

# 주민참여조례를 통해서 본 주민참여와 거버넌스의 특징 연구\*

김 정 희

## 국문요약

주민참여의 기본이념을 밝히고 참여의 대상, 단계, 종류, 권한 등을 명시한 주민참여조례를 제정, 시행하고 있는 지자체들이 늘고 있다. 이 연구에서는 조례를 시행중인 33개 지방자치단체를 대상으로 조례의 내용과 운영실태를 비교분석함으로써 우리나라 주민참여 및 거버넌스의 특징을 고찰하고, '굿 거버넌스(Good Governance)' 실현에 필요한 과제를 도출하고자 하였다. 굿 거버넌스의 분석기준으로 설정한 것은 참여성(participation), 권한부여(empowerment), 상호책임성(responsibility) 등 3가지이다.

분석결과를 토대로 굿 거버넌스 실현에 필요한 제도 및 운영에서의 개선방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 상시적 참여와 정책의 전 과정 참여의 실현, 둘째, 의견제시와 자문의 권리 뿐 아니라 결정권 부여, 셋째, 사회적 약자층의 참여가 고루 이뤄질 수 있도록 비례성 확보, 넷째, 조례에서 규정한 각종 주민참여제도의 실효성 확보를 위한 실행기구와 하부조직 설치 및 관련 정보의 투명한 공개 등이다.

주제어: 굿 거버넌스, 주민참여, 주민참여조례, 권한부여, 책임성

## I. 서론

한국에서 지방자치가 부활한 지 20년이 흘렀다. 지방자치가 성년의 나이에 이르렀지만 중앙지배의 지역정치로 인해 대다수 시민들은 스스로를 정치적 주체로 인식하지 못하고 실천할 기회를 갖지 못하고 있다. 더욱이 한국의 압축적 근대화 과정에서 중앙집권·집중의 이념을 과다하게 요구받아온 시민들은 여전히 분권과 자치의 논리에 익숙하지 못하다.

그러나 최근 '더 많은 정치적 자유', '더 많은 민주주의'에 대한 갈망이 확산되면서 정부와 시민 사회의 거리를 좁혀 시민의 목소리가 보다 직접적으로 정책과정에 반영되도록 해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 커다란 사회적 이슈 발생시나 선거국면에 터져 나오는 참여민주주의에 대한 열기를 일상적인 제도의 틀 안으로 흡수해야 할 필요성도 커지고 있다. 즉, 시민들에게 잠재되

\* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A5B5A07044792).

어 있는 참여욕구와 정치적 자기표현의 욕구를 수용할 제도적 디자인과 실천이 필요한 것이다.

이에 따라 최근 한국의 지방자치단체에서는 과거의 관료제 중심에서 주민참여형 거버넌스로 지방행정의 패러다임을 전환하려는 움직임이 확대되고 있다. 이러한 변화의 일환으로 지자체마다 주민참여 기본조례를 제정, 주민참여형 지방행정의 기본원칙을 천명하고 주민참여제도의 실천을 담보하려는 노력이 확산되고 있다. 거버넌스의 여러 유형 가운데 주민참여적 거버넌스는 명령과 통제, 지배와 종속 등 과거의 통치관계에서 벗어나 민주주의적 가치를 실현할 수 있는 가능성을 보여준다. 주민들을 정치적으로 소외시키지 않고, 정치·관료 엘리트와 함께 정치적 권리와 책임을 공유함으로써 ‘정부주도형 사회’로부터 ‘시민주도형 사회’로의 전환을 꾀한다.

주민참여적 거버넌스를 실현하기 위해서는 주민 누구나 평등하게 지자체 행정에 참여할 수 있어야 하며, 참여의 범위 또한 정책의제설정 단계에서부터 정책평가 단계까지, 즉 정책과정 전 단계에서의 참여를 보장하여야 한다. 참여의 양 못지 않게 질의 문제도 중요하다. 얼마나 많은 주민을 참여시키느냐 뿐만 아니라 성별과 나이, 교육수준, 소득 등에 따른 비례대표성과 영향력에 있어서의 형평성도 중요하다. 또한, 주민들이 형식적인 권한이 아닌 실질적인 권한을 부여받아 행사하는 지 여부도 고려해야 한다.

그동안 주민참여에 관한 연구는 주로 각 정책과정에서의 주민참여 사례연구나 개별 주민참여제도의 평가와 과제에 관한 연구, 주민참여 실태와 활성화 방안에 관한 연구 등에 초점이 맞춰져 있으며, 주민참여조례를 본격적으로 비교분석한 연구는 없다. 이들 연구는 지자체가 표방하고 있거나 혹은 제도로서 도입한 주민참여가 실제 행정현장에서 어떻게 적용되고 있는 지 현황을 파악하는데 도움을 준다. 그러나 특정제도나 개별 사례를 넘어 우리나라 전체 지자체 행정의 흐름과 특징을 파악하는 데는 한계가 있다.

따라서 본 연구의 목적은 현재 시행되고 있는 주민참여조례 전체의 내용과 운영실태를 거버넌스의 분석틀로 비교함으로써 우리나라 주민참여와 거버넌스의 특징을 고찰하고 명실상부한 ‘굿 거버넌스 실현’에 필요한 제도적·실천적 과제를 도출하는 데 있다.

## II. 이론적 배경과 선행 연구 검토

### 1. 주민참여 이론과 거버넌스 이론의 고찰

주민참여 이론은 주민참여(Citizen Participation)의 개념정의에서부터 그 순기능과 역기능에 관한 이론, 주민참여 방법에 관한 이론, 주민참여의 단계에 관한 이론 등 다양한 논의가 이루어지고 있으나 여기에서는 주민참여의 정의와 함께 주민참여의 방법 및 단계에 관한 이론들을 중심으로 살펴보기로 한다.

먼저 주민참여의 개념정의는 좁은 의미와 넓은 의미의 개념으로 나뉘어진다. Verba and Nie(1972)는 주민참여를 ‘일반시민이 공적 권한이 부여된 사람들에게 영향력을 행사하기 위해 정책결정과정에 참여하는 것’이라고 정의한다. 이러한 개념이해는 ①기념·시가행진 등과 같이

정책결정자에 대한 영향력 행사를 일차적인 목적으로 하지 않는 참여 ②학교와 이익집단에서의 참여와 같이 ‘정치적’이라 볼 수 없는 참여 ③정부를 ‘지시할 목적’의 참여 ④합법성이나 정당성이 부여되지 않은 비제도적 참여 등은 제외하고 있다는 점에서 좁은 의미이다.

반면, 주민참여의 개념을 폭넓게 규정하고 있는 Martin(2006)은 선거에서부터 정책집행에 이르기까지 정치와 정책의 전 과정에서 일어나는 지역주민의 모든 정치적 행위를 주민참여로 간주한다. 여기서 모든 정치적 행위란 제도적인 것과 비제도적인 것, 의도적인 것과 관습적인 것 등 공식적 정책결정자가 아닌 일반주민에 의해서 행해지는 모든 행위를 말한다. 이밖에 넓은 의미의 주민참여에는 정부와 관련된 것뿐만 아니라 노동조합이나 시민단체 활동까지 포함된다(강운호, 2012: 30).

주민참여의 방법으로는 참여의 직접성 여부를 기준으로 할 경우 직접적 참여와 간접적 참여로 나눌 수 있다. 직접적 참여방법은 주민제안, 주민회의, 주민발의, 주민투표, 주민감사, 주민사업 등이 있고, 간접적 참여방법으로는 시민자문위원회, 압력단체, 선거참여, 전문관료와의 접촉 등이 있다. 직접적 참여가 갖는 장점은 주민 모두가 쉽게 문제점에 접근할 수 있고 대표를 통한 문제해결방식보다 쉽게 행동으로 옮겨질 수 있으며 주민들의 일상생활과 직결되고 이해가 깊은 문제들의 경우 지역주민 전체의 참여를 유도하기 쉽다는 것이다(김중수, 2010: 55).

또, 주민참여의 단계는 일반적으로 정책의제설정, 정책형성, 정책집행, 정책평가, 정책환류 등 5단계로 나누거나 정책결정, 정책집행, 정책평가의 3단계로 설명될 수 있다. 이 가운데 정책결정 단계를 의제설정, 정책형성, 정책채택단계로 구분하기도 한다.

주민참여의 단계를 비참여의 단계, 형식참여의 단계, 주민권력적 참여의 단계로 구분하며 목표를 제시하는 논의도 있다. Arnstein(1969)은 미국 도시사회의 현실적 분석을 토대로 참여의 사다리(Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation)를 유형화시켰는데, 이에 따르면 사다리의 꼭대기에 해당하는 ‘주민권력적 참여’의 단계에서는 협력관계(partnership)와 권한이양(delegated power), 주민통제(citizen control)가 이루어진다. 협력관계는 행정과 시민이 대등한 관계에서 쌍방으로 협조하는 것이고, 권한이양은 주민이 정책결정이나 계획 집행에 결정적인 영향력을 행사하는 것이며, 주민통제는 주민이 위원회 등을 통해 행정을 지배하는 것이다.

이밖에 참여를 위한 ‘정치적 공간’과 관련, Cornwall(2004)은 공공참여의 공간을 ‘초대된 공간(invited spaces)’과 ‘대중의 공간(popular spaces)’ 두 가지 유형으로 분류한다. 초대된 공간은 참여 제도의 원천이 정부에 의해 제공되었다는 것을 강조하는 개념이다. 이 때 참여주민들은 일종의 초대받은 마음으로 초대해준 정부에 대해 감사하게 된다는 의미를 담고 있다. 반면 대중의 공간은 정부정책에 대해 항의하거나 자신들 또는 연대를 위해 서비스를 생산하는 것과 같이 스스로 동기부여된 사람들이 함께 하는 활동무대를 의미한다.

