
해외 정책·공약 실천 성공사례와 시사점에 대한 연구

제출일: 2017. 6. 30.

연구책임자 : 김 명 식 (대구가톨릭대학교)

공동연구원 : 김 영 수 (영남대학교)

안 도 경 (서울대학교)

하 상 응 (서강대학교)

대구가톨릭대학교 산학협력단

해외 정책·공약 실천
성공사례와 시사점에 대한 연구

2017. 6. 30.

수행기관 : 대구가톨릭대학교
산학협력단



중앙선거관리위원회
NATIONAL ELECTION COMMISSION

본 자료는 연구 용역기관에서 작성·제출한 연구 결과 보고서로서
중앙선거관리위원회의 공식 의견이 아님을 참고하시기 바랍니다.

제 출 문

중앙선거관리위원회 위원장 귀하

이 보고서를 『해외 정책·공약 실천 성공사례와 시사점에 대한 연구』의 최종보고서로 제출합니다.

2017. 6. 30.

연구책임자 김명식 교수

수행기관 대구가톨릭대학교
산학협력단

차 례

요약문	vi
제1장 서론	1
제1절 연구 목적	1
제2절 연구 범위와 방법	4
1. 연구대상과 범위	4
2. 연구방법	5
제2장 매니페스토의 의의와 내용	8
제1절 의의	8
1. 매니페스토의 개념	8
가. 매니페스토의 정의	8
나. 의미있는 매니페스토의 조건	9
2. 매니페스토의 특징	10
가. 정당의 이념	10
나. 매니페스토의 활용	10
제2절 내용	12
1. 매니페스토의 평가	12
2. 매니페스토의 한계	13
제3장 해외 정책 · 공약 실천성공 사례	15
제1절 미국	15
1. 정치체제와 선거제도	15
가. 미국의 선거제도	15
나. 미국의 대통령선거	16
다. 미국의 선거와 매니페스토	18

2. 2016년 대선 트럼프 후보의 정책 공약사항 분석 평가	19
가. 무역	19
나. 이민	21
다. 환경	25
라. 건강보험	25
마. 안보	26
바. 기타 국내정책	29
3. 트럼프 대통령 집권 후 정책집행 상황	33
가. 정치상황	33
나. 실적	34
다. 실행과정	35
라. 책임과 평가	36
4. 차기 선거전망	36

제2절 영국38

1. 정치체제와 선거제도	38
가. 영국의 정치체제	38
나. 영국의 선거제도	39
다. 영국의 선거와 매니페스토	40
2. 영국 매니페스토 사례1(1979년 총선거)	42
가. 배경	42
나. 1979 보수당 매니페스토	43
다. 1979 노동당 매니페스토	45
라. 1979 보수당과 노동당 매니페스토 평가	44
마. 1979 하원 총선거 결과	49
바. 집권 후 매니페스토 실행과 이후 선거에의 영향	60
3. 영국 매니페스토 사례2(2010년 총선거)	53
가. 배경	53
나. 2010 보수당 매니페스토	54
다. 2010 노동당 매니페스토	55
라. 2010 자유민주당 매니페스토	58
마. 2010 선거 매니페스토 평가	61
바. 보수당-자유민주당 연립정부협약(coalition agreement)	68

사. 집권 후 매니페스토의 실행과 이후 선거에의 영향	5
-------------------------------	---

제3절 일본68

1. 일본 매니페스토의 역사	68
가. 일본의 정치환경	68
나. 일본의 선거구조	73
다. 일본의 선거와 매니페스토	75
2. 일본 매니페스토 사례1	80
가. 사례의 개요	80
나. 매니페스토 분석 및 평가	81
다. 선거결과와 매니페스토의 영향	82
라. 집권 후 집행상황	82
3. 일본 매니페스토 사례2	83
가. 사례의 개요	83
나. 매니페스토 분석 및 평가	88
다. 선거결과와 매니페스토의 영향	89
라. 집권 후 집행상황	89
마. 차기선거에의 영향	90
3. 일본 매니페스토 전망과 제언	90
가. 일본정치의 전망과 변화	90
나. 일본 매니페스토 활동의 전망과 변화	99
다. 한국정치와 매니페스토 활동에의 함의	99

제4절 호주91

1. 정치제도	91
가. 정치구조의 특징	91
나. 연방정부의 통치체제	92
2. 선거제도	98
가. 호주 선거제도의 특징	98
나. 투표, 선거구, 개표 및 당선자 확정 방식	99
다. 호주 의원선출 방식의 장단점	100
라. 주정부 선거 절차 및 내용 - ACT 사례	111
마. 호주 재외투표제도	104

바. 호주선거관리위원회(AEC)	15
사. 호주 의회예산처(PBO)의 역할	16
3. 정책선거 사례	109
가. John Howard 정부	109
나. Kevin Rudd 정부	112
다. Julia Gillard 정부	115
라. Tony Abbott 정부	117
마. Malcolm Turnbull 정부	121
바. 호주 지방정부의 주요 공약 사례	124
4. 공약 이행을 위한 주요 개선 사항	127
가. 법과 제도의 정비	127
나. 검증 주체의 역할 강화	128

제4장 맺음말: 해외 매니페스토 실천 사례의 시사점 12

1. 매니페스토의 실천조건	129
2. 국가의 역할	130
3. 정당의 임무	132
4. 언론과 연구기관의 역할	133
5. 시민의 역할	135
6. 전망과 제언	136
 참고문헌	 138

표 차 례

<표 1> 야마모토 이치타(山本一太) 개혁안 매니페스토	78
<표 2> 마스다 매니페스토 골자 (2003년 2월)	81
<표 3> 마스다 지사의 매니페스토 실행 현황(2003년 7월)	82
<표 4> 민주당 매니페스토 내용(2003년 9월)	85
<표 5> 칸 비전 내용(2003년 10월)	88
<표 6> 2016년 7월 총선결과 상·하원 정당 의석 분포	94
<표 7> 역대 호주 연방정부 집권당 수상 및 집권기간 등	97
<표 8> 2010년 총선의 재외투표현황	105
<표 9> 선거준비기간의 정책비용 산출 요청 가능여부	108
<표 10> 선거준비기간 외의 정책비용 산출 요청 가능여부	108

그림 차 례

[그림 1] 국민 선호 매니페스토-정책집행 프로세스	2
[그림 2] 매니페스토 연구 프로세스	5
[그림 3] ABC방송 공약추적 프로그램의 공약이행률	118

【요약문】

- 이 연구의 목적은 각국의 매니페스토(Manifesto) 사례를 살펴봄으로써 한국의 선거문화 개선과 민주주의 발전에 기여하려는 것임. 매니페스토의 궁극적 목적은 책임정당정치(responsible party politics)임.
- 1987년 민주화 이후 한국 정치는 절차적 정당성을 획득했으나 실질적 정당성에 대한 만족도는 매우 낮은 편임. 그 이유는 정당과 정부, 대통령과 국회의 정치적 책임성이 낮기 때문임. 즉, 유권자의 선호가 정확히 정당과 국회에 의해 정책화되고, 이것이 정부에 의해 집행되는 측면에서는 아직 미숙한 단계임. 우리나라의 민주주의가 한 단계 더 성숙하기 위해서는 국민의 요구, 정당의 매니페스토, 국가의 집행이 일치되는 책임정치의 방향으로 나아가야 함.
- 이를 위해 민주주의가 성숙단계에 이른 주요 선진외국의 정책공약 실천 사례를 수집, 분석함으로써 성공의 원인, 사회적 기반 등에 대해 시사점과 발전방향 제시하는 것이 중요함. 나아가 언론 매체와 협조하여 우리나라의 정책선거 문화를 정착하고 정치 환경을 개선하는 데 도움이 될 계기를 마련하는 것이 요구되는 시점이라 할 수 있음.
- 이를 위해 정치적으로 선진화된 국가로 평가되는 미국, 영국, 호주와 함께 우리나라와 인접한 그리고 아시아에서 우리와 유사한 수준의 민주주의의 기반을 가진 일본을 포함하여 비교 대상으로 조사·분석하고자 함.
- 연구의 대상은 기본적으로 미국, 영국, 호주, 일본의 정치체제와 선거체제, 그리고 선거에서 제시된 정책공약과 집권 후 실천 여부를 검토하고자 함. 연구 방법은 기본적으로 문헌조사와 내용분석에 의함. 문헌조사는 정당 공약집, 여론조사 자료, 학술논문, 선거관리위원회 등 국가통계자료 등을 중심으로 분석을 실시함. 내용분석은 각 정당의 정책공약, 정책 중요도에 대한 분석, 투표자들의 정책인식, 투표자의 정책인식이 투표행위에 미치는 영향, 정책선거 촉진 또는 저해 요인, 정책 공약의 실천, 정책공약 실천이 차기 선거에 미치는 영향, 시민사회의 역할에 대해 구체적으로 분석함.
- 선진국의 사례에서 알 수 있는 바처럼, 매니페스토는 대의민주주의 책임정치가 제대로 실현되기 위한 필수적인 요건임. 이를 위해서는 책임정치의 순환적 연쇄가 필요함. ① 정당, 후보자는 정책을 분명하게 제시해야 함. ② 유권자는 정당과 후보자의 정책공약을 파악하기 위해 노력해야 함. ③ 선거 후 정부의 공약실천 과정이 유권자에게 지속적으로 전달되어야 함. ④ 유권자는 정부의 정책공약 이행을

차기 선거에서의 지지 여부를 결정하는 근거로 삼아야 함.

- 대의민주주의 책임 정치가 원활하게 작동하기 위해서는 정부와 정당, 유권자, 언론이 각자의 역할을 수행해야 하고 여기에 전문가집단을 포함한 시민단체의 역할이 가미되면 더 좋을 것임.
- 영국은 매니페스토 선거가 가장 이상에 가깝게 구현되고 있는 나라임. 의회민주주의의 전통이 길고, 오랜 책임정치의 역사 속에서 정당의 자기 이익을 위한 합리적 판단의 결과로 매니페스토가 진화함. 책임정치를 가능하게 하는 정치제도, 즉 의원내각제, 다수제 민주주의, 소선거구제 등에 입각한 단일 정당 내각 등을 갖추고 있으며, 언론과 독립연구기관이 정당과 유권자 사이에서 효과적인 정보의 소통을 매개함.
- 어떤 정치체제이든 좋은 정치는 결국 책임정치(responsible politics)임. 인류가 발견한 최선의 정치체제는 민주주의이고, 민주주의는 기본적으로 정당정치에 기반함. 정당의 궁극적 목적은 국민에게 편익을 제공하기 위한 것이며, 이를 위해서는 정책정당이 되어야 함. 즉, 정당이 정책을 제시하고 이에 의해 정부를 운영함으로써 국민에게 편익을 제공하는 동시에 이를 통해 국민의 평가를 구하는 것이 책임 정당정치(responsible party politics)임.
- 1987년 민주화 이후 한국의 민주주의는 크게 발전해 옴. 그러나 포퓰리즘의 폐해도 커지고 있음. 이를 막고 한국 민주주의가 한 단계 더 발전하기 위해서는 매니페스토의 실천이 절실함. 책임정치에는 내각책임제의 정부형태가 적합함. 제왕적 대통령제의 폐단을 막고 책임정치의 실현을 위해 장기적으로 내각책임제 개헌을 고려해 볼 가치가 있는 것으로 생각됨.
- 매니페스토의 실천은 궁극적으로 유권자의 관심과 참여가 필요함. 그리고 이를 매개할 언론-연구기관의 역할이 중요함. 마지막으로 책임정치는 결국 유권자 자신의 노력 외에는 어떤 대안도 없다는 것을 확실히 인식해야 함.

제1장 서론

제1절 연구 목적

- 이 연구의 목적은 각국의 매니페스토(Manifesto) 사례를 살펴봄으로써 한국의 선거문화 개선과 민주주의 발전에 기여하려는 것임.
- 매니페스토란 개인이나 단체 정당 등이 어떤 문제에 대한 자신의 입장을 분명하고 체계적으로 밝히는 것임. 대의민주주의에 적용되었을 때 이는 정당과 공직 후보자가 선거에 임하여 공적 현안들에 대한 입장과 계획을 밝히고 그것을 바탕으로 유권자들의 평가를 받음을 의미함.
- 매니페스토를 통해 얻고자 하는 가장 큰 목적은 책임정당정치(responsible party politics)임. 프랜시스 후쿠야마는 좋은 정치란 세 가지에 의존한다고 지적하며, 국가(the state), 법치주의(the rule of law), 책임정부(accountable government)의 세가지 요소를 들고 있음.¹⁾
- 이중 책임정부란 통치자가 자신은 통치 대상인 국민에 대해 책임을 지고 있다고 믿으며, 자기 이익보다 국민의 이익을 앞세우는 것을 말함.
- 책임성은 여러 가지 방법으로 수립될 수 있음. 중국과 조선의 경우 백성에 대한 의무를 강조하고, 이에 대한 지배집단의 도덕교육을 중시함. 정도전의 『조선경국전(朝鮮經國典)』을 보면, 왕은 백성의 호적을 받을 때 절을 하고 받았다고 함. 그 이유는 백성은 군주의 하늘(君以民爲天)이기 때문임. 또 명나라의 관리 여곤(呂坤, 1536-1618)은 『신음어(呻吟語)』에서 “하늘이 백성을 낳은 것은 임금을 위한 것이 아니다. 하늘이 임금을 세운 것은 백성을 위한 것이다.(天之生民非爲君也 天之立君以爲民也)”라고 주장함. 전근대 동아시아의 사대부들은 이른바 구세의식의 소유자들로서, 통치행위를 하늘로부터 위임받았다는 도덕적 책임의식(天位論)을 가지고 있었음.
- 그러나 공식적 책임성은 절차적임. 정부가 스스로 자의적 권력 행사를 억제하는 매커니즘에 승복하는 것임. 궁극적으로 이런 절차들은 사회 구성원들이 비리, 무능, 권력 남용 등의 이유로 정부를 완전히 교체할 수 있도록 해줌. 현대 민주주

1) 프랜시스 후쿠야마·함규진 역. 2012. 『정치질서의 기원』. 서울: 웅진하우스. 38-39.

의에서 절차적 책임성을 얻는 주된 방법은 선거임. 특히 다당제 하의 선거와 보통선거가 선호됨. 물론 절차적 정당성은 선거에 국한되는 것은 아님. 영국에서는 책임정부에 대한 요구가 일찍 제기되었고, 이는 법치주의의 형태를 띠. 왕도 법에 복종해야 한다는 믿음이 필요하기 때문임. 민주화 이후 선거권이 확대되고, 결국 모든 국민이 선거권을 가지게 됨. 영국이나 미국, 서유럽에서 절차적 책임성이 완전히 이루어진 것은 20세기에 들어서부터임.²⁾

- 1987년 민주화 이후 한국 정치는 절차적 정당성을 획득했음. 그러나 절차적 정당성을 넘어 실질적 정당성에 대한 만족도는 매우 낮은 편임. 즉, 유권자의 선호가 정확히 정당과 국회에 의해 정책화되고, 이것이 정부에 의해 집행되는 측면에서는 아직 미숙한 단계임. 정당과 국회, 정치가에 대한 지지도가 사회 각 부문 중 최저에 속하는 것은 그런 이유 때문임. 우리나라의 민주주의가 한 단계 더 성숙하기 위해서는 국민의 요구, 정당의 매니페스토, 국가의 집행이 일치되는 책임정치의 방향으로 나아가야 함.
- 책임정당정치는 [그림 1]의 프로세스를 거치면서 다음 세 가지 사항을 만족시켜야 함. 첫째, 정당이 유권자들에게 구체적인 정책적 대안을 제시하여 유권자의 선택을 받아야 함. 둘째, 유권자의 선택을 받은 정당은 집권 후 매니페스토의 내용을 실천해야 함. 셋째, 차기 선거에서 유권자는 집권당의 매니페스토 이행에 대한 평가에 의해 책임을 물어야 함.

국민선호-매니페스토-정책집행 Process



[그림 1] 국민 선호 매니페스토-정책집행 프로세스

2) 프랜시스 후쿠야마·함규진 역. 2012. 『정치질서의 기원』. 서울: 웅진하우스. 358-359.

- 민주주의는 대중의 선호에 부응하여 선거에서 정당 간 경쟁과 투표에 의해 정부가 행동하는 체제임. 이런 과정에서 정당의 매니페스토는 그 내용면에서 지금까지 활동하고 있는 핵심적 정치행위자들의 정책과 선호에 대한 풍부한 자료를 제공한다. 이 점에서 중요한 의미를 가짐. 매니페스토는 유권자들에게 그 정당이 집권했을 경우 무슨 일을 할 것인가를 알려주고, 정책적 선택의 토대를 제공하는 중요한 역할을 수행함.
- 따라서 유권자가 선거를 통해 특정 정당에게 정책을 위임하기 위해 필수적으로 요구되는 민주주의 조건은 유권자들이 선택을 잘 할 수 있도록 정당들 사이에 차이가 존재해야 한다는 것임. 그리고 일단 선출되어 정당이 정부를 구성할 때 선거과정에서 약속한 것을 이행해야 한다는 것임. 이는 민주주의가 잘 유지되고 운영되기 위한 기본 조건(basic condition)임.
- 다만 대통령제와 매니페스토는 조화를 이루기 어려움. 대통령제는 승자독식제이므로 선거에서의 승리를 최우선시하게 되고, 이 경우 구체적이고 분명한 매니페스토는 반대 정당의 비판을 야기해 오히려 불리하게 될 가능성이 높음. 이 때문에 광범위한 유권자의 동의와 지지를 이끌어 낼 수 있지만 구체성은 결여된 포괄적 이슈를 중심으로 선거를 이끌어 나감.
- 다른 한편 대통령제는 견제와 균형을 통한 권력 분립이 기본적인 통치구조. 이원적 정통성(dual legitimacy)에 의해 의회와 권력을 분할함. 이에 의해 다수의 횡포를 방지하고, 집행권의 독재화를 방지하고자 함. 이 경우 대통령과 국회의 책임 소재가 불분명해지게 되어 유권자의 판단이 어려움.
- 그럼에도 불구하고 2017년 대통령 선거를 보면, TV 토론을 통해 여러 정당의 입장 차이가 상당히 분명하게 드러남. 특히 2012년 대통령 선거의 경우 박근혜, 문재인 두 후보만 유력했기 때문에 정책 차이를 비교적 명료하게 알 수 있었지만, 2017년 선거는 5명의 유력 후보가 출마하여 정당간 차이를 알기 어려웠음. 이 경우 후보자간 정책 경쟁과 토론은 유권자들에게 판단에 유용한 정보를 제공한 것으로 판단됨.
- 한국의 매니페스토 운동은 내각제 국가인 일본에서 매니페스토 운동에서 많은 시사점을 받음. 특히 시민사회 차원에서 매니페스토 운동이 시작되어, 선거 때마나 정당별, 후보별로 매니페스토를 발표하도록 요청함. 또한 매니페스토에 대한 사후 평가에도 노력함.
- 성숙한 민주주의라면 어느 경우에도 국민의 요구와 각 정당의 매니페스토를 검

토하고, 이것이 어느 정도 실천되고 있는지를 과학적으로 분석함으로써, 정당, 국회, 정부로 하여금 앞으로 도움이 될 정확한 지표를 제공하는 것이 필요함.

- 이를 위해 민주주의가 성숙단계에 이른 주요 선진외국의 정책공약 실천 사례를 수집, 분석함으로써 성공의 원인, 사회적 기반 등에 대해 시사점과 발전방향 제시하는 것이 중요함. 나아가 언론 매체와 협조하여 우리나라의 정책선거 문화를 정착하고 정치 환경을 개선하는 데 도움이 될 계기를 마련하는 것이 요구되는 시점이라 할 수 있음.

제2절 연구 범위와 방법

1. 연구대상과 범위

- 다수의 국가에서 이루어지는 사례를 함께 조사하여 비교정치학적 관점에서 분석하는 것이 상황을 판단하는데 도움이 됨. 예컨대 정치적으로 선진화된 국가로 평가되는 미국, 영국, 호주와 함께 우리나라와 인접한 그리고 아시아에서 우리와 유사한 수준의 민주주의의 기반을 가진 일본을 포함하여 비교 대상으로 조사·분석하고자 함.
- 연구의 대상은 기본적으로 미국, 영국, 호주, 일본의 정치체제와 선거체제, 그리고 선거에서 제시된 정책공약(Manifesto)과 집권 후 실천 여부를 검토하고자 함. 보다 세부적으로는 정당과 후보자들의 선거운동에서 정책공약의 중요도에 대한 분석, 정당과 후보자의 정책공약에 대한 유권자의 반응과 투표선택에 미치는 영향력 분석, 정책중심 선거운동의 필요성 및 저해요인 분석, 정당과 후보자들의 정책공약이 유권자의 투표선택에 미치는 영향에 대한 분석, 정책공약의 실천 정도가 이후 선거의 결과에 미치는 영향에 대한 분석, 정책중심 선거운동과 정책공약 실천 검증에 있어서 시민사회의 역할에 대한 연구 등을 들 수 있음.³⁾
- 연구의 방법과 절차는 [그림 2]와 같이 관련 자료를 수집·분석하고 향후 대안을 제안하는 순서로 진행하고자 함.

3) 김희민, 리처드 포딩·조진만 외 역, 2007. 『매니페스토의 올바른 이해와 사용: 서구 25개국의 매니페스토 연구』. 서울: 오름.

MANIFESTO RESEARCH PROCESS



[그림 2] 매니페스토 연구 프로세스

2. 연구 방법

- 본 연구의 방법은 기본적으로 문헌조사와 내용분석에 의함. 문헌조사는 정당 공약집, 여론조사 자료, 학술논문, 선거관리위원회 등 국가통계자료 등을 중심으로 분석을 실시함. 내용분석은 각 정당의 정책공약, 정책 중요도에 대한 분석, 투표자들의 정책 인식, 투표자의 정책인식이 투표행위에 미치는 영향, 정책선거 촉진 또는 저해 요인, 정책 공약의 실천, 정책공약 실천이 차기 선거에 미치는 영향, 시민사회의 역할에 대해 구체적으로 분석함.
- 기본적으로 정당의 정책을 연구하기 위해서는 정당의 문서들을 수집하고 분석해야 함. 정당의 정책이 무엇인가에 대한 판단은 전문가들의 인식, 또는 투표자들의 인식에 근거하기보다는 실제로 정당이 무엇을 말해왔는가를 토대로 파악할 때 적실성을 가질 수 있음. 물론 선거시 정당의 정책들에 대한 투표자의 인상이 그들의 투표결정에서 중요한 영향을 미칠 수도 있음. 하지만 이것은 정당 스스로가 실제로 만든 정책적 진술과는 다른 것임.
- 매니페스토 자료는 정당과 정부가 발행한 권위 있는 문서들을 기반으로 구성되어 있음. 통상 이런 문서들은 체계적인 정치 분석을 위한 근거로서는 등한시되었음. 왜냐하면 여론조사 등 더 쉽게 계량화할 수 있는 자료들이 존재했기 때문

임. 그러나 여론이 정책결정 과정에서 언제나 결정적 역할을 하는 것은 아님.

- 민주적 의사결정 뿐 아니라 그것에 대한 정치적 반응과 논쟁, 정당의 우선순위와 정책선호도, 정책의 실행과 사법적 해석 등이 모두 문서화됨. 민주주의는 의사소통이고, 의사소통 방법은 주로 서면으로 이루어짐. 라디오나 TV에서 말한 경우에도 통상 대본을 통해 이루어짐. 그러므로 문서들은 민주주의가 어떻게 수행되는지에 대한 주요한 증거가 됨. 그래서 수많은 문서들을 포함하는 일반적이고 문서화된 증거가 필요함. 이런 증거를 다루는 유일한 방법은 그것을 통계적 형태로 수집하고 조작하는 것임. 정치적 문서들에 대한 ‘내용분석 연구방법’(content analysis=CA)은 상당한 연구가 축적되어 있음.
- CA는 1930년대 초 미국에서 처음 시작되었음. CA는 최초의 커뮤니케이션 연구 도구로 알려져 있음. 이 방법을 발전시킨 것은 라스웰(Harold Lasswell)임. 그는 CA를 분류범주의 체계적 적용을 위한 심리분석적 인터뷰 연구에 적용하였음. 라스웰은 1939년 정부의 요청으로 외국 신문들의 내용을 조사하는 세계주의 조사(World Attention Survey) 책임을 맡았음. 이 연구는 전쟁의 위협에 관한 것이었음. 이 연구는 신문 보도를 조사한 결과, 1939년 독소상호불가침 조약인 몰로토프-리벤트롭 조약(Molotov-Ribbentrop Pact)이 체결되기 전 독일과 소련 양국의 신문에서 부정적 언급들이 감소하는 것을 발견했음. 이는 공식적인 문서들과 대중매체, 그리고 정치적 행위자 간의 상호관계를 보여줌.
- 정당 매니페스토가 CA에 의해 연구된 첫째 이유는 선거활동 기간에 명확하게 나타나는 특이성 때문임. 정당 매니페스토는 투표자들에게 폭 넓게 읽히지는 않더라도 공공적으로 채택되고 시행되어 대중매체들에 의해 알려짐. 이런 직접적인 정치적 이유 외에도 정당 매니페스토는 정치사상가들이 흥미를 가지는 정의와 공정 같은 개념이 현실적으로 어떻게 적용되는가를 파악할 수 있는 사례가 됨. 그리고 추상적 정치이론이 실생활에 잘 작용할 수 있음을 나타내는 것임.
- 선거 프로그램은 유일한 포괄적 문서 또는 정당이 만든 성명이라는 장점을 가지고 있음. 일반적으로 특정 사안과 정책에 대한 채택의 절차는 정당의 당헌(partly constitution)에 기록되어 있어서 문서가 어떤 종류의 문서인지 명확히 알 수 있음. 그러나 분열되고 내부적으로 갈라진 정당의 경우 어느 정도 심도 있는 절충 과정을 거쳐 특정 시점에 선거 프로그램이 채택됨. 매니페스토 자료는 명백하게 정당의 선호와 의도로 구성되고, 정당의 정책적 입장에 대한 전문가 또는 투표자의 인식과 판단은 행태 자체를 근본으로 함.
- 정당의 선거 프로그램은 직접적 방식보다는 대중 매체를 통한 토론을 통해 투

표자들에게 영향력을 행사하게 됨. 그런데 메시지가 만들어진 의도 그대로 청중들에게 수용되지는 않음. 즉, 실제로 정당의 정책에 대한 투표자의 인식이 정당 스스로 정의한 것과 일치할 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있음. 이 점에서 정당의 매니페스토는 투표자들이 무슨 생각을 하는가에 대한 정보를 알려 주기보다는 정당의 전략가들이 투표자들을 어떻게 생각하는가에 대한 정보를 제공해 줌.

제 2장 매니페스토의 의의와 내용

제1절 의의

1. 매니페스토의 개념

가. 매니페스토의 정의

- 매니페스토(manifesto)는 정당이 선거에 임하여, 앞으로 선거에서 이겨 집권하게 되면 어떤 정책을 펼쳐 보이겠다고 유권자들에게 소개하는 문서를 말함. 원칙적으로 정당이 공표하는 문서이기 때문에, 후보 개인의 선거 공약과는 성격이 다름.
- 하지만 대통령제를 취하는 나라에서는 대통령 후보들의 공약도 매니페스토로 이해하는 경향이 있음.
- 양당제 하에서는 두 정당의 이념 위치가 상대적으로 명확하게 파악되기 때문에 매니페스토가 갖는 유용성이 약함. 다당제 하에서는 여러 정당의 상대적 이념 위치가 모호한 경우가 다분하므로 매니페스토의 유용성이 강함.
- 예를 들어 2012년 한국 대통령 선거 상황에서 박근혜 후보와 문재인 후보 간의 정책 입장 차이 및 이념 차이는 굳이 그 두 후보의 매니페스토 또는 공약을 꼼꼼히 살펴보지 않아도 상당히 쉽게 파악할 수 있었음.
- 하지만 2017년 한국 대통령 선거에서는 5명의 후보가 등장하였기 때문에 그 후보들 또는 정당들의 매니페스토/공약을 자세히 살펴보지 않고서는 제안된 정책의 차이와 이념 차이를 파악하기가 어려웠음.
- 실제로 심상정 후보의 경우 대통령선거 후보자간 TV토론에서 더불어민주당의 선거 매니페스토를 인용하면서 정의당에 비해 더불어민주당이 이념적으로 진보적이지 않음을 상기시킴.

나. 의미있는 매니페스토의 조건

- 매니페스토가 실효성을 갖기 위해서는 유권자들이 각 정당의 매니페스토 내용을 어느 정도 파악하고 있어야 함. 그러기 위해서 정당은 선거 운동 기간 중에 자신의 매니페스토를 충분히 홍보해야함.
- 그리고 집권에 성공한 정당은 선거 기간 중 매니페스토에서 약속한 것들을 실제 정책에 반영하려고 노력해야 함.
- 이상적인 상황에서 ① 선거 때 정당과 후보가 민의를 반영한 매니페스토/공약을 명확하게 제시하고, ② 유권자들이 그 매니페스토/공약을 정확하게 이해하고, ③ 당선된 후 매니페스토/공약을 이행하면, ④ 책임있는 정치를 실현하게 되어 유권자들의 정부에 대한 신뢰가 높아지고, 민주주의 제도가 공고화 되는 효과를 얻는다는 생각임.
- 그런데 이러한 이상적인 경우가 실현되는 경우는 매니페스토/공약이 합의 현안(valence issues)으로 구성되었을 때임. 매니페스토/공약이 쟁점 현안(position issues)로 구성되었을 때에는 위에서 언급한 이상적인 경우가 실현되기 어려움.
- 합의 현안이란 유권자 및 정당 간 합의가 존재하는 정치, 사회 현안을 말함. 예를 들어 “경제 성장”, “범죄율 감소”, “환경 오염 방지”, “보육비 확충” 등과 같은 현안에는 찬-반의 여지가 별로 없어 합의가 쉽게 형성됨.
- 반면 쟁점 현안이란 유권자 간 또는 정당 간 합의를 이루기 어려운 정치, 사회 현안을 말함. 예를 들어 “최저 임금 시간당 1만원”, “동성애 합법화”, “군복무 기간 단축”과 같은 현안을 놓고서는 첨예한 찬-반 대립이 형성됨.
- 일반적으로 합의 현안은 다소 추상적인 경향이 있고, 쟁점 현안은 상대적으로 구체적임.
- 합의 현안일지라도 내용이 조금만 더 구체적으로 전개되면 분쟁 현안으로 바뀌는 경우도 허다함. 예를 들어 “범죄율 감소”를 위해 골목에 CCTV를 더 설치하는 정책에 대해서는 합의가 있을 수 있으나, 경찰의 수를 늘리겠다는 정책에 대해서는 국가의 재정에 미치는 부작용을 들어 반대하는 목소리가 높을 수 있음.
- 정당 또는 후보의 매니페스토/공약이 합의 현안으로 구성되어 있으면, 그것을

실현시키려고 노력하는 과정에서 정치 갈등이 생길 개연성이 낮음. 반면 정당 또는 후보의 매니페스토/공약이 쟁점 현안으로 구성되어 있으면, 그것을 실현시키려고 노력하는 과정에서 정치 갈등이 생길 개연성이 높음.

- 따라서 어떤 정당 또는 후보가 선거에서 승리를 쟁취한 후, 쟁점 현안과 연관된 매니페스토/공약을 실현하려는 과정에서 사회 불안, 이념 양극화, 정치 분열을 조장할 수 있음. 다시 말해, 매니페스토에 따른 정책 수행을 하는 것은 이론적으로 보면 바람직한 현상이지만, 현실적으로 긍정적인 정치 결과물을 가져올 것인지는 미지수.

2. 매니페스토의 특징

가. 정당의 이념

- 정당의 매니페스토를 통해 정당의 이념을 파악할 수 있음.
- 보통 정당의 이념을 파악하는 방법으로는 ① 전문가 설문을 통한 측정법, ② 대규모 설문에서 일반 유권자들의 답변에 근거한 측정법, 그리고 ③ 매니페스토 자료를 이용한 측정법이 있음.
- 전문가 설문을 통한 측정법은 정치학자들에게 각 정당의 이념 점수를 매기게 하여 가장 진보적인 정당에서부터 가장 보수적인 정당까지 순서를 정하는 방법임. 설문 조사를 통한 측정법은 일반 유권자들에게 각 정당의 이념 점수를 매기게 하여 가장 진보적인 정당에서부터 가장 보수적인 정당까지 순서를 정하게 하는 방법임. 매니페스토 자료를 이용한 측정법은 각 정당의 매니페스토 내용을 치밀하게 분석함으로써 가장 진보적인 정당에서부터 가장 보수적인 정당까지 순서를 정하게 하는 방법임.

나. 매니페스토의 활용

- 매니페스토의 내용을 분석하여 보수 정당과 진보 정당을 구분해 낼 수 있다면 정당의 이념이 정책 결정과정 및 유권자의 투표 행태와 어떠한 연관 관계를 맺는지 파악할 수 있음.
- 이를 위해서는 좌파-우파의 이념적 특성을 적실성 있게 규정할 수 있는 일련의 범주들을 선택하는 것이 중요함.

- 비교 매니페스토 프로젝트(Comparative Manifestos Project: CMP)의 방식에 따르면, 정당 매니페스토 내에서 56개의 정책 범주를 규정함.
- 이 중 좌파 범주는 자본주의/신자유주의 규제, 계획경제, 보호주의, 탈식민지화, 평화, 국제주의, 민주주의, 사회보장 증대, 교육 투자 증진, 노동 집단 보호 등이 해당됨. 우파 범주는 기업의 자유, 인센티브, 경제적 효율성, 헌정주의, 정부의 권위, 민족주의, 전통과 도덕, 법과 질서, 자유, 군사 안보 등이 해당됨.
- 이들 범주들은 자의적으로 나뉘었다고 볼 수 있음. 한 범주에 대한 이해가 시대/국가별로 다를 가능성이 높기 때문에 문제가 될 수 있음.
- 정당 이념 지표는 우선 매니페스토에서 좌파적 입장을 옹호한 모든 진술의 비율(Ideology Left)과 우파적 입장을 옹호한 모든 진술의 비율(Ideology Right)를 구하고, 다음의 공식을 활용하여 계산함.

- 정당이념 = $(\text{IdeologyLeft} - \text{IdeologyRight}) / (\text{IdeologyLeft} + \text{IdeologyRight})$

- 이 공식에 따르면 높은 값이 좌경 이념이 됨. 이 지표를 여러 민주주의 국가에 동시에 적용하게 되면 매니페스토에 나타난 이념의 국가간 비교가 용이해질 뿐만 아니라 통시적 비교 역시 가능해 짐.
- 매니페스토를 이용해 정당이 이념을 측정 한 후, 의회와 정부의 이념 역시 측정할 수 있음.
- 의회의 이념은 다음의 공식을 활용하여 계산함.

- 의회이념 = (정당이념 X (정당이 얻은 의석수/전체의석수))

- 정부의 이념은 다음의 공식을 활용하여 계산함.

- 정부이념 = (정당이념 X (정당이 장악하고 있는 내각의 장관직수/내각 전체 장관직 수))

- 유권자의 이념은 설문조사를 통해 직접적으로 측정하는 방식이 일반적임.
- 이렇게 유권자의 이념, 정당의 이념, 의회의 이념, 정부의 이념들을 다 측정하고 난 후, 다음과 같은 정치 과정을 그려볼 수 있음.

• 유권자 이념 → 의회 이념 → 정부 이념 → 정책 결과물 → 유권자 이념

- 이 경우 중위 유권자(median voter)의 이념 위치가 의회 또는 정부의 이념 위치와 얼마만큼 유사한 특징을 보이는지를 확인하는 일치성(congruence)을 파악할 수 있음. 또한 중위 유권자의 이념 변화와 의회 또는 정부의 이념 변화 사이에 존재하는 동태적인(dynamic) 조응관계인 대응성(responsiveness) 역시 파악 가능함.
- 결국 매니페스토의 내용 분석을 통해 정당의 이념적 위치를 파악하고 정당간/국가간 비교, 시계열적 비교를 할 수 있는 잇점은 있으나, 매니페스토에 제시된 내용들이 얼마나 유권자들에게 전달되고, 유권자들이 얼마나 매니페스토의 내용을 진지하게 받아들이고, 정당의 매니페스토 이행 여부에 유권자들이 어떤 반응을 보이는지에 대한 구체적인 분석이 가능한지는 의심스러움.

제2절 내용

1. 매니페스토의 평가

- 매니페스토를 통해 얻고자 하는 가장 큰 목적은 책임정당정치(responsible party politics)임.
- 책임정당정치는 두 가지 조건에 입각하고 있음. ① 정당은 선거 때 유권자들에게 명확하고 차별적인 정책적 대안을 제시함으로써 유권자가 정책을 중심으로 투표 결정을 할 수 있는 환경을 만들어야 함. ② 유권자가 정책적 대안을 중심으로 투표하였다면, 다수의 지지를 받아 정권을 잡은 정당은 선거에서 약속한 정책적 공약을 그대로 실천에 옮겨야 함.
- 집권당의 약속 이행에 대한 평가는 다음 선거에서 이루어지는데, 집권당의 공약

실천 성과에 대한 긍정적 또는 부정적 평가에 따라 유권자는 집권당에 대해 보상 또는 처벌을 가함으로써 집권당에 대한 책임을 묻게 됨.

- 한국에서는 시민사회 차원에서 매니페스토 운동을 시작하여, 선거 때마다 정당별 후보별로 매니페스토를 발표하게 하고, 이를 통해 정책선거가 가능하도록 강제하는 역할을 맡음.
- 또한 선거 때 제시된 매니페스토가 제대로 지켜지고 있는지 감시하고 이를 평가하여 발표함으로써 정당과 정치인의 책임성을 강화하고자 지속해서 노력해 옴.
- 매니페스토 운동은 정책선거와 정당의 책임성 강화라는 책임정당정치의 두 가지 조건이 충족될 수 있는 기반을 마련하는 데에 초점을 맞춤.

2. 매니페스토의 한계

- 대통령제와 매니페스토는 조화를 이루기 어려움. 사실 한국에서 매니페스토 운동이 시작된 것도 내각제 국가인 일본에서 매니페스토 운동이 성공적으로 이루어졌기 때문.
- 대통령제 하에서는 구체적인 정책보다는 득표를 극대화하는 것을 정당들이 가장 먼저 고려함. 내각제의 경우 선거 이후 정책 연합을 통해 연립정부를 구성하여 제1 정당이 되지 못한다 하더라도 행정부의 일원이 될 가능성이 열려있기 때문에, 자신의 지지세력이 원하는 정책이나 이념에 초점을 맞추어 기존 지지세력의 안정적 지지를 확보할 수 있음.
- 하지만 대통령제하에서는 대통령을 배출한 정당만 행정부를 구성하기 때문에 정당이 선거에서 반드시 이겨야 된다는 인센티브가 더 큼. 선거에서 이기려면 차별적이고 선명한 정책적 공약을 제시하는 것이 불리하게 작동할 가능성이 높음.
- 그래서 대통령 선거에서는 광범위한 유권자의 동의와 지지를 이끌어 낼 수 있는, 그렇지만 구체적 방법론은 결여되어 있는 포괄적 이슈를 중심으로 선거를 이끌어 나감.
- 대통령제는 견제와 균형을 통한 권력 분립이 기본적인 통치구조.
- 책임 정당정치가 구현되려면 다수의 지지를 받는 정당에 정책의 입안에서 실행

까지 전권을 행사할 수 있는 권한을 주어야 함.

- 하지만 대통령제는 권력 분립을 통해 소수의 권리가 다수의 전횡으로부터 보호되어야 한다는 것을 중요한 원칙으로 삼고 있기 때문에 행정부와 입법부가 한 정당에 의해 점거된 단점 정부에서도 사법부가 정책 수행에 제동을 걸 가능성이 얼마든지 남아 있음.

제3장 해외 정책 · 공약 실천성공 사례

제1절 미국

1. 정치체제와 선거제도⁴⁾

가. 미국의 선거제도

- 미국은 연방 행정부의 수반인 대통령과 부통령, 연방 입법부의 구성원인 상원의원(Senator)과 하원의원(Representative)을 선거를 통해 선출함. 연방 사법부의 구성원인 대법관들은 선거를 통해 뽑지 않고, 쥘리시 대통령이 지명, 상원의 청문회 및 표결을 거쳐 임명됨.
- 대통령의 임기는 4년이고 단 한번 연임 가능. 즉, 한 대통령이 재선에 성공하면 8년까지 임기를 연장할 수 있음.
- 상원의원은 미국 50개 주 각각에 2명씩 배정되어 전체 100명이고, 임기는 6년임. 전체 하원의원의 숫자는 435명이고, 이는 각 주의 인구수에 비례해서 배정됨. 각 주에 배정되는 하원의원의 숫자는 10년 단위로 수행되는 인구조사(Census)를 반영하여 바뀔 수 있음.
- 하원의원의 임기는 2년임. 상원의원과 하원의원은 재선에 성공하는 한 지속적으로 임기를 연장할 수 있음.
- 따라서 대통령 선거가 있는 해에는 모든 연방 하원의원들을 대상으로 한 선거가 있고 상원의원 일부를 대상으로 한 선거가 있음. 대통령 취임 2년 후 모든 연방 하원의원들을 대상으로 한 선거가 있고 상원의원 일부를 대상으로 한 선거가 있음. 대통령 선거가 없는 짝수 해에 열리는 하원/상원의원 선거를 중간 선거(mid-term election)라고 칭함. 보통 중간 선거에서는 대통령이 속한 정당이 고전하는 경향을 보임.

4) 미국 선거제도에 대한 자세한 내용은 다음의 저서에서 확인할 수 있음. John Sides, Daron Shaw, Matt Grossman, & Keena Lipsitz. 2015. *Campaigns and Elections*. 2nd edition. New York: W.W.Norton.

나. 미국의 대통령 선거

- 4년마다 한번 열리는 미국 대통령 선거는 예비선거(primary election)와 본선거(general election)로 나뉨.

