

연구보고서 2022-03



지방의회 주민참여 모델 개발 및 활성화 방안

김지수
고경훈
김건위
주희진



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

지방의회 주민참여 모델개발 및 활성화 방안

연구진 김 지 수(부연구위원)
고 경 훈(연구위원)
김 건 위(연구위원)
주 희 진(부연구위원)

발행일 2022년 12월 31일

발행인 김 일 재

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 (주)현대아트컴 T. 02-2278-4482

ISBN 978-89-7865-514-9

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

2022년 「지방자치법」 전부개정 시행에 따라 지방의회의 권한과 역할이 확대되고 그에 대한 책임도 강화되는 등 지방의회에 대한 큰 변화가 시작되었다. 그에 따라 지방의회의 의정활동을 지원하는 지방의회 사무기구가 수행해야 하는 일들도 확대될 것이다.

그동안 지방의회는 여러 가지 제약조건으로 인하여 지방의회가 해야 할 주요 기능 중 최소한의 역할만을 수행하는 데 그쳤다고 볼 수 있다. 그렇다면 지방의회의 의정활동은 어떤 영역으로 확대될 수 있을까? 선거로 선출된 주민의 대표로 구성된 지방의회가 주민대표로서 기능을 강화하고, 주민으로부터 신뢰받기 위해서는 주민참여제도의 보다 적극적인 활용이 필요하다. 이와 같은 관점에서 본 연구는 지방의회의 주민참여 모델과 활성화방안을 연구한다는 측면에서 시의성 높은 연구라고 할 수 있다. 특히 지역의 다양한 상황과 지방의회의 역량 등을 고려하여 지역에 맞는 수준의 주민참여모델을 자율적으로 설계할 수 있도록 한 모듈형 지방의회 주민참여모델의 개발은 향후 지방의회가 주민참여제도의 설계 및 활용을 하는 데 있어 높은 활용도를 가질 것으로 기대한다. 또한 e-청원시스템의 설계에 대한 국내·외 사례연구는 「청원법」 개정의 사각지대로 남아있던 지방의회의 전자청원 활성화를 위해 활용될 수 있을 것이다.

본 보고서는 김지수 부연구위원의 책임 아래 김건위 연구위원, 고경훈 연구위원, 주희진 부연구위원이 공동연구진으로 참여하였다. 모든 연구진의 노고에 감사드리며 지방의회 주민참여에 관한 초기연구인 본 연구보고서의 작성 과정에서 다양한 시각과 현장의 목소리를 전해 주신 원내 연심회 위원과 자문위원, 그리고 지방의회 사무기구 소속 공무원분들께도 감사의 말씀을 전한다. 마지막으로 본 보고서의 내용은 연구진 개인의 의견이며 본 연구원의 공식적 견해는 아님을 밝힌다.

2022년 12월

한국지방행정연구원장 김일재

본 연구는 2022년 1월 「지방자치법」 전부개정 시행에 따른 지방의회의 권한과 역할 확대가 예견되는 가운데, 지방의회 주민참여 활성화에 대한 방안을 모색하기 위한 목적으로 수행되었다.

먼저 지방의회 주민참여의 필요성에 대한 3가지 관점(대의민주주의 한계 극복의 대안으로써의 관점, 풀뿌리민주주의에 근거한 주민자치 관점, 정부-주민 커뮤니케이션을 통한 수용성·신뢰성 제고의 관점)을 제시하고, 지방의회의 기능과 역할, 주민참여의 유형 등에 대한 이론적 논의를 통해 지방의회 주민참여 모델을 개발하였다.

지방의회 주민참여와 관련된 법제도와 운영실태를 분석함으로써 현행 지방의회 주민참여의 문제점을 도출하였다. 이에 대한 분석 결과를 토대로 본 연구는 법제도적 차원에서 주민의 기본권리와 의장의 역할에 대한 법 개정을 통해 지방의회의 주민참여에 대한 역할을 확대하는 기반 마련이 필요하며, 지방의회에 대한 청원 방법 개정을 통해 제도를 활성화할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.

또한 조직·인력·재정 차원의 제도개선의 방안을 통해 지방의회 주민참여 활성화의 기반을 마련하고자 하였다.

특히 본 연구는 지방의회 주민참여에 대한 초기연구임을 고려하여 다양한 사례에 대한 분석 및 소개에 집중하였다. 미주의원연맹의 의정프로세스 전 과정에서의 주민참여 사례는 국내·외 다양한 지방의회 주민참여 사례를 종합하여 각 지역이 지역 상황에 맞게 조합·활용할 수 있는 모듈형 지방의회 주민참여 모델을 개발·제시하는 기틀이 되었다.

또한 다양한 사례분석을 통해 보다 높은 수준의 e-청원시스템의 개발과 주민e직접 개선 방안을 제시함으로써 직접적인 주민참여의 확대 기반을 모색하였다. 지역의 상황에 따라 온·오프라인 주민참여제도를 어떻게 활용할 수 있을지에 대한 대안을 제시하였으며, 현행 의정모니터 등의 운영개선을 통해 지역사회에서 활발한 주민참여를 할 수 있는 방안을 제시했다. 마지막으로 현재 지방의회 주민참여 필요성과 방법에 대한 인식이 비교적 낮은 점을 고려할 때 인식론 차원의 활성화 방안 등을 제시하였다.

이와 같은 연구의 결과를 바탕으로 장·단기적인 관점에서 지역의 상황에 맞는 지방의회

주민참여의 다양한 아이디어를 도출할 수 있을 것이다. 특히 지방자치단체 기관구성 다양화 등 제도적 변화 과정에서 지방의회가 어떻게 주민으로부터의 신뢰를 토대로 역할을 확대해 나갈 수 있을지에 대한 대안을 모색하는 데에도 활용될 수 있을 것이다.

본 연구는 초기 연구로써 한계를 안고 있지만, 동시에 지방의회 사무기구 직원과 전문가의 인터뷰, 다양한 국내·외 사례소개 등을 통해 다양한 가능성을 보여주고 있다. 따라서 본 연구를 바탕으로 향후 지속적인 후속 연구가 이루어지기를 바라며, 이를 통해 지방의회 주민참여가 활성화될 수 있는 계기가 되기를 기대해 본다.

제1장 서론

제1절 연구 배경 및 필요성	3
제2절 연구 목적 및 방법	6
1. 연구 목적	6
2. 연구 방법 및 연구 흐름	7

제2장 이론적 논의

제1절 지방의회 주민참여 필요성	13
1. 대의민주주의의 한계 극복을 위한 대안으로써의 관점	14
2. 풀뿌리민주주의에 근거한 주민자치의 관점	20
3. 정부-주민 커뮤니케이션을 통한 수용성·신뢰성 제고의 관점	22
제2절 지방의회 주민참여	25
1. 지방의회 기능 및 역할	25
2. 주민참여의 개념 및 유형	42
제3절 소결론: 지방의회 주민참여 기본모델개발	50
1. 이론적 논의 결과종합	50
2. 지방의회 주민참여 유형화 개발안	51
3. 지방의회 주민참여 기본모델개발안	53

제3장 법제도 및 운영실태 분석

제1절 조사설계	57
제2절 법률 및 조례분석	61
1. 지방의회 주민참여 관련 법률분석	61
2. 지방의회 주민참여 관련 조례분석	65

제3절 제도운영 실태분석	76
1. 법률상 주민참여제도운영실태 분석	76
2. 조례상 주민참여제도운영실태 분석	83
3. 지방의회 주민참여제도운영 인식분석	92
제4절 소결론: 문제점과 개선방안	101

제4장 지방의회 주민참여 모델개발: 사례분석을 중심으로

제1절 조사설계	107
제2절 지방의회 의정프로세스 전반에서의 주민참여사례	110
1. 미주의원연맹(ParlAmericas)의 '지방의회 시민참여 툴킷'이란?	110
2. 입법프로세스 단계별 주민참여 방법과 메커니즘: 캐나다의 활용사례 ·	113
3. 툴킷이 제시한 주민참여 방법에 대한 분석 결과	124
제3절 단계별 주민참여 우수사례	127
1. 주민대표기능-정책형성단계의 주민참여사례	127
2. 의결기능-정책결정 단계의 주민참여사례	155
3. 감시기능-정책평가 및 환류 단계의 주민참여사례	
: 광양시의회 시민참여형 행정사무감사	164
제4절 소결론: 모듈형 지방의회 주민참여 모델	169
1. 지방의회 주민참여 모델개발의 방향	169
2. 모듈형 지방의회 주민참여 모델과 활용 가이드라인	170

제5장 지방의회 주민참여 활성화 방안

제1절 연구 결과종합 185

제2절 법제도적 차원의 활성화 방안 187

 1. 주민의 기본권리와 의장의 역할에 대한 법 개정 187

 2. 지방의회에 대한 청원 방법 개정 189

제3절 제도운영적 차원의 활성화 방안 192

 1. e-청원시스템 개발 및 '주민e직접' 개선방안 192

 2. 의정모니터와 주민총회·주민자치회·주민참여예산제 등의 결합 방안 ... 195

 3. 온라인 참여가 어려운 지역에서의 주민참여 활성화 방안 196

 4. 의정모니터 운영방식 개선을 통한 활성화 198

 5. 전문가 및 시민사회(NGO)의 주민참여 활성화 방안 199

 6. 지방의회 주민참여 가이드라인 개발 및 배포 201

제4절 인식론 차원의 활성화 방안 202

 1. 지방자치인재개발원 지방의정연수센터 교육 프로그램 강화 202

 2. 일반주민 대상 평생학습 프로그램의 민주시민교육 강화 204

제5절 조직·인력·재정 차원의 활성화 방안 205

 1. 지방의회 사무기구에 주민참여 및 소통담당관 신설 205

 2. 지방의회 주민참여에 소요되는 재정보호방안 모색 208

 3. 시민사회(NGO)와 협력을 통한 지방의회 주민참여 활성화 209

제6장 결론 및 함의

제1절 연구 결과종합 및 제언 213

 1. 연구 결과종합 213

 2. 장기적 관점의 제언 213

제2절 결론 및 시사점 217

참고문헌	219
부록1. 지방의회 사무기구 대상 질문지	238
부록2. 전문가 대상 질문지	243
Abstract	250

〈표 2-1〉 지방의회 주민참여 필요성에 관한 3가지 관점	13
〈표 2-2〉 대의민주주의의 개념과 한계	15
〈표 2-3〉 직접·숙의민주주의를 통한 대의민주주의의 보완 방법	19
〈표 2-4〉 풀뿌리·대의민주주의와 지방자치 간의 연계	22
〈표 2-5〉 지방의회의 법적 근거 및 지위	25
〈표 2-6〉 지방자치단체장과 지방의회의 권한	26
〈표 2-7〉 지방의회 기능유형에 관한 선행연구	27
〈표 2-8〉 지방의회의 주요 기능 및 권한	29
〈표 2-9〉 「지방자치법」 개정의 주요 내용	30
〈표 2-10〉 지방의회의 사무기구 설치기준 관련 법 개정의 주요 내용	33
〈표 2-11〉 지방의회 기능별 주민참여 가능 여부	36
〈표 2-12〉 주민참여에 관한 선행연구 요약	38
〈표 2-13〉 지방의회 주민소통 관련 선행연구 요약	40
〈표 2-14〉 주민참여 유형화에 대한 선행연구	44
〈표 2-15〉 지방의회 기능별·시기별 적합한 주민참여·소통의 방향성	48
〈표 2-16〉 지방의회-주민 간 주민참여 유형화 개발	52
〈표 3-1〉 제3장의 조사설계	58
〈표 3-2〉 법령 및 조례에 근거한 주민참여제도	59
〈표 3-3〉 법률에 근거한 지방의회 주민참여제도 분석 결과	63
〈표 3-4〉 경기도의회 기본조례의 예: 주민의 의정활동 참여 기본권 선언	65
〈표 3-5〉 서울특별시의회 기본조례의 예: 주민의 의정활동 참여 기본권 선언	66
〈표 3-6〉 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 주민 의정활동 참여기본권	66
〈표 3-7〉 경기도의회 진정서 등 처리에 관한 규정	67
〈표 3-8〉 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 민원	67
〈표 3-9〉 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 의회신문고	68
〈표 3-10〉 서울특별시의회 청소년의회교실 운영에 관한 조례의 예	69
〈표 3-11〉 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 청소년 의회교실	69

〈표 3-12〉 경기도의회 지역상담소 설치·운영 조례의 예	70
〈표 3-13〉 충청남도의회 지역민원상담소 설치·운영 조례의 예	70
〈표 3-14〉 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 지역상담소	71
〈표 3-15〉 서울특별시의회 시민의견 청취를 위한 토론회 등의 운영에 관한 규칙의 예	71
〈표 3-16〉 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 지역현안 정책화	72
〈표 3-17〉 경기도의회 의정모니터 구성 및 운영 조례의 예	73
〈표 3-18〉 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 의정모니터	74
〈표 3-19〉 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 행정사무감사 주민제보	75
〈표 3-20〉 주민조례청구의 법률 개요	77
〈표 3-21〉 역대지방의회의 청원접수 및 처리실적(단위: 건)	82
〈표 3-22〉 의정모니터링의 기능	84
〈표 3-23〉 의정모니터링의 우수제안 사례	86
〈표 3-24〉 행정사무감사 주민제보 내용	87
〈표 3-25〉 행정사무감사 주민제보 기간	87
〈표 3-26〉 역대지방의회의 공청회 및 간담회 실적(단위: 회)	88
〈표 3-27〉 경기도-경기교육 정책토론회 추진개요(2021년)	90
〈표 3-28〉 경상북도의회 토론회 주제(2021~2022)	92
〈표 3-29〉 분석대상 지역	93
〈표 3-30〉 8개 지역 주민참여제도에 대한 평가인식	94
〈표 3-31〉 주민의 직접참여 활성화에 대한 인식	96
〈표 3-32〉 주민참여제도운영 장애요인	97
〈표 3-33〉 전문가 의견 종합결과: 주민참여제도 활용도 및 인지도	98
〈표 3-34〉 지방의회 주민참여제도 분석 결과종합	103
〈표 4-1〉 사례분석 틀	108
〈표 4-2〉 제4장의 분석대상 사례	109
〈표 4-3〉 주민참여의 원칙	111
〈표 4-4〉 오프라인 입법 프로세스에서 활용가능한 주민참여방법의 주요 특징	116

〈표 4-5〉 오프라인 주민참여 방법별 사례	120
〈표 4-6〉 온라인 입법 프로세스에서 활용가능한 주민참여방법의 주요 특징	122
〈표 4-7〉 온라인 주민참여 방법별 사례	123
〈표 4-8〉 주민참여 유형별 분석 결과	125
〈표 4-9〉 국회 국민동원청원 사이트 사례분석 결과	131
〈표 4-10〉 영국 전자청원제도 사례분석 결과	137
〈표 4-11〉 독일 연방의회 e-청원제도 사례분석 결과	144
〈표 4-12〉 경기도의회 정책토론대축제 운영 성과	145
〈표 4-13〉 경기도의회 주민토론대축제 사례분석 결과	147
〈표 4-14〉 광주광역시 바로소통광주 사례분석 결과	149
〈표 4-15〉 서울시 중구의회 주민소통공청회 사례분석 결과	150
〈표 4-16〉 국회톡톡 사례분석 결과	152
〈표 4-17〉 경기도의회 주민토론대축제 사례분석 결과	154
〈표 4-18〉 아일랜드 “개헌을 위한 시민회의” 및 “시민의회” 개요	156
〈표 4-19〉 아일랜드 “시민의회”에 대한 일반시민의 자료제출방법과 운영규칙	159
〈표 4-20〉 아일랜드 “개헌을 위한 시민회의” 및 “시민의회” 사례분석 결과	160
〈표 4-21〉 동벨기에 시민위원회 현황	163
〈표 4-22〉 동벨기에 상설 시민의회 사례분석 결과	164
〈표 4-23〉 시민모니터링 평가기준표	166
〈표 4-24〉 광영시의회 시민참여형 행정사무감사 사례분석 결과	168
〈표 4-25〉 참여수준별 전문가 자문제도 설계방법	173
〈표 4-26〉 참여수준별 청원제도 설계방법	175
〈표 4-27〉 참여수준별 주민조례발안제도 설계방법	176
〈표 4-28〉 참여수준별 주민공청회/간담회/토론회 설계방법	177
〈표 4-29〉 참여수준별 의정모니터제도 설계방법	178
〈표 4-30〉 참여수준별 진정민원제도 설계방법	179
〈표 4-31〉 참여수준별 주민제보제도 설계방법	180

〈표 4-32〉 참여수준별 방청/참관제도 설계방법	181
〈표 5-1〉 지방의회 주민참여 활성화 방안	186
〈표 5-2〉 지방의회 주민참여기본권 및 의장의 역할에 대한 법 개정 방안	187
〈표 5-3〉 전문가 의견 종합결과: 법 개정 관련	188
〈표 5-4〉 간접적 청원에 관한 법 개정 방안	190
〈표 5-5〉 직접적 청원에 관한 법 개정 방안	191
〈표 5-6〉 전문가 의견 종합결과: e-청원시스템 구축방식 관련	192
〈표 5-7〉 전문가 의견 종합결과: 지역상담소 운영 관련	197
〈표 5-8〉 전문가 의견 종합결과: 의정모니터 관련	198
〈표 5-9〉 제주특별자치도 의정자문위원 운영현황(2021년)	200
〈표 5-10〉 전문가 의견 종합결과: 주민참여와 의회 전문성 관련	201
〈표 5-11〉 전문가 의견 종합결과: 주민참여제도 활용도 및 인지도	203
〈표 5-12〉 서울시의회 의회신문고 활용사례: 제도적 기반 마련을 통해 활용을 제고	206
〈표 5-13〉 광역자치단체 의회사무기구	207
〈표 5-14〉 지방의회 재원에 관한 법규	208
〈표 6-1〉 전문가 의견 종합: 장기적 관점의 주민참여 활성화 방안	216

[그림 1-1] 연구 목적 체계도	7
[그림 1-2] 연구 흐름도	9
[그림 2-1] 지방의회-주민의 관계 모델	23
[그림 2-2] Arnstein(1969) 시민참여의 사다리	43
[그림 2-3] Cobb의 정책의제 형성과정 모형 유형	47
[그림 2-4] 분석의 틀: 지방의회 주민참여 기본모델개발(안)	53
[그림 3-1] 주민조례청구 절차	76
[그림 3-2] 주민e직접 사이트의 주민조례청구 사례	79
[그림 3-3] 청원법 개정 후 청원처리 절차	80
[그림 3-4] 지방의회의 청원처리 절차	81
[그림 3-5] 의정모니터 의견 처리 과정	85
[그림 3-6] 충남도의회 의정토론회 유튜브 영상 및 현장사진	89
[그림 4-1] 지방의회 주민참여 “법제도 및 운영실태분석(제3장) 결과종합	107
[그림 4-2] 주민참여 입법 프로세스 설계 시 고려사항	112
[그림 4-3] 입법 프로세스 단계별 주요 활동 및 주민참여 수준	115
[그림 4-4] 오프라인 입법 프로세스에서 활용가능한 주민참여 방법	116
[그림 4-5] 온라인 입법 프로세스에서 활용가능한 주민참여 방법	121
[그림 4-6] 국회의 ‘국민동의청원’ 처리 절차	128
[그림 4-7] 국회의 ‘의원소개청원’ 처리 절차	129
[그림 4-8] 국회의 ‘국민동의청원’ 청원성립 여부 공개 예시(30일 이내 5만 명 동의기준)	129
[그림 4-9] 국회의 ‘국민동의청원’ 청원성립 이후 처리 과정 및 결과 공개 예시	130
[그림 4-10] 영국 전자청원 사이트 청원 현황	133
[그림 4-11] 영국 하원 e-청원의 처리 절차	135
[그림 4-12] 영국 전자청원시스템상의 전체 청원 현황	136
[그림 4-13] 독일 연방의회 e-청원 웹사이트	139
[그림 4-14] 독일의 청원 처리 절차	140
[그림 4-15] 독일 연방의회 청원위원회 사무국 조직도	141

[그림 4-16] 독일 연방의회 e-청원의 기본 절차	142
[그림 4-17] 독일 연방의회 청원 현황	143
[그림 4-18] 경기도의회 주민토론대축제 유튜브 영상 및 현장사진	146
[그림 4-19] 광주광역시 주민제안 플랫폼 “바로소통광주”의 프로세스	148
[그림 4-20] 서울시 중구의회 주민소통공청회 장면	149
[그림 4-21] 국회톡톡 사례	151
[그림 4-22] 경기도의회 지역상담소 기능	153
[그림 4-23] 경기도의회 지역상담소 신청 방법	154
[그림 4-24] 아일랜드 개헌을 위한 시민회의 장면	158
[그림 4-25] 아일랜드 시민의회 유튜브채널 및 관련 영상장면	159
[그림 4-26] 동벨기에 시민의회 모델의 구성원 소집 과정	161
[그림 4-27] 동벨기에 시민의회 장면	162
[그림 4-28] 광영시의회 시민참여형 행정사무감사	165
[그림 4-29] 의정 프로세스에서 주민참여의 방법	170
[그림 4-30] 지역의 상황에 맞는 지방의회 주민참여 계획수립의 예시	171
[그림 6-1] 기관 구성 다양화와 지방의회 주민참여의 결합 예: 제주도 행정체제개편 관련 아이디어	214

지방의회 주민참여 모델개발 및 활성화 방안

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

| 제1장 |

서론

제1장 서론



제1절 연구배경 및 필요성

지방의회는 주민을 대표하는 합의제 의결기관이다(김순은, 2015). 지방의회는 주민이 직접 선출한 다수의 주민대표로 구성되기 때문에, 지방자치단체장에 비해 다양성·민주성이 높은 편이다.¹⁾ 따라서 지방의회는 현대 민주주의의 국가의 핵심이라고 할 수 있다. 우리나라 「헌법」은 이와 같은 원리에 따라, 제118조에서 지방의회를 두도록 명문화된 규정을 하고 있으며(제1항), 선거에 의해 지방의회의원을 선출하도록 규정되어 있다(제2항).

그러나 우리나라 지방정부 운영실태를 살펴보면, 민선9기²⁾를 시작하는 2022년에도 여전히 강(強)시장-약(弱)의회의 구도를 가지고 있는 것이 현실이다. 2022년 시행된 「지방자치법」 전면 개정은 이와 같은 기존의 한계를 극복하기 위한 노력의 일환이다. 법률의 전면 개정을 통해 지방의회 인사권 독립 등 지방의회의 권한 강화³⁾와 책임성 강화⁴⁾를 법제화함으로써, 지방의회-지방자치단체 간 견제와 균형을 확보하고자 한 것이다. 따라서 이와 같

1) 영국의 경우, 전문성 제고 등을 위해 지방의회 중심의 기관통합형 통치체계만을 채택하고 있던 기존의 지방의회 기관구성 형태를 다양화하는 법률(Local Government Act)을 제정하였다. 더 많은 주민대표가 참여하여 지방정부의 의사를 결정할 수 있는 지방의회 중심의 통치체계는 민주성 및 다양성 확보가 어렵다는 이유로 지방의회와 시장으로 이원화된 기관분리형 통치체계를 반대하였으며, 주민투표를 통해 기존의 기관분리형 통치체제로 전환되었으나 다시 지방의회중심의 기관통합형 통치체제로 재전환되는 사례가 다수 나타났다(김지수·박재희, 2020; 김지수·이재용, 2019).

2) 지방의회(1991년부터)의 경우 지방자치단체장(1995년부터)보다 먼저 민선을 시작했기 때문에 2022년 제8회 전국동시지방선거로 구성되는 지방의회가 민선9기라고 볼 수 있다.

3) 지방의회 사무직원 임용권을 지방의회 의장에게 부여(제103조), 정책지원 전문인력제도 신설(제41조), 의회운영을 조례에 의해 정할 수 있도록 자율화(제53조 등)하는 등이 대표적인 입법사례이다(지방자치법, 법률 제18661호, 시행 2022.01.13.).

4) 지방의회의원의 겸직금지 대상 구체화 및 겸직신고 내역 공개 의무화 등(제43조), 윤리특별위원회 설치 의무화(제65조), 윤리심사사문위원회 설치(제66조), 기록표결의 방법 관련 원칙 명확화(제74조), 의정활동 정보공개 의무 및 방법에 관한 일반규정 제정(제26조) 등이 대표적인 입법사례이다(지방자치법, 법률 제 18661호, 시행 2022.01.13.).

은 거대한 변화의 흐름을 맞이한 민선9기 지방의회는 기존에 비해 보다 큰 권한과 책임을 갖고 있다 할 수 있다.

이와 같은 변화로 인해 최근 지방의회의 투명성 강화와 주민참여 필요성이 제고되고 있다. 그러나 지방의회는 근본적으로 주민의 대표로 구성된 대의제 기구이기 때문에 주민의 목소리는 지방의회의원을 통해 간접적으로 전달되는 것이 원칙이다. 따라서 다양한 시도에도 불구하고, 여전히 주민과 지방의회 사이의 커뮤니케이션은 지방의회의 정보를 일방적으로 전달하는 방식을 취하고 있는 경우가 많다.⁵⁾

그 결과 주민참여의 관점에서 본다면, 지방의회는 주민이 직접 선출한 주민의 대표임에도 불구하고 주민-의원 간 정보 비대칭에 따른 주인-대리인 문제(principal-agent problem) 발생 가능성이 높다고 인식될 수 있다. 주민의 입장에서 본다면, 지난 약 10여 년간 지방자치단체가 주민참여 확대를 위해 지속적으로 노력해 온 것과 달리, 여전히 지방의회는 어떤 일을 하고 있고 주민의 목소리가 어떻게 의회에 전달되는 것인지에 대해 알 수 없다는 인식이 강하기 때문이다.

그렇다면 지방의회의 의정활동 전반에도 주민의 직접적 참여가 결합될 수 있을까?

대의제 기구로서 지방의회의 특수성과 1명의 선출직 단체장 외에는 직업공무원에 의해 운영된다고 볼 수 있는 지방자치단체에 비해 더 많은 주민의 대표로 구성된 합의제 기구라는 특성을 고려할 때, 이 문제는 면밀한 검토가 필요하다고 판단된다. 즉, 지방의회의 의정활동 단계별·기능별로 주민의 직접적 참여가 확대될 필요가 있는 영역과 지방의회의원만이 수행할 수 있는 영역이 구분될 필요가 있기 때문이다.

따라서 본 연구는 주민참여의 폭넓은 스펙트럼이 지방의회 의정활동 전반에 어떻게 연계될 수 있는지에 대한 연구를 바탕으로 지방의회 주민참여 모델을 개발·제시하는 것을 목표로 한다. 또한 최근 디지털 의회⁶⁾에 대한 논의가 가속화됨에 따라, 지역의 맥락에

5) 지방자치단체 주민참여 플랫폼에 관한 연구에 따르면, 온라인 홈페이지를 통한 지방의회의 주민직접참여 시스템구축 수준은 미미한 것으로 나타났다(김지수·김건위, 2020). 이는 주민이 직접 정책을 제안하고 제안을 제도화하는 과정으로 나아가고 있는 지방자치단체와 비교할 때 큰 차이가 있다.

6) 임태훈(2022)은 자치분권2.0시대 디지털 지방의회 구현방안으로서 “주민자치 플랫폼, 지방정책 플랫폼, 갈등해소 플랫폼”이라는 3가지 플랫폼으로서의 발전을 제시함으로써 지방의회 대내외적인 변화 필요성을 제시하였다. 이 중 주민자치플랫폼은 자치입법, 조례발안, 예산편성, 조사 및 감사 등 다양한 지방의

따라 적합한 온·오프라인 주민참여 모델을 개발함으로써 변화하는 민선9기 지방의회가 직접 활용할 수 있는 대안을 제시하고자 한다. 마지막으로 지방의회 주민참여 활성화를 위해 필요한 법·제도적인 개선방안과 조직·인력·재정적 차원의 지원방안을 제시하고자 한다.

본 연구의 결과는 향후 실무적 차원에서의 활용도가 높을 뿐만 아니라, 그간 소수의 연구만이 진행되어 온 지방의회 주민참여에 관한 연구를 활성화하는 초기 연구로서 학술적 측면의 기여도 가능할 것으로 기대된다.

회 기능에서의 주민참여/소통을 확대하는 내용을 담고 있다(임태훈, 2022).

제2절 연구 목적 및 방법

1. 연구 목적

본 연구의 목적은 지방의회 주민참여 모델을 개발하고 활성화 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 크게 4가지의 세부 목표를 달성하고자 한다.

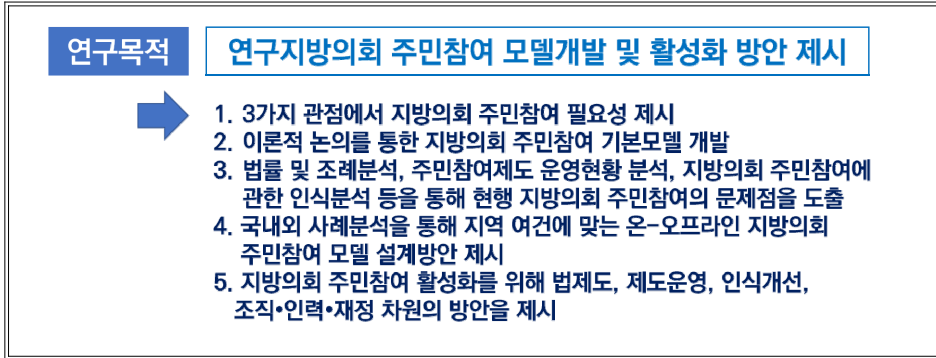
첫째, 이론적 논의를 통해 지방의회 주민참여의 필요성에 대한 3가지 관점을 제시한다. 지방의회에 대한 사전 면담 과정에서 지방의회의원 및 사무기구 직원들은 지방의회의 투명성 강화 필요성 또는 주민과의 소통 필요성에 대한 공감대는 형성되어 있지만, '주민참여는 집행부의 일'이라는 인식이 강하다는 것이 통념이다(2022.08. 지방의회 사무기구 면담). 따라서 본 연구를 통해 지방의회 주민참여 필요성에 대한 이론적 논거를 제시할 필요가 있다고 보았다.

둘째, 이론적 논의를 통해 주민참여의 폭넓은 스펙트럼을 확인하고, 지방의회의 주요 기능 및 의정활동 프로세스 전반에서 주민참여가 어떻게 연계될 수 있을지 분석한다. 이와 같은 이론적 논의를 바탕으로 향후 본 연구에서 활용할 수 있는 지방의회 주민참여 기본모델을 개발한다.

셋째, 개발된 모델을 적용하여, 현행 법률 및 조례, 제도운영 현황에 대한 분석, 주요 지방의회의 주민참여 실태에 대한 인식분석(지방의회 사무기구 및 관련 전문가)을 실시하고, 분석 결과를 바탕으로 현재 지방의회 주민참여의 문제점을 도출하고 활성화 방안을 모색한다.

넷째, 국내·외 사례분석을 통해 이론을 바탕으로 개발되었던 기본모델을 발전시켜 지역 여건에 맞는 온·오프라인 지방의회 주민참여 모델을 설계·제시한다. 이와 같은 모델은 현재 지방의회 주민참여의 문제점을 개선하기 위한 대안이 된다. 또한 사례분석을 통해 주요 주민참여제도(예: 청원, 주민발안 등)를 활성화하기 위한 방안과 그밖에 지방의회의 주요 기능별 주민참여 활성화의 방안을 모색한다.

그림 1-1 연구 목적 체계도



2. 연구 방법 및 연구 흐름

본 연구는 [그림 1-1]의 연구 목적을 달성하기 위해 ‘문헌연구, 실태분석, 사례분석’ 등의 다양한 연구 방법을 종합적으로 활용한다. 본 연구의 흐름은 [그림 1-2]와 같으며, 크게 6개의 장으로 구분된다. 각 장의 내용과 활용되는 연구 방법을 정리하면 다음과 같다.

‘제2장 이론적 논의’의 제1절에서는 지방의회 주민참여 필요성에 관한 3가지 관점을 정리한다. 대의민주주의의 한계와 대안으로써의 지방의회 주민참여 필요성, 풀뿌리민주주의에 근거한 주민자치의 관점에서 본 지방의회 주민참여 필요성, 정부-주민 커뮤니케이션 제고의 관점에서 본 지방의회 주민참여 필요성 등 3가지 관점이 제시된다.

제2절에서는 지방의회 주민참여에 대한 이론적 논의를 통해 지방의회 주민참여 기본모델을 개발한다. 주민참여 유형에 대한 선행연구 분석을 통해 주민참여의 다양한 스펙트럼을 검토하고 ‘소통’과의 관계를 정리한다. 또한 지방의회의 주요 기능별 주민참여와의 연계성을 검토한다. 마지막으로 정책프로세스 전반에서의 주민참여 필요성에 대한 선행연구를 정리하고, 아직 지방의회의 의정프로세스에 대해서는 이와 같은 학술적 논의가 부재함을 확인한다. 이와 같은 이론적 논의를 종합하여 지방의회 의정 프로세스 전반에 대한 주민참여 기본모델을 개발·제시한다. 지방의회 주민참여 기본모델은 지방의회의 기능, 의정 프로세스에 따른 활용가능한 주민참여의 유형으로 구조화된다.

‘제3장 법제도 및 운영실태 분석’의 제1절은 조사설계로, 제3장의 구조와 연구 방법을 정리하여 제시한다. 제2절은 법률 및 조례분석으로, 지방의회 주요 기능별 주민참여 가능성에 대해 관련 법률 및 조례분석으로 구성된다. 분석 결과를 바탕으로 지방의회 주요 기능별 주민참여의 한계와 활성화를 위한 법·조례 개정 방안을 제시한다. 제3절은 ‘제도운영 실태분석’으로, 현재 지방의회의 주민참여제도가 어떻게 운영되고 있는지에 대한 분석이 실시된다. 특히 지역별 제도운영의 편차가 큰 특성 등을 고려하여, 8개 지방의회 사무기구 대상 심층 면담 및 조사 결과를 종합하여 지방의회 주민참여의 문제점과 지역 맥락에 맞는 활성화 대안을 제시한다. 또한 전문가 의견조사를 통해 이와 같은 인식을 심층 분석한다. 제4절은 소결론으로 제3장의 분석 결과를 종합하여 지방의회 주민참여의 문제점과 개선방안을 도출한다.

‘제4장 지방의회 주민참여 모델개발: 사례분석을 중심으로’는 제2장에서 개발된 기본모델을 발전시켜, 지역 여건에 맞는 온·오프라인 지방의회 주민참여 모델을 설계하기 위한 목적으로 작성되었다. 첫째, 지방의회 의정프로세스 전반에서의 주민참여에 대해 미주의 원연맹의 툴키트를 소개한다.

둘째, 지방의회 주민대표기능-정책형성 단계에서 활용가능한 주민참여의 다양한 방식 중 가장 높은 수준의 주민참여는 온라인의 경우 국회와 영국·독일 의회의 ‘주민의 직접적인 e-청원’과 행안부의 ‘주민조례발안’ 플랫폼, 광주광역시의 ‘바로소통광주’, 국회톡톡 등의 운영 사례가 대표적이다. 오프라인의 경우 경기도의회의 ‘주민토론대축제’, ‘주민상담소 운영’, 서울시 중구의 ‘주민소통공청회’가 대표적이다.

셋째, 지방의회 의결기능-정책결정 단계에서 활용가능한 주민참여의 방식은 비교적 소극적인 경우가 대부분이지만, 아일랜드의 ‘개헌을 위한 시민회의’와 ‘시민의회’, 동벨기에 상설 시민의회 등 가장 적극적 형태의 주민참여방안을 분석·제시한다.

넷째, 지방의회 감시/감독기능-정책평가 및 환류 단계에서 활용가능한 주민참여의 방식은 광양시의회의 ‘시민참여형 행정사무감사’가 대표적이다.

따라서 각각의 사례분석을 종합하여, 제5절 소결론에서는 지역의 상황에 맞는 대안을 선택해 활용할 수 있는 모듈형 온·오프라인 지방의회 주민참여 모델을 제시하고 활용방안을 제안한다.

그림 1-2 연구 흐름도

보고서 구성	주요 내용	연구 방법
제1장 서론	제1절 연구 배경 및 필요성 제2절 연구 목적 및 방법	-
▼		
제2장 이론적 논의	제1절 지방의회 주민참여 필요성 제2절 지방의회 주민참여 제3절 소결론: 지방의회 주민참여 기본모델	문헌연구
▼		
제3장 법제도 및 운영실태 분석	제1절 조사설계 제2절 법률 및 조례분석 제3절 제도운영 실태분석 제4절 소결론: 문제점 및 개선방안	문헌연구 내용분석 인터뷰 의회사무기구 직원의견조사 전문가 의견조사
▼		
제4장 지방의회 주민참여 모델개발 : 사례분석을 중심으로	제1절 조사설계 제2절 지방의회 의정프로세스 전반에서의 주민참여사례 제3절 단계별 주민참여 우수사례 제4절 소결론: 모듈형 지방의회 주민참여 모델	사례분석 인터뷰 내용분석 전문가 자문회의
▼		
제5장 지방의회 주민참여 활성화 방안	제1절 연구 결과종합 제2절 법제도 차원의 활성화 방안 제3절 제도운영 차원의 활성화 방안 제4절 인식론 차원의 활성화 방안 제5절 조직·인력·재정 차원의 활성화 방안	인터뷰 전문가 의견조사 전문가 자문회의
▼		
제6장 결론 및 함의	제1절 연구 결과종합 및 제언 제2절 결론 및 시사점	-

‘제5장 지방의회 주민참여 활성화 방안’은 제3장과 제4장의 연구 결과를 종합하여 정책적 제언을 하는 내용을 담고 있다. 제1절에서는 전반적인 연구 결과를 종합하여 시사점을 제시하고, 제2절 법제도 차원의 활성화 방안, 제3절 제도운영 차원의 활성화 방안, 제4절 인식론 차원의 활성화 방안, 제5절 조직·인력·재정적 차원의 활성화 방안을 제시한다.

‘제6장 결론 및 함의’에서는 제1절에서 연구 결과를 종합하고 중장기적 관점에서 지방의회 주민참여의 방향에 대한 제언을 정리한다. 마지막으로 제2절 결론 및 시사점은 본 연구의 한계와 정책적·학술적 기대효과, 향후의 연구 방향을 제시한다.

전반적으로 문헌연구·사례분석·실태분석·면담 및 전문가 의견조사 등 질적인 연구 방법론이 활용되었으며, 각 장에서 활용되는 연구 방법론은 [그림 1-2]와 같이 정리된다.

| 제2장 |

이론적 논의

제2장 이론적 논의



제1절 지방의회 주민참여 필요성

지방의회의 의정활동에 대한 주민참여 필요성은 이론적으로 크게 3가지 관점에 뿌리를 두고 있다. 3가지 관점은 첫째, 대의민주주의의 한계 극복을 위한 대안으로써의 관점, 둘째, 풀뿌리민주주의에 근거한 주민자치의 관점, 셋째, 정부-주민 커뮤니케이션을 통한 수용성·신뢰성 제고의 관점 등으로 구성된다. 3가지 관점의 주요 내용은 <표 2-1>과 같으며, 이하에서는 각각의 관점별 지방의회 주민참여 필요성을 보다 상세히 살펴보도록 하겠다.

표 2-1 지방의회 주민참여 필요성에 관한 3가지 관점

관점 구분	대의민주주의 한계 극복을 위한 대안으로써의 관점	풀뿌리민주주의에 근거한 주민자치의 관점	정부-주민 커뮤니케이션을 통한 수용성·신뢰성 제고의 관점
이론	대의민주주의 직접민주주의 숙의민주주의	풀뿌리민주주의 주민자치	PR이론
주민참여에 대한 관점	대의민주주의 한계 극복을 위한 보완적 수단으로서의 관점	당위론적 관점	정부신뢰 제고 및 정책 수용성 제고를 위한 수단으로써의 관점
의회-주민 간 관계	의회 > 주민 * 주민참여를 통해 의회 기능 강화	의회 < 주민 * 의회는 주민의 직접적 참여 한계를 보완하기 위한 수단	의회 > 주민 * 주민참여를 통해 의회와 주민 간 협력관계 구축
대의제시스템과의 관계	원칙: 대의제 시스템 보완: 직접민주주의제도 및 숙의민주주의제도	원칙: 주민의 직접참여 보완: 대의제도 * 현행법체계와의 충돌 발생 가능성 있음	원칙: 대의제 시스템 보완: 주민참여

출처: 제1절의 논의를 종합하여 저자 작성

1. 대의민주주의의 한계 극복을 위한 대안으로서의 관점

1) 대의민주주의의 개념과 한계

지방의회는 대의민주주의의 꽃이라 불리며, 지방자치에 있어 집행기관과 함께 지방자치의 양대 수레바퀴에 비유된다(주용학, 2005). 고대 아테네 민주주의의 원형에서 민주주의는 시민의 자유, 평등, 연대의 원리에 기초한 자치와 자율의 이념으로 '국민(demos)에 의한 지배(kratos)'를 직접 실현하는 직접민주주의의 성격을 가졌으나, 근대로 오면서 현실적인 문제에 부딪혔다. 하나는 직접민주주의가 근대 국가의 대규모의 정치단위에서 작동이 불가능하다는 점이며, 또 하나는 개인의 자율성을 보장함과 동시에 지배효율성과 안정성을 확보하는 정치운영방식의 문제였다(염정민, 2005). 이를 해소하기 위한 현실적인 정치체제의 구성 및 운영 원리로서 '시민이 자신들을 대신해 정치적 의사결정을 내릴 대표자를 선출하고, 그들에 의해 구성된 대의 정부(representative government)에 의한 통치'라는 형태의 대의민주주의가 고착화되었다(조일수, 2020). 이처럼 대의민주주의는 근현대의 대표적 체제로써 현행 민주주의 실현의 실천적 기본 장치로 작동하고 있다.

그러나 대의민주주의의 이 같은 특징은 그대로 한계를 내재하고 있다. 즉, 투표를 통해 집단이 선호하는 대표(의원)를 선출하고 대표에 의한 간접적 방식의 의사결정이 이루어지기 때문에 주권자로서의 시민의 의사가 얼마나 반영될 수 있는지에 대한 근본적인 문제가 발생될 수 있다(염정민, 2005). 대표적으로 주인-대리인 문제와 그로 인한 역선택 및 대표 실패, 공론장의 축소 문제 등이 그 예이다.

먼저 주인-대리인 문제(principal-agent problem)는 대의민주주의라는 체계가 가진 구조에서 기인한 문제이다. 계약관계상 권한을 위임하는 자는 주인(principal)이라 하며, 권한을 위임받는 자를 대리인(agent)이라 한다(Jensen & Meckling, 1976). 대의민주주의는 주민이 주인이고 선출자가 대리인이 되는 전형적인 구조인데, 대리인이 주인을 위한 최선을 행하는 지 주인은 알기 어렵다. 대리인이 가지는 권한에 따라 주인과 대리인 간 정보의 비대칭(asymmetry of information)이 발생한다(Arrow, 1963; Akerlof, 1970). 이때의 근본적인 문제점은 주민은 민주적 투표를 통해 대리인을 선출하지만, 그것 자체로 주민들 스스로의 지배를 의미하지는 않는다는 점이다(염정민, 2005). 즉 대리인과 주민 사이에는 위계

적인 구조가 존재한다. 다시 말해 대의제는 주민을 주도적인 정치 참여자가 아닌 정치라는 재화와 서비스를 선택할 자유만을 가지는 수동적 참여 능력만을 가지는 것으로 제한하는 경향이 있다(윤형식, 2002). 이렇게 수동적 소비자로서의 시민에 의한 대의제는 중요한 정치적 문제들에 있어서 시민을 배제한 채 기술 관료적 문제해결로 귀결되는 경향을 가지게 한다.

나아가 이러한 정보 비대칭은 국민으로 하여금 역선택(adverse selection)의 가능성을 높임으로써 대표실패를 초래할 수 있다. 역선택이란 주인이 한정된 정보를 가짐으로 인해 자신의 이익을 최대로 할 대리인을 선택하지 못하는 것을 의미한다(Arrow, 1963; Akerlof, 1970). 이로 인해 국민은 선출된 대표가 국민의 의사를 제대로 반영하지 못하고 잘못된 선택을 할 대표 실패의 가능성에 노출된다(조원용, 2014). 현대사회에서 시민이 가진 문제와 선호가 복잡해질수록(wicked-problem) 선출직의 집합, 즉 대의제 집단이 대응하기 어려워지는 데 반해, 지방의회의 경우 고도의 전문성을 필요로 하는 입법 활동에 대한 전문성과 능력이 부족하다는 점이 비판받고 있다(주용학, 2005). 그러나 대의제는 선출된 대표의 실패를 보완할만한 장치가 부족하다. 지방의회의원 외의 일반주민은 전문가라 하더라도 의사결정에 영향을 미치기 어렵기 때문이다. 즉, 사회적 이슈가 폭넓은 공론장에서 논의되는 것이 아니라 지방의회 내부의 좁은 정치적 장(arena)에서 논의되기 때문에 한계가 나타나는 것이다.

따라서 최근 이와 같은 한계를 개선하기 위한 대안이 논의되고 있다. 즉, 대의민주주의의 보완방안으로써 직접민주주의와의 결합 또는 숙의민주주의로의 발전 등이 그 예이다.

표 2-2 대의민주주의의 개념과 한계

개념	의의	한계
시민이 자신들을 대신해 정치적 의사결정을 내릴 대표를 선출하고, 그들에 의해 구성된 대의정부에 의해 통치하는 체제	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 정치단위 작동 가능 • 개인의 자율성을 보장함과 동시에 지배효율성과 안정성 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 주인-대리인 문제로 인한 주민의 수동적 소비자화 • 역선택과 대표실패 가능성 • 공론장의 축소와 주민소외

출처: 이론적 논의를 종합하여 저자 작성

2) 대의민주주의의 보완: 직접적·숙의적 주민참여

대의민주주의의 한계를 보완하기 위한 대안으로 직접민주주의적 방안과 숙의민주주의적 방안이 논의된다(조일수, 2020; 손주희·문유석, 2020; 김지수·이재용, 2019). 각 개념 및 특징에 대해 상세히 논의해 보면 다음과 같다.

먼저 직접민주주의는 ‘시민들이 투표에 의해, 또는 직접 대면이나 전자도구를 통해 심의와 토의로써 정책결정, 그리고/또는 정책형성에 직접 관여하는 것’을 말한다(Haskell 2001: 50). 이러한 직접민주주의적 제도의 예시로는 주민투표⁷⁾, 주민소환⁸⁾, 주민발안⁹⁾ 등이 있으며, 대부분 대의민주주의의 한계를 극복하기 위한 보완방안으로 법제화¹⁰⁾되고 있다(주성수, 2005). 직접민주주의의 확대는 정치와 정책에 대한 시민의 관심과 참여를 확대하며 시민의 자치역량(empowerment)을 제고시킴으로써 대의민주주의의 한계를 보완할 수 있기 때문이다(Irvin & Stanbury, 2004).

- 7) 주민투표는 지방자치단체의 주요사항에 대해 주민이 투표를 함으로써 결정하는 것을 말한다. 「지방자치법」에서는 “지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다(지방자치법 제18조)”고 명시하고, 주민투표의 대상 및 발의자, 발의요건, 절차 등에 대해 주민투표법에 명시하고 있다. 현재의 판시와 같이, 주민투표법은 “주민의 생활에 직접적인 영향을 미치는 주요 의사결정과정에 지역주민의 참여를 확보함으로써 지역주민의 의사에 반하는 잘못된 정책결정이 내려지는 것을 방지하는 것”으로 볼 수 있다(헌재 2007.6.28. 2004헌마643 결정).
- 8) 주민소환은 도편주방제라고도 불리는데, 지방자치단체의 주민이 그 장 및 의원, 즉 선출직 지방공직자에 대해 그들의 임기 만료 이전에 그 직에서 물러나게 하는 제도이다. 「지방자치법」에서는 “주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원을 소환할 권리를 가진다(지방자치법 제25조)”고 명시하고, 관련 청구권자 및 요건, 절차 및 효력을 주민소환법에 명시하고 있다. 주요 현안에 대해 주민의 의사를 묻는 주민투표와 함께 지방자치의 안전성과 책임성을 강화하는 제도로, 지방 선출직 공직자에게 강력한 통제장치로 작동한다(이관형, 2020).
- 9) 주민발안이란 주민이 직접 지방의회에 조례를 제정하거나 개정결산승인권폐지할 것을 청구할 수 있도록 하는 제도로 주민이 직접 조례안을 발의하는 제도이다. 「지방자치법」에서는 “주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다(지방자치법 제19조)”고 명시하고, 관련 청구권자, 청구 대상, 요건 및 절차에 대해 주민조례발안법에서 명시하고 있다. 이는 지방자치단체장이나 지방의원이 주민의 입법 요구를 충족시키지 못하거나, 민의를 제대로 반영하지 못하는 경우에 주민이 직접 참여할 수 있는 직접민주제를 가미한 것이다(하혜영, 2019).
- 10) 상기 제도들의 개정 연혁을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 주민투표는 1994년 주민자치법의 제13조에 주민투표에 관한 규정이 신설되었으며, 이후 이를 구체화하면서 2004년 주민투표법이 개정되었다. 이후 총 8차례의 개정이 이루어졌다. 주민소환은 2004년 「지방분권특별법」 제정을 시작으로 논의가 시작되었으며, 2006년 개정된 지방자치법에서 주민소환에 관한 근거 규정을 마련하고 「주민소환법」이 별도 제정되었다. 주민발안은 2021년 지방자치법 전부개정에 따라 「주민조례발안법」이 별도 제정되었다.

그러나 이와 같은 직접민주주의 제도는 중 주민투표나 주민소환은 주민이 새로운 아젠다를 제시하는 등의 제도는 아니다. 주민투표는 지역의 주요 쟁점에 대해 주민이 직접 찬반의 의사표현을 할 수 있는 방안이지만, 대부분 지방자치단체장이나 지방의회의 의결을 통해 청구되며 주민이 직접 주민투표를 청구하기 위해서는 일정 규모 이상의 주민이 서명하여야 하는데 이를 충족시키기 어렵기 때문에 활용이 쉽지 않다(노현수, 2020).

주민소환 역시 주민이 선출한 주민의 대표를 그 직위에서 물러날 수 있도록 하는 제도로서 주민에게 높은 수준의 권한을 부여하고 있지만, 소환 청구 및 개표기준 달성이 어렵고 주민투표와 마찬가지로 지역의 주요 쟁점 등을 주민이 직접 발굴하거나 제안하는 것으로 내용으로 삼고 있지는 않다(손주희·문유석, 2020). 따라서 주민조례발안은 주민이 스스로 조례를 제안할 수 있는 가장 적극적인 형태의 주민참여 방법이다. 주민참여를 통해 지역 현안을 발굴해내고, 이에 관해 의회와 협업하는 구조의 직접민주주의제도가기 때문이다.

그러나 직접민주주의 제도는 주민투표 및 주민소환 등의 결정에 직접적 영향을 미치는 주민이 관련 의제에 대해 충분히 이해하지 못한 채로 의사표현을 하게 될 수 있다는 근본적인 한계를 내재하고 있다. 따라서 이와 같은 한계를 또다시 보완하기 위해 숙의민주주의에 기반한 주민참여가 논의된다(Gutmann & Thompson, 1996).

숙의민주주의는 ‘쟁점에 대한 충분한 이해와 토론을 바탕으로 더 나은 선택을 하는 ‘숙의과정’을 중요하게 여기는 민주주의의 한 유형’이다(Fraser, 1997). 여기서 숙의란 사회적 차원에서, 서로 다른 배경이나 관심사, 가치를 가진 사람들이 집단문제를 해결하기 위해 상호 의견을 듣고, 이해 및 설득함으로써 보다 합리적이고 객관적인 정보에 입각하여 공공의 결정에 도달할 수 있도록 하는 토론의 과정을 뜻한다(Arendt, 1958; Manin, 1987; Fishkin, 1991; Bostwick, 1999; McLeod et al., 1999).

이러한 숙의민주주의적 제도가 정책현장에서 활용되는 방식은 숙의과정의 핵심이라 할 수 있는 주민참여와, 토론과정에서 참여형 의사결정방법을 활용하는 방식으로 나타난다(김지수·이재용, 2019). 대표적으로 시민배심원(Community or citizens' juries)¹¹⁾, 공론조사(Deliberative polling)¹²⁾, 타운홀미팅/이슈포럼(Town hall meetings/Issues forum)¹³⁾,

11) 시민배심원제는 미국 비영리단체 제퍼슨 센터에서 1971년 처음 고안된 것으로, 무작위로 선정된 이슈와 무관한 시민배심원이 정보 및 증거를 교차검증하면서 당면문제에 대한 숙의를 진행하며, 참여자들의 공통된 의견을 도태로 최종결과를 도출하는 방법이다(국무조정실, 2016).

시민의회(Citizen's assembly)¹⁴⁾ 등을 들 수 있다. 이중 지방의회와 가장 밀접한 관련성을 가진 것은 구체적인 정책제안 개발과정을 거치는 시민의회라 할 수 있다.

따라서 숙의민주주의 제도는 주민의 직접적 참여가 요구된다는 점에서는 직접민주주의 제도와 동일하지만, 주민이 스스로 의제를 발굴·제안하고 토론을 통해 정책화 또는 입법화 하는 과정에서 적극적으로 참여하게 된다. 즉, 숙의민주주의는 정책과정상 문제해결과 수용성의 제고, 정부신뢰 개선 등을 위한 절차적 대안이자, 나아가 대의민주주의와 직접민주주의의 한계를 보완하는 이념적 지향으로 역할한다(Gutmann & Thompson, 1996). 이와 같은 특징으로 인해 최근 숙의민주주의제도가 대의민주주의제도를 보완할 수 있는 방안으로 제시되고 있다.

이와 같은 논의를 종합해보면, 직접·숙의민주주의 제도는 대의민주주의 제도의 대체제가 아니라, 대의민주주의를 보완하기 위한 제도이다. 양 제도는 공통으로 주민의 참여를 확대하고, 주민이 의회와 협력하여 지역이 해결해야 하는 사회적 난제와 다양한 의제를 함께 해결해 나갈 것을 요구하고 있기 때문이다. 따라서 이와 같은 관점에서 지방의회의 주민참여는 대의민주주의의 한계를 보완·극복하기 위한 대안으로 제시될 수 있다.

12) 공론조사는 1988년 미국 스탠포드대 공론조사센터에서 개발된 것으로, 무작위로 추출된 다양한 배경의 참여자가 주어진 사안에 대해 토론할 정보와 기회가 제공되고, 이를 토대로 투표를 진행함으로써 숙의적 과정이 반영된 의사결정절차라 할 수 있다(국무조정실, 2016).

13) 타운홀미팅 또는 이슈포럼은 시민의 대표성을 확보한 시민을 약 500~5000여 명 수준으로 회의에 참석토록 하며, 이를 다시 10~12명 수준의 소규모로 구분하여 토론을 진행함으로써 특정 주제에 대해 아젠다를 선정하거나 우선순위 결정, 숙의적 권고안을 도출하는 등 기능을 수행한다(국무조정실, 2016).

14) 시민의회는 2004년 최초로 활용이 시작된 비교적 가장 최근의 숙의민주주의적 방안으로, 100여 명 규모의 무작위 추출 또는 자기선택적 선발방식을 통해 선발된 시민이 전문가로부터 정책 관련 정보를 받고 숙의 및 컨설팅 과정을 거쳐 정부기관에 공식적이고 세부적인 대안을 제시하는 방식으로 시행된다(국무조정실, 2016).

표 2-3 직접·숙의민주주의를 통한 대의민주주의의 보완 방법

구분	내용	대의민주주의 보완 방식	실천 방법	방법별 주요 특징
직접 민주주의적 방안		시민들이 투표에 의해, 또는 직접 대면이나 전자도구를 통해 심의와 토의로써 정책결정, 그리고/또는 정책형성에 직접 관여하는 방식으로 대의민주주의 보완	주민투표	<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 직접적 찬반 의사 반영 가능 • 주민 자발적 의제발굴 및 청구조건 성립이 어려움
			주민소환	<ul style="list-style-type: none"> • 주민에게 높은 수준의 권한을 부여함 • 주민 자발적 의제발굴 어려움
			주민발안	<ul style="list-style-type: none"> • 주민 자발적 의제발굴이 가능 • 의회와 협업적 구조를 가지는 장점
숙의 민주주의적 방안		쟁점에 대한 충분한 이해와 토론을 바탕으로 더 나은 선택을 하는 '숙의과정'을 중요하게 여기는 민주주의의 한 유형	시민 배심원	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 정책에 대한 문제해결을 목표로함 • 정보제공 및 소통을 통한 숙의과정을 통해 권고안이 최종 제출됨
			공론조사	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 문제에 대한 대안선택을 목표로함 • 종래의 투표에 숙의과정을 채택함으로써 숙의과정 전후 의견을 조사
			타운홀 미팅	<ul style="list-style-type: none"> • 아젠다 및 우선순위 선정을 목표로함 • 숙의과정을 토대로 권고안 또는 후속 토론을 위한 기초자료를 도출
			시민의회	<ul style="list-style-type: none"> • 구체적인 정책제안 개발을 목표로함 • 숙의과정 및 컨설팅 등을 통해 구체적인 제안안을 도출함

출처: 박해욱·김지수(2018) 및 김지수·이재용(2019) 등 자료를 재정리

2. 풀뿌리민주주의에 근거한 주민자치의 관점

1) 풀뿌리민주주의의 개념과 주민자치와의 관계

풀뿌리민주주의는 '대중적 통제'(popular control)를 중시하는 모든 민주주의 이론의 철학적 기초가 된다(주성수, 2005). 고전적 아테네 도시국가의 시민자치적 직접민주주의와 루소(Russo), 밀(Mill) 등의 참여민주주의까지 현대의 다양한 민주주의 이론들이 풀뿌리민주주의를 근간으로 하고 있다. 이와 같은 관점에서 주민자치의 핵심인 직접 주민결정권의 강화는 풀뿌리민주주의에 근원을 두고 있다(김명용, 2012).

풀뿌리민주주의에서 '풀뿌리(grassroots)'란 민주주의 체제의 지리적 공간을 지칭하며, 가장 작은 규모의 공간으로 동네 구역(block)부터 마을(neighborhood, town, village), 지역구(district, county) 또는 도시지역까지 해당된다(Smith 2000: 8; Berry et al. 1993: 9-11). 한국의 경우 최소 행정단위가 되는 읍면동 및 시군구 등을 아우르는 지리적 공간을 풀뿌리의 공간으로 볼 수 있다. 동시에 풀뿌리는 식물성장의 원천이 되는 개념으로써 민주주의와 시민사회의 성장이 가장 뿌리가 되는 주민의 참여로부터 시작된다는 지방자치의 가치적 관점을 담고 있기도 하다(주용학, 2005).

이와 같은 풀뿌리민주주의의 개념은 지방자치, 그중에서도 주민이 주도하는 지방자치의 이론적 기반이 된다. 이러한 관점을 뒷받침하는 연구들로 대표적인 사회자본론자인 퍼트남(Putnam)과 같은 학자들은 주민참여가 풀뿌리민주주의를 가능케 하는 실험장이자 진정한 시작점이 된다고 보았다(Putnam, 1993). 따라서 풀뿌리민주주의는 주민참여 그 자체라고도 볼 수 있다(하상근, 2020). 이를 종합하면 '풀뿌리민주주의'의 공간적, 개념적 범위는 '읍면동 및 시군구 등 주민의 기초생활 단위에서 이루어지는 정치적 의사결정에 대한 주민참여의 실현과 이를 위한 제도'라 볼 수 있다.

2) 풀뿌리민주주의 vs. 대의민주주의?

대의민주주의는 대단위 정치 규모에 적용하면서 시민의 수와 다양성의 규모 역시 크기 때문에 시민 선호에 대한 불확실성은 커지고 대표성은 감소할 수밖에 없다. 반면 작은 마을 단위의 규모로부터의 주민참여의 중요성을 강조하는 풀뿌리민주주의는 보다 소규모의 지역주민이 참여함으로써 시민 선호에 대한 불확실성이 상대적으로 적어진다.

이와 같은 특징에 대해 풀뿌리민주주의를 강조하는 학자들은 대의제에 비해 풀뿌리민주주의에서의 주민참여가 더 선명하고 강한 대표성을 가진다고 본다(Clark 2002: 91). 또한 풀뿌리민주주의는 대단위 정치규모에서 닿지 못하는 사회적 약자나 일반시민의 참여를 지리적으로 더욱 가깝게 포섭함으로써 민주적 가치를 증대시키는 효용이 높다는 장점을 가지고 있다(Clark, 2002: 87).

그러나 이와 같은 관점은 자칫 대의민주주의에 기반한 의회시스템과 주민참여 간의 갈등관계를 형성할 수 있다는 한계를 내재하고 있다. 대표적으로는 주민참여예산과 관련하여 재정에 대한 최종의사결정권을 가지고 있는 의회와의 중복이나 갈등이 발생하는 사례를 들 수 있다.¹⁵⁾

따라서 국내의 경우, 대의제에 기반한 의회시스템과의 조화를 위해 풀뿌리민주주의는 주로 중앙집권에서 지방분권으로의 변화 필요성을 강조하고 시·군·구 단체장 및 의원선거의 중요성 및 당위성의 논거가 되거나, 단체장의 고유권한 범위에 대한 시민참여·시민통제 당위성을 언급하기 위한 방식으로 활용되는 경우가 많다.

15) 대의제에서 재원배분은 투표를 통해 권력을 위임받은 의회가 심의 및 결정하는 것이 대원칙이나, 주민이 직접 예산을 결정하는 주민참여예산제를 도입함으로써 시민참여기구와 지방의회 간 대립이 나타난다. 이에 관한 해외사례로 포르투갈 레그리시의 경우 예산참여 평의회와 지방의회 간 갈등이 나타났는데, 의회의 다수당이 가진 정책내용과 시민이 참여한 예산 간 내용이 유사하다면 큰 폭의 수정 없이 통과되지만 다수당과 다른 내용을 가진 참여예산은 의회와 참여시민 간 갈등을 수반하였다(오영민·신현태, 2018). 국내에서는 전국 처음으로 주민예산참여제를 시행한 광주 북구의 경우, 초기에 예산에 대한 이해부족과 행정에 대한 불신 등으로 인해 갈등이 있었으며 예산편성이 아닌 심의단계까지 참여를 확대하자는 주장으로 주민과 의회 간 갈등이 나타나기도 하였다(경향신문, 2010).

표 2-4 풀뿌리·대의민주주의와 지방자치 간의 연계

구분	풀뿌리민주주의	대의민주주의
지리적 공간범위	<ul style="list-style-type: none"> 민주주의 체제의 지리적 공간 및 단위를 가장 작은 규모의 공간(마을, 지역구 등)으로 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 지리적 공간 및 단위에 대해서는 별도의 언급이 없음 상대적으로 넓은 공간으로 규정
지방자치의 관점	<ul style="list-style-type: none"> 시민사회 성장의 부리가 주민참여로부터 시작된다는 지방자치의 관점 	<ul style="list-style-type: none"> 주민이 대표를 선출하고, 대표가 의회 및 단체장이 되는 지방자치의 관점
자치권의 본질	<ul style="list-style-type: none"> 천부적으로 인정되는 자연법상의 권리인 주민자치와 긴밀하게 연계됨 	<ul style="list-style-type: none"> 국가로부터 위임된 실정법상의 권리로, 단체자치와 긴밀하게 연계됨
국가통치체계와 연계	<ul style="list-style-type: none"> 기초자치단체가 기본이 되는 보충성원칙의 근거 단체장 권한 범위 내에서 주민자치를 강화하는 근거 	<ul style="list-style-type: none"> 의회시스템에 기반한 대의제가 국가통치체계의 기본이 됨 의회 권한 범위 내에서 주민자치를 지양하는 근거

출처: 이론적 논의를 종합하여 저자 작성

3. 정부-주민 커뮤니케이션을 통한 수용성·신뢰성 제고의 관점

1) PR이론의 관점

마지막으로 지방의회 의정활동에 대한 주민참여는 정부·정책 PR이론의 관점에서 논의될 수 있다. 앞서 살펴본 대의민주주의의 한계 보완 및 풀뿌리민주주의에 근거한 주민참여 당위론 등과 비교할 때 비교적 현실적인 목적, 즉 정책수용성 제도 및 정부에 대한 신뢰성 제고를 위해 정부-주민 간 커뮤니케이션이 강화될 필요가 있고 그 대표적인 방법이 주민참여라는 관점이다.

정부·정책 PR(Public Relations)은 PR의 주체가 보유한 정보·의견·입장을 대중(public)에게 제공하고 그 반응을 PR주체에게 전달·해석함으로써 양자를 조화롭게 하려는 노력을 말한다(Gruning & Hunt, 1984). 따라서 일방적 설득이 목적인 '선전'과 달리 PR 주체와 객체 간 상호작용을 강조하고, 단순한 의견교환을 넘어 대중의 태도나 의식이 상호발전적 방향으로 변화하는 것을 말한다(박선희, 2006; 오경수 외, 2013). 따라서 정부·정책 PR은 이론 관점에서 정부의 정책을 알리고, 여론을 수렴해 정책에 반영하는 소통을 통해 정책수용성·정부신뢰를 개선하는 것으로 정의된다(신호창·이두원, 2002).

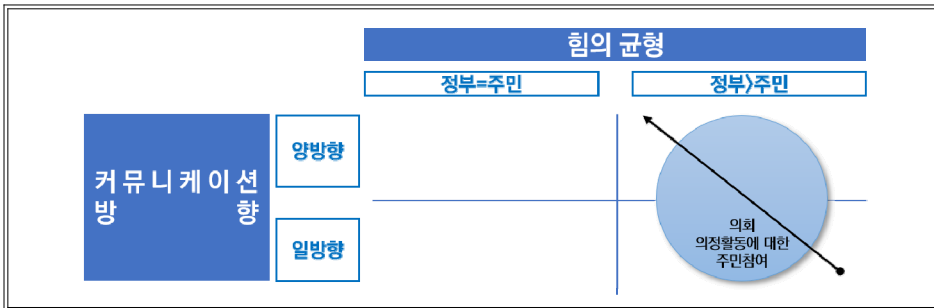
따라서 지방의회 관점에서 지방의회 의정활동에 대한 주민과의 커뮤니케이션은 지방의회에 대한 주민신뢰제고 및 지방의회의 목소리에 대한 주민의 지지를 확보함으로써 지방자치단체와 힘의 균형을 이룰 수 있도록 하는 방법으로 의미가 있다.

2) PR이론에 따른 의회-주민 간 관계

의회 PR은 커뮤니케이션의 방향성(일방향-양방향)과 의회-주민 간 힘의 균형성(power symmetry) 등에 따라 다양한 모습으로 실천될 수 있다.

Gruning & Hunt(1984)는 앞서 언급한 2가지 기준에 따라 4가지 PR유형을 제시하였는데, 이 기준은 이후 정부-주민 간 소통을 측정·평가할 때 가장 일반적으로 활용되는 지표가 되었다(그림 2-1 참조). 4가지 PR유형 중 '정부-주민 간 양방향 또는 일방향 소통을 하고, 힘의 균형을 이루는 형태'는 주민이 정부의 정책결정절차에 참여해 직접적 의사결정권까지 갖게 되는 실질적 주민참여와 비슷한 형태를 가지고 있다.

그림 2-1 지방의회-주민의 관계 모델



주: Gruning & Hunt(1984)의 PR유형에 지방의회의 사례를 접목하여 저자가 작성

이와 같은 정부 PR의 유형화 기준은 이후 주민참여의 수준을 측정·분류하기 위한 기준으로 채택되었다. 따라서 주민참여 방법을 유형화할 때, 소통의 방향성과 정부-주민 간 힘의 균형성 등은 참여주민의 범위와 함께 중요한 분류기준으로 제시된다(Fung, 2006).

이와 같은 Gruning & Hunt(1984)의 모델은 지방의회와 주민 간 관계로 대입될 수 있는

며, 지방의회 의정활동에 대한 주민참여의 유형을 분류하는 가장 기본적인 틀이 될 수 있다. 그러나 현행법상 지방의회와 주민이 힘의 균형을 이룰 수는 없고, 상대적으로 지방 의회의 권한(power)이 더 강한 것이 현실이다. 따라서 [그림 2-1]과 같이 의회의 의정활동에 대한 주민참여는 힘의 균형 면에서 '정부(의회) > 주민'의 범위 안에 있으며, 다만 현재의 일방향 커뮤니케이션을 양방향으로, 힘의 불균형을 상대적으로 좁히는 방향으로 발전 될 수 있는 가능성이 있다.

제2절 지방의회 주민참여

1. 지방의회 기능 및 역할

1) 전통적 지방의회의 기능 및 역할

(1) 지방의회의 법적 근거 및 지위

지방의회는 「헌법」 제118조에 의해 구성된 헌법기관으로서, 지방의회의 지위와 권한은 헌법으로 보장된다. 그러나 「헌법」은 “지방의회의 조직·권한·의원선거에 관한 사항은 법률로 정한다(헌법 제118조 제2항).”고 규정하고 있어, 구체적인 내용은 「지방자치법」에 의해 규정된다고 볼 수 있다. 2022년 1월 13일 시행된 「지방자치법(법률 제18661호)」에 따르면, 지방의회는 주민의 대의기관으로서(제37조), 의원은 주민이 보통·평등·직접·비밀 선거로 선출하도록 되어 있다. 따라서 일반적으로 지방의회는 <표 2-5>와 같이 헌법기관으로서의 지위, 주민대표기관으로서의 지위, 입법기관으로서의 지위, 지방자치단체에 대한 통제기관으로서의 지위 등 크게 4가지 지위를 가지고 있다(한국지방자치학회, 2019).

