

## 서울시의원 매니페스토 실천을 위한 조례와 제도정비 방안\*

이창언

성공회대학교

### 〈논문요약〉

매니페스토와 정책선거는 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 있다.

그러나 이러한 긍정적인 현상이 지속되기 위해서는 법적 제도적 장치가 마련되지 않으면 안 된다. 따라서 본 연구는 좋은 제도가 매니페스토 정착과 발전에 중요한 전제 조건이라고 보고 공약실천 조례와 제도를 정비하기 위한 방안을 제안하였다.

본 연구는 ‘공정성에 기반을 둔 참여형 거버넌스 구축’, ‘서울시 의

\* 이 글은 2013년 서울특별시의회 지원 받아 수행된 연구임을 밝혀둔다.

원의 책임성 제고와 조건과 상황에 맞는 제도 방안'을 강조하였다. 이런 연구관점으로부터 시작한 본 연구는 첫째, 타 지자체와 지자체장의 공약 사항 관리와 실천(이행과 평가체계), 그리고 관련된 조례, 법규, 규칙 등을 조사하였다. 둘째, 공약실천을 통한 시민과의 소통 활성화와 신뢰를 구축하기 위하여 공약이행 실천과 평가를 위한 광역의원 활동사례, 공약 평가위원회와 주민배심원 활동에 대해 집중적으로 조사하였다. 셋째, 서울시장 공약과 시의원 공약 비교를 통한 공약 연관성 분석의 의의, 효과적인 이행계획, 갈등해소 방안을 제시하였다. 여기서는 공약이행과 실천을 위한 의원의 노력, 권한과 책임의 문제, 상위계획과의 관련성(미수립, 유사계획, 상충수립) 문제, 재원확보 문제, 실현가능성 문제에 대해서도 검토하였다. 이러한 결과를 바탕으로 본 연구는 서울시의회에 적합한 제도화(조례) 방안을 도출하고자 하였다. 본 연구는 공약이행을 위한 조례는 서울시의회 차원에서 제정하되, 서울시와 협력체계를 구축해야 함을 강조하였다.

■ **주요어:** 매니페스토, 협치, 시민참여, 제도화, 공약이행평가체계

## 1. 서론

### 1) 문제의 제기

‘성숙한 민주주의 실현’과 ‘신뢰공동체 건설’을 목표로 시작된 ‘한국형 매니페스토운동’은 두 차례의 통합, 지방자치선거와 한 차례씩의 대

통령선거와 국회의원 총선거를 거치면서 우리사회에 확고하게 정착되어 나가고 있다. “선거공약 제시-주권자의 선택(선거)-공약의 실천-실천 결과에 대한 평가 및 환류”라는 매니페스토 사이클을 지방자치 차원에서 경험한 민선5기 매니페스토운동은 이전 시기와는 확연하게 다른 모습으로 전개되고 있다.

지난 6.2 지방선거에서 선거공보물의 1/2 이상을 정책공약을 설명하는 데 할당해야 했기에 당선 이후에는 공약실천을 위한 노력들이 성실하게 진행되고 있음을 확인할 수 있다. 대부분의 자치단체장들이 공약이행을 위한 세부적인 내용들을 인터넷에 공개하고 있다. 민선 4기 1년차 시기인 2007년 공약이행 공개율이 겨우 28%였음에 비해 민선 5기 1년차에는 90%에 이르렀다.<sup>1)</sup> 중앙정치 차원에서는 공직선거법과 공천제도의 개선으로 선거공약서 배부, 공약평가결과의 공표, 임기 동안 공약내용의 공개 등 매니페스토 선거가 뿌리내리고 있다. 지방자치 차원에서는 자치단체 조례와 내규 제정과 운용, 매니페스토 시민(주민)평가단의 구성과 활동, 평가결과에 대한 공개와 주민보고회 개최 등 지역주민의 참여를 활성화하는 방향으로 매니페스토 활동이 활발하게 추진되고 있다(유문종·이창연·김성균 2011, 164). 일례로 광역자치단체인 전라남도도 2012년 12월에 「전라남도지사 공약사항 관리조례」를 제정하여 ‘공약사항 실천계획 수립’, ‘공약이행 평가단’ 활동 등을 추진하고 있다. 최근 서울시의원 31명이 서울특별시의회 공약실천을 위한 조례안을 발의하기도 하였다.

그러나 매니페스토운동이 아무런 문제없이 앞으로도 계속 발전해

---

1) 한국매니페스토실천본부가 2011년 5월 3일 발표한 ‘민선5기 1년차 공약이행 평가 결과 보고서’ 참조([www.manifesto.or.kr](http://www.manifesto.or.kr)).

나갈 것으로 기대할 수는 없다. 개선되지 않는 고질적인 문제가 여전히 버티고 있기 때문이다. 무책임한 공약의 남발로 당선 이후 공약실행과정에서 여러 사회적 갈등과 예산 낭비를 초래하고 있다. 매니페스토 정책 개발을 위한 범사회 차원의 투자도 부족하다. 기초와 달리 광역자치단체, 광역의회의 제도화 기반은 상대적으로 저발전되어 있다. 일례로 선거과정에서 공약을 발표하는 서울시의원은 공약 실천을 위한 제도적 기반, 즉 조례나 매니페스토 주민참여 제도가 미비한 상태에서 책임 있는 공약실천 활동을 추진하기가 쉽지 않다. 이러한 현실적 상황을 극복하기 위해서는 서울시의원의 공약실천을 개별 의원의 의지와 능력에 맡기는 것이 아닌 제도와 시스템을 구축하는 일이 시급하다.

## 2) 연구의 목적

매니페스토와 정책선거는 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 있다. 그러나 이러한 긍정적인 현상이 지속되기 위해서는 법적 제도적 장치가 마련되지 않으면 안 된다. 따라서 본 연구는 좋은 제도가 매니페스토 정착과 발전에 중요한 전제 조건이라고 보고 공약실천 조례와 제도를 정비하기 위한 방안에 대해 제언하고자 한다.

‘공정성에 기반을 둔 참여형 거버넌스 구축’, ‘서울시의원의 책임성 제고와 조건과 상황에 맞는 제도 방안 모색’이라는 연구관점으로부터 시작한 본 연구는 첫째, 광역자치단체와 자치단체장의 공약사항 관리와 실천(이행과 평가체계), 그리고 관련된 조례, 법규, 규칙 조사. 둘째, 공약

실천을 통한 시민과의 소통 활성화와 신뢰를 구축하기 위하여 공약이행 실천과 평가를 위한 광역의원 활동사례, 주민참여제도(공약평가위원회와 주민배심원 활동 등)에 대해 사례조사. 셋째, 광역의원과 서울시시의원 공약 이행율, 공약연관성 분석을 통해 효과적인 공약이행계획, 광역단체장-광역의회 갈등해소 방안을 제시한다. 이러한 결과를 바탕으로 본 연구는 서울시의회에 적합한 제도화(조례) 방안을 도출하고자 한다. 본 연구의 성격을 규정하면 매니페스토실천에 관한 두 가지 차원(제도적 차원과 로컬 차원)에서의 중간 점검이자 조례제정을 통해 매니페스토의 제도화를 모색하려는 탐색적 연구라 할 수 있다.

### 3) 연구의 내용

#### (1) 연구의 방법

본 연구는 광역자치단체 매니페스토 제도화의 추진과정의 성과와 평가를 바탕으로 서울시의회가 추진해 나갈 제도화 방안(조례제정)을 도출하는 데 목적이 있다. 이 연구는 각종 문헌과 자치단체 홈페이지 조사를 통해 광역 자치단체 간 제도화 현황을 비교분석을 하였다. 그러나 광역, 기초자치단체 간 비교는 유사성과 차이점의 규명(comparative analysis) 보다는 공약실천을 위한 제도화 현황과 시사점을 도출하는 데 초점을 맞췄다. 본 연구는 서울시의원 공약이행 실천과 이를 지원하는 제도화 방안의 제언에 앞서 공약내용을 권한과 책임을 중심으로 서울시의원들의 공약을 5개로 유형화하였다.

유형화 작업은 기초, 광역, 중앙정부 간 공약연계성을 규명하는 자료로 활용하는 한편, 기관 간 매니페스토 협력시스템 구축이 갖는 의미

를 강조하는 데 활용하고자 하였다. 이를 자세하게 설명하면 먼저, 민선5기 서울시의원 당선자 96명 중 25개 구청별로 제1선거구에서 당선된 25명의 후보자 321개 공약을 검토하였다. 전체 공약에 대한 유형화도 필요하겠지만, 공약이행을 위한 제도화 및 실천방안 개발에 본 연구를 집중하기 위해 선거 공보물 정책공약 가운데 가장 앞에 표기된 공약, 즉 1순위 공약에 대한 유형화를 시도하였다. 분석 작업에 포함된 시의원의 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.

본 연구는 서울시의원 25인 당선자 1순위 공약과 민선5기 구청장 및 서울시장 당선자의 공약내용과 연계성도 검토하였다. 한편, 기타 광역의원 공약 내용별 이행현황을 분석하기 위하여 2011년, 2012년 「한국매니페스토실천본부 지방의원 약속대상 공모전」에 참여한 80명의 공약 내용별 이행 결과를 분석하였다.

