

제4회 유권자의 날 기념

# 정책선거 토론회

정책연구소 기능강화와 정책선거 활성화



2015. 5. 15



중앙선거관리위원회, 한국정당학회



## 제4회 유권자의 날 기념 정책선거 토론회

- 일시 : 2015. 5. 15.(금) 14:30~17:30
- 장소 : 국회의원회관 제2소회의실
- 주제 : 「정책연구소 기능강화와 정책선거 활성화」
  - 1세션 : 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안
  - 2세션 : 정책선거의 과제와 제도적 개선방안
- 주최 : 중앙선거관리위원회, 한국정당학회 공동 주최
- 진행순서

### 개회식 14:30 ~ 15:00

- 개회사 중앙선거관리위원회 사무총장
- 환영사 한국정당학회 회장
- 축사 여의도연구원장, 민주정책연구원장, 진보정의연구소장

### 제1세션 15:00 ~ 16:10 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안

- 사회 심지연(경남대)
- 발제 서현진(성신여대)
- 토론 김원표(여의도연구원 정책연구위원)  
문병주(민주정책연구원 연구기획실장)  
박철한(진보정의연구소 연구기획실장)  
최준영(인하대)

### 제2세션 16:20 ~ 17:30 정책선거의 과제와 제도적 개선방안

- 사회 심지연(경남대)
- 발제 조진만(덕성여대)
- 토론 이병하(서울시립대)  
가상준(단국대)  
이광재(한국매니페스토실천본부 사무총장)  
강성배(중앙선거관리위원회 정당과장)

# 개 회 사



안녕하십니까?

먼저 바쁘신 연구활동에도 불구하고 오늘 축사를 위해 참석해 주신 여의도연구원 이종혁 상근부원장님, 민주정책연구원 민병두 원장님과 진보정의연구소 조현연 소장님께 감사를 드립니다.

또한 오늘 토론회를 위해 함께 노력해 주신 한국정당학회 임성학 회장님을 비롯하여 사회와 발제 및 토론을 맡아주신 여러 교수님, 정책연구소 관계자 여러분, 그리고 한국매니페스토실천본부 이광재 사무총장님께도 감사를 드립니다.

아울러 정책연구소와 정책선거 발전에 많은 관심을 가지고 귀중한 시간을 내어 토론회에 참석해 주신 내외 귀빈과 방청객 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2006년 도입된 매니페스토 운동은 선거문화 혁신 및 정치개혁을 갈망하는 시민단체와 유권자들이 함께한 시민운동이었으며, 정당·후보자의 적극적인 참여를 이끌어냄으로써 우리나라 정책선거 발전의 초석이 되었습니다.

우리 위원회도 정치발전을 위해서는 연고주의나 비방혹색선전 등 후진적 선거문화의 근본적 개선이 필요함을 인식하고 학계와 시민단체, 언론 등과 함께 매니페스토 정책선거를 적극 추진해오고 있습니다.

매니페스토 협약, 정당·후보자의 정책공약 공개 등 다양한 방법을 통해 정책선거를 확산시켜 왔으며, 2014년 지방선거에서는 유권자가 중심이 되는 K-매

니페스토 활성화를 위해 노력하였습니다.

그 결과 정당과 후보자는 올바른 정책공약 제시를 위해 고민하게 되었고, 유권자들도 정책공약을 고려하여 투표하는 비율이 높아져 정책선거 안착을 위한 토양은 갖추어졌다고 생각합니다.

이번 주는 공직선거법에서 정한 유권자 주간입니다. 유권자 주간은 선거의 중요성과 의미를 되새기고 주권의식을 높이기 위해 마련된 것이며, 매니페스토 정책선거 또한 유권자의 참여를 바탕으로 정책중심의 바람직한 민주정치를 실천하려는 것입니다.

이러한 정책선거의 중심에는 정당이 있으며, 정책연구소는 정당의 심장으로서 국민의 기대에 부응하는 정책과 비전을 공급하여 정당과 후보자가 정책을 가지고 유권자와 활발하게 소통할 수 있도록 중추적인 역할을 수행해야 합니다.

우리 위원회도 정책연구소가 정당의 핵심역할을 수행하고 정책과 공약에 유권자가 관심을 갖도록 분위기를 조성함으로써 정책선거가 정착되도록 노력하겠습니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 정책연구소의 역량을 강화하고 정책선거가 한 단계 더 성숙할 수 있는 좋은 방안들이 논의되는 공론의 장이 되기를 기대합니다.

감사합니다.

2015년 5월 15일

중앙선거관리위원회

사무총장 김 용 희

# 환영사



대한민국은 1987년 민주항쟁을 통해 민주화에 성공하였습니다. 선거를 통해 여야가 두 번이나 바뀌는 평화적 정권교체를 통해 민주주의 공고화의 단계도 넘어섰습니다. 이제는 보다 자유롭고, 평등하며, 효율적인 민주주의를 만들어 나가야 하는 과제가 남아 있다고 할 수 있습니다. 즉 이제는 민주주의의 심화를 어떻게 성취할 것인지에 대해 고민해야 할 시기입니다.

민주주의의 심화는 대의제의 핵심인 정당이 좋은 정책으로 경쟁하고 민주주의의 주인인 시민이 공동체 문제 해결에 적극 참여하고 좋은 정책을 판단하는 능력을 가져야만 성취할 수 있습니다. 지금까지 이를 위해 다양한 방안이 시도되었고 대안들이 제시되었습니다. 그중 가장 기초적이고 현실적인 방안은 매니페스토 운동과 정당의 정책연구소 활성화였습니다.

먼저 매니페스토 운동은 정치과정에서 정당이나 후보자의 정책공약을 검증하여 대의제 민주주의를 강화하고 성숙한 민주주의를 만들기 위해 시도되었습니다. 시민운동의 형태로 시작된 매니페스토 운동이 도입된 지도 벌써 10년이 되었고, 고간 시민운동단체, 중앙선거관리위원회, 학계와 언론계의 적극적인 활동으로 매니페스토 운동이 정착되기 시작하였습니다. 점점 정책선거 실시가 가능하다는 새로운 희망을 가져다 주고 있어 한국의 민주주의는 희망적이라고 할 수 있습니다.

정책선거의 핵심적인 역할은 결국 정당이 수행해야하고 이를 위해 정당은 정책능력을 보유해야 합니다. 대부분의 선진국들은 정당이 싱크탱크를 보유하고 있으며 이런 연구소들은 국가 비전을 제시하고 정책을 연구개발하여 정당과

유권자가 정책으로 소통할 수 있도록 하고 있습니다.

한국도 이런 문제의식을 갖고 정책정당을 위해 2004년도에 정당 정책연구소를 설립하였습니다. 정책연구소는 정당의 가치와 이념을 기반으로 국민들의 정책적 선호와 요구를 실현가능한 정책으로 만들어 냈으로써 이를 통해 책임정치를 실현 하는데 그 목적이 있습니다. 역사는 짧지만 현재 각 정당의 정책연구소도 이를 위해 부단히 노력하고 있어 미래는 밝습니다.

하지만 민주주의의 심화를 위해서는 더 많은 노력과 개선이 있어야 합니다. 지금까지의 매니페스토 운동은 시민단체 및 전문가집단을 중심으로 진행되었지만 이제는 시민들을 중심으로 하는 운동 방식으로 변모해야 합니다. 시민들이 정책적 문제에 관심을 갖고 이를 토대로 정당과 후보자를 평가하여 정책경쟁을 촉진시켜야 합니다.

정당 정책연구소도 독립성을 확보하여 선거운동을 위한 단기적인 정책연구와 더불어 국가의 장기적 비전을 제시할 수 있도록 노력해야 하며 역량도 키워야 합니다. 또한 정책능력을 겸비한 인재를 육성하여 정치로 충원하고 시민을 대상으로 민주주의를 교육하는 활동에도 관심을 가져야 합니다.

이런 취지하에 한국정당학회는 중앙선거관리위원회와 공동으로 「정책연구소 기능강화와 정책선거 활성화」라는 주제로 토론회를 개최하게 되었습니다. 토론회를 통하여 매니페스토 운동과 정책연구소의 발전방안에 대한 진지한 토론이 이루어지고 건설적 대안이 제시되길 기대합니다. 감사합니다.

2015년 5월 15일

한 국 정 당 학 회

회 장 임 성 학

## [축사]

### 포기할 수 없는 정책정당의 꿈을 위하여

오늘 이 토론회는 우리 정당정책연구소가 지난 1년간 맡은 바 소임을 다했는지 평가받고 또 전문가들로부터 발전을 위한 고언을 청취하는 귀중한 자리입니다. 국민을 대신하여 이 자리를 만들어주신 중앙선거관리위원회와 관계자 여러분의 노고에 진심으로 감사드립니다. 정당정책연구소의 평가와 발전을 위한 연구에 수고를 아끼지 않으신 교수님들께도 감사드립니다. 교수님들의 연구 성과가 정당정책연구소 발전의 길잡이로 유용하게 활용될 수 있도록 열심히 노력하겠습니다.



국민의 정치 불신이 심각합니다. 정책정당의 길은 아직도 요원합니다. 정책정당·교육정당의 길에 앞장서야 할 정당정책연구소가 아직 역량이 많이 부족하고 노력도 모자랐다는 것을 절감합니다. 국민 앞에 부끄럽고 송구스러울 따름입니다.

우리 새누리당은 정당정책연구소를 도입한 장본인입니다. 정당정책연구소는 국책연구기관들이 준비함에도 불구하고 집권여당이 독자적인 정책연구기관을 가져야 한다는 혁신적인 사고의 산물이었습니다. 정치가 통치에 부속되고, 정책은 정부가 일방적으로 주도하고, 국회의원들은 단지 고무도장에 지나지 않던 시대에는 불가능했던 사고였습니다. 국민의 눈높이에 맞는 정책을 통해 정당이 정치를 주도하기를 바라는 염원이 여의도연구원 설립에 담겨 있었던 것입니다. 처음부터 여의도연구원이 정당과는 독립된 재단법인으로 설립된 데에도 정책정당의 꿈을 향한 세심



한 배려가 깃들어 있습니다.

우리나라 최초의 정당정책연구소 여의도연구원은 어느덧 올해로써 창립 20년, 성년이 되었습니다. 여의도연구원은 시대적 변화를 선도하는 국민 속의 싱크탱크로 도약하기 위한 태세를 더 힘껏 갖추겠습니다.

지난 2년 동안 여야 가릴 것 없이 정당정책연구소들은 변화와 혁신의 몸부림을 쳤습니다. 여의도연구원과 민주정책연구원은 앞서거니 뒤서거니 혁신경쟁을 하며 새로운 모습으로 국민의 기대에 부응하고자 노력했습니다. 지난 해만 해도 여의도연구원에서는 혁신가치 중심의 정책연구, 중장기 비전·전략 중심의 공동연구를 추진하기 위해 연구기획조정위원회가 만들어졌고, 엄격한 연구성과 평가체제가 도입되었습니다. 청년정책연구센터와 통일연구센터도 개소했고, 여연브리프(YDI BRIEF)를 비롯한 다양한 정책보고서를 발간하고, 계간 여연시선도 창간했습니다.

그러나 국민의 시각에서는 아직도 많이 부족합니다. 또 우리들의 힘만으로는 어렵습니다. 그래서 이 자리가 더욱 소중합니다. 오늘 이 자리가 우리 여의도연구원을 비롯한 정당정책연구소가 혁신을 위한 아이디어와 에너지를 공급받는 소중한 자리가 되기를 고대합니다.

2015년 5월 15일

여 의 도 연 구 원

상근부원장 이 종 혁

## 【축 사】

‘정책’으로 경쟁하고 승리하는 정치가 시작됩니다!

일반론적으로 본다면 민주주의 국가에서 정당은 시민 사회의 이해관계를 수렴하여 정책으로 가공하고 입법하여 국가가 그것을 실천하도록 하는 과정에서 핵심적 역할을 하는 공적 조직입니다. 그런 만큼 정당은 시민사회와 유기적인 연대가 필수적이고 함께 고민하고 행동하는 조직이기도 합니다.



과연 오늘의 정당이 그러한가에 대한 평가는 바로 선거에서의 유권자의 선택으로 결론이 납니다. 여기에 바로 정당의 정책생산기지인 정책연구소가 자리 잡고 있고 그 역할 수행 정도에 따라 정책정당으로 나아가는 정당상도 좌우됩니다. 새정치민주연합은 정책정당으로 나아가는 ‘상’ 정립을 위해 그 첫걸음을 시작했습니다.

새정치민주연합은 “정당은 ‘정책으로 경쟁하고 승리하는 정치’를 하는 공적 조직”임을 선언한 것입니다. 지난 4월 6~8일 3일간 개최한 ‘2015 다함께 정책엑스포’는 민주정책연구원이 중심이 되어 정책정당으로서 정책선거의 기틀을 마련하기 위한 출발이었습니다. 총 200여 명의 전문가 및 활동가그룹, 106개 정책부스, 미래세대 이벤트행사 등은 국회 건립 이후 국회 앞마당에 ‘정책’을 주제로 치러진 최대, 최초의 정책활동이었습니다.

바로 정당 정책연구소는 ‘정책’으로 경쟁하는 정당간, 정당과 시민사회간, 시민사회간 소통의 공간을 마련하여 정책을 수렴·가공해 입법을 제안하는 행위주

체가 되어야 합니다. 그러기 위해 정책연구소의 재정과 조직의 독립성 및 운영의 자율성이 보장되어야 할 것입니다.

오늘 이 자리를 빌어 민주정책연구원은 정책정당의 '알람'이자 정책선거의 '나침반'으로서의 역할을 다함으로써 한국 정당정치 발전의 밑거름이 되는데 최선을 다할 것입니다.

격려와 관심을 부탁드립니다.

2015년 5월 15일  
민주정책연구원  
원장 민병두

## [축사]

2년 전인 2013년 이맘때쯤 중앙선거관리위원회 주관 토론회에서 네 정당의 연구원장/연구소장이 참석해 인사말을 했던 기억이 납니다. 기억을 되돌아보면 이런 말씀을 드린 것 같습니다,



첫째 ‘여야, 정당 정책연구소 개혁 경쟁에 나섰다’는 언론 보도’에 대해, 대단히 반가운 일이라는 것, 둘째 ‘국회 정치쇄신특별위원회 정치쇄신분야 7개 논의 의제 가운데 하나인 정당 정책연구소 개선’에 대해서는, 논의가 제대로 이뤄지고 가시적인 성과가 나왔으면 하는 바람을 갖고 있다는 것, 셋째는 연구소 활동 개선 방안으로, 인사와 재정의 독립성 및 전문성 확보가 중요하다는 것이었습니다.

그리고 “지금 이 자리에서 연구소 책임자가 제시한 좋은 의견, 좋은 방안을 어떻게 실현할 수 있을 것인가? 일단은 소속 정당의 직접적인 정치적 이해관계, 당리당략으로부터 연구소의 상대적인 자율성이 보장되어야 합니다.”는 내용으로 인사말을 마무리하면서 한 가지 제안을 드렸습니다. 정당 연구소들 간의 정기적인 소통을 통해 대한민국의 미래 비전 및 몇 가지 핵심 의제에 대해 함께 머리를 맞대고 지혜를 모아보자는 것이었습니다.

2년이 흘렀습니다. 대한민국 정치, 잘 아시다시피 여전히 희망은커녕 절망의 진원지입니다. 남 탓하면서 책임을 회피하고 전가하기 바쁩니다. 시끄럽게 요동치다가도 막상 보면 바뀐 게 없습니다. 이렇게 된 데 대해 정당 연구소도 결코 자유롭지 않다고 봅니다.

다시 한 번 정당 부설 연구소간 정례적인 소통과 협력에 대해 제안드립니다. 연구소 책임자의 의지와 결단이 있다면, 별로 어렵지는 않을 것입니다. 희망이 부재한 대한민국 정치현실에 그나마 파열구를 낼 수 있는 작지만 나름 유력한 길이라고 봅니다. 두 정당 연구소 책임자 분들의 진지한 고민을 부탁드립니다. 사려 깊은 답변을 기대하겠습니다.

감사합니다.

2015년 5월 15일

진 보 정 의 연 구 소

소 장 조 현 연



## 목 차

### □ 1세션 \_ 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안

주제발표 1. 서 현 진 (성신여자대학교) .....	3
토 론 1-1. 김 원 표 (여의도연구원 정책연구위원) .....	49
토 론 1-2. 문 병 주 (민주정책연구원 연구기획실장) .....	59
토 론 1-3. 박 철 한 (진보정의연구소 연구기획실장) .....	69
토 론 1-4. 최 준 영 (인하대학교) .....	77

### □ 2세션 \_ 정책선거의 과제와 제도적 개선방안

주제발표 2. 조 진 만 (덕성여자대학교) .....	87
토 론 2-1. 이 병 하 (서울시립대학교) .....	119
토 론 2-2. 가 상 준 (단국대학교) .....	125
토 론 2-3. 이 광 재 (한국매니페스토실천본부 사무총장) ...	131
토 론 2-4. 강 성 배 (중앙선거관리위원회 정당과장) .....	143





# 01

---

## 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안

- 주제발표 1 서 현 진 (성신여자대학교)
- 토 론 1-1 김 원 표 (여의도연구원 정책연구위원)
- 토 론 1-2 문 병 주 (민주정책연구원 연구기획실장)
- 토 론 1-3 박 철 한 (진보정의연구소 연구기획실장)
- 토 론 1-4 최 준 영 (인하대학교)





정책연구소 기능강화와 정책선거 활성화

주제발표

1

## 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안

서 현 진 \_ 성신여자대학교



주제발표 1

## 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안

서 현 진 (성신여자대학교)

### I. 서 론

정당의 정책연구소는 인물이나 파벌, 지역중심 조직으로서 과도한 정쟁을 일삼는 모습을 보여온 정당의 체질을 개선하고 정당정치를 정책대결로 유도하기 위한 방편으로 2004년에 법제화되었다. 민주주의에서 정당은 정치권과 시민을 연결하는 통로로서 선거를 통해 정권을 획득하여 자신들의 정치적 견해와 주장을 실현한다. 선거에서 승리한 정당은 국민의 요구가 반영된 정책 실현을 통해 정권을 유지할 수 있다. 민의가 제대로 반영되지 않을 경우, 다음 선거에서 다른 정당이 정권을 획득할 수 있기 때문에 정당은 항상 국민의 의사를 잘 파악하여 정책에 반영하려는 노력을 해야 한다. 이렇듯 정당은 정권을 부여해 준 국민의 요구에 부응하는 정책을 입안하고 책임정치를 실현하기 때문에 민주정치에서 가장 필수적인 조직인 것이다.

그러나 한국에서 정당은 오랫동안 정책이나 정견보다는 인물과 파벌 또는 지역중심 조직으로서 이합집산의 역사를 반복해왔다. 선거 때마다 인물이나 계파를 중심으로 새로운 정당이 생겨나거나 기존 정당이 분열 또는 합당되었다. 또한 원내정당은 의원들의 입법과 정책 활동을 돕는 조직이라기보다는 정쟁만 일삼는 꽤거리 정치 조직으로서의 인상이 강했다. 동시에 정당에 대한 국고보조금이 정책개발보

다는 인건비 등 당의 운영경비로 낭비되던 것에 대한 지적도 있었다(김용호 2001, 321). 이렇듯 국민의 세금을 방만하게 쓰고 현안 중심으로 급조된 정책을 내놓는 조직, 네거티브 캠페인과 금권 조직 선거, 고비용저효율 정치의 대표 조직이 된 정 당에 대한 불신이 심화되고 비난이 쏟아졌다.

이에 책임정치 실현과 정책정당으로서의 변화 요구가 높아졌고 국민의 요구를 정책에 반영할 수 있는 정당의 독자적 제도장치가 필요하다는 정치권의 인식도 커졌다. 따라서 정책연구소가 정당정치의 선진화와 정책정당 그리고 책임정당의 구현을 목적으로 중장기적 안목을 갖고 심도 있는 연구와 정책 개발을 담당하는 별도의 상설연구기관으로 설립된 것이다.<sup>1)</sup> 정당의 임무가 정권획득을 통해 정치적 신념과 주장을 현실정치에서 실천하는 것이라면, 정책연구소는 독립기관으로서 정책에 대한 숙고와 방향 설정을 담당하는 임무를 수행한다. 때문에 정책연구소는 정당과 친밀성과 독립성을 동시에 갖는데 내재적으로 정파적 성격을 갖지만 전문 연구기관으로서의 독립성과 공익성도 강하다.

그런데 한국의 정당 정책연구소에 대한 지난 10년간의 평가는 정책개발 기관으로서의 전문성과 독립성이 부족하다는 점에서 대체로 부정적이었다. 형식적으로만 독립기관일 뿐 모 정당의 정치적 입장과 선거운동을 지원하는 활동에 치중하고 있으며 재정적으로도 정당의 국고보조금에 의존하여 운영되는 정당의 하부 기관이나 조직으로 존재한다는 것이다. 이런 문제 제기에 따라 정당연구소가 정책개발의 정치화 현상을 지양하고 정책 전문기관으로서 자리매김하기 위해 시급하게 해결되어야 할 문제점과 개선방안이 다양하게 제시되어 왔다.

---

1) 정책연구소는 2004년 정당법과 정치자금법이 개정되면서 설치되었는데 정당법 27조는 국고보조금 배분대상 정당에 한해서 의무적으로 설치하도록 하였다. 이에 2004년 9월과 11월 사이에 국고보조금을 받는 5개 정당의 정책연구소가 공식적으로 설립되었다. 이전에 1995년에 설립된 한나라당 여의도연구소처럼 자체적인 연구소도 있었지만 2004년 개정법은 정책연구소 설립을 법적으로 규정한 것이다.

이 글에서는 향후 정당연구소들이 지난 10년의 경험을 바탕으로 더 나은 조직으로 성장하기 위해 현실적으로 어떤 문제점을 어떻게 극복해야 하는지에 대해 고민해보고자 한다. 먼저 II절에서는 한국 정당연구소들의 현주소를 살펴보고 나아갈 방향에 대해 시사점을 줄 수 있는 다른 나라 정당연구소의 역할과 특징에 대해 살펴보았다. III절에서는 지난 10년간 중앙선거관리위원회가 학회에 의뢰하여 작성한 연간 정당연구소 평가보고서에서 지적되었던 문제점과 개선 방안을 정리하였다. 이를 바탕으로 IV절에서는 중앙선거관리위원회에 보고된 2014년 정당연구소들의 실적을 분석함으로써 현재 정당연구소의 현황과 남아있는 문제점에 대해 파악하였다. 마지막 결론에서는 남은 문제점에 대한 해결방안에 대해 논의하고자 한다.

## II. 해외 정당연구소와 정당 관련 싱크 탱크에 대한 검토

### 1. 정당 정책연구소의 대표적 모델: 독일과 미국

가장 대표적인 정당연구소의 모델은 <표1>에서 보는 바와 같이 독일의 정당재단과 미국의 민간 독립형 싱크탱크이다. 한국의 정당연구소는 일반적으로 독일 정당재단과 미국 정책연구소의 장점을 벤치마킹하여 설립되고 운영되어왔다. 따라서 여기서는 우리와 가장 유사한 제도를 가진 독일과 성격이 유사한 미국 사례에 대해 살펴보겠다. 한국의 경우처럼, 국가보조금을 받는 법정기구로서 정책연구소는 전 세계적으로 독일에만 존재한다고 볼 수 있다.

독일에는 프리드리히 에버트 재단, 콘라드 아데나워 재단, 한스 자이델 재단, 하인리히 뵐 재단, 로사 룩셈부르크 재단 등 역사가 오래된 정당연구소들이 있다. 정

당들이 기금을 출연하여 연구재단을 설립하였으며 정부는 이들 재단에 국고보조금을 지원한다. 모 정당이 3회 연속 연방의회에서 5% 이상의 의석을 얻은 경우 공적 지원을 요청할 권리를 얻는다. 이와 같이 국가 지원금을 기초로 하여 활동하지만 기업과 시민들로부터 기부금을 받는 등 자체 재원의 확보를 위한 제도가 활성화되어 있다(신두철 2007, 163).

또한 독일 정당의 연구재단들은 정파적 이익을 초월하여 공익적 성격과 독립성이 보장되어 있다. 특히 독일 정당재단은 정치교육 사업에 중점을 두는데 독일과 국외에서의 민주주의 발전에 기여하는 것을 주요 과제로 삼고 있다. 예를 들면, 기민당 아데나워 재단의 핵심 활동은 정치교육을 통해 국민을 민주시민으로 양성하는 것으로 학술연구, 정책 분석, 역사자료 보관 및 전시, 국제협력 등 다양한 활동을 통해 임무를 수행한다(크라프트 2007).

정당재단들은 독일 내 대도시에 교육시설을 이용하여 정치교육 아카데미를 운영하고 있는데 이는 교사, 학생, 대학생, 기업가, 정치인, 공공단체 대표자들과 같은 여론주도층이 참여하여 의회 민주주의, 사회주의적 시장경제, 유럽통합과 같은 사회적 이슈에 대해서 의견을 나누는 장으로 활용되고 있다. 모 정당의 기본 강령과는 상이한 주제들에 대해 정보제공 및 세미나를 마련하기도 한다. 뿐만 아니라 정당재단은 기본적으로 인권보호, 민주주의, 법치주의를 전파하는 등 개도국의 민주주의 발전에 도움을 주기 위한 국제교육 사업도 하고 있다.

독일 정당재단의 이런 정치교육 목적은 민주적 가치들을 현 사회에 정착시키고 시민참여를 강화하는 데 있다. 예를 들면 아데나워 재단은 독일 통일 이후 구동독 지역에 두 개의 중앙 교육기관을 설립하여 구 동독지역의 주민들에게 민주주의 원칙과 가치를 전파하는 노력을 해왔다. 또한 정당재단은 우수 학생 및 연구자 지원 사업을 하는데 지원대상자 선정 기준에 모 정당에의 가입여부는 큰 비중을 차지하지 않는다. 이보다는 성적, 사회참여와 봉사실적, 정치이념을 확산하는 연구인가



등이 지원기준이 된다(신두철 2007, 163-165).

물론 정당재단의 활동은 모 정당과 관련이 있다. 예를 들면 사민당의 프리드리히 에버트 재단의 경우 유럽 노동운동사에 대한 방대한 자료를 소장하고 있는 ‘사회 민주주의 사료관’을 두고 있는 반면, 아테나워 재단의 ‘기독교 민주주의 정치 사료관’은 독일과 유럽의 기독교 민주주의와 역사에 대한 정치교육 자료를 소장하고 있다. 자유민주당의 프리드리히 나우만 재단은 지방자치, 녹색당의 하인리히 뵐 재단은 환경문제에 연구역량을 집중하고 있다. 이렇듯 독일 정당 재단들은 모 정당에 밀접하지만, 이미 언급한 바와 같이 재정적 조직적으로 독립되어 있으며 모 정당을 위해 직접적으로 선거운동 지원이나 정치적 활동을 하지 않는다. 정당재단의 교육 프로그램과 출판물 그리고 시설물은 모든 시민들에게 개방되고 있다.

〈표1〉 정당 정책연구소의 고전적 모델: 독일과 미국

구분	정당재단형		민간·비영리 독립형		
국가	독일		미국		
싱크탱크	콘라드 아테나워	프리드리히 에버트	브루킹스 연구소	헤리티지 재단	
설립연도	1964년	1925년	1916년	1973년	
예 산	규모	1억6900만유로	1억7400만유로	1억3200만달러	1100만달러(2014)
	출처	국고	국고	민간	민간
정치성향	보수 (기독교민주당)	진보 (사회민주당)	중도 (민주당)	보수 (공화당)	
기능	정당공익재단	정당공익재단	민간정책연구소	민간정책연구소	
주요활동	정치교육	정치교육	정책연구	정책연구	

독일과 달리 많은 선진국들은 법정기구로서의 정책연구소가 아닌 정책 개발이나 대안제시와 관련된 업무를 수행하는 수많은 싱크탱크(Think Tank)를 보유하고 있다. 특히 미국의 경우, 대표적인 싱크탱크인 정당재단은 의회나 행정부의 정책결

정에 직접적인 영향력을 발휘한다. 대표적 정당 재단인 공화당의 헤리티지재단과 민주당의 브루킹스연구소는 공화당이나 민주당에 속하지 않는 비영리성격을 갖고 정책 네트워크(policy network)나 정책 공동체(policy community)로서 정책 과정에 영향력을 발휘하는 연구소 성격이 강하다(정광호 2005, 85). 이런 정책연구소는 정치적 성향이 비슷한 집단이나 개인이 정책과정에 영향을 미치기 위해 연구소 운영에 필요한 재원을 기부함으로써 설립되었다(김영태 2005, 92).

연구소 재정은 자선단체, 기업, 그리고 개인들의 기부와 협조를 통해 이뤄지며 기금은 주로 연구와 교육에 쓰이고 있다. 주요활동은 거버넌스, 경제, 외교 등의 주제를 중심으로 연구 활동을 하는 것이며 부수적으로 교육과 정책홍보 활동도 한다. 연구 인력들은 대부분 독립적으로 다양한 프로젝트를 수행하기 때문에 연구중심 기관이고 학자들의 집단으로 평가받는다. 대학기관과 차이점은 이론에 치우치지 않고 공공정책 분야에 대한 실용적인 연구주제를 수행한다는 것이다. 연구실적은 2년의 기한으로 준비되는데 연구내용은 학회, 공무원이나 관계자에 알려지게 된다. 또한 연구내용은 전문가의 견해로서 정책수립에 필요한 정보를 제공하고 그 정보가 정책이나 법률에 반영되는 형식을 취한다.

1973년에 설립된 헤리티지 재단은 보수주의와 공화당 성향의 정책센터(policy advocacy center)로서 미국의 정책에 영향을 미치기 위해 노력하고 있음을 공개적으로 표방한다. 1980년 레이건 대통령 당선인 인수위원회 앞으로 천 페이지 이상의 방대한 정책자료집 『리더십을 위한 필수사항(Mandate for Leadership)』을 발송했으며, 레이건 정부는 이 내용 가운데 60%를 채택하기도 했다(경제인문사회연구원 편 2010, 118).

그럼에도 불구하고 이런 기관은 비영리 비당파적 싱크탱크로서 이념적 성향이 각각의 정당과 밀접할 뿐이지 실제로 조직적으로나 재정적으로 정당과는 전혀 연계되어 있지 않다. 90년의 역사를 지니고 있는 브루킹스 연구소의 예를 보면 공공

정책 이슈에 대한 연구와 분석을 통해 특정 정당이 아닌 미국 정부기관의 수행능력을 높이고 공공정책의 수준을 향상시키는 것을 목표로 삼고 있다. 미국의 정당들 또한 이념적 성향을 떠나 연구소의 정책대안들이 자신들에게 도움이 된다고 판단되면 서슴없이 채택하고 또 직접적으로 도움을 요청하기도 한다.

## 2. 정당 정책연구소의 새로운 모델: 영국과 미국의 실험

세계적인 수준에서 가장 대표적인 싱크탱크 연구는 미국 펜실베이니아 대학교의 ‘싱크탱크와 시민사회 프로그램’에서 매년 발간하는 “Global Go To Think Tank Index Report(GGTII)”이다. 2006년 이후 평가지표를 자원지표(resource indicator), 활용지표(utilization index), 성과지표(output indicator), 영향지표(impact indicator) 등 4가지로 세분화하여 정량 평가와 정성 평가를 동시에 하고 있다. 정성평가를 위해 전 세계 전문가들에게 설문조사를 실시하고 있는데 그 결과의 객관성에 대해서는 다소 논란의 여지가 있다.<sup>2)</sup>

그럼에도 불구하고 <표2>에서 보는 바와 같이 매년 보고서에는 정당 관련 싱크탱크의 순위가 제시된다. 최근 3년간 우수한 평가를 받은 30여개의 정당관련 싱크탱크 가운데 한국의 정당 정책연구소의 모델이 된 독일의 정당재단들이 최상위를 차지했다. 특이한 점은 미국의 대표적인 정책연구소인 브루킹스와 헤리티지 등은 종합적인 싱크탱크로서 정당관련 싱크탱크로 분석되지 않고 있다는 점이다. 대신 기존의 연구들에서는 상대적으로 관심을 끌지 못했던 영국 데모스와 같은 정당관련 싱크탱크가 지속적으로 높은 평가를 받고 있다.<sup>3)</sup>

2) James G. McGann, “2014 Global Go To Think Tank Index Report,” (2015.2.4.).

3) 아시아에서는 중국(Party School of the Central Committee of the Communist Party of China, 12위)과 말레이시아(Institute of Strategic Analysis and Policy Research, 25위 및 SEDAR Institute, 27위)의 싱크탱크가 높은 평가를 받았다.

〈표 2〉 정당과 관련된 싱크탱크

	2012년(30개)		2013년(30개)		2014년(29개)	
1	Konrad Adenauer	독일	Konrad Adenauer	독일	Konrad Adenauer	독일
2	Friedrich Ebert	독일	Friedrich Ebert	독일	Friedrich Ebert	독일
3	Heinrich Boll	독일	Heinrich Boll	독일	Heinrich Boll	독일
4	Demos	영국	Demos	영국	Demos	영국
5	Friedrich Naumann	독일	Fabian Society	영국	Fabian Society	영국

출처: 2014 Global Go To Think Tank Report, p. 129; 2013 Global Go To Think Tank Report, p. 87; 2012 Global Go To Think Tank Report, p. 100.

영국의 데모스는 특정 정당이 아닌 초당적 정책연구소(cross-party think-tank)로서 2014년 조사에서 정당관련 싱크탱크 29개 가운데 4위로 영국의 정당관련 싱크탱크 중 가장 우수한 평가받았다.<sup>4)</sup> 데모스는 ‘일상의 민주주의(everyday democracy)’ 실현을 통해 정치와 유권자 사이의 간격을 좁히고자 성장과 공정경영(Growth and good business), 복지와 공공서비스(welfare and public services), 시민권과 정치참여(Citizenship and political participation), 통합과 국가정체성(Integration and national identity) 등의 연구를 수행하고 있다. 자문위원회는 노동당뿐만 아니라 보수당, 자유민주당 등 다양한 정치적 성향을 가진 의원과 기업인, 학계 인사 등 사회 각층의 전문가들이 참여하고 있다(경제인문사회연구회 편 2010, 736-738).

데모스는 다양한 민간 및 공공기관의 기부금을 통해 운영되고 있으며, 어떠한 정당으로부터도 지원을 받지 않는다. 이는 2000년 이후 노동당과 블레어 정부의 우경화로 부터 데모스가 스스로 독립성을 확보하기 위한 노력의 결과였으며, 이후 데모스는 재원을 다양화함으로써 운영자금을 해결하고 있다. 예를 들면 2008년의 경

4) Demos 홈페이지(<http://www.demos.co.uk>).