나-1) 예비선거

- 예비선거는 각 당에서 대통령 후보를 선출하기 위한 과정임. 각 당 후보들은 선거가 있는 해 1월부터 50개 주를 돌면서 예비 선거를 치루고, 예비 선거에서 가장 많은 지지를 얻은 후보를 8월 전당대회(national Convention)에서 공식적으로 후보 지명을 함.
- 예비선거 과정은 매우 복잡함. 예비선거 제도는 당마다 다르긴 하나, 몇 가지 눈에 띄는 공통점이 있음.
- 각 주는 (1) 소수의 당원만 참석 가능한 코커스(caucus), (2) 당원만 참여 가능한 클로즈드 프라이머리(closed primary), (3) 당원과 지지정당이 없는 유권자가 참여할 수 있는 세마이 클로즈드 프라이머리(semi-closed primary), 그리고 (4) 모든 유권자가 참여 할 수 있는 오픈 프라이머리(open primary) 중에서 하나의 예비 선거 양식을 선택하여 적용함.
- 하지만 예비 선거 양식을 결정하는 것은 당이기 때문에, 가령 어떤 한 특정 주에서 민주당은 오픈 프라이머리를 사용하고, 공화당은 클로즈드 프라이머리를 사용할 수도 있음.
- 예비 선거 결과 후보들은 대의원들(delegates)을 얻게 되는데, 대의원들을 후보들에게 배정하는 방식도 당과 주에 따라 다름. 보통 공화당 예비 선거에서는 한 주의 예비선거에서 1등을 한 후보는 그 주에 배정된 모든 대의원들을 다 얻고 2등 이하 후보들은 단 한 명의 대의원도 얻지 못함 (승자 독식 체계 winner-take all system). 민주당 예비 선거에서는 보통 후보들의 득표율에 비례해 주에 배당된 대의원들을 나누어 줌.
- 민주당의 경우, 예비 선거 결과와 상관없이 자유롭게 특정 후보를 지지할 수 있는 슈퍼대의원(super-delegates)의 비중이 큼 (전체 대의원 숫자의 약 25%). 슈퍼대의원은 대부분 민주당 출신 정치인과 저명 인사들이기 때문에, 이들은 보통 정치 신예 보다는 경험이 많고 당내 영향력이 강한 후보를 지지하는 경향이 있

음.

- 일반적으로 50개 주를 다 돌기 전 어느 순간 당에서 결정한 전체 대의원 숫자의 과반수를 확보한 후보가 그 당의 대통령 후보로 지명됨. 과거에는 3-4월 중에 당의 대통령 후보가 실질적으로 결정되는 경우도 많았으나, 최근에는 예비 선거에서의 후보가 경쟁이 치열해져서 여름까지 가 봐야 어떤 후보가 지명될 자를 알 수 있음.
- 공화당과 민주당 전당대회에서 대통령 후보가 공식적으로 지명되는 순간부터 본 선거(general election)에 돌입함. 대통령 선거가 11월 첫째 주 화요일에 열리고, 전당대회가 보통 8월에 열리는 것을 감안하면, 실제 대통령 선거 운동 기간은 약 3개월 가량을 알 수 있음.
- 대통령 후보가 결정되는 전당대회 때 정강(party platform), 즉 매니페스토(manifesto)가 검토되고 공표되는 것이 일반적임.

나-2) 본 선거

- 보통은 공화당과 민주당에서 내세운 두 명의 후보 간의 다툼임. 군소 정당 후보들도 있기는 하나 이들이 대통령 선거 결과에 주는 영향력은 매우 미미함.
- 대통령 선거에서의 승자 결정 방식 역시 복잡함.
- 미국의 50개 주 각각은 그 주에 할당된 상원의원 숫자(인구와 상관없이 각 주에 2명)에 하원의원 숫자(인구 비례로 배정되고 숫자가 10년에 한번 바뀔 수 있음)를 더한 숫자 만큼 선거인단(electoral college)을 받게 됨. 인구가 매우 적은 주의 경우 선거인단 수는 상원의원 2명 더하기 하원의원 1명, 이렇게 해서 3명이 됨. 인구가 많은 캘리포니아주의 경우, 배당된 하원의원 숫자가 53명이므로 선거인단 수는 55명이 됨.
- 전체 선거인단 숫자는 상원의원 숫자 100 더하기 하원의원 숫자 435, 그리고 여기에 워싱턴 특별 지구에 특별히 할당된 선거인단 숫자 3을 다 합친 538명임.
- 11월 첫째 주 화요일 대통령 선거에서 승자는 미국 전역에서 가장 많은 수의 표를 얻은 후보가 되는 것이 아님. 538명 전체 선거인단 중의 과반수인 270명 이상을 확보한 후보가 다음 대통령으로 당선됨.⁵⁾

- 선거일에 한 특정 주에서 공화당 대통령 후보가 민주당 대통령 후보보다 많은 득표를 했다면, 그 주에 배당된 선거인단을 공화당 대통령 후보가 다 가져감. 마찬가지로 다른 주에서 민주당 후보의 득표율이 공화당 후보의 득표율보다 높다면, 그 주에 배당된 선거인단을 민주당 후보가 다 가져감.
- 따라서 선거인단 숫자가 많은 주에서 승리하는 것이 매우 중요함. 선거인단의 숫자가 많지 않은 주들에서는 후보들이 거의 선거운동을 하지 않음. 보통 많은 주들은 공화당 후보에게 유리하거나 민주당 후보에게 유리한 것으로 알려져 있음. 전자를 적색 주(red states), 후자를 청색 주(blue states)라고 언론에서 칭함. 이들 주들을 제외한, 두 정당 후보들의 세력이 비등비등한 주를 경합주(battleground states; swing states; purple states)라고 일컫는데, 대부분의 선거운동은 다 이 경합주에 집중됨.⁶⁾

다. 미국의 선거와 매니페스트⁷⁾

- 전통적으로 공화당은 시장의 역할을 강조하면서 낮은 세율과 최소한의 규제로 대표되는 작은 정부를 주장해 왔고, 민주당은 정부의 역할 확대를 통해 다양한 사회 정책을 만들어 사회적 약자를 보호하자는 주장을 해 왔음.
- 하지만 다른 서구 민주주의 국가와 비교해 볼 때, 공화당과 민주당의 이념 성향 차이는 보수-진보로 확연하게 갈리기 보다는 중도 세력을 공유하면서 약간 오른쪽, 약간 왼쪽에 위치하고 있다고 보는 것이 바람직 함. 즉, 1856년 이후 정착된 공화당과 민주당의 양당 체제는 유럽의 경우와 달리 계급에 기반한 것이 아니었다는 것이 중요함.
- 그럼에도 불구하고, 2000년 이후 공화당과 민주당의 이념은 점점 양극화(polarization)되고 있다는 연구들이 축적되고 있음.

5) 미국 대통령 선거에서의 승자 결정의 메커니즘을 잘 설명한 연구로는 다음이 있다. Daron R. Shaw. 2008. *The race to 270: The electoral college and the campaign strategies of 2000 and 2004*. Chicago: University of Chicago Press.

6) 미국 대통령 선거에서 주(지역)의 중요성을 잘 보여준 연구로는 다음이 있다. Andrew Gelman. 2009. *Red state, blue state, rich state, poor state: Why Americans vote the way they do*. Princeton: Princeton University Press.

7) 미국의 정강 관련하여 잘 알려진 연구들로는 다음이 있다. Gary W. Cox & Matthew D. McCubbins. 2005. *Setting the agenda: Responsible party government in the US House of Representatives*. New York: Cambridge University Press; John Gerring. 2001. *Party ideologies in America, 1828-1996*. New York: Cambridge University Press.

- 2016년 대통령 선거의 승자인 공화당 후보 도널드 트럼프(Donald Trump)의 경우, 공화당 정강의 기본 구조에서 벗어나는 공약을 자주 제시하였음.

2. 2016년 대선 트럼프 후보의 정책 공약사항 분석 평가⁸⁾

- 2016년 대통령 선거에서 공화당 후보인 도널드 트럼프가 공표한 공약들 중에서 특히 주목할 만한 것은 (1) 무역, (2) 이민, (3) 환경, (4) 건강보험, 그리고 (5) 안보, 이렇게 다섯 가지임. 이와는 별도로 여러 가지 국내 정책 관련 공약들을 제시하였음.⁹⁾ 이 중에서 교육, 동성결혼, 총기소지권리, 낙태 등과 같은 현안의 경우, 그 내용이 기존 공화당 주류 의견과 유사하고, 선거에 주는 파급력이 상대적으로 적었음.¹⁰⁾

가. 무역

- 미국 우선주의(“America First”)의 핵심에 놓은 정치 현안임. 미국 노동자들을 보호하기 위한 내용으로 채워져 있음. 노골적으로 보호무역주의를 공약으로 내세웠는데, 전통적으로 자유무역을 지지해온 주류 보수 정치인과 경제학자들의 강력한 반발을 불러 초래하였음.
- 구체적으로 트럼프는 북미자유무역협정(NAFTA)의 재협상, 환태평양 경제동반자 협정 탈퇴, 중국 환율조작국 지정 등을 공약으로 제시하였고, 미국 노동자들을 불공정하게 다루는 모든 외국 무역 관행들을 조사하고 법에 따라 응징하겠다고 단호히 밝힘.
- 또한 아웃소싱 관련 법제를 개편, 관세를 재조정하여 미국 소재 회사가 다른 국가로 시설을 이전한 후 제품을 미국으로 세금을 내지 않고 수출하는 것과 미국 노동자들을 해고하는 것을 막겠다고 함.
- 무역 관련 공약들의 구체적인 내용들은 다음과 같음.

8) 트럼프 대통령의 후보 시절 공약과 그 이행 과정을 잘 기술한 자료로는 다음을 참고하시오.

<https://www.theatlantic.com/politics/archive/2017/04/trump-promises-cheat-sheet/507347/>

9) 2016년 대통령 선거에서 공화당이 제시한 정강은 여기에 정리되어 있음.

https://prod-cdn-static.gop.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL%5B1%5D-ben_1468872234.pdf

10) 트럼프 대통령 후보의 공약이 간략하게 정리된 문서로는 다음을 참고하시고.

https://assets.donaldjtrump.com/_landings/contract/O-TRU-102316-Contractv02.pdf

① NAFTA 재협상

- 1994년에 캐나다와 멕시코와 체결된 NAFTA를 재협상하겠다고 선언함. 만약 두 나라가 재협상에 응하지 않으면 탈퇴하겠다고 천명. 캐나다와 멕시코는 재협상에 응할 의사가 있다고 선언함. 하지만 트럼프 정부가 의회의 동의 없이 재협상을 진행할 수는 없음. 현재 이 공약은 실현 가능성이 희박함. 아직까지 트럼프 정부는 미국 의회에 재협상을 하겠다는 의지를 전달하지 않음. 4월 캐나다와 멕시코에 미국이 당장 탈퇴하지는 않을 것이라고 말함.

② 미국 일자리 아웃소싱 제조업 회사를 관세 통해 응징

- 미국의 일자리를 해외로 빼돌린 제조업체에서 생산한 물품에 35%의 관세를 물려 응징하겠다는 이야기를 선거 기간 내내 함. 중국으로부터 수입되는 물품에는 45% 관세를 물리겠다는 이야기도 함. 문제는 관세를 정하는 권한이 의회에 있지 행정부에 있지 않다는 것임. 의회 다수당인 공화당은 전통적으로 자유무역을 지지해 왔기 때문에 수입품에 관세를 올려 부과하는 일을 할 가능성이 거의 없음. 미국 소비자들의 부담을 고려하면 관세를 올리는 것이 쉬운 일이 아님. 이 공약 관련해서 트럼프 정부는 아직 아무런 조치를 취하지 않고 있음.

③ 일자리 창출 및 경제 성장

- 트럼프는 제조업을 중심으로 2,500만개의 일자리를 창출하겠다고 공약함. 덧붙여 연 4% 경제성장률을 달성하겠다고도 공약함. 경제학자들은 이러한 공약이 허황된 것이라고 주장함. 2,500만개라는 숫자는 오바마 정권 8년 동안 창출한 일자리 숫자의 2.5배임. 이 숫자를 단지 해외로 유출된 제조업이 미국으로 다시 돌아온다고 해서 달성할 수 있다는 것은 허구. 이 공약을 이행하기 위한 작업에 착수함. 트럼프 정부 출범 이후 첫 두 달 동안 일자리 수가 늘어난 것은 사실이 나, 3월 리포트를 보면 기대에 많이 못 미침을 확인할 수 있음.

④ TPP 탈퇴

- 11개 국가와 맺은 환태평양 경제공동체(Trans-Pacific Partnership)에서 탈퇴하겠다고 공약함. 이 조약이 아직 미국 의회에서 비준된 상황이 아니기 때문에

쉽게 이행할 수 있는 공약임. 취임 후 4일 만에 공약을 이행함.

⑤ 광업 일자리 창출

- 트럼프는 애팔래치아 지역 유권자들을 동원하기 위해 그 지역의 주요 산업인 광업을 활성화시키겠다는 공약을 펼침. (결과적으로 성공함.) 오바마 정권에서 시행되었던 친환경정책들을 비판함. 광업을 되살리겠다는 공약은 많은 전문가들에 의해 공격받음. 경제적으로 보아 석탄보다는 천연가스의 효용이 훨씬 높고, 애팔래치아 지역의 석탄 매장량은 지속가능한 산업이 될 만큼 충분하지 않음. 이 공약을 이행하기 위해 노력 중임.
- 오바마 정권에서 시행된 청정에너지안(Clean Power Plan)을 뒤엎는 행정명령을 발효하도록 환경청에게 중용함. 트럼프 취임 이후 광부들의 수입과 광업 노동자의 수는 약간 늘긴 했으나, 쇠락하는 광업의 추세를 막기에는 역부족임.

나. 이민

- 2016년 대선 판을 가장 달아오르게 한 현안. 기본적으로 트럼프는 강력한 반이민 정서(anti-immigrant sentiment)를 조장하였고, 이 와중에 인종주의자로 비판받을 만한 발언들도 자주 내뱉음.
- 불법이민자법을 만들어 현재 미국 체류 중인 불법이민자 200만명을 추방하겠다고 약속함. 이들을 다시 데려가지 않는 나라들에 대해서는 비자를 취소하겠다고 발표함.
- 멕시코 국경에 장벽을 세우고 장벽 비용은 전액 멕시코 정부가 부담하게 하겠다고 함. 만약 강제 추방된 멕시코인이 미국에 불법적으로 재입국한 경우 최소 2년간 강제 징역형을 선고하겠다고 함. 중범죄나 여러번 경범죄를 저지른 이민자, 2회 이상 추방된 이민자가 불법적으로 재입국하는 경우 5년의 징역형을 선고하겠다고 함. 또한 비자 기간보다 오래 머무르는 경우도 처벌을 강화하겠다고 함.
- 미국에 들어오는 모든 사람들의 검열을 강화하고, 특히 테러, 내전 등에 시달리는 나라에서 오는 이민자의 수용을 금지하겠다고 함.
- 안식처 도시(Sanctuary City), 즉 불법이민자들을 보호하겠다고 선언한 도시에 대한 연방정부 재정 지원을 끊겠다고 함.

○ 이민 관련 공약들의 구체적인 내용은 다음과 같음.

① 불법 이민자의 유입을 막기 위해 멕시코 국경에 장벽 설치

○ 오래전부터 많은 전문가들에 의해 재정적으로나 기술적으로 실현 불가능하다고 주장된 내용. 장벽을 세우는 곳에 사유지가 있는 경우 미국 정부와 토지 소유주 간의 법적 분쟁이 불가피하기도 함. 이에 일부 트럼프 지지자들은 이 공약이 실제 장벽을 세우겠다는 의미가 아니라 불법 이민자 문제를 확실하게 처리하겠다는 은유로 이해해야 된다고 주장함.

○ 이 공약은 이행을 위한 단계를 밟고 있음. 2017년 1월 25일 멕시코 국경 장벽 건설의 의지를 표명하는 행정 명령을 내림. 2017년 3월 13일 26억 달러 규모의 예산을 멕시코 국경 장벽 및 다른 전략적으로 중요한 기반 시설 건설 용도로 사용할겠다는 의지를 표명. 2017년 3월 17일 멕시코 국경 장벽의 구체적인 건설 방안 마련 (입찰). 하지만 대형 건설 회사들은 입찰에 응하지 않은 상태.

② 멕시코 국경에 세울 장벽의 건설비용을 멕시코 정부에 부과

○ 멕시코 정부를 구체적으로 어떻게 압박할 것인지에 대한 복안을 발표. 하지만 멕시코 정부는 절대 비용을 납부할 의사가 없음을 명확히 함.

○ 이 공약은 파기될 가능성이 높음. 여러 주요 정치인들이 공약 이행이 어렵다는 뉘앙스의 발언을 함. 국무장관(Secretary of State) 렉스 틸러슨(Rex Tillerson)은 2017년 4월 인터뷰에서 멕시코 정부와 이 문제를 놓고 토의한 적이 없다고 밝힘. 하원의장 폴 라이언(Paul Ryan)은 미연방 하원이 장벽 건설비용을 낼 수도 있다고 말함. 2017년 3월 공화당 상원 대표 미치 맥커넬(Mitch McConnell)은 멕시코 정부가 장벽 건설비용을 대지 않을 것이라고 말함.

③ 국경 수비대 인원을 증가

○ 트럼프는 2016년 8월 아리조나 유세에서 이민관세청(Immigration and Customs Enforcement) 공무원 숫자를 3배로 늘리고, 5,000명의 국경 수비대(Border Control) 직원을 추가로 고용하겠다는 공약을 함.

○ 예산 문제가 있음. (공약 이행을 위해 150억 달러가 필요하다는 추산.)

- 공약 이행 중. 2017년 1월 25일 행정명령을 통해 국경수비대 인원을 늘리도록 함. 2017년 2월 국가안보장관(Secretary of Homeland Security)이 이민관세청 직원 10,000명을 더 뽑겠다고 발표. 하지만 실제 이 인원이 완전히 고용될 때까지는 넘어야 될 행정적 법적 제약이 남아있음.

④ “체포 후 석방(catch and release)” 관행 폐지

- 오바마 정권 하에서는 불법체류가 의심되는 사람들이 잡히면 법정에 소환할 때까지 별도의 조치를 취하지 않았던 것이 관행. 불법체류가 의심되는 이민자들은 체포와 동시에 구금하고, 후속 절차를 밟아 추방하겠다는 공약임. 역시 비용 문제가 큼. (체포된 사람들을 다 구금하는 데에 지출해야 하는 비용.)
- 현재 공약 이행 중. 법무장관(Attorney General) 제프 세션스(Jeff Sessions)는 4월 “체포 후 석방” 관행을 종식시키겠다고 재천명함.

⑤ 불법 이민자 추방

- 트럼프는 선거 운동 기간 중 최소한 200만 명의 불법이민자들이 미국에 거주하면서 범죄행위를 일삼고 있다고 주장함. (이민 문제 전문가들은 이 숫자가 과장되어 있다고 주장함.) 대규모 불법 이민자 추방 계획을 세우고 있다고 누누히 밝힘. 하지만 이 공약을 수행하는 데에 수반되는 비용과 정치적 의지가 아직 확실히 드러나지 않음. 하원의장 폴 라이언은 아직 추방 계획이 없다고 말함.
- 공약 이행을 위한 준비 단계. 국경 수비대가 자의적으로 불법 이민자를 추방할 수 있는 권한이 주어진 것은 사실. 불법 이민자로 추정되는 사람들의 체포는 트럼프 정부 취임 이후 증가하였으나, 실제 추방된 사례는 2016년에 비해 오히려 줄어든 상황임.

⑥ 불법이민자 자녀보호법(Deferred Action for Childhood Arrivals) 폐기

- 오바마는 불법 이민자의 자녀가 미국에 정착하기를 원한다면 그 가능성을 열어두는 정책을 행정명령(executive order)을 통해 발효시켰음. 바로 오바마의 이행명령을 트럼프 본인의 별도의 행정명령을 통해 폐기하겠다는 것임.
- 공약을 과기함. 실제 불법이민자 2세들이 트럼프 정권 취임이후 추방되는 사례

가 있기는 하였으나, 정작 트럼프는 이 공약을 이행하려는 적극적인 노력을 하지 않음. 한 인터뷰에서 트럼프는 불법이민자 2세들이 미국에 정착하는 것이 대수롭지 않은 일이라는 발언도 함. 급기야 6월 16일 트럼프 대통령은 불법이민자 2세들이 미국에 정착하는 것을 허용할 의사가 있음을 공식적으로 밝힘.

⑦ 안식처 도시(Sanctuary Cities)에 대한 연방정부예산 지원 중단

- 미국의 주요 도시들은 범법행위를 저지르지 않는 한 불법이민자들의 정착을 돕겠다고 천명함. 트럼프는 이러한 도시들에게 연방정부 예산을 더 이상 지원하지 않겠다고 공약함. 법적으로 트럼프에게 이러한 공약을 이행할 권한이 주어졌는지 의심스러움.
- 공약 이행이 어려운 상황. 2017년 1월 25일 행정명령을 통해 안식처 도시에 배당된 연방정부 예산을 빼도록 함. 4월 법무부에서 1월의 행정명령을 이행하도록 종용함. 하지만 4월 25일 캘리포니아 연방 지방법원(federal district court)에서 1월의 행정명령이 위헌이라고 판결을 내림. 현재 교착상태.

⑧ 이슬람교도 이민의 전면 금지

- 선거운동 기간 내내 트럼프는 이슬람교도 이민을 전면 금지하고, 중동지역으로부터 유입되는 난민들을 제한적으로 받겠다고 선언함. 이러한 공약은 역시 미국 헌법에 저촉되는 부분이 있을 수 있음.
- 이행 실패. 트럼프가 이민 관련 공약을 지키기 위한 행정명령은 강력한 반발에 부딪혔음.
- 우선 트럼프 대통령은 이란, 소말리아, 시리아, 리비아, 수단, 예멘, 이라크 등 이슬람권 7개국 국적자(미국 영주권자 포함)의 미국 입국을 막는 행정명령에서 명함.
- 하지만 이 행정명령은 워싱턴 주 시애틀 연방지방법원(federal district court)이 행정명령 집행 중지 판결을 내리면서 난관에 부딪힘. 법무부는 이 결정에 반발하여, 항고하였으나 캘리포니아주 샌프란시스코 소재 연방 제 9 항소 법원(appeals court)에서 패소하여, 행정명령의 효력은 중지되게 됨. 이에 트럼프 대통령은 위의 7개국 출신 미국 영주권자는 받고, 이라크 시민권자도 받되, 나머지 6개국 국적자의 입국을 90일간 금지하는 새 행정명령을 발효하였으나, 이

것은 하와이 연방지방법원에 의해 집행 중지 판결을 받음.

- 결국 트럼프의 반이민 정책 공약은 사법부의 견제로 실현되지 못한 상황임.

다. 환경

- 트럼프와 그의 측근들은 지구 온난화와 같은 기후 변화가 심각하지 않고, 오히려 일부 진보적인 정치인들과 전문가들이 조작한 사실이라고 생각함.
- 석유, 천연가스, 청정석탄 등 개발되지 않은 50조달러 규모의 에너지를 재생산할 수 있도록 생산 제한을 해제하겠다고 함.
- 국내 에너지 수급을 위해 오바마 대통령이 막은 키스톤 파이프라인(keystone pipeline) 건설을 허가하겠다고 함.
- UN 기후변화 프로그램에 자금 납부를 중단하고, 그 돈을 국내 에너지 인프라 확충에 사용하겠다고 함.
- 파리기후협약(Paris Climate Agreement)에서 탈퇴하겠다는 공약. 국무장관 렉스 틸러슨을 비롯한 다른 측근들의 강한 반발에도 불구하고 6월 1일 탈퇴를 선언함.

라. 건강보험

- 오바마 대통령 때 의회를 통과한 의료보험법(소위 오바마 케어 Obamacare)은 의료보험을 살 수 없었던 수많은 사람들에게 국가가 의료보험을 제공하는 내용을 골자로 하고 있음. 그런데 공화당 측에서는 이 법이 지나치게 개인의 선택 자유를 제한하고(의료보험을 살 수 있음에도 불구하고 사지 않은 사람들에게 세금을 강제로 부과하는 규정을 지적), 장기적으로 이 제도를 유지하기 위해 세금을 올릴 수밖에 없는 상황이 올 것을 두려워하여 적극 반대함. 트럼프의 여러 공약 중 주류 공화당의 의견과 가장 가까운 현안 중의 하나.
- 오바마 케어를 당선되는 즉시 폐지하겠다고 공언. 대안으로 보다 시장 친화적인 건강보험 제도를 만들겠다고 함.

① 오바마케어 폐지

- 트럼프 선거 운동 기간동안 가장 자주 반복되어 언급된 공약 중 하나. 의회 내의 공화당 의원들의 지지를 받는 공약.
- 하지만 3월말 오바마케어를 폐지하고 대체 의료보험제도를 만들기 위한 법안이 하원에서 표결까지 가지도 못하고 좌초됨. 4월 27일 다시 법안 상정을 시도하였으나 상원에 가지도 못하고 좌초된 상황. 하지만 트럼프 정부와 오바마는 전열을 가다듬어 오바마케어 폐지에 다시 나설 가능성이 대단히 높음.

② 사회보장제도, 메디케어, 메디케이드 유지

- 노년층과 극빈층의 표를 잃지 않기 위해 사회보장제도(Social Security) 및 노년층에게 제공되는 의료보험 제도인 메디케어(Medicare), 그리고 극빈층에게 제공되는 의료보험 제도인 메디케이드(Medicaid) 정책은 유지하겠다고 공약으로 밝힘. 이는 오랫동안 지속되어 온 공화당의 정책과 반하는 내용. 공화당 일각에서는 메디케이드 지원을 줄이고, 메디케어를 바우처(voucher) 시스템으로 대체하고, 사회보장제도를 민영화(privatization)하자는 주장을 계속 펴고 있음. 오바마케어의 폐지와 연동된 문제.
- 현재까지는 어떤 움직임도 파악되지 않고 있음.

마. 안보

- 미국 우선주의에 따라 기존 동맹 관계를 재평가해 보겠다고 약속함. 구체적으로 미국이 짊어지고 있는 방위비 부담을 충분히 분담하지 않는 동맹국에 대해 더 많은 재정적 기여를 요구하겠다고 함.
- 오바마 정권 때의 관행과는 반대로, 외교 파트너로서의 러시아에 대한 관심을 보임.

① 이란과의 재협상

- 오바마 정부가 이란과 맺은 협정이 핵확산을 막지 못한다는 판단 하에 재협상을

해야 한다고 주장함. 2016년 3월 미국 내 친이스라엘 이익단체인 AIPAC(American Israel Public Affairs Committee)에서 분명히 입장 표명을 함. 이란 정부 역시 재협상을 하지 않겠다고 분명히 밝힘. 사실 트럼프가 어떤 방식으로 무슨 내용을 재협상하겠다는지 명확하지는 않음.

- 2017년 4월 18일 국무장관 렉스 텔러슨은 이란을 테러 지원국이라고 비난하면서 미국-이란과의 협상을 다시 테이블에 올리겠다는 내용은 언급하지 않음.

② ISIS를 퇴출 및 중동 내 미국 원유 공급원 확보

- 이미 오바마 정권때에도 ISIS와는 분쟁 상황이었기 때문에, 어떠한 구체적인 진술을 사용해 ISIS를 제거할 것인지에 대한 내용이 불분명함.
- 미국이 혹 이라크 또는 시리아에서 원유 공급원을 확보한다면 그 지역 국민들의 강력한 반발에 부딪힐 수 있음.
- ISIS 퇴출 명분으로 시리아 공습이 강화되고는 있으나, 이에 따른 부작용으로 민간인의 살상 역시 지속되고 있음. 아프가니스탄 ISIS 기지로 의심되는 지역에 미국 역사상 가장 강력한 비핵폭탄을 터뜨렸음. 하지만 원유 공급원 확보 관련한 움직임은 아직 보이지 않고 있음.

③ 필요한 경우의 고문 허용

- 선거 운동 기간 중에 트럼프는 부시 정권에서 자행된 물고문(waterboarding)보다 더 강력한 고문 기법을 도입하여 테러리즘과 맞서야 된다고 주장함.
- 당연히 법적 문제를 해결하기 어려운 공약임.
- 2017년 1월 26일 트럼프는 고문에 대한 자신의 입장을 재확인하였으나, 국방장관 제임스 매티스(James Mattis)를 비롯한 측근들의 강력한 반발로 인해 눈에 띄는 진전을 보이지는 못하고 있음.

④ NATO등 우방들에게 안보 부담을 일부 전가

- 트럼프는 미국이 세계 질서 유지에 지나치게 많은 공헌을 하고 있다고 생각함.
- NATO의 일부 회원국들 또는 한국과 같이 방위비를 상대적으로 덜 부담하고 있는 국가들을 압박하여, 미국의 방위비 지출을 줄이겠다는 공약을 선포함. NATO의 모든 회원국들이 최소 부담금을 지불하지 않는 상황이 지속되면 탈퇴

할 수도 있음을 시사함.

- 하지만 NATO 회원국과 많은 안보 전문가들은 NATO와 같은 다자방위조약은 조건이 없는 조약임을 확인함.
- 실제 NATO 회원국들의 분담금 지급액은 조금 증가하였으나, 조약에 적힌 최소 수준에 못 미치는 경우가 여전히 있음.
- 트럼프 정부는 회원국들의 분담금 지급액을 조금 증가시킨 결과를 고무적으로 인식하고 있음. 더 강한 압박의 움직임은 아직 보이지 않고 있음.

⑤ 쿠바와의 재협상

- 트럼프는 오바마가 임기 말 쿠바와 외교관계를 재개한 것에 대한 불만을 표출.
- 의회 내의 공화당원들 상당수가 오바마의 결정에 반발해 왔음.
- 하지만 미국 여론은 쿠바와의 외교관계 재개에 우호적인 상황.
- 2017년 2월 3일 백악관 대변인 셀 스파이서(Sean Spicer)는 정부가 쿠바와의 관계를 재검토하는 중이라고 말함.
- 6월 16일 쿠바와의 관계를 오바마 이전으로 되돌려 놓는 내용의 발표를 함.

⑥ 군사력 확대

- 트럼프는 강한 미국을 만들기 위해 군사력을 증강해야 한다고 주장함.
- 구체적으로 육군 규모를 480,000명에서 540,000명으로, 해병대 규모를 182,000명에서 200,000명으로 늘리고, 전함의 수를 308대에서 350대로 늘리고 100대의 전투기를 더 도입하는 안을 제시함.
- 이러한 공약을 시행하기 위해서는 1,000억불이 더 필요하다고 추정됨.
- 2017년 3월 13일에 발표된 트럼프의 예산안에 따르면 2018년에 국방비는 540억불 증가되는 것으로 적혀있음.
- 이는 공약을 지키기에는 턱없이 부족한 예산. 국방장관 제임스 매티스도 예산 문제 인정함.

⑦ 대북 강경노선

- 북한 김정은 정권이 계속 대륙간 탄도 미사일 실험을 강행하는 상황을 고려하여, 북한의 핵개발을 저지하겠다는 강한 의지를 표명함.
- 트럼프 취임이후 대북정책 관련 행동은 일관성이 없음.
- 2017년 3월 17일 국무장관 텍스 틸러슨이 전략적 인내를 더 이상 하지 않겠다고 공표하기는 하였으나, 4월 26일에는 필요하다면 북한과 대화를 할 의사가 있다고도 말을 함.
- 트럼프 정권은 북한 문제를 심각하게 생각하는 것은 사실이나, 구체적인 행동을 취하기까지는 시간이 많이 걸릴 것이라고 추정됨. 그리고 옵션이 많지도 않은 것으로 보임. 대화, 제재, 그리고 선제 공격 세 가지 중의 하나를 선택해야 하는데, 2017년 5월에 등장한 한국 문재인 정부가 대화 쪽으로 방향을 선회하려고 하는 상황 역시 고려하지 않을 수 없는 상황.
- 2017년 6월 19일 북한에 억류되었던 대학생 오토 워비어(Otto Warmbier)가 의식불명 상태로 미국에 송환된 지 얼마 안 되어 사망하는 사건이 있었으나, 북한의 인권침해를 규탄하는 성명을 발표하는 데 그치고, 이 문제를 북핵문제와 연결시켜 근본적인 정책 변화를 보이려고 하는 노력은 파악되지 않고 있음.

바. 기타 국내정책

① 세금 감면

- 여느 공화당 정치인과 마찬가지로 세금 감면 공약을 내세움.
- 구체적으로 상속세 철폐, 법인세율을 35%에서 15%로 감면 등의 내용을 포함하고 있음.
- 공화당 의원들의 압도적 지지를 받는 공약.
- 문제는 트럼프의 공약이 실행되면 향후 10년 안에 6.2조 달러 정도 연방정부수입이 줄 것이라는 것임.
- 그렇게 되면 연방정부 부채는 7조 달러 정도 더 는다는 이야기.

- 2017년 4월 26일 세계 개혁 관련된 안이 발표되었음.

② 기반시설에 과감한 투자

- 1조 달러 규모의 기반시설 투자를 약속함.
- 도로, 교량, 전기 공급 시설 등의 개선을 통해 일자리도 늘리겠다는 생각.
- 원래 기반시설 투자는 민주당에서 약속해 왔던 것이고, 공화당에서는 반대했던 사안.
- 이에 민주당 상원 대표인 척 슈머(Chuck Schumer)는 이 사안에 한정해서 트럼프 대통령과 협조할 생각이 있다고 밝힘.
- 하지만 많은 민주당 의원들은 기반시설 투자를 빙자해 법인세를 개혁하고자 하는 움직임이 있다면서 의심의 눈초리를 보냄.
- 교통부 장관 엘레인 차오(Elaine Chao)는 2017년 여름 1조 달러 규모의 기반시설 투자 계획을 발표하겠다고 공언함.

③ 금융규제 완화

- 월가(Wall Street)를 관행을 바꾸고 소비자를 보호하기 위해 2008년 경제 위기 이후 만들어진 도드-프랭크 법(Dodd-Frank Act)의 폐기를 시사함.
- 도드-프랭크 법은 미국 오바마 행정부와 민주당이 주도하는 미국 금융시장 개혁 작업의 산물이며, 금융감독체계의 개편 금융시스템의 안정성 제고, 금융소비자 보호 등 미국의 금융시장 전반에 대한 개선방안을 제시하고 있는 중요한 법안이라 할 수 있음.

④ 부정부패 해소

- 정부에서 근무한 적이 있는 사람은 5년 동안 정부 상대로 로비활동을 할 수 없게 만들겠다는 것임 (의회도 동일한 조치를 취해주길 바램).
- 백악관의 고위 관료는 퇴임 후 외국 정부를 상대로한 로비에 참여할 수 없게 하

겠다는 것임.

- 헌법을 개정해서 연방 의회 의원들의 임기를 제한하겠다는 공약 등을 제시함.
- 이 공약은 행정부에서는 상대적으로 쉽게 실현할 수 있으나, 입법부에서는 실현 가능성이 있을지 모호함.
- 헌법 개정과 같은 문제는 매우 복잡하고 시간이 오래 걸리는 문제임.
- 하지만 가장 큰 문제는 트럼프 대통령 본인이 백악관과 내각 인선을 할 때 투명한 기준을 적용하지 않았다는 것임(예를 들어 트럼프의 딸과 사위가 백악관 내에서 갖는 지위).
- 더구나 트럼프 대통령 인수위원회에는 로비스트 경력이 있는 사람들이 무수히 많았음.
- 트럼프의 부정부패 해소 공약에는 진실성이 부족하다고 보는 것이 맞을 것임.

⑤ 총기 규제 완화

- 총기 휴대 금지 지역을 없애겠다고 공약함.
- 오바마 정권에서 만들어진 총기 휴대 관련 제반 규제를 단계적으로 철폐하겠다고 하였고, 현재 공약 준수를 위한 조치들이 시행 중임.

⑥ 경찰 대상 폭력 엄금

- 오바마 정권 말기 “흑인생명보호 운동(Black Lives Matter)”과 연계되어 경찰 대상 폭력행위가 증가하고 있다고 판단한 트럼프가 경찰의 권리를 적극적으로 보호하겠다고 함.
- 사실 2016년에 경찰의 순직 비율이 오르긴 했으나 그 이전 상황과 비교해 보면 경찰 대상 폭력이 눈에 띄게 증가한 것은 아님.
- 아직까지는 구체적인 움직임을 보이고 있지는 않음.

⑦ 힐러리 클린턴 구속 수사

- 선거 운동 기간 중에 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 후보가 국무장관이던 시절 국가 기밀 관련 이메일을 보안 없이 사용한 문제가 드러남.
- 이 문제를 비롯하여 다른 여러 의혹들을 규명하겠다고 트럼프는 당선되면 힐러리 클린턴을 구속하여 수사하겠다고 약속함.
- 실제 그런 일은 일어나지 않음.

⑧ 대통령 보수 기부

- 선거에서 당선된 직후, 400,000 달러에 해당되는 대통령 임금을 받지 않겠다고 약속함.
- 법으로 일정 액수는 받도록 되어 있으므로 1달러만 받겠다고 함.
- 과거 부유한 집안 출신 대통령이었던 케네디(John F. Kennedy)와 허버트 후버(Herbert Hoover)도 이런 일을 한 선례가 있음.
- 실제로 2017년 1사분기 급여를 국립공원관리소에 기부함.

⑨ 세금 내역 공개

- 선거 운동 기간 동안 트럼프 후보가 사업을 하면서 세금을 투명하고 공정하게 납부하지 않았다는 의혹과 증거들이 나옴에 따라 세금 내역을 공개하겠다는 약속을 함.
- 대통령 후보 또는 선출된 대통령이 세금 내역을 공개하지 않은 경우는 트럼프가 처음.
- 트럼프는 자신의 세금 내역에 대해 국민들이 관심을 갖지 않을 것이라고 주장했으나, 여론 조사 결과를 보면 그렇지 않음.
- 2017년 4월 26일 재무장관 스티브 므누친(Steve Mnuchin)은 트럼프 대통령이 과거 세금 납부 내역을 공개할 의사가 없다고 밝힘.

3. 트럼프 대통령 집권 후 정책집행 상황

가. 정치상황

- 예상과 달리 도널드 트럼프 공화당 후보가 힐러리 클린턴(Hillary Clinton) 민주당 후보를 꺾고 제 45대 미국 대통령으로 당선됨. 하지만 이는 선거인단 수를 세었을 때의 결과이고, 전국 득표수를 따지면 클린턴 보다 적은 표를 얻었음. 표를 덜 얻고도 대통령에 당선된 경우는 2000년 대통령 선거에서도 있었음. 당시 조지 W. 부시(George W. Bush) 공화당 후보는 전체 득표수에서는 민주당 후보인 앨 고어(Al Gore)에 밀렸으나, 선거인단 수에서 앞서서 제 43대 미국 대통령으로 당선됨.
- 트럼프 후보는 잘 알려진 경합주인 플로리다, 펜실바니아, 오하이오 뿐만 아니라 전통적으로 민주당 지지성향이 높은 것으로 알려졌던 미시간과 위스콘신에서도 승리를 거둠.
- 예상을 뒤엎은 트럼프 후보의 승리 원동력은 미국 유권자 사이에 팽배한 주류 정치인과 정치 과정에 대한 실망과 반발, 특히 쇠락한 공업단지 밀집 지역(Rust Belt)에 사는 중산층 이하 백인 유권자들의 압도적인 지지라고 해석하고 있음. 이들은 미국의 경기 침체와 그로 인한 여러 가계 재정의 문제들이 자유무역과 이민자들 때문이라고 믿고 있었음.¹¹⁾
- 예상과 달리 클린턴 후보는 4년전 또는 8년 전 오바마에 비해 히스패닉(Hispanic)을 비롯한 소수인종 유권자들의 표를 압도적으로 독식하지 못한 반면, 대학을 졸업하지 못한, 교육 수준이 낮은 백인들의 표는 트럼프 후보가 독식하는 현상이 나타남.
- 선거 운동 당시 노골적으로 인종차별주의적, 성차별주의적 발언을 수시로 했던 후보가 대통령으로 당선됨에 따라, 선거 직후 미국 대도시를 중심으로 반트럼프(anti-Trump) 시위가 진행됨.
- 트럼프 당선인 역시 반대 세력을 끌어안으려는 노력을 하지 않음. 그 결과 대통

11) 2016년 미국 대선에서 트럼프의 강세를 직간접적으로 예측한 연구들이 선거 이후 주목받고 있다. Katherine J. Cramer. 2016. *The politics of resentment: Rural consciousness in Wisconsin and the rise of Scott Walker*. Chicago: University of Chicago Press; Arlie R. Hochschild. 2016. *Strangers in their own land: anger and mourning on the American Right*. New York: The New Press.

령 당선인 신분으로는 가장 낮은 지지율을 얻은 상태로 임기를 시작하게 됨.

