

# 정책·공약 검증체계 연구

연구책임자 : 박 명 호 (동국대학교)

공동연구원 : 박 혁 (동국대학교)

정 창 국 (울산과학기술원)

제출일 : 2016년 12월 16일

한 국 정 당 학 회

# 목 차

요 약 문 .....	2
제1장 서 론 .....	6
1. 연구 필요성 .....	6
2. 연구 목적 .....	6
3. 주요 연구방법 및 내용 .....	7
제2장 정책·공약 의의 및 영향력 .....	8
1. 정책·공약의 의의 및 중요성 .....	8
2. 정책·공약이 선거결과에 미치는 영향 .....	9
제3장 정책·공약 평가 및 검증제도 .....	11
1. 한국의 정책·공약 평가 및 검증 .....	11
2. 외국의 정책·공약 평가 및 검증 .....	14
가. 법·제도적 규정에 의한 평가·검증 사례 .....	14
나. 국가기관, 언론기관, 시민·공익단체 등에 의한 평가·검증 사례 ..	23
다. 시민들에 의한 직접적인 공약평가 .....	39
제4장 한국의 정책·공약 평가·검증 시스템 개선에 대한 제안 .....	41
1. 법·제도적 개선사항 .....	41
2. 검증 주체들의 역할 강화를 위한 개선방향 .....	43
제5장 결 론 .....	44

## <연구요약문>

민주주의의 꽃은 선거이며 그 꽃의 꽃가루는 후보자들이 제시하는 정책과 공약이다. 공약과 정책은 유권자들의 알권리를 충족하고 후보자들을 평가하는 우선적인 근거다. 공약과 정책은 유권자들을 모으고 유권자들은 공약과 정책에 따라 후보자들의 능력과 적정성을 비교 검토하여 대표자를 선택할 수 있다.

후보자의 공약과 정책은 후보자의 정책 의지를 드러내는 것이며, 유권자에게 자신의 정책을 홍보하는 수단이며, 선거의 과정을 정책경쟁의 장으로 만들어 후보자와 시민들간의 소통과 공론의 장을 만드는 역할을 한다. 이는 대의 민주주의가 실질적으로 작동하기 위해 매우 중요한 의미를 지닌다.

공약과 정책은 시민들의 삶과 공동체를 위해 꼭 필요하거나 해결해야 할 사안들에 대해 그것이 필요한 이유와 그것을 추진할 기간, 목표, 공정, 자원 등을 포함해야 한다. 또한 공약과 정책은 후보자가 당선 이후 집권과정에서의 성실한 공약이행 로드맵을 포함하고 있어야 하며 공약이행의 투명성 또한 제고되어야 한다.

정책선거와 책임정치가 이루어지기 위해서는 정책·공약에 대한 사전·사후의 평가가 중요하다. 따라서 정책·공약 평가와 검증을 위한 법적·제도적 조치가 마련되어야 한다는 문제의식들이 고조되고 있는 상황이다.

정책·공약 평가와 검증의 필요성은 높아지고 있음에도 불구하고 현재까지 이에 대한 연구는 매우 미약한 상황이다. 재정추계를 통해 실현가능성 있는 정책 및 공약의 비교평가를 가능하게 함으로써 진정한 의미의 정책 매니페스토 선거가 시작될 수 있을 것으로 보인다. 이와 더불어 정치중립성을 지니는 국가기관을 통하거나, 공익을 위한 언론기관의 역할과 함께 시민단체 등의 자율적인 선거과정의 참여는 정책 및

공약 선거과정을 위한 또 다른 필수불가결한 요소로 간주된다.

이런 맥락에 비추어, 한국의 민주화 정도보다 상위의 민주주의 수준을 보이는 것으로 여겨지는 OECD국가들을 선별하여 재정추계 및 국가기관/언론기관/시민단체 등이 어떻게 정책 및 공약선거 검증시스템을 제공하여 왔는지 살펴본다.

네덜란드는 가장 오래된 재정 감시(fiscal watchdog)의 독립적 기관을 가지고 있고, 호주와 뉴질랜드는 선거 전에 의회 내의 기관이나 재무부/재정부 및 금융부 주도로 적극적인 재정추계 보고를 통해 유권자들에게 정보를 제공한다. 유권자들이 정책 및 공약의 소요비용에 대한 예측이 불가능하기 때문에 정치 엘리트들은 실행 가능한 것 이상의 공약을 매니페스토에 포함시킬 위험이 있으므로 법, 제도적 규정에 의한 공약 집행의 재정추계는 유권자들에게 선거 과정에 있어서 중요한 정보를 제공해 줄 수 있다.

다수의 국가들에는 선거정책과 공약에 대한 선거 전·후의 평가방법 및 기준이 법이나 제도를 통해 공식적으로 마련되어 있지 않다. 공약평가가 제도화 되어 있지 않음으로 공약평가 주체나 시기, 내용 등은 평가를 하고자 하는 기관에 따라 자율적으로 정해지고 있다.

선거정책과 공약의 평가를 위한 법과 제도적 장치가 마련되지 않은 국가들의 경우 대부분 선거 전 혹은 선거 후에 각 정당의 공약의 내용과 이행상황에 대해 언론이 주도하여 대학연구소와 민간연구소 등이 공동으로 참여하여 평가하는 형태다.

시민단체들이 자체적으로 공약들을 평가하여 그 결과를 공표함으로써 다음 선거에서 당락에 큰 영향을 미치고 있다.

구체적인 기관에 의한 평가를 제도화하는 것은 쉽지 않다. 그런 상황에서 유권자들이 직접 평가할 수 있도록 하는 방향으로 나아갈 필요가

있다. 후보자들이 제출한 정책과 공약을 유권자들이 더 편하고 더 자주 접하고 이해할 수 있는 기회들을 제도화해 시민주도적 평가가 이루어지도록 해야 한다. 그러기 위해서는 제출한 정책을 토대로 한 공약 검증 정책토론회의 참석을 의무화할 필요가 있다. 또한 스웨덴에서 실시하고 있는 것과 같은 정당정책박람회 등을 마련해 유권자들이 정당들의 공약을 쉽게 접할 수 있게 해야 한다.

이런 맥락에서 호주의 재정추계 방식은 한국 실정에 어느 정도 적합한 제도라는 것이 지적된다(박현석 외 2016). 특히 정부가 아닌 의회산하의 PBO는 의회의 합의를 거쳐 예산처장이 임명됨에 따라 상대적으로 정치적 중립성을 마련할 수 있고, 행정부의 부처이기주의에 취약할 수 있는 네덜란드식 재정추계 방식은 우리 실정상 큰 실효를 가져오기 어려울 것으로 보인다.

뉴질랜드의 재정책임법을 통합한 공공재정법의 예는 순국가채무가 눈덩이처럼 불어나는 한국의 상황에 필수적인 법, 제도적 규정으로 보인다.

언론이나 단체들에서 정당과 후보자의 공약에 대한 평가를 할 때 공약을 서열화하거나 등급화하는 것을 과도하게 막고 있는 선거법 8조를 개정하여 공약의 서열화, 등급화가 가능하게 해 유권자들이 공약을 쉽게 비교할 수 있도록 해야 한다.

언론과 시민단체들이 능동적이고 자율적으로 공약 검증을 할 수 있도록 후보자 혹은 후보자가 되고자 하는 사람들과 선거운동기간 외에도 상시적으로 정책 토론회 등을 통해 유권자들에게 정책을 알릴 수 있도록 해야 한다.

전문가와 기관들의 공약검증 역할도 강화해야 한다. 선심성 공약이나 실현가능성이 없는 공약이 남발되는 것을 막을 수 있고 공약의 이행가능성에 대해 유권자가 파악하기 쉽도록 지역과 국정 사업 각각 일정

금액 이상이 필요한 공약, 지역민과 국민의 삶에 큰 영향을 미칠 수 있는 현안 등에 관해서는 자동적으로 일정한 기관이나 전문가 등의 검증 과정을 거치도록 하는 법적 장치를 마련할 필요가 있다.

# 정책·공약 검증체계 연구

## 제1장 서론

### 1. 연구 필요성

정책선거와 책임정치가 이루어지기 위해서는 정책·공약에 대한 사전·사후의 평가가 중요하다. 따라서 정책·공약 평가와 검증을 위한 법적·제도적 조치가 마련되어야 한다는 문제의식들이 고조되고 있는 상황이다.

정책·공약 평가와 검증의 필요성은 높아지고 있음에도 불구하고 현재까지 이에 대한 연구는 매우 미약한 상황이다. 국내의 연구들이 미진한 상황에서 앞으로의 연구를 촉진할 수 있도록 발전된 민주국가들은 각종 선거에서 제기된 정책·공약들을 평가하고 검증하기 위해 어떤 법과 제도 등을 두고 있는지를 구체적으로 정리할 필요가 있다.

### 2. 연구 목적

본 연구는 주요 선진 민주국가들이 정책·공약 평가를 위해 어떤 법과 제도를 갖고 있는지를 분석하여 이 문제에 관한 앞으로의 연구에 도움을 주고 실무적으로도 활용이 가능한 자료를 생산하는 것을 목적으로 한다.

다양한 정부형태와 정치문화를 지닌 주요 선진국들의 정책·공약 평가와 검증 시스템을 비교·검토할 수 있는 자료를 생산함으로써, 앞으로 우리나라의 실정에 맞는 법·제도적 조치가 나아가야 할 방향에 대해 구체적인 대안을 모색할 수 있도록 하는 것이 본 연구의 목적이다.

### 3. 주요 연구방법 및 내용

OECD 회원 국가는 대부분의 선진국들과 성장잠재력을 가진 멕시코, 칠레, 터키 등으로 구성되어 있다. 즉 다양한 회원 국가들의 정책·공약 평가와 검증 시스템을 정리하는 것은 많은 자료출처가 필요하고, 투표 제도의 법제도적인 측면과 함께 사회·문화적인 다양성도 고려될 필요가 있다. 이를 위해 본 연구는 OECD 국가들의 대통령선거 및 의회선거를 법제도적 측면과 시민사회 및 언론기관의 정책이나 공약에 관한 비교평가의 측면에서 살펴본다.

자료 수집은 먼저 선별된 OECD 국가들의 정책·공약 평가 및 검증시스템에 대해 살펴본다. 선별된 국가에 대해서는 기본적으로 민주적 선거 및 시민사회의 성숙도가 한국과 비교해서 상대적으로 우위인 국가들을 선택한다. 그 국가는 스웨덴, 뉴질랜드, 스위스, 캐나다, 호주, 네덜란드, 독일, 영국, 미국, 일본 등에서 선별적으로 또는 전체적으로 비교 및 검토한다.

정책·공약 검증 시스템을 법제도적 측면에서 국가별로 확인한 후 시민사회 및 언론기관에 기반을 둔 검증 시스템에 대해 국가별로 그 유사점 및 차이점을 기술한다. 2006년 제4회 지방선거시 처음 도입하여 시행되고, 2008년 공직선거법 개정 시 정책중심의 선거문화 조성을 위해 정책·공약을 적극 홍보하도록 하는 의무규정을 신설한 이후 매니페스토 정책선거에 대한 유권자들의 인식이 점차 확산되고 있으며, 나아가 국민적 공감대를 형성하기 위한 노력이 필요한 상황이다. 이런 맥락에서 각 국가의 법제도와 그 밖의 검증 시스템의 비교 및 검토를 통해 유권자 및 후보자들이 어떻게 민주적 선거 과정에 유의미하게 참여할 수 있는지를 살펴본다.



## 제 2 장 정책·공약 의의 및 영향력

### 1. 정책·공약의 의의 및 중요성

민주주의의 꽃은 선거이며 그 꽃의 꽃가루는 후보자들이 제시하는 정책과 공약이다. 공약과 정책은 유권자들의 알권리를 충족하고 후보자들을 평가하는 우선적인 근거다. 공약과 정책은 유권자들을 모으고 유권자들은 공약과 정책에 따라 후보자들의 능력과 적정성을 비교 검토하여 대의자를 선택할 수 있다.

후보자의 공약과 정책은 후보자의 정책 의지를 드러내는 것이며, 유권자에게 자신의 정책을 홍보하는 수단이며, 선거의 과정을 정책경쟁의 장으로 만들어 후보자와 시민들간의 소통과 공론의 장을 만드는 역할을 한다. 이는 대의 민주주의가 실질적으로 작동하기 위해 매우 중요한 의미를 지닌다.