지방의회의 공약실천을 위한 조례, 규칙 등 법률과 시민참여 사례를 분석한 결과 로컬 매니페스토 시스템 구축은 제도화된 참여를 통해서 가능하다는 결론을 얻게 되었다. 이 과정에서 한국의 로컬매니페스토 시스템(PCDA 사이클)은 현재 진입지점에서 완숙단계로 이르는 과도기에 놓여 있음을 확인하였다.

한편, 전문가들의 의견을 청취한 결과, 선거공약의 작성과정에서부터 정책집행과정에 이르기까지 주기적 평가를 위한 상시화가 내포되는 매니페스토 시스템은 여전히 불완전하다는 점도 확인하였다. 대표성을 갖는 다양한 행위자의 직접 참여, 심의를 통한 공론 형성, 의사결정을

위한 제도화가 지방정부와 의회의 단계별 전략 틀 속에서 이루어지지 못하고 있었기 때문이다. 이는 이후 심의 민주주의(deliberative democracy)가 결합된 사이클로 보완되어야 하며 주민참여의 제도화 방안이 모색되어야 한다.

## (2) 선행연구의 검토

최근 매니페스토 운동의 성장에 힘입어 매니페스토에 대한 학문적 연구도 활성화되고 있다. 한국에서의 연구현황은 크게 두 가지 흐름으로 구분할 수 있는데, 하나는 매니페스토 사례연구이고 다른 하나는 매니페스토 쟁점과 이론적 의미에 관한 분석이다. 특히 사례연구의 비중이 두드러지는데, 그것은 2006년 제4회 지방선거에서 매니페스토가 실시되었던 데에서 비롯한다. 대부분의 연구가 하나의 운동으로서 매니페스토를 바라보면서, 지방선거에 미친 영향에 중점을 두고 있다. 한국정치와 매니페스토, 매니페스토 운영의 특성과 의의, 매니페스토 운동에서의 시민단체의 역할, 외국의 매니페스토와 한국에의 도입을 위한 시사점, 매니페스토가 당선자 결정에 미친 영향 등의 연구 성과들을 꼽을 수 있다.

두 번째 연구경향으로서 매니페스토에 관한 쟁점과 이론적 의미는 정치개혁을 목적으로 한 매니페스토 적용이 정책선거에 미친 영향, 매니페스토운동에 대한 평가, 매니페스토 이행과 시민참여적 성과관리, 매니페스토 평가지표 등을 들 수 있다. 그러나 매니페스토의 제도화, 매니페스토의 한계, 매니페스토의 한국적 재구성을 시도한 연구는 절대 부족한 편이다. 한국매니페스토실천본부 차원에서는 후보자 공약에 대한 분석평가, 지방자치단체 매니페스토 공약이행 평가와 제언, 우수사례 발굴, 매니페스토운동에 대한 평가, 공무원·주민 매니페스토 평가단 연수프로그램 개발과 관련한 연구 성과들이 있다. 최근에는 매니페스토 실천지침



서, 로컬 매니페스토의 역사와 이론, 한국적 매니페스토의 성격과 적용을 강조한 연구서 등도 출간되었다. 국내 연구자 다수는 매니페스토를 특징짓는 핵심어로 ‘신뢰’, ‘협력’, ‘거버넌스’, ‘심의민주주의’를 꼽는 데 주저하지 않는다. 따라서 뉴거버넌스에 의거해 보다 성숙한 민주주의와 신뢰공동체 구현을 실현하는 것이 매니페스토 운동의 기본방향으로 설정하고 있다.

기존 논의를 종합하면 매니페스토가 기존의 선거 공약과 다른 점은 수치 목표를 포함하고 있는 구체적인 정책집으로 정의하고 있다(유문종·이창언·김성균 2011, 16; 이창언 외 2013, 363). 나아가 ‘공약생성-선거-단체장 임기 내내 집행’이라는 기존의 선거시스템과 달리, ‘공약생성-검증-선거-이행계획서 수립(공약재검토·선택)-집행’ 단계를 거치는 시스템으로서(유문종·이창언·김성균 2011, 106) 심의민주주의를 안정적으로 구축하려는 ‘탄력적 제도화’로 정의하고 있다(유문종·이창언·김성균 2011, 43). 최근의 논의는 매니페스토를 이념형적으로 로컬거버넌스와 지역 정치를 활성화시키는 혈액과 같은 순환성의 의미를 강조한다. 여기에 더해 매니페스토를 이용한 정치시스템이 제대로 기능을 발휘하기 위해서는 법적·제도적인 환경 조성의 필요성을 강조하고 있다. 매니페스토는 제도로서 존재하는 대의정치를 보완하는 참여형 거버넌스를 지향한다고 할 때, 제도화에 대한 요구가 높을 수밖에 없다는 것이다.

### ① 매니페스토와 신뢰·거버넌스

초기의 매니페스토는 선거문화와 정치문화를 바꾸는 것을 궁극적 목표(김영래 2007)로 설정했지만 완속기로 진입하는 과정에서 목표도 점차 구체화되고 있다. 그것은 사회적 교환관계를 유지하는 데 필수적인 요소로서 교환관계와 관련된 모든 사람에게 공유되는 기대의 총합인 신



뢰를 강화하는 것이다. 이것은 반복적인 상호작용을 통해 형성되는 ‘과정기반(process-based) 신뢰(Zucker 1986)’로서 공통의 목표를 실현하는 중요한 기제로서 작용한다. 매니페스토도 정보 공유, 반복적인 상호작용과 상호 의존성을 높이기 위한 네트워크 수립, 공동 정체성 확보, 책임성과 성찰성과 같은 신뢰의 원천을 강조한다(유문중·이창언·김성균 2011, 55-58).

매니페스토는 신뢰를 바탕으로 정책수립, 집행, 평가와 환류과정에서 ‘지속가능성’이라는 전략적 목적을 세우고 지구-국가-지방 차원의 정책공약과 사회문제를 효과적으로 조절하는 지속가능성 관리체계, 통합관리 틀을 확립하는 것이다(이창언 외 2014, 5). 다시 말해, 정치사회와 시민사회의 관계변화, 상호작용관계의 변화(Kooiman 1993)를 반영하는 개념이자, 행위자들 간의 네트워크뿐만 아니라 그들 간에 정책을 조정하여 공공문제를 해결하는 공적 의사결정의 한 형태이자, 새로운 통치시스템, 협력적 관리(co-operative management) 모델(Glasbergen 1998, 3)이라 할 수 있다. 여기서 쿠이만(Kooiman 2003)의 ‘사회-정치적 거버넌스(social-political governance)’ 개념, 즉 양방향적 혹은 다중적 설계(함께 일하기)가 매니페스토 PDCA 사이클<sup>2)</sup>에 가장 근접해 있다. 또한 매니페스토는 맥락적 통제와 자기 규제(contextual control and self-regulation) 모델(Glasbergen 1998, 3)의 성격도 가진다. 이 모델은 자기생산적(autopoietic) 사회체제이론과 성찰적 법이론의 발전에 힘입었다(Glasbergen 1998, 3-13; 이창언 외 2014, 52-53 재인용). 이것은 정치사회와 시민사회의 자기 성찰 역량, 사회적 합의능력에 핵심적인 역할을 부여한다.

---

2) 매니페스토의 PDCA 사이클은 정당과 후보자는 정책을 계획하고(Plan), 그 계획을 구체화(Do)하고, 점검(Check)하고 실시(Action)하는 과정을 의미한다.



매니페스토는 공공성을 지향한다는 점에서 시민운동의 가치 지향과 크게 다르지 않지만, 주도라는 측면에서 볼 때 시민운동과 구별된다. 매니페스토는 참여자의 자발성이라는 차원에서 볼 때 기존의 관의 일방적 주도가 아닌 시민성을 가진 시민의 능동성에 기초한 공동 협력적 참여임을 알 수 있다. 앞에서 언급했듯이 매니페스토는 제도화된 참여로서 선거정치를 통한 투입(input)은 있지만 산출(output)에 대한 피드백이 없는 기존 정치 사이클을 변화시킨다. 따라서 매니페스토에 의해 변화된 것은 선거에서 유권자와 후보자 간의 관계만이 아니라 정치거버넌스가 확립되었는지를 묻는 것이다(소네 야스노리 2006; 유문중·이창언·김성균 2011, 37; 이창언 외 2013, 371 재인용). 종합하면 거버넌스 논의는 여러 구조적인 한계에도 불구하고 실제적인 문화적·제도적 혁신, 즉, 새로운 사회계약인 공동책임의 윤리를 만들어 내는 데 일조한다. 공약, 정책에 대한 균형 잡힌 경험의 교환, 존중될 필요가 있는 공유된 원칙의 발견, 약속의 이행과 공동 관리는 지방지속가능성 추진력의 토양이 된다.

