



제20대 국회의원선거

정책선거 토론회

제20대 국회의원선거와 정책선거 전망



제20대 국선 정책선거 토론회 개요

- 일 시 : 2016. 3. 4.(금) 14:00~17:30
- 장 소 : 국회의원회관 제2소회의실
- 주 최 : 중앙선관위, 한국정책학회, 한국정당학회 공동주최
- 주 제 : 제20대 국회의원선거와 정책선거 전망
 - 제1회의 : 정책선거 정착을 위한 정책공약 비교분석 방안
 - 제2회의 : 매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례
- 진 행 순 서

세 선	행 사 내 용 (주제별 발표 / 토론자)	
개회식 14:00~14:30	개회사 : 중앙선거관리위원회 사무총장 환영사 : 한국정책학회 회장, 한국정당학회 회장	
제1회의 14:30~15:50	소주제 : 정책선거 정착을 위한 정책공약 비교분석 방안	
	사 회 : 허만형(한국정책학회 회장, 중앙대)	
	발 제	이영범(건국대)
	토 론	<ul style="list-style-type: none"> • 김재일(단국대) • 나태준(연세대) • 고계현(경제정의실천시민연합 사무총장) • 이광재(한국매니페스토실천본부 사무총장)
휴식 15:50~16:10	-	
제2회의 16:10~17:30	소주제 : 매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례	
	사 회 : 박명호(한국정당학회 회장, 동국대)	
	발 제	박현석(카이스트)
	토 론	<ul style="list-style-type: none"> • 조진만(덕성여대) • 이선우(서울대) • 이재명(동아일보 정치부 차장) • 한귀영(한겨레경제사회연구원 사회조사센터장)

개 회 사



안녕하십니까?

중앙선거관리위원회 사무총장 김용희입니다.

오늘 토론회를 함께 개최할 수 있도록 협조해 주신 한국 정책학회 허만형 회장님과 한국정당학회 박명호 회장님을 비롯하여 발제와 토론을 맡아주신 여러 교수님, 그리고 경실련 고계현 사무총장님과 한국매니페스토실천본부 이광재 사무총장님께도 감사드립니다.

아울러 귀중한 시간을 내어 정책선거에 대한 관심을 가지고 토론회에 참석하여 주신 방청객 여러분들께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2006년 지방선거에서 매니페스토 운동이 우리나라에 도입된 후 10년의 세월이 흘렀습니다.

매니페스토 운동은 학회와 시민단체 그리고 언론이 함께하여 정당과 후보자의 참여를 이끌어 내면서 정책으로 경쟁하는 선거풍토와 ‘약속과 실천’이라는 새로운 사회문화로 승화시켜 왔습니다.

우리 위원회도 유권자의 주권의식과 정치참여를 제고하고 올바른 선거문화가 정착 되도록 하기 위하여 우리 실정에 맞는 K-매니페스토 확산사업을 꾸준히 추진해 오고 있습니다.

올해 실시되는 총선에서도 정당의 10대 정책과 전 후보자의 선거공보를 공개하고, 아울러 후보자 바로알기 주간 행사 등 다양한 방법을 통하여 정책선거에 대한 관심과 참여를 확대해 나갈 예정입니다.

선거에서 정책과 공약은 유권자가 투표를 선택함에 있어 정당의 기본 이념이나 후보자의 자질과 함께 중요한 기준이 됩니다.

4·13 총선을 40일 남겨둔 시점에서 매니페스토 정책선거 실천을 위해서는 정당의 역할이 매우 중요하므로 정당과 유권자 간의 정책을 통한 활발한 소통을 유지할 수 있는 방안에 대한 논의가 필요하다고 생각합니다.

정당이 구체적이고 실현가능한 비전을 국민에게 제시할 수 있도록 지원하고, 정당이 제시한 정책을 검증하여 유권자들의 선택을 돕는 것은 정책선거와 정치발전을 위한 중요한 과제라고 할 수 있습니다.

오늘 토론회는 ‘정책선거 정착을 위한 정책공약 비교분석 방안’ 과 ‘매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례’ 에 대한 논의를 통하여 새로운 대안을 모색해보고자 마련된 자리입니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 정책선거를 확산시키고 정당발전을 전인하는 등 우리의 정치문화가 한 단계 더 성숙할 수 있는 담론의 장이 되기를 기대합니다.

이 자리에서 제시되는 고견들은 우리 위원회가 정책을 입안하고 추진하는 과정에 적극 반영하도록 노력하겠습니다.

감사합니다.

2016년 3월 4일

중앙선거관리위원회

사무총장 김용희

환영사



안녕하십니까?

2016 한국정당학회 회장 박명호입니다.

올해는 매니페스토 운동이 우리나라에서 시작 된지 10년째 되는 해입니다. 매니페스토는 그 동안 시민사회와 언론 그리고 관련 학회를 중심으로 우리나라에 정책 중심 선거를 실현하는데 기여해 왔습니다. 매니페스토는 또한 ‘우리 삶의 문제 해결을 위한 정치’와 ‘약속실천의 문화’를 조성하는데도 도움이 되었습니다.

하지만 ‘10년차 매니페스토’는 ‘성년국회의 총선’을 위해 한 단계 더 업그레이드되어야 합니다. 중앙선관위를 중심으로 한국정책학회와 한국정당학회가 함께 한 오늘 이 자리가 바로 매니페스토 진화를 위한 계기가 되기를 기대합니다. 이를 위해 오늘 우리는 “정책공약 비교분석 방안”과 “공약 재정추계 지원방안”에 대해 논의하고자 합니다.

정당과 후보자 공약을 비교하여 유권자의 정치적 판단과 선택을 돕는 것이 매니페스토의 목표입니다. 이 때 과연 어떻게 정책을 비교할 것이냐가 핵심입니다. 공약실천 과정에서 소요될 예산을 어떻게 추계 하느냐 또한 매니페스토 완성을 위해 반드시 필요한 과정입니다. 대부분의 정책은 재정소요를 수반하기 때문에 효율적 예산집행이 중요합니다.

오늘 토론회가 정책선거를 확산시키고 정당발전을 전인하여 궁극적으로 우리나라 민주주의와 정치발전에 기여하는 출발점이 되었으면 합니다. 여러분 모두 함께 참여하여 좋은 의견 제시해 주십시오.

감사합니다.

2016년 3월 4일

한국정당학회

회장 박명호

환영사



한국정책학회가 중앙선거관리위원회, 한국정당학회와 함께 “20대 국회의원선거와 정책선거 전망” 이란 주제로 토론회를 개최하게 된 것을 영광으로 생각합니다. 먼저 이런 뜻깊은 자리를 마련해주신 중앙선거관리위원회에 감사를 드립니다. 함께 하신 한국정당학회에도 고마움을 전하고 싶습니다.

한국정책학회는 1992년 출범 당시부터 정책선거에 깊은 관심을 가졌습니다. 한국가를 경영하는 근간이 되는 국가정책의 출발점은 각 정당이 선거에 임하는 공약이라는 판단 때문이었습니다. 우리나라의 학술단체에서는 최초로 1992년에 “대통령선거 정책공약단”을 구성하여, 각 정당의 공약을 비교분석한 후 생중계 방식으로 TV 토론을 실시하였습니다.

이것이 전통이 되어 그 이후에 실시된 총선과 대선에서 공약으로 심판받는 정책선거 문화를 확립하기 위하여 정당별 공약비교분석 작업과 TV 토론을 실시해왔습니다. 여러 가지 어려움에도 불구하고 이 과정에서 중앙선거관리위원회의 의미있는 지원이 있었습니다. 이 자리를 빌려 거듭 감사의 말씀을 드립니다.

중앙선거관리위원회의 노력, 다양한 학술단체에서의 공약분석, 그리고 시민사회의 감시에도 불구하고 선거 때마다 우리를 실망시키는 일들이 나타나고 있습니다. 그러나 분명한 점은 정책선거에 대한 공감의 폭이 점점 넓어지고 있다는 사실입니다. 오늘 이 토론회를 통하여 정책선거를 지향하는 우리의 뜻이 시민사회에 더 확산되기를 기대합니다. 그리고 각 정당과 후보자 모두 정책선거에 동참해주실 것을 간절히 소망합니다.

감사합니다.

2016년 3월 4일

한국정책학회

회장 허만형

CONTENTS

PART 01

제1회의

정책선거 정착을 위한 정책공약 비교분석 방안

주제발표 1	11
토론 1-1	29
토론 1-2	35
토론 1-3	43
토론 1-4	49

PART 02

제2회의

매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례

주제발표 2	57
토론 2-1	91
토론 2-2	97
토론 2-3	103
토론 2-4	109



PART
01

정책선거 정착을 위한
정책공약 비교분석 방안

제 1 회의

사 회 | 허만형 (한국정책학회 회장, 중앙대)

발 제 | 이영범 (건국대)

토 론 1-1 | 김재일 (단국대)

토 론 1-2 | 나태준 (연세대)

토 론 1-3 | 고계현 (경제정의실천시민연합 사무총장)

토 론 1-4 | 이광재 (한국매니페스토실천본부 사무총장)

주제발표 1

정책선거 정착을 위한 정책공약 비교분석 방안

이영범 _ 건국대학교

정책선거 정착을 위한 정책공약 비교분석 방안

건국대학교 행정학과
이영범

차 례

정책선거의 의미

정책선거의 흐름과 전망

제20대 총선 정당
정책공약 비교분석 방법

향후 일정 및 기대 효과

I. 정책선거의 의미와 전망



정책선거의 개념

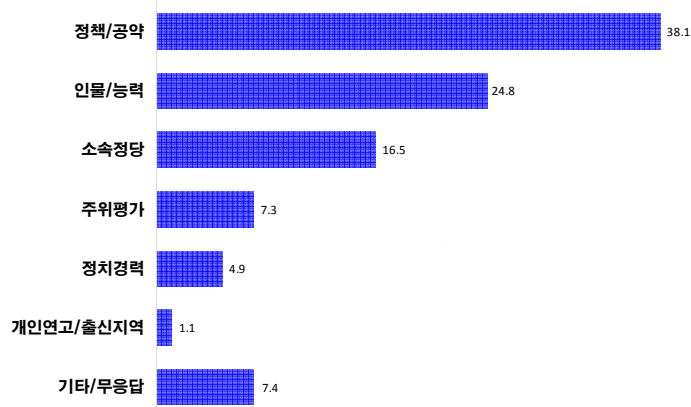
- 정당이나 후보자가 자신이 쌓아 온 경력과 능력, 그리고 앞으로의 국정운영에 대한 비전 등 자신의 정견과 정책을 중심으로 상대 후보자와 경쟁하는 형태의 선거 행태로, 정책선거의 핵심적 요소는 매니페스토(manifesto)임
- 매니페스토(Manifesto)란, 선거에 임하는 정당이나 후보자가 유권자에 대한 계약으로서의 구체적인 목표, 추진 우선순위, 이행방법, 이행기간, 재원조달방안을 명시한 정책이나 공약을 일컫음
- 이에 대하여 유권자는 모든 정당이나 후보자의 정책이나 공약을 서로 비교하여 구체적으로 작성된 것인지, 유권자의 의견을 제대로 반영한 것인지, 실현가능한 것인지 등을 꼼꼼히 따져보고 투표하며,
- 선거 후 당선자는 선거 때 자신이 제시한 공약을 실천하려는 노력을 기울이고 유권자는 당선자의 공약이행 여부를 지켜본 후 다음 선거에서의 지지여부를 결정하자는 것이 매니페스토 정책선거임.

I. 정책선거의 의미와 전망



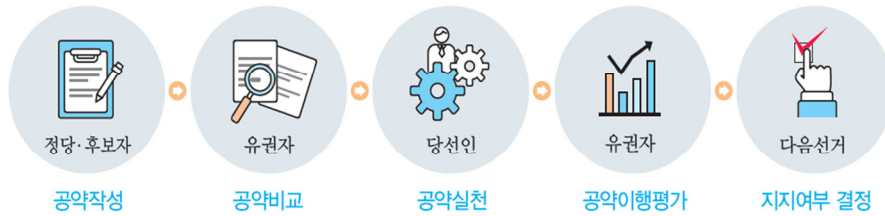
정책선거의 중요성

- 후보선택시 중요 고려 사항 (19대 국회의원선거 유권자 의식조사)



자료 : 중앙선거관리위원회

정책선거의 과정

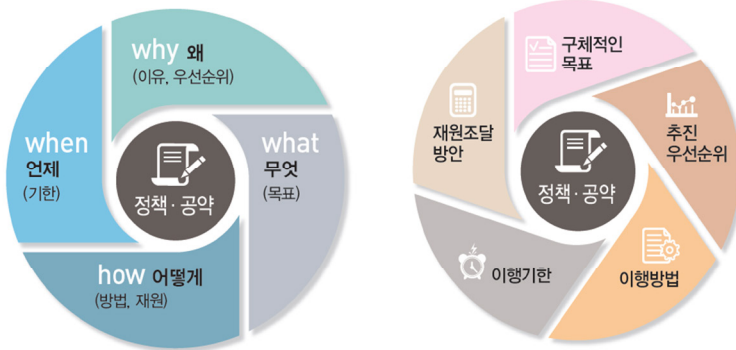


자료 : 중앙선거관리위원회

정책선거 공약의 요건

- 왜 (이유, 우선순위 : why) 하여야 하는지
- 구체적으로 무엇(목표 : what)을 할 것인지
- 어떻게 (방법, 자원 : how) 목표를 달성할 것인지
- 언제(기한 : when) 시작해서 언제까지 완료할 것인지

정책과 공약에는 구체적인 목표, 추진 우선순위, 이행절차, 이행기한, 자원조달방안을 명시해야 합니다.



자료 : 중앙선거관리위원회

정책선거의 효과

- 정치인들의 공약 및 정책을 평가하는데 있어서 실현가능한 공약들만 내세우는 효과를 가져다 주어 포퓰리즘의 근절을 기대할수 있음
- 유권자들로 하여 정책에 중점을 두어 다른 외부 요인(학연, 지연 등)에 의해 휘둘리지 않게되어 공정한 선거문화 확립에 기여할 수 있음
- 후보자들에게 자신의 말과 행동에 책임을 지고 공약을 위해 노력하도록 유도하여 당선 후 책임 정치 실현을 가능하게 함
- 정책선거 유도를 통하여 후보자들간의 비방을 포함한 네거티브적인 선거문화를 탈피할 수 있음

해외사례

- 영국
 - 1834년 보수당의 당수 로버트 필이 “유권자의 환심을 사기 위한 공약은 결국 실패하기 마련이다. 표를 얻기 위한 거짓말은 하지 않겠다.” 며 구체화된 선거공약의 필요성을 강조하고 최초로 매니페스토 제시하였음.
 - 1997년 노동당 당수 토니 블레어는 ‘Now Labour, New Life for Britian’ (영국을 위한 새로운 노동당, 새로운 생활)이라는 매니페스토를 통해 정책 변화를 도모할 것을 천명하며, 매니페스토 10대 정책을 구체적으로 제시하여 집권에 성공함.
- 미국
 - 1993년 미국 뉴욕 시장 후보자 루돌프 줄리아니는 ‘안전한 도시’ 를 공약으로 내걸고 당선하여 경범죄 단속을 시작으로 뉴욕 지하철 범죄 단속 등을 통해 4년 만에 범죄 건수를 40%로 줄이는데 성공하여 뉴욕을 ‘범죄 도시’ 란 오명에서 벗어나게 함.
 - 1994년 미국 공화당 뉴트 김리치는 미국과의 계약(Contract with America)이라는 10개의 정책을 발표해 40년만에 하원 선거에서 승리하여 공화당을 다수 정당으로 만들었으며 당선 후 100일 이내에 정책을 실천하였음.
 - 현재 미국은 당권들이 참여하는 전당대회(코커스)를 통해 인물만을 선택하는 것이 아니라 각종 현안의 방향성과 당의 정책들을 토론회를 통해 선택할수 있도록 하고 있음.



해외사례

➤ 일본

- 일본은 영국을 모델로 하여 1998년 통일지방선거때 처음으로 매니페스토 실시되었으며, 여러 시행착오 끝에 2003년 공직선거법 개정으로 국정선거에서 매니페스토 공약집을 배포할 수 있게 함.
- 특히, 2003년 가나카와현의 마쓰자와 시게후미는 매니페스토 37가지 정책을 발표해 가나카와현지사 선거에서 당선되었으며, 이후 2007년 재선에 성공하면서 일본의 매니페스토 정책선거 확산에 기여함.

II. 정책선거의 흐름과 전망



정책선거의 흐름과 전망

- 우리나라의 매니페스토 운동은 혈연·학연·지연 등의 연고주의와 비방·흑색선전, 선심성 공약, 금권 등을 통하여 당선되려는 선거관행을 극복하고 정책으로 승부하는 정책본위의 선거문화를 이룩하기 위하여 2006년 5·31지방선거에서 처음으로 도입됨.
- 매니페스토 운동은 후보자의 도덕성 검증을 위주로 했던 2000년 총선과 낙천낙선운동 위주의 2004년 총선 때와는 차별성을 갖는, 우리나라 정치 문화의 변화, 민주주의의 성숙, 시민사회 운동의 새로운 선택을 대변한다는 점에서 주목할만한 정치적 사건임.
- 한국매니페스토 실천본부가 2006년 2월 1일에 정식 출범하였고, 한국정책학회, 한국정당학회 등 전문 학회에서도 정책선거 도입과 정착을 위한 다양한 활동을 전개함.

➤ 2006년 매니페스토 운동에 대한 평가는 상반됨.

동아일보는 16개 시도지사 공약 평가에서 높은 점수를 받은 후보들이 실제 득표에서도 거의 대부분 1위를 기록한 것으로 나타나 “좋은 공약을 제시한 후보들은 역시 득표 성적도 좋았다”며 매니페스토 운동의 영향력을 긍정적으로 평가(2006년 6월 1일)

참여사회연구소는 “대부분의 경우 매니페스토 운동이 선거결과에는 커다란 영향을 주지는 못한 것으로 평가” (2006년 7월 20일)

➤ 이러한 상반된 평가에도 불구하고, 매니페스토 운동이 우리의 선거문화를 정책선거를 중심으로 하는 선거문화로 변화시키는 계기가 된 것은 사실임.

➤ 이후 2008년 2월 29일 「공직선거법」 개정을 통해 예비후보자의 정책공약집 작성·배부, 언론·단체 등의 정책비교·평가·공표와 관련된 조항과 함께 선거관리위원회가 정책중심의 선거문화 조성과 정책선거 촉진을 위하여 적극적으로 홍보하도록 하는 의무규정을 신설하여 매니페스토 정책선거가 법제화되었음.

➤ 매니페스토 정책선거의 흐름을 도입기, 정착기, 성숙기로 구분하여 살펴 본다면,

- 도입기는 매니페스토 정책선거 운동의 도입과 시민사회 등 추진주체의 역량을 강화하는 단계
- 정착기는 매니페스토 정책선거의 시스템을 갖추는 단계
- 성숙기는 지속가능한 매니페스토 정책선거가 제도화되는 단계 등으로 구분할 수 있음.

매니페스토 정책선거의 흐름





- 현재 우리나라는 선거관리위원회의 정책선거 정착을 위한 활발한 노력과 한국정책학회 등 전문 학회, 한국매니페스토 실천본부, 경실련 등 시민사회 중심의 매니페스토 운동이 전개되고 있는 상태이나, 법률이나 정치체제 내에서의 정책기반선거 시스템이나 제도화가 현저히 미흡한 상황 임.
- 이는 현재 매니페스토 운동의 한계라고 할 수 있으며, 향후 공직선거법 개정, 지방자치단체 조례 및 규칙 제정과 운영, 그리고 정책기반선거를 위한 정당, 언론, 시민단체 및 유권자의 역량 강화 등을 그 과제를 가지고 있음.
- 무엇보다 매니페스토 운동이 제도화되기 위한 전략적 방향성과 구체적 방안을 설계하는 것이 시급한 시점임.
- 오는 4월에 치러질 제20대 총선은 대다수 국민들에게 정책기반선거 필요성의 공감대를 형성하고 향후 정책기반선거의 제도화를 위한 국민의 요구 창출을 위한 계기가 되어야 할 것임
- 이에 따라 제20대 총선에서 제시되는 각 정당의 정책공약들을 공정하고 객관성 있게 비교분석하여 유권자에게 제시할 필요가 있으며, 이를 위한 정책공약 비교분석 방법에 대한 진지한 고민이 필요함.

III. 제20대 총선 정당 정책공약 비교분석 방법



정책공약 비교분석 과정 개관



정책공약 비교분석 연구단 구성 및 비교분석 영역 도출

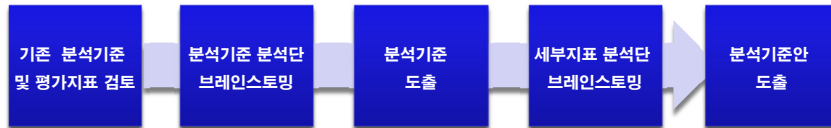
- 공정성, 전문성, 경험 등을 고려하여 전문가로 구성된 총선 공약 연구단을 구성하여 정책공약의 객관적 검증 및 비교분석 실시
- 정책공약 비교분석 연구단은 2인의 공동 단장과 총괄간사, 5개 분야, 분야별 3명의 전문가, 자문위원단 11명 등으로 구성
- 자문위원회는 한국정책학회장을 자문위원장으로 하고, 연구부회장, 지역부회장 11명 모두가 자문위원회 위원으로 참여하여, 정책공약 비교분석의 전문성과 신뢰성을 확보

선정 전문가	선정 규모
정책학 전문가 정책평가전문가 선거공약분석 전문가	제20대 국회의원선거 정책공약 비교분석단 - 공동 단장 2인 - 총괄간사 1인 - 팀장 5인 - 각 팀당 위원 2인 등 총 10인 - 자문위원 11인 ----- 총 29명
예) 제1분과 경제·민생 분야의 경우 - 팀장 1인 - 정책전문가, 정책평가전문가, 선거공약분석 전문가 등 2인	

- 분석영역 도출 : 기존 연구를 참조하여, 선거 정책공약 비교분석 영역을 범주화
- 국민생활의 영역을 경제, 정치·행정, 사회 영역 등으로 구분하고, 영역별 세부정책영역을 선정함

구분	세부정책영역
경제 영역	경제·민생
정치·행정 영역	정치·행정
	외교·안보
사회 영역	교육·환경
	사회·복지

비교분석 기준안 도출



➤ 기존 분석기준 검토

- 송근원(1996): 중요성, 소망성, 시급성, 대응성, 일반적 실현가능성, 차별성
- 허범(1997): 체계적 일관성, 정책의 차별성, 실현가능성, 지적 상정의 중요성
- 송근원(2002): 체계적 연관성, 실현가능성, 효과성, 능률성, 창의성 등.

➤ 기존 평가지표 검토 (각 지표별 세부 내용은 첨부 참고)

- 한국정책학회/조선일보: SMART
- 한국지방자치학회: SELF
- 한국의회발전연구회/동아일보: FINE
- 한국정책학회: 매니페스토 모형 등.

