

# 시민참여제도 분석모델 개발 및 적용 : 역대 정부의 6개 시민참여제도를 중심으로\*

## Development and Application of Model for Analyzing Citizen Participation Systems

: Focusing on Six Citizen Participation Systems by Successive Governments

김 지 수\*\*·천 지 은\*\*\*

Jisoo Kim·Jieun Cheon

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 시민참여의 유형과 분석모델 개발
- III. 분석대상 및 방법
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 함의

본 연구의 목적은 역대정부별 시민참여제도를 분석 및 진단하는 모델을 개발하고 이를 적용하여 6개 시민참여제도(청원, 국민참여예산, 주민참여예산, 주민투표, 주민감사, 국민제안)를 분석하는 것이다. 이를 위해 시민참여 유형화에 관한 선행연구 및 Fung(2006)의 민주주의 큐브 모델을 종합하여 공식적 참여자의 범위, 커뮤니케이션 방법, 일반국민의 영향력 등 3개의 축으로 구성된 3차원의 시각화된 진단모형을 개발·적용하였다. 분석결과 노무현·박근혜·문재인정부에서 시민참여제도에 관한 변화가 가시적으로 나타났으며, 노무현정부에서 본격적인 법 제개정이 이루어지고, 박근혜정부에서 쌍방향형 실질적 참여로 발전되고, 문재인정부에서 속의형 실질적 참여를 병행하는 방식으로 심화 발전되는 경향을 보였다. 본 연구를 바탕으로 개발된 분석모델은 향후 시민참여

\* 이 논문은 한국지방행정연구원 2020년 자체과제인 「문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석」 연구 중 일부를 수정·발전시켜서 작성한 것입니다.

\*\* 제1저자, 한국지방행정연구원 부연구위원

\*\*\* 교신저자, 중앙대학교 일반대학원 행정학과 박사수료

논문 접수일: 2022. 4. 1. 심사기간: 2022. 4. 1. ~ 2022. 5. 4. 게재확정일: 2022. 5. 4.

제도의 품질을 진단하고 제도변화를 분석하는데 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

□ 주제어: 시민참여, 청원, 국민참여예산, 주민참여예산, 주민투표, 주민감사, 주민제안

The purpose of this study was to analyze six citizen participation systems (Petition, Citizen participation in the national budget plan, Citizen participatory budgeting system, Residents voting, Residents' request, National proposal) by developing and applying a model for analyzing and diagnosing the citizen participation systems by successive governments. To this end, it developed and applied the 3D visualization-based diagnosis model consisting of three axes, such as the scope of official participants, methods of communication and effects of the people in general, by synthesizing a previous study on the typology of citizen participation and Fung's (2006) democratic cube model. The results of the analysis shows that the citizen participation systems were tangibly changed in the Rho Moohyeon, Park Geunhye and Moon Jaein administration: they were fully established by a law in the Rho Moohyeon administration; developed into substantially interactive participation in the Park Geunhye administration; and deeply advanced in a way that they were accompanied with substantially deliberate participation. The analysis model developed based on the findings is expected to be used to diagnose the quality of citizen participation systems and analyze institutional changes in the future.

□ Keywords: Citizen Participation, Petition, Citizen Participation in the National Budget Plan, Citizen Participatory Budgeting System, Residents Voting, Residents' Request, National Proposal

## I. 서론

과거 국가주도로 이루어져 온 정책형성, 집행, 평가 등 일련의 정책과정 전반에서 시민의 참여가 대부분의 국가에서 규범적으로 확대되어온 것은 더 이상 새로운 이야기가 아니다(강인성, 2008; 김찬동, 2014). 그 과정에서 시민의 지위(position)는 단순히 의견을 제시하는 데서 나아가, 어떤 아젠다를 형성할 것인가부터 정책내용의 결정과 집행, 그에 관한 평가 등 정부와 대등한 협력자이자 공동생산자의 수준으로까지 논의가 확대되고 있다(최석현·김재신, 2018; 이승중·김혜정, 2018; 이맹주, 2019). 이러한 변화에 따라 각국의 법제도 측면에서도 참여시민의 범위와 커뮤니케이션 방식, 재량권의 범위 등 구체화된 변화가 점진적으로 이어져왔다.<sup>1)</sup>

우리나라 역시 이러한 시대적 변화에 발맞춰 지속적으로 시민참여를 장려하는 제도적 노력을 해왔다. 대표적으로 김대중·노무현·문재인 정부의 경우 시민참여 확대에 큰 관심을 가지는 기초가 뚜렷하게 나타나는데, 이는 각 정부의 핵심 국정과제에서도 쉽게 파악된다.<sup>2)</sup> 그 결과 현재 시민참여제도를 살펴보면 각 시점에서 운영되기 시작한 다양한 수준·형태의 시민참여가 공존하고 있으며, 시간의 흐름에 따라 변화되기도 해왔다.<sup>3)</sup>

그러나 국내외 선행연구들은 대부분 특정한 시민참여제도 운영사례를 심층 분석하는 경우가 대부분이고,<sup>4)</sup> 국가차원에서 다양한 시민참여제도의 참여수준을 분석하고 정부별 시민참여

1) 대표적인 예로, 아일랜드는 시민참여의 확대를 위해 2012년 시민으로 구성된 헌법회의(Convention on the Constitution)를 법제화하였고, 2016년에는 시민의회(the Citizen's Assembly)를 구성하여 숙의적 참여절차를 마련, 모든 사안을 각종 SNS와 유튜브 등을 통해 실시간 공개하는 등 참여 범위와 커뮤니케이션 방식을 대폭 개선하였다(김선화, 2017).

2) 국정과제는 고도의 정치적 상징성을 가진다는 점에서 해당 정부의 정책우선순위를 파악할 수 있다(남궁근, 2021). 시민참여에 관한 국정과제를 살펴보면, 김대중 정부는 개방형직위 채용, 아웃소싱 등 정부운영에 민간참여를 확대하였고(김지수, 2019), 노무현 정부는 국민참여수석실 설치, 직접민주주의제도 법제화 등을 통해 참여민주주의를 실현하고자 하였다(이기식, 2003; 김지수, 2019). 또한 문재인정부의 경우 국민투표 확대, 국민제안을 통한 정부혁신 등을 주요 과제로 삼고 있다(청와대 홈페이지).

3) 한국지방행정연구원이 행정안전부와 함께 조사한 결과에 따르면, 2019년 상반기를 기준으로 총 1,494개의 시민참여제도가 운영되고 있다(김지수, 2019). 보고서의 내용을 살펴보면, 이들 시민참여제도는 대체로 역대정부에서 신설되었던 제도가 사라지지 않고 현재까지 운영 중인 경우가 대부분이었다(노무현 정부 이전까지 신설된 사례: 174개, 노무현 정부에서 신설된 사례: 180개, 이명박 정부에서 신설된 사례: 257개, 박근혜정부에서 신설된 사례: 329개, 문재인정부 3년간 신설된 사례: 554개)(김지수, 2019). 예를 들어 주민참여예산의 경우 노무현정부에서 처음 법제화되었고(임의규정), 박근혜정부에 와서는 주민참여예산 운영이 의무화되었으며(강제규정), 이후 문재인정부에서는 숙의적 의사결정절차를 활용하는 사례가 생기는 등 운영방식 측면에서의 다양화가 시도되었다(법적 근거 부재).

4) 예를 들어 국내 공론화위원회 운영사례 1건을 심층 분석하거나(김학린·전형준, 2018), 주민참여예산

의 수준을 진단하는 연구는 아직까지 이루어지지 않았다. 이와 같은 선행연구의 한계는 다차원적인 시민참여제도를 종합적으로 비교·분석할 수 있는 분석모델의 부재와 분석을 위한 기초자료 수집의 어려움 등이 원인이라 할 수 있다. 이는 결국 시민참여제도의 발전방향을 탐색하는 정책결정자로 하여금 거시적 관점에서의 시사점을 파악하기 어렵게 하며, 나아가 한국형 시민참여제도를 발전시켜나가는 데에도 제약으로 작용할 수 있다.

본 연구는 이와 같은 기존 연구의 한계를 극복하고 정책적 시사점을 도출하기 위하여 시민참여제도에 대한 분석모델을 개발하고 이를 적용하는 것을 목표로 삼는다. 분석의 대상은 역대정부별 시민참여 형태의 차이가 비교적 명확히 나타나는 정부의 정책결정에 관한 시민참여제도 6가지(청원, 국민참여예산, 주민참여예산, 주민투표, 주민감사, 국민제안)<sup>5)</sup>이다. 각각의 제도는 운영방식이 매우 다양하기 때문에 특정한 정부 시기라 하더라도 참여수준이 상이할 수 있다. 따라서 본 연구는 관련 법령의 제·개정 내용을 분석 자료로 삼았으며, 분석에 필요한 세부적인 사안에 법령을 통해 확인 불가능할 경우 실제 제도운영의 사례를 분석해 보완하였다. 이에 본 연구의 결과는 학술적 차원에서 시민참여제도를 유형화하고, 정부의 시민참여 수준을 진단하기 위한 이론적 근거를 제시한다는 점에서 기여할 수 있을 것이다. 또한 시민참여를 통한 정책결정 및 집행을 하기 위한 설계 및 평가단계에서 실무적으로도 활용 가능할 것으로 기대된다.

## II. 시민참여의 유형과 분석모델 개발

### 1. 시민참여의 유형

시민참여의 유형을 논의하기에 앞서 시민참여의 개념을 정의할 필요가 있다. 선행연구에서 시민참여(citizen participation)는 다양한 방식으로 정의되고 있기 때문이다. 대표적으로

---

운영에 대한 해외사례 비교(이장욱·서정섭, 2019), 특정지역(예를 들어 경기도) 내의 주민참여제도 심층 분석(정재진, 2020) 등 대부분 연구에서 특정제도 또는 특정지역에서 운영되는 참여제도 사례에 대한 분석에 집중하고 있다.

5) 관련 법령이 아직 미비된 주민자치회의의 경우 분석의 대상에서 제외하였고, 사법부에 의해 운영되는 국민참여재판은 분석의 대상에서 제외하였다. 선거와 주민소환의 경우 정부의 정책결정에 대한 시민참여라고 보기는 어렵기 때문에 분석에서 제외하였다. 또한 민간위원이 참여하는 자문회의의 경우 개별 사례 간 편차가 매우 크고 근거법령이 매우 다양하기 때문에 분석에 한계가 있어 제외하였음을 밝힌다. 그밖에 6개 시민참여제도 선정의 근거는 “III. 분석대상 및 방법”에서 보다 상세하게 기술하겠다.

