

한국 정책선거의 현황과 과제*

윤종빈 | 명지대학교

✦ 국문요약 ✦

이 글은 우리나라 정책선거의 현황과 향후 개선 과제에 대해 살펴보았다. 과거 선거에 비해 후보자 간 정책 차이와 정책선거를 투표의 기준으로 활용하는 유권자의 비율이 증가하고 있고 정책선거를 실현하기 위한 방법으로서 매니페스토에 대한 인지도와 필요성, 그리고 후보지지 결정에의 영향력 등이 제고된 것은 분석을 통해 확인하였다. 그러나 2006년 처음 실시 당시에 매니페스토 정책선거가 많은 주목을 받았던 것과 달리 최근 선거에서는 관심과 열정이 다소 감소한 것 또한 사실이다. 그러다보니 후보자와 정당들이 매니페스토 작성에 덜 적극성을 보이고 여전히 실현가능성이 낮은 검증되지 않은 공약을 남발해 사회적 비용을 증가시키고 있다. 이 글은 우리나라 정책선거의 현주소를 분석한 결과를 토대로 향후 정책선거 정착을 위한 10개의 단기적, 중장기적 개선과제를 4가지 유형분류를 통해 제시하였다. 제도적 차원에서 단기 과제로는 당내 후보 선출 시기의 법제화, 공약 검증기구의 설립, 공약 평가의 서열화 허용의 3가지, 중장기 과제로는 양당 권력독점구도의 완화, 매니페스토의 대중성 강화, 정당정책연구소의 정책 기능 강화의 3가지를 제시하였다. 비제도적인 환경적 차원에서 단기 과제로는 후보자 검증의 강화, 시민운동의 중립성 강화의 2가지, 중장기 과제로는 정당 중심의 정책선거의 정착, 민주시민교육의 확대의 2가지를 제시하였다. 서구 민주주의에 비해 비교적 짧은 민주주의 역사를 가진 우리나라에서 서구적 의미의 정책선거를 정착시키는 것은 오랜 시간이 필요하다고 생각된다. 다행히 과거의 맹목적 지역주의 투표행태가 3김의 정치적 퇴장과 함께 완화되기 시작하면서 2002년 대선에서 이념 요인이 선거의 중요한 투표 준거로 등장하였고, 2006년 지방선거에서 매니페스토가 도입되면서 정책선거의 기틀이 본격적으로 마련되기 시작하였다. 정당, 후보자, 유권자 모두가 정책선거의 중요성을 인식할 때 제도적 개선도 그 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

주제어 | 정책선거, 매니페스토, 투표 기준, 공약, 대의민주주의

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2042859). 자료의 수집과 정리에 도움을 준 김소정 명지대 석사과정생에게 감사의 마음을 전한다.

1. 서론

한국의 민주주의는 1987년 민주화 이후 지속적으로 발전하고 있다. 민주주의 공고화의 핵심적인 요소는 민주적 선거의 정착인데 우리나라는 서구에 비해 상대적으로 짧은 민주주의 역사에도 불구하고 공정하고 자유로운 민주적 선거가 치러지고 있다고 본다. 이러한 민주적 선거의 정착에는 유권자와 정치인의 의식 변화는 물론이고 법적·제도적 개선이 기반이 되었다. 물론 이러한 성과는 공명선거와 정책선거를 추진했던 수많은 시민사회단체들과 중립성 및 전문성을 가진 중앙선관위, 개혁적인 비전을 가진 학계의 전문가들과 일부 정치권의 노력과 헌신이 없었다면 불가능했을 것이다.

민주화 직후 우리나라 선거민주주의의 주된 관심사는 돈과 조직을 동원한 불법적인 선거운동의 차단이었는데, 2002년 대선과 2004년의 획기적인 정치관계법 개정으로 이념과 정책이 민주적인 선거의 핵심 화두가 되었다.¹⁾ 정책선거가 정착하기 위해서는 정책을 생산하고 공급하는 정당에 의한 책임정치, 즉, 책임정당정치의 토대가 마련되어야 하는데, 아직도 우리나라는 정당의 책임성이 높다고 보기 어려운 상황이다. 정당이 유권자의 이해관계를 수렴해 일관되고 합리적인 정책으로 표출해야 하는데, 정당정치가 당리당략에 지나치게 집착해 끝없는 갈등과 반목을 유발하고 유권자 대표기능을 충실히 수행하지 못하고 있다.

서구의 정책선거의 의미를 잘 보여주는 것으로 후보자와 정당들이 선거공약으로 제시한 정책을 재임 기간 동안 얼마나 잘 수행했는지를 바탕으로 다음 선거에서 평가받는다고 보는 접근이 있다. 즉, 키(V. O. Key 1966)에 의하면 회고적 투표(retrospective voting) 이론에서는 선거를 통해 대표기능을 위임받은 정치인들의 활동과 업적에 따라 상(reward) 혹은 벌(punishment)에 의해 재선이 영향을 받는다고 본다. 그러나 우리나라에서 정책선거의 의미는 세부적인 이슈에 대한 평가라기보다는 지지하는 정당의 일반적인 정책 입장에 대한 종합적인 태도라고 볼 수 있다. 즉, 지지하는 정당이 어디냐에 따라 정책적 선호도가 좌우되는 경향이 있다는 의미이다. 물론 한국 유권자들도 과거에 비해 정책 선호도에 따라 투표 지지를 결정하는 경향이 있다는 연구결과가 증가하였다. 서구에

1) 2004년 개정된 정치관계법의 주요 내용에는 운동장 합동연설회 폐지, 예비후보자제도 도입, 1인2표제 도입, 지구당 폐지, 중앙당 축소, 법인 및 단체의 정치자금 기부 금지, 선거범죄에 대한 10배 과태료 및 포상금 제도 등이 있었음(윤종빈 2004; 2007).

서의 합리적 선택 이론을 우리나라 유권자에 적용해 투표 선택이 자신의 이익을 극대화하는 손익계산에 의한 합리적인 행위라고 보는 것이다.²⁾ 이러한 연구 경향에 따르면 지역주의 투표 행태 또한 자신이 속한 지역의 경제적 이해관계를 관철시키기 위한 합리적인 행위로서 후보자와 정당을 선택한다고 본다.

우리나라에서 정책선거를 구현하기 위한 노력은 2006년 지방선거에서 등장한 매니페스토 운동으로 구체화되기 시작했다. 주지하다시피 매니페스토 운동은 후보자와 정당들이 공약을 만들 때 검증이 불가능한 추상적인 선언에 그치는 것이 아니라 구체적인 실현 방법과 달성 기한은 물론이고 재원을 조달하는 방안까지도 상세하게 밝히는 것이다. 이러한 지난 10여 년간의 노력으로 현재는 거의 대부분의 선거에서 매니페스토 공약집이 출판되고 있고 선거운동 과정에서 언론과 학계 및 시민사회가 공동으로 후보자와 정당의 공약을 평가해 장단점을 국민들에게 알리고 있다.

그러나 최근에는 매니페스토 운동이 정치권의 무성의와 유권자의 무관심으로 한계에 부딪히게 되었고(정회옥 2012), 그나마 자리를 잡아가던 정책선거의 기반마저도 흔들리게 되었다. 지난 19대 및 20대 총선에서와 같이 정치권은 공천을 둘러싼 내부 계파 갈등으로 선거가 임박해 선거구와 출마 후보자를 결정했고 선거를 한 달여 앞두고도 자신의 선거구에 누가 출마할지조차도 몰랐던 유권자들의 선거와 정치에 대한 불신은 더 커지게 되었다. 또한 지난 대선에서 경험한 바와 같이 후보 간의 정책 경쟁이 이념 갈등과 중첩되어 실현가능성이 낮고 엄청난 규모의 재정이 필요한 선심성 공약이 남발되고 있다. 그러다보니 매니페스토의 내용과 결과가 유권자에게 제대로, 충분하게 전달되지 못하고 정책선거의 기반이 흔들리고 있다.