우 데모스는 정당과 독립적으로 운영되기 때문에 정부 또는 유럽연합의 프로젝트 수행(10%) 및 개인 사업가들의 프로젝트 수주(20%)를 제외한 나머지는 연구자들이 제안한 아이디어를 통해 자금을 확보해오고 있다.<sup>5)</sup> 최근 수입은 2012년 147만 3천여 파운드에서 2013년 122만 2천여 파운드로 다소 감소했으며 연구 인력 역시 16명에서 12명으로 축소되기도 했다.

반면 미국에서는 파벌 정치인 지원형의 새로운 연구소들이 나타났다. 미국 진보 정책연구소는 1989년 설립되었으며 1992년 빌 클린턴 대통령의 새로운 민주당(New Democrats)을 위한 정책 아이디어를 개발하고 제공하는 역할을 담당했다. 또한 미국진보센터는 2003년 클린턴 행정부 당시 백악관 수석보좌관을 지낸 존 포데스타(John Podesta)의 주도로 만들어졌다. 독립적인 비당파적인 조직을 표방하고는 있으나 헤리티지 재단과 같은 보수적 싱크탱크에 대응하기 위한 진보 성향의 싱크탱크로서 민주당과 상당히 긴밀한 관계를 유지하고 있다. 특히 오바마 행정부 출범을 전후로 하여 “오바마의 싱크탱크”로 불릴 만큼 오바마 정부에서 핵심적인 역할을 담당하기도 했다.

설립을 위한 자금은 민주당 성향의 조지 소로스(George Soros), 허버트와 매리언 샌들러(Herbert & Marion Sandler) 등이 제공했으며 많은 개인들에 의해 재원을 조달하고 있다. 기존의 진보적 싱크탱크가 단일 이슈에 매몰되어 통합되지 못했던 한계를 넘어 강력한 종합적인 진보적인 싱크탱크를 건설하기 위한 노력으로서 한 세대 동안 미국 정치를 지배해 온 보수적 싱크탱크의 거울이미지를 재생산하여 진보진영의 종합형 싱크탱크로 부상했다. 설립 당시 커뮤니케이션 부서(16명)와 온라인커뮤니케이션 부서(15명)에 상당 인원을 배치하는 등 인터넷을 사용하는 대중과의 소통을 강조하고 있다(Podesta and Halpin 2006).

5) 『한겨레신문』 (2008.9.25.).

〈그림1〉 정당관련 싱크탱크의 유형화

		초당파형	정당재단형	파벌·정치인지원형	민간·비영리·독립형
예산	출처	민간	국고	민간	민간
	안정성	불안정	안정적	불안정	안정적
기능적 성격		초당파적	정당공익재단	공공정책연구소	민간정책연구소
주요활동		정책연구	정치교육, 국제협력	정책연구	정책연구
대표기관		Demos(영)	콘라드아데나워(독), 프리드리히에버트(독)	진보정책연구소(미), 미국진보센터(미)	브루킹스(미), 해리티지(미)

이상에서 살펴본 바를 정리하면, 〈그림1〉과 같다. 독일의 정당 재단은 민주시민 교육 기관으로서의 역할을 중시하는 반면 미국의 정당 재단은 싱크탱크 기관으로서의 성격이 강한 차이점이 있다. 독일과 미국의 대표적 사례에서 나타나는 공통점은 정책연구소가 내재적으로 정파적 성격을 갖지만 전문 연구기관으로서의 독립성과 공익성이 강하다는 것이다. 즉, 정당과 정치재단은 친밀성과 독립성을 동시에 갖는데 재단 활동이 정치적 성격을 띠면서도 정치권의 압력과 정치현안에서 자유롭고 민주주의의 지속적 발전과 안정을 도모하는 장기적 안목에서 이루어진다는 것이다. 영국과 미국에서 새롭게 실험되고 있는 사례인 초당파형과 정치인 지원형의 싱크탱크 모델도 이제 10년을 지내 온 한국 정당연구소의 현실을 파악하고 더 나은 미래를 모색하는데 중요한 시사점을 제공한다.

여기서 논의되지 않았지만 일본의 사례도 우리에게 중요한 교훈을 준다. 일본의 경우 현재 정당들은 정책연구소를 운영하고 있지 않다. 2005년 민주당의 ‘공공정책플랫폼(Public Policy Platform, Platon)’과 자민당의 ‘싱크탱크 2005(Think Tank 2005, TT2005)’가 각각 설립되었으나 2009년 민주당의 집권으로 인한 정치적 변동으로 두 정당연구소 모두 사실상 활동이 중단된 상태이다(ShiAmizu 2015). 그 이유로는 첫째, 정당의 정책연구소에 대한 사회적 동의 및 관심이 부족했으며, 두 번째는 정책연구를 위한 정당의 재원이 부족했으며, 마지막으로 정책

연구소에서 전문 연구 인력이 부족했다는 점 등이 지적되고 있다. 이런 일본 정당 연구소의 실패 원인은 그 동안 한국 정당 정책연구소에 대해 지적되어 온 문제점과 상당부분 유사하다(한의석 2015).

### Ⅲ. 기존 평가보고서에 대한 검토

여기에서는 한국 정당연구소의 성장과 발전을 위해 지난 10년간 제시되었던 개선 방안에 대해 정리해 보았다. 한국의 정당연구소는 앞에서 살펴본 독일 정당재단의 장점인 ‘민주시민교육’ 기능과 미국 정책연구소의 장점인 ‘싱크탱크’의 역할을 동시에 추구해 왔다(신두철 2007, 166). 이를 위해 정책연구소는 보편적으로 다음의 세 가지 활동을 한다. 첫째, 체계적이고 전문적으로 정책을 연구하고 개발하여 정당에 입법 아이디어와 조언을 제공한다. 둘째, 정책개발에 필요한 조언과 자문을 얻기 위해 외부 전문가와의 네트워크를 형성할 뿐 아니라 일반 국민의 여론을 파악하는 활동을 한다. 셋째, 당원과 공직선거 후보자 뿐 아니라 정당 지지자를 육성하고 결집시키는 교육활동을 한다(서현진 2013).

정당연구소들이 법제화 취지에 맞게 이런 활동을 해왔는지를 살펴보기 위해 중앙선거관리위원회는 2006년부터 현재까지 매년 운영과 활동 실적에 대해 평가보고서를 작성하여 온라인에 공개해왔다. <표3>에는 매년 평가보고서에서 문제점과 개선방안으로 지적된 내용이 간략하게 정리되어 있다. 매년 정책연구소의 실적과 활동에 대한 평가보고서를 작성한 학자들이 지적한 문제점과 개선방안은 <표3>에서 보는 바와 같이 다양했다. 하지만 이런 다양한 내용을 정리해보면 크게 연구의 전문성, 조직의 효율성, 기관의 개방성, 재정의 자립성, 운영의 자율성 등 다섯 가지 영역으로 묶을 수 있었다.

〈표3〉 연간 정책연구소 평가보고서에서 논의된 문제점과 개선방안

연도	연구의 전문성	조직의 효율성	기관의 개방성	재정의 자립성	운영의 자율성
2006	-정책 개발 및 연구의 양적 질적 확대 -정책 연구의 다양성 확보 -정책개발비 비중 증대 -전문 연구진 양성	-정책연구소 활동 실적의 인터넷 공개	-연구 성과 공개 -시민교육 -대학원생들 참여 독려, 현장 학습 기회제공		
2007 2008	-정책개발비 비중 증대 -연구위원 정책 실명제	-연구소 간 정책토론회의 무화 -정책연구소 평가위원회 설립	-민주시민교육의 무화 -청년 정책 인턴제	-국고보조금 배분 방식 변화 -후원회제도 활성화 -마일리지 정책자금 기부 시스템 도입 -소수 정당 육성	-현역의원의 최고 책임자 취임 금지 -국회의원의 이사회 충원 제한 -중앙당 인력 충원 쿼터제 도입
2009	-정책개발 네트워크 구축 -정책개발비 비중 증대 -연구진 평가제도	-정책연구소 실적보고 평가 -예산 집행의 효율성 증진		-수입구조의 개선 -소수 정당 육성	
2010	-정책개발 네트워크 구축 -정책개발비 비중 증대 -연구진 평가제도	-정책연구소 실적보고 평가 -예산 집행의 효율성 증진	-교육 및 참여 기관으로서의 싱크탱크로 활성화	-수입원 개발 -소수 정당 육성	
2011		-구체적인 회계 보고			
2012	-정책개발 네트워크 구축 -전문 연구진 확충	-정책연구소 평가시스템 개선		-국고보조금 배분 방식의 변화 -후원금 수급제도 마련	-외부 전문가의 정책연구소장 영입과 임기보장 -중앙당으로부터 독립성 강화
2013	-정책 활동의 다양성 확보 -과제 입법화 지향	-정책연구소 실적공개 강화	-민주시민교육 실시 제도화		



먼저 연구의 전문성 강화는 가장 오랫동안 지속적으로 지적된 문제점으로 정책 연구소 평가자들은 정책 개발 및 연구의 양적, 질적 확대, 정책 연구와 활동의 다양성 확보, 전문 연구진의 양성 및 확충 등을 개선안으로 제시했다. 다음으로 정당 연구소가 정책 연구의 입법화 등 정당과 의회 정치에 필요한 정책 개발 조직으로서의 역할을 효율적으로 수행할 수 있도록 평가 시스템을 구축하는 것이 필요하다는 지적도 계속되었다. 이처럼 전문 정책 개발 기구로서의 역할과 기능 강화는 가장 시급하게 해결되어야 할 문제점으로 지적되었다.

왜냐하면 대부분의 연구소들은 자체적으로 전문 지식을 생산할 만한 내부 연구 인력을 충분히 확보하지 못한 상태이며 외부 전문가들과의 정책네트워크도 약한 것으로 평가되었기 때문이다. 게다가 정책연구소들의 가장 중요한 활동인 정책연구개발 실적이 미비한 수준이라는 점 뿐 아니라 정책개발이 중장기적 차원이 아닌 단기적이고 현상적인 이슈에 치우친다는 점도 꾸준히 지적되어왔다. 이런 문제가 해결되지 않음에 따라 정책개발의 정치화 현상을 지양하고 연구소가 제시한 정책 아이디어나 전략이 입법화되는데 실질적인 영향을 미치도록 전문성이 강화되어야 한다는 개선방안도 꾸준히 제시될 수밖에 없었다.

셋째 민주시민교육기관으로서의 역할에 대한 요구이다. 정책연구소들이 교육과 연수를 통해 당원이나 지지자들의 참여를 유도하고 있지만 일반 시민이나 단체 등 새로운 집단을 대상으로 하는 교육활동은 매우 제한적이라는 평가도 계속되었다. 게다가 일반 국민이나 지지자를 대상으로 다양한 의견을 수렴하는 활동은 주로 여론조사를 통해서만 선거용이나 현안 중심 등 일회성으로 활발하게 이루어지고 있기 때문에 체계적으로 민의를 수렴하여 정책개발에 반영할 수 있는 통로가 마련되어야 한다는 지적이 제기된 것이다.

이런 세 가지 문제점을 통해 그동안 정당연구소가 제 기능을 다하지 못했음을 알 수 있는데 그 이유로는 연구소의 육성과 활용을 통해 정책정당화를 실현하려는 정

당의 의지가 약하기 때문이라는 점이 지적되었다. 이 보다 더 현실적인 이유로는 재정의 독립성과 운영의 자율성 부족 문제가 제시되었다. 정당 부설로 설립되어 운영되는 정책연구소들은 기본적으로 연구소 재원이 소속 정당으로부터 배분되고, 자체적으로 조달할 수 있는 능력이 한정되어 있어서 운용의 자율성과 독립성을 확보하는데 한계를 갖고 있다(신두철 2007, 166). 연간 정책연구소 평가보고서에 의하면 수입의 대부분을 정당지원금에 의존하는 추세는 변하지 않고 있다. 또한 현역의원이나 중앙당 인사가 연구소장 등으로 부임하는 문제도 지나친 정당보조금 의존 문제와 더불어 연구소를 독립적 연구조직이 아닌 정당조직으로 인식되게 한다는 지적이 많았다.

〈표4〉 기존 정책연구소 평가보고서에서 제시된 개선방안

항목	제언 사항
연구 전문성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책 개발 및 연구의 양적, 질적 확대</li> <li>• 과제 수행의 질적 제고</li> <li>• 정책 연구 및 활동의 다양성 확보</li> <li>• 정책개발 네트워크 구축</li> <li>• 정책개발비 비중 증대</li> <li>• 전문 연구진 양성 및 확충</li> <li>• 연구진 정책실명제 및 평가제도</li> </ul>
조직 효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책연구소 활동실적 공개 강화 및 선관위 내 평가위원회 설립</li> <li>• 정책연구소 간 정책토론회 개최 의무화</li> <li>• 예산집행의 효율성 증진과 구체적인 회계보고</li> </ul>
기관 개방성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민주시민교육 의무화</li> <li>• 청년 정책 인턴제 도입</li> <li>• 싱크탱크의 활성화</li> </ul>
재정 자립성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국고보조금 배분 방식의 변화</li> <li>• 수입구조의 개선 (후원회 제도 활성화, 마일리지 정책자금 기부시스템 도입 등)</li> <li>• 소수정당 정책개발 육성 (보조금 일부 균등 배분을 통해 연구소 간 불평등 개선)</li> </ul>
운영 자율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현역의원의 정책연구소 최고책임자 취임 금지</li> <li>• 국회의원의 이사회 출원 비율 제한</li> <li>• 중앙당 인력 충원 쿼터제 도입</li> <li>• 외부 전문가의 정책연구소장 영입 및 임기 보장</li> </ul>

〈표4〉에서는 연간 평가보고서에서 논의된 개선방안을 종합하여 항목별로 정리하였다. 연구의 전문성 향상 부분에서는 정책 개발 및 연구의 양적, 질적 확대, 과제 수행의 질적 제고, 정책 연구 및 활동의 다양성 확보, 정책개발 네트워크 구축, 정책개발비 비중의 증대, 전문 연구진의 양성 및 확충, 연구진의 정책실명제 및 평가 제도 도입 등이 개선 방안으로 제시되었다. 조직의 효율성 부분에서는 정책연구소 활동실적 공개 강화 및 선관위 내 평가위원회 설립, 정책연구소 간 정책토론회 개최 의무화, 예산집행의 효율성 증진과 구체적인 회계보고 등이 제안되었다. 기관의 개방성에는 민주시민교육 의무화, 청년 정책 인턴제 도입, 싱크탱크의 활성화 등이 제시되었다.

또한 형식적으로 독립기관화 되어 있는 정당연구소는 재정적인 측면에서 정당의 국고보조금에 의존하여 운영되므로 당의 이념과 정책 실현을 위한 준 독립기관이라는 지적이 많았다. 이를 해결하기 위해 재정적 자립 방안으로 국고보조금 배분 방식의 변화, 후원회 제도 활성화, 마일리지 정책자금 기부시스템 도입 등 수입구조 개선안, 소수정당 정책개발 육성 방안 등이 제시되었다. 또한 중앙당의 입김을 최소화하고 운영의 자율성을 확보하기 위해 현역의원의 정책연구소 최고책임자 취임 금지, 국회의원의 이사회 출원 비율 제한, 중앙당 인력 출원 쿼터제 도입, 외부 전문가의 정책연구소장 영입 및 임기 보장 등 다양한 안이 제시되었다. 이를 바탕으로 다음에서는 현재 정당연구소의 활동 실적과 운영 실태를 점검하여 남아있는 문제점을 파악하고자 한다.

## IV. 정당연구소의 현 상황에 대한 평가와 개선 방안

### 1. 정당연구소의 역할 강화

#### 1) 연구의 전문성

기존의 정책연구소 활동에 대한 평가는 연구와 정책 개발 부분에 집중되었는데 정책 개발 실적이 미비한 점, 정책개발 이슈가 단기적 차원에 집중된 점, 정책개발 분야가 특정분야로 편중되었다는 점, 정책 개발비 비중이 낮은 점, 전문 연구진의 부족 등이 가장 심각한 문제로 지적되었다. 따라서 정당 활동과 선거운동을 지원하는 기관이 아닌 정책 연구기관으로 발전하기 위해 개선방안도 정책 개발 및 연구의 양적, 질적 확대, 정책 연구와 활동의 다양성 확보, 전문 연구진의 양성 및 확충 등에 집중되었다.

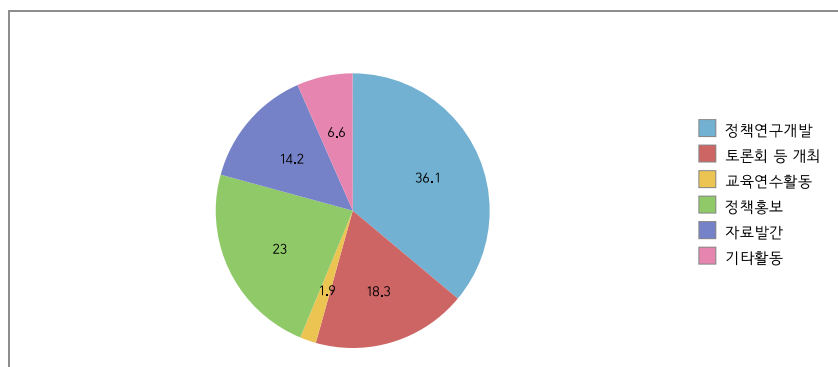
〈표 5〉 2006-2014년 정당 정책연구소

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
국민중심당	국민중심정책 연구원				국민중심 정책				
자유선진당			자유정책연구원						
미래희망연대			미래전략개발연구소						
한나라당/ 새누리(12)	여의도연구소(원)								
민주(통합)당 /새정치(14)	국가전략연구소		민주정책연구원						
열린우리/ 통합민주당	열린 정책	한반도 전략							
민주노동당/ 통합진보(12)	진보정치연구소		새세상연구소			진보정책연구원			
진보신당			미래상상연구소						
정의당						진보정의연구소			
창조한국당			사람희망정책연구소						
국민참여당					참여정책				

전문성 강화를 위해 위에서 제시된 문제점들이 해결되었는지를 항목별로 살펴 보겠다. <표5>에는 2006년부터 2014년까지 중앙선거관리위원회에 실적보고를 한 연구소들이 정리되어 있다. 정당연구소의 활동실적은 매년 연구정책개발, 토론회 등 개최실적, 교육연수, 정책홍보, 자료발간 등 5개 항목으로 나뉘어 보고 되었다.

먼저 가장 많은 지적을 받은 정책 개발 활동의 미비 문제는 해결되었는지를 보자. <그림2-1>과 <표6-1>에는 2014년 전체 정당연구소의 정책 개발 활동 비율과 개별 연구소의 활동 실적이 정리되어 있다. 2006년부터 2014년까지 전체 정당연구소의 활동 실적은 <표6-2>에 정리되었다. 실적 추세를 <그림2-2>와 같이 정리해 보면, 정책 개발 실적이 차지하는 비중은 2006년에서 2008년까지 30% 이상을 유지하다가 2009년에는 21%, 2010년에는 10%로 심각하게 감소하였다. 하지만 이후 다시 상승하여 현재 36% 수준인 것을 알 수 있다. 전체 활동 중 정책 연구와 개발 활동이 가장 큰 비중을 차지한 것은 매우 긍정적인 현상이라고 볼 수 있다.

<그림2-1> 정당연구소의 연간 활동형태별 실적 비율: 2014년



〈표6-1〉 정책연구소별 활동형태별 분류 분석: 2014년

(단위: 건수)

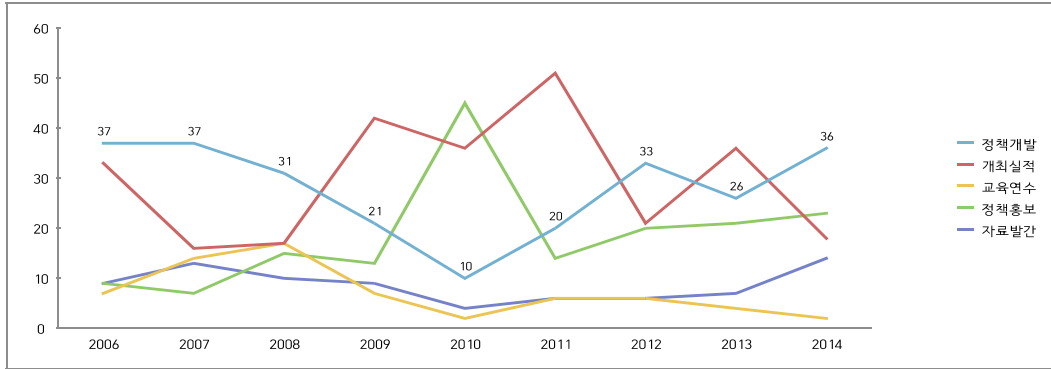
	총계	여의도연구원	민주정책연구원	진보정의연구소
<b>계</b>	<b>957 (100%)</b>	<b>410 (100%)</b>	<b>303 (100%)</b>	<b>244 (100%)</b>
정책·연구 개발	345 (36.1)	86 (21)	150 (49.6)	109 (44.7)
토론회 등 개최	175 (18.3)	79 (19.3)	55 (18.2)	41 (16.8)
교육·연수활동	18 (1.9)	8 (2)	3 (1)	7 (2.9)
정책홍보	220 (23.0)	128 (31.2)	36 (11.9)	56 (23)
간행물 등 자료발간	136 (14.2)	94 (22.9)	15 (5)	27 (11.1)
기타 활동	63 (6.6)	15 (3.7)	44 (14.5)	4 (1.6)

〈표6-2〉 활동형태별 실적 비교: 2006-2014년

(단위: 건수)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>계</b>	<b>842 (100%)</b>	<b>479 (100%)</b>	<b>667 (100%)</b>	<b>1,454 (100%)</b>	<b>3,696 (100%)</b>	<b>1,148 (100%)</b>	<b>727 (100%)</b>	<b>1,100 (100%)</b>	<b>957 (100%)</b>
정책·연구 개발실적	315 (37)	176 (37)	207 (31)	304 (21)	351 (10)	230 (20)	238 (33)	288 (26)	345 (36)
토론회 등 개최실적	279 (33)	80 (16)	115 (17)	611 (42)	1340 (36)	582 (51)	153 (21)	400 (36)	175 (18)
교육·연수 활동	57 (7)	65 (14)	113 (17)	92 (7)	84 (2)	66 (6)	41 (6)	43 (4)	18 (2)
정책홍보	71 (9)	35 (7)	97 (15)	196 (13)	1670 (45)	163 (14)	146 (20)	233 (21)	220 (23)
간행물 등 자료발간	79 (9)	60 (13)	65 (10)	134 (9)	159 (4)	66 (6)	46 (6)	80 (7)	136 (14)
기타 활동	41 (5)	63 (13)	70 (10)	117 (8)	92 (3)	41 (4)	103 (14)	56 (5)	63 (7)

〈그림2-2〉 활동형태별 실적 비율 변화 추이(%): 2010-2014년



2010년을 기점으로 토론회 등 개최 실적과 정책홍보 실적이 높은 비중을 차지했다. 정책홍보는 인터넷 사이트에 게재한 홍보 건수가 급격히 늘어났기 때문이다. 2009년 정책홍보 건수 196건 중 104건과 2010년 1670건 중 1477건이 사이트 게재였다.<sup>6)</sup> 개최실적이 급증한 주요 원인은 2009년과 2010년에 여론조사 건수가 319건과 1122건으로 늘어나 개최실적의 52%와 84%를 차지했기 때문이었다.<sup>7)</sup> 이처럼 정당연구소 활동이 여론조사나 정책홍보에 치우쳐 연구소 본래의 중요 기능을 수행하지 못하는 문제가 지적되었다.

물론 중장기적 시각에서 연구되고 개발된 정책에 대해 홍보하는 것을 나쁘다고 할 수는 없다. 또한 여론조사는 정책 연구 개발과 수정에 있어서 유용한 기초자료가 되므로 일관성 있는 정기조사를 통해 여론변동의 추이를 살피고 정책개발에 필요한 민의를 수렴하는 것은 중요하다. 하지만 정책홍보와 여론조사 활동이 정당의 정치 활동이나 민감한 정치 현안 또는 정당연구소 자체 활동 홍보에만 집중되는 상황에서 정책 개발 활동이 가장 큰 비중을 차지한 것은 반가운 일이다.

6) 2010년 총 사이트게재 1477건 중 44건을 제외한 1433건은 여의도연구소의 실적이다.

7) 정당지원금이 많고 규모가 큰 여의도연구소와 민주정책연구원 등이 실적이 많은 반면 소규모 정당 연구소의 활동실적은 매우 저조하다. 2010년의 예를 보면, 여론조사 총 1122건은 여의도연구소 1064건과 민주정책연구원 58건을 합친 것으로 다른 정책연구소들은 이런 활동을 하지 못했다.

두 번째 항목인 정책 과제 수행의 질적 제고는 정당연구소가 초단기 또는 단기 과제 집중하는 현상에 대한 비판에서 시작되었다. 정책연구소가 단기 과제에 매달리는 경우 정당의 장기적 전략 목표와는 거리가 먼 현안이나 이슈에 대한 검토를 주로 한다는 의미이므로 정책연구소의 취지에 맞지 않는다는 지적이 많았다. <표 7-1>에서 <표 7-3>을 보면 단기 과제에 치중하는 문제점은 현재에도 계속되고 있음을 알 수 있다.

<표 7-1> 연구 정책 과제의 추진기간별 분류: 2014년

(단위: 건수)

	계	여의도연구원	민주정책연구원	진보정의연구소
<b>계</b>	<b>345 (100%)</b>	<b>86 (24.9%)</b>	<b>150 (43.5%)</b>	<b>109 (31.6%)</b>
1개월 이하	269 (78)	43 (50)	129 (86)	97 (89)
2개월 이하	42 (12.2)	23 (26.7)	11 (7.3)	8 (7.3)
3개월 이하	9 (2.6)	2 (2.3)	7 (4.7)	-
4개월 이하	15 (4.3)	12 (14)	3 (2)	-
5개월 이하	3 (0.9)	3 (3.5)	-	-
6개월 이하	4 (1.2)	2 (2.3)	-	2 (1.8)
6개월~12개월	3 (0.9)	1 (1.2)	-	2 (1.8)
12개월 이상	-	-	-	-

<표 7-2> 연구소별 6개월 이상 추진 과제: 2014년

연구소	연구기간	연구분야	주제
여의도 연구원	6개월 23일 (2014.07.18.~2015.02.10.)	보건복지, 교육문화	다문화시대의 이상적정책을 위한 연구 - 정책점검
진보정의 연구소	8개월 20일 (2013.10.10.~2014.06.30.)	안정행정	당 발전전략을 위한 기초연구
	8개월 (2014.03.11.~2014.11.10.)	안정행정	2014년 스웨덴 총선과 2015년 영국총선, 그리고 2016년 한국총선에서 갖는 함의에 대한 연구
	6개월 (2014.04.07.~2014.10.06.)	안정행정	스웨덴 사민당의 선택과 정치 전략에 관한 연구



〈표7-3〉 연구 정책 과제의 추진기간별 분류: 2010-2014년

(단위: 건수)

	2010	2011	2012	2013	2014
여의도연구원	27(27/-)	65(50/15)	80(77/3)	88(79/9)	86(66/20)
민주정책연구원	75(63/12)	68(53/15)	91(77/14)	119(112/7)	150(140/10)
진보정의연구소				38(26/12)	109(105/4)

주: 단기(1-2개월)/중장기(3개월 이상)

세 번째 항목인 정책 연구 및 활동의 다양성 확보는 개선되었을까? 정당연구소가 정치 경제 사회 문화 등 각 영역의 문제를 모두 다룰 수는 없지만 중요하게 다루어져야 할 문제가 우선순위에서 밀려나거나 소홀하게 다루어질 수 있는 문제점이 지적되었다. 물론 이는 법과 제도로 해결할 문제는 아니기 때문에 각 정책연구소가 균형 있게 정책 분야를 다루도록 조언되어 왔다. 〈표8-1〉과 〈표8-2〉를 보면 2014년 전체 정당연구소 연구 개발 활동에서 정치 행정 분야가 거의 반 정도를 차지하여 다양한 분야 간 균형을 이루지 못했음을 알 수 있다.

〈표8-1〉 분야별 정책 연구·개발 활동 실적: 2014년

(단위: 건수)

	총계	여의도연구원	민주정책연구원	진보정의연구소
합계(%)	345 (100%)	86 (100%)	150 (100%)	109 (100%)
경제/민생	58 (16.8)	15 (17.4)	33 (22)	10 (9.2)
외교/안보	43 (12.5)	20 (23.3)	11 (7.3)	12 (11)
사회/복지	54 (15.7)	16 (18.6)	25 (16.7)	13 (11.9)
정치/행정	165 (47.8)	24 (27.9)	69 (46)	72 (66.1)
교육/문화	13 (3.8)	9 (10.5)	2 (1.3)	2 (1.8)
기타/종합	12 (3.5)	2 (2.3)	10 (6.7)	-

〈표8-2〉 분야별 정책의 연구·개발 실적 비교: 2010~2014년

(단위: 건수)

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>합계(%)</b>	<b>351 (100%)</b>	<b>230 (100%)</b>	<b>238 (100%)</b>	<b>288 (100%)</b>	<b>345 (100%)</b>
경제/민생	58 (16.5)	48 (20.9)	79 (33.2)	45 (15.6)	58 (16.8)
외교/안보	66 (18.8)	44 (19.1)	38 (16.0)	37 (12.9)	43 (12.5)
사회/복지	41 (11.7)	44 (19.1)	32 (13.5)	53 (18.4)	54 (15.7)
정치/행정	110 (31.4)	79 (34.3)	71 (29.8)	96 (33.3)	165 (47.8)
교육/문화	38 (10.8)	13 (5.7)	12 (5.0)	18 (6.3)	13 (3.8)
기타/종합	38 (10.8)	2 (0.9)	6 (2.5)	39 (13.5)	12 (3.5)

네 번째 항목인 정책 개발 네트워크 구축은 연구소 간 합동 프로그램을 통해 공동연구를 진행하거나 연구결과를 공유하는 것, 또는 외부 전문가 집단의 참여 확대 및 협력 연구의 증대를 통해 연구의 전문성과 내실화를 강화하는 방안이다. 〈표9-1〉과 〈표9-2〉을 보면 2014년에도 정당연구소들은 여전히 자체 연구가 월등히 많은 것을 알 수 있다. 이를 통해 다양한 싱크탱크와의 수평적이고 유기적인 연결망 구축이 아직은 어려워 보인다.

〈표9-1〉 정책연구소 연구 주체 분석: 2014년

(단위: 건수)

	계	여의도연구원	민주정책연구원	진보정의연구소
<b>계</b>	<b>345 (100%)</b>	<b>86 (100%)</b>	<b>150 (100%)</b>	<b>109 (100%)</b>
자체	298 (86.4)	65 (75.6)	139 (92.7)	94 (86.2)
외부 전문가	23 (6.7)	1 (1.2)	9 (6.0)	13 (11.9)
외부공동	24 (7)	20 (23.3)	2 (1.3)	2 (1.8)

〈표9-2〉 연구 주체별 추이: 2010~2014년

(단위: 건수)

	2010	2011	2012	2013	2014
계	351 (100%)	230 (100%)	238 (100%)	288 (100%)	345 (100%)
자체	316 (90)	199 (86.5)	197 (82.8)	235 (81.6)	298 (86.4)
외부 전문가	24 (6.9)	12 (5.2)	21 (8.8)	22 (7.6)	23 (6.7)
외부공동	11 (3.1)	19 (8.3)	20 (8.4)	31 (10.8)	24 (7)

다섯 번째 항목으로 정책개발비 비중 증대도 꾸준히 지적되어온 사항이다. 〈표 10-1〉을 보면 2014년 정당연구소들이 지출한 총액 중 정책개발에 쓴 비용을 알 수 있고 〈표10-2〉와 〈표10-3〉을 보면 이전과 비교하여 변화된 추이를 볼 수 있다. 최근 정당연구소들이 지출한 정책개발비 비중은 이전에 비해 월등히 커진 것을 알 수 있다.

〈표10-1〉 정책연구소 지출액 및 정책개발비 현황: 2014년

(단위: 백만원)

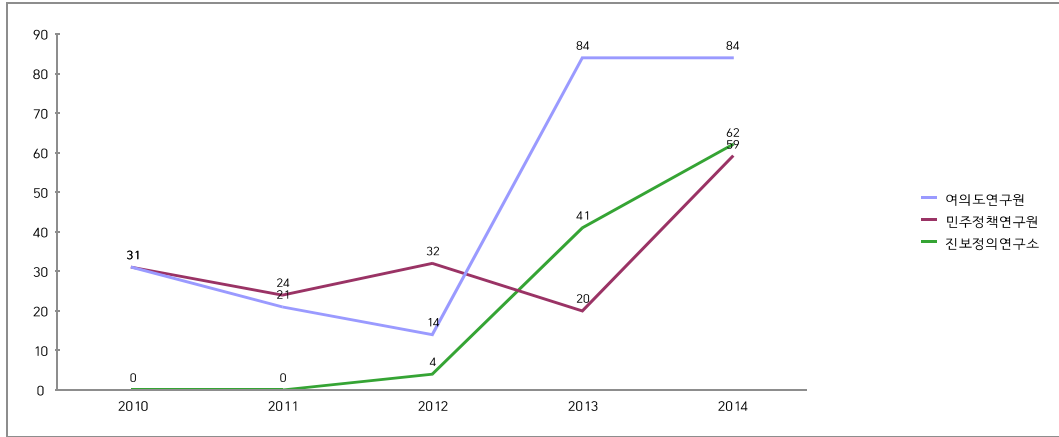
	합계	여의도연구원	민주정책연구원	진보정의연구소
지출총액	15,914	9,844	5,462	608
정책개발비	11,899	8,303	3,219	377

〈표10-2〉 정책연구소별 총 지출액 대비 정책개발비 비중: 2010년-2014년

(단위: 백만원)

	2010		2011		2012		2013		2014	
	지출 총액	정책 개발비	지출 총액	정책 개발비	지출 총액	정책 개발비	지출 총액	정책 개발비	지출 총액	정책 개발비
합계 (%)	12,121	3,775 (31)	11,296	2,509 (22)	12,134	2,203 (18)	14,917	9,369 (63)	15,914	11,899 (75)
여의도 연구원	8,024	2,502 (31)	7,367	1,569 (21)	8,465	1,259 (14)	9,804	8,190 (84)	9,844	8,303 (84)
민주정책 연구원	4,097	1,273 (31)	3,929	940 (24)	3,572	940 (32)	4,306	850 (20)	5,462	3,129 (59)
진보정의 연구소		-		-	97	4 (4)	807	329 (41)	608	377 (62)

〈표10-3〉 정책개발비 비중 변화 추이(%): 2010~2014년



이는 앞에서 본 바와 같이 정책 개발 비중이 늘면서 자연스럽게 개발 비용 지출이 늘어난 것으로 해석해 볼 수 있어서 그동안 제기된 의견을 반영하여 변화된 것으로 볼 수 있다. 하지만 갑작스럽게 너무 큰 변화가 생긴 것에 대해 의구심이 들기도 했다. 중앙선거관리위원회로부터 정당연구소 회계 내역을 제공받아 살펴본 결과, 각 연구소들은 연구진의 연봉과 퇴직금적립금 등 지출의 큰 비중을 차지하는 인건비를 정책개발비로 처리하고 인건비 항목에는 일반직 당직자 급여만 포함시키고 있었다.<sup>8)</sup> 또 다른 큰 비중을 차지한 여론조사나 현안조사 등의 지출비용도 정책개발비에 포함되었다.<sup>9)</sup>

8) 여의도연구원의 경우, 연봉, 규정수당, 퇴직금 적립금은 인건비와 동시에 정책개발비 항목에 포함되어 있음. 인건비는 매달 3000만원대 연봉, 규정수당 100-200백 만원대, 퇴직금 1000만원대 등이 들어있는 반면 정책개발비에 포함된 연봉은 매달 4억4천 만원 대, 퇴직연금적립금 4천에서 5천만원대로 큰 차이가 남. 4대 보험도 매달 2500만원에서 3000만원 대 등 정책개발비에는 연구진의 또 다른 인건비가 포함됨. 민주정책연구원도 상황은 비슷한데 인건비에는 일반직 당직자 급여, 정책개발비에는 매달 원장 업무추진비 500만원, 부원장 업무추진비 400만원, 연구직 당직자 급여로 1억5천만원 가량이 지출되고 연구직 인턴 급여도 여기에 해당됨. 진보정책연구소에서도 정책비에 연구위원 급여 매달 2400만원과 상여금 등이 포함됨.