공약과 정책은 시민들의 삶과 공동체를 위해 꼭 필요하거나 해결해야 할 사안들에 대해 그것이 필요한 이유와 그것을 추진할 기간, 목표, 공정, 자원 등을 포함해야 한다. 또한 공약과 정책은 후보자가 당선 이후 집권과정에서의 성실한 공약이행 로드맵을 포함하고 있어야 하며 공약이행의 투명성 또한 제고되어야 한다.

공약과 정책이 후보자 선택의 중요한 기준이 될 수 있도록 후보자는 공약과 정책 안에 비전과 실현계획을 담은 공약을 개발하고 유권자들에게 상세하게 알리고 이해시킨다면 유권자는 후보자의 정책아이디어와 실현노력 등을 비교하여 합리적 판단을 할 수 있을 것이기에 공약과 정책을 중심으로 한 선거는 선거문화를 발전시키는 데 결정적인 역할을 한다.

문제는 공약과 정책이 과대포장되거나 실현불가능한 것일 수 있음에도 이에 대한 적절한 평가가 부재하여 유권자들을 현혹시킬 가능성도 존

재한다는 점이다. 선심성 공약과 과장된 공약을 남발하지 못하도록 하고 공약과 정책에 대한 정치적, 행정적 책임을 질 수 있도록 하여 궁극적으로 유권자들이 적절한 선택을 할 수 있도록 하기 위해서는 공약과 정책에 대한 평가가 이루어져야 한다.

책임 있는 공약과 이후 책임 있는 공약이행을 통한 신뢰로 정치적 효능감과 선진적 선거문화의 정착을 위해서는 선거 전의 공약검증과 함께 선거 이후 당선자의 공약이행 과정에 대한 철저한 자기평가와 시민들의 검증이 필수적이다.

공약의 평가는 방법과 기준상의 객관성, 평가 기회의 공정성, 평가주체의 다양성과 개방성, 시간상의 적절성, 시민주도성 등의 조건에서 이루어지는 것이 바람직하다. 공약 평가의 이러한 요소들이 갖추어 진다면 선거과정 자체가 민주주의의 장으로서의 역할을 할 수 있을 것이다.

## 2. 정책·공약이 선거결과에 미치는 영향

선거에서 무엇을 기준으로 후보자를 선택할 것이냐는 유권자 설문 조사의 결과를 보면 후보의 정책과 공약이 첫 번째로 나타났다. 19대 국회의원 총선거를 앞두고 당시 중앙선관위가 실시하여 발표한 유권자의 식조사에서 유권자들은 지지후보 선택에서 가장 크게 고려할 사항으로 정책/공약(34.0%), 인물/능력(30.8%), 소속정당(13.8%), 주위 평가(7.6%), 정치경력(4.4%), 개인적 연고(1.2%), 출신 지역(0.8%)로 순으로 조사 되었다. 20대 총선 전 조사에서는 인물·능력'이 33.3%로 가장 많았고, 정책·공약'도 28.2%로 높게 나타났다. 그 외 '소속 정당'(18.9%), '정치경력'(6.7%), '주위의 평가'(4.1%) 등의 순으로 조사되었다.

실증적 연구들에서도 선거공약과 선거결과는 상관성이 있는 것으로 나타났다. 여러 나라들의 비교연구에 따르면 '유권자들이 과거의 재정 정책을 분석하기보다는 선거 국면에서 제시한 정책적 이슈들에 더 크게

반응하며, 민주주의 수준이 높은 국가일수록 공약 이행에 대한 신뢰성이 높기 때문에 이러한 현상이 더욱 뚜렷'한 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 이 연구는 특정한 정책공약들이 선거결과에 대한 변수가 될 수 있다는 사실을 잘 보여준다.

그러나 한국의 경우 이상과 현실의 차이처럼 유권자들은 출마 후보들의 정책공약 세부 내용과 역량에 대해 모든 것을 알기 힘들고 그렇게 할 기회가 많지 않기 때문에 유권자들이 후보를 선택할 때 정책공약을 충분히 알지 못한 상태에서 투표하는 비율이 높다. 결과적으로 선거과정은 정책대결 중심으로 진행되지 못하고 있는 실정이다.



이런 상황에서 공약과 정책에 관한 관심과 논의를 활발하게 할 수 있는 방법으로 공약과 정책에 대한 검증과 평가를 활성화 시키는 것이 좋은 방안이 될 수 있다. 공약에 대한 평가를 시민들이 할 수 있는 기회를 늘리고 전문가들과 주요 기관, 언론들이 적극적으로 공약평가를 유권자들에게 알리고 제공한다면 정책과 공약은 유권자들이 후보를 선택하는 중요한 기준이 될 수 있을 것이다.

정책대결이나 정책선거란 정책의 비전, 내용, 실현가능성, 재원마련 등에 대해 후보들이 자신의 정책을 설명하는 것뿐만 아니라 후보의 정책에 대한 다양한 평가와 검증이 제시되고 이에 대해 후보자들과 유권자들간 소통이 이루어지는 것이다.

1) 이종민, 「경제 성장과 선거 공약이 선거 결과에 미치는 영향」, 『비교경제연구』, 2016.

## 제 3 장 정책·공약 평가 및 검증제도

### 1. 한국의 정책·공약 평가 및 검증

2006년 5·13지방선거에서 시작된 한국의 매니페스토 운동은 정책·공약에 중점을 둔 선거문화 조성 및 정착을 목표로 전개되어 왔다. 이런 매니페스토의 이행은 정치문화의 관점에서 볼 때 유권자 및 시민사회의 정치신뢰(political trust)를 회복할 수 있는 중요한 토대를 제공하는 것으로 간주되고, 정치 엘리트의 공약이행이라는 수단을 통해 회복된 정치신뢰가 사회적 신뢰(social trust) 및 사회적 자본(social capital)의 확충이라는 보다 근원적인 민주적 자산을 이룰 수 있을 것으로 기대된다.<sup>2)</sup>

한국의 정책·공약 검증 및 평가는 공직선거법을 통해 기본적인 법, 제도적 틀을 이미 마련하고 있다.<sup>3)</sup> 2008년 2월에 개정된 공직선거법은 예비후보자 공약집(제60조의4), 선거공약서(제66조) 및 정책공약집(제138조의2) 등 선거 이전에 정당 및 후보자들이 개발하는 정책·공약에 대해 기본적인 규정을 제시해 주고 있다.

지역주의와 이를 바탕으로 하는 인물중심적인 선거과정에서 벗어나, 정책·공약 중심의 선거를 목표로 하여 발전 및 개정하여 온 공직선거법은 매니페스토 정책선거의 정착을 위해 상기한 다양한 규정을 두고 있다. 특히 정책홍보에 의한 선거운동 규정에는 예비후보자 신분에서부터 정책 및 공약에 대한 예비후보자홍보물을 작성할 것을 요구한다.

대통령선거 및 지방자치단체장선거에 있어서 예비후보자는 전체면수의 50% 이상을 선거공약 및 예비후보자의 정책추진 세부계획으로 채워야 한다. 각 정책 및 사업의 목표, 우선순위, 이행절차, 이행기한, 재원조

2) Robert Putnam, "Making Democracy Work", Princeton University Press. NJ, 1994.

3)

[http://m.1390.go.kr/lawmobile/laws.relb.do?cont\\_id=201202140091&cont\\_sid=0001&cont\\_cls\\_cd=](http://m.1390.go.kr/lawmobile/laws.relb.do?cont_id=201202140091&cont_sid=0001&cont_cls_cd=)

달방안 등을 게재해야 한다.<sup>4)</sup> 예비후보자의 공약집과 선거공약서 등에도 이와 같은 사항들을 포함시켜야 한다.

언론기관 및 단체가 정당 및 후보자의 정책·공약에 대해 비교평가하고 그 결과를 공표할 때 특정 후보자에게 유리 혹은 불리하게 평가단을 구성할 수 없고, 후보자들을 서열화하여 공표할 수 없다. 비교평가의 공표 시에 평가주체, 평가단 구성 및 운영, 평가지표, 기준 및 방법에 대해 자세히 공표하고 자료 일체를 해당 선거의 선거일 후 6개월까지 보관해야 한다.

이와 같이 제시된 공약집 및 공약서 등은 기존에 개발된 여러 평가지표를 통해서 분석할 수 있는 바, 공약에 대한 평가지표와 후보자에 대한 평가지표로 양분할 수 있다.<sup>5)</sup> 특히 중앙선거관리위원회는 SMART-PLUS 지표를 제시함으로써 공약 및 후보자에 대한 종합적인 평가지표를 마련했다. 아래에는 기존에 발표된 여러 평가지표를 정리한 것을 보여준다.

<공약평가지표: SMART, SELF, FINE, 매니페스토>

	SMART	FINE	SELF	매니페스토
개발	한국정책학회 조선일보	한국지방자치 학회	한국의회발전연 구회, 동아일보	한국정책학회
평가세부지표	구체성 측정가능성 달성가능성 적실성 시간계획	지속가능성 자치역량강화 지역성 이행계획	실현성 반응성 효율성	구체성 소망성 독창성 시의적절성 공개성/포용성 측정가능성 포괄성 재원조달가능성 경제성
적용가능선거	대선, 총선, 지방선거	지방선거	대선, 총선, 지방선거	대선, 총선, 지방선거

출처:정종원. “기초자치단체장의 선거공약 평가에 관한 시론적 연구” 『한국공공관리학보』 28(4), 2014.

공직선거법의 재원조달방안에 대한 규정에도 불구하고, 재원조달방안이 구체적으로 제시되지 못하고 있음을 보여준다. 비록 19대 총선이 최초로 정당 매니페스토에 소요예산과 재원조달방안이 제시되었지만, 주요 2개 정당(새누리당 및 민주통합당)을 제외하고는 포괄적으로 추

4) [http://m.1390.go.kr/lawmobile/laws.letter.do?cont\\_id=201202140091&cont\\_sid=0001](http://m.1390.go.kr/lawmobile/laws.letter.do?cont_id=201202140091&cont_sid=0001)

5) 중앙선거관리위원회, 「매니페스토 선거공약 평가지표」, 2014.

계하였거나 핵심공약 중 선별적으로 재원조달방안을 제시하고 있다.<sup>6)</sup>

20대 총선에서도 재원조달방안에 대한 정보는 더욱 제약적으로 유권자들에게 제공된 듯 보인다. 아래는 한국 매니페스토 실천본부에서 정리한 3개의 주요정당의 핵심공약들과 정당들의 재정추계정도에 대한 정보이다. 새누리당은 세입구조 내에서, 즉 연도별 예산증가분의 10%를 활용하여 총선공약 소요재원인 4.4조원을 마련하겠다고 공약했다. 이는 현실성이 부족하다는 실천본부의 평가를 받았고, 실제로 왜 예산증가분의 10%가 적당한지, 예산증가분을 안정적으로 가져오는 세수에 대한 중기전망에 대한 설명 등이 빠져있어 유권자들에게 현실감을 가져다주지 못한 것으로 보인다. 또한 야당인 더불어민주당의 재원조달방안은 재정개혁, 조세개혁 및 복지개혁 등 3대 개혁을 통하여 가능하다는 것인데, 구체적으로 개혁에 따른 재정추계를 제시하지 못하고 있다.

**20대 총선 여야 주요 핵심공약 및 재원대책 비교**

새누리당	주요공약(재원대책 없음)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>내수산업활성화·일자리 창출, 미래성장동력 육성, 국민 맞춤형 일자리 창출, 가계부담 완화 재원대책</li> <li>세입구조 내 4년간 4조3000억원으로 10대 공약 이행, 전체 재정 10%를 공약이행에 투입 계획이나 현실성 낮음</li> </ul>
더불어민주당	주요공약(재원대책 일부 추계)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초연금 소득하위 70% 노인 30만원(6조4000억원), 청년일자리 70만개 창출(연간 1조1700억원), 실질적 성평등사회 구현, 경제민주화 재원대책</li> <li>국민연금에서 매년 10조원 활용해 5년간 50조원 확보 주장, 국민연금 활용은 사회적 합의 필요해 재원 확보 방안 추상적</li> </ul>
국민의당	주요공약(재원대책 일부 추계)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>중소기업 허든챔피언 육성, 국회의원 파면제도 도입 등, 복지사각지대 해소 및 의료부담 완화(연간 5000억원), 청년 기회제공 및 사회안전망 강화(4만6000억원) 재원대책</li> <li>5년간 46조2500억원 필요, 세출예산 조정과 건강보험재정 3조5000억원 활용, 소요예산에 대한 구체적인 추계 필요</li> </ul>

자료:한국 매니페스토본부

재정추계를 통해 실현가능성 있는 정책 및 공약의 비교평가를 가능하게 함으로써 진정한 의미의 정책 매니페스토 선거가 시작될 수 있을 것으로 보인다. 이와 더불어 정치중립성을 지니는 국가기관을 통하거나, 공익을 위한 언론기관의 역할과 함께 시민단체 등의 자율적인 선거과정의 참여는 정책 및 공약 선거과정을 위한 또 다른 필수불가결한

6) 정희옥, 「19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계」, 『한국정당학회보』 11(2), 2012.