- 대통령 당선인 신분으로 진행한 인선에서도 잡음이 많았음. 일례로 에너지부 장관으로 지명된 릭 페리(Rick Perry) 전 텍사스 주지사의 경우, 과거 대통령 후보로 활약할 때 에너지부를 폐지하겠다는 주장을 해왔던 것으로 밝혀져 논란이 됨. 또한 법무부 장관으로 지명된 제프 세션스(Jeff Sessions)는 과거 인종차별 주의적 성향과 행동이 문제가 되었고, 교육부 장관으로 지명된 벤티 디보스(Betsy DeVos)는 교육 분야에서 일한 경력이 전혀 없어 공교육에 대한 이해가 전무한 것이 문제가 되었음. 디보스의 지명은 상원 청문회에서 강한 반발에 부딪혔고, 결국 상원의장인 부통령 마이크 펜스(Mike Pence)가 캐스팅 보트(casting vote)를 던져 51(찬성)-50(반대)으로 가까스로 임명되었음.
- 이외에도 공직에 종사한 적이 없는 딸 이방카 트럼프(Ivanka Trump)와 사위인 자레드 쿠쉬너(Jared Kushner)가 인수위를 들락거리며 영향력을 행사하는 것처럼 보이는 것 역시 논란이 되었고, 노골적인 극우주의 성향 방송인 스티브 배넌(Steve Bannon)을 백악관 전략국장(White House Chief Strategist)의 자리에 앉혀 주류 공화당원들로부터도 비난을 받았음. 이후 배넌은 백악관 내의 권력 다툼의 결과로 2선으로 물러나 있는 상황임.
- 급기야 국가안보보좌관(national security advisor) 역할을 하던 마이클 플린(Michael Flynn)은 트럼프 정부가 출범한 후 한 달도 되지 않아 러시아와의 내통 혐의가 드러나 사퇴하는 상황까지 맞음.
- 러시아가 2016년 대선에 개입하여 회망을 놓았는지, 트럼프 선거운동본부가 러시아와 모종의 교류를 하고 있었는지를 조사하는 과정에서 트럼프 대통령이 FBI 국장인 제임스 코미(James Comey)를 해고하는 사건이 발생함. 5월 법무부에 의해 임명된 특별 검사(independent council)가 이 문제를 조사 중인 상황.

나. 실적

- 공약대로 환태평양경제동반자 협정 영구 탈퇴를 선언하는 행정명령(executive order) 발효.
- 공약대로 오바마 정부의 환경 정책을 재검토하기 위한 첫 단계로 탄소배출 감축 계획의 대부분을 되돌리는 행정명령에 서명함. 이어 환경보호청(Environmental Protection Agency)을 축소하고 (직원 25% 해고), 세계 각국과 맺은 환경 프로그램 56개를 완전 폐지하는 계획을 준비 중임.

- 공약대로 이란, 소말리아, 시리아, 리비아, 수단, 예멘, 이라크 등 이슬람권 7개국 국적자(미국 영주권자 포함)의 미국 입국을 막는 행정명령에 서명함. 이 조치는 즉각적인 반발을 불러일으킴. 이후 이라크 국적자와 위에 적힌 국가들 출신 미국 영주권자는 입국 금지에서 제외하는 수정된 행정명령에 서명함. 이 역시 여전히 특정 인종에 대한 차별이라는 비난을 불러일으킴. 사법부의 개입으로 이 행정명령들은 효과를 갖지 못하게 됨.
- 공약대로 오바마케어 폐기하려는 시도를 하였으나, 의회에서 논의 중 표결에서 이길 수 없다고 판단해 계획을 실행하지 못하고 포기함.
- 안보 관련 정책들은 혼란을 초래함. 당초 러시아와 긴밀한 관계를 맺으면서 안보 정책을 펼 것이라는 예상과 달리, 러시아의 지지를 받는 시리아의 아사드 대통령 군대를 향해 폭격을 가한 작전은 반러시아 외교안보 정책으로 평가될 뿐 아니라, 국제 분쟁에 될 수 있는 대로 개입하지 않겠다고 밝힌 대통령 후보로서의 트럼프의 약속에도 어긋나는 행동임.

다. 실행과정

- 정치 경험이 없는 트럼프 대통령이 후보로서 내세운 공약들을 실행하는 과정에는 난관이 많을 수밖에 없음.
- 트럼프 대통령은 자신의 공약을 빠른 시일 내에 지키기 위해 주로 대통령이 직접 법을 만드는 행정 명령 방식을 이용하였음.
- 일반적으로 행정 명령은 행정부-입법부-사법부 간의 견제와 균형을 고려해 볼 때, 입법부와 사법부의 반발이 없을 것을 전제로 내리게 됨. 만약 서명한 행정 명령이 입법부와 사법부의 반대로 실효성을 잃게 되면, 행정부의 수반으로서 대통령의 권위에 큰 상처가 되기 때문임.
- 위에서 언급한 바와 같이, 트럼프 대통령은 무역, 이민, 그리고 환경/에너지 현안을 행정명령을 통해 접근하고자 했음. 이 중 무역과 환경/에너지 영역에서는 아직 눈에 띄는 반발이 없으나, 이민 관련된 행정명령은 강력한 반발에 부딪혔음.
- 우선 트럼프 대통령은 이란, 소말리아, 시리아, 리비아, 수단, 예멘, 이라크 등 이슬람권 7개국 국적자(미국 영주권자 포함)의 미국 입국을 막는 행정명령에 서명함.

- 하지만 이 행정명령은 워싱턴 주 시애틀 연방지방법원(federal district court)이 행정명령 집행 중지 판결을 내리면서 난관에 부딪힘. 법무부는 이 결정에 반발하여, 항고하였으나 캘리포니아주 샌프란시스코 소재 연방 제 9 항소 법원(appeals court)에서 패소하여, 행정명령의 효력은 중지되게 됨.
- 이에 트럼프 대통령은 위의 7개국 출신 미국 영주권자는 받고, 이라크 시민권자도 받되, 나머지 6개국 국적자의 입국을 90일간 금지하는 새 행정명령을 발효하였으나, 이것은 하와이 연방지방법원에 의해 집행 중지 판결을 받음.
- 결국 트럼프의 반이민 정책 공약은 사법부의 견제로 인해 실현되지 못한 상황임.

라. 책임과 평가

- 2016년 선거 운동 기간 중에 트럼프 후보가 초점을 맞춘 다섯 가지 정책 영역 중에서 무역 및 환경/에너지 부분에서는 공약의 실현이 어느 정도 이루어지고 있고, 이민 부분에서는 사법부의 반발로 답보상태에 있으며, 건강 보험 문제는 아예 공약 실현 노력을 포기한 상태이고, 안보 문제는 공약과는 다소 어긋나는 방향으로 진행되고 있음.
- 무역 및 환경/에너지 부분에서 입법부와 사법부의 견제가 아직까지는 본격화되지 않고 있으니, 좀 더 공약에 부합한 정책들이 이어질 가능성이 농후함.
- 이민 관련 공약의 경우, 트럼프의 노력이 있었기 때문에 그것을 감안해서 공약 실천을 했다고 보아야 할지, 아니면 노력에도 불구하고 결과적으로 실패한 상태이기 때문에 공약 실천을 하지 않았다고 보아야 할지 애매함.
- 또한 환경 보호 측면에서 뒷걸음치는 트럼프의 정책들이 집행되는 과정을 공약의 실현이라는 측면에서 긍정적으로 판단해야 할지, 아니면 전문가들이 우려하는 환경 파괴 문제를 들어 부정적으로 판단해야 할지 역시 애매함.

4. 차기 선거 전망

- 다음 선거는 연방 하원의원 전체, 일부 상원의원 해당되는 2018년 중간선거임.

- 보통 중간선거는 대통령 직무 수행의 중간평가라고 이해됨. 실제 많은 경우, 대통령이 소속된 정당이 중간선거에서 고전하는 경향이 있음.
- 현재 미국 의회의 상-하원에서 공화당이 다수당인 상황.
- 트럼프 대통령 임기 초기 보여준 정치인으로서의 미숙함과 일반 대중들의 반발, 사법부의 견제 등이 지속된다면 2018년 중간선거(mid-term election)에서 적어도 양원 중에 하나에서는 민주당에게 다수당의 지위를 빼앗길 가능성이 높음.
- 하지만 2017년 6월 20일에 있었던 조지아(Georgia) 주 연방 하원의원 보궐선거에서 공화당 캐런 헨델(Karen Handel) 후보가 승리함으로써 트럼프 정권과 공화당의 정치력이 생각보다는 만만치 않음을 보여줌.
- 대통령 후보 공약을 충실히 실현한다면 2016년 선거에서 트럼프 자신을 지지해 준 유권자의 표를 확실히 지킬 수 있으나, 공약 내용이 다분히 반대파 결집을 돕는 것. 공약 지키는 것이 선거공학 측면에서 바람직한 것인지 알 수 없음.

제2절 영국

1. 영국의 정치체제와 선거제도

가. 영국의 정치체제

- 영국은 입헌군주제와 내각제를 채택하고 있으며, 일상적인 정치는 선거로 선출된 하원(the House of Commons)을 중심으로 이루어짐. 행정권은 하원의 신임을 바탕으로 구성되고 유지되는 내각에 속함.
- 내각을 구성하는 부수상과 장관들은 수상(the Prime Minister)에 의해서 임명됨. 수상은 형식적으로는 왕에 의해서 임명되지만 실질적으로는 하원의원 다수의 지지 또는 양해를 얻을 가능성이 높은 하원 의원으로서, 대부분 하원의 과반수 의석을 차지한 정당 또는 제1정당의 대표에게 국왕이 내각을 구성할 것을 요청함.
- 영국 의원내각제의 특징은 입법권과 행정권의 거의 완전한 융합에 있음. 즉 하원이 내각을 구성하고, 내각이 행정권을 담당하며 다시 하원에 대부분의 법안을 제출함. 내각을 통하지 않는 일반 의원들의 법안 발의는 드물고, 발의 한다고 할지라도 의회에서 법안으로 가결되는 확률도 낮음.
- 소선거구제를 채택하고 있는 영국의 하원 선거에서 실질적인 경쟁력을 가지는 정당은 2~3에 국한됨. 노동당의 등장 이전에는 주로 보수당과 자유당 양당체제가 유지되어오다가 1920대에 노동당이 부상하여 자유당을 대체하기 시작하면서 보수당 노동당 양당을 중심으로 자유민주당이 제 3당의 지위를 유지하는 양당제 또는 2.5당제가 지속되고 있음.
- 하원 총선거가 실질적으로 행정부의 수반을 선출하는 선거이며 대부분의 선거에서는 하나의 정당의 하원의 과반수 의석을 확보하고 그 당의 당수가 수상이 되어 내각을 구성함.
- 하원과 행정부의 융합이 강화됨과 동시에 정당의 소속 의원들에 대한 통제력도 강화되어 왔음. 즉 지역구 선거가 실질적으로 수상을 선출하고 내각을 구성하는 선거의 의미를 가지게 되고 지역구에서의 당선이 당대표의 인기도에 상당히 의존하게 되면서 의원들에 대한 당과 당대표의 영향력이 증대하였음.

- 책임정치의 구현이 내각을 중심으로 이루어지게 되어, 내각은 소속정당의 의원들을 통제할 필요가 생겼고 결과적으로 당의 응집력이 높아짐.
- 참정권이 확대되고 대중의 정치에 대한 관심이 높아지자 정당의 의회 내에서의 활동이 정당의 생존을 위해서 중요해 짐.
- 집권정당, 즉 내각을 이끄는 정당이 하원 총선거에서 패배하면 수상과 내각은 사퇴를 하고 승리한 정당을 중심으로 새로운 내각을 구성하는 관행이 19세기 후반기에 성립하였음. 즉 형식적으로는 국왕이 수상을 임명하기 때문에 하원 선거의 결과와 내각의 구성이 분리될 수 있지만, 다수당의 대표가 수상이 되고 수상이 내각을 구성하는 관행이 100년 이상의 전통으로 정착한 것임.

나. 영국의 선거제도

- 영국하원이 임기는 5년이고 현재 하원 정원은 650명임. 하원의원은 선출하는 선거는 소선거구제, 즉 각 지역구에서 최다득표 후보 한명이 당선되는 방식임.
- 소선거구제를 채택하고 있기는 하지만, 영국의 유권자들은 총선거에 임하면서 지역구의 대표자를 선출한다는 생각보다는 내각의 구성, 즉 행정부를 지배할 정당을 선출한다는 생각을 가지게 됨.
- 선거에 있어서도 지역구 후보자의 자질 뿐만 아니라 정당이 제시하는 정책공약, 집권당의 수행 능력, 정당 대표의 대중적인 인기와 TV 토론에서의 능력 등이 중요한 요인이 됨
- 하원 의원의 임기는 5년이므로 총선거가 최소한 5년에 한 번씩 치러져야 하나 조기선거가 가능함.
- 2011년 선거법의 개정(고정임기의회법, Fixed-term Parliaments Act of 2011)을 통해서 수상에 의한 의회 해산을 어렵게 함.
- 고정임기의회법 이전 영국의 법률은 의회의 존속 기간을 최고 5년으로 정하였으나 하원 선거의 주기를 정해 놓지 않았음. 현실적으로 하원의 내각의 불신임 또는 수상의 의회 해산을 계기로 하원 총선거가 실시되어 왔으며, 5년의 임기를 채우는 경우는 드물었음.

- 고정임기의회법에 의하면 총선거에 의해서 구성된 의회의 5년 임기 이전에 다시 총선거가 실시될 수 있는 경로는 두 가지가 있음. 첫째, 하원의원의 2/3 이상이 조기 선거 실시에 찬성할 경우, 둘째, 내각에 대한 불신임안이 의회의 표결에서 과반수의 지지를 받은 후 2주 이내에 새로운 내각이 구성되지 못하는 경우.
- 고정임기의회법은 수상, 또는 국왕이 의회를 해산할 수 있는 권한을 없애고 의회와 내각의 안정적인 운영이 가능하게 하는 것을 목적으로 함. 따라서 불신임안을 통해서가 아니라 수상이 의회를 해산하고 총선거를 실시하려면 재적 의원 2/3의 동의를 확보하기 위해 야당과의 합의가 필요함.
- 테레사 메이(Theresa May) 현 수상은 노동당과의 합의를 통해 의회 구성 2년 만에 의회를 해산하고 2017년 6월 8일 조기 총선을 실시하였음.
- 소선거구제의 특성상 양당제, 즉 의회의 주요 정당이 2개가 되는 경우가 많으며, 한 정당이 하원의 다수 의석을 차지하여 독자적으로 정부를 구성하는 경우가 대부분임.
- 1970년대 이후 현재 까지 단 한 번의 경우를 제외하고는 노동당(Labour) 또는 보수당(Conservatives)에 의한 단일 정부가 구성되었음. 단 한 번의 예외는 2010년에 구성된 보수당-자유민주당(Liberal Democrats)의 연합정부임.
- 이러한 정치제도는 대통령과 의회로 정치적 책임소재가 분산되는 대통령제, 또는 복수의 정당이 연립정부를 구성하는 것이 보통이고 따라서 집권연합의 참여 정당들 사이에 책임이 분산되는 다당제/비례대표제에 비해서 정치적 책임의 소재가 비교적 분명하다는 특징이 있음.

다. 영국의 선거와 매니페스트

- 영국은 의회민주주의의 발생지답게 매니페스트의 역사도 오래됨. 1900년 이후 매 선거에서 주요 정당들은 매니페스트를 발간하여왔음.
- 정당정치와 의회민주주의의 산실이라고 불리는 영국에서는 19세기 후반기에 부패 선거구가 폐지되고 선거권이 확대되면서 정치에 대한 귀족의 영향력이 축소되고 정당의 역할이 더욱 중요하게 됨. 이에 따라 정당은 선거에서 유권자의 지지를 확보하기 위해 공약을 제시하기 시작하였음. 정책이 선거에서 중요하게 된 것임.
- 내각책임제, 소선거구제, 다수제 민주주의와 같은 영국 정치제도와 선거제도의 특

정으로 인하여 집권당의 정치적 책임성이 분명함.

- 비례대표제, 합의제, 신조합주의 등의 특징을 가지는 유럽의 다른 민주주의들에서는 정당의 공약이 연립정부의 구성, 의회외부의 정치과정에 의한 정책 결정 등으로 인하여 정책에 대한 직접적인 결정력이 상대적으로 약함.
- 영국에서는 이러한 희석의 과정을 거치는 경우가 드물기 때문에 선거에서 승리한 정당의 매니페스토가 그대로 정책에 반영될 가능성이 높음. 따라서 정책선거의 중요성이 더 크고, 즉 선거에서 매니페스토의 역할도 큼.
- 영국 정당들의 매니페스토는 길어지는 추세임. 초기에는 몇 쪽 정도로 주요 이슈에 대한 정당의 전반적인 입장을 밝히는 글에서 1970~80년대에는 20~30쪽 정도로 길어졌다가, 최근에는 100쪽이 넘고 구체적인 수치와 정책 집행 일정을 포함하는 정책공약 문서로 진화하였음.
- 영국정당의 매니페스토들은 서두에 당수(黨首)가 직접 쓴 한두 쪽 정도의 서문을 통해서 해당 선거에 임하는 정당의 비전, 정당이 중점을 두고자 하는 주요 정책영역, 그리고 각 정책 영역에서의 기본 입장을 밝히고 이어서 각론을 전개함.
- 영국선거에서 매니페스토는 매우 중요하며 언론과 시민사회는 매니페스토의 내용을 평가하고, 집권당이 매니페스토의 내용을 얼마나 충실하게 실행하고 있는지를 감시하는 역할을 함.
- 영국의 대표 언론인 BBC는 매니페스토 추적평가(Manifesto Tracker)를 통해서 경제, 보건, 국방, 조세, 복지 등 13개 분야별로 집권당이 선거시기에 매니페스토를 통해서 제시한 정책 목표들이 얼마나 수행되고 있는지를 평가하고 있음.
- 예를 들어, BBC의 2016년 9월 18일자 매니페스토 추적평가 (<http://www.bbc.com/news/uk-politics-35372869>)에서는 집권 보수당이 2015년 선거에 임하여 발간한 매니페스토 28쪽에서 제시한 아동빈곤 감소 대책을 얼마나 달성했는지를 평가하면서, 정부통계를 근거로 아동 빈곤율이 변하지 않았다고 지적함.
- 이와 같은 언론과 시민단체의 매니페스토 평가 활동은 집권당의 책임성을 높이고 있음.

2. 영국 매니페스토 사례 1: 1979년 총선거

가. 배경

- 1979년 영국 하원 총선거는 영국 현대 정치사에서 매우 중요한 의미를 지님. 이 선거에서 노동당을 이긴 보수당은 1997년까지 18년 동안 장기집권 하게 됨. 보통 10년 이상 한 당이 집권하는 경우가 드문 영국에서 이러한 장기집권은 매우 이례적임.
- 또한 이 선거를 통해서 마가렛 대처(Margaret Thatcher)가 수상이 되고 이후 1990년까지 11년간 수상직을 유지하면서 소위 대처리즘(Thatcherism)이라고 불리는 기조 하에서 일련의 신자유주의 개혁정책을 과감하게 추진하게 됨.
- 2차 대전 이후 1970대 중반까지 영국정치는 보수당과 노동당 등 주요 정당들 사이에 정책의 근본적인 문제에 대한 합의를 중요시하는 ‘합의제’적 민주주의의 시기였음. 이러한 합의의 내용에는 혼합경제, 노동조합의 위상과 정치적 역할에 대한 인정, 의료와 교육을 포함한 공공서비스에서 정부의 적극적인 역할 등이 포함되었음.
- 그러나 이익집단의 강화, 정부의 비대화, 1970년대 원유 가격의 상승으로 인한 세계적인 경제위기 등으로 인하여 이와 같은 정책 기조를 유지하는 것이 어려워 짐.
- 집권 노동당 정부도 이러한 사정을 알고 있었으나 당의 전통적지지 기반과 정책 기조를 유지할 필요성으로 인하여 개혁의 어려움을 겪음.
- 당시 수상이었던 노동당의 캘러한(Callaghan)은 1974년 내각과의 한 비공식 토론에서 이러한 어려움을 다음과 같이 토로함: “세계에서 영국의 자리가 축소되고 있다. 영국 경제의 상대적인 위상도 점점 나빠지고 있다. ... 국민들은 완전고용과 물가안정을 동시에 원하고 있다. 그러나 국민들이 정부에 대한 요구를 현실화하지 않는 한두 가지를 동시에 달성하는 것은 불가능하다. 임금에 대한 정부의 가이드라인이 지켜지지 않으면 아마도 임금 통제, 어쩌면 민주주의의 붕괴가 초래될 지도 모른다.” (Beckett 2009, 175)
- 1978년부터 노동당 정부의 임금 규제에 반대하여 임금인상을 요구하는 공공노조를 중심으로 한 노동자파업이 1979년까지 지속되고 있었고 (소위 ‘불만의 겨울(The Winter of Discontent)’), 이에 적절히 대처하지 못하여 국정운영 능력을

상실한 노동당 내각에 대한 유권자들의 불만이 커지고 있었음.

- 1974년 총선에서 노동당은 과반의석을 3석 넘겨서 집권하였으나 집권 1년 만에 의회 과반 의석을 상실하게 됨. 노동당은 자유당을 비롯한 여러 정당들과의 연합 정부를 구성함.
- 그러나 스코틀랜드 독립의회 구성과 관련한 정치적 교착 상태가 지속되면서 보수당 당수인 대처는 1979년 3월 28일 내각 불신임안을 제출하고, 이 안은 한 표 차이로 의회를 통과하여 5월 3일 총선이 실시됨.

나. 1979 보수당 매니페스트

- 1979년 총선거를 맞이하여 영국 보수당은 다음과 같은 다섯 가지의 주요 정책 공약을 제시함:
 - ① 인플레이션을 통제하고 노동조합운동의 권리와 의무 사이에 공정한 균형을 이룸으로써 경제와 사회생활의 건강을 회복함.
 - ② 근면한 노동이 보상을 받을 수 있게 하고 경제성장을 통해서 새로운 일자리를 창출하여 근로의 인센티브를 회복함.
 - ③ 의회주의와 법치주의 원칙을 확립함.
 - ④ 국민들이 주택소유자가 될 수 있도록 돕고, 자녀교육의 기준을 높이고, 복지서비스를 노인, 병자, 장애인등 진정으로 도움이 필요한 사람들에 대한 효과적인 지원에 집중함으로써 가족생활을 지원함.
 - ⑤ 영국의 방위력을 강화하고 동맹국들과의 협력을 통해서 위협이 증가하는 세계 환경에서 영국의 이익을 보호함.
- 위의 주요 정책 공약 사항들은 매니페스트 전반에서 그것을 제시한 이유, 추진 방향 등을 자세하게 설명하고 있음 그러나 현재 한국에서 매니페스트 평가지표로 흔히 거론되는 SMART, FINE 등의 기준에 정확히 부합하지는 않음.
- 보수당이 공약한 주요 내용을 노동당의 매니페스트와 구체적으로 비교해 살펴 보면 다음과 같음.

1) 균형의 회복

- 정부의 세입과 세출사이의 균형, 그리고 노동조합의 권리와 의무사이의 균형을 회복하는 것을 경제 정책적 측면뿐만 아니라 사회의 기본적인 규범과 운영원리의 문제로 보고 제일 중요한, 첫 번째의 정책 공약으로 제시함.
- ‘노조의 피켓팅 활동의 범위를 작업장 주변으로 제한하는 법령을 통과시키겠다’와 같은 구체적인 실현 방안이 있기는 하지만, 전반적으로는 구체적인 정책목표를 구체적인 실행 방법과 함께 제시하기 보다는 문제를 진단하고 정책의 전반적인 방향성을 제시하는 것에 초점을 두고 있음.

2) 경제 회복

- 이 항목에서도 초점은 과거 노동당 정부의 정책에 대한 평가와 비판임.
- 경제 회복을 위한 정책으로서 소득세율 인하, 빈곤 함정(poverty trap) 문제의 해결, 저축 장려, 세제의 단순화 등을 제시하고 있음.
- 소득세율은 특히 최고세율의 인하에 중점을 두고 있으나 구체적인 세율을 제시하지는 않고 ‘유럽의 평균 최고소득세율’ 수준으로 인하할 것을 제시함.

3) 법치의 확립

- 노동당 정부 하에서 법치의 후퇴가 영국사회를 위기로 몰아간다고 진단함.
- 교통업무, 사법절차에서 경찰의 역할을 축소하는 대신 경찰력이 주요 범죄를 예방하고 범죄자를 검거하는 데 더 효율적으로 사용될 수 있도록 하겠다고 공약함.
- 그 외에 법치의 강화를 위해서 청소년 범죄에 대한 엄격한 대응, 이민자 자격요건의 강화, 의회주의의 강화 등을 제시함.
- 이민자 문제와 관련하여 약혼자, 임시체류자 등에 대한 영주권 발급의 제한 등 구체적인 정책 수단의 제시가 있으나, 경찰력의 효율적인 사용, 청소년 범죄 대응 등은 방향성의 제시에 중점을 두고 있음.

4) 가족에 대한 도움 (Helping the Family)

- 감세를 통한 구매력 강화, 생애 최초 주택 구매자에 대한 보조 등을 통해서 주택 소유를 장려함. 공공임대주택(council houses) 거주자가 주택을 구매하여 소유할 수 있도록 함. 이를 위한 법령의 개정을 즉각 실행함.
- 그 외에 환경, 교육, 보건과 복지, 연금, 노인, 장애인 문제 영역의 정책들을 ‘가족에 대한 도움’ 항목의 세부 사항들로서 제시하고 있음.

5) 자유세계 속의 강한 영국 (A Strong Britain in a Free World).

- 공산권의 전략핵무기 전력의 증강으로 인해 위협이 서방세계에 대한 위협이 증가하고 있다는 인식을 바탕으로 노동당 정부의 전력 감축, 나토에 대한 기여의 감축을 비판함.
- 구체적인 수치를 제시하지는 않으나 ‘합동참모본부 및 동맹국들과의 협의를 통해서’ 국방비를 적정한 수준으로 증액하겠다고 공약함.

다. 1979 노동당 매니페스트

- 노동당은 민주적 사회주의 정당으로서의 정체성을 분명히 유지하겠다고 천명하고 또한 보수당의 시장중심주의적 정책들을 강하게 비판하면서 물가안정, 일자리 창출과 경제 성장, 공평한 영국, 열린 민주주의, 군비축소와 세계평화 등을 핵심적인 정책 공약으로 제시하였음.

1) 물가의 안정

- 물가의 안정을 위해서는 임금을 통제해야 하며 이를 위해서 노동조합과 협력할 것임을 천명함.
- 보수당이 물가위원회(Price Commission)을 해체하겠다고 공약했음에 비해, 노동당은 물가위원회를 강화할 것을 약속함.
- 유럽경제공동체(European Economic Community 또는 the Common Market)의 농업 정책에 대한 개혁을 통해서 농산물 잉여생산이 소진될 때 까지 물가인상

을 통제할 것임을 약속함.

- 1982년까지 노동조합(TCU)와의 협조를 통해서 인플레이션을 5% 수준으로 낮춤.
- 민간 부문에서 고임금과 고생산성 정책을 유지하여 이를 위해서 공정한 단체협약(collective bargaining)이 가능하도록 함.

2) 일자리 창출과 경제성장

- 연평균 3%의 경제성장을 통해서 완전고용을 향해 나아갈 것을 공약함. 노동당은 이를 위해서 영국의 북해원유(North Sea oil)을 잘 활용하는 것이 중요하다고 봄.
- 영국의 기업들이 국제적인 시장 환경과 생산 기술의 변화에 적응하여 경쟁력을 높일 수 있도록 지원함. 그러나 보수당과 같이 이러한 과정을 시장에 전적으로 맡기는 것이 아니라 정부의 산업정책과 고용정책과의 조정을 통해서 이끌어 갈 것임을 천명함.
- 공공부문의 일자리를 유지 또는 확장하고, 직업교육을 강화함. 경제성장과 일자리 창출을 위해서 지방정부 및 민간기업과의 협력을 강화함.¹²⁾
- 실업으로 인한 고통을 줄이기 위해 어떤 노동자도 12개월 이상의 무급 실업 상태를 유지하는 일이 없도록 할 것. 즉, 12개월 이내에 반드시 다른 일자리를 얻거나 또는 정부의 훈련 프로그램에 등록될 수 있도록 하겠다는 것임.
- 주택, 보건, 교육 등과 같은 사회서비스를 기본적인 필요의 충족에 관한 문제일 뿐만 아니라 일자리의 문제로 인식함.

3) 더 공평한 영국(A Fairer Britain)

- 사회적 부정의를 척결하기 위해 정부가 적극적으로 노력함. 조세정의를 위해서 세금 탈루를 철저히 적발하고, 연소득 15만 파운드 이상의 납세자들을 대상으로 부유세를 신설함.
- **건강한 국가.** 의료민영화를 도입할 것을 주장하는 보수당의 정책을 이중 보건 서

12) 그러나 민간기업에 대한 지원의 경우에는 주식의 소유 등과 같은 방법으로 경영에 대한 정부의 영향력을 확보할 것임을 천명하여 보수당의 노선과 차별화 함.

비스(two health services)의 차별제도라고 비판하고 의료서비스의 공공성을 제고할 것을 약속함.

- **교육.** 교육의 문제를 기회의 평등의 관점에서 보며, 양질의 기초 교육을 제공하기 위해서 초등교육에서 교사 당 학생 수를 지속적으로 줄여나갈 것을 약속함. 자립학교(independent schools) 등이 기회균등의 저해 요소라고 규정하고 자립학교들에 대한 정부 보조금과 공공지원을 줄여나갈 것임을 천명함.
- **주택정책.** 정부의 적극적인 투자와 지방정부(local councils)와의 협력을 통해서 양질의 주택 공급을 늘리고 세입자들의 권리를 강화함. 최초 주택구입자들에 대한 지원을 강화함. 세입자들에게도 주택소유자들과 마찬가지로 주거환경 개선 자금을 대출함.
- **환경정책.** 자원보존 정책을 강화함. 공해 저감과 쓰레기 재활용 정책을 강화함. 석유제품에서 납 성분 함유를 줄임. 구체적인 정책 목표를 정량적으로 제시하고 있지 않으나, 매년 환경보고서를 의회에 제출하며, 환경영향평가를 강화할 것을 공약함.

4) 열린 민주주의 (Open Democracy)

- 첫째, 직장 민주주의를 강화할 것. 피고용자들이 일자리 안정성과 노동 환경에 영향을 미치는 문제들에 대해서 더 강한 발언권을 가질 수 있도록 함.
- 둘째, 지방자치를 강화함. 구체적으로 스코틀랜드와 웨일즈에 선거를 통한 지방의회를 설치하여 중앙정부의 권한을 일정정도 이양함.
- 인권과 시민적 자유를 증진하며, 범죄의 원인이 되는 사회적인 박탈 상태를 완화하기 위해서 노력함. 넷째, 중앙정부 차원의 민주주의를 개선하기 위해서 정보공개법을 도입하고 정부조직과 준정부조직에 대한 임명절차를 투명하게 함.

5) 유럽 경제 공동체 (European Community)

- 유럽공동체의 범위는 넓히고 회원 국가들에 대한 구속력은 약하게 함으로써 유럽연합이 지나치게 집중화되고 관료화되는 것을 견제함.
- 민주적이고 사회주의적인 유럽을 발전시키기 위해서 노력함. 이를 통해서 자본가

집단의 이익이 아니라 대중의 이익이 유럽공동체 정책의 중심이 되도록 함.

- 유럽공동체를 연방(federation)의 수준으로 발전시키려는 어떠한 시도에 대해서도 강력하게 반대함.

6) 외교안보 정책

- 노동당 외교 정책의 기본 비전은 영국에서 민주적 사회주의 사회를 건설하고 세계를 가난과 불평등으로부터 자유롭게 할 수 있는 조건을 만들어 가는 것임을 천명함.
- 이를 위해서 평화와 발전, 군비축소를 추진함. 해외 개발원조를 연 6% 증가시켜 가장 가난한 나라들에 대한 원조를 확대함.
- 안보 정책에 있어서는 긴장완화(Detent) 정책을 적극적으로 추진함. 헬싱키 협정(Helsinki Final Act, 1975)의 인권조항들이 집행될 수 있도록 압력을 행사함. 안보예산을 점차적으로 삭감해 나감. 신형 핵무기 개발에 반대함.

라. 1979 보수당과 노동당 매니페스토 평가

- 이 시기의 매니페스토는 정책의 구체성, 측정가능성, 실현의 시간적 계획 등에 있어서 현재 일부 학계에서 제시하는 기준을 충족하지 못하는 경우가 많음.
- 그러나 과거정부에 대한 평가, 국가가 직면한 제 문제에 대한 인식, 비전의 제시, 정책의 방향성 등에 있어서 유권자들이 이해할 수 있도록 쉽고 분명하게 제시하고 있음.
- 특히 주요정당들의 매니페스토 사이에 현실 인식, 미래 비전, 정책의 방향성에서 뚜렷한 차이가 있어서 유권자들이 정책에 입각한 투표를 하는데 어려움이 없었을 것으로 보임.
- 노동당 매니페스토는 현실 문제를 진단하고 과거의 집권당으로서의 책임을 반성하면서 구체적인 미래의 비전을 제시하기 보다는 보수당의 노선에 대한 원론적인 비판에 치우침으로써 유권자들을 설득하는 데 실패하였음. 구조적으로 노동조합 조직에 기초한 대중정당으로서의 노동당이 변화의 필요성에 부응하는 것이 어려웠음을 보여 줌.

- 양 정당 모두 정책 내용과 달성 지표가 수치화 되어 있지 않은 경우가 종종 있음. 현재 당면한 문제들의 진단, 정책의 기본 방향에 대한 제시를 중심으로 하며 경쟁 정당과의 차별성을 강조함.

마. 1979 하원 총선거 결과

- Thatcher가 이끄는 영국 보수당은 1979년 5월 3일에 치러진 총선에서 43.9%의 득표율로 339석을 획득함으로써 과반수 의석인 318석을 여유 있게 초과하였음. 이는 1975년 선거의 35.8% 득표, 277석에 비해서 득표율과 의석 모두에서 상당한 확장을 이룬 것임.
- 반면 노동당은 36.9%의 득표율로 269석을 획득하는데 그침으로써 이전 선거에서의 39.2% 득표, 319석에 비해서 상당한 퇴조를 경험하였음.
- 매니페스토의 내용 자체가 선거의 결과에 얼마나 영향을 미쳤는지를 측정하는 것은 쉽지 않음. 선거 결과는 무엇보다도 이전의 노동당 정부가 내외의 경제적인 위기에 제대로 대처하지 못하였을 뿐만 아니라 위기에도 불구하고 지속되는 노동조합의 파업을 통제하지 못한 데 있다고 보임.
- 그러나 노동당의 매니페스토 자체의 문제도 지적할 수 있음. 노동당의 매니페스토는 무엇보다도 현실 진단에서 안일함을 보였고, 또한 국가가 직면한 제반의 문제와 당시 진행되고 있는 위기 상황에 제대로 대처하지 못한 데 대한 진솔한 자기반성이 포함되어 있지 않았음.
- 오히려 민주적 사회주의의 기본 가치, 경제에서 정부역할의 지속 등과 같은 기본적으로 과거의 정책을 고수할 것임을 내세우고 보수당에 대한 비판에 초점을 두는 매니페스토를 제출하였음. 즉 노동당은 시대의 요구에 걸맞은 자기혁신의 내용을 담은 매니페스토를 제출하지 못한 것임.
- 이는 무엇보다도 노동조합 조직의 지지를 바탕으로 하는 대중정당으로서의 노동당이 가지는 한계점이 경제위기와 결부되어 증폭되어 나타났다고 설명될 수 있음.
- 즉 노동당은 유럽식 사회민주주의 체제 하에서는 급변하는 국제정세에 능동적으로 대처할 개혁 추동력을 갖추지 못하고 있음을 드러낸 결과라 하겠음.

바. 집권 후 매니페스토 실행과 이후 선거에의 영향

1) 집권 후 매니페스토의 실행

- **경제정책.** 1979년 총선 매니페스토에서 천명한 바대로 보수당 정권은 물가안정에 경제정책의 초점을 뒀. 이는 주로 통화정책을 통해서 이루어짐. 이러한 변화는 단순히 정책의 정량적인 내용을 조정하는 문제를 넘어서 경제정책의 근본적인 패러다임의 변화로 간주됨.¹³⁾
- 즉, 경제정책의 기본틀로서 유지되어 오던 케인즈주의적 재정정책의 패러다임을 깨고 통화정책이 정부의 거시 경제에 대한 개입 방식의 기본이 된 것임. 더불어 소득정책, 환율 정책, 금융규제 등의 전통적인 방식이 축소됨.
- 인플레이션 통제를 위한 기준금리의 인상은 다른 요인들과 결합하여 파운드화의 강제로 귀결됨. 이는 영국 기업들의 수출 경쟁력을 하락시키고 결국 실업률을 증가시키게 됨.
- **주택 정책.** 이 시기 대처의 리더십에 입각한 보수당 내각의 특징적인 정책 중의 하나는 “재산 소유 민주주의 property owning democracy”라는 기치 아래 국민 대다수가 주택을 소유할 수 있도록 돕는 정책이었음.
- 이는 한편으로는 공공주택을 저소득 세입자가 직접 구매할 수 있도록 도움으로써, 주택정책의 탈정부화라고 하는 시장주의적인 성격을 지니고 있었지만 동시에 정부의 보조를 통해서 시민이 재산을 가지고 민주주의 사회의 당당한 구성원으로 자부심을 가질 수 있게 한다는 의미도 있었음.
- 이러한 주택 정책은 1979년 선거 매니페스토에서 제시되었으나 보수당 내적으로도 논란이 있는 정책이었음.
- 전후 경제성장기에 노동자들의 소득과 자산 수준이 일정정도 증가하였기 때문에 공공주택을 유리한 가격에 판매한다는 정책은 노동자들 사이에 상당한 인기가 있었고, 많은 수의 노동자들이 이 프로그램에 적극적으로 참여하였음. 결과적으로 노동자층의 상당수가 보수당 정권을 지지하는 계기가 됨.¹⁴⁾

13) Hall, P.A., 1993. “Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain.” *Comparative Politics* 25: 275–296.

14) Davies, Aled. 2013. “‘Right to Buy’: The Development of a Conservative Housing

- 또한 내부 도시 (inner city)의 빈곤문제를 해결하기 위하여 대처 정부는 특별히 경제적으로 낙후된 지역들을 중심으로 특별 구역 (enterprise zone)을 설치하고 이 곳 들에 대하여 규제를 완화하고 세금 혜택을 제공함. 그를 통하여 상업적 투자들이 이루어지는 것을 유도하는 데 일정한 성공을 거둠.
- **국방정책.** 1979년 보수당과 노동당의 매니페스토는 국방문제에 대해서 선명한 차이를 보임. 보수당이 군사적으로 강한 영국을 표방하고 국방비의 증액을 제시하였음에 비해, 노동당은 국제적인 긴장완화, 군비축소, 핵 동력 등을 공약으로 제시하였음.
- 그러나 대처 초기의 경제적인 어려움으로 인하여 대처 수상은 국방비의 절감을 고려하게 됨. 특히 해군력의 감축을 적극 검토하였으나 마침 이 와중에 포클랜드 사태가 발발함.
- 대처는 과감하게 영국의 함정들을 포클랜드로 출동시켰으며 결국 아르헨티나의 항복을 받아냄. 포클랜드 사태는 미리 예견될 수 없었으므로 매니페스토와의 관련성이 분명하지는 않지만, 양 당 간의 매니페스토에 드러난 국방 문제에 대한 입장으로 차이를 바탕으로 할 때 노동당 정부에서 똑같은 결과가 도출되었으리라는 보장은 없음.

2) 1983 영국 하원 총선거의 결과

- 1983년 6월 9일에 치러진 하원 총선거에서 대처 수상이 지도하는 보수당은 대승을 거둠. 비록 득표율은 42.4%로서 1979년의 선거에 비해서 1.5% 하락하였으나 397명의 의원을 당선시켜 선거 전에 비해서 의석수를 38석 늘렸음. 1979년의 당선자 수인 339명에 비해서는 58석이 증가한 것임. 이러한 결과는 1945년 노동당 이후 집권당이 의석수를 가장 많이 증가시킨 것임.
- 노동당의 분열, 특히 유럽경제공동체에 대한 입장을 둘러싼 노동당 내부의 분열로 인하여 의원들의 일부가 탈당하여 사회민주당(SDP)를 결성하고, 선거에서 자유민주당과 연합을 결성한 것이 보수당 대승의 한 원인으로 볼 수 있음.
- 사회민주당-자유당 연합은 25.4%의 득표율로 27.6%를 득표한 노동당과 대등한 정도의 표를 얻었음. 그러나 의석수에 있어서 노동당은 209석을 획득한 반면 사

Policy, 1945-1980.” *Contemporary British History* 27(4) : 421-444.

민당-자유당 연합은 23석 밖에 얻지 못함.

- 1983년 총선을 앞두고 대처의 인기는 절정에 이르렀으며 그 주된 이유는 포클랜드 전쟁에서의 승리를 이끈 과감한 지도력으로 여겨짐. 일반적으로 외국과의 분쟁 시기에 국가 지도자 또는 집권당에 대한 지지가 높아진다는 점을 감안할 때 과연 1983년의 승리가 1979년의 매니페스토 및 집권 1기 동안의 그 집행과 어떠한 관계가 있었는지에 대해서 의문을 제기할 수 있음.
- 그럼에도 불구하고 다음과 같은 요인들은 보수당 매니페스토 및 그 집행이 1983년 선거에서의 승리에 상당히 기여했음을 보여 줌.
- 세계적인 경제위기와 맞물려서 초기의 보수당 경제정책은 상당한 부정적인 결과를 초래함. 즉 실업률이 급상승 하게 된 것임.
- 따라서 당 내부로부터도 경제정책을 전환할 것에 대한 요구가 생겨남. 그러나 대처 수상은 이에 대해서 강하게 저항하고 1979년의 매니페스토에서 천명한 경제정책의 기초를 유지함.
- 이는 단기적으로 실업률을 상승시켰지만 동시에 영국의 기업들이 그동안의 비효율성을 극복하고 경쟁력을 강화할 수 있는 기회를 제공한 것으로 평가되기도 함.
- 대처와 보수당의 경제적 지도력을 높게 평가하는 입장에서는 단기적인 부작용에 굴하지 않고 근본적인 개혁을 추진함으로써 장기적인 경제회복의 기반을 닦았다고 평가하는 것임.
- 즉 이 시기는 세계경제의 환경변화와 유럽경제공동체 문제, 그리고 2차 대전 이후 지속된 영국 정치경제 체제의 개혁 필요성이 현실화 되고 있는 시점이었고, 대처의 보수당이 새로운 리더십과 패러다임으로 자기 개혁에 성공한 데 반해 노동당은 혁신의 실패와 분열을 경험하고 있는 상황이었음.
- 친유럽과의 탈당 이후 노동당은 급진파 (Michael Foot)가 장악하게 되고 이념적 순수성을 강조하여 오히려 시대적인 요구와 반대되는 방향으로 나가게 됨. 1983년 선거를 앞두고 노동당이 제출한 매니페스토는 역사상 가장 긴 자살 노트(the Longest Suicide Note in History)라고 불릴 정도로 선거 승리의 관점에서 볼 때 매우 비현실적이었음.
- 이러한 사태는 노동당이 전통적인 지지층이며 또한 당의 기층 활동가의 대부분을

제공하고 있는 노동조합세력의 압도적인 영향을 벗어나지 못했다는 것이며, 한편 노동조합은 영국 유권자들의 다수로부터 신뢰받지 못했다는 것을 나타냄.

