

## 매니페스토 평가지표에 대한 평가와 대안 모색

채진원\*

### I. 문제제기

1987년 민주화 이후 우리사회는 질차적 민주화가 어느 정도 완료되고, 경제적 규모에서도 OECD 10위에 진입할 정도로 성장하여 민주주의의 공고화를 고민할 단계에 이르렀다. 하지만, IMF 외환위기 이후 우리사회의 경제적 양극화는 더욱 심화되고 사회적 신뢰와 정치적 통합력은 갈수록 약해지고 있는 실정이라서 민주화 이후 대의민주주의의 위기감이 그 어느 때보다 더 고조되고 있다. 특히, 주요 선거의 투표율이 갈수록 하락하고 있으며, 정부와 정당을 포함한 공적기구에 대한 신뢰도가 전반적으로 하락하고 있는 등 대의민주주의의 위기상황이 심화되고 있다. 또한 현재의 정당정치는 갈수록 침체해지는 경제적·정치적 양극화를 해소하고 사회통합을 위한 주도적 역할을 수행하고 있지 못하고 있어 국민적 불신의 대상이 되고 있다.

따라서 19대 총선평가와 더불어 다가오는 18대 대선에서 정당들은 민주화 이후 민주주의를 성찰하면서도 한 단계 성숙시킬 수 있는 방안을 생산적으로 공론화해야 할 정치적 책임이 요구된다. 만약 정치권이 2012년 양대 선거에서 경제적·정치적 양극화를 해결하기 위한 정책적 대안을 제시하고 국민적 토의과정을 통해 일정정도의 국민적 합의를 이루지 못한다면, 선거이후의 국정운영과 사회통합은 더욱 힘들어 질 것이며, 국정분열에 대한 국민적 불신감의 고조는 대의민주주의의 위기를 더욱 부추길 것이다. 선거이후 국정분열의 가장 대표적인 예는, 노무현 대통령이 공약한 행정수도 이전과 그것의 변형인 세종시 건설이다. 이것은

---

\* 경희대

노무현과 이명박 두 정부에 걸쳐 장장 8년간 극심한 국론 분열을 초래하였다. 그 까닭은 선거 때마다 제시되는 대형 국책사업 공약이 유권자와의 충분한 토의 과정과 유권자간의 충분한 공감대의 형성 없이 결정되면서 선거 이후 국정운영의 혼란과 후유증으로 지역 분열이 격화되고 국론이 분열되었기 때문이다.

그동안 제도정치권이 선거과정과 이후 국정운영과정에서 보여준 정파적, 지역적, 이념적 대결구도(즉, 편향성의 동원과정)와 인기영합적인 선심성 공약 및 흑색선전과 상호비방의 네거티브 선거캠페인을 오랜 관행으로 여기고 있다는 것을 볼 때, 바람직한 선거과정을 기대한다는 것이 그리 낙관적이지만은 않다. 무엇보다도 제도정치권의 낡은 정치관행을 견제하고 균형을 바로 잡기 위해서는 정책 선거화에 대한 인지적 유권자들의 적극적인 역할과 각계의 적극적인 매니페스토 운동이 절박하게 요구된다.

지금부터 170여 년 전 영국 보수당에서 처음 사용한 것으로 알려진 매니페스토의 사전적 의미는 정당이나 후보자가 선거후에 정권을 담당하거나 당선되었을 경우 반드시 입법화 또는 실천하겠다고 약속한 정책 개요를 공식적으로 문서화하여 선거기간 중에 공포하는 국민에 대한 서약서이다(이현출 2004, 3; 김영래 2006). 매니페스토의 개념정의와 관련하여 다양한 의견과 논쟁은 있지만 매니페스토의 요체는 선거과정에서 선거후보자와 유권자가 공약과 정책에 대한 토의과정을 통해 국정방향의 공감대를 형성하고, 선거가 끝난 후 당선자는 국정과정에서 자신의 공약을 국정방향의 지침으로 삼고, 언론과 시민사회는 그 공약 이행을 국정운영의 실적평가로 삼아 다음 선거에 반영함으로써, 대의적 선거과정을 정책선거화로 유도한다는 것이다(임성호 2008a, 2008b).

이 같은 매니페스토운동의 취지가 한국의 선거과정에 도입된 것은 2006년 제4회 지방선거를 앞둔 시점이었고, 이후 2007년 대통령 선거, 2008년 국회의원 선거, 그리고 2010년 제5회 지방선거에도 적용되었다. 매니페스토운동이 우리의 정치관행에 도입된 이후 많은 긍정적인 변화와 성과가 있었던 게 사실이다. 몇 가지를 나열하면 다음과 같다. 첫째, 정당과 후보자에게 정책공약을 표명하도록 강제하는 선거법 조항을 신설하였다. 2007년 1월 3일 공직선거법을 일부 개정하여 공직선거에 '선거공약서'를 작성, 배부할 수 있도록 하는 조항(공직선거법 제66조 선거

공약서 제79조, 138조의 2)이 신설되면서 정책공약집을 판매할 수 있게 되면서 각 정당은 앞 다투어 공약집을 발간하고 서점 등에서 판매함으로써 유권자들은 당선자의 공약을 증거물로 제공받게 되었다. 둘째, 정치권과 언론에게 ‘정책선거’에 대한 관심을 확산시켰다. 매니페스토 운동의 확산으로 인하여 정당과 후보자들은 정책공약 개발에 많은 비중을 둘 수밖에 없었다. 특히, 정책공약에 대한 구체적인 목표와 추진일정, 재원확보 방안을 마련하는 일에 많은 신경을 쓸 수밖에 없었다. 언론들도 정책선거에 도움이 되는 쪽으로 보도태도를 바꾸고 지면을 할당하였다. 셋째, 매니페스토운동에 대한 선관위의 지원과 동참이다. 이러한 선관위의 적극적인 모습은 과거 선거의 투개표 집계, 선거운동 규제 등의 행정에서 벗어나 유권자들과 소통하는 모습을 보여주고 있다는 점에서, 매니페스토운동이 가져온 성과 중의 하나라 할 수 있다.

하지만 이러한 변화와 성과에도 불구하고, 상대적으로 매니페스토 운동의 역사가 짧다는 것 그리고 중앙선관위가 매 선거 때마다 여론조사기관을 통해 조사하는 매니페스토와 정책선거에 대한 유권자의식조사 등을 고려할 때, 매니페스토 운동에 많은 한계가 있는 것 또한 부정할 수 없다. 특히, 매 선거를 앞두고 매니페스토 평가지표에 대한 평가와 더불어 대안적인 평가지표 개발에 대한 논의가 계속해서 진행되어 왔다는 것을 볼 때, 매니페스토 운동이 개선해야 할 문제점이 존재한다는 것을 보여준다. 본 논문에서는 아마도 매니페스토 평가지표에 대한 문제점과 적실성에 대한 문제는 우리나라에서 작동되는 매니페스토에 대한 컨셉(concept)이 상술한 바와 같이, 지금부터 170여 년 전에 영국적인 맥락에서 적실성을 가졌던 모델이라 요즘 우리나라와 같이 지구화와 후기산업화와 정보화로 표현되는 전환기적 시대상황에서는 아무래도 그 적실성이 떨어질 수밖에 없지 않는 가라는 논의를 조심스럽게 제시한다. 이에 대한 논의는 본문에서 진행할 것이다.

따라서 본 논문의 목적은 이러한 배경과 문제의식에서 기존 매니페스토 평가지표에 대한 사례와 특징을 살펴보고 그 모델의 시대적 적실성을 비판적으로 검토하는 가운데, 지구화와 후기산업화 그리고 정보화로 표현되는 전환기적 시대상황에 부합하는 대안적 매니페스토 평가지표를 탐색하는 것이다.

