

시민참여기본법(안) 읽기

경과 · 내용 · 과제

발제 : 김소연 (사단법인 시민, 정책위원장)

I 추진배경 및 경과

- 대선 과정의 시민사회 정책협약
- 국정과제 채택 경과
- 국정과제 추진 현황

II 법안의 주요 내용 및 쟁점

- 제1장 총칙
- 제2장 시민참여 정책 및 계획 수립
- 제3장 국가시민참여위원회 설치
- 보칙 및 부칙

III 법안의 의의와 과제

- 법 제정이 가져오는 변화와 기회
- 지역 시민사회의 대응 과제

I

추진배경 및 경과

대선 정책협약 → 국정과제 채택 → 법안 발의

I-1. 대선 과정 : 시민사회 정책 제안과 협약

시할넷 정책제안 + 비상행동 제안 → 이재명 대선본부 3대 정책협약 체결

시할넷 정책 제안

시민사회 전 영역 전국네트워크 (시할넷)
공동 정책안
「4대 분야 - 12대 세부과제」

- ① 시민사회 영역 총괄 제도 마련
- ② 전담 행정기구 설치
- ③ 시민사회 규제 혁신
- ④ 시민사회 활성화 기반 조성

비상행동 사회대개혁 제안

윤석열 퇴진 비상행동 사회대개혁과제
(118개, 세부 424개) 선정

- 시민사회기본법 제정
- 시민사회위원회 설치
- 민주시민교육지원법 제정

* 시민의회 (Citizens' Assembly) 도입



3대 정책협약

시민단체연대회의+시할넷 → 이재명
대선본부 협약체결(2025.5.16)

- ① **국민공회 도입**
숙의민주주의 실현을 위한 Citizens' Assembly
- ② **시민사회기본법 제정**
+ 시민사회위원회 설치
- ③ **민주시민교육지원법 제정**
포용적 민주주의자 성장 지원

1-2. 국정과제 채택 경과



국정과제 9 핵심 내용

목표 1 '국민이 하나되는 정치' → 전략 2 → 과제 9 '통합과 참여의 정치 실현'

시민참여와 숙의, 민주시민교육 및 시민사회 활성화를 담당하는 (가칭) 국가시민참여위원회 설치 및 근거법령 마련

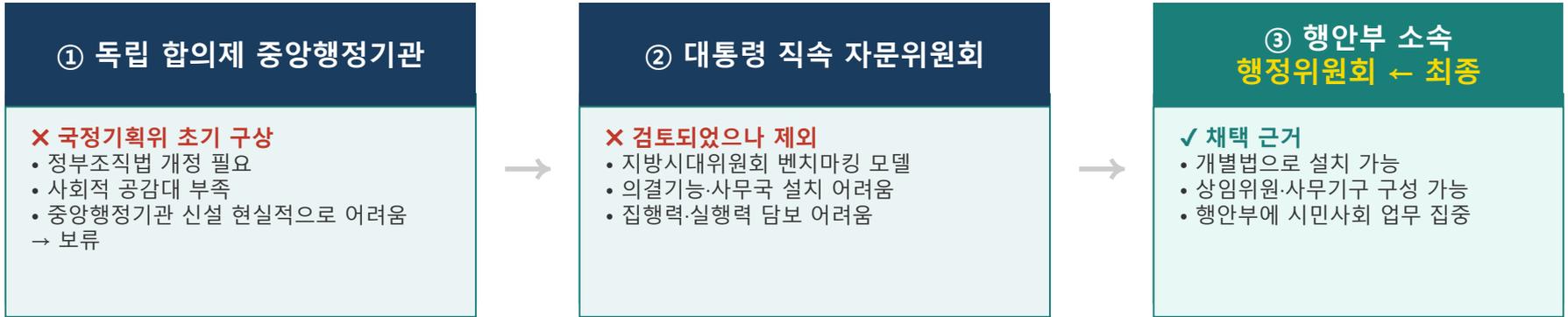
→ 대선 과정에서 제안된 3대 협약이 단일 국정과제로 통합되어 법제화 과정 착수