- 따라서 포클랜드 전쟁이라는 요인을 제외하더라도 1979년 집권이후 물가안정을 위한 금리 인상과 긴축 정책을 펼침으로써 실업률의 상승을 초래했음에도 불구하고, 그러한 정책이 1979년의 선거에서 제시한 개혁의 로드맵의 일환이며, 고통의 순간들을 지나면 근본적인 개선이 있을 것이라는 대처의 설득이 유권자들에게 받아들여졌음을 의미함. 또한 1983년 들어서 실제로 경제 상황의 개선의 징후들이 보이기 시작하였음.
- 분명 1982년 포클랜드 전쟁이라고 하는 예견되지 않은 사태와 노동당의 분열이 보수당의 승리에 기여하기는 하였으나, 보수당은 강한 영국이라고 하는 1979년 매니페스토의 기초 하에서 과감한 대응을 통해 포클랜드 섬을 회복하였으며, 경제 개혁 정책의 부작용에 직면하여 후퇴하지 않고 일관되게 추진하여 일정한 성과를 보이기 시작하였다는 점이 선거 승리의 더욱 근본적인 원인이었다고 볼 수 있음.

3. 영국 매니페스토 사례 2: 2010년 총선거

가. 배경

- 2010년 총선거를 앞둔 보수당은 이 선거가 1997년 이후 노동당의 13년 장기집권을 끝낼 수 있는 절호의 기회라고 인식했음. 그러나 여론조사는 보수당이 제 1당이 될 것임을 예측하고 있기는 하였으나 과반의석을 얻기는 어려움을 보이고 있었음.
- 2010년의 선거는 어느 정당도 과반수 의석을 확보하지 못하여 2차 대전 이후 최초로 연립정부(보수당-자유민주당)를 탄생시킴. 이 시기 주요 3당들의 매니페스토는 과거에 비해서 상당히 길어졌을 뿐만 아니라, 현실에 대한 진단, 정책 목표, 정책의 추진 방법과 일정 등에서 구체적인, 특히 수치적인 자료를 많이 제시하고 있음.
- 2010년 선거에서 연립정부의 탄생은 정당 매니페스토의 의미에 대한 논쟁을 촉발시킴. 보수당과 자유민주당은 연립정부 구성과 동시에 연립정부협약(coalition agreement)를 정책문서로 유권자들에게 제출함.

나. 2010 보수당 매니페스토

1) 경제정책

- 2005년 30대에 보수당의 당수로 취임한 데이비드 캐머런을 중심으로 하여 보수당은 영국 경제의 회복과 성장, 재정 적자와 정부부채 축소 등을 중심으로 하는 매니페스토를 제시하였음.
- 집권 50일 이내에 비상 예산안(emergency budget)을 편성하여 향후 5년 안에 정부 적자 재정을 청산함. 이를 위한 방편의 일환으로 모든 공공부분의 임금을 2011년 1년 동안 동결함. 단 하위 100만 명의 공공부분 근로자들은 임금동결에서 제외함.¹⁵⁾
- 지방정부에 납부하는 재산세(council tax)를 2년간 동결함.
- 국가연금 지급 연령이 66세로 높아지는 시점을 앞당길 것을 고려함. 남성의 경우는 2016년, 여성은 2020년에 시행할 것을 검토.
- 훈련생을 고용하는 중소기업에 2천 파운드의 보너스를 제공함. 정부계약을 세분화하여 중소기업이 입찰할 수 있도록 함.
- 중앙은행(Bank of England)의 지도기능을 강화함. 은행의 위험투자를 통제하기 위한 국제적 협약을 추구함.
- 법인세 최고세율을 25%로 인하하고 소규모 기업에 대해서는 20%로 인하함.

2) 보건정책

- 노동당에 비해 보수당 보건 분야 공약의 특징은 민간 행위자의 역할과 환자의 권한을 강화하는 것임.
- 국가의료서비스(NHS) 기준을 충족하는 의료제공자들 중에서 NHS 가격을 유지하면서 환자들이 선택할 수 있도록 함.

15) "At a Glance: Conservative Manifesto." (BBC, 2010 April 13)
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/election_2010/8617433.stm

- 의료서비스 관련 권한의 분권화를 추구함. 의료서비스제공자들의 서비스 결과에 대한 정보를 환자들에게 제공함.
- 의료 결과에 입각한 의료비지급 시스템을 일반의(GP, General Practitioner)와 기타 의료서비스 제공자들에 대해서 도입함. 환자들이 의료행위와 자신들의 의료기록의 관리 결정에 참여할 수 있도록 함.
- 의사들과 간호사들이 의료 행위의 의사결정에 더 큰 힘을 발휘할 수 있도록 함. 독립적인 NHS 위원회가 의료자원의 배분과 의료수가(醫療酬價) 결정 기준을 제시하게 함.
- 병원의 입원실 중 1인실 비중을 확대함. 혼성 병동을 줄이고 사고 및 응급 병동의 강제적인 폐쇄를 중지함.
- 항암 약품에 대한 재정 지원을 강화하여 희귀 암 의약품에 대한 환자들의 접근성을 높이고 임상 실험을 지원함.
- 노년층이 집에서 독립적으로 생활할 수 있도록 지원을 강화함. 요양원 비용을 감당하기 위해 주택을 팔아야 하는 경우를 없애도록 자발적인 보험을 지원함.

3) 이민정책

- 유럽연합 이외 국가에서 오는 이민자 수에 대해 일 년 한도를 설정하여 제한함. 영국경제에 기여할 수 있는 이민자들만을 수용함.
- 외국학생이 영국의 학교로 유학할 때 채권을 설정하게 하여 영국의 사회보장제도를 공짜로 향유하고 떠나는 것을 방지하기 위하여 대신 출국시에 도로 돌려주는 제도를 도입함.

4) 정치 개혁

- 하원 의원의 수를 10% 줄이고 장관들의 보수를 5% 삭감하고 이를 향후 5년 동안 동결함.
- 정부 내의 2만5천 파운드 이상의 지출 내역을 인터넷에 공개함. 중앙정부 고위 공

무원의 급여액수를 공개함.

- 전직 장관들이 퇴임 후 2년간 정부에 대한 로비를 하지 못하도록 함. 중앙정부 기관이 공적 자금으로 인력을 고용하여 다른 정부 기관에 로비하는 것을 금지함. 규정 위반이 발각된 전직 장관들의 경우 장관 연금의 일부 또는 전부를 박탈 함.
- 하원에서 평의원들(내각의 성원이 아닌 의원들)의 권한을 강화함. 자유투표를 허용함. 의회가 국정의 주요한 결정에 실질적으로 역할을 할 수 있도록 함.

5) 연금 정책

- 연금 자동가입을 촉진하기 위해서 고용주들에 대한 지원을 강화함. 공공부문과 민간부문 연금의 격차를 해소해 나감. 5만 파운드 이상 공공부문 연금에 대해 상한을 설정함.
- 기초 국가 연금을 소득과 연계시킴.

다. 2010 노동당 매니페스트

1) 경제정책

- 2014년 까지 예산 적자 폭을 반으로 줄임. 경제 회복과 지출 축소, 공정한 과세를 수단으로 함.
- 소득세율을 인상하지 않을 것임. 부가가치세를 식료품, 아동용품, 신문, 대중교통 요금에 적용하지 않음.
- 다음 의회 임기 중에 최저 임금을 평균 소득 증가에 비례해서 인상함. 고용자로서의 정부는 모든 부서의 직원들에게 생활임금을 제공할 것임 - 현재 7.6파운드로서 이는 최저 임금보다 높은 수준임.
- 법인세는 가능한 낮은 수준에서 유지함. 공적으로 통제되는 은행(publicly-controlled banks)의 중요성을 인식함. 지구적인 차원에서의 금융거래에 대한 세금을 도입하고 금융 규칙을 개혁함.

2) 보건정책

- 암 테스트를 신청 일주일 이내에 받을 수 있도록 보장함. 초기 일반의 진료 이후에 진료 대기 시간이 18주 이내가 되도록 함. 만약 18주 이내에 진료를 받지 못할 경우 사설 의료 기관에서의 진료를 제공함.
- 40세에서 74세 사이의 시민들이 정기적인 건강검진을 받을 수 있게 함.
- 요양원 비용의 상한을 정하고 국가요양서비스(National Care Service)에서 재가 요양이 필요한 노인과 환자들을 지원하도록 함.
- 모든 병원들을 독립 법인화하고 병원 운영의 재량권을 강화함.

3) 보육 및 교육정책

- 학부모들이 학교의 경영에 대한 참여 권리를 높임. 저성과 학교들의 경영을 새로운 학교 경영팀에 맡길 수 있도록 함.
- 무료 유치원의 2세 아동, 주 15시간 보육 아동 수를 늘림. 3~4세 아동들에 대한 무료 유치원 교육.
- 유급 양육 휴가를 4주로 늘림.
- 학업성과가 부진한 초등생들에 대해 일 대 일 또는 소집단 교육을 강화함.
- 모든 젊은이들에게 18세까지 교육을 보장함. 75%가 30세까지 고등교육 또는 직업 훈련으로 진학할 수 있도록 함.

4) 이민정책

- 모든 이민자들이 입국 이전에 영어 시험을 치르게 하고 그 시험의 수준을 높임. 공공부문의 피고용자들이 적절한 수준의 영어를 구사하도록 요구함.
- 체류기간에 따른 시민권 획득이 아니라 점수제를 도입함.

5) 정치개혁

- 중대한 재정적인 부정행위를 범한 의원이 의회에서 적절하게 처벌을 받지 않을 경우 유권자들이 소환할 수 있는 권리를 부여함.
- 의원선출 투표 방법, 상원의 비례대표제 선거에 의한 선출 방안에 대한 국민투표를 2011년 이전에 실시함.
- 고정임기의회의제를 도입하고 투표권 연령을 16세로 낮추는 데 대하여 하원에서 자유투표를 실시함.
- 의원들이 로비회사를 위해 일하는 것을 금지함. 의원들의 부업 겸직(second jobs) 신청을 심사하는 독립위원회를 설치함.

라. 2010 자유민주당 매니페스토

- 자유민주당은 공정성을 기치로 내걸고 공정 조세, 아동을 위한 기회의 확대, 녹색 경제, 정치 개혁을 공정성 실현을 위한 4대 과제로 제시함.

1) 경제정책

- 비과세 소득 기준은 1만 파운드로 상향 조정하고 이로 인해 줄어드는 세수를 200만 파운드 이상의 가치를 지닌 고급 주택에 대한 1%의 고급주택과세를 통해서 보충함.
- 국가신분증 계획을 폐기하고 트라이던트(Trident, 잠수함 발사 탄도미사일) 갱신을 취소함으로써 연간 150억 파운드의 정부지출을 줄임.
- 공공부문 피고용자의 임금인상 상한은 년 400파운드로 하고 일단 2년간 시행함.
- 은행에 대한 국가의 지원의 대가로 은행세를 신설함. 은행을 일반은행(retail banks)와 투자은행(investment banks)로 분할 함.
- 영국 기반시설은행(Infrastructure Bank)를 설립하여 저축에 대해 장기적으로 안정적인 수익을 보장함. 지역적인 주식시장을 활성화 함.

- 직업훈련생을 제외한 16세 이상의 모든 근로자들에게 동일한 최저임금을 적용함.

2) 교육정책

- 공립학교의 전국 표준 교과과정을 최소교과권리(minimum curriculum entitlement)로 바꾸고 시험 연령을 11세로 내림. 학교경영의 자율성을 증대함.
- 교장들에게 특별 재원을 제공하여 특수교육을 강화하고 초등학교의 학급 당 학생 수를 20명으로 줄임.
- 학생들의 문제행동에 대한 조기 개입. 모든 5세 아동에 대해 특수교육 필요성을 진단.
- 에너지 효율성을 위한 자금을 학교에 대출하여 에너지 비용 절감을 통해 갚도록 함.
- 독립 교육기준청(Educational Standards Authority)을 설치하여 학업평가를 감독하고 평가의 공신력을 높임.
- 대학 등록금을 6년 동안 점차적으로 줄여서 폐지함. 졸업 년도 학생들에 대해 학비 면제를 즉시 실시함. 50% 대학진학을 목표를 폐기함.

3) 보건정책

- 보건부(Department of Health)의 규모를 반으로 줄이고 준정부조직(quangos)를 없애거나 준정부조직 지원예산을 삭감함. 전략보건청(Strategic Health Authorities)을 폐지하고 국가보건서비스(NHS) 경영진의 보수를 수상의 보수 수준 이하로 하향 조정함.
- 의료보건 서비스의 관료주의를 해소하여 병원이나 요양원이 아니라 집에서 머물면서 서비스를 받을 수 있도록 함.
- 치매 연구에 우선순위를 둬. 정신질환 환자들이 상담을 받는 것을 용이하게 함.
- 주류 최소가격을 도입하고 적자판매를 금지하며 주류에 대한 세금을 심사 함.

- 지역 보건위원회의 일차 진료 기금의 운용을 담당하게 하고 지역민들의 보건서비스 공급에 대한 발언권을 강화함.
- 자유민주당은 의료보건 정책에 있어서 노동당의 국가보건시스템에 반대하면서, 보수당의 보험제도 제안도 받아들이지 않음.
- 약물중독자들에 대한 대처에 있어서 처벌과 감금이 아니라 치료를 우선시하고, 독립적인 약물남용대책 자문위원회를 설립하여 정책을 마련함.

4) 이민자정책

- 모든 항구와 공항에서 출국심사(exit checks)를 즉각 도입함. 경찰력을 바탕으로 국경경비대를 창설하고 지역기반 체제를 도입하여 이민자들이 필요한 지역에서만 일하게 함.
- 범죄자들과 인신매매자 등을 우선적으로 추방하되 난민들을 박해, 감금, 고문 또는 처형의 위험이 있는 지역으로 추방하는 것은 금지함.

5) 정치개혁

- 단기이양식(single transferrable) 투표제도를 도입함. 하원 의원의 수를 150명 줄여서 500명으로 함. 고정임기의회의제를 도입함.
- 상원의원의 수를 줄이고 모두 선거로 선출함. 명문 헌법을 도입함.
- 투표권 연령을 16세로 낮춤. 유권자들에게 의원소환권을 부여함. 모든 하원 의원, 상원 의원과 의회 후보자들이 영국에 세금을 납부하게 함.
- 로비스트 등록법 제정. 장관들과 정부고위관료들이 로비를 위해 의원들을 만나는 것을 금지함.
- 스코틀랜드 의회의 권한을 강화하고 웨일즈 의회가 진정한 지역의회의 기능을 할 수 있도록 함.

6) 연금정책

- 강제퇴직 연령을 없앴. 국가연금을 소득에 비례하여 늘리거나, 소비자물가지수와 연동하여 인상함.
- 연금에 대한 면세를 최소 연금 수혜자로 국한함. 자본소득에 대한 조세를 근로소득과 동일하게 함.
- 공공부분 연금을 심사하는 독립위원회를 설치하여 지속가능성과 장기 재정건전성을 평가함.
- 경제적 위기를 겪는 개인들이 퇴직 이전에 연금을 활용할 수 있도록 함.

마. 2010 선거 매니페스토 평가

- 2010년 영국 주요 정당들의 매니페스토는 과거에 비해 길어지고 수치적, 정량적인 목표의 제시가 많아짐. 각 당은 매니페스토를 인터넷에 공개함.
- 주요 3당 사이에 스타일이 차이가 있음. 보수당은 자유민주당처럼 구체적인 예산안, 정책의 재정적인 효과 (세수의 증대와 감소, 지출의 증가와 감소)를 정확한 액수로 표현하지 않고 있으나 현실을 설명하거나 미래의 목표를 제시함에 있어서 수치, 그림을 충분히 활용함.
- 자유민주당의 2010년 총선 매니페스토는 그 매니페스토에 따는 세입의 변화를 감소와 증가로 구분하고 세부적인 항목에 따라서 구체적인 액수를 제시하고 있음. 제안된 프로그램들의 비용, 정부지출 감소액의 프로그램별 효과 등도 수치와 더불어 구체적으로 제시함.¹⁶⁾
- 예를 들어, 소득세 기초공제액을 1만파운드로 올리자는 자유민주당의 제안은 167억 9천 5백만 파운드의 세수 감소를 가져올 것; 그러나 자본소득세 개혁으로 19억 2천만 파운드, 연금소득 면세 축소를 통해 54억5천5백만 파운드, 등 총 170억 2천5백만 파운드의 세수 증가가 있을 것임을 제시함.

16) Liberal Democrat Manifesto 2010, pp. 100~103.

http://www.politicsresources.net/area/uk/ge10/man/parties/libdem_manifesto_2010.pdf

- 또한 여섯 개의 주요 지출 프로그램의 비용을 향후 5년간 년도 별로 제시하고 있음. 기존의 정부 프로그램의 폐지 또는 개혁을 통해서 향후 5년간 매년 얼마의 예산이 감축되는 지를 년도 별로 제시하고 있음.

바. 보수당-자유민주당 연립정부협약(coalition agreement)

1) 2010년 하원 총선거의 결과와 연립내각의 구성

- 2010년 5월 6일에 치러진 영국 하원 총선거에서는 2차 세계 대전 이후 두 번째로 어느 당도 과반의석(326석)을 넘기지 못함. 이전 집권당이었던 노동당은 의석이 355석에서 258석으로 줄었고 보수당은 201석에서 306석으로 의석수가 증가하기는 하였으나 과반에는 미치지 못함.
- 이 선거의 결과로 수립된 보수당-자유민주당 연립정부는 영국역사상 선거에 의해서 수립된 최초의 연립정부임. 1974년 총선에서 과반의석을 획득한 당이 없었을 때는 연립정부가 구성되지 못한 채 한시적인 노동당 소수정부(minority government)가 구성되었다가 곧바로 의회가 해산되고 총선이 실시되었음. 2차 대전 시기에는 처칠이 전시 거국내각을 이끈 적이 있음.
- 2010년 총선에서 어느 당도 과반의석을 획득하기 어려울 것이라는 것은 여론조사에서 어느 정도 예측되었기 때문에 정당들은 연립내각을 빠른 시일 내로 구성할 수 있었음.
- 선거 5일 후인 5월 11일 노동당의 고든 브라운(Gordon Brown) 수상이 수상직을 사임하자 엘리자베스 여왕은 보수당 당수 데이비드 카메론(David Cameron)에게 내각을 구성하여 수상에 취임할 것을 요청하였고, 이미 진행되고 있던 보수당과 자유민주당의 협상에 입각하여 연립내각이 수립됨.
- 연립내각의 수상은 보수당의 데이비드 카메론, 부수상(Deputy Prime Minister)은 자유민주당 당수인 닉 클레그(Nick Clegg)가 맡았으며 총 16명의 보수당 의원들과 5명의 자유민주당 의원들이 각료로 연립내각에 참여함.

2) 연립정부협약의 내용

- 2010년 5월 12일 보수당과 자유민주당의 연립내각 구성과 동시에 발표된 연립정

부협약은 11개의 정책 영역에 대한 연립정부의 기본 정책 방향을 문서화 한 것임. 이 단계에서는 합의가 어려웠던 외교, 국방을 비롯한 여러 정책 문제들에 대한 합의 입장을 포함하지 않고 추후의 과제로 미루어 둠.

- **정부적자 감축.** 임기동안 정부의 구조적인 적자를 현격하게(significantly) 감축함. 이러한 감축은 증세를 통해서가 아니라 정부 지출 축소를 통해서 달성함.
- **정부지출 축소와 공공부분 임금 인상 제한에 따라 고통을 겪을 수 있는 저소득층을 보호하기 위한 대책을 마련함.**
- **협약 체결로부터 50일 이내에 긴급 예산안을 마련하여 적자재정 축소 계획을 구체화 함.** 2010-11년간에 비핵심 공공서비스를 줄여 60억 파운드의 정부지출을 감축함.
- **정부지출 심사.** 정부기관과 민간부분과의 협의를 통해서 정부지출 전반에 대한 완전한 심사(review)를 수행하여 2010년 가을에 의회에 보고함. 국가보건서비스(NHS) 예산은 축소 대상에서 제외하고 매년 일정하게 상향조정하기로 합의함.
- **해외원조는 국민총소득의 0.7% 수준에서 유지함.** 취약아동 층에 대한 지원의 강화는 학교예산이 아닌 다른 분야에서의 예산축소를 통해서 달성함. 공적연금의 장기적인 지속가능성을 심사하기 위해서 독립위원회(independent commission)을 구성함.
- **조세영역.** 저소득층과 중산층을 위해서 소득세 인적공제를 상향조정함. 2011년 4월부터 인적공제의 상당한 상향조정이 이루어질 수 있는 방안을 첫 번째 예산안에 포함시킴.
- **장기적으로 인적공제를 일만 파운드까지 올릴 것을 합의함.** 비사업 금융소득(non-business capital gains)에 대한 세율을 소득세 수준으로 올리고 기업활동에 대해서는 관대한 세금공제를 가능하게 함.
- **금융 개혁.** 은행세(banking levy)를 도입하며 이에 대한 구체적인 실행 방안을 마련함. 금융업에서 과도한 보너스의 지급을 금지하는 방안을 마련함.
- **중소기업에 대한 금융지원이 원활하게 이루어지도록 함.** 노동당 정부하의 금융위기가 재발되지 않도록 금융규제 시스템을 개혁할 필요성이 있음에 동의함.

- **이민.** 유럽연합 외부로부터 경제적인 이유로 유입되는 이민자 수를 통제하기 위해서 연간 상한을 도입함.
- **정치개혁.** 의회의 5년 고정임기를 확립할 것을 동의함. 보수-자민 연립정부는 하원에 최대한 빠른 시일 내에 법안을 제출하여 차기 총선이 2015년 5월 첫째 목요일이 되도록 함. 이후 고정임기의회 법안을 제출하여 의회의 임기를 5년으로 고정시키도록 함.
- 의회해산을 위해서 55%의 찬성이 필요하도록 함. 상원의원의 전부 또는 일부를 비례대표제 선거로 선출하는 방안을 제안할 위원회를 설치할 것에 합의함.
- **연금과 복지.** 강제퇴직 연령을 점차적으로 없애기로 함. 국가연금의 수령 연령을 점차적으로 66세로 높이기 위한 심의를 시작함. 그러나 그러한 방안은 남성의 경우 2016년 여성의 경우 2022년 이후에 실시하도록 함.
- 현존하는 근로연계복지(welfare-to-work) 프로그램들을 폐지하고 단일한 프로그램을 신설함. 근로연계복지 서비스 공급자들의 실질적인 성과를 감독하기 위해 계약 방식을 변경함.
- **교육.** 학부모들이 원할 경우 교육서비스 신규공급자들이 공교육 시스템에 진입할 수 있도록 허용함. 학교가 교과내용에 대해 더 높은 수준의 자율성을 가질 수 있도록 하며 동시에 책임성도 강화함.
- 고등교육에 대한 정책에 있어서 사회적 이동성의 증대와 대학재정의 충실성을 제고하며, 학생들의 학자금 채부 문제를 고려함.
- **유럽연합과의 관계.** 영국이 유럽연합의 긍정적인 참여가가 되도록 함. 이번 의회의 임기 동안에는 유럽연합에 대한 추가적인 주권의 양도는 하지 않을 것을 합의함.
- 노동시간에 대한 유럽연합의 규제가 영국에 적용되지 않도록 함. 이후 추가적인 주권양도의 사항들에 대해서는 국민투표를 거치도록 함. 이번 의회의 임기 동안 영국의 유로(EURO)에 합류하지 않을 것임.
- 유럽연합의 차기 예산 협상에 있어서 영국의 국익을 강하게 대변하고 유럽연합의 예산 적용 대상을 신중하게 제한하도록 함.
- **시민적 자유.** 노동당 정부 하에서 후퇴한 시민적 자유를 회복하기 위한 조치를 취함. 국가신분증(ID card) 계획을 무효로 함. 부모의 허가 없이 학교에서 아동의

지문채취를 하지 못하도록 함.

- 정보공개법의 적용대상을 확대함. 배심원 재판제도를 유지함. 비폭력 시위의 자유를 회복함. 언론자유를 보호하기 위해 현행 명예훼손 관련 법령을 재검토함. 반테러법의 오용에 대한 대비책을 마련함.
- **환경.** 저탄소 친환경 경제의 달성을 위한 정책 방안들을 수립함. 스마트 그리드를 도입함. 녹색투자은행을 설립함. 해양에너지 개발에 주력함. 고속철 연결망을 확립함. 국가적 전기차 충전 시스템을 갖추.
- 이 합의서는 내각의 공동구성을 위한 최소한의 합의만을 담고 있었으며 2010년 5월 20일 최종 합의서에서 국방 외교 등의 항목을 추가하여 총 30여개 항목의 최종 합의서가 발표됨.

사. 집권 후 매니페스토의 실행과 이후 선거에의 영향

1) 연립정부에서 매니페스토의 실행

- **경제정책.** 집권 후 연립내각은 연립정부협약에서 천명한 바와 마찬가지로 정부 재정 적자의 축소에 주력함. 책임예산국(Office of Budget Responsibility)이 신설되고 각 부처의 예산 집행 상황에 대한 세부 심사가 이루어짐. 그러나 연립정부협약에 따라서 국가보건서비스(NHS)와 해외원조 예산의 축소는 시도되지 않음.
- 연립내각은 예산적자를 줄이는 데 일정한 성과를 거두었으나 정부부채 자체를 줄이지는 못하는 한계를 보임.
- 공공부채를 줄이기 위해서는 적자 재정이 흑자 재정으로 전환되어 정부의 부패를 갚아 나갈 수 있어야 함. 연립내각은 재정 적자를 줄이기는 하였으나 2015년에 이르기 까지 완전히 없애지는 못하였음. 결과적으로 정부부채는 계속 증가하였음. 다만 이전 정부에 비해 정부부채의 증가 속도가 상당히 완화되었다는 성과는 있었음.¹⁷⁾
- 연립내각 출범시의 계획에 따르면 정부 재정 적자는 2014년도에 40억 파운드로 축소될 예정이었음. 그러나 독립연구기관인 재정연구소(IFS, Institute for Fiscal

17) Bennett, Asa. "National debt, the deficit and cuts: where does each party stand in General Election 2015?" (*Telegraph* 2015년 3월 26일)

Studies)의 보고에 따르면 2014년도의 재정 적자는 100억 파운드에 육박하였음.

- IFS는 캐머런 수상이 다음 회계연도에 계획되어있는 예산 삭감을 미리 포함하여 계산함으로써 재정적자 축소 폭을 과장하였다고 지적함. 또한 인구고령화로 인한 추가적인 지출을 포함하지 않았음을 지적함.¹⁸⁾
- 연립정부협약에서 정부 재정의 건전화를 위해 세금을 인상하지 않겠다는 약속에 입각하여 연립내각은 소득세, 국민보험(National Insurance), 소비세의 인상을 금하는 법률을 도입함.
- **국가보건서비스(NHS)의 개혁.** 비록 연립정부협약에는 NHS의 예산을 감축하지 않겠다는 것 이외에 NHS 관련 내용이 포함되어 있지 않으나, 연립내각의 정책 중에서 가장 대표적인 것은 2012년 Health and Social Care Act를 통해서 시도한 보건서비스체계의 개혁이었음. NHS의 관료적 조직에 의해서 관리되던 의료 재정을 수백 개의 지역 의료서비스 조직으로 이관시킨 것이 개혁의 핵심임.

2) 2015년 총선거에의 영향

- 2015년 5월 7일에 치러진 하원 총선은 고정임기의회법 하에서의 첫 번째 총선이었음.
- 선거 직전의 여러 여론조사들은 보수당과 노동당의 박빙의 경쟁을 예측하였으며 어느 당도 의회 과반의석의 획득에는 미치지 못할 것으로 보았음.
- 개표결과 보수당은 예상을 뒤엎고 330이라는 과반 이상의 의석을 획득하여 단독 정부의 수립이 가능해졌음.
- 과거 5년 동안 연립 정부의 파트너였던 자유민주당은 선거전 57석의 의석이 8석으로 줄어드는 참패를 경험함. 노동당 역시 예상외의 고전으로 의석이 256석에서 232석으로 줄어들음.
- 보수당과 더불어 2015년 선거의 최대 승리자는 스코틀랜드국민당(Scotland National Party, SNP)라 할 수 있음. SNP는 스코틀랜드 대부분의 지역구를 휩쓸며 56명의 의원을 당선시킴. 이는 노동당과 자유민주당의 부진의 원인이기도 함.

18) Elliott, Larry. "David Cameron warns of more cuts." (*The Guardian*, 2014년 11월 13일)

- 보수당조차도 예상하지 못했던 보수당의 승리는 무엇보다도 영국 경제의 회복세에 힘입은 바가 크다는 것이 사후적인 해석임.
- 선거운동 기간 동안 보수당은 경제공약 중심으로 캠페인을 진행하였으며 호전되고 있는 경제상황이 노동당이 집권할 경우 타격을 입을 것이라고 선전하였음. 비록 경제의 회복이 보수당의 정책 때문만은 아니라고 생각하는 유권자들조차도 정권의 변화가 초래할 불확실성을 회피하고자 하였던 것임.
- 지난 5년 동안 연립정부의 한 축을 이루었던 자유민주당은 경제상황의 호전을 선거에서 의석의 증가로 연결시키지 못하였는데, 이는 한편으로는 영국의 소선거구제 하에서의 소규모당의 불리함, 그리고 스코틀랜드 민족주의의 부상으로 인하여 다수지지 기반을 가지고 있었던 그 지역에서의 참패 때문으로 해석할 수 있음.
- 그러나 보수당이 단지 운이 좋았던 것으로만 치부할 수는 없음. 보수당 주도의 연립내각은 2010년 이후에 꾸준히 적자재정 해소와 정부부채 삭감을 위해 노력하였고, 때로 심각한 비판에 직면하면서도 그러한 정책 기조를 유지하였음.
- 비록 정부재정 건전성 확보와 관련한 정책 목표 지수를 충족하지 못하였지만 유권자들은 보수당이 그러한 방향으로 일관성을 유지했다고 평가하였음. 따라서 호전되는 경제상황에서 보수당의 노선은 앞으로 더 실현 가능한 것으로 여겨졌으며 노동당과 사회민주당의 정책이 위험한 것으로 인식되었음.
- 영국의 하원 선거에서 집권당이 승리하는 경우는 드물지 않으나 의석을 추가하는 경우는 매우 드물. 게다가 보수당은 2010년 매니페스토에서 약속했던 예산삭감을 실행하여 기존의 정책으로부터 혜택을 받고 있던 여러 집단들을 적으로 만들었고, 2015년 선거에서도 재집권 할 경우 이전의 재정정책을 유지할 것을 천명했음. 선거의 결과는 이러한 일관성이 많은 유권자들의 지지를 받았음을 증명한다고 볼 수 있음.

제3절 일본

1. 일본 매니페스토의 역사

가. 일본의 정치환경

1) 전후 일본의 정치: 55년 체제

- 전후 일본의 정치는 소위 '55년체제'에 의해 특징지워짐. 1945년 미군정 하 초기는 개혁정책의 추진 결과 다당제로 출발. 1955년 혁신계열은 일본사회당으로, 보수진영은 자유민주당으로 통합되어 양당구도가 성립됨. 이 체제는 1993년 자민당 정권이 붕괴되기 전까지 지속됨.
- 정당체계의 관점에서 그 특징을 보면, 자민당이 일당우위체제를 구축하여 단독 정권을 유지하고, 사회당이 제1야당의 지위를 지속하는 1.5정당시스템을 의미함. 정치이념의 측면에서 보면 보수주의적 자유민주주의가 지배적이고, 이념보다는 경제에 중심을 둔 정치체제임.
- 사회당은 1945년 11월 단일 사회주의 정당으로 출발. 사분오열을 반복한 기존의 무산계열 정당들과 달리 사회당은 일본의 사회주의화를 실현한다는 목표 아래 단합하여 창당. 그러나 1951년 샌프란시스코강화조약을 둘러싸고 전면 강화를 주장한 좌파와 단독 강화를 주장하는 우파로 분열. 분열한 양 진영은 1955년 사회당 강령을 단일화하면서 통합 달성. 통합강령에서는 프롤레타리아 독재를 부정하고 일정 범위의 소유권을 인정하며, 재군비 반대 주장까지 규정. 당의 이념은 좌파의 계급정당론과 우파의 국민적 대중정당론이 절충된 계급적 대중정당으로 규정.
- 전후 보수정당은 자유당, 진보당, 협동당 등으로 시작하여 이합집산을 거듭하면서 민주자유당, 민주당, 국민협동당, 개진당 등으로 분열. 그러나 1955년 2월 총선거를 계기로 요시다의 후계자들이 보수세력을 결집해 안정된 정국을 이룬다는 데 합의해 11월 자민당 결성.
- 유권자는 정당정치 결과의 수요자인 동시에 새로운 정당정치의 요구자임. 정당정치와 정당 시스템의 변화는 이러한 유권자의 정당정치에 대한 평가와 요구에 구속됨.

2) 일본의 정치-사회구조

- 일본의 전형적인 정치구조는 이익민주주의 정치시스템. 직업집단 또는 지역 간에 파이를 나누어 갖는 이익유도형 정치. 정치는 주권의 대표기능이라기보다 일종의 시장적 거래와 같은 것. 정치적 대표들의 핵심적 역할은 국가 전체의 이익 추구가 아닌 중앙 재정을 지역에 가져오는 것. 지지자의 민원을 담당 성청의 관료에게 연결시켜 주고 예산을 획득하는 족의원 탄생. 유권자들은 그 대가로 정치적 지지를 제공. 예산을 배당받을 수 있는 정치권력은 집권정당을 움직이는 산소.
- 대부분의 자민당 정치인에게 정치란 지지나 후원자로부터 진정을 받아, 그것을 담당 성청의 관료에게 연결시켜 주고 예산을 획득하는 일 의미. 그런 과정에서 생긴 것이 族의원(특정분야 전문 의원. 관련업계의 특수 이익을 대표하는 역기능 수행).
- 국가시스템과 정당조직이 결합됨. 예산의 특혜적 획득을 위해 지배정당의 의원들은 국회 같은 공개적인 정책결정 제도를 우회하여 비공개적이고 폐쇄적인 정책결정구조를 확립. 자민당은 공적인 결정영역을 대체하기 위해 내각과 국회의 기능을 정당 기구 안에 흡수. 자민당의 「정책조사회」는 정부의, 「국회대책위원회」는 국회의 공적 기능을 대체. 「정책조사회」는 관료들과 협의하여 국가의 실질적인 정책결정을 처리. 또한 「국회대책위원회」는 국가 현안에 관한 실질적 협의를 소수의 정당 대표간 합의에 의해 커튼 뒤에서 결정.
- 중앙집중적이고 과대한 행정시스템 확립. 그 이유는 지역에 이익을 분배하기 위해서는 국부를 중앙에 집중하여 재분배해야 했고, 이런 규제기능을 수행할 강력한 행정조직이 필요했기 때문. 행정기관과 관료집단은 이 기능을 독점함으로써 권한과 조직을 확대. 이런 행정시스템은 지역간 불평등을 시정하는 데 유익했지만, 동시에 관료집단의 부패와 재정 낭비 및 방대한 재정적자를 초래.
- 국가 지배구조는 철의 삼각형으로 불리는 <政-官-財> 연합. 자민당은 국가 목표를 제시하고, 관료는 정책을 입안하며, 기업은 계획을 실현. 긍정적 의미에서 정치적 기능의 분업과 협력. 현실적으로는 이익유도형 정치의 필요에 기반. 국가의 공식 기구의 무력화.
- 정치가와 대기업 연합은 자민당의 국가목표인 경제 중시 정책과 직접 연관. 대기업은 전후 강력한 정치세력으로 등장한 노동자 집단의 정치적 영향력 제한하기 위해 반사회주의 연합 필요. 한편 일본의 선거와 당내 권력투쟁에는

막대한 자금이 소요. 따라서 기업가와 정치가는 정치적 보호와 정치자금을 교환한 것.

- 일본의 만성적이고 대규모의 재정적자는 이런 일본의 이익배분 정치의 결과임. 고도성장기는 문제를 해결하지 않아도 시간이 지나면 문제가 소멸됐으나, 1990년대 이후 경제불황 이후 문제가 심각해짐. 일본 정치는 국가적 과제를 해결할 능력이 없는 정치. 정치란 집합적 의사결정을 행하고 실행하는 작업. 아담 스미스에 따르면, 공동체란 각 부분이 열심히 하면 전체가 조화를 이루는 '부분적 최적화' 또는 자연조화가 만들어짐. 일본 정치는 이런 논리에 의해 최악의 상태에 빠짐. 안보는 미국에, 경제는 관료에 의존하고, 정치는 이익을 배분할 뿐 국가 전체의 목표 설정을 하지 않음.

3) 일본의 정당구조

- 일본의 정당구조는 파벌로 구성됨. 정치환경이 정당구조를 결정지음. 집표기계인 지역후원회 조직을 유지·강화하기 위해 막대한 자금 필요. 또한 지역 이익을 확보하기 위해 정부와 정당내의 영향력 있는 지위 필요. 이 때문에 자금 조달과 직위 분배를 둘러싼 당내 경쟁이 발생하여 유력한 정치가를 중심으로 파벌 발생. 파벌 내 인간관계는 '은혜-충성'의 교환에 기초. 자민당은 정권 유지를 위한 단결을 확보하고자 파벌간 합의에 의해 당직과 각료직을 선임. 내각은 국민에 책임지는 집행부 이전에 파벌간 합의를 이행하는 운영위원회 성격. 이런 정당과 내각이 정책 기능을 가지기는 어려우므로, 정책 입안과 집행은 관료에 의존. 즉, 유권자의 정치적 성향이 대표의 성격을 결정하고, 그것이 정당 및 국회 구조를 결정하며, 나아가 내각과 관료기구의 기능을 결정
- 사회당 등 일본의 야당은 이익유도형 정치의 가장 강력한 비판자였지만, 오랜 기간 동안 체제 변혁적인 대안정당으로 자신을 정립하려는 노력을 기울이지 않음. 정기적으로 폭로되는 자민당의 정치 스캔들을 생존의 기반으로 삼았음. 그 결과 야당은 유권자들에게 정치적 대안으로서의 의미를 상실. 유권자들은 선거에서 대안적 투표가 아니라 자민당에 대한 신임투표를 했고, 정치적 상상력은 심각하게 위축됨.
- 모리 정권의 탄생 과정은 일본 파벌정치의 대표적 사례이자 1990년 자민당의 정권 상실과 일본의 정치적 변화를 촉발시킨 사건임. 2000년 4월, 오부치 수상이 급서하자 자민당 파벌의 보스 5인이 밀실 모의에 의해 오부치의 후계자로 모리 선출. 모리는 정책 능력이 없는 정치가이지만, 보스들에게 부담이 없는 존재임. 2001년 11월 자민당의 유력한 차기 수상 후보인 가토 고이치(加

藤紘一)가 야당과 협력하여 모리 내각을 퇴진시키려고 함. 이에 자민당 보스들은 협력하여 가토의 의도를 좌절시킴. 그 결과 여론이 악화되어 자민당 총재 선거에서 지방에도 3표씩을 배분하고, 그에 따라 소수파인 고이즈미가 총재에 당선. 고이즈미는 내각 조각에서 파벌과 당선 횡수를 무시한 인사개편 단행하여, 자민당의 지지율을 단숨에 급상승시킴.

