

시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할

The Role of Citizen and Government for
Vitalization of Citizen Participation

2013. 12

연구자

류영아(수석연구원)

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

서 문

민주성과 효율성이 지속적으로 요구되는 지방행정 환경 변화에 대응하고 개방과 참여를 통한 수익 창출 및 사회적 자본 축적이 필요한 이 시점에서, 국민 행복 증진을 위해서는 시민의 적극적인 참여가 필요하다는 논의가 대두되고 있다. 시민 참여라는 연구주제는 그동안 국내외 많은 학자들이 다양한 측면으로 끊임없이 연구해 온 주제인데, 실제로 우리나라 지방자치단체 수준에서 시민참여가 활성화되고 있는가에 대해서는 아직도 미흡한 수준이라고 답할 수밖에 없는 실정이다. 부족한 현실을 극복하고자, 현 정부의 140개 국정과제 중에 ‘지방분권 강화 및 시민사회·지역공동체 활성화’ 과제가 있으므로 시민참여에 대해서는 앞으로 지속적으로 강조될 전망이다.

이러한 측면에서 본 연구는 시민참여를 활성화하기 위하여 필요한 각종 대안을 도출하고자 하였다. 우선, 의미있는 시사점 도출이 가능하도록 시민 및 시민단체의 참여가 비교적 활발한 복지 분야를 선정하여 실제로 참여하고 있는 시민참여자와 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하고, 시민참여와 관련한 사례분석을 통해 현재 시민참여 실태를 분석하고 정부의 대응 현황을 분석하였다. 또한, 설문조사와 사례분석을 통해 함의점을 도출하고 향후 시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 다양한 실천방안을 제시하고 있다.

본 연구를 통해 시민 및 시민단체가 활발하게 참여하고 정부에서는 다양한 방식으로 시민참여를 독려·지원하면서 지방행정의 민주성 확보와 국민행복 증진에 큰 도움이 되기를 기대한다. 본 연구가 지방자치와 시민참여에 관심있는 학자와 실무자에게 많은 도움이 되기를 바라며, 1년 동안 연구에 심혈을 기울인 연구진과 옆에서 아낌없이 조언한 연구원 전체 연구직원들의 헌신적인 노고에 깊은 감사를 드린다.

2013년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 종

요 약

성숙한 지방자치를 성공시키기 위해서는 시민과 정부 간의 상호 존중, 상호 협력, 파트너십 강화 등을 화두로 제안할 수 있다. 본 연구는 시민참여를 활성화하기 위한 전략을 도출하기 위해 시민과 정부가 시민참여를 활성화하는데 어떠한 역할을 담당할 수 있는지를 고찰하는 목적으로 시작되었다. 특히, 양적·질적 연구방법을 활용하여 현장에서 적용할 수 있는 연구대안을 모색하고자 노력하였다.

본 연구에서는 ‘시민’을 ‘시민 개인’, ‘시민단체’, ‘시민사회’을 포괄하는 개념으로 한정하였고, 시민참여가 활발한 분야이면서 라포(rapport) 형성이 잘 되어있는 복지 분야를 사례로 선정하였다. 즉, 지역사회복지협의체, 희망복지지원단, 비영리민간단체(민간 복지관 및 민간 센터), 자원봉사 등의 영역을 연구범위로 한정하였다.

본 연구는 제2장에서 시민참여 활성화와 관련한 로컬 거버넌스, 시민공동생산 이론, 사회적 자본 등에 관한 이론적 논의를 실시하였고 일반적인 시민참여 제도, 복지 분야의 시민참여 제도, 비영리민간단체 지원 제도, 사회적 경제 제도 등의 제도적 고찰을 하였으며 관련된 선행연구 검토를 통해 분석의 틀을 도출하였다. 본 연구의 분석요소는 ‘시민 요인’, ‘정부 요인’, ‘관계 요인’이라는 세 가지 요인으로 크게 구분되고, ‘시민 요인’에 해당되는 변수는 ‘리더십, 시민의식, 시민역량’, ‘정부 요인’에 해당되는 변수는 ‘재정 지원, 행정 지원, 협력 지원’, ‘관계 요인’에 해당되는 변수는 ‘신뢰, 평등관계, 협력관계, 정보교환’을 선정하였다.

본 연구의 제3장은 설문조사를 통한 통계분석으로 작성되었고 제4장은 사례분석 및 심층면접을 통해 작성되었다. 제3장과 제4장의 내용을 분석의 틀에 맞게 재구성하면 다음과 같다. 첫째, ‘시민 요인’에서 보면, 제3장의 설문분석 결과, 시민·시민단체 참여자, 공무원 응답자 모두 시민참여를 활성화하기 위해서는 시민 요인이 가장 중요하다고 인식하는 것으로 나타났기 때문에 시민 요인에 해당되는

시민의 리더십, 시민의식, 시민역량에 대한 관심과 강조가 필요하다고 할 수 있다. 제4장의 사례분석 결과, 시민·시민단체 참여자는 시민 요인에 대하여 더 긍정적으로 인식하고 있고 공무원 응답자는 좀 더 부정적으로 인식하는 등 인식의 차이를 보이고 있다.

둘째, ‘정부 요인’에서 보면, 제3장의 설문분석 결과, 시민·시민단체 참여자는 시민참여를 활성화하는데 정부 요인이 별 영향을 미치지 않는다고 보았고, 공무원 응답자는 시민참여를 활성화하는데 정부 요인이 영향을 미친다고 보았기 때문에 정부의 역할에 대해서는 시민·시민단체 참여자와 공무원 간에 인식의 차이가 있음을 확인하였다. 제4장의 사례분석 결과, 시민·시민단체 참여자는 정부 지원에 대한 제도와 현실 간의 괴리가 크기 때문에 정부 역할에 높은 점수를 부여하지 않는다고 응답하면서 기존의 정부 지원 제도를 수정·보완하는 것이 필요하다고 지적하였다.

셋째, ‘관계 요인’에서 보면, 제3장의 설문분석 결과, 시민·시민단체 참여자, 공무원 응답자 모두 시민참여를 활성화하기 위하여 관계 요인이 중요하다고 인식하는 것으로 나타났기 때문에 관계 요인에 포함되는 신뢰, 평등관계, 협력관계, 정보교환에 대한 관심과 강조가 필요하다고 할 수 있다. 제4장의 사례분석 결과, 시민·시민단체 참여자는 관계 요인에 대하여 좀 더 부정적으로 인식하고 있고 공무원 응답자는 더 긍정적으로 인식하는 등 인식의 차이를 보이고 있다.

본 연구는 제5장에서 시민 요인, 정부 요인, 관계 요인으로 구분하여 시민참여 활성화에 기여할 수 있는 전략을 제시하였다. 첫째, ‘시민 요인’ 측면에서 시민참여를 활성화하기 위해서는 시민·시민단체의 자발적인 참여를 독려할 수 있는 전략을 세우고, 참여한 시민·시민단체가 자생적으로 활동할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 즉, 시민·시민단체의 자발적 참여를 높이기 위해서 시민의식의 고양, 리더십 확보, 나눔·기부·자원봉사 활동을 확대하는 전략이 필요하고, 시민·시민단체의 자생력을 확보하기 위해서는 시민역량 확충, 사회적 경제(사회적기업, 마을기업, 협동조합 등)에 대한 관심이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, ‘정부 요인’ 측면에서 시민참여를 활성화하기 위해서는 정부 지원의 논리를 공고히 하고, 기존의 정부 지원 제도를 보완하고 부족한 제도는 새로 신설하는

전략을 제안할 수 있다. 즉, 정부 지원의 역할을 재검토하고, 비영리민간단체 지원에 관한 정부의 제도를 수정·보완하여 현실성있는 정부 지원이 이루어지도록 하며, (가칭) 시민단체 지원세를 도입하거나 시민투표 의무화 규정을 마련하여 정부가 공식적인 제도를 통해 시민참여를 적극적으로 지원할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

셋째, ‘관계 요인’ 측면에서 시민참여를 활성화하기 위해서는 시민·시민단체·정부의 민관협력을 확대할 수 있는 전략을 세우고, 협력적 거버넌스 관점을 강조하여 행위자 간의 신뢰를 확보하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 즉, 시민·시민단체의 민관협력에의 참여 확대, 민관협력과 관련한 교육훈련 실시, 민관협력체 간의 연계와 협력에 대한 관심이 요구되고, 정부가 민과 관의 협력을 위한 장(場)을 제공하여 시민·시민단체 간의 협력, 시민·시민단체·정부 간의 협력이 이루어질 수 있도록 관심을 가져야 할 것이며, 사회적 자본을 축적할 수 있도록 신뢰를 확보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

이렇게 볼 때, 거버넌스 패러다임 속에서 시민참여를 활성화하기 위해서는 시민·시민단체의 의식과 역량이 가장 중요하지만, 시민참여를 지지하고 지원하는 정부의 역할이 뒷받침되어야 온전한 시민참여가 이루어질 수 있고, 장기적으로는 시장 및 기업의 역할에 대해 논의하는 것이 필요하다고 결론지을 수 있다.

급변하는 행정 환경과 지속되는 경제 위기에 적극적으로 대응하기 위해서 시민의 자발적·적극적인 참여는 계속 늘어날 전망이고 이에 따라 참여에 대한 전국민적 관심과 실천을 통해 시민참여가 활성화되어야 할 시점이라고 보여진다.



제1장 서론 1

 제1절 연구목적 1

 제2절 연구범위 및 방법 3

 1. 연구범위 3

 2. 연구방법 5

제2장 시민참여 활성화에 관한 이론적·제도적 고찰 7

 제1절 시민참여의 이론적 논의 8

 1. 시민참여 8

 2. 로컬 거버넌스 14

 3. 시민공동생산이론 18

 4. 사회적 자본 19

 제2절 시민참여의 제도적 논의 25

 1. 일반적인 시민참여 제도 25

 2. 복지 분야 시민참여 제도 32

 3. 비영리민간단체 지원 제도 40

 4. 사회적 경제 제도 45

 제3절 선행연구 검토 56

 1. 시민참여에 관한 선행연구 56

 2. 시민단체에 관한 선행연구 58

 3. 시민사회에 관한 선행연구 60

 4. 선행연구 검토를 통한 본 연구에의 시사점 61

제4절 분석의 틀	62
1. 분석틀	62
2. 분석요소의 정의	63
제3장 시민참여 활성화 통계분석 : 양적 분석	67
제1절 설문조사 개요	67
1. 설문조사 실시 목적	67
2. 설문조사 실시 대상 및 방법	67
3. 설문응답자의 인구통계학적 특성	68
제2절 설문조사 결과	69
1. 응답자 간 인식의 차이	69
2. 시민참여 영향요인 도출	73
제3절 통계분석의 시사점	80
1. 시민 요인	80
2. 정부 요인	80
3. 관계 요인	81
제4장 시민참여 활성화 사례분석 : 질적 분석	83
제1절 사례분석 개요	83
1. 사례분석 실시 목적	83
2. 사례분석 실시 대상 및 방법	83
제2절 기초자치단체(시) 사례	84
1. 청주시 지역사회복지협의회	84
2. 청주복지재단	88
3. 북부종합사회복지관	92
4. 산남종합사회복지관	96

제3절 기초자치단체(군) 사례	100
1. 장성군 지역사회복지협의체	100
2. 다문화가족지원센터	101
3. 청소년상담복지센터	105
제4절 기초자치단체(구) 사례	109
1. 강동구 및 부산남구 사례	109
2. 종합사회복지관	114
3. 장애인종합복지관	119
4. 노인종합복지관	123
제5절 사례분석의 시사점	127
1. 시민 요인	127
2. 정부 요인	128
3. 관계 요인	130
제5장 시민참여 활성화 전략	133
제1절 시민참여 활성화의 기본 방향	133
제2절 시민의 참여 활성화 방안	135
1. 시민의 자발적 참여	135
2. 시민의 자생력 확보	138
제3절 정부의 지원 활성화 방안	140
1. 정부의 지원 역할 탐색	141
2. 기존의 정부지원 제도 보완	142
3. 새로운 시민참여 제도 신설	145
제4절 시민과 정부의 관계 강화 방안	148
1. 민관협력 내실화	148
2. 거버넌스 활용	151
3. 사회적 자본 축적	153

제6장 결 론	155
제1절 연구결과의 요약	155
제2절 정책 건의	157
【참고문헌】	160
【Abstract】	169
【부록 1】 시민용 설문조사지	171
【부록 2】 지방자치단체 공무원용 설문조사지	175
【부록 3】 심층면접 조사지(시민)	179
【부록 4】 심층면접 조사지(공무원)	180



표 목 차

〈표 2-1〉 한국 비영리민간단체(NPO)의 분류	11
〈표 2-2〉 시민단체와 유사개념 비교	12
〈표 2-3〉 Hansmann의 시민단체 유형	13
〈표 2-4〉 Gidron et al의 정부-NGO 관계유형	13
〈표 2-5〉 시민결사체 유형 분류	14
〈표 2-6〉 거버넌스의 개념 변화	15
〈표 2-7〉 거버넌스의 개념	16
〈표 2-8〉 일반적인 시민참여 제도	25
〈표 2-9〉 주민조례 제정·개폐 청구건수(2000 - 2008)	27
〈표 2-10〉 주민투표 실시 사례	28
〈표 2-11〉 주민소환 실시 사례	29
〈표 2-12〉 주민소송 현황	31
〈표 2-13〉 지역사회복지협의체의 법적 근거	34
〈표 2-14〉 대표협의체와 실무협의체의 비교	36
〈표 2-15〉 지자체별 지역사회복지협의체 운영 조례(예시)	38
〈표 2-16〉 비영리민간단체 등록현황	41
〈표 2-17〉 사업보고서 평가의 주체 및 평가 기준	45
〈표 2-18〉 사회적기업과 예비사회적기업 비교	49
〈표 2-19〉 마을기업의 추진주체와 주요임무	51
〈표 2-20〉 협동조합과 사회적 협동조합 비교	54
〈표 2-21〉 분석요소의 정의	66
〈표 3-1〉 설문응답자의 인구통계학적 특성	69
〈표 3-2〉 시민참여에 대한 시민참여자의 인식	70

〈표 3-3〉	시민참여에 대한 공무원의 인식	71
〈표 3-4〉	시민참여에 대한 인식 비교	72
〈표 3-5〉	요인분석 및 신뢰도분석 결과 I	74
〈표 3-6〉	요인분석 및 신뢰도분석 결과 II	75
〈표 3-7〉	시민참여 영향 요인과 시민참여 활성화 간의 상관관계 분석	77
〈표 3-8〉	시민참여자 회귀분석	78
〈표 3-9〉	공무원 응답자 회귀분석	79
〈표 3-10〉	전체 응답자 회귀분석	79
〈표 3-11〉	상관분석 및 회귀분석 결과 종합	82
〈표 4-1〉	강동구 민·관 복지네트워크 참여 기관	110
〈표 4-2〉	사례분석 정리	132
〈표 5-1〉	시민의 자발적 참여 방안	138
〈표 5-2〉	시민의 자생력 확보 방안	140
〈표 5-3〉	기존의 정부지원 제도 보완	145
〈표 5-4〉	새로운 정부지원 제도 신설	147
〈표 5-5〉	민관협력 내실화 방안	151
〈표 5-6〉	사회적 자본 축적	154

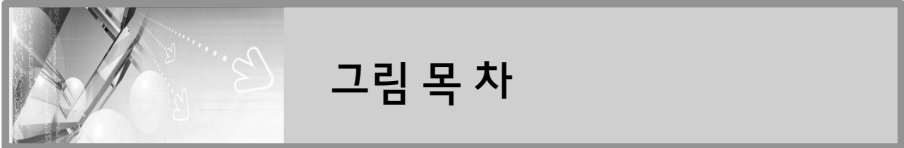
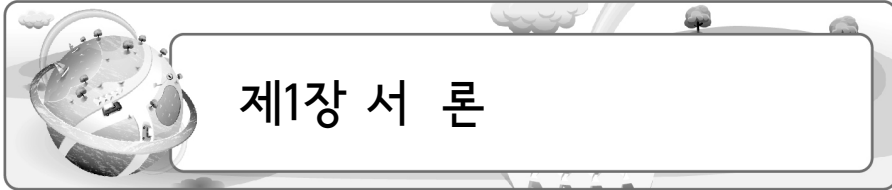


그림 목 차

〈그림 1-1〉 본 연구에서 시민의 범위	4
〈그림 1-2〉 연구 수행체계도	6
〈그림 2-1〉 본 연구에서 ‘시민’의 개념	8
〈그림 2-2〉 지역사회복지협의체 기능체계	33
〈그림 2-3〉 지역사회복지협의체 구조체계	35
〈그림 2-4〉 희망복지지원단 운영체계	40
〈그림 2-5〉 안전행정부 비영리민간단체 공익사업 지원 일정별 업무내용	43
〈그림 2-6〉 사회적기업 인증현황	48
〈그림 2-7〉 협동조합 신고 및 수리·인가 현황	55
〈그림 2-8〉 분석의 틀	63
〈그림 4-1〉 강동구 민·관 복지네트워크 추진 절차	111
〈그림 4-2〉 자료기사	122
〈그림 5-1〉 시민참여 활성화 기본 방향	134
〈그림 5-2〉 정부가 제공하는 협력의 장(예시)	152



제1절 연구목적



참여민주주의에서 시민의 참여는 민주주의를 유지하는 불가결한 요소라고 할 수 있다.¹⁾ 시민은 복지·의료·환경·교육 등 일상생활과 지역사회에 관심을 가지는 경향이 많다는 점에서 지방자치는 시민에게 참여의 공간을 제공하고, 시민은 참여를 통해 관용과 시민적 덕성(civic virtue)을 배울 수 있다.

우리나라의 경우, 국민대중이 전국적으로 참여한 1987년 6월 민주항쟁 이후부터 반독재에 대한 투쟁보다는 소수자, 장애인, 외국인 노동자, 환경오염 등 다양한 이슈들에 대해 시민들이 관심을 가지게 되었다. 또한, 민주화, 경제발전, 금융위기 등 급격한 사회 변동을 겪으면서 시민의식, 시민역량, 시민참여, 자원봉사, 공동체 등에 대한 요구가 커지고 있는 상황이다.²⁾

선진 복지국가 경험을 통해 시민의 삶의 질 문제는 시민들이 적극적으로 참여하고 요구할 때 해결된다는 점을 확인할 수 있고(이인재, 2004 : 44), 시민참여 활성화는 지역사회 발전과 국가 경쟁력 강화를 승화시킬 수 있으며(심익섭, 2012 : 62), 최근에는 공공문제 해결에 시민이 봉사하는 것을 정부가 의도적으로 설계하는 시민서비스(Civic Service) 제도가 미국을 중심으로 등장하고 있는(Perry&Thompson,

1) 시민참여는 그 자체가 현대 민주주의의 핵심 키워드이다(Alford, 1969 : 21). 시민참여는 정치참여, 주민참여, 공중참여, 시민지배 등 유사한 개념으로 혼동되어 사용되지만, 의미상의 큰 차이는 없다고 할 수 있다(이승종 외, 2011 : 64-65).

2) 우리 사회는 절대빈곤이라는 가장 기초적인 문제를 해소하지 못한 채, 환경문제, 교통문제, 보건의료문제 등 다양한 사회적 문제가 새롭게 대두되고 있다. 삶의 질 문제는 더 이상 일부 저소득층 차원의 문제가 아니라 대다수 국민들의 문제로 인식되는 것이다(이인재, 2004 : 44).

2004; Etzioni, 2007) 등 시민참여에 대한 관심은 계속되고 있다.³⁾

정부의 여러 정책 분야 중에서 복지 분야는 민간복지관·민간센터·비영리민간조직 등 민간 영역에서 복지서비스를 제공해 오고 있다는 점에서(김희연, 2012 : 114), 이미 시민참여가 활발한 분야라고 할 수 있다. 그동안, 불완전한 관료와 정치가에 의해 주도되는 복지국가는 사회 구성원들이 자발적으로 주도하는 호혜적 세계조직화 방식을 약화시킬 수 있다는 비판(김원중 외, 2000 : 19)이 있어왔고, 시민들의 복지욕구가 일반화됨에 따라 다양한 사회복지시설이 증가하였으며(서울시복지재단, 2009 : 9), 민간자원의 활용을 강화하고 공공과 민간기관(시민 포함) 간의 협력체계를 구축하는 방안이 모색되는(사회보장실무위원회, 2013 : 4-6) 등 다양한 변화를 겪어 오고 있다. 또한, 복지업무 폭증에 따른 이른바 ‘복지업무 깔때기’ 현상⁴⁾(보건복지부, 2013 : 1)이 나타나고 있으며 정치권의 복지에 대한 관심 또한 더욱 증가하고 있어서, 복지 분야는 그 어느 때보다도 큰 사회적 이슈⁵⁾가 되고 있는 상황이다.

이에, 본 연구는 ‘시민참여를 활성화하기 위하여 시민과 정부가 수행해야 하는 역할이 무엇인가’ 라는 연구문제에서 시작하였다. 이러한 문제를 탐구하기 위하여 복지에 대한 전 국민적 관심이 증가하고 있다는 점에 착안하여, 복지 영역에서 실제로 참여하고 있는 시민참여자와 복지 업무를 담당하고 있는 공무원을 대상으로 시민참여에 대한 인식 조사 및 심층면접 등을 통해 시민참여를 활성화할 수 있는 방안을 도출하고자 하였다. 구체적으로는, 복지 업무를 담당하고 있는 지방

3) 시민단체와 정부가 상호 제공할 수 있는 자원을 구분해 보면, 시민단체가 정부에게 제공할 수 있는 긍정적인 자원은 정책에 대한 아이디어, 정책 지원, 전문인력 제공, 갈등의 중재자 기능 등이고, 부정적인 자원은 정부정책에 대한 비판, 반정부시위 등이 있다. 정부가 시민단체에게 제공할 수 있는 긍정적인 자원은 재정지원, 법률적 지원, 세금감면, 세금공제 등이고, 부정적인 자원은 시민단체 수입원에 대한 압력 행사, 비민주적인 탄압 등이 있다.

4) 깔때기 현상이란, 중앙정부에서는 많은 정책이 쏟아지지만 일선에서는 깔때기 모양처럼 담당 직원이 한 두 사람에 불과하여 엄청난 업무부담이 있는 것을 일컫는다(이광석 외, 2009 : 121). 2013년 7월 현재 기초자치단체에서 담당하고 있는 복지업무는 16개 부처의 292개 서비스에 달하고 있다(서대문구청, 2013e : 7).

5) 2013년 3월 11일에 취임한 진영 보건복지부 장관이 정부의 기초연금 축소 결정에 반발해 9월 27일에 스스로 사임하였는데, 진영 보건복지부 장관은 박근혜 정부의 실제 장관으로 통했기 때문에 복지에 대한 관심과 우려가 더욱 커지고 있는 상황이다. 진영 장관은 예산은 기획재정부가, 인원은 안전행정부가 전담하고 있어서 보건복지부가 무력하다는 점을 지적하기도 하였다(헤럴드경제, 2013. 9. 27).

자치단체 공무원과 지역사회복지협의체 구성원, 지역의 민간복지관, 민간센터, 민간 자원봉사자 등의 인식을 조사하였다. 이렇게 시민참여와 관련된 현 실태를 설문조사를 통한 계량적 연구방법과 사례조사를 통한 질적 연구방법을 통해 분석하고, 향후 시민참여의 활성화 방안을 제시하였다. 시민참여를 연구주제로 한 연구들은 ‘시민’의 입장에서 시도한 연구가 대부분이지만 실제로 시민참여에 있어 정부의 역할이 일정 부분 필요하다고 판단되기 때문에, 본 연구에서는 시민참여 활성화 방안과 ‘시민’ 및 ‘정부’가 할 수 있는 역할에 대해 관심을 가지고 연구를 수행하였다. 현 정부의 140개 국정과제 중에 ‘지방분권 강화 및 시민단체·지역공동체 활성화’ 과제가 있으므로 시민참여에 대해서는 앞으로도 지속적으로 강조될 전망이다.⁶⁾

제2절 연구범위 및 방법



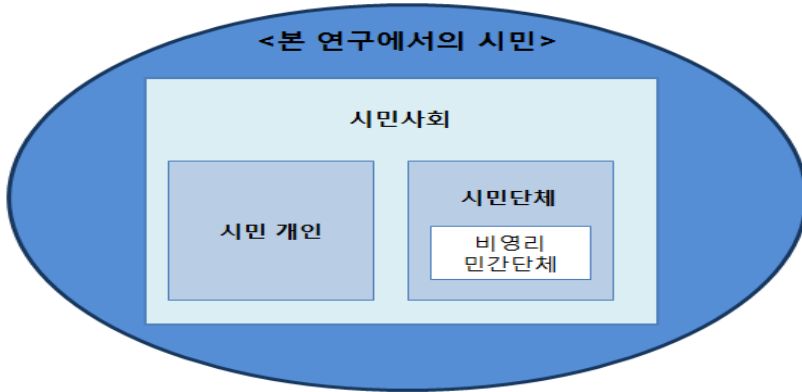
1. 연구범위

본 연구는 시민참여를 활성화시킬 수 있는 방안을 도출하는 연구로써, 첫째, 본 연구에서 고찰하는 ‘시민’이란, ‘시민 개인’, ‘시민단체’, ‘시민사회’를 포괄하는 개념으로 하였다. ‘시민 개인’과 ‘시민단체’을 합한 개념으로 ‘시민사회’라는 용어

6) 우리나라의 시민참여 제도는 1995년 지방자치 선거 전후로 활발하게 등장하였는데, 각종 위원회, 공청회, 주민의견조사, 주민제안, 주민간담회 등에서 시작하여 옴부즈만, 행정정보공개 등이 도입되었고 최근에는 주민참여예산, 주민투표 등이 활용되고 있다(정명은, 2012 : 89). 강인성(2008), 정명은(2012), 정명은 외(2013) 등의 학자들이 우리나라 시민참여 제도를 유형화한 연구를 보면, 능동형 시민참여로 주민투표제도, 주민제안제도, 심의위원회, 시민감시관, 시민고충처리관제, 부조리신고보상제도, 주민감사청구제도, 옴부즈만, 행정서비스품질평가제 등을 제시하고 있고, 협의형 시민참여로 주민참여예산제, 정책자문위원회, 여론조사, 온라인정책토론포방, 운영위원회, 주민참관확대간부회의, 정책모니터링 등을 제시하고 있으며, 정보제공형 시민참여로 주민설명회, 공청회, 신문고, 인터넷민원실, 결재문서공개, 소식지, 감사결과공개, 행정서비스만족도조사 등 다양한 시민참여가 제도로 구축되어 있다(정명은 외, 2013 : 118).

를 사용하고, ‘시민단체’에는 ‘비영리민간단체지원법에서 정의하고 있는 비영리민간단체(Non-Profit Organization : NPO)’가 포함되는 것으로 한정하였다.⁷⁾

〈그림 1-1〉 본 연구에서 시민의 범위



둘째, 연구의 내용범위는 시민참여와 관련한 각종 이론으로, 로컬 거버넌스, 시민공동생산이론, 사회적 자본과 관련한 이론으로 한정하였다. 시민 입장에서 정책에 참여하는 것으로는, 시민 개인이 정부의 활동에 참여하는 것으로 지역사회복지협의체 위원으로 활동하거나 민간 복지관·민간 센터·비영리민간단체에서 업무를 수행하면서 지방자치단체와 협력하거나 자원봉사활동을 하면서 지역사회에 기여하는 활동을 들 수 있다. 또한, 시민이 비영리민간단체를 구성하여 정부의 보조 및 지원을 받으며 지역사회에 필요한 각종 업무를 수행할 수 있다. 시민 간에 협력하여 자체적으로 수입을 창출하면서 활동하는 것이 있는데, 사회적 경제의 형식으로 자생력을 확보할 수 있다. 본 연구에서는 시민의 다양한 참여 활동을 분석하기 위하여 지역사회복지협의체, 민관협력, 비영리민간단체의 복지서비스 제공 등을 연구의 범위로 정하였다.

셋째, 연구의 대상범위는 각 사례와 직접적으로 관련있는 시민참여자(지역사회

7) 시민이란, ‘정치공동체의 구성원으로서 공동체의 유지, 발전을 위해 노력하는 구성원’(이승종 외, 2011 : 2)인데, 범위를 넓혀보면 정치적·사회적 결정에 영향을 미치는 각종 사회단체 참여 및 활동까지 포함할 수 있다(박희봉, 2006 : 3).

복지협의체 위원, 민간 복지관·민간 센터 직원, 자원봉사자, 비영리민간단체 구성원), 지방자치단체 공무원 등으로 한정하였다.

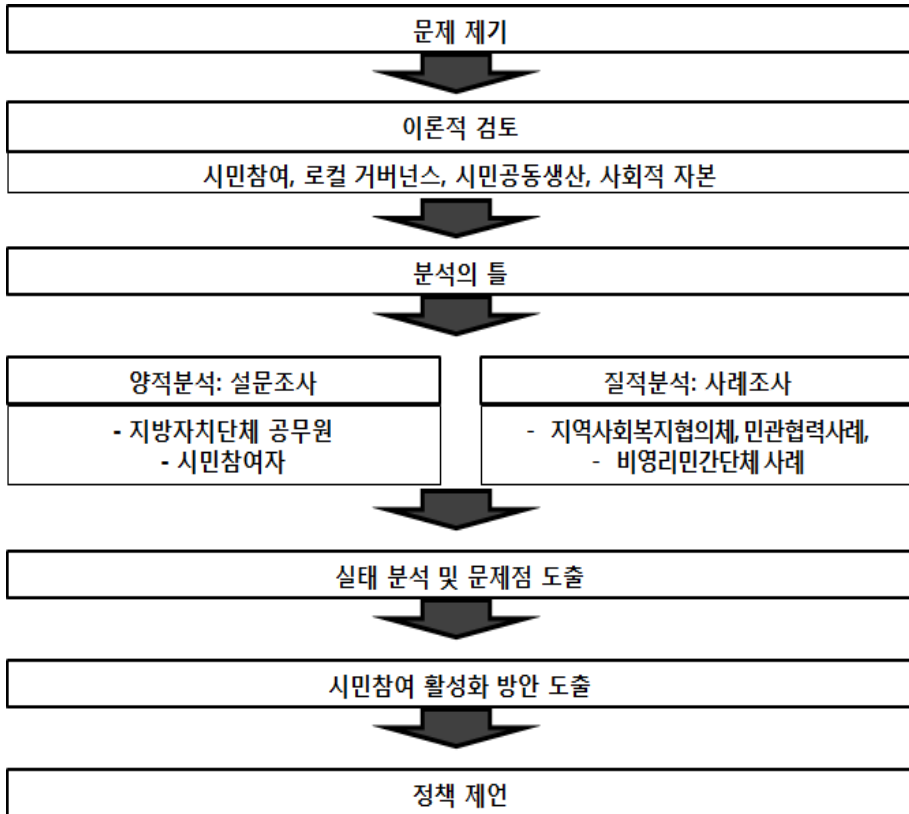
2. 연구방법


본 연구의 방법은 질적 분석과 양적 분석으로 구분된다.⁸⁾ 첫째, 양적 연구방법으로는, 지방자치단체 공무원, 지역사회복지협의체 위원 및 상근간사, 비영리민간단체(민간 복지관·민간 센터) 임직원, 자원봉사자 등 시민참여자를 대상으로 설문조사를 실시하여, 시민참여에 대한 인식을 객관적으로 점검하고 비교, 분석하였다. 즉, 시민참여자 171인, 지방자치단체 공무원 101인, 총 272인의 설문조사를 실시하여 차이검증을 통한 집단 간의 인식 비교, 요인분석 및 신뢰도 검증, 요인 간의 상관관계 분석, 회귀분석 등을 활용하여 시민참여를 활성화시키기 위해 필요한 요소를 도출하였다.

둘째, 질적 연구방법으로는, 현재 국내에서 시민참여가 활성화되고 있는 사례 중에서 지역사회복지협의체, 비영리민간단체의 주요 사업, 민관협력 등을 사례를 선정하여 문헌검토, 현지조사, 심층면접의 방법으로 사례조사하였다. 특히, 이론적 검토를 통해 도출된 분석요소에 따라 각 사례를 분석하여 종합적인 시사점을 도출하였다.

8) 질적 분석과 양적 분석을 종합적으로 수행한 혼합적 연구방법을 보면, 세계시민단체연합 CIVICUS(2004)의 Civil Society Index(CSI)에서 양적 분석(설문조사)과 질적 분석(언론보도 분석, 문헌자료 분석, 이해관계자 면접)을 실시하였고, World Bank(2002)의 The Social Capital Assessment Tool(SOCAT)에서도 양적 분석(설문조사)과 질적 분석(사례조사)을 실시하였는데, 본 연구도 혼합적 연구방법(3장 양적 분석, 4장 질적 분석)을 수행하였다.

〈그림 1-2〉 연구 수행체계도





제2장 시민참여 활성화에 관한 이론적·제도적 고찰

한국사회에서 ‘시민’의 영역은 시민 개인 및 시민단체가 다양한 역할을 담당하며 성장해왔다. 1980년대 후반에서 1990년대에 이르기까지 정치적 민주화의 진전에 따른 시민단체의 성장이 주를 이루어왔으며 이들은 국가권력을 견제하고 시민의 권리를 옹호하는 역할을 담당해왔다. 1990년대에 생성된 각종 시민단체의 리더십도 주로 1980년대까지 민주화 운동을 지도하던 인사들로 이루어졌기 때문에 권력견제에 치중하는 단체가 많았고, 한국 민주주의가 절차적 민주주의를 완성해가는 과정에서 그러한 단체들이 수행하는 국가 권력에 대한 비판과 견제는 중요한 역할을 차지해 왔다(박상필, 2000 : 415).

하지만 최근의 시민 영역은 국가와 시장이 가진 기능을 비판하고 감시하는 기능뿐만 아니라 정부와 공공부문을 대신하여 공공의 이익을 위한 공익사업의 기능을 수행하면서 정치, 경제, 사회, 환경 등 우리 사회 쏠 영역에서 중요한 역할을 담당하고 있다.

실제로 1990년대 이후 한국사회의 가장 중요한 변화 가운데 하나는 시민 영역의 형성과 성장이라고 할 수 있다. 1994년에 실시된 한 언론사의 설문조사에서 한국사회를 움직이는 집단에 관한 응답으로 ‘경제정의실천시민연합’이 선택된 것은 1990년대 한국사회의 공공부문에 대한 기대가 큰 폭으로 변화하고 있음을 시사한다. 또한 2006년 KDI 국제정책대학원에서 조사한 신뢰연구를 살펴보면, ‘시민단체’는 언론, 군, 대기업, 노동조합, 경찰, 법원, 정부, 정당보다도 상위의 신뢰를 받는 기관으로 평가받고 있다(기획예산처, 2006).

한국의 ‘시민’ 영역은 꾸준히 성장하고 있으며, 국정운영의 중요한 축을 담당하는 주요 행위자로 성장하고 있다고 볼 수 있다. 특히 거버넌스 논의가 국정운영에 도입되면서 ‘시민’은 보다 중요한 행위자로 자리매김하게 되었고 시민단체에 대해서도 하나의 고정된 개념 보다는 다양한 맥락으로 정의하고 있다.

제1절 시민참여의 이론적 논의



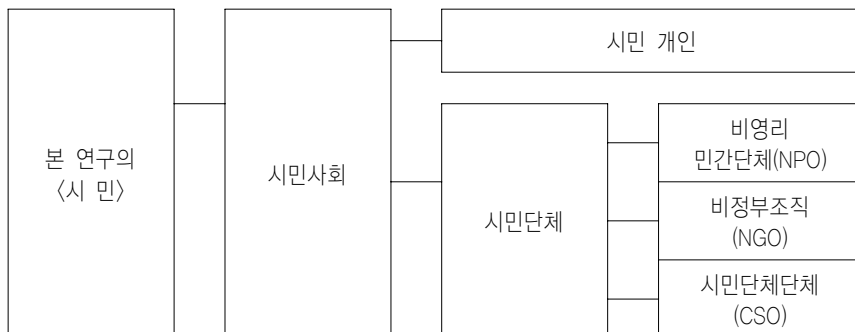
1. 시민참여

가. 시민의 개념 및 속성

‘시민참여’는 광범위한 의미에서 규정될 수 있다. 시민참여는 정책과정에서 의견을 제시하는 시민 개인의 의사표현, 시민이 모여서 조직을 형성하여 집합적으로 의사를 전달하는 체계, 공식적인 제도의 한 축에 시민을 할당하는 형태 등 다양한 양상을 보일 수 있다. 특히, 최근에는 정보통신 기술의 발달을 통해 공적 영역에 대한 시민의 의사표현이 보다 용이하게 되었고 이에 따라 다양한 형태의 시민참여 역시 급증하고 있다.

본 연구에서 참여의 주체로 보고 있는 ‘시민’이란, ‘시민 개인’, ‘시민단체’, ‘시민사회’를 포함하는 개념이다(그림 II-1 참조). ‘시민 개인’과 ‘시민단체’를 합한 개념으로 ‘시민사회’라는 용어를 사용하고, ‘시민단체’에는 ‘비영리민간단체지원법’에서 정의하고 있는 비영리민간단체(Non-Profit Organization : NPO)가 포함되는 것으로 한정하였다.

〈그림 2-1〉 본 연구에서 ‘시민’의 개념



지방자치와 관련된 기존 연구들을 살펴보면, ‘주민’과 ‘시민’의 개념이 각각 개별적 개념으로 쓰이거나 상호교환적으로 사용되고 있음을 볼 수 있는데, 대체로 시민 개념이 보다 광의적으로 사용되고 주민은 한정된 공간 속에서 사용되고 있다(서순복, 2002 : 233). 즉, 주민은 주로 한 구역의 거주민이라는 의미로 사용되고 있는데 반해, 시민은 도시민이라는 의미 외에 국가(혹은 정부)를 상대로 권리를 주장할 수 있는 주체로서의 의미를 지니고 있다(사재명, 2006 : 73). 이에 본 연구에서는 ‘시민’이라는 개념을 가장 광범위한 개념으로 보고 연구를 진행하였다.

나. 시민참여의 기능

Fukuyama(1995), Oliver(2001), Uslaner(2002) 등 시민참여를 연구한 학자들은 시민참여가 거버넌스 체제에 있어서 정치 엘리트와 정부에 대한 반응성을 높이는 과정을 통해 시민적 가치를 향상시키고 있다고 보았다. Putnam(2005)은 시민참여의 효과를 두 가지로 구분하였는데, 사회적 네트워크·규범·그것으로부터 발생하는 사회적 자본의 수준을 증가시키고, 일반 대중이 정치 지도자에 대한 의견을 나누는 과정을 겪으면서 성공적인 대의민주주의의 달성을 촉진한다고 보면서, 시민참여가 사회적 자본을 촉진시키고, 대의 민주주의의 성공에 긍정적인 영향을 미친다고 보았다. Kim & Tetsuya(2005)는 시민참여가 많아진다는 것이 정부 정책 내에서 대중의 대표성이 더 커지는 장점이 있다고 지적하였다. 박희봉(2009)은 시민참여가 정치참여와 정치적·사회적 결정에 영향을 미치는 각종 사회단체에 대한 참여 및 활동 등을 지칭하는 모두를 포괄한다고 보았다. 여러 학자들은 시민이 결사체에 참여하는 것이 정치참여에 요구되는 개인 수준의 리더십이나 다양한 자질을 함양하는데 긍정적인 기회를 제공한다고 보았다(Olsen, 1972; Rogers, Bultena & Barb, 1975; Erickson & Nosanchuk, 1990; Peterson, 1992; Stolle, 1998).

다. 시민참여의 유형

시민참여 연구의 역사만큼이나 다양한 것이 시민참여의 유형 구분인데, 첫째, 형식적인 결사체에의 참여와 비형식적인 결사체에의 참여로 구분할 수 있다.

Putnam(1993), Newton(1997) 등은 느슨하고 조직이 없는 비형식적 결사체가 수평적 네트워크 구조를 통해 사회적 자본을 창출하고 협력을 강화하며 의사소통 기회를 증대시킨다고 보았다. 둘째, Granovetter(1985)는 수직적 집단과 수평적 집단에 대한 참여로 구분하는데, 수직적 집단은 혈연, 지연, 학연을 중심으로 한 일차적 관계에 기초하여 형성된 조직을 의미하고 수평적 집단은 사회의 이차적 관계에 기초하여 형성된 집단을 의미한다. 수직적 집단은 강한 연계성을 가지지만 사회적 자본의 확장이 어렵고 수평적 집단은 집단 내부의 신뢰가 약하지만 사회적 자본의 확장이 가능한 조직이라고 설명할 수 있다. 셋째, Putnam(2002)은 결속적 사회적 자본(bonding social capital)과 교량적 사회적 자본(bridging social capital)으로 구분하였는데, 결속적 사회적 자본에서 집단은 강한 친밀감(kinship)을 가지고 배타적인 경향의 멤버십 속성을 가지며, 교량적 사회적 자본에서 집단은 다양한 사회적 배경을 가진 사람들로 구성되어 있기 쉽다고 지적하였다. 이에 대하여 Kim & Tetsuya(2005)는 결속적 집단은 배타적인 상호작용을 촉진시키고 다수의 공동체 대신 소수에 대한 반응성만 촉진시키는 결과를 유도할 수도 있다고 지적하였다.

라. 시민참여와 시민단체

거버넌스의 행위자인 국가, 시장을 제외한 영역을 시민·시민단체로 정의하는 것이 일반적인데, 이러한 접근에서는 시민·시민단체의 영역이 비영리부문과 유사한 범위를 가지고 있다. 시민·시민단체를 포괄적 비영리부문이라고 파악하는 경우에 비영리단체의 일반적 분류는 다음의 <표 II-1>과 같이 구성된다. 전통적인 의미의 시민단체는 공익을 추구하는 회원조직으로 볼 수 있지만, 현대 행정에 있어서 공공부문의 거버넌스를 구성하는 다양한 행위주체를 포괄하는 의미에서 시민단체를 정의한다면, 다양한 기관조직 뿐만 아니라 집단의 이익을 대변하는 직능단체나 친목단체까지 그 범위를 확장하여 규정할 수 있다.

〈표 2-1〉 한국 비영리민간단체(NPO)의 분류

목적	구분		주요 단체
	조직 유형	활동분야/기능	
공익	기관 조직	의료/보건단체	종합병원, 정신병원, 요양원
		교육/연구단체	초등·중등·고등사립학교, 직업학교, 연구소
		복지/서비스단체	양로원, 탁아소, 고아원, 직업훈련소, 복지관, 모자보호소, 청소년수련원
		예술/문화단체	박물관, 미술관, 극장, 오케스트라, 레크레이션단체
	회원 조직	시민단체	환경단체, 소비자단체, 여성단체, 장애인단체, 자원봉사단체, 국제원조단체, 모금단체
		종교단체	불교·천주교·기독교 등 각종 종교단체
집단이익	조직	직능단체	상공회의소, 전경련, 변호사협회, 의사협회
		친목단체	컨트리클럽, 동창회, 향우회, 화수회, 상조회

자료 : 시민의 신문(2006)에서 재구성

세계은행은 시민단체를 다음과 같이 정의하고 있다(World Bank, 2000). “NGO란 인간의 고통경감, 빈곤층의 이해증진, 환경보존, 기초 사회서비스 제공, 지역사회 개발 등의 활용을 추구하는 사적 조직이다. 넓은 의미에서 NGO는 정부로부터 독립적인 모든 비영리조직(non-profit organization)에 적용될 수 있다. 전형적인 NGO는 전적으로 혹은 부분적으로 자선적 기부와 자발적 봉사에 의존하는 가치에 기초한 조직들이다.” 이렇게 볼 때 좁은 의미의 시민단체란, NGO로서 비영리조직이라고 볼 수 있고 넓은 의미의 시민단체란, 인간의 고통경감에서 기초 사회서비스의 제공에 이르기까지 다양한 사회적 목적 활동을 수행하는 비정부조직을 통칭하고 있다고 볼 수 있다.

법적인 차원에서는 2000년에 발효된 「비영리민간단체지원법」상의 ‘비영리민간단체’에 대한 정의로 시민단체를 통칭할 수 있다. 비영리민간단체는 민간에 의해 운영되는 단체로, 민주적인 사회의 구현 등 공익적 이슈와 관련해 활동하고 잔여수입에 대한 배분금지의 제약을 받는다. 또한 정치적이지도 종교적이지도 않고, 공익 추구 활동에 1년 이상 참여했으면서 회원이 적어도 100인 이상이면서, 정부부처 혹은 지방자치단체에 등록된 단체를 의미한다. 하지만 이러한 속성은 시민단체에 대한 정부의 재정지원 필요성을 바탕으로 규정된 의미이므로 일정 부분 한계가 존재한다. 하지만, 공익적 이슈, 잔여수입에 대한 배분금지, 비정치적, 비종교적 공

익활동 등은 시민단체에 대한 공통적 속성을 제시해 주는 것으로 이해할 수 있다.

시민단체는 다양한 사회적 맥락 속에서 작동하기 때문에 통일된 개념 규정이 없는 상황이지만, 공익성, 자발성, 독립성, 연대성, 비영리성 등의 속성을 가진다고 할 수 있다. 본 연구는 시민참여 활성화 방안을 도출하는 연구이므로, 시민단체를 비영리민간단체(NPO), 비정부조직(NGO), 시민사회단체(CSO)를 포함하는 개념으로 사용하였다.

〈표 2-2〉 시민단체와 유사개념 비교

용어	정의
비정부조직 (Non-Government Organization : NGO)	<ul style="list-style-type: none"> - 정부기구가 아닌 비정부성에 초점을 둔 개념 - UN에서 공식적으로 사용한 개념으로 유럽이나 제3세계 국가에서 보편적으로 사용되고 있음 - 정부 이외의 기구로서 국가주권의 범위를 벗어나 사회적 연대와 공공목적 실현하기 위한 현대 시민단체에서의 자발적 공식조직
비영리민간단체 (Non-Profit Organization : NPO)	<ul style="list-style-type: none"> - 이익을 추구하지 않는 준공공 및 민간 조직 - 사적 이익을 창출하지 않는 조직 - ‘이익을 회원들에게 배분하지 않는 공식조직으로서 연방정부나 주정부의 조세체계상 공익목적 활동단체로서 조세감면대상 조직과 단체(미국법률상 정의)’
비영리법인 (Incorporated NPO : INPO)	<ul style="list-style-type: none"> - 「민법」, 「사립학교법」, 「의료법」, 「사회복지사업법」 등 각종 설립법의 적용을 받는 등록된 공식 비영리조직
시민단체 (Civic Organization : CO)	<ul style="list-style-type: none"> - 비정부적 활동에 참여하는 자발적인 조직
시민단체단체 (Civil Society Organization : CSO)	<ul style="list-style-type: none"> - 국가권력을 견제하며 국민권리를 옹호하는 민간단체 - NGO보다 더 적극적으로 활동하는 것으로 인식됨
시민운동단체 (Civil Movement Organization : CMO)	<ul style="list-style-type: none"> - 경제, 정치, 사회적 정의를 실현할 목적으로 설립된 민간 단체
관변단체 (Quasi-Autonomous NGOs)	<ul style="list-style-type: none"> - 국가와 긴밀하고 협조적인 관계를 유지하면서 정부에서 위임한 업무를 수행하는 단체
제3섹터 (the third sector)	<ul style="list-style-type: none"> - 제1부문과 제2부문이 혼합된 민간혼합부문 - 서구학자들은 비영리조직 등을 제3섹터에 포함시키지만, 일본학자들은 포함시키지 않음
본 연구에서의 시민단체	<ul style="list-style-type: none"> - ‘시민 개인’을 포함하고, 비영리민간단체(Non-Profit Organization : NPO), 비정부조직(Non-Governmental Organization : NGO), 시민단체단체(Civil Society Organization : CSO)를 포함한 ‘시민단체’로 한정함

자료 : 김준기(2002)에서 재구성

‘시민단체’의 유형을 간략하게 구분해 보면, Hansmann(1980)의 경우, 재원과 회원에 대한 영향력(통제방식)을 기준으로 시민단체를 4가지 형태로 구분하였다. 즉, 재원에 따라 기부형과 상업형을 구분하고, 내부 운영기제에 따라 공동체(동호인) 형태와 기업가형 단체로 구분하였다(김준기, 2002 : 670 재인용).