1-3. 국정과제 추진 경과 및 현황



I-3 (참조) 국가시민참여위원회 위상 논의

법안의 핵심 구조(위원회 위상·기능·독립성)를 이해하기 위한 논의 경과



행안부 소속 행정위원회의 구조적 한계

- 예산·인사권이 행안부에 귀속 — 독립성 확보 구조적으로 제약 / 타 부처·지자체에 대한 실질적 조정력 확보가 과제로 남음
- 법안상 대응 — 상임위원 인원 확보 / 제3조(기본원칙)·제24조(독립성)에 정치적 중립성·독립성 명시
- 향후 경로 — 개인정보위 사례처럼 행안부 소속 출범 후 중앙행정기관으로 발전하는 경로 참조

II

법안의 내용 및 쟁점

제1장 총칙 · 제2장 정책계획 · 제3장 위원회 · 보칙·부칙

II-0. 시민참여기본법, 왜 만드나

1 문제인식

- 시민참여·공론화·민주시민교육·시민사회 정책 — 제각각 흩어져 있고 법적 근거 약함
- 정권이 바뀌면 달라지고, 예산이 줄면 사라지는 구조
- 시민은 정책의 수혜자로만 호명될 뿐, 주권자로서 실질적으로 참여할 제도적 통로가 없음

2 입법 목적

시민정책참여 · 속의공론화 · 민주시민교육 · 시민사회 활성화 : 정책 근거/ 통합법 체계



시민주도의 민주주의의 양적, 질적 확대 및 심화

3 기본원칙 · 책무 · 시민 권리 명시

기본원칙(6대 원칙) 참여 권리 인정 / 제약 요인 개선 / 지원체계 마련 / 자율성·독립성 보장 / 소통·협력 강화 / 지역 자율성 존중
국가·지자체 책무 종합 시책 수립·시행 의무 / 재원 확보 등 예산 조치 의무
시민의 권리 공공정책 참여권 · 자율적 시민사회 활동권 · 민주시민교육권 명시

4 정책 체계

지속가능한 정책
5년 종합계획 + 연도별
시행계획 의무화
→ 정권에 관계없이 지속

전담 추진체계
국가시민참여위원회 설치
4개 영역 통합 조정
→ 부처 분산 구조 극복

지역 제도 기반 확보
광역 시·도 위원회
의무 설치
→ 지역 조례 기반 확보

II-0. 시민참여기본법안 개요

의안번호 2215823 | 발의일 2025.12.31. | 이해식의원 외 29인 | 소관: 행정안전위원회

제1장 총칙

제1~6조

- 목적
- 정의(8개 용어)
- 기본원칙
- 국가·지자체 책무
- 시민의 권리
- 다른 법률과의 관계

제2장 정책·계획 수립

제7~14조

- 종합체계 구축
- 시민정책참여 촉진
- 숙의공론화 촉진
- 민주시민교육 활성화
- 시민사회 활성화
- 종합계획(5년)
- 연도별 시행계획
- 계획수립 협조

제3장 국가시민참여위원회

제15~25조

- 위원회 설치·기능
- 위원회 구성·운영
- 소위원회 4개
- 사무국 설치
- 위원회 독립성
- 지역 시민참여위원회

보칙·부칙

제26~30조, 부칙 3조

- 시민사회조직 지원
- 관계기관 협조
- 운영상황 공개
- 시민참여플랫폼
- 경과조치(기존 센터)

II-1. 제1장 총칙 ① 목적과 정의

제1조 목적 시민참여를 보장·활성화하기 위한 **종합적 추진체계 구축** → 민주주의의 지속가능한 발전, 공공의 이익 증진, 사회통합 향상 기여

제2조 제1호 "시민참여" 시민이 **개인 또는 집단으로** 권리 및 공공의 이익 실현, 사회적 가치 증진 등을 위하여

사회·경제·제도 등 다양한 영역에서 자율적으로 참여하는 행위

→ 대상화된 행정 참여 **×**, 사회 전 영역에서의 **포괄적 시민 활동** 으로 정의

시민참여를 촉진하기 위한 4대 정책 영역과 핵심 용어 (제2조)