Cunningham(1972)은 시민참여가 “일반 시민들이 그 지역사회의 문제에 관한 결정에 대해 권력을 행사하는 과정”이라고 볼 수 있다고 정의하였다. 또한 Perry & Katula(2001)는 “의원 및 정부 관료 등 공공의사결정에 대해 영향력을 행사하기 위한 주민행동”이라고 정의하기도 하였다. 이와 같은 선행연구의 다양한 개념정의를 살펴볼 때, 시민참여는 “사인이 정부의 공적 정책결정에 영향을 행사하는 것(Mize, 1972; 오석홍, 2016; 이맹주, 2020)”이라고 정의될 수 있다.<sup>6)</sup> 특히 최근에는 시민참여의 시기가 정책의 전체 과정(process)에 걸쳐 가능하다는 점을 강조하기 위해 보다 구체적으로 “시민이 정부의 계획·결정·집행·평가 등 전 과정에서 의견을 표현하고 영향을 미치는 행위 또는 절차(Demediuk & Solli, 2010; 김지수, 2019)”라 정의하기도 한다.

이와 같이 시민참여의 개념은 다양한 방식으로 운영되는 시민참여를 총칭하는 포괄적 개념으로 정의되기 때문에 이론적 관점에서 시민참여를 유형화하여 체계화하고자 하는 시도가 계속되어 왔다. 시민참여 유형화의 기준으로는 대표적으로 참여시민의 영향력과 정부-시민 간 주도권, 시민의 집단화 수준, 제도화여부, 커뮤니케이션 방식, 참여시기와 양태 등으로 다양하다. 대부분의 선행연구에서는 참여시민이 정부정책에 미칠 수 있는 영향력의 정도에 따라 참여를 유형화하였으며, 대표적인 초기연구로는 Arnstein(1969)의 “참여의 사다리”와 Zimmerman(1986)의 수동적/적극적 참여론, Lunde(1996)의 시민참여 5단계 등이 있다. 이 중 Zimmerman(1986)의 분류는 다수의 연구에서 실질적인 시민참여인지 여부를 판단하는 기본기준으로 활용되었다(박종민, 1995; Verba & Nie, 1972; Huntington, 1976; Zimmerman, 1986; Dahrendorf, 1994 등). Lunde(1996)는 Arnstein(1969)의 유형을 보다 현대적으로 재정리한 것으로, 참여제도에 대한 분석/평가 기준개발에서 활발하게 활용되었다(김상묵 외, 2004; Fung, 2006; 하혜영·박치성, 2008; 강인성, 2008; 정정화 외, 2014; 행정자치부, 2016; 김지수, 2019). 그밖에 시민참여의 유형을 정부와 시민 중 누가 주도권을 가지고 있는가를 기준으로 구분한 연구(Langton, 1978; 이승중, 2005; 양건모·박통희, 2007; 전영평 외, 2007), 제도화 여부에 따른 구분(전영평 외, 2003; 행정자치부, 2016), 커뮤니케이션방식에 따른 분류(강형기, 1995) 등이 있었다.

최근에는 하나의 기준만으로 참여제도를 유형화하는 데에는 한계가 있기 때문에 2개 이상의 기준을 적용한 다차원적 유형화의 개발이 계속되고 있다(김상묵 외, 2004; 전영평 외, 2007; 하혜영·박치성, 2008; 최태현, 2014; 김지수·윤수재, 2015; 김지수, 2019). 이와 같

<sup>6)</sup> 시민참여는 특정 쟁점의 이해관계자(stakeholder) 참여와 비교할 때 보다 포괄적인 개념이지만, 대상의 범주에 따라 국민참여, 대중참여 등으로 구분되는 일련의 개념들과 비교할 때 의사결정의 영향을 받는 사람이 의사결정에 참여할 권리가 있다는 핵심 원칙의 관점에서 본질적으로 다르지 않다(Demediuk & Solli, 2010; 김지수, 2019 재인용).

은 선행연구를 요약해 보면 다음의 <표 1>과 같다. 따라서 본 연구는 시민참여 유형화에 관한 기존의 선행연구를 바탕으로 본 연구에 적합한 시민참여제도 분석모델을 개발하고자 한다.

<표 1> 시민참여의 유형화 선행연구 요약

구분기준	연구자	참여 유형	
영향력 (재량권)	Arnstein (1969)	비참여(조작, 치료), 형식적 참여(정보제공, 자문, 회유), 실질적 참여(협력관계, 권한이양, 시민통제)	
	Zimmerman (1986)	수동적 참여(정보제공, 개인견해), 적극적 참여(주민총회, 공청회, 자문위원회, 제개정, 주민투표 및 발의, 소환 등)	
	Lunde (1996)	정보제공, 자문, 공사협동, 위임, 통제	
	강인성 (2008)	정보제공(민원게시판, 주민설명회, 행정정보공개, 평가결과 공개 등), 협의(주민참여예산, 여론조사, 자문위원회, 모니터링제도 등), 능동 참여형(주민감사, 주민제안, 공청회, 주민투표, 옴부즈만 등)	
주도권	Langton (1978)	정부주도(공청회, 자문 등 시민개입), 시민주도(로비, 시위 등 시민운동)	
	양건모·박통희 (2007)	정부주도(간담회, 공청회 등), 비정부주도(자발적 의사표현, 민원 등)	
	전영평 외 (2007)	정부주도(개인적 개입, 집단적 개입, 조직적 개입, 연대적 개입), 시민주도(개인적 참여, 집단적 참여, 조직적 참여, 연대적 참여)	
영향력 및 주도권	이승종 (2005)	반응적 참여(정부주도: 민원실, 고충처리, 정보공개, 서베이), 교호적 참여(정부-시민: 공청회, 간담회, 자문위원회, 공사협동), 통제적 참여(시민주도: 위원회, 지역수권, 직접민주제, 토의민주제)	
제도화 여부	박천오 (1999)	합법적 참여(정부가 시민의견 수렴을 의무화하는 제도들), 비공식적 참여(항위, 시위 등)	
	전영평 외 (2003)	제도적 참여(투표, 공청회, 청원, 위원회 등), 비제도적 참여(정부 면담, 민원, 집회, 시위 등)	
	행정자치부 (2016)	제도적 참여(주민투표, 반사회, 공청회, 위원회, 주민발의 등), 비제도적 참여(전문관료 접촉, 시민단체, 봉사 등)	
커뮤니케이션방식	강형기 (1995)	광청형(정책제안, 설문, 대화형(게시판), 시민토론행(실시간 토론폰방), 공동경영형(토론을 통한 정책반영)	
참여시기 및 양태	김상묵 외 (2004)	정책과정: 의제설정, 정책형성, 정책집행, 정책평가 참여양태: 정보제공(정부→국민, 국민→정부), 협의, 능동적 참여	
다 차원 기준	참여목적, 영향력, 커뮤니케이션방식	하혜영·박치성 (2008)	형식적 참여: 목적(일방적 정보제공, 정책정당화), 의사소통(일방향, 제한된 쌍방향), 영향력(없거나 낮음) 실질적 참여: 목적(주민의사 반영, 파트너십), 의사소통(쌍방향), 영향력(중간 또는 매우 높음)
	영향력, 시민유형, 커뮤니케이션방식	김지수 (2019)	시민 영향력(약/중/강), 참여시민 유형(일반시민, 전문가/이해관계자), 의사소통(일방향, 양방향)
	영향력, 커뮤니케이션방식	김지수·윤수재 (2015)	시민 영향력(약/중/강), 의사소통(일방향, 양방향)
	참여가치 인식 및 정책이해도	최태현 (2014)	소외형(가치인식低, 이해도低), 감시자형(가치인식低, 이해도高), 규범형(가치인식高, 이해도低), 이념형(가치인식高, 이해도 高)

## 2. 시민참여제도 분석모델 개발

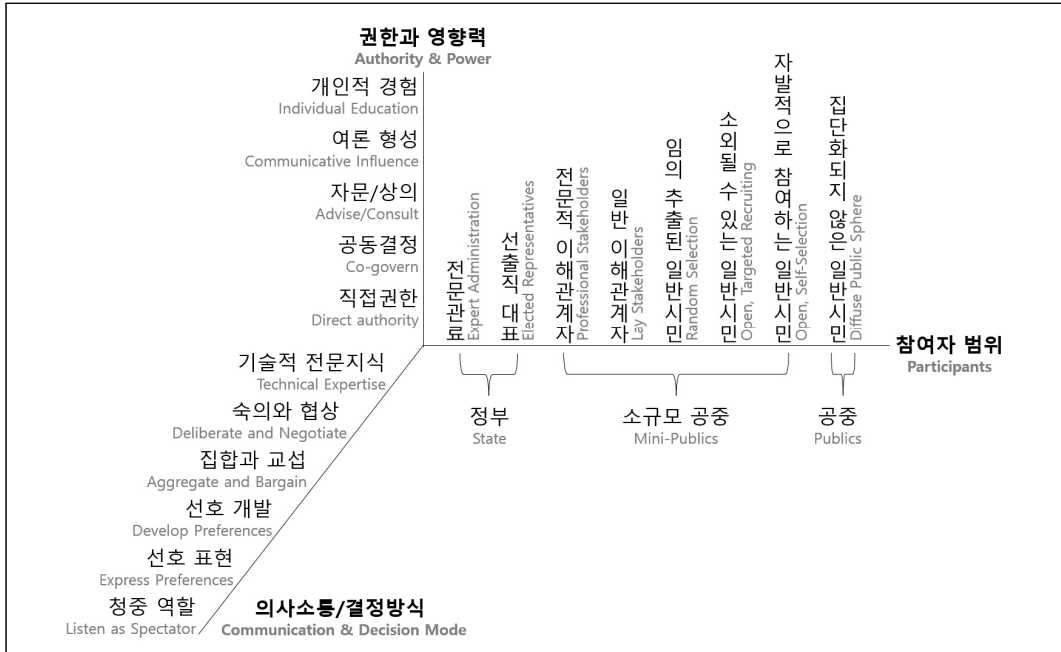
시민참여의 유형화에 관한 선행연구를 바탕으로 본 연구에서는 다양한 형태의 시민참여제도에 관한 법령 내용을 바탕으로 시민참여제도를 분석하고, 각각의 제도가 어떤 유형의 시민참여에 해당되는가를 분류하기 위한 목적에서 분석모델을 개발하고자 하였다.