표 2-5 지방의회의 법적 근거 및 지위

구분	법적 근거	주요 내용
헌법상 기관	헌법 제118조 지방자치법 제37조	지방의회의 지위와 권한은 헌법에서 보장하는 헌법적 기관
주민대표 기관	지방자치법 제38조	지방의회는 선거를 통해 선출된 지역주민 대표자로서의 지위
입법기관	헌법 제117조 지방자치법 제47조	조례를 제정하고 이를 개정 및 폐지할 수 있는 권한
통제기관 (감시기관)	지방자치법 제48조~제51조	집행기관인 단체장과 견제와 균형의 관계 유지/감시

출처: 「헌법」, 「지방자치법」

그러나 「지방자치법(법률 제18661호)」은 지방자치단체의 장을 지방자치단체의 대표이자 사무를 총괄하는 '지방자치단체의 통할 대표권(제114조)'을 가진다고 보기 때문에 현행 법 상 지방정부의 대표는 지방자치단체장이라고 볼 수 있다. 이와 같은 법률상의 지위는 지방자치단체장-지방의회가 이원화된 기관분리형의 지방정부 통치체계 하에서 상대적으로 강단체장-약지방의회의 구조가 형성되는 근본적인 원인이 되었다고 볼 수 있다.

이와 같은 기조는 「지방자치법」의 개별조문에서도 확인할 수 있는데, 지방자치단체장과 지방의회의 권한을 비교해 보면 <표 2-6>과 같다. 즉, 2022년 시행 「지방자치법(법률 제18661호)」은 기존에 비해 지방의회의 권한을 확대하였으며 그중 핵심은 지방의회의 독립적 인사권 확보한 것으로 기존에 비해 권한이 증가되었다고 볼 수 있지만 여전히 대등한 수준에 도달했다고 보는 데에는 한계가 있다.

표 2-6 지방자치단체장과 지방의회의 권한

구분	지방자치단체장	지방의회
통할대표권	• 지방자치단체 통할대표권(제114조)	-
사무관리 및 집행권	• 지방자치단체 사무 및 법령에 따라 위임된 국가사무 관리 및 집행권(제115조 및 116조)	-
인사권	• 직원에 대한 임면권 등(제118조)	• 의원의 정책지원 전문인력(제41조) • 사무직원의 임용권(제103조)
상호 통제권	• 지방의회 의결에 대한 재의요구 및 제소(제120조) • 예산상 집행 불가능한 의결 재의요구(제121조) • 지방자치단체장 선결처분권(제122조)	• 서류제출 요구권(제48조) • 행정사무 감사권·조사권(제49조)
조례제정 및 의결권	-	• 조례제정 및 예산심의 및 의결권(제47조)
청원수리 및 처리권	• 있음	• 있음(제47조)

출처: 「지방자치법」

(2) 지방의회의 기능 및 역할

지방의회의 기능은 <표 2-7>과 같이 학자의 관점에 따라 상이하게 구분되는데, 대체로 지방의회의 기능을 주민대표기능, 정책문제 제기기능, 의결기능 및 감시기능 등으로 구분하는 것이 일반적이다(박기관, 2016; 한국지방자치학회, 2019).

그러나 이 중 주민대표기능은 선거에 의해 선출된 주민의 대표자로서 주민에 대한 당연 책임, 지역 내 각종 분쟁의 조정, 민원해결 등의 기능을 수행하는 것으로(한국지방자치학회, 2019; 김명환·박기관, 2001; 유광호·박기관, 2005; 문원식, 2010; 정국용, 2007), '지역의 주요 쟁점과 문제, 주민의 욕구를 의제화하는 정책문제제기기능(한국지방자치학회, 2019)과 긴밀하게 연계된다.¹⁶⁾ 지방의회가 지역주민의 직면한 문제를 적시에 파악하여야 함은 물론 지역주민의 복리증진을 위해 노력해야 할 책임성이 존재하기 때문이다.¹⁷⁾

표 2-7 지방의회 기능유형에 관한 선행연구

연구자	유형
강인호 외(2002)	입법기능, 주민대표기능, 통제기능
김성호 외(2002)	조례제정·개정, 예산·결산 심의, 행정사무 감사·조사, 지방의회 운영, 대민활동
박종관·유준석(2005)	정치적 합리성, 주민대응성, 주민통합성
김영수(2007)	조례 제·개정, 예산·결산심의, 행정감사·조사, 지방의회운영, 대민활동, 대집행부관계
최근열·장영두(2009)	정책결정기능, 행정통제기능, 정치적 대표기능
문원식(2010)	자치입법기능, 주민대표기능, 집행부 견제·감시기능
이영희·이영균(2010)	입법 및 의결기능, 주민대표기능, 견제·감시기능
최인정·김상봉(2018)	입법 및 의결기능, 주민대표기능, 견제 및 감시기능
박순중·이승모(2021)	종합활동, 입법활동, 예산활동, 견제·감시활동, 주민대표활동

16) 대표적으로 청원수리 및 처리권(지방자치법 제47조)이 있다.

17) 주민대표기능으로 청원의 접수·처리, 각종 민원의 접수·처리, 주민의견수렴을 위한 공청회 및 토론회, 간담회 등이 포함된다(박순중·이승모, 2021).

특히 우리나라의 경우 지방의회와 비교할 때, 지방자치단체가 지역문제를 정책으로 채택하는데 상대적으로 더 주도적인 역할을 하고 있다. 따라서 지방의회 스스로 주민의 대표로서 의제화되지 못하는 다양한 주민의 목소리를 듣고 발굴하여 지방정부의 공식 의제로 발전시키는 역할을 강화할 필요가 있다고 볼 수 있다. 따라서 본 연구에서는 주민대표기능에 정책문제 제기기능을 포함하고, 의결기능, 감시기능 등 3개의 기능을 중심으로 지방의회의 기능을 정의하도록 하겠다.¹⁸⁾

다음으로 의결기능은 지방자치단체의 주요 의사와 정책을 결정하는 권한으로, 조례제정 및 개·폐권, 예산의 심의·확정권, 결산승인권 등이 주된 내용이라고 볼 수 있다(지방자치법 제47조). 지방의회는 「지방자치법」 제47조에 규정된 주요 사항에 대해 의결권을 가지며, 의결사항은 지방자치단체의 모든 사항에 미치는 것이 아닌 중요한 사항에 한정된다는 특징을 가지고 있다. 지방의회의 의결권은 지방자치단체장의 개별적·구체적 권한의 공정한 집행확보를 위한 의회의 관여 권한이며, 지방자치단체의 단체의사형성, 집행기관의 독단을 배제하고자 하는 의의가 있다.

예산 및 결산 심의의결 기능과 예산의 심의·확정권은 의회의 본질적 기능이다. 지자체는 예산에 편성되지 않은 재원으로 지출행위를 할 수 없으며, 재정지출의 위법성·타당성 등을 심사받아야 한다. 지출 또는 채무부담행위가 위법 또는 부당한 것으로 인정될 경우 지방자치단체의 장은 정치적 책임을 무시할 수 없다.

마지막으로 감시기능은 지방자치단체의 정책결정 및 집행에 대한 비판과 감시기능이다. 집행기관의 사무처리 상황에 관해 감사 및 조사, 보고, 질의, 의안의 심의 등과 관련된 자료를 요구하는 등의 행위를 통해 감시기능이 이루어진다. 따라서 행정사무감사·조사권(지방자치법 제49조)와 서류제출 요구권(지방자치법 제48조) 등이 대표적인 예시이다.

주민대표기능과 달리 의결기능과 감시기능은 높은 전문성을 필요로 할 뿐만 아니라,

18) 선행연구에서도 이영희 외(2010), 박태현 외(2017), 최인정 외(2018), 박순중 외(2021) 등의 연구가 지방의회의 기능을 위 3가지 유형으로 구분하고 지방의회 성과를 평가하였다. 선행연구에서는 주민대표기능의 경우 주민지지도 및 연도별 청원 수, 투표율 및 득표율, 5분 발언, 건의문 및 결의문 수, 긴급현안 질문 수, 주민의견수렴 및 청취 수 등을 측정지표로 활용하였다. 의결기능의 경우, 주로 안건처리상황, 의원 1인당 연평균 조례안 처리 건수, 연회기 총일수, 연평균 조례일 수, 조례안 수정비율, 예산안 수정가결 비율, 도정질문빈도 등이 측정지표로 활용되었다. 마지막으로 감시기능은 행정사무조사 및 시정/처리요구 건수, 연평균 감사대상기관 수, 연평균 질의의원 수 등이 측정지표로 활용되었다.

지방행정 정보의 비공개, 전문인력의 지원이 없는 경우 기능수행에 한계가 있을 수 있기 때문에 2022년 시행 「지방자치법」에서 의원의 정책지원 전문인력(제41조) 채용에 관한 규정이 신설된 것은 이와 같은 한계를 개선하기 위한 취지였다고 볼 수 있다.

표 2-8 지방의회의 주요 기능 및 권한

기능유형	구분	주요 내용
주민대표기능	개념	<ul style="list-style-type: none"> 주민의 대표자로서 주민에 대한 당연 책임, 지역 내 각종 분쟁 조정, 민원 해결 등의 기능 수행 지역사회의 주요 쟁점과 문제의 정책 의제화 기능 수행(정책문제 제기기능)
	주요권한	<ul style="list-style-type: none"> 민원처리, 청원수리 및 처리권 등
의결기능	개념	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 의사와 정책 결정
	주요권한	<ul style="list-style-type: none"> 조례제정·개폐권 예산 심의·확정권, 결산승인권 등
감시기능	개념	<ul style="list-style-type: none"> 정책결정과 집행에 대한 비판과 감시기능을 통해 바람직한 정책도모
	주요권한	<ul style="list-style-type: none"> 행정사무감사·조사권, 서류제출 요구권, 출석 요구권, 행정사무 처리상황 보고 및 질문응답 요구권 등

출처: 한국지방자치학회(2019) 자료를 바탕으로 표로 재구성

2) 지방의회의 기능 및 역할 변화

(1) 지방자치법 전부개정과 지방의회 투명성 강화 필요성 제고

지방의회의 지위와 기능은 근본적으로 초기 헌법 제정 시부터 큰 변화 없이 존재해 왔지만, 시대의 흐름과 우리나라 지방자치의 맥락(context)은 계속해서 변화되어 왔다. 특히 지방자치단체-지방의회 불균형 문제의 심화, 지방의회의 전문성·소통성에 대한 사회적 기대치 상향¹⁹⁾ 등은 2022년 시행 「지방자치법」 전부개정의 직접적인 원인이 되었다고 해도 과언이 아니다.

그 결과 <표 2-9>와 같이 지방의회의 독립성·전문성 제고를 통해 위상을 높이고, 높아진

19) 임진영(2019)은 연구에서 유권자들이 점차 의원의 책임성과 전문성을 요구하기 시작하였다고 언급하였고, 송건섭(2015 & 2017)은 지역의원의 입장에서 스스로의 책무로 인해 주민참여가 부담스럽다 하더라도 소통에 적극적이어야 한다고 언급하고 있다.

위상만큼 투명성·책임성을 강화하는 법·제도적 기반이 마련된 것이다. 특히 기관구성 형태 다양화에 관한 특례(지방자치법 제4조)의 신설은 지방의회 중심의 기관통합형 지방자치단체 탄생의 가능성도 내포하고 있기에 매우 큰 변화 계기가 될 수 있을 것으로 보인다.

따라서 민선9기 지방의회가 지방의회 및 그 사무기구의 기능과 역할을 어떻게 확대해 나갈 것인가의 문제는 2022년 6월 전국동시지방선거 이후 시급한 현안으로 다가온 상태이다. 그러나 이와 같이 지방의회의 기능과 역할을 확대·강화해 나가는 방향으로 법·제도적 변화가 계속되는 만큼, 지방의회에 대한 주민신뢰 및 의정활동 만족도 개선이라는 숙제의 중요도와 시급성 역시 점차 강화되고 있다.²⁰⁾

표 2-9 「지방자치법」 개정의 주요 내용

지방자치법 개정의 주요 내용		지방의회 관련여부
구법	신법	
없음	<p>[신설] 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례)</p> <p>① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.</p>	○
없음	<p>[신설] 제20조(규칙의 제정과 개정결산승인권폐지 의견 제출)</p> <p>① 주민은 제29조에 따른 규칙(권리결산승인권 의무와 직접 관련되는 사항으로 한정한다)의 제정, 개정 또는 폐지와 관련된 의견을 해당 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있다.</p> <p>② 법령이나 조례를 위반하거나 법령이나 조례에서 위임한 범위를 벗어나는 사항은 제1항에 따른 의견 제출 대상에서 제외한다.</p> <p>③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 제출된 의견에 대하여 의견이 제출된 날부터 30일 이내에 검토 결과를 그</p>	×

20) 금창호·권오철(2020)의 연구에서 실시한 대국민 설문조사 결과에 따르면, 지방의회의원의 의정활동에 대해 만족한 주민은 전체의 13%에 불과했다. 이와 같은 결과는 “지방의회가 주민의 대표로서 주민의 의견을 충분히 대변하고 있는가?”라는 근본적인 질문에 대해 긍정적인 답을 제시하지 못했기 때문이라고 볼 수 있다.

지방자치법 개정의 주요 내용		지방의회 관련여부
구법	신법	
	<p>의견을 제출한 주민에게 통보하여야 한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 의견 제출, 제3항에 따른 의견의 검토와 결과 통보의 방법 및 절차는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.</p>	
<p>제16조(주민의 감사청구)</p> <p>① 지방자치단체의 19세 이상-(이하생략)</p> <p>② ~(중략)-2년이 지나면 제기할 수 없다.</p>	<p>제21조(주민의 감사청구)</p> <p>① 지방자치단체의 18세 이상의 주민으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(공직선거법 제18조에 따른 선거권이 없는 사람은 제외한다. 이하 이 조에서 “18세 이상의 주민”이라 한다)은 시·도는 300명, 제198조에 따른 인구 50만 이상 대도시는 200명, 그 밖의 시·결산승인권군 및 자치구는 150명 이내에서 그 지방자치단체의 조례로 정하는 수 이상의 18세 이상의 주민이 연대서명하여 그 지방자치단체와 그 장의 권한에 속하는 사무의 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해친다고 인정되면 시·결산승인권도의 경우에는 주무부장관에게, 시·결산승인권군 및 자치구의 경우에는 시·결산승인권도지사에게 감사를 청구할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 청구는 사무처리가 있었던 날이나 끝난 날부터 3년이 지나면 제기할 수 없다.</p>	×
없음	<p>[신설] 제26조(주민에 대한 정보공개)</p> <p>① 지방자치단체는 사무처리의 투명성을 높이기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에서 정하는 바에 따라 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직, 재무 등 지방자치에 관한 정보(이하 “지방자치정보”라 한다)를 주민에게 공개하여야 한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 주민의 지방자치정보에 대한 접근성을 높이기 위하여 이 법 또는 다른 법령에 따라 공개된 지방자치정보를 체계적으로 수집하고 주민에게 제공하기 위한 정보공개시스템을 구축·결산승인권운영할 수 있다.</p>	○
<p>제38조 지방의회의 의무 등 ② 지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다.</p>	<p>제41조 (의원의 정책지원 전문인력)</p> <p>① 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회의원 정수의 2분의 1 범위에서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에 정책지원 전문인력을 둘 수 있다.</p> <p>② 정책지원 전문인력은 지방공무원으로 보하며, 직급결산승인권직무 및 임용절차 등 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	○

출처: 「지방자치법」

오랜 시간 지방의회와 학계는 지방의회에 대한 주민신뢰 및 의정활동 만족도 제고가 되려면 지방의회의 독립성 및 전문성 제고가 전제되어야 가능하다고 말해 왔다. 그러나 주민의 입장에서 볼 때, 지방의회의 투명성 제고가 되지 못한다면 독립성·전문성 제고가 어떤 변화를 가져오는지 등을 파악할 수 있는 길이 없다. 따라서 대부분의 선행연구에서 정부에 대한 주민신뢰를 제고하기 위한 핵심적 방법론으로 투명성 제고를 제시하듯이(김지수·심준섭, 2011; 이숙중·유희정, 2015; 김주경·임은옥, 2019), 지방의회 역시 투명성 제고를 통해 주민과의 신뢰관계를 구축·강화해 나가야 한다. 따라서 민선9기가 시작되는 2022년 지방의회의 기능과 역할 측면에서 기존과 차별화되는 주민참여를 통한 주민대표 기능 투명화가 시급하다.

지방의회도 이와 같은 근본적인 문제인식을 공유하고, 최근 ‘디지털 의회’로의 전환을 통해 주요 자료의 공개 및 온라인 주민소통체계를 구축하고자 하였다.²¹⁾ 또한 주민대표기능 중 최근까지 중요도가 비교적 낮았던 주민소통 및 주민참여 기능을 강화하고자 조직을 개편하는 등의 노력을 시도하고 있다.²²⁾ 이와 같은 변화는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이 개정되면서, 지방의회 사무기구의 조직 확대가 가능해 진 시점에서 많은 지방자치단체가 주민소통과 관련된 부서를 신설하였기 때문이다. 즉, 지방의회 스스로 주민소통을 투명화하여 주민대표기능을 강화하는 것이 필요하다고 인식하고 있음을 알 수 있다.²³⁾

21) 임태훈(2022)은 디지털 지방의회가 지향해야 하는 방향에 대해 ‘주민자치플랫폼, 지방정책플랫폼, 갈등해소플랫폼’으로 정의했는데, 이는 각각 ‘주민의 직접참여 강화, 지방의회운영시스템 현대화를 통한 역량제고 및 투명성 강화, 주민-지방의회 간 소통강화’ 등을 주된 내용으로 삼고 있다.

22) 2022년 울산광역시의회는 홍보담당관 아래 홍보담당과 미디어콘텐츠담당을 추가하며 소통기능을 강화하고자 하였고(울산광역시의회 홈페이지), 대구광역시의회는 경우 총무담당관이 운영지원담당관실과 시민소통담당관실로 분리되면서 주민소통기능을 강화하고자 하였다(대구광역시의회 홈페이지). 경상남도의회 역시 소통홍보담당관이 신설되었고(경상남도의회 홈페이지), 전라남도의회 역시 홍보담당관이 신설되었다(전라남도의회 홈페이지).

23) <표 2-9>과 같이 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이 2021년 12월 16일 일부 개정되면서 전문위원 관련 「지방자치법」의 개정내용이 반영되었고, 2020년 3월 10일 일부개정에서는 인구별 지방의회 사무기구 설치기준(<별표4>)이 변경되었다.

표 2-10 지방의회의 사무기구 설치기준 관련 법 개정의 주요 내용

대통령령 제23092호, 2011.08.22. 일부개정	대통령령 제32224호, 2021.12.16. 일부개정																										
<p>제15조(의회사무기구의 설치기준 등)</p> <p>① 법 제90조에 따라 설치하는 시·도의 의회사무처, 시·군·구의 의회사무국이나 의회사무과의 설치기준과 의회사무처장, 의회사무국장·의회사무과장 등 의회사무기구 공무원의 직급기준은 별표 4와 같다.</p> <p>② 시·도 의회사무처와 2개 이상의 지방자치단체가 하나로 합쳐져 관할 인구가 100만 명 이상이 된 시 의회사무국에 하부조직으로 담당관을 설치할 수 있으며, 시·도와 시·군·구의 위원회에 두는 전문위원의 직급과 정수(定數)는 별표 5와 같다. <개정 2011.8.22></p> <p>③ 제2항에 따른 전문위원은 소속위원회의 사무를 처리할 때 소속위원회 위원장의 지휘를 받으며, 그 외의 일반적인 사무는 의회사무처장이나 의회사무국장·의회사무과장의 지휘·감독을 받는다.</p> <p>④ 시·도와 시·군·구의 의회사무기구에 두는 담당관과 전문위원의 사무분장 등에 관한 사항은 해당 지방자치단체의 규칙으로 정한다. 이 경우 미리 지방의회 의장의 의견을 들어야 한다.</p>	<p>제15조(의회사무기구의 설치기준 등)</p> <p>① 법 제102조에 따라 설치하는 시결산승인권도의 의회사무처, 시결산승인권군결산승인권구의 의회사무국이나 의회사무과의 설치기준과 의회사무처장, 의회사무국장이나 의회사무과장 등 의회사무기구 공무원의 직급기준은 별표 4와 같다. <개정 2021.12.16.></p> <p>② 좌동</p> <p>③ 좌동</p> <p>④ 좌동</p> <p>⑤ 법 제41조제1항에 따라 의회사무기구(위원회를 포함한다)에 두는 정책지원 전문인력은 다음 각 호의 구분에 따라 일반직지방공무원으로 임명한다. <신설 2021.12.16.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 시결산승인권도의 경우: 6급 이하 2. 시결산승인권군결산승인권구의 경우: 7급 이하 <p>⑥ 제5항에 따라 정책지원 전문인력을 임기제공무원으로 임명하는 경우에는 「지방공무원 임용령」 제3조의2제1호에 따른 일반임기제공무원(이하 "일반임기제공무원"이라 한다)만으로 임명할 수 있다. <신설 2021.12.16.></p>																										
대통령령 제28211호, 2017.07.26. 일부개정	대통령령 제29715호, 2020.03.10. 일부개정																										
1. 실국설치기준 [별표3]	1. 실국설치기준 [별표3]																										
<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>실국수</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>계룡시</td> <td>없음</td> </tr> <tr> <td>인구 10만 미만</td> <td>없음</td> </tr> <tr> <td>인구 10만 미만(지방자치법 제7조②1.도농복합형태의 시)</td> <td>1개 이상 3개 이하</td> </tr> <tr> <td>인구 10만 이상~인구 15만 미만</td> <td>1개 이상 3개 이하</td> </tr> <tr> <td>인구 15만 이상~인구 20만 미만</td> <td>2개 이상 4개 이하</td> </tr> <tr> <td>인구 20만 이상~인구 30만 미만</td> <td>3개 이상 5개 이하</td> </tr> </tbody> </table>	구분	실국수	계룡시	없음	인구 10만 미만	없음	인구 10만 미만(지방자치법 제7조②1.도농복합형태의 시)	1개 이상 3개 이하	인구 10만 이상~인구 15만 미만	1개 이상 3개 이하	인구 15만 이상~인구 20만 미만	2개 이상 4개 이하	인구 20만 이상~인구 30만 미만	3개 이상 5개 이하	<table border="1"> <thead> <tr> <th>구분</th> <th>실국수</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>인구 10만 미만</td> <td>1개 이상 3개 이하</td> </tr> <tr> <td>인구 10만 이상~15만 미만(도농복합)</td> <td>2개 이상 4개 이하</td> </tr> <tr> <td>인구 10만 이상~인구 15만 미만</td> <td>1개 이상 3개 이하</td> </tr> <tr> <td>인구 15만 이상~인구 20만 미만</td> <td>2개 이상 4개 이하</td> </tr> <tr> <td>인구 20만 이상~인구 30만 미만</td> <td>3개 이상 5개 이하</td> </tr> </tbody> </table>	구분	실국수	인구 10만 미만	1개 이상 3개 이하	인구 10만 이상~15만 미만(도농복합)	2개 이상 4개 이하	인구 10만 이상~인구 15만 미만	1개 이상 3개 이하	인구 15만 이상~인구 20만 미만	2개 이상 4개 이하	인구 20만 이상~인구 30만 미만	3개 이상 5개 이하
구분	실국수																										
계룡시	없음																										
인구 10만 미만	없음																										
인구 10만 미만(지방자치법 제7조②1.도농복합형태의 시)	1개 이상 3개 이하																										
인구 10만 이상~인구 15만 미만	1개 이상 3개 이하																										
인구 15만 이상~인구 20만 미만	2개 이상 4개 이하																										
인구 20만 이상~인구 30만 미만	3개 이상 5개 이하																										
구분	실국수																										
인구 10만 미만	1개 이상 3개 이하																										
인구 10만 이상~15만 미만(도농복합)	2개 이상 4개 이하																										
인구 10만 이상~인구 15만 미만	1개 이상 3개 이하																										
인구 15만 이상~인구 20만 미만	2개 이상 4개 이하																										
인구 20만 이상~인구 30만 미만	3개 이상 5개 이하																										

	인구 30만 이상~ 인구 50만 미만	4개 이상 6개 이하		인구 30만 이상~ 인구 50만 미만	4개 이상 6개 이하	
	인구 50만 이상 (구를 설치 아니 한 시)	5개 이상 7개 이하		인구 50만 이상 (구를 설치 아니 한 시)	5개 이상 7개 이하	
	인구 50만 이상~ 70만 미만 (구를 설치한 시)	3개 이상 5개 이하		인구 50만 이상~ 70만 미만 (구를 설치한 시)	3개 이상 5개 이하	
	인구 70만 이상~ 90만 미만 (구를 설치한 시)	4개 이상 6개 이하		인구 70만 이상~ 90만 미만 (구를 설치한 시)	4개 이상 6개 이하	
	인구 90만 이상~ 100만 미만 (구를 설치한 시)	5개 이상 7개 이하		인구 90만 이상~ 100만 미만 (구를 설치한 시)	5개 이상 7개 이하	
	인구 100만 이상~ 120만 미만 (구를 설치한 시)	6개 이상 8개 이하		인구 100만 이상~ 120만 미만 (구를 설치한 시)	6개 이상 8개 이하	
	인구 120만 이상 (구를 설치한 시)	7개 이상 9개 이하		인구 120만 이상 (구를 설치한 시)	7개 이상 9개 이하	
군	울릉군	없음	군	인구 15만 미만	1개 이상 3개 이하	
	인구 3만 미만	없음				
	인구 3만 이상~5만 미만	없음				
	인구 5만 이상~10만 미만	없음				
	인구 10만 이상~15만 미만	1개 이상 3개 이하				
	인구 15만 이상~20만 미만	2개 이상 4개 이하				
	인구 20만 이상	3개 이상 5개 이하				
	인구 15만 이상~ 20만 미만	2개 이상 4개 이하		인구 20만 이상	3개 이상 5개 이하	
구	특별시	4개 이상 6개 이하	구	특별시 자치구	4개 이상 6개 이하	
	광역시	인구 10만 미만		1개 이상 3개 이하	인구 10만 미만	1개 이상 3개 이하
		인구 10만 이상 50만 미만		2개 이상 4개 이하	인구 10만 이상 30만 미만	2개 이상 4개 이하
		인구 50만 이상		3개 이상 5개 이하	인구 30만 이상 50만 미만	3개 이상 5개 이하
					인구 50만 이상	4개 이상 6개 이하

대통령령 제27713호, 2016.12.30. 일부개정		대통령령 제30515호, 2020.03.10. 타법 개정	
1. 의회사무기구 설치기준 [별표4]		1. 의회사무기구 설치기준 [별표4]	
구분	설치대상	구분	설치대상
의회사무처	▪ 특별시·광역시·특별자치시도	의회사무처	▪ 특별시·광역시·특별자치시도
의회사무국	▪ 지방의원 정수 10명 이상인 시군자치구 ▪ 지방의원 정수 10명 이상 + 별표3에 따라 실국을 둘 수 있는 군	의회사무국	▪ 지방의원 정수 10명 이상인 시군자치구 ▪ 지방의원 정수 10명 이상 + 별표3 제 1호 실국 설치기준에서 인구 10만 미만 구간 기준 미적용 군
의회사무과	▪ 지방의원 정수 10명 미만인 시군구 ▪ 지방의원 정수 10명 미만 + 별표3에 따라 실국을 둘 수 없는 시군구	의회사무과	▪ 지방의원 정수 10명 미만인 시군구 ▪ 지방의원 정수 10명 미만 + 별표3 제 1호 실국 설치기준에서 인구 10만 미만 구간 기준 적용 군

주: <별표3>은 <별표4>의 해석을 위해 함께 정리함

출처: 「지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」

(2) 지방의회의 주민참여 가능영역: 주민의견수렴 단계

그렇다면 지방의회의 주민참여는 어떻게 실현될 수 있을까? 지방의회의 주요기능을 중심으로 행정안전부와 한국지방행정연구원이 공동 발간한 “지방의회의원 의정활동 가이드” 내에 기술된 지방의회의원의 주요활동을 보다 구체적으로 살펴보면 <표 2-11>과 같다. 전반적으로 표결·심의·의결 등 대부분의 지방의회 행위는 지방의회의원의 고유한 권한으로 일반주민이 직접적인 의사결정권을 가지지는 못한다. 즉, 주민의 직접 참여가 가능한 부분은 대체로 지방의회의원이 주민의 대표로서 권한을 행사하기 전 단계에서 진행되는 ‘의견수렴과정’이나 이해관계인·단체·전문가 등으로서의 ‘자문’ 등이 주된 내용이라 할 수 있다.

이와 같은 특징은 그간 지방의회가 주민의 직접적 참여보다 간접적 참여인 ‘소통’을 지향하게 된 원인이며, 주요 정책의 정책결정과정에서 참여한 주민에 대해 실질적 의사결정 권한을 부여하는 방식으로 발전되어 온 지방자치단체와 지방의회의 근본적인 차이 발생의 원인이기도 하다. 따라서 그 밖의 법이 보장하는 직접민주주의제도(예: 주민투표, 주민감사청구, 주민소환) 역시 지방의회활동에 대한 주민참여라고 볼 수는 없다.

표 2-11 지방의회 기능별 주민참여 가능 여부

지방의회 기능		지방의회 주요활동	주민의 직접참여 가능 여부	
주민대표기능		민원접수/처리	○(주민의견수렴)	
		청원수리/처리	○(주민의견수렴)	
		주민소통/홍보	○(주민의견수렴)	
		지역현안의 정책화	○(주민의견수렴)	
		지방자치단체 간 분쟁조정	○(주민의견수렴)	
의결 기능	입법 (조례 제·개정)	사전단계	정책/사업 문제파악	○(주민의견수렴)
			조례제·개정 대상여부 검토	×
			자료수집	○(전문가 및 이해관계인 의견청취)
			조례안 입안 및 검토	○(이해관계인/단체의견수렴·조정)
		조례안 초안 작성	○(전문가 중심)	
			의안제출·제안·발의	×
			입법예고	×
			심의·의결	×
			이송·보고	×
			재의 요구시 본회의처리 /공포	×
	예산		본회의	×
			상임위심의	×
			예산·결산특별위원회	×
			본회의	×
감시 기능	행정사무감사	현지 확인 및 서류제출 요구	○(주민의견수렴)	
		참고인 의견진술요구	○(전문가 및 이해관계인 의견청취)	
	행정사무조사	특정사안에 대한 조사	○(전문가 및 이해관계인 의견청취)	
	선결처분 후 사후승인	본회의 의결/승인	×	

출처: 행정안전부·한국지방행정연구원(2014)의 자료를 바탕으로 표로 재구성

또한 가장 지방의회와 관련이 깊은 조례개폐청구권의 경우, 「주민조례발안에 관한 법률(법률 제18495호)」의 규정상 ‘주민이 지방의회에 조례를 제·개정 및 폐지할 것을 청구하는 권리(제2조)’로 정의되어 있다. 즉, 최종적인 조례의 제·개정, 폐지의 권한은 지방의회의원에게 있다. 청원 역시 「청원법(법률 제17701호)」 제3조(적용범위)에 따라, 대부분의 정보공개 및 청원처리체계의 개선사항이 국회 및 지방의회에 대해 적용되지 않는다. 따라서 「지방자치법」에 의해 지방의회에 청원하고자 하는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출할 수 있으며(제85조 제1항), 청원의 심사·처리의 경우도 지방의회의원에 의해 간접적으로 진행된다(제87조, 제88조).

이와 같은 법제도적인 맥락을 고려할 때, 지방의회의 주민참여는 지방의회가 자발적인 노력과 제도개선을 통해 스스로 적극적인 장(arena)을 마련할 때에만 가능하다고 볼 수 있다. 즉, 법에서 요구하는 수준을 넘어 <표 2-11>의 주민의견수렴 가능 영역을 확대 및 체계화하고, 보다 투명한 방식으로 발전시키겠다는 의지가 필요한 것이다.

최근 행정안전부는 온라인을 통한 주민조례발안 활성화를 위해 ‘주민e직접’ 온라인시스템을 구축·운영하고 있으며,²⁴⁾ 2022년 말에는 온라인 공개청원시스템을 구축·운영할 예정이다.²⁵⁾ 특히 새 정부에서 디지털 플랫폼 정부로의 전환이 주요 화두로 제시됨에 따라, 이와 같은 사업도 보다 적극적으로 진행될 것이다. 그러나 ‘주민e직접’의 활성화나, ‘온라인공개청원시스템’에 대한 지방의회의 참여 등은 앞서 살펴본 바와 같이 법적으로 의무화된 것은 아니기 때문에 앞서 언급한 바와 같이 지방의회의 적극적 변화 의지가 필요한 실정이다.

요약해보면, 현행법상 지방의회는 근본적으로 선거로 선출된 주민의 대표가 합의제 방식으로 의사결정을 하기 때문에 지방자치단체에 비해 상대적으로 주민이 직접적인 참여·결정을 할 수 있는 여지는 매우 적다. 그러나 「지방자치법」 전부개정에 따른 지방의회

24) 2022년 제정 「주민조례발안에 관한 법률(이하 주민조례발안법)」 시행에 따라(2022.01.13. 시행), 행정안전부는 2022년 2월 8일 ‘주민e직접’ 온라인시스템을 구축하고 운영을 시작하였다. 해당 시스템은 현재 33건의 주민조례청구가 있었으며(2022.3월 현재), 이후 주민투표청구, 주민소환투표청구 등으로 확대할 예정이다.

25) 행정안전부장관은 2021년 전부개정 「청원법」 제10조에 따라 온라인청원시스템(22.12.23. 시행 예정)을 구축·운영할 예정이다. 해당 시스템의 특징은 청원인이 청원의 내용·접수·처리상황과 결과를 온라인청원시스템에 공개하도록 하는 공개청원을 할 수 있다는 점이기 때문에(동법 제11조 제2항), 기존의 청원방식(① 청원기관을 방문하여 신청·접수하는 것만 가능, ② 결과도출까지의 과정이 대외적으로 비공개)에서 벗어나 국민의 참여 편의를 제고한 것이라고 볼 수 있다.

독립성·전문성·책임성 강화 필요성이 높아지고, 주민참여에 대한 주민들의 기대치가 높아지고 있다는 점을 고려할 때 지방의회의 주민참여가 한 단계 발전해야 하는 시기에 도달했다고 볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 주민이 지방의회의 모든 과정에서 참여할 수는 없지만 먼저 <표 2-11>과 같이 3가지 지방의회 기능별 ‘주민의견수렴’ 단계에서 현재보다 적극적이고 투명한 방식으로 참여 절차가 운영될 필요가 있다고 보았다. 또한 단계적으로 법 개정 등을 통해 점차 주민참여 가능 영역을 확대할 필요가 있다고 보았다.

(3) 지방의회 주민참여에 관한 선행연구의 부재

최근 지방자치 분야에서 주민참여에 관한 연구와 정책이 급증하고 있다. 그러나 지방의회와 주민참여는 어딘가 공존하기 어려운 관계처럼 여겨지는 경향이 있다. 실제 주민참여에 관한 선행연구는 <표 2-12>²⁶⁾에서 볼 수 있듯이 주로 지방자치단체, 즉 집행부의 정책 결정과정에서의 주민참여 연구로 집중되어 있다.

표 2-12 주민참여에 관한 선행연구 요약

관점	연구주체	주요논의	연구 방법	연구진
근린자치 관점	마을공동체	주민참여 영향요인	설문조사	김홍순·원준혁(2013), 이지혜·이명훈·전병혜(2009)
		성공요인	사례연구	강용배(2004), 기영화·김승현·김남숙(2013), 신종진·정지혜(2013), 여관현(2013)
	주민참여 예산제	자발적 도입시기 (2003~2006)	문헌 및 사례연구	김웅(2011), 김철(2003), 이원희(2003), 나중식(2004, 2005), 박광우(2005), 곽채기(2003, 2005)
		권고도입시기 (2006~2011)	문헌 및 사례연구	김도희(2006), 하승우(2006), 박미옥(2006), 안완기(2007), 전주상(2008), 김철(2008), 안성민·최윤주(2009), 박민정·최성락(2009)

26) 주민참여라는 행위는 크게 두 가지의 이론적 논의로부터 나온다. 첫째, 풀뿌리민주주의와 근린자치로부터 시작해 주민자치회·주민참여예산제·마을공동체 등 주민참여의 당위성을 제시하는 것이다. 둘째, 정부 정책결정과정에서 정책수용성을 제고하고 정부신뢰를 개선하기 위한 방법으로 주민참여를 제시하는 것이다. <표 2-12>은 이 2가지 관점에서 주민참여에 관한 선행연구를 정리하였다.

관점	연구주제	주요논의	연구 방법	연구진
		의무도입시기 (2011~2015)	실증분석	최상헌(2010), 임승후·김병섭(201), 이순향·김상현(2011), 정명은(2012), 박형근·남황우(2012), 엄태호·윤성일(2013), 권혁준(2013), 이광원(2013), 장석준(2014), 정재호·김상현(2014), 장인봉·엄영배(2014), 임성일(2014), 송창석(2014)
		평가 및 활성화 (2015~현재)	사례분석	임성일·서정섭(2015), 황소화·정혜수·류란희(2015), 김명수(2016), 김정희(2016, 오지은(2016), 김기현(2017), 이선영(2018), 윤성일·임동원(2016), 최웅선(2018), 김근혜·윤은기(2018), 이장욱·서정섭(2019), 김정희·박선희(2019), 정재진(2020), 권익환·김정부(2020), 서인석·김선엽·주화진(2021), 라휘문·서인석(2021) 등
	주민자치회	성공요인	사례분석	이정석(2015), 최용환·박종관(2015), 김찬동(2014), 설선미·오재일(2016), 김필두·류영아(2015)
		위원회	사례분석	안철현(2018), 안수영·유지연(2016)
		조례분석	사례분석	하태영 외(2021)
		활성화요인	사례분석	박성범·복문수(2019)
	신재생 에너지	육상풍력발전	사례분석	이경민·윤순진(2018)
		해상풍력발전	네트워크분석	이동호(2020, 2021)
		태양광발전	사례분석	함애정·강승진(2018), 박선아·윤순진(2018), 박미란 외(2019)
	정책수용성 관점	원자력 에너지	원전	실증분석

이에 비해 지방의회는 <표 2-13>와 같이 주민 ‘소통’ 개념을 활용하여 연구되고 있다. 집행부의 정책결정과정에서 주민참여에 관한 연구가 단순히 주민이 정부에게 조언자 또는 참고할 수 있는 의견제출자의 역할을 넘어 정부와 대등한 정책결정자 또는 공동의 정책개발자로 발전되고 있는 것과 달리,²⁷⁾ 지방의회의 주민소통 연구는 주민을 적극적인 소통주체로 보기보다는 지방의회의 적극적인 소통노력에 영향을 받는 수동적인 모습으로 이해된다. 이와 같은 차이가 발생된 원인은 법에 의해 지방의회의원만이 의결권을 가지기 때문에 주민참여에 한계가 존재하기 때문으로 해석된다.²⁸⁾

표 2-13 지방의회 주민소통 관련 선행연구 요약

연구자	주요 연구내용
최예나 (2016)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회자본이 소통을 매개로 지방정부 신뢰에 미치는 영향 • 대상: 지방자치단체와 지방의회 • 소통수준 측정: 4점척도 설문문항(주민-지방의회 간 소통정도)
송광태 (2003)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들의 지방의정에 대한 참여 미흡한 수준 • 시민단체는 지방정치 참여집단에서 가장 적극적 • 지방의회 역량 구축을 위하여 주민참여에 대한 제도적 장치 구비 강조
송건섭 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 의정요인(의정역량, 의정활동)이 의정이미지와 의정참여도를 매개로 주민소통 및 만족도에 미친 영향 • 대상: 대구 8개 자치구·군 지역주민 50명씩 총 400명 • 소통수준 측정: 지방의회의 주민의견 청취 및 해결만족도, 지방의회의 주민의견청취 및 수렴에 대한 적극성 인식, 지방의회의 민원처리 및 행정편의제공의 소통에 대한 인식, 지방의회 민의수렴 및 민원처리의 신속성 인식

27) 2021년 「국민제안규정(대통령령 제32074호)」 시행 등에 따라 주민이 단순히 정책을 제안하는 것을 넘어, 이를 정책화하는 단계에도 적극적으로 참여하는 방식으로 발전되면서 최근 급격한 변화가 있었다.

28) 실제 지방의회 사무기구에 대한 면담결과 ‘주민참여’는 지방자치단체(집행부)와 관련된 업무로, 지방의 회와는 무관하다는 의견이 대부분이었다(14개 지방의회 사무기구 공무원 면담 결과, 2022.08).

연구자	주요 연구내용
김이수 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회와 주민소통의 영향요인(개인적·인구구성학적 특성, 주민행복 및 삶의 만족도, 참여성향, 정치적 요인) 연구 * 참여성향: 정치/사회현안에 대한 대화 또는 온라인 의견피력, 정부나 언론에 의견제시, 서명운동 참여, 탄원서 등 제출, 시위/집회 참여, 공무원/정치인에게 민원 전달, 불매운동 참여 등에 대해 경험여부 및 시도해볼 의향 등을 종합하여 4점 척도로 측정 소통수준 측정: 지방의회-일반주민 간 소통 수준을 4점 척도로 측정
최근열 외 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회의 3가지 기능(입법 및 의결기능, 주민대표기능, 견제·감시기능) 제시 이 중 외부적인 주민관계를 위한 의정활동이 강화될 때 주민만족 및 주민소통이 원활해짐
윤수찬 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 기능 강화를 위해서는 지역주민과의 의사소통 중요 지방의회 공청회 제도 활성화, 의정활동에 대한 평가제도 마련, 소셜미디어 활용 등 강조
송건섭 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회의원-주민 간 소통지표 구성 및 적용 소통지표: 소통태도(마인드), 소통기반(인프라), 소통노력(활동), 소통성과(피드백) 대상: 대구·경북도 의회
송건섭 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 소통평가시스템 구축 및 적용 소통지표: 송건섭(2017)과 동일 측정방식: 관련 자료 + 인식분석

그러나 제1절에서 살펴본 바와 같이 지방의회 주민참여 필요성이 높고, 현재 지방의회의 소통방식이 가지는 근본적인 한계를 넘어설 필요가 있다고 보았다. 따라서 현재 지방자치단체(집행부)를 대상으로 상당 수준의 연구가 진행되어 온 주민참여의 유형과 정책프로세스 전반에 대한 주민참여 등에 관한 이론적 논의를 지방의회를 대상으로 접목하고자 한다.

2. 주민참여의 개념 및 유형

1) 주민참여의 개념

앞서 살펴본 제1절의 주민참여 필요성과 제2절 1의 지방의회 기능 및 역할 변화에 관한 논의를 종합해보면 지방의회를 보완 및 활성화하기 위해 높은 수준의 주민참여가 요구됨을 알 수 있다. 주민이 다양한 방식으로 의정활동에 참여함으로써 기존의 대의제가 가진 구조적 문제점들을 해소할 가능성이 높아지기 때문이다. 이 과정에서 주민은 수동적 소비자가 아닌 풀뿌리민주주의와 직접적·숙의적 민주주의를 실현하는 능동적인 주체로 자기역량을 향상할 수 있으며, 그 과정에서 정책개발과 제안에 핵심적인 역할을 할 수 있다(김지수·김진위, 2020).

그렇다면 주민참여는 무엇인가? 먼저 참여(participation)의 사전적 정의는 '대중이 정치, 경제, 경영 또는 기타 사회적 결정에 대한 의견을 표현하고 영향을 미치는 메커니즘'을 말한다(김지수, 2019 재인용). 따라서 근본적으로 일반 대중(public)을 행위주체로 삼고 있지만, 이러한 참여의 공간적 범위에 따라 실무적 차원에서 다양한 용어로 활용될 수 있다. 예를 들어 국가 차원이라면 국민참여, 지방자치단체 차원이라면 시민참여나 주민참여로 표현될 수 있다. 이때 통상 지역과의 관련성을 강조하는 경우 주민참여로, 지역성을 떠나 보편적 과제에 관심을 둘 때는 시민이라는 용어로 구분하는 경향이 있다(하정봉·길정백, 2013). 본 연구는 지방자치단체 중에서도 지방의회와의 관련성을 가지는 지역 내 거주 주민에 대한 참여를 뜻하는 '주민참여'를 주 용어로 채택하고 있다.

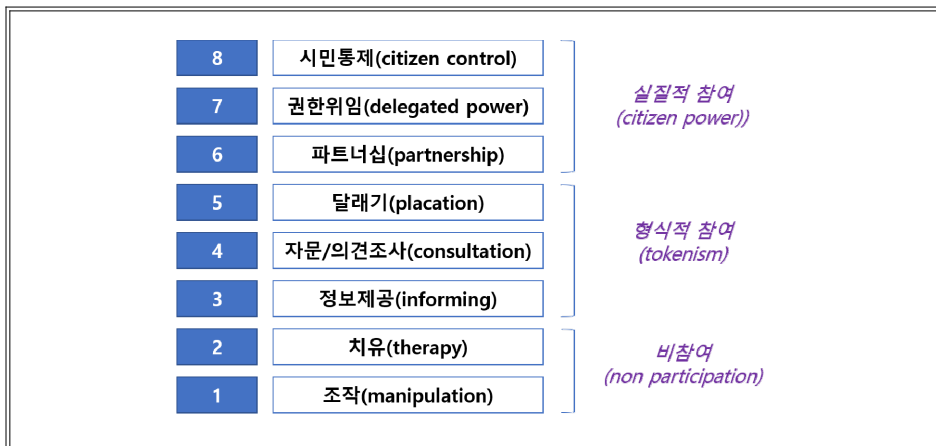
주민참여에 대한 학술적 개념은 지역 구성원인 주민이 정부의 정책 결정에 영향을 미치고자 하는, 또는 주민의 선호 및 가치를 행정서비스에 반영하고자 하는 행동 전반으로 정의된다(Creighton; 2005; Schacheter, 1997; Nagel, 1987; Zimmerman, 1986; Langton, 1978; Verba & Nie, 1972). 이러한 해외 학자들의 개념정의는 국내에 그대로 채택되어, 국내에서도 주민참여의 개념은 '지방자치단체의 정책결정과정에 영향을 미치기 위한 주민의 행위'로 정의된다(유희정·이숙중, 2015; 최태현, 2014; 이승중, 2005; 유재원, 1995). 이러한 주민참여는 단순하게는 자신의 선호를 표시하는 투표 및 선거나 자치단체 및 지방의회의 공식적인 의사결정 프로세스에 참관하는 형식적·소극적인 형태부터, 일련의 정책

프로세스에 파트너십을 토대로 활동하는 실질적·적극적 참여까지 폭넓은 스펙트럼을 가지고 있다.

2) 주민참여의 유형

주민참여의 다양한 스펙트럼은 주민참여에 관한 여러 유형화된 연구들에서 나타난다. 먼저 대표적인 유형화 연구로 Arnstein(1969)²⁹⁾의 ‘시민참여 사다리(a ladder of citizen participation)’를 살펴볼 수 있다(그림 2-2 참조). 주민참여 유형화의 시작이라고 볼 수 있는 Arnstein(1969)의 모델은 3단계, 세부적으로는 8단계로 구성된다.

그림 2-2 Arnstein(1969) 시민참여의 사다리



출처: Arnstein, 1969

29) ‘시민참여 사다리(a ladder of citizen participation)’는 사회학에 기반하여 시민참여의 다양한 양태를 분류하고 시민참여의 지향점을 제시한 것이다. 이후 Arnstein(1969)의 모형에 대한 비판적 검토 또는 변형에 대한 많은 이론적 논의가 있었지만(Connor, 1988; Choguill, 1996; Maier, 2001; Hurlbert & Gupta, 2015; Carpentier, 2016; Gaber, 2019; Ianniello et al., 2019) 가장 최근까지도 Arnstein(1969)의 모형은 PR이론에서 대화(dialogue)의 형태를 유형화하기 위한 참조의 틀로 활용되기도 하는 등(Lane, 2020) 가장 기본이 되는 주민참여 유형으로 활용되고 있다.

1단계 비참여(non-participation)'는 '조작(manipulation)'이나 '치유(therapy)'로 구성된다. 2단계인 '형식적 참여(tokenism)'는 '정보제공(informing), 자문·의견조사(consultation), 달래기(placation)'로 구성된다. 3단계 '실질적 참여(citizen power)'는 '파트너십, 권한위임(delegated power), 시민통제(citizen control)'으로 구성된다(Arnstein, 1969). 이 중 '조작'과 '치유' 등 사실상 참여라고 보기 어려운 방식의 참여제도를 제외한다고 하더라도 참여 주민의 권한과 커뮤니케이션의 방향 등을 고려할 때 매우 다양한 형태의 주민참여가 존재할 수 있다는 것을 알 수 있다. 따라서 주민참여의 유형에 관한 선행연구를 살펴보면 다음 <표 2-14>과 같이 하나의 기준을 적용해 주민참여를 유형화한 연구와 다중의 기준을 적용해 주민참여를 유형화한 연구로 구분된다.

표 2-14 주민참여 유형화에 대한 선행연구

연구자	주요 연구내용
Arnstein (1969)	<ul style="list-style-type: none"> • '시민참여 사다리(a ladder of citizen participation)'는 크게 3단계, 세부적으로는 8단계로 구분 • 비참여: 조작, 치료, 정보제공 • 형식적 참여: 자문/의견조사, 달래기 • 실질적 참여: 파트너십, 권한위임, 시민통제
Zimmerman (1986)	<ul style="list-style-type: none"> • 구분기준 : 참여자의 자발성 • 능동적 참여: 주민이 자발성을 가지고 적극적으로 참여하는 주민총회, 공청회, 시민자문위원회 등 • 수동적 참여: 지방자치단체로부터의 정보제공 등의 참여형태
Pretty(1995)	<ul style="list-style-type: none"> • 구분기준: 정부통제-주민통제의 관계 • 수동적 참여, 정보제시 참여, 협의적 참여, 인센티브 참여, 기능적 참여, 상호작용적 참여, 자율적 참여 등 점차 주민통제가 가능해지는 주민참여와 자치역량의 스펙트럼을 제시
전영평 외 (2002)	<ul style="list-style-type: none"> • 구분기준: 제도의 유무 • 제도적 주민참여: 선거, 반상회, 주민감사 청구, 조례 개정 및 폐기 청구 • 비제도적 주민참여: 단체장 면담, 지방의원을 통한 청원, 집단민원, 시민단체를 통한 참여 등

연구자	주요 연구내용
강인성(2008)	<ul style="list-style-type: none"> 구분기준: 정책단계와 참여유형(OECD, 2001)의 유형을 참고하여 개발 정책단계: 의제설정, 정책형성, 정책집행, 정책평가 참여유형: 정보제공, 협의, 적극적 참여
김중수(2010)	<ul style="list-style-type: none"> 구분기준: 참여 방식 직접적 참여: 주민제안, 주민회의, 주민발의, 주민투표, 주민감사, 주민사업 등 간접적 참여: 시민자문위원회, 압력단체, 선거참여, 전문관료와의 접촉 등
박종관(2011)	<ul style="list-style-type: none"> 구분기준: 참여방법, 참여대상 전형적 참여: 반상회, 공청회 등 온라인 참여: 각종 정부정책평가단 참여, 온라인을 통한 자문위원회 인터넷을 활용한 양방향 의사소통기반 참여: 전화, 대화방, 전자투표 등)
라소영 외 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> 구분기준: 지방정부와 참여주민 간 영향력 또는 주도권 수동적 참여: 정보제공, 공지사항, 정보공개 등 교호적 참여: 여론조사, 주민모니터단, 공론화위원회 등 적극적 참여: ombudsman, 도민평가단, 주민발안 등
하현상 외 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> 구분기준: 참여속성(숙의성, 포괄성, 대표성, 의제의 범위, 숙의과정 참여도) 참여유형: 의제중심 참여지원, 의제중심 숙성지원, 소우주 숙의, 다정책 참여지원, 다정책 숙의지원

먼저 하나의 기준을 적용한 연구에는 주민참여의 방식에 따라 주민이 직접 참여하는 직접적 참여와 특정 대리인을 내세워 참여하는 간접적 참여로 구분할 수 있고(김중수, 2010), 제도의 유무에 따라 제도적 주민참여와 비제도적 주민참여로 구분한 연구도 있다(전영평 외, 2002). 참여공간에 따라 오프라인 참여와 온라인 참여로 구분한 연구(정윤수 외, 2003; 박종관, 2011), 참여범위에 따른 소수 전문가 집단 참여(각종 위원회 등)와 다수 참여(반상회, 공청회 등)로 구분한 연구(ACIR, 1984; Herson&Bolland, 1990; 박종관, 2011)도 있다. 지방정부와 주민 간 영향력 및 주도권을 기준으로 주민이 자발성을 가지고 적극적으로 참여하는 능동적 참여와 일방적인 정보제공 등의 수동적 참여로 구분하기도 한다(zimmerman, 1986; pretty, 1995; 이승중 외, 2011; 라소영 외, 2020).

이에 비해 다중의 기준을 적용한 주민참여 유형화 연구는 다음과 같다. 정윤수 외(2003)는 참여대상(전문가, 일반주민)과 참여방법(전통적 방법, 온라인 방법)을 기준으로 4가지

유형으로 구분하였다. 하현상 외(2021)는 주민참여가 가지는 다양한 속성(속의성, 포괄성, 대표성, 의제의 범위, 숙성과정 참여도)을 기준으로 4가지 유형(의제중심 참여지원, 의제중심 숙성지원, 소우주 속의, 다정책 참여지원, 다정책 숙성지원) 등으로 구분한 연구 등이 대표적이다. 이 중 강인성(2008)의 연구는 정책단계별 주민참여의 유형화를 시도했다는 점에서 본 연구로의 시사점이 크지만, 개개의 주민참여가 각 유형에 적합하게 분류되었는지에 대해서는 현재의 관점에서 볼 때 개선이 필요하다고 볼 수 있다.

3) 정책프로세스 전반에 대한 주민참여

정책은 일반적으로 ‘의제형성(Agenda Setting) → 정책결정(decision making) → 정책집행(implementation) → 정책평가(evaluation) → 환류(feedback)’로 구성된 순환구조(cycle)로 생성·소멸된다. 행정체제론적 관점에서 본다면 정책은 정책을 둘러싼 환경과 지속적으로 긴밀한 영향을 주고받기 때문이다. 특히 ‘과연 어떤 사회적 이슈가 정부의 정책(또는 법안)으로 채택되는가?’에 대한 질문의 답을 구하기 위해서는 필연적으로 ‘의제형성’으로 표기된 정책형성과정을 보다 정밀하게 살펴볼 필요가 있다. 정책형성과정은 공식·비공식의 절차가 교차하고, 관료, 기업인, 정치인, NGO, 기타 주요 이해관계집단, 일반시민 등 다양한 행위자가 저마다의 목적과 사명감을 가지고 특정 이슈를 정부의 공식 의제(public agenda)로 밀어 올리기 위해 노력하는 복잡계(complex system)로 설명된다.

따라서 Kingdon, Sabatier 등 정책형성과정모델을 개발한 다수의 후기실증주의 학자들은 이 과정을 비교적 체계적으로 정리하여 이와 같은 복잡계를 비교적 이해하기 쉽게 구조화하고자 한다(Sabatier & Weible, 2014; Kingdon & Stano, 1984).

특히 의제형성단계는 정책과정의 전 과정 중 의회의 역할이 가장 강조되며, 지방의회가 주민과 소통하며 지역의 다양한 이슈 중 특정한 이슈를 선택해 정부의 공식적 의제로 만들어 직접 입법프로세스를 거치거나 지방자치단체가 정책화하도록 하는 역할을 주도한다.

Cobb et al.(1976)은 이 의제형성단계를 유형화한 가장 대표적인 연구로, 크게 외부주도모형·동원모형·내부접근모형·공고화모형 등 총 4가지의 모형으로 구분한다.

그림 2-3 Cobb의 정책의제 형성과정 모형 유형

		주도 행위자	
		민간주도	정부주도
대중 관여	높음	외부주도모형	공고화모형
	낮음	내부주도모형	동원모형

출처: 남궁근(2016)

각 모형은 민간이 이슈를 제기하여 정부³⁰⁾의 공식의제가 되는 외부주도모형, 대중의 지지가 높은 정책문제에 대해 지방의회가 그 과정을 주도해 해결을 시도하는 공고화모형, 정책결정자가 이슈를 제기하여 자동으로 공식의제가 되고 집행을 위해 공공의제로 전환하는 동원모형, 지방의회 내부나 지방의회와 긴밀하게 접촉하는 집단에 의해 제안된 이슈가 공공의제가 되는 내부접근모형으로 유형화된다(박종민 외, 2021).³¹⁾

따라서 주민이 조례개·폐청구를 하거나, 지방의회에 지역문제해결을 요구하는 경우로부터 시작되어 지역의 이슈가 지방의회의 의제가 되고(정부의제), 조례제정이 되거나 지방자치단체를 통해 정책으로 발전되는 등의 사례는 외부주도형 의제형성과정이다. 이에 비해 지방의회의원이 적극적으로 문제를 발굴하고, 지역 내에서 공론화하여 주민의견수렴과정을 거쳐 조례제정이 되거나 지방자치단체를 통해 정책으로 발전시키는 것은 공고화모형에 따른 의제형성과정이라고 볼 수 있다.

그러나 이와 같은 정책의제 형성과정 모형은 정부의 정책이나 지방의회의 조례제정 등이 주민과 분리된 상태에서 내부적인 논의와 의사결정과정을 통해 결정된다면 주인-대리인 문제 발생, 주민신포 저하 등 부정적인 결과가 나타날 가능성이 높다. 대중의 관심과

30) 정부는 지역 차원에서 볼 때 지방자치단체와 지방의회 모두를 지칭할 수 있지만, 본 연구에서는 지방의회에 관한 연구이므로 이하에서는 '지방의회'로 표기한다.

31) 선행연구를 검토해 보면, 이종열(2012), 조승현·김용만·강종규(2012), 이지호·이덕로(2013), 이동규·손현태·안경찬(2013), 김성수·이영철(2015), 정향윤(2017), 이수정·변영임(2022) 등이 Cobb의 모형을 적용하여 정책의제 형성과정을 분석하였다. 그러나 이 선행연구들은 지방의회가 지역의 정책의제 형성과정에 적극적인 역할을 한 사례를 분석하고 있지는 않다.

지향점으로부터 멀어지기 때문이다(동원모형, 내부주도모형).

따라서 지방의회가 공식적인 심의·의결을 하는 권한을 가진 유일한 기관이라고 하더라도, 심의·의결의 전(前) 단계에서 주민과 밀접한 커뮤니케이션 과정을 거칠 필요가 있다. 따라서 의제형성단계에서 주민참여 및 소통이 활발하게 이루어져야 지방의회의 의결이 주민의 공감을 얻을 수 있다.

따라서 해외의 경우 지방의회의 모든 입법프로세스에서 주민의 참여와 소통이 가능하도록 설계해야 한다는 관점을 가지고 있기도 하지만(ParlAmerica, 2018),³²⁾ 적어도 의제형성단계에서는 반드시 주민참여 및 소통을 활성화하고 보다 적극적으로 시스템화할 필요가 있다.

따라서 본장 제2절 <표 2-8>에서 볼 수 있듯이, 주로 의제형성단계와 밀접한 관련성이 있는 ‘주민대표기능’ 수행부분에서는 비교적 더 적극적·직접적인 주민참여·소통방식을 활용하고, 공식적 의사결정 및 평가단계와 더 밀접한 관련성이 있는 ‘의결기능 및 감시기능’에 대해서는 제한된 범위 내에서 제한적 형태의 주민참여·소통방식을 활용한다면 실천 가능한 지방의회 주민참여·소통 방안을 개발할 수 있을 것이다(<표 2-15> 참조).

그러나 정책과정론(policy process)에서 지방의회-주민 간 커뮤니케이션의 방법으로써 주민참여나 소통의 방법을 명시적으로 제시하고 있지는 않기 때문에 그에 대한 유형화는 주민참여 및 소통에 관한 선행연구 분석을 통해 제시하도록 하겠다.

표 2-15 지방의회 기능별·시기별 적합한 주민참여·소통의 방향성

지방의회 기능	지방의회 주요활동	주민의 직접참여 기능 여부	시기별 주민참여·소통방식
주민대표기능	민원접수/처리	○ (주민의견수렴)	의제형성단계 : 상대적으로 더 적극적·직접적 주민참여·소통 방식 활용이 적절
	청원수리/처리	○ (주민의견수렴)	
	주민소통/홍보	○ (주민의견수렴)	
	지역현안의 정책화	○ (주민의견수렴)	

32) 제3장 해외사례에서 보다 상세하게 기술하도록 하겠다.

지방의회 기능		지방의회 주요활동		주민의 직접참여 가능 여부	시기별 주민참여·소통방식
		지방자치단체 간 분쟁조정		○ (주민의견수렴)	
의결 기능	입법 (조례 제·개정)	사전단계	정책/사업 문제파악	○ (주민의견수렴)	정책결정 단계 : 가장 제한적 형태의 주민참여·소통 방식 활용이 적절
			조례 제·개정 대상 여부 검토	×	
			자료수집	○ (전문가 및 이해관계인 의견청취)	
			조례안 입안 및 검토	○ (이해관계인/ 단체의견수렴·조정)	
			조례안 초안 작성	○ (전문가중심)	
			의안제출·제안·발의	×	
			입법예고	×	
			심의·의결	×	
			이송·보고	×	
			재의요구 시 본회의처리 /공포	×	
	예산		본회의	×	
			상임위심의	×	
			예산·결산특별위원회	×	
			본회의	×	
감시 기능	행정사무 감사	현지 확인 및 서류제출 요구		○ (주민의견수렴)	정책평가/환류 단계 : 상대적으로 제한적 형태의 주민참여·소통 방식 활용이 적절
		참고인 의견진술요구		○ (전문가 및 이해관계인 의견청취)	
	행정사무 조사	특정사안에 대한 조사		○ (전문가 및 이해관계인 의견청취)	
	선결처분 후 사후승인	본회의 의결/승인		×	

출처: 행정안전부·한국지방행정연구원(2014)의 자료를 바탕으로 표로 재구성

제3절 소결론: 지방의회 주민참여 기본모델개발

1. 이론적 논의 결과종합

앞서 제1절에서 살펴본 바와 같이, 지방의회에 대한 주민참여 필요성은 크게 3가지 관점에서 정리된다. 먼저 대의민주주의의 한계를 극복하기 위한 대안으로써의 관점, 그리고 풀뿌리민주주의에 근거한 주민자치의 관점, 마지막으로 정부-주민 간 커뮤니케이션 제고의 관점을 살펴보았다. 이러한 이론적 논의를 통해 지방의회에 주민참여 도입의 이론적 당위와 필요성을 강조하였다.

제2절에서는 전통적 지방의회의 기능 및 역할이 주민대표기능, 의결기능, 감시기능에 한정되어 있었으나, 이후 지방자치법 전부개정 등과 같은 사회적 변화로 인해 지방의회가 투명성을 강화해야 할 시대적 단계에 진입하였음을 검토하였다. 이어서 지방의회의 주민참여 가능영역을 살펴봄으로써 지방의회와 주민참여 간 연계 가능성을 검토하였으나, 현행 제도상 지방의회 주민참여 가능 영역은 비교적 좁은 편이며, 관련 선행연구도 '소통'이라는 한정적인 영역을 대상으로 주로 시행되어 지방의회 주민참여에 관한 선행연구 역시 부족한 상태이다.

이를 보완하기 위해 주민참여의 유형화와 정책 프로세스의 전반에서 주민참여 가능성을 이론적 고찰을 통해 검토하였다. 그 결과를 활용하여, 본 연구에서는 주민참여의 다양한 스펙트럼 중에서도 먼저 집행부를 대상으로 주로 논의되는 주민참여제도 유형화와 PR 이론에서 논의되는 커뮤니케이션 유형 등을 종합하여 지방의회-주민 간 주민참여를 유형화하고, 이어서 지방의회 주민참여 현황을 진단하기 위한 지방의회 주민참여 기본모델을 요약 정리한다.

2. 지방의회 주민참여 유형화 개발안

먼저 이론적 고찰을 반영한 지방의회 주민참여 유형화 모델은 다음 <표 2-16>과 같다. 이때 유형화의 기준은 Gruning & Hunt(1984)의 PR이론을 활용하여, 지방의회-주민 간 커뮤니케이션의 방향성, 정부-주민 간 힘의 균형' 등의 2개 변수를 기준으로 한다. 또한 지방의회외의 경우 법적으로 정책결정의 권한이 지방의회의원에게 있으므로, 지방의회와 주민 간 힘의 균형을 이루는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 '지방의회-주민' 간 힘의 불균형이 완화되는 정도를 기준으로 3단계(주민의 힘: 강-중-약)로 구분하고자 한다. 지방의회-주민간 힘의 균형은 선행연구의 참여유형 분류기준을 종합하여, 참여자의 범위, 참여자의 영향력, 직-간접적 참여의 방식 등을 고려해 결정된다. 이러한 분류기준을 토대로 총 3개의 관점에서 5가지 경우의 수로 유형화가 가능하다.

첫째, 주민의 힘이 '강'으로 분류되는 경우는 법적으로 직접적인 주민참여가 규정된 경우이다. 지방의회외의 특성상 의결권은 의원에게만 부여되므로, 일반적인 주민참여 유형화와 같이 일반주민이 직접적인 결정권을 가지는 것은 불가능하지만 법적으로 일정 수 이상의 주민이 연대하여 지방의회에게 직접 청구할 권한이 부여되고, 지방의회가 정당한 사유 없이 이를 거부할 수 없다면 주민의 힘이 '강'으로 분류될 수 있다. 본 연구에서는 이와 같은 형태를 '직접적 주민참여'라고 정의하였다. 그러나 이때 청구에 대한 심의·의결과정에서 주민이 의회에 직접 취지를 설명하고 질의·응답하는 등 양방향 커뮤니케이션을 할 수 있다면 커뮤니케이션의 방향 측면에서 '양방향-직접적 주민참여'로 분류하도록 한다. 만약 청구 후의 심의·의결 절차가 지방의회외의 내부적 절차로만 운영된다면 커뮤니케이션 방향 측면에서는 '일방향-직접적 주민참여'로 분류된다.

둘째, 주민의 힘이 '중'으로 분류되는 경우는 주민참여와 비참여의 중간단계라고 볼 수 있다. 따라서 지방의회의원을 통해 개인이 간접적으로 지방의회에 의견을 전달하는 것에 머무는 일방향 커뮤니케이션에 대해서 '일방향-간접적 주민참여'로 분류하였다. 이에 비해 주민이 개인적으로 지방의회의원을 통해 의견을 전달할 수 있을 뿐만 아니라, 이 과정에서 의원-주민 간, 주민-주민 간 커뮤니케이션을 할 수 있는 경우(단, 그 내용은 참고 자료로 활용) '양방향-간접적 주민참여'로 분류하였다. 이 경우 주민의 힘이 '강'으로 분류되는

경우와의 차이는 여전히 주민이 공식적인 지방의회의 프로세스에서 목소리를 낼 수 없고 의원을 통해 간접적인 의견전달만 할 수 있다는 데 있다.

셋째, 주민의 힘이 '약'으로 분류되는 경우는 사실상 주민은 단지 지방의회가 공개 또는 홍보하는 정보를 주민은 수용하는 수동적 역할만 하고, 참여한다고 해도 단지 관찰자의 역할만 하게 되는 경우로 '지방의회 > 주민'의 힘의 균형이 명백한 경우이다. 이 경우를 본 연구에서는 '비참여'라고 정의하였다. 이 경우 양방향 커뮤니케이션은 있을 수 없다.

표 2-16 지방의회-주민 간 주민참여 유형화 개발

커뮤니케이션 방향	주민의 힘(power)		
	강(실질적 참여)	중(형식적 참여)	약(비참여)
양방향	<p>〈양방향-직접적 주민참여〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 법적으로 일정 수 이상의 주민이 연대하여 지방의회에 직접 청구할 권한이 부여 청구에 대하여 지방의회는 법정 사유 외 자의적 판단으로 의결을 거부할 수 없음 심의·의결과정에서 주민이 의견을 제시하고 지방의회와 질의·응답과정을 거칠 수 있도록 규정 	<p>〈양방향-간접적 참여〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 지방의회의원을 통해 개인이 간접적으로 지방의회에 의견을 전달 의견수렴절차에서 주민이 의원에게 의견을 개진하고 함께 논의할 수 있는 절차가 제도화됨 단, 이때 제시된 주민의 의견은 의원의 의안 개발 및 의결에 참고자료가 될 뿐임 	-
일방향	<p>〈일방향-직접적 주민참여〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 법적으로 일정 수 이상의 주민이 연대하여 지방의회에 직접 청구할 권한이 부여 청구에 대하여 지방의회는 법정 사유 외 자의적 판단으로 의결을 거부할 수 없음 심의·의결과정은 지방의회의 내부절차로만 운영(주민참여 불가) 	<p>〈일방향-간접적 참여〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 지방의회의원을 통해 개인이 간접적으로 지방의회에 의견을 전달 별도의 의견수렴절차가 운영되지 않거나 의원의 필요에 따라 운영됨 의원의 판단에 따라 활용 여부를 결정 	<p>〈비참여〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 주민은 지방의회가 제공하는 정보를 수동적으로 수용 지방의회 활동에 참여하지만 관찰자 역할에 그침

주: 양방향 커뮤니케이션을 할 수 있으나 비참여에 해당되는 사례는 이론적으로 존재할 수 없음

3. 지방의회 주민참여 기본모델개발안

주민참여 유형화를 바탕으로, 본 연구에서는 사례 및 실태분석에서 활용될 지방의회 주민참여 기본모델을 개발하고자 한다. [그림 2-4]와 같이 지방의회 기능별·시기별로 어떤 수준의 주민참여까지 활용가능한지에 대한 차이가 존재한다.