시민정책참여

공공정책 의제 설정부터 결정·집행·평가까지 전 과정에 시민이 자발적·능동적으로 참여하는 모든 활동

→ 정책 수혜자가 아닌 정책 주체로서의 시민

숙의·공론화

시민숙의 균형잡힌 정보를 바탕으로 자유롭게 토론·숙고하여 공통의 인식을 찾아가는 과정

공론화 특정 의제를 공공영역에 제기하여 사회적 논의를 촉발하고 의견을 수렴하는 과정

→ 일방적 의견수렴이 아닌 쌍방향 숙의 제도화

민주시민교육

모든 시민이 헌법적 가치에 기초하여 민주주의를 실현하는 데 필요한 자질과 역량을 함양하는 모든 형태의 교육

→ 학교 교육에 한정되지 않는 평생·생활 교육으로 확장

시민사회 활성화

공익활동 영리·친목 목적이 아닌 사회 일반의 이익을 위한 자발적 활동

시민사회조직 권익 옹호·공익 증진을 위해 시민이 자발적으로 결성한 단체·법인

→ 시민사회 = 시민+조직이 참여 활동을 하는 영역

II-1. 제1장 총칙 ② 기본원칙 · 책무 · 권리 · 법의 위상

제3조 기본원칙 (6대 원칙)

- ① 시민참여의 권리와 사회적 가치를 인정하고 존중할 것
- ② 시민참여를 제약하는 제도적·사회적 요인을 개선할 것
- ③ 역량 강화 및 시민사회 활성화를 위한 지원체계를 마련할 것
- ④ 시민사회의 자율성·다양성·독립성을 보장할 것
- ⑤ 정책 수립·시행·평가 전 과정에서 시민 참여를 보장하고 시민사회와의 소통·협력을 강화할 것
- ⑥ 지역의 자율성과 특수성을 존중하고 지역 시민사회 활성화 기반을 강화할 것

제6조 다른 법률과의 관계 (기본법 위상)

- 다른 시민참여 관련 법률 제·개정 시 이 법의 목적과 기본원칙에 부합하도록 해야 함
- 특별 규정이 없으면 이 법을 따름 → 시민참여 분야의 **기본법**으로서의 위상

제4조·제5조 책무와 권리

국가·지방자치단체 책무 (제4조)

- 시민참여 활성화를 위한 종합 시책 수립·시행 의무
- 재원 확보 등 예산 조치 의무 → 선언에 그치지 않는 실행 보장

시민의 권리 (제5조)

- 공공정책 결정 과정 참여권
- 자율적 시민사회 활동권
- 민주시민교육권

- **시민의 권리 (제5조)** 헌법적 기본권은 아니나, 법률 차원에서 시민의 권리를 명시했다는 점에서 의의
- **'시민' 별도 정의** 법률상 전례 없고 법적 지위와 국가 책무 간의 관계 문제로 현재안에서 제외 (법안 반영 재요청 상황)

II-2. 제2장 시민참여정책 및 계획의 수립 ① 4대 정책영역의 구조(제 7~11 조)

시민참여 종합체계 구축 (제7조)

정책·제도 개선 / 계획 수립·이행 / 조사·연구·통계 / 교육·홍보 / 역량 강화 / 네트워크 구축 → 아래 4개 영역(제8~11조)을 포괄하는 종합 추진체계