주민참여는 굿 거버넌스(Good Governance), 로컬 거버넌스(Local Governance), 협력적 거버넌스(Collaborative Governance), 참여거버넌스(Participatory Governance), 공동거버넌스(Co-governance) 등의 이론적 배경도 가지고 있다.

굿 거버넌스에 대한 정의는 행정개혁의 역사와 함께 변천해왔다. 1980년대 초반 이후 보수주의자들의 이론적 도구였던 ‘기업가적 정부’ 또는 ‘작은정부 이론’에서 굿 거버넌스는 효율적이고

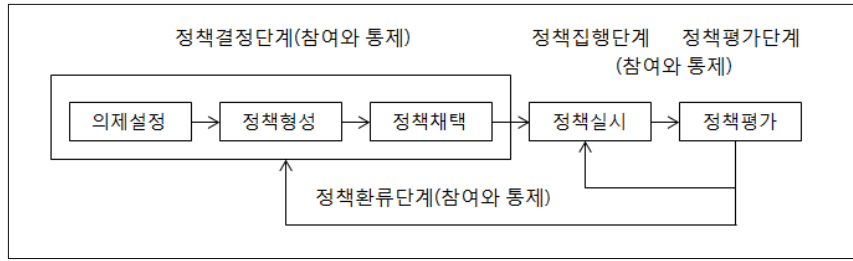
책임 있는 정부에 무게가 실렸다. 그리고 행정의 핵심가치는 ‘고객중심’ ‘수익창출’ ‘임무 중심적’이었다. 반면, 주민참여와 공적가치를 중요하게 여기는 최근의 행정 패러다임에서는 핵심 행정가치가 고객이 아니라 시민중심이고, 이 시민들은 공적가치의 집합적 소비자이다. 즉, 단순히 공공서비스를 소비하는 고객이 아닌 공적가치를 정의하는 주체로서 시민들을 간주한다. 따라서 굿 거버넌스에서 시민들의 역량강화(empowerment)와 토의(deliberation)는 공공관리의 중요한 부분이 되며, 관료는 촉진자와 협력자로서의 역할을 담당한다(장수찬, 2013: 10).

한편, 해당 지역의 문제를 지역주민과 지방정부가 함께 해결한다는 로컬 거버넌스 이론을 굿 거버넌스와 연계시켜 ‘협력적 거버넌스’와 ‘참여 거버넌스’, ‘공동거버넌스’ 모델을 제시하기도 한다. Sirianni(2009)는 ‘협력적 거버넌스’를 지방정부가 주민들의 권한을 강화하고 참여를 유도하며, 역량을 배양하는 시민적 지원자(civic enabler)의 역할을 수행하기 위해 고안한 정책디자인으로 정의했다. 그리고 공공재의 공동생산, 지역공동체 자산의 동원, 전문지식의 공유, 주민심의 기제의 활용, 지속적인 파트너십 구축, 전략적인 네트워크 강화, 지방정부의 문화적 변혁, 상호책임성의 확보라는 8가지 정책디자인의 핵심원칙들을 제시하였다. 또 Fung과 Wright(2003)는 ‘권한부여 참여 거버넌스’(Empowered Participatory Governance) 모델을 제시하는데, 여기서도 지역의 실제적인 문제해결에 있어서 참여, 심의, 분권 등 시민의 권한강화와 참여의 원칙을 중시하고 있으며, 이의 실현을 위해서는 정부의 지원, 조정(coordination) 및 감독(supervision) 역할도 중요하다는 점을 강조하고 있다(김의영, 2011: 211-212).

Somerville(2008)은 정부와 거리를 두고 정부에 압박을 가하는 방식의 시민참여와 차별되는 개념으로 ‘공동 거버넌스’를 고안했다. 공동거버넌스는 지역사회가 정부와의 협력 속에서 무엇을 할 것인지를 함께 결정할 것을 강조한다. 또한 기존의 ‘공동생산’(co-production) 문헌에서 보여주는 ‘탈정치화된 참여’ 또는 특정의 지역서비스 집행단계에 한정된 사회적 행위의 단계를 넘어서서 사회적 행위자들이 정부의 핵심기능에 직접 참여할 것을 주장한다. 이러한 공동거버넌스는 ‘자율 거버넌스’를 전제로 하므로 자율거버넌스와 공동거버넌스를 동시에 고려해야 한다는 논의도 있다. 광현근(2011)은 “시민들이 국가권력의 견제와 보충을 위한 균형세력이 되기 위해서는 주민결사체나 주민포럼 등 지역에 기반을 둔 독립된 주민조직이 필요하다”고 지적하고, 이러한 자율 거버넌스는 공동 거버넌스와 상호보완관계에 있다고 강조한다. 즉 자율 거버넌스가 국가로부터 독립된 결사체에 대한 주민참여를 강조한다면, 공동 거버넌스는 정부와 대등한 관계에서 공공의사결정에 참여하는 주민을 강조하므로 지자체 단위의 거버넌스는 양자를 통합하는 형태로 실현되어야 한다는 주장이다(광현근, 2011: 155)

이상과 같은 논의를 종합해볼 때, 주민참여적 거버넌스 실현을 위해 요구되는 주민참여는 형식적 참여가 아닌 ‘실제 권력이 부여되는 참여’이며, 정부로부터 ‘초대된 공간’에서의 상담창구 기능이 아니라, 지방정부와의 관계에서 똑같은 권리를 행사하는 ‘동등한 공간’에서의 참여로 평가할 수 있겠다. 또한 정책과정별로 보면 의제설정단계에서 정책환류단계까지 정책과정의 전 과정에 참여하며 통제가 이뤄지는 형태로 볼 수 있다(그림 1). 이것이 바로 오늘날의 새로운 행정 패러다임이 요구하는 ‘굿 거버넌스’에 가장 가까운 형태가 될 것이다.

〈그림 1〉 국 거버넌스 실현을 위한 주민참여단계



## 2. 선행연구 검토와 연구의 분석틀

그동안 진행된 주민참여에 관한 연구는 각 정책과정에서의 주민참여 사례연구나 개별 주민참여제도의 평가와 과제에 관한 연구, 주민참여 실태와 활성화 방안에 관한 연구 등에 초점이 맞춰져 있다. 2000년도 이후 발표된 논문을 중심으로 주민참여와 관련한 선행연구를 크게 주민참여에 관한 연구와, 주민참여제도에 관한 연구로 구분하면 다음과 같다.

주민참여에 관한 연구는 다시 ‘구체적인 정책과정에서의 주민참여에 대한 사례연구’(유성용, 2005; 조현석, 2006; 김관보·김옥일, 2007; 류기형 외, 2007; 김둘순·강민아, 2008)와 ‘주민참여의 실태나 참여유형에 관한 연구’(서순복, 2002; 전영평 외, 2003; 정운수 외, 2004; 김보흠, 2005; 민병익, 2006), ‘주민참여 확대 또는 활성화 방안에 관한 연구’(심익섭, 2002; 민현정, 2008; 김종수, 2010; 고경훈·김보은, 2012)로 구분할 수 있다.

또, 주민참여제도에 관한 연구에는 ‘참여제도의 운영실태와 문제점 분석에 관한 연구’(박기관·조석주, 2005; 장노순, 2006; 박미옥, 2006; 강인성, 2008; 백형배·김필두, 2011; 정연정, 2011)와 ‘개별 주민참여제도의 평가와 과제에 관한 연구’(함인선, 2004; 나중식, 2005; 하승수, 2006; 김태수, 2007; 전주상, 2008; 심상복, 2009; 안성민·최윤주, 2009; 전영상·현근, 2009; 박현희, 2010; 이청훈, 2011; 유희숙·김예승, 2012)로 구분된다. 주민참여제도 관련 연구에는 ‘주민참여제도에 대한 인식 연구’(김익식, 2003; 최미옥·이재성, 2005; 조석주·강인성, 2006; 정준금 외, 2014)와 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인 연구(정명은, 2012)도 포함된다.

이 가운데 김보흠(2005)의 연구는 16개 광역자치단체 홈페이지에서 운영중인 주민참여 채널을 통해 주민참여를 유형화하고 그 문제점을 고찰했다는 점에서 의의가 있다. 주민참여 유형 가운데 대화형과 시민토론행이 주를 이루고 있으나, 실제 운영에 있어 시민의 참여는 거의 이뤄지지 않고 있는 것으로 분석하였다. 그러나 이 연구는 온라인 상의 주민참여에 국한된 것이어서 오프라인에서의 주민참여 현황은 파악하기 어려운 문제점이 있다.

민현정(2008)은 일본의 주민참가 전개과정과 제도화 사례를 쟁점을 중심으로 살펴보고 한국에서의 주민참여 활성화와 제도구축을 위한 정책을 제안하였다. 우리와 지방자치 환경이 유사한 일본에서의 주민참여 논의의 전개과정, 주민참여 실태와 유형, 주민참여제도 등을 다루면서 참여의 활성화와 실질화를 위한 시사점을 찾고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

전영평 외(2004), 박기관·조석주(2005), 최미옥·이재성(2005), 조석주·강인성(2006), 백형배·김필두(2011), 정준근 외(2014)는 구조화된 설문지를 이용해 주민참여 현황을 분석하고 주민참여 활성화를 위한 대안을 제시하고 있다. 이들 연구는 현행 주민참여제도에 대한 인식과 참여경험, 주민참여에 대한 만족도, 주민의견의 반영정도, 바람직한 주민참여의 방법 등을 다루고 있으나 단순한 통계분석기법에 의존하고 있다는 점에서 한계를 가지고 있다.