➤ 분석기준 분석단 브레인스토밍

- 기존 분석기준의 적합성에 대한 브레인스토밍 실시
- 정책의 구성요소, 정책의 완결구조 등에 대한 이론적 논의

➤ 분석기준 도출

- 정책의 가치 - 목표 - 수단 - 성과 체계에 따른 분석기준 도출

➤ 분석기준별 세부지표 도출

- 분석기준에 따른 세부지표 및 지표 내용 도출

➤ 분석기준안 도출

정책공약 분석기준안(1)

분석기준	세부지표	지표 내용
가치	명확성	공약이 지향하는 가치는 무엇이고, 그것이 공약에 명확하게 나타나 있는가?
	정합성	공약이 지향하는 가치가 타 공약 가치와 서로 정합적인가?
	소망성	공약이 지향하는 가치가 바람직한 미래상을 담아내고 있는가? 공약이 관련 사회가치나 국가 전체의 이익과 연계되어 있는가?
목표	구체성	공약의 목표는 구체적인가?
	측정가능성	공약의 목표가 측정가능한가? 공약의 달성정도를 계량적으로 모니터링하고 평가할 수 있는가? (매년 공약달성 여부를 측정할 수 있도록 목표치를 설정했는가?)
	체계성	공약의 목표가 상/하위 정책이나 법, 제도와 정합적인가?

정책공약 분석기준안(2)

분석기준	세부지표	지표 내용
수단	재정적 실현가능성	공약 실현에 필요한 자원의 구체적인 조달계획이 있는가?
	법적/정치적 실현가능성	기존 법 체계나 정치적 측면에서 실현가능한 공약인가?
	수단의 구체성	공약의 추진 주체나 방법 등을 구체적으로 제시하고 있는가? 공약이 관련 사회가치나 국가 전체의 이익과 연계되어 있는가?
	시간계획성	공약 달성을 위한 시간계획이 적절한가? 공약이 사회적으로 요구되는 문제 해결에 효과적인가?
성과	효율성	비용 대비 효과에 대한 고려가 충분히 이루어졌는가?
	대응성	공약이 국민의 차별적인 수요를 잘 반영하고 있는가?
	효과성	공약이 사회적으로 요구되는 문제 해결에 효과적인가?

비교분석 이슈



- 제20대 총선 이슈 토론: 전체 분석단 브레인스토밍 및 한국매니페스토 조사 자료 검토
- 팀별 주요 이슈 브레인스토밍 및 주요 이슈 확정 : 전체 회의 결과를 토대로 팀별 주요 이슈 도출

제20대 정책공약 분석 분야별 주요 이슈

- 제1분과 경제/민생 분야
 - ✓ 이슈1: 양질의 일자리 창출 방안
 - ✓ 이슈2: 경제활성화 방안(내수경기 활성화 및 신성장동력을 확보하기 위한 국가적 전략)
 - ✓ 이슈 3. 경제민주화 (독과점, 대기업 규제, 불공정거래, 중소기업 및 영세 자영업자 보호 포함)
 - ✓ 이슈 4. 중산·서민층 주거안정대책 (전·월세, 임대주택 대책 포함)
 - ✓ 이슈 5. 재정건전성의 확보 (재정적자, 공공부문 부채 관리 방안)
 - ✓ 이슈 6. 비정규직 노동자 대책
 - ✓ 이슈 7. 서민 가계금융부담 완화 및 가계부채 문제
 - ✓ 이슈 8. 금융부분 개혁 방안 (주식시장, 외환제도, 금융권의 도덕적 해이 규제 방안 등)
 - ✓ 이슈 9. 조세 형평성 증진 방안: 법인세, 증여세 등.

➤ 제2분과 정치/행정 분야

- ✓ 이슈1: 국회 선진화법에 대한 입장
- ✓ 이슈2: 국회의원 부정부패 및 기득권('갑질') 개혁 방안
- ✓ 이슈3: 개헌과 통치구조에 대한 입장
- ✓ 이슈4: 정당 신뢰 회복 방안
- ✓ 이슈5: 국회 운영의 비효율성 개선 방안
- ✓ 이슈6: 선거구 확정 및 공천제도 개혁
- ✓ 이슈7: 행정개혁 방안 (인사, 조직 개편 포함)
- ✓ 이슈8: 공공기관 개혁 방안
- ✓ 이슈9: 권력기관(검찰, 국정원 등)의 정치적 중립성 확보 방안
- ✓ 이슈10: 지방분권과 지방행정 효율성 제고 방안 (수도권 규제 이슈 포함, 지방분권)
- ✓ 이슈11: 세종시 및 혁신도시로 인한 행정 비효율성 개선 방안

➤ 제3분과 외교/안보 분야

- ✓ 이슈1: 대미 및 대중 외교
- ✓ 이슈2: 과거사 문제 해결 및 대일 외교
- ✓ 이슈3: 국제통상 (FTA, TPP, 중국 중심의 AIIB, ISD 등)
- ✓ 이슈4: 북핵문제 (사드 배치, 개성공단 포함)
- ✓ 이슈5: 남북관계 개선 및 한반도 평화정착 (금강산 관광, 통일 포함)
- ✓ 이슈6: 해상안보 및 해상주권
- ✓ 이슈7: 테러방지법 관련



➤ 제4분과 교육/환경 분야

- ✓ 이슈1: 대학입시제도 개선 (대학서열화 개혁 포함)
- ✓ 이슈2: 공교육 정상화 (사교육비 경감, 교권 확립 등)
- ✓ 이슈3: 지방교육재정(누리과정예산 포함) 개혁
- ✓ 이슈4: 무상보육(유치원-보육원통합, 공립유치원설립 활성화 등)
- ✓ 이슈5: 아동학대 및 학교폭력(자살예방 등 포함)
- ✓ 이슈6: 원자력발전과 신재생에너지의 사용 (사용후 핵연료 처리 방안, 일본 방사성 물질)
- ✓ 이슈7: 환경안전
- ✓ 이슈8: 깨끗한 물이용 보장과 효과적 물관리
- ✓ 이슈9: 대기질 개선을 통한 쾌적한 생활환경 조성 (해외발 오염원 문제 포함)
- ✓ 이슈10: 생태환경보전과 지역개발의 양립 (국립공원내 케이블카 등)
- ✓ 이슈11: 기후변화 대응 강화



➤ 제5분과 사회/노동/복지 분야

- ✓ 이슈 1: 저출산 대책 (일하는 여성 지원, 경단녀, 일/가정 양립 방안, 다문화가정 등)
- ✓ 이슈 2: 고령화 대책 (노인일자리, 노후부담완화, 기초연금 등)
- ✓ 이슈 3: 노사관계 (노사정위원회 운영 포함) 해법
- ✓ 이슈 4: 근로조건 개선(퇴직연금제도, 열정페이, 중소기업 근로조건, 산업안전, 원하도급 공정거래 질서) 등 고용환경 개선
- ✓ 이슈 5: 사회통합 방안 (빈부격차 및 소득/자산/교육 양극화 해소)
- ✓ 이슈 6: 복지재원 조달 방안 (증세, 중앙-지방간 부담 분담 등)
- ✓ 이슈 7: 보육, 노인, 청년, 교육 등 기본적 복지 노선
(복지 분야 전반에 걸쳐 그리고 각 분야별로 보편적 - 선별적 추구 조사)
- ✓ 이슈 8: 연금제도 개혁 (국민연금 및 특수직역 연금, 청년창업자 포함)
- ✓ 이슈 9: 영리병원 허용
- ✓ 이슈 10: 간호간병 통합서비스/포괄간호서비스 확대
- ✓ 이슈 11: 국민 안전 확보 방안: 전염병/질병 통제 관리, 범죄, 재난, 자연재해, 성폭력 등
- ✓ 이슈 12: 서민 의료 비용 경감 대책 (저소득층 의료비 지원, 의료보험 문제)

- 이슈별 질문지 작성: 분석 세부지표에 근거하고 이슈별 특수성을 고려한 이슈별 질문지 작성
예) 경제·민생 이슈3: 경제민주화

주요 쟁점

대기업 독점구조의 개선
독과점 구조에 대한 규제 및 감독
불공정거래에 대한 규제 및 감독
갑을관계 해소
중소기업 및 영세 자영업자의 보호

- 세부질문

1. 위 공약을 통해 달성하고자 하는 사회적 가치는 무엇입니까?
2. 위 공약의 목표는 무엇입니까? 가능한 구체적이고 측정가능한 형태로 기술해 주십시오.
3. 공약 목표달성을 위한 수단에 대해 구체적으로 말씀해 주십시오.
- 대기업 독점 및 불공정행위 규제, 갑을관계 해소에 대한 귀 정당의 입장은 어떤 것입니까?
4. 공약의 재정적, 정치적 실현가능성에 대해 말씀해 주십시오.
- 귀하의 정당은 1.3번의 질문과 관련하여 어느 정도 내부구성원 간 합의가 이루어진 상태입니까?
- 일반적으로 경제상황이 어려우면 상대적으로 경제민주화에 대한 의지가 퇴색하는 경향이 있습니다. 경제민주화실현에 장애가 되는 이러한 상황에 어떻게 대응하시겠습니까?
5. 공약 달성을 위한 시간계획을 말씀해 주십시오.
6. 공약이 달성된다면, 가져올 효과에 대해 기술해 주십시오.
7. 다른 정당 정책과의 차별성에 대해 기술해 주십시오.

IV. 향후 일정 및 기대 효과

향후 일정

- 2월 24일 한국정책학회, KBS 공동으로 각 정당에 정책공약 질문지 발송
- 3월 14일 정책공약 답변 마감, 각 이슈별 정책공약 비교분석 시작
- 3월 30일 분석마감 및 보도자료 준비
- 3월 31일 이후 KBS 뉴스 보도를 통해 분석결과 보도 예정

기대 효과

- 정당과 후보자의 정책공약에 대한 맞춤형 정보제공 및 객관적 분석을 통하여 국민들에게 정책선거에 대한 관심과 이해도를 높이고 참여를 유도
- 정당의 정책능력을 공개적이고 경쟁적으로 증명케 하여 정책경선의 선거문화를 조성
- 전문적이고 중립적인 순수학술기관인 한국정책학회가 정당의 정책경쟁을 매개함으로써 정치권에 대한 국민의 신뢰 증대

<부록> 기존 정책공약 비교 기준



□ 한국정책학회/조선일보: SMART

평가요소		평가내용
S	구체성(Specific)	- 명확하게 표현되어 있는가?
M	측정가능성(Measurable)	- 수치나 비율 등으로 제시되어 있는가? - 신뢰할 만한 자료를 얻을 수 있는가?
A	달성가능성(Achievable)	- 현행 법·제도와 부합하는가? - 지역자원을 활용하여 달성할 수 있는가? - 현재의 여건으로 달성할 수 있는가?
R	적절성(Relevant)	- 지역의 중요문제와 관련되어 있는가? - 공약들 간에 상충하지 않는가? - 투입된 비용에 비해 더 큰 이익을 얻을 수 있는가?
T	시간적 계획성(Timed)	- 임기 내 착수 및 완료할 수 있는가? - 연차별 추진계획이 포함되어 있는가?

- 29 -

<부록> 기존 정책공약 비교 기준



□ 한국지방자치학회: SELF

평가기준	평가분야	평가내용
지속 가능성 (S)	지역발전	- 지속가능한 발전을 지향하는 비전을 제시하고 있는가? - 발전구상과 계획이 지속가능성을 보장하는 수단을 명시하고 있는가?
	환경보전	- 지속가능한 환경보전계획수립을 전제로 하는 정책을 제시하고 있는가? - 환경관리 정책이 환경용량을 강화하고 있는가? - 환경보전과 개발수요의 조화를 꾀하고 있는가?
	사회복지	- 가정복지, 직장복지, 사회복지정책을 망라하고 지속가능한 정책인가? - 지속가능한 복지정책공약이 창의적인가? - 지속가능한 복지정책공약이 저지단체에서 지역으로 추진 가능한 것인가?
자치 역량강화 (E)	주민역량	- 주민참여를 적극적으로 확대하는 정책인가? - 주민에게 학습기회를 확대하는 정책인가? - 주민의 권익을 강화하는 정책인가?
	행정역량	- 행정혁신을 획기적으로 추진하고자 하는 정책인가? - 지식행정을 지향하는 정책을 제시하고 있는가? - 행정과정을 공개하고 협치행정 시스템을 추진하는 정책인가?
	재정역량	- 재정수입증대를 꾀하는 정책인가? - 세출의 효율화를 도모하는 정책인가? - 예산의 성과 창출을 도모하는 정책을 제시하고 있는가?
지역성 (L)	지역특수 문제	- 지역갈등을 해소하는 정책을 제시하고 있는가? - 국가와 지방간의 갈등을 해소하고, 협력관계를 구축하는 정책을 제시하고 있는가? - 지역위기를 타개하는 정책을 제시하고 있는가?
	지역경제 활성화	- 향토자산을 활용하는 정책인가? - 지방의 기업활동을 지원하기 위하여 규제를 완화하는 정책을 제시하고 있는가? - 일자리 창출을 위하여 지역단위의 특수한 정책을 제시하고 있는가?
	지역문화 창달	- 지역문화를 계승하는 정책을 제시하고 있는가? - 새로운 지역문화를 개발 창출하는 정책을 제시하고 있는가? - 지역예술을 보호 육성하는 정책을 제시하고 있는가?
정책이행 계획 (F)	정책이행 평가기구 설치약속	- 정책이행 평가기구 설치가 계획상에 언급되고 있는가?
	이행평가 정보공개 약속 이행평가 결과 공표수단	- 연도별로 정책이행평가 사실을 주민에게 공표를 약속하고 있는가? - 이행평가 결과를 공표하는 효과적인 수단을 제시하고 있는가?

- 30 -

〈부록〉 기존 정책공약 비교 기준

□ 한국의회발전연구회/동아일보: FINE

평가기준	평가분야	평가내용
실현성 (F)	재정적 실현성	- 재원조달방안의 구체성
		- 시간계획의 현실성
		- 재원조달방안의 합리성, 공정성
	정치적 실현성	- 지자체장의 소관사항
- 법령적 제약 여부		
- 행정여량의 부합성		
반응성 (IN)	지역적 반응성	- 지역주민 수요 부응성
		- 소외주민에 대한 대책
	국가적 반응성	- 지역이기주의 초래하지 않음
		- 장기적 안목
효율성 (E)	경제적 효율성	- 저비용의 대안
		- 투입대비 산출
	사회적 효율성	- 우선순위
		- 불필요한 갈등비용 없음

〈부록〉 기존 정책공약 비교 기준

□ 한국정책학회: 매니페스토 모형

요건	평가기준	평가내용
형식 요건	구체성(S)	- 제시된 공약의 목표가 구체적으로 제시되어 있는가?
	측정가능성(M)	- 제시된 공약의 목표가 측정가능한가? - 제시된 공약의 달성정도를 계량적으로 모니터링하고 평가할 수 있는가?
	소망성(A)	- 제시된 공약은 바람직한 미래상을 담아내고 있는가? - 제시된 공약이 후보자의 비전을 담아내고 있는가?
내용 요건	포괄성(N)	- 공약이 관련 국가 전체적 이익과 연계되어 있는가? - 공약이 후보자가 속한 정당의 주요정책과 연계되어 있는가?
	독창성(I)	- 공약이 지역의 핵심현안을 반영하고 있는가? - 공약이 핵심현안을 구체적으로 담아내고 있는가?
	재원조달성(F)	- 제시된 공약 달성을 위한 재원이 조달가능한가?
	시의적절성(T)	- 제시된 공약이 시대적 요청에 부합하는가? - 제시된 공약이 시기적으로 적절한가?
수단 요건	경제성(E)	- 비용대비 효과에 대한 고려가 충분히 이루어졌는가? - 제시된 공약이 제시하는 전략이 다른 방법보다 경제적 인가?
개인 요건	공개성과 포용성(O)	- 후보자는 자신에 대한 정보를 유권자들에게 성실하게 공개하고 있는가? - 후보자는 공약들을 통해 사회의 다양한 구성원들의 이해관계를 포괄적으로 반영하고 있는가?

토론 1-1

정책선거 정착을 위한 정책공약 비교분석 방안

김재일 _ 단국대학교

정책선거 정착을 위한 정책공약 비교분석 방안

토론 1-1

김재일 _ 단국대학교

■ 선거공약분석의 필요성

정책선거(매니페스토/Manifesto)란 선거에 임하는 정당이나 후보가 미래에 대한 비전을 정책의 형태로 유권자에게 제시하는 것으로, 유권자가 제시된 정책의 효과성이나 실현 가능성 등을 평가하거나 이전 선거에서의 정책공약 이행도 등을 판단하여 투표에 임하는 것이라 할 수 있다. 정책선거는 유권자의 선호와 입장을 대변하는 대표자를 선출하는 과정에서 유권자가 원하는 미래를 만들어 낼 수 있는 후보자를 선별할 수 있게 한다는 점에서 그 중요성을 찾을 수 있다. 이와 같은 정책선거가 실질적으로 정착될 수 있다면 우리 정치의 고질병인 학연, 지연, 혈연 등에 의한 연고주의 선거 및 각종 불법선거운동 등 구태한 선거 관행이 지향되고 사회와 지역의 발전을 꾀할 수 있는 토대가 될 것이다.

이와 같은 선거문화의 변화를 위하여 각종 선거 및 정책관련 기관들은 2006년 지방선거부터 지금까지 정책공약분석을 진행해 왔으며, 이에 대한 평가는 긍정적인 면(정책선거에 기여)과 부정적인 면(무용론)이 공존하고 있다. 그러나 어떤 영역이든 문화의 변화가 필요한 경우 이에 대한 초반기의 성과는 느리고 미흡하다고 느껴지는 경우가 대부분이다. 그러므로 10년밖에 지나지 않은 우리 사회의 정책선거가 바람직한 선거문화로 자리잡기 위해서는 지속적인 노력이 기울여져야 할 것이다.

주요 정당에 대한 이번 2016년 국회의원선거 공약분석은 위에서 언급한 노력의 일환으로서 그 필요성과 유용성이 매우 크다고 할 수 있다. 국민들은 지역구 국회의원 외에 본인이 선호하는 정당에 투표하여 이번 20대 총선 기준 47석의 비례대표를 선출하도록 되어있다. 이러한 비례대표제는 소수의 목소리를 어느 정도 반영할 수 있는 대안으로서 대의민주주의제의 맹점 중의 일부를 보완할 수 있는 중요한 기능을 한다. 또한 당론으로 안전에 대한 의결방향을 정하는 경우가 매우 많은 우리 국회(일부 보도에 의하면 90% 선이라고 함)의 현실에서 각 정당이 주어진 이슈에 대해 어떤 의견을 가지고 있느냐를 파악하는 것은 유권자 입장에서 매우 중요한 사안일 것이다. 따라서 민의를 대신하는 사람을 선출하는 국회의원선거에서 유권자의 생각과 가장 유사한 사람을 선택하는데 도움을 줄 수 있는 정당별 공

약분석은 민주주의 발전에 반드시 필요한 요소일 것이다. 따라서 정당별 공약분석의 궁극적인 목적은 유권자가 본인의 의사를 가장 잘 대변할 수 있는 정당을 가치중립적으로 공정하게 선택할 수 있도록 지원하는 데 있다.

■ 공약분석 방향과 시사점

1) 공약분석단의 전문성 및 독립성

한국정책학회 공약분석단은 기획단계에서 주요정책분야를 5개(경제·민생, 정치·행정, 외교·안보, 교육·환경, 사회·복지) 영역으로 분류하였는데, 이는 영역별 전문가가 해당 공약을 분석토록 하여 결과의 타당성과 신뢰성을 제고하기 위한 방안이라 할 수 있다. 2명의 공동단장과 총괄간사로 구성된 총괄반은 공약분석 틀과 방향에 대한 초안을 마련하고 자문위원회의 의견을 수렴하여 분석방안을 마련하였다. 이를 바탕으로 각 영역별로 구성된 팀은 팀장을 중심으로 해당 영역의 특성을 반영하여, 주어진 분석틀을 조정하며 독립적으로 분석업무를 진행할 수 있는 환경을 마련하였다. 이러한 절차는 공약분석의 공정성을 담보할 수 있도록 전문성, 신뢰성, 그리고 타당성을 확보하기 위한 노력의 일환으로 평가된다.

2) 이슈 선정의 대표성

각 영역별로 핵심이슈가 선정되어 이에 대한 각 정당의 입장을 표명토록 하였다. 각 영역의 이슈는 전문가 입장에서 중요하다고 판단되는 것이 아니라 유권자 입장에서 높은 관심과 중요도를 가지는 이슈를 선정하려 했다. 이를 기준으로 각 영역별 팀에서 브레인스토밍을 통하여 이슈 리스트를 작성하고 팀원 간 논의를 통하여 초안을 도출하였다. 이를 바탕으로 공약분석단 전체회의를 통해 각 영역별 최종 이슈 리스트를 마련하였다. 이와 같은 이슈 선정방법은 국가적으로 중요하고 영향력이 큰 이슈보다는 유권자의 선택을 지원하는 입장에서 택한 것이라 할 수 있다. 이를 통해 민의가 최대한 반영된 대표성을 가진 이슈가 선정되어 각 정당의 입장을 유권자의 선호에 최대한 투영하여 판단할 수 있도록 하였다.

3. 공약분석 방법의 평가 및 제언

공약분석단의 전문성 및 신뢰성 확보는 평가의 공정성 확보에 절대적인 요건이다. 한국정책학회의 공약분석단은 학회원 중 해당 분야의 전문가를 선정하기 위하여 회장단내 여러 임원의 의견을 수렴하여 공정성이 확보될 수 있도록 진행되었다. 공정성 확보를 위해서는 평가단의 공정성뿐만 아니라 평가단계의 공정성도 필요하다. 이를 위해서는 각 영역 안에서 존재하는 세부영역의 전문가가 해당 이슈를 평가하였을 때 공정성이 최대한 확보될

수 있을 것이다. 그러나 각 영역별로 3명의 팀원이 구성된 것은 모든 세부영역을 최대한의 전문성을 가지고 평가하는 데에는 다소 미흡한 부분이 존재할 수도 있을 것이다. 그러므로 최대한의 세부영역 전문성을 확보하기 위해서는 각 영역별 팀원의 수를 늘릴 필요가 있다. 또한 이런 대안은 각 팀원이 담당하는 이슈의 수를 감소시키고 이슈별 분석시간과 몰입도를 향상시켜 좀 더 심도있는 분석결과를 가져오는 효과도 있을 것이다.

이슈선정의 핵심은 얼마나 유권자의 관심과 중요도를 반영한 목록을 도출해 내는지에 있다. 이번 공약평가단도 이런 목적을 달성하기 위하여 여러 단계를 걸쳐 유권자가 가장 큰 관심을 가질만한 목록을 도출해 냈다. 하지만 이러한 방법은 2차적인 방법으로서 실제 당사자인 유권자를 대상으로 이슈 목록을 도출해 내는 것과는 일정 부분 차이가 있을 것이다. 따라서 대표성을 가질 수 있는 유권자 샘플을 대상으로 각 영역별로 가장 관심과 중요성이 있다고 판단되는 이슈를 도출하였을 때 유권자에게 가장 필요하고 유용한 공약정보를 제공할 수 있을 것이다.

마지막 쟁점은 각 정당에 이슈 질문지를 전달하는 시기와 관련된 부분이다. 이번 평가의 질문지 전달 시기는 각 정당이 어느 정도 공약집을 완성해 가는 단계에서 제공되어 경제와 복지 영역의 일부 공약은 현 시점에서 공표가 되었다. 각 정당에서는 3월 14일까지 중앙선거관리위원회에 공약집을 등록해야 하기 때문에 현 시점이 공약평가단이 제시하는 질문지에 답을 할 수 있는 준비가 되어가는 시점일 것이다. 그러므로 현 전달시점은 이러한 시간적 관점에서 적절한 시기라고 볼 수 있다. 하지만 조금 다른 시각에서 본 쟁점을 바라본다면 공약평가를 통하여 유권자가 중요하다고 생각하는 이슈를 정당으로 하여금 고민해 보도록 할 수 있다는 것이다. 환언하면 유권자의 핵심이슈를 빠른 시점에서 정당에 제공함으로써 정당이 미처 생각하지 못한 이슈에 대해서 고민하고 입장을 정리하도록 유도할 수 있다는 것이다. 이러한 방법은 정당이 정책선거에 좀 더 깊이 참여하도록 유도하는 효과가 있을 것으로 사료된다.