이와 같은 문제의식을 바탕으로 본 연구는 크게 두 가지 목적을 가진다. 첫 번째 목표는 우리나라 정책선거의 현주소를 검토하기 위해 정책선거와 매니페스토에 대한 유권자 인식을 살펴보는 것이고, 두 번째 목표는 이러한 검토를 바탕으로 우리나라 정책선거를 정착시키기 위한 과제는 무엇인지 큰 틀에서의 방향성을 제시하고자 한다. 이러한 제안은 향후 우리의 선거가 후보자와 정당을 중심으로 생산적인 정책 경쟁의 장이 되고 정당이 선거를 통해 부여받은 정당성과 책임성을 다하는 책임정당정치가 실현되는 밑거름이 될 것으로 기대한다.

2) 합리적 선택 이론과 관련한 자세한 내용은 Friedman(1953), Riker and Ordeshook(1968), Ferejohn and Fiorina(1974) 등을 참고.

II. 정책선거에 관한 이론적 논의

일반적으로 볼 때 유권자는 크게 3가지 기준에 의해 투표 지지를 결정한다. 첫 번째는 소속 정당으로 유권자는 모든 이슈에 대해 구체적인 정보와 입장을 가질 만큼 '똑똑하지(sophisticated)' 않기 때문에 정당일체감(party identification)을 선택의 지름길로 활용한다는 것이다. 미국 유권자의 투표행태를 설명하는 사회심리학적 접근으로 가족, 학교, 직장, 교회 등 자신의 속한 사회집단의 특성이 투표 선택을 좌우한다고 본다(Lazarsfeld et al. 1944; Campbell et al. 1960). 두 번째로는 정책을 보고 투표하는 것으로 자신이 선호하는 정책 입장과 가까운 후보자와 정당을 지지하는 것이다. 이때 자신과 선택 대안과의 이념적 일체감이 중요하게 작용하는데 유권자는 이념을 토대로 정책을 평가해 자신에게 경제적 이득이 되는 후보자나 정당을 선택하게 된다는 것이다. 미국의 합리적 선택 이론이 논리적 근거를 제시하고 있는데 유권자들이 정책에 대해 손익계산을 할 정도로 똑똑하다고 보는 시각이다(Friedman 1953; Riker and Ordeshook 1968). 세 번째는 후보자 요인으로 정당일체감 혹은 정책 선호와 관계없이 후보자 개인의 도덕성, 역량, 업적 등이 투표의 기준이 된다고 보는 시각이다. 이러한 시각에서 후보자와 유권자 사이의 서비스 제공과 투표 지지의 매개체는 '개인지지투표(personal vote)'에 의해 설명된다(Norton and Wood 1993).

그러나 이와 같은 세 가지 요인들은 상호배타적으로 작용한다고 보기 어렵기 때문에 이와 관련된 이론들은 상호 비판과 자기 수정을 거듭해왔고 오늘날 정책선거는 유권자의 합리성을 기본 가정으로 이념 및 정당과의 상호작용의 틀 속에서 분석되었고 민주적 선거의 중요한 요소로 자리 잡게 되었다. 특히 우리나라에서 2006년부터 발전하기 시작한 매니페스토 운동은 정책선거를 실현하기 위한 효과적인 방법론으로 인식되어 많은 주목을 받게 되었다. 정당과 후보자의 매니페스토 자료는 정당과 후보자의 이념을 측정하는데 중요한 자료로 활용될 수 있다. 이념에 대한 분석은 민주주의 발전을 위해 필수불가결한데 좌우 이념적 스펙트럼의 분포와 변화는 그 사회 구성원들의 생각과 의식의 변화를 보여주는 것이고 정당과 민주주의가 나아가야 할 방향을 제시해주기 때문이다. 또한 정책과 이념은 불가분의 관계인데 정당과 후보자의 이념이 정책을 발굴하고 생산하는 기초적인 토대가 되기 때문이다.

매니페스토는 유권자의 투표행태 이론 중 회고적(retrospective) 투표 혹은 전망적(prospective) 투표에 의해 설명될 수 있다.³⁾ 매니페스토는 정당과 후보자가 당선 후 실

현할 구체적인 정책의 내용과 실천방법을 제시한 것으로 미래의 가능성과 성과에 대한 사전 평가로 볼 수 있다. 또한 임기 종료 후 재출마하는 경우 이전 출마 시 제시했던 공약의 이행 결과에 따라 평가받기에 회고적 투표 이론이 적용될 수 있다. 이와 같이 매니페스토는 투표행태이론에서 회고적 투표의 보상과 처벌의 개념, 전망적 투표의 정책 수행 능력에 대한 기대라는 측면에서 적용될 수 있다.

또한 매니페스토는 대의민주주의에서 시민과 정당을 연계하는 기제로서 정당의 정책적 역할, 책임정당정치的重要性을 강조한다. 매니페스토는 선거과정에서 정당의 정책적 입장과 이념에 대한 유권자의 알 권리를 충족시키고 정당의 대표성과 책임성을 실현하는 매개체가 된다. 정당은 사회적 쟁점 이슈에 대해 모호한 태도를 취하면서 이념적으로 중간 지점에 있는 유권자를 대표하려는 속성이 있는데, 이는 최대한 많은 지지를 얻기 위한 노력으로 볼 수 있다. 그러나 매니페스토는 정당들의 정책적 모호함을 차단하고 구체적인 입장을 표명하도록 압박하는 동시에 그러한 정책을 어떻게 실현할 것인가에 대한 구체적이고 현실적인 방법까지도 요구해 유권자와 정당이 정책을 통해 소통하는 수단이 된다.

우리나라 정책선거의 현황에 대한 몇몇 기존 연구들은 가능성과 한계를 동시에 지적하고 있다. 정회욱(2016)은 20대 총선에서 수도권 지역구의 당선자와 차점자가 제시한 공약의 내용을 분석한 결과 동일한 지역구 후보자(당선자-차점자) 간 공약 유사비율의 평균이 약 27%로 총선에서 후보자 간 정책적 차별성이 미흡하다는 결론을 도출하였다. 역대 지방선거를 분석한 유성진(2014)의 연구에 따르면, 지방선거라는 한계에도 불구하고 정책선거의 당위성에 대한 유권자들의 인식이 제고되고 있으며 과거에 비해 선거에서의 균열구도가 지역균열 이외의 요인들로 인해 복잡화되고 있기 때문에 정책선거가 실현될 수 있는 여지가 높아졌다고 보고 있다. 조희정(2012)은 매니페스토가 정착하지 못한 원인으로 후보자와 유권자를 포함한 한국선거문화의 후진성을 지적하며 소셜미디어를 매개로 한 소셜매니페스토의 적용을 강화하면 정책선거와 민주적 선거문화 발전에 기여할 수 있을 것으로 보았다. 20대 총선 후보자의 선거공보를 분석한 조희정 외(2016)는 정권에 대한 심판이나 정치 개혁 등을 다룬 경우보다 교통 정책·교육 정책 등의 현실적인 정책에 대해 구체적인 수치를 제시한 경우 득표율이 상승하는 경향이 있다는 연구결과를 보여주었다.