요소로 간주된다.

이런 맥락에 비추어, 한국의 민주화 정도보다 상위의 민주주의 수준을 보이는 것으로 여겨지는 OECD국가들을 선별하여 재정추계 및 국가기관/언론기관/시민단체 등이 어떻게 정책 및 공약선거 검증시스템을 제공하여 왔는지 살펴본다.

## 2. 외국의 정책·공약 평가 및 검증

### 가. 법·제도적 규정에 의한 평가·검증 사례

#### 1) 법, 제도적 규정에 의한 재정추계 사례 : 네덜란드, 호주, 뉴질랜드

재정투명성은 선거과정과 일반적인 정부활동 전반에 걸쳐 중요한 개념이다. 재정투명성은 정부구조와 기능, 재정정책의도, 공공재정계정 및 예측에 관해 시민들에게 공개되는 것을 의미한다. 또한 이를 통해 유권자와 금융시장이 정부의 재정상태는 물론 현재와 미래의 사회·경제적 영향을 끼치는 정부정책의 비용과 편익을 정확하게 평가할 수 있게 하여 준다.<sup>7)</sup>

아래에 분석되는 3개국은 법, 제도적 검증 체계가 대체로 잘 마련된 국가들로 구분된다. 특히 네덜란드는 가장 오래된 재정 감시(fiscal watchdog)의 독립적 기관을 가지고 있고, 호주와 뉴질랜드는 선거 전에 의회 내의 기관이나 재무부/재정부 및 금융부 주도로 적극적인 재정추계 보고를 통해 유권자들에게 정보를 제공한다. 유권자들이 정책 및 공약의 소요비용에 대한 예측이 불가능하기 때문에 정치 엘리트들은 실행 가능한 것 이상의 공약을 매니페스토에 포함시킬 위험이 있으므로 법, 제도적 규정에 의한 공약 집행의 재정추계는 유권자들에게 선거 과정에 있어서 중요한 정보를 제공해 줄 수 있다.

7) Kopits, G., and S Symansky, "Fiscal Policy Rules", Washington: International Monetary Fund, 1998.

## < 네덜란드: Central Planning Board, CPB >

네덜란드는 1972년부터 선거공약에 대한 경제분석을 시작하였으며, 그 당시 주요 정당에 5대 정책 - 임금/가격정책, 소득재분배, 고용, 경제성장, 지역계획 등 - 에 대한 설문지의 답을 경제 학술 잡지(Dutch Journal on Economic and Statistics, No 2874)에 게재함으로써 공약에 대한 정보를 제공한다.<sup>8)</sup>

네덜란드의 예산추계는 경제정책 분석국(Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, Central Planning Board, CPB)이 담당한다. 이 기관은 1945년에 세계 최초로 설립된 재정 위원회로써, 그 일의 성격상 독립적인 기관으로 인식되나, 법적으로는 중앙 정부기관이라 할 수 있다. 그 설립의 법적 근거로는 ‘1947년 4월 21일 법’(Law of April 21, 1947; Central Economic Plan, Bulletin of Acts, Orders, and Decrees of the Dutch Kingdom, No. H 127)에 기반을 둔다. 1986년에 최초로 선거공약을 분석하기 시작한 CPB는 당시에는 단지 3개의 정당만이 정당 매니페스트에 대한 분석을 의뢰했고, 1989년 선거 이후 본격적으로 정당들은 선거 공약의 경제적 효과에 대해 자문을 구하기 시작한다.

네덜란드는 순수비례대표제 선거 제도와 이를 통한 4-5개의 정당이 연정을 구성하는 다당제의 특징을 가진다. 그 결과 정당들은 선거가 끝난 직후부터 연정 구성을 위해 공약에 기반 한 정책들 간의 타협을 시도하게 된다. 이와 같은 선거제도 및 정당체제 아래에서 다음은 CPB의 역할을 설명한다.

보다 구체적인 CPB의 재정추계 일정은 아래와 같다. 선거가 있기 일년 전에 CPB는 국내총생산 및 공공 재정의 중·장기 예측을 한다. 그로부터 3개월 정도 후 각 정당은 자신들의 정당 매니페스트 작성에 들어

---

8) Bos, Frits and Coen Teulings, “Evaluating election platforms: a task for fiscal councils?” Proceedings of the Banca d’Italia Fiscal Policy Workshop on Rules and Institutions for Sound Fiscal Policy after the Crisis Perugia, 2011.



가고, 다시 3개월 정도 지나 CPB의 중기 경제전망을 바탕으로 정당들의 매니페스토에 대한 비용을 추계한다. 그 이후로 6개월 후에 각 정당들은 재정추계 평가를 받은 매니페스토를 바탕으로 선거 캠페인에 들어가게 된다.<sup>9)</sup>(Jenkinson 2015). CPB는 또한 선거 이후에 연정을 구성하려는 정당들이 만들어 낸 타협안에 대한 분석을 한다. 마지막으로 선거 수개월 이후에 CPB의 네덜란드 경제에 대한 새로운 중기계획(medium-term framework)을 제공한다.

CPB의 재정추계는 네덜란드 선거 과정에서 선거를 통한 대표성(representation) 구현과 선거 이후의 국회의원들의 책임성(accountability) 확립이라는 중요한 민주적 가치를 달성하는데 분명한 역할을 해 오고 있다. CPB의 재정추계는 세 가지의 중요한 특징을 보여준다. 첫째, 법적 강제력이 없는 재정추계 의뢰임에도 불구하고, 시간이 지남에 따라 재정 추계를 요구하는 정당의 수는 꾸준히 증가해 왔고 2010년에는 대부분의 주요정당인 9개의 정당이 요청했고, 2012년에는 10개의 정당이 참여했다.<sup>10)</sup> 특히, 네덜란드는 정당체계는 점점 분열되어 3개의 정당이 1980년대 초·중반까지 90%에 가까운 의석을 차지했으나 지금은 60% 정도의 의석만 차지할 정도로 분열되어 있다.<sup>11)</sup> 그러나 재정 추계의 대상이 되는 정당은 꾸준히 증가하여 전체 의석의 99%를 차지하는 정당들이 CPB에 재정추계를 의뢰를 하고 있는 상황이다.

둘째, 시간이 지남에 따라 정책 제안과 직접적 예산 효과의 기술이 보다 더 상세해지고, 2002년 이후에는 정부 지출과 세금의 변화들이 정부의 각 기능, 즉 행정, 국방, 교육, 의료 및 사회보장 등에 따라 세분

---

9) Jenkinson, Fionn. Costing Election Manifestos—Scaling—up Ireland’s Capacity. IIEA, Blog (<http://www.iiea.com/blogosphere/costing-election-manifestos-scaling-up-irelands-capacity>). (2016년 12월 14일 검색)

10) CPB의 이에 대한 매니페스토 분석의 영어본은 다음의 링크에 있다. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/keuzes-kaart-2013-2017-hoofdstuk-2-charted-choices-2013-2017-chapter2.pdf>. 만약 정당들이 자발적으로 재정추계를 신청하지 않는다면 유권자들은 그런 정당들에 대한 부정적인 신호를 받을 수 있기 때문일 것이다(Bos and Teulings 2011).

11) 이는 네덜란드가 150의 국회의석을 위해 단지 19개의 비례대표구역만이 있는 것과 무관하지 않을 것이다.

화되었다. 그 결과 각 정당의 정책들은 그 기능에 따라 서로 비교되고 있다.

2012년에 발표된 CPB의 매니페스토 재정추계 결과는 다음의 주요내용들을 포함하고 있다. (1) 일반 정부 예산; (2) 정당 공약이 거시경제 지표에 미치는 중기 효과; (3) 정당 공약이 정부 재정과 부채에 미치는 중기 효과; (4) 정당 공약이 구매력에 미치는 중기 효과; (5) 정당 공약이 고용에 미치는 장기 효과; (6) 정당 공약이 정부 재정의 지속가능성에 미치는 장기 효과; (7) 에너지와 기후; (8) 보건의료; (9) 교육; (10) 혁신; (11) 주택시장; (12) 교통 정책; (13) 환경 보호 (CPB 2012).

마지막으로 재정추계의 분석 범위는 점진적으로 증대하여 아래 네 가지 구성으로 세분하여 발표된다. (1) 정책에 대한 기술; (2) 정책 제안에 따른 직접 예산 효과; (3) 경제 성장, 인플레이션, 고용 및 정부 예산 등과 관련한 거시경제적 모델을 통한 분석; (4) 각 가정의 구매력 변화에 대한 분석.

CPB는 재정추계를 위해 각 정당에 2명의 전임 담당자를 할당하여 매니페스토를 검토하게 하는데, 각 정당의 재정추계는 높은 수준의 기밀성이 보장되어야 하기 때문이다.<sup>12)</sup> 각 정당에 할당된 2명의 담당자는 자신들의 정당에 대한 분석에 대한 정보를 다른 정당 담당자들과 공유할 수 없고, 다른 정당에 관련된 업무 또한 할 수 없게 되어있다.

#### < 호주: 의회예산처(Parliamentary Budget Office, PBO)<sup>13)</sup>>

선거 전 재정보고서 (Pre-election economic and fiscal update)가 1998년의 공정예산헌장(The Charter of Budget Honesty Act 1998)

---

12) Jenkinson, 2015.

13)

[http://www.apf.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Budget\\_Office](http://www.apf.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office)

에 기초하여 제출되는 것을 시작으로, 호주는 적극적인 재정추계기관을 의회 내에 설립하였다. 공정예산헌장에 따르면, 현재 및 향후 3년간 회계연도에 대한 재정평가를 담게 되고, 이는 정책집행변화의 회계 평가 및 재정추계의 변화를 줄 위험요소 등을 다룬다. 오랜 기간 재정적자를 겪은 호주의 재정건정성을 위한 필요한 조치로 받아들여지는데, 그럼에도 불구하고, 자세한 정책비용산출과 자동의무공개 등으로 인해 호주 정당들에게는 부담과 함께 큰 호응을 얻지 못하였다.

2010년 총선 이후 합동선별위원회(Joint Select Committee on the PBO)를 통해 의회서비스법 개정(Parliamentary Service Amendment Bill 2011)의 승인이 있었다. 이는 의회서비스법(Parliamentary Service Act 1999)<sup>14)</sup>의 개정을 통해 2012년에 의회예산처(PBO)가 의회 내에 재정추계산출을 위해 설립되는 법적 근거가 된다. 정책비용에 대한 재정추계지원을 하는 PBO는 독립적이고 초당적인 예산 분석, 재정정책 및 공약의 재정적 함의 등을 의회에 제공해 주게 된 것이다. 합동선별위원회는 PBO가 재무부 및 재정부의 비용산출 모델과 자료의 주기적인 갱신을 통해 일관성 있는 재정추계를 할 것을 강조한다.<sup>15)</sup>

PBO의 기능은 다음과 같다. 첫째, 상·하원 의원들의 제안에 의해 정책비용에 대한 추계준비를 선거 기간 이외에 할 수 있다. 의원들이 추계에 대한 비용을 요구할 시 PBO는 이에 따라 비밀을 유지한다.<sup>16)</sup> 둘째, 의회 내 정당이나 무소속 의원들의 요청에 의해 집행 발표된 정책에 대한 재정추계에 대해서는 일반에게 공표한다. 셋째, 정책비용을 제외한 의원의 다른 요구가 있고, 또 기밀을 유지하길 원하는 의원요청이 있다면 PBO는 이를 따른다. 넷째, 의원위원회의 질의에 대한 준비서는 위원회의 요구에 따라 일반인에게 공표한다. 다섯째, 총선 이후 지정된 의회 내 정당들의 공약에 대한 예산 효과에 대한 보고서를 제출한다. 마지막으로 PBO는 예산과 재정정책의 계획에 대한 자율적 연

14) <https://www.legislation.gov.au/series/c2004a00536>

15) Australian National Audit Office 2014, ANAO Report No.36 21쪽.

