

2013 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

서울시의원 공약실천 조례와 제도 정비방안 연구

2013. 09.



서울특별시의회

SEOUL METROPOLITAN COUNCIL

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「서울시의원 공약실천 조례와 제도 정비방안 연구 - 국내 지자체와 지방의회 사례 비교분석을 통한 대안개발」의 최종보고서로 제출합니다.

2013. 09.

- 연구기관 : 한국매니페스토실천본부
- 책임연구원 : 이창언 연세대학교 연구교수
- 연구원 : 유문중 수원그린트러스트 상임이사
김민정 한국환경사회학회 총무
- 보조연구원 : 홍승표 한국매니페스토실천본부 부장
이득현 수원그린트러스트 팀장
- 자문위원 : 서윤기 (서울시의원)
손혁재 (수원시정연구원 원장)
신윤관 (전 푸른경기21실천협의회 사무처장)
이종훈 (전국지속가능발전협의회 사무총장)
정용덕 (서울대학교 교수)
지영림 (서울시의회 입법담당관)
이혜영 (서울시의회 운영위원회 전문위원)
김홍진 (서울시 기획담당관 시정계획팀장)

(요약문)

‘서울시의원 공약실천 조례와 제도 정비방안 연구’

한국매니페스토실천본부

요 약

I. 서론

1. 연구의 배경과 목표

가. 연구 목표와 방향

최근 공약실천을 위한 광역과 기초 지자체의 노력은 매우 활발하다. 전라남도는 2012년 12월에 「전라남도지사 공약사항 관리조례」를 제정하여 ‘공약사항 실천계획 수립’, ‘공약이행 평가단’ 활동 등을 추진하고 있다. 광주광역시 동구·서구·남구·북구와 부산광역시 수영구 등의 기초지자체는 ‘공약실천을 위한 기본조례’를 제정하여 운용하고 있다. 서울특별시는 「희망 서울 시정운영위원회 설치, 운영 규칙」(2012년 5월 31일 제정)을 제정해서 주요공약사항의 실천에 관한 서울시장의 자문에 응하도록 하고 있다.

그러나 선거 때 유권자에게 여러 공약을 발표하는 서울시의원은 공약 실천을 위한 어떠한 제도적 기반도 갖추지 못해 책임 있는 공약실천 활동을 추진하기에 어려운 상황에 처해 있다. 이러한 현실적 상황을 극복하기 위해서는 서울시의원의 공약실천을 개별 의원의 의지와 능력이 아닌 제도와 시스템을 구축하여 시민과의 소통을 활성화하고 신뢰를 강화해 나갈 수 있는 조례와 제도적 기반을 마련하는 일이 시급하다.

따라서 본 연구는 첫째, 서울시의원과 광역지방의원의 공약 내용을 유형별로 분류하고 그에 따른 이행 결과를 분석하여 대안 개발에 활용하고, 둘째, 타 지자체와 지방의회의 공약실천을 위한 조례와 규칙, 제도를 조사, 연구, 분석한다. 셋째, 지자체장과 광역지방의원의 공약이행 현황 및 공약이행을 위한 활동 사례를 비교, 분석하여 대안 개발에 활용하고, 마지막으로, 그 결과를 바탕으로 기존 서울시의회 조례 및 제도를 활용하는 방안과 별도의 조례 제정 및 제도 마련 방안을 비교 검토한 후 서울시의회에 적합한 방안을 제출한다.

나. 연구의 범위 및 방법

본 연구는 매니페스토 운동에 대한 문헌자료와 공약실천을 위한 활동 사례에 대한 심층 조사와 비교를 실시하였다(기관, 지역 간 비교를 통한 유사성과 차이점의 규명(comparative

analysis)).

본 연구는 포커스 그룹 인터뷰나 관계자에 대한 인터뷰를 진행하였다. 한편, 연구의 질적 내용과 대안성을 확보하기 위해 매니페스토 운동 전문가로 자문단을 구성하고, 이들의 자문을 연구단계별로 수렴, 반영하였다(질적·양적 연구방법의 조합을 통한 통합적 접근(triangulation)).

본 연구는 민선 4~5기 전 기간을 총괄한 연구결과라 할 수 있다. 이를 통해 서울시의회의 공약실천 조례 및 제도 구축 방안을 담은 입법계획을 개발하고자 하였다(순차적 누적적 연구(sequential and cumulative research)).

다. 연구내용

서울시의원들의 공약 이행을 높이기 위한 제도화 방안 연구를 위해 먼저 서울시의원의 공약내용을 유형별로 분류하고 실현 가능성을 검토하였다. 서울시의원은 25개 구별 제1선거구의 당선자의 제1순위 공약 25개를 활용하였으며, 광역의원 사례는 2011년과 2012년 공모전에 참여한 80명의 공약 내용별 이행 결과를 분석하였다. 여기에 더해 광역의원 공약 내용별 이행현황을 분석하기 위하여 공약 이행을 촉진하기 위해 실시하고 있는 「한국매니페스토실천본부 지방의원 약속대상 공모전」 사례를 분석하여 공약 내용별 이행 현황을 비교, 분석하여 대안 개발에 활용하였다.

한편, 광역과 기초지자체와 지방의회에서 현재 제정·운영되는 자치법규와 규칙을 조사, 분석하여 공약 이행을 위한 제도화의 흐름을 파악하고, 지자체별 법규와 규칙 내용을 비교, 분석하여 서울시의회 실정에 맞는 제도화 방안을 도출하였다. 연구과정에서 기존의 기초지자체의 법규와 규칙이 광역지자체보다 더 많은 주민참여를 확보하기 위해 노력하며 공약 이행을 위한 활동도 다양하게 규정하고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 서울시의회(광역)에 적용하기 위해서는 실현가능성을 위한 면밀한 검토가 필요하다. 따라서 공약 이행을 위한 구체적 활동사례는 지자체장의 활동사례를 중심으로 검토한 후, 광역 지방의원들의 활동사례와 의원별 인터뷰, 광역의원 의정활동계획서, 약속대상 공모전 사례 등을 조사, 분석하여 발전적 대안을 도출하였다.

본 연구는 서울시의원 공약 이행을 위한 제도화 방안을 도출하기 위하여 1) 공약내용의 유형화와 그에 따른 이행 현황 분석, 2) 자치법규 및 규칙 비교, 검토를 통한 서울시의회 적용방안 모색, 3) 공약 이행을 위한 활동 사례 조사, 분석을 통한 제도화 추진 방안 개발을 주 내용으로 진행하였다.

2. 역사적·이론적 고찰

가. 시민사회의 제4의 선택, 매니페스토

1) 거버넌스와 매니페스토

매니페스토 선거에서 제시되는 지속 가능한 지역 발전 비전과 정책은 시민사회의 참여와 합의로 만들어져야 실현 가능성이 제고되는 동시에, 공약에 대한 책임을 행정과 시민사회가 공유한다는 의미가 있다(박재욱, 2010). 따라서 매니페스토의 목표가치인 지속가능성 실현에 있어 거버넌스 체제는 가장 효과적이고 민주적인 제도적 양식으로 평가되고 있다.

2) 민주주의와 매니페스토

매니페스토가 지향하는 민주주의는 ‘심의민주주의’라 할 수 있다. 심의민주주의는 공공 정책 결정 과정의 민주적 절차에 보다 많은 관심을 둔다. 성찰성이 전제된 ‘심의민주주의’는 공적 담론의 성격을 선호의 집합에서 공동의 문제 해결 모색으로 전환해줌으로써 오늘날 우리 사회가 안고 있는 문제에 대한 갈등 해결 능력(problem solving)을 높여준다.

3) 신뢰와 매니페스토

매니페스토도 정보 공유, 반복적인 상호작용과 상호 의존성을 높이기 위한 네트워크 수립, 공동 정체성 확보, 책임성과 성찰성을 높여 신뢰를 확보하고자 한다(유문종·이창언·김성균, 2011). 매니페스토 운동은 선거문화와 정치문화를 바꾸자는 데에 궁극적 목적이 있다. 우선적으로 정당과 후보로 하여금 구체적인 정책목표와 방안 즉, 매니페스토를 명시하도록 유도함으로써 정책정당화를 도모한다. 이것에 대한 정책공약 평가는 유권자들로 하여금 정책에 기반을 둔 선택을 하도록 도와준다.

4) 참여와 매니페스토

매니페스토는 시민사회와 정치사회(지자체, 지방의회, 정당)가 모두 주도하며 ‘견제’, ‘비판’, ‘주창’적 성격을 띠는 비전과 대안에 보다 무게를 둔다. 또한 매니페스토는 참여자의 자발성이라는 차원에서 볼 때 기존의 관의 일방적 주도가 아니라 시민성을 가진 시민의 능동성에 기초한 공동 협력적 참여이다. 매니페스토는 지자체와 지역 주민이 공동으로 상호 협력하여 책임을 지고 문제를 풀어나가는 형태의 주민참여이다. 제도적 뒷받침 여부를 기준으로 구분할 때는 매니페스토는 제도적 참여에 속한다고 할 수 있다.

나. 매니페스토 제도화 현황

1) 공직선거법 개정 현황

매니페스토 선거를 실천하기 위한 공직선거법은 세 차례 개정되었다. 하지만 공직선거법의 개정 속도와 지자체의 실천 노력을 비교해보면 여전히 정당의 변화는 더디다.

2) 정당의 매니페스토 현황

공직 후보자 공천 과정에서 정책 토론을 활성화하며, 조기에 공천자를 확정, 발표하여 유권자들이 최소한의 검증 시간을 가질 수 있도록 배려해야 하며, 소속 당의 매니페스토와 후보자의 매니페스토가 일정한 연계성을 갖추어 유권자에게 발표될 수 있도록 당헌, 당규에 규정해야 한다는 제안에 대해 아직 각 당은 별다른 변화가 없어 보인다. 다만 ‘5회 지방선거’에서 공천자들이 제출하는 서류에 매니페스토 제출을 의무화한 것은 의미 있는 변화라고 할 수 있다.

3) 지자체 매니페스토 현황

우리사회 매니페스토운동은 민선5기 지방선거를 통해 분명하게 정착되었다. 지난 민선5기 지방선거에서는 선거공보물의 1/2이상을 정책공약 내용으로 작성토록 하여 매니페스토가 준비되지 않은 후보자는 주민의 선택을 받기 어려워졌다. 최근 각 정당의 공직후보자 공천 방안에는 매니페스토 평가 결과의 반영이 포함되었다. 2008년 6월에 발표된 평가결과에 따르면 230개 기초지자체 중 160개(약 72%) 지자체가 공약을 공개하지 않거나 애매모호한 정보만을 공개하고 있었으나 민선5기 1년차 평가에서는 214개 지자체 중 198개(약90%) 지자체가 정보를 공개하고 있는 것으로 확인되었다. 또한 2008년 10월 당시 공약이행을 위한 관련 규정을 갖추고 있는 지자체는 36개에 불과하였으나 2011년 5월 현재는 67개 지자체로 두 배가 확대된 상태다.

다. 지방의회와 조례제정

조례란 지방의회가 제정하는 법규로서 헌법 제117조에 의하여 포괄적으로 부여된 자치입법권이므로 조례제정을 위하여 개별적인 법률의 위임이나 수권을 필요로 하지 않는다. 지방의회의 조례 입법권한은 전속적 권한이며 의결이 필수적인 사항이다. 지자체는 법률을 집행하고 자치행정을 실시함에 있어서 기존 법령만으로는 불충분하다고 생각될 때에는 특정 지자체에만 적용되는 조례를 제정할 수 있다.

II. 광역 지방의원 공약 내용과 유형별 이행 결과 분석

1. 서울시의원 공약 유형별 이행 결과 예측과 실천 방향 검토

본 연구는 권한과 책임을 중심으로 서울시의원들의 공약을 5개로 유형화하였다. 그것은 첫째, '지방의원 추진형' -서울시의원이 독자적으로 추진해 나갈 수 있는 사업(비예산 사업이나 소요되는 비용을 시민이나 기업 등의 기부금이나 협찬 등을 통해 추진할 수 있는 사업), 둘째, '구청장 협력형' -구청장 권한으로 추진할 수 있는 사업으로 예산규모가 작은 사업, 셋째, '서울시장 협력형' -서울시장 권한으로 추진할 수 있는 사업으로 예산규모가 다소 큰 사업, 넷째, '국회의원 협력형' -중앙부처의 권한으로 추진할 수 있는 사업으로 국고지원이 있어야만 추진될 수 있는 사업, 다섯째, '국가 사업형' -대통령이나 국무총리의 권한으로 추진될 수 있는 사업으로 국민적 동의를 필요하여 대규모 국고가 지원되는 사업으로 유형화하여 공약 실현성을 평가하여 유형별 공약이행을 위한 차별적 접근 방식이 필요함을 제안한다.

시의원이 약속한 공약을 이행할 수 있는 좋은 조건은 같은 지역의 구청장, 서울시장, 국회의원이 비슷한 공약을 내걸고 협력하여 추진하는 것이다. 다시 말해, 국가정책이나 상위계획과 시의원이 추진하는 사업의 목적과 취지, 내용이 유사하다면 공약의 실현성은 더욱 높아질 것이다. 그러나 반대의 경우에는 공약의 실현성은 낮아질 것이다.

공약 유형화 작업은 공약이행의 실현성을 판단하는 출발지점이 되지만, 다른 한 편으로는 서울시의원들이 공동으로 구청, 서울시, 국회의원 및 중앙부처와 협력 방안을 모색해 나갈 수 있는 집단적 활동의 근거를 제공할 수도 있다. 또한, 공약 유형화는 공약이행을 점검하고 평가하는 과정에서도 개별화된 공약 검증과 평가에 따르는 시간과 비용을 절감해주고 동일한 수준에서 상호 비교, 검토할 수 있는 자리를 제공함으로써 효과적인 공약이행 점검과 평가 작업을 촉진할 수 있다.

시의원(25인) 1순위 공약 연계성 분류를 통해 얻은 결론은 다음과 같다.

첫째, 상위계획과의 적합성, 재원확보 방안의 실현성에 대한 검토는 시의원 공약이행과정에서 각 급 기관의 정책계획과의 연계성과 함께 중요한 사항이다.

둘째, 각 급 기관과의 연계성이 높더라도 상위계획과의 적합성이 떨어지거나 상반된 내용일 경우에는 공약의 실현 가능성은 낮아질 수밖에 없다는 점이다.

셋째, 공약이행에서 예산규모가 클수록 재원확보가 가장 큰 난제일 것이다. 따라서 공약이행의 실현 가능성을 판단하기 위해서는 반드시 재원확보 방안의 현실성에 관한 면밀한 평가가 필요하다.

2. 광역 지방의원 공약 내용별 이행 결과 분석 - 2011년과 2012년 약속대상 공모 참여 의원 사례를 중심으로

가. 2011년, 2012년 약속대상 참여 의원 공약 이행 결과

「한국매니페스토실천본부」에서 지방의원 공약이행을 촉진하고 우수 사례를 발굴, 확산하기 위해 매년 실시하는 ‘지방의원 매니페스토 약속대상’에 참여한 광역 지방의원들의 공약 이행 결과를 분석했다. 2011년에는 공약 이행 결과를 확인할 수 없는 공약 비중이 25.54%였으나 2012년에는 44.75%로 증가했다. 미확인 공약 비중이 높아진 것은 공약 이행 과정에 대한 명확한 판단을 내릴 수 없는 공약이 증가하고 있음을 의미한다. 이는 정상적인 공약 이행률이 시간이 지남에 따라 낮아지고 있음을 반증하는 것이다. 실제로 매니페스토 활동에 관심을 갖고 약속대상 공모 사업에 참여하는 광역의원이 보다 책임성을 갖고 공약 이행을 실천하는 것으로 가정할 때, 전체 광역의원들의 공약 이행 실적은 이보다 부진할 것으로 예상된다. 정상추진 공약 비율이 낮아지는 경향과 저조한 최종 공약 이행률에는 상관관계가 있음을 유추할 수 있다.

나. 보류 및 폐기 공약 분석

2011년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 내용과 사유를 보면 전체 공약에서 차지하는 비중은 그다지 높지 않았고 스스로 보류나 폐기를 선언할 수밖에 없는 명확한 이유를 확인할 수 있다. 따라서 앞으로 광역 지방의원들의 공약 작성 과정이나 이행 과정을 설계할 때 이와 같은 유형의 공약에 대해서는 각별한 주의가 필요하다.

다. 보류와 폐기 공약 유형별 분석

2011~2012년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 유형 분포를 보면 유형Ⅱ은 14.28%, 유형Ⅲ은 22.87%, 유형Ⅳ는 48.57%, 유형Ⅴ는 14.28%로 확인된다. 2011~2012년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 원인은 공약연계성 중 광역지자체와 조화가 10(28.6%)로 가장 높았다. 원인과 비중은 아래와 같다.

구 분		비 중
공약사항의 실현 가능성		2(5.7%)
정확한 현황 분석과 전망 12(34.3%)	광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용	7(20%)
	관련부서, 전문연구기관 등의 의견수렴	1(2.8%)
	상호 상반된 이해관계의 실익에 대한 비교 검토	4(11.4%)
국가 계획과의 조화		5(14.3%)
광역지자체 계획과의 조화		10(28.6%)

구 분	비 중
기초지자체 계획과의 조화	2(5.7%)
예상되는 문제점에 대한 검토와 대안 또는 해결방안 강구	1(2.8%)
예산 사업의 경우 예산담당부서와 사전 협의 및 재원조달 대책 마련	3(8.6%)
법제 및 조직과 인력의 뒷받침이 필요한 경우 관계부서와 사전 협의	0(0%)
총 계	35(100%)

〈표〉 2011-2012년 광역의원 공약 보류 및 수정, 폐기 공약 원인 분석

지금까지 공약 이행 추진이 어렵게 된 35개 공약을 자치법규 및 규칙에서 제시되는 ‘공약실천계획서 작성 시 검토해야 할 11개 사항’(서울 강동구 조례 제6조)¹⁾에 적용해 보면 다음과 같은 점을 확인할 수 있다. 첫째, 광역 지방의원들의 공약 작성과정과 당선 후 공약 이행을 위한 실천계획을 수립하는 과정에서 광역지자체와 단체장의 계획과 조화가 매우 중요하며, 이를 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 필수적임을 확인하게 된다. 둘째, 중앙정부나 지방정부에서 이미 추진되는 사업이나 예정된 사업계획 등에 대한 철저한 검토가 필요하고, 셋째, 반드시 다양한 이해관계를 가지고 있는 지역 주민과의 소통이 병행되어야만 공약 이행 과정에서 나타나는 이해관계의 충돌로 인한 갈등을 예방할 수 있다는 점이다.

Ⅲ. 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 분석

1. 기초지자체 자치법규와 규칙 현황 분석

가. 공약이행을 위한 기초지자체 자치법규와 규칙 현황

공약이행을 위해 지방의회의 승인을 얻어 조례를 제정한 지자체는 서울 강동구를 비롯하여 광주광역시 북구, 동구, 남구, 서구 등 4개 구와 부산 수영구, 고흥군, 수원시, 안양시, 담양군, 순창군 등 총 11개 기초지자체가 있다. 11개 지자체 조례 중 서울 강동구 등 6개 지자체는 공약이행만을 위한 조례이며, 순창군의회, 수원시 등 5개 지자체는 주요 군의회 운영이나 시정운영 및 평가 활동 속에 공약이행과 평가 작업을 포함한 조례이다. 한국에서 가장 먼저 공약이행을 위해 조례를 제정한 지자체는 광주광역시 서구청이다. 광주광역시 서구는 2009년에 조례를 제정하고 2010년 12월에 1차 개정하였으며, 순창군의회는 2009년 개

1) 관련 내용은 다음과 같다. 1. 공약 취지 부합 여부, 2. 공약사항의 실현 가능성, 3. 정확한 현황 분석과 전망 가. 광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용, 나. 관련 부서, 전문연구기관 등의 의견수렴, 다. 상호 상반된 이해관계의 실익에 대한 비교 검토, 4. 국가 및 광역지자체 계획과의 조화, 5. 사업기간별 효율적인 실천방안 강구, 6. 예상되는 문제점에 대한 검토와 대안 또는 해결방안 강구, 7. 예산 사업의 경우 예산담당 부서와 사전 협의 및 재원조달 대책 마련, 8. 법제 및 조직과 인력의 뒷받침이 필요한 경우 관계 부서와 사전 협의

정된 「순창군의회 의원 윤리강령 및 윤리실천규범 등에 관한 조례」를 통해 지방의원들의 공약이행을 다짐하고 있다. 지방의원들의 공약이행을 언급하고 있는 지자체 조례는 광주광역시 북구청 조례가 있다. 한편, 광주광역시 5개 구청 중 4개 구청에서 공약이행을 위한 조례를 제정, 운영하고 있어 타 지자체와 비교하여 매우 활발한 활동을 전개하고 있음을 알 수 있다.

사례를 통해 확인할 수 있는 공약이행과정은 다음과 같다.

먼저, 지자체장 공약이행과정은 ①선거를 통한 유권자의 선택→②당선자 확정→③인수위원회 구성, 취임준비(1개월 미만)→④취임 및 공약이행활동 시작→(취임 100일 공약이행 실천계획 발표)→⑤연례 지방의회 (감사) 및 1차년도 예산심의→⑥각 종 위원회 등 활동을 통한 공약이행 점검 및 평가→⑦최종 공약이행 평가→⑧차기 출마여부 판단→⑨재출마자는 공약이행을 포함한 다양한 활동을 통한 유권자 평가→⑩매니페스토 순환 써클 반복 등으로 진행된다.

다음으로 지방의원 공약이행과정은 ①선거를 통한 유권자의 선택→②당선자 확정→③취임준비(지방의회 구성협의 및 개인적 활동)→④지방의회 개원 및 의정활동 시작→⑤의정활동보고서 제작, 배부→⑥지역주민 면담, SNS를 통한 주민소통→⑦공약이행 점검 및 평가→⑧차기 출마여부 판단→⑨재출마자는 공약이행을 포함한 의정활동을 통한 유권자 평가→⑩매니페스토 순환사이클 반복 등으로 진행된다. 주목할 점은 지방의원 공약이행 과정 중에서 ⑤⑥⑦ 과정은 개인적 판단과 의지에 따라 진행여부가 달라지기 때문에 단체장의 공약이행 활동에 비해 지방의원의 활동은 매우 취약하고 소극적일 수밖에 없다. 이후 이 과정을 제도화 하고 지방의원 정책역량 강화를 통해 체계화하여 책임성을 높여 나가야 할 것이다.

나. 현행 조례 내용 분석

1) 조례 목적과 공약사업 확정 과정

공약이행을 위해 제정된 조례의 목적에 대해서는 1)단체장(광주광역시 북구의 경우에는 구의원 포함)과 주민과의 소통활성화, 2)신뢰와 협력을 바탕으로 하는 지역발전(광주광역시 4개 자치구의 사례), 3)지역발전과 구민의 삶의 질 향상(서울 강동구, 부산 수영구 사례), 4)공약 관련 사업의 체계적 추진(광주광역시 4개 자치구의 사례) 등으로 구분해 볼 수 있다. 공약사항과 공약사업을 구분하여 접근하는 것은 선거과정에서 후보자가 유권자와 약속하는 방식에 따라 당선 후에 양자가 인식하는 책임의 범위가 달라질 수 있기 때문에 매우 중요한 문제이다. 선거공약자료의 범위(예를 들어 선거공보물, 선거공약서 등 선거관리위원회 검토를 받는 자료 이외에 언론사에 제공한 자료, 각 종 토론회에서 발표한 약속, 각 종 단체에 제출한 답변서 등 유권자의 선택에 영향을 주었던 공약내용에 대한 판단이 필요함)와 선거과

정에서 표출된 시민 의견에 대한 모호성에 대한 규정이 필요하다.

2) 실천계획(혹은 이행계획) 수립과 평가 및 공개여부

공약이행을 위한 실천계획을 수립하는 시기를 규정하고 있는 지자체는 서울 강동구(100일 이내)와 부산 수영구(50일 이내) 두 곳이다. 공약사항과 실천계획을 확정하는 과정에 대해서는 서울 강동구에서 구체적인 내용을 적시하고 있다. 평가단의 구성과 역할은 큰 차이가 없는 것으로 보인다. 공약이행 평가결과는 홈페이지를 통해 적극 공개하고 있으며 주민보고회를 통해 직접 주민에게 평가결과를 전달하려 노력하고 있다. 또한 평가결과를 차기년도 정책에 반영하도록 규정하고 있다.

민선5기(2010년 7월 이후) 이후 제정된 공약이행 관련 자치법규와 규칙은 앞서 소개하였던 6개 지자체 조례내용과 유사하나 인천광역시 연수구, 부산광역시 영도구의 법규에는 조례내용보다 상세한 내용을 규정하고 있어 참고가 될 것이다. 광주광역시 남구청이 2013년 2월 28일 입법 예고한 「광주광역시 남구 공약실천을 위한 기본조례」 일부 개정안 중 공약사업변경과 관련하여 공약이행평가위원회 심의 조항과 주민배심원제, 공약사업 이행평가 결과 공개 등의 조항은 향후 서울시의회 의원들의 공약이행 제도화 과정에서 중요한 참고가 될 수 있을 것이다.

수원시, 안양시, 담양군, 고흥군 등은 공약이행만을 위한 조례는 아니지만, 공약이행을 지자체의 주요 시정에 포함하여 정기적인 점검과 평가 작업을 진행하고 있다.

다. 시기별 공약이행 자치법규와 규칙 내용 변화

민선5기가 시작된 2010년 7월 이후 현재까지 총 78개 기초지자체에서 공약이행 관련 자치법규와 규칙을 제·개정한 것으로 조사되었다. 민선5기 취임 1년여 동안 38개 지자체에서 자치법규와 규칙 제·개정이 진행되었으며 이후에도 꾸준히 제·개정 한 지자체가 확대되어 45개 지자체에 이르고 있음을 볼 때 민선5기가 마감되는 내년 6월까지 이러한 확산속도는 지속될 것으로 예상된다.

2. 광역지자체 자치법규와 규칙 현황 분석

가. 공약이행을 위한 광역지자체 자치법규와 규칙 현황

17개 광역지자체 중 공약이행을 위한 조례를 제정, 운영하고 있는 지자체는 전라남도가 유일하다. 공약이행을 위한 별도의 조례 이외의 자치법규와 규칙을 제정하고 있는 지자체는 충청북도, 대구광역시, 서울특별시, 광주광역시, 부산광역시, 울산광역시, 경상북도, 강원도, 경상남도(이상 자치법규와 규칙 제·개정일 순) 등 9곳이며, 경기도 등 나머지 지자체는

공약이행을 위한 별도의 법규를 가지고 있지 않다. 다만 「경기도 행정기구 및 정원조례 시행규칙」이나 대전광역시의 「업무평가규칙」 등 지자체 업무분장이나 업무평가를 위한 규정에서 단체장의 공약사항을 다루고 있다.

나. 공약 관리체계와 실천계획 수립과정 비교, 분석

민선5기 이후 제·개정이 활발해지고 있는 공약이행 자치법규와 규칙은 제·개정 시기에 따라 내용에 큰 차이를 보여주고 있다. 즉 비교적 민선5기 초기에 법규를 최초 제정한 부산광역시를 제외하고는 최근에 제·개정된 지자체의 법규내용이 보다 풍부하고 많은 내용을 담고 있는 것으로 조사되었다. 다만 최근에 개정된 충청북도는 「선거공약 관리지침」과 「공약사업 평가 자문위원회 구성 및 운영에 관한 규정」 등 두 개의 자치법규와 규칙을 제정, 운영하고 있다. 그 이유는 첫째, 공약사항이나 공약사업에 대한 명확한 규정이 없으며 둘째, 공약평가 자문위원회라는 별도의 민간 평가기구를 설치, 운영하고 있음에도 평가결과에 대한 공개 여부를 규정에 밝히지 않고 있다.

공약이행 평가를 위해 민간 전문가 등이 참여하는 평가기구를 설치, 운영하고 있는 지자체는 전라남도, 충청북도, 광주광역시, 부산광역시, 울산광역시, 경상북도 등이 있다. 평가를 위한 서울특별시, 대구광역시 등 별도기구를 설치하지 않는 지자체도 평가과정에서 외부 전문가와 시민의 의견을 반영하기 위하여 노력하고 있다. 울산광역시는 설명회, 공청회, 토론회, 설문조사 등의 구체적인 방안을 제시하고 있다. 경상북도는 ‘공약사항의 이행여부의 객관적 평가를 위해 관련단체 또는 NGO에 평가를 위탁’ 할 수 있도록 법규에서 제안하고 있다. 공약이행을 위한 별도의 법규를 가지고 있지 않은 지자체는 경기도를 포함하여 일곱(7) 곳이고 ‘행정기구 및 정원 조례 시행규칙」이나 「주요업무평가 규칙」 등에서 공약사항에 대해 언급하고 있다.

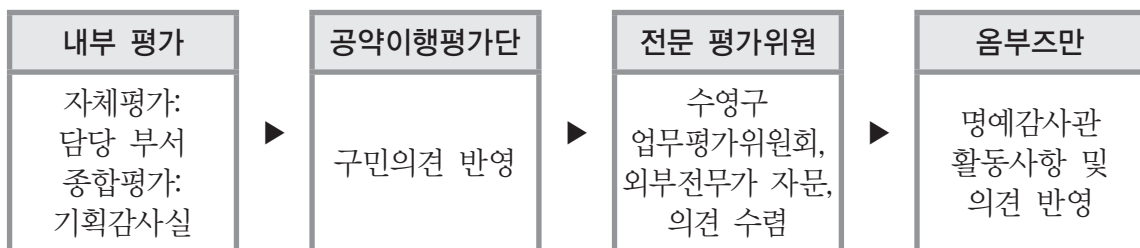
IV. 지자체 및 광역 지방의원 공약이행을 위한 활동사례

1. 지자체 공약이행을 위한 활동사례

가. 공약이행평가단

부산 수영구, 관악구, 광주광역시 남구, 김포시 등 공약이행평가단을 구성하고 있는 지자체는 매니페스토 이행을 위한 책임 기관(기획감사관실)이나 부서(담당 부서)를 지정하고 각 기관이나 부처(서)별 점검과 평가 체계를 구축하고 있다. 공약이행평가단을 구성하고 있는 지자체에서는 정기적인 자체 평가는 담당 부서에서 종합평가는 기획감사실에서 평가하고 계획을 수립하고 있다. 또한 점검과 평가 결과를 유권자에게 상세하게 전달하는 방안과 관련 예산을 확보하고 있다. 공약이행 평가단 구성은 단체장이 위촉하는 방식과 공모하는 방식, 두 가지를 병행하는 것으로 확인된다. 평가단 구성과 관련하여 자율성과 독립성을 강조하는 입장에서는 민간 위원회 구성에 무게를 둔다. 지역의 주요 행위자인 공무원, 기업(상공인), 시민사회의 다양한 구성원이 참여할 수 있도록 한다. 공약이행평가단을 구성하는 원칙으로 자발성과 모집의 공개성의 원칙이 강조되고 있다. 대체로 공약이행평가단을 구성하는 지자체는 이러한 원칙을 준수하기 위해 노력하는 것으로 보인다. 특히 평가단의 반수 이상은 공개모집을 통해 선임하며, 특히 사회적 소수자나 비판적 그룹 등 지역의 다양한 행위 주체가 자발적으로 참여할 수 있도록 조치하고 있다.

다만, 지역의 전문가, 사회단체 대표, 대표성 있는 주민 중에서 공약 이행 평가를 성실히 수행할 수 있는 사람, 공정한 평가를 위한 전문적 식견과 자질을 갖춘 사람, 특정 정당이나 정치적 목적을 위해 활동하지 않는 사람으로 평가단을 구성해야 한다는 데는 이견이 없는 것으로 보인다. 나아가 지역사회 통합과 정책 정당성을 고취하기 위해 자신을 지지하지 않았던 주민이나 경쟁 후보까지 참여하는 평가단 구성을 제안하는 경우도 있다. 공약이행평가단은 대체로 부산광역시 수영구의 형태로 구성되고 있다.



〈그림〉 부산 수영구 공약사업의 평가체계

- 전문평가단: 수영구 업무평가위원회 외부 전문가 8명, 전문분야 자문
- 옴부즈만(주민의 대변인으로 이익을 옹호하는 사람): 명예감사관 10명 주민불편 등 제보

나. 시민배심원제

시민배심원제는 기존의 공약이행평가가 지나치게 전문가 중심으로 추진되어, 주민이 체감하기에는 다소 거리가 있다는 여론을 반영한 주민참여제도다. 이 제도는 평범한 소시민 중심의 공약 이행평가제도 도입의 필요 속에서 최근 급속히 확산되고 있다. 주민총회와 주민배심원제는 평가위원 공모가 가진 단점(공정성)을 해결하는 한편, 참여민주주의를 실현하고 시정의 정당성을 제고할 수 있다. 다만, 전문성, 책임성 성실한 평가가 과제로 제기된다. 이를 해결하기 위한 전제로 시민참여위원의 공정한 선발, 공청회 등 충분한 정보제공, 심도 있는 시민토의 보장을 시도하고 있다. 시민배심원단은 시민의 장신구적 참여, 동원형 참여를 넘어 공감적 참여를 위한 새로운 시도라 할 수 있다. 이런 과정을 통해 지자체와 시민과의 소통은 물론이거니와 공약에 관한 권고안 작성, 시민과 지방정부, 의원의 사회적 책임감을 강화하는 효과를 낳고 있다.

다. 기타 사례

1) 좋은 시정위원회

수원시는 각계각층의 시민과 민간전문가, 지역의 지도자들이 정책형성 과정에 직접 참여하는 민관 상호 소통의 장을 마련하고 민주적이고 능동적인 지방자치 실현을 위해 수원시 좋은 시정위원회, 주민참여예산 위원회, 시민배심원제, 2030도시기본계획 시민계획단 등을 구성·운영하고 있다.

경기도 부천시는 2010년 민선5기 출범 시정목표를 시민이 시정의 주체인 '시민이 시장입니다.'로 정해 소통이 원활한 시민주도형 정책 구현 의지를 표명하고 있다. 행정중심·관료중심의 시정책 방향을 정책의 입안단계부터 결정까지 이해당사자, 전문가, 시민(단체)의 참여로 정책방향을 결정하고 수렴된 의견에 따라 추진할 수 있는 '시민정책토론회'를 추진하고 있다.

2) 시민정책토론회 / 매니페스토 토론회

서울시 관악구는 구정운영 기본계획에 대한 성과평가를 실시하여 관악구의 중·장기적 구정발전 방안을 모색하고 구민과 소통의 장을 마련하기 위해 매니페스토 토론회를 개최하고 있다.

주된 토론내용은 시민소통과 평가방법이다. 세대와 계층과 함께하는 시민참여 모색, 공약평가 배심원, 주부 현장 평가 모니터링단 운영, 공약이행을 위한 제도화 방향이었다.

그 결과 매니페스토 평가관련 기구 및 조직 재편, 정책모니터단을 매니페스토 평가배심원으로 전환, 매니페스토 연구실을 공식조직으로하는 직제 편제 등의 결론을 이끌어 냈다.

3) 공약이행 보고대회

매니페스토 이행 평가를 위한 토론회 및 주민 보고대회는 주민에게 매니페스토 이행 평가 결과 정보를 제공하고 시장과 지자체의 시정에 대한 보다 정확한 평가를 가능하게 한다. 또한 보고대회는 지방자치의 환류 메커니즘을 작동시켜 성숙한 지방자치제를 정착시키는 데 일조한다는 중요한 의미를 지닌다. 광주 남구는 시민보고회를 개최하지만 지역 방송과 SNS를 최대한 활용하여 공약이행을 위한 활동을 홍보하고 있다.

4) 소통방식의 개발과 학습모임, 연찬회 개최

지방의원들의 매니페스토 활동과 관련하여 주목할 사례 중의 하나는 경기도의회에 구성된 ‘매니페스토연구회’ 활동이다. 지방의원들의 전문성 제고와 정책 개발을 위해 지방의회마다 연구회 구성과 활동이 활성화되고 있지만, ‘매니페스토연구회’는 처음 구성된 만큼 앞으로의 활동을 지켜볼 필요가 있다. 부산 수영구는 성과창출을 위한 매니페스토 실천 직원 동아리 연구회를 운영하고 있다.

2. 공약이행을 위한 광역의원 주민소통 사례 검토와 시사점 도출

공약이행 및 지역사업에 대한 설명, 보고회, 토론회, 연구모임 정례화, 의정 모니터단 신설 운영, 각종 지역 커뮤니티 모임, 네트워크 활용, 이메일, 홈페이지, 카페, 페이스북 등 SNS를 활용한 공약과 의정활동에 관한 쌍방향 소통을 시도하려는 노력이 확대되고 있다.

그러나 사이버 공간 활용과 관련해서 주지할 부분은 시민이 완전히 익명의 대중인 것으로 생각하는 것도 무리가 있지만 항상 이성적인 견해를 가진 공중이라고 판단하는 것도 무리가 있다는 점이다. 또한, 직장과 생계문제로 바쁘기 때문에 자신과 직접 관련 있는 부분에 대해서는 관심이 있지만 다양한 지역 정책과 공약에 적극적이기는 어렵다. 그렇기 때문에 일방적인 홍보는 인지도를 제고할 뿐이지, 참여를 촉발시키는 요인으로는 부족한 면이 있다.

이러한 측면에서 참여자 확보를 위하여 매개집단을 육성하는 것이 필요하다. 사이버 토론을 활성화하고 공약에 대한 수정과 보완, 폐기 등에 관한 토론의 질을 확보하기 위해서도 매개집단을 적극 활용할 필요가 있다.

공약이행과 평가체계 구축, 소통과 주민참여 활성화를 위해서는 다양한 정책참여제도가 고려되고 시도되어야 한다. 이러한 참여제도의 활성화는 또한 정책과 그 정책을 전달하는 지방정부, 의회에 대한 신뢰를 증진시키는데 기여할 수 있도록 발전되고 제도화되어야 한다. 참여활성화와 관련한 참여역량은 참여환경, 참여지원, 그리고 참여교육의 요소로 구분할 수 있다. 먼저 참여환경은 집행부(관료), 지방의원의 리더십, 법과 제도의 보장, 주민의 정책

참여의지, 그리고 시간적 보장 등이 중요한 요소이다.

공약이행과 실천 이를 실현하기 위한 참여제도에 대한 신설, 이전의 실천과 제도에 대한 견제와 감시가 중요하다(참여평가와 환류). 지방의회와 지방의원은 환류, 공적 협의와 능동적 참여를 통해 얻은 시민의 요구를 반영해야 할 책무를 가진다. 따라서 공약이행과 평가과정이 공개적이고 투명하며 외부적 검토를 통해 수정 가능성을 보장할 수 있는 수단 확보가 무엇보다도 중요하다. 공약이행과 실천, 정책과정에서 지방의회, 지방의원의 책임과 역할이 분명히 정의되고 입법과 집행과정에서도 책임 소재를 분명히 해야 한다. 아울러 평가수단과 관련하여 지방의회는 정책결정에 대한 새로운 요구와 여건 변화에 적응하기 위하여 정보 제공, 협의 수행과 시민참여에 대한 성과를 평가할 수 있는 수단, 정보, 역량 구비가 필요하다.

V. 서울시의원 공약이행을 위한 제도화 방안개발

서울시의원의 공약이행을 위한 전제조건이자 출발점은 서울시장 및 지역구 구청장과의 협력이다. 이러한 협력을 지지하고 지원하는 힘은 시의원의 임무를 부여한 서울시민과 소통을 하는 것에서 나온다고 할 수 있다. 주민과의 소통을 활성화하고 구청장, 서울시장과의 협력을 공고히 하기 위해서는 공약사업에 관한 정교한 정책적 검토와 치밀한 실천계획을 수립할 수 있어야 한다. 따라서 시의원 개개인의 능력에 의존하기보다는 정당 차원의 지원과 협력활동이 뒷받침되어야만 한다. 이런 점에서 볼 때 상황이 그리 비관적이지만은 않다. 민선5기 선거에서 당선된 96명의 서울시의원 중 1명을 제외하고는 모두 정당에서 공천한 후보자였으며, 당선 이후 공약이행과 의정활동 과정에서 정당의 정책지원은 중요한 활동기반이 될 수 있다.

그러나 정당의 이해관계로부터 발생할 수 있는 공약이행 과정에서의 갈등과 대립의 위험도 상존한다. 따라서 이를 예방하거나 최소화하기 위해 최근 시민배심원 등 다양한 시민참여 방안 등이 논의되고 있다.

서울시의원 공약이행을 위한 조례 및 제도 정비방안 연구는 주민과의 소통을 활성화하면서 시민의 지지와 지원을 이끌어내는 것을 목표로 한다. 나아가 소속 정당을 떠나 지자체장과 협력하는 방안을 개발하는 것이다. 결론적으로 말하면, 서울시의원 공약이행을 위한 제도화 방안 개발은 첫째, 시민과의 소통을 활성화하기 위한 공약이행 활동에 주민참여를 확대, 발전시킬 수 있는 방안과 제도화 계획. 둘째, 공약이행을 위해 구청장 및 서울시장과의 공동 실천방안 조율과 협력계획. 셋째, 정당의 정책 검토와 지원활동 강화 방법과 제도화 계획이라고 요약할 수 있다.

따라서 공약이행을 위한 방안 개발은 이상적인 수준에서는 서울시장-서울시 25개 구청장-주요 정당의 서울시 당 대표와 함께 서울시의회 의장과 시의원이 동일한 조례에 따라 실천할 수 있는 체계를 마련하는 것이다(제1안, 서울시장-서울시의회 공동 조례 및 협약 추진안). 그러나 이는 실현 가능성이 낮으므로 서울시의회 차원의 독자적인 공약이행을 위한 조례를 제정한 후 서울시와의 협력체계를 구축해 나가는 방안(제2안, 서울시의회 공약이행 조례 제정과 서울시와의 협력 체계 구축 방안)과 별도의 조례나 규칙을 제정하지 않고 서울시의회 상임위원회와 시의원 개개인의 활동을 지원하면서 공약 이행력을 제고하는 방안(제3안, 사업지원을 통한 공약 이행력 제고 방안) 등을 검토해 볼 수 있다.

구분	장점	단점
(제1안) 서울시장-서울시의회 공동 조례 및 협약 추진안	<ol style="list-style-type: none"> 1. 가장 강력하게 공약이행 체계를 구축할 수 있음 2. 대한민국 정치문화를 획기적으로 개선하여 서울시의회의 위상을 제고할 수 있음 3. 시민 관심을 높여 활발한 참여를 견인할 수 있음 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 서울시 및 25개 구청 동의를 구하기가 어려울 것임 2. 집행력을 갖고 있는 시와 자치구 중심으로 진행될 가능성이 높아 시의회의 자주적 활동 약화 우려 3. 시의원 개개인의 관심과 노력이 약화되어 의정활동에 부정적 영향을 미칠 수 있음
(제2안) 시의회 조례 제정과 서울시와의 협력 체계 구축 방안	<ol style="list-style-type: none"> 1. 실현가능성과 효과성을 모두 얻을 수 있음 2. 우리나라 최초의 지방의회 조례제정과 함께 집행부와의 협력 체계 구축을 통한 선진 모델 정립가능 3. 다양한 시민참여 방식을 개발, 적용할 수 있음 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 시와의 협력 체계 구축과정에서 장애 발생 우려 2. 선행 사례가 전무한 현실에서 조례 제정의 문제 (시민 동의 확보와 함께 시의원 동의 과정) 3. 중앙정부(정당) 및 자치구와의 협력 체계 구축 어려움이 증가될 가능성 높음
(제3안) 사업지원을 통한 공약 이행 제고 방안	<ol style="list-style-type: none"> 1. 현행 의정활동 체계에서 추진할 수 있어 실현성이 매우 높음 2. 상임위원회와 의원 개개인의 관심과 적극적 활동력을 강화해 나갈 수 있음 3. 다양한 공약이행 실천 사례를 만들어 단계적으로 제도화 기반을 발전시켜 나갈 수 있음 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 공약이행을 위한 제도적 진화를 실천하기 위해서는 오랜 시간 소요 2. 시민의 관심을 모을 수 없어 관련 활동도 지지부진하게 진행될 가능성이 높음 3. 시의원 개개인의 관심과 노력이 약화되어 의정활동에 부정적 영향을 미칠 수 있음

〈표 1〉 서울시의원 공약 이행력 제고를 위한 방안별 장단점 비교

이 연구에서 제안하는 제2안은 서울시의회 조례를 통해 서울시장 공약이행 사업을 매개로 서울시와 협력을 통해 의원 공약 이행도를 높여 나갈 수 있다. 그러므로 실현 가능성과 효과성을 확보하면서도 조례 제정과 공약이행평가위원회, 시민배심원 등 여타 공약 이행을 위한 활동을 실정에 맞게 운영하면서 시민과의 소통을 활성화하며 시민과의 신뢰를 제고할 수 있다.

구분	주요내용	참조
제1조 목적	조례의 목적을 간결하고 명확하게 표현	제3장 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 분석
제2조 정의	조례에 사용되는 용어에 대한 설명	제3장 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 분석
제3조 권리와 책무	서울시장, 서울시의원, 서울시민의 권리와 책무를 규정	제3장 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 분석
제4조 관리체계	서울시의원 공약을 관리하는 체계 및 부서를 규정	제3장 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 분석 제5장 서울시의원 공약이행을 위한 입법 방안 개발
제5조 실천계획수립	서울시의원 공약 실천계획 수립 주체와 절차, 과정에 대한 규정	제2장 광역 지방의원 공약 유형별 이행 분석 제3장 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 분석
제6조 실천계획이행	공약이행의 주체인 서울시의원의 활동과 서울시와의 협력방안을 규정	제2장 광역 지방의원 공약 유형별 이행 분석
제7조 공약이행평가	공약평가 시기와 방식, 평가결과의 환류 방안 등을 규정 (의원 자체평가, 시민과 전문가 평가단 구성, 평가사업 위탁 등 다양한 방식을 검토할 수 있음)	제5장 서울시의원 공약이행을 위한 입법 방안 개발
제8조 시민 및 전문가참여	시민참여 방안 규정	제4장 공약이행을 위한 국내외 활동사례 제5장 서울시의원 공약이행을 위한 입법 방안 개발

〈표 2〉 서울시의회 공약실천조례의 구성과 주요내용

공약의 〈내용적 측면〉에서 보면 서울시장은 정책 기획력과 사업 집행력을 갖춘 서울시

행정 조직과 외부 전문가를 동원하여 공약 이행을 원활하게 실천할 수 있다. 반면에 개별적 차원에서 최소한의 공약 이행을 수행하는 시의원에게 이 방안은 공약이행실천계획서 작성을 지원하는데 도움이 될 수 있다.

공약 이행을 위한 활동 과정을 <제도적 측면>에서 살펴보면 서울시장은 「서울특별시 시장공약 관리 규칙」이라는 내부 규칙에 따라 공약 이행도를 높일 수 있다. 반면, 의원은 공약 이행을 위해서는 아무런 제도적 기반이 없다. 따라서 비공식적 통로나 시장이나 부서 담당자와의 친소 관계에 의존하던 관행으로부터 자유로울 수 없었다. 이 방안은 시의원에게 공약 이행을 위한 공식적이며 제도화된 기반을 제공해 준다.

마지막으로 <활동적 측면>에서 보면 서울시장은 주민과의 소통을 통한 공약 이행을 위한 여러 활동을 추진해 나갈 수 있다. 반면, 의원은 개인적 관심이나 역량에 따라 공약 이행을 위한 활동이 많은 편차를 가지고 있다. 공약 이행을 위한 제도화 방안은 서울시의회 차원에서 마련된 안정된 기반위에서 주민과 활발하게 소통하며 의정활동을 펼쳐 나갈 수 있는 계기를 제공해 줄 수 있다.

서울시의회와 의원들은 공약 이행을 위한 제2안을 추진함으로써 1) 개인 차원으로 진행된 공약 이행사업을 서울시의회 차원으로 끌어 올려 약속을 잘 지키는 신뢰받는 의정활동을 보여주고, 2) 비공식적 통로를 통한 예산 반영이나 지역 민원 해결 차원으로 진행된 공약 사업을 공식화, 제도화하여 공약 이행사업의 예측성을 높여 의원들이 지역 주민과의 소통을 강화해 나갈 수 있도록 한다. 3) 서울시장과 서울시의원은 공약 이행을 위한 소모적인 논쟁과 갈등으로 인해 발생할 수 있는 막대한 사회적 손실을 예방하고 생산적인 협력 활동을 추진해 나갈 수 있고, 4) 의원들의 정책 평가와 계발 능력을 향상시키고, 5) 매니페스토운동의 선순환 구조를 정착시켜서 좋은 정책 공약을 발표할 수 있도록 하여 선진적 선거문화와 정치개혁을 추동해 나갈 수 있을 것이다.