시민정책참여 (제8조)	숙의공론화 (제9조)	민주시민교육 (제10조)	시민사회 활성화 (제11조)
의제 설정 ~ 평가 전 과정에 시민의 자발적·능동적 참여 보장 • 참여 방법 다양화 • 제도 조사·평가·개선	독립성·공정성·투명성·민주적 정당성을 갖춘 절차와 방안 마련 • 대상 선정기준 마련 • 결과·정책반영 투명 공개 • 다양한 방법 개발·점검 • 전문인력 양성	민주시민으로서 자질·역량 함양, 공익활동 참여 기반 조성 • 프로그램 개발·운영 • 교재·교수법 개발 • 학교 등 다양한 영역 지원 • 지원기구 설치 가능	시민·시민사회조직의 공공적·사회적 활동 확대를 위한 제도적 기반 마련 • 제도·관행 개선 • 인적·공간·디지털 기반 조성 • 영역별 제도·행정 연계 • 지원기구 설치 가능

분야별 지원기구를 명시하자는 의견이 있었으나, 숙의공론화(제9조)·시민사회활성화(제11조) 2개 분야에만 임의규정으로 설치 근거를 둬
 → 3장 추진체계(위원회·사무처)와 연동되는 쟁점

II-2. 제2장 ②종합계획 수립 체계 (제12~14조)

정권과 무관하게 지속되는 시민참여 정책의 법정 계획 체계

제12조 시민참여 종합계획 (5년)

수립 주체: 국가시민참여위원회

포함 사항 (8개)

- 정책 방향·목표 / 규제·법제도 개선
- 부처간·중앙-지방 협력 / 자원 확보 등

확정 후 → 국회 보고 + 관보 고시



제13조 연도별 시행계획

수립 주체: 관계 중앙행정기관의 장 + 광역 시·도지사

- 매년 위원회에 제출 의무
- 다음 연도 시행계획 / 전년도 추진실적

→ 모든 부처·광역 지자체가 매년 계획 수립 의무 이행

제14조 계획수립 협조

위원회·관계부처·시도지사는 계획 수립을 위해 관계 기관·단체에 자료 제출 요청 가능 → 요청받은 자는 정당한 사유 없으면 이에 따라야 함 (협조 의무)

- 시민참여종합계획을 4개 영역별로 별도 수립하자는 의견이 있었음: 법의 취지(통합 추진체계)에 맞게 하나의 종합계획 수립 방식으로 결정
- 종합계획, 시행계획의 수립 변경 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정함 : 계획 수립과 평가가 시민참여(숙의) 방식으로 하자는 의견 반영 필요

II-3. 제3장 국가시민참여위원회 설치 ① 본위원회·소위원회·특별위원회 (제15조, 17조, 21조 등)



위원장: 행안부 장관 제청, 대통령 임명 (정무직·상임)

위원: 행안부 장관 임명/위촉 | 임기 3년, 1회 연임 | 민간 과반 의무
상임위원 수(쟁점) - 시민사회 5명 vs 행안부 2명 → 최종 3명 확정

4개 소위원회: 각 소위는 해당 분야 사전 검토 및 효율적인 업무 수행

→ 부처 소속 시 숙의공론 의제 선정의 정파성 시비·행정부 영향력 우려
→ 의제 선정·운영을 자문하는 별도 자문기구 설치로 반영 (제9조 제3항)

위원회의 기능 (제16조 -20개 호 열거)

- **[종합계획·조정]** 종합계획수립시행계획점검평가집행중복조정지수개발현황조사
- **[숙의공론화]** 모델 연구·개발, 표준지침, 결과 점검·공개, 운영 지원
- **[민주시민교육]** 교재·전문인력 양성, 전문교육기관 관리·지원
- **[시민사회활성화]** 현황조사통계역량강화, 기반조성, 투명성확보성과관리조치요청

업무 이관 논의 → 추후 과제

- 민주시민교육기관 지정, 비영리민간단체 등록, 기부금품 모집 허가 및 관리 등을 위원회 기능으로 이관하자는 의견 존재
- 관련 법령(비영리민간단체지원법, 기부금품법 등) 개정 선행 필요
- 법안에는 모니터링·광고 역할에 집중하고 중장기적으로 이관하는 방향

조문 구조 문제

- 20개 호 나열 방식, 층위 불균형 문제 → 조문 수정 의견 및 요청

II-3. 국가시민참여위원회 설치 ② 사무처·지원기구(중앙)