## II. 기존 매니페스토 평가지표 사례에 대한 특성

우리나라에서는 2006년 5·31지방선거를 기점으로 하여 후보자들이 내세운 공약이 구체성을 띠고 있는지, 실현가능성을 평가하자는 매니페스토 운동이 언론과 시민단체를 중심으로 전개되었다. 그들은 정당과 후보자들에게 정책공약을 제시할 것을 촉구하는 것뿐만 아니라 유권자들의 투표선택을 돕기 위해서 정당과 후보자들이 내놓은 정책공약들을 평가하기 위한 평가지표를 개발하여 제시하고, 이러한 기준에 근거하여 후보자들의 정책공약들을 평가하였다. 그들이 제시하여 내놓은 매니페스토에 대한 평가지표는 크게 스마트(SMART) 지표, 셀프(SELF) 지표, 파인(FINE) 지표, 매니페스토(MANIFESTO) 모형 지표 등 네 가지이다.<sup>1)</sup>

< 표 1 > SMART 지표의 평가내용

분석 요소		내용
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 상충하지는 않는가? -투입된 비용에 비해 더 큰 이익을 얻을 수 있는가?
T	시간적 계획성(Timed)	-임기내 착수 및 완료할 수 있는가? -연차별 추진계획이 포함되어 있는가?

\* 출처: 중앙선관위(2006, 12).

- 1) 이외에도 한국정책학회의 MPP지표(공약의 포괄성, 전문성, 방향성 등 종합 평가), '2006 지방선거시민연대'의 선심성 막개발·헛공약 기준 지표가 있고, 2010년 한국정치학회 매니페스토 연구회의 ①실현가능성(Feasibility), ②효율성(Efficiency), ③호응성(Responsiveness), ④장기적 비전(Vision), ⑤합치성(Congruency) 지표 등 일반 시민단체들과 학자들이 개발한 다양한 지표들이 있으나 본 글에서는 분석의 집중성을 위해 선정대상에서 생략하였다.

<표 1>처럼, 스마트(SMART) 지표는 중앙선관위와 조선일보의 지원 아래 사단법인 한국정책학회가 ‘SMART 바른 공약, 바른 선택’ 기획시리즈를 통해 개발한 선거공약 평가지표이다. 이는 영국의 SMART 지표를 원형 그대로 기본요소로 활용하기 위해 개발된 것이다. SMART 지표는 구체성(Specific), 측정가능성(Measurable), 달성가능성(Achievable), 적실성(Relevant), 시간적 계획성(Timed) 등을 근거로 0-5점까지 점수를 매기는 것으로 공개된 지표는 후보자들의 능력과 공약의 진실성을 평가하는 것이다. ‘매우 미흡’에 1점, ‘미흡’에 2점, ‘보통’에 3점, ‘만족’에 4점, ‘매우 만족’에 5점을 부여하는 방식이다(중앙선관위 2006).

<표 2> SELF 평가지표

평가 기준	평가 분야	평가 내용
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 자치단체에서 자력으로 추진 가능한 것인가?		
자치역량 강화 (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?

평가 기준	평가 분야	평가 내용
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	지역분화를 계승하는 정책을 제시하고 있는가?
		새로운 지역문화를 개발 창출하는 정책을 제시하고 있는가?
		지역예술을 보호 육성하는 정책을 제시하고 있는가?
정책 이행 계획 (F)	정책이행 평가기구 설치약속	정책이행 평가기구 설치가 계획상에 언급되고 있는가?
	이행평가 정보공개 약속	연도별로 정책이행평가 사실을 주민에게 공표를 약속하고 있는가?
	이행평가 결과 공표수단	이행평가 결과를 공표하는 효과적인 수단을 제시하고 있는가?

\* 출처: 중앙선관위(2010, 30)

<표 2>처럼, 셀프(SELF) 지표는 문화일보와 경실련의 지원 아래 사단법인 한국 지방자치학회에 의해 개발된 지표로서 기존의 SMART 지표와 더불어 스마트-셀프지표로 연계되어서 지방자치측면을 상호보완적으로 활용하고자 개발되었다. 정책을 종합적으로 평가하는 기준으로서, 지속가능성(Sustainability), 자치역량강화(Empowerment), 지역성(Locality), 이행계획(Feedback) 등 네 개 분야를 평가한다. '지속가능성'은 경제발전, 환경, 사회적 형평성을 모두 고려하는 공약인지를 평가한다. '자치역량강화'는 주민자치 역량강화, 고객·성과중심 행정, 재정역량강화,

협치(민관협력)역량강화, 새로운 지역가치 창출(소망성, 창의성, 사업효과) 등의 측면을 고찰한다. ‘지역성’은 지역의 독특한 자원들을 활용하여 지역발전 효과를 얻을 수 있는 공약인지를 확인하는 것이며, ‘이행계획’은 당선 후 공약 이행여부를 어떻게 평가받을 것인지를 밝힌 계획으로서 공약의 지방자치 특성 반영여부를 평가하기 위한 지표이다. 각 항목에 대한 평가는 5점 척도로 구성되어 있다. 평가 내용에 영향을 주는 지 여부를 확인하는 지표로서 영향을 주지 않는다면 0점, 긍정적(+) 혹은 부정적(-) 영향을 줄 수 있다면 그 정도에 따라 약간의 영향을 주게 된다면 1(+1, 혹은 -1), 커다란 영향을 준다면 2(+2, 혹은 -2)점으로 평가된다 (중앙선관위 2010).

< 표 3 > FINE 평가지표

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

\* 출처: 중앙선관위(2010, 31).

< 표 3 >처럼, 파인(FINE) 지표는 한국의회발전연구회 매니페스토 연구팀과 동아일보가 공동으로 개발한 평가지표이다. FINE 지표는 각 후보의 공약이 재원

조달방법 등을 구체적으로 담고 있는지에 관한 실현성(Feasibility), 개별공약에 대한 유권자의 선호도를 점검하는 반응성(Interaction), 한정된 여건 속에서 얼마만큼의 실질적인 효과를 거둘 수 있는지를 살펴보는 효율성(Efficiency)을 점검·평가할 수 있도록 설계되었다. 즉 FINE 지표에 의하면, 공약의 실현성은 물론 공약의 작성, 집행, 효과 발생의 모든 단계에 걸쳐 종합적 평가를 할 수 있다고 가정된다. 정책공약에 대한 평가는 5점 척도로 하여, ‘전혀 그렇지 않다’는 1점을, ‘어느 정도 그렇지 않다’는 2점을, ‘보통이다’는 3점을, ‘어느 정도 그렇다’는 4점을, ‘매우 그렇다’는 5점을 부과하였으며, 다만, 공약내용이 평가항목에 해당되지 않을 경우 3점으로 처리하도록 구성되었다(중앙선관위 2010).

< 표 4 > 매니페스토 모형 평가지표

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

요건	평가기준	평가내용
CITIZEN-Q 지표	말과 동의 일관성(C)	평상시 말과 행동이 일관적이었는가? 동일한 이슈에 대해 특정 이해관계 집단에게 다른 말을 하는가?
	청렴, 정직, 고결(I)	인품이 정직하고 성실하며 청렴하다고 주위에서 인정하는가 법규위반행위나 사기와 관련한 전과가 있는가?
	다른 보의 정책을 인정함(T)	자신의 공약을 강조하기 보다는 다른 후보들의 공약을 비방하는데 많은 시간을 할애하는가? 다른 후보의 좋은 공약에 대해 문제점만을 발견하려고 노력하는가?
	창의적이고 고안적임(I)	공약을 보면 그 사람의 고민과 진실성이 보이는가? 공약을 실현하려는 과정에서 발생하는 문제들을 창의적으로 해결해 나갈 수 있다는 믿음이 가는가?
	허위사실을 유포하지 않음(Z)	상대후보에 대해 근거없는 비방을 일삼는 경향이 있는가? 상대후보에 대해 무책임하게 검증되지 않은 허위사실을 유포하는 경향이 있는가?
	공약메시지 전달능력(E)	유권자들에게 자신의 공약을 애매하지 않고 명확하게 전달하고 있는가? 유권자들이 공약의 내용을 쉽게 이해할 수 있는가?
	과장된 공약주의(N)	공약을 주장함에 있어 황당한 이야기를 많이 하는 경향이 있는가? 자신을 경력과 능력을 홍보함에 있어 과장된 이야기를 많이 하는 경향이 있는가?