〈표 2-3〉 Hansmann의 시민단체 유형

재원/통제방식	공동체(동호인)형	기업가형
기부형	시민단체단체, 동업자단체(협회)	미술관, 박물관, 기업가형 환경단체
상업형	컨트리 클럽	의료법인, 사회복지단체

자료 : 김준기(2002)에서 재구성

Gidron et al.(1992)가 제시하는 정부-NGO 관계의 4대 유형은 정부와 NGO의 복잡한 관계를 설명할 수 있는 틀인데, 재정공급 및 승인(financing and authorization)의 주체와 서비스 공급주체(service provision)를 들고 있으며, 이 두 가지 요인에 따라 정부-NGO 관계를 정부 주도형, NGO 주도형, 이원형, 협동형 등 네 가지 유형으로 구분할 수 있다고 제시하고 있다(김준기, 1999 : 673 재인용).

〈표 2-4〉 Gidron et al의 정부-NGO 관계유형

구분	유형			
	정부주도형	이원형	협동형	NGO 주도형
기능	정부	정부 / NGO	정부	NGO
재정	정부	정부 / NGO	정부	NGO
서비스 공급	정부	정부 / NGO	NGO	NGO

자료 : 김준기(1999)에서 재구성

주성수(2006)은 Skocpol(2003)의 연구를 인용하여 재원에 따른 분류를 정부지원, 기업지원, 일반시민의 지원, 멤버십에 의한 지원으로 구분하고 정책 대상으로 엘리트, 공익적 엘리트, 일반시민, 소외층이나 사회적 약자 등으로 구분하였다.

〈표 2-5〉 시민결사체 유형 분류

구 분	엘리트	공익적 엘리트	일반시민, 공익	소외층, 사회적 약자
정부지원 (정부지원금)	• 관변단체	• 관변단체	• 관변단체 • 주민서비스 단체 • 공공지원봉사 단체	• 휴먼서비스 단체 • 빈곤층, 노숙자, 실업자, 교육 훈련 단체 • 노인, 장애인 시설
기업지원 (기업지원 (출연금))	• 기업협회 • 산업단체 • 경영인 단체	• 기업재단	• 기업재단	• 기업재단
일반시민지원 (회비, 기부금)			• 권익주창 NGO • 환경, 소비자 단체 • 정치, 행정 NGO	• 여성단체 • 장애인 단체 • 외국인지원 단체
소속회원지원 (회비, 기부금)	• 전문협회 • 대학 또는 대학원 동문회	• 엘리트 서비스 클럽 (로타리 등)	• 종교단체 • 동문회 • 향우회 • 소수민족단체	• 노조 • 농민단체

자료 : Skocpol(2003 : 173)에서 재구성; 주성수(2006 : 77)에서 재인용.

2. 로컬 거버넌스

가. 거버넌스의 개념 및 유형

거버넌스 논의는 1980년대 중반 이후 복잡하고 다양화된 현대의 사회·경제적 맥락 아래에서 정부역할의 변화를 포괄하는 중요한 패러다임을 포함하고 있다. 1970년대 거버넌스의 개념은 정부와 동일한 의미로 사용되어 국가의 관리능력에 초점을 두었으며 국가적 차원의 변수를 강조하는 경향을 보였다. 1980년대에 들어 와서 이러한 거버넌스에 대한 국제적 관심이 고조되기 시작하면서, 거버넌스는 민관협력 체제를 강조하는 형태로 변화하였다. 하지만 이 시기의 거버넌스 논의 역시 많은 부분에서 국가중심적인 논의가 다수를 차지하고 있었으며, 현재와 같이 다양한 주체적 행위자를 강조하는 거버넌스 패러다임보다는 파트너십의 형태를

더욱 강조하는 경향이였다. 1990년대 들어서 거버넌스 개념은 시민단체를 포함한 민주주의적 특성을 강조하는 패러다임으로 전환하게 되었다. 이 시기의 거버넌스는 참여, 합의 형성 등의 기능을 강조하면서 현재와 같이 정부·시장·시민사회의 협력과 자발적이고 자생적 네트워크를 강조하는 거버넌스 패러다임으로 진화하게 되었다.

〈표 2-6〉 거버넌스의 개념 변화

1970년대	1980년대	1990년대
<ul style="list-style-type: none"> - 정부와 같은 의미 - 국가적 수준에서의 관리능력에 대한 관심 - 경제, 사회 발전의 동력으로서 공공서비스 공급체계에 대한 관심 - 국가중심 이론 - 초기 Cleveland(1972) 거버넌스 용어 사용 : '더 작은정부, 더 많은 거버넌스' - 정부 내부·국가수준 중시 	<ul style="list-style-type: none"> - 거버넌스에 대한 국제사회의 관심 증대 - 국가차원의 사회통합과 발전을 관리하는 능력에 초점 - 지역경제 활성화를 위한 민관파트너십 강조 - 국가중심 이론 - 레짐이론, 지배연합이론, 네트워크 관리이론 - Governance 발간(1987) 	<ul style="list-style-type: none"> - 시민단체를 포함한 참여, 합의형성 등 거버넌스의 민주주의적 특성 강조 - NGO, CSO 역할에 대한 인식 - 새로운 제도와 기능 및 과정의 개발 필요성 인식 - Global Governance 발간(1995) - World Bank, OECD, UNDP 등에서 관심 - good governance, democratic governance, internet governance 등

자료 : 김석준 외(2000 : 56)

거버넌스의 공통적 속성을 제시해 보면, '정부·시장·시민사회 등 다양한 행위자의 상호의존적 행태를 수평적·협력적 기제를 통하여 조직화해내는 과정'을 의미한다. 거버넌스에 대한 '최광의'의 정의는 '사회체계 혹은 국가 전체 등과 관련된 문제를 해결하는 다양한 방식을 지칭하는 포괄적 의미'이다. 거버넌스를 정부와 관련하여 정의한 '광의'의 정의는 거버넌스를 '정부와 관련된 문제 해결기제'로 지칭한다. '협의'의 거버넌스는 '시장과 계층제의 중간적 형태를 갖는 사회적 조정방식으로서의 민주주의'로써, 공식적인 권위없이 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하는 조정형태를 의미하기도 한다. 이러한 협의의 개념정의는 일반적인 수준의 새로운 거버넌스 체계(new governance)와 구분

하여 신거버넌스(the new governance) 혹은 네트워크 거버넌스(network governance)라고 규정된다(이명석, 2002).

거버넌스의 개념에서 가장 강조되는 부분은 시장과 정부라는 이분법적 사고 방식을 지양하고, 시장, 사회, 시민사회 등 상호의존적 행위 주체들 간의 수평적이고 협력적 조직 구성이다(Jessop, 2000; 강영훈, 2008 : 6). 이명석(2002)은 운영기제로서의 네트워크는 정부의 명령이 아니라, 정부와의 협상에 의해 형성되는 결과로서의 속성을 강조함으로써 공식적인 파트너십과는 개념적 차별성을 가진다고 지적하고 있다.

〈표 2-7〉 거버넌스의 개념

학자	개념정의	
World Bank (1992)	국가발전을 위해 경제적·사회적 자원들을 관리하는 국정운영을 위한 정치적 권력행사	
Rhodes (1997)	거버넌스란 정부가 변화하고 있음을 암시하는 새로운 통치과정 (process of governing)	
김정렬 (2000)	광의	관리, 정책, 체계의 차원을 포괄하는 대안적 국정관리 패던
	협의	기존에 정부가 독점했던 권력의 행사를 대치하는 정책행위자 간 상호작용의 네트워크
이명석 (2002)	최광의	주어진 영역 내에서 구성원들이 직면하는 공통의 문제를 해결하기 위하여 구성원들의 권한과 의무를 제한하는 방법
	광의	정부 관련 공통 문제 해결기제로서의 거버넌스
	협의	개인·조직간 자발적인 협동에 의한 사회적 조정을 강조하는 특정한 형태의 거버넌스
김석준 외 (2002)	광의	정부 중심의 공공조직과 민간조직의 경계가 무너지면서 나타난 새로운 상호 협력적인 조정양식
	협의	공식적 권위없어도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호 의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조정형태
Kooiman (2003)	국가-시장-시민단체가 일련의 책임을 공유하는 것	
Pierre&Peters (2003)	주로 국가가 목표를 규정하고 주요 사항에 대해 우선순위를 정하는 선도자의 역할을 수행하는 과정	
Kjaer (2007)	광의	공공 정책결정과 집행의 구칙이 설정, 적용, 집행되는 과정
	협의	네트워크 관리
김판석 (2008)	넓은 차원의 다양한 이해관계자간 관계 속의 권위 배분	

자료 : 은재호(2009 : 26)

나. 로컬 거버넌스 이론

거버넌스는 도시정치, 경제, 국제관계, 비교정치와 같은 여러 학문분야와 글로벌(global), 지역적(regional), 국가, 지방 거버넌스 등의 영역에 적용될 수 있다(배우환, 2005 : 191). 거버넌스의 연장선상에서 로컬 거버넌스(local governance)는 지방, 지역 차원에서 지방자치단체와 기업, 시민단체가 공과 사의 구분 없이 ‘협력’과 ‘참여’를 통하여 지역의 정책문제를 해결하는 체제를 의미한다(Stoker, 2000 : 93-94; 박재욱, 2004 : 3; 소순창·유재원, 2005 : 304). 이러한 로컬 거버넌스는 국가 수준에 비해 한정된 지역을 대상으로 하기 때문에 이해집단의 규모가 한정적이고, 상대적으로 민간부문과의 접촉이 상대적으로 높은 특징을 가진다(최병대, 2003 : 158).

전통적 관료 모형과 거버넌스 모형을 비교해 보면, 로컬 거버넌스는 참여자 간의 수평적 관계가 중요시되며, 이들의 참여는 민주성과 상호의존성에 기반하고 합의와 협상의 관리방식이 존중된다. 시민들은 관리와 통제의 대상이 아니며 지역 정책과정에서 파트너로서 협력자로서 여겨지기 때문에 시민참여는 보다 실질적이고 적극적인 구조를 갖게 되는 특징을 나타낸다(김순은, 2005 : 43).

로컬 거버넌스가 보여주는 특징은 공공영역(public sector)과 시장영역(private sector), 시민영역(civil sector)간의 공식적·비공식적 네트워크나 협력을 통해 정부 성과에 대한 새로운 창조적 동력을 창출하고자 하는데 있다. 즉, 개방적·참여적 시스템을 운영하고 주민의 참여를 도모하는 민주주의 본래의 의미를 향상시키는 것이다.

한국의 지역사회는 산업화, 민주화, 지방자치 등 빠른 변화 양상을 경험하고 있어서 기존의 방식으로 더 이상 현재의 문제를 해결할 수 없게 되었다. 실제로 1980년대 민주화 요구가 급증하고, 사회 내 다양한 이해관계가 발생함에 따라서 그러한 변화는 가속되었다. 1995년부터 본격적으로 시행된 지방자치제도는 그러한 사회적 정치 욕구를 반영하고, 증대시키는 역할을 하였다. 1990년대에는 환경운동연합, 참여연대, 경실련 등을 중심으로 각종 시민단체가 태동·성장하는 시기였으며, 이 시기를 중심으로 중앙뿐만 아니라, 지방에서의 시민단체의 활동이 시

작되었다. 이러한 변화의 양상은 과거 중앙 행정기관에 의해 수행되던 정책결정 과정의 이해당사자를 폭넓게 변화시켜서 중앙정부·지방자치단체·지역주민·지역단체·중앙에서 정책형성에 영향을 미치는 시민단체 등 다양한 이해당사자가 등장하였고 이는 과거와 같이 중앙정부가 독점적 권한 행사를 할 수 없게 되었음을 의미하게 된 것이다. 이렇게, 개별적 차원·집합적 차원에서 시민의 참여는 민주적 거버넌스의 대응성과 반응성을 높이는 핵심적 역할을 수행한다는 점에서, 시민참여는 로컬 거버넌스가 정책목표에 적합하게 수행되도록 하는 전제 조건이라고 할 수 있다.

3. 시민공동생산이론

새롭게 대두한 거버넌스 패러다임 아래에서는 전통적인 정부 부문이 중심 공급자로 존재했던 관념에서 벗어나, 일반 시민·시민단체가 공공서비스의 생산자 역할을 수행할 수 있다는 이론적 기반을 제공한다. 즉, 공공서비스의 공급이 정부·공기업 등 공공부문에 의해 배타적으로 수행되는 것이 아니라 공공부문과 민간부문의 유기적 협력을 통해 가능하다는 것이다. 이러한 측면에서 공동생산(coproduction)은 민간부문을 공공서비스의 공동생산자로 활용하는 이론을 의미한다. 이러한 이론적 접근은 공동생산, 혹은 시민공동생산(citizen coproduction) 등으로 정의되는데 Gordon Whitaker(1980), Richard Rich(1981), Elinor Ostrom(1977)과 같은 학자들에 의해 발달해왔다.

시민공동생산은 개념정의에 따라 협력(cooperation)이라는 개념과도 밀접한 관계를 가지면서 시민협동생산이라는 이름으로 제시되기도 한다. 시민공동생산은 정부의 서비스 전달 담당자와 연계된 민간 조직이 서비스 생산 활동에 참여하는 과정을 의미하며, 보다 광범위한 차원에서는 정부부문과 직접적인 파트너십의 관계가 아니더라도 공공서비스의 생산과정에 직간접적으로 연결되어 있는 시민이나 시민단체를 통칭하기도 한다. 공동생산의 개념에 따른 협력은 공공부문과 민간부문의 협력관계를 의미하는 것으로, 거시적인 차원에서 볼 때 공동생산은 민관협력(private-public partnership)의 한 유형으로 파악될 수 있다(최선우, 2001). 이러한

공동생산의 이론적 출발은 일반시민을 정책의 수요자로만 파악하는 것이 아니라 생산소비자로서 파악하는 데에서 시작한다.

시민공동생산은 시민참여에 의해 수행되는 공공부문의 사회서비스 생산 과정을 의미하지만 그 범위와 유형은 다양하다. 즉, 정부부문과 직접적인 네트워크를 가지고 공공서비스의 생산과정에 참여하는 부분을 시민공동생산으로 규정할지, 정부부문과 직접적인 네트워크가 없더라도 광범위한 차원에서 공공서비스의 생산과정에 참여하고 있는 모든 행위자와 그 과정을 시민공동생산으로 규정할지에 대해서는 학자마다 그 견해를 달리하고 있다.

Gordon Whitaker(1980)은 시민공동생산을 직접적인 생산행위뿐만 아니라 시민이 공공기관에 서비스를 요청하는 행위, 공공기관에 의한 서비스를 평가하는 행위 등까지 확대시켜 이해하고 있다(김병준, 1994). 이러한 관점에 따르면 시민공동생산이란 단순히 공공서비스를 생산하는 차원에 국한하는 것이 아니라 시민이 공공의 영역에 참여하는 것까지도 시민공동생산이라고 할 수 있다.

시민공동생산은 주체에 따라 개별적 차원, 집단적 차원, 집합적 차원 등으로 구분할 수 있다. 개별적 시민공동생산은 그 영역인 제한적인 반면에, 집단적, 집합적 시민공동생산은 상대적으로 많은 시민의 자발적이고 적극적인 참여가 전제되며, 민관의 공식적인 협력관계가 요구된다는 특성을 가진다. 이러한 집단적, 집합적 차원의 시민공동생산 이론과 시민공동생산의 운영기제는 앞서 이론적 검토에서 살펴봤던 로컬 거버넌스의 작동과 밀접한 연계를 가지며, 집합적 수준의 시민참여 활성화와 이론적으로 직접 연결된다고 할 수 있다.

4. 사회적 자본

시장과 정부는 전통적으로 사회문제 해결의 중심적 행위자로서 작동해왔다. 하지만 사회가 복잡해짐에 따라 사회문제에 포함되는 행위자의 범위가 확장되었고 기술의 발전은 외부 환경을 보다 다양하고 역동적으로 변화시켰다. 이러한 변화의 흐름 속에서 전통적인 방식의 문제해결은 여러 측면에서 한계를 드러내게 되었으며, 그에 대한 대안으로 거버넌스에 대한 사회적 논의가 새롭게 등장하게 되었다.

거버넌스 형성을 촉진하기 위해서는 다양한 사회적 조건들이 수반될 필요가 있는데, 그러한 논의 가운데 가장 핵심적으로 주목받는 것이 사회적 자본(social capital)이다.

가. 사회적 자본의 개념

‘사회적 자본’이라는 용어가 최초로 등장하는 시기는 1957년으로 The Royal Commission Canada's Economic Prospects의 ‘Housing and Social Capital’의 연구에서 발견할 수 있다(Shuller et al. : 2000). 초기에 사용된 사회적 자본은 도시공간, 물리적 건축물, 도시체계, 정부체계 등을 언급하는 용어로 사용되었다. 실제로 Dube et al.(1957 : 1-2)는 사회적 자본을 ‘학교와 대학, 교회, 그 부속건물들과 병원, 길과 거리, 공항과 수변 체계 그리고 다른 건물 및 공공기관 및 정부부처와 관계된 건물의 설립’이라고 정의하고 있다. 하지만 이러한 물리적 사회적 자본의 개념은 현재 사용되고 있는 사회적 자본의 개념과는 다른 부분이 많고 매우 협소한 의미이었다.

현재 사용되는 ‘사회적 자본’의 개념은 Bourdieu(1980)와 Coleman(1988)의 연구에서부터 본격적으로 보편화되었으며, Putnam(1996)의 연구에서부터 사회과학 분야에서 크게 주목받아 왔다. Bourdieu(1980)는 1970년대의 문화 재생이 어떻게 집단과 계급 사이의 사회적 관계와 그 재생산을 만드는지에 대한 이론을 제공하는 과정에서 ‘자본’과 ‘사회적 자본’의 개념을 도입하였고, 사회적 자본을 ‘상호인정(acquaintance)과 인지(recognition)를 통하여 제도화된 관계 속의 있는 네트워크 소유, 즉 특정 집단의 구성원이 됨으로서 획득하는 실제적·잠재적 자원의 집합’이라고 정의하였다. 특정한 행위자가 소유하고 있는 사회적 자본의 양은 행위자가 효과적으로 동원할 수 있는 연결망의 크기와 그와 연결된 개별 행위자가 소유하고 있는 경제적, 문화적, 상징적 자본의 양에 달려있다는 것이다(Bourdieu, 1986). Bourdieu(1980; 1986)의 초기 연구는 자본의 형태를 실체(real entities)로서 표현함으로써, 사회적 자본을 실제 이용할 수 있는 자원이나 권력으로 이해하고 있고 사회적 자본에 대한 깊은 분석을 제시하고 있지는 못하나, 사회적 자본을 하나의 연구

분야로 제시하고 있다는 측면에서 중요성을 가진다고 할 수 있다.

Coleman(1988)은 사회적 자본을 ‘행위자가 이용할 수 있는 특별한 종류의 자원’으로 정의하고 있으며 그 실체를 ‘사회구조의 특정 측면을 구성하는 요소’와 ‘행위자의 특정 행위를 촉진하는 요소’의 두 가지 측면으로 구분하였다(Coleman, 1988 : 98). 이러한 접근은 이후 논의에서 구체화되는 사회적 자본의 구조적·인지적 측면의 논의와 유사한 경향을 보이는 것이다. Coleman(1988)은 다른 형태의 자본과 달리 사회적 자본은 둘 혹은 다수의 행위자 사이의 ‘관계 구조’안에 내재하는 것이라고 강조하고, 사회적 자본을 촉진시키는 사회 구조에 대하여 논의하였다.

Putnam(1996)은 사회적 자본을 ‘네트워크, 규범, 신뢰 등 보다 효과적으로 공유된 목적을 추구하기 위해 함께 활동하는 것을 가능하게 하는 기제’로 정의하고 있다(Putnam, 1996 : 56). Putnam(1996)은 공동체의 차원으로 사회적 자본의 논의를 확장시키고 있는데, 이탈리아 지방자치 제도의 정착을 다룬 그의 저서에서 사회적 자본의 역할을 실증적으로 제시하였다. 즉, 개별 행위자가 참여하는 결사체에의 참여가 공동체의 사회적 자본을 향상시키는 중요한 요인이라고 제시하였다.

Bourdieu(1980), Coleman(1988), Putnam(1996) 등이 제시한 사회적 자본의 개념은 여러 학문분야에 걸쳐 다양한 방식으로 연구되어 왔다. 지금까지의 사회적 자본 개념에 대한 일반적 분류를 살펴보면 분석단위, 관찰대상, 접근방식 등에 따라 다양한 분류를 제시할 수 있다.

첫째, 개인수준에서 사회적 자본은 개인의 사회적 특성에 초점을 맞춤으로서, 생명주기 효과, 개인의 이동성, 사회적 기술, 주택 소유, 물리적 거리와 여행비용, 개인적 특성 등을 주요 변수로 제시하고 있다(E. L. Glaeser et al., 2002 : 439-444).

둘째, 집단수준에서 사회적 자본은 공동체의 결속에 관심을 가지는 연구(Portes, 2000:1-3)가 있고 사회적 자본을 수평적 관계로 한정한 Putnam(1996)과 달리, Coleman(1988)은 계층적 구조·불평등한 권력배분이 나타나는 수직적 관계까지 사회적 자본에 포함시키고 있다.

사회적 자본은 관찰대상과 범위에 따라 분류될 수 있는데(Grootaert & Bastelater, 2002 : 3), 관찰대상에 따라 개인수준의 미시(micro), 집단수준의 중간(meso), 사회수준의 거시(macro) 등으로 분류가 가능하다(박희봉, 2009 : 64). 미시적(micro) 차

원의 사회적 자본은 개인과 가족의 수평적 네트워크를 기초로 하는 연합된 규범과 가치 측정이 가능하고, 중간(meso) 차원의 사회적 자본은 집단의 수직·수평적 관계에 관심을 가지며, 거시적(micro) 차원의 사회적 자본은 경제와 사회 활동을 수반하는 제도적·정치적 환경을 포함하는 접근이 가능하다.

Grootaert & Bastelater(2002 : 19-21) 등은 사회적 자본의 구조적 요소(structural social capital)와 인지적 요소(cognitive social capital)가 구분되어야 한다고 주장하였는데, 사회적 자본의 인지적 요소가 사람들 상호간의 이익을 추구하는 집합행동을 만들고, 구조적 요소가 인지적 요소를 촉진한다는 점에서 인지적·구조적 요소가 결합해야 한다는 필요성을 제시하였다. 구조적 요소는 네트워크·결사체·규칙·과정을 의미하고 인지적 요소는 주관적이며 보이지 않는 태도·행위 규범·공유된 가치·호혜성·신뢰 등을 의미하는 것이다.

나. 사회적 자본의 영향요인

사회적 자본의 영향요인에 관한 선행연구는 참여 및 네트워크 등 행태적 요인, 지역적 요인, 국가 및 제도적 요인으로 구분할 수 있다. 가장 일반적인 연구는 ‘참여 및 네트워크에 관한 행태적 연구’로, 개인 수준에서 사회적 자본의 측정과 연결을 시도하고 있는 형태이다(유재원, 2000; 박희봉·김명환, 2000; 배응환, 2002; 장수찬, 2002; 박희봉, 2003; 박희봉 외, 2003; 서진완·박희봉, 2003; 소진광, 2004; 장수찬, 2004; 김태룡, 2006; 이숙중 외, 2008).

‘지역적 요인에 관한 연구’는 지역의 다양한 속성을 반영하기 보다는 소득이나 지역특성과 같은 기본적 지역속성을 중심으로 분석한 연구이다(곽현근, 2003; 강용배, 2003; 황영호·박종관, 2004; 이숙중 외, 2009).

‘국가 및 제도적 요인에 관한 연구’는 보다 거시적 차원에서 접근하는 경향을 보인다(장수찬, 2002; 박병진, 2007; 박종민·김왕식, 2007). 이들 연구는 대표적으로 민주주의, 정치제도, 사회적 인식, 제도화 경향 등의 척도를 사회적 자본 형성에 영향을 줄 수 있는 요인으로 제시하고 있다.

다. 로컬 거버넌스 차원에서의 사회적 자본

로컬 거버넌스 차원에서의 사회적 자본 연구에서는 물리적 영향요인도 사회적 자본 형성에 중요한 영향요인이 될 수 있음을 제시하고 있다. 하성규·서종녀(2006)는 사회적 배제와 커뮤니티 속성을 다루는 연구에서 사회적 배제가 단순히 개인이나 가구의 문제이기보다는 커뮤니티 개념을 포함하고 있다고 보면서, 개인이 가지는 소득뿐만 아니라 커뮤니티의 시설(학교, 쇼핑, 교통 등)도 사회적 배제의 중요한 고려 요소라고 보았다. 서종녀(2007)와 천현숙(2004)은 주택유형이나 규모와 같은 물리적 특성이 사회적 자본에 영향을 주고 있다고 제시하였다. Kleinhans et al.(2007)는 재개발지역의 거주자를 대상으로 조사한 결과, 단독주택이 다른 주택유형보다 사회적 자본이 높게 축적된다고 제시하였다(Kleinhans et al, 2007). 이에 대해 서종녀·하성규(2009)는 공동주택이 공간적으로 폐쇄성을 지니기 때문에 반복적인 일상생활을 통해 어느 정도의 네트워크 형성 가능성이 증대하고 이에 따라 사회적 자본 형성의 가능성도 높다고 분석하였다.

천현숙(2004)은 영구임대주택의 친밀도와 참여도가 다른 지역보다 높게 형성된다고 제시하고 있고, 주택점유형태에서 임대 거주자보다 자가 거주자가 거주안정성이 높았다고 제시하면서 물리적 공간의 활용행태 역시 사회적 자본에 영향을 미치는 요소라고 제시한 연구도 있다(Allen, 1998; Brisson & Usher, 2005; 서종녀·하성규, 2009에서 재인용).

라. 사회적 자본과 시민참여

Letki(2004)는 사회적 신뢰와 시민참여는 강한 상호연관성을 가진다고 지적하면서 결사체 멤버십이 증가할수록 사회적 신뢰 또한 향상될 것이라고 보았다.

하지만 신뢰와 참여 사이의 관계를 다룬 연구 결과들을 살펴보면, 신뢰와 참여 사이의 상관관계는 모호한 경우도 드러난다. 결사체의 속성에 따라 결사체의 멤버십과 사회적 신뢰 사이의 상호관계는 다를 수 있다는 것이다. 이러한 결과가 나타나는 원인은 개별 조직의 목표, 내부적 구조와 멤버십 규율, 태도, 주장, 흥미와 기술의 다양성 등이 종합적으로 고려되지 않았기 때문이다. 이는 조직에 따라 사

회적 네트워크의 범위나 참여가 민주적 제도의 보완·발전에 영향을 주는 정도가 다르기 때문이다(Eastis, 2001; Stolle, 2001; Rohon, 2001).

그럼에도 불구하고 Putnam(2000)을 비롯한 많은 학자들은 자발적 결사체에서의 신뢰가 공동체적 시민성을 위한 기능을 하고 있다고 본다. 실제 Putnam(2000)은 면대면 상호작용 경험을 통해 다른 사람을 신뢰하는 법을 배운다고 주장했으며, 자발적 결사체는 이러한 상호작용의 기반을 제공한다는 점에서 중요하다고 언급했다. 결과적으로 Putnam(2000)은 결사체를 사회신뢰, 수평적 사회적 네트워크, 시민참여와 같은 사회적 자본의 중요한 원천으로 간주하고 있는 것이다.

실제 많은 연구자들이 사회적 자본에 대한 영향요인으로 참여요인을 언급하고 있다. 한국사회에서 대표적으로 언급되는 사회적 자본에 대한 참여의 영향요인을 구체화한 목록은 다음 표와 같이 나타낼 수 있다. 위에서 언급했던 바와 같이, 이 경우에도 시민참여는 그 맥락과 종속변수에 따라 다른 형태를 가지고 조사되는 것을 확인할 수 있다. 즉, 수직적·수평적 집단, 참여 조직의 분야에 따른 구분, 결사체의 수와 영향 등을 사회적 자본에 영향을 미칠 수 있는 참여의 유형으로 구분할 수 있다.

이러한 사회적 자본에 대한 시민참여의 영향은 개념적으로 시민참여 활성화의 필요성을 제기하는데 중요한 논리적 근거를 제공한다고 할 수 있다. 시민참여가 증대될수록 사회적 자본이 증대하고 이는 로컬 거버넌스의 보다 효율적이고 원활한 운영에 직접적인 영향을 줄 수 있기 때문이다. 즉, 지역차원에서 시장·정부·시민 등 다양한 행위자가 과거보다 수평적 의사결정 구조 아래서 지속가능하게 운영되는 안정된 로컬 거버넌스 역할을 수행하기 위해서 가장 첫 단계로 촉진되어야 할 것이 시민참여의 활성화라고 설명할 수 있다.

제2절 시민참여 제도



1. 일반적인 시민참여 제도

시민이 제도로 보장된 참여를 하게 되면 비제도적 참여보다 참여에 필요한 비용을 줄일 수 있고, 소외계층의 참여를 가능하게 하며, 정부 측면에서는 비제도적 참여보다 제도적 참여에 대해 더 긍정적으로 인식한다는 점에서 ‘참여제도가 시민 참여를 촉진시키는 기능을 한다’고 볼 수 있다(이승중 외, 2011 : 336-337).

한국사회에서 지방자치제도는 1991년에 부활된 이후 약 20여 년의 경험을 축적해오고 있다. 하지만 지금까지의 일부 사례들을 살펴보면 이러한 대의제 민주주의 제도만으로는 주민의 의견을 충분히 반영하는데 어려움이 있기도 하다. 이런 한계를 극복하기 위하여 소사회적으로 지방자치의 경험을 쌓아가면서 다양한 시민참여의 제도들이 자리잡아가고 있다.

일반적인 시민참여 제도를 살펴보면, 대표적인 주민직접참여제도로는 「지방자치법」 상의 주민조례 제정·개폐 청구(주민발의), 주민투표, 주민소환, 주민감사청구, 주민소송 등이 있으므로 이를 간략하게 살펴보았다.

〈표 2-8〉 일반적인 시민참여 제도

	주민조례 제정·개폐 청구	주민투표	주민소환	주민감사	주민소송
법적 근거	「지방자치법」 15조	「지방자치법」 14조 「주민투표법」	「지방자치법」 20조 「주민소환법」	「지방자치법」 16조	「지방자치법」 17조
취지	주민의사에 조응하는 조례의 개정·폐지	지방행정에 대한 견제 감독 및 의사결정	선출직 지방공직자들에 대한 주민 통제	지방예산에 대한 주민감시와 참여	주민공동의 이익 보호

자료 : 장우영(2011 : 93)에서 재구성

가. 주민조례 제정·개폐 청구(주민발의)

주민조례 제정·개폐 청구(주민발의)는 정책형성에 있어서 소외되기 쉬운 주민의 의견을 자치입법 과정에 반영하기 위한 제도이다. 「지방자치법」 제15조에서는 지방자치단체의 주민이 지방자치단체의 장에게 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있음을 규정하고 있다. 법령에서는 19세 이상의 주민이 조례발의를 청구하기 위해서는 청구인명부를 작성하여 제출하도록 명시하고 있으며, 지방자치단체장은 청구를 받은 5일 이내에 그 내용을 공표하도록 하고 있다. 또한 주민은 열람기간에 해당 조례안에 대하여 이의를 신청할 수 있으며, 지방자치단체장은 이의신청 14일 이내에 심사·결정하여 그 결과를 알리도록 하고 있다. 이러한 과정을 거쳐 지방자치단체장은 청구를 수리한 날로부터 60일 이내에 주민청구조례안을 지방의회에 부의하여야 하며, 그 결과를 청구인의 대표자에게 알려야 한다.

2000년에서 2008년까지 주민발의 건수는 158건으로, 2002년 2건, 2003년 49건, 2004년 30건, 2005년 41건, 2006년 7건, 2007년 9건, 2008년 5건이다. 이는 2003년에서 2005년 사이 학교급식관련조례에 대한 청구가 급격히 증가했지만, 그 이후 주민발의가 현격히 줄어든 것을 보여준다(박현희, 2010). 이러한 이유는 앞서 언급한 바와 같이, 조례제정개폐청구제가 19세 이상 주민 총수의 20분의 1의 범위 안에서 자치단체장에게 조례발의를 요구할 수 있다고 규정되어있으나, 주민수가 너무 많고 발의 이후 수용여부가 전적으로 지방의회에 달려있다는 문제점으로 인한 한계 때문으로 파악된다.

〈표 2-9〉 주민조례 제정·개폐 청구건수(2000 - 2008)

내용	건수(비율)
학교급식관련조례	98건 (62)
주거 및 상수도시설 등	12건 (8.8)
시민참여와 권력견제 (예산편성 참여제, 시민감사관제, 주민소환제 등)	9건 (5.7)
도시계획관련조례 등	17건 (10.8)
영유아보육관련조례	11건 (7.0)
기타	9건 (5.7)

자료 : 안전행정부(2013a); 하승수 외(2009); 박현희(2010)

나. 주민투표제도(referendum)

주민투표는 법안을 주민이 직접 결정한다는 점에서 시민발의와 같지만, 주민발의는 주민이 법안의 초안을 작성하는 동시에 법안의 승인을 결정하지만, 주민투표의 경우 법안의 초안은 의회가 작성하고 최종적인 승인여부만을 주민에게 물어보는 차이를 가지고 있다.

주민투표제도는 「지방자치법」에 근거 조항을 두고 2004년 1월 29일 「주민투표법」이 공포되어 2004년 7월 30일에 시행된 제도이다. 주민투표제는 「지방자치법」 제14조에 그 법적 기반을 가지고 있으며, 투표대상 및 절차 등 세부적 요건은 「주민투표법」에서 규정하고 있다.

주민투표 실시 현황을 살펴보면, 제도가 도입된 이후 2005년부터 2013년까지 총 8회의 주민투표가 실시되었다. 최초의 주민투표는 2005년 7월 실시된 제주도 행정구조 개편과 주민투표로서 행정자치부 장관이 청구하여 투표결과 단일 광역자치안이 채택되는 결과를 보여주었다. 가장 최근 사례인 2013년 6월에 실시된 완주·전주 통합에 대한 완주군 주민투표의 경우, 전체 투표권자 69,381명 중 36,933명이 참여하여 53.2%의 투표율을 기록했고, 유효투표자의 55.2%(20,343표)가 통합 반대, 44.4%가 통합 찬성, 0.4%가 무효로 잠정집계 되어 통합이 무산되었다. 결국 주민투표를 하지 않고 전주시의회의 찬성 의결로 통합의사를 확인한 전주시의 결정도 무위로 끝났다.

〈표 2-10〉 주민투표 실시 사례(2013.10.20. 기준)

주민투표명	실시지역	투표율(%)	투표결과	청구권자
제주도 행정구조 개편 (’05.7.27)	제주도	36.7	단일광역 자치안 채택	행정자치부 장관
청주·청원 통합 (’05.9.29)	충북 청주시	35.5	통합무산 (청원군 반대)	행정자치부 장관
	충북 청원군	42.2		
중·저준위 방사성폐기물 처분시설 유치 (’05.11.2)	전북 군산시	70.2	경주시 선정	산업자원부 장관
	경북 포항시	47.7		
	경북 경주시	70.8		
	경북 영덕군	80.2		
서울시 무상급식지원범위 (’11.8.24)	서울시	25.7	투표권자 1/3미만 투표로 미개표	서울시민 (1/20이상, 5%)
영주시 면사무소 이전관련 (’11.12.7)	경북 영주시 평은면 *실시지역 제한	39.2	평은리 일대 선정	영주시민 (1/90이상, 11%)
청원·청주 통합 (’12.6.27)	충북 청원군	36.8	통합찬성 확인	행정안전부 장관
남해 화력발전소 유치동의서 제출 (’12.10.17)	경남 남해군	53.2	유치무산	남해군수
완주·전주 통합 (’13.6.26)	전북 완주군	53.2 *사전투표 (20.11%)	통합반대 확인	안전행정부 장관

자료 : 안전행정부(2013a)

다. 주민소환제도(recall)

주민소환제도는 지방의원, 지방자치단체장 등 선출직이나 임명과정에 지방의회의 동의를 요하는 공무원을 해직하도록 주민이 결정하는 제도를 말한다. 이는 선거직에 대한 주민의 자율 통제기능을 강화하고 자치 행정 전반에 걸쳐 적법성과 효율성을 도모하기 위한 강력한 제도로 제시될 수 있다. 실제로 「지방자치법」 제 20조 주민소환에 따르면, 주민은 그 지방자치단체의 장 및 지방의회의원(비례대표 지방의회 의원 제외)을 소환할 권리를 가진다고 명시하고 있으며, 관련 절차 및 효력에 대해서는 「주민소환에 관한 법률」에서 제시하고 있다.

2013년 10월 20일을 기준으로 한국의 주민소환 실시사례를 살펴보면, 총 6차례

의 주민소환이 실시되었는데 주민소환대상자 64명 중 실제 주민소환투표가 실시된 것은 6회이며, 이중 실제 소환자는 화장장 건립 추진관련 갈등으로 인한 하남 시의원 2명으로 파악되고 있다. 최근 사례로서 2012년 6월 추진되었던 삼척시의 원자력발전소 건립 강행 관련 주민소환 사례인데, 새 원자력발전소의 유치와 관련하여 지역 내 의견이 양분되고 갈등이 심화되면서 강원 삼척시장에 대한 주민소환이 청구되었다. 주민소환투표 결과 유권자 6만 705명 가운데 1만 5698명이 참여해 약 26%의 투표율로 전체의 3분의 1을 넘지 못하여 삼척시장 주민소환 투표는 개표 없이 기각되었다. 실제로 주민소환이 실시된 6건의 사례를 살펴보면, 하남 시의회 시의원 소환 관련 건을 제외한 전체 5건이 투표율 33.3%를 넘지 못해 부결된 결과를 보여주고 있다.

〈표 2-11〉 주민소환 실시 사례(2013.8.20. 기준)

일시	지역	대상	추진사유	추진상황
'07.9.21	경기 하남	시의원	화장장 건립 추진 관련 갈등	투표실시(12.12) (투표율 23.8%, 소환 무산)
'07.9.21	경기 하남	시의원	화장장 건립 추진 관련 갈등	투표실시(12.12) (투표율 37.6%, 소환)
'07.9.21	경기 하남	시장	화장장 건립 추진 관련 갈등	투표실시(12.12) (투표율 31.1%, 소환 무산)
'09.5.13	제주 특별자치도	도지사	제주해군기지 건설관련 주민의견 수렴 부족 등	투표실시(8.26) (투표율 11%, 소환 무산)
'11.7.19	경기 과천	시장	보금자리지구 지정 수용 등	투표실시(11.16) (투표율 17.8%, 소환 무산)
'12.6.26	강원 삼척	시장	원자력발전소 건립 강행 등	투표실시(10.31) (투표율 25.9%, 소환 무산)

자료 : 안전행정부(2013a)에서 수정

라. 주민감사청구제도

주민감사청구제도란 시·도나 시·군·구에서 처리한 일이 법에 위반되거나 공익을 해한다고 인정되는 경우 일정 수 이상의 주민이 뜻을 모아 상급기관에 감사를 요청할 수 있는 제도를 의미한다. 특히 2006년 1월 1일부터는 자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대해 주민이 자신의 권리·이익과 관계없이 시정을 법원에 청구할 수 있는 주민소송제가 도입되었고, 주민소송 제기 전에 반드시 주민감사청

구를 경유하도록 규정하고 있다.

주민감사청구제도의 실시요건은 지방자치단체별로 상이한데, 감사청구를 위한 주민의 수는 2005년 1월 27일 「지방자치법」을 개정(2006. 1. 1. 시행)하여 그 수를 대폭 하향 조정하여, 시·도는 500명, 50만 이상 대도시는 300명, 기타 시·군·구는 200명을 초과하지 않는 범위에서 조례로 정하도록 되어있다.

감사청구를 할 수 있는 대상사무는 지방자치단체나 지방자치단체의 장의 권한에 속하는 사무로써 그 처리가 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해한다고 인정되어야만 하며, 그렇지 못한 경우 각하될 수 있다. 또한 수사 또는 재판에 관여하게 되는 사항, 개인의 사생활을 침해할 우려가 있는 사항, 다른 기관에서 감사하였거나, 감사중인 사항, 소송이 계속 중이거나 그 판결이 확정된 사항에 관해서는 감사청구의 대상에서 제외된다.

그러나 조례제개폐청구제와 주민감사청구제도는 1999년 8월 31일 「지방자치법」 개정으로 도입되었음에도 불구하고 청구요건, 절차의 엄격성, 감사결과의 불신, 청구대상의 제한, 서명수집의 어려움 등으로 인해 실제 운영은 미흡하였다.

마. 주민소송제도

주민소송제도는 영국의 시민소송인 ‘납세자소송’에서 출발되어, 미국 각주로 전파된 제도로서, 일본도 1948년 미국의 납세자소송을 그 도입모델로 받아들였다. 국내에서는 1962년 구 「지방자치법」에서 도입되었으나 미활용으로 폐지되었다가 2004년 「지방분권특별법」 상에 주민참여 확대와 관련된 조항이 마련됨에 따라, 2005년 「지방자치법」이 개정되고 2006년 시행되는 과정에서 다시 부활하게 되었다. 주민소송제도는 지방자치단체의 위법한 재무회계 행위에 대하여 지역주민이 자기의 권리·이익에 관계없이 그 시정을 법원에 청구하는 제도로서 지방자치단체의 잘못된 재무행정에 대한 시정조치 청구권을 의미한다.

주민소송은 앞서 언급한 바와 같이 주민감사 이후에 선택적으로 시행되는 제도이다. 2006년 주민소송제도 시행이후 현재까지 진행된 주민소송은 총 26건인데 현재 진행 중인 소송은 11건, 종결된 소송은 15건이며, 종결된 15건의 경우 모두 주민패소의 결과를 보였다. 주민소송제도의 절반 이상은 불법 의정비 인상분에 대한 환수요구로서 전체의 54%(14건)을 차지하고 있으며, 이외에도 위법한 업무

추진비, 위법한 사업추진 등의 내용이 주를 이루고 있다.

주민소송제도 역시 복잡한 소송과정, 주민 소송에 앞서 진행해야만 하는 주민감사청구, 장시간 소요 및 주민들의 참여저조 등으로 인하여 그 활용실적이 미흡한 상황이며, 주민이 행정사항에 대해 소를 제기하는 부분을 어려워하는 측면이 있다고 보여진다.

〈표 2-12〉 주민소송 현황(2013. 10.20. 기준)

구분	추진 지역	소송 제기일	소송요지	진행상황 및 결과
진행 (11건)	서울 강동	'10.8.10	불법 의정비 인상분 환수 요구	3심 계류
	서울 용산	'10.5.20	불법 의정비 인상분 환수 요구	3심 계류
	서울 성북	'10.3.23	불법 의정비 인상분 환수 요구	3심 계류
	서울 강북	'10.2.22	불법 의정비 인상분 환수 요구	3심 계류
	서울 강서	'10.2.22	불법 의정비 인상분 환수 요구	2심 계류
	서울 동작	'10.2.22	불법 의정비 인상분 환수 요구	3심 계류
	서울 은평	'10.2.22	불법 의정비 인상분 환수 요구	3심 계류
	서울 성동구	'08.12.24	불법 의정비 인상분 환수 요구	3심 계류
	서울 양천구	'08.11.20	불법 의정비 인상분 환수 요구	3심 계류
	서울 금천구	'08.11.20	불법 의정비 인상분 환수 요구	3심 계류
	서울 도봉	'08.5.28	불법 의정비 인상분 환수 요구	3심 계류
종결 (15건)	서울 서대문	'09.4.28	불법 의정비 인상분 환수 요구	종결(주민패소 '13.4.4)
	경기 의정부	'08.1.8	상계·장암도시개발사업지구 보상금 과다지급으로 의정부시 예산낭비	종결(주민패소, '12.8.17)
	서울 관악	'09.10.20	예산을 부적절하게 집행한 전 구청장에게 손해배상 청구요구	종결(주민패소 '11.2.22)
	서울 동대문	'09.8. 7	불법 의정비 인상분 환수요구	종결(주민패소 10.1.27)
	서울 구로	'09.8. 7	불법 의정비 인상분 환수요구	종결(주민패소 10.1.27)
	전남 여수	'09.7.14	여수2청사-여수지방해양수산청 청사교환시 절차상 위법성	종결(주민패소 '11.8.19)
	경기 수원	'07.9. 3	수원시 공무원에 대한 초과 근무수당 불법지급	종결(주민패소, '09.6.17)
	강원 원주	'07.8. 1	물이용부담금 활용한 소공원 조성 행태에 관한 부작위 위법확인소송	종결(주민패소, '09.2.12)
	충남 청양	'07.4.23	군수 업무추진비 위법지출 및 불법공사 추진으로 예산낭비	종결(주민패소, '09.3.12)
	인천 부평	'06.12.11	구청장 업무추진비 위법지출	종결(주민패소, '08.1.31)
	인천 부평	'06.10.10	구의회 업무추진비 위법지출	종결(주민패소, 07.11.29)
	서울 성북	'06.9.13	구의회 업무추진비 위법지출	종결(주민패소, '08.11.27)
	충남 서천	'06.8.31	군수 업무추진비 위법지출	종결(주민패소, 08.1.9)
	경기 광명	'06.7.24	신설 음식물쓰레기 처리시설이 가동되지 않아 예산낭비	종결(1심 중 소 취하, '08.9.25)
	경기 성남	'06.5.25	확장된 탄천변도로 일부구간(0.27km)을 사용할 수 없게 되어(비행안전구역) 예산 낭비	종결(기각 '11.12.22)

자료 : 안전행정부(2013a)에서 수정

2. 복지분야 시민참여 제도

가. 지역사회복지협의체 관련 법령

지역복지환경은 빠르게 변화하고 있으며, 이에 따라 다양한 복지 수요에 대한 효과적인 대응체계 마련의 필요성이 증대하였다. 특히 복지 분야에서는 중앙정책의 지방이양 등 지방의 자율성·책임성이 강화되고, 민간의 복지 참여 확대로 민간분야의 복지기능이 확대되는 추세로 인하여 그러한 필요성은 더욱 강조되고 있다. 그러한 필요성으로 인하여 지역사회 단위로 민·관이 협력하여 사회복지 서비스 제공의 효과성과 효율성을 제고하고 지역의 복지문제를 스스로 해결하기 위한 논의들이 시작되었고, 복지·보건 분야의 민·관 대표자·실무자들이 참여하여 수요자에게 통합적 서비스를 제공할 수 있도록 지역단위 연계·협력체계의 마련이 요구되었다. 그러한 연계·협력체계는 지역복지를 위한 통합적이면서 개별 조직들의 자율성과 탄력성을 보장할 수 있는 방안으로 모색되었으며, 네트워크형 조직구조를 통해 당면한 지역사회복지시스템의 현안을 해결하고자 하였다.⁹⁾

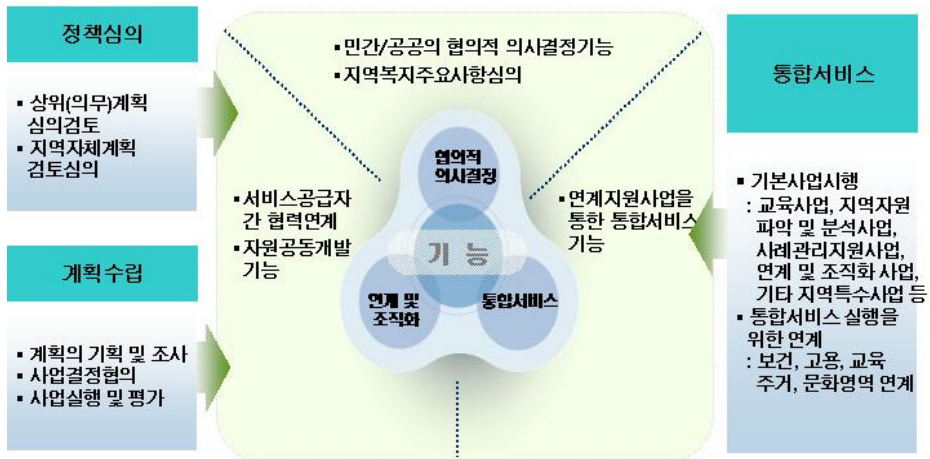
이와 관련된 구체적 정부의 제도화 흐름을 살펴보면, 사회취약계층에 대한 복지·보건서비스의 체계 확립을 위해 시행한 보건복지 사무소 시범사업이 확대되지 못하고 종료된 이후, 민간참여를 기반으로 한 복지·보건 기능 연계 활성화를 기할 필요성이 제기되었다. 이러한 필요성으로 인하여 2000년을 시작으로 보건·복지 기능연계를 위한 지역사회복지협의체 구성의 필요성을 확인하고, 지역사회복지협의체의 설치 근거를 명시한 「사회복지사업법」 개정법률안이 국회에 상정되었다.