4) 일본의 유권자

- 1998년 선거에서 유권자들은 민주당을 대안으로 생각하지 않음. 당시 선거에서 민주당의 비례구 득표율은 21.3%로 자민당을 3% 이내로 추격했지만, 민주당을 지지한 유권자의 57%는 “따로 좋아하는 정당이 없어서”라고 응답. “정권을 맡겨도 되니까”라는 응답은 3%.
- 전후 일본은 놀라운 성공을 거둠. 라이샤워(Reischauer)는 일본이 “21세기에 인류가 직면할 문제들을 해결할 수 있는 탁월한 지도자”로 부상할 것이라고 전망하기도 함. 그러나 (일본의 경제부흥기가 끝나고 장기침체가 시작된) 1990년대에 들어서 이 체제는 일본의 번영과 안정을 해치는 주범으로 비판 받음. 체제의 부패와 기능부전, 정치에 대한 실망은 무당파를 급격히 증가시킴. 무당파층은 80년대 말에 이미 35%에 이룸. 1998년 4월 요미우리 신문(読売新聞)의 여론조사에서 자민당 지지율은 29.3%, 여타 정당은 5% 미만, 무당파층은 54.4%.
- 기존 정치시스템에 대한 유권자의 무관심 또는 불만이 계속 고조되어 왔을 뿐만 아니라, 정당들이 시민사회의 요구를 정치적으로 포착, 결집시키는 데 실패. 하시모토 아키카즈(橋本晃和)에 따르면, “1990년대에 들어 유권자의 주역은 실은 「무당파」 유권자”. “정당 그 자체에 현재의 유권자가 불신을 품고, 정당이라는 의사결정의 회로를 통하지 않고 투표의 의사결정을 하는 타이프의 유권자가 급증해왔다”고 주장. 1990년대의 정치변동은 이 실망감으로부터 촉발되어 국가시스템 전반의 개혁으로 확대됨.
- 일본정치에서 1990년대 이후 새로운 조류 본격 등장. 그 이유는 첫째, 1980년대에 이르러 일본사회는 고도산업화로 인해 유권자의 계층구성이 크게 바뀜. 자민당의 지지계층이던 구중간계급은 1955년 58%에서 1985년 24.5%로 절반 이상 감소. 원래 사회당 지지층인 신중간층과 노동자계급은 36.5%에서 69.2%로 두 배 가까이 증가. 자민당은 1970년을 전후하여 포괄정당으로의 변신에 성공. 그 반면 사회당은 정치의 주제가 1945년 종전 후 ‘이념’에서 1960년대 이후 ‘생활’로 점차 바뀐 것을 포착하지 못함. 이 때문에 다수의 신중간층과 노동자계급이 사회당 지지를 철회하고 무당파층 형성

- 이 시기에 가장 성공적인 정치집단은 어떤 정당도 아닌 무당파. 30여년에 걸쳐 유권자의 반수 이상이 무당파로 바뀌었다. “1990년대에 들어 유권자의 주역은 실은 「무당파」 유권자”임. 2000년대 들어서는 60%를 넘어섬. 1990년대 이후의 선거는 무당파 중 정치에 완전히 무관심한 소극적 무당파층을 제외한, 정치에 관심이 많은 무당파층과 탈정당 무당파층을 합한 35%의 적극적 무당파 유권자가 좌우.
- 계층구성의 변화와 무당파의 확대로 정당의 정치적 지지 조달 방식이 근본적으로 변화. 도시화로 인해 후원회 조직의 집표 기능은 현저히 저하. 적극적 무당파층은 주로 도시에 거주하는 신중간층으로 학력과 수입이 높고 정책적 이슈에 민감. 이들은 정치조직에 잘 포섭되지 않음. 지역 후원회나 각종 단체의 가입률이 매우 낮고, 매스 미디어에 의해 정책을 인지. 정치에 대한 관심은 매우 높음. 그 반작용으로 정치에 대한 혐오감도 강하여 통상 선거참여율이 매우 낮지만, 중요한 정책적 이슈가 있을 때는 적극 참여하여 국면을 결정지음.
- 자민당의 이익유도정치, 사회당의 무력성으로 지방문제가 심각해지면서, 지방이 새로운 정치적 실험의 원동력으로 등장. 지방정치 차원의 민주주의의 활성화. 2000년 10월 나가노 현, 11월 도치기 현, 2001년 3월 치바 현, 4월 아키타 현지사 선거에서 무당파 지사가 당선. 1990년대까지 지사선거는 중도·보수 정당의 합동 추천을 받은 관료 출신 후보가 당선됨. 이들은 중앙과의 두터운 파이프와 능숙한 행정 수완을 지닌 사람으로, 국가 예산을 배정받아 지역 개발이나 기반정비를 추진함. 그러나 이런 토목사업이 지역에 큰 도움이 되지 않는다는 자각이 생기면서 주민운동이 태동. 새로운 지사의 조건은 지역 현실을 직시하고 지역만들기에 대한 새로운 아이디어, 정책의 취사선택에 관해 주민을 설득하는 것. 지방 수준의 정치의 활성화를 보여주는 대표적 변화의 하나는 주민투표의 확대. 2000년 1월, 도쿠시마(徳島) 시의 요시노가와(吉野川) 제방 건설을 둘러싼 주민투표에서 50%이상이 투표 참여하여 반대.
- 이런 현상에 대해 기성 정치인과 관료는 ‘민주주의의 오작동’으로 비판. 그들에게 민주주의란 주민이 정책의 객체, 요구를 제시하고 수익자로서의 지위를 누리는 구조 의미. 무엇이 이익인지는 관료가 판단하고, 주민은 채널을 통해 진정하는 역할 기대. 이런 관점에서 보면, 원자력발전, 댐이 필요하지 않다는 주민의 의견은 비전문적이고 미숙한 의견으로 생각됨. 그러나 전문가, 관료의 정책이 주민에게 실제 이익을 주지 못하고, 정책실패가 다수 발생. 간척으로 농지가 조성되었으나 그것이 바다 오염을 일으키고 있는 내리와 만(諫早湾) 간척 사례.
- 주민투표 운동은 지역 주민 모두가 논의하고 참가함으로써 지역사회에서 진정

한 공공이익을 정의하는 것을 목표로 함. 이 때문에 정책의 취사선택과 우선 순위를 고려하는 가운데 새로운 지방자치 단체장을 선택하는 지방자치 단체장 선거의 모델전환으로 연결됨. 매니페스토 운동이 지방선거에서부터 시작된 것은 이런 경향의 산물로 이해됨.

5) 1990년대 일본 정치의 변화

- 1990년대 이후 정당들의 경쟁은 결국 이들을 둘러싸고 일어남. 사키가케와 일본신당은 새로운 지지조달 방식의 대안으로 신중간층의 이해를 대변하는, 느슨한 형태의 시민네트워크 조직을 구상했으나 실패. 전통적인 집표 기제가 붕괴되고 시민참가형 모델도 실패한 상황에서, 이들의 지지를 동원하기 위해서는 매스 미디어에 의한 포퓰리즘적 선거전략이 등장.
- 1990-2000년대 선거에서 득표와 당락은 매스 미디어를 통해 전달된 정당 이미지, 당수 이미지, 여당에 대한 업적평가가 좌우. 이런 특징은 특히 도시에서 크게 나타남. 이 때문에 각 정당은 매스 미디어와 대중연설을 통한 포퓰리즘적 선거 캠페인을 전개. 특히 당을 대표하는 대중적 정치가가 결정적인 영향력을 미침.
- 1990년대 일본이 직면한 국가현안을 해결하기 위해 포퓰리즘적 정치리더십이 필요. 진정으로 개혁을 원했던 정치가들은 기존 정당체제에서 개혁의 동력을 발견할 수 없었음. 호소카와나 다케무라, 오자와가 자민당을 뛰쳐나온 것은 그 때문. 그들은 시민 레벨의 조직화된 정치적 지지를 안정적으로 확보할 수 없어서, 매스 미디어를 통해 개혁에 대한 대중의 지지를 호소. 이 전략이 유권자의 마음을 크게 움직여 1990년대 일본정치를 바꿈. 호소카와 붐, ‘고이즈미-다나카’, ‘아베붐’은 전형적으로 이런 형태를 따르고 있음.

나. 일본의 선거구조

- 일본의 정치체제는 양원으로 구성된 의원내각제. 양원은 衆議院과 參議院. 중의원은 480개 의석. 이중 300명은 소선거구제로, 180명은 비례대표제로 선출. 이런 선거제도를 ‘소선거구비례대표병립제’라고 함. 1994년 공직선거법 개정에 의해 결정되어 1996년 제41회 중의원선거부터 실시. 이는 1925년 선거제 도입 이후 최초의 대폭적 개편임.
- 일본 소선거구제는 한국과 마찬가지로 단순다수 표집 방식. 즉, 선거구에서 가

장 많은 표를 얻은 후보가 당선. 단 유효투표총수의 1/6 이상을 얻어야 함. 중의원 중 180명의 비례대표의원은 11개 블록별로 선출. 선출 방식은 單記, 拘束名簿 방식으로 이루어짐. 단기 방식은 유권자가 후보자 또는 후보정당 중 하나만 선택하는 방식. 일본은 후보자가 아닌 정당을 선택하는 구속명부 방식. 이는 각 정당이 순서를 정해 놓은 선거구별 비례대표후보 명단을 선거 전에 선거관리기관에 제출하고 유권자를 이를 보고 정당 선택. 유권자의 선택 결과에 따라 정당 의석수가 정해지고 정해진 순서에 따라 후보들의 당선 여부가 결정됨

- 일본 중의원선거의 특징은 한 후보가 소선거구의원과 비례대표의원 모두 중복 입후보가 가능하다는 것. 이 경우 소선거구에서 패한 의원이 비례대표에서 부활 가능함. 이는 1994년 선거제도 변경 시 합의를 유도하기 위해 군소정당의 주요정치가를 배려한 제도임.
- 중의원선거 선거권은 만 20세 이상 일본 국민에게, 피선거권은 만25세 이상에게 주어짐.
- 중의원 선출 선거를 총선거, 참의원 선출 선거를 통상선거로 함. 총선거는 임기만료(4년) 시와 중의원 해산 시 열림. 통상선거는 참의원 임기만료(6년) 시 개최. 단, 3년에 1회씩 정수의 반에 해당하는 의원을 교체하는 방식으로 실시. 都道府県과 市區町村 의회의원, 기초자치단체장을 뽑는 선거를 일반선거로 구분하고, 재선거, 보궐선거, 증원선거 등을 특별선거로 분류
- 참의원은 242개 의석 배치. 이중 146명은 소선거구제로 선출, 96명은 비례대표제로 선출. 임기 6년의 참의원 선거는 3년에 한 번 실시, 각 선거구의 반수에 해당하는 의원에 대해 투표. 선거권은 만 20세 이상. 피선거권은 만 30세 이상.
- 중의원의원 임기는 4년이나 임기 만료로 중의원선거가 실시된 것은 1890년 제1회 선거 이후 45회 중 5회 뿐.
- 소선거구비례대표병립제는 소선거구제와 비례대표제의 장점을 모두 취한다는 취지에서 도입. 일반적으로 소선거구제의 장점은 정당체제를 2대정당화로 수렴시켜 정당 중심, 정책 본위의 정치를 가능케 하는 것. 비례대표제의 장점은 상대적으로 군소정당의 의회 진출을 쉽게 하는 것. 제도 개혁 이후 현재까지 4회의 중의원 선거 실시. 소선거구제 하에서의 2대 정당화, 비례대표제하에서의 다당제 경향이 나타나고 있는 것으로 단정하기 어렵지만, 그런 경향이 나타나고 있고 그럴 것으로 전망됨.
- 소선거구제로의 변화는 파벌정치를 약화시키고 정책 중심의 정당정치를 활성화

화시킬 것으로 기대되었으나 정당의 난립과 정치적 불안정 초래함. 이 때문에 정치의 변화를 위한 새로운 수단으로 매니페스토 운동이 시작됨

다. 일본의 선거와 매니페스토

1) 매니페스토 등장

- 일본은 정당 중심의 정당 매니페스토(party manifesto)보다 지역 중심의 로컬 매니페스토(local manifesto)가 앞서 시작됨. 일본 정당의 공약은 오랜 기간 동안 매니페스토가 아니라 일종의 소망집(wish list)의 성격을 지님. 수치, 재원, 기한이 명시되어 있지 않고 구체성이 없고 실현가능성을 판단할 수 없음. 여야가 대동소이함.
- 일본 정치에서 매니페스토가 주목받기 시작한 것은 2003년부터임. 매니페스토 운동은 1993-94년 선거제도 개혁이 정당정치를 바꿀 것이라는 기대가 좌절되면서 그 대안으로 시작됨.
- 1992년 도쿄사가와큐빈(東京佐川急便) 뇌물 사건으로 자민당의 실력자 가네마루 신(金丸信) 전 부총재가 사임. 이를 계기로 자민당 내 다케시타파에서 후임 회장을 놓고 발생한 헤게모니 투쟁이 선거제도 개혁 논쟁으로 확대됨. 후계자가 된 오부치는 중선거구제 유지 고수. 하타, 오자와 세력은 중선거구제를 소선거구제로 바꿀 것 주장.
- 중선거구제는 넓은 지역구 관리를 위해 막대한 정치자금의 필요하여 파벌정치를 파생시키고, 이익유도형 정치의 온상이자 정당분위의 정치를 불가능하게 하는 원인으로 비판됨. 이에 따라 소선거구제 주장은 일본 국민에게 개혁적 입장으로 지지됨.
- 한편 소장파 의원들은 소선거구제 주장자들로서 소선거구제가 당선에 유리하다고 판단. 중선거구 주장자들은 다선 의원들로서 견고한 지역구 조직을 바탕으로 중선거구가 유리하다고 판단함. 중선거구제는 15-20% 정도의 득표율만 있으면 당선이 확실시되는 제도로서, 다선일수록 쉽게 당선되는 제도.
- 선거제도 개혁은 자민당의 권력 상실과 정계 재편을 거쳐 1994년 호소가와 모리히로(細川護熙) 수상과 자민당 총재 고노 요헤이(河野洋平)의 대타협으로 실현. 그러나 정당정치는 개선되지 않고 30여개 신생 정당의 출범과 이합집산이 거듭됨. 사사키 다케시(佐々木毅) 동경대 총장은 “선거제도 개혁이 실현되면 일당 우위체제에서 정당정치로 변할 것으로 많은 사람들이 기대했다. 정당

이 문제를 해결해 줄 것으로 생각했는데, 오히려 정당 자체가 문제로 등장하고 말았다.”고 비판.

- 선거제의 변화에 의한 정당분위, 정책분위 정치의 정상화가 좌절되자 그 대안으로 매니페스토가 등장. 일본의 정당은 전통적으로 선거 공약 작성하지 않음. 과거 선거공약은 관료에 의해 작성됨. 자민당은 선거 공약 작성에 관한 당규와 관련 규정을 가지고 있지 않았음. 선거 수 개월 전 당정 정무조사심의회에서 공약 심의가 이루어짐. 공약 정리는 공약담당 정무부회장이 중심이 되어 수행. 그러나 공약은 정부 각 부처가 담당 부분에 대해 공약 문안을 제출하고 이에 정치적 의미를 덧붙인 다음 당 총무회에서 공약으로 결정됨. 하지만 결정 과정에서 아무 논쟁이나 대립이 없는데, 그 이유는 누구도 당 공약에 관심을 갖지 않기 때문임. 공약집은 유료로 판매되지만 일반 국민 누구도 구매하지 않고, 사실상 관계자들에게 무료로 배포됨.
- 그러나 관료들은 자민당 공약에 관심이 많음. 자민당의 2001년 참의원선거 공약은 208쪽으로 문고판 정도 볼륨. 당 공약의 초안을 각 정부부처가 만들기 때문에 각 부처의 이익을 지키기 위한 공약을 넣으려고 경쟁. 자민당이 장기 집권해 온 결과 선거 공약이 사실상 예산 편성 방침이 되기 때문에 각 부처가 관련 항목을 공약에 넣으려고 필사적.
- (1990년대 호소카와 등의 일본 신당은?) 정치개혁의 기치를 들고 1998년 창당한 민주당도 선거공약 작성에 대한 규정이 없음. 민주당은 1998년 창당 이래 대형선거에서 모두 공약을 제시함. 공약 작성과정도 자민당과 큰 차이가 없었음. 당 정책조사회를 중심으로 공약팀 만들어 작업. 단 자민당과 달리 당의 최종의결기구인 상임간사회에서 공약을 정리. 자민당이 공약을 무시해 온 것은 야당의 책임도 큼. 유권자는 자민당에 실망해도 야당이 대안을 제시하지 못하므로 야당을 지지하지 않음.
- 민주당은 2000년 10월 이후 새도 캐비닛 회의를 열어 참의원 공약을 작성하고 2001년 1월 정기 당대회에서 공약을 결정. 당대회에서의 공약 결정은 일본에서 전례 없는 일임. 민주당은 공약을 넣은 디지카드(digital card) 발행. 그러나 당시 참의원 선거는 ‘개혁’을 외친 자민당 고이즈미 수상의 국민적 인기로 휩쓸려 효과를 보지 못함.
- 일본 매니페스토 운동의 실질적 출발은 지방에서 시작됨. 2003년 1월 26일, 미에(三重)현 옷카이치(四日市)시 심포지엄에서 당시 미에현 지사 기타가와 마사야스(北川正恭)는 그해 4월 통일지방선거에서 매니페스토 운동 추진할 것 제창.
- 기타가와 마사야스(北川正恭) 발언: “지금까지의 선거공약은 추상적인 슬로건

일 뿐, 정책을 실현하기 위한 기한, 재원은 보이지 않았습니다. 이러한 것들이 명확하게 들어간 매니페스토를 도입해야 합니다. 매니페스토는 원래 정당이 만드는 것이지만, 우선 현지사(후보)의 입장에서 관념적인 것이 아닌 실질적인 공약을 만들 것을 제안합니다. 통일 지방선거에 임하는 11개 都道府縣 지사 후보와 市町村 장과 신진 후보들에게 부탁드리고 싶습니다. 총선거에서 정당이 제대로 된 공약을 국민들에게 제시하는 매니페스토를 만든다면 정치적 긴장감이 늘어날 것입니다. 주권재민 민주주의는 매니페스토를 실행하는 것이 중요합니다. 지금은 (정당이) 국민들에게 명확한 메시지를 전달하고 그 메시지에 따라서 선거하지 않고 있습니다. 매니페스토로 선거를 치르고, 리더가 결정되면 과거의 옳지 않은 정치를 타파할 수 있습니다. 지방에서 먼저 시도하고 부족한 것은 수정, 보완하는 등 점점 발전된 모습을 보여준다면 중앙에서도 국회의원들이 매니페스토를 만들어 갈 것입니다. 매니페스토로 진정한 민주주의를 실현해야 합니다.”

- 기타가와는 매니페스토 제안 이유를 다음과 같이 말했다: “안정된 시대에는 정치도 행정도 이해조정만 하면 되었습니다. 그러나 지금은 가치를 창조하는 시대입니다. 국가를 양분해야 할지도 모르는 테마를 논하는 시대에는 구체적인 공약인 매니페스토가 절대적으로 필요합니다.”
- 일본 최초의 매니페스토는 2003년 1월 심포지엄에 참석한 마스다 히로야(増田寛也) 이와테(岩手)현 지사가 실친.

2) 매니페스토 개혁

- 1992년 민간정치 조직으로 발족한 ‘새로운 일본을 만드는 국민회의(21세기 臨調)’는 2000년 중의원선거 전 ‘정치가와 유권자의 공동작업, 총선거를 의미있게 만들기 위해서’를 발표해 매니페스토 작성을 정당에 요구. 2003년 6월, 당면 활동 방침 제1항으로 ‘매니페스토를 돌파구로 하여 선거에서 정당정치를 재건하는 것을 목표로 한다’고 하고 3대 개혁 방향 제시: 1) 탈 관료, 2) 탈 부동산층, 3) 탈 중앙집권
- 1999년 민주당 창당 초기, 정권 획득을 위한 대시(Dash) 의원 모임 결성. 자민당의 정책과 공약을 세밀하게 연구하여 자민당의 공약이 구체성이 없어 매니페스토로서 가치가 없다고 평가함. 중앙 정당 문서에서 매니페스토 단어를 사용한 최초의 기록
- 2002년 야스오카 오키 하루(保岡興治) 자민당 국가전략본부 사무총장이 중심이 되어 매니페스토형 선거 공약 작성 주창.

- 2002년 일본 경제 3단체 중 하나인 경제동우회 정치위원회는 위원장 모기 유자부로(茂木友三郎) 부대표 간사를 중심으로 구미 시찰한 뒤 ‘수상의 리더십 확립과 정책본위 정치의 실현을 요구하면서’라는 제안 발표. 이 중 3번째 제안이 매니페스토 성격을 가짐: “영국은 각 정당이 구체적인 수치 목표, 달성 시기를 분명히 제시한 정권 공약집(매니페스토)를 선거 전에 내놓고 당수를 수상 후보로 전면내내 세우면서 하원 선거에 임한다. 일본에서도 각 정당은 상세하게 수치 목표, 달성 시기, 구체적인 재정적 근거를 명확히 명시한 정권 공약에 대한 찬반을 묻고, 선거에 이긴 정당이 정권 공약을 실행해야 한다. 그리고 정권 정당이 다음 선거까지 매니페스토에 제시한 정책을 얼마나 시행했는지를 자체 평가해야 한다. 이 같은 정보를 토대로 유권자는 현 정권의 업적을 평가하여 정권을 유지시킬 것인가, 교체시킬 것인가의 의사를 결정하는 정치 사이클을 확립하는 것이 필요하다. 정책 본위 정치의 실현에는 건전한 야당의 존재가 반드시 필요하다. 야당은 현 정권의 정책에 대해서 명확한 대립각을 제시하면서 총선거에서 유권자에게 판단을 요구해야 한다.”
- 2003년 초, 고이즈미 수상을 보좌하는 자민당 참의원 야마모토 이치타(山本一太) 의원은 4명의 소장 의원과 함께 국가비전을 위한 매니페스토 작성에 착수하였음. 그는 지방의 개혁과 지사들이 만든 매니페스토는 “외교, 안전보장과 경제 등이 빠져 있기 때문에 국가비전이라고 할 수 없다. 중앙정치가 진정한 의미의 매니페스토를 만들어야 한다”고 생각함. 목표는 선거공약을 관료로부터 벗어나 정치 주도로 만드는 것: “일본 선거공약의 최대 문제점은 공약을 관료가 만든다는 것입니다.” 공약은 ‘공무원의 약속’의 약어로도 불림. 이들이 만든 매니페스토 안은 <표 1>과 같이 의원정수 400명의 일원제 도입, 정치자금 투명화와 정보공개, 자민당 후보자 선거에 예비선거 도입, 문부과학성 폐지, 국민연금 폐지 및 소비세를 재원으로 하는 기초보장 창설, 소비세 인상 등 파격적이고 혁신적인 안이 많음. 그러나 당의 공인 하에 진행된 것은 아니고, 고이즈미 수상은 이 매니페스토를 거부함.

<표 1> 야마모토 이치타(山本一太) 개혁안 매니페스토

정치	1. 의원정수 400명의 일원제 도입 2. 정치자금의 투명화와 정보 공개 3. 정·관·기업의 관계 설정 및 진정 처리에 대한 명확한 방침 책정 4. 자민당의 후보자 선정에 예비선거 도입
외교·안전보 장	1. 헌법9조 개정, 일본방위·일미동맹·국제평화업무 상 안보정책 포괄정비 2. 일본의 안보정책에 ‘억제 메커니즘’ 구축 3. 외무성 해체, 경제산업성과 통합해 외교통상성 설치

	4. ODA 기본법 제정, ODA를 전략적으로 실시 5. 일본의 소프트 파워를 국가전략으로 설정
교육	1. 감독관청으로서 문부과학성 폐지 2. 교육방침의 결정을 지방자치단체와 학교에 이양 3. 정부의 역할으로 한정해서 교육 현장 지원
연금	1. 국민연금 폐지, 소비세를 재원으로 하는 기초보장 신설 2. 소비세율 인상 3. 2005년을 기준년으로 후생연금을 연금 개인구좌로 전환
금융경제	1. 세제 조처에 의한 불량채권 문제 해결 2. 위기 탈출을 위한 10조 엔의 고이즈미 펀드 발행 3. 공공직업 안정소를 폐지하고 새로운 직업 소개 시스템 구축 4. 벤처 입국 선언

- 자민당은 매니페스토 선거가 되면 불리해진다고 생각. 첫째, 당내 이견 조정이 어렵고, 둘째, 구조개혁 노선으로 지방 표가 감소될 우려가 있고, 셋째, 민주당이 주도하고 있는 매니페스토 운동에 뒤늦게 참여하는 모양이 좋지 않고, 넷째, 이상적 안을 제시할 수 있는 야당에 비해 여당의 안은 매력적이지 않기 때문에 불리한 것으로 판단.
- 그러나 더 이상 회피할 수 없게 된 자민당은 2003년 4월 통일지방선거 시 관료 대신 당 정무조사회 사무국에 공약 작성 위임. 이것은 자민당의 첫 시도로서 평가됨. 그 뒤 2003년 5월, 자민당 정무조사회 간부회에서 중의원 선거를 매니페스토 선거로 실시할 것을 결정.

3) 매니페스토의 영향력

- 일본 선거에서 매니페스토는 거의 영향력을 미치지 못했음. 2002년 경제동우회 정치위원회 위원장 모기 유자부로(茂木友三郎)는 “유감스럽게도 현 상황에서는 정당의 선거 공약이 ‘선거를 위한 공약(空約)’이 되었고, 선거 공약이 곧 정권 공약으로서 평가받지 못하고 있다. 중요한 역할을 해야 하는 야당세력과 현 정권에 대한 명확한 대항정책 및 차기 수상 후보를 제시하지 못하는 현실이 참으로 유감스럽다.”고 지적함. 그 이유는 장기집권을 해 온 자민당이 매니페스토를 경시하고, 야당 또한 대안을 제시하지 못하기 때문임. 이 때문에 유권자 중 부동층이 2003년 초 50%를 넘었음.

- 2003년 1월 23일, 중의원 예산위원회에서 칸 나오토(菅直人) 민주당 대표가 고이즈미 수상의 3대 공약(① 8월 15일 야스쿠니 신사 참배, ② 국채 30조 엔 유지, ③ 페이 오프 해금)의 이행 여부를 질문하자, 고이즈미 수상은 다음과 같이 답변함: “확실히 공약을 지켰느냐 아니냐에만 초점을 맞춘다면 약속을 지키지 않은 것이 됩니다. 그러나 우리는 그보다 훨씬 중요한 것을 생각해야 합니다. 그 정도의 약속을 지키지 못한 것은 별로 중요하지 않습니다.”
- 일본의 공직선거법도 매니페스토의 장애가 됨. 이 법은 선거고시, 공시 전 일체의 사전선거운동을 금지하고 있음. 이 때문에 매니페스토를 처음 시작한 마스다 지사는 매니페스토 책자를 배포하지 못하고 가두연설에서 그 내용을 알림. 이 문제에 대해 2003년 5월, 중의원 총무위원회 회의에서 가타야마 도라노스케(片山虎之助) 총무상은 매니페스토 운동이 위법이 될 가능성이 높다고 답변함.
- 이에 따라 2003년 7월 각당 의원들이 공동으로 ‘매니페스토추진의원연맹’ 발족되고 10월 개정 공직선거법이 가결되었음. 큰 틀에서 기본원칙은 ① 정당에 한해 한 종류의 정책 배포 책자를 인정, ② 책자에 후보자 이름을 기재할 수 없고, 수상 후보 이름만 인정. 정당으로 제한한 것은 무책임한 매니페스토의 난무를 막기 위한 것이고, 후보자 이름을 기재할 수 없게 한 것은 정당 중심의 정치를 따른 것이라 할 수 있음.

2. 일본 매니페스토 사례1: 2003년 통일지방선거 사례-이와테(岩手)현

가. 사례의 개요

- 일본 매니페스토 운동의 실질적 출발이 된 2003년 1월 26일, 미에(三重)현 옷카이치(四日市)시 심포지엄에서 마스다 히로야(増田寛也) 이와테(岩手)현 지사는 당시 미에현 지사 기타가와 마사야스(北川正恭)의 권유에 따라 2003년 4월 통일지방선거를 매니페스토 선거로 치르기로 결심함.
- 마스다는 전 건설관료 출신으로 행정에 정통하여 구체적인 공약을 만드는 데 유리함. 또한 3선을 앞두고 반대후보는 공산당 후보뿐으로 신임투표에 가까워서 부담이 적었음.
- 2003년 2월 27일, 이와테 현청에서 매니페스토 발표. “이것도 하겠다, 저것도 하겠다와 같은 이전의 공약과는 다른 새로운 방식으로 정책을 제시하겠습니다”

다. 일본 최초의 매니페스토라고 할 수 있을 것입니다. ... 나의 매니페스토를 1탄으로 하여 후보자들이 보다 좋은 것을 만들어 주기 바랍니다.” 선언.

나. 매니페스토 분석 및 평가

- 매니페스토의 정확성이 떨어짐. 마스다는 “역시 명확한 재원을 제시해야 하는 점이 가장 힘들었습니다. 세입이 늘어나지 않을 것은 알고 있었으므로 공공사업을 삭감하지 않을 수 없었습니다. 시작하고 나서야 어려움을 알게 되었습니다. 매니페스토는 유권자와의 약속이므로 처음부터 실현할 수 있는 것만 명확하게 적으려고 마음먹었는데 ... 지금 다시 읽어보면 몇 가지 공약은 미흡했습니다.”
- <표 2>에 정리한 바와 같이 정책을 임기 2년 안에 실행할 수 있는 ‘긴급우선 과제’와 임기 4년 안에 실현하고자 하는 ‘중점 정책’으로 나눔. 긴급정책으로 이와태현에서 중요한 사회문제로 떠오른 아오모리현 경계에서 벌어지고 있는 산업폐기물불법투기에 대한 대응과 고용창출을 선정: 1) 폭발성·독성을 가진 산업폐기물을 2005년 말까지 철거. 2) 서비스산업에서 1만5천명의 고용을 창출. 3) 공공사업의 단계적 축소로 200억 엔을 염출.

<표 2> 마스다 매니페스토 골자 (2003년 2월)

이념	향후 4년간을 ‘자립을 추진하는 시간’으로 정하고 정부에 대한 의존체질에서 탈피하여 지역 주권을 확립. 최우선 과제는 경제적 자립	
구체적 공약	재정개혁	공공사업비를 2003년부터 연 15%씩 삭감. 국가의 공공사업에 의한 경제대책이 진행되기 전인 1991년 수준으로 돌림. 동시에 현 직원 삭감을 실시, 4년간 200억 엔 재원 창출
	고용	2년 내 서비스 업종에서 1만 5천 명 고용 창출
	환경	아오모리현 경계에 불법 투척된 산업폐기물 중 독성 있는 등 특히 위험한 것을 2005년 말까지 철거
	산업육성	현이나 대학과 연계해서 연구에 집중하는 기업을 2010년까지 현재의 4배로 증가
	교육	2006년말까지 초등학교 1학년 학급을 25명 규모로 함
	복지	노인복지시설을 늘려 2006년 말까지 입소를 기다리는 중증 노인 50% 감소

- 문제점은 “산업폐기물 배출업자에게 책임을 철저히 추궁한다”에서 철저히 추궁

의 의미가 무엇인지 불명료함. 그 기준이 없으면 사후 검증이 어려움. 또한 과거 1기, 2기 8년간 마스다의 정책에 대한 검증이 전혀 없음.

다. 선거 결과와 매니페스토의 영향

- 마스다가 매니페스토를 발표하자 경쟁자인 공산당 스가와라 노리카츠(菅原則勝) 후보도 상세한 매니페스토 발표. 정책 선거로 전환됨.
- 마스다의 매니페스토는 전국적으로 주목을 받으며, 다른 지역 후보들을 자극함. 가나가와(神奈川)현 지사 선거에 출마한 마쓰자와 시게후미(松沢成文)는 가장 완성도가 높은 매니페스토 발표: ① 중앙에서 지방으로 세원, 재원 이양을 따내고, 현 세수를 연간 1,400억 엔으로 증대. ② 행정직원 1,500명 감원하고 경찰직원 1,500명 증원, ③ 경찰관 증원으로 범죄검거율 2배로 늘림. 후쿠오카(福岡)현 지사선거에 출마한 아소 와타루(麻生渡), 이마사토 시게루(今里滋)도 매니페스토 발표.
- 마스다 히로야는 무난히 지사 선거에 당선. 마쓰자와의 매니페스토는 가나가와현 도시 지역에서 지지를 얻어 지사 선거에서 압승을 거둠. 이마사토 시게루는 낙선. 매니페스토를 내걸고 선거에 나선 14명의 지사 후보 중 6명 당선.

라. 집권 후 집행 상황

- 마스다는 매니페스토에서 제시한 ‘서비스 산업에서 1만 5천 명 고용 창출’을 위해 2003년 6월 현 산하에 종합고용대책국을 신설하여 곧바로 활동을 개시하였음. 마스다에 따르면, “직원의 의식과 태도가 180도 변했습니다. 매니페스토에 대한 최종 책임은 지사가 진다는 책임 주체가 명확하게 기재되어 있기 때문에 직원도 냉정하게 여러 아이디어를 내놓게 되었습니다.”
- 마스다 지사의 매니페스토 실행 현황은 <표 3>에 정리하였음.

<표 3> 마스다 지사의 매니페스토 실행 현황(2003년 7월)

분야	내용	현황
고용대책	서비스분야에서 1만 5천 명 고용 창출	<ul style="list-style-type: none"> • 종합고용대책국을 2003년 6월 설치 • 신규채용 기업에 조성, 기업 입지에 대한 지원 제도 확대 등을 보정예산에 편성

아오모리현 경계의 산업폐기물 대책	특히 유해한 것 은 2005년까지 철거 완료	<ul style="list-style-type: none"> • 본격 처리 개시를 향해 주민과 전문가가 참가한 협의회를 2003년 7월에 설치 • 업자에게 철거 조치를 명령
재정구조 개혁	공 공 사 업 비 30% 삭감해서 4년간 200억 엔 재원 창출	<ul style="list-style-type: none"> • 공공사업비 삭감의 필요성을 상세히 기술한 행정재정 구조개혁 프로그램을 6월 중순 발표 • 2004년 예산 편성을 위해 각 부 국에서 삭감 가능한 사업을 검토 개시 • 현 3역의 급여 삭감을 보정예산에 계상

- 마쓰자와는 매니페스토 발표 후 “상당히 어려운 내용의 공약을 나열했다. 임기가 끝나는 시점에서 50점 정도만 받아도 합격이라고 본다. 턱걸이라도 좋으니 ‘저 사람 재선해도 괜찮겠어’라는 평가를 받을 수 있으면 좋겠다.”고 말함.
- 그런데 매니페스토에서 제시한 <주민기본대장(주민등록증) 네트워크 제도 폐지를 포함한 재검토는 개인정보 보호를 위해서 대응한다>는 내용에 대해 현민은 시민선택제를 도입해 국가에 맞설 줄 것으로 예상함. 하지만 마쓰자와 지사는 2003년 6월 현의회 본회의 답변에서 “이탈은 어렵다”고 답변함. 경찰관 증원도 현 단독으로 할 수 없기 때문에 “대폭 증원은 어렵다”고 함.

3. 일본 매니페스토 사례2: 2003년 중의원선거 사례-민주당

가. 사례의 개요

- 2002년은 민주당에게 최악의 해. 9월 당대표 선거도 흥행에 실패하고 선거 이후 내분으로 공중분해 상태에 이름. 하토야마 유키오(鳩山由紀夫)가 대표 사임하고 칸 나오토(菅直人) 취임. 이어 보수계의 탈당 사태로 당 지지율은 2%로 하락.
- 2003년 5월 중의원선거가 예상되는 가운데 미에현 知事 기타가와 마사야스(北川正恭)가 매니페스토 운동 제창하자, 칸 대표 등 집행부는 전폭 찬성. 민주당은 정책 면에서 자민당에 뒤지지 않았고, 소장파 의원 중 전문가가 다수 존재. 매니페스토 작성 작업은 에다노 유키오(枝野幸男) 정조회장, 후쿠야마 데츠로(福山哲朗) 매니페스토 준비위원회 사무국장이 중심.

나. 매니페스토 분석 및 평가

1) 고속도로 무료화 정책

- 칸 대표, 매니페스토 간판 정책으로 '고속도로 무료화' 정책 제안. 일본의 고속도로 통행료는 세계에서 가장 비싸기 때문에, 이를 무료화함으로써 이동을 촉진하여 일본 경제를 재생시키자는 의도임. 재원은 일본도로공단이 재정투융자 자금에서 빌린 42조 엔의 누적 부채를 2% 정도 저금리로 국채를 발행하고, 자동차 보유세 신설로 해결할 것 제안. 국민에게 알리기 쉽고 재원도 명시됨.
- 이 정책은 고이즈미 수상의 정책에 대한 공격 의미도 있음. 고이즈미 수상은 도로관계 4개공단 민영화를 자신의 구조개혁 노선의 간판으로 선전. 도로공단 민영화를 위해서는 수익을 올려야 하므로, 민영화는 곧 영구적으로 통행료를 받아야 한다는 의미임. 이렇게 되면 선거 공약 프레임이 <도로공단 폐지, 고속도로 무료화(민주당) vs. 도로공단 민영화, 고속도로 영구적 유료화>로 만들어짐.
- 그러나 민주당은 이미 2001년에 도로 4개공단 민영화 공약을 제시한 바 있어 갑작스런 공약 변경에 무리가 따름. 또한 민주당은 환경오염의 감소를 위해 트럭 운송을 철도, 선박 같은 운송수단으로 바꾸는 것을 목표로 하는 '모털 시프트 법안'을 준비 중이었음. 만약 고속도로가 무료화된다면 자연스럽게 트럭 운송의 증가 예상. 무료화론은 또한 수도권 집중을 가속화시켜 민주당의 지방분권 방침과 어긋남. 그러나 논의 과정을 거치면서 당 정책에 대한 논의가 심화됨.

2) 지방분권과 국가보조금 삭감

- 이와 함께 지방분권을 요구하는 개혁파 지사들의 요구를 민주당 매니페스토에 부가함. 2003년 8월 마스다 히로야(増田博寛也) 이와테(岩手)현 지사, 아소와타루(麻生渡) 후쿠오카(福岡)현 지사 등 6명의 지사들로 구성된 「지사·시장 연합회의」는 '국고보조부담금 변경에 관한 긴급 제안'을 발표하였음. 그 요지는 중앙정부의 과도한 보조금 삭감 및 대폭적인 세원 이양임. 이들은 사전에 2003년 정부의 지방보조금을 상세히 조사함. 이에 근거해 보조금을 다섯 가지 유형으로 분류해, 지방정부에 세원을 이양할 수 있는 총액을 산출함. 이 액수는 정부가 제시한 액수의 2배에 달함. 2003년 세수는 국가 41.8조 엔, 지방 32.2조 엔임.

- 이에 대해 민주당의 본래 정권 공약은 국가 대 지방을 1:1로 하는 것. 그러나 연합회의 제시안은 국가보다 지방의 세수가 더 많음. 결과적으로 정부와 민주당 모두 국가보조금 문제를 정확히 산출하지 못했음을 보여줌. 민주당은 연합회의의 제안을 지방분권 매니페스트로 채택함.

3) 소비세 인상안

- 가장 논란이 된 것은 소비세 인상안. 사회보장의 파산을 막기 위한 유일한 방법은 소비세 인상. 민주당은 기초연금 국고보조금 분담율을 현재의 1/3에서 1/2로 인상하는 방침 결정. 여기에 소비세 1%에 해당하는 연간 2조7천억 엔 재원 필요. 결론적 집권 뒤 세금 낭비를 줄여 충당하고 부족하면 이후 논의하기로 함. 그러나 논란이 계속되어 10월 칸 대표는 기초연금 재원을 소비세로 충당한다는 입장 발표.

4) 정치임용제(political appointment)

- 정권이 변하면 중앙부처의 고급관료들을 정부가 개별적으로 지명, 임용하는 제도. 1993년 탄생한 호소카와 정권은 국민의 지지율이 70% 가까웠는데 왜 1년도 가지 못했는가? 민주당은 그 원인을 관료제의 강력한 저항 때문으로 인식. 나가쓰마 아키라(長妻明) 중의원 의원은 “어떤 의미에서 다나카 마키코(田中真紀子) 전 외상도 관료제의 희생양이라 할 수 있다. 이 같은 일이 반복되지 않기 위해서라도 정권의 정책을 완전히 지지하는 정치임용제의 도입은 꼭 필요하다.”고 주장. 민주당은 정치임용 대상으로 중앙부처 국장급 이상 130명 정도를 고려. 미국의 경우 그 대상은 4,000명 정도.

5) 매니페스트의 공개발표

- 2003년 9월 18일, 민주당 매니페스트 제1차 초안 발표. 100명이 넘는 기자단이 집결하여 큰 관심 표명. 야당의 선거 공약이 이처럼 주목을 받은 것은 초유의 일임.
- 매니페스트 내용은 <표 4>와 같이 크게 5가지 내용을 중심으로 한 44개 항목으로 구성되어 있음.