9) 여의도연구원 정책비 중 전화요금(sk브로드와 체이씨유니콤)은 1월 2700만원, 2월 9570만원, 3월 1억9천만원과 860만원 등 매우 액수가 많고, 주요현안조사(각 600만원)나 현안조사(각 800만원) 등의 항목이 매우 많았음. 민주정책연구원도 재보선 관련 투표독려와 여론조사 전화비용으로 2억여 만원과 연구원 홍보전략 컨설팅비로 500만원 등을 지출함.

물론 정책 개발에 주력하는 전문 인력의 인건비나 여론조사 비용 등은 넓은 의미에서 정책개발비에 포함되는 것이 맞다. 하지만 현재 인건비, 정책개발비, 사무실 운영비로 구분되어 회계보고를 하도록 되어 있는 상황에서 이런 정책개발비 비중의 증가는 실제적인 변화인지에 대한 의구심이 든다. 만약 이전에 인건비로 처리했던 지출 내역을 정책개발비로 옮겨서 생긴 변화라면 그 변화는 의미가 없기 때문이다. 따라서 이 문제는 뒤에서 얘기할 조직의 효율성 부분에서 제기된 구체적인 회계 보고 시스템 구축과 연관성이 있다고 본다. 정책개발비 비중 보다 먼저 이에 대한 명확한 정의가 필요하며 연구원의 인건비 등을 항목을 재구성하는 작업이 필요하다.

여섯째 전문 연구진 양성 및 확충 또한 전문성 확보에 필수적이다. <표11-1>에서 <표11-3>을 보면 각 연구소의 연구 인력과 박사급 연구진 현황을 볼 수 있다. 하지만 이런 현황은 단지 박사급 연구진이 몇 명인지 정도만 파악할 수 있을 뿐 실제로 이들이 어떤 활동을 하는지를 파악하기는 어렵다. 따라서 일곱 번째로 연구진의 정책실명제 도입이나 평가제도 등이 제안되어 온 것이다.

<표11-1> 정책연구소의 연구 인력 현황: 2014년

(단위: 명)

연구소	내역	연구원				직원		
		박사	석사	기타	합계	자체고용	외부파견	합계
합계(%)		32 (21.8)	36 (24.5)	79 (53.7)	147 (100%)	2	0	2
여의도연구원		19 (24.1)	19 (24.1)	41 (51.9)	79 (100%)	1	0	1
민주정책연구원		11 (19.6)	12 (21.4)	33 (58.9)	56 (100%)	0	0	0
진보정의연구소		2 (16.7)	5 (41.7)	5 (41.7)	12 (100%)	1	0	1

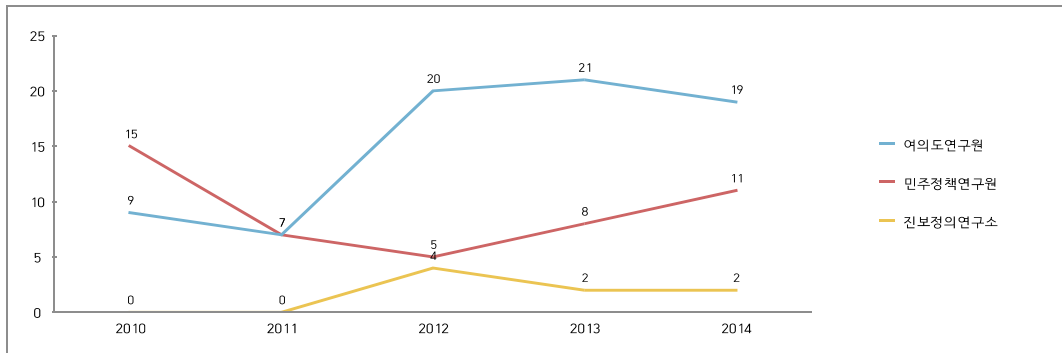
〈표11-2〉 정책연구소의 연구원 수 변화 비교: 2010-2014년

(단위: 명)

	2010			2011			2012			2013			2014		
	박사	석사	기타	박사	석사	기타	박사	석사	기타	박사	석사	기타	박사	석사	기타
연구원 계	78			72(47)			125(32)			146			147		
소계	24	22	32	14	17	41(47)	29	29	67(32)	31	40	75	32	36	79
여의도연구원	9	8	9	7	4	8(44)	20	19	57(1)	21	23	39	19	19	41
민주정책연구원	15	14	23	7	13	33(3)	5	6	6(19)	8	12	31	11	12	33
진보정의연구소							4	4	4(12)	2	5	5	2	5	5

주: 2011년 및 2012년의 ()내는 연구원이 아닌 일반 직원 및 국회직 파견자 등임.

〈표11-3〉 박사급 연구원 수의 변화 추이: 2010~2014년



이상에서 살펴본 바와 같이 현재 선관위에 보고되는 연간 활동 실적을 보고 정당 연구소의 현실을 파악하는 것은 매우 제한적이다. 정량적으로 실적 비중을 계산하는 정도로 전문성을 평가하기는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 이런 기초적이고 피상적 수준에서의 평가에서조차 그동안 정당연구소의 전문성 강화 필요성이 지속적으로 제기되어져 왔고 아직도 많은 부분에서 개선이 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

## 2) 조직의 효율성

위에서 논의된 전문성 향상 문제는 개별 연구소 내의 노력으로 해결될 수도 있겠지만 조직의 효율성을 높일 수 있는 보다 실질적이고 체계적인 평가 시스템이 마련되는 것도 좋은 방안이다. 외부적으로 정책 경쟁 환경을 제도적으로 조성하여 연구소의 전문성과 질을 향상시키는 방안 중 하나로 활동 실적 공개 강화 및 평가위원회 설립 방안이 제시되었다. 정쟁을 지양하고 정책대결을 펼칠 수 있는 정책정당화를 위해 설립된 정당연구소가 정책 브레인 기관이 되기 위해서는 우수한 전문 인력이 필요하며, 정치 현안 보다는 중장기적 안목에서 정책을 연구하고 개발하는 활동이 더 중요하고, 예산도 정책 활동을 위해 효율적으로 집행해야 한다.

하지만 앞서 살펴본 바와 같이 현재의 활동 실적 보고와 평가 시스템은 이런 문제 해결에 도움이 되지 못한다. ‘보고’ 보다는 강도 높은 수준의 실적 공개와 정책연구소 평가 시스템이 필요하다. 즉 정책 연구의 입법화 등 정당과 의회 정치에 필요한 정책 개발 기구로서의 역할을 다하고 있는지 평가할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 예를 들면 정책 연구의 생산성과 책임성 강화를 위해 연구 결과가 국회에서 실질적 입법이나 정부나 정당의 정책 성과로 이어졌는지에 대한 평가가 필요하다.

또한 정당연구소의 브레인은 전문 연구진이므로 이들에 대한 평가 시스템을 마련해야 한다. 학교나 기업 등과 같이 업적 평가 지수를 개발하여 평가의 객관성을 담보하고 연구진의 개별 업적 보고, 채용과정, 전문 분야 공개 등 적합한 전문가 집단을 확보하고 있는지 평가할 수 있도록 시스템 개선이 필요하다. 현재와 같은 석박사급 연구진 비율만 공개하는 것으로 이들의 역할과 중요성을 평가하기는 매우 어렵다.

다음으로 앞서 살펴본 바와 같이 현재의 예산 회계 보고 시스템은 반드시 개선되어야 한다. 정책개발비, 인건비, 사무실 운영비라는 범주는 매우 모호하기 때문에

재구성이 필요하고 회계보고도 현재보다는 구체적인 수준에서의 보고가 필요하다. 보유 재산 상태의 부실한 보고와 유용한 정보의 부족으로 인해 국고가 어떻게 쓰이는지 구체적으로 알 수 없다. 그 동안 지적되어 왔던 수입과 지출 비용 내역의 구체화와 전년도 대비 효율적 예산 집행 노력에 대한 요구는 이행되어야 한다.

### 3) 기관의 개방성

정당연구소는 주목적인 정책을 연구 개발하는 활동 뿐 아니라 당원과 지지자 그리고 공직선거 후보자를 육성하고 결집시키는 교육활동을 한다. 하지만 우리나라 정당연구소의 설립 취지에는 민주시민교육 기관으로서의 역할에 대한 명확한 의미 부여가 없었다. 따라서 앞에서 제시된 <그림2-2>를 보면 지난 10년간 정당연구소들의 전체 실적 중 교육과 연수 활동으로 보고된 실적은 가장 작은 비중을 차지했다. 정책연구 결과를 전문서적이거나 자료로 발간하는 실적도 매우 저조하다. <표 12-1>과 <표12-2>를 보면 최근 들어 교육과 연수 활동이 그나마도 급격히 줄어드는 상황이며 일반시민을 대상으로 한 교육은 전무한 것을 알 수 있다.

이런 상황과는 상반되게 학계에서는 정당연구소에 대해 민주시민교육 기능 강화나 의무화를 요구하고 있다. 왜냐하면 정책개발 활동이 민주주의와 공공정책 수준을 향상시키는 국가적 비전을 제시한다는 점에서 중요한 만큼 교육 활동도 정당의 지지기반을 확고히 할 뿐 아니라 정치적 관심과 참여를 독려하고 민주적 가치를 수호한다는 점에서 중요하기 때문이다. 이런 활동들은 정치권의 압력과 현안에서 자유로워야 하며 민주주의의 안정과 발전을 도모하는 장기적 안목을 갖고 수행되어야 한다.

따라서 정당연구소가 선거연수원의 지원 아래 민주시민교육을 실시하도록 제도화해야 한다는 주장이 있었다. 한편 법 제정을 통해 강제하지 않더라도 일반 시민의 정치 참여 욕구를 해소하고 젊은 세대의 정치 불신을 완화하는 방안으로 공론장



을 마련하는 역할을 해야 한다는 주장도 있다. 즉 일반 시민 대상의 민주시민교육에 대한 의무화 또는 제도화 방안은 시민들과의 연계 강화를 통해 정당연구소의 개방성을 증진하는 것이다. 예를 들어 ‘청년 정책 인턴제’를 도입하는 안은 세대 차를 극복하고 젊은 세대의 정치 불신을 완화하는 방안이며 현재 이미 이런 활동을 하고 있는 연구소도 있다. 어떤 방식이든 정당연구소가 민주시민교육 기능을 활성화하는 시대적 요청을 받아 들여 더 좋은 기관으로 발전하길 바란다.

〈표12-1〉 교육·연수 대상별 분석(%): 2014년

	총계	여의도연구원	민주정책연구원	진보정의연구소
계	18 (100%)	8	3	7
당직자	8	1	3	4
당원연수	3			3
청년/대학생	5	5		
기타	2	2		

〈표12-2〉 교육·연수 활동 대상별 비교 분석: 2010-2014년

(단위: 건수)

	2010	2011	2012	2013	2014
합계	84 (100%)	66 (100%)	82 (100%)	43 (100%)	18 (100%)
의원	10 (11.9)	1 (1.5)	-	-	-
당직자	35 (41.7)	13 (19.7)	14 (17.1)	15 (34.9)	8 (44.4)
당원	14 (16.7)	17 (25.8)	10 (12.2)	22 (51.2)	3 (16.7)
대학생	23 (27.4)	27 (40.9)	6 (9.1)	-	5 (27.8)
일반시민	2 (2.3)	6 (9.1)	11 (13.4)	-	-
기타	-	2 (3.0)	41 (50.0)	6 (13.9)	2 (11.1)

## 2. 자립성과 자율성 확보 방안

### 1) 재정 자립성

정당연구소의 전문성 강화에 대한 요구만큼 중요하게 다루어진 문제는 중앙당으로부터의 독립성에 관한 것이다. 정당 부설로 설립되어 운영되는 정책연구소들은 재원을 소속 정당으로부터 배분받는 국고 보조금으로 대부분 충당하고 있기 때문에 독립성과 자립성이 부족하다는 지적이 많았다. 지난 10년간 정당연구소는 수입의 대부분을 정당지원금에 의존해왔는데 <표13>에서 보는 바와 같이 2014년에도 상황은 변하지 않았다. 그런데 정당연구소가 자체적으로 재원을 조달할 수 있는 방안도 제한적이기 때문에 운용의 자율성과 독립성을 확보하기 어려운 상황이다.

<표13> 정책연구소의 수입과 지출상황: 2014년

(단위: 백만원)

연구소	내역	수입			지출				잔액	
		정당지원금	기타	전년도이월금	합계	인건비	정책개발비	사무실운영비		합계
여의도연구원		9,693	0	855	10,548	112	8,303	1,429	9,844	704
민주정책연구원		5,326	58	1,446	6,830	1,676	3,219	567	5,462	1,367
진보정의연구소		622	1	86	710	75	377	156	608	102
합계		15,641	59	2,387	18,088	1,863	11,899	2,152	15,914	2,173

주: 여의도연구원 <수입의 기타>는 원단위 455,170원이었음.

따라서 재정 자립성 확보를 위한 여러 가지 방안이 제시되어 왔다. 앞서 살펴본 독일의 콘라드 아데나워나 프리드리히 에버트 등 정당 재단은 한국처럼 대부분을 국고지원에 의존하지만 특정 정당을 위한 정책 개발 활동 보다는 공익차원의 연구

와 시민교육에 집중한다. 즉 후원금과 정책 활동이 맞교환되지 않음을 알 수 있다. 이런 사례를 통해 국고 지원이 반드시 정당 종속으로 이어지는 것은 아님을 알 수 있다. 현재로선 국고보조금 배분 방식을 중앙당이 아닌 정책연구소에 직접 지급하는 방식으로 변화하는 것이 가장 빠르고 현실적으로 독립성을 확보하는 방안일 것이다.

또한 독일도 국고보조금으로 기본적인 재원을 충당하지만 기업과 시민들로부터 기부금을 받는 등 자체 재원의 확보를 위한 제도가 활성화되어 있다. 이처럼 우리나라에서도 다양한 통로를 통해서 재정을 확보할 수 있도록 수입구조를 개선해야 한다는 목소리가 높다. 예를 들면 후원회 제도를 활성화하거나 간행물 판매 또는 교육연수 사업을 확대 등 수입원을 개발하는 것이다. 2008년에 제안된 안으로 ‘마일리지 정책자금 기부 시스템’ 도입은 특정 카드의 마일리지를 정치자금으로 현금화하여 기부하도록 하는 안이다. 국민들에게는 세제혜택이 되고 연구소는 재정적 안정성을 확보하게 된다.

그런데 후원금 제도의 필요성을 인정하면서도 한편 여러 가지 부작용이 우려되기도 한다. 먼저 정당 대신 후원금을 제공하는 기업이나 단체의 입맛에 맞는 종속적인 정책 활동 등 또 다른 기관에의 예속 가능성이다. 정당, 기업, 단체 간 정경유착 등 과거 중앙당 후원회의 폐해가 재현될 우려도 있다. 따라서 기금 흐름을 한 눈에 볼 수 있는 투명성 확보 장치가 마련된 후 후원금 허용이 이루어져야 할 것이다. 후원금 부정수수 방지를 위해 법인이나 단체의 후원을 금지하고 후원자의 인적 사항, 후원금의 수입과 지출 내역 등을 공개하도록 하는 방안도 고려해 볼만하다.

앞서 살펴본 미국의 브루킹스나 헤리티지 재단 등 싱크탱크는 개인이나 기업의 후원금을 받아 특정 정당에 도움이 되는 정책들을 독자적으로 개발하고 홍보한다. 1960년대 린든 존슨 대통령(민주당)이 브루킹스를 방문하여 “만약 브루킹스가 없

었다면 내가 브루킹스를 만들었을 것”이라는 평가 이후 브루킹스를 민주당의 싱크 탱크로 인식하는 경향이 나타나기 시작했다. 그럼에도 불구하고 이 재단은 여전히 다양한 정치적 성향의 학자들이 함께 연구하고 있으며, 연구소 출신 연구원들의 정부 참여를 자제하는 등 독립성을 지키기 위해 노력하고 있다.

이것이 가능한 이유는 전체 운영비의 80%는 각종 재단과 기업, 개인들의 기부금이며 20%만이 정부와 관련된 기금이 차지하고 있기 때문이다. 특히 “많은 수의 기업에서 조금씩 기부”받아 예산을 만들어가는 과정은 독립성을 지키는 중요한 방법의 하나다.<sup>10)</sup> 헤리티지 재단 역시 예산의 대부분을 개인(55%)과 재단(23%)의 기부를 통해 마련하고 있다. 특히 개인들의 소액기부(1년에 5만원 정도)가 전체 예산의 40%를 차지할 정도로 개인후원자 기반이 매우 탄탄하다. 따라서 연구원들은 스스로의 프로젝트에 대한 재원과 지원을 확보할 의무 없이 연구 활동에 전념할 수 있다. 이런 사례를 통해 얻을 수 있는 시사점은 연구소 재정을 국가, 특정 정당, 특정 기업에 치우침 없이 다양한 재원을 확보할 때 독립성이 높아질 수 있다는 것이다.

다음으로 후원금을 허용할 경우, 특정 정당에의 쏠림 현상이 발생할 수 있다. <표13>에서 볼 수 있듯이 현재의 국고보조금 배분 방식도 큰 정당과 소수 정당 간 차이가 매우 크다. 이런 재정적 차이는 정책 연구와 개발 활동의 차이로 이어져 빈익빈 부익부 등 양극화 현상을 일으킬 수 있다. 때문에 정당연구소 간 불평등 개선을 위해 국고보조금의 일부를 균등하게 배분하는 안이 제시되기도 했다. 또는 모 정당에 따르지 말고 연구소 성과에 따라 보조금이 차등을 지급되는 방식으로 변환되어야 한다는 의견도 있었다.

10) 『한국경제신문』 (2015.3.26.)

이런 상황에서 후원금이 허용된다면 여당이나 거대 야당 연구소에 쓸림 현상이 일어날 수 있다. 그러므로 후원금 허용 전에 현재 중앙선관위에서 검토 중인 특정 정당에의 후원금 쓸림 현상을 막기 위해 연간 후원금 모금 한도액을 설정하는 안은 반드시 실효성이 검토되어야 한다. 현재 여의도연구원은 후원회 기부한도를 국고 보조금의 1/3로 제한할 것을 제안했다. 또한 중앙선관위를 통해 모금하고 이를 배분하는 안이다. 기탁금의 100분의 50의 범위 안에서 특정 정당에 지급하여 줄 것을 조건으로 기탁하고 잔여금은 국고보조금 배분방식에 따르는 것이다. 민주정책 연구원의 경우 중앙선관위 차원에서 기준을 설정하여 배분하는 방안을 제안했다.

## 2) 운영의 자율성

현역의원이나 중앙당 인사가 연구소장 등으로 부임하는 문제는 지나친 정당보조금 의존 문제와 더불어 연구소를 독립적 연구조직이 아닌 정당조직으로 인식되게 하는 원인이라는 지적이 많았다. 정당연구소가 독립적인 정책 연구 기관으로서 정치적 입김이나 외압으로부터 안전하기 위해 운영의 자율성이 확보되어야 한다는 것이다. 이에 대해서는 논란의 여지가 별로 없는데 현역 의원이 정책 연구소 최고 책임자로 취임하는 것을 금지하거나 중앙당 인사가 일정 비율을 넘지 못하게 제한하는 등 중앙당으로부터 자율성을 갖고 안정적으로 기능하도록 최소한의 장치가 마련되어야 한다.

이상에서 살펴본 바와 같이 현재 정당연구소의 역할과 기능 강화는 이전에 중시된 정책 전문성 뿐 아니라 기관의 개방성, 재정의 자립성, 운영의 자율성 등 다양한 측면에서 논의되고 있다. 이런 시대적 요구와 환경 변화를 반영하듯 <표14>를 보면 현 19대 국회 정치개혁특별위원회에는 정당연구소의 시민교육기능 강화, 재원의 독립성과 운영의 자율성 확보를 위한 여러 법안이 상정되어 있다.

〈표14〉 19대 국회 발의법안(2015년 3월 24일 정치개혁특별위원회 상정)

구분	대표발의 (발의일자)	법안명	주요내용
정당법	강기정 (13. 3. 14)	정책연구소 독립성 및 시민정치교육 기능 활성화 (제38조 3항~5항 신설)	- 정책연구소의 독립성 제고를 위해 모 정당 소속 국회의원은 해당 정책연구소의 대표자나 소장으로 임명될 수 없도록 함 - 정책연구소의 설치목적에 시민정치교육 활성화 추가
	김광림 (13. 7. 5)	정당의 정책연구소 수익사업 허용 및 활동실적 게시 (제35조제3항, 제38조제1항 개정, 제38조제3항 신설)	- 정책연구소의 재정 안정성 확보를 위해 필요한 범위에서 수익사업을 할 수 있도록 허용 - 연구 개발 활동에 헌법적 가치 구현을 위한 자유민주주의 교육을 추가 - 연간 활동 실적을 연중 직접 게시하도록 하여 운영의 투명성 확보
정치자금법	강기정 (13. 3. 14)	정당의 정당보조금을 정책연구소에 직접 지급 등 (제27조제4항 및 제40조제6항 신설)	- 정당에 배분·지급될 경상보조금 총액 중 100분의 30을 정책연구소에 직접 지급하여 정책연구소의 재정적 독립성을 확보하고 객관적 연구가 가능하도록 함
	김광림 (13. 7. 5)	정당 정책연구소 후원회 모금 가능 및 국고보조금 직접 수령(제6조제7호 및 제12조 제1항제6호 신설, 제28조 제1항 제6호 및 제2항)	- 정책개발, 연구활동에 필요한 재원마련을 위해 정책연구소가 후원회를 둘 수 있도록 하되, 후원회의 연간 모금·기부한도를 당해 연구소가 지급받는 국고보조금의 3분의 1에 해당하는 금액으로 제한 - 정당을 통해 지급받고 있는 국고보조금을 정책연구소가 직접 수령하게 해 설립 취지에 부합한 정책개발과 연구 활동 지원

## V. 결 론

이 글에서는 정당연구소가 더 나은 방향으로 성장할 수 있도록 지난 10년의 경험을 바탕으로 현재 상황을 점검하였다. 또한 다른 나라의 경험을 통해 시사점을 찾아보았다. 한국의 정당연구소는 독일 정당재단과 미국 정책연구소의 장점을 벤치마킹하여 설립되고 운영되어왔다. 국고보조금에 대부분을 의지해 운영되는 우리 정당연구소와 가장 유사한 제도를 가진 나라는 독일이며 미국의 정책연구소는 민간 기금으로 운영되지만 당파적 성격을 갖는다는 유사성이 있다. 하지만 두 나라 정당연구소는 모두 이념적 성향이 각각의 정당과 밀접할 뿐이지 실제로 정당과는 조직적으로 전혀 연계되어 있지 않은 독립적인 비영리 전문 연구기관이다.

최근 새롭게 조명 받고 있는 영국의 데모스는 특정 정당이 아닌 초당적 정책연구소로서 다양한 정책 연구 활동을 하며 자문위원회는 노동당 뿐만 아니라 보수당, 자유민주당 등 다양한 정치 성향을 가진 의원과 기업인, 학계 인사 등 사회 각층의 전문가들이 참여하고 있다. 다양한 민간 및 공공기관의 기부금을 통해 운영되며, 어떠한 정당으로부터도 지원을 받지 않는다. 또한 미국에서 새로이 나타난 정치인 지원형 싱크탱크도 많은 개인들에 의해 재원을 조달하고 있으며 단일 이슈에 매몰되었던 기존 싱크탱크의 한계를 넘어 통합과 공익을 추구한다. 또한 정책연구소에 대한 사회적 동의, 정책연구를 위한 재원과 전문 연구 인력이 부족했기 때문에 활동이 중단된 일본의 사례도 우리에게 주는 교훈이 크다.

이는 한국 정당연구소에 대한 연간 평가보고서에서 지적되어 온 문제점과 상당 부분 유사하다. 그동안 연구의 전문성, 조직의 효율성, 기관의 개방성, 재정의 자립성, 운영의 자율성 등이 중요한 문제로 지적되어 왔다. 다른 나라 사례들과 지난 10년의 경험은 한국 정당연구소의 현실을 파악하고 더 나은 미래를 모색하는데 중

요한 시사점을 제공한다. 정당연구소는 정당과 친밀성과 독립성을 동시에 가져야 하는데 정치적 성격을 띠면서도 정치권의 압력과 정치현안에서 자유로워야 한다는 것이다.

이를 위해서는 먼저 정당연구소는 정책기관으로서의 전문성 강화에 힘써야 한다. 현 상황을 검토한 결과 아직도 한국 정당연구소들은 전문성 부분에서 문제가 남아있는데 정책 활동이 민주주의의 지속적 발전과 안정을 도모하는 장기적 안목에서 보다는 단기 과제나 특정 분야에 치우치는 현상이 있었고 정책개발 네트워크도 약해보였다. 물론 매우 제한적인 활동 실적 보고 자료만으로 전문성을 평가하기에는 한계가 있었다. 때문에 향후 정당연구소들이 보다 효율적으로 조직을 운영할 수 있도록 객관적이고 공정하게 평가시스템을 개선해야 할 것이다.

특히 투자 대비 정책 연구의 생산성과 책임성을 높일 수 있도록 조직의 개선이 필요하다. 또한 정당연구소의 브레인은 전문 연구진이므로 이들에 대한 정성적, 정량적 평가 시스템이 마련되어야 한다. 현재의 예산 회계 보고 시스템도 반드시 개선되어야 하는데 정책개발비, 인건비, 사무실 운영비라는 범주는 매우 모호하고 구체적으로 국고보조금이 어떻게 쓰이는지를 파악하기도 어렵기 때문이다. 하지만 이를 위해 제3의 평가위원회를 설립해야 할지, 연구소 간 경쟁을 통해 높은 점수를 받은 연구소에 추가 지원을 하는 등 정책연구소의 효율성을 높이기 위한 법 제도적 장치 마련이 필요한지 등 현재 제안된 안에 대해서는 고민이 필요하다.

평가위원회 설립이나 인센티브 지급 등은 형평성, 독립성 등 또 다른 문제를 야기할 수 있으므로 현 평가시스템을 객관화, 구체화하는 수준에서 우선 해결책을 모색하는 것이 좋다고 본다. 그리고 평가시스템 구축보다 정책 연구가 가능한 환경을 조성하는 것이 선결 과제임도 잊어서는 안된다. 예를 들면 전문 연구진의 학문적 독립성 인정, 고용 안정과 적정 수준의 임금 보장, 중앙당으로부터의 자율성 확보 등이 우선적으로 필요하다. 정당의 하부 조직이 아닌 대등하고 독립적인 관계를 갖



기 위해 정당연구소의 전문성 강화는 필수 과제이므로 체질 개선 노력이 필요하다.

다음으로 제도는 유사하지만 독일 정당재단의 장점인 민주시민교육 기능은 그동안 한국 정당연구소에서는 활성화되지 못했다. 정당이 정권을 획득하고 유지하는 과정에서 시민의 자발적이고 능동적인 지지와 참여는 필수적이므로 시민들에게 정치 정보를 전달하고 지식과 능력을 고양시켜 스스로를 정치 행위자로 자각하게 하는 정당의 정치교육은 매우 중요하다. 하지만 최근 들어 선거경쟁에서 이기기 위한 유권자의 지지에 의존하는 현대정당들은 이런 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다.

이런 상황에서 정당연구소의 정치교육 기능은 정책능력과 소양을 갖춘 차세대 리더나 당원 또는 지지자를 지속적이고 직접적으로 육성한다는 점에서 중요하다. 게다가 일반시민을 대상으로 민주주의의 이상과 가치를 전파하고 교육하는 활동은 건강한 민주시민 양성과 정당정치 환경을 조성한다는 점에서 중요하다. 특히 일반 국민들을 대상으로 정치교육을 실시함으로써 정당의 지지기반을 확고히 할 뿐 아니라 정치적 관심과 참여를 독려하고 민주주의 가치를 수호하는 공익차원의 활동을 할 수 있다. 따라서 교육기관으로서의 정책연구소 역량 향상을 위한 요구가 커지고 있는 것이다.

마지막으로 전문성 강화가 정당연구소의 생존과 직결되는 문제라면 독립된 비영리기관으로 존재하기 위해서는 재정 자립과 운영의 자율성 확보도 필수이다. 정당연구소가 온전히 하나의 기관으로 독자적으로 존립 가능할 때 정당과 상생 관계를 유지할 수 있다. 따라서 정당에서 지급되는 국고보조금에 대부분을 의존하는 현 상황은 변화되어야 한다. 우선 전적으로 국고지원에 의존하지만 특정 정당을 위한 정책 개발 활동 보다는 공익차원의 연구와 시민교육에 집중하는 독일 사례를 통해 국고 지원이 반드시 정당 종속으로 이어지는 것은 아님을 알 수 있다. 국고보조금 배분 방식을 중앙당이 아닌 정책연구소에 직접 지급하는 방식으로 변화하는 것은 가장 빠르고 현실적으로 독립성을 확보하는 방안일 것이다.

또한 다양한 통로를 통해서 재정을 확보할 수 있도록 수입구조를 개선하는 방안도 있다. 여러 가지 부작용이 우려되기 때문에 후원금 허용은 정경유착, 특정 정당에의 쏠림 현상 등 여러 가지 대비책이 마련된 후 이루어져야 할 것이다. 민간 기금으로 운영되는 해외 사례를 통해 연구소가 국가, 특정 정당, 특정 기업에 치우침 없이 다양한 재원을 확보할 때 독립성이 높아질 수 있음도 알 수 있다. 그리고 중앙당에 예속되지 않기 위해 중앙당 인사가 정책연구소장으로 취임하는 것도 금지되어야 한다. 이와 같이 현재 정당연구소의 역할과 기능 강화는 이전에 중시된 전문성 뿐 아니라 시민교육기능 강화, 재정의 독립성과 운영의 자율성 확보 등 다양한 측면에서 논의되고 있다.

**<참고문헌>**

- 김영태. 2005. “독일의 정당 친화적 정치 재단과 정치발전” 중앙선거관리위원회(편) 『정당 정책 연구소의 비전과 발전 전략』.
- 김영태. 2006. “민주시민교육으로서 당원교육의 중요성과 전략,” 『한국민주시민교육학회보』, 193-206.
- 김용호. 2001. 『한국정당정치의 이해』서울: 나남.
- 김형준. 2008. “정책연구소 운영 성과 진단 및 발전 방안 모색” 중앙선거관리위원회 주최 『정당 정책연구소 운영 활성화를 위한 토론회』 발표 논문.
- 라미경. 2008. “정책 연구소의 정책 기능 활성화 방안” 중앙선거관리위원회 주최 『정당 정책연구소 운영 활성화를 위한 토론회』 발표 논문.
- 서현진. 2012. “한국 정당연구소의 정치교육기능에 대한 연구,” 『한국정치연구』, 21권 1호, 102-128.
- 신두철. 2007. “한국 정당정책연구소와 독일 정당재단의 역할과 특징: 2005년 한국정당정책 연구소의 성과와 문제점을 중심으로,” 『유럽연구』, 25권 1호, 157-178.
- 신두철. 2009. “독일 정치재단에 대한 고찰과 시사점 연구” 『한독사회과학논총』, 19권 3호.
- 신두철. 2011. “지구화 시대의 정당 정책연구소 모델과 전략: 독일 콘라드 아데나워 정치재단과의 비교 관점에서,” 『한독사회과학논총』, 21권 3호.
- 심지연. 2009. 『한국정당정치사』 서울: 백산서당.
- 임성호. 2003. “원내정당화와 정치개혁.” 『의정연구』 9권 1호(통권 제15호)
- 정광호. 2005. “미국 정책연구소(Think Tank)의 역할 분석.” 중앙선거관리위원회(편) 『정당 정책 연구소의 비전과 발전 전략』.
- 정진민. 2008. 『한국의 정당정치와 대통령제 민주주의』 서울: 인간사랑.
- 크라프트, 로타. 2007. “정당기관: 민주시민으로의 교육,” 한국민주시민교육학회, 독일 콘라드-아데나워 재단 주최 『한국과 독일 정당연구소와 정당민주주의』 2007 정당민주주의 포럼 발표 논문.
- 한의석. 2015. “정당 정책연구소 발전방안 모색: 외국의 사례와 한국적 함의,” 『미래정치연구』 5권 1호, 49-67.
- 경제인문사회연구회(편). 2010. 『주요 5개국의 싱크탱크: 미국, 일본, 프랑스, 독일, 영국』

- 한국선거학회 중앙선거관리위원회 용역 보고서. 2012. 『정당의 정책정당화 및 민주적 운영 등을 위한 제도개선 연구』
- 한국정당학회 중앙선거관리위원회 용역 보고서. 2014. 『한국형 매니페스토 기반 구축과 정책선거 활성화』

- Berelson, Bernard, et al. 1954. *Voting*, Chicago: University of Chicago Press.
- Davis, Richard. 1999. *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System*. New York: Oxford University Press.
- Nixon, Paul and Hans Johansson. 1999. "Transparency through Technology: the Internet and Political Parties." in Hague, Barry N., and Brian D. Loader, eds. *Digital Democracy*. New York: Routledge. 135-153.
- Norris, Pippa. 2003. "Preaching to the Converted? Pluralism, Participation and Party Websites." *Party Politics* Vol 9, No. 1; 21-45.
- Rommele, Andrea. "Political Parties, Party Communication and New Information and Communication Technologies." *Party Politics* Vol 9, No. 1, 7-20.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. London: Cambridge University Press.
- ShiAmizu, Mika. 2015. "Think Tanks and Policy Analysis: Meeting the Challenges of Think-Tanks in Japan," in Yukio Adachi, Sukehiro Hosono, Jun Li (eds.), *Policy Analysis in Japan* (Bristol: Policy Press).