16) PBO의 설립 전에는 선거준비기간에 재무부와 재정부를 통한 정책비용산출은 여당과 제1야당에 제한되었다(박현석, 오혜진, 이선우, 「매니페스토 예산작성 지원시스템에 대한 해외사례 비교연구」, 『정당학회 연구보고서』, 2016.

구와 분석을 일반인에게 공표한다.

아래의 표는 호주감사원(Australian National Audit Office, ANAO)이 정부의 선거준비기간(caretaker period) 및 그 이외의 기간 중에 정책 비용산출 요청에 대한 주체, 요청기관 및 공개여부에 대해 규정한 내용이다.

### <선거준비기간의 정책비용산출 요청 가능여부>

정책산출요청자	요청기관†		비공개 여부
	재정부 & 재무부	PBO	
여당‡ (party in government)	가*	가*	비공개 불가
의원 5인 미만의 야당 (Party with < 5 members)	불가	가	비공개 불가
의원 5인 이상의 야당‡ (Party with ≥ 5 members)	가*	가*	비공개 불가
무소속 (Independents)	불가	가	비공개 불가
개별 정당소속원 (Individual party member)	불가	불가	-

출처: ANAO(2014 p. 83);

†정책비용산출을 위해 선거준비기간은 투표일 전 금요일에 중지함

‡표시된 지정정당(designated party)에 대해서 PBO는 공약정책들이 선거준비기간이나 그 이외의 기간에 요청된 것과 상관없이 선거후 보고서에 이 공약들이 끼치는 예산에 대한 실질적 영향을 반영하는 비용산출을 담아야 함

\* PBO와 재무부/재정부 양쪽의 중복된 추계는 불가능함.

### <선거준비기간 이외의 정책비용산출 요청 가능여부>

정책산출요청자	요청기관		비공개 여부
	재무부 & 재정부	PBO	
여당 (Party in government)	가	가	비공개 가능
야당 (Opposition and minor parties)	불가	가	비공개 가능
무소속 (Independents)	불가	가	비공개 가능
개인의원 (Private members)	불가	가	비공개 가능

출처: ANAO Report No.36 (2013-14 p. 83)

PBO는 정보수집의 법적 강제력을 가지지 못하는 반면 정부와 주요 정부기관들과의 협의(프로토콜 및 양해각서)를 통해 필요한 정보를 모을 수 있다. 또한 4년 임기의 기관장인 의회예산처장(Parliamentary

Budget Officer)을 두는데, 이 기관장은 공정예산현장의 지침서(guideline) 보다 우선하는 정책비용산출 원칙을 세울 수 있다.<sup>17)</sup> 이는 지침서가 세부적인 내용들까지 다 지정하기 어려울 수 있다는 점에서 예산처장의 재량을 확보한 것으로 보이지만, 정치적 중립성 면에서 논란의 여지가 있어 보인다.

### <뉴질랜드: 재정책임법(Fiscal Responsibility Act of 1994, FRA)<sup>18)</sup> 과 공공재정법(Public Finance Act of 1989)>

이 두 법은 1980년대 중반에서 2000년대 초반까지 이어졌던 뉴질랜드의 높은 순국가채무의 비율을 배경으로 탄생했으며, 1989년에 먼저 공공재정법이 제정되었고, 1994년에 재정책임법, 그리고 재정책임법이 2004년에 공공재정법으로 편입되게 된다.<sup>19)</sup>

재정책임법(FRA)는 5가지 원리에 의해 운영된다. 첫째, 재정건정성 유지를 위해 재정적자를 줄여나가야 한다. 둘째, 적절한 재정적자가 이뤄지면, 그 수준을 유지하기 위해 과다 재정지출을 하지 않는다. 셋째, 공공 재정 총계를 장래 충격을 완화할 수 있을 정도의 총량으로 달성하고 유지한다. 넷째, 재정위기를 적절하게 관리한다. 다섯째, 장래 세율에 따라 합리적으로 예측할 수 있는 정책들을 추구한다(FRA Section 4(2)).

보다 구체적으로 정부는 총선 14-42일 전에 재무부로 하여금 경제 및 재정 상황의 보고서를 작성한 후 발표한다. 이는 재정책임법에 근거하여 총선이 미치는 재정정책의 영향을 고려하고, 재정집행의 책임자로서 정부가 이뤄야 하는 재정건정성의 그 법적 기준에 기반한다. 선거 전 우발채무 등 재무적 위험 요소와 최소 10년간 재정추계 등을 포함하며, 정당별 공약에 대한 구체적 재정 평가는 없지만, 이를 통해 선거 시기 재정건정성을 고려하지 않은 공약 남발을 방지하는 기능이 있다.

17) Australian National Audit Office 2014, ANAO Report No.36, 23쪽.

18) <http://www.treasury.govt.nz/publications/research-policy/wp/2001/01-25/04.htm>

19) <http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pfaguide/guide-pfa.pdf>

FRA 및 PFA를 통해 발표되는 주요 보고서 내용은 다음과 같다. 먼저 정부는 재정전략보고서(Fiscal Strategy Report) 및 예산정책문(Budget Policy Statement)을 통해 정부정책의 의도를 설명한다. 특히 예산정책문은 회계연도 시작인 6월 1일을 감안하여 매년 3월 말에 발표되어야 하고, 수입, 지출, 균형예산, 채무, 및 순자산 등을 포함하는 장기적 재정목표, 향후 3년간의 단기적 재정목표, 그리고 계획 중인 내년 예산에 대한 전략적 우선순위 등을 포함되어야 한다.

이 두 보고서 및 정책문 위에 PFA는 예산 경제 및 재정 보고서(Budget Economic and Fiscal Update)가 재무부에 의해 작성되어야 하며, 여기에는 세제정책을 포함하는 경제 및 재정 보고서를 예산에 맞추어 표식화해야 한다. 회계연도 중간보고서 또한 11월 1일과 12월 31일 사이에 작성되어야 하고, 총선 전 20-30일(working days) 사이에 선거전 경제 및 재정 보고서를 작성해야 한다. 이 보고서와 예산정책문(BPS)의 단기 재정목표의 비교분석 및 10년 이상의 장기 재정목표의 예측과 평가 등도 포함되어야 한다. 만약 일관적이지 못한 사항이 보고서와 BPS에서 발견되면 정부는 이에 대한 설명과 정당함을 입증해야 한다.

## 2) 법·제도적 규정이 없는 국가들의 공약 평가 방식

다수의 OECD 회원 국가들에는 선거정책과 공약에 대한 선거 전·후의 평가방법 및 기준이 법이나 제도를 통해 공식적으로 마련되어 있지 않다. 공약평가가 제도화 되어 있지 않음으로 공약평가 주체나 시기, 내용 등은 평가를 하고자 하는 기관에 따라 자율적으로 정해지고 있다.

선거정책과 공약의 평가를 위한 법과 제도적 장치가 마련되지 않은 국가들의 경우 대부분 선거 전 혹은 선거 후에 각 정당의 공약의 내용과 이행상황에 대해 언론이 주도하여 대학연구소와 민간연구소 등이 공동으로 참여하여 평가하는 형태다.

시민단체들이 자체적으로 공약들을 평가하여 그 결과를 공표함으로써 다음 선거에서 당락에 큰 영향을 미치고 있다.

이 국가들은 정당 내부에서 자체적 평가가 주를 이루고, 이는 공약집 작성부터 평가까지 정당 내부에서 일어남으로 아전인수격의 평가가 이루어지기 쉬운 단점이 있다. 다만 영국의 경우처럼 공약집에 대한 대중의 인지도가 높은 경우에는 공약집 자체에 대한 신뢰도는 높은 편이다.<sup>20)</sup>

독일과 같이 연립정부를 구성하는 나라의 경우 선거공약과 관련한 재정추계를 파악하고 분석하여 평가하는 제도나 공식 기관이 없는데 이는 보통 단일정당이 집권하는 것이 아니라 정당간 연정을 통해 정부를 구성하기 위해 정부구성과정에서 예산 조정이 이루어지기 때문이다.

보다 객관적 평가 주체로써 독립적 기관인 재정연구기관들, 즉 영국의 재정연구소(the Institute for Fiscal Studies, IFS)나 미국의 의회예산처(Congressional Budget Office), 세제정책연구소(Tax Policy Center), 및 책임연방예산위원회(Committee for a Responsible Federal Budget) 등이 거시 경제적 변인(물가, 고용, 경제발전 등)을 포함한 정책 선호도를 계량화하고 있다.

영국의 IFS는 독립적 비영리 연구 기관으로 1969년에 설립되었다. 주로 공공재정, 세제, 복지 및 교육정책 등 광범위한 분야를 다루는 연구 조직이다. IFS의 운용은 주로 경제사회 연구위원회(Economic and Social Research Council)에서 주어지고, 유럽연합과 각 영국 행정부서 및 사기업 등에서 주어지고 있다.<sup>21)</sup> 세제 및 공공 정책을 개선하기 위해 설립된 IFS의 첫 번째 성공적인 사례는 1978년의 Meade 보고서인데, 이는 1977년에 노벨 경제학상을 받은 James Meade가 영국의 세제를 전반적으로 평가하여 개선되어야 하는 방향을 제시하였다.

20) 정형욱, 「영국의 총선거와 매니페스토 영향」, 『NGO연구』 5권 2호, 2007.

21) <http://www.bbc.com/news/election-2015-32433408>

정당의 매니페스토와 관련하여 세금 및 (세제)혜택에 대한 보고서 및 공공 재정에 대한 보고서를 IFS는 발표하였다.<sup>22)</sup> 특히 공공재정에 있어서 노동당, 보수당, 자유민주당, 스코틀랜드 독립당 등 주요 4개 정당들의 매니페스토를 비교 검토한다.

미국의 경우, 가장 성공적인 매니페스토의 선거 승리 효과는 1994년 의회선거를 거치면서 나타났다. 당시 공화당 하원의장인 뉴트 킹그리치가 10개의 법안을 기초로 연방정부의 개혁을 “Contract with America”라는 형태로 선언하면서, 공화당이 다수당이 된다면 제 104회 국회회기의 100일 이내에 이 정책들을 이룰 것을 공언하였다. 이 정책 공약 중 일부는 이행되었고, 일부는 상하 양원에서 통과하지 못했거나 당시 빌 클린턴 대통령의 거부권 행사에 좌절되었다. 이와 유사하게 최근인 2011년에는 역시 공화당이 제 112회 국회의 의회선거를 앞두고 “Pledge to America”를 제시함으로써 오바마 행정부를 겨냥하였다.<sup>23)</sup> 특별히 FactCheck.org는 이 공화당의 새로운 공약에 대해 사실 확인을 명확히 해 주었다.<sup>24)</sup>

#### 나. 국가기관, 언론기관, 시민·공익단체 등에 의한 평가·검증 사례

법, 제도적 규정에 의한 정책 및 공약 검증 체계는 주로 재정추계를 중심으로 제한적으로 이뤄지는 것으로 보인다. 보다 적극적인 검증 주체로써 각 기관 및 시민·공익 단체에 의한 검증 체계에 대한 비교 검토가 필요한데, 특히 선거 후의 검증을 통해 다가오는 선거에 유권자에게 유용한 검증의 틀을 마련해 줌으로써 선거 결과에 영향을 줄 것으로 예상된다.

##### 1) 선거 이전의 검증 체계 및 사례

---

22) <https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/bns/BN172.pdf>과  
<https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/bns/BN170.pdf>

23) <http://www.gop.gov/resources/library/documents/solutions/a-pledge-to-america.pdf>

24) <http://factcheck.org/2010/09/factchecking-the-pledge/>



## A. 국가기관

독일의 연방 정치교육원(Bundeszentrale für politische Bildung)은 내무부의 감독을 받는 공공기관으로서 선거정책과 공약에 관한 정보를 유권자에게 전달하는 역할을 하지만 공약에 대해 적극적인 평가와 검증은 하는 기관으로 볼 수 없다.

## B. 언론기관과 연구소 중심

### <독일>

2005년 이후 독일은 중앙과 지방 모두 전형적인 언론주도형 선거정책 평가방식을 보이고 있다.

선거 전에는 각 당이 마련한 선거강령(Wahlprogramm)에 대한 실현가능성과 현실성의 여부를 경제적이고 정치적 차원에서 평가한다.

