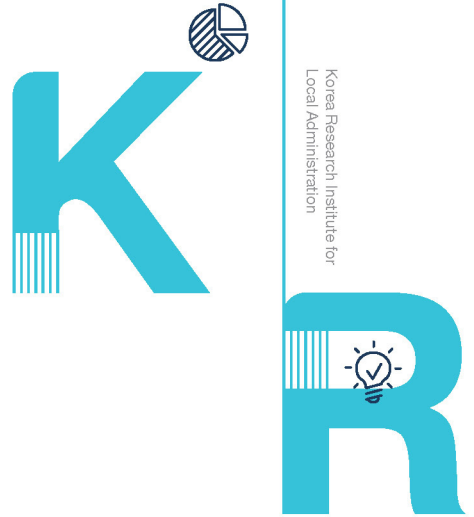
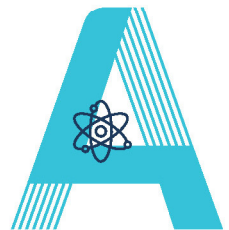
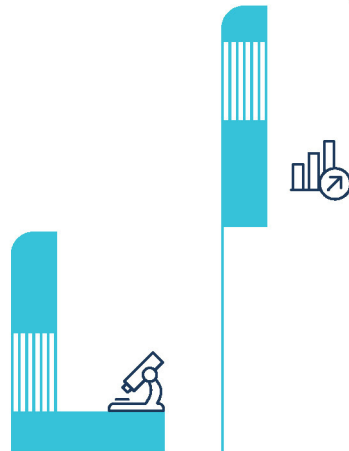


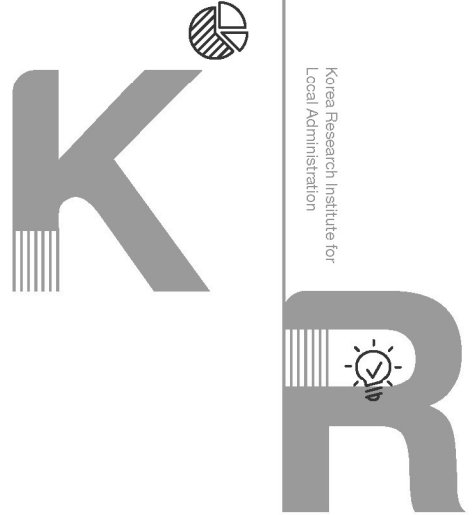
문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석



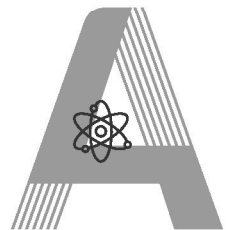
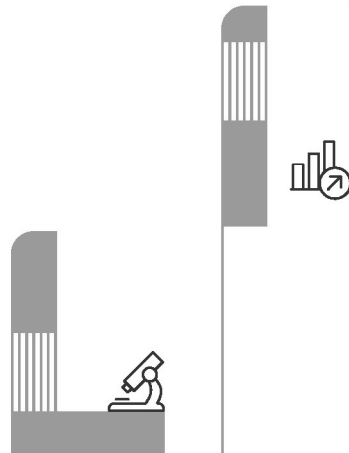
Korea Research Institute for
Local Administration



문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석



Korea Research Institute for
Local Administration



연구진

김 지 수 한국지방행정연구원 부연구위원

박 재 희 한국지방행정연구원 부연구위원

1. 연구의 배경 및 목적

□ 문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석 필요

- 전통적으로 국가가 주도해 온 정부의 정책형성 및 결정, 집행과 모니터링, 평가 등의 정부 프로세스 전 과정에 시민의 참여가 확대되는 것이 세계적인 추세임
- 우리나라의 역대 정부 역시 이와 같은 시대의 변화에 발맞추어 지속적으로 국민참여의 기회를 확대하는 제도적 노력을 기울여 왔음
- 문재인정부는 국민참정권 확대를 위한 직접민주주의제도 확대 및 시민주도의 사회혁신, 시민참여를 통한 정부혁신, 지역 차원에서 주민의 직접참여제도 및 마을자치 활성화 등을 국정과제 전면에 내세우는 등 국민참여에 깊은 관심을 기울이고 있음(국정과제 7, 8, & 74)
- 따라서 문재인정부 3주년을 맞이하여 국민참여제도 운영에 관해 역대정부와의 비교를 통한 성과분석이 필요함. 이를 바탕으로 향후의 역점 정책 추진방안 등을 도출할 수 있음
- 그러나 선행연구에서는 아직까지 국민참여제도의 범위, 유형, 성과측정 등 성과분석에 필요한 초기 연구조차 미미한 상태임. 따라서 이와 같은 이론적 논의를 바탕으로 법제도 및 국민인식을 분석해 문재인 정부의 국민참여제도 운영성과를 분석하고자 함

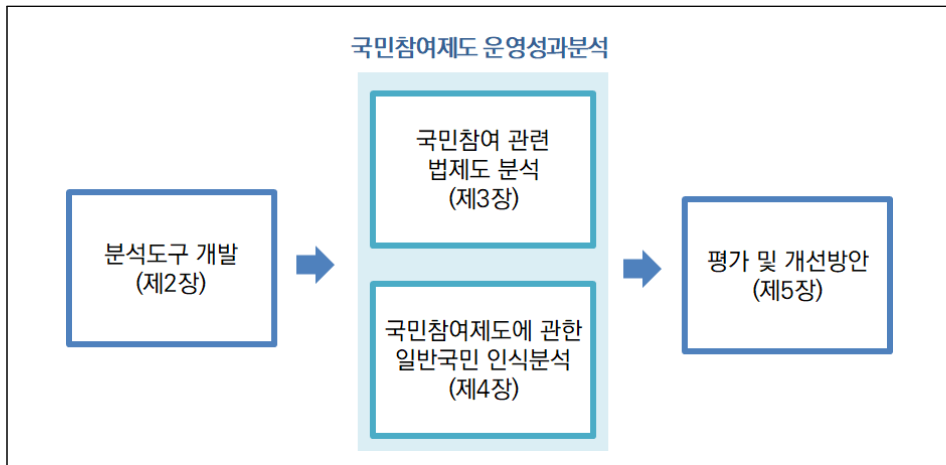
2. 연구의 주요 내용 및 정책제언

1) 연구의 주요 내용

□ 연구 개괄

- 본 연구는 선행연구분석을 통해 분석도구를 개발하고, 국민참여제도 운영 성과를 분석해 개선방안을 도출·제안하는 것을 목표로 삼음
 - 이를 위한 분석으로는 첫째, 역대정부의 국민참여제도 관련 법령(15개 국민참여제도 관련 13개 법령, 본문의 <표 1-2>, <표 1-3> 참고) 제·개정내용에 관한 분석을 통해 기존 정부와 차별화되는 문재인정부의 국민참여제도 운영성과를 분석함. 둘째, 일반국민에 대한 인식분석을 통해 국민참여제도 운영성과에 대한 일반국민의 평가인식을 분석함
 - 이와 같은 분석결과를 종합하여 문재인정부의 국민참여제도 운영성과를 측정하고, 이를 토대로 제도개선의 방안을 도출하고자 함

[그림 1] 연구흐름도



□ 연구의 주요 결과

- 국민참여의 개념은 ‘국민이 정부의 계획·결정·집행·평가 등 전 과정에서 의견을 표현하고 영향을 미치는 행위 또는 절차’로 정의하며, 이를 위해 운영되는 제도를 국민참여제도라고 명명함
- 선행연구를 통해 역대 국민참여제도 관련 법령 제·개정 내용 분석을 위한 분석틀을 개발함. 공식적 참여자의 범위, 커뮤니케이션방식, 일반국민의 영향력 등 3가지 기준을 적용해 분석한 결과에 따라 역대정부의 국민참여 제도는 형식적 참여, 실질적 참여, 숙의적 참여로 유형화됨

[표 1] 국민참여제도 관련 역대정부의 법령 제·개정 내용 분석 틀

유형	판단기준		
	공식적 ¹⁾ 참여자의 범위	커뮤니케이션 방식	일반국민의 영향력
형식적 참여	전문행정관료 선출직 대표 민간전문가(△) ²⁾	일방향 커뮤니케이션 - 정보제공/요청(불응가능) - 의견제출(참고용) - 단순청중/선호표현(참고용)	자문 단순의견표현 수동적인 정보수용자
실질적 참여	전문행정관료(△) 선출직 대표(△) 민간전문가 이해관계자 일반시민	쌍방향 커뮤니케이션 - 대안의 개발과정을 함께 진행 - 대안선택을 위한 협상/교섭의 직접적 당사자	직접적 결정권 상당히 구속력이 높은 권고
숙의적 참여	이해관계자(△) 일반시민	쌍방향 커뮤니케이션 - 숙의형 의사결정절차 활용 - 숙의, 토론, 결정	권고

주1) 공식적 참여자: 의사결정권한을 가지고 참여하는 참여자를 말함

주2) 공식적 참여자의 범위에서 (△) 표시: 참여하지 않는 경우도 있음

- 또한 인식분석(일반국민 1,000명 대상)의 경우 국민참여제도에 대한 인지도와 참여경험도, 최근 3년간 참여의지변화 및 정부의 참여제도 변화에 대한 체감도, 주요 국민참여제도(국민(주민)제안, 국민(주민)참여예산제, 숙의적 참여절차)에 대한 13개 평가기준별 평가인식(선행연구를 통해 도출), 참여의 효율성과 효능감, 참여역량, 참여를 통한 변화가능성에 관한 인식 등을 조사하였음
- 분석결과, 법제도적 차원에서는 역대 정부와 차별화되어 실질적 참여 및 숙의적 참여가 법제화되고, 법령규정이 미비된 상태라 하더라도 정책적 노력을 통한 조례확산 등의 성과가 나타나는 등 비교적 우수한 성과가 도출됨
- 그러나 인식적 차원에서 살펴보면, 국민참여제도 인지도와 일반국민의 참여의지 제고, 참여의 필요성과 참여역량, 참여를 통한 변화가능성 등에 대한 높은 평가인식에도 불구하고, 실제 참여도와 참여의 효능감 측면에서는 아직 미흡해 개선이 필요한 것으로 나타남
 - 특히 최근 3년간 정부의 참여제도 변화에 대해 긍정적 평가가 나타나고 있음에도 실질적인 참여 효능감을 체감하도록 하기 위해서는 여전히 제도개선이 필요하다는 것을 알 수 있음

2) 정책제언

법제도 차원의 정책제언

- 숙의형 참여절차 및 주민자치회 운영 관련 법적 근거 마련과 국민제안 근거법의 이원화 문제 해결 필요
- 형식적 참여에 머무르고 있는 조례제정 및 개폐청구 등 지방의회와 관련된 국민참여제도, 공청회, 설명회, 토론회 등 초기참여기회를 제공하는 국민참여제도에 대해 실질적·숙의적 참여방식으로의 전환이 될 수 있도록 법적 근거 마련 필요

□ 인식 차원의 정책제언

- 국민참여제도에 대한 실질적인 참여도 제고 목적의 정책적 노력이 필요함
- 참여의 효능감 제고를 위해서는 형식적인 국민참여제도 운영을 지양하고, 참여자 및 참여과정을 지켜보는 일반국민들이 국민참여제도 참여의 실효성을 체감할 수 있도록 하는 것이 필요함
 - 이를 위해 가장 필요한 것은 참여를 통해 제도가 개선되는 경험을 할 수 있도록 하는 제도적 변화와 이 과정을 온라인 및 다양한 미디어를 통해 공개하는 등 참여자-비참여자들이 참여의 효능감을 체감할 수 있도록 하는 것임
 - 이를 위해서는 국민참여제도 내에서 국민의 역할이 변화되어야 하는데, 첫째, 국민제안에 대한 정책의 진행상황 및 결과에 대한 피드백 제공 및 피드백 미제공시 요청 권한의 부여, 둘째, 다른 사람의 제안에 대해 토론·숙의·제안발전을 할 수 있는 시스템 구축 필요, 셋째, 정책의 전 과정에서 국민이 참여할 수 있는 다양한 제도의 개발 및 활용 활성화 등이 필요함
 - 다음으로 참여자에 대한 다양한 인센티브 제공 및 민주시민교육확대, 퇴근 후·주말 등 직장인이 참여할 수 있는 시기에 현장참여형 국민참여제도를 운영하는 등의 방안도 중요한 보완방안으로서 선호됨
 - 마지막으로 이를 위해 관련 정부부처 및 지방자치단체, 지방의회 등의 적극적인 제도운영 및 국민제안의 정책화 노력, 국민참여제도 활성화를 위한 지원 및 노력이 필요함

CONTENTS

제1장 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경 및 필요성	3
2. 연구목적	6
제2절 연구방법 및 주요내용	7
1. 연구 흐름도	7
2. 연구방법 및 주요 내용	8
제2장 분석모형 개발	13
제1절 국민참여 개념 및 유형	15
1. 국민참여의 개념 및 장단점	15
2. 국민참여의 유형	18
제2절 국민참여 성과 측정	30
1. 국민참여의 성과 측정 요인	
제3절 분석모형 개발	38
1. 국민참여제도 분석모형의 개발	38
2. 국민참여제도 인식분석을 위한 성과측정 모형의 개발	40
3. 문재인정부의 국민참여제도 운영성과분석을 위한 분석기준 개발 ...	41
제3장 국민참여 관련 법제도 분석	45
제1절 법제도 분석 범위 및 방법	47
제2절 행정절차법 및 시행령	49
1. 법 개정 내용 분석결과	49
2. 모형적용에 따른 진단결과	51

제3절 민원처리에 관한 법률 및 국민제안규정	56
1. 법 개정 내용의 분석결과	56
2. 모형적용에 따른 진단결과	58
제4절 지방자치법, 주민투표법, 주민소환에 관한 법률	61
1. 법개정 내용의 분석결과	61
2. 모형적용에 따른 진단결과	63
제5절 지방재정법 및 시행령	80
1. 법개정 내용의 분석결과	80
2. 모형적용에 따른 진단결과	81
제6절 국가재정법 및 시행령	86
1. 법개정 내용의 분석결과	86
2. 모형적용에 따른 진단결과	86
제7절 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정	88
1. 법개정 내용의 분석결과	88
2. 모형적용에 따른 진단결과	89
제8절 국민의 형사재판 참여에 관한 법률	90
1. 법개정 내용의 분석결과	90
2. 모형적용에 따른 진단결과	91
제9절 소결론	92
제4장 국민참여 인식분석	97
제1절 조사설계	99
제2절 참여제도 인식 및 경험	101
1. 참여제도 인식	101

CONTENTS

2. 참여제도 경험	104
제3절 참여제도에 대한 평가	107
1. 문재인정부에서의 참여의지 및 참여제도 변화 인식	107
2. 주요 참여제도에 관한 평가	111
제4절 참여의 필요성·효능감·역량과 참여를 통한 변화	114
1. 참여의 필요성, 효능감 및 역량	114
2. 참여를 통한 변화	117
제5절 소결론	119
제5장 국민참여제도 운영성과 및 개선방안	121
제1절 문재인정부의 국민참여제도 운영성과 평가	123
제2절 국민참여제도 개선방안	127
1. 법제도적 차원의 개선방안	127
2. 인식적 차원의 개선방안	128
제6장 결론	133
【참고문헌】	137
부록1 주민자치회 관련 조례 제개정 현황	141
부록2 주민참여예산제 조례 제·개정 현황	150
부록3 설문조사문항	167

CONTENTS

표목차	[표 1-1] 역대정부의 국정과제: 시민참여 관련 4
	[표 1-2] 국민참여 관련 법제도(법령/조례/규칙 등 포함): 2,404개 ... 9
	[표 1-3] 분석대상범위: 국민참여제도 10
	[표 1-4] 분석대상범위: 국민참여제도 관련 법령 리스트 11
	[표 2-1] 국민참여의 개념에 관한 선행연구 17
	[표 2-2] Arnstein(1969) '참여의 사다리' 21
	[표 2-3] 국민참여의 유형에 관한 해외 선행연구 22
	[표 2-4] 정정화 외(2014)의 국민참여 유형 24
	[표 2-5] 정책과정에서의 시민참여 유형화 25
	[표 2-6] 국민참여의 유형에 관한 국내 선행연구 26
	[표 2-7] 하혜영·박치성(2008)의 유형화 27
	[표 2-8] 유소영(2013)의 유형화 27
	[표 2-9] 김지수(2019)의 유형화 28
	[표 2-10] 이근주(2018)의 유형화 28
	[표 2-11] 민간참여의 필요성 유형화 31
	[표 2-12] 민간참여의 이익-불이익에 관한 요약 31
	[표 2-13] 국민참여의 성과측정 요인에 관한 선행연구 33
	[표 2-14] 영국의 참여절차에 관한 평가기준 개발사례 35
	[표 2-15] 국민참여제도 분석(제3장의 분석)을 위한 모형 개발안 ... 40
	[표 2-16] 문재인정부의 국민참여제도 성과분석 기준 42
	[표 3-1] 분석대상범위: 국민참여제도 관련 법령 리스트 47
	[표 3-2] 국민참여제도 분석모형 48
	[표 3-3] 행정절차법 및 그 시행령: 주요 법개정 내용 요약 50
	[표 3-4] 정부별 국민제안 및 국민참여 플랫폼 진단결과 52
	[표 3-5] 정부별 공청회/설명회/토론회 진단결과 54

[표 3-6] 민원처리에 관한 법률 및 국민제안규정: 주요 법개정 내용 요약	57
[표 3-7] 정부별 국민(주민)제안 진단결과	60
[표 3-8] 지방자치법 주요 법개정 내용 및 주민투표법, 주민소환에 관한 법률의 제정시기	62
[표 3-9] 정부별 선거 진단결과	63
[표 3-10] 정부별 주민투표 진단결과	64
[표 3-11] 주민투표 사례	65
[표 3-12] 정부별 주민소환 진단결과	67
[표 3-13] 주민소환 사례	67
[표 3-14] 정부별 주민감사청구 진단결과	69
[표 3-15] 정부별 조례제정 및 개폐청구 진단결과	71
[표 3-16] 정부별 조례제정 및 개폐청구 사례	72
[표 3-17] 정부별 주민소송 진단결과	74
[표 3-18] 주민소송 사례	74
[표 3-19] 주민자치회 조례제정 실태	78
[표 3-20] 주민자치회 조례개정빈도	79
[표 3-21] 지방재정법 및 시행령: 주요 법개정 내용 요약	81
[표 3-22] 정부별 주민참여예산제 진단결과	82
[표 3-23] 주민참여예산제 조례확산 실태	84
[표 3-24] 주민참여예산 조례개정빈도	84
[표 3-25] 국가재정법 및 시행령: 주요 법개정 내용 요약	86
[표 3-26] 정부별 국민참여예산제 진단결과	87
[표 3-27] 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정의 제정 내용 ..	88
[표 3-28] 갈등조정협의회에 대한 진단결과	89
[표 3-29] 국민의 형사재판 참여에 관한 법률의 개정 내용	90

CONTENTS

[표 3-30] 국민참여재판에 대한 진단결과	91
[표 3-31] 역대정부에서의 국민참여제도 진단결과	95
[표 4-1] 응답자의 성별·연령·지역별 분포	100
[표 4-2] 참여방식별 참여의지 변화에 대한 평가: 응답자-일반국민(타인)	108
[표 4-3] 정부의 참여제도 변화에 대한 평가(단위: %)	110
[표 4-4] 13개 평가기준: 개념정의 및 설문문항	111
[표 4-5] 주요 참여제도에 대한 평가(단위: 5점 척도 평균값)	113
[표 4-7] 참여의 효능감 인식(단위: %)	115
[표 4-8] 참여 역량 인식(단위: %)	116
[표 4-9] 참여를 통한 변화가능성에 관한 인식(단위: %)	118
[표 5-1] 문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석결과	125
[표 5-2] 국민참여 유인책에 대한 대안별 효과성 인식(단위: %)	130
[표 5-3] 국민참여제도에서 국민의 역할변화에 대한 의견(단위: %)	131

그림목차	[그림 1-1] 연구 흐름도	7
	[그림 1-2] 분석대상범위 설정의 3단계: 국민참여제도의 범위 도출	9
	[그림 1-3] 설문조사 문항개발 3단계	12
	[그림 2-1] 김상목 외(2004)시민참여 모형	20
	[그림 3-1] 제3장의 분석방법: 3단계	48
	[그림 3-2] 조례제정에 관한 누적그래프: 광역-기초 통합(주민자치회)	79
	[그림 3-3] 조례제정에 관한 누적그래프: 광역-기초 통합 (주민참여예산)	85
	[그림 4-1] 국가차원의 국민참여제도에 대한 인지도(단위: %)	101
	[그림 4-2] 지역차원의 국민참여제도에 대한 인지도(단위: %)	102
	[그림 4-3] 국가/지역 공통차원의 국민참여제도에 대한 인지도 (단위: %)	103
	[그림 4-4] 국가차원의 국민참여제도 경험자 비율(단위: %)	104
	[그림 4-5] 지역차원의 주민참여제도 경험자 비율(단위: %)	105
	[그림 4-6] 국가/지역 공통의 국민참여제도 경험자 비율(단위: %)	106
	[그림 4-7] 참여방식별 참여의지 변화에 대한 평가: 응답자 분포 (단위: %)	108
	[그림 4-8] 정부의 참여제도 변화에 대한 평가: 응답자분포(단위: %)	109
	[그림 4-9] 참여의 필요성 인식: 응답분포(단위: %)	114
	[그림 4-10] 참여의 효능감 인식: 응답분포(단위: %)	116
	[그림 4-11] 참여 역량 인식: 응답분포(단위: %)	117
	[그림 4-12] 참여를 통한 변화가능성에 관한 인식: 응답분포(단위: %)	118

제1장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구방법 및 주요내용

제1장

서론

KRILA

제1절

연구배경 및 목적

1. 연구배경 및 필요성

□ 21세기 정부의 화두, 시민참여

- 세계적으로 전통적으로 국가가 주도해 온 정부의 정책형성 및 결정과정에 시민의 참여가 확대되고 있음
- 특히 최근에는 시민의 참여가 단지 정부 주도의 정책형성 및 결정과정에서 하나의 의견을 제시하는데 그치는 것이 아니라 정책 아젠다의 형성과 결정, 집행과 모니터링, 평가 등 대등한 동반자로서의 역할로 확대되고 있음
- 따라서 정부의 법·제도 차원에서도 참여시민의 범위, 참여과정에서 정부와 시민, 시민과 시민 간의 커뮤니케이션 방식, 참여시민이 정책에 미치는 영향력 등에 있어 점진적인 변화가 계속되어 왔음
 - 그 중에서도 김대중정부와 노무현정부, 문재인정부의 경우 지속적으로 시민의 참여를 확대하는 정책을 핵심 국정과제에 포함시키는 등 높은 관심을 보임
 - 김대중정부는 IMF 극복을 위해 민간경영기법을 정부운영에 접목하면서 민간참여를 확대하였음(예: 개방형직위채용, 아웃소싱 등). 또한 풀뿌리 민주주의를 강조하면서 지방자치에 있어 주민참여의 중요성을 제시함(한국행정연구원·대영문화사, 2014a)

[표 1-1] 역대정부의 국정과제: 시민참여 관련

정부	국정과제	시민참여 관련 세부과제
김대중 정부 (1998- 2002)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고객중심 기업형 행정으로 전환 	<공공부문에 경영개념> - 34. 국민이 참여하는 열린 정부로 <자율과 책임이 조화된 지방자치> - 36. 지방자치는 주민중심으로 <성과와 창의 우선의 행정> - 38. 민간과 지방 중심으로 행정구조를 개편
노무현 정부 (2003- 2007)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 참여와 통합의 정치개혁 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국민참여, 자율, 분권 ■ 민주적 책임성 ■ 국민참여형 정당정치
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 참여복지와 삶의 질 향상 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전국민을 위한 참여복지의 실현
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육개혁과 지식문화 강국 실현 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 참여와 자치를 통한 교육공동체 구축
문재인 정부 (2017.5. -2022.5)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국민이 주인인 정부 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전략 2. 소통으로 통합하는 광화문대통령 - 7. 국민주권적 개혁 및 국민참여 정치개혁 ■ 전략 3. 투명하고 유능한 정부 - 8. 열린 혁신정부, 서비스하는 행정
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 고르게 발전하는 지역 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전략1. 풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권 - 74. 획기적인 자치분권 추진과 주민참여의 실질화

자료: 한국행정연구원·대영문화사, 2014a; 국정홍보처, 2003; 청와대홈페이지

- 노무현정부는 직접민주주의 제도 외에 교육과 복지, 정당정치 등 다양한 분야에서 국민참여 기회 보장을 위한 제도적 노력을 시작한 최초의 정부라고 볼 수 있음(국정홍보처, 2003)
- 문재인정부는 노무현정부 이후 잠시 침체되어 있었던 국민참여의 기회를 본격적으로 확대하고, 참여의 실질성·숙의성 등을 강조함으로써 참여의 질적인 제고를 시도하였다고 볼 수 있음(청와대홈페이지)
- 반면 김영삼정부(1993-1997), 이명박정부(2008-2012)와 박근혜정부(2013-2017.3.)의 경우는 상대적으로 시민참여 확대가 국정과제의 전면에서 제시되지는 않았음(한국행정연구원·대영문화사, 2014b; 청와대, 2008; 제18대 대통령직인수위원회, 2013)

- 민주화이후 역대정부에서 시민의 참여는 지속적인 관심의 대상이 되었지만, 다른 정책과의 우선순위를 고려한다면 정부별 차이가 있었음. 그러나 거시적인 관점에서 보았을 때 전반적으로 시민참여에 대한 제도적 보장 수준이 점차적으로 높아졌다는 점에서는 이론의 여지가 없음

□ 문재인 정부의 국민참여

- 특히 문재인정부에서는 국민의 참정권 확대를 위한 직접민주주의제도 확대 및 시민주도의 사회혁신, 시민참여를 통한 정부혁신, 지역차원에서의 주민 직접참여제도 활성화 및 마을자치 활성화 등을 국정과제의 전면에 내세움
 - 첫째, 국민의 참정권 확대를 위한 국민투표 확대, 국민발안과 국회의원의원에 대한 국민소화제 도입 검토 등 정치선거제도 면에서 국민의 참여를 확대하기 위한 전략을 제시함(청와대 홈페이지, 국정과제 7)
 - 둘째, 국민이 정책입안단계부터 주도적으로 참여하고 민관협업을 통해 사회문제를 해결할 수 있도록 정부혁신에서 국민의 역할을 확대하고, 시민주도의 사회혁신을 통해 사회문제해결의 주도적 역할을 부여함(청와대 홈페이지, 국정과제 8)
 - 셋째, 주민투표 확대, 주민소환요건 완화, 조례개폐청구권 요건 세부화 등을 통해 주민이 지역의 정책결정에 직접적으로 참여할 수 있는 제도를 확대하고, 주민자치회 제도개선 등을 통해 마을자치를 활성화함으로써 읍면동을 주민자치의 실현공간이자 서비스 제공의 핵심 플랫폼으로 재정립하고자 함(청와대 홈페이지, 국정과제 74)

□ 문재인정부의 국민참여제도 운영 성과 분석 필요

- 문재인정부 3주년을 맞이하여, 국민참여제도 운영에 관하여 역대정부와의 비교를 통한 성과분석이 필요함
- 그러나 이에 관한 연구는 아직 진행된 바 없으므로, 국민참여 제도 변화 및 그에 대한 국민의 인식을 분석해 볼 필요가 있다고 판단하였음

- 정부의 국민참여제도에 관하여 2019년 국민참여제도 실태분석이 수행된 바 있지만(김지수, 2019), 현 정부의 주민참여가 역대정부 참여제도와 어떤 차별화된 특징이 있고, 그 성과가 무엇인지에 대한 심층분석은 부족한 실정임
- 또한 국민참여제도의 운영을 통해 국민이 체감할 수 있는 변화를 가져왔는지에 대한 성과측정을 위해 대국민 인식조사 등을 통한 실증분석은 수행된 바 없음

2. 연구목적

연구목적: 문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석

- 이를 위해 첫째, 이론적 논의를 통해 현행 국민참여제도의 특징 및 성과에 대한 분석도구를 개발함
- 둘째, 역대정부의 국민참여 관련 법제도를 분석하고, 현 정부의 차별화된 특징을 분석함
- 셋째, 국민참여제도에 관한 일반국민 인식조사를 통해 현행 국민참여 제도를 평가해 보고, 문제점과 개선방안을 도출함
- 각 장의 분석결과를 조합하여 문재인정부의 국민참여제도 운영성과를 분석함

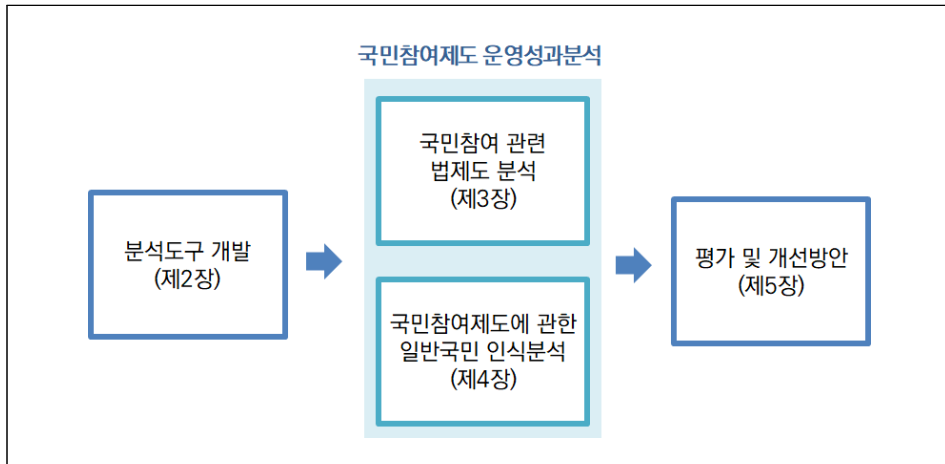
제2절 연구방법 및 주요내용

1. 연구 흐름도

□ 연구목적에 따른 본 연구 흐름도

- 본 연구는 문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석을 위해 다음과 같은 세 단계의 연구를 진행함
 - 1단계, 선행연구 분석을 통해 분석도구를 개발함
 - 2단계, 국민참여 관련 법제도 분석 및 일반국민 인식분석을 통해 국민참여제도 운영성과를 분석함
 - 3단계, 분석결과를 바탕으로 문재인정부의 국민참여제도 운영성과를 평가하고 개선방안을 제시함

[그림 1-1] 연구 흐름도



2. 연구방법 및 주요 내용

□ 분석도구 개발(제2장)

- 국민참여의 유형화 및 분석기준 개발을 위해 선행연구분석 실시
 - 국민참여 실태분석에 관한 전년도 연구에 이어 진행되는 본 연구를 진행함에 있어 Fung(2006)의 민주주의 큐브(democracy cube) 모형¹⁾은 법제도분석 및 국민인식분석에 근거한 문재인 정부의 국민참여 성과분석에 직접적으로 적용되는 데에는 한계가 있음
 - 따라서 기존의 선행연구를 종합해 민주주의 큐브를 보다 발전된 형태로 변형하고, 이를 적용하여 다양한 국민참여제도가 어떤 단계로 분류될 수 있는지를 논의하는 과정이 필요함
 - 이를 위해 시민참여(주민참여, 국민참여 등)와 관련된 이론 및 선행연구 분석을 통해 분석모형을 개발하는 것이 본 연구의 첫 번째 단계임

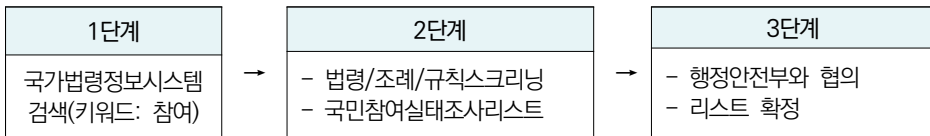
□ 국민참여 관련 법제도 분석(제3장)

- 법제도적 차원은 물론 학술적으로도 국민참여제도의 범위에 대한 구체적인 정의가 이루어진 바 없으며, 이에 대한 선행연구도 부재함
 - 법률적 차원에서 참여 또는 국민참여에 관한 정의가 규정된 바 없음
 - 학술적으로 다수의 학자들의 참여의 개념을 정립하였으나, 학자들마다의 다양한 정의가 존재하는 상황임
 - 강인성(2008)의 연구에서 광역자치단체의 정책과정별 주민참여 유형을 분류한 사례가 있으나, 국가차원의 종합적인 조사/분석은 이루어지지 않음

1) Fung(2006)의 민주주의 큐브(democracy cube) 모형: 참여자의 범위(participants), 커뮤니케이션/결정의 방식(communication and decision mode), 참가자의 영향력(authority and power) 등 3가지 축으로 구성되어 있어 국민참여에 관한 분석에 활용되고 있음

- 따라서 국민참여 관련 법제도 분석의 분석범위 선정을 위해 선제되어야 하는 국민참여제도 범위에 대한 논의는 귀납적 방법으로 정의를 시도해야 할 필요가 있음
- 따라서 분석대상범위 설정을 위한 국민참여제도 범위의 정의는 3단계의 순서에 따라 진행되었음

[그림 1-2] 분석대상범위 설정의 3단계: 국민참여제도의 범위 도출



- 1단계, 국가법령정보시스템에서 '참여' 등을 키워드로 1차 검색해 본 결과, 대표적인 국민참여제도 조차 키워드 검색을 통해서 도출되지는 않음
- 2단계, 따라서 법령과 조례/규칙 전반에 대한 스크리닝, 2019년 실시한 정부 차원의 국민참여 실태조사 등을 종합하여 조사한 2차 검색 결과는 <표 1-1>과 같음

[표 1-2] 국민참여 관련 법제도(법령/조례/규칙 등 포함): 2,404개

구분	빈도	구분	빈도	구분	빈도	구분	빈도
공론화	11	민관협치	44	옴부즈맨	10	주민자치회	168
국민신문고	3	사회적경제	176	조례제·개·폐지	221	주민정책참여	1
국민제안/ 주민제안	318	사회적기업	138	주민감사청구	242	주민참여 민원혁신제도	1
마을공동체	178	소통	28	주민소송	1	주민참여예산	332
마을만들기	95	시민주권	1	주민소환	5	주민참여포인트제	14
모니터링	110	시민회의	5	주민자치활성화	16	국민/주민투표	243
지방자치법	1	분권특별법	1	행정절차법	1	민원법	1
지방재정법	1	토론청구	34	형사재판참여	2	SNS 서포터즈	3

- 3단계, 2차 검색결과를 바탕으로 행정안전부와 협의²⁾를 통해 정한 국민참여제도의 범위는 다음의 <표 1-2>와 같음. 국민참여제도는 국가차원, 지역차원, 국가-지역공통 등 3가지 차원으로 구분하였으며, <표 1-1>의 제도 중에서 일반국민의 인지도 및 활용도가 매우 낮은 경우 분석에서 제외하였음. 그 결과 이들 제도와 관련된 법령을 조사한 결과 분석대상이 된 법령은 <표 1-3>과 같은 총 7가지임(단, 정책모니터링단과 정부위원회 민간위원의 경우 개별법에 의해 규정되고 있기 때문에 분석의 대상에서 제외함)

[표 1-3] 분석대상범위: 국민참여제도

차원	국민참여제도	
국가차원	1) 선거	4) 청와대 국민청원
	2) 국민제안	5) 국민참여재판
	3) 국민참여예산제	6) 광화문1번가
지역차원	7) 주민소환	10) 주민제안
	8) 주민발안(조례제정 및 개폐 청구)	11) 주민참여예산제
	9) 주민투표	12) 주민자치회
국가-지역 공통	13) 숙의형 참여절차(예:공론화, 시민배심원, 타운홀미팅, 원탁회의 등)	
	14) 정책 모니터링단 및 정부위원회 민간위원	
	15) 공청회/설명회/토론회	

- 분석대상법령에 대한 역대정부별 변화에 집중하여 분석 실시
 - 법령: <표 1-3>의 법령 리스트별로 <표 1-2>의 주요 국민참여제도와 관련된 조문의 제·개정 시기와 주요 내용에 관한 분석을 실시함. 역대정부에서의 국민참여제도 변화를 분석할 예정이며, 각 시기별 국민참여 진단은 제2장에서 개발된 분석모형을 적용해 도출함

2) 정부의 국민참여 관련 법제도 리스트 등을 고려

- 조례: 원칙적으로는 분석대상에서 제외하나, 지역차원의 국민참여제도 리스트의 경우, 법령제·개정상의 변화는 미미하거나 법적 근거는 없지만, 조례를 통해 확산되는 사례가 존재함. 따라서 주민자치회와 주민참여예산제, 공론화의 경우 조례의 제·개정시기와 주요 내용, 확산의 시기 등을 분석함으로써 역대정부의 국민참여제도 변화를 분석할 수 있음

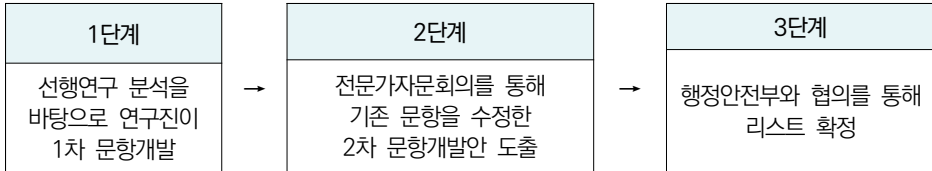
【표 1-4】 분석대상범위: 국민참여제도 관련 법령 리스트

번호	법령리스트	관련 국민참여제도
1	행정절차법 및 행정절차법 시행령	청와대 국민청원, 광화문1번가 국민제안, 주민제안, 숙의형 참여절차, 공청회, 설명회, 토론회
2	민원처리에 관한 법률 및 국민제안규정(대통령령)	국민제안, 주민제안
3	지방자치법, 주민투표법, 주민소환에 관한 법률	선거, 주민투표, 주민소환, 주민발안, 주민자치회
4	지방재정법 및 지방재정법 시행령	주민참여예산제
5	국가재정법 및 국가재정법 시행령	국민참여예산제
6	공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정	숙의형 참여절차
7	국민의 형사재판 참여에 관한 법률	국민참여재판

국민참여 인식분석(제4장)

- 선행연구 분석을 바탕으로 설문조사 문항(부록1) 개발
 - 문재인정부의 국민참여에 관한 인식 및 경험, 평가, 제도개선방안 등에 대한 인식을 조사함(제4장에서 보다 구체적으로 제시)
 - 기존 정부에서의 국민참여제도 운영과 비교를 하기 위해서는 기존 정부에서의 설문결과가 없기 때문에 현 시점에서 최근 3년간 변화에 대한 비교적인 인식을 분석하는 방식을 채택함
 - 설문문항의 개발과정은 총 3단계로 구분됨

[그림 1-3] 설문조사 문항개발 3단계



- 설문개발과정에서 1차 개발안에 대해 관련분야 전문가 4명과 전문가 자문회의를 실시하였으며, 이를 반영한 2차 개발안에 대해 행정안전부와 협의를 거쳐 최종 문항을 확정함(제4장에서 구체적으로 제시)
- 응답률과 설문의 신뢰도 및 타당도 제고를 위해 개별 국민참여제도에 대한 심층적인 평가는 국민(주민)제안, 국민(주민)참여예산, 숙의형 참여절차 등 3가지에 한하여 조사를 실시함(제4장에서 구체적으로 제시)

○ 조사방법: 리서치 전문기관((주) 엠브레인)에 의뢰하여 일반국민 1,000명 대상의 온라인 설문조사 실시(구체적인 내용은 제4장에 기술)

- 시기: 8월 중 2주(회수율 100%)
- 만19세 이상 성인 대상 지역·성별·연령에 대한 비례층화무작위표본추출

□ **문재인정부의 국민참여제도에 관한 성과분석(제5장)**

○ 제2장의 이론적 논의를 통해 개발한 제3장과 제4장의 분석틀을 종합하여, 문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석을 위한 분석틀을 제시하고, 그에 따른 성과분석을 실시함

제2장

분석모형 개발

제1절 국민참여 개념 및 유형

제2절 국민참여 성과 측정

제3절 분석모형 개발

제2장 분석모형 개발

KRILA

제1절 국민참여 개념 및 유형

1. 국민참여의 개념 및 장단점

국민참여, 주민참여, 그리고 시민참여의 관계

- 본 연구의 분석대상인 ‘국민참여제도’를 정의하기 위해 먼저 ‘국민참여’에 관한 개념적 정의가 필요함
- 일반적으로 시민참여(citizen participation)는 참여의 주체가 특정 지역에 거주하는 주민일 경우 주민참여, 특정 국가의 국민일 경우 국민참여 등으로 명명됨. 따라서 시민참여의 개념정의를 내리는 것이 우선시 될 필요가 있음
- 일반적으로 이 세 가지 개념에 공통적으로 포함되는 ‘참여’의 개념은 사전적으로 ‘대중이 정치, 경제, 경영 또는 기타 사회적 결정에 대한 의견을 표현하고 영향을 미치는 메커니즘(위키피디아, 2019.08. 20. 검색어: participation; 김지수, 2019 재인용)’으로 정의될 수 있음

국민참여의 개념1: 사전적 개념 및 특징

- 시민참여(citizen participation; public participation)는 학자들마다 다양하게 정의되지만, 특정 조직이나 프로젝트의 활동에 대중을 포함시키는 것으로, 특정 쟁점의 이해관계자(stakeholder) 참여와 비교할 때 보다 포괄적인 개념이라고 볼 수 있음(위키피디아, 키워드: citizen participation, 검색일: 2020.07.23.)