<표 4> 민주당 매니페스트 내용(2003년 9월)

I	실업 없는 강한 경제를 재생한다
---	-------------------

	<ol style="list-style-type: none"> 1. 경기를 회복시켜 일자리와 고용을 창출한다. 2. 돈을 빌릴 수 있는 은행을 만든다. 3. 세금의 사용방법을 철저히 고쳐 재원을 확보한다. 4. 경제 재생 5년 계획과 재정 재건 계획을 책정한다.
II	세금 낭비를 막아 공정하고 투명한 정치를 실현한다
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 세금의 사용방법을 대폭 바꾼다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 공공사업의 낭비를 막고 생활·환경 중시로 바꾼다. 나. 도로공단을 폐지하고 고속도로를 무료화한다.(가안) 2. 관료의 공기업 이직 등을 금지하고 공무원 인건비를 감축한다. 3. 정치가의 부정을 근절하고 의원 정수를 삭감한다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 기업·단체 현금을 전면 공개한다. 나. 중의원의 의원 정수를 80석으로 삭감한다.
III	자립력을 가진 활력있는 사회를 창조한다
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 분권혁명 - 지역 문제는 스스로 해결할 수 있는 사회를 만든다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 18조 엔의 조성금을 폐지하고 지방이 책임과 자각을 갖고 사용할 수 있는 자금으로 바꾼다. 나. 중앙관청의 권한 한정과 자치 확립, 주민의 행정 참여를 명확히 한다. 2. 중소기업 예산 7배 증가, 정부계 융자의 개인보증 철폐를 실현한다. 3. 1조 엔의 농업 관련 조성금을 개혁, 낭비 없는 직접 지원, 직접 지불 제도를 만든다. 4. 60%의 NPO에 세제 등을 지원한다. 5. '녹지가 넘치는 지역'을 다음 세대에 물려둔다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 10년간 1,000만ha의 삼림을 재생 - '초록의 댐'을 육성한다. 나. 신에너지 -예산을 2배 증가, 5년간 저공해차 10만 대 보급을 목표로 한다.
IV	어린이와 고령자, 여성이 안심하고 살 수 있는 사회를 만든다
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 어린이들을 건강하게 육성한다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 한 사람 한 사람 빈틈없이 부모의 불안이 해소되는 교육을 실현한다. 나. 유치원-보육원 일원화나 NPO 지원으로 보육을 확충하고 아동보육시설도 2만 개로 늘린다. 다. 무이자 장학금의 대여액을 50%로 인상한다. 라. 성인 연령을 18세로 낮추고 선거권도 18세 이상으로 한다. 2. 누구나 안심하고 일하는 사회를 조성한다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 누구나 추직할 수 있고, 노동이 정당하게 평가받을 수 있는 제도를 확립한다. 나. 비정규직 균등 대우의 실현, 육아, 병가 휴업제도의 확충을 진행한다. 다. 능력개발과 월 10만 엔의 수당지급으로 실업, 폐업으로부터 재출발할 수 있

	<p>게 한다.</p> <p>3. ‘노후의 안심생활’ 세계 1위를 목표로 한다.</p> <p>가. 젊은 사람부터 신뢰할 수 있는 안심되는 연금제도를 만든다.(가안)</p> <p>나. 지역개호(介護) 거점으로서 그룹 홈을 1만 개 증설한다.</p> <p>4. 한 사람 한 사람의 인권이 존중되는 사회를 실현한다.</p> <p>가. 차별해소를 목표로 법률을 제정한다.</p> <p>나. 도청법, 주민대장네트워크, 개인정보보호법을 개정한다.</p> <p>다. 텔레비전 자막화를 추진한다.</p> <p>라. 외국국적을 가진 사람도 희망하는 사람은 주민표에 기재시킨다.</p>
V	국민의 안전과 건강을 지키는 강한 사회를 실현한다
	<p>1. 건강을 유지하는 생활로 개선한다.</p> <p>가. 조기발견·치료로 안심하는 의료를 실현한다. 진료보수개정 프로세스의 투명화를 진행한다.</p> <p>나. 350개의 소아구급센터를 정비, 초등학교 졸업까지 의료부담을 10%로 경감한다.</p> <p>다. 진료기록개시, 의료비용명세서 발행의 의무화를 실현한다.</p> <p>라. 먹거리의 안전을 일원적으로 엄격하게 체크한다.</p> <p>마. 안전을 최우선시하는 원자력 행정의 감시를 강화한다.</p> <p>2. 범죄에 강력 대처하고 안전한 지역을 회복한다.</p> <p>가. 경찰관 3만 명 증원에 의해 떨어진 검거율을 회복시킨다.</p> <p>나. 가석방 없는 종신제를 창설해 흉악범죄의 벌칙을 강화한다.</p> <p>다. 배우자의 폭력방지 및 피해자 보호에 관한 법(DV)을 강화한다.</p> <p>3. 신뢰할 수 있는 외교, 국민을 지키는 안전보장을 구축한다.</p> <p>가. 자립적인 외교와 UN 기능 강화를 추진한다.</p> <p>나. 납치사건 해결 등 북한 문제에 정면으로 대처한다.</p> <p>다. 이라크 문제(조정중)</p> <p>라. 범죄대책 강화 등 ‘일미지위협정’ 개정에 착수한다.</p> <p>마. 대사 임명 등에 민간 등용률을 20%로 향상시킨다.</p> <p>바. 지구환경보전을 위한 기본법을 제정하고 환경외교를 전개한다.</p> <p>사. 국민을 지킬 수 있는 방위력 정비에의 전환을 시도한다.</p>

- 논란이 된 주요 항목을 몇 가지 검토하면, 첫째(2-1-가), <공공사업의 낭비를 막고 생활, 환경 중시로 전환한다.>는 방침에 따라 2006년 정부 직할 대형사업 예산안의 30%인 9000억 엔 목표로 삭감한다. 구체적으로 가와베가와 댐 사업(총 2,650억 엔), 요시노가와 가동언(총 1,040억 엔) 등. 이는 공공사업 건설업자를 지지기반으로 하는 자민당으로서는 불가능한 정책. 민주당은

이권과 결별한 정당이라는 이미지를 위한 것임.

- 둘째(5-2-가), <경찰관 3만 명 증원으로 떨어진 범죄검거율을 회복시킨다.> 구체적으로 5년간 48%로 떨어진 흉악범죄 검거율을 5년 전 수준인 84%로 회복시키는 것 목표. 4년간 지방 경찰관 3만 명 이상 증원해 구멍 뚫린 과출소 해소. 4년 후 1,600억 엔 예산 확보. 국민의 주요관심사를 겨냥. ‘빈 과출소 제로’는 고이즈미 수상도 주장. 그런데 검거율 회복은 경찰관 증원으로 확보할 수 있는 문제는 아님.
- 셋째(2-1-나), <도로공단을 폐지하고 고속도로를 무료화한다.> 구체적으로 고속도로는 3년대 일부 대도시를 제외하고 무료화하고 일본도로공단을 폐지함. 이에 대해 그동안 민주당이 주장해 온 ‘도로관계 4개공단 민영화’라는 주장이 왜 폐지로 바뀌었는지에 대한 설명이 없음.
- 2003년 10월 5일, 칸 대표는 <표 5>와 같이 칸 비전 “5가지 약속, 2가지 제안”을 발표하였음

<표 5> 칸 비전 내용(2003년 10월)

5가지 약속	1. 중앙정부로부터의 조건부 보조금을 완전 폐지한다.(4년 내) 2. 정치자금 전면 공개한다. 3. 도로공단을 폐지하고, 고속도로 요금을 무료화한다.3년 내) 4. 국회의 정수와 공무원 인건비를 각각 10% 삭감한다.(4년 내) 5. 불필요한 공공사업을 중지하고, 가와베가 댐, 이사하 간척사업, 요시노가와 가동언 계획을 변경하거나 중지한다.
2가지 제안	1. 소비세를 기초연금 재원으로 충당하고, 새로운 연금제도를 만든다. 2. 초등학교 30명 학급을 실현하고, 주5일제를 검토한다.

6) 자민당의 매니페스토

- 2003년 9월 자민당 총재 선거는 매니페스토를 정하기 위한 예비선거. 고이즈미는 구조개혁 우선, 다른 후보들은 경기회복 우선을 제시. 고이즈미의 정책은 A4 한 장으로 매니페스토로 부르기에 부족. 그러나 정책이 국민의 관심을 모으기 시작하고, 정책본위 선거로의 변화를 예시함. 고이즈미는 “구조개혁 없이는 성장도 없다”는 캐치프레이즈 하에 10개의 구체적 정책 제시. 2007년 우정 3개사업, 2005년 도로 관계 4공단 민영화 명확히 주장. 와타나베 요시미(渡辺喜美) 중의원 의원은 총재 선거에 출마하지 못했으나 매우 구체적인

수치가 포함된 매니페스토 준비. 일례로 “중의원 정수는 300석, 참의원 정수는 100석으로 축소(2003-2007)”, “불량채권 처리와 금융, 산업의 재생을 실현하기 위한 실행부대로서 ‘헤세(平成)부흥은행’ 설치(2003년)” 등을 들 수 있음.

- 자민당의 매니페스토는 10월 6일 자민당 당본부 정권공약검토위원회에서 처음 초안이 제시됨.

다. 선거 결과와 매니페스토의 영향

- 2003년 11월 중의원선거는 말 그대로 ‘매니페스토 선거’. 대학생들이 매니페스토를 받기 위해 줄을 섰. 매니페스토가 저변에서부터 정치를 움직이기 시작함.
- 선거 결과, 자민당을 중심으로 한 연립여당이 과반수 유지. 민주당에 의해 정권교체를 이루지 못했으나, 새로운 선거틀을 제시한 민주당은 40석이 증가하는 눈부신 성과를 거둠. 일본 정치에 본격적인 양당 시대의 막이 열림.
- 2004년 참의원 선거에서 의석수가 258석으로 확장됨. 우정민영화 법안이 쟁점이 된 2005년 중의원선거에서는 고이즈미 수상의 개혁에 대한 인기가 대단히 높아 민주당 성적이 낮음. 그러나 2년 후 2007년 참의원선거에서는 연금문제 등 자민당 내 문제가 속출하는 가운데 매니페스토로 국민의 이목을 끈 민주당이 121석의 참의원 개선석 중 60석을 획득하는 대승을 거두어 참의원 제1당이 됨.(전체 242석 중 109석) 이어 2009년 중의원선거에서도 매니페스토를 통해 다양한 민생 공약을 제시함으로써 민주당은 480석 중 308석이라는 놀라운 결과 얻어, 마침내 집권에 성공함. 자민당은 300석에서 119석으로 감소되어 정권 상실.

라. 집권 후 집행 상황

- 민주당이 매니페스토를 통해 특히 강조한 것은 자민당의 ‘관료주도’ 체제를 ‘정치주도’ 체제로 변혁해 새로운 일본을 건설하겠다는 것. 2009년 집권에 성공한 민주당은 하토야마 내각이 출범하며 사무차관 회의 및 정책조사회 폐지, 국가전략실과 행정쇄신회 설치를 통해 정치주도의 체제를 구축하려고 노력. 하지만 칸 정부, 노다 정부를 거치며 이 구상이 실패하고 과거 자민당 체제로

회귀하는 모습을 보임. 이 과정에서 민주당 내의 갈등과 대립이 심화되어 매니페스토에서 내세운 공약의 집행이 어려워 짐.

마. 차기 선거에의 영향

- 매니페스토 이행에 실패하면서 민주당은 2010년 참의원 선거에서 자민당 51석보다 7석 적은 44석 획득하면서 참의원 내 과반수 상실. 2012년 12월 중의원선거에서는 집권 이후 후텐마 지지 이전, 소비세, 영토, 동일본대지진과 원자력발전 사고 대처, 매니페스토 수정 등 유권자의 기대에 부합하지 못해 겨우 57석 획득. 재집권 실패. 유권자의 실망감은 최근 2013년 참의원선거에도 이어져 개선의식 121석 가운데 겨우 17석밖에 얻지 못함.

4. 일본 매니페스토의 전망과 제언

가. 일본정치의 전망과 변화

- 새로운 정치운동은 2003년 민주당에 의한 매니페스토 운동을 기초로 2009년 마침내 정권 교체에 성공함. 민주당은 2012년 중의원 선거에서 재집권에 실패하고 자민당이 다시 정권을 장악함.

나. 일본 매니페스토 활동의 전망과 변화

- 그러나 매니페스토 운동은 이제 돌이킬 수 없는 시대적 조류로 정착되었고, 일본 정치는 이익유도형 정치에서 주권 대표형 정치로 발전되고 있는 것으로 판단됨

다. 한국정치와 매니페스토 활동에의 함의

- 한국 정치도 정당정치의 미숙, 권위주의적 대통령제로 인해 매니페스토에 따른 정치는 아직 초기 단계임. 하지만 일본정치의 경우 자민당의 장기집권에 따른 폐단을 매니페스토 운동에 의해 바뀌어나가고 있는 것으로 볼 때, 한국정치에도 풍부한 함의를 가지고 있는 것으로 사료됨.

제4절 호주

1. 정치제도

가. 정치구조의 특징

- 1) 호주는 영국여왕을 국가원수로 하는 입헌군주제로서, 정치제도는 연방정부를 구성할 때 미국의 연방제도 장점과 영국식 의회주권에 입각한 내각책임제의 장점을 절충한 혼합한 형태임.¹⁹⁾
- 2) 20세기가 시작하는 1901년 1월 1일 6개 영국 식민지(州)가 합의하여 창설한 연방제 국가(the Commonwealth of Australia)로서, 권력은 연방정부와 주정부(6개 주 및 2개 準州: territory)에 분산되어 있음.²⁰⁾
 - 연방정부는 헌법에 열거된 권한만 보유하고 나머지 권한(residual power)은 먼저 개별 국가로 존재해 온 주정부에 귀속됨.
 - 주정부도 별개의 헌법을 가진 하나의 정부이므로 여왕이 지명한 각 주의 총독(Governor)이 여왕을 대리하여 주정부를 대표하고 있음.
 - 조세, 경쟁정책, 노동법 등 연방과 주정부 사이에 권한이 중첩되는 경우, 변화나 개혁을 위해서는 연방정부와 주정부간 협상과 타협이 필요함. 다만 연방정부와 주정부 사이 권력배분 관계는 주별로 상이함.
- 3) 호주 연방헌법은 영국과 달리 성문헌법이 있으며 단지 우리나라처럼 국민의 권리와 의무에 관한 규정은 하늘이 준 것이므로 당연한 것이고 영국의 권리장전(Bill of Rights) 정신처럼 명문화할 경우 기본권이 침해될 수도 있다는 취지에서 헌법에 명시하지 않고 통치구조 중심으로 규정하였음.
 - 하지만 미국과 달리 정부의 권한을 명문화하지 않는 대신 국가원수인 영국 여왕을 보좌하는 내각의 책임을 감안하여, 의회에 대한 신임(confidence), 부처 운영에 대한 장관의 자율성과 책임성(ministerial responsibility), 내각의 연대 책임(cabinet responsibility)이라는 3가지 관습에 의해 결정됨.
 - 하원의 과반을 점유하는 다수당의 당수가 행정부 수반이 되고, 수반은 의회에

19) 김명식, 호주연방정부의 행정개혁, 2003, 법우사, 000쪽.

20) 6개 States는 New South Wales, Queensland, South Australia, West Australia, Victoria, Tasmania, 2개 Territory는 Australian Capital Territory, Northern Territory임

서의 다수당의 지위(특히 상원까지 장악한 경우)를 활용하여 위 3가지 관습에 대한 해석을 변경함으로써 막강한 권력을 집중시킬 수 있음.

- 4) 의회(Parliament)는 호주 연방정부 시스템의 핵심으로, 상하 양원제를 택하고 있으며, 하원(House of Representatives)과 상원(Senate)에²¹⁾ 동등한 권한을 배분하고 있으며, 하원은 영국처럼 의회에 대해 책임을 지는 행정부를 구성하고, 상원은 미국과 같이 각종 법률안(예산안 포함)에 대한 권고와 동의(advice and consent) 권한을 보유함.

나. 연방정부의 통치체제

헌법상 호주연방의 입법권은 여왕과 상원 및 하원으로 구성되는 의회에 있으며, 행정권(executive power)은 여왕을 대신하여 국가원수의 지위를 가진 연방총독에 의해 행사됨. 그러나 헌법적 관습에 따라 행정권은 실질적으로 하원의 다수당이 구성하는 내각(Cabinet)에 의해 행사됨.

1) 연방총독(Governor-General)

- 형식상 영국여왕이 국가원수(Queen of Australia)이나, 실질적으로는 연방총독이 여왕을 대신해서 국가원수 기능을 수행함. 외교문서에 국가원수를 총독을 명기하도록 함으로써 의전상으로 총독이 국가원수 역할을 수행하도록 함으로써 호주의 독립성이 강조되고 있음.
- 연방총독은 외국 국가원수와 대사 접견, 내각선서, 의회개원 등의 의례적 역할 외에, 내각의 권고에 따라 의회의 소집, 정회, 해산, 법률안 동의 및 거부, 각료 임명, 법관임명, 사면 등의 권한을 행사하며, 국군 총사령관으로 국군통수권을 보유함.
- 총독은 수상의 제청에 의해 여왕이 임명하며, 모든 국가행위는 헌법 기관인 연방 국무회의(Federal Executive Council)의 자문(실질적으로는 수상이 주도하는 내각의 결정)을 받아 행사하게 되어 있으나, 실제로는 수상이 선호하는 인사 중에서 임명하고 있음.
- 총독은 보통 내각의 결정에 따른 의례적이고 공식적 역할만을 하고 있으나 헌법규정에 의해 실질적으로 강력한 권한을 행사할 수도 있음.

21) 영국식 의원내각제를 채택하고 있지만 영국식 상원과 하원 표기방법이 House of Lords, House of Commons로서 귀족과 평민 대표가 모인 집이라는 전 근대적 의미가 있어 미국식 표현을 사용함.

2) 연방의회(Parliament)

가) 연방의회의 구성과 권한

- 연방의회는 상원과 하원의 양원제로, 각 원은 각기 다른 대표 원리와 선거방식에 따라 선출된 의원으로 구성되며, 총독에 의해 해산될 수 있음.
- 의회는 행정부를 구성하며, 입법, 예산 의결, 국민의 의사 대변 및 행정부의 행위 감시를 주요 권능으로 함.
- 법안은 상·하 양원에서 모두 통과되고 총독이 승인해야 법으로 성립되며, 세입과 조세에 관련된 법안(하원에서 먼저 제안될 필요)을 제외한 모든 법안은 상원과 하원 어느 쪽에서도 먼저 제안될 수 있음.

나) 상원

- 연방을 구성한 각 주의 이익을 동등하게 대변한다는 원칙에 따라 인구수에 관계 없이 6개 주에서 각 12명씩, 연방정부가 직할하는 2개 준주(territory)에서는 각 2명씩 선출하여 총 76명임.
- 임기는 6년으로 3년마다 정원의 절반이 선거에 의해 새로 선출되나 2개 준주의 상원의원 임기는 3년임.
- 선거는 대선거구와 비례투표 제도에 따라 실시되므로 군소 정당의 의회 진출이 용이하여 시대적·지역적 여론의 흐름을 보다 많이 반영하며 주요 정당간 세력 균형자 역할을 함.

다) 하원

- 인구비례에 의해 설정된 선거구에서 선출되는 150명(인구 증감에 따라 조정가능)의 의원으로 구성되며, 임기는 3년임.
- 하원은 주요 정당에 유리한 소선거구와 선호투표 제도로 선출되며, 이에 따라 의회에서 다수당이 분명하게 형성되고 정부 구성이 용이함.
- 연방헌법에 정당 관련 규정은 없으나, 의회는 정당정치 중심무대로 법안 및 정책 심사 등 의회의 주요 기능은 여야로 나뉘어 대결과 토론, 표결을 통해 이루어짐.

- 특히 하원의 경우, 수상을 중심으로 하는 정부 내각과 제1야당 당수를 중심으로 하는 예비내각(shadow cabinet)간 정책대결 토론 형식을 띤.
 - 국회의사당에서 정부의 내각이나 예비내각 각료들의 뒤편에 앉는 평의원을 back-bencher라 하며, 주로 초·재선의 의원들로 구성되나 핵심 당직이나 각료직을 맡지는 않음.
 - 토론종료 후 표 대결시, 대체로 당론에 따라 표결이 이루어지나, 간혹 back-bencher들이 상대방 쪽에 표를 던지는(cross the floor) 경우도 있으며, back-bencher들이 특정 법안이나 정책 관련 자당 지도부와의 협상수단으로 이반 가능성을 위협하는 경우도 있음.
- 2016년 7월 총선 결과, 2017년 4월 현재 연방정부의 상원과 하원의 정당별 의석 분포는 <표 6>과 같은데, 소수당의 의석수는 적어도 캐스팅 보트 역할을 하는 것이 돋보임.

<표 6> 2016년 7월 총선결과 상·하원 정당 의석 분포²²⁾

상 원		하 원	
연립여당 (29석)	자유당 20, 자유국민당5, 국민당 4	연립여당 (76석)	자유당 45, 자유국민당 21, 국민당 10
야당(26석)	노동당 26	야당(69석)	노동당 69
캐스팅 보트(21석)	녹색당 9, 일국민당 4, 크세노폰당 3, 램비당 1, 힌치당 1, 자유민주당 1, 보수당 1, 공석 1	캐스팅 보트	녹색당 1, 캐터당 1, 크세노폰당 1, 무소속 2

3) 행정부(Executive Government)

가) 특징

- 행정권한은 형식상 여왕과 여왕을 대리하는 총독에게 있으며 총독은 전체 국무회의 심의에 따라 권한을 행사하나, 실질적으로는 영국식 의원내각제(Wester-minster System) 전통에 따라 수상(Prime Minister)과 핵심 각료로 구성되는 내각(Cabinet)이 행사함.
- 수상이나 내각은 헌법에 전혀 언급되어 있지 않으며,²³⁾ 내각의 결정은 총독이

22) https://en.wikipedia.org/wiki/Australian_House_of_Representatives(2017.4.14. 검색) 정리

헌법기관인 전체 국무회의의 심의를 통해 승인함으로써 공식화됨

※ 전체 국무회의(Executive Council)는 장관들로 구성되므로 요식 행위 성격

나) 내각(Cabinet)

- 내각의 수반인 수상은 하원 다수당의 당수가 되며, 내각의 구성원은 반드시 상·하 의원 중에서 선정된 장관들로 이루어짐
 - 장관의 임명 및 해임에 관한 실질적인 결정은 집권당에 따라 다른바, 노동당의 경우 선임은 의원총회에서, 해임은 상·하 양원의 지도부에 의해 결정되며, 자유당의 경우에는 수상이 선정과 해임 권한을 가짐
 - 선정된 장관들에게 어느 부처를 맡기느냐는 양당 모두 수상이 결정함
 - 내각은 권력의 핵심으로 정부의 정책을 주도, 결정하고 행정 각부의 정책 집행을 감독하며, 내각 구성원은 모든 정책결정에 대해 공동책임을 지고 또한 각자가 정부의 기능별로 책임을 분담하는 정책영역(portfolio)과 행정부처에 대해 개별적으로 책임을 짐
 - 내각은 연방국가 설립 당시 9명에 불과하였으나, 이후 연방정부 활동이 증가되면서 정부 부처와 장관들 수가 늘어나고 부처간 업무영역이 중첩됨에 따라, 내각운영의 효율화를 위해 내각장관과 각외장관을 두고 내각위원회를 채택함
- ① 내각장관 및 각외장관
- 내각장관은 Cabinet minister 또는 senior minister라고 하며, 각외장관은 outer minister 또는 junior minister라고 함.
 - 1956년 멘지스(Menzies) 수상이 장관들(Ministry)을 내각장관(12명)과 각외장관(10명)으로 구분한 이래, 역대 수상들이 이를 답습해왔으며, 존 하워드(John Howard) 4기 정권은 16명의 내각장관과 13명의 각외 장관을 둠. 각외장관은 소관업무와 관련된 토의시 내각회의에 참석 가능함.
 - 2007.12월 출범한 케빈 러드(Kevin Rudd) 노동당 정부는 19명의 내각장관과 11명의 각외장관을 둠.
 - 2017. 1월 출범한 현 말콤 턴불(Malcom Turnbull) 자유·국민당 연립정부는

23) 총독의 행정권, 연방국무회의(Federal Executive Council)의 설치, 각부의 창설과 장관의 임명, 수, 급여, 공무원의 임명, 해군 및 군통수권, 주정부 기능의 연방이관에 관한 사항이 규정되어 있음. 김명식, 앞의 책, 12~13쪽 참조.

수상 포함 22명의 내각장관과 8명의 각외장관을 두고 있음. 내각장관의 경우 상원의원이 10명, 하원의원이 12명이며, 각외장관은 상원의원이 2명, 하원의원이 6명임.

② 내각의 정책심사

- 부담을 완화하기 위해 방대하고 복잡한 문제에 관하여 의회에 내각위원회(Cabinet Committee) 활용이 관행화됨.
- 내각위원회는 70년대 휘틀람(Whitlam) 정권시 체계적, 본격적으로 도입되기 시작되었고 정책안건의 검토를 위한 위원회 회부는 수상이 결정함.
- 위원회의 결정은 사실상 최종적인 것으로서 특별한 경우를 제외하고는 내각이 이를 형식적으로 승인하는 관행이 정착되고 있음.
- 위원회 구성원은 대체로 업무내용에 따라 각외장관들도 참여토록 하나, 권한이 큰 지출검토위원회 등은 핵심 내각장관들로 구성됨.

다) 수상 및 수상내각부

- 내각은 전통적으로 행정부 권한과 책임을 동등하게 분담하는 각료들의 동료기구(collegial body)이며 수상은 각료 중 으뜸(first among equals)으로 간주되어 왔음.
- 하지만 수상은 각료 임면, 부처 배정, 내각의 절차와 구조 장악, 총선일정 결정, 정당의 발전(당 규율로 의회 내 지지 확보) 등으로 일반 각료에 비해 월등한 권한을 가짐.
- 내각의 운영은 수상의 스타일에 따라 다른데, 80년대 호크(Hawke) 수상은 집단적 정책결정을 중시하는 '각료중 으뜸' 스타일, 70년대 프레이저(Fraser) 수상이나 Howard 수상은 대통령형, Rudd 수상은 실 틈 없이 일하는 실무형 수상으로 일컬어짐
- 수상의 내각 및 행정부 장악능력은 수상 및 수상내각부(Department of Prime Minister and Cabinet: PMC)의 발전으로 강화됨.
 - 수상내각부는 1911년 설립되어 1940년대까지는 연락원 역할을 하다가, 이후 점차 내각의 사무국으로서 수석 부처 역할을 하면서 국정 조정 기능을 갖게 됨.
 - PMC는 70년대 Whitlam 수상 및 Fraser 수상 때 정원을 확대하고(1972년 155명 → 1975년 219명), 정책조언 기능을 강화하는 등 크게 확대되었음.

- 주요 업무는 정부 행정의 조정, 내각 및 내각위원회 보좌, 수상에 대한 정책 조언 및 행정 지원, 주 및 자치지구 정부와의 연락, 정부 의전 등임.

라) 행정 각부

- 행정 각부는 내각의 정책형성을 보좌하고 결정된 정책을 수행하는 중요한 역할을 담당함.
- 행정각부에서 정책결정은 의원이 겸직하는 주무 장관(Minister)이 주도적인 역할을 담당하고, 사무차관(Secretary)을 정점으로 하는 각 부(Department) 또는 행정기관(agency) 소속 직업공무원들이 이를 뒷받침함.
- ※ 1개 부처에 정책영역(portfolio)에 따라 복수 장관들이 있을 수 있고(예: 외교통상부에는 외교장관과 무역, 관광 및 투자 portfolio를 책임지는 통상장관), 장관들은 의회 내에 사무실에서 주로 근무하고 있으며 행정각부의 일상 업무는 사무차관이 관리
- 1972년 이후 현재까지 호주 연방정부의 역대수상과 여당은 <표 7>과 같으며, 1972년 이후 약 45년간 노동당과 자유당·국민당 연립정부가 거의 비슷한 기간 집권하고 있음.

<표 7> 역대 호주 연방정부 집권당 수상 및 집권기간 등

수상	소속 정당	집권기간	비고
Gough Whitlam	노동당	1972.12. ~ 1975.11	
Malcolm Fraser	자유당	1975.11. ~ 1983.3	국민당 연합
Bob Hawke	노동당	1983.3. ~ 1991.12.	
Paul Keating	노동당	1991.12. ~ 1996.3.	
John Howard	자유당	1996.3. ~ 2007.12.	국민당 연합
Kevin Rudd	노동당	2007.12. ~ 2010.6.	1기
Julia Gillard	노동당	2010.6. ~ 2013.6.	
Kevin Rudd	노동당	2013.6. ~ 2013.9.	2기
Tony Abbott	자유당	2013.9. ~ 2015.9.	국민당 연합
Malcolm Turnbull	자유당	2015.9. ~ 현재	국민당 연합

2. 선거제도

가. 선거제도의 특징 :의무선거제도(compulsory voting)

1) 연혁

- 1911년에 의무적인 선거인 명부 등록제도를 도입함
- 1915년 퀸즈랜드(Queensland) 주에서 처음 실시되어 1924년 연방차원에서도 도입을 시작하였음.
- 의무 투표제도는 주민들을 투표장으로 유도하는 선거 캠페인의 비용 절감 효과가 있어 호주의 각 정당 및 다수 국민들의 지지를 받고 있음.

2) 내용

- 선거인 명부 등록 의무
 - 18세 이상 호주 시민은 연방 선거인단 명부에 반드시 등록해야 하며, 등록하지 않은 경우 벌금(최고 20 호주 달러)이 부과됨.
- 투표권 행사 의무
 - 선거권이 있는 호주 시민은 의무적으로 투표해야 하며, 투표하지 않을 경우 벌금(20 호주 달러)이 부과됨.

3) 운영 현황

- 투표를 의무적으로 해야 하는 의무적 투표제로 선거에 참여하는 비율이 전체 유권자의 90%를 항상 상회하고 있음.
- 법률상 투표의무에도 불구하고 의도적으로 투표를 거부하지 않을 경우 소정의 벌금이 부과되지만 그 밖의 경우에는 의미있는 행정 제재를 실제로 받는 사례가 극히 적음.²⁴⁾

24)

<https://www.kci.go.kr/kciportal/ci/sereArticleSearch/ciSereArtiView.kci?sereArticleSearchBean.artiId=ART001734756>

나. 투표, 선거구, 개표 및 당선자 확정 방식

1) 투표방식: 우선순위(선호) 투표 (preferential ballot)

- 투표자들이 후보자 모두에 대해 선호 우선순위를 기재하는 제도로 1919년부터 시행 중임.
- 상원의원 선거의 경우에는, 투표자들이 전 후보자에 대해 각각 우선순위를 표기하거나, 정당별 후보자 명부에 대해 투표가 가능함(이 경우 정당별 후보자 명부 순위에 따라 투표자의 선호 우선순위가 자동적으로 매겨짐).

2) 선거구

가) 상원: 대선거구

- 각 주 및 준주가 하나의 대선거구가 되며, 6개 주에서는 각 12명(임기 6년), 2개 준주에서는 각 2명씩(임기 3년) 선출함.

나) 하원 : 소선거구

- 인구비례에 따라 설정된 150개의 각 소선거구에서 과반수 득표자 1명을 선출함.

3) 개표 및 당선자 확정 방식

가) 상원 : 비례대표제

- 비례투표제(proportionality formula) 중 단일의 양도가능한 비례투표제(single transferable vote)를 실시함
- ① “총투표자수”를 “선거구 의원정수 + 1”로 나눠 나온 숫자에 1을 더하여, quota 계산

※예시: 총투표자 수가 3,755,725명이고 의원 정수가 6인인 경우의 Quota는
 $[3,755,725 \div (6+1)] + 1 = 536,533$

- ② 위 quota 이상 득표한 후보자는 당선이 확정됨.
- ③ 각 당선자의 초과표(득표수 - quota)는 각 투표자의 제2선호 후보자별로 분류한

후, 가중치(초과표 총수를 제1선호 투표 총수로 나누어 계산)를 곱하여 나온 숫자를 해당 후보자에게 이양하고, 이 결과 quota를 충족한 후보자를 (2차) 당선자로 확정됨.

⇒ (2차) 당선자의 초과표는 상기 방법으로 제3선호 후보자에게 이양함.

- ④ 위 ③의 과정을 통해서도 의원정수 미달이 발생한 경우에는, 최하 득표 후보자를 탈락시키고, 동 후보자의 획득표를 선호 우선순위에 타 후보자에게 배분하는 과정을 계속함(quota를 충족하는 의원정수가 확보될 때까지 계속).

나) 하원 : 과반수 투표제(majority formula)

- 150개 각 선거구에서 과반수 득표 후보자가 당선됨.
 - 과반수 득표자가 없을 경우
 - ① 최하위 득표자를 탈락시키고 동 후보자 획득표를 해당 투표자의 제2우선 순위 후보자에게 배분하여 과반수 득표자가 생기면 당선됨.
 - ② 이 과정에서도 과반수 득표자가 없을 경우, 다음 최하위 득표 후보자를 탈락시키고, 동 후보자의 득표자를 유사한 요령으로 배분해 나감.
- ⇒ 과반수 득표자가 나올 때까지 같은 과정을 계속함.

다. 호주 의원선출 방식의 장단점

1) 상원의원 선출 방식 : 대선거구, 우선순위 투표제, 비례대표제

- 군소 정당도 대선거구 하에서 1차 개표 및 우선순위 재배분 등을 통해 quota 충족이 가능하여 군소 정당의 원내 진출이 용이하며, 이에 따라 시대적 지역적 여론의 흐름을 보다 많이 반영할 수 있음(死票 완화).
- 군소 정당이 상원에서 주요 정당간 균형자(cross bencher) 역할을 할 수 있어, 상원의 제심 기능을 강화시키는 장점이 있는 반면, 군소 정당에게 과도한 권력을 쥐어 주는 단점이 있는 것으로 평가됨.
- 집권여당이나 제1야당이 법안 통과를 위한 필요 표수를 확보하지 못할 경우 군소정당이나 무소속 의원의 협조를 얻어야 하는 경우가 있는 데, 이 과정에서 군소정당이나 무소속 의원은 자당이나 지역구의 이권을 챙길 수 있음.

2) 하원의원 선출 방식 : 소선거구제, 우선순위 투표제, 과반수 득표제

- 소선거구제와 과반수득표제는 주요 정당에게 유리하여, 의회에서 다수당이 분명하게 형성되고 안정적 정부 구성이 용이함.
- 우선순위 투표제와 차선순위에 따른 투표권의 재배분에 따라 1차 개표에서 최다수를 득표한 후보자가 최종적으로는 낙선되고, 군소 정당이 의석수를 못 얻더라도 당선자 결정에 영향력을 행사하는 경우 발생함.
 - 예컨대 제1우선순위 개표에서 40%로 최다 득표를 한 주요정당 후보가 후순위의 군소정당 후보들의 득표를 제2 우선순위에 따라 재배분한 결과 경쟁정당 B당 후보의 과반수 득표로 낙선될 수 있음(상당수의 제1 우선순위 투표 死藏).
 - 군소정당들이 선거과정에서 지지 유권자들에게 제2우선순위 후보자로 B당 후보를 기재하도록 유세하는 경우 B당 후보 당선에 결정적일 수 있어, 군소정당은 B당에 대해 상당한 영향력을 행사할 수 있음.
- 특히, 양당제 하에서 선거의 판세는 양당간 소수 백중세 선거구(marginal seats)의 결과가 좌우하게 되는 바, 주요 정당은 동 선거구의 이해에 초점을 맞춘 선거공약을 남발할 수 있고, 특정 지역이 국정에 과도한 영향력을 행사할 수 있게 됨.²⁵⁾

라. 주정부 선거 절차 및 내용 - ACT²⁶⁾ 사례

1) ACT 선거관리위원회(Elections ACT)의 역할

- 독립적인 법정 기관으로서 다음과 같은 역할을 수행함.
 - Ⓢ ACT 의회 선거와 주민투표 실시
 - Ⓢ ACT 지역의 선거구 확정
 - Ⓢ 다양한 의뢰인에게 선거 자문 및 서비스 제공

25)

<http://www.gaok.or.kr/gaok/bbs/B0000017/view.do?jsessionId=9E238DC38E6B7DBAB36A73B5BF874A3E.gaoknew?nttId=5844&searchCnd=&searchWrd=&gubun=&delCode=0&useAt=&replyAt=&menuNo=200029&sdate=&edate=&viewType=&type=&siteId=&option1=&option2=&option5=&pageIndex=8>

26) Australian Capital Territory

2) ACT 의회 선거

- ACT의 입법 기관을 ACT 의회(Legislative Assembly)라고 함.
- ACT 의회는 법률을 제정하는 25명의 의원으로 이루어지고 유권자로부터 가장 많은 지지를 얻은 정당이 의회에서 다수 의석을 차지하여 정부를 구성함.
- 의회 의장은 수석 장관(Chief Minister)으로 부르며 의원들이 선출함.

3) ACT 선거구

- 기닌테라, 브린다벨라, 쿠라중, 머럼비지, 예라비 등 총 5개 선거구가 있고 유권자들이 선거구당 5명의 의원을 선출함.
- ACT 의회 선거는 4년에 한 번씩 10월 셋째 토요일에 실시함.
- ACT에 거주하는 호주 시민으로서 18세 이상인 남녀 유권자는 모두 의회 선거에 의무적으로 투표해야 함.

4) 유권자 등록

- 본인의 이름이 선거인 명부에 있어야 투표를 할 수 있고 16세가 되면 선거인 명부에 등재 신청을 할 수 있지만, 투표는 18세가 될 때까지 할 수 없음.
- 투표 자격이 되지만 아직 등록하지 않은 유권자는 호주 선거관리위원회 웹사이트(www.aec.gov.au)에서 온라인으로 등록하거나 또는 호주 선거관리위원회, ACT 선거관리위원회, ACT 우체국에서 등록 신청서를 구해 작성한 뒤 호주 선거관리위원회로 우송하면 됨.

5) ACT 의회 선거 투표

- 가장 쉬운 투표 방법은 가까운 투표소로 가는 것으로 투표소는 주로 해당 지역의 학교에 마련됨.
- 선거 당일 유권자가 캔버라에 없을 경우를 대비해 ACT 선거관리위원회는 선거일 이전 3주 동안 캔버라의 주요 쇼핑센터 근처에 사전투표소를 설치함.

- 사전투표소에서 전자투표나 투표용지 방식의 투표를 할 수 있음.
- 선거 당일 또는 3주간의 사전투표 기간 중 캔버라에 있지 않는 유권자는 우편투표를 이용할 수 있음.

6) ACT 의회 주민투표

- 의회에서 특정 문제나 제안에 대해 유권자의 의견이 필요한 법률을 통과시킬 때 주민투표를 실시함.
- 주민투표를 실시하기 앞서 유권자에게 관련 정보를 제공하여 제안 사항과 찬반 쟁점을 설명함.
- 그런 다음 유권자는 선거와 같은 방식으로 투표권을 행사할 수 있음.
- 주민투표는 의회 선거일에 맞추거나 자체 투표일을 따로 정해 실시할 수 있음.

7) 선거구 확정

- 의회 선거일 전에 ACT선거관리위원회는 ACT 각 선거구가 해당 선거구의 유권자 수에 따라 의회에서 실질적인 대표성이 최대한 확보될 수 있도록 선거구를 다시 확정함.
- 확정 절차에서 여론 수렴은 중요한 부분이므로 유권자가 제안이나 의견을 제시할 수 있는 기회가 많이 주어짐.

8) 선거 자문 및 서비스 제공

- ACT 선거관리위원회는 의회, 정당, 입후보자, ACT 공공기관을 비롯해 여타 단체와 일반인을 포함한 다양한 의뢰인에게 선거 관련 내용을 자문함.
- ACT 선거관리위원회는 소정 조건이 충족되면 각종 클럽과 단체에서 공정한 자유선거를 실시할 수 있도록 지원하고 일정한 수수료를 받음.
- 다음과 같은 선거에는 ACT 선거관리위원회가 관여하지 않음.
 - Ⓢ 위임 투표가 허용되는 경우
 - Ⓢ 거수투표인 경우

⑦ 비밀투표가 보장되지 않는 경우

- ACT 선거관리위원회는 특히 헤어-클라크(Hare-Clark) 투표 방식으로 알려진 ACT 의회 선거제도와 관련해 학교와 지역사회 단체를 대상으로 교육을 실시함.²⁷⁾

마. 호주 재외투표제도(overseas voting)

1) 재외투표 성격

- 선거권이 있는 호주 국민이 선거인 명부에 등록해야 하는 일은 의무사항이지만 재외투표 대상자라면 투표하는 행위는 의무사항이 아님.

2) 재외투표 방법

- 주재국 호주 대사관, 총영사관 등에 가서 직접 투표할 수 있지만 적어도 선거일 2주전에는 투표할 장소를 확인해야 함.
- 호주 선거관리위원회에 우편신고서를 작성한 후 신청할 수 있음.

3) 출국전 조기투표

- 선거일 전 출국해야 하는 경우 공항 인근 설치된 투표장에서도 조기 투표를 할 수 있음.

4) 재외선거권자 범위

- 재외거주 호주인이나 선거인 명부에 등재되어 있지 않은 경우
 - 해외체류기간이 3년 미만이고 6년 이내 호주로 돌아올 의향이 있는 경우 선거인 명부 등재 및 투표권 행사 가능
 - 체류기간이 3년 이상이고 명부에 등재되어 있지 않은 경우 투표권이 없음
- 재외선거권자의 자녀 또는 배우자로 투표에 참가를 원하는 경우

27) <http://www.elections.act.gov.au/>

- 해외로 이주했을 당시 18세미만이고 6년 이내 호주로 돌아올 의향이 있는 경우 선거인 명부 등록 가능

- <표 8>은 2010년 호주 총선의 재외국민 투표결과로서, 우편투표 신청자 9,252명 중 실제 선거에 참가한 우편 회수자는 7,381명이며, 해외에 파견복무 중인 군인 1,778명이 포함되어 있음.²⁸⁾

<표 8> 2010년 총선의 재외투표현황

총 유권자수	재외선거대상자(Overseas Voting Figures)		
	계(비율)	우편투표(Postal Vote Applications)	조기투표(Pre Poll Vote Issued)
14,030,528명	74,084명 (0.5%)	9,252명	64,832명

※ 자료: 호주선거관리위원회(www.aec.gov.au) 2010 총선 통계자료

바. 호주선거관리위원회(AEC: Australian Election Commission)

1) 지위

- 호주선거관리위원회(AEC)는 연방선거, 일반투표(선거), 국가 선거명부 관리를 관장하는 기구로서 선거정보와 교육프로그램(ECC) 등 선거관련 각종 프로그램을 제공함.
- 1902년 내무부의 한 부서로서 출범한 호주 선거관리위원회는 1984년 2월 21일 현재와 같은 독립 기관(Statutory Executive Agency)으로 승격되어 지금까지 존치됨.

2) 조직

- 호주선거관리위원회는 공식적으로 3명의 위원들에 의해 관리되고 있으며, 구성은 의장인 한명의 현직 또는 퇴직 판사, 한명은 선거관리위원회 위원, 한명은 비사법위원 등임.
- 의장과 비사법위원은 비상근직이고, 상근 선거관리위원회위원이 재정과 관리에 대한 권한을 위임받아 관리·집행하고 있음.

28) www.aec.gov.au

3) 기능

- 호주 선거관리위원회에서 위원회를 보좌하고 각 지역단위로 선거활동을 관리하는 부선거관리위원회는 2명의 선임보좌위원(First Assistant Commissioners), 6명의 보좌위원(Assistant Commissioners), 재무담당최고책임자(Chief Finance Officer), 법률담당최고책임자(Chief Legal Officer)로 구성됨.
- 선거기간 동안 6개의 주와 북부 준주(Northern Territory)의 지역담당관들(State managers, 호주선거관리위원회 위원의 법적권한을 수임한 사람)은 선거위원을 도와 선거집행을 보조함.
- ACT주는 선거기간동안만 지역 선거관리위원회가 설치되고 선거기간이 아니거나 특별히 담당관이 임명되지 않는 한, 뉴사우스웨일즈(New South Wales: NSW) 주의 선거담당관이 관리함.