## &lt;부록: 본문에 포함되지 않은 정당연구소의 활동 실적 분석 자료&gt;

## 토론회 등 개최실적 종류 분석: 2014년

(단위: 건수)

	계	여의도연구원	민주정책연구원	진보정의연구소
계	371 (100%)	216 (100%)	114 (100%)	41 (100%)
토론회	31 (8.4)	4 (1.9)	17 (14.9)	10 (24.4)
간담회	26 (7)	5 (2.3)	21 (18.4)	-
포럼	22 (5.9)	-	3 (2.6)	19 (46.3)
세미나	62 (16.7)	53 (24.5)	9 (7.9)	-
심포지엄	1 (0.3)	1 (0.5)	-	-
공청회	1 (0.3)	1 (0.5)	-	-
여론조사	226 (60.9)	152 (70.4)	63 (55.3)	11 (26.8)
기자회견	1 (0.3)	-	1 (0.9)	-
학술회의	1 (0.3)	-	-	1 (2.4)

## 토론회 주제 분석: 2014년

(단위: 건수)

	계	여의도연구원	민주정책연구원	진보정의연구소
계	31 (100%)	4 (100%)	17 (100%)	10 (100%)
정치/행정	15 (48.4)	-	10 (58.8)	5 (50)
경제/민생	6 (19.4)	2 (50)	4 (23.5)	-
외교/안보	2 (6.5)	1 (25)	-	1 (10)
교육/문화	6 (19.4)	-	2 (11.8)	4 (40)
사회/복지	2 (6.5)	1 (25)	1 (5.9)	-

## 간담회 주제 분석: 2014년

(단위: 건수)

	계	여의도연구원	민주정책연구원	진보정의연구소
계	26 (100%)	5 (100%)	21 (100%)	-
정치/행정	16 (61.5)	-	16 (76.2)	-
경제/민생	4 (15.4)	3 (60)	1 (4.8)	-
외교/안보	1 (3.8)	-	1 (4.8)	-
교육/문화	1 (3.8)	1 (20)	-	-
사회/복지	4 (15.4)	1 (20)	3 (14.3)	-

제4회 유권자의 날 기념 정책선거 토론회

토론회 등 개최실적 종류별 비교: 2010-2014년

(단위: 건수)

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>계</b>	<b>1,340 (%)</b>	<b>582 (%)</b>	<b>964 (%)</b>	<b>400 (%)</b>	<b>371 (%)</b>
토론회	60 (4.5)	59 (10.1)	39 (4.0)	106 (26.5)	31 (8.4)
간담회	121 (9)	85 (14.6)	36 (3.7)	42 (10.5)	26 (7)
포럼	2 (0.2)	36 (6.2)	55 (5.7)	71 (17.7)	22 (5.9)
세미나	23 (1.7)	12 (2.1)	12 (1.2)	32 (8.0)	62 (16.7)
심포지엄	-	-	-	2 (0.5)	1 (0.3)
국제회의	-	-	-	2 (0.5)	-
학술회의	-	-	-	-	1 (0.3)
정책설명회	12 (0.9)	17 (2.9)	-	-	-
강연회	-	-	-	9 (2.3)	-
공청회	-	1 (0.2)	-	1 (0.2)	1 (0.3)
여론조사	1,122 (83.7)	372 (63.9)	822 (85.2)	135 (33.8)	226 (60.9)
기타	-	-	3 (0.3)	-	1 (0.3)

연구소별 정책홍보 방법 분석: 2014년

(단위: 건수)

	총계	여의도연구원	민주정책연구원	진보정의연구소
<b>계</b>	<b>220 (100%)</b>	<b>128 (100%)</b>	<b>36 (100%)</b>	<b>56 (100%)</b>
사이트게재	160 (72.7)	112 (87.5)	33 (91.7)	15 (26.8)
보도자료	3 (1.4)	3 (2.3)	-	-
사이트게재 + 보도자료	54 (24.5)	13 (10.2)	-	41 (73.2)
책자배포	3 (1.4)	-	3 (8.3)	-

정책홍보 방법 비교: 2010-2014년

(단위: 건수)

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>계</b>	<b>1671 (100%)</b>	<b>163 (100%)</b>	<b>146 (100%)</b>	<b>233 (100%)</b>	<b>220 (100%)</b>
사이트게재	1477 (88.4)	99 (60.7)	20 (13.7)	209 (89.7)	160 (72.7)
e-뉴스레터	39 (2.4)	45 (27.6)	16 (11.0)	13 (5.6)	-
사이트 게재 + 보도자료	13 (0.8)	7 (4.3)	104 (71.2)	-	54 (24.5)
보도자료	128 (7.7)	5 (3.1)	2 (1.4)	-	3 (1.4)
방송	11 (0.6)	2 (1.2)	1 (0.7)	-	-
인터넷동영상	-	-	1 (0.7)	7 (3.0)	-
책자 배포	-	-	2 (1.4)	1 (0.4)	3 (1.4)
기타	2 (0.1)	5 (3.1)	-	3 (1.3)	-

연구소별 간행물 등 자료발간 실적 분석: 2014년

(단위: 건수)

	누계	여의도연구원	민주정책연구원	진보정의연구소
계	131 (100%)	89 (100%)	15 (100%)	27 (100%)
세미나자료	23 (17.6)	23 (25.8)	-	-
현안보고	34 (26)	34 (38.2)	-	-
토론회자료	24 (18.3)	4 (4.5)	4 (26.7)	16 (59.3)
정책보고서	12 (9.2)	12 (13.5)	-	-
공청회자료	1 (0.8)	1 (1.1)	-	-
심포지엄자료	1 (0.8)	1 (1.1)	-	-
백서	3 (2.3)	1 (1.1)	-	2 (7.4)
이슈브리프	12 (9.2)	12 (13.5)	-	-
계간지	1 (0.8)	1 (1.1)	-	-
연구논문	8 (6.1)	-	6 (40)	2 (7.4)
보고서	1 (0.8)	-	1 (6.7)	-
활동보고서	1 (0.8)	-	1 (6.7)	-
포럼자료	3 (2.3)	-	3 (20)	-
웹진	7 (5.3)	-	-	7 (26)

간행물 등 자료발간 실적 분석: 2010-2014년

(단위: 건수)

	2010	2011	2012	2013	2014
계	159	66	46	80	131
연구논문	61	29	15	3	8
연구보고서	-	-	1	1	-
토론회자료	32	20	6	37	24
세미나자료	6	-	3	-	23
심포지엄자료	-	-	-	1	1
간담회자료	31	-	1	-	-
공청회자료	-	-	-	-	1
교육연수자료	2	1	-	-	-
포럼자료	-	-	-	6	3
정책자료집	2	-	5	5	-
교육자료집	3	1	3	3	-

제4회 유권자의 날 기념 정책선거 토론회

	2010	2011	2012	2013	2014
자료집	10	11	6	10	-
백서	1	1	1	1	3
계간지	2	3	2	-	1
번역서	-	-	3	-	-
이슈브리프	-	-	-	3	12
교육교재	-	-	-	6	-
소책자	-	-	-	1	-
소식지	-	-	-	1	-
리플릿	1	-	-	2	-
현안보고	-	-	-	-	34
정책보고서	-	-	-	-	12
활동보고서	-	-	-	-	1
보고서	-	-	-	-	1
동영상/웹진	8	-	-	-	7

기타 활동 상황: 2014년

	여의도연구원	민주정책연구원	진보정의연구소
활동 수	15	44	4



## 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안

김 원 표 \_ 여의도연구원 정책연구위원



토론 1-1

## 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안 (여의도연구원을 중심으로)

김 원 표 (여의도연구원 정책연구위원)

### 1. 여의도연구원 혁신 경과와 혁신 과제

#### 가. 혁신 경과

- 2013. 1. 14 여의도연구소 혁신TF팀 구성
  - 선진국 싱크탱크 벤치마킹 : 혁신TF팀
  - 전문가 의견 청취 : 공개심포지엄(2013. 2. 21)
  - 당내 의견 수렴 : 당 소속 국회의원·당협위원장 의견수렴(2013. 3. 8 ~ 3. 15), 의총 보고(2013. 3. 22)
- 2013. 4. 1 새누리당 최고위원회의, ‘여의도연구원 혁신방안’ 승인
  - 2013. 9. 23 최고위원회의, 당규 ‘정책연구소 설립 및 운영에 관한 규정’ 개정안 의결
  - 2013. 10. 2 제1차 상임전국위원회, 당규 ‘정책연구소 설립 및 운영에 관한 규정’ 개정안 의결
- 2013. 10. 10 여의도연구원 개원
  - 여의도연구원 정관 개정(2013. 10. 8)
  - 여의도연구원 내규 개정(2014. 7. 15 / 2014. 10. 13)

나. 혁신 성과

구 분	내 용
당규 개정	2013. 10. 2 상임전국위원회 ‘정책연구소설립및운영에관한규정’ 개정 - 여의도연구소를 여의도연구원으로 개명 - 여의도연구원 기능 및 사업영역 확장 : 당의 이념과 가치 정립/민주시민교육/청년정치지도자 양성 등 - 여의도연구원의 독자적인 정책연구 보장 - 여의도연구원장의 임기 보장 - 국회의원인 이사의 상한(1/2) 설정 - 독립적인 인사위원회 설치
법률 개정안 발의	2013. 7. 5 정당법 및 정치자금법 개정안 제출 - 현행 정당 경우 국고보조금을 정당정책연구소에 직접 보조로 변경 - 정당정책연구소 후원회 설립 허용 - 시민·당원 교육 및 정책연구개발 관련 수익사업 허용 - 시민정치교육 허용
조직 확대	2013. 9 연구위원 확충 2013. 9 독립적인 인사위원회 도입 2013. 10 / 2014. 8 연구원 조직개편(3실1팀 → 3실1국2센터) 2013. 11. 9 청년정책연구센터 개소(센터장 이재영 국회의원) 2014. 1. 27 통일연구센터 개소(센터장 정문헌 국회의원)
연구과제 선정과정의 체계화	2014. 7. 15 연구기획조정위원회 신설 MD 시스템, 연구분류체계 도입
연구평가 체제 내실화	2013. 10. 8 정책실명제 및 성과평가제 도입 2014. 10. 13 연구평가위원회 신설 ※ 정량·정성평가 및 인사관리와 연계 2014. 7. 15 연구윤리지침 제정
정기 간행물 발행	2014. 10. 계간 ‘여연시선’ 창간 2014. 9. 18 (주간) 정책보고서 ‘YDI BRIEF’ 발행

## 다. 문제점과 혁신 과제

구 분	내 용
미완의 입법 과제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책연구소에 국고보조금 직접 보조</li> <li>- 시민정치교육 허용</li> <li>- 정당정책연구소 후원회 설립 허용</li> </ul>
혁신 목표의 혼선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정당과 정당정책연구소의 관계에 대한 상이한 입장이 대립 : 당연관계 논쟁</li> <li>- 근본적으로는 공익성과 당파성의 갈등</li> <li>- 선진국 모델이 모순 내포: 독일의 정당재단 VS. 미국의 싱크탱크</li> </ul>
정당과의 독립성에 대한 내외부의 견해차이	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 형식적으로 독립적일 뿐 사실상 정당의 하부기관으로 선거운동 지원에 치중하고 있다는 외부의 비판</li> <li>- 실제로는 중앙당 사무처와 독립적인 관계를 유지하고 있고, 중앙당 기구가 정당정책연구소를 지휘하고 있지 않음</li> <li>- 다른 한편으로는 정당과 국회의원들은 고객(수요자), 선거는 정책에 대한 수요가 정점에 이르는 시기</li> </ul>
혁신이 조직구성원과 조직간에 비대칭 초대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구원 차원에서는 혁신가치 중심의 연구 강화, 단기 현안연구에서 중장기 비전·전략 중심의 연구로의 전환 추진</li> <li>- 연구위원 개인에게는 연구의 독립성 약화·통제 강화, 업무량의 증대, 연구위원간의 경쟁 격화</li> </ul>
성과평가제도의 명암	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연구의 양적 증대, 질적 수준 제고, 장기·선행·심화연구의 증가는 긍정적</li> <li>- 그러나 ‘붕어빵’, ‘논문화’, 실용성·간결성 결여 등 부작용과 정당 정책연구소의 특징을 잃고 ‘일반 연구소화’하고 있다는 내부 자성</li> <li>- 모든 연구위원들이 항상 과제연구에 몰두하고 있어 현안에 대한 기대성 있는 대응을 위한 역량 확보에 문제</li> </ul>

## 2. 정당정책연구소 재정 확충

### 가. 현황

- 정당국고보조금이 사실상 유일한 재원
  - 후원회 제도의 부재로 추가재원 조달 불가능
  - 연구소의 출판·교육·연구와 연계된 수익사업 불가능
  - 정책개발을 위한 재원조달에 한계
  - 벤치마킹 대상인 선진국의 싱크탱크에 비해 여의도연구원의 재정규모는 5~10% 수준
- 여의도연구원과 중앙선관위, 정당정책연구소 재정확충 방안 제시
  - 여의도연구원은 정당정책연구소 후원회 허용 추진
  - 중앙선관위는 정치발전기금 공개 제안
  - 민주정책연구원은 여의도연구원안에 대해 반대, 중앙선관위안에 대해서는 찬성 입장

### 나. 추진 경과

- 김형준교수, '마일리지 정책자금 기부 시스템' 도입 주장
  - 2013. 2. 21. 여의도연구소 심포지엄('정당 싱크탱크 선진화, 어떻게 할 것인가?')에서 마일리지 정책자금 기부 시스템을 통해 국민들로부터 기부를 받는 제도 도입 검토 주장
  - 마일리지 시스템은 기업체가 마케팅 전략으로 운용하고 있는 비현금 마일리지를 정당정책연구소에 정치자금으로 기부하고 기부자는 영수증을 받아 세제 혜택을 부여받는 제도

- 여의도연구원, 정당정책연구소 후원회 도입 추진
  - 2013. 4. 1 새누리당 최고위원회의, 정치자금법상 후원회 지정권자에 정당 정책연구소를 추가하는 '여의도연구소 혁신 방안' 승인
  - 2013. 7. 5 김광림 의원 등 15명, 정치자금법상의 후원회 지정권자에 정당 정책연구소를 추가하고 정당정책연구소에 출판·교육·연구와 연계된 수익 사업을 허용하는 정당법·정치자금법 개정안 발의
- 민주정책연구원, 정당정책연구소 후원회 도입 반대 입장 천명
  - 2013. 7. 22 변재일 민주정책연구원장 여의도연구소 방문시 정당정책연구소가 직접 모금하기보다 선관위가 모금하여 배분하는 재원 확충 방식 주장
  - 2013. 9. 9 여의도연구원, 민주정책연구원 공동세미나('정책정당으로 가는 길: "정책연구소에 바란다"')에서 민주정책연구원측 발제자들, 후원금의 여권 편중을 이유로 정당정책연구소 후원회 도입에 반대
- 중앙선관위, 정치발전기금제도 도입 방안 제안
  - 2013. 11. 14 정당정책연구소 관계자 워크숍(주최: 중앙선관위)에서 공직 선거 후보자 국고 귀속 기탁금과 정치관계법 위반 과태료를 재원으로 하는 정치발전기금 제도 도입 제안
  - 조성된 기금(연 75억원)의 50%를 국고보조금 비율에 따라 정당정책연구소(정책개발비로 용도 한정) 배분하고, 나머지 50%는 민주정치교육, 당원교육, 정치·선거제도 연구에 사용하는 방안 제시
- 여의도연구원·민주정책연구원, 중앙선관위가 제안한 정치발전기금 도입 방안 지지
  - 2013. 11. 20 여의도연구원, 중앙선관위 정치발전기금 제안에 따른 추가 보조가 선관위 추산대로라면 정당정책연구소 국고보조금의 1/3에 이르러 실질

적이고, 후원회 허용을 통한 독자적인 후원기금 확보보다 국가기관의 모금 및 배분을 선호해온 민주정책연구원의 입장과 궤를 같이 하고 있다고 평가 (여의도연구원 내부 문서: '[가칭] 가칭 정치발전기금 검토의견')

- 2013. 11. 25 민주정책연구원, 선관위 정치발전기금 도입 취지를 긍정 평가 하면서도 조성된 기금의 사용목적과 용도를 시민교육의 확대와 정책역량 제고로 압축하여 집중과 선택을 통한 효율성 확보 필요성을 제기(민주정책연구원 내부 문서: '정치발전기금 조성방안 검토의견')

〈표〉 정당정책연구소 재정확충 방안

구분	제안자	제안 내용
정치발전 기금 조성	중앙선관위	재원: 공직선거 귀속 기탁금, 정치관계법 위반 과태료 규모: 년 평균 75억원(추정) 방법: 기금의 50%를 정당정책연구소 정책개발비로 보조
후원회 결성 허용	여의도연구원	재원: 정치자금법상 후원회 지정권자에 정당정책연구소 추가 규모: 기부한도를 국고보조금의 1/3로 제한 방법: '13.7.5 김광림 의원등 15명 관련 정당법·정치자금법 개정안 발의
수익사업 허용	여의도연구원	재원: 출판·연구·교육과 연계된 수익사업 허용 규모: 불확실 방법: '13.7.5 김광림 의원등 15명 관련 정당법·정치자금법 개정안 발의
마일리지 정책자금 기부 시스템 도입	김형준 교수	재원: 기업이 마케팅 차원에서 운영하고 있는 비현금 마일리지 규모: 불확실 방법: 후원자가 정당정책연구소에 마일리지 기부하고 세제 혜택



## 다. 전망

- 2013년~14년 여의도연구원 혁신과 연계하여 재정확충 역점 추진했으나 성과는 제한적
  - 후원회 허용을 중심으로 한 재정확충방안을 제시하고 관련 법안을 발의했으나 현재 국회 계류 중
- 장기적 전망 하에 여의도연구원과 민주정책연구원의 공조로 추진해야 하는 것이 현실
  - 국민들의 이해를 구하면서 점진적인 추진이 바람직하다는 것이 정치권의 일반적인 정서
  - 중앙선관위의 정치발전기금안은 기금 신설에 대한 기재부 등 정부의 거부감이 문제
  - 후원회 허용에 대해서는 여당 편중을 우려한 민주정책연구원의 반대가 걸림돌
  - 정당정책연구소 후원회와 국회의원 후원회와의 경합 가능성에도 우려의 시각



## 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안

문 병 주 \_ 민주정책연구원 연구기획실장



토론 1-2

## 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안 (정책연구소 역할 강화를 위한 실천적 제언)

문 병 주 (민주정책연구원 연구기획실장)

### □ 정당 정책연구소의 오늘과 내일

- ‘정책의 개발 및 생산기지’로서의 정당 정책연구소의 위상
  - 정당 정책연구소는 국민적 요구를 수렴·취합하여 정책으로 전환시켜 입법으로 연계되도록 함으로써 정쟁에만 빠져 있는 정당을 본연의 목적에 부합하게 정책을 개발·생산토록 하기 위한 ‘강제된’ 법정기구임
- 중앙당의 부속기관으로서의 정책연구소 : 조직·예산 독립성 및 운영 자율성의 한계
  - 민주정책연구원(이하 민정연)과 여의도연구원(이하 여연)의 이사장직은 당 대표가 겸직하도록 하고, 이에 따라 원장 또한 당 대표의 의중이 반영된 인사로 임명함으로써 중앙당으로부터의 조직과 예산, 특히 원래의 목적인 정책 연구의 자율성에 심각한 제약이 따르고 있는 상황임
  - 그나마 2010년 지선과 2012년 대선을 거치면서 정책선거의 필요성과 중요성이 부각되고, 그에 따라 2013년 정책연구소 개혁 또는 혁신에 대한 전문가들의 제안이 급팽창한 결과 어느 정도의 자율성과 독립성을 확보할 수 있게 되었음
    - 민정연의 경우도, 연구원장 2년 임기 보장과 인사권 부여를 통한 조직의 독립성과 운영의 자율성이 보장되었으나, 그럼에도 불구하고 어느 정당 정책

연구소와 마찬가지로 지도부의 '의향'을 반영하지 않을 수 없는 한계를 노출하고 있는 것이 사실임

○ '정책'으로 경쟁하고 승리하는 정치 실현을 위한 나침반으로서의 정책연구소의 역할

- 민정연이 기획하여 지난 4월 6~8일 3일간 국회의원회관과 앞마당에서 개최된 <2015 다함께 정책엑스포>는 '정책'을 제안 받고 실천을 약속하며 입법화한 후 피드백하는 일련의 과정으로 진행됨
  - <정책엑스포> 개최와 『정책보고서』(총130쪽) 제안은 말 그대로 정당 정책연구소가 본연의 목적에 부합하는 역할을 수행한 것으로,
  - 이것이 각 정당이 참여하는 '선의의 정책경쟁'이라는 정책활동으로 확장된다면 각 정당이 "정책으로 경쟁하고 승리하는 정치"라는 정당정치 패러다임의 대전환을 주도하면서 공동으로 추진하게 되는 효과를 볼 수 있을 것임

□ 제19대 국회 의원발의법안을 통해서 본 정책연구소 기능강화 : 그 허와 실

○ 국고보조금의 직접 수령?

- 국고보조금을 직접 정책연구소에 지급하도록 하는 것만으로 재정의 자립성과 안정성을 담보할 수 있다는 생각은 지나치게 현실과 괴리된 판단임
- 정책연구소 재정의 안정성 또는 자립성 담보가 어려운 것은 ① 현재 여연과 민정연은 이사장이 당대표이고 당 대표의 제청 후 최고위를 거쳐 원장을 임명하고 있고, ② 정당법상 사무국 당직자 100명 미만 조항으로 인한 당직자 수요의 부족이라는 현실적 문제에 기인하고 있음은 주지의 사실임

- 따라서 <정당법> 개정을 통하여 사무직 당직자 인원제한조항을 삭제하는 것이 우선이고, 그 다음에 <정치자금법> 개정을 고려하는 것이 순서일 것임
- 정책연구소의 역할 강화를 위한 재정의 안정성 문제는 중앙당과 인사와 재정이 분리된 별도의 법인으로 <정당법>을 개정하고, <정치자금법> 개정을 통하여 필요한 인건비와 최소사업비를 보장하고 추가재원에 대해서는 정당 소속 국회의원의 규모와 매칭시키는 방안으로 전환하는 것이 효율적이라 판단함

#### ○ 후원회 및 수익사업 허용?

- <정당법> 제38조 개정을 통해 “교육비, 출판물 판매 등 교육, 연구와 관련된 수익사업을 허용”하자는 것과 <정치자금법> 제6조 개정을 통하여 “후원회 지정권자에 정당 정책연구소를 추가”하라고 제안하고 있는데, 재검토 또는 도입을 재고해야 함
- 수익사업 허용의 경우, ‘공익법인’으로 볼 경우 정당 정책연구소의 수익사업은 가능하나, <공익법인의설립및운영에관한법률> 제2조에 의거 사업마다 주무관청의 허가를 받아야 하는바, 이는 정당 정책연구소의 운영 등의 자율성을 심각하게 침해하게 될 것임
- 후원회제도의 경우, 발제자가 언급하고 있는 후원조직 또는 기관에의 종속적·예속적 정책활동이나 정경유착, 특정 정당에의 쏠림현상 등의 우려를 사전 차단장치를 마련한 후 시행한다하더라도 현재 정당 후원회도 불허하고 있는 상황인 만큼 정당후원회부터 허용한 후 고려할 필요 있음
- 다만, 정책연구소의 재정 안정성 확보 차원에서 부득이 필요하다면 중앙선관위 차원에서 추진 제안을 한 <정치발전기금법> 제정방안을 고려하거나 혹은 후원회 도입으로 인한 부작용을 제거할 수 있는 장치를 마련한 다음 중앙

선관위 차원의 후원제도를 도입하되 제정당간협의를 통한 기준 설정을 통해  
후원금을 배분하는 방식이라면 고려할 수는 있음

○ 시민정치교육 활성화?

- 독일형 정책연구소의 기능을 보완하여 현재의 각 정당의 정책연구소가 시민정치교육을 담당하자는 의견인데 재고할 필요 있음
- 현재, 중앙선거관리위원회 산하 교육연수원 확대·개편이 이루어지고 있고, 따라서 특정 정당의 지향성을 국민들에게 교육하는 것보다는 중앙선관위 차원에서 시민정치교육 프로그램을 기획·추진하는 것이 바람직할 수 있음
  - 중앙선관위 교육 프로그램 실행 시, 각 정당 정책연구소의 연구위원 직접 참여 또는 외부강사 추천을 통하여 균형 있게 참여하는 방식이 한국적 정치환경에서 현실적임
  - 정당 정책연구소는 시민정치교육도 중요하지만, 오히려 한국정치의 미래를 위한 차세대 정치지도자 또는 정치신인을 발굴·양성하는 것이 더 우선적이라 생각함

○ 연간 연구 및 활동실적 공개를 통한 운영의 투명성 확보?

- 정책연구소 운영의 투명성 확보를 위해 반드시 도입되어야 할 방안으로, <정당법> 제38조 개정을 통하여 ‘연구 및 활동실적 공개의무화’를 추진하는 것이 바람직함
  - <정당법> 제38조 (정책연구소의 설치·운영) “③ 정책연구소는 활동실적·연구결과를 포함하는 정기간행물을 발행할 수 있다”는 조항을 신설하고, 나아가 중앙선관위 및 당과 연구소 홈페이지 등 인터넷 공간을 통하여 연중 공개토록 의무화할 필요 있음



## □ 중앙선관위원회 제안 <정치발전기금법> 제정과 관련한 단상

- 정치발전기금 형태든, 국고보조금의 증액이든 정치교육, 정당 활동 지원금의 창설이든 기본적으로 정치발전을 위한 투자가 필요하다는 차원에서는 중앙선관위의 기본적인 문제의식이 정당하다고 평가함
- 다만, 기금의 구성과 운용방안에 대해서는 보완이 필요함
  - 중앙선관위 제안이 담고 있는 한국 정치발전에 대한 문제인식이나 전체적인 구성과 운용방식이 대체로 타당하지만 몇 가지 우려를 불식시키는 것이 우선되어야 함
    - 예컨대, 선관위 자체의 가용재원 마련이라는 오해를 불러올 수 있는 광의로 설정하고 있는 기금의 목적과 용도를 분명하게 명시하고, 정책연구소에의 직접 지급방식을 취하고 용도에 대한 증빙을 강화하여야 할 것임
    - 발전기금 배분과 관련하여, 기금의 50%는 우선 국고보조금 배분비율에 따라 정당 정책연구소 지급한다는 것은 타당하지만, 나머지 50%에 대해서는 정당 연구소간 재정적 격차 해소 차원에서의 지급방식을 고려할 필요가 있음

## □ 정책연구소 역할강화를 위한 실천적 제언

- 정책연구소에 대한 '반복'되는 전문가 진단과 해법
  - 최근 정당 정책연구소 '개혁' '혁신' '발전' 등 관련 연구의 대부분은 유사한 비교사례와 분석을 통한 유사한 결론으로 대책을 제안하고 있음
    - 예컨대 독일과 미국의 정책연구소 사례분석을 통해 한국 정당 정책연구소의 문제점과 대책을 제시하고 있는 게 그 첫 번째이고,
    - 따라서 정책연구소의 입장에서 '이건 정말 수용해 실행해야겠구나,' '이제는

정말 제 역할을 할 수 있게 되겠구나' 하는 대책은 그다지 띄지 않거나, 추상성 수준이 높은 방향성 제시에 머물러 있다는 게 두 번째임

- 실천 가능한 대안을 제시하기 위해서 한국 정당정치 특성과 정책연구소의 위상과 역할을 '현실'에 근거하여 분석하고 대책을 제시하는 게 바람직하다는 생각임

○ 정당 내 정책기구간 역할분담에 대한 이해 필요

- 새정치민주연합의 경우, 정책연구소는 당의 국가발전 비전과 정책지향성, 그리고 한발 앞서가는 정책의제를 제안하는 역할을 담당하고, 선거 및 현안과 관련한 정책의제와 그에 대한 대책을 제시하고 실천하는 것은 정책위원회가 담당하는 것을 원칙으로 하고 있음
- 유권자 투표성향과 행태를 사회이념적 또는 국가지향성을 판단기준으로 투표하는 행태인 사회지향적 투표(sociotropic voting)와 실질적인 삶의 질 개선정책을 기준으로 투표하는 행태인 개인지향적 투표(pocket-value voting)로 구분해본다면, 전자는 정책연구소가, 후자는 정책위원회가 주로 담당한다는 것임
- 물론 정책연구소가 조금은 사전적 또는 중·장기적 차원에서의 정책개발을 수행하긴 하지만, 정책위원회가 국회회기 동안 국회의원의 의정활동 지원에 치중하다보니 집중적인 선거공약 개발·생산이 용이치 않다는 점에서 조율이 필요함

○ 당 리더들의 실천의지 및 법 개정에 의해 실천 가능한 정책연구소의 역할 강화

- 현재 연구결과들이 제시하고 있는 연구의 전문성, 조직의 효율성, 기관의 개

방성, 재정의 자립성, 운영의 자율성 등의 대안 중 가장 중요한 것은 재정과 인사의 독립성과 자율성으로, 이것만으로도 충분히 제 역할을 수행할 수 있다고 판단함

- 따라서 당 대표를 비롯한 지도부와 국회의원들은 정책연구소가 당의 하부조직으로서가 아니라 '독립된 법인격'이라는 점을 인정하고 정책연구소의 조직과 인사 및 재정 운용에 대한 개입을 최소화하여 제 역할을 수행할 수 있도록 해야 할 것임



## 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안

박 철 한 \_ 진보정의연구소 연구기획실장



토론 1-3

## 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안 (정당 정책연구소 활성화를 위한 몇 가지 생각)

박 철 한 (진보정의연구소 연구기획실장)

## 1

서현진 교수의 '정당 정책연구소 역할강화 및 재정확충 방안'이라는 발표문 내용에 일정부분 동의한다. 다만 중앙선거관리위원회가 마련한 토론회에 그동안 참석한 경험을 바탕으로 한국사회의 정치권, 학계, 방송 언론, 시민단체 등에 광범위하게 퍼져있는 '하나의 담론'에 대해서는 짚고 넘어가야 할 것 같다.

그것은 다름 아닌 정치에 대한, 특히 의회정치와 대의민주주의를 '고비용저효율'이라는 잣대로 규정하고 평가하는 것이다. 이것은 경제 논리로부터 오염된 관점과 내용에 다름 아니다. 즉 이것은 실패한 경제사조로 판명난 신자유주의 경제적 효율성을 정치 영역에까지 끌어들이고 강요하는 것으로 볼 수 있다.

기업의 체질 개선을 목표로 하는 리엔지니어링, 다운사이징과 같은 논리가 정치 영역에 도입되면, 국가의 기능 축소, 의사결정 시스템의 단순화, 행정 우선주의 등과 같이 효율성을 최우선 가치로 상정하게 된다.

정치 영역에 효율성의 논리를 도입하는 정치적 신자유주의 논리는 정치 영역의 고유한 특성과 전면적으로 배치된다. 정치는 효율성이 아니라 형평성과 공정성으로 작동하는 영역이다. 당연히 이해관계의 충돌과 갈등이 정상적인 것이다.

현대정치의 기본 동력은 갈등이다. 특히 현대정치는 전근대적 정치의 정치적 반대파에 대한 피의 폭력적 과정을 통한 해법이 아니라, 이견과 갈등을 평화적 과정

을 통한 해결을 목표로 구성되었다. 당연히 다양한 이해관계의 충돌에 의한 갈등의 항상성은 현대정치의 기본 속성이다. 이러한 사회적 갈등이 제도정치를 경유하면서 협의, 합의, 타협, 중재 과정을 통해 공동선을 구현한다. 현대의 정상적 정치는 고비용을 수반하는 것이 일상 다반사일 수밖에 없는 것이다.

정치는 효율성의 논리가 아니라 그것의 기능과 역할, 결과로 평가해야 한다. 정치적 결정이 국가의 운영 방향을 근본적으로 결정한다고 할 때, 정치과정에 소요되는 비용이 아무리 높을지라도 기능과 역할만 제대로 수행한다면 문제되지 않는다. 따라서 정치에 소요되는 비용을 줄일 것이 아니라 정치가 기능과 역할을 제대로 수행할 수 있도록 더욱 많은 지원과 보완이 필요하다.

순수하게 경제 효율성의 논리로 접근하더라도 정치 영역을 축소하려는 시도는 오히려 비효율적이다. 정치과정을 축소하고 다른 수단에 의한 정치를 추구하게 되면 정치과정에 소요되는 비용은 단기적으로 축소할 수 있지만, 사회적 이해관계를 제대로 조정하지 못함으로써 발생하는 비용은 감당하기 어려운 수준으로 폭증할 수 있다. 정치과정에 소요되는 높은 비용은 정치 자체의 높은 사회적 효용에 의해 충분히 용인되어야 할 것이다.

한국의 정당정치는 미숙하고 불만족스러운 측면이 많기 때문에 국민들의 입장에서는 정치과정에 소요되는 비용을 축소하자는 주장에 동의할 것이다. 그러나 그러한 시도는 목욕물 버리려다 아기까지 버리는 우를 범하기 쉽다. 좋은 정치인과 좋은 정당에 투표하는 것은 국민들의 몫이고 이들이 올바른 의정활동을 수행하는지에 대한 끊임없는 감시와 견제가 필요한 문제일 뿐이다.

경제적 효율성 논리를 통해 정치 영역을 축소시키고자 하는 대부분의 주장들은 정치 영역의 고유한 속성에 대한 몰이해에 기반하며 효율성을 편협하고 단기적인 1차원적 시각으로 이해하는 것이다. 한 마디로 가장 경계해야 할 반(反)정치주의에 다름 아니다. 아울러 정치 영역을 축소하고자 하는 각종의 정치개혁(선거법, 정당



법, 정치자금법)이라고 하지만, 정치개약의 결과를 초래할 뿐이다.