## ② 매니페스토와 제도화

현대 사회의 복잡성을 감안해서 정치적 분업의 필요성을 인정하면서도 주인-대리인 문제를 완화할 수 있는 방안으로, 심의적 시민참여의 제도화가 주요하게 부각되고 있다. 제도화(institutionalization)는 ‘제도로 되게 하는 것, 일정한 규칙과 양식이 형성되는 것(고영복 2000),’ 사회적 문화적 규칙들이 당연한 것으로 인식 또는 수용되는 과정(정명은·박나라·장용석 2009, 254)이다. 따라서 매니페스토는 제도화를 포섭·주변화(inclusion and marginalization), 흡수(co-optation)가 아닌 일상화(routinization), 개혁화, 법제화, 상호침투라는 개념으로 재구조화를 시도한다. 매니페스토가 강조하는 ‘탄력적 제도화’는 제도적 자원을 활용하는 시민사

회의 전략적 선택과 같은 맥락에서 사용된다. 여기서 ‘제도화’는 운동과 제도 사이에 형성되는 조건 및 환경의 변화와 역량이 상호조응하면서 나타나는 개념이다.

‘시민의 정치참여’ 방식은 정치적 기회구조와 정치-시민사회의 사회적 역량과 비례한다. ‘정당을 통한 대의 과정의 불완전성’을 보완하기 위한 한국의 정치참여 유형은 이를 잘 보여주고 있다. 공정한 감시자의 입장으로서의 선택(공명선거감시운동), 감시를 넘어서는 적극적 비판의 선택(낙천·낙선운동), 후보에 대한 선호의 선택(지지·당선운동)이 민주화 이전과 이행과정에서 행해진 주요한 정치참여 유형이었다. 그러나 민주화 이후 제도정치의 대의기능 왜곡과 의회민주주의의 저발전이 일정 정도 극복되면서 제도적으로 권한을 위임받지 못한 NGO가 정당에 대해 개혁을 요구하는 일종의 ‘대의의 대행(代行)’에 대한 비판이 뒤따랐다. 동시에 미래지향적인 비전과 대안을 제시하지 못한 운동방식의 한계가 집요하게 지적되었다(오현순 2008, 63). 따라서 “시민사회의 정치개혁운동은 일시적이고 계몽주의적인 네거티브(negative) 캠페인 위주에서 지속적이면서 포지티브(positive) 지향으로의 일부 전환의 필요성을 인정하고 인물에서 정책으로 변화하며 대안 경쟁을 위한 활동을 병행하기 위해 운동방식의 한계가 집요하게 지적되었다(오현순 2008, 64; 유문종·이창언·김성균 2011, 27-28 재인용).

매니페스토는 유동적이고 복잡하며 분화된 익명사회에서의 신뢰구축은 의회민주주의의 안정화로부터 시작된다는 관점을 견지한다. 사회갈등은 다양한 행위주체와 대표 간의 정치적 분업과 다수결주의에 따른 선호 집합적 선택의 문제라는 것이다. 매니페스토의 확산과정에서 ‘간접적’이고 ‘선호집합적’인 대의제 민주주의가 노정하는 결함을 시정하고, 고대 아테네의 고전적인 직접 민주주의의 이상을 재현하려는 대안으로 심

의민주주의(Deliberative democracy)가 논의되고 있다(Elster 1986; 임혁백 2000, 163). 심의민주주의의 가장 주요한 관심은 ‘의사결정과정’의 설계에 있다. 심의민주주의의 목표는 갈등하는 이익 간의 타협이 아니라 ‘합리적인 합의’이다(오현순 2008, 34). 정보의 투명한 공개, 자원과 참여의 공유와 보장, 권한과 이익의 공유가 전제될 때 책임성과 성찰성이 증진될 수 있는 것이다. 성찰성이 전제된 ‘심의민주주의’는 공적 담론의 성격을 선호의 집합에서 공동의 문제해결 모색으로 전환시켜줌으로써 오늘날 우리 사회가 안고 있는 문제에 대한 갈등해결능력(problem solving)을 높여준다. 물론, 참여주체의 포괄성, 균등성, 충분한 심의와 발언기회, 정보제공의 충분성은 심의민주주의적 의사결정의 전제 조건이라 할 수 있다. 신뢰와 심의민주주의를 강화하는 매니페스토 선거공약 이행과정은 두 가지 사항이 고려된다. 하나는 당선 이후의 공약의 관리체계를 구상하는 것이며, 또 하나는 공약이행을 위한 다양한 사회적 주체와의 연계 및 역할을 모색하는 것이다. 매니페스토는 심의민주주의가 성숙한 민주주의와 신뢰를 구축하기 위한 발상으로 끝나지 않도록 시민 참여형 이행평가, 이행체계의 구축과 실행 방안에 대한 끊임없는 논의와 협력을 진행하는 제도화된 시스템이다.

## 2. 광역의원 공약 유형별 연계성과 실현가능성

### 1) 광역의원 공약유형과 광역자치단체 공약이행평가체계

#### (1) 광역 지방의원 공약 내용과 유형별 이행 현황

「한국매니페스토실천본부」에서 매년 지방의원 공약이행을 촉진하고 우수 사례를 발굴·확산하기 위해 ‘지방의원 매니페스토 약속대상’을 개최한다. 여기에 참여한 광역의원의 공약 이행 결과를 분석한 결과, 2011년에는 공약 이행 결과를 확인할 수 없는 공약 비중이 25.54%였으나 2012년에는 44.75%로 증가했다.<sup>3)</sup>

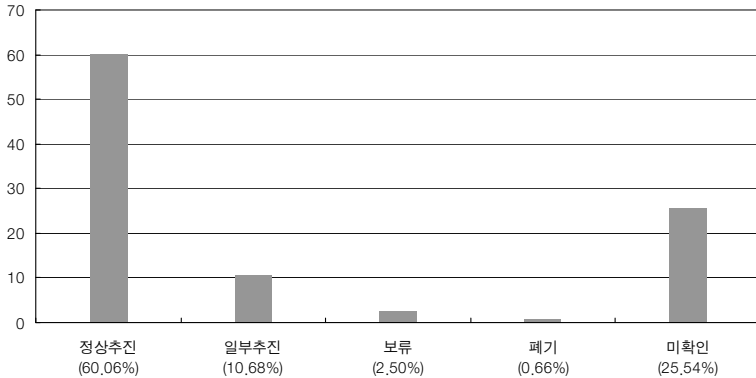
미확인 공약 비중이 높아진 것은 공약 이행과정에 대한 명확한 판단을 내릴 수 없는 공약이 증가하고 있음을 의미한다. 이는 정상적인 공약 이행율이 시간이 지남에 따라 낮아지고 있음을 방증하는 것이다. 실제로 매니페스토 활동에 관심을 갖고 약속대상 공모 사업에 참여하는 광역의원이 공약 이행의지가 강하다고 가정할 때, 전체 광역의원의 공약 이행 실적은 이보다 부진할 것으로 예상된다.

<그림 1>과 같이 정상추진 공약 비율이 낮아지는 경향과 저조한 최종 공약 이행률에는 상관관계가 있음을 유추할 수 있다. 2011~2012년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 유형 분포를 보면 유형 II는 14.28%, 유형 III은 22.87%, 유형 IV는 48.57%, 유형 V는 14.28%로 확인

---

3) 2011년에는 공모사업 참여 의원은 총 32명이었으며 이들이 약속한 공약 개수는 599개(1인 평균 18.72개)였으며, 이 중 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 정상추진되지 못했다.

〈그림 1〉 2011년 약속대상 공모 참여 의원 공약 이행 자체평가 결과



출처: 서울특별시의회(2013, 32)

〈표 1〉 2011~2012년 광역의원 공약 중 보류, 수정, 폐기 공약의 원인 분석

구분		비중
공약사항의 실현 가능성		2(5.7%)
정확한 현황 분석과 전망 12(34.25%)	광범위한 자료, 지식, 경험 등의 활용	7(20%)
	관련부서, 전문연구기관 등의 의견수렴	1(2.85%)
	상호 상반된 이해관계의 실익에 대한 비교 검토	4(11.4%)
국가 계획과의 조화		5(14.3%)
광역자치단체 계획과의 조화		10(28.6%)
기초자치단체 계획과의 조화		2(5.7%)
예상되는 문제점에 대한 검토와 대안 또는 해결방안 강구		1(2.85%)
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%)
총계		35(100%)

출처: 서울특별시의회(2013, 41)

된다. 2011~2012년 광역의원 공약 중 보류 및 수정, 폐기 공약 원인은 공약연계성 중 광역자치단체와 조화가 10개(28.6%)로 가장 높았다. 원인과 비중은 <표 1>과 같다.

## (2) 공약이행을 위한 광역자치단체 자치법규와 규칙

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

<표 2> 공약이행을 위한 광역자치단체 자치법규와 규칙 현황(2013년 7월 현재)

자치단체	법규	제·개정일
전라남도	<b>전라남도지사 공약사항 관리조례</b>	<b>2012-12-27</b>
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	경상남도도지사 선거공약관리지침	2002-11-14

출처: 서울특별시의회(2013, 57)

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

자치단체명	법규명칭	관련내용
경기도	행정기구 및 정원 조례 시행규칙	⑤ 기획담당관의 분장 사무는 다음 각 호와 같다. 1. 도정 종합계획수립에 관한 사항 <b>2. 공약 및 지시사항 관리에 관한 사항</b>
대전광역시	업무평가규칙	제3조(대상업무) 1. 다수 시민의 권리·의무와 관련된 시책 <b>2. 대전광역시장 공약사업</b>
충청남도	주요업무 평가 규칙	제7조(전략과제평가) 도지사는 주요업무에 대한 성과 향상을 위하여 부서별로 주요 전략과제( <b>도지사공약사 항</b> , 지시사항, 실·국·본부장 주요업무 등)를 선정하 고, 집행과정과 목표 달성도 등을 평가할 수 있다.