이에 따라 등장한 지역사회복지협의체는 지역사회를 단위로 하여 사회복지의

9) 보건복지부에서는 동 주민센터를 복지의 허브 기능으로 전환하기 위하여 기능보강형, 거점형, 통합형이라는 세 가지 모형을 추진 중에 있고, 안전행정부에서는 읍면동 수준에서의 주민자치를 강화하기 위한 주민자치회 모형으로 지역복지형, 안전마을형 등의 모형을 추진하면서 2013년 5월부터 1년간 30여개 읍면동을 선정하여 시범사업을 계획하고 있다. 특히, 지역복지형은 주민자치회가 지역 복지공동체의 중심점이 되어 지역 내 산재된 복지재원을 발굴하여 복지 사각지대에 배분하는 유형이고, 안전마을형은 지역 내 안전 유해 요소를 지역 스스로 살피고 안전관리 네트워크를 형성하도록 하는 유형이다(공감코리아, 2013. 5. 8.).

발전을 도모하고, 주민의 복지욕구를 보다 효과적이며 효율적으로 충족시키기 위한 협의체로서 2001년부터 2년간 전국의 15개 시·군·구를 대상으로 시범사업을 실시하였으며, 「사회복지사업법」 개정으로 지역사회복지협의체의 구성 근거를 마련하였으며, 구성이 가능한 지역부터 단계적으로 추진하기 위해 2005년 8월부터 전국적으로 시행되었다. 이러한 지역사회복지협의체는 관할지역의 사회복지사업에 관한 중요사항과 지역사회복지계획을 심의하거나 건의하고, 사회복지·보건의료 관련 기관·단체가 제공하는 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계·협력을 강화하는 기능을 수행하고 있다.

〈그림 2-2〉 지역사회복지협의체 기능체계



자료 : 보건복지부(2009)

관련 법적근거를 보다 상세히 제시하자면 2007년 7월 31일 시행된 「사회복지사업법」은 지역사회중심의 사회복지사업을 효율적으로 추진하기 위한 기반을 조성하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 동법 제7조 및 7조의2 신설을 통해 종전에 시·군·구에 설치되어 있던 사회복지위원회를 폐지하고 그에 갈음하여 시·군·구에 지역사회복지협의체를 설치하도록 명시하고 있다. 또한 동법은 지역사회복지협의체의 위원의 임명 및 위촉에 관한 사항을 규정하고 있으며, 지역사회복지협의체의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 지역사회복지협의체의 실무협의체를

둘 수 있도록 하고 있다. 그리고 지역사회복지협의체 및 실무협의체의 조직·운영에 필요한 사항은 시·군·구의 조례로 정할 수 있다.

〈표 2-13〉 지역사회복지협의체의 법적 근거

제7조의2(지역사회복지협의체) ① 관할지역의 사회복지사업에 관한 중요 사항과 제15조의3제1항에 따른 지역사회복지계획을 심의하거나 건의하고, 사회복지·보건의료 관련 기관·단체가 제공하는 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계·협력을 강화하기 위하여 특별자치도 또는 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제15조제2항에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 지역사회복지협의체를 둔다.

② 지역사회복지협의체의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 임명하거나 위촉한다.

1. 사회복지 또는 보건의료에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
2. 사회복지사업을 하는 기관·단체의 대표자
3. 보건의료사업을 하는 기관·단체의 대표자
4. 공익단체에서 추천한 사람
5. 사회복지업무 또는 보건의료업무를 담당하는 공무원

③ 지역사회복지협의체의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 지역사회복지협의체에 실무협의체를 둔다.

④ 지역사회복지협의체 및 실무협의체의 조직·운영에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시·군·구의 조례(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제15조제2항에 따른 행정시의 경우에는 특별자치도의 조례를 말한다. 이하 같다)로 정한다.

⑤ 지역사회복지협의체의 위원에 대하여는 제7조제3항을 준용한다. 이 경우 "사회복지위원회"는 "지역사회복지협의체"로 본다.

[전문개정 2011.8.4]

또한 「사회복지사업법」에 따라 동법 시행규칙(2004.9.6. 신설)의 제1조 4항, 5항은 각각 지역사회복지협의체 및 실무협의체의 구성·운영에 관한 세부규칙을 정하고 있다. 구체적 내용을 살펴보면, 사회복지협의체는 위원장을 포함한 10인 이상 30인 이하의 위원으로 구성할 수 있으며, 기능에 따라 대표협의체, 실무협의체, 실무분과로 구분할 수 있다.

〈그림 2-3〉 지역사회복지협의체 구조체계



자료 : 보건복지부(2009)

대표협의체는 지역 내 사회복지사업에 관한 중요사항과 지역사회복지계획 심의, 개선 필요사항을 시장·군수·구청장에 건의하는 기능을 한다. 보다 구체적인 기능으로는 지역사회복지계획, 지역복지시책, 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계·협력, 지역의 복지문제, 지역사회 자원개발에 대한 협의, 복지정책에 대한 모니터링 등에 대한 심의 및 건의 기능을 가지고 있다. 대표협의체의 구성은 해당 지역사회의 사회복지관련 공공부문대표·민간부문대표·이용자부문대표 등 세 영역별 주체들과 실무협의체위원장으로 구성한다. 이들 세 부문을 지역사회복지 구성주체로 한다. 대표협의체 위원은 위원장을 포함하여 10인 이상 30인 이내로 구성한다고 명시하고 있다. 이러한 대표협의체 위원의 임기는 2년으로 하며, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 협의체 위원장은 해당 지방자치단체의 장이 당연직 공동위원장이 되며, 민간부문의 공동 위원장을 반드시 선출하여 공동위원장 체제로 운영토록 한다. 대표협의체의 공동위원장은 공공부분을 제외한 대표협의체 위원들 가운데서 호선에 의한 방법으로 선출한다. 공동위원장의 임기는 2년으로 하며, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

대표협의체와 별개로 실무협의체는 대표협의체의 업무를 지원하며 서비스별 실무분과간 연계·조정하는 기능을 한다. 주요 기능으로는 공동사업개발 및 건의,

지역사회서비스 제공 및 연계협력에 관한 협의 및 건의, 대표협의체 안건 사전검토, 실무분과에서 발의된 이슈에 대한 논의, 실무분과 간 협력도모, 지역사회 자원 개발 관련 역할조정 및 협의 등을 언급할 수 있다. 실무협의체의 위원은 포괄성 및 전문성의 원칙에 근거하여 지역사회복지 구성 주체들 가운데서 민주적 절차와 방법을 통하여 선출하도록 하며, 해당 지역사회복지 관련 공공부문 및 민간부문 등 영역별 주체들로 구성된다. 실무협의체 위원의 임기는 2년으로 한다. 단, 지역의 인적자원현황을 고려하여 연임 또는 연임제한을 별도로 규정하여 활용할 수 있다. 지역사회복지협의체의 실무협의체 위원장은 실무협의체의 위원들 가운데서 호선으로 선출한다. 실무협의체 위원장의 임기는 2년이며, 1회에 한하여 연임할 수 있다. 다만, 해당 시·군·구의 인적 자원이 충분하지 못한 경우에는 협의체 전체의 결정에 의해 별도의 조치를 마련할 수 있다.

실무분과는 노인, 아동 등 서비스 분야별로 서비스대상 발굴 및 서비스연계 등 실무적 역할을 수행한다. 주요 역할을 언급하자면, 공동사업의 수행, 대상자별 사례회의, 서비스 제공 및 연계, 서비스 제공 관련 건의 등을 언급할 수 있다. 실무분과의 구성은 지역사회복지협의체 활성화의 원동력이 되는 기초를 제공하므로 반드시 구성하여야 한다. 구성방식은 지역의 상황에 따라 대상별, 지역별, 기능별 등 다양한 형태로 구성이 가능하다. 각 분과의 위원수는 지역의 실정에 따라 협의체 내의 합의를 거쳐 조정이 가능하다.

〈표 2-14〉 대표협의체와 실무협의체의 비교

구분	대표협의체	실무협의체
기능	지역 내 사회복지사업에 관한 중요사항과 지역사회복지계획 심의, 개선 필요사항을 시장·군수·구청장에 건의	대표협의체의 업무를 지원하며 서비스별 실무분과간 연계·조정하는 기능
위촉 방식	다음 각호에 해당하는 자 중에서 시장·군수·구청장이 임명 또는 위촉	다음 각호에 해당하는 자 중에서 지역사회복지협의체 위원장이 임명 또는 위촉
내용	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지 또는 보건의료에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 • 사회복지사업을 행하는 기관·단체의 대표자 • 보건의료사업을 행하는 기관·단체의 대표자 • 공익단체에서 추천한 자 • 사회복지업무 또는 보건의료업무를 담당하는 공무원 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지 또는 보건의료에 관한 실무지식과 경험이 풍부한 자 • 사회복지사업을 행하는 기관·단체의 실무자 • 보건의료사업을 행하는 기관·단체의 실무자 • 공익단체의 실무자 • 사회복지업무 또는 보건의료업무를 담당하는 공무원
기타	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장을 포함한 10인 이상 30인 이하의 위원으로 구성 • 위원장은 위원 중에 호선 • 임기는 2년 	

나. 지역사회복지협의체 관련 자치법규

각 지방자치단체들은 「사회복지사업법」 제7조 제2항 ④에 따라 ‘지역사회복지협의체 운영 조례’를 제정하여 지역사회복지협의체 및 사회복지실무협의체의 조직 및 운영에 필요한 사항을 규정하고 있다.

관련 자치법규의 구체적 내용을 살펴보면, 지역사회복지협의체의 목적과 기능을 규정하고 있다. 지역사회복지협의체의 주요기능으로는 지역사회복지계획의 수립, 시행 및 평가에 관한 사항, 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계·협력에 관한 사항, 지역주민의 복지욕구조사, 지역 내 복지자원 조사 및 개발에 관한 사항, 구청장이 지역복지시책 추진을 위해 필요하다고 인정하는 사항, 「국민기초생활보장법」에 따른 생활보장위원회 소관사항, 「긴급복지지원법」 제12조에 따른 긴급지원심의위원회 업무에 해당하는 사항, 그 밖에 지역사회 복지사업 전반에 대한 협의 및 건의 등을 규정하고 있다.

이외에도 자치법규에서 규정하는 내용으로는 대표협의체 구성·운영(제3조), 실무협의체 구성·운영(제4조) 등을 포함하여 위원명단 공개, 위원의 임기, 위촉해제, 위원장의 직무 등 협의체 운영과 관련된 제반 사항을 명시하고 있다. 이러한 자치법규는 자치단체별로 큰 차이를 보이지 않고 대부분 유사한 형태와 내용을 나타내고 있다. 본 연구의 주요 분석대상이 되는 강동구, 서대문구, 청주시, 장성군과 부산남구는 지역사회복지협의체 운영조례를 가지고 있으며, 그 형태와 내용에서 유사한 모습을 보이고 있다. 전체적으로 유사한 형태와 내용을 보이지만, 지방자치단체별로 대표협의체와 실무협의체의 구성 및 운영형태 등에서 실무적 차이를 보이고 있는 부분도 존재한다. 다음 표는 본 연구의 대상이 되는 지역의 운영조례를 요약한 것이다.

〈표 2-15〉 지자체별 지역사회복지협의체 운영 조례(예시)

구분	강동구	서대문구	청주시	장성군	부산 남구
구성	대표 : 10~20명 위원장 : 부구청장, 위촉직 위원 1명 공동위원장 당연직위원 : 부구청장 · 주민생활지원 국장 · 보건소장 · 실무협의체위원 장	대표 : 10~30명 위원장 : 호선으로 임명직, 위촉직 각 1명 공동위원장 당연직위원 : 구청장 · 부구청장 · 복지문 화국장 · 보건소장 · 실무협의체 위원장	대표 : 15~20명 위원장 : 시장, 호선 위원 당연직위원 : 시장 · 시의원 2인, 사회복지관련 국장 · 보건소장 · 실무협의체위원장	대표 : 10~20명 위원장 : 군수, 위촉직 위원 1명 공동위원장	대표 : 10~30명 위원장 : 구청장, 호선위원 1명 공동위원장 당연직위원 : 주민생활 국장 · 보건소장 · 실무협의체 위원장
	실무 : 10~20명 당연직위원 : 복지기획업무담당 당주사 · 가정복 지업무담당당주사 · 보건의료업무 담당주사	실무 : 10~30명 위원장 : 호선 위원 당연직위원 : 서비스연계 · 생활보장 및 가족보건담당당주사 는 당연직위원	실무 : 15~20명 위원장 : 호선 당연직위원 : 사회복지 및 보건의료업무 담당공무원	실무 : 10~20명 위원장 : 대표협의체의 위원 겸임 가능 당연직위원 : 주민생활 지원과 생활지원담당과 보건의료원의 보건행정담당	실무 : 10~30명 위원장 : 대표협의체의 위원 겸임 가능 당연직위원 : 복지기획 담당 및 보건소 건강증진담당, 가족보건담당은 당연직 위원
위원의 임기	2년, 1차 연임 가능	2년	2년, 1차 연임 가능	2년	2년, 연임가능
간사 및 직원	간사 1명 상근 유급직원	간사 1명 정규 유급직원	간사 1명 상근 유급직원	간사 1명 상근 유급직원	간사 1명
협의체 운영 지원	필요 예산 지원, 별도의 사무공간	필요 예산 지원, 별도의 사무공간	필요 예산 지원, 별도의 사무공간	필요 예산 지원, 별도의 사무공간	필요 예산 지원, 별도의 사무공간

다. 희망복지지원단

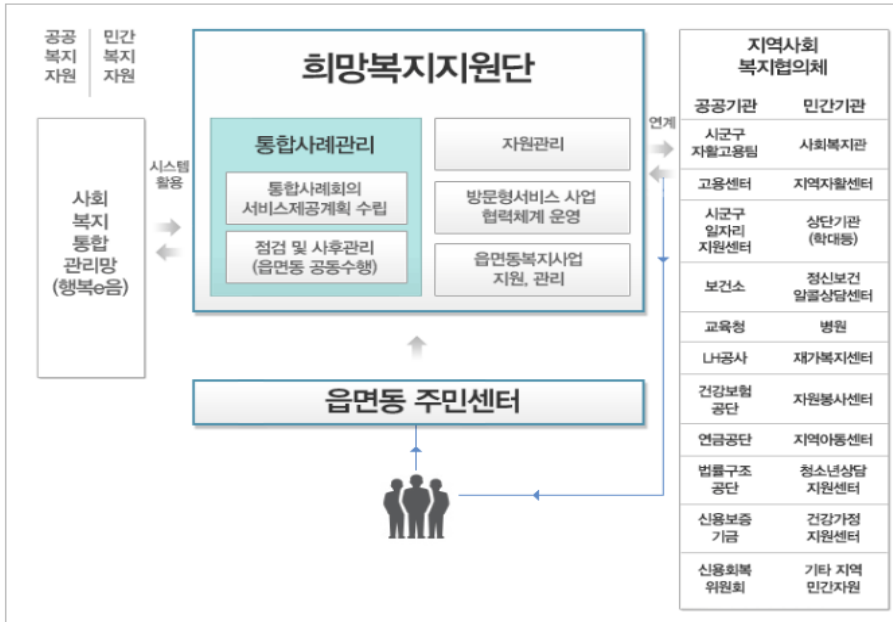
복지사각지대 해소와 더불어 복지 인력 확충 등 복지행정 효율화 방안을 적극 강구하라는 2010년 대통령의 지시사항에 따라 정부는 일련의 복지전달체계개편 방안을 내놓았다. 희망복지지원단은 이와 관련하여 2011년 7월에 관계부처 합동으로 발표된 ‘복지전달체계 개선대책’의 일환으로 추진된 정책이다. 이는 지자체별로 복지수요에 맞춘 대민서비스 강화를 위하여 ‘핵심서비스-통합조사-사례관리-긴급지원-콜센터’의 기능을 원활하게 수행할 지역 여건에 적합한 조직을 재구조화하는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적달성을 위하여 정부는 시·군·구 단위 설치를 기본 모형으로 지역 여건에 따라 적합한 모형을 설계·적용하고자 하였다.

희망복지지원단은 복합적 욕구를 가진 대상자에게 통합사례관리를 제공하고, 지역내 자원 및 방문형서비스사업을 총괄 관리함으로써 지역단위 통합서비스 제공의 중추적 역할을 하는 통합복지서비스 조직이다. 희망복지지원단은 2012년 5월 7일 전국 시·군·구에 설치·운영되기 시작하여, 복지·보건·고용 등 다양한 문제를 가진 저소득 주민에게 필요한 서비스를 최대한 통합·연계하여 제공하고 있다. 희망복지지원단은 민관협력을 통한 지역단위 통합적 서비스제공체계를 구축·운영함으로써 맞춤형 서비스 제공 및 지역주민의 복지체감도를 향상시키고자 함을 운영목표로 제시하고 있다. 또한 통합사례관리를 통해 기초수급자 및 차상위 계층 등 빈곤층의 탈빈곤·빈곤예방을 주요 목표로 하되, 전체 지역주민의 다양한 복지수요에도 능동적 대응하고자 하고 있다.

희망복지지원단의 조직은 인력규모 및 업무분장 등을 고려하여 지자체마다 다양한 조직모형을 구성하도록 하였다. 주요업무를 살펴보면, 먼저, 통합사례관리사업으로 복합적 욕구를 가진 대상자에게 통합사례관리를 통해 공공·민간의 급여, 서비스, 자원 등을 맞춤형으로 연계·제공한다. 둘째, 지역사회 공식·비공식자원 현황을 총괄적으로 관리한다. 또한 자원조사 및 자원개발을 통해 통합사례관리를 원활하게 지원하도록 하며, 지속적으로 자원현황을 업데이트하여 지역내 주민 및 관련 기관에게 정보를 공유한다. 셋째, 지역단위 방문형서비스 사업간 현황을 공유·연계하고, 협력체계를 마련한다. 특히, 방문형서비스를 공공에서 직접 수행하는 읍면동 주민센터와 보건소간 협력체계를 구축한다. 마지막으로 읍면동 종합상담, 정보제공, 방문상담, 통합사례관리 의뢰 및 사후관리 등 복지업무에 대한 총괄관리를 담당한다.

희망복지지원단의 운영체계를 살펴보면, 주민센터로부터 희망복지지원단으로 복합적인 욕구를 가진 사례관리대상자를 의뢰하고, 희망복지지원단은 심층욕구조사, 통합사례관리회의 실시 및 종합서비스를 제공한다. 또한 이 과정에서 읍면동 주민센터와 방문형 서비스 체계화 등을 통하여 사후관리지원체계와 연계협력을 도모하는 운영체계를 구축하고 있다. 민관협력에 있어서는 지역사회복지협의체를 중심으로 공공 및 민간 협력 강화를 통한 지역단위 통합서비스 제공체계를 구축하고 있으며, 사회복지통합관리망(행복e음), 복지자원관리시스템을 통한 대상자 통합관리 시스템을 구축하고 있다.

〈그림 2-4〉 희망복지지원단 운영체계



자료 : 희망복지지원단 홈페이지(<http://team.mw.go.kr/>)

3. 비영리민간단체 지원 제도

비영리민간단체의 자발적인 활동을 보장하고 건전한 민간단체로의 성장을 지원함으로써 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여하고자 「비영리민간단체지원법」이 제정(2000.1.12.)되었다. 「비영리민간단체지원법」 제2조(정의)에 따르면, 비영리민간단체는 ‘영리가 아닌 공익활동을 수행하는 것을 주된 목적으로 하는 민간단체로서 다음의 요건을 갖춘 단체’라고 정의하고 있다.

비영리민간단체는 법령에 따라 그 기준에 부합하는 요건이 있는데, 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수이어야 하며, 구성원 상호간에 이익분배를 하지 않아야 한다. 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 않아야 한다. 또한 상시 구성원수가 100인 이상이고, 최근 1년 이상 공익활동실적이 있어야 한다. 마지막으로 법인

이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있어야 한다.

안전행정부 민간협력과 자료(2013.6.30.)에 따르면, 현재 등록된 비영리민간단체의 수는 11,193개이며, 이 중 중앙행정기관에는 1,369개, 시·도에는 9,824개의 단체가 각각 등록되어 있다. 부처별 현황을 살펴보면, 안전행정부가 221개로 가장 많이 등록되어 있으며, 외교부, 보건복지부, 환경부, 통일부, 문화체육관광부 등 부처에 100개 이상의 단체가 등록되어 대다수를 차지하고 있다. 그리고 지역별 현황을 살펴보면, 서울이 1,518개, 경기도가 1,736개로 다른 지역이 비해 많은 단체가 등록되어 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 2-16〉 비영리민간단체 등록현황(2013.6.30.)

(단위 : 개)

부처				시·도			
기획재정부	7	경찰청	7	서울	1,518	경기	1,736
교육부	52	소방방재청	12	부산	638	강원	262
외교부	161	문화재청	6	대구	372	충북	373
통일부	122	농촌진흥청	6	인천	534	충남	359
법무부	8	산림청	13	광주	372	전북	852
국방부	29	중소기업청	2	대전	441	전남	508
안전행정부	221	특허청	2	울산	272	경북	650
문화체육관광부	142	통계청	1	세종	13	경남	619
농림축산식품부	39	식품의약품안전처	2	-	-	제주	305
산업통상자원부	9	해양경찰청	11	-			
보건복지부	161	방송통신위	10				
환경부	158	국가보훈처	11				
고용노동부	45	공정거래위	7				
여성가족부	90	금융위	4				
국토교통부	30	국가인권위	1				
1,369							
11,193							

자료 : 안전행정부 민간협력과 홈페이지(<http://www.mospa.go.kr/>)

「비영리민간단체지원법」에서는 국가 또는 지방자치단체는 비영리민간단체의 고유한 활동영역을 존중하고, 비영리민간단체가 창의성과 전문성을 발휘하여 공익활동에 참여할 수 있도록 적극 노력하도록 하고 있다. 그리고 비영리민간단체의 등록, 보조금, 조세감면 등 재정지원에 관한 내용을 규정하고 있다. 이 법에 의한 지원을 받고자 하는 비영리민간단체는 주무부장관 또는 시·도지사에게 등록을 신청하여야 하고, 주무부장관 또는 시·도지사는 일정요건을 갖춘 비영리민간단체에 대하여 등록을 수리하여야 한다. 국가 또는 지방자치단체는 등록된 비영리민간단체에 대하여 공익사업 소요경비를 지원할 수 있다. 이를 위해 주무부장관 또는 시·도지사는 매년 지원할 수 있는 공익사업의 유형을 결정하고, 공익사업선정위원회에서 개별적인 지원사업 및 지원금액을 정한다. 개별적 지원사업의 선정은 공개경쟁 방식을 원칙으로 한다. 국가 또는 지방자치단체는 등록된 비영리민간단체에 대하여 조세감면과 우편요금 보조 등을 할 수 있도록 규정하고 있다.

「비영리민간단체지원법」에 의거하여 공익사업 지원을 받기 위해서는 우선 등록된 민간단체가 지원사업 신청서를 안전행정부에 제출하여야 한다. 공익사업선정위원회는 지원대상 사업을 심사하여 그 대상사업을 선정하게 된다. 이후 신청단체는 실행계획서를 작성하고 안전행정부가 사업검토 및 심의를 통하여 사업승인을 하고 보조금을 집행하게 된다. 이렇게 승인·집행된 보조금은 안전행정부의 중간평가와 사업정산 검토·확인을 통해 그 사용내역 및 적절성 여부를 심사받게 되며, 최종적으로 외부용역기관을 통한 성과평가를 실시하게 된다.

〈그림 2-5〉 안전행정부 비영리민간단체 공익사업 지원 일정별 업무내용

구분	업 무 내 용
지 원 사 업 신청서 제출	<ul style="list-style-type: none"> • 유형별 지원사업 시행 공고 • 지원사업신청서 작성·제출(민간단체)
↓	
지원사업선정	<ul style="list-style-type: none"> • 지원대상 산업 심사·선정(공익사업선정위원회)
↓	
실행계획서 작성·검토	<ul style="list-style-type: none"> • 직원대상 사업 선정 후 실행계획서 작성(민간단체) • 사업검토·심의(안전행정부)
↓	
사 업 승 인	<ul style="list-style-type: none"> • 사업승인(안전행정부) • 보조금 교부신청(민간단체) ※ 국비보조금 교부조건
↓	
사 업 집 행	<ul style="list-style-type: none"> • 보조금 결정 및 교부(안전행정부) • 보조금 집행기준 안내(안전행정부)
↓	
중 간 평 가	<ul style="list-style-type: none"> • 중간실적보고서 제출(민간단체 → 안전행정부) • 현장점검 및 중간평가(안전행정부, 평가기관) • 평가결과 조치(안전행정부)
↓	
사 업 정 산	<ul style="list-style-type: none"> • 최종실적보고서 및 정산서 제출(민간단체 → 안전행정부) • 사업정산 검토·확인(안전행정부)
↓	
성 과 평 가	<ul style="list-style-type: none"> • 성과평가 실시(외부용역기관 + 회계평가)

자료 : 안전행정부(2013b : 2)

「비영리민간단체지원법」에서는 정부의 지원을 받을 수 있는 비영리민간단체의 요건을 ‘등록을 한 비영리민간단체’로 정하고 있다(법 제4조). 즉, 비영리민간단체가 자동적으로 정부의 지원대상단체로서의 자격을 가질 수 있는 것이 아니라 정부에서 공식적인 절차를 통해 서류를 심사하고 확인한 후에 지원하는 형식이다. 그런데, 이러한 확인 과정이 잘못 활용되면 비영리민간단체의 자율성을 침해할 수 있다는 문제가 있기 때문에, ‘등록’ 제도만을 법에서 정하고 있고 법인격의 취득과

는 무관하게 지원하고 있다. 즉, 등록의 요건이 구비되면 특별한 결격 사유가 없는 한 등록신청을 수리하도록 되어있기 때문에(법 제4조), 비영리민간단체의 설립 및 운영에 있어서 최대한 자유를 보장하는 장점이 있다(고상현, 2010 : 299).

「비영리민간단체지원법」에서는 비영리민간단체에 대한 지원의 형식을 재정적 지원(직접 지원), 행정적 지원(조세 감면, 우편요금 지원)으로 정하고 있다. 또한 동법 제7조에서는 정부가 매년 사회적 수요를 파악하여 지원할 수 있는 공익사업의 유형을 정하도록 하고 있다. 시행령 제5조에 따르면, 공익사업의 유형은 국가 또는 시도의 사업과 중복되지 않는 사업, 국가 또는 시도의 정책에 대하여 보완·상승 효과를 가지는 사업, 전국적 또는 시도 단위에서 추진되어야 할 사업이라고 범주화하고 있다.

안전행정부 지방행정실 민간협력과에서는 공익사업 공모사업을 통해 매년 49억 원의 재원으로 비영리민간단체에 대한 공모사업을 진행하고 있다. 2010년의 경우, 사회통합과 평화증진, 사회복지 및 소외계층 인권성장, 녹색성장·자원절약·환경보전, 글로벌 시민의식 형성 및 성숙한 시민단체 구축, 자원봉사 및 기부문화 활성화, 안전문화 및 재해재난 극복, 국제교류협력사업 등에 대한 공모를 받아 심사를 통해 지원하였다. 가장 많은 비중을 차지한 단체는 시민 및 변호단체 이었고, 그 다음으로 환경단체, 기타유형(북한관련 포함) 단체, 국제적 행동단체 순으로 나타났다(한국NPO공동회의, 2012a : 35-36).

공익사업선정위원회는 국회의장 또는 당해 시도의회 의장이 추천한 3인과 비영리민간단체에서 추천한 관계전문가들로 구성된다. 시행령에서는 비영리민간단체에서 임직원으로 5년 이상 활동하고 있는 인물, 대학이나 공공연구기관의 비영리민간단체 관련분야에서 부교수 이상 또는 이에 상당한 직의 경력을 가지고 있는 인물, 3급(시·도의 경우에는 4급) 이상 공무원으로서 민관협력 업무에 관한 실무경험이 있는 인물, 비영리민간단체의 활동경력을 가지고 있는 판사·검사·변호사 또는 공인회계사 등으로 정하고 있다(시행령 제6조). 이러한 위원회의 구성은 위원회가 정부의 영향을 받을 수도 있고, 비영리민간단체 자신의 영향을 받을 수도 있다는 문제가 있다.

사업보고서 평가는 공익사업선정위원회가 평가를 주관하고 평가는 외부전문기

관에 위탁하고 있으며, 회계분야의 평가는 전문회계법인을 통해 실시된다. 평가의 공정성과 객관성을 확보하기 위하여 2005년부터는 외부 평가기관에 평가를 의뢰하고 있다. 다만, 평가주체가 매년 바뀌고 평가기준과 배점 또한 변경되어 일관성이 떨어진다는 문제가 있다.

〈표 2-17〉 사업보고서 평가의 주체 및 평가 기준

년도	평가주체	평가기준 및 배점
2002	공익사업평가위원회(12인)	형식평가(15), 내용평가(85)
2003	공익사업평가위원회(12인)	형식평가(50), 내용평가(50)
2004	공익사업평가위원회(15인)	형식평가(50), 내용평가(50)
2005	한국외국어대학교 사회과학연구소, 한영회계법인	단체역량(19.8), 운용과정(20.7), 사업성과(29.5), 예산집행(30)
2006	고려대 거버넌스연구소, CKC회계법인	단체역량(27), 운용과정(28.3), 사업성과(24.7), 예산집행(20)
2007	한국행정학회, 삼덕회계법인	단체역량(56.5), 운용과정(14.6), 사업성과(29), 회계평가 분리 실시
2008	인하대학교 경영연구소, 정진회계법인	사업평가(70), 회계평가(30) 평가항목을 단체 스스로 기재

자료 : 안전행정부 홈페이지(<http://www.mospa.go.kr/>)

4. 사회적 경제 제도

시민참여 활성화를 위해서는 시민, 시민단체의 자생력을 강화하는 것이 필요하다고 판단하여, 시민, 시민단체가 자생력을 키울 수 있는 제도로 사회적 경제 제도(사회적기업, 마을기업, 협동조합 등)를 고찰하였다.

가. 사회적기업육성법

외환위기 이후 급속히 증가하는 실업률과 심화된 양극화의 문제는 지속가능한 양질의 일자리를 모색하는 새로운 방법의 필요성을 증대시켜 왔다. 또한 고령화와

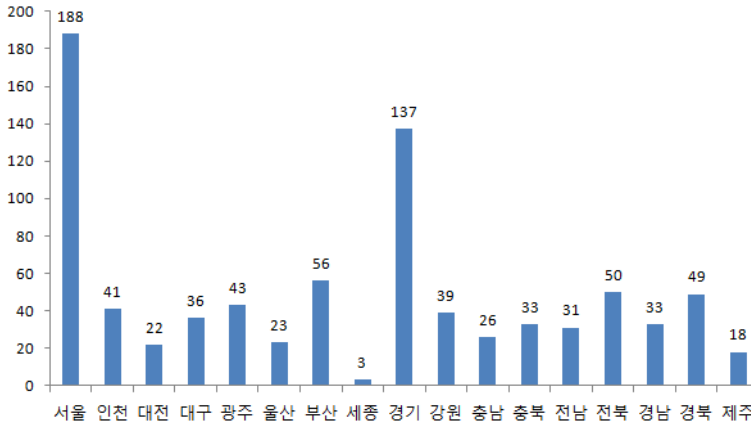
저출산의 문제가 사회서비스에 대한 전반적인 수요를 증가시켜, 전통적인 방식으로 정부가 사회서비스를 공급하는데에는 한계를 가지게 되었다. 이러한 사회적 수요에 부응하여 정부는 일자리 해결문제와 사회서비스 수요에 대한 공급확대방안으로 2007년 「사회적기업육성법」을 제정하고 시행하게 되었다. 이러한 사회적 기업(social enterprise)은 2007년 법제상에 등장하기는 하였으나, 그 움직임은 이전부터 꾸준히 존재해왔다. 가장 유사한 형태로 그 기원을 살필 수 있는 움직임은 1990년대 초반 빈민지역을 중심으로 한 생산공동체 운동과 노동자 생산자협동조합 등을 들 수 있다. 이후 1990년대에는 장애인 재활과 자립 사업 등으로 이어지다가 1996년 복지부의 자활사업으로 제도화되었다. 이외에도 1997년 외환위기를 거치면서 급증한 실업인구에 대한 대책으로서 공공근로 사업 등을 정부에서 추진하기도 하였다. 2000년에는 「국민기초생활보장법」이 제정되면서 이전부터 일부 시행되어오던 자활사업이 제도화되었고, 2003년부터는 노동부를 중심으로 실업과 양극화 극복을 위한 사회적일자리 사업이 시행되었다. 그럼에도 불구하고 이러한 제도들은 정부가 일방적으로 재정을 투입하는 공적부조의 성격이 강하여, 정부의 재정부담을 증대시키고, 정책대상집단의 실질적 자활효과를 볼 수 없다는 한계점을 드러냈다. 이러한 문제의식에서 출발한 것이 사회적기업 육성정책이라 할 수 있다.

「사회적기업육성법」의 목적은 ‘사회적기업의 설립·운영을 지원하고 사회적기업을 육성하여 우리 사회에서 충분하게 공급되지 못하는 사회서비스를 확충하고 새로운 일자리를 창출함으로써 사회통합과 국민의 삶의 질 향상에 이바지함’으로 명시되어 있다. 이러한 목적을 위한 사회적기업이란 제2조(정의)에서 ‘취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업’을 지칭한다고 정의하고 있다. 또 다른 측면에서 사회적기업은 ‘주주나 소유자를 위한 이윤극대화를 추구하기 보다는 우선적으로 사회적 목적을 추구하면서 이를 위해 이윤을 사업 또는 지역공동체에 다시 투자하는 기업’으로 정의하고 있다. 이 때 사회적 목적이란 구체적으로 취약계층에 대한 일자리 또는 사회서비스의 제공, 지역사회 발전 및 공익의 증진, 민주적 의사결정구조

의 확립 그리고 사회적목적 실현을 위한 재투자 등의 활동을 의미한다. 다시 말해서, 협소한 의미에서 사회적기업이란 이러한 사회적목적을 수행하면서 유급근로자를 고용하여 영업활동을 수행하는 조직 형태로 파악할 수 있다.

사회적기업으로 인증받기 위해서는 「사회적기업육성법」 제8조(사회적기업의 인증 요건 및 인증절차)가 규정하는 일련의 조건을 모두 갖추어야 한다. 우선 조직 형태에서는 「민법」에 따른 법인·조합, 「상법」에 따른 회사·합자회사, 특별법에 따라 설립된 법인 또는 비영리민간단체 등 대통령령으로 정하는 조직형태가 요구된다. 또한 유급근로자를 고용하여 재화와 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 수행해야 한다. 더불어 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역 사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등 사회적 목적의 실현을 조직의 주된 목적으로 설정해야 한다. 조직의 의사결정에 있어서는 서비스 수혜자, 근로자 등 이해관계자가 참여하는 의사결정구조가 요구된다. 사회적기업 인증을 받기 위한 또 다른 조건은 영업활동을 통한 수입이 일정 기준 이상이어야 하며, (「상법」에 따른 회사·합자회사의 경우)배분 가능한 이윤이 발생한 경우, 이윤의 3분의 2 이상을 사회적 목적을 위해 사용할 것이 강제된다. 또한 법령이 정하는 조직의 정관이나 규약을 구비할 것 역시 인증요건으로 포함되어 있다. 사회적기업 인증현황을 살펴보면, 사회적기업은 이와 같은 법적 기반 위에서 2013년 7월 기준 총 828개가 인증받아 기업활동을 수행하고 있다. 개괄적인 현황을 살펴보면, 서울이 188개로 가장 많으며, 다음으로 경기도(137개), 부산(56개), 전북(50개) 등이 그 뒤를 이어가고 있다.

〈그림 2-6〉 사회적기업 인증현황



자료 : 사회적기업진흥원 홈페이지(<http://www.socialenterprise.or.kr/>)

사회적기업을 육성하기 위하여 고용노동부는 예비사회적기업을 지정하고 운영하고 있다. 예비사회적기업이란 사회적목적 실현, 영업활동을 통한 수익창출 등 사회적기업 인증을 위한 최소한의 법적 요건을 갖추고 있으나 수익구조 등 일부 요건을 충족하지 못하고 있는 기관을 지방자치단체장 혹은 중앙부처장이 지정한 기업으로 향후 사회적기업 인증이 가능한 기관을 의미한다. 이러한 예비사회적기업은 지방자치단체장에 의해 선정되는 지역형 예비사회적기업과 중앙부처장이 지정하는 부처형 예비사회적기업으로 구분된다. 특히, 사회적기업 육성정책은 도입 초기 고용노동부를 중심으로 중앙정부 차원에서 정책이 집행되었으나, 제도가 안정화됨에 따라 그 권한과 책임의 많은 부분을 지방자치단체로 이전하기 위해 노력해온 결과 많은 지역형 예비사회적기업들이 발굴되었다. 예비사회적기업은 전반적인 제도의 틀은 유사하나 일부 요건이나 지원사항에서 사회적기업과 차이를 보인다.

〈표 2-18〉 사회적기업과 예비사회적기업 비교

구분	사회적기업	예비사회적기업
법률	사회적기업 육성법	사회적기업 육성 지원을 위한 조례·규칙
인증 요건	① 조직형태 ② 유급근로자 고용하여 영업활동을 수행할 것 ③ 사회적 목적 실현(취약계층 고용·사회서비스제공 등) ④ 이해관계자가 참여하는 의사결정구조 ⑤ 영업활동을 통한 수입(매출액이 노무비의 30% 이상) ⑥ 정관·규약을 갖출 것 ⑦ (상법상회사의 경우) 이윤의 2/3이상 사회적 목적을 위해 재투자	① 조직형태 ② 유급근로자고용을 통한 영업활동 수행 (매출규모 무관) ③ 사회적 목적 실현 (취약계층 고용·사회서비스제공 등) ④ (상법상회사의 경우) 이윤의 2/3이상 사회적 목적을 위해 재투자
지원	① 경영컨설팅 ② 공공기관 우선구매 ③ 시설비 등 지원 ④ 세제 지원 ⑤ 사회보험료 지원 ⑥ 전문인력 채용 지원 ⑦ 인건비 지원 ⑧ 사업개발비 지원 ⑨ 모태펀드	① 경영컨설팅 ② 공공기관 우선구매 (기관별 차이 있음) ③ 인건비 지원 ④ 사업개발비 지원 ⑤ 모태펀드

자료 : 사회적기업진흥원 홈페이지(<http://www.socialenterprise.or.kr/>)

나. 마을기업 사업

사회적기업 정책은 나름의 성과를 거두었음에도 고용문제 해결에 집중한 나머지 인건비 지원 등 단기정책에 치중하여 사회적기업 정신에 부합되지 않는 사업체의 양산, 사업체의 지속가능성 문제 등에서 비판을 받아오기도 했다. 이에 행정안전부는 2010년 후반부부터 고용노동부의 사회적기업과 차별화된 마을기업 사업을 시작하였다. 마을기업 사업의 정책적 배경은 외환위기 이후 계속된 고용없는 성장의 구조화, 재정긴축화 기조 안에서 새로운 대안 및 블루오션을 전략적으로 발굴하고 육성할 필요성이 증대하는 사회문화적 흐름에 기반한다. 또한 지금까지의 마을만들기 사업이 정부주도로 추진되어 불필요한 사업추진 및 서비스 과잉공급 등의 문제가 나타남에 따라, 주민주도로 내실있는 경영을 통해 지역문제와 과

제를 해결하도록 유도할 필요성이 높아진 것도 마을기업 사업의 도입배경이 될 수 있다. 즉, 지역설정을 제일 잘 파악하고 있는 지방자치단체를 중심으로 지역거버넌스를 통해 지역특성에 맞는 사업을 육성할 수 있도록 사업 패러다임을 전환하고자 하는 것이다.

마을기업은 ‘마을주민이 주도적으로 지역의 각종 자원을 활용한 수익사업을 통해 지역공동체를 활성화하고 지역주민에게 소득 및 일자리를 제공하여 지역발전에 기여하는 마을단위의 기업’을 의미한다. 여기에서 마을이란, 개념상으로는 ‘지리적으로 타지역과 구분되는 경계를 가지면서 지역 내부에 상호이해관계나 정서적 공감대가 형성되어 있는 곳’을 지칭하며, 법제상으로는 「지방자치법」 제3조 제3항에 따른 동, 리 또는 동법 제4조의2 제4항에 따른 행정동·리 및 자연마을, 마을연합’을 지칭한다. 또한 주도적이라 함은 마을주민의 출자 비율이 총 사업비의 10% 이상일 것과 출자한 주민이 참여하는 의사결정 구조를 확립하는 것을 의미한다. 마지막으로 지역의 각종 자원은 지역의 특성화된 자연자원, 인적자원, 가공제품, 축제 등 유무형의 자원을 의미하는 것으로 제시되고 있다(안전행정부, 2013).

마을기업 사업의 출발을 보다 구체적으로 살펴보면, 안전행정부는 안정적 일자리 대책으로 2010년 하반기 자립형 지역공동체사업을 추진하였다. 이는 정부 중심으로 취약계층에게 일자리를 제공하는 희망근로사업의 대안으로 시작되어, 2011년 마을기업 지원사업으로 발전하였다. 마을기업 지원사업을 시행함에 따라 행정안전부는 매년 마을기업 육성지침을 수립하고 지방자치단체는 행정안전부 육성지침에 근거하여 사업을 수행해왔다. 구체적인 추진체계 및 역할을 살펴보면, 우선 안전행정부는 앞서 언급한 바와 같이, 기본계획 수립 등 제도적 기반을 형성하고, 마을기업의 지정, 점검 및 성과평가, 사례 발굴 및 전파 등의 임무를 수행한다. 광역자치단체의 경우, 보다 세부적으로 시도 단위에서 사업에 대한 전반적 관리를 진행한다. 기초자치단체는 사업체에 대한 1차 심사 및 추천, 현장점검, 성과보고 등의 임무를 수행하게 된다.

〈표 2-19〉 마을기업의 추진주체와 주요임무

추진주체	주요임무
안전행정부	<ul style="list-style-type: none"> • 기본계획 및 가이드라인(지침) 수립 등 제도적 기반마련 • 지자체에 사업비 등 행·재정적 지원 • 시·도에서 선정한 마을기업 대상으로 마을기업 지정 • 전문교육과정(지방행정연수원) 운영으로 업무담당 공무원, 마을기업 대표 및 중간지원조직 종사자 교육 • 시·도, 시·군·구의 보고결과에 대한 점검 및 성과 평가 • 우수 마을기업 선정 및 사례 발굴 전파
광역자치단체	<ul style="list-style-type: none"> • 시도단위 사업계획 수립 및 사업의 전반적 관리·감독 • 시·군·구에서 추천된 단체를 대상으로 선정 후 행안부 보고 • 예산의 범위내에서 시·군·구 지원예산 및 단체수 결정 • 중간지원조직 공모, 심사 및 계약체결 등 • 기초자치단체의 사업추진 성과분석 및 실적 행안부 보고
기초자치단체	<ul style="list-style-type: none"> • 사업 공모·신청단체 1차 심사 및 선정단체 시도에 추천 • 최종 선정된 단체와 「마을기업」육성 협약 체결 • 마을기업에 대한 사업비 지급 및 관리, 부정수급 등 감독 • 마을기업 사업추진 관리카드 작성 및 월1회 이상 현장점검 • 마을기업 사업 성과분석 및 실적 광역자치단체 보고

자료 : 안전행정부(2013c)에서 재구성

마을기업으로 선정 가능한 대상단체로는 우선 「민법」에 따른 법인, 영농조합, 협동조합, 「상법」에 따른 회사 등 조직형태가 법인인 자로 제한된다. 또한 그 구성에 있어서 지역주민 5인 이상이 출자에 참여하여야 하며, 지역주민의 비율이 전체 구성원의 70%가 넘어야 하는 요건을 가진다. 마지막으로 특정 1인과 그 특수관계인¹⁰⁾ 지분의 합이 50%를 넘지 않아야 한다는 제한 요건도 존재한다. 마을기업 지원사업은 안행부의 정보화마을, 고용노동부의 사회적기업, 농림수산식품부의 농어촌공동체회사 등과 중복으로 마을기업 선정이 가능하지만, 사업비·인건비 등의 보조금 중복지원은 제한된다. 이외에, 사업성이 없는 사업계획, 사업추진 상 어려움(토지 용도변경, 영업허가 등)이 발생할 우려가 있는 사업, 자립기반 조성이 어려울 것으로 보이는 단체, 사업을 1인이 주도하여 실질적인 공동체로서의 기능

10) 특수관계인이라 함은 ① 당해 개인과 친족관계에 있는자, ② 당해 개인과 그 친족이 50% 이상을 출자하고 있는 법인, ③ 당해 개인과 그 친족이 이사의 과반수이거나 출연금의 50% 이상을 출연하고 그 중 1인이 설립자로 되어 있는 비영리법인을 지칭한다.

이 취약한 단체 등은 사업선정에서 제외된다.

