는 소속정당(39.8%)을 많이 고려한 것으로 파악되었다. 정책과 공약은 22.0%가 감소한 16.1%가 실제 우선순위 결과로 조사되었다. 물론 자료에서는 2008년 제18대 국회의원선거와 비교 평가하였을 경우 정당의 정견 및 정책을 고려한다는 응답이 4.0%가 상승하였다는 점에서 고무적이라고 평가하였다(이동운 2012, 103-134).

매니페스토운동이 안정기에 접어들었다는 점은 여러 가지 필요성 및 규범적인 측면에서의 분석 자료가 이를 반증한다. 다만 일련의 선거에서 선거전후의 투표행태를 분석할 때 벌어지는 간극이 넓다는 점을 생각해보아야 한다. 이러한 점을 해석하면 우선 유권자가 선거 전에 정책 및 정당의 정강에 대한 비교검토를 마무리하여, 비교기준을 분명하게 구분하지 못하였을 경우 인물과 능력이 선택행위를 결정짓는 경우가 있다고 볼 수 있다. 이러한 경우에는 매니페스토 사업 및 공급적 형태가 무리가 있다고 볼 수는 없다.

다음으로 유권자가 의식조사에서 다수가 매니페스토를 통한 정책선거에는 명목적으로 동의하지만, 실제 조사에서 회피적 입장을 보일 수도 있다는 점을 고려해볼 수 있다. 정치적 무관심의 증대는 선거 학습에 대한 부정적인 반응일 수 있으며, 인지적 측면이 실천적 영역인 행동에 연결되지 못하는 부조화 즉 피로현상도 있을 수 있다는 것이다. 마지막으로 통계조사 그 자체에도 오류가 있을 수 있다고 가정할 수 있다.

선거 전에 형성된 ‘정책선거 추진협의체’, ‘시·도별 정책선거 특화사업’에 대한 지속관리 및 연결성 부분이다. 많은 정치·행정·사회·언론학자들이 지적하듯이 선거 직전에 펼쳐지는 매니페스토 운동이 공약의

14) 코리아리서치센터, 지역비례할당추출, 면접대상자 1,500명/면접방식, 전화면접

검증 및 실천적 이행의 사후로 연결되고 있다는 자료 및 정보의 제공이 관리되지 못하고 있다는 것이다. 그리고 매니페스토가 정당을 비롯한 정치권의 공약이행을 감시하며, 준수를 촉진하는 등 정치참여의 비율을 높여 민주주의를 성숙시키게 하기도 한다.

반면에 매니페스토 운동에 참여하는 내부행위자는 이 계획을 조직에 수렴 및 반영하여 확인해주어야 위상을 갖게 된다. 즉 해당 운동에서 보여주는 패턴 및 경로를 스스로 해석하거나 이해하지 못하는 경우가 있을 경우 등 관리의 측면이 소홀해진다면 선택행위자들의 판단에 큰 영향을 미치는 것이 어렵게 된다는 점을 생각해야 할 것이다.

IV. 매니페스토 활성화 과제

매니페스토를 활성화기 위한 과제를 제시하는 논거 및 논의가 많이 있다. 본 장에서는 정책선거를 위해 매니페스토가 예측가능성, 책임정치, 신뢰정치, 원칙에 의한 정치, 희망의 정치를 구현하는 데 긍정적임을 전제로 해당 운동의 역할을 상기 논의한 측면을 중심으로 살펴보고자 한다.

또한 정책과정의 한 측면으로 정당이 활발하게 공약선거를 위하여 노력하고 있다 할지라도 일련의 과정에서 시민들과의 공약에 대한 정보 전달 및 커뮤니케이션이 부족하다면, 이에 대한 평가는 아마도 부정적으로 나타날 수 있다. 따라서 해당 운동을 형성하는 네트워크의 활동에서 참여행위의 조정 및 홍보 역할을 강조한다.

지역은 정책선거 및 매니페스토운동에 대한 의견수렴의 최소 단위로 정해질 수 있다. 중범위 및 매개자는 집단간 협의 및 조정의 권한이 부여되고, 일련의 운동은 계획, 실행, 검토, 개선 등은 집합적으로 이루어져야 한다. 또한 지역단위의 집단을 운영함에 있어 권고 및 이행의 지침은 한국의 권력구조에서 독립성을 가지고 있는 선거관리위원회의 역할이 굉장히 중요하다. 즉, 선거 공약에 대한 작성 및 이행지침의 경우 매니페스토에 대한 엄격한 준수를 통해 참여행위자에게 엄정한 평가

및 민주성을 확립하고 정립시켜 나아가는 데 필수적이기 때문이다.