정명은(2012)의 연구는 주민참여제도의 시행 수준을 양적으로 측정하고 ‘열린 조직으로서의 지방정부’의 시각에서 새롭게 접근하는 것이 특징적이다. 1995년부터 2010년까지 한국의 230개 기초지방정부 전체를 대상으로 인과관계를 실증 분석, 주민참여제도의 시행에는 지방자치단체장의 개인적 특성과 제도적 압력이 강하게 작용하고 있음을 밝혀냈다. 또한 주민참여제도의 참여 유형과 정책단계별 속성에 따라 영향요인이 다르게 작용할 수 있음을 보여주었다. 반면 실제로 주민참여제도의 시행 수준이 높거나 낮은 지방정부 간 투명성, 신뢰성, 책임성, 반응성 등에 대한 비교분석까지는 이뤄지지 못하였다.

한편, 위 선행연구들은 지자체가 표방하고 있거나 혹은 제도로서 도입한 주민참여가 실제 행정현장에서 어떻게 적용되고 있는 지 현황을 파악하는데 도움을 준다. 그러나 특정제도나 개별 사례, 또는 주민참여제도에 대한 인식을 넘어 우리나라 전체 지자체 행정의 흐름과 특징을 파악하는 데는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 주민참여의 기본원칙을 밝히고 참여의 대상, 단계, 종류, 권한 등을 명시하고 있는 주민참여기본조례 전체의 내용과 운영실태를 비교분석함으로써 우리나라 주민참여와 거버넌스의 특징을 규명하고 명실상부한 ‘주민참여적 거버넌스(굿 거버넌스) 실현’에 필요한 과제를 도출하고자 한다.

굿 거버넌스의 분석기준은, 이론적 배경에서 검토된 주민참여 이론과 거버넌스 이론을 종합하여 형식적 참여가 아닌 ‘실제 권력이 부여되는 참여’, 정부로부터 ‘초대된 공간’에서의 상담창구 기능이 아니라 지방정부와 ‘동등한 공간’에서의 참여, 의제설정에서 정책환류까지 ‘정책과정 전 단계의 참여’ 를 기준으로 평가하고자 한다. 이에 따라 분석기준을 ‘참여성, 권한부여, 상호책임성’으로, 분석지표를 ‘참여의 양과 질, 주민들의 권한행사, 지방정부와 주민의 책임성’으로 각각 설정하였다. 참여성은 ‘누가 참여할 수 있는가’와 함께 성별, 연령별, 직업별 등의 비례대표성이 지켜지고 있는지 등 참여의 양과 질을 살펴본다. 권한부여는 주민참여가 정책과정의 어느 단계에서 이루어지는가, 주민들에게 어느 정도의 권한을 허용하고 있는가 등을 분석내용으로 한다. 상호책임성은 지방정부와 주민의 책임성을 분석지표로 하여 상호책임성을 제고하기 위한 제도적 장치가 있는가, 그리고 주민참여기본계획 및 인센티브 제도의 유무, 위원회 회의록 공개 여부 등을 고찰한다.

〈표 1〉 연구의 분석틀

분석기준	분석지표	분 석 내 용
참여성	참여의 양과 질	누가 참여할 수 있는가
		주민참여관련 위원회 위원구성의 비례대표성 (성별, 연령별, 직업별 등)

권한부여	주민들의 권한행사	주민참여가 정책과정의 어느 단계에서 이루어지고 있는가, 주민참여제도의 종류는?
		주민들에게 어느 정도의 권한을 허용하고 있는가
상호책임성	지방정부와 주민의 책임성	책임성을 제고하기 위한 제도적 장치가 있는가 (공식적인 실행기구와 분과위원회·운영위원회 등)
		주민참여기본계획 및 인센티브제도의 유무, 위원회 회의록 공개 등

### 3. 연구의 범위와 연구방법

이 연구는 우리나라 지자체에서 제정, 시행중인 주민참여기본조례 전체를 대상으로 한다. 기본조례는 지자체 주민참여의 기본이념, 참여의 대상, 단계, 종류, 권한 등을 밝힌 조례로서 해당 지자체의 주민참여 이념은 물론 주민참여제도의 전반적 특징을 이해하는 데 유용하기 때문이다. 2013년 12월을 기준으로 자치법규정보시스템에서 ‘주민참여’ ‘시민참여’ ‘구민참여’ ‘도민참여’ 라는 키워드를 입력해 전국의 참여조례를 검색한 뒤 이 가운데 특정부문에서의 참여만을 대상으로 하는 ‘주민참여예산제 운영조례’, ‘주민참여감사제 운영조례’, ‘주민참여 감독대상공사 범위 등에 관한(감독관제 운영) 조례’ ‘주민참여 마을만들기 지원조례’ ‘주민참여 민원암행고객제도 운영조례’는 제외시켰다.

또한 주민투표, 주민소환, 주민감사청구, 주민소송 등 법률에 의한 의무적 주민참여제도 관련 조례도 분석대상에서 제외되었으며, 이렇게 하여 선정된 ‘주민참여조례’는 총 33개이다.

연구의 방법은 문헌조사와 면담조사를 병행하였다. 먼저, 조례에 규정되어 있는 주민과 주민참여의 정의, 조례제정의 목적과 기본이념, 주민참여제도의 종류, 주민참여의 실행기구 등 내용적 특징에 대해서는 각 조례를 비교분석하였다. 다음으로 조례상 내용이 실제 운영되고 있는지를 파악하기 위해 해당 지자체 담당부서 및 관련 위원회의 회의자료, 정책보고서 등을 검토하였으며, 부족한 부분은 주민자치 담당 공무원과의 전화 인터뷰를 통해 보완하였다.

## Ⅲ. 조례의 내용 및 운영실태 비교분석

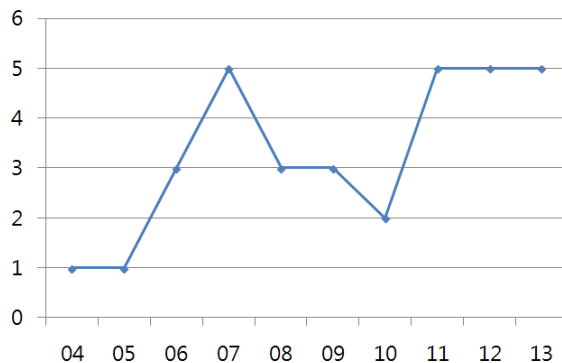
### 1. 주민참여기본조례 현황

주민참여기본조례를 제정, 시행하고 있는 지자체는 2013년 12월 기준으로 광역자치단체 4곳, 기초자치단체 29곳 등 33곳이다. 2004년 청주시가 최초로 제정한 이후 매년 꾸준히 늘다가 2008년부터 주춤했으나 2011년 이후 다시 증가추세이다(그림 2). 2011년 주민참여예산제가 모든 지자체에 법적으로 의무화되면서 주민참여 분위기가 고조되고 있는 현상과 무관하지 않은 것으로 보인다.

〈표 2〉 조례시행 지자체와 조례명(2013년 12월 기준)

지방자치단체	제정일자	조례명		
광역자치단체	광주광역시	2011. 3. 2	시민참여 기본조례	
	대전광역시	2006. 11. 10	주민참여 기본조례	
	제주특별자치도	2006. 11. 29	주민참여기본조례	
	충청북도	2012. 1. 13	도민참여 기본조례	
기초자치단체 (시군)	거창군	2009. 5. 6	주민참여 기본조례	
	나주시	2013. 8. 20	주민참여 기본조례	
	남양주시	2012. 11. 5	주민참여 기본조례	
	순천시	2006. 11. 30	시민참여 기본조례	
	안산시	2005. 1. 5	주민참여 기본조례	
	양평군	2013. 4. 17	주민참여 및 지역만들기 기본조례	
	연천군	2007. 7. 16	주민참여 기본조례	
	영광군	2007. 7. 31	주민참여 기본조례	
	옥천군	2011. 2. 28	주민참여 기본조례	
	원주시	2009. 10. 1	주민참여 등에 관한 기본조례	
	익산시	2008. 8. 14	시민참여 기본조례	
	창원시	2008. 2. 15	시민참여 기본조례	
	청주시	2004. 9. 24	시민참여 기본조례	
	하남시	2011. 1. 13	주민참여 기본조례	
	함평군	2007. 4. 30	주민참여 기본조례	
	기초자치단체 (자치구)	광주 광산구	2012. 4. 10	주민참여 기본조례
		광주 북구	2009. 1. 5	주민참여 기본조례
광주 서구		2013. 3. 28	주민참여자치 기본조례	
대전 대덕구		2008. 10. 17	주민참여자치 기본조례	
대전 중구		2012. 10. 26	주민참여 기본조례	
부산 북구		2007. 1. 8	주민참여 활성화조례	
서울 도봉구		2011. 6. 10	주민참여 기본조례	
서울 성동구		2013. 11. 25	주민참여 기본조례	
서울 송파구		2013. 6. 20	주민참여 기본조례	
서울 은평구		2010. 12. 30	주민참여 기본조례	
울산 북구		2010. 3. 8	주민참여 기본조례	
울산 중구		2012. 11. 5	주민참여 기본조례	
인천 남구		2011. 3. 31	주민참여자치 기본조례	
인천 동구	2007. 8. 13	주민참여 기본조례		