VI. 결론

본 연구가 시도한 연구의 흐름과 내용은 다음과 같다. 제1장에서는 연구의 목적과 방법, 역사적·이론적 고찰을 시도하였다. 역사적·이론적 검토에서는 한국에 매니페스토가 등장하게 된 배경과 그 의미를 파악하는 것에 머물지 않았다. 지방 혁신과 재지역화를 위한 매니페스토 운동의 방향과 활동 내용에 대한 논의를 거버넌스를 비롯 ‘지속 가능한 민주주의’를 정착시켜나가는 과정에서 사회 구성원이 갖는 ‘신뢰’의 중요성에 주목하였다.

제2장에서는 구체적인 서울시의원 공약이행을 위한 공약실천 조례와 제도를 정비하기 위

해 광역의원의 공약내용 유형화와 이행결과를 분석하였다.

그리고 광역과 기초지자체 공약이행을 위한 자치법규와 규칙을 분석(제3장)하였다. 공약이행을 위한 지자체장과 광역의원의 공약이행 활동사례 검토와 시사점 도출(제4장) 등의 연구 결과를 적용하여 서울시의회 입법 방안을 개발(제5장) 이를 제시하였다.

종합하면 본 연구에서 제시한 공약 유형화 작업은 공약내용을 5개 범주로 분류하여 향후 공약이행 계획을 수립해 나감에 기초적인 자료를 제공한다. 민선5기 서울시의원 제1순위 공약을 유형화해 보면 서울시장과 협력을 통해 실천해야 할 공약이 가장 많으며(56%), 시의원의 지위와 역할을 고려해보면 구청장이나 중앙정부와 연관된 공약도 서울시와의 협력을 통해 실현해 나가야 하기 때문에 서울시와의 협력 체계구축은 매우 중요하다. 공약 유형화 작업은 임기동안 의원의 공약이행을 점검하고 효과적으로 추진해 나감에 있어 유용하게 활용될 것이다.

광역의원의 공약 중에서 보류되거나 폐기되는 공약을 원인별로 분류해 보면 광역지자체와 국가, 혹은 기초지자체 등 이미 수립된 계획이나 추진되고 있는 정책에 대한 무지나 무시로 인해 초래된 것이 48.6%에 이르고 있다. 공약 개발과정이나 당선 후 공약사항을 정리하여 실천 계획을 수립하는 과정에서 이 부분에 대한 꼼꼼한 검토와 확인이 필요함을 알 수 있다. 또한 정확한 현황 분석과 전망이 부실하여 보류·폐기된 공약도 34.3%에 달하고 있어 이 부분에 대한 결과도 공약 개발과 실천계획 수립과정에서 반드시 참고해야 할 것이다.

본 연구는 자치법규와 규칙 분석 작업을 진행했다. 이를 통해 얻은 결론은 공약이행에 대한 지역 주민들의 관심이 높아짐에 따라 관련 조례와 규칙을 제정하는 지자체가 지속적으로 확대되고 있다는 것이다. 광주광역시 북구의 사례에서 볼 수 있듯이 지방의원의 공약이행도 향후 확산될 것으로 예상된다. 관련 내용도 초기 단계에서는 공약이행의 의지를 선언적으로 공표하는 수준에서 점차 구체적인 기구설치와 활동내용을 규정하는 지자체가 늘어나고 있다. 본 연구는 타 지역의 경험 사례분석을 통해 공약이행과 평가를 일상화하고 제도화하기 위해서는 조례가 제정되어야 함을 확인하였다. 따라서 서울시의회에서 공약이행에 위한 조례 제정을 통해 이러한 흐름을 선도해 나갈 수 있을 것이다. 특히 공약평가위원회 설치와 시민배심원제를 활용한 공약이행 활동은 주민과의 소통을 활성화하고 신뢰를 강화해 나갈 수 있다.

지역 주민을 기반으로 개개인이 독립된 행위주체로 활동하는 지방의원의 공약이행 실천 활동을 효과적으로 지원하고 진행시켜 나가기 위해서는 공약 내용을 유형화하여 공동으로 관리해 나가는 방식과 함께 상임위원회별, 지역-권역별, 정당별 공동 활동이 활성화될 수 있도록 관련 제도를 정비하고 사업을 추진해 나가야 한다. 공약이행평가위원회 등 주민참여와 협력사업의 추진을 단일한 틀이 아닌 중복되는 영역이 있더라도 중층적으로 구성해야

한다.

지자체와 광역 지방의원 공약이행을 위한 활동사례 분석은 주민참여를 통한 다양한 공약이행 사례를 보여주며, 서울시의회 실정에 맞게 적용할 수 있는 여러 시사점을 제공해주고 있다. 공약이행 평가단 활동, 시민배심원제, 위원회 활동, 공약이행 평가와 결과 제공 사례 등은 조례를 통해 제도화할 수 있는 부분(공약이행 평가단 활동, 시민배심원제)과 사업을 통해 진행시켜 나갈 수 있는 부분으로 나누어 적용할 수 있다.

의정활동계획서와 약속대상 공모전을 통해 확인한 광역의원 사례는 주민참여를 위한 시기와 방식, 참여과정에서 정보제공과 참여 일관성, 참여협력의 측면을 적절하게 고려하며 사업을 추진해나가야 함을 알려주고 있다.

결론적으로 서울시의원 공약이행을 위한 조례는 시의회 차원에서 제정하되, 안정적이고 체계적인 공약이행을 위해서는 서울시와의 협력 체계를 구축해 나가야 하며, 갈등 및 대립으로 인한 낭비를 예방하기 위해 시민의견을 적절히 수렴하고, 숙의과정을 통해 나온 시민 판단을 적극 수용할 수 있어야 한다.

마지막으로 이 연구는 서울시의원 공약이행력을 제고하기 위해 서울시의회 차원의 제도화 방안을 연구한 결과이다. 그러므로 실행과정에서 필요한 서울시와의 구체적인 협력 체계와 방식에 대한 내용, 시의원 당선 이후 공약을 바탕으로 세부적인 실천계획서의 작성과 시민과 소통하며 공약을 이행해 나가는 과정, 그리고 그 결과를 평가하며 환류하는 구체적 방안에 대한 연구가 필요한 과제로 남아있다. 이 연구의 결과와 한계를 출발점으로 실천과정에서 필요로 하는 구체적인 연구가 이어질 수 있어야 한다.

목 차

I. 서 론	1
1. 연구개요	1
가. 연구의 배경과 목표	1
나. 연구의 범위와 방법	2
다. 연구의 내용	2
2. 연구수행 흐름과 이론적 고찰	4
가. 연구수행 흐름도	4
나. 과업 수행 방법 모형도	4
다. 역사적·이론적 고찰	5
II. 광역 지방의원 공약 내용과 유형별 이행 결과 분석	21
1. 서울시의원 공약 유형별 이행 결과 예측과 실천 방향 검토	21
가. 유형화 의미, 효과와 서울시의원 공약 유형화	21
나. 공약유형별 연계성과 실현가능성 검토	25
다. 공약별 지속추진 여부 결정	28
2. 광역 지방의원 공약 내용별 이행 결과 분석	31
가. 2011년, 2012년 약속대상 참여 의원 공약 이행결과	31
나. 보류 및 폐기 공약 사례	35
다. 보류와 폐기 공약 유형별 분석	38
III. 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 분석	45
1. 기초 지자체 자치법규와 규칙 현황 분석	45
가. 공약이행을 위한 기초지자체 자치법규와 규칙 현황	45
나. 현행 조례내용 분석	49
다. 시기별 공약이행 자치법규와 규칙 내용 변화	54
2. 광역 지자체 조례 및 규칙 현황 분석	57
가. 공약이행을 위한 광역지자체 자치법규와 규칙 현황	57
나. 공약 관리체계와 실천계획 수립과정 비교, 분석	58
다. 공약 평가과정, 결과 공개와 환류 방안 비교, 분석	60

목 차

IV. 지자체 및 광역 지방의원 공약이행을 위한 활동 사례.....	67
1. 지자체 공약이행을 위한 활동사례	67
가. 공약이행평가단	67
나. 시민배심원제	69
다. 기타 사례.....	77
2. 공약이행을 위한 광역 지방의원 주민소통 사례 검토와 시사점 도출 ...	84
가. 공약이행을 위한 광역 지방의원 실천사례	84
나. 사례 검토를 통한 시사점 도출	88
V. 서울시의원 공약이행을 위한 제도화 방안 개발	95
1. 공약 이행을 위한 3개 방안 검토	95
가. 공약 이행을 위한 서울시장-서울시의원 여건 비교, 검토	95
나. 소통과 협력을 위한 공약이행 방안	96
2. 대안 선택과 공약 이행을 위한 입법 방안 개발.....	114
가. 3개 방안별 장·단점 비교 검토	114
나. 입법 추진 계획 제안	116
다. 기대효과	118
VI. 결론	121

표 목 차

〈표 1-1〉 신뢰의 원천	10
〈표 1-2〉 란톤의 시민 참여 유형 구분	11
〈표 1-3〉 유재원의 주민참여 유형 구분	12
〈표 1-4〉 민선 5기 지방선거 전후에 실시된 조사 결과	14
〈표 1-5〉 공직선거법 개정 현황	16
〈표 1-6〉 매니페스토 선거 관련 주요 정당의 ‘5회 지방선거’ 공천 서류	16
〈표 1-7〉 한나라당과 민주당 공천 신청 서류 현황(일부)	17
〈표 2-1〉 서울시의원 공약 유형화 분류	22
〈표 2-2〉 유형별 25개 1순위 공약 분포 현황	23
〈표 2-3〉 유형화 대상 당선자 분포 현황	24
〈표 2-4〉 25인 당선자 1순위 공약 유형화 결과	24
〈표 2-5〉 25인 시의원 1순위 공약 연계성 분류 결과	32
〈표 2-6〉 공약 실현가능성 판단을 위한 기준(안)	26
〈표 2-7〉 25인 시의원 1순위 공약 실현가능성 검토 결과	28
〈표 2-8〉 25인 시의원 1순위 공약에 대한 지속추진 여부판단	30
〈표 2-9〉 2011년 약속대상 공모 참여 의원 공약 이행 자체평가 결과	32
〈표 2-10〉 2011년 약속대상 공모 참여 의원 공약 이행 자체평가 결과	34
〈표 2-11〉 2011년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 내용과 사유 ...	42
〈표 2-12〉 2012년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 내용과 사유 ...	36
〈표 2-13〉 2011년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 분포	39
〈표 2-14〉 2012년 광역의원 공약 중 보류와 수정, 폐기 공약 분포	40
〈표 2-15〉 2011~2012년 보류 및 수정, 폐기 공약 유형 분포	40
〈표 2-16〉 2011~2012년 광역의원 공약 보류 및 수정, 폐기 공약 원인 분석 ...	41
〈표 3-1〉 공약이행을 위한 기초지자체 자치법규와 규칙 현황	45
〈표 3-2〉 공약이행을 위한 조례제정 기초지자체 현황	46
〈표 3-3〉 강동구 공약실천 기본 조례 주요 내용	49
〈표 3-4〉 조례 목적과 공약사업 확정 과정	50
〈표 3-5〉 실천계획(혹은 이행 계획) 수립과정	51
〈표 3-6〉 공약이행 평가 활동 내용 비교	51
〈표 3-7〉 공약이행 결과 평가 및 공개여부	52
〈표 3-8〉 공약이행 관련 조례내용보다 상세한 법규내용 비교	52
〈표 3-9〉 광주광역시 남구청 공약실천을 위한 기본조례 입법예고 내용	53
〈표 3-10〉 지자체별 공약이행을 위한 조례 내용 발췌	54
〈표 3-11〉 시기별 공약이행 자치법규와 규칙 주요 특징 변화	55

〈표 3-12〉 시기별 공약이행 자치법규와 규칙 주요 내용 변화	56
〈표 3-13〉 공약이행을 위한 광역지자체 자치법규와 규칙 현황	57
〈표 3-14〉 공약사항이 언급된 광역지자체 자치법규와 규칙 현황	58
〈표 3-15〉 광역지자체 공약 관리체계	59
〈표 3-16〉 광역지자체 공약이행 실천계획 수립과정	60
〈표 3-17〉 광역지자체 공약이행 평가 과정	61
〈표 3-18〉 광역지자체 공약 평가결과 공개 및 환류방안	62
〈표 3-19〉 공약사항을 언급하고 있는 자치법규와 규칙 종류 및 관련 내용	63
〈표 4-1〉 매니페스토 소통과 이행 평가의 목적	83
〈표 4-2〉 매니페스토와 지역사회주체의 역할	84
〈표 4-3〉 공약이행을 위한 광역의원 소통 실천 현황	87
〈표 4-4〉 공약이행 실천을 위한 원칙과 방향, 세부과제	89
〈표 5-1〉 서울시의원 공약이행 일정표	97
〈표 5-2〉 서울시의원 공약이행을 위한 각 기관·부서별 역할	99
〈표 5-3〉 서울시의원 공약실천을 위한 조례(안) 내용 예시	111
〈표 5-4〉 공약 이행을 위해 추진해야 할 사업	113
〈표 5-5〉 서울시의원 공약 이행력 제고를 위한 방안별 장단점 비교	114
〈표 5-6〉 서울시의원 공약 이행력 제고를 위한 선택을 위한 검토 사항	115
〈표 5-7〉 단계별, 일정별 활동 계획	118

그림목차

〈그림 1-1〉 연구 수행 흐름도	4
〈그림 1-2〉 과제 수행 방법 모형도	4
〈그림 1-3〉 매니페스토와 거버넌스	6
〈그림 2-1〉 유형별 25개 1순위 공약 분포 현황 그래프	24
〈그림 2-2〉 2011년 약속대상 공모 참여 의원 공약 이행 자체 평가 결과 그래프	32
〈그림 2-3〉 2011년 약속대상 공모 참여 의원 공약이행 자체평가 결과 그래프	34
〈그림 3-1〉 시기별 공약이행 자치법규와 규칙 제개정 지자체의 수 변화	55
〈그림 4-1〉 부산 수영구 공약사업의 평가체계	74
〈그림 4-2〉 공약 이행 평가 과정	68
〈그림 4-3〉 시민배심원단 구성의 의미와 운영조건	70
〈그림 4-4〉 관악구 시민배심원단의 비전, 사업, 추진전략	74
〈그림 5-1〉 서울시장과 서울시의원 시기별 공약 이행 여건 비교	95
〈그림 5-2〉 공약이행을 위한 서울시와 시기별 협력 활동	106
〈그림 5-3〉 서울시의원 공약 이행력 강화를 위한 방안 모색	116
〈그림 5-4〉 의원공약 이행을 위한 제도화 효과	118
〈그림 6-1〉 시기별 연구결과 적용과 기대효과	123

서울시의원
공약실천 조례와
제도 정비방안
연구

I. 서론

I. 서론

1. 연구개요

가. 연구의 배경과 목표

2006년 민선4기 지방선거에서부터 시작된 매니페스토 정책선거는 두 번의 대선과 총선, 그리고 지방선거를 거치면서 점차 정착되어 가고 있으며, 후보자의 정책 공약에 대한 시민들의 관심도 높아지고 있다. 매니페스토 관련 공직선거법의 개정으로 대통령 및 광역과 기초 지자체장, 교육감 등 예비후보자의 홍보물은 의무적으로 공보물의 50/100 이상을 정책공약으로 채우도록 규정하고 있으며(공직선거법 제60조의 3), 예비후보자공약집(제60조의 4), 선거공약서(제66조) 등을 자유롭게 제작, 배부할 수 있다. 이러한 선거문화의 변화에 따라 서울시의원 또한 소속 정당의 시장후보자와의 협력 공약을 비롯하여 지역민이 소원하는 공약을 개발하여 제시하고, 선거 후에는 책임 있게 공약을 실천해야 한다.

최근 공약실천을 위한 광역과 기초지자체의 노력은 매우 활발해지고 있다. 전라남도는 2012년 12월에 「전라남도지사 공약사항 관리조례」를 제정하여 ‘공약사항 실천계획 수립’, ‘공약이행 평가단’ 활동 등을 추진하고 있다. 기초지자체는 광주광역시 동구·서구·남구·북구와 부산광역시 수영구에서 「공약실천을 위한 기본조례」를 제정하여 운용하고 있다. 서울특별시 「희망 서울 시정운영위원회 설치, 운영 규칙」(2012년 5월 31일 제정)을 제정하여 주요공약사항의 실천에 관한 서울시장의 자문에 응하도록 하여 공약실천을 위해 노력하고 있다.

그러나 선거 때 유권자에게 여러 공약을 발표하는 서울시의원은 공약 실천을 위한 어떠한 제도적 기반도 갖추지 못해 책임 있는 공약실천 활동을 추진하기 어려운 실정이다. 따라서 서울시의원의 공약실천을 개별 의원의 의지와 능력이 아닌 제도와 시스템을 구축하여 시민과의 소통을 활성화하고 신뢰를 강화해 나갈 수 있는 조례와 제도적 기반을 마련하는 것이 시급하다.

따라서 본 연구는 첫째, 서울시의원과 광역 지방의원의 공약 내용을 유형별로 분류하고 그에 따른 이행 결과를 분석하여 대안 개발에 활용하고, 둘째, 타 지자체와 지방의회의 공약실천을 위한 조례와 규칙, 제도를 조사, 연구, 분석한다. 셋째, 지자체장과 광역지방의원의 공약이행 현황 및 공약이행을 위한 활동 사례를 비교, 분석하여 대안 개발에 활용하고, 마지막으로, 그 결과를 바탕으로 기존 서울시의회 조례 및 제도를 활용하는 방안과 별도의 조례 제정 및 제도 마련 방안을 비교 검토한 후 서울시의회에 맞는 방안을 제출한다.

연구진이 개발한 조례 제·개정안에 대한 전문가 자문회의 개최, 서울시의원과 타 지역 광역지방의원과의 인터뷰, 서울시민 토론회 등을 추진하여 폭넓은 의견 수렴 및 조례 제·개정안에 대한 내용을 보완할 수 있도록 하며, 향후 일정계획을 포함하여 세부 추진계획까지 제시하여 연구결과가 서울시의회 발전에 기여할 수 있도록 한다.

나. 연구의 범위 및 방법

1) 기관 지역 간 비교를 통한 유사성과 차이점의 규명(comparative analysis)

본 연구는 '서울시의원 공약실천 조례와 제도 정비 방안'을 개발하기 위해 우선 공약실천을 위한 국내 광역 및 기초지자체의 활동사례와 제도화 현황을 조사 분석한 후 그 시사점을 도출한다. 이러한 작업을 통해 도출된 방안을 서울시의회에 적용하기 위하여 서울시의 현재 조례 및 관련 제도, 사업을 조사, 분석하여 서울시의회에 맞는 최적의 대안을 개발한다. 이를 위해 매니페스토 운동에 대한 문헌자료와 각 지자체가 제공하는 공약실천을 위한 활동 사례에 대한 심층조사를 실시하여 구체적이며 적용 가능한 방안을 제안한다. 특히, 지역주민과의 소통 방안을 도출하기 위하여 최근 확산하는 공약평가를 위한 주민배심원 활동의 성과와 문제점, 발전방안에 대해 집중적으로 연구, 분석한다.

2) 질적·양적 연구방법의 조합을 통한 통합적 접근(triangulation)

다양한 매니페스토 제도화 현황에 대한 파악, 사례들에 대한 평가, 그리고 유사성과 차이점의 비교를 위해서는 질적 연구방법이 필요하다. 이 연구는 기존 문헌자료와 양적자료에 대한 2차 분석과 현지 관련 행위자들과의 면접을 시도한다. 광역 지방의원들에 대한 구조화된 질문지 조사를 하고, 전문가와 관련자 인터뷰(Focused group interview)를 진행한다. 그 이유는 문헌자료만으로는 매니페스토 공약실천 관련 제도화 현황, 성과와 한계, 유사성과 차이에 대한 비교를 제대로 수행할 수 없기 때문이다. 한편, 연구의 질적 내용과 대안성을 확보하기 위해 매니페스토 운동 전문가로 자문단을 구성하고, 이들의 자문을 연구단계별로 수렴, 반영하였다.

3) 순차적 누적적 연구(sequential and cumulative research)

본 연구는 민선 4~5기 전 기간을 총괄한 연구결과라 할 수 있다. 민선4기와 민선5기의 시기별 흐름에 따른 지자체 및 지방의회의 공약실천 조례, 규칙 조사·분석을 통한 시사점을 파악하였다. 이를 통해 서울시의회의 공약실천 조례 및 제도 구축 방안을 담은 입법계획을 개발하고자 하였다.

다. 연구의 내용

서울시의원들의 공약 이행을 높이기 위한 제도화 방안 연구를 위해 먼저 서울시의원의 공약내용을 유형별로 분류하고 실현 가능성을 검토하였다. 서울시의원은 25개 구별 제1선거구의 당선자의 제1순위 공약 25개를 활용하였으며, 광역의원 사례는 2011년과 2012년 공모전에 참여한 80명의 공약 내용별 이행 결과를 분석하였다. 여기에 더해 광역의원 공약 내용별 이행현황을 분석하기 위하여 공약 이행을 촉진하기 위해 실시하고 있는 「한국매니페스토실천본부 지방의원 약속대상 공모전」 사례를 분석하여 공약 내용별 이행 현황을 비교, 분석하여 대안 개발에 활용하였다.

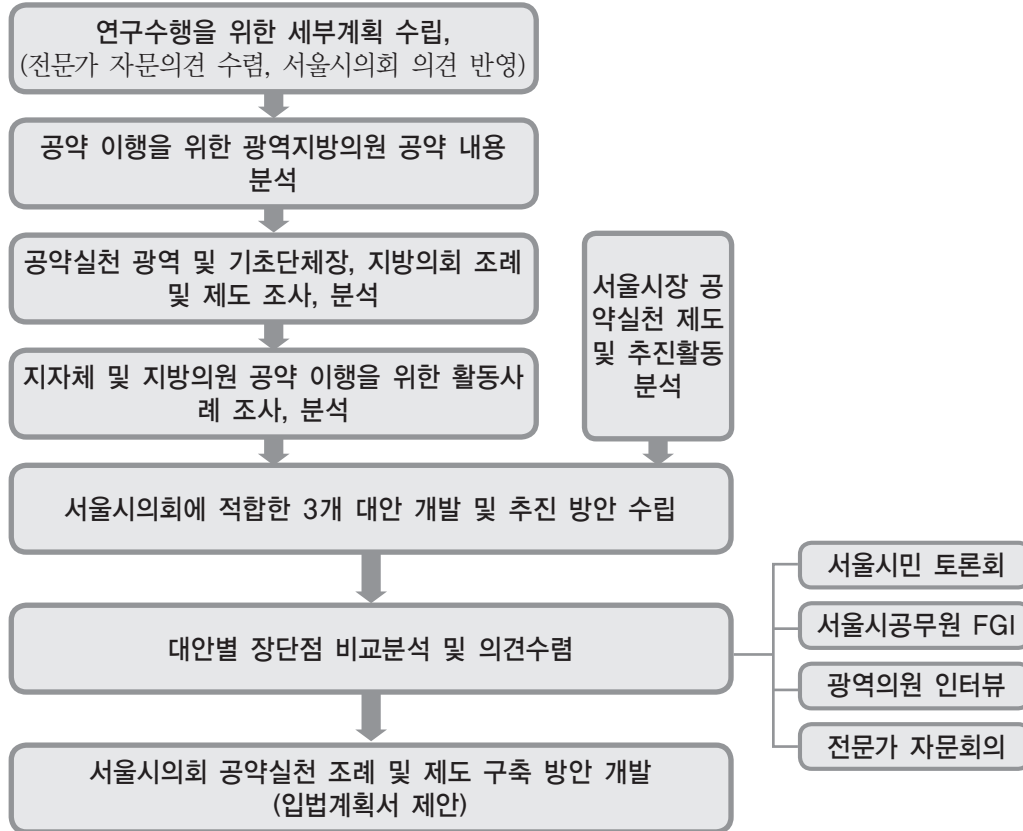
한편, 광역과 기초지자체와 지방의회에서 현재 제정·운동되는 자치법규와 규칙을 조사, 한편,

광역시와 기초지자체와 지방의회에서 현재 제정·운영되는 자치법규와 규칙을 조사, 분석하여 공약 이행을 위한 제도화의 흐름을 파악하고, 지자체별 법규와 규칙 내용을 비교, 분석하여 서울시의회 실정에 맞는 제도화 방안을 도출하였다. 연구과정에서 기존의 기초지자체의 법규와 규칙이 광역지자체보다 더 많은 주민참여를 확보하기 위해 노력하며 공약 이행을 위한 활동도 다양하게 규정하고 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 서울시의회(광역시)에 적용하기 위해서는 실현가능성을 위한 면밀한 검토가 필요하기 때문에 공약 이행을 위한 지자체장의 구체적 활동사례를 검토한 후, 광역 지방의원들의 활동사례를 의원별 인터뷰, 광역의원 의정활동계획서, 약속대상 공모전 사례 등을 조사, 분석하여 발전적 대안을 도출하였다.

정리하면 본 연구는 서울시의원 공약 이행을 위한 제도화 방안을 도출하기 위하여 1) 공약내용의 유형화와 그에 따른 이행 현황 분석, 2) 자치법규 및 규칙 비교, 검토를 통한 서울시의회 적용방안 모색, 3) 공약 이행을 위한 활동 사례 조사, 분석을 통한 제도화 추진 방안 개발을 주 내용으로 진행하였다.

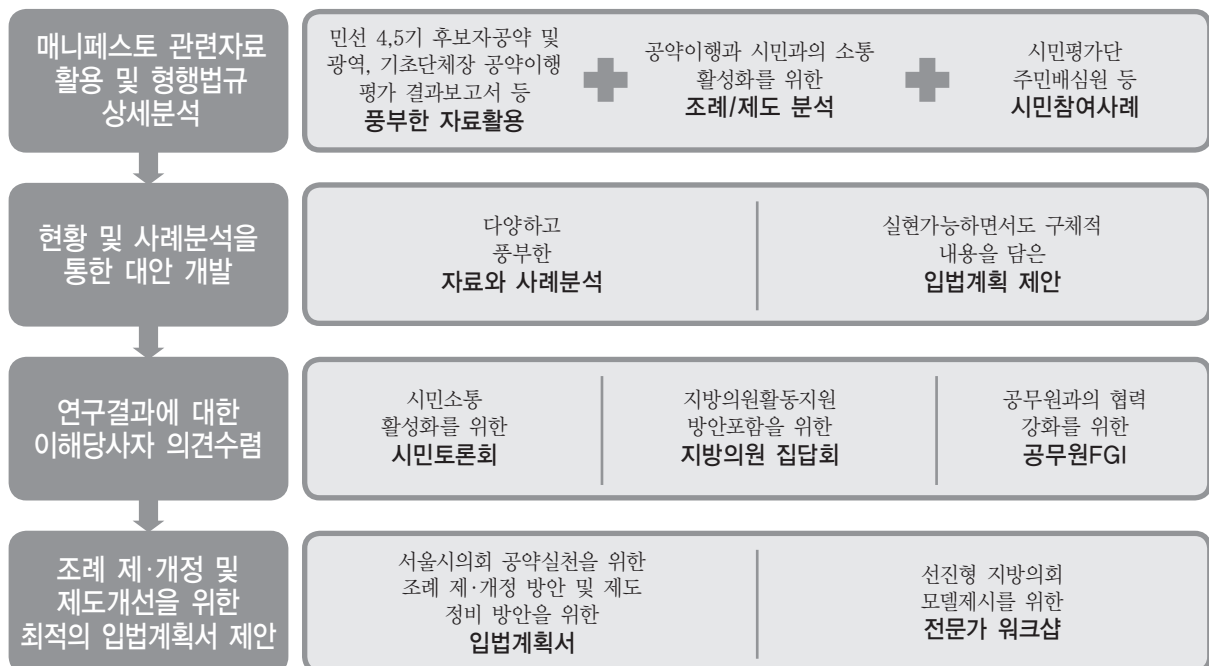
2. 연구수행 흐름과 이론적 고찰

가. 연구수행 흐름도



〈그림 1-1〉 연구 수행 흐름도

나. 과제 수행 방법 모형도



〈그림 1-2〉 과제 수행 방법 모형도

다. 역사적·이론적 고찰

1) 시민사회의 제4의 선택, 매니페스토

가) 거버넌스와 매니페스토

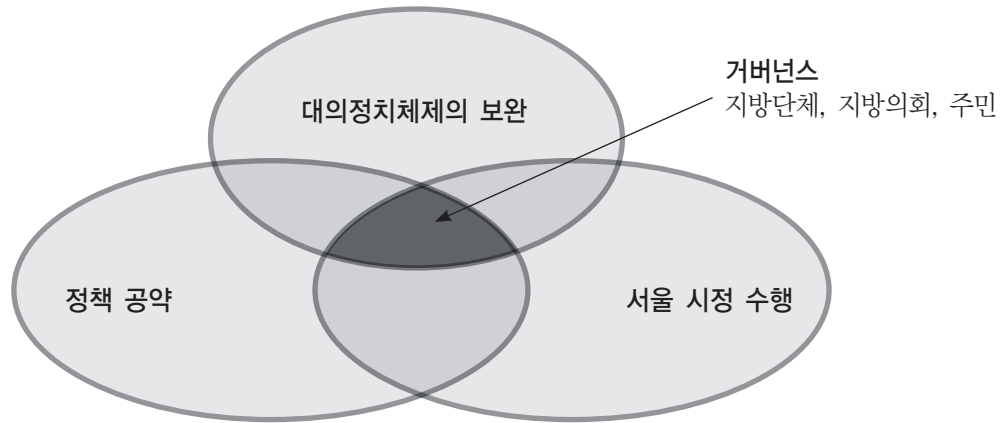
거버넌스는 복잡성과 다양성으로 특징지어지는 환경 변화에 대한 반응, 외부 환경에 대한 국가 적응의 경험적 증명서라 할 수 있다(Pierre & Peters, 2000: 3). 이러한 거버넌스의 출현 배경은 네트워크 조직의 출현 조건과 연결된다. 특히 세계화, 정보화가 이제 경제 영역뿐만 아니라 정치, 사회, 문화 전반에 깊숙이 뿌리내림에 따라 네트워크를 배제한 채 사회 변화를 논의하기 어려운 상황이 전개되었다. 또한 네트워크 혁명에 의한 새로운 패러다임의 정착으로 그동안 지속적인 관심사였던 경제성장 등 물질적, 구체적 성과뿐만 아니라 사회적 자본과 같은 비가시적 성과에 관한 사회적 관심이 커졌다. 사회조직의 새로운 대안으로 등장한 네트워크 개념은 기존의 관료적, 위계적 조직에서 수평적, 유기적으로 바뀐 조직 형태를 의미한다. 물론 거대한 변환(great transformation)의 원인으로서는 사회적 관계를 기본으로 하고 있지만, 이론적 지형에서는 아직 완전한 합의에 도달한 개념은 아니다(유문중·이창언 외 2011). 그럼에도 불구하고 다양한 참여자가 연대와 소통을 중심으로 지식과 경험을 공유하면서 공동의 발전을 모색하는 협력적 관리 체계로서 거버넌스가 주목을 받고 있다(김석준 외, 2000). 거버넌스의 부각은 기존의 국민국가 중심의 통치 체제에서 벗어나 탈산업사회에 맞는 새로운 관계 설정과 조정 양식을 통하여 국가 운영을 새롭게 하려는 요구를 반영한 것이라 할 수 있다. 따라서 거버넌스는 국가권력의 쇠퇴와 운영 방식의 변화를 가져온다(박상필, 2002)²⁾.

민주주의의 확산이라는 사회 변화에 기반을 둔 풀뿌리민주주의의 새로운 형태라는 차원에서 매니페스토와 지방 혁신에 거버넌스는 의미가 크다 할 것이다. 매니페스토의 목표를 실현하기 위해서는 지식 정보 인프라뿐만 아니라 시민의 새로운 가치 체계와 참여가 필요하다. 그것은 먼저, '지속가능성 실현' 과 '거버넌스 체제의 구축 및 운영' 이라 할 수 있다. 지속가능성은 매니페스토 준립의 기본 목표로서 실체적 가치를 의미한다. 거버넌스는 매니페스토 실천에 요구되는 수단으로 절차적인 가치를 의미한다. 로컬 매니페스토가 구축되기 위해서는 행정과 시민 간 실질적인 의미에서 거버넌스를 구축하는 것이 필수적이다. 이제까지 지역 차원에서 수립한 정책 비전과 목표들은 일반적으로 지자체장의 개인적 의지와 집행부가 일방적 차원에서 폐쇄적 정치과정을 통해 수립하였다.

하지만 매니페스토 선거에서 제시되는 지속 가능한 지역 발전 비전과 정책은 시민사회의 참여와 합의로 만들어져야 실현 가능성이 제고되는 동시에, 공약에 대한 책임을 행정과 시민사회가 공

2) 거버넌스라는 개념은 기존 국가 중심 체제의 한계와 함께 국가 역할의 축소를 의미한다. 그러나 국가 역할에 대한 시각은 학자마다 다양하다. 예를 들어 케틀(Kettl, 2000)이나 피에르와 피터스(Pierre & Peters, 2000)는 거버넌스가 반드시 정부 역할의 축소를 의미하지는 않는다고 본다.

유하다는 의미가 있기 때문이다(박재욱, 2010). 따라서 매니페스토의 목표가치인 지속가능성 실현에 있어 거버넌스 체제는 가장 효과적이고 민주적인 제도적 양식으로 평가되고 있다.



〈그림 1-3〉 매니페스토와 거버넌스

나) 민주주의와 매니페스토

민주화 이후 시민사회 내부에서도 갈등과 합의 형성에 관한 논의가 정치적 상상력을 자극하며 이루어지고 있는 것은 GO-NGO의 관계에 대한 인식상의 변화를 반영한다. 한국의 노동자와 중산층은 1987년 민주화운동을 기점으로 연대하여 권위주의체제를 붕괴시켰다. 산업화와 민주화운동은 국가를 견제하고 비판하는 세력으로서 시민사회의 성장을 가속시켰고, 시민단체들은 초계급적 이슈들을 중심으로 정책결정 과정에서 영향력을 발휘하기 시작하였다. 시민단체들은 정치자금법, 선거법, 정당법, 국회법 등의 개정안 제출을 중심으로 한 정치제도 개혁운동, 상시적인 감시체제로서 의원들의 의정활동에 대한 평가와 더불어 1991년 지방선거에서 상설적 선거감시기구로 발전한 공명선거실천시민운동협의회(공선협)의 활동을 시작으로 선거참여운동을 전개하였다. 그리고 2000년 4·13 총선 당시의 낙천낙선운동은 그 역량의 획기적 결집으로 평가되기도 하였다. 2000년 총선 이후 정치지체 현상이 극복되었다고 할 수는 없다. 그러나 진보정당의 원내 진입은 물론 정당정치 민주화가 진행되고 있는 상황은 낙천낙선운동이 아닌 다른 방식의 시민운동의 필요성을 대두시켰다. 한편으로는 제도적으로 권한을 위임받지 못한 시민사회단체가 제도적으로 권한을 위임받은 정당에 대해 개혁을 요구하는 일종의 ‘대의의 대행(代行)’에 대한 곱지 않은 시선과 함께 미래지향적인 비전과 대안을 제시하지 못한 운동방식의 한계도 집요하게 지적되었다. 따라서 시민사회의 정치개혁운동은 네거티브(negative) 캠페인 위주에서 포지티브(positive) 지향으로 전환할 필요가 있었다. 또한 인물 중심에서 정책 중심으로 변화하며, 대안 경쟁을 위한 활동을 병행하기 위해 지지 당선운동 이후의 제4의 선택에 대한 고민을 하기 시작했다. 그리고 이러한 고민의 결과로 도출된 것이 매니페스토(Manifesto) 운동이다(이창언 외 2013).

‘한국형 매니페스토 운동’은 5년 전 두 가지 화두를 던지며 시작되었다. 2006년 5월 31일에 시행되었던 제4회 통합 지방선거(이하 민선 4기 선거라 함)를 5개월여 앞둔 그해 연초부터 시작된 매니페스토 운동이 던진 화두는 ‘민주주의’와 ‘신뢰’였다. 이 매니페스토 운동은 멀게는 1948년 대한민국 정부 수립과 함께 시작된 우리 사회의 민주주의에 대해 깊이 성찰하면서, 가깝게는 1987년 6월 민주화의 흐름을 타고 정착되어간 절차적 민주주의가 안고 있는 문제들의 대안을 찾아 성숙한 민주주의를 실현하겠다는 목표를 천명하였다. 또한, 정치 영역에 갇히기 쉬운 매니페스토 운동을 ‘신뢰’라는 화두를 통해 생활문화 운동으로 확장시켜 범국민적 참여를 확보하여 신뢰 공동체를 만들어나가려 하였다.

그러면 매니페스토가 말하는 성숙한 민주주의는 무엇인가? 그것은 참여, 다원, 담론민주주의 등을 강화하여 ‘대의제의 한계’를 보완하고 결사체민주주의³⁾가 갖는 한계를 넘어서는 것이다. 참여 민주주의자들은 시민이 성숙한 시민 의식으로 정치에 적극적으로 참여해야 한다고 주장하면서, 대의민주주의는 개인이 행동하지 않고, 의회나 행정부를 담당하는 사람들은 극소수에 불과하다는 측면에서 과두정치나 전제정치와 다름없다고 주장한다. 한편 자치 역량, 사회자본 논쟁을 포함하고 있는 ‘결사체민주주의’는 대의제에서 발생하는 개별 시민 참여의 문제를 ‘결사’를 통해 해결하려고 하지만 결사체의 부패, 결사체 간의 자원과 정치적 영향력의 불평등 등의 문제가 과제로 남는다.

매니페스토가 지향하는 민주주의는 ‘심의민주주의’라 할 수 있다. 심의민주주의는 공공 정책 결정 과정의 민주적 절차에 보다 관심을 둔다. 김명식(2002: 213)은 “전문가도 대표도 아닌 실제 보통 시민이 직접 참여해야 하는 참여민주주의가 과연 누가(Who) 결정해야 하는가의 문제라면, 심의민주주의는 과연 어떻게(How) 결정해야 하는가의 문제”라고 정의한다. 최근 심의민주주의에 보다 관심을 두는 것은 심의민주주의가 직접적으로 대의민주주의의 한계를 조명하고 대안을 제시한다는 점 때문이다. 즉 대의민주제에서는 시민과 대표 간의 정치적 분업과 다수결주의에 따른 선호 집합적 선택의 문제로 사회 갈등이 필연적이라는 것이다. 즉 선거로 선출된 대표는 기술 관료화되면서 시민의 의사를 제대로 수렴하지 못하고, 선호 집합적 선택 방식은 시장의 논리가 정치를 잠식하게 하면서 공동체의 분열과 해체를 가져올 위험성을 내포하고 있다는 것이다. 이러한 ‘간접적’이고 ‘선호 집합적’인 대의민주주의가 드러내고 있는 결함을 시정하고 고대 아테네의 고전적인 직접민주주의의 이상을 재현하기 위한 대안으로 심의민주주의가 논의되고 있다(Elster, 1986; 임혁백, 2000: 163)는 것이다. 심의민주주의의 가장 주요한 관심은 ‘의사 결정 과정’의 설계에 있다고 할 수 있다.

3) 결사체민주주의의 핵심은 국가권력의 분권화와 사회집단의 권한 강화다. 다시 말해 시민사회에 존재하는 결사체들이 국가로부터 정책의 결정과 집행을 위임받아 국가정책을 관장하자는 것이다. 이를 통해 정책 결정 과정에서 특정 집단이 이익을 독점하는 것을 방지하고 공공 이익을 추구할 수 있으며 궁극적으로는 결사체를 통해 시민들이 정치에 복귀함으로써 결사체를 토대로 한 정치 공동체가 수립될 수 있다는 주장이다.

“현대사회의 복잡성을 고려하여 정치적 분업의 필요성을 인정하면서 주인-대리인 문제를 완화하는 방안으로 심의적 시민 참여의 제도화”(Smith & Wales, 2000: 52; 김소연, 2006에서 재인용)가 주요하게 주목받고 있다. 공정하게 선출된 시민이 적은 수이지만 심의 과정을 통해 공동체 전체(citizens as a body)의 합의와 공익 형성을 도모할 수 있다는 것이다. 즉 다수 시민에 의해서 지지받은 결정이라고 해서 반드시 민주적 결정으로 정당화되지 않으며, 민주적 결정은 정책 결정 공동체 내의 다른 사람들도 그 결정을 수용하고 지지할 때 정당성을 보장받을 수 있다고 본다.

거버넌스에 입각한 심의민주주의는 과정의 차원에서 볼 때 심의민주주의는 주어진 과제를 어떠한 절차와 단계를 통해 효율적이고 효과적으로 해결하느냐와 관련된다. 효과적으로 문제를 해결하기 위해서는 다양한 행위자 간의 활발한 의사소통과 토론을 통한 상호 조정이 중요하다. 따라서 명령, 통제, 제재와 같은 방식보다는 합의, 조정, 협력을 통한 문제 해결 방식이 선호된다. 과정의 차원에서 거버넌스는 조종(steering)과 조정(coordinating)현상으로 이해된다고 할 수 있다. 심의민주주의가 오인의 메커니즘이 되지 않기 위해서는 첫째, 심의 능력이 있는 모든 사람은 심의 과정에서 동등한 지위를 가질 수 있어야 한다. 둘째, 심의 과정에서 시민들은 기본적으로 이익을 공유하고 있어야 한다. 심의민주주의의 목표는 갈등하는 이익 간의 타협이 아니라 ‘합리적인 합의’이다. 심의민주주의가 협상이나 투표보다 토론을 강조하는 것은 단순히 동료 시민의 선호를 변화시키려는 것이 아니라 정보의 비대칭성을 극복하기 위한 정보의 저수지를 만들려는 것이다. 정보를 공유함으로써 시민은 자신이 가지고 있던 선호와 충돌하는 선호를 받아들일 수 있다. 정보의 투명한 공개, 자원의 공유와 참여의 보장, 권한과 이익의 공유가 전제될 때 책임성과 성찰성 또한 증진될 수 있다.

성찰성이 전제된 ‘심의민주주의’는 공적 담론의 성격을 선호의 집합에서 공동의 문제 해결 모색으로 전환해줌으로써 오늘날 우리 사회가 안고 있는 문제에 대한 갈등 해결 능력(problem solving)을 높여준다. 또한 대표들에게 심의를 통한 시민적 합의에 기초한 결정을 과감하게 수행할 수 있는 정당성의 기초를 제공해준다. 그리고 심의의 과정은 시민이 민주주의를 학습하고 민주적 가치와 규범을 내면화할 기회를 제공함으로써 시민의 이타적이고 공동체 지향적인 행동을 성숙시킬 수 있다.

다) 신뢰와 매니페스토

한국에서 매니페스토 운동이 본격적으로 시작된 것은 2006년 2월 1일 531스마트매니페스토정책선거추진본부가 출범하면서부터이다. 한국형 매니페스토 운동은 시민사회의 제4의 선택에 대한 고민과 함께 대한민국의 정치·경제·사회 전반의 현실을 정확히 인식하고, 대의제의 한계를 극복해 성숙한 민주주의와 신뢰사회를 구축하기 위해 도입되었다. 한국의 매니페스토 운동이 던진 화두는 ‘민주주의’와 ‘신뢰’였다. 매니페스토는 목표로서 ‘지속가능한 민주주의’를 지향하며 수단으로서의 신뢰를 강조한다. ‘신뢰’는 매니페스토 운동이 추구하는 가장 핵심적 가치이자 목표를 실

현하기 위한 수단이라 할 수 있다. 그동안 ‘신뢰’는 사회와 집단 속에서 대인간의 상호작용과 사회적 교환관계에서 흔히 사용되어 온 일상적인 용어였다. 그러나 그것의 본질과 메커니즘이 체계적으로 연구되기 시작한 것은 최근이다. 일반적인 신뢰의 의미는 “타인의 미래 행동이 자신에게 호의적이거나 또는 최소한 악의적이지는 않을 가능성에 대한 기대와 믿음”이다. 그러나 매니페스토에서 표방하는 ‘신뢰’는 개인적 또는 대인관계에서의 인지적 기대나 신념, 또는 감정 등 심리적 상태를 포함하지만 주요하게는 사회적으로 구성되는 행동수준에서 정의된다. 사회적 차원에서의 신뢰란 교환관계에 관련된 모든 참여자들이 공유하는 일련의 제도화된 기대들이라 할 수 있다. 매니페스토는 목표로서 ‘지속 가능한 민주주의’를 지향하며 수단으로서 신뢰를 강조한다. ‘신뢰’는 매니페스토 운동이 추구하는 가장 핵심적인 가치이기도 하다. 그러나 ‘신뢰’는 사회와 집단 내의 상호작용과 사회적 교환관계에서 흔히 사용되어온 일상적인 용어이지만 신뢰의 본질과 메커니즘이 체계적으로 연구되기 시작한 것은 최근의 일이다(이창연, 2013).

일반적인 신뢰의 의미는 “타인의 미래 행동이 자신에게 호의적이거나 또는 최소한 악의적이지는 않을 가능성에 대한 기대(expectations)와 믿음(belief)”이다. 그러나 매니페스토가 표방하는 신뢰는 개인적 차원의 신뢰만을 의미하지는 않는다. 매니페스토가 표방하는 ‘신뢰’는 개인 또는 대인 관계에서의 인지적 기대나 신념 또는 감정 등 심리적 상태를 포함하지만 주요하게는 사회적으로 구성되는 행동 수준에서 정의된다. 사회적 차원에서의 신뢰란 교환관계에 관련된 모든 참여자가 공유하는 일련의 제도화된 기대들이라 할 수 있다. 신뢰는 교환관계와 관련된 모든 사람에게 공유되는 기대의 총합으로 규정되며 사회적 교환관계를 유지하는 데 필수적인 요소로 작용한다. 신뢰란 상대방이 악의적(mal-intended)이거나 기회주의적(opportunistic)으로 행동하면 선의로(goodwill) 행동할 때보다 훨씬 더 큰 이익을 얻을 수 있음에도 선의로 행동할 것이라는 믿음에 기반하는 윤리적 성격을 내재한 개념이라 할 수 있다.

매니페스토에서 강조하는 신뢰의 개념은 첫째, 조직 간 관계에 상대방이 약속한 사항들을 성실하게 이행하려고 최선을 다해 노력할 것이라고 믿는 계약 이행에 대한 신뢰, 둘째, 상대방이 협력 동반자의 역할을 효과적으로 수행할 수 있는 충분한 역량을 가지고 있다고 믿는 역량 신뢰, 셋째, 애초 약속한 사항 외에 동반관계의 유지와 발전을 위해 상대방이 기꺼이 추가적인 노력이나 투자를 할 거라고 믿는 선의 신뢰, 넷째, 계약관계를 초월하여 동반자의 복지에 대해 가지는 진정한 관심으로서의 관대성 신뢰로 정의된다(Sako, 1991).

신뢰는 조직 사이의 교환에 대한 거래 비용을 감소시키고 상호 간 협력의 안정화 또는 장기화를 가능하게 함으로써 조직의 경쟁력 및 효율성을 제고시킨다. 교환이론가들(exchange theorist)은 호혜적 교환(reciprocal exchange)의 반복을 통해 형성되는 신뢰가 사회적 안정성(stability)의 기반이라고 주장한다(Ekeh, 1974). 사회학적 제도이론가인 주커(Zucker, 1986)는 반복적인 상호작용을 통해 형성되는 신뢰를 과정 기반(process-based) 신뢰라고 부른다. 즉 장기적이고 반복적인 상호작용의 과정은 상대방의 행동 경향에 대한 불확실성을 감소시킴으로써 신뢰 형성

에 이바지하게 된다는 것이다. 사회심리학자나 사회학자, 그리고 인류학자 등은 사회 정체성 이론 (social theory)에 근거하여, 혈연이나 학연, 지연, 성별, 나이, 인종, 국적 등 공동 정체성(common identity)을 공유하는 사람들은 그렇지 못한 사람들에 비해 신뢰 형성이 훨씬 쉽다고 주장한다 (Geertz, 1963; Beveridge, 1985). 많은 조직학자는 협동과 통제가 신뢰를 근거로 한다고 주장하며 일반적으로 사람들은 개인이나 조직의 목표를 달성하기 위해 다양한 방법을 사용하지만 역시 다른 사람에게 의존해야만 이 목표를 이룰 수가 있다고 본다. 또한 일부 학자들은 신뢰가 위기의 상황에서 나타난다고 보고 위기 상황을 신뢰를 측정하는 지표로 삼았다. 네트워크가 신뢰를 형성한다는 주장은 특히 조직 간 네트워크 이론(interorganizational network theory)에서 강조된다. 네트워크는 정보와 평판(reputation)을 효과적으로 확산시킬 뿐 아니라 기회주의적 행동에 대한 감시와 사회적 제재의 기능도 수행하기 때문이다(이명신, 2003).