## 2

소수정당 부설 연구소의 열악한 재정 상황은 어제 오늘 일은 아니다. 연구소 재정의 양극화는 거대정당 부설 연구소에게는 축복이겠지만, 소수정당 부설 연구소에게는 재앙이다.

이러한 추세는 1980년 정치자금법에 국고보조금이 처음 규정된 이후 시간이 지날수록 거대정당 위주의 국고보조금 배분제도의 강화로 이어졌다. 1980년부터 1989년까지 제4정당까지 10%씩 국고보조금이 균등 배분되었다. 그러나 이후 1991년 개정 법률에서 제4정당의 규정이 제외되고 교섭단체만 40%의 국고보조금 균등 배분으로 바뀌더니 1997년 개정 법률에서는 교섭단체에 50%의 국고보조금 균등 배분으로 상향 조정되어 현재에 이르고 있다. 한 마디로 우리 정치세계의 부익부 빈익빈 현상이 이미 18년 전부터 확대, 강화된 것이다. 이렇게 되면, 정당체제도 양당체제로 고착될 수 밖에 없다.

다양한 국민적 이해관계를 국회에 반영하는 것이 대의 민주주의의 큰 물길이다. 세계 정치의 추세도 다양한 정당의 목소리를 의회 정치에 반영하기 위해 소수정당을 정치제도적으로 배려하고 있다. 적어도 국고보조금의 25%는 의회 진입 장벽을 넘어서 원내정당들에게 공히 균등하게 배분해야 할 것이다.

## 3

발표자의 정책연구소의 민주시민교육 활성화에 대한 입장에 전적으로 동의한다. 다만 이러한 정책연구소의 민주시민교육 활성화를 위한 법제도적 보완과 함께 시민정치교육에 대한 국가적 프로젝트가 필요하다.

이번 영국 총선에 인상적이었던 장면은 초등학교 학생들이 저마다 정당별 색깔 티셔츠를 입고 연정을 구성하기 위해 어떻게 헤쳐모이면 될까라는 놀이를 하는 장면이었다. 우리나라 초등학교에서 그러한 놀이를 한다면, 그 초등학교는 '불온한 학교'로 낙인찍혀 문을 닫아야 할지도 모른다.

정치문화와 정치교육은 어린시절부터 훈련이 되어야 한다. 정당연구소의 시민정치교육에 대한 적극적인 참여와 함께 국민적 차원의 정치에 친화력을 가질 수 있는 제도적 뒷받침이 필요하다. 스웨덴의 경우, 국민의 1/4 이상이 참여하고 있는 국민들의 독서모임을 지원하고 있는데, 이러한 방안도 우리에게 참조 사례가 될 수 있을 것이다.

#### 4

발표문에서는 정당 부설 정책연구소의 독립성을 확보하기 위한 하나의 방안으로 중앙당 인사의 정책연구소 소장 취임 금지를 제시하고 있다. 물론 학계 등 외부 전문가가 연구소를 책임지면, 연구소의 독립성이 일정부분 확보될 수 있을 것이다.

그러나 그 이전에 그동안 몇몇 정당 연구소의 안정적 운영이 어려웠던 것은 연구소의 인력 자원이 시스템에 의해 관리되는 것이 아니라, 정당 지도부의 교체나 연구소 소장의 교체 등 계파의 부침에 따라 연구소 구성원이 수시로 교체 및 충원되는 문제가 더 큰 문제라 할 수 있다. 더 나아가면, 이러한 정당 지도부와 소장의 교체 여부에 따라 동일한 보고서의 내용이 달라지는 문제도 수반하게 된다. 정당 부설 정책연구소의 위상에 걸맞는 공채, 승진, 급여체계, 복지 등 인사 시스템 등이 구축되어야 한다.

정치 영역은 '자리'에 민감한 영역이다. 정당 지도부나 연구소 소장의 교체에도 불구하고 연구소 연구원들이 계파의 지분 나누기에 휘둘리지 않을 때, 연구원들의

자존감의 향상과 공익을 우선한 정책개발에 매진할 수 있을 것이다.

## 5.

마지막으로 정책연구소의 정책개발을 활성화시키기 위해 공동사업을 제안하며 토론을 마치겠다. 우리나라 소수정당 연구소의 비애는 연구소간 정책협외와 공동사업에서 언제나 소외된다는 사실이다. 향후 공동사업에는 기획단계부터 여의도연구원이거나 민주정책연구원의 전향적인 자세를 기대한다.

연구소의 정책개발을 활성화시키기 위한 방안의 하나로 스웨덴에서 성황리에 진행되고 있는 정치 박람회(정치 캠페인)를 우리 방식으로 바꾸어 모든 정당 부설 정책연구소가 공동 참여하는 정책 박람회와 정책 페스티벌을 개최하는 것이다. 정책 박람회가 모든 국민에게 열려있는 정책 소통의 장이라면, 정책 페스티벌은 젊은 세대의 참여를 적극 유도하여 정책 경쟁의 장을 마련하는 것이다. 이러한 공동 기획 사업은 정당 연구소간 선의의 경쟁을 촉발시키고 정책개발에 좀 더 속고하게 할 것이다.



제4회 유권자의 날 기념 정책선거 토론회

토 론

1-4

## 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안

최 준 영 \_ 인하대학교



토론 1-4

## 정책연구소 역할 강화 및 재정 확충방안 (어떠한 정책연구소가 필요한가?)

최 준 영 (인하대학교)

서현진 교수는 “정당 정책연구소 역할강화 및 재정책확 방안”이라는 발제문에서 현재 한국의 정당 정책연구소가 어떠한 문제점을 지니고 있는지 그리고 그러한 문제점을 개선하기 위해서 어떠한 노력들이 필요한지 다양한 자료를 통해 설득력 있게 논의를 전개하였다. 필자는 이와 같은 서현진 교수의 발제문에 입각하여 정당 정책연구소에 대한 필자 나름의 생각을 크게 세 가지의 작은 주제로 나누어 정리해 토론을 대신하도록 하겠다.

### 1. 책임정당정치의 구현을 위한 정책연구소?

서현진 교수는 다음과 같이 적고 있다. “책임정치 실현과 정책정당으로서의 변화 요구가 높아졌고 국민의 요구를 정책에 반영할 수 있는 정당의 독자적 제도장치가 필요하다는 정치권의 인식도 커졌다. 따라서 정책연구소가 정당정치의 선진화와 정책정당 그리고 책임정당의 구현을 목적으로 중장기적 안목을 갖고 심도 있는 연구와 정책 개발을 담당하는 별도의 상설연구기관으로 설립된 것이다.” 이 말에 따르면 한국 정책연구소의 취지는 정책에 입각한 책임정당정치의 구현과 밀접한 연관성을 지니고 있는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 필자가 보기에 한국에서 책임정당정치는 가능하지도 그리고 바람직하지도 않은 것으로 판단된다.

책임정당정치가 가능하기 위해서는 두 가지 조건이 충족될 필요가 있다. 첫째는

정책에 입각한 정책선거가 이루어져야 하며, 둘째는 선거에서 승리한 정당은 선거에서 약속한 정책적 공약을 반드시 이행시켜야 한다는 것이다. 한국에서는 이와 같은 두 가지 조건이 제대로 충족되기 어려운데, 그 이유는 한국이 대통령제를 채택하고 있기 때문이다.

대통령제 하에서는 정책보다는 투표를 극대화하고자 하는 정당, 즉 포괄정당이 나타날 가능성이 높다. 그 이유는 단 한 명의 대통령이 모든 것을 독점하는 승자독식 방식으로 대통령제가 운영되고 있기 때문이다. 내각제와는 달리 대통령제 하에서는 대통령 일인을 정점으로 한 행정부가 구성되기 때문에 승리한 한 명과 그가 속한 정당 이외에는 행정부에 참여할 가능성이 극히 제한적일 수밖에 없다. 따라서 대통령제 하에서 정당은 다른 어떤 것보다 투표를 극대화하여 선거에서 승리하는 것을 중요한 목적으로 간주하게 된다.

이러한 상황에서 정당이나 후보자가 차별적이고 선명한 정책적 공약을 제시하여 국민들의 지지를 얻고자 노력한다는 것은 불가능하지는 않으나 현실적으로 선택하기 어려운 선거전략이 될 수밖에 없다. 모든 사람이 동의하는 정책이란 존재하지 않는다. 따라서 분명한 정책적 공약을 제시하게 되는 경우 필연적으로 반대세력을 만들어 낼 수밖에 없으며, 이는 선거에서 승리하기 어렵게 만드는 중대한 요인이 될 수 있다. 그러므로 대통령제 하에서 정당이나 후보는 정책적 차별성을 강조하는 정책선거는 될 수 있으면 지양하고자 한다. 그 대신 이들은 광범위한 유권자의 동의와 지지를 이끌어 낼 수 있는, 그렇지만 구체적 방법론은 결여되어 있는, 포괄적 이슈(예를 들면 정치개혁이나 경제성장과 같은)를 중심으로 선거를 이끌어 가고자 한다. 이렇게 볼 때 구체적이고 차별적인 정책을 강조하는 정책선거는 대통령제 하에서 포괄정당의 목표와 정면으로 배치되며, 따라서 한국에서 정책선거는 현실적으로 발생하기 어려운 상황이라 할 수 있다.

그렇다면 대통령제 하에서 정당에 대한 책임성은 강화되어질 수 있는가? 이 역



시 마찬가지로 어렵다. 그 이유는 대통령제가 견제와 균형을 통한 권력분립을 기본적인 통치구조로 하고 있기 때문이다. 책임정당정치가 구현되기 위해서는 다수의 지지를 받은 정당에게 정책의 입안에서 실행까지 전권을 행사할 수 있는 권한을 제공해야 할 필요가 있다. 즉 영국과 같이 무제한적인 다수제(unlimited majority rule)에 입각한 정치체제가 만들어질 필요가 있다는 말이다. 그렇지 않는 한, 즉 다수당이 전권을 행사하는데 제약이 존재하는 한, 정부가 수행한 것 혹은 수행하는데 실패한 것에 대해 다수당이 온전히 책임을 지기는 논리적으로 그리고 현실적으로 불가능하다. 대통령제는 권력분립을 통해 다수세력이 무제한적인 권한을 행사하는 것을 제도적으로 차단하고 있기 때문에 책임정당정치가 일어날 가능성은 현실적으로 매우 낮다.

이처럼 책임정당정치는 한국의 상황에서 발생할 가능성도 낮지만 이것이 한국의 정치발전에서 꼭 바람직한 정당정치의 형태가 아니라는 점도 지적될 필요가 있다. 책임정당정치는 정당이 5년에 한 번 치러지는 선거에서 정책적 공약을 제시하고 다수의 지지를 받은 정책을 실천한다는 책임성을 강조하는 정당정치의 형태이다. 다시 말해 책임정당정치는 국민의 선호를 선거가 있던 해의 선호에 고정되어 있는 것으로 간주하고 그러한 선호를 재임 기간 동안 실현한다는 것을 목적으로 한다. 그러나 국민의 선호는 고정된 것이 아니라 지속적으로 변해가는 것이다. 세계는 급변하고 있다. 빠른 속도로 발전하고 있는 기술에 의해 인간의 삶을 규정하는 사회적 환경도 전혀 없이 빠른 속도로 변하고 있다. 커뮤니케이션 매체의 발달은 정보처리 비용을 급감시켜 빠른 속도로 정보가 확산되고 활용되는 세상으로 접어들고 있다. 세계화를 통해 세계가 거대한 네트워크로 연결되면서 지구 반대쪽에서 발생한 일이 직접적으로 우리에게 영향을 미치는 현상이 일상적으로 일어나고 있다. 이렇게 빠르게 변해가는 세상 속에서 살고 있는 국민의 선호가 안정적으로 고정되어 있다고 주장하기는 어렵다. 국민의 선호는 빠르게 변하고 있는 세상과 마찬가지로

가지로 유동적이다. 그렇다면 정당정치에 있어서 책임성 보다는 유동적인 국민의 선호를 일상적인 정책결정과정에서 지속적으로 반영한다는 반응성이 더욱 중요한 요소가 되어야만 한다.

이와 같은 책임정당정치의 문제점을 고려할 때, 정당의 정책연구소를 책임정당 정치 구현의 수단으로 이해하는 것은 한계를 지닐 수밖에 없다고 판단된다.

## 2. 반응성에 입각한 정책연구소

전술하였듯이 국민의 정책적 선호는 유동적이다. 이렇게 유동적인 국민의 정책적 선호를 제대로 국정에 반영하기 위해서는 국민들이 여러 가지 사안에 대해 어떠한 것을 원하고 있는지 일상적으로 검토하고 분석하는 작업이 요구된다. 정책연구소가 한국의 정당정치에 있어서 중추적인 역할을 담당할 수 있는 분야는 바로 여기에 놓여 있다고 생각한다. 변해가는 국제적·국내적 환경 속에서 사회의 다양한 분야와 접촉을 통해 여러 가지 정책적 의제를 지속적으로 발굴하고 이를 구체화시켜 정책대안으로 발전시켜나가는 것이 정책연구소의 주된 역할이 되어야만 한다.

이것이 가능하기 위해서는 다음과 같은 점이 선결될 필요가 있다. 첫째, 정책연구소는 정치권으로부터 자율성을 확보해야만 한다. 정책연구소가 정치권으로부터 온전한 자율성을 확보하지 못하는 경우 정책연구소의 활동이 정파적 논리에 입각하여 이루어질 위험성을 높인다. 예를 들어 정책연구소가 모 정당의 정치논리에 함몰되어 그 정당의 행위를 정당화시키는 차원에서만 정책적 대안을 강구하는 위험성이 존재한다. 모 정당에 대해 때로는 쓴 소리도 할 수 있고 이를 통해 보다 발전적인 정책적 대안을 정당이 채택할 수 있도록 하기 위해서는 정책연구소가 정치권으로부터 재정적·조직적 측면에서 독립될 필요가 있다.

둘째, 연구자 네트워크를 강화하여 정책적 전문성을 강화시켜나가야 한다. 이상

적으로는 더 많은 예산을 투입하여 정책연구소에서 근무하는 연구자의 양적·질적 수준을 높이는 것이 필요하다. 그러나 이와 같은 것이 현실적으로 어렵다면 분야별로 학계나 시민사회의 다양한 연구자나 활동가들과 공동의 프로젝트를 추진할 수 있는 연구 네트워크를 지금보다 강화시켜 나가는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 학계나 시민사회의 전문가들을 형식적인 자문위원 정도로 활용할 것이 아니라 정책적 대안을 발굴하고 구체화하는데 좀 더 적극적으로 이들을 끌어들이는 필요가 있다.

셋째, 정책연구소 간 보다 적극적인 협업이 필요하다. 주지하다시피 한국의 정치는 정파적 갈등으로 점철되어 있다. 이러한 정파적 갈등을 극복하기 위해서는 정책적 차원에서 서로 다른 이념적·정파적 지향성을 보이는 정책연구소 간에 협업을 확대하여, 어떤 측면에서 갈등이 발생하고 있으며 이를 해결하기 위해서는 어떠한 대안이 필요한지 서로 마음을 열고 대화할 필요가 있다. 정치적 이해관계가 첨예하게 대립구도를 형성하고 있는 정치권과는 달리 권력 갈등으로부터 일정 부분 거리를 두고 있는 정책연구소는 상대와 대화하고 타협할 수 있는 여지가 더 클 것으로 판단된다. 또한 그와 같은 협업이 이루어지게 되는 경우 서로 다른 진영의 논리를 이해할 수 있는 좋은 기회가 될 수 있고 지지자들의 목소리뿐만 아니라 다른 진영을 지지하는 유권자의 목소리도 들을 수 있기 때문에 보다 입체적이고 종합적인 정책적 대안을 유도해낼 가능성도 올라간다고 할 수 있다.

### 3. 교육기관으로서 정책연구소

서현진 교수의 발제문에서도 나타나듯이 현재 정책연구소의 교육적 기능은 극히 제한적이라 평가할 수 있다. 그러나 정책연구소의 교육적 기능은 지금보다 훨씬 더 강화될 필요가 있다. 미국이나 독일과 같은 서구 선진 국가들에 비해 한국의 민주

주의 교육은 제대로 이루어지고 있지 못하다. 국민들이 민주시민 교육을 제대로 받고 있지 못하기 때문에 한국의 정치는 제대로 발전하지 못하고 정체의 늪에 빠져 혼란에 혼란을 거듭하고 있다고 생각한다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 정책연구소는 민주시민 교육에 보다 적극적으로 나서야 한다고 생각한다. 민주시민 교육의 대상은 대학생이 되는 것이 적절할 것으로 보인다. 우선 한국의 대학진학률은 2014년 현재 70.9%에 이를 정도로 매우 높은 상황이다. 다시 말해 상당수의 젊은 층이 대학교육을 받고 있다는 말이다. 따라서 이들을 대상으로 적절한 민주시민 교육이 이루어지는 경우 그 효과는 다른 그룹을 대상으로 했을 때보다 훨씬 크다고 할 수 있다. 또한 대학생을 대상으로 한 교육은 교수 등 교육 전문인력과 협업이 가능하게 한다는 점에서도 효율적이다.

구체적인 교육내용은 시간을 가지고 개발해 나가야만 하겠으나 교육형식은 대학의 교원과 각 정책연구소를 대표하는 강사가 공동으로 팀티칭을 하는 것이 좋다고 판단된다. 예를 들어 주어진 현안에 대해 보수적 정책연구소와 진보적 정책연구소가 자신들의 입장을 전개하고 대학교원이 이를 중재해 나가는 과정으로 수업이 진행된다면 학생들은 편파적인 관점에 매몰되지 않고 보다 균형 잡힌 정치관을 형성해 나갈 수 있을 것이라 생각한다. 그리고 이를 통해 학생들은 우리나라의 정당이 추구하고 있는 바에 대해 보다 분명한 이해를 할 수 있을 것이며, 이러한 이해는 자신의 정책적 선호에 부합하는 정당과 일체감을 형성하는데도 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

# 02

---

## 정책선거의 과제와 제도적 개선방안

- 주제발표 2      조진만 (덕성여자대학교)
- 토론 2-1        이병하 (서울시립대학교)
- 토론 2-2        가상준 (단국대학교)
- 토론 2-3        이광재 (한국매니페스토실천본부 사무총장)
- 토론 2-4        강성배 (중앙선거관리위원회 정당과장)





제4회 유권자의 날 기념 정책선거 토론회

주제 발표

2

## 정책선거의 과제와 제도적 개선방안

조진만 \_ 덕성여자대학교





주제발표 2

## 정책선거의 과제와 제도적 개선방안

조진만 (덕성여자대학교)

### I. 서론

지난 2014년 2월 27일 미국 하버드대와 호주 시드니대의 선거고결성 프로젝트(Electoral Integrity Project) 공동연구팀은 2012년 7월부터 2013년 말까지 실시된 66개국 25개 대통령선거(이하 대선)와 48개 국회의원선거(이하 총선)에 대한 858명의 전문가 설문조사 결과를 토대로 선거고결성 인식지수(PEI: Perception of Electoral Integrity)를 발표한 바 있다.<sup>1)</sup> 이 선거고결성 인식지수는 선거법, 선거절차, 선거구 획정, 선거인 등록, 정당 및 후보자 등록, 선거에 관한 언론보도, 선거자금, 투표절차, 개표 관리, 선거결과, 선거관리기관의 총 11개 항목에 대한 전문가들의 공정성 평가를 기준으로 산출되었다. 여기서 한국은 세계 6위를 기록하여 매우 높은 수준의 선거고결성을 확보하고 있는 국가로 평가를 받았다.

이것은 한국이 1987년 민주화 이후 금권선거와 조직선거 등의 병폐를 방지할 목적으로 다양한 정치개혁을 단행하여 절차적 민주주의를 완성해온 성과를 인정받은 것이라고 볼 수 있다. 하지만 여전히 한국의 선거가 민주주의 공고화의 관점에서

1) 선거고결성 프로젝트의 설립목적과 연구방법, 그리고 조사결과 등에 대한 구체적인 정보들은 이 기관의 홈페이지([www.electoralintegrityproject.com](http://www.electoralintegrityproject.com))에서 확인할 수 있다.

완벽하게 이루어지고 있다고 자부하기에는 부족함을 느끼는 이유는 무엇일까? 아마도 그것은 민주화 이후 한국의 선거가 인물이나 지역과 같은 비정책적 요인들에 의하여 좌우된다는 인식, 그리고 정당과 후보자들이 좋은 정책을 개발하여 선의(善意)의 경쟁을 하기보다는 네거티브 공방으로 선거과정을 이끄는 경향을 보인다는 인식과 무관해보이지 않는다.

선거에 기반한 대의민주주의가 제대로 이루어지기 위해서는 정책선거와 책임정치가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 정당과 후보자들이 유권자들에게 자신의 철학과 비전을 담은 정책들을 제시하여 선택을 받아야 한다. 그리고 선거에서 승리한 정당과 후보자들이 공약한 정책들을 임기 중에 충실히 수행한 후 차기 선거에서 이에 대한 공과(功過)를 유권자들로부터 엄정하게 평가받아야 한다. 이것이 바로 대의민주주의 하에서 정책선거와 책임정치가 실현될 수 있는 정치적 순환구조이다(Downs 1957; Key 1966; Turner 1951; 김영래·이현출 2006; 조진만 2008; 최준영 2008).

이와 같은 점들을 고려할 때 현 단계에서 한국의 민주주의 공고화 문제와 관련하여 관심을 갖고, 차분히 준비를 해야 할 필요가 있는 문제는 정책선거와 책임정치를 어떻게 정착시킬 수 있을 것인가 하는 점에 있다. 즉 민주화 이후 공명선거의 확립에 초점을 맞추어 진행된 절차적 민주주의의 구축을 넘어서 정책선거와 책임정치의 실현을 통한 실질적 민주주의의 구축이 향후 한국 민주주의의 공고화 수준을 높이는 데 있어 가장 중요한 화두가 될 것이다. 왜냐하면 한국에서 나타나고 있는 무원칙적이고 정략적인 정당정치의 병폐들과 이로 인하여 심화된 정치권에 대한 국민들의 냉소주의와 회의주의를 극복하기 위해서는 무엇보다도 정치권이 정책적 차이를 중심으로 선거에서 경쟁을 하는 노력이 요구되며, 선거 이후 정치권의 정책 이행에 대한 유권자들의 준엄한 평가를 토대로 책임정치가 실현되는 모습을 정착시킬 필요가 있기 때문이다.

한국에서 정책선거와 책임정치를 구현하기 위한 노력들은 2006년 지방선거에서 매니페스토 운동이 최초로 전개된 이후 지속적으로 진행되어왔다(김욱 2006; 김영래·정형욱 2008; 유문중 외 2011; 이현출 2006; 이현출·가상준 2011). 그리고 이러한 매니페스토 운동의 성과로 이제는 정당과 후보자들이 정책을 제시할 때 목표, 실현방법, 실현 기한, 재원 조달방법 등을 구체적으로 밝히는 것이 정착되게 되었다. 뿐만 아니라 정당의 정책공약집과 대통령, 지방자치단체장, 교육감선거에서의 매니페스토 공약집의 출판과 판매 허용, 예비후보자 홍보물의 100분의 50 이상 매니페스토 게재 의무화, 선거공약서 배부 허용, 선거관리위원회 주관 정당과 후보자의 정책공약 공개와 임기 내 게시, 학회·언론·단체 등의 어젠다 선정 공개, 언론과 단체의 정책공약 비교평가 및 결과 공표 허용 등이 매니페스토 운동이 계기가 되어 지금까지 이루어진 선거개혁의 중요한 성과들이다. 또한 이와 같은 경험들을 토대로 중앙선거관리위원회에서는 2014년 6·4 지방선거를 계기로 한국형 매니페스토(K-Manifesto) 모델을 정립하고 확대시키고자 많은 노력들을 전개하고 있다(한국정당학회 2014).

하지만 다른 한편으로 2006년 폭발적인 주목을 끌었던 매니페스토 운동의 동력이 정치권의 외면과 유권자들의 무관심 등으로 인하여 오히려 시간이 흐름에 따라 약해지고 있다는 지적도 존재한다(이동윤 2012; 정희욱 2012). 특히 정치권이 차별성 없는 정책만을 재생산함으로써 정책선거가 제대로 이루어지지 못하고 있다는 지적들이 많다. 이에 본 연구는 한국에서 정책선거에 기반한 책임정치가 구현되기 위해서는 어떠한 측면들에 대한 고민과 제도적 개선 노력이 필요한가에 대하여 논의하고 있다. 구체적으로 본 연구는 정책선거가 어떠한 논리 하에서 이루어지는가에 대한 이론적 논의를 진행한 후 이를 토대로 한국에서 정책선거가 어떠한 현실에 놓여 있는가를 진단하고 있다. 그리고 한국에서 정책선거가 실질적으로 구현되기 위해서 요구되는 제도적 개선방안들에 대하여 제안하고 있다.

## II. 정책선거의 논리와 조건

대의민주주의 하에서 정치권력을 장악하려고 하는 정당이나 후보자들은 자신의 정치적 구상과 비전을 정책의 형태로 구체화시켜 유권자들에게 홍보함으로써 유권자들의 지지를 이끌어낸다. 즉 정당이나 후보자들은 선거에서 지지자들을 규합하기 위하여 자신들의 정책적 입장을 표명하게 된다. 그리고 이에 유권자들은 정당과 후보자들 간의 정책적 차이(party differences)가 자신에게 어떠한 혜택을 주는가를 비교하여 투표 결정을 내리게 된다(Downs 1957).

이러한 기제를 통하여 정권을 장악한 정당과 후보자는 선거에서 자신이 표명한 정책들에 대한 유권자들의 위임적 정통성(mandatory legitimacy)을 획득한 것으로 인식하게 되고, 집권 기간 동안 이를 적극적으로 추진하게 된다(McDonald and Mendés 2005; 안철현 2006, 132). 다시 말해 특정 정책들을 내세워 정권을 장악한 정당과 후보자는 국민과의 약속 실현이라는 정치적 정통성과 책임성을 바탕으로 실제로 그 정책들을 행정적으로 이행하게 되는 관료 조직에 대한 강제력과 리더십을 발휘하게 된다. 또한 선거에서 승리한 정당이나 후보자의 경우 선거를 통하여 위임받은 각종 정책들을 추진해나갈 경우 선거에서 패배한 정당이나 후보자가 무조건적인 반대와 정치적 공세만을 펴는 것이 용이하지 않을 수 있다. 그리고 이러한 이유로 정치적·정책적 안정성이 확보된다.

정권을 장악한 정당이나 후보자가 집권 기간에 자신들이 선거에서 표방한 정책들을 얼마나 잘 수행하였는가에 대한 평가는 차기 선거에서 유권자들의 준엄한 심판을 통하여 이루어지게 된다(Fiorina 1981; Key 1966). 즉 차기 선거에서 위임적 정통성을 기반으로 선거에서 자신이 표방한 정책들을 잘 수행한 정당과 후보자의 경우 유권자들로부터 포상(reward)을 받게 된다. 하지만 그렇지 못한 정당

의 경우 유권자들로부터 처벌(punishment)을 받게 된다. 이것이 정책선거와 책임정치를 기반으로 대의민주주의가 이상적으로 구현되는 모습이다.

하지만 현실에서 이와 같은 정책선거가 이루어지는 것이 쉬운 일은 아니다. 일단 정책을 개발하여 유권자들로부터 평가를 받아야 하는 정당과 후보자의 입장에서는 정책선거에 대한 부담을 가질 수 있고, 이로 인하여 정책선거를 회피하고자 하는 유인을 가지고 있다. 왜냐하면 정당과 후보자들이 구체적이고 실현 가능한 특정 정책을 표방하게 될 경우 필연적으로 지지 세력의 분열과 반대 세력의 결집을 이끌 수 있다는 점에서 애매모호한 정책을 추진하는 것이 합리적인 선거전략이 될 수도 있기 때문이다(Conover and Feldman 1989; Fiorina 1989; Rose 1980; Shepsle 1972). 그러므로 정당이나 후보자들은 명확하게 차별성을 갖는 정책을 제시하기보다는 모호하고 인기영합적인 선심성 정책과 공약(空約)들만을 남발하는 모습을 보일 수 있다. 그리고 정당과 후보자들이 이러한 모습을 보일 경우 정책선거와 책임정치 기반이 형성되지 못하는 문제점이 발생한다.

뿐만 아니라 합리적 유권자의 관점에서 보면 정책에 기반하여 투표 결정을 한다는 것이 말처럼 쉬운 일만은 아니다. 왜냐하면 합리적 유권자가 선거에서 각 정당들이 제시한 다양한 정책들을 이해하고, 그 정책들이 자신에게 어떠한 손익을 제공할 것인지를 계산하기 위해서는 많은 비용을 지불해야 하기 때문이다. 다시 말해 합리적 유권자의 경우 각 정당이 제시한 정책들을 자세하게 검토하고, 이를 토대로 개인의 손익을 계산하여 투표 결정을 하기에는 너무도 많은 비용을 지불해야 한다. 그러므로 합리적 유권자는 의도적으로 정책을 무시하는 행태(rational ignorance)를 보일 수 있다(Downs 1957). 특히 앞서 지적한 바와 같이 정당과 후보자들이 유권자들이 중요하다고 인식하는 쟁점들에 대하여 차이가 선명하게 부각되는 정책들을 제시하지 않을 경우 유권자들은 정책투표를 하는 데 있어 더 많은 어려움을 겪을 수 있다(유성진 2014, 99).

이러한 상황에서 정책선거와 책임정치를 구현하기 위해서는 정당과 후보자들이 차별성을 갖는 정책을 개발하여 제시하도록 하는 것이 중요한 의미를 갖는다. 즉 키(Key 1966)가 지적한 바 있듯이 정책선거가 이루어지기 위해서는 일차적으로 정당과 후보자들이 정책적 차별성과 관련한 목소리(voice)를 내도록 하는 것이 중요하다. 왜냐하면 합리적 유권자들은 스스로 정책에 대한 목소리를 내기보다는 정당과 후보자들이 내는 정책적 목소리에 화답하는 메아리(echo)와 같은 존재일 수 있기 때문이다.

그렇다면 어떻게 해야 정당과 후보자들이 정책 차별성과 관련한 목소리를 적극적으로 낼 수 있도록 만들 수 있을까 하는 의문이 제기된다. 이를 위해서는 다음의 두 가지 전제조건이 필요하다. 먼저 사전적 차원에서 정당이나 후보자로 하여금 자신의 정책적 우선순위를 명확히 밝히도록 하는 사회적 압력이 필요하다. 즉 정당이나 후보자가 선거에 승리할 목적으로 오히려 정책선거를 회피하려는 유인을 가질 수 있다는 점을 인식할 때 정당과 후보자의 정책적 우선순위가 어떻게 되는지를 매니페스토를 통하여 밝히도록 요구하고 검토하는 작업이 필요하다(Budge et al. 2001; Budge and Hofferbert 1992; 1990; Klingemann et al. 2006; Laver 2002). 정당과 후보자의 입장에서는 특정 정책에 대한 입장을 질문 받을 때보다 여러 쟁점정책들의 우선순위를 어떻게 설정할 것인가에 대하여 질문 받을 때 더욱 고민이 많고 괴로울 수 있다. 그리고 정당과 후보자가 선택한 정책의 우선순위가 매니페스토상에 제대로 반영되어 있지 않다는 점이 검증되고 비판받을 경우 책임정치의 문제와 관련하여 곤란한 상황에 직면할 수 있는 것도 사실이다. 그러므로 이러한 상황에서 정당과 후보자들은 사전에 다양한 고민과 논의를 통하여 정책적 우선순위를 결정하고, 이를 매니페스토에 충실하게 반영하고자 노력할 가능성이 높다. 그리고 이와 같은 정당과 후보자의 노력은 정책선거와 책임정치를 제고시키는 중요한 요인이 될 수 있다.

특히 합리적 유권자들의 입장에서 정당과 후보자들의 정책적 우선순위가 명확하게 제시되고 차별성을 보일 때 정책에 기반한 투표를 하는 것이 용이해진다 (Caul and Gray 2002; Robertson 1976; 김희민·리처드 포딩 2007, 27-29). 다시 말해 합리적 유권자들은 수많은 정책쟁점들에 대한 정당과 후보자들 간의 입장 차이를 복잡하게 고려하기보다는 자신의 정책적 우선순위가 어느 정당과 후보자의 정책적 우선순위와 잘 부합하는가를 기준으로 투표 결정을 내리는 것이 더욱 용이하다.

예를 들어 환경 보호를 매우 중시하는 유권자가 존재한다고 가정해보자. 이 유권자의 경우 선거에서 환경 보호 정책에 찬성하는 정당이나 후보자를 지지할 유인을 가지고 있다. 문제는 환경 보호 정책과 상반되는 특징을 보이는 개발 정책 역시 선거에서의 승리를 목적으로 하는 정당과 후보자의 입장에서는 중요하다는 점에 있다. 즉 환경 보호를 하면 개발이 지체되고, 개발을 하면 환경이 파괴되는 상황 속에서 정책을 제시해야 하는 정당과 후보자들의 경우 환경 보호와 개발 모두에 찬성하는 모순적인 정책 입장을 표명하면서 유권자를 현혹시킬 수 있다. 하지만 환경 보호보다 개발을 중시하는 정당이나 후보자의 경우 이에 반대되는 입장을 갖고 있는 정당이나 후보자보다 환경 보호를 강조하는 정책이 수적으로나 예산 배정적 차원에서 많을 수는 없다. 즉 환경 보호보다 개발을 중시하는 정당이나 후보자의 경우 매니페스토에서 개발과 관련한 정책을 더 많이 제시하고 예산도 더 배정하려는 모습을 보일 수밖에 없다. 그러므로 환경 보호를 중시하는 유권자의 입장에서는 어느 정당과 후보자가 매니페스토상에서 환경 보호의 가치를 높은 정책적 우선순위에 올려놓고 많은 예산을 배정하고 있는가를 확인하여 투표를 한다면 비교적 쉽고 명확하게 정책적 투표 결정을 내릴 수 있다.