- ‘국민참여’는 정부의 의사결정에 대한 대중의 참여를 의미하는 ‘시민참여(citizen participation, citizen involvement) 또는 대중참여(public participation, public involvement)’ 개념과 일치함(광의, Demediuk & Solli, 2010; 김지수, 2019 재인용)
- 시민참여의 핵심적인 원칙은 의사결정의 영향을 받는 사람이 의사결정에 참여할 권리가 있다는 데서 기인하며, 이 원칙에 따라 시민참여는 결국 참여하는 시민이 의사결정에 영향을 미치게 된다는 것을 의미함
- 특히 국가의 공공정책결정에 있어 해당 국가의 시민이 참여하는 국민참여는 국민주권과 민주주의와 매우 긴밀하게 연계된다고 볼 수 있음
 - 그러나 국민참여의 방식이 국민이 대표를 선출하고 국민은 선출된 대표를 통해 공공정책결정에 영향을 미치는 간접적인 방식이 될지, 아니면 국민이 직접 정책을 결정하는 직접적인 방식이 될지 등을 둘러싸고 국민참여의 개념은 매우 다양하게 정의될 수 있음
 - 역사적 흐름으로 볼 때 국민참여는 엘리트 등 소수의 국민대표에 의한 간접적·제한적 참여로부터 일반대중의 직접적 참여기회 확대로 변화되고 있음

□ 국민참여의 개념2: 학술적 개념

- 학술적으로 국민참여의 개념은 ‘사인이 정부의 공적 정책결정에 영향을 줄 수 있는 기회를 제공하는 것’을 의미하나, 통일되게 정의된 바는 없음(Mize, 1972; 김지수, 2019 재인용)
 - 그러나 국민참여에 관한 개념정의의 방식은 하나의 행위로서 또는 하나의 제도나 과정(절차) 등으로서 정의될 수 있다고 볼 수 있음
 - 첫째, 유희정 외(2015)와 박종민(1995), Verba & Nie(1972), Huntington(1976), Versa(1977), Zimmerman(1986), Dahrendorf(1994) 등은 국민참여를 행위의 관점에서 정의하였음. 특히 정부의 정책결정에 적극적으로 의견을 개진하고 영향력을 미치려는 행동 또는 행태를 말함

- 둘째, 이에 비해 최태현(2014)와 Creighton(2005) 등은 국민의 관심과 수요, 가치 등이 정부 및 공공의 의사결정에 반영되는 과정 또는 공공의 목표달성을 위해 정부와 시민사회가 협력하는 공적 의사결정 제도 및 과정으로 정의함

[표 2-1] 국민참여의 개념에 관한 선행연구

연구자(연도)	개념정의
박종민(1995)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 적극적으로 본인들의 의견을 개진하는 행위
황보순(2005)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정보배분, 목표와 정책의 형성, 자원배분과 사업수행 등 시민생활과 관련된 행정과정에서 시민이 관여하는 행위(J.B. Rosencer) ▪ 공공사회의 일반시민이 사회의 일반사건과 관련되는 의사 결정에 권력을 행사하는 일련의 과정(J.V.Cunningham) ▪ 정부활동에 영향을 미치거나, 혹은 직접 사회적 수요를 준비할 경우에 임명공무원과는 구별되는 일반대중의 역할에 관한 것으로서, 선거권행사 이외의 사회구성원에 대한 일체의 행동(United Nation)
최태현(2014)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공공의 목적 달성을 위한 정부와 시민사회가 협력하여 공적 의사결정의 제도 및 과정
유희정 외(2015)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 정부 통제 아래 시민이 자발적으로 행정 의사결정 및 관리 과정에 참여하는 형태
Dahrendorf(1994)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민권 차원에서 권리를 획득하기 위한 적극적인 행동
Zimmerman(1986)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시민의 선호와 가치를 행정서비스에 반영하려는 행동
Verba & Nie(1972)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공직자의 선출 또는 정부에 영향력 행사를 위한 활동
Creighton(2005)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공공의 관심 수요 가치들을 정부 및 공공의 의사결정에 반영하는 과정
Versa(1977)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공권력이 부여되지 않는 일반시민들이 정책결정과정에 참여하고 공적 권한이 주어진 사람들의 행위에 영향을 끼칠 의도로 정책결정 과정에 참여하는 것

국민참여의 개념3: 본 연구에서 국민참여의 개념정의

- 본 연구에서는 이와 같은 두가지 관점의 국민참여 개념정의를 종합하고, 정부의 의사결정과정에 참여하는 국민참여의 시기가 ‘전 과정’에 해당됨을

강조하는 방식으로 다음과 같이 국민참여의 개념을 정의하고자 함(Mize, 1972; Demediuk & Solli, 2010; 위키피디아, 검색어: participation, 검색일: 2020.07.20. 등을 종합함)

- 따라서 본 연구에서는 국민참여를 ‘국민이 정부의 계획·결정·집행·평가 등 전 과정에서 의견을 표현하고 영향을 미치는 행위 또는 절차’라고 정의함

2. 국민참여의 유형

□ 해외 연구

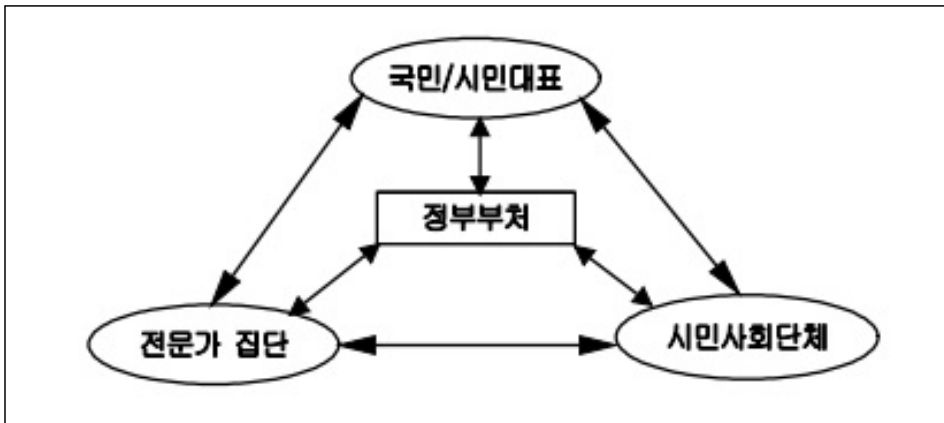
- 가장 대표적으로 Zimmerman(1986)은 국민참여를 단지 정부가 제공하는 정보를 수용하는 수동적 참여(passive participation)와 국민이 정부의 정책 등에 대해 직접적으로 의견을 제시하고 정책결정에 영향을 미치는 등의 적극적 참여(active participation)으로 구분함
 - 그러나 Zimmerman의 ‘수동적 참여’는 사실상 정보제공을 받는 수준에 머물러 있어 ‘참여’라고 정의하는 데 한계가 있고, ‘적극적 참여’ 역시 다양한 참여의 수준을 반영하는데 한계가 있다고 볼 수 있음
 - 이와 유사하게 Langton(1978)은 국민참여를 주도권에 따라 능동적 또는 시민주도형과 수동적 또는 정부주도형으로 구분함. Langton(1978)은 법적의무를 포함하여 4가지 형태로 구분하였는데, 이는 시민운동(citizen action-시민들이 결성한 목적을 달성하기 위한 로비, 시위 등의 행동), 시민개입(citizen involvement-공청회, 자문위원회 등 정책결정, 사업 등의 지원을 얻기 위한 정부 주도의 시민참여), 선거참여(electoral participation-투표, 선거 자원봉사 등 대표자를 선출할 목적으로 명시된 활동), 의무참여(obligatory participation-납세, 배심원, 병역, 교육 등 의무적으로 수행하는 활동)임
- Milbrath(1965)은 참여활동의 정도에 따라 관객형(spectoater) 활동, 과도기형(transitional) 활동, 투사형(gladiatorial) 활동으로 구분하였

고, 이는 각각 ‘관객형: 정치문제에 관심, 투표, 토론 등’, ‘과도기형: 공직자 접촉, 집회 참여 등’, ‘투사형: 정치운동, 정치인으로 활동 등’으로 나타남. 이는 이후 계층적 구분에 한계가 있음을 발견하고 참여방식에 따른 항의형, 지역사회활동형, 정당활동형, 의사소통형, 공직자 접촉형, 투표자형으로 유형을 재구분함

- 그밖에 이슈에 대응하는 방식에 따른 참여유형 선행연구에서 Heunks (1991)은 물질(개인적)·비물질적(공익적) 이슈에 참여하는 방식에 따라 비물질적인 이슈는 항의(protest) 방식, 물질적 이슈는 공직자 접촉(communal action)으로 구분함. Dalton(2006)은 공익적 목적에 대한 이슈로 위치이슈(position issue)와 개인적 선호나 이익에 대한 이슈인 성과이슈(performance)로 구분하여 주민참여 형태를 살펴봄
- OECD(2001)는 참여의 유형을 정보형(information), 피드백과 자문형(feedback & consultation), 능동적 참여형(active participatipn) 등 세 단계로 구분하였는데, 이는 Zimmerman의 ‘수동적 참여’를 ‘정보형’으로 정의하고, 적극적 참여를 정책결정에 미치는 영향력의 정도에 따라 두 단계로 구분한 것이라고 볼 수 있음
- Lunde(1996)는 시민의 참여와 재량권을 기준으로 하여 참여의 유형을 정보제공(information)과 자문(consultation), 공사협동(partnership), 위임(delegation), 통제(control) 5단계로 구분함. 정보제공은 서비스의 투명성과 비교성을 높이기위한 단계이며, 협의는 시민의 의사를 정부과정에 투입하는 것이지만, 결정의 주체는 정부임. 공사협동은 시민이 공공정책결정에 참여하여 실질적인 영향을 행사하는 단계임. 위임은 주어진 범위 내에서 서비스에 대한 결정권을 행사함으로 실질적인 참여를 보장하는 단계를 말함. 마지막으로 통제는 시민이 모든 결정권을 행사하는 것을 말함
- Rowe & Frewer(2000)은 정책과정 속 국민의 관여에 따라 정책전문가와 대중사이에서의 발생하는 의사소통 방식과 정책과정에 대중의 의견이 참여로 구분하고 있음

- 특히 국민참여의 유형을 비교적 상세히 정의한 대표적인 학자는 Arnstein (1969)으로, 참여의 사다리(A ladder of participation)를 통해 비참여, 형식적 참여, 실질적 참여 등의 개념을 세분화함. 그 결과 <표 2-2>와 같이 총 8단계의 참여유형이 구분됨
- 김상묵 외(2004)는 국민들의 참여는 정부, 전문가, 이해관계자들의 개입보다 우선시되어야 하며, 그들의 의사가 정책과정에 반영되고, 정책의제와 형성과정에서 국민들이 능동적으로 참여하여 공적 논의를 활성화 할 수 있어야 한다고 주장. 이를 위한 시민참여 모형을 제시함

[그림 2-1] 김상묵 외(2004)시민참여 모형



[표 2-2] Arnstein(1969) '참여의 사다리'

참여	단계		개념
실직적 참여	시민통제 (citizen control)	8	▪ 정책사업에 대한 주민자치
	권한이양 (delegated power)	7	▪ 정책사업에 대한 주민의 결정권한 위임받기
	협력관계 (partnership)	6	▪ 동등한 입장에서 의사결정 책임 공유
형식적 참여	회유 (placation)	5	▪ 정당성 부여를 위한 주민대표의 명목적 참여
	상담 (consulting)	4	▪ 형식을 갖춘 의견수렴
	정보제공 (informaging)	3	▪ 일방적 정보전달
비참여	치료 (therapy)	2	▪ 주민에게 아무런 권한이 없는 상태에서 목적 달성을 위해 주민 교정 또는 계몽
	조작 (Manipulation)	1	▪ 주민에게 아무런 권한이 없는 상태에서 목적 달성을 위해 주민을 조종

- 국민참여의 유형에 대한 가장 발전된 형태의 모형은 Fung(2006)의 민주주의 큐브(democracy cube) 모형이라고 볼 수 있음
 - Fung(2006)의 민주주의 큐브(democracy cube) 모형은 참여자의 범위(participants), 커뮤니케이션/결정의 방식(communication and decision mode), 참가자의 영향력(authority and power) 등 3가지 축으로 구성되어 있어 국민참여의 수준을 분석하는데 적합함
 - 정부의 정책결정과정에서 시민의 참여는 과거 전문관료(expert administrators) 및 선출직 국민대표(elected representatives) 중심이었으나 점차 전문가 및 이해관계자(professional & lay stakeholders) 등 민간으로의 확장되었음. 특히, 문재인정부에서는 무작위 추출된 일반국민(공론조사), 소수자 등에 대한 포용적 참여 확대(open, targeted selection)

- 와 함께 자발적인 일반국민의 참여(open and self selection) 방식으로 확대되어 광범위한 국민참여 시도가 진행되고 있음
- 국민과의 커뮤니케이션/결정방식도 국민이 단순히 청중(listen as spectator)에서 점차 대중이 선호를 표현(express preference) 함으로 발전 되었고, 문재인정부는 참여자들이 협상과 교섭, 숙의(deliberate)의 주체로 변화되는 등 주도적 역할을 수행하도록 한 걸음 더 나아가는 행보를 보임
 - 참여자들의 권한 역시, 과거 단순한 청중이나 여론(public report) 형성에서 점차 정책에 참고하기 위한 자문(advise/consults)을 제공하는 단계로 진행되었고, 문재인정부에서는 참여자가 정부와 대등한 파트너(co-govern) 내지 직접적 정책결정권한자(direct authority)로까지 발전될 수 있는 가능성을 열어두고 있음

[표 2-3] 국민참여의 유형에 관한 해외 선행연구

연구자(연도)	유형
Arnstein(1969)	▪ 참여의 사다리: 비참여, 형식적 참여, 실질적 참여
Milbrath(1965)	▪ 관객형 활동, 과도형 활동, 투사형 활동
Scaff(1975)	▪ 도구적 측면, 상호작용적 측면
Langton(1978)	▪ 시민주도형, 정부주도형
Zimmerman(1986)	▪ 능동적 참여, 수동적 참여
Lunde(1996)	▪ 정보제공, 협의, 공사협동, 위임, 통제
Fung(2006)	▪ 민주주의의 큐브: 참여자의 범위, 커뮤니케이션/결정의 방식, 참가자의 영향력
Heunks(1991)	▪ 물질적(개인적) 이슈에 대응하는 공직자 접촉형 ▪ 비물질적(공익적) 이슈에 대응하는 항의방식
Dalton(2008)	▪ 개인과 공익 중 선택하는 이슈에 따른 성과이슈와 위치이슈로 구분

- 종합해 보면, 해외의 선행연구는 대체로 형식적 참여와 실질적 참여, 능동적(시민주도) 참여와 수동적(정부주도) 참여로 구분되는 것이 일반적이지만, 그에 대한 세부적인 측정기준을 제시하는데 이르지 못한 이론적 모형 단계에 머무름

□ 국내 연구

- 국내의 연구에서 국민참여의 유형은 대체로 해외 선행연구에서의 유형화를 반영하되, 해당 유형에 맞는 국내의 제도를 참고하여 세부 분류해 나가는 방식으로 발전되었음
 - 박천오(1999)는 합법적인 것(공식적)과 비합법적인 것(비공식적)으로 구분하였는데, 전자는 행정기관이 정책을 마련함에 있어 국민의 견해와 충고를 구하도록 의무화 하는 제도를 갖추는 것을 의미함. 이에 비해 후자는 행정기관과 마찰 시, 자신들의 관점을 표현하는데 있어 항의, 시위 등의 방법을 포함함
 - 박희봉 외(2003)은 노동조합, 정당 등의 가입을 기준으로 적극적 참여와 소극적 참여로 구분하고 있음
 - 양건모 외(2007)은 주도권을 중심으로 정부주도참여와 비정부주도참여로 구분하고 있음. 정부주도참여는 정부가 공식적인 통로를 통해 국민을 정책 과정에 참여시키는 방식을 말하며 정부주도 간담회, 공청회와 의견수렴을 위한 정부 조사에 참여하는 것 등을 말함. 비정부주도참여는 정책과정에 영향력을 위해 시민들의 자발적 의견 표명이나 민원제기 등의 다양한 활동 방식을 포괄하는 개념임
 - 정정화 외(2014)은 2013년 행정안전부의 주민참여 모범사례 35개를 기반으로 재분석하여 아이디어 제안형, 의견제시형, 지식 제공형, 참여활동형 총 4가지 유형으로 구분하였음

[표 2-4] 정정화 외(2014)의 국민참여 유형

유형	특징	사례
아이디어 제안형	<ul style="list-style-type: none"> 정책의 전 단계에서 국민이 아이디어를 제시하는 유형 국민들의 창의적인 생각을 정책에 반영하기 위한 유형 	<ul style="list-style-type: none"> 국민제안 아이디어 마당 각종 시민제안
의견 제시형	<ul style="list-style-type: none"> 정책의 전단계에서 국민이 자신의 주장을 제기하거나 평가 및 감사를 청구하는 유형 국민 개인이나 단체가 가지고 있는 찬반의견, 자신들의 관점 갈등사안 등을 정책에 흡수 반영하기 위한 유형 갈등사안 등을 정책에 흡수 반영하기 위한 유형 상대적으로 다른 유형에 비해 갈등, 주민투표 등을 포함하여 민감한 사안에 대한 주민참여가 많이 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 찬반투표 정책토론, 공청회 의견제시 정책갈등
지식 제공형	<ul style="list-style-type: none"> 정책의 전 단계에서 국민이 자신의 경험이나 지식을 제공하여 정책의 효과를 높이는 유형 관련분야 전문가나 장기간 근무하여 경험이 풍부한 사람 또는 대표관료제로 표현되는 집단의 대표들로 구성되어 지식이나 경험을 행정에 반영하기 위한 유형 	<ul style="list-style-type: none"> 각종 위원회 자문회의, 평가회의 심사위원회 민관합동 평가 감사 및 평가
참여 활동형	<ul style="list-style-type: none"> 정책의 전단계에서 실제 국민이 개인/단체를 이루어 직접 참여하여 활동함으로써 행정서비스를 공동생산하는 유형 개인들의 개별적 봉사활동 뿐 아니라 시민단체나 비영리 법인의 다양한 활동을 포함 	<ul style="list-style-type: none"> 마을 공동체 만들기 자율방범대 시민단체의 활동 협의회, 동호회 등의 집단적 참여 활동

자료: 정정화 외(2014)

- 강형기(1995), 정우열(2001), 김보흠(2005)의 연구에서는 국민참여를 ‘광청형, 대화형, 시민토론형, 공동경영형’으로 구분하였음. 광청형은 주민의 견수렴을 위한 응답이 없는 정책제안 또는 설문이 해당되며, 대화형은 게시판 등을 통해 단순 질의응답형태임. 시민토론형은 정책주제에 대해 실시간 대화를 진행하는 것이며, 공동경영형은 토론참여와 동시에 정책주제를 자치단체와 주민이 모두 발제하여 진행하는 형태임
- 행정자치부(2016)와 강인성(2008), 한국정책학회(2019)의 연구에서는 OECD의 기준을 적용해 정보제공형, 협의형, 능동적 참여형으로 구분함

- 이승중(2005)은 Lunde(1996)의 개념정의를 적용, 참여의 주도권에 따라 ‘반응적 참여, 교호적 참여, 통제적 참여’로 구분함. 반응적 참여란 정부가 주도권을 갖는 참여제도로써 제도적 절차에 따라 소극적으로 반영하는 형태. 교호적 참여는 정부와 시민간의 자유롭고 대등한 의사소통에 확보를 갖춘 형태를 말함. 통제적 참여는 정부가 어느 정도의 권한을 시민의 자율적 결정에 이양하는 하는 것으로 현실적으로 시민의 참여기제를 확산시키는데 제약이 있는 형태를 말함
- 전영평 외(2006)은 Langton(1978)의 개념정의를 적용하여 행정주도와 시민주도로 나누고, 각각을 개인적, 집단적, 조직적, 연대적 개입과 참여로 세분함

【표 2-5】 정책과정에서의 시민참여 유형화

유형		특징
행정주도	개인적 개입	▪ 정부의 독려, 동원 등에 시민개인이 수동적으로 행정 등에 참여
	집단적 개입	▪ 이해관계나 이념을 같이하는 집단과 함께 참여(지역에 국한된 개입)
	조직적 개입	▪ 특정한 목표를 가지고 전문 상근자 등의 조직의 개입 ex)자유총연맹, 바르게살기운동본부
	연대적 개입	▪ 특정한 공공의 목적을 위해 서로 다른 형태의 NGO들이 연대하는 것
시민주도	개인적 참여	▪ 개인의 주체적 판단으로 공공의 이익을 위해 참여
	집단적 참여	▪ 이념이나 이해관계가 같은 사람들이 모이는 행동 ex)NYMBY
	조직적 참여	▪ NGO 등의 자발적 참여
	연대적 참여	▪ 사회문제에 대해 공통된 인식을 하는 조직들이 연대를 통해 여론 조성과 시민 행동을 실천하는 것

자료: 전영평 외(2006)

- 최태현(2014)은 참여시민의 정책 이해도와 참여가치에 대한 인식수준을 바탕으로 다음과 같은 참여시민의 유형을 구분하고, 이를 토대로 시민참여의 유형화를 시도함. 즉, 이념형에 해당될 경우 비교적 높은 수준의 국민참여에 해당됨

【표 2-6】 국민참여의 유형에 관한 국내 선행연구

연구자(연도)	유형
강형기(1995), 정우열(2001), 김보흠(2005)	▪ 광청형, 대화형, 시민토론행, 공동경영형
박찬오(1999), 박희봉 외(2003), 양건모(2007)	▪ 제도적/비제도적 참여, 정치적/사회적 참여, 능동적/일시적/지속적 참여
김석준(2000)	▪ 정보제공형, 대화형, 여론수렴형, 투표형
이승종(2005)	▪ 반응적 참여, 교호적 참여, 통제적 참여
강인성(2008), 행정자치부(2016), 한국정책학회(2019)	▪ 정보제공형, 협의형, 능동적 참여형
전영평 외(2006)	▪ 행정주도, 시민주도
최태현(2014)	▪ 참여가치인식(높음/낮음)×정책이해도(높음/낮음) ▪ 소외형(참여가치인식 낮음, 정책이해도 낮음) ▪ 감시자형(참여가치인식 낮음, 정책이해도 높음) ▪ 규범형(참여가치인식 높음, 정책이해도 낮음) ▪ 이념형(참여가치인식 높음, 정책이해도 높음)

- 그러나 이와 같은 국민참여의 이론적 유형은 사례분석 및 실태분석, 메타분석 등을 위한 세부적인 유형화의 기준으로 활용되기에는 한계가 있는 경우가 많음. 따라서 선행연구에서는 개별 사례 및 제도 분석을 위해 보다 구체화된(측정가능한) 형태의 유형을 개발하여 적용하기도 함
- 하혜영·박치성(2008)은 지방정부의 온라인 주민참여 분석을 위해 주민참여의 유형을 형식적 주민참여와 실질적 주민참여로 구분하고, 목적, 의사소통방향, 주민참여 영향력 등을 세부 기준으로 삼아 보다 구체적인 측정의 기준 제시로 나아감

[표 2-7] 하혜영·박치성(2008)의 유형화

구분	형식적 주민참여		실질적 주민참여	
	목적	일방적 정보제공	정책의 정당화	정책에 주민의사/선호 반영
의사소통방향	일방향	쌍방향 또는 제한된 쌍방향	쌍방향	쌍방향
주민참여 영향력	거의 없음	낮음	중간	매우 높음
OECD	정보제공	주민협의		적극적 참여
Arstein	소극적 참여			적극적 참여

* 출처: 하혜영·박치성(2008)

- 유소영(2013)은 참여의 가치와 목적, 가치 지향점, 상호작용, 시민참여가 미치는 초량과 범위를 중심으로 유형화하였음

[표 2-8] 유소영(2013)의 유형화

연구자	분류기준	세부항목
Scaff(1975)	- 개념적 속성	- 상호작용의 공유적 참여 - 도구적 성격의 권한참여
	- 가치지향적	- 호혜 vs. 경쟁
	- 참여행동유형	- 소통 vs. 영향력행사
	- 결과	- 정의추구 vs. 권력배분
	- 기능	- 공익구현의 덕목 - 권리쟁취 이익확대
Dachler & Wilpert(1978)	- 정치의 역사적 배경 - 공식화 적법성의 정도	- 투표, 정당활동, 위원회참여, 정치헌금 등의 공식적 관습적 참여와 시민불복종 등 비공식적 참여
Barnes & Kasse(1979)	- 제도적 경로	- 투표 정당활동 등의 제도적참여 - 항의시위, 보이콧, 시민불복종 등의 비공식(제도)적 비관습적 참여
Zimmerman (1986)	- 참여자의 자발성	- 정보공개 여론조사 등 수동적 참여 - 주민발의 주민총회 등 적극적 참여

* 출처: 유소영(2013)

- 또한 김지수(2019)의 연구에서는 Arnstein(1969), Percy(1884), Zimmerman (1986), 강영진(2009), 김지수·윤수재(2015) 등의 연구를 종합하여 다음과 같은 참여유형의 구체적인 측정기준을 제시함

[표 2-9] 김지수(2019)의 유형화

시민의 의견이 정부정책결정에 미치는 영향력		약	중			강	
참여시민의 유형		일반시민 (조직화되지 않은 대중)	전문 가	이해 관계자 (조직화된 대중)	일반시민 (조직화되지 않은 대중)	이해 관계자 (조직화된 대중)	일반시민 (조직화되지 않은 대중)
의사소통 방향	일방향	여론조사 국민제안		민원제기			주민투표
	양방향	공청회 설명회	자문 위원회 전문가 패널	민관협의회	공론조사 참여형 국민제안	노사정 위원회 등	주민자치회 주민참여예산 국민참여예산

* 출처: 김지수(2019)

- 이근주(2018)는 Rowe & Frewer(2000)을 활용하여 정책평가 유형에 국민참여 가능성을 종합한 분류방식을 개발하였음

[표 2-10] 이근주(2018)의 유형화

구분	평가의 특징	정보의 특징	정보의 흐름	국민참여 방식
서술	- 정책의 현황 파악 - 투입, 과정 및 실적 에 대한 사실 확인	객관적 정보, 사실 관계	- 국민→정부 - 정부내부 - 정부→평가전문가	- 설문조사, 인터뷰, 자료확인
분류	- 패턴과 특징의 발견 - 분류를 기준 설정	- 정량, 정성자료 - 기준에 따른 유형화	- 정부 내부 - 전문가 집단 내부	

구분	평가의 특징	정보의 특징	정보의 흐름	국민참여 방식
인과 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 정책과 효과 간의 인과관계 확인 - 정책의 어떤 측면과 어떤 효과간의 인과 	<ul style="list-style-type: none"> - 정량, 정성 자료 - 다양한 방법론 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 정부 내부 - 전문가 집단 내부 - 국민, 정부, 전문가 집단의 상호작용 	<ul style="list-style-type: none"> - 설문조사, 인터뷰, 자료 확인 - 협상을 통한 의사결정 - 시민배심원제도 등 숙의 과정
가치 탐구	<ul style="list-style-type: none"> - 정책의 성공, 실패 기준 설정 - 정책이 추구하는, 해야하는 가치의 확인 	<ul style="list-style-type: none"> - 정책 가치에 대한 국민의 인식 	<ul style="list-style-type: none"> - 국민, 정부, 전문가 집단의 상호작용 	<ul style="list-style-type: none"> - 설문조사, 인터뷰, 자료 확인 - 협상을 통한 의사결정 - 시민배심원제도 등 숙의 과정

* 출처: 이근주(2018)

제2절 국민참여 성과 측정

1. 국민참여의 성과 측정 요인

국민참여의 성과란?

- 국민참여가 단순히 국민주권의 실현과 민주주의의 실천이라는 이념적인 지향에 머무르는 것이 아니라, 정부 차원에서 이를 활성화하기 위한 정책적 노력을 기울이고 있다면 이를 통해 달성하고자 하는 성과의 개념을 고민해 볼 필요가 있음
 - 단지 국민참여가 지향해야 할 가치이기 때문에 장려 또는 활성화하는 것이 아니라, 이를 통해 달성할 수 있는 구체적인 성과가 무엇인지를 개념정의하는 것이 필요함
- 그러나 국민참여의 성과는 단순하게 정의되기 어려우며, 많은 경우 국민참여의 성과가 측정가능한 지표로 제시되는 데에도 어려움이 있음
 - 따라서 다차원적인 성과측정 요인을 통해 국민참여의 성과를 측정하고자 하는 시도가 계속되어 옴

국민참여 성과에 대한 탐구, 국민참여가 왜 필요한가?