원천	내용	학자
정보 공유	정보 공유는 파트너의 가치관, 역량, 행동 등에 대한 불확실성을 제거하여 신뢰의 형성에 크게 기여한다.	신&리 (1999)
네트워크 수립	거래 비용을 줄이기 위해 네트워크를 수립하는 데 있어 거래 파트너가 기회주의적인 행동을 하여 이익을 얻게 될지라도 그 행동이 네트워크 구성원들의 평판 효과에 의해 자신을 파괴시킬 수 있으므로 구성원 간 신뢰가 형성된다.	버트Burt(1999) 잘리오 Jarillo(1988)
의존성	거래 파트너 간의 상호 의존성이 상호 신뢰를 가져온다. 신뢰가 형성되려면 반드시 의존성이 인질(hostage)과 같이 믿을 수 있는 담보에 의해 지지되어야 한다.	윌리엄슨 Williamson(1993)
공동 정체성	공동 정체성을 공유하는 사람들은 그렇지 않은 사람들에 비해 신뢰 형성이 용이하다. 동일한 정체성은 상대방의 미래 행동에 대한 불확실성의 정도를 줄여준다.	주커Zucker (1986) 베버리지 Beveridge(1985)
반복적인 상호작용	반복적인 거래 관계를 통해 신뢰적 행동을 함으로써 장기적인 거래를 가능케 하는 긍정적 평판을 구축한다.	주커(1986) 그라노베터 (1985)
절차적 정의	의사 결정 결과보다는 그 과정이 과연 공정하고 정당하였는가 하는 데 초점을 맞춘다. 이해 당사자들에게는 자신의 이해관계에 영향을 미치는 의사 결정이 어떤 절차를 거쳐 도출되었느냐가 중요하다.	마보안 Maulborgne (1997)

- 출처: 강인원(2001)

〈표 1-1〉 신뢰의 원천

신뢰의 원천에서 살펴보았듯이 매니페스토도 정보 공유, 반복적인 상호작용과 상호 의존성을 높이기 위한 네트워크 수립, 공동 정체성 확보, 책임성과 성찰성을 높여 신뢰를 확보하고자 한다 (유문중·이창언·김성균, 2011). 매니페스토 운동은 선거문화와 정치문화를 바꾸자는 데에 궁극적 목적이 있다. 우선적으로 정당과 후보로 하여금 구체적인 정책목표와 방안 즉, 매니페스토를 명시

하도록 유도함으로써 정책정당화를 도모했다. 이것에 대한 정책공약 평가는 유권자들로 하여금 정책에 기반한 선택을 하도록 도와준다. 이처럼 정치인과 유권자간 건설적인 상호작용이 이루어진다면 한국의 선거문화는 정책을 중심으로 하는 정책선거의 방향으로 발전하게 될 것이다. 민주정치 과정이라는 보다 넓은 관점에서 보면 이러한 정책선거의 실현은 이익집약기능을 제고하는 데에도 기여했다. 특수이익집단이 아닌 보다 많은 국민의 이익을 도모하는 정책생산을 자연스럽게 유도할 수 있기 때문이다.

라) 매니페스토와 주민참여

지역의 지속 가능한 민주주의와 선거 문화, 지역 정책의 개발에 지역 주민의 참여와 기여는 대단히 중요하다. 매니페스토를 실현하는 데는 단체장의 의지와 철학도 중요하지만, 지역 주민의 참여와 역량 강화가 핵심이다. 주민참여를 위해서는 제도적 장치의 도입과 함께 주민이 일상적으로 생활세계와 밀접한 여러 분야에서 자주적으로 결정하고 실행에 참여하며 결과에 책임질 수 있는 자치 문화를 조성해야 하며, 이를 전개해나갈 수 있는 지역 시민사회의 의식과 역량을 강화시키는 것이 무엇보다 중요하다. 그리고 지역의 다양한 행위자 그룹 간의 협력을 강화하는 방향으로 ‘참여’가 이루어져야 한다. 거버넌스는 주민참여형 매니페스토의 수단이 되어야 한다. 주민참여는 학자에 따라 다양하게 정의하고 있으나, 일반적으로 주민이 지방정부의 행정과정에 참여하여 영향력을 행사하는 행위로 이해할 수 있고, 주민참여의 형태는 지방정부의 정책 과정에서 다양하게 나타나고 있다. 즉 주민참여의 형태는 가장 보편적인 형태인 선거에서의 투표 행위로부터 구체적으로는 행정 관계자와의 개별 접촉에 이르기까지 광범위하다(전영평·최준호·이곤수, 2003: 56~57).

란톤(Lanton, 1978)은 시민 참여의 형태를 크게 시민운동과 시민 개입으로 분류하고 있는데, 시민운동은 시민에 의해 주도되는 상향적 시민 참여를, 시민 개입은 정부가 주도하는 하향적 시민 참여를 의미하는 것으로 사용하고 있다. 그런데 법적인 의무이자 권리인 시민 참여까지를 포함하는 경우 시민 참여는 시민운동(citizen action), 시민 개입(citizen involvement), 선거 참여(electoral participation), 의무 참여(obligatory participation) 등으로 구분할 수 있다고 한다.

유형	내용	사례
시민 운동	시민들이 결정한 목적을 달성하기 위한 활동	로비, 시위, 대중 옹호
시민 개입	정책 결정, 사업, 서비스에 대한 지원을 얻기 위한 정부 주도의 활동	공청회, 자문위원회, 태도 조사
선거 참여	정치·행정적 대표자를 선출할 목적으로 법에 의해 참여하도록 되어 있는 활동	투표, 후보 지원 활동
의무 참여	시민에게 부여된 법적 의무를 수행하는 활동	납세, 배심원, 병역, 교육

〈표 1-2〉 란톤의 시민 참여 유형 구분

짐머만(Zimmerman, 1986: 6~13)은 참여자의 자발성을 기준으로 크게 능동적 참여와 수동적 참여로 분류하였다. 능동적 참여는 주민이 자발성을 가지고 적극적으로 참여하는 것으로서 주민총회, 공청회, 시민자문위원회, 시민위원회, 현장의 제·개정, 주민 투표, 주민 발의, 주민 소환, 자원봉사 등의 참여가 여기에 포함되며, 수동적 참여는 지자체로부터의 정보 제공 요구, 정보 해석을 통한 정책 지지 혹은 반대 견해를 가지는 참여 형태를 의미하는 것이다.

유재원(1995)은 행정 동원적 주민참여, 공동 협력적 주민참여, 자생 조직적 주민참여로 구분하고 있다. 행정 동원적 주민참여란 관 주도의 주민참여를 의미하는 것이고, 공동 협력적 주민참여는 지자체와 주민이 공동으로 상호 협력하여 책임을 지고 문제를 풀어나가는 형태의 주민참여를 말하며, 자생 조직적 주민참여는 개인이나 특정 집단의 이해를 대변하기 위한 것이 아니고 지역의 공동 이익 및 불특정 다수의 주민의 공통된 관심과 의견을 대변하기 위한 주민참여를 의미한다.

유형	내용	사례
행정 동원적 주민참여	관 주도의 주민참여	선거를 위한 주민 투표, 반상회, 행정 및 정책 결정을 위한 주민공청회
공동 협력적 주민참여	지자체와 주민이 공동으로 상호 협력하여 책임을 지고 문제를 풀어나가는 형태의 주민참여	각종 위원회, 지역 현안에 대한 공청회
자생 조직적 주민참여	개인이나 특정 집단의 이해를 대변하는 것이 아니라 지역의 공동 이익 및 불특정 다수의 주민들의 공통된 관심과 의견을 대변하기 위한 주민참여	-

〈표 1-3〉 유재원의 주민참여 유형 구분

지금까지의 논의를 바탕으로 매니페스토의 성격, 특히 참여와 관련한 성격을 정의하면 매니페스토는 주도자의 측면에서 볼 때 ‘시민운동’ 이자 ‘시민 개입’ 의 성격을 동시에 가진다고 할 수 있다. 매니페스토는 공공성을 지향한다는 점에서 시민운동의 가치 지향과 크게 다르지 않지만, 주도라는 측면에서 볼 때 시민운동과 구별된다. 매니페스토는 시민사회와 정치사회(지자체, 지방의회, 정당)가 모두 주도하며 ‘견제’, ‘비판’, ‘주창’ 적 성격을 띠는 것보다는 비전과 대안에 보다 무게를 두는 것이다. 또한 매니페스토는 참여자의 자발성이라는 차원에서 볼 때 기존의 관의 일방적 주도가 아닌 시민성을 가진 시민의 능동성에 기초한 공동 협력적 참여임을 알 수 있다. 매니페스토는 지자체와 지역 주민이 공동으로 상호 협력하여 책임을 지고 문제를 풀어나가는 형태의 주민참여인 것이다. 참고로 로컬 매니페스토 운동은 지역의 가치를 새롭게 발견하고 지역에서 자립적인 구조를 형성하는 ‘재지역화’ 의 중요한 기제이다. ‘재지역화의 관점’ 은 규모의 문제로부터 새로운 전환을 요구하며, 거대화·집중화·계층화·획일화가 아닌 소형화·분권화·분산화·다양화를 원한다.

그리고 관계 형성은 명령, 규율 그리고 질서가 강조된 통치적 관계가 아닌 대면, 호혜, 자율 그리고 자치가 강조된 협치적 관계를 지향한다. 로컬 매니페스토 운동은 지역을 기존에 보편적으로 인식하고 있는 물리적 대상지, 경제적 대상지에서 삶의 가치와 생태적 가치의 구현이 가능한 장소로 본다.

마지막으로 제도적 뒷받침 여부를 기준으로 구분할 때는 매니페스토는 제도적 참여에 속한다고 할 수 있겠다.

2) 매니페스토 제도화 현황

가) 제도화의 개념

제도화에 대한 개념 정의와 반응은 논자들의 입장에 따라 다양하며, 사회운동론에서도 그 정의가 정착되어 있지는 않다(서미라, 2002). 제도의 사전적 정의는 관습이나 도덕 법률 따위의 규범이나 사회구조의 체계'를 말한다. 제도주의 조직론에서 의미하는 “제도(institution)란, 광의의 개념으로서 사회문화적 규칙의 총합체이며 이는 사회적 행위에 ‘일반화된 의미’를 부여하고 특정한 패턴을 제공하는 것(Thomas et al.,1987)을 의미한다. 이러한 사회문화적 규칙들이 당연한 것으로 인식 또는 수용되는 과정을 제도화(institutionalization)라 하며(Jang, 2000: 250 정명은·박나라·장용석, 2009: 254에서 재인용)”, 조직이 이러한 과정에서 순응의 필요성을 느끼는 것을 제도적 압력의 결과로 본다.

운동의 독립성, 비제도성을 강조하는 입장에서는 제도화를 운동 조직이 다른 사회조직 및 체계와 일상적이고 규칙적인 관계를 맺거나 점차 정당이나 이익집단이 되어가는 과정으로 설명한다. 제도화를 통해 필요한 자원이 안정적으로 유입되지만, 목표와 방식이 온건해지며, 행동 양식이 관례화 혹은 형식화되고 이익 갈등의 중재 역할로 전락하는 것으로 설명한다. 제도화를 일상화(routinization), 포섭과 주변화(inclusion and marginalization), 흡수(co-optation)라는 측면에서 바라보는 시각이다. 이러한 입장을 제도화의 양면성을 바라보지 못한 일방적 시각이라고 보는 반론도 만만치 않으며, 법제화라는 제도적 도전에 대하여 전면적 제도화, 탈제도화, 탄력적 제도화라는 서로 다른 응전 태도를 보이기도 한다. 제도화의 긍정적 측면을 강조하는 사람들은 정치적 기회 구조의 변화 속에서 전통적인 시각이 갖는 폐쇄성과 경직성을 비판하는 한편 사회적 약자의 보호와 민주주의의 실질화에 있어서 제도화가 갖는 의미를 강조한다.

‘탄력적 제도화’의 경우 운동의 자율성을 최대한 확보하면서 제도 자원을 활용하려는 전략적 선택으로 설명된다. 이는 운동과 제도를 서로 ‘먹히거나’ 혹은 ‘먹는’ 관계가 아닌 서로가 영향을 주고받는 관계로 본다는 것을 전제로 한다(황윤옥, 2008). 제도화를 적극적으로 재구조화하려는 입장에서는 제도화를 포섭·주변화, 흡수에 대응한 개혁화, 상호 침투라는 개념으로 정의한다. 사실 제도화는 양면성을 갖지만 제도화를 운동의 결과로 나타나는 고정된 개념으로 이해하는 것은 일면적일 수 있다. 오히려 운동과 제도 사이에 형성되는 조건 및 환경의 변화와 역량이 상호 조응

하면서 나타나는 개념으로 이해해야 한다.

우리나라의 제도화 현황을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 역사적 연원을 간단히 설명하면 우리 사회의 매니페스토 운동은 민선 5기 지방선거를 통해 분명하게 정착되었다. 이후 수차례에 걸친 공직선거법 개정으로 지자체장과 교육감 후보자는 ‘매니페스토 정책 공약집’을 제작, 배포할 수 있게 되었다. 이러한 변화에 따라 지난 민선 5기 지방선거에서는 선거 공보물의 1/2 이상을 정책 공약 내용으로 작성토록 하여 매니페스토가 준비되지 않은 후보자는 주민의 선택을 받기 어려워졌다. 이에 따라 지방의원도 의정 활동 계획서를 통해 유권자와의 공적 약속을 명확하게 하고자 노력했으며, 여야를 막론하고 주요 정당들은 공천 심사 과정에서 매니페스토 제출을 의무화하였다. 최근 각 정당은 공직 후보자 공천 과정에서 매니페스토 평가 결과를 반영하고 있다.

이러한 변화는 후보자 선택 과정에서 정책 공약이 가장 중요한 요소로 떠올랐음을 보여주고 있다. 지난해 실시된 민선 5기 지방선거 전후 시행된 조사 결과들이 이를 확인해주고 있다.

발표 기관	주요 내용	일자
중앙선거관리위원회	후보 선택 시 고려 사항 -인물·능력 33.3%, 정책·공약 29.3%, 소속 정당 14.6%, 주위 평가 7.1% ※2002년에는 정책·공약이 13.9%, 2006년에는 23.7%	2010. 5. 17
갤럽-YTN	후보자 지지 이유 -공약 33.0%, 소속 정당 32.6%, 인물 24.3%	2010. 5. 28
한국매니페스토실천본부	매니페스토 운동이 선거 결과에 미친 영향 긍정 60.92 vs 부정 37.04 - 많이 영향을 주었음 12.96%, 조금 영향을 주었음 47.96%, 전혀 영향을 주지 못함 6.02%, 별로 영향을 주지 못함 31.02%	2010. 6. 18

〈표 1-4〉 민선 5기 지방선거 전후에 실시된 조사 결과

매니페스토 운동이 가져온 변화는 선거 과정뿐만 아니라 당선 이후 매니페스토를 실천해가는 단계에서도 확인할 수 있다. 민선 5기 기초 지자체 매니페스토 실천 결과는 민선 4기에 처음 발표된 지자체 평가 결과와 비교하면 현격한 차이를 보여준다. 일례로 2008년 6월에 발표된 평가 결과에 따르면 230개 기초 지자체 중 160개(약 72%) 지자체가 공약 관련 정보를 공개하지 않거나 모호한 정보만을 공개하고 있었으나 민선 5기 1년 차 평가에서는 214개 지자체 중 198개(약 90%) 지자체가 공약 관련 정보를 공개하고 있는 것으로 확인된다.

매니페스토 운동을 통하여 얻은 성과를 제도화라는 측면에서 보면 공직선거법의 개정, 정당의 공천 제도의 변화, 지자체의 조례 및 규칙 제정과 운용 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

나) 제도화 현황

① 공직선거법 개정 현황

매니페스토 선거를 실천하기 위한 공직선거법은 세 차례 개정되었다. 1차 개정일은 2007년 1월 3일이며, 2차 개정일은 2008년 2월 29일, 3차 개정일은 2011년 7월 28일이다. 선거공약서 제작, 배포와 정책 공약집 판매를 허용한 1차 개정 내용과 예비 후보자의 홍보물에 공약 내용을 게재하도록 하고 예비 후보자가 선거공약집을 발간하여 통상적인 방법으로 판매할 수 있도록 허용한 2차 개정 내용과 비교해볼 때 선거기간과 후보자 등록일만을 개정한 3차 개정 내용은 사소한 듯 보일 수 있다. 그러나 후보자 등록일을 선거일 전 20일로 앞당긴 것은 다음과 같은 중요한 의미가 있다.

첫째, 국회의원과 지자체장, 지방의원 후보자들을 개정 전보다 일주일 정도 일찍 확정하게 됨으로써 유권자들이 후보자를 검증할 수 있는 시간을 이전보다 많이 가질 수 있게 되며, 둘째, 정당은 후보자 공천 시간을 앞당기게 되어 정당이든 후보자든 선거공약을 준비할 시간을 더 많이 가질 수 있게 된다.

내용	1차 개정(2007. 1. 3)	2차 개정(2008. 2. 29)	3차 개정(2011. 7. 28)
정책 선거 촉진 활동		각급 선거관리위원회는 정책 선거의 촉진을 위하여 필요한 사항을 적극적으로 홍보하도록 함	
예비 후보자 홍보물 관련		대통령선거 및 지자체의 장 선거의 예비 후보자 홍보물의 100분의 50 이상에 정책 내용 담도록 함	
예비 후보자 공약집 발간		대통령선거 및 지자체의 장 선거의 예비 후보자는 “예비 후보자 공약집” 1종을 발간하고 통상적인 판매 허용	
선거공약 작성	지자체의 장 선거에 있어서 후보자는 선거공약서 1종을 작성, 배부할 수 있음 -시·도지사선거: 32면 -시·군·구 장: 16면	대통령선거에도 선거공약서 작성, 배부하도록 함 - 대통령선거: 32면 - 시·도지사선거: 16면 - 시·군·구 장: 12면 입기 만료일까지 인터넷 게시	
정당의 정책 공약집 판매	정당의 정책 공약집을 통상적인 방법으로 판매하도록 함 -선거사무소, 연락소, 연설 대담장에서도 판매 가능		

내용	1차 개정(2007. 1. 3)	2차 개정(2008. 2. 29)	3차 개정(2011. 7. 28)
공약 평가 관련		공정한 평가 결과를 발표할 수 있음	
후보자등록			선거일 전 20일 (이전에는 15일)

〈표 1-5〉 공직선거법 개정 현황

② 정당의 매니페스토 현황

매니페스토 운동이 전개되어오는 동안 주요 정당의 책임 있는 당직자들이 각종 세미나와 토론회 등에서 매니페스토 선거에 대한 동의와 적극적인 참여를 약속한 사례는 적지 않다. 2006년 2월 23일에 개최된 ‘매니페스토 정착을 위한 국민 대토론회’, 2007년 10월 19일에 열렸던 ‘매니페스토 정책 선거 실천 협약식’, 2008년 2월 4일에 개최된 ‘로컬 매니페스토 확산을 통한 정책 선거 정착 방안 국민 대토론회’, 그리고 최근인 2010년 3월 4일에 개최된 ‘매니페스토 정책 선거 정착 방안 모색을 위한 국민 대토론회’ 등에서 각 정당의 정책 위원장이나 정책 연구소장은 늘 매니페스토 선거 실천을 위한 선거관리위원회와 시민단체의 활동에 감사하며 자신들의 각오를 밝혔다.

하지만 공직선거법의 개정 속도와 지자체의 실천 노력과 비교해보면 여전히 정당의 변화는 더디다고 말할 수밖에 없다. 공직 후보자 공천 과정에서 정책 토론을 활성화하며, 조기에 공천자를 확정, 발표하여 유권자들이 최소한의 검증 시간을 가질 수 있도록 배려해야 하며, 자당의 매니페스토와 후보자의 매니페스토가 일정한 연계성을 갖추어 유권자에게 발표될 수 있도록 당헌, 당규에 규정해야 한다는 제안에 대해 아직 각 당은 별다른 변화를 보여주지 못하고 있다. 다만 ‘5회 지방선거’에서 공천자들이 제출하는 서류에 매니페스토 제출을 의무화한 것은 의미 있는 변화라고 할 수 있다.

정당명	매니페스토 선거 관련 제출 공천 서류	비고
한나라당	매니페스토 실천 계획서	단체장 및 지방의원 후보자
한나라당	지역 경제 살리기(일자리 창출 포함) 방안	단체장 후보자
민주당	매니페스토	단체장 후보자
민주당	의정 활동 계획서	지방의원 후보자
자유선진당	공약 실천 계획서	단체장 및 지방의원 후보자

〈표 1-6〉 매니페스토 선거 관련 주요 정당의 '5회 지방선거' 공천 서류

정당별 공천서류를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

구분	한나라당	민주당
서류	<ol style="list-style-type: none"> 1. 공직 후보자 추천 신청서 2. 당적 확인서 3. 서약서 4. 타당 당적 말소 서약서 5. 이력서 2통 6. 자기소개서 1통(3장 이내) 7. 매니페스토 실천 계획서(3장 이내, 자유양식) 8. 지역 경제 살리기(일자리 창출 포함) 방안(3장 이내, 자유 양식) 9. 당비 납부 확인서, 심사료 납부 영수증 10. 세금 납부·체납 증명에 관한 현황서 -이하 생략- 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 후보자 추천 신청서 1부 2. 서약서 1부 3. 매니페스토 실천 계획서 1부(자율 서식, 3~5매 이내) 4. 타당 당적 말소 서약서 5. 주민등록등본 1부 6. 당적 증명서 1부 7. 당비 납부 확인서 1부 8. 개인별 기록카드 9. 본인 소개서 1부 10. 후보자 등록 신청비 납부 증명서 1부 -이하 생략-

〈표 1-7〉 한나라당과 민주당 공천 신청 서류 현황(일부)

③ 지자체 매니페스토 현황

우리사회 매니페스토운동은 민선5기 지방선거를 통해 분명하게 정착되었으며, 수차례에 걸친 공직선거법 개정으로 지자체장 및 교육감후보자는 ‘매니페스토 정책공약집’을 제작, 배포할 수 있게 되었다. 이러한 변화에 따라 지난 민선5기 지방선거에서는 선거공보물의 1/2 이상을 정책공약 내용으로 작성토록 하여 매니페스토가 준비되지 않은 후보자는 주민의 선택을 받기 어려워졌다. 지방의원들도 의정활동계획서를 통해 유권자와의 공적약속을 명확하게 하고자 노력했으며, 여야를 막론하고 주요 정당들은 공천심사과정에서 매니페스토 제출을 의무화하였다. 최근 알려지고 있는 각 정당의 공직후보자 공천방안에는 매니페스토 평가 결과의 반영이 포함되었다. 이러한 변화는 지난해 실시된 민선5기 지방선거 전후 실시된 조사결과들이 확인해 주고 있고, 후보자선택 과정에서 정책공약이 가장 중요한 요소로 떠올랐음을 보여주고 있다.

매니페스토운동이 가져온 변화는 선거과정 뿐만이 아니라 당선 이후 매니페스토를 실천해 나가는 단계에서도 확인할 수 있으며 이후 논의과정에서 구체적으로 소개하겠지만 5월 3일 발표된 민선5기 기초지자체 매니페스토 실천 결과는 민선4기 처음 발표된 지자체평가 결과와 비교하면 현격한 차이를 보여주고 있다. 일례로 2008년 6월에 발표된 평가결과에 따르면 230개 기초지자체 중 160개(약 72%) 지자체가 공약을 공개하지 않거나 애매모호한 정보만을 공개하고 있었으나 민선

5기 1년차 평가에서는 214개 지자체 중 198개(약90%) 지자체가 정보를 공개하고 있는 것으로 확인되었다. 또한 2008년 10월 당시 공약이행을 위한 관련 규정을 갖추고 있는 지자체는 36개에 불과하였으나 2011년 5월 현재는 67개 지자체로 두 배가 확대된 상태다. 매니페스토운동은 선거과정에서도, 선거가 끝난 이후 실천과정에서도 뚜렷한 발전을 거듭하고 있다. 광역지자체 중 부산광역시와 강원도, 충청북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도에는 공약이행 관련 내규를 제정하고 운용하고 있다.

서울시의원
공약실천 조례와
제도 정비방안
연구

Ⅱ.
광역지방의원 공약 내용과
유형별 이행 결과 분석

II. 광역지방의원 공약 내용과 유형별 이행 결과 분석

1. 서울시의원 공약 유형별 이행 결과 예측과 실천 방향 검토

가. 유형화 의미, 효과와 서울시의원 공약 유형화

선거 과정에서 유권자와 약속한 공약을 책임 있게 실천하기 위해서는 먼저 공약실현을 위해 추진해야 할 사업이 어느 기관의 업무인지를 파악해야 한다. 개인적인 노력을 통해 실현될 수 있는 공약도 있지만, 서울시의원의 대부분의 공약은 자치구나 서울시, 혹은 중앙부처와의 협력 또는 예산지원을 통해 실현될 수 있다. 일례로 “국가행정사무의 체계적이고 능률적인 수행을 위하여 국가행정기관의 설치·조직과 직무범위의 대강을 정함을 목적”으로 하는 「정부조직법」을 비롯하여 여러 법률과 시행규칙에 따라 각 기관의 고유 업무와 그 기관의 책임과 권한이 규정되어 있다.

현재 지자체 업무 또한 지방자치법을 비롯한 여러 법률과 규칙, 각 지자체에서 제정한 조례를 포함하는 자치법규와 규칙에 따라 규정되어 있다. 따라서 민선5기의 경우 서울시의원들이 약속한 약 1,258개²⁾ 공약의 이행을 위한 첫 번째 작업은 각각의 공약을 실현하기 위한 사업이 어느 기관의 업무에 속하며 최종적으로 그 사업을 결정하고 추진해 나갈 권한과 책임이 어느 기관이 가졌는지를 판단해야 한다.

따라서 우리는 권한과 책임을 중심으로 서울시의원들의 공약을 5개로 유형화한다. 첫째, ‘지방의원 추진형’-서울시의원이 독자적으로 추진해 나갈 수 있는 사업(비예산 사업이나 소요되는 비용을 시민이나 기업 등의 기부금이나 협찬 등을 통해 추진할 수 있는 사업). 둘째, ‘구청장 협력형’-구청장 권한으로 추진할 수 있는 사업으로 예산규모가 작은 사업, 셋째, ‘서울시장 협력형’-서울시장 권한으로 추진할 수 있는 사업으로 예산규모가 다소 큰 사업. 넷째, ‘국회의원 협력형’-중앙부처의 권한으로 추진할 수 있는 사업으로 국고지원이 있어야만 추진될 수 있는 사업. 다섯째, ‘국가 사업형’-대통령이나 국무총리의 권한으로 추진될 수 있는 사업으로 국민적 동의가 필요하여 대규모 국고가 지원되는 사업으로 유형화하여 공약실현성을 평가하여 유형별 공약이행을 위한 차별적 접근 방식이 필요함을 제안한다.

시의원이 약속한 공약을 이행할 수 있는 좋은 조건은 같은 지역의 구청장, 서울시장, 국회의원이 비슷한 공약을 내걸고 협력하여 추진하는 것이다. 다시 말해, 국가정책이나 상위계획과 시의원이 추진하는 사업의 목적과 취지, 내용이 유사하다면 공약의 실현성은 더욱 높아질 것이다. 그러나 반대의 경우에는 공약의 실현성은 낮아질 것이다.

2) 서울시 25개 구별로 제1선거구 당선자 25명의 전체 공약수는 321개이며 평균 공약개수는 12.84개이다.

구분	유형명칭	유형설명
유형 I	지방의원 추진형	서울시의원이 독자적으로 추진해 나갈 수 있는 사업 비 예산 사업이나 소요되는 비용을 시민이나 기업 등의 기부금이나 협찬 등을 통해 추진할 수 있는 사업
유형 II	구청장 협력형	구청장 권한으로 추진할 수 있는 사업으로 예산규모가 작은 사업
유형 III	서울시장 협력형	서울시장 권한으로 추진할 수 있는 사업으로 예산규모가 다소 큰 사업
유형 IV	국회의원 협력형	중앙부처의 권한으로 추진할 수 있는 사업으로 국고지원이 있어야만 추진될 수 있는 사업
유형 V	국가 사업형	대통령이나 국무총리의 권한으로 추진될 수 있는 사업 국민적 동의를 필요하여 대규모 국고가 지원되는 사업

〈표 2-1〉 서울시의원 공약 유형화 분류

공약 유형화 작업은 공약이행의 실현성을 판단하는 출발지점이 되지만, 다른 한 편으로는 서울시의원들이 공동으로 구청, 서울시, 국회의원 및 중앙부처와 협력 방안을 모색해 나갈 수 있는 집단적 활동의 근거를 제공할 수도 있다. 또한, 공약 유형화는 공약이행을 점검하고 평가하는 과정에서 개별화된 공약 검증과 평가에 따르는 시간과 비용을 절감해주고 동일한 수준에서 상호 비교, 검토할 수 있는 자리를 제공함으로써 효과적인 공약이행 점검과 평가 작업을 촉진할 수 있다.

본 연구는 유형화를 위해 민선5기 서울시의원 당선자 96명 중 25개 구청별로 제1선거구에서 당선된 25명의 후보자 321개 공약을 검토하였다. 그중에서 각 후보자 제1순위 공약(선거공보물 정책공약 가운데 가장 앞에 표기된 공약)을 시범적으로 유형화를 시도해 보았다.

지역	1순위 공약내용	유형
종로구 1	지하철(신분당선)종로연장/경천철 북부동서선 건설추진	IV
중구 2	학교무상급식과 급식센터건립에 대한 실현 방안을 강구	III
용산구 3	경부선 및 관내 철도 지하화 사업 지속적으로 추진	IV
성동구 4	지역의 교육여건 개선	III
광진구 5	취약계층 보호시스템 운영	II
동대문구 6	초중교 친환경 무상급식	III
중랑구 7	대학생 등록금 50%무이자 융자	V

지역	1순위 공약내용	유형
성북구 8	노후소득보장을 위한 기초노령연금액 증액 및 대상자 확대	Ⅲ
강북구 9	의무교육 친환경 무상급식 전면실시	Ⅲ
도봉구 10	동부간선도로의 전면 지하화	V
노원구 11	재건축 가능연한 완화	Ⅲ
은평구 12	조합원, 세입자가 상생하는 주거환경개선 사업추진	Ⅲ
서대문구13	친환경 전면 무상급식 전면실시	Ⅲ
마포구 14	주차장 문화공간 확보	Ⅱ
양천구 15	방과후학교기능제고-참여율 높이기, 교육비절감, 교육복지실현,	Ⅲ
강서구 16	친환경 전면 무상급식 전면실시	Ⅲ
구로구 17	동 이름 개명추진위 구성	I
금천구 18	교육격차해소를 위한 지원확대	Ⅲ
영등포구19	시립중앙도서관 건립추진	Ⅲ
관악구 20	맞춤형 시민 일자리 창출 프로그램운영	Ⅲ
동작구 21	노량진-노들섬 연육교, 한강 나들목 설치, 노량진수산물시장현대화,	IV
서초구 22	재건축사업 및 반포천 악취제거사업 마무리	Ⅱ
강남구 23	공교육강화 사교육비 절감	V
송파구 24	올림픽공원 인근주민 공원이용 불편해소-브릿지 형태의 시설물	Ⅱ
강동구 25	무상보육확대로 보육의 공공성 실현	Ⅲ

〈표 2-2〉 유형별 25개 1순위 공약 분포 현황

전체 공약에 대한 유형화도 필요하겠지만, 공약이행을 위한 제도화 및 실천방안 개발에 집중하는 본 연구에 집중하기 위해 각 당선자가 가장 중요하게 판단하고 추진하려는 공약을 가장 앞부분에 표기한다고 가정하여 1순위 공약만을 유형화 작업에 활용하였다.

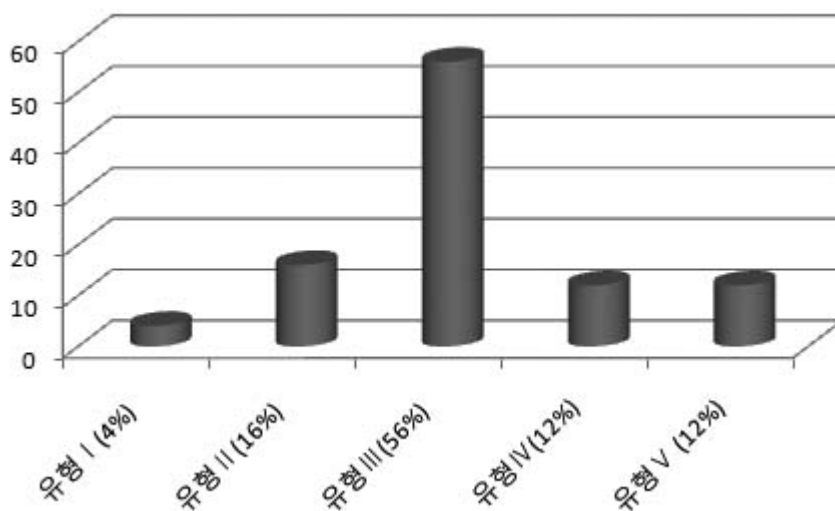
구분	전체 96명 지역구 당선자	제1 선거구 당선자 25명
민주당	72명 (75%)	19명 (76%)
새누리당	23명 (24%)	6명 (24%)
여성의원	13명 (14%)	4명 (16%)

〈표 2-3〉 유형화 대상 당선자 분포 현황

분석 작업에 포함된 시의원들의 구성을 보면 민주당 19명(76%), 새누리당 6명(24%)이며 여성의원은 4명(16%)이었다. 이는 전체 96명 지역구 당선자 중 민주당의원이 72명(75%), 새누리당 의원이 23명(24%), 지역구 출신 여성의원이 13명(14%)인 점과 비교하면 제1선거구의 당선자 분포는 민선5기 서울시의원 지역구 당선자의 정당과 성별 비율을 그대로 나타내고 있다.

구분	유형 명칭	25개 1순위 공약 수(%)
유형Ⅰ	지방의원 추진형	1(4%)
유형Ⅱ	구청장 협력형	4(16%)
유형Ⅲ	서울시장 협력형	14(56%)
유형Ⅳ	국회의원 협력형	3(12%)
유형Ⅴ	국가 사업형	3(12%)

〈표 2-4〉 25인 당선자 1순위 공약 유형화 결과



〈그림 2-1〉 유형별 25개 1순위 공약 분포 현황 그래프

5개 유형을 25개 구별 제1선거구 서울시의원 1순위 공약으로 분류하면 유형 1은 1개, 유형 2는 4개, 유형 3은 14개, 유형 4는 3개, 유형 5는 3개의 공약이 각 각 분포되는 것으로 나타났다.

나. 공약유형별 연계성과 실현가능성 검토

(1) 공약유형별 연계성 분류 기준

서울시장 당선자는 82쪽 분량의 선거공약서를 책자로 발간하였으므로 책자의 공약내용과 연계성을 검토할 수 있었다. 그러나 25개 구청장의 경우에는 선거공약서를 발간하지 않은 후보자가 많았지만 선거공보물에 제시된 공약내용은 적었기 때문에 취임 이후 작성하여 관리하는 공약실천계획서에 나타난 정책내용을 주로 비교, 검토하였다. 국회의원과 의 공약 연계성은 현직 해당 지역구 국회의원(민선5기인 경우에는 2008년도 4월 총선에 당선된 제18대 의원)의 선거공보물에 게시된 공약내용으로 판단하였다.

본 연구에서는 서울시의원 25인 당선자 1순위 공약과 민선5기 구청장 및 서울시장 당선자의 공약내용과 연계성을 검토하여 공약에 동일한 내용이 있으면 ○, 유사한 내용이 있어 공동으로 협력하여 공약이행을 위해 노력할 수 있으면 □, 유사한 내용이 전혀 없거나 상반되는 공약내용이 있으면 ✕로 표기함. 지방의원 독자적으로 추진이 가능한 공약사업인 경우에는 √로 표기하였다.

(2) 공약유형별 연계성 분류 결과

지역	1순위 공약내용	구청장	서울시장	국회의원
종로구 1	지하철(신분당선)종로연장/경천철 북부동서선 건설추진	✕	✕	✕
중구 2	학교무상급식과 급식센터건립에 대한 실현 방안을 강구하겠습니다.	✕	□	✕
용산구 3	경부선 및 관내 철도 지하화 사업 지속적으로 추진	○	✕	○
성동구 4	지역의 교육여건 개선	□	○	✕
광진구 5	취약계층 보호시스템 운영	□	○	✕
동대문구 6	초중교 친환경 무상급식	□	□	✕
중랑구 7	대학생 등록금 50%무이자 융자	✕	✕	✕
성북구 8	노후소득보장을 위한 기초노령연금액 증액 및 대상자 확대	✕	✕	□
강북구 9	의무교육 친환경 무상급식 전면실시	○	□	✕
도봉구 10	동부간선도로의 전면 지하화	○	✕	✕

지역	1순위 공약내용	구청장	서울시장	국회의원
노원구 11	재건축 가능연한 완화	○	×	□
은평구 12	조합원, 세입자가 상생하는 주거환경개선 사업추진	□	×	×
서대문구13	친환경 전면 무상급식 전면실시	□	□	×
마포구 14	주차장 문화공간 확보	×	×	○
양천구 15	방과후학교기능제고-참여율 높이기, 교육비절감, 교육복지실현,	×	○	□
강서구 16	친환경 전면 무상급식 전면실시	○	□	×
구로구 17	동 이름 개명추진위 구성	✓	✓	✓
금천구 18	교육격차해소를 위한 지원확대	○	○	×
영등포구19	시립중앙도서관 건립추진	□	×	×
관악구 20	맞춤형 시민 일자리 창출 프로그램운영	□	○	×
동작구 21	노량진-노들섬 연육교, 한강 나들목 설치, 노량진수산시장현대화,	□	×	×
서초구 22	재건축사업 및 반포천 악취제거사업 마무리	□	×	×
강남구 23	공교육강화 사교육비 절감	□	○	×
송파구 24	올림픽공원 인근주민 공원이용 불편해소 -브릿지 형태의 시설물	×	×	□
강동구 25	무상보육확대로 보육의 공공성 실현	○	○	×

〈표 2-5〉 25인 시의원 1순위 공약 연계성 분류 결과

연구팀은 시의원(25인) 1순위 공약 연계성 분류를 통해 얻은 결론은 다음과 같다. 그것은 첫째, 상위계획과의 적합성, 재원확보 방안의 실현성에 대한 검토는 시의원 공약이행과정에서 각 급 기관의 정책계획과의 연계성과 함께 중요한 요소라는 점이다.

둘째, 각 급 기관과의 연계성이 높더라도 상위계획과의 적합성이 떨어지거나 상반된 내용일 경우에는 공약의 실현가능성은 낮아질 수밖에 없다는 점이다.

셋째, 공약이행에 있어서 예산규모가 클수록 재원확보가 가장 큰 난제일 것이다. 따라서 공약 이행의 실현가능성을 판단하기 위해서는 반드시 재원확보 방안의 현실성에 관한 면밀한 평가가 필요하다.

따라서 상위계획과의 적합성, 재원확보 방안의 실현성을 표(2-)와 같은 기준으로 판단하여 최종적인 공약이행 가능성을 평가해보고, 지속적인 의정활동을 통하여 공약사업의 추진여부를 판단할 것을 주문한다.

검토결과	상위계획과의 적합성	재원확보 방안의 실현성
○	<ul style="list-style-type: none"> •공약내용과 관련된 계획이 수립되어 있는 사업. •동일한 내용은 아니더라도 정책방향이나 취지가 유사한 사업 	<ul style="list-style-type: none"> •소요재원이 크지 않아 통상적인 서울시 예산 범위에서 추진될 수 있는 사업 •중기재정운용계획 등에 반영되어 있거나 반영될 계획이 확인되는 사업비예산사업
□	<ul style="list-style-type: none"> •관련 내용이 긍정적으로 검토되고 추진될 가능성이 있는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> •민간투자계획이 확인되거나 상위계획 등과 연계되어 재정계획에 반영될 수 있는 가능성이 있는 사업
✕	<ul style="list-style-type: none"> •상위계획과 배치되는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> •소요재원 규모가 크고 재정계획이나 상위계획 과도의 적합성도 약한 경우. •상위계획과 배치되어 자원마련이 어려운 사업
✓	<ul style="list-style-type: none"> •상위계획을 확인할 수 없는 사업 	<ul style="list-style-type: none"> •실현성을 판단할 수 없는 사업

〈표 2-6〉 공약 실현가능성 판단을 위한 기준(안)

참고로 본 연구에서는 상위계획과의 적합성, 재원확보 방안의 실현성은 서울시 및 25개 지자체 분야별 계획과 중기재정운용계획 등 내부 자료를 검토해야 하므로 이번 연구에서는 진행하지 않고 임의로 ○, □, ✕, ✓를 순서대로 표기하였다. 먼저, 상위계획과의 적합성과 재정확보 방안의 실현성을 기준으로 공약내용과 관련된 계획이 수립되어 있는 사업 또는 동일한 내용은 아니더라도 정책방향이나 취지가 유사한 사업(적합성), 소요재원이 크지 않아 통상적인 서울시 예산 범위에서 추진될 수 있는 사업, 중기재정운용계획 등에 반영되어 있거나 반영될 계획이 확인되는 사업, 비예산 사업(재정확보 방안의 실현성)은 ○, 관련 내용이 긍정적으로 검토되고 추진될 가능성이 있는 사업(적합성), 민간투자계획이 확인되거나 상위계획 등과 연계되어 재정계획에 반영될 수 있는 가능성이 있는 사업은 □, 상위계획과 배치되는 사업, 소요재원 규모가 크고 재정계획이나 상위계획과도의 적합성도 약한 사업, 상위계획과 배치되어 자원마련이 어려운 사업은 ✕로 표기하였다. 그리고 상위계획을 확인할 수 없는 사업, 실현성을 판단할 수 없는 사업은 ✓로 표기하였다.

아래는 공약 실현 가능성 판단을 위한 기준에 근거한 25인 시의원 1순위 공약 실현가능성 검토 결과를 표로 예시한 것이다.

지역	번호	공약유형	연계성			상위계획	재원확보
			구청장	서울시장	국회의원		
종로구	1	Ⅳ	✕	✕	✕	○	□
중구	2	Ⅲ	✕	□	✕	□	○
용산구	3	Ⅳ	○	✕	○	✕	✓

지역	번호	공약유형	연계성			상위계획	재원확보
			구청장	서울시장	국회의원		
성동구	4	Ⅲ	□	○	×	√	×
광진구	5	Ⅱ	□	○	×	○	□
동대문구	6	Ⅲ	□	□	×	□	○
중랑구	7	Ⅴ	×	×	×	×	√
성북구	8	Ⅲ	×	×	□	√	×
강북구	9	Ⅲ	○	□	×	○	□
도봉구	10	Ⅴ	○	×	×	□	○
노원구	11	Ⅲ	○	×	□	×	√
은평구	12	Ⅲ	□	×	×	√	×
서대문구	13	Ⅲ	□	□	×	○	□
마포구	14	Ⅱ	×	×	○	□	○
양천구	15	Ⅲ	×	○	□	×	√
강서구	16	Ⅲ	○	□	×	√	×
구로구	17	Ⅰ	√	√	√	○	□
금천구	18	Ⅲ	○	○	×	□	○
영등포구	19	Ⅲ	□	×	×	×	√
관악구	20	Ⅲ	□	○	×	√	×
동작구	21	Ⅳ	□	×	×	○	□
서초구	22	Ⅱ	□	×	×	□	○
강남구	23	Ⅴ	□	○	×	×	√
송파구	24	Ⅱ	×	×	□	√	×
강동구	25	Ⅲ	○	○	×	○	□

〈표 2-7〉 25인 시의원 1순위 공약 실현가능성 검토 결과(예시)

다. 공약별 지속추진 여부 결정

광역지자체(서울특별시를 비롯하여 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 전라남도 등)의 공약 이행 관련 자치법규와 규칙은 선거 시기 유권자에게 약속한 공약사항을 취임 이후 공약사업 실천 계획을 수립할 때 “주무부서의 장은 공약사항의 적정성, 실현 가능성, 투자재원의 조달 가능성 등을 검토하여 공약사업의 실천계획서를 작성한다.” 라고 규정하고 있다.

그러나 광역지자체 중에서는 「충청북도지사 선거공약 관리지침」에서만이 실천계획 수립과정에서 아래와 같은 사항을 고려하도록 요청하고 있다. 참고로 광역과 달리 다수의 기초지자체 자치법규와 규칙에는 이러한 내용이 포함되어 있다.

공약사업 실천계획서 작성 시 고려사항

1. 공약취지에 부합되는지 여부
2. 사업의 실현가능 여부
3. 정확한 현황분석과 전망예측
 - 가. 광범위한 자료, 지식, 경험 등을 활용
 - 나. 관련부서, 전문연구기관 및 도민각계의 의견수렴 반영
 - 다. 상호 상반된 이해관계의 실익 비교검토
4. 기존 국가·도·시군 계획과의 조화
5. 효율적인 실천방안 강구
6. 예견되는 문제점 검토 및 효과
7. 추가 자원 소요사업이나 신규 투자 사업은 기획관리실장과 사전 협의
8. 법제 및 조직과 인력의 뒷받침이 필요한 경우는 사전협의

기초지자체의 공약이행 관련 자치법규와 규칙은 광역지자체와 비교하여 상대적으로 주민과의 소통을 활성화하기 위한 많은 방안을 제시하고 있다는 것을 의미한다. 기초지자체의 자치법규와 규칙에는 지자체 각 집행부서가 공약이행을 위해 담당해야 할 업무에 대해서도 상세하게 규정하고 있다.

일례로 서울 강동구 「공약실천 기본 조례」를 보면 공약사항을 확정하는 과정에서부터 1. 법률적 검토(자치법규와 규칙 포함) 2. 사업의 적정성 3. 임기 내 실천 가능성 또는 임기 내 실천이 어렵다고 판단될 경우 장기계획으로의 실천 가능성 4. 사업 소요액 및 연도별 자원조달 계획이 자세히 제시되어 있다. 특히 강동구 조례는 위의 4가지 제시된 내용뿐 아니라 실천계획을 수립하는 과정에서는 위 충청북도의 자치법규와 규칙에서 소개한 8개 사항에 관해 충분히 고려하도록 규정하고 있다.

강동구를 비롯한 기초단체와 충청북도의 조례는 서울시의원의 공약이행도를 높이기 위해서 참고해야 한다.

한편, 선거에서 유권자에게 약속한 공약의 성실 이행은 정치인의 기본이지만 부득이한 상황에서는 지속추진여부를 판단해 볼 수도 있다. 최종적인 공약이행 지속추진 여부에 대한 판단은 개별 공약의 연계성 검토, 실현가능성 분석, 공약사항을 실천계획으로 전환하는 과정에서 고려해야 할 사항 등에 대한 점검을 통해 결론을 내릴 수 있다.

공약추진에 대한 판단은 지속추진 ○, 폐기 ✕, 보류 □ 등으로 구분하여 표기하고, 판단의 주체는 공약을 제출한 시의원 당사자가 아닌 지역주민과 전문가들의 토론을 통해 도출할 수 있도록 해야 한다. 이에 대한 구체적 내용에 대한 설명은 제5장에서 하기로 한다.