그림 2-4 분석의 틀 : 지방의회 주민참여 기본모델개발안



예를 들어 주민대표기능의 경우, 커뮤니케이션 관점에서 활용가능한 주민참여유형은 가장 다양하지만, 실태분석 또는 법제도분석 결과 “일방향 직·간접적 주민참여” 수준까지만 활용되는 경우가 대부분이다(제2~3장 분석 결과). 이 경우 일방향 직접적 주민참여의 방법 또는 양방향 간접적 주민참여의 방법 등으로 발전될 수 있는 대안을 제시하거나 현재와 동일한 수준의 주민참여라 하더라도 보다 다양한 방법을 활용할 수 있는 대안을 제시할 수 있다.

따라서 현재 운영 중인 지방의회 주민참여가 어떤 수준의 참여에 해당되는지 비판적으로 검토하거나, 국내·외 우수사례를 분석하여 각 사례에서 소개된 지방의회 주민참여가 어떤 수준의 참여에 해당되는지 등을 분석해 대안으로 제시하기 위해서 위 모델이 하나의 분석틀로 제시될 수 있다. 즉, “지방의회의 어떤 기능과 연계되는가? 정책프로세스상 어떤 단계에 해당되는가? 현행법상 가능한 주민참여의 유형은 어디까지인가? 대안으로 제시되는 주민참여는 어떤 수준의 참여에 해당되는가?” 등과 같은 질문의 답을 찾기 위한 기본모델로 활용될 수 있다. 본 모델은 제4장에서 국내·외 사례분석을 결합하여 “지방의회 주민참여 모델”로 고도화될 예정이다.

제3장

법제도 및 운영실태 분석

제3장

법제도 및 운영실태 분석



제1절 조사설계

제3장은 지방의회 주민참여 관련 법률과 조례, 주민참여 운영실태에 대한 분석을 통해 현행 지방의회 주민참여 문제점을 도출하고 개선 및 활성화를 위한 대안을 개발하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 제3장의 구조는 크게 제2절 법률 및 조례분석과 제3절 제도운영 실태분석으로 구성된다(〈표 3-1〉).

제2절에서는 법률 및 조례에 대한 분석을 토대로 법률 및 조례에 의거하여 실행되고 있는 지방의회 주민참여제도를 도출하고, 법률/조례 내용분석을 통해 각 주민참여제도가 제2장에서 개발된 주민참여유형 중 어떤 수준의 주민참여에 해당되는지 분석을 실시한다. 조례의 경우 지역별 편차가 상당히 크고 개별 조례에 관련 규정이 산재해 있기 때문에 전문가 자문회의를 통해 추천된 지역 중 자료접근이 용이한 8개 지역(〈표 3-1〉 하단 표 아래 주석에 정리) 조례를 중심으로 분석을 실시하였다. 따라서 각 분석 결과를 바탕으로 지역별 조례의 편차도 분석할 수 있다.

제3절에서는 제2절의 분석 결과 도출된 법률/조례상 지방의회 주민참여제도의 실제 운영이 어떻게 되고 있는지 분석하고자 한다. 법률상 주민참여제도는 주민조례발안과 청원 정도이며,³³⁾ 「행정절차법」 등을 준용하기는 하지만 실질적으로 개별지방의회의 조례에 의해 운영되는 공청회 및 간담회, 방청, 의회의 요청에 증인 등으로 주민이 참여하게 되는 행정사무감사 및 조사, 의회가 선정한 민간전문가가 활동하게 되는 의회 윤리특별위원회 자문위원 등에 대해서는 일반주민의 참여와 무관하므로 분석에서 제외하였다. 조례상 지방의회주민참여제도는 가장 다양한 주민참여제도가 운영되고 있는 경기도의 사례를 중심으로 그 밖의 7개 지역과 비교분석을 실시하였다. 각 제도의 주요 내용과 제2장의

33) 주민투표의 경우 “주민→지방자치단체”, 주민소환의 경우 “주민→관할선거관리위원회”로 청구되기 때문에 주민이 지방의회의 의정활동을 대상으로 참여하는 것이라고 보기 어렵다.

주민참여유형 중 어떤 유형에 해당되는지에 대한 분석을 통해 현 주민참여제도의 문제점과 활성화를 위한 대안을 모색하고자 하였다. 마지막으로 지방의회 주민참여가 전반적으로 운영이 미미하다는 점을 고려하여, 8개 지역대상의 서면의견조사 및 면담, 전문가 대상의 서면의견조사를 통해 지방의회 주민참여 실태 및 개선방안에 대한 인식분석을 실시함으로써 문제점 및 대안 개발에 활용하였다.

분석대상 지역은 1차적으로 전문가 자문회의 및 주요 우수사례조사, 개별 지역과의 협의를 통한 조사 참여의사 등을 고려하여 최종적으로 광역 4곳, 기초 4곳 등 8개 지역(서울, 경기, 경북, 충남, 고양시, 청주시, 완주군, 서울 성북구)을 선정하였다. 한편 지방의회 내에서 주민참여에 관련한 업무는 기능에 따라 분산되어 있지만, 이를 총괄하여 수행하는 인원은 대체로 1명 내외이기 때문에 이들을 대상으로 지방의회 사무기구직원 인식조사를 수행하였다.

표 3-1 제3장의 조사설계

구분	각 절의 구성	분석대상	분석방법	분석내용
제2절 법률 및 조례분석	• 법률상의 주민참여제도	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 주민조례발안에 관한 법률 청원법 	<ul style="list-style-type: none"> 내용분석 인터뷰 전문가 자문회의 	<ul style="list-style-type: none"> 법률상 지방의회 주민참여제도 도출 법률 내용분석을 통한 주민참여유형분석
	• 조례상의 주민참여제도	<ul style="list-style-type: none"> 8개 지역 관련 조례 	<ul style="list-style-type: none"> 내용분석 인터뷰 전문가 자문회의 	<ul style="list-style-type: none"> 조례상 지방의회 주민참여제도 도출 조례 내용분석을 통한 주민참여유형분석 지역 간 편차 분석
제3절 제도운영 실태분석	<ul style="list-style-type: none"> 법률상의 주민참여제도 <ul style="list-style-type: none"> - 주민조례발안 - 청원 	<ul style="list-style-type: none"> 역대 지방의회 의정백서 관련 현황자료 및 웹 자료 	<ul style="list-style-type: none"> 내용분석 인터뷰 전문가 자문회의 	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 주민조례발안, 청원 분석내용: 주민참여유형 분석
	<ul style="list-style-type: none"> 조례상의 주민참여제도 <ul style="list-style-type: none"> - 의정보니터링 - 지역상담소 - 주민참여 토론회 	<ul style="list-style-type: none"> 8개 지역 의회 사무기구 운영 성과 	<ul style="list-style-type: none"> 내용분석 인터뷰 전문가 자문회의 	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 지방의회 주요 기능별 주민참여제도 분석내용: 주민참여유형 분석

구분	각 절의 구성	분석대상	분석방법	분석내용
	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회 주민참여 제도운영 인식분석 	<ul style="list-style-type: none"> 8개 지역 사무 기구 직원 전문가 	<ul style="list-style-type: none"> 인터뷰 응답빈도 분석 전문가 의견조사 	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 8개지역 지방의회 사무기구 직원 및 전문가 분석내용: 지방의회 주민참여 실태 및 개선방안에 관한 인식

제2절의 분석대상법률은 <표 3-2>와 같이 「지방자치법」, 「청원법」, 「주민조례발안에 관한 법률」 등이 있다. 그 밖에 지방의회 주민참여 관련 주요 조례는 지역별 편차가 있을 뿐만 아니라, 개별 조례에 분산되어 규정되는 특징이 있어 <표 3-2>에서는 주요 제도를 적고 개별 근거조례는 제2절에서 각기 정리하도록 하겠다. 또한 예를 들어 하나의 주민참여제도가 여러 가지 지방의회 기능과 연계되는 경우가 있는데, 이 경우 통합하여 작성하도록 한다.

표 3-2 법령 및 조례에 근거한 주민참여제도

구분	법률 및 시행령 근거 주민참여제도	조례근거 주민참여제도
주민의 대표기능	주민의 의정활동 참여기본권 선언	-
	민원	-
	청원	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제47조(지방의회 의결사항)9. 청원의 수리와 처리 지방자치법 제85조(청원서의 제출) 의원의 소개를 받아 청원서 제출 지방자치법 제88조(청원의 심사·처리) 심사 후 본회의에 부칠 필요가 없다고 결정될 경우 의장이 청원한 자에게 알림
		<ul style="list-style-type: none"> 주민의 의정활동 참여기본권 선언 지방의회 의장의 역할 중 '주민참여 활성화' 규정 진정민원 의회신문고 의정모니터 청원

구 분		법률 및 시행령 근거 주민참여제도	조례근거 주민참여제도
주민 대표기능	의회 윤리특별위원회 주민참여	• 지방자치법 제66조(윤리심사자문위원회): 민간전문가인 자문위원	-
	방청	• 지방자치법 제69(위원회에서의 방청 등) 의원이 아닌 사람: 위원장 허가를 받아 방청 가능	• 방청
	정보공개	• 지방자치법 제26조 (주민에 대한 정보공개) • 지방자치법 제75조(회의의 공개 등) • 공공기관의 정보공개에 관한 법률	-
	청소년의회교실	-	• 청소년의회교실
	지역상담소		• 지역상담소
	지역현안 정책화	-	• 의정모니터 • 정책토론회 • 정책현안 정책화 규정
• 행정절차법 제3절 공청회(준용)		• 공청회	
의결기능	입법	-	• 의정모니터
		• 주민조례발안에 관한 법률 • 지방자치법 제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구)	• 주민조례발안
		• 지방자치법 제77조(조례안 예고) • 행정절차법 제4장 행정상 입법예고(준용)	• 입법예고 • 공청회
	예산	-	• 의정모니터
감시기능	행정사무감사 및 조사	• 지방자치법 제49조(행정사무 감사권 및 조사권) 증인 및 참고인	• 의정모니터 • 행정사무감사 도민제보

제2절 법률 및 조례분석

1. 지방의회 주민참여 관련 법률분석

지방의회 주민참여와 관련된 법률은 비교적 명문의 규정으로 된 사항을 찾기 어려우나, 그럼에도 불구하고 근거 법률을 찾는다면 「지방자치법」, 「주민조례발안에 관한 법률」, 「청원법」, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」, 「행정절차법」 등이 대표적이다.

〈표 3-3〉과 같이 먼저 지방의회의 주민대표기능과 관련하여 항목별로 살펴보면, 첫째, 주민의 의정활동 참여 기본권을 법률상 명문으로 규정하고 있지는 않았다. 이와 같은 특징은 비록 선언적이기는 하나 도민의 기본권리와 의정활동참여보장을 명문으로 규정한 「경기도의회 기본조례(제4조 및 제7조)」와 비교할 때 한계가 있다고 볼 수 있다.

둘째, 청원은 「지방자치법」 제47조 9.에서 청원의 수리와 처리를 지방의회의 의결사항 중 하나로 두었고, 제85조를 통해 주민은 지방의회의원의 소개를 받아 지방의회에 청원을 할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 「청원법」 적용예외조문(제3조)에 따라 국회 및 지방의회에 대해 청원심의회(제8조), 청원 방법(제9조), 온라인청원시스템(제10조), 및 공개청원 관련 규정(제13~15조), 청원의 처리와 이의신청 등(제21~23조)에 관한 규정을 적용제외하도록 규정하고 있다. 따라서 「지방자치법」에 따라 지방의회에 대한 청원은 의원을 통하는 간접적 방식의 참여로만 운영되며, 주민은 청원 이후의 절차에서 참여할 기회가 법적으로 보장되어 있지는 않다. 이와 같은 특징은 해당 조문에도 불구하고 국민의 직접적 청원제도를 법제화하고, 온라인청원시스템을 운영하는 국회와 큰 차이점이라고 볼 수 있다(국회법 123조 및 제123조의2). 따라서 법적으로 지방의회에 대한 주민청원은 일방향 간접적 주민 참여에 해당된다.

셋째, 지방의회 윤리특별위원회에 대한 주민참여는 「지방자치법」 제66조(윤리심사자문위원회) 규정에 의해 규정된다. 윤리특별위원회는 지방의회의원의 윤리강령 및 윤리실천 규범 준수여부 및 징계와 관한 사항을 심사하기 위한 목적에서 운영되며(지방자치법 제65조 제1항), 위원회 심사 전 윤리심사자문위원회의 의견을 듣고 그 의견을 존중하도록 되어 있다(지방자치법 제65조 제2항). 따라서 해당 제도는 양방향 직접적 참여유형에 해당된다.

그러나 윤리심사자문위원회는 의장이 위촉한 민간전문가로, 지역에 따라 참여가능 범

위는 조례로 정하고 있다. 예를 들어 부산은 위원의 자격에 대해 특별한 규정하지 않은 반면(부산광역시의회 회의규칙 제94조), 광주는 정당 당원을 제외하고 교수, 변호사 또는 군법무관, 시의회소속 정무직공무원이었던 자, 시민단체 추천자 등으로 위원의 범위를 규정하고 있다(광주광역시의회 윤리특별위원회 구성 및 운영 규칙 제5조). 특히 이와 같은 민간위원 위촉 시 특별히 해당 지역주민일 것을 조건으로 삼고 있지는 않기 때문에 지역주민이 일반적으로 참여가능한 제도라고 보기는 어렵다.

넷째, 방청은 가장 기초적인 형태의 주민참여로서, 「지방자치법」 제69조에 의거, 의원이 아닌자가 위원장의 허가를 받아 위원회의 활동에 대해 방청 가능하도록 하고 있다. 방청은 단지 현장에 가서 들을 수 있는 권리로, 발언권은 없기 때문에 법적인 기준에 따르면 비참여(의회→주민 방향의 일방향 커뮤니케이션)의 한 유형이라고 볼 수 있다.

다섯째, 정보공개는 「지방자치법」에서 회의내용 등에 대한 공개(제75조)를 규정하고 있는 것이 대표적이다. 그 밖의 의정활동에 대한 공개는 지방자치단체의 의무(지방자치법 제26조)이며, 지방의회는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 적용대상범 기관으로 명시적으로 언급되고 있지는 않다.³⁴⁾ 그 결과 방청과 마찬가지로 의회→주민 방향의 일방향 커뮤니케이션이 이루어지는 비참여 유형에 해당된다.

여섯째, 지역 현안의 정책화를 위한 공청회는 「행정절차법」 제3절의 공청회 내용을 준용한 것이나, 지방의회가 적용의 대상 기관으로 명시적인 언급이 되어 있는 것은 아니다. 규정의 내용상 공청회는 주민이 방청인으로서 질의할 수 있지만(행정절차법 제39조), 그 결과의 반영 여부는 행정청의 판단에 따른다(행정절차법 제39조의2). 따라서 공청회는 제2장의 기본모델에서 말하는 일방향-직접적 참여 수준에 도달하지 못했다고 볼 수 있으며 여전히 비참여 수준에 머무른다고 볼 수 있다.

다음으로 의결기능의 경우, 예산 분야에서는 주민참여제도가 없고 입법분야에서 2가지 주민참여제도가 있다. 먼저 주민조례발안은 「지방자치법」 제19조와 그에 따른 개별법 「주민조례발안에 관한 법률」에 의거 주민이 조례를 제안하고 그에 대해 의회가 심의·의결하도록 규정하고 있다. 주민은 비록 일방향이기는 하나 직접적 참여가 가능하고, 이후 청구

34) 경기도는 「경기도의회 도서관 운영 조례」에서 의정활동의 결과를 원칙적으로 시민에게 공개해야 한다고 명시하고 있다(제3조 제1항).

의 취지를 말하는 기회도 주어진다(동법 제13조). 의회는 요건에 부합하지 않는 경우가 아니면 주민조례청구를 수리해야 하고, 심사 절차를 진행하여 조례로 제정하는 절차를 밟게 된다. 따라서 비교적 실질적인 영향력을 행사할 수 있다고 볼 수 있으므로 일방향-간접적 참여라고 볼 수 있다.

표 3-3 법률에 근거한 지방의회 주민참여제도 분석 결과

구 분	법률 및 시행령 근거	주민참여유형 분석 결과				
		커뮤니케이션방향	주민의 참여방식	주민의견의 구속력	주민범위	
주민의 대표 기능	주민의 의정활동 참여기본권 선언	-	-	-	-	
	청원	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제47조(지방의회 의결 사항)9. 청원의 수리와 처리 지방자치법 제85조(청원서의 제출) 의원의 소개를 받아 청원서 제출 지방자치법 제88조(청원의 심사·처리) 심사 후 본회의에 부칠 필요가 없다고 결정될 경우 의장이 청원한 자에게 알림 	일방향	간접적	청구에 한함	일반 주민 (청원인)
	의회 윤리특별 위원회 주민참여	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제66조(윤리심사자문 위원회): 민간전문가인 자문위원 	양방향	직접적	자문의견제시	전문가 (의장추천)
	방청	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제69(위원회에서의 방청 등) 의원이 아닌 사람: 위원장 허가를 받아 방청 가능 	비참여	비참여	정보수용	일반 주민 (신청인)
	정보공개	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제26조 (주민에 대한 정보공개) 지방자치법 제75조 (회의의 공개 등) 공공기관의 정보공개에 관한 법률 	비참여	비참여	정보수용	일반 주민
	지역현안 정책화	<ul style="list-style-type: none"> 행정절차법 제3절 공청회(준용) 	비참여	비참여	정보수용 질의의견 제시(구속력 없음)	일반 주민 (참석자)

구 분	법률 및 시행령 근거	주민참여유형 분석 결과			
		커뮤니케이션방향	주민의 참여방식	주민의견의 구속력	주민범위
의결기능	<ul style="list-style-type: none"> 주민조례발안에 관한 법률 지방자치법 제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구) 	일방향	직접적	조례제한	일반 주민
	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제77조(조례안 예고) 행정절차법 제4장 행정상 입법예고(준용) 	비참여	비참여	정보수용질의 의견제시(구속력 없음)	일반 주민(참석자)
감시기능	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치법 제49조(행정사무감사권 및 조사권) 증인 및 참고인 	비참여	비참여	증인 참고인 진술	의회 요청시 증인 참고인

이에 비해 조례안 예고는 「지방자치법」 제77조(조례안 예고) 및 「행정절차법」 제4장 행정상 입법예고 규정을 준용하게 되는데, 사실상 입법에 관한 정보를 제공하는 것이 목적이며 그에 대한 공청회를 운영할 때 공청회 운영에 관한 「행정절차법」 상의 규정에 따라 참석자인 주민은 질의 및 의견제시를 할 수 있다. 따라서 그 내용 역시 공청회와 마찬가지로 비참여에 해당된다고 볼 수 있다.

마지막으로 감시기능에서 행정사무감사 및 조사에 대해 「지방자치법」은 증인 및 참고인으로서 주민의 참여기회를 제공하나(제49조), 이는 일반주민의 참여라고 보기 어려울 뿐만 아니라 의회에서 참석을 요청해야만 참석이 가능한 것으로, 사실상 비참여라고 볼 수 있다.

따라서 분석 결과를 종합해 보면, 법률에 의거한 주민의 참여는 대부분 비참여에 해당되며, 일방향-간접적 참여인 청원, 일방향-직접적 참여인 주민조례발안 정도가 지방의회 의정활동에 대한 주민참여제도라고 볼 수 있다.

2. 지방의회 주민참여 관련 조례분석

1) 주민대표기능

주민대표기능과 관련된 주민참여제도는 비교적 다양하나, 이 중 법에 의해 규정된 것 외에 별다른 주민참여에 관한 규정이 조례에 명문으로 기재되지 않은 사안에 대해서는 분석에서 제외하였다(예: 청원, 방청, 정보공개 등).

첫째, 주민의 의정활동 참여기본권 선언은 조례에 주민의 의정활동 참여기본권을 선언하였거나 지방의회 의장의 역할 중 '주민참여 활성화' 관련 내용을 규정한 경우 등을 말한다. 예를 들어 경기도는 <표 3-4>와 같이 「경기도의회 기본조례」를 통해 도민의 권리로서 주민참여를 명시적으로 규정하고 있으며, 의회가 도민의 참여를 보장하기 위한 노력을 할 것을 규정하고 있다. 서울특별시 역시 경기도와 규정의 방식에서는 차이가 있으나, <표 3-5>와 같이 「서울특별시의회 기본조례」에서 시민의 의견 반영에 대해 명문으로 규정하고 있다.

표 3-4 | 경기도의회 기본조례의 예: 주민의 의정활동 참여 기본권 선언

제4조(도민의 권리) ② 도민은 도정과 관련된 정책 형성 및 과정 전반에 참여하고 의사를 표시할 권리가 있다

제7조(도민의 의정 활동 참여 보장) 의회는 다음 각 호의 사항을 준수하여 주권자인 도민의 의정 활동 참여를 적극적으로 권장하고 보장하여야 한다.

1. 정책 입안과 정책 실행 등 각 단계에 도민의 참여를 보장할 것
2. 성별, 연령, 장애 유무, 경제 상황, 사회적 신분 등에 따른 불이익을 받지 않도록 할 것
3. 도민 활동에 자주성을 존중하며 그 활동이 촉진될 수 있도록 할 것

출처: 경기도의회 기본조례

표 3-5 서울특별시의회 기본조례의 예: 주민의 의정활동 참여 기본권 선언

제2조(기본이념) ② 서울특별시의회는 헌법과 법률에 의하여 시민의 대표로 구성되는 의결기관으로서의 지위를 확인하고 그 의사결정에 있어 합리성과 전문성을 기초로 시민의 의견을 최대한 반영하여 효율적이고 민주적인 의회상을 확립하여야 한다.

제3조(의회의 의정활동원칙) ② 의회는 다양한 시민의 의사를 수용하고 시민과 서울특별시의회회원의 창의적인 의견을 시정에 반영할 수 있도록 노력하여야 한다.

출처: 서울특별시의회 기본조례

의정활동 과정에서 주민의 정책참여 권한을 명시적으로 명시하거나, 주민의 의견이 정책에 반영될 수 있도록 노력해야 한다는 점을 조례에 명시하였다는 점은 상당히 진보된 수준의 주민참여 단계라고 볼 수 있다. 다만, 주민의 의정활동 참여에 대한 기본권 선언은 특별한 제도라고 볼 수 없기 때문에 주민참여유형을 분석하는 데에는 한계가 있어 분석에서 제외하였다.

표 3-6 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 주민 의정활동 참여기본권

구 분	광역의회				기초의회			
	서울	경기	충남	경북	서울 성북	경기 고양	충북 충주	전북 완주
주민의 의정활동 참여기본권	○	○	X	X	○	X	X	X

둘째, 민원과 관련된 조례에 근거한 주민참여제도는 진정민원이 있다. 예를 들어 경기도의회는 「경기도의회 진정서 등 처리에 관한 규정」을 통해 주민이 제출한 진정서에 대해 의장이 소관상임위원회 또는 사무처장이 처리할 수 있도록 하고 있다(제6조). 그러나 구체적인 절차와 구속력, 주민의 의견진술 기회 등에 대해서는 명시적인 규정이 없다. 따라서 진정서의 제출은 주민의 일방향-간접적 참여라고 볼 수 있다.

표 3-7 | 경기도의회 진정서 등 처리에 관한 규정

제3조(제출 허가) ① 진정서는 진정인의 성명(법인이나 단체인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명)과 주소를 기재한 문서 또는 경기도의회 홈페이지(이하 “홈페이지”라 한다)를 통해 제출하여야 한다.

② 3명 이상의 진정인이 공동으로 제출하는 진정서는 진정인 중 1명의 대표자를 선정하여 진정서에 표시하여야 한다.

제6조(처리 및 회부 등) ① 의장은 접수된 진정서를 별지 제3호서식에 따라 요지서를 작성·첨부하여 소관 상임위원회에 회부한다. 다만, 사무처장이 처리함이 타당하다고 인정되는 진정서는 위원회로 회부하지 아니하고 직접 진정서를 처리하도록 할 수 있다.

제7조(처리기간) ① 소관 위원회는 진정서가 회부된 날부터 30일 이내에 처리하여야 한다.

출처: 경기도의회 의정모니터 구성 및 운영 조례

표 3-8 | 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 민원

구 분	광역의회				기초의회			
	서울	경기	충남	경북	서울 성북	경기 고양	충북 충주	전북 완주
민원	○	○	○	○	X	X	X	○

셋째, 민원과 관련한 제도 중 하나로서 시정 등에 관한 주민의 원활한 의견제출을 위해 홈페이지를 통해 운영되는 의회신문고 등이 있다. 이는 홈페이지 내에서 기본적으로 제공되는 ‘자유게시판’과는 별개로 운영되는 제도로써, 주민과의 소통을 강화하고 시정에 대한 다양한 의견을 수렴하기 위한 장치로써 서울시의회의 경우 처리대상을 시정 및 의정활동에 대한 진정, 건의 등 민원으로 명시하고 있다. 이는 민원 등의 다양한 유형을 주민이 판단하기 어려운 경우가 많다는 한계를 보완하기 위한 장치로 보인다. 또한 서울시의회의 경우 의회신문고를 통해 접수된 의견에 대한 처리 절차를 명시함으로써 처리 과정 및 처리 기한, 처리 절차 등을 제시하고 있다.

한편, 전북완주군의회의 경우는 자유게시판과 별도로 '의회에 바란다'를 통하여 유사한 기능을 수행하고 있다. 또한 청년과 의원 간의 소통을 위한 별도의 공간으로써 홈페이지를 통하여 '제안 통'과 '바람 통'으로 구성된 '청년소통'을 운영하고 있다. 이는 청년들의 참신한 정책제안과 아이디어의 자유로운 제시를 목적으로 하며, 반드시 답변이 필요한 사안의 경우에는 별도의 '바람 통'을 운영하고 있다.

타 지역의 경우 자유게시판, 도민의 소리 등의 다양한 이름으로 유사하게 운영하고 있지만, 서울시의 사례와 달리 처리 절차 등에 대한 별도의 규정 등을 마련하고 있지 않다는 점에서 단순한 의견제시의 수준에서 운영되고 있기 때문에 서울시의 사례와는 성격이 다르다고 볼 수 있다. 그러나 이 역시 앞서 살펴본 진정민원과 마찬가지로 구체적인 절차와 구속력, 주민의 의견진술 기회 등에 대해서는 명시적인 규정이 없다. 따라서 진정서의 제출은 주민의 일방향-간접적 참여라고 볼 수 있다.

표 3-9 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 의회신문고

구 분	광역의회				기초의회			
	서울	경기	충남	경북	서울 성북	경기 고양	충북 충주	전북 완주
의회신문고	X (운영 0)	X	X	X	X	X	X	X (운영 0)

셋째, 청소년의회교실의 경우, 청소년의 지방의회 참여프로그램을 운영하는 것으로, 실질적으로 청소년이 의회의 입법 및 예산, 집행부에 대한 감시/감독에 어떤 역할을 하거나 주민의 대표로서 기능하는 것은 아니므로 비참여라고 볼 수 있다. 그러나 지방의회가 지역 사회에서 민주시민교육을 실시하는 것으로 참여의 기반을 닦는 과정이라고 볼 수 있다. 청소년의회교실은 대상에 따라 어린이의회교실이라는 이름으로 운영되고도 하는데, 대부분의 의회에서 청소년 등에 교육의 일환으로서 본 제도를 운영하고 있다. 다만 제도의 근거로서 조례에 명시적으로 규정하고 있는지 여부는 지역마다 상이하게 나타났는데, 예를 들어 서울시, 경기도, 충남도의회 등은 「청소년의회교실 운영에 관한 조례」 등을 통하

여 운영하고 있는 반면, 경북도, 경기고양시의회 등은 조례를 마련하지 않고 제도를 운영하고 있다.

표 3-10 서울특별시의회 청소년의회교실 운영에 관한 조례의 예

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시의회 청소년의회교실의 운영에 관한 사항을 규정함으로써 청소년이 풀뿌리민주주의 지방자치를 체험하고 지방의회의 역할과 기능을 이해하며 성숙한 민주시민으로서 지녀야 할 소양과 자질을 함양토록 함을 목적으로 한다.

출처: 서울특별시의회 청소년의회교실 운영에 관한 조례

표 3-11 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 청소년 의회교실

구 분	광역의회				기초의회			
	서울	경기	충남	경북	서울 성북	경기 고양	충북 충주	전북 완주
청소년 의회교실	○	○	○	X	X	X	X	X

넷째, 도민의 의견을 신속하게 수렴하기 위하여 기초단위별로 소통창구를 마련하기도 하는데 경기도는 「경기도의회 지역상담소 설치·운영 조례」에 의거한 지역상담소를, 충남은 「충청남도의회 지역민원상담소 설치·운영에 관한 조례」에 따른 지역민원상담소를 운영하고 있다. 이는 광역의회 차원에서 기초자치단체별로 별도의 사무실을 설치하여 의원과의 면대면 소통을 통해 주민의 의견을 전달하는 공간으로 활용한다. 주로 지역주민의 고충민원, 지역주민의 입법·정책건의 등을 수렴하는 기능을 한다. 그러나 해당 의견을 어떻게 활용할지는 해당 의원의 권한으로, 일방향·간접적 주민참여제도라고 볼 수 있다.

표 3-12 | 경기도의회 지역상담소 설치·운영 조례의 예

제1조(목적) 이 조례는 경기도의회 지역상담소 설치 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 지역상담소의 원활한 운영과 도민의 의견을 신속하게 수렴하여 애로를 해결하는 것을 목적으로 한다.

제2조(지역상담소 설치·운영) ① 경기도의회(이하 “의회”라 한다) 의장은 경기도 내 31개 시·군에 지역상담소를 설치하여 지역주민의 고충민원 등 의견수렴을 위한 상담을 할 수 있다.

제3조(상담소의 기능) ② 상담소는 다음 각 호에 해당하는 업무를 처리한다.

1. 지역주민의 입법·정책건의 수렴
2. 지역주민의 고충민원 수렴
3. 의회 예산정책자료 수집
4. 그 밖에 의회 관련 사항

출처: 경기도의회 지역상담소 설치·운영 조례

표 3-13 | 충청남도의회 지역민원상담소 설치·운영 조례의 예

제1조(목적) 이 조례는 충청남도의회 지역민원상담소 설치 및 운영에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 지역민원상담소의 원활한 운영과 도민의 의견을 신속하게 수렴하여 민원을 해결하는 것을 목적으로 한다.

제2조(지역민원상담소 설치·운영) ① 충청남도의회(이하 “의회”라 한다) 의장은 충청도 내 15개 시·군(단, 천안시 3개소, 아산시 2개소)에 지역민원상담소(이하 “상담소”라 한다)를 설치하여 지역주민의 고충민원 등 의견수렴을 위한 상담을 할 수 있다.

제3조(상담소의 기능) ② 상담소는 다음 각 호에 해당하는 업무를 처리한다.

1. 지역주민의 입법·정책건의 수렴
2. 지역주민의 고충민원 수렴
3. 의회 예산정책자료 수집
4. 그 밖에 의회 관련 사항

출처: 충청남도의회 지역민원상담소 설치·운영 조례

표 3-14 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 지역상담소

구 분	광역의회				기초의회			
	서울	경기	충남	경북	서울 성북	경기 고양	충북 충주	전북 완주
지역상담소	X	○ (운영 0)	○ (운영 0)	X	X	X	X	X

다섯째, 지역현안 정책화 역시 대부분의 지역에서는 별도의 조례로 규정하기 보다는 기본조례 등에 주민의 의견이 정책과정 전반에 반영되어야 한다는 등의 선언적 의미로만 명시되어 있는 경우가 많은데, 서울특별시는 관련 내용을 보다 심화하여 규정하고 있다. 예를 들어 서울특별시의회는 「서울특별시의회 시민의견 청취를 위한 토론회 등의 운영에 관한 규칙」을 제정하여 토론회 과정의 공정한 운영을 의장의 의무로 규정하고, 그 결과가 입법 및 정책으로 반영되도록 노력할 의무를 부여하였다(해당 조례 제3조). 또한 위원회 및 의원이 토론을 통해 제안된 사실 및 의견이 타당한 이유가 있다고 인정될 경우 이를 위원회 안건심사 또는 의정활동에 적극반영할 의무를 규정하고 있다(해당 조례 제7조). 이 경우 해당 토론회는 양방향-직접적 주민참여라고 볼 수 있다.

표 3-15 서울특별시의회 시민의견 청취를 위한 토론회 등의 운영에 관한 규칙의 예

제3조(운영원칙) ① 의회 의장은 토론회 등을 공정하고 효율적으로 운영함으로써 시민 의견을 민주적으로 수렴하여야 한다.

② 의장은 토론회 등을 통해 수렴된 시민의견이 의정활동과 입법·정책에 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.

제7조(결과의 반영 등) ① 위원회 또는 의원은 토론회 등을 통하여 제시된 사실 및 의견이 타당한 이유가 있다고 인정하는 경우에는 이를 위원회의 안건 심사 또는 의정활동에 적극 반영하여야 한다.

출처: 서울특별시의회 시민의견 청취를 위한 토론회 등의 운영에 관한 규칙

표 3-16 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 지역현안 정책화

구 분	광역의회				기초의회			
	서울	경기	충남	경북	서울 성북	경기 고양	충북 충주	전북 완주
지역현안 정책화	○	X	X	X	X	X	X	X

2) 의결 및 감시기능

지방의회의 의결 및 감시기능은 대부분 법률에 근거한 주민참여제도를 활용하고 있으며, 의정모니터링의 경우 3대 지방의회의 기능을 종합적으로 수행하고 있다. 그러나 사실상 유일하게 주민이 의결 및 감시기능에 대해 참여할 수 있는 제도이기 때문에 여기서 논의하도록 하겠다.

첫째, 의정모니터는 사실상 의결기능 및 감시기능과도 연계되는 가장 폭넓은 주민참여 제도이다. 의정모니터는 민원제기, 정책제안, 불편사항 건의, 자치입법 및 예산집행 개선 건의, 행정사무감사 및 조사와 관련된 신고 등 포괄적인 주민의견수렴을 주 목적으로 삼는다. 이와 관련하여 각 지방의회는 별도의 조례를 제정하여 운영하고 있다.

예를 들어 경기도의회의 「경기도의회 의정모니터 구성 및 운영 조례」를 살펴보면, 주민 중 의회의장의 위촉을 받아 의정활동을 모니터링하고 민원사항 또는 제도개선사항을 수렴해 건의하는 도민을 ‘의정모니터’로 칭하고(해당 조례 제2조), 그들이 제안·건의하는 사항에 대해 모니터 운영위원회가 중점과제를 선정해 의장에게 의견을 제출하게 된다(해당 조례 제6조). 의장은 이와 같은 의견에 대해 도의회에서 처리하거나 관련기관에 이송처리하도록 할 수 있으며, 의정모니터를 통해 일반주민들에게 주요 의정활동사항을 전파하도록 하고 있다(해당 조례 제6조 제3항).

표 3-17 | 경기도의회 의정모니터 구성 및 운영 조례의 예

제1조(목적) 이 조례는 경기도의회의 의정활동에 필요한 각계각층의 다양한 의견을 수렴하고 도민의 참여와 알권리 확대를 통해 열린 의정을 구현하여 도민의 삶의 질 향상을 도모하고자 도의회에 의정모니터를 두고 그 구성 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 의회는 이 조례에서 경기도의회 의정모니터(이하 “모니터”라 한다)란 경기도(이하 “도”라 한다)에 거주하는 도민 중에서 경기도의회의장(이하 “의장”이라 한다)의 위촉을 받아 경기도의회(이하 “도의회”라 한다)의 의정활동을 모니터링하고 민원 사항 또는 제도개선사항을 수렴하여 건의하는 도민을 말한다.

제3조(역할) ① 모니터의 역할은 다음 각 호와 같다.

1. 도의회 및 경기도의회의원의 의정활동에 필요한 각종 제안
2. 조례 등 자치입법의 제·개정 및 폐지와 관련한 건의
3. 도정, 교육행정 및 의정 발전에 필요한 제도 개선사항 또는 도민 불편사항 건의
4. 불합리한 예산집행 개선 건의
5. 도의회 방청 및 의정활동 모니터
6. 그 밖의 의정발전에 관한 사항

제6조(의견의 접수 및 처리) ① 모니터는 제3조에 따른 각종 제안·건의 등을 할 수 있고, 제10조의 모니터 운영위원회가 선정한 중점과제에 대한 의견을 의장에게 제출할 수 있다.

② 제1항의 제안·건의 및 의견 등은 우편·전화·인터넷을 비롯한 각종 매체를 이용하여 수시로 제출할 수 있으며, 모니터 담당 공무원은 이를 별지 제1호 서식에 따른 모니터 의견 접수 및 처리대장에 기록·관리하여야 한다.

③ 모니터가 제출한 제안·건의 및 의견 등은 도의회에서 처리하되, 직접 처리하기 어려운 사항은 경기도지사(이하 “도지사”라 한다)나 경기도교육감(이하 “교육감”이라 한다)에게 이송하여 처리하게 할 수 있으며 도지사나 교육감은 이를 성실히 처리하고 그 결과를 의장에게 통보하여야 한다.

④ 의장은 주요 의정활동 사항이 포함된 홍보자료 등을 모니터에게 수시로 제공하여 도민에게 널리 알리게 한다.

출처: 경기도의회 의정모니터 구성 및 운영 조례

이 외에도 충남 의정모니터를 별도 조례로 제정하여 운영하고 있다. 앞서 살펴본 경기도와 서울시의 사례와 마찬가지로 의정모니터는 공통으로 주민의 불편사항 등에 대한 의견을 제시하고 자치법규와 관련된 건의 및 주요 시책이나 의정활동 등에 대한 감시 등의 기능을 수행하고 있다.

하지만 의정모니터를 통해 제시된 의견의 처리에 관한 규정은 지역에 따라 상이하게 나타나고 있다. 서울과 경기도의 경우 의정모니터가 제출한 의견의 처리는 원칙적으로 의회가 하도록 하며, 의회에서 처리하기 어려운 경우 자치단체의 장과 교육감에게 이송·처리 등을 명시(예, 경기도의회 의정모니터 구성 및 운영 조례 제6조)하여 의정모니터제도의 실효성을 담보할 수 있는 장치를 마련하고 있지만, 충남도의 경우에는 의정모니터의 목적과 기능 및 위·해촉 등 운영에 관한 사항만 규정하고 있을 뿐 처리에 관한 사항은 명시하고 있지 않고 있다.

이와 같은 주민참여는 일방향-직접적 참여에 해당되지만, 참여 가능한 주민의 범위는 의정모니터로 선정된 일부의 주민에 한하고 홈페이지를 통해 공개모집을 하지만 조례에서 정한 정수 내에서 의장이 위촉한다는 점에서 의정모니터에 참여할 수 있는 주민의 범위가 제한될 수밖에 없다. 또한 주민의견을 수렴하여 의회의 결정에 참고하는 것이라고 볼 수 있기 때문에 그 영향력은 비교적 높지 않다.

표 3-18 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 의정모니터

구 분	광역의회				기초의회			
	서울	경기	충남	경북	서울 성북	경기 고양	충북 충주	전북 완주
의정모니터	○ (운영 0)	○ (운영 0)	○ (운영 0)	X	X	X	X	X

둘째, 한편, 지방의회의 대표적인 집행부 감시·통제기능인 행정사무감사에 대한 주민참여 방안으로써 행정사무감사 주민제보 제도가 있다. 행정사무감사 주민제보는 주민이 직접 제보한 사항을 지방의회의원이 행정사무감사에서 지적할 수 있도록 한 제도이다. 제보

내용은 도정 및 교육행정 전반에 관한 사항으로 행정의 위법·부당한 사항, 주요시책과 사업에 대한 개선 및 건의사항, 예산장비 사례, 기타 도민이 불편을 느끼는 사항 등을 제보할 수 있도록 하고 있다.

행정사무감사 주민제보는 서울, 경기, 충남의회에서 운영하고 있고, 기초의회에서는 전북완주군의의회에서 본 대상지역 중 유일하게 운영하고 있으나 그 근거를 별도로 조례에 명시하고 있는지 여부는 차이가 있다. 충청도의회는 경우 「충청남도의회 행정사무감사 및 조사에 관한 조례」에 근거하여 도민제보를 운영하고 있다(해당 조례 제6조의2). 반면, 충남을 제외한 분석 대상지역 전부 별도로 도민제보를 조례에 근거하고 있지 않고 제도를 운영하고 있다.

이는 지방의회의원을 통하여 의견을 제시하고, 그 내용의 선정 여부는 지방의원의 판단에 의해 결정되기 때문에 ‘일방향-간접적 참여’ 유형으로 볼 수 있다.

표 3-19 지방의회 기능별 주민참여 조례규정 현황: 행정사무감사 주민제보

구 분	광역의회				기초의회			
	서울	경기	충남	경북	서울 성북	경기 고양	충북 충주	전북 완주
행정사무감사 주민제보	X (운영 0)	X (운영 0)	○ (운영 0)	X	X	X	X	X (운영 0)

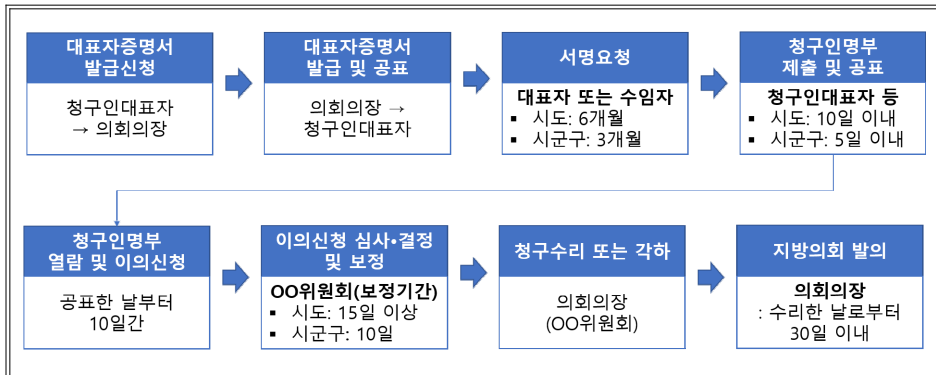
제3절 제도운영 실태분석

1. 법률상 주민참여제도운영실태 분석

1) 주민조례청구

「주민조례발안에 관한 법률(법률 제18495호)」은 「지방자치법」 제19조에 따라 청구권자인 주민은 지방의회에 조례제정·개정·폐지를 청구할 수 있도록 규정하고 있다(제1조 및 제2조). 그러나 주민조례발안은 주민 개인이 제기할 수 없으며, 일정규모 이상의 주민이 연대하여 서명하는 등 조건을 충족해야 한다(제5조). 또한 아래 [그림 3-1]과 같은 이의신청 절차 및 청구의 수리·각하 판단 등의 전 과정에서 지방의회 내부의 의사결정 절차를 거치게 된다. 따라서 조례 제·개정 및 폐지라는 지방의회의 고유권한에 대해 주민이 참여할 수 있는 제도임은 분명하나 그 과정에서 지방의회의 역할이 매우 크다고 볼 수 있다. 따라서 제2장에서 개발된 지방의회 주민참여 기본모델 중 “주민의 힘 ‘강’ + 일방향 커뮤니케이션(일방향-직접적 주민참여)”에 해당 된다고 볼 수 있다.

그림 3-1 주민조례청구 절차



출처: 행정안전부, 2022

표 3-20 주민조례청구의 법률 개요

구분	내용	
법적 근거	주민조례발안에 관한 법률	
청구권자 (제3조)	<ul style="list-style-type: none"> 18세 이상의 주민으로, 해당 지방자치단체의 관할구역에 주민등록이 되어 있거나 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주권 취득일 후 4년이 지난 외국인으로서 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람 단, 이 중 「공직선거법」 제18조에 따른 선거권이 없는 자는 제외 	
청구요건 (제5조)	<ul style="list-style-type: none"> 이하의 기준 이내에서 지방자치단체의 조례로 정하는 청구권자 수 이상이 연대 서명하여야 함 <ul style="list-style-type: none"> - 특별시 및 인구 800만 이상 광역시·도: 청구권자 총수의 1/200 - 인구 800만 미만 광역시·도 및 특별자치시·도, 인구 100만 이상의 시: 청구권자 총수의 1/150 - 인구 50만 이상 100만 미만의 시·군·자치구: 청구권자 총수의 1/100 - 인구 10만 이상 50만 미만의 시·군·자치구: 청구권자 총수의 1/70 - 인구 5만 이상 10만 미만의 시·군·자치구: 청구권자 총수의 1/50 - 인구 5만 미만의 시·군·자치구: 청구권자 총수의 1/20 	
주민조례청구 제외대상 (제4조)	<ul style="list-style-type: none"> 법령을 위반한 사항 지방세 결산, 승인권 사용료 결산, 승인권 수수료 결산, 승인권 부담금을 부과 결산승인권 징수 또는 감면하는 사항 행정기구를 설치하거나 변경하는 사항 공공시설의 설치를 반대하는 사항 	
주요절차	① 대표자 증명서 신청·발급	<ul style="list-style-type: none"> 대표자증명서신청(대표자→지방의회의장): 문서로 신청 대표자증명서 발급·공표(지방의회의장→대표자)
	② 서명요청	<ul style="list-style-type: none"> 서명요청자: 대표자 또는 수임자 서명요청기간 <ul style="list-style-type: none"> - 시도: 대표자증명서 발급취지 공표일부터 6개월 이내 - 시군구: 대표자증명서 발급취지 공표일부터 3개월 이내 서명방법: 도장 또는 대표자 요청 시 정보시스템을 통한 전자서명 가능
	③ 청구인명부 제출·공표	<ul style="list-style-type: none"> 청구인명부 작성: 읍면동 구분 작성 제출: 서명 요청 기간으로부터 시도 10일 이내, 시군구 5일 이내 공표: 청구받은 날로부터 5일 이내 그 내용 공표
	④ 청구인명부 열람·이의신청 및 보정	<ul style="list-style-type: none"> 열람 및 이의신청 기간: 청구 공표한 날부터 10일 이의신청 및 심사·결정 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의회의장에게 서면으로 이의신청 - 지방의회의장이 열람기간 종료로부터 14일 이내에

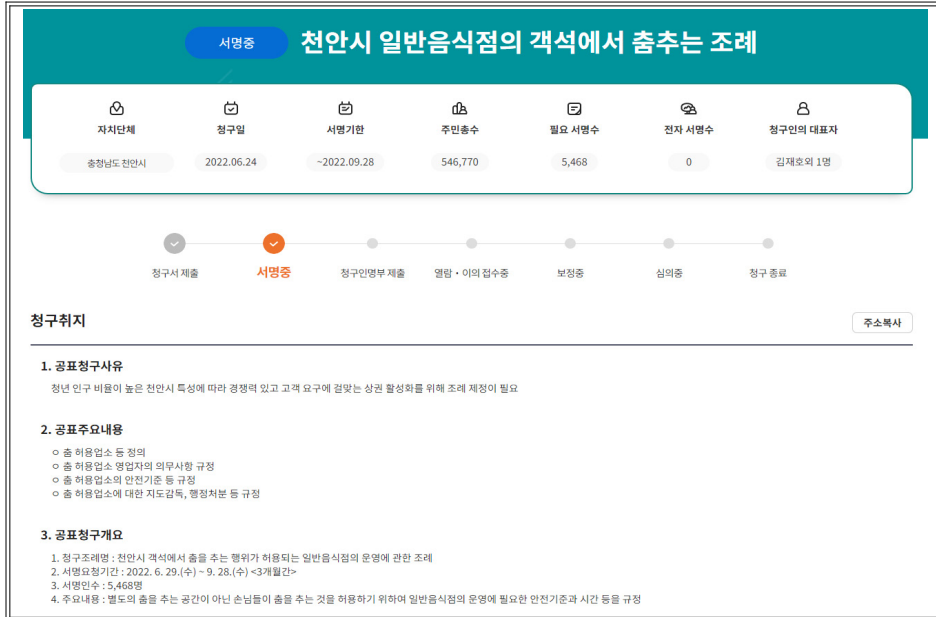
구분	내용	
		지방자치단체에서 정하는 심사를 거쳐 결정 • 보정: 서명 무효결과와 이의신청 심사 결정으로 연서 주민 수가 법정 요건에 미달할 경우 보정 가능(시도 15일 이상, 시군구 10일 이상)
	⑤ 청구의 수리 또는 각하	• 이의신청이 없거나 이의신청에 대한 결정이 끝난 경우: 청구요건을 갖추면 수리, 그렇지 않으면 각하 • 수리/각하 시 미리 해당 자치단체가 정하는 심의를 거침 • 청구각하 시 미리 대표자에게 의견제출 기회 부여 • 청구수리 또는 각하 사실을 대표자에게 통지
	⑥ 조례안 발의	• 청구 수리일로부터 30일 이내
	⑦ 심의·의결	• 청구 수리일로부터 1년 이내(필요시 1년 연장 가능) • 의결되지 못할 경우라도 다음 지방의회의원 임기까지 존속

출처: 행정안전부, 2022: 「주민조례발안에 관한 법률(법률 제18495호)」

최근에는 [그림 3-2]와 같은 ‘주민e직접’ 시스템을 활용해 주민조례를 청구하고, 온라인 서명 방식으로 연대서명을 받을 수 있기 때문에 기존에 비해 접근성이 높아졌다고 볼 수 있다. 특히 청구에 필요한 조례검색과 편집에 필요한 원문제공, 신규비교표작성, 도우미 기능에 기반한 오류검색 등 일반주민의 청구과정을 지원하는 체계가 구축되어 있다(행정안전부, 2021). 특히 청구건의 진행상태에 대한 정보가 제공되기 때문에 의회 내부의 절차 진행상황을 파악할 수 있어 주민의 알권리가 개선되었다고 볼 수 있다.

그러나 주민조례청구는 ‘주민e직접’의 주민조례청구 포털을 이용한 전자적 청구의 경우에만 전국단위로 청구현황 등이 집계될 뿐, 개별 지방의회 대상의 서면청구 및 처리에 대해서는 종합적으로 집계하고 있지 않다(행정안전부 전화인터뷰 결과, 2022.06.28.). 2022년 6월말 현재 ‘주민e직접’을 통해 집계된 주민조례청구건수는 38건으로, 개별 지역의 주민조례청구 운영현황에 대해서는 지역별로 별도의 집계를 하고 있지 않다(개별지역 지방의회 사무기구에 대한 자료요청 결과, 2022.09.).

그림 3-2 주민e직접 사이트의 주민조례청구 사례

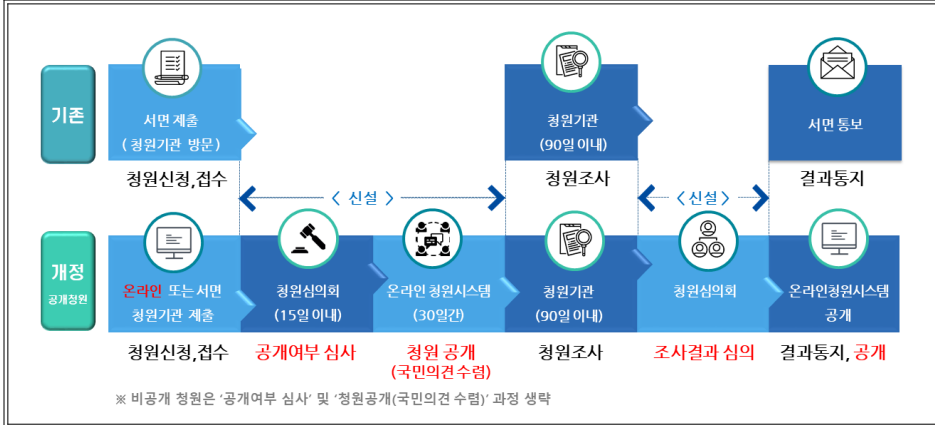


출처: 주민e조례(검색일: 2022.06.29.)

2) 청원

청원권은 「헌법」에 의해 인정된 권리(대한민국헌법 제26조)로, 「청원법(법률 제17701호)이 2020년 12월 22일 전부개정(2022년 12월 23일 시행예정)되면서 최근 큰 변화를 가져왔다. 첫째, 서면으로만 가능했던 청원의 신청이 온라인 방식으로 제출 가능해 지고(청원법 제9·10조), 둘째, 청원신청 시 청원심의회를 운영하도록 함으로써 청원의 처리 과정이 투명하게 공개될 수 있도록 한 것이다(청원법 제8조). 셋째, 신청인이 공개를 원할 경우 온라인 청원시스템에 그 내용을 공개하고 공개청원 결정일로부터 30일 간 국민의 의견을 수렴하는 절차를 거치는 공개청원제도가 도입되었다(청원법 11·13·14조). 넷째, 청원 접수부터 처리 절차 등이 구체적으로 법에 명시되어 그간 명확하지 못했던 사안들이 구체화되었다고 볼 수 있다(청원법 제11조~제24조). 전부개정 이후 청원의 절차는 [그림 3-3]과 같다.

그림 3-3 청원법 개정 후 청원처리 절차



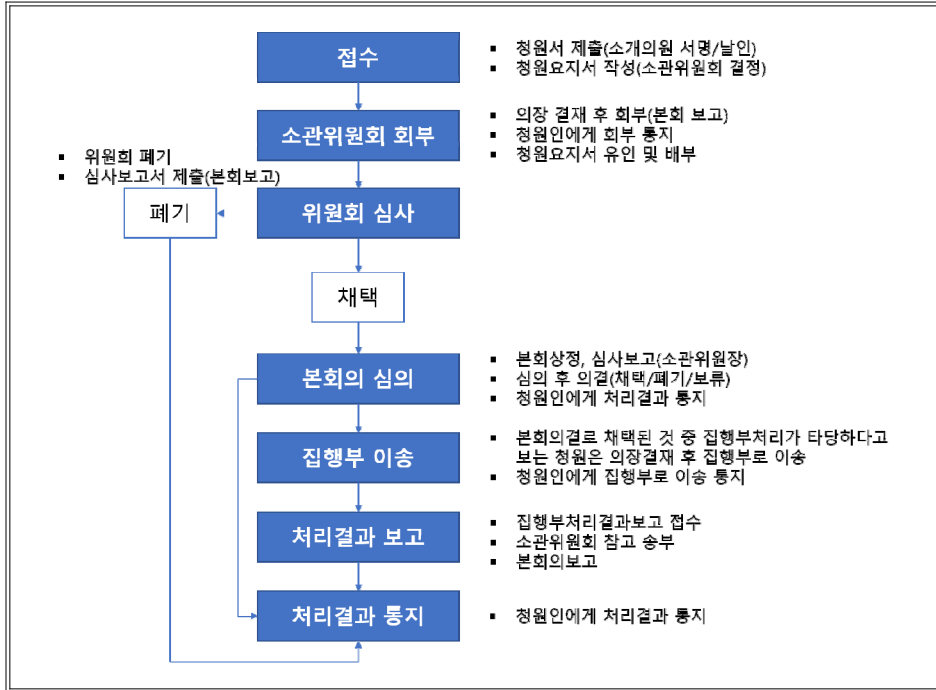
출처: 행정안전부 보도자료, 2020.12.15.

이 중 청원심의회는 시행령을 통해 구체화되는데 가장 핵심적인 각 청원기관이 운영하는 청원심의회 위원은 1/2가 외부전문가로 구성되도록 하여 객관성·공정성을 확보하도록 했다(행정안전부 보도자료, 2021.08.13.).

그러나 「청원법」 개정 주요 내용이 적용되는 청원기관의 범위에 국회와 지방의회는 제외되었기 때문에 지방의회는 「청원법」 개정의 사각지대에 있다고 볼 수 있다(청원법 제3조). 따라서 지방의회에 대한 청원은 다음 [그림 3-4]와 같이 기존의 절차를 그대로 따르게 된다. 가장 큰 차이점은 주민이 직접 지방의회에 대해 청원을 하는 것이 아니라, 지방의회 의원의 소개의견서를 첨부해야 한다는 것이다(지방자치법 제85조 제1항).

또한 청원의 심사·처리 등의 내부 절차에 소요되는 기간, 처리상황 등을 외부에서 파악하는 데에는 한계가 있다. 예를 들어 [그림 3-3]과 같이 온라인시스템이 구축되어 있을 경우, 현재의 처리단계와 소요 시간 등을 예상할 수 있지만 이와 같은 과정을 확인할 수 없는 것이다. 이와 같은 특징을 고려할 때, 지방의회 주민참여·소통 유형화 모델 중 지방의회 의원을 통해 개인이 간접적으로 지방의회에 의견을 전달할 수 있는 경우(예를 들어 청원, 민원제기 등)이기 때문에 “주민의 힘 ‘중’ + 일방향 커뮤니케이션(일방향-간접적 주민참여)”으로 유형화된다.

그림 3-4 지방의회의 청원처리 절차



출처: (주)휴먼컬처아리랑, 2018 자료를 바탕으로 재구성

지방의회의 청원접수 및 처리현황 역시 각 지방의회의 내부자료로 집계될 뿐, 종합적으로 집계되지 않는다. 그러나 역대지방의회에서 지방의회 대상의 청원 접수 및 처리실태는 의정백서의 자료를 종합해 파악할 수 있다. <표 3-21>과 같이 시도 및 시군구 청원실적은 전반적으로 감소되고 있는 것을 확인할 수 있다.

표 3-21 역대지방의회의 청원접수 및 처리실적(단위: 건)

구분	접수	처리				철회	계류	불수리	
		상임위 종결	본회의 회부	이송	소계				
제1기 (1991.~ 1995.6)	시도	439	189	112	54	355 (80.9)	26	11	43
	시군구	1,184	103	617	345	1,065 (89.9)	44	19	56
	소계	1,623	292	729	399	1,420 (87.5)	70	30	99
제2기 (임기 3년) (1995.~ 1998.6)	시도	304	151	56	34	241 (79.3)	30	32	1
	시군구	790	130	164	417	711 (90.0)	39	5	35
	소계	1,094	281	220	451	52 (87.0)	69	37	6
제3기 (1998.~ 2002.6)	시도	266	120	16	46	182 (67.4)	32	30	22
	시군구	673	209	105	274	588 (87.4)	48	2	35
	소계	939	329	121	320	770 (82.0)	80	32	57
제4기 (2002.~ 2006.6)	시도	244	58	121	12	191 (78.3)	28	4	21
	시군구	662	97	90	413	600 (90.6)	19	5	38
	소계	906	155	211	425	791 (87.3)	47	9	59
제5기 (유급제) (2006.~ 2010.6)	시도	212	35	13	114	162 (76.4)	16	25	9
	시군구	796	48	164	547	759 (95.4)	16	5	16
	소계	1,008	83	177	661	921 (91.4)	32	30	25

구분	접수	처리				철회	계류	불수리	
		상임위 종결	본회의 회부	이송	소계				
제6기 (2010.~ 2014.6)	시도	150	16	41	52	109 (72.7)	11	22	8
	시군구	702	106	71	496	673 (95.9)	13	2	14
	소계	852	122	112	548	782 (91.8)	24	24	22
제7기 (2014.~ 2018.6)	시도	313	21	111	141	273 (87.2)	10	28	2
	시군구	322	103	59	134	296 (91.9)	13	3	10
	소계	635	124	170	275	569 (89.6)	23	31	12

출처: 행정안전부(1996, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015, 2019)

2. 조례상 주민참여제도의 운영실태 분석

1) 의정모니터링

의정모니터는 본 연구서에서 선정한 대상 지역 중 서울, 경기, 충남도의회에서 「의정모니터 구성 및 운영 조례」에 근거하여 운영하고 있는 대표적인 주민의 의정참여제도이다. 경기도가 2017년도에 가장 먼저 조례를 제정한 이래로 충남도 2019년, 서울시 2021년에 차례로 조례를 제정하여 도입하고 있다. 다만, 서울시의회 의정모니터는 1999년 10월에 처음 운영하였다.

의정모니터에 대한 개념은 지역마다 조금씩 다르게 명시하고 있지만 일반적으로 18세 이상의 도민 중 각 지역을 대표하여 참신한 아이디어와 다양한 의견수렴 및 불편·개선 요구사항 등 정책제안 및 의정 홍보활동을 하는 도민을 의미한다.

의정모니터의 규모는 경기도와 충남은 조례에 그 정수를 명시하고 있으며 각각 40명, 60명 이내로 둘 수 있도록 하고 있다. 다만, 서울시의 경우 조례 및 모집공고에서는 별도로

규모를 명시하고 있지 않았으나, 제10대 후반기는 235명의 모니터를 선발한 바 있다.

세 지역 모두 의정모니터의 선발은 공개모집을 통해 선발되며, 서울시의 경우 공개모집과 더불어 시의원이 추천방법도 함께 명시하고 있다. 한편 임기는 세 지역 모두 2년으로 하면서 연임이 가능하다.

의정모니터의 기능을 비교하면 다음과 같다. 세 지역 모두 의정모니터는 공통으로 의정활동에 필요한 제안 및 의견제시, 자치법규 관련 건의 및 제도개선과 불편사항 건의의 기능을 수행하여 주민대표기능에의 참여가 주를 이루며, 입법과정에 의견제시를 통한 일부 참여가 가능한 것으로 확인할 수 있다. 한편, 경기도의회의 의정모니터의 경우 타 지역과 달리 불합리한 예산 집행에 대한 건의를 가능케 함으로써 지방의회의 예산과정 감시, 즉 결산심사 과정에 주민참여가 가능한 장치를 마련한 것은 특징이라고 볼 수 있다.

이상의 내용을 종합하여 볼 때, 의정모니터는 지방의회에 직접 의견을 제시할 수 있기 때문에 실질적인 참여가 가능한 '직접적 주민참여'의 형태로 볼 수 있다.

표 3-22 의정모니터링의 기능

구 분	서울	경기	충남
의정활동에 필요한 각종 제안 및 의견제시	○	○	○
자치법규의 제·개정, 폐지 관련 건의	○	○	○
시(도)정 시책 및 의정관련 제도개선 사항	○	○	○
시(도)민 불편사항 건의	○	○	○
방청 및 의정활동 홍보	X	○	○
불합리한 예산집행 건의	X	○	X

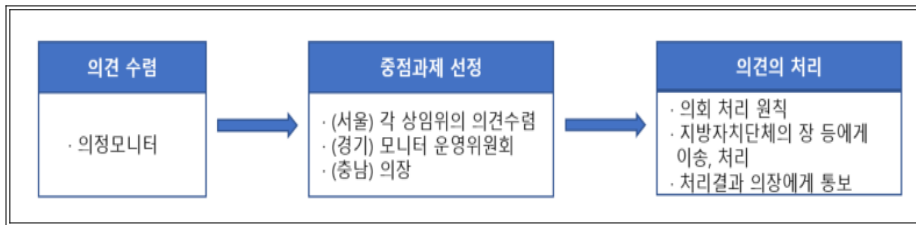
출처: 각 지역의 「의정모니터 구성 및 운영 조례」

한편 의정모니터에서 제시한 의견의 처리 과정을 살펴보면, 첫째, 의정모니터는 각종 제안·건의를 할 수 있도록 하고, 중점과제(현안과제)를 선정하여 대한 의견을 의장에게 제시한다. 다만, 중점과제 등의 선정은 지역마다 조금씩 다르게 나타나고 있는데, 서울시는 각 상임위원회가 매월 의견을 수렴하여 선정하고 경기도는 모니터 운영위원회에서 선정, 충남도는 의장이 중점과제를 선정한다.

둘째, 세 지역 모두 모니터가 제출된 의견은 충남도의회에서 처리하는 것을 원칙으로 하되, 직접 처리하기 어려운 사항은 지방자치단체의 장 등에게 이송하여 처리하도록 하며, 그 결과를 의장에게 통보하도록 한다.

이상의 내용을 종합하여 볼 때, 의정모니터는 처리 과정이 명시되어 있기는 하지만, 그 과정에서 지방의회와 질의·응답과정을 거칠 수는 없기 때문에 ‘일방향 주민참여’의 형태로 볼 수 있다.

그림 3-5 의정모니터 의견 처리 과정



의정모니터의 운영성과를 살펴보면, 서울시의 경우 의정모니터 의견접수는 2016년 738건에서 2020년 966건으로 증가하였고, 정책반영건수도 2016년 7건에서 2020년 12건으로 증가하였다. 이를 위해 의정모니터에 대한 교육과 인센티브를 강화하였다(서울특별시의회 직원 인터뷰, 2022.09). 서울시의회는 의정모니터 활동을 통해 시민들로 하여금 의원들의 의정활동에 관심, 이해를 높이고 있으며 의정모니터단의 결과는 의회에 반영되어 체감형 의정지원활동을 한다는 장점이 있는 것으로 분석하고 있다(서울특별시의회 직원 인터뷰, 2022.09).

경기도의 경우 2018년 6월부터 2020년 6월까지 22개 시·군에서 40명의 제2기 의정모니터가 운영되어 정책제안 활성화, 의회방청 및 모니터링, 모니터 정책역량 강화 등의 활동을 하였다. 구체적으로 자치입법 제·개정 등 정책제안 74건, 행정사무감사 모니터 및 12개 상임위에 대한 51회 방청, 모니터 정책역량 강화(운영위원회 회의 9회, 기본교육, 워크숍 2회, 본회의 단체방청, 현장견학, 자체연구모임) 등을 수행하였다.

충남도의 경우 2019년 5월부터 2021년 5월까지 15개 시·군에서 60명의 의정모니터를

위촉하여 도의회 관련 사항, 도정발전 제도개선 및 의정활동 홍보 등의 역할을 수행하였다. 이를 위하여 3번의 온·오프라인 간담회 등을 개최하였고, SNS를 통해 의회소식 및 주요 현안 등을 수시 제공하였다. 다만, 아직은 운영 초기라 실적이 저조하고 불필요한 질문을 남발하는 등 의정활동에 도리어 방해가 된다는 비판도 제기되고 있는바, 전문가를 추가 영입하고 모니터 결과 발표를 정례화 하는 등 내실을 기해야 할 필요성에도 공감하고 있는 상황이다. 따라서 의정모니터 내실화를 위해 개선계획을 수립하거나 관련 조례를 개정할 필요도 있어 보인다(충청남도의회 직원면담, 2022.09.).

표 3-23 의정모니터링의 우수제안 사례

구 분	우수제안 사례
서울	QR코드를 활용한 쓰레기 수거 방안 제안
	지하철 플랫폼에서 출구까지 걸리는 시간 표시
	따릉이에 광고를 붙여 재정부담 감소 방안
경기도	지방세고지서 실명제 개선
	비닐포장 우편물 라벨 스티커 탈착문제 개선
	경기도교육청 경기꿈의대학 확대 적용
충남	영업용 이륜차 면허제도 운행규정 신설 및 안전의무 강화
	무료 버스카드 우편발송 제안
	내포신도시 축사 악취 해결방안

출처: 각 지역 홈페이지, 의정백서 등

2) 행정사무감사 주민제보

행정사무감사 주민제보는 지방의회의 행정사무감사를 위하여 주민에게 직접 관련 사항을 제보받을 수 있는 장치로, 집행부 및 교육행정 전반에 걸쳐 위법·부당하거나 개선이 필요하다고 느낀 사항을 주민이 제보할 수 있도록 한 제도이다.

본 보고서의 대상지역 중 서울과 경기, 충남, 완주군의회에서 행정사무감사 주민제도제를 운영하고 있었으며, 그중 조례에 그 근거를 명시하고 있는 지역은 충남도의회가 유일하였다.

행정사무감사 주민제보의 대상은 공통으로 나타나고 있는데, 시정 및 교육행정 전반에 관한 사항으로 위법·부당한 사항, 시정 등에 대한 개선 및 건의사항, 시(도)비 보조금 부당 수령 및 예산 주요 낭비 사례, 기타 불편을 주는 사항 등이다.

이상의 내용을 종합하여 볼 때, 행정사무감사 주민제보는 지방의회의원을 통하여 개인이 간접적으로 지방의회에 의견을 전달하는 방식으로 '간접적 주민참여'의 형태로 볼 수 있다.

표 3-24 행정사무감사 주민제보 내용

구 분	우수제안 사례
주요 주민제보 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 시(도)정 및 교육행정 전반에 관한 사항으로 위법·부당한 사항 • 시(도)정 등에 대한 개선 및 건의사항 • 시(도)비 보조금 부당 수령 및 예산 주요 낭비 사례 • 기타 불편을 주는 사항 등

출처: 각 지역 홈페이지

행정사무감사의 주민제보 기간을 살펴보면, 서울과 경기도의회의 경우 행정사무감사가 시작 되기 전 약 한 달이 넘는 기간 동안 홈페이지 등을 통하여 모집하고 있다. 충남도와 완도군의회의는 연중으로 홈페이지 등을 통하여 주민제보를 받고 있다. 이러한 기간의 차이는 지방의회의 행정사무감사 기간과 무관하지 않은 것으로 볼 수 있다. 서울과 경기도의회의 경우 행정사무감사 기간은 50일 내외로 충남과 완도군의회의의 14일 전후의 기간에 비하면 상대적으로 길다.