다만 이러한 정당과 후보자의 노력이 자발적으로 이루어질 것이라고 기대하기는 힘들다. 그러므로 정당과 후보자가 이를 수행하도록 만들 수 있는 다각적이고 지속

적인 관심과 압력이 요구된다. 최근 학회, 언론, 시민단체가 중앙선거관리위원회 후원하에 매니페스토 어젠다를 개발하고 정당과 후보자들에 제시해주고 있다. 뿐만 아니라 정당과 후보자들에게 매니페스토의 정책적 우선순위, 재원 조달방안, 예산 배정 등에 대한 입장과 답변을 받아 공개하고 이를 평가하고 있다. 더욱이 지난 6.4 지방선거에서는 매니페스토와 관련한 답변서를 제출하지 않은 후보자들에 대한 온라인 시민운동도 전개되었다.<sup>2)</sup> 바로 이와 같은 사전적 차원의 조치들이 다양한 차원에서 이루어질 때 정당과 후보자들이 정책선거를 회피하려는 유인을 방지할 수 있고, 정책선거가 실질적으로 구현될 수 있는 길이 열릴 수 있다.

다음으로 사후적 차원에서 선거에 승리한 정당과 후보자가 집권 기간 동안 자신이 약속한 정책들을 제대로 이행하였는가를 평가하는 작업이 필요하다. 왜냐하면 이와 같은 평가작업들이 제대로 이루어져야 보상과 처벌의 기제를 토대로 한 책임 정치가 가능할 수 있기 때문이다. 즉 다음 선거가 실시되기 이전 선거에서 승리한 정당과 후보자가 정책적 우선순위에 따라 예산을 집행하였는지, 정책이 당초 밝힌 계획에 따라 이행되었는지, 그리고 정책의 실질 이행률이 어느 정도 되는지 등을 면밀하게 밝혀 유권자들에게 알려주는 노력이 요구된다. 이러한 기제들이 존재할 때 정당과 후보자들이 실현 가능성이 낮은 장밋빛 공약들을 남발하는 것을 제어할 수 있다. 그리고 집권 정당이 임기 동안 충실히 직무를 수행할 수 있도록 만드는 요인으로 작용할 수 있다.

정책선거의 사전적 작업은 학자, 매스미디어, 시민단체, 유관기관 등이 정책선거의 중요성과 필요성을 강조하고, 여론의 힘을 활용하여 정치권에 압력을 가할 때

---

2) 예를 들어 한국매니페스토실천본부의 경우 이번 6.4 지방선거에서 광역단체장 후보자들에게 핵심 공약, 우선순위, 공약 이행 재원 대차대조표(공약가계부) 등과 관련한 질문서를 보내 답변을 받았다. 그리고 답변서를 보내지 않았거나 부실한 내용으로 보냈을 경우 매니페스토 대학생 SNS 기사단을 중심으로 온라인 시위를 벌였고, 대상 후보자들의 홈페이지와 SNS를 통하여 답변서 제출과 공약가계부 공개를 요구하는 압박을 하였다.



유용하게 작용할 수 있다. 그리고 정책선거의 사후적 작업 역시 이들이 좋은 정책의 기준들을 다양한 차원에서 제시하여 정당과 후보자들이 제시한 정책들을 평가하고 공론화시킴으로써 가능할 수 있다. 이와 같은 정책선거의 사전적 장치와 사후적 장치가 잘 마련되어 있을 때 정당과 후보자들은 선거에서 좋은 정책들을 개발하여 유권자들에게 제시하는 것을 기반으로 경쟁을 하게 됨으로써 정책선거와 책임정치가 실현될 수 있다. 그리고 이를 통하여 대의민주주의의 발전과 공고화가 가능하게 된다.

### Ⅲ. 한국 정책선거의 현실

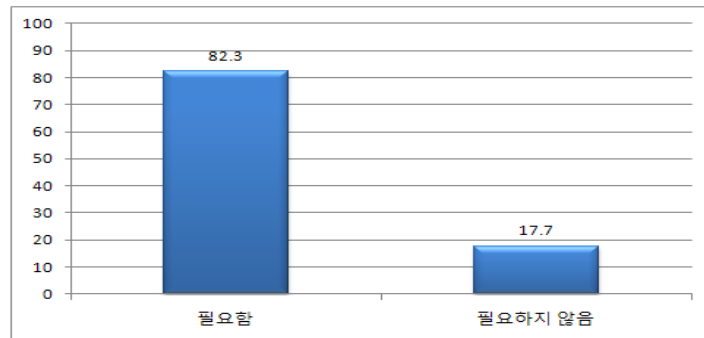
오늘날 한국에서 정책선거와 책임정치에 대한 사회적 요구는 지속적으로 증대되고 있다. 그리고 이 문제와 관련하여 중앙선거관리위원회뿐만 아니라 학계, 언론, 시민단체 등이 다양한 노력들을 전개하고 있다. 하지만 한국의 경우 지역과 인물 등과 같은 요인들이 선거결과를 중요하게 좌우하는 상황 속에서 정책선거에 대한 관심이 부족한 측면이 존재한다. 그리고 이러한 이유로 한국에서 주요 정당들은 포괄정당의 모습을 보임에 따라 다양한 정책 영역에 대한 정당들의 강조점과 입장 차이를 목격하기가 용이하지 않은 것도 사실이다. 뿐만 아니라 한국의 경우 선거 때마다 새로운 정당의 출현 또는 기존 정당의 소멸을 목격할 수 있을 정도로 정당체계가 불안정하며, 정책적 측면에 대한 큰 고려 없이 정당들 간의 이합집산이 빈번하게 일어난다는 점도 정책선거를 구현하는 데 있어 큰 장애요인으로 작용하고 있다.<sup>3)</sup> 이밖에도 한국의 경우 정치권이 사전 준비와 합의가 부족한 상태에서 정책을

3) 당내 갈등에 따른 공천의 지연과 정치적 고려에 따른 전략적 공천도 후보자가 충분한 정보와 준비 없이 정책을 제시할 수밖에 없는 요인으로 작용하고 있다.

급조하여 발표하는 경향도 강하다. 이러한 상황에서 정책의 철저한 이행은 오히려 엄청난 재정적·사회적 손실을 초래할 가능성이 높다.

그렇다면 실제로 한국에서 정책선거의 현실은 어떠한지 설문조사 결과들을 토대로 좀 더 구체적으로 살펴보도록 하자. 일단 19대 총선 유권자 설문조사를 토대로 정책선거의 필요성에 대하여 유권자들이 얼마나 공감하는 모습을 보이고 있는가를 파악해본 결과, <그림 1>에서 볼 수 있듯이 매니페스토에 기반한 정책선거의 필요성에 대하여 동의한 응답자 비율은 82.3%로 나타났다. 이것은 한국 유권자의 절대 다수가 매니페스토에 기반한 정책선거의 필요성을 중요하게 인식하고 있다는 점을 보여준다.

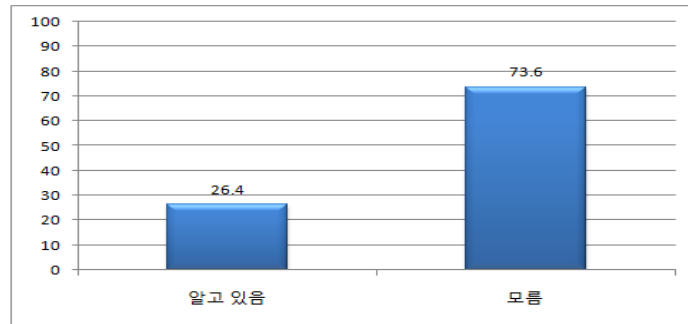
<그림 1> 정책선거 필요성



그렇다면 유권자들은 정책선거와 관련한 매니페스토 운동에 대하여 얼마나 잘 알고 있을까 하는 의문이 제기된다. 설문조사 결과, <그림 2>에서 볼 수 있듯이 19대 총선에서 유권자의 26.4%만이 정책선거와 관련한 매니페스토 운동을 알고 있다고 응답하였다. 2006년 지방선거 이후 정책선거와 관련한 매니페스토 운동이 적극적으로 전개되었음에도 불구하고 26.4%의 유권자들만이 이에 대하여 인지하고 있다는 점은 고민이 필요한 부분이다. 다시 말해 이것은 향후 좀 더 일반 유권자들

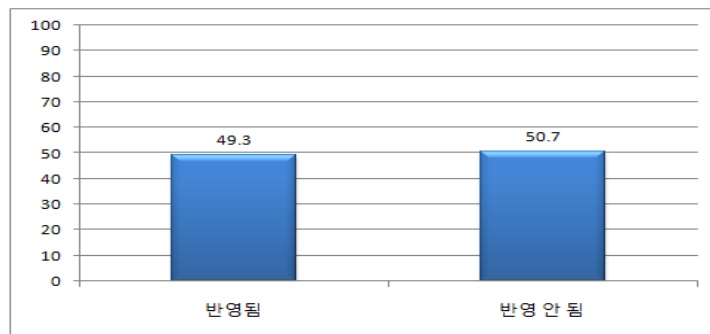
이 친숙하고 쉽게 매니페스토 운동을 접하거나 참여할 수 있고, 투표 선택에도 도움을 줄 수 있는 방안들을 다각적으로 모색할 필요가 있다는 점을 시사한다.

〈그림 2〉 정책선거 관련 매니페스토 운동 인지 수준



다음으로 가질 수 있는 의문은 정책선거와 관련한 유권자들의 요구는 무엇이며, 이에 대한 정치권의 반응에 대하여 유권자들이 어떻게 평가하고 있는가 하는 점이다. 이 문제와 관련하여 본 연구는 19대 총선 출마자들이 지역주민들의 의견을 얼마나 정책적으로 반영하였는지에 대한 유권자들의 평가를 살펴보았다. 그 결과, 〈그림 3〉에서 볼 수 있듯이 19대 총선에서 후보자들이 내세운 공약들에 지역주민들의 의견이 반영되어 있다고 긍정적으로 응답한 비율은 49.3%로 나타나 부정적인 응답비율 50.7%와 비교하여 다소 낮은 특징을 보였다.

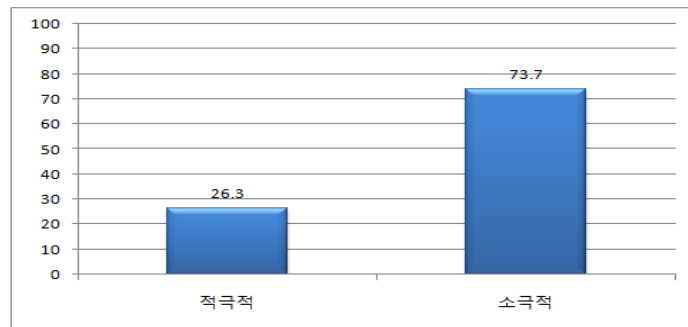
〈그림 3〉 후보자 공약의 지역주민 의견 반영 여부



이것은 19대 총선에 출마한 후보자들이 정책과 공약을 제시하는 과정에서 지역 주민들의 의견을 충분히 수렴하는 과정을 거치지 않는 경우가 많았다는 점을 시사한다. 또한 이와 같은 결과는 후보자 공천의 지연, 전략적 낙하산 공천, 그리고 정책과 공약의 중요성에 대한 인식과 준비 부족 등과 같은 요인들이 복합적으로 작용하여 나타난 결과라고 볼 수 있다. 특히 문제는 이로 인하여 후보자와 지역주민들 간의 정책적 선호가 일정 수준 차이를 보이고, 이것이 결국 민주정치의 반응성을 떨어뜨릴 수 있다는 점에 있다.

마지막으로 살펴볼 필요가 있는 점은 정당들이 정책선거에 얼마나 적극적으로 참여하고 있는가 하는 것이다. <그림 4>에서 볼 수 있듯이 정당이 정책선거에 적극적인 모습을 보였다고 응답한 유권자의 비율이 단지 26.3%에 불과한 것으로 나타났다. 이것은 정책선거에 대한 유권자들의 선호와 요구가 높은 반면 이에 대한 정당의 반응성은 크게 낮다는 점을 보여준다.

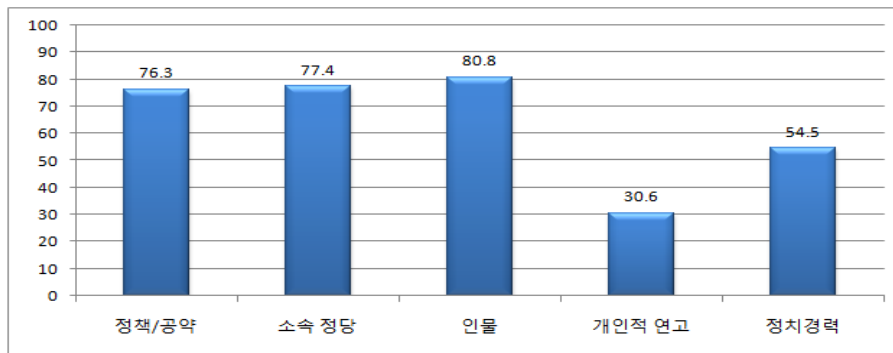
<그림 4> 정당의 정책선거 적극성



그렇다면 한국의 선거에서 정책선거는 어떻게 진행되고 있는 것일까? 이 질문에 대한 해답을 구하기 위하여 본 연구는 19대 총선에서 유권자들은 얼마나 정책 또는 공약의 요인을 고려하여 투표 선택을 하였는가를 살펴보았다. 그 결과 <그림 5>에서 볼 수 있듯이 지지 후보를 결정하는데 정책/공약을 고려하였다고 응답한 유

권자들의 비율이 76.3%로 비교적 높게 나타났다. 이와 같은 결과는 한국의 선거에서 정당과 후보자들이 정책선거에 적극적인 태도를 보이지 않음에도 불구하고 유권자들은 나름대로 정당과 후보자의 정책과 공약을 고려하여 투표 결정을 내리는 모습을 보였다는 점을 보여준다.<sup>4)</sup>

〈그림 5〉 유권자 지지 후보 결정요인



실제로 유권자들은 한국 사회 국정과제에 대한 정당의 해결 능력에 대한 평가에 있어서 일정한 차이를 보이는 것으로 나타났다. 〈표 1〉에서 볼 수 있듯이 유권자들은 19대 총선에서 새누리당이 경제 성장, 정치 개혁, 교육 분야에서 한국 사회 국정과제를 해결할 능력이 가장 큰 정당으로 평가를 하였다. 그리고 민주통합당의 경우 복지 확대, 재벌 개혁, 환경 분야에서 한국 사회 국정과제 해결 능력이 큰 것으로 평가하였다.

4) 가장 최근에 실시된 2014년 지방선거 유권자 설문조사 결과, 투표결정요인으로 정책/공약을 고려하였다는 비율이 32.8%로 여타 정당, 후보, 지역 등의 요인보다 가장 높게 나타났다. 이것은 최근에 유권자 투표결정요인으로서 정책적 요인이 지속적으로 부각되고 있다는 점을 시사한다 (유성진 2014, 105).

〈표 1〉 한국 사회 분야별 국정과제 해결 정당

정당 \ 국정과제	경제 성장	복지 확대	정치 개혁	재벌 개혁	남북관계 개선	교육	환경	기타
새누리당	227 (71.2)	62 (35.8)	52 (49.1)	8 (15.1)	13 (43.3)	24 (43.6)	1 (10.0)	3 (42.9)
민주통합당	81 (25.4)	89 (51.4)	37 (34.9)	26 (49.1)	13 (43.3)	18 (32.7)	9 (90.0)	1 (14.3)
자유선진당	2 (0.6)	1 (0.6)	2 (1.9)	1 (1.9)	2 (6.7)	1 (1.8)	0 (0.0)	0 (0.0)
통합진보당	7 (2.2)	19 (11.0)	12 (11.3)	18 (34.0)	2 (6.7)	11 (20.0)	0 (0.0)	1 (14.3)
기타 정당	2 (0.6)	2 (1.2)	3 (2.8)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (1.8)	0 (0.0)	2 (28.6)
합계	319 (100.0)	173 (100.0)	106 (100.0)	53 (100.0)	30 (100.0)	55 (100.0)	10 (100.0)	7 (100.0)

이와 같은 결과는 유권자들이 19대 총선에서 주요 정당인 새누리당과 민주통합당이 지향하는 정책적 차이점들에 대하여 비교적 명확하게 인식하고 있었다는 점을 시사한다. 그리고 이에 기반하여 분야별 국정과제에 대한 정당의 해결능력에 대한 평가가 상당한 차이를 보였다고 볼 수 있다. 그러므로 이와 같은 현실을 고려하면 각 정당들이 유권자들이 생각하는 정책적 지향에 부합하여 차별화된 정책적 입장과 우선순위, 그리고 세부내용을 토대로 경쟁한다면 정책선거는 비교적 용이하게 구현될 수도 있다고 판단된다.

## Ⅵ. 정책선거 정착을 위한 제도적 개선방안

오늘날 한국은 민주주의 공고화 단계에서 공명선거의 정착을 넘어 정책선거의 구현을 위하여 다양한 노력들을 전개하고 있다. 하지만 여전히 정책선거를 실현하기 위하여 고민하고, 제도적 개선방안을 모색할 부분들이 존재한다. 일단 정책선거의 구현을 위하여 가장 먼저 고민이 필요한 부분은 정책 개발의 중추적 행위자로서 정당의 역할과 기능을 어떻게 정립할 수 있는가 하는 문제이다. 즉 좋은 정책을 만드는 과정으로서 정당의 제도화에 대한 고민이 필요하다. 왜냐하면 앞서 지적한 바 있듯이 정책선거의 출발점은 정당들이 상호 차별성을 갖는 좋은 정책들을 개발하여 유권자들에게 제시하는 것에 있기 때문이다. 구체적으로 이 문제와 관련하여 다음과 같은 점들에 대한 고민과 제도적 개선들이 요구된다.

첫째, 정당에 매니페스토 작성을 담당하는 상설기구를 설치하여 운영할 필요가 있다. 한국의 경우 정당들의 홈페이지를 방문해보면 매니페스토를 제시해놓지 않고 있으며, 이에 대한 상설기구도 존재하지 않는다. 이러한 현실 속에서 각 정당마다 가칭 매니페스토작성위원회와 같은 상설기구를 정책연구소 내에 설치하여 정당의 가치와 이념에 부합하는 정책들을 지속성 있게 개발하는 노력이 요구된다.

실제로 한국의 주요 정당들은 국고보조금을 받아 정책연구소를 운영하고 있지만 그 운영과 성과에 많은 문제점을 보여주고 있다(김형준·김도중 2011; 조진만 2014a). 그러므로 이 문제와 관련하여 중앙선거관리위원회가 정당에 정책개발비와 관련한 국고보조금을 지원할 때 정책연구소에 직접 지급하도록 하고, 매니페스토작성위원회와 같은 상설기구에 일정 비율의 금액을 사용하도록 하는 규정을 마련할 필요도 있다.<sup>5)</sup> 그리고 정당 정책연구소의 매니페스토작성위원회가 제대로

5) 이 문제와 관련하여 2013년 3월 14일에 민주통합당 강기정 의원은 정당에 지급되는 경상보조금 중 100분의 30의 금액을 정책연구소에 직접 지급하고, 정책연구소의 결과보고서를 회계 보고

위상을 갖추고 활동하기 위해서는 정당의 정체성과 부합하고 해당 정책분야별 전문성을 갖고 있는 인사들을 영입하여 활동하도록 하고, 이 인사들을 추후 정당이 비례대표 국회의원으로 공천하는 방안들도 고민해볼 수 있다고 생각한다. 왜냐하면 이것은 비례대표 국회의원의 위상, 전문성, 직능 대표성 등에 대한 문제 제기가 많은 상황에서 이를 보완할 수 있는 하나의 방법이 될 수도 있기 때문이다. 더불어 가능하다면 지방 단위 정당 조직에도 로컬매니페스토를 개발하고 논의하는 기구를 구성하고 국고보조금의 일정 수준을 사용하도록 하는 것도 필요할 수 있다.<sup>6)</sup> 특히 여기에 참여한 인사들을 중심으로 지방선거 비례대표의원 공천을 한다면 공천 잡음도 사라지고 사전에 정책적 고민을 한 인물들이 지방의회에서 활동을 하게 된다는 점에서 긍정적인 효과가 발생할 수도 있다.

둘째, 정당의 매니페스토 작성과 승인 등과 관련한 절차들을 공식화하고 제도화하는 노력이 요구된다. 매니페스토는 단순히 발표하는 데 의미가 있는 것이 아니라 정당이 어떠한 준비과정과 노력을 통하여 민주적으로 작성하였는가의 문제가 더욱 중요할 수 있다. 왜냐하면 이러한 민주적 절차를 거치지 않고 매니페스토가 작성될 경우 정당이 정권을 장악하더라도 정책적 혼선과 갈등이 만연할 수 있기 때문이다.

이 문제와 관련하여 정책연구소의 매니페스토작성위원회가 개발하고 작성한 정책들은 중앙당 정책위원회와 함께 협의하여 조율한 후 전당대회와 같은 당원들의 의견 수렴과정을 통하여 정기적으로 승인하는 모습을 보일 필요가 있다. 뿐만 아니라 정당의 매니페스토 내용 수정 사항에 대해서는 중앙선거관리위원회에 통보하고

---

시 제출하도록 하자는 정치자금법 일부 개정 법률안은 제출한 바 있다. 그리고 이 법률안은 2015년 3월 24일 정치개혁특별위원회의 안건으로 상정되어 현재 논의 중이다.

6) 일본의 경우 2007년부터 지방자치단체가 조례를 제정하여 지방선거 출마자들이 매니페스토 작성하는데 소요된 비용을 보전해주고 있다. 그 이유는 이러한 정치적 비용을 보전해줄 때 오히려 좋은 정책의 개발을 통한 지방정부의 효율성 제고와 경쟁력이 확보된다고 생각하기 때문이다(한국정당학회 2014, 44).



정당의 홈페이지 등을 통하여 공지하도록 규정하는 것도 긴요하다고 판단된다. 그리고 만약 이러한 절차와 과정을 무시한 정당에 대해서는 국고보조금 삭감 등의 제재 조치를 마련하게 된다면 더욱 효과적일 수 있다.<sup>7)</sup>

셋째, 정당의 매니페스토 작성 시기를 앞당기고 정례화할 수 있는 방안들을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 매니페스토 선거가 제대로 이루어지기 위해서는 선거 이전에 매니페스토에 대한 충분한 사전 검증과 논의가 진행되어야 한다. 즉 선거가 실시되기 충분히 이전에 정당의 매니페스토가 작성되고 발표되어야 다양한 해설과 분석, 그리고 정치적 논쟁 등이 가능할 수 있고, 선거에서 유권자들이 매니페스토에 기반한 정책투표를 할 수 있다. 물론 앞서 지적한 바와 같이 정당들에 매니페스토 관련 상설기구가 마련될 경우 이 문제는 어느 정도 개선이 될 여지가 있다. 하지만 좀 더 제도적인 차원에서 정당의 매니페스토 작성과 제출 시기를 정례화하고 앞당기는 조치들을 마련할 필요가 있다.

특히 이 문제와 관련하여 한국과 같은 대통령제 하에서는 정당의 매니페스토는 대선과 총선 중 어느 선거에 초점을 맞추어 작성할 것인가에 대한 논쟁이 제기될 수 있다. 미국의 경우 이 문제는 동시선거가 실시되는 대선을 중심으로 매니페스토를 작성함으로써 해결하고 있다. 하지만 한국의 경우 대통령과 국회의원의 임기가 차이를 보인다는 점에서 어떠한 방식으로 이 문제를 해결할 것인가에 대한 다양한 논란이 제기될 수 있다. 그리고 이러한 이유로 매니페스토에 기반한 정책선거는 이원적 정통성을 특징으로 하는 대통령제보다 일원적 정통성을 특징으로 하는 의원내각제에 더욱 적합한 모습을 보인다는 지적도 존재한다(Strøm, Kaare et al. 2006).

7) 이 외에도 정당들 간에 선거 공조나 연합이 이루어질 경우 통합된 형태의 매니페스토 제출을 규정할 경우 정당들 간의 원칙 없고 사전 준비 없는 이합집산을 방지하고, 정당체계의 안정을 도모할 수 있을 것이다.

이 문제를 해결하기 위한 하나의 방법으로 개헌을 통하여 대통령과 국회의원의 임기를 조정하여 동시선거를 실시하고, 그 시기에 맞추어 정당이 매니페스토를 발표하는 방법을 생각해볼 수 있다. 하지만 이 방법은 많은 논란을 야기할 수 있으며, 현실적으로 달성되기 힘든 측면이 있다. 다만 정당의 매니페스토는 후보자 개인 차원에서 제시되는 선거공약(personal campaign promise)과는 분명한 차이를 보인다(김희민·리처드 포딩 2007, 5)는 점을 고려할 때 정당이 적절한 시간적 간격—예를 들어 매년 또는 2년—을 두고 공식적으로 매니페스토를 발표한다는 것이 큰 문제가 되지는 않을 것으로 사료된다. 즉 정당이 매니페스토작성위원회와 같은 상설기구를 운영하면서 매니페스토의 주요 내용들을 검토하고 수정하도록 하고, 매년 또는 2년에 한 번 전당대회가 열리는 시점에서 대의원의 승인을 받아 확정하는 것이 큰 문제가 되지는 않을 것이다. 정당이 매니페스토 작성에 대한 사전 준비를 철저히 하고, 선거 때만이 아니라 정기적으로 국민들에게 주요 수정사항 등을 홍보한다는 것이 매니페스토 선거를 구현하는 데 있어 장애가 될 이유는 하나도 없다. 그리고 이럴 경우 법정 선거기간이 짧아 정책선거를 진행시키는데 어려움이 많았다는 정치인들의 변명을 들을 필요도 없고, 법정 선거기간을 늘리는 방향으로 선거법을 개정해야 한다는 주장도 크게 제기되지 않을 것이다.

또한 정당이 후보자 공천 시기를 앞당길 수 있도록 노력하고, 공천 과정에서 예비후보자들이 매니페스토를 제출하는 것을 의무화할 필요도 있다. 그리고 정당의 공천심사 기준에 예비후보자들이 제출한 매니페스토에 대한 평가를 적지 않게 반영하도록 하는 것도 정책선거를 유도하는 하나의 방안이 될 수 있다. 그리고 실질적으로 정책선거가 구현되기 위해서는 예비후보자들이 제시한 매니페스토에 대한 다양한 공론화가 이루어질 필요가 있다는 점에서 이와 관련한 정치관계법 규제는 다소 완화할 필요성도 제기된다.

다음으로 정책선거의 구현을 위하여 고민이 필요한 부분은 정당이 좋은 정책들

을 개발하도록 만들기 위해서는 여타 행위자들이 어떠한 노력들을 전개할 필요가 있는가 하는 점이다. 다시 말해 정부(선거관리위원회), 학계, 언론, 시민단체, 유권자들이 한국에서 정책선거 구현을 위하여 어떠한 활동들을 전개해야 하며, 이것을 어떠한 차원에서 법·제도적으로 뒷받침해줄 수 있을 것인가에 대한 고민이 필요하다. 그리고 이 문제와 관련하여 구체적으로 다음과 같은 점들에 대한 고민과 제도적 개선들이 요구된다.

첫째, 정당들이 매니페스토를 중시하고, 정책지향적인 모습을 보이도록 유도하기 위해서는 이에 대한 다양한 사회적 압력을 가할 필요가 있다. 한국에서 2006년 지방선거를 기점으로 매니페스토 운동이 활발하게 전개되고 있고, 시민운동적 차원에서 진행된 이 운동은 지속적으로 진화되고 있는 것이 사실이다(조진만 2012: 2010). 예를 들어 최근 학계, 언론, 시민단체들이 중앙선거관리위원회의 후원을 받아 선거 이전에 전문가 델파이조사와 유권자 정책수요조사 등을 활용하여 매니페스토 어젠다들을 개발함으로써 정당이 이를 반영하여 매니페스토를 작성하도록 유도하고 있다. 또한 이러한 작업들을 통하여 정당들에게 주요 매니페스토 어젠다에 대한 입장들을 요청하여 받은 후 유권자들에게 관련 정보들을 제공하기도 하였다. 다만 향후 이러한 매니페스토 선거와 관련한 사회적 압력이 제대로 기능하기 위해서는 학계, 언론, 시민단체, 중앙선거관리위원회 등이 유기적으로 연계하여 정례화된 매니페스토 자문기구를 운영할 필요가 있다. 즉 기존에 다양한 차원에서 진행된 매니페스토 운동은 여전히 유효하게 진행되겠지만 상시적으로, 그리고 안정적으로 이와 관련한 기능을 전반적으로 수행할 수 있는 기구를 마련할 필요가 있다.

둘째, 정당들의 매니페스토를 적실성 있게 분석하고 평가할 수 있는 연구기구의 마련도 필요하다. 매니페스토 선거가 제대로 구현되기 위해서는 정당의 매니페스토에 대한 내용분석을 수행하여 수사적·비공식적인 차원이 아닌 문서적·공식적인 차원에서 적실성 있게 파악된 정당의 정책적 입장과 우선순위(강조점)를 유권

자들에게 알려줄 필요가 있다. 즉 이와 같은 작업을 토대로 유권자들이 정책적으로 반응하게 될 때 비로소 정당들도 매니페스토의 중요성을 인식하게 되고, 모순되거나 상충되는 정책들을 주장하는 일도 없어질 것이다. 또한 선거 이후 정권을 장악한 정당이 매니페스토의 내용을 얼마나 충실히 이행하였는가를 적실성 있게 평가할 수 있는 기준들을 마련함으로써 매니페스토에 기반한 책임정치를 구현하는 데에도 도움이 될 수 있다.

문제는 이러한 작업의 경우 연구자 개인 수준에서 안정적으로 진행하기 어려운 측면이 존재한다는 점에 있다. 그러므로 중앙선거관리위원회에서 이와 같은 내용 분석을 수행할 수 있는 연구기구나 팀을 운영하는 것이 필요하다.<sup>8)</sup> 다시 말해 정당에 매니페스토 관련 상설기구의 설립을 일정 수준 의무화하게 된다면 이와 연계하여 매니페스토 선거의 문제를 전담할 수 있는 행정기구와 연구기구를 별도로 마련할 필요가 있다. 그리고 이러한 것들이 구비될 때 궁극적으로 정당과 중앙선거관리위원회가 매니페스토 선거와 관련한 항시적인 논의와 소통이 이루어질 수 있을 것이다.

셋째, 선거공보에 후보자에 대한 이력 및 경력과 더불어 정당과 후보자의 주요 정책 공약을 우선순위에 따라 제시할 필요가 있다. 또한 각 정책 공약에 소요되는 재원을 수입과 지출과 같은 대차대조표 방식으로 작성하여 제시할 필요도 있다. 왜냐하면 이럴 경우 유권자들이 합리적 무지에서 벗어나 좀 더 손쉽게 정책선거를 할 수 있게 되기 때문이다.

구체적으로 정당 차원에서는 전국공약 10개 정도, 그리고 후보자 차원에서는 지역공약 5개 정도를 우선순위별로 받고, 이 공약들의 재원에 대한 대차대조표를 중

---

8) 이 문제와 관련하여 매니페스토 내용분석의 경우 유럽의 비교매니페스토프로젝트(CMP)와 연계하여 진행하는 것을 고민할 필요가 있다. 또한 매니페스토 내용분석이 가능한 컴퓨터 프로그램의 개발도 필요한 부분이다. 뿐만 아니라 정당 정책의 비용과 편익, 그리고 효과 등을 분석할 수 있는 팀도 필요하다.

양선거관리위원회가 사전에 받아 선거공보에 넣는 방안을 고려해볼 수 있다.<sup>9)</sup> 그리고 지금까지 매니페스토 작성과정에서 정당의 재원 마련(수입)에 초점을 맞추는 경우가 많았는데 그것보다는 이 정책에 대하여 얼마만큼의 예산을 사용(지출)할 것인지에 대하여 밝히도록 하는 것이 정책선거에서는 더욱 중요할 수 있다. 왜냐하면 매니페스토 선거의 기본논리에는 우선순위가 높은 정책에 보다 많은 예산을 사용할 것이라는 점이 내포되어 있기 때문이다.

중앙선거관리위원회가 이처럼 정당과 후보자의 매니페스토 정보들을 사전에 받도록 규정할 경우 매니페스토 작성과 공천 등도 좀 더 앞당겨지고 내실화될 수 있을 것이다. 왜냐하면 지정된 기한 내에 매니페스토를 제출하지 못한 정당이나 후보자들은 선거공보상에서 백지형태로 나가게 되고, 이것은 유권자들의 입장에서 볼 때 성실성과 정책성의 문제로 간주될 것이기 때문이다. 또한 정당이 이러한 자료를 기한 내에 제출하지 못할 경우 중앙선거관리위원회가 정책 개발과 관련한 국고보조금 삭감이나 지원 제한 등과 같은 조치들을 사용한다면 보다 효과를 볼 수 있을 것이다.

넷째, 매니페스토 선거와 관련한 공직선거법 개정도 이루어질 필요가 있다. 한국의 공직선거법은 선거에 영향을 미칠 가능성이 있는 요인들에 대한 봉쇄를 통하여 오히려 선거사범을 양산하고 선거의 자유가 심각하게 침해받는 문제를 양산하고 있다(임성호 2008). 뿐만 아니라 정책선거가 실질적으로 구현되기 위해서는 정당과 후보자가 제시한 매니페스토에 대하여 다양한 공론화가 이루어져야 하고, 이를 통하여 유권자들이 보다 쉽고 흥미롭게 정당과 후보자가 제시한 정책과 공약의 차이점을 인지할 수 있도록 해야 한다. 하지만 현행 공직선거법은 이를 저해하는 규

9) 한국매니페스토실천본부에서는 이번 6.4 지방선거에서 광역단체장 후보들을 대상으로 예산 추계를 포함한 공약 이행 대차대조표인 공약가계부를 받아 공개한 바 있다. 이 공약가계부 작성에 대하여 광역단체장 후보들이 가장 많은 어려움을 겪었다고 고백(서울신문 2014/06/11)하였는데 이와 같은 형태의 정보들을 선거공보에 담는 방안을 강구할 필요가 있다.

제적 요인들이 존재하는 것이 사실이다.

일단 이 문제와 관련하여 정당이나 후보자가 제시한 정책이나 공약에 대한 평가 시 서열화나 등급화하는 것을 금지하고 있는 선거법 제108조의2 제2항을 개정할 필요가 있다.<sup>10)</sup> 정당과 후보자가 제시한 정책이나 공약을 객관적으로 평가하는 것은 중요하지만 실질적으로 어떠한 평가도 절대적 객관성을 확보하기 어려운 측면이 존재한다. 그리고 실질적으로 정당과 후보자가 제시한 정책과 공약에 대한 서열화나 등급화를 금지하는 것 자체가 오히려 정책선거의 공정성을 훼손시킬 우려가 있다. 그러므로 정당과 후보자가 제시하는 정책과 공약을 서열화하고 등급화하는 모든 언론과 시민단체 등을 정책선거의 공정성을 훼손하는 당사자로 간주하여 규제하는 것은 현실성이 떨어지고, 과도한 규제일 수 있다. 실질적으로 언론과 시민단체들의 경우에도 정당과 후보자가 제시한 정책과 공약을 평가하는 데 있어 자신들의 쌓아놓은 공신력을 훼손하지 않고자 하는 유인이 더 클 수 있다. 그러므로 이를 규제하기보다는 오히려 언론과 시민단체들이 다양하게 정당과 후보자의 정책과 공약들을 평가하도록 하고, 어느 기관의 평가가 더욱 신뢰성과 공신력을 갖는가를 경쟁시키는 것이 정책선거의 구현이라는 관점에서 보면 훨씬 바람직할 수 있다.