지역	번호	공약유형	연계성			상위계획	재원 확보	공약 추진여부
			구청장	서울시장	국회의원			
종로구	1	Ⅳ	×	×	×	○	□	×
중구	2	Ⅲ	×	□	×	□	○	
용산구	3	Ⅳ	○	×	○	×	√	
성동구	4	Ⅲ	□	○	×	√	×	○
광진구	5	Ⅱ	□	○	×	○	□	○
동대문구	6	Ⅲ	□	□	×	□	○	
중랑구	7	Ⅴ	×	×	×	×	√	×
성북구	8	Ⅲ	×	×	□	√	×	×
강북구	9	Ⅲ	○	□	×	○	□	○
도봉구	10	Ⅴ	○	×	×	□	○	×
노원구	11	Ⅲ	○	×	□	×	√	
은평구	12	Ⅲ	□	×	×	√	×	×
서대문구	13	Ⅲ	□	□	×	○	□	
마포구	14	Ⅱ	×	×	○	□	○	×
양천구	15	Ⅲ	×	○	□	×	√	○
강서구	16	Ⅲ	○	□	×	√	×	
구로구	17	Ⅰ	√	√	√	○	□	○
금천구	18	Ⅲ	○	○	×	□	○	○
영등포구	19	Ⅲ	□	×	×	×	√	×
관악구	20	Ⅲ	□	○	×	√	×	
동작구	21	Ⅳ	□	×	×	○	□	×
서초구	22	Ⅱ	□	×	×	□	○	
강남구	23	Ⅴ	□	○	×	×	√	
송파구	24	Ⅱ	×	×	□	√	×	×
강동구	25	Ⅲ	○	○	×	○	□	○

〈표 2-8〉 25인 시의원 1순위 공약에 대한 지속추진 여부 판단(예시)

2. 광역 지방의원 공약 내용별 이행 결과 분석

- 2011년과 2012년 약속대상 공모 참여 의원 사례를 중심으로 -

가. 2011년, 2012년 약속대상 참여 의원 공약 이행 결과

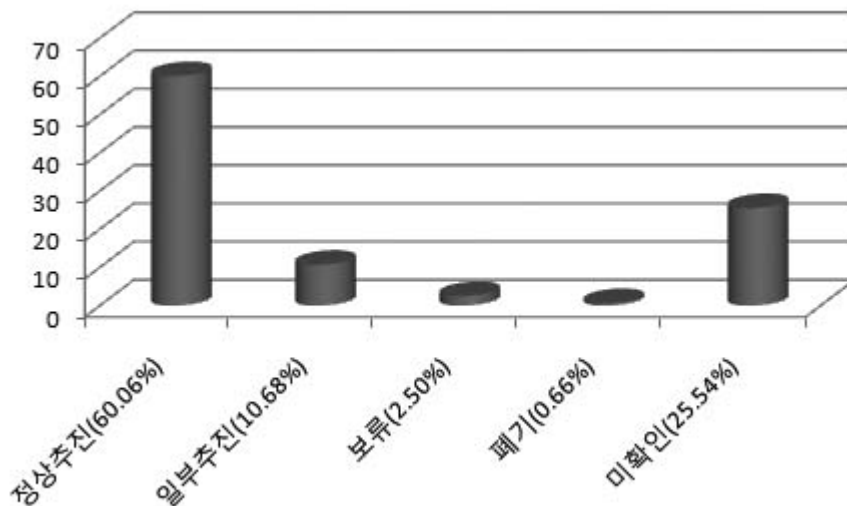
[한국매니페스토실천본부]에서 지방의원 공약이행을 촉진하고 우수 사례를 발굴, 확산하기 위해 매년 실시하는 ‘지방의원 매니페스토 약속대상’에 참여한 광역 지방의원들의 공약 이행 결과는 아래 표와 같다. 공모사업에 참여한 의원 스스로 평가한 결과이므로 이 결과를 그대로 공약 이행 결과에 대한 신뢰할 수 있는 자료로 활용할 수는 없을 것이다. 다만 개별 광역의원들이 유권자에게 약속한 공약 개수를 자체 평가하는 것은 중요하다. 여기에 더해 공약추진을 보류하거나 폐기한 공약 내용에 관해 분석하는 것은 향후 서울시의원들의 공약 작성이나 이행과정을 설계할 때 많은 시사점을 제공해 줄 수 있다.

2011년에는 공모사업 참여 의원은 총 32명이었으며 이들이 약속한 공약 개수는 599개(1인 평균 18.72개)였으며, 이중 정상추진 공약이 363개(60.06%), 일부추진 64개(10.68%), 보류 공약은 15개(2.50%), 폐기한 공약은 4개(0.66%)로 집계되었다. 전체적으로 볼 때 약 40% 정도가 정상추진 되지 못했다.

의원	정상추진	일부추진	보류	폐기	공약 수
1	8	5	1		22
2	4	3			10
3	20				22
4	11	1			13
5	14	1	1		30
6	8	2			12
7	32	5	3	1	49
8	8	1	1		14
9	7				22
10	11		1	2	15
11	7				11
12	1	1			6
13		1			2
14	4	1			9
15	25	4	1		30
16	4	3			8
17	11		1		19

의원	정상추진	일부추진	보류	폐기	공약 수
18	2	2			4
19	14	4			20
20	13				14
21	17				23
22	6				7
23	3	1	1		12
24	15				16
25	2				7
26	10	2	1		22
27	14	17	2	1	34
28	41	1	2		48
29	11				39
30	14				21
31	14	4			18
32	12	5			20
전체	363	64	15	4	599

〈표 2-9〉 2011년 약속대상 공모 참여 의원 공약 이행 자체평가 결과



〈그림 2-2〉 2011년 약속대상 공모 참여 의원 공약 이행 자체평가 결과 그래프

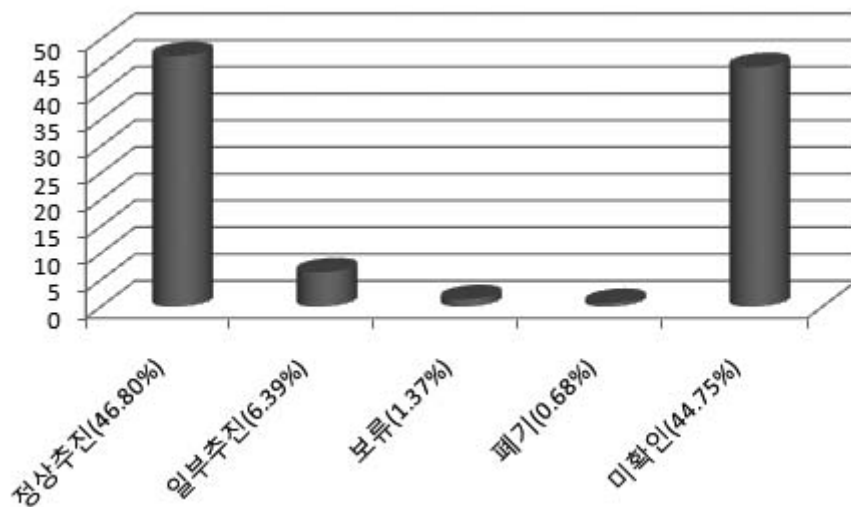
2012년 사례(48명의 광역의원 참여)를 분석해 보면 이들이 약속한 공약 개수는 876개(1인 평균 18.25개)였다. 이중 정상추진 공약 410개(46.80%), 일부 추진 공약 56개(6.39%), 보류 공약 12

개(1.37%), 폐기 공약 6개(0.68%)로 집계되었다. 공약이행 2년 차를 맞이하여 약 53% 정도의 공약이 정상추진 되지 못하고 있음을 알 수 있다.

의원	정상추진	일부추진	보류	폐기	공약 수
1					6
2	4	1			8
3	9				27
4	4		1		9
5	3		1		8
6	9				10
7					14
8	3	4		1	8
9	6		2		17
10	2				8
11					5
12	14				26
13	29	8	2	1	45
14	8				17
15	18		2		23
16	4				7
17	22	1			49
18	12	3			27
19					7
20	18				20
21	6				25
22	3				4
23	16				16
24	4				17
25	9	2			19
26	13			1	15
27	20	3			31
28	17	1			23
29	4	6	1		22
30	6				23
31	16	2			18

의원	정상추진	일부추진	보류	폐기	공약 수
32	3				7
33	6				13
34	3		1		36
35					5
36	14	6			29
37	3				4
38	8				10
39	11	1			16
40	13	2			25
41	1				8
42	2				18
43	6	13			33
44	9			2	23
45	10				10
46	15	1			22
47	6	1			14
48	21	1	2	1	49
전체	410	56	12	6	876

〈표 2-10〉 2011년 약속대상 공모 참여 의원 공약 이행 자체평가 결과



〈그림 2-3〉 2011년 약속대상 공모 참여 의원 공약 이행 자체평가 결과 그래프

주목할 점은 2011년에는 확인할 수 없는 공약 비중이 25.54%였으나 2012년에는 44.75%로 증

가했다. 미확인 공약 비중이 높아진 것은 공약 이행과정에 대한 명확한 판단을 내릴 수 없는 공약이 증가하고 있음을 의미한다. 이는 정상적인 공약 이행률이 시간이 지남에 따라 낮아지고 있음을 반증하는 것이다. 실제로 매니페스토 활동에 관심을 갖고 약속대상 공모 사업에 참여하는 광역의원이 보다 책임성을 갖고 공약 이행을 실천하는 것으로 가정할 때, 전체 광역의원들의 공약 이행 실적은 이보다 부진할 것으로 예상해 볼 수 있다. 정상추진 공약 비율이 낮아지는 경향과 저조한 최종 공약 이행률에는 상관관계가 있음을 유추할 수 있다.

나. 보류 및 폐기 공약 사례

2011년 공모사업에 참여하는 광역의원 자체 평가에서 공약 이행이 어렵다고 판단하여 보류하거나 수정, 폐기한 공약 목록은 아래 <표 2-11>과 같다.

공약내용	보류 및 수정, 폐기 사유
홍은동 429 일대, 홍제천 폭포마당 수변공원화 사업	2011년 9월 30일 타당성조사 및 기본설계 완료 사업지 내에 있는 시설물 및 사용공간 이전부지 선정 후 추진하는 것으로 실시설계용역 보류
신영사거리 교통환경 개선 사업(보류)	주민반대 여론이 높은 평창터널 건설 여부에 따라 향후 계획 결정
종로예술회관 건립추진 (변경)	『종로예술회관』 공공건축물 디자인 심의 까지 가결되었으나, 타 자치구 대비 공연장 편중을 이유로 반려, 이에 따라 인사동과 대학로 등 문화지구 육성/지원으로 변경하여 진행
어르신 건강안마 서비스 확대실시	예산부족의 이유로 보류 중(2011년 12월 현재 예산 확대 요청 중)
통학버스 요금할인(폐기)	현재 학생할인이 되고 있는 점(이중 할인 문제)과 시스템 문제로 인해 폐기
원어민 보조교사 확대추진(보류)	2012년 서울시 교육청 예산심의에서 확대요청하였으나, 영어능통 내 국인 보조교사 채용 검토 이유로 보류
남성역 역세권 시프트 사업	주민반대
아버지 육아휴직 의무화	서울시 차원에서 추진하기 어려운 사업이라 폐기
난곡GRT 원안 건설 마무리	주민의견은 “우리는 지하경전철만 완공되면 다른 것은 더 바랄 것이 없다.” “지하경전철이 차질 없이 완공되도록 해달라!”는 것이었습니다. 대다수의 주민들이 난곡 GRT보다 지하경전철 완공을 원하므로 폐기
경전철 신림선, 난향동~국제산장아파트 까지 노선연장	현 서울시의 정책기조가 토목에서 복지 쪽으로 전환되어 사업의 전면재검토가 이루어진 상태. 담당 본부장과 협의결과 현재 노선 외 추가연장은 현실성이 없다는 것으로 결론이 나서 폐기함.

공약내용	보류 및 수정, 폐기 사유
경전철 서부선 조기도입	민자사업으로 사업자 부재로 사업지연
명문학원가 조성폐기	8번명문학원가조성은 9번 장안동지역명문학원가 조성과 중복
준공업지역 해제시, 교육특구 확보	동 공약은 준공업지역이 해제된 이후 교육특구로 지정한다는 공약이었으나 현재 서울시의 정책이 준공업지역 해제가 불가하다는 입장인 바, 동 공약의 시행을 보류하는 것임. 다만 영등포구 발전을 위해 준공업지역 해제를 위해 지속적으로 노력할 것이며, 상황변화시 공약으로 다시 추진할 예정임
천안시 경전철 노선 연장 추진 보류	사업주체인 천안시의 사업 결정에 의해서 보류
효성도시개발사업(보람농장)의 조속한 추진	부산저축은행 비리사건과 연루되어 시행사 사장이 구속되는 등 해당 사업이 잠정 중지
(폐기) 인천시 교육 예산 1조 증액	장(범야권단일후보) 공동공약이었으나, 인천시 재정 악화로 1조 증액 어려움
(보류) 입학동 배드민턴장 비가림 시설	대상지역이 그린벨트로 비가림 시설 불가 → 입학공원 편입시 가능 여부 검토중
(보류) 별말지역 주거 등 정비	대상지역이 친수구역특별법에 의한 친수구역지정시 가능하나, 국토부의 그린벨트 친수구역지정 보류로 인한 보류
MBC송신탑이설	도시계획변경 및 사유재산권 침해논란
호남고속도로 상행선 첨단 진입로 개설	관련법 상충으로 인한 권리전환 후 추진
원어민교사확충(폐기)	경기교육청 원어민교사 활용에 대한 실효성 및 효율성제고를 위한 정책변경.
마을버스 노선확대	지역구내 마을버스 운영 미비하고 실효성 없어 폐기함.
공공서비스일자리 창출 → “경기도 일자리 창출 및 비정규직 안정화”	전환 계기는 2010년 말부터 민주노총, 한국노총 등 당사자 단체와 총 20회에 이르는 간담회 과정에서 ‘공공서비스 일자리 창출’ 과제 만큼이나 일용직 건설노동자를 포함한 비정규직 노동자들의 고용안정을 위한 안전망이 지자체의 제도적 부족함이 드러남.

〈표 2-11〉 2011년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 내용과 사유

2012년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 내용과 사유를 보면 전체 공약에서 차지하는 비중은 그다지 높지는 않다. 그리고 스스로 보류나 폐기를 선언할 수밖에 없는 명확한 이유를 확인할 수 있다. 따라서 앞으로 광역 지방의원들의 공약 작성 과정이나 이행 과정을 설계할 때 이와 같은 유형의 공약에 대해서는 각별한 주의를 기울일 필요가 있을 것이다.

공약내용	보류 및 수정, 폐기 사유
어린이가 건강한 원주!	<ul style="list-style-type: none"> • 아동·청소년 건강증진 조례 제정 추진 중 조례 제정에 문제점 발견 보류중
과천~봉담간 고속도로 의왕시민 무료통행	<ul style="list-style-type: none"> • 의왕시민 통행료 무료를 위한 도의회 본회의 반대토론 진행, 조례 개정안을 부결시킨 바 있으나, 도로 확장하는 과정에서 발생하는 공사비용(3천억원) 부담을 위해 징수 불가피. 현실적인 재정여건 등에 따라 불가피하고, 의왕시민만을 위한 무료통행은 불가한 상황으로 진행되었음
일자리 창출 (공공서비스 일자리 창출 등)	<ul style="list-style-type: none"> • 도 공공부문 일자리 사업의 경우, 지방자치법에 의한 총액인건비제의 개정이 없는 불가능한 상황이며, 공공부문 비정규직에 대한 현황도 파악되지 않은 상황 • 불가피성과 현실성을 감안하여 비정규직 보호 토대 마련과 건설교통위원장으로서의 관할권을 강화하여 건설노동자와 비정규노동자 토대 마련으로 보호를 중심으로 전환함
4대강 살리기 사업 전면 재검토	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 사업으로 경기도의 경우 4공구만 맡아서 중앙정부의 집행이행기관으로 관할권을 주장하기 어려운 국가 과제이기에, 이로 인해 파생된 사업인 고향의 강 사업과 친수시설 중심의 기존하천 사업을 전면 재수정하고자 함
음식폐기물 자체처리기 추가 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 기존사업자 하자보수 미이행으로 인한 사업 중지 • 신규업체 선정을 위한 주민간담회 • 기존 설치장소에 신규업체 처리기 설치 계약 • 신규 설치된 자체 처리기 검증 후 추진할 예정임
공무원의 투명성 및 청렴도 높이기 위한 기구 설치	<p>1차적으로 개방형 감사관 도입, 시민 감사관제 운영으로 투명성 및 청렴도 의식을 고취시켜야 할 것이나 이를 위한 특정한 기구를 설치하는 것은 부적절하기에 공약 폐기</p>
일곡초등학교 담장허물기	<ul style="list-style-type: none"> • 당초 2000년경부터 학교 담장 허물기 사업을 통해 학교를 공원화 하는 사업이 진행되고 있었음 • 그러나 2010년 김수철 사건을 포함해 학교에 외부인 침입으로 인한 교내 성범죄가 많이 발생하여 학교에서는 담장 허물기 사업에 대해서 회의적임
북릉마을 진입로 개설	<ul style="list-style-type: none"> • 1975년 도시계획시설 결정 후 장기미집행 도시계획도로 • 2012년 2월 23일 북광주 골프연습장 건축허가 신청 • 2012년 3월6일 건축허가 시 개발행위 허가 시 도로개설 및 기부채납조건 부여 • 현재 건축허가 신청 중단(사업자 골프연습장 사업계획 철회)
무상급식 확대	<ul style="list-style-type: none"> • 정부, 지자체, 교육청 등이 정책의지는 없고 재정부담이 크며 실효성이 없어 공약을 수정하였음
대학등록금 50% 무이자 융자	<ul style="list-style-type: none"> • 서울시 재정 악화로 인하여 폐기

공약내용	보류 및 수정, 폐기 사유
우이동(우이-신설선)-수유동(4호선)-번동(동북선)-석관동(1,5호선)을 잇는 경전철 기본계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> •서울시의 재정형편상 공약자체를 주장할 수 없는 상황
제2유스호스텔 내 공공보육시설 확충	<ul style="list-style-type: none"> •제2구민체육센터 내 유아체능단 설치 및 서울시 청소년회관 북카페 설치' 사업으로 변경, 2010년 6월 서울시 복지정책관실과 당시 공사중인 '제2유스호스텔' 내 보육시설 설치 협의 : 서울시 운영업체가 선정된 상황에서 시설 변경 곤란 답변, 2010년 7월 서울시 하자센터 및 청소년 수련관과 대체 시설 가능성 협의, 서울시 영등포구 청소년센터에 오픈 북카페 설치 등의

<표 2-12> 2012년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 내용과 사유

다. 보류와 폐기 공약 유형별 분석

2011년과 2012년 공약 내용 분석 결과 광역의원이 공약 이행 과정에서 스스로 공약 내용을 수정하거나 보류, 폐기한 공약은 총 35개 공약으로 집계되었다. 1절에서 유형화한 기준에 따라 분류하면 다음과 같다. 유형화 과정에서 구청장 권한에 해당하는 유형Ⅱ는 기초지자체인 시장과 군수의 권한으로, 유형Ⅲ의 서울시장의 권한은 광역지자체장인 광역시장과 도지사와 함께 교육감의 권한까지 포함시켰다. 유형Ⅳ에는 중앙부처의 권한뿐만이 아니라 민간투자 사업을 포함시켰다. 유형을 확대하지 않고 기존 5대 유형으로 정리하는 이유는 교육감의 권한은 광역단체장과 협의 과정과 유사하고, 대부분 광역지자체의 정책과 긴밀히 연계되어 있기 때문이다. 그리고 민간투자 사업인 경우 공약 이행을 위해서는 예산상의 문제가 가장 중요한 요소로 보았기에 국고지원을 중요시하는 유형Ⅳ에 포함시켰다.

공약내용	유형	세부내용 검토
홍은동 429 일대, 홍제천 폭포마당 수변공원화 사업	Ⅱ	관련부서, 전문연구기관 등 자료 검토 미흡
신영사거리 교통환경 개선사업(보류)	Ⅳ	상호 상반된 이해관계 검토 부족
종로예술회관 건립추진(변경)	Ⅲ	예상되는 문제점에 대한 검토와 대안 또는 해결방안 강구
어르신 건강안마 서비스 확대실시	Ⅲ	예산담당 부서와 사전 협의 및 재원조달 대책 마련
통학버스 요금할인(폐기)	Ⅴ	공약사항의 실현 가능성 검토 미흡
원어민 보조교사 확대추진(보류)	Ⅲ	예산담당 부서와 사전 협의 및 재원조달 대책 마련

공약내용	유형	세부내용 검토
남성역 역세권 시프트사업.	Ⅲ	상호 상반된 이해관계 검토 부족
아버지 육아휴직 의무화	V	공약사항의 실현 가능성
난곡GRT 원안 건설 마무리	IV	상호 상반된 이해관계 검토 부족
경전철 신림선, 난향동~국제산장아파트 까지 노선연장	Ⅲ	광역지자체 계획과의 조화
경전철 서부선 조기도입	IV	국가 계획과의 조화
28번 명문학원가 조성폐기	Ⅲ	광역지자체 계획과의 조화
준공업지역 해제시, 교육특구 확보	Ⅲ	광역지자체 계획과의 조화
천안시 경전철 노선 연장 추진 보류	Ⅱ	기초지자체 계획과의 조화
효성도시개발사업(보람농장)의 조속한 추진	IV	광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용
(폐기) 인천시 교육 예산 1조 증액	Ⅲ	광역지자체 계획과의 조화
(보류) 임학동 배드민턴장 비가림 시설	V	국가 계획과의 조화
(보류) 별말지역 주거 등 정비	IV	국가 계획과의 조화
MBC송신탑이설	IV	광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용
호남고속도로 상행전 첨단 진입로 개설	IV	광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용
원어민교사확충(폐기)	Ⅲ	광역지자체 계획과의 조화
마을버스 노선확대	Ⅲ	광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용
공공서비스일자리 창출 → “경기도 일자리 창출 및 비정규직 안정화”	Ⅲ	광역지자체 계획과의 조화

〈표 2-13〉 2011년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 분포

2012년에는 전년도 사례와 비교하면 보류와 폐기공약 수가 많이 축소되었다. 구체적인 내용은 아래와 같다.

공약내용	유형	세부내용 검토
어린이가 건강한 원주!	Ⅱ	광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용
과천~봉담간 고속도로 의왕시민 무료통행	Ⅲ	광역지자체 계획과의 조화
일자리 창출(공공서비스 일자리 창출 등)	Ⅲ	광역지자체 계획과의 조화
4대강 살리기 사업 전면 재검토	V	국가 계획과의 조화

공약내용	유형	세부내용 검토
음식폐기물 자체처리 추가 도입	Ⅱ	상호 상반된 이해관계의 실익에 대한 비교 검토
공무원의 투명성 및 청렴도 높이기 위한 기구 설치	Ⅲ	광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용
일곡초등학교 담장허물기	Ⅱ	기초지자체 계획과의 조화
북릉마을 진입로 개설	Ⅳ	광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용
무상급식 확대	Ⅲ	광역지자체 계획과의 조화
대학등록금 50% 무이자 용자	Ⅴ	국가 계획과의 조화
우이동(우이-신설선)-수유동(4호선)-변동(동북선)-석관동(1,5호선)을 잇는 경전철 기본계획 수립	Ⅲ	예산 사업의 경우 예산담당부서와 사전 협의 및 재원조달 대책 마련
제2유스호스텔 내 공공 보육시설 확충	Ⅲ	광역지자체 계획과의 조화

〈표 2-14〉 2012년 광역의원 공약 중 보류와 수정, 폐기 공약 분포

2011년도와 2012년도 보류와 수정, 폐기공약을 유형별로 종합하며 비중을 정리하여 살펴보면 아래와 같다.

구분	개수	비중(%)
유형Ⅰ	0	0
유형Ⅱ	5	14.28%
유형Ⅲ	17	48.57%
유형Ⅳ	8	22.87%
유형Ⅴ	5	14.28%
총 합	35	100%

〈표 2-15〉 2011-2012년 보류 및 수정, 폐기 공약 유형 분포

2011~2012년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 유형 분포를 보면 유형Ⅱ은 14.28%, 유형Ⅲ은 22.87%, 유형Ⅳ는 48.57%, 유형Ⅴ는 14.28%로 확인된다. 2011-2012년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 원인은 공약연계성 중 광역지자체와 조화가 10(28.6%)로 가장 높았다. 원인과 비중은 아래표 를 참고하라.

구 분		비 중
공약사항의 실현 가능성		2(5.7%)
정확한 현황 분석과 전망 12(34.3%)	광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용	7(20%)
	관련부서, 전문연구기관 등의 의견수렴	1(2.8%)
	상호 상반된 이해관계의 실익에 대한 비교 검토	4(11.4%)
국가 계획과의 조화		5(14.3%)
광역지자체 계획과의 조화		10(28.6%)
기초지자체 계획과의 조화		2(5.7%)
예상되는 문제점에 대한 검토와 대안 또는 해결방안 강구		1(2.8%)
예산 사업의 경우 예산담당부서와 사전 협의 및 재원조달 대책 마련		3(8.6%)
법제 및 조직과 인력의 뒷받침이 필요한 경우 관계부서와 사전 협의		0(0%)
총 계		35(100%)

〈표 2-16〉 2011-2012년 광역의원 공약 보류 및 수정, 폐기 공약 원인 분석

지금까지 공약 이행 추진이 어렵게 된 35개 공약을 3절에서 다룬 예정인 자치법규 및 규칙에서 제시되는 ‘공약실천계획서 작성 시 검토해야 할 11개 사항’ (서울 강동구 조례 제6조)³⁾에 적용해 적용해 보면 다음과 같은 점을 확인할 수 있다.

그것은 첫째, 광역 지방의원들의 공약 작성과정에서 주의해야 할 점과 당선 후 공약 이행을 위한 실천계획을 수립하는 과정에서 많은 시사점을 얻을 수 있다. 특히 당선 후 공약 이행을 위한 실천계획을 수립할 때에는 광역지자체와 단체장의 계획과 조화가 매우 중요하며, 이를 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 필수적임을 확인하게 된다. 제도적 장치에 대해서는 V장에서 구체적으로 제시하겠다.

둘째, 기초지자체와 중앙정부에서 이미 추진되는 사업이나 예정되어 있는 사업계획 등에 대한 철저한 검토와 함께 다양한 이해관계를 가지고 있는 지역 주민과의 소통이 병행되지 않으면 공약 이행 과정에서 이러한 문제가 반드시 발생하게 되어 발목을 잡게 된다는 점이다.

3) 관련 내용은 다음과 같다. 1. 공약 취지 부합 여부, 2. 공약사항의 실현 가능성, 3. 정확한 현황 분석과 전망
가. 광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용, 나. 관련부서, 전문연구기관 등의 의견수렴, 다. 상호 상반된 이해관계의 실익에 대한 비교 검토, 4. 국가 및 광역지자체 계획과의 조화, 5. 사업기간별 효율적인 실천방안 강구, 6. 예상되는 문제점에 대한 검토와 대안 또는 해결방안 강구, 7. 예산 사업의 경우 예산담당부서와 사전 협의 및 재원조달 대책 마련, 8. 법제 및 조직과 인력의 뒷받침이 필요한 경우 관계부서와 사전 협의

서울시의원
공약실천 조례와
제도 정비방안
연구

Ⅲ.
공약이행을 위한
자치법규와 규칙 분석

Ⅲ. 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 분석

1. 기초지자체 자치법규와 규칙 현황 분석

가. 공약이행을 위한 기초지자체 자치법규와 규칙 현황

선거 시기 지역주민과 약속한 공약을 책임 있게 이행하기 위한 정치인들의 노력은 2006년 매니페스토운동이 도입되어 빠르게 확산되었으며, 지역주민과 가까이에서 약속을 이행해야 하는 지자체장의 여러 활동은 가시적인 성과를 보여주고 있다. 지자체장의 공약이행을 위한 실천노력은 선거법 개정에 따른 정책공약 표기의 의무화와 선거공약서 배포 자율화 등 선거 과정에서의 매니페스토 선거 활성화²⁾에 따른 결과이지만, 다른 한 편으로는 지역주민과의 약속을 철저하게 이행하면서 신뢰를 회복해 나가려는 바람직한 변화로 볼 수 있다.

2013년 7월 현재 기초지자체 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 제정, 운영현황은 아래 표와 같다.

자치법규와 규칙 구분	제정하여 운영하는 기초지자체의 수	비고
조례	11개	공약이행을 위해 제정된 조례는 모두 포함하였으나 규칙 이하는 법규 명에 '공약', '약속', '매니페스토' 등의 단어가 들어있는 법규임.
규칙	9개	
훈령(규정)	52개	
예규	34개	
합	106개	

〈표 3-1〉 공약이행을 위한 기초지자체 자치법규와 규칙 현황

공약이행을 위해 지방의회의 승인을 얻어 조례를 제정한 지자체는 서울 강동구를 비롯하여 광주광역시 북구, 동구, 남구, 서구 등 4개 구와 부산 수영구, 고령군, 수원시, 안양시, 담양군, 순창군 등 총 11개 기초지자체가 있다. 11개 지자체 조례 중 서울 강동구 등 6개 지자체는 공약이행만을 위한 조례이며, 순창군의회, 수원시 등 5개 지자체는 주요 시정운영 및 평가 활동 속에 공약

2) 매니페스토선거 활성화를 위한 공직선거법 개정은 1차 개정(2007년 1월, 지자체장 후보자와 정당의 선거공약서 배부 및 판매 허용), 2차 개정(2008년 2월, 대통령과 지자체장 후보자가 예비후보자공약집 발간과 판매허용, 예비후보자 홍보물에 100분의 50 이상 정책공약 게재 의무화, 본 선거 기간 후보자의 선거공약서 작성, 배부 허용 등), 3차 개정(2011년 7월, 후보자 등록일을 선거일 전 20일로 앞당겨서 후보자 정책검증 기간 확대)을 통해 대통령과 지자체장(교육감 포함) 후보자의 매니페스토선거 참여를 의무화하고 있다. 자세한 내용은 유문종·이창언 외(2011)를 참조하라.

이행과 평가 작업을 포함시킨 조례이다.

한편, 광주광역시 5개 구청 중 4개 구청에서 공약이행을 위한 조례를 제정, 운영하고 있어 타 지자체와 비교하여 매우 활발한 활동을 전개하고 있음을 알 수 있다.

지자체명	조례명	제/개정일
서울 강동구	서울특별시 강동구 공약실천 기본 조례	2013-06-26
광주 북구	광주광역시 북구 공약실천을 위한 기본조례	2012-11-05
광주 동구	광주광역시 동구 공약실천을 위한 기본조례	2012-04-02
부산 수영구	부산광역시 수영구청장 공약사업 실천을 위한 기본 조례	2012-03-09
안양시	안양시 시민참여위원회 설치 및 운영 조례	2012-10-12
고흥군	군정평가위원회 구성 및 운영에 관한 조례	2011-12-29
광주 남구	광주광역시남구 공약실천을 위한 기본조례	2011-10-31
수원시	수원시 좋은시정위원회 설치 및 운영 조례	2010-12-30
광주 서구	광주광역시 서구 공약실천을 위한 기본 조례	2010-12-29
담양군	뉴-담양비전위원회 설치 운영 조례	2010-07-29
순창군	순창군 의회 의원 윤리강령 및 윤리실천규범 등에 관한 조례	2009-10-12

〈표 3-2〉 공약이행을 위한 조례제정 기초지자체 현황

〈표 3-2〉에도 제시되어 있듯이 한국에서 가장 먼저 공약이행을 위해 조례를 제정한 지자체는 광주광역시 서구청이다. 광주 서구청은 조례를 2009년에 제정하고 2010년 12월에 1차 개정하였으며, 순창군의회는 2009년 개정된 「순창군의회 의원 윤리강령 및 윤리실천규범 등에 관한 조례」를 통해 지방의원들의 공약이행을 다짐하고 있다. 지방의원들의 공약이행을 언급하고 있는 지자체 조례는 광주광역시 북구청 조례가 있다.

「순창군의회 윤리강령 조례」 제2조(윤리강령) 내용

제2조(윤리강령) 의원이 준수하여야 할 윤리강령을 다음과 같이 정한다. 우리는 명예로운 순창군의회 의원으로써 주권자인 군민으로부터 군정을 위임받은 대표로 양심에 따라 직무를 성실하게 수행하여 군민으로부터 신뢰받는 의원 상을 정립함과 동시에 나아가의회의 명예와 위상을 높여 군정발전과 군민의 복리증진에 이바지 할 것을 다짐하면서 다음 사항을 실천한다.1. 우리는 순창군민 전체의 대표자로서 인격과 식견을 함양하고, 군민과 호흡을 함께하는 능동적인의정 활동을 전개한다.5. 우리는 의회의 구성원으로서 서로 간에 의정활동을 통한 공정한 의견수렴과 지역간 균등한 기회를 보장토록 하고 협의에 의하여 문제를 해결하는 건전한 의정풍토를 조성하며 모든 공약 등에 대하여 분명한 책임을 진다.

「광주광역시 복구 공약실천을 위한 기본조례」 제1장 및 제4장 내용 일부

<p>제1장 총칙</p> <p>제1조(목적) 이 조례는 광주광역시북구청장(이하 “구청장”이라 한다)과 광주광역시북구의원(이하 “구의원”이라 한다) 등 선출직 공직자의 공약 실천을 통해 구청장, 구의원, 주민간의 소통을 활성화하고 상호 신뢰와 협력을 바탕으로 지역발전을 이끌어내기 위한 관련 사업을 체계적으로 추진하기 위함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(권리와 의무) ① 지역 주민은 구청장과 구의원 등 선출직 공직자들의 공약 실천현황을 검증하고 평가할 수 있는 권리가 있으며 선출직 공직자들은 주민들의 요청에 적극 협조해야 한다.</p> <p>② 선거공약은 주민과의 엄숙한 계약이라는 인식을 가지고 구청장과 구의원은 활동해 나가야 한다.</p> <p>③ 지역 주민과 지역 시민사회단체와 언론기관 등 지역발전을 위해 노력하는 사람과 단체, 기관들은 공약이행과정과 결과에 대한 평가활동에 적극 참여하며, 평가결과를 차기 선거에 반영하도록 노력한다.</p> <p>제4장 구의원 공약이행</p> <p>제5장 구의원 공약이행평가단 구성</p>
--

지금까지 공약이행 및 평가만을 위해 조례를 제정한 6개 지자체의 조례 내용을 간단히 살펴본다. 지금부터는 각 지자체별 공약이행에 대한 이해, 실천계획(혹은 이행계획) 수립과정, 이행실적 점검 및 평가, 공약이행 결과 평가 및 공개여부 등으로 나누어 이를 비교하여 설명하고자 한다. 이어 가장 최근에 조례를 제정한 서울 강동구 조례내용을 소개하면서 시사점을 찾아보고자 한다.

먼저, 지자체장 공약이행과정은 ①선거를 통한 유권자의 선택 → ②당선자 확정 → ③인수위원회 구성, 취임준비(1개월 미만) → ④취임 및 공약이행활동 시작 → (취임 100일 공약이행 실천계획 발표) → ⑤연례 지방의회 (감사) 및 1차년도 예산심의 → ⑥각 중 위원회 등 활동을 통한 공약이행 점검 및 평가 → ⑦최종 공약이행 평가 → ⑧차기 출마여부 판단 → ⑨재출마자는 공약이행을 포함한 다양한 활동을 통한 유권자 평가 → ⑩매니페스토 순환 써클 반복 등으로 진행된다.

다음으로 지자체장의 공약이행 과정은 당선이 확정된 직후부터 시작되며 취임 100일 시기, 1차년도 예산편성 및 심의과정이 매우 중요하다. 이후 정기적인 공약이행 점검과 내부평가, 주민참여를 통한 외부평가 및 평가 결과에 대한 공개와 환류, 평가활동을 위한 정보공개, 주민참여 확대를 위한 노력 등이 이 과정에서 포함된다.

지방의원 공약이행과정은 ①선거를 통한 유권자의 선택 → ②당선자 확정 → ③취임준비(지방의회 구성협의 및 개인적 활동) → ④지방의회 개원 및 의정활동 시작 → ⑤의정활동보고서 제작, 배부 → ⑥지역주민 면담, SNS를 통한 주민소통 → ⑦공약이행 점검 및 평가 → ⑧차기 출마여부 판단 → ⑨재출마자는 공약이행을 포함한 의정활동을 통한 유권자 평가 → ⑩매니페스토 순환싸이클 반복 등으로 진행된다. 주목할 점은 지방의원 공약이행 과정 중에서 ⑤⑥⑦ 과정은 개인적 판단과 의지에 따라 진행여부가 달라지기 때문에 단체장의 공약이행 활동에 비해 지방의원의 활동

은 매우 취약하고 소극적일 수밖에 없다. 이후 이 과정을 제도화와 지방의원 정책역량 강화 사업을 통해 체계화하여 책임성을 강화해 나가야 할 것이다.

다음으로 최근에 제정된 강동구 조례에 대해 살펴보겠다. 강동구 조례는 선행 조례 중 좋은 내용을 받아들여 기초지자체로서는 바람직한 조례 내용을 갖추고 있다. 주요 내용은 아래와 같다.

구분	주요내용
목적	제1조 구민과 약속한 공약사항을 실천함에 있어 구민과의 소통을 활성화, 공약사항의 효율적 추진을 통한 지역사회 발전과 구민의 삶의 질 향상
정의	제2조 1. “공약사항”이란 선거과정에서 구민에게 실천하기로 공표한 사항을 취임 이후 제5조에 따라 확정한 것 2. “공약사업”이란 구청장 공약사항 실천계획에 따라 추진·관리하는 단위사업 6. “매니페스토운동”이란 공약이 추구하는 가치, 실천과정과 목표의 구체성, 실현 가능성 등을 평가하는 참공약 실천 운동
권리와 의무	제3조 ① 구민은 구청장의 공약사항에 대하여 이행여부를 검증하고 평가할 수 있다. ② 구청장은 제1항의 검증 및 평가와 관련된 구민의 요청에 적극 협력하여야 하며, 공약이 구민과의 공적 계약이라는 인식을 가지고 이의 실천에 최선을 다하여야 한다.
공약 사항 확정	제5조 ① 구청장은 취임 후 선거공약자료와 선거과정에서 표출된 구민의 의견을 수렴하여 공약사항안을 작성하여야 한다. ② 공약사항안이 작성되면 주관부서에서는 다음 각 호의 사항을 검토한 후 공약사업별로 검토결과를 총괄부서의 장에게 제출하여야 한다. 1. 법률적 검토(자치법규와 규칙과 규칙 포함) 2. 사업의 적정성 3. 임기 내 실천 가능성 또는 임기 내 실천이 어렵다고 판단될 경우 장기계획으로의 실천 가능성 4. 사업 소요액 및 연도별 재원조달 계획 ③ 총괄부서에서는 제2항의 검토결과를 종합하여 공약사업의 우선순위 등을 조정하고, 관련부서와의 협의를 거쳐 구청장에게 보고하여야 한다. ④ 구청장은 취임 100일 이내에 제2항 및 제3항에 따라 제출, 보고된 내용을 검토한 후 공약사항을 최종 확정하며, 총괄부서의 장은 공약사업별로 관리번호를 지정하여 전 부서에 통보하여야 한다.
실천 계획 수립	제6조 실천계획을 수립하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 충분히 고려 1. 공약 취지 부합 여부 2. 공약사항의 실현 가능성 3. 정확한 현황 분석과 전망 가. 광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용, 나. 관련부서, 전문연구기관 등의 의견수렴, 다. 상호 상반된 이해관계의 실익에 대한 비교 검토 4. 국가 및 광역지자체 계획과의 조화 5. 사업기간별 효율적인 실천방안 강구 6. 예상되는 문제점에 대한 검토와 대안 또는 해결방안 강구 7. 예산 사업의 경우 예산담당부서와 사전 협의 및 재원조달 대책 마련 8. 법제 및 조직과 인력의 뒷받침이 필요한 경우 관계부서와 사전 협의

구분	주요내용
공약 이행 평가	제11조(평가시기) 평가는 매년 7월 실시 원칙, 필요할 경우 그 시기 조정, 단원 3분의 1 이상의 요구 때 연 1회에 한정하여 추가 실시 제12조(평가방법) ① 평가는 공약사항에 대하여 당초 취지대로 이행하였는지 사업별로 진척정도, 사업비 확보, 집행비율 등을 서면평가 원칙, 필요한 경우 현장 확인 평가를 병행 제10조(공약이행평가단 구성 등) ① 공약이행평가단 구성·운영 ② 평가단은 실천계획의 이행사항을 평가하고, 그 결과를 서울특별시 강동구에 건의·자문, 공약사항이 성실히 이행될 수 있도록 노력 ③ 단장 및 부단장 각 1명을 포함하여 35명 이내 구성, 전문가, 시민단체 및 공약사항과 관련된 단체 추천 사람 또는 일반 구민 중 구청장이 위촉 ④ 단장과 부단장은 단원 중에서 호선
공약 사항 변경	제13조 구청장은 제5조에 따라 확정된 공약사항이 상황과 여건의 변화에 따라 변경이 부득이한 경우에는 평가단의 의견을 들어야 한다. 이 경우 변경된 사항은 30일 이내에 구민에게 공개하여야 한다.
평가 결과 활용	제15조(평가결과 등의 공개) 구청장은 공약사항의 확정 또는 변경, 실천계획, 실천계획의 변경사항, 추진상황, 공약이행 평가결과를 구 홈페이지 등을 통해 구민에게 공개하여야 한다. 제16조(평가결과의 환류) 구청장은 평가단에서 제출한 평가결과 및 건의사항 등에 대하여 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고 공약사항 추진에 적극 반영되도록 노력하여야 하며, 반영할 수 없는 경우에는 그 결과를 제출받은 날부터 30일 이내에 그 사유를 들어 평가단에 통보하여야 한다.
운동 협조	제17조(매니페스토운동 협조) 구청장은 시민단체 또는 언론기관 등에서 실시하는 매니페스토운동에 적극 협조하여야 한다.

〈표 3-3〉 강동구 공약실천 기본 조례 주요 내용

나. 현행 조례 내용 분석

(1) 조례 목적과 공약사업 확정 과정

지자체	목적	공약사항	공약사업
강동구	소통활성화 공약사항의 효율적 추진 구민 삶의 질 향상	취임 후 재구성 선거공약자료+선거과정에서 표출된 주민의견 수렴	실천계획에 따른 단위사업
북구	소통활성화 신뢰와 협력을 바탕으로 지역 발전관련 사업 체계적 추진	공약사항을 실천계획인 공약사업으로 검토하는 과정에 대한 언급 없음	
동구	상동	상동	
수영구	강동구와 동일	서울 강동구와 유사, 단 50일 이내 확정	
남구	북구와 동일	북구와 동일	

지자체	목적	공약사항	공약사업
서구	복구와 동일	복구와 동일	

〈표 3-4〉 조례 목적과 공약사업 확정 과정³⁾

조례의 목적에 대해서는 1)단체장(광주 복구의 경우에는 구의원 포함)과 주민과의 소통활성화, 2)신뢰와 협력을 바탕으로 하는 지역발전(광주 4개 자치구의 사례), 3)지역발전과 구민의 삶의 질 향상(서울 강동구, 부산 수영구 사례), 4) 공약 관련 사업이 체계적 추진(광주 4개 자치구의 사례) 등으로 구분해 볼 수 있다. 공약사항과 공약사업을 구분하여 접근하는 것은 선거과정에서 후보자가 유권자와 약속하는 방식에 따라 당선 후에 후보자와 유권자가 인식하는 책임의 범위가 달라질 수 있기 때문에 매우 중요한 문제이다. 서울 강동구와 부산 수영구의 조례에서만 이 부분에 대한 언급이 있을 뿐 광주의 4개 자치구 조례에는 이 내용이 빠져있다. 서울 강동구와 부산 수영구의 조례 또한 선거공약자료와 선거과정에서 표출된 구민의 의견을 수렴하여 공약사항 안을 작성하도록 되어있어 선거공약자료의 범위(예를 들어 선거공보물, 선거공약서 등 선거관리위원회 검토를 받는 자료 이외에 언론사에 제공한 자료, 각 종 토론회에서 발표한 약속, 각 종 단체에 제출한 답변서 등 유권자의 선택에 영향을 주었던 공약내용에 대한 판단이 필요함)와 선거과정에서 표출된 구민 의견에 대한 모호성에 대한 규정이 필요할 것이다. 조례가 아닌 자치법규와 규칙에는 지자체별로 다양한 규정을 시도하고 있다. 아래 표를 참조할 수 있다.

(2) 실천계획(혹은 이행계획) 수립과정

공약이행을 위한 실천계획을 수립하는 시기를 규정하고 있는 지자체는 서울 강동구(100일 이내)와 부산 수영구(50일 이내) 두 곳이다. 다른 곳은 특별한 언급이 없다. 공약사항과 실천계획을 확정하는 과정에서는 서울 강동구에서 구체적인 내용을 적시하고 있다.

지자체명	수립시기	공약사항 확정시 검토사항	실천계획 확정시 검토사항
강동구	100일 이내	조례 참조	조례 참조
복구	언급 없음	언급 없음	서울 강동구와 동일
동구	상동	언급 없음	
수영구	50일 이내	검토할 사항에 대한 언급은 없고 아래와 같은 포함사항 명기 1. 비전과 전략, 추진방향, 2. 실천계획의 총괄개요 3. 소요재원 및 조달방안, 4. 공약사업별 추진계획	

3) 서울 강동구, 부산 수영구의 4개 지자체는 광주광역시 자치구이다.

지자체명	수립시기	공약사항 확정시 검토사항	실천계획 확정시 검토사항
남구	북구 동일	언급 없음	서울 강동구와 동일
서구	북구 동일	언급 없음	서울 강동구와 동일

〈표 3-5〉 실천계획(혹은 이행계획) 수립과정

(3) 공약이행 평가 활동 내용 비교

공약이행을 위한 실천계획을 수립하는 시기를 규정하고 있는 지자체는 서울 강동구(100일 이내)와 부산 수영구(50일 이내) 두 곳이다. 다른 곳은 특별한 언급이 없다. 공약사항과 실천계획을 확정하는 과정에서는 서울 강동구에서 구체적인 내용을 적시하고 있다. 평가단의 구성과 역할은 큰 차이가 없다.

지자체명	평가주기	평가단구성	평가단 역할
강동구	7월, 연1회, 필요시 1회 추가	35명, 구청장 위촉	실천계획의 이행사항을 평가하고, 그 결과를 서울특별시 강동구에 건의 자문
북구	상동	20명, 구청장 위촉	이행사항 평가하여 공개하고, 평가결과를 조언·권고 건의
동구	분기별 1회	30명, 구청장 위촉	상동
수영구	7월, 필요시 진행	20명, 구청장 위촉	추진사항을 평가하고, 그 결과 추진이 미흡한 사업이나 개선이 필요한 사항에 대해서는 적절한 조치를 건의
남구	연 1회, 필요시	20인, 구청장 위촉	북구와 동일
서구	강동구와 동일	25명, 구청장 위촉	북구와 동일

〈표 3-6〉 공약이행 평가 활동 내용 비교

(4) 공약이행 결과 평가 및 공개여부

공약이행 평가결과는 홈페이지를 통해 적극 공개하고 있으며 주민보고회를 통해 직접 주민에게 평가결과를 전달하려 노력하고 있다. 또한 평가결과를 차기년도 정책에 반영하도록 규정하고 있다.

지자체명	공개내용	공개방식	환류방안
강동구	조례 참조	홈페이지 등	조례 참조

북구	강동구와 동일, 다만 구의원 공약 평가 추가됨.	홈페이지 주민보고회 연 1회 이상	강동구와 동일
동구	상동	홈페이지 등	상동
수영구	상동	홈페이지 등	강동구와 동일하나 미반영 시 10일 이내 사유 제출
남구	상동	북구와 동일	수영구와 동일
서구	상동	북구와 동일	수영구와 동일

〈표 3-7〉 공약이행 결과 평가 및 공개여부

민선5기(2010년 7월 이후) 이후 제정된 공약이행 관련 자치법규와 규칙은 앞서 소개하였던 6개 지자체 조례내용과 유사하나 인천 연수구, 부산 영도구의 법규에는 조례용보다 상세한 내용을 규정하고 있어 참고가 될 것이다.

구분	공약사항 정리	실천계획 수립시기	실천계획의 변경
서울 강동구	선거공약자료와 선거과정에서 표출된 구민의 의견을 수렴하여 공약사항 안을 작성	취임 후 100일	실천계획 확정 후 상황과 여건 등의 변화에 따라 부득이하게 변경이 필요한 경우에는 주관부서의 장은 그 사유와 근거서류를 첨부하여 총괄부서의 장과 협의한 후 변경할 수 있음
부산 영도구	선거과정에서 구민들에게 약속한 사항	취임 후 80일	실천계획 변경이 제출된 사항은 기획감사실에서 계획 변경의 불가피성을 검토하고, 사안에 따라 자문단의 검토 자문과 구민설명회 등을 거친 후에 변경
인천 연수구	공약사항이란 선거과정에서 선거공약서, 공약자료집, 정책질의답변, 그 밖의 방법으로 구민들에게 약속한 사항을 말함	취임 후 100일	강동구와 동일

〈표 3-8〉 공약이행 관련 조례내용보다 상세한 법규내용 비교

광주 남구청이 2013년 2월 28일 입법 예고한 「광주광역시 남구 공약실천을 위한 기본조례」 일부 개정안 중 다음과 같은 내용은 향후 서울시의회원들의 공약이행 제도화 과정에서 중요한 참고가 될 수 있을 것이다.