한편 매니페스토에 대한 또 다른 연구들은 정책선거의 실현을 위해 매니페스토의 개선

3) 회고적 및 전망적 투표에 대한 내용은 Fiorina(1978), Lockerbie(1992), Lanoue(1994) 등을 참고하기 바람.

이 필요하다는 점을 지적한다. 19대 총선에서 나타난 매니페스토를 분석한 연구(정희옥 2012)는 정당이 당내의 다양한 의견을 수렴하는 과정을 생략하고 선거용으로 급조한 공약을 발표했고 이로 인해 정당과 후보자의 공약 간 공통점을 찾기 어려웠고 후보자는 지역 유권자들을 동원하기 위해 선심성 공약을 내세우는 문제점을 노출하였다고 지적한다. 비록 19대 총선 상황이지만 매니페스토 정책선거가 시민단체 등을 중심으로 한 운동 방식에서 유권자를 중심으로 하는 방식으로 변화되어야 한다고 주장한다.

조진만(2015)은 한국에서 정책선거를 통한 책임정치가 실현되기 위해 선행되어야 할 제도적 개선방안과 행위자들이 나아가야 할 방향을 제시한다. 그에 따르면 제도적 개선방안으로 정당 내에 매니페스토 작성을 중추적으로 담당하는 상설기구를 설치해 매니페스토 작성·승인과 관련된 절차를 공식화하고 정당이나 후보자가 제시한 정책·공약에 대한 평가에서 서열화를 금지하고 있는 공직선거법(제108조의2 제2항) 개정의 필요성을 주장하였다.

성기중(2013)은 국고보조금을 받는 기관이 매년 평가 결과에 따라 차년도 국고배정에 반영되는 것처럼 정당 또한 의석수 외에 매니페스토 이행수준과 제도화 여부 등의 기준에 따라 평가를 받고 배정금액을 결정해야 한다는 흥미로운 주장을 한다. 김정래(2015)는 제도적 개선도 중요하지만 유권자의 판단 능력 제고를 위한 인식 개선이 필요한데 이를 위해서는 민주시민교육이 필요하다고 제시한다.

III. 정책선거의 현황

1. 정책선거에 대한 유권자 인식

유권자들이 대선에서 후보 간 정책적 차이를 느끼는지 여부는 우리나라 정책선거의 현 주소를 가장 잘 보여주는 것이라고 생각된다. <표 1>에 나타난 바와 같이 17대 대선에서 후보 간 정책적 차이가 있었다고 응답한 유권자의 비율은 64.5%, 없었다고 응답한 유권자는 34.3%로 나타났다. 특히 매우 차이가 있었다고 응답한 유권자의 비율이 14.9%라는 사실은 17대 대선에서 이명박 후보의 독주와 네거티브 캠페인 속에서도 후보 간의 정책 대결이 어느 정도 이루어졌다는 것을 보여준다. 18대 대선 후 설문조사 결과에서도 후보

〈표 1〉 17대·18대 대선의 후보 간 정책적 차이

구분	17대 대선(%)		18대 대선(%)	
매우 차이가 있었다	14.9	64.5	13.1	69.3
어느 정도 차이가 있었다	49.6		56.2	
별로 차이가 없었다	30.3	34.3	28.3	30.8
전혀 차이가 없었다	4.0		2.5	
모름/무응답	1.2		0.0	
총계	100.0		100.0	

출처: 한국정치학회, 2007·2012 대선 후 설문조사

〈표 2〉 18대·19대·20대 총선의 후보 간 정책적 차이⁴⁾

구분	18대 총선(%)		구분	19대 총선(%)		20대 총선(%)	
큰 차이가 있었다	12.2	65.6	매우 차이가 있었다	4.3	42.0	4.6	58.4
약간 차이가 있었다	53.4		어느 정도 차이가 있었다	37.7		53.7	
-	-		별로 차이가 없었다	38.1	43.7	37.0	41.1
전혀 차이가 없었다	23.2		전혀 차이가 없었다	5.6		4.1	
모름/무응답	11.2		모름/무응답	14.3		0.6	
총계	100.0		총계	100.0		100.0	

출처: 한국정치학회, 2008·2012·2016 총선 후 설문조사

4) 19대 총선 후 설문조사의 질문은 17대·18대 대선 후 설문조사와 마찬가지로, ‘이번 선거에서 후보자 간에 정책적 차이가 얼마나 있었다고 생각하십니까?’인 반면, 18대 총선 후 설문조사의 질문은 ‘선거기간 동안 정당 후보자 사이에 뚜렷한 차이가 있었다고 생각하십니까?’로 약간의 차이가 있다.

간 정책적 차이가 있었다고 응답한 유권자는 17대보다 약간 증가한 69.3%이고, 없었다고 응답한 유권자는 30.8%로 나타났다. 박근혜 후보와 문재인 후보의 양자구도로 진행되었던 18대 대선은 17대 대선에 비해 후보 간의 정책적 차이가 좀 더 선명했다는 것을 알 수 있다.

일반적으로 대선이 총선보다 후보자 간 정책 차이가 더 선명할 것으로 생각되는데 <표 2>에서 알 수 있듯이 18대 총선에서 후보자 사이에 조금이라도 차이가 있었다는 비율이 65.6%로 대선에서의 결과와 크게 다르지 않다는 것을 알 수 있다. 그러나 19대 총선에서는 두 차례의 대선 및 18대 총선과는 다른 양상으로 나타났는데 후보 간 정책적 차이가 있었다고 응답한 유권자의 비율은 42.0%에 불과했고 차이가 없었다고 응답한 유권자는 43.7%로 나타났다. 이러한 결과는 19대 총선은 대선을 8개월 앞둔 시점에서 대선의 전초전 성격을 가져 유권자의 관심과 정당의 선거에 대한 몰입도가 떨어졌기 때문으로 볼 수 있다. 또한 후보 공천이 늦어져 후보자와 유권자 모두 정책으로 소통하기에는 물리적 시간이 충분하지 못했기 때문이라고 해석할 수 있을 것이다.

한편 18대·19대 총선 후 설문조사에서 후보 간 정책적 차이에 대해 모르겠다고 응답하거나 응답하지 않은 유권자의 비율은 각각 11.2%와 14.3%로, 대선 후 설문조사 결과에 비해 눈에 띄게 높은 것으로 나타났다. 이는 총선에 대한 유권자들의 관심이 대선에 비해 상대적으로 낮기 때문이기도 하지만 상대적으로 대선에서는 주요 후보 간 경쟁이 선명한 정책적 대결로 연결되기 때문이기도 하다.

정책선거가 실현되기 위해서는 유권자들이 투표 선택의 기준으로 정책을 적극적으로 활용해야 하는데 과거 우리나라 선거에서는 항상 정책보다는 인물요인이나 정당, 그리고 지역연고가 중요한 요소로 작용하였다. <표 3>, <표 4> 및 <표 5>에 나타난 바와 같이 이념요인이 본격적으로 선거에 영향력을 미치기 시작한 2002년 대선 이후, 우리나라에서 매니페스토 운동을 시작한 2006년 지방선거 이후 투표 선택의 준거로서 정책 요인의 중요성은 더욱 커지는 경향을 확인할 수 있다. 대선의 경우 1997년 13.7%의 유권자가 정책을 기준으로 삼았는데 2007년 31.6%, 2012년 30.7%로 두 배 이상 높아졌고, 총선의 경우 2000년 6.3%에서 2008년 24.0%, 2016년 19.9%로 2008년을 기점으로 상당한 수준으로 상승하는 추세에 있다. 지방선거의 경우 2002년 12.2%에서 2006년 17.9%로 2010년에는 31.6%로 나타났다. 이상의 결과에서 과거 선거에 비해 2002년 대선과 2006년 지방선거를 기점으로 이념 및 정책이 유권자의 중요한 투표 기준으로 자리 잡기 시작했다는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3〉 유권자의 투표결정요인 — 대선