〈그림 2〉 주민참여기본조례 제정추이(2013년 12월 기준)





## 2. 참여성

### 1) 누가 참여할 수 있는가

누구에게 참여를 보장하고 있는 지 알아보기 위해 먼저 조례에 규정된 주민의 정의를 살펴본다. 지방자치법 제2장 제12조는 ‘지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 자’를 그 지자체의 주민으로 규정하고 있다. 그러나 16개 지자체들은 “다른 지역 주민이라도 추천 또는 자발적으로 구정에 참여하는 사람” “단체장이 구 발전을 위해 필요하다고 인정하는 사람” “지자체에 소재한 기관에 근무하는 사람” 등을 포함시켜 포괄적으로 주민을 정의하고 있다. 따라서 이들 지역의 경우 주민참여의 대상도 그만큼 확대하고 있다고 볼 수 있다. 조례에 별도의 정의가 없는 15개 지역은 지방자치법을 원용하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 3〉 조례상 주민의 정의

구분	세부내용	지방자치단체	사례개수(%)
포괄적 정의 (다른 지역 주민, 명예시민 포함)	주소나 거소를 해당 지자체에 두고 있는 사람/관내에 본점이나 지점을 둔 사업체에 근무하는 사람/해당 지자체의 발전을 위해 필요하다고 추천된 사람/	나주시, 양평군/ 광주 광산구, 대전 중구, 서울 도봉구, 서울 송파구	6(18)
	다른 지역 주민이라도 추천 또는 자발적으로 구정에 참여하는 사람 포함	원주/ 대전 대덕구	2(6)
명예시민 포함)	단체장이 구 발전을 위해 필요하다고 인정하는 사람 포함	울산 북구	1(3)
	명예시민으로 추대된 사람 포함	남양주시	1(3)
포괄적 정의 (외국인 포함)	「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」제6조제1항에 따라 구의 국내거소신고인명부에 올라 있는 사람/「출입국관리법」제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 구의 외국인등록대장에 올라 있는 사람 포함	인천 남구	1(3)
포괄적 정의 (거주자와 근무자 포함)	해당 지자체에 주소를 두고 있는 자 지자체에 소재한 기관에 근무하는 자 지자체에 영업소의 본점 또는 지점(사업장)을 둔 사업체의 대표자 또는 임·직원 또는 주소를 두고 있는 자와 시 관할지역에 소재한 기관·사업체에 근무하는 자	안산시, 연천군, 서울 은평구, 부산 북구, 울산 중구	5(15)
지방자치법 원용	해당지자체에 주소를 두고 있는 사람(주민등록이 되어 있는 사람)	광주광역시, 대전광역시, 제주특별자치도/ 거창군, 순천시, 영광군, 옥천군 익산시, 창원시, 청주시, 하남시, 함평군/광주 북구, 광주 서구, 서울 성동구	15(45)
별도규정 없음	-	충청북도/ 인천 동구	2(6)
합 계			33(100)

2) 주민참여관련 위원구성에서의 비례대표성

주민참여관련 위원회 구성에 있어서는 모든 지자체가 공모와 추천을 병행하고 있으며, 공모과정에 전 주민의 참여를 보장하고 있다. 또한 대다수 조례에서는 위원구성에서의 비례대표성을 다음과 같이 보장하고 있다. 즉 여성, 장애인, 노인, 청소년, 다문화가정 등의 참여보장을 조례에서 명시하고 있다.

〈표 4〉 조례상 위원구성에서의 비례대표성

위원구성에서의 비례대표성	지방자치단체	사례개수(%)
여성, 장애인 참여보장	제주특별자치도/ 순천시, 영광군, 익산시, 창원시/ 서울 성동구, 인천 동구	7(2)
여성, 장애인, 노인 등 각계각층	광주광역시, 대전광역시/ 거창군, 옥천군, 원주시, 하남시/ 광주 북구, 광주 서구, 대전 대덕구, 울산 북구, 울산 중구, 인천 남구	12(36)
여성, 장애인, 노인, 청소년 등 사회적 약자	안산시	1(3)
여성, 장애인, 노인, 다문화 가정(이주민) 등 사회적 약자	충청북도/남양주시, 연천군, 청주시/ 광주 광산구, 대전 중구, 서울 도봉구, 서울 송파구	8(24)
사회적 약자 포함 다양한 분야	서울 은평구	1(3)
각계 각층	양평군, 함평군	2(6)
명시하지 않음	나주시/ 부산 북구	2(6)
합 계		33(100)

그러나 위원구성의 운영실태를 파악한 결과, 모든 자치단체가 여성에 대해서는 30~40%의 비율을 할당하고 있는 반면 다른 부문에 대해서는 조례의 내용을 이행하지 않고 있는 것으로 나타났다. 조례에 여성, 장애인, 노인, 청소년 등 사회적 약자의 참여보장을 명시한 안산시가 유일하게 시민소통위원회 구성시 분야별 각 1명씩을 할당해 구성하고 있다. 그러나 안산시도 다문화가정에 대한 할당은 실시하지 않고 있다. ‘외국인 주민 및 다문화가족 지원조례’나 ‘외국인주민 인권증진에 관한 조례’에서 다문화가정의 위원참여를 보장하고 있으나, 이는 다문화정책에 관한 참여일 뿐 정책전반에 대한 참여는 아니다.

〈표 5〉 위원 구성에서의 비례대표성 운영실태

위원구성에서의 비례대표성	지방자치단체	사례개수(%)
여성	광주광역시, 대전광역시, 제주특별자치도, 충청북도/ 거창군, 나주시, 남양주시, 순천시, 안산시, 양평군, 연천군, 영광군, 옥천군, 원주시, 익산시, 창원시, 청주시, 하남시, 함평군/ 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 대전 대덕구, 대전 중구, 부산 북구, 서울 도봉구, 서울 성동구, 서울 송파구, 서울 은평구, 울산 북구, 울산 중구, 인천 동구, 인천 남구	32(97)
여성, 장애인, 노인, 청소년	안산시	1(3)
다문화 가정	-	0(0)
합 계		33(100)

### 3. 권한부여

#### 1) 주민참여가 정책과정의 어느 단계에서 이루어지고 있는가

##### (1) 조례에 나타난 주민참여의 정의

모든 지자체가 주민참여에 대해 ‘주민의 의사를 반영하고 주민과 지방자치단체가 협력하는 것’으로 정의하고 있다. 참여단계는 의제설정부터 집행까지와 평가(또는 평가 및 환류)까지의 참여를 보장하는 지자체가 각각 16곳(48%)과 17곳(52%)으로 나뉘고 있다. 굿 거버넌스 실현에 필요한 주민참여가 정책의 전 과정에 대한 참여와 통제를 의미한다고 볼 때, 조례제정 지자체의 절반은 조례에서부터 참여를 제약하고 있다고 할 수 있다.

〈표 6〉 조례상 주민참여의 정의

구분	지방자치단체	사례개수(%)
의사(정책)형성 또는 의제설정 단계에서 집행단계까지	광주광역시, 제주특별자치도, 충청북도/ 거창군, 안산시, 연천군, 영광군, 옥천군, 창원시, 청주시, 하남시, 함평군/ 광주 북구, 대전 대덕구, 인천 동구, 인천 남구	16(48)
의사(정책)형성 또는 의제설정 단계에서 집행, 평가단계까지	나주시, 남양주시, 순천시, 원주시, 익산시/ 광주 광산구, 광주 서구, 대전 중구, 부산 북구, 울산 북구, 울산 중구, 서울 도봉구, 서울 성동구, 서울 송파구, 서울 은평구	15(45)
의사형성(의제설정) 단계에서 집행, 평가, 환류단계까지	대전광역시/ 양평군	2(6)
합 계		33(100)

##### (2) 주민참여제도의 종류

조례에서 보장하고 있는 주민참여제도는 다양하며 지자체별로 다소 차이를 보이고 있다. 조례상 명시 유무와 관계없이 위원회의 위원 참여와 공청회 참여, 주민제안은 각 지자체에서 공통으로 시행하고 있으며, 정책설명청구제와 주민의견조사 역시 거의 모든 지자체(31곳)에서 실시하고 있다. 그러나 정책설명청구제와 주민의견조사는 해당 지자체 모두 “할 수 있다”는 임의규정으로 두고 있어 형식적 조항에 머무르고 있다.

주민제안의 경우 대다수 지자체들이 홈페이지를 통해 제안을 접수하고 있으나, 참여가 활성화 되지 못하고 있다. 수원시는 2010년부터 매년 시민창안대회<sup>1)</sup>를 개최, 여기에서 선정된 아이디어의 일부를 정책에 반영하고 있으며 도봉구는 21세기 타운미팅 방식<sup>2)</sup>의 원탁토론회를, 창원시는

1) 아이디어 공모, 아이디어 워크숍, 심사, 본선대회, 아이디어 실행·지원, 최종결선대회 순으로 진행된다. Top 5에 선정되면 실행지원금을 지급, 10주간의 실행기간을 거쳐 결선발표회에서 최종순위를 결정한다(수원시 시민창안대회 홈페이지 <http://www.suwonideas.org>).

2) 21세기 타운미팅 방식은 미국의 전통적인 주민직접참여제도인 타운미팅을 IT기술과 접목해 대규모 토론기법으로 발전시킨 것으로, 국내에도 소개되어 점차 확산되고 있다. 주민들이 정책의 우선순위를 직접 결정하는 방

시정경연대회를 통해 의견을 수렴하고 있는 것이 특징이다.