마을기업의 심사절차 및 방법을 보다 구체적으로 살펴보면, 사업신청을 받은 시·군·구는 시·도 중간지원기관과 공동으로 현지조사를 실시하고, 현지조사표를 작성하여 심사위원회에 제출하게 된다. 시·군·구에서 추천된 단체를 대상으로 시도 심사위원회에서는 2차 최종 심사를 실시한다. 시·도 심사위원회는 사업계획서, 현지조사표, 시·군·구 사업심사표를 토대로 적격여부를 심사하며, 이렇게 선정된 사업단체는 안전행정부로 보고하고, 부적격 사업단체는 탈락사유를 명시하여 시·군·구에 통보한다. 마지막으로 안전행 정부는 선정된 단체에 대해 마을기업을 지정하는데, 기본적인 절차는 서면심사를 통해 지정요건을 검토하되, 필요시 현장조사를 실시하는 것으로 보완하고 있다. 안전행 정부의 마을기업 사업에 따라 각 지방자치단체들도 마을만들기 지원조례 등 각종 조례를 통하여 지방자치단체 차원의 지원을 강화하고 있다.

다. 협동조합기본법

1990년대 이후 지속적으로 악화되는 일자리와 양극화 문제, 증대하는 사회서비스에 대한 대중의 욕구 상승은 전사회적으로 새로운 해결기제를 고민하도록 만들었다. 우리나라에서 2007년에 사회적기업 정책이 도입되고 이후 마을기업, 농어촌 공동체회사, 자활공동체, 커뮤니티비즈니스 등 다양한 사회적 경제 주체들이 등장하게 되었는데, 이러한 사회적 경제 주체 가운데 최근 가장 주목받고 있는 조직형태로 ‘협동조합’을 언급할 수 있다.

그동안 협동조합은 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」, 「업연초생산협동조합법」, 「산림조합법」, 「중소기업협동조합법」, 「신용협동조합법」, 「새마을금고법」, 「소비자생활협동조합법」 등 8개 개별법에 의해 설립되거나 운영되어 왔다. 이에 따라 2012년 「협동조합기본법」이 제정·시행되기 이전까지 협동조합을 설립하고 운영하는 데는 많은 제약이 수반되었다. 하지만 최근 제정된 「협동조합기본법」은 ‘협동조합의 설립 운영 등에 관한 기본적인 사항을 규정하여, 자주적, 자립적, 자치적인 협동조합 활동을 촉진하고 사회통합과 균형있는 발전에 기여함’을

목적으로 명시하고 있다. 이에 따라 사회적 경제의 측면에서는 법인격 부재로 인한 애로사항을 해소하고, 새로운 경제사회 발전의 대안모델로서 협동조합을 운영할 수 있는 가능성을 찾게 된 것이다.

「협동조합기본법」 제2조 제1호에서 협동조합이란 ‘재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하는 사업조직’으로 정의하고 있다. 이는 국제협동조합연맹(ICA)가 개념적으로 정의하고 있는 ‘공동으로 소유되고 민주적으로 운영되는 사업체를 통하여 공통의 경제적, 사회적, 문화적 필요와 욕구를 충족시키고자 하는 사람들이 자발적으로 결성한 자율적인 조직’과 유사한 맥락에서 이해된다. 「협동조합기본법」이 정의하는 협동조합의 사업범위는 ‘공동의 목적을 가진 5인 이상이 모여 조직한 사업체로서 그 사업의 종류에는 제한이 없다’고 규정한다. 단, 금융 및 보험업에는 제한을 두고 있다. 또한 협동조합의 특성에 기반하여 의결권에 있어서 출자규모와 상관없이 1인 1표제를 명시하고 있으며, 조합원은 출자자산에 한정된 유한책임을 지는 것을 그 특징으로 한다.

「협동조합기본법」이 가지는 가장 큰 의의 가운데 한 가지는 ‘협동조합’이라는 새로운 법인격을 도입하게 되었다는 것이다. 즉, 「상법」상 회사(주식회사 등), 「민법」상 법인(사단법인 등) 이외에 새로운 사업형태인 ‘협동조합’에 법인격을 부여하여 대안적 경제 모델을 추구할 수 있는 가능성을 열고 있다는 점이다. 조직형태의 측면에서 「협동조합기본법」은 협동조합의 형태를 두 가지로 구분하고 있다. 기본적으로 ‘협동조합’은 ‘재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하는 사업조직’을 의미하지만, 또 다른 형태로서 ‘사회적협동조합’을 명시하고 있다. ‘사회적협동조합’은 ‘법령 제2조 제1호의 협동조합 중 지역주민들의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합’을 의미한다. 다시 말해서 보다 사회적 목적성이 강하고 영리배분에 강한 제약을 가지는 사회적 조직을 구분하고 있는 것이다. 이러한 협동조합과 사회적협동조합의 주요 내용을 간략하게 비교하면 아래 표와 같다.

〈표 2-20〉 협동조합과 사회적 협동조합 비교

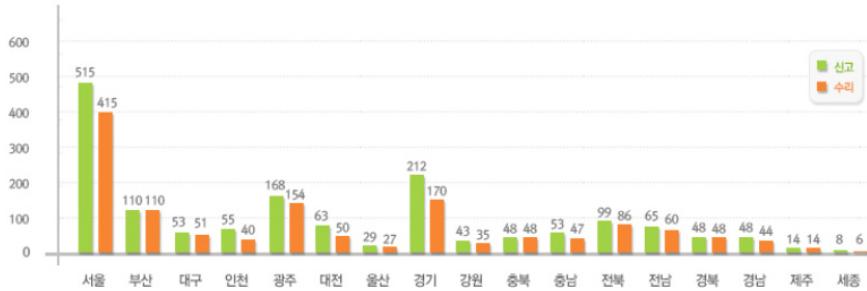
	협동조합	사회적 협동조합
법인격	• (영리)법인	• 비영리법인
설립	• 시도지사 신고	• 기획재정부(관계부처) 인가
사업	• 업종 및 분야제한 없음 (금융 및 보험업 제외)	• 공익사업 40% 이상 수행 - 지역사회 재생, 주민 권익 증진 등 - 취약계층 사회서비스, 일자리 제공 - 국가·지자체 위탁사업 - 그 밖의 공익증진 사업
법정적립금	• 잉여금의 10/100 이상	• 잉여금의 30/100 이상
배당	• 배당 가능	• 배당 금지
청산	• 정관에 따라 잔여재산 처리	• 비영리법인·국고 등 귀속

자료 : 기획재정부 협동조합 홈페이지(<http://www.cooperatives.go.kr/>)

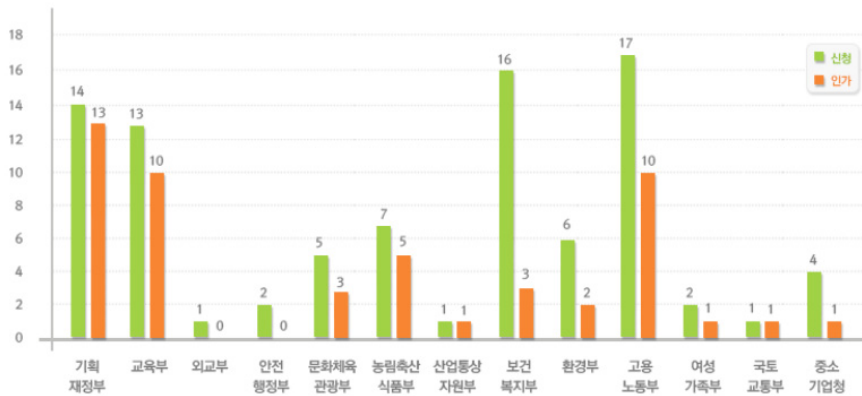
협동조합이 사회적 주목을 받고 「협동조합기본법」이 제정·시행됨에 따라, 우리나라에서 협동조합은 엄청난 속도로 성장하고 있다. 실제 2012년 이후 2013년 6월 30일까지 협동조합 설립현황을 살펴보면, 전체 1,727개 협동조합이 설립 신고를 하여 총 1,461개의 협동조합이 수리된 상태이다. 1,461개의 협동조합 가운데, 사회적협동조합은 총 50개로 아직은 매우 미약한 비중을 보이고 있다. 현재 수리되어 활동하고 있는 협동조합을 유형별로 살펴보면, 생산자협동조합이 903개(64.27%), 소비자협동조합이 110개(7.83%), 직원협동조합이 138개(9.82%), 그리고 다중이해관계자 협동조합이 254개(18.08%)로 생산자협동조합이 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 지역별 협동조합 수리현황을 살펴보면, 서울이 415개로 가장 많은 수를 차지하고 있고 경기도 170개, 광주 154개 등이 뒤를 잇고 있다. 사회적협동조합의 인가 비중을 보면, 전체 50개의 사회적협동조합 가운데 가장 많은 13개가 주무부처인 기획재정부 소속으로 되어 있으며, 그 뒤를 이어 교육부와 고용노동부가 10개씩으로 나타나고 있다.

〈그림 2-7〉 협동조합 신고 및 수리·인가 현황(2013. 6. 13. 기준)

▷ 일반협동조합 설립현황-지역별



▷ 사회적협동조합 설립현황-소관부처별



자료 : 기획재정부 협동조합 홈페이지(<http://www.cooperatives.go.kr/>)

제3절 선행연구 검토



시민참여에 대한 선행연구는 크게 세 가지 차원에서 논의될 수 있다. 개별적 주체로서 시민에 초점을 두는 시민참여 혹은 주민참여에 대한 선행연구가 있고, 개별 주체가 집합적으로 모인 시민단체에 초점을 두는 연구가 있으며, 전 사회적 차원에서 비정부 영역 전반의 활동을 추상적으로 아우르는 시민사회의 차원에서 접근하는 연구들도 존재한다. 즉, 시민(주민)참여, 시민단체, 시민사회에 관한 기존의 연구들은 시민이 참여하는 활동을 개인, 조직, 사회구성체 차원에서 분석하고 접근한 연구동향으로 묶일 수 있다.

1. 시민참여에 관한 선행연구

시민참여에 관한 선행연구를 살펴보면, 시민참여의 유형(박희봉, 2006; 한형서, 2007)이나 시민참여 활성화를 위한 제언적 연구(유재원, 2003; 사재명, 2006; 이승중, 2006; 김혜정, 2012), 기타 제도적 차원에서 시민참여를 바라본 연구(조택, 2006; 장인성, 2008; 안경섭·김안나, 2009; 오수길·남승하, 2010; 정명은·장용석, 2013) 등으로 구분될 수 있다. 시민참여는 사회적 자본 연구에서 주요 변수로 포함되지만, 본 선행연구 분석에서는 시민참여 자체가 주제가 되는 연구들로 그 범위를 한정하였다.

첫째, 시민참여의 유형과 관련된 연구들은 시민참여의 유형을 여러 가지 형태로 구분하고 각각의 시민참여가 로컬 거버넌스나 지역사회 등에 다양한 영향을 미칠 것으로 분석하고 있다. 박희봉(2006)은 시민참여가 지역사회의 거버넌스에 영향을 미칠 것이라는 가정아래 시민참여의 유형을 구분하고 각각의 유형이 로컬 거버넌스에 미치는 영향을 실질적으로 분석하였다. 연구 결과, 정치적 참여보다는 비정치적 참여가 로컬 거버넌스 활성화에 긍정적 영향을 미치고 공공목적의 단합활동이 가장 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 한형서(2007)는 독일지방행정에 있어

서 시민참여와 그 변화에 관해 분석하였는데, 독일이 지방정부 차원에서 지역현안에 대한 정책갈등, 시민참여의 다양화, 시민참여의 공동책임성 등 다양한 시민참여를 유도하고 있다고 밝히면서 독일의 시민참여 활동을 분석하였다.

둘째, 시민참여에 대한 제언적 연구들이 있는데, 유재원(2003)은 지방자치의 도입과 관련하여 지방민주주의를 활성화시키기 위한 하나의 방법으로 시민참여의 활성화를 제시하면서, 참여제도의 정비, 중앙정부의 권한 이양, 사회적 자본의 축적을 발전방안으로 제안하였다. 사재명(2006)은 시민참여를 선거, 주민투표, 주민소송제도 등과 같은 제도적 시민참여와 자생집단적 시민참여, 집단행동, 자원봉사와 같은 비제도적 시민참여로 구분하면서 참여의 활성화 방안을 제시하였다. 이승종(2006)은 거버넌스 형성에 있어 요구되는 시민참여의 방향에 대해 논하고 있는데, 폐쇄적, 권위적, 수직적 통제와 일방적 참여를 특징으로 하는 통치에서의 참여와 개방적, 수평적인 협력, 생산적 참여를 기반으로 하는 거버넌스에서의 참여가 구분되고 있음을 제시하면서, 참여형 거버넌스의 구축을 위해서 참여기회의 확장, 시민교육, 공직자 혁신, 정부의 신뢰, 시민단체의 역할 정립이 중요한 부분을 차지한다고 결론지었다. 김혜정(2012)은 서울시 4개 자치구(종로구, 용산구, 강남구, 서초구) 시민을 대상으로 출구조사하여 시민참여 현황을 분석하고 참여에 직접 영향을 미치는 요인을 검토하면서 시민참여를 진작시키는 방안을 모색하였다.

셋째, 시민참여에 대한 연구 가운데에는 현재 운영되고 있는 제도와 연결시킨 연구들도 존재하는데, 조택(2006)은 새만금사업, 부안군 방사능폐기물처분장사업, 청계천복원사업, 동강댐건설사업, 경부고속철도 천성산 구간 건설 사업 등의 사례를 통해 대형 국책사업에 있어서 시민참여가 어떤 영향을 미치고 있는지 분석하였다. 즉, 우리나라 시민참여가 제도상 미비점으로 인해 많은 한계를 가지고 있으므로, 실질적 참여가 가능하도록 참여의 확대 및 제도화와 참여의 책무성 확보가 필요하다고 주장하였다. 강인성(2008)은 16개 광역자치단체에서 운영하고 있는 시민참여제도를 ‘정보제공형, 협의형, 적극적 참여형’으로 유형화하고 정책과정과 시민참여제도를 연결지어서 시민참여제도의 영향력을 분석하였다. 참여정도와 반영정도의 영향력 분석 결과, 전화친절도평가, 인터넷민원실, 인터넷게시판 등이 참여와 반영도 모두 높았고, 주민참관확대간부회의, 1일명예공무원제, 명예기자제

등이 참여와 반영도 모두 낮게 나타났다. 정책과정에 따른 영향력 분석 결과, 의제 설정 단계에서 시민의 영향력이 가장 낮고, 정책결정, 정책집행, 정책평가 단계로 가면서 영향력이 높게 나타났다. 안경섭·김안나(2009)는 현재 운영되고 있는 다양한 시민참여제도 가운데 합의회의 제도의 운영에 대하여, 덴마크와 한국의 제도를 신제도주의의 관점에서 분석하였다. 오수길·남승하(2010)는 민선 4기 지방선거 시기부터 매니페스토 운동을 시민참여적 성과관리의 측면에서 분석하였다. 충돌적이고, 정적인 차원의 전통적 시민참여와 협력적이고 신뢰를 기반으로 동적으로 움직이는 진정한 참여를 구분하면서, 시민참여적 성과평가가 성공적으로 정착하기 위해서는 주인으로서의 시민참여가 필요하다고 주장하였다. 정명은·장용석(2013)은 246개 전체 지방자치단체에서 운영하고 있는 시민참여제도를 전수조사한 후 정책과정과 참여유형별로 매칭하여 보편화된 제도를 순위매김하였는데, 주민투표제도, 주민감사청구제도, 주민제안제도(주민아이디어모집), 인터넷민원실, 행정서비스만족도조사, 부조리신고보상제도, 주민참여예산제도 등이 보편성이 높은 제도로 나타났다.

2. 시민단체에 관한 선행연구

시민단체에 대한 선행연구는 시민단체의 정의 및 법적 특성을 고려한 연구(강재규, 2012), 시민단체의 조직적 특성을 분석한 연구(염재호, 2002; 김미·민현정, 2004; 김희송·오재일, 2010), 시민단체가 지방자치에서 가지는 역할에 관한 연구(권해수, 1999; 김동환·김영래, 2004; 이동윤, 2007; 임승호 외, 2008; 차진구, 2010), 기타 다양한 분야와 접목된 연구(이원희, 2002; 최창현, 2003; 김태룡·권해수, 2007) 등으로 구분할 수 있다.

첫째, 시민단체가 국가나 지방자치단체의 정치·행정 영역에 적극적으로 참여하기 위해서는 관련 법제의 정비가 필수적이다. 이러한 측면에서 강재규(2012)는 시민단체의 참여 활성화를 위해 국가 법령이나 지방자치단체의 조례로써 보다 체계적이고 충실하게 시민단체의 개념이 제도화될 필요성을 주장하고 있다.

둘째, 시민단체의 조직적 특성을 분석한 연구로, 염재호(2002)는 시민단체의 인적특성, 재정실태, 조직구조 및 의사결정 체계 등을 기준으로 우리나라 시민단체의 성장을 분석하였다. 분석 결과, 우리나라의 시민단체는 양적으로 급속한 성장을 보이고 있지만 조직적 특성은 미미한 수준에 그치고 있으며, 각종 중앙정치에 영향을 주고 있으나 시민의 직접 참여에 의한 사회운동으로 발전하는데에는 한계가 있다고 보았다. 김미·민현정(2004)는 보건의료 분야의 시민단체가 가지는 특성을 분석하였는데, 우리나라의 보건의료 분야 시민단체들은 회원과 재정 등의 조직적 특성에서 어려움을 겪고 있으며, 취약한 전문성과 짧은 활동기간으로 인한 한계 등을 가지고 있다고 지적하였다. 김희송·오재일(2010)은 최근 시민단체 운영에서 불거지는 갈등요소들을 조직구조의 변화와 관련하여 분석하였는데, 대외적 제도화 경향이 강해짐으로 인해 감시적 기능이 협력적 성격으로 변화하고 있고, 대내적 제도화 경향으로 수입은 증가하나 내부자원의 동원구조는 약화되고 외부자원에 대한 의존 비율이 확대되고 있기 때문에 시민단체 내부의 민주주의와 자율성을 강화해야 한다고 보았다.

셋째, 지방자치의 성공적 운영과 관련한 시민단체 연구들로, 권해수(1999)는 시대가 흐름에 따라 정책과정에서 시민단체의 영향력이 증대하고 있는데 이러한 영향력을 꾸준히 확대하기 위해서는 조직기반 및 재정기반의 확대가 필요하다고 결론지었다. 김동환·김영래(2004)는 「국민기초생활보장법」과 의약분업의 사례를 분석하면서 정책평가에 있어서 시민단체들이 적극적인 역할을 수행하는지를 고찰하였다. 분석 결과, 정책평가 단계에 있어서 시민단체의 활동은 이익단체들의 활동에 의해 제약이 있고 활동이 위축되는 측면이 발생할 수 있음을 지적하면서 정책평가 과정에서 시민단체가 가지는 특성과 한계를 논하였다. 이동운(2007)은 참여연대의 의정감시와 입법청원 활동을 분석하였는데, 참여연대는 조직역량을 기반으로 입법을 위한 다양한 네트워크, 압력, 로비활동 등을 통하여 입법활동에 참여해왔으며 이러한 활동은 중·장기 차원에서 국회의 의원발의와 입법과정에 긍정적인 영향을 주고 있다고 주장하였다. 임승호 외(2008)는 의회 의정비 인상과 관련하여 전국 15개 광역자치단체와 230개 기초자치단체의 자료를 분석하여 의정비 인상폭이 가장 큰 지역군과 낮은 지역군을 비교 분석하면서, 시민단체의 조직

적이고 적극적인 활동이 지방자치단체의 거버넌스에 영향을 미치고 있다고 보았다. 차진구(2010)는 부산시의회를 평가하는 과정을 통해, 지방의회 고유의 기능 회복과 지방자치제도가 추구하는 투명성, 민주성, 대응성 강화를 위하여 시민단체와의 협력과 연대의 중요성을 주장하였다.

넷째, 다양한 분야에서 발견되는 일부 연구들을 정리해보면, 예산감시활동 시민단체를 유형별로 분석한 이원희(2002)의 연구는 미국의 대표적인 시민단체 활동인 예산감시활동을 분석하는 과정을 통해서 한국의 시민단체 활동에 새로운 시각을 제공하였는데, 개별 시민단체가 가지는 목적과 역할이 구분되고 시민단체 사이의 협력이 활발해야 한다는 점을 강조하였다. 최창현(2003)은 강원지역 시민단체 175개 가운데 활발히 활동하고 있는 15개의 시민단체를 대상으로 연결망 분석을 실시하여 정보교류, 공동연대, 공동성명이 보여주는 연결망 현황을 제시하고 있다. 김태룡·권혜수(2007)은 경제정의실천시민연합의 사례를 중심으로 시민단체에 있어서 행정학자의 참여가 가지는 한계와 가능성을 분석하고 있다. 즉, 시간이 지남에 따라 정부개혁위원회, 지방자치위원회, 예산감시위원회, 부정부패추방운동본부 등의 참여가 증대되고 있음을 보여주었다.

3. 시민사회에 관한 선행연구

시민사회에 대한 선행연구는 시민행동 진영 전체를 아우르는 집합적 개념으로 사용된다. 이러한 개념적 활용으로 인하여 이들 연구들은 시민사회 전반에 대한 이론적, 경험적 고찰을 바탕으로 시민사회의 나아갈 방향을 제시하는 제언적 성격을 띠는 경우가 대다수로 파악된다(김태룡, 2003; 2010; 조대엽, 2004; 김석수, 2005; 정용준, 2006; 박해광, 2010).

김태룡(2003)은 우리나라 지역사회의 지역 NGO 실태를 분석하는 과정을 통해 한국 시민사회의 전반적 문제점을 언급하였는데, 인적구조, 재정구조, 회원구조, 사업구조 등 전반에 걸쳐서 매우 열악함을 지적하고 주민중심적 의제형성과 정보매체의 활용을 통한 제도적 극복 등이 요구된다고 보았다. 조대엽(2004)은 국가가 약화된 공공성의 한계에 따라 시장과 시민사회라는 서로 다른 영역에게 공공성

을 할당하는 방식으로 변화하였고, 시장은 사회공헌활동과 같은 공적영역을 통해, 시민사회는 제도화된 시민단체의 활동을 통해 국가의 공공성을 일정 부분 수행하고 있다고 보았다. 김석수(2005)는 국가가 시장에 개입하여 복지를 재정립하면서 복지국가가 출현했지만 이러한 복지국가는 또 다른 관료주의로 인하여 새로운 위기에 봉착해있고, 복지가 국가와 시장 어느 한쪽에 일방적으로 종속되어서는 안되기 때문에 시민사회도 감시활동과 저항활동을 지속해야 한다고 주장하였다. 정용준(2006)은 김대중/노무현 정부에서의 시민사회와 국가/시장의 관계는 조합주의적 유착관계나 보완관계이므로, 이 시기의 시민사회는 엘리트 위주로 구성된 ‘유사 시민사회’이거나 국가의 정당성 기제로 활용되었다고 보았다. 박해광(2010)은 1987년을 기점으로 한국사회와 한국 시민사회에 큰 변화가 왔음을 전제하면서, 1987년 이후 우리나라 시민사회는 여론 형성에 주력하는 영향력의 정치, 국가담론에 밀접히 움직이는 상관적 운동, 시민적 대리기능을 수행하는 준정당적 모습, 참여정치의 가능성이라는 네 가지 특성을 가진다고 보았다. 김태룡(2010)은 1987년 이후 체제가 민주적 제도만 복원된 상태일 뿐 민주적 실천의 문제는 현존하는 문제라고 정의하고, 우리나라의 시민사회는 민주화 과정에 있어서 일정한 역할을 해왔지만 민주적 실천에 있어서 부족한 한계를 노정해왔다고 지적하였다.

4. 선행연구 검토를 통한 본 연구에의 시사점

앞서 선행연구 검토를 통해 살펴본 결과, 시민활동에 대한 전반적인 선행연구는 개인적 차원, 조직적 차원, 집합적 차원에서 시민참여, 시민단체, 시민사회에 관한 선행연구로 구분될 수 있음을 확인할 수 있다. 이들 선행연구들은 시민참여, 시민단체 참여, 거버넌스 구조 안에서 시민사회의 역할을 제시함에 있어서 그 유형을 분류하거나 정책과정 안에서 역할 및 한계를 분석하는데 초점을 맞추는 연구들이 많은 부분을 차지하고 있고, 연구대상의 연결성 등 접근 방법에서 차별화를 두는 연구도 있었으며, 예산감시활동이나 대형국책사업, 보건의료사업과 같이 그 분야에서 차별성을 부각시키고자 하는 연구들도 확인할 수 있다.

많은 연구에서는 시민참여, 시민단체, 시민사회의 개념이 명확하게 구분되기 보다는 중첩적으로 활용되었다. 하지만 선행연구를 검토한 결과, ‘시민참여’가 보다 포괄적 차원에서 다양한 참여기제를 다루고 있으며, 시민단체를 핵심으로 하는 연구들은 조직적 차원에 분석의 초점을 두고 있었고, 시민사회는 광의의 제도 혹은 집합화된 사회주체로서의 역할을 보다 강조하고 있다는 점을 확인하였다.

선행연구들은 개인, 조직, 사회 차원에서 시민참여에 대한 다양한 시각을 제공하고 있다. 하지만 시민참여와 직접적으로 관련있는 행위자인 시민·시민단체 및 정부의 역할에 대한 구체적인 연구가 상대적으로 부족한 경향을 보이고 있고, 특히 정부 제도 및 정부 정책에 대한 논의가 많이 미흡한 상황이다. 이러한 측면에서 본 연구는 시민참여 활성화를 위한 시민 및 정부의 역할을 모색하기 위하여, 실제로 지역에서 참여하고 있는 시민참여자와 지방자치단체 공무원을 대상으로 설문 조사 및 심층면접과 사례조사를 통해 현실적인 연구 결과를 도출하였다. 특히, 복지 분야로 한정하여 지역사회복지협의체, 희망복지지원단, 비영리민간단체(민간복지관 및 민간 센터), 자원봉사 등의 영역에서 시민참여를 분석하여 기존의 연구와 차별화된 연구를 진행하였다.

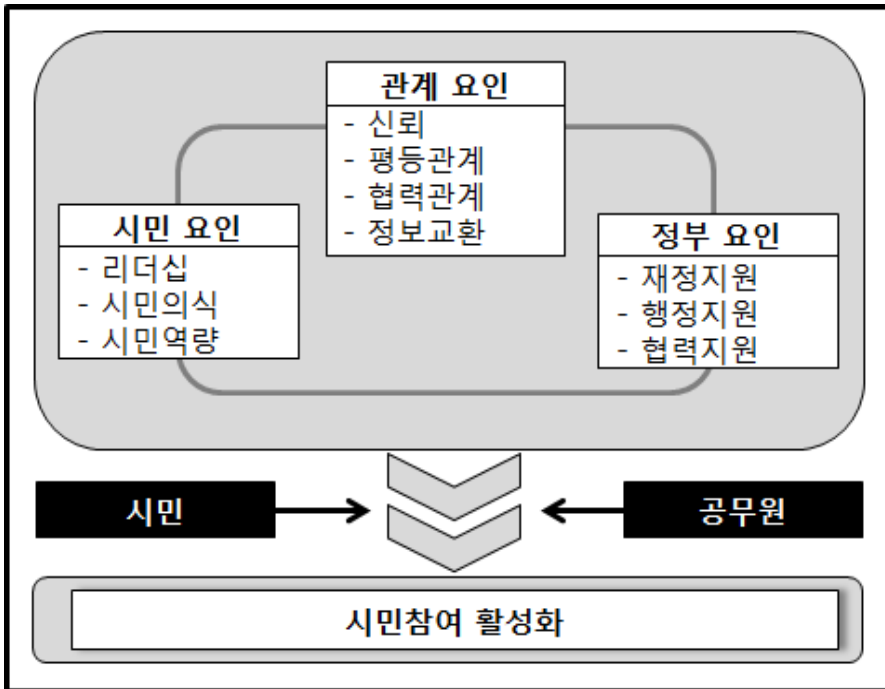
제4절 분석의 틀



1. 분석틀

이상의 문헌에서 사용된 각 지표들을 유사한 성격으로 묶어서 분석의 틀을 구성하였다. 즉, 시민참여와 관련한 시민 요인, 정부 요인, 관계 요인으로 크게 구분하여 이러한 요인들이 시민참여 활성화에 영향을 미치는 것으로 보았고, 시민·시민단체 및 공무원을 대상으로 인식조사를 하였기 때문에 이들을 도식화하여 분석의 틀을 구성하였다.

〈그림 2-8〉 분석의 틀



2. 분석요소의 정의

본 연구의 주요 목적은 시민참여 현황을 조사하고 시민참여의 활성화 방안을 제시하는데 있다. 이를 위해 분석에 사용되는 변수의 개념적 규정을 선행하고 자료의 측정 방법을 구체적으로 제시하였다.

즉, ‘시민 요인’에서는, 시민이 참여하는데 필요한 부분을 시민 측면에서 고찰하였고 ‘정부 요인’에서는, 시민이 참여하는데 필요한 부분을 정부 측면에서 분석하였으며 ‘관계 요인’에서는, 시민과 정부 간의 상호작용에 대하여 분석하였다. 또한, ‘시민참여 활성화’ 라는 종속변수를 측정하기 위하여 ‘해당 지역의 시민이 활발하게 참여하고 있는가’, ‘해당 지역의 시민단체가 활발하게 참여하고 있는가’로 구분하여 질문하였고 두 질문을 각각 종속변수로 하여 분석하였다.

가. 시민 요인

1) 리더십

시민이 참여를 하기 위해서는 리더십이 필요하다는 점에서 시민 개인과 시민단체를 구분하여 ‘시민 개인의 리더십이 강한지’, ‘시민단체 리더의 리더십이 강한지’를 분석하였다.

2) 시민의식

시민참여를 활성화하기 위해서는 시민의식이 있어야 한다는 점에서 시민 개인과 시민단체를 구분하여 ‘시민 개인이 시민의식을 가지고 있는지’, ‘시민단체가 참여의식을 가지고 있는지’를 분석하였다.

3) 시민역량

시민참여를 활성화하기 위해서는 시민역량이 필요하다는 점에서 시민 개인과 시민단체를 구분하여 ‘시민 개인이 역량을 가지고 있는지’, ‘시민단체가 역량을 가지고 있는지’를 분석하였다.

나. 정부 요인

1) 재정 지원

시민참여를 활성화하기 위해서는 정부가 재정, 자원, 예산 등을 지원하는 것이 필요하다는 점에서 ‘시민·시민단체의 재원(예산)을 보장하는 법제도가 만들어져 있는지’, ‘정부가 시민·시민단체에게 보조금 등의 금전적 지원을 실제로 하고 있는지’를 분석하였다.

2) 행정 지원

시민참여를 활성화하기 위해서 금전 이외의 정부의 행정적 지원이 필요하다는 점에서, ‘정부가 시민·시민단체에게 금전 이외의 지원을 하고 있는지’를 분석하였고, ‘정부가 시민의 참여를 지원하고 있는지’를 질문하였다.

3) 협력 지원

시민과 정부, 시민과 시민 간의 협력이 시민참여를 활성화한다는 점에서 ‘정부에서 시민참여와 관련하여 협력을 지원하고 있는지’를 분석하였고, 시민·시민단체를 대상으로 참여 및 협력과 관련한 교육이 필요하다는 점에서 ‘시민·시민단체를 대상으로 참여를 위한 교육을 하고 있는지’를 분석하였다.

다. 관계 요인

1) 신뢰

시민참여를 활성화하기 위해서는 행위자 간의 신뢰가 필요하다는 점에서 ‘시민·시민단체·정부가 상호 신뢰하고 있는지’, ‘시민·시민단체·정부가 서로에 대해 좋은 감정을 가지고 있는지’를 분석하였다.¹¹⁾

2) 평등관계

시민참여를 활성화하기 위해서는 행위자 간의 평등하고 대등한 관계가 전제되어야 한다는 점에서 ‘시민·시민단체·정부의 관계가 서로 대등하고 평등한지’, ‘시민·시민단체·정부가 업무와 관련하여 자주 만나고 있는지’를 분석하였다.

11) 시민·시민단체에게는 ‘우리지역 지방정부를 신뢰하는가’를 질문하였고, 공무원에게는 ‘우리지역 시민·시민단체를 신뢰하는가’를 질문하였다.

3) 협력관계

시민참여를 활성화하기 위해서는 행위자 간의 협력 관계가 전제되어야 한다는 점에서 ‘시민·시민단체·정부가 서로 협력하고 있는지’, ‘시민·시민단체·정부가 공동으로 의사결정하는 경우에는 공동으로 책임지고 있는지’를 분석하였다.

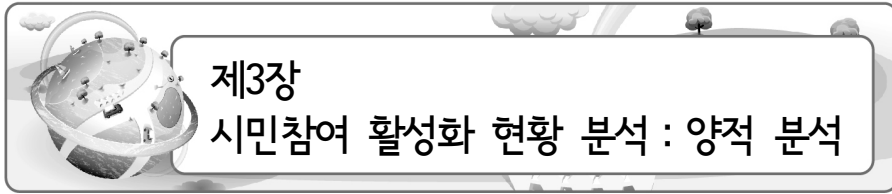
4) 정보교환

시민참여를 활성화하기 위해서는 행위자 간의 정부교환이 필수라는 점에서 ‘시민·시민단체·정부가 서로 아이디어를 교류하고 있는지’, ‘시민·시민단체·정부가 필요한 정보를 공개하고 있는지’를 분석하였다.

〈표 2-21〉 분석요소의 정의

요인	변수	조작적 정의
시민 요인	리더십	시민개인의 리더십
		시민단체 리더의 리더십
	시민의식	시민개인의 시민의식
		시민단체의 참여의식
	시민역량	시민개인의 역량
		시민단체의 역량
정부 요인	재정 지원	시민단체 재원(예산)을 보장하는 법제도 구축
		보조금 등의 정부 지원(실제로)
	행정 지원	금전 이외의 정부 지원(실제로)
		시민의 참여를 지원
	협력 지원	시민참여와 관련한 협력을 지원
		참여 및 협력에 대한 교육 실시
상호 작용 요인	신뢰	시민-공무원 간의 상호 신뢰
		시민-공무원 간의 좋은 감정
	평등관계	시민-공무원 간의 평등한 관계
		시민-공무원 간에 자주 만남
	협력관계	시민-공무원 간의 상호 협력
		시민과 공무원이 공동 책임
	정보교환	시민-공무원 간의 아이디어 교류
		시민-공무원 간의 정보 공개
시민참여 활성화	시민참여 활성화 정도	
	시민단체 참여 활성화 정도	

이러한 분석요소들에 대하여 설문지는 시민(시민단체 포함)과 지방자치단체 공무원으로 구분하여 작성하였다. 설문지 전문은 부록에 수록하였다.



제1절 설문조사 개요

1. 설문조사 실시 목적

2013년 7월을 기준으로, 시민·시민단체의 참여 정도에 대한 설문조사를 실시하여 현황을 파악하였다. 설문조사 결과에 기초하여 향후 시민참여 활성화를 제고할 수 있는 방안을 도출하고 필요한 지역을 대상으로 사례조사 하는 것이 필요하기 때문에, 설문조사를 선행하였다.

2. 설문조사 실시 대상 및 방법

본 연구의 실증분석을 위한 자료는 충북 청주시, 전남 장성군, 부산 부산남구, 서울 강동구를 대상으로 2013년 6월 25일부터 설문지를 배포하고 우편으로 수거하였다. 설문대상은 해당 지역에서 복지업무를 담당하는 복지정책과·주민복지과·주민생활지원과·주민지원과 등의 시·군·구 공무원, 해당 지역의 지역사회복지협의체 민간위원 및 상근간사, 해당 지역의 비영리민간단체인 복지기관(센터 포함) 직원 및 자원봉사자 등¹²⁾ 이었다.

12) 지역에 관심이 많고 실제로 지역사회에 활동을 하고 있는 시민·시민단체를 대상으로 설문조사 및 심층 면접을 실시해야 시민참여에 대한 연구의 함의점이 도출될 수 있을 것으로 판단하여, 지역의 복지 계획을 총괄하고 있는 지역사회복지협의체, 지역에서 실제로 복지서비스를 제공하고 있는 민간 복지관 및 민간센터, 실제로 지역에 참여하고 있는 자원봉사자 등과 접촉하였다.

설문은 시민참여와 관련한 일반적인 의견, 분석의 틀을 토대로 작성한 질문, 정부의 지원방안과 관련한 질문 등으로 구성되었고 Likert 5점 척도로 표준화된 설문지(Structured Questionnaire)를 작성하여 정말 아니다(1점)부터 정말 그렇다(5점)까지 응답자가 체크하도록 하였다. 또한, 인구통계학적 질문도 하였다.

소속 기관마다 30부씩 배포하여 총 400부를 배포하였고 수거된 설문지 중에서 총 272부가 본 연구에 활용되었는데, 272부는 시 92부, 군 69부, 구 121부이고, 시민 참여자 171부, 공무원 101부 이었다.¹³⁾ 이렇게 수집된 자료들을 비교하기 위해 SPSS 14.0 for Window 통계프로그램으로 빈도분석, 차이분석, 요인분석, 신뢰도분석, 상관분석, 회귀분석을 실시하였다.

3. 설문응답자의 인구통계학적 특성

분석에 앞서 설문응답자들의 인구통계학적 특성을 점검하면 다음의 표와 같다. 시민참여자는 20-30대가 많은 반면 공무원 응답자는 40대가 가장 많았고, 시민참여자는 3년 미만 경력이 가장 많았으나 공무원 응답자는 12년 이상 경력자가 가장 많았다. 시민참여자는 비영리민간단체인 복지기관(센터 포함) 근무자가 가장 많았고, 공무원 응답자는 기타(노인·장애인·여성·아동 등 복지 분야, 기초생활보장, 사례관리, 희망복지지원단, 보훈단체, 지역사회서비스 등) 담당자가 가장 많았다.

13) 청주시의 경우, 시민 54부(청주복지재단, 지역사회복지협의회, **종합사회복지관 등), 공무원 28부(복지정책과, 여성가족과), 장성군의 경우, 시민 40부(지역사회복지협의회, **다문화가족지원센터, **청소년상담복지센터 등), 공무원 29부(주민복지과), 강동구의 경우, 시민 39부(**장애인종합복지관, **종합사회복지관 등), 공무원 16부(주민생활지원과, 사회복지과), 부산남구의 경우, 시민 38부(지역사회복지협의회, **종합사회복지관, **노인복지관 등), 공무원 28부(주민지원과, 주민복지과)가 분석에 사용되었다. 연구자가 심층면접하면서 정부와 시민단체 간의 관계를 묻는 질문에, 많은 시민단체 응답자가 갑-을 관계라고 대답하면서 소속 기관을 밝히지 말아줄 것을 요청하였다. 이에 따라, 본 연구에서는 민감한 사안의 경우 심층면접 대상을 별표(*) 처리 하였다.

〈표 3-1〉 설문응답자의 인구통계학적 특성

변수	구분	시민		공무원		변수	구분	시민		공무원	
		빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)			빈도 (명)	비율 (%)	빈도 (명)	비율 (%)
성별	남성	49	28.7	23	22.8	지역	시	54	31.6	28	27.7
	여성	122	71.3	78	77.2		군	40	23.4	29	28.7
연령	20대	66	38.6	4	4.0		구	77	45.0	44	43.6
	30대	52	30.4	30	29.7	담당 (소속)	지역사회복지 협의체	39	22.8	21	20.8
	40대	35	20.5	49	48.5		비영리민간단체	90	52.6	12	11.9
	50대	15	8.8	18	17.8		자원봉사	28	16.4	2	2.3
	60대 이상	3	1.8	0	0.0		기타	14	8.2	66	65.3
근무 (활동) 년수	3년 미만	86	50.3	8	7.9	학력	고졸이하	11	6.4	1	1.0
	3-6년	43	25.1	18	17.8		대졸이하	119	69.6	87	86.1
	6-9년	23	13.5	5	5.0		석사	39	22.8	13	12.9
	9-12년	11	6.4	10	9.9		박사	2	1.2	0	0.0
	12년 이상	8	4.7	60	59.4			-			

제2절 설문조사 결과



1. 응답자 간 인식의 차이

시민참여에 대한 시민참여자 및 공무원의 인식을 빈도분석해 본 결과, 평등관계, 정보공개에 대해서는 뚜렷하게 상반된 의견을 보이고 있다. 즉, ‘지역 내 시민, 시민단체, 공무원 간의 관계가 대등하고 평등한가’ 라는 질문에 시민참여자의 11.7%가 전혀 아니라고 응답한 반면, 공무원 응답자의 0.0%가 전혀 아니라고 응답하였다. 또한, ‘지역 내 시민, 시민단체, 공무원이 업무와 관련하여 서로 필요한 정보를 공개하는가’ 라는 질문에 시민참여자의 4.1%가 전혀 아니라고 응답한 반면, 공무원 응답자의 0.0%가 전혀 아니라고 응답하여 차이를 보이고 있다.

〈표 3-2〉 시민참여에 대한 시민참여자의 인식(빈도분석)(N=171)

설문 내용	전혀 아니다	아니다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
시민 리더십	7(4.1%)	33(19.3%)	90(52.6%)	33(19.3%)	8(4.7%)
시민단체 리더십	3(1.8%)	18(10.5%)	64(37.4%)	74(43.3%)	12(7.0%)
시민 의식	1(0.6%)	20(11.7%)	74(43.3%)	60(35.1%)	16(9.4%)
시민단체 의식	1(0.6%)	13(7.6%)	44(25.7%)	90(52.6%)	23(13.5%)
시민 역량	0(0.0%)	16(9.4%)	78(45.6%)	64(37.4%)	13(7.6%)
시민단체 역량	1(0.6%)	7(4.1%)	57(33.3%)	87(50.9%)	19(11.1%)
재원 보장	52(30.4%)	76(44.4%)	34(19.9%)	7(4.1%)	2(1.2%)
재정 지원	65(38.1%)	78(45.6%)	25(14.6%)	2(1.2%)	1(0.6%)
행정 지원	63(36.8%)	82(48.0%)	23(13.5%)	3(1.8%)	0(0.0%)
참여 지원	43(25.1%)	93(54.4%)	29(17.0%)	3(1.8%)	3(1.8%)
협력 지원	57(33.3%)	71(41.5%)	39(22.8%)	3(1.8%)	1(0.6%)
협력 교육	55(32.2%)	81(47.4%)	28(16.4%)	5(2.9%)	2(1.2%)
상호 신뢰	5(2.9%)	18(10.5%)	74(43.3%)	58(33.9%)	16(9.4%)
좋은 감정	3(1.8%)	17(9.9%)	80(46.8%)	58(33.9%)	13(7.6%)
평등 관계	20(11.7%)	35(20.5%)	64(37.4%)	40(23.4%)	12(7.0%)
자주 만남	2(1.2%)	31(18.1%)	64(37.4%)	63(36.8%)	11(6.4%)
협력 관계	3(1.8%)	23(13.5%)	65(38.0%)	64(37.4%)	16(9.4%)
공동 책임	6(3.5%)	29(17.0%)	74(43.3%)	53(31.0%)	9(5.3%)
아이디어 교류	5(2.9%)	28(16.4%)	78(45.6%)	48(28.1%)	12(7.0%)
정보 공개	7(4.1%)	24(14.0%)	78(45.6%)	49(28.7%)	13(7.6%)
시민 참여 활성화	9(5.3%)	34(19.9%)	76(44.4%)	39(22.8%)	13(7.6%)
시민단체 참여 활성화	4(2.3%)	16(9.4%)	43(25.1%)	82(48.0%)	26(15.2%)

〈표 3-3〉 시민참여에 대한 공무원의 인식(빈도분석)(N=101)

설문 내용	전혀 아니다	아니다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
시민 리더십	2(2.0%)	28(27.7%)	52(51.5%)	16(15.8%)	3(3.0%)
시민단체 리더십	1(1.0%)	12(11.9%)	44(43.6%)	41(40.6%)	3(3.0%)
시민 의식	1(1.0%)	18(17.8%)	40(39.6%)	39(38.6%)	3(3.0%)
시민단체 의식	1(1.0%)	9(8.9%)	34(33.7%)	52(51.5%)	5(5.0%)
시민 역량	2(2.0%)	18(17.8%)	53(52.5%)	23(22.8%)	5(5.0%)
시민단체 역량	1(1.0%)	11(10.9%)	44(43.6%)	40(39.6%)	5(5.0%)
재원 보장	2(2.0%)	3(3.0%)	21(20.8%)	56(55.4%)	19(18.8%)
재정 지원	2(2.0%)	6(5.9%)	23(22.8%)	49(48.5%)	21(20.8%)
행정 지원	3(3.0%)	4(4.0%)	22(21.8%)	50(49.5%)	22(21.8%)
참여 지원	0(0.0%)	6(5.9%)	29(28.7%)	56(55.4%)	10(9.9%)
협력 지원	4(4.0%)	2(2.0%)	37(36.6%)	45(44.6%)	13(12.9%)
협력 교육	2(2.0%)	4(4.0%)	21(20.8%)	56(55.4%)	18(17.8%)
상호 신뢰	0(0.0%)	6(5.9%)	46(45.5%)	46(45.5%)	3(3.0%)
좋은 감정	0(0.0%)	4(4.0%)	34(33.7%)	55(54.5%)	8(7.9%)
평등 관계	0(0.0%)	8(7.9%)	34(33.7%)	48(47.5%)	11(10.9%)
자주 만남	0(0.0%)	11(10.9%)	29(28.7%)	53(52.5%)	8(7.9%)
협력 관계	0(0.0%)	4(4.0%)	39(29.7%)	57(56.4%)	10(9.9%)
공동 책임	3(3.0%)	6(5.9%)	42(41.6%)	46(45.5%)	4(4.0%)
아이디어 교류	1(1.0%)	11(10.9%)	38(37.6%)	46(45.5%)	5(5.0%)
정보 공개	0(0.0%)	7(6.9%)	41(40.6%)	49(48.5%)	4(4.0%)
시민 참여 활성화	4(4.0%)	25(24.8%)	48(47.5%)	20(19.8%)	4(4.0%)
시민단체 참여 활성화	3(3.0%)	10(9.9%)	41(40.6%)	41(40.6%)	6(5.9%)

분석의 틀에서 제시한 각 변수들과 시민참여 활성화에 대한 인식에 있어서 시민 참여자와 공무원 응답자 간에 유의미한 평균 차이가 존재하는지 비교하기 위하여 차이분석을 실시하였다. 다음의 표와 같이 시민참여자와 공무원 응답자 간에는 대부분의 항목에 대해 통계적으로 유의미한 인식의 차이를 가지고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-4〉 시민참여에 대한 인식 비교

설문 내용	시민참여자	공무원	P-value(t-test)
시민 리더십	3.012	2,901	0,293
시민단체 리더십	3.433	3,327	0,299
시민 의식	3.409	3,248	0,122
시민단체 의식	3.708	3,505	0,044*
시민 역량	3.433	3,109	0,001**
시민단체 역량	3.678	3,367	0,001**
재원 보장	3,861	3.988	0,241
재정 지원	3,802	4.269	0,000***
행정 지원	3,832	4.310	0,000***
참여 지원	2,793	3.874	0,002**
협력 지원	2,615	4.003	0,000***
협력 교육	2,982	4.064	0,028*
상호 신뢰	3,363	3.555	0,366
좋은 감정	3,357	3.663	0,002**
평등 관계	2,936	3.614	0,000***
자주 만남	3,292	3.574	0,009**
상호 협력	3,392	3.723	0,002**
공동 책임	3,175	3.416	0,027*
아이디어 교류	3,199	3.426	0,037*
정보 공개	3,216	3.495	0,009**
시민 참여 활성화	3.076	2,951	0,286
시민단체 참여 활성화	3.643	3,366	0,015*

주 : * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

2. 시민참여 영향요인 도출

각 설문문항들이 공통된 요인으로 구분되는지 파악하기 위해 시민 응답자, 공무원 응답자, 전체 응답자로 구분하여 탐색적 요인분석과 신뢰도분석을 실시하였다. 요인분석은 주성분분석(principal component analysis)과 직교회전방식인 varimax법을 사용하였다. 요인분석에서 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 측도는 변수들 간의 상관관계가 다른 변수에 의해 설명되는 정도를 나타내는데, 각 설문문항에 대한 요인분석에서 KMO 측도 값이 0.862(시민), 0.850(공무원), 0.882(전체 응답자)로 적당하다고 판단할 수 있다. 또한, Bartlett 구형성 검정(test of sphericity)의 근사 카이제곱 값이 1,828.531(시민), 1,260.123(공무원), 2,987.575(전체 응답자)이고 유의수준이 0.000(시민, 공무원, 전체 응답자)로 나타나 이 연구에 사용된 설문들이 요인분석 사용에 적합하다는 것을 알 수 있다. 요인 추출방법은 각 요인이 기존 변수의 정보를 어느 정도 설명하는지 나타내는 고유값(eigen-value)을 이용하여 고유값이 1.00 이상인 요인에 한하였는데, 고유값의 누적값은 56.835%(시민), 59.873%(공무원), 58.436%(전체 응답자) 이었다.