후보선택기준	대선 연도				
	1992	1997	2002	2007	2012
정책/공약	31.2	13.7	23.5	31.6	30.7
소속 정당	14.6	6.0	8.5	10.8	10.8
후보 요인 (경력/능력/도덕성)	47.0	75.1	63.0	50.5	53.9
개인적 연고 (출신지역 등)	-	2.7	1.3	1.6	0.6
기타	7.2	2.6	3.7	5.5	4.0

출처: 한국사회과학데이터센터(KSDC) 대선 관련 데이터

〈표 4〉 유권자의 투표결정요인 — 총선⁵⁾

후보선택기준	총선 연도			
	1995	2000	2008	2016
정책/공약	21.1	6.3	24.0	19.9
소속 정당	23.0	22.7	33.4	34.4
후보 요인 (경력/능력/도덕성)	44.0	63.7	37.0	43.2
개인적 연고 (출신지역 등)	3.1	5.0	3.6	1.4
기타	8.7	2.2	1.9	1.2

출처: 한국사회과학데이터센터(KSDC) 총선 관련 데이터

5) 19대 총선(2012)은 투표결정요인을 묻는 설문 형식이 달라 표에서는 제외하였다. 다만 “지지후보를 결정할 때 다음을 얼마나 고려하였습니까?”라는 질문에 대한 응답으로 “매우 고려하였다”와 “다소 고려하였다”를 합한 비율을 보았을 때 유권자들이 중요하게 고려한 요인은 후보 요인(83.6%), 소속 정당(80.2%), 정책/공약(78.9%), 개인적 연고(32.3%) 순인 것으로 나타났다. 한편 17대 총선(2004)은 투표결정요인을 묻는 설문항이 없어 제외되었다.

〈표 5〉 유권자의 투표결정요인 — 지방선거

후보선택기준	지방선거 연도					
	1995	1998	2002	2006	2010	2014
정책/공약	25.3	6.2	12.2	17.9	31.6	32.8
소속 정당	21.3	18.5	26.3	35.6	25.0	31.5
후보 요인 (경력/능력/도덕성)	46.5	49.6	46.8	34.2	33.2	31.0
주변 평가	4.1	-	7.1	8.3	5.4	2.9
출신 지역	-	3.3	1.9	1.3	2.0	0.4
개인적 연고	0.8	-	1.3	1.7	1.7	1.2
기타	2.0	22.4	4.2	1.0	1.2	0.2

출처: 유성진(2014) 재인용

2. 매니페스토에 대한 유권자 인식

앞서 논의한 바와 같이 매니페스토는 정책선거 실현을 위한 구체적인 방법으로 볼 수 있다. 본 절에서는 매니페스토에 대한 유권자 인식을 분석해보고 과연 매니페스토가 정책선거 실현을 위한 방법으로 자리를 잡고 있는지를 확인하고자 한다. 우선 매니페스토 정책선거에 대한 인지도를 살펴보면 〈표 6〉과 같이 2006년 이후 2010년까지 완만한 상승 곡선을 그리고 있다. 2006년에 치러진 제4회 지방선거에서는 응답자의 31.5%가 매니페스토에 대해 인지하고 있었고 2007년 대선을 앞두고 실시한 두 번의 인식조사에서는 각각 38.2%, 39.4%로 인지도가 대폭 상승한 것으로 나타났다. 또한 2008년에 치러진 제18대 총선과 2010년 제5회 지방선거에 이르는 일련의 과정에서 매니페스토 정책선거에 대한 인지도는 비록 작은 폭이지만 꾸준히 상승한 것으로 나타났다. 하지만 2012년 치러진 제19대 총선과 제18대 대선 당시 유권자 인식조사에서는 매니페스토 인지도가 각각 26.4%, 27.5%로 10%p 이상 하락하였다.

〈표 7〉은 2012년 총선에만 포함된 설문으로 전체 조사대상자의 36.3%가 매니페스토의 필요성에 대해 모르겠다고 응답하였거나 응답하지 않은 것으로 나타났다. 이는 그만큼 매니페스토에 대한 유권자들의 인지와 관심이 부족함을 보여준다. 하지만 매니페스토

〈표 6〉 매니페스토 정책선거 인지도⁶⁾

선거	의식조사 시기	인지도(%)
제4회 지방선거	2006년 7월	31.5
제17대 대통령선거	2007년 11월	38.2
	2007년 12월	39.4
제18대 국회의원선거	2008년 3월	38.9
	2008년 4월	39.5
제5회 지방선거	2010년 5월	40.1
	2010년 6월	40.3
제19대 국회의원선거	2012년 4월	26.4
제18대 대통령선거	2012년 12월	27.5
제20대 국회의원선거	2016년 4월	12.4

출처: 중앙선거관리위원회(2010), 한정택(2012) 재인용; 한국정치학회 총선·대선 후 설문조사

〈표 7〉 매니페스토 선거의 필요성

구분	빈도	비율(%)	
매우 필요하다	140	14.0	52.4
다소 필요하다	384	38.4	
별로 필요하지 않다	87	8.7	11.3
전혀 필요하지 않다	26	2.6	
모름/무응답	363	36.3	
총계	1,000	100.0	

출처: 한국정치학회, 2012 총선 후 설문조사

6) 2014년 치러진 제6회 지방선거 데이터에는 매니페스토에 대한 인지도를 묻는 설문항이 없어 표에서 제외하였다.

선거가 매우 필요하다는 응답은 14.0%, 다소 필요하다는 응답은 38.4%로, 총 52.4%의 유권자가 매니페스토 선거의 필요성을 느끼고 있는 것으로 나타났다.

〈표 8〉은 19대, 20대 총선에서 매니페스토를 알고 있다고 응답한 유권자들을 대상으로 “매니페스토(정책선거) 운동이 귀하께서 지지 후보를 결정하는 데 얼마나 도움을 주었다고 생각하십니까?”라는 질문에 대한 응답을 분석한 결과이다. 19대 총선에서는 64.0%, 20대 총선에서는 62.3%가 도움이 되었다고 응답해 매니페스토를 인지하는 유권자는 투표 선택에 영향을 받는 것으로 나타났다. 〈표 9〉는 매니페스토 인지 여부에 상관없이

〈표 8〉 매니페스토 운동이 지지 후보 결정에의 역할

구분	19대 총선(%)		20대 총선(%)	
	매우 도움이 되었다	2.8	64.0	7.3
다소 도움이 되었다	61.2	55.0		
별로 도움이 되지 않았다	29.4	36.0	33.1	37.7
전혀 도움이 되지 않았다	6.5		4.6	
총계	100		100	

참고: 18대 총선은 동일한 내용을 묻는 설문항이 없어 포함시키지 않았다

출처: 한국정치학회, 2012·2016 총선 후 설문조사

〈표 9〉 정당(후보)의 매니페스토 운동에 대한 적극성

구분	19대 총선(%)		20대 총선(%)			
	정당		정당		후보	
매우 적극적이었다	2.2	26.3	1.7	23.2	2.0	25.4
다소 적극적이었다	24.2		21.5		23.4	
다소 소극적이었다	48.7	73.7	51.8	76.8	52.7	74.6
매우 소극적이었다	25.0		25.0		21.9	
총계	100		100			

참고: 19대 총선에서는 정당에 대한 설문항만 존재했다

출처: 한국정치학회, 2012·2016 총선 후 설문조사

모든 유권자들을 대상으로 “정당(후보)이 매니페스토 선거(정책선거)에 얼마나 적극적인 모습을 보였다고 평가하십니까?”라는 질문에 대한 분석인데 응답자 4명 중에 1명만이 긍정적으로 평가하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 매니페스토 운동은 유권자의 인지도와 필요성, 그리고 지지 후보 결정에의 영향력 등에 있어서 정책선거 구현을 위한 좋은 대안으로 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 그러나 정책의 공급자 측면에서 정당 및 후보자는 아직도 적극적으로 활용할 의지가 그다지 높지 않은 것을 알 수 있다. 이와 같은 엇박자는 당내 후보 결정이 늦어져 후보자와 정당이 매니페스토를 준비할 충분한 물리적 시간이 부족한 것이 주된 원인이 될 수 있지만 보다 근본적으로는 정책선거 실현을 위한 정치권의 인식과 의지가 미흡한 것이 원인이라고 볼 수 있다.