\* 출처: 중앙선관위(2010, 33).

<표 4>처럼, 매니페스토(MANIFESTO) 모형 평가지표는 2008년 18대 총선을 앞두고 사단법인 한국정책학회가 개발한 것으로, 2006년에 동 학회가 개발한 SMART 지표를 업그레이드한 평가지표라고 할 수 있다. 이 모형 평가지표는 측정 가능성(Measurable), 소망성(Aimed), 포괄성(National), 독창성(Identical), 재원조달 가능성(Financial), 경제성(Efficient), 구체성(Specific), 시의적절성(Timed), 후보자의 특성(Open) 등의 측면을 평가한다. 이것에 보완적으로 국회의원 개인의 자질을 평가하

는 'CITIZEN-Q'가 사용된다. 말과 행동의 일관성(Consistent), 청렴, 정직, 고결(Integral), 다른 후보의 정책을 인정함(Tolerable), 창의적이고 고안적임(Inventive), 허위사실을 유포하지 않음(Zero False Report), 공약메시지 전달능력(Enunciate), 과장된 공약주의(No Bragging)를 내용으로 하고 있다. 평가는 5가지 기준에 대해 5점 척도를 사용하여 평가된다. '매우 미흡'은 1점, '미흡'은 2점, '보통'은 3점, '만족'은 4점, '매우 만족'은 5점이 부여된다(중앙선관위 2010).

<표 5> 매니페스토 평가지표 비교

	SMART 지표	SELF 지표	FINE 지표	매니페스토모형 지표
개발	한국정책학회, 조선일보	한국지방자치학회, 문화일보	한국의회발전연구회, 동아일보	한국정책학회
평가 기준	구체성 측정가능성 달성가능성 적실성 시간계획	지속가능성 자치역량강화 지역성 이행계획	실현성 반응성 효율성	구체성 측정가능성 포괄성 독창성 재원조달가능성 시의적절성 경제성 공개성과 포용성
특징	일반적인 기준 정책목표의 타당성 평가 개별공약의 형식과 요건에 초점	지역성 반영 종합적 정책평가 정책내용의 가치추진에 초점	주민의 반응성 평가 공약의 작성, 집행 및 효과에 대한 종합적 평가 정책형식에 초점	SMART 지표를 업그레이드 국회의원 개인의 자질을 평가하는 'CITIZEN-Q'가 보완

\* 출처: 중앙선관위(2010, 40) 일부 재구성.

이상으로 상술한 기존 매니페스토 평가지표 사례를 비교하여 종합해보면 <표 5>와 같다. 그동안 우리나라에서 개발된 평가지표들의 핵심적 특징을 요약해보자면 다음과 같다. SMART 지표, SELF 지표, FINE 지표, 매니페스토 모형 지표

등의 공통적인 특징은 표현과 뉘앙스 그리고 보완점(SELF 지표의 경우는 SMART 지표와 연계되어 SMART-SELF 지표 사용됨)이 조금씩은 다르기는 하지만, 거의 모두가 1843년도 영국의 SMART 지표의 작동원리인 '위임명령이론'(mandate theory)의 가정을 원형 그대로 혹은 그것의 연장선상에서 조금 변경하여 '구체성', '측정가능성', '달성가능성', '적실성', '시간계획'을 강조하고 있다는 점이다. 즉, 선거 결과에서 확인된 유권자의 뜻을 국민의 명령(mandate)으로 삼아 국정운영의 지표로 삼아야 한다는 핵심원리를 구체적으로 실현하기 위한 기준과 평가지표들이다(이현출 2009).

예를 들어 '실업문제를 해결하겠다'는 공약도 SMART 지표가 활용될 경우에는, '언제까지, 어떤 재원을 얼마만큼 사용하여, 어느 정도의 수준까지, 어떻게 실업문제를 해결할 것인지'의 관점에서 평가받을 수밖에 없다(이현출 2004). '위임명령이론'(mandate theory)의 핵심적 가정은 정당과 후보자는 책임있게 자신의 정책공약을 제시하고 유권자는 이것에 대해 합리적인 판단을 하여 선거에서 투표를 할 경우, 당선인과 그가 속한 정당은 이 유권자로부터의 위임명령으로 삼아 국정을 책임있게 운영하고 차기선거에 심판을 받아 기존의 국정운영에 대해 잘한다는 평가가 나오면 정권을 연장하고 그렇지 않을 경우 다른 후보자와 정당에게 국정운영의 책임을 넘겨야 한다는 것이다(Judge 1999, 70-75).

그럼에도 불구하고, 시공간과 제도의 문화적인 배경이 영국과 한국이 다르다는 비교학적인 시각에서 볼 때, 2012년 한국적인 대통령 국가상황에서 무려 170년 영국적인 내각제 국가상황에서 적실성을 가졌던 매니페스토 평가모델을 거의 변함없이 사용한다는 것은 매니페스토의 도입 취지와 그것의 당위론적 필요성에도 불구하고 여러 가지 문제점을 노출할 수밖에 없다. 하지만 불가피하게 그 문제점에 대한 진단과 더불어 보완점이 제시될 새로운 당위적 필요성이 요구된다. 즉, 매니페스토 평가지표의 문제점을 들추어내어 논의한다고 하더라도 이것은 기존의 매니페스토 평가지표의 취지와 가능성을 완전히 부정하는 것이 될 수 없다. 오히려 이것은 매니페스토 평가지표의 새로운 당위적 필요성을 제기할 뿐이다.

### Ⅲ. 전환기적 시대상황에서 매니페스토 평가지표의 문제점과 대안 모색

#### 1. 기존 매니페스토 평가지표의 문제점

기존 매니페스토 평가지표의 문제점은 논자에 따라 여러 지적이 있지만, 첫째, 대표적인 지적으로는 기존의 평가지표가 정책의 달성가능성과 그 정도를 평가하고, 이를 후보 간 비교가 가능하도록 평가기준 체계를 설계하는 과정에서 그것을 강조하다보니 상대적으로 정책에 대한 가치평가는 사실상 불가능한 상황이 되었다는 점이다(최준영 2008; 김선혁 외, 2010 임성진, 2011).

이러한 지적은 매니페스토의 작동원리의 방법론에 대한 근본적인 비판이다. 즉, 국가의 정책결정에 있어서 체계(system)에 의한 산출(목표)의 도구적 합리성(instrumental rationality/rational choice)의 문제점을 비판하고, 의사소통의 합당성(the reasonable)을 강조하는 하버마스의 '의사소통행위이론(theory of communicative action)'과 '생활세계의 식민화(colonization of life world)' 테제<sup>2)</sup>의 관점에서 보면(하버마스 1995; 2000), 기존의 평가지표는 지나치게 목표달성을 위해 어떻게 효율화할 것인가라는 '도구적 합리성'의 측면에 맞춰져 있어 상대적으로 생활세계(life world)를 살고 있는 유권자와의 합리적인 의사소통과 토의민주주의의 출발점인 정책에 대한 가치평가가 취약한 점이다. 도구적 합리성을 강조하는 평가지표일 수록, 일방적이고 독단적인 주장이 강한 공약과 정책을 견제하기는커녕 이것을 오히려 정당화시켜 줄 수밖에 없는 한계에 봉착할 가능성이 크다. 즉, 후보자가 내놓은 정책공약이 어떻게 유권자의 생활상의 요구와의 합당한 절차와 토론 및 합의 속에서 얼마만큼 정당성을 가지고 제출되었는가라고 하는 합당성의 문제를

2) 하버마스는 사회는 화폐와 권력을 매개로 제도화된 영역인 체계와 의사소통적 합리성에 의해 조정되고 규범화된 영역인 생활세계의 두 영역으로 구성되어 있다고 보았다. 그는 목적합리성에 의해 주도되는 체계영역이 확대됨에 따라 의사소통적 합리성에 의해 조정되는 생활세계를 위협하여 결국 체계의 과도한 목적합리성은 생활세계를 위협하고 파괴하게 된다고 보고 있다.