이러한 논의는 해당 운동의 측면을 별개의 맥락으로 보기보다는 다른 운동의 성격과 맞물려 있는 사회적 측면이 고려되기 때문이다. 신뢰가 중요하게 논의되는 사회적 자본 육성방안의 경우에도 정부 정책결정 및 집행의 투명성, 공정성이 핵심이기 때문이다. 전자의 측면이 매니페스토 운동의 고려 요소인 사회참여와 정치참여의 전제인 상호신뢰 및 규범을 강화시킬 수 있다(김 옥 2013, 91-92).

정책선거를 위해 매니페스토 과제는 구조와 참여행위자, 환경개선의 측면으로 구분하여 볼 수 있다. 우선 첫째, 한국의 정치구조상 노력이 필요하다. 본 논고에서 언급하였듯이, 영국은 정당, 일본은 지역, 한국의 시민사회가 매니페스토를 이끌어가는 핵심주체로 상정된다는 점은 참여행위자의 상대방에서는 그 중요성이 약하다는 점을 말하는 것이다. 즉 중앙선거관리위원회 및 시민사회단체에서 지적하듯이 정당은 정치개혁의 핵심주체이고 민의를 수렴하는 기본적인 기능을 갖고 있다. 정당은 정치의 중요한 고리이며, 이에 맞물려 민감성을 갖고 지속적인 경쟁을 가져야 한다. 정당의 당내경선이 정치구조의 논의를 차지하고 투명하고 민주적으로 이루어져 기대하는 왜곡되고 굴절된 정치환경이 변혁될 수 있을 것이다. 초선과 재선의 경우 재임자의 정책평가가 한국매니페스토 운동의 문제인 바, 당내 경선에서 이러한 문제를 스스로 처방하는 것 또한 정당의 매니페스토가 될 것이다.

둘째, 후보자와 유권자의 측면이다. 후보자는 매니페스토를 통해 자신의 신념과 정책, 계획을 사전에 점검할 수 있는 기회로 여겨져야 한다. 해당 정책을 목록화한다는 것은 모든 정책을 재임기간에 성과로 이룩할 수 없음을 말한다. 따라서 사전계획 시 지역주민의 참여를 확대하고 적극적인 의사를 반영하여야 한다. 유권자의 경우에는 정치의식 및 시민문화에 대한 성숙이 필요하다. 유권자를 위해서는 선관위 및 지역 언론, 시민단체, 교육기관(대학 등) 등이 참여하는 지역중심의 포럼들이 더 생산적으로 활성화 되어야 한다. 이들의 활동이 생활정치에서 의제의 중요성 및 해당 의미를 성찰하게 할 수 있는 조건을 형성할 수 있게 한다.

셋째, 정책선거 형성 배경으로 중요하게 언급되는 언론의 역할이다. 전문가들은 선관위나 시민단체들의 정당정책 비교자료가 스스로의 분석이 아닌 정당의 일방적인 답변에 의한다는 점과 질의 설정방법에 대한 정보가 미약하다고 지적하고 있다. 실제로 매니페스토 운동에 대한 정책비교 및 결과에 대한 현황에서도 이를 비판한 학자들이 많이 있다. 여론조사의 경우에도 해당 정보의 객관성을 담보하기 위한 노력과 후보자의 정강 및 정책에 대한 정보를 책임성 있게 볼 수 있는 공간에 많은 의미를 담아야 한다. 이를 통해 선거와 관련된 정보 집중에 따른 격차를 해소하여 다양한 유권자의 인식 및 정책의제들이 일차적으로 담론화되는 지점을 마련해주는 것이 중요할 것이다.

넷째, 매니페스토의 정책추진 환경개선을 위해 행위자 및 집단 간의 연결망을 다원화할 필요가 있다. 중앙정부 및 정부조직의 개입이 특정 운동의 저해로 여겨진다는 것은 무리가 있다. 선관위의 경우 활발한 선거 전 매니페스토 운동을 실시하고 있다. 선관위가 후보자의 정보를 가장 많이 집적시킬 수 있는 행위자로 보이며, 다른 참여행위자에게 선거 정보 유통의 중간 지점으로서 역할을 사후에도 노력할 필요가 있다. 여기에서는 시민단체들이 임시 및 상시적 활동에 대한 지원책과 예산을 비롯한 활동보장의 역할도 주어져야 한다고 판단된다.

다섯째, 시민단체 중심의 전문가 육성도 프로그램화되어야 한다. 정책을 기준으로 한 선거는 단기간에 이루어지는 것이 아니다. 규범적인 인지의 측면이 실천영역으로 전이되기 까지는 거의 50%가 다른 요인을 중요하게 언급하고 있다. 매니페스토를 중심으로 하는 정책선거협의체의 지속적인 활동 및 지원활동의 기획을 통한 인적자원 개발 및 정치충원의 형태가 정당과는 다른 경로로도 양성 및 육성되어야 할 필요성이 제기되어야 한다.