충청남도	행정기구 및 정원 운영에 관한 조례 시행규칙	⑤ 혁신관리담당관은 다음 사항을 관장한다. 1. 도정 주요업무 자체평가(시책, 부서, 도정을 빛낸 주요시책) 2. <b>도지사공약사항 총괄</b> , 도지사 지시사항 관리
전라북도	행정기구 설치 및 정원 운영에 관한 조례 시행규칙	⑤ 성과관리과장은 다음사무를 분장한다. 1. 도정 주요시책 관리 및 평가 9. <b>도지사 공약사업 관리 및 평가</b>
인천광역시	정책실명제 운영 규정	제3조 ① 정책실명제는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정책을 대상으로 한다. 1. 주요 시정현안 사항 (PM사업, <b>시장공약사업</b> , 각종 시지사항 등)
제주특별자치도	행정기구 설치 조례 시행규칙	⑤ 정책기획관은 다음 사무를 분장한다. <b>15. 도지사공약 및 지시사항 관리</b>
세종특별자치시	행정기구 및 정원 조례 시행규칙	③ 정책기획관은 다음 사항을 분장한다. 7. 지시사항 처리 및 <b>공약사업 총괄관리</b> (대통령, 시장 등)

출처: 서울특별시의회(2013, 63)

이다.

공약이행을 위한 별도의 법규가 없는 자치단체는 경기도를 포함 7곳이고 「행정기구 및 정원 조례 시행규칙」이나 「주요업무평가 규칙」 등에서 공약사항에 대해 언급하고 있다. 이들 자치단체는 타시도와 비교하면 공약이행에 대한 특별한 관심과 노력을 기울이고 있지 않은 것으로 판단할 수 있다.

### (3) 공약 관리, 실천계획 수립체계와 공약이행 평가 환류체계

여기서는 조례를 운영하는 전라남도를 포함하여 공약이행을 위한 별도의 자치법규와 규칙을 제정, 운영하고 있는 10개 자치단체의 법규내용을 공약관리 체계, 실천계획 수립과정, 공약 평가 과정, 공약 평가결과

공개 및 환류 등으로 나누어 비교한다.

먼저, 공약 관리체계는 당선 후 공약사항과 공약사업에 대한 규정, 공약관리 책임(혹은 총괄) 부서의 장을 살펴봄으로써 공약이행에 대한 자치단체장과 자치단체의 의지를 간접적으로나마 살펴볼 수 있다. 즉 선거 과정에서 유권자와 약속한 내용 중 어느 범위까지 공적 약속인 공약으로 수용할 것인지에 대한 판단과 공약관리 책임 부서의 장이 어느 정도로 영향력이 있는지에 따라 다르게 판단할 수 있기 때문이다.

공약이행 평가를 위해 민간 전문가 등이 참여하는 평가기구를 설치, 운영하고 있는 광역 자치단체는 전라남도, 충청북도, 광주광역시, 부산광역시, 울산광역시, 경상북도 등이 있다. 서울특별시, 대구광역시 등 평

〈표 4〉 광역자치단체 공약 관리체계

자치단체명	제/개정	관리체계
전라남도	2012-12-27	정책평가업무 담당부서
충청북도	2013-06-28	실·국·단 본부원장
대구광역시	2013-05-30	평가담당관
서울특별시	2013-04-11	기획담당관
광주광역시	2013-03-26	창조도시정책기획관
부산광역시	2010-12-29	공약추진단-행정부시장 공약자문단
울산광역시	2012-06-01	기획관
경상북도	2011-06-02	미래전략기획단
강원도	2006-06-23	기획관리실장
경상남도	2002-11-14	기획관리실장

출처: 서울특별시의회(2013, 59)

가를 위한 별도기구를 설치하지 않는 자치단체도 평가과정에서 외부 전문가와 시민의 의견을 반영하기 위하여 노력하고 있다. 울산광역시에는 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.

매니페스토 이행 체계는 조례 제·개정 작업을 통한 제도 정비, 자치

〈표 5〉 광역자치단체 공약이행 평가 과정

자치단체 명	평가 주기	평가단구성	평가단 역할 (평가단 미구성 자치단체 외부참여 방식)
전라남도	연 1회 이상	<b>공약이행주민평가단*</b>	사업별 진척정도, 사업비 확보, 집행비율 등을 점검. 미흡, 개선사항 조치요구
충청북도	반기	<b>공약사업평가 자문위원회</b> * 도내 시민사회단체 및 대학의 교수 등 관계자로 학식과 경험이 풍부한 자로 위촉	1. 행정환경 변화에 따른 수정·보완·변경사항 심의와 건의 2. 문제점에 대한 개선방안 자문·건의 3. 추진실적과 진도 평가 4. 민·관 공동협력사항 자문·건의 5. 도지사 의뢰 사항 등에 자문
대구광역시	반기	평가담당관-전 과정 전문가와 시민참여	1. 총괄부서의 장은 시민단체나 언론기관 등에서 실시하는 공약평가 등에 적극적으로 협조. 2. 공약사업 실천계획 수립, 변경, 공약평가 등 공약이행 전 과정에 걸쳐 관계 전문가와 시민을 참여시키고 그 의견을 반영
서울특별시	반기	기획담당관-전 과정 전문가와 시민참여	상동
광주광역시	연 1회 이상	<b>공약이행평가단</b> * 30명 이내의 단원으로 구성하되, <b>공개모집 또는 추천방식</b> 등을 통해 선정	사업별 진척정도, 사업비 확보, 집행비율 등을 점검 미흡, 개선사항 조치요구 가능

부산광역시	연 1회 이상	<b>공약자문단</b> * 30명 이내의 단원으로 구성하되, 시민·사회단체·대 학교수 등 부산광역시의 정책 등에 대한 전문성을 갖춘 사람 중에서 <b>공개모집</b> 등을 통하여 선정	1. 실천계획 수립·변경 관련 검토 및 자문 2. 실천계획 이행과 평가에 관한 자문 등
울산광역시	연 1회 이상	<b>공약사항이행평가단</b> * 업무평가위원회로 구성 활동	공약사항의 추진방향 등에 대한 의견 수렴을 위하여 설명회, 공청회, 토론회, 설문조사 등을 실시할 수 있으며, 수렴된 의견은 적극 반영
경상북도	.	<b>공약이행평가단</b> * 민간위원으로 구성	공약사항의 이행여부의 보다 객관적 평가를 위하여 관련단체 또는 민간 NGO 등에 평가 자체를 위탁할 수 있음
강원도	.		공약이행상황에 대해 외부평가를 의뢰할 수 있음

출처: 서울특별시의회(2013, 61)

단체가 중심이 된 매니페스토 추진단(또는 평가단) 구성, 매니페스토 이행 계획서 작성, 정기적인 점검과 환류(feedback) 시스템 마련으로 이루어진다. 공약이행 평가단 구성은 주민소통의 방식의 일환으로 기초자치단체에서 활발하게 진행되고 있다. 공약이행평가단은 단체장이 위촉하는 방식과 공모하는 방식, 두 가지를 병행하는 것으로 확인된다. 평가단 구성과 관련해서 자율성과 독립성을 강조하는 입장에서는 민간 위원회 구성에 무게를 두고 있다. 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 자치단체는 이러한 원칙을 준수하기 위해 노력하는 것으로 보인다. 특히 평가단원의 반수 이상은 공개모집을 통해

선임하며, 특히 사회적 소수자나 비판적 그룹 등 지역의 다양한 행위 주체가 자발적으로 참여할 수 있도록 조치하고 있다. 대체로, 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 구성하고 있다.

〈표 6〉 광역자치단체 공약 평가결과 공개 및 환류 방안

자치단체명	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		
대구광역시	연 2회	홈페이지	내·외부 평가결과 적극반영, 부서평가 및 성과 관리 등에 반영
서울특별시	연 2회	홈페이지	상동
광주광역시	연 2회	홈페이지	평가결과 적극 반영
부산광역시	연 2회 이상 정기 공개	홈페이지	수렴의견 적극 반영
울산광역시	연 2회 이상 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

출처: 서울특별시의회(2013, 62)

## 2) 서울시의원 공약 유형화와 분포 현황

민선5기 서울시의원의 공약은 약 1,258개로 이 중 서울시의원 개별적 권한으로 처리할 수 있는 공약은 대단히 적다. 따라서 공약이행을 위한 첫 번째 작업은 시의원의 공약의 업무·권한·책임이 어느 기관에 있는지를 판단해야 한다. 따라서 본 연구는 권한과 책임을 중심으로 서울시의원의 공약을 다음과 같이 5개로 유형화한다.

공약 유형화 작업은 공약이행의 실현성을 판단하는 출발지점이 되지만, 다른 한 편으로는 서울시의원이 공동으로 기초자치단체, 광역자치단체, 국회와 중앙부처와 협력을 모색할 수 있는 집단적 활동의 근거를 제공한다. 그리고 개별화된 공약에 관한 검증·평가에 따르는 시간과 비용을 절감해주고 동일한 수준에서 상호 비교, 검토할 수 있는 기회를 제공함으로써 효과적인 공약이행 점검과 평가 작업을 촉진할 수 있다.