오히려 이 문제와 관련하여 규제가 필요하다면 일정 수준 이상의 규모(회원과 재정)와 연혁을 갖추어 사회적으로 공신력을 인정받고 있는 언론이나 시민단체 등에 이와 관련한 권한을 부여하는 것도 하나의 방법일 수 있다. 또한 특정 분야에 특화되어 활동하고 있는 시민단체의 경우 해당 분야의 정책과 공약만을 평가하여 발표하도록 하는 것도 또 다른 방법일 수도 있다.

또한 매니페스토와 관련하여 정부 기관이 의견을 개진하거나 자료를 제공하는

---

10) 이와 관련하여 공직선거법은 정책공약집에 다른 정당과 후보자에 관한 사항은 기재할 수 없도록 규정하고 있다. 하지만 정당과 후보자들 간의 정책과 공약의 실질적 비교를 위해서는 허위사실 기재가 아닌 범위 내에서 이에 대한 규제를 없애는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

것에 대한 규제도 완화할 필요가 있다. 예를 들어 지난 19대 총선에서 기획재정부의 복지공약 비용-편익 분석에 대하여 중앙선거관리위원회가 공무원의 선거 중립 의무에 위반된다는 차원에서 선거법 위반 경고를 내린 바 있다(중앙일보 2012/04/06). 하지만 이와 같은 논란은 향후에도 지속적으로 제기될 가능성이 높기 때문에 고민이 필요한 부분이다. 왜냐하면 언론과 시민단체들도 매니페스토를 분석하여 발표하는 상황에서 정책의 시행기관인 정부가 소관 사항에 대한 의견 개진을 못하도록 규제하는 것은 큰 설득력을 가질 수 없기 때문이다.

특히 지난 19대 총선과 18대 대선의 경우 과거와 달리 언론에서 정책에 대한 개인적 수준의 비용-편익 분석을 다각적으로 제시하여 유권자의 정책선거를 용이하게 하는 발전적 모습을 보였다(조선일보 2012/04/05~07). 그런데 정부기관의 경우 정보 보유 문제와 관련하여 해당 정책에 대한 비용-편익 분석을 가장 적실하게 수행할 수 있기 때문에 어떠한 형태로든 그 역할을 재조정할 필요가 있다. 만약 공무원이 선거에 영향을 미칠 수 있는 정책의 비용-편익 분석을 발표하는 것이 부적절하다면 학계, 언론, 시민단체들이 해당 정책에 대한 비용-편익 분석을 적실성 있게 할 수 있도록 관련 자료들을 정리하여 공개하는 제도 등을 고려해볼 수 있다. 왜냐하면 매니페스토 선거는 단순히 선언적인 차원이 아니라 실질적인 차원에서 특정 정책이 유권자에게 어떤 비용과 편익을 제공하는가에 대한 적실성 있는 정보들을 제공할 때 보다 용이하게 구현될 수 있기 때문이다. 그리고 이를 통하여 좋은 정책이 마련된다면 사회적으로 큰 혜택을 볼 수 있는 것도 사실이다. 그리고 이 문제와 관련하여 가능하다면 중앙선거관리위원회와 시민단체들이 유권자와 정당의 정책적 입장 차이를 확인시켜주기 위하여 운영하고 있는 후보 선택 도움 시스템과 더불어 비용-편익과 관련한 시스템도 개발하여 운영하면 더 큰 효과를 발휘할 수 있을 것이다. 또한 장기적으로 각 정당들도 자신들이 제시한 정책들에 대한 비용-편익을 유권자들이 손쉽게 파악할 수 있도록 홈페이지에 시스템을 구축할 필요도 있다.

이 밖에도 선거공약서와 같은 인쇄물에 대한 세세한 규정들은 폐지하여 정당과 후보자가 형식과 분량의 구애 없이 자유롭게 정책과 공약과 관련한 인쇄물을 제작하도록 하고, 이에 대한 규제는 정치자금법을 통하여 선거비용 총액을 제한하는 방식도 고민할 필요가 있다. 그리고 정책공약집의 배부에 대한 규제도 폐지하여 정당과 후보자의 정책과 공약에 대한 유권자들의 알 권리를 보장하는 것이 정책선거 구현에 더욱 긴요할 수 있다. 또한 정책공약집의 판매의 경우에도 수입에 대한 신고와 부적절한 거래에 대한 규제는 강화하더라도 유권자들이 보다 쉽게 구입할 수 있고, 신고된 수입을 정당과 후보자가 정책선거를 촉진시키기 위한 목적으로 보다 용이하게 사용할 수 있는 길을 열어줄 필요가 있다. 왜냐하면 이러한 제도들이 보장되어야 정당과 후보자들이 보다 매력적이고 좋은 정책자료집을 준비하고 발표할 유인을 가질 수 있기 때문이다.

마지막으로 매니페스토의 형식<sup>11)</sup>보다는 내용과 작성 절차를, 그리고 단순한 제출보다는 이행의 문제를 면밀하게 검토하고 평가할 수 있는 시스템을 앞서 제시한 제도적 개선방안과 연계하여 구축할 필요가 있다. 실제로 매니페스토는 세부적인 형식보다는 그 안에 담겨져 있는 정책적 철학이나 구상이 더욱 중요할 수 있다(김은경 2013). 또한 지나치게 구체적인 형식을 요구할 경우 보수적인 입장에서 정책적인 창의성이 떨어지는 매니페스토가 양산될 가능성도 적지 않다. 그러므로 매니페스토 선거가 제대로 구현되기 위해서는 정당과 후보자들이 얼마나 좋은 정책들을 매니페스토에 담았는가에 대한 관심뿐만 아니라 실제로 매니페스토에 제시한 정책 내용들을 얼마나 현실화시켰는가를 정기적으로 검토하여 공개하는 작업도 보

11) 지금까지 한국에서 진행되어온 매니페스토 운동은 매니페스토의 내용과 작성과정보다는 형식을 강조하는 모습을 보여 왔던 것이 사실이다. 이로 인하여 매니페스토에 대한 평가 역시 구체성이나 측정 가능성 등과 같은 형식에 초점이 맞추어져 상대적으로 정보의 접근성이 용이한 현직자들이 유리한 측면이 있었다는 비판이 제기되기도 하였다(김영래·정형욱 2008, 54-55; 최준영 2008).



완할 필요가 있다(엄기홍 2008). 특히 정책선거가 제대로 이루어지기 위해서는 일차적으로 현직자들이 재출마한 경우 과거 매니페스토를 얼마나 잘 이행하였는가에 대한 평가가 철저히 이루어지고, 이에 대한 공론화가 적절하게 이루어져야 할 것이다.

## V. 결 론

한국의 선거는 정책보다 인물이나 지역과 같은 비정책적 요인들이 선거결과를 결정짓는데 더 중요하게 작용한다고 인식되고 있다. 하지만 대의민주주의가 이상적으로 운영되기 위해서는 정당과 후보자들이 유권자들에게 명료하고 일관된 정책을 문서인 매니페스토를 통하여 제시한 후 선택을 받아야 한다. 왜냐하면 매니페스토는 정당과 후보자들의 정책적 우선순위와 강조점을 파악할 수 있게 해주고, 합리적 유권자들로 하여금 의도적 무지에서 벗어나 적은 비용으로 정책투표를 할 수 있도록 해주기 때문이다. 그리고 권력을 장악한 정당과 후보자들은 약속한 정책들을 임기 동안 충실히 수행하여 차기 선거에서 그 공과에 대한 유권자들의 준엄한 평가를 받아야 한다. 이와 같이 매니페스토를 기반으로 한 정책선거와 책임정치의 정치적 순환구조가 형성될 때 진정한 의미에서의 민주주의 공고화가 실현될 수 있다.

이 문제와 관련하여 본 연구는 설문조사 자료들을 토대로 한국 매니페스토 선거의 현실을 다각적으로 진단해보고 평가해보았다. 그리고 이를 토대로 매니페스토에 기반한 정책선거와 책임정치를 구현하기 위하여 요구되는 제도적 개선방안들을 제안해보았다.

연구결과, 한국의 유권자들은 매니페스토 선거의 필요성에 대하여 충분한 공감대를 형성하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 다른 한편으로 매니페스토 운동에 대

한 인지도는 떨어지는 것으로 나타났다. 매니페스토 선거의 필요성을 인지하고 있음에도 불구하고 이와 관련하여 다양하게 진행되고 있는 매니페스토 운동에 대한 인지와 활용 수준이 떨어진다는 점은 향후 매니페스토 선거의 구현 문제와 관련하여 면밀한 고민이 필요한 부분이다. 특히 정당과 후보자들이 매니페스토를 작성하는 과정에서 일반 시민들의 의견을 적극적으로 반영하지 않고, 실제 선거에서도 매니페스토 선거를 구현하고자 하는 의지가 약하다는 점에 대해서는 향후 의미 있는 개선이 요구된다. 왜냐하면 앞서 지적한 바 있듯이 정책선거의 출발점은 정당과 후보자들이 상호 차별성을 갖는 좋은 정책들을 개발하여 유권자들에게 제시하는 것에 있기 때문이다.

이 문제를 해결하기 위해서는 정당에 매니페스토 작성을 전담하는 상설기구를 설치할 필요가 있고, 매니페스토가 준비되고 발표되는 과정을 민주적으로 제도화할 필요가 있다. 또한 정당과 후보자의 매니페스토 준비와 관련한 비용을 국고보조금에서 지원해주는 방안도 필요하다. 또한 정당의 매니페스토 작성에 참여한 분야별 전문인사들은 비례대표의원으로 공천하는 유인도 고려해볼 필요가 있다. 뿐만 아니라 정당의 후보자 공천시기를 앞당길 수 있도록 하고, 공천과정에서 후보자가 매니페스토를 제출하는 것을 의무화하여 비중 있게 평가하는 것도 고려해볼 수 있다.

이 외에도 한국에서 정책선거가 실질적으로 구현되기 위해서는 정부(선거관리위원회), 학계, 언론, 시민단체, 유권자들의 정책선거 관련 활동들을 보다 수월하게 진행할 수 있도록 법·제도적으로 뒷받침해주는 노력이 요구된다. 특히 유권자들이 보다 쉽게 정당과 후보자가 제시한 정책과 공약을 이해할 수 있도록 선거공보의 형식과 내용을 개선하고, 다양한 형태의 비교 평가와 분석이 이루어질 수 있도록 관련 법규들을 정비할 필요성도 제기된다. 또한 매니페스토의 이행 과정을 추적하여 유권자들에게 알려줄 수 있는 시스템을 구축하는 것도 시급하다.

2006년 이후 지속적으로 진행되고 있는 매니페스토 운동의 영향으로 인하여 한국의 선거는 보다 정책지향적인 모습으로 변화되고 있는 것이 사실이다. 하지만 최근 선거에서도 여전히 정당과 후보자가 제시한 매니페스토가 급조된 성격을 보이며, 전반적으로 구체성과 실현성이 떨어지는 모습을 보이고 있다는 점을 부인하기도 힘들다.<sup>12)</sup>

하지만 최근에 실시된 선거결과들을 분석해 보면 정책적으로 분열되어 있는 유권자들이 다수 존재하고, 이들이 향후 선거에서 의미 있는 선택들을 할 가능성이 높다는 점이 나타나고 있다(조진만 2012; 2014b). 그러므로 향후 한국의 선거는 정책이 표가 될 수 있다고 인식하는 정당과 후보자가 좋은 정책들을 개발하여 유권자들에게 제시하는 것에 의하여 그 결과가 좌우될 가능성이 높다. 왜냐하면 한국의 민주주의가 지속적으로 공고화되고 있는 상황 속에서 정책선거와 책임정치를 강화시키는 방향으로 정당과 후보자가 반응할 수밖에 없는 상황이고, 이에 얼마나 잘 적응하고 노력하는가의 여부가 근소하게 결판나는 선거의 승패를 결정지을 가능성이 높기 때문이다. 정치권은 전국 단위의 선거가 실시되지 않는 최근의 상황에서 정책선거와 관련하여 어떠한 준비와 노력을 하였는지 자문(自問)하고 성찰할 필요가 있다.

12) 예를 들어 지난 6.4 지방선거의 광역단체장 후보자 매니페스토에서 정책의 이행방법이나 재원 조달방안 등과 관련하여 자주 등장한 말 중에 하나가 “차질 없이 추진 또는 확보”였다. 이것은 정책에 대한 고민과 구체성이 떨어진다는 점을 후보자 스스로 증명해주는 것이었다.

## <참고문헌>

- 김영래·이현출 편. 2006. 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』 서울: 논형.
- 김영래·정형욱 편. 2008. 『매니페스토와 정책선거』 서울: 논형.
- 김욱. 2006. “매니페스토 정책선거와 과제.” 『지방행정』 제55권 633호.
- 김은경. 2013. “2010 지방선거에 나타난 여성공약 분석.” 『의정연구』 제19권 3호.
- 김형준·김도중. 2011. “한국 정당 정책연구소 운영 성과 분석 및 발전방안 모색.” 『현대 정치연구』 제4권 1호.
- 김희민·리처드 포딩 지음/조진만·김홍철 옮김. 2007. 『매니페스토의 올바른 이해와 사용: 서구 25개국의 매니페스토 연구』 서울: 오름.
- 안철현. 2006. “2006년 지방선거에서의 매니페스토 운동의 의의와 한계.” 『21세기정치학회보』 제16집 2호.
- 엄기홍. 2008. “광역단체장의 선거공약과 공약이행평가: 평가지수 개발.” 『한국정당학회보』 제7권 2호.
- 유문종·이창언·김성균. 2011. 『시민과의 약속, 매니페스토: 한국형 매니페스토의 역사·이론·실천』 서울: 이학사.
- 유성진. 2014. “지방선거에서의 정책선거: 한계와 가능성.” 『한국정치학회보』 제48집 5호.
- 이동윤. 2012. “한국의 정당정치와 매니페스토 운동.” 『동북아연구』 제27권 1호.
- 이현출. 2006. 『매니페스토와 한국정치 개혁』 서울: 건국대학교출판부.
- 이현출·가상준. 2011. “2010 지방선거 매니페스토 평가와 과제.” 『지방행정연구』 제25권 4호.
- 임성호. 2008. “규제중심 선거관리의 패러독스: 18대 총선과 한국 대의민주주의.” 『현대 정치연구』 제1권 2호.
- 정희욱. 2012. “19대 총선에서 나타난 매니페스토 정책선거의 현실과 한계.” 『한국정당학회보』 제11권 2호.
- 조진만. 2008. “한국 매니페스토 정책선거의 과제와 제도적 개선방안.” 『한국정당학회보』 제7권 2호.
- . 2010. “2010 시민매니페스토운동의 성과와 한계에 대한 탐색적 고찰.” 『한국 정치학회보』 제44집 2호.
- . 2012. “제19대 국회의원선거 매니페스토 정책 아젠다 분석.” 『의정논총』 제7권 1호.

- . 2014a. “정당 정책연구소의 현실 분석과 제도적 개선방안 모색.” 『의정논총』 제9권 1호.
- . 2014b. “한국 유권자의 복지-세금 태도 결정요인 분석.” 『21세기정치학회보』 제24집 3호.
- 최준영. 2008. “매니페스토를 통한 정치개혁은 가능한가?” 『국가전략』 제14권 3호.
- 한국정당학회. 2014. 『한국형 매니페스토(K-Manifesto) 기반 구축과 정책선거 활성화』 중앙선거관리위원회 연구용역보고서.
- Budge, Ian, Hans-Dieter Klingemann, Andrea Volkens, Judith Bara, Eric Tanunbaum. 2001. *Mapping Policy Preferences: Estimates for Parties, Electors, and Governments 1945-1998*. New York: Oxford University Press.
- Budge, Ian. and Richard I. Hofferbert. 1992. “Party Platforms, Mandates and Government Spending.” *American Political Science Review* 87: 744-750.
- Budge, Ian. and Richard I. Hofferbert. 1990. “Mandates and Policy Outputs: U.S. Party Platforms and Government Expenditures.” *American Political Science Review* 84: 111-131.
- Caul, Miki L. and Mark M. Gray. 2002. “From Platform Declarations to Policy Outcomes: Changing Party Profiles and Partisan Influence over Policy.” Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Conover, Pamela Johnston and Stanley Feldman. 1989. “Candidate Perception in an Ambiguous World: Campaigns, Cues, and Inference Processes.” *American Political Science Review* 33: 912-940.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Fiorina, Morris P. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- . 1989. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.

- Key, V. O. 1966. *The Responsive Electorate*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter, Andrea Volkens, Judith Bara, Ian Budge, Michael McDonald. 2006. *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors, and Governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003*. New York: Oxford University Press.
- Laver, Michael. ed. 2002. *Estimating the Policy Position of Political Actor*. London: Routledge.
- McDonald, Michael and Silvia Mendés. 2001. "The Policy Space of Party Manifestoes." Michael Laver. ed. *Estimating the Policy Position of Political Actor*. London: Routledge. *Elections, Parties, Democracy: Conferring the Median Mandate*. New York: Oxford University Press.
- Robertson, David. 1976. *A Theory of Party Competition*. London: Wiley.
- Rose, Richard. 1980. *Do Parties Make a Difference?* New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.
- Shepsle, Kenneth A. 1972. "The Strategy of Ambiguity: Uncertainty and Electoral Competition." *American Political Science Review* 66: 555-568.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman. eds. 2006. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. New York: Oxford University Press.
- Turner, Julius. 1951. "Responsible Parties: A Dissent from the Floor." *American Political Science Review* 45: 143-152.

제4회 유권자의 날 기념 정책선거 토론회

토 론

2-1

## 정책선거의 과제와 제도적 개선방안

이 병 하 \_ 서울시립대학교





토론 2-1

## 정책선거의 과제와 제도적 개선방안

이 병 하 (서울시립대학교)

정책선거와 책임정치는 진부하다고 느껴질 만큼 오랫동안 학계는 물론 정치권을 맴도는 화두이다. 대의민주주의의 근본적 가치인 대표성과 책임성을 구현하기 위해서는 유권자들의 정치적 불신, 낮은 수준의 정당정치, 불투명한 선거과정, 그리고 다시 정치적 불신으로 이어지는 악순환의 고리를 끊어야만 하며, 이러한 악순환을 선순환으로 전환시키기 위해서는 유권자가 정당과 후보자의 정책을 바탕으로 투표의사를 결정하고 이후 정책의 실현과 책임소재를 통해 다시 투표하는 정책선거와 책임정치가 필요하다는 것이다. 이를 위해 매니페스토 운동은 유권자가 정당과 후보자에 대한 회고적 또는 전망적 투표를 가능하게 하여 대의민주주의의 정상적 작동을 가져온다고 본다.

정책선거라는 것은 규범적 차원에서 볼 때 민주주의의 효율적인 작동을 위한 수단이고, 정책선거의 당위성은 권력이 형성되는 과정에서 정당이라는 매개체가 유권자들에게 차별성 있는 정책을 제시하여 분명한 선택의 기준을 제공하는 것이다. 정책선거가 이루어진다면 유권자는 정책이라는 분명한 신호에 의한 판단을 하여 정책 이외의 요인들로 인해 선택을 방해할 수 있는 잡음들이 제거될 수 있어 보다 효율적인 권력형성과정을 도출할 수 있다. 또한 정당 혹은 후보자들도 자신들이 제시한 정책에 의한 권력행사를 통해 후에 이에 기반한 심판을 받을 수 있어 책임성 또한 증가한다. 권력을 잡지 못한 정당 혹은 후보자들도 집권한 세력의 정책을 비

관하고 새로운 대안을 제시함으로써 권력추구집단 간 선명하고 공정한 경쟁을 통해 공공선을 창출할 수 있는 가능성이 높아진다. 이 점에서 정책선거는 대표성과 책임성이라는 대의민주주의 가치를 추구하고자 하는 규범적 목적을 달성하는데 있어서 반드시 이루어져야 하는 조건이라고 할 수 있다.

이처럼 민주주의 가치 실현을 위한 정책선거 환경 구축에 있어서 매니페스토는 중요하다. 한국에서 정치개혁운동의 하나로 시작된 매니페스토 운동은 많은 한계점을 낳고 있음에도 불구하고 정책중심의 선거경쟁의 초석을 다지는 시도임에 분명하다. 지역주의적 투표행태가 지배적인 상황과 점차 이념과 세대 등 다른 기준들이 주된 기준의 하나로 대두되고 있는 현실에서 매니페스토 운동은 향후 정책선거의 기초를 놓는데 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 하지만 매니페스토 운동이 우리 사회에 뿌리내려 선거과정이 정책선거 중심으로 이행하는데 있어서는 아직까지 몇 가지 한계점이 존재하며 이러한 한계점을 개선, 정책선거가 구현될 수 있는 방안 모색이 필요하다.

2006년 이후 매니페스토 운동은 많은 주목을 받았고, 선관위, 시민사회 등의 노력으로 인해 의미있는 성과를 도출해냈다. 하지만 여전히 유권자들의 관심을 이끌어내고, 정치권에 성공적으로 정착되기에는 많은 한계를 보이고 있다. 이점에서 본 논문은 정책선거의 논리와 조건을 이론적으로 끌어내고 설문조사 결과를 토대로 한국 정책선거의 현실을 진단하며, 이를 기반으로 여러 가지 제도적 개선사항을 제시하고 있어 정책선거 구현에 많은 시사점을 주고 있다. 정책선거 정착을 위해 정당의 역할에 초점을 맞추고 제도적 개선사항을 지적한 점은 상당부분 동의를 한다. 하지만 보다 생산적인 토론을 위해 다음과 같은 궁금한 사항과 토론주제를 제시하고자 한다.

첫째, 논문에서도 부분적으로 지적하고 있듯이 거시적인 권력구조의 측면에서 우리가 채택하고 있는 대통령제 하에서 정책선거를 어떻게 정착시킬 것이며, 대통

령제 하에서 매니페스토 운동은 어디에 초점을 맞춰야 하는가이다. 권력구조의 측면에서 의원내각제와 대통령제는 분명 다르고, 각 제도 하의 책임성과 대표성도 다르다. 대표성 측면에서 의원내각제는 유권자와 대표자 간에 간접적이고 단선적인 관계를 설정하는 반면, 대통령제는 직접적이고 다측면적이다. 의원내각제에서 행정부는 입법부를 통해서 간접적으로 구성되며, 두 개의 권력기관이 구성되는 연결고리가 단선적이다. 대통령제는 시민들이 직접적으로 행정부와 입법부의 대표자를 구성하고, 다양한 층위에서 대표자를 선출한다. 대표자를 고르는데 있어 의원내각제는 사전적 방법으로 정당 내부에서 엄정한 검토를 통해 후보자를 선출하는 반면, 대통령제는 사후적인 방법을 통해 다양한 권력 층위의 대표자들이 제대로 일을 하고 있는지 감시한다. 대통령제가 가지고 있는 이중적 정통성 문제 또한 대통령 후보자에 초점이 맞춰진 선거과정으로 인해 유권자는 정책보다 다른 요인에 의해 투표할 가능성이 높다. 본 논문이 제시하는 대통령과 국회의원의 임기 조정도 의미있는 제안이지만, 보다 근본적으로 대통령제라는 제도적 조건이 주는 한계를 수용하고 그 속에서 현실성 있는 정책선거 개선방안을 모색하는 것이 중요하지 않을까 생각한다.

둘째, 의원내각제이든, 대통령제이든 정책선거를 구현하기 위해서 정당의 역할 특히 안정성과 민주성이 중요하다는 것은 이론의 여지가 없다. 정당 간 명확한 정책 차이가 있어서 유권자들에게 정책을 매개로 분명한 신호를 전달할 수 있기 때문이다. 이 점에서 정책선거와 매니페스토 운동에서 정당은 가장 중요한 역할을 담당할 수밖에 없다. 본 논문은 정당이 좋은 정책을 개발하기 위한 여러 가지 제도적 개선안을 제시하고 있다. 다소 추상적일 수는 있지만 매니페스토에 각 정당이 정당의 정체성, 철학, 국가관 등을 담아 정책을 제시하는데 있어 근본적인 가치관을 제시하는 방안은 없는지 궁금하다. 그런 방안이 있다면 정당 간의 정책적 차이를 나타내는데 다소 도움이 되지 않을까 생각한다.

셋째, 현실성 있는 정책제시와 유의미한 정책이행을 위한 구체적인 방안 중 하나로 공약 이행을 위한 재정정보를 제공하는 방안은 없는지 궁금하다. 본 논문에서 예산 사용에 대한 부분을 언급하고 있지만 보다 구체적으로 각 공약과 재정상황이 연계된 정보가 제공되어야만 무분별한 공약 남발을 막고, 보다 현실성 있는 정책제시를 통한 정당간 혹은 후보자간 경쟁이 이루어질 것으로 생각한다.

넷째, 매니페스토 운동은 학계나 특정 시민단체 전문가 집단에 의해 주도되어 유권자 일반의 관심을 이끌어내지 못했다는 지적이 있다. 따라서 정책형성, 공약 자체에 대한 평가, 공약 이행에 대한 평가에 있어 시민참여를 확대하고, 이를 통해 시민역량을 강화하는 것이 중요하다고 생각된다. 시민참여를 확대하기 위한 매니페스토 모델과 사례는 어떤 것이 있으며, 시민참여 활성화를 위해 개선되어야 할 선거제도는 어떤 것이 있을지 궁금하다.

제4회 유권자의 날 기념 정책선거 토론회

토 론

2-2

## 정책선거의 과제와 제도적 개선방안

가 상 준 \_ 단국대학교



토론 2-2

## 정책선거의 과제와 제도적 개선방안

가 상 준 (단국대학교)

- 정책선거를 위해 제도적으로 어떠한 노력이 필요한지 조진만교수의 논문은 잘 보여주고 있음. 특히 최근 들어 선거에서 비용을 감안하지 않은 정책들이 쏟아지고 있는 상황에서 정책개발을 위해 정당들이 어떠한 방향으로 노력을 기울여야 하는지 잘 보여주고 있음.
- 민주주의의 운영원리가 선거에 의해 선출된 정치인들이 위임된 권한을 통해 중요한 결정을 내리고 이에 대해 평가받는 것인데 현재는 중요한 결정에 대한 사전 평가와 사후 평가가 제대로 되고 있지 않은 실정임.
- 조진만교수가 제안한 정당에 매니페스토 담당 상설기구를 설치하게 하는 것, 이를 국고보조금과 연계시키는 것 좋은 아이디어라고 생각함.
- 조진만교수가 언급했듯이 국민들은 선거에서 정책에 대해 평가하고 이를 비교하는 것을 꺼리고 있는데 비용이 부담되기 때문임. 국민들의 이러한 비용을 줄일 수 있는 방안을 일차적으로 모색해야 하는데 후보자 간 그리고 정당 간 TV 토론을 통해서 하는 것이 좋을 것임.

- 선거 전 후보자 간 TV 토론을 의무화하고 횟수도 늘려 후보자들 간 비교가 좀 더 쉽게 가능하도록 해야 함. 정당 간 TV 토론도 더욱 활성화함으로써 정책선거로 이어질 수 있도록 해야 함. 특히 정당에 매니페스트 담당 기구가 설치된다면 담당자 간 정책대결이 자주 이루어지도록 해야 함. TV 토론은 국민들의 비용을 줄여줄 뿐만 아니라 정책대결이 자연스럽게 나타날 수 있는 방안이기 때문에 많이 활용되어야 함.
- 이를 위해서는 델파이 조사가 좀 더 자세히 그리고 여러 가지 방안을 통해 실시되어야 함. 델파이 조사가 전문가(교수)를 대상으로 많이 수행되는데 정치/경제/사회부 기자, 경제영역 및 사회영역 종사자 등 다양하게 이루어질 필요가 있음.
- 델파이 조사에서 중요한 이슈가 무엇인지 선택하게 하는데 이럴 경우 “일자리 창출”이라는 대답이 많이 나옴. 이러한 질문도 필요하지만 이번 선거에서 가장 논의가 필요한 이슈가 무엇인지 물어보는 것도 필요함. 특히 복지 논의가 중요 이슈로 부각되고 여기에 대한 정당, 후보자 간 차이가 있는 만큼 방향을 바꿔 조사할 필요가 있음.
- 유권자들은 직접 후보자 간, 정당 간 비교를 통해 평가도 하지만 전문가들의 평가에 관심을 갖는 경향이 있음. 조진만교수가 언급한대로 평가를 등급화하고 서열화하는 것을 막는 선거법 개정이 필요함.
- 이렇게 등급화, 서열화를 막아 놓으니 정책 및 공약 평가가 매우 느슨하고 일률적으로 되는 경향이 있음. 이는 역으로 정책 및 공약 경쟁을 막고 있어 선거법 개정이 필요함.



- 정당과 후보들은 정책선거를 위해 공약을 요구하면 건설과 복지에 치중하는 모습을 보이는데 이에 대한 검증이 제대로 되지 않고 있어 당선 후에도 논란이 되고 있음. 무엇보다 비용과 편익 분석이 정확히 되지 않고 있기 때문이며, 두 번째로 예산 확보 방안이 대해 좀 더 구체적으로 논의될 필요가 있음. 후보들/정당 간 TV토론에 전문가를 참여시켜 검증하게 하는 방안도 고려해 볼 필요 있음. 혹은 공약점검 전문가를 위촉해 공정성을 갖고 정당과 후보들의 공약 및 정책을 검증하게 하는 것도 방안일 것임.
- 정책선거로 가기 위해서는 정당, 후보자, 유권자의 관심이 필요한데 유권자에게는 search 비용을 줄일 수 있는 방안을, 정당과 후보들에게는 강제적으로 정책과 공약을 정확하게 제시하고 입장을 밝히게 하는 압력이 필요함.



## 정책선거의 과제와 제도적 개선방안

이 광 재 \_ 한국매니페스토실천본부 사무총장



토론 2-3

## 정책선거의 과제와 제도적 개선방안 (누가 고양이 목에 방울을 달 것인가?)

이 광 재 (한국매니페스토실천본부 사무총장)

한국정치의 현주소와 중앙선거관리위원회의 역할범위를 지적하는 유명한 말이 있다. 2007년 일본 게이오 대학에서 매니페스토를 연구하고 있는 소네 야스노리 교수의 ‘한국의 중앙선거관리위원회는 민주주의를 선도하고 주도하는 기관이기도 하느냐?’는 질문이다. 이는 우리사회의 정치지체를 지적함과 동시에 헌법기관인 선거관리위원회는 어떤 범위의 역할까지 해야 하는가에 대한 고민을 던져준 것으로써, 8년이 지난 지금도 여전히 논쟁의 지점이다. 그럼에도 불구하고 고양이 목에 방울을 달기 위해서는 국가기관과 시민사회, 학계와 언론이 각자의 자리에서 제대로 된 사회적 역할을 수행하지 않으면 불가능한 일이기에 이 부분의 토론은 논외로 하자.

중앙선거관리위원회가 지난 2월 25일 ‘정치관계법 개정안’을 국회에 제출했던 것과, 학회와 공동으로 ‘정책연구소 참여 정책선거 토론회’를 개최하고 있는 것에 대해 정치개혁을 바라는 시민사회활동가로서 크게 환영한다. 선관위의 정치관계법 개정안은 민주적인 정당운영과 정책정당으로서의 방향성, 지역주의 극복과 선거에서의 표의 등가성 등에 관한 포괄적 내용을 담고 있어 정치개혁에 대한 논의의 촉매제가 될 것이다. 따라서 토론회에서 제시된 전반적인 내용에 적극 동의하며, 실제적으로 매니페스토운동을 전개하고 있는 시민사회 활동가로서의 경험을 공유하는 차원에서 몇 가지 제안을 하고자 한다.

20대 총선을 코앞에 두고 있는 현 시점에서 매니페스토 정책선거 활성화 과제의 핵심은 대한민국 헌법을 중심으로 우리사회의 역사와 문화에 기반하여 전개되고 있는가(어디쯤 있고)와 방향 감각(어디로 가야 하는가)이다. 더 좁혀 말하면 정치 지체를 해소하기 위해서 전개되고 있는 민주적인 기제인 매니페스토운동이 대한민국 국체 규정인 민주공화국제도와 단임제 대통령제 국가에서 적합성을 보이고 있는가와 향후 방향성은 어떻게 설정할 것인가에 대한 사회적 합의와 통찰이다.

이를 위해 **단일한 두 가지 합의점**을 도출할 필요가 있다. 우선 ① **국고가 보조되는 곳에는 정책선거와 책임정당 구현의 책임을 부여한다는 원칙에 대한 합의**이다. 두 번째는 ② **의회민주주의를 구현하는 총선 등으로 범위를 넓히는데 집중할 것이냐 대통령과 지자체장에 국한되어 있는 현재의 제도를 정교히 하는 것에 집중할 것이냐에 대한 선택의 합의**다.

본 토론문은 매니페스토 활동가로서 경험하였던 것을 바탕으로 ▲국고가 보조되는 곳에 정책선거와 책임정당을 구현하는 책임을 부여하는 것과 ▲총선 등으로 매니페스토 범위를 확대하는 데 집중하는 것을 중심으로 논하고자 한다.

## 1. 정책보다 불의의 사건이 선거의 주요변수가 되는 문제점

- 정책의 생산과 유통, 소비를 위한 체력 및 체질개선

매니페스토 정책선거 활성화라는 목표와 분명한 변화의 객관적 증거에 대한 실증적 논의가 필요하다. 매니페스토 정책선거 활성화를 위해서는 유권자 정책이슈의 부각, 정당 혹은 후보들의 차이, 정책 이슈의 중요성 인식을 들고 있다. 이를 중심으로 2010년 6.2지방선거, 2012년 총선과 대선을 살펴보면, 아래 표와 같이 선거 초반은 매니페스토 정책선거로 선거 후반에는 불의의 사건이 주요변수가 되었음을 알 수 있다. 이는, 정당과 후보, 언론과 시민사회 모두 정책이슈를 지속하기 위한 체력이 문제이며, 선거 후반이면 어김없이 나타나는 변수들을 우리사회는 어

떻게 제어할 것인가의 과제가 남는다. 그럼에도 불구하고 6.2지방선거의 경우 부채가 급증했던 인천과 강원에서 현직 시장과 지사가 낙선하였고, 19대 총선의 경우에도 서울수도권에서 뉴타운, 재개발, 재건축, 특목고, 자사고 등을 공약하였던 현직 국회의원 전원이 낙선했다는 사건은 주목해서 살펴봐야 한다. 18대 국회의원들의 공약 완료율이 35.16%이고, 재선율이 38%라는 점도 주목해서 바라봐야 할 지점이다.