빠뜨림으로써, 후보자의 독단적이고 일방적인 공약의 문제점을 합당성의 관점에서 수정 혹은 정정할 수 있도록 요구하는 기회를 박탈할 수 있다.

둘째, 첫째에서 지적된 문제들의 구조적 배경과 연관된 문제로서 영국의 스마트 모델을 추종하거나 답습하고 있는 평가지표 모델들은 대체로 시대적 적실성이 떨어지는 문제점을 가지고 있다. 즉, 우리나라에서 개발되어 사용된 바 있는 평가지표들은 기본적으로 매니페스토가 세계 최초로 개발되어 시행되던 170년 전 당시 영국의 시대적 배경과 정부형태에서 적용되었던 평가지표를 대체로 답습하고 있어 지구화, 후기산업화, 정보화로 표현되는 오늘날의 시대상을 반영하지 못함으로써 시대적인 적실성이 떨어지는 문제점을 지니고 있다(Ingelhardt 1998; Mansbridge 1998; Orren 1998; 임성호 2008a, 2008b).

그동안 한국에서 개발된 매니페스토 평가지표는 상술한 대로, 스마트, 파인, 셸프, 매니페스토 모형 등이다. 이것들은 대체로 매니페스토 모델의 모국인 영국의 스마트 모델과 영국의 모델을 직수입한 일본의 평가지표들을 응용하거나 변용한 것들이다. 영국의 스마트 모델에 입각한 이러한 평가지표의 작동원리는 기본적으로 지금부터 170년 이전의 국가건설기와 산업화시기에 정당과 유권자 간의 강한 계급적·이념적 일체감을 기초로 책임정당정부(responsible party government)를 구성하는 내각제국가에서 일반화되어 대중민주주의를 확장시키는 데 시공간적으로 적실성을 가졌던 평가지표이다.

하지만 이러한 스마트모델에 기초한 평가지표들은 지구화, 후기산업화, 정보화 등의 전환기적 시대상황에 의해 ‘위임명령이론(mandate theory)’의 핵심적 가정들이 적실성에 타격을 받을 수밖에 없는 운명에 처해있다. 지구화, 후기산업화, 정보화의 진전은 비교적 안정적인 사회이익과 연대감 그리고 비교적 단순하게 형성되었던 컨센서스를 보다 다양화·파편화·복잡화하고, 유동성을 키움으로써, 전반적인 사회의 불확정성을 키우게 된다. 이러한 변화들과 불확정성의 확대는 이전에 비교적 잘 작동되었던 ‘위임명령이론(mandate theory)’의 핵심적 가정들인 ‘이기적인 인간들 사이의 타협과 절충이라는 합리적인 이익계산법’을 타격하게 된다. 이러한 타격은 결국 매니페스토의 핵심적 가정인 위임명령이론의 작동을 어렵게 하고 그 적실성을 떨어뜨린다. 만약 이러한 불확정성이 증가되는 상황에

서 무리하게 위임명령이론에 기반한 매니페스토 평가를 적용시킬 경우 유권자들의 불신은 더욱 커질 수밖에 없다(Dalton, Flanagan and Beck 1984, 15-22; Franklin, Mackie et al. 1992, 33; 정진민 1998, 2008; 임성호 2003, 2008a, 2008b; 채진원 2009, 2010).

셋째, 기존의 평가지표들은 ‘위임명령이론(mandate theory)’의 핵심적 가정들을 철저하게 지지하다보니, 불가피하게 재정 로드맵 등의 달성가능성을 측정하려는 ‘결과중심성’을 강조할 수밖에 없었다. 그러다보니 결과중심적인 효율성(Efficiency)은 성취되었지만, 유권자의 의 관계측면을 보여주는 ‘과정중심성’에서 강조되는 정치적 신뢰와 정치적 만족감과 같은 효능감(Efficacy)은 떨어질 수밖에 없었다. 특히, 이러한 지나친 결과중심성은 공약 자체를 지나치게 평가가능한 공약으로 하향 평준화시킴으로써 공약의 범위가 축소되고 안정지향적인 수준으로 바뀌게 하는 문제점을 가지고 있다. SMART 기준에 따르면, 작고 쉬운 공약이라고 구체성과 실현성이라는 요건에 맞추면 높은 평가를 받을 수 있게 된다(이현출 2009; 이현출·가상준, 2011).

< 표 6 > 매니페스토 정책아젠다의 차별화 정도에 대한 여론조사

항 목	매우 그렇 다	어느 정도 그렇다	그다지 그렇지 않다	전혀 그렇지 않다	모름/ 무응답	필요함 (차이 있음) (준수함)	필요하지 않음(차이 없음)(준수 하지 않음)
정당/후보자간 매니페스토 정책 아젠다 차별화 정도	20.8%	45.9%	17.9%	4.6%	10.8%	22.5%	66.7%

\* 주: 질문)정당이나 후보자들의 매니페스토 정책 아젠다가 별로 차이가 없다는 의견에 대해 어떻게 생각하는가?

이러한 문제는 오히려 높은 점수를 받기 위해서 모범정답을 찾는 정당과 후보자들을 양산하여 후보자 간에 정책의 차별성이 사라지고, 유사해짐으로써 유권자

들에게 변별력을 주지 못하는 딜레마를 발생시킨다. 이러한 변별력이 부재한 문제는 <표 6>처럼, 2012년 1월 한국정당학회가 리서치&리서치에 의뢰하여 조사한 “제19대 국회의원선거 매니페스토 정책 아젠다 개발 여론조사 결과 보고서”에서도 그대로 드러나고 있다. 각 정당이나 후보자들의 매니페스토 정책 아젠다가 별로 차이가 없다는 여론조사 반응이 66.7%(어느 정도 그렇다: 45.9% + 매우 그렇다: 20.8%)나 나와서 사태의 심각성을 더해 주고 있다.

넷째, 셋째와 마찬가지로 위임명령이론을 지지하는 매니페스토 평가지표들은 대체로 평가항목으로 “구체성”, “실현가능성”, “추정가능성”, “책임성”, “효율성”등을 중요한 덕목으로 지나치게 강조할 수밖에 없었으므로, 지구화, 후기산업화, 정보화 등의 전환기적 시대상황에서 요구되는 정당과 후보자간의 대화와 타협 및 협상을 어렵게 하고, 선거이후 정부와 유권자간의 전체적인 거버넌스의 포괄적 유연성과 국정운영의 균형성을 해침으로써 불필요한 사회갈등을 촉진시키는 문제점을 보여주고 있다.

## 2. 전하기적 시대상황에 부합하는 매니페스토 평가지표의 방향성

첫째, 지구화, 후기산업화, 정보화로 표현되는 전환기적 시대상황은 불확실성의 증대로 더 이상 ‘위임명령이론(mandate theory)’의 가정에 기초한 매니페스토의 책임성 원리를 절대적인 것으로 받아들이는 것에 제약을 가하게 된다. 즉, 불확실성이 높아진 시대환경에서는 정책결정에 필요한 정보량이 증가하고, 변화가 빠르기 때문에 정책이 제시하는 이득과 손해에 대한 예측이 쉽지 않다. 따라서 정책결정자는 정책을 단순히 결정하고 제시하는 데 그치지 않고, 제시한 정책이 정당하고 합당한 것임을 생활세계를 살아가는 유권자들에게 입증해야 하는 과제를 떠안게 되었다. 즉 정책결정자인 정당과 후보자들이 유권자와 함께 “서로에게 정보를 주고받는 가운데 꾸준히 신뢰를 쌓아 나가야” 좋은 정책을 생산할 수 있다. 좋은 정책의 정당성에 기초한 좋은 거버넌스(국정운영)를 위해서는 유권자와 “시민사회에 공공숙의(public deliberation)의 기회를 제공해야” 된다(Held and Koening-Archibugi 2005, 6).