표 3-25 행정사무감사 주민제보 기간

구 분	서울	경기	충남	완도
제보기간	2022.09.01.~10.20. (50일간)	2022.09.14.~10.28. (45일간)	연중 (단, 1월부터 10월까지 당해 연도)	연중

출처: 각 지역 홈페이지

한편, 행정사무감사의 주민제보 운영성과를 보면 충남도의회는 2021년 행정사무감사 도민제보 접수는 3건이었으나, 2022년 9월 말 현재 홈페이지를 통해 접수된 도민제보 건수는 23건으로 도민제보 건수가 큰 폭으로 증가하고 있다. 2022년 9월 말 서울시는 33건, 경기도는 9건, 완주군의회는 1건의 제보가 홈페이지를 통해 접수되었다.

3) 공청회 및 간담회

주민이 참여하는 토론회는 기존에 주로 간담회 운영으로 집계되었다. 역대지방의회의 공청회 및 간담회 실적을 살펴보면, 대체로 주민의견수렴의 방편으로 간담회 활용이 많은 것으로 나타나며 <표 3-26>과 같이 사회적 분위기 등에 따라 활용빈도의 증감이 나타난다. 그러나 이와 같은 간담회 운영은 지역의 주요 아젠다를 발굴하거나 다양한 주민의 의견을 수렴하는데 한계가 있다.

표 3-26 역대지방의회의 공청회 및 간담회 실적(단위: 회)

구분		공청회	간담회	기타	소계
제1기 (1991.7~ 1995.6)	시도	-	1,099	-	1,099
	시군구	-	13,327	-	13,327
	소계	-	14,426	-	14,426
제2기 (임기 3년) (1995.7~ 1998.6)	시도	70	325	199	594
	시군구	308	5,386	1,659	7,353
	소계	378	5,711	1,858	7,947
제3기 (1998.7~ 2002.6)	시도	15	822	38	875
	시군구	68	4,973	543	5,584
	소계	83	5,795	581	6,459
제4기 (2002.7~ 2006.6)	시도	39	1,369	49	1,457
	시군구	113	8,506	1,397	10,016
	소계	152	9,875	1,446	11,473
제5기(유급제) (2006.7~ 2010.6)	시도	44	3,483	2,614	6,141
	시군구	254	6,463	549	7,266
	소계	298	9,946	3,163	13,407
제6기	시도	94	2,188	1,804	4,086

구분		공청회	간담회	기타	소계
(2010.7~ 2014.6)	시군구	157	6,654	355	7,166
	소계	251	8,842	2,159	11,252
제7기 (2014.7~ 2018.6)	시도	106	9,610	132	9,848
	시군구	341	5,382	212	5,945
	소계	447	14,992	344	15,793

출처: 행정안전부(1996, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015, 2019)

이러한 한계를 극복하고 주민이 직접 의정활동에 참여 혹은 적극적인 의견 제시를 위한 방안을 마련하기 위하여 지방의회에서는 최근 토론회 등을 통하여 주민의 참여를 확대하고 있다.

충남도의회는 경우 2012년 처음 의정토론회를 도입하여 주민·전문가들과 함께 도정과 교육행정이 나아갈 방향을 모색하고, 지역현안을 해결하기 위한 정책 소통창구로 활용하였다.

그림 3-6 충남도의회 의정토론회 유튜브 영상 및 현장사진



출처: 충남도의회 홈페이지 및 유튜브

코로나 이전인 2019년도는 40회의 의정토론회를 개최하였으며, 2020년 20회, 2021년 24회의 의정토론회를 개최하였고, 논의의 결과가 조례의 제·개정에 반영되는 등의 성과를 도출하였다. 또한 도민과의 현장 소통을 위한 현장방문을 통하여 지역의 발전방향을 제안할 수 있는 장치를 마련하여 7개 상임위 및 20개 특별위원회가 25일동안 45개소에 대한 현장방문을 진행하였다.

경기도의회는 2018년부터 경기도-경기도의회-도민의 협치를 위한 장치로서 정책토론 대축제를 도입하였다. 이는 주민과 생활자치 중심으로의 지방자치 패러다임 전환을 반영한 것으로 도민과 전문가 등이 모여 경기도의 현안을 논의하고 해결방안을 모색하는 장으로 기능하고 있다. 2021년에 진행된 경기도-경기도의회 정책토론 대축제의 경우 1,559명이 참여하였고, 온라인은 총 48,539회의 조회 수를 기록하였다. 정책토론 대축제에서는 복지, 보건의료, 환경 등 12개 분야의 80개 정책과제가 토론되었으며 이를 위하여 447명의 토론자가 참여하였다. 또한 2021년 경기도교육 정책토론회는 371명이 참여하고 15,705회의 온라인 조회 성과를 도출하였다. 학교마을연계, 공공성교육, 교육환경 등 7개 분야 20개 정책과제가 토론되었으며 135명의 토론자가 참여하였다.

표 3-27 | 경기도-경기교육 정책토론회 추진개요(2021년)

구 분	경기도-경기도의회 정책토론 대축제	경기도교육청-경기도의회 경기교육 정책토론회
기간	- 상반기 : 2021. 03. 24. ~ 07. 07 - 하반기 : 2021. 09. 14. ~ 12. 23	2021. 03. 23. ~ 12. 20
규모	총 80회 (상반기 41회, 하반기 39회)	총 20회 (연간)
주최/주관	경기도-경기도의회	경기도교육청-경기도의회
참여대상	도민, 도의원, 관련 분야 전문가, 도시군 공무원 등	학부모, 학생, 교사, 도의원, 언론, 유관단체, 관련전문가 등
목표	- 도정과 관련된 주요 정책과제를 논의하는 공론의 장 마련 - 도민의 공공복리 증진에 기여하는 정책의제 발굴	- 교육 분야에 특화된 공론의 장을 조성하여 경기교육 발전에 기여 - 학부모 등 교육수요자의 토론 참여를 통해 관심 증대 및 정책반영 활성화

출처: 경기도의회(2021). 「2021년 경기도&경기교육 정책토론 다시 보기」, p.9.

서울시의회가 주민소통에 주력하는 방법은 정책토론회를 개최하는 것이다. 정책형성단계에서 주민들의 의견을 수렴, 정책의제설정과정에서 정책의 논점을 정리하고, 필요한 경우에는 대안들 간의 적절한 방향을 결정하기도 한다. 서울시의회가 판단하는 정책토론회의 주요한 강점 중에 하나는 의장이 직접 참여하여 시민들의 다양한 의견이나 고충을 듣는다는 것이며, 전문가도 참여하여 정책에 대한 다양한 정보 및 의견을 제시하고 정책토론회에 참여한 사람들은 전문가의 자문내용까지 확인할 수 있다는 것이다(서울특별시의회 직원 면담, 2022.09.). 그리고 이를 종합하여 자신의 입장과 상황에서 정책에 대한 견해를 표명하거나 학습함으로써 공공의 입장을 감안하여 자신의 입장을 조정, 양보, 타협하는 새로운 의사결정을 가능하게 한다는 데에 토론회의 장점이 있다(서울특별시의회 직원 면담, 2022.09.).

또한 정책토론회의 개최는 생중계로 실시함으로써 현장에 출석하지 못한 시민들이 참여할 수 있도록 함으로써 참여의 기회를 확대하고 있다(서울특별시의회 직원 면담, 2022.09.). 주민참여제도로써의 정책토론회는 의정활동에 미치는 영향이 적지 않고 토론의 결과가 실제 입안되는 경우가 많기 때문에 서울시의회의 경우에도 주민소통을 가능하게 하는 필수적인 장치로 인식하고 있다(서울특별시의회 직원 면담, 2022.09.).

경상북도의회의 주민참여제도로 가장 활성화되어 있는 것은 정책토론회이다. 작년 한 해 동안 <표 3-28>과 같이 다수의 쟁점에 대한 주민토론회를 개최하였으며, 토론회를 통해 양방향으로 정보를 교류함으로써 주민들의 의견이 의회의 의사결정에 반영될 수 있는 소통의 장을 마련한다는 것이 정책토론회의 목적이다(경상북도의회 직원면담, 2022.08.). 또한 지역주민들의 현실적인 어려움에 대한 공감대를 형성, 해결방안을 모색하는 한편, 경상북도의회 차원의 정책개발역량을 강화하고 토론결과를 활용하여 관련 정책의 세부시행계획을 수립하는 등 지역주민의 의견을 지역의 정책 수립에 최대한 반영될 수 있도록 노력하고 있다(경상북도의회 직원면담, 2022.08.). 특히 경상북도 의회는 현장방문을 통한 민원 청취를 통해 주민들의 참여를 유도하면서 이번에 태풍피해를 입은 포항 현지 방문등을 통해 현장 주민들의 참여를 위해 노력을 전개하였다(경상북도의회 직원면담, 2022.08.).

표 3-28 경상북도의회 토론회 주제(2021~2022)

토론회개최 주제
<ul style="list-style-type: none">• 지속가능한 영농과 신재생에너지 전환을 위한 영농형 태양광발전 정책토론회• 경북 공익형 시장도매인 도입 정책토론회• 여성농업인 정책발전 토론회• 경상북도교육청 학생통학지원 정책토론회• 도청신도시 교육환경 개선을 위한 정책토론회• 경상북도 지역 노동기본정책 수립방안 정책토론회• 지역경제 활성화를 위한 영주지역 기업유치전략 및 과제 수립을 위한 정책토론회• 경상북도 아동주거권 보장 정책토론회• 문화관광 활성화 방안 모색 정책토론회 등

출처: 경상북도의회 내부자료

3. 지방의회 주민참여제도운영 인식분석

1) 지방의회 사무기구직원 인식

(1) 조사설계

지방의회의 주민참여제도는 각 지역별로 편차가 매우 크기 때문에 대표성있는 표본을 추출하는 것이 용이하지 않다. 그러나 시군구의회의장협의회 및 시도의회의장협의회 등 주요 단체 및 전문가 자문 등을 통해 눈덩이 표본추출(snow balling) 방식으로 비교적 주민 참여에 관심이 있는 지방자치단체를 추천받은 뒤, 해당 지방의회 사무기구와의 연락을 통해 면담에 참여가 가능하다고 응답한 8개 기관을 대상으로 조사를 실시하였다.

분석대상이 된 8개 지역은 광역자치단체의 경우 서울특별시, 경기도, 경상북도, 충청남도 등 4개 시도, 기초자치단체의 경우 경기도 고양시(인구 100만 이상), 충청북도 청주시(인구 50만 이상), 전라북도 완주군(도농복합시 인구 5만 이상), 서울 성북구 등 행정체제 및 인구규모 등을 고려하여 선정하였다. 각 지역의 현황을 간략하게 기술하면 다음의 <표 3-29>과 같다.

표 3-29 분석대상 지역

구분	광역				기초			
	서울	경기	경북	충남	고양시	청주시	완주군	서울 성북구
인구	9,488,454	13,947,945	2,609,356	2,121,082	1,079,353	862,016	91,719	433,386
의원 수	112	156	61	48	34	42	11	22
의원 1인당 주민 수	84,718	89,410	42,776	44,189	31,746	20,524	8,338	19,699
의회 사무기구 직원 수	420	319	143	132	62	64	27	36
의원 1인당 직원 수	3.75	2.04	2.34	2.75	1.82	1.52	2.45	1.64

출처: 지역별 홈페이지 및 내부자료

지역별 조사기간은 2022년 7월부터 9월까지이며, 전국동시지방선거(6월)와 각 지역의 의회 회기(8~9월) 등으로 인하여 면담 기간이 비교적 길다. 그러나 해당 기관의 상황을 고려하여, 사전에 질문지(부록 1)를 전달하여 사전작성을 한 뒤, 연구자와의 대면 인터뷰와 전화 인터뷰 등의 방법을 종합적으로 활용하여 면담을 진행하였다.

(2) 주민참여제도에 대한 평가인식

8개 지역 지방의회 사무기구를 대상³⁵⁾으로 면담을 진행한 결과, 현재 지방의회가 활용하는 주요 주민참여제도에 대한 활용의 정도와 인지도, 주민참여의 영향력은 <표 3-30>과 같다고 평가하였다.

주민참여제도 중 활용도가 가장 높다(선택지 상(上) 선택)고 평가한 지역은 상대적으로 가장 적은 비중을 차지했으며, 중간정도의 활용도(선택지 중(中) 선택)가 있다고 평가된 것은 방청, 견학 등 비참여 수준의 주민참여제도였다. 의회신문고, 의정보니터, 주민조례청구 등 상대적으로 주민의 적극적 참여가 가능한 주민참여제도의 경우 인지도가 낮았다(선택지 하(下) 선택). 청원과 주민조례청구의 경우 참여주민의 의회에 대한 영향력이 비교적 높다고 평가되었지만, 활용도와 인지도는 미미했다(선택지 하(下) 선택).

35) 지방의회에서 주민참여 업무는 기능에 따라 분산되어 있지만 이를 총괄하는 부서 및 담당 직원은 대체로 1명 내외로 구성되어 있다. 따라서 사무기구를 대상으로 한 인식조사는 주민참여 업무를 수행하는 담당 직원 1명을 대상으로 조사를 진행하였다.

표 3-30 8개 지역 주민참여제도에 대한 평가인식

주민 참여 제도	선택지 (강도)	활용도		인지도		참여주민의 의회에 대한 영향력	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
청원	상	2	25.0	3	37.5	3	37.5
	중	3	37.5	2	25.0	4	50.0
	하	3	37.5	3	37.5	1	12.5
	합계	8	100.0	8	100.0	8	100.0
의회 신문고	상	0	0.0	0	0.0	1	12.5
	중	4	50.0	2	25.0	2	25.0
	하	3	37.5	5	62.5	4	50.0
	무응답	1	12.5	1	12.5	1	12.5
	합계	8	100.0	8	100.0	8	100.0
의정 모니터	상	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	중	3	37.5	2	25.0	4	50.0
	하	4	50.0	5	62.5	3	37.5
	무응답	1	12.5	1	12.5	1	12.5
	합계	8	100.0	8	100.0	8	100.0
주민 조례 청구	상	1	12.5	1	12.5	6	75.0
	중	4	50.0	1	12.5	1	12.5
	하	3	37.5	6	75.0	1	12.5
	합계	8	100.0	8	100.0	8	100.0
방청	상	1	12.5	2	25.0	0	0.0
	중	5	62.5	3	37.5	4	50.0
	하	2	25.0	3	37.5	4	50.0
	합계	8	100.0	8	100.0	8	100.0
어린이의회	상	2	25.0	1	12.5	0	0.0
	중	2	25.0	3	37.5	2	25.0
	하	4	50.0	4	50.0	6	75.0
	합계	8	100.0	8	100.0	8	100.0
견학	상	0	0.0	1	12.5	0	0.0
	중	5	62.5	2	25.0	2	25.0
	하	3	37.5	5	62.5	6	75.0
	합계	8	100.0	8	100.0	8	100.0

주민 참여 제도	선택지 (강도)	활용도		인지도		참여주민의 의회에 대한 영향력	
		빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
지역 상담소	상	1	12.5	0	0.0	1	12.5
	중	1	12.5	2	25.0	1	12.5
	하	5	62.5	5	62.5	4	50.0
	무응답	1	12.5	1	12.5	2	25.0
	합계	8	100.0	8	100.0	8	100.0

그밖에 SNS 및 뉴미디어의 활용에 대해서는 회의적인 응답이 다수 확인되었다. 예를 들어 ○○도의회는 2013년 전국시도의회 최초로 제일 먼저 유튜브에 ‘○○도의회’ 공식 채널을 개설하고, 현재까지 약 1800여 개의 영상을 업로드 하여 ○○도의회 의정활동, 도정 및 교육행정에 대한 질의응답, 상임위원회 활동 등을 영상자료로 제공하고 있다. 그러나 이와 같은 ○○도의회 노력에도 불구하고 해당 채널을 이용하는 도민은 거의 없는 실정이다(○○도의회 직원면담, 2022.08.). 뿐만 아니라, 개별 영상의 조회수는 한자리수를 넘지 않는 경우도 허다한 만큼 의회의 수고로움에 비해 유튜브를 통한 의정활동의 홍보 효과는 크지 않은 것으로 분석되고 있다(○○도의회 직원면담, 2022.08.). 이 때문에 유튜브를 통한 의정자료 공유방식에 대해서는 의회 내부적으로도 회의적인 분위기가 조성되고 있는 것으로 보인다(○○도의회 직원면담, 2022.08.).

또한 ○○도의회 페이스북, 인스타그램, 네이버 블로그, 트위터 등 다양한 SNS 미디어를 활용, ○○도의회 소식 전달하고 지역주민들과의 소통의 창구를 마련하고 있다. 다만, SNS 미디어의 경우에도 의정활동에 관한 정보를 의회주도의 방식으로 전달할 뿐이며, 주민들이 능동적으로 SNS를 활용하여 참여하는 등의 반응은 찾아보기 어려운 상황이다(○○도의회 직원면담, 2022.08.).

□□도의회 역시 유튜브를 운영한 지 약 2년이 지났음에도 불구하고 해당 채널을 이용하는 도민은 많지 않은 것으로 파악되고 있다. 200여 개의 영상의 조회수는 20~30회 수준에 불과하기 때문에 유튜브를 통한 실제 □□도민과의 소통은 어려운 상황이다. SNS 미디어의 가장 큰 장점은 양방향 소통을 가능하게 한다는 데 있지만 실제 페이스북을 통한 지역주민의 의견수렴은 어려운 것으로 분석되고 있다(□□도의회 직원면담, 2022.08.).

비교적 SNS 등 다양한 뉴미디어를 잘 활용하고 있다고 여겨지는 △△시의회조차 SNS 등 뉴미디어의 활용은 청장년층에 속하는 서울시의회 의원들에게 한정되고 상대적으로 연령이 높은 △△시의회 의원들의 경우, 의정보고 또는 매년 초 지방의회의원들이 참여하는 동정보고 등을 통해 지역주민의 의견을 간접적으로 전달받는 경우가 더 많다는 것이 △△시의회의 답변이다(△△시의회 직원 면담, 2022.09.).

따라서 뉴미디어 매체를 활용한다는 것만으로 양방향-직접적/간접적 주민참여가 이루어진다고 보기는 어려우며, 이를 적극적으로 활용하기 위한 동기부여 및 효용체감 등이 필요할 것으로 보인다.

(3) 주민의 직접참여 활성화에 대한 인식

지역별로 타운홀미팅이나 주민토론회 등의 활용에 대한 의지는 비교적 높았고(응답기관 중 66.6%), 실질적으로 활용하고 있는 지역도 많았다.

표 3-31 주민의 직접참여 활성화에 대한 인식

질문	응답결과		기타 의견
	선택지	응답기관 수	
주민의 지방의정예의 직접참여 활성화 방안으로 “타운홀미팅”. 주민토론회와 같은 제도를 활용할 의가 있습니까?	① 예	6	-
	② 아니오	2	-
주민의견 수렴 활성화 및 수렴과정의 투명성 제고를 위하여 온라인 플랫폼을 개발할 필요가 있다고 생각하십니까?	① 예	6	-
	② 아니오	2	-

예를 들어 타운홀 미팅이나 주민토론회 등 대규모 주민-의원 간 소통 채널의 경우 선거법 위반과 관련된 논란으로 인하여 직접적 소통이 조심스러워지거나, 재원 및 인력 등의 한계로 인해 운영에 어려움을 겪기도 한다. 따라서 이와 관련된 자원의 확보가 필요할 것으로 보인다(표 3-32 참조). 또한 온라인 플랫폼을 통한 주민참여의 경우, 실질적으로 운영이나 활용에 어려움을 겪거나, 실제 의원과 소통하는 주민의 연령대 등을 고려할 때 활용가능성이 낮을 수 있어 지역의 실정에 맞는 활용이 필요하다는 의견이 다수 나타났다.

표 3-32 주민참여제도운영 장애요인

타운홀미팅 및 주민토론회
<ul style="list-style-type: none"> • 선거법 등 제도적인 규제 때문에 언론을 통한 홍보나 주민소통의 기회들이 점차 축소되고 있으며, 사전 선거 운동 논란에 휩싸이는 것을 염려하여 주민과의 직접 소통을 꺼리는 의원들도 적지 않음 • 지방의회의원이 개별적으로 타운홀미팅이나 토론회 등을 추진하는 것은 예산편성과 같은 제약요건이 많음 • 현재 유사하게 진행되고 있는 제도가 있어 중첩의 문제가 있으며, 지역주민 선정이나 안건 발취 등 형평성문제로 어려움이 있음
온라인 플랫폼을 통한 주민참여
<ul style="list-style-type: none"> • 의회의 의원들 자체가 온라인 플랫폼을 활용할 수 있는 훈련이 부족함 • 지역주민 역시 플랫폼의 존재 자체를 모르는 경우가 많고 새로운 방식을 낯설어함 • 실제 지방의원들과 소통을 원하는 지역주민들은 상대적으로 고연령층인 경우가 많기 때문에 뉴미디어에 대한 접근 자체에 어려움이 많음. 예를 들어, 서명운동이 필요한 상황에서 온라인과 오프라인 서명을 동시에 진행하면 오프라인 서명에 동참하는 주민들이 오히려 많은 실정 • 유튜브, SNS 등 뉴미디어를 활용하여 의정정보를 공유하고 있지만 실제 이용자는 거의 없음 • 온라인을 통한 새로운 창구가 마련된다 하더라도 주민참여를 강화확대한다는 본래의 취지를 살리기는 어려움 • 기초의회에서 온라인 플랫폼 프로그램 개발 및 예산확보, 별도 관리부서 설치나 인력확보가 어려움

출처: 지역별 면담자료 종합

2) 전문가 인식

(1) 조사설계

지방의회 관련 전문가 인식은 15명의 전문가에 대해 구조화된 질문지를 배포하고(부록 2) 그에 대한 답을 종합하는 방식으로 진행되었고 이 중 12명이 응답(응답률 80.0%)하였다.

지방의회 주민참여의 제도개선방안에 관한 논의는 '제5장 지방의회 주민참여 활성화 방안'에서 개개의 대안별로 정리하였고, 제3장에서는 지방의회 주민참여제도별 활용도와 인지도, 참여주민의 의회에 대한 영향력, 의사소통방향에 대한 평가인식만을 종합하여 기술함으로써 지방의회 사무기구의 인식과 비교하고자 한다.

(2) 지방의회 주민참여제도에 대한 평가인식

지방의회 관련 전문가의 현행 지방의회 주민참여제도에 대한 평가인식은 응답자가 12명 미만으로 통계적인 값을 구하는 데에는 큰 의미가 없을 수 있다. 그러나 응답자의 응답 분포를 종합적으로 검토할 때, 인지도 측면에서 인지도가 높다고 평가되는 제도(선택지 상(上) 선택)는 방청, 견학, 공청회·토론회·간담회 등 비참여 또는 일방향-간접적 참여에 해당되는 낮은 참여수준을 가진 제도였다. 특히 활용도 측면에서도 활용도가 높은 것으로 평가되는 제도(선택지 상(上) 선택)는 거의 없었으며, 참여주민의 영향력이 높다고 평가된 제도도 거의 없었다(선택지 상(上) 선택).

청원의 경우 인지도와 주민참여의 의회에 대한 영향력이 중간정도라고 응답한 전문가들이 가장 많았으나, 활용도 면에서는 낮다는 응답이 대부분을 차지했다. 의정모니터는 활용도와 참여주민의 의회에 대한 영향력이 중간정도라고 평가한 전문가의 비중이 가장 높았지만, 주민들의 인지도는 낮다고 보았다. 주민조례청구의 인지도는 중간정도로 평가되지만, 활용도 면에서는 낮다고 보았다. 지역상담소에 대해서는 전문가에 따라 활용도나 인지도, 의회에 대한 주민의 영향력 등이 중간정도와 낮은 정도로 이분화되었다. 이는 제도운영의 실태가 지역별로 편차가 있다는 것으로 해석된다.

표 3-33 전문가 의견 종합결과: 주민참여제도 활용도 및 인지도

주민 참여 제도	선택지 (강도)	활용도		인지도		참여주민의 의회에 대한 영향력	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
청원	상	2	16.7	2	16.7	2	16.7
	중	3	25.0	6	50.0	6	50.0
	하	7	58.3	4	33.3	4	33.3
	합계	12	100.0	12	100.0	12	100.0
의회 신문고	상	1	8.3	1	8.3	1	8.3
	중	5	41.7	7	58.3	6	50.0
	하	6	50.0	4	33.3	5	41.7
	합계	12	100.0	12	100.0	12	100.0

주민 참여 제도	선택지 (강도)	활용도		인지도		참여주민의 의회에 대한 영향력	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
의정 모니터	상	1	8.3	1	8.3	2	16.7
	중	7	58.3	4	33.3	8	66.7
	하	4	33.3	7	58.3	2	16.7
	합계	12	100.0	12	100.0	12	100.0
주민 조례 청구	상	1	8.3	1	8.3	3	25.0
	중	4	33.3	8	66.7	4	33.3
	하	7	58.3	3	25.0	5	41.7
	합계	12	100.0	12	100.0	12	100.0
방청	상	2	16.7	5	41.7	2	16.7
	중	5	41.7	4	33.3	2	16.7
	하	5	41.7	3	25.0	8	66.7
	합계	12	100.0	12	100.0	12	100.0
어린이의회	상	0	0.0	1	8.3	0	0.0
	중	7	58.3	6	50.0	4	33.3
	하	5	41.7	5	41.7	8	66.7
	합계	12	100.0	12	100.0	12	100.0
견학	상	1	8.3	4	33.3	0	0.0
	중	8	66.7	5	41.7	4	33.3
	하	3	25.0	3	25.0	8	66.7
	합계	12	100.0	12	100.0	12	100.0
지역 상담소	상	1	8.3	2	16.7	1	8.3
	중	5	41.7	3	25.0	6	50.0
	하	6	50.0	7	58.3	5	41.7
	합계	12	100.0	12	100.0	12	100.0
공청회 간담회 토론회	상	7	58.3	8	66.7	3	25.0
	중	4	33.3	2	16.7	5	41.7
	하	0	0.0	1	8.3	2	16.7
	무응답	1	8.3	1	8.3	2	16.7
	합계	12	100.0	12	100.0	12	100.0

이와 같은 응답결과는 지방의회 사무기구에 대한 인식조사 결과와 비교해 보면 대체로 비슷한 경향을 보이지만, 주민조례청구의 경우 지방의회 사무기구는 의회에 대한 영향력이 높다는 비중이 높았지만, 전문가들의 경우 의회에 대한 영향력은 낮은 것으로 보았다. 그러나 이는 전문가들이 주민조례청구의 활용도가 비교적 낮다는 점을 종합반영하여 응답한 결과라고 해석된다. 특히 지방의회 사무기구와 전문가가 공통으로 각 주민참여에 대한 인지도나 활용도가 비교적 낮게 나타나고 있다는 점은 주민참여제도에 대한 이해도를 높이기 위해 의회와 일반주민 대상의 교육프로그램을 운영하는 것이 필요하다는 것을 의미한다.

제4절 소결론: 문제점 및 개선방안

법률 및 조례상 지방의회의 주민참여제도를 종합하면 다음 <표 3-34>와 같다. 구체적으로 살펴보면 법률상으로 보장되어 있는 지방의회 주민참여는 민원과 청원, 방청, 정보공개 및 행정사무감사의 증인 및 참고인으로서의 참석 등 주로 절차적인 측면의 제도가 주를 이루고 있다. 다만, 2020년 12월에 전부개정된 지방자치법에 의하여 신설된 주민조례발안은 그동안 지방의회의 고유한 권한인 의결기능의 입법과정에 주민이 직접 참여할 수 있는 제도가 마련되었다는 점은 매우 고무적이라고 볼 수 있다.

반면 지방의회에서 조례를 통해 근거하고 있는 주민참여제도는 보다 실질적·현장 중심적인 제도가 마련되어 있다는 점을 확인할 수 있다. 특히 의정모니터나 의회신문고 등 주민이 의정활동에 대한 감시자 및 제안자의 역할을 수행할 수 있는 장치를 마련하고 있었으나, 이 역시 광역의회 위주로 도입되고 있을 뿐 기초의회는 여전히 미흡한 수준이다.

또한 최근 도민의 참여 및 소통의 장을 마련하기 위하여 대주민 토론회를 개최하는 사례가 증가하고 있는 것 역시 주목할만한 점이라고 볼 수 있다. 앞서 살펴보았던 제도 등은 주민의 참여기회를 확대하는 역할은 수행하지만 그로 인한 양방향적 소통이 미흡하다는 한계가 지적될 수 있는데, 토론회 등은 보완할 수 있는 적극적 주민참여제도로 볼 수 있다. 이러한 토론회는 1회성으로 끝나는 것이 아니라 일정 기간 동안 특정한 주제에 대한 반복적인 논의의 장을 마련하였고, 주민의 참여를 확대하기 위하여 다양한 방식(온·오프라인)을 도입하였다는 것 역시 특징으로 볼 수 있다.

하지만 이러한 제도에도 불구하고 여전히 지방의회의 주민참여 장치는 전반적으로 미흡한 수준이다. 특히 광역의회에 비하여 기초의회는 의회 차원에서 별도의 주민참여제도를 마련하기 보다는 법률에서 명시하고 있는 매우 기초적인 형태의 주민참여만을 운영하고 있을 뿐이므로 주민의 참여기회 역시 매우 제한적인 실정이다.

지방의회의 주민참여제도는 최근 각 의회에서 도입되고 있으며, 운영실적을 보면 그 활용이 막 시작되는 단계이다.

그럼에도 불구하고 지방의회의 주민참여 실태를 확인하기 위하여 각 지방의회의 주민 참여 담당자를 대상으로 실시한 조사 결과는 앞서 살펴본 제도 마련 실태와는 조금 다르게

나타난다. 주민참여제도가 마련·운영되고 있지만 이를 실행하는 공무원들의 인식 실태는 낮은 수준임을 확인할 수 있다. 특히 주민참여제도에 대한 낮은 활용성과 중요성 등에 대한 인식은 결국 제도적으로 마련되어 있는 다양한 주민참여제도에도 불구하고 그것의 실효성을 담보할 수 없게 한다. 따라서 이와 같은 인식개선을 위한 방안을 모색하는 것이 지방의회 주민참여 활성화의 가장 근본적인 대안으로 제시될 필요가 있다.

표 3-34 지방의회 주민참여제도 분석 결과종합

구 분	법률					조례				
	제도	커뮤니케이션 방향	주민의 참여방식	주민의견의 구속력	주민범위	제도	커뮤니케이션 방향	주민의 참여방식	주민의견의 구속력	주민범위
주 민 의 대 표 기 능	주민의 의정활동 참여 기본권	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	민원	-	-	-	-	진정민원	일방향	간접적	제출에 한함	일반주민 (제출인)
		-	-	-	-	의회신문고	일방향	간접적	정보수용	일반주민
		-	-	-	-	의정모니터	일방향	직접적	의견제시	일반주민 (의정우측)
	청원	청원	일방향	간접적	청구에 한함	일반주민 (청원인)	청원	일방향	간접적	청구에 한함
의회윤리특별위 원회 주민참여	의회윤리 특위 주민참여	양방향	직접적	자문의견 제시	전문가 (의정추천)	-	-	-	-	-

구 분	법률					조례					
	제도	커뮤니케이션 방향	주민의 참여방식	주민의견의 구속력	주민범위	제도	커뮤니케이션 방향	주민의 참여방식	주민의견의 구속력	주민범위	
주 민 의 대 표 기 능	방청	방청	비참여	비참여	정보수용	일반주민 (신청인)	방청	비참여	비참여	정보수용	일반주민 (신청자)
	정보공개	정보공개	비참여	비참여	정보수용	일반주민	-	-	-	-	-
	청소년 의회교실	-	-	-	-	-	청소년 의회교실	비참여	비참여	정보수용	청소년 (신청자)
	지역상담소	-	-	-	-	-	지역 상담소	일방향	간접적	의견제시	일반주민
	지역현안 정책화	공청회	비참여	비참여	정보수용 질의 의견제시	일반 주민 (참석자)	공청회	비참여	비참여	정보수용 질의 의견제시	일반주민 (참석자)
		-	-	-	-	-	의정모니 터	일방향	직접적	의견제시	일반주민 (의정유족)
		-	-	-	-	-	정책 토론회	양방향	직접적	의견제시 적극수용	일반주민 (참석자)
		-	-	-	-	-	지역현안 정책화	양방향	직접적	적극반영 의무	일반주민 (참석자)

| 제4장 |

지방의회 주민참여 모델개발 : 사례분석을 중심으로

제4장

지방의회 주민참여 모델개발

: 사례분석을 중심으로



제1절 조사설계

‘제4장 지방의회 주민참여 모델개발’은 국내·외 사례분석을 통해 제2장의 이론적 논의를 통해 개발된 기본모델을 발전시키는데 있다. 제2장의 기본모델(그림 2-4 참조)은 지방의회 주민참여가 지방의회의 3대 기능별, 정책과정 단계별(시기별)로 비참여부터 양방향-직접적 참여까지 비교적 다양한 방식으로 운영될 수 있다는 것을 보여준다.

그러나 제3장의 법제도 및 운영실태 분석 결과에서 볼 수 있듯이 법률 상 지방의회 주민참여는 대체로 [그림 4-1]과 같이 주민대표기능에 집중되어 있으며, 의결 및 감시기능을 위해 주민참여제도를 운영하는 경우는 사실상 조례에 기반한 의정모니터(일방향-직접적 주민참여) 운영 정도에 머무르고 있다. 주민대표기능에서도 양방향-직접적 주민참여는 주로 의장이 위촉한 민간전문가 중심의 의회 윤리위원회 민간위원제나 예외적으로 일부 지역에서 운영되고 있는 실질적 주민토론회가 있을 뿐이다. 따라서 여전히 지방의회에 대한 주민참여는 일방향-간접적 주민참여 또는 비참여 수준에 머무르고 있다고 하겠다.

그림 4-1 지방의회 주민참여 “법제도 및 운영실태분석(제3장)” 결과종합

지방의회 기능	주민대표기능	의결기능	감시기능
정책프로세스	정책형성 및 계획수립단계	정책결정단계	정책평가 및 환류단계
주민참여유형	<ul style="list-style-type: none"> 양방향 직접적 주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 의회 윤리특별위원회 민간위원 주민토론회(삼일차) 일방향 직접적 주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 의정모니터(민원파트) 양방향 간접적 주민참여 일방향 간접적 주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 청원, 진정민원, 의회신문고, 지역상담소, 주민토론회(형식적) 비참여 <ul style="list-style-type: none"> - 방청, 정보공개, 공청회, 청소년(어린이)의회교실 	<ul style="list-style-type: none"> 양방향 직접적 주민참여 일방향 직접적 주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 주민조례발안 의정모니터(입법 및 예산편안) 양방향 간접적 주민참여 일방향 간접적 주민참여 비참여 <ul style="list-style-type: none"> - 입법예고 	<ul style="list-style-type: none"> 양방향 직접적 주민참여 일방향 직접적 주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 의정모니터(행정사무감사관련) 양방향 간접적 주민참여 일방향 간접적 주민참여 비참여 <ul style="list-style-type: none"> - 행정사무감사 시 증인 및 참고인

↑ 참여수준 高

↓ 참여수준 低

따라서 본 연구에서는 지방의회 주민참여 기본모델이 제시한 바와 같이 지역의 여건과 상황에 맞추어 다양한 주민참여제도를 활용할 수 있도록 국내·외 우수사례를 종합하여 각 주민참여유형별 대안을 제시함으로써, 지역의 여건과 법제도적인 상황에 맞게 선택 및 조합하여 활용할 수 있는 모듈형 지방의회 주민참여 모델을 개발하고자 한다. 모듈(module)이란 '구성단위'를 말하며, 모듈형 모델이라고 한다면 개개의 독립된 하부단위(본 연구에서는 주민참여의 유형별 활용가능한 참여방법)를 만들어 고객의 요구에 맞게 조합하여 맞춤형 모델을 제공할 수 있도록 하는 것을 말한다.

이를 위해 지방의회 주민참여 사례를 종합하여 다음의 <표 4-1>과 같은 국내·외 사례를 정리하고 이를 종합하여 모듈형 지방의회 주민참여 모델을 제시하고자 한다. 첫째, 미주의 윈연맹(PalAmericas)의 “지방의회 의정프로세스 전반에서의 주민참여 톨킷 사례”를 분석함으로써 정책프로세스 단계별로 다양한 주민참여기법의 활용 필요성을 제시하고자 한다. 해당 사례를 통해 본 연구의 지방의회 주민참여 모델의 기본구조와 활용가능한 주민참여 방법 및 사례를 정리할 수 있다. 둘째, 개개의 단계별 주민참여 우수사례는 지방의회 의정활동의 각 단계별로 시사점을 줄 수 있는 사례를 탐색하여 정리한 것이다. 제2절의 내용을 보완하고 보다 세부적인 운영방식을 검토하기 위한 목적에서 선정되었으며, 현실적으로 주민대표기능-정책형성단계에서 주민참여가 활성화되는 경향이 있기 때문에 관련 사례가 가장 많이 조사되었다.

표 4-1 사례분석 틀

사례개요	
• 법적 근거	• 절차
분석	
<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회기능 중 어떤 기능을 수행하는 제도인가? • 정책과정론 관점에서 어떤 단계에서 활용되는 제도인가? • 의사소통의 방향은 어떠한가? • 지방의회-주민 간 힘의 균형은 어떠한가? <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 의원을 거치지 않고 직접 의견을 전달할 수 있는지 여부 - 법적으로 개인으로서의 주민이 참여 가능 여부 - 지방의회가 주민의 의견을 임의로 거절할 수 있는지 여부 	

제4장 제3절의 개별 사례는 제2장에서 개발된 <표 2-16>의 기본모델을 적용해 만든 <표 4-1>을 사례분석 틀로 삼았다. 그에 따라 현재 운영 중인 주민참여제도를 보다 높은 수준의 참여로 개선하거나 새롭게 주민참여의 방법을 제안하기 위한 목적에서 분석을 실시하였다. 구체적인 분석사례의 리스트는 <표 4-2>와 같다.

표 4-2 제4장의 분석대상 사례

구분		사례명
단계별 주민참여 우수사례 (제4장 제3절)	지방의회 의정프로세스 전반에서의 주민참여(제4장 제2절)	<ul style="list-style-type: none"> 미주의원연맹(PalAmericas)의 “의정프로세스에서의 주민참여 툴킷”
	주민대표기능-정책형성단계	<ul style="list-style-type: none"> 온라인 <ul style="list-style-type: none"> 양방향 직접참여: e-청원시스템³⁶⁾ <ul style="list-style-type: none"> * 국회, 영국의회, 독일의회 오프라인 <ul style="list-style-type: none"> 양방향 직접참여: 경기도의회 정책토론대축제, 광주광역시 바로소통광주 양방향 간접참여: 서울시 중구의회 주민소통공청회 국회톡톡 일방향 간접참여: 경기도의회 지역상담소
	의결기능-정책결정 단계	<ul style="list-style-type: none"> 온-오프라인 <ul style="list-style-type: none"> 양방향 직접적 참여: 아일랜드 개헌을 위한 시민회의, 시민의회, 벨기에 상설 시민의회(ostbelgien model)
	감시기능-정책평가 및 환류 단계	<ul style="list-style-type: none"> 오프라인 <ul style="list-style-type: none"> 일방향 직접적 참여: 광양시의회 행정사무감사 주민참여 모니터링

주: 양방향 커뮤니케이션을 할 수 있으나 비참여에 해당되는 사례는 이론적으로 존재할 수 없음

36) e-청원시스템에 대한 해외사례 선정의 방법은 다음과 같다. 해외에서는 1999년 최초의 전자청원시스템을 도입했던 스코틀랜드와 뒤이어 전자청원시스템을 채택한 영국 및 독일이 대표적인 사례이다. 이 중 스코틀랜드 사례의 경우, 토니 블러어 정부의 지방분권정책에 따라 1999년 스코틀랜드의회가 새롭게 구성되면서 웨스트민스터 의회와 차별화되는 모델로서 청원제도 혁신을 시도한 바 있다(Riehm et al., 2014:125-126; 김은주 외, 2018: 66). 그 결과 전자청원시스템과 공공청원위원회(Public Petitions Committee) 운영을 통해 세계적으로 선도적인 사례를 만들었지만(스코틀랜드의회 홈페이지), 구체적인 청원의 방법과 사례 등을 확인하는데 한계가 있어 분석의 대상에서 제외하였다. 또한 미국은 오바마 정부의 ‘위더피플(WE THE PEOPLE)’이 국내·외 청원시스템 개선에 영향을 미쳤지만, 오바마 정부의 임기가 종료되면서 이후 2017년 트럼프 정부가 시작되면서 활용되지 않았고 바이든 정부 출범 이후 도메인을 삭제하면서 더 이상 운영하고 있지 않은 실정이기 때문에 지방의회의 전자청원시스템 관련 우수사례로 볼 수 없어 분석의 대상에서 제외되었다(The Washington Post. 2018; Newsweek, 2021). 그 결과 영국과 독일의 사례가 최종 채택되었다.

제2절 지방의회 의정프로세스 전반에서의 주민참여사례

1. 미주의원연맹(ParlAmericas)의 ‘지방의회 시민참여 툴킷’이란?

1) 미주의원연맹의 개념 및 툴킷 개발의 목적

미주 의원연맹(ParlAmericas)은 미주 35개 국가 의회로 구성된 독립적 네트워크로서 국내적·국제적으로 운영되는 기관으로, 아메리카 지역 공통의 이슈에 대하여 의회 간의 대화를 증진 및 발전시키고 의회운영의 우수사례에 해당되는 정보를 서로 공유하고 협력적인 정치적 환경을 구축하기 위한 목적으로 운영된다(ParlAmericas, 2018).

미주 의원연맹(ParlAmericas)은 입법과정(the legislative process)에서 주민의 참여를 활성화시키고, 주민의 민주의식을 제고할 필요성이 있다고 보고, 이를 확산하기 위해 그 방법을 내용으로 하는 툴킷을 제작·배포하였다(ParlAmericas, 2018).

2) 지방의회 시민참여의 중요성 및 원칙

미주 의원연맹(ParlAmericas)에 따르면, 입법프로세스(legislative process)에서 주민참여의 중요성은 크게 5가지 관점에서 강조될 수 있다(ParlAmericas, 2018).

첫째, 입법프로세스에서 주민이 참여하게 되면, 강력한 집단지성(collective intelligence)이 발휘될 수 있다는 장점이 있다(ParlAmericas, 2018). 집단지성은 현대사회의 복잡성(complexity)에 따른 난제를 해결해야 하는 지방의회의 어려움을 해결할 수 있는 방안이다. 다양한 주민들이 입법 프로세스에 참여함으로써 개개의 주민들이 가지고 있는 경험과 전문성 등을 의회의 전문성으로 흡수할 수 있다(주용학, 2005).

둘째, 입법프로세스에서 주민이 참여하게 되면 포용성을 제고할 수 있다(ParlAmericas, 2018). 전통적인 대의제 기반의 입법프로세스에서는 선거를 통해 선출된 의원들만이 참여 가능한데, 이에 대해 주인-대리인 문제가 발생될 수 있다(염정민, 2005). 그러나 주민참여 제도의 활용을 통해 참여자의 다양성과 포용성(예: 소수의견의 수렴 등)을 강화할 수 있다.

셋째, 다양한 주민들이 입법프로세스에 직·간접적으로 참여해 숙의 과정을 거치게 되면, 그 자체로서 지역 내에서의 공론화과정을 거치게 되는 것이기 때문에 입법결과에 대한

주민수용성 제고 및 의회에 대한 신뢰제고에 기여할 수 있다(ParlAmericas, 2018).

넷째, 의사결정 과정에 주민들이 참여하는 공식적인 절차를 제공함으로써 지방의회의 합법성이 제고되고, 주민들이 합법적인 이익추구를 위해서 소통할 수 있는 기회를 마련하게 된다(ParlAmericas, 2018). 이와 같은 특징은 지역 내에서의 갈등을 예방할 수 있고, 지역 내의 사회통합에 기여할 수 있다.

다섯째, 보다 책임감 있고 투명한 의회를 만들 수 있다는 측면에서 주민참여가 중요할 수 있다(ParlAmericas, 2018). 지방의회에 대한 시민의 감시가 강화될 수 있기 때문이다.

따라서 이와 같은 관점으로 볼 때 지방의회의 입법프로세스에서 주민참여는 반드시 필요한 것이라고 볼 수 있으며, 미주의원연맹의 입법프로세스에서의 주민참여 툴킷은 본 연구에서 개발하고자 하는 지방의회 주민참여 모델개발의 취지와 동일한 방향성을 가진다고 볼 수 있다. 이와 같은 논의를 바탕으로, 미주의원연맹이 제시하고 있는 주민참여의 원칙은 <표 4-3>과 같이 약 10가지로 요약된다.

표 4-3 주민참여의 원칙

원칙	내용
개방성(Openness)	• 정보에 대한 접근성의 정도
투명성(Transparency)	• 정책결정과정에서 발생하는 정보 및 주민이 참여할 수 있는 제도에 관한 정보제공의 정도
상호작용성(Reciprocity)	• 주민참여의 정도 • 주민참여의 구체화의 정도
표현에 대한 존중 (Respect for Self-Expression)	• 주민의 원활한 의사소통을 지원
포용성(Inclusiveness)	• 소외된 주민들이 참여할 수 있는 정도
비례성(Proportionality)	• 주민들이 참여할 수 있는 다양한 방식을 고려하는 정도
접근성(Accessibility)	• 정보에 대해서 주민들이 쉽게 접근할 수 있도록 설계되어 있는 정도
보완성(Complementarity)	• 대의민주주의를 보완하는 정도
지속가능성(Sustainability)	• 지속적으로 주민들이 참여할 수 있는 정도
시의성(Timeliness)	• 주민들이 참여할 수 있도록 충분한 시간을 제공해 주는 정도

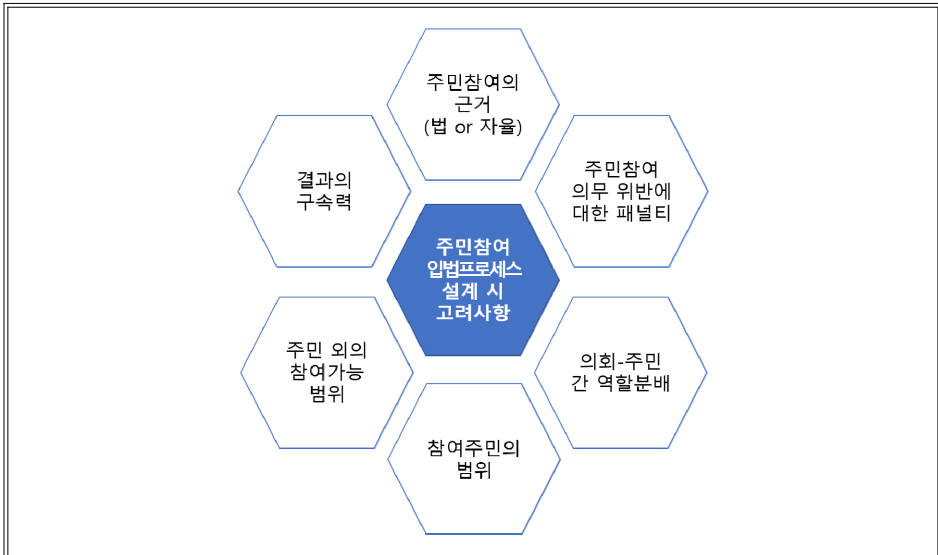
출처: ParlAmericas, 2018

3) 주민참여에 관한 법제도 설계 시의 고려사항

입법과정에 주민을 참여시킬 수 있는 프로세스를 설계하는 과정에서 다음과 같은 질문에 대해서 고려해봐야 할 것이다(그림 4-2 참조).

첫째, 주민이 참여할 수 있는 여러 가지 제도들을 법적 구속력이 있는 장치로 운영할 것인지 아니면 느슨한 장치(softer)로써 운영할 것인가(결과의 구속력)? 둘째, 주민참여에 대한 의무를 법(law)에 근거하여 운영할 것인가, 아니면 일반적인 규정(general acts)에 근거하여 운영할 것인가(주민참여의 근거)? 셋째, 주민참여의 권한과 의무를 집행부 혹은 입법부와 어떻게 상호연계시킬 것인가(의회-주민 간 역할분배)? 넷째, 주민참여의 범위를 어느 정도 까지 설정해야 하는가(참여주민의 범위)? 다섯째, 주민참여 의무를 위반할 시 어떠한 제재(sanctions)를 가할 것인가(주민참여의무 위반에 대한 패널티)? 여섯째, 주민참여 시스템에 주민 뿐만 아니라 어떠한 다른집단(other party)을 참여시킬 것인가(주민 외 참여가능 범위)

그림 4-2 주민참여 입법 프로세스 설계 시 고려사항



출처: ParlAmericas, 2018

예를 들어 제3장의 분석과 같이 지방의회의장에게 주민참여활성화에 대한 역할을 부여하는 법 개정을 해야 할지 아니면 단지 의회운영에 참고할 수 있는 의정활동가이드라인에 그 내용을 담아야할지의 문제는 첫 번째 질문과 두 번째 질문이 관련된다. 또한 만약 법률 또는 조례에 명문의 규정을 둔다면 임의규정이 될지 아니면 강제규정이 될지에 대한 부분은 두 번째 질문과 다섯 번째 질문이 연계된다. 그밖에 다양한 주민참여의 제도를 법령 또는 조례에 규정하게 될 경우, 참여주민 의견이 의회에 대해 어느정도 구속력을 가지고 있을지는 첫 번째 질문과 연계되는 반면 참여주민의 범위를 어떻게 둘지의 문제는 네 번째 질문과 여섯 번째 질문이 연계된다. 따라서 이와 같은 질문이 주민참여 활성화에 대한 법제도적 개선방안 도출시 하나의 기준으로 제시될 수 있다.

4) 입법 프로세스 주체(툴킷의 사용자)

미주의원연맹은 툴킷이 대상으로 삼는 입법 프로세스의 주체는 ‘어떤 정책을 수립·변경·폐지하고자 하는 입법상의 공식적 정책결정권자(ParlAmericas, 2018)’를 말하며, 대표적으로 지방의회의원, 입법지원 및 보좌기관(국내의 경우 전문위원, 정책지원관 등), 관련 행정부서(국내의 경우 지방의회 사무기구), 정당(party) 등이다.

2. 입법프로세스 단계별 주민참여 방법과 메커니즘: 캐나다의 활용사례

1) 입법프로세스의 개념 및 단계별 주민참여 가능성

이 툴킷을 적용하고 있는 캐나다에서는 다양한 주민참여제도의 활용 과정에서 입법프로세스의 각 단계별로 보다 효율적인 주민참여 방법과 메커니즘이 있다는 것을 확인하였다(ParlAmericas, 2018).

입법 프로세스는 ‘① 의제설정(Agenda setting) → ② 조례안의 내용개발(Content development of a bill) → ③ 조례안의 설계(Drafting of a bill) → ④ 조례안의 검토(Review of a bill) → ⑤ 조례안의 투표(Vote on a bill) → ⑥ 감시·감독(Oversight)’ 등 6개 단계가 순환하는 사이클(cycle)로 정의된다(ParlAmericas, 2018).

1단계, 의제설정단계는 지역의 정책 또는 조례로 채택될 필요가 있는 이슈를 발굴하고

우선순위를 결정하는 과정이라고 볼 수 있다. 따라서 구체적인 이슈와 입법 솔루션에 대해 주민들이 자유롭게 토론하도록 하고(open-ended dialogue), 주민에게 지방의회가 검토할 의제의 항목과 우선순위를 결정할 수 있는 기회를 부여할 수 있다.

2단계, 조례안의 내용개발단계는 1단계에서 선정된 아젠다를 조례로 만드는 과정에서 어떤 내용이 담겨야 하는지를 결정하는 것이다. 법률에 대한 전문지식이 필요한 것은 아니며, 핵심적 내용과 조례의 방향 등을 정하는 것이기 때문에 일반주민들도 제안·토론이 가능하다.

3단계, 조례안의 설계는 조례안의 초안을 설계하는 것으로, 비교적 법률과 관련한 전문성이 필요한 영역이다. 따라서 관련분야의 전문가 등이 민간전문가로서 참여가능하다.

4단계, 법령안의 검토는 본회의 토론과정으로 주민들은 직접적인 결정권을 가지지는 못하지만(의회시스템과의 연계를 위함), 그 과정을 지켜보고 의견을 제시할 수 있다.

5단계, 법령안의 투표는 의원이 주도하나, 제도에 따라 주민이 직접 투표하는 방식으로 의결과정에 참여할 수 있다.

6단계, 감시·감독은 새로운 조례입법의 결과가 미치는 영향을 검토하고(예: 기존법과의 상충, 운영상의 문제점 등), 집행부의 예산사용과 집행과정에 대해 자유로운 토론(open ended dialogue)을 하는 것이다. 민간전문가와 주민들도 이 과정에 참여하여 의견을 제시할 수 있다.

위 6단계는 입법 프로세스의 전 단계에서 주민참여 및 소통이 가능하다는 점을 보여주고 있으며, 국내의 경우에도 현재 수준보다 더 다양하고 높은 수준의 주민참여제도 활용이 가능하다는 점을 보여준다. 이에 대해 온·오프라인 프로세스로 구분해 보다 상세한 사례를 제시하도록 하겠다.

그림 4-3 입법 프로세스 단계별 주요 활동 및 주민참여 수준

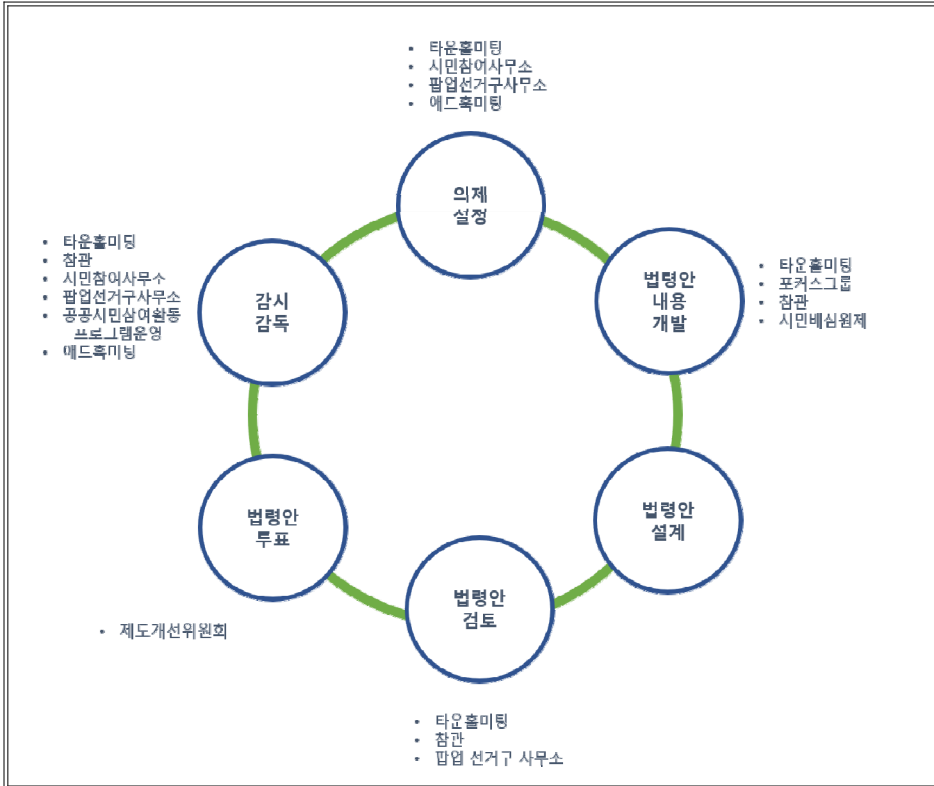
입법프로세스 6단계		단계별 주요활동과 주민참여수준
1단계	의제설정단계 (agenda setting)	<ul style="list-style-type: none"> 지역의 조례로 채택될 필요가 있는 이슈 발굴 및 우선순위 결정 일반주민의 자유도론 필요
2단계	조례안내용개발단계 (content development of a bill)	<ul style="list-style-type: none"> 아젠다를 조례로 만드는 단계에서 조례에 담긴 핵심내용과 방향 결정 일반주민의 제안 및 토론 가능
3단계	조례안설계단계 (drafting of a bill)	<ul style="list-style-type: none"> 소제안의 소안을 설계 법률관련 전문성이 필요하므로 민간전문가의 참여가 필요
4단계	조례안검토단계 (review of a bill)	<ul style="list-style-type: none"> 본회의 토론과정(의회의 고유권한) 반주민은 참관 및 의견제시 가능
5단계	조례안투표단계 (vote on a bill)	<ul style="list-style-type: none"> 본회의 결정과정(의회의 고유권한) 제도에 따라 주민이 직접 투표하는 방식으로 표결 가능
6단계	감시감독단계 (oversight)	<ul style="list-style-type: none"> 조례입법이 결과모니터링 및 집행부이 예산사용을 감독하는 과정 민간전문가 및 일반주민들의 참여와 토론 가능

출처: 저자가 내용을 요약하여 작성

2) 오프라인 입법프로세스와 주민참여

오프라인(in-person-activities) 입법 프로세스의 구조는 [그림 4-4]와 같으며, 각 단계의 특성에 따라 활용가능한 주민참여 방법은 서로 다르다. 2개 이상의 단계에서 활용될 수 있는 방법론이 있지만, 어떤 단계에서 더 적합한 주민참여의 방법이 있는지를 검토해 볼 수 있다. 오프라인 주민참여의 방법은 9가지 정도가 제시되며, 각각의 구체적인 특징과 적용가능 단계는 <표 4-4>와 같다.

그림 4-4 오프라인 입법 프로세스에서 활용가능한 주민참여 방법



출처: ParlAmericas, 2018

표 4-4 오프라인 입법 프로세스에서 활용가능한 주민참여방법의 주요 특징

참여방법	입법과정	참여대상	내용
타운홀미팅	<ul style="list-style-type: none"> 의제설정단계 법령안 개발단계 법령안 검토단계 감시감독단계 	주민(신청자), 정부, 전문가, 의원 등 다양한 이해관계자	라운드테이블 토론 등
주민참여사무소	<ul style="list-style-type: none"> 의제설정단계 감시감독단계 	주민(자발적 참여)	접근성이 좋은 장소에 사무소 설치

참여방법	입법과정	참여대상	내용
애드혹미팅	<ul style="list-style-type: none"> 의제설정단계 감시감독단계 	주민(신청차), 정부, 의원, 시민단체	주민들이 회의(애드혹미팅)를 참관함
제도개선위원회	<ul style="list-style-type: none"> 법령안 투표단계 	주민(주민대표)	주민의견수렴과정으로 운영됨(강제력부여)
공공주민 참여활동 프로그램 운영	<ul style="list-style-type: none"> 감시감독단계 	주민(자발적 참여)	설문조사 등을 통해 주민들의 의견을 도출하고 이를 의회 및 위원회와 공유함
포커스그룹	<ul style="list-style-type: none"> 법령안 개발단계 	주민(특정그룹)	특정사안에 대해 심도있는 토론 또는 인터뷰를 진행하여 개혁안을 도출함
위원회 참관제도	<ul style="list-style-type: none"> 법령안 개발단계 법령안 검토단계 	주민(자발적 참여)	주민들이 회의에 직접참여하여 참관
시민배심원 제도	<ul style="list-style-type: none"> 법령안 개발단계 	주민(신청차)	특정의제에 대해 시민배심원단이 검토 및 질의응답
팝업선거구 사무소	<ul style="list-style-type: none"> 법령안 검토단계 감시감독단계 	주민(자발적 참여)	임시팝업사무소를 오픈하여 주민들에게 정보제공

출처: ParlAmericas, 2018

개개의 제도를 소개해 보면 다음과 같다. 먼저 타운홀 미팅(Town Hall Meetings)은 국회나 지역 의회에서 활동하는 의원들이 주민들과 만나는 방법의 하나로 의회 의원, 시민단체, 전문가, 담당 공무원들이 협력하여 공식적인 회의를 주최하고 주민들이 회의에 참석하여 특정주제나 의제에 대해서 발표 및 토론하는 방식으로 운영된다. 토론은 주민들의 주요 관심 사항, 특정법률 입안에 관련된 주제로 진행될 수 있으며, 라운드테이블 토론(round table discussions)의 방식으로 진행될 수 있다. 이 같은 방식은 토론 및 참여를 통해 주민들 간의 상호작용을 발생시킬 수 있어 입법방안에 대해 잠재적인 합의를 이끌어 내기 위한 목적으로 열린다.

타운홀미팅은 자유롭게 주민들과 소통할 수 있는 대표적인 방법으로써 의제설정단계, 법령안의 내용 개발 단계, 법령안의 검토단계, 감시감독단계에서 폭넓게 사용되고 있는

주민참여 방법이다. 국내에서도 주민의견수렴을 위한 다양한 토론회의 한 방식으로 운영된 선례가 있다³⁷⁾.

주민참여사무소(Citizen Participation Offices)는 주민들에게 정보를 제공하고, 주민들이 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 교육자·조력자의 역할을 수행한다. 주민참여 사무소는 의회 내에 설치할 수도 있고 주로 주민들이 쉽게 접근할 수 있는 위치에 설치된다. 이렇게 주민참여 사무소 구성과 같은 방법은 주로 의제설정단계와 감시·감독 단계내에서 특정 정책 및 국정·의회 운영에 대한 정보를 주민들에게 제공하기 위한 목적으로 운영된다. 따라서 5만미만 군 등 비교적 지역 면적이 넓고 온라인을 통한 참여나 정보제공이 용이하지 않은 경우 활용가능성이 높다.

애드혹 미팅(Ad-hoc Meeting)은 그때그때 필요에 따라서 만나는 미팅의 방식으로 시민사회단체(Civil Society Organizations)와 의원들이 서로 협력하여 애드혹미팅을 개최할 때 주민들이 목격자 혹은 증인으로 참석하여 브리핑 또는 워크숍 회의를 관람할 수 있는 방식으로 운영된다. 주민들은 이러한 회의나 워크숍(Workshops with Civil Society Organizations)에 참석하여 관람함으로써 특정 주제에 대한 지식을 습득할 수 있다. 의회의 내부 의사결정절차가 공개될 수 있다는 점에서 투명성 제고에 도움이 된다.

제도개선위원회(Institutional Bodies)는 의회가 주민이 공개회의에 참석해 새로운 법령(안) 등에 대하여 주민들이 반드시 참석해서 의견을 제시하고 이를 반영하는 절차를 규정화하는 제도적 위원회를 운영한다. 주민 혹은 주민대표들은 이러한 제도에 참여하여 일시적 혹은 장기적으로 주민의견 수렴과정에 반드시 참여하는 방식(mandating)으로 운영된다. 단, 국내에서는 법률상 의원이 참고할 수 있는 의견을 수렴하는 과정에서 활용될 수 있을 것으로 보인다.

공공주민참여활동 프로그램 운영(Public Outreach)은 의회가 주민들의 참여를 활성화하기 위하여 기획·운영하는 프로그램을 말한다. 주민들은 프로그램에 자발적인 참여와 설문조사를 통하여 주민들의 의견을 수집할 수 있고, 동시에 주민들로부터 수집된 피드백에 관련된 정보를 의회 위원회와 함께 공유하면서 개선된 방안을 이끌어낸다. 이 같은 방법은 주민들이 주도하여 피드백 의견을 도출해내고 이를 의회 의원회와 함께 공유한다

37) 경기도의회 정책토론 대축제 등(경기도의회 사무기구 직원 서면인터뷰, 2022.6.)

는 점에서 상향식주도의 방식으로 추진된다는 특징을 갖는다. 이와 같은 프로그램이 활성화되기 위해서는 예산이 확보될 필요가 있으며, 이에 대해 국내의 제도개선 필요성이 있다 (경기도의회 사무기구 직원 인터뷰, 2022.06.).

포커스그룹(Focus Groups)은 의회 또는 위원회 차원에서 특정 사안에 대해 토론할 수 있는 장을 만들거나 정책연구회를 개최하여 그룹 단위에서 주민들을 참여시켜 심도깊은 토론 또는 인터뷰를 진행하는 방법으로 운영된다. 이러한 과정은 여론(public opinion)을 반영하여 개선된 개혁안을 도출하기 위한 목적으로 운영된다. 주로 이해관계자 집단이나 시민단체 등 관련 쟁점에 깊은 관련성을 가진 주민이 참여한다.

참관(Committee hearings and Witness, Specialist or Interested Persons Appearances or Submissions)은 주민들이 위원회가 개최하는 회의에 직접 참석하여, 입법안이 개발되고 검토되는 과정을 참관하고, 주요사안에 대한 의견을 제안할 수 있게 운영된다. 이를 위해 위원회에서는 회의일정 및 주제 등에 관련된 정보를 주민들에게 공개한다. 국내에서도 참관제도는 있으나, 주민이 의견을 제안할 수 있는 구조는 아니다.

시민 배심원 제도(Citizen Juries or Assemblies)는 배심원단을 일반 주민들로 구성되며 이들은 특정의제에 대한 질의응답을 통해서 다양한 견해에 대해 논의하고 쟁점 등을 정립해 가는 역할을 담당하는 것으로 국내에도 지방자치단체 차원에서 운영된 바 있다.

팝업선거사무소(Constituency Offices and Constituency Weeks)는 의원들이 정기적으로 일정을 정하여 기존의 선거구 사무소 장소를 활용하여 주민들의 관심 사안에 대해서 정보를 제공·공유하는 “팝업(pop-up)” 형태의 사무소를 운영하는 것을 말한다. 팝업 사무소가 오픈되는 날에는 정당 사무소로의 기능과 역할이 아닌 주민들의 공간으로 운영되며, “팝업(pop-up)” 형태로 운영되는 선거구 사무소에 방문하는 주민들에게 교통비(travel budget) 등을 지원해줌으로써 주민들의 참여를 더욱 활성화 시키기도 한다. 오프라인 대면 소통을 활성화 하는 방안으로 유용하다.

각 방법론에 대한 적용사례는 다음의 <표 4-5>와 같이 정리된다.

표 4-5 오프라인 주민참여 방법별 사례

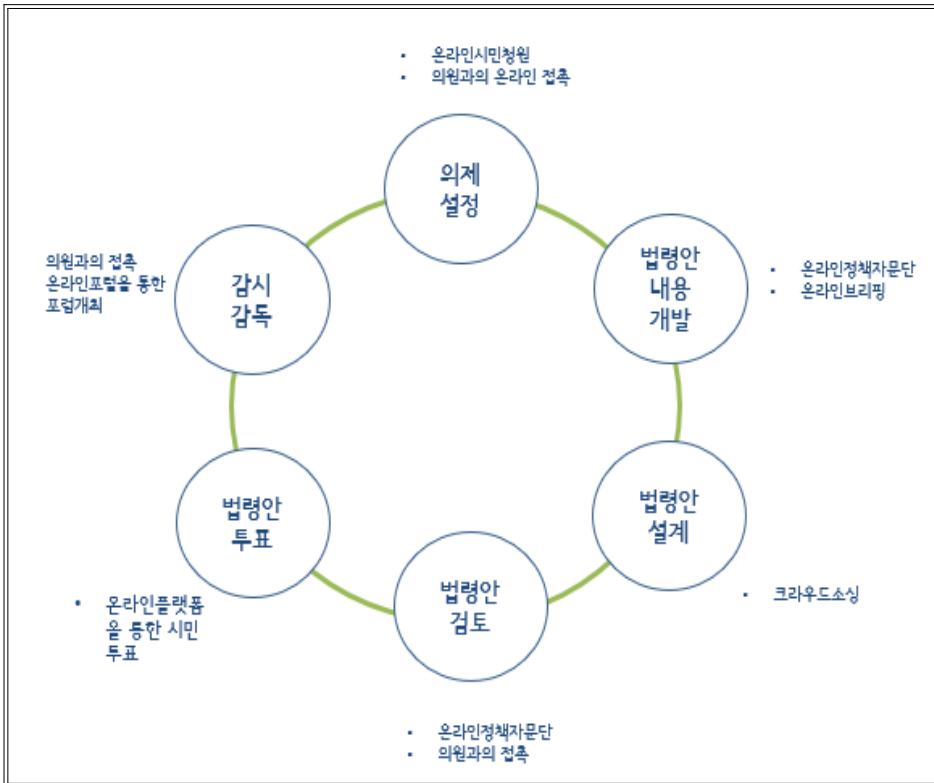
참여방법	적용사례
타운홀미팅	「Freedom of Information Bill」을 입안할 당시 바하마(Bahamas)에서는 타운홀 미팅을 개최하여 주민들의 의견을 수렴하여 법안 초안을 작성 세인트키츠네비스 연방국가(Saint Kitts and Nevis)에서는 좋은 거버넌스와 책임성이라는 주제로 해마다 타운홀 미팅을 개최하여 국정운영 및 정부정책에 관련된 사항에 대해서 질의 응답하는 시간을 주민들과 함께 가짐
주민참여사무소	칠레에서는 의회 아카데미를 의회 내에 설치하여 주민들의 참여를 촉진할 수 있는 프로그램을 운영하고 국익에 관련된 사항 등에 대해서 다양한 교육프로그램을 운영
애드혹미팅	수리남(Suriname)국가에서는 부패, 성별평등, 정보입법 등과 같은 주제로 의원들이 모여서 브리핑을 개최할 때 혹은 국제회의를 개최하는 과정에서 주민들이 참관할 수 있게 운영
제도개선위원회	벨리즈 국가에서는 상원의원, 상공회의소 위원, 전국 노동조합 대표, 주민단체 대표로 구성된 대표단을 구성하여 제도적 위원회에 참여할 수 있는 권한을 부여하고 있으며 이들은 주민들의 다양한 의견을 반영하기 위하여 의견수렴과정에 의무적으로 참석함
공공주민 참여활동 프로그램 운영	토바고(Tobago)국가에서는 설문조사를 실시하여 의회업무에 대한 주민들의 의견 및 피드백에 관련된 정보를 수집하고 있으며 설문조사 결과는 의회 위원회와 공유하는 방식으로 운영하고 있으며, 니카라과(Nicaragua) 의회에서도 승인된 법안에 대해서 홍보하고 알리기 위한 회의를 개최하여 주민들을 대상으로 대화(Dialogues)의 장을 운영함
포커스그룹	세인트 루시아(Saint Lucia)국가에서는 성별평등 플랫폼 구축에 관련된 법안을 위해 유엔 여성위원회와 협력하여 포커스그룹 정책연구회 및 토론회 등을 개최하여 해당 법안에 대해 토론함으로써 관련 법안의 개정안을 제안함
참관	칠레에서는 위원회 회의에 참관하기 희망하는 주민들을 대상으로 사전신청을 받아 해당 제도를 운영하고 있으며 에콰도르(Ecuador)에서도 예약시스템 제도를 구축하여 주민들의 위원회 회의 참관 프로그램을 운영함 (단, 주민에게 투표권이 주어지지 않음)
시민배심원 제도	캐나다 온타리오에서는 선거개혁 법안(Citizens Assembly on Electoral Reform)에 대해 시민배심원단을 무작위로 구성하여 개혁안에 대한 주민들의 다양한 의견을 수렴하는 과정을 거침. 이러한 과정에서 의회는 시민 배심원단에게 충분한 정보를 제공하고 민주적인 절차에 따라서 배심원 스스로 민주적 절차에 참여하여 질의응답 및 개혁안에 대한 검토 및 개선방안에 대해서 제안할 수 있는 환경이 조성됨
팝업선거구 사무소	캐나다에서는 주민과의 상호작용을 촉진하기 위한 목적으로 팝업 선거구 사무소를 일시적으로 운영하고 있으며, 페루에서도 매월 특정일을 정하여 주민들의 불만사항 및 의견을 수렴하기 위하여 팝업 선거구 사무소를 운영함

출처: ParlAmericas, 2018

2) 온라인 입법 프로세스와 주민참여

온라인 입법 프로세스에서의 주민참여는 가장 대표적으로 온라인 주민청원과 온라인 플랫폼 운영, 의원과의 온라인 소통, 온라인 브리핑, 온라인 정책자문단 운영 등이 방법으로 제시된다. 입법 프로세스에서의 온라인 주민참여는 [그림 4-5]와 같이 구조화된다. 각 방법의 활용가능 단계 등을 요약하면 <표 4-6>과 같다.