조례의 ‘주민참여’ 정의에서 평가단계까지 참여를 규정한 15개 지자체 가운데 주민평가기구를 별도로 운영하고 있는 곳은 7곳에 불과하다. 서울 도봉구는 별도의 ‘여성구정평가단 구성 및 운영에 관한 조례’를 통해 여성구정평가단을 운영하고 있으며, 전북 익산시에는 기획행정·전략산업·주민생활지원·농림환경·건설교통 등 분과별 시정평가단이 활동 중이다.

한편, 실제 운영중인 주민참여제도(표 8)를 <그림 1>의 기준에 따라 정책단계별로 분류해보면 ‘위원회 위원참여’ ‘주민제안’ ‘정책자문단’은 의제설정 및 정책형성단계로, ‘공청회 참여’ ‘정책토론회’ ‘전자공청회’ ‘주민참여예산’은 정책채택단계로, ‘주민참여사업’은 정책실시(집행)단계로, ‘주민참여감사’ ‘주민평가단’ ‘군·구청 모니터링’ ‘민원품질평가’는 정책평가단계의 참여제도로 각각 구분할 수 있다. 사례개수를 기준으로 볼 때, 정책채택(44%), 의제설정 및 정책형성(40%), 정책실시(9%) 정책평가(6%)의 순으로 나타나 정책평가단계의 주민참여가 가장 저조한 것을 알 수 있다(표 9).

〈표 7〉 조례상 주민참여제도

주민참여제도	지방자치단체	사례개수(%)
각종 위원회의 위원 참여(공모나 추천 등 공개적 절차)	광주광역시, 대전광역시, 제주특별자치도, 충청북도/ 거창군, 나주시, 남양주시, 순천시, 안산시, 연천군, 영광군, 옥천군, 익산시, 원주시, 창원시, 청주시, 하남시, 함평군/ 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 대전 대덕구, 대전 중구, 서울 도봉구, 서울 성동구, 울산 북구, 울산 중구, 인천 남구, 인천 동구	29(88)
공청회 등의 주민참여	대전광역시, 충청북도/ 나주시, 남양주시, 안산시, 양평군, 연천군, 옥천군, 원주시, 청주시, 하남시, 함평군/ 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 대전 중구, 서울 도봉구, 울산 북구, 울산 중구	19(58)
주민제안	거창군, 나주시, 남양주시, 순천시, 안산시, 양평군, 연천군, 옥천군/ 광주 광산구, 광주 서구, 대전 대덕구, 대전 중구, 부산 북구, 서울 도봉구, 서울 송파구, 울산 북구, 인천 남구	17(52)
정책기획과 평가 주민참여	옥천군/ 서울 은평구	2(6)
주민참여 감사, 주민참여 예산(의)	광주광역시, 대전광역시, 제주특별자치도, 충청북도/ 거창군, 나주시, 남양주시, 순천시, 안산시, 양평군, 연천군, 영광군, 옥천군, 원주시, 익산시, 창원시, 청주시, 하남시, 함평군/ 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 대전 대덕구, 대전 중구, 부산 북구, 서울 도봉구, 서울 송파구, 서울 은평구, 울산 북구, 울산 중구, 인천 동구, 인천 남구	32(97)
주민참여 평가	나주시, 원주시(임)/ 광주 서구, 광주 광산구(임), 대전 대덕구, 대전 중구, 울산 북구(임), 울산 중구, 인천 남구	9(27)

식이지만 도봉구가 2013년에 시도한 ‘100인 회의’는 ‘주민제안과 열린 토론’에 초점이 맞춰졌다(희망제작소, 2013).

주민참여 사업	나주시, 남양주시(임), 양평군, 연천군/ 광주 광산구, 대전 중구, 서울 도봉구, 서울 성동구, 서울 송파구, 울산 북구(임)	10(30)
정책설명 청구제(임), 주민의견조사(임)	광주광역시, 대전광역시, 제주특별자치도, 충청북도/ 거창군, 나주시, 남양주시, 순천시, 안산시, 양평군, 연천군, 영광군, 옥천군, 원주시, 익산시, 창원시, 청주시, 하남시, 함평군/ 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 대전 대덕구, 대전 중구, 서울 도봉구, 서울 성동구, 서울 송파구, 울산 북구, 울산 중구, 인천 동구, 인천 남구	31(94)
정책사업 토론회	영광군/ 서울 성동구, 울산 중구	3(9)
군·구정 모니터링	옥천군/ 울산 북구	2(6)
도정참여연구회·시민참여연구회	충청북도/ 청주시	2(6)
주민참여 민원품질평가	대전 대덕구	1(3)
사이버 모니터, 지자체 알리미모임, 시구정동정 설명회, 현장설명회(임), 간담회(임)	부산 북구	1(3)
합 계		159

주1) (의)는 법률에 따라 모든 지자체에 적용되는 의무사항임.

주2) (임)은 강제조항이 아닌 임의조항임.

주3) 합계는 중복내용을 포함한 것임.

〈표 8〉 주민참여제도의 운영실태

주민참여제도	지방자치단체	사례개수(%)
각종 위원회의 위원 참여(공모나 추천 등 공개적 절차)	광주광역시, 대전광역시, 제주특별자치도, 충청북도/ 거창군, 나주시, 남양주시, 순천시, 안산시, 양평군, 연천군, 영광군, 옥천군, 원주시, 익산시, 창원시, 청주시, 하남시, 함평군/ 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 대전 대덕구, 대전 중구, 부산 북구, 서울 도봉구, 서울 성동구, 서울 송파구, 서울 은평구, 울산 북구, 울산 중구, 인천 동구, 인천 남구	33(100)
공청회 등의 주민참여	광주광역시, 대전광역시, 제주특별자치도, 충청북도/ 거창군, 나주시, 남양주시, 순천시, 안산시, 양평군, 연천군, 영광군, 옥천군, 원주시, 익산시, 창원시, 청주시, 하남시, 함평군/ 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 대전 대덕구, 대전 중구, 부산 북구, 서울 도봉구, 서울 성동구, 서울 송파구, 서울 은평구, 울산 북구, 울산 중구, 인천 동구, 인천 남구	33(100)
주민제안	광주광역시, 대전광역시, 제주특별자치도, 충청북도/ 거창군, 나주시, 남양주시, 순천시, 안산시, 양평군, 연천군, 영광군, 옥천군, 원주시, 익산시, 창원시, 청주시, 하남시, 함평군/ 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 대전 대덕구, 대전 중구, 부산 북구, 서울 도봉구, 서울 성동구, 서울 송파구, 서울 은평구, 울산 북구, 울산 중구, 인천 남구, 인천 동구	33(100)

주민참여 감사, 주민참여 예산	광주광역시, 대전광역시, 제주특별자치도, 충청북도/ 거창군, 나주시, 남양주시, 순천시, 안산시, 양평군, 연천군, 영광군, 옥천군, 원주시, 익산시, 창원시, 청주시, 하남시, 함평군/ 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 대전 대덕구, 대전 중구, 부산 북구, 서울 도봉구, 서울 성동구, 서울 송파구, 서울 은평구, 울산 북구, 울산 중구, 인천 동구, 인천 남구	33(100)
주민평가단(별도구성/공약평가단은 제외)	안산시, 옥천군, 익산시 / 서울 도봉구, 서울 송파구, 서울 은평구, 인천 남구	7(21)
정책자문단(기획단) 운영	대전광역시/ 양평군, 옥천군	3(9)
주민참여 사업(마을만들기 공모사업 포함)	광주광역시, 제주특별자치도/ 안산시, 양평군, 영광군, 창원시, 하남시/ 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 서울 도봉구, 서울 성동구, 서울 은평구, 인천 남구, 인천 동구	15(45)
정책토론회	광주광역시, 충청북도/ 거창군, 순천시, 연천군, 창원시, 함평군/ 서울 송파구	8(24)
전자공청회	광주광역시, 제주특별자치도	2(6)
군·구청 모니터링	옥천군, 원주시/ 울산 북구	3(9)
주민참여 민원품질평가	대전 대덕구	1(3)
합 계		172

- 주1) (의)는 법률에 따라 모든 지자체에 적용되는 의무사항임.
- 주2) (임)은 강제조항이 아닌 임의조항임.
- 주3) 합계는 중복내용을 포함한 것임.

〈표 9〉 참여단계별 주민참여제도 비율

구 분	사례개수(%)
의제설정 및 정책형성	69(40)
정책채택	76(44)
정책실시	15(9)
정책평가	11(6)
합계	172(100)

2) 어느 정도의 권한을 부여하고 있는가

주민참여기본조례에서는 주민들에게 정책형성 단계에서 집행, 평가단계까지 전 과정에서의 참여를 보장하고 있지만, 주민들이 행사할 수 있는 권한은 제안과 자문 정도의 역할이다. 모든 기본조례는 “주민은 누구나 행정에 대한 참여와 의견제시의 권리를 가지며, 민주 주민으로서 그 책임과 역할을 다 하여야 한다”고 주민의 권리와 책무에 대해 언급하고 있다. 즉, 조례에서부터 의견제시의 권리 외에 직접 결정권은 인정하지 않고 있다. 이에 따라 공모를 통해 주민 누구나

위원으로 참여할 수 있는 위원회 역시 지자체 행정에 대한 자문기구의 위상을 가지고 있을 뿐, 결정권은 없다. 주민참여예산위원회에게 제공된 권한도 예산편성에 대한 주민의견 수렴과, 제출된 주민의견 및 분과위원회 의결에 대한 심의·조정권에 불과하다.