따라서 ‘위임명령이론(mandate theory)’의 가정을 완전히 부정하지는 않지만, 그 실마리로서 하버마스의 의사소통행위이론과 공론장이론에서 강조하는 토의민주주의적인 의사소통을 위해서는 의사소통의 합당성에 합리성을 조응시킨 것처럼, 생활세계를 살아가는 일반유권자들의 선호와 이익을 단순히 반영하기보다는 공공선에 입각한 선호변형과정과 상호주관적인 토의를 통해 의견들을 통합해 나가는 토의민주주의적 모델(deliberative democracy model)의 관점(임성호 2003)에서 ‘대리인 모델(delegate theory)’이 아닌 공공성에 대한 대표자의 자율적인 판단성을 강조하는 ‘신탁자모델(trustee theory)’의 ‘위임명령이론(mandate theory)’의 가정을 융합하는 쪽으로 매니페스토의 적실성을 키울 필요가 있다.<sup>3)</sup>

둘째, 전환기적 시대상황으로 따른 불확정성의 증대상황에서 위임명령이론에 기반한 스마트 평가지표와 같이 ‘구체성’, ‘측정가능성’, ‘달성가능성’, ‘적실성’, ‘시간계획’을 강조하거나 혹은 셀프지표와 같이 ‘지속가능성’, ‘자치역량강화’, ‘지역성’, ‘이행계획’을 강조하게 될 경우 전체적인 균형감각과 포괄성을 해치게 되어 유권자의 불신감이 커지게 됨으로써 다수의 동의를 받는 매니페스토를 만들어내는데 어려움을 갖게 된다. 따라서 불확정성이 증대하는 시대적 특성을 고려하여 불신감을 낮추고 신뢰감을 증가시키는 쪽으로 평가지표가 구성될 필요가 있다. 이를 위해서는 지역적 사안에만 머물지 않고 전반적인 방향을 제시하는 데에 주안점을 둘 필요가 있다. 특히, 여러 정책공약 간의 조율성, 조화성, 균형성, 정합성에 신경 쓰고 이것들이 합쳐져 하나의 일관된 비전을 형성할 수 있도록 할 필요가 있다(임성호·채진원 2011).

셋째, 불확정성이 커진 시대상황에서 매니페스토의 적실성을 키우기 위해서는 매니페스토 평가지표들은 구체적 정책내용들을 위주로 검증하기보다는 국정의 전반적, 종합적, 거시적, 과정중심적 방향을 지향할 필요가 있다. 이러한 지향

3) 대리인모델(delegate theory)에 근거한 위임명령이론은 정치엘리트는 대중으로부터 권력을 위임 받은 대표자로서 대중의 의사를 전달하는 것에 충실해야 한다는 관점이고, 신탁자모델(trustee theory)에 근거한 위임명령이론은 대중에 의해 선출된 엘리트는 대중으로부터 권한(mandate)을 위임받은 것으로 대중의 의사를 전달하는 것에 그치지 않고 자신의 소신과 판단에 따라 활동해야 한다는 관점이다.

성은 정당과 후보자들이 제시하는 공약들이 일방적인 제시인지, 아니면 생활세계(life world)를 살아가는 유권자가 요구하는 아젠다에 대한 반응성과 그것과의 피드백 그리고 속의에 기초한 공공성(publicity)의 결과물로서의 공약인지 구별하거나 후자로의 당위적 규범을 강조하는 것인지를 판단하는 것이 보다 중요시 될 필요가 있다. 따라서 이러한 것을 판단하기 위한 매니페스토 평가지표로서 “현장성(Field orientation),” “생활성(Viability),” “반응성(Responsiveness),” “비전(Vision),” “조율성/연계성(Affiliation/Adjustment),” “소통성(Communication),” “효능성(Efficacy)”과 같은 항목이 더욱 강조될 필요가 있다.

#### IV. 대안적 선거 매니페스토 평가지표 예시안: 드림(DREAM) 지표

18대 대선에서는 국회의원 선거의 특성에 부합하는 보다 진전되고 바람직한 매니페스토 평가지표를 개발되어 제시될 필요가 있다. 이를 위해서는 다음과 같은 점을 종합적으로 고려될 필요가 있다. 첫째, 그동안 언론·시민단체들에 의해 사용된 공약평가에 대한 사례분석과 그 활용에 대한 평가지표가 종합적으로 검토되어 문제점을 개선할 필요가 있다. 둘째, 그동안 언론과 시민단체들이 사용해 온 선행 평가지표에 대한 의의와 한계를 근거로 하여 보다 진전된 평가지표가 제시될 필요가 있다. 즉 기존 매니페스토 평가지표에 대한 리모델링을 통해 보다 진전된 대안이 제시될 필요가 있다. 셋째, 매니페스토 평가지표가 유권자들의 참여와 공감 그리고 피드백(feedback) 및 정치적 효능감을 얻어내기 위해서는 우선적으로 양대 선거에서 다루어야 할 정책아젠다(델파이 조사와 시민수요조사의 결과물)와 연계하여 유권자의 요구와의 반응성을 극대화할 필요가 있다.

우선 2012년 대선에서 새롭게 검토되어야 할 매니페스토 평가지표의 방향성은 크게 두 가지 방향이다. 첫째는 후보자의 수준에서 기존의 선거공약 평가기준과 구별되는 또 다른 진전된 평가기준을 제시하는 것이며, 둘째는 유권자의 수준에서 기존의 선거공약 평가기준의 장단점을 종합적으로 재분석하여 기존의 매니페스토 평가기준을 대폭 개선하는 것이다. 본 글에서는 전체 공약을 국정과제와 지역밀착과제로 구분하여 평가대상으로 삼고자 한다. 국정과제는 각 후보자가

제시한 공약이 특정 선거구의 문제가 아닌 전국단위의 거시적 공약을 의미하며, 지역밀착과제는 공약의 내용적 범위가 각 선거구내에 국한되는 지역 내 주민들의 생활의 영역에 국한되는 과제를 의미한다.

<표 7> DREAM 평가지표 구성(안)

평가 분야	평가 내용		
국정과제	가치 요건	꿈/비전 (Dream)	공약이 시대적 정신에 부응하는가? 비전을 실현할 정책이나 시책이 있는가?
	형식 요건	연계성 (Affiliation/ Adjustment)	소속정당이 추구하는 방향과 일치하는가? 기존 제도체제 또는 자신의 다른 공약과의 연계성은 있는가?
	수단 요건	수단의 적절성 (Means)	재원과 추진 로드맵 등 수단이 적정한가?
지역 밀착 과제	내용 요건	반응성 (Responsiveness)	유권자의 요구에 부응하는가? 사회의 요구에 잘 부응하고 좋은 반향을 일으킬 것인가?
		효능성 (efficacy)	경제적 효능성: 적절한 투입에 따른 산출을 기대하는가? 사회적 효능성: 사회적 갈등을 야기하지 않는가?

국정과제와 지역밀착과제로 크게 분류한 선거공약을 분석하는 DREAM 평가 지표는 기존 지표체계의 문제점을 보완하기 위해 <표 7>처럼, “가치요건[꿈비전(Dream)],” “형식요건[연계성(Affiliation/Adjustment)],” “내용요건[반응성(Responsiveness), 효능성 (efficacy)],” “수단요건[수단의 적절성(Means)]”으로 평가내용을 크게 분류한다. 참고로 이 드림(DREAM) 지표는 2007년 대통령선거와 한국의 정치발전 세미나에서 이현출(2007)에 의해 제안되었으나, 기존의 다른 평가지표에 대한 관심으로 크게 주목을 받지 못한 바 있다. 하지만 이번 논의처럼, 여러 모로 기존 평가지표에 대한 문제제기와 대안 모색에 대한 검토는 드림(DREAM) 지표의 시대적 적

실성을 다른 평가지표에 비해 긍정적으로 평가할 수 있는 기회를 제공하였다. 특히, <표 7> DREAM 평가지표 구성(안)은 당초 이현출이 제시한 평가지표에 존재했던 “효율성(efficiency)”을 이글의 전체적인 맥락과 논지에 맞게 “효능성(efficacy)”으로 대체하여 일부를 수정한 안이다.