- 국민참여의 성과는 정부가 왜 국민참여를 필요로 하는가에 대한 논의를 통해 도출할 수 있음. 이에 대한 선행연구를 살펴보면 다음과 같음
 - 김상묵 외(2004)는 정책결정자가 민간의 참여를 원하는 이유를 정책단계별로 정의함. 이를 통해 발견의 역할, 교육의 역할, 평가의 역할, 설득의 역할, 정당화의 역할 등 4가지 역할을 할 수 있다고 판단함

[표 2-11] 민간참여의 필요성 유형화

정책개발단계	정부가 민간 참여를 원하는 이유
1. 문제정의	<ul style="list-style-type: none"> 발견 역할: 국민의 의견이 문제를 정의하는데 도움
2. 결정기준 마련	<ul style="list-style-type: none"> 발견 역할: 국민의 의견이 평가기준 마련 또는 좋은 정책의 기본원칙을 정의하는데 사용
3. 정책대안 개발	<ul style="list-style-type: none"> 발견 역할: 국민의 의견이 정책대안 모색에 활용 교육 역할: 관련 정보를 얻고, 문제를 논의하고 또는 대안을 제시하는 참여활동 정당화: 대안 개발시 국민의 관여는 정책 결과의 수용성 확대를 위한 중요한 기반이 될 수 있음
4. 정책대안 평가	<ul style="list-style-type: none"> 교육 역할: 제시된 대안에 대한 토론 평가 역할: 대안에 대한 국민의 선호도 평가 정당화: 대안 평가시 국민의 관여는 정책 결과의 수용성 확대를 위한 중요한 기반이 될 수 있음
5. 정책대안 채택	<ul style="list-style-type: none"> 교육 역할: 제시된 대안에 대한 토론 설득 역할: 채택된 대안을 국민이 수용하도록 납득시킴 정당화: 대안 채택시 국민의 관여는 정책 결과의 수용성 확대를 위한 중요한 기반이 될 수 있음

자료: 김상목 외(2004)

- Irvin&Stanbury(2004)는 정부 의사결정과정에서의 민간 참여 시, 민간참여자와 정부가 얻을 수 있는 이익과 불이익을 분류함으로써 민간참여의 필요성을 정의하고 있음

[표 2-12] 민간참여의 이익-불이익에 관한 요약

구분	민간참여자		정부	
이익	결정 과정	<ul style="list-style-type: none"> 교육(정보 관계자로부터의 정보 습득과 학습) 정부에 대한 설득과 계몽 적극적으로 활동하는 국민의 역량 증진 	결정 과정	<ul style="list-style-type: none"> 교육(국민으로부터의 정보 습득과 학습) 시민에 대한 설득: 신뢰 구축, 불만 또는 적대감 경감 전략적 제휴관계형성 결-정의 정당성 확보
	결과	<ul style="list-style-type: none"> 교착상태 해결: 결과 도출 정책과정에 대한 상당한 통제 획득 보다 양질의 정책과 집행계획 	결과	<ul style="list-style-type: none"> 교착상태 해결: 결과 도출 소송비용 회피 보다 양질의 정책과 집행계획

구분	민감참여자		정부	
불이익	결정 과정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시간 소모 ▪ 결정이 무시될 경우 효과 없음 	결정 과정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시간소모 ▪ 비용 ▪ 정부에 대한 적대감 고취, 반발 초래
	결과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 반대하는 이익집단에 의해 과도한 영향을 받는 경우 정책 결정의 질 저하 	결과	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의사결정에 대한 통제력 상실 ▪ 정치적으로 무시하기 곤란한 결정을 내릴 가능성 ▪ 실행계획 추진 예산 삭감

자료: Irvin&Stanbury(2004)

- 그러나 선행연구에서 볼 수 있듯이 이와 같은 참여의 실익을 도출해 냈는지에 대한 논의는 매우 포괄적이기 때문이 인식분석 등을 통한 국민참여 성과 측정의 기준으로 제시되는 데에는 한계가 있음. 따라서 국민참여의 성과 또는 국민참여의 효과성 판단기준에 대한 심층 선행연구 분석이 필요함

□ 국민참여의 성과 및 효과성 판단기준

- 해외에서 Webler & Tuler(2000)는 공정성과 능숙성을 기준으로 국민참여의 성과를 측정하였고, Callahan(2007)은 공정성, 능숙성 외에 유용성을 성과측정의 기준으로 제시함
- 국내의 경우 이영희(2013)의 경우 민주성, 개방성, 숙의성, 대표성, 정책에 대한 영향력을, 이지문 외(2015)의 연구에서는 다양성, 개방성, 투명성, 심의성을, 최승국(2020)의 연구에서는 포괄성, 개방성, 형평성, 공정성, 투명성을 국민참여의 성과측정 기준으로 제시함

[표 2-13] 국민참여의 성과측정 요인에 관한 선행연구

연구자 (연도)	성과측정요인	
	요인	개념
Webler & Tuler (2000)	공정성	▪ 공정한 과정을 거쳐 공적 의사결정을 내리기 위해 모인 시민들이 숙의적인 정책형성을 하는 과정에 있어 허용되는 행위(참석, 의사표현, 토론, 의사결정에서의 참여)의 정도
	능숙성	▪ 토론이 이루어지는 시점에 시민들에게 주어진 합리적인 지식을 바탕으로 최선의 이해와 합의를 이끌어내는 정도
Callahan (2007)	공정성	▪ 모든 참여자들이 의사결정 과정에서 배제되지 않고 적절한 역할을 수행하는 정도
	능숙성	▪ 주어진 지식과 정보를 바탕으로 최선의 의사결정을 내리게 하는 논의과정을 진행하는 정도
	유용성	▪ 참여를 통해 내린 의사결정의 이득이 참여를 위해 지拂한 비용보다 크다고 인식하는 정도
이영희 (2013)	민주성	▪ 시민들이 참여한 숙의과정이 민주적으로 운영된 정도
	개방성	▪ 시민들이 참여한 숙의과정이 대외적으로 공개되어 외부와의 소통을 촉진한 정도
	숙의성	▪ 참가자 사이의 토론의 활성화와 의견의 활발한 상호교환을 통해 의제에 대한 심사숙고를 거친 견해가 도출될 수 있도록 하는 기회 제공의 정도
	대표성	▪ 참여한 소수의 시민이 참여하지 않는 다른 시민을 대표하는 정도
	정책에 대한 영향력	▪ 숙의과정을 통해 도출된 결과가 정책결정 시 반영된 정도
이지문 외 (2015)	다양성	▪ 참여 구성원이 성별, 직업, 연령별로 다양하게 포함되는 유무
	개방성	▪ 참여집단 모집 및 총원이 폐쇄적이지 않고 외부에 기회를 제공하는 지에 관한 것
	투명성	▪ 운영과 절차가 내외부에서 얼마나 관찰가능하며 감시받는지에 관한 것
	심의성	▪ 목적달성을 위해 다양한 의사소통 수단을 통해 심도 깊은 논의의 과정을 거치는 것
최승국 (2020)	포괄성	▪ 다양한 경험과 전문성을 가진 이해관계자들이 참여하고 사회적 소수자들의 참여도 배제되지 않는 정도
	개방성	▪ 참여자 구성 및 선전 과정에 있어서 새로운 참여자의 진입이 어렵지 않은 정도 또한 회의결과가 외부에 공개되는 정도
	형평성	▪ 토론과정에서 누구도 자유롭게 의견을 개진할 수 있는 정도
	공정성	▪ 참여자들 간에 위계질서가 없고 정보가 원활하게 소통되는 정도
	투명성	▪ 의사결정이 객관성을 유지하면서 투명하게 이루어지는 정도

- 그 밖에, 보다 구체적인 차원에서 국민참여의 효과를 측정하고자 한 시도도 있었으나, 이론적 기반에 따른 측정요인의 개발이라고 보기 보다는 제도의 특징과 집계 가능한 자료 등을 바탕으로 개발된 기준이라고 볼 수 있음
 - 하혜수 외(1998)의 연구에서 주민홍보 및 정보공개수준, 참여제도에 대한 인식과 참여 경험, 매개집단의 역할(지방의원, 시민단체, 지역언론 등)을 통해 국민참여의 성과를 측정하고자 함
 - 전영형 외(2004)는 주민참여를 중심으로 참여에 대한 일반인식, 자치에 대한 만족감, 참여활성화에 대한 인식을 참여 효과성측정의 세부기준으로 삼았음
 - 박기관 외(2005)의 연구에서는 2개 광역시, 4개 도, 5개 시, 3개 군, 3개 구, 총 17개의 자치단체를 대상으로 주민참여를 중심으로 주민의견 반영정도, 정책참여기회 확대정도, 주민의 정책참여 성과, 현재 지방자치단체 운영에 대한 주민참여의 정도, 현재 지방자치단체에서 주민참여 수준 등을 측정 기준으로 삼음
 - 강인성(2008)은 광역자치단체 단위에서 정책과정별(의제설정, 정책형성, 정책집행, 정책평가), 참여정도별(정보제공, 협의, 적극적 참여)로 주민참여 유형을 분류하고 참여정도와 정책반영 정도를 평가기준으로 삼음
- 비교적으로 해외에서는 OECD(2006)가 정책결정과정의 시민참여에 대한 평가기준을 개발하여 해외사례에 적용한 예가 있음
 - 예를 들어 영국에서 Rowe & Frewer(2000)는 2000-2001년 실행된 13개의 시민참여 사례를 아래의 표와 같은 분석기준을 적용해 평가하였음. 그러나 이와 같은 평가는 개개의 사례를 심층적으로 분석할 경우에는 적합지만, 전반적인 제도변천, 참여자 인식분석 등에 직접적으로 활용하는 데에는 한계가 있음

[표 2-14] 영국의 참여절차에 관한 평가기준 개발사례

기준	정의	세부질문
대표성	참여자는 정책결정에 영향을 받는 인구를 대표할 수 있는 샘플링으로 구성되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 이슈와 참여실행의 결과에 대해 정당한 이해관계를 갖는 모든 사람이 명확하게 제시되었는가? ▪ 이해관계자 그룹에서 참여자들이 적절하게 선택되었는가? ▪ 대표자와 각 개인으로서 참여자의 행위들 사이에 균형이 유지되었는가? ▪ 제대로된 참여자를 얻기 위해 충분히 노력했는가? ▪ 의도가 무엇이든 참여자 그룹이 실행과정 중에도 실제로 대표성이 있었는가?
독립성	참여의 실행은 외부에 의한 왜곡 없이 독립적으로 수행되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 실행절차와 결과에 대해 참여자들은 적절한 수준의 통제를 하였는가? ▪ 실행의 사정은 있을 법한 견해들의 범위를 충분히 반영했는가? ▪ 적절한 외부의 점검이 독립적으로 있었는가?
초기 참여	참여자들이 가능한 빨리, 사회적 가치가 정책개발에 중요한 의미를 갖게되는 즉시 과정에 참여할 수 있었는가?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 모든 당사자가 적절한 기여를 위해 실행의 모든 요소에 익숙해 질 수 있도록 일찍 참여하였는가? ▪ 의사결정과정에서 실행은 충분히 일찍 시작되었는가?
영향	참여절차에서 나온 결과가 정책에 실질적 영향을 주는가?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 실행결과 더 바람직한 구체적 결정이 내려졌는가? ▪ 실행이 조직의 의사결정과정에 긍정적 영향을 미쳤는가? ▪ 실행을 통해 이슈에 대한 미디어의 관심이 상당한 정도로 있었는가?
투명성	참여절차는 투명하여서 관계가 있거나 영향을 받는 사람들이 무엇을 진행 중에 있고 어떻게 의사결정이 내려졌는지 알 수 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 실행이 정보접근에 관한 관련법이나 규제에 따랐는가? ▪ 적절한 홍보가 있었는가? ▪ 적절한 형태의 감사기록이 있는가? ▪ 정보는 적절한 수준의 세부사항을 가진채로 이용이 가능하게 제공되었는가?
자원 접근성	참여자들은 적절한 자원이 참여목적을 실현하는데 쓸 수 있도록 자원에 접근할 수 있었는가?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 적절한 수준의 기술과 이해를 가지고 참여절차의 실행을 준비, 운용하고, 결과를 다루는데 참여한 사람들은 충분한가? ▪ 실행하는데 시간은 충분했나? ▪ 실행의 필요를 충족시킬 정도로 충분하고 안정적인 시설과 설비가 있는가? ▪ 참여자의 요구에 적합한 수준의 전문가가 초빙되었는가? ▪ 실행에 필요한 재정이 충분히 공급되었는가? ▪ 가용하나 양질의 정보가 적절한 수준의 세부정보를 가지고 유용한 상태로 있었는가?

기준	정의	세부질문
과제 정의	참여실행의 성격과 영역이 명확하게 정의되었는가?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 실행의 맥락이 명확하게 제시되었는가? ▪ 실행의 영역이 명확하고 적절한가? ▪ 실행의 전반적인 목적과 결과가 명확하고 적절한가? ▪ 특정한 실행방법선택에 대해 이론적 설명이 가능한가?
구조화된 의사결정	참여실행은 적절한 방법을 사용해 의사결정과정을 진행하고 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 실행은 잘 조직되고 실용적 관점에서 관리되었는가? ▪ 의사결정절차가 실행과 참여자를 위해 적절한가? ▪ 실행은 필요한 만큼 유연하고 적용가능한가? ▪ 내려진 결정이 일관적인가? ▪ 참여자들은 참여실행에 충분히 기여할 능력이 있는가? ▪ 사용방법이 일종의 표준이나 다른 형태의 질적 통제 등과 관련해 타당한가? ▪ 필수적 개념과 용어가 모든 당사자들에게 공유되었나?
비용대비 효과	참여절차는 후원자의 시각에서 볼 때 비용대비 효율적인가?	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 실행은 효과적이었는가? ▪ 편익/비용의 비율은 높은가? ▪ 효용은 모든 이해관계자들에게 공정하게 배분되었나?

* 출처: Rowe & Frewer(2000)

- 또 다른 예로 공공참여(public participation)가 좋은 참여인지에 대한 평가의 기준으로서 다음과 같은 비교적 가치지향적인 기준을 제시하기도 함 (Giovanni, 2006; OECD, 2006 재인용)
 - 좋은 참여는 유효성(목적을 더 잘 달성), 효율성, 영향, 적절성 측면에서 정책결정에 가치를 더해야 함
 - 좋은 참여절차는 시민들에게 권한이 부여되어야 함(empowerment)
 - 좋은 참여는 사회적 신뢰와 사회자본을 개선하여야 함
 - 좋은 참여는 충분한 수의 시민참여를 끌어내야 함
 - 좋은 참여는 공공기관이 공적 문제를 관리하는 방식을 변화시킬 수 있어야 함
- 또한 미국의 경우 시민참여 프로그램에 대한 평가로서 유용성(utility), 정확성(accuracy), 실현가능성(feasibility), 적절성(properity), 효율성, 참가자의 만족도 등과 같은 기준을 적용함(Programme Evaluation Standards)(OECD, 2006)

- 그러나 이와 같은 기준은 구체적인 측정의 기준 개발로 나아가지 못해 모호한 한계가 있음
- 국내의 경우 울산 복구를 대상으로 OECD 의 기준을 응용해 주민참여 실태분석을 함(정준금 외, 2014). 그러나 주민참여 활성화를 위한 노력 정도, 정보 획득 및 의견 개진의 가능성에 대한 법적·제도적 보장, 주민 교육 및 훈련 프로그램의 구축·운영 등에 대한 설문문항의 개발 내용을 보면 OECD 기준과 매칭되지 않는 단순 의견조사 문항이 대부분임

제3절 분석모형 개발

1. 국민참여제도 분석모형의 개발

□ 선행연구의 한계와 분석모형 개발 필요성

- 앞서 살펴본 국내의 연구를 요약해 보면, 공통적인 분석기준은 1) 참여자의 범위/유형, 2) 커뮤니케이션(정보)의 흐름, 3) 참여자의 영향력 등 3가지이며, 이는 곧 해외 선행연구에서 우수한 참여제도 분석도구로 제시된 Fung(2006)의 민주주의 큐브와 같음
- 그러나 Fung(2006)의 모형은 3가지 축이 어떻게 조합될 때 이를 형식적 참여 또는 실질적 참여라고 볼 수 있는지에 대한 기준이 제시되지 않음. 또한 국민참여제도의 설계시 많이 논의되고 있는 숙의적 참여에 대한 부분도 구분하지 못하고 있음
- 따라서 Fung(2006)의 모형을 바탕으로 형식적참여, 실질적 참여, 숙의적 참여로 구분하기 위한 기준을 개발하는 것이 필요함

□ 선행연구의 한계와 분석모형 개발 필요성

- 본 연구는 다음과 같은 세 가지 유형으로 국민참여제도를 구분하고 분석을 위한 모형을 개발함
 - 첫째, 형식적 참여는 공식적 정책결정과정의 참여자 범위가 전문행정관료, 선출직대표, 민간전문가 등으로 구성됨. 이해관계자나 일반시민은 이 공식적 참여자들에게 의견을 전달하거나, 정보를 제공하고 제공받는 정도의 역할만을 수행함. 이때 민간전문가는 전문행정관료 및 선출직대표와 함께 위원회의 구성원이 되거나 위원회에 대해 자문역할만을 수행하는 경우를 포함함
 - 따라서 일반시민과 공식적 참여자 간의 의사소통 방식은 일방향 커뮤니케이션이며, 일반시민은 청중이 되거나 단순한 선호의 표현을 하는 행위, 정

보제공을 요청하거나, 일방적으로 의견을 제출할 수 있는 권한이 있는 경우(단, 이 의견에 대한 채택여부는 정부 내부에서 결정)에 한함. 따라서 일반국민의 영향력은 최대한의 범위에서 자문 또는 단순의견표현 정도의 미미한 수준임

- 둘째, 실질적 참여는 공식적 정책결정과정의 참여자 범위가 전문행정관료, 선출직 대표는 물론 민간전문가, 이해관계자, 일반시민 등으로 넓음. 이 때 전문행정관료나 선출직 대표 등 정부부문의 참여자를 제외한 민간부문의 참여자들만이 공식적 정책결정과정 참여자가 되기도 함. 정부부문의 참여자와 민간부문의 참여자는 대등한 관계임
- 따라서 일반국민이 대안의 개발과정, 대안의 선택을 위한 협상, 교섭의 당사자로서 역할을 하게 되며 쌍방향 커뮤니케이션이 활발하게 이루어짐. 참여자들의 영향력은 정책의 직접적인 결정권한을 가지거나, 사회적·정치적·정책적 구속력을 가져 정부의 정책으로 수용될 가능성이 매우 높은 수준의 권고 권한을 가지게 됨. 정부가 수용여부를 일방적으로 판단하고 통보하는 단순 자문과 차별화되며, 정부는 특별한 이유가 없다면 이를 수용하거나 불수용시 그 사유를 설명하는 등의 과정이 필요함
- 셋째, 숙의적 참여는 실질적 참여와 유사한 특징을 가지고 있으나, 주로 이해관계자 및 일반시민이 공식적 참여자가 되며, 전문행정관료, 선출직대표, 민간전문가는 국민참여제도의 설계, 운영지원, 지식전달 등 보조적인 역할에 한하게 되는 특징을 지니고 있어 실질적 참여의 한 유형이라고도 볼 수 있음
- 숙의형 의사결정절차(예: 공론조사, 타운홀미팅, 시민배심원제 등)를 활용하여 커뮤니케이션 절차를 운영하게 되며, 참여자들이 충분한 정보를 바탕으로 숙의·토론·결정함으로써 정부에 권고안을 제시하는 것이 주된 특징임. 고도의 쌍방향 의사소통이 이루어지기 때문에 참여자들이 높은 이해도와 주도성을 가지고 참여하지만, 결과의 구속력 등의 측면에서 취약하다는 특징이 있어 실질적 참여와의 차이점도 있기 때문에 이를 별도의 유형으로 분류함

[표 2-15] 국민참여제도 분석(제3장의 분석)을 위한 모형 개발안

유형	판단기준		
	공식적 ¹ 참여자의 범위	커뮤니케이션 방식	일반국민의 영향력
형식적 참여	전문행정관료 선출직 대표 민간전문가(△) ²	일방향 커뮤니케이션 - 정보제공/요청(불응가능) - 의견제출(참고용) - 단순청중/선호표현(참고용)	자문 단순의견표현 수동적인 정보수용자
실질적 참여	전문행정관료(△) 선출직 대표(△) 민간전문가 이해관계자 일반시민	쌍방향 커뮤니케이션 - 대안의 개발과정을 함께 진행 - 대안선택을 위한 협상/ 교섭의 직접적 당사자	직접적 결정권 상당히 구속력이 높은 권고
숙의적 참여	이해관계자(△) 일반시민	쌍방향 커뮤니케이션 - 숙의형 의사결정절차 활용 - 숙의, 토론, 결정	권고

주1) 공식적 참여자: 의사결정권한을 가지고 참여하는 참여자를 말함
 주2) 공식적 참여자의 범위에서 (△) 표시: 참여하지 않는 경우도 있음

2. 국민참여제도 인식분석을 위한 성과측정 모형의 개발

- 국민참여제도의 성과는 첫째, 국민참여제도라는 하나의 정책을 실행한 성과로서, 성과목표인 국민참여제도 인지도 및 활용도 제고, 인식변화 등으로 정의될 수 있음
 - 이는 이론적 논의를 바탕으로 도출되는 성과측정의 기준과는 차이가 있음
 - 이 때 활용될 수 있는 성과측정의 주요 기준은 1) 국민참여제도에 대한 인지도, 2) 국민참여제도에 대한 참여도, 3) 참여의지 및 제도의 변화도 등이 있음
- 둘째, 이론적 논의 결과 도출된 대표성, 포용성, 다양성, 독립성, 공정성, 중립성, 개방성, 숙의성, 커뮤니케이션, 수용성, 영향력, 형평성, 초기참여 등과 같은 속성별 충족수준으로 측정하는 방법이 있음
 - 이와 같은 측정방법은 이론적 논의를 바탕으로 도출된 인식분석용 설문문항 개발에 적합하나, 아직까지 이를 활용해 개발된 설문문항이 부재하기

때문에 전문가 자문회의 등을 거쳐 각 속성을 표현할 수 있는 설문문항의 개발이 선제될 필요가 있음

- 본 연구에서는 이 두 가지 방식의 성과측정 방법을 종합하여 설문문항을 개발하였으며, 그에 따른 문항의 개발결과는 제4장에서 보다 상세하게 제시함(세부설문문항: 부록)

3. 문재인정부의 국민참여제도 운영성과분석을 위한 분석기준 개발

□ 문재인정부의 국민참여 성과분석 기준

- 국민참여제도에 관한 법제도분석 및 인식분석 결과를 토대로 문재인정부의 국민참여성과 분석을 위한 분석기준을 제시하면 다음의 <표 2-15>와 같음
 - 각 지표별 결과 값을 기준으로 법제도적 차원의 분석결과에 대한 평가는 역대정부와 비교해 문재인정부에서 실질적 참여로 운영되었거나, 속의적 참여로 운영되고 있는 경우, 그리고 법령규정은 없지만 조례제정이 증가된 사례가 있는 경우가 더 많으면 우수(○)로 평가하고, 동일하면 보통(△), 더 적으면 미흡(x)으로 평가함
 - 인식차원의 분석결과에 대해서는 인지도와 경험도가 기준치를 넘는 경우가 과반수 이상인 경우 우수(○), 동일하면 보통(△), 과반수에 미치지 못할 경우 미흡(x)으로 평가함. 이때 전체 응답경향을 고려하여, 인지도는 과반수 이상을 기준으로, 경험도는 1/3이상을 기준으로 삼음
 - 그밖에 참여제도평가 중 3년간 참여의지 및 참여제도 변화는 긍정적 응답의 비율이 가장 높은 항목이 전체의 과반수 이상인 경우 우수(○), 동일하면 보통(△), 과반수에 미치지 못할 경우 미흡(x)으로 평가함. 이에 비해 주요 참여제도에 대해 13개 평가기준의 경우, 13개 평가기준 중 3점 이상으로 긍정적인 평가를 받은 비율이 전체의 과반수 이상인 경우 우수(○), 동일하면 보통(△), 과반수에 미치지 못할 경우 미흡(x)으로 평가함.

- 참여의 필요성·효능감·역량과 참여를 통한 변화 등에 대한 인식은 항목별 긍정적 응답비율이 가장 높게 나타난 문항수가 과반수 이상인 경우 우수 (○), 동일하면 보통(△), 과반수에 미치지 못할 경우 미흡(×)으로 평가함

[표 2-16] 문재인정부의 국민참여제도 성과분석 기준

구분	분석지표	결과	평가	
법제도 차원	<ul style="list-style-type: none"> 실질적 참여로 운영되는 국민참여제도 비율: 역대정부와 문재인정부 비교 	<ul style="list-style-type: none"> 기존: /15 김영삼: /15 김대중: /15 노무현: /15 이명박: /15 박근혜: /15 문재인: /15 		
	<ul style="list-style-type: none"> 숙의적 참여로 운영되는 국민참여제도 비율: 역대정부와 문재인정부 비교 	<ul style="list-style-type: none"> 기존: /15 김영삼: /15 김대중: /15 노무현: /15 이명박: /15 박근혜: /15 문재인: /15 		
	<ul style="list-style-type: none"> 법령규정은 없지만 관련 조례제정이 증가되는 사례 : 역대정부와 문재인정부 비교 * 숙의적 참여절차 및 주민자치회의 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 숙의적 참여절차 주민자치회 		
인식차원	인지도 및 경험도	<ul style="list-style-type: none"> 국민참여제도 인지도: 응답자의 과반수 이상이 인지하는지 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 국가차원: /6 지역차원: /6 공통차원: /3 	
		<ul style="list-style-type: none"> 국민참여제도 경험도: 응답자의 1/3 이상이 참여경험을 했는지 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 국가차원: /6 지역차원: /6 공통차원: /3 	
	참여 제도 평가	<ul style="list-style-type: none"> 최근 3년간 참여의지변화: 긍정적 응답의 비율이 가장 높은 항목 	<ul style="list-style-type: none"> 응답자: /5 일반국민(타인): /5 	
		<ul style="list-style-type: none"> 최근 3년간 정부의 참여제도 변화: 긍정적 응답의 비율이 가장 높은 항목 	<ul style="list-style-type: none"> /6 	

구분	분석지표		결과	평가
		<ul style="list-style-type: none"> 주요 참여제도에 대한 13개 평가기준: 3점 이상 항목 	<ul style="list-style-type: none"> 국민(주민)제안: /13 국민(주민)참여예산제: /13 숙의형 참여절차: /13 	
	참여 필요성 효능감 역량	<ul style="list-style-type: none"> 참여의 필요성: 긍정적 응답의 비율이 가장 높은 항목 	<ul style="list-style-type: none"> /3 	
<ul style="list-style-type: none"> 참여의 효능감(일부문항 역코딩): 긍정적 응답의 비율이 가장 높은 항목 		<ul style="list-style-type: none"> /5 		
<ul style="list-style-type: none"> 참여 역량: 긍정적 응답의 비율이 가장 높은 항목 		<ul style="list-style-type: none"> /2 		
	참여를 통한 변화: 항목별 긍정적 응답비율이 가장 높은 항목		<ul style="list-style-type: none"> /5 	

주) 결과: 법제도적차원 - 분석기준에 따라 측정된 결과 값을 정량/정성적으로 기술

인식차원 - 분석기준에 따라 측정된 결과 값을 정량적으로 기술

평가: 법제도적차원 - 역대정보보다 많으면 우수(○), 동일하면 보통(△), 적으면 미흡(×) 등급

인식차원 - 측정결과가 과반수 이상이면 우수(○), 동일하면 보통(△), 적으면 미흡(×) 등급

제3장

국민참여 관련 법제도 분석

제1절 법제도 분석 범위 및 방법

제2절 행정절차법 및 시행령

제3절 민원처리에 관한 법률 및 국민제안규정

제4절 지방자치법, 주민투표법, 주민소환에 관한 법률

제5절 지방재정법 및 시행령

제6절 국가재정법 및 시행령

제7절 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정

제8절 국민의 형사재판 참여에 관한 법률

제9절 소결론

제3장

국민참여 관련 법제도 분석

KRILA

제1절 법제도 분석 범위 및 방법

□ 분석범위

- 본 연구의 분석범위는 제1장의 <표 1-3>에서 언급한 바와 같이 13가지 법령을 분석의 대상으로 삼았으며, 각각의 법제·개정 법령이 모두 분석의 대상이 됨. 13개 법령과 관련된 국민참여제도는 총 16가지임
 - 청와대 국민청원 및 광화문1번가: 온라인 국민참여 플랫폼이지만 국민제안만을 목적으로 삼고 있지 않기 때문에 국민참여 일반으로 분류하여 「행정절차법」 및 그 시행령과 관련된 제도로 분류함
 - 국민제안 및 주민제안: 현재 「행정절차법」과 「민원처리에 관한 법률」 등 2개의 법률과 관련된 상태이기 때문에 두 가지 법령 모두에 기재하였음
 - 숙의형 참여절차: 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에 일부 내용이 포함되어 있지만, 명시적 규정은 없기 때문에 「행정절차법」에서도 일부 규정되어 있는 것으로 두 가지 법령 모두에 기재하였음

【표 3-1】 분석대상범위: 국민참여제도 관련 법령 리스트

번호	법령리스트	관련 국민참여제도
1	행정절차법 및 행정절차법 시행령	청와대 국민청원, 광화문1번가 국민제안, 주민제안, 숙의형 참여절차, 공청회, 설명회, 토론회
2	민원처리에 관한 법률 및 국민제안규정	국민제안, 주민제안
3	지방자치법, 주민투표법, 주민소환에 관한 법률	선거, 주민투표, 주민소환, 주민발안, 주민자치회
4	지방재정법 및 지방재정법 시행령	주민참여예산제
5	국가재정법 및 국가재정법 시행령	국민참여예산제
6	공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정	숙의형 참여절차
7	국민의 형사재판 참여에 관한 법률	국민참여재판

□ 분석방법

- 각각의 법령에 대한 분석은 1단계, 제·개정 주요 내용 정리, 2단계, 역대 정부별 분류, 3단계, 분석모형을 적용한 역대정부의 국민참여제도 진단 등 총 3단계로 진행됨
- 역대정부: 김영삼정부(1993-1997), 김대중정부(1998-2002), 노무현정부(2003-2007), 이명박정부(2008-2012), 박근혜정부(2013-2017.3.), 문재인정부(2017.5.-2022.5.)

[그림 3-1] 제3장의 분석방법: 3단계



- 분석모형은 제2장에서 선행연구 분석 결과 개발된 결과를 적용하며, 각 국민참여제도가 '형식적 참여, 실질적 참여, 숙의적 참여' 중 어떤 유형에 해당 되는지를 도출함

[표 3-2] 국민참여제도 분석모형

유형	판단기준		
	공식적 참여자의 범위	커뮤니케이션 방식	일반국민의 영향력
형식적 참여	전문행정관료 선출직 대표 민간전문가(△) ²	일방향 커뮤니케이션 - 정보제공/요청(불응가능) - 의견제출(참고용) - 단순청중/선호표현(참고용)	자문 단순의견표현 수동적인 정보수용자
실질적 참여	전문행정관료(△) 선출직 대표(△) 민간전문가 이해관계자, 일반시민	쌍방향 커뮤니케이션 - 대안의 개발과정을 함께 진행 - 대안선택을 위한 협상/교섭의 직접적 당사자 (단, '시민→정부'의 일방향 커뮤니케이션이고, 직접적 결정권이 있을 경우 실질적 참여로 판단)	직접적 결정권 상당히 구속력이 높은 권고
숙의적 참여	이해관계자(△) 일반시민	쌍방향 커뮤니케이션 - 숙의형 의사결정절차 활용 - 숙의, 토론, 결정	권고

주) 공식적 참여자의 범위에서 (△) 표시: 참여하지 않는 경우도 있음

제2절 행정절차법 및 시행령

1. 법 개정 내용 분석결과

□ 역대정부의 주요 법개정 내용

- 1998년 김영삼정부에서 제정된 이후 단순 조문의 문구 수정, 조직명 변경에 따른 개정을 제외하고 국민참여와 관련된 조문의 개정은 총 7차례 있었음
- 「행정절차법」에 규정하는 국민참여제도는 ‘정보공개외 청구’, ‘행정처분에 대한 신청 및 행정처분에 대한 정보제공, 의견청취, 의견제출, 청문, 공청회 개최시 방청객으로서 의견제시’, ‘입법예고에 대한 의견제출 및 행정예고에 대한 국민의견수렴/의견제출’, ‘국민참여제도의 일반규정’ 및 국민제안, 정책토론, 국민참여 플랫폼 운영에 관한 규정이 있음
- 노무현정부에서 행정청의 처분에 대한 전자방식의 의견제출권한과 그에 대한 반영 의무, 행정청의 공청회 결과 반영의무 및 공청회 과정에서 방청인의 의견제시 기회 제공, 공청회 주재 및 운영에 관한 구체적인 내용을 법제화하였고, 전자공청회 규정을 신설함
- 이명박정부에서는 전자공청회 실시의 구체적 내용에 관한 조문을 대통령령에 신설하고, 공청회 주재자의 의사진행조치에 관한 규정을 법률에 신설하고, 입법예고 기간을 연장함
- 박근혜정부에서 “제7장 국민참여의 확대”에 관한 3개 조문이 신설되었으나, 선언적인 규정에 불과하였음
- 문재인정부에서 “제7장 국민참여의 확대”의 구체적인 운영을 위한 대통령령 내 조문을 신설하고(2017년 4월), 실무적 운영을 위해 조문을 구체화하였음. 공청회 재개최 및 공청회 주재자의 자격을 명시하였고, 처분에 대한 의견제출 관련 국민의 알권리를 확대보장하기 위한 개정을 실시함

[표 3-3] 행정절차법 및 그 시행령: 주요 법개정 내용 요약

역대정부	제·개정 연도	개정내용	
		법률	시행령(국민참여 관련)
김대중정부	1998년	<ul style="list-style-type: none"> 법제정 	
노무현정부	2003년	<ul style="list-style-type: none"> 행정청의 처분에 대한 전자적 방식의 의견제출 권한을 조문에 추가하고, 행정처분은 상당한 이유가 있을 경우 제출한 의견을 반영할 의무가 있음을 명시적으로 규정(제27조의2) 공청회결과의 반영에 대한 의무를 별도의 조문으로 신설하고(제39조의2), 공청회 주재자가 발표 후 발표자간 질의응답, 방청인의 의견제시 기회를 제공할 의무가 있음을 명시적으로 규정(제39조 제4항) 	-
	2007년	<ul style="list-style-type: none"> 전자공청회 규정 신설(제38조의2) 공청회 주재자 및 발표자 선정에 관한 규정 신설(제38조의2) 	-
이명박정부	2008년	<ul style="list-style-type: none"> 공청회 주재자의 의사진행 조치 권한을 세부적으로 명시(제39조 제1항) 	-
	2012년	<ul style="list-style-type: none"> 공청회 및 의견제출의 개념에 대한 명문화된 정의 조항 신설(제2조) 전자공청회 실시의 구체적 내용을 대통령령에 규정 입법예고 기간을 연장 	-
박근혜정부	2014년	<ul style="list-style-type: none"> 제7장 국민참여의 확대 조문 신설(제52조 국민참여 확대노력, 제53조 전자적 정책토론) 	-
문재인정부	2017년	-	<ul style="list-style-type: none"> 제25조의2(국민참여 확대를 위한 참여방법과 협력의 기회 제공), 제25조의3(국민참여 확대의 지원), 제26조(전자적 정책토론의 운영)에 관한 조문 신설
	2020년	<ul style="list-style-type: none"> 투명성에 관한 규정을 보다 명확화하고 알권리 보호 범위를 확대(제5조) 	<ul style="list-style-type: none"> 국민참여 플랫폼의 기능에 '제안' 추가

역대정부	제·개정 연도	개정내용	
		법률	시행령(국민참여 관련)
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 처분에 대한 의견제출의 구체적인 기간을 명시하고, 행정청이 의견제출의 내용을 반영하지 않을 경우 일정 기간 내에 당사자가 요청하면 서면으로 그 이유를 알리는 조항 신설(제27조의2 제2항 신설) ▪ 공청회 주재자의 자격을 대통령령에 명시 (제38조의3) ▪ 공청회의 재개최에 대한 조항 신설(제39조의3) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 온라인뿐만 아니라 오프라인 방식의 국민참여 플랫폼을 추가 ▪ 행정청의 국민참여 플랫폼 설치, 운영 권한 및 행정과정에서 국민참여 활성화를 위한 온/오프라인 국민참여 플랫폼의 적극적 활용을 명문으로 규정 ▪ 국민의 의견 및 수요 확인 후 '특별한 사유'가 있을 경우 이를 반영하지 않아도 된다는 규정을 삭제하고 반영노력을 하도록 규정 ▪ 행정청이 국민참여 플랫폼 운영에 관한 규칙제정, 예산 및 인력확보 조치 권한이 있음을 명문으로 규정

2. 모형적용에 따른 진단결과

□ 국민(주민)제안 및 국민참여 플랫폼(청와대 국민청원, 광화문1번가)

- <표 3-4>에서 볼 수 있듯이 현재(즉, 문재인정부 시점)를 기준으로 볼 때는 숙의적 참여에 도달한 사례와 숙의적 참여는 아니지만 실질적 참여에 도달한 사례, 그리고 여전히 형식적 참여에 그치는 사례 등이 혼재되어 있어, 사례별 편차가 큰 상황임
- 그러나 국민제안 및 국민제안 플랫폼에 대한 구체적인 규정이 없었던 기존 정부에서는 정부가 주도적 역할을 하고, 국민은 제안은 하는 것 외의 역할을 수행하기 어려운 일방향 커뮤니케이션이었고, 그에 대한 채택여부 등도 정부가 판단하는 형식적 참여였다고 볼 수 있음

[표 3-4] 정부별 국민제안 및 국민참여 플랫폼 진단결과

정부	판단기준	진단내용	진단결과
기존 정부 (문재인 정부 이전의 모든 정부)	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> 주도적 역할: 전문행정관료, 선출직대표, 민간 전문가 단순 제안 역할: 일반시민, 이해관계자 	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> 일방향 커뮤니케이션 - (참고용)제안 외의 모든 과정을 정부가 주도 - 이후의 진행상황 파악 등을 할 수 없음 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 단순 의견표현 	
문재인 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> 주도적 역할: 일반시민, 이해관계자 지원 역할: 전문행정관료, 선출직대표, 민간전문가 	사례별 편차가 있음 <ul style="list-style-type: none"> ■ 국가차원: <ul style="list-style-type: none"> -실질적 참여 -숙의적 참여 ■ 지역차원: <ul style="list-style-type: none"> -실질적 참여 -숙의적 참여 -형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> 국가차원: 쌍방향 커뮤니케이션 <ul style="list-style-type: none"> - 제안, 제안의 발전(숙성) 과정을 일반국민이 주도 - 제안의 채택과정에서 일반시민의 투표/추천/좋아요 등을 활용 - 오프라인에서 숙의형 의사결정절차 활용(편차 있음) 지역차원: 쌍방향 커뮤니케이션/일방향 커뮤니케이션 (편차 있음) <ul style="list-style-type: none"> - 제안, 제안의 발전(숙성) 과정을 일반국민이 주도(지역별 편차 있음) - 제안의 채택과정에서 일반시민의 투표/추천/좋아요 등을 활용(지역별 편차 있음) - 오프라인에서 숙의형 의사결정절차 활용(지역별 편차 있음) 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 다수의 지지를 받은 제안일수록 구속력이 높아지는 권고(편차 있음) 일부 지방자치단체: 여전히 형식적 제안수렴에 그치는 사례도 존재함 	

□ 공청회/설명회/토론회

- <표 3-4>에서 볼 수 있듯이 현재(즉, 문재인정부 시점)를 기준으로 볼 때는 숙의적 참여에 도달한 사례는 없지만, 공청회 과정에서 기존의 형식적 참여를 넘어 실질적 참여로 전환하기 위한 변화가 나타남
- 그러나 설명회, 토론회에 대해서는 여전히 구체적인 규정이 없음
- 공청회와 관련한 규정의 개정이 있었던 것은 노무현정부와 이명박정부, 문재인정부이며, 분석결과 기존의 규정은 사실상 형식적인 공청회를 거치되, 일반시민과 이해관계자는 청중으로서 수동적인 정보의 수용자에 그치는 형식적 참여 모습을 보이고 있음
- 이에 비해 노무현정부, 이명박정부, 문재인정부를 거치면서 점차 공청회를 실질적으로 운영하기 위한 변화가 법제도상에 나타남
 - 여전히 공식적 참여자는 전문행정관료, 선출직대표, 민간전문가이지만, 이해관계자와 일반시민이 단순 청중 역할을 넘어 정보를 요청하고 의견을 제시하는 적극적 역할을 수행하기 시작함
 - 동시에 정부 역시 정보요청이나 의견제출이 있을 경우, 이를 적극적으로 반영해야 하고, 미반영시 그 사유를 명시해 통보하는 등 적극적 의견반영을 하도록 하는 규정이 강화되고 있음
- 그러나 공청회의 진행절차를 숙의형 의사결정절차를 활용해 진행하거나, 대안의 개발을 공동으로 진행하는 등 일반시민이나 이해관계자의 역할을 적극적으로 확대한 것은 아니기 때문에 공청회는 기존 정부에 비해 실질적 참여에 가까워지고는 있지만, 여전히 형식적 참여에 머무르고 있다고 진단할 수 있음

[표 3-5] 정부별 공청회/설명회/토론회 진단결과

정부	판단기준	진단내용	진단결과
기존 정부 (노무현 정부 이전의 모든 정부)	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> 주도적 역할: 전문행정관료, 선출직대표, 민간 전문가 청중 역할: 일반시민, 이해관계자 	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> 일방향 커뮤니케이션 - 정보제공의 목적이 중심 - 일반시민 및 이해관계자는 청중의 역할에 그침 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 수동적인 정보의 수용자 	
노무현 정부 + 이명박 정부 + 문재인 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> 주도적 역할: 전문행정관료, 선출직대표, 민간 전문가 청중+의견제시: 일반시민, 이해관계자 	실질적 참여에 가까워지고 있지만, 여전히 형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> 쌍방향 커뮤니케이션(약) - 정보요청 가능 - 청중의 의견제출 또는 정보요청시 정부가 그에 따른 의견반영/미반영시 사유명시 등의 의무가 추가됨 - 여전히 형식적 참여인 경우도 존재(편차 있음) - 대안개발을 공동으로 진행하거나, 일반시민이 직접적인 의결정권한이 있지는 않음 - 숙의형 의사결정절차를 활용한 예는 없음 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 자문, 단순의견표현 	

□ 숙의형 참여절차

- 규정만을 기준으로 볼 때, 숙의형 참여절차에 관하여는 아직까지 「행정절차법」 및 그 시행령 상에 규정이 부재한 상황이기 때문에 어떤 정부인지를 구분할 필요 없이 아직까지 제도가 미비한 상태라고 볼 수 있음
- 그러나 공론화와 관련된 지방자치단체의 조례제정 경향을 보면, 2018년을 기점으로 현재까지 7개의 조례가 제정되는 등 문재인정부에서 뚜렷한 확산

의 경향을 보이고 있음. 또한 짧은 기간 안에 조례전부개정 사례도 2건 확인되는 등 대표적인 숙의형 참여절차인 공론화의 실무적 운영을 목적으로 제도가 점차 구체화되고 있는 경향을 보임