사무처

사무국 설치(제22조)
위원회의 활동 지원, 행정 사무 처리
사무국장 1명과 필요한 직원- 위원장의 지휘 받음
공무원 파견 가능 (제23조)

조직 및 운영 사항 → 대통령령으로 정함
· 사무국 규모: 약 50명 내외 예상

지원기구 (중앙)

통합 중앙 지원기구 근거 없음
단, 민주시민교육·시민사회활성화 분야 가능

- 통합 중앙지원기구 필요 VS 사무국 기능 중복, 규모 확보에 불리→ 법안에는 통합 중앙기구 근거를 두지 않는 방식으로 정리
- 단, 민주시민교육(제10조 제3항)·시민사회활성화(제11조 제3항)에 한해 '지원기구를 둘 수 있다'는 근거 마련

- 위원회 초기에는 사무국이 통합 기능을 수행, 위원회 초기에는 사무국 적정 규모를 확보하는 것이 중요 과제라는 판단
- 단계적으로 전문성과 현장성이 필요한 분야별로 지원기구를 설치하겠다는 전략

II-3. 국가시민참여위원회 설치 ③ 지역 시민참여위원회·지원기구

시도 위원회

[제25조] 1항, 2항 지역 시민참여위원회의 설치 등

- 광역시도: 시행계획 수립·시행에 필요한 사항의 **심의·의결 및 집행**을 위하여 시도지사 소속으로 **시도시민참여위원회** 설치 (강제)
- 기초(시·군·구): 임의 설치 + **자문 위원회** 설치 (임의)

사무처 법정 명시 여부

- “심의·의결·집행 기구이므로 사무인력 배치는 당연” → 법으로 명시할 필요 없음
- 지방분권 원칙상 법으로 사무국 강제하기 곤란
- **사무처 미명시, 단, 심의·의결·집행 기구임을 규정**

지원기구 (지역)

[제25조] 3항, 4항 지역시민참여센터

광역/기초 자치단체장은 시민참여지원센터를 둘 수 있음
조례로 정하는 바에 따라 영역별 지원센터를 자율적으로 설치·운영 가능)

통폐합 우려 예방 장치

- 제25조 3항: 조례로 영역별 지원센터 자율 설치·운영 가능
- 부칙 3조: 기존 운영 중 센터 → 종전 조례대로 계속 운영
- **신설 센터 미적용 / 조례 개정 통한 우회 통폐합 가능성 잔존**

「빈 껍데기 위원회」 위험

- 사무처 명시가 없어 지자체 의지에 따라 사무국 없는 위원회로 전락할 수 있음
- 조례 설계 단계에서 시민사회가 사무국 규모·위상을 명시하도록 적극 요구할 필요