### 1. 드림(DREAM) 지표 해설

첫째, 꿈비전(Dream)은 공약이 시대적 정신에 부응하는가? 비전을 실현할 정책이나 시책이 있는가? 둘째, 반응성 (Responsiveness)은 유권자의 요구에 부응하는가? 사회의 요구에 잘 부응하고 좋은 반향을 일으킬 것인가? 셋째, 효능성(efficacy)은 경제적 효능성으로 적절한 투입에 따른 산출을 기대하는가? 사회적 효능성으로 사회적 갈등을 야기하지 않는가? 넷째, 연계성(Affiliation/Adjustment)은 소속정당이 추구하는 방향과 일치하는가? 기존 제도체제 또는 자신의 다른 공약과의 연계성은 있는가? 다섯째, 수단의 적절성(Means)은 재원과 추진 로드맵 등 수단이 적정한가?

### 2. 가중치와 평가방법

첫째, 해당 후보의 선거공약을 읽어 본 후 위의 지표의 착안사항에 따라 그 점수를 부여한다. 둘째, 평가 지표별 10점 척도로 평가한다. 실현가능성이 보통수 준일 경우 5점으로 평가, 매우 우수할 경우 10점으로 평가한다. 셋째, 19대 국회의원 선거에서 다루어야 할 정책아젠다(델파이 조사와 시민수요조사의 결과물)와 연계하여 국정과제 아젠다 3개, 지역현안 아젠다 3개의 공약을 핵심적으로 평가한다.

### 3. 드림(DREAM) 지표 설문안 예시

&lt;표 8&gt; 드림(DREAM) 평가지표 모형

지표	착안사항	평가 점수									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
꿈/ 비전	공약이 시대적 정신에 부응하는가? 비전을 실현할 정책이나 시책이 있는가?					0					
반응성	유권자의 요구에 부응하는가? 사회의 요구에 잘 부응하고 좋은 반향을 일으킬 것인가?							0			
효능성	적절한 투입에 대한 산출을 기대하는가? 사회적 갈등을 야기하지 않는가?								0		
연계성	소속정당이 추구하는 방향과 일치하는가? 기존 제도체제 또는 자신의 다른 공약과의 연계성은 있는가?							0			
수단의 적절성	재원과 추진 로드맵 등 수단이 적정한가?							0			

※ 1점: 아주 잘못된 공약(전혀 그렇지 않다), 5점 보통수준(보통이다),  
10점 아주 잘된 공약(매우 그렇다)

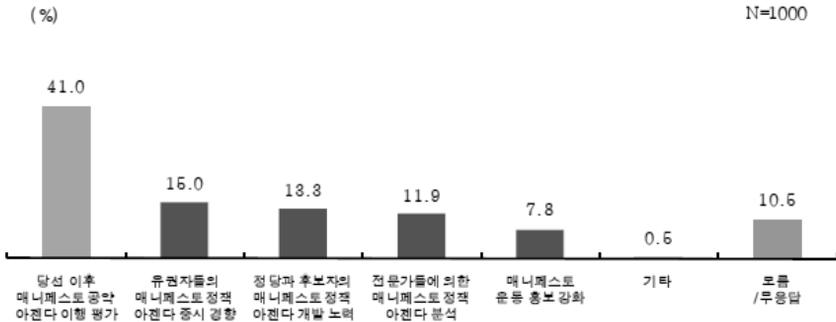
#### 4. 드림(DREAM) 평가지표의 의의와 한계

그렇다면 드림(DREAM) 평가지표는 그동안 한국에서 개발된 매니페스토 평가 지표에서 제기된 문제점을 근본적으로 개선할 수 있을까? 이것에 대해 낙관적일 수 없는 입장이다. 그 이유는 다음과 같다. 드림(DREAM) 평가지표는 상술한 바와 같이, 스마트(SMART) 지표, 셀프(SELF) 지표, 파인(FINE) 지표, 매니페스토(MANIFESTO) 모형 지표 등이 위임명령이론에 근거하여 강조해왔던 “구체성,” “실현가능성,” “측정가능성,” “책임성”을 줄이는 대신에 지구화, 후기산업화, 정보화 등의 전환기적 시대상황에서 요구되는 “현장성,” “반응성,” “비전,” “조율성·연계성,” “효능성”과 같은 항목을 새롭게 제시함으로써 위임명령이론의 시대적 한계를 보완하고 있다는 점에서 보다 진전된 안이라는 데 의의가 있다. 즉, 이 평가

지표는 정책의 공급자인 정당과 후보자의 ‘도구적 합리성’에서 출발하기 보다는 정책의 수요자인 유권자들의 입장 즉, 그들이 살고 있는 생활상의 요구와 필요에서 출발하여 이러한 것들을 정책으로 전환시켜 정치엘리트와 유권자간의 갭(gap)을 줄임으로써 발생하는 정치적 효능성(political efficacy)과 신뢰(trust)의 증가를 통해 ‘정책의 합당성·정책의 공공성’을 제고하려고 했다는 데 긍정적인 의미가 있다.

하지만, 이것은 출발점을 보여줄 뿐 그 이상의 과정에 대해서는 낙관할 수 없으며, 그 이상의 의미부여를 할 수 없다는 한계를 가지고 있다. 특히, 이러한 평가 지표에 근거한 평가작업이 대의민주주의의 최고의 이상향(ideal type) 즉, 선거과정에 유권자들의 적극적인 참여와 토론 및 토의를 통해 선거이후 국정운영에 대한 컨센서스(consensus)에 도달하려는 토의민주주의(deliberative democracy)의 이상에 도달할 수 있는가? 라는 질문에는 여전히 회의적이다. 즉, 선거공간에서 매니페스토 평가지표를 통한 점수화와 이것에 대한 유권자의 판단행위가 선거이후 얼마나 토의민주주의의 이상에 근거한 국정운영에 도달할 수 있을지 그 여부에 대해서는 회의적일 수밖에 없다.

<표 9> 매니페스토 정책선거를 위해 중요한 사항



특히, 이러한 회의는 <표 9>처럼, 2012년 1월 한국정당학회가 리서치&리서치에 의뢰하여 조사한 “제19대 국회의원선거 매니페스토 정책 아젠다 개발 여론조사 결과 보고서”에서도 그대로 드러나고 있다. “우리나라에서 매니페스토 정책

선거가 이루어지기 위해서 가장 중요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 응답자의 41.0%가 매니페스토 정책 선거를 위해서는 ‘당선 이후 매니페스토 공약 아젠다 이행 평가’가 가장 중요하다고 응답한 것처럼, 매니페스토가 선거 이후 국정운영을 긍정적으로 이끌 수 있을지에 대해서는 다수가 의문을 가지고 있다. 결국 이러한 회의와 의문의 제기는 후보자의 정책공약 제시와 이것에 대한 일회성의 평가작업으로 개선될 수 있는 문제가 아니라는 것을 보여준다.

이러한 회의와 의문은 매니페스토의 사이클 상 매니페스토 평가지표의 단계적인 한계로써, 이것은 선거결과 이후 당선자가 결정되고 나면 그 다음 단계인 “공약이행 평가지표”에서 보완될 문제이다. 따라서 “공약이행 평가지표”에서는 무엇보다도 후보자 시절에 내놓은 공약(원공약)이 당선자의 공약(확정공약)으로 전환되는 과정에서 얼마만큼 토의민주주의의 이상에 도달하려고 노력했는지가 중요하게 평가될 필요가 있다. 즉, 얼마만큼 후보자의 공약이 유권자들과 토의와 숙의과정 속에서 최종적으로 확정하였는지에 대해 반응성(Responsiveness)과 숙의성(Deliberation)을 중심으로 세밀하게 평가될 필요가 있다.