- 따라서 이와 관련된 법제도적 근거의 마련이 시급한 상황으로 판단됨

제3절 민원처리에 관한 법률 및 국민제안규정

1. 법 개정 내용의 분석결과

□ 역대정부의 주요 법개정 내용

- 「민원처리에 관한 법률」은 1997년 김영삼정부에서 제정된 이후 단순 조문의 문구 수정, 조직명 변경에 따른 개정을 제외하고 국민참여와 관련된 조문의 개정이 이루어진 사례는 없었음
 - 「민원처리에 관한 법률」이 규정하는 국민참여제도는 ‘국민제안’으로, 노무현정부(2007년)때 처음 국민제안의 처리에 관한 조문이 제정된 이후 큰 변화가 없었음
- 이와 관련한 시행령이라고 볼 수 있는 「국민제안규정」의 경우, 역시 노무현 정부(2006년)에서 제정되었으며, 이후 단순 조문의 문구 수정, 조직명 변경에 따른 개정을 제외하고 약 5차례 개정되었음
 - 이명박정부에서는 생활공감정책에 대한 국민제안의 발굴을 위해 국민제안 제도를 활용하였으며, 이때 채택제안의 결정, 장애인의 국민제안 제출 편의 제고에 관한 규정, 우수기관 등에 대한 포상의 조항 등을 만들어 국민제안을 활성화 하고자 함
 - 박근혜정부에서는 제안의 보완 및 개선을 위해 국민의견수렴, 투표, 토론, 평가를 가능하도록 하였으며, 채택되지 않은 제안에 대한 심사와 불채택 제안의 보존기간 등을 명시하는 규정을 신설함
 - 이후 문재인정부(2017년)에서 전부개정이 이루어지면서 국민참여 플랫폼이나 국민참여 포털을 통한 국민제안과 그 활용에 대한 구체적인 조문, 제안에 대한 숙성 및 숙의과정을 의미하는 조문이 규정되었고, 활성화를 위한 제도적 장치가 강화됨
 - 2020년 개정에서는 국민제안의 권한을 국내거주 외국인으로 확대하고, 국민제안 접수시 보완할 수 있는 흠의 구체적인 내용, 공모제안의 모집 및

확인점검 등의 구체적 내용, 공무원의 적극행정에 대한 우대조치 및 국민 제안 발굴의 노력 규정을 신설함

[표 3-6] 민원처리에 관한 법률 및 국민제안규정: 주요 법개정 내용 요약

역대정부	제·개정 연도	개정내용	
		법률	시행령(국민참여 관련)
노무현정부	2006년	-	<ul style="list-style-type: none"> 국민제안규정 제정
	2007년	<ul style="list-style-type: none"> 민원처리에 관한 법률 제정 	-
이명박정부	2010년	-	<ul style="list-style-type: none"> 제5조의2(생활공감정책에 관한 국민제안의 발굴 등) 신설 제6조(채택제안의 결정)에 대한 재심사요청 조항(제7항) 신설
	2011년	-	<ul style="list-style-type: none"> 제2조(정의)에 “공모제안”의 정의 추가 제4조(국민제안의 제출) 제2항에 장애인의 국민제안 제출 편의를 위한 노력 문구 추가 제14조의2(우수기관 등에 대한 포상 등) 조항 신설
박근혜정부	2015년	-	<ul style="list-style-type: none"> 제6조의2(제안의 보완/개선) 관련 조항을 추가. 이를 위해 국민의견수렴, 토론, 투표, 평가 등이 가능함 제7조의2(채택되지 아니한 제안의 심사) 규정을 별도의 조문으로 만들고 구체화 제9조의2(관리기간) 규정을 통해 불채택 제안에 대한 보존, 관리 기간(2년) 명시
문재인정부	2017년	-	<ul style="list-style-type: none"> 법률의 전면개정 제1조(목적)에 국민참여 활성화 및 행정업무 혁신 촉진을 위한 국민제안제도의 운영 등을 국민제안규정의 목적으로 삼음 제3조(국민제안제도 관장기관)을 행안부로 명시하고, 제도운영, 지도, 확인, 점검, 제도개선 등의 역할을 할 것을 명시 제4조(국민제안의 제출)에서 공동제안에 대한 구체적인 내용을 명문화 생활공감정책에 관한 국민제안 규정 및 관리기간 조문 삭제

역대정부	제·개정 연도	개정내용	
		법률	시행령(국민참여 관련)
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제7조(접수 및 처리상황 공개 등), 제8조(국민제안의 심사), 제9조(의견 또는 자료제출 등), 제11조(채택제안의 실시) , 제24조(확인점검), 제25조(국민제안의 발굴노력), 제26조(국민제안 정보의 공동활용), 제27조(우수한 국민제안의 확산) 조문신설 ▪ 제6조(채택제안의 결정)에서 채택제안의 실시예정시기를 함께 통지하도록 규정 ▪ 제14조(채택하지 아니한 국민제안의 심사) 및 제12조(재심사 요청)의 조문을 구체화 ▪ 제13조(국민제안의 보완/개선)에서 국민참여 플랫폼을 통한 국민제안의 보완/개선 규정
	2020년	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국민제안권한을 가진 자에 국내 거주 외국인을 포함 ▪ 제6조(국민제안의 접수 등)에서 보완할 수 있는 흠이 무엇인지 구체적으로 규정 ▪ 제7조의2(공모제안의 모집) 규정 신설 ▪ 제20조(우수기관 등에 대한 포상)에서 공무원에 대한 적극행정 우대조치 규정 신설

2. 모형적용에 따른 진단결과

국민(주민)제안

- <표 3-7>에서 볼 수 있듯이 노무현정부 이전의 정부에서는 국민(주민)제안에 대한 규정이 사실상 부재하므로 비참여의 단계라고 보아야 함
- 노무현정부에 들어와 법령이 제정되면서 참여의 기회가 열렸으나, 제안자인 민간의 역할은 의견 제출에 그치고, 제안채택여부와 정책화 과정을 정부주도로 진행함으로써 형식적 참여에 머무름
- 이명박정부는 생활공감정책에 대한 제안활성화를 목적으로 시행령 개정을 하였으나, 구체적인 공식적 참여자의 범위, 커뮤니케이션 방식, 일반국민의 영향력 면에서는 노무현정부의 법령제정시점과 큰 차이가 없어 여전히 형식적 참여라고 볼 수 있음

- 박근혜정부에 와서 커뮤니케이션의 방식이 제안의 보완 및 개선을 위한 국민의견수렴, 토론, 투표, 평가 등의 방법을 사용 가능하도록 했기 때문에 기존 정부에 비해 발전된 모습을 보였으나, 활용도가 비교적 낮고 사례별 편차가 커 여전히 형식적 참여로 진단하였음
- 그러나 2017년 시행령의 전부개정 이후 문재인정부는 정책화의 과정에 정부 외에 일반시민, 이해관계자, 민간전문가 등이 적극 참여할 수 있는 기회를 부여함. 특히 온/오프라인 속의·속성과정을 통해 쌍방향 커뮤니케이션을 강화함으로써 사례에 따라 속의적 참여 또는 실질적 참여 단계로 나아간 경우가 다수 발견되었음. 또한 국민제안이 단순한 정책의 참고용 자료가 아니라 정부가 적극적으로 제안의 정책화 방안을 모색해야 하는 상당히 구속력이 있는 권고의 역할을 하도록 했다는 점도 발전된 모습임. 따라서 이를 종합해 보면, 사례에 따라 형식적 참여에 머무른 사례도 있지만, 실질적 참여 또는 속의적 참여의 단계로 나아간 사례도 존재함

[표 3-7] 정부별 국민(주민)제안 진단결과

정부	판단기준	진단내용	진단결과
노무현 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> 제안자: 일반시민, 이해관계자, 민간전문가 정책화: 전문행정관료, 선출직대표 	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> 일방향 커뮤니케이션 - 제안자는 제안(의견제출) 외의 별다른 권한이 없음 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 단순의견표현 	
이명박 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> 제안자: 일반시민, 이해관계자, 민간전문가 정책화: 전문행정관료, 선출직대표 	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> 일방향 커뮤니케이션 - 제안자는 제안(의견제출) 외의 별다른 권한이 없음 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 자문, 단순의견표현 	
박근혜 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> 제안자: 일반시민, 이해관계자, 민간전문가 정책화: 전문행정관료, 선출직대표 	형식적 참여 (기존보다는 실질적 참여에 가까워짐)
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> 일방향/쌍방향 커뮤니케이션 - 제안의 보완 및 개선을 위해 국민의견수렴, 토론, 투표, 평가 등의 방법을 사용 가능 - 그러나 활용도가 비교적 낮음(편차가 큼) 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 단순의견표현, 자문 	
문재인 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> 제안자: 일반시민, 이해관계자 정책화: 전문행정관료, 선출직대표, 일반시민, 이해관계자, 민간전문가(편차 있음) 	실질적 참여 숙의적 참여 형식적 참여 등 편차 있음
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> 쌍방향 커뮤니케이션 - 온/오프라인 숙의/숙성과정 진행(일부) - 여전히 기존의 형식적 참여에 그치는 사례도 있음(편차 있음) 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 상당히 구속력이 높은 권고 	

제4절 지방자치법, 주민투표법, 주민소환에 관한 법률

1. 법개정 내용의 분석결과

□ 역대정부의 주요 법개정 내용

- 「지방자치법」은 1950년대에 법이 제정된 뒤, 1988년에 와서야 ‘제2장 주민(주민의 자격, 권리, 의무)’이 신설됨
- 이후 주민의 참여와 관련된 조문이 신설/개정된 것은 총 10차례이며, 노무현정부에서 2007년 전부개정을 통해 「주민투표법」과 「주민소환에 관한 법률」을 별도로 제정하였음
 - 「주민투표법」과 「주민소환에 관한 법률」의 경우 몇차례 개정이 있었으나, 주민참여와 관련된 사항이 획기적으로 변화된 조문의 개정은 없었던 것으로 파악됨
- 노태우정부에서 1990년 개정을 통해 지방자치단체 장에 대한 주민직선제도를 명문으로 규정하였으며, 김영삼정부에서 1994년 개정시 지방의회 의원에 대한 주민직선제도와 주민투표 규정을 신설하였음
- 이후 김대중정부에서 1999년 개정을 통해 조례제정 및 개폐청구권과 주민감사청구권 규정을 신설했으며, 노무현정부에서는 주민투표법과 주민소환에 관한 법률 제정, 주민의 범위 확대, 조례 제정 및 개폐청구권의 규정을 심화, 주민감사청구권의 내용 심화 등을 통해 가장 활발한 법개정을 하였음
- 이후 이명박정부에서는 조례제정 및 개폐청구 시 청구대상범위를 명문으로 규정하고, 주민청구조례안 심사절차에 관한 규정을 신설함
- 박근혜정부에서는 주민감사청구의 결과를 지체없이 알리도록 규정함
- 문재인정부에서는 관련법의 개정이 아직 없으나, 지방자치법 전부개정안이 현재 국회에 계류 중에 있음(주민자치원리 강화, 주민직업참여제도 개선, 주민자치회 근거마련 등이 포함)

- 이와 관련하여 주민조례발안에 관한 법률의 제정, 주민투표법 및 주민소환에 관한 법률 개정, 법령상 주민자치회 설치 및 지원 근거조문 마련, 등이 추진되고 있으나 아직 법제화에 이르지 못하는 못함

[표 3-8] 지방자치법 주요 법개정 내용 및 주민투표법, 주민소환에 관한 법률의 제정시기

역대정부	제·개정 연도	개정내용
		법률
노태우 정부	1988년	<ul style="list-style-type: none"> 제2장 주민(제12조 주민의 자격, 제13조 주민의 권리, 제14조 주민의 의무) 신설
	1990년	<ul style="list-style-type: none"> 제86조(지방자치단체장의 선거)에서 단체장 직선제를 규정
김영삼 정부	1994년	<ul style="list-style-type: none"> 제26조의2(지방의회의원의 선거)에서 의원 직선제를 명문으로 규정 제13조의2(주민투표) 조문 신설
김대중 정부	1999년	<ul style="list-style-type: none"> 제13조의3(조례의 제정 및 개폐청구)에 관한 규정을 신설 제13조의4(주민의 감사청구)에 관한 규정을 신설
노무현 정부	2004년	<ul style="list-style-type: none"> 주민투표의 대상범위 확대
	2005년	<ul style="list-style-type: none"> 조례의 제정 및 개폐청구에서 청구의 제외대상(행정기구의 설치/변경, 공공시설의 설치를 반대하는 사항)을 추가 인구규모별로 주민감사청구를 위한 청구인 수 규모를 차등규정하고, 주민소송이 진행되는 경우를 감사청구 대상에서 제외 주민감사청구의 청구기간, 감사사실 통지, 증거제출 및 의견진술기회부여, 감사결과 조치 및 통지 규정 신설 주민소송과 손해배상금의 지불청구, 변상명령 등에 대한 규정 신설
	2006년	<ul style="list-style-type: none"> 주민의 범위를 만 20세 이상에서 만 19세 이상으로 조정 조례의 제정 및 개폐청구를 위한 청구인 수 규모를 차등규정, 청구인 대표자의 역할을 명문으로 규정, 공표기간을 청구인에게 유리하게 확대하고, 각하시 청구인의 의견제출 기회를 보장 제13조의8(주민소환) 조문 신설
	2007년	<ul style="list-style-type: none"> 주민투표법 제정 주민소환에 관한 법률 제정
이명박 정부	2009년	<ul style="list-style-type: none"> 조례의 제정과 개폐 청구에서 청구대상범위를 명문으로 규정
	2011년	<ul style="list-style-type: none"> 제15조의2(주민청구조례안의 심사절차)에 대한 규정이 신설
박근혜 정부	2014년	<ul style="list-style-type: none"> 주민감사청구결과를 지체 없이 알리도록 하는 규정 신설

2. 모형적용에 따른 진단결과

□ 선거 및 주민투표, 주민소환

- 선거의 경우, 일반시민이 투표를 통해 일방향 커뮤니케이션으로서 대표를 선출하는 직접적인 결정권을 행사하는 것으로 노태우정부(지방자치단체장 직접선거), 김영삼정부(지방의회 의원 직접선거)에서 법제화된 이래 변화된 내용이 없음 → 일방향 커뮤니케이션이지만, 공식적 참여자의 범위 및 일반국민의 영향력을 고려한다면 실질적 참여라고 볼 수 있음

[표 3-9] 정부별 선거 진단결과

정부	판단기준	진단내용	진단결과
기존 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전문행정관료, 선출직대표 	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일방향 커뮤니케이션 - 지방자치단체장: 정부가 임명 - 지방의회: 구성되지 않음 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국민이 선출한 대통령이 지방자치단체장 임명 (실질적으로 역할 없음) 	
노태우 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일반시민 	실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일방향 커뮤니케이션 - 투표를 통해 주민의 의지가 일방향으로 표출되고(주민→정부), 투표결과에 따라 결정 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 직접적 결정권 	
김영삼 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일반시민 	실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일방향 커뮤니케이션 - 투표를 통해 주민의 의지가 일방향으로 표출되고(주민→정부), 투표결과에 따라 결정 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 직접적 결정권 	

- 주민투표는 일반시민이 투표를 통해 정책에 대한 의견을 표현하고(일방향 커뮤니케이션), 그 결과를 집계하여 정책이 결정되므로 직접적 정책결정의 권한이 있으므로, 선거와 마찬가지로 실질적 참여로 분류될 수 있음
 - 역대정부를 살펴보면, 법조문은 1994년 김영삼정부에서 지방자치법의 한 조문으로 처음 규정되었으나, 실질적으로 주민투표를 실시하기 위한 법적 기반이 갖추어 진 것은 노무현정부 때 주민투표법이 제정된 시기라고 볼 수 있음. 이후 관련 규정의 개정은 없었음
 - 운영사례에 대한 조사 결과, <표 3-9>와 같이 (노무현정부) 2005년에 3건, (이명박정부) 2011년 2건, 2012년 2건, (박근혜정부) 2013년 1건, (문재인정부) 2019년 2건 등 꾸준히 활용도가 있었지만, 정부별 활용도의 편차가 크다고 보기는 어려움

[표 3-10] 정부별 주민투표 진단결과

정부	판단기준	진단내용	진단결과
기존정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전문행정관료, 선출직대표 	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일방향 커뮤니케이션 - 일반시민: 청중의 역할, 여론 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 없음(정부관료와 주민의 대표가 정책을 일방적으로 결정, 여론조사 등에 참여하는 수준) 	
노무현 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일반시민 	실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일방향 커뮤니케이션 - 투표를 통해 주민의 의지가 일방향으로 표출되고(주민→정부), 투표결과에 따라 결정 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 직접적 결정권 	

[표 3-11] 주민투표 사례

연도 (건수)	지 역	청구권자	투표일	주민투표명 (추진사유)	투표율 (%)	투표결과(%) (추진상황)	
2019 (2)	경남 거창군	거창군수	'19.10.16.	거창구치소 신축사업 관련 위치 결정	52.8 ※ 사전투표 22.6	거창구치소 입지 원안(거창읍) 찬성 (찬성 65 반대 35)	
	강원 평창군 미탄면 ※ 실시지역 제한	평창군민 (1/10, 10%)	'19.2.1.	평창군 폐기물처리장 주민지원기금 분배방식 결정	61.7 ※ 사전투표 42.0	기금을 미탄면 13개리의 인구비율대로 분배하는 안에 찬성 (찬성 97.3, 반대 2.2 / 유효표)	
2013 (1)	전북 완주군	안전행정부 장관	'13.6.26.	완 주·전주통합	53.2 ※ 사전투표 20.11	통합 반대 확인 (찬성 44.7, 반대 55.3)	
2012 (2)	경남 남해군	남해군수	'12.10.17.	남해 화력발전소 유치동의서 제출	53.2	유치 무산 (찬성 48.9, 반대 51.1)	
	(구)충북 청원군	행정안전부 장관	'12.6.27.	청원·청주 통합	36.8	통합 찬성 확인 (찬성 79.0, 반대 21.0)	
2011 (2)	경북 영주시 평은면 ※ 실시지역 제한	영주시민 (1/9, 11%)	'11.12.7.	영주시 면사무소 이전 관련 (평은면사무소 이전 지역 선정)	39.2	평은리 일대 선정 (평은리 90.9, 오운리 8.2 / 유효표)	
	서울특별시	서울시민 (1/20, 5%)	'11.8.24.	서울시 무상급식 지원범위	25.7	미개표 (투표권자 1/3 미만 투표)	
2005 (3)	전북 군산시	산업자원부 장관	'05.11.2.	중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치	70.2	(찬성 84.4, 반대 15.6)	경주시 선정
	경북 포항시				47.7	(찬성 67.5, 반대 32.5)	
	경북 경주시				70.8	(찬성 89.5, 반대 10.5) 경주시 선정	
	경북 영덕군				80.2	(찬성 79.3, 반대 20.7)	

연도 (건수)	지 역	청구권자	투표일	주민투표명 (추진사유)	투표율 (%)	투표결과(%) (추진상황)	
	(구)충북 청주시	행정자치부 장관	'05.9.29.	청주·청원 통합	35.5	(찬성 91.3, 반대 8.7)	통합 무산
	(구)충북 청원군				42.2	(찬성 46.5, 반대 53.5)	
	제주특별자치도	행정자치부 장관	'05.7.27.	단일광역자치안	36.7	단일광역자치안 채택 (찬성 57.0, 반대 43.0)	

자료: 행정안전부(2019.12.31.기준)

- 주민소환은 2006년 노무현정부에서 처음으로 지방자치법의 한 조문으로 규정되었고, 이후 2007년 별도의 법률로 제정되었으나 이후 관련 조문의 핵심적인 내용에 관한 개정사항은 없음
- 기존 정부에서는 제도가 없었기 때문에 선거에 의해 선출된 지방자치단체장을 주민이 소환할 수 있는 방법은 없었기 때문에 비참여라고 보아야 하나, 노무현정부에서 법제화되면서 일반시민이 일정규모 이상 주민의 서명을 받아 청구하면 주민소환이 개시될 수 있음
 - 단, 주민소환을 위한 요건충족의 어려움으로 주민소환의 청구가 이루어지지 못하거나, 주민소환에 대한 투표결과 법률이 정하는 요건에 도달하지 못해 무산되는 사례가 대부분임. <표 3-11>에서 볼 수 있듯이 노무현정부에서 4건(2007년), 이명박정부에서 3건(2009년 1건, 2011년 1건, 2012년 1건), 박근혜정부에서 1건(2013년), 문재인정부에서 2건(2019년 2건) 등 시기에 따른 주민소환 청구의 빈도차이는 크지 않았으나, 주민소환이 성공한 사례는 2차례에 불과함
- 노무현정부에서 제도화된 주민소환제도는 선거 및 주민투표와 마찬가지로 일반시민이 일방향 커뮤니케이션인 투표를 통해 직접적인 결정권을 가지므로 실질적 참여라고 볼 수 있음

[표 3-12] 정부별 주민소환 진단결과

정부	판단기준	진단내용	진단결과
노무현 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> 일반시민 	실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> 일방향 커뮤니케이션 <ul style="list-style-type: none"> - 투표를 통해 주민의 의지가 일방향으로 표출되고(주민→정부), 투표결과에 따라 결정 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 직접적 결정권 	

[표 3-13] 주민소환 사례

연도 (건수)	지역	소환 대상	투표일	추진사유	투표율 (%)	투표결과 미실시 사유
2019 (2)	경북 포항	시의원	'19.12.18.	생활폐기물 에너지화시설(SRF) 운영에 따른 주민피해 직무유기	21.7	소환 무산
		시의원			21.7	소환 무산
2013 (1)	전남 구례	군 수	'13.12.4.	법정구속으로 인한 군정공백 유발	8.3	소환 무산
2012 (1)	강원 삼척	시 장	'12.10.31.	원자력발전소 건립 강행 등	25.9	소환 무산
2011 (1)	경기 과천	시 장	'11.11.16.	보금자리지구 지정 수용 등	17.8	소환 무산
2009 (1)	제주	도지사	'09.8.26.	제주해군기지 건설관련 주민의견 수렴 부족 등	11	소환 무산
2007 (4)	경기 하남	시 장	'07.12.12.	화장장 건립 추진 관련 갈등	31.1	소환 무산
		시의원			23.8	소환 무산
		시의원			37.6	소환
		시의원			37.6	소환

자료: 행정안전부(2019.12.31.기준)

□ 주민감사청구

- 주민감사청구는 김대중정부(1999년 개정)에서 최초로 「지방자치법」의 조문으로 제정된 뒤, 노무현정부에서 주민감사청의 청구기간을 비롯한 상세 조문이 신설되고 인구규모별 주민감사청구의 청구인수 규모를 차등규정하는 등 조문이 구체화되었음. 또한 박근혜정부(2014년)에서 주민감사청구의 결과를 지체 없이 알리도록 하는 규정이 신설됨
- 그 결과 김대중정부에서는 비록 조문이 제정되었으나 감사과정의 실질적 운영에 있어 일방향 커뮤니케이션 밖에는 할 수 없는 형식적 참여였지만, 노무현정부시기의 법개정과정을 거치면서 감사과정에서도 주민의 의견제시 및 증거제출 등 쌍방향의 의사소통을 할 수 있고, 감사청구를 위한 요건이 현실화됨으로써 실질적 참여 단계로 진입했다고 볼 수 있음³⁾
 - 또한 2006년 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법)」이 신설되고, 공무원 및 민간위원으로 감사위원회를 구성해 감사를 실시할 수 있는 방안 등이 검토되면서 민간전문가가 감사과정에서 직접적인 결정권을 행사할 수 있게 된 사례도 있음(제주특별법 제66조)
 - 그러나 박근혜정부에서의 법개정은 감사청구의 결과를 주민들에게 지체없이 알리도록 하는 규정이 신설되었으나, 대부분의 영역에서 노무현정부에서의 법 개정과 차별화되는 변화가 나타나지는 않았음

3) 주민감사청구에 관한 통계자료는 찾아볼 수 없음

[표 3-14] 정부별 주민감사청구 진단결과

정부	판단기준	진단내용	진단결과
김대중 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사의 청구를 주도: 일반시민 ▪ 감사과정: 전문행정관료, 선출직 대표 	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일방향 커뮤니케이션 - 일정 조건을 충족한 주민의 감사청구로 개시 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사개시에 대한 직접적인 결정권 ▪ 감사의 결과에 대해서는 정부(감사위원회)의 판단에 따름 	
노무현 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사의 청구를 주도: 일반시민 ▪ 감사과정: 전문행정관료, 선출직 대표, 민간전문가(제주의 경우) 	실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 쌍방향 커뮤니케이션 - 일정 조건을 충족한 주민의 감사청구로 개시 - 감사과정에서 일반시민의 의견제출권, 증거제출권 등을 부여함 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사개시에 대한 직접적인 결정권 - 감사개시의 가능성이 더 높아짐 ▪ 감사의 결과에 대해서는 정부(감사위원회)의 판단에 따름 	
박근혜 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사의 청구를 주도: 일반시민 ▪ 감사과정: 전문행정관료, 선출직 대표, 민간전문가(제주의 경우) 	실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 쌍방향 커뮤니케이션 - 일정 조건을 충족한 주민의 감사청구로 개시 - 감사과정에서 일반시민의 의견제출권, 증거제출권 등을 부여함 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 감사개시에 대한 직접적인 결정권 - 감사개시의 가능성이 더 높아짐 ▪ 감사의 결과에 대해서는 정부(감사위원회)의 판단에 따름 	

□ 조례제정 및 개폐청구

- 조례제정 및 개폐청구는 김대중정부(1999년 개정)에서 최초로 「지방자치법」의 조문으로 제정된 뒤, 역시 노무현정부에서 청구인수 규모를 차등규정하고, 관련 세부규정을 구체화하는 등 큰 변화가 있었음
 - <표 3-12>의 현황을 살펴보면, 노무현정부에서 총 143건의 조례제·개폐청구가 있었고, 이 중 약 56%가 원안(수정)의결되는 등 기존(김대중정부 18건 조례제·개폐청구 중 약 17%가 원안(수정)의결)과 비교했을 때 비교적 높은 활용도를 보임
- 이후 이명박정부에서 청구대상범위가 명문으로 규정되고, 주민청구조례안의 심사절차가 신설되면서 청구인대표가 심사절차에서 청구취지를 발언할 수 있도록 하는 등의 제도 변화가 있었음
 - <표 3-12>의 현황을 살펴보면, 이명박정부에서도 총 39건의 조례제·개폐청구가 있었고, 이 중 약 56%가 원안(수정)의결되었음
- 전반적으로 조례제정 및 개폐의 청구를 주도하는 것은 일반시민이지만, 조례의 심사 및 채택과정은 전문행정관료와 선출직대표(지방의회)가 주도하게 됨. 또한 채택여부에 대한 결정 역시 선출직대표가 함
- 그러나 커뮤니케이션의 방식 측면에서 본다면 여전히 일방향 커뮤니케이션에 머물고 있으며, 구속력이 없는 자문 또는 참고의견 수준의 쌍방향 커뮤니케이션이 이루어지고 있다고 볼 수 있음 → 형식적 참여로 판단
 - 노무현정부에서의 법개정을 통해 보장된 청구각하에 대한 일반시민의 의견제출권은 지방자치단체장이 서명부 등에 이상이 있다고 판단되어 청구가 각하되는 판정을 하게 될 경우 그에 대한 의견제출을 하도록 한 것임
 - <표 3-12>에서 볼 수 있듯이 노무현정부(2003-2007년)에서 주민조례 제·개폐청구의 빈도가 상대적으로 매우 높게 나타났는데, 그 배경은 “학교급식 지원조례”에 대해 2003년 28건, 2004년 19건, 2005년 32건이 청구된 결과임(행정안전부 자치법규과, 2016: “2016 지방자치단체 조례·규칙 현황)

- 이명박정부에서의 법개정을 통해 보장된 심사절차에서 청구인대표자의 청구취지 청취(질의/답변 포함)의 경우 지방의회의 의결 전 청구인의 의견을 수렴하는 데 그쳤음⁴⁾
- 따라서 심사과정에서 이해관계자 및 일반시민(청구인 대표)이 공식적 참여자인 전문행정관료나 선출직 대표와 대등한 관계에서 논의하는 쌍방향 의사소통이라고 볼 수 없음. 따라서 전반적으로 시간의 흐름에 따라 일반시민의 참여가 확대되고는 있지만, 여전히 형식적 참여의 단계에 머무른다고 볼 수 있음

【표 3-15】 정부별 조례제정 및 개폐청구 진단결과

정부	판단기준	진단내용	진단결과
김대중 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조례제정 및 폐기의 청구를 주도: 일반시민 ▪ 조례심사 및 채택과정: 전문행정관료, 선출직 대표 	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일방향 커뮤니케이션 - 일정 조건을 충족한 주민의 청구로 개시 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조례에 관한 주민의 의견제출 권한에 가까움 ▪ 청구에 대한 심사 결과에 대해서는 지방의회의 판단에 따름 	
노무현 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조례제정 및 폐기의 청구를 주도: 일반시민 ▪ 조례심사 및 채택과정: 전문행정관료, 선출직 대표 	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일방향 커뮤니케이션 - 일정 조건을 충족한 주민의 청구로 개시 - 청구각하에 대한 일반시민의 의견제출권을 부여함 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조례에 관한 주민의 의견제출 권한에 가까움 ▪ 청구에 대한 심사 결과에 대해서는 지방의회의 판단에 따름 	

4) 2010년 이명박정부에서 주민조례 제·개폐청구 빈도가 급격히 증가했던 배경에도 총 15건 중 9건이 “학교무상급식 관련 조례”였던 것으로 확인됨(행정안전부 자치법규과, 2016: “2016 지방자치단체 조례·규칙 현황)

정부	판단기준	진단내용	진단결과
이명박 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> 조례제정 및 개폐의 청구를 주도: 일반시민 조례심사 및 채택과정: 전문행정관료, 선출직 대표 	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> 일방향 커뮤니케이션 <ul style="list-style-type: none"> 일정 조건을 충족한 주민의 청구로 개시 주민청구조례안의 심사절차 관련 조항을 신설함으로 서(구체적인 사항을 지방회의 회의규칙으로 정하도록 함), 의견견제출, 청구인대표자의 청구취지 발표 등이 가능해 짐 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 조례제정 및 개폐의 청구를 주도: 일반시민 조례심사 및 채택과정: 전문행정관료, 선출직 대표 	

[표 3-16] 정부별 조례제정 및 개폐청구 사례

연도	조례 제·개폐청구 빈도			청구결과						
	광역	기초	종합	원안 의결	수정 의결	부결	각하 (반려)	철회	폐기	진행중
2019	9	18	27	-	-	1	-	2	1	23
2018	0	3	3	-	-	1	2	-	-	-
2017	2	14	16	1	1	1	1	-	-	12
2016	-	-	4	-	1	-	1	-	-	2
2015	-	-	6	1	1	1	1	-	-	2
2014	-	-	6	1	3	1	-	-	-	1
2013	-	-	7	2	2	-	1	-	2	-
2012	-	-	5	-	2	1	1	-	1	-
2011	-	-	6	1	3	-	2	-	-	-
2010	-	-	15	5	5	1	3	-	1	-
2009	-	-	9	2	2	1	-	-	4	-
2008	-	-	4	1	1	1	-	-	1	-
2007	-	-	11	1	6	2	-	2	-	-
2006	-	-	7	3	3	1	-	-	-	-
2005	-	-	47	6	10	6	4	2	19	-
2004	-	-	30	8	10	6	1	1	4	-

연도	조례 제·개폐청구 빈도			청구결과						
	광역	기초	종합	원안 의결	수정 의결	부결	각하 (반려)	철회	폐기	진행중
2003	-	-	48	8	25	4	4	1	6	-
2002	-	-	2	-	-	-	1	-	1	-
2001	-	-	12	2	1	2	3	2	2	-
2000	-	-	4	-	-	1	2	-	1	-

자료: 행정안전부 홈페이지

주1) 2017년부터 광역과 기초의 조례 제·개폐청구 현황이 구분되어 공개되었으므로, 기존 자료의 경우 종합빈도만을 확인할 수 있음

주2) 2017년에는 주로 인권조례(6건), 2019년에는 농민수당 지원조례(16건)가 다수 제정청구되면서 빈도가 높아짐

주3) 음영 표시된 연도의 경우는 조례 제·개폐청구의 빈도가 15건 이상으로 비교적 높은 시기임

□ 주민소송

- 주민소송은 노무현정부(2005년)에서 관련 규정이 신설되었으며 이후 현재 까지 법률상의 변화는 없었음
- 주민소송의 개시는 주민의 주도로 진행되지만, 소송의 과정은 행정법원의 관할이며, 소송의 결과에 따라 처분이 이루어진다는 점에서 선거, 주민투표, 주민소환과는 차별화된 특징을 지님
 - 따라서 소송의 과정 및 결과는 법원의 판단에 따르게 되지만, 소송의 개시까지의 과정에서는 일반 시민 주도의 일방향 커뮤니케이션이고, 소송개시에 관한 직접적 결정권을 가지는 실질적 참여라고 볼 수 있음
 - 그러나 <표 3-14>의 주민소송 실시 사례를 보면 현재 진행 중인 주민소송을 제외하고 모든 소송이 주민패소 또는 각하로 결정되었으며, 노무현정부에서 9건(2006년 6건, 2007년 3건), 이명박정부에서 19건(2008년 5건, 2009년 5건, 2010년 7건, 2012년 2건), 박근혜정부에서 10건(2013년 1건, 2015년 5건, 2016년 3건, 2017년 1건), 문재인정부에서 5건(2017년 1건, 2018년 3건, 2019년 1건) 등으로 이명박정부에서 가장 많은 빈도로 활용된 이후 오히려 점차 이용건수가 감소되고 있음

[표 3-17] 정부별 주민소송 진단결과

정부	판단기준	진단내용	진단결과
노무현 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소송의 개시를 주도: 일반시민 ▪ 소송과정: 관할 행정법원 	실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일방향 커뮤니케이션 - 일정 조건을 충족한 주민의 소송제기 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소송개시에 대한 직접적인 결정권 ▪ 소송의 결과에 대해서는 법원의 판단에 따름 	

[표 3-18] 주민소송 사례

연도 (건수)	실시지역	소송 제기일	추진사유	소송결과 (진행상황)
2019 (1)	충남 계룡시	'19.12.24.	의료세탁공장 입주계약 무효확인 및 위자료 청구	진행중
2018 (3)	대구광역시	'18.9.21.	(사)○○○에 지급한 위탁사업비 반환 청구소송 제기 요구	종결 (주민패소, '19.2.8.)
	세종특별자치시	'18.8.16.	○○○체험관 건립비 지원계획 취소 청구	진행중
	충북 음성군	'18.5.25.	○○산업단지개발사업 추진 실패에 따른 소송	소취하 종결 ('18.10.18.)
2017 (2)	전남 함평군	'17.5.30.	계사증축허가에 관한 무효확인 소송	종결 (주민패소, '19.4.22.)
	경기 부천시	'17.2.28.	상동 영상단지 복합개발사업 사업시행자 선정처분무효확인소송	종결 (각하, '18.6.2.)
2016 (3)	전남 함평군	'16.9.21.	계사증축허가에 관한 취소 청구	종결 (주민패소, '18.3.2.)
	대구 달성군	'16.5.2.	공중보건의 기타 수당, 기타 보수 위법지출 확인	종결 (주민패소, '18.1.15.)
	울산 울주군	'16.1.6.	영남알프스 케이블카 사업을 위한 공원계획결정 무효 확인	종결 (각하, '16.11.18.)

연도 (건수)	실시지역	소송 제기일	추진사유	소송결과 (진행상황)
2015 (5)	전남 함평군	'15.12.24.	레미콘공장 사업계획 연장허가에 관한 처분 취소 청구	종결 (주민패소, '17.6.2.)
	충북 음성군	'15.10.20.	생극산업단지 및 태상산업단지 관련 손해배상 청구	종결 (주민패소, '16.12.3.)
	경기도 안성시	'15.8.10.	하수시설 민간투자사업 협약내용 정보공개 거부처분 취소 청구	종결 (일부승소, '16.11.2.)
	강원도 고성군	'15.4.28.	고성군 지방상수도 통합위탁운영 관련 위법 확인	종결 (주민패소, '18.5.15.)
	충북 음성군	'15.2.17.	용산산업단지 해제 관련 손해배상 청구 등	종결 (주민패소, '17.3.31.)
2013 (1)	경기 용인시	'13.10.10.	경전철사업 추진에 따른 예산 낭비 손해배상 청구	진행중
2012 (2)	서울 서초구	'12.8.29.	도로점용허가에 관한 무효확인 등에 관한 소송	진행중
	서울 영등포구	'12.3.6.	백화점 건물에 관한 사용승인처분 취소 및 시정조치에 관한 부작위위법확인	종결 (주민패소, '15.9.10.)
2010 (7)	서울 강동구	'10.8.10.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소, '14.5.16.)
	서울 용산구	'10.5.20.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소, '14.3.13.)
	서울 성북구	'10.3.23.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소, '14.2.27.)
	서울 강북구	'10.2.22.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소, '14.8.28.)
	서울 강서구	'10.2.22.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소, '14.11.29.)
	서울 은평구	'10.2.22.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소, '14.2.27.)