〈표 7〉 서울시의원 공약 유형화 분류

구분	유형 명칭	유형 설명
유형Ⅰ	지방의원 추진형	서울시의원이 독자적으로 추진해 나갈 수 있는 사업 비예산 사업이나 소요되는 비용을 시민이나 기업 등의 기부금이나 협찬 등을 통해 추진할 수 있는 사업
유형Ⅱ	구청장 협력형	구청장 권한으로 추진할 수 있는 사업으로 예산규모가 작은 사업
유형Ⅲ	서울시장 협력형	서울시장 권한으로 추진할 수 있는 사업으로 예산규모가 다소 큰 사업
유형Ⅳ	국회의원 협력형	중앙부처의 권한으로 추진할 수 있는 사업으로 국고지원이 있어야 하는 사업
유형Ⅴ	국가 사업형	대통령이나 국무총리의 권한으로 추진될 수 있는 사업 국민적 동의를 필요하여 대규모 국고가 지원되는 사업

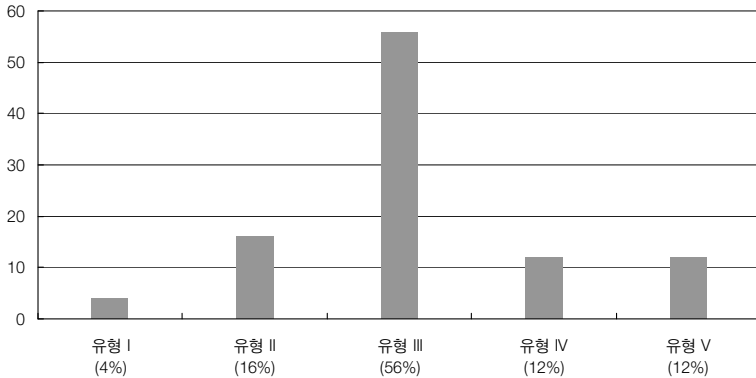
출처: 서울특별시의회(2013, 22)

〈표 8〉 유형별 25개 1순위 공약 분포 현황

지역	1순위 공약내용	유형
종로구 1	지하철(신분당선) 종로 연장/경전철 북부동서선 건설 추진	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
성북구 8	노후소득보장을 위한 기초노령연금액 증액 및 대상자 확대	Ⅲ
강북구 9	의무교육 친환경 무상급식 전면 실시	Ⅲ
도봉구 10	동부간선도로의 전면 지하화	Ⅴ
노원구 11	재건축 가능연한 완화	Ⅲ
은평구 12	조합원, 세입자가 상생하는 주거환경개선 사업추진	Ⅲ
서대문구 13	친환경 전면 무상급식 전면 실시	Ⅲ
마포구 14	주차장 문화공간 확보	Ⅱ
양천구 15	방과 후 학교기능 제고-참여율 높이기, 교육비절감, 교육복지실현	Ⅲ
강서구 16	친환경 전면 무상급식 전면 실시	Ⅲ
구로구 17	동 이름 개명추진위 구성	Ⅰ
금천구 18	교육격차해소를 위한 지원확대	Ⅲ
영등포구 19	시립중앙도서관 건립추진	Ⅲ
관악구 20	맞춤형 시민 일자리 창출 프로그램운영	Ⅲ
동작구 21	노랑진-노들섬 연육교, 한강 나들목 설치, 노랑진수산시장현대화	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	무상보육 확대로 보육의 공공성 실현	Ⅲ

출처: 서울특별시의회(2013, 23)

〈그림 2〉 유형별 25개 1순위 공약 분포 현황



출처: 서울특별시의회(2013, 24)

〈그림 2〉는 5개 유형에 대한 분포도이다. 유형 1은 1개, 유형 2는 4개, 유형 3은 14개, 유형 4는 3개, 유형 5는 3개의 공약이 각각 분포되는 것으로 나타났다.

한편, 서울시의원 25인 당선자 1순위 공약과 민선5기 구청장 및 서울시장 당선자의 공약내용과 연계성을 살펴보면 다음의 〈표 9〉와 같다.<sup>4)</sup> 공약에 동일한 내용이 있으면 ○, 유사한 내용이 있어 공동으로 협력하여 공약이행을 위해 노력할 수 있으면 □, 유사한 내용이 전혀 없거나 상반되는 공약내용이 있으면 × 표기하였다. 지방의원 독자적으로 추진

4) 서울시장 당선자는 82쪽 분량의 선거 공약서를 책자로 발간하였으므로 책자의 공약내용과 연계성을 검토할 수 있었다. 25개 구청장 중에는 선거 공약서를 발간하지 않은 후보자가 많았다. 따라서 취임 이후 작성하여 관리하는 공약실천계획서를 비교, 검토하였다. 국회의원과 과의 공약 연계성은 현지 지역구 국회의원의 선거공보물에 게시된 공약을 활용하였다.



이 가능한 공약사업인 경우에는 로 표기하였다.

〈표 9〉 서울시 시의원 25인 1순위 공약 연계성 분류 결과

지역	1순위 공약내용	구청장	서울 시장	국회 의원
종로구 1	지하철(신분당선) 종로 연장/경전철 북부동서선 건설 추진	×	×	×
중구 2	학교무상급식과 급식센터건립에 대한 실현 방안을 강구	×		×
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 용자	×	×	×
성북구 8	노후소득보장을 위한 기초노령연금액 증액 및 대상자 확대	×	×	
강북구 9	의무교육 친환경 무상급식 전면실시			×
도봉구 10	동부간선도로의 전면 지하화		×	×
노원구 11	재건축 가능연한 완화		×	
은평구 12	조합원, 세입자가 상생하는 주거환경개선 사업추진		×	×
서대문구 13	친환경 전면 무상급식 전면실시			×
마포구 14	주차장 문화공간 확보	×	×	
양천구 15	방과 후 학교기능 제고-참여율 높이기, 교육비절감, 교육복지실현	×		
강서구 16	친환경 전면 무상급식 전면실시			×
구로구 17	동 이름 개명추진위 구성			
금천구 18	교육격차해소를 위한 지원확대			×

영등포구	19	시립중앙도서관 건립추진		×	×
관악구	20	맞춤형 시민 일자리 창출 프로그램운영			×
동작구	21	노량진-노들섬 연육교, 한강 나들목 설치, 노량진수산물시장현대화		×	×
서초구	22	재건축사업 및 반포천 악취제거사업 마무리		×	×
강남구	23	공교육강화 사교육비 절감			×
송파구	24	올림픽공원 인근주민 공원이용 불편해소-브릿지 형태의 시설물	×	×	
강동구	25	무상보육 확대로 보육의 공공성 실현			×

출처: 서울특별시의회(2013, 32)

시의원(25인) 1순위 공약 연계성 분류를 통해 얻은 결론은 다음과 같다. 첫째, 상위계획과의 적합성, 재원확보 방안의 실현성에 대한 검토는 시의원 공약이행과정에서 각 급 기관의 정책계획 연계성과 함께 중요한 요소다. 둘째, 각 급 기관과의 연계성이 높더라도 상위계획과의 적합성이 떨어지거나 상반된 내용일 경우, 공약의 실현가능성은 낮아질 수밖에 없다는 점이다. 셋째, 공약이행에 있어서 예산규모가 클수록 재원확보가 가장 큰 난제였다. 따라서 공약이행의 실현가능성을 판단하기 위해서는 반드시 재원확보 방안의 현실성에 관한 면밀한 평가가 필요하다는 점이다.

‘충청북도지사 선거공약 관리지침’에는 최종적인 공약이행 가능성과 공약 추진에 대한 판단은 ▷공약취지에 부합정도 ▷사업의 실현가능성 ▷정확한 현황분석과 전망예측 ▷기존 국가·도·시군 계획과의 조화 ▷예견되는 문제점과 효과 ▷추가 재원 소요나 신규 투자 사업 등을 검토해야 한다. 그리고 법제 및 조직·인력의 뒷받침이 필요한 경우는 사전협의하여 최종 판단을 해야 한다. 이처럼 공약 추진여부 판단은 광범위한

자료·지식·경험에 대한 활용, 관련 부서와 전문연구기관과 각계의 의견 수렴, 상호 상반된 이해관계와 실익에 대한 비교검토 등을 통해 이루어진다. 참고로 광역자치단체(서울특별시를 비롯하여 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 전라남도 등)의 공약이행에 관한 자치법규와 규칙은 공약사업 실천계획을 수립할 때 “주무부서의 장은 공약사항의 적정성, 실현 가능성, 투자재원의 조달 가능성 등을 검토하여 공약사업의 실천계획서를 작성한다”라고 규정하고 있다. 이는 공약사업이라고 하더라도 엄밀한 평가를 통해 추진을 보류하거나 폐기할 수 있음을 보여준다.