서두에 언급한 바와 같이 정당 공약분석의 목적은 유권자가 본인의 의사를 가장 잘 대변할 수 있는 정당을 선택할 수 있도록 지원하는데 있다. 이를 위해서는 유권자들의 관심사에 대해 정당이 입장을 표명하도록 해야 하며, 그 공약의 장단점을 가장 공정하게 평가하여 유권자에게 제공하여야 한다. 그러기 위해서는 지금보다 공약평가단을 좀 더 빨리 구성하여 유권자의 핵심이슈를 파악하고 정당에 입장표명을 요구해야 한다. 그리고 좀 더 전문적이고 심도 있는 공정한 공약평가를 위해서 공약평가단 규모를 좀 더 늘려야 할 것이다. 정당공약평가가 가시적이고 즉각적인 효과가 보이지 않더라도 선진선거문화를 정착하기 위해서는 이러한 평가에 대한 지속적인 노력은 절대적으로 필요할 것이다.

토 론 1-2

정책선거 정착을 위한 정책공약 비교분석 방안

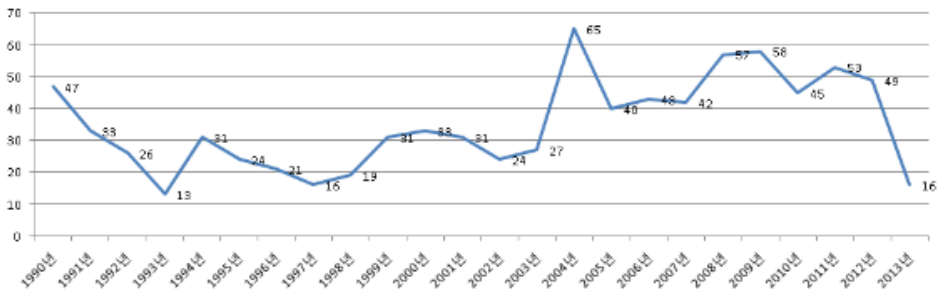
나태준 _ 연세대학교

정책선거 정착을 위한 정책공약 비교분석 방안

토론 1-2
나태준 _ 연세대학교

▣ 정책과 선거

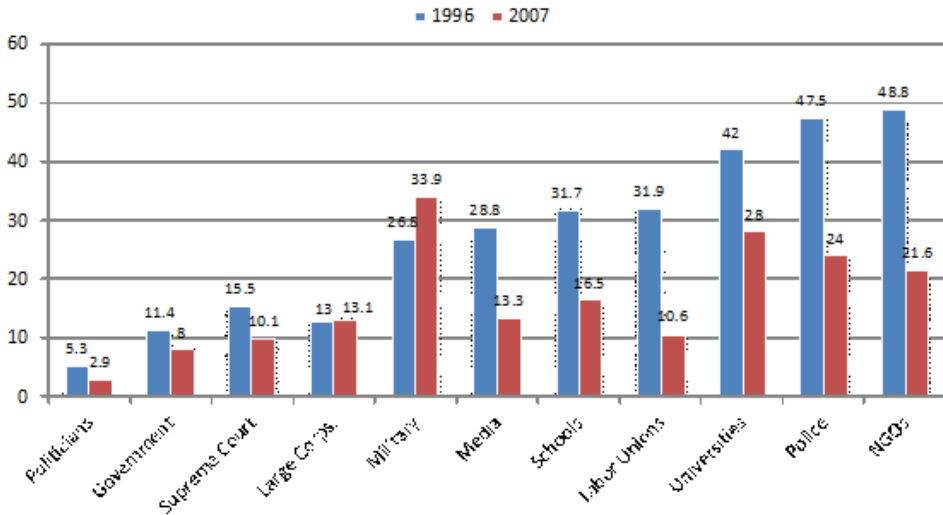
- ‘4.13 총선’ 광주시민 64% ‘현 국회의원 ‘물갈이’ 원해 (‘참여자치 21’ 머니위크 보도, 2015. 12. 29. 광주시민 2,400명 대상)
- 정치에 대한 혐오감, 정책에 대한 불만, 생활체감적 불만, 사회혐오성 무작위 범죄
- 연도별 공공갈등 발생건수 연평균 35.2건 (예정처, 2014): 경제적 이해관계(24.7%), 일방적 정책추진(16.5%), 정부불신 등 사회신뢰 부족(15.5%), 가치, 인식, 이념 차이(12.4%)



- Hungry 사회에서 Angry 사회로: 불신(부패, 불공정성, 정치권 냉소), 불만(사회갈등, 양극화), 불안(노후대비, 경제적 불확실성, 물리적 안전 미흡)
- OECD 회원국 갈등지수 (SERI, 2012)



- 정당에 대한 국민 신뢰 저하: 공공기관 중 최저 (서울대 사회발전연구소)



▣ 제 20대 국회의원 선거는 그 어느 때보다도 다양하고 다면적 이슈를 포함하고 있음

- 북핵 파동과 사드배치 등을 둘러싼 불안한 국제정세
- 야당의 분당, 테러방지법 관련 초유의 국회 필리버스터 등으로 대표되는 정당정치의 난맥상과 민주주의의 한계 봉착
- 누리예산편성 등 복지재원 조달에 대한 중앙정부 vs. 지자체 and/or 교육청의 대결 구도
- 저출산 고령화로 인한 인구구조 변화, 청년실업과 열정페이, 신분차별적 비정규직과 증가속도 OECD 최고, 저성장 경제기조, 수출부진, 흡수저론 등으로 인한 민생경제 부담 (기마사회에서 목마사회로)
- 여전히 풀리지 않는 노사관계, 파괴적, 폭력적 시위와 과잉진압 논란, 무죄선고 --> 힘 없는 경찰과 공권력 실추, 집회장소 신청 후 미사용 --> 시위사회화
- 대통령의 국회의 태만에 대한 날선 비판 vs. 국회의 정부심판론 --> 대의제 민주주의의 한계 봉착?
- 역사국정교과서, 위안부 피해 보상, 선거구 획정, 근로조건 개선 및 연금제도 개혁 등을 둘러싼 이념적 대립과 그를 통해 보다 유리한 고지 점유를 위한 정치적 다툼 --> 우리나라는 계층갈등, 세대갈등, 지역갈등 등을 비롯한 다양한 사건들이 이념적 대립으로 전환되는 경향이 있고, 결국 사회전반적 분열이 초래되고 비용이 수반됨 (예: 세월호 참

사: 원형인양 vs. 절단인양, 기억교실 유지 vs. 교실 정상화)

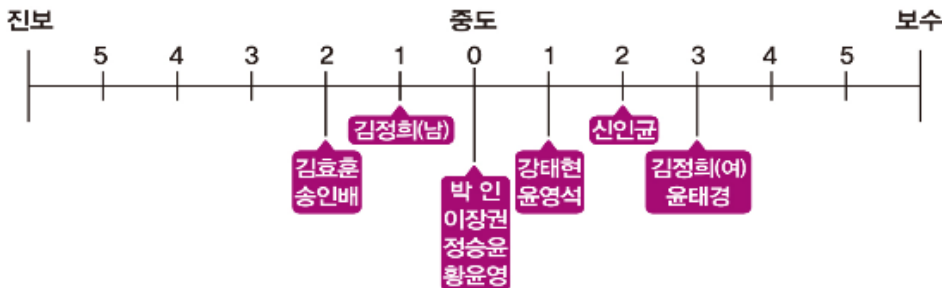
- 그 외 대입제도개선, 공교육정상화, 로스쿨과 사시존치, 아동학대, 기후변화 대응 등 비교적 객관적인 정책이슈에 대한 견해 대립 등도 마찬가지로
- 그 사슬을 끊고 사회적 통합, 화합, 상생으로 나아가야 함: 남북통일보다 사회 내 통합이 우선되어야

▣ 이러한 각종 이슈를 구분하여 유권자 본인이 지향하는 가치를 가장 많이 공유하고 있는 후보와 정당을 선택하도록 하는 것이 투표의 궁극적 목적임

- 유권자가 후보자와 후보자 소속 정당에 대해 종합적 판단을 내리는 것이 중요
- 정책공약분석은 이를 돕기 위한 장치
- 우리나라는 예비후보들의 정책내용보다는 출신지역, 소속정당, 학력, 투표자와의 연고성 등에 의존하여 투표하는 경향 농후하여 정책선거의 한계가 노정되고 있으므로, 선거를 통해 보다 엄중한 판단 필요
- 국회의원들의 성향을 가시적으로 보여주는 것이 가장 바람직함
- 본 정책학회의 정책공약 분석은 국회의원 개개인이 아닌 정당의 공약을 비교분석한다는 점에서 다소 간접적인 성격을 지니고 있음
- 그럼에도 소속정당의 정책기조가 소속 의원들에게 미치는 영향이 지대하다는 점에서 의미가 있음

예시 1. 국회의원후보의 정치성향 분석

■ 국회의원 예비후보 정치성향 분석



예시 2. 국회의원후보의 주요 쟁점별 성향 분석

■ 국회의원 예비후보 주요 쟁점별 입장

주요 쟁점	강태현	김성훈	김정희(남)	김정희(여)	김효훈	박인	신인균
대통령중임제 개헌	X	답변 없음	O	O	O	O	O
지방의회 정당공천제도 폐지	O		O	△	X	△	X
한반도 비핵화 유지	O		O	O	O	O	O
사드 한반도 배치	X		△	△	O	O	O
위안부 협상 무효화	△		X	△	X	X	X
무상급식 확대	O		△	△	△	△	O
대학총장 직선제 폐지	X		△	△	X	△	△
대학 기부금 입학제도 도입	O		X	X	X	X	△
역사교과서 국정화 추진	X		O	△	X	O	O
공공부문 민영화 확대	X		O	O	O	△	O
의료민영화 추진	X		△	△	O	X	X
법인세 인상	O		O	△	X	X	O
임금피크제 도입	O		O	O	O	△	O
파견근무제 확대	△		O	△	X	△	△
아파트 분양원가 공개	X		X	O	O	O	O
주택담보대출 조건 완화	X		△	△	O	O	X
검찰 기소권 독점 폐지	X		O	O	O	O	O
사법시험 제도 존치	O		X	O	O	△	O
사형제도 폐지	X		X	O	O	O	X
원전 폐지	X		O	△	X	X	X
주요 쟁점	윤영석	윤대경	이장권	정승윤	황윤영	송인배	우민지
대통령중임제 개헌	O	O	△	O	O	O	X
지방의회 정당공천제도 폐지	△	X	O	△	X	O	O
한반도 비핵화 유지	O	O	O	O	O	O	△
사드 한반도 배치	O	△	O	O	O	X	△
위안부 협상 무효화	△	X	X	X	△	O	O
무상급식 확대	O	△	O	X	O	O	O
대학총장 직선제 폐지	△	O	X	O	O	X	X
대학 기부금 입학제도 도입	X	O	X	△	O	X	X
역사교과서 국정화 추진	O	O	O	O	O	X	X
공공부문 민영화 확대	O	O	O	O	O	X	X
의료민영화 추진	△	△	X	O	X	X	X
법인세 인상	X	X	O	△	O	O	O
임금피크제 도입	O	O	O	O	O	X	△
파견근무제 확대	△	O	O	O	O	X	X
아파트 분양원가 공개	O	△	O	△	O	△	O
주택담보대출 조건 완화	△	O	O	△	O	X	X
검찰 기소권 독점 폐지	△	X	O	△	X	O	△
사법시험 제도 존치	O	O	O	X	O	X	O
사형제도 폐지	O	△	X	△	O	O	X
원전 폐지	X	X	X	X	△	O	△

*친성 O, 반대 X, 유보 △(답변 순서 소속 정당 이름 가나다순)

■ 제안

▣ 재선 이상 후보자의 경우 의정활동 전반에 대한 평가가 있어야 함

- 공약에 대한 분석만으로는 미흡함 <-- 공공적 약속으로서의 공약 혹은 빈 약속으로서의 공약?
- 오히려, 그 간 1) 참여한 쟁점사안에 대한 투표성향 확인 2) 회기 중 참석시간 확인 보고 의무적 보고 3) 대표적 의정활동 제시 플랫폼 개발 통하여 체계적 비교 가능하도록 하는 장치 등 필요

▣ 공약 자체의 본질적 한계

- 공약은 후보가 당선되었을 때 실시할 정책의 청사진 정도에 불과하며, 급조되는 경우도 많음
- 따라서 유권자로서는 이에 대한 적절한 “할인된 이해”가 필요함
- 재원조달 상 어려움, 여건의 변화, 의견수렴 결과 등으로 인해 실천하기 곤란하거나 혹은 실천하지 않는 것이 바람직한 경우 있음

▣ 기존 정책공약을 재탕삼탕하는 사례가 발생한다는 비판에 대한 반론

- 정책은 안정성과 예측가능성도 중요함
- 개혁과 혁신 뿐 아니라 점진적, 부분적 개선의 중요성 수용 필요: 정책 경험이 많을수록 신중해지고 현실적 접근을 하게 되며, 외부에서 투쟁하고 구호를 외치는 경우 자극적이고 포괄적 개혁을 할 것 같은 이미지를 심을 수 있으나, 실제 결과는 실망스럽고 오히려 정책내용이 개악이 되는 결과도 많음
- 반드시 개혁이 능사 아니며, 현실적 실행 가능성을 면밀히 살펴보는 지혜 필요
- 따라서, 기존 정책공약과 유사하다고 해서 무조건적인 비판은 삼갈 필요 있음

토 론 1-3

정책선거 정착을 위한 정책공약 비교분석 방안

고계현 _ 경제정의실천시민연합 사무총장

토 론 1-4

정책선거 정착을 위한 정책공약 비교분석 방안

이광재 _ 한국매니페스토실천본부 사무총장

정책선거 정착을 위한 정책공약 비교분석 방안

토론 1-4

이광재 _ 한국매니페스토실천본부 사무총장

역시 매니페스토 운동은 선거문화를 정책선거로 변화시키는데 한계를 나타내고 있는가? 모호하게 들릴지 모르겠지만, 개인적으로는 그렇기도 하고 그렇지 않기도 하다고 생각한다. 성과평가는 평가자의 가치에 따라 매우 묘한 차이를 보인다. 후보자의 당락에 영향을 미쳐야 효과가 있다고 생각하는 사람들은 매니페스토운동의 한계에 대해 불평하는가 하면, 선거에서 주권재민의 정신을 구현하고자 하는 사람들은 더디지만 진보하고 있다고 믿고 있다.

어느 쪽이 옳은지는 쉽게 단정할 수 없다. 문제는 사회적 변화에 따른 유권자의 요구에 있기 때문이다. 만일 국회의원 선거에서의 매니페스토가 선거 도구가 아닌, 형식적으로 갖춤성이 높아서 평가 가능한 정책공약으로 제시되고 있고, 선거 이후에도 제대로 지켜지고 있다면 이러한 논거에 반대할 이유가 없다. 반대로 매니페스토운동을 통해 선거에서 주권재민의 정신이 제대로 구현되고 있어 유력 정치인에게 줄서기보다는 유권자 가까이에서 민생정치를 실현하고자 한다면 더 이상 후보자의 당락에 영향을 미치는 것에 관심을 둘 필요가 없다. 현재의 매니페스토운동은 이러한 두 가지 목표를 동시에 달성해야 하는 어려움에 있겠지만, 최소한 대의민주주의 성숙을 위한 민주적 기제로써의 매니페스토운동 접목이라면 후자에 더 가깝다는 생각에 기반하고 있다. 따라서 매니페스토운동 도입 이후의 성과 평가는 대의민주주의 성숙에 맞추어 단계적으로 그 평가를 면밀히 분석하는 것이 필요하다.

이와 같은 이유로 본문에서 제시하고 있는 제20대 총선에서 제시되는 각 정당의 정책공약을 공정하고 객관성 있게 비교분석하여 유권자에게 제시할 필요가 있으며, 이를 위한 정책공약 비교분석 방법에 대한 진지한 고민이 필요하다는 주장에는 전적으로 동의한다. 다만, 누가 공정하고 객관성 있게 정책공약을 비교분석하여 유권자에게 제시할 것이며, 어떤 방법으로 비교분석 할 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있다는 점을 이해해야 한다. 그것은 현대사회에서 유권자들이 원하는 정보는 항상 옳은 절대명제가 아니라, 자신이

추구하는 이념과 가치에 따라 다른 것을 구분하려는 다양성이 강해지고 있기 때문이다. 따라서 서로 다른 생각들을 객관화하고 상호토의를 거쳐 공존을 위한 문제점 해결 방안과 미래비전을 유권자 스스로 설정할 수 있는 기폭제를 마련해 준다는 점으로 선거의제를 설정하거나 비교 분석하는 것이 더욱 정방향성을 갖는다고 생각한다.

이러한 점에서 개발시대 압축성장과 권주의주에 항거하는 세대들이 엘리트 중심의 옳은 것과 틀린 것을 구분하는 이분법적인 이성적 분석방법은 공정 하지도 객관성 있게 분석한 결과도 아니다. 따라서 비교평가 과정에서는 이를 보완하기 위한 소셜플랫폼 구축이 무엇보다 시급해 보인다. 사회학자 스로비키는 2004년 펴낸 '군중의 지혜'에서 “집단지성(collective intelligence)은 중립적이며, 신뢰성이 높고 의견을 수렴하는 속도가 더 빠르다. '조정(Coordination)'의 능력을 가지며, '협동(Cooperation)'의 능력이 있다” 고 했다. 전문가와 시민사회가 디렉터가 되고 선거과정에서 소중한 것을 지켜야 한다는 것을 아는 프로바이더(Provider)를 액티화 하려는 노력이 더욱 시급한지로 모르겠다.

이렇게 본다면 전문가 중심의 학제적 분석이 정책공약을 공정하고 객관성 있게 비교분석하여 유권자에게 제시하기 위한 필요조건도 충분조건도 아니다. 매니페스토본부가 지난 2011년 중앙일보와 함께 예산낭비 사례를 고발하면서 ‘내 세금 낭비 스톱’이라는 캠페인 슬로건을 제시한 것은 ‘예산’이라는 전문가의 용어를 포괄적으로 의미를 살릴 수 있는 ‘세금’으로 접근하여 ‘집단지성(collective intelligence)’을 사회화하려는 노력이었으며, 그에 대한 사회적 반향은 매우 컸다. 특히, 지난 대선에서 매니페스토본부가 언론들의 도움을 받아서 모든 후보자의 공약가계부(공약이행 대차대조표) 공개 토록하고, 공약가계부를 중심으로 후보자 간 상호검증에 들어가면서 우리사회의 재정논쟁을 촉발시킬 수 있었다는 점은 매우 고무적인 일이었다. 결국 선거 때면 선술집에 모여 정책공약을 두고 토론하느냐 온 나라가 들썩인다는 프랑스처럼 현명한 유권자가 선거의제를 주도하는 선거가 정책선거 구현의 기본이라는 것은 현재도 그리고 미래도 마찬가지라는 점을 강조하고 싶다.

본문에서 제20대 총선 정당 정책공약 비교분석 방법. 특히 분석결과의 질을 높이기 위해 제시하는 방법은 바로 분석기준과 세부기준의 제시이다. 이러한 비교분석방법은 많은 시행착오를 거치겠지만, 지속적으로 시도되어야 하는 방안이라는 점에서 심리적으로는 이와 같은 방식에 동감한다. 이러한 접근 방식은 선거에서 어떤 점을 주목해 보아야 하는지 등

에 대한 과학적 평가와 평가의 정교함을 찾아가려는 노력이라 본다. 하지만 이와 같은 노력 또한 정책공약의 실효성과 실현가능성을 평가하는 데 있어서 지표란 ‘무엇을 우선해서 보고 싶은 가’ 라는 사회적 동의가 기반을 이루는 사회적 지표가 사용되어야 하는데, 평가 지표에서 사회적 동의는 어떻게 획득했는가를 고민하지 않을 수 없다.

그러나 보다 본질적인 측면에서, 이러한 노력들은 결국 여전히 지역선거에서 국회의원을 선출하는 총선거에서 유권자의 현명한 선택을 돕는데 얼마나 유효한가 하는 의구심이 있다. 입법권과 사법권, 예결산심의권을 위임하는 국민의 대표 300명을 선출하는 선거에서 너무 정당에 얽매인 것은 아닌가 하는 의구심이 있다. 총선거는 정당공약에만 투표하는 것일까? 설사 대한민국 헌법에서 정당정치를 기반으로 규정하고 있다고 하더라도 문제는 정당을 구성하는 후보들의 정책에도 유권자는 또 다른 한 표를 행사하는데 이에 대한 평가방법은 무엇이 있는가라는 것이다. 본문에서 매니페스토 정책선거의 성숙기를 제도화 되는 단계로 구분하고 있는데, 선관위와 매니페스토본부가 제안하여 2006년과 2008년 등에 공직선거법을 개정과정에서 예산조성권과 집행권이 없다는 이유로 국회의원과 지방의원 후보들이 매니페스토 관련법에서 제외되고 있는 상황에 더욱 주목해야 했던 것은 아닌가? 예를 들어, 지난 2월 18일 매니페스토본부가 ‘과잉입법’, ‘쪽지예산’의 주범으로 지적한 추계조차 못하는 후보자 공약제시를 이번 선거에서 철저히 검증하겠다고 발표했던 ‘공약예산표’를 중심으로 후보자 검증에 집중하여 공직선거법에서 예외인 국회의원 후보자와 지방의원 후보자를 포함시키려는 공동의 노력은 어떠한가? 토론자의 경험상 국회의원 후보들의 선거공약은 무엇을 하겠다는 것은 있으나 어떻게 하겠다는 것이 생략된 희망모음집에 불과한 상황이며, 대통령과 단체장, 정당들은 매니페스토 평가 결과가 차기 선거에서 당락에 영향을 미치거나 미칠 수 있다는 것을 인식하고 있으나 국회의원과 지방의원의 경우 적절한 수단을 통하여 강제할 수 있는 방안이 아직 없는 상황이다. 국회는 대의민주주의의 출발점이며 지역의회는 지방자치의 고향이다. 이와 같이 국민 혹은 지역민을 대표하여 집행부를 적절히 견제하고 협력하는 입법부를 구성할 대표를 선출하는 선거라는 점을 감안할 때, 정당공약의 비교평가만큼이나 후보자 공약의 비교평가가 중요하다고 본다.

한국정책학회는 공영 방송인 한국방송공사(KBS)와 협업하여 KBS 뉴스 보도를 통해 정당공약의 분석결과 보도 예정이다. 이에 반해 매니페스토본부는 지난 10년간 고집스럽게 민영방송과 경제와 문화, 행정영역을 중심으로 언론방송협업체제를 유지하고 있다. 이는 공기업이 운영하는 공영방송 및 학계의 역할과 상대적으로 속도가 빠른 민영방송 및

언론과 운동성이 강한 시민사회의 협업적 역할분담이 필요하다는 경험에서 출발한다. 따라서 학회가 전문성을 중심으로 사고하고 시민사회가 사회성을 더욱 중시하는 것은 당연하다고 볼 수도 있다. 다만, 본문에 대한 비판적 고찰을 토대로 한 토론문을 작성하는 이유는 매니페스토 정책선거를 성숙기에 올려놓기 위해서 정교한 협업이 필요한 시점이라는 긴장감 때문이다. 이를 토론자는 페어링(위성보호덮개) 분리 실패가 직접적인 원인으로 지목되었던 나로호 발사에 자주 비유한다. 매니페스토 운동이 제도화되기 위한 전략적 방향성과 구체적 방안을 설계하는 것이 시급히 요청됨에도 불구하고 10년 동안 단계적으로 접근한 이유는, 사회운동의 속도감과 기대감이 그 내용을 담보하지 못하여 국민들에게 외면 받아 실패하는 경우를 자주 보았기 때문이다.