2005년 9월 실시된 연방선거에 1달 정도 앞서 공영방송인 ZDF가 의뢰하여 베를린 독일경제연구소(Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin)와 쾰른 독일 경제연구소(Institut der deutschen Wirtschaft Koeln)가 공동으로 ‘2005년 연방의 회선거를 위한 선거프로그램 판단’이라는 제목으로 5개 주요 정당의 선거정책에 대한 평가를 발표했다.<sup>25)</sup> 노동, 조세, 연금보험, 의료보험 등 4개의 분야에 대해 각 당의 강점과 약점을 평가하여 6등급으로 최종적인 성적을 산출한다. 평가요소는 현안 문제점의 분석, 장래 개선방안과 보완점의 실효성, 현재의 시급한 대책마련 등에 대해 평가하여 정보를 제공한다. 평가 결과는 언론과 인터넷 등을 통해 열람이 가능하다.

---

25) <https://www.diw.de/de>  
<http://www.iwkoeln.de/>

중앙선거관리위원회, 「선거공약제시와 검증」, 해외통신원보고서, 2012.

2013년 쾰른의 독일경제연구소는 민간 연구기관으로 연방하원선거를 앞두고 각 정당의 선거공약분석에서 분야별 쟁점사항에 대해 공약 이행에 필요한 재정추계를 간략하게 한 바 있지만 이에 관한 전문적이거나 공식적 기관은 아니다.

지방의회 선거에서의 공약 평가도 언론사가 주도가 되어 연구소와 공동으로 진행하는 형태다. 2012년 5월에 실시된 노르트라인-베스트팔렌(NRW) 주의회 선거에서 선거공약의 평가는 쾰른(Koln)에 위치한 WDR 방송사와 호헨하임(Hohenheim) 대학교와 커뮤니케이션 연구소(Communication Lab)가 공동으로 공약평가 프로젝트를 진행하였다.<sup>26)</sup> 기존의 5개 정당과 해적당을 포함하여 각 당의 공약의 강점과 약점을 비교하는 방식으로 평가를 수행하였다.

#### <일 본>

선거정책과 공약에 대한 평가는 언론과 NGO 단체, 대학연구소와 민간 연구소 등이 개별적 혹은 공동으로 평가체를 구성하여 각 당의 공약을 쟁점별로 비교, 검토하여 유권자들에게 전달한다.<sup>27)</sup> 주요 연구소와 단체들은 경단련(대기업경영인연합체), 경제동우회(중견기업경영인단체), 연합(노동조합연합체), 일본청년회의소JC(청년지도자모임), 전국지사회(각 현 지사들의 연합체), 일본총연(민간연구소), PHP총합연구소(민간 연구소) 등이다.

민간 연구소들과 단체들에 의한 공약평가는 대부분 정치적 이해관계 속에서 이루어지고 있어서 객관성의 여부가 문제가 된다. 민간 연구기관인 PHP총합연구소는 선거 전후로 공약의 내용과 이행도를 평가하고 검증하는데 2005년부터 매년 정당공약을 분석하여 공약 자체의 평가와 이행도를 기준으로 정책을 평가한 매니페스토 백서를 발간하고 있

26) <http://comlab-ulm.de/home/index.php>

27) 하동현, 「정책이전과 확산과정 연구, 일본의 매니페스토 운동사례를 대상으로」, 『한국정책학회보』, 2010.

다. 주된 평가는 공약내용의 구체성이며 재정추계 등은 포함되지 않는다.28)

PHP연구소의 선거 전 공약평가는 개별정책평가, 정책분야평가, 비전 및 구성평가로 구분된다. 개별정책평가는 5가지 항목으로 구성되는데, 무엇을 행할 것인지(What), 왜 그것을 행하려고 하는지(Why), 정책이행의 구체적인 시간적 스케줄이 있는지(When), 정책실현의 구체적 방법은 있는지(How), 유권자의 관심을 끌 수 있는 정책인지(Appeal) 등의 평가다. 정책분야평가는 개별정책을 포괄하는 정책분야를 대상으로 평가하는 것으로 개별정책이 각 정당별로 대응할 수 없어 수평적 비교가 어렵다는 문제를 보완할 수 있다. 다양한 정책을 공통의 범주로 재분류하여 정책분야별로 평가함으로써 정당별 공약의 비교평가가 이루어질 수 있다. 비전 및 구성 평가는 개별공약들이 어떤 사회를 만들고자 하는 것인지를 유권자들에게 알기 쉽고 효과적으로 제시하고 있는지를 평가한다.

### <스웨덴>

2014년 의회선거에 앞서 스웨덴의 국영방송인 SVT는 유권자들의 정책별 정당 선호도를 조사하여 공표한다.29)

### <정책선호와 정당투표>30)

정책	좌파	사회민주	환경당	중앙당(c)	자유당	기독	보수	스웨덴 민주당	여성	모름	합
----	----	------	-----	--------	-----	----	----	---------	----	----	---

28) PHH(Peace and Happiness through Prosperity)종합연구소는 1946년에 마츠시타 코우노스케가 설립한 민간 독립연구소로 정책, 행정, 재정, 경제, 외교, 안전보장, 지역경영, 경영과 같은 폭 넓은 분야에 걸친 정책 제안을 목표로 함. <http://research.php.co.jp>

29) 최연혁, 「스웨덴 2014년 총선 전후의 정당정치」, 『스칸디나비아연구』, 2015.

30) VALU 2014,

[http://www.svt.se/svts/article2323667.svt/binary/SVT\\_ValuResultat\\_riksdagsval\\_2014\\_PK\\_0914](http://www.svt.se/svts/article2323667.svt/binary/SVT_ValuResultat_riksdagsval_2014_PK_0914).

	당 (v)	당(s)	(mp)		(fp)	민 주 당 (kd)	당 (m)	(sd)	당 (fi)		
1)세금	9	27	3	3	4	2	33	3	1	15	100
2)환경	4	10	42	20	2	1	6	2	1	12	100
3)고용	7	31	3	4	4	1	30	3	1	15	100
4)국가경제	6	27	3	2	3	1	39	3	1	16	100
5)가계경제	7	24	3	3	4	2	34	3	1	19	100
6)난민/이민	9	20	6	4	8	4	12	17	4	16	100
7)보건의료	12	31	3	4	7	10	12	4	2	16	100
8)양성평등	9	18	5	6	9	5	10	3	18	18	100
9)학교교육	10	27	7	3	22	3	11	3	2	13	100
10)사회복지	12	31	3	4	7	6	15	4	2	16	100
11)연금	9	29	2	3	5	5	14	5	1	26	100
12)수익형 사회 기업활동금지	21	20	3	4	6	3	17	3	1	21	100

### < 영국 BBC (British Broadcasting Corporation)의 정책 가이드<sup>31)</sup>>

12개 정당 (주요 3개 정당 및 군소 정당 포함)에 대한 각 정책 분야별 공약을 기술하고 있다. 보다 구체적으로 살펴보면, 먼저 공영 방송사인 BBC는 Economist와 Ipsos MORI가 공동 개발한 이슈 지표 (issue index), 즉 설문을 통해 16개의 정책 분야를 특정하고,<sup>32)</sup> 이들 중 가장 관심을 받았던 정책 분야들이 순서대로 발표되었다. 방법론적으로는 대표성을 확보하기 위해 158 표본지역에서 18세 이상 약 1,000 명의 시민들을 무작위 샘플링을 하게 되고, 시민들에게 가장 중요하다고 믿는 국가의 당면 정책 분야를 설문한다. 두 가지 질문, 즉 오늘날 가장 중요하다고 생각되는 정책과 그 다음으로 중요하다고 생각되는 정책을 선택하게 하고, 두 질문에서 얻은 비율을 합하여 각 정책 당 순

31) <http://www.bbc.com/news/election/2015/manifesto-guide>

32) (<http://www.bbc.com/news/election-2015-32070786>)

위를 결정한다. 특히, 미리 선택된 정책 분야의 목록을 제시받지 않은 상황에서 유권자들은 이 질문들에 답하게 함으로써 설문과정에서 정책 선호도에 대한 편견(bias)을 최소화한 것으로 보인다.

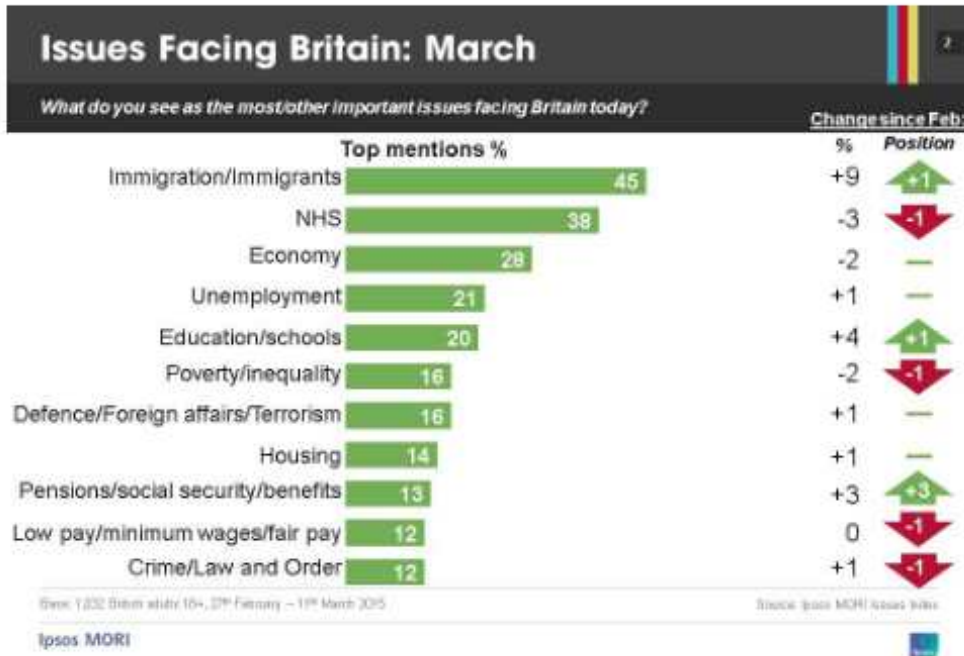
총선이 있기 두 달 전인 2015년 3월에는 지난 2014년 간 매달 실시되었던 정책 선호도를 합산하여 가장 관심을 받았던 정책 분야를 발표함으로써 매달 달라지는 유권자들의 관심 정책 분야에 보다 객관적인 정책 지표를 제시하기도 한다. 또한, 지방 (정책)사업(rural affairs)과 헌법(constitution) 등의 정책 분야들은 BBC의 공익적 목적에 따라 편집자 관점에서 정책 분야로 별도로 추가된다.

2010년 의회가 해산되었을 때, 한명의 국회의원만 있는 정당일지라도 BBC 정책 가이드에 포함되며, BBC 언론인들은 필요하다면 정당 취재를 통해 정책 가이드를 작성하였다. 일례로 2015년의 경우 3월 20일 선거 캠페인이 시작되는 시기에도 선거 매니페스트를 발표하지 않은 정당이 많이 존재했지만, 이런 경우 종종 자신들의 정책 성명서를 분명히 발표하기도 했다. 다음은 2015년 3월 당시에 발표되었던 이슈 지표 중 상위 11개 정책 분야를 정리해 놓은 것이다.<sup>33)</sup>

---

33)

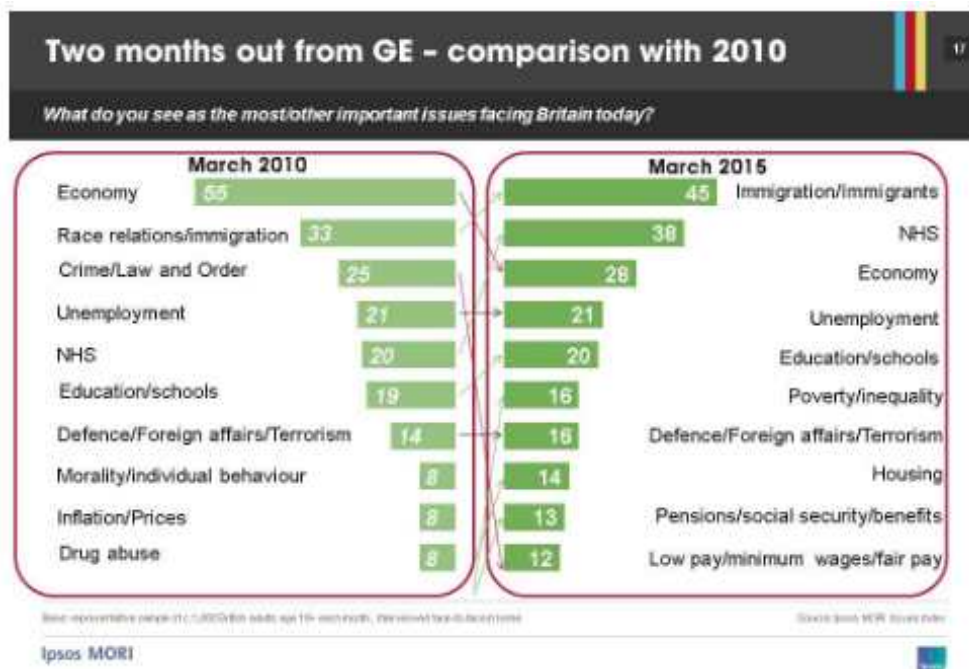
<https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/2420/Issues-Index-Archive.aspx>