구 분	정책이슈	변 수
제5회 동시 지방선거	4대강, 세종시, 무상급식, 부채급증	천안함, 정당연합
19대 국회의원 총선거	일자리, 복지, 경제민주화	민간인 불법 사찰·김용민 파문
18대 대통령 선거	일자리, 복지, 경제민주화	후보 단일화·국정원 댓글

## 2. 정책정당대회와 매니페스토작성위원회의, 비례대표 경선 제도화

### - 국고보조금 활용 매니페스토작성위원회 구성 및 비례대표 공천 유도

정당에 보조금을 지급하고 정책생산에 30%를 할당하도록 하는 현행 제도를 활용하여 정책정당대회 유도 및 매니페스토작성위원회 설치 운영, 비례대표 경선 및 공약이력제 실시를 압박할 필요가 있다. 정책연구소의 매니페스토작성위원회가 제대로 위상을 갖추고 활동하기 위해서는 정당의 정체성과 부합하고 해당 정책분야별 전문성을 갖고 있는 인사들을 영입하여 활동하도록 하고, 이 인사들을 추후 정당이 비례대표 국회의원으로 공천하는 방안에 대해 크게 환영한다. 매니페스토본부는 정당공약 이력제(대통령 공약 실명제 및 이력제, 2013년 3월)와 비례대표 경선제도 도입(비례대표 순번결정, 2015년 3월)에 대한 법제화를 제안하고 있다. 정당의 매니페스토 작성과 승인 등을 공식화하고 제도화하는 노력은 매니페스토운동에서 필수적인 요소이다. 특히, 선거에서 유권자들은 정책정당에 한 표, 후보자 정

책에 한 표를 행사하는데, 선거에서 제시되었던 정당정책에 대한 이행검증은 거의 불가능한 상황이기에 이를 대통령 및 당대표를 포함한 비례대표의원들에게까지도 포괄적으로 책임을 부여할 필요가 있다.

### 3. 선거를 앞둔 시기의 전당대회, 매니페스토 발표 전제로 국고보조금을 지급

- 선거를 앞둔 시기의 국고보조금 전당대회 매니페스토 작성을 전제로 지급

정당의 매니페스토 작성 시기를 앞당기고 정례화 하는 방안은 전략적 모색이 필요한 지점이다. 공직후보자 선출을 위한 당내경선도 공직선거법을 준수해야 한다는 선관위의 유권해석이 있다. 전국선거를 앞두고 지급되는 정당보조금은 선거가 없는 해의 국고보조보다 상당히 크다. 따라서 대선과 총선, 지방선거 등을 앞둔 시기의 전당대회에서 매니페스토 작성과 발표를 전제로 국고보조금을 차등 지급하는 방안을 모색할 필요가 있다.

### 4. 과도적 매니페스토와 완결적 매니페스토로 구분

- 총선과 대선을 구분하기보다는 선거시기로 구분하여 접근

한국과 같은 대통령제 하에서는 정당의 매니페스토는 대선과 총선 중 어느 선거에 초점을 맞추어 작성할 것인가에 대한 논쟁은 19대 총선과 18대 대선의 연결과정을 살펴볼 필요가 있다. 대선의 경우 후보를 중심으로 치러지기는 하나 새누리당 대선공약집 공약가계부에서도 총선공약을 포함하고 있다고 표시하고 있는 것처럼 정당의 정강정책을 중심으로 정책이 개발되고 발표된다. 또한, 한국은 대통령제이기는 하나 정당을 운영하는 등, 내각제적 성격을 다수 포함하고 있고 입각 또한 향후 정치인의 입각이 확대될 것으로 보이는 시점이 있다. 다만 총선과 대선 중에 앞



서 치러지는 선거에서의 매니페스토는 과도적 측면이 강하고 차후에 치러지는 선거에서 완결적인 매니페스토가 제시된다는 우리 사회의 경험치로 이와 같은 논쟁을 구분하는 것이 정합성을 가질 수 있다.

## 5. 오픈프라이머리 국가보조와 예비후보자 매니페스토 제출 의무화 연동

- 오픈프라이머리 비용 400억, 예비후보자 매니페스토 제출 의무화와 연동

정당이 후보자 공천의 시기를 앞당길 수 있도록 노력하고, 공천의 과정에서 예비후보자들이 매니페스토를 제출하는 것을 의무화할 필요성에 대해서도 공감한다. 이를 해결하기 위한 접근방법으로는 혈세가 지급되는 곳에 의무를 부여하는 방식으로 접근할 필요가 있다. 여야는 ‘오픈프라이머리’에 일정부분 합의하고 있고, 오픈프라이머리가 개혁이나 퇴보냐의 논의에 앞서 현역 국회의원의 이익과도 합치성을 보이고 있어 제도화될 가능성이 높다. 그런데 오픈프라이머리에는 약 400억원의 국고가 보조되어야 하며, 국고가 보조되는 조건으로 예비후보자들의 매니페스토 제출을 의무화하는 제도화를 필수 여건으로 제안하여야 한다.

## 6. 매니페스토 분석과 평가, 연구기관 운영 등은 그 사회의 역량과 역할

- 선관위 산하 연구기관의 공약평가보다는 상호검증이 우선되어야

중앙선거관리위원회에 매니페스토를 적실성 있게 분석하고 평가할 수 있는 연구기관이나 팀을 운영하는 것과 비용-편익 분석을 하는 것에 대해서는 매우 신중할 필요가 있다. 매니페스토의 분석과 평가, 비용-편익 분석은 한국사회는 물론 외국의 경우에도 정확성에 대한 어려움이 있고, 결과 또한 주변상황에 따라 바뀔 수 있는 등 변수가 많은 작업임을 여러 사례를 통해 증명하고 있다. 따라서 이와 같은 과업을 선관위가 실행 하는 것은 이행과정에서 책임져야 할 사회적 부분이 너무 과대하

며, 그에 따른 압력을 선관위가 감당하기 어려울 것으로 판단된다. 이보다는 정당 간 후보간의 상호검증을 우선 촉발시키고 이를 학계와 시민사회가 재검증하는 방식으로 풀어나가야 할 것이다.

## 7. 우선순위와 이행원칙 등 포괄적 분석 필요, 공약가계부 제도화

- 선별적 분석은 맞춤형 정보제공의 위험요소 존재, 공약가계부 제도화

우선순위를 통한 차별화 분석을 크게 환영하면서도 전국공약 10개 정도, 그리고 후보자 차원에서는 지역공약 5개 정도를 우선순위별로 받고, 이 공약들의 재원에 대한 대차대조표를 중앙선거관리위원회가 사전에 받아 선거공보에 넣는 방안에는 심도있는 토론이 필요하다. 이와 같은 방법은 정당과 후보자가 맞춤형 공약을 제공함으로써 유권자 입장에서는 정당간 차별성을 구분하는데 더욱 어렵게 만들 수 있고, 전체공약이 아닌 정당에서 선별한 공약의 재원을 분석하는 것도 일정부분 유권자의 이해를 돕는데 도움이 될 수 있으나 오해를 부를 소지도 있다. 따라서 공약가계부(대차대조표) 작성 및 공개의 경우 10대 공약이 아닌 전체 공약에 소요되는 것을 이미 작성하여 공개한 경험이 있기 때문에 전체 공약의 공약가계부(대차대조표)를 선거공보에 넣는 것으로 방향을 재설정하는 것이 더욱 실효성이 높을 것으로 판단한다.

## 8. 서열화 등급화, 정부기관 의견 개선, 인쇄물 상세규정 폐지 등

- 자유로운 분석 및 평가원칙 찬성하나 신중해야 할 부분도 있어

서열화 등급화 금지를 완화하는 데에는 찬성하지만 전면적인 허용에 대한 부분은 논쟁점이 있다. 우선 언론과 학계, 시민사회는 유권자에게 어떤 정보를 줄 것인가와 유권자의 자유로운 선택권을 침해하지 않는 선이 어디까지냐에 대한 것이다.

정당이나 후보자가 제시한 정책이나 공약에 대한 평가시 서열화나 등급화하는 것을 금지하고 있는 선거법 제108조의 2 제2항은 결과적으로는 편향적이면서도 객관적 분석을 하는 것으로 치장하고 있던 우리의 언론환경에서 비롯되었다는 점도 토론해 봐야 할 지점이다. 특히, 서열화나 등급화를 허용하였을 경우 언론의 특성상 전체 후보를 객관적인 증거 없이 서열화할 가능성이 높고, 선거 이후에는 아무런 책임을 부여할 수 없다는 점에서도 고민점이다. 두 번째, 정부기관의 의견 개진에 대해서는 우리사회의 성숙도에 비추어 매우 부정적이다. 지난 19대 총선에서 기획재정부가 시도한 것은 복지공약 비용-편익 분석이다. 이는 정부기관 중에 기획재정부가 해야 할 일인지에 대한 논란도 있고, 특히 선거공약의 약 80%를 상회하는 개발공약에 대한 비용-편익 분석이 빠진 이유에 대해 문제제기가 필요한 지점이 있다. 선거 이후에 기재부가 현 정부의 공약 가계를 발표하는 과정에서 SOC분야를 원점에서 타당성 조사 및 전면 재검토하기로 한 것과 국정과제 구조조정의 핵심 분야로 설정한 것은 복지공약이 아닌 SOC분야였다는 점은 이를 반증한다. 세 번째 인쇄물 상세규정 폐지에 대해서는 자유로운 선거를 보장한다는 측면에서 환영하는 바이다.

## 9. 입법권과 국정감사권, 예산심의권을 중심으로 하는 국회의원 매니페스토

선거에 기반한 대의민주주의가 제대로 이루어지기 위해서는 국회의원과 지방의원의 포섭 없이는 거의 불가능하다. 이는 공직후보 출마자 수를 비교해 보더라도 포섭이 시급함을 알 수 있다. 따라서 국회의원을 포함하는 공직선거법 66조의 개정이 시급하다. 단순히 공약개수만을 비교해 보더라도, 총 83,367개의 공약 중에 국회의원과 지방의원의 공약이 78.94%에 이르고 있다는 점에서도 정책선거를 구현하기 위해서 국회의원과 지방의원을 포함하는 것이 얼마나 커다란 과제인가를 확인할 수 있다. 지난해 매니페스토본부가 공약이행 정보를 공개한 19대 지역구

국회의원 161명의 총선공약 4,416개를 분석한 결과, 완료된 공약은 12.16%에 불과했으며, 올해 동아일보가 매니페스토본부의 기준으로 19대 국회의 공약 이행완료율을 분석한 결과 14%였다는 점에서도 중요도를 가늠할 수 있다. 다만, 공직선거법 66조 개정 당시 입법권을 부여받은 국회에서 행정권을 위임받지 못한 입법부는 제외해야 한다는 논리가 있었으나 이는 반대로 공약을 이행하기 위한 방법으로 입법권과 국정감사권, 예산심의원을 위임받았다는 논리로 법 개정을 유도할 수 있다. 특히, 매니페스토본부의 제안으로 지난 19대 국회에서 주요정당이 의정활동계획서를 공천 기본서류로 채택한 바 있다는 데에서 주목할 필요가 있다.

구분	공약개수	구분	공약개수
대통령	307개	국회의원	8,936개
시도지사	2,138개	교육감	997개
시군구청장	14,108개	광역, 기초의원	56,881개

## 10. 문제는 돈이다. 공약가계부를 압박하는 이유가 그것에 있다.

현 정부의 대선공약에서 문제점은 증세 없는 복지 확대이며 표를 얻기 위해 선물 보따리로 풀어 놓은 지역개발공약이다. 중앙공약 201개와 지역공약 105개로 구성되어 있는 대선공약에 소요되는 재정을 살펴보면, 중앙공약에는 135조가 소요될 것이라고 주장하고 있고, 지역공약 105개에는 200조 가량이 소요될 것으로 분석되고 있다. 이는 국가부채 급증문제는 논외로 하더라도 2015년 나라재정이 376조 원이고 대통령의 재량 예산이 20%정도 된다고 보아도 75조2천억 수준이니 다수의 대선공약은 시작부터 이행가능성이 높지 않았다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 민선6기 단체장의 공약은 75조 5천억에 이르며, 국회의원과 지방의원 공약재정을 제외하여도 교육감 공약 30조를 포함하면 1,162조에 이르는 수치로 국가 한해 예산의 3배가 넘는 수치이다. 다만, 대통령 및 시도지사의 경우 공약가계부 공개를

압박하면서 대선의 경우 재정 규모가 1/3으로, 지자체 장의 경우 아래의 표와 같이 공약이행 재정 규모가 순차적으로 줄어들고 있기 때문이다.

구분	민선5기	민선 6기	증감
시도지사 공약이행 재정	470,309,530백만원	333,731,923백만원	-136,577,607백만원
시군구청장 공약이행 재정	442,476,701백만원	421,567,049백만원	-20,909,652백만원
공약이행 재정 합계	<b>912,786,231백만원</b>	<b>755,298,972백만원</b>	<b>-157,487,259백만원</b>

다가오는 총선에 행정권을 가진 대통령과 단체장의 공약가계부(대차대조표)가 아닌 비용 추계서 공개를 제도화할 수 있다면 예산조성권이 없는 국회의 폐이고 입법 논란 등의 문제도 해결하면서 실효성과 실현가능성이 높은 정책공약으로 경쟁하는 선거환경을 조성할 수 있다는 확신이 있기 때문에 공약가계부에 집중하고 있다.

## 11. 맺음말

입법권을 위임하는 총선과 관련한 비정책적 요소들을 제거하는 노력이 실효성을 거두려면 선관위와 학계, 언론, 시민사회 등이 자신의 자리에서 제 역할을 하고, 대한민국 헌법을 중심으로 우리사회의 역사와 문화에 기반하여 전개되고 있는가(어디쯤 있고)와 방향 감각(어디로 가야 하는가)이 중요하다. ‘누가, 어떻게 고양이 목에 방울을 달 것인가?’의 정교한 전략 또한 필요한 부분이다. 이를 위해 단일한 합의점을 도출할 수 있는가와 어느 부분에 집중할 것인가도 중요한 부분이다. 다만, 대의민주주의가 이상적으로 운영되기 위한 노력들은 긴 호흡으로 접근하는 인내가 필요하며, 가시적인 성과를 목표로 조급하거나 성급하면 안 된다는 생각이다. 이와 같은 이유로 매니페스토운동을 지속하고 있는 활동가로서 이번 토론이 ▲국고가 보조되는 곳에 정책선거와 책임정당을 구현하는 책임을 부여하는 것과 ▲총선 등으로 매니페스토 범위를 확대하는 데 집중하는 합의를 도출할 수 있는 계기가 되길 기대한다.



## 정책선거의 과제와 제도적 개선방안

강 성 배 \_ 중앙선거관리위원회 정당과장





토론 2-4

## 정책선거의 과제와 제도적 개선방안

강 성 배 (중앙선거관리위원회 정당과장)

### 1. 매니페스토 운동

우리나라의 매니페스토 운동은 2000년대 초반의 낙천낙선운동과 같은 인물중심의 부정적 선거캠페인이 2006년 지방선거를 계기로 정책공약에 대한 비교분석 및 검증평가라는 발전적 형태로 진화된 시민운동에서 비롯되어 발전되어 왔다.

더불어 공직선거법이나 정당법에서도 정책중심의 선거문화를 실천하기 위한 다양한 제도들이 마련되어 왔으나, 아직까지 정책선거가 정착되지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있는 상황이다. 유권자들도 선거전에는 정책공약을 고려하여 투표하겠다는 의견을 제시하는 비율이 높지만, 실제로는 정당이나 인물 등을 고려하여 투표하는 것으로 나타나고 있다<sup>1)</sup>.

대의민주주의에서 선거를 통해 대리인을 선출하는 과정에는 정당, 인물, 정책공약, 유권자와의 연고 등 다양한 요인들이 작용한다. 국민주권의 원리가 제대로 작동하기 위해서는 후보자에 대한 충분한 정보가 유권자에게 주어짐으로써 헌법에 제시된 유권자의 알권리가 실현되어야 할 것이다. 유권자는 자신이 지지하고자 하는 후보자의 소속 정당과 인물 됴됨이를 넘어 그가 제시하는 미래의 청사진과 비전을 검증하는 절차를 거쳐 올바른 선택을 할 수 있어야 한다.

조진만 교수가 발제문에서 언급했듯이 우선적으로 정당과 후보자들은 유권자들

1) 중앙선거관리위원회. 『제19대 국회의원선거에 관한 유권자 의식조사』. 2012.

에게 자신의 철학과 비전을 담은 정책들을 제시하여 선택을 받아야 한다. 그리고 선거에서 승리한 정당과 후보자들은 임기 중 공약한 정책들을 충실히 지키기 위해 노력해야 하고 차기 선거에서 그에 대한 공과(功過)를 유권자들로부터 엄정하게 평가받아야 한다. 그래야만 정책선거와 책임정치가 이루어진다.

매니페스토는 정책에 반영되는 것을 전제로 유권자와의 약속이라는 측면에서 정책선거와 책임정치를 보장할 수 있는 것이며, 매니페스토 운동 또한 민주주의 발전과 상호간의 불가분의 관계를 가진다고 할 수 있을 것이다.

올해로 매니페스토 운동이 도입된 지 10년이 되었다. 정당의 싱크탱크로 상징되는 정책연구소의 발전과 정책선거 활성화를 위해 새로운 해법을 모색해 보아야 할 것으로 보인다. 그간 중앙선거관리위원회에서 정책선거 촉진을 위해 제출한 다양한 법 개정의견을 중심으로 정책선거 활성화 방안에 대해 논의하고자 한다.

## II. 정책선거 활성화를 위한 제도적 개선방안 논의

### 1. 정당중심의 매니페스토

정당정치가 확립된 영국이나 미국의 경우 정당의 매니페스토<sup>2)</sup>가 중요한 의미를 가진다. 영국은 집권당이 정부가 되는 의원내각제의 특성상 정당의 매니페스토는 더 중요한 의미를 지닌다. 영국에서는 정당 내의 제도화된 시스템에 따라 수년에 걸친 다양한 작성과정을 거쳐 각 총선거가 있을 때마다 정당의 매니페스토가 발표되고 전 국민의 50%가 매니페스토를 제대로 읽는다고 답할 정도로 유권자의 관심도 높다.<sup>3)</sup> 미국의 주요 정당은 4년마다 정당의 강령(Platform)에 구체적인 정권 공약을 담아 전당대회 등을 통해 발표하고 있으며 후보자는 정당의 강령을 중심으

2) 미국의 경우 매니페스토가 정당강령(Platform)이라는 개념으로 사용되고 있다.

3) 카나이 타츠키. “매니페스토의 탄생”. 2006. 다산초당

로 선거운동을 하는 것으로 알려져 있다.<sup>4)</sup>

일본의 경우 2003년 지방선거에서 지방자치단체장 후보자 중심으로 매니페스토 운동이 도입되었으나 국가선거로까지 확대되면서 정당의 매니페스토 또한 중요한 비중을 차지하고 있다. 실제로 2009년 8월 일본 민주당은 매니페스토를 통해 정권 교체에 성공하였으나 이후 매니페스토 불이행에 따른 유권자의 실망으로 2012년 12월 3년여 만에 실각하기도 하였다.

우리나라 또한 지방선거에서 매니페스토가 도입되었지만, 이미 국가선거로까지 확대된 만큼 정책정당화를 위한 정당의 노력이 절실한 상황이다. 정당에 설치된 정책위원회나 정책연구소의 역할이 중요한 시점이다. 더불어 정책연구소에는 국고가 지원되는 만큼 정책연구소의 연구결과나 발간물 등은 모든 유권자들에게 공개하여 공유할 수 있게 하여야 할 것이다.

정당은 자당의 정체성과 유권자의 의사가 반영된 매니페스토를 꾸준히 개발하여야 하며, 임기만료 선거의 일정시점에 주기적으로 정책비전을 발표함으로써 확고한 실천의지를 보여주어야 한다. 또한 정당의 매니페스토에는 집권 후의 정책방향을 유권자들이 쉽게 인식할 수 있는 정도로 구체적인 내용을 담아야 한다. 이를 바탕으로 정당 소속 후보자들이 경선단계부터 자연스럽게 매니페스토를 통한 경쟁을 할 수 있도록 해야 하며 정당의 매니페스토를 반영한 후보자의 개별 공약을 마련할 수 있도록 후보자를 조기에 공천하는 것도 제도화되어야 할 것이다.

## 2. 정당과 후보자의 정책공약 공개

중앙선거관리위원회(이하 “선관위”라 한다)는 정책선거 촉진활동의 일환으로 2006년 지방선거부터 정당과 후보자의 정책공약을 공개하여 왔으며, 주요 정책에 대한 정당이나 후보자의 입장을 공개하기도 하였다.

4) 한국정당학회, “한국형 매니페스토 기반구축과 정책선거 활성화”, 2014.

2014년 치러진 제6회 지방선거에서도 ‘정책공약알리미’ 사이트(policy.nec.go.kr)를 통하여 정당의 10대 정책 및 시·도별 5대 공약, 지방자치단체장과 교육감 후보자의 5대 공약 그리고 비례대표를 제외한 모든 후보자들의 선거공보를 공개한 결과 248만 여명이 사이트를 방문하여 공약정보를 조회한 바 있다. 이는 구체적인 정책이나 공약 없이 선거슬로건이나 특정 정치인에 의한 인물선거 또는 연고주의나 비방혹색 선전 등 네거티브 방식으로 치러진 과거의 선거 관행을 개선하여 정책선거를 촉진하고 유권자의 선택을 돕고자 한 것으로 어느 정도 효과가 있었던 것으로 볼 수 있다.

〈표 1〉 정당과 후보자의 정책공약 등 공개상황

선거명	정당정책	후보자공약
제4회 지방선거 (2006년)	정당의 10대 정책과 10대 선거공약 (5개 분야 주요정책에 대한 입장 포함)	광역(16) 및 기초(27) 43개(참공약 선택하기 집중지원 선거구) 지방자치단체장 후보자의 5대 공약
제17대 대선 (2007년)	정당의 10대 정책과 20대 선거공약 (5개 분야 주요 정책에 대한 입장 포함)	후보자의 20대 공약
제18대 국선 (2008년)	정당의 10대 기본정책과 10대 선거공약(20개 항목의 정책이슈에 대한 입장 포함)	지역구후보자의 5대 공약
제5회 지방선거 (2010년)	정당의 10대 정책과 시도별 5대 공약	지방자치단체장(교육감 포함) 5대공약 및 선거공약서
제19대 국선 (2012년)	정당의 10대 정책(5개 분야 주요 정책에 대한 입장 포함)	지역구후보자의 5대 공약 및 선거공보
제18대 대선 (2012년)	공개안함	예비후보자(후보자)의 10대 공약 (주요 정책에 대한 입장 포함) 및 선거공보, 선거공약서
제6회 지방선거 (2014년)	정당의 10대 정책과 시도별 5대공약	지방자치단체장(교육감 포함) 후보자 5대 공약 및 선거공약서(광역 및 교육감 예비후보자 5대 공약), 비례대표 제외 모든 후보자의 선거공보

대통령과 지방자치단체장 선거에 대한 매니페스토 규정은 2007년 이후 공직선거법에 도입되었다. 다만, 국회의원과 지방의원의 매니페스토에 대한 규정은 제외되었다. 이에 대해 2013년 국회매니페스토연구회 회장인 윤후덕 국회의원에 의해 국회의원과 지방의원에게도 의정활동계획에 대한 매니페스토를 적용토록 하는 공직선거법 개정안이 발의된 바 있으나, 더 이상 논의되지 못하고 있는 상황이다.

국회의원이나 지방의원은 합의제 기관의 구성원으로서 대통령 또는 지방자치단체장처럼 예산집행권과 정책집행권이 없어 개인적인 매니페스토의 제시가 현행제도와 부합하지 않는 측면이 있다. 다만 국회의원이나 지방의원도 국가나 지방자치단체의 업무감사와 예산결정권한 등을 바탕으로 지역단위의 정책집행에 기여하거나 국가 또는 지역발전을 위한 의정활동계획을 정책비전으로 제시할 수 있다는 측면에서 논의의 가능성은 있다고 본다.

### 3. 정당과 후보자 등의 정책공약 홍보허용과 유권자의 알권리 보장

2007년 이후 공직선거법 개정을 통하여 대통령과 지방자치단체장선거에서 선거공약서의 배부와 예비후보자공약집 판매가 허용되었으며 예비후보자홍보물의 100분의 50 이상을 매니페스토 공약으로 작성하도록 의무화되었다. 더불어 정당의 정책공약집 판매도 허용하고 있다.

선거공약서의 경우 배부시기와 수량이 한정되어 있고 예비후보자공약집은 통상적인 방법의 판매만을 허용하고 있다. 이마저도 국회의원선거와 지방의원선거에서는 배부나 판매가 허용되지 않고 있어 자서전 판매는 허용되고 공약집 판매는 불가하다는 모순도 발생하고 있으므로 작성 대상 및 배부기간 확대 등이 필요한 상황이다. 또한 정당의 정책공약집은 통상적인 방법 외에도 정당의 당사나 공개장소 연설대담장에서의 판매까지 허용하고 있으나 판매방법 제한을 더 완화할 필요가 있다.

선관위에서는 선거공보와 선거공약서를 통합하여 매니페스토가 포함된 선거공보를 후보자정보자료와 함께 매세대에 발송하도록 하고, 선거가 임박한 시기에 정당의 정강·정책의 신문광고, 정강·정책의 방송연설, 정책공약집, 정강·정책홍보물 등의 횟수·시기·종수·배부방법 등에 대한 제한내용을 삭제하여 정당의 정책홍보 활동을 활성화하자는 개정의견을 제출하였으나 반영되지 않았다. 즉, 병역·전과·납세·체납 및 재산 등 후보자 정보공개자료를 선거공보 2면에 게재하여 제출하던 것을 후보자 정보자료를 별도로 작성하여 제출하게 하고, 선거관리위원회는 제출된 원고를 그대로 유권자가 비교하면서 볼 수 있는 형태로 인쇄하여 매세대에 발송하자는 것이다. 이로 인해 유권자들은 정당과 후보자의 공약에 관하여 객관적이고 공정한 정보를 쉽고 편리하게 제공받을 수 있을 것이다.

더불어 정당의 정강·정책의 신문광고나 방송연설, 정책공약집, 정강·정책홍보물 등에 대한 제한을 완화하여 정당이 다양한 방법을 통하여 정책을 홍보할 수 있도록 허용하자는 것이다.

#### 4. 유권자와 후보자간의 대면에 의한 소통활성화를 통한 정책선거 유도

매니페스토 운동이 도입된 2006년 이후 유권자들의 의식조사결과, 선거 전에는 정책이나 공약을 보고 투표하겠다는 의견을 제시하는 비율이 높지만 실제 투표는 정당이나 인물 등을 보고 투표하는 비율이 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 투표하기 전에 유권자가 후보자와 정책을 통한 충분한 의사소통을 하지 못한 결과를 반증하는 결과라고 볼 수 있다.

〈표 2〉 선거별 유권자의 후보자 선택요인

(단위: %)

선거명 결정요인	2006 4회 지선	2007 17대 대선	2008 18대 국선	2010 5회 지선	2012 19대 국선	2012 18대 대선	2014 6회 지선
인물/능력	36.1	41.6	34.2	33.3	30.8	28.8	37.3
정책/공약	23.7	33.7	30.8	29.3	34.0	44.6	33.5
정당	16.4	8.0	15.8	14.6	13.8	4.8	14.6
조사 시기	2006.5.8-9 (선거 전)	2007.11.18-19 (선거 전)	2008.3.15-16 (선거 전)	2010.5.10-11 (선거 전)	2012.3.19-20 (선거 전)	2012.11.16-17 (선거 전)	2014.5.12-13 (선거 전)
인물/능력	35.2	37.8	28.0	30.0	24.8	26.4	31.0
정책/공약	11.5	38.8	30.9	32.8	38.1	48.7	40.4
정당	37.8	9.2	15.6	15.2	16.5	4.8	15.6
조사 시기	2006.6.2.-12 (선거 후)	2007.12.9 (1일간, 선거 전)	2008.4.3-4 (선거 전)	2010.5.24-25 (선거 전)	2012.4.1-3 (선거 전)	2012.12.6-7 (선거 전)	2014.5.25-26 (선거 전)
인물/능력	31.6	39.2	33.5	35.2	34.6	45.5	35.7
정책/공약	18.0	27.1	14.6	18.1	16.1	27.4	26.4
정당	32.6	18.1	36.6	30.1	39.8	17.6	28.7
조사 시기	2006.7.3-4 (선거 후)	2007.12.20- 1.7(선거 후)	2008.4.10-29 (선거 후)	2010.6.3-24 (선거 후)	2012.4.12-21 (선거 후)	2012.12.20- 1.9(선거 후)	2014.6.5-25 (선거 후)

출처: 전국 유권자의식 조사(중앙선거관리위원회)

이에 선관위에서는 유권자와 후보자·예비후보자가 참여하는 직접 대면에 의한 옥내 정책토론회 개최와 언론기관 및 단체의 후보자 등 초청 대담·토론회를 상시 허용하는 내용의 개정의견을 제출하였으나 반영되지 못하였다.

후보자나 예비후보자가 정책토론회를 통해 자신의 정견이나 공약을 설명하고 참석한 유권자와 자유롭게 토론하는 과정을 통해 쌍방향 의사소통을 활성화함으로써 유권자의 알권리를 보장하되 이의 남용방지를 위해 사전신고제로 운영하자는 것이다.

또한 언론기관 및 선거운동을 할 수 있는 단체는 선거운동기간 중에 후보자 등을 초청하여 대담·토론회를 개최할 수 있고, 언론기관은 선거운동기간 전이라도 법

에 정한 일정 시기부터 입후보예정자를 초청하여 대담·토론회를 개최할 수 있는 것을 개선하여 언론기관 및 단체는 언제든지 후보자 등을 초청하여 대담·토론회를 개최할 수 있도록 함으로써 정책선거를 유도하고 유권자와의 의사소통을 확대 하자는 것이다.

#### 5. 정책공약에 대한 검증평가 활성화

공직선거법 제108조의2 제2항은 언론기관이나 선거운동을 할 수 있는 단체가 정당·후보자의 정책이나 공약에 관하여 비교평가하고 그 결과를 공표하는 경우 점수를 부여하거나 순위 또는 등급을 정하는 등의 행위를 금지하고 있어 정책공약에 대한 부실검증의 원인으로 작용하고 있다.

이의 입법취지는 언론이나 단체의 불공정하고 편향적인 평가결과 공표를 방지하고자 하는 것으로 그 입법목적의 정당성은 수긍할 여지가 있다. 그러나 이로 인해 검증평가 과정에서 자연스럽게 발생할 수밖에 없는 순위나 등급부여가 제한됨으로써 실효성에 의문이 있으며, 언론의 자유와 단체의 표현의 자유가 제한을 받고 유권자의 알권리가 제약되어 정당이나 후보자를 제대로 판단하기 어렵게 하고 있다.

이에 대하여 선관위에서는 정책선거 활성화를 위하여 정책·공약 평가 시 순위나 등급을 정할 수 있도록 하는 등 서열화 금지규정을 폐지하자는 내용의 개정의견을 제출하였으나 반영되지 못하였다.

서열화와 등급화를 금지하는 규정은 매니페스토 이행평가도 어렵게 하고 있다. 매니페스토 정책선거의 정착을 위해서는 당선자의 임기 중에도 공약이행여부에 대한 평가시스템이 구축되어야 하나 지방자치단체 상호간의 비교평가를 함에 있어 서열화나 등급을 부여한 경우 지방자치단체장이 대부분 차기 지방선거 또는 국가선거의 입후보예정자이므로 서열화 금지 규정에 위반되는 상황이 발생할 수 있기 때문이다.



언론과 단체의 다양한 사상과 의견들이 정책과 공약 검증평가에 반영되고 이를 유권자가 취사선택할 수 있도록 보장해야 정책선거가 활성화될 수 있으며, 언론의 불공정한 행위에 대응할 제도도 마련되어 있다는 측면<sup>5)</sup>에서 이에 대한 재검토가 필요한 상황이다.

영국이나 미국, 일본 등 다른 선진국가에서도 이를 제한하는 조항은 없으며, 매니페스토가 발표되면 언론, 연구소, 시민단체, NGO 등 다양한 단체에서 자유롭게 매니페스토를 분석평가하여 그 결과를 공표하고 있다. 매니페스토에 대한 다양한 평가가 보장된다면 발제자가 제안한 매니페스토평가기구를 별도로 둘 필요도 없을 것으로 보인다.

### III. 토론을 마치며

대통령제에 지방자치제도를 가미한 우리나라의 정치구도 특성상 장기적으로는 정당중심의 매니페스토가 정착되는 것이 바람직할 것으로 보인다. 다만 지방자치가 실시되는 상황에 맞추어 지방자치단체별로 지역단위의 책임정치를 위한 매니페스토가 제시되는 것도 필요할 것이다.

정책선거 정착을 위해서는 정당과 후보자가 중심이 되어 매니페스토를 실천함으로써 유권자의 관심을 정책으로 전환시켜야 하고 유권자도 관전자가 아닌 참여자의 입장에서 정책을 제안하고 정책입안에 참여하는 방식으로의 사고 전환이 필요하다.

선관위에서는 2014년 실시된 지방선거에서 유권자가 중심이 되는 한국형 매니페스토인 K-Manifesto의 정착을 목표로 중앙과 시·도별로 학계와 언론 및 시민

5) 공직선거법은 선거보도의 공정성을 확보하기 위하여 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회 및 인터넷선거보도심의위원회 제도를 두고 있다(공직선거법 제8조의2부터 제8조의6까지 참조).

단체가 참여하는 매니페스토 추진협의체를 구성하고 다양한 정책선거 확산사업을 추진한 바 있다.

내년과 내후년에는 총선과 대선이 연이어 실시된다. 정책선거 정착을 위해서는 우리 모두의 노력이 필요하다. 이제는 매니페스토가 도입된 지 10년 가까운 세월이 흐른 만큼 정당과 후보자 그리고 유권자 모두 정책선거 앞으로 한 걸음씩 더 나아가는 적극성이 필요할 것으로 보인다.

**“매니페스토! 유권자의 백년대계를 포용할 수 있는 정책이 필요한 시기이다.”**



*MEMO* ◆

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