그림 4-5 온라인 입법 프로세스에서 활용가능한 주민참여 방법



출처: ParlAmericas, 2018

표 4-6 온라인 입법 프로세스에서 활용가능한 주민참여방법의 주요 특징

참여방법	입법과정	참여대상	내용
온라인 주민청원	• 의제설정단계	주민 등 다양한 이해관계자	온라인플랫폼 활용
온라인포털과 모바일 애플리케이션	• 법령안 설계단계	주민 정부, 의원 등	클라우드소싱 온라인플랫폼
의원과의 온라인 접촉	• 의제설정단계 • 법령안 검토단계 • 감시감독단계	주민, 정부, 의원 등	의원이메일 웹사이트
온라인브리핑	• 법령안개발단계	주민, 시민단체 등	온라인상에서의 브리핑 제안
온라인 정책자문단	• 법령안개발단계 • 법령안의 검토	정책자문단	설문조사

출처: ParlAmericas, 2018

먼저 온라인 주민청원(Citizen Proposals and E-petitions)은 다양한 국가에서 활용되고 있다. 의회에서 주민들이 주요 정책이나 현안 등에 대해 의견을 제안하는 온라인 절차를 마련해 운영하는 것으로, 청원이 등록되기 위해서는 일정수 이상의 주민들의 서명과 지지가 요구되며 관련된 모든 절차는 온라인 청원 플랫폼을 통해 진행된다. e-청원제도는 주민과 의회 간의 소통을 강화시키고 정보공유를 용이하게 할 수 있다는 점에서 주목할 만 하지만, 디지털 도구로 접근이 어려운 집단에게는 참여가 어려울 수 있다는 한계점을 내포하고 있다. 따라서 오프라인 청원과 병행해 운영되도록 할 필요가 있다.

온라인포털과 모바일 애플리케이션(Online Portals and Mobile Applications)은 주민참여의 창구라고 볼 수 있으며, 입법과정 각각의 단계에서 유용하게 활용될 수 있으며 구체적으로 온라인 이벤트, 공개포럼 주제를론 등과 같은 것을 온라인 공간 상에서 진행할 수 있다는 특징을 지닌다. 또한 온라인 플랫폼 상에서 데이터 수집 및 가공이 모두 가능한 온라인 클라우드소싱(crowd sourcing) 기능도 함께 접목하여 운영할 수 있어서 주민들의 적극적인 참여와 소통을 가능하게 하고 또한 주민들의 집단지성을 정책결정과정에 반영할 수 있다는 장점을 내포하고 있다. 따라서 단순히 홈페이지를 개설하고 정보를 제공하는 이상으로 활용될 수 있게 플랫폼을 개선하는 것이 필요하다.

의원과의 온라인 접촉(Electronic Contact with Parliamentarians)은 일종의 비대면 주민-의원 커뮤니케이션이라고 볼 수 있다. 기술적으로는 가능하지만 이에 대한 활용사례는 아직 나타나지 않았다. 그러나 코로나19 사태를 경험하면서 이와 같은 제도의 활용가능성과 필요성이 제시되는데, 예를 들어 서울시의회 의원-주민간 소통은 아니었기 때문에, 향후 의원-주민이 정기적으로 소통할 수 있는 방식으로 발전될 필요가 있다.

상임위의 온라인브리핑(Online Briefings to Committee)은 특정 안전에 대해 상임위원회가 주민들이 직접 의견을 제안할 수 있는 기회를 제공한다. 주민은 의원이 아니지만, 위원회 소속 의원들과 토론할 기회를 제공받을 수 있다.

온라인 정책자문단(Online Consultations)은 온라인설문조사를 통한 주민의견조사를 통해 주민의 의견이 반영될 수 있는 기초자료를 제공한다. 온라인 의견조사 기법의 활용사례는 많지만, 단순 만족도 조사 등이 아닌 입법 프로세스에서의 의견수렴을 위해 활용될 수 있도록 한다는 것은 의미있는 소통이 될 수 있다.

표 4-7 온라인 주민참여 방법별 사례

참여방법	적용사례
온라인 주민청원	캐나다 하원에서는 주민들이 적극적으로 의제설정과정에 참여할 기회를 제공하기 위한 목적으로 온라인 플랫폼을 통한 e-청원제도를 운영하고 있으며 코스타리카 의회에서도 일부 법안에 대해서는 주민참여단으로부터의 5% 이상의 지지가 있을 시 법률안이 통과될 수 있는 제도적 환경을 구축함
온라인포털과 모바일 애플리케이션	프랑스에서는 2016년 「디지털공화국을 위한 법률」을 제정하여 온라인 플랫폼 ³⁸⁾ 을 운영하고 있으며 주민들은 온라인 플랫폼에 접속하여 의견을 개진할 수 있음. 프랑스에서는 국가디지털위원회에서 운영하는 온라인 플랫폼을 주요 쟁점들에 대한 주민들의 의견수렴과 다양한 토론의 장으로 활용하고 있음. 또한 온라인 플랫폼을 통하여 법안에 대해 제출된 주민들의 제안과 토론 내용 투표결과를 모두 공개하여 주민들이 제안한 의견들이 정부의 법률안에 어떻게 포섭되고 확정되었는지를 누구나 쉽게 알 수 있게 공개하고 있음. 이 밖의 브라질, 자메이카, 페루, 토바고 등의 국가에서도 주민들의 의견수렴을 위한 도구로 온라인 플랫폼을 활용함
의원과의 온라인 접촉	-

참여방법	적용사례
온라인브리핑	캐나다 하원에서는 온라인 주민참여제도로서 주민 또는 시민단체에서 위원회로 브리핑 자료를 제출할 수 있는 제도를 운영하고 있으며 주민들은 위원회로부터 연구된 법률안에 대해서 다양한 의견을 제안하는 역할을 담당함
온라인 정책자문단	캐나다 하원에서는 온라인 정책자문단(E-consultation)을 운영하고 있으며, 멕시코 정부에서도 주민들을 대상으로 한 온라인 설문조사를 진행하여 주민들이 중요하게 생각하는 안건 등에 대해 조사하고 이를 기초자료로 구축하여 의사결정 과정에 기초자료로 활용함

출처: ParlAmericas, 2018

3. 툃킷이 제시한 주민참여 방법에 대한 분석 결과

온·오프라인 주민참여 유형을 종합적으로 분석한 결과, 각 제도를 어떻게 운영하는지에 따라 이용가능 범위와 참여의 수준 면에서 차이가 발생 될 수 있다. 예를 들어 간담회를 단지 주민들과의 정기적인 만남을 목적으로 형식적 운영하게 될 경우 일방향-간접적 참여에 해당되지만, 의원-주민 간 지역 아젠다에 대한 심층논의로 진행된다면 양방향-간접적 참여가 될 것이다. 또한 의회가 상임위 운영 등의 과정에서 타운홀미팅 방식의 주민의견수렴과정을 거쳐 그 논의의 결과가 의회의 결정에 상당수준 영향을 미치게 된다면 양방향-직접적 참여로까지 평가될 수 있다.

그러나 전반적으로 툃킷이 제시한 주민참여의 방법들은 의제형성단계에서 주민대표기능을 수행하기 위한 다양한 방법론들이 많았으며, 예외적으로 참관의 경우는 의결기능 수행시 제한적 소통방식으로만 운영되는 것이라고 볼 수 있다. 또한 제도개선위원회, 온라인 정책자문단 등 민간전문가가 적극적 역할을 하는 경우 의결기능에 대한 참여 가능성이 있었다. 그 밖의 시민배심원제, 의원과의 온라인 접촉 등의 경우 의제형성단계 외에도 정책평가와 환류 등 지방의회의원 고유의 역할을 함께 지원하기 위한 활동으로 발전될 수 있다. 이와 같은 특징은 제3장의 분석 결과와도 일치한다고 볼 수 있다.

38) 프랑스 온라인 주민참여 플랫폼(contribuez.cnumberique.fr)

표 4-8 주민참여 유형별 분석 결과

온라인 참여방법	분석 결과	오프라인 참여방법	분석 결과
타운홀미팅	<ul style="list-style-type: none"> • 주민대표기능 • 의제형성단계 • 양방향 커뮤니케이션 • 직·간접적 참여 방식으로 모두 활용가능 	온라인 주민청원	<ul style="list-style-type: none"> • 주민대표기능 • 의제형성단계 • 일·양방향 커뮤니케이션 • 직·간접적 참여 방식으로 모두 활용가능
주민참여사무소	<ul style="list-style-type: none"> • 주민대표기능 • 의제형성단계 평가/환류 단계 • 양방향 커뮤니케이션 • 직·간접적 참여 방식으로 모두 활용가능 		온라인 포털과 모바일 애플리케이션
애드혹미팅	<ul style="list-style-type: none"> • 주민대표기능 • 의제형성단계결정/평가/환류 단계 • 양방향 커뮤니케이션 • 직접적 참여 방식 	의원과의 온라인 접촉	
제도개선위원회	<ul style="list-style-type: none"> • 주민대표기능 • 평가/환류 단계 • 일방향 커뮤니케이션 • 간접적 참여 		
공공주민 참여활동 프로그램 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 주민대표기능 • 의제형성단계 평가/환류 단계 • 양방향 커뮤니케이션 • 직·간접적 참여 방식으로 모두 활용가능 		
포커스그룹	<ul style="list-style-type: none"> • 주민대표기능 • 의제형성단계평가/환류 단계 • 양방향 커뮤니케이션 • 직·간접적 참여 방식으로 모두 활용가능 	온라인브리핑	<ul style="list-style-type: none"> • 주민대표기능 • 결정단계 • 일방향 커뮤니케이션 • 소통
참관	<ul style="list-style-type: none"> • 의결기능 • 결정단계 • 일방향 커뮤니케이션 • 소통 		

온라인 참여방법	분석 결과	오프라인 참여방법	분석 결과
시민배심원 제도	<ul style="list-style-type: none"> • 주민대표기능 • 의제형성단계 결정/평가/환류 단계 • 양방향 커뮤니케이션 • 직접적 참여 방식 	온라인 정책자문단	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민대표기능 ▪ 의제형성단계, 평가/환류 단계 ▪ 일방향 커뮤니케이션 ▪ 간접적 참여, 소통
팝업선거구 사무소	<ul style="list-style-type: none"> • 주민대표기능 • 의제형성단계 • 일방향 커뮤니케이션 • 간접적 참여, 소통 		

출처: 저자작성

제3절 단계별 주민참여 우수사례

1. 주민대표기능-정책형성단계의 주민참여사례

1) 국회의 e-청원시스템

(1) 대한민국

「청원법」에서 국회는 지방의회와 함께 주요 개정조항에 대한 적용을 제외하는 기관이지만(제3조), 「국회법(법률 제18192호)」에 의거 국회는 전자청원시스템을 구축·운영하고 있으며, 의원의 소개 없는 공개청원 등 도 가능하도록 하고 있어 지방의회와 비교할 때 한단계 앞서나가고 있다.³⁹⁾

먼저 「국회법」 제123조에서 청원서 제출의 방법은 ‘의원의 소개를 받아 제출하거나(의원소개청원방식), 국회규칙으로 정하는 기간동안 국회규칙으로 정하는 일정 수 이상의 국민동의를 받는 방식(국민동의청원방식)(제123조 제1항)’ 등 2가지의 방법이 있다. 따라서 국민동의청원을 위해 청원의 제출·접수·관리 등 청원 업무 수행을 위한 전자청원시스템을 구축·운영하도록 되어 있다(제123조의2). 위 조문에서 국회규칙으로 위임된 주요 내용은 「국회청원심사규칙(국회규칙 제234호)」 제2조의2에 구체화되어 있다(2020년 1월 9일 조문신설). 특히 위 규칙에서는 본회에 부의하는 청원과 부의하지 않는 청원을 조문에 규정⁴⁰⁾하고, 불수리사항에 대한 통지를 하도록 해서(동법 제3조), 국민이 채택여부 예측 및

39) 2019년 4월 16일 개정에서 관련 조문이 신설되었다.

40) 「국회청원심사규칙(국회규칙 제234호)」

제11조(본회의에 부의하는 청원) ① 위원회는 본회의에 부의하는 청원을 다음과 같이 구분하여 의결한다. 1. 정부가 처리함이 타당하다고 인정하는 청원, 2. 국회에서 처리함이 타당하다고 인정하는 청원
② 위원회는 제1항에 따라 본회의에 부의하기로 의결한 청원에 대하여 의견서를 첨부하여 의장에게 보고한다.

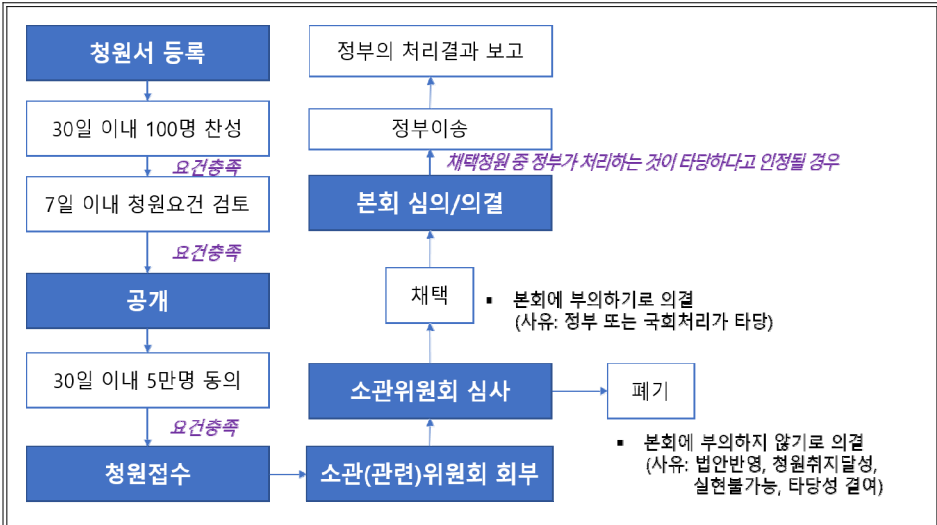
제12조(본회의에 부의하지 아니하는 청원) ① 위원회는 청원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 본회의에 부의하지 아니하기로 의결한다. 1. 청원취지의 달성: 국가기관의 조치 또는 이해관계자와의 타협 등으로 청원목적이 달성된 경우, 2. 청원취지의 실현불능: 청원의 취지에는 이유가 있거나 예산사정 등으로 그 실현이 불가능한 경우, 3. 타당성의 결여: 청원의 취지가 국가정책에 어긋나는 등 타당성이 없는 경우 ② 위원회는 제1항에 따라 본회의에 부의하지 아니하기로 의결한 청원은 제1항 각 호의 해당 사유를 명시하여 그 처리결과를 의장에게 보고한다. ③ 제2항에 따라 보고된 청원은 「국회법」 제125조제8항 단서에 따라 폐회 또는 휴회 기간을 제외한 7일 이내에 의원 30명 이상의 요구가 없는 경우에는 폐기된다.

진행상황 파악이 가능할 수 있도록 하였다.

[그림 4-6]과 [그림4-7]은 2가지 종류의 청원절차와 채택·폐기의 사유를 도식으로 정리한 것이다. 특히 국민동의청원의 경우 청원서 작성 후 자동공개되는 것이 아니라, 청원서 등록 후 생성되는 링크를 SNS 및 인터넷 커뮤니티 등에 공유해 30일 이내에 100명의 찬성을 받으면 7일 이내에 청원불수리 사항 해당여부를 검토한 뒤 청원요건이 충족된 것만 시스템에서 공개하고 있다(국회 국민동의청원 사이트). 위 절차를 거쳐 공개된 246건의 국민동의청원 중 210건은 기간만으로 미성립되었고(동의만료폐기), 36건이 성립되어 이후 단계를 진행 중에 있다(본회의불부의 2건, 위원회심사 30건, 대안반영폐기 1건, 위원회접수 후 철회 1건, 청원성립 2건, 2022.06.기준).

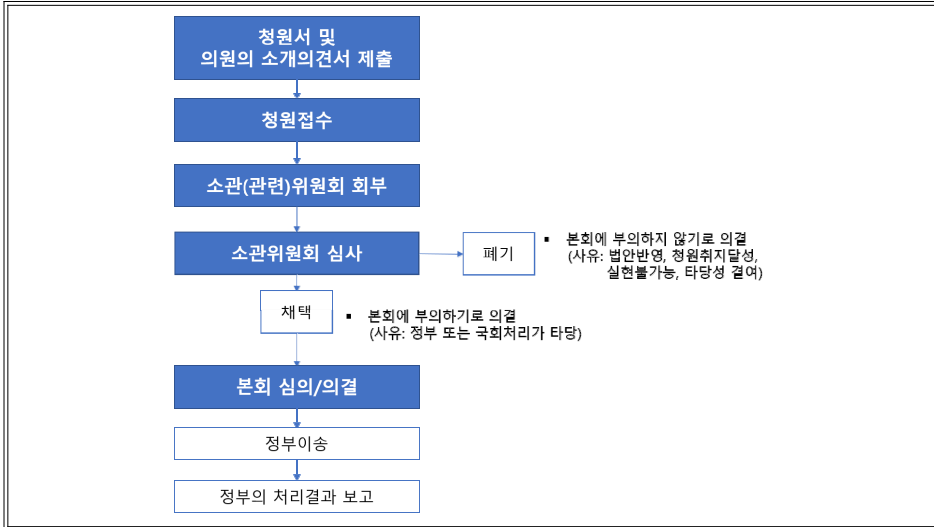
또한 반복적으로 동일한 청원을 계속 업로드 하는 것을 방지하기 위해 「청원법」 제16조 제1항 반복청원의 경우, 첫 번째 청원서만을 접수하도록 시스템화하였다(국회 국민동의청원 사이트).

그림 4-6 국회의 ‘국민동의청원’ 처리 절차



출처: 국회 국민동의청원 사이트(<https://petitions.assembly.go.kr/>, 검색일: 2022.06.29.)

그림 4-7 국회의 '의원소개청원' 처리 절차



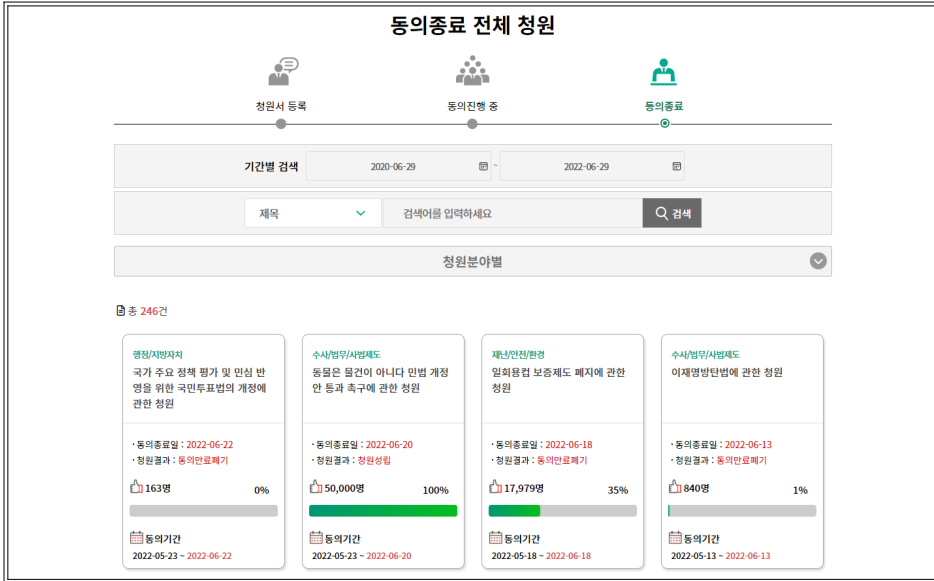
출처: 국회 국민동의청원 사이트(<https://petitions.assembly.go.kr/>, 검색일: 2022.06.29.)

그림 4-8 국회의 '국민동의청원' 청원성립 여부 공개 예시(30일 이내 5만 명 동의기준)

청원분야별	최다 동의 순	만료 임박 순	최근 공개 순
총 64건			
수사/법무/사법제도	산림/농산	보건의료	외교/통일/국방/안보
촉법소년인 학교폭력 및 성폭행 가해자들의 엄중 처벌에 관한 청원	3차 손실보전금에 관한 청원	암 환자에게 필수 약인 수입품 항암치료제 "엔허투"의 의료보험 승인에 관한 청원	군인, 군무원 당직근무수당 및 각종 수당 현실화에 관한 청원
22,694명 (45%)	14,312명 (28%)	13,854명 (27%)	12,929명 (25%)
2022-06-15 ~ 2022-07-15 (D-16)	2022-06-02 ~ 2022-07-02 (D-3)	2022-05-30 ~ 2022-06-29 (D-0)	2022-06-15 ~ 2022-07-15 (D-16)

출처: 국회 국민동의청원 사이트(<https://petitions.assembly.go.kr/>, 검색일: 2022.06.29.)

그림 4-9 국회의 ‘국민동의청원’ 청원성립 이후 처리 과정 및 결과 공개 예시



출처: 국회 국민동의청원 사이트(<https://petitions.assembly.go.kr/>, 검색일: 2022.06.29.)

이와 같은 국회의 ‘국민동의청원’ 사이트는 첫째, 의회의 기능 중 ‘국민대표기능’ 중 하나인 청원에 해당된다. 둘째, 정책과정론 관점에서 볼 때 의제형성단계로서 사회적이슈가 국민주도로 정부의 공식의제화되는 과정이라고 볼 수 있다. 셋째, 의사소통의 방향면에서 ‘국민→국회’로의 일방향 커뮤니케이션이며, 의회의 의결과정 진행상황이 온라인 상에 공개되지만 그 과정에서 국민이 발표·질의응답 등을 통해 의원과 직접 소통할 수 없다. 넷째, 주민이 의원을 거치지 않고 직접 의견을 전달할 수 있으나 연대 서명을 통해 일정규모이상이 결집되어야 한다. 또한 의회는 일정조건을 갖출 경우 국민의 청원을 임의로 거절할 수 없으므로, 이를 종합할 때 국민의 힘(power)이 강한 직접적 주민참여라고 볼 수 있다. 이를 종합할 때 일방향-직접적 국민참여라고 볼 수 있다.

그러나 중앙행정기관 및 지방자치단체가 운영하는 주민제안 사이트⁴¹⁾와 같이 시스템

41) 예를 들어 서울시의 주민제안 플랫폼인 ‘민주주의서울’의 경우, 일단 주민이 제시한 제안은 포털사이트에 공개되며 일정기간 내 동의를 얻지 못하면 다음 단계로 넘어갈 수 없게 설계되어 있다. 또한 온라인 상에서 제안에 대한 주민들 간의 논의가 활발하고, 정부가 주민의 질의에 답하는 등 양방향 커뮤니케이션

내부 또는 외부의 절차를 통해 국민 간 토론이나 논의를 통해 청원의 내용을 보완·수정하는 등의 절차가 확보되어 있지는 않으며, 일정 기간 내 SNS 등을 활용해 찬성을 받지 못하면 해당 홈페이지에 공개될 수도 없다.

또한 청원서가 접수된 뒤, 위원회 및 소위원회의 심의과정에서 어떤 내용이 논의되었는지 등에 대한 부분은 공개되지 않기 때문에, 국민은 일단 청원서를 제출한 뒤 내부의 비공개 논의 과정을 기다려야 하는 입장이다. 따라서 심의과정에서 주민이 적극적으로 의견을 제시할 수 있는 기회 등이 충분히 보장되지 않으며, 여전히 비공개 절차가 남아있다.

따라서 국민의 직접참여가 가능해졌다는 점에서 지방의회의 청원제도에 비해 발전된 형태이지만(간접적 참여→직접적 참여), 여전히 커뮤니케이션의 방향은 일방향으로 남아 있다. 만약 법 개정 등을 통해 청원의 내용 자체를 온라인상에서 국민이 함께 수정·보완할 수 있는 절차가 함께 운영되고, 소위원회의 심의과정에서 청원의 대표자가 의견을 제시하고 의원과 질의응답 할 기회를 제공할 수 있다면 ‘양방향-직접적 참여’에 도달할 수 있을 것이다.

표 4-9 | 국회 국민동원청원 사이트 사례분석 결과

분석 기준	분석 결과
<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회기능 중 어떤 기능을 수행하는 제도인가? • 정책과정론 관점에서 어떤 단계에서 활용되는 제도인가? • 의사소통의 방향은 어떠한가? • 지방의회-주민 간 힘의 균형은 어떠한가? <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 의원을 거치지 않고 직접 의견을 전달할 수 있는지 여부 - 법적으로 개인으로서의 주민이 참여 가능 여부 - 지방의회가 주민의 의견을 임의로 거절할 수 있는지 여부 	국민대표기능 의제형성단계 일방향 커뮤니케이션 직접적 참여 => 일방향-직접적 국민참여
총평	
지방의회의 청원제도와 비교할 때 “간접적 참여 -> 직접적 참여”로 발전된 형태 법 개정을 통해 청원의 내용을 온라인상에서 국민이 함께 수정/보완할 수 있는 절차가 생성되고, 소위원회 심사과정에서 청원대표자의 의견제시 및 의원들과의 질의응답 기회 등이 보장된다면 “양방향-직접적 참여”로 발전될 수 있음	

선이 활발하게 진행된다. 필요시 오프라인 공론화 과정을 거치게 되며, 제안의 채택여부 및 처리 과정이 투명하게 공개된다(김지수·김건위, 2020).

(2) 영국

영국의 역사를 살펴볼 때, 1628년 권리청원을 통해 인정받은 청원권은 아직 보통선거권이 확대되지 않았던 시대에 일반 국민이 정치권에 자신의 목소리를 전달할 수 있는 유일한 통로였다. 19세기 초·중반에 하원이 개원되면 각 하원의원은 자신의 지구당을 통해 접수된 청원을 먼저 읽으며 시작하는 것이 전통적인 청원제도의 모습이었다. 19세기 중반에는 한 해의 청원 건수가 1만 건이 넘는 경우도 있었다(중앙선거관리위원회, 2019).

이후 IT발달과 인터넷 확산으로 2006년 토니 블레어 총리의 주도로 스코틀랜드 의회 모델을 참고하여 전자청원제도를 도입했다. 전자청원을 위한 'No.10' 사이트⁴²⁾는 개설하자마자 많은 관심을 받으며 블레어 총리를 거쳐 브라운 총리 시절까지 운영되다가 2010년 총선의 퍼다(purdah) 기간⁴³⁾ 이후 폐쇄되었다(정재환, 2018b: 10). 2010년 총선 후 하원의장의 소관으로 개편되었는데, 당시 총리실은 전자청원을, 하원에서는 전통방식의 문서청원을 유지하고 있었다. 그러니 각 부처의 업무연락과 조율에 불필요한 시간이 소모되었다. 국민에게 불편을 초래하는 정부와 의회의 이원화된 시스템 때문에 하원과 정부의 문제제기를 통해 통합의 필요성을 제기하였다(중앙선거관리위원회, 2019). 그래서 전통적으로 청원제도의 관리주체였던 하원이 청원제도의 운영을 맡되 전자청원제도의 플랫폼 자체는 유지하는 방향으로 결정되어 오늘날까지 이르게 된 것이다.

2015년 7월에 전자청원제도의 운용주체가 의회 단독에서 의회·정부 공동 운용으로 바뀌며 전자청원 사이트와 청원위원회가 신설되었다(중앙선거관리위원회, 2019). 청원위원회는 내각에 속하지 않은 평의원 11명으로 구성된다. 상대적으로 작은 규모의 위원회이지만 문서청원과 전자청원을 포괄하고 담당하고 있다(중앙선거관리위원회, 2019). 청원위원회는 ① 청원과 관련한 서면·구두 정보를 요구·수집하고, ② 정부 또는 공공기관에 대하여 적절한 조치를 취하도록 권고하며, ③ 타 위원회로 하여금 관련 사안을 검토하도록 의견을 전달하고, ④ 필요하다고 판단할 경우 청원을 하원에서 토론하도록 부의할 수 있는 권한이 있다(정재환, 2018b: 10). 위원회에는 보수당, 노동당 등 여러 정당이 속해있으며, 각 정당

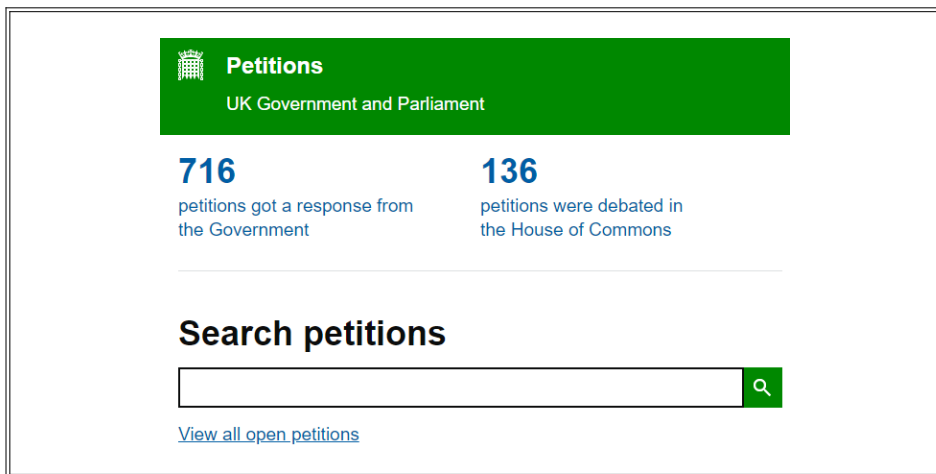
42) 'No.10(<http://number10.gov.uk>)', 현재는 '<https://petition.parliament.uk/>'로 변경되어 운영하고 있다.

43) 총선이나 국민투표 직전 민감한 시기에 3~5주를 퍼다(purdah) 기간으로 설정하고 정부부처가 선거에 영향을 미칠 시책을 공표하는 것을 막는 제도이다(최재원·김호, 2021: 252)

의 의석수는 전체 하원의원을 반영하여 계산된다(영국의회 홈페이지, 검색일: 2022.07.15.). 청원위원회는 일주일에 한 번씩 만나서 청원이 올라온 것을 살펴보고 청원에서 문제 제기된 사안들에 대해 논의한다.

영국의 행정부와 입법부가 모두 참여하여 공동으로 운영하는 전자청원 사이트(<https://petition.parliament.uk/>)에서 청원 접수를 받고 있다. 청원 사이트의 메인화면에 접속하면 두 개의 숫자가 뜨는데, 왼쪽의 숫자는 정부 응답 건수, 오른쪽의 숫자는 위원회에서 토론 중인 청원 건수를 의미한다. 청원 사이트에서는 찾고 싶은 청원, 이슈화되는 청원 등을 얼마든지 검색하여 확인할 수 있다. 영국인이거나 영국에 거주하면 누구든지 홈페이지에서 청원 신청이 가능하다.

그림 4-10 영국 전자청원 사이트 청원 현황



출처: 영국 전자청원 사이트 (<https://petition.parliament.uk/>, 검색일: 2022.07.20.)

청원자는 청원 요지와 근거를 작성하여 사이트에 청원서를 제출하면 된다. 이후에는 5명의 지지서명이 필요하며, 마치 투표와 비슷하다. 이 과정에서 가짜 계정을 만들 수 없도록 이메일과 주소를 입력해서 영국에 거주하는 것을 증명해야 한다. 충족해야 할 지지서명의 수가 5명에 불과한 이유는 청원의 문턱을 낮추고 전자청원제도를 장려하기 위함이다.

다(중앙선거관리위원회, 2019). 그러나 모든 청원이 자유롭게 게시되고 서명을 받을 수 있는게 아니며, 청원규칙에 어긋나는 청원글에는 '거부함(rejected)' 표시를 붙일 수 있다(BBC, 2019).

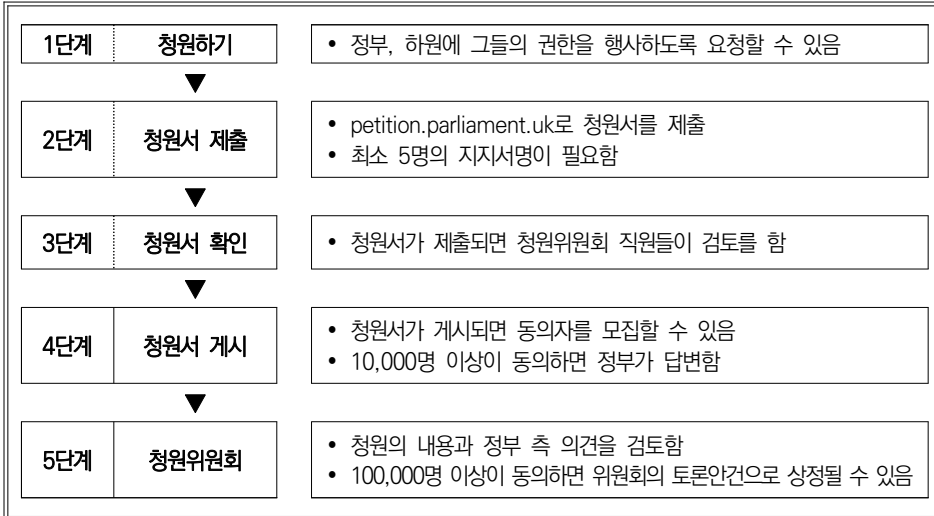
5명의 지지서명이 이루어지면 기본적인 심사과정에 들어간다. 이러한 심사는 의회 서기와 직원들이 맡게 되며, 특정 규칙에 어긋나는 청원은 접수가 거부된다(중앙선거관리위원회, 2019). 대부분의 수많은 청원은 의회의 서기들이 검토를 먼저하고 보통 청원위원회에 전달되지 않는다. 그런데 심사 과정에서 청원위원회가 개입하여 판단하는 경우도 발생한다. 거의 발생하지는 않지만, 규칙을 어기거나 특히 명예훼손, 비방, 허위사실을 기초로 한 청원 등은 모욕 행위가 있는 경우에는 청원위원회에 전달된다(중앙일보, 2019).

심사를 거쳐 접수가 이루어졌다면 청원 사이트에 6개월 동안 공개되어 정식으로 서명운동이 시작된다. 6개월 동안 청원이 1만 명 이상의 지지를 받으면 정부는 정식으로 답변할 책임이 있다(중앙일보, 2019). 청원 사이트에 정부는 앞으로 어떤 조치를 취할 것인지, 아니면 조치를 취하지 않는다면 어떤 이유에서인지 문서를 작성해서 올린다. 이 때 청원위원회는 정부가 제때에 답변을 할 수 있도록 요구하거나 재답변을 요구하기도 한다. 6개월 동안 10만 명 이상 서명 시 특별한 사유가 없는 한 청원위원회는 의회의 토론 안건으로 상정한다. 행정부와 입법부가 융합된 영국 내각제의 특성을 청원제도에 반영한 것이다.

청원위원회가 개입되는 시점은 청원의 지지서명이 10만 건이 넘었을 때이며, 이러한 청원건은 반드시 하원 본회의에서 논의해야 한다(최정인, 2020: 1). 매주 월요일~목요일까지 의회 토론이 열리는 웨스트민스터홀에서 청원위원회가 지정한 청원건에 대해 월요일 오후 4시 30분부터 3시간 동안 토론한다(영국의회사이트).⁴⁴⁾ 토론 주제와 내용은 의회 홈페이지에 미리 업데이트되며 국민 역시 이러한 과정을 자유롭게 모니터링할 수 있다.

44) UK Parliament. Actions on petitions

그림 4-11 영국 하원 e-청원의 처리 절차



출처: 영국 하원 청원위원회 트위터; 정재환(2018: 12).

토론이 열리면 일반 시민도 현장 토론 관람이 가능하며, TV와 인터넷을 통해 실시간으로 증계한다. 논쟁을 지닌 사안이라도 10만 명 이상 서명한 청원건은 청원위원회에서 최대한 토론 안건으로 상정한다. 만약 토론을 거쳤더라도 청원 사이트에서는 과거의 청원에 대해 언제든지 토론영상과 회의록을 확인할 수 있다. 청원위원회는 토론을 하는 중에 증거를 제시하거나 청원자를 소환하여 의견을 듣기도 한다. 전자청원제도 도입 이후 다양한 내용의 청원이 접수되었으며, 특히 각 정당이나 정치인들이 놓친 문제들을 대중이 청원을 통해 새롭게 문제를 제기했다는 점에 의의를 둘 수 있다(중앙선거관리위원회, 2019).

2022년 9월 초까지 접수된 전체 청원 건수는 41,767건이며, 그중 거부된 청원은 32,337건(약 77%)이다. 공개 접수된 청원 1,273건 중 1만 명 이상의 지지를 받아서 정부의 응답을 받은 청원은 716건이며, 정부의 응답을 기다리는 청원이 8건이다. 그중 10만 명 이상의 지지를 받아 의회 안건으로 토론이 진행된 청원은 136건이다. 청원은 지역구 문제를 넘어 국가 정책에도 영향을 미쳤다. 2015년에는 난민을 더 수용하고 지원을 확대하자는 청원이 등장했고, 6개월 동안 44만여 명이 청원에 동의했다. 이에 청원위원회는 의회 안건으로

상정하여 토론을 주관했고, 정부는 시리아 난민과 관련하여 1,800억 원의 추가 예산을 투입하는 등, 청원이 정부 정책에 반영된 사례가 있었다(중앙선거관리위원회, 2019).

그림 4-12 영국 전자청원시스템상의 전체 청원 현황



출처: 영국 전자청원 사이트 (<https://petition.parliament.uk/>, 검색일: 2022.07.20.)

그러나 영국의 전자청원제도는 보완이 필요하다는 지적이 있다. 10만 명 이상의 서명을 받고 토론이 이루어지더라도 무조건적인 결정이나 변화가 발생해야 한다는 조건은 없다. 실제 변화보다는 토론만으로 끝나는 경우가 대다수이다(중앙선거관리위원회, 2019). 또한 인터넷 접근성이 떨어지는 노인이나 저소득층 시민의 참여는 비교적 적으며, 언론 보도로 인해 지지서명 수가 편향될 수 있다는 지적이다(영국 인볼브 사이트). 또한 전자청원시스템의 특성상 수천 건의 서명이 자동 프로그램으로 조작된 사실이 드러나기도 해 서명 일부가 삭제되는 일도 있었다(BBC, 2019). 또한 다수의 지지를 받은 청원이 의회에서 진지하게 다루기에는 민감하고 불편한 주제일 수 있다는 문제도 있다(국회사무처, 2019: 37). 정부 방침에 대해 유리한 청원은 취하고, 불일치하는 청원은 채택하지 않을 수 있다는 지적이

다. 청원시스템에 공개되는 청원에 지지자들의 의견을 달 수 있는 독일과는 다르게 영국은 찬반 여부만 표시할 수 있다는 점도 한계점이 될 수 있다. 그러나 이와 같은 한계는 제도의 특성을 고려할 때 부득이한 측면도 있어서, 이와 같은 영국의 전자청원제도 사례와 그에 대한 개선논의 등을 종합해 보면 영국의 e-청원제도는 양방향-직접적 국민참여에 해당된다고 볼 수 있다. 다만 입법부와 행정부가 통합되어 있는 등 기관구성 형태가 우리나라와는 차이가 있기 때문에 이 방식을 국내로 그대로 적용하는 데에는 한계가 있을 것으로 생각된다.

표 4-10 | 영국 전자청원제도 사례분석 결과

분석 기준	분석 결과
<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회기능 중 어떤 기능을 수행하는 제도인가? • 정책과정론 관점에서 어떤 단계에서 활용되는 제도인가? • 의사소통의 방향은 어떠한가? • 지방의회-주민 간 힘의 균형은 어떠한가? <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 의원을 거치지 않고 직접 의견을 전달할 수 있는지 여부 - 법적으로 개인으로서의 주민이 참여 가능 여부 - 지방의회가 주민의 의견을 임의로 거절할 수 있는지 여부 	국민대표기능 의제형성단계 일방향 커뮤니케이션 직접적 참여 => 일방향-직접적 국민참여
총평	
대의 민주주의의 종주국으로서 전통적인 청원권이 시대의 흐름에 따라 발전한 영국의 전자청원제도는 누구나 청원을 제출할 수 있으며 지지서명을 5인 이상만 받아도 접수가 된다는 청원제출의 용이점이 가장 대표적인 특성이라고 볼 수 있음. 또한 청원위원회에서 많은 지지를 받은 청원은 의회 안건으로 상정하여 토론되는 등 입법부와 행정부가 융합된 영국 내각제의 전형적 특성을 반영함.	

(3) 독일

독일의 청원은 4가지 방식으로 구분할 수 있는데, 개별적으로 작성된 동일한 관심사의 청원(Einzelpetition), 같은 관심사를 가진 청원자들의 공동서명을 모은 명단과 함께 제출되는 취합청원(Sammelpetitionen), 동일한 관심사를 가진 다수의 청원제출인 집단청원(Massenpetitionen)이 있다(독일연방의회 홈페이지).⁴⁵⁾ 독일 연방하원에 대한 일반적인 요

45) 독일연방의회(Deutscher Bundestag), 「청원위원회의 청원처리에 관한 기본원칙」

청 또는 불만사항을 제출하는 공개청원(öffentliche Petitionen)이 있다.

독일 연방의회는 2005년부터 'e-Petitionen'이라는 온라인 청원제도를 도입하여 운영하고 있다. 독일의 e-청원제도는 온라인청원(Onlinepetition)과 공개청원(Öffentliche Petition)으로 구별되는데, 온라인청원은 개개인이 e-청원제도 시스템을 통해 제출한 청원을 다루며, 이는 단독청원과 비교가 될 수 있다(Jungherr & Jürgens 2010, 137; 김주희·장혜영, 2018: 6). 공개청원은 온라인을 통해 청원인이 일반 대중을 위한 청원을 제출하는 것으로, 공개청원 가이드라인에 명시된 기준에 따라 선정된 청원을 의미한다(Deutscher Bundestag 2008a; 김주희·장혜영, 2018: 6). 공개청원은 일반적인 관심사여야 하며, 개인적인 사안이 포함되어서는 안 되고 일반적으로 이해할 수 있는 방식으로 간략하게 요청하는 형식으로 제출되어야 하며, 실질적으로 논의가 가능한 주제만 게시된다(독일연방의회 홈페이지).⁴⁶⁾

2005년 청원제도 개선을 통해 비공개 방식이었던 과거의 제도운영방식을 전환해 청원의 모든 과정과 내용이 공개되도록 하였다(정재환, 2018b: 7). 시범플랫폼을 2008년에 개선하였고, 독일 국민의 반항에 따라 개선된 방향으로 2012년 시스템을 업그레이드하였다(국회사무처, 2019: 94). 독일 기본법 제17조에 따라 모든 사람은 개별적으로 또는 다른 사람과 공동으로 서면을 통해 청원 또는 불만사항을 관할 기관이나 연방의회에 제출할 권리가 있다(독일연방의회 홈페이지).⁴⁷⁾ e-청원 사이트는 독일어로만 구성되어 있으며, 청원신청자가 독일국적자가 아니어도 괜찮지만 청원언어는 반드시 독일어여야 한다(국회사무처, 2019: 94). 단, 청원서는 직접제출이나 구두로 제출할 수는 없으며 반드시 서면 또는 온라인청원 전자양식에 맞추어 제출해야 하고, 온라인 청원 작성 시 반드시 유효한 이메일 주소가 있어야 한다(독일연방의회 홈페이지).⁴⁸⁾

46) 독일연방의회(Deutscher Bundestag), 「공개청원 지침」

47) 독일연방의회(Deutscher Bundestag), 「청원위원회의 청원처리에 관한 기본원칙」에 규정된 '청원'의 법적 근거

48) 독일연방의회(Deutscher Bundestag), 「청원위원회의 청원처리에 관한 기본원칙」의 부록 '공개청원 처리 지침'

그림 4-13 독일 연방의회 e-청원 웹사이트



출처: 독일 연방의회 e-청원 웹사이트 (<https://epetitionen.bundestag.de/>)

연방의회와 청원인 사이에는 청원위원회가 존재한다. 공개청원 신청 시 청원위원회에서 공개 적격 여부를 심사한 후에 공개하며, 비적합하다고 판단하면 비공개로 심사한다(국회사무처, 2019: 94). 공개결정된 청원은 4주간의 동의 서명 기간이 적용되며, 일반시민들은 각 청원별 제목, 내용, 마감기한, 동의자 수, 스레드 게시글⁴⁹⁾의 수를 확인할 수 있도록 되어있다(독일연방의회 홈페이지; 국회사무처, 2019: 95).

청원위원회는 온라인 청원의 내용 전반을 관리한다. 청원위원회는 기본법 제45c조에 따른 「청원위원회의 권한에 관한 법률(Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses)」

에 따라 연방하원에 제출된 요청 및 불만사항을 처리할 위원회로 규정되고 있다(독일연방의회 홈페이지).⁵⁰⁾ 청원위원회의 자료 제출 등의 요구는 법률이 비공개를 규정한 경우 또는 비밀에 부쳐야 할 긴급 사유가 있는 경우에만 거부될 수 있으며, 청원인이나 증인, 전문가를 초청하여 청문할 수 있다(정재환, 2018b: 7). 청원위원회는 청원내용이 공공목적

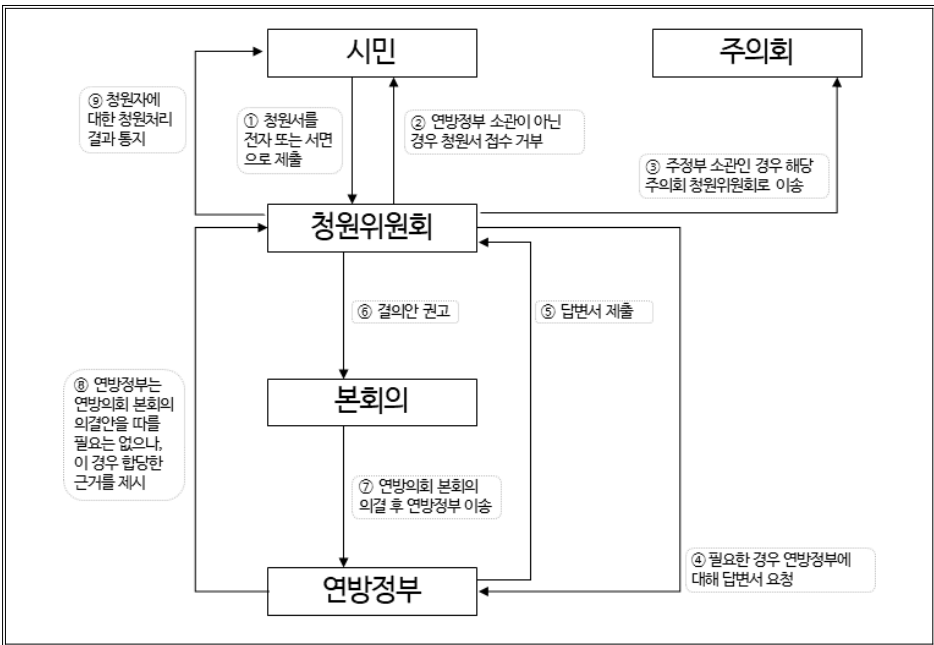
49) 스레드게시글은 각 청원별로 짧은 댓글이 아닌, 의견을 논리적으로 피력한 장문의 글을 의미한다(국회사무처, 2019: 95).

50) 독일연방의회(Deutscher Bundestag), 「청원위원회의 청원처리에 관한 기본원칙」에 규정된 '청원위원회'의 법적 근거

을 가진 경우에만 e-청원으로 인정하며, 과거 유사한 청원이 있었거나 제안이 명백하게 성공하지 못할 것으로 판단되는 경우 위원회가 청원을 거부할 수 있다.

청원인의 청원 중 연방법 및 연방정부의 활동에 대한 불만사항이 아닌 청원은 해당 주의회의 청원위원회로 이송되며 주정부가 책임을 져야 한다(독일연방의회 홈페이지).⁵¹⁾ 그러나 주 단위에서 e-청원시스템을 별도로 운영하고 있지는 않다.

그림 4-14 독일의 청원 처리 절차



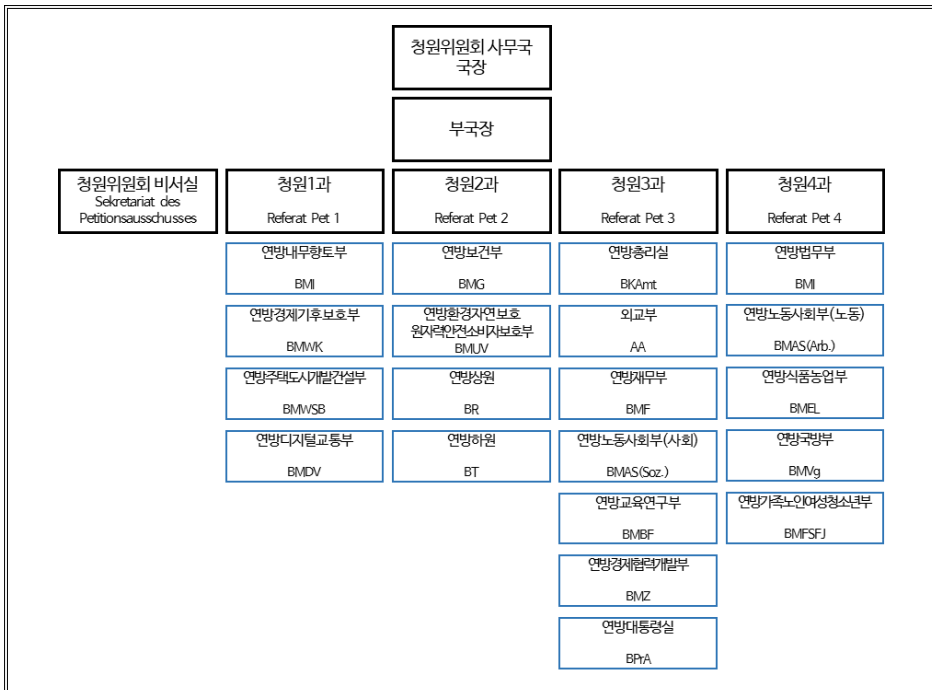
출처: 주성훈(2022: 7).

청원위원회는 국회 상임위원회와 같이 각 원내정당에서 의석 비율에 따라 26명의 연방의회 의원으로 구성한다(머니투데이, 2018). 독일 연방의회에는 24개의 상임위원회가 있으며, 약 10명씩 사무처 인력이 배치되어 있다(국회사무처, 2019: 102). 다른 상임위원회에 비해 청원위원회에는 청원 업무의 중요성 및 업무 부담을 고려하여 4개의 과로 구성되어

51) 독일연방의회(Deutscher Bundestag), 19기 위원회(2017~2021)의 청원절차에 대한 정보

있으며, 총 61명의 인력이 배치되어 있고, 전체 업무를 종합·총괄하는 담당자(국장)가 있다 (주성훈, 2022: 10).

그림 4-15 독일 연방의회 청원위원회 사무국 조직도



출처: 주성훈(2022: 10).

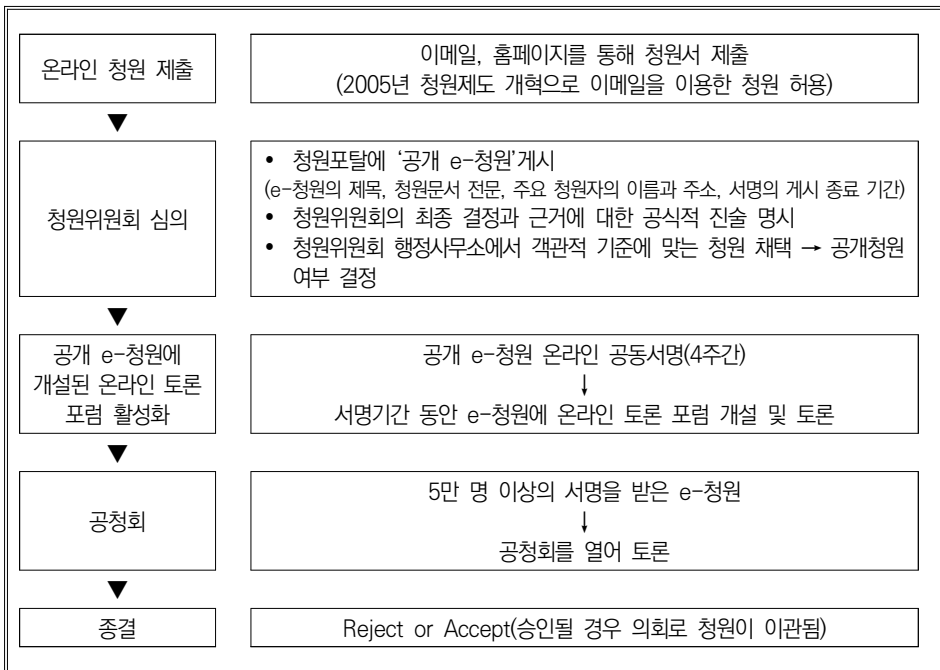
청원위원회는 공개 자문이나 청원자에 대한 공청회의 개최 여부를 결정할 수 있으며, 공개 자문과 공청회는 의회 TV를 통해 생중계된다(정재환, 2018b: 8). 공개되어 4주 이내에 5만 명의 동의를 이끌어 낸 청원은 ‘쿼럼(quorum)’⁵²⁾이라 불리며 해당 쿼럼의 청원자는 공청회에 초청되어 의견을 진술할 수 있으나, 청원위원회의 3분의 2가 반대하면 쿼럼이라도 공청회 대상이 되지 못하고, 반대로 3분의 2가 찬성하면 쿼럼 수준에 이르지 못하더라도

52) 쿼럼(quorum)이란, 어떤 업무를 수행하기 전에 회의에 필요한 최소한의 구성원(beschlussfähige Mitgliederzahl)을 말한다.

도 공청회 대상이 된다(정재환, 2018b: 8).

청원위원회는 활동에 대한 내용을 담은 서면보고서를 매년 연방하원에 제출하며, 청원인의 요청이 처리되고 나면 이에 대한 통지를 하고, 그렇지 못한 경우는 청원자에게 청원이 접수되지 않았음을 알리고 6주 이내에 이의를 제기하지 않을 경우 폐기한다고 통보하고 있다(독일연방의회 홈페이지).⁵³⁾ 청원을 제출한 시민은 위원회의 통지를 기다려야 하며, 기타 문의사항은 온라인청원시스템상에 올려져있는 독일연방의회 청원위원회 사무국의 연락처와 이메일을 통해서만 받고 있다(독일연방의회 홈페이지).⁵⁴⁾

그림 4-16 독일 연방의회 e-청원의 기본 절차



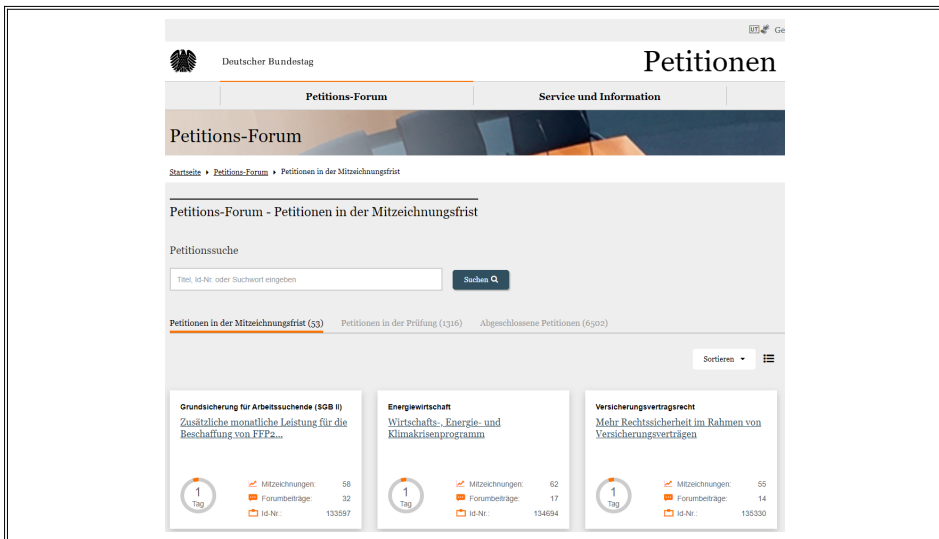
출처: 김주희·장혜영(2018: 6).

53) 독일연방의회(Deutscher Bundestag), 「청원위원회의 청원처리에 관한 기본원칙」 청원위원회의 청원서 처리에 관한 조항, '활동보고서 조항'

54) 독일연방의회(Deutscher Bundestag) 청원관련문의

독일연방의회가 2005년 전자청원창구를 개설한 후 연평균 청원안 제출 건수에는 큰 변화가 없었지만, 공개된 청원안에 대한 국민의 서명 건수는 큰 폭으로 증가하여 국회의 청원안이 국민과 소통하는 기회의 장으로써 기능을 수행하는 것을 확인할 수 있었다(프레시안, 2013). 2021년에 청원위원회에 도달한 11,667개의 청원 중 636건의 청원서가 공개 게시되었고, 그중 5건이 공개적으로 논의되었으며 하루 평균 약 46개의 청원이 접수되었다(Deutscher Bundestag, 2022: 6; Deutscher Bundestag, 2022). 현재 온라인청원시스템에 등록된 사용자는 400만 명 이상이며, 2021년에 접수된 청원에는 총 333,306명의 지지를 얻었다(Deutscher Bundestag Presse, 2022.06.22.).

그림 4-17 독일 연방의회 청원 현황



출처: 독일 연방의회 e-청원웹사이트(<https://epetitionen.bundestag.de/epet/petuebersicht/mz.nc.html>)

독일의 e-청원은 청원자가 의제를 설정할 수 있다는 점과 의제를 공개적으로 토론할 수 있는 공식적인 채널 개설에 의미를 두고 정치효능감의 향상에 도움이 되었다고 평가하고 있다(김주희·장해영, 2018: 12). 그러나 독일의 연방하원의원들은 최소 50,000명의 서명이 요구되는 요건이 제한적이라는 것과 함께 청원 제출이 더 쉬워야 한다고 지적한다.

50,000명 이상의 동의를 확보한 청원이 2020년에는 11건, 2021년에는 5건에 불과했으며 청원 1건 당 평균 700명 정도밖에 동의를 얻지 못했기 때문이다(주성훈, 2022: 3). 또한 청원서의 약 4%정도만 위원회에서 지지하는 등 청원이 줄어든다고 해서 일반 시민들의 개인 가치가 충족되는 것이 아니므로 청원 제도의 개혁이 필요하다고 주장하고 있다(Deutscher Bundestag Presse, 2022).

독일의 연방의회 e-청원제도 사례분석 결과 현재 양방향-직접적 국민참여의 방식을 채택하고 있으며, 특히 국민이 온라인상에서 소통과 동의의사 표현 등을 할 수 있도록 하고 있기 때문에 국내로의 시사점을 가지고 있다고 볼 수 있다.

표 4-11 독일 연방의회 e-청원제도 사례분석 결과

분석 기준	분석 결과
<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회기능 중 어떤 기능을 수행하는 제도인가? • 정책과정론 관점에서 어떤 단계에서 활용되는 제도인가? • 의사소통의 방향은 어떠한가? • 지방의회-주민 간 힘의 균형은 어떠한가? <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 의원을 거치지 않고 직접 의견을 전달할 수 있는지 여부 - 법적으로 개인으로서의 주민이 참여 가능 여부 - 지방의회가 주민의 의견을 임의로 거절할 수 있는지 여부 	국민대표기능 의제형성단계 양방향 커뮤니케이션 직접적 참여 => 양방향-직접적 국민참여
총평	
기존의 전통적인 서면 청원에서 전자양식으로 온라인상에서 제출할 수 있는 시스템이 형성되고, 국민이 온라인상에서 자유롭게 스레드 게시글을 올리며 동의할 수 있는 시스템이 마련된 사례	

2) 경기도의회 정책토론대축제

경기도의회의 경우, 별도의 법적인 근거조문 없이 주민참여 프로그램 중 하나로 '정책토론대축제'를 운영한 바 있다. 정책토론대축제는 경기도의회가 경기도 및 경기도교육청과 공동으로 지역의 중점 추진정책 또는 도민 일상과 밀접한 현안에 대한 도민과의 토론을 통해 정책적 대안을 모색하는 자리라고 볼 수 있다.

경기도의회는 제10대 상반기 의회(2018~2020년) 3년간 정책토론대축제를 개최하였으며, 도의회와 시군 현장에서 각각의 주제별 토론회를 개최하였다. 경기도의회 자료에 따르

면, <표 4-12>와 같이 2018년에 28회, 2019년 25회, 2020년 상반기 11회, 2022년 상반기 총 13회 등 77회 개최하였다.

표 4-12 경기도의회 정책토론회 운영 성과

구 분	개회 횟수	참여 인원	주요 주제
2018년	총 28회 (의회 내 16회, 시군현장 12회)	• 토론참가자 205명, 총 약 1,800명	<ul style="list-style-type: none"> 경기도형 무장애 커뮤니티 공간건립 경기도 생활체육시설 안전관리 이대로 좋은가? 보육영역의 공공성 강화 및 지원방안 모색 등
2019년	총 25회 (의회 내 10회, 시군현장 15회)	• 토론참가자 167명, 총 약 2,330명	<ul style="list-style-type: none"> 어린이가 가고 싶은 놀이터, 어떻게 만들 것인가? 하남시민을 위한 경기도 택시정책 토론회 김포 민속 5일장의 안전한 운영을 위한 정책 토론회 등
2020년	총 50회	<ul style="list-style-type: none"> 토론참가자 301명, 총 약 1,880명 코로나로 인한 비대면 무관중 진행 유튜브 등을 통한 생중계 진행 	<ul style="list-style-type: none"> 학교자치에서의 학부모 참여 확대 방안 광명시흥 취락구역 개발 정책방향 모색 화물자동차 주차문제 해결 및 정책방향 토론회 등
2022년	총 13회	<ul style="list-style-type: none"> 코로나로 인한 비대면 무관중 진행 유튜브 등을 통한 생중계 진행 	<ul style="list-style-type: none"> 경기도 유아 숲 관련 정책 및 활성화 방안을 위한 토론회 자치분권시대, 숙의기반 시민참여형 협업모델을 찾다 미등록 이주민과 경기도민을 대상으로 한 감염병 대응방안 등

주: 2021년의 경우 경기도 80회, 경기교육청 20회 운영사례가 있으나 경기도의회 운영사례는 별도로 보고된 바 없어 기술하지 않음(경기도의회 의회소식지 255호)

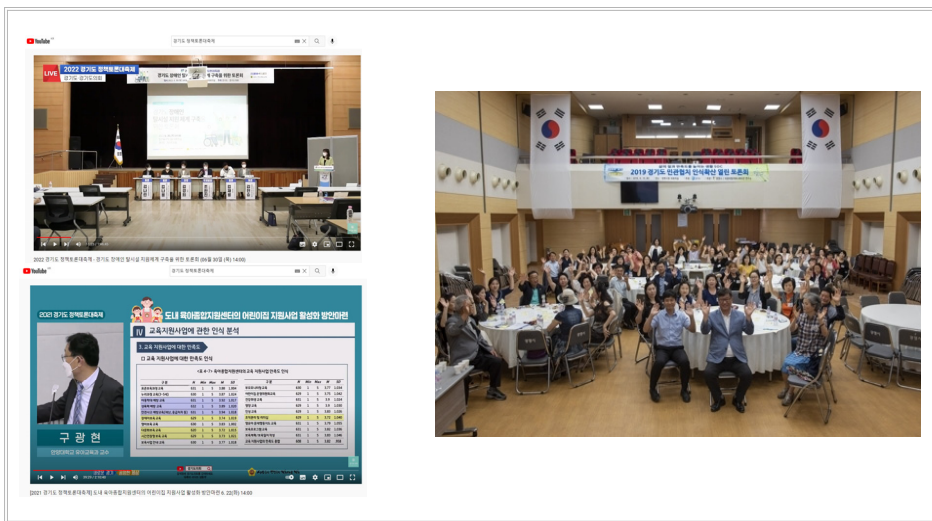
출처: 경기도의회 제10대 전반기 의정백서; 경기도의회 홈페이지 및 유튜브 채널; 경기도의회 의회소식지 255호

오프라인 운영 시 정책토론회는 일반주민들이 참여하여 의제에 대해 숙의·토론하는 타운홀미팅의 방식을 채택하고 있었으나, 코로나 확산 이후 비대면으로 운영되면서 발표자 및 토론자 외의 일반관중의 참여가 어려워지면서 일반적인 주민토론회와 차별화되지 못한 채 운영된 것이 한계라고 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 한계 보완을 위해 유튜브로 토론회 장면을 생중계하기도 했다.

지방의회 주민참여 모델개발 및 활성화 방안 연구

그러나 2022년 6월 지방선거 이후에는 해당 프로그램의 향후 운영여부에 대해 내부적인 검토가 진행 중에 있는 등 제도의 안정적 운영에는 한계가 있다(경기도의회 공무원 면담 결과, 2022.09.). 이와 같은 부분은 법이나 조례에 근거해 운영하는 주민참여제도가 아니기 때문에 발생되는 한계라고 볼 수 있다.

그림 4-18 경기도의회 주민토론대축제 유튜브 영상 및 현장사진



출처: 경기도의회 유튜브 채널; 미디어펜, 2019

이처럼 주민토론대축제는 토론회가 어떻게 운영되는지에 따라서 주민참여의 수준이 매우 다양하게 변화될 수 있다는 점을 보여줄 수 있는 사례이고, 유튜브 생중계와 댓글창 등을 통해 온라인 방식의 주민토론도 충분한 가능성을 보여준 사례이기도 하다.⁵⁵⁾

55) 서울시의 경우, Zoom을 활용하여 화상회의 방식으로 조별 분임 토론을 운영하는 등 주민참여 공론화 프로세스를 진행한 바 있고, 해당 내용을 유튜브 생중계를 통해 공유하고 댓글과 실시간 소통하기도 했다(이데일리, 2020).