### 3. 서울시의원 공약이행을 위한 방안

#### 1) 서울시장과 서울시의원 시기별 공약이행 여건과 개선 방안

광역의원은 선거에서 당선되면 선거 시기 주민에게 약속한 공약을 이행하기 위해 의정활동을 수행한다. 광역의원은 ▷조례의 제정·개정 및 폐지 ▷예산의 심의·확정 ▷결산의 승인 등의 권한을 활용하여 자치단체의 정책수립과 추진과정을 감시하며 자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지역을 균형 있게 발전시키기 위해 노력한다. 하지만 이 과정은 대단히 외롭고 개별적인 고군분투에 그칠 가능성이 있다. 지방자치법 제102조(국가사무의 위임)와 제103조(사무의 관리 및 집행권)에 따라 광역자치단체장은 자치단체 예산수립과 사무집행권을 행사하며 자신의 공약을 이행해 나갈 수 있다. 그러나 광역의원은 위에서 언급하고 있는 조례 제/개정 및 폐지의 권한과 예산 심의와 확정권, 결산 승인과 행정 감

〈표 10〉 광역자치단체장과 광역의원 시기별 공약 이행여건 비교

시기 구분	광역자치단체장	광역의원
공약작성시기	공무원, 전문가 활용 → 행정체계 활용 책임공약 작성	불충분한 정보와 전문인력 활용 어려움 → 의원 의지에 기초한 공약 작성
취임준비시기	인수위원회 구성, 외부 전문 인력 동원 → 체계적 공약이행 체계구축 모색	개인적 차원의 공약 점검, 외부 전문인력 활용의 어려움 → 공약 관심 저하
취임 30일	각 부서별 공약사항 검토와 실천계획 작성 → 실현가능한 계획 수립 가능	소속 상임위 소관 공약 이행계획 수립 → 종합적(타 분야) 공약실천계획 미수립, 책임성 약화
취임 100일	4개년 공약이행 계획서 발표 → 공약평가와 이행체계 구축	단체장, 관련 부서와의 친소관계 등 비공식적 관계의존 → 공약이행과 평가기반 취약
취임 1주년	외부 전문가, 공약이행평가단 평가 → 유권자와의 약속이행	개인적 역량과 관심에 따른 공약이행과 공개 → 주민소통의 취약과 공약이행의지 약화

사권을 행사하지만 광역자치단체장을 비롯하여 기초자치단체나 중앙부처와의 협력을 통해서만 공약을 실현할 수 있다. 이는 서울 시도 크게 다르지 않다. 〈표 10〉은 광역자치단체장과 광역의원 시기별 공약 이행여건을 비교한 것이다. 이는 광역의원의 공약실천 즉, 주민소통, 공약이행과 평가가 구조적 한계를 안고 있음을 보여준다.

시민참여와 공약실천을 제도화하는 조례제정은 세 가지 차원에서 광역의원(서울시의원)의 매니페스토 활성화에 기여한다.<sup>5)</sup> 첫째, 〈내용적

5) 공약이행실천조례의 내용은 1. 목적(조례의 목적을 간결하고 명확하게 표현), 2. 정의(조례에

측면)에서 보면 정책 기획력과 사업 집행력을 갖춘 광역자치단체와 광역 의회의 행정 조직과 외부 전문가의 활용, 시민참여를 통해 공약 실천계획과 이행, 평가를 원활하게 수행할 수 있다. 둘째, <제도적 측면>에서 살펴보면 비공식적 통로나 친소 관계에 의존하여 공약을 이행해왔던 관행을 극복하고 공약 이행을 위한 공식적이며 제도화된 기반을 제공해 준다. 셋째, <활동적 측면>에서 개인적 관심이나 역량에 따라 공약 이행을 위한 활동, 그로 인한 공약이행에 대한 무책임성과 편차를 극복해 나갈 수 있다. 공약 이행을 위한 제도화로서 공약실천조례 제정은 서울시의회 차원에서 마련된 안정된 기반위에서 시민과 활발하게 소통하며 의정활동을 펼쳐 나갈 수 있는 계기를 제공해 줄 수 있다.

서울시의원의 공약이행을 위한 전제조건이자 출발점은 서울시장 및 지역구 구청장과의 협력이다. 이러한 협력을 지지·지원하는 힘은 광역 의원의 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 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 활동

---

사용되는 용어에 대한 설명), 3. 권리와 책무(서울시장, 서울시의원, 서울시민의 권리와 책무를 규정), 4. 관리체계(서울시의원 공약을 관리하는 체계 및 부서를 규정), 5. 실천계획 수립(서울시의원 공약 실천계획 수립 주제와 절차, 과정에 대한 규정), 6. 실천계획이행(약이행의 주체인 서울시의원의 활동과 서울시와의 협력방안 규정), 7. 공약이행평가(공약평가 시기와 방식, 평가결과의 환류 방안 규정), 8. 참여와 소통(시민과 전문가 참여 방안 규정) 등을 포함한다.

기반이 된다. 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.<sup>6)</sup>

## 2) 서울시 공약이행 실천 제도화(조례) 방안

서울시의원 공약이행을 위한 실천과 관련 가장 이상적인 수준은 서울시장-서울시 25개 구청장-주요 정당의 서울시장 대표와 함께 서울시의회 의장과 시의원이 동일한 조례에 따라 실천할 수 있는 체계(제1안, 서울시장-서울시의회 공동 조례 및 협약 추진안)를 마련하는 것이다. 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. 서울시의원 공약이행을 위한 3개 방안별 장단점을 비교, 검토한 후 실현가능성, 효과성, 시민과의 소통을 고려한 최적의

6) 파주시, 광주남구, 관악구, 수원시에서 도입한 시민배심원제는 기존의 공약이행평가가 지나치게 전문가 중심으로 추진되어, 주민이 체감하기에는 다소 거리가 있다는 여론을 반영한 주민참여제도이다. 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. 좋은 시정위원회(수원), 시민정책토론회(부천), 공약이행보고대회(광주남구)의 사례를 검토하는 것도 의미가 있다. 한편, 광주 남구는 시민보고회를 개최하지만 지역 방송과 SNS를 최대한 활용하여 공약이행을 위한 활동을 홍보하고 있다.

방안을 선택한다. 3개 방안별 장·단점은 다음과 같다.

제1방안(서울시장-서울시의회 공동 조례 및 협약 추진 안)은 공약사업에 대한 치밀하고 합리적인 검토과정과 공약이행평가위원회의 판단을

〈표 11〉 서울시의원 공약 이행력 제고를 위한 방안별 장단점 비교

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

출처: 서울특별시의회(2013, 114)



바탕으로 추진될 수 있는 가장 이상적인 안이다. 이 방안은 공약이행을 위한 불필요한 논쟁을 없애고, 시의원 개별적 차원에서 진행되는 공약이행 활동을 정당별 활동으로 발전시켜 책임성과 이행력을 높여 나갈 수 있다. 그러나 이는 한국 지방정치 지형상 실현 가능성이 낮다. 무엇보다 서울시 및 25개 구청의 동의를 구하기가 어려울 것으로 보인다. 제3방안은 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 정기

〈표 12〉 공약 이행을 위해 추진해야 할 사업

사업 명	구체적 사업추진 내용
의원 공약이행실천계획서 작성	- 당선 직후부터 1차 의원 공약 자체검증활동 지원 - 서울시장 공약이행실천계획서 작성과정에 의원공약사항 포함 협의와 조정 - 서울시 계획서 포함 공약사항 및 미포함 공약사항에 대한 향후 실천계획 수립과 발표
상임위원회별, 지역-권역별, 의원별 공약이행실천계획서 작성	- 서울시 계획서에 포함되지 않은 공약사항에 대한 상임위원회별, 지역-권역별, 의원별 공약이행실천계획서 작성, 발표 - 의원별 수정과 폐기 공약에 대한 안내
정기적 공약이행 평가사업	- 연 1회 이상 공약이행사업 수행 - 주민 참여형 평가를 위한 주민평가위원회 구성 및 활동
공약 이행 평가결과에 대한 홍보	- 평가결과에 대한 시민 홍보를 통한 의원 및 서울시의회 위상 제고
공약이행 촉진을 위한 의원 및 주민 교육사업	- 시민, 공무원, 의원 연수, 교육 프로그램 기획 및 실행 - 청소년 및 초등학교 의회 초청 매니페스토 교육 진행

출처: 서울특별시의회(2013, 113)



적 공약이행 평가사업 지원, 공약 이행 평가결과에 대한 홍보, 필요시 공약이행 촉진을 위한 의원과 시민 교육사업 지원 등을 위한 예산 수립 지원을 포함한다.