신뢰도는 측정한 값들을 반복 측정했을 때 동일한 측정값을 얻을 가능성을 의미하는 것으로, 신뢰도가 높을수록 자료가 안정적이고 일관적이며 예측가능한 결과를 기대할 수 있다(Cronbach, 1951 : 297-334). 이 연구에서는 Cronbach's α 계수를 이용하여 신뢰도 분석을 실시하였는데, 일반적으로 Cronbach's α 계수가 0.60이상이면 신뢰도가 높다고 할 수 있어서 본 연구에 사용된 변수들은 모두 신뢰도가 높다고 볼 수 있다.

요인분석 결과 요인적재값(factor loading)이 낮거나 응집력이 떨어지는 '관련 법규', '교육 제도', '해당 지역 공무원의 리더십', '해당 지역 사회문제에 적극적으로 관여', '자율성 보장' 등의 설문이 제외되었다. 측정도구를 재구성하여 시민참여에 영향을 미치는 각 변수들을 요인분석한 결과, 분석의 틀에서 의도한 바대로 세 개의 요인으로 구분되었고 각각을 '시민 요인', '정부 요인', '관계 요인' 이라고 정의하였다. 이를 제시하면 다음 표와 같다.

〈표 3-5〉 요인분석 및 신뢰도분석 결과 1

구분	시민참여자				공무원			
설문 내용	요인1	요인2	요인3	Cronbach's α	요인1	요인2	요인3	Cronbach's α
	시민요인	정부요인	관계요인		시민요인	정부요인	관계요인	
시민 리더십	0.726	-0.022	0.203	0.911	0.724	0.013	0.115	0.894
사회 리더십	0.617	0.183	0.178		0.615	-0.110	0.447	
시민의식	0.693	0.048	0.358		0.679	0.135	0.460	
시민단체 의식	0.607	0.353	0.214		0.663	0.175	0.505	
시민역량	0.598	0.159	0.240		0.702	0.138	0.459	
시민단체 역량	0.620	0.305	0.191		0.626	0.235	0.342	
재원보장	0.133	0.595	0.207	0.806	-0.013	0.493	0.281	0.821
재정지원	0.025	0.844	0.043		0.061	0.794	0.146	
행정지원	0.043	0.805	0.007		-0.018	0.826	0.132	
참여보장	0.080	0.490	0.126		0.461	0.662	-0.102	
협력보장	0.239	0.692	0.090		0.248	0.699	0.047	
협력교육	0.216	0.685	0.105		-0.070	0.755	0.107	
상호신뢰	0.335	0.156	0.643	0.809	0.139	0.229	0.642	0.884
좋은감정	0.356	0.097	0.728		0.141	0.149	0.773	
평등관계	0.365	-0.007	0.684		0.175	0.074	0.743	
자주만남	0.089	0.136	0.770		0.236	0.143	0.717	
상호협력	0.471	0.171	0.615		0.346	0.159	0.638	
공동책임	0.324	0.033	0.665		0.225	0.060	0.633	
정보교류	0.147	0.174	0.835		0.428	0.129	0.681	
정보공개	0.123	0.196	0.849		0.180	0.004	0.773	
	KMO 측도 : 0.862, Bartlett 구형성 검정 : 1,828.531, p=0.000***				KMO 측도 : 0.850, Bartlett 구형성 검정 : 1,260.123, p=0.000***			

주 : * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

〈표 3-6〉 요인분석 및 신뢰도분석 결과 II

구분	전체 응답자			Cronbach's a
	요인1	요인2	요인3	
설문 내용	시민요인	정부요인	관계요인	
시민리더십	0.609	0.020	0.246	0.842
시민단체리더십	0.616	0.080	0.274	
시민의식	0.682	0.113	0.372	
시민단체의식	0.697	0.279	0.263	
시민역량	0.745	0.180	0.200	
시민단체역량	0.724	0.286	0.191	
재원보장	-0.005	0.680	0.264	0.908
재정지원	0.174	0.505	0.070	
행정지원	0.163	0.796	-0.065	
참여보장	0.174	0.808	-0.033	
협력보장	0.226	0.715	0.052	
협력교육	0.002	0.750	0.175	
상호신뢰	0.273	0.175	0.641	0.824
좋은감정	0.246	0.073	0.776	
평등관계	0.190	-0.045	0.767	
자주만남	0.158	0.101	0.741	
상호협력	0.336	0.119	0.701	
공동책임	0.277	0.021	0.667	
정보교류	0.235	0.133	0.790	
정보공개	0.146	0.103	0.825	
	KMO 측도 : 0.882, Bartlett 구형성 검정 : 2,987.575, p=0.000***			

주 : * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

시민참여에 영향을 미치는 요인과 시민참여 활성화, 시민단체 참여 활성화 간의 상관관계를 고찰하기 위해 상관분석을 실시하였다. 첫째, 시민참여자의 응답을 보면, ‘시민참여 활성화 여부’와 상관관계가 있는 요인은 ‘시민 요인($r=0.487$, $p=0.000$)’ 이었고, ‘시민단체 참여 활성화 여부’와 상관관계가 있는 요인은 ‘시민 요인($r=0.397$, $p=0.000$)’, ‘관계 요인($r=0.365$, $p=0.000$)’ 이었다. 정부 요인은 두 종속변수 모두와 아무런 상관관계가 없는 것으로 나타났다.

둘째, 공무원 응답을 보면, ‘시민참여 활성화 여부’와 상관관계가 있는 요인은 ‘시민 요인($r=0.435$, $p=0.000$)’, ‘정부 요인($r=0.280$, $p=0.005$)’, ‘관계 요인($r=0.274$, $p=0.006$)’ 이었고, ‘시민단체 참여 활성화 여부’와 상관관계가 있는 요인은 ‘시민 요인($r=0.457$, $p=0.000$)’, ‘관계 요인($r=0.231$, $p=0.020$)’ 이었다.

셋째, 시민참여자와 공무원 응답자를 합한 모든 응답자의 경우에는 본 연구에서 도출된 세 가지 영향요인과 종속변수가 모두 상관관계가 있는 것으로 나타났다. 즉, ‘시민참여 활성화 여부’와 상관관계가 있는 요인으로 ‘시민 요인($r=0.458$, $p=0.000$)’, ‘정부 요인($r=0.180$, $p=0.003$)’, ‘관계 요인($r=0.183$, $p=0.002$)’이 나타났고, ‘시민단체 참여 활성화 여부’와 상관관계가 있는 요인으로 ‘시민 요인($r=0.401$, $p=0.000$)’, ‘정부 요인($r=0.315$, $p=0.000$)’, ‘관계 요인($r=0.162$, $p=0.007$)’이 나타났다.

넷째, 세 가지 영향요인 중에서 ‘시민 요인’이 모든 응답자 및 모든 종속변수와 유의미한 상관관계를 나타낸다는 점에서, 시민의 참여 및 시민단체의 참여와 직접적으로 관련 있는 것은 시민·시민단체의 리더십, 시민·시민단체의 의식, 시민·시민단체의 역량 등이라고 추론할 수 있다.

다섯째, ‘정부 요인’이 시민·시민단체의 참여 활성화와 정(+)의 관계가 있다고 응답한 것은 ‘공무원 응답자’와 ‘전체 응답자’ 뿐이어서, 시민·시민단체가 인식하기에는 정부의 재정지원, 행정지원, 협력지원 등이 실제로는 큰 도움이 되지 못한다고 인식하는 결과가 나왔다. 본 과제가 시민참여 활성화를 위한 시민 및 정부의 역할을 모색하는 것이므로, 이에 대해서는 사례분석 및 심층면접을 통해 심도있는 분석이 필요하다고 판단된다.

〈표 3-7〉 시민참여 영향 요인과 시민참여 활성화 간의 상관관계 분석

구 분		시민 요인	정부 요인	관계 요인
시민 참여자	시민참여 활성화	0.487***	0.120	0.132
	시민단체참여 활성화	0.397***	0.086	0.365***
공무원	시민참여 활성화	0.435***	0.280**	0.274**
	시민단체참여 활성화	0.457***	0.195	0.231*
전체 응답자	시민참여 활성화	0.459***	0.180**	0.183**
	시민단체참여 활성화	0.401***	0.315***	0.162**

주 : * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

시민참여에 영향을 미치는 각 요인들과 시민참여 활성화 간의 회귀모형을 설정하여 종속변수 각각에 대하여 회귀분석하였다. 시민 응답자와 공무원 응답자를 구분하여 분석하고 두 집단을 합하여 분석하였는데, 본 연구의 회귀모형은 다중공선성¹⁴⁾ 문제가 없는 것으로 나타났다.

시민응답자의 회귀모형을 보면, 시민참여 활성화에 대해서는 25.6%의 설명력($p=0.000$)을 가지고 있고 시민단체 참여 활성화에 대해서는 28.6%의 설명력($p=0.000$)을 가지고 있다.

시민참여 활성화에 영향을 미치는 요인은 ‘시민요인’, ‘관계 요인’이고, 시민단체 참여 활성화에 영향을 미치는 요인도 ‘시민요인’, ‘관계 요인’으로 나타나, 시민응답자는 시민참여 활성화를 설명하는데 ‘정부요인’이 기여하는 바가 별로 없다고 인식하는 것으로 나타났다.

14) 회귀분석에서 주의해야 할 다중공선성(multicollinearity)은 독립변수끼리 상관관계가 높은 경우에 존재하는데 일반적으로 공차한계(잔여분산, residual variance)가 0.30보다 적으면 다중공선성이 의심되고, 분산팽창요인(VIF : variance inflation factor)이 10.00 이상이면 다중공선성으로 인한 회귀계수 해석에 문제가 있다고 할 수 있다(Bohnstedt & Knoke, 1996 : 299-301).

〈표 3-8〉 시민참여자 회귀분석

구분	시민참여자 응답자									
	종속변수 : 시민참여 활성화					종속변수 : 시민단체 참여 활성화				
	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률 (p)	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률 (p)
	B	표준 오차	베타			B	표준 오차	베타		
상수	3,076	0,064	-	48,063	0,000***	3,643	0,060	-	60,586	0,000***
시민요인	0,473	0,064	0,487	7,362	0,000***	0,370	0,060	0,397	6,134	0,000***
정부요인	0,116	0,064	0,120	1,807	0,073	0,080	0,060	0,086	1,333	0,184
관계요인	0,128	0,064	0,132	1,998	0,047*	0,340	0,060	0,365	5,632	0,000***
모형 적합성	R 제곱=0,269, 수정된 R 제곱=0,256, F=20,483, Sig=0,000***, D-W 통계량=1,562					R 제곱=0,299, 수정된 R 제곱=0,286, F=23,705, Sig=0,000***, D-W 통계량=1,797				

주 : * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

공무원 응답자의 회귀모형을 보면, 시민참여 활성화에 대해서는 32.2%의 설명력($p = 0.000$)을 가지고 있고 시민단체 참여 활성화에 대해서는 27.9%의 설명력($p = 0.000$)을 가지고 있다.

공무원 응답자의 경우, 시민참여 활성화에 영향을 미치는 요인과 시민단체 참여 활성화에 영향을 미치는 요인으로 ‘시민요인’, ‘정부요인’, ‘관계 요인’이 모두 해당되는 것으로 나타나, 시민참여와 관련한 정부의 역할에 대해 공무원 응답자가 더 긍정적으로 인식하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 3-9〉 공무원 응답자 회귀분석

구분	공무원 응답자									
	종속변수 : 시민참여 활성화					종속변수 : 시민단체 참여 활성화				
	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률 (p)	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률 (p)
	B	표준 오차	베타			B	표준 오차	베타		
상수	2.950	0.072	-	41.106	0.000***	3.366	0.072	-	46.498	0.000***
시민요인	0.381	0.072	0.435	5.283	0.000***	0.392	0.073	0.457	5.388	0.000***
정부요인	0.245	0.072	0.280	3.398	0.001**	0.167	0.073	0.195	2.302	0.023*
관계요인	0.240	0.072	0.274	3.323	0.001**	0.198	0.073	0.231	2.721	0.008**
모형 적합성	R 제곱=0.342, 수정된 R 제곱=0.322, F=16.833, Sig=0.000***, D-W 통계량=2.222					R 제곱=0.301, 수정된 R 제곱=0.279, F=13.913, Sig=0.000***, D-W 통계량=1.816				

주 : * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

전체 응답자의 회귀모형을 보면, 시민참여 활성화에 대해서는 26.9%의 설명력 ($p=0.000$)을 가지고 있고 시민단체 참여 활성화에 대해서는 27.8%의 설명력 ($p=0.000$)을 가지고 있다.

전체 응답자의 경우에도 시민참여 활성화에 영향을 미치는 요인과 시민단체 참여 활성화에 영향을 미치는 요인으로 ‘시민요인’, ‘정부요인’, ‘관계 요인’이 모두 해당되는 것으로 나타났다.

〈표 3-10〉 전체 응답자 회귀분석

구분	전체 응답자(시민참여자+공무원)									
	종속변수 : 시민참여 활성화					종속변수 : 시민단체 참여 활성화				
	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률 (p)	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의확률 (p)
	B	표준 오차	베타			B	표준 오차	베타		
상수	3.029	0.049	-	62.379	0.000***	3.540	0.047	-	75.321	0.000***
시민요인	0.430	0.049	0.459	8.843	0.000***	0.365	0.047	0.401	7.761	0.000***
정부요인	0.168	0.049	0.180	3.462	0.001**	0.287	0.047	0.315	6.101	0.000***
관계요인	0.172	0.049	0.183	3.528	0.000***	0.148	0.047	0.162	3.141	0.002**
모형 적합성	R 제곱=0.277, 수정된 R 제곱=0.269, F=34.210, Sig=0.000***, D-W 통계량=1.765					R 제곱=0.286, 수정된 R 제곱=0.278, F=35.774, Sig=0.000***, D-W 통계량=1.724				

주 : * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001

제3절 통계분석의 시사점



1. 시민 요인

본 연구를 위한 설문조사에서 모든 응답자들이 모든 종속변수에 대하여 ‘시민요인’이 영향을 미친다고 응답하였고, 계수값을 고려하면 시민요인이 시민참여에 미치는 영향력이 가장 크게 나타났기 때문에, 시민참여를 활성화하기 위해서는 시민의 역할이 가장 중요하다고 볼 수 있다. 즉, 시민 개인의 리더십, 시민단체의 리더십, 시민 개인의 시민의식, 시민단체의 참여의식, 시민 개인의 시민역량, 시민단체의 참여역량 등 ‘시민요인’을 구성하고 있는 하위 변수들에 대한 관심이 필요하다고 할 수 있다.

2. 정부 요인

본 연구를 위한 설문조사에서 시민참여자는 ‘정부요인’이 시민참여에 영향을 미치지 않는다고 응답하였고 공무원은 ‘정부요인’도 시민참여에 영향을 미친다고 응답하여 응답자들 간에 인식의 차이를 보이고 있다. 즉, 시민·시민단체는 정부의 재정지원¹⁵⁾, 행정지원, 협력지원 등이 시민의 참여 활성화에 별 도움이 되지 않는다고 인식하고 있고, 공무원은 정부의 재정지원, 행정지원, 협력지원이 시민의 참여 활성화에 일정 부분 기여한다고 인식하는 것으로 나타났다. 시민과 공무원의 인식 차이를 분석하기 위하여 사례조사 및 심층면접을 실시하여 제4장에서 분석

15) 시민단체에 대한 정부의 재정지원에 대해서는 찬반논쟁이 뜨겁다. 정부가 지원하는 재정에 대한 의존이 높으면 시민단체가 추구하는 목표를 상실할 가능성이 높아진다는 점, 시민단체가 정부와 시장을 비판하는 기능을 수행하면서 정부의 재정지원을 받게 되면 정체성 위기를 초래한다는 점 등이 부각되고 있다(임승빈, 2009 : 270). 정부의 재정지원을 받아야 한다는 입장에서는 정부지원없이 자발적인 참여 및 시민단체 자립 재원에 의해 운영되어야 한다는 믿음은 비영리민간단체의 신화라고 비판하고 있다(이근주, 2000 : 17).

하였다. 제4장 제5절 제2항에서 설명하였는데, 설문조사에서 정부 요인에 대한 시민응답자의 영향력이 낮게 도출된 것은, 시민응답자가 판단하기에 정부의 재정 지원 제도와 실제 지원 실태가 다르기 때문에 정부 요인에 대한 시민참여자의 응답이 저조하다고 볼 수 있다.

3. 관계 요인

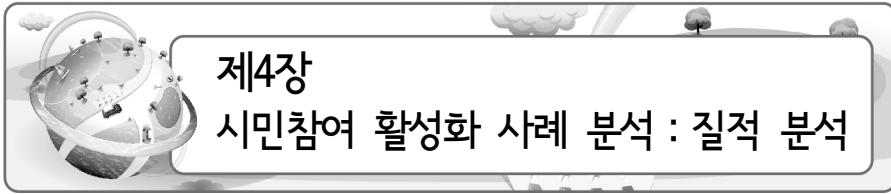
본 연구를 위한 설문조사에서 모든 응답자들이 모든 종속변수에 대하여 ‘관계 요인’이 영향을 미친다고 응답하여, 시민참여를 활성화하기 위해서는 시민과 정부 간의 상호작용이 필요하다고 볼 수 있다. 즉, 시민과 정부 간의 신뢰, 시민과 공무원 간의 좋은 감정, 시민과 공무원 간의 대등하고 평등한 관계, 시민과 공무원 간의 잦은 교류와 만남, 시민과 공무원 간의 협력, 시민과 공무원이 공동으로 의사결정한 경우에는 공동으로 책임지는 것, 시민과 공무원 간의 아이디어 교환, 시민과 공무원 간의 정보 공개 등 ‘관계 요인’을 구성하고 있는 하위 변수들에 대한 관심이 필요하다고 할 수 있다.

협력적 거버넌스 연구(Ansell & Gash, 2008)와 네트워크 연구(Provan & Milward, 2001)에서 거버넌스 행위자 간의 의사소통과 협력을 강조하고 있는 것처럼, 시민과 공무원, 나아가 시장의 영역까지 상호 교류하고 협력하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 행위자 간의 협력을 강조하는 거버넌스 측면에서 보면 시민, 정부, 시장 간의 의사소통과 합의를 통해 갈등을 해소할 수 있고 참여를 증진시킬 수 있기 때문이다.

〈표 3-11〉 상관분석 및 회귀분석 결과 종합

구분	시민참여자 응답자		공무원 응답자		전체 응답자	
	상관분석	회귀분석	상관분석	회귀분석	상관분석	회귀분석
시민 참여 활성화	시민 요인 ***	시민 요인 ***, 관계 요인 *	시민 요인 ***, 정부 요인 **, 관계 요인 **	시민 요인 ***, 정부 요인 **, 관계 요인 **	시민 요인 ***, 정부 요인 **, 관계 요인 **	시민 요인 ***, 정부 요인 **, 관계 요인 ***
시민 단체 참여 활성화	시민 요인 ***, 관계 요인 ***	시민 요인 ***, 관계 요인 ***	시민 요인 ***, 관계 요인 *	시민 요인 ***, 정부 요인 *, 관계 요인 **	시민 요인 ***, 정부 요인 ***, 관계 요인 **	시민 요인 ***, 정부 요인 **, 관계 요인 ***

주 : * p<0.05, ** p<0.01, *** p<0.001



제1절 사례분석 개요



1. 사례분석 실시 목적

앞에서 설문조사를 실시하여 시민참여와 관련한 인식조사를 하였고 시민참여에 영향을 미치는 요인을 도출하였다. 사례분석은 설문조사 지역에서 실제로 참여하고 있는 시민참여자, 시민단체, 공무원 등을 대상으로 문헌검토, 현장방문, 심층면접을 통해 구체적인 시민참여 현황을 파악하기 위해 실시하였다. 사례분석을 통해 현장의 실태를 파악하고 현실성있는 시민참여 활성화 방안을 도출하고자 하였다.

2. 사례분석 실시 대상 및 방법

사례분석 대상 지역은 시·군·구로 구분하여 선정하였다. 이 역시 연구자가 직접 시·군·구 지역에 전화 연락하여 협조가 가능한 지역으로 선정하였는데, 시 지역은 충북 청주시, 군 지역은 전남 장성군, 구 지역은 서울 강동구, 부산남구가 선정되었다.

사례분석을 위한 심층면접 대상은 청주시청 주민생활지원과 과장, 팀장, 주무관, 청주시의회 의원(복지환경위원회 위원장), 청주복지재단 상임이사, 북부종합사회복지관 관장, 산남종합사회복지관 관장, 지역사회복지협의체 사무국장(전국대표)(이상 청주시 8명), 장성군청 주민생활지원과 과장 및 주무관, 다문화가족지

원센터 총무팀장, 청소년상담복지센터 소장(이상 장성군 4명), 강동구청 주민생활 지원과 팀장, 강동종합사회복지관 팀장, 서울장애인종합복지관 사회복지사(이상 강동구 3명), 부산남구청 주민지원과 과장 및 주무관, 남구종합사회복지관 관장 및 부장, 남구노인복지관 팀장(이상 부산남구 5명)으로, 총 20명이다.

사례분석 방법은, 연구자가 미리 해당 지역의 홈페이지와 관련 문헌을 검토한 후 심층면접지를 작성하였고, 해당 지역의 시설 등을 직접 방문하여 심층면접하면서 관련 자료를 요청하였으며, 수집된 자료를 보면서 심층면접하는 방식을 사용하였다.

제2절 기초자치단체(시) 사례



1. 청주시 지역사회복지협의체

가. 개요

청주시 지역사회복지협의체는 2005년 4월에 준비단 구성을 시작으로 2005년 7월에 제정·공포된 「청주시 지역사회복지협의체 운영조례」와 「사회복지사업법」 제7조의2(지역사회복지협의체 구성)을 기초로 2005년 11월에 제1기 대표협의체가 구성되었다. 이후, 실무협의체, 실무분과를 구성하고, ‘청주시의 사회복지사업에 관한 중요사항과 지역사회복지계획을 심의 또는 건의하고 사회복지서비스 및 보건의료서비스의 연계·협력을 강화하기 위한 민관 협치기구’ 역할을 하고 있다.

특히, 청주시 지역사회복지협의체에는 상근간사 1인과 직원 1인이 정규 근무하고 있는데, 청주시 지역사회복지협의체 상근간사가 ‘전국 지역사회복지협의체 사무국 연합회’¹⁶⁾의 회장을 맡고 있어서 다른 지역보다 협의체의 활동이 활발하다고 할 수 있다.

16) 전국 지역사회복지협의체 사무국 연합회는 회장, 부회장, 고문, 총무, 서기, 상조회, 17개 광역자치단체 대표가 임원을 맡고 있다. 연합회에서는 총회 개최, 보건복지부 간담회, 시도별 워크숍, 전국 워크숍, 역량강화교육 등을 1년 단위로 개최하고 있다(전국 지역사회복지협의체, 2013 : 1-2).

나. 협의체 주요활동

1) 업무 내용

청주시 지역사회복지협의체 조직은 대표협의체(공공과 민간의 공동위원장) 총 18명, 실무협의체 총 21명, 실무분과 총 145명, 상근직원 2명으로 구성되는데, 1년 예산 총 9천만 원에서 운영되고 있는 지원 조직이다.

청주시 지역사회복지협의체에서는 민관의 민주적 의사소통 구조 확립, 수요자 중심의 통합적 복지서비스 제공 기반마련, 지역사회 복지자원 발굴 및 자원 간 연계협력 기반 조성 목적으로, 지역사회의 복지 중·장기 계획 수립·심의·평가·건의를 하고, 복지정책의 수립, 모형개발 및 건의, 지역사회 보건·복지 연계 네트워크 체계 구축 및 활성화, 민관협력 서비스 체계 구축, 지역복지 특화사업 및 모델제시 등을 담당하고 있다.

구체적으로는 협의체 회의 개최, 홍보사업, 지역사회복지계획 수립 및 평가, 역량강화 워크숍, 민관연찬회, 실무분과 활성화 공동사업(예 : 취약계층 구인구직 만남의 날) 개최, 복지정보 안내서 제작, 사회복지대회(예 : 청주지역 사회복지인들의 화합의 자리) 주최, 사회복지 전국대회 참가 및 지역대회 주관 등의 업무를 전담하고 있다.

2) 시민 요인

가) 리더십

청주시 지역사회복지협의체에 참여하는 시민참여자는 시민연대 공동대표, 의료재단 대표이사, 시의회 의원, 재활원 원장, 체육관 관장, 복지재단 대표이사, 지역 YMCA 사무총장, 대학교수, 자원봉사센터 센터장, 보건소장 등 다양한 지역인사들로, 청주시 보건복지에 관심을 많이 가지고 있는 인사들로 구성되었다.

나) 시민의식

청주시 지역사회복지협의체는 지역복지, 보건의료, 고용복지, 영유아, 아동청소년

년, 여성, 노인, 장애인, 사례관리 등 9개 분과로 구분된 실무분과 145명이 각 분야별로 안건을 개발하고 회의를 통해 청주시 복지문제에 관심을 가지고 있는데, 청주시의 주인이라는 의식과 참여해야 한다는 의식이 강한 인사들로 구성되었다.

다) 시민역량

학계, 사회복지시설, 보건의료, 시민단체, 공익단체, 시의원 등 다양한 분야에서 각 전문분야에 맞게 위원을 위촉하여 운영하고 있기 때문에 지역사회복지협의체에 참여하는 역량은 충분하다고 판단하고 있다.

3) 정부 요인

가) 재정 지원

지역사회복지협의체를 구성·운영하면서 가장 큰 어려움이 상근간사를 확보하는 것인데, 청주시의 경우에는 상근간사 1인과 사무국장 1인을 정규직으로 채용하여 협의체 업무를 전담하도록 하고 있다. 협의체 예산 9천만원 또한 청주시에서 부담하고 있어서 정부의 재정 지원이 잘 이루어지고 있다고 판단할 수 있다.

나) 행정 지원

협의체가 적극적인 활동을 할 수 있도록 청주시청에서도 관심을 가지고 긍정적으로 대응하고 있었다. 협의체 구성원들은 시청의 긍정적인 마인드가 큰 도움이 된다고 인식하고 있다.

다) 협력 지원

협의체를 구성한 목적 자체가 민관협력 지원, 자원간 연계협력 등 협력에 초점을 둔 것인데, 청주시청에서는 다양한 협력이 이루어질 수 있도록 협의체의 활동을 보장하고 있고, 현재 청주시에서 보건복지 분야를 전담하고 있는 민간기구인 청주복지재단과 지역사회복지협의체 양 기관에 대해서도 한 쪽으로 치우치지 않고 공정하게 대우하고 있는 상황이다.

4) 관계 요인

가) 신뢰

협의체 구성원과 청주시 주민복지과 공무원 간에는 신뢰와 협력 관계가 구축되어 상호 필요한 정보를 주고 받고 있다. 청주시청 공무원이 사전연락없이 사무국을 방문해도 반갑게 맞이할 정도로 상호 신뢰관계를 유지하고 있다.

“시청에서 오시면 뭐 하나라도 우리한테 도움을 주시려고 오시는 것이지요. 아무 때나 오셔도 환영합니다(2013. 7. 3. 지역사회복지협의체 사무국장(전국 대표))”

“협의체 사무국에 자주 옵니다. 와서 필드의 상황을 들어야 저희도 대응할 수 있거든요. 사무국과의 관계는 좋은 관계라고 생각합니다(2013. 7. 3. 청주시 주민생활지원과 주무관)”

나) 평등관계

공무원 입장에서도 보건복지 분야에서는 공공 부분의 역할이 제한되어 있음을 알기 때문에 민간 및 협의체와 대등하고 평등한 관계를 유지하려고 하고 있고, 협의체 입장에서도 공무원과 상부상조 한다는 생각으로 대등한 관계를 유지하고 있다.

다) 협력관계

청주시의 경우 2014년 7월에 청주시와 청원군이 통합하여 통합 청주시가 되는 당면 숙제가 있기 때문에 공공부문과 민간부문 간의 협력의 필요성을 다른 지역보다 절감하고 있었고, 그렇기 때문에 협력이 잘 이루어지고 있는 상황이다.

“협의체 사무국에서 협의체 위원들에게 연락하고 회의를 주재하는 업무를 전담하고 있기 때문에 청주시 지역사회복지협의체가 제대로 운영되는 것이라고 생각합니다. 자주 모여서 의논하고 의견을 교환해야 협력이 잘 이루어지지요. 우리가 지원할 것이 있으면 아낌없이 지원해야 한다고 생각합니다(2013. 7. 3. 청주시 주민생활지원과 과장)”

라) 정보교환

협의체에 상근간사 및 사무국장을 채용한 것이 지역사회 보건복지 분야에서 필요한 정보를 교환하고 청주시를 보건복지 분야로 특화시키려는 전략 때문이었다. 공공부문과 민간부문 간에는 서로 필요한 아이디어를 교류하면서 통합 청주시에 대비하고 있었다.

2. 청주복지재단

가. 개요

청주복지재단은 2010년 재단 설립 토론회를 시작으로, 2012년 1월에 「청주시 복지재단 설립 및 운영에 관한 조례」를 제정하였고, 2012년 7월 25일에 ‘사회복지 서비스의 전문화·체계화·효율화를 통해 청주시민의 삶의 질 향상에 기여함을 목적으로(복지재단 정관 제2조)’ 설립되었다.

재단 조직은 이사장, 상임이사, 직지 Call&Network센터, 경영관리팀, 기획연구팀, 복지사업팀으로 구성되고, 주요사업으로는 효율적 조직운영, 협력적 복지네트워크 구축, 복지인식 함양 및 역량 강화, 조사연구 및 복지정책 개발 이라는 네 가지가 있다.

나. 통합 청주시 권역별 복지서비스 네트워크 시범사업

1) 사업 내용

청주복지재단에서는 보건복지와 관련한 지역 네트워크를 통합할 필요성을 인식하여 재단 고유사업으로 네트워크 사업을 시작하였다. 이는 통합 청주시에 대비하기 위한 사업으로, 각 지역의 보건복지 정보망을 네트워크로 연결하고 민과 관이 네트워크에 접속하여 필요한 정보를 공유하고 서비스 대상자를 공동으로 관리하는 것을 목표로 하고 있다. 현재의 민간 부문에서는 통합 청주시에 대한 인식이

없고 공공 부분에서도 통합 청주시 이후의 청사진을 제공하지 못하고 있다고 판단하여 복지재단에서 자체 사업을 발굴하여 지역간 네트워크를 구축할 계획으로 시작한 것이다.

2013년 5월부터 2014년 4월까지 1년 계획으로 추진하고 있는 복지재단의 네트워크 시범사업은 통합 청주시 청원군 소재 5개동(우암동, 내덕1, 2동, 울량사천동, 오근장동), 2읍(내수읍, 오창읍), 1면(북이면)의 보건복지망을 통합하는 것인데, 시범사업을 수행할 네트워크 조정가 2명을 위촉하여 파견근무를 통해 지역과 재단 간의 연결을 담당하고 있다. 또한, 유무형의 복지자원을 발굴하고 조직화 하고 있으며 통합 사례관리를 위해서 call 접수를 받고 있고 정보를 DB화하는 작업과 권역 솔루션을 운영하고 있다. 특히, 대상자가 서비스를 중복해서 받는 경우를 예방하기 위해 민관 기관 및 시설의 서비스 이력 공유 전산시스템을 지원하고 있다.

2) 시민 요인

가) 리더십

청주복지재단에서는 자체사업을 선정하여 청주시의 재정지원을 받고 자체적으로 모금활동 등을 계획하는 등 적극적인 리더십 아래에서 운영되고 있다. 특히, 민간복지관 관장 출신의 상임이사를 위촉하여 민간 부문이 가지고 있는 노하우를 적극 활용하고 인근 복지관과 청주시청 간의 연결과 협력을 이끄는 점이 탁월하였다.

나) 시민의식

청주복지재단에서 근무하고 있는 담당자는 통합 청주시를 대비해야 한다는 의식이 강하였고, 복지와 참여에 대한 지역주민의 관심이 크다고 응답하여 시민의식 및 참여의식이 높음을 확인할 수 있었다.

다) 시민역량

기초자치단체 시 수준에서 복지재단을 보유하고 있는 지역이 많지 않은데, 청주

시에서는 자체적으로 복지재단을 구성하여 운영할 정도이므로 참여에 필요한 역량이 높다고 판단할 수 있다. 현재의 청주시장이 청주복지재단을 설립할 의지를 가지고 재단 설립이 시작되었는데, 이렇게 관에서 시작한 복지재단 사업이 민간 구성원 및 자원봉사자들의 역량과 결합되면서, 통합 청주시를 대비하기 위한 구체적인 활동으로 나타나고 있다.

3) 정부 요인

가) 재정 지원

청주시청에서는 청주복지재단에 총 100억 원을 지원할 계획이고 2013년 10월 현재 62억 원을 이미 지원한 상태인데, 재정 지원에 대한 계획을 세우고 매년 실천하고 있는 것이 눈에 띄는 점이었다.

나) 행정 지원

청주시청에서는 필요한 지원을 하고 있고 시청 공무원을 복지재단으로 1년간 파견근무하고 이러한 제도를 유지하면서 필요한 내용을 지원하고 있다.

“이렇게 재단을 설립한 것 자체가 청주시청이 얼마나 적극적인지를 보여주는 것입니다. 복지재단 설립 이전에 토론회, 준비위원회 등을 개최하였고 설립타당성 용역을 재단 설립 반대파에 맡겼습니다. 정말로 필요없는 것이라면 설립하지 않겠다는 것이었지요. 재단설립에 힘을 실어준 것이 청주시청에서 우리에게 해 준 가장 큰 지원입니다(2013. 7. 3. 청주복지재단 상임이사)”

다) 협력 지원

청주시청에서는 민간복지관 간의 협력, 시민의 자발적인 참여, 민과 관의 협력 등이 필요하다는 것을 절감하고 있기 때문에, 관의 이름으로는 할 수 없는 협력 및 네트워크 업무를 주 목적으로 하는 청주복지재단의 설립을 도왔다.

4) 관계 요인

가) 신뢰

청주복지재단의 구성원은 민간인 신분으로, 청주시청에 파견나온 공무원이 함께 근무하면서 민과 관을 엮어주는 역할을 담당하고 있다. 즉, 한 공간에서 함께 근무하면서 신뢰를 쌓아가고 있고, 공무원이 1년 근무한 이후에는 다른 공무원을 교체 투입되어 일하면서 신뢰를 확산하는 전략을 활용하고 있다.

나) 평등관계

민간인 신분의 복지관 직원과 공무원이 한 공간에서 근무하고 동일한 업무를 하고 함께 휴식을 취하는 등 평등한 위치에서 함께 근무하면서 민과 관의 입장 차이를 이해하고 있다.

“민과 관이 함께 근무하는 것을 전국적으로 확산시키면 좋겠습니다. 함께 일하다보면 갑을관계가 아니라 서로 도와주고 도움을 받는 관계가 되고요. 서로의 입장과 위치를 이해할 수 있게 되거든요(2013. 7. 3. 청주복지재단 파견 공무원)”

다) 협력관계

지리적으로, 청주시청 길 건너편에 청주복지재단이 위치하고 있어서 필요한 경우에 손쉽게 접근하고 만날 수 있기 때문에 협력이 원활하게 이루어지고 있는 상황이다.

라) 정보교환

현 청주시장의 선거 공약이 청주복지재단 설립이었기 때문에, 시장 당선 이전부터 민간부문을 통해 복지재단의 설립 및 운영을 위한 각종 정보를 획득하였고, 다양한 정보가 청주시청, 청주복지재단에서 공유되면서 활발한 정보교환이 이루어지고 있다.

“우리 재단에서 네트워크를 구축하겠다고 한 것이 거버넌스 측면에서 시작된 것입니다. 청주시민, 시청 공무원, 시의회 직원, 재단에 근무하는 직원들 모두 청주시 발전을 바라는 사람들입니다. 모두 적극적으로 참여하는 것이 필요하지요(2013. 7. 3. 청주시의회 의원(복지환경위원회 위원장))”

3. 북부종합사회복지관

가. 개요

2000년 4월 21일 개원한 청주 북부종합사회복지관은 사회복지법인 대한불교조계종 아름다운세상이 운영하는 종합복지관이다. 복지관 조직은 관장, 운영위원회, 운영지원과, 복지사업과로 구성되고 있고 정규직원 11인(사회복지사 4인 포함)과 자원봉사자 13인, 공익근무요원 3인, 자활근로 1인으로 구성되어 있다.

종합사회복지관이므로 사업대상이 전체 연령이고 사업종류도 다양하다. 즉, 가족복지사업(누리아띠¹⁷⁾ 배움터, 누리아띠 계절학교, 가족공감 토요세상, 청주수연 상담센터, 아동학습능력 향상프로그램), 지역사회보호사업(보리울 경로식당, 사랑에 도시락배달, 건강위생관리 지원서비스, 정서지원 서비스, 후원물품 결연지원서비스, 가사관리서비스, 재가복지봉사서비스), 지역사회조직사업(마을희망나눔사업, 1주민1정나눔 구좌갯기 운동사업, 자원봉사자 교육 및 관리, 결연후원사업, 보호관찰 협력 사회봉사명령), 교육문화사업(보리수은빛문화센터, 보리수은빛정보화교실, 도서문화센터 글마루, 아동교육프로그램, 주부공감 취미교실, 초롱불 한글교실), 자활사업(보리울 희망일터사업, 행복파트너 사업, 청소년 직장체험연수 프로그램) 등을 실시하고 있다.

17) 누리아띠란, 순 우리말로 세상에서 가장 친한 친구들 이라는 의미이다.

나. 율량사천동 1주민 1정 나눔 계좌 갖기 운동 사업

1) 사업 내용

1주민 1정 사업은, 율량사천동 마을주민이 1인당 1구좌 2,000원이라는 금액을 후원에 참여하게 하고, 모여진 후원금으로 마을주민을 위한 다양한 사업을 추진하도록 하는 마을펀드 운영사업이다. 율량사천동은 청주시에서 가장 면적이 넓은 지역으로 복지사각지대 분포가 높고, 지역내 잠재력있는 소상공인이 많이 분포하여 기금마련에 상대적으로 용이한 지역이므로, 동 주민센터와 복지관이 새로운 변혁과 돌파구 마련을 위해 공동사업을 추진하는 것이다.

2) 시민 요인

가) 리더십

모여진 후원금의 사용을 위한 아이템을 발굴하기 위해 율량사천동 내의 54개 마을을 대상으로 여론수렴하는 과정을 거치고 있는데, 주민자치위원 등이 주도하여 여론수렴과 문제점 보완 등을 하고 있고, 8개 봉사단체 10명이 민간운영위원회를 구성하여 운영하는 등, 시민의 리더십이 강하다고 볼 수 있다.

나) 시민의식

주민, 각 기관 및 단체, 기업 등을 대상으로 1구좌 2,000원을 기본으로 하고 있는데, 2015년까지 5억 원을 목표로 하고 있다. 후원기관은 율량사천동 주민센터, 주민자치위원회, 직능단체 등으로 참여의식 및 주인의식이 강하여 원활하게 운영되고 있다.

“우리지역 시민들이 참여하면서 행복을 느낍니다. 내가 남에게 도움이 된다고 느끼고 내가 다른 사람을 도울 수 있는 힘이 있다고 느끼고, 그런 행복 때문에 자발적으로 참여하는 것이 아닐까요. 현 정부가 국민행복을 강조하

는데, 앉아서 뭘 받는 것이 행복한 것이 아니구요. 내가 다른 사람에게 도움이 되는 것을 보면 뿌듯하고 행복을 느끼는 것 같습니다(2013. 7. 3. 북부종합사회복지관 관장)”

다) 시민역량

당초에는 1구좌 1,000원으로 계획하였으나 시민역량이 더 높다는 판단 하에 1구좌 2,000원으로 상향 조정하였는데, 시민들이 참여에 필요한 역량을 충분히 가지고 있다고 복지관에서는 판단하고 있다.

3) 정부 요인

가) 재정 지원

정작 복지관에 대한 정부의 재정 지원이 충분하지 못하기 때문에, 동 주민센터를 통한 재정 지원이 필요하다고 강조하고 있다. 특히, 오래 일한 직원을 승진시킬 수 있는 인건비 확보가 시급한 상황이라고 응답하였다.

나) 행정 지원

동 주민센터에서도 1주민 1정 운동의 후원기관인 만큼, 재정 지원 이외의 지원은 잘 이루어지고 있다고 응답하였고 청주시청에서도 필요한 지원 및 홍보를 잘 해 주고 있다고 응답하였다.

다) 협력 지원

울량사천동의 면적이 넓은데 통합 청주시가 되면 업무량이 더욱 늘어날 것이라고 복지관에서는 판단하고 있기 때문에, 이러한 상황을 청주시청 및 동 주민센터로 적극 알리고 있고, 그 결과, 청주시청-동 주민센터-복지관 간의 협력은 잘 이루어지고 있다고 응답하였다.

4) 관계 요인

가) 신뢰

울량사천동에 거주하고 있는 한 학생이 병에 걸렸는데 1주민 1정 운동에서 모금한 후원금을 전달하면서 복지관에서 주관하는 1주민 1정 운동이 언론 등에 홍보되었고, 이는 청주시청 및 동 주민센터에서도 복지관 업무를 더욱 신뢰하는 계기가 되었다고 한다.

나) 평등관계

1주민 1정 운영위원회, 동 주민센터, 복지관, 주민자치위원회가 모두 대등한 관계로 각자 맡은 업무를 담당하고 있다.

다) 협력관계

1주민 1정 운영위원회에서는 후원금 지원사업 집행의결, 후원금 관리감독, 사업의결 및 수원자모집을 담당하고 있고, 동 주민센터에서는 1주민 1정 운동 홍보, 기금마련 사업 기획, 사업비 집행감독을 담당하고 있다. 또한, 복지관에서는 후원금 관리, 사업비 집행, 사업계획을 세우고 있고, 주민자치위원회에서는 후원자 모집 홍보 등을 하면서 상호 협력관계를 유지하고 있다.

라) 정보교환

1주민 1정 운영위원회, 동 주민센터, 복지관, 주민자치위원회가 모두 대등한 위치에서 업무에 필요한 정보를 교류하고 정보공개하고 있다. 특히, 북부종합사회복지관의 복지사업과장이 ‘네트워크 조정가’의 자격으로 청주복지재단에 파견근무하면서 두 기관 간의 직접적인 연결과 정보교환 통로 역할을 하고 있다.

4. 산남종합사회복지관

가. 개요

1991년 8월 2일 개원한 청주 산남종합사회복지관은 청주교구 천주교회 유지재단이 운영하는 종합복지관이다. 복지관 조직은 관장, 인사위원회, 운영위원회, 운영지원팀, 심리음악치료센터, 통합복지팀, 충북청주하나센터과로 구성되고 있고 정규직원 18인(사회복지사 12인 포함)과 자원봉사자 등으로 구성되어 있다.

복지관이 위치한 수곡동은 1,985세대가 영구임대아파트 지역이고 2,300세대가 노인·기초생활 수급세대이며, 주민의 80%가 노인과 장애인으로 구성된 지역이다. 지역의 특성 때문에 복지관 2층은 종합사회복지관으로, 복지관 3층은 노인복지센터로 활용하고 있다.

종합사회복지관이므로 사업대상이 전체 연령이고 사업종류도 다양하다. 즉, 사례관리(영구임대아파트 내 거주자, 상담을 희망하는 지역주민), 서비스제공기능(지역주민 상담사업, 학교사회복지, 아동방과후교실 새날반, 방학교실, 굿메모리 Robo올림피아드, 음악치료사업, 브레인 밴드, 장애아동체험활동프로그램, 재가복지사업 수경요법, 재가복지사업 결연후원, 재가복지사업 이미용서비스, 저소득가정 식사지원사업, 북한이탈주민 정착지원사업, 저소득가정 희망씨앗 나누기프로그램, 지역장애인 건식사우나, 아동석식, 경로식당, 도시락 및 밑반찬 배달, 청소년 공부방, 문해교실, 노인대학, 아동교육문화프로그램, 장애인문화대학 등), 지역조직화기능(후원자 개발 및 관리, 홍보사업, 조사사업, 지역주민 인식개선사업, 어린이나눔교육, 지역주민 동아리사업, 삶안정화 공동체 네트워크 사업, 청소년자원봉사학교, 복지 네트워크 구축사업 등)을 실시하고 있다.

나. 수곡동 수호천사 사업

1) 사업 내용

저소득층 밀집지역인 수곡동을 건강한 마을로 만들기 위해 수호천사단을 발족하였다. 수호천사단은 수곡2동 통장단, 새마을부녀회, 새마을지도자회, 산남자율방범대, 노인자율봉사단, 지역주민 등 100여명이 참여하는 자발적 조직으로, 지역의 소외받는 이웃을 보살피는 활동을 담당하고 있다. 항상 관 주도, 복지관 주도로 지역복지가 진행되는 것에 대하여, 주민 스스로 자조조직, 지역 보호체계를 구성하자는 필요성을 인식하여 수호천사단을 발족하게 되었다.

2) 시민 요인

가) 리더십

복지관 관장이 강한 리더십을 발휘하여 수호천사 사업을 시작하고 성공적으로 이끌고 있다. 청주시청에서도 복지관 관장의 리더십, 시민의식, 시민역량 등을 높이 평가하고 있으며, 실제 인터뷰 결과 먼저 출선수범하는 자세로 지역주민의 마음을 열게 하였다고 판단할 수 있다.

“제가 처음에 이 곳으로 와서 마을 어르신들을 보면 무조건 인사를 했습니다. 6개월이 지나고 나니까 인사를 받으시고 이제는 제게 인사를 해 주십니다. 조금씩 마음의 문을 여신 것이지요. 우리 복지관이 영구임대아파트 정문에 있는데, 신호등이 없더라고요. 그런데 아무도 신호등을 만들어 달라는 얘기를 안하시는 겁니다. 여기저기 알아보고 도움을 받아서 결국 신호등이 설치되었어요. 주민들이 너무 좋아하시더라고요. 이제는 보건지소 설치를 건의하고 있어요. 보건지소 만들어 달라고 토론회도 하고 공청회도 하는데요. 통장님들 모두 오시고 어르신들께서 자발적으로 참여하셔서 보건지소의 필요성을 강조하고 계세요. 그렇게 서로 필요한 것이 없나 보면서 도와가면서 살고 있습니다(2013. 7. 3. 산남종합사회복지관 관장).”