표 4-13 | 경기도의회 주민토론대축제 사례분석 결과

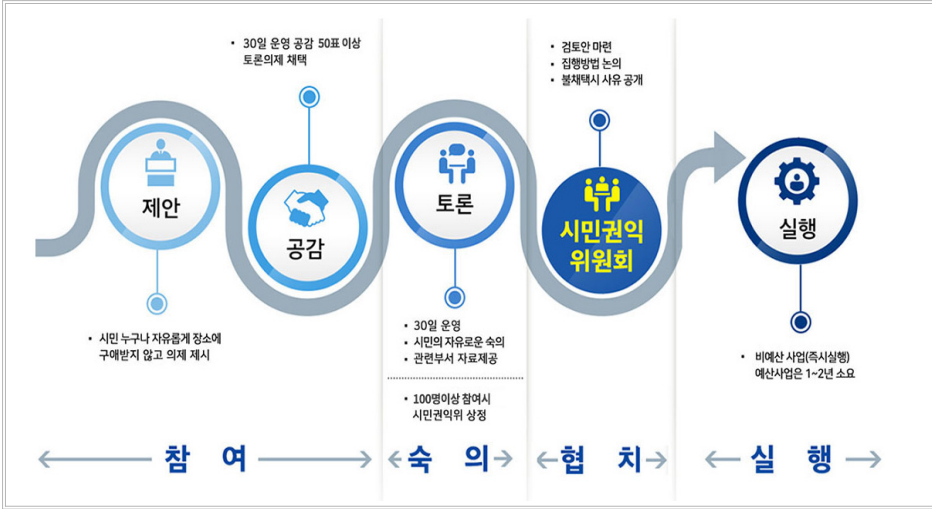
분석 기준	분석 결과
<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회기능 중 어떤 기능을 수행하는 제도인가? • 정책과정론 관점에서 어떤 단계에서 활용되는 제도인가? • 의사소통의 방향은 어떠한가? • 지방의회-주민 간 힘의 균형은 어떠한가? <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 의원을 거치지 않고 직접 의견을 전달할 수 있는지 여부 - 법적으로 개인으로서의 주민이 참여 가능 여부 - 지방의회가 주민의 의견을 임의로 거절할 수 있는지 여부 	주민대표기능 의제형성단계 양방향 커뮤니케이션(오프라인방식) 일방향 커뮤니케이션(온라인방식) 직접적 참여(오프라인방식) 간접적 참여(온라인방식) => 양방향-직접적 참여(오프라인) 또는 일방향-간접적 참여(온라인)
총평	
<p>토론회 운영방식에 따라 양방향-직접적 참여가 될 수도 있고 일방향-간접적 참여도 될 수 있음 코로나19 전후로 온-오프라인 운영방식의 차이가 있었으며, 경기도 및 경기도교육청 등 관련 예산을 확보 할 수 있는 기관과 협업함으로써 대규모의 타운홀미팅 운영의 가능성도 있음을 보여준 사례</p>	

3) 광주광역시 주민제안 플랫폼: 바로소통광주

광주광역시의 주민제안 플랫폼은 지방의회가 운영하는 것은 아니지만, 주민참여 플랫폼의 구조를 어떤 방식으로 설계해야 하는지에 대한 하나의 기준이 될 수 있기 때문에 분석대상 사례로 선정하였다.

광주광역시 주민제안 플랫폼, 바로소통광주는 주민이 온라인 사이트에서 제안한 내용을 30일간 공고하여 그에 대해 50명 이상의 주민이 공감표현을 할 경우 토론의제로 선정한다. 선정된 주제에 대해 30일간의 토론기간 동안 댓글을 통해 시민의 자유로운 속의가 이루어지며 관련 부서는 그에 필요한 자료를 제공한다. 만약 100명 이상의 시민이 이 토론에 참여할 경우 시민권익위원회에 상정하여 집행방법을 논의하고 불채택시 사유를 공개하도록 함으로써 시민제안의 구속력을 강화했다. 또한 시민권익위원회에 의해 통과된 제안의 경우 비예산사업은 즉시실행, 예산사업은 1~2년 안에 실행하도록 하는 등 주민제안의 영향력을 높게 하였다.

그림 4-19 광주광역시 주민제안 플랫폼 “바로소통광주”의 프로세스



출처: 바로소통광주 홈페이지

특히 토론의 과정에서 제안내용과 관련된 자료를 관련 부서가 첨부파일로 업로드하게 되며, 다른 일반시민들이 해당 제안에 대한 찬반의사표시를 하고 관련 의견을 제시하면 제안자가 이를 검토하여 다시 제안내용을 정정하는 등 주민제안의 숙성과정이 이루어질 수 있는 프로세스를 구현하고 있다.

이와 같은 사례는 지방의회의 e-청원시스템 개발과정 또는 지방의회만의 주민의견수렴 과정에 활용될 수 있다. 예를 들어 광주 사례의 ‘제안’을 ‘청원’으로, ‘시민권익위원회’를 의회의 상임위원회로 치환할 경우, 주민의 청원이 일정 규모 이상 동의를 얻을 경우 자유로운 온라인 공론장을 거쳐 의회가 보다 적극적인 검토를 할 수 있는 양방향-직접적 참여 방식의 청원시스템을 갖출 수 있다. 또한 지방의회위원에 대한 주민의 의견이 이 프로세스를 거쳐 조례안 개발 및 지역 의제 발굴 과정에서 활용될 수도 있을 것이다. 이 경우 양방향-간접적 소통이라는 높은 수준의 참여로 발전될 수 있다.

표 4-14 광주광역시 바로소통광주 사례분석 결과

분석 기준	분석 결과
<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회기능 중 어떤 기능을 수행하는 제도인가? • 정책과정론 관점에서 어떤 단계에서 활용되는 제도인가? • 의사소통의 방향은 어떠한가? • 지방의회-주민 간 힘의 균형은 어떠한가? <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 의원을 거치지 않고 직접 의견을 전달할 수 있는지 여부 - 법적으로 개인으로서의 주민이 참여 가능 여부 - 지방의회가 주민의 의견을 임의로 거절할 수 있는지 여부 	주민대표기능 의제형성단계 양방향 커뮤니케이션 직접적 참여 또는 간접적 참여 => 양방향-직접적·간접적 참여
총평	
주민의 청원 또는 주민의 의견을 의회에서 채택하는 과정을 보다 공개적이고 직접적인 절차로 변화시킬 수 있는 대안임. 주민간 양방향 소통이 가능할 뿐만 아니라, 주민의 청원 또는 의견이 의회에 미치는 영향력이 비교적 큼. 주민의 영향력에 따라 직접적 또는 간접적 참여로 운영될 수 있음	

4) 서울시 중구의회 주민소통공청회

의회 차원에서 공청회는 상시 운영되고 있지만, 공청회 운영방식을 양방향 커뮤니케이션 방식으로 진행한 사례는 많지 않다. 서울시 중구의회는 2019년 주민소통공청회를 통해 교통, 환경, 문화 등 9개 분야에 대한 주민의 애로사항과 바라는 바를 듣는 주민소통공청회를 운영하였다(우리동네 우리방송, 2019). 의원들이 주민과 한 테이블에 앉아서 주민들의 문제 제기 및 민원을 직접 듣고, 이후 관련 제안을 책자로 만들고 의제화하였다.

그림 4-20 서울시 중구의회 주민소통공청회 장면



출처: 우리동네 우리방송(2019), 유튜브 영상장면 캡처

따라서 이 경우 일반적인 공청회가 비참여 수준에 머무르는 것과 달리, 커뮤니케이션 방향이 양방향으로 전환되고, 의원을 통해 의회에 공식적 목소리를 전달할 수 있는 간접적 참여로 발전된다.

표 4-15 서울시 중구의회 주민소통공청회 사례분석 결과

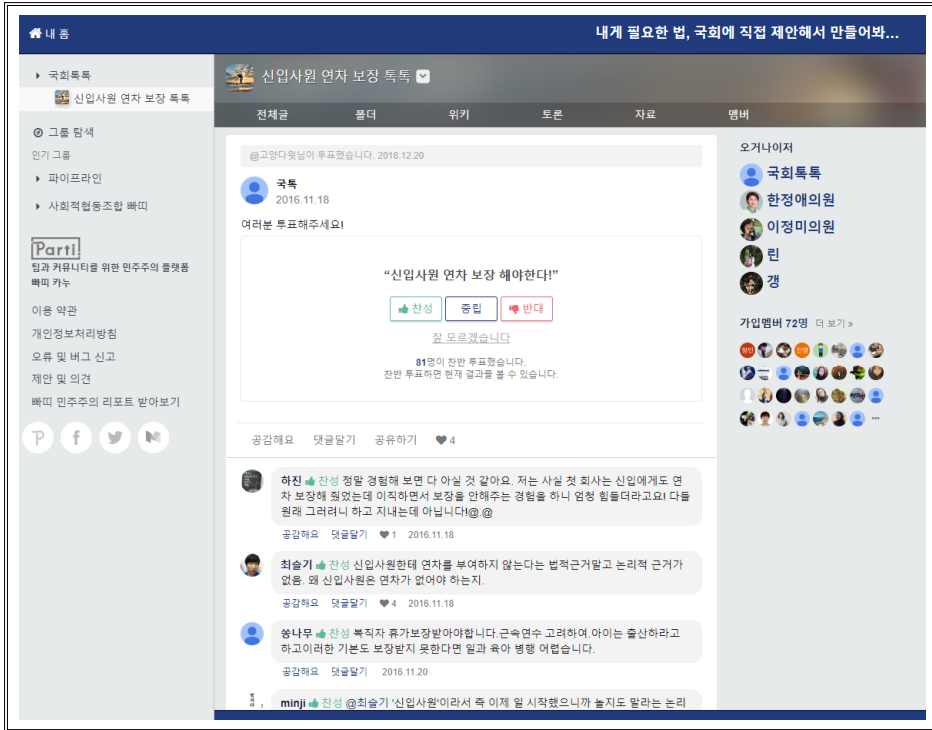
분석 기준	분석 결과
<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회기능 중 어떤 기능을 수행하는 제도인가? • 정책과정론 관점에서 어떤 단계에서 활용되는 제도인가? • 의사소통의 방향은 어떠한가? • 지방의회-주민 간 힘의 균형은 어떠한가? <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 의원을 거치지 않고 직접 의견을 전달할 수 있는지 여부 - 법적으로 개인으로서의 주민이 참여 가능 여부 - 지방의회가 주민의 의견을 임의로 거절할 수 있는지 여부 	주민대표기능 의제형성단계 양방향 커뮤니케이션 간접적 참여 => 양방향-간접적 참여
총평	
공청회 운영의 방식을 타운홀미팅 방식으로 전환함에 따라 커뮤니케이션을 양방향으로 전환함	

5) 국회특독

국회특독은 정치 스타트업 '와글'과 온라인 개발자 조합 '빠띠', 더미래연구소가 만든 시민입법플랫폼으로, 2016년 10월 처음 론칭했다가 2020년 1월 28일을 기준으로 서비스가 종료되었다. 모바일에서 국민이 법안을 제시하고 1천 명의 지지를 얻으면 의원 매칭의 단계로 전환된다. 관련 상임위원회 소속 의원에게 관련 법안이 발송되고 의원의 수용 여부를 2주 내 공개하며, 입법 제안을 받은 의원이 있을 경우 의원들은 제안자와 함께 입법 실행의 단계로 전환하게 된다(한겨레, 2016).

이와 같은 방식은 주민조례발안 시스템 고도화에 활용될 수 있는 아이디어를 제공할 수 있다. 주민의 직접적 조례발안도 가능하지만, 주민이 의원을 통해 조례에 대한 의견을 제시하는 등 간접적인 조례발안이 가능하도록 매칭해 주는 프로세스로 활용될 수 있기 때문이다. 지역의 규모나 관심도 등을 고려해 의원매칭으로 전환되는 지지 수에 대해서는 수정이 필요할 것으로 판단되지만, 조례제·개정에 대한 주민-의원 간 소통을 강화할 수 있는 대안으로 논의될 수 있을 것이다.

그림 4-21 국회톡톡 사례



출처: 국회톡톡(<https://toktok.parti.xyz/p/letmego>)

표 4-16 국회특독 사례분석 결과

분석 기준	분석 결과
<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회기능 중 어떤 기능을 수행하는 제도인가? • 정책과정론 관점에서 어떤 단계에서 활용되는 제도인가? • 의사소통의 방향은 어떠한가? • 지방의회-주민 간 힘의 균형은 어떠한가? <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 의원을 거치지 않고 직접 의견을 전달할 수 있는지 여부 - 법적으로 개인으로서의 주민이 참여 가능 여부 - 지방의회가 주민의 의견을 임의로 거절할 수 있는지 여부 	<p>주민대표기능 의제형성단계 양방향 커뮤니케이션 간접적 참여</p> <p style="text-align: right;">=> 양방향-간접적 참여</p>
총평	
<p>주민조례발안과 달리 주민이 의원을 통해 간접적으로 조례제정, 개정, 폐지 등에 대한 의견을 전달하는 방법으로 주민-의원, 주민 간 양방향 커뮤니케이션이 가능한 방법임. 만약 주민이 직접 의원과 함께 조례제정 등의 과정을 함께한다면 양방향-직접적 참여로까지 발전될 수 있음.</p>	

6) 경기도의회 지역상담소

경기도의회는 지역구 도의원을 만나 상담 및 건의, 대화할 수 있는 지역상담소를 각 시군별로 1개씩 운영하고 있다. 평일 10시부터 18시까지 전화 또는 온라인으로 상담을 예약하면 상담소가 지정되며, 해당 지역상담소에서 지역구 도의원과 대화가 가능하다. 이후 해당 주제에 대해서는 도의회 사무처 도민권익담당관에게 전달되고, 이후 관련 상임위원회 또는 도청·교육청 등에 건의사항을 전달해 처리하도록 한다(경기도의회 지역상담소 홈페이지). 처리결과는 30일 이내에 신청자에게 안내된다.

지역상담소는 현장형 주민의 진정민원 상담 및 해결의 창구이기도 하지만, 지역발전을 위해 주민, 공무원, 단체 등이 도의원과 함께 논의하거나 조례제정 시 의원이 주민의 의견을 듣고 이를 기초자료로 활용할 수 있는 기능을 가진다(경기도의회 지역상담소 홈페이지). 경기도와 같이 지리적으로 넓고 도넛형의 지형을 가지고 있어 도의원과 주민 간 대면 접촉이 쉽지 않은 경우 주민의견수렴의 공간을 제공한다는 데 의미가 있다. 또한 실질적으로 의원과 어떻게 접촉하여 의견을 전달해야 하는지 잘 모르는 주민들에게 접근성을 제고할 수 있으며, 그간 비공식적·개인적 방식으로 진행되어 온 위원-주민 간의 소통과정이 공개적인 절차와 방식, 공간에서 진행된다는 점도 의미 있는 변화라고 할 수 있다.

그림 4-22 경기도의회 지역상담소 기능



출처: 경기도의회 지역상담소 홈페이지(<https://www.ggc.go.kr/site/regional/home>)

경기도의회의 지역상담소는 2019년부터 9월 말 현재까지 178건이 업로드되었으며, 관련 내용에 대한 의원의 활동을 보도자료를 바탕으로 공개하고 있다(경기도의회 지역상담소 홈페이지). 충청남도의회 역시 지역민원상담소를 운영하고 있는데, 기본적인 방식은 경기도와 동일하다.

지방의회의원이 조례안을 개발하거나 지역의제를 발굴하는 과정에서 주민과 보다 공개적이고 긴밀하게 소통할 수 있는 공간 및 절차를 개발한 것으로 판단된다. 주민의 접근성을 높여 간접적 주민참여를 보다 공개적으로 전환하였다는 데에도 의미가 있다. 지역의 여건에 따라 활용이 가능할 것으로 보이며, 기초자치단체의 경우 읍면동사무소 또는 마을회관 등을 지역사무소로 활용하여 새로운 공간의 조성 없이 활용가능할 것으로 예상된다.

특히 고령화 지역이나 농어촌 등 온라인 방식의 주민참여가 쉽지 않은 지역의 경우 오프라인 주민참여 활성화 방안 중 하나로 제시될 수 있는 대안이다.

그림 4-23 경기도의회 지역상담소 신청 방법



출처: 경기도의회 지역상담소 홈페이지

표 4-17 경기도의회 주민토론투대축제 사례분석 결과

분석 기준	분석 결과
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지방의회기능 중 어떤 기능을 수행하는 제도인가? ▪ 정책과정론 관점에서 어떤 단계에서 활용되는 제도인가? ▪ 의사소통의 방향은 어떠한가? ▪ 지방의회-주민 간 힘의 균형은 어떠한가? <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 의원을 거치지 않고 직접 의견을 전달할 수 있는지 여부 - 법적으로 개인으로서의 주민이 참여 가능 여부 - 지방의회가 주민의 의견을 임의로 거절할 수 있는지 여부 	<p>주민대표기능 의제형성단계 양방향 커뮤니케이션 간접적 참여</p> <p>=> 양방향-간접적 참여</p>
총평	
<p>의원이 조례안 개발 및 의제발굴 등에 참고할 수 있도록 주민과 소통하는 과정에서 주민의 참여를 활성화하기 위한 제도로, 해외사례에서 주민참여사무소와 그 기능이 유사한 것으로 판단됨</p>	

2. 의결기능-정책결정 단계의 주민참여사례

의결기능은 의회 고유의 권한으로, 대의제 국가에서 지방의회의 중요 결정은 의원으로 구성된 본회 의결을 통해 가능하다. 따라서 의결기능에 대한 주민참여는 주민대표기능과 비교할 때 상대적으로 소극적인 수준에 머물 수밖에 없다.

그러나 특정 쟁점이 주민생활에 중대한 영향을 미치는 사안일 때, 주민투표 또는 그밖의 주민참여방법을 활용해 사회적 공론을 모아 결정할 수 있다(예: 아일랜드의 “개헌을 위한 시민회의”와 “시민의회”). 또한 지역의 상황에 의해 의회에 대한 보다 강도 높은 시민통제가 필요하거나,⁵⁶⁾ 2개 이상의 행정구역 범위와 관련하여 중요 의제를 탐색해야 할 때에도 주민참여방법을 활용한 결정을 할 수 있다(예: 동벨기에 상설 시민의회). 따라서 장기적 관점에서의 적용가능성을 검토하기 위해 각 사례를 분석해 보고자 한다.

1) 아일랜드 “개헌을 위한 시민회의”와 “시민의회”

아일랜드는 2008년 세계금융위기를 계기로 국가의 운영방식, 즉 헌법에 대한 개헌이 필요하다고 보고 총선단계에서 주요정당 간 합의를 통해 시민으로 구성된 의회를 구성할 것을 합의하였다(김선화, 2017). 그에 따라 2012년 7월 아일랜드 상원과 하원의 의결로 “개헌을 위한 시민회의(Convention on the Constitution)”를 구성하고 일반시민이 개헌에 관련된 주요 쟁점을 논의하도록 했다(Oireachtas 하원 결의안⁵⁷⁾).

56) 예를 들어 기관통합형 지방정부이기 때문에 지방의회가 곧 지방자치단체여서 지방의회를 견제하는 역할을 주민만이 할 수 있는 경우, 특별한 사유(예: 부정부패, 모라토리엄 등)로 인해 더 이상 의회를 신뢰할 수 없는 상황이 발생 된 경우 등이 있다.

57) 상세출처: https://www.constitutionalconvention.ie/Documents/Terms_of_Reference.pdf

표 4-18 아일랜드 “개헌을 위한 시민회의” 및 “시민의회” 개요

구분	개헌을 위한 시민회의	시민회의
구성원	<ul style="list-style-type: none"> 의장 1명, 의회의원 29명(지역별 1명) 북아일랜드 정당대표 4명(6개 정당 중 참여를 결정한 4개 정당) 핵심패널(Core Panel): 무작위로 선택된 시민 66명 그림자패널(Shadow Panel): 만일을 대비해 동일한 인구구성학적 특성을 가진 6명의 후보군 	<ul style="list-style-type: none"> 의장 1명 국민투표자격이 있는 무작위추출된 99명의 시민으로 시작 이후 참여시민 중 개인적 사유(질병, 고용 등)로 참여를 철회한 경우 공개입찰에 따라 선정된 리서치 전문회사를 통해 무작위선정절차를 다시 거쳤음.
운영 기간	<ul style="list-style-type: none"> 2012.12.1. ~ 2014.3.31. 	<ul style="list-style-type: none"> 2016-2018 2020-2021 최초에 1년을 운영기간으로 정하였으나 의회의 연장결정에 따라 계속 운영
쟁점	<ul style="list-style-type: none"> 대통령 임기축소 지방선거-EU 선거 연계방안 선거연령 변경(17세로 낮춤) 하원선거제도 검토 대통령선거 시 부재자투표 도입 동성 간 결혼 규정 가정에서 여성의 역할에 대한 규정의 개정과 사회생활에 더 많은 참여를 독려하는 규정 정치에 대한 여성 참여 신장 헌법에서 신성모독죄 삭제 	<ul style="list-style-type: none"> 낙태문제 의회운영기간 국민투표 인구고령화 기후변화 등
참여시민 선정방식	<ul style="list-style-type: none"> 16개 지역별 안배, 인구분포, 연령 및 성비균형, 사회경제적 배경 등을 고려 남성 33명, 여성 33명 	<ul style="list-style-type: none"> 공개입찰을 통해 선정된 리서치 전문업체에 의뢰하여 인구구성학적 특성을 반영한 층화무작위추출방식으로 구성 쟁점에 대한 편향을 예방하기 위해 해당 쟁점과 관련된 사회단체 구성원은 제외
운영방식	<ul style="list-style-type: none"> 1년 중 적어도 8회 이상 토요일에 회의를 개최 본회는 대중에게 생중계 개최지역: 참여지역을 순회하면서 회의 개최 	<ul style="list-style-type: none"> 참여를 위해 주말에 회의를 개최 본회의는 대중에게 생중계 소요 예산 공개 <ul style="list-style-type: none"> - 2016~2018년 약 21억 원 - 2020~2021년 약 9억 원

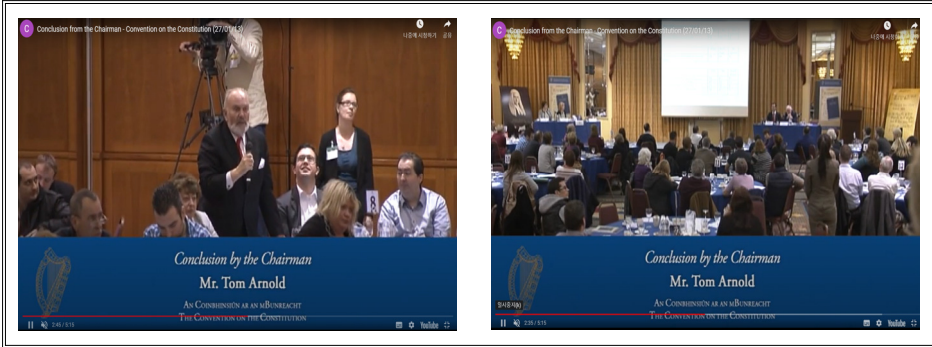
구분	개헌을 위한 시민회의	시민회의
결의안의 효력	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 및 의회가 권고에 따른 의무는 없으나, 4개월 이내에 권고사항에 대한 조치를 할 필요가 있음 • 대부분 • 최종적인 개헌은 국민투표과정을 거침 	<ul style="list-style-type: none"> • 상하원 상임위원회에 검토를 위한 보고서를 제출하는 것이며, 하원의 결론을 통해 결정 • 정부는 하원에서 총회의 권고에 대한 답을 하며, 권고안 수락 시 국민투표가 실시됨
결과	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 임기 변경 없이 입후보 연령을 낮추라고 권고 → 2015년 국민투표 실시, 반대 73%로 기각 • 투표 연령을 낮출 것을 권고 → 정부가 2015년까지 국민투표를 실시한다고 약속, 실제로 다른 국민투표가 우선시 되어야 한다는 이유로 투표미실시 • 가정에서 여성의 역할 재기술 권고→ 법무부의 검토가 2016년 10월 완료 • 동성결혼 합법화 → 2015년 국민투표 실시, 62% 찬성으로 채택 • 선거제도변화 → 부분동의 • 부재자투표→ 투표실시 시기가 계속 지연되는 중 • 신성모독죄 조항을 종교적 증오선동 금지로 변경 → 2018년 국민투표 실시, 65% 찬성으로 승인 • 선거제도개혁 → 부분동의 	<ul style="list-style-type: none"> • 2016-2018 회의: 주제별 권고안 작성 및 발표 • 2020-2021 회의: 45개 우선순위 권고안 합의 및 제출

출처: 개헌을 위한 시민회의 홈페이지(<https://www.constitutionalconvention.ie/Convention.aspx>); 김선화, 2017; 시민의회홈페이지(<https://citizensassembly.ie/en/>); 2016-2018 시민회의 홈페이지(<https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/>)

구체적인 운영의 방법은 <표 4-18>과 같이 요약될 수 있으며, 회의과정이 유튜브에 생중계되었기 때문에 <그림 4-24>와 같이 주요 과정을 현재에서 기록으로 확인할 수 있다.

이와 같은 시도는 매우 혁신적이었기 때문에 아일랜드에서의 운영과정이 수월한 것은 아니었다. 특히 결의안의 구속력이 없었고, 시민의 의견을 의회 및 정부가 검토하여 반영 여부를 결정할 수 있기 때문에 국민투표부의 시기가 늦춰지거나 의회 차원에서 주요 사안이 거부되는 경우도 있었다는 점에 대한 비판은 피할 수 없었다(The Irish Times, 2015a; The Irish Times, 2015b; The Irish Times, 2015c).

그림 4-24 아일랜드 개헌을 위한 시민회의 장면



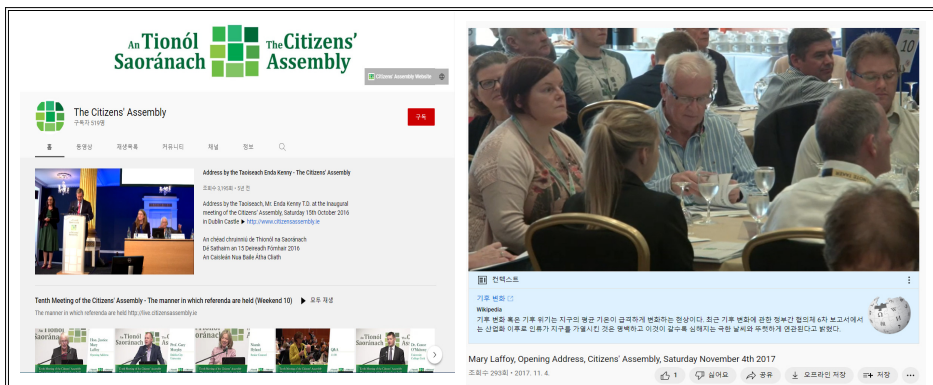
출처: 유튜브링크(<https://youtu.be/f4YacZm6jw>)

그와 같은 비판적 의견을 수렴하여 2016년 총선 후 “시민의회(The Citizen’s Assembly)”가 새롭게 구성된다. 구성방식에 있어 가장 큰 변화는 첫째, 의회의 동의를 얻어 운영기간을 연장하는 방식으로 최근까지 지속적으로 운영되고 있다는 점과 둘째, 시민으로만 구성·운영되고 있다는 점이다(시민의회 홈페이지).

시민으로만 구성된 구성원의 특성상 개인사유 등으로 인해 참여를 철회하는 경우가 자주 발생하는데, 이에 대해 어떻게 대응할지에 대해서도 시민의회에서 결정하였다(2016~2018 시민회의 홈페이지). 한시적으로 더 이상 새로운 회원을 뽑지 않았다가 처리해야 할 주제에 따른 업무량 등을 고려하여⁵⁸⁾ 다시 추가 인원을 뽑는 등 운영방식에 있어 변화가 발생되기도 했다(2016~2018 시민회의 홈페이지).

58) 해당 쟁점에 대해 시민이 제출한 제안의견을 종합하여 검토하게 되는데, 주제별로 편차는 있지만 예를 들어 개헌과 관련된 쟁점에 대해 제출된 의견은 약 13,075건(온라인 약 8천 건, 우편 약 5천 건)이었다(2016~2018 시민회의 홈페이지).

그림 4-25 아일랜드 시민의회 유튜브채널 및 관련 영상장면



출처: 유튜브링크(<https://www.youtube.com/watch?v=mIQmYzsf2Q&list=PL8jOxQOnEpsg8e4kCh38SD3g2pZN7fP7x>)

시민의회가 논의하는 주요 쟁점에 대해 일반시민들의 의견 및 제안이 제출되게 되며, 관련 자료는 공개된다. 자료제출의 방법 및 처리결과, 의견의 로우데이터 등이 모두 공개되고 있으며, 그 내용은 <표 4-19>와 같다.

표 4-19 아일랜드 “시민의회”에 대한 일반시민의 자료제출방법과 운영규칙

구분	개요
제출방법	<ul style="list-style-type: none"> 온라인, 오프라인(우편)
제출규칙	<ul style="list-style-type: none"> 대상: 드인, 해외거주 아일랜드인 자료공개: 모든 자료는 웹사이트에 게시(이름, 성, 소속기관 등 명시) 익명제출: 불허, 풀네임으로 작성 개인정보: 개인의 삶과 관련된 정보는 요청 시(이 경우 온라인에는 관리자로 명시) 연대서명: 다수인이 연명으로 서명한 제출물은 1건으로 취급
게시규칙	<ul style="list-style-type: none"> 규칙미준수 및 중복제출, 제출자에 의한 삭제 요청 건 등을 제외하고 그와 같은 내용을 약술하여 공개함 의제에 따라 너무 많은 의견이 제출된 경우 주제별 무작위표본을 추출하여 300건만을 웹페이지에 게시
주제별 제출의견	<ul style="list-style-type: none"> 헌법수정안: 13,075건 접수(8,092건 온라인, 4,983건 우편) 중 872건 제외(규칙미준수 529건, 기타 사유 343건)하고 게재 고령화: 129건 접수(온라인 124건, 우편 5건) 중 7건을 제외하고 게재 기후변화: 1,205건 접수(온라인 1,180건, 우편 25건) 중 20건을 제외하고 게재 의회 운영기간: 9건 제출 중 1개 제외하고 게재 등

구분	개요
정당 및 이익단체 제출의견	<ul style="list-style-type: none"> 총회 결정으로 단체제출물에 대한 것은 별도로 분류해 우선출판

출처: 2016~2018 시민회의 홈페이지(<https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/>)

그러나 이들의 활동을 통해 제안된 권고안에 대해 의회가 검토를 통해 채택여부를 결정할 수 있다는 점은 동일했으며, 이는 대의제시스템과의 조화를 위해 필요한 장치이다.

따라서 두 가지 주민참여제도를 종합해 분석해 보면, 의결기능과 주민대표기능을 모두 관통하는 주민참여제도로서 의미를 가지며, 지방의회의 의결에 주민의 의견이 영향을 미칠 수 있는 가장 높은 수준의 참여제도라고 볼 수 있다. 그러나 대의제에 기반해 선거를 통해 선출된 주민의 대표인 의원과 무작위표본추출에 의해 선택된 일반시민 사이의 균형을 위해 의회가 권고안을 채택할지 여부를 선택할 수 있는 권한을 가진다고 이해할 수 있다. 따라서 의회와 주민참여 간의 연계 시 가장 적극적이고 직접적인 양방향 커뮤니케이션을 방법론으로 채택하고 있다고 볼 수 있으나, 국내로의 적용에 있어서는 장기적 관점의 검토가 필요할 것으로 생각된다.

표 4-20 아일랜드 “개헌을 위한 시민회의” 및 “시민의회” 사례분석 결과

분석 기준	분석 결과
<ul style="list-style-type: none"> 지방의회기능 중 어떤 기능을 수행하는 제도인가? 정책과정론 관점에서 어떤 단계에서 활용되는 제도인가? 의사소통의 방향은 어떠한가? 지방의회-주민 간 힘의 균형은 어떠한가? <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 의원을 거치지 않고 직접 의견을 전달할 수 있는지 여부 - 법적으로 개인으로서의 주민이 참여 가능 여부 - 지방의회가 주민의 의견을 임의로 거절할 수 있는지 여부 	주민대표기능, 의결기능 의제형성단계, 정책결정 단계 양방향 커뮤니케이션 직접적 참여 => 양방향-직접적 참여
총평	

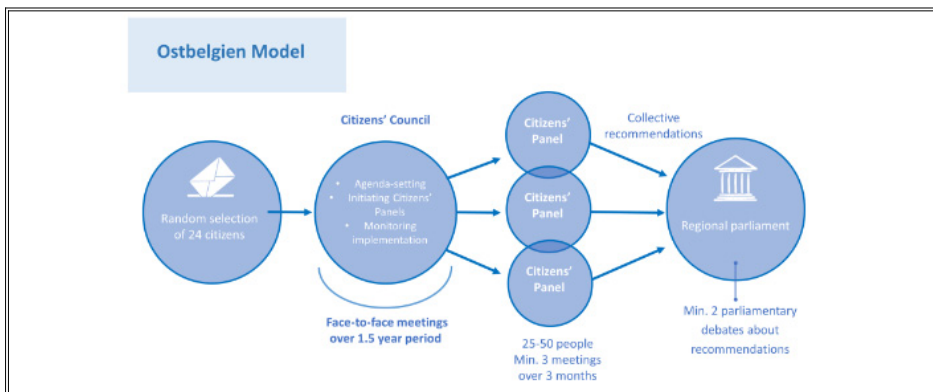
대의제와의 조화를 위해 집행부 대상의 주민참여와 같이 참여시민의 권고안이 그대로 채택되는 방식의 직접적 참여가 이루어질 수는 없지만, 의회를 대상으로 한 시민참여의 방법 중 양방향 소통과 직접적 참여 수준이 가장 높다고 볼 수 있음. 단, 이 경우 선거를 통해 선출되지 않은 시민들의 권한과 선출의 방법 등에 대한 적절한 규칙이 필요하며 비참여 일반시민들의 관심과 의견제시를 유도하고 이를 활용하기 위한 제도적 절차가 잘 설계될 필요가 있음

2) 동벨기에 상설 시민의회(Ostbelgien model)

동벨기에(Ostbelgien)는 연방국가인 벨기에의 동쪽 끝에 위치한 9개 지방정부를 지칭하며 ‘독일어를 주로 사용하는 지역공동체’를 의미한다(동벨기에 상설 시민의회 홈페이지).⁵⁹⁾ 인구가 약 77,000명 정도 거주하는 이 공동체에서는 자체 정부와 의회를 개설하여 운영하고 있다. 특히 동벨기에 지역공동체의 의회는 세계 최초로 시민의회를 설립하여 지역의회와 함께 운영하고 있다. 2017년 ‘보육’을 주제로 하여 시민의회를 시도했고, 2019년 2월에 동벨기에 의회는 시민위원회를 도입하는 법령⁶⁰⁾을 채택하여 시민의회를 구성하여 운영하고 있다.

동벨기에 시민의회(Ostbelgien Model)는 영구적 심의기관인 시민위원회와 임시 심의절차인 시민 패널로 나뉘볼 수 있다. 시민위원회(Bürgerrat)는 18개월 동안 24명의 구성원으로 운영되며 의제를 설정할 수 있는 권한을 부여받는다.⁶¹⁾ 가장 시급한 정책문제에 최대 3개의 임시 시민 패널이 구성된다. 각 시민 패널은 동벨기에 인구를 대표하는 무작위로 선택된 25~50명의 시민으로 구성되며 3개월에 걸쳐 최소 3번의 회의를 갖게 된다.

그림 4-26 동벨기에 시민의회 모델의 구성원 소집 과정



출처: OIPD, Ostbelgien Model(<https://oidp.net/en/practice.php?id=1237>)

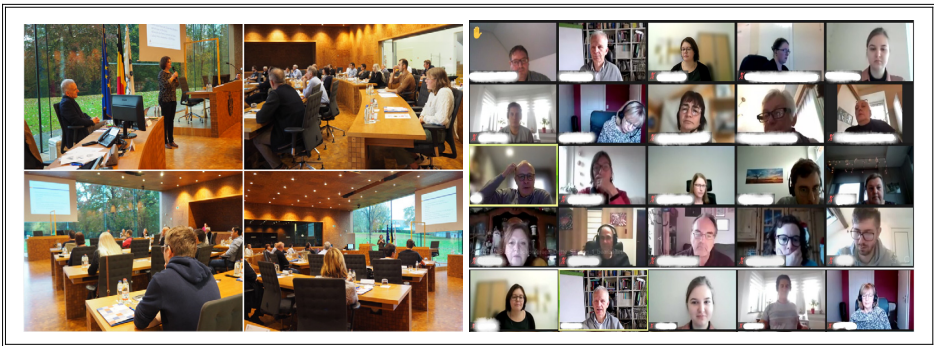
59) 웹주소: <https://ostbelgieninfo.be/desktopdefault.aspx/>

60) PARLAMENT DER DEUTSCHSPRACHIGEN GEMEINSCHAFT, Art. 4 – Der Bürgerrat

61) 웹주소: <https://www.buildinganewreality.com/one-of-the-smallest-legislatures-leads-the-world-in-democratic-innovation/>

동벨기에 시민의회는 초대에 의하여 선발된 24명의 시민위원회와 무작위로 선택된 25~50명의 시민 패널이 입법의 우선순위를 설정하고 법률 제정 전에 입법을 제안하고 검토하여 의회에 권고하는 역할을 담당한다. 최초의 시민위원회는 2019년 9월 16일에 복지를 주제로 하여 24명의 시민위원회가 추첨으로 조직되었고 현재까지 4기 시민위원회를 구성하여 운영하고 있다.⁶²⁾ 구성원명단을 살펴보면 상설의회처럼 되지 않기 위해 6개월마다 3분의 1이 갱신되며 새롭게 초청에 응하여 구성된 사람들로 채워나가고 있다.⁶³⁾ 참가는 의무사항은 아니며 16세 이상의 동벨기에주민은 모두 참여할 수 있다. 초대장을 발송해서 응할 경우 시민의회에 참여할 수 있으며 소정의 일당(세션당 64유로와 주행거리에 따른 교통비)을 지급받는데, 초대장을 보내서 응하는 시민이 약 10% 정도가 되는 것으로 나타난다.⁶⁴⁾

그림 4-27 동벨기에 시민의회 장면



출처: 동벨기에 상설 시민의회 홈페이지(<https://www.buergerdialog.be/presse/fotos-und-grafiken>)

시민위원회는 해당 기수에 선택된 주제에 대해 조사하고 검토하며, 전년도 논의된 사항에 대한 권고사항을 이행했는지를 모니터링하는 역할을 담당하고 있다. 회의내용은 동벨기에 시민대화 홈페이지에서 언제든지 열람 가능하며, 회의내용을 유튜브로 생중계하고

62) 웹사이트: <https://www.buergerdialog.be/mitmachen/vierter-buergerrat>

63) 웹사이트: <https://www.thealternative.org.uk/dailyalternative/2019/5/25/the-ostbelgien-model>

64) 웹사이트: <https://oidp.net/en/practice.php?id=1237>

홈페이지에도 링크를 공유하여 모든 사람이 확인할 수 있도록 하고 있다.⁶⁵⁾ 시민의회의 사무국은 의회의 행정부 직원들로 조직되어 초청장 발송, 추첨 등을 진행하며 전체를 관리·감독하고 있다.

표 4-21 동벨기에 시민위원회 현황

구분	인원	운영기간	논의주제	모니터링
최초 1기	24명	2019.09.16.~2020.09.10.	복지	-
2기	24명	2020.10.10.~2021.10.02.	돌봄, 통합교육	복지
3기	22명	2021.10.10.~2022.06.11.	주택, 주거	돌봄, 통합교육
4기	24명	2022.06.11.~현재	디지털 기술	주택, 주거

출처: Buergerdialog(<https://www.buergerdialog.be/mitmachen/buergerversammlung-zum-thema-pflege>)

1년에 한 번, 매년 초여름에 시민위원회는 시민모집을 통해 의제설정을 위한 아이디어를 제안할 수 있는 기회를 제공한다.⁶⁶⁾ 일반 시민들이 자유롭게 주제를 제안하고 100명 이상의 서명을 받으면 시민위원회 24인은 올라온 의제 중 가장 시급한 문제를 선택하고, 시민회의의 규모와 기간을 결정하는 역할을 담당한다.⁶⁷⁾ 그리고 해당 주제로 시민 패널을 구성하기 위해 초청장을 보내고 시민 패널 구성원을 선정하여 타운홀 총회를 진행한다. 마지막으로 토론의 결과를 통해 얻어진 권장사항을 의회에 전달하고, 1년 후에 의회는 권장사항 이행 여부를 시민의회에 보고해야 한다. 일반적으로 권장사항의 이행단계는 가을에 열리며 생방송으로도 시청이 가능하고 의회 웹사이트에도 게시된다.

전반적으로 운영의 방식 등은 아일랜드의 시민의회와 유사하게 양방향·직접적 참여라고 평가된다. 특히 2개 이상의 행정구역 범위에서 시민의회를 구성할 경우 어떻게 기준을 만들어야 할지 등에 대한 참고자료로 활용될 수 있을 것이다.

65) 웹사이트: <https://pdg.be/desktopdefault.aspx/tabid-4839/vid-32841/>

66) 웹사이트: <https://www.buergerdialog.be/beobachten/themensuche>

67) 웹사이트: <https://politicsreinvented.eu/model/the-ostbelgien-model-a-permanent-citizens-council-at-eye-level-with-politics/>

표 4-22 동별기에 상설 시민의회 사례분석 결과

분석 기준	분석 결과
<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회기능 중 어떤 기능을 수행하는 제도인가? • 정책과정론 관점에서 어떤 단계에서 활용되는 제도인가? • 의사소통의 방향은 어떠한가? • 지방의회-주민 간 힘의 균형은 어떠한가? <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 의원을 거치지 않고 직접 의견을 전달할 수 있는지 여부 - 법적으로 개인으로서의 주민이 참여 가능 여부 - 지방의회가 주민의 의견을 임의로 거절할 수 있는지 여부 	<p>주민대표기능, 의결기능 의제형성단계, 정책결정 단계 양방향 커뮤니케이션 직접적 참여</p> <p>=> 양방향-직접적 참여</p>
총평	
<p>대의제와의 조화를 위해 집행부 대상의 주민참여와 같이 참여시민의 권고안이 그대로 채택되는 방식의 직접적 참여가 이루어질 수는 없지만, 의회를 대상으로 한 시민참여의 방법 중 양방향 소통과 직접적 참여 수준이 가장 높다고 볼 수 있음. 2개 이상의 지역에서 함께 의회를 구성할 경우 참고할 수 있는 의회구성 의 방식에 대해서도 의미있는 시사점을 제시함</p>	

3. 감시기능-정책평가 및 환류 단계의 주민참여사례: 광양시의회 시민참여형 행정사무감사

앞서 언급한 바와 같이 주민참여는 대체로 주민대표기능에 집중되어 있다. 감시기능에 대해서 주민의 역할은 미미한 경우가 대부분인데(비참여), 최근 광양시의회 행정사무감사에서는 시민이 모니터 활동과 방청 활동을 함으로써 일방향-직접적 참여를 한 사례가 있다.

광양시 시민단체 연합인 “광양행의정연대(참여연대 등 4개 기관)”의 요청을 시의회가 받아들여 행정사무감사 시 상임위원회별로 1인의 시민이 모니터활동을 실시한 것이다. 본래 시민단체를 중심으로 활동을 시작했다가 최근에는 공개모집을 통해 자발적으로 참여 한 일반시민들이 모니터로서 활동을 하고 있다(광양행의정연대 면담, 2022.07.).

그림 4-28 광영시의회 시민참여형 행정사무감사



출처: 광양행의정연대 제공

참여한 시민들은 행정사무감사의 과정을 참관하고 행정사무감사에 임하는 지방의회의원 및 피감기관에 대한 평가를 실시한다. 평가의 결과는 시의회의 행정사무감사결과에 아무런 영향을 미칠 수 없지만, 의원들의 현장방문에 대한 동행, 행정사무감사 참관 등의 활동 후 “Worst & Best 질의”를 선정하고 그 결과를 언론에 공개함으로써 의회 및 지방자치단체에 대한 주민통제 역할을 수행한다(광양행의정연대 면담, 2022.07.).

광양행의정연대는 의회의 협조를 통해 사전에 의원별 조례발의자료, 시정질의자료, 5분 발언자료, 출결현황, 행정사무감사자료 등을 제공받아 참여시민에게 전달하고, 모니터단에 대한 교육과정을 거쳐 현장에 배치한다(광양행의정연대 면담, 2022.07.). 현장참여주민은 일정한 양식에 따라 모니터결과를 작성하고 최종 평가를 실시한다.⁶⁸⁾ 평가기준은 의원

68) 항목별 평가점수는 10점 만점이며, 정성평가 30점을 포함해 총 100점이다(광양행의정연대, 2019). 단, 성인지에 대해서는 15점~5점 사이의 가산점 또는 감점이 가능하도록 하였다(광양행의정연대, 2019).

개인의 참여성실성, 태도의 진지함, 공정한 시각, 사전분석수준, 질의수준, 피감기관 관련 지식수준, 정책 및 대안의 제시여부, 성인지 등으로 구성된다(광양행의정연대, 2019; 광양행의정연대, 2021).

표 4-23 시민모니터링 평가기준표

구분	점수	지표기준		
개인 일반 (30점)	참여성실 (출석/이석)	10	• 자리를 처음부터 끝까지 지키고 시간을 잘 지킴	
		8	• 개원 시간에 10분 늦거나, 자리를 1~2차례 비움	
		6	• 개원 시간에 20분 늦거나, 자리를 3~4회 비움	
		4	• 20분 이상 지각, 자리를 자주(4회 이상) 또는 장시간(20분 이상) 비움	
		0	• 결석	
	태도진지 (감사자세)	10	• 감사에 매우 적극적이며 성실, 매우 모범적 (영상, 판넬, 사진 등 사용)	
		8	• 감사에 비교적 적극적이고 성실	
		6	• 감사에 기본적으로 충실한 편	
		4	• 감사내용과 관계없는 언행	
		0	• 의사 진행을 방해하거나 무성의한 언행 (전후 사정 고려하여 판단)	
	공익대표 (공정한 시각)	10	• 의정 전반에 대한 충분한 고려와 시민의 알권리 대표	
		8	• 의정 전반에 대한 적당한 고려와 편파성에 기울지 않은 시각	
		6	• 의정 전반에 대해 어느 정도 고려하고 큰 편파성을 띠지 않은 시각	
		4	• 의정 전반에 대해 고려가 부족하고 편파성의 소지가 있는 시각	
		0	• 의정 전반에 대해 고려가 거의 없고, 자기 지역이나 특정 집단에 편파적	
	개인 전문성 (40점)	사전분석 (자료검토)	10	• 조사와 검토를 충실히 하고, 추가 조사까지 한 경우
			8	• 자료검토를 충실히 해 온 경우
			6	• 자료검토를 기본적인 내용으로 해 온 경우
			4	• 자료검토를 거의 하지 않은 경우
			0	• 자료검토를 전혀 하지 않은 경우
질의수준		10	• 구체적인 자료와 근거 있는 질의가 아주 많음	
		8	• 비교적 충실하게 준비한 질의	

구분	점수	지표기준	
<div style="display: flex; flex-direction: column;"> <div style="margin-bottom: 10px;"> <p>피감기관 부문지식</p> </div> <div> <p>정책 및 대안성</p> </div> </div>	6	• 일반적이고 평이한 질의	
	4	• 내용파악이 부족하여 충실하지 못한 질의	
	0	• 아주 형식적이고 부적절한 질의	
	10	• 대상기관의 업무특성과 내용을 완벽하게 파악	
	8	• 대상기관의 업무특성과 내용을 비교적 정확히 파악하는 편	
	6	• 대상기관의 업무특성과 내용을 어느 정도는 알고 있는 경우	
	4	• 대상기관의 업무특성과 내용을 부족하게 이해하고 있는 경우	
	0	• 대상기관의 업무특성과 내용을 잘 모르고 있는 경우	
	10	• 근거와 설득력 있는 대안을 명확히 제시하는 경우 (조례나 예산반영 등)	
	8	• 비교적 정책적 대안을 제시하는 경우	
	6	• 통상적이고 형식적인 정책적 대안	
	4	• 정책적 대안이 제대로 제시하지 못하는 경우	
	0	• 전혀 새로운 정책이나 대안이 없는 경우	
	정성평가(30점)	30	• 모니터 요원 방청보고서와 언론 보도내용 등을 종합적으로 검토해서 각 위원회별 모니터 요원 합의로 배점
	총점(100점)	100	
성 인지 관점 (+15~-5점)	+15	• 성 인지적 관점에 대한 정확한 인식과 정책제시 (성별영향평가, 성인지예산 등)	
	+10	• 성 불평등의 원인을 사회 구조적으로 이해 (위원회와 공직 등 할당제 등)	
	+5	• 남녀의 차이를 이해하고 고려한 발언	
	0	• 제대로 고려하지 않거나 잘 모름	
	-5	• 부적절한 이해(평등정책에 반하는 발언 및 제시)	

출처: 광양행의정연대, 2019 & 2021

분석해 보면, 주민이 의원과 함께 행정사무감사를 실시한다고 보기보다는 주민이 의원에 대한 모니터를 함으로써 의원이 보다 적극적인 태도로 행정사무감사를 할 수 있도록 하는 일방향-직접적 참여제도라고 볼 수 있다.

표 4-24 | 광영시의회 시민참여형 행정사무감사 사례분석 결과

분석 기준	분석 결과
<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회기능 중 어떤 기능을 수행하는 제도인가? • 정책과정론 관점에서 어떤 단계에서 활용되는 제도인가? • 의사소통의 방향은 어떠한가? • 지방의회-주민 간 힘의 균형은 어떠한가? <ul style="list-style-type: none"> - 주민이 의원을 거치지 않고 직접 의견을 전달할 수 있는지 여부 - 법적으로 개인으로서의 주민이 참여 가능 여부 - 지방의회가 주민의 의견을 임의로 거절할 수 있는지 여부 	<p>감시기능 정책평가 및 환류 단계 일방향 커뮤니케이션 직접적 참여</p> <p>=> 일방향-직접적 참여</p>
총평	
<p>주민이 의원의 행정사무감사 활동을 모니터함으로써 의원이 보다 적극적인 태도로 행정사무감사를 할 수 있도록 하는 주민참여제도. 한 단계 더 나아가 주민이 의원과 함께 행정사무감사에 참여하는 방안(의원과 함께 의논하여 지적사항을 정리하는 등)도 검토될 수 있음</p>	

제4절 소결론: 모듈형 지방의회 주민참여 모델

1. 지방의회 주민참여 모델개발의 방향

제4장의 분석 결과를 종합해 보면 지방의회의 의정프로세스 전반에 대한 주민참여가 가능하며, 이를 위한 국내·외의 시도가 매우 다양하게 나타나고 있음을 알 수 있다.

첫째, 주민대표기능 측면에서 매우 다양한 방식의 주민참여제도가 운영되고 있을 뿐만 아니라, 제도적으로 지방의회의 고유한 권한이라 할 수 있는 의회의 의결기능 또는 감시기능에서도 주민참여가 시도되고 있다.

둘째, 지방의회 의정 프로세스에서 활용될 수 있는 주민참여의 종류는 현재 단지 참관, 방청, 형식적인 의견수렴만 하는 매우 소극적인 형태에 머물러 있지만, 동일한 주민참여제도라 할지라도 약간의 역할이나 방법을 다르게 설정할 경우 상대적으로 더 높은 수준의 주민참여제도로 변화될 수 있는 가능성이 있다.

셋째, 대의제에 기반한 국가에서 지방의회의원은 선거로 선출된 합법적 주민의 대표로서 의결권을 가지지만 상황에 따라 필요하다면 의회와 자치단체의 협의를 통해 시민의회 또는 시민회의 등의 기구·절차를 통해 보다 넓은 시민의 의견을 직접적으로 수렴하는 방법을 병행해 활용할 수 있다는 점도 확인하였다.

따라서 본 연구에서 제시하는 지방의회 주민참여 모델은 제2장 마지막에 제시된 ‘지방의회 주민참여 기본모델’을 발전시켜 보다 더 높은 수준의 주민참여가 어떤 것이고 이를 위해 어떻게 변화되어야 하는지를 안내하는 것이 중요하다고 판단된다.

이를 위해서는 각 지방의회가 지역의 기관구성 형태와 지방의회-지방자치단체-주민 간의 관계, 법제도적인 기반이나 인식, 지리적 특성이나 디지털기기에 대한 친밀도 수준 등 다양한 조건에 맞게 주민참여제도를 선택할 수 있도록 다양한 선택지와 대안이 제시될 필요가 있다고 보았다.

즉, 다양한 수준의 주민참여제도별로 설계 방법을 제시하고, 각 지역의회가 자신에게 맞는 주민참여제도를 선택·조합하여 지방의회 의정프로세스 전반에 대한 주민참여제도가 완성될 수 있도록 하는 모듈형 지방의회 주민참여 모형을 개발·제시하고자 한다.

2. 모듈형 지방의회 주민참여 모델과 활용 가이드라인

1) 모듈형 지방의회 주민참여 모델의 구조 및 활용방법

먼저 지방의회 주민참여 기본모델을 중심으로 주민참여의 방법은 [그림 4-29]와 같이 주민의 유형에 따라 크게 전문가 참여와 일반주민참여로 구분할 수 있다.

첫째, 기능 및 단계와 관계없이 전문가의 참여는 의원에 대해 자문을 하는 역할(전문가 자문)과 의회의 공식 위원회 내에 민간전문가 위원으로서 참여하는 방식으로 구분된다. 이 두 방식의 가장 큰 차이는 공식적인 의사결정권 유무라고 볼 수 있다.

둘째, 일반주민참여는 상대적으로 주민대표기능에 집중되어 있는데, 주요 제도를 중심으로 본다면 청원, 주민조례발안, 주민공청회/간담회/토론회, 의정모니터, 진정민원 등이 있다. 의결기능의 경우 의정모니터와 방청/참관이, 감시기능의 경우 의정모니터, 주민제보, 방청/참관 등으로 구분된다.

앞서 언급한 바와 같이 각각의 주민참여방법은 어떤 방식으로 설계되었는지에 따라 주민참여수준이 비참여에서부터 양방향-직접적 참여까지 다양하게 분류될 수 있다. 따라서 각각의 주민참여방법별 주민참여의 방법을 각각 정리해 보면 다음과 같다. 이하에서 제시되는 다양한 수준의 주민참여방법을 지역의 상황에 맞게 조합하면 해당 지역의 지방의회 주민참여 모델이 완성된다.

그림 4-29 의정 프로세스에서 주민참여의 방법

지방의회 기능	주민대표기능	의결기능	감시기능
정책프로세스	정책형성 및 계획수립단계	정책결정단계	정책평가 및 환류단계
주민참여방법	<ul style="list-style-type: none"> • 전문가참여 <ul style="list-style-type: none"> - 전문가자문 - 위원회의 민간전문가위원 • 일반주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 청원 - 주민조례발안 - 주민공청회/간담회/토론회 - 의정모니터 - 진정민원 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문가참여 <ul style="list-style-type: none"> - 전문가자문 - 위원회의 민간전문가위원 • 일반주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 의정모니터 - 방청/참관 	<ul style="list-style-type: none"> • 전문가참여 <ul style="list-style-type: none"> - 전문가자문 - 위원회의 민간전문가위원 • 일반주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 의정모니터 - 주민제보 - 방청/참관

그러나 앞서 언급한 바와 같이 각각의 주민참여방법은 어떤 방식으로 설계되었는지에 따라 주민참여수준이 비참여에서부터 양방향-직접적 참여까지 다양하게 분류될 수 있다. 따라서 각각의 주민참여방법별 주민참여의 방법을 각각 정리해 보면 다음과 같다. 이하에서 제시되는 다양한 수준의 주민참여방법을 지역의 상황에 맞게 조합하면 해당 지역의 지방의회 주민참여 모델이 완성된다.

그림 4-30 지역의 상황에 맞는 지방의회 주민참여 계획수립의 예시

지방의회 기능	주민대표기능	의결기능	감시기능
정책프로세스	정책형성 및 계획수립단계	정책결정단계	정책평가 및 환류단계
A지역의 주민참여유형 (온라인중심 정책형성 및 계획수립단계 중점)	<ul style="list-style-type: none"> 전문가참여 <ul style="list-style-type: none"> - 메타버스 자문위원회 운영 일반주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - e-청원시스템 운영 (의원소개방식) - e-주민조례발안 운영 (행안부시스템 활용) - 메타버스 지역상담소운영 	<ul style="list-style-type: none"> 전문가참여: 없음 일반주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 본회/상임위 활동 생중계 	<ul style="list-style-type: none"> 전문가참여: 없음 일반주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 행정사무감사 생중계
B지역의 주민참여유형 (오프라인중심 전과정에서 주민의 간접적 참여 확대중점)	<ul style="list-style-type: none"> 전문가참여 <ul style="list-style-type: none"> - 없음 일반주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 지역상담소 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 전문가참여 <ul style="list-style-type: none"> - 상임위원회별 전문가자문단 운영 일반주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 상임위원회별 주요쟁점 주민소통간담회 의견수렴 	<ul style="list-style-type: none"> 전문가참여 <ul style="list-style-type: none"> - 행정사무감사 전문가자문 일반주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 행정사무감사 참관/모니터
C지역의 주민참여유형 (주민주도의 조례안개발 방식)	<ul style="list-style-type: none"> 전문가참여 <ul style="list-style-type: none"> - 전문가자문위원회 운영 일반주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 주민대토론회 개최 (의제선정) 	<ul style="list-style-type: none"> 전문가참여 <ul style="list-style-type: none"> - 조례안검토/정책계획검토 일반주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 의원과 함께 조례/정책 내용 개발 - 주민투표 	<ul style="list-style-type: none"> 전문가참여 <ul style="list-style-type: none"> - 행정사무감사 전문가자문 일반주민참여 <ul style="list-style-type: none"> - 행정사무감사 참관/모니터

예를 들어 온라인 방식을 중심으로 정책형성 및 계획수립 단계에서 지방의회 주민참여 제도를 운영하고자 하는 A지방의회의 경우, 의결 및 감시기능에서는 주요 의정활동에 대한 유튜브 생중계만을 하고, 정책형성 및 계획수립단계에서 메타버스 자문위원회, e-청원 시스템 구축 및 운영, 메타버스 지역상담소 운영을 통한 진정, 민원, 소통 활성화 등을 중심으로 지방의회 의정활동에 대한 주민참여계획을 수립할 수 있다.

이에 비해 오프라인 소통이 중심이 필요하고 전반적으로 주민들의 참여의지가 높지

많은 B지방의회의 경우, 지역상담소 운영을 통해 주민의견을 수렴하고, 지방의회의 의결 과정에서 전문가 및 주민의 의견을 들을 수 있는 전문가 자문단 운영, 주요 쟁점에 대한 상임위원회별 주민소통간담회 운영 등을 통한 일방향-간접적 주민참여를 채택한다. 또한 감시기능에서도 행정사무감사에 대한 전문가 자문 및 주민참관/모니터 등을 통해 주민들이 관심을 높일 수 있도록 주민참여계획을 수립할 수 있다.

마지막으로 지역사회에 관심이 높은 현안이 있어 자치단체나 의회뿐만이 아니라 지역 주민 전체가 그 쟁점을 발굴·논의해야 하는 C지방의회의 경우, 일반주민대토론회를 통해 의제를 구체화하고, 주민과 의원이 함께 조례내용 또는 정책계획을 개발하고 전문가의 조례구조 또는 정책계획에 대한 검토과정을 거치도록 비교적 높은 수준의 양방향-직접적 주민참여를 활용할 수 있다. 또한 의회 의결을 통해 해당 안건을 주민투표하도록 하여 최종 조례 또는 정책집행을 할지 여부를 결정하는 방식을 선택할 수 있다. 이 경우 사후에 행정사무감사 과정에서도 주민들이 참여하여 사후모니터링을 할 수 있도록 하는 방안을 검토할 수 있다.

2) 참여유형별 주민참여제도 설계방법

따라서 이하에서는 위와 같은 지역별 상황에 맞는 주민참여계획을 수립할 수 있도록 동일한 주민참여의 방법이라 하더라도 구체적인 설계의 방법에 따라 다양한 수준의 주민 참여를 실천할 수 있도록 하였다.

(1) 전문가 자문과 위원회의 민간전문가 위원

전문가 자문은 상대적으로 낮은 수준의 전문가 참여 방법으로, 현재 쟁점에 대해 필요할 경우 전문가에게 서면으로 의견을 제출하도록 하여 참고자료로 활용하는 일방향-간접적 참여의 방식으로 운영된다. 그러나 만약 정기적인 자문회의를 통해 의원-전문가 간 깊이 있는 논의를 통해 의원의 의정 역량을 제고하거나, 민간전문가로 구성된 자문단이 상시 운영되어 지방의회의 주요 의제에 대해 의원과 토론·자문할 수 있다면 양방향-간접적 참여로 발전되었다고 볼 수 있다.

이에 비해 만약 민간전문가(예를 들어 회계사 등)에 의한 행정사무감사 사전자료검토

행정사무감사를 위한 의회 내부적인 절차로 제도화하는 등 민간전문가의 참여가 공식적 절차로 도입된다면 의원의 활동에 영향을 미친다면 일방향-직접적 참여가 될 수 있다.

이에 비해 만약 민간전문가가 행정사무감사의 특별위원으로 위촉되어 의원과 함께 행정사무감사를 진행하거나, 특정 쟁점에 대해 시민사회(NGO), 전문가, 의원으로 구성된 애드 혹(ad hoc) 조직을 운영하게 된다면 양방향-직접적 참여로 나아간 것이라고 볼 수 있다. 그러나 현행법상 양방향-직접적 참여는 실행이 어려우며, 이를 위해서는 법률 및 조례의 개정이 필요할 것으로 보인다.

표 4-25 참여수준별 전문가 자문제도 설계방법

참여수준	참여제도설계
양방향-직접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 행정사무감사의 특별위원으로 민간전문가가 위촉되어 의사결정권을 가짐 • 특정 쟁점에 대해 시민사회, 전문가, 의원으로 구성된 애드혹 운영
일방향-직접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 민간전문가가 행정사무감사의 사전자료검토 등에 참여하여 의원의 활동에 영향을 미침
양방향-간접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 정기적인 자문회의 개최를 통해 의원-전문가가 깊이 있는 논의를 함으로써 의원의 의정역량이 제고되도록 함 • 민간전문가로 구성된 자문단(상임위원 등)이 있어, 상시적으로 지방의회의 주요 의제에 대해 의원과 토론·자문할 수 있도록 함
일방향-간접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 쟁점에 대해 필요시 전문가에게 서면으로 의견을 제출하도록 하여 참고함
비참여	<ul style="list-style-type: none"> • 전문가참여의 특성상 불가능함

(2) 청원

청원의 경우 주민이 의회를 대상으로 청원하는 행위를 전제로 시작되기 때문에 비참여로 분류되는 것은 불가능하다. 그러나 주민은 온·오프라인의 방식으로 청원하고, 의원이 스스로의 판단에 따라 의회에 그 내용을 전달할지 여부와 최종 채택할지 여부 등을 결정할 수 있다면 이는 ‘주민→의원’ 일방향 커뮤니케이션에 근거한 간접적 참여라고 볼 수 있다.

한단계 나아가 오프라인 방식으로 주민이 의원에게 청원하면 의원이 해당 쟁점에 대한 간담회 또는 타운홀미팅을 통해 지역주민들과 논의하여 청원의 내용을 지역 내에서 공론화하고 그 대안을 함께 심층 논의한 뒤, 그 결과를 가지고 의원이 의회에 청원의 내용과 주민의견 수렴결과를 제출한다면 양방향-간접적 참여 방식이 될 것이다. 특히 청원인은

이후 심의과정에서도 발언 기회를 보장받고 이후의 진행 상황에 대한 정보를 충분히 제공 받을 수 있어야 한다.

온라인 방식으로도 다음과 같이 시스템을 구현할 수 있다. 주민의 청원이 접수되면 시스템 상에서 의원들에게 전달되고, 관심이 있는 의원이 이를 선택할 경우 주민-의원이 상호 매칭되게 된다. 매칭된 의원은 해당 쟁점에 대해 온·오프라인 간담회 또는 타운홀미팅을 통해 지역주민들과 논의하여 청원의 내용을 지역 내에서 공론화하고 그 대안을 함께 심층 논의한 뒤, 그 결과를 가지고 의원이 의회에 청원의 내용과 주민의견 수렴결과를 제출한다면 양방향-간접적 참여방식이 될 것이다. 특히 청원인은 이후 심의과정에서도 발언 기회를 보장받고 이후의 진행 상황에 대한 정보를 충분히 제공받을 수 있어야 한다.

직접적 참여는 의원을 통할 필요 없이 주민이 직접 청원할 수 있는 경우를 말한다. 절차는 온·오프라인 모두 가능하나 절차진행의 용이성을 위해 온라인시스템을 활용하는 것이 적절하다. 청원의 내용은 일단 공개되며 의회가 청원요건을 충족하는지 여부를 일정 기간 내에 검토하여 계속 진행 가능 여부를 결정하고 만약 지방자치단체로 이첩할 필요가 있는 내용이라면 이첩결정을 내린다. 청원요건충족이 확인되면, 의회의 소관상임위원회가 청원 내용을 채택할지 또는 기각할지 여부를 결정한다. 단, 청원이 일정기간 동안 일정 수 이상의 주민동의를 얻을 경우 의회는 상임위의 심의과정에서 청원자를 초청해 의견을 진술받고 타운홀미팅 등 지역 내 공론화과정을 거쳐 보다 심층적인 논의를 통해 청원의 내용을 보완·수정하거나 발전시킬 수 있도록 한다. 이 과정을 거친 청원에 대해서 상임위원회가 기각하는 결정을 내리려면 기각의 사유에 대해 명백히 밝혀야 한다. 이와 같은 방식의 청원은 양방향-직접적 참여가 될 것이다. 만약 이 절차의 과정에서 지역 내 공론화과정에 대한 절차 없이 단지 상임위의 심의과정에서 청원자의 진술을 듣는 절차 정도만이 운영된다면 일방향-직접적 참여가 될 것이다.

표 4-26 참여수준별 청원제도 설계방법

참여수준	참여제도설계
양방향-직접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> (주민동의청원) 주민의 청원에 대해 일정 수 이상의 주민들이 동의·지지할 경우, 그에 대한 특별한 각하의 사유가 없다면 의회가 그에 대해 주민과 함께 숙의과정을 진행한 뒤, 채택하도록 함(의원소개 불필요)
일방향-직접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> (주민동의청원) 주민의 청원에 대해 일정 수 이상의 주민들이 동의·지지할 경우, 그에 대한 특별한 각하의 사유가 없다면 의회가 그에 대해 논의 후 채택하도록 함(의원소개 불필요). 이때 소관상임위원회에서 청원인의 진술기회를 보장함
양방향-간접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> (온라인 청원시스템) 주민이 지방의회 홈페이지 청원란에 업로드 하면 시스템 상에서 해당 청원 해결에 관심이 있는 의원이 접수함. 해당 의원이 의회에 전달·심의하는 역할을 하게 되며, 매칭된 의원은 해당 주제에 대해 온·오프라인 방식의 지역의견수과정을 거치게 되며 그 과정에서 다양한 주민들과 의원 간 소통이 이루어짐. 심의과정에서 청원자의 의견청취과정이 있음. 주민이 진행 상황을 알 수 있으며, 최종결과를 청원자에게 통보 (오프라인 의원소개청원) 주민이 의원에게 청원하면 의원이 간담회 등을 개최해 지역주민들과 논의하는 과정을 거침. 이후 의원이 청원서와 지역주민과의 논의결과를 함께 의회에 전달·심의. 심의과정에서 청원자의 의견청취과정이 있으며, 최종결과를 청원자에게 통보
일방향-간접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> (온라인 청원시스템) 주민이 지방의회 홈페이지 청원란에 업로드 하면 의회에 전달·심의 후 결과 통보 (오프라인 의원소개청원) 주민이 의원에게 청원하면 의원이 의회에 전달·심의 후 결과 통보
비참여	<ul style="list-style-type: none"> 청원의 특성상 불가능함

(3) 주민조례발안

주민조례발안은 제도 특성상 비참여 또는 간접적 참여가 불가능하다. 기본적으로 직접 민주주의제도이기 때문이다. 단지 주민조례발안의 절차를 어떻게 설계하는지에 따라서 소통의 방향이 일방향 또는 양방향으로 구분될 수 있을 뿐이다.

만약 현재와 같이 주민이 주민조례청구신청과 청구내용에 대한 서명만 가능하고, 서명부를 의회에 전달한 뒤 의회가 그에 대한 수리여부의 결정, 상임위원회 회부 및 심의, 의결 등의 모든 과정을 거치게 된다면 일방향 커뮤니케이션을 하는 직접적 참여가 될 것이

다. 그러나 만약 의회가 수리된 주민조례청구의 내용에 대해 의회주관 지역공론화절차를 거쳐 주민과 의회가 함께 조례안의 내용을 발전시킨다면 양방향-직접적 참여가 될 것이다. 이와 같은 절차를 거친 주민조례청구의 경우 상임위원회는 특별한 사유가 없을 경우 채택하도록 함으로써 주민과 의회가 함께 조례를 만드는 절차로 발전될 수 있다. 이때 지역공론화의 절차는 온·오프라인 방식이 모두 가능하도록 하는 것이 필요하다.