연도 (건수)	실시지역	소송 제기일	추진사유	소송결과 (진행상황)
	서울 동작구	'10.2.22.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소, '14.6.10.)
2009 (5)	서울 관악구	'09.10.20.	예산 부적절 집행 관련 손해배상 청구	종결 (주민패소, '10.8.18.)
	서울 동대문구	'09.8.7.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (각하, 10.2.17.)
	서울 구로구	'09.8.7.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (각하, '10.2.19.)
	전남 여수시	'09.7.14.	여수제2청사-여수지방해양수산청간 청사교환 시 절차상 위법부당한 재산취득처분 무효 확인	종결 (주민패소, '11.8.24.)
	서울 서대문구	'09.4.28.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소, '13.4.24.)
2008 (5)	서울 성동구	'08.12.24.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소, '14.2.27.)
	서울 양천구	'08.11.25.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소, '14.6.10.)
	서울 금천구	'08.11.20.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소, '14.5.16.)
	서울 도봉구	'08.5.28.	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결 (주민패소, '14.5.16.)
	경기 의정부시	'08.1.8.	상계장암도시개발 사업시 수용된 영업장 관련 과다 이전보상비 등 예산 낭비 손해배상 청구	종결 (주민패소, '12.8.22.)
2007 (3)	경기 수원시	'07.9.6.	수원시 공무원 초과근무수당 부당수령 반환 요구	종결 (주민패소, '09.7.29.)

연도 (건수)	실시지역	소송 제기일	추진사유	소송결과 (진행상황)
	강원 원주시	'07.8.1.	물이용부담금을 활용한 소공원 조성 해태에 관한 부작위위법확인	종결 (주민패소, '09.2.16.)
	충남 청양군	'07.4.23.	군수 업무추진비 위법 지출 및 불법공사 추진으로 예산 낭비 손해배상 청구	종결 (주민패소, '09.3.16.)
2006 (6)	인천 부평구	'06.12.11.	구청장 및 구의회 업무추진비 사용에 관한 예산낭비 손해배상 청구	종결 (주민패소, '08.8.28.)
	인천 부평구	'06.10.10.	구청장 및 구의회 업무추진비 사용에 관한 예산낭비 손해배상 청구	종결 (주민패소, '08.1.15.)
	서울 성북구	'06.9.13.	구의회 업무추진비 위법 지출 손해배상 청구	종결 (주민패소, '08.12.3.)
	충남 서천군	'06.8.31.	군수 업무추진비 위법 지출 손해배상 청구	종결 (주민패소, '08.2.2.)
	경기 광명시	'06.7.24.	음식물쓰레기 처리시설이 가동되지 않아 예산 낭비 손해배상 청구	종결 (소취하, '08.9.25.)
	경기 성남시	'06.5.25.	확장된 탄천변도로 일부구간을 사용할 수 없게 되어 예산 낭비 손해배상 청구	종결 (주민패소, '11.12.22.)

자료: 행정안전부(2019.12.31.기준)

□ 주민자치회

- 주민자치회는 현재 각 지방자치단체에서 활발하게 운영되고 있지만, 그에 대한 법적 근거는 아직까지 미비된 상황임
 - 문재인정부에서 “지방자치법 전부개정안(2019)”에 주민자치회와 관련된 규정을 신설하는 내용을 중점과제 중 하나로 추진 중에 있으나, 아직 법제화의 단계에 이르지 못하는 못함

- 그러나 주민자치회 조례제정을 통한 지방자치단체 차원의 확산 현황을 보면, <표 3-15>와 같이 시간의 흐름에 따라 확대되고 있으며, 특히 <그림 3-2>에서 볼 수 있듯이 기초자치단체 차원에서 2013년에 증가 폭이 컸고, 2017년 이후(문재인정부) 매년 그 증가폭이 커지고 있음
- 또한 <표 3-16>에서 볼 수 있듯이 주민자치회 활용이 실질화 됨에 따라 2회 이상 조례를 개정하는 사례가 다수 나타나고 있으며, <표 3-15>에서 볼 수 있듯이 2018년 이후(문재인정부)에는 조례전부개정이 나타나거나 조례개정을 하는 빈도가 높아지는 등 실질적 운영을 위한 제도적 기반 마련 노력이 강하게 나타나고 있음
- 따라서 주민자치회와 관련된 근거법령의 마련이 시급하다고 볼 수 있음

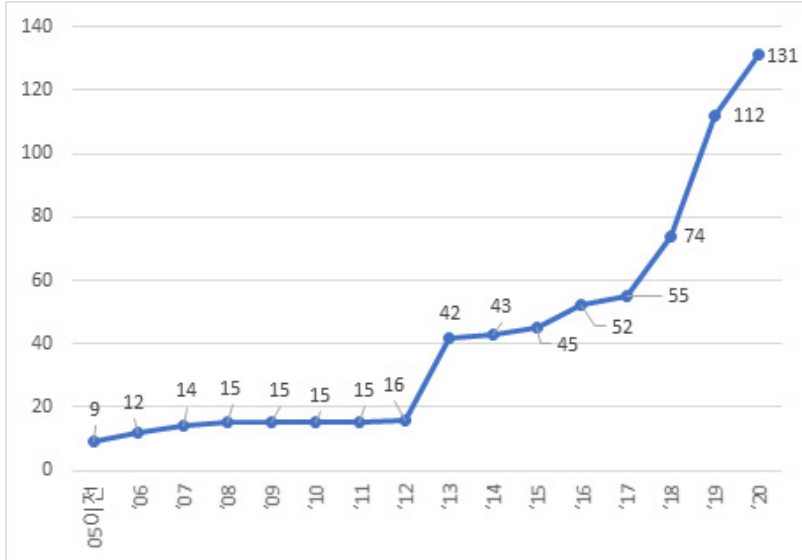
[표 3-19] 주민자치회 조례제정 실태

구분	지역 구분	총 빈도	연도별 제·개정빈도															
			'05 이전	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
조례 제정	광역시	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0
	시	39	0	0	0	0	0	0	0	0	10	1	1	4	0	2	9	12
	군	27	0	0	0	1	0	0	0	0	7	0	0	0	0	3	12	4
	구	63	9	3	2	0	0	0	0	1	8	0	1	2	3	14	17	3
	합계	131	9	3	2	1	0	0	0	1	26	1	2	7	3	19	38	19
조례 개정	광역시	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
	시	34	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7	4	1	3	10	8
	군	17	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	2	2	4	4	3
	구	112	3	6	6	10	5	2	1	3	1	2	7	10	3	11	24	18
	합계	165	3	6	6	10	5	2	1	4	1	4	16	16	6	18	39	29
조례 전부 개정	광역시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	시	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3
	군	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1
	구	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	8	2
	합계	25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	13	6

주1) 주민자치회에 관한 조례가 도에서는 제정된 바 없이 특광역시외의 제정빈도를 '광역시'로 표기함

주2) 2005년 이전에는 조례제정 사례가 없음

[그림 3-2] 조례제정에 관한 누적그래프: 광역-기초 통합(주민자치회)



[표 3-20] 주민자치회 조례개정빈도

지역구분	평균 개정 빈도	총 개정 빈도	개정빈도 (1회)	개정빈도 (2회)	개정빈도 (3회)	개정빈도 (4회)	개정빈도 (5회 이상)
광역	1	2	0	1	0	0	0
시	1.7	34	7	6	2	1	1
군	0.7	17	2	3	0	1	1
구	0.8	112	14	3	7	3	14

제5절 지방재정법 및 시행령

1. 법개정 내용의 분석결과

□ 역대정부의 주요 법개정 내용

- 「지방재정법」은 1964년에 「지방자치법」으로부터 분리되어 독립된 법률로서 제정 이후 2006년 전면개정 때까지 지방예산편성과정에서 주민의 역할은 명문으로 규정된 바 없었음
- 2006년 전문개정에서 최초로 지방예산편성과정에서 주민참여에 관한 임의규정이 명문으로 규정되었으며, 이후 단순 조문의 문구 수정, 조직명 변경에 따른 개정을 제외하고 주민참여 관련 법개정은 2006년 포함 5차례, 시행령의 경우는 2차례 개정된 바 있음
- 노무현정부에서는 지방예산편성과정에서의 주민참여를 법률과 시행령에서 임의조항으로 신설하였고, 이후 이명박정부에서 이 규정을 강제조항으로 전환하였음
- 박근혜정부에서는 주민참여에 따른 의견서를 지방자치단체 장이 의회에 제출하는 예산안에 첨부하도록 규정하고, 지방자치단체의 주민참여예산 운영 관련 평가제도를 신설하였음
- 문재인정부에 와서 주민참여예산기구 관련 규정 및 시행령 차원에서의 주민참여예산 운영 평가 기준을 명문화하는 등 실질적 운영을 위한 제도를 법제화하였음

[표 3-21] 지방재정법 및 시행령: 주요 법개정 내용 요약

역대정부	제·개정 연도	개정내용	
		법률	시행령
노무현정부	2006년	<ul style="list-style-type: none"> 제39조(지방예산편성과정에 주민 참여) 조문 신설(임의조항) 	<ul style="list-style-type: none"> 시행령 차원에서도 조문 신설
이명박정부	2011년	<ul style="list-style-type: none"> 제39조를 강제조항으로 전환 	-
박근혜정부	2014년	<ul style="list-style-type: none"> 주민참여에 따른 의견서를 지방자치단체 장이 의회에 제출하는 예산안에 첨부하도록 규정 	-
	2015년	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 주민참여예산 운영에 관한 평가제도 신설 	-
문재인정부	2018년	<ul style="list-style-type: none"> 주민참여예산기구 관련 규정 신설 	-
	2020년	-	<ul style="list-style-type: none"> 주민참여예산 운영 평가의 기준을 명문화

2. 모형적용에 따른 진단결과

주민참여예산제

- 주민참여예산제는 노무현정부에서 처음으로 법제화되었으나, 당시에는 공식적으로 지방예산편성과정을 주도하는 것은 전문행정관료와 선출직 대표이고 민간전문가, 이해관계자, 일반시민은 청중이자 의견제출 권한이 있는 자로서 참여할 수 있었음. 시행령 차원에서 공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모 등의 방법으로 시민이 참여할 수 있도록 하였으나, 당시의 제도운영 수준 등을 고려할 때 충분한 쌍방향 의사소통을 하였다고 보는 데에는 한계가 있음. 또한 임의규정이었기 때문에 이와 같은 제도 운영을 강제할 수 없음 → 형식적 참여

- 이명박정부에서는 위 규정이 강행규정이 되었다는 점 외에는 큰 차이가 없어, 여전히 제도차원에서는 형식적 참여로 진단됨(〈그림 3-3〉에서 볼 수 있듯이 2011년을 기점으로 조례가 전국적으로 완비됨)
- 그러나 박근혜정부에 와서 주민참여에 따른 의견서를 지방자치단체가 의회에게 제출하는 예산안에 첨부하도록 하고, 지방자치단체 주민참여 예산 운영에 관한 평가제도를 법률에 신설하는 등 활성화 노력이 강해짐
 - 그 결과 〈표 3-19〉 현황에서 볼 수 있듯이 전국적으로 주민참여예산제의 활용이 활성화되었고, 일반시민이나 이해관계자, 민간전문가가 전문행정관료 및 선출직 대표와 함께 지방예산편성과정의 일정부분을 함께 주도할 수 있게 되고, 그 결과의 구속력도 강해짐 → 실질적 참여
- 문재인정부는 주민참여예산제의 확산에도 불구하고 여전히 공모제 방식의 운영에 따른 한계를 인식하고, 일반시민이 주도적 역할을 할 수 있도록 하는 숙의적 의사결정절차를 활용하는 방안을 적극 활성화함
 - 또한 주민참여예산 운영 평가에 관한 시행령에서, 평가 기준 중 하나로 실질적 주민참여의 범위 및 수준을 측정하도록 함으로써 참여의 질을 제고하기 위한 법제도적 기반을 마련함(〈표 3-19〉에서 볼 수 있듯이 2018년도와 2019년도 조례개정 및 전부개정 빈도가 높아지는 등 참여과정에서의 변화를 위한 노력이 계속됨) → 실질적 참여, 숙의적 참여(일부지역)

[표 3-22] 정부별 주민참여예산제 진단결과

정부	판단기준	진단내용	진단결과
노무현 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방예산편성과정 주도: 전문행정관료, 선출직 대표 ▪ 청중 및 의견제출 권한: 민간전문가, 이해관계자, 일반시민 	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일방향/쌍방향 커뮤니케이션 - 시행령 차원에서 규정된 공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모 등은 주민과 충분한 쌍방향의 소통을 한다고 평가하는 데 한계가 있음 - 임의규정으로, 주민참여제도를 활용하지 않을 수 있음 	

정부	판단기준	진단내용	진단결과
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 의견제출(참고용), 선호표현(참고용) 	
이명박 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> 지방예산편성과정 주도: 전문행정관료, 선출직 대표 청중 및 의견제출 권한: 민간전문가, 이해관계자, 일반시민 	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> 일방향/쌍방향 커뮤니케이션 <ul style="list-style-type: none"> 시행령 차원에서 규정된 공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모 등은 주민과 충분한 쌍방향의 소통을 한다고 평가하는 데 한계가 있음 강행규정으로, 주민참여제도를 활용하는 것은 의무화 됨(개선) 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 의견제출(참고용), 선호표현(참고용) 	
박근혜 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> 지방예산편성과정 주도: 전문행정관료, 선출직 대표, 민간전문가, 이해관계자, 일반시민 	실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> 쌍방향 커뮤니케이션 <ul style="list-style-type: none"> 시행령 차원에서 규정된 공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모 등은 주민과 충분한 쌍방향의 소통을 한다고 평가하는 데 한계가 있음 강행규정으로, 주민참여제도를 활용하는 것은 의무화 됨(개선) 지방자치단체 주민참여예산 관련 평가제도 신설로, 충분한 쌍방향 소통 여부에 대한 제도적 변화가 시작됨 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 상당히 구속력이 있는 권고 주민참여에 따른 의견서를 의회에 예산안 제출시 첨부 	
문재인 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> 지방예산편성과정 주도: 전문행정관료, 선출직 대표, 민간전문가, 이해관계자, 일반시민 	실질적 참여 숙의적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> 쌍방향 커뮤니케이션 <ul style="list-style-type: none"> 일부지역: 숙의적 의사결정과정을 거침(편차 있음) 그밖의 지역도 공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모 등은 주민과 충분한 쌍방향의 소통을 하고자 함 주민참여예산기구 관련 규정 신설 및 시행령 차원의 평가기준 명문화를 통해 '실질적 주민참여의 범위 및 수준'을 측정 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> 상당히 구속력이 있는 권고 주민참여에 따른 의견서를 의회에 예산안 제출시 첨부 	

[표 3-23] 주민참여예산제 조례확산 실태

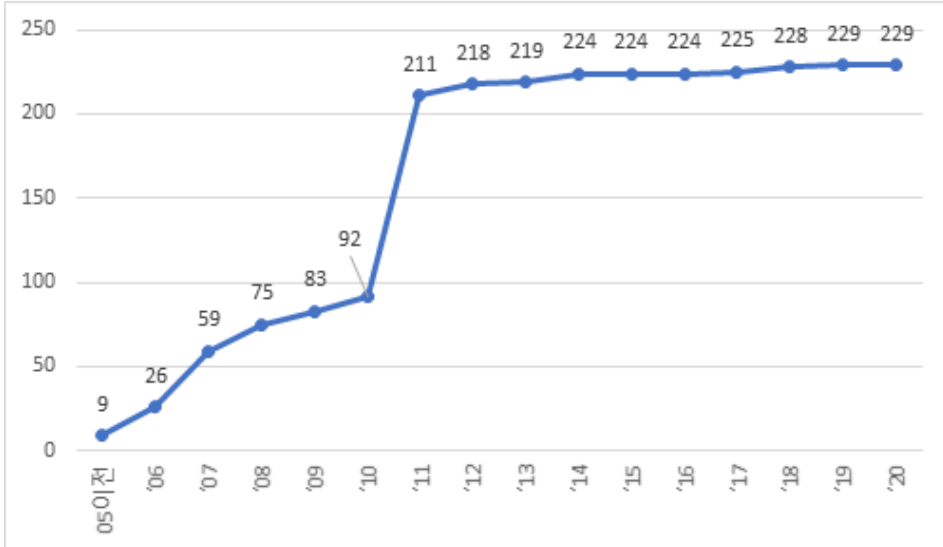
구분	지역 구분	총 빈도	연도별 제·개정빈도															
			'05 이전	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20
조례 제정	특광역시	6	0	0	0	0	0	0	4	0	0	1	0	0	0	1	0	0
	도	7	0	0	0	1	0	5	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	시	69	1	7	8	5	2	3	35	4	1	0	0	0	0	2	1	0
	군	79	0	12	21	7	3	2	32	0	0	2	0	0	0	0	0	0
	구	68	3	3	4	4	2	4	43	3	0	1	0	0	1	0	0	0
	합계	229	4	22	33	16	8	9	119	7	1	5	0	0	1	3	1	0
조례 개정	특광역시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	1	0	0	4	0
	도	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3	1	2	2	3	1	0	0
	시	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3	1	2	2	3	0	0	0
	군	0	0	0	0	0	2	2	3	2	3	4	12	9	10	20	13	8
	구	0	0	1	1	2	1	1	4	11	22	7	20	20	13	19	26	16
	합계	0	0	1	1	2	3	3	7	17	25	17	40	34	27	45	44	24
조례 전부 개정	특광역시	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	도	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0
	시	0	0	0	0	0	0	0	2	1	2	3	0	1	3	4	1	0
	군	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	3	2	7	1	0	0
	구	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	2	3	0	0	2	0	0
	합계	0	0	0	0	0	0	0	5	2	4	5	6	3	10	7	1	0

주) 2005년 이전에는 조례제정 사례가 없음

[표 3-24] 주민참여예산 조례개정빈도

지역구분	평균 개정 빈도	총 개정 빈도	개정빈도 (1회)	개정빈도 (2회)	개정빈도 (3회)	개정빈도 (4회)	개정빈도 (5회 이상)
특광역시	1.8	5	1	2	2	0	0
도	5.1	6	2	1	2	1	0
시	0.2	78	23	17	7	7	24
군	2.5	49	26	15	6	1	1
구	5.5	77	12	18	10	13	24

[그림 3-3] 조례제정에 관한 누적그래프: 광역-기초 통합(주민참여예산)



제6절 국가재정법 및 시행령

1. 법개정 내용의 분석결과

□ 역대정부의 주요 법개정 내용

- 「국가재정법」은 2007년 제정 이래 현재까지 제16조(예산의 원칙)에서 예산과정에서의 국민참여 제고를 위해 정부가 노력해야 함을 명시함
- 그러나 2017년에 와서야 시행령 차원에서 예산과정에서의 국민참여를 명문화하였고, 이때 제7조의2(예산과정에서의 국민참여) 제3항에서 의견수렴 촉진을 위해 국민으로 구성된 참여단을 운영할 수 있도록 규정함 - 따라서 2017년까지 사실상 선언적 규정에 그쳤다고 볼 수 있음

[표 3-25] 국가재정법 및 시행령: 주요 법개정 내용 요약

역대정부	제·개정 연도	개정내용	
		법률	시행령
노무현정부	2007년	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가재정법 신설(제정) ▪ 제16조(예산의 원칙)에서 국민참여 제고 노력을 명문으로 규정 	-
문재인정부	2017년	-	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 제7조의2(예산과정에서의 국민참여) 조문 신설 ▪ 이때 의견수렴 촉진을 위한 국민으로 구성된 참여단 운영을 규정

2. 모형적용에 따른 진단결과

□ 국민참여예산제

- 2007년 법률 상 국민참여에 관한 명문의 규정이 신설되었다는 점에서 기존 정부와 차별화되나, 2017년 시행령 제정 전까지 사실상 선언적 규정에 불과하여, 형식적 참여에 머무름

- 2017년 문재인정부에 와서 국민참여예산제 활용이 활성화 되고, 그에 대한 법적 근거(시행령)가 마련됨에 따라 실질적 참여이자 속의적 참여로 전환되었다고 평가할 수 있음
- 일반시민으로 구성된 국민참여단이 운영되고 이들이 공식적 참여자로서 활동함
 - 국민참여예산의 제안, 숙의, 토론, 투표 등 온라인 상에서 쌍방향 커뮤니케이션이 이루어지며, 오프라인에서도 제안된 예산안에 대한 숙의/숙성과정 이 운영됨
 - 이를 통해 채택된 예산안에 대해 각 부처가 적극적으로 수용검토하도록 하고 기획재정부가 관련 예산을 별도로 투입하는 등의 노력을 하고 있어 상당히 구속력이 높은 권고가 됨

[표 3-26] 정부별 국민참여예산제 진단결과

정부	판단기준	진단내용	진단결과
노무현 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 예산편성: 전문행정관료, 선출직 공무원 ▪ 청중 및 의견제출: 민간전문가, 이해관계자, 일반 시민 	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 일방향 커뮤니케이션 - 단순 의견제출, 선호표시 등은 가능 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 의견제출(참고용), 선호표현(참고용) 	
문재인 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 예산편성: 전문행정관료, 선출직 공무원, 민간전문가, 이해관계자, 일반시민(국민참여단 운영) 	실질적 참여 속의적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 쌍방향 커뮤니케이션 - 국민참여예산 제안, 숙의/토론, 투표 등 온라인 상의 쌍방향 커뮤니케이션과 오프라인 숙의/숙성과정을 운영 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상당히 구속력이 있는 권고 	

제7절 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정

1. 법개정 내용의 분석결과

□ 역대정부의 주요 법개정 내용

- 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」은 2007년 최초 제정 이후 5차례 개정되었으나, 갈등영향분석의 실시대상범위와 관련된 규정의 개정을 제외하고 참여 관련 규정에서의 개정내용은 없음
- 제6조(참여와 절차적 정의)에서 공공정책 수립 및 추진시 실질적 참여의 보장을 위해 노력할 것을 명문으로 규정하고 있으나, 숙의형 의사결정방식의 활용에 대한 구체적인 내용을 조문화하고 있지는 않음
- 제16조(갈등조정협의회)에서 행정청과 이해관계인으로 구성된 갈등조정협의체의 운영을 규정하고 있음

[표 3-27] 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정의 제정 내용

역대정부	제·개정 연도	개정내용
		대통령령
노무현 정부	2007년	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정의 제정 ▪ 제6조(참여와 절차적 정의)에서 공공정책 수립 및 추진시 실질적 참여 보장 노력을 할 것으로 명문으로 규정 ▪ 제16조(갈등조정협의회)에서 행정청과 이해관계인으로 구성된 갈등조정협의회 운영을 규정

2. 모형적용에 따른 진단결과

갈등조정협의회

- 갈등사안의 이해관계자와 정부가 공식적 협상의 직접적 당사자가 되어 함께 대안을 개발/채택하는 방식의 민관협의체로, 쌍방향 커뮤니케이션을 하고 그에 따른 결정도 상당히 구속력 높은 권고가 되는 특징이 있음 → 실질적 참여
- 그러나 숙의형 의사결정절차에 대한 규정은 명문화된 조문으로 존재하지 않음

[표 3-28] 갈등조정협의회에 대한 진단결과

정부	판단기준	진단내용	진단결과
노무현 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전문행정관료, 이해관계자 	실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 쌍방향 커뮤니케이션 - 대안의 개발과정을 함께 진행 - 대안선택을 위한 협상/교섭의 직접적 당사자 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상당히 구속력이 높은 권고 ▪ 조정안: 민법 상 화해의 효력을 가짐 	

제8절 국민의 형사재판 참여에 관한 법률

1. 법개정 내용의 분석결과

□ 역대정부의 주요 법개정 내용

- 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」은 2008년 제정되었으며, 이후 단순 조문의 문구 수정, 조직명 변경에 따른 개정을 제외하고 사실상 2012년 개정 1차례였음
- 개정의 주요 내용은 형사재판에서 국민참여재판의 범위를 확대하는 제5조(대상사건)의 조문 변경과 성폭력범죄 피해자의 의사를 반영해 국민참여재판을 배제하고 통상 절차에 회부할 수 있도록 하는 절차의 신설(제9조 배제결정, 제11조 통상절차 회부)하는 것을 내용으로 함

[표 3-29] 국민의 형사재판 참여에 관한 법률의 개정 내용

역대정부	제·개정 연도	개정내용
		법률
이명박 정부	2008년	▪ 국민의 형사재판 참여에 관한 법률 제정
	2012년	▪ 제5조(대상사건) 및 제9조(배제결정)에서 국민참여재판의 범위 확대 및 성폭력범죄 피해자의 의사를 반영해 국민참여재판 배제하고 통상절차에 회부할 수 있는 법적 근거(제11조, 통상절차 회부) 마련

2. 모형적용에 따른 진단결과

□ 국민참여재판

- 일반국민이 배심원이 되어 형사재판의 유무죄에 대한 평의, 양형에 관한 의견의 개진 등이 가능하며 그 과정에서 배심원 간의 다수결에 따른 평결을 할 수 있음. 또한 필요시 판사의 의견청취와 양형에 대한 토의 등도 가능함. 평결과 의견이 법원을 기속하는 것은 아님(동법 제46조)

[표 3-30] 국민참여재판에 대한 진단결과

정부	판단기준	진단내용	진단결과
노무현 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전문행정관료(판사), 일반시민 	실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 쌍방향 커뮤니케이션 - 평의, 평결, 양형 등의 결정과정에서 배심원(일반시민) 간, 판사-배심원 간 토의 가능 	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상당히 구속력이 높은 권고(법원을 기속하는 것은 아님) 	

제9절 소결론

□ 제3장의 분석결과 종합

- 제3장의 분석결과를 종합해 보면, 역대정부에서 각 국민참여제도와 관련 법제·개정을 통해 국민참여제도의 수준이 변화된 모습은 <표 3-27>과 같이 요약됨
 - 국민제안 및 국민참여 플랫폼의 경우 법령상 실질적 참여를 위해 ①일반국민이 제안의 정책화 과정에서 주도적인 역할을 하면서 ② 쌍방향 커뮤니케이션을 하는 등 실질적 참여의 조건을 충족하는데 필요한 주요 특징들이 법령상에 모호하게(또는 임의규정으로) 규정되어 있음. 따라서 여전히 제도별로 형식적참여-실질적참여-숙의적참여가 혼재되는 등 편차가 크게 나타나고 있음
 - 공청회, 설명회, 토론회의 경우도 쌍방향 커뮤니케이션을 충분히 할 수 있는 절차가 제도화되었다고 보는 데에는 한계가 있어 점차 발전되고는 있지만, 여전히 형식적 참여에 머물렀음
 - 선거, 주민투표, 주민소환, 주민감사청구, 주민소송 등의 제도는 일방향 의사소통 방식이기는 하지만 국(주)민의 의견이 정책결정과 직결되는 등 실질적 참여에 도달했다고 평가할 수 있음
 - 이에 비해 조례 제정 및 개폐청구는 여전히 주민의 역할이 청구인으로서의 역할에 머무르고 있어 형식적 참여에 그친다고 진단함
 - 국민참여예산은 대체로 선언적 규정에 머무르다가 문재인정부에서 숙의적 참여절차로 설계·운영되었음
 - 주민참여예산은 박근혜정부에서 실질적 참여를 위한 규정이 마련되었으나, 문재인정부에 와서 단순 공모제 방식이 아닌 숙의적 의사결정절차를 결합해 실질적 참여가 될 수 있도록 하는 시도를 하였음
 - 갈등조정협의체는 실질적 참여의 주요 요인을 가장 잘 충족시키고 있는 제도라고 볼 수 있으나, 활용의 범위가 비교적 좁은 특징이 있음

- 주민자치회와 숙의형 참여절차는 활용도가 높아진 것과 달리 아직까지 법제도적 근거가 마련되지 못해 법제정이 시급함

□ 노무현정부 이후 실질적 참여로 전환된 제도가 많은 이유

- 전반적으로 많은 국민참여제도가 노무현정부를 기점으로 실질적 참여로 전환되었음
 - 예를 들어 주민투표, 주민소환, 주민감사청구, 주민소송, 갈등조정협의회 등이 대표적임
 - 또한 아직 실질적 참여라고 진단하기는 어렵지만, 공청회·설명회·토론회 역시 기존의 형식적 참여와 비교한다면 일반시민의 역할을 확대하는 등 상당히 발전된 모습을 보이고 있음
- 이와 같은 변화는 행정절차법과 지방자치법의 전부개정 등 법개정을 통해 국민참여의 권한과 기회를 확대한 결과라고 볼 수 있음

□ 문재인정부의 특징: 숙의적 참여로의 전환과 한계

- 국민(주민)제안 및 국민참여 플랫폼, 주민참여예산, 국민참여예산의 경우 문재인정부를 기점으로 실질적 참여로 전환되거나, 숙의형 의사결정절차를 활용한 숙의적 참여제도로 발전하였음
- 특히 기존정부와 가장 큰 차이점은 숙의적 참여제도의 활용임
 - 그러나 모든 제도가 일관되게 변화한 것은 아니며, 예를 들어 국민(주민)제안 및 국민참여 플랫폼의 경우 일부 제도는 여전히 형식적 참여에 머무르거나, 실질적 참여이기는 하지만 숙의형 의사결정절차를 활용하고 있지는 않은 사례도 있음
 - 이와 같은 편차가 발생한 이유는 법령상에 숙의적 참여에 관한 규정이 마련되어 있지 않기 때문에 해당 행정청의 의지에 따라 편차가 발생된 것이라고 판단됨

- 그러나 노무현정부와 비교할 때 법제도상의 변화는 양보다는 질적 변화(예: 숙의적 참여의 증가)에 집중되어 있다고 볼 수 있음

□ **문재인정부의 보다 적극적인 국민참여제도 변화를 위해 필요한 노력 필요**

- 현재 행정안전부가 국회에 제출한 “지방자치법 전부개정안(2019)”과 현재 행정안전부 내부에서 개발 중인 “행정절차법 개정안(2020)”이 법제화된다면 문재인정부에서도 노무현 정부를 기점으로 변화되었던 국민참여제도의 큰 전환점을 다시한번 맞이할 수 있을 것으로 기대됨
 - 그 내용으로 직접민주주의제도(주민투표, 주민소환 등)의 개편, 주민자치회의 법적 근거 마련, 숙의형 의사결정절차 활용의 법적 근거 마련 등이 포함되어 있음

[표 3-31] 역대정부에서의 국민참여제도 진단결과

정부	국민 (주민) 제안 및 국민 참여 플랫폼	공청회 설명회 토론회	숙의형 참여 절차	국민 (주민) 제안	선거	주민 투표	주민 소환	주민 감사 청구	조례 제정 및 개폐 청구	주민 소송	주민 자치회	주민 참여 예산	국민 참여 예산	갈등 조정 협의회	국민 참여 재판
기존 정부	형식적 참여	형식적 참여	규정 없음	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	규정 없음	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여
김영삼 정부	형식적 참여	형식적 참여	규정 없음	형식적 참여	실질적 참여	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	규정 없음	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여
김대중 정부	형식적 참여	형식적 참여	규정 없음	형식적 참여	실질적 참여	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	규정 없음	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여	형식적 참여
노무현 정부	형식적 참여	형식적 참여 (실질적 참여에 근접)	규정 없음	형식적 참여	실질적 참여	실질적 참여	실질적 참여	실질적 참여	형식적 참여	실질적 참여	규정 없음	형식적 참여	형식적 참여	실질적 참여	실질적 참여
이명박 정부	형식적 참여	형식적 참여 (실질적 참여에 근접)	규정 없음	형식적 참여	실질적 참여	실질적 참여	실질적 참여	실질적 참여	형식적 참여	실질적 참여	규정 없음	형식적 참여	형식적 참여	실질적 참여	실질적 참여
박근혜 정부	형식적 참여	형식적 참여 (실질적 참여에 근접)	규정 없음	형식적 참여 (실질적 참여에 근접)	실질적 참여	실질적 참여	실질적 참여	실질적 참여	형식적 참여	실질적 참여	규정 없음	실질적 참여	형식적 참여	실질적 참여	실질적 참여

정부	국민 (주민) 제안 및 국민 참여 플랫폼	공청회 설명회 토론회	숙의형 참여 절차	국민 (주민) 제안	선거	주민 투표	주민 소환	주민 감사 청구	조례 제정 및 개폐 청구	주민 소송	주민 자치회	주민 참여 예산	국민 참여 예산	갈등 조정 협의회	국민 참여 재판
문재인 정부	〈편차 있음〉 형식적 참여 실질적 참여 속의적 참여	형식적 참여 (실질적 참여에 근접)	규정 없음	형식적 참여 (실질적 참여에 근접)	실질적 참여	실질적 참여	실질적 참여	실질적 참여	형식적 참여	실질적 참여	규정 없음	실질적 참여 속의적 참여	실질적 참여 속의적 참여	실질적 참여	실질적 참여

제4장

국민참여 인식분석

제1절 조사설계

제2절 참여제도 인식 및 경험

제3절 참여제도에 대한 평가

제4절 참여의 필요성·효능감·역량과 참여를 통한 변화

제5절 소결론

제4장 국민참여 인식분석

KRILA

제1절 조사설계

□ 조사 개요

- 2020년 8월 리서치 전문기관에 의뢰하여 일반국민 1,000명 대상의 온라인 설문조사를 실시함
- 만 19세 이상 성인을 대상으로 지역·성별·연령에 대한 비례층화무작위표본추출을 하였음
 - 응답자의 특성을 살펴보면, 남성과 여성의 비율이 49.5:50.5로 거의 비슷하고, 연령별 분포는 20대와 30대가 약 17%를 각각 차지하며, 40대와 50대가 약 20%를 각각 차지하고, 60대 이상이 약 24%를 차지하였음
 - 권역별 분포를 보면 서울/수도권이 32%, 대전/세종/충청이 17%, 광주/전라가 14%, 대구/경북이 12%, 부산/울산/경남이 18%, 강원/제주가 8%를 차지하고 있음
- 본 연구에서 개발한 국민참여제도 성과측정 모형에 따라 국민참여제도에 대한 인지도, 국민참여제도에 대한 참여도, 참여의지 및 제도 변화 등을 성과 측정의 주요 기준으로 설정함
- 참여제도에 대한 성과 평가는 이론적 논의를 통해 도출된 대표성, 포용성, 다양성, 독립성, 공정성, 중립성, 개방성, 숙의성, 수용성, 영향력, 형평성, 초기 참여 등과 같은 속성별 충족수준으로 측정함
- 또한, 국민참여는 국민과 정부 간 상호작용을 통하여 정책의 성과가 나타난다는 점에서 국민이 정책과정의 참여에 대한 효능감 및 역량과 정책과정의 국민참여에 대한 정부의 관심을 주요한 성과 요인으로 검토하였음

- 이 세 가지 방식의 성과측정 방법을 종합하여 참여제도에 관한 일반국민 인식조사 결과를 ‘참여제도 인식 및 경험, 참여제도에 관한 평가, 참여 필요성·효능감·역량과 참여를 통한 변화, 대안에 대한 선호’ 등으로 나누어 살펴보고 이로부터 정책적 시사점 및 제도개선 방안을 모색함

[표 4-1] 응답자의 성별·연령·지역별 분포

속성		빈도	비율(%)
성별 (N=1,000)	남성	495	49.5
	여성	505	50.5
연령 (N=1,000)	만19-29세	173	17.3
	만30-39세	179	17.9
	만40-49세	201	20.1
	만50-59세	204	20.4
	만60세 이상	243	24.3
지역 (N=1,000)	서울	117	11.7
	부산	69	6.9
	대구	59	5.9
	인천	66	6.6
	광주	42	4.2
	대전	46	4.6
	울산	38	3.8
	세종	20	2.0
	경기	139	13.9
	강원	46	4.6
	충북	46	4.6
	충남	54	5.4
	전북	48	4.8
	전남	49	4.9
	경북	60	6.0
	경남	70	7.0
제주	31	3.1	

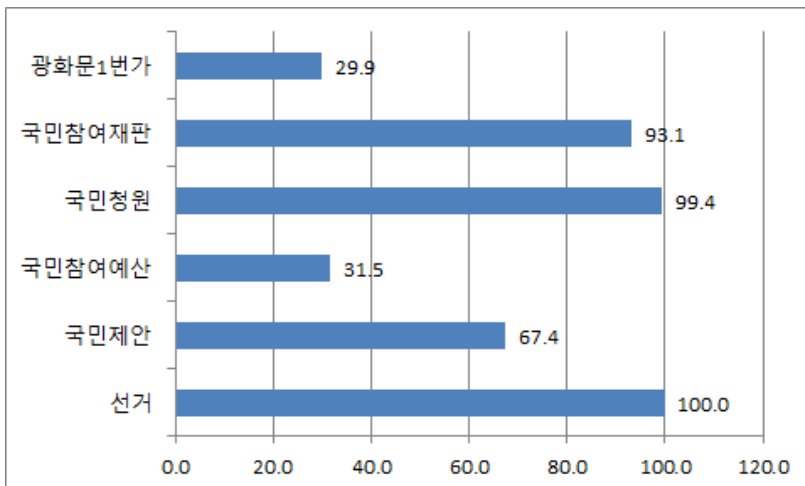
제2절 참여제도 인식 및 경험

1. 참여제도 인식

□ 국가 차원

- 설문조사에 참여한 거의 모든 응답자들이 선거, 청와대 국민청원, 국민참여재판에 대하여 알고 있음(응답자의 90% 이상)
 - 청와대 국민청원은 단순한 프로세스, 높은 접근성으로 누구나 실시간 참여 및 일정수준의 동의를 받은 사안에 대해서는 “국민이 물으면 정부가 답한다”는 국민청원제도의 소통 원칙에 근거하여 제도를 운영하고 있음(정동재·염지선, 2020)
- 그러나 상대적으로 국민참여예산과 광화문1번가 등 최근 신설된 국민참여제도의 경우 응답자의 약 30% 내외만이 인지하고 있는 것으로 나타났음