대표적인 주민참여사업인 마을만들기 사업은 주민들에게 ‘마을만들기 주체’로서의 역할을 부여하고 있으며 이에 따라 ‘주민이 주도하고’ ‘행정이 지원하는’ 방식을 지향하고 있다. 인천 남구가 2013년부터 시행중인 ‘커뮤니티형 그린웨이 조성 사업’<sup>3)</sup>은 지자체와 주민 간 ‘녹지협정 체결’을 통해 진행되는 것으로, 주민이 직접 참여하고 결정권을 행사하는 좋은 사례라고 할 수 있다. 그러나 ‘마을만들기’는 조례에서 규정하고 있듯이 ‘생활환경 개선활동, 공동체 회복 활동, 주민의 삶의 질을 높이는 활동’ 등을 의미하는 것으로<sup>4)</sup>, 지자체 정책 가운데 극히 일부분에 국한된다고 할 수 있다.

주민참여적 거버넌스(굿 거버넌스) 실현을 위해 요구되는 주민참여는 ‘실제 권력이 부여되는 참여’, 즉 권한이양(delegated power)이다. 그런 점에서 현재와 같이 ‘결정권 없는 주민참여’는 형식적 참여에 불과하다고 할 수 있겠다.

〈표 10〉 권한행사의 종류

주민의 권한행사	지방자치단체	사례개수(%)
자문과 심의	광주광역시, 대전광역시, 제주특별자치도, 충청북도/ 거창군, 나주시, 남양주시, 순천시, 안산시, 양평군, 연천군, 영광군, 옥천군, 원주시, 익산시, 창원시, 청주시, 하남시, 함평군/ 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 대전 대덕구, 대전 중구, 부산 북구, 서울 도봉구, 서울 성동구, 서울 송파구, 서울 은평구, 울산 북구, 울산 중구, 인천 남구, 인천 동구	33(100)
제안 후 수행 (마을만들기 사업)	광주광역시, 제주특별자치도/ 나주시, 안산시, 양평군, 창원시, 하남시/ 광주 북구, 광주 서구, 서울 도봉구, 서울 은평구, 인천 남구, 인천 동구	13(39)
합계		46

주1) ‘제안 후 수행’에 해당하는 지방자치단체 11곳은 마을(지역)만들기 지원조례를 제정, 운영하는 곳임.

주2) 합계는 중복내용을 포함한 것임.

#### 4. 책임성

##### 1) 실행기구 및 하부조직의 유무

주민참여의 실효성을 높이기 위해서는 실행기구인 위원회는 물론 하부조직이 설치, 운영되어야 한다. 주민참여 실행기구로는 주민참여위원회와 주민평가위원회 등이 주로 활용되고 있으며, 하부조직으로는 분과위원회와 운영위원회 설치를 규정하고 있다. 그러나 조례에 실행기구와 하부조직 설치를 언급한 지자체는 14곳(42%) 뿐이며, 실제 운영하는 지자체는 이 중 10곳(30%)에

3) 안전행정부 선거의회과(2013).

4) 지자체들이 시행중인 마을(지역) 만들기 지원조례에서는 마을(지역) 만들기를 이와 같이 규정하고 있다.

지나지 않는다.

서울 은평구 주민참여위원회는 운영위원회와 함께 정책기획·참여예산·구정평가 시민위원회로 구성되며 각 시민위원회별로 분과위원회가 운영되고 있다. 안산시는 주민참여위원회 외에 시민소통위원회를 별도로 운영 중인데, 이 위원회는 시정 자문과 함께 주요현안에 대한 포럼 및 각계각층 시민과의 대화모임 등을 주최함으로써 위원회를 위원 간 소통에서 나아가 시민소통의 장으로 활용하고 있는 것이 주목할 만하다.

주민의 자발적 참여를 활성화하기 위해 중간지원조직을 설립한 곳도 있다. 광주 광산구가 설립해 민간에 위탁운영하고 있는 공익활동지원센터가 그것으로, 주민자치 교육과 리더 양성, 주민참여 자원조사, 비영리민간단체 역량강화 등의 사업을 추진하고 있다.

〈표 11〉 조례상 실행기구 및 하부조직

실행기구 및 하부조직	지방자치단체	사례개수(%)
주민참여위원회	남양주시, 안산시, 양평군, 영광군, 옥천군/ 서울 도봉구, 서울 성동구, 서울 송파구, 서울 은평구, 울산 중구	10(30)
주민평가위원회(주민평가단)	안산시, 옥천군/ 서울 도봉구, 서울 송파구, 서울 은평구, 인천 남구	6(18)
정책자문위원회	광주 서구, 대전 대덕구, 인천 남구	4(12)
전담부서	나주시	1(3)
분과위원회, 운영위원회 등	영광군, 서울 은평구, 인천 남구	3(9)
규 정 없 음		19(58)
합 계		43

주1) 영광군의 경우 글로리영광추진위원회 설치 및 운영조례를 별도제정, 운영중임.

주2) 합계는 중복내용을 포함한 것임.

〈표 12〉 실행기구 및 하부조직의 운영실태

실행기구 및 하부조직	지방자치단체	사례개수(%)
주민참여위원회	남양주시, 안산시, 영광군, 옥천군/ 서울 도봉구, 서울 송파구, 서울 은평구	7(21)
주민평가위원회(주민평가단)	안산시, 옥천군, 익산시/ 서울 도봉구, 서울 송파구, 서울 은평구, 인천 남구	7(21)
정책자문위원회	익산시/ 대전 대덕구, 인천 남구	3(9)
분과위원회, 운영위원회 등	안산시, 영광군, 익산시/ 서울 도봉구, 서울 은평구	5(15)
공익활동지원센터	광주 광산구	1(3)
운영하지 않음		23(70)
합 계		45

주1) 익산시의 경우 조례나 규칙은 없으나 시민 누구나 참여가능한 시정평가단을 운영하고 있음. 200명의 단원이 온라인과 오프라인을 통해 시정을 평가하고 있음.

주2) 합계는 중복내용을 포함한 것임.



2) 주민참여기본계획의 유무

주민참여의 실효성과 책임성을 높이기 위해서는 조례에 규정된 각종 주민참여제도의 운영계획을 담은 주민참여기본계획을 수립하는 것이 필요하다. 그러나 조례의 내용 속에 주민참여기본계획 수립을 포함시킨 지자체는 14곳(42%) 불과하며, 이 가운데 계획을 실제 수립, 시행하고 있는 지자체는 4곳(12%) 뿐이다. 이 가운데 옥천군과 울산 북구는 조례에 참여자치기본계획 수립을 담고 있으나, 실제 운영에 있어서는 기본계획 대신 부서별 주민참여 활성화계획을 수립하고 있다.

〈표 13〉 조례상 주민참여기본계획

주민참여기본계획	지방자치단체	사례개수(%)
주민참여 활성화를 위한 주민참여기본계획 수립, 시행	충청북도/ 남양주시, 안산시, 옥천군/ 광주 광산구, 광주 서구, 대전 대덕구, 대전 중구, 부산 북구, 서울 도봉구, 서울 송파구, 울산 북구, 울산 중구, 인천 남구	14(42)
	규정 없음	19(58)
	합 계	33(100)

〈표 14〉 주민참여기본계획의 운영실태

주민참여기본계획	지방자치단체	사례개수(%)
주민참여 활성화를 위한 주민참여기본계획 수립, 시행	안산시, 옥천군/ 광주 광산구, 울산 북구	4(12)
	운영하지 않음	29(88)
	합 계	33(100)

3) 인센티브 제도의 유무

주민참여 인센티브 제도는 주민참여를 유도하는 하나의 방안이다. 나주시 등 6개 지자체는 주민제안 등 행정에 직접 참여한 주민에게 포인트를 부여하고 누적된 포인트에 대해 보상금을 지급하는 ‘주민참여 포인트제도’를 시행하고 있다. 나머지 지자체는 위원회 참여자에게 참여수당을 지급하고 있다.

〈표 15〉 인센티브 제도 운영실태

인센티브 제도의 유무	지방자치단체	사례개수
주민참여 포인트제도	나주시, 옥천군/ 광주 광산구, 대전 대덕구, 대전 중구, 울산 북구	6(18)
위원회 참여 수당	광주광역시, 대전광역시, 제주특별자치도, 충청북도/ 거창군, 남양주시, 순천시, 안산시, 양평군, 연천군, 영광군, 옥천군, 원주시, 익산시, 창원시, 청주시, 하남시, 함평군/ 광주 광산구, 광주 북구, 광주 서구, 대전 대덕구, 대전 중구, 부산 북구, 서울 도봉구, 서울 성동구, 서울 송파구, 서울 은평구, 울산 북구, 울산 중구, 인천 남구, 인천 동구	32(97)
	합 계	38

주) 합계는 중복내용을 포함한 것임.

## 4) 위원회 회의록 공개

주민참여제도의 책임성을 확보하기 위해서는 투명한 정보공개가 선행되어야 한다. 특히 주민참여기본조례는 “시도(또는 시군구)에 설치된 각종 위원회의 회의 자료, 내용 및 결과 등은 법령과 조례에서 공개할 수 없도록 정한 경우를 제외하고는 홈페이지 등에 공개하여야 한다”고 규정하고 있다. 주민들이 위원으로 참여하는 각종 위원회의 회의록 공개여부를 살펴본 결과, 지자체 홈페이지에서 이를 공개하고 있는 곳은 제주특별자치도, 충청북도, 안산시, 서울 성동구, 서울 송파구, 인천 동구 등 6곳(18%)에 불과하였다. 이 가운데 회의 안건, 참가자 발언, 논의 결과 등을 모두 수록한 회의록을 공개하고 있는 곳은 인천 동구 뿐이며, 나머지 지자체는 회의 결과만 간략하게 보고하고 있다(2014년 5월 현재).