마지막으로 매니페스토운동에 매진하고 있는 토론자는 정당의 정책경쟁을 매개하고자 하는 노력에 감사드린다. 이와 함께 매니페스토운동의 효과성은 선거현수막의 변천사를 설명하고자 한다. 민주주의는 완성되는 것이 아니라 끊임없이 진보하는 것이다. 그래서 토론자는 60년 동안 정책선거를 전진시킨 민주적 기제를 발견한 바 없다는 개인적 평가로 매니페스토운동을 지속하고자 한다.

시기	현수막 내용
2006년 이전	내가 뭘 놔드리겠습니까, 학교 유치는 제가 책임지겠습니다
2007년	경제대통령 000, 행복배달부 000
2008년	2008년 2월 29일 공직선거법 66조(선거공약서) 개정
2008년	18대 국회의원 선거공약 이행결과 분석(35.16%)
2010년	모든 어른신들께 기초노령연금 지급(월 25만원으로 인상)
2011년	중앙일보 공동, 연중기획 '내 세금낭비 스톱'
2012년	18대 대선후보 공약가계부(대차대조표) 공개 및 분석
2012년	고교 무상의무교육, 무상의료 국공립어린이집 확충
2014년	정부에서 보내준 누리과정 예산 41조 어디에 쓰셨나요? 대통령이 약속한 누리과정 예산, 안 줬다고 전해라~



PART 02

매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례

제 2 회의

사 회 | 박명호 (한국정당학회 회장, 동국대)

발 제 | 박현석 (카이스트)

토 론 1-1 | 조진만 (덕성여대)

토 론 1-2 | 이선우 (서울대)

토 론 1-3 | 이재명 (동아일보 정치부 차장)

토 론 1-4 | 한귀영 (한겨레경제사회연구원 사회조사센터장)

주제 발표 2

매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례

박현석 _ 카이스트

매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례

주제발표 2

박현석 _ 카이스트

■ 매니페스토 공약 재정추계 분석의 필요성

선거기간 중 정당에서 제시한 정책공약에 소요되는 예산을 추정하고, 그 결과가 정당과 유권자들에게 제공된다면 정책에 대한 토론을 활성화하여 정책선거를 확산시키는데 크게 기여할 수 있다. 본 연구는 주요 정당이 제시한 정책공약을 실현하는데 필요한 재정을 추정, 계산하는 작업이 활성화되어 있는 해외 사례를 소개하고, 해외 사례에 대한 연구를 통해 한국의 선거제도와 정치현실에 적합한 매니페스토 공약 재정추계 지원제도의 방향을 모색하여 정책선거 확산에 기여하는 것을 목적으로 한다.

한국은 1987년 대통령 직선제 실시 이후 민주주의의 공고화를 달성하였으며 이후 지속적으로 정치의 질을 높이기 위한 노력을 기울여 왔다. 선거를 통한 공정한 경쟁을 도모하기 위해 공명선거를 정착시키기 위한 노력이 다방면에서 이루어져 왔으며 정당 간의 선거 경쟁의 내실화를 위해 정부 기관 및 민간 단체에서 정책선거 확산을 위한 다양한 사업을 전개하였다.

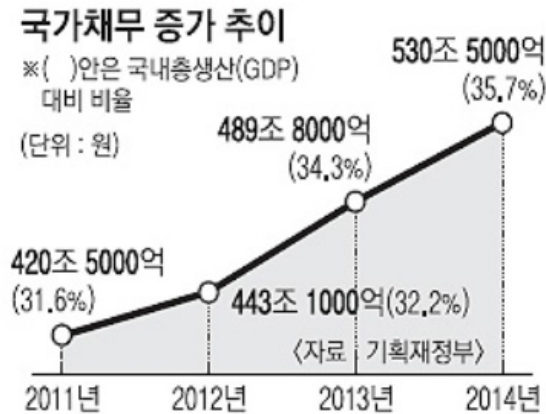
2006년 제4회 전국동시지방선거를 시작으로 매니페스토 운동이 본격화된 이후 매니페스토 운동은 대통령선거 2차례, 국회의원 선거 2차례, 지방선거 3차례를 거치면서 정책선거 활성화를 위한 하나의 의미있는 흐름으로 자리잡았다. 특히 2010년 공직선거법 개정으로 정책선거 정착을 위한 선거공약서 제출 등이 법제화되면서 정책선거를 위한 제도적 바탕이 마련되었다. 하지만 한국의 선거는 여전히 영남과 호남을 중심으로 하는 지역패권 정당에 의해 주도되면서 정책보다는 지역정당에 대한 유권자들의 충성심을 중심으로 하는 지역주의의 영향을 크게 받고 있다. 지역 패권 정당간의 경쟁구도 속에서 흑색선전과 비방, 선심성 공약 등이 난무하고 있으며, 유권자들 또한 정당과 후보자의 정책을 중심으로 투표를 결정하기보다는 인물 중심의 투표행태를 보이고 있다.

매니페스토 운동이 활성화되고 선거공약서 제출이 법제화되었음에도 불구하고 정책선거가 정착되지 않는 이유 중 하나로 부실한 정책 토론을 들 수 있다. 정당 및 후보자들은 선거기간동안 실현 불가능한 공약을 제시하거나 무책임한 선심성 공약을 남발하고 있으며, 유권자들은 개별 정당과 후보자들이 제시하는 정책에 대한 내실있는 정보를 확보하는데 어려움을 겪고 있다. 정책선거를 정착 및 확산시키기 위해서는 정당간, 후보간 실현가능한 공약에 대한 구체적인 토론이 전개되어야 한다. 정책공약의 실현가능성과 내용에 대한 내실있는 토론에 반드시 필요한 내용으로 해당 정책에 필요한 예산에 대한 정보를 들 수 있다. 아무리 바람직한 공약이라도 대규모 예산이 소요되어 현실적으로 지속성이 떨어진다 면 실현가능성이 낮아지거나, 실현되더라도 부작용이 클 수밖에 없다. 정당과 후보자가 해당 정책에 필요한 비용과 기대효과를 정확히 추산하여 구체적인 정책대안을 제시한다면, 선거시기 정당간 정책토론의 질이 높아지고 유권자들은 투표선택의 근거가 될 수 있는 정책에 대한 내실있는 정보와 정책을 실행하기 위해 납세자로서 지불해야 할 비용에 대한 정보를 확보할 수 있다.

선거 공약에 대한 소요예산 추계를 통해 내실있는 정책선거를 정착시켜서 재원 확보방안이 마련되지 않은 선심성 공약의 남발을 막는 것은 재정건전성의 확보라는 측면에서도 중요한 덕목이다. 2008년 세계금융위기 이후 세계 각국은 확장적 재정정책을 통해 위기에 대응하였다. 한국 또한 감세정책과 28.9조원 규모의 추가경정예산 편성 등 GDP 대비 3.6% 규모의 재정확대 정책을 통해 위기에 대처하였다(Eskesen 2009). 이와 같은 대응을 통해 각국은 금융위기에 대응하였으나 그 결과 많은 나라에서 재정건전성이 악화되었다. 경기가 후퇴하고 실업률이 증가하면서 국민들의 복지 수요는 증가하는 상황에서 정부 재정의 건전성 유지는 중요한 과제로 등장하였다.

정부 재정의 건전성을 유지하기 위해 구미의 많은 나라들은 정부의 재정지출을 억제하여 재정 건전성을 유지하기 위한 법적인 구속장치인 재정준칙(fiscal rule)을 도입하고 있다. 본 연구에서 매니페스토 공약 재정추계 지원제도의 모범 사례로 분석하게 될 영국, 호주, 네덜란드의 경우 모두 법적 구속력을 가지는 재정준칙을 도입하였다. 영국은 1998년 재정안정화 준칙을 도입하였고, 호주는 같은 해 공정예산현장을 채택하였다. 네덜란드는 유럽경제통화동맹(EMU)의 회원국으로서 1997년 채택된 “안정과 성장을 위한 협약”에 따라 유럽연합의 기준-한해의 재정적자가 GDP의 3%를 초과할 수 없으며 국가채무가 GDP의 60%를 넘을 수 없음-에 합당한 재정정책을 집행할 법적 의무를 지고 있다(김세진 2011).

재정준칙에 따른 재정건전성 유지가 중요한 목표인 이들 국가들이 효과적인 매니페스토 공약 재정추계 지원제도를 갖추고 있는 것은 결코 우연이 아닐 것이다.



〈그림 1〉 한국의 국가채무

서울신문, 2015년 9월 8일.

(<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20150908004007>)

이들 국가에서는 공약실현에 필요한 재정추계를 통해 이들 공약이 다양한 거시경제 지표와 정부의 재정건전성에 미치게 될 영향에 대한 구체적인 근거자료를 마련하여 선거 기간 동안의 정책토론에 활용하고 있다. 그 결과 정당들은 유권자들에게 신뢰성을 확보하기 위해 예산확보 방안이 마련되지 않은 선심성 재정지출 정책을 자제하고 있으며, 정당들 또한 사실적 근거를 바탕으로 정책을 제시하여 정책 토론이 중심이 되는 정책선거가 정착되었다. 공약에 소요되는 예산 추계를 통해 정책 선거가 정착되고, 정책 선거가 정착된 결과 정당들이 실현 가능한 구체적 공약을 제시하는 선순환 구조가 정착된 것이다.

한국의 재정 건전성은 구미 국가들과 비교할 때 상대적으로 양호한 편으로 재정적자의 위험에 대해 우려해야할 단계는 아니다. 하지만 〈그림 1〉에서 나타나듯이 확장적 재정정책으로 인해 국가 채무가 증가추세에 있다는 점에서 매니페스토 공약 재정추계 지원제도 확립을 통해 재정 건전성을 유지할 필요성이 있음을 확인할 수 있다.

■ 연구 방법

본 연구에서 소개, 분석할 해외 사례는 영국과 호주, 네덜란드이다. 이들 세 나라는 재정

준칙을 확립하였고 매니페스토 공약에 대한 재정추계를 지원하는 제도를 갖추고 있다는 점에서 유사점이 있으나 매니페스토 공약 재정추계의 주체와 범위의 측면에서 각각의 특징을 지니고 있다. 영국의 경우는 정당과 민간 주도로 매니페스토 공약 재정추계가 관례적으로 이루어지고 있다. 호주와 네덜란드는 정부 기구에서 정당의 요청을 받아 매니페스토 공약에 대한 재정추계를 진행한다는 특징을 보여준다. 한편 매니페스토 공약 재정추계 지원제도가 포괄하는 정책의 범위로 볼 때에는 영국과 네덜란드가 다양한 정책을 종합적으로 포함하는 포괄적인 평가 지원제도를 갖추고 정책 실현에 소요되는 비용과 효과를 거시적 측면에서 다루는 반면, 호주는 정책 별로 소요 비용을 추계하는 제도를 갖추고 있다.

이들 세 나라의 유사점과 차이점은 각국의 정치제도와 특유의 정치적 상황에서 기인한다. 따라서 본 연구는 각국에서 매니페스토 공약 재정추계 지원제도를 갖추게 된 정치적 배경과 연원을 우선 살펴본 뒤 각국에서 소요 예산 및 그 영향을 추산하는 방식을 분석하여 소개할 것이다.

■ 영국

가. 매니페스토의 역사

영국은 매니페스토의 종주국으로 간주될 정도로 그 역사가 오래되었을 뿐 아니라, 매니페스토가 가장 성공적으로 운영되어온 모범국 가운데 하나로 늘 인정받고 있다. 물론 그만큼 선거에서 정책공약이 차지하는 비중 또한 어떤 다른 국가보다도 크다.

잘 알려져 있다시피, 매니페스토는 1834년 영국 잉글랜드의 탐워스(Tamworth)에서 치러진 선거과정 중 보수당 로버트 필(Rober Peel) 당수가 정책지향적인 정당홍보물을 유권자에게 제공했던 것이 그 기원이다. 따라서 영국의 매니페스토는 그 역사가 180여 년에 이를 정도로 장구하다. 물론 당시의 정당홍보물이 구체적인 정책 프로그램들을 매우 체계적으로 수록하고 있었던 것은 아니며, 오히려 아주 단순하고 형식적인 수준의 문건에 불과했다. 그럼에도 불구하고, 선거과정 가운데 정책경쟁력이라는 부분이 이때부터 처음 고려되기 시작했다는 점을 감안하면, 영국에 있어서도 그리고 이후의 전지구적인 민주주의의 확산과 정당정치의 발전에 있어서도 영국에서의 매니페스토의 시작은 결코 그 의미가 작다고 볼 수 없다. 이후 1906년 노동당이 매니페스토를 처음 문서화하고 1935년 보수당이 현

재와 꽤 흡사한 형식의 정책공약집을 내놓음에 따라 영국에서는 매니페스토가 자리를 잡아가기 시작하였다(이현출 2005).

하지만 영국에서도 매니페스토 선거가 정착되어 현재의 형태와 유사하게 운영되기 시작한 것은 2차 세계대전 이후부터였다(최홍규 2007, 12). 특히 종전 이후 유럽 국가들 전반에서 복지국가 개념이 부상하기 시작하자 경제와 복지 등의 이슈를 둘러싼 정책 · 공약들이 선거과정에서 점차 중요성을 띠게 되었고, 따라서 정당들로서도 매니페스토 선거 분위기로 수렴되지 않을 수 없었다. 그럼에도 불구하고 영국에서 종전 이후로 매니페스토가 발전할 수 있었던 데에는, 상대적으로 장구한 민주주의의 역사, 의회의 전통, 정당의 발전과 함께 그 안에서 형성된 두 세기 가까운 정책정당화에 대한 각 정당의 노력과 그로부터 파생된 생산적인 정당경쟁의 문화가 자리잡고 있었기 때문이다.

이후 영국 의회선거 때마다 점진적인 발전의 추세를 보여 오던 각 정당의 매니페스토는 1997년 의회선거를 계기로 결정적인 변화의 분기점을 맞게 되었다. 당시 토니 블레어(Tony Blair)가 이끄는 노동당(Labour Party)은 18년만의 정권교체를 노리며 “Britain Will Be Better with New Labour” (영국은 노동당과 함께 더 좋아질 수 있다)라는 제하에 획기적인 선거 공약집을 제시했는데, 이는 이후 영국 매니페스토의 새로운 이정표가 되었다고 해도 과언이 아니다.

뒤에서 다시 자세히 다루겠지만, 이 시점 이후 정당의 매니페스토는 정책 실현을 위한 수치화된 목표, 목표 달성을 위한 자원, 목표 달성에 소요되는 기간 등을 구체적으로 제시했을 뿐 아니라 공약으로 제시된 정책들 간 우선순위까지 명기하기 시작했다. 이와 함께 1980년대까지는 비교적 얇고 간소한 공약집 또한 그 분량이 대폭 늘어나고 디자인도 화려해졌다.

이후 노동당과 보수당(Conservative Party)은 물론, 자유민주당(Liberal Democratic Party) 등 제3당과 그 외의 군소정당들까지도, 비록 주요 정당들에 비견될 만큼 광범위하고 충실한 정책공약들을 담아내고 있지는 못하나, 유사한 형식의 매니페스토를 실시하고 있다. 특히 군소정당들의 경우 고비용 선거운동을 펴는 데 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 매니페스토를 통해 정체성과 경쟁력을 부각시키려는 경향이 계속 강화되고 있다(한국지방자치학회 2014).

나. 선거과정에서의 정당 매니페스토

1) 매니페스토 작성 과정

영국의 각 정당들은 당헌 또는 그에 준하는 규칙에 의거해 매니페스토를 작성하는 것을 원칙으로 하고 있다. 여기서는 주로 노동당의 매니페스토 작성 과정을 주로 보되, 보수당의 경우는 이와 대비하여 비교적 간략히 살펴보고자 한다.

노동당은 당헌 5조에 매니페스토 작성에 관한 규정을 두고 있는데, 이 과정에는 전국 집행위원회(National Executive Committee: NEC), 지역대의원, 노동조합, 의회위원회(Parliamentary Committee) 등 노동당과 연계된 다양한 의사결정기구들과 직능집단들이 단계적으로 참여하게 된다. 특히 합동정책위원회(Joint Policy Committee: JPC), 전국 정책포럼(National Policy Forum: NPC), 정책위원회(Policy Commission), 연례전당대회(Annual Conference) 등 4개 기구가 매니페스토 작성 과정에서 핵심적인 역할을 수행한다(Labour Party 2007, 4-5). 통상 2년 정도의 짧지 않은 기간이 소요되며, 첫 해에는 정책선택지와 그 내용을 검토하고 둘째 해에는 최종 제안을 위한 각 위원회들의 단계적 심의를 거치도록 한다(Webb 2000, 203). 또한 이들에 의해 작성되는 매니페스토는, 역시 뒤에서 다시 설명하겠지만, 후보자 개인의 공약을 포함하지 않고 정당의 정책공약에 모든 초점이 맞춰진다.

각급 선거들을 겨냥한 정책공약으로서 매니페스토의 작성은 합동정책위원회(JPC)로부터 사실상 시작된다. 합동정책위원회(JPC)는 당수를 의장으로 하는 가운데, 각료(8명), 노동조합, 지역지부 대표, 상하원 의원 등으로 구성된 전국집행위원회(NEC) 대표(8명), 그리고 당의 관계기관 대표자로 구성된 정국정책포럼(NPF) 대표(3명) 등으로 구성되는데, 그 중에서는 각료구성원(재야 내각)이 상대적으로 강한 영향력을 행사하는 것으로 알려져 있다. 합동정책위원회(JPC)는 향후 당이 지향해야 할 주요 정책과제들을 선별하고, 정책의제들을 설정함으로써 정책공약 작성 과정의 기초적 단계를 책임지게 된다(이현출 2006).

합동정책위원회(JPC)에 의해 설정된 정책의제들은 전국정책포럼(NPF)의 심의절차를 거치도록 되어 있다. 전국정책포럼(NPF)은 상하원 소속 국회의원들, 지방자치단체 소속 의원들 그리고 유럽의회 소속 의원들은 물론, 다양한 노동당 내 이해관계자집단들(stakeholder

groups)의 대표자에 이르기까지 그야말로 지역과 직능 기준을 아우르는 노동당 관련 대표자 183명으로 구성된 정책심의기구이다. 전국정책포럼(JPF) 소속 위원들은 1년에 2-3주 동안 한 곳에 모여 합동정책위원회가 제안한 정책의제 관련 안건들을 숙의하는 역할을 수행한다. 통상 전국정책포럼(NPF)이 관여하는 단계가 노동당의 매니페스토 작성 과정에서 가장 중요한 것으로 평가된다(정형욱 2007, 34).

그 다음 단계로서 전국정책포럼(JPF)의 집행기관이라 할 수 있는 정책위원회(Policy Commission)가 정기적으로 회의를 열고 정책공약집의 초안을 잡는 역할을 맡게 된다. 초안 작성 과정에는 당내 각종 단체들의 의견은 물론, 당 외의 정책전문가들이나 이익단체들로부터의 제안과 의견까지 수렴되며 반영된다(이현출 2006). 노동당의 경우, 정책위원회(Policy Commission)가 주로 담당하는 이 단계에서 매니페스토의 대략적인 초고가 확정된다고 볼 수 있다.

하지만 정책위원회(Policy Commission)의 주도로 확정된 초안은 곧바로 매니페스토로 확정되는게 아니며, 연례전당대회(Annual Conference)의 최종 승인 이전에 합동정책위원회(JPC), 전국정책포럼(NPF) 등 상위 기구들의 세부적 수정을 목표로 한 일종의 피드백(feedback) 과정을 다시 한 번 거치게 된다(이현출 2006). 노동당은 매니페스토 작성 과정에서 무엇보다도 각급 당기구들, 관련 단체 그리고 당원들 간의 끊임없는 소통과 이를 통한 조정을 중시하고 있기 때문에, 본 피드백 과정은 반드시 요구되지 않을 수 없는 단계인 것이다. 노동당의 공약집은 이 수정 과정을 거치고 난 이후에야 비로소 전국집행위원회(JPC)와 연례전당대회(Annual Conference)에 보고되어 최종적인 승인절차를 밟게 된다.

노동당은 매니페스토 작성을 둘러싼 모든 단계들이 언론을 통해 공개될 수 있게끔 한다. 블레어가 이끄는 노동당의 1997년 매니페스토는 약 1년 6개월 정도의 격렬한 논의 과정을 거쳤으며, 전당대회에서 약 95%의 동의를 획득하는 진풍경을 보여주었다. 당지도부는 상술했던 민주적인 의사결정과정과 투명하게 공개된다면, 정당의 정체성이 강화되는 것은 물론, 전통적인 지지자들뿐 아니라 중도적 유권자를 포함한 부동층의 마음까지 사로잡을 수 있다고 판단했던 것이다(한국지방자치학회 2014).

한편, 보수당의 경우 노동당과는 대비되게 매니페스토 작성 과정의 대부분을 사실상 공개하지 않는 것을 원칙으로 해왔기 때문에, 상세한 정책공약의 결정과정이 제시된 자료는

잘 발견되지 않는다. 노동당과는 다르지만 노동당에 준할 정도의 체계적인 의사결정과정 이 있을 것으로 추측될 수 있을 뿐이다.

다만 보수당의 매니페스토 작성 과정에는 노동당의 경우와 상반된 비교적 잘 알려져 있는 특징이 하나 있는데, 바로 당수가 주도해 하향식으로 정책공약이 결정되는 경향이 매우 강하다는 점이다. 당수는 다른 당원들의 동의 없이도 새로운 공약을 추가하고 기존 공약을 수정 또는 삭제할 수 있는 권한을 보유한다(이현출 2006). 따라서 당수와 고위 당간부 외에는 전혀 몰랐던 정책공약이 매니페스토에 최종적으로 포함되어 당내 다른 행위자들을 놀라게 하는 일들도 종종 발생하곤 한다(한국지방자치학회 2014).

대표적인 예로, 마거릿 대처(Margaret Thatcher) 총리는 보수당이 1983년 총선을 겨냥해 ‘우리 시대의 도전’ (The Challenge of Our Times)라는 제목의 매니페스토 공약집을 내놓았을 때, 당수로서 강력한 영향력을 행사했던 것으로 유명하다. 특히 그녀는 당시 선거를 겨냥한 보수당 매니페스토 작성 과정에서 별 다른 심의 없이 ‘런던시의회’ 폐지라는 논쟁적이면서도 거대한 이슈를 공약화하여 추가했던 바 있다.

2) 매니페스토의 구성

영국 각 정당들의 매니페스토는 집권할 시 향후 5년, 즉 다수당이 되어 내각을 구성하고 국정을 운영하는 동안 추진할 사항들을 중심으로 제시된다. 이를 위한 정책공약집에는 경제, 안보, 가정, 환경, 치안 등 다양한 분야의 공약들을 담고 있다. 특히 국가와 관련된 중대한 이슈들은 거의 빠뜨림 없이 총망라되어 있다고 할 수 있는데, 이를 테면 경제, 재정, 복지 문제, EU와의 관계, 미국 주도 전쟁에의 참여, 핵발전소 이슈, 이민, 범죄율 등이 주요 내용으로 자주 포함된다(한국지방자치학회 2014). 즉, 각 정당들은 정부를 운영하는 데 있어 필수적으로 다뤄질 문제들과, 정당 간 그 시각이 첨예하게 대립될 수 있는 이슈들에 대해 나름대로의 깊은 고민과 적실성 있는 해법을 담고 있는 것이다.