시민참여의 유형은 시민참여 유형화의 뿌리라 할 수 있는 Arnstein(1969)의 참여 유형(비참여는 제외), 즉, “형식적 참여”와 “실질적 참여” 등 크게 2개 유형으로 구분하되, 구분을 위한 세부기준은 다차원적 유형화에 관한 선행연구를 종합하여 측정 가능한 지표가 될 수 있도록 할 필요가 있다. 따라서 선행연구들을 종합해 가장 정밀한 세부기준을 제시하고 있는 Fung(2006)의 참여모형인 “민주주의 큐브(democracy cube)”를 활용하고자 하였다.

Fung(2006)의 민주주의 큐브는 시민참여제도에 대한 프레임워크 개발 또는 분석/평가 등에 활용할 수 있는 3차원의 축(참여자범위, 의사소통 및 결정방식, 권한과 영향력)으로 구성된다. 첫째, 참여자(participants) 범위는 집단화되지 않은 일반시민, 자발적으로 참여하는 일반시민, 소외될 수 있는 일반시민, 임의 추출된 일반시민, 일반 이해관계자, 전문적 이해관계자, 선출직 대표, 전문 관료 등 총 8가지로 구성되며, 그래프의 좌측에 위치할수록 정부관료 등 특정 엘리트에게만 참여기회가 제공되고 우측에 위치할수록 가장 일반적인 대중의 참여기회가 제공된다. 둘째, 의사소통 및 결정방식(communication and decision mode)은 청중 역할, 선호 표현, 선호 개발, 집합과 교섭, 숙의와 협상, 기술적 전문지식 등 총 6가지로 나뉜다. 그래프 하단에 위치할수록 청중은 일방적인 정보수용자 역할만을 하게 되고, 상단에 위치할수록 풍부한 토론과 논의를 통해 적극적인 참여행위를 하게 된다. 셋째, 권한과 영향력(authority and power)은 개인적 경험, 여론 형성, 자문 및 상의, 공동결정, 직접권한 등 총 5가지로 구분된다. 그래프 하단에 위치할수록 시민의 영향력이 더 커지는 구조를 가진다.

민주주의 큐브에 따라 참여의 유형은 이론적으로 240가지(= 8유형 × 6유형 × 5유형)의 형태로 세분화될 수 있다. 이와 같은 다양한 참여의 유형은 각각의 조합을 통해 다양한 형태의 참여제도를 분석할 수 있다는 장점이 있지만, 참여제도의 설계 시 더 다양한 시민이 더 많은 권한(영향력)을 가지고 적극적인 커뮤니케이션을 할 수 있는 매커니즘(권한부여형 시민참여, empowered participation)을 지향해야 한다고 하는 명확한 방향성을 가지고 있다는 점에서 무엇보다 큰 의미가 있다고 하겠다(Fung, 2004, 2006; 박준·김성근, 2019). 따라서 특정 참여제도가 “민주주의 큐브”의 어디쯤에 위치했는지에 따라 민주주의를 실천할 수 있는 실질적 참여인지 여부를 판단할 수 있는 가능성이 있다. 또한 특정 참여제도가 시기별로 어떤 단계로 발전되어 나갔는지를 비교하는 데에도 적합하다고 볼 수 있다.

〈그림 1〉 Fung(2006)의 민주주의의 큐브



출처: Fung(2006) 참조

그러나 Fung의 “민주주의의 큐브”는 3가지 축이 어떻게 조합되어야 실질적 참여라고 볼 수 있는지, 어떤 정도 수준에 도달해야 민주주의를 실천했다고 볼 수 있는지 등에 대한 구체적인 구분을 하고 있지 않다. 따라서 이와 같은 문제는 앞서 논의한 주민참여 유형화에 관한 선행 연구를 종합하여 구체적인 분석의 기준으로 발전시켜야 한다. 예를 들어 최근 시민참여의 핵심적 화두가 된 “숙의적 참여(deliberative participation)”의 경우, 커뮤니케이션 방식에 있어서는 매우 높은 수준의 민주주의 가치를 실현한다고 볼 수 있지만, 권한과 영향력 측면에서는 강제력이 없고, 미니퍼블릭 수준의 참여자 범위를 가지고 있다. 이에 비해 직접민주주의 제도의 대표적인 예라 할 수 있는 주민투표의 경우 공중의 참여와 강한 강제력이 있기 때문에 참여자 범위 및 권한(영향력) 측면에서는 높은 수준의 민주주의 가치를 실현한다고 보지만, 커뮤니케이션 방식에 있어서는 매우 일방적인 모습을 보인다.

따라서 본 연구에서는 Fung(2006)의 모형을 참조하여 1) 공식적 참여자 범위, 2) 커뮤니케이션 방식, 3) 일반시민의 영향력의 3개 축을 분석 기준으로 삼되, 3개 축이 어떻게 조합되었는지에 따라 “형식적 참여-실질적 참여”로 구분하는 모델을 개발하고자 하였다. 또한 실질적 참여를 다시 커뮤니케이션 방식에 따라 “일방방향형-양방향형-숙의형”로 구분함으로써 다양화



되고 있는 참여의 행태를 충분히 반영·분류할 수 있는 모델로 발전시키고자 한다. 따라서 본 연구를 위한 시민참여제도 분석모델은 다음과 같은 구조를 가진다.

첫째, 형식적 참여는 법제도는 존재하나 실질적 참여에 비해 일반국민의 영향력이 단순 청중에 그치는 가장 낮은 수준의 시민참여 형태이다. 공식적 참여자는 전문행정관료, 선출직대표, 민간전문가 등이며, 그 외 이해관계자나 일반시민은 의견을 단순 표시하거나, 정보의 제공 또는 수혜 받는 정도의 역할만을 수행한다. 이때 민간전문가는 위원회에 포함되거나 자문 역할만을 수행하는 경우 역시 포함한다. 따라서 일반시민과 공식적 참여자 간 커뮤니케이션 방식은 일방향이므로, 따라서 일반국민의 영향력은 최대한의 범위에서 자문 또는 단순 의견 표현 정도의 미미한 수준으로 의견채택 여부는 정부 내부에서 결정한다.

둘째, 실질적 참여는 일반국민의 영향력이 구속력 내지는 결정권을 가지고 공식적 참여자의 범위가 일반대중으로 확대되는 등 형식적 참여에 비해 비교적 높은 수준의 시민참여 형태이다. 공식적 참여자는 전문행정관료, 선출직 대표, 민간전문가, 이해관계자, 일반시민 등 가장 넓은 범위를 가진다. 단, 제도설계방식에 따라서 전문행정관료 및 선출직대표 등 공공부문의 참여자를 제외하고 민간 부문 참여자만으로 구성되기도 한다. 민-관참여가 이루어질 경우, 양자의 관계가 대등하거나 사실상 민간부문의 참여자가 결정권을 가지게 되는 등 직접적인 정책결정권(또는 그에 준하는 권고권)을 가져야 한다.

셋째, 이때 커뮤니케이션 방식에 있어서는 제도설계방식에 따라 세 가지로 유형화될 수 있다. 먼저 일방향형 실질적 참여는 예를 들어 국민투표와 같이 일반국민이 직접적인 정책결정권을 가지지만 일방향의 커뮤니케이션(투표행위, 시민 → 정부 일방향 소통)만이 있는 경우를 말한다. 이 경우 의사소통의 방향이 '정부 → 시민'인 형식적 참여의 의사소통과 달리 일반국민의 영향력이 강하기 때문에 실질적 참여라고 볼 수 있다. 다음으로 쌍방향형 실질적 참여는 예를 들어 일반국민이 정책 형성 및 결정을 위한 협상, 교섭 당사자로 역할을 하는 등 직접적인 정책결정권을 가지거나 사실상의 정책결정권에 준하는 권고 권한을 가지는 경우를 말한다. 그러나 소통의 방식에 있어서 숙의형 참여절차를 활용하지는 않는다. 마지막으로 숙의형 실질적 참여는 주로 이해관계자 및 일반시민이 주된 공식적 참여자가 되며, 그 밖에 전문행정관료, 선출직대표, 민간전문가는 한정적인 역할만을 수행하는데, 대표적으로 시민참여제도 설계, 운영 및 지원, 정보제공 등 보조적인 역할을 수행한다. 공론조사, 타운홀미팅, 시민배심원제 등 숙의형 의사결정 절차를 활용하게 되는데, 이러한 방식은 고도의 쌍방향 소통을 통해 참여자의 정책이해도를 높이고 숙의·토론 등을 통해 결정사항을 권고안으로써 정부에 제시하는 것이 특징적이다(비교: 비숙의적 쌍방향소통의 경우는 협상이나 교섭 등이 대표적). 그러나 결과 구속력의 경우 비숙의적인 참여에 비해 취약한 편이며, 숙의과정을 운영하는 정부의 입장에 따라 결과 구속력의 수준에 편차가 크다.