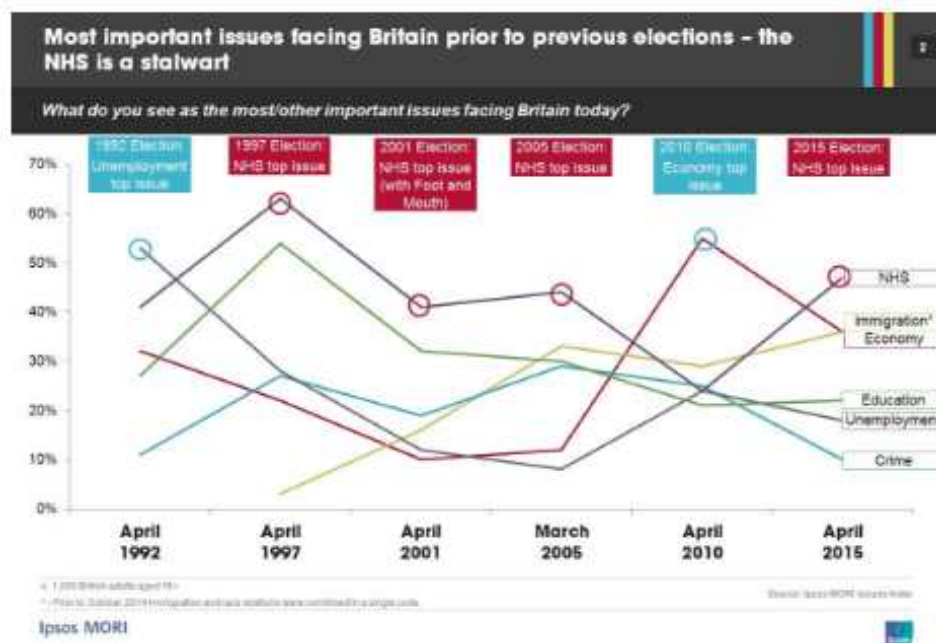
위의 그래프에서도 나타나듯이 각 이슈별로 2015년 3월의 유권자들이 가지는 첫 번째 혹은 두 번째로 중요하다고 여기는 중심 이슈에 대한 조사결과에서 이민/이민자는 45%, 보건 서비스는 38%, 경제는 28% 등으로 나타났으며, 이는 지난 2월에 비해 각각 +9%, -3%, 그리고 -2%로 변화된 최상위 중심 이슈들이었다. 이를 통해 이민/이민자 이슈는 지난 2월에 2위의 중심 이슈에서 3월에는 1위의 이슈로 자리매김했다. 반면, 보건 서비스는 3% 감소를 통해 2위 이슈로 내려갔음을 보여준다.

그 다음 이슈들로는 실업, 교육, 빈곤/불평등, 방위/외교/테러, 주택, 연금/사회보장, 최저임금, 그리고 범죄/치안 정책 분야 순으로 선호도가 나타났음을 보여준다. 이와 같이 공영 방송인 BBC는 선호도 순위를 매달 발표함으로써 유권자뿐만 아니라 각 정당은 유권자들의 관심 정책 분야를 계속하여 추적할 수 있게 되고, 선거에 임하여 정책 매니페스토에 이를 적극 반영할 수 있게 된다. 아래는 2010년과 2015년 총선 두 달 전에 있었던 이슈 선호도의 변화와 지난 1992년 총선부터 최근의 2015년 총선까지 있었던 정책 선호도의 변화를 보여준다.

먼저 2015년 5월 7일에 있었던 영국 총선 두 달 전인 3월과 2010년 3월의 중심 이슈들의 비교분석을 살펴보면, 이민/이민자 이슈가 2위였던 2010년에 비해 2015년에는 1위 이슈로 상승하였다. 2010년 1위 이슈였던 경제는 2015년에는 3위로 내려앉게 되었다. 반면, 2010년 3위 이슈였던 범죄/치안 정책 이슈는 2015년에는 10번째 중요한 이슈로 인식되지 않을 만큼 영국이 지난 5년간 치안 정책의 효과를 보여왔음을 잘 보여준다. 하지만, 빈곤/불평등, 주택, 및 연금/사회보장 이슈들은 새롭게 인식된 중심 이슈들로 등장했다.



아래의 도표는 지난 6번의 총선 중 보건 서비스 이슈가 4번(1997년, 2001년, 2005년, 및 2015년)에 걸쳐 최고의 중심 이슈였음을 잘 보여준다. 또한 2015년에 두 번째의 중심 이슈였던 이민 정책은 가장 빠른 속도로 중요성이 증가되고 있는 중심 이슈로 보여진다. 1992년에 가장 중요했던 실업 이슈는 2015년 선거 직전에 4번째로 중요한 이슈로 나타났다.



## <캐나다>

캐나다의 공영방송인 Canadian Broadcasting Corporation(CBC) 또한 선거 이전에 정당들의 다양한 정당 플랫폼 및 선거 공약을 체계적으로 분석해 주고 있다<sup>34)</sup>. 4개 주요 정당의 플랫폼 원문을 총 19개의 이슈별로 3-5개의 주요 정당(주로 자유당, 보수당, 신민주당)의 공약을 간단명료하게 정리했다. 19개의 이슈 및 정책은 노인, 참전용사, 육아, 의료, 세금, 환경, 4대 배관(pipelines), 상원, 시리아 난민, 시리아 내전, 예산, 사회기반시설, 주택, 퀘벡 분리주의, 캐나다 원주민, 청년 취업, 대마초, 개인정보(테러리즘 관련), 환태평양 파트너십(TPP) 등에 대해 각 정당들의 입장을 간결하게 정리한다.

일례로 18번째의 이슈인 개인정보에 대해 보수당에서 발의된 C-51 법안에 대해 집권 보수당은 이 법안의 법제화를 통해 테러리즘에 보다 적극적으로 대응하기 위한 개인정보 제한을 주장했고, 야당인 신민주당은 C-51 법안을 반대하며 다른 야당인 자유당은 일몰조항(sunset

34)

<http://www.cbc.ca/news/politics/canada-election-2015-federal-parties-election-promises-1.3246986>



clause) 등을 포함하는 수정을 통한 적용을 주장한다.

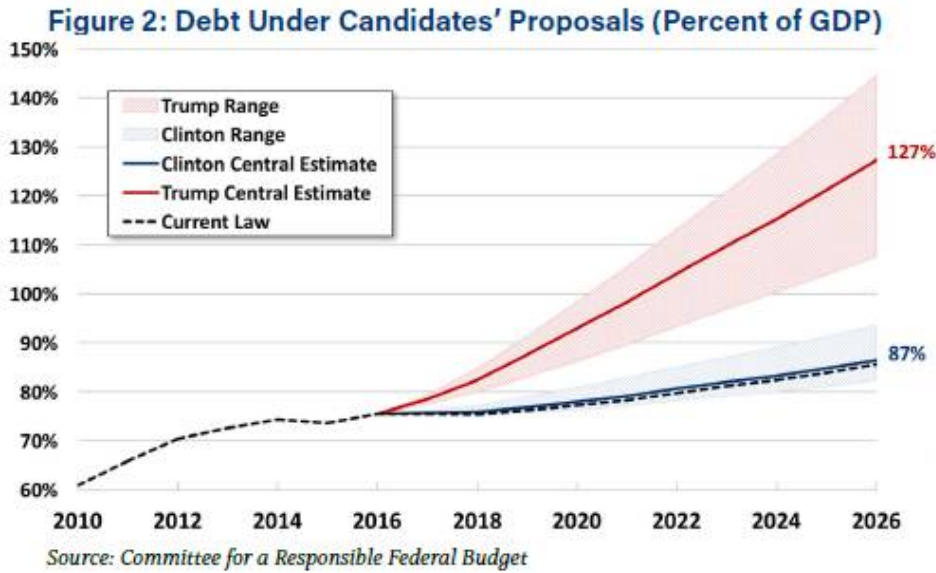
### C. 시민·공익단체 중심

#### <미국>

미국의 Heritage 재단은 공화당의 최종 선거 플랫폼 문서와 재단이 발간하는 Solution 2016을 비교하면서 먼저 발표된 재단의 정책 안내서가 공화당 플랫폼에 중요한 초석이 되었다고 자평한다. 비록 초당파적 재단이지만, 보수적 가치와 원리를 제고하기 위한 목표를 공화당과 공유하는 이 재단은 공화당 전당 대회를 앞두고 공화당 대표당원(delegates)들과 회동하고 Solution 2016을 전달했고, 이것이 전당대회 때 발표된 공화당 플랫폼의 자료가 되었음을 보여줌으로써 Heritage 재단의 공화당과의 관계에 있어서 그 위상을 보였다. 이에 비해 Brookings 연구소는 보다 자유주의적이고 중도적인 정치적 가치에 중점을 두는 연구기관으로 일반적으로 민주당의 정책과 공약에 더 친밀감을 드러낸다.

미국의 비영리 연구 기관인 CRFB(Committee for a Responsible Federal Budget)은 최근의 미 대선에 앞서 재정 가이드집을 출간했는데,<sup>35)</sup> 여기에 트럼프와 클린턴 두 후보의 재정정책 공약을 비교하면서, 트럼프 당선인의 공약이 어느 정도 국가채무를 가중시킬 수 있는지를 명확하게 보여 주고 있다. 즉 2016년에 이르면 트럼프의 재정 정책은 국내총생산(GDP) 대비 127%의 국가채무를, 반면 힐러리의 정책은 87%의 국가채무를 가져올 것으로 예측된다. 특히 힐러리의 정책은 집권당인 민주당의 현재 정책 및 입법에 따른 재정지출을 유지함으로써 증가일로에 있는 국가채무를 줄이고자 하는 노력이 보이지만, 트럼프의 정책에 의하면 아무리 재정지출을 최소화 하더라도 2026년에 이르면, 즉 그의 재선이 가능하다는 가정에서 국가채무는 국내총생산의 100%를 넘어가게 될 것으로 보인다.

35) <http://crfb.org/papers/promises-and-price-tags-preliminary-update>



## <영국>

영국은 널리 알려진 바대로 매니페스토 운동이 최초로 시작되었으며, 시민사회는 보다 적극적인 매니페스토 평가와 검증의 분위기를 보여준다. 다양한 시민 단체 중 “Vote for Policies”, “Votematch”, 그리고 “They Work for You” 등은 선거 이전에 영국 유권자들에게 다양한 정보를 제공해 줌으로써 유권자들이 정책 중심적인 투표를 권장하고 적극적 투표참여를 독려한다.<sup>36)</sup>

이 중에서 “Vote for Policies”는 영국의 유력 일간지 Guardian지에도 인용되었는데,<sup>37)</sup> 다른 어떤 인터넷 기반 매니페스토 평가 시스템들 혹은 유권자 정보 어플리케이션 (Voter Advice Application)보다 정책 및 공약에 대한 학습효과를 가져다 줄 수 있다고 평가된다. 이 단체는 독립적인 비영리 기관으로 런던대(Birbeck, University of London)를 연구 파트너로 삼고 있다. 먼저 각 정당들로부터 10개의 정책 이슈, 즉 민주주의, 경제, 교육, 환경, 치안, 유럽, 의료, 복지, 이민, 그리고

36) (<https://voteforpolicies.org.uk/about>)

(<http://www.votematch.org.uk/faq.php>)

(<https://www.theyworkforyou.com/mps/>)

37)

<https://www.theguardian.com/politics/2015/apr/09/who-should-i-vote-for-in-2015-general-election-heres-some-internet-tools-to-help>

외교정책 및 방위 등 각각의 정책 이슈들에 대해 최대 8가지 주요 정책 포인트를 각 정당의 매니페스토에서 발췌한 후에 각 정당들로부터 그 선택된 주요 정책들을 재차 확인한다. 이 과정에서 “Vote for Policies”는 주요 정책 포인트들의 문구를 각 정당들의 매니페스토에서 직접 인용하는 것을 원칙으로 한다.