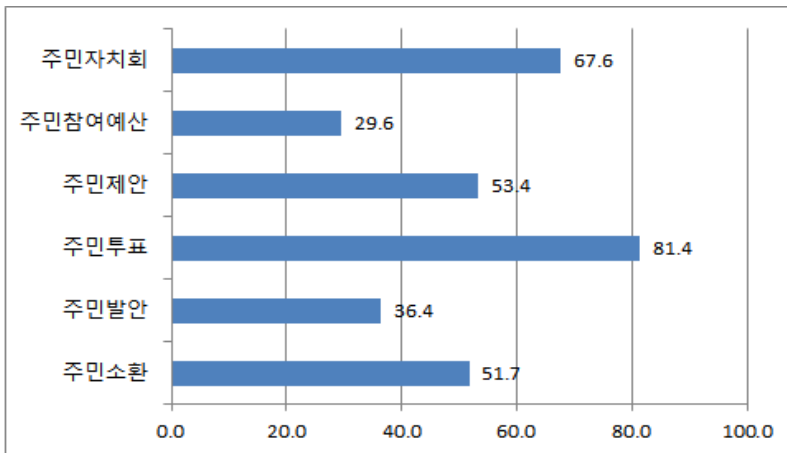
[그림 4-1] 국가차원의 국민참여제도에 대한 인지도(단위: %)



□ 지역 차원

- 지역차원에서 운영되는 주민참여제도의 경우, 주민투표(지방자치법 제14조)와 주민자치회, 주민제안, 주민소환(지방자치법 제16조) 등이 전체의 50% 이상이 인지하고 있었음
 - 제3장의 분석에서 알 수 있듯이 주민자치회의 경우, 법적 근거가 아직 마련되지 못했음에도 비교적 높은 인지도를 보이는 핵심적인 주민참여제도로 자리매김하고 있는 것을 알 수 있음
 - 그밖에 주민제안의 경우 비교적 최근 활성화되었지만, 홍보 등을 통해 비교적 높은 인지도를 보이고 있음

[그림 4-2] 지역차원의 국민참여제도에 대한 인지도(단위: %)



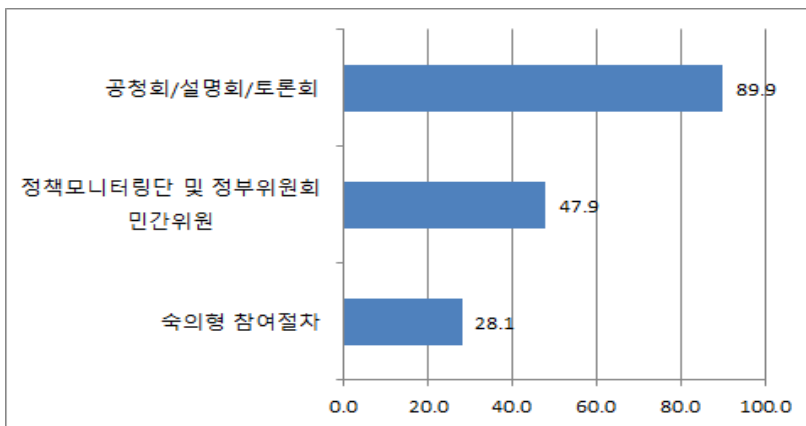
- 이에 비해 주민발안, 주민참여예산(지방재정법 제39조) 등에 대한 인지도는 약 30% 내외로 비교적 낮았음
 - 주민참여예산의 경우, 2011년경 비교적 일찍 전국적으로 법제화되었음에도 이에 대한 인지도는 오히려 주민자치회보다 낮게 나타났음. 이와 같은 결과는 주민참여예산의 운영방식이 일반주민의 참여 및 관심보다는 소수

- 의 주민을 중심으로 운영되는 등의 현상이 비교적 강하게 나타났기 때문으로 해석됨
- 주민발안의 경우는 그 이용도가 매우 낮기 때문에 응답자들의 인지도 역시 낮게 나타난 것으로 판단됨

□ 국가/지역 공통

- 공청회/설명회/토론회, 정책 모니터링단 및 정부위원회 민간위원, 숙의형 참여절차 순으로 인지도 있음
- 가장 일반적으로 정부 정책 및 사업 추진과정에서 활용되는 공청회 등에 대한 인지도가 가장 높게 나타난 데 비해, 최근 많이 활용되기 시작한 숙의형 참여절차에 대한 인지도는 아직까지 30%에 미치지 못하는 것으로 나타났다

[그림 4-3] 국가/지역 공통차원의 국민참여제도에 대한 인지도(단위: %)

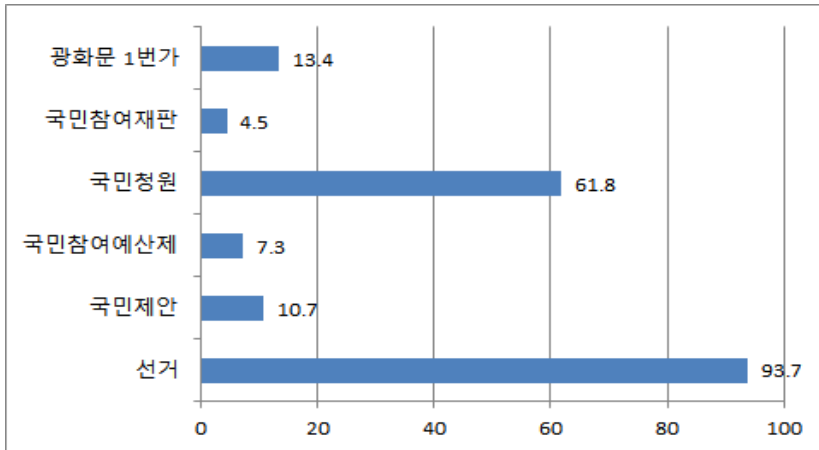


2. 참여제도 경험

□ 국가 차원

- 선거에 대한 경험비율이 거의 100%에 가깝게 나타난 것과 그밖의 국민참여제도 경험비율이 15% 미만으로 나타난 것과 비교할 때, 청와대 국민청원에 참여한 비율 60%를 상회한다는 점은 의미있는 결과라고 판단됨

[그림 4-4] 국가차원의 국민참여제도 경험자 비율(단위: %)



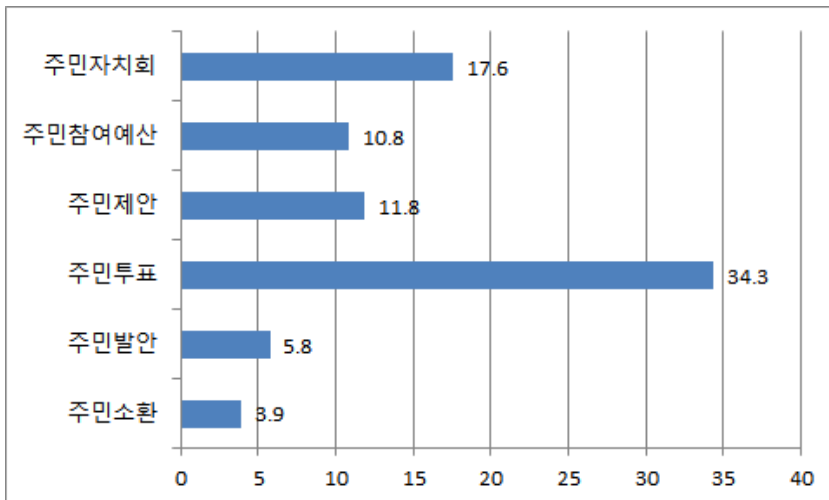
- 실제 청와대 국민청원은 33개월('17.8 ~ '20.4)간 총 82만 6,158건의 청원이 등록(일 평균 837건), 등록 청원에 대한 참여자들의 동의 수가 1억 3,635만 건에 이룸(행정안전부, 2020)
- 이와 같은 결과는 청와대 국민청원의 실효성과 사회적 이슈화 가능성에 대한 높은 신뢰를 가지고 있기 때문이라고 판단됨
- 그러나 이와 같은 특징이 결국 기타의 다른 국민참여 플랫폼의 낮은 활용도에 영향을 미치고 있기도 함. 실제 응답에서도 광화문 1번가(13.4%), 국민제안(10.7%), 국민참여예산제(7.3%) 등으로 나타남

- 상대적으로 국민참여재판은 배심원후보로 등록이 되어 있다고 하더라도 스스로의 의지만으로 참여기회를 부여받을 수 있는 것은 아니기 때문에 비교적 낮은 참여율로 조사되었음(4.5%)

□ 지역 차원

- 지역차원에서는 주민투표를 경험한 비율이 가장 높게 나타났으나, 전국적으로 주민투표가 이루어졌던 지역이 소수에 불과하기 때문에 경험자의 비율은 약 30% 정도로 나타남
- 이와 같은 특징은 주민소환이나 주민발안에서도 유사하게 나타남
- 국가차원의 국민참여제도와 비교할 때, 지역차원의 주민참여제도를 경험한 국민들의 비율은 상대적으로 낮게 나타남
- 다음으로 주민자치회, 주민제안, 주민참여예산, 주민발안, 주민소환 순으로 경험하였음. 따라서 주민자치회에 대한 참여가 비교적 높게 나타났음

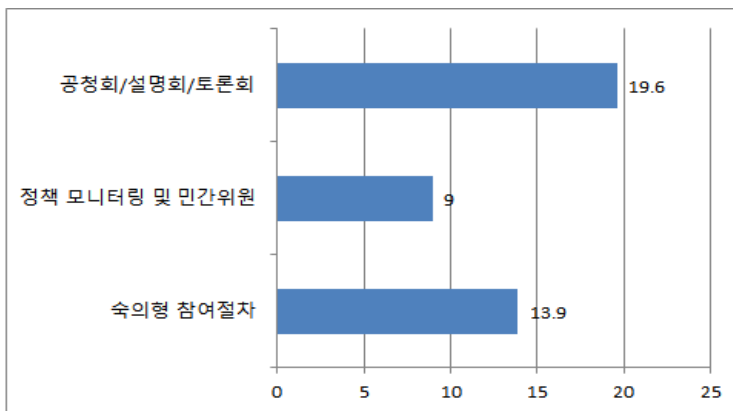
[그림 4-5] 지역차원의 주민참여제도 경험자 비율(단위: %)



□ 국가/지역 공통 차원

- 공청회/설명회/토론회 참여 경험이 있는 비율이 가장 높았으며(19.6%), 그 뒤를 숙의형 참여절차(13.9%), 정책모니터링 및 민간위원(9%)이 뒤를 이었음
- 인지도와 비교할 때 숙의형 참여절차의 경우, 28.1%의 인지도에도 불구하고 참여경험이 있는 응답자의 비율이 13.9%로 비교적 높게 나타남. 이에 비해 정책모니터링 및 민간위원의 경우 47.9%의 인지도를 보였지만 참여 경험이 있는 응답자의 비율은 9%에 불과함
 - 즉, 이와 같은 특징은 시민참여단으로서 약 100여명 이상의 일반국민의 참여가 일반화되는 숙의형 참여절차의 참여자 범위와 소수의 전문가 및 시민 활동가 중심의 참여가 일반화된 정책모니터링 및 민간위원의 참여자 범위 차이에 따른 결과라고 볼 수 있음
 - 따라서 참여경험의 확산을 위해서는 일반국민참여가 가능한 제도의 활용 활성화가 필요함

[그림 4-6] 국가/지역 공통의 국민참여제도 경험자 비율(단위: %)



제3절 참여제도에 대한 평가

1. 문재인정부에서의 참여의지 및 참여제도 변화 인식

□ 문재인정부에서의 참여의지 및 참여제도 변화인식 측정방법

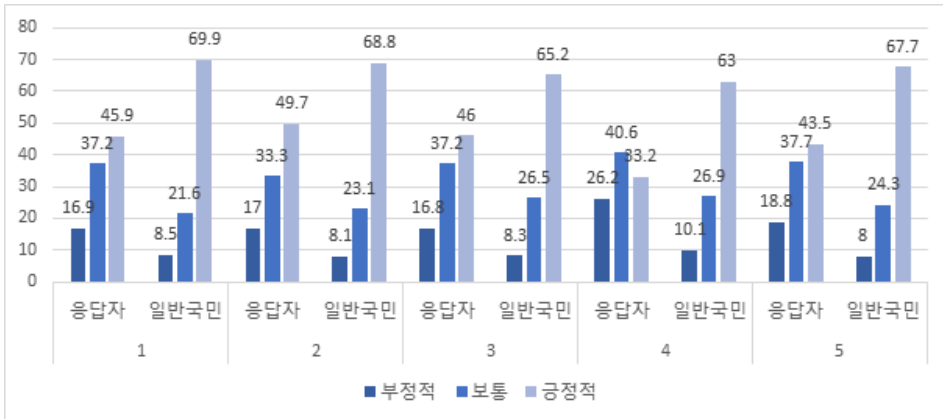
- 참여제도에 관한 기존 시점의 평가인식 조사가 없었기 때문에 본 연구에서는 문재인 정부 3년간의 참여제도에 관한 평가인식 변화를 측정하기 위해 최근 3년 전과 비교하였을 때 응답자 및 일반국민의 참여의지와 정부의 참여제도가 변화되었다고 인식하는지를 분석하였음

□ 최근 3년간 참여의지의 변화

- 참여의지는 설문 응답자의 참여의지와 일반 국민의 참여의지에 대한 인식을 분석하였음
- 전반적으로 다양한 참여방법에 대한 참여의지가 3년 전에 비해 증가되었다는 긍정적 응답의 비율이 그렇지 않다는 부정적 응답의 비율 보다 높게 나타남
 - 예외적으로 정부의 정책에 대해 집회/시위를 통해 의견을 표현하고자 하는 방식(14)의 경우, 응답자 스스로는 ‘보통’으로 응답한 경우가 가장 많았지만, 일반국민 즉 타인의 인식에 대해서는 ‘긍정적(63%)’으로 응답한 경우가 가장 높게 나타남. 즉, 기존에 비해 집회 및 시위를 통한 참여방식이 사회적으로 활발하게 활용되고 있다고 인지하고 있지만, 스스로의 참여 의지는 그보다 낮게 인식하고 있음
- 또한 전반적으로 응답자 자신의 참여의지보다 타인(일반국민)의 참여의지 증가를 더 높게 인식하고 있어 사회적 변화가 크다고 체감하고는 있지만 스스로의 적극적인 참여 의지는 상대적으로 낮게 나타남

- 이와 같은 특징이 앞서 살펴본 참여경험빈도의 저조함으로 나타났다고 해석할 수 있음

[그림 4-7] 참여방식별 참여의지 변화에 대한 평가: 응답자 분포(단위: %)



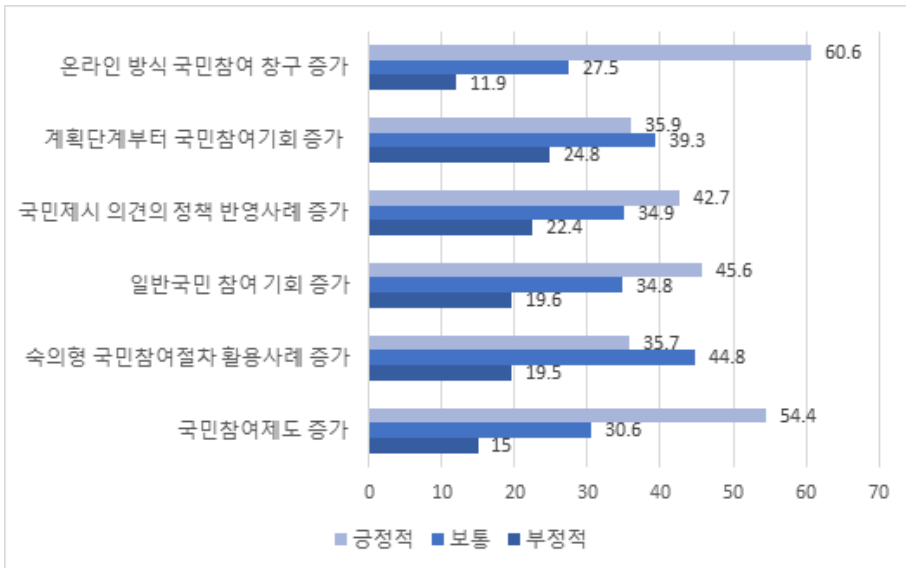
[표 4-2] 참여방식별 참여의지 변화에 대한 평가: 응답자-일반국민(타인)

참여방식	구분	부정적	보통	긍정적
[1] 정부정책에 대한 의견제시 의지	응답자	16.9	37.2	45.9
	일반국민	8.5	21.6	69.9
[2] 다른 국민의 제안에 대해 동의/반대의견을 공개적으로 표명하고자 하는 의지	응답자	17.0	33.3	49.7
	일반국민	8.1	23.1	68.8
[3] 국민참여제도에 직접 참여하고자 하는 의지	응답자	16.8	37.2	46.0
	일반국민	8.3	26.5	65.2
[4] 정부정책에 대해 집회/시위 방식 의견을 표현하고자 하는 의지	응답자	26.2	40.6	33.2
	일반국민	10.1	26.9	63.0
[5] 온라인/SNS를 통해 정부정책에 대한 의견을 제시하고자 하는 의지	응답자	18.8	37.7	43.5
	일반국민	8.0	24.3	67.7

□ 최근 3년간 정부의 참여제도 변화

- 최근 3년간 정부의 참여제도 변화에 대해서 응답자들은 국민참여제도가 전반적으로 증가되었다고 평가하였음(긍정적 54.4%)
 - 또한 숙의형 국민참여 활용사례 증가, 전문가중심의 참여를 넘어 일반국민의 참여기회 증가, 계획단계에서부터 국민참여기회 증가, 온라인방식의 국민참여 창구 증가 등 전체 세부질문별로 긍정적 평가(35.7%~60.6%)가 부정적 평가(11.9%~24.8%)보다 높게 나타남
 - 특히 온라인 방식의 국민참여 창구 증가에 대한 긍정적 응답이 60.6%로 매우 높게 나타남
- 그러나 상대적으로 볼 때, 계획단계에서부터 국민참여기회의 증가와 숙의형 국민참여절차 활용사례 증가는 긍정적 응답보다 ‘보통’이라고 응답한 응답자의 비율이 더 높아 아직까지 개선이 필요한 것으로 판단됨

[그림 4-8] 정부의 참여제도 변화에 대한 평가: 응답자분포(단위: %)



[표 4-3] 정부의 참여제도 변화에 대한 평가(단위: %)

평가 영역	부정적	보통	긍정적
국민참여제도 증가	15.0	30.6	54.4
숙의형 국민참여절차 활용사례 증가	19.5	44.8	35.7
일반국민참여 기회 증가	19.6	34.8	45.6
국민제시 의견 정책 반영사례 증가	22.4	34.9	42.7
계획단계부터 국민참여기회 증가	24.8	39.3	35.9
온라인 방식 국민참여 창구 증가	11.9	27.5	60.6

□ 종합평가: 최근 3년간 참여의지 및 참여제도의 변화

- 위 분석결과를 종합해 보면, 응답자들은 최근 3년간 문재인정부에서 다양한 방식으로의 국민참여 의지가 증가되었고, 정부 역시 국민이 참여할 수 있는 제도 증가를 통해 참여의 기회를 확대하고 있다고 평가함
- 따라서 향후 높은 국민의 참여의지가 표출될 수 있는 국민참여제도의 확충이 필요하며, 동시에 정책의 초기단계에서부터 일반국민이 참여해 숙의와 토론으로 충분한 논의를 하는 등 주도적 역할을 할 수 있는 참여제도의 질적 제고도 필요하다고 볼 수 있음
- 또한 온라인과 SNS 등을 활용한 참여 의지가 증가되고, 그에 따라 국민참여 창구를 개발한 것으로 나타남. 그러나 온라인 및 SNS를 통한 참여 안에서 숙의와 토론이 가능해 지려면, 이를 위한 제도적 기반을 마련하는 것이 필요하다고 판단됨

2. 주요 참여제도에 관한 평가

□ 주요 참여제도의 범위와 평가기준

- 본 연구에서는 행정안전부와의 협의를 통해 정부가 높은 관심을 가지고 정책적인 노력을 기울이고 있는 주요 참여제도에 대한 일반국민의 평가를 측정해보고자 하였음
 - 주요 참여제도: 국민(주민)제안, 국민(주민)참여예산제, 숙의형 참여절차
- 위 3가지 주요 참여제도에 관한 평가 기준은 제2장의 이론적 논의를 통해 도출한 ‘대표성, 포용성, 다양성, 중립성, 개방성, 숙의성, 대등성, 명확성, 수용성, 초기참여’ 등 13가지로 선정하였음
 - 각 평가기준의 정의는 다음의 표와 같음
 - 평가는 5점 척도⁵⁾로 측정되었으며, 5점에 가까울수록 각 평가기준에 충족했다고 판단할 수 있음

[표 4-4] 13개 평가기준: 개념정의 및 설문문항

평가기준	내용(문항)
대표성	참여자들이 주민 전체의 의견을 대표할 수 있다.
포용성	참여자들을 선정하는 방법 측면에서 사회적 약자나 사회적 소수자의 의견을 반영할 수 있는 기회가 있다.
다양성	참여자들이 성별, 직업, 연령 등을 고려해 다양하게 포함되어 있다.
독립성/중립성	참여자들은 정부 및 기타 외부에 의한 영향을 받지 않고 스스로의 의견을 제시할 수 있다.
투명성/개방성	참여절차 운영과정 전반이 외부에 공개된다.
숙의성	참여자들은 충분한 정보를 이해한 상태에서 토론화 의견교환을 하는 등 심도 깊은 논의를 거쳐 의견을 제시한다.
수평적 커뮤니케이션	참여자들 간에 상호 대등한 관계에서 충분히 소통한다.
공정성	참여제도의 운영절차, 규칙 등이 법에 의해 명확히 규정되고, 그에 따라 운영된다.

5) 5점척도: 전혀 그렇지 않다(1점), 별로 그렇지 않다(2점), 보통이다(3점), 다소 그렇다(4점), 매우 그렇다(5점)

평가기준	내용(문항)
수용성	참여를 통한 결정에 대해 사회적으로 수용성이 높다.
영향력	참여를 통해 종합된 의견이 정부의 정책으로 채택된다.
형평성	개개의 참여자들의 의견이 가지는 영향력이 균일하다.
초기참여	정부의 정책결정 초기부터 참여할 수 있다.
결정신뢰	이 참여제도를 통한 결정을 신뢰할 수 있다.

□ 주요 참여제도에 대한 평가결과

- 응답자들은 평가결과 3가지 주요 참여제도에 대해 포용성, 다양성, 독립성/중립성, 투명성/개방성, 숙의성, 수평적 커뮤니케이션, 공정성, 수용성 등에 관하여는 모두 3점 이상으로 긍정적으로 평가하였음
- 형평성과 초기참여에 대하여는 모든 주요 참여제도에 대해 3점 미만으로 부정적으로 평가하였음
- 대표성과 결정신뢰에 대해서 국민(주민)제안에 대하여는 3점 이상으로 긍정적으로 평가하였지만, 국민(주민)참여예산제와 숙의형 참여절차에 대해서는 3점 미만으로 부정적으로 평가하였음
 - 결정신뢰의 경우, 국민(주민)제안에 대한 평가인식이 3점으로, 보통으로 평가했다고 볼 수 있음
- 영향력의 경우 국민(주민)제안의 경우 3점 미만으로 부정적으로 평가하였으나, 국민(주민)참여예산제 및 숙의형참여절차에 대해서는 3점으로 보통이라고 평가함
- 그러나 3점 이상으로 긍정적인 평가를 받은 주요 제도들의 평가기준들에 대해서도 전반적으로 3.5점을 넘지 않는 비교적 낮은 수준의 긍정적 평가를 하고 있었기 때문에 전반적으로 주요 참여제도에 대한 개선이 필요한 상태라고 볼 수 있음

[표 4-5] 주요 참여제도에 대한 평가(단위: 5점 척도 평균값)

평가기준	국민(주민) 제안	국민(주민) 참여예산제	숙의형 참여절차
[대표성] 참여자들이 주민 전체의 의견을 대표할 수 있다.	3.03	2.97	2.98
[포용성] 참여자들을 선정하는 방법 측면에서 사회적 약자나 사회적 소수자의 의견을 반영할 수 있는 기회가 있다.	3.26	3.14	3.09
[다양성] 참여자들이 성별, 직업, 연령 등을 고려해 다양하게 포함되어 있다.	3.22	3.14	3.12
[독립성/중립성] 참여자들은 정부 및 기타 외부에 의한 영향을 받지 않고 스스로의 의견을 제시할 수 있다.	3.21	3.09	3.04
[투명성/개방성] 참여절차 운영과정 전반이 외부에 공개된다.	3.11	3.08	3.05
[숙의성] 참여자들은 충분한 정보를 이해한 상태에서 토론화 의견교환을 하는 등 심도 깊은 논의를 거쳐 의견을 제시한다.	3.11	3.07	3.12
[수평적 커뮤니케이션] 참여자들 간에 상호 대등한 관계에서 충분히 소통한다.	3.06	3.01	3.04
[공정성] 참여제도의 운영절차, 규칙 등이 법에 의해 명확히 규정되고, 그에 따라 운영된다.	3.17	3.14	3.13
[수용성] 참여를 통한 결정에 대해 사회적으로 수용성이 높다.	3.06	3.02	3.06
[영향력] 참여를 통해 종합된 의견이 정부의 정책으로 채택된다.	2.97	3.00	3.00
[형평성] 개개의 참여자들의 의견이 가지는 영향력이 균일하다.	2.84	2.86	2.89
[초기참여] 정부의 정책결정 초기부터 참여할 수 있다.	2.89	2.93	2.94
[결정신뢰] 이 참여제도를 통한 결정을 신뢰할 수 있다.	3.00	2.98	2.98

주) 음영: 부정적 평가인식(3점 미만)

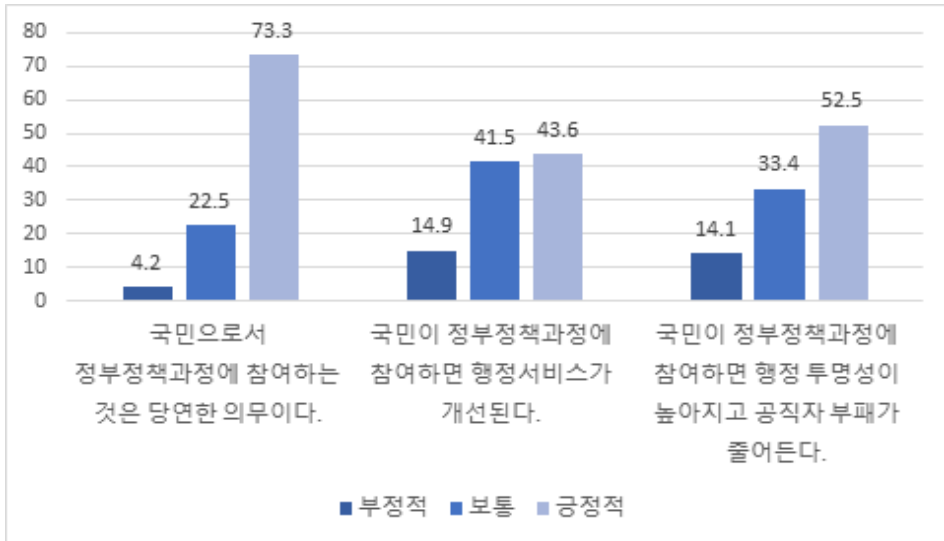
제4절 참여의 필요성·효능감·역량과 참여를 통한 변화

1. 참여의 필요성, 효능감 및 역량

□ 참여의 필요성

○ 참여의 필요성에 대한 인식은 전반적으로 긍정적 응답이 높게 나왔음

[그림 4-9] 참여의 필요성 인식: 응답분포(단위: %)



[표 4-6] 참여의 필요성 인식(단위: %)

질문문항	부정적	보통	긍정적
국민으로서 정부정책과정에 참여하는 것은 당연한 의무이다.	4.2	22.5	73.3
국민이 정부정책과정에 참여하면 행정서비스가 개선된다.	14.9	41.5	43.6
국민이 정부정책과정에 참여하면 행정 투명성이 높아지고 공직자 부패가 줄어든다.	14.1	33.4	52.5

□ 참여의 효능감

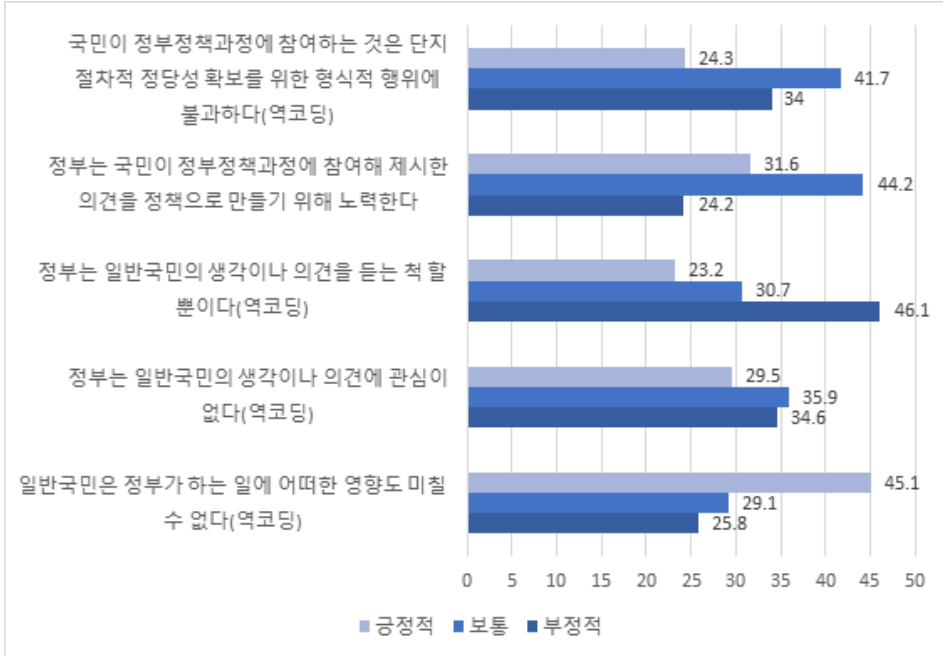
- 참여의 효능감은 참여를 통해 영향을 미칠 수 있다는 데 대한 응답자들의 인식을 말하며, 참여여부를 결정짓는 중요한 요소임
- 분석결과 전반적으로 정부가 국민이 제시한 의견을 정책화하기 위해 노력한다고 보는 인식이 비교적 더 높았고(긍정적: 31.6%, 부정적: 24.2%), 정부가 하는 일에 대해 일반국민의 어떤 경우에도 영향을 미칠 수 없다는 인식은 전체의 25.8%에 불과했음
- 그러나 정부가 단지 일반국민의 생각이나 의견을 듣는 척 한다거나(46.1%), 정부가 일반국민의 생각이나 의견에 관심이 없다는 의견(34.6%), 국민이 정부정책결정과정에 참여하는 것은 단지 절차적 정당성 확보를 위한 형식적 행위에 불과하다는 의견(34%) 등이 반대의 의견에 비해 더 높게 나타나, 형식적 참여라는 인식이 비교적 높게 나타났음

[표 4-7] 참여의 효능감 인식(단위: %)

질문문항	부정적	보통	긍정적
일반국민은 정부가 하는 일에 어떠한 영향도 미칠 수 없다(역코딩)	25.8	29.1	45.1
정부는 일반국민의 생각이나 의견에 관심이 없다(역코딩)	34.6	35.9	29.5
정부는 일반국민의 생각이나 의견을 듣는 척 할 뿐이다(역코딩)	46.1	30.7	23.2
정부는 국민이 정부정책과정에 참여해 제시한 의견을 정책으로 만들기 위해 노력한다	24.2	44.2	31.6
국민이 정부정책과정에 참여하는 것은 단지 절차적 정당성 확보를 위한 형식적 행위에 불과하다(역코딩)	34	41.7	24.3

주) 역코딩: 예를 들어 첫 번째 문항에서 일반국민이 정부가 하는 일에 영향을 미칠 수 있다고 생각한 경우 '긍정적' 의견으로 집계

[그림 4-10] 참여의 효능감 인식: 응답분포(단위: %)



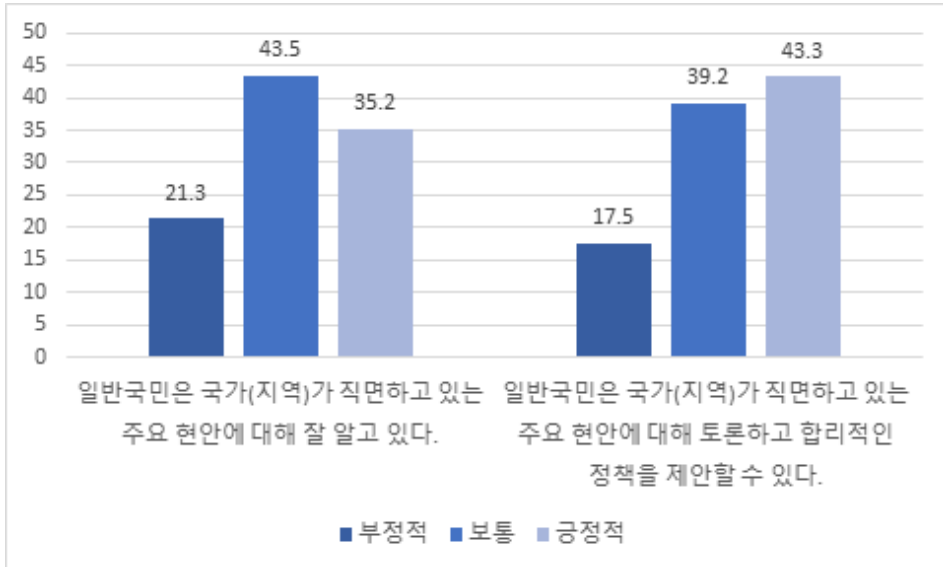
□ 참여 역량

○ 국민의 참여 역량에 대해서는 대체로 긍정적인 인식이 높게 나타남

[표 4-8] 참여 역량 인식(단위: %)

질문문항	부정적	보통	긍정적
일반국민은 국가(지역)가 직면하고 있는 주요 현안에 대해 잘 알고 있다.	21.3	43.5	35.2
일반국민은 국가(지역)가 직면하고 있는 주요 현안에 대해 토론하고 합리적인 정책을 제안할 수 있다.	17.5	39.2	43.3

[그림 4-11] 참여 역량 인식: 응답분포(단위: %)



2. 참여를 통한 변화

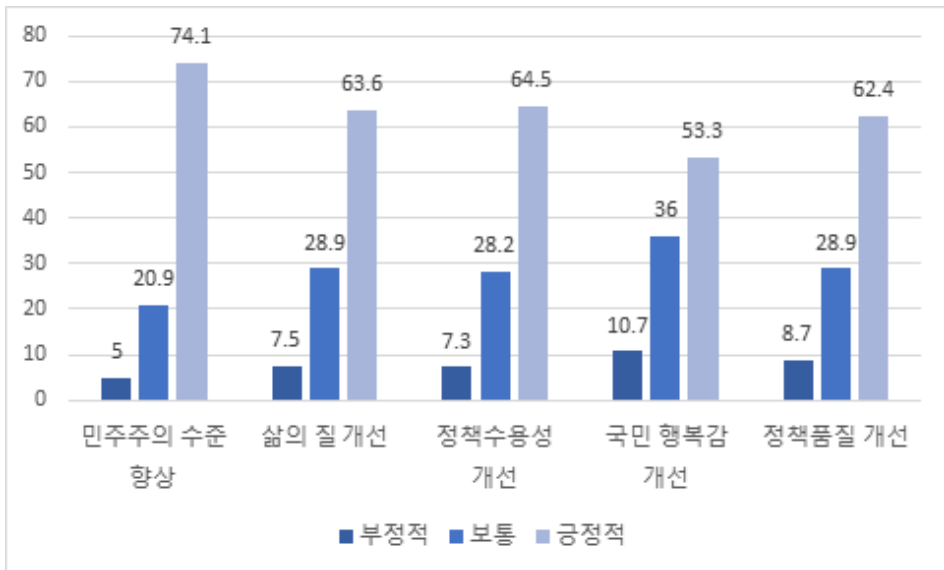
□ 참여를 통한 변화 가능성에 관한 인식

- 국민의 참여가 우리나라의 민주주의 수준 개선, 국민의 삶의 질 개선, 정책 수용성 개선, 국민행복감의 개선, 정책의 품질 개선에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 의견이 전체의 50% 이상을 모두 상회하고 있음
- 따라서 국민참여의 긍정적 효과에 대한 응답자들의 전반적인 공감대가 형성되어 있다고 볼 수 있음

[표 4-9] 참여를 통한 변화가능성에 관한 인식(단위: %)

구분	부정적	보통	긍정적
국민참여가 확대되면 우리나라의 민주주의 수준이 높아진다.	5	20.9	74.1
국민참여가 확대되면 국민의 삶의 질이 개선된다.	7.5	28.9	63.6
국민참여가 확대되면 정책수용성이 개선된다.	7.3	28.2	64.5
국민참여가 확대되면 국민의 행복감이 개선된다.	10.7	36	53.3
국민참여가 확대되면 정책의 품질이 개선된다.	8.7	28.9	62.4

[그림 4-12] 참여를 통한 변화가능성에 관한 인식: 응답분포(단위: %)



제5절 소결론

- 국민참여제도의 인지도에 비해 참여경험도는 비교적 낮아 개선 필요
 - 전반적으로 응답자의 과반수 이상이 알고 있는 국민참여제도가 15개 제도 중 9개로 절반 이상을 차지하고 있는 것과 달리, 국민참여제도의 참여도가 1/3 이상을 차지하는 경우는 15개 제도 중 3개에 불과함
 - 실질적 참여도의 제고가 필요함

- 문재인정부의 국민참여제도에 관한 평가는 긍정적
 - 전반적으로 최근 3년간 참여의지 및 정부의 참여제도 변화에 대한 인식을 조사한 결과 대부분의 문항에서 긍정적 응답자의 비율이 가장 높게 옴. 따라서 문재인정부의 국민참여제도가 기존에 비해 보다 확대되었고, 동시에 국민들의 참여의지 역시 높아졌다는 점을 확인할 수 있음
 - 문재인정부에서 중점적으로 참여의 양적·질적 변화를 추진한 3가지 주요 국민참여제도에 대해 13개 기준을 적용해 분석한 결과, 9개 이상의 평가기준에서 3점 이상으로 긍정적인 평가를 받음. 그러나 초기단계의 참여 및 참여의 대표성, 영향력, 참여의 형평성, 결과에 대한 신뢰 등에 대해서는 개선이 필요할 것으로 판단됨