이러한 기준들을 종합하여, 시민참여제도 분석모델을 요약하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 시민참여제도 분석모델

유형		판단기준		
		공식적 참여자 <sup>1)</sup> 의 범위	커뮤니케이션 방식	일반국민의 영향력
형식적 참여		<ul style="list-style-type: none"> <li>전문행정관료</li> <li>선출직 대표</li> <li>민간전문가(△)<sup>2)</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일방향 커뮤니케이션                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정보제공/요청(불응가능)</li> <li>- 의견제출(참고용)</li> <li>- 단순청중/선호표현(참고용)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수동적 정보수용</li> <li>단순의견표현</li> <li>자문</li> </ul>
실질적 참여	일방향형	<ul style="list-style-type: none"> <li>전문행정관료(△)</li> <li>선출직 대표(△)</li> <li>민간전문가</li> <li>이해관계자</li> <li>일반시민</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>일방향 커뮤니케이션                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- '시민→정부' 일방향 커뮤니케이션</li> <li>- 시민이 제시하는 의견이 정책으로 채택(투표 등의 방식)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>직접적 결정권</li> </ul>
	쌍방향형	<ul style="list-style-type: none"> <li>전문행정관료(△)</li> <li>선출직 대표(△)</li> <li>민간전문가</li> <li>이해관계자</li> <li>일반시민</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>쌍방향 커뮤니케이션                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대안의 개발과정을 함께 진행</li> <li>- 대안선택을 위한 협상/교섭의 직접적 당사자</li> <li>- 숙의형 의사결정절차 활용 안함</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>직접적 결정권</li> <li>사회적 구속력이 있는 권고</li> </ul>
	숙의형	<ul style="list-style-type: none"> <li>이해관계자(△)</li> <li>일반시민</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>쌍방향 커뮤니케이션                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 숙의형 의사결정절차 활용</li> <li>- 숙의, 토론, 결정</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 구속력이 있는 권고</li> </ul>

주1) 공식적 참여자: 의사결정 권한을 가진 참여자를 말함

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

### Ⅲ. 분석대상 및 방법

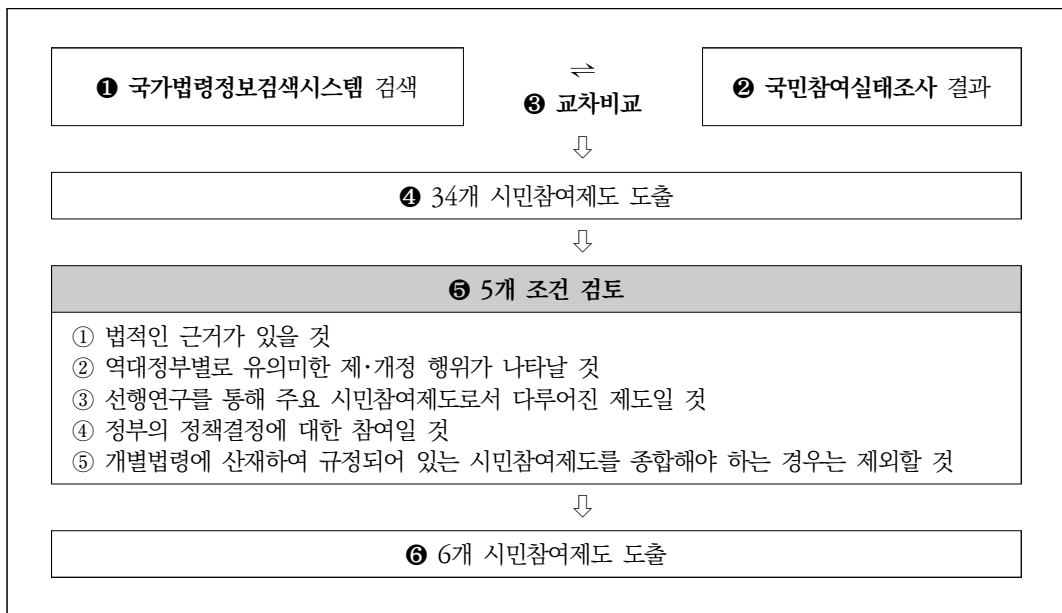
#### 1. 분석대상 및 분석자료

본 연구는 다양한 시민참여제도를 종합 검토할 수 있는 분석모델을 개발하여 실제 사례에의 적용 가능성을 검토하는 것을 목적으로 한다. 특히 특정 시민참여제도가 역대정부의 정책 기조에 맞게 변화되는 양상을 분석하고자 하므로, 비교적 긴 시간 범례상에 규정되면서도 역대정부별 시민참여 형태의 차이가 비교적 명확히 나타나는 된 구체적으로 제도화된 시민참여 제도를 분석의 대상으로 삼을 필요가 있다.

그러나 국내 시민참여제도의 총량과 리스트가 명백하게 규정되어 있지 않은 상황에서 이와

같은 성격을 가지고 있는 시민참여제도를 타당성 있는 절차를 거쳐 분석의 대상으로 추출하는 것은 쉽지 않은 일이다. 귀납적 연구방법에 따라 법제화되어 있는 시민참여제도를 검색하기 위해 국가법령정보시스템에서 “참여”를 키워드로 1차 검색한 결과 대표적인 시민참여제도 조차 검색되지 않았기 때문이다. 따라서 <그림 2>와 같은 분석대상 선정 과정을 거쳐 최종적으로 분석대상이 되는 시민참여제도의 범위를 결정하였다.

<그림 2> 분석대상 선정과정



국가법령정보시스템을 통한 법령·조례·규칙 등에 대한 전반적인 스크리닝 결과(①)와 2019년 한국지방행정연구원과 행정안전부가 협업하여 실시한 “국민참여실태조사(김지수, 2019)”를 통해 조사된 시민참여제도(②)를 교차비교(③)하여 34개 핵심 시민참여제도를 추출하였다(④). 다음으로 이들 시민참여제도 중 ① 법적인 근거가 있을 것,<sup>7)</sup> ② 역대정부별로 유의미한 제·개정 행위가 나타날 것,<sup>8)</sup> ③ 선행연구를 통해 주요 시민참여제도로서 다루어진 제

7) 분석의 대상 자료인 법령에 의해 규정되지 않은 시민참여는 분석의 대상으로 삼을 수 없다. 따라서 정보제공, 집회 및 시위, 항의 등과 같은 비제도적 참여를 제외한다(전영평 외, 2003; 행정자치부, 2016). 또한 관련 법령이 아직 미비된 주민자치회와 숙의형 참여절차 등의 경우 분석의 대상에서 제외하였다.

8) 예를 들어 청원법은 2020년 전면개정이 이루어지는 등 눈에 띄는 변화가 있었다. 반면, 공청회 등의 경우 행정절차법 및 시행령은 구비되어있으나 법령상 변화가 미비하여 분석대상에서 제외하였다.

도일 것,<sup>9)</sup> ④ 정부의 정책결정에 대한 참여일 것,<sup>10)</sup> ⑤ 개별법령에 산재하여 규정되어 있는 시민참여제도를 종합하여야 하는 경우는 제외할 것<sup>11)</sup> 등 5가지 조건에 맞는 사례를 선별하여 ⑥ 대표적으로 청원, 국민참여예산, 주민참여예산, 주민투표, 주민감사, 국민제안 등 6가지 제도가 분석의 대상으로 채택되었다<sup>⑥</sup>. 각 제도는 법령에 규정된 운영방식을 최소한의 조건으로 삼아 다양한 형태로 운영된다는 점에서 국가법령정보센터(www.law.go.kr)에 제공되는 법제도 제·개정 내용을 기반으로 분석하되, 구체적인 내용을 파악하기 위해 필요 시 실제운영 사례를 참고하여 진단하였다.

〈표 3〉 분석대상 범위

번호	시민참여제도	분석대상 법령
1	청원	청원법 및 시행령
2	국민참여예산	국가재정법 및 시행령
3	주민참여예산	지방재정법 및 시행령
4	주민투표	주민투표법 및 주민투표관리규칙
5	주민감사	지방자치법 및 시행령
6	국민(주민)제안	민원처리에 관한 법률 및 국민제안규정

## 2. 분석방법

본 연구는 6개 시민참여제도 관련 법령에 대하여 〈표 2〉의 시민참여제도 분석모델을 적용함으로써 역대정부별 시민참여제도가 어떤 유형에 해당되는지를 진단하며, 세부적인 분석 절차는 다음과 같다. 먼저 분석틀에 따라 각 제도별로 해당 법령에서 공식적인 참여자의 범위, 커뮤니케이션 방식, 일반 국민의 영향력의 변화를 역대정부별로 파악하여 요약된 표로 제시한다. 이를 바탕으로 해당 정부 시기의 시민참여제도 유형을 형식적 참여 또는 실질적 참여로 구분하고, 특히 실질적 참여에서 일방향형, 쌍방향형, 숙의형 중 어떤 세부유형에 해당하는지 살펴봄으로써 제도적 실질화 수준을 진단한다.

9) 대표적으로 국민제안(OECD, 2001; 강인성, 2008; 행정자치부, 2016), 국민/주민참여예산(강인성, 2008; 박준·김성근, 2019), 주민투표(Zimmerman, 1986), 주민감사(강인성, 2008; 김상묵 외, 2004) 등이 있다.

10) 정치적 참여(예: 선거), 사법적 영역에 대한 참여(예: 국민참여재판)는 분석대상에서 제외하였다.

11) 예를 들어 정책모니터링단과 정부의 민간위원회/자문형 위원회의 경우 개별법에 의해 규정되고 있으며 개별 사례별 편차가 커 분석에 한계가 있어 본 연구의 분석대상에서는 제외하였다.

또한 이렇게 분석된 결과를 <그림 1>에서 제시한 Fung(2006)의 민주주의 큐브를 기반으로 본 연구를 위해 재구성된 한국형 민주주의 큐브로 시각화함으로써, 해당 제도의 공간적 위치가 역대정부별로 어떻게 변화하는지를 표현한다. 이러한 접근은 시민참여제도가 변화하는 경로를 역동적으로 설명함으로써 전반적인 경향성을 설명하는 데 기여할 수 있다. 이렇게 총 6개 시민참여제도에 대하여, 실질화 정도 및 제도의 시각화된 위치를 시간의 흐름에 따라 비교 분석함으로써 최종적인 시사점을 도출한다.

## IV. 분석결과

### 1. 청원

먼저 청원에 관한 법제도는 크게 법령인 「청원법」과 그 시행령이 해당한다. 청원법은 1961년 윤보선 정권에서 제정된 오래된 법령이나, 2005년 노무현 정권에 와서야 청원대상기관 및 청원 불수리 사유, 청원방법 등에 대한 내용이 개정되었다. 이후 박근혜 정부는 2014년에 청원서의 보완요구 구체화 및 심사 과정에서 청원인, 이해관계자, 전문가 등의 진술 청취 절차를 명시하였으며, 청원 처리기간 경과 시 이의제기를 할 수 있는 법적 절차를 규정함으로써 청원권의 행사를 보장하고자 하였다. 문재인 정부의 경우, 2020년에 전면개정을 통해 청원심의회를 설치·운영하였으며, 온라인청원시스템 및 공개청원 도입과 청원조사·심의절차를 강화하여 청원권을 실질화하고자 하였다. 또한 이러한 내용을 보다 구체화하기 위해 2021년 시행령을 제정하고 그 시행에 필요한 사항을 명시하였다(<부록 표 1> 참조).