〈표 16〉 위원회 회의록 공개 실태

위원회 회의록 홈페이지 공개 유무	지방자치단체	사례개수
공 개	제주특별자치도, 충청북도/ 안산시, 서울 성동구, 서울 송파구, 인천 동구	6(18)
	미 공 개	27(82)
	합 계	33(100)

## IV. 결론 및 제언

이 연구에서는 주민참여기본조례의 제도화 수준과 운영실태를 통해 우리나라 주민참여 및 거버넌스의 특징을 고찰하고자 하였다. 기본조례를 제정, 시행하고 있는 33개 지방자치단체를 대상으로 하였으며, 본 논문에서 굿 거버넌스의 분석기준으로 설정한 것은 참여성, 권한부여, 상호책임성 등 3가지이다. 참여성은 ‘누가 참여할 수 있는가’와 함께 성별, 연령별, 직업별 등의 비례대표성이 지켜지고 있는지 살펴보았다. 권한부여는 주민참여가 정책과정의 어느 단계에서 이루어지는가, 주민들이 어느 정도의 권한을 행사하고 있는가 등을 분석내용으로 하였다. 마지막으로 지방자치단체와 주민의 상호책임성을 제고하기 위한 제도적 장치가 있는가를 고찰하였다.

분석결과는 다음과 같다.

첫째, ‘참여성’ 부분이다. 조례에서 보장하고 있는 각종 주민참여정책에 참여할 수 있는 사람은 일차적으로 지방자치단체의 구역 안에 주소를 가진 사람이다. 그러나 16개 지자체는 “다른 지역 주민이라도 추천 또는 자발적으로 구정에 참여하는 사람” “단체장이 구 발전을 위해 필요하다고 인정하는 사람” 등을 포함시켜 참여대상의 폭을 확대하고 있다. 또한 주민참여관련 위원회 구성에 있어서는 모든 지자체가 공모와 추천을 병행하고 있으며, 공모과정에서 전 주민의 참여를 보장하고 있다. 반면, 여성, 장애인, 노인, 청소년 등 사회 약자의 참여보장은 조례의 내용과

달리 실제 운영에 있어서는 잘 지켜지지 않고 있다. 안산시를 제외한 모든 자치단체가 여성에 대해서만 일정비율(30~40%)을 할당하고 있으며, 다른 부문에 대해서는 할당을 하지 않고 있다.

둘째, ‘권한부여’에 대한 분석결과를 살펴보면 먼저, 모든 조례에서는 “주민은 누구나 행정에 대한 참여와 의견제시의 권리를 가지며, 민주 주민으로서 그 책임과 역할을 다 하여야 한다”고 주민의 권리와 책무에 대해 언급하고 있다. 즉, 조례에서부터 주민의 직접 결정권은 인정하지 않고 있다. 이에 따라 공모를 통해 주민을 위원으로 위촉하는 각종 주민참여 관련 위원회 역시 자문기구의 위상을 보유, ‘결정권 없는 주민참여’에 머무르고 있다.

주민참여제도의 종류는 지자체별로 차이가 있다. 조례상 명시 유무와 관계없이 위원회의 위원 참여와 공청회 참여, 주민제안 등은 각 지자체에 공통으로 적용되고 있는 반면, 정책기획과 평가에의 주민참여, 정책토론회, 주민참여 사업 등은 일부 지자체에 한정되고 있다. 정책과정의 어느 단계에 주민참여를 허용하고 있는 지 살펴본 결과, 집행단계까지 참여를 보장하는 지자체와 평가(또는 평가 및 환류)단계까지 참여를 보장하는 지자체가 각각 절반씩 나뉘고 있다. 참여단계별 주민참여제도의 비율은 정책채택(44%), 의제설정 및 정책형성(40%), 정책실시(9%) 정책평가(6%)의 순으로 나타나 정책평가단계의 주민참여제도가 가장 적은 비중을 차지하고 있다.

셋째, ‘책임성’ 분석결과이다. 주민참여 실행기구로는 주민참여위원회와 주민평가위원회 등이 주로 활용되고 있으며, 하부조직으로 분과위원회와 운영위원회를 설치하고 있다. 그러나 조례에 실행기구와 하부조직 설치규정을 두고 있는 지자체는 14곳(42%)이나 실제 이를 운영하는 지자체는 10곳(30%)에 불과한 것으로 나타났다. 또한, 주민참여의 실효성과 책임성 제고를 위해서는 조례에 규정한 각종 주민참여제도의 운영계획을 담은 주민참여기본계획을 수립하는 것이 필요하나 이를 시행하고 있는 지자체는 4곳(12%) 뿐이다. 참여주민에게 보상금을 지급하는 ‘주민참여 포인트제도’ 시행 지자체와, 위원회의 회의록을 홈페이지에 공개하고 있는 지자체도 각각 6곳(18%)씩에 불과하다.

분석결과를 토대로 ‘굿 거버넌스’ 실현에 필요한 제도 및 운영에서의 개선방안을 제시하면 다음과 같다. 오늘날 주민참여의 필요성이 제기되고 있는 이유는 대의제 민주주의, 즉 간접민주주의가 주민의 의사를 충분히 수렴해 반영하지 못하거나 대표와 주민의 의사 사이에 괴리가 생기기 때문이다. 이 때 주민이 직접 자치행정에 참여함으로써 자신의 이해에 직간접으로 관계된 문제를 해결하도록 보장하는 것이 주민참여의 취지이다. 따라서 지자체들이 공통적으로 표방하고 있는 굿 거버넌스 역시 형식적 참여가 아닌 ‘주민권력적 참여’를 통해 실현될 수 있다.

첫째, 상시적 참여와 정책의 전 과정 참여를 실현하여야 한다. 현재 홈페이지를 통해 이뤄지고 있는 주민제안과 포상제도 등에서 한 발 더 나아가 주민의견을 수렴하기 위한 보다 적극적인 노력이 필요하다. 즉, 각 부서별 사업 기획단계에서부터 주민의 의견을 청취하되, 설문조사 등의 형식적 청취가 아니라 행정과 주민, 또는 주민 상호간에 의견교류가 가능하도록 워크숍, 토론회, 부서별 온·오프라인 시민참여단 또는 정책협의회를 운영하는 방안 등이 그것이다. 명실상부한 주민참여적 거버넌스 실현을 위해서는 지자체 정책의 큰 틀과 방향을 정하는 단계에서부터 주민과 협의가 필요하기 때문이다. 이와 함께 주민참여는 정책의 전 과정을 통해 이뤄져야 한다는 점에서 집행단계까지의 참여만 허용하고 있는 지자체는 평가(또는 평가 및 환류)단계에까지 참

여범위를 확대하여야 한다.

둘째, 현재와 같이 주민에게 의견제시와 자문의 권리 뿐 아니라 결정권도 함께 부여해야 한다. 주민참여 관련 위원회에서 지역주민의 중요한 정책사항을 다루고 있고, 이는 주민의사의 반영과 이해관계의 조정이 매우 필요한 사안인 만큼 이들 위원회에 단순 자문이 아니라 심의·의결기능을 부여해야 한다. 또한, 주민들의 의견이 정책결정과 집행으로 연계될 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 주민생활과 직결되는 사안에 대해서는 주민과 합의를 통해 최종결정하는 방식을 도입해야 하며, 이를 위해 지자체와 주민 간 협정체결 등을 조례에 규정하여야 한다.

이와 관련해 외국의 사례를 참조할 필요가 있다. 주민자치의 전통이 오래된 미국과 영국에서는 정책결정권을 시민들에게 직접 부여해 그들의 힘과 영향력을 강화시키고 있는 사례가 많다. 예를 들어 미국의 도시정부는 동 또는 마을 단위로 형성된 근린단체(Neighborhood Association)에 주민들의 삶의 질에 영향을 미치는 결정들과 관련된 도시정부의 권한을 위임해 지역주민들로 하여금 중요한 결정을 스스로 내리도록 허용하고 있다. 영국의 주민자치조직인 근린포럼(Neighborhood Forum) 역시 근린사무소가 수행하는 사업우선순위의 결정에 간여하며, 근린에 제공되는 서비스의 질을 평가하고 근린사무소에 배정된 예산을 지출하기 위한 프로그램을 작성한다.

이들 조직은 모두 출신배경이 다양한 지역주민들을 자신의 거주지역과 관련된 의사결정과정에서 참여시킴으로써 지방정부가 제공하는 서비스의 질을 향상시키고 시민들의 공동체의식을 함양하는 민주주의의 훈련장 역할을 효율적으로 수행하고 있다는 평가를 받고 있다(유재원b, 2003: 329).

셋째, 사회적 약자 계층의 참여가 골고루 이뤄질 수 있도록 실제 운영에서의 비례성 확보가 필요하다. 이들의 자발적 참여가 어려운 현실에서 이뤄지는 주민참여정책은 특정 계층에 유리한 편향성을 가질 수밖에 없다. 대다수 지자체들이 조례에서는 여성, 장애인, 노인, 청소년, 다문화 가정 등 약자계층의 참여를 보장하고 있으나 실제 운영에서는 여성부문을 제외하고는 지켜지지 않고 있으므로 이를 개선하여야 한다. 즉, 위원회 구성에서 공모제와 추천제를 현재처럼 병행하면서 사회적 약자계층의 할당을 구체적으로 명시하고 이를 실천하여야 할 것이다.