제4조(구청장 공약사업 변경) 공약사업의 확정 후 상황과 여건 등의 변화에 따라 공약사업의 변경이 부득이한 경우에는 구청장은 공약이행평가위원회 심의를 거쳐 변경할 수 있다. 이 경우 변경한 사항은 주민들에게 적극 홍보하여야 한다.

제5장 주민배심원

제16조(역할) 주민배심원은 다음 각 호의 역할을 수행한다.

1. 구청장 공약사업 이행 여부 심의·평가
2. 구청장에게 평가결과를 조언·권고·건의
3. 공약사업 이행 평가 결과 공개

제17조(활동기간) 주민배심원은 위촉일로부터 해당년도 12월 31일까지로 한다.

제18조(회의) 회의는 교육을 포함하여 연 5회 이내로 실시하되, 구청장의 요청이 있거나 주민배심원의 3분의 1이상의 요구가 있을 때 추가로 개최할 수 있다.

제19조(결과보고서 제출) 공약사업 이행 최종 평가 결과보고서를 12월 31일까지 제출하여야 한다.

제20조(수당) 주민배심원이 회의에 출석하거나 관련 업무로 출장할 때에는 예산의 범위 내에서 광주광역시남구 각종위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례가 정하는 바에 따라 수당 및 여비를 지급할 수 있다.

제21조(자료제출 등 협조) 주민배심원의 공약이행 평가를 위해 필요한 경우 구의 관계 부서에 자료의 제출 및 관계 공무원의 의견 청취 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

〈표 3-9〉 광주광역시 남구청 공약실천을 위한 기본조례 입법예고 내용

수원시, 안양시, 담양군, 고흥군 등은 공약이행만을 위한 조례는 아니지만, 공약이행을 지자체의 주요 시정에 포함하여 정기적인 점검과 평가 작업을 진행하고 있다.

지자체명	조례명	공약이행 관련 내용
수원시	수원시 좋은시정위원회 설치 및 운영 조례	제1조(목적) 이 조례는 시정 주요시책과 과제를 연구·조사하고 시장의 자문에 응하기 위하여 수원시 좋은시정위원회를 설치하고 그 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(기능) ① 수원시 좋은시정위원회(이하 “위원회” 라 한다)는 다음 각 호의 사항을 심의·자문한다. 1. 시정 주요시책 및 현안에 관한 사항 2. 주요 정책 및 공약의 이행평가에 관한 사항 3. 그 밖에 시장이 위원회에 부의하는 사항
안양시	안양시 시민참여위원회 설치 및 운영 조례	제1조(목적) 이 조례는 시민이 참여하는 열린 시정 구현을 위해 각종 정책의 수립 및 시행에 있어 시민의 의견과 전문가적 소양을 통합, 조정, 반영해 나가기 위한 시민참여위원회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제2조(기능) 다음 각 호에 대하여 자문에 응한다.1. 주요 시정시책 및 현안에 대한 사항 4. 주요 정책 및 공약 이행에 관한 사항

지자체명	조례명	공약이행 관련 내용
담양군	뉴-담양비전위원회 설치 운영 조례	제1조(목적) 이 조례는 군민과 전문가들이 군정에 직접 참여하여 군정 주요 정책의 자문은 물론 공약사항이행 평가, 범 군민 화합 실현, 투자유치 등 주민 참여형 지방자치 구현을 위해 뉴-담양비전위원회의 설치 및 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제3조(기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.1. 군수 공약사항의 타당성 검토 및 이행 평가 2. 범 군민 화합을 위한 자문
고흥군	군정평가위원회 구성 및 운영에 관한 조례	제1조(목적) 이 조례는 주민참여 행정을 도모하고자 고흥군(이하 “군” 이라한다) 군민참여 군정평가위원회를 운영함으로써 군정 주요 업무와 군수 공약사항, 군정전반에 대한 각계각층이 다양한 의견을 수렴하고 이를 군정에 적극 반영하기 위하여 군정평가위원회의 구성 및 운영에 관해 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 제3조(기능) 군정평가위 기능은 다음 각 호와 같다. 1. 군정 주요업무에 대한 이행상황 평가 2. 군수 공약사항에 대한 이행상황 평가

〈표 3-10〉 지자체별 공약이행을 위한 조례 내용 발췌

다. 시기별 공약이행 자치법규와 규칙 내용 변화

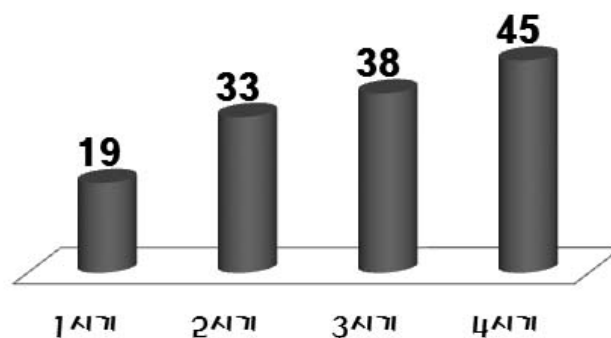
공약이행을 위한 자치법규와 규칙은 민선 지자체 제도가 부활한 1995년부터 선거공약 관리지침 등으로 제정되어 운영되었다. 이후 여러 차례 변화를 겪어 오면서 민선4기 중 후반부터 매니페스토운동의 영향을 받아 많은 발전을 보여 왔다. 이러한 변화는 선거에 출마하는 후보자뿐만이 아니라 유권자들이 공약이행에 대한 책임성과 관심을 높이면서 관리체계 정비, 실천계획 수립, 주민 참여 공약이행 평가단 구성과 활동지원, 매니페스토운동 참여 등을 자치법규와 규칙에 담아내고 있다.

시기별로 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 내용의 변화를 민선4기 이전(2006년 6월 이전)과 민선4기 중반(2008년 10월까지), 민선4기 후반(2010년 5월까지), 그리고 민선 5기(2013년 7월까지) 등 4개 시기로 구분하여 해당 시기에 자치법규와 규칙을 제정하거나 개정된 지자체와 주요 내용을 비교하였다. 최초 제정 시기보다는 최종 개정 시기를 중심으로 비교하고 있으므로 2010년 10월을 기준으로 작성한 표와는 중복되는 지자체가 있다.

제정시기	2006년 7월 이전	~2010년 6월	~2011년 11월	~현재 ⁸⁾
지자체 현황	서울 중구 등 19개	광주 서구 등 33개	부산서구 등 38개	조례 제개정 지자체 -서울 강동구 등 5개 지자체 규칙 및 훈령, 예규를 제개정 지자체 -충남 계룡시 등 40개 지자체
주요 특징	공약관리를 위한 부서 역할과 담당 부서 지정, 관리카드 작성 방식 등 지자체 내부 업무추진 절차와 방식을 규정하고 있음.	공약실천과 평가, 결과에 대한 공개와 주민평가단 구성, 주민보고회 개최 등 주민과의 소통을 강화하려는 내용을 포함하는 지자체가 확산되고 있음.	평가위원의 공개모집, 평가절차와 방식의 구체화 등 평가의 공정성 등 소통의 질을 제고함.	조례 제정 지자체가 확대되고 관련 자치법규와 규칙을 제·개정하는 지자체가 대폭 확대되었음. 공약이행을 위한 관리체계, 실천계획 수립, 시민참여 평가단 활동 등이 활성화되고 있음.

〈표 3-11〉 시기별 공약이행 자치법규와 규칙 주요 특징 변화⁹⁾

민선5기가 시작된 2010년 7월 이후 현재까지 총 78개 기초지자체에서 공약이행 관련 자치법규와 규칙을 제개정된 것으로 조사되었다. 민선5기 취임 1년여 동안 38개 지자체에서 자치법규와 규칙 제개정이 진행되었으며 이후에도 꾸준히 제개정 지자체가 확대되어 45개 지자체에 이르고 있음을 볼 때 민선5기가 마감되는 내년 6월까지 이러한 확산속도는 지속될 것으로 예상된다.



〈그림 3-1〉 시기별 공약이행 자치법규와 규칙 제개정 지자체의 수 변화

8) 기초 및 광역지자체 공약이행 관련 자치법규와 규칙과 규칙 현황은 부록 1. 참조

9) [경기도 및 경기도의회 매니페스토 실천방안 모색 연구보고서](한국매니페스토실천본부, 2011, 경기도의회) 와 [시민과의 약속, 매니페스토](유문중외, 2011, 이학사) 내용을 바탕으로 자치법규와 규칙 정보시스템(<http://www.elis.go.kr/>)를 활용하여 재구성하였다.

지금부터는 시기별 자치법규와 규칙의 주요 내용을 비교, 검토함으로써 공약이행에 대한 인식의 변화를 살펴보고자 한다.

명칭/ 제·개정시기	법규 목적	주요 내용	비고
대구 남구 95. 12	선거공약을 효율적으로 추진하기 위하여 실천계획의 수립, 추진상황의 점검 및 심사평가 등 공약사업관리에 관한 사항을 체계적으로 수행하기 위함을 그 목적으로 한다.	제1조 목적, 제2조 관리체계, 제3조 실천계획의 수립 및 변경, 제4조 추진상황 관리 등으로 구성됨.	1)문구와 표현방식의 차이는 있으나 내용을 대동소이 함. 2)공약을 유권자와의 약속과 책임보다는 행정 절차로만 인식하고 있음.
삼척시 02. 08			
단양군 02. 08			
파주시 07.04			
노원구 08. 06	위 내용과 유사함	제5조 구청장의 공약사항은 다른 업무에 우선하여 실천한다는 내용이 추가됨.	공약이행에 대한 변화된 인식 반영
홍천군 08. 07	위 내용과 유사함	제5조(약속사항의 성실이행 의무) 제6조(약속이행 평가단 구성), 평가단 10명, 연 2회 평가, 결과 홈페이지공개 조항 추가	공약이행평가단 구성과 관련된 내용포함
무안군 09. 01	선거공약의 시행계획의 수립, 추진상황의 점검, 공약 이행평가 및 공개 등에 관한 사항을 효율적, 체계적으로 관리하기 위함.	제5조(추진상황 점검)사업부서의 장은 매분기 익월 5일까지 공약추진상황을 기획실장에게 보고함. 추가	공약이행체계 정비, 공약 이행평가 및 내용 공개 언급
연수구 11. 02	위 내용과 유사함.	제2조(정의) 공약사항이란 선거과정에서 선거공약서, 공약자료집, 정책질의답변, 그 밖의 방법으로 구민들에게 약속한 사항을 말함. 제15조(결과 환류) 추가	‘공약’에 대한 규정을 상세히 시도함으로써 정책 선거 변화 유도
공주시 12.06	위 내용과 유사함.	제12조(평가결과공개 등).....시민단체 또는 언론기관 등이 주관하는 매니페스토운동에 적극 협조. 추가	매니페스토운동 참여의지 표현

〈표 3-12〉 시기별 공약이행 자치법규와 규칙 주요내용 변화

2. 광역지자체 자치법규와 규칙 현황 분석

가. 공약이행을 위한 광역지자체 자치법규와 규칙 현황

17개 광역지자체 중 공약이행을 위한 조례를 제정, 운영하고 있는 지자체는 전라남도가 유일하다. 공약이행을 위한 별도의 조례 이외의 자치법규와 규칙을 제정하고 있는 지자체는 충청북도, 대구광역시, 서울특별시, 광주광역시, 부산광역시, 울산광역시, 경상북도, 강원도, 경상남도(이상 자치법규와 규칙 제·개정일 순) 등 9곳이며, 경기도 등 나머지 지자체는 공약이행을 위한 별도의 법규를 가지고 있지 않다. 다만 「경기도 행정기구 및 정원조례 시행규칙」이나 대전광역시의 「업무평가규칙」 등 지자체 업무분장이나 업무평가를 위한 규정에서 단체장의 공약사항을 다루고 있다.

지자체	법규	제·개정일
전라남도	전라남도지사 공약사항 관리조례	2012-12-27
충청북도	충청북도지사 선거공약 관리지침	2013-06-28
충청북도	충청북도 도지사 공약사업 평가 자문위원회 구성 및 운영에 관한 규정	2013-06-28
대구광역시	대구광역시 시장공약사항 관리 지침	2013-05-30
서울특별시	서울특별시 시장공약 관리 규칙	2013-04-11
광주광역시	광주광역시 시장 선거공약 관리 규정	2013-03-26
울산광역시	울산광역시 시장 공약사항 관리 지침	2012-06-01
경상북도	경상북도지사 선거공약사항 관리지침	2011-06-02
부산광역시	부산광역시 시장공약사항 관리 규정	2010-12-29
강원도	강원도지사 선거공약 관리지침	2006-06-23
경상남도	경상남도도지사선거공약관리지침	2002-11-14

〈표 3-13〉 공약이행을 위한 광역지자체 자치법규와 규칙 현황(2013년 7월 현재)

지자체명	자치법규와 규칙 명	제 개정일
경기도	경기도 행정기구 및 정원조례 시행규칙	2013-07-01
제주특별자치도	제주특별자치도 행정기구 설치 조례 시행규칙	2013-05-15
세종특별자치시	세종특별자치시 행정기구 및 정원 조례 시행규칙	2013-04-10
전라북도	전라북도 행정기구 설치 및 정원 운영에 관한 조례시행규칙	2013-02-01
대전광역시	대전광역시 업무평가규칙	2012-09-28
충청남도	충청남도 주요업무 평가 규칙	2011-01-01

지자체명	자치법규와 규칙 명	제 개정일
인천광역시	인천광역시 정책실명제 운영 규정	2008-11-24

〈표 3-14〉 공약사항이 언급된 광역지자체 자치법규와 규칙 현황(2013년 7월 현재)

조례를 운영하는 전라남도를 포함하여 공약이행을 위한 별도의 자치법규와 규칙을 제정, 운영하고 있는 10개 지자체의 법규내용을 가) 공약관리 체계, 나) 실천계획 수립과정, 다) 공약 평가 과정, 라) 공약 평가결과 공개 및 환류 등으로 나누어 지자체별로 비교한다.

나. 공약 관리체계와 실천계획 수립과정 비교, 분석

(1) 공약 관리체계

공약 관리체계는 당선 후 공약사항과 공약사업에 대한 규정, 공약관리 책임(혹은 총괄) 부서의 장을 살펴봄으로써 공약이행에 대한 지자체장과 지자체의 의지를 간접적으로나마 살펴볼 수 있다. 즉 선거과정에서 유권자와 약속한 내용 중 어느 범위까지 공적 약속인 공약으로 수용할 것인지에 대한 판단과 공약관리 책임 부서의 장이 어느 정도로 지자체에서 영향력을 갖고 있는지에 따라 다르게 판단할 수 있기 때문이다.

지자체명	제/개정	공약사항	공약사업	관리체계
전라남도	2012-12-27	선거과정에서 선거공약서, 공약자료집, 그 밖의 방법으로 도민들에게 약속한 사항	공약사항 실천계획에 따라 추진되는 단위사업	정책평가업무 담당부서
충청북도	2013-06-28			실·국·단 본부원장
대구	2013-05-30	선거공보물, 정책자료집 등을 통하여 시민들에게 약속한 사항	공약사항을 구체화 하여 세부 실천계획에 따라 추진되는 사업	평가담당관
서울	2013-04-11	대구와 유사	대구와 유사	기획담당관
광주	2013-03-26	선거공약서, 공약자료집, 그 밖의 방법으로 시민들에게 약속한 사항	전라남도과 유사	창조도시정책기획관
부산	2010-12-29	선거공약서, 공약자료집, 정책질의답변, 그 밖의 방법으로 시민들에게 약속한 사항	공약사항 실천계획에 따라 추진하고 관리되는 단위사업	·공약추진단-행정부시장 ·공약자문단
울산	2012-06-01			기획관

지자체명	제/개정	공약사항	공약사업	관리체계
경상북도	2011-06-02			미래전략기획단
강원도	2006-06-23			기획관리실장
경상남도	2002-11-14			기획관리실장

〈표 3-15〉 광역지자체 공약 관리체계

민선5기 이후 제·개정이 활발해지고 있는 공약이행 자치법규와 규칙은 제개정 시기에 따라 내용에 큰 차이를 보여주고 있다. 즉 비교적 민선5기 초기에 법규를 최초 제정한 부산광역시를 제외하고는 최근에 제·개정된 지자체의 법규내용이 보다 풍부하고 많은 내용을 담고 있는 것으로 조사되었다. 다만 최근에 개정된 충청북도는 「선거공약 관리지침」과 「공약사업 평가 자문위원회 구성 및 운영에 관한 규정」 등 두 개의 자치법규와 규칙을 제정, 운영하고 있다. 그러나 타 시도보다 주민과의 소통노력이 부족한 것으로 판단된다. 그 이유는 첫째, 공약사항이나 공약사업에 대한 명확한 규정이 없으며, 둘째, 공약평가 자문위원회라는 별도의 민간 평가기구를 설치, 운영하고 있음에도 평가결과에 대한 공개 여부를 규정에 밝히지 않기 때문이다.

(2) 실천계획 수립과정

지자체명	수립시기	검토사항	검토대상
전라남도	취임 100일 이내	적정성, 실천가능성, 투자계획에 대한 자원조달가능성 검토 및 조정	①비전과 전략, 추진방향 ②총괄개요 ③소요자원 및 조달방안 ④공약사업별 추진계획
충청북도	취임45일 이내	**아래 내용 참조	
대구		적정성, 실현가능성, 투자재원의 조달가능성	①세부추진내용, 연차별 목표와 임기 내 목표, 연차별 투자수요
서울		상동	상동
광주	취임100일 이내	상동	전라남도과 동일
부산	취임 100일 이내	위와 유사	상동
울산	취임 100일 이내	상동	

지자체명	수립시기	검토사항	검토대상
경상북도		관련법규에 저촉이 되지 않고, 국토개발계획, 경상북도 장기발전계획 등 상위계획과 조화를 이루도록 함.	
강원도		①~④ 충청북도와 유사 ⑤예산 예산 담당관 사전 협의 ⑥조직과 인력 필요한 경우에는 관련부서와 사전 협의	
경상남도	취임60일 이내		

**충청북도 공약이행 실천계획 수립과정에서 검토하는 사항 : ①공약취지부합여부, ②사업실현가능여부 ③정확한 현황분석과 전망예측, ④기존 국가·도·시군 계획안과의 조화, ⑤효율적인 실천방안 강구 ⑥예견되는 문제점 검토 및 효과, ⑦추가 재원 소요 산업이나 신규 투자 사업은 기획관리실장과 사전협의 ⑧법제 및 조직과 인력의 뒷받침이 필요한 경우는 기획관리실장 및 안전행정국장과 사전협의.

〈표 3-16〉 광역지자체 공약이행 실천계획 수립과정

다. 공약 평가과정, 결과 공개와 환류 방안 비교, 분석

(1) 공약 평가과정

지자체명	평가주기	평가단구성	평가단 역할 (평가단 미구성 지자체 외부참여 방식)
전라남도	연1회 이상	공약이행주민평가단	사업별 진척정도, 사업비 확보, 집행비율 등을 점검. 미흡, 개선사항 조치요구
충청북도	반기	공약사업평가 자문위원회 -도내 시민사회단체 및 대학의 교수 등 관계자로 학식과 경험이 풍부한 자로 위촉	①행정환경 변화에 따른 수정·보완·변경사항 심의와 건의 ②문제점에 대한 개선방안 자문·건의 ③추진실적과 진도평가 ④민·관 공동협력사항 자문·건의 ⑤도지사 의뢰 사항 등에 자문
대구	반기	평가담당관- 전 과정 전문가와 시민참여	총괄부서의 장은 시민단체나 언론기관 등에서 실시하는 공약평가 등에 적극적으로 협조. 공약사업 실천계획 수립, 변경, 공약평가 등 공약이행 전 과정에 걸쳐 관계 전문가와 시민을 참여시키고 그 의견을 반영.
서울	반기	기획담당관- 전 과정 전문가와 시민참여	상동

지자체명	평가주기	평가단구성	평가단 역할 (평가단 미구성 지자체 외부참여 방식)
광주	연1회 이상	공약이행평가단 -30명 이내의 단원으로 구성하 되, 공개모집 또는 추천방식 등 을 통해 선정	사업별 진척정도, 사업비 확보, 집행비율 등을 점검. 미흡, 개선사항 조치요구 가능
부산	연1회 이상	공약자문단 -30명 이내의 단원으로 구성하 되, 시민 사회단체 대학교수 등 부산광역시의 정책 등에 대 한 전문성을 갖춘 사람 중에서 공개모집 등을 통하여 선정	1.실천계획 수립·변경 관련 검토 및 자문 2.실천계획 이행과 평가에 관한 자문 등
울산	연1회 이상	공약사항이행평가단 -업무평가위원회로 구성 활동	공약사항의 추진방향 등에 대한 의견수 렴을 위하여 설명회, 공청회, 토론회, 설 문조사 등을 실시할 수 있으며, 수렴된 의견은 적극 반영
경상북도		공약이행평가단 -민간위원으로 구성	공약사항의 이행여부의 보다 객관적 평 가를 위하여 관련단체 또는 민간NGO 등에 평가 자체를 위탁할 수 있음
강원도			공약이행상황에 대해 외부평가를 의뢰 할 수 있음
경상남도			

〈표 3-17〉 광역지자체 공약이행 평가 과정

공약이행 평가를 위해 민간 전문가 등이 참여하는 평가기구를 설치, 운영하고 있는 지자체는 전라남도, 충청북도, 광주광역시, 부산광역시, 울산광역시, 경상북도 등이 있다. 평가를 위한 서울 특별시, 대구광역시 등 별도기구를 설치하지 않는 지자체도 평가과정에서 외부 전문가와 시민의 의견을 반영하기 위하여 노력하고 있다. 울산광역시는 설명회, 공청회, 토론회, 설문조사 등의 구체적인 방안을 제시하고 있다. 경상북도는 ‘공약사항의 이행여부의 객관적 평가를 위해 관련 단체 또는 NGO에 평가를 위탁’ 할 수 있도록 법규에서 제안하고 있다.

(2) 공약 평가결과 공개 및 환류

지자체명	공개시기	공개방식	환류방안
전라남도	연 1회 이상	홈페이지	평가결과 적극적 반영, 직무성과평가에 반영
충청북도	별도의 공약평가를 위한 평가자문위원회를 설치하고 있으나 결과 공개에 대한 규정은 없음.		

대구	연 2회	홈페이지	내·외부 평가결과 적극반영, 부서평가 및 성과 관리 등에 반영
서울	연 2회	홈페이지	상동
광주	연 2회	홈페이지	평가결과 적극 반영
부산	연2회이상 정기 공개	홈페이지	수렴의견 적극 반영
울산	연2회이상 정기 공개	홈페이지	상동 ** 이행실적 평가 보고회를 연 1회 이상 개최
경상북도	6개월마다	홈페이지	추진계획 등에 적극 반영
강원도	반기별	홈페이지	
경상남도		전자문서	임기까지 종료되지 아니한 공약사항은 그 사업이 종료 될 때까지 주요업무로 선정하고 “경상남도 주요업무의 심사평가 및 조정에 관한규칙”에 의거 심사평가 실시

〈표 3-18〉 광역지자체 공약 평가결과 공개 및 환류 방안

공약이행을 위한 별도의 법규를 가지고 있지 않은 지자체는 경기도를 포함 일곱(7) 곳이고 「행정기구 및 정원 조례 시행규칙」이나 「주요업무평가 규칙」 등에서 공약사항에 대해 언급하고 있다. 타시도와 비교하면 공약이행에 대한 특별한 관심과 노력을 기울이고 있지 않은 것으로 판단할 수 있을 것이다.

지자체명	법규명칭	관련내용
경기도	행정기구 및 정원 조례 시행규칙	⑤ 기획담당관의 분장 사무는 다음 각 호와 같다. 1. 도정 종합계획수립에 관한 사항 2. 공약 및 지시사항 관리에 관한 사항
대전광역시	업무평가규칙	제3조(대상업무) 1. 다수 시민의 권리·의무와 관련된 시책 2. 대전광역시장 공약사업
충청남도	주요업무 평가 규칙	제7조(전략과제평가) 도지사는 주요업무에 대한 성과향상을 위하여 부서별로 주요 전략과제(도지사공약사항, 지시사항, 실·국·본부장 주요업무 등)를 선정하고, 집행과정과 목표 달성도 등을 평가할 수 있다.
충청남도	행정기구 및 정원 운영에 관한 조례 시행규칙	⑤혁신관리담당관은 다음 사항을 관장한다. 1. 도정 주요업무 자체평가(시책, 부서, 도정을 빛낸 주요시책) 2. 도지사공약사항 총괄, 도지사 지시사항 관리

지자체명	법규명칭	관련내용
전라북도	행정기구 설치 및 정원 운영에 관한 조례 시행규칙	⑤성과관리과장은 다음사무를 분장한다. 1. 도정 주요시책 관리 및 평가 9. 도지사 공약사업 관리 및 평가
인천광역시	정책실명제 운영 규정	제3조①정책실명제는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정책을 대상으로 한다. 1. 주요 시정현안 사항(PM사업, 시장공약사업, 각종 시지사항 등)
제주특별자치도	행정기구 설치 조례 시행규칙	⑤정책기획관은 다음 사무를 분장한다. 15. 도지사공약 및 지시사항 관리
세종특별자치시	행정기구 및 정원 조례 시행규칙	③정책기획관은 다음 사항을 분장한다. 7. 지시사항 처리 및 공약사업 총괄관리(대통령, 시장 등)

〈표 3-19〉 공약사항을 언급하고 있는 자치법규와 규칙 종류 및 관련 내용

서울시의원
공약실천 조례와
제도 정비방안
연구

IV.
지자체 및 광역 지방의원
공약이행을 위한 활동사례

IV. 지자체 및 광역 지방의원 공약이행을 위한 활동사례

1. 지자체 공약이행을 위한 활동사례

가. 공약이행평가단

부산시 수영구 매니페스토 이행 체계는 조례 제·개정 작업을 통한 제도 정비, 지자체가 중심이 된 매니페스토 추진단 구성, 매니페스토 이행 계획서 작성, 정기적인 점검과 환류(feedback) 시스템 마련으로 이루어진다. 부산 수영구는 주민과의 약속인 공약의 실현성을 담보하고 사업 추진과정에 주민참여로 민주적 거버넌스를 실현하기 위해 공약이행 평가단(2012. 6월 재구성)을 구성하였다. 구성 근거는 부산광역시 수영구 공약사업 실천을 위한 기본 조례 제9조에 의거하였다. 부산 수영구 공약이행평가단은 전문가, 단체 회원, 주민 등 동별 2명씩 20명(단장, 부단장 포함)으로 구성되어 있다.

조례가 아닌 관리규정형태로 매니페스토 공약이행평가단을 운영하는 경우도 있다. 김포시는 2012년 2월 민선 5기 공약이행률 제고 및 공정한 평가를 위해 「공약실천관리규정」 제정을 수립하고 2012년 4월 조례규칙심의회 심의·의결을 통과한 후 4월 훈령 제277호로 규정 발령하였다. 이를 통해 공약이행 관리체계, 공약 확정 방법, 추진상황 점검절차, 시민평가단 구성과 평가방법, 매니페스토 운동 협조 등을 규정했다.

강원 원주시와 전남 장성군은 공약이행을 위한 별도의 조례를 제정하지는 않았으나 공약이행과 관련된 조례를 제·개정(원주, 10건, 장성 5건)하기도 하였다.

2012 3. 9 『부산광역시 수영구청장 공약사업 실천을 위한 기본조례』 제정·시행

공약관리체계》 공약사업 확정절차 》 실천계획수립·변경 》 관리카드 작성》 추진상황 점검》 공약사업이행평가단 구성》 평가방법》 결과공개

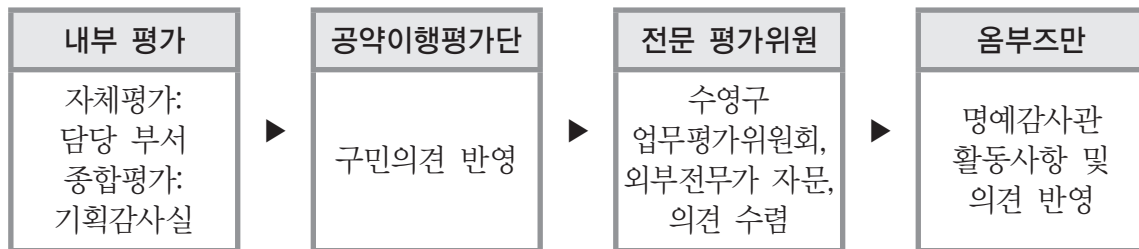
조례제정 실천을 위한 그동안의 노력

- 2010. 9.27 ▶ 구청장 공약관리계획 지침제정·시행
- 2011. 9.27 ▶ 공약사업 구민평가단 운영계획(지침) 마련
- 2011. 10.7 ▶ 공약이행 구민평가단 위촉·운영, 구민 의견 반영, 결과 공표
- ▷ 2011.12.31일 기준 공약사업 자체평가 결과를 토대로 분야별 사업 토론

공약이행 평가단 구성은 단체장이 위촉하는 방식과 공모하는 방식, 두 가지를 병행하는 것으로 확인된다. 평가단 구성과 관련해서 자율성과 독립성을 강조하는 입장에서는 민간 위원회 구성에 무게를 둔다. 지역의 주요 행위자인 공무원, 기업(상공인), 시민사회의 다양한 성원이 참여할 수 있도록 한다. 공약이행평가단을 구성하는 원칙으로 자발성과 모집의 공개성의 원칙이 강조되고 있다. 대체로 공약이행평가단을 구성하는 지자체는 이러한 원칙을 준수하기 위해 노력하는 것으로 보인다.

다. 특히 평가단원의 과반수 이상은 공개모집을 통해 선임하며, 특히 사회적 소수자나 비판적 그룹 등 지역의 다양한 행위 주체가 자발적으로 참여할 수 있도록 조치하고 있다.

다만, 지역의 전문가, 사회단체 대표, 대표성 있는 주민 중에서 공약 이행 평가를 성실히 수행할 수 있는 사람, 공정한 평가를 위한 전문적 식견과 자질을 갖춘 사람, 특정 정당이나 정치적 목적을 위해 활동하지 않는 사람으로 평가단을 구성해야 한다는 데는 이견이 없는 것으로 보인다. 나아가 지역사회 통합과 정책 정당성을 고취하기 위해 자신을 지지하지 않았던 주민이나 경쟁 후보까지 참여하는 평가단 구성을 제안하는 경우도 있다. 공약이행평가단은 대체로 부산시 수영구의 형태로 구성되고 있다.

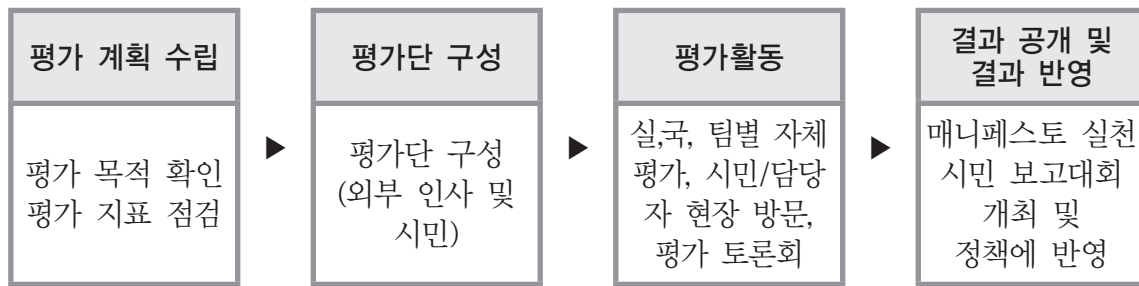


- ▶전문평가단: 수영구 업무평가위원회 외부 전문가 8명, 전문분야 자문
- ▶옴부즈만(주민의 대변인으로 이익을 옹호하는 사람): 명예감사관 10명 주민불편 등 제보

〈그림 4-1〉 부산 수영구 공약사업의 평가체계

다음은 공약이행 평가단의 점검과 평가시스템 사례를 살펴보겠다. 부산광역시 수영구, 관악구, 광주광역시 남구, 김포시 등 공약이행평가단을 구성하고 있는 지자체는 매니페스토 이행을 위한 책임 기관(기획감사관실)이나 부서(담당부서)를 지정하고 각 기관이나 부처(서)별 점검과 평가 체계를 구축하고 있다. 공약이행평가단을 구성하고 있는 지자체에서는 정기적인 자체 평가는 담당부서에서 종합평가는 기획감사실에서 평가하고 계획을 수립하고 있음. 또한 점검과 평가 결과를 유권자에게 상세하게 전달하는 방안과 관련 예산을 확보하고 있다.

전체 매니페스토 실천 사이클 가운데 매니페스토 이행 평가는 아래와 같은 과정을 거치게 된다. 부산 수영구는 2012년 7월 공약이행평가단 위촉한 이후, 평가단 회의를 개최 본격적인 활동을 전개하였다. 수영구는 매년 2월, 7월 상·하반기 정기평가를 실시한 후 구민의견을 반영한 평가결과를 구 홈페이지에 공개한다.



<그림 4-2>공약 이행 평가 과정

공약이행평가단을 구성하고 있는 지자체의 공약이행 활동의 기본 전제는 아래와 같다.

- 평가방안과 지표, 추진일정들에 대해서 사전에 공지되어 준비할 수 있는 시간을 주어야 한다.
- 시민의 관심과 참여를 기본으로 매니페스토 운동이 진행되어야 한다.
- 지역의 미래에 관한 비전과 정책, 사업을 시민이 적극적으로 제안하고 이의 수용과 정책화 과정을 지역단체들이 지원하도록 함.
- 시민이 쉽게 참여하고 평가할 수 있는 정책평가 틀과 방식이 마련되어야 함.
- 지방 의원이 수용할 수 있는 공정한 방식과 투명한 평가결과를 만들어 나가야 함.
- 정책공약 평가단에 후보자 추천위원이 함께 참여할 수 있도록 하고 매 단계 진행과정들을 언론을 통해(최소한 인터넷 홈페이지를 통해서) 시민에게 알려져야 함.
- 토론과 협의를 통한 개방적 평가과정으로 진행
- 언론의 협력으로 후보자들의 참여를 견인하고 시민에게 지속적 홍보수단을 확보해야 함
- 선거관리위원회와의 협력과 지원으로 모든 과정이 공정, 중립적으로 진행되어야 함
- 대·내외 상황변화 및 지방재정위기에 따른 공약에 대한 우선순위 및 실효성 재검토 필요
- 공약사업의 이행 여부를 지역시민에게 직접 심의·평가받고 개선안 모색
- 지방자치의 꽃인 참여자치의 활성화를 통해 시민성 제고와 신뢰받는 행정 실현
- 시민대표성을 고려하기 위하여 인구비례에 의한 무작위 추첨방식으로 시민배심원단 구성
- 타 기관에도 확산될 수 있는 새로운 공감행정 모델 발굴

나. 시민배심원제

시민배심원제는 기존의 공약이행평가가 지나치게 전문가 중심으로 추진되어, 주민이 체감하기에는 다소 거리가 있다는 여론을 반영한 주민참여제도다. 이 제도는 평범한 소시민 중심의 공약 이행평가제도 도입의 필요 속에서 최근 급속히 확산되고 있다. 주민총회와 주민배심원제는 평가위원 공모가 가진 단점(공정성)을 해결하는 한편, 참여민주주의를 실현하고 시정의 정당성을 제고할 수 있다. 다만, 전문성, 책임성, 성실한 평가가 과제로 제기된다. 이를 해결하기 위한 전제로 시민참여위원의 공정한 선발, 공청회 등 충분한 정보제공, 심도 있는 시민토의 보장을 시도하고 있다.



<그림 4-3> 시민배심원단 구성의 의미와 운영조건

시민배심원단은 시민의 장신구적 참여와 동원형 참여를 넘어 공감적 참여를 위한 새로운 시도라 할 수 있다. 배심원단 운영의 3대 원칙은 시민참여의원의 공정한 선발(공정성), 공청회 등 충분한 정보제공(정보제공), 심도 있는 시민토의의 보장(토의를 통한 결정)이다. 이런 과정을 통해 지자체와 시민과의 소통은 물론이거니와 공약에 관한 권고안 작성, 시민과 지방정부, 의원의 사회적 책임감을 강화하는 효과를 낳고 있다.

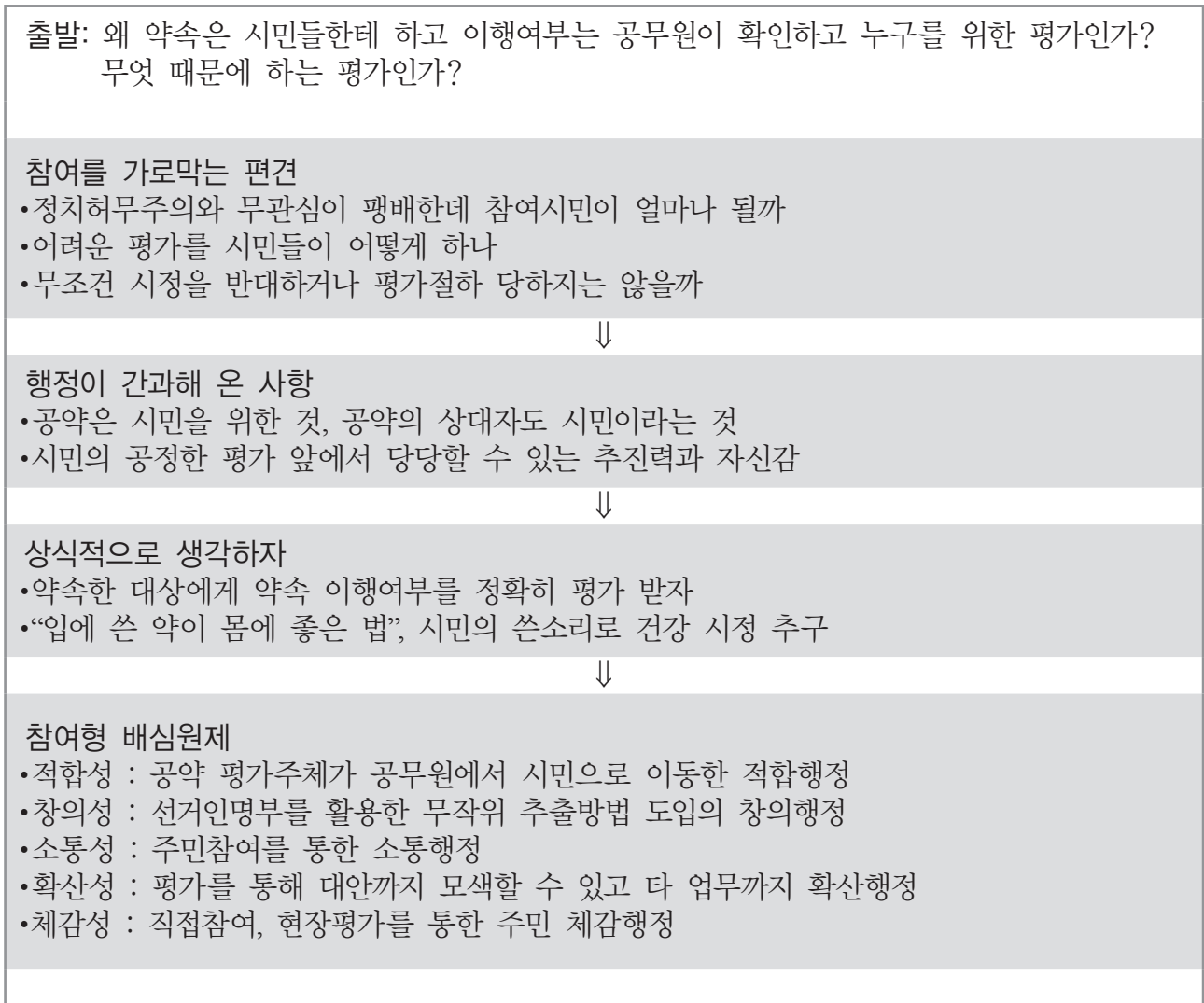
▶ 파주시

파주시는 2010년 11월, 파주시「공약이행평가단 구성 및 운영에 관한 규칙」을 제정한다. 이어 2012년 5월, 전 최초 공약이행평가 “주민배심원제”를 시행하고 있다.

- 사전준비 : 무작위 주민배심원 후보파악
- 모집 : 제18대 대선 투표구별 7·17·27···97번 등재자 우편발송
- 배심원 선정 : 지역별, 연령별 비례하여 102명(7대 시책 × 1명 / 1개 공약에 대해 1명 선정- 균형발전·명품교육·선진교통·일류경제·희망복지·문화환경·시민만족)
- 간담회 : 지역상황 및 공약 핵심기조 설명
- 교육 : 공약이행지표 심화학습(*교육:매니페스토 담당)
- 사례교육 : '12년 주민배심원단 평가사례(*작년 배심원 참여자)
- 현장확인 : 주요 공약사업별 현장방문 확인
- 심층평가 : 공약추진 팀장의 설명과 증빙자료 검토
- 종합평가 : 전체위원 합의로 최종평가
- 공개 : 평가된 공약이행 결과는 홈페이지 게시
- 인센티브 : 공약이행 평가단 우수활동자 포상, 평가 후 공약·시민불편사항에 대한 건의 등 시민모니터단 활동
유선(핸드폰 메시지)이나 e-메일(pj008@korea.kr)로 건의
활동포상 : 매월 3명씩 발굴 (*예산 : 180만원, 10만원×3명×6개월)

▶ 파주시 주민배심원제 추진 배경

“공약이 시민과의 공적약속(계약)임에도 그간 시민을 배제하고 공무원 시각에서 판단하고 평가해 온 행태를 개선하는 것이 ‘주민배심원제’이다. 이를 통해 공약이행과 평가의 공정성과 객관성, 대·내외적 신뢰성 확보할 수 있다(파주시).”



○ 원칙 : 파주시 주민배심원제는 적합성(평가 주체가 행정에서 시민으로 이동), 창의성(무작위 추출방법 도입), 소통성(시민, 의회, 집행부의 참여를 통한 소통), 확산성(대안까지 모색하고 갈등 업무를 수용), 체감성(직접참여, 현장 평가를 통한 주민체감) 등 5대 원칙을 견지하고 있다.

살펴보았듯이 파주시 사례는 최근 시민배심원단 구성과 활동의 표준적인 형태로 인식되는 것 같다. 위에 제시된 것처럼 파주시는 주민참여를 높이기 위한 인센티브제도 적절히 활용하고 있다.

▶ 광주광역시 남구

광주남구의 주민배심원제의 특징은 다양한 세대의 의견을 반영하여 객관적이고 공정한 공약이행평가라는 점과 동시에 청년배심원제 도입을 통하여 청년 실업과 관련된 청년 일자리 및 사회복지 공약, 도시에 미래를 결정하는 도시계획 등과 관련된 공약을 평가하고 대안을 제시하고 있다.

1. 주민배심원제 정착을 위한 노력

- 주민배심원제의 제도적 기반 마련

[조례] 광주광역시 남구 공약실천을 위한 기본조례 제정 : 2011.10.31

※ 광주광역시 남구 공약실천을 위한 기본조례 일부 개정안 의회 심의 중

[협약] 한국매니페스토실천본부와 주민배심원제 상호 업무 협약 체결 : 2012.5.30

[방침] 민선5기 주민배심원제 운영 기본계획 수립 : 2012.2.24

[계획] 2013년도 청년 및 주민 주민배심원제 운영 계획 수립 : 2012.3.26

2. 공약이행평가 주민배심원 구성 및 주요 활동

- 주민배심원제 구성(2012.5.30)/만 19세 이상 관내 거주자 25명(예비 10명), 무작위 ARS 방식으로 선발
- 주민배심원 On/Off Line 활동
/ 카페명(광주남구주민배심원), 회의 참석(3회), 보고회 참관(2회)
- 주민배심원 공약이행평가 회의(총 3회)
: 주민배심원 평가 교육 등
: 공약이행평가 심화 교육 및 분과 편성
: 구청장과 주민배심원과의 대화
: 구청장 공약사업 최종평가 결과 보고서 초안 작성 등
- 구청장 보고회 참관과 중간 평가
- 주민배심원 활동 최종보고서 채택 및 전달

3. 공약이행평가 주민배심원 주요 활동 홍보

- 지역케이블방송(CMB)과 홍보 프로그램 제작 및 방영 등

4. 주민배심원 운영 결과 및 조치사항

- 주민배심원 공약이행평가 결과
- 주민배심원 정책권고 및 건의사항

5. 주민배심원제 확대 운영 계획

- 제도운영 철학 : 공약사업의 이행 여부를 주민의 눈높이에서 평가하고 이를 바탕으로 다양한 계층의 주민이 체감할 수 있는 공약사업 추진을 위해 주민배심원제 운영
- 추진방향 : 배심원 구성을 세대별로 이원화하여 고른 의견이 반영되도록 운영

6. 추진계획

- 청년 및 주민 배심원제 구성 및 운영
- 청년 및 주민 배심원 교육
- 청년 및 주민 배심원 공약이행평가 활동
- 청년 및 주민 배심원 결론 도출 및 보고서 작성
- 청년 및 주민 배심원 최종 회의 개최
- 청년 및 주민 배심원제 홍보

7. 기대효과

□제도적 측면

- 공약이행평가가 전문가 중심으로 추진되어, 다양한 세대의 주민들이 체감하기에는 다소 거리가 있었으나 다양한 세대의 주민들이 참여하는 청년 및 주민 배심원제 추진을 통한 주민 참여 민주주의 강화 및 여론의 장 마련
- 자화자찬식 평가이거나 보여주기 식의 평가를 위한 형식적 제도가 아닌 자발적으로 참여한 주민이 중심이 되는 실질적이고 공정한 평가

□활동적 측면

- 청년 및 주민 배심원제의 운영 및 교육 등 일체의 활동을 한국매니페스토 실천본부가 관리함으로써 참여한 주민들이 소신을 가지고 활동할 수 있는 분위기 조성
- 청년 및 주민 배심원제의 교육 및 현장방문, 회의 등의 모든 활동 사항을 자체 방송 및 구보, SNS 등을 활용 공개하여 주민들의 알 권리 충족

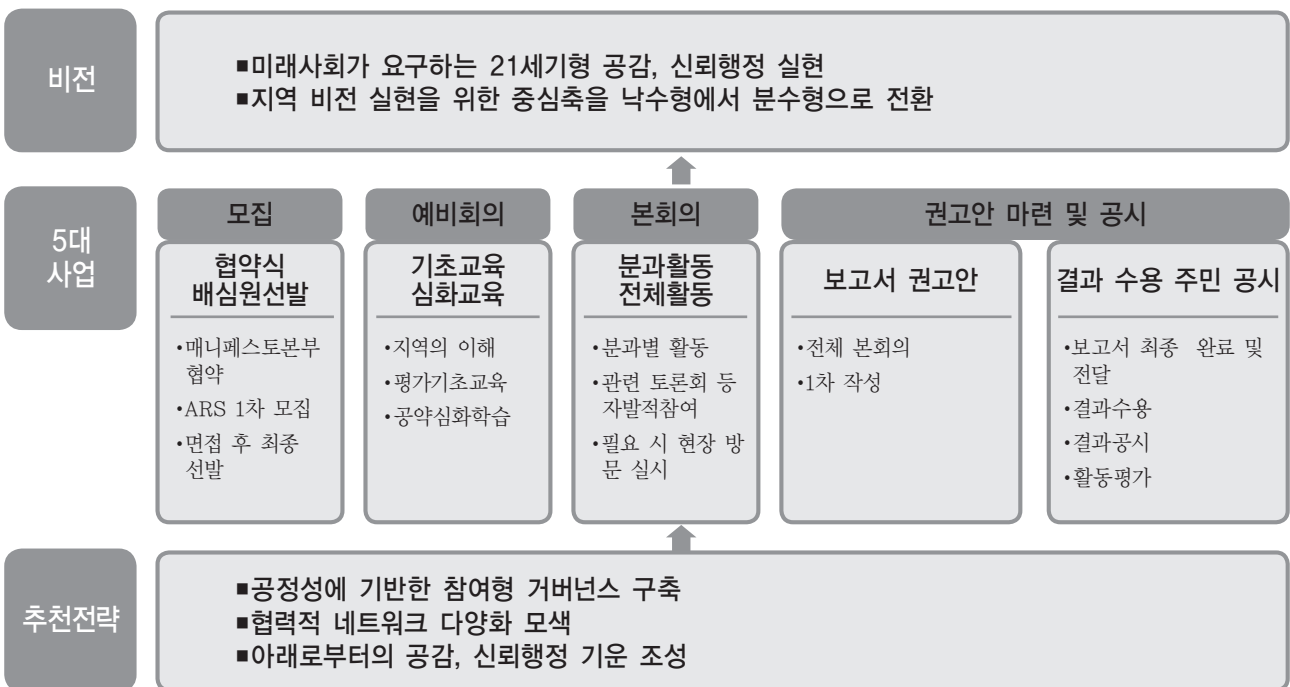
□결과보고 측면

- 청년 및 주민 배심원들의 다양한 활동을 통하여 만들어진 최종결과 보고서를 구청장에게 전달 및 언론에 공개함으로써 공약이행의 책임성 향상 계기 마련

▶ 관악구

관악구는 구청장 공약사업의 이행여부를 주민에게 심의·평가 받고 공정한 판단과 개선안을 모색하기 위해 배심원단 선발부터 평가까지 모든 과정을 한국매니페스토실천본부에서 주관하고 있다. 주민배심원은 총 46명으로 구성되어 있다. 주요 활동사항은 아래와 같다.