이를 <표 2>의 분석모델에 적용하면 다음과 같다. 먼저 노무현 정부에서는 기존 법률을 전면 개정하여 청원의 활용도를 제고하는 데 기여하였으나 일반시민은 자신의 청원 의견을 제출하고 기관이 이를 심사하는 일방향 커뮤니케이션에 그쳤다는 점에서 형식적 참여로 볼 수 있다. 박근혜 정부에서는 심사과정에서 일반시민 및 민간전문가, 이해관계자 등의 의견을 청취하여 이를 반영할 수 있도록 함으로써 쌍방향 커뮤니케이션을 하고는 있지만, 일반국민의 영향력은 변화가 없기 때문에 형식적 참여라고 볼 수 있다. 한 단계 나아가 문재인 정부는 심사결정을 위한 청원심의회를 설치하고, 민간전문가가 위원이 될 수 있도록 하였으며 심사 후 청원인의 피드백을 청취한다는 점에서 쌍방향형 실질적 참여가 되었다고 볼 수 있다.

〈표 4〉 진단결과1: 청원

정부	판단기준	진단내용	진단결과
노무현 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>청원제출: 일반시민(민간전문가, 이해관계자 포함)</li> <li>심사결정: 전문행정관료, 선출직 대표</li> </ul>	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>일방향 커뮤니케이션</li> <li>- 시민이 제출한 청원 의견을 기관이 심사·처리함</li> </ul>	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> <li>단순의견표현</li> </ul>	
박근혜 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>청원제출: 일반시민(민간전문가, 이해관계자 포함)</li> <li>심사과정: 일반시민(민간전문가, 이해관계자 포함)</li> <li>심사결정: 전문행정관료, 선출직 대표</li> </ul>	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>쌍방향 커뮤니케이션</li> <li>- 심사과정에 청원인, 민간전문가, 이해관계자 의견을 청취</li> </ul>	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> <li>단순의견표현</li> </ul>	
문재인 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>청원제출: 일반시민(민간전문가, 이해관계자 포함)</li> <li>심사과정: 일반시민(민간전문가, 이해관계자 포함)</li> <li>심사결정: 전문행정관료, 선출직 대표, 민간전문가</li> </ul>	쌍방향형 실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>쌍방향 커뮤니케이션</li> <li>- 심사과정에 청원인, 민간전문가, 이해관계자 의견을 청취</li> <li>- 심사 후 청원인의 만족여부 및 개선사항에 대해 조사</li> </ul>	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간전문위원으로 참여 가능</li> <li>- 제도 특성상 신청일반시민이 결정권을 가질 수는 없음</li> </ul>	

## 2. 국민참여예산

국민참여예산에 관한 법제도는 크게 법령인 「국가재정법」과 그 시행령이 해당한다. 「국가재정법」은 2007년 노무현 정부에서 재정되었다. 이때 예산과정에서의 국민참여 제고를 위한 정부의 노력을 원칙으로 명문화하였으나 선언적 규정으로서 실질적인 제도가 개발되지는 않았다. 이후 2017년 문재인 정부에 와서 시행령 개정을 통해 예산과정에서의 국민참여를 명문화하였고, 의견수렴 촉진을 위해 국민으로 구성된 참여단을 운영할 수 있도록 규정하였다(〈부록 표 2〉 참조).

따라서 이를 분석모델에 적용하면 노무현 정부의 법제화 사례는 형식적 참여로 분류되다가 문재인 정부에서 숙의형 실질적 참여로 전환되었다고 평가할 수 있다. 그 이유는 크게 세 가지로 정리된다. 첫째, 국민참여단의 구성원은 일반시민으로 이들이 공식적 참여자로 활동하게 되며, 둘째, 국민참여예산의 제안, 숙의, 토론, 투표 등은 온라인상에서 쌍방향형이 이루어짐과 동시에 오프라인에서도 숙의과정이 운영된다. 셋째, 그 결과로 채택된 예산안이 각 부처의 검토를 거쳐 기획재정부 예산투입이 이루어지기 때문에 구속력이 상당히 높은 권고이다.

〈표 5〉 진단결과2: 국민참여예산제도

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

### 3. 주민참여예산

주민참여예산에 관한 법제도인 「지방재정법」은 2006년 노무현 정부의 전문개정을 통해 최초로 지방자치단체의 예산편성 과정에 주민참여에 관한 임의규정이 명문화되었으며 이명박 정부에서는 이를 강제조항으로 전환하였다. 박근혜 정부에서는 주민참여에 따른 의견서를 지방자치단체의 장이 의회에 제출하는 예산안에 첨부하도록 규정하고, 주민참여예산제도 운영 관련 평가 제도를 신설하였다. 문재인 정부의 경우, 주민참여예산기구 관련 규정을 신설하였으며, 제도운영 현황 및 주민의견서를 공시하도록 규정하고 이러한 제도운영 평가기준을 명문화하여 제도의 실질화를 시도하였다(〈부록 표 3〉 참조).

이를 분석모델에 적용하면 다음과 같다. 먼저 노무현 정부에서는 전문행정관료와 선출직 대표가 공식적인 과정을 주도하고 민간전문가, 이해관계자, 일반시민은 청중이자 의견제출 권한이 주어진 수준에 그쳤다. 시행령에서 시민참여 기회를 열어두었으나, 충분한 쌍방향 커뮤니케이션이 이루어졌다고 보기 어려웠으며 이는 임의규정이었기 때문에 강제력이 없어 사실상 형식적 참여로 판단된다. 이후 이명박 정부에서는 위 규정이 강제화하였으나 운영에 관한 규정은 그대로이기 때문에 제도적 측면에서는 형식적 참여로 진단된다.

반면 박근혜 정부에서는 주민참여예산에 관한 평가 제도를 신설하고 전국적으로 주민참여 예산운영을 확대하였다. 또한 일반시민이나 이해관계자, 전문가가 전문행정관료 및 선출직 대표와 함께 예산편성과정의 일정 부분을 주도적으로 관여할 수 있게 되었다. 그 결과 쌍방향 소통이 이루어지고, 구속력이 제고되었기 때문에 실질적 참여로 발전되었다고 볼 수 있다.

문재인 정부에서는 주민참여제도의 확산에도 불구하고 여전히 공모제 방식으로 운영되면서 비롯한 한계를 극복하기 위해 일반시민의 주도적 역할을 강화하는 숙의적 의사결정절차를 활성화하고자 하였다. 그러나 커뮤니케이션의 방식은 지역에 따라 편차가 있기 때문에 두 가지 커뮤니케이션방식이 모두 활용되었다고 볼 수 있다. 따라서 문재인 정부에서 쌍방향형/숙의형 실질적 참여로 발전되었다고 평가할 수 있다.

〈표 6〉 진단결과3: 주민참여예산제

정부	판단기준	진단내용	진단결과
노무현 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방예산편성과정 주도: 전문행정관료, 선출직 대표</li> <li>청중 및 의견제출 권한: 민간전문가, 이해관계자, 일반시민</li> </ul>	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>일방향/쌍방향 커뮤니케이션</li> <li>- 시행령 차원에서 규정된 공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모 등은 주민과 충분한 쌍방향의 소통을 한다고 평가하는 데 한계가 있음</li> <li>- 임의규정으로, 주민참여제도를 활용하지 않을 수 있음</li> </ul>	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> <li>단순의견표현</li> </ul>	
이명박 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방예산편성과정 주도: 전문행정관료, 선출직 대표</li> <li>청중 및 의견제출 권한: 민간전문가, 이해관계자, 일반시민</li> </ul>	형식적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>일방향/쌍방향 커뮤니케이션</li> <li>- 강행규정으로, 주민참여제도 활용이 의무화됨(개선)</li> </ul>	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> <li>단순의견표현</li> </ul>	
박근혜 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방예산편성과정 주도: 전문행정관료, 선출직 대표, 민간전문가, 이해관계자, 일반시민</li> </ul>	쌍방향형 실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>쌍방향 커뮤니케이션</li> <li>- 지방자치단체 주민참여예산 관련 평가제도 신설로, 충분한 쌍방향 소통 여부에 대한 제도적 변화가 시작됨</li> </ul>	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 구속력이 있는 권고</li> <li>- 주민참여에 따른 의견서를 의회에 예산안 제출 시 첨부</li> </ul>	
문재인 정부	공식적 참여자의 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방예산편성과정 주도: 전문행정관료, 선출직 대표, 민간전문가, 이해관계자, 일반시민</li> </ul>	쌍방향/숙의형 실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>쌍방향 커뮤니케이션</li> <li>- 일부지역: 숙의적 의사결정과정을 거침(편차 있음)</li> <li>- 그 밖의 지역도 공청회, 간담회, 설문조사, 사업공모 등은 주민과 충분한 쌍방향의 소통을 하고자 함</li> <li>- 주민참여예산기구 관련 규정 신설 및 시행령에 평가기준 명문화를 통해 '실질적 주민참여의 범위 및 수준'을 측정</li> </ul>	
	일반국민의 영향력	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 구속력이 있는 권고</li> <li>- 주민참여에 따른 의견서를 의회에 예산안 제출 시 첨부</li> </ul>	



#### 4. 주민투표

주민투표에 관한 법제도는 법령인 「주민투표법」과 시행령인 「주민투표관리규칙」을 들 수 있다. 「주민투표법」은 2004년 노무현 정부에서 제정되었다.<sup>12)</sup> 이후 역대정부에서 주민의 범위 및 운영방식 등의 차원에서 법 개정을 해 왔으나, 시민참여의 방식 차원에서 본다면 큰 차이가 없었다(부록 표 4) 참조).

따라서 분석모델에 적용하면, 노무현 정부 이후부터 일반시민이 투표를 통해 정책에 대한 의견을 표현하고 그 결과를 집계하여 정책이 결정되기 때문에 일방향 커뮤니케이션 방식의 실질적 참여로 볼 수 있다. 주민투표의 실질적인 운영과정에서 지역 내 관련 주제 공론화를 목적으로 최근 다양한 쌍방향·숙의형 소통 방식을 활용하고는 있으나 이와 같은 제도가 법제화되어 있지는 않기 때문에 노무현 정부 이후 변화가 없다고 진단할 수 있다.