IV. 정책선거의 정착을 위한 향후 과제

본 절에서는 정책선거 정착을 위한 개선방안을 제시하고자 한다. 이 글은 연구논문이라는 제약으로 인해 미시적인 대안을 제시하기보다는 큰 틀에서 향후 개선을 위한 방향성을 제시하는 것을 목표로 한다. 이러한 목표를 갖고 이 글은 정책선거 정착을 위한 과제를 <표 10>의 내용과 같이 과제 달성이 가능한 시점 및 제도적 대안 여부에 따라 크게 4가지 유형으로 구분하였다. 우선 제1유형은 제도적-단기 과제, 제2유형은 환경적-단기 과제,

<표 10> 정책선거 정착을 위한 과제(4가지 유형)

	단기 과제	중장기 과제
제도적 차원	<제1유형> 1. 당내 후보 선출 시기의 법제화 2. 공약 검증기구의 설립 3. 공약평가의 서열화 허용	<제3유형> 6. 양당 권력독점구도의 완화 7. 매니페스토의 대중성 강화 8. 정당정책연구소의 정책기능 강화
환경적 차원	<제2유형> 4. 후보자 검증의 강화 5. 시민운동의 독립성 강화	<제4유형> 9. 정당 중심 정책선거의 정착 10. 민주시민교육의 확대

제3유형은 제도적-중장기 과제, 그리고 마지막으로 제4유형은 환경적-중장기 과제의 4가지이다.

1. 당내 후보 선출 시기의 법제화

최근 실시된 우리의 선거에서 나타난 가장 큰 문제점 가운데 하나는 정당의 후보 선출 시기가 너무 늦다는 점이다. 후보 선출이 늦어지게 되면 후보자와 유권자가 소통할 물리적인 시간이 줄어든다. 더욱 큰 우려는 후보자가 유권자들에게 제시할 매니페스토와 정책을 준비할 충분한 시간이 없다는 점이다. 당내 후보 공천이 여러 가지 정치적 역학구조와 당내 갈등으로 지연되는 상황이 반복되는 것은 민주주의를 퇴보시키는 것으로 반드시 개선되어야 한다.

이상과 같은 상황이 반복되지 않기 위해서는 무엇보다도 정치인과 정당의 인식의 전환이 필요하지만 제도적 장치의 마련 또한 매우 중요하다. 현재까지 제시된 방안 중 다수 전문가들의 공감대를 얻고 있는 것은 당내 후보 선출 시기의 법제화이다. 정당법 혹은 공직선거법에 선거별 당내 후보 선출 시기를 명시하고 이를 지키지 않을 시 중앙선관위에 서 아예 후보 등록 자체를 허용하지 않는 방안이다. 대통령선거의 경우 6개월 전, 총선과 지방선거의 경우 4개월 전으로 규정해 후보자가 정당은 물론 후보자들이 매니페스토와 공약을 충분히 준비해 유권자와 소통할 충분한 물리적 시간을 보장해야 할 것이다.

2. 공약 검증기구의 설립

선거캠페인 과정에서 후보자 혹은 정당이 제시한 공약을 당선 후 정밀하게 검토한 결과, 당초 예상보다 더 많은 예산과 기간이 소요된다는 것이 판명되면 그 공약은 수정되어야 한다고 본다. 후보자와 정당은 선거 때 제시한 공약을 지켜야 하는 것이 원칙이지만 공약을 지키는 것이 오히려 유권자에게 재정적 부담이 되어 돌아올 가능성이 있다면 중단되는 것이 더 합리적인 결정이다. 따라서 대규모 예산이 필요한 공약은 별도의 검증 과정이 필요하다고 생각된다. 특히 특정 지역에 예산이 집중된 사업은 별도의 민간 주도의 검증 기구를 설립해 지속적인 평가와 감시체계를 마련해야 할 것이다.

최근 선거에서 다양한 시민사회단체들과 언론들이 공약이행 우수 사례를 선정해 발표

하고 있지만 실패 사례에 대해서는 체계적인 평가를 시도하지 않고 있다. 후보자들의 공약이행 우수 사례뿐만 아니라 실패 사례에 대해서도 그 주요 내용과 집행 과정 등을 상호 공유한다면 후보자와 정당이 실패할 경우를 사전에 차단할 기회를 제공해 공약 집행을 유권자의 혈세를 낭비할 위험성을 줄일 수 있을 것이다. 이와 동시에 만일 자치단체장이 부실 공약의 집행으로 인해 주민들에게 경제적인 손실을 입혔다면 퇴임 후에도 이에 대한 책임을 물어 손해배상을 청구할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 할 것이다.

3. 공약평가의 서열화 허용

현행 공직선거법 108조의2에 따르면, 언론기관이나 시민단체 등이 정당과 후보자의 정책이나 공약을 평가해 그 결과에 대해 순위를 매기거나 서열화하는 행위는 금지되어 있다. 즉, 특정 시민단체나 특정 언론이 16개 자치단체장의 공약의 내용이나 이행 정도에 대한 평가 결과를 순위화하거나 등급화하는 것은 법으로 허용하지 않고 있다. 이러한 규정의 논리적 근거는 민감한 선거 시기에 후보자를 서열화하는 것은 주관적 자의성이 개입될 소지가 있어 바람직하지 않다는 것이다.

그동안 많은 논란이 있었지만 현실적으로 서열화하지 않고 후보자나 정당의 공약을 평가한다는 것은 한계가 있다. 서열화와 등급이 없는 공약 평가는 유권자에게 후보자에 대한 다양한 정보를 제공한다는 캠페인 본래의 취지를 불합리하게 규제하는 것이다. 최근 사전선거운동 규제의 완화를 통한 선거운동 자유의 확대에 대한 사회적 공감대가 형성되고 있는 가운데 공약 평가 공표에 대해 규제하는 것은 자유 확대의 흐름에 역행하는 것이다. 언론이나 시민사회단체들이 공약 평가에 대해 자율성과 책임성을 갖고 유권자에게 심판받는 것이 최선의 방법이기 때문에 선거과정에서 유권자가 후보자에 대해 가능한 많은 정보를 얻을 수 있도록 법적 규제보다는 자율적 규제로 전환해야 할 것이다.

4. 후보자 검증의 강화

지난 2011년 10월 26일 서울시장 재보선 이후 최근에 이르기까지 상대 후보에 대한 네거티브 공세가 점점 치열해지고 있다. 네거티브 선거전략은 짧은 선거운동 기간에 법적 인 진실을 밝히기 어렵다는 점을 이용해 활용되는데 때로 매우 효과적인 캠페인 수단으로

상대 후보에게 치명적인 손상을 입히기도 한다. 현실적으로 후보검증과 네거티브 공세의 경계가 모호하기 때문에 검증을 명분으로 네거티브 공세가 활용되면 막을 수 있는 방법이 없다. 물론 네거티브 공세가 우려된다 해서 후보자에 대한 검증을 게을리할 수는 없다.