4) 특징

- 호주중앙선거관리위원회는 캔버라에 있고 각 주의 주도마다 선거관리위원회(AEC)가 설치되어 있음.
- 각 주는 선거구로 나누어져 있고, 선거구마다 지역선거관리위원(DRO)들이 배치되어 그들의 주와 지역의 선거관리를 담당, 유지, 다음 선거에 대한 계획 및 책임·관리·감독하고 있음.
- 연방선거 관련 규칙은 「1918년 연방선거법」(Commonwealth Electoral Act 1918)에서, 국민투표(일반투표) 규정은 「1984년 국민투표법」(Referendum-Machinery Provisions Act 1984)에 각각 명시되어 있음.²⁹⁾

사. 호주 의회예산처(Parliamentary Budget Office, PBO)의 역할³⁰⁾

1) 재정보고

- 선거 전 재정보고서 (Pre-election economic and fiscal update)가 「1998년

29) www.aec.gov.au

30)

http://www.apf.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office

「공정예산헌장법」(The Charter of Budget Honesty Act 1998)에 기초하여 제출되는 것을 시작으로, 호주는 적극적인 재정추계기관을 의회 내에 설립한 바 그 기능은 다음과 같음.

- ① 상·하원 의원들의 제안에 따라 정책 비용에 대한 추계 준비를 선거 기간 이외에 할 수 있음. 의원들이 추계에 대한 비용을 요구할 경우 PBO는 이에 따라 비밀을 유지함.
- ② 의회 내 정당이나 무소속 의원들의 요청에 따라 집행하기로 발표된 정책에 대한 재정추계에 대해서는 일반에게 공표함.
- ③ 정책비용을 제외하고도 의원의 다른 요구가 있거나 기밀을 유지해 달라는 의원의 요청이 있으면 PBO는 이를 따라야 함.
- ④ 위원회의 질의에 대한 준비서는 위원회의 요구에 따라 일반인에게 공표함.
- ⑤ 총선 이후 지정된 의회 내 정당 공약에 대한 예산 효과 보고서를 제출함.
- ⑥ PBO는 예산과 재정정책의 계획에 대한 자율적 연구와 분석을 일반에게 공표함.

- 동법에 따르면, 현재 및 향후 3년간 회계연도에 대한 재정평가를 담게 되고, 이는 정책집행변화의 회계 평가 및 재정추계의 변화를 줄 위험요소 등을 다룸.
- 2010년 총선 이후 상하원 합동선별위원회(Joint Select Committee on the PBO)를 통해 2011년 「의회서비스법」 개정안(Parliamentary Service Amendment Bill 2011)의 승인이 있었음.
- 이는 1999년 「의회서비스법」(Parliamentary Service Act 1999)14)의 개정을 통해 2012년에 의회예산처(PBO)가 의회 내에 재정추계산출을 위해 설립되는 법적 근거가 됨. 정책비용에 대한 재정추계지원을 하는 PBO는 독립적이고 초당적인 예산 분석, 재정정책 및 공약의 재정적 함의 등을 의회에 제공해 주게 된 것임.
- 합동선별위원회는 PBO가 재무부(The Department of the Treasury) 및 재정부(The Department of Finance and Administration)의 비용산출 모델과 자료의 주기적인 갱신을 통해 일관성 있는 재정추계를 할 것을 강조함.

2) 정책과 예산의 연계

- 아래의 <표 9>와 <표 10>은 호주감사원(Australian National Audit Office,

ANAO)이 정부의 선거준비기간(caretaker period) 및 그 이외의 기간 중에 정책 비용 산출 요청에 대한 주체, 요청기관 및 공개여부에 대해 규정한 내용임.

- 두 개의 표에서 알 수 있듯이 PBO는 정보수집의 법적 강제력을 가지지 못하는 반면 정부와 주요 정부기관들과의 협의(프로토콜 및 양해각서)를 통해 필요한 정보를 모을 수 있음.
- 또한 4년 임기의 의회예산처장(Parliamentary Budget Officer)을 두는데, 이 기관장은 공정예산헌장의 지침서 (guideline) 보다 우선하는 정책비용산출 원칙을 세울 수 있음.
- 이는 지침서가 세부적인 내용들까지 다 지정하기 어려울 수 있다는 점에서 예산처장의 재량을 확보한 것임.

<표 9> 선거준비기간의 정책비용 산출 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 재정부/재정부 양쪽의 중복된 추계는 불가능함.

<표 10> 선거준비기간 외의 정책비용 산출 요청 가능여부

정책산출요청자	요청기관		비공개 여부
	재정부 & 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)

3. 호주의 정책선거 사례

가. John Howard 정부

1) 1996년의 정권교체와 과학기술정책 공약 이행

- 호주에서는 1996년 초에 연방총선거가 실시되어 자유당과 국민당 연합정권이 13년 만에 노동당을 누르고 여당이 됨. 하원의 과반수를 획득한 자유·국민연합이 정권을 장악하게 되어 존 하워드(John Howard) 자유당 당수가 호주연방정부의 제25대 수상으로 취임하였음.
- 정부의 과학기술정책은 자유·국민연합측이 총선거 직전인 1996년 2월 18일에 발표한 과학기술정책(Investing in Tomorrow)에 근거하여, 1997년 12월 8일 하워드 수상은 성장에 대한 투자(Investing for Growth)라는 제목으로 연구개발지원책을 포함한 종합적인 산업진흥책을 발표함. 자유·국민연합의 과학기술정책에 대한 자세가 앞의 노동당 정권과 다른 점은 기본적인 연구개발, 세계를 리드할 수 있는 기술개발을 더 중시한다는 것임.
- 노동당 정권은 과학기술의 실용적인 응용을 중시하고 산업계의 기술개발지원에 직접 관련되는 시책의 예산에 중점을 두었지만, 자유·국민연합은 기초연구의 활성화를 더 중시하고 민간부문의 연구개발은 민간부문 스스로의 자비에 의해 추진할 것을 기대함.³¹⁾

가) 선거공약의 요약

- ① 정책 결정에 관한 틀(조직)을 전반적으로 재검토함
- ② 호주연방과학산업연구원(Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation: CSIRO)과 다른 공공연구기관의 조직과 예산조치를 재검토: 기초연구를 실시하는 중심기관으로서 CSIRO의 역할을 중시하고 동 연구기관에 대한 연구개발예산 증액함.
- ③ 대학의 연구기반 정비예산을 충실히 하며, 호주연구자문위원회(Australian Research Council: ARC)를 통한 대학 연구지원금 증액함.

31)

http://trove.nla.gov.au/work/22356777?q&sort=holdings+desc&_=1498265706794&versionId=29809672

- ④ 호주에게 경제적 이익을 산출하는 기대도가 높은 연구개발프로젝트를 중시: 구체적인 프로젝트 중점화의 생각이 1997~1998 회계년도의 예산서에서 확보함

나) 신정책으로 이행

- Howard 정권의 과학기술정책의 기둥인 기초연구의 활성화와 경쟁촉진적 프로그램의 확충을 구체화하는 시책으로서, R&D 스타트 프로그램이 담당하는 역할은 큼. 동 프로그램은 종전의 지원조치인 산업혁신 프로그램(경쟁촉진적 보조금이나 특별대부금 포함)의 운용방법을 개선하고, 제도도 대폭적으로 확충함.
- 산업계의 연구개발과 그 성과의 상업화에 대하여 포괄적이고 경쟁촉진적인 지원을 가능하게 함. 4년동안 예산액을 3배 증가시키는 목표를 내걸고 그것을 실현하였음. 개개 연구개발 프로젝트에 대한 프로그램 적용 심사기준 속에서도 중요한 점은 연구개발성과의 상업화 가능성이 높임. 보조금·대부금·이자보급을 통합해 서브프로그램에 한층 더 다양한 지원조치 옵션을 가능하게 하는 유연한 프로그램이며, 시장니즈지향의 경쟁촉진 프로그램으로 전환함.
- 동 프로그램의 적용기업은 중소기업이 주체임. 중소기업은 지금까지 연구개발 인디케이션제도를 통하여 산업기술우대세제의 혜택을 받는 경우가 많았다고 일컬어지고 있는데, 이를 보완하는 것으로 R&D 스타트 프로그램이 등장함. R&D 스타트 프로그램이 국책의 관점에서 적용대상 프로젝트를 엄선하는 것을 통하여 국책에 맞는 방향으로 동 프로그램의 지원을 차지하려는 기업 간의 경쟁을 촉진시키는 것임.

다) 관계조직의 역할 재검토

- Howard 정권의 선거공약의 하나로 정책입안의 틀의 재검토를 들 수 있는데, 중요하지만 유사한 기능을 수행하는 국가기관에 대한 역할 재검토와 통폐합 등 상호 관계의 재구축을 추진하는 것임.
- 그 결과, 다음 3개 자문위원회의사무국을 수상내각부에서 산업·과학·관광부로 이관하고 각각의 역할과 상호관계의 재검토를 추진함
 - ① 수상 과학·공학자문위원회(PMSEC: Prime Minister's Science & Engineering Council; 1989년 설립)
 - ② 과학기술조정위원회(CCST: Coordination Committee on Science and Technology; 1989년 설립)
 - ③ 호주 과학기술자문위원회(ASTEC: Australian Science and Technology

Council; 1975년 설립)

- 종래 수상의 과학기술고문·자문역의 입장에 있던 수석과학자(Chief Scientist)에 대해서도 3개 자문위원회와의 관계를 포함하여 역할의 재검토와 구체적인 인사가 이루어짐.
- 과거 과학기술정책의 결정과 프로젝트의 중점화에 주도적인 역할을 한 것은 PMSEC와 ASTEC이지만, 기능상 유사한 점이 있어서 상호보완적인 역할을 하도록 각각의 역할을 명확히 재 설정함.

2) 정권 교체에도 정책계승을 통한 정부 회계제도 개혁

- 호주는 1970년대 개방화 과정에서 생산성 향상과 경쟁체제 도입을 위한 전반적인 경제개혁을 단행하였으나, 1980년대 초 경제는 저성장과 더불어 국내 소비 수요의 증대에 따른 물가상승 및 국제수지 적자폭의 확대에 위기상황을 맞게 되었음.
- 이에 1983년 집권한 노동당 호크(Hawke) 정부는 정부부문에 민간부문의 경영 및 운영방식을 도입하여 비용절감을 통한 효율성 향상, 공공서비스에 대한 책임 의식 제고, 그리고 예산편성 및 운영의 투명성과 신뢰성 제고 등을 달성함.
- 그 후 1996년 집권한 국민·자유당연립의 Howard 정부는 노동당 정부의 개혁 기조를 계승하고, 감사위원회(National Commission of Audit)의 검토 결과에 따라 ① 시장경제 요소를 보다 많이 도입하고 ② 경쟁적인 환경을 더욱 구축하며 ③ 성과문화의 확립을 목표로 공기업 민영화, 공무원 감축 등 강력한 시장지향적인 정부개혁을 추진함.³²⁾ 그 결과 행정의 효율성, 대응성, 변화적응력, 그리고 투명성 등이 제고되고, 특히 조직과 개인의 성과를 연계함에 따라 행정생산성이 크게 향상된 것으로 평가됨.
- 1997년 4월 연방정부는 1999~2000회계연도부터 발생주의에 기초한 산출예산제도를 도입하기로 하고, 1998년 11월까지 전 부처와 산하기관이 달성하여야 할 성과와 산출물 수준에 대해 합의함. 그리고 1999년 초 각 부처와 산하기관의 성과에 대해 발생주의에 기초한 가격이 부여되었으며, 그 결과 1999~2000회계연도에 발생주의 예산과 재무보고를 포함하는 완전발생주의에 기초한 성과산출체제(full accrual-based outcomes and outputs framework)로의 전환이 이루어짐.³³⁾

32) <http://www.finance.gov.au/archive/archive-of-publications/ncoa/execsum.htm>

33) Department of Finance & Administration, The Outcomes & Outputs Framework Guidance Document, November 2000

3) 공약 (불)이행의 결과분석

- John Howard 정부는 역대 호주연방 정부 중에는 로버트 멘지스(Robert Menzies) 수상이 1949년 12월부터 1966년 1월까지의 16년 집권에 이어 두 번째로 긴 13년간 집권에 성공하였음.
- 대표적인 공약에서 알 수 있듯이 전통적인 보수주의 정책을 펴면서, '상품 및 서비스 세금'(특별소비세, GST. 총 구매금액에서 7%추가하는 간접세 방식)을 도입하고 정부재정 불균형을 해소하여 자신의 집권기간 동안 지속적인 경제호황을 유지시켰으며, 2002년과 2005년의 발리 연쇄폭탄테러(당시 희생자들의 절대 다수는 자국민이었음)로 실의에 빠진 국민들을 위로하고 혼란에 빠졌던 신생국가 동티모르의 안정을 돕는 등의 굵직한 공약 실행을 통해 장기집권에 성공할 수 있었음.
- 그러나, 2001년 조지 W 부시정권의 출범과 9.11 테러 이후 급격한 미국식 신자유주의 정책들을 추진하고, 전 국민적 반발에도 불구하고 미국과 함께 자신의 집권기간 동안 지구온난화 문제를 극에 대처하기위한 교토 의정서 참여를 거부한 채 이라크에 자국군을 파병시켜 다수의 희생자를 내는 등, 미국주도의 테러와의 전쟁에 적극 협력하여 '아시아의 조지 W 부시'라는 평가를 받기도 하였음.
- 2007년 11월 24일에 열린 국회의원 총선거에서 전국적으로는 케빈 러드(Kevin Rudd)가 이끄는 노동당에, 그리고 자신의 지역구에서마저 전직 오스트레일리아 방송 공사의 언론인이자 정치신인 맥신 맥큐(Maxine McKew)에게 근소한 차이로 패배하여 사실상 정계를 은퇴하게 되었음.

나. Kevin Rudd 정부

1) 노사관계 공약

- 「직업선택법」 철폐를 핵심 공약으로 내걸고 정권교체에 성공한 Kevin Rudd의 노동당 정부는 집권 직후 관련 법안의 손질과 검토에 곧바로 착수하였으나, 급진적인 노사관계 개혁조치보다는 '점진성'을 중시하는 단계적 개혁조치를 추진하였음.³⁴⁾
- 여러 가지 노동개혁 과제 중 이해집단으로부터 저항이 가장 적은 사안부터 먼저

34) Russell Lansbury, 2008. Address to the Annual Convention of the Industrial Relations Society of Western Australia

우선적으로 처리하고, 논란이 될 만한 사안은 뒤로 미루면서 각계의 의견을 충분히 수렴하는 행태를 따랐고, 비록 국민적 합의 과정을 통과한 사안에 대해서도 법안의 발효 일을 수년 뒤로 명시하여 시장의 예측 가능성을 높이며 이해 당사자들이 충분히 준비한 상태에서 변화를 맞이하였음.

- 이러한 전략은 자유당과 국민당 등 보수연합 정권이 노동시장정책을 공론화 과정 없이 추진한 뒤 거센 역풍을 맞았던 역사와 대비되면서 노동당 정부가 여러 이해집단으로부터 골고루 높은 지지를 받게 하는 중요한 배경이 됨.
- Kevin Rudd 수상의 「2008년 노사관계 수정법안」(Workplace Relations Amendment Act 2008)은 보수연합 정부가 도입했던 노동시장 자율화 법안 중 상당 부분을 점진적으로 폐지(phasing out)하고, 1996년 보수연합 집권 이전의 제도를 상당 부분 복원하는 것을 목표로 하였음.
- 개정법안에서 무엇보다 중요한 내용은 개별 근로계약에 대한 것으로서 수정법안은 개별 근로계약(Australian Workplace Agreement)의 신규 체결을 금지하고, 기존 계약은 과도적 계약으로 전환하게 함으로써 불공정한 계약관계를 양산한다는 비판을 받았던 기존의 개별적 근로 계약제를 폐기함.
- 2008년 중 도입된 또 하나의 중요한 변화는 6월에 발표된 강화된 근로계약 기준(National Employment Standards)인데, 이 안에 따르면 모든 근로계약은 10가지 항목에 걸쳐 제시된 최소 기준에 따라 근로자의 권리를 적절하게 보장한 것으로서 이는 보수연합 정부 시절에 최소 계약 기준이 5개 항목에 불과했던 것에 비하면 크게 강화된 것임.³⁵⁾

2) 세금 환급

- 세입예산이 남을 경우 이를 국민들에게 되돌려주겠다는 공약을 이행한 사례로서 이는 국민에게서 강제징수한 세금이 남았다면 이는 과잉 징수한 것이므로 어떤 형태로든 국민에게 돌려주는 것이 당연하다는 것임.
- 호주는 정부가 쓰고 남은 세금을 국민들에게 돌려주는 조세 정책이 없고 우리나라의 연말정산 제도와 비슷하게, 원천 징수된 금액을 기준으로 소득세, 지방세 등을 환급하거나 모자라면 추가로 징수하는 제도가 있음.
- 호주 정부가 국민에게 현금을 직접 나눠준 것은 2008년 크리스마스를 앞두고 약 790만 명에게 1인당 1,400호주달러(약 130만 원)의 현금을 나눠주었음.

35) <https://www.fairwork.gov.au/employee-entitlements/national-employment-standards>

- 2009년 3월에는 ‘세금 보너스(Tax bonus)’라는 이름으로 약 870만 명에게 1인당 최대 900 호주달러(약 90만 원)의 현금을 지급하였는데, 이는 당시 글로벌 금융위기에 따른 경기 부양과 소비 진작을 위한 것임.³⁶⁾

3) 공약 (불)이행의 결과분석

- Kevin Rudd 정부는 John Howard 의 자유당 국민당 연립정권의 13년 집권을 끝내고 노동당으로 정권을 가져왔으나 정권 내부 문제로 오래 지속되지는 못했을 뿐만 아니라 두 번째 집권기간은 불과 몇 개월밖에 지속되지 못하였음.
- 수상에 취임한 후 해묵은 갈등을 겪고 있었던 오스트레일리아 원주민(애보리진: Aboriginal)들에게 과거 이민 초기의 과오에 대하여 사과하는 성명을 발표하고, 2008년 세계 금융위기를 무사히 넘겨 높은 지지율을 유지하였음.
- 그러나 2010년에 탄소세 신설로 정치적 위기를 맞으면서, 당 부대표였던 줄리아 길러드(Julia Gillard)에 의해 수상에서 물러나고, Gillard 내각에서 외무부 장관을 맡았으나 이내 사퇴한 후 2013년에는 Gillard를 다시 몰아내고 수상에 복귀하였음. 하지만 당 내부 갈등문제가 국민의 지지를 잃는 요인이 되어 노동당은 2013년 총선에서 대패하고 Rudd는 바로 수상에서 물러남.
- 다만 추진한 정책공약 중 교육에 대한 국가의 적극적인 투자와 개입을 전폭 지원하고, 지나친 고용시장 유연화(고용과 해고의 수월함 곧 불안전노동인 비정규직 고용, 단체교섭권과 더불어 노동자의 노동조건 개선을 위해 노동자 스스로 주장하고 행사할 수 있는 권리인 단결권, 단체행동권의 제한 또는 약화 등)와 초과근로수당(정해진 노동시간 이외의 노동을 제공할 경우 받는 임금)등 노동자의 혜택을 축소시켜 전 국민적 반발을 초래한 John Howard 수상의 보수연립정권의 신자유주의적 '근로기준법 개정법률'(work choices)의 효력을 정지시키며, 집권시 이라크에 파병된 자국 군인들(약 1,500여 명)의 즉각적인 3단계 철수 및 지구 온난화 문제 해결을 위한 교토 의정서의 조속한 비준을 추진하며, 초고속통신망의 조기 구축과 더불어 국가행정력의 효율성을 높이기 위해 공무원 감축과 불필요한 규제를 혁신하고, 그리고 정치 분야의 개혁과 신뢰 회복을 주장하는 등 과거 노동당이 추구했던 정책들과는 색다른 시각에서 제3의 길을 추구하는 공약을 이행하면 높은 인기를 유지하였음.
- 그럼에도 불구하고 2007년 4월 호주 노동당 전당대회에서 발표한 우라늄 해외 수출계획은 녹색당과 각종 환경단체들의 비판을 받고 있으며, 경제부문에서 경기호황을 지속하기 위한 인플레이션 억제와 오스트레일리아 연방준비은행의 정

36) <http://newstapa.org/38755>

치적 중립 유지, 그리고 정부의 건축재정 운영 등의 정책은 전임 John Howard 보수정권이 추진했던 정책들에 대한 차별성 확보에 실패하여 비난에 직면하게 되었음.

다. Julia Gillard 정부

1) 신예술분야창출 공약

- 전임 Kevin Rudd와 같은 노동당 내에서 주도권 다툼에서 이겨 당권을 장악한 줄리아 길라드 수상은 신예술분야 창출을 위해 천만 호주달러 (약 110억)를 지원하겠다는 선거공약을 이행하는 관련 법안을 발표하였음.
- 구체적으로는 신예술분야의 창출을 위해 호주예술위원회에 향후 5년 동안 재원을 추가 투입하여 첫째, 신예술분야 기획 둘째, 신예술가들을 예술거장들과 이어주는 멘토링 프로젝트 셋째, 일반대중에게 신예술분야를 적극적으로 소개하는 프레젠테이션 부문의 투자를 확정하였음.
- 정부의 탄탄한 재정지원에 힘입어 호주예술위원회는 신예술분야 개척을 위해 다양한 프로젝트를 준비하였고, 그중 2010년 말 호주정부가 최초로 시행한 “알로스피어에서 예술을!(AlloSphere Residency)” 프로젝트는 그 참신한 아이디어만큼이나 눈여겨 볼만한 프로젝트로 평가되었음.
- AlloSphere는 캘리포니아 산타바바라 대학교와 캘리포니아 나노시스템 인스티튜트가 24년간의 공동연구를 통해 완공한 3층 규모의 금속구로서, AlloSphere는 울림이 없는 3차원 입체 디스플레이 가상환경으로 예술과 과학 분야의 공동연구에 그 초점을 맞추고 있음. 일례로 그 동안 망원경을 통해서만 전자를 연구했던 과학자들은 이제 AlloSphere에서 3차원 입체 영상의 가상환경을 기반으로 직접 그 속에 들어가 전자의 스핀을 시각적, 청각적으로 체험하고, 슈퍼컴퓨터로 처리되는 데이터를 시각적, 입체적으로 분석. 과학자들은 세계에서 가장 큰 가상환경 체험시설과 슈퍼컴퓨터로 처리되는 데이터를 바탕으로 새로운 방식의 데이터 분석을 통해 새로운 통찰력을 이끌어 낼 수 있게 되었음.
- 거대 망원경으로 비교되는 AlloSphere는 분명 최첨단 과학 건축물이지만 한편으로는 악기나 오케스트라의 공간으로 비교됨. 즉, AlloSphere에서 음향 예술가들은 청력이나 일반 컴퓨터로 들을 수 없는 음의 소리에 접근할 수 있고, 예술가들은 시공간을 초월한 수학적 알고리즘을 음향적, 시각적으로 분석 및 혼합하여 이전에 전혀 경험하지 못한 새로운 음악적 자극을 얻어, 이를 새로운 연주 및 작곡기법에 응용할 수 있게 됨.

- 호주예술위원회는 신예술분야 개척 프로젝트의 일환으로 호주 뮤지션, 작곡가, 음향 및 미디어 예술가들에게 3개월 동안 AlloSphere에서 예술 활동을 지원하는 "AlloSphere에서 예술을!" 프로젝트를 준비해 참가자들을 선정하였음.
- 미국 캘리포니아주립대학과 호주예술위원회가 공동 기획한 프로젝트에 선정된 호주 예술가들은 항공권, 숙박, 개인 경비뿐만 아니라 2만 호주달러(약 2,100만원)의 예술창작지원금과 예술 활동을 과학적으로 도와줄 대학교수진 및 대학원생들을 체계적으로 지원하였음.³⁷⁾
- 신예술분야 창출 공약을 추진한 Gillard 정부는 3개월간 Allosphere 내에서 숙식과 예술창작활동을 지원하며 자국 예술가들의 음향 및 예술연구를 지원하는 최초의 국가가 되었고, 호주예술위원회도 자국 예술가들에게 새로운 방식의 과학적, 예술적 자극의 기회를 제공함으로써 신예술분야 개척에 더욱 전진함.

2) 선거 기간 동안 홍보한 공약을 고수하지 않고 수정

- 2010년 10월 Julia Gillard 수상은 정부가 절대 다수당이 없이 구성되는 ‘새로운 환경’에 처해진 지금, 선거 유세 기간 동안 홍보한 공약들을 고수하지 않고 수정해 나갈 것이라고 공표하였음.
- Gillard 수상은 “이같은 결정은 노동당이 완전히 정부 주도권을 행사할 수 없게 된 만큼 분위기를 맞추어 가야 하기 때문”이라며 “변동이 있게 될 공약들은 상당한 법률적 절차를 요구하지는 않을 것”이라고 말함.
- 특히 정부의 기후 변화 대안 정책과 관련해 노동당은 탄소세를 적용해야 한다는 입장을 지켜갈 방침이지만, 여러 정당의 이해와 외부 전문가들의 협상을 통해 마련된 것이며, 선거 전 공약과 상당 부분 달라질 수 있다고 인정함.
- Gillard 수상은 정부가 탄소 배출권 거래제 도입들을 통하여 환경 문제와 관련해 시장 원리의 장치를 개발해 탄소 배출 기업에 따라 다양한 시장 기회를 가질 수 있도록 하는 등 녹색 산업을 활성화 시키고자 했으나 쉽게 합의에 이르지 못하고 있으며 이러한 정치적 현실을 이해하고 있다고 밝힘.
- Gillard 수상은 “선거 전 자신이 홍보했던 공약들은 분명히 정부를 위해 세운 정책들이나, 새 환경을 고려하지 않고는 국회와 함께 일하기 위할 수 없으며 이 때문에 정부가 정책 자체보다 여야간 합의를 중시할 수 밖에 없다”며 “기후 대책을 마련하기 위해 협상적인 과정과 심의회를 구성한 것이 현 상황에 대한 인식에 입각한 것”이라고 설명하였음.³⁸⁾

37) http://www.arko.or.kr/webzine_new/sub5/content_3516.jsp

- 취임 이후 내부 갈등을 겪어 다시 당권이 전임 Kevin Rudd 수상에게 넘어 갔으나 다음 총선에서 패하고 정권은 자유당과 국민당 연합정부로 넘어감.

3) 공약 (불)이행의 결과분석

- Julia Gillard는 2007년 11월 24일의 오스트레일리아 국회의원 총선거에서 승리하여 여성으로서 부수상 겸 교육노동부 장관으로 재임하였으며, 2010년부터 연방수상으로서 호주 역사상 최고위직에 오른 여성임.
- Gillard 신임 수상이 인구증가에 찬성하는 러드 수장과 달리 기존 인구성장 정책에 반대적 접근법을 강화하고 호주의 자연환경과 상수도·도로·철도 등 사회간접자본(SOC) 투자를 수용할 수 있는 수준으로 인구 정책을 재검토하는 공약을 이행하였음.
- 천연자원 기업의 이익 중 6% 초과분에 대해 40%의 세금을 부과하겠다는 자원 초과 이득세 도입에 대해 광산업체들은 강력히 반발하였지만, 자원초과 이득세 수입은 노동당 정부가 공약한 의료보건개혁을 위한 핵심 재원이어서 쉽게 포기할 수도 없는 입장이었음. Gillard 수장은 취임 일성으로 광산업계를 고립시키기 위해 추진한 RSPT(Resources Super Profits Tax) 광고 캠페인을 즉각 중단하여 대화를 이끌어내었음.
- Gillard 수장은 정치인과 유권자 간의 직접적이고 신속한 커뮤니케이션 활성화 공약을 이행하였고, 소셜네트워킹(SNS) 트위터 개정을 개설하여 소통의 도구로 사용함으로써 인터넷을 통한 올바른 정치문화를 형성하는데 도움을 주었음.
- 그러나 Gillard 수장은 당 내 쿠데타 형식의 집권, 연방 총선과 소수정부 구성, 탄소세 도입과 개인 건강보험 보조금 감면 법안 개정, Rudd의 외교부 장관 사임 등의 정치 역경을 통하여 능수능란한 수완과 협상력을 입증한 반면, 다른 주요 대국민 공약을 쉽게 파기하고 권력 장악을 위한 권모술수에도 능한 여장부로 각인되어 결국 수상에서 축출되었음.

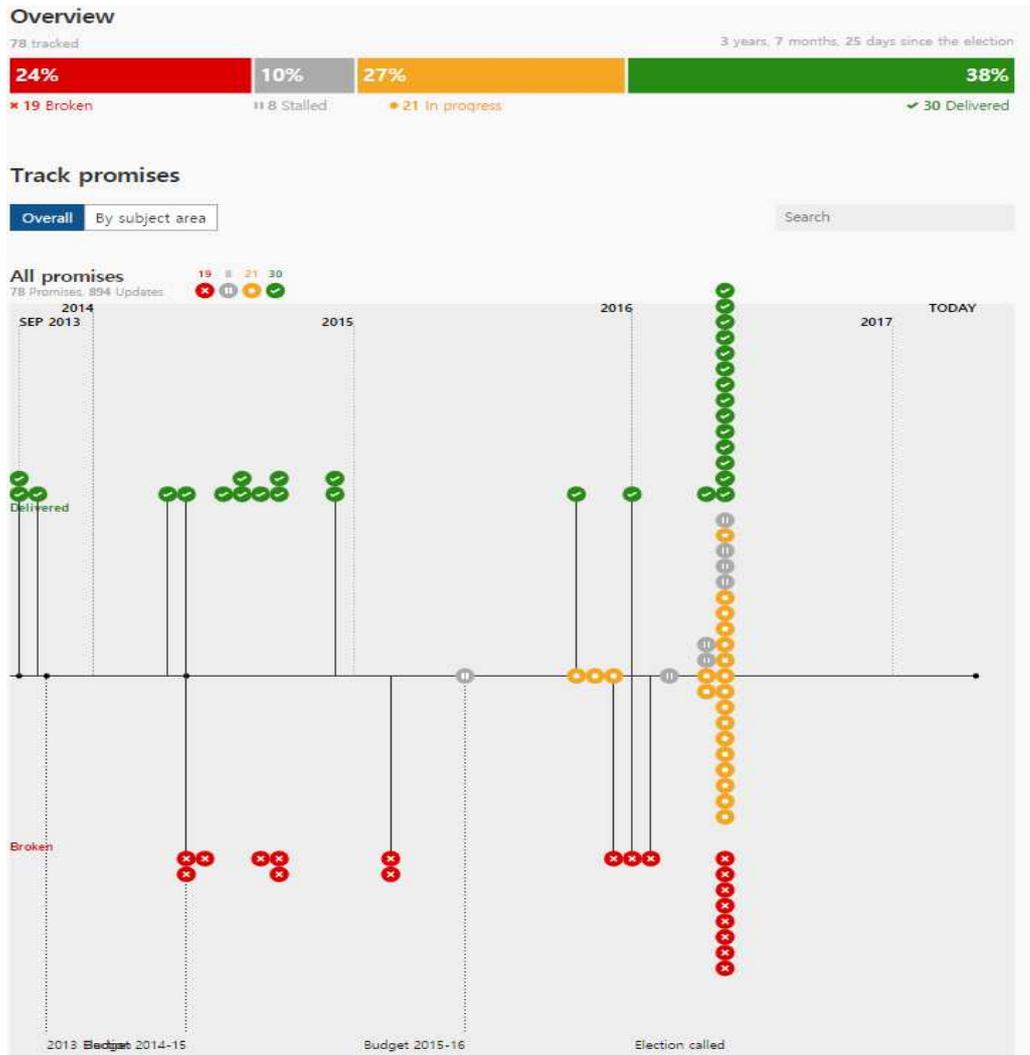
라. Tony Abbott 정부

1) 아보트 정부의 공약이행 상황

- 2013년 총선에서 승리하여 호주 연방정부의 제28대 수상으로 취임한 Tony Abbott 정부의 공약사례를 [그림 IV-1]의 ABC 방송 공약추적 프로그램

38) <http://hojuilbo.tistory.com/2140>

(promise tracker)으로 분석해보면 38%의 이행, 27%의 진행, 24%의 미이행 비율이 나타남³⁹⁾



[그림 3] ABC 방송 공약추적 프로그램의 공약 이행률

- 본 공약 점검의 경우 주체는 언론 ABC방송으로 데이터 수집과 관리가 용이하고 점검이 쉬운 장점을 가지고 있음.
- 2013년 Tony Abbott 공약 실천에 대한 점검은 선거 이후 약 3년 7개월간을 추적 조사한 것으로서 같은 자유·국민당 연합정부의 후임자 Malcolm Turnbull은 선임자 공약을 승계 이행한 사례이며, 65%의 공약이행은 공약사항 중 약 2/3 정도의 실행률로 비교적 양호한 편이라 할 수 있음.

39) [http://www.abc.net.au/news/factcheck/promisetracker/\(2017.4.10. 검색\)](http://www.abc.net.au/news/factcheck/promisetracker/(2017.4.10. 검색))

○ 다만 Tony Abbott 정부의 공약 중 일부 내용이 변경된 대표적 사례와 그 이유는 다음과 같은데, 공약은 모두 지킬 수 없음을 보여줌.⁴⁰⁾

① 탄소세 폐지

- 호주는 2012년 탄소세를 도입한지 2년 만인 2014년 7월 탄소세를 폐지하면서 전 세계 선진국 중 처음으로 탄소세를 폐지하였음. 전임 노동당 정권은 2020년까지 연간 탄소 배출량을 1억6,000만 톤 줄이는 계획도 세웠으나, 달라진 경제 상황 앞에 놓인 새 정부는 연간 90억 호주달러에 달하는 탄소세는 호주 경제에 제동을 걸어 일자리와 가계 수입에 악영향을 미치는 쓸모없는 법안이라고 판단한 것임.⁴¹⁾

② 에너지 수급량 중 신·재생에너지 비중 축소

- 2013년 Tony Abbott이 취임하기 전 호주 정부의 신·재생에너지 목표는 에너지 사용량의 20%(41,000GW)를 신·재생에너지로 사용하게 하는 규제로, 이전 하워드 정권(1996년~2007년)에 의해 도입된 초당적 정책이었음. 애벗 수상과 그렉 헛트 전 환경부 장관은 기존의 규제를 2020년까지 유지하겠다는 공약으로 당선되었음. 그러나 당선 후 그 목표를 5%로 삭감했으며 오히려 화석연료 산업계가 수혜자가 되는 상황이 발생한 것임.

③ 기후위원회(Climate Commission)의 폐지

- 호주의 기후위원회는 국민들에게 기후변화로 인해 국민들이 직면한 문제들에 대해 전문적이고 체계적으로 전달해주는 중요한 역할을 담당한 기구로서, 2011년 2월 Julia Gillard 수상이 기후변화에 대한 신뢰할 수 있고 권위 있는 정보를 제공하는 독립 기구로 발족시켰는데 정권이 교체되면서 3년 6개월 만에 폐지된 것임.⁴²⁾

④ 화석연료 보조금 유지

- 국제 경기 부진과 호주 달러 강세 여파로 연방 예산이 대폭 삭감되었음에도 불구하고 정부는 화석연료 기업에 보조금은 연간 100억 달러(약 11조 원)를 유지하였음. 이는 화석연료 기업이 거대한 이익을 얻을 수 있는 길을 열어준 것이라 평가됨.

○ 이 사례를 볼 때 공약 이행에 대한 정확한 사후 점검은 중요함. 다만 환경 변화에 따른 공약 이행에 대한 판단과 진행 여부는 국민과 국가의 이익을 위한 객관적 기준이 제시되어야 함. 정치적 배경으로 임의로 판단할 것이 아니라 명확한 평가기준을 먼저 만들어 공약의 이행과 미이행 상황을 객관적으로 분석할

40) <https://dragonistasblog.com/2013/02/08/anatomy-of-a-broken-promise/>

41) <https://www.voakorea.com/a/1752370.html>

42)

http://www.heraldsun.com.au/news/breaking-news/abbott-pushes-gillard-on-climate-committee-in-question-time/news-story/104ca292597194c42f4b6b89d7d531b4?from=public_rss

필요가 있음.

2) 포퓰리즘에 반대한 정책 유지

- 2014년 9월 Tony Abbott 수상이 국내의 한 언론사와 가진 취임 1주년 특별 대담에서 ‘주말 근무 수당 폐지’나 ‘수당 인하 조치’ 가능성을 배제하였음.
- Abbott 수상은 주말 근무 수당 폐지나 인하 조치는 정부가 개입할 사안이 아니라 기업체 차원에서 결정될 사안이라는 입장을 밝힘.
- 수상의 이 발언은 국내 기업체 단체들과 일부 소장파 의원들의 주말 근무 수당 폐지의 필요성을 역설하고 있는 가운데 언급돼 논란이 있었음.
- 하지만 수상은 “기업체들이 추가 근무 수당 이슈를 제기하는 것을 정부가 막을 수는 없으며, 기업체 단체들이 이 이슈를 공정근로위원회에 민원을 제기할 경우 공정근로위원회가 이를 조종하게 될 것”이라고 말함.⁴³⁾

3) 공약 (불)이행의 결과분석

- Tony Abbott은 오스트레일리아 보수연립의 대표이며 오스트레일리아의 제28대 수상으로 취임하고 2015년 2월 9일, 재선임에 성공했지만 2015년 9월 15일 오스트레일리아 자유당이 실시한 신임투표에서 Malcolm Turnbull에게 44 대 54로 패하면서 수상 직을 내주고 사임하였음.
- Tony Abbott 수상은 선거에 승리한 뒤 공약대로 탄소세와 광산세를 폐지하고 이산화탄소 배출량에 따라 세금을 부과하는 탄소세와 광산업체가 수익의 30%를 세금으로 내도록 한 광산세 공약으로 큰 반발에 직면하였음.
- Abbott 수상은 불법 해상 난민 입국도 원천 봉쇄하는 공약을 실천하였는데, 과거 인종차별적인 백호주의 정책으로 지탄을 받던 호주가 최근 아시아권 이민자들에 대해 문턱을 높이면서 신 백호주의가 도래하는 것 아니냐는 우려의 목소리가 나오고 있는 가운데, Abbott 정권은 호주 사회 전반의 보수화를 확산시키는데 일조하였음.
- Tony Abbott 정부는 2014년 예산안 통과 실패 및 사회기반시설, 교육, 소기업과 일자리를 위한 정책 실패 등으로 수상을 그만둠.

43)

http://hojumoney.com.au/bbs/board.php?bo_table=news_politics&wr_id=53&page=1&sfl=&stx=&sst=wr_hit&sod=desc&sop=and&page=1

마. Malcolm Turnbull 정부

1) 파리기후협약 공약 실천

- Turnbull 수상은 2016년 11월 10일 호주 캔버라에서 열린 기자회견에서 파리 기후협약⁴⁴⁾을 공식 비준하였다고 발표함.
 - 극우성향의 One Nation Party 등 파리협정 반대 여론과 트럼프 당선인의 파리협정 탈퇴 공약으로 인하여 호주 정부의 파리협정 비준 가능성에 의문이 제기된 바 있음.
- 그러나 Turnbull 수상은 집권당 내 기후변화 회의론자들과 정국 운영에 협력이 필요한 One Nation Party의 반발에도 파리협정 비준을 강행함.
 - Turnbull 수상은 파리협정은 전 지구적 차원에서 탄소 저배출 사회로 이행하는 분수령이 될 것이라고 언급하며 트럼프 당선인이 미국의 파리협정 탈퇴 공약을 이행하더라도 호주는 계속 파리협정을 준수할 것이라고 밝힘.
- Turnbull 수상은 미국의 파리협정 탈퇴 시 호주도 협정을 탈퇴할 가능성에 대하여도 한 국가가 파리협정을 탈퇴하려면 4년이 소요되므로 호주는 글로벌 협정에서 약속한 바를 준수한다는 원칙으로 협정에 비준한 것이라고 언급함.
- 또한 어느 나라도 일방적으로 협정에서 탈퇴할 수는 없으며 중국, 인도, 일본과 같은 국가들이 미국의 입장 변화에 어떤 방식으로 반응할 것인지가 더 중요한 이슈라고 언급함.
- Turnbull 수상은 2020년 탄소배출감축 목표를 순조롭게 달성할 수 있을 것이라고 말하고, 2017년에 기후변화 및 에너지 관련 정책을 재검토하여 2030년 감축 목표를 달성할 수 있도록 재정비할 계획이라고 밝힘.
- 호주의 온실가스 감축방안(INDC: Intended Nationally Determined Contributions)은 2030년까지 온실가스 배출량을 2005년 대비 26~28% 감축한다는 목표를 골자로 함(2015. 8월 UN 제출).
 - INDC에서 제시한 감축 목표는 2020년까지 온실가스 배출량을 2000년 대비 5%(2005년 대비 13% 감축에 상당) 감축한다는 기존의 2020년 감축 목표치에 비해 약 2배 개선된 것으로 평가됨.⁴⁵⁾

44) U.N. Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) Conference of the Parties (COP21) in Paris in December 2015

45)

<http://www.sbs.com.au/yourlanguage/korean/ko/article/2016/11/10/hoju-pari-gihu-hyeoby>

2) 출산 장려 공약 이행

- 둘째 아이를 낳고 상원의원으로 국회에 돌아온 라리사 워터스(Larissa Waters)가 2017년 5월 투표를 하는 동안 아기를 데리고 의회에 참석함.
- “딸 알리아가 연방 의회에서 모유를 먹은 첫아이인 것이 자랑스럽다! 우리는 국회에 더 많은 여성과 부모가 필요하다”고 주장하였음.
- 2016년에 도입된 새로운 규정으로 여성의 모유 수유가 가능해졌는데, 새 규정은 정치인들 사이에서 '베이비 붐'으로 묘사되고 있는 분위기에 맞춰 국회를 좀 더 가족 친화적으로 만들기 위해 도입한 것임. 이전에는 어린이가 국회에 입장할 수 없었음.
- 여성들은 계속해서 아기를 갖게 될 것이고, 만약 그들이 직장에서 일하며 아기를 돌보고 싶어 한다면 현실은 그것을 수용해야 한다는 사례를 의회에서부터 실천한 대표적 사례로 기록됨.⁴⁶⁾

3) 공약 및 이행 또는 수정에 대한 국민적 공감대 확보

- 2016년 7월 Malcolm Turnbull 수상의 2기 정부가 취임하면서 ABC 방송은 호주사회 인사 8명을 선정해 총선 후 재집권에 성공한 ‘Turnbull 수상에게 바란다(Eight pieces of advice)’는 여론을 전달하였음. Turnbull 수상이 3년 집권에 참고를 하라는 취지로 공약 이행 및 불가피한 수정을 위한 국민적 피드백을 제공하는 방안이라 할 수 있음.
- 호주 각계 인사 8명의 어드바이스는 다음과 같은데, 우리나라처럼 정치지도자를 선정하지 않고 대신 주변에서 흔히 보는 일상생활을 건실하게 사는 사람들을 골라서 국영방송에서 자리를 주선한 점이 특징임.⁴⁷⁾
 - 이언 소프(Ian Thorpe: 올림픽 수영 5관왕)

“최근 역사를 보면서 ‘뒤를 조심하라(watch your back)’는 말을 전한다. 제발 나라를 안정시켜 달라. 유권자들의 말을 경청하라. 사실 그들이 대부분의 해답을 갖고 있다.”

ag-gongsig-bijun?language=ko

46)

<http://www.dailymail.co.uk/femail/article-4627834/Larissa-Waters-breastfeeds-baby-parliament.html>

47) <https://www.itap365.com/index.php/board/view/3066/41470>

- 우루슬라 요비치(Ursula Yovich: 원주민 배우 겸 가수, 희곡작가)

“나의 충고는 어느 지역사회를 방문하던지 입에 발린 ‘립 서비스’가 아닌 실제로 그들과 연결을 하라. 그들이 어떻게 느끼는지 대화를 가져라.”