- 1차 예비회의('13. 4. 13) - 42명 참석
 - 5개 분임구성(나이, 성별을 고려하여 제비뽑기)
 - 분임별 심의안건 선정(분임당 3건)
 - 매니페스토 운동과 지역문제에 대한 이해, 위촉장 수여
- 2차 예비회의('13. 4. 20) - 36명 참석
 - 공약추진상황 설명
 - 분임별 심의안건 설명 및 배심원단 질의에 대한 답변
- 분임별 활동
 - 온라인 커뮤니티 개설 : 관악구주민배심원단(<http://cafe.daum.net/gwanakcivic>)
- 3차 본회의('13. 5. 25) - 32명 참석
 - 토의내용 및 평가규칙 안내
 - 분임별 심의안건 토의 및 의견집계
 - 공약이행 평가 및 최종결과 발표
 - ▶ 5점 척도 평가(1:부진, 2:미흡, 3:보통, 4:우수, 5:탁월)



〈그림 4-4〉 관악구 시민배심원단의 비전, 사업, 추진전략

▶ 수원시

「시민 배심 법정 운영 조례」(수원시)는 시민 생활과 밀접한 시정 주요 시책 결정 및 장기간 해결되지 않거나 반복적으로 제기되는 갈등 등을 시민으로 구성된 '시민 배심원'의 판결에 따라 해결하기 위해 제정된다. '시민 배심원'은 희망하는 시민은 누구나 참여할 수 있도록 공개 모집, 구성되며 공개적인 토론과 심의를 통하여 공정하고 객관적인 해결 방안을 마련하게 된다.

이는 그동안 주요 정책과 갈등 현안에 대한 판단을 법률과 행정 기구 및 전문가에게만 맡겼던 관행을 극복하려는 노력으로 여겨진다.

수원시는 시민과 민간전문가, 지역의 지도자가 정책형성 과정에 직접 참여하는 민·관 상호 소통의 장 마련으로 민주적이고 능동적인 지방자치 실현하기 위해 수원시 시민배심원제, 수원시 좋은 시정위원회, 주민참여예산 위원회를 구성하였다.

이 위원회를 통해 공약(시민약속사업)사업에 대한 점검 및 평가를 민간위원회가 주도하는 전형을 만들기 위해 노력하고 있다.

수원시 시민 배심원제

- 시정 주요정책 수립 또는 집단간 이해 분쟁 시 이를 조정하고 최선의 해결방법을 모색할 수 있는 시민배심원제 운영
- 시민의 참여와 소통으로 시민 권익보호 및 시정의 투명성과 신뢰성 제고

■시민배심원제 운영기반 조성

- 수원시 시민배심법정 운영 조례 및 시행규칙 제정 (2011. 6월)
- 시민배심 법정 운영기구 구성(예비배심원 선정, 판정관 위촉, 심의대상 결정위원회 위원 위촉) (2011. 8~9월)
- 자치법규 일부개정 (2013. 1. 10)

■시민 배심원 구성

구 분		구성인원	구 성 방 법
시민예비배심원(83명)	공개모집	50명	인터넷 및 서면접수
	추천	33명	추천기관(전문성 안배)
시민배심원(심의대상 결정 후 선정)		10~20명	예비배심원 중에서 무작위 추천
심의 대상 결정 위원회		7명	
판정관, 부판정관		2명	

■시민 배심법정 운영

- 일시/장소 : 2012. 2. 8(수)/아주대학교 법학전문대학원 모의법정(종합관 6층)
- 안건명 : 115-4구역 재개발사업 추진위원회 취소 등

- 신청인/피신청인 : 이문근(수원시 팔달구 매산로)외 232인/도시재생과
- 참여인원 : 70여명
 - 판정관, 부판정관, 시민배심원(19명)
 - 신청인, 피신청인 등 이해관계인(10명), 기타관계자 및 방청객(40여명) 시민 배심법정 판결결과
 - 2012. 3월 : 토지 등 소유자 의견수렴을 위한 명부파악
 - 2012. 04~5월 : 토지 등 소유자 우편물발송 및 회수(1·2차)
 - 2013. 04. 03 : 조합설립추진위원회 승인 취소

▶ 옥천군

옥천군의 주민배심원제는 민원사항에 대한 행정예고 시 주민의 반대의견이 있고, 이해당사자간 중재에도 불구하고 해결되지 않은 민원(갈등사안)을 중심으로 이루어지고 있다.

1. 군정배심 신청(인·허가부서)

- 대상 : 민원사항에 대한 행정예고시 주민의 반대의견이 있고, 이해당사자간 중재에도 불구하고 해결되지 않은 민원
- 신청인 : 민원처리부서의 장이 관계서류 첨부 신청

2. 군정배심원 구성

- 인원 : 10명 이내[판정관 - 배심원 중에서 호선, 발언자 - 이행당사자 (주민대표·사업자, 민원처리부서장)]
- 구성방법 : 군정배심원 풀(Pool)에서 민원사항에 따라 적의 선정
- 구성시기 : 군정배심원 판정신청 시

3. 배심회의 개최

- 일정통보 : 배심원 및 이해관계인 등에게 회의일정, 민원요지 통지(3일전)

4. 판정관 선출 : 배심원 중에서 호선

- 제안 설명 : 민원처리주관부서장이 제안설명
- 발언 : 이해관계인 발언(주민대표, 사업주의 의견청취)
- 판정 : 상호대립의견 합의점 도출 등 조정 및 중재
민원사항 배심원간 비공개 회의 조정안 작성
출석배심원의 과반수 동의를 얻어 조정안 확정 또는 인·허가 여부 결정
- 판정결과 : 판정관이 판정결과를 군수에게 통지
- 판정결과 처리
- 결정된 사항을 특별한 사유가 없는 한 번복하지 않고 주관부서에서 즉시 시행
- 자체해결이 불가능한 사항이나 법령개정 또는 제도개선이 요구되는 사항은 상부기관에 건의.

다. 기타 사례

(1) 좋은 시정위원회

수원시는 각계각층의 시민과 민간전문가, 지역의 지도자들이 정책형성 과정에 직접 참여하는 민관 상호 소통의 장을 마련하고 민주적이고 능동적인 지방자치 실현을 위해 수원시 좋은 시정위원회, 주민참여예산 위원회, 시민배심원제, 2030도시기본계획 시민계획단 등을 구성·운영하고 있다. 여기서는 수원시좋은시정위원회와 시민배심원단만 간단히 소개하겠다.

수원시 좋은 시정위원회 구성 및 운영

- 위원회 구성 : 70명
 - 본위원회 - 20명 (위원장(시장), 부위원장, 위원 18)
 - ※전문위원회별 위원장 및 선출직 간사 1인이 본위원회 위원으로 참여
 - 전문위원회 - 60명 (위원장, 간사, 위원 10)
- 임 기 : 2년, 1회 연임 가능
 - 본위원회 - 20명 (위원장(시장), 부위원장, 위원 18)
 - ※전문위원회별 위원장 및 선출직 간사 1인이 본위원회 위원으로 참여
 - 전문위원회 - 60명【위원장, 간사, 위원 10】
- 임 기 : 2년, 1회 연임 가능
- 수원시 좋은시정위원회 운영 성과 (참여와 토론을 통한 시민과의 소중한 약속 실현)
- 시민약속사업 재분류 및 전반적인 재검토 실시
- 시민과의 소중한 약속이행을 위한 추진사항 평가 및 점검 주도
 - 추진방법 : 전문위원회별 소관사업 대한 추진상 문제점 도출 및 대안마련
 - ※점검·평가 결과 홈페이지 공개로 책임 있는 공약이행 마련
 - 2011 상반기 시민약속사업 평가 : 2011. 6. 5~6. 30
 - 2011. 3/4분기 시민약속사업 점검 : 2011.10.12~10.21
 - 2011년 시민약속사업 추진사항 평가 : 2012. 1. 10~2. 9
 - 2012년 시민약속사업 추진사항 평가 : 2013. 1. 9~1. 22
- 시민약속사업 평가 및 점검보고회 개최 : 2011. 7월~지속
 - 시민약속사업 평가보고회 개최 : 2011. 7. 7(목)
 - 시민약속사업 3/4분기 점검보고회 개최 : 2011. 10. 26(수)
 - 2011년 시민약속사업 평가보고회 개최 : 2012. 2. 16(목)
 - 2012년 시민약속사업 평가보고회 개최 : 2013. 2. 6(수)
- 시민약속사업 완벽이행을 위한 사업별 평가지표 개선 : 2012. 3월
 - 5개 전문위원회, 27개 사업에 대한 성과지표 개선

〈민·관 의사소통과 협조적 네트워크 구축〉

- 좋은시정위원회 위촉식 및 워크숍 개최
 - 제1기 : 2011. 2. 16(수)
 - 제2기 : 2013. 4. 22(월)
- 전문위원회 및 간사단 회의 활성화
 - 회의개최 현황

(단위 : 건)

계	분위원회	간사단	일자리	도시재생	환경수도	시민참여	여성·복지
105	6	26	12	14	17	19	11

- 시민약속사업 점검 및 평가 방향, 정책개발 과제 등 논의
- 전문위원회 워크숍 개최
 - 제1기 : 2012. 3. 2~3. 23(기간 중 5회)
 - 시민약속사업 성과지표 개선 및 전문위원회 활성화 방안 논의
 - 제2기 : 2013. 6. 1~6. 30(기간 중 5회)
 - 시민약속사업 평가계획, 정책과제 개발 방안, 시정 주요현안 자문방안 및 전문위원회 활성화 방안 논의 등
- 간사단·주무팀장 워크숍 개최 : 2012. 3. 21~3. 22 (1박2일)
 - 시민약속사업 점검 및 평가지표 개선 논의

〈정책개발 과제 시정접목〉

- 정책개발 과제 현황 : 5개 전문위원회 22개 사업

(단위 : 건)

구분	분위원회	일자리	도시재생	환경수도	시민참여	여성·복지
2011년	14	2	4	1	2	5
2012년	8	4	1	1	1	1

- 추진사항
 - 2011 전문위원회별 정책과제 개발 : 2011. 8~10월
 - 2011 정책과제 연구발표 워크숍 개최 : 2012. 12. 14(수)
 - 2011 정책개발 과제 시정접목 추진 : 2012. 1월~
 - 2011 정책과제 추진사항 점 : 2012. 5월
 - 당초 정책개발 취지와 의도대로 추진되는지 여부 및 향후계획 점검
 - 2012 전문위원회별 정책과제 개발 : 2012. 3~7월
 - 2012 정책과제 연구발표 : 2012. 9. 24(월)
 - 2012 정책개발 과제 시정접목 추진 : 2012. 10월~

(2) 시민정책토론회 / 매니페스토 토론회

경기도 부천시는 2010년 민선5기 출범 시정목표를 시민이 시정의 주체인 '시민이 시장입니다.' 로 정해 소통이 원활한 시민주도형 정책 구현 의지 표명하고 있다. 행정중심·관료중심의 시정책 방향을 정책의 입안단계부터 결정까지 이해당사자, 전문가, 시민(단체)의 참여로 정책방향을 결정하고 수렴된 의견에 따라 추진할 수 있는 '시민정책토론회' 를 추진하고 있다.

부천시 시민정책토론회

■ 시민정책토론회 추진 일정

- 2010. 7월 : 시장당선자 정책목표 및 공약사항 수립
- 2010. 10월 : 주요 공약사항의 사업 예산 결정 및 운영계획 수립
- 2011. 1월 : 시민정책토론회 운영을 위한 T/F팀 운영(6개 분야)
- 2011. 2월 : 시민정책토론회 운영계획 수립
- 2011. 3월 ~ 현재 : 시민정책토론회 운영(28회)

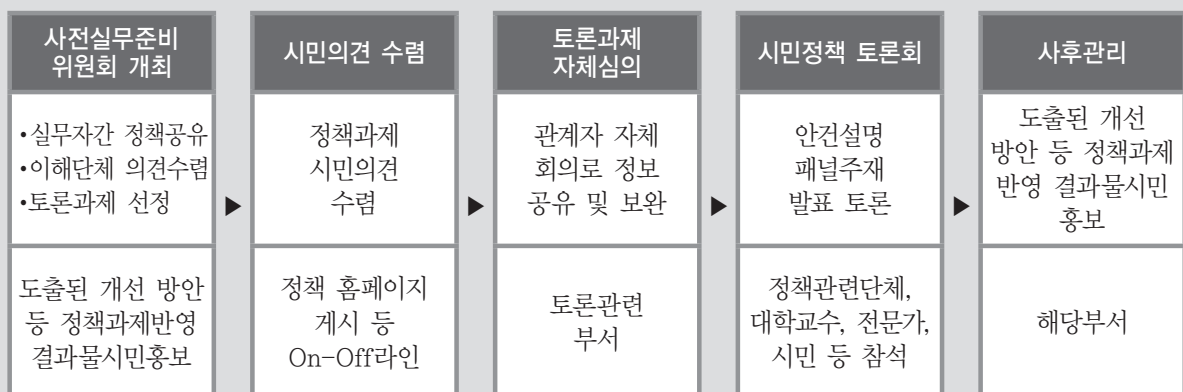
<「시민정책토론회」 운영>

- 추진시기 : 2011. 3월
- 운영주기 : 월 2회(추진 초기 주 1회)
- 장소 : 소통마당
- 참석대상 : 정책주제별 관련단체, 교수, 전문가, 시민, 관련공무원
⇒ 정책관련 전문가를 위원장으로 선정하고 참여를 희망하는 시민을 패널로 선정
- 개최실적 및 계획 : 39회(2011년 17회, 2012년 7회, 2013년 15회)

<주요 추진사례>

- 미래지향 자연친화 보육정책 구현 (공약번호 4-2, 3, 7)
- 송내역 북부광장 환승시설 건립 (공약번호 6-7)
- 건강 100세를 위한 평생건강관리 시스템 운영

<진행프로세스>



〈향후 발전방향〉

■ ON-OFF line 토론회 개최 방안 추진

- 현 행 : Off-line으로 제한된 인원이 참여한 토론의 결과 도출
- 개 선 안
 - 지역 유선방송과의 협력을 통한 실시간 공개 방송으로 토론 주제 공론화
 - 토론회 주제를 미리 공지하여, 게시된 의견을 토론회 당일 공개
 - ON-line을 활용한 시·공간을 초월한 가상의 토론회장 마련 등
- 기대효과
 - 제한된 시·공간을 넘어 다소 시정에 소극적인 시민들의 작은 의견까지 들을 수 있는 다양각색, 갑론을박의 의견 수렴 가능

■ 시장 공약사항 이행 만족도 주민 평가제 도입

- 추진시기 : 2014년
- 방 법 : ‘부천 트위터’를 활용한 평가단 공개모집
- 모집인원 : 50명 내외(동별 1명 이상)
- 기대효과
 - 행정기관 : 공개평가의 경우 시민의 반대 또는 저평가를 두려워하는 관행 타파 → 쓴 소리를 수용한 시책 파급력 강화
 - 시민입장 : 가감되지 않는 시책 평가로 행정기관을 바르게 이해할 수 있는 소통 채널 역할 제고 및 시정 홍보맨으로 활용

■ 시민정책토론회 백서 발간

- 추진시기 : 2014년
- 주요내용
 - 그간의 시민정책토론회 자료 및 반영결과를 집대성한 정책백서 발간
 - 부천의 미래를 구상하는 장기발전계획의 주민의견자료로 활용

서울시 관악구는 구정운영기본계획에 대한 성과평가를 실시하여 관악구의 중·장기적 구정발전 방안을 모색하고 구민과 소통의 장을 마련하기 위해 매니페스토 토론회를 개최하고 있다.

주된 토론내용은 시민소통과 평가방법이었음. 세대와 계층과 함께하는 시민참여 모색, 공약평가 배심원, 주부 현장 평가 모니터링단 운영, 공약이행을 위한 제도화 방향이었다.

그 결과 〈매니페스토 평가관련 기구 및 조직 재편〉, 〈정책모니터단을 매니페스토 평가배심원으로〉, 〈매니페스토 연구실을 공식조직으로 직제 편제〉하는 결론을 이끌어 내었다.

(3) 공약이행 보고대회

매니페스토 이행 평가를 위한 토론회 및 주민 보고대회는 주민에게 매니페스토 이행 평가 결과 정보를 제공하고 시장과 지자체의 시정에 대한 보다 정확한 평가를 가능하게 한다. 또한 보고대회는 지방자치의 환류 메커니즘을 작동시켜 성숙한 지방자치제를 정착시키는 데 일조한다는 중요한 의미를 지닌다. 그중에서도 매니페스토 이행 상황 보고대회는 될 수 있으면 가급적 매니페스토 이행 평가단이 주관하는 것도 의미가 있는데, 매니페스토 이행 평가단이 직접 주관하는 보고대회는 시민사회의 역량 증가로 이어지고 이는 곧 지역 전체의 역량 증가로 이어질 수 있기 때문이다.

▶ 김포시

김포시는 공약관리규정 제 6조에 의거하여 추진부서장이 소관 공약의 추진실적을 반기별로 자체 점검을 실시함. 그 평가결과를 매 반기 다음 월 5일까지 기획부서장에 제출, 기획부서에서 추진 부서의 장이 제출한 자체 점검 결과에 대해 종합적인 평가와 보고회를 실시함. 정기보고회는 매년 반기별로 실시중이며 그 결과는 홈페이지를 통해 공개하고 있다.

▶ 광주광역시 남구

한국의 발전된 정보화 환경은 매니페스토 캠페인을 활성화하는 촉매제 역할을 할 수 있다. 최근 개방·참여·공유의 가치를 확산시키고 있는 웹 2.0 현상은 정치과정에서 개인의 권능과 역할을 심화시키고 있다. 공동체 커뮤니티에서 활동하는 개인 미디어(카페, 미니홈피, 블로그, 페이스북, 트위터, UCC, 웹 사이트 등)는 개인과 개인을 연결하는 삶의 일부가 되고 있다. 여기에 참여를 촉진하는 기술들(RSS, Tag, XML, AJAX)은 개인들 간의 자생적인 사회적 네트워크를 형성하는 데 이용되고 있다. 광주 남구는 시민보고회를 개최하지만 지역 방송과 SNS를 최대한 활용하여 공약이행을 위한 활동을 홍보하고 있다.

광주남구 지역케이블방송(CMB)과 홍보 프로그램 제작

- 기 간 : 2012. 5월 ~ 2013. 1월
- 방 법 : 주민배심원 운영 전반에 관한 영상기록물 제작

■ 지역케이블방송(CMB) 특집 프로그램 방영

- 일 시 : 2012. 2 25 ~ 3. 10
- 내 용 : CMB 스페셜 「광주 남구 주민배심원제」로 27회 방영

■ 신문사, 인터넷, SNS 등을 통한 홍보

- 신문사 및 통신사 : 총 113회(신문사 89회, 통신사 24회)
- 페이스북, 트위터, 카카오톡을 이용한 홍보

■ 공약이행평가 주민배심원제 전파

- 인천 남동구, 서울 관악구, 제주도 등 타지자체에 주민배심원 모집 및 구성 등 운영 전반에 관한 사항 전파
- 주민배심원 공약이행평가 운영 결과 및 조치사항

■ 주민배심원 공약이행평가 결과

- 총 41개 공약사업 중 탁월 12개, 우수 27개, 보통 2개로 점수로 환산한 결과 30점 만점에 25점으로 평가됨

○ 시민보고회는 1년 동안의 매니페스토 이행 상황을 총결산하는 형식으로 운영되는데 그 시기에 대해서는 다음 연도 초에 실시하도록 관련 규정을 둔다. 지자체와 매니페스토 이행 평가단의 유기적 협력을 통해 매니페스토 이행 보고대회를 하나의 자치 문화로 정착시키는 방안도 적극적으로 모색해야 한다.

(4) 소통방식의 개발과 학습모임, 연찬회 개최

지방의원들의 매니페스토 활동과 관련하여 주목할 사례 중의 하나는 경기도의회에 구성된 ‘매니페스토연구회’ 활동이다. 지방의원들의 전문성 제고와 정책 개발을 위해 지방의회마다 연구회 구성과 활동이 활성화되고 있지만, 매니페스토 실천을 위한 연구회는 처음 구성된 만큼 앞으로의 활동을 지켜볼 필요가 있다.

부산 수영구는 성과창출을 위한 매니페스토 실천 직원 동아리 연구회를 운영하고 있다. 연구회 운영은 아래 박스와 같다.

- 운영시기 : 분기 1회(토론과제 발생시 수시)
- 핵심주제 : 공약실천 및 구민과의 소통·공유방안
- 회원 : 공약사업 7개분야 57개사업 담당자 57명
- 운영방법 : 7개분야별 분과회의, 서면 또는 회의개최
- 주요내용 : 사업별 실행도 점검, 정기적인 모니터링을 통한 문제점 도출 및 해결, 구민과의 소통 및 공유를 위한 방안 토론 등
- 주요실적 : 현안업무 해결 방안 논의, 사업 실현

연찬(研鑽)이 “학문 따위를 깊게 연구하는 것”을 의미한다면, 연찬회는 학문 따위를 깊게 연구하는 모임이란 뜻이다. 매니페스토에 대한 새로운 정보의 공유와 학습(철학, 이론, 방법론)은 문제에 대한 갈등 해결 능력(problem solving)을 높여준다. 아이디어와 경험, 모범사례의 흡수는 매니

페스토의 추진력이 된다. 또한 정치인과 다양한 행위자에게 에게 시민적 합의에 기초한 결정을 수행할 수 있는 정당성의 기초를 제공해준다. 네트워크의 확장과 대면적 관계를 통한 신뢰를 강화하는 데 도움이 된다. 아래는 광주전남지역(2009년 4월 29일(수) 13:30~20:00)에서 진행한 연찬회 프로그램이다.

- 2부 교육
- 1강의 (50분, 14:00~14:50)
 - 정책평가의 목적과 실제 / 안병철 조선대 교수, 고려대 행정학박사
 - 사례연구 (50분, 15:00~15:50)
 - 타지역 사례 / 이광재 한국매니페스토실천본부 사무처장
 - 2강의 (50분, 16:00~16:50)
 - 평가위원의 역할과 민주시민의 자세 / 라미경 순천향대학교 교수
 - 3강의 (80분, 17:00~18:20)
 - 매니페스토평가 실습 / 유문중 한국매니페스토실천본부 사무총장

살펴보았듯이 공약이행 평가는 공약실천 과정에서 나타나는 정책의 오류 혹은 오차 가능성에 대한 엄밀한 판정을 통해 매니페스토를 계속 시행할 것인지, 중단할 것인지를 판단할 수 있는 근거가 된다. 즉 매니페스토의 수정과 종결의 판단 자료가 되는 것이다. 나아가 매니페스토 이행 평가의 목적은 시민참여, 정보공유, 정치적 책임의 담보, 정책품질 향상에 있다. 그러나 이것은 정책 과정에 참여한 사람들의 책임성과 성찰성을 확보하는 계기가 된다.

구분	내용
시민참여	지역과 시정 운영의 주인으로서 시민참여 명분 제고 시민의 시정, 시의원 공약 접근성을 높이고 시민 의견 반영 계기 마련
정보 공유	공약(정책)에 관한 시민의 정보 획득
정치적 책임 담보	시민과의 약속에 대한 책임성 확보
정책 품질 향상	행정서비스 제공, 정책 품질의 제도적 개선

〈표 4-1〉 매니페스토 소통과 이행 평가의 목적

구분	주요 역할
단체장	<ul style="list-style-type: none"> • 로컬 매니페스토 작성, 이행 → 정기적인 평가, 보고대회 개최 • 로컬 매니페스토 활동을 위한 지방행정 체계 구축 • 지역 로컬 매니페스토 관련 활동을 위한 행정적, 재정적 지원 • 로컬 매니페스토 관련 지자체 교류 및 연대
지방의원	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의원 매니페스토 작성 및 실행 • 로컬 매니페스토 활성화를 위한 조례 제정 • 주민 의견 수렴 후 정책과 예산 반영 노력
사회단체, 전문가	<ul style="list-style-type: none"> • 로컬 매니페스토 운동의 선구자 및 촉진자 • 로컬 거버넌스 구축을 위한 코디네이터 • 중립적 위치에서 이행 평가 및 결과 발표
주민	<ul style="list-style-type: none"> • 로컬 매니페스토 교육 참여 • 이행 협력 및 이행 결과에 대한 평가 참여 • 평가를 반영한 매니페스토 투표 실시

〈표 4-2〉 매니페스토와 지역사회주체의 역할

매니페스토는 공약(준수, 이행)을 통한 소통과 평가를 활성화하고 궁극적으로는 신뢰를 강화하는 것을 목적으로 한다. 바람직한 매니페스토 이행 체계 구축과 제도화를 위해서는 다양한 사회적 주체가 이 활동에 참여하고 서로 협력하는 협동과 협력체계의 구축이 중요하다. 다시 말해 지자체장, 지방의원, 전문가, 시민 등이 상호 협력 관계를 이루어야 한다.

2. 공약이행을 위한 광역의원 주민소통 사례 검토와 시사점 도출

가. 공약이행을 위한 지방의원 실천사례

공약을 매개로 주민과 소통을 시도하는 지방의원들의 노력도 과거에 비해 상당히 높아졌다. 아래의 표는 광역의원의 공약이행 소통과 관련, 2010년 매니페스토 약속대상 지방의원 의정활동계획서 분야 수상자²⁾ 자료에서 추출한 사례이다.

2) 수상자는 총 27명이나 중복되거나 또는 공약이행과 소통관련 실천(계획)이 없는 의원은 제외하였다.

의원명/소속	공약이행과 소통관련 실천과 계획
<p>김광희 경기도의원 (2010)</p>	<p>① 개인블로그, 각종 언론매체, 현장에서의 대화등을 통해 저의 의정활동내용을 상세히 공개하고 도민의 의견과 건의, 불편사항 등 의견을 수렴하여 의정활동에 반영하거나 집행부와 그 해결책을 모색함과 동시에 의회-도민-집행부 3자간 협력구축. ② 언론인 및 주민들과의 현장대화를 정례화 ③ 의원 연구단체 구성 : 도의원의 바람직한 매니페스토(Menifesto) 방향과 모델연구</p>
<p>송영주 경기도의원 (2010)</p>	<p>① 주민발의에 의한 자치입법의 실효성을 보장 주민발의로 조례안이 상정이 될 경우, 집행부가 발의한 것과 동일하며 의원들이 마음만 먹으면, 본회의 상정조차 못할 수 있음. 현행을 주민발의 대표자가 직접 제안 설명하고, 의원들이 기피할 경우 직접 본회의에 상정시킬 수 있는 법률과 조례적 개정을 마련 ② 예산심의 이전에 사업계획과 예산(안)에 대한 지역 설명회 진행 및 주민 의견 반영</p>
<p>진선기 광주시의원 (2010)</p>	<p>① 공약을 실천함에 있어 각 동별 주민자치위원회와 시민단체, 그리고 협력단체들과의 토론회, 간담회를 통해 보고하고 의정보고서를 분기별로 발행하여 지역민들에게 보고 ② 광주시의회에서 발행하고 있는 의회소식지를 통해 상임위 활동과 의정활동 등을 상세하게 지역민에게 알림. ③ 일반적인 의정활동과 관련하여 사안에 따라 공청회, 이해 당사자와 공무원들과의 공동미팅 및 업무 협의를 통하여 해결 ④ 신규로 발생하는 지역주민숙원사업 등은 동사무소 등에서 취합·정리 후 주민자치위원회를 통하여 예비심사 및 우선순위 결정 후 본청 해당 실과와 협의를 통하여 반영 및 실행하는 방향으로 진행 함. ⑤ 기타일반적인 사항에 대하여는 홈페이지, 블로그, 팬 카페 개설 등을 통하여 소통하고 지역신문 등에 기고</p>
<p>문상필 광주시의원 (2010)</p>	<p>이웃집 정치와 시민 참여형 제도 마련</p> <p>시민과의 만남</p> <p>① 이웃집 정치를 통한 적극적인 여론수렴 ② 정기적인 시민과의 만남으로 여론수렴 ③ 시민단체와의 활발한 교류로 적극적 시정 반영 ④ 각계 전문가들과의 토론과 논쟁을 통한 비전 제시.</p> <p>시민참여형 제도 마련</p> <p>① 지역현안에 대해 시민과의 간담회 및 공청회를 통해 의견수렴 ② 각계 전문가들과의 토론 및 간담회를 통해 의견수렴 ③ 시민 공동 질의서를 통한 시정참여 ④ 예결산 및 행정사무감사 시민배심원제 ⑤ 시민의 시정참여도를 높이기 위해 콜센터 운영</p>
<p>박인범 경기도의원 (2010)</p>	<p>① 분기별 시민들에게 DDC21(시청 인터넷 홍보판)에 기업에 유치 진행상황을 보고하며 각종 온라인 개인 블로그, 지역 단체 카페를 통한 소통의 장 확대. ② 주민들과의 소통과 친근감 고취를 위해 지역발전과 관련한 홍보영상물을 제작하여, 적극적인 지역 홍보와 지역주민의 의견을 수렴.</p>

의원명/소속	공약이행과 소통관련 실천과 계획
<p>남재경 서울시의원 (2010)</p>	<p>① 골목길탐방 : 동별 골목길 탐방을 통해 주민민원접수 및 동네모퉁이 발전방안 아이디어 발굴 및 서민 밀집지역 주민 애로사항 접수 ② 동네사진 찍기 : 거리풍경, 동네골목길, 오래된 슈퍼, 경로당어르신, 재래시장, 역사. 문화유적지 등에 대한 기록을 하면서 주민과 소통 ③ 공약이행 및 지역사업에 대한 설명 : 각 직능단체(주민자치, 통장회의, 방위협의회 등)에 참석하여 공약이행에 대한 사전설명과 주민의견반영 ④ 주민민원 및 갈등해소를 위한 간담회개최 : 주민과 서울시 또는 종로구 관계자와 함께 간담회를 통해 지역주민의 민원을 해결하고자 함. ⑤ 블로그를 통한 주민소통 : 지역사업에 대한 절차 공사시기, 예산집행내역, 공사현장사진 등의 정보를 제공</p>
<p>조규영 서울시의원 (2010)</p>	<p>‘조규영의 정책카페’ 를 개설 활동함, 여러 정책 현안과 관련하여 관계전문가와 시민들의 참여로 여러 차례 진행해 오고 있다. 제8대 의회에서 이 정책카페는 계속 진행하여 시민이 참여하는 공간으로 지속적으로 활동할 것임</p>
<p>손재홍 광주시의원 (2010)</p>	<p>① 정기(매년 2회 동단위) 의정보고회 개최 (쌍방향 커뮤니케이션 강화) ② 시민단체와 협력 강화(의회 차원 로컬거버넌스 구축) ③ 의정 모니터단 신설 운영 ④ 의정활동 홍보강화 의정소식지, 인터넷 매체 활용, 시정질문 등 주요 의정활동은 지역 케이블TV를 통해 생중계 하는 등 의정활동을 전개</p>
<p>조호권 광주시의원 (2010)</p>	<p>① 각종 실천 약속의 사업화를 위한 정책 연구사업 추진 ② 선거공약서 및 의정활동계획서의 플로어차트 작성 -사업화 내용, 사업기간, 시기별 및 단계별 추진상황, 담당부서(담당자), 대상(수혜자), 문제점 ③ 일상적인 월별, 시기별 및 단계별 주민 추진상황 보고 및 의견수렴 -자생단체 월례회의 및 대상자 간담회 ④ 관련 사업의 주민 설명회 및 공청회 개최 ⑤ 의정서신 발송과 설명(관련 사업이 변경되었거나 완료시) ⑥ 운영상의 문제 점검 및 대안 마련 ⑦ 년 단위 의정보고서 제작과 보고대회 개최</p>
<p>강성희 전남도의회 (2010)</p>	<p>① 정기적(1년)으로 공약이행 및 의정활동 현황을 담은 의정활동보고서를 제작하여 지역 구민에게 배부 ② 현재 운용하고 있는 블로그를 활용하여 일상적인 의정활동 현황을 보고하고 방문자와 주민과 소통 ③ 홈페이지를 민주당, 도의회 등과 연결된 홈페이지를 제작하여 활동현황을 보고하고 방문자, 주민과 소통 ④ 의정활동을 담은 이메일을 통해 의정활동을 보고 ⑤ 수시로 각종 모임 및 행사에 참석하여 도정에 대한 의견을 청취하고 활동 결과를 보고하며 소통 ⑥ 도정에 관한 정책개발, 조례입법 등의 주민참여 활성화를 위하여 토론회, 집담회 등을 년중 수시로 개최</p>

의원명/소속	공약이행과 소통관련 실천과 계획
김선갑 서울시의원 (2010)	① 지역 커뮤니티 활성화 ② 다양한 채널로 주민들의 의사를 들을 수 있도록 블로그, 페이스북, 트위터등의 IT 기술 활용. 블로그에는 공약사항을 명시하고 진행상황을 업데이트
공석호 서울시의원 (2010)	① 지역사무실과 서울시의회 사무실에 정책사무원을 상주시켜 지역현안과 개선 방안에 상담 진행. ② 재개발/재건축에 따른 주민들과의 갈등해소를 위한 전문가를 초빙하여 자문, 필요할 경우 공청회 또는 설명회를 개최.
김미경 서울시의원 (2010)	개인적 방안 ① 월 1회 지역주민과의 간담회 상설화 (동별 지역 순회 방문 개최) ② 년 1회 의정보고회 실시 (의정보고서 발송 및 지역주민과 편지 소통) ③ 트위터, 블로그 및 유무선 디바이스를 이용하여 온라인 소통 실시 ④ 각 관변단체에 참여하여 의견수렴 (특히 주민자치위원회 활성화. 노력) 제도적 방안 ⑤ 서울 시민의 시정 참여 및 소통을 위한 (가칭) '시민참여 예산위원회' 신설 ⑥재개발 뉴타운 등 지역 단위별 문제 해결을 위한 (가칭) '로컬 거버넌스' 협의체 구축
정문진 서울시원 (2010)	① 구청, 주민자치센터, 사회복지관, 교육청, 공공기관 및 지역사회 단체들의 직접적인 대화를 통한 지역 의견을 수렴 ② 홈페이지 운영, E-mail 및 문자 메시지를 통한 정보 전달 및 지역 민원 및 의견수렴
강감창 서울시의원 (2010)	① 주민대표들로 구성된 '의정활동 주민참여단' 을 통해 늘 주민과 함께하는 의정활동. ② 카페운영과 개인홈페이지 활성화를 통해 공약추가 개발 및 공약이행과정에 참여.
손상용 부산시의원 (2010)	① 정례적인 '지역주민 간담회' 를 개최 ② '건강산악회' 를 구성하여 매월 1회 동네뒷산을 탐방 매주 1회씩 지역구 골목길을 순회('골목길 미팅') ③ 복지시설 '방문 대화의 날', '청소년 지킴이 활동'

〈표 4-3〉 공약이행을 위한 광역의원 소통 실천 현황

공약이행 및 지역사업에 대한 설명, 보고회, 토론회, 연구모임 정례화, 의정 모니터단 신설 운영, 각종 지역 커뮤니티 모임, 네트워크 활용, 이메일, 홈페이지, 카페, 페이스북 등 SNS를 활용한 공약과 의정활동에 관한 쌍방향 소통을 시도하려는 노력은 대단히 긍정적이다. 그러나 2010년 약속대상(의정활동계획)과 실제 공약이행 현황과는 격차가 크다. 2011년, 2012년 약속대상(공약이행현황)에는 위에서 제시한 공약이행실천 계획의 제도화 시도는 소수 의원을 제외하고는 보이지 않는다. 물론, 평가의 형식이 약간은 다른 측면이 없지 않지만(후자가 주로 공약 이행도(완료 / 정상추진 / 일부추진 / 보류 / 폐기 / 기타)와 이행내용 요약에 포커스가 맞춰짐) 주민참여와 의사수렴(소통)을 위한 실천의 성과는 가시적으로 드러난 것이 적다.

한편, 공약이행을 위한 <표 4-1>에서도 확인되듯이 서울시의원과 지방광역의원들은 온라인 주민참여가 오프라인 시민참여가 가지는 한계를 극복할 수 있는 대안으로 선호하고 있다. 그 배경은 첫째, 온라인 주민참여는 전통적 참여의 한계인 시공간의 제약, 과도한 비용의 제약, 참여 대상자의 제약 등을 더 이상 받지 않는다는 점에 있다. 둘째, 인터넷 기술의 발달로 다수가 직·간접적으로 참여하여 토론할 수 있다는 점이며 동시에 참여자의 현실사회의 연령, 직업 등에 기댄 권력이나 권위에 무관하게, 정보와 지식 그 자체를 중심으로 진행될 수 있기에 민주적이다. 셋째, 행정혁신을 동반하게 된다는 점이다. 온라인 주민참여가 제대로 이루어지기 위해서는 기존의 행정에 온라인 행정이 접목되어야 하기 때문에 자동적으로 온라인 행정혁신과 주민참여의 행정혁신이 동반하게 된다. 마지막으로 토론과 관련 숙의민주주의를 발전시킬 수 있다는 점이다(윤영민 2009: 90-91).

온라인 주민참여는 관점에 따라서 몇 가지 유형으로 구분되고 있다. 첫째, 의제설정단계에서는 시민주도 토론 포럼, 청원 등이 있다. 둘째, 정책 제안단계에서는 정책포럼, 정부주도의 토론포럼, 시민평가, 투표 등이 있다. 셋째, 의사결정 단계에서는 관련 정보 제공의 방법이 있다. 넷째, 정책 집행과 평가단계에서는 투표, 포커스 그룹, 시민페널 등의 방법이 있다(e-Envoy Cabinet Office, 2002: 2-4). 문제는 사이버 공간을 활용한 시민참여는 이제까지 있었던 오프라인상의 일상적 주민참여인 공청회나 위원회 등과 같은 수준으로 역할을 제고할 수 있는가에 있다. 사이버 공간의 효과를 극대화하기 위해서는 정책의 한 주기하고 할 수 있는 수립→집행→평가의 각 시기에 사이버 토론이 가능할 수 있도록 해야 한다는 점이다.

그러나 사이버 공간 활용과 관련해서 주지할 부분은 시민이 완전히 익명의 대중인 것으로 생각하는 것도 무리가 있지만 항상 이성적인 견해를 가진 공중이라고 판단하는 것도 무리가 있다는 점이다. 또한 직장과 생계문제로 바쁘기 때문에 자신과 직접 관련 있는 부분에 대해서는 관심이 있지만 다양한 지역 정책과 공약에 적극적이기는 어렵다. 그렇기 때문에 일방적인 홍보는 인지도를 제고할 뿐이지, 참여를 촉발시키는 요인으로서 부족한 면이 있다.

이러한 측면에서 참여자 확보를 위하여 매개집단을 육성하는 것이 필요하다. 사이버 토론을 활성화하고 공약에 대한 수정과 보완, 폐기 등에 관한 토론의 질을 확보하기 위해서도 매개집단을 적극 활용할 필요가 있다. 예를 들어 복지문제, 지역 산업의 미래 문제 등에 대해 토론할 때 이 분야에 관련된 매개집단의 종사자들을 약정 발표자 혹은 토론자로 구성하여 사이버 상 토론을 하거나 의견 교환을 진행하는 것도 하나의 방법이 될 수도 있다.

나. 사례 검토를 통한 시사점 도출

공약이행과 평가체계 구축, 소통과 주민참여 활성화를 위해서는 다양한 정책참여제도들이 고려되고 시도되어야 한다. 이러한 참여제도의 활성화는 또한 정책과 그 정책을 전달하는 지방정부, 의회에 대한 신뢰를 증진시키는데 기여할 수 있도록 발전되고 제도화되어야 한다. 참여활성화와 관련한 참여역량은 참여환경, 참여지원, 그리고 참여교육의 요소로 구분할 수 있다. 먼저 참여환경은

집행부(관료), 서울시의원의 리더십, 법, 제도적 보장, 주민의 정책 참여의지, 그리고 시간적 보장 등이 중요한 요소이다.

구분	세부구분	요인
참여역량	참여환경	리더십
		법/제도
		참여의지
		시간
	참여지원	인사/기술/재정
	참여교육	교육과 훈련
참여과정	참여정보	참여목적
		적시성
		객관성/공정성
	참여 일관성	지식공유/조정
	참여 협력	파트너십
참여성과	성과 평가	전제/감사
		평가 수단
참여활성화	참여 평가	활성화 정도

〈표 4-4〉 공약이행 실천을 위한 원칙과 방향, 세부과제

첫째, 소통과 협의, 능동적 참여를 위한 충분한 시간의 보장과 필요한 정보 제공이 적기에 이루어져야 한다(시간적 보장). 성공적인 이행과 집행 가능성 제고를 위한 광범위한 정책 수렴과 대안 제시가 가능하도록 대중협약이 정책과정의 초반에 이루어져야 한다. 그래야만 시민을 비롯한 서울시 다양한 행위자들이 시간적 여유를 가지고 정책 방향에 대한 숙고와 대화를 통해 의견을 개진할 수 있다. 이런 충분한 시간과 계획을 갖출 때만이 광범위한 정보(공약), 관점, 잠재적인 해결방안에 관한 소통, 이행체계 구축, 공약의 효과적인 실천으로 이어지게 된다.

둘째, 시민참여와 제도화를 위한 3가지 차원의 자원(인사, 기술, 재정지원) 자원이 필요하다(참여지원). 이와 함께 서울시, 서울시의회는 시민참여를 지원하고 참여의 제도화를 보장하는 조직문화와 알맞은 기술, 지침, 그리고 훈련 프로그램이 겸비되어야 한다. 집행부와 서울시의회가 시민참여 제도화에 대한 인식이 높을수록, 훈련 프로그램이 다양할수록 참여지원은 확대될 수 있다.

셋째, 서울시 의회와 시의원은 주민참여를 위한 정보 제공, 주민소통 시 참여목적의 다양한 요인을 고려하여 설정해야 한다. 공약 관련 조례에도 이러한 요인이 잘 반영되어야 한다. 먼저, 공약

이행과 정책과정에 관한 시민참여의 목적과 한계, 서울시, 서울시의원, 시민의 역할과 책임 등이 처음부터 잘 정의되어야 하고 이를 담아내야 한다(명확성). 그리고 공약이행을 위한 소통과 제도화에 관한 분명한 목적, 향후의 영향평가, 그리고 과거의 경험에 대한 평가를 근거로 효과적이고 시의적절한 소통과 이행, 평가(방법)를 제시해야 한다(적시성). 공정성도 중요한 요인이다. 공약이행과 실천, 정책과정에서 시의원이 제공하는 정보, 소통, 조례는 객관적이고 완전하고 접근 가능해야 할 뿐만 아니라 모든 주민이 정보에 대한 접근과 참여의 권리를 행사할 때 동등한 대우를 받아야 한다는 것을 의미한다. 한편, 공약이행과 실천에 관련된 지식공유와 조정으로서 공약과 정책의 실현(천)은 쉽게 이해되어야만 한다(대중성). 여기에 더해 복잡한 시스템하에서 지속적인 접근법을 시도하는 기관의 측면에서 서울시의회, 시의원의 강한 책임감이 요구된다. 정책공약 관리, 정책공약의 일관성 확보, 연계된 공약, 중복 공약 방지를 위한 조정과 관리가 필요하다(체계성). 정보사회의 도전에 대응하고 더욱 광범위하고 신속한 주민과의 상호작용을 준비하기 위해 서울시의회와 서울시의 공약관리와 상호 간의 조정이 중요하게 된다. 체계성을 구축하기 위해서는 위에서 언급한 바와 같이 시민참여와 제도화를 위한 3가지 차원의 지원(인사, 기술, 재정지원)이 전제되어야 한다.

서울시, 서울시의회, 시의원, 시민사회단체, 시민 간의 파트너십으로 시와 시의회는 보다 주민에게 다양한 제도와 문화의 측면에서 개방적인 방식으로 임해야 한다(참여협력). 주민이 적극적인 공약이행과 평가에 참여 할 수 있도록 특정 공약을 통해서 무엇을 하고, 어떻게 추진해 나갈지에 관한 적극적인 의견 교환이 있어야 한다. 서울시, 서울시의회, 집행부, 서울시의원과 시민사회와의 유기적인 협력과 파트너십 형성이 상호간의 신뢰를 증진시키고 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 덧붙이면 파트너십은 올바른 리더십에서 나온다. 서울시의원의 리더십은 인식과 태도의 변화에서 시작된다. 이 리더십과 헌신은 시민이 필요한 정보에 쉽게 접근가능하게하고 지속적인 정보제공을 받을 수 있게 함으로써 실제적인 시민과의 정책실현을 가능하게 할 수 있다. 시민참여의 법·제도적 보장 측면에서 정책과정의 정보접근, 의견개선, 협의와 적극적 참여를 위한 시민의 권리가 법적·제도적으로 보장되어야 하며 이를 감독하는 독립기관에 준하는 기관이 시민의 권리행사를 위해서 필요하다. 지금까지 각종 시민참여제도라는 틀 속에서 제한된 방식의 행정편의주의 또는 시민참여를 통한 명분과 정당성 확보 차원에서 이루어져왔다. 하지만 시민참여의 실효성을 높이기 위해서는 집행부, 의원주도의 시민참여 방식을 벗어나 상호작용할 수 있는 참여의 폭을 넓히고 다양한 법과 제도를 도입하고 보장하는 방향으로 나가야 한다.

한편, 공약이행과 시민참여를 유도할 수 있도록 정책과정에 관한 견제와 감시, 그리고 평가적인 측면에서 참여제도의 활성화 정도를 평가해볼 수 있다(평가와 환류). 성과평가의 관점에서 견제와 감시 그리고 평가요인의 매니페스토 정책 활성화에 대한 검토와 분석, 피드백이 중요하다. 한국매니페스토실천본부나 전문성과 공정성을 갖춘 시민단체와 연구기관의 협조와 역할이 필요하다. 공약이행과 실천 이를 실현하기 위한 참여제도에 대한 신설, 기존의 실천과 제도에 대한 견제와 감시가 중요하다(참여평가와 환류). 서울시의회와 서울시의원은 환류, 공적 협의와 능동적 참여를 통해 얻

은 서울시민의 요구를 반영해야 할 책무를 가진다. 따라서 공약이행과 평가과정이 공개적이고 투명하며 외부적 검토를 통해 수정 가능성을 보장할 수 있는 수단 확보가 무엇보다도 중요하다. 공약이행과 실천, 정책과정에서 서울시의회, 서울시의원의 책임과 역할이 분명히 정의되고 입법과 집행과정에서도 책임 소재를 분명히 해야 한다. 아울러 평가수단과 관련하여 서울시의회는 정책결정에 대한 새로운 요구와 여건 변화에 적응하기 위하여 정보 제공, 협의 수행과 시민참여에 대한 성과를 평가할 수 있는 수단, 정보, 역량 구비가 필요하다.