〈표 13〉 서울시의원 공약이행 일정표

단계	시기	주요활동
인수위	14년 6월 말	의정활동 구상 및 준비, 상임위 배정, 원 구성 협의
취임	14년 7월 초	- 의정활동 시작, <b>정당 정책지원단 구성</b> - <b>공약평가위원회 구성</b> 을 위한 공고 및 선정
30일	14년 7월 말	정당별 의원공약 수집 및 검토, 공약추진여부 평가
60일	14년 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 <b>시민배심원 구성, 의견수렴, 반영</b>
100일	14년 10월 중순	매니페스토 이행계획서 작성
6개월	15년 1월 초	- 매니페스토 이행계획서 보완, 이행불가 공약 선언, 대안 제시 - <b>이행불가 공약 결정시 시민배심원 구성, 의견 수렴</b>
1주년	15년 7월 초	- 매니페스토 1년차 이행결과 발표, 공약이행평가위원회 평가결과 발표 - 주민보고회 개최
2주년	16년 7월 초	- 매니페스토 2년차 이행결과 발표, 공약이행평가위원회 - 평가결과 발표, 정당별, 의원별 주민보고회 개최
3주년	17년 7월 초	- 매니페스토 3년차 이행결과 발표, 공약이행평가위원회 평가결과 발표 - 주민보고회 개최
임기 말	18년 4월 말	- 매니페스토 최종 이행결과 발표, 공약이행평가위원회 평가결과 발표 - 차기 선거 반영

출처: 서울특별시의회(2013, 97)

공약실천조례에 대한 엄밀한 법률적 검토가 필요하지만 제2안이 제1안보다 현실가능성이, 제3안보다는 매니페스토 시스템 구축과 관련 적합성이 높다. 제2안은 2013년 10월 29일 현재 서윤기 의원 등 31명의 서울시의원이 입법발의를 한 상태고 서울시장도 긍정적인 입장이라고 한다. 따라서 효과성, 시민과의 소통이라는 비교와 준거 틀을 가지고 분석하였을 때 서울시의회 조례를 통해 서울시장 공약이행 사업을 매개로 서울시와 협력을 통해 의원 공약 이행도를 높여 나갈 수 있을 것으로 보인다. 조례 제정, 공약이행평가위원회, 시민배심원 등 여타 공약 이행을 위한 활동을 결합하면 긍정적 결과를 만들어 낼 수 있을 것으로 본다.

### 3) 입법 추진 계획과 방안

서울시의원 공약 이행을 위한 입법 추진을 위한 첫 번째 단계는 공약 이행을 위한 서울시의원의 의정활동 노력을 시민에게 알리며 지지와 협력을 얻어 내는 것이다. 먼저, 서울시의회 의원 공약실천을 위한 조례에 대한 현행 법령체계상의 문제가 없는지 등에 대한 충분한 검토가 필요하다. 매니페스토 주민참여와 지방의원의 선거공약 실천을 위한 조례제정과 관련 법률적 쟁점이 분명히 존재하는 것이 사실이다.<sup>7)</sup> 그러나 ▷공약사항의 이행이나 관리·점검 의무를 정치적 의무에 불과하며, ▷지방자치단체의 사무에 해당하지 아니하며, ▷광역자치단체장과 집행부의 권한

7) 공약실천을 위한 조례제정이 지방자치법 위법 논란의 소지가 있다고 주장하는 측에서는 집행부와 시민에게 구속력 있는 조례제정보다는 시의원의 공약실천 의지 및 준칙을 선언적으로 포함한 ① 「서울시의회 의원 행동강령」을 조속히 제정하거나, ② 서울시의회 내에 「자체 공약이행 실천 규정(지침)」 등을 만들어 의원들이 실천하고 시민에게 공표, 평가를 받는 것이어야 한다고 말한다.

을 침해하는 행위로 인식하는 일각의 법률적 해석은 주민참여, 견제와 감시, 주민자치를 기본가치로 하는 지방자치를 왜곡하는 관점이라 할 수 있다.

서울시의회 의원의 공약실천을 위한 조례제정이 이루어지기 위해서는 위에서 언급한 엄밀한 법률적 검토와 함께 정제된 조례 내용을 마련한 후 공청회를 통해 시민의견을 모아 내는 것이 중요하다. 조례안을 마련하기 위해서는 서울시 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. 서울시의회 조례안에 서울시와 협력(사업)을 어떻게 규정할 것인지, 서울시장 공약이행 실천계획서에 서울시의원 공약사업을 얼마만큼 담을 수 있을지, 공약이행 사업을 위한 필요한 인력과 예산 규모는 얼마가 적절한지 등에 대해 협의, 합의할 수 있어야 한다.

다음 단계는 기본 조례 안에 관한 정당별, 상임위원회별로 간담회 등을 개최하여 다수의 의원이 동의할 수 있는 조례 안을 발의, 절대다수의 찬성으로 조례 안이 의결될 수 있도록 해야 한다. 공약 이행을 위한 실천 조례는 모든 의원의 의정활동에 강력한 영향력을 미치게 되므로 사전에 폭넓은 토론과 치밀한 의견 수렴 활동이 수행되어야 한다. 그리고 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.

민선6기 1년 차인 2014년에는 공약 이행을 위한 실천계획서 작성과 발표, 시민 홍보사업이 주요한 활동이라면, 2년 차인 2015년부터는 매년 공약 이행결과를 점검, 평가하여 그 결과를 시민에게 알려주어야 한다.

〈표 14〉 단계별, 일정별 활동계획

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 협의-시와의 협력 체계 구축
입법단계	2013.12~ 2014.01	조례 안 의회 승인
		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, <b>‘공약이행TF’ 구성 및 활동</b>
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
공약 이행단계	~2014.10	의원 공약사항이 포함된 서울시장 공약실천계획서 발표
		상임위원회별, 지역-권역별-정당별-의원별 실천계획서 발표, <b>공약이행지원단</b> 구성, 연찬회 등 활동 시작
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, 사업보완추진
	~2015.11	공약 이행을 위한 사업예산 반영하여 예산안 심의, 의결
	~2016.07	정기적 공약 이행결과 평가 및 결과 반영

출처: 서울특별시의회(2013, 118)

이를 위해 의원 공약 이행 평가 결과를 시민에게 알리고 필요한 사항을 다음 연도 서울시와 서울시의회 활동에 반영하기 위한 예산을 수립하고 확보해야 한다.

서울시의회와 의원은 공약 이행을 위한 제2안을 추진함으로써 ▷개인 차원으로 진행된 공약 이행사업을 서울시의회 차원으로 끌어 올려 약속을 잘 지키는 신뢰받는 의정활동을 보여주고, ▷비공식적 통로를 통한 예산 반영이나 지역 민원 해결 차원으로 진행된 공약 사업을 공식화, 제도화하여 공약 이행사업의 예측성을 높이고 주민과의 소통을 강화하며, ▷서울시장과 서울시의원은 공약 이행을 위한 소모적인 논쟁과 갈등으로 인해 발생할 수 있는 막대한 사회적 손실을 예방하고 생산적인 협력 활동을 추진해 나가고, ▷의원의 정책 평가와 계발 능력을 향상시키고, ▷매니페스토운동의 선순환 구조를 정착시켜서 선진적 선거문화와 정치개혁을 추동해 나갈 수 있다.

## 4. 결론

### 1) 종합과 제언

공약이행과 평가체계 구축, 소통과 주민참여 활성화를 위해서는 다양한 정책참여제도들이 고려되고 시도되어야 한다. 이러한 참여제도의 활성화는 정책과 그 정책을 전달하는 지방정부, 의회에 대한 신뢰를 증진시키는 데 기여할 수 있도록 발전되고 제도화되어야 한다. 공약의 이행과 실천은 이를 실현하기 위한 참여평가와 환류를 위한 법적 제도적

장치가 필요하다. 그리고 지방자치단체, 지방의회, 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.

서울시의원 공약이행을 위한 조례 및 제도 정비는 서울시의회와 의원의 공약이행평가체계의 구축과 시민소통을 활성화하면서 시민의 지지와 지원을 이끌어내는 데 일조할 수 있다. 나아가 소속 정당을 떠나 지자체장과 협력하는 데 기여할 수 있다. 서울시의원 공약이행을 위한 공약실천 조례제정이 효과를 거두기 위해서는 ▷시민과의 소통을 활성화하기 위한 공약이행 활동에 시민참여를 확대, 발전시킬 수 있는 계획수립. ▷공약이행을 위한 구청장 및 서울시장과의 공동 실천방안 조율과 협력계획 수립. ▷정당의 정책 검토와 지원활동 강화 방법과 제도화 계획 수립과 긴밀하게 연계되어 추진되어야 한다. 특히, 서울시의원의 공약 내용을 유형화하여 공동으로 관리해 나가며 상임위원회별, 지역-권역별, 정당별 공동 활동 시스템의 구축도 필요하다. 그 이유는 상위계획과의 적합성, 기간, 공정, 재원확보의 효율성을 제고할 수 있기 때문

추진

는 다양한 사례연구를 통해 공약이행과 제도화의 상관관계, 제도화의 중요성, 실정에 맞는 제도화 방안 모색이라는 의의에도 불구하고 많은 한계가 있음을 고백한다.

첫째, 방법론과 자료의 적절한 활용이 미흡했다. 본 연구는 매니페스토 제도화 동향과 제도화된 주민참여 추진과정을 평가하고, 서울시의회 조례제정과 제도정비방안을 모색하기 위해 표적집단면접법(FGI: Focused group interview)을 수행했다. FGI는 매니페스토 제도화 현황에 관한 현황, 과제를 다루었고 본 연구에 대한 중간, 최종발표와 연계하여 진행됐다. 그러나 이러한 내용을 본문에 충분히 담아내지 못했다.