이를 바탕으로 유권자들은 온라인 설문조사를 하게 된다. 자신의 정견에 따라 각 정당들의 주요 정책 포인트를 10개 정책 이슈를 중심으로 비교하여 가장 최선의 정책을 제시한 정당을 각 정책 이슈별로 선택하게 된다. 즉 10번의 정당 선택이 끝나면 자신의 매니페스토 정책이 어느 정당과 가장 일치하는지 백분율로 나타나게 되고, 유권자는 주요 정당의 매니페스토를 직접 비교함으로써 정당 일체감(congruence)을 확인하게 된다.

## 2) 선거 이후의 검증 체계 및 사례

### A. 국가기관

2007년에 집권 1년차를 맞았던 라인펠트 총리를 수반으로 하는 스웨덴 정부는 재무부 산하에 경제정책 자문 위원회를 설치하여 자신들이 추진해 온 재정과 경제정책 등을 평가한 바 있다.

스웨덴의 재무부는 현 정부의 재정 흑자 목표 달성을 위한 정책에 대한 자문 및 춘계·추계 예산안 검토, 지속 가능한 경제 개발 정책 자문을 위해 스톡홀름대학 경제학과 교수 Lars Calmfors 위원장 외 7명의 경제학 전문가로 구성된 경제 정책 자문위원회를 구성하였다.<sup>38)</sup>

### B. 언론기관과 연구소 중심

#### <독일>

38) <http://mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/>

선거 후 선거정책의 이행여부를 평가하기 위한 법적 절차나 제도적 장치는 없다. 공약 이행 여부는 법적 판단의 대상이 되지 않으며 다음 선거를 통한 정치적 책임으로 나타난다.

평가의 주체도 법이나 제도로 규정하고 있지 않으며 일반적으로 언론을 중심으로 정책이행 평가를 진행한다. 선거강령이 어떻게 실행되고 있는지에 대해 평가하고 위법적이거나 위헌적인 요소가 없는지를 법적이고 정치적 차원에서 평가한다. 평가방법은 각 정당이 추진한 정책을 각 분야별로 나누어 정책을 추진한 우선 순위를 평가한다. 핵심 정책 분야를 12개 분야로 세부화하여 이행에 따른 점수를 부과한다.

2009년에는 연방선거 이후 ZDF 주도로 뒤스부르크-에센 대학과 정치연구소연합, 노르트라인-베스트팔렌 연구소가 참여하고 칼-루돌프 코르테가 과거 10년간의 정부 및 각 정당의 정책, 선거 공약을 대상으로 분석한 ‘2009년 연방의회 선거 이전 정당 정책 및 정당 주장내용’에 기초한 정책분석 자료 발표한 바 있다.

## <일본>

공약이행평가는 집권당과 야당이 각각 주체가 되어 중간평가와 마지막 평가를 한다. 2011년 민주당의 사례를 보면 당시 민주당은 공약 이행의 중간점검을 위해 매니페스토 검증위원회를 당에서 뽑은 대표 14명과 정부대표 3명 등 17인으로 구성하여 매니페스토 180개 항목에 대해서 실시(56%), 임기 중 평가가 어려움(15%), 미착수 (6%)를 나누어 결과 보고서를 발표하였다. 야당도 검증위원회를 구성해서 민주당이 공약을 충분히 이행하고 있지 못하다는 점을 항목별로 지적하였다.

제3자의 평가로서는 언론을 포함한 각 단체들도 하지만 특히 PHP 종합연구소가 대대적으로 이행평가를 하여 종합정책과 개별정책에 대해 이행여부에 대해 점수로 산정해서 백서를 발간하였다.

지방자치단체의 공약 이행평가는 자기 평가 외에 두 가지 형태로 위촉형 외부평가와 자발형 외부평가로 나눌 수 있다.

먼저 위촉형 외부평가의 경우 전문가와 지역 주민들로 평가위원회를 구성하여 공약 이행상황을 점검한다. 평가위원회 구성이 어려울 경우에는 대학 연구소와 전문기관에 위탁하기도 한다. 가나가와현의 경우 전문가 5명과 주민인 공모위원 6명으로 ‘마츠자와 매니페스토 진척 평가 위원회’를 구성하여 2004년 3월부터 1년에 한 차례씩 시행한다. 해당 지역에서 외부 평가위원회를 구성하기 어려울 경우 와세다 대학 매니페스토 연구소 같은 외부 전문기관에 의뢰하기도 한다.

자발형 외부평가는 시민단체, 경제 단체, 민간연구소, 전문가 집단 등이 중앙, 지방 정부의 정책 추진 상황을 평가한다. 각 단체가 자율적으로 마련한 기준에 따라 실행체제의 상황과 개별 정책의 추진 실태를 평가한다. 예를 들어 2004년 대기업 경영자들의 모임인 일본경단련은 자유로운 시장 경제 활동이라는 관점에서 평가를 실시하여 자신들의 활동 방침을 결정한다.

민간 연구기관인 PHP종합연구소는 선거 전 공약평가 뿐만 아니라 선거 후 집권당이 선거에서 제시한 개별정책과 정책분야에 대한 이행과 달성도를 평가하여 매년 평가보고서를 발간한다.

지방의 경우 지역 시민단체인 ‘자치 창조 콘소시엄’이 자발적인 시민들의 참여로 일부 단체장을 대상으로 평가활동을 진행하고 있다.

<영국: BBC의 매니페스토 추적 시스템 (Manifesto Tracker)<sup>39)</sup>>

39) <http://www.bbc.com/news/uk-politics-35476585>

정책 선호도 지표 제공과 함께 BBC는 지난 총선을 통해 과반의석을 확보한 보수당 정부에서 시행하는 정책의 집행 및 이행 여부를 시민들이 알기 쉽도록 교통 신호등(빨강-미실행; 노랑-실행중; 녹색-실행)을 이용하여 일목요연하게 표시한다. 이 시스템 역시 정책 분야별로 세분화 되어 있는데, 그 항목으로는 헌법, 문화/미디어/스포츠, 경제, 방위와 외교, 에너지와 환경, 교육, 주택, 의료, 이민, 법질서, 교통과 지역, 세금, 그리고 복지 정책 분야로 나뉜다.

먼저 지난 총선 직전인 2015년 4월과 5월에 최고 관심 정책 분야로 꼽힌 이민정책을 일례로 살펴보면, 연간 순유동인구(net migration) 제한 및 EU 이민자의 세제 및 양육 혜택 조건의 제약 등은 미이행으로 평가했으나 EU 탈퇴의 국민투표(referendum) 이후에 이러한 정책들은 추후의 EU 탈퇴 협상 과정을 통해 다뤄질 것이라고 보수당 정부는 밝히고 있다. 반면, 탈퇴 결정 이전에 이미 성취된 공약들에 대해서도 BBC는 밝히는데, 일례로 이민법에 보다 제약적인 이민 관련 소송을 도입함으로써 “선 출국 후 소송” 규칙을 특히 난민을 제외한 가족 관련 소송에까지 적용하는 이민법을 2016년 5월에 통과시켰음을 BBC는 밝힌다.

이와 같은 방법을 통해 BBC는 13개의 정책 분야에 관련한 총선 전에 출간된 보수당 공약집 페이지 번호를 직접 인용한 후에 입법, 정책 집행 및 정부 인터뷰 등을 통해 현재 진행 상황을 시민들에게 공지한다. 2016년 9월 현재 BBC가 밝히고 있는 공약 이행 정도는 16개의 미실행, 90개의 실행 중, 55개의 실행된 정책으로 구분하고 있다.

#### <미국: PolitiFact.com의 선거 공약 검증 사례<sup>40)</sup>>

PoliticFact.com은 미국 플로리다 지역 언론사인 Tampa Bay Times 가 주관하는 프로젝트로써 오바마 정부의 2008년 및 2012년 선거 캠페

40) <http://www.politifact.com/truth-o-meter/promises/obameter/>

페인 공약 평가인 “Obameter”와 하원에서 공화당(Grand Old Party, GOP)의 선거 정책(“Pledge to America”) 대한 평가인 “GOP Pledge-O-Meter” 및 지역 정치인들(테네시 주지사 및 위스콘신 주지사)의 선거 공약에 대한 평가도 함께 실시한다.

오바마 대통령의 선거 공약에 대한 “Obameter”를 살펴보면, 2008년과 2012년의 두 대선을 거치면서 만들어진 오바마의 500여개 이상의 공약 이행율을 조사했다. 오바마 행정부의 정책 집행을 기준으로 어떠한 정책도 집행되지 않았을 시에 등급 미지정(Not Yet Rated), 준비중(In the Works), 또는 정지 중(Stalled)로 구분하였고, 어떠한 정책 집행이 이루어진 경우에는 이행완료(Promise Kept), 타협 됨(Compromise), 또는 불이행(Promise Broken) 등으로 나뉜다. “Not Yet Rated”는 공약의 정책 이행 시도가 보이지 않거나 진행이 없을 경우이고, “In the Works”는 공약이 제안되거나 고려될 경우이며, “Stalled”는 재정적 제약이나 입법기관의 반대 또는 우선사항의 변화 등으로 공약 이행의 진행이 정지했을 경우이다. 마지막으로 “Compromise”의 평가는 공약의 기본 정책 목표는 유지하지만 원래 제안되었던 공약과 실제 차이가 나는 정책이 채택되는 경우이다.

2016년 12월 14일 현재, PolitiFact는 47%의 이행율, 27%의 타협된 정책, 그리고 25%의 이행 실패율을 보인다. 또한 경제, 의료, 세금, 교육 등의 주제로 오바마의 선거 공약들을 구분하여 유권자들로 하여금 용이하게 공약 검증을 할 수 있게 하면서, PolitiFact가 선별한 25개의 주요 선거 공약에 대해 따로 볼 수 있게 만들었다. 25개 주요 공약 중 Obamacare 등 8개 선거 공약이 이행되었음을 보인다.

이상은 집권당인 민주당의 후보였던 오바마 대통령의 선거 공약의 이행을 살펴본 것이라면, 다음은 공화당이 2010년 선거 캠페인 중 제시했던 Pledge to America에 대한 검증 및 평가이다.<sup>41)</sup> PolitiFact는 38%의 이행율, 30%의 타협된 정책, 그리고 32%의 이행 실패율을 기

41) <http://www.politifact.com/truth-o-meter/promises/gop-pledge-o-meter/>

록하고 있다.

## 다. 시민들에 의한 직접적인 공약평가

### <스위스>

스위스는 공약에 관한 재정추계나 검증을 위한 별도의 독립적인 기관이 아니라 시민들이 직접 평가와 공약 이행의 정도를 판단한다.

칸톤의 차원에서 일정 금액 이상의 지출을 하는 사업에 대해 일정수의 유권자와 칸톤의회가 요구하는 경우에 주민투표에 회부되는 이른바 재정주민투표(financial referendum)가 있다.<sup>42)</sup>

예를 들어 취리히 칸톤에서는 칸톤정부가 단번에 3백만 스위스 프랑(약 24억 원)이 드는 사업이나 매년 3십만 스위스 프랑(약 2억4천만 원)이 드는 계속사업을 수행하는 경우에 반드시 주민투표를 통해 승인을 받아야 한다.

17개 칸톤들은 일정액 이상의 재정지출을 초래하는 사업에 대해 의무적 재정주민투표를, 20개 칸톤들은 일정 수 유권자들이 요구하는 경우에 선택적 재정주민투표를 실시한다.

주민투표가 실시되기 이전에 각계 각층에서 공개적으로 이른바 ‘주민투표토의’(referendum discussion)가 열려 시민들과 대표들 간 소통을 통해 정책 쟁점과 여러 가지 사항에 대해 논의를 한다.

### <캐나다: “Trudeaumetre” 사례>

미국 오바마 행정부의 공약 이행정도를 평가하는 “Obameter”와 유사

42) 안성호, 「주민투표제도의 운용과 발전방향: 스위스의 교훈」, 『한국정치학회 하계학술대회 발표논문집』, 2004.