- 참여의 필요성과 참여 역량, 참여를 통한 변화가능성 등에 관한 인식은 긍정적이지만, 참여의 효능감은 미흡
 - 참여의 필요성에 대한 인식과 참여를 통한 사회변화 가능성에 대하여 높은 수준으로 긍정적인 인식을 가지고 있으며, 국민이 참여과정에서 제 역할을 수행할 수 있다는 참여의 역량에 대한 인식도 긍정적으로 나타남
 - 그러나 참여가 실질적인 역할을 할수 있는지에 대한 참여의 효능감에 대해서는 여전히 부정적 평가가 많아 참여의 실효성 제고가 필요하다고 판단됨

제5장

국민참여제도 운영성과 및 개선방안

제1절 문재인정부의 국민참여제도 운영성과 평가

제2절 국민참여제도 개선방안

제5장

국민참여제도 운영성과 및 개선방안

KRILA

제1절

문재인정부의 국민참여제도 운영성과 평가

□ 문재인정부의 국민참여제도 운영성과 평가 기준

- 문재인정부의 국민참여제도의 운영성과를 평가하기 위한 기준은 법제도차원과 인식차원으로 구분하면 다음과 같음
- 법제도적 차원은 실질적 참여로 운영되는 국민참여제도 비율, 숙의적 참여로 운영되는 국민참여제도 비율, 법령규정은 없지만 관련 조례제정이 증가되는 사례를 분석지표로 함
- 역대 정부와 문재인정부의 분석지표의 측정결과를 비교하여 문재인정부가 역대정부보다 많으면 우수(○), 동일하면 보통(△), 적으면 미흡(X)으로 평가하였음
- 인식 차원은 인지도 및 경험도, 참여제도 평가, 참여 필요성, 참여 효능감 및 역량, 참여를 통한 변화를 분석지표로 함
- 인지도는 과반수 이상인 경우는 우수(○), 동일하면 보통(△), 과반수에 미치지 못할 경우에는 미흡(X)으로 평가하였음
- 경험도는 1/3 이상인 경우는 우수(○), 동일하면 보통(△), 1/3에 미치지 못할 경우에는 미흡(X)으로 평가하였음
- 참여제도의 평가에서 3년간 참여의지 및 참여제도 변화는 긍정적 응답의 비율이 가장 높은 항목이 전체 과반수 이상인 경우는 우수(○), 동일하면 보통(△), 과반수에 미치지 못할 경우는 미흡(X)으로 평가하였음
- 국민(주민)제안, 국민(주민)참여예산제, 숙의형 참여절차에 대한 평가에서 3점 이상으로 긍정적인 평가를 받은 비율이 전체 13개 평가기준 중 과

반수 이상인 경우는 우수(○), 동일하면 보통(△), 과반수에 미치지 못할 경우에는 미흡(X)으로 평가하였음

- 참여의 필요성, 효능감, 역량, 참여를 통한 변화에 대한 인식은 항목별 긍정 응답 비율이 높게 나타난 문항 수가 과반수 이상이면 우수(○), 동일하면 보통(△), 과반수에 미치지 못할 경우에는 미흡(X)으로 평가하였음

□ 문재인정부의 국민참여제도 운영성과

- 법제도적 차원에서는 전반적으로 기존 정부와 비교하여 문재인정부에서 국민참여제도의 개선이 나타나 국민참여제도 운영성과가 우수(○)하다고 평가할 수 있음
- 실질적 참여로 운영되는 국민참여제도 비율, 숙의적 참여로 운영되는 국민참여제도 비율, 법령규정은 없지만 관련 조례제정이 증가되는 사례에서 모두 역대정부보다 측정결과가 많았음
- 이에 비해 인식차원에서는 전반적으로 국민참여제도 운영성과가 우수(○)하다고 평가할 수 있지만, 국민참여제도에 대한 경험도와 참여의 효능감에 대해서는 미흡(x)하다고 볼 수 있어 개선이 필요하다고 판단됨
- 국민참여제도에 대한 경험도에서는 국가차원에서 경험을 한 비율이 1/3이상인 경우는 국민청원과 선거제도였으며 지역차원에서 경험을 한 비율이 1/3이상인 경우는 주민투표제도였음
- 참여의 효능감에서는 5개 문항 중 2개 문항(일반국민은 정부가 하는 일에 어떠한 영향도 미칠수 없다, 정부는 국민이 정부정책과정에 참여해 제시한 의견을 정책으로 만들기 위해 노력한다)에서 효능감에 긍정하는 응답이 3점 이상이였으며 나머지 문항에서는 3점이하였음

【표 5-1】 문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석결과

구분	분석지표	결과	평가	
법제도 차원	<ul style="list-style-type: none"> 실질적 참여로 운영되는 국민참여제도 비율: 역대정부와 문재인정부 비교 	<ul style="list-style-type: none"> 기존: 0/15 김영삼: 1/15 김대중: 1/15 노무현: 7/15 이명박: 7/15 박근혜: 8/15 문재인: 10/15 	○	
	<ul style="list-style-type: none"> 숙의적 참여로 운영되는 국민참여제도 비율: 역대정부와 문재인정부 비교 	<ul style="list-style-type: none"> 기존: 0/15 김영삼: 0/15 김대중: 0/15 노무현: 0/15 이명박: 0/15 박근혜: 0/15 문재인: 3/15 	○	
	<ul style="list-style-type: none"> 법령규정은 없지만 관련 조례의 분포가 증가되는 사례 : 역대정부와 문재인정부 비교 * 숙의적 참여절차 및 주민자치회의 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 숙의적 참여절차 및 주민자치회: 문재인정부에서 조례제정 빈도 증가 	○	
인식 차원	인지도 및 경험도	<ul style="list-style-type: none"> 국민참여제도 인지도: 응답자의 과반 수 이상이 인지하는지 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 국가차원: 4/6 지역차원: 4/6 공통차원: 1/3 	○
		<ul style="list-style-type: none"> 국민참여제도 경험도: 응답자의 1/3 이상이 참여경험을 했는지 여부 	<ul style="list-style-type: none"> 국가차원: 2/6 지역차원: 1/6 공통차원: 0/3 	×
	참여 제도 평가	<ul style="list-style-type: none"> 최근 3년간 참여의지 변화: 긍정적 응답의 비율이 가장 높은 항목 	<ul style="list-style-type: none"> 응답자: 4/5 일반국민(타인): 5/5 	○
		<ul style="list-style-type: none"> 최근 3년간 정부의 참여제도 변화: 긍정적 응답의 비율이 가장 높은 항목 	<ul style="list-style-type: none"> 4/6 	○
	참여 필요성	<ul style="list-style-type: none"> 주요 참여제도에 대한 13개 평가기준: 3점 이상 항목 	<ul style="list-style-type: none"> 국민(주민)제안: 10/13 국민(주민)참여예산제: 9/13 숙의형 참여절차: 9/13 	○
	<ul style="list-style-type: none"> 참여의 필요성: 긍정적 응답의 비율이 가장 높은 항목 	<ul style="list-style-type: none"> 3/3 	○	

구분	분석지표	결과	평가
효능감 역량	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여의 효능감(일부문항 역코딩): 긍정적 응답의 비율이 가장 높은 항목 	▪ 2/5	×
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여 역량: 긍정적 응답의 비율이 가장 높은 항목 	▪ 2/2	○
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 참여를 통한 변화: 항목별 긍정적 응답비율이 가장 높은 항목 	▪ 5/5	○

주) 결과: 법제도적차원 - 분석기준에 따라 측정된 결과 값을 정량/정성적으로 기술
 인식차원 - 분석기준에 따라 측정된 결과 값을 정량적으로 기술
 평가: 법제도적차원 - 역대정보보다 많으면 우수(○), 동일하면 보통(△), 적으면 미흡(×) 등급
 인식차원 - 측정결과가 과반수 이상이면 우수(○), 동일하면 보통(△), 적으면 미흡(×) 등급

- 즉, 결과를 종합해 보면, 다음과 같은 개선이 필요함을 알 수 있음
 - 첫째, 참여에 대한 의지와 필요성 등에 대한 인식이 높은 반면 실제 참여경험자의 비율은 낮아 참여기회의 확대와 참여에 대한 유인의 마련이 필요하다고 볼 수 있음
 - 둘째, 참여제도가 증가되고 시민의 참여역량 등은 증가되었지만, 참여제도를 통해 실제 정책을 변화시킬 수 있는 등 영향력·실효성 등에 대한 체감은 비교적 낮아 개선이 필요하다고 볼 수 있음
 - 셋째, 이를 위해 참여제도의 법령 등이 미비된 부분을 개선하고, 참여과정에서의 실질적·숙의적 참여 확보를 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 필요함

제2절 국민참여제도 개선방안

1. 법제도적 차원의 개선방안

- **숙의형 참여절차 및 주민자치회 규정의 미비와 국민제안의 근거법 이원화 문제 해결 필요**
 - 분석결과 최근 다수의 국가 및 지방자치단체가 활용하고 있는 숙의형 의사 결정절차를 활용한 국민참여제도가 주민자치회 관련 근거 규정은 아직 법제화되지 못한 상태임
 - 제도의 활용도가 높은 만큼 관련 법령상에 근거규정 마련이 필요함
 - 숙의형 참여절차에 대한 규정: 행정절차법, 주민자치회 관련 규정: 지방자치법 상에 마련되는 것이 적절함
 - 국민(주민)제안 및 국민참여 플랫폼에 관한 근거규정은 현재 「행정절차법」과 「민원처리에 관한 법률」에 이원화된 채로 존재함
 - 법 개정을 통해 보다 넓은 국민참여를 규정할 수 있는 「행정절차법」으로 통합하는 것이 바람직함
- **현재까지 형식적 참여에 머무르는 제도에 대한 개선 필요**
 - 조례제정 및 개폐청구, 공청회·설명회·토론회는 현재까지 형식적 참여에 머무르고 있는 상태로 진단됨
 - 조례제정 및 개폐청구의 경우 지방의회의 조례제정 및 개폐과정에서 주민과 적극적으로 소통하는 창구 마련이 필요함. 행정부에 비해 입법부 차원에서 주민참여에 대해 비교적 소극적인 측면이 있음
 - 공식적인 조례제정 및 개폐의 권한은 입법부인 지방의회에 있다고 하더라도 조례제정 및 개폐 청구와 이후 심의 과정에서 주민과 함께 보다 적극적인 숙의/토론 과정을 거치도록 제도를 개선할 필요가 있음

- 공청회·설명회·토론회는 정부의 다양한 사업 및 정책 시행 과정에서 폭넓게 적용되는 제도로서, 국민의 알권리와 초기참여기회 보장 등을 할 수 있다는 장점이 있음. 따라서 이 제도가 실질적 참여방식으로 운영되는 것이 매우 중요함
- 숙의형 의사결정절차를 활용한 공청회, 설명회, 토론회의 활용 등 이 국민참여제도를 통해 정부의 사업 및 정책설계 단계에서부터 일반국민이 참여할 수 있는 기회를 보장할 수 있도록 제도개선을 하는 것이 필요함
 - 숙의형 공청회, 토론회, 설명회 등 행정절차법 개정을 통한 보완 필요

□ 문재인정부의 보다 적극적인 국민참여제도 변화를 위해 필요한 노력

- 현재 행정안전부가 국회에 제출한 “지방자치법 전부개정안(2019)”과 현재 행정안전부 내부에서 개발 중인 “행정절차법 개정안(2020)”이 법제화된다면 문재인정부에서도 노무현 정부를 기점으로 변화되었던 국민참여제도의 큰 전환점을 다시한번 맞이할 수 있을 것으로 기대됨
- 그 내용으로 직접민주주의제도(주민투표, 주민소환 등)의 개편, 주민자치회의 법적 근거 마련, 숙의형 의사결정절차 활용의 법적 근거 마련 등이 포함되어 있음

2. 인식적 차원의 개선방안

□ 국민참여제도의 인지도에 비해 참여경험도는 비교적 낮아 개선 필요

- 전반적으로 응답자의 과반수 이상이 알고 있는 국민참여제도가 15개 제도 중 9개로 절반이상을 차지하고 있는 것과 달리, 국민참여제도의 참여도가 1/3 이상을 차지하는 경우는 15개 제도 중 3개에 불과함
- 실질적 참여도의 제고가 필요함

□ 문재인정부의 국민참여제도에 대한 평가는 긍정적이지만, 참여 효능감 개선 필요

- 전반적으로 최근 3년간 참여의지 및 정부의 참여제도 변화에 대한 인식, 3개 주요 국민참여제도에 대한 평가 등은 전반적으로 긍정적임
- 그러나 참여의 효능감이 비교적 미흡하게 나타남. 즉, 참여를 통해 정부의 정책결정에 실질적인 영향을 미칠 수 있는지를 비롯한 참여의 형평성, 결과에 대한 신뢰 등이 아직 미흡하다는 점임. 따라서 여전히 형식적 참여제도 운영에 따른 참여의 실효성 체감 부족 문제가 존재함
- 따라서 참여의 효능감 개선을 위한 다음과 같은 제도적 장치 마련이 필요함
 - 일반국민인식조사를 통해 전문가자문회의 등을 통해 도출된 국민참여 유인을 위한 다양한 개선방안에 대한 효과성 인식을 조사한 결과 다음의 <표 5-2>와 같이 전반적으로 각 제도들의 효과성이 높을 것으로 조사됨
 - 그 중에서도 ‘국민이 참여를 통해 제도를 개선하는 경험이 증가되는 것(89.9%)’이 가장 효과적인 참여의 유인책으로 보았으며, 다음으로 ‘온라인 방식의 국민참여제도 확대(89.4%)’, ‘국민참여제도 운영과정을 미디어를 통해 적극적으로 공개(87.1%)’ 등 참여의 효능감을 제고할 수 있는 방안들이 우선순위로 조사되었음
 - 이에 비해 ‘참여자에 대한 인센티브 제공(82.3%)’, ‘국민참여제도 참여시 그 만큼의 소득보전(78.15)’, ‘국민참여제도 참여시 직장에서 공가 활용(76.8%)’ 등 그간 참여의 유인책으로 논의된 다양한 인센티브 제공 방식은 높은 응답률을 보이기는 하였으나 참여의 효능감 제고방안에 비해서는 상대적으로 낮은 효과성을 보인다고 응답하였음
 - 그밖에 ‘국민참여 필요성에 대한 민주시민교육 확대(81.4%)’, ‘퇴근후, 주말 등 직장인이 참여할 수 있는 시기에 국민참여제도 운영(79.0%)’ 등의 필요성에 대해서도 공감대가 형성되었음
 - 그러나 상대적으로 ‘국민참여제도의 참여가 취업 및 승진의 가산점으로 반영(53.7%)’된다거나 ‘국민참여제도 활용 공무원에게 인센티브를 제공(59.0%)’하는 대안에 대해서는 효과성 인식이 비교적 낮게 나타났음

- 따라서 이와 같은 분석결과를 반영한 제도개선방안 모색이 필요함

[표 5-2] 국민참여 유인책에 대한 대안별 효과성 인식(단위: %)

대안	효과적일 것이다	효과적이지 않을 것이다
참여자에 대한 인센티브 제공	82.3	17.7
국민참여제도 참여시 직장에서 공가 활용	76.8	23.3
국민참여제도 참여시 그 시간만큼의 소득보전	78.1	21.9
국민참여제도 참여가 취업 승진 등의 가산점으로 반영	53.7	46.3
국민참여제도의 운영과정이 미디어를 통해 적극적으로 공개	87.1	12.9
국민참여의 필요성에 관한 민주시민교육 확대	81.4	18.6
국민참여제도 활용 공무원에 대한 인센티브 제공	59.0	41.0
퇴근 후의 시간, 주말 등 직장인이 참여할 수 있는 시기에 국민참여제도를 운영	79.0	21.0
온라인 방식의 국민참여제도 확대	89.4	10.6
국민이 참여할 수 있는 기회 증가	91.8	8.2
국민이 참여를 통해 제도를 개선하는 경험 증가	89.9	10.1

- 또한 국민참여제도 내에서 국민의 역할이 변화되어야 한다는 점에 대해서도 높은 공감대가 형성되었음. <표 5-3>과 같이 ‘국민참여제도가 활용된 정책의 진행상황 및 결과 등에 대한 피드백 제공 및 미제공시 요청 가능해지는 것이 필요(93.5%)’하다는 의견이 가장 높은 공감을 얻었음
- 다음으로 ‘국민이 제안하고 다른 사람의 제안에 대해 자유롭게 토론/숙의하고 제안을 발전시키는 역할을 할 수 있는 시스템이 필요(92.1%)’하다는 의견과 ‘국민이 국민참여제도를 통해 결정되어야 할 주제와 쟁점을 선택할 수 있어야 한다(92.6%).’는 의견, ‘정책을 계획하는 초기부터 결정, 집행, 평가의 전 과정에서 국민이 참여할 수 있는 다양한 제도가 개발·활용되어야 한다(90.1%).’는 의견도 90% 이상의 높은 동의를 얻었음

- 그러나 상대적으로 ‘국민은 국민참여제도 전반에서 주도적 역할을 하고, 정부는 이를 지원하는 역할에 머물러야 한다(66.6%).’는 의견은 동의율이 비교적 낮게 나타났음. 즉, 여전히 제도적 차원에서 정부가 보다 적극적으로 주민의 참여기회를 열고 활성화시키는 역할을 해야 할 필요가 있다는 인식이 존재한다는 것을 알 수 있음

[표 5-3] 국민참여제도에서 국민의 역할변화에 대한 의견(단위: %)

대안	필요하다	필요하지 않다
국민이 국민참여제도를 통해 결정해야 하는 ‘주제’와 ‘쟁점’을 선택할수 있어야 함	92.6	7.4
국민은 방향을 제안하는 역할에 머무르고, 정부가 이를 받아서 구체적인 정책을 만들어야 함	85.8	14.2
국민이 제안하고, 다른 사람의 제안에 대해 자유롭게 토론/숙의하여 제안을 발전시키는 역할을 해야 함	92.1	7.9
정책을 계획하는 초기부터 결정, 집행, 평가의 전 과정에서 국민이 참여할 수 있는 다양한 제도를 개발·활용해야 함	90.1	9.9
국민은 국민참여제도가 활용된 정책의 진행상황 및 결과 등에 대해 피드백을 제공받고, 그렇지 않을 경우 요청할 수 있어야 함	93.5	6.5

제6장

결론

제6장 결론

KRILA

□ 본 연구의 의미

- 본 연구는 첫째, 정책현장에서 다양한 국민참여제도가 활용되고 있음에도 그에 관한 범위개념에 대한 학술적·정책적 합의조차 부족한 상황에서 초기의 연구로서 국민참여제도의 범위, 국민참여의 유형화, 국민참여제도에 대한 진단기준 등을 제시하였다는 데 있어 의미를 지님
- 둘째, 15개 국민참여제도와 관련된 7개 법령의 제·개정 내용 분석을 통해 역대정부의 국민참여제도 변천을 분석하고, 그 함의와 한계를 도출하였음. 이러한 결과는 국민참여제도의 역사와 변화에 대한 학문적 기초자료로서 활용될 수 있을 것으로 기대됨
- 셋째, 주요 국민참여제도에 대한 실질적인 활용도, 관련 조례제·개정 경향에 대한 조사를 통해 법령분석만으로 한계가 있을 수 있는 국민참여제도의 법제도적 현황을 보완하였다는 점에서 의미가 있음
- 넷째, 일반국민 1천 명에 대한 인식조사를 통해 국민참여제도에 대한 인지도와 경험도를 측정하였고, 문재인정부의 국민참여제도에 대한 평가인식, 참여 필요성과 효능감, 참여를 통한 변화 가능성 등에 관하여 조사함으로써 최초의 국민참여제도 인식조사로서 시발점이 되었다는 데에서 의미가 있음
- 다섯째, 향후 주기적인 조사를 통해 국민참여제도에 관한 일반국민의 인식 변화를 조사함으로써 정책성과분석을 위한 기초자료를 마련하였다는 점에서 의미가 있음
- 여섯째, 국민참여제도에 대한 평가를 위해 이론을 바탕으로 13개 평가기준을 개발하였고, 향후 이를 활용한 학술적 연구의 초기자료로서 역할을 하였음

- 마지막으로 그간 국민참여제도 개선방안으로서 논의된 다양한 유인책과 제도개선의 방안에 대해 인식조사를 통한 대국민 선호도를 측정하였으므로 유용한 정책 자료로써 활용 가능성이 있음

□ 본 연구의 한계와 추후의 연구 필요성

- 앞서 살펴본 바와 같이 본 연구는 국민참여제도에 관한 초기연구로서 함의를 지녔지만, 다음과 같은 측면에서 한계가 있음
- 첫째, 기존 연구의 부재로 인해 국민참여제도에 대한 평가인식을 현재의 시점에서 3년 전과의 비교인식을 묻는 방식으로 측정할 수밖에 없었음
- 둘째, 설문조사과정에서 응답자들의 설문 피로도를 고려하여 3개의 주요 국민참여제도에 대한 평가만을 측정할 수밖에 없었음
- 셋째, 정부의 국민참여제도에 대한 성과분석을 위해 정밀한 분석기준을 개발해야 하지만, 본 연구의 한계로 인하여 법제도 및 인식분석결과를 중심으로 한 분석기준을 적용할 수밖에 없어 분석결과의 정밀성이 비교적 미흡함
- 따라서 향후에는 이와 같은 한계를 보완하기 위한 취지에서 보다 심층적인 연구를 진행하는 것이 필요하며, 개개의 제도에 대한 분석을 통해 개선의 방안을 모색하는 추가적 연구가 필요할 것으로 판단됨

- 강인성(2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석: 16개 광역자치단체를 중심으로. 한국행정학보. 42(3)
- 강형기(1995). 서울의 자치행정과 시민참여<서울 지방자치와 시민의 삶> 95 서울학 심포지움서울시립대학교 서울학 연구소
- 국가법령정보시스템. <http://www.law.go.kr/> (검색일: 2020.06.15.)
- 국정홍보처. (2003). 참여정부의 국정비전과 국정과제. 노무현 사료관.
- 김보흠(2005). 홈페이지를 통한 주민참여의 유형분석: 16개 광역자치단체를 중심으로. 정책분석평가학회보
- 김상묵·이창원·한승환.(2004) 중앙정부 정책과정과 시민참여. 한국행정논집 16(4)
- 김지수. (2019). 국민참여제도 실태분석 및 활용방안 연구. 한국지방행정연구원. 행정안전부 수시과제.
- 박기관·조석주. (2005). 민선자치시대 주민정책참여의 성과평가와 과제 : 민선 10년의 성과를 중심으로. 「지방정부연구」, 9(4)
- 박동진(2000). 전자민주주의가 오고 있다 서울. 책세상
- 박종민 (1995). 정치향의의 사회심리적 조건. 한국정치학회보, 29(1):
- 박찬호(1999). 한국 이익집단의 정책과정상의 영향력과 활동패턴 정부관료제와 관계를 중심으로. 한국행정학보 33 1
- 박희봉·이회창·조연상(2003). 우리나라 정부신뢰 특성 및 영향 요인 분석. 한국행정학보 37(3)
- 백형배·김필두. (2011). 주민참여 제고방안에 관한 실증적 연구 : 통합창원시를 중심으로. 「지방행정연구」,25(1)
- 송용훈(2016). 주민참여 활성화를 위한 정부와 시민단체의 역할에 관한 비교연구-장

- 수마을과 산새마을의 마을만들기 사업을 중심으로-.성균관대학교 석사논문 양건모·박통희. (2007). 의사약사의정책과정 참여가 보건복지부에 대한 신뢰에 미치는 영향. 한국행정학보 41(4)
- 유동상·임정빈(2016). 도시 정책결정의 주민참여 상대적 효과성에 관한 연구:플로리다 도시정부의 도시구조, 정치체계, 주민참여. 한국사회와 행정연구. 26(4)
- 유수용(2013). 참여와 협력의 거버넌스-서울시 주민참여예산제를 중심으로-. 성균관대학교 박사학위논문
- 이근주(2018). 정책평가에 있어 국민참여 확대에 대한 시론적 논의. 정책분석평가학회보. 28(2)
- 이승종(2005). 참여를 통한 정부개혁: 통제적 참여방식을 중심으로. 한국공공관리학보. 19(1)
- 이영라(2019). 지역문화정책에 나타난 주민참여 과정 연구-생활문화공동체 만들기 사업을 중심으로-. 성균관대학교 박사논문
- 이지문·권자경(2015). 주민참여예산제도 효과의 결정요인에 관한 실증연구. 지방정부연구. 19(1)
- 자치법규정보시스템. www.elis.go.kr (검색일: 2020.06.05.)
- 전영평·최준호·이근수(2004). 한국의 지방자치와 주민참여 : 대구지역의 참여 실태를 중심으로. 「행정논총」, 41(2)
- 전영평·홍성만·김선희(2006). 시민참여 유형분류를 통한 참여성과분석. 행정논총 45(1) 2006
- 정우열(2001). 지방정부에서 인터넷참여와 대응성분석 산업기술연구논문지 4(1)
- 정준금·김도화·김도엽(2014). 주민참여정책에 대한 실태분석 및 평가:울산광역시 북구의 인식조사를 중심으로. 지방정부연구 17(4)
- 제18대 대통령직인수위원회. (2013). 제18대 대통령직인수위원회 제안 박근혜정부 국정과제. 제18대 대통령직인수위원회.
- 조석주·강인성. (2006). 「지방자치단체의주민참여수준진단과발전방안」. 서울 : 한국

- 지방행정연구원.
- 청와대. (2008). 이명박정부 100대 국정과제. 청와대.
- 청와대홈페이지. www.president.go.kr. (검색일: 2020.07.09.)
- 최문형(2013)공동체의식과 주민참여의 관계에 관한 연구-서울특별시를 중심으로-.
성균관대학교 석사논문
- 최문형·정문기(2015). 공동체의식이 주민참여에 미치는 영향. 한국행정학보. 49(2).
- 최태현(2014). 미국 지방정부 정책과정에서의 직접참여의 제도화:현황과 전망. 한국
정책학회보. 23(1)
- 하혜수·양기용. (1998). 민선단체장 이후 주민참여제도의 운영실태 분석 : 부천시·
평택시·안성군 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 10(2)
- 한국정책학회(2019). 국민참여 확대를 위한 제안활성화 방안 연구
- 한국행정연구원·대영문화사. (2014a). 대한민국 역대정부 주요 정책과 국정운영. 6.
김대중정부. 한국행정연구원·대영문화사
- 한국행정연구원·대영문화사. (2014b). 대한민국 역대정부 주요 정책과 국정운영. 5.
김영삼정부. 한국행정연구원·대영문화사
- 행정자치부(2016). 정책과정의 국민참여 성과분석을 위한 측정모형 개발
- 황보순(2005). 시민참여유형화를 통한 실태분석. 한양대학교 석사학위논문.
- Arnstein. S.R(1969). A ladder of Citizen Participation, Journal of the
Americal Institute of Planners 35(4)
- Creighton, James L.(2005). Public participation Handbook. Jossey Bass
- Dahrendorf, R. (1994). The changing quality of citizenship. In van
Steenbergen, B. (ed) The Condition of Citizenship, London: Sage
- Dalton, Russell J.(22008). Citizen Politics: public Opinion and political
Parties in Advanced Industrial Democracies. Washington DC: CQ
press
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. Public

- administration review, 66, 66-75.
- Irvin & Stanbury(2004). Citizen Participation in Decision Making: Is it Worth the Effort? Public Administration Review 64(1)
- Langton, Stuart 1978) citizen participation in america lexington ,MA: Heath
- Lester W. Milbrath 외.(1977). "POLITICAL PARTICIPATION - How and Why Do People Get Involved in Politics?". Rand McNally College Publishing Company
- Lunde, Tormod K.(1996) Client consultation and participation: Consumers and public services" in OECD, Responsive government: Service quality initiatives Paris: OECD
- Lyons, William E. & David Lowery(1989). Citizen responses to dissatisfaction in urban communities: A partial of a general model Journal of Politics 51(4)
- Milbrath, Lester(1965). POLITICAL PARTICIPATION CHICAGO Rand McNally&Co
- Scaff, L. A. (1975). Two concepts of political participation. Western Political Quarterly, 28(3), 447-462.
- SIDNEY VERBA 외.(1995). "VOICE AND EQUALITY -Civic Voluntarism in American Politics". HARVARD UNIVERSITY PRESS
- Verba, Sidney and Norman H. Nie. 1972. Participation in America: Political Democracy and Social Equality. Harper and Row
- Zimmerman, Joseph, F. 1986. participatory democracy: Populism revisited New York:Prager

부록1

주민자치회 관련 조례 제개정 현황

KRILA

지역명	제정 년도	제정시 조문수	개정년도	개정조문 수	개정사유	
가평군	2019	26				
거제시	2019	27				
계룡시	2020	26				
고성군	2013	24	2020	25	전부개정	
고양시	2016	25	2018	9	주민자치회의 기능, 운영사항 및 위원의 선정방식 등을 개선	
			2019	2		
			2020	28		전부개정
곡성군	2019	26				
공주시	2020	32				
광명시	2019	26	2020	2		
			2020	1		
광주광역시 광산구	2013	21	2015	3	우산동 주민자치회의 설치 및 운영근거와 기준을 마련	
			2016	10		
			2018	1		
			2018	22		전부개정
			2019	26		전부개정
광주광역시 남구	2013	24	2017	11	백운2동 주민자치회의 설치 및 운영근거와 기준을 마련	
			2018	1		
			2020	27		전부개정
광주광역시 동구	2016	24	2020	24	전부개정	
			2020	2		
			2020	3		
광주광역시 북구	2013	24	2014	3		
			2014	15		
			2015	15		
			2016	3		
			2018	4		
			2019	11		

지역명	제정 년도	제정시 조문수	개정년도	개정조문 수	개정사유
광주광역시 서구	2015	24	2016	5	
			2018	1	
			2018	7	
			2019	1	
			2019	26	전부개정
			2020	1	
군산시	2013	24	2015	5	
군포시	2020	26			
금산군	2019	26			
김포시	2013	23	2020	30	전부개정
김해시	2019	27			
나주시	2018	26			
남동구	2020	40			
남양주시	2016	23	2020	27	전부개정
남해군	2020	25			
논산시	2013	25	2015	4	
			2016	1	
			2019	45	전부개정
			2020	3	
			2020	13	주민자치회 역량 강화 및 주민자치 활성화를 위해 조례를 개정
당진시	2020	25			
대구광역시 남구	2019	25			
대구광역시 달서구	2019	25			
대구광역시 동구	2019	26			
대구광역시 북구	2019	26			
대구광역시 서구	2019	26			
대구광역시 수성구	2013	24	2019	26	
대전광역시 대덕구	2018	26			

지역명	제정 년도	제정시 조문수	개정년도	개정조문 수	개정사유
대전광역시 동구	2013	24			
대전광역시 서구	2018	26	2020	2	
대전광역시 유성구	2018	26	2019	3	
			2019	1	
			2020	14	주민자치회에 위탁할 수 있는 사무에 관한 규정을 신설
목포시	2014	24	2014	5	
밀양시	2020	25			
보령시	2020	26			
부산광역시 강서구	2003	24	2006	11	
			2007	1	
			2008	17	
			2012	21	주민자치회 조례를 현실에 맞게 정비하여 주민자치의 역량을 강화하고 행정환경 변화에 신속하게 대처코자 함
부산광역시 금서구	2000	24	2002	24	전부개정
			2006	16	주민자치위원회의 심의기능을 강화
			2008	22	
			2009	12	
			2016	12	
			2020	3	
부산광역시 기장군	2008	24	2012	2	
			2015	1	
			2016	1	
			2017	8	
			2018	1	
			2018	10	
			2020	1	
부산광역시 남구	2006	17	2008	7	
			2011	1	

지역명	제정 년도	제정시 조문수	개정년도	개정조문 수	개정사유
부산광역시 동구	2005	24	2013	15	소규모 동 통·폐합(대연1동, 우암동)에 따라 동별 주민자치회 명칭 변경
			2007	15	
			2009	19	「주민자치회」로 명칭변경 및 주민자치위원의 양성평등 및 역할의 구체화
부산광역시 동래구	2007	24	2009	7	
			2015	17	주민자치위원회의 연속성 유지
			2018	1	
부산광역시 부산진구	2002	24	2007	19	
			2008	19	주민자치위원회의 심의기능을 강화
			2018	16	
부산광역시 북구	2007	24	2007	1	
			2008	20	동사무소 및 주민자치센터의 명칭 변경
			2009	3	
			2012	16	주민자치위원회의 여성위원 비율 상향 조정
			2016	2	
			2018	20	
			2019	2	
			2020	2	
부산광역시 사상구	2002	24	2007	19	
			2010	2	
			2015	1	
			2016	2	
			2019	2	
			2019	1	
부산광역시 사하구	2000	24	2005	1	
			2006	12	
			2008	24	
			2009	1	
			2016	2	
			2018	2	
부산광역시 서구	2012	19	2015	2	

지역명	제정 년도	제정시 조문수	개정년도	개정조문 수	개정사유
부산광역시 수영구	2000	22	2002	24	전부개정
			2006	13	
			2008	19	
부산광역시 연제구	2005	24	2006	12	명칭변경
			2008	19	
부산광역시 영도구	2006	24	2007	1	
			2007	18	
			2012	3	
			2016	17	
			2019	2	
부산광역시	2016	6			
부산광역시 중구	2005	24	2006	12	
			2008	19	
			2015	1	
			2016	1	
부산광역시 해운대구	2006	24	2006	11	
			2008	2	
			2010	1	
			2016	2	
			2017	1	
			2020	2	
부여군	2013	24	2018	24	전부개정
부천시	2020	41			
사천시	2019	25			
산청군	2020	25			
서산시	2018	29	2019	9	
서울특별시 강동구	2018	26	2019	15	
서울특별시 강북구	2019	26			
서울특별시 강서구	2018	26	2019	1	
서울특별시 관악구	2018	27	2020	1	
서울특별시 광진구	2019	29			

지역명	제정 년도	제정시 조문수	개정년도	개정조문 수	개정사유
서울특별시 구로구	2018	27	2020	1	
서울특별시 금천구	2017	48	2019	7	
			2020	11	
서울특별시 노원구	2018	27	2019	1	
서울특별시 도봉구	2017	27	2019	18	
서울특별시 동대문구	2018	26	2019	2	
서울특별시 동작구	2018	26	2019	1	
서울특별시 마포구	2018	26	2019	7	
			2020	19	
서울특별시 서대문구	2018	26			
서울특별시 성동구	2013	24	2015	3	
			2017	16	
			2019	28	전부개정
			2020	1	
서울특별시 성동구	2017	29	2019	28	전부개정
서울특별시 송파구	2019	29			
서울특별시 양천구	2018	27			
서울특별시 영등포구	2019	28			
서울특별시 용산구	2019	26			
서울특별시 은평구	2013	23	2018	26	전부개정
			2019	1	
			2020	13	미비점 보완
서울특별시 종로구	2018	26			
서울특별시 중랑구	2016	24	2019	26	전부개정

지역명	제정 년도	제정시 조문수	개정년도	개정조문 수	개정사유
서천군	2013	24	2018	28	전부개정
			2019	10	
세종특별 자치시	2013	23	2015	1	전부개정
			2019	28	
수원시	2013	23	2016	5	
			2019	6	
			2020	11	
순천시	2013	24	2015	3	
			2016	1	
			2018	6	
			2020	3	
시흥시	2016	25	2016	1	전부개정
			2019	28	
신안군	2018	25			
아산시	2013	23	2015	5	
안동시	2013	24	2015	3	
			2019	2	
안산시	2019	25			
안양시	2020	25			
예산군	2013	24	2018	11	전부개정
			2019	26	
오산시	2013	24	2015	4	
			2017	8	
완주군	2013	24			
울산광역시 동구	2019	28			
울산광역시 북구	2013	24	2019	27	전부개정
울산광역시 울주군	2019	27			
울산광역시 중구	2019	29			
의성군	2019	45			
의정부시	2020	25			
익산시	2020	24			
인제군	2013	24	2019	26	

지역명	제정 년도	제정시 조문수	개정년도	개정조문 수	개정사유
인천광역시 계양구	2020	35			
인천광역시 동구	2020	36			
인천광역시 미추홀구	2019	39			
인천광역시 부평구	2019	28			
인천광역시 서구	2019	27	2020	13	
인천광역시 연수구	2019	38			
인천광역시 중구	2019	25			
장성군	2019	26			
진주시	2020	25			
진천군	2013	23	2014	1	
			2016	5	
			2017	10	
			2019	24	
창녕군	2019	24			
창원시	2013	24	2015	4	
			2019	24	전부개정
천안시	2013	24	2018	30	
			2019	2	
청양군	2018	28			
춘천시	2016	21	2019	24	
			2019	4	
태백시	2019	27			
태안군	2018	29			
통영시	2019	28			
파주시	2020	26			
평창군	2019	26			
평택시	2019	27			
하남시	2019	26			
하동군	2020	24			
함안군	2019	26			

지역명	제정 년도	제정시 조문수	개정년도	개정조문 수	개정사유
함양군	2020	32			
합천군	2019	24			
홍성군	2019	26	2020	11	
홍천군	2019	27			
화성시	2015	24	2019	26	전부개정