V. 나가며

한국의 정치구조가 나아가야 할 정치선진화의 목표점 및 방향이 확실하게 주어져 있다고 생각하지 않는다. 더 나아질 수 있는 모습과 희망을 현재에서 찾고 그러한 움직임을 더욱 촉진하는 것이 관건일 것이다. 한국의 정치구조는 매니페스토의 필요충분조건인 정치구조의 형태를 갖고 있지 못하지만, 의회를 중심으로 한 다양한 소수의 의견을 수렴할 수 있는 장치 및 운용절차가 정당정치를 통해 확립되고 있다.

또한 헌법적 협의제 기관인 중앙선거관리위원회와 실천적 운동을 하는 시민단체가 정치적 환경의 변화를 꾀하고 있다는 점은 우리가 실현해나가는 정치문화에 희망을 던져준다. 매니페스토에 대한 지속적인 점검 및 비교기준의 사회적 확립은 가족, 지역, 국가로 이어지는 일련의 과정 속에서 다듬어지게 될 것이다. 중요한 것은 명확한 기준의 마련과 함께 정치영역에서의 인정을 받기 위해 투쟁하는 상대방을 파트너로서 인정할 수 있는 문화의 프레임 형성이다.

본 연구는 정책선거를 위한 매니페스토 활성화 과제라는 부분을 살펴보기 위하여 기존문헌의 내용을 간략하게 정리 및 이해하려고 노력한 측면이 많다. 보다 세밀한 연구가 진행되기 위해서는 정책선거의 의미와 범위가 통찰되고 매니페스토의 사례 및 의미들이 한국사회를 특정으로 비교 분석되어야 할 것이다. 보다 깊은 인간 의식의 과정 및 정치과정의 절차 구성에 대한 구조(경로) 등도 더불어 연구되어야 한다.

현재 한국사회의 정치현실이 혼란스러움을 많이 안겨주고 있지만, 현대 네트워크 사회에서의 모듈로서 개인, 집단이 정확한 의견의 절차 및 방향, 상호실패에 대한 대안적 의제를 제시할 수 있는 환경(시민참여형, 개방형 등)이 활성화된다면 더 큰 정치발전을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

한편으로 매니페스토의 약점으로 꼽히는 정치의 현재화, 즉 체제에 대한 보다 긴 안목의 정치적 자세가 결핍되어 단기간의 이익에 몰두하

는 정치행태의 한계에 대해서도 긍정적인 답을 제시할 것으로 기대한다. 매니페스토의 다양한 해석 중에서도 정치참여와 절차, 운영에 대한 자발성이 시민사회에 뿌리내리고, 이의 해석과 판단에 대한 협업이 운동의 맥락에 내재되어 학습될 수 있다고 본다.

매니페스토 정책선거가 적극적인 시민참여를 배태할 수 있는 만큼, 성숙한 정치문화의 형성에도 도움을 줄 것이다. 정책의 관심이 국민에게 지속될 경우, 즉 매니페스토를 향한 다양한 시민단체의 협력(연대활동), 선관위의 노력, 전문가들의 학술연구 및 현장 전문가들의 실천적 대응방안, 언론에 의해 의제가 원활하게 활성화된다면 여러 가지 지적된 문제들의 답이 마련될 것으로 기대한다.

<참고문헌>

- 강주현. 2018. “2018 지방선거 중앙선거관리위원회 홍보활동 및 영향력 평가,” 『연구방법논총』 제3권 제2호.
- 김광수 외. 2004. “정치후보자에 관한 유권자의 인지구조,” 『한국언론학보』 제48권 제5호.
- 김영래. 2006. 『한국정치학회소식』 30-2(2006a). 서울: 한국정치학회.
- 김영래. 2006. “매니페스토와 정치문화의 변화,” 『NGO 연구』 4-1(2006b).
- 김유리·고주애·정익중. 2015. “2014년 6.4 지방선거 주요 정당 및 시도 당선자의 아동정책 공약 분석,” 『한국학교사회복지학회』.
- 김 옥. 2013. “사회적 자본과 대전의 지역발전,” 『아태정치연구』 제4집 1호.
- 금종예·임현정. 2019. “지방정부 신뢰가 현직 기초자치단체장의 재선에 미치는 영향: 2014년 지방선거와 2018년 지방선거를 중심으로,” 『지방정부연구』 Vol.23 No.1.
- 박경미. 2009. “매니페스토를 통한 책임정치: 정치선진화의 제도적 처방,” 『의정연구』 제15권 제1호.
- 박범종. 2013. “18대 대통령선거에 있어 재외국민의 정치인식과 투표행태,” 『21세기정치학회보』 Vol.23 No.2.
- 송건섭. 2010. “유권자의 후보자 선택모델 검증 및 비교,” 『한국행정논집』 제22권 제3호.
- 송건섭·이근수. 2011. “유권자의 투표형태와 결정요인에 관한 연구: 2002년·2006년·2010년 지방선거를 중심으로,” 『한국정책과학학회보』 제15권 제3호.
- 유병선. 2012. “한국의 매니페스토 정책선거 현황과 문제점,” 『한국지방정치학회 정책선거 학술토론회』.
- 이동윤. 2012. “한국의 정당정치와 매니페스토 운동: 제19대 국회의원선거를,” 『동북아연구』 Vol.27 No.1.
- 이명석. 2004. “정책분석과 합리적 선택 신제도주의,” 『한국정책학회 춘계학술발표논문집』.
- 이용규·윤호식. 2014. “정당의 정책 및 후보에 대한 품질 지각이 정당만족, 정당충성도 및 투표의도에 미치는 영향,” 『한국정책학회』.
- 이현출. 2006. “매니페스토 도입과 정책선거로의 전환,” 『한국정치학회 하계학술회의 발표논문』.
- 조진만. 2010. “2010 시민매니페스토운동의 성과와 한계에 대한 탐색적 고찰,” 『한국정치학회보』 제44권 제2호.