〈표 7〉 진단결과4: 주민투표

정부	판단기준	진단내용	진단결과
노무현 정부	공식적 참여자의 범위	• 일반시민	일방향형 실질적 참여
	커뮤니케이션 방식	• 일방향 커뮤니케이션 - 투표를 통해 주민의지가 일방향으로 표출(주민→정부)	
	일반국민의 영향력	• 직접적 결정권	

#### 5. 주민감사청구

주민감사청구에 관한 법제도는 1999년 김대중 정부에서 「지방자치법」에 관련 조문을 제정한 것이 최초이며, 2005년 노무현 정부에 와서 주민감사 청구의 기간, 인구규모별 청구인수 규모의 차등 등 상세 조문이 구체화되었다. 이후 역대정부에서 법 개정이 있기는 하였으나 시민참여제도 차원에서의 변화가 크지는 않았다(부록 표 5) 참조).

따라서 분석모델에 적용하면 관련 규정이 구체화된 노무현정부의 주민감사청구제도를 분석해 보면, 첫째, 감사과정에서도 주민이 의견을 제시하거나 증거를 제출하는 등 쌍방향 커뮤니케이션이 가능해졌고, 둘째, 감사청구를 위한 요건이 현실화됨으로써 실질적인 참여단계에 진입했다고 진단할 수 있게 되었다.

12) 1994년 김영삼 정부에서 「지방자치법」 제13의2(주민투표) 조항을 처음 신설하고 구체적인 사항은 따로 법률로 정하도록 하였으나, 노무현 정부 전까지 법률이 제정되지 않아 사실상 제도가 부재하였다.

〈표 8〉 진단결과5: 주민감사청구

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

## 6. 국민(주민)제안

국민(주민)제안에 관한 법제도는 크게 법령인 「민원처리에 관한 법률」과 시행령인 「국민제안규정」을 들 수 있다. 「민원처리에 관한 법률」의 경우 2007년 노무현 정부에서 처음 ‘국민제안의 처리에 관한 조문’이 제정된 이래 큰 변화는 없었다.

이에 비해 「국민제안규정」은 노무현 정부에서는 2006년 제정된 이래 역대정부에서 활발한 개정이 있었다. 이명박 정부에서는 생활공감정책에 관한 국민제안 발굴, 채택제안의 결정 시 재심사 요청, 장애인의 국민제안 제출 편의 제고, 우수기관 등에 대한 포상조항 등에 관해 재개정함으로써 국민제안을 활성화하고자 하였다. 박근혜 정부에서는 제안에 관한 국민의견수렴, 토론, 투표, 평가 등을 가능하도록 하였고, 채택되지 않은 제안의 심사 및 불채택 제안의 보존기간을 명시하여 보다 제도를 구체화하였다. 문재인 정부에서는 전면개정을 통해 국민참여플랫폼 및 국민참여포털을 통한 국민제안과 활용에 대한 구체적인 조문, 제안에 대한 속의 과정을 의미하는 조문이 규정되었다.(〈부록 표 6〉 참조).

분석모델에 적용하면 다음과 같다. 노무현·이명박 정부의 경우 제안자인 민간의 역할이 단순 의견 제출에 머무르고 있고 제안채택 여부와 정책화 과정을 정부주도로 진행하였다는 점에서 형식적 참여에 해당한다. 박근혜 정부에서는 커뮤니케이션 방식에 있어서 국민의견수렴, 토론, 투표, 평가 등 방법 채택하는 등 쌍방향 커뮤니케이션으로의 전환이 법제화되었으나, 활용도가 낮고 사례별 편차가 커 여전히 형식적 참여로 진단된다. 문재인 정부의 경우 일반시민, 이해관계자, 민간전문가 등이 적극 참여할 기회를 부여하였고, 특히 온·오프라인 속의과

정을 통해 쌍방향 커뮤니케이션을 강화하여 쌍방향형 또는 숙의형 단계로 진입하였다. 국민 제안 역시 정부가 제안에 대해 정책화 방향을 모색해야하는 구속력 있는 권고 역할을 하도록 하고 있다. 따라서 법제도적 차원에서 본다면 쌍방향형/숙의형 실질적 참여로 발전된 것으로 진단할 수 있다.

〈표 9〉 진단결과6: 국민(주민)제안

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

## 7. 분석결과 종합 및 논의

역대정부별 시민참여제도 관련 법제도 제·개정에 따른 진단 결과를 종합적으로 요약해 보면 다음 〈표 10〉과 같다. 청원제도의 경우 박근혜 정부까지 형식적 참여였다가 문재인 정부에서 쌍방향형 실질적 참여가 되었다. 국민참여예산의 경우, 형식적 참여에서 문재인정부를 기점으로 숙의형 실질적 참여로 전환되었다. 주민참여예산의 경우, 박근혜정부에서 쌍방향형

실질적 참여로 전환되었으며, 문재인 정부로 들어와 숙의형/쌍방향형이 혼합된 실질적 참여로 발전되었다. 대표적인 직접민주주의제도인 주민투표는 노무현정부에서 법을 제정한 이래로 일방향형 실질적 참여라고 볼 수 있으며, 주민감사의 경우 노무현정부에서 개정을 거쳐 쌍방향형 실질적 참여로 발전하였다. 그러나 양 제도 모두 노무현정부에서의 법제개정 이후 뚜렷한 제도적 변화가 나타나지는 않았다. 국민(주민)제안은 역대정부에서의 점진적인 변화를 거쳐 문재인정부에서 쌍방향형/숙의형 실질적 참여로 발전되었다.

종합하면, 역대정부의 시민참여제도는 주로 노무현·박근혜·문재인정부에서 법제화를 통해 시스템이 변화되는 모습을 보였으며, 특히 가장 최근인 문재인정부에서는 숙의형 커뮤니케이션이 법제화되는 등 큰 변화가 나타났다. 그러나 숙의형 커뮤니케이션의 특성상 이를 일반화된 절차로 활용하는 데에는 한계가 있어 기존의 쌍방향형 커뮤니케이션과 활용이 병행되고 있다는 특징을 보인다.

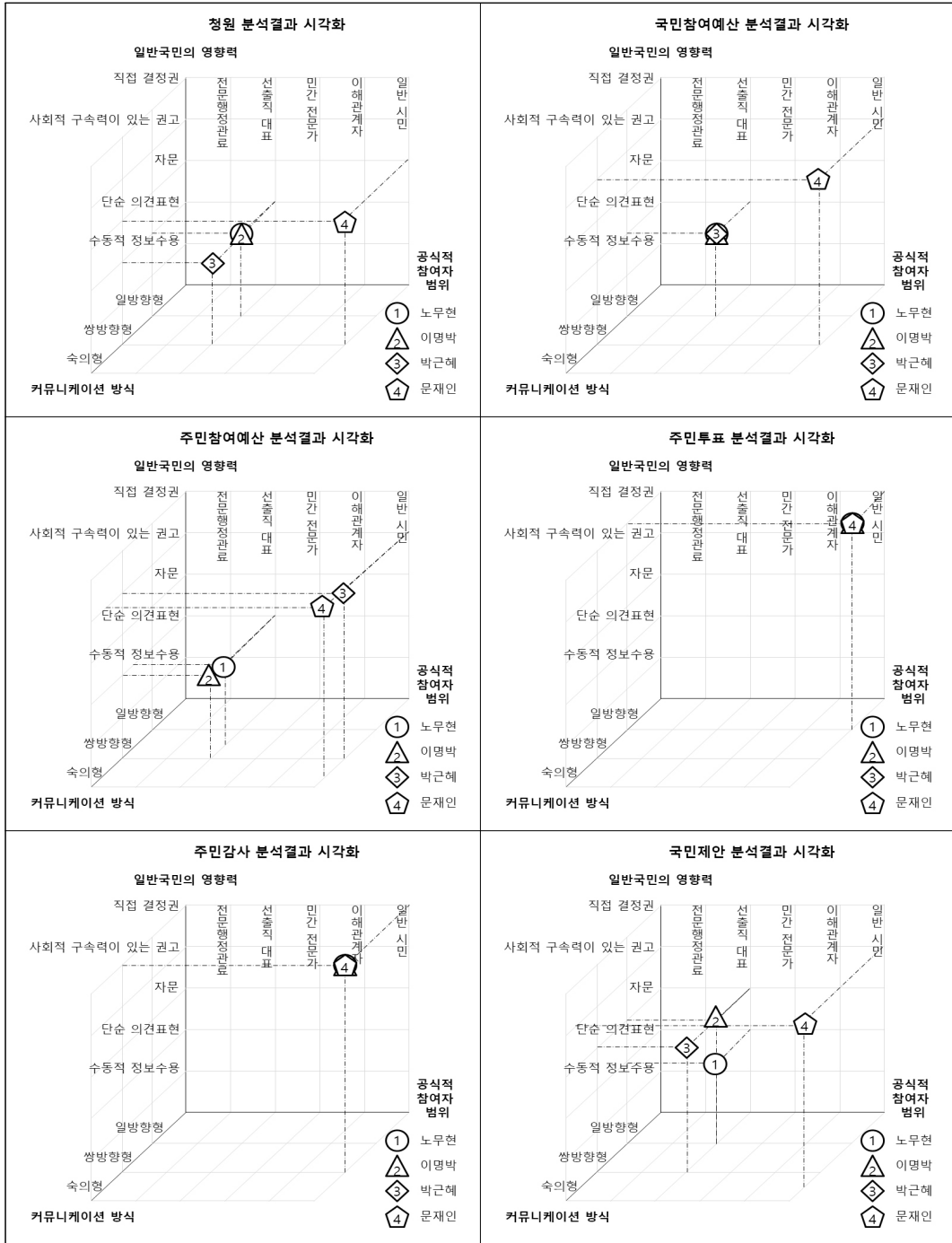
〈표 10〉 진단결과의 종합: 역대정부별 종합평가

역대정부 제도	기존정부	노무현정부	이명박정부	박근혜정부	문재인정부
청원	형식적 참여	형식적 참여 (다소발전)			쌍방향형 실질적 참여
국민참여예산	제도 없음	형식적 참여			숙의형 실질적 참여
주민참여예산	제도 없음	형식적 참여		쌍방향형 실질적 참여	쌍방향/숙의형 실질적 참여
주민투표	제도 없음	일방향 실질적 참여			
주민감사	형식적 참여	쌍방향 실질적 참여			
국민제안	제도 없음	형식적 참여		형식적 참여 (다소발전)	쌍방향/숙의형 실질적 참여

이와 같은 분석결과를 본 연구를 통해 개발한 한국형 민주주의 큐브로 변환하여 시각화하면 〈그림 3〉과 같다. 한국형 민주주의 큐브는 제도의 공간적 위치가 3개의 축에서 가장자리로 갈수록 공식적 참여자의 범위가 일반시민에 가까워지고, 일반국민의 실질적 영향력이 커지며, 보다 풍부한 커뮤니케이션 가능하도록 법제화되었음을 의미하므로 종합적인 관점에서 제도적 발전이 나타나고 있다고 해석할 수 있다.