지원조직 통폐합 압력 대응

- 제25조 3항·부칙 3조·행안부 해설서·지침을 최대한 활용
- 법 시행 이전부터 지역 시민사회 내부 공론화·합의 통해 선제적 대응 필요

II-4. 보칙 · 부칙

제26조

시민참여 활동에 대한 지원

국가/지자체가 시민참여 보장 및 활성화를 위한 시민사회조직의 활동에 필요한 행정적/재정적 지원 가능

- 지원의 범위와 방식 불명확

제27조

관계기관 협조 요청

성실 이행 의무 규정 / 위원회 등이 협조 요청 가능

- 강제 수단 없음
- 행안부 소속 한계로 타 부처 실질 조정력 미흡

제28조

운영상황 보고 · 공개

국가위원회: 공개 의무 / 시·도위원회: 지방의회 보고 후 공개

- 공개 범위·내용은 대통령령 위임 (미확정)
- 실질적 투명성 보장 불확실

제29조

시민참여플랫폼 구축

행안부장관이 온라인 시민참여플랫폼을 구축·운영할 수 있음

- 임의 조항('둘 수 있다') → 강제 아님
- 행안부장관 직접 주체로 위원회와 역할 분담 불명확

부칙 제3조

기존 지원센터 경과조치

법 시행 전 운영 중인 지원센터는 시민참여지원센터로 보호

- 신설 센터 미적용·조례 우회 통폐합 가능성
- 행안부 구두 약속: 법적 구속력 없음

III

법안의 의의와 과제

법제정에 따른 변화와 기회 · 지역 시민사회의 과제

III-1. 법 제정이 가져오는 변화와 기회

위원회 위상이 당초보다 낮아진 아쉬움; 법 제정은 시민사회에 새로운 계기이자 기회

1

시민참여 정책의 제도적 기반 구축

4개 영역 아우르는 최초의 통합법령 · 법적 기반 부재에 따른 정책의 후퇴·폐지 구조 탈피
17개 광역시도 행정위원회 의무 설치 · 시행계획 수립 의무화로 지역 정책의 발전 기대

2

4개 기능 연계를 통한 시민사회 협력·시너지 창출

통합 프레임 안에서 4개 기능 연계·집행 → 정책의 분절성 극복
시민-조직, 시민사회 영역 간 연결 부족이라는 구조적 한계 완화 기대
4개 영역이 서로를 전제로 상호 발전하는 구조로 발전 가능

3

시민주권 실현과 민주주의 심화에 기여

행정 효율화를 넘어 시민의 실질적 정책참여·숙의 제도화
시민 주권이 일상에서 행사될 수 있는 법적 기반 마련

III-2. 지역 시민사회의 과제

과거의 경험에 따른 우려 — 자율성, 현장성, 대표성

민선 5~6기 협치 정책에서 중견 활동가들이 행정으로 흡수되며 현장의 공백, 하청기관화 문제
현장 위임, 대표성 없는 개인적 차원의 위원회 참여, 현장과의 소통 없는 정책 결정
시민사회 현장의 준비와 속도, 활동 고유성에 맞지 않는 정책의 수립, 집행, 평가 방식의 문제

①

시민사회 영역 간 연대와 지역 내 합의 기반 마련

- 영역별 개별 추진 → 통합 체계에서 공동 추진 불가피
- 숙의 과정을 통한 공동 조례안·위원회 설립안 마련 (지방선거 기회 활용)

②

지역 특성에 맞는 시민참여기본조례 제정 준비

- 형식적인 위원회 구성 방지
- 위원 구성·규모·센터 관계 선제적 설계
- 마을·사회연대경제·청년 등 지역 고유한 특성 반영

③

서울민주주의위원회 사례 참조

- 심의·의결 기능 갖춘 합의제 위원회
- 4개 분과: 참여/공론, 숙의/예산, 협치, 마을/자치
- 기존 영역별 자문위원회, 중간지원조직 유지·연계 방식

④

지원기구 자율성 확보 및 통폐합 압력 방어

- 제25조 3항·부칙 3조·행안부 지침 등 법적 장치 최대한 활용
- 지역 자율성·현장성 보장 + 영역별 전문성 훼손 없는 연계 구조 설계 필요

맺으며

시민참여를 권리로 법제화 — 행정이 초대하는 참여에서, 시민이 주도·자율적으로 참여하는 구조로.
민주시민교육·숙의공론화·시민사회 활성화는 각각이 아닌 상호 연계된 하나의 생태계 구성

완성이 아니라 출발점 — 입법 심사 과정에서 지금이 의견을 낼 가장 중요한 시점.
핵심 사항은 시행령에서 결정되므로 시행령 제정 과정에 지속적으로 개입 필요

지역이 핵심: 조례와 위원회 — 법령은 큰 틀, 실질적 변화는 지역 조례에서.
6월 지방선거 전에 조례안·위원회 설립안을 마련하여 후보자·당선인에게 제안

민선 5·6기 협치의 교훈 — 시민사회 인력·아이디어·실행력의 행정 흡수·하청화·관치화를 반복하지 않으려면:
참여 주체의 대표성 / 민관 동등한 협력 / 현장과의 지속적 소통 필요