부록2

주민참여예산제 조례 제·개정 현황

KRILA

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
가평군	2011	11			
강릉시	2011	11	2017	1	
강원도	2011	10	2017	17	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화
강진군	2013	21	2019	1	
강화군	2011	18			
거제시	2011	19	2019	1	
거창군	2011	11	2014	9	위원회구성 및 임기 등 내용 보완
경기도	2011	14	2012	1	
			2016	9	지역회의, 운영위원회 신설
			2018	10	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화
경산시	2011	11	2018	24	전부개정
경상남도	2009	11	2012	25	전부개정
			2014	2	
			2018	9	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화
경상북도	2014	15			
고령군	2011	11			
고성군	2011	11	2018	20	전부개정
			2019	1	
			2020	4	
고양시	2011	28	2012	1	
고창군	2010	11			
고흥군	2007	10			
곡성군	2007	11			
공주시	2011	11	2014	17	(전부개정)주민참여예산위원, 지역회의, 홍보 및 재정지원 등에 관한 사항 신설

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
			2015	33	(전부개정)지역참여예산지역위원회, 주민참여예산연구위원회 등 조항 보완
과천시	2006	11	2015	26	(전부개정)주민참여예산위원, 재정지원 등에 관한 사항 신설
			2019	8	주민참여예산위원회 위원의 연임 제한, 위촉시기 조정 등
광명시	2010	25	2011	1	
			2016	6	
			2018	1	
			2019	12	주민참여예산위원회의 미비보완 및 주민참여예산제연구회 신설
광양시	2006	17	2009	1	
			2013	1	
			2014	1	
			2015	24	(전부개정)
광주광역시 광산구	2009	26	2012	3	
			2015	1	
			2018	1	
광주광역시 남구	2006	14	2008	13	지역회의, 운영사항에 대한 사항
			2015	9	위원회 구성 및 운영원칙 등에 대한 사항
광주광역시 동구	2007	19	2019	30	(전부개정)주민참여예산 교육강화
광주광역시 북구	2004	23	2008	7	시민위원회 신설, 주민참여예산제연구회 제도연구 강화 등
			2009	1	
			2010	3	
			2011	6	
			2013	1	
			2015	3	
			2016	7	
			2019	36	주민참여예산제 활동주체를 청소년으로 확장
광주광역시	2007	30	2015	1	

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
서구			2020	10	행정기구 명칭 등 일괄정비 조례 일부개정에 따른 개정
광주시	2007	11	2019	3	
과산군	2011	12	2017	2	
구례군	2006	10	2010	1	
구리시	2011	11	2017	12	주민참여예산위원회 신설 및 설치 및 운영에 관한 사항 신설
구미시	2012	21			
군위군	2007	11			
군포시	2011	28	2015	5	
			2016	2	
			2020	15	행정조직 및 주민참여예산 분과위원회 구성에 맞게 개정
금산군	2015	16	2017	2	
김제시	2011	11	2014	28	(전부개정)
김천시	2011	11	2018	10	
김해시	2007	12	2018	27	(전부개정)주민참여예산위원회, 지역회의, 주민참여예산학교 운영 신설 등
나주시	2007	26	2015	2	
			2016	2	
			2019	2	
			2020	9	
남양주시	2011	12			
남원시	2008	11	2019	22	(전부개정)
남해군	2010	11	2015	5	
논산시	2007	11	2015	1	
			2016	4	
			2017	1	
			2018	5	
			2018	6	
			2019	11	주민참여확대를 위한 제도마련
			2020	3	
단양군	2008	10			

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
담양군	2007	11	2016	21	(전부개정)
당진시	2012	15			
대구광역시	2011	12	2016	2	
대구광역시 남구	2017	18	2018	14	주민참여범위 확대 및 주민참여예산기구 구성 및 운영
			2019	2	
대구광역시 달서구	2007	10	2016	17	(전부개정)
			2017	1	
			2019	21	주민참여예산기구의 구성·운영과 그 밖에 필요한 사항을 개선·보완
대구광역시 달성군	2011	10	2018	1	
			2019	20	(전부개정)
대구광역시 동구	2009	10	2016	19	(전부개정)
			2019	11	주민참여예산위원회, 재정지원 등에 관한 사항
			2020	8	위원회 구성 및 지역회의의 구성 및 운영에 대한 사항
대구광역시 북구	2011	25	2011	1	
			2016	17	주민참여예산제 운영에 따른 주민의견 수렴 및 사업구상 단계에서부터 주민의 참여를 확대 및 주민참여예산지역회의 신설
대구광역시 서구	2008	10	2019	21	주민참여예산기구(분과위원회, 주민참여예산 지역회의)의 설치 근거 위원회 구성 및 운영원칙 등에 대한 사항
			2020	11	
대구광역시 수성구	2008	10	2015	25	(전부개정)
			2018	17	위원회 구성 및 운영원칙 등에 대한 사항
대구광역시 중구	2008	11	2017	14	위원회구성 및 임기 등 내용 보완
			2019	21	주민참여예산기구 구성 및 운영, 지역회의의 설치 근거 마련
			2019	3	
대전광역시	2014	24	2015	1	
			2015	3	

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
			2019	12	예산편성 등 예산과정에 주민의 참여범위를 확대하고 주민참여기구의 명칭을 변경
대전광역시 대덕구	2005	31	2006	1	
			2007	3	
			2008	1	
			2012	1	
			2016	19	지역회의, 협의회, 연구회등에 대한 사항 개정
대전광역시 동구	2010	9	2013	20	전부개정
			2015	1	
			2019	1	
대전광역시 서구	2011	21			
대전광역시 유성구	2011	10	2016	9	위원회구성 및 임기 등 내용 신설
			2017	1	
			2019	1	
			2020	1	
대전광역시 중구	2006	12	2011	4	
동두천시	2007	11	2016	13	위원회구성 및 임기 등 내용 신설
			2017	2	
동해시	2011	12	2016	2	
			2008	2	
			2010	2	
목포시	2006	17	2015	1	
			2010	2	
무안군	2009	19	2020	18	주민참여 범위가 예산과정 전체로 확대되어 이를 반영하는 등 주민참여 예산제 운영에 필요한 사항을 정비
무주군	2006	11	2018	15	위원회구성 및 임기 등 내용 신설
문경시	2011	11	2016	17	위원회구성 및 임기 등 내용 신설
			2019	1	
			2019	2	

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
밀양시	2018	24			
보령시	2011	11	2016	4	전부개정
			2017	17	
			2018	1	
			2020	1	
보성군	2006	11			
보은군	2011	11	2016	16	전부개정
			2019	1	
봉화군	2011	11	2013	3	주민참여예산위원회의 구성, 운영 등에 관한 구체적인 사항을 신설하여 예산 편성과정에 주민들의 다양한 의견과 제안사항을 적극 수렴·반영
			2017	13	
			2019	1	
부산광역시	2011	20	2015	1	위원회 구성 및 운영원칙 등에 대한 사항 보완
			2015	13	
			2019	17	
부산광역시 강서구	2011	11	2012	14	위원회 구성 및 임기 등 내용 신설
			2018	12	
부산광역시 금정구	2011	13	2014	1	위원회 구성 및 운영원칙 등에 대한 사항 보완
			2018	1	
부산광역시 기장군	2011	13			
부산광역시 남구	2011	16	2018	1	
부산광역시 동구	2011	15	2013	1	주민참여예산위원회 구성 운영에 대한 내용보완
			2019	2	
			2020	15	
부산광역시 동래구	2008	15	2016	5	주민참여예산위원회의 구성 및 재정
			2019	21	

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
					지원 일부를 보완, 주민참여예산 지역회의 조문 등을 신설
부산광역시 부산진구	2011	20	2018	12	구성 및 임기 등 내용 신설
부산광역시 북구	2011	14	2013	1	
			2019	1	
			2020	1	
부산광역시 사상구	2011	20	2016	1	
			2016	3	
			2018	1	
부산광역시 사하구	2011	18	2012	1	
			2013	1	
			2020	1	
			2020	8	많은 주민들의 참여를 유도하고 분과위원회 및 지역회의를 신설
부산광역시 서구	2011	16	2013	1	
			2014	1	
부산광역시 수영구	2011	19	2013	1	
부산광역시 연제구	2011	20			
부산광역시 영도구	2011	18			
부산광역시 중구	2011	15	2012	1	
			2014	1	
			2015	1	
			2019	1	
부산광역시 해운대구	2007	26	2008	1	
			2010	1	
			2013	1	
			2020	5	
부안군	2007	11	2018	19	전부개정
			2019	7	
부여군	2011	10	2014	9	읍면별 지역위원회를 신설

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
부천시	2010	29	2013	4	주민참여예산제 운영에 나타난 일부 미비점을 개선·보완
			2017	12	
사천시	2011	16	2015	1	
			2018	1	
산청군	2011	11	2017	6	위원회 구성 및 임기 등 내용 신설
삼척시	2011	12	2016	1	위원회 구성 및 임기 등 내용 신설
			2018	18	
상주시	2008	11	2020	4	
서산시	2006	25	2011	1	
			2011	1	
			2016	1	
서울특별시 강남구	2010	10	2015	17	위원회 구성 및 임기 등 내용 신설
서울특별시 강동구	2011	25	2015	7	
			2016	1	
			2017	1	
			2020	2	
서울특별시 강북구	2011	23	2013	1	주민참여예산기구의 구성·운영에 관한 사항을 보완하는 등 조례의 일부 미비점을 개선·보완
			2014	3	
			2015	4	
			2019	6	
서울특별시 강서구	2011	20	2019	5	
서울특별시 관악구	2011	22			
서울특별시 광진구	2011	10	2018	1	
			2019	1	
서울특별시 구로구	2011	26	2013	8	주민참여예산위원회, 주민참여예산지역회의를 구성·운영 명시
서울특별시 금천구	2011	20	2017	5	
			2020	2	

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
서울특별시 노원구	2011	27	2013	10	주민참여예산위원회, 주민참여예산 지역회의를 구성·운영 명시
서울특별시 도봉구	2011	25	2013	3	
			2016	6	주민참여예산위원회, 주민참여예산 지역회의를 구성·운영 명시
			2017	4	
			2018	4	
서울특별시 동대문구	2011	11	2012	24	전부개정
서울특별시 동작구	2011	24	2015	2	
			2017	2	
서울특별시 마포구	2011	22	2012	1	
			2019	1	
서울특별시 서대문구	2011	23	2012	11	주민참여예산학교, 주민참여예산 평가 토론회등 반영
			2017	8	
			2018	3	
서울특별시 성동구	2011	25	2013	18	주민참여예산학교, 주민참여예산 평가 토론회등 반영
			2015	1	
			2016	1	
			2019	1	
서울특별시 서초구	2011	11			
서울특별시 성북구	2011	24	2013	3	
			2015	2	
			2015	2	
서울특별시 송파구	2011	11			
서울특별시 양천구	2012	20	2013	1	
			2014	6	
			2014	1	
			2018	13	주민참여예산위원회, 주민참여예산 지역회의를 구성·운영 명시

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
서울특별시 영등포구	2011	22	2017	7	
서울특별시 용산구	2011	11			
서울특별시 은평구	2011	32	2016	34	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화
서울특별시 종로구	2011	15	2013	5	
			2017	5	
서울특별시 중구	2011	11			
서울특별시 중랑구	2011	11	2019	13	민참여예산위원회 운영과 관련한 사항
서천군	2011	17	2016	1	
			2019	5	
			2020	1	
성남시	2018	28	2019	1	
성주군	2011	11			
속초시	2009	20			
수원시	2009	10	2012	15	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화
			2013	3	
			2017	1	
			2018	1	
			2019	24	주민참여예산위원회 및 주민참여예산기구의 구성·운영에 관한 미비한 사항을 보완
순창군	2011	11	2017	20	전부개정
순천시	2005	26	2005	6	
시흥시	2006	11	2012	29	전부개정
			2014	12	주민참여예산위원회 미비점 보완 및 지역회의 조항 신설,
			2019	6	
			2020	9	주민참여예산위원회 및 지역회의에 대한 미비점 보완

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
신안군	2007	19	2016	8	2016년 자치법규 일제정비 계획에 따라 자치법규 중 상위법령 제·개정사항 미반영, 상위법령 위반 및 법령상 근거 없는 규제에 해당되는 조항을 일괄 개정
			2018	3	
아산시	2011	25	2012	1	
			2017	1	
안동시	2011	13			
안산시	2012	25	2020	6	주민참여예산 청소년위원회 신설
안성시	2006	11	2011	1	
			2013	28	전부개정
안양시	2011	31	2016	20	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화 및 지역회의 신설
			2019	29	주민참여예산위원회 미비점 보완
양구군	2011	11			
양산시	2011	11			
양양군	2007	11	2018	24	전부개정
양주시	2007	20	2008	1	
			2012	1	
			2012	3	
			2015	11	주민참여예산위원회 및 지역회의에 대한 미비점 보완
양평군	2007	11	2010	9	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화 및 지역회의 신설
			2011	1	
			2015	1	
			2018	1	
			2018	2	
여주시	2006	11	2013	1	
여주시	2013	11	2019	28	전부개정
연천군	2013	20	2016	2	
			2018	1	
영광군	2006	12	2011	1	

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
			2015	1	
			2019	1	
영덕군	2011	11			
영동군	2008	21			
영암군	2008	11	2019	1	
영월군	2011	15	2014	3	
			2016	4	
영주시	2011	11	2019	23	전부개정
영천시	2010	11			
예산군	2007	11			
예천군	2011	11	2015	1	
			2018	2	
오산시	2011	19	2014	3	
			2018	4	
옥천군	2007	25	2017	7	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화 및 지역회의 신설
웅진군	2011	11			
완도군	2006	21	2015	1	
			2020	13	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화 및 지역회의 신설
완주군	2009	11	2017	18	전부개정
용인시	2011	27	2012	1	
			2015	12	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화 및 지역회의 신설
			2018	23	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화 및 연구회 신설
울릉군	2008	11	2009		
울산광역시	2011	11	2015	3	
			2019	7	
울산광역시 남구	2014	11	2015	3	
			2018	2	
울산광역시 동구	2006	29	2012	5	
			2016	4	

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
울산광역시 북구	2013	3	2016	4	
			2020	1	
울산광역시 울주군	2011	11	2016	3	
울산광역시 중구	2012	9	2014	5	
			2019	8	주민참여예산위원회 모집인원 확대 조정 및 주민참여기구 신설
울진군	2011	11			
원주시	2012	26	2013	1	
음성군	2006	11			
익령군	2007	11			
의성군	2011	13			
의왕시	2007	10	2012	28	전부개정
			2016	12	
의정부시	2011	20	2017	3	
			2017	6	
이천시	2019	24			
익산시	2008	14	2018	12	
			2020	1	
인제군	2007	11	2019	21	
인천광역시	2018	31			
인천광역시 계양구	2011	24	2016	25	전부개정
			2020	6	
			2020	1	
인천광역시 동구	2011	11	2017	1	
			2018	1	
			2019	34	전부개정
			2020	1	
인천광역시 미추홀구	2011	34	2013	4	
			2015	7	
			2016	1	
			2017	17	성인지 예산 전문가의 참석이 필요하다는 성별영향분석평가 결과를 조례에 반영

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
			2018	1	
			2019	1	
인천광역시 부평구	2010	36	2011	1	
			2012	5	
			2013	2	
			2015	5	
			2017	1	
			2018	2	
인천광역시 서구	2012	30	2013	1	
			2016	1	
			2016	9	
			2018	4	
			2019	1	
			2020	7	
인천광역시 연수구	2010	38	2013	2	
			2015	27	전부개정
			2016	1	
			2018	14	
인천광역시 중구	2011	17	2012	1	
			2015	1	
			2019	2	
			2019	2	
임실군	2011	22	2018	1	
장성군	2007	11	2014	21	전부개정
			2015	1	
			2018	1	
			2020	1	
장흥군	2008	11	2017	6	
전라남도	2011	15	2014	8	다양한 계층의 주민참여 확대, 민간인 위원장호선, 주민참여예산 연구회 운영, 실비보상 근거 조례 규정
			2017	14	주민참여예산위원회 위촉직 위원에 선출직 공무원을 제외

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
전라북도	2011	11	2014	22	전부개정
			2015	1	
			2018	12	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화 및 연구회 신설
			2019	1	
전주시	2011	11	2015	1	
			2018	14	집행, 평가 등 예산과정까지 확대
정성군	2006	11			
정읍시	2008	11	2011	7	
			2016	2	
제주특별자치도	2011	29	2015	25	운영계획 및 주민예산위원회 미비점 보완
			2019	18	
제천시	2008	23	2008	1	
			2010	1	
			2010	1	
			2016	1	
			2018	1	
			2018	9	
			2019	1	
증평군	2008	12	2015	2	
진도군	2007	19	2011	1	
			2013	3	
진안군	2011	20	2017	1	
			2017	3	
			2018	8	
진주시	2011	11	2018	27	전부개정
진천군	2007	11	2012	25	전부개정
			2018	9	주민참여예산위원회 미비점 보완
창녕군	2011	11	2018	16	전부개정
			2019	1	
창원시	2011	11	2017	9	주민참여예산위원회 미비점 보완
			2018	32	전부개정

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
천안시	2011	28	2014	5	
			2018	1	
			2020	4	
철원군	2007	11	2020	6	주민참여예산위원회 조항 신설
청도군	2006	11			
청송군	2007	11			
청양군	2011	11			
춘천시	2011	16	2019	11	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화
충주시	2007	12			
충청북도	2011	19	2016	7	
칠곡군	2011	13			
태백시	2011	11	2015	19	전부개정
태안군	2011	16			
통영시	2011	11	2019	20	전부개정
			2019	1	
파주시	2011	27	2011	1	
			2017	4	
			2019	1	
			2020	32	전부개정
평창군	2007	11	2015	1	
평택시	2011	11			
포항시	2011	13	2014	19	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화
하남시	2011	11	2017	2	
하동군	2007	12	2013	1	
함안군	2006	11	2018	19	전부개정
			2019	1	
함양군	2006	11	2018	6	
함평군	2006	17	2012	4	
			2015	3	
			2016	1	
			2018	20	전부개정
			2020	7	

지역명	제정년도	제정시 조문수	개정년도	개정 조문수	개정사유
합천군	2006	11	2015	2	전부개정
			2018	23	
			2019	1	
해남군	2007	11	2009	1	전부개정
			2016	18	
홍성군	2007	14	2015	6	전부개정
			2018	28	
			2020	6	
홍천군	2009	11	2020	7	운영계획 및 주민예산위원회 미비점 보완
화성시	2011	20	2012	2	주민참여위원회 조직, 기능 및 운영사항을 구체화 및 지역회의, 운영위원회 신설
			2020	24	
화순군	2008	11			
화천군	2011	16			
횡성군	2011	15			

부록3

설문조사문항

KRILA

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제33조)에 규정되어 있습니다.

ID	-				
----	---	--	--	--	--

참여제도에 관한 인식조사

안녕하십니까?

바쁘신 와중에도 설문조사 참여를 위해 소중한 시간을 내 주셔서 감사드립니다.

본 설문은 한국지방행정연구원의 자체연구과제로 실시되는 대국민 인식조사입니다.

참여제도란?

시민이 정부정책의 계획·결정·집행·평가 등 전 과정에서 의견을 표현하고 영향을 미치는 행위 또는 절차를 이르는 말

(국민참여제도) 일반국민이 국가차원의 정부정책에 대한 계획·결정·집행·평가 등 전 과정에서 의견을 표현하고 영향을 미치는 행위 또는 절차

(주민참여제도) 지역주민이 지방자치단체의 정책에 대한 계획·결정·집행·평가 등 전 과정에서 의견을 표현하고 영향을 미치는 행위 또는 절차

질문을 읽고 국민참여제도에 대한 참여 경험 또는 평소의 생각을 바탕으로 국민참여제도에 관한 의견을 제시해 주시기를 부탁드립니다.

조사를 통해 수집된 자료는 통계법 제33조(비밀의 보호)에 따라 엄격히 비밀이 보장되며, 통계작성 및 본 연구를 위한 목적 외의 다른 용도로는 사용되지 않습니다.

2020. 8.

연구책임: 한국지방행정연구원 김지수 부연구위원

문 의: 한국지방행정연구원 000 객원연구원(연락처: 033-769-9000)

구분		알고 있다	모른다
지역 차원	7) 주민소환	①	②
	8) 주민발안(조례제정 및 개폐 청구)	①	②
	9) 주민투표	①	②
	10) 주민제안	①	②
	11) 주민참여예산제	①	②
	12) 주민자치회	①	②
국가/지역 공통	13) 숙의형 참여절차 (예:공론화, 시민배심원, 타운홀미팅, 원탁회의 등)	①	②
	14) 정책 모니터링단 및 정부위원회 민간위원	①	②
	15) 공청회/설명회/토론회	①	②

A2. 그렇다면, 귀하께서 직접 참여해 보신 참여제도는 무엇입니까?

(A1 “① 알고 있다”는 참여제도만 제시)

구분		참여했다	참여하지 않았다
국가 차원	1) 선거(대통령, 국회의원선거, 지방선거 등)	①	②
	2) 국민제안	①	②
	3) 국민참여예산제	①	②
	4) 청와대 국민청원	①	②
	5) 국민참여재판	①	②
	6) 광화문1번가	①	②
지역 차원	7) 주민소환	①	②
	8) 주민발안(조례제정 및 개폐 청구)	①	②
	9) 주민투표	①	②
	10) 주민제안	①	②
	11) 주민참여예산제	①	②
	12) 주민자치회	①	②
국가/지역 공통	13) 숙의형 참여절차 (예:공론화, 시민배심원, 타운홀미팅, 원탁회의 등)	①	②
	14) 정책 모니터링단 및 정부위원회 민간위원	①	②
	15) 공청회/설명회/토론회	①	②

(모두 참여하지 않은 경우 A5로 이동)

A5. 다음의 참여제도 중 국민(주민)의 적극적 참여를 통해 정책변화를 가져올 가능성이 높다고 생각되는 제도는 무엇입니까? 해당되는 제도를 모두 선택해 주십시오.

국가 차원	① 선거 ③ 국민참여예산제 ⑤ 국민참여재판	② 국민제안 ④ 청와대 국민청원 ⑥ 광화문1번가
지역 차원	⑦ 주민소환 ⑨ 주민투표 ⑪ 주민참여예산제	⑧ 주민발안(조례제정 및 폐쇄 청구) ⑩ 주민제안 ⑫ 주민자치회
국가/지역 공통	⑬ 속의형 참여절차(예: 공론화, 시민배심원, 타운홀미팅, 원탁회의 등) ⑭ 정책 모니터링단 및 정부위원회 민간위원 ⑮ 공청회/설명회/토론회 ⑯ 기타()	

B. 참여제도에 관한 평가

B1. 과거 3년(2017년) 전과 비교하여, 귀하의 참여 의지가 변화되었다고 생각하십니까?

최근 3년 내에	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
1) 나는 정부정책에 대해 의견을 제시하고자 하는 의지가 증가되었다	①	②	③	④	⑤
2) 나는 다른 국민의 제안에 대해 동의·반대의견을 공개적으로 표명하고자 하는 의지가 증가되었다	①	②	③	④	⑤
3) 나는 정부의 국민참여제도에 직접 참여하고자 하는 의지가 증가되었다	①	②	③	④	⑤
4) 나는 정부정책에 대해 집회/시위의 방식으로 의견을 표현하고자 하는 의지가 증가되었다	①	②	③	④	⑤
5) 나는 온라인/SNS를 통해 정부 정책에 대해 의견을 제시하고자 하는 의지가 증가되었다	①	②	③	④	⑤

앞에서는 “귀하 본인의 참여 의지”에 대한 질문이었다면,
지금 질문은 “사회 전반적인 국민들의 참여 의지”에 대한 질문입니다.

B2. 과거 3년(2017년) 전과 비교하여, **사회 전반적으로 국민들의 참여 의지가 변화되었다고** 생각하십니까?

최근 3년 내에	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
1) 국민이 정부정책에 대해 의견을 제시하고자 하는 의지가 증가되었다	①	②	③	④	⑤
2) 국민이 다른 국민의 제안에 대해 동의·반대의견을 공개적으로 표명하고자 하는 의지가 증가되었다	①	②	③	④	⑤
3) 국민이 정부의 국민참여제도에 직접 참여하고자 하는 의지가 증가되었다	①	②	③	④	⑤
4) 국민이 정부정책에 대해 집회/시위의 방식으로 의견을 표현하고자 하는 의지가 증가되었다	①	②	③	④	⑤
5) 국민이 온라인/SNS를 통해 정부 정책에 대해 의견을 제시하고자 하는 의지가 증가되었다	①	②	③	④	⑤

B3. 과거 3년(2017년) 전과 비교하여, **정부의 참여제도가 변화되었다고** 생각하십니까?

최근 3년 내에	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
1) 정부의 정책과정에 국민이 참여할 수 있는 제도가 증가되었다	①	②	③	④	⑤
2) 정부의 정책과정에서 “숙의형 국민참여절차 (예: 공론화위원회, 시민배심원, 타운홀미팅 등)”가 활용되는 사례가 증가되었다	①	②	③	④	⑤
3) 정부의 정책과정에 전문가뿐만 아니라 일반국민이 참여하는 기회가 증가되었다	①	②	③	④	⑤
4) 정부의 정책과정에서 국민이 제시한 의견이 정책으로 반영되는 사례가 증가되었다	①	②	③	④	⑤
5) 정부의 정책과정 중 계획단계에서부터 국민의 참여를 통해 함께 결정하는 사례가 증가되었다	①	②	③	④	⑤
6) 온라인 방식의 국민참여 창구가 증가되었다	①	②	③	④	⑤

B4. 귀하는 다음의 참여제도에 대해 어떻게 평가하십니까? 각 제도별로 제시해 드리는 질문에 대한 동의 정도를 선택해 주십시오. 먼저 **국민(주민)제안**입니다.

국민(주민)제안

정부시책이나 행정제도 및 그 운영 개선을 목적으로 국민(주민)이 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 교육감 등에게 제출하는 창의적 의견이나 아이디어로, 운영의 방식은 아래의 두 가지로 유형화할 수 있음

- 각 기관 홈페이지의 국민(주민)제안 게시판을 통해 단순히 제안의견을 제출하는 방식
- 광화문1번가, 민주주의서울, 경남1번가 등 다른 사람의 제안에 의견을 제시하거나, 토론·투표를 통해 제안을 발전시키는 방식

	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
1) 참여자들이 국민(주민)전체의 의견을 대표할 수 있다	①	②	③	④	⑤
2) 참여자들을 선정하는 방법 측면에서 사회적 약자나 사회적 소수의 의견을 반영할 수 있는 기회가 있다	①	②	③	④	⑤
3) 참여자들이 성별, 직업, 연령 등을 고려해 다양하게 포함되어 있다	①	②	③	④	⑤
4) 참여자들은 정부 및 기타 외부에 의한 영향을 받지 않고, 스스로의 의견을 제시할 수 있다	①	②	③	④	⑤
5) 참여절차 운영과정 전반이 외부에 공개된다	①	②	③	④	⑤
6) 참여자들은 충분한 정보를 이해한 상태에서 토론과 의견교환을 하는 등 심도깊은 논의를 거쳐 의견을 제시한다	①	②	③	④	⑤
7) 참여자들 간에 상호 대등한 관계에서 충분히 소통한다	①	②	③	④	⑤
8) 참여제도의 운영절차, 규칙 등이 법에 의해 명확히 규정되고, 그에 따라 운영된다	①	②	③	④	⑤
9) 참여를 통한 결정에 대해 사회적으로 수용성이 높다	①	②	③	④	⑤
10) 참여를 통해 종합된 의견이 정부의 정책으로 채택된다	①	②	③	④	⑤
11) 개개의 참여자들의 의견이 가지는 영향력이 균일하다	①	②	③	④	⑤
12) 정부의 정책결정 초기부터 참여할 수 있다	①	②	③	④	⑤
13) 이 참여제도를 통한 결정을 신뢰할 수 있다	①	②	③	④	⑤

다음은 국민(주민)참여예산제에 대한 질문입니다.

B5. 귀하께서는 다음의 참여제도에 대해 어떻게 평가하십니까? 각 제도별로 제시해 드리는 질문에 대한 동의 정도를 선택해 주십시오. 다음은 국민(주민)참여예산제입니다.

국민참여예산제

국민이 국가차원에서 수행되는 예산사업의 제안, 심사, 우선순위 결정 과정에 참여하는 제도

주민참여예산제

지역주민이 지방자치단체 차원에서 수행되는 예산사업의 제안, 심사, 우선순위 결정과정에 참여하는 제도

	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
1) 참여자들이 국민(주민)전체의 의견을 대표할 수 있다	①	②	③	④	⑤
2) 참여자들을 선정하는 방법 측면에서 사회적 약자나 사회적 소수의 의견을 반영할 수 있는 기회가 있다	①	②	③	④	⑤
3) 참여자들이 성별, 직업, 연령 등을 고려해 다양하게 포함되어 있다	①	②	③	④	⑤
4) 참여자들은 정부 및 기타 외부에 의한 영향을 받지 않고, 스스로의 의견을 제시할 수 있다	①	②	③	④	⑤
5) 참여절차 운영과정 전반이 외부에 공개된다	①	②	③	④	⑤
6) 참여자들은 충분한 정보를 이해한 상태에서 토론과 의견교환을 하는 등 심도깊은 논의를 거쳐 의견을 제시한다	①	②	③	④	⑤
7) 참여자들 간에 상호 대등한 관계에서 충분히 소통한다	①	②	③	④	⑤
8) 참여제도의 운영절차, 규칙 등이 법에 의해 명확히 규정되고, 그에 따라 운영된다	①	②	③	④	⑤
9) 참여를 통한 결정에 대해 사회적으로 수용성이 높다	①	②	③	④	⑤
10) 참여를 통해 종합된 의견이 정부의 정책으로 채택된다	①	②	③	④	⑤
11) 개개의 참여자들의 의견이 가지는 영향력이 균일하다	①	②	③	④	⑤
12) 정부의 정책결정 초기부터 참여할 수 있다	①	②	③	④	⑤
13) 이 참여제도를 통한 결정을 신뢰할 수 있다	①	②	③	④	⑤

다음은 숙의형 참여절차에 대한 질문입니다.

B6. 귀하께서는 다음의 참여제도에 대해 어떻게 평가하십니까? 각 제도별로 제시해 드리는 질문에 대한 동의 정도를 선택해 주십시오. 다음은 **숙의형 참여절차**입니다.

숙의형 참여절차

특정한 정부정책에 대해 일반국민(주민)을 대표할 수 있는 시민참여단을 선정하고, 충분한 관련 정보 제공 및 전문가토론 등을 듣게 됨. 이후 시민참여단이 정책에 대한 충분한 이해를 바탕으로 상호 토론과정을 거친 뒤 종합적인 의견(우선순위, 찬반 등)을 제시함. 정부는 이 의견을 고려하여 정책을 결정함(예: 신고리 5·6호기 공론화위원회, 탄소홀미팅, 시민원탁토론, 시민배심원 등)

	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
1) 참여자들이 국민(주민)전체의 의견을 대표할 수 있다	①	②	③	④	⑤
2) 참여자들을 선정하는 방법 측면에서 사회적 약자나 사회적 소수의 의견을 반영할 수 있는 기회가 있다	①	②	③	④	⑤
3) 참여자들이 성별, 직업, 연령 등을 고려해 다양하게 포함되어 있다	①	②	③	④	⑤
4) 참여자들은 정부 및 기타 외부에 의한 영향을 받지 않고, 스스로의 의견을 제시할 수 있다	①	②	③	④	⑤
5) 참여절차 운영과정 전반이 외부에 공개된다	①	②	③	④	⑤
6) 참여자들은 충분한 정보를 이해한 상태에서 토론과 의견교환을 하는 등 심도깊은 논의를 거쳐 의견을 제시한다	①	②	③	④	⑤
7) 참여자들 간에 상호 대등한 관계에서 충분히 소통한다	①	②	③	④	⑤
8) 참여제도의 운영절차, 규칙 등이 법에 의해 명확히 규정되고, 그에 따라 운영된다	①	②	③	④	⑤
9) 참여를 통한 결정에 대해 사회적으로 수용성이 높다	①	②	③	④	⑤
10) 참여를 통해 종합된 의견이 정부의 정책으로 채택된다	①	②	③	④	⑤
11) 개개의 참여자들의 의견이 가지는 영향력이 균일하다	①	②	③	④	⑤
12) 정부의 정책결정 초기부터 참여할 수 있다	①	②	③	④	⑤
13) 이 참여제도를 통한 결정을 신뢰할 수 있다	①	②	③	④	⑤

C. 참여 필요성 및 효능감, 역량

C1. 정부의 정책과정에 참여하는 행위의 필요성 및 효능감, 역량에 대한 질문입니다. 제시해 드리는 질문에 대해 귀하의 동의 정도를 선택해 주십시오.

구분	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
1) 국민으로서 정부정책과정에 참여하는 것은 당연한 의무이다	①	②	③	④	⑤
2) 일반국민은 정부가 하는 일에 어떠한 영향도 미칠 수 없다	①	②	③	④	⑤
3) 정부는 일반국민의 생각이나 의견에 관심이 없다	①	②	③	④	⑤
4) 정부는 일반국민의 생각이나 의견을 듣는 척 할 뿐이다	①	②	③	④	⑤
5) 일반국민은 국가(지역)가 직면하고 있는 주요 현안에 대해 잘 알고 있다	①	②	③	④	⑤
6) 일반국민은 국가(지역)가 직면하고 있는 주요 현안에 대해 토론하고 합리적인 정책을 제안할 수 있다	①	②	③	④	⑤
7) 정부는 국민이 정부정책과정에 참여해 제시한 의견을 정책으로 만들기 위해 노력한다	①	②	③	④	⑤
8) 국민이 정부정책과정에 참여하면 행정서비스가 개선된다	①	②	③	④	⑤
9) 국민이 정부정책과정에 참여하면 행정 투명성이 높아지고 공직자 부패가 줄어든 것이다	①	②	③	④	⑤
10) 국민이 정부정책과정에 참여하는 것은 단지 절차적 정당성 확보를 위한 형식적 행위에 불과하다	①	②	③	④	⑤

C2. 참여를 통한 변화에 대해 귀하께서는 다음의 각 항목별로 얼마나 동의하시는지 선택해 주십시오.

구분	전혀 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	다소 그렇다	매우 그렇다
1) 국민참여가 확대되면 우리나라의 민주주의 수준이 높아진다	①	②	③	④	⑤
2) 국민참여가 확대되면 국민의 삶의 질이 개선된다	①	②	③	④	⑤
3) 국민참여가 확대되면 정책수용성이 개선된다	①	②	③	④	⑤
4) 국민참여가 확대되면 국민의 행복감이 개선된다	①	②	③	④	⑤
5) 국민참여가 확대되면 정책품질이 개선된다	①	②	③	④	⑤

D. 제도개선방안

D1. 참여제도에 더 많은 국민(주민)이 참여하기 위해서는 어떻게 변화되어야 한다고 생각하십니까? 다음 각 대안별로 효과성 여부를 평가해 주십시오.

대안	효과적일 것이다	효과적이지 않다
1) 참여자에 대한 인센티브 제공 (예: 제안 채택시 상금, 상패, 명예증, 정책에 제안자 이름표기 등)	①	②
2) 국민참여제도 참여시 직장에서 '공가' 활용가능	①	②
3) 국민참여제도 참여시 그 시간만큼의 소득보전	①	②
4) 국민참여제도 참여가 취업·승진 등의 가산점으로 반영	①	②
5) 국민참여제도의 운영과정이 미디어를 통해 적극적으로 공개	①	②
6) 국민참여의 필요성에 관한 민주시민교육 확대	①	②
7) 국민참여제도 활용 공무원에 대한 인센티브 제공	①	②
8) 퇴근 후의 시간, 주말 등 직장인이 참여할 수 있는 시기에 국민참여제도를 운영	①	②
9) 온라인방식의 국민참여제도 확대	①	②
10) 국민이 참여할 수 있는 기회 증가	①	②
11) 국민이 참여를 통해 제도를 개선하는 경험 증가	①	②

D1-1. 앞서 평가해주신 대안 이외, 참여제도에 더 많은 국민(주민)이 참여하기 위한 대안이 있다면 자유롭게 제시하여 주십시오.

D2. 참여제도에 참여하는 국민(주민)의 역할은 어떻게 변화되어야 한다고 생각하십니까?

다음의 각 대안별로 필요성 여부를 평가해 주십시오.

대안	필요하다	필요하지 않다
1) 국민이 국민참여제도를 통해 결정해야 하는 '주제'와 '쟁점'을 선택할 수 있어야 함	①	②
2) 국민이 국민참여제도 전반에서 주도적인 역할을 하고, 정부는 이를 지원하는 역할에 머물러야 함	①	②
3) 국민이 제안하고, 다른 사람의 제안에 대해 자유롭게 토론/숙의하여 제안을 발전시키는 역할을 해야 함	①	②
4) 정책을 계획하는 초기부터 결정, 집행, 평가의 전 과정에서 국민이 참여할 수 있는 다양한 제도를 개발·활용해야 함	①	②
5) 국민은 국민참여제도가 활용된 정책의 진행상황 및 결과 등에 대해 피드백을 제공받고, 그렇지 않을 경우 요청할 수 있어야 함	①	②

D2-1. 앞서 평가해주신 대안 이외 필요한 국민(주민)의 역할이 있다면 자유롭게 제시하여 주십시오.

DQ. 응답자 특성

DQ1. 귀하의 학력은 어떻게 되십니까?

- ① 고졸 이하 ② 전문대졸 ③ 대졸 ④ 대학원 이상

DQ2. 귀댁의 월 평균 가구 소득은 어느 정도입니까?

- ① 200만원 미만 ② 200~300만원 미만
③ 300~400만원 미만 ④ 400~500만원 미만
⑤ 500~600만원 미만 ⑥ 600~700만원 미만
⑦ 700~800만원 미만 ⑧ 800~900만원 미만
⑨ 900~1,000만원 미만 ⑩ 1,000만원 이상

DQ3. 귀하의 직업은 무엇입니까?

- ① 농업/임업/어업/축산업 ② 자영업
③ 판매/영업/서비스직 ④ 생산/기능/노무직
⑤ 사무/관리/전문직 ⑥ 전업주부
⑦ 학생 ⑧ 무직/퇴직/기타

♣ 끝까지 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. ♣