나) 시민의식

리더의 동기부여에 힘입어 지역 거주민들의 시민의식이 고양되고 있다. 즉, 하나라도 털 버리기 운동을 하고 있고, 길거리의 꽃을 노인들이 가꾸면서 일종의 재능기부를 하는 등 참여를 위한 시민의식을 기르고 있다.

다) 시민역량

경제적인 어려움을 가졌기 때문에 비관적이고 소극적이던 기존의 행태에서 벗어나, 나보다 더 어려운 사람을 돕겠다는 마음으로 수호천사단에 가입하는 등 잠재된 역량을 발휘하고 있다. 비록 경제적인 역량은 부족하지만, 지역에 봉사하겠다는 심리적 역량은 충분하다고 판단된다.

3) 정부 요인

가) 재정 지원

정부의 재정 지원이 많지 않아서 어려움이 있지만 단순한 금전적 지원보다는 자원이 있는 곳으로 연결할 수 있는 지원이 더 필요하다고 응답하였다.

나) 행정 지원

청주시청 및 수곡동 주민센터의 행정적인 지원은 비교적 잘 이루어지고 있다고 판단된다.

다) 협력 지원

인근 복지관 간의 협력 등을 정부에서 지원하는 것이 필요하다고 응답하였다. 즉, 필요한 자원과 남는 자원이 서로 연결될 수 있도록 정부가 중간자 역할을 하고 협력할 수 있도록 하는 것이 정부의 가장 큰 역할이라고 응답하였다.

4) 관계 요인

가) 신뢰

수곡동 주민, 산남종합사회복지관, 산남동 주민센터, 청주시청 등 민과 관 간에 서로에 대해 좋은 감정을 가지고 있고 상호 신뢰하는 관계라고 응답하였다.

나) 평등관계

업무와 관련하여 민과 관이 자주 만나고 상호 대등한 관계로 협력하고 있었다. 특히, 지방자치단체가 재정적인 지원을 많이 하지 못하고 있기 때문에 오히려 평등관계가 유지될 수 있다는 설명도 들을 수 있었다.

다) 협력관계

수호천사단 조직체계를 보면, 수곡2동 지역복지협의체, 자문위원회, 기획운영위원회 아래에 수곡2동 주민센터와 산남종합사회복지관이 대등하게 위치하고 있고 공동으로 의사결정하고 공동으로 책임지고 있어서 협력관계가 유지되고 있다고 판단할 수 있다.

라) 정보교환

수호천사단 활동을 하면서 아동청소년, 장애, 알코올중독, 노인 등 네 분과와 관련한 주민네트워크가 다양한 기관과 연결되어 있다. 즉, 관내 초등학교, 지구대, 청소년지원센터, 아동복지관(이상, 아동청소년), 장애인복지관, 정신건강센터, 복지관, 정신보건센터, 장애인지원센터(이상, 장애), 알코올 상담센터, 병원, 주공아파트 관리사무소, 지구대, 복지관, 정신건강센터(이상, 알코올 중독), 노인복지센터, 시니어클럽, 복지관, 보건소, 의료원(이상, 노인) 등의 기관이, 필요한 아이디어를 교류하고 있고 정보를 공개하고 있다.

제3절 기초자치단체(군) 사례



1. 장성군 지역사회복지협의체

장성군 지역사회복지협의체는 2005년 8월에 제정·공포된 「장성군 지역사회복지협의체 운영조례」와 「사회복지사업법」 제7조의2(지역사회복지협의체 구성)을 기초로 2006년 8월에 제1기 대표협의체가 구성되었고 2012년 7월에 제4기 지역사회복지협의체 위촉식을 개최했다. 장성군의 경우 대표협의체와 실무협의체는 구성되어 있지만, 상근간사가 없어서 협의체의 활동을 전담할 전담직원이 없는 상황이다.¹⁸⁾

현재, 대표협의체위원은 당연직 3명과 유관기관대표, 민간서비스제공기관 대표, 학계대표 등 각 분야 대표성을 지닌 위촉직 위원 12명을 포함한 총 15명으로 구성되고, 실무협의체는 당연직 5명, 위촉직 15명, 실무분과위원 37명, 지역사회복지위원 22명 등 총 79명의 위원이 참여하고 있다.

장성군 지역사회복지협의체에서는 다른 지역에서 하고 있는 협의체 활동과 유사한 업무(민과 관이 연대하여 지역 복지계획의 수립·심의·시행·평가, 복지서비스와 보건의료서비스의 연계 및 협력, 지역주민의 복지욕구 조사 등)를 수행하고 있고, 주민생활지원과 공무원이 협의체 업무를 함께 담당하고 있다.

“생보위원회, 긴급복지심의회 등에서 이미 필요한 논의와 협의를 하고 있습니다. 보육, 아동, 청소년 등 각기 다른 위원회가 운영되고 있는데 이 위원회 위원들이 지역사회복지협의체 위원이기도 합니다. 위원들이 소관 위원회 일로 군청에 자주 오시기 때문에 지역사회복지협의체를 따로 운영해야 할 필요성을 느끼지 못하고 있습니다(2013. 6. 25. 장성군청 주민생활지원과 과장)”.

18) 상근간사는 2014년에 위촉할 예정이다. 7급 3호봉 기준인데 인건비 부담이 크다는 장성군청 담당자의 설명을 들을 수 있었다.

지역사회복지협의체가 민과 관의 연대기구라는 점에서 민과 관의 평등관계, 협력관계, 정보교환 등의 상호작용 기능을 가지고 있고, 정부에서 행정지원 및 협력을 지원하는 역할을 담당하고 있으며, 시민 입장에서는 시민의식 및 시민역량이 증대될 수 있다고 본다.

“소규모 지역사회에서는 학연, 지연 등이 강조될 수 밖에 없는데, 특히 우리 지역은 군청 공무원, 민간복지센터 근무자, 그 밖의 기관 근무자들이 학교 선후배, 고향 선후배 등으로 연결되어 있습니다. 그래서 협조가 더 잘되는 장점이 있지요. 이런 것은 대도시보다 좋은 점이라고 생각합니다. 비록 우리가 재정적으로는 대도시보다 부족할지 몰라도, 돕겠다는 마음, 이웃에 대한 배려와 관심은 그 어느 지역보다 뛰어나다고 생각합니다(2013. 6. 25. 장성군청 주민생활지원과 주무관)”.

2. 다문화가족지원센터

가. 개요

2008년 3월 개원한 장성 다문화가족지원센터는 여성가족부로부터 지정받아 사회복지법인 가톨릭광주사회복지회에서 운영하는 종합복지관이다. 복지관 조직은 센터장, 사무국, 총무팀으로 구성되고 있고 정규직원 9인(언어지도사 1인, 언어강사 1인, 통번역지원사 1인 포함)으로 구성되어 있다.

다문화가족에게 특화된 지원센터이므로 이주민을 대상으로 한 사업을 담당하고 있다. 즉, 한국어·한국사회 적응 교육, 다문화가족 통합교육(가족관계 문제 해결, 다문화 이해교육), 부모교육, 자녀생활지원(아이돌봄지원, 중국어 영재교육 포함), 취업·창업 지원, 자녀언어발달지원(한국어), 통번역 서비스(베트남어), 사례관리사업(가족 및 사회적 갈등, 경제·보건·교육·문화 등) 등을 주로 수행하고 있다.

나. 다문화가족 통합교육

1) 사업 내용

다문화가족 통합교육은 다문화가족이 가족관계에서 겪게 되는 문제를 해결하고 다문화를 이해할 수 있도록 전반적으로 교육하는 프로그램으로, 대도시에 비해 가임기 여성의 다문화가정이 많은 지역의 특성을 반영한 사업이다. 세부적으로는, 다문화가족을 위한 한국어 교육, 영어 다문화 미사, 다문화 청소년을 위한 난타공연 음악실(방음) 대여, 전통악기연주 체험, 다문화 요리교실, 다문화식당 체험 등 일상생활과 밀접한 교육에서 시작하여 한국에 적응한 다문화가족의 경우에는 취업 및 창업을 지원하고 있다.

2) 시민 요인

가) 리더십

다문화가족지원센터의 센터장은 광주 광산구에서 다문화센터를 담당했던 성직자(신부)로, 강한 리더십으로 광산구에서 다문화센터를 운영하여 성공하였기 때문에 센터장의 리더십에 대해서는 장성군청에서도 인정하고 있다.

나) 시민의식

다문화여성에 대한 지역주민의 관심이 크고 다문화가족지원센터에 대한 지역주민의 관심 또한 커서, 시민의 참여의식 및 시민의식 수준은 오히려 대도시보다 높다고 평하고 있다. 특히, 센터의 주이용자인 다문화여성이 센터의 프로그램에 다양하게 참여하고 있고 한국어 교육, 한국사회에의 적응, 취업 및 창업 등 지속적으로 참여하는 폭을 넓히고 있기 때문에 지역사회에 대한 관심과 참여의식이 높다고 설명하였다.

다) 시민역량

지역에 대한 관심, 참여에 대한 관심은 높지만, 실제로 참여할 수 있는 역량(건강, 재정, 언어 등)은 높지 않은 편이며, 가임기의 다문화여성을 제외하고는 특히 노년층이 많은 지역이기 때문에 시민이 자발적으로 참여하거나 시민이 주도할 수 있는 역량을 가지고 있지는 못하다는 설명을 들을 수 있었다.

3) 정부 요인

가) 재정 지원

다문화가족지원센터가 비영리민간센터이고 종교 위탁시설이다보니 정부의 재정적인 지원이 충분하지 못한 상황이다. 센터의 재원은 정부 보조금으로 일부 충당하고, 천주교인·지인·센터종사자 등의 후원금과 법인의 전입금, 공동모금회 후원금 등을 통해 마련하고 있다.

나) 행정 지원

장성군청에서는 직접적인 재정 지원보다 후원금을 받을 수 있는 기관(예: 공동모금회)과 연결시키고자 많은 노력을 하고 있는데, 센터 입장에서는 군청에서 행정적으로 지원하는 것이 많은 도움이 된다고 판단하고 있다.

다) 협력 지원

타 지역 다문화센터와의 협력 등은 정부를 통해서 이루어지기 보다는 센터 간의 연결로 이루어지고 있다. 센터 운영의 노하우를 공유하고 프로그램을 개선하는 아이디어를 얻는 등 협력의 필요성이 커지고 있기 때문에, 정부가 협력을 보장하거나 협력과 관련한 교육을 주도하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

“우리 법인에서 위탁기관 전체를 모아놓고 직원대상 필수교육을 하고 있는데 큰 도움이 됩니다. 정부에서 교육을 주관하면 도움이 될 것 같습니다(2013. 6. 25. 장성 다문화가족지원센터 총무팀장)”.

4) 관계 요인

가) 신뢰

다문화센터와 군청 간에는 서로 좋은 감정을 가지고 있고 상호 신뢰하는 관계라고 볼 수 있다.

“신뢰가 있어야 참여가 가능합니다. 아는 얼굴 간의 신뢰도 중요하지만, 모르는 사람과도 신뢰를 쌓아가면서 함께 발전하는 것이 필요합니다. 우리끼리만 지역문제를 해결할 수는 없지 않습니까(2013. 6. 25. 장성군청 주민생활지원과 주무관)”.

나) 평등관계

다문화센터와 군청 간에 업무와 관련하여 자주 만나고 연락하면서 대등한 관계를 유지하고 있다. 예를 들어, 다문화센터 대신 군청에서 필요한 공문을 발송해주는 등 센터의 도움 요청에 군청이 적극 지원하면서 상호 대등한 파트너라는 인식을 가지고 있다.

다) 협력관계

장성군은 재정자원이 많지 않고 인적자원 또한 풍부하지 않기 때문에 오히려 협력이 잘되고 있다는 설명을 들을 수 있었다. 다문화센터와 군청 간에 공동으로 의사결정할 경우에는 공동으로 책임을 지고 있고, 병의원, 경찰서 등과도 협력관계를 유지하고 있다.

라) 정보교환

다문화가족이 장성군으로 이사오면 이러한 정보를 군청에서 센터로 알려주기 때문에 정보공개가 잘 이루어지고 있고, 업무와 관련하여 서로 필요한 아이디어를 교류하고 있다고 응답하였다.

3. 청소년상담복지센터

가. 개요

2012년 8월 31일 개원한 장성 청소년상담복지센터는 「청소년기본법」 제42조 규정에 의거하여 청소년의 건전한 성장 도모와 복지증진을 위해 사단법인 두리사랑 상담치료연구소에서 운영하는 청소년상담 및 활동전문기관이다. 복지관 조직은 소장, 상담사 4인으로 구성되어 있고, 상담대상은 만 9세~24세 청소년으로, 상담비용은 무료이다.

청소년을 대상으로 하는 복지센터이므로 청소년 심리검사(성격검사, 진로 및 학습검사, 지능검사, 학습검사), 개별면접상담(1:1 대면상담을 통한 고민해결과 잠재력 발견, 개인상담, 집단상담, 전화상담, 사이버상담), 진로상담(품성개발, 학교폭력예방, 자원봉사활동, 부모자녀 관계개선, 결손 다문화가정 청소년, 진로탐색, 인터넷 중독예방, 자살예방, 청소년캠프, 가족치유, 성교육) 등을 하고 있다.

나. 지역사회청소년통합지원체계(CYS-NET)

1) 사업 내용

CYS-NET(Community Youth Safety-network)이란, 지역사회 시민 및 청소년 관련 기관, 단체들이 위기상황에 빠진 청소년을 발견, 구조, 치료하는데 참여하여 건강한 민주시민으로 성장하도록 지원하기 위해 협력하는 연계망(network)을 의미한다.¹⁹⁾ 장성군 CYS-NET은 장성 청소년상담복지센터를 중심으로 청소년의 발견, 보호를 위해 필수적 구성기관이 되는 각급 학교, 전남교육청, 경찰관서, 지방 노동

19) CYS-NET은 「청소년복지지원법」 제9조(지역사회 청소년통합지원체계의 구축·운영)에 의거하여 여성가족부 청소년가족정책실 청소년자립지원과에서 담당하는 전국 사업으로, 센터에서 위기청소년에 대해 상담 등 서비스를 우선적으로 제공하고 연계기관으로 의뢰하는 절차로 진행되는데, 학교·교육청·경찰관서·노동관서·국공립의료기관·보건소·청소년쉼터·청소년지원시설을 필수연계기관으로 지정하여 연계·협력하는 사업이다.

관서, 국·공립 의료기관, 보건소(정신보건센터), 청소년쉼터, 청소년 지원시설, 장성군청, 각 읍·면 주민센터를 필수 연계기관으로 지정하여 연계와 협력을 강화하고 있다.

CYS-NET 운영위원회 회장은 장성군 청소년업무 담당국장, 간사는 장성군 청소년업무 담당 과장이 맡고 13명 이내의 위원으로 구성된다. 실행위원회 회장은 청소년상담센터의 장, 간사는 청소년상담센터 대외협력팀장이 맡고 20명 이내의 위원으로 구성된다. 학교지원단은 각급 학교장이 맡고 있으며 회장은 호선하고 있다.

상담지원체계는 위기청소년 사례를 발굴하고 청소년상담센터로 접수하면 사례판정위원회에서 1차 평가를 하고 위기시에는 즉시 개입하고, 아닌 경우에는 2차 심화평가와 외부 자문회의를 거쳐서 대응방안을 강구하는 절차로 진행된다.

2) 시민 요인

가) 리더십

청소년상담복지센터의 센터장은 센터 설립 초기부터 장성군 이외의 지역으로 까지 다니면서 센터 설립 및 운영에 관한 자문을 구하고 장성군청과도 자주 연락하면서 돈독한 관계를 유지해 오는 등 강한 리더십을 발휘하고 있다.

나) 시민의식

지역주민들은 아직 청소년상담센터에 대해 잘 모르고 있고 학교의 전문상담교사를 대상으로 월 1회 교육하면서 학교위주로 홍보가 되고 있는 상황이다. 청소년 분야에 대한 지역주민의 관심 및 참여의식이 필요한 시점으로 판단된다.

다) 시민역량

아직 자원봉사자가 많지 않은 실정이고 노인인구가 많고 다문화가족이 많은 지역이라 청소년에게까지 관심을 돌리지는 못하다 보니, 참여를 위한 시민의 역량이 높지 않은 상황이다.

“단순히 참여하시라고 지역 주민들에게 설득하는 것 보다는, 참여하면서 뭔가 좋아졌다, 예를 들어서 살림살이가 나아졌다거나, 경제적으로 보탬이 된다거나, 그런 좋은 점이 있어야 참여하겠지요. 주식회사 장성군, 장성아카데미 등 우리 지역은 잠재되어 있는 역량이 충분한 지역입니다. 이러한 잠재력을 깨워서 자생력을 가질 수 있도록 참여를 유도하는 게 필요합니다 (2013. 6. 25. 장성 청소년상담복지센터 소장)”.

3) 정부 요인

가) 재정 지원

현재 센터의 예산은 장성군청의 보조금 뿐인데, 장성군청의 재정 지원이 많지 않아서 센터 운영에 어려움이 있다고 설명하였다. 특히, 사회복지법인이 아니기 때문에 기부금 영수증을 발행할 수 없고, 그러다보니 기부금도 받기 어려운 상황이라고 응답하였다.²⁰⁾

나) 행정 지원

운영과 실무를 담당하는 장성군청 주무관이 적극적으로 지원하기 때문에 연계와 협력에서의 어려운 점은 없다고 응답하였다. 그러나 센터 설립과 관련한 구체적인 매뉴얼, 행정처리 방식에 대한 체계, 회계처리와 관련한 매뉴얼 등이 필요하다고 설명하였다. 또한, 민간시설이기 때문에 전자결재 처리가 안되고 공공부문의 회계시스템을 연동해서 사용할 수 없는 불편함이 있다고 설명하였다. 특히, 청소년 센터는 사회복지 프로그램도 사용할 수 없는 현실이므로 각종 행정 처리의 어려움을 겪고 있다고 응답하였고, 위탁기관에 대한 회계시스템을 정부에서 지원하는 방안을 건의하였다.

20) ‘청소년센터가 사회복지법인이 아니기 때문에 기부금 영수증을 발행할 수 없다’는 점은 장성군 뿐만 아니라, 본 연구를 위해 방문한 청주시·부산남구·서울강동구 등의 다른 복지관에서도 문제점으로 지적하는 내용이었다. 청소년이 유권자가 아니기 때문에 청소년 분야에 대한 정부의 지원은 노인·여성·장애인 분야보다 더 열악하다는 설명도 여러 지역 및 여러 센터에서 연구자가 직접 들을 수 있었다.

다) 협력 지원

장성군청에서 월 1회 사례회의를 개최하기 때문에 사례회의에 참여하여 위기가정의 청소년 사례를 발굴할 수 있고, 읍·면 공무원, 가정복지센터, 보건소, 정신건강센터 등이 적극적으로 개입할 수 있도록 장성군청에서 협력을 지원하고 있다고 응답하였다.

4) 관계 요인

가) 신뢰

청소년상담센터가 설립된 지 1년 정도가 되었기 때문에 장기간 대면하지는 않았지만 청소년상담센터와 장성군청은 서로 좋은 감정을 가지고 있고 상호 신뢰하고 있다.

나) 평등관계

청소년상담센터와 장성군청 간에는 업무와 관련하여 자주 만나고 상호 대등하게 협조하면서 평등관계를 유지하고 있다. 학연 및 지연으로 연결된 관계이다보니 위계적인 관계보다는 대등한 관계로 업무를 하고 있는 상황이다.

다) 협력관계

청소년상담센터와 장성군청 간에 공동으로 의사결정한 경우에는 공동으로 책임지면서 상호 협력하고 있고, 청소년상담복지센터가 하루 빨리 자리를 잡을 수 있도록 여러 방면으로 아이디어를 모으고 있다.

라) 정보교환

청소년상담센터와 장성군청 간에는 필요한 정보를 공개하고 있고 아이디어를 교류하면서 정보를 교환하고 있다.

제4절 기초자치단체(구) 사례



1. 강동구 및 부산남구 사례

가. 강동구 및 부산남구 지역사회복지협의체

강동구 지역사회복지협의체는 2005년 6월에 제정·공포된 「강동구 지역사회복지협의체 운영조례」와 「사회복지사업법」 제7조의2(지역사회복지협의체 구성)을 기초로 대표협의체, 실무협의체, 실무분과가 구성되어 있으나, 상근간사가 없어서 협의체의 활동을 전담할 전담직원이 없는 상황이다. 현재, 대표협의체 총 15명, 실무협의체 총 15명, 실무분과(통합서비스 분과 18명, 영유아·여성 분과 15명, 아동·청소년 분과 12명, 중장년 분과 12명, 노인분과 20명, 장애인 분과 13명) 총 90명으로, 전체 120명의 위원이 참여하고 있다. 대표협의체는 2010년 4회, 2011년 3회, 2012년 4회 회의를 개최하였고, 실무협의체는 2010년 4회, 2011년 4회, 2012년 4회 회의를 개최하였다.

부산남구 지역사회복지협의체는 2005년 7월에 제정·공포된 「부산남구 지역사회복지협의체 운영조례」와 「사회복지사업법」 제7조의2(지역사회복지협의체 구성)을 기초로 대표협의체, 실무협의체, 실무분과가 구성되어 있으나, 상근간사가 없어서 협의체의 활동을 전담할 전담직원이 없는 상황이다. 현재, 대표협의체위원 총 20명, 실무협의체 총 14명, 실무분과(통합서비스 분과 14명, 여성아동청소년 분과 11명, 자활고용 분야 10명, 보건의료 분야 11명, 평생교육 분야 10명, 주거·문화 분야 11명, 노인분과 10명, 장애인 분과 11명) 총 88명으로, 전체 122명의 위원이 참여하고 있다. 그동안 협의체는 2010년 36건, 2011년 25건, 2012년 13건의 회의 및 서면 운영실적을 가지고 있다.

강동구 및 부산남구 지역사회복지협의체에서도 다른 지역에서 하고 있는 협의체 활동과 유사한 업무(지역 복지계획 수립, 복지자원 발굴·연계·협력 등)를 수행하고 있고, 주민지원과 공무원이 협의체 업무를 함께 담당하고 있다.

나. 강동구 민·관 복지네트워크 구축

강동구청 주민생활지원국 주민생활지원과에서는 복지사업을 담당하는 민간 부문과 공공 부문 간에 대상자에 대한 복지서비스 제공 정보가 부재하여, 실제로 서비스를 제공받은 대상자에게 다시 서비스가 제공되기도 하고, 서비스 제공이 필요한데도 누락된 대상자가 계속 누락되는 등 중복 및 누락의 문제가 발생하고 있다고 보고, 관련 정보를 통합관리해야 할 필요성을 인식하게 되었다. 즉, 2013년 6월부터 ‘민·관 복지네트워크(민·관 복지서비스 정보 통합자료) 구축’을 통해 민·관 공동으로 대상자 자료 등을 공유·활용하여 자원을 효율적으로 배분하고 민·관 통합사례관리의 추진 기반을 마련하고자 하였다(강동구청, 2013 : 2).

강동구 민·관 복지네트워크에 참여하는 기관은 총 18개 기관 13,000건이 예상되는데, 복지대상자 개인별 제공자료를 통합 구축하여 각 기관별로 현장에서 서비스의 중복·누락 방지를 위한 점검도구로 활용하고, 발굴자원의 정보 구축 및 관리와 공동이용방안을 동시에 추구하고 있다.

〈표 4-1〉 강동구 민·관 복지네트워크 참여 기관

계	공공기관		보건의료기관		지역사회 복지관		아동청소년 기관		시민단체		
	강동구청, 18개동		강동성심병원, 강동경희대 병원, 정신보건센터,치 매지원센터			성내중복, 강동중복, 서울장복, 시각장복, 성가정, 해공, 강동노복			강동청소년 수련관, 건강가정지원센 터, 숲과나무지역아 동센터		
13,000	1	2,000	4	400	7	10,000	3	300	3	300	

자료 : 강동구청(2013 : 2)

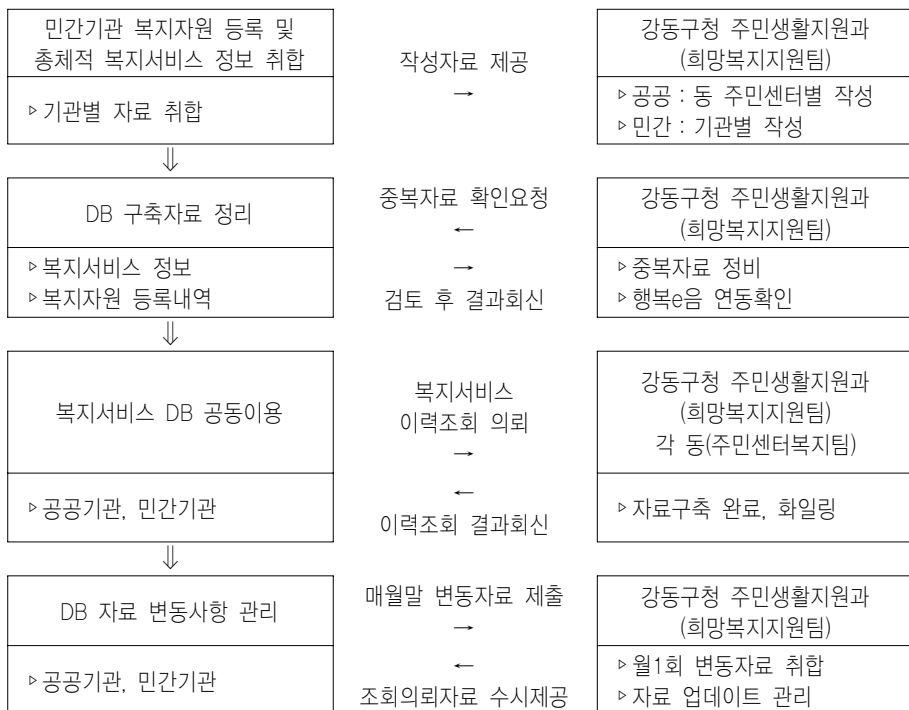
민·관 복지네트워크는 추진하는 절차에서도 민과 관의 교류와 정보공개를 강조하고 있는데, 민간 부문에서는 구청에서 지정한 엑셀 공통서식에 따라 사례관리 대상자에 대한 정보와 기타 공적급여 이력이 있는 대상자를 입력하여 일차적으로

자료를 공동 구축하는데 초점을 맞추게 된다.

이에 대해 강동구청 주민생활지원과 희망복지지원팀에서는 민간 부문에서 작성한 엑셀 파일을 정리하면서 민간기관에게 중복자료에 대한 확인 요청을 하게 되고, 민간기관에서 이에 대하여 확인하는 과정을 거친다.

민간 부문에서는 복지서비스 이력조회를 강동구청에 의뢰하고 이에 대하여 강동구청 주민생활지원과와 18개 동에서는 이력조회 결과를 회신하면서 중복 및 누락자료를 체크하게 된다. 민간 부문에서는 매월말 변동자료를 제출하고 강동구청 주민생활지원과에서는 조회의뢰 자료를 수시로 제공하면서 민과 관이 유기적으로 협력하도록 체계를 갖추었다.

〈그림 4-1〉 강동구 민·관 복지네트워크 추진 절차



자료 : 강동구청(2013 : 3).

다. 부산남구 온(溫, ON) 종합 프로젝트

부산남구청 주민지원과 희망복지지원담당에서는 주민들의 자발적인 참여를 통한 비예산 복지시책을 강화하기 위하여 2013년 4월부터 온(溫, ON) 종합 프로젝트를 추진하고 있다. 즉, 공공과 민간의 복지공조체계 확립을 위하여 ‘온(溫, ON) 발굴단’을 위촉하고 운영하면서 민관협력체계를 구축하고, 주민이 주민을 돕는 복지공동체 사업을 추진하며, 주민참여 확대를 위한 기반 조성을 위해 주민참여형 주민서비스사업 발굴·확대 및 자원봉사와의 연계 등을 시행하고 있다.

1) 시민 요인

주민이 주민을 돕는 복지공동체 사업을 추진하고 있는데, 인터넷 카페 ‘두근두근’에서 자원봉사자를 활용한 사례관리사업 활성화를 도모하고 있고 사례관리대상자, 자원봉사자, 부산남구청 담당자가 사이버 카페를 통해 활동사항 공유, 지도, 피드백 과정을 함께 하고 있다. 특히, 자유게시판에 수범사례 및 봉사자 수기 등을 게시하여 우수사례를 시민이 자발적으로 전파·공유하고 있다. 또한, 시민이 주도하는 헌 교복모으기 사업을 연중 실시하여 저소득층 및 한부모가정 학생을 지원하고 있다(부산남구청, 2013a : 5-6). 부산남구청 시민들은 자원봉사(인터넷 카페 활동, 인터넷 나눔장터 운영 등)와 기부(부산남구 동행푸드마켓, 행복나누기사업 등)를 통해 지역사회에 참여하고 있다.

2) 정부 요인

부산남구청에서 위촉한 ‘온 발굴단’은 부산남구 각 동 통장 총 359명으로 구성되는데, 복지사각지대 주민을 발굴하여 동 사회복지담당자에게 통보하고 동 사회복지담당자가 현황 확인 및 대상자를 면담한 후에 기초생활수급자로 신청하거나 통합사례관리대상자로 선정하는 등의 조치를 취하도록 연결시켜주는 역할을 담당한다(부산남구청, 2013a : 3). 온 발굴단은 구청에서 주관하여 발대식을 개최하여 창설되었고 복지시책 이해 및 자질 향상을 위한 워크숍을 거친 후 안내책자

및 영상물 상영 등의 교육훈련 과정을 거쳐 역할을 담당하고 있다. 현재 부산남구청은 온 발굴단의 활동 실적을 홍보하고 시민이 주도적으로 참여하는 각종 사업에 대해 적극적으로 홍보하는 전략을 모색하고 있는 중이다.

3) 관계 요인

부산남구청에서는 ‘온 발굴단’의 연장 사업으로, 민과 관의 협력과 유기적인 관계를 강조할 필요에서 ‘민·관 복지네트워크’를 구축하였다. 즉, 복지박람회, 민·관 사회복지종사자 공동 워크숍, 관내 복지관과 연계한 통합사례관리사업, 사례연계회의 개최, 사회복지공동모금회 부산지회, 나눔재단, 부산남구교육지원청, 나눔재단, 초록우산어린이재단, 이마트, 해군부산기지전대 등의 기관과 업무협약을 통하여 협조체계를 강화하는 방식을 진행하고 있다(부산남구청, 2013a : 4).

또한, 위기가구에 대한 ‘민·관 협력체계’를 가동하고 있는데, 질병(우울증, 정신질환, 알콜중독 등)을 앓고 있는 위기가정을 발굴하여 자살예방센터와 연계하여 분기 1회 교육 및 1:1 집중치료를 실시하고 있다. 특히, 노인복지사 및 관내 경로당, 복지관을 통해 위기 노인을 발굴하고 주민복지과 공공근로사업으로 안부전화를 하고 있으며 야쿠르트 아주머니를 활용한 안부 확인을 각 동 별 행복나누기 사업과 연계하여 현재 3개 동에서 시행하고 있다. 야쿠르트 아주머니 안부 확인 사업은 전체 동으로 확대시행될 전망이다.

이렇게 민간 부문에서 지역복지에 관심을 갖도록 주의를 환기시킴으로써, 시민 입장에서는 관 중심에서 탈피하는 복지 패러다임을 구현하고 시민의 복지마인드를 고양시키며 지역사회에 대한 관심을 유도하도록 하고, 구청, 동 주민센터 입장에서는 부족한 복지 인력을 대신하여 주민이 직접 지역복지의 지원자 역할을 담당하는 것을 최종 목적으로 하고 있다.

2. 종합사회복지관

가. 강동종합사회복지관

1990년 12월 11일 개원한 서울시 강동종합사회복지관은 사회복지법인 광림복지재단이 운영하는 종합복지관이다. 복지관 조직은 관장, 운영위원회, 기획관리팀, 복지1팀(가족복지, 교육문화), 복지2팀(지역사회보호), 복지3팀(지역사회조직, 자활), 총무팀으로 구성되고 있고 정규직원 30인(사회복지사 15인 포함) 등으로 구성되어 있다.

오랜 역사를 자랑하는 종합사회복지관이라는 특성으로 인해 다양한 대상자를 위한 사업을 진행하고 있는데, 가족복지사업(가정문제 종합상담, 학교사회사업프로그램, 청소년자원봉사, 심신센터 및 정서학업지도, 장애아동발달센터, 사회봉사활동 지도), 지역사회보호사업(급식, 보건의료, 결연후원, 주거개선, 무료목욕, 가정도우미, 희망의 집), 지역사회조직사업(효도잔치, 주민욕구조사, 자원봉사자 육성 및 관리, 후원자 개발 및 관리, 지역복지협의회 운영, 생활정보안내, 푸드뱅크 및 푸드마켓), 교육문화사업(노인대학, 어르신여가문화교실, 청소년특별프로그램, 가족영화어울마당, 방학특별프로그램, 아동청소년 기능교육, 성인기능교육), 자활사업(무료직업교육, 무료직업상담 및 취업알선, 고령자 직업상담 및 취업알선, 인력지원사업, 자립지원서비스, 자활사업관리), 우등생지역아동센터(학습지도, 특기교육, 현장학습, 문화체험, 생일파티, 조리활동) 등을 실시하고 있다.

강동종합사회복지관은 대규모 행사를 통한 지역주민 간의 화합을 강조하는데, 2001년부터 매년 어버이날에 지역의 저소득 독거노인, 노인대학어르신, 자원봉사자 등 600여명이 참석하는 강동노인사랑 한마당대축제를 개최하여 구청장 명의의 표창장과 공로패를 수여하고 장기자랑, 초청공연, 경연대회 등을 주관하고 있다. 또한, 2013년 4월 기준으로 제97회 효도잔치, 제87차 독거어르신 생신축하잔치 등을 개최하는 등 다양한 행사를 지속적으로 개최하고 있다.

나. 부산남구 종합사회복지관

1) 개요 및 사업 내용

1990년에 부산광역시장으로부터 설립인가를 받아 개관한 부산남구 종합사회복지관은 2003년부터 경성대학교가 부산시 남구청으로부터 수탁받아 운영해 오고 있는 전문사회복지시설이다. 복지관 조직은 관장, 정규직원 10인으로 구성되어 있다. 복지관이 위치한 지역은 6.25 당시 피난민 쪽방촌이었고 아직도 저소득층 및 빈민 밀집지역이고 빈 집이 많은 상황이다.

종합사회복지관이므로 사업대상이 전체 연령이고 사업종류도 다양하다. 즉, 은빛 한글교실, 아동사회교육, 자살예방사업, 노인돌봄기본서비스사업, 가족상담센터, 아이돌보미 지원, 노인주간보호센터, 결혼이민여성 한국어교실 및 다문화가정 지원, 마을신문 만들기, 노인대학, 남구 푸드뱅크, 남구 경로식당, 성인 지적장애인 주간보호센터 ‘드레주간보호센터’ 운영, 자원봉사자 양성 및 관리, 청소년자원봉사학교, 복지주니어(청소년사회복지학교), 도란이(청소년자원봉사동아리), 도래샘²¹⁾ 사업, +ONE 나눔서비스 등을 실시하고 있다.

특히, 건강한 마을만들기 사업을 연중 실시하고 있는데, 주민자치위원회, 통장, 주민 등 지역사회에서 파트너십을 구축하여 ‘건강마을 협의체’를 구성하고, 우암2동 지역주민을 대상으로 ‘건강지킴이’단을 모집하며, 마을 내 걷기코스를 개발하여 운동모임을 운영하고 있다.

21) 전국 12개 종합사회복지관 네트워크 <도래샘>에서는 2006년도부터 지역별 사회복지관의 상황과 사업의 방향을 서로 이해하고 알아가는 것을 주요활동으로 두고, 정기모임과 정기총회, 공동연수를 통해 기관 간 상호소통과 교류를 하고 있다(부산남구종합사회복지관 카페 <http://cafe.daum.net/namguswc/jDWS/1>).

2) 시민 요인

가) 리더십

부산남구 종합사회복지관 관장은 이전에는 경성대학교 교수가 겸직으로 근무하였는데, 2012년부터 실무자가 관장직을 맡아서 상근으로 근무하고 있다. 관장은 저소득 지역이라는 한계를 극복하고 건강한 마을을 만들기 위하여 여러 가지 아이디어를 내면서 활동하고 있다.

나) 시민의식

마을 내 소외주민(독거노인 등)이 많지만 ‘건강한 마을만들기 우암2동 주민협의체’를 구성하고 간담회를 정기적으로 가지면서 참여의 필요성을 인지하고 있다. 특히, 마을의 문제점 및 개선사항(마을공동 일자리 창출, 고가도로 분진 및 소음문제, 쓰레기무단투기 문제, 야생동물 중성화 작업, 골목길의 소방도로 확보, 마을의 빈집 활용 등)을 직접 제안하면서 참여의식이 커지고 있다.

다) 시민역량

주민자치대학 형식의 마을활동가 양성 프로그램을 진행하면서 지역주민들의 역량 또한 성장하고 있다. 즉, 마을활동의 중요성과 마을만들기의 필요성 등 마을공동체 회복을 위한 주민행동을 교육받고 있고, 선진기관 방문을 통해 다양한 성공사례들을 견학하고 있다. 정기적으로 파워포인트를 활용한 조별 발표 등을 통해 참여역량을 배양하고 있으며, 시민기자단이 마을신문을 만들면서 지역에서의 참여에 집중하고 있다.

3) 정부 요인

가) 재정 지원

복지관의 운영주체가 경성대학교 사회복지학과가 되면서, 정부는 일정 금액의 보조금을 지원하고 있고 대부분의 비용을 학교재단의 지원을 받아 운영하고 있다. 정부의 재정 지원은 충분하지 못한 상황이다.

나) 행정 지원

정부의 행정 지원에 대해서, 부산남구청 담당자의 잦은 교체로 인해 신뢰 및 협력 유지가 어렵고 구청에서 급하게 서류작업을 요청하는 등의 어려움을 지적하고 있었다. 또한, 동 주민센터, 구청, 시청 등에서 시민의 참여를 보장하거나 적극적인 지원을 해 주는 경우가 많지 않다고 응답하였다.

다) 협력 지원

복지관 간의 연계와 협력, 복지관과 구청 간의 협력 등을 정부에서 폭넓게 보장하고 있지 않으며, 참여 및 협력에 대한 교육도 정부에서 자주 실시하고 있지 않는데, 민과 관이 실질적으로 협력할 수 있도록 정부가 관심을 가지고 지원하는 것이 필요하다고 강조하였다.

4) 관계 요인

가) 신뢰

앞서 언급한 것처럼, 구청 담당자의 잦은 교체로 인해 신뢰 및 협력관계를 만들기가 어렵고, 급한 서류처리 지시 등으로 인해 복지관과 구청 간의 관계가 수직적인 관계로 인식되고 있었다.

나) 평등관계

부산남구청 담당자와 복지관 구성원 모두 구청과 복지관과의 관계가 대등하지 않고, 업무와 관련하여 자주 연락하고는 있지만 편하게 만나고 연락하는 관계는 아니라고 밝혔다.

다) 협력관계

지역주민과 복지관 간의 협력은 원활하다고 인식하는 반면, 구청과 복지관 간의 협력은 비교적 잘 이루어지지 못하고 있다고 응답하였다. 복지관 구성원들의 인식과 마찬가지로 부산남구청에서도 복지관을 방문하는 것이 편하지 않고 협력이 활발하지 못하다고 응답하여, 관계 개선을 위한 노력이 필요한 시점이라고 판단된다.

라) 정보교환

사례관리는 1990년대부터 민간에서 지역에 기틀을 잡고 수행하고 있는 사업인데 공공부문에서 최근 들어 강조하게 된 영역이다. 이에 대해, 민간 입장에서는 공공과 정보를 공개하거나 교류하기를 꺼리고 있고, 공공 입장에서도 민간과 정보를 공유하기를 꺼리는 상황이다.

“타 지역에서 공공과 민간이 함께 활용할 수 있는 전산망, 네트워크, 연결망 등을 만들었다고 하면 우리 지역도 그렇게 되었으면 좋겠다는 생각만 하고 있어요. 우리 정보를 구청에 넘긴다고 구청에서는 구청이 갖고 있는 정보를 주지 않습니다. 우리는 그 할머니가 피붙이 하나 없는 불쌍한 노인이라고 음식도 드리고 김치도 해 드리는데, 나중에 정부에서는 그 분의 자식이 서울에 있다고 해요. 그런 정보를 저희에게 주시면 저희가 일하기가 쉬울텐데요(2013. 6. 26. 부산남구중합사회복지관 관장)”.

“우리 정보를 복지관 등과 교류할 계획은 아직 없습니다. 우리는 대상자의 재산현황, 가족현황 등을 알고 있는데 복지관 등에서는 그런 상황을 모르면서 대상자라면서 몇 년째 지원하고 있는 실정입니다. 정보 교류가 있으면 좋겠지만, 누가 먼저 자신의 정보를 공개하는가가 문제일 것 같습니다(2013. 6. 26. 부산남구청 주민지원과 주무관)”.

3. 장애인종합복지관

가. 서울장애인종합복지관 개요

1982년 개원한 시립서울장애인종합복지관(이하 ‘복지관’)은 서울특별시에서 설립한 국내 최초의 장애인종합복지관으로서 재단법인 영원한 도움의 성모회에서 운영하고 있다. 지역사회 내 장애인의 치료, 교육, 재활 및 직업재활을 통한 지역사회 통합과 장애인의 삶의 질 향상을 목적으로 한다. 복지관의 조직은 이사장, 이사회, 관장, 인사위원회, 운영위원회, 진료실, 가족지원상담센터, 사회통합지원센터, 재활지원센터, 직업지원센터, 기획홍보실, 경영지원실, 수증재활센터, 보조공학서비스센터로 구성되어 있고 정규직원 112명이 근무하고 있다.

나. 롯데리아와의 민관협력 사례

1) 민관협력의 주요 내용

2006년에 복지관에서 시작한 롯데리아 명일드라이브점(이하, 롯데리아)과의 연계가 지속되어 2012년에는 강동구청, 복지관과 연계된 7개 유관기관(강동노인종합복지관, 강동종합사회복지관, 성가정노인종합복지관, 성내종합사회복지관, 한국시각장애인종합복지관, 숲과 나무 지역아동센터, 강동구 정신보건센터)으로 확대되어 효과적인 민관협력을 하고 있고, 강동구청 주민생활지원과에서도 적극 협력하면서 지역의 우수한 민관협력 사례가 되고 있다.

그 전부터 지역복지에 대한 관심이 높았지만 참여의 방법을 몰랐던 롯데리아는 복지관과의 연계를 통해 지역사회 내 저소득가정, 장애인, 노인 등의 소외계층을 위해 주력상품인 ‘햄버거’를 후원 하고자 하는 뜻을 밝혔고, 롯데리아, 복지관, 강동구청, 유관기관의 담당자들이 모여 수차례의 회의를 실시하면서 공정한 대상자의 선정이 이루어졌고, 복지관 및 유관기관에서 직접 햄버거를 전달하는 역할까지 진행하였다. 롯데리아는 2012년 4월부터 12월까지 2,100만원 상당의 햄버거를 후원하고, 장애인복지관 직업적응훈련생들을 위한 직업훈련활동도 지원하였다. 또

한 복지관에서 직업능력을 가진 4명의 훈련생이 매월 2회씩 롯데리아 매장으로 가서 직장생활 에티켓과 햄버거 제작 등 직업활동에 필요한 능력을 배양하는 훈련에 참여하였고, 현재 10여명의 직업적응훈련생이 롯데리아에 취업하여 일을 하고 있다. 즉, 복지관, 롯데리아, 구청의 협력을 통해 단순한 물품기부를 넘은 장애인들의 자립생활을 도모하는 활동을 하게 된 것이다.

2) 시민 요인

복지관은 장애인의 다양한 욕구 및 지역사회 통합을 기반으로 한 복지 서비스를 제공함에 있어 지역사회의 자원을 활용하고 연계해야 할 필요성을 인식하였기 때문에, 지역사회 내에 흩어져 있는 자원들을 효율적으로 연계하고 활용하기 위한 ‘강동구 자원지도’를 자발적으로 제작하였다. 또한, 자원지도에 있는 각각의 자원들에 대해 직접 전화, 방문, 홍보하면서 연계를 시도하였고 2006년에 그 첫 성과로 롯데리아 명일 드라이브점과의 연계가 시작되었다. 복지관에서는 롯데리아에서 기부한 내역과 롯데리아에서 장애인 직업훈련활동에 대해 지원하고 있는 현황 등을 홈페이지를 통해 게재하면서 롯데리아의 지속적인 참여를 유도하고 있다.

복지관의 적극적인 활동은 복지관장 및 센터 소장의 강한 리더십을 통해 이루어졌고, 참여를 독려하는 자발적인 시민의식을 통해 실행되었으며, 실제로 필요한 자원과 연결할 수 있는 역량을 가지고 있는 것으로 판단된다.

“저는 사회복지사이기도 하지만 지역주민이기도 합니다. 우리가 참여하여 이 세상에 조금이라도 도움이 될 수 있다면 하루종일 목이 쉬도록 전화하면서 자원을 발굴하는 것이 뭐가 어렵겠습니까. 어렵게 발굴한 기부자가 다른 기부자를 모시고 오면, 정말 보람됩니다. 얼마 전에는, 기부자를 찾아야 하는데 기부자가 없어서 이틀 내내 전화를 돌려서 결국 기부자를 찾았습니다. 이제는 그 기부자가 다른 기부자를 연결시켜줘서 큰 도움을 주고 계십니다. 그 때 이틀동안 전화하지 않았으면 그 기부자와 다른 기부자도 찾지 못했을 겁니다. 시민의 참여를 이끌어내기 위해서는 끈질긴 노력이 필요한 것 같습니다(2013. 6. 27. 서울장애인종합복지관 사회복지사)”.

3) 정부 요인

강동구청은 강동구 지역 내의 자원을 연결하는 과정을 행정적·심리적으로 지지·지원하면서 복지관 및 시민들이 자발적으로 참여할 수 있는 동인을 제공하였다. 특히, 롯데리아가 강동구 지역복지에 기여한 공로를 인정하여 2012년말에 구청장 명의의 표창장을 수여하고 롯데리아의 활동내용에 대한 보도자료를 배포하여 동부신문, 시민일보 등에 게재하면서 직·간접적으로 홍보하였다. 복지관에서는 강동구청으로부터 재정 지원을 받는 것보다도, 복지관 업무에 대해 인정해 주고 격려해 주며 기부자 등에 대해 감사를 표하는 심리적 지원을 해 주는 것이 큰 역할을 하였다고 응답하였다.

4) 관계 요인

복지관은 1982년 설립 이후 꾸준히 강동구청 및 유관기관, 민간단체와의 협력을 이어왔는데, 강동구청과의 협력을 통해 복지서비스에 대한 민과 관의 정보공유 뿐만 아니라 지역사회 내 다양한 자원에 대한 정보 공유와 연계가 가능하게 되었다. 2013년 10월 현재, 지역사회복지협의체, 지역복지네트워크, 동(洞)중심 네트워크 등 다양한 형태로 강동구청과 지역사회 내 유관기관, 민간단체와 지속적으로 협력하고 있다.