상술하였듯, 영국의 매니페스토는 상기 다양한 정책의 구현을 위한 수치화된 목표, 해당 목표의 달성을 위한 비용과 재원의 조달 방법, 조세와 재정지출 관리, 그리고 목표달성의 기한과 정책 간 우선순위에 이르기까지 정책공약 관련 사항들에 대한 매우 구체적이고 체계적인 계획들을 담고 있다. 이는 매니페스토가 아직 자리 잡지 않은 국가들에서 각 정당

들이 선거 시점에 맞춰 대개 급조함으로써, 구체성과 체계성을 결여한 채 내놓는 일종의 ‘희망사항 리스트’ (wish list)와는 확연히 구별되는 것이다.

앞서 언급했듯이 최근 영국 매니페스토의 모범적 전형으로 간주될 수 있는 1997년의 노동당 정책공약의 일부를 살펴봄으로써 그 구체성을 확인할 수 있다. 1997년 발표된 노동당의 매니페스토에 포함된 정책공약들은 <표 1.>이 보여주듯 매우 구체적으로 수치화된 목표들을 제시함으로써, 그 달성 가능성을 가시화하고 있다.

<표 1> 1997년 영국 노동당 정책공약 예시

향후 2년 동안 현재의 지출제한의 범위를 넘기지 않음
25세 미만 청년 25만 명의 고용 창출
5-7세 아동 학급의 규모를 30인 이하로 축소
100만 명의 환자들을 진료대기 상태에서부터 해방

출처: Powell(2002)

이에 더해 본 매니페스토는 정책의 달성 과정에서 소요되는 비용과 이를 위한 재원 역시 명시하고 있는데, 여기에는 기존 정책의 중단, 축소 등을 통한 재원 마련, 새로운 세금 도입과 세수 증대에 의한 재원 충당, 공공부문의 효율성 증대를 통한 재원 염출 등 다양한 재원 확보 방안들 또한 제시하고 있다.

이를 테면, 상기 공약 가운데 ‘5-7세 아동 학급의 규모를 30인 이하로 축소’ 한다는 공약을 실현하기 위해, 그간 1억 8,000만 파운드의 비용을 수반해온 엘리트교육제도를 단계적으로 폐지함으로써 해당 재원을 충당할 것임을 공표하였다. 또한 ‘25세 미만 청년 25만 명의 고용 창출’ 공약을 실현하기 위해서는 초과이윤을 달성한 기업에 1회에 한해 과세함으로써 재원을 마련하겠다고 제안하였다. 아울러 ‘100만 명의 환자들을 진료대기 상태에서부터 해방’ 한다는 공약과 관련해서는 현행 국민의료서비스(National Health Service: NHS) 개혁 및 이를 통한 효율성 제고에 의해 1억 파운드를 염출해 해당 재원으로 활용한다는 방안을 내놓았다(이현출 2005; 2006).

한편, 영국 정당들의 매니페스토는 정책공약이 실현되는 데 소요되는 기한을 최대한 명확히 제시한다는 특징도 가진다. 모든 민주주의 국가들에서 선출직은, 비록 연임의 가능성

은 있지만, 정해진 임기를 부여받는다. 영국의 국회(하원)의원 또한 5년으로 그 임기가 정해져 있다. 그렇다면 매니페스토가 선거경쟁의 중심이 되는 영국의 특성상 현 집권당은 차기 선거에서 정책공약의 달성 정도에 따라 유권자의 심판을 받게 될 가능성이 높다. 이는 각 정당들로 하여금 정책공약의 달성 기한을 설정하는 데 매우 민감하지 않을 수 없도록 만든다. 즉, 정당들은 집권 기간 동안 달성 가능한 정책들 위주로 매니페스토를 준비할 강한 동기를 가지게 되는 것이다.

예를 들어, 보수당은 2015년 총선에서 ‘무주택자를 위한 주택확대’ 정책을 내걸며 2020년까지 275,000개의 신규 주택을 시중 가격보다 20% 낮은 가격에 공급하겠다고 공약했다. 또한 ‘국제적 빈곤 퇴치’ 정책을 통해 2020년까지 7,600만 명의 빈곤국 어린이들에 대한 백신 지원을 통해 140만 명의 어린이들의 생명을 구할 것이라고도 공약했다 (Conservative Party 2015). 이렇듯 거의 모든 수치화된 공약들은 그 달성 기한을 명시하고 있다.

물론 중장기 정책들, 더 정확히 말하자면 5년 이상 걸려야 완수될 수 있는 공약들 또한 현실적으로 매니페스토로부터 완전히 배제될 수는 없다. 하지만 매니페스토 상에서 이러한 정책공약들은 최소화되며, 포함되더라도 임기 동안 달성할 수 있는 단계별 목표 등이 명시된다. 이를 테면, 보수당은 2015 총선을 겨냥한 매니페스토에서 ‘2050년까지 영국의 거의 모든 차를 ‘무공해 자동차’ (zero emission car)로 대체할 것 ‘임을 공약하면서, 이의 단계적 달성을 위해 5년간 50억 파운드를 투자할 예정이라고 밝힌 바 있다 (Conservative Party 2015, 15).

마지막으로 영국의 매니페스토에서 중요한 부분을 차지하는 항목은 정책들 간에서 우선순위가 명시되어 있다는 점이다. 단순히 핵심 사안들에 대한 정책들이 열거되어 있는 데 머무르는 것이 아니라, 어떤 정책이 다른 정책들에 비해 상대적으로 비중 있게 추구될 것 인지를 명확히 해두는 것이다. 이는 유권자들로 하여금 특정 정당이 집권하고 행정부를 구성할 경우, <표 2>에서 보듯, 각 정당은 매니페스토 상에 정책공약들 간 우선순위를 명확히 함으로써, 공약들 가운데서도 어떤 정책을 우선적으로 실천할 것인가를 명확히 하고 있다. 이는 앞서 수치화된 공약의 제시와 기한의 명시와 더불어 정책들 가운데 어떤 것에 우선적인 방점을 찍고 실천해나갈 것인가까지 분명히 해둔다는 점에서, 특정 정당이 다수당이 되어 정권을 잡을 시 유권자가 해당 정권의 국정운영 방향에 대해 매우 뚜렷이 예측할

수 있도록 한다. 다시 말해, 공약집에 정책의 우선순위가 명시되는 것은 유권자로 하여금 지지정당을 효과적으로 선택할 수 있도록 해주는 체계화된 정당 매니페스토가 완성되는 단계로 볼 수 있는 것이다.

〈표 2〉 2005년 영국 총선 당시 보수당과 노동당의 정책 우선순위

	보수당	노동당
성·인종·소수자 문제	4	1
건강·복지	6	2
정부 효율성	1	3
교육	2	4
법치·치안	3	4
문화 부흥	-	6
국제문제에 대한 개입	8	7
지방분권화	4	7
과학기술 발전	-	9
기업경영 지원	7	10
환경보호	-	-
시장규제	9	-
농업지원	10	-

출처: 정형욱(2007, 32)

3) 매니페스토의 평가

영국에서는 각 정당들의 매니페스토에 대한 평가를 주로 언론사들이 담당한다. 신문과 방송들은 각 정당들의 공약을 비교한 표를 만들고, 정당들 사이의 주요 정책 쟁점들에 관한 정당의 입장을 분석하여 제시한다. 특히 영국 언론은 외부 싱크탱크(think tanks)에 의뢰하거나 자체의 조사·연구기관을 활용하여 정당 간 공약을 정밀하게 검토한 후 이를 발표하는 경우가 많다. 그리고 선거 막판에는 해당 평가에 기초해 지지하는 정당을 공표하기도 한다(이현출 2006).

특히 영국의 언론사들 그리고 이들과 함께 매니페스토 평가의 주축을 이루는 싱크탱크들은 각 정당들의 정책공약을 평가함에 있어 SMART 지표(criteria)를 주로 사용한다.

〈표 3〉 SMART 지표의 평가내용

분석요소		내 용
S	구체성 (Specific)	- 명확하게 표현되어 있는가?
M	측정가능성 (Measurable)	- 수치나 비율 등으로 제시되어 있는가?
A	달성가능성 (Achievable)	- 현행 법 · 제도와 부합하는가? - 현재의 여건으로 달성할 수 있는가?
R	적절성 (Relevant)	- 공약들 간에 상충되지는 않는가? - 투입된 비용에 비해 더 큰 이익이 있는가?
T	시간적 계획성 (Time-Bound)	- 임기 내 착수 및 완료할 수 있는가? - 연차별 추진계획이 포함되어 있는가?

출처: 중앙선거관리위원회(2006, 12)를 수정 · 보완

상기 〈표 3〉이 나타내듯 SMART 지표는 매니페스토에 대한 평가에 적용되는 요소들의 총합이며, 전형적으로 영국을 포함해 많은 국가들에서 각 정당들의 정책공약을 평가하는데 보편적으로 활용되어 왔다. 더 정확히 말하자면, 매니페스토의 선구자인 영국에서 정당 정책들을 평가하기 위해 고안했던 지표인 만큼, 이후 매니페스토를 도입하고자 하는 국가들이 이를 우선적으로 수입하면서 보편성을 갖게 되었다고 보는 게 타당할 것이다.

예를 들어, 노동당의 1997년 매니페스토 가운데 하나였던, ‘5-7세 아동 학급의 규모를 30인 이하로 축소할 것이고 이를 위해 그간 1억 8,000만 파운드의 비용이 소요되어온 엘리트교육제도를 단계적으로 폐지함으로써 그 재원을 충당’ 하겠다는 정책공약은 SMART 지표의 다섯 가지 요소의 측면에서 분석하고 그에 따른 평가를 내릴 수 있는 전형적으로 양호한 공약으로 보인다.

하지만 매니페스토상의 모든 정책공약들이 SMART 지표의 모든 요소의 측면에서 분석 가능할 만큼 잘 다듬어지는 것은 아니다. 특히 일부 요소에서 양호한 평가를 받지 못함에 따라, 다른 요소들에 대한 평가가 사실상 이루어지지 못하는 경우들도 적지 않다. 이를테면, 너필드재단(Nuffield Foundation) 산하 재정학연구소(Institute for Fiscal Studies)는 2015년 총선을 앞두고 각 정당들의 자세 및 공제 관련 정책의 변경 계획을 검토하며 ‘구체성’ (specific)의 측면에서 보수당 공약은 비구체적이고(unspecified), 자유민주당 공약

은 모호하다고(vague) 평가했다. 그리고 SMART 지표의 다른 요소들에 대한 분석과 평가는 별도로 제시하지 않고 있다(Institute for Fiscal Studies 2015). 이는 ‘구체성’ (specific)의 요소를 담보하지 못한 정책공약의 경우, 그 외의 요소들에 대한 평가 또한 적절히 이루어질 수 없다는 것을 의미한다. 이부분에 대해서는 아래에서 다시 설명한다.

다. 너필드재단의 매니페스토 재정 추계(2015년 보수당과 노동당)

1) 보수당

보수당의 매니페스토는 이전 연립정권의 예산 관련 계획을 벗어난 조세 및 복지 관련 공약을 다수 포함하고 있다. 보수당은 2017-2018년에 1억 2000만 파운드의 사회보장지출을 삭감하고 조세회피 및 탈세 방지를 통해 5000만 파운드의 세입을 증대시키는 것으로 목표로 삼았으나, 이 목표들을 달성하기 위한 정책은 제시하지 않고 있다. 아래 <표 4>는 보수당이 제시한 조세 및 복지 관련 계획에 따른 국가재정 변동 추계이다. 영국 매니페스토에 있어 국가재정 변동은 일부 공약의 경우 당이 직접 추계하며 일부 공약은 싱크 탱크가 맡아 함으로써 그 대략적인 윤곽이 잡히게 된다.

보수당의 매니페스토는 복지체계에 관한 몇 개의 작은 변화들을 더 추가하고 있으나, 복지 지출에 미치는 영향이 미미하거나 다소 불분명하다. 대표적인 예는 아래와 같다.

- 18-21세 구직자의 특전을 6개월로 제한한다는데, 이후 청구자는 견습 기간 또는 훈련 기간을 가지거나 상근 지역사회 활동을 하도록 함.
- EU로부터의 이민자들에 대한 복지 혜택 요건 규정을 엄격하게 적용함.

〈표 4〉 보수당의 조세 및 복지 관련 계획에 따른 국가재정 변동 추계

변화	국가재정 변동 (1,000만 달러)
소득세	-4.5
2020-2021년까지 개인공제를 12,500파운드까지 올림	-4.0
2020-2021년까지 고세율 구간 기준을 50,000파운드까지 올림	-1.9
150,000파운드 이상 소득자 연금기여도에 대한 공제율을 낮춤	+1.4
기타 조세	+3.6
상속세에 실주거자 공제 도입	-1.0
조세회피 및 탈세 방지	+4.6
전체 세액 변화	-0.9
복지	
2016-2017년, 2017-2018년 대다수의 청년 복지 동결	+1.0
주거 할인 혜택을 연 23,000파운드로 삭감	+0.1
18-21세 구직자의 특전 가운데 주거 특전 폐지	+0.1
불특정	+9.9
전체 복지 예산 변화	+11.1
전체 수입-지출 변동	+10.3

이외에도 보수당 매니페스토에는 비교적 정교하게 정의되지 않은 정책공약들이 다수 포함되어 있는데, 이에 관해서는 재정 관련 변동 사항을 추계하기가 사실상 불가능하다. 이러한 공약들의 예는 다음과 같다.

- 영구적일 뿐 아니라 공제의 수준 또한 상당히 높은 연간 투자공제 제도 도입
- 영화, 연극, 비디오게임, 애니메이션, 오케스트라 등에 대한 감세 혜택의 유지 및 확대
- G20 국가들 가운데 가장 경쟁력 있는 기업 조세체계의 유지

라. 정치제도와 매니페스토

영국 매니페스토에 대해 정확히 이해하기 위해서는 유권자, 정당 그리고 정부 사이의 관계에 대한 고찰이 요구된다. 제2차 세계대전의 종전 이후 영국 정치체제는 단일 정당이 하원 과반수 의석을 차지한 채 권력이 집중된 행정부를 떠받치는 다수제적 민주주의 형태의 이른바 웨스트민스터 모델(Westminster Model)로 지칭되어 왔다. 즉 영국에서 오랜 동안 지배적인 통치 형태는 ‘단일과반수정당정부’였다.

주지하다시피 이는 단순다수제적 선거제도(plurality electoral system)가 보수당과 노동당 두 주요 정당들 중 하나로 하여금 의회 다수 의석을 차지할 수 있게끔 보장했기 때문에 가능했다. 보수당과 노동당은 전후 단 한 번도 전체 유권자의 과반수 이상을 득표했던 적이 없지만, 소선거구 단순다수제 선거방식 덕분에 과반 의석을 확보할 수 있었다. 자유당(후에 자유민주당)은 소수 정당에 절대적으로 불리한 소선거구 단순다수제 선거제도로 인해 대체로 과소대표될 수밖에 없었다.

선거 매니페스토 역할은 이러한 통치구조에 있어 대단히 중요하다. 웨스트민스터 모델 하에서 선거기간 중 제시되는 각 정당의 매니페스토는, 통상적으로 유권자에 의해 하나의 정당이 내각을 구성하게 될 소지가 크다는 점에서, 적어도 이론적으로는 차기 정부의 정책이 된다고 할 수 있다. 따라서 선거에서 승리한 정당은 자신이 내놓은 정책공약들을 시행하는 데 있어, 일종의 민주적 위임(democratic mandate)을 획득한 것으로 간주될 수 있다. 또한 내각을 구성하는 정당은 바로 자신이 내놓은 매니페스토에 기초해 다수 의석을 차지한 것이기 때문에, 어떤 의미에서는 그 정책공약들을 실시해야 하는 의무를 진다고도 볼 수 있다. 다음 선거 시점까지 유권자들은 집권당이 약속을 지키는지 감시하고 이에 따라 다시 정권을 허용하든지 거두든지 할 것이기 때문이다.

■ 호 주

본 장에서는 호주 정당들의 선거공약 정책비용산출 및 비용추계분석을 제공하는 시스템에 대한 사례를 살펴보고자 한다. 호주는 1998년 공정예산헌장(The Charter of Budget Honesty Act)을 제정하고, 2012년 의회예산처(Parliamentary Budget Office, 이하 PBO)를 설립하여, 선거기간 동안 의회 내 정당들이 보다 현실적이고, 우수한 정책을 공약으로 준비할 수 있도록 정책비용산출 및 예산분석 서비스를 제공하고 있다. 의회 내 기관으로서 예산 및 재정분석을 한다는 점에서 우리의 국회예산정책처(National Assembly Budget Office)와 유사한 것으로 보이지만, 호주의 PBO는 국회예산정책처와 달리 법률안 비용추계가 아닌 의회정당 및 의원들이 요청하는 정책비용산출 및 예산분석(costing and budget analysis request) 정보를 제공한다. 즉 선거준비기간 동안 선거공약의 내실화를 위한 정책의 비용산출을 위한 정보를 지원하는 것이다. 매니페스토 예산작성 시스템으로서 호주 PBO가 어떻게 설립되었고, 어떤 규정 하에서 작동하고 있는지를 살펴 한국적 적용이 가능한지, 어떤 사항들을 고려해야 할지 함의를 찾아보고자 한다.

가. 1998년 공정예산헌장(The Charter of Budget Honesty Act)

호주는 미국식의 연방제와 영국식의 의회제를 혼합한 형태로 영국여왕을 국가원수로 하는 입헌군주제이며, 하원 다수당 당수가 행정부의 수장이다. 호주는 성문헌법이지만 행정부의 권한은 규정되어 있지 않고, 의회신임(confidence)과 부처 운영에 대한 자율성과 책임성(ministerial responsibility), 그리고 내각의 연대책임(cabinet responsibility)이라는 3가지 관습을 통해 결정한다. 따라서 하원의 다수당은 관습을 어떻게 해석하느냐에 따라 보다 강력한 권력을 가질 수도 있다. 하원은 인구비례에 의해 정해진 선거구에서 3년 임기로 선출되는 150명의 의원으로 구성되며, 이들은 소선거구제와 선호투표제(preferential vote)로 선출된다.

호주의 정당은 다수제로 호주노동당(Australian Labor Party, 이하 ALP), ‘자유당(Liberal Party, 이하 LP), 국민당(National Party of Australia, 이하 NP), 지방자유당(Country Liberal Party), 자유국민당(Liberal National Party), 녹색당(Australia Greens), 가족우선당(Family First Party), 호주민주당(Australian Democrats) 등이 있다. 미국과 영국식의 양당제는 아니지만, 20세기 초부터 ALP 대(對) ‘자유-국민(LP, LNP, NP, CLP) 연합’의 양당제 형태를 유지해오고 있다.

현재 호주의 매니페스토 예산작성을 지원하는 PBO의 설립의 기초를 제공한 것은 공정예산헌장이다. 이는 1996년 선거에서 승리한 자유-국민 연합의 존 하워드(John Howard) 연립정부에서 마련되었다. 1983년부터 1996년까지, 호크와 키팅(Robert Hawke & Paul Keating) 총리가 이끈 노동당 정부는 경제개혁 정책을 통해 물가상승을 억제하고 지속적인 경제성장의 기반을 조성했지만, 정부재정 적자와 외채문제를 해결하지 못하여 선거에서 대패하였다. 이에 막대한 재정적자를 이어받으며 등장한 자유-국민 연립정부는 정부지출삭감을 위한 공무원 감축 및 대폭적인 정부기구 축소, 국영통신공사 매각, 세계개혁, 중소기업 규제완화, 노조 역할 감소를 위한 노사관계법 개정 등 “작은 정부 구현”을 위한 개혁정책을 실시하였다. 이러한 재정건전화를 위해 정부는 국가감사위원회(National Commission of Audit)를 설립하고, 재정준칙으로써 공정예산헌장을 마련하였고, 1998년 공정예산법이 제정된 것이다.

이 법의 우선적인 목적은 절차적 투명성을 통해 재정책임성을 강화하고, 예산서류 상 재

정전략을 자세히 기술하여 정책의 집행효과를 개선하는 것이다. 이에 선거전재정보고서(pre-election economic and fiscal outlook report)와 정책비용산출(policy costing)을 발표하도록 명시하였다. 재무부와 재정부(the Departments of the Treasury and Finance)는 공식선거시행령(writ of election)이 발표되고 10일안에 선거전 재정보고서를 준비해야 한다. 이는 선거기간 동안 재정 관련 정보를 제공하여 보다 적합한 대중토론(public debate)을 지원하기 위함이기도 하다. 선거전 정책비용산출은 선거과도기/준비기로 불리는 기간(the caretaker period for a general election) 동안에 정부나 야당이 재무부와 재정부에 요청하는 것이다. 선거과도기간은 법적으로 명시되었는건 아니지만, 기존 의회의 임기만료날이나 공식 선거시행 발표날을 기점으로 시작된다. 이 기간 동안 요청된 정책비용산출의 개요는 일반에게 공개됨을 원칙으로 한다. 그러나 야당이 요청할 경우에는 총리가 이 요청을 받아들일 것을 승인할때만 가능하다(공정예산법 제29조).

이러한 공정예산법에 의한 정책비용산출은 크게 두 가지 차원에서 문제가 있다. 첫째, 선거과도기간동안의 정책비용산출 요청은 자동적으로 일반에 공개되기 때문에 정당들이 요청을 꺼리게 된다. 둘째, 정책비용산출의 요청권한은 정부여당과 제1야당인 두 거대정당에게만 있어, 소수정당의 의원이나 무소속의원들은 이용할 수 없다.

나. 2010년 선거와 PBO의 설립배경

1996년 이후 세 차례의 재선에 성공한 연립정부는 2010년 8월 24일 총선거에서 패배하였다. 선거결과, 하원 150석 중 ALP 72석, LP 66석, NP 7석, 녹색당 1석, 무소속이 4석을 차지하고, ALP가 소수당인 녹색당과의 연합으로 hung 의회(hung parliament)를 구성하게 되었다. 이에 같은 해 9월 ALP와 녹색당은 ‘보다 나은 의회를 위한 합의서(Agreement for Better Parliament)’를 작성하여 기존에 지적되오던 공정예산법의 문제를 PBO설립으로 해결하고자 하였다. 합의서는 하원의장의 독립적인 역할과 지위 강화, 의회 내 질의응답에 대한 보다 명확한 시간제한 및 질문의 적절성 강화, 의회 내 공적중요성 문제(Matters of Public Importance)에 대한 토론 시간의 배분, 위원회(committee)의 조정 등과 함께 PBO 설립을 포함한 의회의 자원확보의 내용을 담고 있다.

합의서 초기단계에서, 소수정당들도 재무부와 재정부에 정책비용산출을 요청할 수 있도록 하기 위한 논의가 있었다. 그러나 이는 야당의 요청은 총리의 승인을 받아야 하기 때문

에 야당에서 원하는 정책의 비용산출 및 예산분석과 관련한 사항들이 총리에 보고되는 것이며, 또한 총리에 의해 승인되지 않는 경우가 발생할 수 있다는 점에서 결론을 내지 못했다. 이에 2011년 3월 PBO의 설립을 위해 정당 간 특별위원회(cross-party joint select committee)가 구성하기에 이르고, 기존의 공정예산법이 해결하지 못하는 문제점을 바로잡고자 하였다. 소수정당의 배제와 정당의 정책비용산출 활성화를 위해서는 무엇보다 정책비용산출 과정이 정치적으로 중립적이고, 객관적이어야 하며, 소수정당을 포함한 모든 정당이 관련 지원을 받을 수 있어야 했다. 이런 점에서 기존의 재무부와 재정부를 통하는 것은 야당의 입장에서 받아들일 수 없었고, 이는 PBO 설립으로 이어졌다. 2011년 법안이 마련되면서 2012년 7월 PBO가 운영되었다.