서울시의원
공약실천 조례와
제도 정비방안
연구

V.
서울시의원 공약이행을 위한
제도화 방안 개발

V. 서울시의원 공약이행을 위한 제도화 방안 개발

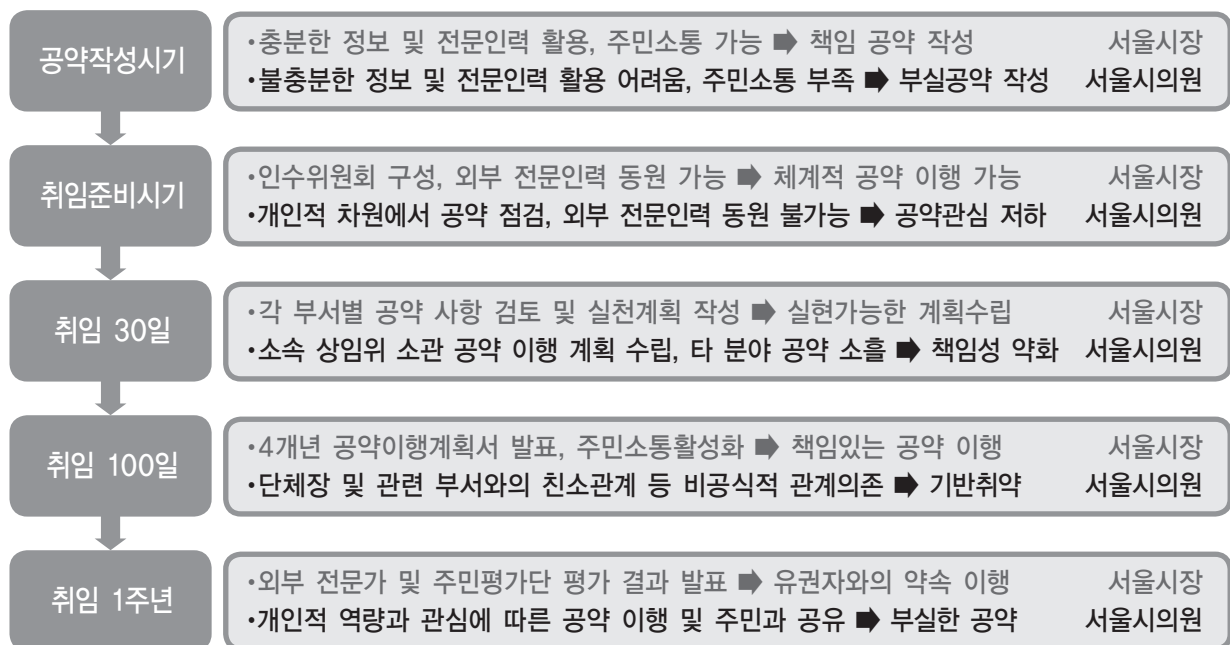
1. 공약이행을 위한 3개 방안 검토

가. 공약 이행을 위한 서울시장-서울시의원 여건 비교, 검토

서울시의원은 선거에서 당선되면 선거 시기 주민에게 약속한 공약을 이행하기 위해 의정활동을 수행한다. 서울시의원은 1) 조례의 제정·개정 및 폐지, 2) 예산의 심의·확정, 3) 결산의 승인 등의 권한을 활용하여 지자체장과 지자체의 정책수립과 추진과정을 감시, 비판하며 ‘지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전’²⁾시키기 위해 노력한다.

하지만 이 과정은 대단히 외롭고 개별적인 고군분투에 그칠 가능성이 있다. 지방자치법 제102조(국가사무의 위임)와 제103조(사무의 관리 및 집행권)에 따라 서울시장은 서울시의 예산수립과 사무집행권을 행사하며 자신의 공약을 이행해 나갈 수 있다. 하지만 서울시의원은 위에서 언급하고 있는 조례 제/개정 및 폐지의 권한과 예산 심의와 확정권, 결산 승인과 행정감사권을 행사하지만 지자체장을 비롯하여 구청장이나 중앙부처와의 협력을 통해서만 공약을 실현할 수 있다.

서울시장과 서울시의원의 공약 이행을 위한 여건을 공약 작성 단계에서부터 시기별로 살펴보면 서울시의원들의 공약 이행을 위한 현실적 조건이 매우 열악함을 확인할 수 있다.



〈그림 5-1〉 서울시장과 서울시의원 시기별 공약 이행 여건 비교

2) 대한민국 지방자치법 제1조 목적 참조

서울시의원의 공약이행을 위한 전제조건이자 출발점은 서울시장 및 지역구 구청장과의 협력이다. 이러한 협력을 지지하고 지원하는 힘은 시의원의 임무를 부여한 서울시민과의 소통에서 나온다고 할 수 있다. 주민과의 소통을 활성화하고 구청장, 서울시장과의 협력을 공고히 하기 위해서는 공약사업에 관한 정교한 정책적 검토와 치밀한 실천계획을 수립할 수 있어야 한다. 따라서 시의원 개개인의 능력에 의존하기 보다는 정당 차원의 지원과 협력활동이 뒷받침되어야만 한다. 이런 점에서 볼 때 상황이 그리 비관적이지만은 않다. 민선5기 선거에서 당선된 96명의 서울시의원 중 1명을 제외하고는 모두 정당에서 공천한 후보자였으며, 당선 이후 공약이행과 의정활동 과정에서 정당의 정책지원은 중요한 활동기반이 될 수 있다.

그러나 정당의 이해관계로부터 발생할 수 있는 공약이행 과정에서의 갈등과 대립의 위험도 상존한다. 따라서 이를 예방하거나 최소화하기 위해 최근 시민배심원 등 다양한 시민참여 방안 등이 논의되고 있다.

서울시의원 공약이행을 위한 조례 및 제도 정비방안 연구는 주민과의 소통을 활성화하면서 시민의 지지와 지원을 이끌어내는 것을 목표로 한다. 나아가 소속 정당을 떠나 지자체장과 협력하는 방안을 개발하는 것이다. 결론적으로 말하면, 서울시의원 공약이행을 위한 제도화 방안 개발은 첫째, 시민과의 소통을 활성화하기 위한 공약이행 활동에 주민참여를 확대, 발전시킬 수 있는 방안과 제도화 계획. 둘째, 공약이행을 위해 구청장 및 서울시장과의 공동 실천방안 조율과 협력계획. 셋째, 정당의 정책 검토와 지원활동 강화 방법과 제도화 계획이라고 요약할 수 있다.

따라서 공약이행을 위한 방안 개발은 이상적인 수준에서는 서울시장-서울시 25개 구청장-주요 정당의 서울시당 대표와 함께 서울시의회 의장과 시의원이 동일한 조례에 따라 실천할 수 있는 체계를 마련하는 것이다(제1안, 서울시장-서울시의회 공동 조례 및 협약 추진안). 그러나 이는 실현 가능성이 낮으므로 서울시의회 차원의 독자적인 공약이행을 위한 조례를 제정한 후 서울시와의 협력체계를 구축해 나가는 방안(제2안, 서울시의회 공약이행 조례 제정과 서울시와의 협력 체계 구축 방안)과 별도의 조례나 규칙을 제정하지 않고 서울시의회 상임위원회와 시의원 개개인의 활동을 지원하면서 공약 이행력을 제고하는 방안(제3안, 사업지원을 통한 공약 이행력 제고 방안) 등을 검토해 볼 수 있다.

나. 소통과 협력을 위한 공약이행 방안

1) 제1방안: 서울시장-서울시의회 공동 조례 및 협약 추진 안

서울시장과 서울시의회의 공동 조례 제정을 전제하고 서울시의원 임기 4년 동안 공약이행을 중심으로 일정표를 작성해 보면 다음과 같다.

단계	시기	주요활동
인수위	2014년 6월 말	의정활동 구상 및 준비, 상임위 배정, 원 구성 협의
취임	2014년 7월 초	의정활동 시작, 정당 정책지원단 구성 공약평가위원회 구성을 위한 공고 및 선정
30일	2014년 7월 말	정당별 의원공약 수집 및 검토, 공약추진여부 평가
60일	2014년 8월 말	구청장 및 서울시장 공약 담당 팀과 협의, 조성 서울시장과의 매니페스토 이행을 위한 협약문 작성 공약이행평가위원회 구성 완료 및 연수, 시의원 공약에 대한 학습, 검토 서울시장 - 시의원 - 구청장 공약의 갈등 예상 시 시민배심원 구성, 의견 수렴, 반영
100일	2014년 10월 중순	매니페스토 이행계획서 작성, 시장-서울시 정당대표-서울시의원-전문가-공약이행평가위원회 협약
6개월	2015년 1월 초	매니페스토 이행계획서 보완, 이행불가 공약 선언, 대안제시 정당별, 의원별 선언(이행불가 공약 결정시 시민배심원 구성, 의견 수렴)
1주년	2015년 7월초	매니페스토 1년차 이행결과 발표, 공약이행평가위원회 평가결과 발표 정당별, 의원별 주민보고회 개최
2주년	2016년 7월초	매니페스토 2년차 이행결과 발표, 공약이행평가위원회평가결과 발표 정당별, 의원별 주민보고회 개최
3주년	2017년 7월초	매니페스토 3년차 이행결과 발표, 공약이행평가위원회 평가결과 발표 정당별, 의원별 주민보고회 개최
임기 말	2018년 4월 말	매니페스토 최종 이행결과 발표, 공약이행평가위원회 평가결과 발표 정당별, 의원별 차기 선거 반영

〈표 5-1〉 서울시의원 공약이행 일정표

지역 주민과 약속한 공약을 잘 이행하기 위해서는 당선 직후와 취임 100일까지의 과정이 매우 중요하다. 이 시기에 공약이행을 위한 주민들의 관심과 지지, 구청장과 서울시장과의 협력 토대 확보, 정당의 정책적 지원 기반 등이 체계적으로 마련되어야 한다.

서울시의원은 당선이 확정되면 곧바로 선거과정에서 지역주민에게 약속한 공약사업 이행계획서를 작성하고 스스로 검토하면서 본인의 공약사업에 대해 다시 한 번 재정리해야 한다.

정당에서는 서울시당을 중심으로 서울시의회 정책지원단을 구성하여 소속 시의원의 공약사업 이행계획서를 취합하여 유형화하고 구청장과 서울시장의 공약과의 연계성 검토, 상위계획과 재원 조달 방안의 실현성 검토, 공약취지 부합여부, 정확한 현황분석과 전망예측, 기존 국가·도·시군 계획안과의 조화, 효율적인 실천방안 강구, 예견되는 문제점, 효과를 검토한다. 그리고 법제·조직·인력의 뒷받침이 필요한 사업은 관련 사항 검토 등을 통해 개별 시의원의 공약에 대해 공약사업의 지속추진 여부를 평가해야 한다.

주민참여와 의견수렴을 위해 5개 구청을 한 권역으로 서울시를 5개 권역으로 나누어 공약이행 평가위원회를 구성하여 2회 이상의 연찬회를 통해 시의원과 구청장, 서울시장의 공약에 대한 토론과 학습을 할 수 있도록 한다. 이때 기본 자료는 25개 구청과 서울시, 그리고 시의원을 배출한 소속 정당에서 작성하여 제출, 발표하도록 한다.

공약이행평가위원회의 의견을 바탕으로 최종적으로 시의원 공약에 대한 지속 추진여부를 판단하여 공약이행의 실현가능성이 없는 공약은 추진을 보류하고, 추진이 가능한 공약들에 대해서는 세부적인 실천계획서를 작성하도록 한다. 공약이행평가위원회는 서울시의회뿐만이 아니라 구청과 서울시에도 별도의 공약이행평가위원회를 구성, 운영해야 한다.

공약별 실천계획서를 작성하는 과정을 통해 시의원 공약이행도를 높여나갈 수 있으며, 구청장 및 서울시장과의 협력방안을 모색해 나가게 될 것이다.

구청장 및 서울시장과의 공동 공약이행 협약문을 작성하여 상호 검토한 후 서울시민이 증인으로 참석한 공개적인 자리에서 협약식을 통해 공동 실천을 위한 협력을 약속해야 한다.

공약이행을 위한 협약문은 소속 정당별, 혹은 개별 공약내용에 따라 작성과정이 매우 지난할 수 있으며, 협약문안이 서로의 의지만을 확인하며 발표하는 매우 추상적인 수준에서 발표될 수 있을 것이다.

시장-서울시 정당대표-서울시의원-전문가-공약이행평가위원회 협약식은 공약사업에 대한 치밀하고 합리적인 검토과정과 공약이행평가위원회의 판단을 바탕으로 추진되기에 공약이행을 위한 불필요한 논쟁을 없애고, 시의원 개별적 차원에서 진행되는 공약이행 활동을 정당별 활동으로 발전시켜 책임성과 이행력을 높여 나갈 수 있다.

공약사항을 확정하고 이를 이행하기 위한 공약사업 실천계획 수립과정에서 서울시장과 시의원, 구청장과 시의원, 소속 정당별이나 지역에 따라 시의원 상호간 대립되는 공약이 있어 갈등이 발생할 수 있을 때에는 시민배심원을 구성하여 시민들의 의견을 수렴하여, 그 결과를 반영할 수 있다.

서울시의원 공약이행을 위해 각 기관 및 부서별 역할을 정리해 보면 다음과 같다.

구분	역할 및 활동
서울시의회	조례 제정 등 제도적 기반 확보, 예산 확보 공약이행평가위원회 구성 및 운영(혹은 운영위탁) 갈등 발생 예상시 시민배심원 구성 및 운영, 의견 수렴
서울시	조례 제정 및 제도화 협력 서울시의원 공약이행을 지원하는 시민소통팀 신설 서울시 공약이행평가위원회 구성 및 운영 갈등 발생 예상 시 시민배심원 구성 및 운영, 의견 수렴 매니페스토운동 확산을 위한 사업 지원

구분	역할 및 활동
시민 소통 팀	시의원 공약이행을 지원하기 위한 시의회 사무처 신설 부서 가능한 많은 인력이 배치되도록 하며, 실질적인 인사권은 시의회 원내 정당 대표의 의견을 수렴하여 시의장이 행사토록 함 시의원 개인 공약이행이 아닌 상임위원회별, 정당별 지원활동을 중심으로 업무 수행 업무효율성을 제고하기 위해 상임위별, 정당별 공동 공약이행 사업을 위탁함
서울시 정당	소속 의원 공약사항정리 및 공동 이행계획서 작성, 발표 정기적 소속의원 공약이행 점검 및 평가, 결과 발표 공약이행을 위한 의정활동 지원 강화 정당별 시민의견 수렴을 위한 토론회, 보고회, 시민배심원 구성 등
공약이행평가위원회	공개모집을 통한 일반 시민의 참여 활성화 전문가 및 관련 단체, 시민 등 다양한 구성원 참여로 활동성과 제고 취임 후 공약사항 및 공약사업 선정, 정기적 공약이행 점검 및 평가
시민배심원	공약이행 과정에서 갈등 발생 예상시 의견 조정 및 선택 청년, 여성, 이주민 등 분야별 시민배심원 구성을 통한 다양한 시민의견 수렴
공동협약식	취임 100일을 기념하며 서울시-서울시의회-정당 서울시당-공약이행평가위원회, 시민배심원 등이 참여하는 공약이행을 위한 공동 협약식 개최

〈표 5-2〉 서울시의원 공약이행을 위한 각 기관·부서별 역할

서울시의원 공약실천을 위한 조례(안)은 다음과 같다.

서울특별시 및 서울시의회 공약실천을 위한 조례(안)

제1장 총칙

제1조(목적) 이 조례는 서울시장과 서울시의원 등 선출직 공직자의 공약 실천을 통해 시장-시의원-시민간의 소통을 활성화하고 상호 신뢰와 협력을 바탕으로 지역발전을 이끌어내기 위한 공약(매니페스토)관련 사업을 추진하기 위함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “공약사항”이란 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)과 서울시의원(이하 “시의원”이라 한다)이 선거과정에서 시민에게 실천하기로 공표한 사항을 말한다.
2. “공약사업”이란 시장 공약사항 실천계획(이하 “실천계획”이라 한다)에 따라 추진·관리하는 단위사업을 말한다.
3. “총괄부서”란 공약사항을 총괄하여 관리하는 부서를 말한다.
4. “주관부서”란 공약사업별 실천계획을 수립하고, 이를 추진하는 부서를 말한다.
5. “협조부서”란 공약사업을 주관부서와 함께 추진하는 부서를 말한다.

6. “매니페스토운동”이란 공약이 추구하는 가치, 실천과정과 목표의 구체성, 실현 가능성 등을 평가하는 참공약 실천 운동을 말한다.

제3조(권리와 의무)

- ① 서울시민은 시장과 시의원 등 선출직 공직자들의 공약 실천현황을 검증하고 평가할 수 있는 권리가 있으며 선출직 공직자들은 주민들의 요청에 적극 협조해야 하며 서울시민, 시장, 시의원 모두는 공약(매니페스토) 실천을 위해 노력할 의무가 있다.
- ② 선거공약은 시민과의 엄숙한 계약이라는 인식을 가지고 시장과 시의원은 활동해 나가야 한다.
- ③ 서울시민과 지역 시민사회단체와 언론기관 등 지역발전을 위해 노력하는 사람과 단체, 기관들은 공약이행과정과 결과에 대한 평가활동에 적극 참여하며, 평가결과를 차기 선거에 반영하도록 노력한다.

제2장 서울시장 공약이행

제4조(시장 공약 관리체계) ① 시장 공약사업에 대한 총괄부서는 000(부서나 기구명)장이 수행하고, 공약사업의 효율적인 이행을 위해 관련 부서장과 협의를 거쳐 총괄부서의 장이 공약사업 별로 주관부서와 그 협조부서를 지정한다.

② 공약사업별 주관부서는 각 실·과·소가 되고, 주관부서의 장은 소관 공약사업의 사업별로 주관담당을 정하여 수행하게 하며, 주무담당이 이를 관리하도록 한다.

제5조(시장 공약사업의 확정) 공약사업을 확정하기 위해서는 다음 각 항의 절차와 규정에 따른다.

- ① 시장은 취임 후 20일 이내에 선거공약 자료와 선거과정에서 표출된 주민의견을 수렴하여 공약사항 1차안을 작성한다. 이 때 시장은 상대후보자의 공약과 주민단체 및 언론기관 등의 제안정책과 사업에 대한 검토, 갈등예상 사업에 대한 주민의견 수렴 등의 과정을 거쳐야 한다.
- ② 공약사항 1차안이 작성되면 총괄부서장은 각 사업별 주관부서와 협의하면서 사업의 적정성과 실천가능성 등 의견을 들어야 한다.
- ③ 주관부서에서 적정성과 실천가능성을 판단할 때 다음 각 호의 사항을 착안하여 검토해야 한다.
 - 1. 법률적 검토(조례 제·개정 포함)
 - 2. 사업의 적정성 및 임기 내 실천가능성
 - 3. 임기 내 주관이 어려울 경우 장기계획으로 실천가능성
 - 4. 투자 소요액 및 연도별 재원조달 계획
 - 5. 국가 및 광역지자체의 계획, 인접 지자체 계획
 - 6. 서울시의원 및 구청장, 경기도지사와 인천시장의 공약

- ④총괄부서의 장은 30일 이내에 주관부서의 검토 결과를 종합하여 조정하고, 관련 부서와 협의를 거쳐 공약사업 2차안을 시장에게 제출한다.
- ⑤시장은 50일 이내에 서울시 및 서울시의회 공약평가위원회의 심의를 거쳐 공약사항을 최종 확정한다.
- ⑥확정된 공약사항은 즉시 홈페이지 등을 통해 주민에게 공개한다.

제6조(실천계획의 수립) ① 시장과 시의장은 취임 100일 이내에 공약사항을 이행할 수 있는 실천계획을 수립, 발표하여야 한다.

②제1항에 따라 주관부서의 장이 실천계획을 수립할 경우에는 다음 각 호의 사항을 충분히 고려하여야 한다.

1. 공약취지에 부합하는지
 2. 실천 가능한 시책목표의 선정
 3. 정확한 현황 분석과 전망
 - 가. 광범위한 자료, 지식, 경험 등을 활용
 - 나. 관련부서, 전문연구기관 및 각계각층의 의견수렴 반영
 - 다. 상호 상반된 이해관계의 실익에 대한 비교 검토
 4. 국가 및 다른 지자체 계획과의 조화와 반영
 5. 효율적인 실천방안 강구
 6. 예상되는 문제점에 대한 검토와 대안 또는 해결방안 강구
 7. 예산이 수반되는 모든 사업은 예산부서와 사전 협의하여 재원조달 대책 강구
 8. 법제 및 조직과 인력의 뒷받침이 필요한 경우 관계부서와 사전협의
- ③기획조정실장은 예산이 소요되는 공약사항의 추진을 위해 총체적인 투자계획과 재원조달계획을 수립해야 한다.

④총괄부서의 장은 제2항에 따라 주관부서의 장이 통보한 사업별 실천계획을 종합·조정하고, 그 실천계획을 확정하여 주관부서에 시달한다. 또한 공개가 가능한 모든 내용은 홈페이지 등을 통해 주민에게 공개한다.

제7조(실천계획의 변경) 실천계획의 확정 후 상황과 여건의 변화에 따라 실천계획의 수정 또는 변경이 부득이한 경우에는 주관부서의 장이 그 사유와 근거서류를 첨부하여 총괄부서의장과 협의를 거쳐 시장의 결재를 받아 변경할 수 있다. 이 경우 변경한 사항은 즉시 총괄부서의장에게 통보해야 한다.

제8조(연도별 추진계획 작성) 주관부서의 장은 실천계획을 근거로 매 연도 초에 그 연도별 추

진계획을 작성(별지 제3호 서식)하여 주관해야 한다.

제9조(추진상황 점검) ① 주관부서의 장은 소관 공약사업의 추진실적을 반기별로 자체 점검을 실시하고, 그 평가결과를 매 반기 다음 월 5일까지 총괄부서의장에게 제출해야 한다.

② 총괄부서의 장은 제1항에 따라 주관부서의 장이 제출한 자체 점검 결과에 대하여 종합적인 평가를 실시하고, 그 평가에 부진 또는 문제 사업이 있을 경우 해당 주관부서의 장에게 시정, 보완, 개선 등 필요한 조치를 요구할 수 있다.

공약이행평가위원회 구성 방안. 민간위원회 유형- 위원 공모 유형 예시

*공약이행평가위원회를 구성하는 방식은 1)민관공동위원회 시장 위촉 유형, 2)민관공동위원회 위원 공모 유형, 3)민간위원회 시장 위촉 유형, 4)민간위원회 위원 공모 유형, 5)민간위원회 시장위촉 및 공모 병행 유형 등에서 선택할 수 있음. 부록 1 참조.

제10조(공약이행평가위원회 구성 등) ① 시장은 공약사업의 성실한 이행 여부를 평가하기 위해 공약이행평가위원회(이하 “위원회” 이라 한다)을 구성·운영해야 한다.

②위원회는 공약사업에 대한 실천계획의 이행사항을 평가하여 공개하고, 평가결과를 조언·권고·건의하여 공약사업이 성실히 이행될 수 있도록 한다.

③위원회의 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 50명 이내의 단원으로 구성하되, 단원은 공모 절차에 따라 선정된 사람으로 한다.

④공모절차는 별도의 규칙으로 정한다. 공모한 사람이 많을 경우 공정한 추첨을 통해 선정한다.

⑤위원회의 위원장과 부위원장은 단원 중에서 호선한다.

⑥임기는 2년으로 한다. 다만, 보궐 단원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다.

제11조(평가시기) 공약이행 평가는 매년 7월에 실시하되, 필요할 경우 위원회에서 그 시기를 정하여 연 1회에 한정하여 추가로 평가할 수 있다.

제12조(평가방법) ① 공약이행 평가는 공약사항에 대하여 당초 취지대로 이행하였는지를 사업별 진척정도, 사업비 확보, 집행비율 등 서류를 근거로 평가하되 필요한 경우 현장을 확인하여 평가할 수 있다.

② 위원회는 공약이행 평가를 위해 필요한 경우 관련 공무원 또는 전문가, 지역주민을 참석하게 하여 그 의견을 듣거나 자료의 제공 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제3장 시의원 공약이행

제13조(시의원 공약범위) 시의원은 선거 공보물과 유세 등을 통해 주민에게 공표한 공약사항과 의정활동계획서를 체계적으로 관리, 실천하면서 그 결과를 주민에게 공개해야 한다.

제14조 (시민소통팀) 시의원 공약이행을 지원하기위하여 서울시의회 사무처에 ‘시민소통팀’ 을 신설한다.

제15조(공약사업의 확정 및 추진계획의 수립) ①공약사업을 확정하고 추진계획을 수립하기 위해서는 다음 각 호의 절차와 규정에 따른다.

1. 공약사항은 취임 후 30일 이내에 선거공약 관련 자료와 선거과정에서 표출된 주민의견을 수렴하여 확정한다. 이 때 시의원은 상대후보자의 공약과 주민단체 및 언론기관 등의 제안정책과 사업에 대한 검토, 갈등예상 사업에 대한 주민의견 수렴 등의 과정을 거쳐야 한다. 다만 공약이행실천계획과 관련된 사항은 상임위원회 구성 후 100일 이내에 계획서를 작성, 공개해야 한다.
 2. 시의원의 권한과 역할에 대한 면밀한 검토를 통해 사안별로 서울시 및 지역구 구청과의 협력사업과 독자 추진사업을 구분해야 하며 각 사업별로 시의원의 권한과 역할을 구체적으로 명시해야 한다.
 3. 공약사업을 확정하고 공약이행실천계획서를 작성 할 때에는 이 조례13조에 의해 신설되는 “공약추진지원팀”의 도움을 받으며, 정당별, 상임위원회별로 관련 업무를 전문기관에 위탁할 수 있다.
- ② 확정된 공약사업은 즉시 시의회 홈페이지 등을 통해 주민에게 공개한다.

제16조(공약사업 및 추진계획의 변경) 사업과 계획의 확정 후 상황과 여건의 변화에 따라 수정 또는 변경이 부득이한 경우에는 그 사유를 ‘공약이행평가위원회’ 를 비롯하여 인터넷 등을 통해 주민들에게 충분히 설명한 후 수정, 변경한다. 이 경우 변경한 사항은 즉시 홈페이지에 공개해야 한다.

제17조(추진상황 점검) 시의원은 공약사업의 추진실적을 연도별로 자체 점검을 실시하고, 그 평가결과를 매년 1월 31일까지 공개해야 한다.

제18조(평가시기) 공약이행 평가는 매년 2월에 실시하되, 필요할 경우 위원회에서 그 시기를 정하여 연 1회에 한정하여 추가로 평가할 수 있다.

제19조(평가방법) ①공약이행 평가는 공약사업에 대하여 시의원 자체평가서를 바탕으로 당초 취지대로 이행하였는지를 평가하되 필요한 경우 현장을 확인하여 평가할 수 있다.

②위원회는 공약이행 평가를 위해 필요한 경우 관련 시의원이나 공무원 또는 전문가, 지역주민을 참석하게 하여 그 의견을 듣거나 자료의 제공 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제4장 공약실천운동(매니페스토운동) 활동

제20조(공개 및 주민보고회 개최) 시장과 시의원들의 공약사항의 확정, 실천계획, 수정 및 변경, 추진상황 그리고 공약이행 평가결과는 지자체와 도의회 홈페이지를 통해 공개해야 한다. 또한 시장과 도의회 의장은 위원회의 평가결과를 중심으로 연 1회 이상 주민보고회를 통해 주민들에게 그 내용을 적극 알려나가야 한다.

제21조(평가결과의 환류) 시장과 시의회 의장은 위원회가 제출한 평가결과 및 건의사항에 대해 특별한 사유가 없는 경우에는 시정과 의정활동에 적극 반영하여야 한다. 반영할 수 없는 경우에는 결과를 전달받은 날로부터 10일 이내에 그 사유를 적시하여 위원회에 통보한다.

제22조(수당 등) 위원회의 위촉-공모직 단원과 제10조제2항에 따라 발언하거나 협조한 전문가와 지역주민에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당 등 필요한 경비를 지급할 수 있다.

제23조(공약실천운동(매니페스토운동) 협조) 시장과 시의회 의장은 상호 협의하여 공약(매니페스토)이행을 위한 공동협약식 개최, 필요시 공약이행을 위한 공약이행평가위원회 운영을 비롯하여 시민단체 또는 언론기관 등이 주관하는 공약(매니페스토)(참 공약 실천하기)운동에 적극 협조한다.

2) 제2방안: 시의회 조례 제정과 서울시와의 협력 체계 구축 방안

제2방안은 실현성과 효과성을 종합적으로 검토해 보았을 때 현재로서는 가장 바람직한 방안으로 판단된다. 서울시의원 공약이행을 위한 독립적 조례를 제정하고 당선 이후 서울시장의 공약이행을 검토하는 단계에서부터 서울시의원들의 공약을 포함할 수 있는 협력 체계를 구축하는 것을 목표로 한다.

조례를 제정해야 할 필요성은 다음과 같다. 그것은 (1) 단체장 공약이행에 대한 책임성을 지자체 공무원과 주민과의 관계에서 확대하여 지방의회의 역할과 책임성도 강화해 나갈 필요가 있기 때문이다. 지자체인 집행부를 감시와 견제, 비판과 협력활동을 통해 지역발전에 기여하는 지방의원들이 제일 먼저 주목해야 할 사업은 단체장의 공약사업이 될 것이다. 4년마다 교체되는 단체장

의 공약사업에 따라 지자체의 정책방향은 틀이 지워질 수밖에 없으며, 지역 주민들 또한 가장 높은 관심을 갖고 있는 사업들이기 때문이다. 또한 단체장과 지방의원들 간의 공약연계는 매우 중요하다. 단체장이나 지방의원 모두가 매니페스토 실천을 위해서는 긴밀히 대화하며, 협력해야 할 필요가 있는 것임. 단체장-지방의회-지역주민 삼자 간의 감시와 견제 기능, 그리고 타협과 협력을 강화하기 위한 조례가 필요한 것이다.

(2) 지방의원들의 공약이행에 대한 관련 규정이 광주광역시 북구청과 순창군의 부분적 사례를 제외하고는 현재까지 전무한 실정이나 지방의원들도 선거를 통해 선출되는 선출직이므로 선거과정에서 약속한 공약에 대한 이행여부를 점검하고 평가를 받아야 한다. 최근 국회의원을 비롯하여 지방의원들 또한 의정활동계획서와 공천신청서를 제출하고 있으며, 의원들의 매니페스토 활동에 대한 지역 주민들의 관심이 높아지고 있는 현실에서 지방의원들의 공약이행 점검 및 평가를 발전시켜 나가야 한다. 이를 위해선 먼저 조례제정이 우선되어야 하는 것이다.

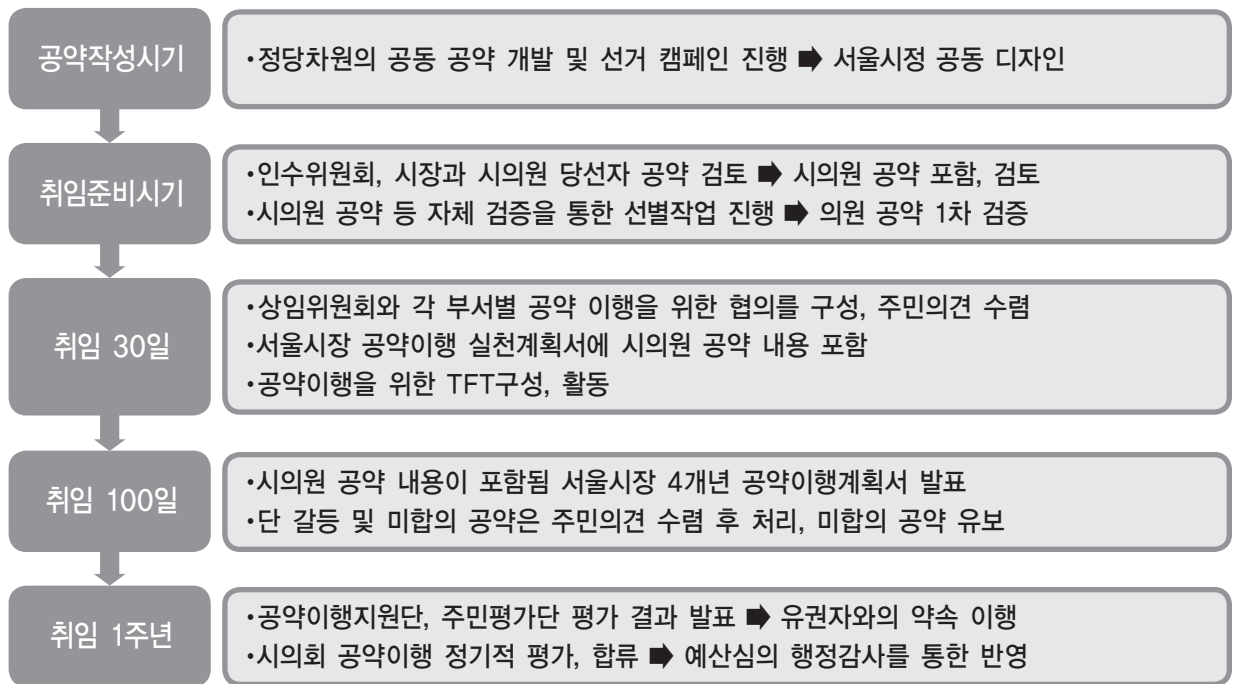
(3) 지자체 내규보다는 지방의회와 지역 주민들이 함께 참여하여 합의할 수 있는 조례 제정을 통해 모두가 책임성을 높여 나가야 할 필요가 있다. 선출된 공직자들뿐만이 아니라 지역 주민들 또한 공약이행 과정에 참여하여 협력해 나가고, 적극적으로 평가 사업을 전개하면서 최종적인 공약이행 평가결과를 다음 선거에 반영하려고 노력해 나가야 한다. 이러한 활동을 통해 지방자치는 발전할 수 있으며, 주민들의 매니페스토운동 참여는 바람직한 민관협력과 21세기 시대흐름에 조응하는 거버넌스를 발전시켜 나갈 것이다.

(4) 지자체 내부의 업무과정을 규정하는 내규에서 담아내기 힘든 생활 속의 매니페스토 실천 활동을 발전시켜 나가기 위해서는 넓은 범위의 내용 규정이 가능한 조례가 필요하다. 민주시민이 갖추어야 할 시민교육은 어린아이 때부터 실시되어야 하며, 일상적 생활 속에서도 토론을 통해 타협과 차이를 수용하는 관용의 정신이 육성되어야 한다. 공적 약속을 중요하게 여기며 책임있게 공약하고, 반드시 실천하려는 태도가 체계화되는 생활이 필요하기에 관련된 교육활동과 생활 속에서의 실천 활동들이 내용에 포함된 조례를 제정하여 한국형 매니페스토운동을 발전시켜 나가야 한다. 단체장과 지방의원들의 공약이행 과정과 평가활동만을 담아내는 조례가 아니라 지역의 정책 생산 능력을 제고하고, 민주시민의식을 고취시키면서 지역발전의 중요한 축을 이루는 주민들의 민주적 활동을 발전시켜 나갈 수 있는 풍부한 내용을 담아 낼 수 있는 조례를 서울시에서 만들어 나가 우리나라 지방자치와 정치문화를 선도하는 역할을 감당해 나가야 한다. 서울시의원 공약이행을 위한 조례 제정을 위해서는 가장 최근에 제정된 서울 강동구의 조례내용을 참고하여 목적과 용어정의, 권리와 의무 등을 차용하고, 관리체계 등은 서울시의회에 맞게 작성한다면 좋은 조례안을 마련할 수 있을 것이다.

서울시의의회는 집행권을 가질 수 없기에 여러 집행부서로부터 공약이행을 위한 정보와 판단을 구할 수 없으므로 서울시의회 사무처에 공약이행을 지원할 수 있는 공약추진담당부서를 신설하거나 당선이후 시의원 공약이행을 위한 사업을 추진하기 위해 전문기관에 개별의원들의 공약이행계

획서 작성 지원 및 정당별 추진전략 수립, 공약사업별 실천계획서 작성, 공약이행평가위원회 구성 및 연찬, 평가활동 지원, 구청장 및 서울시장과의 협약식 추진 등의 사업을 위탁할 수 있다. 사업 위탁을 정당별로 추진할 수도 있을 것이다.

서울시의회 조례 제정과 서울시와의 협력을 바탕으로 공약이행을 위한 시기별 활동 내용과 서울시와의 협력 활동 내용을 그림으로 나타내면 다음과 같다.



〈그림 5-2〉 공약이행을 위한 서울시와 시기별 협력 활동

바람직한 공약 이행을 위한 실천은 좋은 공약을 작성하는 활동에서부터 시작된다. 그러나 본 연구에서는 당선 이후 활동부터 연구를 집중하고 있다. 따라서 공약 이행을 위한 실천 활동의 첫 번째 단계(당선 직후 한 달여 시기)를 <1차 자체 공약검증 활동단계>로 설정한다. 이 단계에서는 공약사항 중 다음과 같은 내용이 집중 검토-검증된다.

- 1) 시장과 구청장 당선자의 공약사항과의 비교를 통한 실현가능성 검토-검증. 2) 선거과정에서 나타난 주민 의견을 바탕으로 공약추진과정이나 공약 이행 혜택의 배분과정에서 이해 당사자들 사이에서 발행할 수 있는 갈등 가능성 검토-검증. 3) 공약 작성 단계에서 고려하지 못한 상위 계획, 사업 등에 관한 정보-선거과정에서 각종 토론회나 상대 정당이나 후보자들의 문제제기 등을 통해 얻어지는 정보는 매우 유용하게 활용할 수 있다-를 적용하여 공약사항의 지속 추진여부를 검증, 검토.

위에 제시한 3가지 검증-검토된 결과는 곧바로 의회와 서울시에 전달해야 한다.

서울시장과의 협력과 공약 이행가능성을 제고하기 위해서는 서울시장 4개년 공약이행실천계획서에 의원 공약사항을 포함키는 것도 고려해 볼 수 있다. 소속 정당을 떠나 공약사업을 추진하기 위해서는 공약 유형에 따라 각 자치구청장 공약이행실천계획서 수립과정에도 적극 참여(협력)하여

계획서에 반영토록 해야 한다.

한편, 서울시장과 구청장과의 대립, 갈등 공약사항에 대해서는 시와 구청과 공동으로 전문가 검토, 지역 주민의견 수렴 등을 통해 합리적인 방안을 마련해 나갈 수 있도록 협력해야 한다. 서로 합의될 수 없는 사안에 대해서는 성급하게 결론을 내리기보다는 토론회, 시민배심원에 의한 공론심의, 상호 간 수용하는 방안을 적용한 여론조사 시행 등 다양한 방식으로 합의를 도출한다. 그러나 정해진 시간-서울시장 취임 100일, 의회 두 번째 정례회의 집회 이전-까지 결론을 못 내리는 사안에 대해서는 유보한 후 재론할 수 있어야 한다.

의원 개개인의 공약사항을 효과적으로 서울시 계획에 반영시키기 위해서는 상임위원회별, 정당별, 지역-권역별 공약 이행을 위한 협의 틀을 구성한다. 이 틀에서 공약을 유형별로 분류하여 협의를 진행한다.

의회에서는 상임위원회 전문위원, 의회 사무처 전문위원, 정당 정책 전문가 등의 도움을 단기 간에 효과적으로 활용하는 방안을 수립하여 추진해야 한다. 의회 구성 이후 ‘공약 이행을 위한 TFT’ 를 출범시키는 방안이 효과적일 것이다. 이 TFT에서는 ‘공약이행지원단’을 구성한다.

서울시장 공약이행실천계획서 작성이 어느 정도 마무리되는 시기부터는 상임위원회별, 정당별, 지역-권역별, 의원 개인별 공약이행실천계획서를 작성하기 시작하여 조례에 규정된 내용대로 11월 5일(대통령선거가 있는 해는 11월 2일) 이전에 각 각의 계획서를 공표해야 한다. 이 계획서에는 서울시장 공약이행계획서에 반영된 공약사항 뿐만이 아니라, 이견이 있어 반영되지 못한 공약사항에 대한 소개, 향후 추진 계획, 폐기나 수정되어야 할 공약사항에 대한 해설과 해명, 공약 이행평가 활동에 대한 계획 등을 담아야 한다.

의원 공약이행실천계획서를 작성하는 과정에서 지자체장 공약이행실천계획서 작성과정에서 참고로 하는 다음 사항들에 대해서는 각별하게 주의를 기울여야 한다.

공약이행실천계획서 작성 시 고려해야 할 8대 요소

1. 공약 취지 부합 여부
2. 공약사항의 실현 가능성
3. 정확한 현황 분석과 전망
 - 가. 광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용
 - 나. 관련부서, 전문연구기관 등의 의견수렴
 - 다. 상호 상반된 이해관계의 실익에 대한 비교 검토
4. 국가 및 광역지자체 계획과의 조화
5. 사업기간별 효율적인 실천방안 강구
6. 예상되는 문제점에 대한 검토와 대안 또는 해결방안 강구
7. 예산 사업의 경우 예산담당부서와 사전 협의 및 재원조달 대책 마련
8. 법제 및 조직과 인력의 뒷받침이 필요한 경우 관계부서와 사전 협의

서울시의회 조례에는 목적(제1조), 용어의 정의(제2조), 시민과 시의원의 권리와 책무, 시와의 협력(제3조), 공약이행을 위한 활동(제4-7조), 공약실천운동(매니페스토운동) 협조(제8조) 등의 내용을 담아야 한다.

구분	타 지자체 사례 검토	주요내용과 연구결과 반영
제1조 목적	<p>제1조(목적) 이 규칙은 서울특별시장의 공약사항을 효율적으로 추진하고 관리하는데 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다(서울시).</p> <p>제1조(목적) 이 조례는 전라남도지사의 선거 공약사항을 효율적으로 추진하고 관리하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(전라남도).</p> <p>제1조(목적) 이 조례는 광주광역시북구청장(이하 “구청장”이라 한다)과 광주광역시북구의원(이하 “의원”이라 한다) 등 선출직 공직자의 공약 실천을 통해 구청장, 의원, 주민간의 소통을 활성화하고 상호 신뢰와 협력을 바탕으로 지역발전을 이끌어내기 위한 관련 사업을 체계적으로 추진하기 위함을 목적으로 한다(광주 북구청).</p>	<p>조례의 목적을 간결하고 명확하게 표현</p> <p>제3장 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 분석</p>
제2조 정의	<p>제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다(서울시).</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “공약사항”이란 서울특별시장이 선거과정에서 선거공보물, 정책자료집 등을 통하여 시민들에게 약속한 사항을 말한다. 2. “공약사업”이란 공약사항을 구체화하여 세부 실천계획에 따라 추진되는 사업을 말한다. 3. “총괄부서”란 공약사항을 총괄적으로 관리할 책임이 있는 부서를 말한다. 4. “주관부서”란 공약사항의 실천계획을 수립하고, 이를 추진할 책임이 있는 부서를 말한다. <p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다(전라남도).</p>	<p>조례에 사용되는 용어에 대한 설명.</p> <p>제3장 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 분석</p>
제3조 권리와 책무	<p>제2조(권리와 의무) ① 지역 주민은 구청장과 의원 등 선출직 공직자들의 공약 실천현황을 검증하고 평가할 수 있는 권리가 있으며 선출직 공직자들은 주민들의 요청에 적극 협조해야 한다.</p> <p>② 선거공약은 주민과의 엄숙한 계약이라는 인식을 가지고 구청장과 의원은 활동해 나가야 한다.</p> <p>③ 지역 주민과 지역 시민사회단체와 언론기관 등 지역발전을 위해 노력하는 사람과 단체, 기관들은 공약이행과정과 결과에 대한 평가활동에 적극 참여하며 평가결과를 차기 선거에 반영하도록 노력한다(광주 북구청).</p>	<p>서울시장, 서울시의원, 서울 시민의 권리와 책무를 규정. 제3장 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 분석</p>

구분	타 지자체 사례 검토	주요내용과 연구결과 반영
<p>제4조 관리 체계</p>	<p>제3조(관리체계) ① 공약사항에 대한 주관부서 지정, 총괄 관리, 이행실적 공개를 담당하는 총괄부서는 기획담당관으로 한다(서울시).</p> <p>제3조(관리체계) ① 공약사항에 대한 총괄 관리 및 조정하는 총괄부서는 정책평가업무 담당부서로 한다.(전라남도)</p> <p>제3조(구청장 공약 관리체계) ① 구청장 공약사업에 대한 총괄 관리 및 조정은 기획조정실장이 수행하고, 공약사업의 효율적인 이행을 위해 관련 부서장과 협의를 거쳐 기획조정실장이 공약사업별로 추진부서와 그 협조부서를 지정한다(광주 북구청).</p>	<p>서울시의원 공약을 관리하는 체계 및 부서를 규정</p> <p>제3장 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 분석</p> <p>제5장 서울시의원 공약이행을 위한 입법 방안 개발</p>
<p>제5조 실천 계획 수립</p>	<p>제4조(실천계획 수립) ① 주관부서의 장은 공약사항의 적정성, 실현가능성, 투자재원의 조달가능성 등을 검토하여 공약사업 실천계획서를 작성한다(서울시).</p> <p>제4조(실천계획 수립) ① 총괄부서의 장은 선거과정에서 제시된 공약사항에 대하여 도정여건 및 재정상황 등을 고려하여 도지사 취임 100일 이내에 사업부서의 협조를 거쳐 공약사항 실천계획을 수립하고, 전라남도 인터넷홈페이지 등을 통하여 내용을 공개한다(전라남도).</p> <p>제13조(공약사업의 확정 및 추진계획의 수립) 공약사업을 확정하고 추진계획을 수립하기 위해서는 다음 각 호의 절차와 규정에 따른다.</p> <p>1. 공약사업은 취임 후 30일 이내에 선거공약 관련 자료와 선거과정에서 표출된 주민의견을 수렴하여 확정한다. 이 때 구의원은 상대후보자의 공약과 주민단체 및 언론기관 등의 제안정책과 사업에 대한 검토, 갈등예상 사업에 대한 주민의견 수렴 등의 과정을 거쳐야 한다. 다만 의정활동계획과 관련된 사항은 상임위원회 구성 후 30일 이내에 계획서를 작성, 공개해야 한다.</p> <p>2. 구의원의 권한과 역할에 대한 면밀한 검토를 통해 사안별로 지자체와의 협력사업과 독자 추진사업을 구분해야 하며 각 사업별로 구의원의 권한과 역할을 구체적으로 명시해야 한다.</p> <p>3. 확정된 공약사업은 주민에게 적극 홍보하여야 한다(광주 북구청).</p>	<p>서울시의원 공약 실천계획 수립 주체와 절차, 과정에 대한 규정.</p> <p>제2장 광역 지방의원 공약 유형별 이행분석</p> <p>제3장 공약이행을 위한 자치법규와 규칙 분석</p>

구분	타 지자체 사례 검토	주요내용과 연구결과 반영
<p>제6조 실천 계획 이행</p>	<p>제5조(실천계획 이행) ① 주관부서의 장은 공약사업 실천계획에 따라 사업을 추진하고, 이행실적을 관리하여야 한다.(서울시) 제7조(이행실적 관리) ① 사업부서의 장은 공약 사업별 이행실적을 등록하고 관리하여야 한다.(전라남도). 제15조(추진상황 점검)구의원은 공약사업의 추진실적을 연도별로 자체 점검을 실시하고, 그 평가결과를 주민들에게 매년 적극 홍보하여야 한다(광주 북구청).</p>	<p>공약이행의 주체인 서울시의원의 활동과 서울시와의 협력방안을 규정 제2장 광역 지방의원 공약 유형별 이행 분석</p>
<p>제7조 공약 이행 평가</p>	<p>제7조(공약평가) ① 주관부서의 장은 반기별로 공약사업 실천계획상 추진계획 대비 이행실적을 자체 점검하고, 평가결과를 총괄부서에 제출하여야 한다(서울시). 제8조(외부평가) ① 총괄부서의 장은 시민단체나 언론기관 등에서 실시하는 공약평가 등에 적극적으로 협조한다. 제9조(평가결과 환류) ① 총괄부서 및 주관부서의 장은 내부·외부의 평가결과를 적극적으로 반영하여 바람직한 공약사업의 추진방향을 모색하여야 한다(서울시). 제10조(자체평가) ① 총괄부서는 매년 공약사업의 추진계획 대비 이행실적을 평가하고, 부진사업에 대해서는 사업부서의 장에게 보완·개선을 요구하거나 수시평가 및 보고회 등을 통하여 해결방안을 모색하여야 한다(전라남도). 제11조(공약이행평가) ① 총괄부서의 장은 공약사업 추진사항에 대한 객관적이고 투명한 평가를 위하여 공약이행주민평가단을 구성·운영한다(전라남도). 제12조(평가결과의 환류) 총괄부서와 사업부서의 장은 평가결과를 공약사항 실천 시 적극적으로 반영하고, 바람직한 공약사업의 추진방향 마련을 위해 힘쓴다(전라남도). 제16조(공약이행평가단 구성 등) ① 북구의회 의장(이하 "구의장"이라 한다)은 지방의원들의 공약사업의 성실한 이행 여부를 평가하기 위해 공약이행평가단(이하 "평가단"이라 한다)을 구성·운영해야 한다(광주 북구청).</p>	<p>공약평가지기와 방식, 평가결과의 환류 방안 등을 규정 (의원 자체평가, 시민과 전문가 평가단 구성, 평가사업 위탁 등 다양한 방식을 검토할 수 있음) 제5장 서울시의원 공약이행을 위한 입법 방안 개발</p>

구분	타 지자체 사례 검토	주요내용과 연구결과 반영
제8조 시민 및 전문가 참여	제10조(시민 및 전문가 참여) ① 총괄부서 및 주관부서의 장은 공약사업 실천계획 수립, 변경, 공약평가 등 공약이행 전 과정에 걸쳐 관계 전문가와 시민을 참여시키고 그 의견을 반영하여야 한다(서울시). 제9조(도민 의견수렴) 총괄부서의 장은 홈페이지 의견수렴 창구 등을 통해 주민과 소통하고, 수렴된 의견은 공약사항 추진에 적극 반영할 수 있다(전라남도). 제18조(공개 및 주민보고회 개최) 구청장과 구의원들의 공약사항의 확정, 실천계획, 수정 및 변경, 추진상황 그리고 공약이행 평가결과는 북구청과 북구의회 홈페이지를 통해 적극 홍보하여야 한다. 또한 구청장과 구의장은 평가단의 평가결과를 중심으로 연 1회 이상 주민보고회 등을 통해 적극 홍보하여야 한다(광주 북구청).	서울시의회 실정에 맞는 시민참여 방안 규정 제4장 공약이행을 위한 국내 활동사례 제5장 서울시의원 공약이행을 위한 입법 방안 개발

〈표 5-3〉 서울시의원 공약실천을 위한 조례(안) 내용 예시³⁾

3) 제3방안: 사업지원을 통한 공약 이행력 제고 방안

제 3방안은 별도의 조례 제정이 불가능할 경우 [서울특별시의회 정책연구위원회 설치·운영조례] 등 기존 조례를 개정하여 의원 공약 이행을 위한 사업지원의 근거를 마련하자는 것이다. 이 방안은 당선 이후 100여 일 동안 ‘의원 공약이행실천계획서’ 작성, 상임위원회별·정당별·지역-권역별·의원별 공약이행실천계획서 작성 지원을 위한 사업 지원, 연 1회 이상 정기적 공약이행 평가사업 지원, 공약 이행 평가결과에 대한 홍보, 필요시 공약이행 촉진을 위한 의원과 시민 교육사업 지원 등을 위한 예산 수립 지원을 포함한다.