민관협력의 가장 큰 성과는 민간 중심 또는 관 중심이 아니라 민간기관과 관이 공동으로 서로 성장하는 ‘긍정적인 파트너십’을 형성하였다는 점을 복지관에서 가장 강조하고 있다. 즉, 그동안 복지서비스의 경우 민과 관의 역할이 혼용되거나 관 중심 또는 민간 중심으로 서비스가 진행되는 경우가 많았고 민은 수행하는 역할, 관은 관리감독의 역할을 하는 경우가 대부분이었는데, 롯데리아-복지관-강동구청 간의 민관협력은 상호 동등하고 유기적인 협력이었다고 설명하였다. 롯데리아 및 복지관에서는 관의 협조로 인해 사업의 홍보효과가 커졌고, 복지관은 지속적인 자원관리의 공로로 강동구청으로부터 긍정적인 평가를 받을 수 있었기 때문에 상호 신뢰를 축적할 수 있는 계기가 되었다.

복지관과 강동구청에서 인식하기에 민관협력의 가장 큰 성공요인은 ‘민관협력에 대한 민과 관 모두의 관심’이다. ‘민관협력의 중요성에 대한 생각’, ‘지역사회에 대한 관심’, ‘서로간의 적극적인 상호협력’이 민관협력의 성공요인이었다.

“관이 가지는 권위가 있기 때문에 기업이 참여할 수 있습니다. 기업에서 후원을 하고 지원을 하는 것을, 우리 복지관 차원에서 감사장을 드리는 것보다도 구청에서 감사장을 드리면 훨씬 공신력이 있거든요. 기업은 홍보가 중요하니까 지역사회에 기부를 하고 구청으로부터 칭찬을 받으면 그게 가장 큰 것 같습니다. 이런 매커니즘을 잘 활용하면 민과 관이 서로 협력할 수 있는 상생의 모델이 나올 수 있을 것 같습니다(2013. 6. 27. 서울장애인종합복지관 사회복지사)”.

〈그림 4-2〉 자료기사

시민일보

2012년 04월 20일 금요일
009면 서울



장애인돕기 '롯데리아' 동참

서울 강동구는 18일 롯데리아 명일드라이브점 등 지정 6곳과 장애인 돕기 지역사회 네트워크 구축 협약을 맺었다. 관계자들이 복지시설에 전달할 햄버거 상자를 앞에 두고 기념 촬영하는 모습.

서울 강동구는 18일 롯데리아 명일드라이

4. 노인종합복지관

가. 부산남구 노인종합복지관 개요

2010년 3월에 개관한 부산남구 노인종합복지관은 학교법인 동명대학교가 운영하는 노인복지관이다. 복지관 조직은 관장, 운영위원회, 인사위원회, 복지사업팀, 재가복지팀, 노인주간 보호센터, 총무·관리로 구성되어 있고 정규직원 16인(사회복지사 5인 포함)으로 구성되어 있다.

노인복지관이므로 사업대상이 65세이상의 노인이고 이에 맞춰서 지역복지사업(사회교육사업, 노인행사사업, 사회참여지원사업, 노인일자리사업, 경로당연계지원사업, 의료재활 및 건강증진사업), 재가복지사업(재가복지서비스, 급식사업), 노인주간보호센터 등을 수행하고 있다.

나. 사회참여 지원사업

1) 사업 내용

복지관이 중심이 되어 노인들의 사회참여를 지원하는 사업으로는 실버난타공연단, 실버연극공연단, 실버영화제작동아리 등이 있다. 실버난타공연단은 3-12월 까지 매주 월요일 오후에 난타교육, 역량강화 워크샵, 현장체험학습, 지역사회 공연봉사 등을 담당하고 있고, 실버연극공연단은 3-12월까지 매주 수요일 오후에 연극교육, 역량강화 워크샵, 현장체험학습, 지역사회 공연봉사 등을 담당하고 있으며, 실버영화제작동아리는 3-12월까지 매주 금요일 오후에 시나리오 및 영화촬영 수업, 역량강화 워크샵, 현장체험학습, 공모전 참가 등을 하고 있다.

2) 시민 요인

가) 리더십

동명대학교 법인이 부산에서 명성이 있는 동명목재에서 출발한 법인으로 지역 주민들의 신뢰를 많이 받고 있어서, 복지관 관장이 노인과 관련한 사업을 추진하는데 강한 리더십을 발휘할 수 있고 도움이 되고 있다고 응답하였다.

나) 시민의식

복지관을 이용하는 노인들의 참여의식 수준은 낮고 교육 및 상담을 통해 의식이 개선되기 힘들다는 특성을 가지고 있다고 응답하였다. 즉, 노인들의 시민의식을 높이기 위해서는 참여를 통해 얻어지는 효용이 있어야 가능하다는 지적을 들을 수 있었다.

“어르신들이 스스로 참여하셔서 지역문제를 해결한다는 보람을 느끼신다면 참여가 늘어날 것 같습니다. 단순히 참여하시라고 말씀드리면 안하시지요. 뭔가 바뀌는 것이 보이고, 뭔가 해결된 것이 있으시면 자발적으로 참여하실 겁니다(2013. 6. 26. 부산남구노인복지관 팀장)”.

다) 시민역량

노인들의 사회참여를 지원하고 있지만, 실제로 참여의 역량이 커지지는 않고 있고 소일거리라는 생각으로 복지관에 와서 시간을 보내는 노인들이 많다는 점을 지적하고 있었다.

3) 정부 요인

가) 재정 지원

정부의 재정 지원이 법규에 맞게 이루어져야 하는데 실제로는 그렇지 못한 상황

이다. 예를 들어, 집단급식소에 영양사를 채용하도록 하는 현재의 법 체계와는 달리 현실에서는 정부가 복지관의 영양사 인건비 예산을 계상하고 있지 않는 한계가 있다고 응답하면서 정부의 현실적인 재정 지원의 필요성을 강조하였다.

나) 행정 지원

인터뷰 결과, 복지관 담당자는 법 간의 충돌문제를 정부가 해결하는 것이 필요하다고 건의하였다. 즉, 「의료법」 상에는 물리치료사가 처방을 내리지 못하게 되어있는데 노인복지관과 관련한 법에서는 문제없다고 나와있기 때문에 이에 대한 정비가 필요하다고 보고 있었다. 특히, 재무규칙, 「사회복지사업법」, 운영규정 등 규정마다 내용이 각기 다르므로 관련 규정을 정비하여 간소화하는 것이 필요하다고 보았다.

다) 협력 지원

복지관 간의 네트워크가 필요함에도 불구하고 정부에서는 협력에 대한 지원책이 없고, 정부 차원에서 참여 및 협력에 대한 교육이 이루어지지 않고 있다고 응답하였다. 이러한 지적에 대해 부산남구청에서는 비영리민간단체에 대한 정부의 지원제도가 전반적으로 재검토되어야 한다고 지적하였다.

“비영리민간단체에 대한 정부 지원은 국민 세금이 들어가는 것이므로 민간 단체의 자격을 엄격하게 거르는 작업이 필요하다고 보입니다(2013. 6. 26. 부산남구청 주민지원과 과장)”.

4) 관계 요인

가) 신뢰

복지관과 부산남구청 간의 신뢰 관계에 대해, 담당자의 잦은 교체와 급하게 서류처리 지시를 하는 등 신뢰관계를 유지하기 힘들다는 응답을 들을 수 있었다.

“신뢰라는 것이 금방 형성되는 것은 아니기 때문에 오랜 기간동안 서로 믿고 의지하고 좋은 관계를 맺어가야 신뢰가 쌓인다고 봅니다. 사회복지 사업은 계속 추가되고 업무가 바뀌기 때문에 민과 관이 신뢰를 형성할 시간이 부족합니다(2013. 6. 26. 부산남구청 주민지원과 주무관)”.

나) 평등관계

복지관과 구청 간의 관계는 평등한 관계가 되기 힘들다고 응답하였고, 관리감독·재수탁·지도점검 등이 있기 때문에 결코 대등한 관계가 되지 못한다고 응답하였다. 또한, 민간위탁(학교 법인에 위탁)하였지만 구청으로부터 자유롭지 못하기 때문에 민간위탁의 독립성을 유지하고 있지 못하다고 설명하였다.

다) 협력관계

신뢰가 축적되기 어려운 시간 상의 한계가 있고 평등관계가 될 수 없는 태생적인 한계가 있기 때문에 복지관과 구청 간의 협력이 원활하게 이루어지기 어렵고, 동 주민센터의 사회복지사는 너무 바쁘기 때문에 협력이 어렵다는 설명을 들을 수 있었다.

라) 정보교환

복지관과 구청 간에 업무와 관련한 아이디어 교환이나 필요한 정보 공개 등은 많이 이루어지지 않고 있었다. 이렇게 관계 요인에 대해 전반적으로 미흡한 이유는, 대도시의 특성 상 이웃에 대한 관심이 낮고 복지관의 역사가 3년 정도 밖에 되지 않았기 때문에 아직도 서로 신뢰를 축적해 가는 초기 단계이기 때문이라고 판단된다.

제5절 사례분석의 시사점



1. 시민 요인

가. 리더십

청주복지재단, 청주북부종합사회복지관, 청주산남종합사회복지관, 장성청소년상담복지센터 등 사례조사를 통해 시민·시민단체의 리더십을 확인할 수 있었다. 이러한 리더십은 청주 산남종합사회복지관 앞의 신호등 건설, 장성 다문화가족지원센터장이 광주 광산구에서 성공한 경험, 장성 청소년상담복지센터의 성공적인 건립, 서울장애인종합복지관의 지속적인 민관협력 사례 등 가시적인 성과가 나타나야 더욱더 추진력을 확보할 수 있다는 점을 확인하였다.

나. 시민의식

청주시의 경우, 통합 청주시 출범에 대비해야 한다는 인식 덕분에 시민의 참여 의식이 높게 나타났고, 장성군의 경우에는 소규모 지역사회라는 지리적 이유 때문에 시민이 지역문제에 관심을 많이 가지는 상황이었다. 또한, 청주시 수곡동의 경우에는 영구임대주택 거주자들이 지역문제에 큰 관심을 가지게 되고 시민의식이 고양되고 있으며, 부산남구 우암동의 경우에도 6.25 당시 피난민 쪽방촌이었던 저소득 밀집지역으로, 지역을 살리기 위한 시민의 의식이 강하게 형성되어 있다. 천현숙(2004)의 연구에서 영구임대주택의 친밀도와 참여도가 다른 지역보다 높게 형성된다고 제시하고 있는데 실제 청주시 수곡동, 부산남구 우암동에서 다른 지역보다도 내가 살고 있는 우리 지역이라는 의식 및 참여도가 높은 편이라고 판단할 수 있다.

다. 시민역량

시민·시민단체의 역량은 참여에 필요한 인적·물적 자원을 동원할 수 있는 능력으로 볼 수 있는데, 청주복지재단의 경우 기초자치단체 수준에서 자체적으로 복지재단을 구성하고 시청의 지원과 함께 민간 영역에서 기부금 등을 모금할 계획을 수립하는 등 참여에 필요한 역량이 충분하다고 판단할 수 있다. 정민수(2006)의 연구에서는 지역사회의 자발적 결사체 네트워크를 지역사회 역량으로 파악하였는데, 실제로 청주시 수곡동에서는 자발적으로 수호천사단을 결성하고 서울장애인종합복지관에서는 지역 자원을 발굴하기 위하여 직원들이 직접 노력할 정도로 시민역량이 충분하다고 판단할 수 있다.

2. 정부 요인

가. 재정 지원

시민·시민단체 응답자는 정부의 재정 지원에 대하여 규정과 현실이 다르다고 지적하고 있다. 즉, 법제도 상으로 지원되는 금액은 순수한 인건비가 아니고 운영비를 총괄한 금액이므로 정부로부터 재정을 지원받아서 민간 복지시설 등 근무자의 인건비를 지급하는 것조차 어려운 상황이라고 밝혔다. 또한, 정부의 재정지원이 충분하지 않아서 민간 복지시설 등의 운영이 쉽지 않고 이는 복지 분야에의 시민의 참여를 활성화시키지 못하는 요인으로 작용하고 있다고 응답하였다. 앞서 설문조사에서 정부 요인에 대한 시민응답자의 영향력이 낮게 도출된 것도 시민·시민단체 응답자가 정부의 재정 지원이 제도와 현실 간에 괴리가 있다고 인식하고 있기 때문인 것으로 판단된다.

나. 행정 지원

시민·시민단체 응답자는 정부가 시민참여에 대하여 긍정적으로 인식하는 것이 가장 중요한 지원책이 된다고 설명하였다. 즉, 청주시청에서 민간단체가 적극적으

로 활동할 수 있도록 공공 부문에서 관심을 가지거나, 청주시 율량사천동 주민센터에서 민간시설의 주민 동참 프로그램에 공공 부문이 참여하거나, 장성군청에서 후원금을 받을 수 있는 기관과 연계시키거나, 강동구청에서 시립서울장애인복지관과 롯데리아 간의 민민 협력을 지원하는 것처럼, 정부에서 직접적인 재정 지원 이외에 심리적인 지원을 해 주는 것이 중요하다고 응답하였다.

다. 협력 지원

시민·시민단체 응답자 및 공무원 응답자는 민간 복지기관 간의 협력, 민과 관의 협력을 강조하였는데, 통합 청주시에 포함되는 현재의 청주시 및 청원군 내의 복지시설 간의 협력을 강화하는 복지 네트워크의 설립을 지원하거나, 장성군청에서 센터 설립과 관련하여 인근 지역 및 타 지역 관계자와의 협력을 지원하거나, 센터 운영의 노하우를 공유하도록 하는 등의 다양한 협력 지원이 가능하다고 할 수 있다. 특히, 강동구청에서는 시민의 참여를 활성화시키기 위해서는 비영리민간단체에 대한 정부지원 방식을 다양하게 하는 것이 필요하고 민간 부문 간의 협력을 정부에서 지원하는 것도 필요하다고 설명하였다.

“정부지원 방식이 좀 더 다양화될 필요가 있습니다. 단순히 돈만 지급하면 갑을관계처럼 됩니다. 재정 지원 이외의 방식을 좀 개발해 주십시오(2013. 5. 28. 강동구청 주민생활지원과 팀장)”.

“정부가 이런 저런 지원을 많이 하고 있는데, 가만히 보면 민간 단체끼리, 민간 센터끼리 서로 정보를 주고받도록 해 주는 것이 중요할 것 같습니다. 우리 구에서 6월부터 시작한 민관 복지서비스 정보 통합자료 구축과 같은 사업은 민과 관이 가지고 있는 각자의 정보를 공유하도록 시스템화하는 사업인데요. 이런 사업에 덧붙여서 비영리민간단체끼리 정보를 공유하는 시스템을 정부에서 구축해 주는 것도 좋을 것 같습니다(2013. 6. 27. 강동구청 주민생활지원과 팀장)”.

3. 관계 요인

가. 신뢰

신뢰는 축적되기는 어려우나 형성된 신뢰를 잃는 것은 쉽다는 문제가 있다. 사례조사 결과, 시민요인 또는 정부요인이 우수한 지역 및 시설에서는 민과 관의 신뢰, 지역주민과 민간 복지시설 간의 신뢰, 지역주민과 공공 부문 간의 신뢰가 높게 응답되었으나, 시민의 참여가 저조하거나 정부의 행정 지원 및 협력 지원이 부족한 지역에서는 신뢰 또한 낮게 응답되었다. 즉, 신뢰를 포함한 사회적 자원은 다양한 측면으로 측정이 가능하고 다양한 변수의 영향을 받으며 다양한 방면으로 확산된다는 점을 확인하였다.

나. 평등관계

공무원 응답자는 시민·시민단체와 공공 부문 간의 관계가 대등하고 평등하다고 응답하는 경우가 대부분이었고, 시민참여자는 민과 관의 관계가 수직적 혹은 갑과 을의 관계라고 응답하는 경우가 있었다. 특이한 점은, 정부의 재정 지원이 많지 않아서 복지시설의 재원을 마련하기 위해 공공 부문과 민간 부문이 함께 자원을 발굴하고 있는 지역에서는 오히려 민과 관의 관계가 평등하다고 응답한 경우가 많았고, 정부의 재정 지원이 상대적으로 충분한 지역에서는 민과 관의 관계가 수직적이라고 응답한 경우가 많았다.

시민참여, 민관협력, 공공 부문과 민간 부문 간의 대등한 관계 등을 화두로 삼고 있는 상황에서, 정부의 재정 지원이 상대적으로 충분한 지역에서는 민관 관계가 수직적이라고 인식하고 있고, 정부의 재정 지원이 많지 않은 지역에서는 민관 관계가 수평적이라고 인식하는 것은, 시민참여에 대한 장기적인 관점에서 시사하는 바가 크다고 할 수 있고, 중요한 연구주제를 제시하고 있다고 판단된다.

다. 협력관계

청주시 을량사천동, 청주시 산남동, 장성군의 경우, 물적·인적 자원을 포함한 지역 자원이 많지 않기 때문에 오히려 민과 관의 협력이 잘 이루어지고 있었다. 이 지역 시민·시민단체가 인식하기에 공공 부문의 도움없이 민간 복지시설의 활동이 성과를 거두지 못한다고 판단하고 있고, 공무원이 인식하기에 공공 부문이 복지 분야를 전담하기에는 대상자가 많고 지역 내에 당면한 문제가 많으며 복잡하기 때문에 이 지역에서 오랜 기간 활동한 민간 복지시설을 적극 활용하는 것이 필요하다고 인식하기 때문이다.

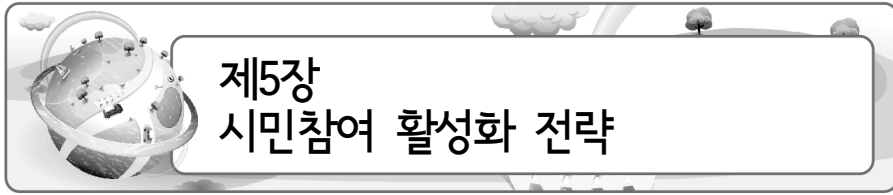
라. 정보교환

복지 분야와 관련있는 민간 부문(민간 복지시설, 병의원, 아파트 관리사무소 등)과 공공 부문(광역자치단체, 기초자치단체, 읍면동 주민센터, 경찰서, 지구대, 소방서, 보건소, 학교 등)이 아이디어를 교류하고 정보를 공개·교환하는 것도 다른 관계 요인과 유사한 패턴을 보이고 있다. 즉, 시민요인 또는 정부요인이 우수한 지역 및 시설에서는 평등관계와 협력관계 속에서 정보교환이 잘 이루어지고 있고 신뢰가 축적되고 있다.

복지 분야에서의 정보를 구분해 보면, 지역에서 오랫동안 활동해 온 민간 복지센터는 지역주민 개인의 생활에 대한 정보를 축적해 오고 있고, 공공 부문에서는 대상자의 가족관계, 재산, 수입원 등 수치화된 개인정보를 가지고 있기 때문에 양 부문에서 확보하고 있는 정보가 각기 다른 상황이다. 이러한 각기 다른 정보를 공유하게 되면 상호 시너지 효과가 생길 수 있기 때문에(예: 장성 청소년상담복지센터, 강동구 민·관 복지네트워크) 민과 관의 정보교환이 필요하다고 할 수 있다.

〈표 4-2〉 사례분석 정리

구분	기초자치단체 (시)	기초자치단체 (군)	기초자치단체 (구)	
	사례지역 : 청주시	사례지역 : 장성군	사례지역 : 부산남구	사례지역 : 서울 강동구
시민 요인	통합 청주시 대비를 위해 시민의 참여의식 높음	자연, 학연이 강조되는 소규모 지역사회 특성상 시민의 관심이 높음	저소득 밀집지역에서는 시민의 참여의식이 오히려 높게 나타남	지역내 기업이 참여에 관심이 많음
정부 요인	정부가 청주시 지역 사회복지협의체, 청주복지재단 등을 적극 지원하고 있음	정부의 재정지원이 충분하지 않아서, 정부가 후원기관 등과 연계를 위해 노력하고 있음	담당자의 잦은 교체로 인해 재정지원, 행정지원, 협력지원이 충분하지 못함	민간 부문의 필요성을 인식하면서 행정 지원 위주로 지원하고 있음
상호작용 요인	민과 관이 평등한 위치에서 정보교환하면서 상호 협력하고 신뢰를 축적해 나가고 있음	지역내 자원이 부족하여, 오히려 민과 관이 협력을 강화하고 있음	담당자의 잦은 교체와 대도시의 특성상 민과 관의 신뢰 형성이 어려움	대도시의 특성상 민과 관의 신뢰 형성이 쉽지 않음. 기업의 경우, 공공 부문에 진출하여 홍보 효과를 기대하고 있음
시민참여 활성화를 위한 제언	정부의 협력지원 : 민과 관이 공동으로 활용할 수 있는 정보망(네트워크)을 제공하는 것이 필요함	정부의 행정지원 : 비영리 민간단체의 설립 및 운영에 관한 매뉴얼, 교육 등을 정부가 담당하는 것이 필요함	정부의 신뢰 : 정부가 비영리민간단체를 신뢰하는 것이 필요함	정부의 협력지원 : 비영리민간단체끼리 협력할 수 있도록 정부가 지원하는 것이 필요함



제5장 시민참여 활성화 전략

제1절 시민참여 활성화의 기본 방향

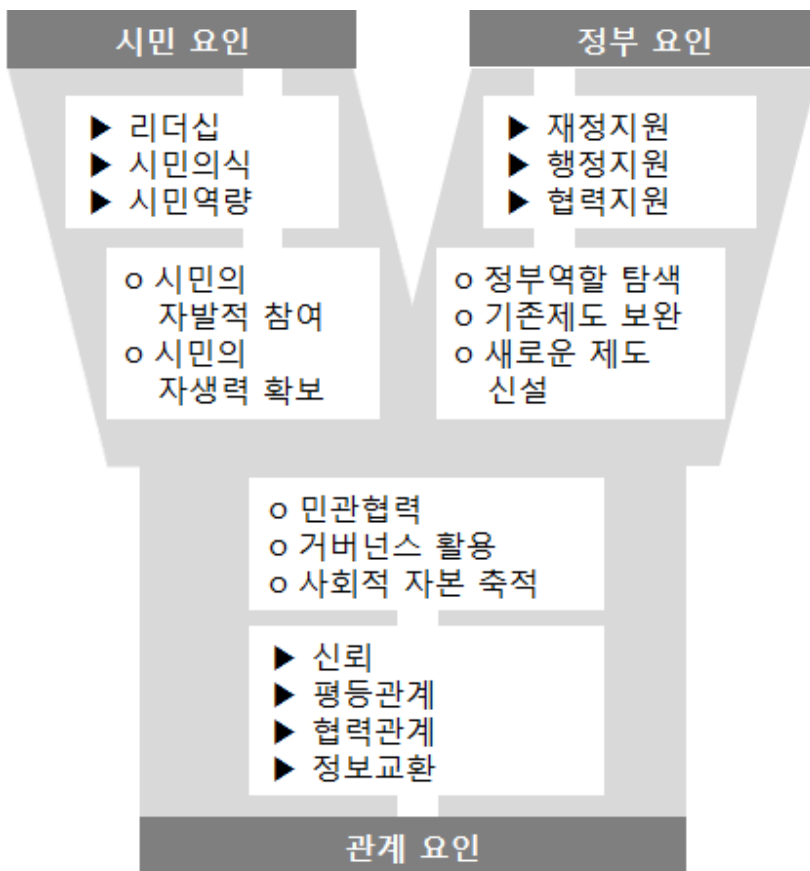


시민참여를 활성화하기 위한 방안을 모색하기 위하여 ‘시민 요인’, ‘정부 요인’, ‘관계 요인’으로 구분하여 고찰하였다. 첫째, 시민 요인에서 보면, 시민·시민단체가 자발적으로 참여할 수 있도록 하고 시민·시민단체의 자생력을 확보하는 것이 필요하다. 즉, 시민의식과 리더십을 고양할 수 있도록 하고, 나눔 및 기부를 활성화 하며, 시민의 자원봉사를 강화하는 것이 필요하다. 또한, 시민역량을 강화하고 사회적기업·마을기업·협동조합 등 시민이 참여하여 자생할 수 있는 재정 여건을 확보하는 방안을 제안할 수 있다.

둘째, 정부는 시민·시민단체를 지원하던 기존의 제도를 현실성있게 보완하는 것이 필요한데, 비영리민간단체를 내실있게 지원하고, 제도와 현실 간의 괴리를 좁혀서 실효성있는 새 제도를 마련하는 것이 요구된다. 앞의 설문조사에서 시민·시민단체 응답자가 ‘시민참여에 정부요인이 영향을 미치지 않는다’고 응답하였는데, 사례조사 및 심층면접을 통해 정부지원의 제도는 갖추어져 있지만 실질적인 지원이 미약하다는 점에서 정부의 역할을 과소평가하였다는 점을 확인하였다. 즉, 시민참여에 대한 정부의 지원이 현실화되고 재정 지원 이외의 지원이 확대된다면 시민참여에 정부가 기여하는 역할이 클 것이라고 인식하는 것을 확인하였다. 시민참여가 시민정신을 고양시키고 수평적 협력을 연습시키는 긍정적인 기능이 있지만, 참여문화가 성숙하지 않은 경우에는 참여가 오히려 사회 갈등을 증폭시킬 수 있다는 점에서(이승중, 2006 : 66) 시민참여에 대한 정부의 역할이 일정 부분 필요하다고 할 수 있다.

셋째, 상호작용 측면에서는 민과 관의 협력을 통한 정보 교환과 신뢰의 구축, 다양한 민관협력체의 구성·운영, 거버넌스의 활용, 시민·시민단체의 참여를 활성화하기 위한 협력의 장(場) 구축, 사회적 자본의 축적 등을 발전방안을 요약할 수 있다. 이상의 방안을 그림으로 도식화하면 다음과 같다.

〈그림 5-1〉 시민참여 활성화 기본 방향



자료 : Katzenbach et al.(2003 : 21)

제2절 시민의 참여 활성화 방안



제3장의 설문분석 결과, 시민·시민단체 참여자, 공무원 응답자 모두 시민참여를 활성화하기 위해서는 시민 요인이 가장 중요하다고 인식하는 것으로 나타났기 때문에 시민 요인에 해당되는 시민의 리더십, 시민의식, 시민역량에 대한 관심과 강조가 필요하다고 할 수 있다. 하지만 제4장의 사례분석에서는 시민·시민단체 참여자는 시민 요인에 대하여 더 긍정적으로 인식하고 있지만 공무원 응답자가 좀 더 부정적으로 인식하는 등의 차이를 보였다.

시민참여를 활성화하기 위하여 시민 요인을 강조하기 위해서는 시민·시민단체의 자발적인 참여를 독려할 수 있는 전략을 세우고, 참여한 시민·시민단체가 자생적으로 활동할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 시민·시민단체의 자발적 참여를 높이기 위해서는 시민의식의 고양, 리더십 확보, 나눔·기부·자원봉사 활동을 확대하는 전략이 요구되고, 시민·시민단체의 자생력을 확보하기 위해서는 시민역량 확충, 사회적 경제(사회적기업, 마을기업, 협동조합 등)에 대한 관심이 필요하다고 제안할 수 있다.

1. 시민의 자발적 참여

가. 시민의식, 리더십 고양

시민의 자발적·능동적 참여를 높이기 위해서는 참여하겠다는 시민의식, 참여의식이 필요하고 내가 이 지역의 주인이라는 리더십이 필요하다고 할 수 있다. 시민의식 및 리더십을 높일 수 있는 방안을 심리학적, 사회학적, 경제학적 요인 등으로 구분할 수 있는데, 크게 구분해 보면 ‘남을 돕겠다는 인간의 본성’, ‘참여하여 느낄 수 있는 재미 및 흥미’, ‘참여를 통해 자긍심을 높이는 전략’, ‘기업 홍보’ 등을 확인할 수 있다. 첫째, ‘남을 돕겠다는 인간의 본성’은 다른 사람을 돕고 이타

심을 가지는 것에 보람을 느끼는 것인데, 시민·시민단체가 나눔, 기부, 자원봉사 등을 하는 것과 유사한 맥락으로 해석할 수 있다.

둘째, ‘참여하여 느낄 수 있는 재미 및 흥미’ 차원은 복지 분야 뿐만 아니라 지역의 여러 분야에 참여하여 다른 사람을 만나고, 공공 부문의 업무 처리 과정 등을 습득하면서 새로운 영역에서 즐거움을 느낄 수 있도록 하는 것이다.

셋째, ‘참여를 통해 자긍심을 높이는 전략’으로는, 명예구민·명예시민 등 시민 참여를 통해 자긍심을 느낄 수 있도록 인센티브를 제공하는 방안을 들 수 있다.

넷째, ‘기업 홍보’와 관련하여, 기업의 참여를 유도하고 참여한 기업을 홍보하는 윈윈 전략을 수행하는 방안을 제안할 수 있다. 즉, 시·군·구청장 명의의 감사패 전달, 시·군·구청장의 시상, 지역신문 등 언론에 홍보 등을 통해 기업이 참여할 수 있는 유인책을 마련하는 것이 필요하다.

나. 나눔, 기부, 자원봉사 활성화

시민·시민단체가 나눔 및 기부행위를 통해 지역사회에 참여하고 기부행위를 지속하는 것은 자선(charity)과 박애(philanthropy)와 관련이 깊은 것으로, 우리나라 「소득세법」, 「법인세법」에서는 개인의 기부행위를 ‘기부금’이라는 개념으로 다루고 있으면서 세법상 인정되는 범위에 한하여 필요경비 또는 비용으로 처리할 수 있도록 하고 있다. 나눔, 기부, 자원봉사는 사회적 자본의 개념으로 접근할 수 있고, 기부방식에 따라 물질기부(현금, 현물 등)와 시간기부(재능기부, 자원봉사 등) 등으로 구분할 수 있다.

시민·시민단체가 나눔 및 기부행위를 시작하고 지속하도록 하는 유인책으로는 첫째, 심리학적 요인으로, 개인이 성장하면서 자신의 가치, 신념, 태도 등을 사회로 까지 확장하는 자기확장 과정을 가진다는 것이다. 개인의 심리를 자극하여 나눔 및 기부행위를 가능하도록 하기 위해서는 ‘사회공익 캠페인’ 등을 전개하여 기부자가 ‘자기확장의 심리’를 가지도록 독려하는 방안을 제안할 수 있다.

둘째, 사회학적 요인으로, 기부행위를 통해 기부자가 사회적으로 칭찬, 인정, 존경, 감사, 지지 등 비경제적인 이익을 받게 되면 기부자의 주관적 만족수준이

향상되고 기부행위가 지속·확대된다는 입장이다. 즉, 기부자에게 감사의 편지를 쓰거나 기부자 명단을 공개하고 지역신문과 지역방송 등 언론에 노출시켜서 기부자의 ‘주관적 만족도’를 높이는 방안과 ‘자원봉사자를 위한 감사 축제’²²⁾를 개최하는 등을 제안할 수 있다. 또한, 공공 기관이나 민간 기관이 기부자와 의사소통하는 과정에서 기부자에게 더 많은 선택권을 부여하게 하는 것도 기부자의 만족도를 높일 수 있는 전략으로 판단된다.

셋째, 경제학적 요인으로, 기부행위라는 이타적 행동으로부터 나오는 주관적 만족과 개인의 효용을 계산할 수 있다. 즉, 기부행위로 인한 가처분소득의 감소보다 기부를 통한 주관적 만족도가 더 클 경우에는 기부행위를 시작하고 지속한다는 입장이다. ‘개인의 효용’을 높여서 나눔 및 기부행위를 지속할 수 있도록 하기 위해서는 앞서 언급한 심리학적·사회학적 요인처럼 기부자가 나눔 및 기부행위를 통해 만족도를 높일 수 있도록 하는 전략이 필요하다.

넷째, 조직학적 요인으로, 시·군·구청이나 읍·면·동 주민센터 등의 공공 부문과 민간 부문이 나눔 및 기부자, 자원봉사자 등에 대한 ‘정보를 공유’하여 공공 기관과 민간기관에서 기부자의 요구에 ‘신속하게 반응’하는 모습을 보이는 것도 개인 기부자를 확대할 수 있는 전략이 될 것이다. 특히, 특정 비영리민간단체(비영리복지시설 등)에 기부하는 기부자가 ‘단체 및 시설에 대한 신뢰감’이 높을수록 나눔 및 기부행위에 적극적이기 때문에, 비영리민간단체가 시민의 신뢰를 얻을 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다. 또한, 나눔, 기부, 자원봉사를 주관하는 비영리민간단체가 ‘기부금의 모집 및 집행의 투명성’을 확보하면서 책임성있게 운영하는 것이 기부행위를 활성화시키는데 중요할 것이다.

이 외에, 잠재적 기부자를 발굴할 수 있도록 기부행위를 장려하는 이벤트 개최, 전화를 통한 모금 활동 전개, 미디어와 인터넷을 통한 참여 및 기부활동 장려, 기부확대를 위한 간청(solicitation) 전략, 자원봉사센터의 확대, 자원봉사자 교육 강화,

22) 실제로 서초구에서는 매년 연말에 한 해 동안 서초구 자원봉사자로 활동한 서초구 자원봉사센터 소속 봉사자 및 서초구 내에서 활동하고 있는 자원봉사자 개인, 단체 등 약 1,000명이 참여하는 축하공연, 서초구 자원봉사활동 영상 시청, 뮤지컬 공연, 자원봉사 사진전 등을 운영하여 자원봉사자가 봉사 활동에 자긍심을 가지고 지속적으로 자원봉사하도록 동기부여하고 있다(서초구청 복지정책과, 2013).

자원봉사 프로그램 개발 등의 다양한 수단을 발굴하는 노력 또한 필요한 상황이다.²³⁾

〈표 5-1〉 시민의 자발적 참여 방안

구분	시민의 자발적 참여 전략
심리학적 접근	‘사회공익 캠페인’ 등을 전개하여 참여자 개인이 ‘자기확장의 심리’를 가지도록 독려함
사회학적 접근	감사의 편지, 참여자(기부자) 명단 공개, 언론에 노출 등으로 참여자 개인이 ‘주관적 만족도’를 높이도록 함
	자원봉사자를 위한 감사 축제 등을 통해 자원봉사활동을 지속하도록 동기부여함
	의사소통과정에서 참여자(기부자)에게 더 많은 선택권을 부여함
경제학적 접근	참여를 통한 참여자 ‘효용’을 높이는 전략이 필요함
조직학적 접근	공공·민간기관이 참여자(기부자)의 요구에 신속히 반응
	참여자(참여기업)에게 감사패 전달 및 시·군·구청장 명의의 시상
	비영리민간단체의 책임성 확보
	기부금 모집 및 집행의 투명성 확보
기타	기부행위 장려 이벤트 개최
	전화를 통한 적극적 모금활동 전개
	미디어를 통한 참여 및 기부활동 장려
	기부확대를 위한 간청 전략 사용
	자원봉사센터 확대, 자원봉사자 교육강화, 자원봉사 프로그램 개발

2. 시민의 자생력 확보

가. 시민역량 확보

시민·시민단체가 참여를 확대하기 위해서는 참여할 수 있는 역량이 확보되어야 할 것이다. 시민역량은 참여할 수 있는 시간적 역량, 금전적 역량, 참여할 수

23) 매년 시행하고 있는 지방자치단체 합동평가에서는 ‘일반행정 분야’에 ‘자원봉사 활성화 실적’을 지표로 두고 지방자치단체가 시민의 자원봉사를 활성화하도록 독려하고 있다. 세부지표는 ‘자원봉사 활동율’, ‘자원봉사센터의 상근인원 총족율’ 이다(안전행정부, 2013g : 37-38).

있는 개인의 능력 및 전문성 등 다양하게 정의할 수 있다. 첫째, 시간적 역량이 주어지기 위해서는, 참여가 심리학적·사회학적·경제학적 효용성이 있다고 판단되어야 시민·시민단체가 참여에 시간을 할애할 수 있게 된다. 둘째, 금전적 역량이 확보되기 위해서는 사회적 경제 모델을 활용하여 참여를 통해 재정 측면의 효용성을 얻는 전략을 제안할 수 있다. 셋째, 참여할 수 있는 능력 및 전문성은 시민·시민단체를 대상으로 하는 교육과 훈련을 통해 배양될 수 있다. 교육과 훈련의 주체는 정부가 될 수도 있고 시민·시민단체가 될 수도 있으며 민과 관이 공동으로 교육과 훈련의 주체가 될 수도 있다. 즉, 참여에 필요한 각종 능력을 익히고, 정부의 정책과정에 대한 전반적인 지식을 습득하여 시민·시민단체의 참여를 활성화하는 전략이 요구된다고 할 수 있다. 특히, 이미 교육수준이 높은 시민이 참여에 필요한 지식과 인지적 기술을 습득할 수 있다는 지적(이승중 외, 2011 : 183)²⁴⁾을 보면, 시민역량과 교육은 밀접한 관계를 가지고 있다고 할 수 있다. 시민역량에 관한 교육과 훈련의 논의는 민관협력에서도 설명이 가능한 부분이다.

나. 사회적기업 및 마을기업 활용

본 연구의 제2장 제2절 제4항에서 고찰했듯이, 사회적기업, 마을기업, 사회적협동조합 등은 해당 지역사회에 거주하는 시민들이 주체가 되고 시민들에 의해 운영되는 사회적 경제 조직으로, 일반적인 기업과는 달리 회원(조합원)이나 지역사회에 혜택을 주면서 자본보다 사람을 우선하고 구성원에 의해 민주적으로 통제되는 자율 조직이다. 즉, 생활공동체, 운명공동체를 결성하여 노동과 임금을 공유하면서 참여한 시민(회원, 조합원)이 자생적으로 성장하는 개념이다(대전마을기업연합회, 2013 : 13-15). 이러한 사회적기업 및 마을기업 개념을 시민참여와 연계시켜서 참여를 통한 시민·시민단체의 효용을 높이는 전략을 마련해야 할 것이다.

24) 시민참여의 전제조건으로 시민역량을 과도하게 강조하게 되면 교육수준, 사회경제적 지위, 능력 등이 있는 시민만 참여하게 될 가능성이 있고 이는 민주주의 발전을 저해할 우려가 있다(이승중 외, 2011 : 184-185).

다. 협동조합 활성화

시민·시민단체가 참여를 통해 효용이 있어야 시민·시민단체의 참여가 활발할 것이다. 유엔에서는 2012년을 세계 협동조합의 해로 지정하고 우리나라에서도 2012년 12월 1일부터 「협동조합기본법」이 시행되고 있다. 협동조합은 조합구성원 간의 신뢰와 협력이 강하고, 지역을 기반으로 한 협동조합의 경우에는 지역 자원 활용도가 높고 일자리 창출 등을 통해 지역경제에 큰 기여를 하는 것으로 평가할 수 있다(전대욱 외, 2012 : 211). 즉, 시민·시민단체가 협동조합을 통해 경제적 이익을 얻게 되고 이러한 이익이 조합구성원에게 되돌아가 조합 스스로 자생할 수 있는 능력이 갖추어 진다는 의미에서 협동조합을 시민참여 활성화 수단으로 활용할 수 있을 것이다.

〈표 5-2〉 시민의 자생력 확보 방안

구분	시민의 자생력 확보 전략
시민역량 강화	교육과 훈련을 통한 시민의식, 시민역량 확충
	참여에 필요한 능력 배양, 정부 정책과정에 대한 지식 축적
사회적기업 활용	생활공동체, 운명공동체 결성
마을기업 활용	노동과 임금을 공유하면서 참여자가 자생적으로 성장
협동조합 활용	지역자원 활용, 지역 일자리 창출 등 지역경제에 기여

제3절 정부의 지원 활성화 방안



제3장의 설문분석 결과, 시민·시민단체 참여자는 시민참여를 활성화하는데 정부 요인이 별 영향을 미치지 않는다고 보았고, 공무원 응답자는 시민참여를 활성화하는데 정부 요인이 영향을 미친다고 보았기 때문에 정부의 역할에 대해서는 시민·시민단체 참여자와 공무원 간에 인식의 차이가 있음을 확인하였다. 제4장의 사례분석 결과, 시민·시민단체 참여자는 정부 지원에 대한 제도와 현실 간의 괴

리가 크고 건의할 통로가 없으며 시민·시민단체의 의견을 잘 들어주지 않기 때문에 정부 역할에 높은 점수를 부여하지 않는다고 응답하면서,²⁵⁾ 정부가 시민참여에 관심을 가지고 지원하기 위해서는 형식적인 권고와 제안에만 그치지 말고, 정부 지원 제도를 수정·보완하고 현장의 목소리를 청취·반영하는 것이 필요하다고 지적하였다.

시민참여를 활성화하기 위하여 정부가 각종 정부 지원의 논리를 공고히 하고 기존의 정부 지원 제도를 보완하는 작업을 강화하며 현실성있는 제도를 새로 마련하여 지원하는 것이 필요하다. 즉, 정부 지원의 역할을 재검토하고, 비영리민간단체 지원에 관한 제도를 수정·보완하여 원활한 정부 지원이 이루어지도록 하는 전략을 제안할 수 있다. 특히, 정부의 재정 지원과 행정 지원 이외에 다양한 지원이 이루어질 수 있도록 제도를 구축하는 것이 요구되는데, 시민이 내는 주민세 중에 일부를 시민이 지정하는 단체에 지원하도록 법제화 하는 것(가칭, 시민단체 지원세)과 주민투표 의무화 규정을 강제하는 방안 등을 제안할 수 있다.

1. 정부의 지원 역할 탐색

정부가 시민단체의 재정을 지원하는 부분은 정부의 지원이 가져올 수 있는 시민단체의 자율성 침해 등에도 불구하고 점차 그 중요성을 더해 가고 있다. Salamon(1995)의 미국 비영리민간단체에 대한 실증연구에 따르면 비영리민간단체에 대한 정부 지원이 상당히 오랜 전통을 가지고 시행되어 왔으며 1990년대에서 서비스 공급을 위한 자발적 민간기관에 대한 공적 지원 증가가 급속하게 증가하고 있음을 보여주고 있다. 즉, 1980년도에 면세를 제외하고 미 연방에서 400억 달러 이상이 비영리민간단체에 투입되었으며, 이는 비영리 부문 총 수입의 약 35%에 달한다(Salamon, 1995). 이러한 경향은 다른 나라의 비영리민간단체 수입원과 재원 조달 방식에서도 나타나는데, 비영리민간단체 수입원이 수익사업(63%), 민간기부

25) 청주시, 장성군, 강동구, 부산남구 등 지역을 불문하고 시민·시민단체 응답자들이 정부가 변해야 함을 지적하였다.

금(22%), 정부보조(8%), 투자소득(7%)의 순으로 나타나고 있고 수익사업의 43%가 정부에 판매한 것으로 나타나기 때문에 국가에 의한 직·간접적인 지원이 비영리 민간단체 수입의 35%를 차지한다고 할 수 있다(Salamon & Anheier, 1996; 김준기, 2006 : 126).

국내에서도 시민단체에 대한 정부의 지원 규모가 점차 증가하는 추세를 보이고 있다. 우리나라 비영리민간단체가 교육 및 연구 부문에 높은 비중을 차지하고 있고 민선자치 출범 이후로 사회복지 서비스 증대에 따라 민간 부문이 확대되고 있으며 사회복지 분야와 행정서비스 분야의 민간 위탁 및 민영화로 인한 정부 위탁 업무의 증가 등의 이유로 비영리민간단체에 대한 정부 지원이 확대되고 있는 양상이다(김준기, 2006 : 128). 비영리민간단체, 시민단체 등에 대한 정부의 지원은 재정, 세금, 행정, 법률, 참여의 기반 구축 등 다양하게 이루어질 수 있다.

2. 기존의 정부지원 제도 보완

시민·시민단체 응답자 및 공무원 응답자들이 심층면접에서 강조하는 것처럼, 현재 존재하고 있는 제도와 현실이 괴리가 있기 때문에 정부의 역할에 대해 부정적으로 인식하는 경향이 있다. 즉, 기존의 제도를 현실성있게 수정·보완하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

첫째, 비영리민간단체 지원 제도 중에서 ‘시민 요인’으로 설명할 수 있는 내용은, 비영리민간단체, 시민단체 등이 신뢰성·도덕성·책임성을 회복하여 시민과 정부의 지지를 받을 수 있어야 한다. 즉, 비영리민간단체의 투명한 운영과 사회적 책임을 높이는 전략이 요구되는데, 가칭 ‘비영리민간단체 사회공헌 척도’를 개발하여 비영리민간단체 활동의 기본적인 가이드라인을 제시하는 방안을 제안할 수 있다. 또한, 비영리민간단체의 ‘신뢰성’ 확보를 위해, 가칭 ‘KOREA NPO AWARD’를 제정하여 투명하고 책임성있는 비영리민간단체를 적극 발굴하고 홍보하고, 비영리민간단체 ‘운영의 투명성’을 측정하는 (가칭) ‘비영리민간단체 투명성 위원회’를 국무총리실 산하에 설치하는 방안도 제안할 수 있다. 특히, 정부지원사업을 선정

하는 공익사업선정위원회가 투명하게 구성되어야 위원회의 선정 결과를 신뢰할 수 있는데, 일부 단체에서는 위원회에 자신이 속한 단체의 임직원을 추천하는 경우가 있으므로, 제도적으로 이를 금지시키는 방안을 정부가 마련해야 할 것이다.

둘째, ‘정부’가 직접적으로 보완할 수 있는 비영리민간단체 지원 제도로는 부적격 비영리민간단체 및 부적격 시민단체를 사전에 선별하는 장치의 마련, 지원방식의 다양화, 간접적 지원방식 활성화 등을 들 수 있다. 특히, 비영리민간단체에 대한 정부의 재정지원의 경우에는 정부 보조금이 투입되는 것이므로 엄격한 검증과 효과적인 보조금의 사용을 점검하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

비영리민간단체의 등록과정에서 사전에 선별할 수 있는 장치를 마련하는 차원에서, 신뢰도가 있는 연구기관을 활용하여 사전 검증 시스템(예 : 공익성 테스트)을 도입하거나, 비영리민간단체 협회와 같이 비영리민간단체를 대표할 수 있는 협의체 등 중간기구가 단체의 선별을 책임지도록 하는 것을 고려할 수 있다. 장기적인 차원에서 시민단체의 발전을 위해서는 공정한 사전 선별장치를 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

정부의 지원방식을 보다 다양하게 할 필요가 있고 재정지원보다 재정 이외의 지원을 활성화하는 것이 필요하다. 최근 들어서 다양한 분야에서 활발하게 논의하고 있는 ‘중간지원조직’ 설립 방안을 시민참여 활성화 방안으로 활용할 수 있다. 즉, ‘비영리민간단체 지원센터’와 같은 중립적이고 자율적인 중간지원조직을 만들어 정부가 중간지원조직을 통해 지원하는 방안을 고려할 수 있다. 중간지원조직에서는 비영리민간단체를 설립하는 단계에서의 지원, 필요한 자원의 연계, 운영업무 지원 등 다양한 지원을 할 수 있다.²⁶⁾ 즉, ‘비영리민간단체 기반정비 단계’에서는 비영리민간단체를 설립할 수 있는 환경을 정비하고 설립에 필요한 정보 및 자원을 제공할 수 있다. ‘비영리민간단체 자원연계 단계’에서는 설립된 비영리민간단체에게 필요한 정보를 제공하고 장소·시설·기자재 등을 제공하며, 비영리민간단체 간의 정보교환 및 상호작용을 주도적으로 담당하고, 상담·컨설팅 업무를 담당하

26) 최근 들어서 각 중앙행정기관이 시민과 행정기관 사이에서 사업기획, 역량강화 등을 전문적으로 지원하는 ‘중간지원조직’을 활발하게 만들어가고 있는데, 중간지원조직 설립이 확산되면서 정부가 주체가 되는 상황을 경계해야 할 것이다(이원희, 2013 : 51-52).