2010년 선거결과에 따라 형 의회가 구성된 것은 소수정당에 대한 국민들의 지지가 증가하는 것을 의미하는 것이었고, 그런 상황에서 소수정당이 의회의 지원혜택에서 배제되는 것을 녹색당이 간과하지 않은 것이다. 또한 공정예산법에 의하면 선거과도기간 안에 정책비용산출을 요청하는 것은 선거날로부터 4주에서 6주의 시간 안에 해야하는 것인데, 이는 정부에 비하여 상대적으로 정책의 재정 정보가 부족한 야당에게 불리한 것이었다. 즉, 요청한 산출비용에 따라 정책을 보다 현실적이고, 구체적으로 수정하거나 발전시킬 수 있는 시간이 충분하지 않기 때문에 비용산출을 요청한 내용이 그대로 공개되면 선거에서 불리하게 작용할 수 있기 때문이다.

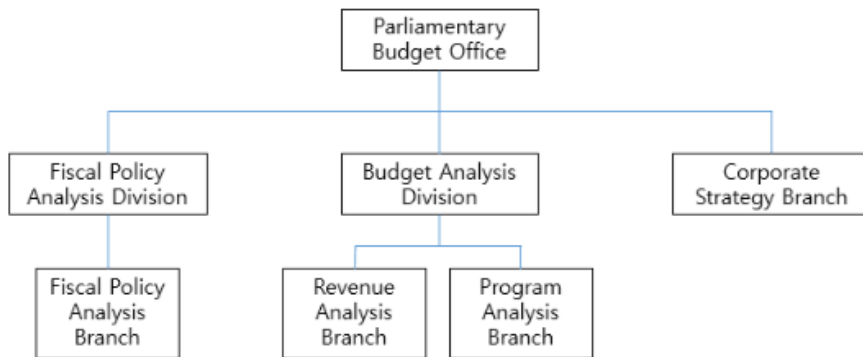
예를 들어, PBO가 설립되기 이전인 2004년 선거에서, 당시 야당이던 ALP는 선거기간 중 “Medicare Gold” 로 일컬어지는 의료보험 정책의 비용산출을 재정부에 요청하였고, 이것이 공개되었다. 그런데 이후 재정부는 야당이 충분한 재원을 마련하지 않은 정책을 내세웠다며 비판하였다(Munro and Paun 2013, p.11 재인용). 이러한 문제로 인해서 야당연합은 재무부나 재정부가 아닌 외부 민간 컨설턴트에 의존하여 비용산출을 해왔고, 이는 집권 여당에 비해 정확성이 떨어지는 것이기 때문에 정부의 비난이 되는 악순환을 겪고 있었다. 2010년 선거 당시 야당연합이 재무부나 재정부에 정책비용산출을 아예 요청하지 않았다는 점은 정책비용에 대한 정보 제공기관에 대한 정치적 중립성이 중요하다는 것을 보여준다.

다. PBO의 조직과 기능

2012년에 설립된 PBO의 조직 및 구성을 보면, 현재 약 40명의 스태프들로 이루어졌으

며, 아시아개발은행(the Asian Development Bank) 및 재정부 등 정부 안팎의 경력을 모두 가진 필 보웬(Phil Bowen)이 처장으로서 2012년 7월 23일부터 임기를 시작하였다.¹⁾ PBO의 조직은 크게 예산분석과(Budget Analysis Division), 재정정책과(Fiscal policy Analysis Division), 그리고 경영전략국(Corporate Strategy Branch)으로 구성된다. 예산분석과는 예산분석 및 정책비용산출을 담당하며, 재정정책과는 PBO 선거후보고서(post-election report of election commitments) 및 재정정책분석을 맡는다. 마지막으로 경영전략국은 PBO의 준수사항을 확인하고, 경영 정책을 집행하고, 원활한 서비스 제공을 담당한다.

PBO 연간보고서(Parliamentary Budgetary Office Annual Report)에 따르면, 설립당시 PBO의 구성은 주로 재정 및 예산 관련 정책 분석의 경력이 있는 전문가들로 이루어졌으며(2012-2013, p.5), 2015년 6월 당시 PBO는 정부로부터 \$7,354,000 (AUD) 규모의 예산을 받아 \$7,240,000(AUD)을 지출하였다(2014-2015, p.55).



〈그림 1〉 PBO 조직구성 (2015.6.30. 현재)

PBO 설립 이전의 경우, 선거과도기간 동안 여당과 제1야당만이 정책비용산출 요청할 수 있고, 이는 모두 공개되었으며, 정책비용산출과 관련하여 정당은 담당부처와 일체의 상의를 할 수 없었다. 그러나 PBO의 설립으로 다음의 내용들로 변경되었다.

- (1) 선거과도기간이 아닌 경우에도 PBO는 정책비용산출을 요청할 수 있으며, 이는 공개하지 않는다.

1) PBO 홈페이지 참조. http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office (검색일: 2016.2.15.)

- (2) 의회 내 정당 및 무소속 의원들 역시 정책비용산출 및 예산분석을 요청할 수 있다.
- (3) PBO의 담당자들은 요청이 들어온 정당의 정책에 대해 정당과 상의를 나눌 수 있다. 하지만, 어디까지나 재정적 차원에서의 논의에 국한되며, 정책의 내용에 대한 의견을 제시하지는 않는다.
- (4) 선거과도기간이 종료된 후 30일 안으로 각 정당 선거공약의 정책비용을 정리한 선거후 보고서(post-election report)를 발간한다.

여전히 선거과도기간 중에 PBO에 요청된 정책비용산출 및 예산분석은 공개를 원칙으로 하며, 재무부와 재정부에도 요청할 수 있다. <표 5>는 PBO의 연간보고서(Annual Report)를 바탕으로 2012년 이후부터 2015년까지 PBO가 받은 정책비용산출 및 예산분석 요청 현황을 정리한 것이다. 이에 따르면, PBO가 설립된 이후 첫 총선이 있던 2013년의 경우 선거일(2013년 9월 7일) 이전에 응답이 완료된 정책비용산출 및 분석 요청건수는 총 1,167건이며, 선거과도기간 동안에 정보 제공이 완료된 것은 685건이다. 그러나 이 기간동안 대중에게 공개된 정책비용산출과 예산분석은 단 85건뿐이다. 또한 선거일 이전에 응답이 완료된 1,167건은 모두 야당(non-government parties)에서 요청한 것들로서 이들은 집권여당에 비하여 PBO를 통해 정책비용산출을 집중적으로 요청하고 있음을 알 수 있다. 특히 공개된 85건은 소수정당인 녹색당이 의한 것이었다. 당시 야당연합 및 무소속 의원들 모두 선거과도기간이 아닌 시기에 PBO에 비용산출을 요청하였고, 여당인 ALP는 공정예산법에 따른 재무부 및 재정부에 요청하였다.

선거가 없던 2012-2013과 2014-2015 기간 동안의 정책비용산출 요청은 각각 621건과 973건이었으며, 응답이 완료된 건수는 461건과 869건이다. 2012년에 설립된 것을 감안하더라도 선거가 있던 2013-2014 당시에 PBO를 통한 요청이 최근보다 더 많다. 이는 추가 분석이 필요하겠지만, 정당들이 PBO를 통해 선거공약의 예산작성을 적극적으로 활용하는 것으로 보인다.

<표 5> 정책비용산출 및 예산분석 요청현황

	2012-2013		2013-2014 ^a				2014-2015	
	2012 (7~12월)	2013 (1~6월)	선거전 (~8.4)	선거기간 (8.5~9.18)	선거기간 후 30일	이후	2014 (7~12월)	2015 (1~6월)
미처리건수(초반)	1	145	463	705	0	0	200	166
요청건수	197	424	736	89 ^b	198	267	386	587

철회건수	6	8	12	109	0	41	6	36
응답완료건수	190	271	482	685	685	155	405	464
응답시간(평균)	48.65	22.6	21.1	9.4	9.4	25.1	16.65	24.05
미처리건수(후반)	0	1	705	0	0	71	175	253

^a 2013년 총선거일은 9월 7일, 선거기간(caretaker period)은 2013년 8월 5일부터 9월 18일까지, 선거후보고서 작성기한은 선거기간이 종료된 날로부터 30일까지, PBO 선거후보고서는 10월 18일에 제출되었음.

^b 89개 중, 85개는 공개, 4개는 비공개된 정책비용산출 요청임.

선거준비기간의 경우 대중에게 공개되는 정책비용자료는 정당의 선거공약에 대한 국민들의 이해를 높이는데 기여할 수 있다. 선거 이후에도 PBO는 의원들이 요구하는 정책비용을 위한 자료를 제공하지만 이러한 요구와 응답에 대한 정보는 비공개이다. 그럼에도 비공개 기간의 임기동안 정당 및 의원들은 정책에 대한 비용산출을 통해서 보다 현실적이고 구체적인 사항들을 고려하여 다음 선거준비기간까지 실현가능성이 있는 공약을 만들어낼 수 있다.

라. 선거후 보고서

PBO는 선거과도기간이 끝나고 30일이 지나기 전, 정당의 선거공약에 해당하는 정책비용을 담은 선거후보고서를 발간하고 있다. 선거 전날까지 정당들은 선거이후 추진하겠다고 공약한 모든 정책의 목록을 PBO에 제출한다. 여기서 선거후보고서에 포함되는 정당은 선거에 참여한 모든 정당이나 선거결과 의회에 진출한 정당을 의미하지 않는다. 가장 최근의 선거후보고서에서는 2013년 8월 5일 임기만료된 당시 의회에서 상·하원을 포함하여 최소 5명의 의원을 배출한 정당만을 지정하고 있다. 이에 따라 PBO는 2013년 10월 18일에 ALP, 야당연합, 녹색당의 공약정책을 담은 선거후보고서를 발간하였다.²⁾

2) 2013년 선거결과, 자유당 대표가 이끄는 야당연합(자유당, 국민당 등)은 90석, 케빈 러드(Kevin Rudd) 총리의 노동당은 55석, 녹색당 1석, 무소속 및 기타 4석을 차지하였다. 그러나 당시 선거후보고서에는 선거결과와 상관없이 기존 의회에서 상·하원에 5명 이상의 의원을 배출한 정당만이 포함되었다. 호주 의회. 2013. "Post-election report of election commitments" (http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office/2013_Election)

선거후보고서 작성 업무는 PBO 설립 당시부터 있던 것은 아니라 2013년 6월 의회지원법(Parliamentary Service Act) 개정으로 추가되었다(Munro and Paun 2013, p.14). 선거후보고서는 국민들에게 정당이 공약한 정책들을 환기시키고, 임기동안 이를 이행하는지를 확인시켜줄 중요한 자료가 된다. 이는 다음 선거에서 국민들이 정당에 대한 평가와 심판을 가능하게 하는 회고적 투표(retrospective voting)의 지표의 역할을 할 수도 있다. 정당에게 있어서도 선거이후 자신들이 약속했던 정책들을 이행하도록 하는 압력으로 작용할 수 있으며, 동시에 제대로 이행하지 못했을 경우는 다음선거에서 보다 신중하게 정책을 제안하게 만드는 기제가 된다.

마. PBO의 활성화를 위한 요건

정당이나 의원들이 PBO에 정책비용분석을 요청할 때, 대부분 정당 대표나 중진의원, 또는 대변인을 통한다(Munro and Paun 2013, p.17). 이는 40여명의 직원들이 150명의 하원 의원과 76명의 상원의원을 일일이 상대하지 않아도 된다는 점에서 필요할 뿐만 아니라 정당에 있어서도 요청에 대한 우선순위를 파악할 수 있게 한다는 점에서 효율적이다. PBO 설립 이전의 경우에는 집권여당만이 주로 비공개 정부 데이터나 부처의 전문지식에 접근하는 것이 용이했던 반면, PBO는 의회 내 야당들 역시 정부 관련 정보를 접할 수 있도록 만들었다. 그러나 단순히 여당 이외의 정당 및 의원들이 보다 많은 정보를 주는 것에 그치지 않고, 이를 통해서 임기동안 정당이 추구하는 정책 집행을 위해 필요한 구체적인 사안들을 고려하게 하고, 제안된 정책이 개선될 수 있는 기회를 제공한다. 정당이 제안한 정책이 보다 개선될 수 있도록 지원하는 것은 정당을 중심으로 한 정책선거가 가능한 매니페스토 정착에 중요한 역할을 하는 것이다.

PBO를 통한 지원시스템의 정착과 활성화를 위해서 몇 가지 고려해야 할 사항들이 있다. 첫째, 신뢰의 문제가 수반되어야 한다. 재무부나 재정부와 달리 PBO는 정부로부터 독립적인 기관이기 때문에 비공개기간 동안 비용산출 요청의 내용을 누설하지 않는다는 점에서 정당 관계자들도 만족하고 있는 것으로 인터뷰를 통해서 드러난다(Munro and Paun 2013, p.19). 이러한 비공개원칙은 정당들이 선거주기에도 정책비용산출을 꺼리지 않고 활용하게 만드는 중요한 요인이다.

둘째, PBO가 정당이 요구하는 정보를 제공하기 위해서는 다양한 정부부처에 접근이 보

장되어야 한다. <표 1>에서 나타났듯이, PBO는 들어오는 모든 요구에 대해 회답하지 못하는 경우들이 있다. 추후 구체적인 확인이 필요하겠지만, 정부부처에 필요한 정보를 요청함에도 불구하고, 확인이 안되는 경우들이 존재하는 것으로 추정된다. 특히 정치적으로 민감한 정책 및 이슈와 관련된 부분이 이에 해당할 것으로 보인다. <표 2>는 PBO가 정당 및 의원으로부터 받은 정책비용산출 및 예산분석을 위하여 관련 기관에 정보를 요청한 현황이다. 이에 따르면, 기한을 지나서 PBO에 정보를 제공하는 부처들이 많다. 그럼에도 불구하고, PBO의 운영에 있어서 관련부처의 정보제공은 필수적이다.

<표 6> PBO가 관련 부처에 보낸 정보 요청 현황

	2012-2013		2013-2014				2014-2015	
	2012 (7~12월)	2013 (1~6월)	선거전 (~8.4)	선거기간 (8.5~9.18)	선거기간 후 30일	이후	2014 (7~12월)	2015 (1~6월)
요청한 건수	85	275	95	98	45	238	76	127
기한 내 회신건수	43	106	42	73	16	131	50	97
기한 후 회신건수	42	140	49	45	35	129	36	33

마지막으로 독립기관으로 PBO가 활성화되기 위해서는 조직구성과 운용의 독립성이 보장되어야 한다. PBO는 행정부로부터 예산을 지원받지만, 행정부 소속기관이 아니기 때문에 PBO의 장(長)은 정당 간 공공회계 및 감사 위원회(cross-party Joint Committee of Public Accounts and Audit)의 승인을 받아 상·하원의 리더에 의해 임명된다. 예산 집행에 대한 부분 역시 정당 간 공공회계 및 감사 위원회가 매년 심사한다. 이러한 독립성의 보장은 정치적으로도 특정 정당으로부터 영향을 받지 않을 수 있을 것이다.

■ 네덜란드

네덜란드의 매니페스토 공약 재정추계 지원제도는 선거시기 정당들이 중앙정부 산하 중앙계획국(이하 CPB)³⁾에 공약 실현에 소요되는 재정추계를 의뢰하는 형식으로 진행된다. 네덜란드의 매니페스토 공약 재정추계 지원제도는 제2차대전 이후 네덜란드 경제의 재건을

3) 네덜란드어 명칭을 영어로 직역하면 Central Planning Bureau이다. 하지만 이 기관의 공식 영어 명칭은 Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis이며 네덜란드 경제정책분석국이라는 명칭이 이 기관이 업무에 대해 보다 직관적으로 설명한다고 볼 수 있다. CPB는 그 이름과 달리 경제계획과는 무관하며 정부의 경제정책의 비용과 효과를 다양한 경제학 모델을 활용해 과학적으로 분석하는 것을 그 소명으로 한다.

위해 설립된 CPB를 중심으로 1983년에 시작되었다. 처음에는 주요 3개 정당을 대상으로 하여 정해진 일부 정책에 대해서 정당의 요청을 받아 재정추계 작업을 진행하였고, 점차 지원대상과 포괄하는 정책의 범위를 확대시켜 현재는 소수정당을 포함한 의회에서 활동하는 10개 정당에 지원제도를 활용할 수 있는 기회를 제공하고 있으며 포괄하는 정책의 범위 또한 확장되었다.

가. 선거공약 재정추계 지원제도의 설립 배경

네덜란드의 매니페스토 공약 재정추계 지원제도를 이해하기 위해서는 네덜란드의 정치제도와 국제적, 국내적 정치경제 여건에 대한 소개가 필요하다. 1970년대 이후 서유럽의 산업민주주의 국가들은 물가와 실업률이 동시에 상승하는 전대미문의 스태그플레이션을 겪고 있었으며, 경기 불황과 복지 지출로 인해 만성적인 재정 적자에 허덕이고 있었다. 네덜란드도 예외가 아니었으며 심각한 재정적자로 인해 네덜란드병이라는 표현이 널리 회자되기도 하였다. 1982년에 집권한 루드 루버스 총리는 노사정 대타협을 통해 임금인상 자제, 고용창출, 사회보장제도 개혁 등을 주요 골자로 하는 바세나르 협약을 맺는데 성공하였다. 바세나르 협약을 통해 네덜란드는 이른바 폴더 모델(polder model)이라고 불리는 네덜란드식 사회적 정치경제 모델을 확립하였다. 폴더 모델의 골자는 노사 합의에 의한 임금인상 억제, 건전 재정, 국가경쟁력 제고의 세 가지로 이루어져 있다. 임금 억제를 통해 기업의 비용 부담을 경감시키고, 이를 통해 고용 확대와 국제경쟁력 강화를 추구한다. 그 결과 경제성장을 통한 세수증대를 통해 재정 건전화를 달성하고, 정부는 재정 여력을 활용하여 고용 확보에 적극적인 기업을 지원하는 선순환 구조를 확립하는 것이다(전창환 2003). 1980년대 초반 재정 건전성을 강화하는 일환으로 매니페스토 공약 재정추계 지원제도가 확립되었고, 유럽경제통화동맹(EMU)이 강화되면서 재정건전성에 대한 국제적 수요 또한 증대되었다. 이와 같은 국내외의 흐름 속에서 네덜란드의 매니페스토 공약 재정추계 지원제도가 확대 강화되었다.

네덜란드에서 선거공약 재정추계 지원제도가 정착된 데에는 국내정치적인 요인 또한 크게 작용하였다. 네덜란드는 순수비례대표 선거제도와 의원내각제를 채택하고 있다. 그 결과 네덜란드의 정당제도는 다당제로 분류될 수 있으며 1917년 이래 단일 정당이 하원의 과반수를 차지하여 단독으로 정부를 구성한 사례가 없었으며 항상 연립정부에 의해 행정부가 구성되었다. 네덜란드의 연립정부 구성은 2-3달이 소요되는 짧지 않은 타협의 과정이

다(Van Geest 2015). 연립정부의 구성은 연립정부협약(coalition agreement)이라는 문서 형태의 합의문을 통해 완성된다. 연립정부협약은 방대한 분량의 문서로 연립정부에 참여하는 정당들이 합의한 구체적 정책의 내용과 소요 예산 등이 명시되어 있다. 2012년 연립정부가 구성될 당시 협약의 경우 연립정부 구성을 위해 참여 정당간에 합의된 정책의 내용에 대해 57쪽에 걸쳐 구체적으로 상세하게 기술하고 있으며, 후반부는 별지 형식으로 하여 연립정부의 정책을 구현하는데 소요되는 비용 및 정책의 거시경제적 효과에 대한 추계 결과가 47쪽의 분량으로 명시되어 있다(Government of the Netherlands 2012).

후반부의 재정 부록은 구체적 정책에 대한 소요 예산 및 기대 효과가 수치화되어 있으며, 전반부에서 기술된 내용이 후반부 재정 부록의 내용과 상충될 경우 재정 부록에 기재된 숫자에 따라서 예산이 배분되어야 하는 등 재정추계의 역할이 매우 중요하다. 예를 들어 본문에서 교사 봉급 인상을 위해 400만 달러를 사용하겠다고 했으나 재정추계 부록에서 300만 달러를 사용하도록 되어 있으면 예산을 300만 달러로 책정해야 하는 것이다 (Van Geest 2015). 연립 정부 구성을 위한 정책 협의가 이와 같이 구체적이므로 선거에 나서는 정당들의 공약 또한 매우 세부적이고 구체적으로 작성되어야 한다. 이 과정에서 CPB의 선거 공약 재정추계 지원제도의 역할이 핵심적이다.

나. 선거공약 재정추계의 주체 및 방식

유권자들이 선거 공약을 검토하고 투표를 하는 선거 시기가 다가오면 각 당이 제시한 공약에 대한 평가를 도울 수 있는 정보에 대한 유권자들의 수요가 증대된다. CPB가 이 작업을 맡아서 진행하는 것으로, 각 정당이 공약 재정추계치를 제시하는 것은 법적 의무사항이 아니며, CPB는 각 정당들이 지원제도를 활용할 수 있는 기회를 제공한다. CPB에서 선거공약 재정추계 작업을 진행하는 까닭은 CPB가 정부에 대해서 제공하는 서비스와 유사하며 또한 깊이 연관되어 있기 때문이다. 거시경제지표 예측, 정부정책 영향 평가, 정부정책이 경제에 미치는 영향 등을 분석하는 것이 CPB의 소명이며, 그 연장선 상에서 CPB가 정당에 유사한 작업을 지원하는 것이다.

매니페스토 공약의 재정추계 지원 작업은 그 범위가 점차 확대되었다. 처음 실시된 1983년에는 3개의 주요 정당의 공약에 대해 분석하였고, 점차 10개 정당까지 확산되었다. 시간이 흐르면서 연립정부에 참여할 의사가 있는 진지한 정당이라면 CPB에 재정추계를 의뢰하

는 것이 당연한 수순으로 인식되었다. 정당에서 정책의 비용에 대해 언급하지 않는다면 보도매체에서 할 것이다. 정당이 신뢰를 받기 위해서는 CPB에 매니페스토 공약에 대한 재정 추계를 의뢰해야 하는 것이다.

재정추계 지원 작업에서 다루는 정책의 범위(topic) 또한 확산되어 왔다. 정당들은 선거 기간 당연히 유권자들에게 신뢰받는 모습으로 인식되고 싶어하며, 따라서 CPB에서 분석하는 대상에 속하는 정책에 관심을 기울여 왔다. 그 결과 CPB의 재정추계에 포함되지 않는 정책들은 상대적으로 도외시되는 경향을 나타내었다. 따라서 CPB는 재정추계 대상에 해당하는 정책분야를 확산시켜야 했다(Van Geest 2015).

다. 재정추계의 내용 및 평가방법

CPB의 선거공약 재정추계에서 중점적으로 다루는 지표는 다음과 같다.

- (1) 직접적 소요 예산: 정당들이 제시한 계산이 정확한가를 확인.
- (2) 정당 공약이 거시경제 지표에 미치는 중기 효과
- (3) 정당 공약이 구매력에 미치는 중기 효과
- (4) 정당 공약이 정부 재정과 부채에 미치는 중기 효과
- (5) 정당 공약이 정부 재정의 지속가능성에 미치는 장기 효과
- (6) 정당 공약이 고용에 미치는 장기 효과

과거에는 정당의 정책이 탄소 배출에 미치는 환경효과도 포함되었으나 2013년 판 선거공약 재정추계 분석결과에는 더 이상 포함되어 있지 않다(CPB 2012). <표 7>은 재정 추계에서 평가되는 요소들을 요약해서 보여주고 있다. <표 7>의 상단부는 CPB에 재정추계를 요청한 10개 정당의 명칭이며, 원편의 항목들은 각 정당의 정책이 종합적으로 미치는 영향을 보여준다. 예를 들어 첫 번째 항목은 각 정당의 정책을 집행한 결과 종합적으로 EMU와의 재정 균형에 미치는 중기 영향 예측치를 보여준다. 그 밖에 정부 부채, 국민총생산, 실업률 등에 미치는 중기 영향과 구조적 실업률에 미치는 장기 영향을 예측해 수치화하였다. 이 표를 통해 유권자들은 다양한 정보를 얻을 수 있다.