이러한 것들이 준비되기 위해서는 무엇보다도 매니페스토의 시대적 의의와 한계를 분명하게 인식하는 가운데, 가급적 매니페스토의 시대적실성을 키우는 쪽으로 평가항목을 구성해야 할 것이다. 즉, 상술한 바와 같이, 하버마스의 의사소통행위이론에서 강조했던 것처럼, 의사소통의 합당성에 합리성이 조응한 것처럼, 토의민주주의 모델의 관점에 ‘신탁자이론(trust theory)’을 중심으로 하는 ‘위임명령이론(mandate theory)’의 가정이 융합될 수 있도록 해야 할 것이다. 그 핵심은 170년 전 매니페스토의 가정한 위임명령이론의 시대적 한계를 인식하고, 지구화, 후기산업화, 정보화와 같은 전환적 시대상황에 부응하도록 토의민주주의(deliberative democracy)가 강조되는 매니페스토의 비전과 평가지표를 설계하는 일이다.

## V. 결론: 의의와 한계 및 추후과제

2012년 양대 선거가 진정으로 후보자와 유권자간에 그리고 유권자와 유권자

간의 상호 토의를 통해 보다 선진화된 정책선거로 치러질 수 있을까? 그렇게 치러져서 선거이후 국정운영상에 갈등과 충돌이 발생하지 않아 정당정치에 대한 국민의 불신감을 줄여 대의민주주의가 정상적으로 작동할 수 있는 계기를 만들어 낼 수 있을까?

이러한 물음에 대해 본 논문은 그동안의 정치권의 오래된 관행을 볼 때, 이것에 대해 대체로 비판적이지만 그렇다고 하여 절망하는 것보다는 2006년 지방선거 때부터 본격적으로 도입된 매니페스토 운동의 도입 취지와 그것의 평가지표를 시대상황과 부합하도록 적실성 있게 작동하도록 개선할 필요성이 있다는 것에서 출발하였다. 즉, 논문에서는 그동안 우리나라에서 개발된 매니페스토 평가지표인 스마트, 파인, 셀프, 매니페스토 모형 등을 유형과 특징에 따라 분류하고 그것을 오늘날의 시대상황과 비교하여 비판적으로 살펴보는 가운데, 지구화, 후기산업화, 정보화로 표현되는 시대상황에 부합하는 대안적인 평가지표를 탐색한다는 다소 실험적인 문제의식에서 출발하였다. 그런 만큼 본 논문은 많은 한계를 가질 수밖에 없다.

시대적실성을 갖는 매니페스토 평가지표의 방향성을 문제제기 했음에도 불구하고, 그 방향성을 정하는 데 있어서 필요한 여러 가지 다양한 이론적 논의에 대한 검토가 충분하게 진행되지 못하였다. 아마도 그러한 결과로 시대상황에 부합하는 매니페스토 평가지표의 방향성과 관련하여 토의민주주의적 모델(deliberative democracy model)의 관점에서 '신탁자모델(trustee theory)'의 '위임명령이론(mandate theory)'의 가정을 융합하는 방향으로 다소 절충주의적인 태도를 취하는 측면도 있다. 특히, 본 주제의 특성상 매니페스토 운동의 도입 취지와 의의 및 긍정적인 효과에 대한 선행연구를 충분하게 검토하고 드러내지 못하는 가운데 그것의 문제점과 한계를 먼저 지적함으로써, 불가피하게 그동안 매니페스토 운동을 도입하고 정착시키는 데 많은 노력과 애정을 쏟아온 사람들과 기관들의 공로를 제대로 부각하지 못하는 측면도 있다.

이렇듯 많은 한계에도 불구하고, 본 논문은 그동안 제시되었던 매니페스토 평가지표의 문제점을 들추어내어 비판하는 것이 곧 매니페스토 평가지표의 취지와 가능성을 완전히 부정하는 것이 아니라 오히려 매니페스토 평가지표의 새로운

당위적 필요성을 제기한다는 것을 강조한다. 즉, 이 논문은 그동안 매니페스토 도입의 취지와 당위적 필요성 그리고 그 긍정적인 효과를 강조할 수밖에 없는 상황에서 상대적으로 소홀이 다뤄졌던 매니페스토의 시대적실성의 문제를 실험적인 차원에서 정면으로 문제제기하고, 나름대로 평가지표의 새로운 방향성과 그것의 대안적인 지표로 드림(DREAM) 평가지표를 제시했다는 데 소박한 의의가 있다.

그 핵심을 요약해보면 다음과 같다. 우리나라에서 개발되어 사용되어 온 평가 지표들은 대체로 매니페스토 모델의 중주국인 영국의 스마트 모델을 준용한 것들로서, 이것은 기본적으로 지금부터 170년 이전의 국가건설기와 산업화시기에 정당과 유권자 간의 강한 계급적·이념적 일체감을 기초로 책임정당정부를 구성하는 내각제국가에서 일반화되어 시공간적으로 적실성을 가졌던 평가지표로서 그 의의가 있다. 하지만 ‘위임명령이론(mandate theory)’의 핵심적 가정들을 근거로 했던 영국식 스마트모델에 기초한 평가지표들은 정책의 불확정성을 촉진하는 지구화, 후기산업화, 정보화 등과 같은 전환기적 시대상황에 타격을 받아 적실성이 떨어질 수밖에 없다. 불확정성이 커진 시대상황에서 매니페스토의 적실성을 키우기 위해서는 매니페스토 평가지표들은 구체적 정책내용들을 위주로 검증하기보다는 국정의 전반적, 종합적, 거시적, 과정중심적 방향을 지향할 필요가 있고, 따라서 이러한 것을 고려하는 매니페스토 평가지표로서 “현장성,” “반응성,” “비전,” “조율성·연계성,” “소통성,” “효능성”과 같은 항목이 더욱 강조될 필요가 있다. 이러한 것을 고려할 때, 그 대안으로 드림(DREAM) 지표를 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

추후과제는 본 논문의 문제의식을 더욱 명료하고 풍부하게 전달하기 위한 보완적인 주제로 설정될 필요가 있다. 우리나라의 매니페스토 운동은 그 도입 주체와 운영방식 및 도입시기가 영국과 일본에 비해 큰 차이를 보이고 있다. 영국과 일본의 매니페스토 운동은 정당과 후보자 중심으로 전개되었다. 즉, 당선을 목적으로 정당, 후보자가 스스로 매니페스토 공약을 내세우고 유권자에게 호소할 반면 우리나라는 시민단체와 언론이 주창하고 선거관리위원회가 권장하는 형식을 가지게 되었다. 즉, 영국의 매니페스토는 중앙선거에서 정당을 중심으로 시작되

었으며, 아직까지 지방선거에서는 크게 활용되지 못하고 있다. 반면, 일본은 지방선거에서 후보자 중심의 매니페스토가 시작되어, 중앙선거에서 정당중심 매니페스토로 확산되었다.

특히, 흥미로운 것은 매니페스토의 도입 시기가 영국과 일본이 조금 다르다는 점이다. 영국은 대체로 정당정치에 기초한 대중민주주의가 성숙한 시기에 매니페스토가 도입된 반면, 일본은 정당정치에 기초한 대중민주주의가 쇠퇴하는 2003년에 도입된 점이다. 당시 일본의 정치는 1960년대 고도 성장기를 거치면서 이념정치에서 이익정치로 전환되어 왔으며, 그에 따라 선거 과정에서 정당과 정책의 중요성은 감소하고 무당파 층이 증가하는 가운데, 개인 후원회 중심으로 선거가 이루어짐으로써, 정당정치에 대한 근본적인 불신이 제기되는 상황이었다. 이런 배경에서 이것에 대한 적극적인 개선책으로 매니페스토 운동이 중앙차원의 정당이 아닌 로컬(local) 차원의 무소속 후보자들에 의해서 시작되어 점차 중앙차원으로 확산되었다는 점이다. 즉, 이처럼 소위 ‘로컬 매니페스토(local manifesto)’로 시작한 일본의 매니페스토는 2003년 중의원 선거로 확산되었으며, 그 후 2004년 참의원 선거, 그리고 2005년 중의원선거를 거치면서 정착되었고, 2009년 8월에 실시된 일본 총선거에서 민주당은 매니페스토를 가지고 정책선거 캠페인을 선점함으로써 압승해 정권교체를 이루기도 하였다.