넷째, 용어에서 드러나듯이 주민참여기본조례는 주민참여의 기본원칙을 밝힌 조례라 할 수 있다. 그러므로 조례에서 규정한 각종 주민참여제도를 실효성 있게 추진하기 위해서는 주민참여위원회 등 실행기구와 분과위원회 등 하부조직을 설치, 운영하는 것이 필요하다. 또한 주민들이 위원으로 참여하는 주민참여관련 위원회의 책임성을 높이기 위해서는 어떠한 안전이 어떤 과정을 거쳐 논의되고 있는지 홈페이지를 통해 투명하게 공개하여야 한다.

우리나라에서도 주민참여행정을 통한 굿 거버넌스 실현은 이제 지자체의 선택사항이 아니라 필수사항이 되어가고 있다. 그런 의미에서 주민참여의 기본이념, 대상, 단계, 종류, 권한 등을 규정한 주민참여조례의 제정확산은 그 자체로 의미 있는 일이지만, 조례의 내용과 운영 양 측면에서 실효성과 책임성 제고를 위한 노력이 반드시 수반되어야 할 것이다. 무엇보다 주민참여가 지자체 행정의 정당성 확보를 위한 형식적 참여에 머무르는 것을 경계해야 한다.

한편, 주민참여조례의 제도적 비교에 초점을 맞추으로써 조례의 제·개정 과정 및 해당 지자체 주민들의 체감도, 정책단계별 구체적 참여실태 등이 반영되지 못한 것은 이 연구의 한계이다. 향후 후속연구를 통해 이 같은 내용이 보다 심층적으로 보완되어야 할 것으로 생각된다.

## 참고문헌

- 강인성. (2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석: 16개 광역자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 42(3): 215-238.
- 강윤호. (2012). 6.2 지방선거를 통해 본 주민참여: 부산시를 중심으로. 「공공정책과 국정관리」, 6(1): 29-52.
- 고경훈·김보은. (2012). 지방자치 발전을 위한 주민참여 활성화 연구. 「한국행정논집」, 24(2): 323-342.
- 곽현근. (2011). 근린주민자치 제도화 의제. 「지방분권정책과제 연구보고서」.
- 김돌순·강민아. (2008). 지역보건의정책결정 과정에서 주민참여 실태분석: 수돗물불소농도조정사업 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 12(3): 173-194.
- 김보흠. (2005). 홈페이지를 통한 주민참여의 유형분석: 16개 광역자치단체를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 15(1): 87-112.
- 김의영. (2011). 굿 거버넌스 연구분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로. 「한국정치연구」, 20(2): 209-234.
- 김익식. (2003). 지방자치행정에의 시민참여에 관한 연구: 참여제도와 의식에 관한 경험적 분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 17(1): 1-23.
- 김중수. (2010). 도시 및 지역개발에서의 주민참여확대방안. 「한국정책연구」, 10(2): 51-67.
- 류기형 외. (2007). 중소도시 지역사회복지계획 수립과정에서 주민참여에 대한 비교연구: 한국 양산시와 일본 타카하마시(高兵市)를 중심으로. 「한국사회복지행정학」, 9(3): 117-147.
- 민현정. (2008). 지방자치에의 주민참여 활성화에 관한 연구: 일본에 있어서의 주민참가 전개과정과 제도화를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 15(1): 255-288.
- 박용성. (2008). 정부 조직역량평가의 이론과 실제. 한국정책과학학회 동계학술대회
- 박기관·조석주. (2005). 민선자치시대 주민정책참여의 성과평가와 과제: 민선 10년의 성과를 중심으로. 「지방정부연구」.
- 백형배·김필두. (2011). 주민참여 제고방안에 관한 실증적 연구: 통합창원시를 중심으로. 「지방행정연구」, 25(1): 117-136.
- 서순복. (2002). 지방자치시대 주민참여의 실태평가와 대안모색: 광주광역시를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 13(1): 231-253.
- 심익섭. (2002). 지방화시대 주민직접 정책참여 활성화 방안. 「한독사회과학논총」, 12(1): 75-102.
- 안성민·최윤주. (2009). 참여민주주의의 한 형태로서의 참여예산제도 검토. 「한국행정학회 동계학술대회 자료집」.
- 오수길. (2008). 주민참여제도의 활용과 효능감 분석: 시민사회단체의 경험과 인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 20(4): 1179-1328.
- 유재원. (2003a). 시민참여의 확대방안: 참여민주주의의 시각에서. 「한국행정학회 하계학술대회 발표자료집」, 237-254.

- 유재원. (2003b). 「한국지방정치론」, 서울: 박영사.
- 이광희. (2003). 지방자치단체의 주민참여입법. 「한국정치연구」. 12(1): 235-263.
- 전영평 외. (2003). 한국의 지방자치와 주민참여: 대구지역의 참여 실태를 중심으로. 「행정논총」, 41(2): 53-83.
- 정명은. (2012). 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인: 열린 조직으로서의 지방정부. 「한국행정학보」, 46(2): 85-114.
- 정연정. (2011). 주민참여제의 문제점, 그리고 발전 방안. 「시민사회와 NGO」, 9(2): 167-194.
- 정준금 외. (2014). 주민참여정책에 대한 실태분석 및 평가: 울산광역시 북구의 인식조사를 중심으로. 「지방정부연구」. 17(4호): 239-267
- 조석주·강인성. (2006). 「지방자치단체의 주민참여수준 진단과 발전방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 최미옥·이재성. (2005). 지방정부 정책행위자의 참여혁신 지지도 분석: 인식, 의지, 제도를 중심으로. 「한국행정학보」, 39(4): 411-430.
- 도봉구. (2012). 「2012 하반기 여성구정 평가단 구정평가보고서」.
- 안산시. (2011). 「안산시 시민소통위원회 전체토론회 자료집」.
- \_\_\_\_\_. (2013). 「2013 시민소통위원회 회의결과 보고서」.
- 안전행정부 선거의회과. (2013). 「2013년 주민참여활성화 설명회 자료집」.
- 은평구. (2013). 2013년도 시민평가시민위원회 정기회의 결과보고.
- 인천 남구. (2011). 2011년도 주민참여자문위원회 회의록.
- \_\_\_\_\_. (2012). 「2012년도 주요업무 최종평가 결과보고」.
- 인천 동구. (2014). 2014년도 위원회 회의록.
- 희망제작소. (2013). 민선 5기 지방자치 혁신사례와 확산방안 모색. 「희망리포트 19호 자료집」.
- \_\_\_\_\_. 주민참여 정책개발을 실험한 서울 동북 4구 ‘100인 회의’. 「희망리포트 22호 자료집」.
- Alford, J. (2011). Cp-production in the public sector? What, who, when and how, The Australian and New Zealand School of Government.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation”, Journal of the American Institute of Planners, 35(2): 216-224.
- Cornwall, A. (2004), New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation, Institute of Development Bulletin, 35(2): 1-10.
- Fung, A. and Wright, E. (2003). Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance, London: Verso.
- Martin, P. P. (2006). Virtual Environments for Citizen Participation: Principal Bases for Design, a paper presented at the 6th European Conference on e-Government, Marburg, Germany.
- Somerville, P. (2008). Prospects for Local Co-governance”, Local Government Studies. 34(1): 61-79.
- Verba, S. and Nie, N. (1972). Participation in America: Political Democracy and Social Equality. N.Y.: Haper and Row.

광산구 공익활동지원센터 홈페이지 [www.maeulings.or.kr](http://www.maeulings.or.kr).

수원시민창안대회 홈페이지 [www.suwonideas.org](http://www.suwonideas.org).

자치법규정보시스템 홈페이지 [www.elis.go.kr](http://www.elis.go.kr).

33개 지자체 홈페이지

---

김정희(金正姬): 부산대학교에서 “한국 지방분권운동의 전개과정과 특징에 관한 연구”로 NGO학 박사학위를 취득하였으며(2011년), 현재 부산대학교 일반대학원 NGO학협동과정에서 강의하고 있다. 주요 연구 및 관심분야는 시민사회와 시민운동, 지방자치, 로컬 거버넌스 등이며, 주요 연구로는 “중앙정부 재정지원사업을 통해서 본 지방대학 육성정책의 한계와 과제”(2013), “공동지방정부 로컬 거버넌스의 새로운 시도와 한계”(2012), “정치적 기회구조가 사회운동에 미치는 영향에 관한 연구(2011)” 등이 있다. 한국NGO학회 이사로 활동하고 있다.(hts21@hanmail.net)

〈논문접수일: 2014. 04. 04 / 심사개시일: 2014. 04. 19 / 심사완료일: 2014. 05. 26〉

Abstract

## A Study on the Characteristics of Citizen Participation and Governance Focused on the Analysis of Related Local Ordinances

Kim, Jung-Hee

This study compares and analyzes the details and current status of ordinances for citizen participation, which are legislated and carried out by 33 local autonomous bodies. The goal is to look into the characteristics of governance and citizen participation in Korea in a bid to sort out tasks that are needed to realize 'Good Governance' in the end. The criteria for 'Good Governance' analysis are as follows; participation, empowerment, and responsibility.

The result of the analysis suggests following ways for improvement in systems and operations to realize the 'Good Governance'. First, supporting ongoing participation of citizens and participation throughout the policy implementation. Second, empowering citizens to make decisions, not just limiting them to offer opinions and advices. Third, securing proportionality so that socially-disadvantaged citizens can also participate. Fourth, establishing organizations for implementation and sub-organizations so that various kinds of citizen participation systems stipulated by ordinances can be effective.

Key Words: Good Governance, Citizen Participation, Ordinances for Citizen Participation, empowerment, responsibility