〈표 7〉 재정추계 결과 요약

	VVD	PvdA	PVV	CDA	SP	D66	GL	ChrU	SGP	DPK
changes compared to baseline										
EMU balance (2017, ex ante, billion euros)	16	15	7%	13%	10	14	15	14	14%	10%
EMU balance (2017, ex ante, % GDP)	2.5	2.4	1.1	2.1	1.6	2.2	2.4	2.2	2.2	1.6
EMU balance (2017, ex post, % GDP)	1.4	1.1	1.3	1.1	0.8	1.0	1.0	1.1	0.7	0.9
Sustainability (% GDP)	3.2	2.4	0.4	3.4	1.6	3.3	3.2	3.3	2.5	1.9
General government debt (2017, % GDP)	0.4	0.5	0.6	0.5	-1.4	-0.5	-4.8	-1.6	0.0	0.6
GDP volume (2017, %)	-0.2	-2.3	0.7	-0.6	-1.8	-1.1	-2.0	-1.4	-1.4	-0.4
Unemployment (2017, pp*)	0.8	1.3	-0.5	1.2	0.4	1.3	1.1	1.0	1.5	0.6
Balance of general government debt (2017, % GDP)	1.1	1.3	1.2	1.0	0.5	1.0	0.2	1.0	0.9	1.6
Structural employment (2040, pp)	3%	-1	-½	2½	-3%	1½	2½	1	1	0
Structural unemployment (2040, pp)	-2	-½	-½	-1	½	-¾	-1¾	-¾	-½	-½
Purchasing power median (2017, a)	-1½	-¾	2	-3½	3	-2½	2½	1	-1	-1½
Buying power differences (2017, a):										
Lowest and highest income ratio (b)	-2	3%	¼	-½	6%	-¾	1	-½	¼	¾
Social benefit–employee ratio	-6%	1½	-2¾	-¾	½	-2	-½	-2	2	-1½
Pensioner–employee ratio	-2½	¾	-¾	1	-2½	0	-3½	-2	-1	¾
Greenhouse gases (2020, Mt CO ₂ eq)	-14	-34	5	-7	-23	-31	-63	-28	-16	4
Renewable energy (2020, pp)	5	9	-1.5	2	5	7	9	8	5	-1.5
Employment in health care (2017, x 1,000)	-75	-55	-5	-50	-25	-45	-15	-60	-55	-20
Private contributions Zvw (2013, euros)	70	-30	-60	40	-110	50	20	50	-30	-60
More (+) or less (-) market mechanism cure	+/-	--	-	+/-	--	+/-	+/-	+/-	+/-	0
GDP effect education (structural, %)	2.9	2.7	-0.2	0.7	0.5	3.5	1	1.8	0.7	0.8
Innovation (score between + and -)	?	?	-	0	+	+	?	?	?	?
Housing market (welfare gains, % GDP)	-0.2	0.4	-0.9	-0.1	-0.4	0.1	0.7	0.3	0.4	0
Price of owner-occupied housing (2017, %)	2	-5	2	-2	-4	-3	-7	-5	-5	0
Net rent (2017, %)	1	3	-5	2	-5	1	6	3	2	0
Transport and mobility (welfare gains, % GDP)	-0.01	0.02	-0.02	-0.02	0.01	0.04	-0.04	0.02	0	-0.02
Car use (2020, %)	2	-10	2	2	-15	-15	-22	-15	0	2
Public transport use (2020, %)	-2	5	0	-2	12	5	20	7	0	2
Traffic jams on motorways (2020, %)	10	-37	12	7	-20	-47	-67	-32	-25	15
Biodiversity (Birds and Habitats Directives; pp)	-10 to -5	0 to 5	-10 to -5	-5 to 0	5 to 10	10 to 15	20 to 25	0 to 5	-5 to 0	-10 to -5

* Percentage points
(a) %, cumulative 2013–2017.
(b) Lowest incomes: under 175% gross minimum wage; highest incomes: more than 500% gross minimum wage.

일례로 VVD의 정책은 PvdA의 정책과 비교할 때 실업률(〈표 7〉의 푸른색 타원)을 낮추는 데에는 효과적이지만, 반대로 온실가스 배출을 감축하는 데에는 PvdA의 정책이 VVD의 정책보다 효과적이다(〈표 7〉의 붉은 타원). 이 표는 각 정당의 정책의 증장기에 걸친 종합적 효과를 한눈에 보여주는 동시에 각 정당을 선택하는 데에 따르는 기회비용 또한 파악하기 쉽도록 구성되어 있다.

방대한 분량의 선거공약 재정추계 자료집에는 〈표 7〉에 포함된 개별 항목 별로 정책을 세분화하여 10개의 정당의 정책을 검토하고, 소요 비용과 그 효과를 계량화하여 보여준다. 이에 따라 약 2500여개의 측정 항목이 포함되고, 60여명의 CPB 인력이 투입되어 3개월 여의 준비과정을 거치며, 400쪽에서 500쪽에 이르는 방대한 보고서를 결과물로 생산한다(Van Geest 2015). 2013년판의 경우 456쪽에 이르며 각 정당별로 14쪽에서 18쪽의 분량을 할애해 정책에 대해 분석하고 20쪽에 걸쳐 계량화된 분석결과를 기술한다(CPB 2012).

CPB의 분석방법은 경제학과 재정학의 이론과 모델에 입각하여 정책의 비용과 효과를 추정하는 것이다. 주로 세대간회계모형, 노동공급모형, 미시-시뮬레이션 모형 등을 활용하며, 정책의 법률적 실현가능성 등을 확인하기 위해 전문가의 자문을 구한다.

라. 네덜란드식 선거공약 재정추계 방식의 한계

CPB의 재정추계 지원은 선거 시기 정책에 대한 토론을 증진시킬 수 있다는 점에서 긍정적이다. 과학적 방법론을 통해 사실에 기반한 추산 결과를 제시하여 정당과 유권자들이 정책에 대해 정보를 교환하는 정책선거를 진작하는 데에 큰 도움이 된다. 이 과정에서 보다 포괄적이고 유용한 평가를 위해서는 정당의 참여가 필수적이다. CPB가 정당의 정책을 정확하게 이해해야만 정확한 예측치를 계산할 수 있다.

네덜란드 방식의 선거공약 재정추계는 유용하지만 완벽하다고 볼 수는 없다. 첫째, 정당들이 CPB의 평가 지표에 포함된 정책 이슈에 집중하고, CPB의 추계 항목에 포함되지 않은 부분은 도외시킬 가능성이 있다. 둘째, 재정추계는 정치적 동학을 고려할 수 없다는 한계를 갖는다. 재정추계는 각 정당이 제시하는 공약들의 재정적 필요조건과 정책의 경제적 결과에 대해서 판단할 수 있으나 과연 특정한 공약이 정치적으로 가능한가에 대해서는 판단하지 못한다. 따라서 각 정당들이 반대세력의 존재로 인해 정치적으로 실현이 불가능한

공약들을 매니페스토 공약에 포함시켜 CPB의 재정추계 지표에 영향을 미칠 수 있다. 셋째, 정당이 제시하는 새롭고 혁신적인 공약은 축적된 자료와 경험이 부족하기 때문에 재정추계 작업이 어려울 확률이 높다.

■ 한국형 매니페스토 공약 재정추계 지원제도

영국과 호주, 네덜란드의 선거공약 재정추계 지원제도를 검토한 결과가 갖는 시사점은 무엇인가? 매니페스토 공약에 대한 재정추계 결과를 선거의 정책토론에 활용하는 데에 따른 장점은 다음과 같다.

첫째, 공약이 현실적으로 가능한가를 재정적 지속성의 관점에서 확인할 수 있다. 공약을 실현하는 데에 얼마만큼의 재원이 소요되며, 공약을 제시한 정당은 소요예산을 확보할 수단을 가지고 있는가? 유권자가 공약의 성과를 위해 치러야 할 비용은 얼마인가? 이와 같은 질문에 대해 사실에 기반한 자료를 통해 대답을 할 수 있다.

둘째, 정당간 정책의 비교가 용이해진다. 재정추계를 통해 각 정당의 정책이 전반적으로 정부재정의 건전성에 미치는 영향을 파악할 수 있을 뿐만 아니라, 네덜란드나 영국식 포괄적 평가제도를 도입한다면 각 정당의 정책이 경제성장에 미치는 영향은 무엇이며, 고용률에 미치는 장기효과는 무엇인지에 대해서도 비교하고 토론할 수 있는 근거가 확보된다.

셋째, 정당의 정책공약의 질을 제고하는 데에 기여할 것으로 예상된다. 재정추계 과정을 거치기 위해서는 정당의 공약이 구체적이어야 한다. 구체적이지 않은 선언적 공약은 계량적으로 평가할 수 없기 때문이다. 따라서 전반적인 정당에 대한 신뢰도 제고에도 도움이 된다.

재정추계 지원제도의 도입에 따른 일부 부작용 또한 예상이 가능하다. 4-5년 이상의 장기간을 요하는 일부 정책들은 그 비용과 효과를 직접 측정하기가 매우 어렵다. 또한 정당들이 재정추계 지원기관에서 측정하기 쉽고 잘 알려진 정책에 집중하는 편향성을 보일 가능성이 있다. 또한 앞서 지적했듯이 새롭고 혁신적인 정책의 재정추계 결과는 정확성이 낮을 가능성이 크다. 마지막으로 경제 논리가 모든 것을 설명할 수는 없으며 매니페스토 공약 재정추계가 정책논쟁의 중심이 될 경우 윤리적 문제 등 경제 이외의 이슈가 주변화되는 결과를 가져올 수도 있다.

예상되는 일부 부작용에도 불구하고 정책선거를 촉진시키고 내실화한다는 장점이 부작용으로 인한 비용에 비해 더욱 크다고 판단되며, 영국, 호주, 네덜란드와 마찬가지로 한국에서도 정치적으로 독립적인 기관을 선정 또는 설립하여 매니페스토 공약 재정추계 지원 기관으로 삼아야 할 것이다. 한국에서 영국과 같은 민간 주도의 선거공약 재정추계 지원제도가 정착되기 위해서는 많은 시일이 소요될 것으로 판단된다. 그보다는 호주나 네덜란드의 사례처럼 능력을 갖춘 중립적인 정부 기관에서 각 정당의 공약 재정추계를 담당하는 방안이 현실성이 있다고 하겠다. 호주와 네덜란드의 경우는 의원내각제를 채택하고 있으며, 지원기관은 행정부에 소속되거나, 행정부의 지원으로 운영되는 조직이었다. 대통령제를 채택하고 있는 한국의 경우 행정부 소속 기관이 여당과 야당의 공약 재정추계를 맡을 경우 정치적 독립성에 대한 의문이 제기될 수 있으므로, 여당과 야당이 공존하는 국회의 예산정책처 등 정치적 독립성의 추구가 가능한 기관에서 선거 공약 재정추계 지원을 담당하는 방안이 현실적이라고 생각된다.

본 연구에서 검토한 영국, 호주, 네덜란드와 한국은 의원내각제와 대통령제라는 상이한 정치제도를 채택하고 있다. 따라서 선거제도 또한 차이가 있다. 의원내각제를 채택한 국가의 경우 국회의원을 선출하는 총선에서 지역구의 문제 뿐만 아니라 국가의 정책이 결정된다. 총선에서 다수 의석을 차지한 정당, 또는 총선 결과 구성된 연립정부가 앞으로의 국가 운영을 책임지게 되는 것이다. 따라서 각 정당들은 국가 운영에 관한 정책을 총선에서 제시하고 유권자들에게 평가받는다. 총선에서 제시되는 주요 공약을 재정추계의 대상으로 삼으면 충분하다. 하지만 대통령제를 채택하고 있는 한국의 경우는 상황이 좀 더 복잡하다. 대통령과 국회의 견제와 균형 속에서 정책이 결정되며, 대통령 소속 정당과 국회의 다수당이 다른 분점정부가 발생할 경우 대통령과 국회의 상이한 정책 선호가 충돌하는 경우도 빈번하다. 그렇다면, 대통령의 영향력을 고려할 때 선거 공약 재정추계는 대통령 선거에 집중해야 하는가? 대통령과 행정부가 정책결정에 미치는 영향이 막대한 것은 사실이지만, 대통령제 국가에서도 총선은 대통령의 정책을 평가하는 중간선거의 성격이 있으며 1987년 민주화 이후 국회의 중요성이 확대되어 대통령의 입장에서도 국회의 협조가 매우 중요하다. 뿐만아니라 정부재정 및 거시경제 전반에 영향을 미치는 조세정책은 국회에서 결정하도록 법률로 정해져 있으며, 실제로 국회가 정책 주도권을 상당부분 행사하고 있다(박현석 2015). 따라서 국회의원 총선거에서 제기되는 전국 단위의 주요 공약을 재정추계 작업에 포함시키는 것이 정책선거 확산에 도움이 될 것으로 생각된다.

〈참고문헌〉

- 김세진. 2011. “재정위기와 재정준칙의 법제화 필요성.” 『경제규제와 법』 제4권 제2호. 105-115.
- 박현석. 2015. “국제 조세인하경쟁과 자본세: 1990년대 이후 한국의 법인세율 결정과정 분석.” 『한국정치학회보』 제49집 제1호. 227-246.
- 이현출. 2005. “정책선거 유도를 위한 공약이행 평가방안” 『선거관리』 제51호. 38-53.
- 이현출. 2006. “외국의 매니페스토와 한국에의 도입을 위한 시사점.” 한국형 매니페스토 정착과 확산을 위한 국민 대토론회. 서울. (2월 23일)
- 전창환. 2003. “네덜란드 사회경제모델과 네덜란드 연금제도,” 『경제학 연구』 제51집 제2호. 209-237.
- 정형욱. 2007. “영국의 총선거와 매니페스토 영향.” 『NGO연구』 5권 2호. 25-42.
- 중앙선거관리위원회. 2006. 『매니페스토 선거공약 지표: 참공약 선택하기』 서울: 중앙선거관리위원회.
- 카나이 타츠카. 2006. 『매니페스토의 탄생』 파주: 다산초당.
- 한국지방자치학회. 2014. 『정책선거 활성화 및 책임정치 강화를 위한 정당구조 개선방안에 관한 연구』 .

Australian Parliamentary Library. 2011-2012. The 2010 Federal election. Research Paper no.8.

Australian Parliament. 2013. Federal election 2013.

Australian Parliament. 2013. 2014. 2015. Post-election report of election commitments. (http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office/2013_Election)

Australian Parliament. Budget 2011 - 12: Parliamentary issues. (http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/BudgetReview201112/Parliamentary)

Australian Government, The Treasury. 2013. Pre-election Economic and Fiscal Outlook. (<http://www.treasury.gov.au/PublicationsAndMedia/Publications/2013/PEFO-2013>)

- Australian Parliament. Parliamentary Budget Office Annual Report. (http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office/Corporate_publications)
- Central Planning Bureau. 2012. Chartered Choice 2013–2017.
- Conservative Party. 2015. Strong Leadership, a Clear Economic Plan, a Brighter, More Secure Future. London: Conservatives.
- Eskesen, Leif L. 2009. Countering the Cycle—The Effectiveness of Fiscal Policy in Korea. IMF Working Paper WP/09/249.
- Government of the Netherlands. 2012. Coalition Agreement. (<https://www.government.nl/government/contents/coalition-agreement>, 2015년 2월 15일 검색.)
- Munro, Robyn and Paun, Akash. 2013. Pre-election Policy Costing Mechanisms in Australia. Institute for Government.
- Nuffield Foundation. 2015. Taxes and Benefits: The Parties' Plan. IFS Briefing Note BN 172.
- Powell, Martin. 2002. New Labour and Social Justice. M. Powell (ed.) Evaluating New Labour's Welfare Reforms. Bristol: Policy Press.
- Van Geest, Laura. 2015. Costing Election Manifesto: The Dutch Experience. IIEA podcast. (http://www.iiea.com/ftp/Podcasts/Podcasts%20and%20PDFs%202015%20Temp/03_July_2015-Laura_van_Geest-Keynote-IIEA.mp3)
- Webb, Paul. 2000. The Modern British Party System. London: Sage.

토 론 2-1

매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례

조진만 _ 덕성여자대학교

매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례

토론 2-1

조진만 _ 덕성여자대학교

초기에 매니페스토 분석에 관심을 가졌던 학자들의 핵심적인 관심은 정당이 매니페스토 상에 제시된 정책들의 우선순위에 따라 예산을 제대로 배정하고 집행하는가를 경험적으로 검증하는 것에 있었다. 이러한 관점에서 볼 때 매니페스토에 대한 재정 추계를 적실성 있게 할 수 있는 방안을 모색하는 작업은 중요한 의미를 갖는다. 왜냐하면 이러한 작업들이 제대로 이루어질 때 정당들의 선심성 내지는 낭비성 공약을 제시하는 것을 방지할 수 있을 뿐만 아니라 유권자들도 정당과 후보자들의 매니페스토를 보다 효과적으로 파악하여 투표 선택을 할 수 있는 길이 열리기 때문이다.

이러한 관점에서 볼 때 박현석 교수의 “매니페스토 공약 재정 추계 지원 관련 해외사례” 논문은 중요한 의미를 갖는다. 특히 매니페스토에 대한 재정 추계의 중요성이 지속적으로 제기되어 왔음에도 불구하고 이와 관련한 구체적인 연구가 부족하였다는 점을 고려할 때 더욱 의미가 있다. 그러므로 본 논문에서 제시하고 있는 매니페스토 재정 추계와 관련한 해외사례는 향후 한국의 매니페스토 선거의 활성화를 위한 방안을 모색하는데 중요한 자료가 될 수 있다고 생각한다. 이 논문에서 매니페스토와 관련하여 다양한 측면의 중요한 논의와 지적들을 하고 있는데 핵심적인 두 가지 사안을 집중적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 매니페스토에 대한 재정 추계의 필요성과 한국적 상황에서의 적실성이 잘 드러나고 있다는 것이다. 본 논문에서 다루고 있는 영국, 호주, 네덜란드의 경우에도 국가의 재정 건전성이 떨어지는 상황 속에서 선심성 공약의 남발을 막고자 하는 유인이 작용한 것이라는 점을 분명하고 보여주고 있다. 그리고 최근 한국의 국가채무가 급속하게 증가(2012년 이후 연 40조 규모)되고 있다는 점을 제시하고 있다. 오늘날 한국의 총선에서 여전히 여당 후보가 당선되면 지역구 예산이 잘 확보된다는 인식, 그리고 여권의 핵심부에 있는 인사들이 국회의원으로 있어야 소위 지역구에 예산폭탄을 맞을 수 있다는 인식이 존재한다. 그리고 정당이나 후보자도 선거에서의 승리를 위해서는 선심성 예산의 여부와 상관없이 가급적 많은 예산을 확보하고 풀어야 한다는 인식이 존재한다. 상황이 이렇다보니 정치적 양극

화도 심화되고 국회의원의 자율성과 자정 능력도 약화되고 있는 것이 현실이다.

이러한 한국적 현실을 고려할 때 매니페스토에 대한 재정 추계의 필요성을 인식하게 하고, 이 문제를 해결할 수 있는 적실성 있는 방안을 적극적으로 모색하는 작업은 여러 가지 측면에서 중요한 의미를 가질 수 있다. 최근 중앙선거관리위원회나 매니페스토 관련 시민단체들에서도 매니페스토나 후보자의 공약에 대한 예산 확보 여부와 재정 추계 관련한 요청을 하는 것 등은 이러한 문제의식의 연장선상에서 이해를 할 수 있는 부분이다.

둘째, 매니페스토 재정 추계 지원시스템 구축 문제와 관련한 방안을 제시하고 있다는 점이다. 매니페스토 재정 추계의 특수성을 고려할 때 전문성과 독립성의 확보는 중요한 쟁점이다. 본 논문에서도 지적하고 있지만 매니페스토 재정 추계는 시민단체와 정부 등 다양한 기관들이 수행할 수도 있다. 그러나 이것이 적실성 있게 이루어지기 위해서는 정부에서 관련 자료를 제공해주는 것이 필수적이다. 정부가 예산과 관련한 자료를 제공하는 것을 꺼릴 수 있는 가능성도 있지만 결국 이것을 가능하게 하는 것이 관건이고, 이것은 정부의 예산 편성과 집행의 투명성을 제고시킬 수도 있을 것이다.

매니페스토 재정 추계 지원시스템 구축과 관련하여 여야가 합의할 수 있는 수준에서 독립적인 기구를 국회에서 운영하는 것은 좋은 방법이다. 왜냐하면 해외사례에서도 보았듯이 매니페스토 재정 추계를 하는데 있어 정파적 편향이 존재할 수 있다는 점이 우려되기 때문이다. 이와 더불어 중앙선거관리위원회가 정당에 지원하는 국고보조금 중 정책에 개발에 일정 부분을 사용하도록 규정하고 있는 것을 예산 추계와 관련한 부분까지 확대하는 것도 한 가지 방법이 될 수 있다고 생각한다. 즉 전국 단위에서 예산이 수반되는 주요 정책 공약(또는 10대 어젠다)들에 대한 추계를 정당이 정부 또는 독립적 지원기관에 요청하거나 정책연구소가 일차적으로 추계한 내용을 검토받아 수정 후 발표하는 등의 방식으로 제도화가 가능할 수도 있다.

또한 정기적으로 매니페스토 예산 추계와 관련한 정책 토론회 등을 중앙선거관리위원회가 정당에 지원하는 국고보조금을 활용하여 진행하고 홍보하는 방식 등도 고민해볼 필요가 있다. 특히 매니페스토 예산 추계를 요청하지 않는 정당들이 존재할 수도 있는데 이럴 경우 국고보조금 삭감이나 언론이나 시민단체와 연계하여 그 피해를 부각시키는 방안들도 고려해볼 수 있다.

결국 매니페스토나 핵심적인 공약과 관련하여 정치권이 예산의 문제를 항상 고민하게 하고, 이에 대한 고민이 부족할 경우 다양한 피해를 받을 수 있다는 인식이 생겨나도록 하는 것이 중요하다. 특히 10대 어젠다와 같이 우선순위가 높은 정당의 정책들에 대해서는 개별적 정책의 단순 재정 추계가 아니라 종합적 차원에서 정책 예산 논의를 하도록 하는 장을 마련하는 것이 중요하다. 즉 매니페스토를 말뿐만 아니라 예산적인 차원에서도 현실화시키기 위해서 기존 정책의 축소와 중단 등을 통한 자원 마련, 새로운 세금 도입과 세수 증대에 의한 자원 충당, 공공 부문의 효율성 증대를 통한 자원 염출 등과 관련한 논의들을 치열하게 할 수 있는 기회들이 빈번하게 마련되어야 한다.

이러한 부분들이 현실화될 때 한국에서 매니페스토와 관련한 논의들이 활성화되고 정책선거가 공고화될 수 있는 길이 열리게 될 것이다. 왜냐하면 키(Key)가 일찍이 지적한 바 있듯이 정책선거의 책임은 기본적으로 정당과 후보자에 있으며 유권자는 정당과 후보자가 좋은 정책을 제시할 때 화답하는 메아리(echo)와 같은 존재이기 때문이다. 정치적 불신과 무관심을 넘어 유권자들이 정책에 화답할 수 있는 길은 결국 정당과 후보자들이 보다 정책에 대하여 많이 고민할 수 있도록 만드는 것에 있다.