- 야니스 바루파키스(Yanis Varoufakis: 90년대 호주에 거주한 시드니대 경제학 강사로서 그리스 재무장관 역임)

“공공 부채 해결을 넘어서라. 부동산 버블을 유지하고 럭키 컨트리라는 환상을 제공하는 실질적인 이슈인 민간 부채에 집중하라. 난민 문제에서 ‘호주식 해법(Australian solution)’에 변화가 있기를 기대한다.”

- 빌 크루즈 목사(Reverend Bill Crews: 무주택 빈곤층을 돕는 The Exodus Foundation CEO)

“당신이 얼마나 강하고 큰 사람인지에 대한 척도는 먼저 지역사회에서 가장 가난한 계층을 돌보는 것이다. 그들을 돌본 후 다음 단계로 이동하라. 나는 그것이 강력함의 상징이라고 생각한다. 부유층으로부터 아래로가 아니라 빈곤층으로부터 위로 향해야 한다.”

- 토니 포웰(Toni Powell: 작가, 연설가, 컨설턴트)

“수상에게, 사람이 소중하다(people are precious.)는 생각에 기초한 결정을 당신이 내려주기를 바란다.

- 가이 워렌(Guy Warren: 호주 최고령(95세) 비주얼 아티스트)

“나는 주저 없이 예술에 대해 생각을 시작하라고 요구한다. 막대한 비즈니스이며 수십만 명을 고용하는데도 쉽게 잊히는 경향이 있다.”

- 칼 크루첼니키(Karl Kruszelnicki: 과학 해설가)

“첫째, 우리 자녀와 후손들을 위해 일을 하라. 둘째, 교육은 사회가 견딜 수 없는 짐이 아니라 미래에 대한 투자라는 점을 명심하라.”

- 잉가 심슨(Inga Simpson: 자연 전문 소설가)

“저작권 보호를 제거해 창조산업을 유린하지 말라. 우리는 호주 경제와 문화적 자산에 주요 기여자이다.”

4) 공약의 이행/불이행 영향 분석

- Turnbull은 2015년 9월 14일 호주 집권당인 자유당 대표 선거에서, Tony Abbott 수상을 55 대 44로 누르고 신임 호주 수상이 되었고 취임 직후 여성과 온건 보수 성향의 지지자들을 기용하여 내각을 구성하였음.
- 2017년 4월 18일 현행 subclass 457 비자(Temporary Work (Skilled))를 폐지하는 대신 2018년까지 임시 기술 부족(Temporary Skill Shortage/TSS) 비자로 새롭게 대체될 예정임. 호주 사업체들이 기술 격차를 메우기 위해 필요한 해외 기술 인력에 접근할 수 있게 보장하지만 별도의 지정이 없으면, 결원이 생길 때 호주인에게 취업기회가 돌아가는 보수적 정책공약을 이행하는 것임.
- Turnbull 수상은 호주 정가에서 손꼽히는 자산가로 기자, 변호사, 투자은행가로 활동하면서 금융과 법, 통신 부문에 정통하다는 평가를 받고 있음. 아울러 보수 정당인 자유당 소속이지만 기후 변화 정책과 동성 결혼에 지지 의사 등을 보인다는 점에서 "보수의 이단아"란 평가도 함께 받고 있음.
- Turnbull 수상의 업무수행에 대한 긍정적 평가를 내린 여성 응답자는 68%인데, 이는 여성 각료 등용 확대 및 가정폭력 척결에 대한 강한 공약실천이 주요한 것으로 분석됨. Malcolm Turnbull 수상은 가정폭력 예방을 위해 1억 달러의 예산을 추가로 편성하였음. 전임자인 Tony Abbott 전 수상의 경우 자유당 소속 여성 후보에 대한 실언과 유급양육휴가 확대 실시 포기 및 여성 각료 문호 축소 등으로 여성 유권자들이 공약 미이행에 대한 심판을 내린 것으로 분석됨.

바. 호주 지방정부의 주요 공약 사례

1) 2011. 3. 26 뉴사우스웨일즈 주 총선 공약

- 뉴 사우스 웨일즈(New South Wales: NSW) 주 총선을 앞두고 베리 오파렐 (Barry O'Farrell) 야당 당수는 'NSW 주와의 계약서'를 작성하여 유권자들에게 그의 공약 이행을 다짐하고 불이행 시 자기를 축출하라고 선언하였음.
- 공약의 내용은, 경제재건, 양질의 서비스 환원, 인프라 혁신, 책무성 회복, 지역 환경 보호 등 5개사항의 행동계획을 제시하는 이 계약서는 100만 가정에 배달되며 인터넷에도 게시함.
- 계약서에 포함된 다른 공약사항은 10만명의 신규고용 창출, 연방노동당의 탄소세 반대 투쟁, 공립병원에 대한 30억불 투자, 교사 900명 추가 고용 등이 있음.
- O'Farrell 당수는 유세를 벌이면서 유권자들에게 "우리가 공약을 이행하지 않으면 우리를 쫓아내라"고 말함. 계약서 사본은 대부분이 전자적으로 사전 서명이

되어 배포되었음.

- 그 결과 O'Farrell 당수는 총선에서 당선되어 NSW 주지사를 3년간 수행하였으나, 공약 불이행이 아닌 과거 선물로 받은 와인이 문제가 되어 2014년 4월 16일 사임하였음.⁴⁸⁾

2) 주요 수익분야인 유학생 보호 선거공약 이행

- 빅토리아(Victoria) 주정부는 부당한 노동착취를 당하는 유학생들을 돕기 위한 무료 법률지원사업을 추진하였음. 즉 4백만 달러를 지원해서 Victoria 주 최대 수출산업인 유학산업의 고객이라 할 수 있는 유학생들을 보호하겠다는 주정부의 선거공약 중 일부임.
- 종업원들에 대한 조직적인 저임금 지급, 급여기록 허위작성 등으로 고발당한 편의점 체인 세븐-일레븐은 공정근로 옴부즈만의 조사를 받고 있었음.
- 유학생들은 Victoria 주 전체의 세븐-일레븐 편의점에서 시급 \$10가량을 받았다고 옴부즈만에 말했음. 이에 Victoria 주정부는 15만 호주달러의 예산을 들여 부당한 대우를 받는 유학생들을 위한 무료법률지원에 나섰고 15만 2천 호주달러를 투입하여 유학생 복지프로그램을 강화하였음.
- 세븐-일레븐의 가맹점주들이 유학생들에게 비자규정에 위배되는 주당 40시간 이상의 일을 시키고 그 절반에 해당하는 급여만을 지급하였으며 이에 대해 불평하면 이민부에 신고한다고 협박까지 한 것으로 알려짐.
- 취약한 근로조건을 체결한 유학생들이 유익한 체험을 하고 노동착취를 피할 수 있도록 도와주는 것이 절실하다고 스티브 허버트 훈련·기술부 장관은 천명함.
- 4백만 달러를 지원해서 Victoria 주 최대 수출산업인 유학산업의 고객이라 할 수 있는 유학생들을 보호하겠다는 주정부의 선거공약을 이행함에 따라 Victoria 주의 유학산업은 연간 5억3천만달러 규모에 달함.⁴⁹⁾

48)

<http://www.abc.net.au/news/2011-09-06/keneally-politics-and-promises-of-ofarrells-first-budget/2873764>

49)

<http://visionweekly.com.au/%EB%B9%85%ED%86%A0%EB%A6%AC%EC%95%84%EC%A3%BC-%EC%9C%A0%ED%95%99%EC%83%9D-%EC%A0%80%EC%9E%84%EA%B8%88-%EB%85%B8%EB%8F%99%EC%B0%A9%EC%B7%A8-%EB%8F%95%EA%B8%B0%EC%9C%84%ED%95%9C-%EB%AC%B4%EB%A3%8C/>

3) '선거'(election)와 '국민/주민투표'(referendum)의 구분

- 2017. 3. 11. 서호주(Western Australia) 주의 총선에서 집권당인 노동당이 59석 중 41석을 차지하는 압승을 거두었음에도 불구하고 총선과 함께 실시한 국민투표에서 패배하였음.
- 노동당은 총선과 함께 공약으로 '평일의 영업시간 연장'과 '주말의 개점'을 위한 노동관계법 개정을 들고 나왔고 이에 대해 야당인 자유당과 녹색당 등은 법 개정 반대를 선언하였음.
- 주민들은 자신이 지지하는 후보의 이름 옆에 아라비아 숫자로 선호도를 써넣는 방식으로 투표하지만, 동시에 실시되는 국민투표에서는 각각의 질문에 '예.'와 '아니오.'를 직접 써넣음으로써 의사를 표현하고 있음. 국민/주민투표의 질문사항은 '평일 연장영업에 동의하는가?'와 '주말개점에 찬성하는가?' 두 개였음.
- Western Australia 주민의 선택은 의원을 뽑는 선거에서는 집권당을 선택했으면서도 그들의 공약에는 '부'(否)표를 던졌음. 즉 주 의회 의원은 집권 노동당을 선택하지만 정책은 야당인 자유당 등을 지지한 결과였음.
- 결국 선거결과는 야당의 주장대로 '연장영업과 주말 영업 반대'로 나타남. 그런데도 정권은 집권 노동당에 그대로 맡겨졌는데, 이는 서부 호주 주민의 이민 역사 등 독립적 성향 때문인 것으로 분석됨.⁵⁰⁾

4) 그라함 퀴크(Graham Quirk) 브리스번 시장

- Graham Quirk Brisbane 시장은 에어컨이 갖춰져 있고, 휠체어 접근이 가능한 버스 300대를 추가로 제공할겠다는 2012년의 선거 공약을 지켰음.⁵¹⁾
- 호주에서 가장 현대적인 대중교통 서비스를 갖추으로써, 교통 체증을 해소할 조치를 취하고 있음. 버스는 현재 브리스번(Brisbane)의 760만 명의 승객들이 이용하고 있는데, 이는 기차 서비스 이용자의 50퍼센트가 넘는 숫자임.
- 2012년에서 2016년까지 300대의 버스를, 2004년 이후부터는 총 1,103대를 제공하였음.

50) <http://ssmedianet.org/front/library/bbs/view.php?pdsPart=pds10&pNo=2342>

51)

<http://www.brisbanetimes.com.au/queensland/lord-mayor-graham-quirk-turns-his-attention-to-the-brisbane-metro-20160322-gnopn.html>

- 버스의 3분의 1만이 에어컨과 휠체어 접근이 가능했었던 2004년에 비해, Brisbane은 이제 1,191대의 버스가 모두 휠체어, 유모차의 접근이 가능해짐.
- 버스의 평균 수명이 2004년 10년 이상에서, 현재는 7년이 채 되지 않으며, 이는 Brisbane 주민들과 방문객들이 현대적이고 편안하며 믿을 수 있는 버스로 이동할 수 있게 하고자 하는 공약에 부합되는 것임.
- Brisbane 시의회는 자체 대중교통 서비스를 운영하고 있는 호주 유일의 지방의 회이며, 무료순환버스, 버스 업그레이드 존(Bus Upgrade Zone: BUZ), 시티 글라이더(City Gliders bus service)를 포함해 Brisbane 주변의 넓은 네트워크 경로를 커버함.

4. 공약 이행을 위한 주요 개선 사항

가. 법과 제도의 정비

- 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 있음.
- 선거 공약서 제출시점을 법적으로 명시하고 의무화하는 문제는 당내 후보선출과 연동된 것이기 때문에 졸속공약을 막고 충분한 시간을 갖고 정책을 작성할 수 있도록 당내 후보 선출시기를 앞당겨야 할 당위성을 제공함 .
- 물론 외부 기관에 의해 공약사항을 평가토록 제도화하는 것이 쉽지는 않음. 대신 다양한 전문성과 관심을 가진 유권자들이 직접 평가할 수 있도록 하는 방향으로 나아갈 필요는 있음. 즉 후보자들이 제출한 정책과 공약을 유권자들이 더 편하고 더 자주 접하고 이해할 수 있는 기회들을 제도화해 시민주도적 평가가 이루어지도록 하면 될 것임. 그러기 위해서는 제출한 정책을 토대로 한 공약검증 정책토론회의 참석을 의무화할 필요가 있게 됨.
- 정당정책박람회 등을 마련해 유권자들이 정당들의 공약을 쉽게 접할 수 있게 해야 함. 이런 맥락에서 호주의 재정추계 방식은 우리나라 실정에 부합되는 제도로 할 수 있음. 특히 의회 산하의 PBO는 여야 합의를 거쳐 예산처장이 임명됨에 따라 상대적으로 정치적 중립성을 마련할 수 있음.

나. 검증 주체의 역할 강화

- 시민 주도적 정책평가의 방향으로 나아가기 위해서는 시민단체와 유권자들 스스로 공약검증활동을 할 수 있도록 보장해 공약평가가 시민들에 의해 이루어질 수 있는 방향으로 나아가야 함.
- 언론과 시민단체들이 능동적이고 자율적으로 공약 검증을 할 수 있도록 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 사람들과 선거운동기간 외에도 상시적으로 정책 토론회 등을 통해 유권자들에게 정책을 알릴 수 있도록 해야 함.
- 전문가와 기관들의 공약검증 역할도 강화해야 함. 선심성 공약이나 실현가능성이 없는 공약이 남발되는 것을 막을 수 있고 공약의 이행 가능성에 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 마련하는 문제를 적극 검토할 필요가 있음.
- 국가기관들도 능동적으로 공약검증의 역할을 할 수 있도록 해야 함. 선거과정에서 기획재정부, 국회예산정책처, 국회입법조사처 등의 기관이 복수로 공약과 관련된 소요 예산 정보를 자유롭게 분석, 제공할 수 있도록 하는 것도 병행하여 고려하면 좋을 것임.

제 4장 맺음말: 해외 매니페스토 실천 사례의 시사점

1. 매니페스토 실천의 조건

- 매니페스토(Manifesto)의 어원에는 분명히 밝힌다는 뜻이 포함되어 있음. 개인이나 단체 정당 등이 어떤 문제에 대한 자신의 입장을 분명하고 체계적으로 밝히는 것이 매니페스토이고 대의민주주의에 적용되었을 때 이는 정당과 공직 후보자가 선거에 임하여 공적 현안들에 대한 입장과 계획을 밝히고 그것을 바탕으로 유권자들의 평가를 받음을 의미함.
- 따라서 매니페스토는 대의민주주의 책임정치가 제대로 실현되기 위한 필수적인 요건임.
- 매니페스토가 대의민주주의 책임정치의 핵심 요소라는 것은 달리 말하면 매니페스토는 제대로 작동하는 대의민주주의 체제 안에서, 또한 대의민주주의가 제대로 작동하게 하는 데 기여하는 한에서 그 의미가 있다는 것임.
- 매니페스토가 의미를 가지는 대의민주주의가 원활하게 작동하기 위해서는 다음과 같은 책임정치의 순환적 연쇄가 필요함.
 - 정당, 후보자는 선거에 임하여 자신의 정책을 분명하게 제시하여야 한다.
 - 유권자는 정당과 후보자에 대한 지지를 결정하기 위하여 정보를 획득하고 정당 간에 비교하여 판단을 내리는 데 드는 시간적, 인지적 비용을 지불해야 함.
 - 유권자는 어느 정당이 어떠한 정책을 내세우고 있는가? 뿐만 아니라 정당의 과거의 정책입장, 집권당 시기의 업적 등을 종합적으로 비교 판단하여 최종적인 지지 결정을 내려야 함.
 - 선거가 종료되고 정부가 구성되면 정부가 하는 일이 지속적으로 유권자들에게 전달되어야 함.
 - 시민은 정부에 대한 판단의 한 근거로써 정부가 선거시기의 약속을 시행하고 있는가? 어느 정도 달성하였는가? 달성하지 못했다면 그 원인은 무엇인가? 애초의 약속 자체가 실행 불가능한 것이었는가? 실행이 불가능한 약속을 알면서도 행하였는

가? 실패의 원인은 노력의 부족인가, 능력의 부족인가, 예상치 못한 상황의 변화에 대한 불가피한 대응이었는가? 야당의 비협조 또는 의도적인 방해 때문이었는가? 등에 대한 판단을 내리고 다음 선거에서 지지 결정의 한 근거로 삼아야 함.

- 따라서 정당 매니페스토 그 자체의 수준, 즉 정당의 기본 이념, 현실에 대한 진단, 정책 방향, 실행 방식, 예산 소요, 효과 등을 비교할 수 있게 해주는 잘 쓰인 매니페스토도 중요하지만, 매니페스토가 실제 시민에 의해서 얼마나 활용 되는가, 즉 선거정치에서의 실질적인 효과가 근본적임.
- 매니페스토가 책임 정치를 구현하는 데 기여하거나 장애가 될 수 있는 헌정구조, 정치체제, 정치문화, 시민과 정당, 정부의 의사소통을 매개하고 시민의 정보비용을 줄여주는 언론과 시민단체 등의 역할도 중요함.
- 대의민주주의 책임 정치가 원활하게 작동하기 위해서는 정부와 정당, 유권자, 언론이 각자의 역할을 수행해야 하고 여기에 전문가집단을 포함한 시민단체의 역할이 가미되면 더 좋을 것임.
- 영국과 같이 매니페스토 선거가 가장 이상에 가깝게 구현되고 있는 나라는 의회민주주의의 전통이 길고, 오랜 책임정치의 역사 속에서 정당의 자기 이익을 위한 합리적 판단의 결과로 매니페스토가 진화했으며, 책임 정치의 원형을 가능하게 하는 정치체제, 즉 의원내각제, 다수제 민주주의, 소선거구제 등에 입각한 단일 정당 내각 등을 갖추고 있으며, 언론과 독립연구기관이 정당과 유권자 사이에서 효과적인 정보의 소통을 매개함.

2. 국가의 역할

- 사례들을 통해서 살펴 볼 때, 매니페스토를 통한 책임정치의 구현은 국가가 강제할 수 있는 성격의 것이 아님. 국가가 선거를 앞두고 정당들에게 일정한 요건을 갖춘 매니페스토를 발간하게 강제하거나 (예를 들어, 매니페스토에 대한 심사를 통해서 일정 요건을 갖추지 못했을 때 입후보 자격을 제한하는 등), 매니페스토의 특정한 분량, 구성 요소 등을 정하는 것은 발전한 민주주의 국가에서 상상하기 힘들.
- 이는 필연적으로 국가의 선거에 대한 개입 논란을 야기할 것임. 또한 실제로 우리가 살펴본 사례들에서 국가의 역할이 큰 것도 아님.

- 그러나 국가의 헌정제도, 정치문화, 나아가서 국가기관의 구체적인 정책은 매니페스토를 통한 책임정치 구현을 돕거나 그 여건을 조성할 수는 있음.
- 국가가 매니페스토를 통한 책임정치의 구현에 기여하는 것은 종종 직접적인 매니페스토 정책에 의해서가 아니라 선거의 공정성, 정치과정의 투명성 등과 같은 기초 배경 조건을 마련함을 통해서임.
- 책임정치 정책과 그 집행의 실적에 대한 평가를 바탕으로 유권자들이 정당과 정부를 통제하는 것은 모든 민주주의 국가들에서 어느 정도 이루어지고 있는 것이지만, 그 정도는 국가의 기본적인 헌정질서의 특징에 의해서 크게 영향을 받음.
- 영국, 호주 등과 같은 순수 의원내각제 하에서는 유권자-의회-내각-관료의 연결 형태가 직선적이고 단순하여 정당의 매니페스토가 당선 시에 정책으로 구현되기 용이하고 정책 실패의 책임 소재가 분명하여 유권자가 선거를 통해서 실패한 정부를 심판하는 것 또한 용이함.
- 내각제라 하더라도, 일본과 같이 의회정치와 정당 경쟁의 역사가 길지 않고, 이익 집단과 지방정부에 의한 의원과 관료의 포획이 심하며 자민당 장기집권 시기에서와 같이 수상이 집권당에 대한 실질적인 통제력을 가지지 못한 경우 역시, 그 구조적인 한계로 인하여 매니페스토 책임정치의 구현이 어려웠음.
- 자민당 장기집권 시기의 일본은 매니페스토를 통한 책임정치의 구현이 매니페스토 그 자체뿐만 아니라 공식, 비공식적인 정치체도의 전체적인 구조에 의해서 크게 제약될 수 있음을 보여줌.
- 미국식의 권력분립 구조, 즉 대통령제, 연방제, 양원제 등을 통한 견제와 균형을 추구하고 여러 비토 포인트(veto points)를 설치한 헌정구조 역시 매니페스토를 통한 책임정치의 구현을 어렵게 만듦.
- 물론 미국의 예는 대통령제 하에서 매니페스토를 통한 책임정치의 구현이 불가능하다거나, 매니페스토가 무의미함을 의미하지 않고, 다만 영국식의 단선적인 정치구조에 비해서 개별 선거, 각 선거에서의 정책공약의 중요성, 선거 시기 정책공약을 바탕으로 한 대통령 또는 다수당에 대한 평가 등이 복잡하다는 것을 의미함.
- 영국을 제외한 유럽의 대다수 민주주의 국가들의 정치체도의 특성인, 합의제와 비례대표제, 신조합주의적 정책 결정 역시 매니페스토를 통한 책임정치와 영국과 같은 형태로 실현되기 어렵게 함.

- 그러나 미국과 북구의 사례는 책임 정치가 정치의 유일한 가치가 아니라는 것을 일깨워 주기도 함. 견제와 균형을 통한 전횡의 방지, 일시적인 다수에 의한 정책의 변화가 아니라 헌정적, 정치문화적 차원에서의 합의의 구조화 등은 민주주의가 대립하는 이념과 이해관계에 의해서 흔들리는 것을 방지하고 정치적 안정성을 확보하는 기제로 볼 수 있음.
- 헌정체제와 정치제도 외에도 국가 기관의 역할이 매니페스토 책임 정치 구현을 용이하게 하는 사례는 호주에서 찾아볼 수 있음.
- 호주의 의회예산처와 감사원은 선거 기간에 정당 매니페스토의 공공재정적 측면을 직접적으로 평가하지는 않음. 그러나 정책 비용에 대한 재정 추계를 비선거 시기 동안 의원들의 요구에 의해 상시적으로 수행함으로써 책임 정치의 연쇄 구조에서 중요한 한 축을 담당함.
- 호주의 제도는 정책이 포퓰리즘으로 흐르는 것을 방지하고, 시민들이 정책의 혜택 뿐만 아니라 그 비용에 대해서도 주목할 수 있도록 해주는 역할을 함으로써 선거 시기 정당들의 정책을 평가하는 식견을 발전시키는 데 기여함.

3. 정당의 임무

- 매니페스토는 무엇보다 민주정치의 책임성의 원리가 정당의 자기이익과 일치하면서 점차적으로 진화해 온 것임.
- 민주주의는 장기 존속하는 정당을 바탕으로 함. 장기 존속하면서 시행착오를 통해서 학습하고 유권자와 유대하고 정치에 대해서 책임지는 정당이 없는 대의민주주의는 가능하지 않음.
- 매니페스토는 정당과 유권자들의 상호작용 속에서 이루어지는 책임 정치의 중요한 매개체임. 매니페스토는 정당의 기본적인 이념 지향성, 현실 문제에 대한 진단, 집권시 추구하고자 하는 정책과 그 실현의 수단, 정책의 혜택과 비용에 대해 유권자들이 획득하는 정보의 원천임. 유권자는 여기에 정당의 과거의 성과, 정당의 책임성과 신뢰성, 정당 정책의 일관성과 적절한 변화, 지도자의 자질 등에 대한 판단을 종합하여 지지를 결정하게 됨.
- 따라서 선거에서 정당이 유권자의 지지를 받는 것은 매니페스토에 의한 것만은 아

니고, 위에서 열거한 제 요인들, 그리고 정당의 직접적인 통제 밖에 놓여 있는 기타 요인들, 즉 선거제도, 선거경쟁의 구도, 선거 시기에 돌발하는 사건과 이슈 등이 종합적으로 작용한 결과임.

- 이러한 제 요인들의 작용에도 불구하고 책임정치의 기본 원리, 그리고 책임 정치의 구성요소로서의 매니페스토의 중요성은 폄하되어서는 안 됨.
- 일본의 사례에서 볼 수 있는 바와 같이 정당과 후보자는 때로 매니페스토 선거를 적극적으로 옹호하고 실천함으로써 대중의 지지를 획득하고, 책임정치의 기반을 닦고, 정치문화 자체를 변화시키는 데 기여할 수도 있음.

4. 언론과 연구기관의 역할

- 매니페스토를 통한 대의민주주의 책임정치에서 핵심은 정보의 원활한 소통과 이에 입각한 판단임. 즉 정당은 현실인식, 국가 비전, 집권하여 실시하고자 하는 정책, 그리고 그 정책의 실현 방법과 절차 재정 수단을 유권자에게 제시해야 하고, 유권자는 정당들의 매니페스토, 정당들의 과거 행적 등에 대한 사실판단과 가치 판단을 내려서 누구에게 표를 줄 것인지를 결정해야 함.
- 그러나 위와 같이 이상적인 정보 유통과 판단의 과정에서 유권자에게 요구되는 시간적, 인지적인 비용은 종종 유권자들이 온전히 감당할 수 있는 정도를 넘어섬.
- 매니페스토 책임정치의 실현 과정에서 언론의 역할은 정당과 유권자의 정치적 의사소통을 매개하고 유권자의 정보 획득 및 판단 비용을 줄여주는 데 있음.
- 책임정치와 언론자유 오랜 전통을 지닌 영국에서 언론은 매니페스토를 매개로한 책임정치의 구현에 크게 기여하고 있음. 언론은 선정적인 선거보도를 지양하고 주요 정당의 매니페스토를 즉각적으로 또한 유권자가 이해하기 쉽게 타당과의 비교, 과거 정책 입장과의 비교를 통해서 보도함.
- 영국의 언론은 정치 보도와 정치 평론에 있어서 매니페스토를 자주 언급하는데 특히 선거 시기 뿐만 아니라 선거 이후에도 그러하며, 집권당이 선거 과정에서 제출한 매니페스토의 내용들을 얼마나 실행 또는 달성하였는지를 평가하기도 함.
- 주요 정당의 매니페스토에 대한 언론의 지대한 관심으로 인하여 최근에는 노동당 매니페스토의 사전 유출과 언론보도 스캔들이 발생하기도 하였음.⁵²⁾

- 특히 공영방송으로서의 BBC의 역할이 두드러짐. 2016년 BBC는 매니페스토 추적기(Manifesto Tracker)를 통해서 집권 보수당이 선거 때 제출한 매니페스토의 모든 항목들에 대해, 그 실현, 달성 정도를 상시적으로 추적하여 독자들에게 제시하였음.
- BBC의 매니페스토 추적기 인터넷 페이지에 따르면 매니페스토 추적기는 “정부가 2015년 총선에서 제출한 매니페스토 및 기타 정책 문서들을 통해서 행한 약속을 수행하는 데 얼마나 성과를 내고 있는지 또는 그렇지 못하고 있는지를 추적한다. 스코어보드 위의 색깔 신호를 통해서 각 정책의 현재 실행 상태를 표시한다. 이 추적기는 현재 의회 임기 전 기간을 통해서 업데이트 될 것이다. 각 정책 영역의 버튼을 클릭하면 그 영역에 해당 하는 공약 사항들의 실행 상태를 확인할 수 있다”고 함.
- 실제로 BBC의 매니페스토 추적기는 주제 영역을 헌법, 문화와 언론, 경제, 국방과 외교, 에너지와 환경, 교육, 주택, 보건, 이민, 법과 질서, 교통과 지역, 조세, 복지 등의 분야로 나누고, 또 각 영역에서 세부적인 공약 사항들을 매니페스토로부터 직접 인용한 다음에 그 실행 정도를 수량화하여 보여줌.⁵³⁾
- 언론 이외에 재정연구소(Institute for Fiscal Studies)와 같은 독립 연구소도 선거 시기에 주요 정당의 매니페스토를 재정적 관점에서 소개, 분석하며, 선거 시기가 아닐 때에도 정부의 재정 정책을 감시하고 매니페스토와 비교하여 대중에게 제시함.⁵⁴⁾
- 언론자유의 확대, 비전통적 뉴스매체의 성장, SNS 등 인터넷을 통한 정치정보의 유통은 정보전달과 의사소통의 연결망을 분절화 시켜 확증편향을 강화하고 거짓 뉴스를 확산시키는 등의 부작용을 낳기도 함.
- 뉴스 매체도 마찬가지로 시장경쟁의 논리, 분절된 뉴스시장에의 적응의 필요성, 정치적 선호에 입각해서 뉴스매체를 취사선택하는 소비자의 경향 등으로 인하여 전통적으로 매체의 역할로 기대되어 왔던 중립적이고 객관적인 보도와 수준 높은

52) *Independent*, May 11, 2017. “Labour manifesto: All the key Corbyn policies in the draft document.”

<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/labour-manifesto-leaked-policies-key-main-jeremy-corbyn-election-pledges-a7729291.html>

53) BBC News (2016년 9월 18일). “Daily and Sunday Politics Manifesto Tracker: Constitution.” <http://www.bbc.com/news/uk-politics-35306436>.

54) Institute for Fiscal Studies. <https://www.ifs.org.uk/search?q=manifesto>.

분석의 제시가 쉽지 않은 상황임.

- 그러나 일반적 유권자의 인지적 한계와 정보비용의 문제를 고려할 때, 매니페스토를 통한 책임 정치의 구현에 있어서 언론과 독립 비정부 연구단체의 역할은 필수적임. 영국과 미국, 호주 등의 사례는 아직 이러한 언론 역할이 가능할 수 있음을 보여 줌.

5. 시민의 역할

- 민주주의에서 시민이 주권자이며 대의민주주의 책임정치의 주인-대리인 (principal-agent)의 연쇄 구조에서 궁극적인 주인이므로 매니페스토를 통한 책임 정치는 정치적 식견과 시민의식을 갖춘 유권자들이 정치정보 획득과 정치참여의 집합행동 문제를 극복하지 않으면 실현될 수 없음.
- 책임정치의 이상적 모형에서 시민에게 부과되는 과도한 역할이 정당, 언론, 비정부 단체의 역할을 통해서 어느 정도 완화될 수 있음. 그러나 시민의 역할은 그 누구에 의해서도 완전히 대체될 수 없음.
- 따라서 시민/유권자들의 행태에 따라서 매니페스토 책임정치는 가능할 수도 있고, 또 아무리 다른 행위자들이 제 역할을 한다고 할지라도 시민이 자신의 역할을 방기하면 어려워질 수도 있음. 책임정치에서 시민의 역할이 방기되면, 정당과 언론은 자신의 역할을 충실하게 수행할 행위동기(incentive)를 상실하게 됨.
- 다운즈(Anthony Downs)와 같은 고전적 합리적 선택이론에 입각한 민주주의 이론은 시민이 합리적으로 정치적 무지를 선택할 수 있음을 경고함.
- 경험적 실증 연구들도 현실의 민주주의에서 시민의 지식수준, 정보화 수준, 정보비용의 자발적 지출 정도는 규범적 민주주의 이론에서 그리는 이상적인 시민의 모습과는 크게 차이를 지적함.
- 정치적 의사소통에 대한 최근의 연구들은 당파성에 입각한 유유상종과 확증편향, 그 귀결로 정치성향의 극단화 경향을 보고하기도 함.
- 위의 이론과 경험적 연구의 결과들은 매니페스토를 통한 책임정치의 불가능성을 보여준다고보다는 그 실현의 궁극적인 주체로서의 시민이 스스로 극복할 과제를 제시하고 있음.

- 영국, 일본, 호주 등의 사례에서 정당이 매니페스토를 제시하고, 집권당이 매니페스토의 실천을 위해 노력하고, 언론이 매니페스토를 분석 평가하며 집권당의 실적을 추적하는 역할을 할 경우에 시민 역시 매니페스토 책임정치의 한 주체로서 정당들과 정부를 투표권의 행사를 통해서 처벌하거나 보상할 수 있음을 보여줌.
- 즉 이론적 미시적 차원에서 제기되는 여러 가지 방해 요인들을 무시할 수는 없지만 현실 민주주의 대의정치 과정에서 집단으로서의 시민이 자신의 역할을 방기했다거나 또는 그 역할을 수행함에 있어서 완전히 무능하다는 결론은 성급함.
- 즉 매니페스토를 통한 대의민주주의 책임정치의 실현은 어렵지만 가능하고 그 가능성의 유지와 실현은 주권자로서의 시민이 지속적으로 깊어져야할 과제임.

6. 전망과 제언

- 어떤 정치체제이든 좋은 정치는 결국 책임정치(responsible politics)임. 인류가 발견한 최선의 정치체제는 민주주의이고, 민주주의는 기본적으로 정당정치에 기반함. 정당의 궁극적 목적은 국민에게 편익을 제공하기 위한 것이며, 이를 위해서는 정책정당이 되어야 함. 즉, 정당이 정책을 제시하고 이에 의해 정부를 운영함으로써 국민에게 편익을 제공하는 동시에 이를 통해 국민의 평가를 구하는 것이 책임 정당정치(responsible party politics)임.
- 1987년 민주화 이후 한국의 민주주의는 크게 발전해 옴. 그러나 포퓰리즘의 폐해도 커지고 있음. 포퓰리즘은 공익이 아니라 오직 선거에서의 승리만을 위해 대중의 선호에 편승하는 것임. 민주주의는 이론상 국민의 일반의사(general will)를 전제하고 있지만, 현실적으로 국민의 선호는 개별적이고 특수한 것임. 포퓰리즘은 이 껍을 이용하여, 국가 전체의 이익에 배치되지만 특수한 집단에게만 이익이 되는 것을 약속하는 것임. 또한 일시적으로 유권자의 지지를 획득하기 위해 구체적인 대안이 없는 공약을 제시함.
- 한국 민주주의가 한 단계 더 발전하기 위해서는 매니페스토의 실천이 절실함. 그러나 대통령제는 국회의 권력이 이원화(dual legitimacy)되어 내각책임제에 비해 정치적 책임 소재가 불분명함. 내각책임제는 다수의 유권자에 의해 지지를 받은 정당이 내각을 구성하고 매니페스토를 실천하기 때문에, 책임 소재가 단순하여 유권자가 명료하게 판단할 수 있음. 이 때문에 책임정치에는 내각책임제의 정부형태가 적합함.

- 현재 제왕적 대통령제 등 '87년 체제의 문제점들이 지적되고, 개헌의 필요성이 논의되고 있음. 일인정치의 폐단을 막고 책임정치의 실현을 위해 장기적으로 내각책임제 개헌을 고려해 볼 가치가 있는 것으로 생각됨.

- 매니페스토의 실천은 궁극적으로 유권자의 관심과 참여가 필요함. 그리고 이를 매개할 언론-연구기관의 역할이 중요함. 우리나라의 언론은 아직 정책보다는 대중의 흥미를 끌만한 정치적 사건이나 스캔들에 치중하는 편임. 연구기관도 실천보다는 이론 연구에 편중되어 있음. 향후 언론-연구기관이 매니페스토 실천을 위한 현명한 가이드의 역할을 해주기를 기대함. 마지막으로 책임정치는 결국 유권자 자신의 노력 외에는 어떤 대안도 없다는 것을 확실히 인식해야 함.

참고문헌

- 김명식, “호주연방정부의 행정개혁”-호주연방공무원법 해설, 법무사, 2003
- 김희민·리처드 포딩 저. 조진만·김홍철 역. 2007. 『매니페스토의 올바른 이해와 사용: 서구 25개국 매니페스토 연구』 서울: 오름.
- 박경미. 2009. “매니페스토를 통한 책임정치: 정치선진화의 제도적 처방” 『의정연구』 15(1): 337-349.
- 정진민 외 공저. 2015. 『정당정치의 변화, 왜 어디로』 서울: 형설출판사.
- 정회욱. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계” 『한국 정당학회보』 11(2): 125-155.
- 최준영. 2015. “대통령제 정당체제에서 매니페스토 운동의 한계” 정진민 외 공저. 『정당정치의 변화, 왜 어디로』 서울: 형설출판사.
- 川人 貞史. 2015. 『議院内閣制 (シリーズ日本の政治 1)』 . 東京大學出版會.
- Department of Finance & Administration. 2000. The Outcomes & Outputs Framework Guidance Document. November.
- Russell Lansbury. 2008. Address to the Annual Convention of the Industrial Relations Society of Western Australia.
- U.N. 2015. Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) Conference of the Parties (COP21) in Paris in December.
- Australian Electoral Commission. 2014. Archive of Electoral Newsfiles.
- Australian Electoral Commission. 2015. Electoral Integrity Framework.
- Australian Electoral Commission. 2017. Report on the conduct of the 2016 federal election. Feb.
- Australian National University. 2017. Trends in Australian Political Opinion. Results from the Australian Election Study 1987-2016.
- Bean. C.. 2012. 'Are We Keeping the Bastards Honest? Perceptions of Corruption. Integrity and Influence on Politics.' In H. Aarons and J.

- Pietsch. eds. *Australia: Identity, Fear and Governance in the 21st Century*. Canberra: ANU E Press. pp. 95–106.
- Beckett, Andy. 2009. *When the Lights Went Out: Britain in the Seventies*. Faber & Faber.
- Clive Bean and Ian McAllister. 2015. 'Documenting the Inevitable: Voting Behaviour in the 2013 Australian Election.' In Carol Johnson and John Wanna. editors. *Abbott's Gambit: The 2013 Australian Federal Election*. Canberra: ANU E-Press.
- Converse, Philip E. 1964. "The Nature of Belief Systems in Mass Publics." In *Ideology and Discontent*, edited by David Apter. 206–261. New York: Wiley.
- Cox, Gary W., & Matthew D. McCubbins. 2005. *Setting the Agenda: Responsible party government in the US House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Cramer, Katherine J. 2016. *The Politics of Resentment: Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker*. Chicago: University of Chicago Press.
- Department. of Industry. 1997. *Science and Tourism. Investing for growth : the Howard Government's plan for Australian industry*.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Boston, MA: Addison–Wesley Publishing, Inc.
- Gelman, Andrew. 2009. *Red State, Blue State, Rich State, Poor State: Why Americans Vote the Way They Do*. Princeton: Princeton University Press.
- Gentzkow, M. and Shapiro, J.M., 2008. "Competition and Truth in the Market for News." *Journal of Economic Perspectives* 22(2): 133–154.
- Gerring, John. 2001. *Party Ideologies in America, 1828–1996*. New York: Cambridge University Press.
- Hochschild, Arlie R. 2016. *Strangers in Their Own Land: Anger and Mourning on the American Right*. New York: The New Press.

- Ian McAllister. 2011. *The Australian Voter: Fifty Years of Change*. Sydney: University of New South Wales.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26(2): 198–228.
- Parliamentary Budget Office. 2016. *Annual Report 2015–16*. Commonwealth of Australia.
- Shaw, Daron R. 2008. *The Race to 270: The Electoral College and the Campaign Strategies of 2000 and 2004*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sides, John, Daron Shaw, Matt Grossman, & Keena Lipsitz. 2015. *Campaigns and Elections*. 2nd edition. New York: W. W. Norton.
- Strom, Kaare. 1990. "A Behavioral Theory of Competitive Political Parties." *American Journal of Political Science* 34(2): 565–598.
- Sunstein, Cass R. 2002. "The Law of Group Polarization." *Journal of Political Philosophy* 10(2): 175–195.
- U.N. 2015. *Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) Conference of the Parties (COP21) in Paris in December*.
- Zaller, John R. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. New York: Cambridge University Press.

<http://www.abc.net.au/news/factcheck/promisetracker>

<http://www.finance.gov.au/archive/archive-of-publications/ncoa/execsum.htm>

https://en.wikipedia.org/wiki/Australian_House_of_Representatives

<http://www.aec.gov.au>

이 보고서는 주요 선진 외국의 정책·공약 실천 성공 사례와 시사점에 대한 연구로서 추후 우리나라의 정책 선거를 정착시키기 위한 정책 수립에 활용할 수 있음

○ 용역수주계약자: 대구가톨릭대학교 산학협력단

연구책임자 대구가톨릭대학교 김명식 교수

공동연구원 영남대학교 김영수 교수

공동연구원 서울대학교 안도경 교수

공동연구원 서강대학교 하상응 교수

○ 용역업체 주소: 경북 경산시 하양읍 하양로 13~13

○ 전화번호/팩스번호: (053)850-3341/(053)359-6990