하게 캐나다 총리인 트루두(Trudeau)에 대한 공약 검증 시스템이 운영된다. 이는 한 Dom Bernard라는 한 개인이 시작한 시스템으로 문화, 경제, 환경, 정부, 이민, 원주민 및 안보 등의 주제별 평가를 내리고 있다. 트루두 총리의 자유당은 2015년 총선에서 39.5%의 득표로 과반인 184석을 차지함으로써 다수대표제(First-past-the-post system)의 최대 수혜자였고, 선거 전 공약으로 이 총선이 마지막으로 다수대표제로 치러지는 선거가 될 것임을 공약했다. 이와 같은 새 총리의 공약이 이행될지에 대한 관심에서 이 평가 시스템을 시작하게 되었다고 하는데, 2016년 12월 15일 현재 총 223개의 공약 중 37개의 이행된 공약과 28개의 파기된 공약, 그리고 진행 중인 68개의 공약이 있는 것으로 밝히고 있다.<sup>43)</sup>

### <런던 시장 선거의 사례>

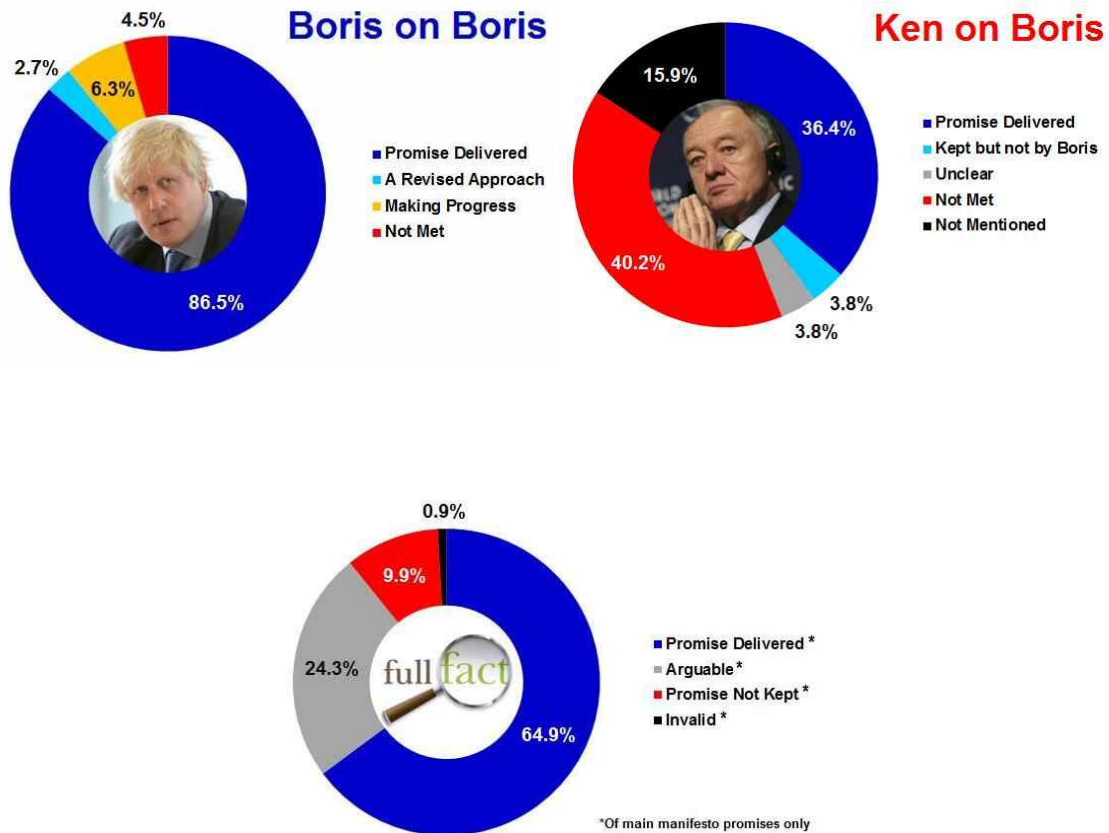
런던 시장 직이 처음 실시되었던 2000년에 초대 런던 시장이었던 켈리빙스턴 (Ken Livingston, 2000-2008년 재임)이 2012년 보리스 존슨 (Boris Johnson) 당시 런던 시장과 매니페스토 평가를 놓고 격돌하게 된다. 이 논쟁에 대해 Fullfact는 중립적인 평가를 내어 놓게 된다.<sup>44)</sup> 애초에 존슨 시장은 자신의 공약이 지난 임기기간 (2008-2012년) 동안 86.5%가 달성되었고 변경된 정책이 2.7%, 그리고 진행 중인 정책이 6.3%이며 아직 달성되지 못한 정책이 4.5%로 주장한 반면, Fullfact는 중복되는 공약들을 제외한 후에 64.9%의 공약만이 존슨 시장의 이행된 공약에 포함될 수 있고 24.3%의 공약은 이행여부에 논쟁이 있을 수 있는 정책들이며 나머지 9.9%의 공약들은 정책약속이 지켜지지 않은 것으로 분석했다. 리빙스턴 전 시장의 존슨 시장 매니페스토의 평가를 소개한 후에 단지 36.4%의 공약이 이행되었고, 40.2%의 공약이 이행되지 않았으며, 15.9%의 공약정책들은 언급되지 않았고, 심지어 3.8%의 공약들은 보리스 시장에 의해서 이행된 정책이 아

43)

[http://www.huffingtonpost.ca/2015/10/22/trudeau-metre-website-dom-bernard-promises\\_n\\_8362384.html](http://www.huffingtonpost.ca/2015/10/22/trudeau-metre-website-dom-bernard-promises_n_8362384.html)

44) <https://fullfact.org/news/has-boris-johnson-kept-9-out-10-manifesto-promises/>

닌 것으로 평가했다.



이처럼 공약이행 평가의 큰 차이를 보인 이유로 플라스틱 백 사용 금지 공약을 예로 들면서, 존슨 선거 캠페인 본부는 플라스틱 백 사용 금지를 공약으로 세운 것이 아닌, 금지를 “지지함”에 대한 공약이었기에 “지지”의 공약 이행을 긍정적으로 본 반면 리빙스톤은 아직 런던 시내에 플라스틱 백이 여전히 사용됨을 이유로 공약 이행이 되지 않았다고 평가했다(fullfact.org). 그리고, 존슨 시장은 그의 초선 공약 중에 삼선 포기를 넣었는데, 이에 대한 공약 이행의 평가는 2012년 그의 재선 운동기간 중에는 할 수 없다는 한계를 fullfact는 지적하고 있다.

## 제4장 한국의 정책·공약 평가·검증 시스템 개선에 대한 제안

### 1. 법·제도적 개선사항

한국의 선거과정에 대한 비판적 분석과 외국의 사례들을 참고하여 한국에서 정책선거를 실질적으로 구현할 수 있는 법·제도적 개선방안을 다음과 같이 제안하고자 한다.

우선 후보자들은 선거정책과 공약을 성실하고 내실 있게 작성하고 그 공약에 대한 유권자들이 충분히 이해하고 공적인 토론이 벌어지고 평가와 검증이 충분히 가능하도록 하기 위해서 선거 공약서의 제출시점을 법적으로 명시하여 의무화할 필요가 있다.

선거 공약서 제출시점을 법적으로 명시하고 의무화하는 문제는 당내 후보선출과 연동된 것이기 때문에 지금처럼 졸속공약을 막고 충분한 시간을 갖고 정책을 작성할 수 있도록 당내 후보선출시기를 앞당길 필요가 있다. 공약에 대한 평가가 최소한 선거 한달 전에는 이루어질 수 있도록 후보등록을 현행 선거일 전 20일부터 2일을 선거일 전 50일부터 2일로 하고 공약제출을 선거일 전 30일까지 제출하도록 개정할 필요가 있다.

외국 사례에서 보듯 구체적인 기관에 의한 평가를 제도화하는 것은 쉽지 않다. 그런 상황에서 유권자들이 직접 평가할 수 있도록 하는 방향으로 나아갈 필요가 있다. 후보자들이 제출한 정책과 공약을 유권자들이 더 편하고 더 자주 접하고 이해할 수 있는 기회들을 제도화해 시민 주도적 평가가 이루어지도록 해야 한다. 그러기 위해서는 제출한 정책을 토대로 한 공약검증 정책토론회의 참석을 의무화할 필요가 있다. 또한 스웨덴에서 실시하고 있는 것과 같은 정당정책박람회 등을 마련해 유권자들이 정당들의 공약을 쉽게 접할 수 있게 해야 한다.

이런 맥락에서 호주의 재정추계 방식은 한국 실정에 어느 정도 적합한 제도라는 것이 지적된다.<sup>45)</sup> 특히 정부가 아닌 의회산하의 PBO는 의회의 합의를 거쳐 예산처장이 임명됨에 따라 상대적으로 정치적 중립성

---

45) 박현석 외 2016.

을 마련할 수 있고, 행정부의 부처이기주의에 취약할 수 있는 네덜란드식 재정추계 방식은 우리 실정상 큰 실효를 가져오기 어려울 것으로 보인다.

뉴질랜드의 재정책임법을 통합한 공공재정법의 예는 순국가채무가 눈덩이처럼 불어나는 한국의 상황에 필수적인 법, 제도적 규정으로 보인다.

## 2. 검증 주체들의 역할 강화를 위한 개선방향

시민주도적 정책평가의 방향으로 나아가야 한다. 그러기 위해서는 「공직선거법」내의 소셜미디어 활동을 제한할 수 있는 조항들도 완화하거나 폐지하여 시민단체와 유권자들 스스로 공약검증활동을 할 수 있도록 보장해 공약평가가 시민들에 의해 이루어질 수 있는 방향으로 가야 한다.

언론이나 단체들에서 정당과 후보자의 공약에 대한 평가를 할 때 공약을 서열화하거나 등급화하는 것을 과도하게 막고 있는 선거법 8조를 개정하여 공약의 서열화, 등급화가 가능하게 해 유권자들이 공약을 쉽게 비교할 수 있도록 해야 한다.

언론과 시민단체들이 능동적이고 자율적으로 공약 검증을 할 수 있도록 후보자 혹은 후보자가 되고자 하는 사람들과 선거운동기간 외에도 상시적으로 정책 토론회 등을 통해 유권자들에게 정책을 알릴 수 있도록 해야 한다.

전문가와 기관들의 공약검증 역할도 강화해야 한다. 선심성 공약이나 실현가능성이 없는 공약이 남발되는 것을 막을 수 있고 공약의 이행가능성에 대해 유권자가 파악하기 쉽도록 지역과 국정 사업 각각 일정 금액 이상이 필요한 공약, 지역민과 국민의 삶에 큰 영향을 미칠 수

있는 현안 등에 관해서는 자동적으로 일정한 기관이나 전문가 등의 검증 과정을 거치도록 하는 법적 장치를 마련할 필요가 있다.

국가기관들도 능동적으로 공약검증의 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 선거과정에서 기획재정부, 국회예산정책처, 국회입법조사처 등의 기관이 복수로 공약과 관련된 소요 예산 정보를 자유롭게 분석, 제공할 수 있도록 하는 것도 고려해야 한다.

## 제5장. 결 론

우리 사회에서 정치에 대한 효능감이 약화되고 정치혐오가 팽배한 중요한 이유는 정책 없는 선거와 약속에 대한 책임 없는 정치가 이루어지고 있기 때문이다.

선거정책과 공약을 평가하고 그 공약들이 잘 지켜지고 있는지를 검증하는 문제는 정책선거와 책임정치를 통해 대의민주주의가 적절하게 작동하게 하여 국민의 삶의 질을 높이는 문제와 직결된다.

따라서 공약의 내용과 이행여부를 평가하고 검증하여 유권자들에게 제시하는 것은 유권자들의 선택을 돕기 위한 아주 중요한 수단이며 공약 실천을 통한 책임정치를 구현하기 위한 유력한 방도다.

정책선거는 정치적 안정과 예측가능성을 높인다는 측면에서도 매우 중요하다. 정책과 공약을 통해 유권자들로부터 선택을 받아 민주적 정당성을 지닌 정책과 공약을 실행할 때 패한 정당과 야당이 그에 관해 무조건적인 반대만 할 수 없기 때문이다.

정책선거를 위해서는 정책의 작성단계, 정책에 대한 홍보와 그 정책에 대한 유권자들의 이해 단계, 정책에 대한 토론과 평가의 단계가 이루어져야 한다. 특히 토론과 평가의 단계를 위해 전문가적 시각으로 공

약을 분석하고 검증하여 유권자들에게 그 내용이 알려져야 한다.

공약평가의 절대적 객관성은 사실상 담보할 수 없기 때문에 오히려 다양한 평가들이 이루어져 유권자들이 판단할 수 있도록 평가의 개방성과 자율성을 강화하는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다.

공약평가도 선거의 과정이므로 전문성만을 강조하는 것보다 시민주도적, 시민참여적 공약평가를 통해 시민들의 활발한 정치행위가 이루어질 수 있는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다.