이밖에도 매니페스토가 작성되는 과정과 절차에서 오랜 시간의 논의와 고민을 하고 있다는 점, 그리고 이러한 부분들에 대한 공론화가 잘 이루어지고 있다는 점도 배울만한 점이다. 즉 영국의 경우 노동당은 매니페스토를 작성하는데 2년 정도의 기간이 소요되고, 제도화된 모든 단계에서의 논의들이 언론을 통하여 공개된다. 또한 호주의 경우 정당들이 선거가 없던 해에 정책비용 산출을 해당 기관에 요청한 건수가 많게는 1,000건에 가깝다는 점, 그리고 이에 대해 거의 대부분 응답을 받아낸다. 반면 한국의 경우 정당들의 소멸과 창당, 그리고 이합집산도 빈번하여 당헌과 당규도 제대로 마련되지 못하는 시기가 있을 정도이다. 또한 당헌과 당규뿐만 아니라 매니페스토도 누가 작성하였는지, 그 내용을 결정하는데 어떠한 치열한 논의와 공론화 과정이 있었는지 알 수 없다. 매니페스토 예산 추계가 제대로 이루어지지 않을 뿐만 아니라 정치권과 언론 모두 매니페스토를 공론화시키기 위한 노력을 전개하고 있지 않다. 그러므로 향후 이러한 부분들을 개선하려는 정당의 노력과 더불어 매니페스토 관련 사안을 공론화시키기 위한 학계, 언론계, 시민단체 등의 보다 적극적인 활동이 요구된다.

토 론 2-2

매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례

이선우 _ 서울대학교

매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례

토론 2-2

이선우 _ 서울대학교

■ 매니페스토 재정추계, 한국은 어떤 모델을 고려해야 할 것인가?

매니페스토에 대한 재정추계는 정당들이 제시한 정책공약에 소요되는 예산을 계산하고, 그 결과가 유권자뿐 아니라 경쟁하는 다른 정당들에게도 제공될 수 있도록 한다는 것이 그 제도적 골자이다. 매니페스토에 대한 재정추계의 제도화는 선거기간 중 정치권과 시민사회 그리고 유권자들 간 정책공약에 대한 논의의 장을 확장하고, 정책 선거를 정착시키는 데 크게 기여할 수 있을 것이다. 따라서 현 시점에서 이에 관한 해외 사례들을 검토하고자 하는 발제자의 연구목적 의식은 대단히 시의적절해 보인다.

특히 1987년 민주화 이후 여전히 정책 선거가 정착되지 못한 채 사실상 지역주의와 인물 중심의 선거 문화가 지배적인 한국적 현실을 감안하면, 정책 선거를 정착시키기 위한 하나의 방안으로 매니페스토에 대한 재정추계를 제도화하는 안을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 이로써 그간 지속되어온 한국 정당들의 선심성 공약 남발을 가급적 억제하고, 보다 실현성이 높은 정책들 위주로 매니페스토가 작성되게끔 선거 문화를 바꾸는 계기가 마련될 수 있을 것이기 때문이다.

다만 발제자가 제시하고 있는 해외 사례들, 즉 영국, 호주, 네덜란드의 매니페스토에 대한 재정추계 방식들에도 일부 차이는 있는 만큼, 이에 대한 비교 검토를 통해 한국의 현실에 보다 적실성 있는 모델이 무엇인가를 고민해 볼 필요는 있을 것이다. 이를 통해 향후 한국이 매니페스토 재정추계를 제도화하는 데 있어 추진해 나가야 할 과제들이 분명해질 수 있을 것이기 때문이다.

먼저 영국 모델의 경우, 각 정당들이 매니페스토 작성 과정에서 자체적으로 예산을 추계하여 공약집에 제시한 후 주요 언론사들과 싱크탱크들이 적극적으로 이를 검증하는, 일종의 당사자주의적 방식이 관례화되어 있는 것으로 보인다. 이러한 영국의 매니페스토 재정

추계 방식은 특정한 제도에 의해 규정되지 않은 채 오히려 선거과정에 일상적으로 녹아들어 작동하고 있다는 점에서, 어찌 보면 대단히 이상적이라고도 할 수 있다. 이는 매니페스토를 매개로 유권자, 언론, 시민단체 등과 정당들이 정치와 정책에 관한 유기적인 소통을 할 수 있게끔 유인하는 정치 문화와 정치제도적 여건들이 뿌리 깊게 정착되어 있기 때문에 가능한 것이다. 심지어 영국에서는 2파운드 안팎으로 판매되는 주요 정당 공약집의 인기가 극히 높아 베스트셀러의 반열에 오르곤 할 정도이며, 전체 유권자의 절반 가량이 선거를 앞두고 정당의 공약집을 정독하는 것으로 알려져 있다.

따라서 영국의 모델을 매니페스토에 대한 재정추계 활성화의 이상적인 목표로 지향하는 것은 바람직할 것이나, 현 한국의 현실에서 당장 이를 추진해 나가는 것은 유리한 선택지가 아닐 수 있다고 판단된다. 현재의 한국 정당들로서는 정책공약을 마련함에 있어 자체적으로 재정추계까지 감당할 정도로 막대한 인적·물적 인프라를 갖추고 있지 못하다. 이는 언론과 시민단체 쪽도 마찬가지다. 현재의 인력과 물질적 기반으로 영국에서와 같은 검증 능력을 발휘하기에는 무리가 있어 보인다.

즉 영국의 매니페스토 모델은 일부 제도적 변화를 가함으로써 단기적으로 이룰 수 있는 것이 아니며, 막대한 비용의 투자와 장시간의 축적되고 관례화된 문화가 수반되어야만 가능한 것이다. 물론 한국의 경우 더 근본적으로는 선거 국면에서 공천 등 의원들의 재선 관련 문제들이 당내 중심 이슈로 부상하는 탓에 공약 측면이 상대적으로 취약해질 수밖에 없는 측면도 있다. 하지만 그렇지 않다하더라도 영국 정당들의 매니페스토 수준을 답습하기에는 현재로서 너무 많은 비용과 오랜 시간이 소요될 것으로 사료된다.

반면, 호주와 네덜란드의 매니페스토 재정추계 방식의 도입은 현재 한국적 현실을 감안하더라도 충분히 고려해 볼 수 있겠다. 먼저 네덜란드 모델은 선거 시기 정당들이 중앙정부 산하 중앙계획국(Central Planning Bureau, 이하 CPB)에 공약 실현에 소요되는 재정추계를 의뢰하는 방식으로 진행된다. 각 정당이 매니페스토에 대한 재정추계치를 제시하는 게 법적 의무사항은 아니나, CPB는 각 정당들이 지원제도를 활용할 수 있도록 지원하는 제도적 역할을 맡는다. 또한 네덜란드의 매니페스토 재정추계 방식은 CPB가 경제학과 재정학의 이론과 모델에 입각한 과학적 분석방법을 통해 정책의 비용과 효과를 최대한 정교하게 추정해낸다는 특징이 있다.

네덜란드의 모델은 각 정당의 매니페스토에 대한 재정추계를 최대한 정교하게 제시하고자 하는 만큼 공약의 실현 가능성을 높일 수 있다는 강점이 인정된다. 하지만 선거 국면에서 유권자들이 재정추계치에 근거해 공약을 판단하기에 CPB의 결과물은 다소 전문적이고 어렵다는 문제점이 있다. 정당의 공약은 재정추계도 중요하나, 유권자의 선택을 돕는다는 차원에서는 단순하고 명료한 정책 내용으로 구성될 필요성도 다분히 있기 때문이다.

무엇보다도 CPB가 중앙정부 산하 기관이라는 사실은 네덜란드 매니페스토 재정추계 방식이 가지는 양날의 칼일 수 있다. 한편으로 중앙정부 관료들이 최적의 전문성과 정치적 중립성을 바탕으로 정책들을 분석하고 그 결과물을 정당에 넘겨주는 만큼 매니페스토의 완성도가 상당 부분 담보될 것으로 기대될 수 있다. 관료들 자신이 향후 정책들을 집행하게 될 당사자라는 점에서 특히 그러하다. 그러나 다른 한편으로, 관료들 자신이 재정추계가 의뢰된 공약들의 향후 집행자라는 바로 그 사실 때문에, 이를 일부 왜곡할 동기 또한 가지게 된다는 약점이 제기될 수 있을 것이다.

이를 테면, CPB는 중앙정부 관료들의 이해에 반하는 정책들에 대해서는 과도하게 재정추계치를 높게 잡음으로써 공약으로 채택되지 못하게끔 저항할 수 있다. 반대로, 중앙정부 관료들의 이해에 부합하는 정책에 대해서는 재정추계치를 낮춰 잡음으로써 공약으로 채택될 가능성을 의도적으로 높일 수도 있다. 따라서 현 한국에서 네덜란드의 매니페스토 재정추계 방식을 도입하는 것은 신중을 기해야 할 필요성이 있을 것 같다. 우수한 관료들의 전문성에 기반한 수준 높은 매니페스토 재정추계가 담보될 수 있을 것으로 기대되긴 하지만, 몇몇 공약들의 경우 다소 왜곡되어 산출될 가능성 또한 완전히 배제할 수는 없기 때문이다.

한편, 호주에서 2012년 도입된 의회예산처(Parliamentary Budget Office, 이하 PBO)를 통한 정당 공약에 대한 재정추계 모델은 근본적으로 네덜란드의 경우와 유사하지만, 중앙 행정부 소관이 아닌 의회 소속 기관이 시행한다는 점에서 상기한 네덜란드 방식의 문제가 발생할 소지가 다소 적다. 또한 PBO의 경우 선거기간은 물론 그 외에도 사실상 상시적으로 정당과 의원들이 정책비용산출을 요청할 수 있도록 한다는 점에서 실용성도 매우 높아 보인다. 특히 선거기간 중에 요청받은 재정추계 건에 대해서만 공개할 뿐 그 외의 기간에 이뤄진 요청에 대해서는 비공개로 진행한다는 점에서, 각 정당으로 하여금 유권자에 대한 정치적 책임과 내실 있는 공약 준비를 동시에 할 수 있도록 유도한다는 강점이 있다.

이와 관련해 호주 모델의 경우, 지역구 소선거구제를 통해 다수의 의원을 배출하는 한국의 선거 제도를 감안할 때, 선거기간 중에는 정당 공약에 대한 재정추계를 주로 하되 비선거기간에는 의원의 정책 준비를 위한 재정추계를 하계끔 유도될 수 있다는 점에서 우리에게 제도 활용의 여지가 상당히 클 것으로 보인다. 물론 선거 기간 중에 이루어지는 정당 공약에 대한 재정추계는 우리의 경우 대통령 선거에도 대체로 준용될 수 있을 것이다.

무엇보다도 PBO는 상하원을 거쳐 그 장이 임명됨에 따라 제도적으로 상당한 중립성이 확보된다. 실제로도 재정 관련 자문역만을 맡을 뿐 정책 자체에 대한 정치적인 의견은 제시하지 않는다. 이는 각 정당 및 의원들의 공약과 관련해 기술적인 부분은 PBO가 책임하에 지원하되 정치적 판단은 스스로 내리도록 함으로써, 유권자가 매니페스토에 의거해 정당을 선택하는 데 최적의 조건을 제공해줄 수 있음을 의미한다. 특히 정당정치의 양극화가 심하고 갈등의 수위 또한 높은 한국 선거 및 의회정치의 현실에서는 매니페스토 재정추계 기관의 중립성이 반드시 수반되어야 할 요소일 것이다.

요컨대, 현 시점의 한국이 매니페스토 재정추계 방식을 선진화하고자 다른 국가들의 사례들을 참고한다면, 호주의 PBO 모델을 우선적으로 고려하는 것이 유리한 선택지가 될 것으로 보인다. 영국의 방식은 이상적이기는 하나 오랜 제도적 축적과 관행이 정치 문화로 정착된 경우로서 단기간의 제도 효과를 노리고 도입하기에는 무리가 따른다. 물론 장기적으로 지향할 필요성은 있다. 네덜란드 방식의 경우 제도 효과가 분명하고 전환비용 또한 아주 많지는 않을 것으로 사료되나, 매니페스토에 대한 재정추계를 사실상 처음 시작하는 한국적 현실에서 다소 전문성이 강할 뿐 아니라 중앙정부의 이해가 개입될 소지도 있어 보여 신중함이 요구된다. 반면 호주의 PBO 모델의 경우 제도적으로 약점에 비해 강점이 많을 뿐 아니라, 도입 비용이 상대적으로 적고 그 효과도 중단기적으로 나타날 수 있을 것으로 보이며, 무엇보다도 현 한국 정치의 발전을 위한 제도적 조응성 또한 상대적으로 높을 것으로 판단된다.

토 론 2-3

매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례

이재명 _ 동아일보 정치부 차장

매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례

토론 2-3

이재명 _ 동아일보 정치부 차장

2010년부터 정치부 정당팀에서 근무하면서 지방선거, 총선, 대선 등 세 차례 매니페스토 실무 작업 및 보도에 참여하였습니다. 초창기에는 국민적 관심이 높았으나 점차 관심이 떨어지고 있는 것으로 보입니다. 그 이유는 정책 차별성을 갖지 못한 정당의 책임이 큼니다. 사실상 각 정당이 서로의 좋은 정책을 서로 베끼기 하면서 수치간의 차이만 존재할 뿐 정책의 취지는 다르지 않은 경우가 수두룩합니다.

이와 함께 정책의 옥석을 제대로 거르지 못한 언론과 시민단체, 전문가집단의 책임도 있다고 할 수 있습니다. 언론이 지금까지 한 매니페스토 평가는 일정한 기준을 만든 뒤 전문가들에게 평가를 의뢰해 그 결과를 보도한 것입니다. 여기에는 큰 장애가 있었습니다. 무엇보다 정당이나 후보자가 제시하는 공약이 재정추계 등 제대로 된 평가 자료가 없다보니 전문가들도 공약의 내용을 본 뒤 어림짐작으로 평가할 수밖에 없었습니다. 그렇다면 자료를 요구할 때 보다 엄격한 기준을 제시했어야 하지만 선거 때가 되면 으레 여론조사 순위와 같은 경마식 보도에 치중하다보니 매니페스토는 우선순위에서 밀렸던 것이 사실입니다.

따라서 해외 매니페스토 선진국의 사례를 활용해 공약을 제시하는 단계부터 재정추계와 같은 정밀한 수치를 제시할 수 있도록 하는 것은 큰 의미가 있습니다. 유권자들이 굳이 전문가의 평가 과정을 거치지 않더라도 공약집을 보면 어떤 공약이 실현 가능하고, 보다 나에게 직접적인 도움이 될 것인지 판단할 수 있다면 그보다 이상적인 것은 없을 것입니다.

영국과 호주, 네덜란드의 매니페스토 공약 재정추계 분석 내용을 보면서 참 흥미로웠습니다. 각각의 특징이 남달랐기 때문입니다. 영국은 정당 자체적으로 굉장히 오랜 시간 체계적으로 공약 분석이 이뤄짐을 알 수 있었습니다. 특히 수치화된 목표와 목표 달성을 위한 자원마련 방법, 목표 달성의 소요시간을 구체적으로 제시하는 점이 인상적입니다.

호주의 경우 의회 내에 ‘의회예산처’가 각 정당 공약의 비용산출 및 예산분석 서비스

를 제공한다는 점이 인상적입니다. 네덜란드는 아예 중앙정부의 산하 기관이 공약의 재정 추계를 산출한다니 보다 신뢰성을 높일 수 있다고 판단됩니다. 특히 네덜란드 중앙계획국(CPB)은 재정추계를 다룰 때 직접적 소요 예산뿐 아니라 △거시경제 지표에 미치는 효과 △구매력에 미치는 효과 △정부 부채에 미치는 효과 △정부 재정의 지속가능성에 미치는 효과 △고용에 미치는 효과까지 입체적으로 분석한다니 놀라울 따름입니다.

문제는 이런 해외 사례를 한국 현실에 어떻게 적용할 수 있느냐입니다. 우선 각 나라의 장점만 따지면 각 정당의 정책위원회가 전문가 자문그룹을 의무적으로 뒤 1차 공약 마련 시 △수치화된 목표 △목표 달성 시 추계비용 △목표 달성 기간 등을 구체적으로 제시하도록 해야 할 것입니다. 이어 의회 내 예산정책처와 같은 별도 기구를 통해 이 공약이 거시경제나 고용, 정부 부채에 미치는 영향분석 보고서를 만들도록 할 수도 있을 것입니다. 최종적으로 언론이나 시민단체에 각 정당이 제시한 구체화된 공약과 별도 기구의 검증자료를 공개한다면 매니페스토 정착에 크게 기여할 것으로 보입니다.

이를 위해 몇 가지 선결과제가 있을 것으로 보입니다. 첫째, 각 정당의 정책위원회의 위상 강화입니다. 현재 정책위원회는 원내대표의 산하 기관처럼 돼 있습니다. 또 임기 1년의 원내대표와 정책위의장이 러닝메이트를 하다 보니 정책위원장도 매년 바뀝니다. 따라서 정책의 연속성이 현저히 떨어집니다. 따라서 정책위원장을 별도로 선출해 임기는 2, 3년 이상 보장해 정책의 연속성을 만들 필요가 있습니다.

또 영국이나 호주, 네덜란드는 모두 내각제 국가로, 정당의 정책이 곧 집권 시 정부 정책으로 이어진다는 점에서 유권자들이 보다 관심을 갖고 지켜볼 것으로 보입니다. 하지만 한국의 경우 정당 정책이 정부 정책으로 계승되는 경우도 있지만 실질적으로 정부가 정책을 만들어 정부와 집권여당이 협의를 한 뒤 시행되는 경우가 대부분입니다. 더욱이 각 정당은 대선 때가 되면 정당의 기존 기구를 놔둔 채 별도의 기구를 만들어 공약을 만드는 일도 비일비재했습니다. 박근혜 캠프의 국민행복추진위원회 같은 경우입니다.

따라서 정당 정책이 보다 관심을 끌려면 대선을 임박해 공약을 내놓는 것이 아니라 중앙선거관리위원회 주도로 대선 1년 전까지 정당 정책을 내놓도록 해 다양한 검증과 평가를 받게 하는 과정이 필요할 것 같습니다. 아까 말씀드린 대로 다만 정당에만 맡겨두면 정책이 탄생되는 과정부터 그 목표와 재원 마련 등이 중구난방으로 이뤄질 수 있는 만큼 전문

가 자문단 등을 의무적으로 만드는 제도적 뒷받침이 필요하리라 판단됩니다. 정당 보조금의 일부를 전문가 자문단 운영비 등으로 강제 사용하도록 할 수도 있을 것입니다.

장기적으로는 입법부에 별도 기구를 만들어 정당 정책의 비용추계뿐 아니라 각종 경제적 파급 효과를 지속적으로 연구하고 조언하는 곳을 두는 것이 바람직하다고 생각합니다. 이에 앞서 매니페스토 선진국의 각종 지표를 활용해 4·13 총선을 앞두고 각 정당이 내놓은 공약이 얼마나 허술하고 급조됐는지 면밀히 평가해 공개한다면 매니페스토 내실화 여론을 만들 수 있다고 판단됩니다.

토 론 2-4

매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례

한귀영 _ 한겨레경제사회연구원
사회조사센터장

매니페스토 공약 재정추계 지원 관련 해외사례

토론 2-4

한귀영 _ 한겨레경제사회연구원 사회조사센터장

■ 시민의 참여는 어떻게 가능한가? 심의민주주의와 언론의 역할을 중심으로

1. 매니페스토 공약 재정추계에서 시민의 참여

- 매니페스토는 아직까지는 당위의 차원의 측면이 큼. 정책이 현실을 바꾸는 힘으로 작용하기 위해서는
 - SMART(구체성, 측정가능성, 달성가능성, 적절성, 시간적 계획성)
 - 유권자들의 삶과 결합해야 하고, 유권자들이 정책에 대한 논의를 즐기면서 활발한 토론이 이루어져야 하며
 - 하향식이 아닌 상향식 결정이 요구됨
 - 정치효능감, 정책효능감

- 특히 재정추계의 필요성
 - 실현 불가능한 선심성 공약 남발 등을 제어하고
 - 정책 공약의 실현가능성을 높이며
 - 정책 토론을 활성화해 정책에 대한 유권자의 관심과 참여 확대
 - 정책이 투표 선택에서 중요한 비중으로 기능하도록 하며
 - 이를 통해 정책선거라는 당위를 넘어 현실을 투표가 현실을 바꾸는 힘으로 작용할 수 있도록 하기 위해 필요
 - 특히 노령화, 양극화심화 속 복지에 대한 국민들의 요구가 매우 높고, 이에 대해 정당/후보들이 다양한 정책을 경쟁적으로 제시하고 있어 검증이 요구됨.
 - 재정추계는 정부 재정의 건전성을 위해서도 필요.

- 재정추계는 정치적 효능감 증진과 정책 선거 심화의 중요한 축으로서 매우 중요하나 전문성이 요구 되는 분야. 시민들의 참여를 어떻게 고양시킬 것인가가 관건

- 재정추계에서 시민들의 참여란 시민들의 토론과 심사숙고를 통해 정책에 대한 활발한 토론이 이루어지고, 우선순위 등을 통해 제한된 자원을 배치하는 과정을 통해 이루어짐
- 즉 심의민주주의의 과정

〈사례〉

■ 공약 이력제

선거공약의 책임성을 높여주기 위하여 농수산물이력제와 같은 공약이력제를 추진할 수 있음

■ 주민총회

지역주민 스스로 지역의 비전과 대안을 도출해 보는 것

■ 시민의회

캐나다 주민의회를 모델로 인구비례에 의한 무작위로 시민을 선출하여 시민의회를 구성하고 갈등요소가 있는 정책과 공공성이 더욱 요구되는 정책을 심의

■ 시민배심원제

사법배심원제와 같이 무작위로 인구비례에 의해 배심원단을 구성하고 예결산 및 갈등 정책을 판결해 보는 것

2. 정책에서 시민참여의 다양한 실험

- 최근 정당이나 광역지자체에서 정책컨벤션을 통해 다양한 정책들이 제안되고 토의되는 장이 만들어지고 있음
- 원탁토론 등 다양한 시민토론이 이루어지면서 국가의 미래, 이를 위해 시급한 정책과제, 방향등에 대한 토론 활발해지고 있음

3. 매니페스토에서 언론의 역할

- 영국의 노동당과 같이 매니페스토의 모든 과정들이 언론을 통해 공개되고, 토론이 활성화되어 전당대회의 동의를 얻는 방식에 대한 고민 필요

- 한국에서 언론의 참여는 대체로 선거국면을 중심으로 이루어짐. 하지만 선거 보도에서 정책에 대한 비중은 아직까지 미미함.

- 정책선거활성화에서 언론의 역할 매우 다양한 방식으로 이루어져야 함

하향식 : 구체적 정책에 대해 정책의 타당성, 우선순위, 재정문제 등 다각도로 전문가들이 검증하는 방식

상향식 : 일반 유권자들이 자신의 눈높이에서 자신의 삶의 문제를 중심으로 제안하고 토론하고 검증하는 방식

〈사례〉

- 한겨레신문 2012년 눈높이 정책검증
- 한겨레신문 2012년 만민공동회
- 한겨레신문 2014년 정책배심원단
- 한겨레신문 2012년 내게 맞는 후보 찾기 등



제20대 국회의원선거
정책선거 토론회

— 제20대 국회의원선거와 정책선거 전망 —