유권자의 입장에서 보면 후보자의 자질과 도덕성은 매우 중요하기 때문에 선거과정에서 철저하게 검증되어야 한다. 이러한 철저한 후보검증을 위해서는 언론과 시민사회단체의 역할이 매우 중요하다. 언론이 주요 후보들의 과거 행적과 발언 등에 대해 정보를 제공하면 시민사회단체들이 이에 대한 여론을 형성할 수 있다. 이러한 과정을 통해 유권자에게 올바른 판단의 근거를 제공할 수 있을 것이다. 매니페스토 정책선거는 후보자정보 공개운동과 함께 수행될 때 그 실효성은 더욱 커질 것이다.

5. 시민운동의 중립성 강화

다수의 유권자들은 시민단체의 선거활동에 대해 긍정적으로 평가하고 있는데 이는 시민단체에 대한 신뢰와 기대감을 보여주는 것이다. 언론의 각종 신뢰도 조사에서도 시민단체가 정당이나 국회보다 높은 평가를 받고 있다. 2012년 총선을 앞두고 시민사회단체의 핵심 인사들이 대거 당원으로 가입하였는데 시민단체 인사들의 전문성과 도덕성이 우리 정치를 변화시킬 수 있다는 기대를 갖게 했다는 점에는 이견이 없지만 이러한 형태의 정치참여는 지금까지 시민단체에 대한 국민 신뢰의 기반이었던 순수성과 중립성이 한꺼번에 와해될 수 있다는 우려가 있다. 시민운동으로 명망을 쌓은 인물이 직접 당에 참여해 후보로 출마하는 것은 시민사회 영역을 지키는 시민운동이 정치사회를 견제한다는 명분을 약화시키고 궁극적으로는 정당정치의 위기와 함께 시민운동의 위기를 초래할 것으로 본다. 시민운동은 정치영역 밖에서 정치와 정치인의 권력남용을 감시·견제하는 역할을 수행해야만 국민 신뢰를 유지할 수 있고 정책선거운동에의 역할 또한 성과를 얻을 수 있을 것이다.

6. 양당 권력 독점구도의 완화

우리의 정치권력이 양당에 의해 독점되는 구도가 형성되면서 매니페스토 정책선거가 활성화되지 못한 측면이 있었다. 즉 다시 말해서, 정치의 양당 독점구도는 정책과 공약이

다양한 이념적 스펙트럼과 다양한 대안에 대한 논의를 차단하는 요인으로 작용하고 있다. 우리나라는 단순다수 소선거구제를 채택하고 있기 때문에 양대 거대정당 중심의 정당경쟁구도는 불가피한 현상이지만 현재의 양당 독점구도는 지역주의와 중첩되어 다양한 이해관계의 수렴을 차단해 우리 정치의 발전을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 현실적으로 선거제도를 바꾸는 것은 기득권을 가진 제도 정치권이 절대 허용하지 않을 것으로 보기 때문에 현재 선거제도의 틀을 유지하는 범위에서 양당 독점구도를 타파하는 방법을 강구해야 할 것이다. 또한 양대 정당이 중앙권력은 물론 지방권력까지 독점하고 있어 정치신인이나 소수정당이 제도 정치권에 진입할 수 있는 기회를 차단하고 있다. 2000년대 중반 새롭게 도입한 지방선거제도인 지방의원 유급제, 기초의회 중선거구제 등을 도입했지만 근본적인 목적을 달성하지 못하고 있다.

바람직한 개편 방향은 정당체제를 온건다당제로 개선하는 것인데 이를 위해 그나마 현실적으로 가능한 방안은 비례대표제를 확대하는 것이다. 물론 유권자의 의사가 제대로 반영되는 투명하고 공정한 공천절차를 필수적인 전제조건으로 해야 설득력이 있을 것이다. 온건다당제의 대표적인 국가인 프랑스는 이원집정부제의 권력구조와 상대다수 결선투표제를 채택하고 있기에 우리와 수평적인 비교는 어렵지만, 양 극단의 이념적 정당도 제도 정치권으로 수용된다. 이들 정당들은 선거 때 중도성향의 정당들과 전략적 제휴를 이루기 때문이다. 이러한 과정을 통해 프랑스의 정당경쟁구도는 온건성과 다양성을 동시에 유지할 수 있게 된다. 즉, 다양한 이념적 기반을 가진 정책, 공약들이 경쟁과 타협을 통해 제도 정치권에 반영되기 위해서는 현재의 3당 체제에 제4당의 등장 또한 바람직한 동력이 될 수 있을 것이다.

7. 매니페스토의 대중성 강화

매니페스토 운동은 2006년 이후 지속적으로 수행되어 많은 성과를 얻었다. 그중 가장 두드러진 것은 후보자와 정당을 변화시켰다는 점인데 후보자와 정당이 선거캠페인의 일부로 매니페스토를 인식하고 있다는 점은 여러 자료를 통해 확인할 수 있다. 그 결과 우리의 선거가 과거에 비해 정책과 공약을 중심으로 변화하고 있다는 것을 앞선 분석에서 확인할 수 있었다. 또한 그동안 매니페스토 운동은 주요 언론과 함께 추진되어 지역 차원은 물론 전국적인 차원의 홍보도 충분히 이루어졌다고 본다.

그럼에도 불구하고 우려되는 점은 매니페스토의 대중적 인지도이다. 아직도 매니페스

토의 의미가 무엇인지, 어떤 절차를 거치는지에 대해 인지하지 못하고 있는 유권자가 일부 있다는 것이 현실이다. 이러한 현상의 원인은 매니페스토 운동이 도입 당시 아래로부터가 아닌 위로부터 이루어졌기 때문이라고 본다. 즉, 오랜 기간 자발적으로 형성된 풀뿌리 회원에 의해 주도된 것이 아닌 소수 명망가의 의지에 의해 시작되었고, 이후 중앙선관위가 다양한 방식으로 협력체계를 구축해 활성화되었다. 따라서 여타 시민운동에 비해 하부구조가 빈약한 것이 사실이기에 단기간에 이를 극복하기 위한 해법을 찾는 것은 쉽지 않다고 본다. 다만 한 가지 대안이 될 수 있는 것은 이념적 중립성과 순수성을 인정받는 기존의 시민사회단체와 협력해 그들의 풀뿌리 지역 조직의 협조를 구하는 것인데 지향성이 다른 시민사회단체와의 협력은 생각보다 쉽지 않을 것으로 본다.

8. 정당정책연구소의 정책기능 강화

우리 정치의 가장 큰 문제점 중 하나는 대통령선거가 정당 중심이 아닌 후보 개인의 캠프 중심으로 이루어진다는 점이다. 물론 선거캠페인을 위해 공식적인 선거캠프가 필요한 것은 사실이지만, 상대적으로 선거 때 정당의 기능이 무력화된다는 점에서 문제를 야기한다. 그러다보니 대통령후보의 선거공약을 정당이 아닌 캠프에서 작성하는 것일 일반화되어 당선 후에는 대선후보의 공약이 당의 공식적인 정강정책과 충돌하는 현상이 발생하기도 한다.