분석결과, 6개 제도의 역대정부별 시민참여제도 수준의 변화를 가시적으로 확인할 수 있다는 장점이 있었다. 특히 국민참여예산과 주민참여예산, 국민(주민)제안의 경우 역대정부에서의 제도적 변화가 확연하게 나타났다. 이에 비해 법제도적인 변화가 크지 않았던 주민투표와 주민감사의 경우 변화가 나타나지 않았다.

〈그림 3〉 진단결과와 종합: 한국형 민주주의 큐브



## V. 결론 및 함의

본 연구는 역대정부별 시민참여제도를 분석하기 위한 진단모델을 개발하고 이를 적용함으로써 청원, 국민참여예산, 주민참여예산, 주민투표, 주민감사, 국민제안 등 6개 시민참여제도의 발전사적 모습을 검토하고 시사점을 도출하고자 하였다. 그 결과, 시간의 흐름에 따라 대부분 형식적 참여에서 실질적 참여로 나아가고 있으며, 최근에 와서는 숙의형 커뮤니케이션이 병행되는 방식으로 발전되 나가고 있을 알 수 있다.

그러나 개별 제도로 살펴보면 국민참여예산과 주민참여예산과 같이 법제화를 통해 시민참여제도가 급격하게 형식적 참여에서 실질적 참여로 전환되는 사례가 있는가 하면, 청원이나 국민(주민)제안 등과 같이 역대정부에서 점진적인 성장이 나타나는 경우, 주민투표나 주민감사와 같이 한번 법이 제개정된 뒤로 제도의 변화가 나타나지 않는 경우 등 세 가지 유형의 제도변화 추세를 가지고 있었다.

본 연구를 통해 개발된 시민참여제도 분석모델은 한국의 시민참여제도 운영 특징을 잘 반영하여 시대적 변화와 각 제도의 특성을 한눈에 알아볼 수 있도록 한다는 점에서 의미있는 연구결과라 할 수 있다. 그러나 다음과 같은 몇 가지 측면에서 한계를 가진다.

첫째, 커뮤니케이션 측면에서 과연 “일방향형→쌍방향형→숙의형”으로의 소통이 다른 2개의 축과 같이 점차 발전되고 있는 모습이라고 볼 수 있는지에 대해서는 의문으로 남는다. 예를 들어 주민투표의 경우 일방향형의 커뮤니케이션이지만 일반국민의 영향력은 직접적 결정권으로서 매우 높은 수준의 시민참여가 되기 때문이다. 또한 모든 제도의 운영과정에서 숙의형의 커뮤니케이션이 적합한지에 대해서도 이견이 있을 수 있기 때문이다(자문위원회 운영 결과). 따라서 향후 이에 관한 보완적 연구가 진행될 필요가 있다.

둘째, 본 분석에 포함되지 않은 다양한 시민참여제도들 중 제도로써 실제 운영되고 있고, 현장에서의 운영방식이 다변화되고 있지만 법제화 수준이 미미한 경우 이를 반영하는 데 한계가 있었다. 예를 들어 공론조사, 시민배심원제, 타운홀미팅 등 숙의형 참여절차의 경우 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」과 「신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정」 등 규정에서 특정사례에 한정하여 절차적 측면을 일부 제시하는 데 그치고 있다. 그러나 전반적으로 숙의형 실질적 참여가 확대되어가는 현황에서 이러한 숙의형 참여절차를 체계적으로 명문화하지 못하고 있어 본 연구에서는 분석의 범위에서 제외하였음을 밝힌다. 또한 설명회, 토론회, 공청회 등의 경우 가장 일반적으로 활용되는 시민참여제도이지만 「행정절차법」 및 시행령 상의 규정이 수년간 시민참여의 수준 차원에서는 변화되지 않았기에 분석의 대상에서 제외되었다. 이 경우 실제 운영되는 사례마다의 편차가 있어 전반적인 제도를 일괄

적으로 분류하는데 한계가 있기 때문이다.

따라서 향후에는 각 제도별 운영 현황을 바탕으로 각각의 시민참여제도를 분석해 봄으로써 실제 제도운영 측면에서 형식적-실질적 참여의 비율이 어떻게 되는지 등을 분석해 보는 방식으로 본 모델을 활용할 수 있을 것으로 기대한다. 최근 다양한 시민참여제도가 발생되고, 시대의 변화에 따라 다양하게 재설계되 법제화되고 있다는 점을 고려할 때, 본 연구의 결과가 시민참여제도 분석 및 진단을 위한 유용한 도구가 될 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 강인성. (2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석. 『한국행정학보』, 42(3): 215-238.
- 강형기. (1995). 서울의 자치행정과 시민참여. 『서울학연구』, 6: 275-276.
- 김상묵·이창원·한승환. (2004). 중앙정부 정책과정과 시민참여. 『한국행정논집』, 16(4): 861-885.
- 김선화. (2017). 국민참여형 헌법개정 사례. 『이슈와논점』, 1282: 1-4.
- 김지수·윤수재. (2015). 초기 갈등관리를 위한 비선호시설 입지 관련 법제도 분석: 참여적 갈등관리방법을 중심으로. 『국가정책연구』, 29(4): 167-192.
- 김지수. (2019). 「국민참여제도 실태분석 및 활용방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김찬동. (2014). 「지방자치시대 주민참여 제도화방안」. 서울연구원.
- 김학린·전형준. (2018). 국책사업갈등에 있어 시민참여형 갈등해결프로세스 설계에 관한탐색적 연구: 신고리 5·6호기 공론화위원회 사례를 중심으로. 『Crisisonomy』, 14(7): 81-100.
- 남궁근. (2021). 문재인 정부 국정과제의 성과평가 과정과 결과. 『정책분석평가학회보』, 31(2): 1-33.
- 박종민. (1995). 정치향의 사회심리적 조건. 『한국정치학회보』, 29(1): 377-396.
- 박준·김성근. (2019). 「시민주도 문제해결을 위한 시민사회역량 강화 방안」. 한국행정연구원.
- 양건모·박통희. (2007). 의사, 약사의 정책과정 참여가 보건복지부에 대한 신뢰에 미치는 영향. 『한국행정학보』, 41(4): 357-385.
- 오석홍. (2016). 『행정학원론』. 서울: 박영사.
- 이기식. (2003). 노무현정부의 국정과제평가: 정보정책부문을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 14(3): 287-319.
- 이맹주. (2019). 시민주도형 ‘참여제안’제도에 관한 탐색적 연구 시민소싱 공동생산 사례를 중심으로. 『한국정책학회 동계학술발표논문집』.
- 이맹주. (2020). 시민주도 시민참여 유형분석과 제도화 탐색. 『현대사회와 행정』, 30(1): 1-22.
- 이승중. (2005). 참여를 통한 정부개혁: 통제적 참여방식을 중심으로. 『한국공공관리학보』, 19(1): 19-39.
- 이승중·김혜정. (2018). 『시민참여론』. 서울: 박영사.
- 이장욱·서정섭. (2019). 지방자치단체의 주민참여예산 운영의 개선방향. 『지방행정연구』, 33(2): 53-80.
- 전영평·최준호·이근수. (2003). 한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여 실태를 중심으로. 『행정논총』, 41(2): 53-83.
- 전영평·홍성만·김선희. (2007). 시민참여 유형분류를 통한 참여 성과 분석. 『행정논총』, 45(1):



- 193-220.
- 정재진. (2020). 道 단위 주민참여예산제도의 실효성 제고 방안: 경기도 주민참여예산 사례를 중심으로. 「지방행정연구」, 34(2): 101-134.
- 정정화·은재호·남재걸. (2014). 한국행정의 주민참여 정책과정 연구: 참여의 정도와 내용을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 24(4): 161-185.
- 최석현·김재신. (2018). 「새로운 공공서비스 패러다임을 위한 공동생산 전략」. 경기연구원.
- 최태현. (2014). 참여가치인식과 정책이해도를 통한 시민참여 유형화 연구. 「한국정책학회보」, 23(1): 231-257.
- 하혜영·박치성. (2008). 지방정부의 온라인 주민참여 분석- 강남구 온라인 주민설문의 내용분석을 중심으로. 「한국정책학회보」, 17(2): 93-118.
- 행정자치부. (2016). 「정책과정의 국민참여 성과분석을 위한 측정모형 개발」.
- Cunningham, J. V. (1972). Citizen participation in public affairs. *Public Administration Review*, 32: 589-602.
- Dahrendorf, R. (1994). The changing quality of citizenship. In van Steenberg, B. (ed) *The Condition of Citizenship*, London: Sage.
- Demediuk, P., & Solli, R. (2010). E-Participation: informing and transforming local government decision making. In *Handbook of Research on E-Government Readiness for Information and Service Exchange: Utilizing Progressive Information Communication Technologies* (pp. 258-270). IGI Global.
- Fung, A. (2004). *Empowered participation: Reinventing urban democracy*. Princeton University Press.
- Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66: 66-75.
- Huntington, S. P., & Nelson, J. M. (1976). *Political Participation in Developing Countries*. Boston, MA: Harvard University Press.
- Langton, S. (1978). *Citizen participation in America*. Lexington, MA: Heath.
- Lunde, T. (1996). *Client Consultation and Participation: Consumers and Public Services*. Responsive Government: Service Quality Initiatives.
- Mize, C. E. (1972). *Citizen participation in public decision-making: a study of the Willamette National Forest* (Doctoral dissertation, Oregon, School of Community Service and Public Affairs).
- Perry, J. L., & Katula, M. C. (2001). Does service affect citizenship?. *Administration & Society*, 33(3): 330-365.
- Verba, S., & Nie, N. H. (1972). *Participation in America: Political democracy and*

*social equality*. Harper and Row.

Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory democracy: Populism revived*. Praeger Publishers.