그렇다면 위에서 상술한 바와 같이, 이러한 국가별 차이가 발생하는 배경과 그 의미는 무엇일까? 이러한 질문은 이후 매니페스토 운동의 시대적 적실성과 대안적 모델을 검토하고 공론화하는데 꼭 필요한 논의라 생각된다.

- ▶ 논문 접수일 : 2012년 03월 13일
- ▶ 논문 심사일 : 2012년 04월 24일
- ▶ 논문 게재일 : 2012년 05월 08일

## 초록

## 매니페스토 평가지표에 대한 평가와 대안 모색

채진원

이 논문의 목적은 그동안 우리나라에서 개발된 매니페스토 평가지표인 스마트, 파인, 셀프, 매니페스토 모형 등을 유형과 특징에 따라 분류하고 그것을 오늘날의 시대상황과 비교하여 살펴보는 가운데, 지구화, 후기산업화, 정보화로 표현되는 시대상황에 부합하는 대안적인 평가지표를 탐색하는 데 있다. 한국에서 사용되어 온 매니페스토 평가지표들은 대체로 매니페스토의 종주국인 영국의 스마트 모형을 준용한 것들로서, 이것은 기본적으로 지금부터 170년 이전의 국가건설기와 산업화시기에 정당과 유권자 간의 강한 계급적·이념적 일체감을 기초로 책임정당정부를 구성하는 내각제국가에서 일반화되어 시공간적으로 적실성을 가질 수 있었다. 하지만 ‘위임명령이론(mandate theory)’의 핵심적 가정들을 근거로 했던 이 평가지표들은 오늘날 정책의 불확정성을 촉진하는 지구화, 후기산업화, 정보화 등과 같은 전환기적 시대상황에 타격을 받아 적실성이 떨어질 수밖에 없다. 이러한 문제점을 고려하고 전환기적 상황에 요구되는 평가요소를 종합적으로 판단해 볼 때, 그 대안으로 드림(DREAM) 지표를 긍정적으로 검토할 필요가 있다.

□ 주제어 : 정책선거화, 매니페스토, 매니페스토 평가지표, 위임명령이론, 숙의민주주의

**Abstract**

## A Review of Evaluation Indicators for Manifesto and A Search for Alternatives

Chae, Chin Weon

The purpose of this thesis, while reviewing evaluation indicators for manifesto such as SMART, FINE, SELF indexes which have been developed in Korea, is to search alternative evaluation indicators that can be compliant with current social situation characterized by globalization, post-industrial society, and informatization. Evaluation indicators for manifesto which have been used in Korea were adapted from those which were originated in United Kingdom. Those indicators were made in the country 170 years ago. In those days, when the United Kingdom was in the process of industrialization and modern nation-building. They were appropriate for the nation because its parliamentary government system were implementing responsible politics based on the sense of belonging between political parties and voters.

As they are on basic assumptions of mandate theory, however, they are not suitable for the transitional period of globalization, post-industrial society, and informatization when the principle of uncertainty is prevalent in every aspect of society. Considering these problems and judging from evaluation factors, we need serious and positive consideration of DREAM as evaluation indicator for manifesto.

□ Key words : Policy-Driven Election, Manifesto, Evaluation Indicators of Manifesto, Mandate Theory, Deliberative democracy

## 참고 문헌

- 김선혁 외. 2010. “새로운 공약평가모형에 대한 탐색적 연구: 광역지방자치단체장의 공약포트폴리오와 포지셔닝을 중심으로.” 『의정연구』. 16(3), 6-38.
- 김영래. 2006. 『매니페스토와 지방선거』. 서울: 논형.
- 이현출. 2004. “매니페스토(manifesto)-국민에 대한 계약으로서의 선거공약.” 『입법정보』 제141호.
- \_\_\_\_\_. 2007. “대통령선거와 매니페스토 평가.” 21세기 정치학회 주최. 『2007년 대통령 선거와 한국의 정치발전』 세미나 발표문(2007. 4. 27, 부산시청).
- \_\_\_\_\_. 2009. “지방선거에서의 매니페스토 정책선거 실천방안.” 중앙선거관리위원회, 『선거관리』. 제55호.
- 이현출, 가상준. 2011. “2010지방선거 매니페스토 평가와 과제.” 『지방행정연구』 제25권 제4호(통권 87호).
- 임성진. 2011. “새로운 매니페스토 이행평가지표: 자치단체장 선거를 중심으로.” 정치 정보연구. 14(1), 151-173.
- 임성호. 2003. “원내정당화와 정치개혁.” 『의정연구』. 제9권 제1호.
- \_\_\_\_\_. 2008a. “선거관리와 대의민주주의 거버넌스: 그 관계의 양면성.” 『국정관리연구』. 제3권 제1호.
- \_\_\_\_\_. 2008b. “규제중심 선거관리의 패러독스: 18대 총선과 한국 대의민주주의.” 『현대정치연구』 제1권 제2호.
- 임성호, 채진원. 2011. “2012년 양대선거 정책선거 추진방안 연구.” 중앙선거관리위원회 용역과제.
- 정진민. 1998. 『후기산업사회 정당정치와 한국의 정당발전』. 서울: 한울.
- \_\_\_\_\_. 2008. 『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』. 서울: 인간사랑.
- 중앙선거관리위원회. 2006. “매니페스토 선거공약 평가지표: 참공약 선택하기.” 서울: 중앙선거관리위원회.
- 채진원. 2009. 『민주노동당의 변화와 정당모델의 적실성』. 경희대학교 일반대학원 정치학과 박사학위논문.

- \_\_\_\_\_. 2010. “원내정당모델의 명료화: 대안적 정당모델들과의 비교논의.” 『의정연구』 제16권 제2호(통권 30호).
- 최준영. 2008. “매니페스트를 통한 정치개혁은 가능한가.” 『국가전략』 제14권 제3호.
- 하버마스, 위르겐. 서규환 옮김. 1995. 『소통행위이론 1』. 서울: 의암출판문화사.
- \_\_\_\_\_. 2000. 한상진 옮김. 『사실성과 타당성』. 서울: 나남.
- Dalton, Russell, Flanagan, Scott & Beck, Paul. 1984. *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies*, Princeton. NJ: Princeton University Press.
- Franklin, M.N., Mackie, T.T. and Valen, H. 1992. *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ginsberg, Benjamin and Martrin, Shefter. 1990. *Politics by Other Means: The Declining Importance of Elections in America*. N.Y.: Basic Books.
- Held, David and Koenig-Archibugi. 2005. *Global Governance and Public Accountability*. Malden MA: Blackwell Publishing, 6.
- Inglehart, Ronald. 1998. Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional Authority. in *Why people don't trust*. Nye, Jr., Joseph S., ed. Cambridge: Harvard University Press, 217-236.
- Judge, David. 1999. *Representation: Theory and practice in Britain*. New York: Routledge.
- Mansbridge, Jane. 1998. Social and Cultural Causes of Dissatisfaction with U.S. Government. in *Why people don't trust*. Nye, Jr., Joseph S., ed. Cambridge: Harvard University Press, 133-154.
- Orren, Gary. 1998. Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government. in *Why people don't trust*. Nye, Jr., Joseph S., ed. Cambridge: Harvard University Press, 77-108.