둘째, 매니페스토의 제도화의 양면성을 보여주지 못했다. 이 글은 시민참여와 공약이행체계 구축을 위한 다양한 법적 제도적 과정을 자율성을 최대한 확보하면서 제도 자원을 활용하려는 전략적 선택인 탄력적 제도화 과정으로 설명하고 있다. 그러나 분명 매니페스토 제도화 과정에서 여러 가지 문제점도 드러날 것으로 본다. 따라서 매니페스토 시민참여제도, 매니페스토 조례제정 이후의 공약이행율과 주민참여, 지역정치 문화의 변화에 관한 엄정한 사례분석을 통해 제도화의 긍정적 부정적 효과를 살펴보아야 할 것이다. 외국의 사례를 보면 매니페스토라는 주제의 진입지점에서 완숙한 과정에 이르기까지 일정한 규칙성 또는 전형적인 궤적을 볼 수 있다. 매니페스토 제도화 추진과정의 주요 장애와 관련, 지역정치인과 유권자의 의지, 지역사회의 합의 부족, 권한과 책임·지속성 확보, 매와 은, 월 자 원, 족, ,



셋째, 엄정한 법률적 검토가 과제로 남았다. 이 글에서는 조례제정과 관련한 지방자치법 위반논란, 대법원 판례에 대한 해석과 관련 법리 해석 논쟁을 크게 다루지 않는다. 이는 연구자가 법률전문가가 아니라는 점도 있지만 공약실천 조례제정이 위법이라는 해석이 대체적으로 행정관료적 관점에서 참여와 소통, 공동책임이라는 지방자치 정신에 정면 위배되기 때문이다. 물론 이 부분은 이후 계속적으로 논쟁의 소지가 있을 것이며 지방자치법 연구를 지속해온 연구자의 몫으로 남긴다. 그럼에도 많은 자치단체가 공약이행실천 조례 외에도 지속가능한 지역공동체를 위한 다양한 조례를 제정하고 있다. 조례제정은 법적 구속력은 물론 거버넌스 체계구축과 연계하여 추진되고 있다. 실제적인 문화적·제도적 혁신, 즉, 새로운 사회계약인 공동책임의 새로운 윤리를 만들어 나가는 것을 의미한다. 균형 잡힌 경험 교환, 존중될 필요성이 있는 공유된 원칙의 발견과 이행은 지속가능한 서울 만들기에 기여하게 될 것이다.

마지막으로 국가 간 비교연구이다. 본 연구에서는 광역자치단체 간 비교를 중심으로 공약이행률, 공약 간 연계성, 매니페스토 공약이행 시스템에 관한 법적·제도적 현황을 파악하였다. 그러나 이것으로서 서울시 매니페스토 제도화 방안의 유의미한 결과를 만들어냈다고 할 수는 없다. 기초와 광역자치단체, 해외 사례에 대한 조사와 비교분석을 통해 매니페스토 제도화를 탐구하고 한국적 특징, 제도화 과제를 제시하는 작업이 병행되어야 할 것이다.

서울시의원의 실질적인 공약이행력 제고와 공약이행-평가시스템 구축을 위해서는 다음과 같은 과제들에 대한 지속적인 연구가 필요하다. 첫째, 선거에서 당선된 서울시의원들의 공약사항에 대한 이행계획서 작성을 위한 구체적인 연구가 이어져야 한다. 연구 결과를 바탕으로 시의원에 당선된 당선자의 공약사항의 실현가능성을 판단하고, 공약이행을



위한 실행 가능한 실천계획서를 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 구체적인 방안에 대한 연구가 필요하다.

약속을 이행하는 시스템 구축, 공공 참여의 향상은 전 세계 사회혁신 과정의 가장 필수요인이자 주목할 만한 성과 중의 하나로 거론된다. 매니페스토를 통한 로컬 차원의 정치문화의 변화가 성공하려면 다양한 집단들 간의 신뢰에 기반한 소통과 대화를 위한 매니페스토 공약이행평가 시스템 구축은 사회혁신의 중요한 자원 중의 하나일 것이다. 잘 조직되고 포용적인 참여 과정은 갈등 예방이라는 관점에서 최고의 척도로 고려될 수 있다. 공약실천을 위한 조례를 비롯한 제도화 시도와 제도성의 향상은 분권적 협력이 증진되었음을 의미한다. 사실, 정보접근, 의사결정의 공공 참여 권리는 당연한 것처럼 여겨질 수 있다. 그러나 한국의 지방자치단체에서 공공참여 메커니즘이 제대로 작동하는 경우는 많지 않다. 따라서 공공참여 촉진과 약속이행을 위한 매니페스토의 제도화 노력이 저평가해서는 안 된다.

## 참고문헌

- 고영복. 2010. 『사회학사전』. 서울: 사회문화연구소.
- 김 혁. 2010. “매니페스토와 선거 결과의 관계성에 대한 연구: 2006년 지방선거에서의 매니페스토 평가결과를 중심으로.” 『한국정책학회보』

- 19(3), 289-314.
- 김광남. 2006. “매니페스토?: 5.31 지방선거 공약검증 운동의 한계와 대안.” 『도시문제』 41(452), 62-64.
- 김영래. 2007. “한국의 매니페스토 운동과 지방선거에 대한 영향 평가 연구.” 『동북아논총』 45, 285-304.
- 소네 야스노리. 2006. “매니페스토의 제도적 조건과 일본 정치의 변화.” 김영래·정형욱. 『매니페스토와 정책선거』. 서울: 논형.
- 서울특별시의회. 2013. 「서울시의원 공약실천 조례와 제도정비방안 연구」. 『서울시의회 연구용역보고서』.
- 서재영·권영주. 2008. “매니페스토 평가점수가 득표율에 미친 영향: 제4회 전국동시지방선거 시, 도지사선거를 중심으로.” 『한국지방자치학회보』 20(1), 31-52.
- 성기중. 2013. “한국의 대통령 선거에서 매니페스토의 제도화 제안.” 『한국동북아논총』 68, 163-186.
- 오수길. 2006. “매니페스토 운동의 의의와 시민운동의 전망.” 『시민사회와 NGO론』 4(2), 141-173.
- 오현순. 2008. “매니페스토 운동의 평가와 발전방향: 심의 민주주의론의 관점에서.” 경희대 NGO대학원 석사학위 논문.
- 유문중·이창언·김성균. 2011. 『시민과의 약속 매니페스토』. 서울: 이학사.
- 이창언·김광남·오수길·조희연. 2013. 『사회문제를 보는 새로운 눈』. 서울: 선인.
- 이창언·오수길·유문중·신윤관. 2014. 『갈등을 넘어 협력사회로』. 서울: 살림터.
- 임혁백. 2000. 『세계화 시대의 민주주의: 현상·이론·성찰』. 서울: 나남.
- 정명은·박나라·장용석. 2009. “세계화 시대의 지역 브랜드: “표현”의 세계화, “의미”의 지방화.” 『지방행정연구』 23(4), 251-279.

Glasbergen, Pieter. 1998. "The Question of Environmental Governance." In Pieter Glasbergen, ed. *Co-operative Environmental Governance: Public-Private Agreements as a Policy Strategy 1-18*. Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic Publishers.

Kooiman, J. 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.

Kooiman, Jan. 2003. *Governing as Governance*. London: Sage Publications.

Zucker, L. G. 1986. *Research in Organizational Behavior, Vol.8*. 53-111.

<인터넷 사이트>

서울시 홈페이지([www.seoul.go.kr](http://www.seoul.go.kr)).

서울시의회 홈페이지([www.smc.seoul.kr](http://www.smc.seoul.kr)).

한국매니페스토실천본부 홈페이지([www.manifesto.or.kr](http://www.manifesto.or.kr)).

## **A Study on Methods to Establish Ordinances and Systems Necessary for Lawmakers of Seoul Cities to Fulfill Manifesto Campaign**

Lee, Chang-Eon

Sungkonghoe University

Manifesto and its policy election enable voters to support political parties and policies of candidates and revote based on it, which could create a better policy election system. In other words, this requests voters to vote based on general evaluations on those political parties and candidates that can lead to policy-centered citizen choice politics.

To maintain the desirable policy system, it is essential to institutionalize legal mechanisms. Hence, this research thesis presented methods to establish ordinances and laws in relation to fulfilling the pledges, providing that good systems are requisite for establishing and promoting manifesto.

In this regard, the thesis put the emphasis on ‘building fairness-based participatory governance’, ‘strengthening the scope of responsibility that lawmakers of Seoul city ought to take’, and ‘establishing systems to meet present situations.’ From the research viewpoints, this research thesis investigated as follows.

First, this thesis investigated the maintenance and commitment of pledges by local autonomous bodies and the chiefs of the ones (implementation and

assessment system), pertained ordinances, legislations and rules. Second, this mainly focused on investigating cases of careers of lawmakers of metropolitan areas and those of citizen juries, necessary to fulfill and assess pledges, in order to facilitate communications with citizens and build trust. Third, this thesis presented the significance of the comparative linkage analysis of pledges made by the Seoul city mayor and city lawmakers; the plan to effectively fulfill pledges; presented methods to relieve off possible conflicts. Here, this research thesis reviewed the commitments by those lawmakers to fulfill the pledges, and the implications of authority and responsibility; relevance of master plans (non-establishment, similar plans and the establishment of upper floors); resources; plan implementation. Based on the analytic research outcomes, the research thesis intended to put forward methods to institutionalize ordinances pursuant to conditions in Seoul City National Assembly. In this context, this thesis stressed that ordinances related to fulfilling pledges ought to be institutionalized, from the policy perspectives by Seoul City National Assembly, and should build a cooperative system with the city.

■ **Key Words:** Manifesto, Governance, Institutionalization, Citizen Participation, Methods to Establish Systems

투고: 2014.4.9    심사: 2014.4.18    확정: 2014.5.7