먼저, 공약 이행을 위한 서울시의회 차원의 관심과 실천의지를 시민에게 보여주고 사업지원의 근거를 마련할 수 있도록 [서울특별시의회 정책연구위원회 설치·운영조례]와 [서울특별시의회 의원 윤리강령 및 윤리실천규범] 조례를 아래와 같이 개정한다.

정책연구위원회 관련 조례 개정은 1) ‘목적’에 공약이행 추가(제1조), 2) ‘기능’에 공약이행 관련 활동 추가(제2조), 3) ‘배심원 구성’을 통해 의견을 수렴할 수 있도록 한다.

윤리실천규범은 조례 내용 중 [순창군의회 윤리강령 조례] 사례를 참고하여 공약에 대한 책임성을 명기하도록 한다.

3) 서울시 : 「서울특별시 시장공약 관리 규칙」, 전라남도 : 「전라남도지사 공약사항 관리조례」, 광주 북구청 : 「광주광역시 북구 공약실천을 위한 기본조례」

개정(안)은 다음과 같다.

(1) 「서울특별시 정책연구위원회 설치·운영조례」 개정(안)

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시의회 의원(이하 "의원"이라 한다)의 자치법규 입안과 공약이행 등 의정활동의 지원과 시정발전을 위한 정책연구 등에 관한 업무를 심사·수행하기 위하여 서울특별시의회 정책연구위원회(이하 "위원회"라 한다)를 설치·운영하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기능) 위원회의 기능은 다음 각 호와 같다.

1. 의원들의 의정활동에 필요한 의안의 발굴·조사·연구 및 자료체계 구축에 관한 사항의 심의
2. 의장 또는 의원이 요청하는 입법안의 검토·심의
3. 시민의 입법청구에 관한 사항의 심의
4. 의원의 공약이행을 위한 활동 지원 사항 심의
5. 주요시책사업의 분석·평가를 위해 필요하다고 인정되는 사항의 심의
6. 서울시정 및 교육행정 전반에 관한 정책의 대안 제시 등 정책의 연구
7. 서울특별시의회 의장(이하 "의장"이라 한다)이 요청하는 의정활동 지원 등에 관한 학술연구용역 과제의 선정·심의 및 시행중인 사업의 분석·평가 (개정 2010.01.07)

..... 중략

제10조(의견청취 등) ① 위원회는 안건의 발굴 및 심사를 위하여 필요한 경우에는 관계 공무원, 전문가 또는 기타 이해관계인을 위원회에 출석하게 하여 의견을 청취하거나 자료제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다. 위원회로부터 출석요구 또는 자료제출 등을 요구받은 관계공무원은 특별한 사정이 없으면 위원회의 요구에 따라야 한다. (개정 2010.01.07)

② 위원회는 필요한 경우 토론회 또는 공청회를 개최하거나 전문기관 또는 단체, 전문가 등에게 조사 또는 연구 등을 하게 할 수 있다. (개정 2010.01.07)

③ 위원회는 공약이행을 위한 공약이행평가위원회 구성과 활동지원, 정기적 공약이행 평가 등의 사업을 전문기관에 위탁하고, 사업결과를 의정활동에 반영한다.

제11조(위원회 활동지원) 위원회 및 소위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무처에 위원회활동지원부서를 둔다.(개정 2010.01.07)

제12조(수당 등) 위원회의 회의에 출석한 위원과 제10조에 따라 참석한 관계자에 대하여는 예산의 범위 내에서 수당·여비 등의 실비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 직무와 직접 관련하여 참석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제13조(운영세칙) 이 조례에 규정된 사항 이외에 위원회의 운영에 관한 사항은 의장이 따로 정한다.

(2) 「서울특별시의회 의원 윤리강령 및 윤리실천규범 개정」

제1조 (목적) 이 조례는 「지방자치법」 제38조에 따라 서울특별시의회 의원(이하 “의원”이라 한다)이 준수하여야 할 윤리강령 및 윤리실천규범을 규정함을 목적으로 한다. (개정 2007.12.26, 2010.01.07)

제2조 (윤리강령의 준수) 의원은 주민의 대표로서 양심에 따라 그 직무를 성실히 수행하여 주민으로부터 신뢰를 받을 수 있도록 준수하여야 할 윤리강령을 다음과 같이 정한다.

1. 시민의 대표자로서 인격과 식견을 함양하고 예절을 지킴으로써 지방의원의 품위를 유지하며, 주민의 의사를 충실히 대변한다.
2. 시민을 위한 봉사자로서 주민의 복리 증진을 위하여 공익우선의 정신으로 성실하게 직무를 수행한다.
3. 공직자로서 직무와 관련하여 부정한 이득을 도모하거나, 부당한 영향력을 행사하지 아니하며, 청렴하고 검소한 생활을 솔선수범한다.
4. 의회의 구성원으로서 상호간에 기회균등을 보장하고 충분한 토론으로 문제를 해결하며, 적법절차를 준수한다.
5. 시민의 대변자로서 (시민과 약속한 공약이행을 포함하여) 모든 공·사행위에 관하여 주민에게 책임을 다 한다.

공약 이행을 위해 추진해야 할 사업은 다음과 같다.

사업명	구체적 사업추진 내용
의원 공약이행 실천계획서 작성	<ul style="list-style-type: none"> •당선 직후부터 1차 의원 공약 자체검증활동 지원 •서울시장 공약이행실천계획서 작성과정에 의원공약사항 포함 협의와 조정 •서울시 계획서 포함 공약사항 및 미 포함 공약사항에 대한 향후 실천계획 수립과 발표
상임위원회별,지역-권역별, 의원별 공약이행실천계획서 작성	<ul style="list-style-type: none"> •서울시 계획서에 포함되지 않은 공약사항에 대한 상임위원회별, 지역-권역별, 의원별 공약이행실천계획서 작성, 발표 •의원별 수정과 폐기 공약에 대한 안내
정기적 공약이행 평가사업	<ul style="list-style-type: none"> •년 1회 이상 공약이행사업 수행 •주민 참여형 평가를 위한 주민평가위원회 구성 및 활동
공약 이행 평가결과에 대한 홍보	<ul style="list-style-type: none"> •평가결과에 대한 시민 홍보를 통한 의원 및 서울시의회 위상 제고
공약이행 촉진을 위한 의원 및 주민 교육사업	<ul style="list-style-type: none"> •시민, 공무원, 의원 연수, 교육 프로그램 기획 및 실행 •청소년 및 초등학교생 의회 초청 매니페스토 교육 진행

〈표 5-4〉 공약 이행을 위해 추진해야 할 사업

2. 대안 선택과 공약 이행을 위한 입법 방안 개발

가. 3개 방안별 장·단점 비교 검토

지금부터는 위에서 제시한 서울시의원 공약이행을 위한 3개 방안별 장단점을 비교, 검토한 후 실현가능성, 효과성, 시민과의 소통을 고려한 최적의 방안을 선택한다. 3개 방안별 장·단점은 다음과 같다.

구분	장점	단점
서울시장-서울시의회 공동 조례 및 협약 추진안 (제1안)	1.가장 강력하게 공약이행 체계를 구축할 수 있음 2.대한민국 정치문화를 획기적으로 개선하여 서울시의회의 위상을 제고할 수 있음 3.시민 관심을 높여 활발한 참여를 견인할 수 있음	1.서울시 및 25개 구청 동의를 구하기가 어려울 것임 2.집행력을 갖고 있는 시와 자치구 중심으로 진행될 가능성이 높아 시의회의 자주적 활동 약화 우려 3.시의원 개개인의 관심과 노력이 약화되어 의정활동에 부정적 영향을 미칠 수 있음
시의회 조례 제정과 서울시와의 협력 체계 구축 방안(제2안)	1.실현가능성과 효과성을 모두 얻을 수 있음 2.우리나라 최초의 지방의회 조례 제정과 함께 집행부와의 협력체계 구축을 통한 선진 모델 정립 가능 3.다양한 시민참여 방식을 개발, 적용할 수 있음	1.시와의 협력 체계 구축과정에서 장애 발생 우려 2.선행 사례가 전무한 현실에서 조례 제정의 문제 (시민 동의 확보와 함께 시의원 동의 과정) 3.중앙정부(정당) 및 자치구와의 협력 체계 구축 어려움이 증가될 가능성 높음
사업지원을 통한 공약 이행 제고 방안 (제3안)	1.현행 의정활동 체계에서 추진할 수 있어 실현성이 매우 높음 2.상임위원회와 의원 개개인의 관심과 적극적 활동력을 강화해 나갈 수 있음 3.다양한 공약이행 실천 사례를 만들어 단계적으로 제도화 기반을 발전시켜 나갈 수 있음	1.공약이행을 위한 제도적 진화를 실천하기 위해서는 오랜 시간 소요 2.시민의 관심을 모을 수 없어 관련 활동도 지지부진하게 진행될 가능성이 높음 3.시의원 개개인의 관심과 노력이 약화되어 의정활동에 부정적 영향을 미칠 수 있음

<표 5-5> 서울시의원 공약 이행력 제고를 위한 방안별 장단점 비교

연구팀은 실현가능성, 효과성, 시민과의 소통이라는 비교와 준거 틀을 가지고 분석하였다. 그 결과 최적의 방안은 두 번째 방안인 [시의회 조례 제정 및 서울시와의 협력 체계 구축 방안](제2안)으로 잠정 결론을 내렸다.

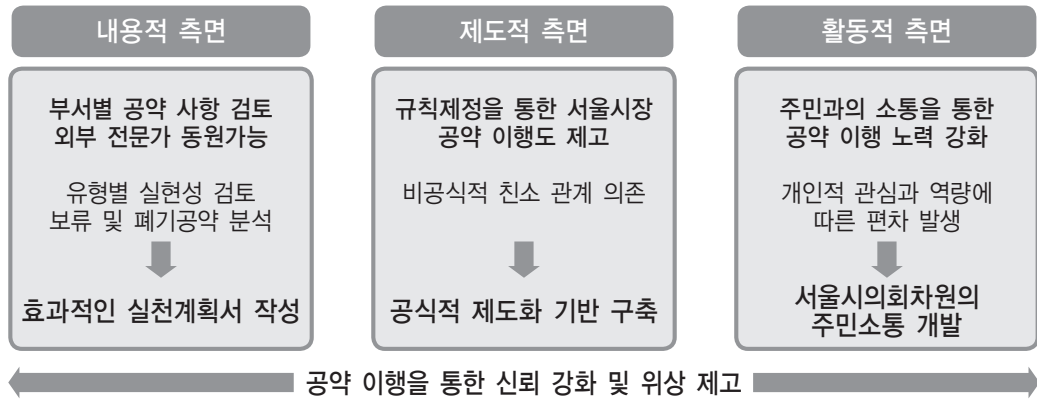
구분	실현가능성	효과성	시민관심	선택순위
서울시장-서울시의회 공동 조례 및 협약 추진안(제1안)	매우낮음	매우높음	매우 높음	제3순위 선택
의회 조례 제정 및 서울시와의 협력 체계 구축 방안(제2안)	보통	높음	매우 높음	제1순위 선택
사업지원을 통한 공약 이행 제고 방안(제3안)	매우높음	매우낮음	낮음	제2순위 선택

〈표 5-6〉 서울시의원 공약 이행력 제고를 위한 방안 선택을 위한 검토 사항

제2방안은 서울시의회 조례를 통해 서울시장 공약이행 사업을 매개로 서울시와 협력을 통해 의원 공약 이행도를 높여 나갈 수 있다. 그러므로 실현가능성과 효과성을 확보하면서도 조례 제정과 공약이행평가위원회, 시민배심원 등 여타 공약 이행을 위한 활동을 통해 시민과의 소통을 활성화하며 시민과의 신뢰를 제고할 수 있다. 공약의 〈내용적 측면〉에서 보면 서울시장은 정책 기획력과 사업 집행력을 갖춘 서울시 행정 조직과 외부 전문가를 동원하여 공약 이행을 원활하게 실천할 수 있다. 반면에 개별적 차원에서 최소한의 공약 이행을 수행하는 시의원에게 이 방안은 공약 이행실천계획서 작성을 지원하는데 도움이 될 수 있다.

공약 이행을 위한 활동 과정을 〈제도적 측면〉에서 살펴보면 서울시장은 [서울특별시 시장공약 관리 규칙]이라는 내부 규칙에 따라 공약 이행도를 높일 수 있다. 반면, 의원은 공약 이행을 위해서는 아무런 제도적 기반이 없다. 따라서 비공식적 통로나 시장이나 부서 담당자와의 친소 관계에 의존하던 관행으로부터 자유로울 수 없었다. 이 방안은 시의원에게 공약 이행을 위한 공식적이며 제도화된 기반을 제공해 준다.

마지막으로 〈활동적 측면〉에서 보면 서울시장은 주민과의 소통을 통한 공약 이행을 위한 여러 활동을 추진해 나갈 수 있다. 반면, 의원은 개인적 관심이나 역량에 따라 공약 이행을 위한 활동에 많은 편차를 가지고 있다. 공약 이행을 위한 제도화 방안은 서울시의회 차원에서 마련된 안정된 기반위에서 주민과 활발하게 소통하며 의정활동을 펼쳐 나갈 수 있는 계기를 제공해 줄 수 있다. 공약 내용에 대한 접근, 공약 이행을 위한 제도화 측면, 주민과의 소통을 활성화하는 활동적 측면을 서울시장의 활동과 비교하여 검토하고, 조례 제정을 통한 제도화 방안의 효과를 정리해 보면 아래 그림과 같이 나타낼 수 있다.



〈그림 5-3〉 서울시의원 공약 이행력 강화를 위한 방안 모색

나. 입법 추진 계획 제안

서울시의원 공약 이행을 위한 입법 추진을 위한 첫 번째 단계는 공약 이행을 위해 헌신적으로 노력하는 서울시의원의 의정활동사례를 시민에게 알리며 지지와 협력을 얻어 내는 것이다. 그러나 현재의 제도와 조건 속에서는 제2,3,4장에서 살펴본 바와 같이 바람직한 공약 이행 실천 활동을 추진할 수 없기 때문에 제도화를 통해 기반을 마련하고 서울시와의 협력 체계를 구축하는 일이 시급하다. 따라서 입법 추진의 필요성에 대한 시민의 동의를 얻고, 이 힘을 바탕으로 입법을 추진해 나가야 한다. 이를 위해 시민과 소통하면서 시민의견을 수렴하기 위한 시민토론회를 개최해야 한다. 다만 일정하게 정제된 조례 내용을 마련한 후 토론회를 공청회 방식으로 진행하게 되면 효과적으로 짧은 시간과 경제적 비용으로 많은 시민의견을 모아 낼 수 있다.

공청회를 개최하기 위한 조례안을 마련하기 위해서는 먼저 본 연구에서 제안되는 초안에 대해 서울시 관련 부서와 협의하고, 의원들의 의견을 수렴해 나가야 한다. 시 기획담당관실 시장공약 담당 팀인 시정계획 팀을 비롯하여 시장 공약을 수행하는 각 실국의 주무부서 담당자와의 면담을 통한 의견 수렴, 의원 공약 이행을 위한 서울시와의 협력 시기와 방안에 대한 구체적 검토를 진행해야 한다.

최적의 방안으로 검토한 제2방안의 핵심은 시의회 조례 제정과 추진과정에서 서울시와의 협력 활동이기 때문에 입법을 추진해 나가기 전에 서울시와의 협의와, 제시된 안에 대한 검토는 매우 중요하다. 서울시의회 조례에 서울시와의 협력 사업에 대해 어떻게 규정할 수 있는지? 서울시장 공약이행 실천계획서에 의원 공약사업을 얼마만큼 담을 수 있을지? 실천계획서에 의원 공약사업 목록을 게재하여 임기 내내 참고할 수 있도록 할 것인지? 공약이행 사업을 위한 필요한 인력과 예산 규모는 얼마가 적절한지? 등등에 대해 협의하고, 합의할 수 있어야 한다.

기본 조례 안에 대한 정당별, 상임위원회별로 의견을 수렴할 수 있는 간담회 등을 개최하여 반영하여 다수 의원이 동의할 수 있는 조례 안을 발의, 절대다수의 찬성으로 조례 안이 의결될 수

있도록 한다. 공약 이행을 위한 실천 조례는 모든 의원이 의정활동에 강력한 영향력을 미치게 되므로 사전에 폭넓은 토론과 치밀한 의견 수렴 활동이 수행되어야 한다. 또한, 조례 제정과 함께 조례가 규정하는 공약 이행을 위한 서울시와 협의를 진행해야 한다. 의회 차원에서 자체적인 의원 공약 이행실천계획서를 작성하고 발표하기 위해서는 관련한 별도 예산이나 추진 방안을 마련해야 한다.

민선 6기 1년 차인 2014년에는 공약 이행을 위한 실천계획서 작성 및 발표, 시민 홍보사업이 주요한 활동이라면, 2년 차인 2015년부터는 매년 공약 이행결과를 점검, 평가하여 그 결과를 시민에게 알려주어야 한다. 이를 위해 의원 공약 이행 평가 결과를 시민에게 알리고 필요한 사항을 다음 연도 서울시와 서울시의회 활동에 반영하기 위한 예산을 수립하고 확보해야 한다.

단계별, 일정별 활동계획을 정리해 보면 다음과 같다.

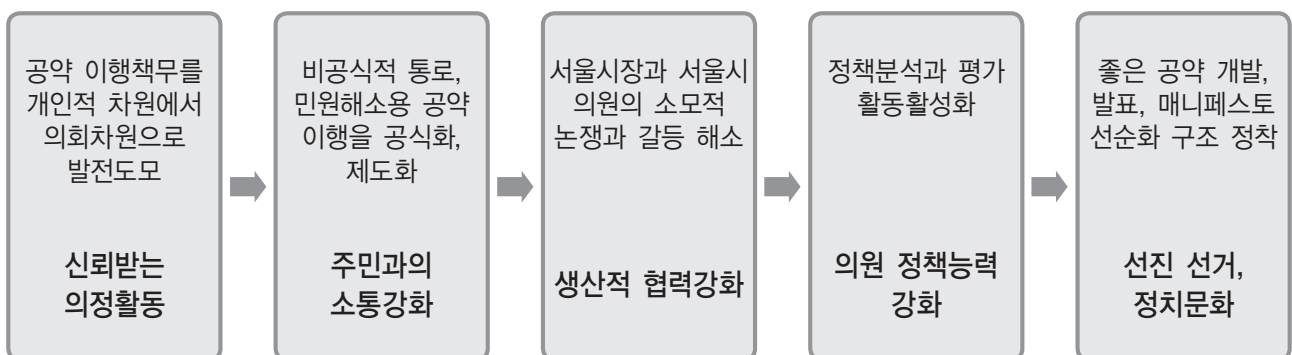
추진단계	추진시기	주요 추진사업
입법 준비단계	2013.09	의원 및 서울시와의 구체적 내용 협의와 조정, 보완, 시민공청회 개최
입법 추진단계	2013.10(?)	조례 안 발의 및 심의
	2013.10(?)	서울시와의 조례안 합의-시와의 협력 체계 구축을 위해 중요.
입법단계	2013.11(?)	조례 안 의회 승인
	2013.12	의회와 서울시 조례 이행을 위한 2014년 사업 준비
공약 작성단계	2014.02	자체 공약 이행결과 점검과 평가, 평가결과 주민 공개
	2014.04	민선6기 선거대비 공약 작성 및 내부 정리
공약 선택단계	2014.05	공약과 의정활동계획서 발표, 선거 캠페인 진행
	2014.06.04	민선6기 통합지방선거일
공약 정비단계	2014.07.01	당선자 공약 사항 재검토 및 지속추진 공약사항 정리 정당별, 지역별 공동 작업 진행-시장과 구청장 당선자 공약 비교, 검토, '공약이행TFT' 구성 및 활동
계획서 작성단계	2014.09	서울시장 공약 이행실천계획서 작성 때 의원공약 사항 포함
		시와 협의되지 못하거나 대립되는 공약 사항은 시민배심원 등을 통한 시민의견 수렴 후 결과 반영
		상임위원회별, 지역-권역별-정당별-의원별 실천계획서 작성
	2014.10	의원 공약사항이 포함된 서울시장 공약실행계획서 발표
상임위원회별, 지역-권역별-정당별-의원별 실천계획서 발표, 공약 이행지원단 구성, 연찬회 등 활동 시작		

추진단계	추진시기	주요 추진사업
공약 이행단계	2014.12	공약 이행을 위한 활동내용을 포함하는 의정활동 주민 보고
공약 이행 점검과 평가단계	2015.07	공약 이행결과 1차년도 평가 및 환류
	2015.09	부진한 의원 공약 이행 사업에 대해 서울시와의 협의 진행, 사업 보완추진
	2015.11	공약 이행을 위한 사업예산 반영하여 예산안 심의, 의결
	2016.07	정기적 공약 이행결과 평가 및 결과 반영

〈표 5-7〉 단계별, 일정별 활동계획

다. 기대효과

서울시의회와 의원들은 공약 이행을 위한 제2안을 추진함으로써 1) 개인 차원으로 진행된 공약 이행사업을 서울시의회 차원으로 끌어 올려 약속을 잘 지키는 신뢰받는 의정활동을 보여주고, 2) 비공식적 통로를 통한 예산 반영이나 지역 민원 해결 차원으로 진행된 공약 사업을 공식화, 제도화하여 공약 이행사업의 예측성을 높여 의원들이 지역 주민과의 소통을 강화해 나갈 수 있도록 한다. 3) 서울시장과 서울시의원은 공약 이행을 위한 소모적인 논쟁과 갈등으로 인해 발생할 수 있는 막대한 사회적 손실을 예방하고 생산적인 협력 활동을 추진해 나갈 수 있고, 4) 의원들의 정책 평가와 제발 능력을 향상시키고, 5) 매니페스토운동의 선순환 구조를 정착시켜서 좋은 정책 공약을 발표할 수 있도록 하여 선진적 선거문화와 정치개혁을 추동해 나갈 수 있을 것이다.



〈그림 5-4〉 의원공약 이행을 위한 제도화 효과

서울시의원
공약실천 조례와
제도 정비방안
연구

Ⅵ. 결론

VI. 결론

한국의 지방자치가 직면한 문제에 대해 “반응 없는 정치, 책임지지 않는 정치, 정치적 의사결 집 매커니즘의 부재, 시민의견 수렴의 난항, 리더십의 부재”라는 평가는 이미 오래된 현안이라 할 수 있다. 특히, 이전에는 문제되지 않았던 많은 사안이 시민들에 의해 의제화되고 있는데, 지난 시기 한국 지방자치는 이러한 흐름을 ‘생활정치(life politics)’의 활성화로 발전시켜나가지 못하고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해 등장한 매니페스토 운동은 지방선거문화와 지방정치문화를 바꾸자는 데에 궁극적인 목적이 있다. 정당과 후보로 하여금 구체적인 정책목표와 방안 즉, 매니페스토를 명시하도록 유도함으로써 정책정당화를 도모했다. 정책공약 평가는 유권자들로 하여금 정책에 기반한 선택을 하도록 도와주었다. 이러한 정책선거의 실현은 이익집약기능을 제고하는 데에도 기여했다. 특수이익집단이 아닌, 보다 많은 시민의 이익을 도모하는 정책생산을 자연스럽게 유도할 수 있기 때문이다. 매니페스토와 정책선거는 매니페스토 시행으로 유권자가 정당과 후보의 정책을 토대로 지지하고 그것의 성과를 통해서 다시 투표할 수 있도록 하여 선순환의 정책선거를 가능하게 한다. 유권자가 정당과 후보자에 대한 종합적 평가를 근거로 투표하도록 함으로써 정책 중심의 시민선택형 정치로 발전할 수 있도록 하기 때문이다.

그러나 이러한 긍정적인 현상이 지속되기 위해서는 법적 제도적 장치가 마련되지 않으면 안된다. 본 연구는 지방차원의 ‘성숙한 민주주의’의 실현, ‘신뢰 공동체’의 회복, 그리고 축제 같은 선거문화의 정착을 위해 서울시의회 매니페스토 제도화 방안을 연구하였다. 제도화는 매니페스토가 운동의 한계를 넘어 일상으로 구체화되는 과정이다.

본 연구팀은 좋은 제도가 매니페스토 정착과 발전에 중요한 전제 조건이라고 보고 공약실천 조례와 제도를 정비하기 위한 방안을 제안하였다. 단순한 문헌 연구에 그치지 않고 현장의 다양한 경험과 사례를 바탕으로 시민참여와 효과성을 검토하였다. 본 연구의 일관된 연구의 지향과 관점은 ‘공정성에 기반한 참여형 거버넌스 구축’, ‘우리 사회의 다양한 사례 발굴과 한국적 지방의회 매니페스토 모형개발’, ‘시민사회로부터의 공감’, ‘서울시의원의 책임성 제고와 조건과 상황에 맞는 제도 모색’으로 정리될 수 있다.

이런 연구관점으로부터 시작한 본 연구는 첫째, 타 지자체와 지자체장의 공약사항 관리와 실천(이행과 평가체계), 그리고 관련된 조례·법규, 규칙 등을 조사하는 한편, 비교 분석을 시도하였다. 둘째, 공약실천을 통한 시민과의 소통활성화와 신뢰구축 방안을 도출하기 위하여 공약평가를 위한 광역의원, 공약평가위원회, 주민배심원 활동의 성과와 문제점, 발전방안에 대해 집중적으로 조사하였다. 셋째, 서울시장 공약과 시의원 공약 비교를 통한 공약 연관성 분석과 이행가능성, 갈등 해소 방안 등에 대해 조사·분석을 시도하였다. 여기서는 공약이행과 실천을 위한 의원들의 노력, 권한과 책임의 문제, 상위계획과의 관련성(미수립, 유사계획, 상충수립)문제, 재원확보 문제, 실현가능성 문제에 대해서도 검토하였다. 이러한 결과를 바탕으로 본 연구는 서울시의회에 적합한 제도화 방안을 도출하고자 하였다.

본 연구가 시도한 연구의 흐름과 내용은 다음과 같다. 1장에서는 연구의 목적과 방법, 역사적·

이론적 고찰을 시도하였다. 역사적·이론적 검토에서는 한국에 매니페스토가 등장하게 된 배경과 그 의미를 파악하는 것에 머물지 않았다. 지방자치발전을 매니페스토 운동의 방향과 활동 내용에 대한 논의를 거버넌스를 비롯 '지속 가능한 민주주의'를 정착시켜나가는 과정에서 사회 구성원이 갖는 '신뢰'의 중요성에 주목하였다.

2장에서는 구체적인 서울시의원 공약이행을 위한 공약실천 조례와 제도를 정비하기 위해 광역의원의 공약내용 유형화와 이행결과를 분석하였다.

그리고 광역과 기초지자체 공약이행을 위한 자치법규와 규칙을 분석(제3장)하였다. 공약이행을 위한 지자체장과 광역의원의 공약이행 활동사례 검토와 시사점 도출(제4장) 등의 연구 결과를 적용하여 서울시의회 입법 방안을 개발(제5장)할 수 있도록 이를 제시하였다.

종합하면 본 연구에서 제시한 공약 유형화 작업은 공약내용을 5개 범주로 분류하여 향후 공약이행 계획을 수립해 나감에 기초적인 자료를 제공한다. 민선5기 서울시의원 제1순위 공약을 유형화해 보면 서울시장과 협력을 통해 실천해야 할 공약이 가장 많으며(56%), 시의원의 지위와 역할을 고려해보았 때 구청장이나 중앙정부와 연관된 공약 또한 서울시와의 협력을 통해 실현해 나가야 하기 때문에 서울시와의 협력 체계구축은 매우 중요하다. 공약 유형화 작업은 임기동안 의원의 공약이행을 점검하고 효과적으로 추진해 나감에 있어 유용하게 활용될 것이다.

광역의원의 공약 중에서 보류되거나 폐기되는 공약을 원인별로 분류해 보면 광역지자체와 국가, 혹은 기초지자체 등에서 이미 수립된 계획이나 추진되고 있는 정책에 대한 무지나 무시로 인해 초래된 것이 48.6%에 이르고 있다. 공약 개발과정이나 당선 후 공약사항을 정리하여 실천 계획을 수립하는 과정에서 이 부분에 대한 꼼꼼한 검토와 확인이 필요함을 알 수 있다. 또한 정확한 현황 분석과 전망이 부실하여 보류·폐기된 공약도 34.3%에 달하고 있어 이 부분에 대한 결과도 공약 개발과 실천계획 수립과정에서 반드시 참고해야 할 것이다.

본 연구는 자치법규와 규칙 분석 작업을 진행했다. 이를 통해 얻은 결론은 공약이행에 대한 지역 주민들의 관심이 높아짐에 따라 관련 조례와 규칙을 제정하는 지자체가 지속적으로 확대되고 있다는 것이다. 광주광역시 북구의 사례에서 볼 수 있듯이 지방의원의 공약이행도 향후 확산될 것으로 예상된다. 관련 내용도 초기 단계에서는 공약이행의 의지를 선언적으로 공표하는 수준에서 점차 구체적인 기구설치와 활동내용을 규정하는 지자체가 늘어나고 있다. 본 연구는 타 지역의 경험 사례분석을 통해 공약이행과 평가를 일상화·제도화하기 위해서는 조례가 제정되어야 함을 확인하였다. 따라서 서울시의회에서 공약이행을 위한 조례 제정을 통해 이러한 흐름을 선도해 나갈 수 있을 것이다. 특히 공약평가위원회 설치와 시민배심원제를 활용한 공약이행 활동은 주민과의 소통을 활성화시켜 나가며 신뢰를 강화해 나갈 수 있다.

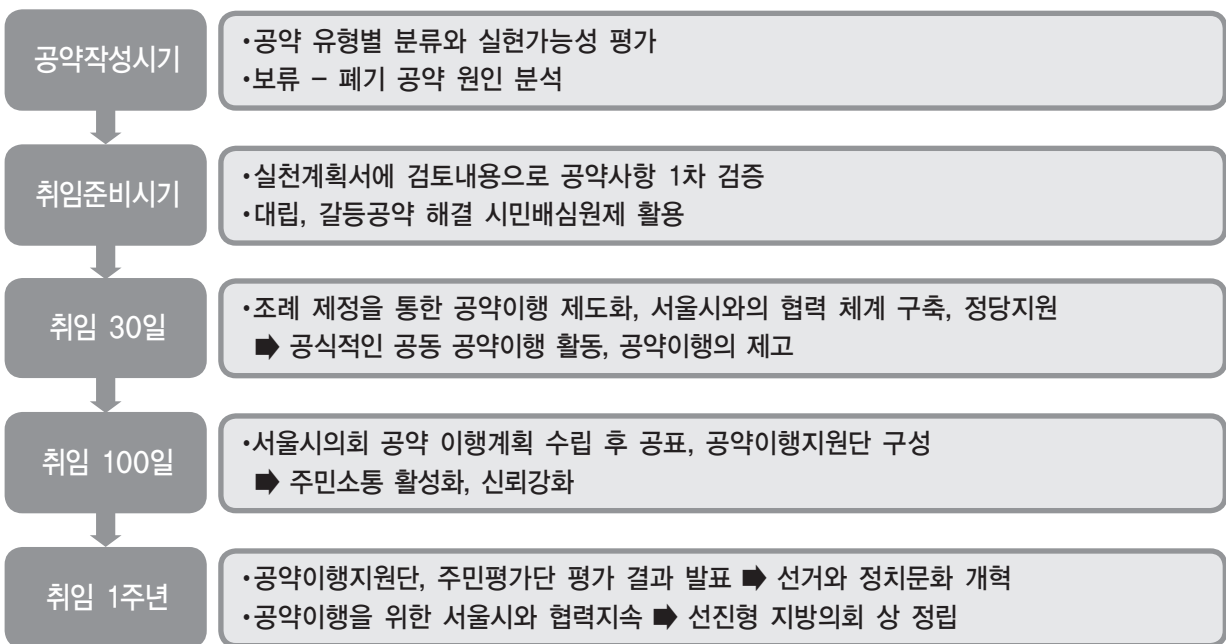
지역 주민을 기반으로 개개인이 독립된 행위주체로 활동하는 지방의원의 공약이행 실천 활동을 효과적으로 지원하고 진행시켜 나가기 위해서는 공약 내용을 유형화하여 공동으로 관리해 나가는 방식과 함께 상임위원회별, 지역-권역별, 정당별 공동 활동이 활성화될 수 있도록 관련 제도를 정비하고 사업을 추진해 나가야 한다. 공약이행평가위원회 등 주민참여와 협력사업의 추진을 단일한 틀이 아닌 중복되는 영역이 있더라도 중층적으로 구성해야 한다.

지자체장과 광역 지방의원 공약이행을 위한 활동사례 분석은 주민참여를 통한 다양한 공약이행 사례를 보여주며, 서울시의회 실정에 맞게 적용할 수 있는 여러 시사점을 제공해주고 있다. 공약이행 을 위한 담당부서의 지정, 공약이행 평가단 활동, 시민배심원제, 위원회 활동, 공약이행 평가와 결과 제공, 주민과의 소통 활성화를 위해 추진한 사업 사례 등은 조례를 통해 제도화할 수 있는 부분(공 약이행을 위한 담당부서 지정과 평가단 활동, 시민배심원제 등)과 사업을 통해 진행시켜 나갈 수 있 는 부분(시민참여 공약이행 평가 활동, 소통 활성화를 위한 사업 등)으로 나누어 적용할 수 있다.

의정활동계획서와 약속대상 공모전을 통해 확인한 광역의원 사례는 주민참여를 위한 시기와 방 식, 참여과정에서 정보제공과 참여 일관성, 참여협력의 측면을 적절하게 고려하며 사업을 추진해나가 야 함을 알려주고 있다.

결론적으로 서울시의원 공약이행을 위한 조례는 시의회 차원에서 제정하되, 안정적이고 체계적인 공약이행을 위해서는 서울시와의 협력 체계를 구축해 나가야 하며, 갈등 및 대립으로 인한 낭비를 예방하기 위해 시민의견을 적절하게 수렴하고, 숙의과정을 통해 나온 시민 판단을 적극 수용할 수 있어야 한다.

연구내용을 종합하여 조례와 제도 정비방안에 적용한 결과는 다음 그림과 같이 정리할 수 있다.



〈그림 6-1〉 시기별 연구결과 적용과 기대효과

마지막으로 서울시의원의 실질적인 공약이행력 제고를 위해서는 이 연구의 결과를 바탕으로 다 음과 같은 과제들에 대한 지속적인 연구가 필요하다. 첫째, 선거에서 당선된 서울시의원들의 공약 사항에 대한 이행계획서 작성을 위한 구체적인 연구가 이어져야 한다. 연구 결과를 바탕으로 시의 원에 당선된 당선자의 공약사항의 실현가능성을 판단하고, 공약이행을 위한 실행 가능한 실천계획

서를 수립하기 위한 지침을 제공해 주어야 한다. 둘째, 공약이행 과정에서 필요한 서울시와의 구체적인 협력 체계와 방식에 대한 연구가 필요하다. 셋째, 서울시의원들이 시민과 소통하며 공약을 이행해 나가는 과정, 그리고 그 결과를 평가하고 환류하는 구체적 방안에 대한 연구가 필요하다. 이 연구의 목적이 서울시의회 차원의 제도화 방안을 연구하여 조례 제정의 필요성과 대강의 내용을 제시함에 있으므로 구체적이고 실천적인 후속 연구가 이어져야 한다.

(참고 문헌)

■ 단행본

- 김석준 외, 「뉴거버넌스연구」 대영문화사, 2001
 박상필, 「NGO와 정부 그리고 정책」, 아르케, 2002
 박상필, 「NGO」, 아르케, 2005
 유문종·이창언·김성균, 「시민과의 약속 매니페스토」, 이학사, 2011
 이창언 외 「사회문제를 보는 새로운 눈」, 선인, 2013
 김명식, 2002, 『환경, 생명, 심의민주주의』, 범양사.
 임혁백, 2000, 『세계화 시대의 민주주의: 현상, 이론, 성찰』, 나남.
 조석주·강인성, 「지자체의 주민참여수준 진단과 발전방안」, 2006
 윤영민, 「사이버 공간의 정치」, 한양대 출판부, 2000
 김영래·이현출 편, 「매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험」, 논형, 2006

■ 연구논문

- 2010 시민 매니페스토 만들기 추진본부, 『출범식 자료집』, 2009
 강인성, 「공동정책참여 활성화를 위한 주민참여역량·과정·성과평가에 관한 연구」, 『한국정책학보』 제 16권 4호, 2007
 강인원, 「전통적 상거래에서의 신뢰가 인터넷상거래의 소비행동과정에 미치는 영향에 관한 연구」, 한국항공대학교 석사 학위논문, 2001
 강창현, 「지역복지공급 거버넌스 연구: 네트워크 접근」, 『한국행정학회보』 제36권 제2호, 2002
 고영삼, 「지방정부의 온라인 주민참여의 장애요인 및 활성화 방안연구- 울산사이버지방자치시스템 운영사례를 중심으로」, 『지방행정연구』, 2005
 권영심, 「헌법」 학원론(보정판), 박영사, 2001
 기타가와 마사야수, 「일본의 선거와 매니페스토의 영향-부탁에서 약속으로」, 중앙선거관리위원회·내나라연구소·한국매니페스토실천본부, 『매니페스토와 정책선거 발전방안 국제학술회의 자료집』, 2006
 기타가와 마사야수, 「일본의 통일지방선거와 매니페스토의 영향-부탁에서 약속으로」, 『매니페스토와 정책선거 발전방안』 국제학술회의, 2007
 김소연, 「공공정책갈등과 민주주의: 울산광역시 북구 음식물 자원화시설 '시민배심원제' 사례를 중심으로」, 경희대학교 NGO대학원 석사 학위논문, 2006
 김영래, 「매니페스토 운동과 새로운 선거문화 창출」, 『지방자치』 통권 211호, 2006
 김영래, 「한국의 매니페스토 운동과 지방선거에 대한 영향 평가 연구」, 『한국동북아논총』 45집, 2007

- 마츠자와 시게후미, 「일본의 지방선거와 정책선거: 매니페스토에 의한 정치개혁에의 도전」, 김영래 이현출 편, 『매니페스토와 지방선거: 일본의 경험과 한국의 실험』 논형, 2006
- 마츠자와 시게후미, 「일본의 매니페스토 개혁: 가나가와현의 실천」, 『매니페스토와 정책선거 발전방안』 국제학술회의, 2007
- 마츠자와 시게후미, 「일본의 매니페스토개혁—가나가와현의 실천」, 중앙선거관리위원회·내나라연구원·한국매니페스토실천본부, 『매니페스토와 정책선거 발전방안 국제학술회의 자료집』, 2007
- 박재욱, 「매니페스토 지방선거와 거버넌스: 지속가능한 창조도시 발전을 위한 정책목표와 전략적 수단」, 『국제정치연구』 13집 1호, 2010
- 서미라, 『정치적 기회구조의 변화와 ‘진보적’ 여성운동의 제도』, 성공회대학교 엔지오 대학원, 2002
- 오현순, 「매니페스토 운동의 평가와 발전 방향—심의민주주의론의 관점에서」, 경희대 NGO대학원, 2008
- 유문종, 「한국 매니페스토운동의 확산과 대선에서의 적용 로드맵 및 세부용」, 중앙선거관리위원회·한국매니페스토실천본부, 『매니페스토 국민 대토론회 자료집』, 2006a
- 유문종, 「한국형 매니페스토운동의 성과와 과제」, 『한국매니페스토실천본부 2008년도 매니페스토 연수 자료집』, 2008a
- 유문종, 「매니페스토운동의 생활화를 통한 영향력 증대방안」, 서강대 현대정치연구소, 2008b
- 유문종, 「2010년 6월 2일은 처음 맞이하는 매니페스토 선거의 날이다」, 『지방행정』 (2010년 1월 호), 2010a
- 유문종, 「민선 5기 2010 시민매니페스토 방향과 실현 방안 제안」, 중앙선거관리위원회, 『매니페스토정책선거 정착 방안 모색을 위한 국민 대토론회』, 2010b
- 유문종, 「민선 5기 지방자치매니페스토운동 방향과 과제」, 한국지방자치매니페스토연구소, 『한국지방자치매니페스토연구소 창립기념세미나』, 2010c
- 유문종, 「정책선거 정착을 위한 제언-5·31매니페스토 활동평가를 중심으로」, 예산군 선거관리위원회, 『예산군 매니페스토 정착을 위한 주민토론회』, 2006b
- 유문종, 「정치 개혁의 희망, 매니페스토」, 국회 매니페스토연구회, 『매니페스토연구회 창립토론회』, 2006c
- 유문종, 「지역아젠다 합의와 지방의제21의 역할-민선 6기 지속가능한 발전 지역매니페스토를 만들자」, 지속가능발전전국협의회, 『지속가능발전 정책포럼』, 2011a
- 유문종, 「민선 4기 및 5기 매니페스토 실천 제도화 현황 검토와 발전방안 모색」, 경기도의회 매니페스토연구회, 『경기도의회 매니페스토 활성화를 위한 토론회 자료집』, 2011b
- 유재원, 「지방자치의 정착을 위한 주민참여의 활성화 방안」, 한국행정연구원, 1995
- 이기우, 「지방자치의 회고와 전망 ; 지방자치법 60년 회고와 과제」, 한국지방행정연구원, 『지방행정연구』 23권 3호, 2009
- 이명신, 「기업과 비영리 조직의 파트너십에 있어 신뢰와 성과」, 경희대 NGO 대학원 석사논문, 2003

- 전영평·최준호·이근수, 「한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여 실태를 중심으로」, 『행정논총』 제41권 제2호, 2003
- 정명은, 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부, 『한국행정학보』, 46권 2호, 2012a
- 정명은, 「지방정부 개방성에 관한 개념화 연구」, 『한국지방자치학회보』, 24권 3호, 2012b
- 정명은·장용석, 「주민참여 제도화 논리에 대한 탐색」, 『한국행정학회보』, 제22권 1호, 2013
- 조석주·강인성, 「지자체의 주민참여수준 진단과 발전방안」, 한국지방행정연구원 보고서, 2006.
- 황윤옥, 「공동육아운동 제도화의 경로와 과정, 성격에 대한 연구」, 성공회대학교 시민사회단체학과 석사 학위논문, 2008

■ 기타 국내 문헌(보고서)

- 한국매니페스토실천본부, 『한국매니페스토실천본부 출범식 자료집』, 2006a
- 한국매니페스토실천본부, 『5·31 매니페스토 운동 지역 네트워크 활동평가 워크숍 자료집』, 2006b
- 한국매니페스토실천본부, 『5·31 매니페스토 평가지표 발표 및 평가단 구성방안, 평가사업, 진행일정 발표 기자회견 자료집』, 2006c
- 한국매니페스토실천본부, 『5·31 스마트 매니페스토 정책 선거 추진본부 발족 선언문』, 2006d.
- 한국매니페스토실천본부, 『제1회 매니페스토 아카데미』, 2006e
- 한국매니페스토실천본부, 『제1회 전국 기초 지자체장 매니페스토 우수 사례 경진대회 자료집』, 2007a
- 한국매니페스토실천본부, 『코리아매니페스토매거진』 제1~3호., 2007b
- 한국매니페스토실천본부, 『제2회 전국 기초 지자체장 매니페스토 우수 사례 경진대회 자료집』, 2008a
- 한국매니페스토실천본부, 『매니페스토 우수 사례집 약속과 소통』, 코리아매니페스토, 2008b
- 한국매니페스토실천본부, 『제3회 전국 기초 지자체장 매니페스토 우수 사례 경진대회 자료집』, 2009a,
- 한국매니페스토실천본부, 『약속과 소통』, 코리아매니페스토. 2009b,
- 한국매니페스토실천본부, 『경기도 및 경기도의회 매니페스토 실천방안 모색』, 경기도의회 용역보고서, 2010a
- 한국매니페스토실천본부, 『제4회 전국 기초 지자체장 매니페스토 우수 사례 경진대회 자료집』, 2010b
- 한국매니페스토실천본부, 『2010 지방선거부문 약속대상 _의정계획서(광역 지방의원) 분야 수상자 자료』, 2010c

- 한국매니페스토실천본부, 「민선 5기 1년차 공약 이행 결과 보고서」(www.manifesto.or.kr), 2011
- 한국매니페스토실천본부, 『2011 전국 기초 지자체장 매니페스토 우수 사례 경진대회 자료집』, 2011
- 한국매니페스토실천본부, 『2012 전국 기초 지자체장 매니페스토 우수 사례 경진대회 자료집』, 2012
- 한국매니페스토실천본부, 『2013 전국 기초 지자체장 매니페스토 우수 사례 경진대회 자료집』, 2012

■ 외국 문헌

1. Beveridge, A. A., 1985, Credit and Community Change, Manuscript.
- Ekeh, P. P., 1974, Social Exchange Theory: The Two Traditions, Cambridge, MA: Harvard University Press.
2. Elster, J. 1986, “The Market and Forum: Three Varieties of Political Theory”, In Jon Elster and A. Hylland (eds.), Foundations of Social Choice Theory, Cambridge: Cambridge University Press.
3. Geertz, C., 1963, Pedlers and Princes: Social Change and Economic Modernization in Two Indonesian Towns, Chicago: University of Chicago Press.
4. Lanton, S., 1978, Citizen, Participation in America, MA: Lexington Books.
5. Manor, Jim, 1999, “Civil Society and Governance: A Concept Paper”, Institute of Development Studies, University of Sussex, UK(www.ids.ac.uk/ids.civsoc).
6. Sako, M., 1991, “The Role of Trust in Japanese Buyer-Supplier Relationships”, Ricerche Economiche, 2-3: 449~474.
7. Zimmerman, J. F., 1986, Participatory Democracy, NY: Praeger.
8. Zucker, L., 1986, “Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1940-1920”, in S. Bacherach (ed.), Research in Organizational Behavior, Greenwich: Jai Press.

■ 웹사이트

자치법규정보시스템 <http://www.elis.go.kr/>

서울시의원 공약실천 조례와 제도정비방안 연구

발행일 : 2013년 9월

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 권혁소

발행처 : 서울특별시의회 사무처

주관부서 : 서울특별시의회 입법담당관

담당자 : 입법조사관 김석현

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 세종대로 125(태평로1가 60-1)

전화) 02-3702-1556, FAX) 02-3702-1560

연구기관 : 한국매니페스토실천본부

책임연구 : 연세대학교 연구교수 이창언

연락처 : 서울시 영등포구 여의도동 14-27 대산빌딩 1105호

전화) 02-3290-3914

발간등록번호 : 51-6110100-000008-01

※ 본 학술연구용역보고서의 저작권은 서울특별시의회에 있으며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

※ 입법담당관실에는 중요조례안 관련 공청회 예산과 전문가활용 예산이 편성되어 있으며, 의원입법활동지원 연구용역 예산도 편성되어 있습니다. 서울시의회 의원들의 입법활동을 위해 적극 활용하시기 바랍니다.