이상과 같이 정작 가장 중요한 정치과정인 대통령선거 캠페인에서 정당이 배제되는 것은 정당이 공약과 정책 개발의 중심으로 인식되고 있지 못하기 때문이다. 제도화된 서구 정당정치와 우리 정당정치의 가장 큰 차이점 중의 하나는 정당의 정책연구소의 기능이다. 잘 알려진 바와 같이 서구 민주주의 국가의 정당들은 그 나라를 대표하는 소위 '싱크탱크' 그룹을 확보하고 있다.⁷⁾ 그들이 정당의 정강정책과 공약을 개발하는 중심이 되어 주요 선거를 치른다. 이렇게 되어야만 정당과 후보자의 정책과 공약이 이념적 정체성을 공유하고 일관성을 가질 수 있고 당선 후 공약을 집행하는 데 훨씬 용이하게 된다. 최근까지도 주요 정당들은 정책연구소 기능의 강화를 위한 제도적인 정비를 모색하였다. 여러 경로를

7) 대표적인 서구 민주주의 국가의 정책연구소에는 영국의 데모스(Demos)와 파비앙 소사이어티(Fabian Society), 미국의 브루킹스연구소(Brookings Institution), 헤리티지 재단(The Heritage Foundation), 독일의 콘라트 아데나워 재단(Konrad Adenauer Foundation) 등이 있다.

통해 제안된 정책연구소의 전문성과 독립성을 강화하는 개선방안이 실효성을 얻기 위해서는 관련된 정치관계법의 개정을 통해 인사권과 재정권의 독립성까지도 고려한 정비가 필요할 것이다.

9. 정당 중심 정책선거의 정착

우리의 매니페스토 정책선거운동은 장기적인 관점에서 정당 중심으로 전환되어야 한다. 일본의 경우에도 매니페스토 운동이 초기에는 후보자 중심이었으나 점차 정당 중심으로 전환되었는데 우리나라 정당정치가 제도화되고 책임정당정치 실현을 위해서는 정당 중심의 정책선거가 이루어져야 한다. 정당정치가 제도화되어야 매니페스토 정책선거의 실현도 더욱 용이할 것이기 때문이다. 아직도 정당 후보자의 공약이 중앙당의 정강·정책 입장과 상이한 경우가 많다. 중앙정부의 예산 보조가 필요한 중요한 사업일수록 중앙당과의 사전 조율이 필요하다. 이러한 과정 없이 후보자가 독단적으로 공약을 제시하는 것은 그만큼 약속을 지킬 가능성을 낮게 만드는 것이다. 정당이 중심이 된 매니페스토만이 장기적으로 성공할 가능성이 높고 유권자의 혼란을 줄여주는 정책선거운동이 될 수 있을 것이다.

10. 민주시민교육의 확대

정책 중심의 선진적인 선거문화를 조성하기 위해서는 제도적 정비도 중요하지만 의식의 변화가 매우 중요하다. 이러한 측면에서 민주시민교육의 중요성이 다시금 강조되고 있다. 건전한 토론문화와 다른 사람의 의견에 대한 존중 의식은 이른 시기에 교육해야 어른이 되어 실현될 수 있다. 지금까지는 부족했지만 대학생은 물론 초·중·고등학생들을 대상으로 민주시민으로서의 책임의식을 고취시켜야 한다. 정치에 대해 항상 관심을 가지고 건전하게 토론하며 선거와 정치에 적극 참여하는 의식을 가질 수 있도록 체계적이고 지속적인 교육이 필요하다. 그래야만 성인이 되어 중추적인 사회구성원이 되었을 때 상대방에 대한 갈등과 혐오보다는 협력과 신뢰의 태도가 발휘될 수 있을 것이다. 중앙선관위의 선거연수원과 다양한 시민사회단체들과 학계가 협력하여 민주시민교육을 위한 체계적인 시스템을 조속히 마련해야 할 것이다.

V. 결론

지금까지 이 글은 우리나라 정책선거의 현황과 향후 개선 과제에 대해 살펴보았다. 과거 선거에 비해 후보자 간 정책 차이와 정책선거를 투표의 기준으로 활용하는 유권자의 비율이 증가하고 있고 정책선거를 실현하기 위한 방법으로써 매니페스토에 대한 인지도와 필요성, 그리고 후보지지 결정에의 영향력 등이 제고된 것은 분석을 통해 확인하였다. 그러나 2006년 처음 실시 당시에 매니페스토 정책선거가 많은 주목을 받았던 것과 달리 최근 선거에서는 관심과 열정이 다소 감소한 것 또한 사실이다. 그러다보니 후보자와 정당들이 매니페스토 작성에 덜 적극성을 보이고 여전히 실현가능성이 낮은 검증되지 않은 공약을 남발해 사회적 비용을 증가시키고 있다.

이 글은 우리나라 정책선거의 현주소를 분석한 결과를 토대로 향후 정책선거 정착을 위한 10개의 단기적, 중장기적 개선과제를 4가지 유형분류를 통해 제시하였다. 제도적 차원에서 단기 과제로는 당내 후보 선출 시기의 법제화, 공약 검증기구의 설립, 공약 평가의 서열화 허용의 3가지, 중장기 과제로는 양당 권력독점구도의 완화, 매니페스토의 대중성 강화, 정당정책연구소의 정책기능 강화의 3가지를 제시하였다. 비제도적인 환경적 차원에서 단기 과제로는 후보자 검증의 강화, 시민운동의 중립성 강화의 2가지, 중장기 과제로는 정당 중심 정책선거의 정착, 민주시민교육의 확대의 2가지를 제시하였다.

서구 민주주의에 비해 비교적 짧은 민주주의 역사를 가진 우리나라에서 서구적 의미의 정책선거를 정착시키는 것은 오랜 시간이 필요하다고 생각된다. 다행히 과거의 맹목적 지역주의 투표행태가 3김의 정치적 퇴장과 함께 완화되기 시작하면서 2002년 대선에서 이념 요인이 선거의 중요한 투표 준거로 등장하였고 2006년 지방선거에서 매니페스토가 도입되면서 정책선거의 기틀이 본격적으로 마련되기 시작하였다. 그동안 매니페스토가 정책선거 실현을 위한 방법론으로 잘 작동했지만 최근에는 다소 주춤하면서 동력이 저하된 경향이 있다. 정당, 후보자, 유권자 모두가 정책선거의 중요성을 인식할 때 제도적 개선도 그 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 단기간에 성과를 내려고 집착하기보다는 민주주의 공고화의 큰 틀에서 중장기적으로 정책선거의 실현을 위해 노력해야 할 것이다.