- 조희정. 2012. “소셜미디어 매개 매니페스토 정책선거 활성화 방안,” 『한국정당학회보』. 제11권 제2호.
- 중앙선거관리위원회. 2011. “제19대 국회의원선거 매니페스토 설명회 실시 안내,” (2011.12.13.).
- 중앙선거관리위원회. 2013. 『제18대 대통령선거 총람』. 서울: 중앙선거관리위원회.
- 차재권. 2016. “지방선거에서 매니페스토운동의 발전 방안 연구, ” 『미래정치연구』 Vol.6 No.1.
- 채진원. 2012. “매니페스토 평가지표에 대한 평가와 대안 모색,” 『정치와 평론』. 제10집.
- 최준영. 2007. “정책선거와 매니페스토,” 『한국정치학회 연례학술회의 발표논문집』.
- 최진혁. 2018. “우리나라 지방선거의 과제: 정책선거 강화를 중심으로,” 『地方行政研究』 Vol.32 No.2.
- 한정훈·강현구. 2009. “유권자의 합리적 선택과 정치엘리트의 전략적 행위가 투표율 변화에 미치는 영향 : 제18대 국회의원 선거 사례분석,” 『한국정치연구』 제18집 제1호.
- 황정윤·주혜린·박일주. 2019. “지방정부 단체장 매니페스토의 내용분석: 민선 6기-7기 광역자치 단체장 선언을 중심으로,” 『한국지방정부학회』.
- 2010대전시민매니페스토만들기 대전본부. 2010. 『2010 대전시민 매니페스토』. 대전: 2010시민매니페스토만들기 추진본부.
- Ramsden, John. 2005. The Oxford Companion to twentieth century British Politics. Oxford University Press.
- <http://kmanifesto.cafe24.com/>(2019.11.3. 검색).
- www.manifesto.or.kr(2019.11.18. 검색).
- www.yna.co.kr/view/AKR20190510099100001(2019.11.2. 검색).

투고일 : 2019년 12월 7일 · 심사일 : 2020년 1월 16일 · 게재확정일 : 2020년 1월 28일

* 최정진은 중국사회과학원에서 역사학 박사학위를 취득하였으며, 현재 한남대학교에서 재직 중이다. 주요논문으로는 “문화적 접근으로서의 대북 통일정책”, “대학생의 북한인식과 통일교육 태도에 관한 연구”, “김정은 체제 지속과 중국 안보관계”, “대학 통일교육의 현황: 통일 옴니버스 지원사업을 중심으로” 등이 있다.

<Abstract>

Policy Election Activation Challenge Using Manifest

Choi, jeong-jin
(Hannam University)

The purpose of this study was to examine manifesto practice and problem-oriented practice orientation through academic studies and data in order to explore the causes and alternatives of manifesto in Korean politics. In addition, the existing discussions are divided into structural, actor, and environmental dimensions to propose alternatives to the task in a poetic sense. Modern society is embodied as a network society, and each individual and group is an atomized module of society that has the conditions to present their political opinions or establish specific goals based on identity. In addition, if the environment (civil participation type, open type, etc.) that can present alternative agenda for mutual failure of political action is activated, greater political development can be led. On the other hand, it is expected to present a positive answer to the limitations of political behavior, which is one of the weaknesses of Manifesto, that is, lack of a longer-looking political attitude toward the system. Among the manifesto, voluntary participation in political participation, procedures, and operation is rooted in civil society, and collaboration on interpretation and judgment can be learned inherent in the context of the movement. As the Manifesto Policy Election will be able to include active citizen participation, it will also help build a mature political culture.

Keywords : Manifesto, Policy Election, Voters, Political Participation, Political Culture