표 4-27 참여수준별 주민조례발안제도 설계방법

참여수준	참여제도설계
양방향-직접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 주민은 주민조례청구와 청구내용에 대한 서명 + 일정 요건을 갖추면 의회가 이를 수리함 • 수리된 주민조례청구의 내용에 대해 의회주관 지역공론화절차를 거쳐 주민과 의회가 함께 조례안의 내용을 만들어 상임위 회부 및 심의함. 이와 같은 절차를 거친 안에 대해서 상임위의는 특별한 사유가 없을 경우 채택함 • 지역공론화 절차는 온·오프라인으로 가능
일방향-직접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 주민은 주민조례청구와 청구내용에 대한 서명만 가능 + 일정 요건을 갖추면 의회가 이를 수리하여 상임위 회부 및 심의함
양방향-간접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 주민조례발안의 특성상 불가능함
일방향-간접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 주민조례발안의 특성상 불가능함
비참여	<ul style="list-style-type: none"> • 주민조례발안의 특성상 불가능함

(4) 주민공청회/간담회/토론회

주민공청회·간담회·토론회는 주민의 의견을 수렴하는 가장 일반적·기초적인 절차이다. 그러나 어떤 방식으로 주민이 참여하는지, 그리고 이 절차를 통해 수렴된 의견의 영향력이 어느 정도인지에 따라 다양한 수준의 주민참여절차로 전환될 수 있다.

만약 주민이 단지 참석해 청취만 가능한 주민공청회의 경우 비참여에 해당된다. 한 단계 나아가 주민이 참여해 의견제시 및 질문을 하는 것이 가능하지만 그에 대한 결과반영여부는 의회가 결정하는 경우 일방향-간접적 참여방식이 된다. 만약 주민공청회·간담회·토론회의 운영방식이 주민 간 또는 주민-의원 간 커뮤니케이션이 가능한 방식이고, 그 결과는 의회의 심의과정에서 단지 참고자료로만 활용될 경우 양방향-간접적 참여가 된다. 주민-

의원 간 커뮤니케이션을 하는 주민간담회, 토론회 또는 타운홀미팅이나 포커스그룹으로 지역의 주요 아젠다를 탐색하는 공청회 등이 대표적이다.

이에 비해 일방향-직접적 참여로 볼 수 있는 주민공청회·간담회·토론회는 사실상 의회 주관의 지역공론화절차로써, 주민이 숙의과정에 참여하고 그 결과가 의회의 결정에 상당 수준 영향을 미치는 경우를 말한다. 따라서 숙의과정의 진행 방법은 공론조사, 제도개선위원회, 시민배심원 등으로 다양하지만 이와 같은 절차에 참여하는 주민들의 경우 그 결과가 의회의 결정의 영향력이 비교적 높을 것으로 기대하게 되므로 그 결과가 의회의 의결과정에서 뒤집히게 되거나 미반영될 경우 오히려 의회에 대한 불신이 높아지는 결과가 발생될 수 있다.

마지막으로 양방향-직접적 참여는 사실상 주민으로 구성된 지역공론화절차를 통해 어떤 결정이 내려지고, 의회는 단지 이를 형식적으로 의결하는 정도로 매우 높은 수준의 시민통제라고 볼 수 있다. 따라서 해외의 시민의회 사례와 같은 중대사안에 대해 특별한 사회적 합의가 이루어져야 가능한 방식이라고 볼 수 있다.

표 4-28 참여수준별 주민공청회/간담회/토론회 설계방법

참여수준	참여제도설계
양방향-직접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 시민의회 등과 같이 지역공론화의 결과를 의회가 채택하는 방식으로, 제도활용에 대한 사회적 합의가 필요함
일방향-직접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 일종의 지역공론화절차로써, 주민참여의 결과로 도출된 권고안이 의회의 결정에 영향을 미침 • 지역공론화절차는 숙의과정이며, 이를 위해 공론조사, 제도개선위원회, 시민배심원 등이 활용될 수 있음
양방향-간접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 참여주민 간 상호소통, 참여주민과 의원 간 소통이 가능하나, 그 결과에 대한 반영 여부는 의회가 결정함 • 소통의 방법으로서 타운홀미팅, 포커스그룹 등 어떤 방법이라도 가능하지만, 그와 같은 주민참여의 결과가 의회의 결정에 영향을 미치는 것은 아님
일방향-간접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 참여주민이 의견을 제시하거나 질문을 할 수 있으나, 그 결과에 대한 반영 여부는 의회가 결정함
비참여	<ul style="list-style-type: none"> • 참석 및 청취만 가능

(5) 의정모니터

의정모니터는 일반주민의 목소리를 의회에 전달하는 역할을 하기 위해 의회에서 선임한 주민들이므로, 직접적 참여 또는 비참여가 불가능하다. 현재 의정모니터는 의장이 의정모니터를 선임하고 이들이 진정, 민원제시, 제보 등을 할 수 있고 의회는 의정모니터의 의견을 참고하여 의회에서 그 내용을 논의 또는 참고하여 의정활동을 할 수 있는 방식으로 운영되고 있다.

한 단계 나아가 양방향-간접적 주민참여로 전환되기 위해 의정모니터단의 구성방식을 공개모집 후 신청주민 중 무작위추첨하는 방식으로 전환한다. 보다 다양한 주민의 참여 기회를 부여하고 대표성을 확보할 수 있기 때문이다. 조례 등으로 동일한 방식으로 주민참여자를 뽑는 주민자치회 등이 그 역할을 겸할 수도 있다(예를 들어 서울시 주민자치회의 경우). 또한 의회주관으로 의정모니터단을 중심으로 일반주민도 참여할 수 있는 타운홀미팅을 정기적으로 개최하여, 지역의 진정, 민원제기, 제보 등 다양한 방식으로 주민의 의견을 수렴하고 그에 대해 지역사회 논의의 활성화할 수 있다. 또한 지역의 주요 아젠다 발굴과 우선순위 부여 등에 대해서도 이 절차를 활용할 수 있다.

이와 같은 방식으로 운영될 경우, 진정민원, 주민제보, 행정사무감사에 대한 방청 및 참관 등의 다양한 주민참여 방식이 의정모니터제도에 결합 될 수 있다.

표 4-29 참여수준별 의정모니터제도 설계방법

참여수준	참여제도설계
양방향-직접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> 의정모니터의 특성상 불가능함
일방향-직접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> 의정모니터의 특성상 불가능함
양방향-간접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> 공개모집 방식으로 신청한 주민 중 추첨을 통해 의정모니터를 구성하고 의장이 승인하는 방식으로 의정모니터단이 구성됨(단, 필요 시 주민자치회, 주민참여예산 등이 그 역할을 겸할 수 있음) 의회가 주관하여 의정모니터단을 중심으로 일반주민들도 참여할 수 있는 타운홀미팅이 정기적으로 열려, 지역의 진정, 민원제기, 제보를 하거나 지역의 주요 아젠다를 발굴·우선순위 부여를 할 수 있음
일방향-간접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> 의장이 선임한 의정모니터단이 구성되어, 이들이 진정, 민원제기, 제보 등을 할 수 있음 의회는 의정모니터의 의견을 참고하여 의회에서 논의할 수 있음
비참여	<ul style="list-style-type: none"> 의정모니터의 특성상 불가능함

(6) 진정민원

진정민원은 주민의 진정서를 의원에게 전달하는 것으로, 제도적 특징으로 인하여 직접 참여로 전환되거나 비참여가 되는 것은 불가능하다. 따라서 현재의 제도가 주민이 의회 사무기구 또는 개별의원에게 진정민원을 전달하는 것에 그치는 일방향-간접적 참여라면, 진정민원의 내용을 상임위 또는 본회에서 설명할 기회를 주도록 조례를 개정하는 방식으로 양방향-간접적 참여로 개선될 수 있다. 또한 오프라인 지역상담소를 통해 공식적 절차에 따라 의원을 만나 진정민원을 전달하고 그 내용에 대해 상호 소통할 수 있도록 한다면 양방향-간접적 참여가 될 수 있다.

표 4-30 참여수준별 진정민원제도 설계방법

참여수준	참여제도설계
양방향-직접적 참여	• 진정민원의 특성상 불가능함
일방향-직접적 참여	• 진정민원의 특성상 불가능함
양방향-간접적 참여	• (온·오프라인) 의회가 운영하는 전자시스템을 통해 진정민원을 전달하고, 그 내용에 대해 상임위원회·본회 등에서 설명할 기회를 제공 • (오프라인) 지역상담소를 통해 일정을 정하여 의원을 만나 진정민원을 전달하고 그 내용에 대해 상의함
일방향-간접적 참여	• (온·오프라인) 주민이 의회사무기구 또는 개별의원에게 진정민원을 전달
비참여	• 진정민원의 특성상 불가능함

(7) 주민제보

주민제보는 감시기능에서 주민이 감사·조사가 필요한 사안을 신고하는 것이다. 제도의 특성 상 비참여 또는 직접적 참여는 불가능하지만 설계방법에 따라 간접적 참여로까지 발전될 수 있다.

온·오프라인 방식으로 의원과 대화를 통해 제보할 경우 일방향-간접적 참여로 현재의 운영방식이 여기에 해당된다고 볼 수 있다. 이때 온라인 소통 방식은 상임위·의원개인 차원에서 운영되는 유튜브 채널의 라이브 방송, 정기적인 영상회의 등 다양한 방식이 활용될 수 있다.

이에 비해 제보 이후 그 대안에 대해 의원 또는 다른 주민과 소통하여 의원으로 하여금 더 높은 수준의 해결책을 모색할 수 있도록 한다면 양방향-간접적 참여가 될 수 있다. 이 경우 주민간담회/토론회 등의 방법으로 전환되며, 만약 주민 중 일부를 선정하여 이와 같은 활동을 하도록 한다면 의정보니터로 전환된다.

표 4-31 참여수준별 주민제보제도 설계방법

참여수준	참여제도설계
양방향-직접적 참여	• 주민제보의 특성상 불가능함
일방향-직접적 참여	• 주민제보의 특성상 불가능함
양방향-간접적 참여	• 온/오프라인 의원과의 대화를 통해 제보하고, 그 대안에 대해 의원 또는 다른 주민들과 함께 소통 → 주민간담회 또는 의정보니터로 전환 가능
일방향-간접적 참여	• 온/오프라인 의원과의 대화를 통해 제보
비참여	• 주민제보의 특성상 불가능함

(8) 방청/참관

방청/참관은 가장 낮은 수준의 주민참여제도이다. 예를 들어 본회 또는 상임위원회의 의사진행 및 의결, 행정사무감사의 상황에 대한 온라인 생중계를 하지 않거나 주민의 방청/참관을 허락하지 않는 경우, 주민이 방청/참관을 하기 위해서 신청 후 의장의 허락을 받아야 하는 경우 등 현재의 방청/참관은 비참여수준에 머무르고 있다고 볼 수 있다.

그러나 만약 본회 또는 상임위원회의 의사진행 및 의결, 행정사무감사의 상황에 대한 온라인 생중계를 하거나 누구나 신청시 방청/참관이 가능하고 이후 의원에게 의견을 전달하는 것이 가능하다면 일방향-간접적 참여단계라고 볼 수 있다. 이 때 의원은 전달받은 의견을 검토해 보고 의정활동에 참고할 수 있을 뿐, 그 의견에 구속받는 것은 아니다.

다음으로 만약 온라인 생중계를 보며 주민이 댓글로 의견을 전달하면 그 내용을 사무기구에서 정리하여 사후에 의장/위원장/의원 등에게 전달하거나 온라인 생중계를 본 주민들이 의견을 전달하고, 관련 의원과 이를 함께 논의할 수 있는 전자적 시스템이 있는 경우 온라인 방식의 양방향-간접적 참여라고 볼 수 있다. 오프라인 방식으로는 방청/참관을

한 주민들이 관련 의원과 함께 사후에 모여 함께 대안을 만든 뒤, 이를 의원이 반영하여 의정활동을 하게 되는 경우가 양방향-간접적 참여가 될 수 있다.

위 방법들은 아직까지 주민들이 의결 또는 감시기능을 수행하는 공식적인 활동에서 스스로의 목소리를 낼 수 없고 의원을 통해 의견을 전달하는 방식이다.

다음으로 일방향-직접적 주민참여 방식은 온·오프라인 방식으로 방청/참관 중 의장의 허가를 얻어 발언할 기회를 얻게 되는 것이다. 물론 대의제와의 조화를 위해 주민의 발언은 참고사항이고 의원이 그 의견에 구속되는 것은 아니다.

가장 높은 수준의 참여인 양방향-직접적 주민참여는 방청/참관의 특성상 불가능하다. 이 경우 다른 형태의 주민참여제도(예를 들어 의정모니터)로 변화되기 때문이다.

표 4-32 참여수준별 방청/참관제도 설계방법

참여수준	참여제도설계
양방향-직접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 방청/참관의 특성상 불가능함
일방향-직접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • (온라인) 화상회의 방식의 의결/행정사무감사 과정에 참여하여 허락을 얻어 발언 가능 • (오프라인) 방청/참관 중 허락을 얻어 의견 발언 가능
양방향-간접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • (온라인) 온라인 생중계를 보며 댓글로 의견을 전달하면, 사후에 관련 의견을 관련 의장/위원장/의원에게 전달하는 경우 또는 온라인 생중계를 본 뒤 별도의 전자적 시스템을 통해 의견을 제출하면 관련 상임위/의원 등에게 전달되는 경우 • (오프라인) 방청/참관 후 의원과 함께 대안을 개발하면, 의원이 그 내용을 전달
일방향-간접적 참여	<ul style="list-style-type: none"> • (온라인) 온라인 생중계를 방청 가능 • (오프라인) 누구나 신청 시 방청/참관이 가능하고, 이후 의원에게 관련 의견을 전달할 수 있음
비참여	<ul style="list-style-type: none"> • (온라인) 온라인 생중계 없음 • (오프라인) 방청/참관 불가능 또는 신청 후 의장의 허락을 받아 방청/참관 가능

| 제5장 |

지방의회 주민참여 활성화 방안



제1절 연구 결과종합

본 연구는 지방의회 주민참여 모델을 개발하고 활성화 방안을 개발·제시하는데 그 목적이 있다. 제2장에서 지방의회 주민참여 필요성과 모델개발의 방향을 도출하였고, 제3장에서는 법률 및 조례 분석을 통해 현행 지방의회 주민참여 관련 법제도와 운영실태에 대한 문제점을 도출하였다. 이후 제4장에서는 국내·외 우수사례를 종합하여 지방의회 의정프로세스 전반에서 다양한 수준의 주민참여방법 활용을 위한 모델을 개발하였다.

이와 같은 제4장까지의 연구 결과를 종합해 볼 때 지방의회 주민참여의 가장 근본적인 문제는 그 필요성에 대한 공감대가 형성되지 못했다는 데 있다. 8개 지방의회 사무기구에 대한 면담과정에서 연구진은 공통으로 “지방의회의 의정활동에 대한 주민참여가 필요한가? 주민참여는 지방자치단체와 관련된 사안이 아닌가?”에 대한 질문을 가장 먼저 받았다. 즉, 지방의회의 활동을 유튜브 생중계, 기타 각종 홍보물을 통해 알리는 것의 필요성은 인식하고 있지만, 주민참여의 필요성에 대해서는 낮설게 느끼고 있었다. 그 결과 법률과 조례 차원에서 주민참여 활성화에 대한 명시적 언급이 없는 지역이 대부분이었으며, 이에 필요한 조직이나 인력, 예산도 미미한 수준이었다.

따라서 본 연구에서는 법제도적 차원, 제도운영적 차원, 인식론적 차원, 조직·인력·재정적 차원에서 지방의회 주민참여 활성화 방안을 검토 후 제안하고자 한다.

본 장의 개선방안에 대해서는 지방의회 및 주민참여 관련 전문가 9명에 대한 의견조사를 통해 신뢰도·타당도를 제고하고자 하였다.

표 5-1 지방의회 주민참여 활성화 방안

구분	활성화 방안
법제도적 차원	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치법에 주민의 기본권리로서 지방의회 주민참여 규정 • 의장의 역할에 주민참여 활성화에 대한 의무 규정 • 지방자치법상 지방의회에 대한 청원 방법을 개정
제도운영적 차원	<ul style="list-style-type: none"> • e-청원시스템 개발 및 주민e직접 개선방안 • 의정모니터와 주민총회·주민자치회·주민참여예산제 등의 결합 방안 • 온라인 참여가 어려운 지역에서의 주민참여 활성화 방안 • 의정모니터 운영방식 개선을 통한 활성화 방안 • 전문가 및 시민사회(NGO)의 주민참여 활성화 방안 • 지방의회 주민참여 가이드라인 개발 및 배포
인식론적 차원	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치인재개발원 지방의정연수센터 교육 프로그램 강화 • 일반주민 대상 평생학습 프로그램의 민주시민교육 강화
조직·인력·재정적 차원	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의회 사무기구에 주민참여 및 소통 담당관 신설 • 지방의회 주민참여에 소요되는 재정확보 방안 모색 • 시민사회(NGO)와 협력을 통한 지방의회 주민참여 활성화

제2절 법제도적 차원의 활성화 방안

1. 주민의 기본권리와 의장의 역할에 대한 법 개정

현행 「지방자치법」 제17조 제1항은 “주민이 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리를 가진다.”고 규정하고 있어 지방자치단체의 활동에 대한 주민참여 권리를 명문으로 규정하고 있다. 본 연구에서는 “지방의회의 의정활동”이라는 용어를 추가하는 방안을 검토해 보았다.

또한 동법 제46조 지방의회의 의무에 대해 “지방의회는 주민소통 및 참여를 활성화하기 위해 노력하여야 한다.”는 규정을 추가하거나, 제58조 의장의 직무에 “지방의회 의장은 주권자인 주민의 의정활동 참여를 활성화하기 위해 노력하여야 한다.”라는 규정을 추가할 수 있다.

그러나 이와 같은 지방자치법의 개정은 상당한 시간이 소요되므로, 경기도의회(표 3-4)와 서울시의회(표 3-5)의 조례를 참고하여 지방의회 기본조례에 주민의 의정활동 참여 기본권에 대한 선언을 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 이와 같은 규정들은 강제규정은 아니지만, 지방의회가 주민참여에 대한 관심을 제고하고 관련 예산을 확보하는 근거 규정이 될 수 있어 지방의회 주민참여 활성화에 초석이 될 수 있다. 그밖에 주민참여에 관한 조례의 자율적인 제정시 보고서 제3장 경기도 및 서울시 조례의 예시를 참고할 필요가 있다.

표 5-2 | 지방의회 주민참여기본권 및 의장의 역할에 대한 법 개정 방안

현행법	개정안
지방자치법 제17조(주민의 권리)① 주민이 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리를 가진다.	지방자치법 제17조(주민의 권리)① 주민이 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정, <u>지방의회의 의정활동에 참여할 권리를 가진다.</u>
지방자치법 46조(지방의회의 의무 등) ① 지방의회는 지방의회의원이 준수하여야 할 지방의회의원의 윤리강령과 윤리실천규범을 조례로 정하여야 한다. ② 지방의회는 소속 의원들이 의정활동에 필요한 전문성을 확보하도록 노력하여야 한다.	(신설) ③ 지방의회는 주민소통 및 참여를 활성화하기 위해 노력하여야 한다.

현행법	개정안
지방자치법 제58조(의장의 직무) 지방의회의 의장은 의회를 대표하고 의사(議事)를 정리하며, 회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독한다.	제58조(의장의 직무) ① 지방의회의 의장은 의회를 대표하고 의사(議事)를 정리하며, 회의장 내의 질서를 유지하고 의회의 사무를 감독한다. ② 지방의회의 의장은 주권자인 주민의 의정활동 참여를 활성화하기 위해 노력하여야 한다.

이와 관련된 전문가 의견조사에서 12명의 전문가 전원(100%)이 법령 또는 조례에 지방의회 의장의 주요 역할 중 하나로 “주민참여기회 확대를 규정하는 것이 필요하다고 보았으며 그중 8명(66.7%)은 지방자치법 상에 명문의 규정을 두는데 찬성하였다.

한 걸음 더 나아가 의장·부의장, 상임위원장별 자문위원회 형식의 주민의견수렴기구를 자율적으로 설치·운영할 수 있도록 하고 그 결과를 전문위원회 검토보고서 등에 참고사항으로 반영하도록 하는 방안(전문가 G의 추가의견), 지방의회법 제정을 통해 원칙조항으로 지방의회주민참여에 대한 선언적 규정이 포함될 필요가 있으며 세부적인 활용방안은 포괄적으로 조례에 위임하는 방안(전문가 H의 추가의견) 등이 함께 검토될 필요가 있다고 언급하였다.

표 5-3 전문가 의견 종합결과: 법 개정 관련

질문	응답결과		기타 의견
	선택지	응답자 수	
법령 또는 조례에 지방의회 의장의 주요 역할 중 하나로 ‘주민참여기회 확대’를 규정하는 것이 필요하다고 생각하십니까?	① 지방자치법에서 규정필요	8	<ul style="list-style-type: none"> 의장단과 상임위별 자문위 형식의 주민의견수렴기구 자율설치 및 운영 후 그 결과를 전문위 검토보고서에 참고사항으로 반영하는 방안 지방의회법 제정을 통해 원칙조항으로 지방의회 주민참여에 대해 선언적 규정을 하고, 세부 활용방안은 포괄적으로 조례에 위임 조례제정을 통해 상임위원회의 주민방청 허용 및 시민참여협의회 설치
	② 조례에서 규정필요	5	
	③ 명문의 규정 불필요	0	

주) ①과 ② 모두를 선택한 응답자가 1명 있어 총 응답자 수가 13개로 집계

2. 지방의회에 대한 청원 방법 개정

지방의회에 대한 청원 방법의 개정은 「지방자치법」과 「청원법」, 「국회법」의 개정 등이 필요할 것으로 판단된다. 지방의회에 대한 청원 방법의 개정은 첫째, 지방의회에 대한 청원의 방법을 현행법과 마찬가지로 의원소개방식(간접적참여)에 한하되, 온라인청원시스템을 활용할 수 있도록 개정하는 방법과 둘째, 지방의회에 대한 청원을 국회와 마찬가지로 의원소개방식(간접적 참여)과 주민동의청원방식(직접적 참여)으로 이원화하는 방식으로 개정하는 방법 등 2가지가 있다. 각 방법별로 법 개정 방안을 논의해 보면 다음과 같다.

1) 개정안1: 간접적 청원만 가능한 경우

현행법 상 청원은 「지방자치법」 제85조 제1항에 의원의 소개를 받아 청원서를 제출하도록 되어 있다. 또한 「청원법」은 제3조에서 청원심의위원회(제8조), 청원 방법(제9조), 온라인청원시스템(제10조), 공개청원(제11조 제2항) 등에 대한 규정 적용 제외기관으로 국회와 지방의회를 규정하고 있다. 그 결과 청원에 대한 주민의견수렴과정은 사실상 별도의 규정이 없는 상태이다.

따라서 다음과 같은 방식의 법 개정을 통해 간접적 청원제도를 개선할 수 있다. 첫째, 「청원법」 제13조 제2항을 참고하여 청원의 심사·처리 과정에서 주민의견을 수렴할 수 있다는 규정을 「지방자치법」 제87조(청원의 심사·처리)에 제4항으로 신설한다.

둘째, 「청원법」 제3조 적용 예외 조항 중 제9조(청원 방법)와 제10조(온라인청원시스템)를 삭제할 경우, 지방의회 온라인청원시스템의 운영이 가능하다. 특히 「청원법」 제10조에 따라 행정안전부장관이 온라인청원시스템을 운영할 수 있게 되므로, 주민조례발안제도와 마찬가지로 행안부 시스템을 활용한 지방의회 온라인 청원시스템 구축 및 운영이 가능해진다. 단, 직접적 청원제도가 없기 때문에 공개청원 등과 관련된 조항은 여전히 적용에서 제외된다.

전문가 12명을 대상으로 한 의견조사에서도 온라인 지방의회 주민청원시스템의 구축은 반드시 필요하고, 주민이 청원을 한 뒤 위원회의 논의과정 등을 참관하거나 참석하여 의견을 제시할 기회가 확대되어야 한다는 것이 공통된 의견으로 제시되었다(12명, 100%).

표 5-4 간접적 청원에 관한 법 개정 방안

현행법	개정안
지방자치법 제85조(청원서의 제출) ① 지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회위원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다.	(현행유지)
지방자치법 제87조(청원의 심사결산승인권처리) ① 지방의회의 의장은 청원서를 접수하면 소관 위원회나 본회의에 회부하여 심사를 하게 한다. ② 청원을 소개한 지방의회위원은 소관 위원회나 본회의가 요구하면 청원의 취지를 설명하여야 한다. ③ 위원회가 청원을 심사하여 본회의에 부칠 필요가 없다고 결정하면 그 처리 결과를 지방의회의 의장에게 보고하고, 지방의회의 의장은 청원한 자에게 알려야 한다.	(신설) ④ 위원회는 청원 심사의 과정에서 청원내용에 관한 주민의견 수렴과정을 거칠 수 있다. 주민의견 수렴의 구체적인 방법은 조례에 따른다.
청원법 제3조(적용범위) 국회와 지방의회에 대해서는 제8조부터 제10조까지, 제11조제2항, 제13조부터 제15조까지 및 제21조부터 제23조까지를 적용하지 아니한다.	(수정) 제9조(청원 방법)와 제10조(온라인청원시스템) 적용제외를 삭제

2) 개정안2: 간접적·직접적 청원이 모두 가능한 경우

직접적 청원제도의 신설에 대한 전문가 의견조사 결과 10명의 전문가 중 9명(90.0%)이 동의하였다. 따라서 직접적 청원제도의 신설에 대해 대부분의 전문가가 긍정적인 입장을 보이고 있다.

이처럼 지방의회에 대한 간접적 청원과 직접적 청원이 모두 가능하게 되려면, 「국회법」 제9장 청원의 규정을 지방자치단체에도 적용 가능하도록 하는 것이 필요하다. 단, 지방의회에 대한 청원의 경우, 지역의 인구규모, 청원처리에 소요되는 시간 등을 고려하여 조례에 의해 구체적인 내용을 규정할 수 있도록 하는 것이 적절하다. <표 5-5>의 제85조는 국회법 제123조를 참고하여 작성하였다. 특히 지방의회에 대한 청원제도의 특수성을 고려하여 「국회청원심사규칙」을 참고하여 「(가칭) 지방의회 청원심사에 관한 규정」 등을 만드는 것이 적절하다.

표 5-5 | 직접적 청원에 관한 법 개정 방안

현행법	개정안
<p>지방자치법 제8절 청원 제85조(청원서의 제출) ① 지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받아 청원서를 제출하여야 한다. ② 청원서에는 청원자의 성명(법인인 경우에는 그 명칭과 대표자의 성명을 말한다) 및 주소를 적고 서명결산승인권날인하여야 한다.</p>	<p>제85조(청원서의 제출) ① 지방의회에 청원을 하려는 자는 지방의회의원의 소개를 받거나 조례가 정하는 기간 동안 조례가 정하는 일정 수 이상의 주민동의를 받아 청원서를 제출하여야 한다. ③(신설) 제1항에 따른 주민의 동의방법 및 절차, 청원제출에 필요한 사항은 대통령령((가칭)지방의회 청원심사에 관한 규정)에 따른다. * 국회법 제123조(청원서의 제출) 참조</p>
<p>제86조(청원의 불수리) 재판에 간섭하거나 법령에 위배되는 내용의 청원은 수리하지 아니한다.</p>	<p>제86조(청원의 불수리) 재판에 간섭하거나 법령에 위배되는 내용의 청원은 수리하지 아니한다.</p>
<p>없음</p>	<p>제87조(청원 업무의 전자화) ① 행정안전부는 청원의 제출결산승인권접수결산승인권관리 등 청원에 관한 업무를 효율적으로 처리하기 위한 전자시스템(이하 "전자청원시스템"이라 한다)을 구축결산승인권운영하여야 한다. ② 전자청원시스템의 구축결산승인권운영 등에 필요한 사항은 대통령령((가칭)지방의회 청원심사에 관한 규정)을 따른다. * 국회법 제123조의2(청원 업무의 전자화) 참조</p>
<p>제87조(청원의 심사결산승인권처리) ① 지방의회의 의장은 청원서를 접수하면 소관 위원회나 본회의에 회부하여 심사를 하게 한다. ② 청원을 소개한 지방의회의원은 소관 위원회나 본회의가 요구하면 청원의 취지를 설명하여야 한다. ③ 위원회가 청원을 심사하여 본회의에 부칠 필요가 없다고 결정하면 그 처리 결과를 지방의회의 의장에게 보고하고, 지방의회의 의장은 청원한 자에게 알려야 한다.</p>	<p>(신설) ④ 위원회는 청원 심사의 과정에서 청원내용에 관한 주민의견 수렴과정을 거칠 수 있다. 주민의견 수렴의 구체적인 방법은 조례에 따른다.</p>
<p>제88조(청원의 이송과 처리보고) ① 지방의회가 채택한 청원으로서 그 지방자치단체의 장이 처리하는 것이 타당하다고 인정되는 청원은 의견서를 첨부하여 지방자치단체의 장에게 이송한다. ② 지방자치단체의 장은 제1항의 청원을 처리하고 그 처리결과를 지체 없이 지방의회에 보고하여야 한다.</p>	<p>개정필요 사항 없음</p>

제3절 제도운영적 차원의 활성화 방안

1. e-청원시스템 개발 및 ‘주민e직접’ 개선방안

1) 지방의회 “e-청원시스템” 개발 방안

(1) 지방의회 “e-청원시스템” 운영주체

지방의회 e-청원시스템이 구축될 경우 가장 중요한 예산의 문제를 고려해 이 시스템을 누가 운영하는 것이 적절한지의 문제를 논의하게 된다.

대안으로 모든 경우의 수를 검토해 본다면, ① 조례발안청구와 마찬가지로 행정안전부가 시스템을 구축·운영하는 방안, ② 광역의회 차원에서 시스템을 구축·운영하는 방안, ③ 기초의회차원에서 시스템을 구축·운영하는 방안, ④ 자치단체가 운영하는 주민참여플랫폼에 의회의 주민참여플랫폼을 함께 운영하는 방안, ⑤ 시도의회의장협의회 또는 시군구의회의회장협의회 등 지방4대협의체가 운영하는 방안 등이 있다.

이와 관련하여 전문가 의견을 종합해 본 결과 12명의 응답자가 가장 많이 선호한 대안은 개별 지방의회 차원에서 시스템을 구축·운영하는 방안(12명 중 7명, 58.3%)이었고, 다음으로 광역의회 차원에서 운영하는 시스템을 기초의회가 공유하여 사용하는 방식(12명 중 4명, 33.3%), 마지막으로 행안부가 전국단위의 e-청원 사이트를 만들고 그 안에 지방의회 섹션을 만들어 운영하는 방식(12명 중 1명, 8.3%) 등으로 응답하였다.

표 5-6 전문가 의견 종합결과: e-청원시스템 구축방식 관련

질문	응답결과		기타 의견
	선택지	응답자수	
만약 직접적 주민청원이 가능해진다면, e-청원시스템은 어떤 방식으로 구축되는 것이 적절한가?	① 각 지방의회 홈페이지에서 e-청원 시스템 운영	7	없음
	② 광역단위로 e-청원 사이트 운영	4	
	③ 행정안전부가 전국단위의e-청원 사이트를 만들고 그 안에 지방의회 섹션을 만들어 운영	1	
	④ 주민e직접 포털 내에 지방의회에 대한 청원항목을 신설해 운영	0	

그러나 지방의회의 경우 이와 같은 전자시스템 구축 비용을 확보하는 것이 쉽지 않고 플랫폼은 하나의 창구로 일원화하는 것이 주민접근성에 오히려 용이하기 때문에, 행정안 전부 또는 지방자치단체가 운영하는 플랫폼을 공동으로 활용하는 방식을 본 연구에서는 추천하고자 한다. 다만 실질적인 운영은 시도의회의장협의회 또는 시군구의회의장협의회 등에 위탁 운영할 수 있을 것이다.

(2) 지방의회 “e-청원시스템”의 구조

지방의회 e-청원시스템은 크게 2가지 차원에서 검토될 필요가 있다. 첫째, 현재의 의원 소개청원 즉, 간접적 청원방식만을 유지할 경우, 둘째, 의원소개청원과 주민동의청원, 즉 직접적 청원방식 2가지를 함께 운영할 경우이다. 이와 관련하여 전문가 의견조사 결과 12명의 전문가 중 11명이 직접적 청원제도 신설이 필요하다고 인식하였다(91.7%).

먼저 의원소개청원(간접적 청원)의 경우 현 제도운영상의 문제점은 네 가지 정도로 요약된다. 첫째, 주민이 청원을 신청한 뒤 의회에서 이를 설명할 권리가 보장되지 않으며 둘째, 온라인 방식으로 청원을 할 수 없다. 셋째, 의원의 소개를 받아 청원서를 제출해야 하므로 의원소개를 받지 못할 경우 청원이 불가능하다. 넷째, 청원의 내용이 지역사회에 중대한 영향을 미칠 수 있는 경우라도 의회의 논의 전 또는 과정 중에 지역사회에서 논의될 수 있는 여지가 없다.

따라서 이와 같은 한계를 극복하기 위한 시스템 개발방안이 필요하다. 그렇다면 적절한 시스템 구축의 방식은 무엇인가? 어떤 방식의 청원을 하는지와 관계없이 기본적으로 청원 ‘신청-과정-결과’의 단계로 설계되어야 하며, 신청의 경우 청원신청서의 기본양식에 따라 청원신청서를 제출할 수 있도록 하며, 지역코드를 입력하도록 해야 한다. 과정의 경우, 지역코드에 따라 관할 지방의회로 청원서가 전달되며, 각 지방의회 사무기구에서 청원처리의 과정과 결과를 입력하도록 한다.

간접적 청원의 경우, 청원서가 지방의회에서 접수되면 그 내용이 의원에게 전달되어 청원의 내용에 대해 관심있는 의원과 매칭되는 절차를 거친다. 이후 어떤 의원이 청원서를 선택하였는지에 대한 정보도 청원인에게 전달된다. 의원은 청원의 내용에 대해 청원인과

대면 또는 비대면방식으로 소통하며, 필요할 경우 지역주민의견수렴을 위한 절차를 거칠 수 있다. 이 과정에 대한 정보가 공개되며, 예를 들어 의정모니터인 주민들의 경우 지역주민의견수렴절차에 적극적으로 참여하는 역할을 부여한다. 간접적 청원을 온라인시스템화 할 경우, 청원과 지방의회의원 간 매칭시스템이 필요하며, 이 과정은 공개적인 방식으로도 가능하고 지방의회 사무기구의 내부절차에 따르는 방식으로도 가능하다. 만약 의원과 직접 매칭한다면 국회특유의 사례와 같이 주민이 자신의 청원이 어떤 의원과 매칭되어있는지를 확인할 수 있는 절차가 필요하며, 청원의 주제별 상임위원회와 매칭 된다면 개별 의원과의 매칭시스템은 필요 없게 된다. 만약 오프라인방식의 운영이라면 청원인이 위 단계별 진행상황을 의회홈페이지 등을 통해 확인하거나 문자통보 등을 통해 확인할 수 있도록 해야 할 것이다.

다음으로 직접적 청원 방식의 경우, 국회의 주민동의청원시스템을 참고할 필요가 있다. 그러나 몇 가지 사안에 대한 수정이 필요한데, 첫째, 청원이 접수되면 7일 이내에 청원요건을 검토하여 바로 공개될 수 있도록 한다. 국회와 같이 30일 이내에 100명 찬성을 얻어야 청원요건을 검토하도록 할 경우 일반주민의 청원제도 활용이 매우 어려울 수 있다.

둘째, 청원이 공개되면 국회의 경우 30일 이내 5만명 동의를 얻도록 하고 있는데, 지역사회의 인구규모 등을 고려하여 5만명 이하에서 적절한 규모를 조례로 정하도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 특별한 사유가 없으면 의회 소관 상임위에서 심사하여 채택하게 되는데, 만약 단시일 내에 기준이상의 주민동의를 이루어지는 등 지역사회에 관심이 높거나 청원내용이 지역사회에 미치는 영향이 크다고 판단될 경우 의회주관의 주민의견수렴절차가 운영될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 즉, 오프라인 방식의 타운홀미팅이나 숙의과정 또는 온라인 방식으로 청원내용에 대한 주민토론이 이루어지도록 시스템을 개발하는 것이 필요하다.

2) “주민e직접” 개선방안

현재 행정안전부의 ‘주민e직접’ 시스템의 경우, 현재 “청구서 제출→서명 중→청구인 명부 제출→열람 및 이의접수 중→보정 중→심의 중→청구종료”의 절차를 거친다. 이때 지방자치단체의 주민제안 플랫폼을 참고하여 의회가 주민청구조례에 대한 보정과정에서

일반주민과의 숙의과정을 거칠 수 있다.

즉, 해당 조례를 공개하여 의원이 조례안을 확정짓기 전 조례의 내용 및 구성에 대한 보정을 진행할 때 주민의견을 수렴할 수 있도록 하는 것이다. 주민청구조례의 내용을 공개하여 서명했던 주민들이 그 내용을 수정, 보완하기 위한 의견을 제시할 수 있도록 하고 그 밖의 주민들의 경우도 사후참여하여 의견을 제시할 수 있도록 함으로써 주민청구조례의 완성도를 높이고 지역사회에서의 공론화 절차를 확대하는 것이다. 이 과정은 타운홀미팅 방식의 오프라인 주민공청회 등을 통해 운영될 수도 있다.

2. 의정모니터와 주민총회·주민자치회·주민참여예산제 등의 결합 방안

최근 지역차원에서 주민이 직접 참여하는 제도의 운영이 확대되고 있다. 주민자치회, 주민참여예산제, 이통장협의회 등 각각의 목적과 역할, 위상 등에는 각기 차이가 있지만 실질적으로 이에 참여하는 주민이 상호 중복되거나 순환되는 경우가 많다(관련 전문가 인터뷰 결과, 2022.09.). 특히 인구감소지역 등에서는 참여하여 역할을 수행할 주민의 풀 자체가 매우 적다는 문제점이 있다.

이와 같은 문제의 개선을 위해 지방자치단체와 지방의회가 공동으로 “공개모집+무작위추첨” 방식으로 일정한 규모의 “주민참여단”을 구성하고, 그들이 주민자치회 및 주민총회, 주민참여예산, 의정모니터 등의 역할을 수행할 수 있도록 하는 것이다. 특히 주민의 삶에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 주민참여예산제도와 연계하여 예산의 편성(주민참여예산제도)부터 감시(예산결산)까지 주민이 참여할 수 있는 토대를 마련할 수 있다. 즉, 현재 제도화되어 운영되고 있는 주민총회·주민자치회·주민참여예산제도의 주민참여단이 별개로 운영되는 것이 아니라 필요에 따라 함께 연계되어 시너지 효과를 발생시킬 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

주민모집에 어려움이 없는 지역의 경우 10명 내외의 주민자치회(지역에 따라 이통장협의회가 겸직 가능)가 일종의 이사회 역할을 하고, 그 이하에 주민참여예산과 의정모니터에 대한 소위원회가 있고 일반주민들도 참여할 수 있는 주민총회를 통해 주요 의사결정을 하는 방식이다.

이에 비해 주민모집에 어려움이 있는 지역의 경우 주민참여단이 사실상 주민자치회, 주민참여예산, 의정모니터 등의 역할을 모두 수행하고 이통장협의회 구성원도 겸직이 가능하도록 한다. 단, 주요 의사결정 시에는 일반주민 대상의 의견수렴절차를 거치게 된다.

의정모니터는 기본적으로 간접참여이기 때문에 이들이 제공하는 의견은 상임위원회 또는 의장에게 전달되어 지역사회의 분위기나 의견을 전달하는 역할을 하며 의회의 의결에 직접적인 영향을 미치게 할지 여부는 조례를 통해 정할 수 있다. 유럽의 시민의회 사례에서 볼 수 있듯이 선거를 통해 선출된 의원으로 구성된 의회와 달리 주민참여단은 대표성에 한계가 있기 때문에 주민참여단의 권한에 대해서는 제한적으로 해석하는 것이 적절하다.

단, 장기적으로 기관 구성 다양화를 통해 의회중심의 기관통합형 기관구성 형태가 채택된다면, 의회에 대한 견제와 균형을 위해 주민참여단의 위상이 재수정될 수 있을 것이다.

3. 온라인 참여가 어려운 지역에서의 주민참여 활성화 방안

온라인 주민참여시스템은 주민참여의 접근성과 편리성을 제고하기 위한 좋은 도구이지만, 고령자 등 온라인시스템 활용에 어려움이 있는 주민들의 경우 오히려 참여의 장애요인이 될 수도 있다.⁶⁹⁾ 따라서 오프라인 방식의 주민참여 방법을 활용할 필요가 있는데, 대표적으로 지방의회가 정기적으로 읍면동을 순환방문하면서 진정·민원·청원, 기타 주요 의제 발굴 및 의견수렴을 하는 방법이 있다. 예를 들어 완주군의회는 주민들이 고령층인 지역현실과 뉴미디어에 대한 접근성이 떨어지는 것을 감안하면 주민들은 주로 소식지를 통해서 의회 소식을 접하고 있으므로 주민들에 대한 의정홍보 및 주민참여 통로는 주로 오프라인의 간담회나 대면참여에 의해 이루어지고 있다(완주군의회 면담, 2022.07.). 특히 주민들의 요청에 의해 의원이 현장을 방문해 이루어지는 타운홀 미팅 등의 방식을 통해 주민들과의 소통창구를 운영하고 있다(완주군의회 면담, 2022.07.).

다음으로 지역상담소를 운영하여 의원과의 면담이 공개적으로 이루어질 수 있도록 하는 것도 하나의 방법이다. 지역상담소는 별도의 공간을 만들어 운영할 수도 있지만,

69) 농촌지역이 갖는 특성상 특히 지초의회는 혈연, 지연, 학연 등의 개인적 네트워크에 의한 친밀성을 기반으로 의원 개개인에게 직접 연락하여 민원 및 청원제기 등이 이루어지므로 오프라인에 의한 주민참여가 아직은 주를 이루고 있는 현실이다(완주군의회 면담, 2022.07.).

각 읍면동사무소의 주민자치회 회의실 등 주민참여 공간을 지역상담소로 운영하거나 마을회관 등을 활용해 요청시 주민과 의원 간 면담이 이루어질 수 있도록 하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

전문가 의견조사에서 광역과 기초의회 차원에서 각 지역주민들이 일정한 시간을 예약하여 진정, 민원, 청원, 기타 지역현안을 의원과 이야기 할 수 있는 기회를 제공하는 것이 필요하다는데 12명의 전문가 동의하였다(100%). 특히 광역의회 차원에서 시군구별 지역상담소를 운영하거나(12명 중 9명, 75.0%), 기초의회 차원에서 읍면동별 지역상담소를 운영하는 것(12명 중 9명, 75.0%)에 대해서 정기적인 지역순회 간담회 운영방식보다 더 높은 선호를 보였다. 그밖에 온-오프라인 결합형 지역상담소로서 화상회의 또는 메타버스에서의 지역상담소 운영을 제안하거나(전문가 D의견), 광역-기초 통합상담소 운영을 제안하기도 했다(전문가 F의견).

특히 이와 같은 주민참여제도를 운영할 경우, 지역상담소를 통해 제안된 주민의 진정, 민원, 제안, 청원 등이 이후 어떻게 처리되었는지를 공개적으로 확인할 수 있는 시스템이 함께 구축될 필요가 있다는 점에 대해 12명의 전문가 중 11명이 동의하였다(91.7%).

표 5-7 | 전문가 의견 종합결과: 지역상담소 운영 관련

질문	응답결과		기타 의견
	선택지	필요하다고 응답한 응답자 수	
다음의 지역상담소의 운영방식 중 선호하는 바는?	① 광역의회 차원에서 시군구별 지역상담소 운영	9	<ul style="list-style-type: none"> • 온라인 회의나 메타버스 상담소 운영 • 광역-기초 통합 상담소 운영
	② 기초의회 차원에서 읍면동별 지역상담소 운영	8	
	③ 정기적 지역순회방문을 통한 직접대면소통기회	9	
지역상담소를 통한 주민의 요청이 어떻게 처리되었는지에 대한 공개적 확인이 가능해야 한다고 생각하십니까?	① 예	11	-
	② 아니오	1	

4. 의정모니터 운영방식 개선을 통한 활성화

현행 의정모니터를 활성화하기 위해 의정모니터를 활용한 주민의 지역문제발굴 및 주민 간 토론을 할 수 있는 기회를 확대해야 한다는 점에 대해 전문가 12명 중 11명이 동의하였다(91.7%). 또한 현재보다 의정모니터가 지방의회에 미치는 영향력이 확대되어야 한다는 데에도 전문가 12명 중 9명이 동의하였다(75.0%). 의정모니터에 대한 선정방법은 현행 유지와 공개모집 후 무작위추첨 방식에 대한 선호도가 비슷한 수준으로 나타났으며, 두 방법을 병행하도록 하는 대안에 대해서도 의견이 제시되었다(전문가 D의견). 마지막으로 의정모니터와 같이 의회에 의해 선정된 주민 외에도 일반주민들이 참여해 의견을 제시할 수 있는 다양한 창구가 활용되어야 한다는 데 의견을 같이하였다. 예를 들어 타운홀미팅을 통한 지역의제 탐색, 지역현안에 대한 주민대토론회 운영, 행정사무감사에 대한 주민의 참관 및 모니터 확대, 유튜브 채널을 활용한 주민-의원 간 직접적 대화 등 전반적으로 이와 같은 다양한 일반주민 참여기회 확대에 대해 의견을 제시하였다.

따라서 의정모니터를 중심으로 일반주민의 참여를 결합할 수 있는 타운홀미팅, 주민대토론회, 행정사무감사에 대한 주민참관 등 다양한 주민참여제도를 결합해 운영함으로써 의정모니터가 지니는 대표성의 한계를 보완하고 일반주민의 지방의회 활동에 대한 관심제고를 하는 것이 필요하다.

표 5-8 전문가 의견 종합결과: 의정모니터 관련

질문	응답 결과		기타 의견
	선택지	응답자 수	
의정모니터 선정 방법 개선 방안에 대한 선호도는?	① 공개모집 후 의장위촉	5	<ul style="list-style-type: none"> • 온라인 회의나 메타버스 상담소 운영 • 광역-기초 통합 상담소 운영
	② 공개모집 후 무작위추첨	6	
	③ 두 가지 방법 병합	1	
의정모니터 활성화하여 주민이 지역 의제를 발굴하고 일반주민들과 토론하는 기회를 제공하는 것이 필요한가?	① 예	11	-
	② 아니오	1	

질문	응답 결과		기타 의견
	선택지	응답자 수	
의정모니터를 통해 발굴된 의제가 지방의회 의정 활동이 미치는 영향이 더 커져야 하나?	① 예	9	-
	② 아니오 현재로 충분하다.	3	
다음과 같은 일반주민 참여제도의 활용이 필요하다고 생각하나?	① 타운홀미팅을 통한 지역의제 탐색 및 토론	10	-
	② 지역현안에 대한 정기적 주민대토론회	10	
	③ 유튜브 채널을 통한 주민-의원 간 대화	9	
	④ 행정사무감사 과정에 대한 주민참관 및 모니터	9	

5. 전문가 및 시민사회(NGO)의 주민참여 활성화 방안

지방의회 주민참여는 일반적으로 지방의회의 신뢰성 강화 등을 위한 방안으로 논의되는 경향이 있다. 전문가 의견조사에서도 주민참여가 지방의회 전문성 제고에 기여할 수 있다는 의견이 상대적으로 더 높았지만 비교적 낮은 응답률을 보였다(12명의 응답자 중 7명, 58.3%).

그러나 전문가 및 시민사회(NGO)인 주민참여는 이와 다른 차원에서 전문성 제고에 기여할 수 있는 방안이 될 수 있다. 전문가 12명 중 11명(91.7%)이 전문가 및 시민사회 참여 기회 확대가 필요하다고 응답하였다. 예를 들어 SNS를 활용해 지역 내 전문가 그룹이나 시민사회가 의원과 소통할 수 있는 창구를 운영해야 한다거나(전문가 F의견), 의정모니터 선정시 전문가나 시민활동가 포션과 일반주민 포션을 구분하는 등의 방식으로 운영하는 방안(전문가 H의견), 지역전문가와 주민이 의회와 함께하는 (가칭)의정개선추진단 운영방안(전문가 H의견), 지역 내 소모임 확대를 통한 전문가 및 시민사회 참여 확대(전문가 A의견) 등이 대표적이다.

예를 들어 제주특별자치도는 2년 임기의 의정자문위원 약 54명(학계 3명, 전직공무원 11명, 전문직 1명, 시민단체 39명)을 두고 있으며, 8개 상임위원회 분과별로 자문회의, 현장시찰, 토론회, 자료제공 및 제안 등 다양한 활동을 하고 있다. 이들의 주된 역할은 의원의 의정활동에 필요한 자문, 자치입법 및 정책, 제도개선에 대한 제안, 의정발전방안 제시, 도의회의장이 의회운영위와 협의해 지정하는 정책과제연구수행 등이다.

표 5-9 제주특별자치도 의정자문위원 운영현황(2021년)

분과	소계	회의개최/자문	현장시찰/토론회 등	자료제공	제안
합계	96	15	10	51	20
정책입법담당관	36	3	-	33	-
의회운영	3	3	-	-	-
행정자치	10	-	3	7	-
보건복지안전	2	1	-	-	1
환경도시	7	2	2	-	3
문화관광체육	15	2	2	6	5
농수축경제	19	2	2	5	10
교육	4	2	1	-	1

출처: 제주특별자치도의회 홈페이지

그러나 일부 전문가들은 현재 전문가 및 시민사회 참여의 창구는 충분히 존재하며, 이를 실질적으로 작동할 수 있게 운영하는 것이 필요하다는 의견을 제시하기도 했다(전문가 B의견). 또한 의회 내 연구단체 및 위원회운영의 활성화, 대학 및 연구기관과의 협력 확대 등을 통해 전문가 및 시민사회 참여를 확대할 수 있을 것이라고 답하기도 했다(전문가 I의견). 따라서 현제도의 활성화와 새로운 대안을 결합하기 위한 시도가 필요할 것이라고 본다.

표 5-10 | 전문가 의견 종합결과: 주민참여와 의회 전문성 관련

질문	응답결과		전문가 및 시민사회 참여 확대방안
	선택지	응답자 수	
지방의회 주민참여가 의회의 전문성 제고에 기여한다고 생각하십니까?	① 예	7	<ul style="list-style-type: none"> • 의원 또는 상임위 별로 SNS 등을 활용한 전문가 그룹의 조연, 시민단체 및 주민의견 수렴을 할 수 있는 창구가 필요 • 현행 참여제도가 실질적으로 활용될 수 있도록 내실을 다지는 것이 필요
	② 아니오	5	
지역 내 전문가 및 시민사회 참여기회가 확대될 필요가 있다고 생각하십니까?	① 예	11	<ul style="list-style-type: none"> • 의정모니터 선정 시 시민사회 활동가 및 전문가 비율을 어느정도 둘 수 있도록 규정하는 것이 필요 • 지역전문가와 주민이 함께하는 의정개선추진단(가칭) 등을 운영해서 주민의 의정활동 활성화를 비롯한 전반적인 지방의회 및 의정 개선방향을 정립하는 것이 필요 • 의회 내 연구단체 및 위원회 등의 구성 및 운영을 활성화하고 대학 및 연구기관 등의 참여를 늘려 일반주민과 함께 소통할 수 있도록 함으로써 지역 내 인적자원의 선순환 구조가 되어야 할 것임 • 지속적인 의정모니터링
	② 아니오	1	

6. 지방의회 주민참여 가이드라인 개발 및 배포

지방의회 주민참여에 대한 앞의 논의를 종합할 때, 제5장 제4절 소결론에서 제시한 지방의회 주민참여 모델을 중심으로 지방의회 주민참여 가이드라인이 배포될 필요가 있다. 특히 각 지역의 상황을 고려하여 기본모델을 다양하게 조합하여 활용할 수 있도록 함으로써 지역에 맞는 모델을 만들고 그에 따른 가이드라인을 만들 수 있도록 해야 한다. 이에 대하여는 제4장 소결론에서 충분히 논의되었기 때문에 상세한 설명은 생략하도록 하겠다.

제4절 인식론 차원의 활성화 방안

1. 지방자치인재개발원 지방의정연수센터 교육 프로그램 강화

제3장 제2절에서 지방의회 주민참여제도운영 실태분석 결과를 살펴보면, 현재 지방의회 사무기구의 주민참여 필요성 인식은 매우 낮게 나타났다. 대부분의 경우 주민참여는 지방자치단체(집행부) 소관이며, 지방의회는 관련 활동내용을 주민에게 홍보하고 알리는 정도의 기능만으로 충분하다는 생각이 공통되게 나타나고 있다.

그러나 12명의 전문가가 공통으로 지방의회 의정활동에 대한 주민참여 필요성에 대해 동의하였으며(100%), 현재 지방의회 주민참여에 대한 평가점수는 10점 만점에 평균 5.3점으로 나타났다. 이와 같은 평가결과는 <표 5-11>과 같이 개별 주민참여제도에 대한 활용도와 인지도가 높다고 평가된 주민참여제도가 거의 없고, 방청과 견학 등 사실상 비참여에 해당되는 주민참여방법 또는 가장 기초적인 방법인 공청회·설명회·간담회만이 인지도가 상대적으로 높게 나타난 것과도 일맥상통한다.

따라서 지방의회 사무기구 및 지방의회의원 대상으로 주민참여 필요성과 그 방법에 관한 인식개선을 위한 교육과정이 필요하다. 최근 지방자치인재개발원은 지방의정연수센터를 운영하면서 지방의회의원과 사무기구 직원 대상의 교육프로그램을 운영하고 있다. 향후 이와 같은 교육프로그램의 한 영역으로 지방의회 주민참여 필요성과 그 방법에 대한 교육이 추가될 필요가 있다. 또한 예를 들어 지방의회가 현재 주민참여제도를 통해 주민과 어느 정도 소통하고 있는지에 대한 체크리스트를 통해 자가진단을 할 수 있도록 하는 등의 노력이 필요하다.

표 5-11 | 전문가 의견 종합결과: 주민참여제도 활용도 및 인지도

주민참여제도	구분	활용도		인지도	
	선택지(강도)	빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
청원	상	2	16.7	2	16.7
	중	3	25.0	6	50.0
	하	7	58.3	4	33.3
	합계	12	100.0	12	100.0
의회신문고	상	1	8.3	1	8.3
	중	5	41.7	7	58.3
	하	6	50.0	4	33.3
	합계	12	100.0	12	100.0
의정 모니터	상	1	8.3	1	8.3
	중	7	58.3	4	33.3
	하	4	33.3	7	58.3
	합계	12	100.0	12	100.0
주민 조례 청구	상	1	8.3	1	8.3
	중	4	33.3	8	66.7
	하	7	58.3	3	25.0
	합계	12	100.0	12	100.0
방청	상	2	16.7	5	41.7
	중	5	41.7	4	33.3
	하	5	41.7	3	25.0
	합계	12	100.0	12	100.0
어린이의회	상	0	0.0	1	8.3
	중	7	58.3	6	50.0
	하	5	41.7	5	41.7
	합계	12	100.0	12	100.0
견학	상	1	8.3	4	33.3
	중	8	66.7	5	41.7
	하	3	25.0	3	25.0
	합계	12	100.0	12	100.0
지역 상담소	상	1	8.3	2	16.7
	중	5	41.7	3	25.0
	하	6	50.0	7	58.3
	합계	12	100.0	12	100.0

주민참여제도	구분 선택지(강도)	활용도		인지도	
		빈도(명)	비율(%)	빈도(명)	비율(%)
공청회 간담회 토론회	상	7	58.3	8	66.7
	중	4	33.3	2	16.7
	하	0	0.0	1	8.3
	무응답	1	8.3	1	8.3
	합계	12	100.0	12	100.0

2. 일반주민 대상 평생학습 프로그램의 민주시민교육 강화

지방의회 시민참여의 핵심은 결국 시민의 참여로부터 나온다. 그러나 대부분의 경우 지방의회의 활동에 구체적인 관심을 보이는 주민은 매우 드물다. 따라서 다양한 주민참여 제도를 개발·운영한다고 하더라도 그 활용 수준이 미미할 가능성이 높다. 이와 같은 결과는 제3장 지방의회 사무기구 대상의 실태조사와 전문가 의견조사 결과에서도 공통으로 나타난다.

특히 기관구성 다양화를 통해 의회중심의 기관통합형 지방의회가 탄생될 경우, 시민에 의한 감시 및 통제가 매우 중요하기 때문에 장기적으로 지방의회의 역할과 활동, 그리고 이 과정에서 시민의 역할에 대한 학습을 할 수 있는 기회가 제공될 필요가 있다.

따라서 지방의회 시민참여 필요성과 그 방법에 대한 민주시민교육이 필요하며, 이를 위해 지역대학 및 평생학습센터 등을 중심으로 일반주민 대상 평생학습 프로그램으로 민주시민강화교육을 실시할 필요가 있다.

또한 지방의회 차원에서도 일반주민을 대상으로 한 의정참여에 대한 기본교육 프로그램을 마련할 필요도 있다. 지방의회에서는 어린이·청소년을 대상으로 ‘어린이 의회교실’ 등의 이름으로 교육·체험활동을 진행하고 있다. 이러한 맥락에서 일반주민들에게도 의정활동에 대한 관심을 제고하고, 참여할 수 있는 방법에 대한 폭넓은 교육 프로그램을 운영할 필요가 있다.

제5절 조직·인력·재정 차원의 활성화 방안

1. 지방의회 사무기구에 주민참여 및 소통담당관 신설

지방의회 사무기구에 대한 조사 결과에 따르면, 현재 주민참여 및 소통과 관련된 업무는 다양한 부서에서 분산해서 운영되고 있는 것이 일반적이다. 현재 광역지방의회의 사무기구 조직을 살펴보면, 17개 시도 중 5개 시도에서 시민소통 및 참여 관련 업무를 담당하는 전담부서가 운영되고 있다.

그러나 예를 들어 서울특별시의회와 같이 홍보는 언론홍보실, 민원 대응은 시민권익담당관, 기타 공청회·토론회·간담회 및 청원 등은 의정담당관이나 전문위원실 등이 운영하고 있어 주민참여 및 소통과 관련된 업무는 부서 신설 후에도 분산되어 운영되는 것이 일반적이다. 그 결과 대부분의 현행 주민참여제도는 총무 또는 의정담당관 등 지방의회 사무기구 전반의 운영을 총괄하는 부서에서 대체로 운영되며, 개별 상임위원회가 주관하는 공청회·토론회·간담회 등의 경우 전문위원실이 함께 진행하기도 한다.

그러나 기초의회로 가면 상황은 더 열악하다. 대체로 기초의회의 경우 팀 단위의 사무기구가 운영되고 있으며, 군의 경우 지방의회 사무기구 정원이 10명 미만인 경우도 많다. 그 결과 실질적으로 주민참여가 활성화될 경우 이를 감당할 수 있는 인력 및 조직이 부족할 가능성이 높다. 그 결과 전문가 의견조사에서도 지방의회 주민참여 활성화를 위해서는 관련 업무수행을 위한 조직 및 인력, 예산 등의 확대가 필요하다는데 전원 일치한 의견을 보였으며(100%), 이때 주민의견수렴 및 분석을 위한 디지털 전담조직 및 인력, 의견정리 및 데이터화, 분석 및 보고서작성 등을 위한 인력으로 구성된 전담부서(가칭 주민참여지원 담당관/팀)이 필요하다는 의견이 공통적이었다(전문가 D, G 의견을 중심으로 정리).

예를 들어 서울특별시의회의 경우, 의회신문고에 대한 법제도적 기반 및 전담조직인력 확보 등으로 인해 의회신문고 활용률이 제고되기도 했다(표 5-12) 참조).

표 5-12 서울시의회 의회신문고 활용사례: 제도적 기반 마련을 통해 활용을 제고

서울시의회는 서울시민과의 소통을 강화하기 위해 서울시민이 시정 및 의정에 관한 다양한 의견을 제출할 수 있도록 의회신문고를 운영하고 있다. 의회신문고를 통해 접수된 민원은 시민권익담당관이 전담하여 처리하되, 의회가 직접 처리할 수 없는 민원에 대해서는 해당 기관에 전달함으로써 시민과 기관의 가교 역할도 동시에 수행하고 있다.

의회신문고는 서울시민들의 작은 민원에서부터 의정관련 다양한 제안을 할 수 있게 하는 소통의 채널이나 시민의 적극적인 참여가 있어야만 의미가 있는 제도이다. 제도의 도입 초기에는 운영 미숙 및 홍보 부족 등의 문제로 활용도가 크지 않았고, 서울시의회의 의회신문고를 통해 들어오는 민원은 2019년까지만 해도 4~500건에 불과한 수준이었다.

그러나 서울시의회가 의회신문고를 통해 접수받은 민원은 2019년 467건, 2020년 806건, 2021년 총 1,369건으로, 다양한 분야에 걸쳐 시의회에 문제해결을 원하는 시민의 목소리는 지속적으로 증가하고 있는 상황이다.

이와 같은 변화에 대해 서울시의회는 서울시정책에 대한 시민들의 참여의식이 성장하고 민원에 대한 서울시의회의 신속한 대응 및 역할에 대한 시민들의 기대감 또한 상승하고 있는 데에서 그 원인이 있을 것으로 분석하고 있다.

실제 서울시의회의 경우, 의회의 신속한 민원처리 속도와 성과 등이 알려지면서 의회신문고의 활용도가 크게 증가한 것으로 보이며, 시의회 역시 민원처리 전문성을 강화하고 현장조사를 내실화하기 위해 다양한 인프라를 구축해온 바, 의회신문고 제도는 앞으로 더욱 더 활성화 될 것으로 기대하고 있는 상황이다.

출처: 서울특별시의회 면담자료(2022.09.)

따라서 본 연구에서는 지방의회 주민참여에 관한 지원업무가 확대될 경우, 광역자치단체가 50만 이상 시와 같이 조직신설의 여력이 상대적으로 있는 지역의 경우 담당관/팀을 신설하는 방식으로, 그 이하의 소규모 지역의 지방의회의 경우 전담직원을 두거나 자치단체와의 협력을 통해 주민참여제도를 운영하는 방안 등을 검토할 필요가 있다.

표 5-13 | 광역자치단체 의회사무기구

지역	담당관/실	지역	담당관/실	지역	담당관/실	지역	담당관/실
서울	언론홍보실	울산	의정담당관	경남	총무담당관	충북	총무담당관
	의정담당관		홍보담당관		소통홍보담당관★		의사담당관
	의사담당관		입법정책담당관		의사담당관		입법정책담당관
	시민권익담당관★		전문위원실		입법담당관		전문위원실
	입법담당관	대전	운영지원담당관		전문위원실	총무담당관	
	예산정책담당관		의사담당관		총무담당관	의사담당관	
	전문위원실		시민소통담당관★		의사담당관	제주	정책입법담당관
부산	총무담당관	경북	입법정책실	의정지원담당관	공보관		
	의사담당관		전문위원실	입법정책담당관	전문위원실		
	홍보담당관		의정담당관	전문위원실	의정담당관		
	입법정책담당관	세종	의사입법담당관	총무담당관	광주	홍보소통담당관★	
	전문위원실		전문위원	의사담당관		입법정책담당관	
대구	의정정책관	강원	의정관	전남	정책담당관	전남	전문위원실
	의사담당관		의사관		홍보담당관		총무담당관
	홍보담당관		홍보담당관	전문위원실	언론홍보담당관		
	입법담당관		입법정책담당관	총무담당관	의사담당관		
	전문위원실		전문위원실	의사담당관	도민권익담당관★		
인천	총무담당관	전북	총무담당관	충남	홍보담당관	경기	의정기획담당관
	의사담당관		의사담당관		입법정책담당관		입법정책담당관
	입법정책담당관		입법정책담당관		예산정책담당관		예산정책담당관
	전문위원실		전문위원실		전문위원실		전문위원실

주: ★: 주민소통 및 참여 관련 전담부서

출처: 기관별 홈페이지

2. 지방의회 주민참여에 소요되는 재정책보방안 모색

지방의회 주민참여 활성화는 필연적으로 소요인력과 재정 확대를 동반한다. 현재 지방의회의 재원은 「지방자치단체 예산편성 운영기준」 제4조(기준경비) 제1호 지방의회 관련 경비 중 의원국외여비, 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 의원역량개발비, 의원정책개발비에 대한 기준경비는 별표1에 명백하게 규정되어 있다.

따라서 주민참여제도운영과 관련하여 사용가능한 경비는 의정운영공통경비와 의장단 및 상임위원장의 의지에 따라 의회운영업무추진비를 일부 활용하는 등의 방식으로 그 일부를 사용할 수 있는 정도이다. 지방의회의 경우 사업비 명목의 예산을 확보할 수 없기 때문에 사실상 지방의회가 자체적인 주민참여방법을 활용하게 될 경우 다른 예산을 축소하게 되는 문제가 발생된다.

표 5-14 지방의회 재원에 관한 법규

현행법
지방자치단체 예산편성 운영기준 제4조(기준경비) 지방재정의 건전한 운용과 지방자치단체 간 재정운용의 균형을 확보하기 위한 기준경비는 다음 각 호와 같다. 1. 지방의회 관련 경비 중 의원국외여비 결산승인권, 의정운영공통경비 결산승인권, 의회운영업무추진비 결산승인권, 의원역량개발비(민간위탁) 결산승인권, 의원정책개발비의 기준경비는 별표 1과 같다.
[별표1] ■ 지방의회 경비 총액 한도제 운영 - 의정운영공통경비, 의회운영업무추진비, 의원국외여비, 의원역량개발비 등 4개 통계목은 전년도 총액한도 대비 전년도 소비자물가상승률 범위 내에서 매년 한도 설정 ■ 경비성격 및 편성기준 - 의정운영공통경비: 공청회, 세미나, 각종 회의 및 행사 등에 대한 소요경비로, 경비총액의 한도 내에서 자율편성 - 의회운영업무추진비: 의장단 및 상임위원장 의정활동 및 직무수행을 위한 제경비로, 경비총액의 한도 내에서 자율편성 - 의원국외여비(생략) - 의원역량개발비(생략) - 의원정책개발비: 지방의회 정책개발을 위해 필요한 정책연구용역비로(공청회, 세미나, 간담회 등은 의회운영공통경비로 편성), 의회에 등록된 지방의원 연구단체에서 발주하는 경우에만 지원(의원 개인에게 지원 불가)할 수 있음. 의회관련 경비 별도한도(지방의원 수×500만 원) 내에서 자율편성

그 결과 단체장과 의회 의장 간 소통·협력이 원활하고, 해당 자치단체의 재원이 비교적 풍부한 지역의 경우 추가적인 가용예산을 활용하여 지방의회 주민참여를 지원하거나 지방 자치단체와 지방의회가 공동으로 주민참여행사를 개최하는 등의 방식으로 예산을 확보하는 방법밖에 없다. 서울과 경기 등 지방의회 주민참여를 활성화한 지방의회의 경우 자주 재원확보가 가능하고 최근 단체장과 의회 간 긴밀한 협력으로 주민참여에 대한 높은 관심을 제도에 반영한 지역이라는 공통된 특징이 있다.

따라서 현행법상 지방의회가 주민참여제도를 위한 재원을 확보하기 위해서는 근본적으로 지방의회의 관련 예산을 확대하는 방안을 모색하거나 공익기금(펀드) 또는 시민사회와의 협력 등을 통해 지방의회 주민참여를 위해 필요한 예산을 확보하는 방법밖에는 없다. 그러므로 이에 대해서는 지방의회의 재정독립과 세수확보 등 비교적 거시적인 문제와 직결된다고 볼 수 있다.

3. 시민사회(NGO)와 협력을 통한 지방의회 주민참여 활성화

지방의회 주민참여는 시민사회(NGO)와의 협력을 통해 확대될 수 있다. 광양시의회의 사례와 같이 시민사회와 의회가 협력하여 지방의회의 행정사무감사에 대한 주민참여를 확대한 사례를 제4장에서 소개한 바 있다. 시민사회에서 발굴될 수 있는 다양한 아이디어는 기존의 한계를 넘어 지방의회 시민참여의 다양한 방법을 탐색하는 데 기여할 수 있다.

특히 지방의회 주민참여가 악용될 경우 의원의 정치활동에 활용되는 등의 악영향에 대한 우려가 존재하는데, 시민사회가 의회와의 협력을 통해 시민참여활동을 주관하게 될 경우 이와 같은 문제로부터 비교적 자유로울 수 있다. 그러나 이처럼 시민사회(NGO)와의 협력이 긍정적인 효과를 발휘하기 위해서는 해당 지역의 시민사회가 건전하고 다양화되어야 하는데, 이와 같은 토양이 부족한 지역이 많은 현재의 우리나라에서는 적용에 한계가 있을 수 있다.

| 제6장 |

결론 및 함의

제6장 결론 및 함의



제1절 연구 결과종합 및 제언

1. 연구 결과종합

본 연구는 지방의회 주민참여의 필요성과 방법에 대한 이론적 논의를 바탕으로 기본모델을 개발하고(제2장), 지방의회 주민참여 법제도 및 제도운영에 관한 분석을 통해 문제점을 도출하였다(제3장). 이와 같은 문제개선을 위해 국내·외 우수사례를 종합하여 기본모델을 발전시킨 지방의회 주민참여 모델을 개발하였다(제4장). 또한 제3장에서 도출된 문제점을 개선하기 위한 주민참여 활성화 방안에 대해 4가지 관점에서 대안을 제시하였다(제5장). 이 과정에서 실태분석, 법제도분석, 사례분석, 전문가 의견조사 및 지방의회 사무기구 인식분석 등 다양한 방법론을 종합적으로 활용하였다.