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정. 대통령령 제26928호.

국가재정법. 법률 제18469호. (국가재정법 시행령. 대통령령 제32545호.)

민원처리에 관한 법률. 법률 제17515호.

국민제안규정. 대통령령 제32074호.

신고리 5·6호기 공론화위원회 구성 및 운영에 관한 규정. 국무총리훈령 제690호.

주민투표법. 법률 제17893호. (주민투표관리규칙. 중앙선거관리위원회규칙 제543호.)

지방자치법. 법률 제18661호. (지방자치법 시행령. 대통령령 제32294호.)

지방재정법. 법률 제17893호. (지방재정법 시행령. 대통령령 제32290호.)

청원법. 법률 제17701호. (청원법 시행령. 대통령령 제32234호.)

행정절차법. 법률 제16778호. (행정절차법 시행령. 대통령령 제30807호.)

국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr>

청와대 홈페이지. <https://www.president.go.kr>

---

**김 지 수:** 중앙대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방행정, 시민참여, 갈등관리 등이며, 최근 논문으로는 “공론화 참여자와 미참여자의 인식분석: 서울-광주지역 주민을 중심으로(2020)”, “리더십이 공공봉사동기와 분배의 공정성을 매개로 혁신행동에 미치는 영향: 중앙-지방공무원 간 비교를 중심으로(2020)”, “공론화 프로세스 분석지표 개발 및 적용(2019)” 등이 있다(jisookim@krila.re.kr).

**천 지 은:** 중앙대학교에서 행정학 석사학위를 취득하고, 현재 동 대학원 행정학 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 도시 및 지방행정, 지역경제, 사회자본, 지방재정 등에 관한 정책분석 및 평가이다. 최근 연구로는 “신경제지리학적 관점을 적용한 쇠퇴도시의 잠금현상과 경제성장 격차 간 관계(2021)”, “다중흐름모형을 적용한 암호화폐 규제정책 형성과정 연구(2021)”, “국민건강증진기금의 예산 효과성에 대한 비판적 검토(2021)” 등이 있다(jieun\_no1@naver.com).

## 부록

〈부록 표 1〉 청원(청원법 및 시행령): 주요 법개정 내용 요약

정부	제·개정연도	개정내용	
		법률	시행령
기존 정부	1961년	• 청원법 신설(제정)	
노무현 정부	2005년	• 청원대상기관 구체적 명시 • 청원 불수리 사유 구체화 • 청원 전자문서 제출 가능	-
박근혜 정부	2014년	• 청원인에 대한 보완요구 구체화 • 청원심사 시 청원인 및 이해관계자, 전문가 등 진술 청취 가능 • 청원 처리기간 경과 시 이의제기 가능	-
문재인 정부	2020년	• 청원심의회 설치·운영 • 온라인청원시스템 도입 • 공개청원 도입 • 청원조사·심의절차 강화	-
	2021년	-	• 청원법 시행령 제정

〈부록 표 2〉 국민참여예산(국가재정법 및 시행령): 주요 법개정 내용 요약

정부	제·개정연도	개정내용	
		법률	시행령
노무현 정부	2007년	• 국가재정법 신설(제정) • 제16조(예산의 원칙)에서 국민참여 제고 노력을 명문으로 규정	-
문재인 정부	2017년	-	• 제7조의2(예산과정에의 국민참여) 조문 신설 • 의견수렴 촉진을 위해 국민으로 구성된 참여단 운영을 규정

〈부록 표 4〉 주민투표(주민투표법 및 주민투표관리규칙): 주요 법개정 내용 요약

정부	제·개정연도	개정내용	
		법률	규칙
김영삼 정부	1994년	• 지방자치법에서 주민투표 조항신설	-
노무현 정부	2004년	• 주민투표법 신설(제정)	• 주민투표관리규칙 제정
	2006년	-	• 제10조(「공직선거관리규칙」의 준용)에서 전산조직에 의한 투표 및 개표사무에 관한 규정 신설
이명박 정부	2009년	• 제2조(투표권행사의 보장)에서 외국어와 한국어 병기 조치 규정 • 제5조(주민투표권)에서 투표가능 연령을 19세 이상으로 하향 • 제5조에서 국내거주 재외국민도 국내거소 신고 시 투표 가능토록 규정	• 제1조의2(주민투표 홍보)를 신설하여 관할 선거관리위원회가 투표권자에게 적극 홍보하도록 명문화 • 제4조(찬성·반대운동 대표단체)에서 단체 지정을 단체간 협의토록 규정
박근혜 정부	2016년	• 제5조에서 국내거주 재외국민의 국내거소 신고제도 폐지하고 재외국민 투표권 명확화	-
문재인 정부	2021년	• 「지방자치법」 제18조 개정을 통해 지방자치단체의 기관구성에 관한 주민투표 의무 규정 신설하고 이를 적용	• 「전산조직에 의한 투표 및 개표에 관한 규칙」 전부개정을 통해 온라인투표시스템의 구체적 운영지침 규정

〈부록 표 3〉 주민참여예산(지방재정법 및 시행령): 주요 법개정 내용 요약

정부	제·개정연도	개정내용	
		법률	시행령
노무현 정부	2006년	• 제39조(지방예산편성과정에 주민참여) 조문 신설(임의조항)	• 제46조(지방예산 편성과정에의 주민참여 절차) 조문 신설
이명박 정부	2011년	• 제39조를 강제조항으로 전환	-
박근혜 정부	2014년	• 제39조에서 주민참여에 따른 의견서를 지방자치단체 장이 의회에 제출하는 예산안에 첨부하도록 규정	-
	2015년	• 제39조에서 주민참여예산 운영에 관한 평가제도 신설	-
문재인 정부	2018년	• 제39조에서 주민참여예산 기구 관련 규정 신설	-
	2020년	• 제60조(지방재정 운용상황의 공시 등)에서 주민참여예산제도 운영현황 및 주민의견서 공시 규정	• 제46조에서 주민참여예산 운영 평가의 기준을 명문화

〈부록 표 5〉 주민감사청구(지방자치법): 주요 법개정 내용 요약

정부	제·개정연도	개정내용	
		법률	규정
김대중 정부	1999년	• 제13조의4(주민의 감사청구)에 관한 규정 신설	
노무현 정부	2005년	• 제13조의4에서 인구규모별로 주민감사청구를 위한 청구인 수 규모를 차등규정하고, 주민소송이 진행되는 경우를 감사청구 대상에서 제외 • 제13조의4에서 주민감사청구의 청구기간, 감사사실 통지, 증거제출 및 의견진술기회 부여, 감사결과 조치 및 통지 규정 신설	
	2006년	• 제13조의4에서 감사청구 연령을 19세 이상으로 하향	
이명박 정부	2009년	• 제16조(주민의 감사청구)에서 국내거주 외국인 및 재외국민 참여권 부여	
박근혜 정부	2014년	• 제16조에서 청구결과를 지체 없이 알리도록 하는 규정 신설	
문재인 정부	2021년	• 제21조(주민의 감사청구)에서 감사청구 연령기준을 18세 이상으로 하향 • 제21조에 청구주민 수 기준을 500→300명 이내 조례로 정하도록 청구 요건 완화 • 제21조에 감사청구 제기기간을 2년→3년 이내 제기할 수 있도록 연장	

〈부록 표 6〉 국민제안(민원처리에 관한 법률 및 국민제안규정): 주요 법개정 내용 요약

정부	제·개정연도	개정내용	
		법률	규정
김영삼 정부	1997년	• 법제정 및 제40조(국민제안의 처리) 신설	
노무현 정부	2006년	-	• 국민제안규정 제정
이명박 정부	2010년	-	• 제5조의2(생활공감정책에 관한 국민제안의 발굴 등) 신설 • 제6조(채택제안의 결정)에 대한 재심사요청 조항(제7항) 신설
	2011년	-	• 제2조(정의)에 “공모제안”의 정의 추가 • 제4조(국민제안의 제출) 제2항에 장애인의 국민제안 제출 편의를 위한 노력 문구 추가 • 제14조의2(우수기관 등에 대한 포상 등) 조항 신설
박근혜 정부	2015년	-	• 제6조의2(제안의 보완/개선) 관련 조항을 추가. 이를 위해 국민의견수렴, 토론, 투표, 평가 등이 가능함 • 제7조의2(채택되지 아니한 제안의 심사) 규정을 별도의 조문으로 만들고 구체화 • 제9조의2(관리기간) 규정을 통해 불채택 제안에 대한 보존, 관리 기간(2년) 명시

정부	제·개정연도	개정내용	
		법률	규정
문재인 정부	2017년	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률의 전면개정</li> <li>• 제1조(목적)에 국민참여 활성화 및 행정업무 혁신 촉진을 위한 국민제안제도의 운영 등을 국민제안규정의 목적으로 삼음</li> <li>• 제3조(국민제안제도 관장기관)을 행안부로 하고, 제도운영, 지도, 확인, 점검, 제도개선 등의 역할을 할 것을 명시</li> <li>• 제4조(국민제안의 제출)에서 공동제안에 대한 구체적인 내용을 명문화</li> <li>• 생활공감정책에 관한 국민제안 규정 및 관리기간 조문 삭제</li> <li>• 제7조(접수 및 처리상황 공개 등), 제8조(국민제안의 심사), 제9조(의견 또는 자료제출 등), 제11조(채택제안의 실시), 제24조(확인점검), 제25조(국민제안의 발굴노력), 제26조(국민제안 정보의 공동활용), 제27조(우수한 국민제안의 확산) 조문신설</li> <li>• 제6조(채택제안의 결정)에서 채택제안의 실시예정시기를 함께 통지하도록 규정</li> <li>• 제14조(채택하지 아니한 국민제안의 심사) 및 제12조(재심사 요청)의 조문을 구체화</li> <li>• 제13조(국민제안의 보완/개선)에서 국민참여 플랫폼을 통한 국민제안의 보완/개선 규정</li> </ul>
	2020년	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제2조에서 제안 권한자에 국내 거주 외국인을 포함</li> <li>• 제6조(국민제안의 접수 등)에서 보완할 수 있는 흠이 무엇인지 구체적으로 규정</li> <li>• 제7조의2(공모제안의 모집) 규정 신설</li> <li>• 제20조(우수기관 등에 대한 포상)에서 공무원에 대한 적극행정 우대조치 규정 신설</li> </ul>