참·고·문·헌

- 강주현. 2013. “지방자치단체장 매니페스토 평가와 득표율에 관한 연구: 민선 5기 기초 및 광역단체장을 중심으로.” 『한국정치연구』 22-1. 53-79.
- 김경래. 2015. “매니페스토 운동과 민주시민교육.” 『인문사회과학연구』 46. 27-47.
- 김상준·오현순. 2009. “매니페스토 운동과 심의 민주주의: 한국의 경험에 대한 평가와 대안.” 『시민사회와 NGO』 7-2. 151-187.
- 김성연. 2015. “정책 선호, 정책 인식, 그리고 정책 투표의 영향: 18대 대통령 선거를 중심으로.” 『의정연구』 46. 70-99.
- 김성연·김준석·길정아. 2013. “한국 유권자들은 정책에 따라 투표하는가?” 『한국정치학회보』 47-1. 167-183.
- 김영래. 2007. “한국의 매니페스토 운동과 지방선거에 대한 영향 평가 연구.” 『한국동북아논총』 45. 285-304.
- 김형준·김도중. 2011. “한국 정당 정책연구소 운영 성과 분석 및 발전 방안 모색.” 『현대정치연구』 4-1. 5-38.
- 박명호. 2003. “정책선거 실현을 위한 방안.” 『한국정당학회보』 2-1. 215-237.
- 박재욱. 2010. “매니페스토 지방선거와 거버넌스.” 『국제정치연구』 13-1. 101-130.
- 박창규. 2015. “국회의원선거의 정책선거 여부 분석-18대 총선과 19대 총선을 중심으로.” 『대한정치학회보』 23-3. 1-26.
- 성기중. 2013. “한국의 대통령 선거에서 매니페스토의 제도화 제안.” 『한국동북아논총』 68. 163-186.
- 양삼석. 2008. “매니페스토의 운용과 적실성.” 『국제정치연구』 11-1. 1-23.
- 엄기홍. 2008. “광역단체장의 선거공약과 공약이행평가.” 『한국정당학회보』 7-2. 217-238.
- 오수길. 2006. “5.31 매니페스토 운동의 의의와 시민운동의 전망.” 『시민사회와 NGO』 4-2. 141-173.
- 유성진. 2014. “지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성.” 『한국정치학회보』 48-5. 97-117.
- 윤상철. 2009. “정당체제와 정치적 대표성.” 『한국과국제정치』 25-1. 233-261.
- 윤종빈. 2004. “정치관계법 개정과 17대 총선.” 『한국정당학회보』 3-2. 79-105.
- _____. 2007. 한국의 선거와 민주주의: 17대 국회의원선거를 중심으로. 서울: 집문당.
- 은종태. 2015. “매니페스토 운동에 대한 평가 및 정착방안.” 『공공정책과 국정관리』 9-2. 101-136.
- 이동윤. 2008. “정당의 후보선출제도와 정당정치 문제점.” 『한국정당학회보』 7-1. 5-37.
- 임성진. 2011. “새로운 매니페스토 이행평가지표.” 『정치정보연구』 14-1. 151-174.
- 정병기. 2012. “제19대 총선과 정당체제 전망: 연합 정치의 효과.” 『의정연구』 36. 65-94.
- 정연정. 2008. “선거제도 및 정당개혁을 통한 정책선거 실현 방안.” 『사회과학연구』 19. 61-83.

- 정하윤. 2014. “세대와 정책투표 연구의 현황 및 쟁점.” 『선거연구』 4-1, 129-149.
- 정희욱. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회보』 11-2, 125-155.
- _____. 2016. “20대 총선 매니페스토 운동 실태 분석: 후보자 간 정책 차별성과 유권자 인식.” 중앙선거관리위원회 제출 보고서.
- 조재욱. 2010. “로컬 매니페스토 운동과 민주시민교육.” 『국제정치연구』 13-1, 175-197.
- 조진만. 2008. “한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안.” 『한국정당학회보』 7-2, 111-135.
- _____. 2012. “19대 국회의원선거 매니페스토 아젠다 분석.” 『의정논총』 7-1, 25-55.
- _____. 2015. “정책선거의 과제와 제도적 개선방안.” 중앙선거관리위원회·한국정당학회 토론회. 서울.
- 조희정. 2012. “소셜미디어 매개 매니페스토 정책선거 활성화 방안.” 『한국정당학회보』 11-2, 189-224.
- 조희정·이한수·민희. 2016. “후보자의 선거 전략과 득표율: 제20대 총선 선거공보 분석을 중심으로.” 『한국정치연구』 25-2, 57-87.
- 차재권. 2016. “지방선거에서 매니페스토운동의 발전 방안 연구.” 『미래정치연구』 6-1, 111-140.
- 한국사회과학데이터센터(KSDC). 1996. 『제15대 대통령선거에 대한 국민의식조사』.
- _____. 2000. 『제16대 국회의원선거 유권자 의식조사』.
- _____. 2002. 『제16대 대통령선거 관련 유권자 의식조사』.
- _____. 2007. 『제17대 대통령선거 관련 유권자 의식조사』.
- _____. 2008. 『제18대 국회의원선거 유권자 조사』.
- _____. 2012. 『제18대 대통령선거 관련 유권자 의식조사』.
- _____. 2012. 『제19대 국회의원선거 유권자 조사』.
- 한국선거연구회. 1992. 『제14대 대통령선거 조사연구』.
- _____. 1996. 『제15대 국회의원선거 유권자 조사』.
- 한국정치학회. 2016. 『제20대 국회의원선거 유권자 조사』.
- 한의석. 2015. “정당 정책연구소 발전방안 모색.” 『미래정치연구』 5-1, 49-67.
- Bartels, L. M. 2000. “Partisanship and voting behavior, 1952-1996.” *American Journal of Political Science* 44, No.1, 35-50.
- Campbell, A., P. E. Converse, W. E. Miller, and E. Stokes Donald. 1960. *The American Voter*. New York: Wiley.
- Carey, J. M., & M. S. Shugart. 1995. “Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas.” *Electoral Studies* 14, No.4, 417-439.
- Dalton, R. J. 2007. “Partisan mobilization, cognitive mobilization and the changing American electorate.” *Electoral Studies* 26, No.2, 274-286.

- Ferejohn, J. A., and M. P. Fiorina. 1974. "The Paradox of Not Voting: A Decision Theoretic Analysis." *American Political Science Review* 68, No.2, 525-536.
- Fiorina, M. P. 1978. "Economic retrospective voting in American national elections: A micro-analysis." *American Journal of Political Science* 22, No.2, 426-443.
- Friedman, M. 1953. *Essays in Positive Economics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Healy, A. & Malhotra, N. 2013. "Retrospective voting reconsidered." *Annual Review of Political Science* 16, 285-306.
- Key, V. O. 1966. *The Responsible Electorate*. Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- Lanoue, D. J. 1994. "Retrospective and prospective voting in presidential-year elections." *Political Research Quarterly* 47, No.1, 193-205.
- Lazarsfeld, P. F., B. Berelson, and H. Gaudet. *The People's Choice: How the Voter Makes up His Mind in a Presidential Election*. New York: Duell, Sloan and Pearce.
- Lockerbie, B. 1992. "Prospective voting in presidential elections, 1956-1988." *American Politics Quarterly* 20, No.3, 308-325.
- Norton, Philip, and David M. Wood. 1993. "The Personal Vote." *Back from Westminster: British Members of Parliament and Their Constituents*. Lexington, Kentucky: The University Press of Kentucky.
- Pelizzo, R. 2003. "Party positions or party direction? An analysis of party manifesto data." *West European Politics* 26, No.2, 67-89.
- Riker, William H., and Peter C. Ordeshook. 1968. "A Theory of the Calculus of Voting." *American Political Science Review* 62, No.1, 25-42.
- Rosema, M. 2006. "Partisanship, candidate evaluations, and prospective voting." *Electoral Studies* 25, No.3, 467-488.
- Walgrave, S., & M. Nuytemans. 2009. "Friction and party manifesto change in 25 countries, 1945-98." *American Journal of Political Science* 53, No.1, 190-206.

접수일자: 2016년 10월 12일, 심사일자: 2016년 10월 18일, 게재확정일: 2016년 11월 7일

[Abstract]

Issues and Tasks of Policy Voting in Korea

Yoon, Jongbin | Myongji University

This study examines the current situation of policy voting and suggests 10 possible tasks to induce policy-oriented competition in Korean politics. Since the 2006 local election, manifesto has been playing a good methodological alternative for the development of policy voting. However, there are always some limitations because politicians are not willing to accept manifesto regulation. This paper provides short-term and long-term, institutional and non-institutional tasks in order to consolidate policy-oriented voting in Korea. It can not be argued that bringing about issue-oriented competition takes time and energy in a society as a whole.

■ Keyword: Policy Voting, Manifesto, Voting Behavior, Pledge, Representative Democracy