2. 장기적 관점의 제언

1) 기관구성 형태 다양화에 따른 제언

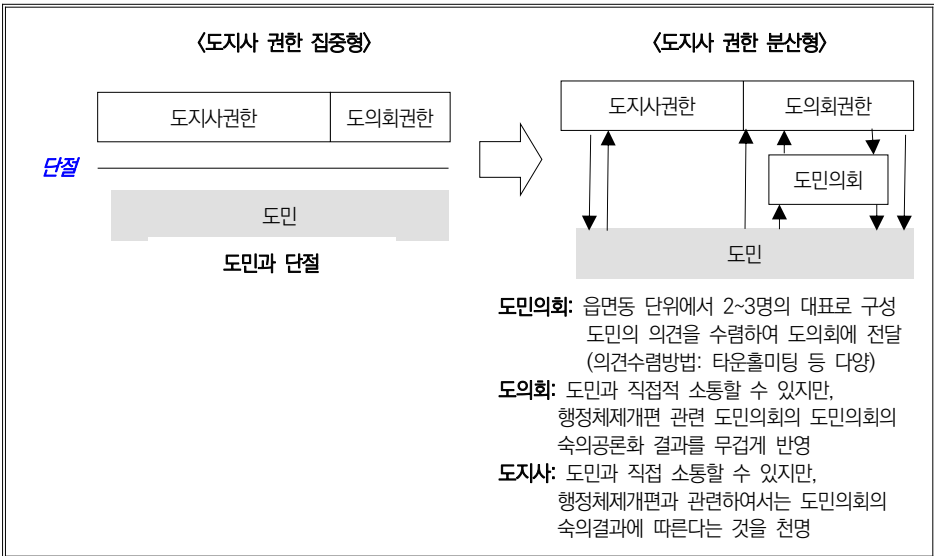
본 연구의 결과는 기본적으로 지방의회-지방자치단체로 이원화된 통치구조로 통일되어 있는 현재의 기관구성 형태를 전제로 논의되었다. 따라서 장기적으로 기관구성 다양화를 통해 지방의회 중심의 기관구성 형태로 변화될 경우 보다 강도 높은 주민참여제도의 활용과 주민에 의한 감시제도가 운영될 필요가 있다.

예를 들어 최근 제주특별자치도는 행정체제개편위원회를 중심으로 제주만의 특별한 기관구성 다양화 방안을 모색 중이다. 그러나 특별자치도로서의 행정체제적 특성인 단층제를 유지하면서도 도지사에게 과도하게 집중된 권한을 분산하고, 주민의 목소리가 직접적으로 전달될 수 있는 방안이 무엇일지에 대해 감론을박이 계속되고 있다. 이에 대해 단순히 기초자치단체의 부활이라는 대안에 집중하는 것이 아니라, 일정 부분 도지사의 권한을

도의회에 나누어 주어 도의회의 권한을 확대하는 단체장 권한분산형(김지수·박재희, 2020) 기관구성 형태 변화와 더불어 영국 등의 국민의회 모델을 응용한 도민의회를 결합하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

[그림 6-1]과 같이 제주특별자치도의 현 행정체제상의 문제점을 도지사에게 대한 권한 집중과 기초자치단체 부재에 따른 도민과의 소통 단절로 정의하고, 이 문제 개선을 위해 기관구성 형태를 도지사 권한분산형으로 전환하여 먼저 도지사의 권한을 일부 도의회에 이양한다. 그리고 도의회는 행정체제개편위원회 차원에서 도민이 참여하는 속의공론화 방안을 모색한다. 이 방안이 바로 영국의 국민의회 모델을 활용한 도민의회이다. 도민의회는 읍면동 단위에서 2~3명의 대표로 구성되며, 해당 지역 일반주민의 의견을 종합정리하고 숙의하는 과정에 참여한다. 도와 도의회는 행정체제 개편에 관한 한 도민의회 의견에 무겁게 받아들인다. 도민의회가 일반주민의 의견과 괴리되지 않도록 주민과의 지속적 소통을 강조한다. 즉, 도의회 도지사의 권한을 이양받은 만큼 도민이 의회의 의사결정과정에 직접적으로 참여할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이다.

그림 6-1 기관 구성 다양화와 지방의회 주민참여의 결합 예: 제주도 행정체제개편 관련 아이디어



그 밖에도 기관통합형의 기관구성 형태를 채택하는 지역이 발생될 경우, 지방의회에 대한 보다 적극적인 주민의 통제와 감시가 필요하다. 민간전문가가 직접 지방의회의 특별감사위원회 또는 특별윤리위원회의 위원이 되거나(김지수·박재희, 2020), 다양한 주민참여제도를 통해 지방의회에 제안·청원을 할 수 있도록 해야 한다. 즉, 기관 구성 다양화에 대한 특별법 제정 시에도 주민참여를 확대할 수 있는 제도가 법 개정안에 포함될 필요가 있다.

2) 지방의회의 포괄적 독립성 제고를 전제로 한 제언

전문가들은 장기적 관점의 지방의회 주민참여 활성화 방안에 대해 다음과 같은 의견을 제시하였다. 이들 의견 중 전반적으로 지방의회의 재정, 인사, 조직 등에 대한 포괄적 차원의 독립성 확보를 전제로 하는 방안은 그간의 입법화 과정을 비추어 볼 때 비교적 오랜 시간이 걸릴 수 있을 것으로 판단된다. 예를 들어 전문가 F는 영국 런던의 앤필드시의회 사례를 바탕으로 인공지능을 활용한 채팅봇(chatbot) 아멜리아(Amelia)의 예를 들어 의회에 대한 주민의 단순 전화응대 및 민원 처리에 활용하고 있으며, 민원관련자료집, 대화록 취록, 이메일 등의 자료에 대한 학습을 바탕으로 점차 그 기능이 개선되고 있다는 의견을 제시했다. 이와 같은 사례는 의회 차원의 재정확보가 전제되어야 가능하지만, 향후 주민참여확대에 따른 지방의회 사무기구의 업무량 증대 등의 대안으로 검토될 수 있을 것이다.

따라서 단기적으로 행정안전부 등 국가차원에서의 협력을 통해 온라인시스템을 활용한 주민참여체계를 갖추고, 장기적으로 각 지방의회가 자율적인 시스템을 운영하는 방식으로 발전될 필요가 있다.

특히 지방의회의 직접적 청원제도 채택이나 주민참여제도의 보다 적극적인 활용, SNS 등 뉴미디어의 활용 활성화 등은 개개의 법령, 조례 개정 또는 지방의회의 자율적인 의지에 따라 비교적 단시일 내에도 변화될 가능성이 있다. 예를 들어 공청회·토론회·간담회의 운영방식을 보다 공개적이고 양방향 소통이 가능한 방식으로 전환한다거나 의정모니터 선발을 보다 공개적인 방식으로 전환하고 그들의 활동을 체계화하는 등의 방안이 대표적이다. 또한 서울시의회와 같이 공식 유튜브 채널을 개설하여 의정 현안, 생활에 필요한 서울시 조례에 관한 정보, 의회 활동 등을 소개하고 있으며 이 밖에 서울시의회 토론회 및 공청회 채널을 별도 개설하여 서울시의회 회의나 지역의 현안에 관한 조례제정 등을

위한 토론회를 실시간 생중계하는 등 주민참여 활성화를 위한 기반을 구축하고 있다(서울특별시의회 직원 면담, 2022.09.). 서울특별시의회는 페이스북, 서울시의회 블로그, 트위터를 활용하고 있고, 이들 SNS 미디어를 통해 지역의 현안이나 의정정책에 관한 주민의견을 수집하고, 양방향·실시간으로 정보를 교류함으로써 주민들의 의견이 의회의 의사결정에 반영될 수 있는 소통의 장을 마련하여 운영하기도 한다(서울특별시의회 직원 면담, 2022.09.).

따라서 이와 같은 의지를 보이는 지방의회의 조직신설이나 인력확보를 지원하기 위한 방안을 제도적으로 검토해 볼 필요가 있다. 실질적으로 지방의회 인사권 독립 이후에도 여전히 제약조건이 많다는 지방의회의 공통된 의견이 있기 때문이다(지방의회 사무기구 대상 면담, 2022.09.).

이와 같은 지속적인 노력이 있다면, 지방의회가 주민과 연대하여 그 역할을 강화하고 주민의 신뢰를 제고할 수 있을 것으로 기대한다.

표 6-1 전문가 의견 종합: 장기적 관점의 주민참여 활성화 방안

전문가 의견

1. 지방의회의 재정, 인사, 조직 등 포괄적 차원에서의 독립성이 확보되어야 한다.
2. 청원 등 주민의견에 대한 지방의회의 처리 과정이 투명하게 공개되도록 시스템을 갖추어야 한다.
3. 주민의사를 적기에 반영할 수 있도록 지방의원의 의정역량을 제고해야 하고, 이를 위한 정책지원전문인력제도의 강화가 필요하다.
4. 지방의회 주민참여에 대한 매뉴얼이 각 자치단체에 제공될 필요가 있다.
5. 특정 쟁점에 대한 주민의 의견을 모으기 위해 토론회, 공청회 제도(public hearing)가 양방향 소통방식으로 운영될 수 있는 법제도적인 근거 마련이 필요하다.
6. 지방의회에 대한 주민의 궁금증을 해결하는 챗봇의 활용이 필요하며, 이를 위해서 데이터에 기반한 의정 활동이 이루어져야 한다.
7. 민간 플랫폼이나 메타버스, SNS 등 주민이 쉽게 접근할 수 있는 의정서비스 플랫폼의 구현이 필요하다.
8. 의정모니터의 활동에 대한 공개와 그들의 대표성 확보방안을 모색하는 것이 필요하다.
9. 직접적 주민청원시스템의 구축 및 제도화가 필요하다.
10. 지방의회의 의정활동 프로세스 전반에 대한 개선을 위해 (가칭) 지방의정 개선추진단 등을 운영하는 것이 필요하다.
11. 지방의회 주민참여 수준이 지방의정을 평가하는 주요 지표 중 하나가 되어야 한다.

제2절 결론 및 시사점

본 연구를 진행하면서 가장 근본적인 문제점은 연구의 결과 도출되는 지방의회 주민참여 모델과 활성화 방안을 활용하는 주체인 지방의회와 주민 스스로가 지방의회 주민참여의 필요성에 대한 인식이 낮고 활용가능성도 낮다는 데 있었다. 지방의회가 어려운 환경 속에서 주민참여제도를 확대하여도 지역주민들이 그에 대한 관심이 낮아 참여율이 저조하거나 일부 주민만의 공론의 장이 된다면 노력이 의미가 반감될 것이다. 마찬가지로 주민이 관심이 높아도 지방의회 스스로 그와 같은 변화의 필요성을 느끼지 못한다면 본 연구보고서의 활용은 비교적 먼 미래에나 가능할 것이다.

일본의 경우 지방의회에 대한 뿌리 깊은 불신을 해소하기 위하여 2000년대 지방분권의 적극추진과 함께 지방의회의 자체적인 대개혁⁷⁰⁾이 일어났다. 개혁의 큰 줄기로서 선정한 주민참여의 확대로 주민의 직접 제안설명 기회 부여, 방청자의 발언 허용에서 더 나아가 의회보고회, 의견교환회 등의 주민과의 대화의 장을 마련하는 등 적극적인 자생노력을 수행하고 있다.

본 연구는 현재 지방의회 주민의 인식수준이나 제도적 기반 등을 고려할 때 초창기의 탐색적 연구에 불과할지도 모른다. 그러나 최근 약 10여 년간 학계와 시민사회의 꾸준한 노력으로 지방자치단체의 정책결정과정에서 주민참여제도가 지방자치단체의 공식적인 절차로 채택되어 활용이 증대되고 있으며, 그에 따라 최근에는 숙의과정과 같이 비교적 높은 수준의 양방향-직접적 주민참여가 다수의 지역에서 활용되는 빈도가 늘고 있다.

이와 같은 변화는 주민들의 인식에도 변화를 가져와, 이제 지방자치단체의 정책결정과정에 대한 주민참여 필요성에 대한 인식도 제고되고 있는 실정이다. 이와 같은 지방자치단체 차원의 변화를 본다면, 지방의회의 의정활동에 대한 주민참여도 머지않은 미래에 확대될 것으로 예상된다. 지역사회에서 주민들이 의정활동 참여에 대한 기대치가 높아진다면 의회 스스로 변화를 도모해야 할 것이기 때문이다.

본 연구는 이와 같은 관점에서 지방의회 주민참여에 관한 법제도적 한계를 검토하고

70) 일본에서 시도한 개혁의 주요 테마로는 의회에 대한 주민참여 확대, 집행부에 대한 견제력 강화, 의원들의 심의능력 증대 등이 있다.

국내·외 사례를 종합하여 대안을 개발해 보았다는 점에서 향후 학술적·실무적 차원의 기여가 클 것이라고 생각된다. 다만 비교적 초창기의 연구이기 때문에 그에 대한 주민인식조사나 다수의 지방의회의원 또는 지방의회 사무기구 직원 대상의 설문조사를 진행하지는 못했다. 또한 지방선거와 의회회기 등으로 인하여 각 지방자치단체의 주민참여실태조사가 충분히 이루어지지 못했다는 점도 한계라고 할 수 있다.

따라서 향후 전문가, 시민사회(NGO), 주민, 지방의회의원, 지방의회 사무기구 직원 등을 대상으로 한 대규모 설문조사나 토론회 등을 통해 본격적으로 제도화를 위한 준비를 할 필요가 있다. 또한 전국 단위의 지방의회 주민참여 실태조사 등을 통해 지방의회 주민참여의 현주소를 명확히 파악하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다. 그래야 각 지역의 특성에 맞는 주민참여방법의 개발이 비교적 심화될 수 있기 때문이다.

이를 바탕으로 향후 지방의회 주민참여가 지방의회에 대한 제도개선의 주요 쟁점 중 하나로 자리매김하여 보다 심층적인 논의가 진행될 수 있기를 기대한다.

참고문헌



〈국내문헌〉

- 광용배. (2004). 농촌마을공동체의 역량강화 사례연구. 「한국정책과학학회보」, 8(4): 5-26.
- 강인호·오재일·박혜자·민현정. (2002). 광역의회의 의정활동평가: 광주광역시의회 (1991-2001)를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 14(3): 5-19
- 곽채기. (2003). 「주민참여예산제도, 어떻게 도입할것인가」. 한국정책지식센터 제51회 정책포럼.
- 곽채기. (2005). 주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계. 「한국지방재정논집」, 10(1): 1-30.
- 광양행의정연대. (2019). 「시민이 바라는 지방자치 모니터단 교육자료」. 광양참여연대. 내부자료.
- 광양행의정연대. (2021). 「방청일지 평가표 평가기준」. 광양참여연대. 내부자료.
- 국무조정실. (2016). 「공공기관의 갈등관리 매뉴얼」. 국무조정실. 2016.12.
- 국회사무처. (2019). 「국회사무총장 및 국회혁신자문위 영국·독일 의회 운영사례 조사 방문 결과보고서」. 국회사무처(2019.5.19.~5.26).
- 권익환·김정부. (2020). 주민참여예산제도가 재정결과에 미치는 영향에 관한 연구: 재정투명성의 관점에서. 「한국행정논집」, 32(4): 667-699.
- 권혁준. (2013). 주민참여예산제도의 청렴도 제고 효과 분석. 「2013 한국행정학회 하계학술대회 발표 논문집」, 279-294.
- 금창호·권오철. (2020). 「지방의회의 정책역량 제고 방안」. 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 기영화·김승현·김남숙. (2013). 봄: 성미산 지역공동체 커뮤니티웰빙의 패러다임 모형분석: Strauss와 Corbin의 근거이론. 「한국행정학보」, 47(1): 295-320.
- 김경신·윤순진. (2014). 중, 저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정에서 나타난 위험, 이익인식과 입지수용성 분석-부안과 경주의 설치, 유치지역을 중심으로. 「한국정책학회보」, 23(1): 313-343.

- 김근혜·윤은기. (2018). 마을공동체 사업의 사회적 성과 창출을 위한 성과 요인 분석: 논산시 '동고동락' 사례를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 28(4): 139-167.
- 김기현. (2017). 주민참여예산제도의 운영 효율화 방안 연구. 「공공정책연구」, 24(1): 43-78
- 김도희. (2006). 울산지역 로컬 거버넌스의 성과와 한계: 주민참여예산제와 주민배심원제의 정책사례 를 중심으로. 「한국정책학회보」, 15(3): 131-158.
- 김명수. (2016). 주민참여와 공공성 회복의 차원에서 본 주민참여예산제와 마을만들기. 「공공사회 연구」, 6(1): 129-150.
- 김명용. (2011). 주민참여예산제도의 도입현황과 법적 문제-경상남도를 중심으로. 「지방자치법연구」, 11(2): 249-280.
- 김명환·박기관. (2001). 지방의회 의정활동의 평가 및 강화방안: 광명시 지방의회의 사례 를 중심으로. 「도시행정학보」, 14(2): 43-65.
- 김선화. (2017). 「국민참여형 헌법 개정 사례. 이슈와 논점」. 국회입법조사처.
- 김성배. (2017). 청원권의 기원과 청원법의 개선방향. 「세계헌법연구」, 23(3): 179-216.
- 김성수·이영철. (2015). 강요된 의제설정과 재외국민 참정권 부여: 의제설정 통합모형과 그 적용. 「한국행정학보」, 49(4): 207-233.
- 김성호·황아란·안영훈. (2002). 「지방의회의 의정활동 성과평가모형개발과 적용방안」. 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 김순은. (2015). 「지방의회의 발전모형」. 서울: 조명문화사.
- 김영수. (2007). 지방의회의 의정활동 성과평가에 관한 연구. 「지방정부연구」, 11(1): 185-207.
- 김웅. (2001). 「예산참여운동의 의의:브라질PT의 참여예산제를 중심으로」. 이론과 실천, 10월호.
- 김은주 외. (2018). 「국민참여와 소통 확대를 위한 행정절차 법제 정비 방안 연구」. 한국행정연구원 연구보고서(2018.12).
- 김이수. (2017). 지방의회와 지역주민간 소통의 영향요인에 관한 탐색적 연구-주민인식을 중심으로. 「한국자치행정학보」, 31(2): 199-218.
- 김정희. (2016). 주민참여예산제 운영의 참여성과 심의성 연구: 서울, 부산, 대구 3개 광역 도시를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 28(1): 77-104.

- 김정희·박선희. (2019). 참여 및 숙의형 거버넌스를 위한 주민참여예산제 개선방안 연구. 「NGO 연구」, 14: 39-82.
- 김중수. (2010). 도시 및 지역개발에서의 주민참여확대방안. 「한국정책연구」, 10(2): 51-67.
- 김주경·김영곤·강제상. (2018). 원자력발전소 지역주민의 참여가 수용성 확보에 영향을 미치는가?: 신뢰, 지식, 위험요인과의 관계를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 32(3): 331-347.
- 김주경·김지수·김광구. (2018). 참여가 송전선로 수용성에 미치는 영향: 위험 및 손익 인식과의 비교를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 28(1): 75-97.
- 김주경·임은옥. (2019). 원전지역주민의 원전 수용성 결정요인 분석-커뮤니케이션, 투명성, 경제적 편익 인식과 신뢰를 중심으로. 「한국정책학회보」, 28(3): 221-247.
- 김주희·장혜영. (2018). 시민 정치참여의 제도화: 독일의 e-청원 사례를 중심으로. 「국가정책연구」, 32(1): 1-19.
- 김지수·김건위. (2020). 「주민참여 플랫폼 개선방안 연구 - 온라인 플랫폼을 중심으로」. 한국지방행정연구원 기본보고서.
- 김지수·박재희. (2020). 「지방자치단체 기관구성 형태 다양화 모델 설계 및 법제화 방안 연구」. 한국지방행정연구원 정책보고서.
- 김지수·심준섭. (2011). 투명성이 원자력발전소 운영기관에 대한 신뢰를 매개로 정책수용성에 미치는 영향. 「정책분석평가학회보」, 21(3): 149-178.
- 김지수·윤태섭. (2016). 원전지역주민의 원전 수용성에 관한 고찰: 원전에 대한 경제적 효과 인식과 참여, 지역지원사업 예산집행률을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 26(3): 61-83.
- 김지수·이재용. (2019). 「주민주도의 숙의민주주의 실천방안」. 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 김지수·이재용. (2019). 「자치단체 기관구성 형태 최신 해외사례 연구」. 한국지방행정연구원 정책보고서.
- 김찬동. (2014). 주민자치회 제도의 향후 방향. 「지방행정연구」, 28(3): 61-85.
- 김철. (2008). 「표준조례제도의 법정정책학적 분석: 주민참여예산제 운영조례 표준안을 중심으로」. 한국정책학회 춘계학술대회 발표 논문집.

- 김필두·류영아. (2015). 주민자치회와 지역사회의 협력 방안 연구. 「한국거버넌스학회보」, 22(3): 283-307.
- 김홍순·원준혁. (2013). 주민참여 및 인식도에 있어서 인구통계학적 요인의 특성에 대한 고찰: 서울시 마을 만들기 3개 시범지역을 대상으로. 「서울도시연구」, 14(1): 93-111.
- 나중식. (2004). 「브라질 알레그레시의 주민참여예산제도. 「한국행정논집」, 16(3): 457-482.
- 남궁근. (2016). 「행정조사방법론」. 법문사.
- 노현수. (2020). 지방자치법상 주민직접참여제도의 발전 과정과 개선방안. 「법학연구」, 28(4): 223-245.
- 라소영·엄석진. (2020). 주민참여활성화를 위한 주민참여기제의 성격분석 및 재설계방향. 「한국지방자치학회보」, 32(3): 85-113.
- 라휘문·서인석. (2021). 기구의 성격과 예산과정을 연계한 광역단위 주민참여예산제 모형 탐색. 「한국지방행정학보」, 18: 37-67.
- 문원식. (2010). 지방의회 의정활동의 평가와 활성화방안: 경기도의회를 중심으로. 「한국정책연구」, 10(3): 137-156.
- 박광우. (2005). 「광주광역시 북구의 주민참여예산편성 제도화 과정과 운영성과」. 지방재정학회 발표문.
- 박기관. (2016). 광역의회 의정활동의 성과평가와 과제: 강원도의회 시계열적 분석을 중심으로. 「한국행정논집」, 28(3): 389-414.
- 박미란·신승욱·오시덕·강수현. (2019). 농촌지역 태양광발전 주민수용성 방향에 관한 조사 분석 연구-충북 진천군 문백면 농촌마을을 중심으로. 「한국농촌건축학회논문집」, 21(3): 77-84.
- 박미옥. (2006). 한국지방정부의 주민참여예산제도의 실태분석: 광주시 북구청과 울산시 동구청 사례 의 비교분석을 중심으로. 「한국인사행정학회보」, 5(2): 131-167.
- 박민정·최성락. (2009). 주민참여 예산제도의 절차적 합리성 분석. 「한국정책과학학회보」, 13(1): 123-143.
- 박상범·복문수. (2019). 주민자치회 활성화 영향요인의 분석 및 정책적 제언. 「한국거버넌스학회보」, 26(3): 81-110.
- 박선아·윤순진. (2018). 장소애착 맥락으로 본 태양광 발전시설 입지 갈등과 수용성. 「환경

- 사회학연구 ECO], 22(2): 267-317.
- 박선희. (2006). 성매매방지법의 정책 PR 수행과정에 관한 연구. 「경찰학연구」, 6(1): 229-266.
- 박순중·이승모. (2021). 지방자치 부활이후 지방의회 의정활동에 대한 시계열적 평가. 「한국지방자치학회보」, 33(3): 1-26.
- 박종관. (2011). 대학이 지역발전에 미치는 영향: 천안시를 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」, 11(6): 360-371.
- 박종관·유준석. (2005). 지방의회 의정활동의 평가. 「한국지방자치학회보」, 17(4): 67-88.
- 박종민·남태우·이세영·조만혁. (2021). 중앙행정기관 유형과 정책형태에 따른 정책 커뮤니케이션의 차이. 「광고연구」, 131: 5-43.
- 박태현·박순중·강상원. (2017). 지방의회 의정활동 성과평가와 시사점: 제주특별자치도의 회 출범이후 10년을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 29(3): 135-160.
- 박해육·김지수. (2018). 「지방자치단체 정책결정 방식의 민주적 혁신에 관한 연구: 속의형 정책결정과정을 중심으로」. 한국지방행정연구원 기본연구과제.
- 박형근·남항우. (2012). 지방정부의 재정혁신에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 주민참여예산제도를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 17(3): 165-192.
- 서인석·김선엽·주희진. (2021). 경기도 기초자치단체 주민참여예산제운영의 특성과 유형화: 주민참여예산범위, 기구구성수준, 지역특성을 중심으로. 「지방행정연구」, 35(1): 111-144.
- 설선미·오재일. (2016). 지방자치단체의 주민자치회 운영 실태에 관한 연구: 광주광역시 3개 동을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 51-71.
- 손주희·문유석. (2020). 전자투표를 활용한 주민소환 활성화 방안: 블록체인을 활용한 전자투표를 중심으로. 「지방정부연구」, 23(4): 139-165.
- 송건섭. (2015). 지방의회 의정요인이 주민소통에 미친 영향. 「행정논총」, 53(4): 159-183.
- 송건섭. (2017). 의원-주민간의 소통지표구성과 진단에 관한 연구. 「지방정부연구」, 21(2): 283-303.
- 송건섭. (2018). 성과-서비스의 기대불일치와 결정요인: 의회-주민간의 효율성과 만족도. 「지방정부연구」, 22(1): 173-193.

- 송건섭. (2018). 스마트행정 구현을 위한 소통평가시스템 구축과 적용: 지방의회-주민간의 소통을 중심으로. 「행정논총」, 56(2): 109-134.
- 송광태. (2003). 「지방의회의 역량강화와 주민참여」. 한국공공관리학보, 17(2): 97-118.
- 송창석. (2013). 「주민참여예산을 통한 지역공동체 만들기 : 서울특별시 참여예산제도운영을 중심으로」. 희망리포트, 제3호.
- 신중진·정지혜. (2013). 지역공동체 회복을 위한 마을만들기의 역할과 과제: 수원화성과 행궁동 사람들의 도전을 중심으로. 「한국학 (구 정신문화연구)」, 36(4): 59-96.
- 신호창·이두원. (2002). 「행정 PR 원론: 이론과 전략」. Ewha Womans University Press.
- 심준섭·김지수. (2011). 원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석: 후쿠시마 원전 사고의 영향을 중심으로. 「한국행정학보」, 45(3): 173-203.
- 안성민·최운주. (2009). 주민참여예산제도의 경험과 성과:5개자치구를 중심으로. 「한국행정논집」, 21(4): 1369-1397.
- 안수영·유지연. (2016). 「민자치회 성역할 분업 영향요인과 젠더 이슈 탐색: 충남 지역주민 자치회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 153-175.
- 안완기. (2007). 「전라북도 주민참여예산제 효율적 운영방안: 전북도민 여론조사를 중심으로」. 전북발전연구원 연구보고서.
- 안철현. (2018). 주민자치회 위원 선출방식에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」, 30(4): 175-193.
- 엄태호·윤성일. (2013). 지방정부 주민참여예산제도의 제도화 수준에 미친 영향요인에 관한 연구. 「국가정책연구」, 27(4): 39-64.
- 여관현. (2013). 마을 만들기를 통한 공동체 성장과정 연구: 성북구 장수마을 사례를 중심으로. 「도시행정학보」, 26(1): 53-87.
- 염정민. (2005). 풀뿌리민주주의에 대한 탐색; 풀뿌리민주주의의 조건과 가능성. 「시민사회와 NGO」, 3(2): 37-68.
- 오경수·천명재·김희경. (2013). 정책 PR 이 정책지지, 정부신뢰에 미치는 영향 연구. 「한국콘텐츠학회논문지」, 13(7): 190-202.
- 오영민·신헌태. (2018). 다중 행정가치 측면에서 주민참여예산제도의 효과에 대한 실증분석. 「한국지방자치연구」, 20(3): 25-52.
- 오지은. (2016). 「주민참여예산, 주민은 있는가?」. 희망이슈, 제10호.

- 유광호·박기관. (2005). 지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대의회의 비교를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 17(2): 23-43.
- 유재원. (1995). 「수평적 정부간 협력체제 정립방안: 수도권을 중심으로」. 한국행정연구원.
- 윤성일·임동완. (2019). 「참여예산제도의 비교 및 협력적 재설계」, 서울행정학과 학술대회 발표논문집, 3-17.
- 윤수찬. (2014). 「지방의회 기능이 지역주민의 정치적 효능감에 미치는 영향 요인에 관한 탐색적 연구: 소셜미디어 활용을 중심으로」. 한국정책학회 춘계학술발표논문집.
- 윤형식. (2002). 토의민주주의와 시민사회-참여민주주의의 논의이론적 정초. 『사회와 철학』, 4: 193-238.
- 이경민·윤순진. (2018). 재생가능에너지사업 이익공유체계 도입의긍정적 효과와 문제 상황: 제주도 육상풍력발전 주변 마을 사례를 중심으로. 『공간과 사회』, 28(3): 227-270.
- 이관행. (2020). 「지방의회 사무기구의 자치조직권 강화 방안」. 지방자치법연구, 20(3): 175-208.
- 이광원. (2013). 주민참여예산제도의 정책변동 요인에 관한연구: 수원시와 서산시 사례를 중심으로. 『한국지방자치학회보』, 25(3): 255-283.
- 이동규, 손현태·안경찬. (2013). 정책이슈 형성과정에 관한 연구-성폭력범죄자의 성충동 약물치료에 관한 법률을 중심으로. 『Crisisonomy』, 9(11): 201-220.
- 이동호. (2020). 해안지역의 해상풍력발전에 대한 주민 수용성 연구. 『한국도서연구』, 32(4): 67-87.
- 이동호. (2021). 해상풍력발전과 주민수용성 관련 국내연구에 대한 사회네트워크 분석 (SNA). 『한국도서연구』, 33(3): 117-137.
- 이선영. (2018). 서울 주민참여 예산과정에 관한 실증연구: Ebdon & Franklin 프레임워크 활동. 『한국지방자치연구』, 19(4): 47-68.
- 이수정·변영임. (2022). '온종일 돌봄 정책'의 의제설정과정 분석 - Cobb 등의 의제설정유형론을 토대로-, 『교육정치학연구』, 28(1): 295-316.
- 이숙중·유희정. (2015). 정부신뢰의 영향요인 연구: 대통령 신뢰의 매개효과를 중심으로. 『한국정치연구』, 24(2): 53-82.
- 이순향·김상현. (2011). 주민참여예산제도 도입 효과에 관한 연구: 지출규모와 구성비 변

- 화를 중심으로. 『한국행정논집』, 23(1): 319-342.
- 이승중. (2005). 참여를 통한 정부개혁: 통제적 참여방식을 중심으로. 『한국공공관리학보』, 19(1): 19-39.
- 이승중·김혜정. (2011). 『시민참여론』. 서울: 박영사.
- 이영희·이영균. (2010). 지방의회의 의정활동 평가: 성남시, 광주시, 하남시를 중심으로. 『한국정책과학학회보』, 14(2): 179-209.
- 이영희·이영균. (2010). 지방의회의 의정활동 평가. 『한국정책과학학회보』, 14(2): 179-209.
- 이원희. (2003). 「참여적 지방재정 운영 방향」. 한국지방재정학회 2003 지방재정세미나 발표 논문.
- 이장욱·서정섭. (2019). 지방자치단체의 주민참여예산 운영의 개선방향. 『지방행정연구』, 33(2): 53-80.
- 이정석. (2015). 주민자치회 활성화를 위한 [주민자치회 성공모델 진단시트] 의 도입 및 활용 방안. 『지방정부연구』, 19(3): 411-435.
- 이종열. (2012). 동원모형에 따른 문화정책의제설정과정의 영향요인에 관한 연구. 『국가정책연구』, 26(2): 85-111.
- 이지혜·이명훈·전병해. (2009). 마을만들기 사업에 있어서 주민참여도에 관한 영향구조 분석: 광주광역시 북구지역을 대상으로. 『국토계획』, 44(1): 73-85.
- 이지호·이덕로. (2013). 근로빈곤층 정책의 의제설정에 관한 모형 비교. 『국가정책연구』, 27(2): 75-103
- 임다희·이소담·권기현. (2016). 정책결정 과정 인식을 통한 원자력정책 수용성의 인과구조: 원전 입지여부에 따른 집단 간 차이 분석을 중심으로. 『한국정책학회보』, 25(2): 245-282.
- 임성일. (2011). 「주민참여예산제도의 발전방향」. 한국지방행정연구원.
- 임성일·서정섭. (2015). 「주민참여예산제도 활성화 방안」. 한국지방행정연구원 정책연구.
- 임승후·김병섭. (2010). 주민참여통로의 효과성연구: 광주광역시 북구청의 주민참여예산제도를 중심으로. 『한국행정학보』, 44(3): 61-86.
- 임진영. (2019). 「지방의회 책임성과 의원역량의 관계 분석」. 한국지방정부학회 학술대회 자료집.

- 임태훈. (2022). 「자치분권 2.0시대 디지털 지방의회 구현방안 연구」. 한국지방행정연구원-한국지역정보개발원 디지털 지방의회세미나 발표자료.
- 장석준. (2014). 「주민참여예산조례의 이형적 확산에 관한 실증연구: 경쟁위험분석을 중심으로」. 한국정책학회 2014 춘계학술대회.
- 장인봉·염영배. (2014). 주민참여예산제도가 지방자치단체 예산제도에 미치는 개선효과에 관한 연구: 의정부시 예산편성과정을 중심으로. 「한국정책과학회보」, 18(3): 105-125.
- 전영평·최준호. (2002). 「지방자치 활성화를 위한 주민참여에 대한 연구: 대구광역시의 시민, 공무원, NGO를 중심으로」. 한국지방자치학회 2002년도 하계학술발표 및 제11회 한·일 지방자치 국제세미나, 6-7.
- 전주상. (2008). 예산과정상의 주민참여예산제도에 관한 연구: 주민참여예산제도의 국내·외 사례 비교 분석. 「한국정당학회보」, 7(2): 189-216.
- 전홍찬. (2014). 원전 소재지 안전협의체 비교 연구: 영국, 프랑스, 일본의 지자체 및 주민 참여제도가 주는 시사점. 「사회과학연구」, 30(4): 293-316.
- 정국용. (2007). 「지방의원 의정활동 평가에 대한 영향요인 연구: 기초의회를 중심으로」. 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 정명은. (2012). 지방정부의 주민참여예산제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부. 「한국행정학보」, 46(2): 85-114.
- 정윤수·이재성. (2003). 지방정부 온라인 주민참여 유형-이론적 논의와 사례분석. 「현대사회와 행정」, 13: 1-34.
- 정재진. (2020). 道 단위 주민참여예산제도의 실효성 제고 방안: 경기도 주민참여예산 사례를 중심으로. 「지방행정연구」, 34(2): 101-134.
- 정재호·김상현. (2014). 주민참여예산제도의 도입이 지방자치단체의 재정건전성에 미치는 영향에 관한 연구: 선심성 및 전시성 예산을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 19(3): 175-201.
- 정재환. (2018a). 「미국의 '위더피플' 사례를 통해 살펴본 청와대 국민청원의 개선방안」. NARS 현안분석, 27(2018.11.16.). 국회입법조사처.
- 정재환. (2018b). 「유럽의 e-청원제도와 시사점」. NARS 현안분석, 32(2018.12.3.). 국회입법조사처.

- 정정화. (2015). 원전 건설의 주민수용성: 삼척 신규원전 갈등사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 26(3): 167-199.
- 정주용. (2008). 참여지형에 따른 정보흐름의 변화가 정책수용성에 미치는 영향: 방사성폐기물처리장 유치사례를 중심으로. 「정부학연구」, 14(4): 43-81.
- 정향윤. (2017). Cobb의 모형에 의한 국가수준 교육과정 정책의제 설정과정 분석. 「중등교육연구」, 65(1): 225-254.
- 조승현·김용만·강종규. (2012). 「정책형성과정에서 지방자치단체의 역할-국가식품산업클러스터 구축을 중심으로」. 한국자치행정학보, 26(1): 63-87.
- 조승현·김용만·강종규. (2012). 「정책형성과정에서 지방자치단체의 역할」. 한국자치행정학보, 26(1): 63-86.
- 조원용. (2014). 대의제 의회 입법과정에서 '민주'의 의미에 관한 일고찰. 「헌법학연구」, 20(3): 283-319.
- 조일수. (2020). 대의 민주주의와 참여 민주주의의 특징 및 한계 비교 연구. 「한국교육논총」, 41: 23-50.
- 주서운. (2022). 「독일 연방의회 청원제도」. 국회사무처 주재관리포트. (2022.07.14.).
- 주용학. (2005). 풀뿌리민주주의에 대한 탐색: 풀뿌리민주주의: 지방정치, 지방의회의 현실태와 개선방안. 「시민사회와 NGO」, 3(2): 69-96.
- (주)휴먼컬처아리랑. (2018). 「지방의회 운영의 절차와 실무」. 서울특별시의회.
- 진세혁·임병연. (2005). 지방의회 의정활동의 전문성 강화. 「지방의정」, 10월호. 70-78.
- 최근열·장영두. (2009). 지방의회 의정활동의 성과평가: 경상북도의회를 사례로. 「한국행정논집」, 21(3): 863-894.
- 최상한. (2010). 지방정부 주민참여예산제도의 확산과 영향요인. 「한국행정학보」, 44(3): 87-113.
- 최연홍·오명민. (2005). 지방 오피니언 리더의 정책 수용성 연구: 원자력 발전소 및 방사성 폐기물처분장 건설 정책을 중심으로. 「한국정책학회보」, 14(4): 57-90.
- 최예나. (2016). 지방정부 주민참여의 결정요인 연구: 주민과 선출직 기관간 소통의 조절효과를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 28(4): 129-152.
- 최용환·박종관. (2015). 「근린자치 강화를 위한 주민자치회 역량강화 방안」. 한국행정학회 하계학술발표논문집, 895-914.

- 최웅선. (2018). 「광역시도 주민참여 예산제 운영 모델 구축 연구용역」. 충남연구원.
- 최인정·김상봉. (2018). 지방의회의원 의정활동 평가도구 개발에 관한 기초연구: 전라북도 의회를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 30(2): 59-94.
- 최일환·김주경·김영곤. (2019). 원전 주변지역주민의 참여에 관한 인식이 민·관 협력적 참여행동에 미치는 영향. 「국가정책연구」, 33(1): 137-164.
- 최재원·김호. (2021). 영국의 청원제도: 한국과의 비교 및 시사. 「유럽연구」, 39(3): 249-271.
- 최정인. (2020). 「국민동의청원제도의 현황과 의의」. 이슈와 논점, 제1705호. 국회입법조사처(2020.04.28.).
- 최태현. (2014). 「참여가치인식과 정책이해도를 통한 시민참여 유형화 연구」. 한국정책학회보, 23(1): 231-257.
- 하상근. (2020). 사회적 자본이 시민참여에 미치는 영향에 관한 종단연구-광화문 촛불 참여 전·후를 중심으로. 「시민과세계」, 36: 89-124.
- 하승우. (2006). 참여예산제와 민주주의: 브라질 포르투알레그레시의 한국에 대한 경험적 함의. 「비교 민주주의연구」, 2(2): 113-134.
- 하태영·손정혁·오지은. (2021). 전국 지방자치단체의 주민자치회 조례 현황 분석에 관한 연구. 「지방행정연구」, 35(2): 3-42.
- 하현상 외. (2021). 「비대면시대 대응 국민참여 활성화 모델개발 및 확산」. 한국정책분석평가학회.
- 하혜영. (2019). 주민청구조례안의 가결에 미치는 영향요인 분석. 「한국정책학회보」, 28(4): 211-235.
- 한국지방자치학회. (2019). 「신지방의회론」. 서울: 박영사.
- 함애정·강승진. (2018). 재생에너지 사업 참여에 대한 국민 선호와 수용성 분석: 태양광 발전을 중심으로. 「에너지공학」, 27(4): 36-49.
- 행정안전부 보도자료. (2020). 「청원법 60년 만에 전면개정, 국민 청원권 대폭 강화」. 2020.12.15.
- 행정안전부 보도자료. (2021). 「청원심의회 운영, 온라인청원 도입 등 청원법 시행령 입법 예고」. 2021.08.13.
- 행정안전부. (1996). 「지방의회 백서(1991.7~1995.6)」. 서울: 행정안전부.

- 행정안전부. (1999). 「지방의회 백서(1995.7~1998.6)」. 서울: 행정안전부.
- 행정안전부. (2003). 「지방의회 백서(1998.7~2002.6)」. 서울: 행정안전부.
- 행정안전부. (2007). 「지방의회 백서(2002.7~2006.6)」. 서울: 행정안전부.
- 행정안전부. (2011). 「지방의회 백서(2006.7~2010.6)」. 서울: 행정안전부.
- 행정안전부. (2015). 「지방의회 백서(2010.7~2014.6)」. 서울: 행정안전부.
- 행정안전부. (2019). 「지방의회 백서(2014.7~2018.6)」. 서울: 행정안전부.
- 행정안전부. (2020). 「2020 지방의회 우수사례집」.
- 행정안전부. (2021). 「주민e직접 사용자 매뉴얼」.
- 행정안전부. (2022). 「2022년 주민조례청구 업무 매뉴얼」.
- 행정안전부·한국지방행정연구원. (2014). 「지방의회의원 의정활동 가이드」.
- 행정자치부. (2007). 「지방행정조직편람」. 행정자치부.
- 황소하·정혜수·류란희. (2015). 「수원시 주민참여예산제도의 운영모형에 관한 연구」. 수원 시정연구원.

<해외문헌>

- ACIR. (1984). *Regulatory, Federalism: Policy, Process, Impact and Reform*. Washington. D.C: GPO.
- Akerlof, G. A. (1978). The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism. *In Uncertainty in economics*. Academic Press.
- Arendt, H. (1958). What was authority?. *NOMOS: Am. Soc'y Pol. Legal Phil.*, 1, 81.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4): 216-224.
- Arrow, K. J. (1964) The role of securities in the optimal allocation of risk bearing. *Review of Economic Studies*, 31: 91-96.
- Bostwick, M. (1999). Twelve Angry Citizens: Can citizens' juries improve local democracy in new zealand?. *Political science*, 50(2): 236-246.
- Carpentier, N. (2016). Beyond the ladder of participation: An analytical toolkit for the critical analysis of participatory media processes. *Javnost-The Public*, 23(1): 70-88.

- Choguill, M. B. G. (1996). A ladder of community participation for underdeveloped countries. *Habitat international*, 20(3): 431-444.
- Clark, D. A. (2002). *Visions of development: A study of human values*. Edward Elgar Publishing.
- Cobb, R., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *American political science review*, 70(1): 126-138.
- Connor, D. M. (1988). A new ladder of citizen participation. *National civic review*, 77(3): 249-257.
- Creighton, J. L. (2005). *The public participation handbook: Making better decisions through citizen involvement*. John Wiley & Sons.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. Yale University Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, 66: 66-75.
- Gaber, J. (2019). Building “A Ladder of Citizen Participation” Sherry Arnstein, Citizen Participation, and Model Cities. *Journal of the American Planning Association*, 85(3): 188-201.
- Gruning, E. J., & Hunt, T. (1984). *Managing Public Relations*. 6th Edition.
- Gutmann, Amy. & Dennis Thompson. (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge, MA: Harvard, Belknap, Press.
- Haskell, J. (2001). Direct democracy or representative government. *Dispelling the populist myth*, 2-3.
- Herson, L. J., & Bolland, J. M. (1990). *The urban web: Politics, policy, and theory*. Burnham Incorporated Pub.
- Howlett, M. (2009). Government communication as a policy tool: A framework for analysis. *Canadian Political Science Review*, 3(2): 23-37.
- Hurlbert, M., & Gupta, J. (2015). The split ladder of participation: A diagnostic, strategic, and evaluation tool to assess when participation is necessary. *Environmental Science & Policy*, 50: 100-113.

- Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public management review*, 21(1): 21-46.
- Irvin, R. A., and J. Stansbury. (2004). Citizen participation in decision making: Is it worth the effort?. *Public Administration Review*, 64: 55-65.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1979). Rights and production functions: An application to labor-managed firms and codetermination. *Journal of business*, 469-506.
- Kingdon, J. W., & Stano, E. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies (Vol. 45, pp. 165-169)*. Boston: Little, Brown.
- Lane, A. B. (2020). The dialogic ladder: Toward a framework of dialogue. *Public Relations Review*, 46(1): 101870.
- Langton, S. (Ed.). (1978). *Citizen participation in America: essays on the state of the art*. Lexington, Massachusetts: Lexington Books.
- Maier, K. (2001). Citizen participation in planning: Climbing a ladder?. *European Planning Studies*, 9(6): 707-719.
- Manin, B. (1987). On legitimacy and political deliberation. *Political theory*, 15(3): 338-368.
- McLeod, J. M., Scheufele, D. A., Moy, P., Horowitz, E. M., Holbert, R. L., Zhang, W., . & Zubric, J. (1999). Understanding deliberation: The effects of discussion networks on participation in a public forum. *Communication Research*, 26(6): 743-774.
- Nagel, J. (1987). *Participation*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- ParlAmericas. (2018). Citizen Participation in the Legislative Process. Citizen Participation: *Canada*. Retrieved from https://parlamericas.org/uploads/documents/Toolkit_Citizen%20Participation%20in%20the%20Legislative%20Process.pdf
- Pretty et al. (1995). *Participatory Learning and Action - A trainers' Guide*.
- Putnam, R. (1993). The prosperous community: Social capital and public life. *The american prospect*, 13(4).

- Riehm, D. A., & McCormick, A. V. (2014). The role of dispersants' dynamic interfacial tension in effective crude oil spill dispersion. *Marine pollution bulletin*, 84(1-2): 155-163.
- Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (Eds.). (2014). *Theories of the policy process*. Westview press.
- Schachter, H. L. (1997). *Reinventing government or reinventing ourselves: The role of citizen owners in making a better government*. SUNY press.
- Verba, Sidney, and Norman Nie. (1972). *Participation In America: Social Equality and Political Democracy*. New York: Harper & Row.
- Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory Democracy*. N.Y.: Praeger.

〈언론보도〉

- 경향신문. (2021). '주민참여예산제' 어떻게 운영되고 있나. 2010.07.06.
- 공생공사. (2022). 서울시의회 예산정책연구위, 메타버스 플랫폼에서 첫 공식 회의. 2022.02.22.
- 머니투데이. (2018). 국민청원 선진국' 美·독일 어쩌나 봤더니. 2018.11.26
- 미디어펜. (2019). 경기도, 추계 정책토론 대축제 개최. 2019.09.03.
- 우리동네 우리방송. (2019). <https://www.youtube.com/watch?v=Aez9Hnrdgwo>
- 이데일리. (2020). 생활쓰레기 문제 해법은?...“과대 포장·일회용품 사용 규제”. 2020.12. 28.
- 중앙일보. (2019). 국민청원 원조는 오바마가 만든 워터피플...청와대와 달랐다. 2019.05. 01.
- 프레시안. (2013). 온라인 청원창구, 국회 청원에도 도입하자. 2013.10.02.
- 한겨레. (2016). '국회톡톡'으로 달힌 국회를 톡!톡!. 2016.10.26.
- BBC. (2019) 국민청원: '장난 청원엔 거부 도장'... 청원 목록이 보여주는 영국의 현주소 2019.03.25.
- The Irish Times. (2015a). 「Farrell, David(17 March 2015). 「"Constitutional Convention 'brand' is in jeopardy". The Irish Times. Retrieved 20 March 2015.
- The Irish Times. (2015b). 「McGee, Harry (26 January 2015). 「"Only two proposals for Constitution referendum". The Irish Times. Retrieved 28 January 2015.

The Irish Times. (2015c). 「O'Toole, Fintan (3 March 2015). 「: How hopes raised by the Constitutional Convention were dashed". The Irish Times. Retrieved 20 March 2015.

The Washington Post. (2018). The White House has finally restored a petitions site that is critical of President Trump.(2018.02.01.) <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2018/01/31/the-white-house-promised-to-restore-a-petitions-site-that-was-critical-of-trump-it-hasnt/>(검색일: 2022.09.15.)

Newsweek, (2021). Cagnassola, Mary Ellen. "Fact Check: Did the Biden Administration Remove the White House Petitioning System?" (2021.02.17.) <https://www.newsweek.com/fact-check-did-biden-administration-remove-white-house-petitioning-system-1570052>

<법률>

「경기도의회 기본조례」(조례 제 5131호).

「경기도의회 도서관 운영 조례」(조례 제 5039호).

「경기도의회 의정모니터 구성 및 운영 조례」(조례 제 7464호).

「경기도의회 지역상담소 설치·운영 조례」(조례 제 4821호).

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(법률 제17690호).

「국민제안규정」(대통령령 제32787호).

「국회법」(법률 제18192호).

「국회청원심사규칙」(국회규칙 제234호).

「부산광역시의회 회의규칙」(부산광역시규칙 제35호).

「서울특별시의회 기본조례」(서울특별시조례 제8451호).

「서울특별시의회 시민의견 청취를 위한 토론회 등의 운영에 관한 규칙」(서울특별시의회 규칙 제28호).

「서울특별시의회 청소년의회교실 운영에 관한 조례」(서울특별시조례 제6628호).

「주민조례발안에 관한 법률」(법률 제18495호).

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」(대통령령 제32581호).

「지방자치법」(법률 제18661호).

- 「청원법」(법률 제17701호).
 「충청남도 의정모니터 구성 및 운영 조례」(충청남도조례 제4939호).
 「충청남도의회 지역민원상담소 설치운영 조례」(충청남도조례 제4465호).
 「행정절차법」(법률 제18748호).
 「헌법」(헌법 제10호).

〈웹자료〉

- 국회 국민동의청원 사이트(<https://petitions.assembly.go.kr>).
 경기도 홈페이지(<https://www.gg.go.kr>).
 경기도의회 지역상담소 홈페이지(<https://www.ggc.go.kr/site/regional/home>).
 경상북도 홈페이지(<https://www.gb.go.kr>).
 고양시청 홈페이지(<http://www.goyang.go.kr>).
 국회톡톡(<https://toktok.parti.xyz/p/letmego>).
 대구광역시의회(<https://council.daegu.go.kr>).
 서울특별시 성북구 홈페이지(<http://www.sb.go.kr>).
 서울특별시 홈페이지(<https://www.seoul.go.kr/>).
 완주군청 홈페이지(<https://www.wanju.go.kr/index.wanju>).
 울산광역시의회(<https://www.council.ulsan.kr>).
 전라남도의회(www.jnassembly.go.kr).
 주민참여조례(<https://ejorye.go.kr>).
 중앙선거관리위원회 Youtube 채널, 14회 영국 전자청원제도(세계민주주의를 만나다)
 (<https://www.youtube.com/watch?v=a5dFxY6NAOQ>).
 청주시청 홈페이지(<https://www.cheongju.go.kr/>).
 충청남도 홈페이지(www.chungnam.go.kr).
 아일랜드 2016-2018시민회의 홈페이지(<https://2016-2018.citizensassembly.ie/en/>).
 동벨기에 시민의회 홈페이지(OIPD)(<https://oidp.net/en/index.php>).
 독일 연방의회 청원 홈페이지(<https://epetitionen.bundestag.de/epet/startseite.nc.html>).
 독일 연방의회 청원 홈페이지, 청원문의
 (https://epetitionen.bundestag.de/epet/service.***.rubrik.kontakt.html#sicontent).

독일 연방의회 청원 홈페이지, 19기 위원회(2017~2021)의 청원절차에 대한 정보

(<https://www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse19/a02/hinweise-532076>).

독일 연방의회, 공개청원 지침

(<https://epetitionen.bundestag.de/epet/peteinreichen.html>).

독일 연방의회 청원 홈페이지, 청원위원회의 청원처리에 관한 기본원칙 '청원위원회의 청원서 처리에 관한 조항', '활동보고서 조항'

(https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrunds-aetze-867806).

독일 연방의회 청원 홈페이지, 청원위원회의 청원처리에 관한 기본원칙에 규정된 '청원'의 법적 근거

(https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrunds-aetze-867806).

독일 연방의회 청원 홈페이지, 청원위원회의 청원처리에 관한 기본원칙의 부록 '공개청원 처리 지침'

(https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrunds-aetze-867806).

독일 연방의회 청원 홈페이지, 청원위원회의 청원처리에 관한 기본원칙

(https://www.bundestag.de/ausschuesse/a02_Petitionsausschuss/verfahrensgrunds-aetze-867806).

동벨기에 시민의회 홈페이지(<https://ostbelgieninfo.be/desktopdefault.aspx/>).

동벨기에 시민위원회 홈페이지(<https://www.buildinganewreality.com/>

[one-of-the-smallest-legislatures-leads-the-world-in-democratic-innovation/](https://www.buildinganewreality.com/one-of-the-smallest-legislatures-leads-the-world-in-democratic-innovation/)).

스코틀랜드의회 홈페이지(<https://archive2021.parliament.scot/index.aspx>).

아일랜드 시민의회 홈페이지(<https://citizensassembly.ie/en/>).

아일랜드 개헌을 위한 시민회의 유튜브(<https://youtu.be/f4YacZm6jbw>).

아일랜드 개헌을 위한 시민회의 홈페이지

(<https://www.constitutionalconvention.ie/Convention.aspx>).

영국 공공청원위원회 사이트

(<https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select>

/petitions-committee/role/).

영국 인볼브(involve) 사이트(<https://involve.org.uk/resources/methods/e-petitions>).

영국 전자청원 사이트(<https://petition.parliament.uk>).

영국 하원 청원위원회 트위터

(<https://twitter.com/HoCpetitions/status/922851580357038080>).

영국의회사이트(<https://old.parliament.uk/business/committees/>

[committees-a-z/commons-select/petitions-committee/petitions-information/](https://old.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/petitions-committee/petitions-information/)).

프랑스 온라인 주민참여 플랫폼(contribuez.cnumerique.fr).

부록



부록1 지방의회의 주민참여 및 소통 활동에 관한 조사

강용기. (2000). 「지방자치단체 단일계층화론에 안」. 2000년도 기획세미나 발표논문.

지방의회의 주민참여 및 소통 활동에 관한 조사

안녕하십니까?

한국지방행정연구원은 지방자치법 개정에 따른 지방의회의 변화가 시작되는 시점에서 “지방의회 주민참여 및 소통 활성화 방안”에 관한 기본연구과제를 수행하고 있습니다. 이에 대해 지방의회의 생생한 목소리를 담고, 현실성 있는 대안을 제시하고자 현장의 목소리를 담고자 합니다. 바쁘시겠지만 민선 9기 지방의회가 출범하는 중요한 시기이니만큼 다음의 질문에 대한 소중한 의견을 제시해 주시기를 부탁드립니다. 귀하의 의견은 통계법에 의거 비밀이 보장되며, 본 연구를 위한 자료로만 활용됩니다. 다시 한 번 참여해 주심에 감사드리며, 추가적인 의견을 주시고 싶으시거나 질문이 있으시다면 언제든지 연락 주시기 바랍니다.

2022.06.

연구책임 김지수 부연구위원(jisookim@krila.re.kr)

연구진 김건위 연구위원, 고경훈 연구위원,

주희진 부연구위원

1-4. 현재 대다수의 지방의회가 수행하는 다양한 주민참여/소통제도의 주민참여 영향력 정도 및 의사소통 방향을 논의해 주십시오.

주요제도	참여주민 영향력	의사소통 방향	비고
① 청원	강 중 약	일방향 양방향	
② 의회신문고	강 중 약	일방향 양방향	
③ 의정모니터	강 중 약	일방향 양방향	
④ 주민조례청구	강 중 약	일방향 양방향	
⑤ 방청	강 중 약	일방향 양방향	
⑥ 어린이의회	강 중 약	일방향 양방향	
⑦ 견학	강 중 약	일방향 양방향	
⑧ 지역상담소	강 중 약	일방향 양방향	
⑨ 기타 ()			

1-5. 지방의회가 주민과 더 넓게 소통하기 위해 특별히 노력하고 있는 프로그램/제도가 있다면 소개해 주세요. (프로그램 개요, 참여자현황, 주요실적 등)

2-1. 주민의 지방의정예의 직접참여 활성화를 위한 방안으로 “타운홀미팅*”, “주민토론회” 등이 있습니다. 현재 귀하의 기관에서 이러한 제도를 활용할 의사가 있습니까?

① 예

② 아니오

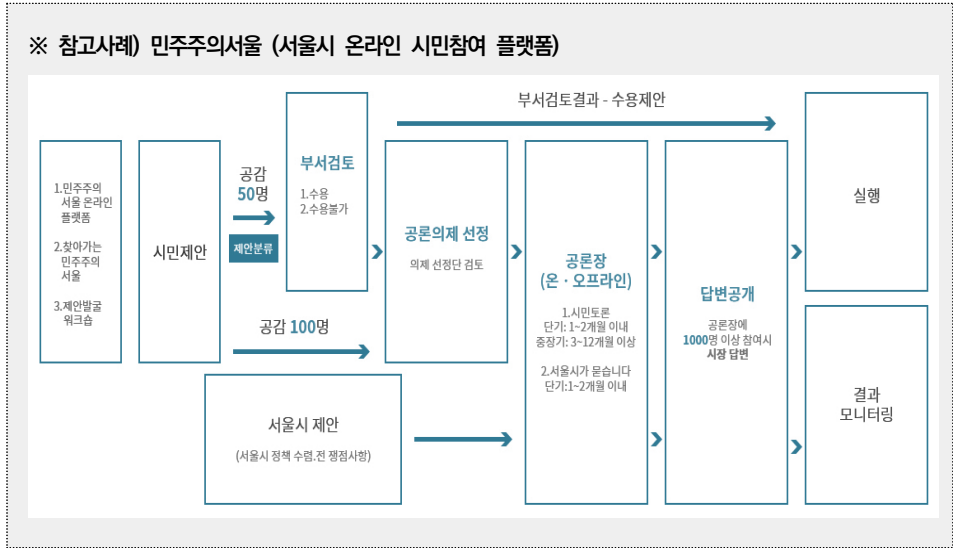
※ 타운홀미팅란?

정책결정권자 등이 지역주민들을 초대하여 주요 이슈에 대하여 설명하고, 의견을 듣는 비공식적 공개회의로서 직접민주주의적 발상이 반영되어 있는 제도

2-2. 귀하의 기관에서 위의 제도를 활용하는 과정에서 나타날 수 있는 장애요인은 무엇이라고 생각하십니까?

3-1. 지방의회의 각 기능을 수행하는 과정에서 주민의견 수렴 활성화 및 수렴과정의 투명성 제고를 위하여 온라인 플랫폼을 개발할 필요가 있다고 생각하십니까?

- ① 예
- ② 아니요



3-2. 귀하의 기관에서 온라인 플랫폼을 개발·운영하는 과정에서 나타날 수 있는 장애요인은 무엇이라고 생각하십니까?

4. 지방의회의 지역적 특성*에 따라 주민소통 및 참여의 방식**에 차이가 있을까요? 귀하의 지역의 특성에 맞는 주민소통·참여 방법은 무엇이 있는지 말씀해 주십시오.

- * 농어촌지역/도시지역/도농복합지역, 고령화정도, 외국인거주비율 등
- ** 오프라인 방식 / 온라인 방식 / 기타 등

부록2 지방의회의 주민참여 활성화 방안에 관한 전문가 의견조사

강용기. (2000). 「지방자치단체 단일계층화론에 안」. 2000년도 기획세미나 발표논회.

지방의회의 주민참여 활성화 방안에 관한 전문가 의견조사

안녕하십니까?

바쁘신 와중에 도움을 주셔서 감사드립니다.

저희 연구는 한국지방행정연구원의 기본연구과제로, 그 주제는 “지방의회 주민참여 모델개발 및 활성화 방안”입니다. 본 전문가 의견조사는 지방의회 주민참여 활성화 방안 모색을 위한 마지막 단계에서 저희가 개발한 대안에 대한 전문가의 의견을 여쭙기 위한 목적으로 실시됩니다.

아래의 질문을 살펴보고 응답해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2022.09.

연구책임: 김지수(부연구위원)

연구진: 김건위(연구위원), 고경훈(연구위원), 주희진(부연구위원)

1. 지방의회 의정활동에 대한 주민참여가 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 필요합니다. ② 필요하지 않습니다.

1-1. 현재 지방의회 주민참여에 대해 10점 만점에서 몇 점으로 평가하십니까?
(점 /10점)

1-2. 지방의회 주민참여 활성화를 위해 관련 업무 수행을 위한 조직 및 인력, 예산의 확대가 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 필요합니다. ② 필요하지 않습니다.

1-3. 만약 1-2의 질문에 필요하다고 생각하셨다면, 현재보다 인력·예산 등이 추가적으로 필요한 업무 영역은 무엇이라고 생각하십니까?

1-4. 만약 1-2의 질문에 필요하지 않다고 생각하셨다면, 현재 지방의회 주민참여가 높은 관심을 받지 못하는 이유는 무엇일까요?

2. 지방의회 의정활동에 대한 주민참여가 지방의회에 어떤 영향을 미친다고 생각하십니까? 의견을 선택해 동그라미(○) 표시를 해 주십시오.

주요제도	선택	
	기여함	기여하지 않음
① 지방의회에 대한 주민의 신뢰제고에 기여함		
② 지방의회 전문성 제고에 기여함		
③ 지방의회 책임성 제고에 기여함		
④ 기타 의견		

3. 현재 지방의회에서 활용되고 있는 주민참여제도 들을 살펴보고 참여주민의 영향력, 의사소통의 방향, 활용도 및 인지도에 대한 의견을 선택해 동그라미(○) 표시를 해 주십시오.

주요제도	활용도			인지도			참여주민의 의회에 대한 영향력			의사소통방향	
	상	중	하	상	중	하	강	중	약	일방향	양방향
① 청원											
② 의회신문고											
③ 의정모니터											
④ 주민조례청구											
⑤ 방청											
⑥ 어린이의회											
⑦ 견학											
⑧ 지역상담소											
⑨ 공청회, 간담회, 토론회											
⑩ 기타 ()											

4. 「청원법」은 지방의회에 대한 주민의 청원의 방법을 의원을 통한 간접적 참여방식(의원소개청원)으로 규정하고 있습니다. 주민이 의원을 통하지 않고 직접 청원할 수 있는 (가칭)주민동의청원 제도의 신설이 필요하다고 보십니까?(* 지방의회에 대한 주민의 청원 방법이 국회와 동일하게 “의원소개청원”과 “주민동의청원”으로 이원화되는 대안입니다.) ()

① 필요합니다. ② 필요하지 않습니다.

4-1. 만약 주민동의청원(주민의 직접적 청원)제도가 신설된다면 이를 위한 “e-청원” 포털시스템이 필요하게 됩니다. 다음 중 어떤 형태의 “e-청원” 시스템이 적절하다고 보십니까? ()

① 각 지방의회(기초, 광역 각각)별 홈페이지에서 “e-청원” 시스템 운영
(예: 원주시 주민은 원주시의회 홈페이지 e-청원시스템을 활용)

② 광역 단위로 e-청원 사이트 운영
(예: 원주시 주민은 강원도의회 홈페이지 e-청원시스템을 활용하고,

시스템상에서 원주시의회가 대상이 될 경우 자동으로 이첩함)

- ③ 행정안전부가 전국단위의 e-청원 사이트를 만들고,
그 안에 지방의회 섹션을 만들어 운영
(예: 원주시 주민은 행정안전부 e-청원 사이트를 활용하고,
시스템상에서 원주시의회가 대상이 될 경우 자동으로 이첩함)
- ④ 현행 운영되고 있는 행정안전부의 “주민 e직접” 포털 내 청원 항목 신설,
그 안에 지방의회 섹션을 만들어 운영
※ 주민 e 직접 포털 : 주민조례발안, 주민투표, 소환투표 청구, 증명서 발급, 모바일 전자서명 등 비대면 주민서비스를 제공하는 플랫폼
- ⑤ 기타()

4-2. 주민이 의원을 통해 간접적으로 지방의회에 청원을 하는 경우라도 해당 청원의 처리상황을 온라인시스템을 통해 확인할 수 있어야 한다고 생각하십니까? ()

- ① 아니오, 주민동의청원이 신설될 경우에만 온라인시스템이 필요합니다.
- ② 예. 의원을 통한 간접적 청원만이 가능한 경우라도 온라인시스템이 필요합니다.
- ③ 기타()

4-3. 주민이 청원을 한 뒤, 위원회의 논의과정 등을 참관하거나 참석하여 의견을 제시할 수 있는 기회가 확대되어야 한다고 생각하십니까? ()

- ① 필요합니다. ② 필요하지 않습니다.

5. 법령 또는 조례에 지방의회 의장의 주요 역할 중 하나로 ‘주민참여기회 확대’를 규정하는 것이 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 예. 지방자치법에 규정이 필요합니다.
- ② 예. 조례에 규정이 필요합니다.
- ③ 아니오, 법률 또는 조례에 명문으로 규정할 필요는 없습니다.
- ④ 기타()

7. 의정모니터 제도를 활성화하여 주민이 지역의 의제를 발굴하고 일반주민들과 함께 토론하는 기회를 확대해야 한다고 생각하십니까? ()

- ① 필요합니다. ② 필요하지 않습니다.

7-1. 의정모니터의 선정과정을 개선하는 것이 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 아니오. 현행유지(공개모집 + 의장 위촉)가 적절합니다.
 ② 예. 공개모집 + 무작위추첨 방식으로 전환하는 것이 필요합니다.
 ③ 기타()

7-2. 의정모니터를 통해 발굴된 지역의회가 지방의회의 의정활동에 미치는 영향이 더 커져야 한다고 생각하십니까? ()

- ① 예, 현재보다 더 강화되어야 합니다. ② 아니오, 현재 정도로 충분합니다.

8. 지방의회 주민참여 필요성에 대한 인식개선을 위해 교육이 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 필요합니다. ② 필요하지 않습니다.

9. 다음과 같은 일반주민 참여제도의 활용이 필요하다고 생각하십니까? 의견을 선택해 동그라미 (○) 표시를 해 주십시오.

주요제도	선택	
	필요	불필요
① 타운홀미팅을 통한 지역의회 탐색 및 토론		
② 지역현안에 대한 정기적인 주민대토론회		
③ 유튜브 채널을 통한 의원-주민 간 대화		
④ 행정사무감사 과정에 대한 주민의 참관/모니터		
⑤ 기타()		

10. 지역 내 전문가 및 시민사회의 참여기회가 확대될 필요가 있다고 생각하십니까?

()

- ① 필요합니다. ② 필요하지 않습니다.

10-1. 만약 그렇다면 전문가 및 시민사회 소속 주민의 의정활동 참여 방안으로 제안하시고 싶은 방법이 있으신가요?

11. 장기적인 관점에서 지방의회 주민참여 활성화를 위해 어떤 대안이 필요하다고 생각하십니까?

추가적인 의견이 있으시다면 기술해 주십시오.

= 감사합니다 =

Abstract



Development of a Model and Vitalization Plans for Citizen Participation in Local Councils

As the local councils are expected to assume greater roles and authorities in accordance with the full revision of the Local Autonomy Act implemented in January 2022, this study aims to explore ways to promote citizen participation in local councils.

To this end, three different views on citizen participation are considered, which include 1) the view which considers citizen participation as an alternative to representative democracy, 2) the view which considers citizen participation as means of forging democracy at the grassroots level, and (3) the view which considers citizen participation as a way to enhance communication between government and local residents, and by doing so, enhancing resident's acceptability of public policy as well as trust in government.

Additionally, a model for citizen participation in local councils is proposed, building on theories of functions and roles of the local council and types of citizen participation.

By analyzing the legal system as well as any efforts towards reform related to citizen participation in local councils, we identify the current problems as well as challenges of citizen participation. This study suggests that the law on the fundamental rights of residents as well as the role of the council chairperson should be revised, in a way, to ensure strong participation of citizens in local governance. Moreover, we recommend that the petition process should be improved and made accessible.

In addition, this study proposes improvement plans for consideration at the organization, human resources, and finance levels, which further foster citizen participation in local

councils.

Considering that this study is an initial explorative study on citizen participation in local councils, it employs qualitative analysis on varying cases of citizen participation in the local council.

Cases of citizen participation in the US legislative parliamentary process and of resident participation in various local councils at home and abroad are reviewed to propose a framework for developing and presenting a modular local council resident participation model for use in different regions, tailored to their local contexts and specific needs.

Moreover, several cases were analyzed to identify areas for improvement for an 'E-Petition system' and a 'Local Residents E-direct system', which, in turn, provides a foundation for expanding opportunities for direct resident participation. This study also suggests an alternative way to efficiently use both online and offline resident participation systems tailored to the local situations and needs and how to improve the current monitoring system of local council activities and performance.

Lastly, considering the low levels of awareness regarding the need for and method of resident participation in the local council, ways to increase such awareness among local communities are provided.

This study would contribute to developing various ideas of resident participation tailored to local situations from short-term and long-term perspectives. In particular, this study would help local councils develop measures to assume greater roles and responsibilities whilst building a trusting relationship with local communities during the process of institutional change, such as diversifying the composition of the local government bodies.

Despite its limitations as an early-stage study, this study contributes to expanding our understanding of resident participation in local councils by employing interviews with local council secretariats and experts as well as the analysis of various international cases. Further studies should be conducted to understand the role of resident participation in local councils and to identify better ways to foster their participation in local governance.