며, 필요한 자원의 발굴·증개 기능 등을 담당할 수 있다. ‘비영리민간단체 운영지원 단계’에서는 비영리민간단체 운영의 노하우를 제공하면서 자원봉사활동, 운영과 관련한 상담, 기금 및 기부금을 확보할 수 있는 전략을 지원하는 것이 가능하다. 정부에서는 중간지원조직을 지원하고 중간지원조직이 비영리민간단체를 지원하는 간접적인 지원 방식을 통해 비영리민간단체의 자율성을 보장할 수 있을 것으로 판단된다.

비영리민간단체의 운영과 관련하여, 현재 비영리민간단체 회계정보를 주무관청 또는 국세청에 별도로 제출하도록 되어있는데 회계정보를 ‘표준화’하고 ‘단순’하게 공시할 수 있는 제도적 보완이 필요하다. 또한, 회계정보 작성 기준이 서로 상이한데 비영리민간단체 전체가 ‘통일된 회계기준’을 적용하도록 의무화해야 할 것이다. 그 외에, 비영리민간단체에 대한 관리 감독이 각 주무관청에서 별도로 이루어지고 있는데, 각 지역에 산재한 비영리민간단체를 관리 감독하는 ‘특정 전담 기구’를 설치하거나 ‘외부 전문가’를 활용한 관리 감독 방안도 제안할 수 있다.

셋째, 비영리민간단체 지원 제도를 ‘관계 요인’으로 점검해 보면, 비영리민간단체와 정부 간 정보를 공유하고 관리할 수 있는 시스템이 필요하다. 즉, 정부가 비영리민간단체를 지원하는 것을 관리할 수 있는 관리정보시스템(가칭, 비영리민간단체 지원사업 관리정보시스템)을 구축하는 방안을 제안할 수 있다. 관리정보시스템은 중간지원조직이 전체적인 구축과 운영을 담당하고, 정부에서는 시스템을 확인하는 정도로 운영될 수 있는데²⁷⁾, 비영리민간단체에 대한 전국적인 현황, 예·결산 정보, 지원사업에 대한 공개, 지원사업 선정 결과 공개, 비영리민간단체의 기반 정비, 자원증개, 운영지원 등의 요소를 탑재하고 각 비영리민간단체와 링크시켜 정보가 연동될 수 있도록 할 수 있다.

27) 정부가 관리정보시스템 등의 운영 주체가 될 경우에는 민간단체의 영역에 정부가 관여한다는 비판을 받을 수 있고 서버 활용, 비용절감 차원에서 협회 등 민간단체에게 운영의 전권을 부여하는 것이 바람직하다(류영아 외, 2013 : 103-105).

〈표 5-3〉 기존의 정부지원 제도 보완

구분	비영리민간단체 지원 제도 수정
시민 요인	비영리민간단체 사회공헌 척도 개발
	KOREA NPO AWARD 제정
	비영리민간단체 투명성 위원회를 국무총리실 산하에 설치
	공익사업선정위원회의 위원 추천시 도덕성 회복
정부 요인	사전 검증시스템 도입
	비영리민간단체 협회 등 중간기구가 단체의 선별을 책임지도록 함
	중간지원조직(예 : 비영리민간단체 지원센터 등)을 통한 지원
	회계정보 표준화, 단순 공시제도, 통일된 회계기준 마련
	비영리민간단체 관리감독 전담기구 설치
관계 요인	비영리민간단체 지원사업 관리정보시스템 구축

3. 새로운 시민참여 제도 신설

정부가 시민참여를 내실화있게 지원하기 위해서는 시민 입장에서 필요한 법제도를 구축하여 참여를 간접적으로 지원하는 방안을 제안할 수 있다.

가. 시민단체 지원세 할당

시민이 내는 ‘주민세’ 중 일부를 시민이 지정하는 시민단체에 지원하도록 하여 시민이 시민단체를 재정적으로 지원하는 법안을 제안할 수 있다.

「지방세기본법」 및 「지방세법」에 따르면 주민세란, 특별시·광역시 및 시·군세(「지방세기본법」 제8조)²⁸⁾로써, 지방자치단체에 주소를 둔 개인, 지방자치단체에 사업소를 둔 법인, 지방자치단체에 대통령령으로 정하는 일정한 규모 이상의

28) 주민세에는 균등분과 재산분이 있다. 균등분은 지방자치단체 내에 주소를 둔 개인 또는 법인에 대하여 균등하게 부과하는 주민세이며, 재산분은 사업소 연면적을 과세표준으로 하여 부과하는 주민세를 말한다(「지방세법」 제74조).

사업소를 둔 개인이면 납부해야 하는 지방세(보통세)이다. 균등분의 경우, 지방자치단체의 관할구역에 주소를 둔 개인이 10,000원을 초과하지 않는 범위 안에서 조례로 정하는 제한세율로 하고 있는데 이 중 ‘일부 금액’을 해당 시민이 지정하는 시민단체를 지원하는데 사용하도록 할당하여 전 시민이 시민단체를 재정지원하도록 하는 것이다.

시민 입장에서는 시민단체에 재정적으로 지원하기 때문에 해당 시민단체에 참여하고자 하는 의욕이 커지게 되고 해당 시민단체 및 다른 시민단체의 활동에 대해서도 관심을 더 가지게 될 것이다. 시민단체 입장에서는 시민의 직접적인 재정 지원을 받기 때문에 시민에 대한 책임감을 더 느끼게 되고 확대된 재정을 통해 더 많은 활동을 할 수 있는 장점이 생기게 될 것이다. 정부 입장에서는 시민에 의한 재정지원으로 민간영역 내에서 지원·협력·참여가 활발해질 수 있어서 정부의 재정 부담이 줄어들게 되는 장점이 있다.

나. 시민투표 의무화 규정

일정 규모 이상의 지방자치단체 사업, 일정 규모 이상의 지방채 발행, 해당 지방자치단체에게 중요한 사안 등을 결정할 때에는 시민투표를 반드시 거치도록 제도화하는 것이 필요하다. 즉, 특정 사안에 대해서는 시민투표를 의무화하는 내용을 강제하는 방안을 제안할 수 있다.

2013년 10월 현재, 많은 지방자치단체에 제정되어 있는 「시민참여조례」, 「시민참여기본조례」, 「주민참여조례」 등은 지역 주민의 시정에 대한 참여를 활성화하고 행정의 민주성과 투명성을 증대하기 위한 시민참여의 기본적 사항을 정하는 것을 목적으로 하고 있다(「서울특별시 시민참여 기본조례」, 2011. 8. 28. 시행). 또한, 일부 지역의 「주민투표조례」는 시민의 의견을 시정에 적극 반영하기 위하여 「주민투표법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하는 목적으로 제정되어 주요공공시설 설치·관리 및 시민의 복리·안전 등에 중대한 영향을 미치는 주요결정사항을 시민투표에 부칠 수 있도록 하고 있다(「서울특별시 주민투표조례」, 2009. 5. 28. 시행). 그러나 실제로 조례의 내용을 보면 시민참여가 구체적이지 않고 조례 제정과정 또한 정부 주도적으로 진행된 경우가 대부분이다.

기존의 「시민참여조례」, 「시민투표조례」 등의 내용을 보강하여, 일정 규모 이상의 지방자치단체 사업, 주요공공시설 설치·관리, 주민의 복리·안전 등에 중대한 영향을 미치는 주요사항은 ‘반드시 시민투표에 부치도록 강제하는 방안’을 제안할 수 있다.²⁹⁾ 최근 「지방공기업법」 일부 개정 법률안을 통해 지방의회의 견제를 강화하는 점에서도 알 수 있듯이 시민의 주권을 강화하고 참여를 확대하기 위해서는 일정 요건 이상의 지방자치단체 사업에 대하여 주민의 투표를 필수요건으로 전제하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

시민투표 의무화 규정을 통해, 시민은 자신이 거주하는 지역에 대해 보다 관심을 가지게 되고 시민단체는 지역 내에서 이슈가 되는 사안에 대한 활동이 증가할 것이다. 이러한 의미에서, 시민투표를 의무화하는 규정은 기존의 다른 조례와는 달리 ‘지역주민을 대상으로 하는 공청회, 권역별 설명회, 전체 간담회’ 등을 거쳐서 시민들이 조례 제정 과정에 반드시 참여하여 ‘조례 제정 과정의 민주성’을 확보하는 것이 필요하고, 시민참여를 보장할 수 있도록 인센티브 제공 방안도 고민해야 할 것이다.

〈표 5-4〉 새로운 정부지원 제도 신설

시민참여 활성화를 위한 신설 제도		
(가칭) 시민 단체 지원세	주민세(지방세) 중 일부를 납세자가 지정하는 시민단체에 재정지원하도록 법제화	시민 입장에서는 시민단체에 대한 참여와 관심이 증가함
		시민단체 입장에서는 시민에 대한 책임성 증가 및 재정적 여유가 생김
		정부 입장에서는 재정적 부담이 줄어들게 됨
시민 투표 의무화 규정	지방자치단체에서 중요한 사항 결정시 주민투표를 반드시 거치도록 강제화	시민이 지역에 대한 관심 증가함
		시민단체가 활동해야 하는 영역 및 분야가 증가함
		조례 제정 과정에 시민을 대상으로 공청회, 설명회를 개최하여 시민이 실질적으로 참여하도록 보장함

29) 오세훈 전 서울시장 때 서울시 산하 SH공사가 수백억 원을 지원해 한강변에 만들었다가 애물로 전락한 ‘세빛둥둥섬’ 사업(총 사업비가 1,390억 원 소요, 서울시 산하 SH공사가 128억 원 출자, 239억 원 대출 보증)과 같은 대형 사업에 대해 지방의회가 견제할 수 있도록 한 법률안이 국회를 통과하였다. 「지방공기업법」 일부 개정 법률안’에는 지방자치단체 산하 지방공사가 다른 법인에 출자하거나 새로 투자할 때 사업의 필요성, 타당성을 지방자치단체장에게 보고하도록 하고, 지방의회의 의결을 받도록 의무화하였다(서울신문; 한겨레신문, 2013. 5. 2.).

제4절 시민과 정부의 관계 강화 방안



제3장의 설문분석 결과, 시민·시민단체 참여자, 공무원 응답자 모두 시민참여를 활성화하기 위하여 관계 요인이 중요하다고 인식하는 것으로 나타났기 때문에 관계 요인에 포함되는 신뢰, 평등관계, 협력관계, 정보교환에 대한 관심과 강조가 필요하다고 할 수 있다. 제4장의 사례분석 결과, 시민·시민단체 참여자는 관계 요인에 대하여 좀 더 부정적으로 인식하고 있고 공무원 응답자는 더 긍정적으로 인식하는 차이를 보이고 있어서, 시민·시민단체 참여자가 인식하기에 신뢰관계를 형성하고, 평등하고 협력적 관계를 가지며 필요한 정보와 아이디어를 교류할 수 있도록 정부가 일정 부분 역할을 하는 것이 필요하다고 판단된다.

시민참여를 활성화하기 위한 관계 요인을 강조하기 위해서는 시민·시민단체·정부의 민관협력을 내실화할 수 있는 전략을 세우고, 거버넌스 관점과 사회적 자본 측면을 강조하여 행위자 간의 신뢰를 확보하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 즉, 시민·시민단체의 민관협력에의 참여 확대, 민관협력과 관련한 교육훈련 실시, 민관협력체 간의 연계와 협력에 대한 관심 등을 지적할 수 있고, 거버넌스 활용, 협력의 장(場) 제공, 사회적 자본의 축적 등을 현실적인 대안으로 제안할 수 있다.

1. 민관협력 내실화

시민의 참여를 활성화하기 위해서는 민간 부문의 전문성 및 참여의식을 극대화시키고 공공 부문의 정보 및 공신력을 활용할 수 있도록 민관협력이 내실화있게 운영되어야 할 것이다.

첫째, 민관협력에 대한 논의를 ‘시민 요인’으로 고찰해 보면, 시민이 민관협력체에 참여할 수 있는 기회를 확대하는 전략이 요구된다. 즉, 민관협력체 참여에 대한 문호를 확대·개방하여 정부·시민단체·학계 등의 조직이 참여하는 민관협력체

를 설치하고 이러한 협력체가 중심이 되어 민관협력의 발전방안을 마련하는 것이 필요하다. 기존에는 시민·민간전문가 등의 개인을 민관협력체의 위원으로 위촉하는 수동적 참여 방식을 활용하였으나,³⁰⁾ 시민단체 등의 조직을 민관협력체의 구성원으로 포함시켜 정부·시민단체·학계 등 조직 단위에서 협력하고 협업할 수 있도록 제도를 구축하는 방안을 제안할 수 있다. 이는 민관협력체 구성원을 다양화할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 네트워크와 조정 분야 전문가들로 구성된 학계 등이 민관협력체의 구성원이 된다면 민간의 협력 기술을 습득할 수 있는 계기가 될 것으로 보인다(류영아, 2013a : 16-18).

둘째, 민관협력에 대한 논의를 ‘정부 요인’으로 점검해 보면, 참여 및 협력과 관련한 교육훈련을 민간 부문과 함께 실시하는 것을 제안할 수 있다. 앞서 시민역량 확보 방안에서 지적했듯이 시민단체 및 정부가 공동으로 관련 교육을 실시하는 것이 필요한데, 이러한 교육은 민간전문가보다는 일반시민을 교육대상으로 하는 교육이라고 할 수 있다. 즉, 일반시민 또는 시민단체의 구성원이 민관협력체의 구성원이 되기 위해서는 해당 분야(보건, 복지, 고용, 관광, 교육, 문화, 주거, 체육 등)에 대한 전반적인 교육, 갈등·조정·협력에 대한 교육, 공공분야 업무의 성격 및 정책과정(의사결정, 정책형성, 정책집행, 정책평가)에 대한 교육 등으로 구분하여 교육이 진행되는 것이 필요할 것이다.

참고로 부산남구청에서 주관하고 있는 온(溫, ON) 발굴단에 대한 교육 프로그램을 보면, 부산남구청 소속 각 통장들을 발굴단으로 위촉하면서 부산남구청 1층 대강당에서 소양교육, 직무교육, 복지시책에 대한 안내 등을 개최하고 선서문³¹⁾을

30) 심층면접 결과, 실제로는 공무원이 주도적으로 움직여야 민관협력이 가능하다고 인식하는 경우가 시민 참여자 및 공무원 응답자의 대다수이고, 협의체, 위원회 등의 민간전문가를 개별적으로 위촉하고 회의 등을 연락하는 업무가 부담스럽다고 인식하는 공무원이 상당수 존재하고 있다. 이는 총무과, 자치행정과, 건강증진과, 복지정책과 등 업무 분야를 막론하고 공통적으로 나타나는 현상이다.

31) 부산남구청 온 발굴단 선서문을 제시해 보면, ‘우리는 남구 온 발굴단으로서 따뜻한 남구 복지실현을 위하여 아래의 내용을 준수할 것을 선서한다. 우리는 생활이 어렵거나 긴급한 구호가 필요한 이웃이 소외되지 않도록 항상 보살핀다. 우리는 도움이 필요한 이웃을 적극 발굴하고 위기에서 벗어날 수 있도록 협조한다. 우리는 민·관 협력을 통한 지역복지자원 개발에 적극 앞장선다. 우리는 살기좋은 남구를 만들기 위하여 지역봉사활동에 적극 참여한다(부산남구청, 2013b : 5)’. 대표자가 직접 단상에 올라가 선서함으로써 부산남구 시정에 직접 참여하고 있다는 점을 상기시키고 남구 온 발굴단이 책임감을 느끼도록 하는 효과가 있다.

낭독하도록 하여, 참여해야 하는 업무 영역에 대하여 시민이 지식을 가질 수 있도록 사전 교육을 실시한 후에 시민참여자들을 현장에 투입하고 있다(부산남구청, 2013b : 2-6). 이렇게 민관협력을 내실있게 추진하기 위하여 정부가 주도하는 시민 참여자 대상의 교육과정을 벤치마킹하여 활용하는 것도 제안해 볼 수 있다.

셋째, 민관협력에 대한 논의를 ‘관계 요인’으로 점검해 보면, 이미 각 중앙정부에서 강조해 오고 있거나 기존에 설립되어 운영 중인 각 민관협력체 간에 연계하고 협력하는 방안을 제안할 수 있다. 그동안 민관협력 분야는 복지, 보건, 자원봉사 분야 등에서 주로 운영되어 온 경향을 보이고 있고 최근에는 안전 및 재난관리 분야에서의 민관협력 또한 강조하고 있다. 하지만 이렇게 분야 별로 구축되어 있는 민관협력체가 각기 독립적으로 운영되고 있고 민관협력체에 참여하는 전문가가 중복되는 문제가 있으며³²⁾ 다른 분야 간의 연계가 미흡한 실정이다.³³⁾ 정부에서는 현재 운영되고 있는 각종 민관협력체에 대한 통계 작성과 공통점과 차이점 분석을 통한 연계와 통합 운영 및 협력 방안 등을 제시하는 것이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 민관협력체 간에 정보와 체계를 공유하면서 연계와 협력을 강화하는 것이 민관협력의 장기적인 내실화 방안이 될 수 있을 것이다.³⁴⁾

32) 지역사회복지협의체 민간위원의 경우, 주민자치위원회 위원과도 상당수 중복되고 있고 지역의 복지 문제, 자치 문제 등 다양한 현안에 대해 관심을 가지는 인물들이다. 즉, 시의원, 군의원, 구의원, 시민연대 대표, 민간 복지관(종합사회복지관, 단종복지관, 재활원 등) 관장, 의료재단 이사, 복지재단 이사, YWCA 사무총장, 자원봉사센터 센터장, 병의원 원장, 지역 대학의 교수 등 전문가들로 구성되어 있다. 실제로는 지역에서 민간 위원으로 위촉되는 인물이 한정적이고 중복되는 경우가 많다(경기도 의정부시 자치행정과 공무원 인터뷰, 2012. 7. 20; 부산시청 건강증진과 공무원 인터뷰, 2013. 3. 26; 서울 서대문구청 복지정책과 공무원 인터뷰, 2013. 4. 25).

33) 다양한 분야와의 연계를 통한 민관협력을 추진하기 위하여 서대문구청에서는 5대 분야(복지, 보건, 교육, 주거)를 통합하여 동 중심의 맞춤형 복지전달체계 실현 방안에 포함하고 있다(서대문구청, 2013 b : 2). 즉, 복지행정 및 현장행정을 강조하면서 복지를 중심으로 각 행정서비스를 통합하고 복지를 통한 주민자치 실현을 추구하려는 구상을 가지고 있다(2013. 4. 25, 서대문구 희망복지지원단 단장 인터뷰).

34) 민과 관이 협력하여 시민의 자발적인 참여를 높이고 시민 간의 협동의식을 함양하기 위한 시민참여형 리얼어드벤처 ‘코드체이서’ 대회가 2013년 10월 2일부터 6일까지 천안시에서 개최되었다. 천안시청(관)에서는 일정 금액을 민(헤드플레이)에게 지원하였고, 헤드플레이가 ‘코드체이서’ 대회를 개최하여 시민들 간의 역사문화 탐방과 시민들 간의 협력과 경쟁을 이끌었다(한국경제, 2013. 9. 24. IT면).

〈표 5-5〉 민관협력 내실화 방안

구분	민관협력 내실화 방안
시민 요인	시민·시민단체의 민관협력에의 참여 확대
정부 요인	민관협력에 필요한 교육훈련 실시
관계 요인	민관협력체 간의 연계와 협력 강화

2. 거버넌스 활용

Rhodes(1996 : 658)가 ‘거버넌스는 네트워크를 관리하는 것이다’라고 주장하였는데, 이처럼 네트워크 관리를 통해 행정 성과의 효율성과 효과성을 향상시킬 수 있는 측면이 있다. 즉, 거버넌스 아래에서 정책 과정이 가지는 조정(coordination), 조종(steering), 조절(regulation)의 네트워크를 효율적으로 관리하고 가능하게 하기 위한 정부의 역할이 보다 중시된다고 할 수 있다(Stoker, 1997 : 10-11).

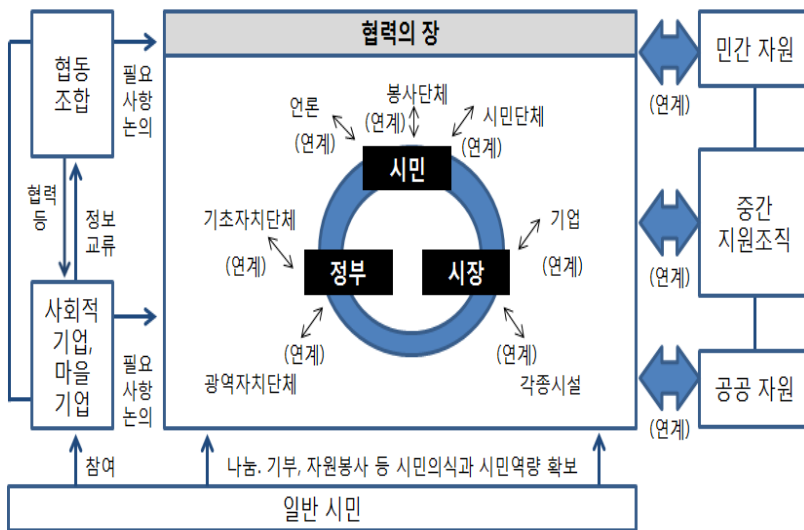
거버넌스 패러다임을 활용하여 시민참여를 활성화하는 전략으로는, 거버넌스의 각 구성요소인 시민, 정부, 시장 간의 공고한 연결과 평등, 정보교환, 상호작용, 협력강화 등을 확보할 수 있는 방안을 마련하는데 있다. 거버넌스 측면에서는 민과 관이 공공서비스를 분담하여 공급한다는 단순한 논리에서 벗어나, 다양한 주체들이 제공하는 각종 서비스를 어떻게 효율적으로 조직화하고 활용할 것인지에 관심을 가지게 된다. 즉, 공동책임을 강조하면서 거버넌스를 활용할 수 있다고 보는 것이다. 시민단체, 시민단체 등에 참여하는 것을 활성화할 필요성은, 시민단체 등에 참여가 활발할수록 공공 부문 혹은 민간 부문과 상호작용이 많아지고 참여 요청이나 권유를 받을 가능성이 높아지며 개인 및 조직 차원의 나눔, 기부, 자원봉사 등을 할 가능성 또한 커지기 때문이다. 즉, 시민단체 등에 참여하여 사람들 간의 관계를 활성화시켜서 사람(공공 및 민간 포함) 간의 신뢰와 협력 등이 자발적으로 일어나는 것을 기대하는 전략이 필요하다.

거버넌스 패러다임을 활용하기 위해서는, 시민·시민단체 응답자들이 강조하는 것처럼 민간 부문끼리 협력할 수 있는 장(場), 민간 부문과 공공 부문이 협력할 수 있는 장(場)을 정부에서 제공하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 즉, 협력을 통해 시민·시민단체의 역량이 향상될 수 있도록 협력의 장소를 제공하는 것, 시민이

여러 지역문제를 공론화하고 정부의 정책에 대하여 필요한 조언을 할 수 있는 공간을 제공하는 것이 정부의 가장 큰 역할이라고 할 수 있다. 정부가 민간의 전문성을 인정하고 비정부조직의 역할을 강조하는 연구결과(Milward, 1994 : 74)처럼, 시민과 정부가 협력할 수 있는 장, 시민이 참여할 수 있는 장, 시민단체가 참여의 주체가 될 수 있는 장의 제공이 필요할 것으로 판단된다.³⁵⁾

“시민끼리 협력할 수 있는 장을 정부가 제공해 주었으면 좋겠습니다. 그러면 시민·시민단체 등 민간의 영역에서 정보도 교환하고 행정처리에 대한 노하우도 전수하면서 참여가 활발해질 수 있을 것 같습니다. 정부가 일일이 돈을 주고 행정지원을 해 주는 것보다도 시민참여가 활발해 질 수 있도록 자리를 마련해주는 것이 장기적으로는 더 나을 것 같습니다(2013. 6. 27. 강동종합사회복지관 팀장, 2013. 7. 3. 청주시청 주민생활지원과 주무관).”

〈그림 5-2〉 시민과 정부간 협력의 장(예시)



35) 일본에서는 ‘국가와 지방자치단체간 협의의 장’을 2011년부터 운영하고 있는데 이를 참고하여 우리나라에서도 중앙과 지방 간의 협력회의를 법적 기구로 운영하는 방안을 제안할 수 있다고(김성호, 2012, 33; 주재복, 2013 : 17; 이민호, 2013 : 32) 학자들은 지적하고 있다. 시민과 정부간 협력의 장은 이를 확대한 모형으로, 시민참여 활성화를 위해 정부에서 제공하는 것을 구상하였다.

3. 사회적 자본 축적

사회적 자본 중에서 시민과 정부 간의 ‘신뢰’를 축적하기 위해서는 시민과 정부가 서로 좋은 감정을 가지고 상호 이해하고 서로를 받아들이는 수용의 자세가 필요할 것으로 보인다. 사회적 자본 및 신뢰 등은 단기간에 확보되는 것이 아니고 장기간 축적되는 속성을 가지고 있는 개인심리적 요인이므로,³⁶⁾ 인정과 수용(acceptance)을 통해 신뢰가 형성될 수 있도록 하는 전략이 필요할 것이다.

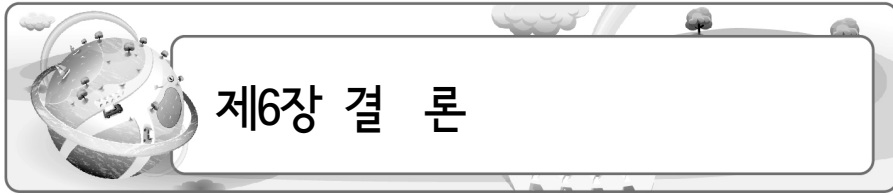
Wartburg & Leiw(2007 : 2-37)는 신기술을 수용하는 개인의 심리적 요인으로 합리요인(rational factor), 감정요인(emotional factor), 신뢰요인(trust factor)을 제시하였는데, 이를 응용해 보면 시민과 정부가 서로에 대해 아는 지식을 합리요인으로, 시민과 정부가 서로에 대해 반응하는 것을 감정요인으로, 지식과 감정적 반응을 통해 형성되는 믿음을 신뢰요인으로 정의할 수 있다.

합리요인 측면에서 보면 시민과 정부가 서로에 대해 사실에 입각한 지식이 있어야 서로의 입장을 받아들이고 신뢰하게 된다. 감정요인 측면에서 보면 시민과 정부가 서로에 대한 정확한 지식이 없으면 유사했던 과거 경험에 의거해서 감정을 가지게 되고, 경험이나 지식이 없으면 불안, 걱정, 긴장하기 때문에 시민과 정부가 자주 만나고 필요한 정보를 공개하고 교류하는 것이 필요하다. 신뢰요인 측면에서 보면 대중에게 지식·정보를 솔직하게 개방해야(openness) 의사소통이 더 쉽게 되고, 정보의 정직성 및 정보 원천의 정직성(truthfulness)이 있어야 신뢰할 수 있으며, 사회의 염려(concern)와 다른 이해관계자들의 이해관계(interest)를 이해(understand)할 수 있어야 신뢰가 쌓인다. 신뢰는 과학적 지식 및 정보의 의사소통(communication)이 균형을 이루는 것에 의존한다고 보았다.

36) 신뢰는 가정되어질(assumed) 수 없고, 요구되어질(demanded) 수 없으며 얻어지는(earned) 것이다 (Wartburg & Leiw, 2007 : 30).

〈표 5-6〉 사회적 자본 축적

구분	사회적 자본 축적
합리요인	시민과 정부간에 서로에 대한 지식과 정보가 있어야 상대방을 받아들이고 신뢰하게 됨
감정요인	시민과 정부간에 서로에 대한 정확한 경험과 지식이 있어야 상대방을 받아들이고 신뢰하게 됨
신뢰요인	시민과 정부가 자신에 대한 정직한 정보를 개방하고, 서로를 이해하는 자세를 가져야 상대방을 받아들이고 신뢰하게 됨



제6장 결 론

제1절 연구결과의 요약



본 연구는 시민참여를 활성화하기 위한 전략을 도출하기 위해 수행되었다. 특히, 정부가 시민참여를 활성화하는데 어떠한 역할을 담당할 수 있는지를 고찰하는 목적으로 시작되었는데, 양적·질적 연구방법을 활용하여 현장에서 적용할 수 있는 연구대안을 모색하고자 노력하였다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해, 본 연구에서는 ‘시민’을 ‘시민 개인’, ‘시민단체’, ‘시민사회’를 포괄하는 개념으로 한정하였고, 시민참여가 활발한 분야이면서 라포(rapport) 형성이 잘 되어있는 복지 분야를 사례로 선정하였다. 즉, 지역사회복지협의체, 희망복지지원단, 비영리민간단체(민간 복지관 및 민간 센터), 자원봉사 등의 영역을 연구범위로 한정하였다.

본 연구는 제2장에서 시민참여 활성화와 관련한 로컬 거버넌스, 시민공동생산 이론, 사회적 자본 등에 관한 이론적 논의를 실시하였고 일반적인 시민참여 제도, 복지 분야의 시민참여 제도, 비영리민간단체 지원 제도, 사회적 경제 제도 등의 제도적 고찰을 하고 관련된 선행연구 검토를 통해 분석의 틀을 도출하였다. 본 연구의 분석요소는 ‘시민 요인’, ‘정부 요인’, ‘관계 요인’이라는 세 가지 요인으로 크게 구분되고, ‘시민 요인’에 해당되는 변수는 ‘리더십, 시민의식, 시민역량’을, ‘정부 요인’에 해당되는 변수는 ‘재정 지원, 행정 지원, 협력 지원’을, ‘관계 요인’에 해당되는 변수는 ‘신뢰, 평등관계, 협력관계, 정보교환’을 선정하였다.

본 연구의 제3장은 설문조사를 통한 통계분석으로 작성되었고 제4장은 사례분석 및 심층면접을 통해 작성되었다. 제3장과 제4장의 내용을 분석의 틀에 맞게

재구성하면 다음과 같다. 첫째, ‘시민 요인’에서 보면, 제3장의 설문분석 결과, 시민·시민단체 참여자, 공무원 응답자 모두 시민참여를 활성화하기 위해서는 시민 요인이 가장 중요하다고 인식하는 것으로 나타났기 때문에 시민 요인에 해당되는 시민의 리더십, 시민의식, 시민역량에 대한 관심과 강조가 필요하다고 할 수 있다. 제4장의 사례분석 결과, 시민·시민단체 참여자는 시민 요인에 대하여 더 긍정적으로 인식하고 있고 공무원 응답자는 좀 더 부정적으로 인식하는 등 인식의 차이를 보이고 있었다.

둘째, ‘정부 요인’에서 보면, 제3장의 설문분석 결과, 시민·시민단체 참여자는 시민참여를 활성화하는데 정부 요인이 별 영향을 미치지 않는다고 보았고, 공무원 응답자는 시민참여를 활성화하는데 정부 요인이 영향을 미친다고 보았기 때문에 정부의 역할에 대해서는 시민·시민단체 참여자와 공무원 간에 인식의 차이가 있음을 확인하였다. 제4장의 사례분석 결과, 시민·시민단체 참여자는 정부 지원에 대한 제도와 현실 간의 괴리가 크기 때문에 정부 역할에 높은 점수를 부여하지 않는다고 응답하면서 기존의 정부 지원 제도를 수정·보완하는 것이 필요하다고 지적하였다.

셋째, ‘관계 요인’에서 보면, 제3장의 설문분석 결과, 시민·시민단체 참여자, 공무원 응답자 모두 시민참여를 활성화하기 위하여 관계 요인이 중요하다고 인식하는 것으로 나타났기 때문에 관계 요인에 포함되는 신뢰, 평등관계, 협력관계, 정보교환에 대한 관심과 강조가 필요하다고 할 수 있다. 제4장의 사례분석 결과, 시민·시민단체 참여자는 관계 요인에 대하여 좀 더 부정적으로 인식하고 있고 공무원 응답자는 더 긍정적으로 인식하는 등 인식의 차이를 보이고 있었다.

본 연구는 제5장에서 시민 요인, 정부 요인, 관계 요인으로 구분하여 시민참여 활성화에 기여할 수 있는 전략을 제시하였다. 첫째, 시민참여를 활성화하기 위하여 ‘시민 요인’을 강조하기 위해서는 시민·시민단체의 자발적인 참여를 독려할 수 있는 전략을 세우고, 참여한 시민·시민단체가 자생적으로 활동할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 즉, 시민·시민단체의 자발적 참여를 높이기 위해서는 시민의식의 고양, 리더십 확보, 나눔·기부·자원봉사 활동을 확대하는 전략이 필요하고, 시민·시민단체의 자생력을 확보하기 위해서는 시민역량 확충, 사회적

경제(사회적기업, 마을기업, 협동조합 등)에 대한 관심이 필요하다.

둘째, 시민참여를 활성화하기 위하여 ‘정부 요인’을 강조하기 위해서는 정부 지원의 논리를 공고히 하고, 기존의 정부 지원 제도를 보완하고 부족한 제도는 새로 신설하는 전략을 제안할 수 있다. 즉, 정부 지원의 역할을 재검토하고, 비영리민간단체 지원에 관한 정부의 제도를 수정·보완하여 현실성있는 정부 지원이 이루어지도록 하며, (가칭) 시민단체 지원세를 도입하거나 시민투표 의무화 규정을 마련하여 정부가 공식적인 제도를 통해 시민참여를 지원할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요하다.

셋째, 시민참여를 활성화하기 위하여 ‘관계 요인’을 강조하기 위해서는 시민·시민단체·정부의 민관협력을 확대할 수 있는 전략을 세우고, 협력적 거버넌스 관점을 강조하여 행위자 간의 신뢰를 확보하는 방안을 마련하는 것이 필요하다. 즉, 시민·시민단체의 민관협력에의 참여 확대, 민관협력과 관련한 교육훈련 실시, 민관협력체 간의 연계와 협력에 대한 관심이 요구되고, 정부가 재정 지원과 행정 지원 이외에 협력을 위한 장(場)을 제공하여 시민·시민단체 간의 협력, 시민·시민단체·정부 간의 협력이 이루어질 수 있도록 관심을 가져야 할 것이라고 결론지을 수 있다.

제2절 정책 건의



본 연구에서는 시민참여를 활성화하기 위한 방안으로 시민의 자발적인 참여, 시민의 자생력 확보, 정부의 역할 탐색, 정부지원 제도의 보완, 새로운 시민참여 제도의 신설, 민관협력 강화, 거버넌스 활용, 협력의 장 마련, 사회적 자본 축적 등을 제시하였다. 이러한 기본 방향과 세부 발전방안을 현실에 적용하기 위해서는 시민참여와 관련있는 시민·시민단체, 정부, 시장 등 각 행위자들이 적극적으로 참여하고 협력하는 것이 필요하고, 특히 정부가 시민참여 활성화를 위해 여러 정책적 방안을 모색해야 할 것이다.

첫째, 시민의 리더십을 높이기 위해서는 정부의 지원이 필요하다. 앞서 사례분석에서도 고찰한 바와 같이 리더를 따르게 될 경우에 가시적인 성과(예 : 신호등 건설, 센터 건립의 성공, 센터 운영의 성공 등)가 있어야 강한 리더십을 가질 수 있게 되므로, 시민의 대표자 또는 시민단체의 대표자 등 리더의 의견과 건의를 들을 수 있는 통로와 창구를 마련하는 것이 필요하다.

둘째, 시민의식을 높이기 위해서도 정부의 지원이 필요하다. 시민참여가 이미 의식있는 일부 지식인에 의해서만 이루어진다면 이는 대의민주주의 제도와 다를 바 없게 될 것이다. 즉, 참여의식이 없고 일상생활에서 물리적·경제적 여유가 없는 일반 시민들의 참여를 독려할 수 있어야 진정한 시민참여가 될 수 있다. 시민의식은 남을 돕겠다는 인간의 본성, 참여하여 느끼는 재미, 참여를 통해 자긍심이 높아지는 경험 등 시민 개인의 심리적 요인을 활용할 경우에 고양될 수 있을 것이다. 즉, 시민 개인의 심리적 요인을 자극하여 시민의식을 높일 수 있도록 정부가 나눔·기부·자원봉사 등 관련 제도를 만들고 정비하는 것이 필요하다.

셋째, 시민역량을 높이기 위해서도 정부의 지원이 필요하다. 일반 시민들이 참여하는데 필요한 각종 지식은 교육과 훈련을 통해 축적될 수 있다. 이러한 교육·훈련은 읍·면·동 주민센터에서 정부가 주체가 되어 실시할 수도 있고 시민단체 등에 위탁교육을 실시할 수도 있는데, 정부의 정책과정에 대한 전반적인 지식, 시민이 관심을 가지는 정책 분야(예 : 복지, 환경, 교육 등)에 대한 전문지식, 법령의 제정 과정에 대한 지식, 갈등조정과 분쟁조정에 관한 지식 등 다양한 교육과정을 개발할 수 있을 것이다.

넷째, 시민이 참여하여 자생력을 확보할 수 있도록 사회적 경제에 대하여 정부가 지원하는 것이 필요하다. 특히, 고용노동부, 안전행정부, 기획재정부에서 사회적 기업, 마을기업, 협동조합으로 각기 관리·지원하고 있는 현 제도에 대해 총괄적으로 검토하여, 참여하고 있는 시민이 실제로 원하는 바를 지원해 줄 수 있도록 제도를 정비하는 작업이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

다섯째, 앞에서 정부 지원 방안으로 제안하였듯이, 비영리민간단체 사회공헌 척도 개발, KOREA NPO AWARD 제정, 비영리민간단체 투명성 위원회 신설, 비영리민간단체 사전 검증시스템 도입, 중간지원조직을 통한 지원, 회계정보 표준화,

관리감독 전담기구 설치, 비영리민간단체 지원사업 관리정보시스템 구축 등 비영리민간단체 지원 제도를 보완하는 것이 필요하고, 시민단체 지원세, 시민투표의 무화 규정 등 새로운 시민참여 제도를 신설하는 것도 필요하다고 할 수 있다. 또한, 민관협력을 내실화하고 민간 부문과 공공 부문이 협력할 수 있는 협력의 장을 만들며 사회적 자원을 축적하는데 관심을 쏟는 것도 시민참여 활성화를 위한 정부의 역할이라고 할 수 있다.

여섯째, 정부지원 방식을 변화시키는 키워드로, 코디네이터를 통한 일관성있는 정부의 지원, 정부지원 공모제 방식의 변화, 포괄예산을 통해 시민이 필요한 사안에 대해 필요한 예산을 활용하는 재량권 부여, 중간지원 조직을 통한 시민참여의 인큐베이팅 시스템 구축 등을 제시할 수 있다.

이렇게 볼 때, 시민참여를 활성화하기 위해서는 참여의 주체인 시민·시민단체의 의식과 역량이 가장 중요하고, 시민·시민단체를 지지하고 지원하는 정부의 역할이 있어야 온전한 시민참여가 이루어질 수 있다고 할 수 있다. 즉, 시민참여를 활성화하기 위해서는 시민이 참여하여 활동하는 것을 정부가 ‘지켜보고만’ 있어 참여가 늘어난다는 논리에서 벗어나, 거버넌스 패러다임 속에서, 사회적 자본의 축적 측면에서 정부가 어떻게 해야 거버넌스의 또다른 주요 행위자인 시민이 활발하게 참여할 수 있을지를 고민하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

마지막으로, 그동안 시민참여와 관련한 연구에서는 거버넌스의 중요한 행위자이면서 인적·물적 자원의 중요한 공급원인 ‘기업’에 관한 논의를 소홀히 하고 있었다. 이는 기업의 사회적 책임이 시민참여 분야에서 부각되지 않은 탓으로 여겨진다. 본 연구에서는 강동구 소재 시립서울장애인복지관과 롯데리아 명일드라이브점 간의 민민협력과 민관협력을 일부분 소개하면서 거버넌스 관점에서 시장과 기업에 대한 논의의 중요성을 공감하였지만, 연구의 당초 연구범위 상 시장의 역할을 심도있게 다루지는 못하였다. 앞으로 시민참여 활성화와 관련한 논의에서 시장의 역할이 보완될 수 있기를 희망하면서, 본 연구가 시민참여 활성화 방안을 모색하는데 기초자료로 활용될 수 있기를 기대한다.

【참고문헌】

- 강동구청. (2013). 복지서비스 중복·누락 예방을 위한 민·관 복지서비스 정보 통합자료 구축. 서울 : 강동구청 주민생활지원국 내부자료.
- 강인성. (2008). 지방정부 주민참여제도의 정책과정과 참여유형에 따른 영향력 분석. 「한국행정학보」. 42(3) : 215-238.
- 강재규. (2012). 시민단체의 공법적 지위. 「공법학연구」. 13(1) : 91-129.
- 강창현. (2001). 「사회복지서비스 공급네트워크에 관한 연구」. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 강창현. (2002). 지역복지공급 거버넌스 연구 : 네트워크 접근. 「한국행정학보」. 36(2) : 313-332.
- 고경훈·안영훈·김건위. (2012). 「지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 고상현. (2010). 재단법인설립행위의 개념, 구조, 법적 성질. 「한국민사법학회 민사법학」. 50 : 277-308.
- 권해수. (1999). 시민단체의 조직화과정과 정책변화에 대한 영향력 비교 연구. 「한국 사회와 행정 연구」. 10(1) : 145-158.
- 기획예산처. (2006). 「사회적 자본 확충을 위한 기본조사 및 정책연구」. 서울 : KDI 국제정책대학원.
- 김동환·김영래. (2004). 정책 평가 단계에 있어서 시민단체의 역할에 관한 사례분석. 「한국공공관리학보」. 18(1) : 209-229.
- 김미·민현정. (2004). 한국 보건의료 시민단체의 역할과 성격에 관한 경험적 분석. 「한국거버넌스학회보」. 11(2) : 257-281.
- 김병국·김필두. (2007). 「지방자치단체의 주민생활지원 행정체제 정비 방안」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 김석수. (2005). 국가, 시민사회 그리고 공공영역으로서의 복지 : 복지와 국가의 관계에서 본 우리사회. 「사회와 철학」. 10 : 37-64.
- 김석준 외. (2000). 「뉴 거버넌스 연구」. 서울 : 대영문화사.
- 김성호. (2012). 일본, 국가와 지방자치단체간 협의의 장 법률 제정. 「지방행정」. 61(703) : 30-33.
- 김용민. (2007). 지역사회의 복지거버넌스 구축 전략에 관한 연구 : 사회적 자본 형성을 중심

- 으로. 「한국거버넌스학회보」. 14(3) : 249-284.
- 김원중·변재관·심재호·이인재·이재원·홍경준. (2000). 「참여형 지역복지 체계론」. 서울 : 나눔의 집.
- 김준기. (2002). 「비정부단체의 정보화 연구」. 서울 : 학림사.
- 김준기. (1999). 한국비영리단체(NPO)의 사회·경제적 역할에 관한 연구. 「행정논총」. 37(1) : 111-135.
- 김태룡. (2010). 한국의 민주화 과정과 시민사회 : 사회적 자본의 기제로서 시민단체의 역할 변화를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 17(2) : 77-94.
- 김태룡. (2003). 한국의 시민사회와 지역 NGO. 「한국정책과학학회보」. 7(3) : 5-28.
- 김태룡·권해수. (2007). 시민단체에 대한 행정학자의 참여 평가 : 경제정의실천시민연합을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 14(2) : 1-25.
- 김홍수. (2005). 「축제와 문화거버넌스」. 서울 : 한국학술정보.
- 김희련·한인숙·김희연. (2002). 네트워크 이론에서 본 지역사회복지 : 지방정부와 사회복지관의 관계를 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 14(1) : 99-122.
- 김희송·오재일. (2010). NGO의 제도화에 대한 비판적 고찰. 「한국지방자치학회보」. 22(1) : 29-50.
- 김희연. (2012). 「한국적 복지의 방향과 지방정부의 역할」. 경기 : 경기개발연구원.
- 대전마을기업연합회. (2013). 「호혜시장을 위한 나와 너의 노동 우리마을 사회적 경제」. 대전 : 대전마을기업연합회, 평화캠프, 풀뿌리사람들, 품앗이 생활협동조합.
- 류영아. (2013a). 시민사회 활성화를 위한 정부의 지원 방안. 한국지방정부학회 춘계학술대회 발표논문집 : 1-20.
- 류영아. (2013b). 시민참여 활성화 영향요인 연구. 「지방정부연구」. 17(2) : 317-338.
- 류영아·박해육. (2013). 행정사 제도 활성화를 위한 포털사이트 구축에 관한 연구. 서울 : 한국 지방행정연구원.
- 박상필. (2004). NGO에 대한 정부 지원 논쟁 : 현실과 대안. 「한국인문사회과학회 현상과 인식」. 28(4) : 168-186.
- 박치성·하혜영·한승준. (2010). 정부의 비영리민간단체 공익사업지원 특징분석 : 정부지원 사업유형 및 비영리 조직유형 분석을 중심으로. 「한국정책학회 춘계학술대회 발표논문집」. 701-724.
- 박해광. (2010). 한국 시민사회의 참여정치 구조 : '87년 체제'의 시민사회. 「민주주의와 인권」. 10(2) : 5-48.

- 박현신·김근세. (2012). 「시민서비스의 효과성 : 사회적 효과에 대한 영향관계를 중심으로」. 한국행정학보. 46(1) : 1-31.
- 박현희. (2010). 주민발의 제도의 운영현황과 특성 : 참여주체, 이슈, 효과를 중심으로. 한국행정학회 학술대회 발표자료.
- 박홍엽. (2009). 정부와 시민사회단체 간의 갈등 및 협력요인 분석을 위한 사례연구. 「한국거버넌스학회보」. 16(1) : 155-178.
- 박희봉. (2005). 거버넌스 증진의 전제로서의 사회적 자본과 한국 사회적 자본 특징. 「국가정책연구」. 19(2) : 69-103.
- 박희봉. (2006). 시민참여와 로컬 거버넌스. 「한국정책과학학회보」. 10(2) : 1-23.
- 보건복지부. (2013). 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 개편안. 서울 : 보건복지부 내부자료.
- 보건복지부. (2009). 「지역사회복지협의체 운영지침(2009)」. 보건복지부.
- 부산남구청. (2013a). 「남구 온(溫, ON) 종합 프로젝트 추진 계획」. 부산 : 부산남구청 주민지원과.
- 부산남구청. (2013b). 「남구 온(溫, ON) 발굴단 발대식 및 워크숍 개최 계획과 개최 결과 보고」. 부산 : 부산남구청 주민지원과.
- 사재명. (2006). 정책과정에서 시민참여 활성화 방안. 「한국행정과 정책연구」. 4(1) : 69-99.
- 사회보장실무위원회. (2013). 국민 중심의 맞춤형 복지전달체계 구축방향. 사회보장실무위원회 자료.
- 서대문구청. (2013a). 희망복지 지원업무 길라잡이. 서대문구청 복지정책과 내부자료.
- 서대문구청. (2013b). 서대문구 동 복지 허브화 사업 보고. 서대문구청 복지정책과 내부자료.
- 서대문구청. (2013c). 서대문구 사회복지협의회 사업 현황. 서대문구청 복지정책과 내부자료.
- 서대문구청. (2013d). 통합사례관리사업 추진계획. 서대문구청 복지정책과 내부자료.
- 서대문구청. (2013e). 복지통장 가이드북. 서대문구청 복지정책과 내부자료.
- 서순복. (2002). 인터넷 내용규제에 관한 연구. 「한국행정학회 춘계학술대회 논문집」 : 729-749.
- 서울시복지재단. (2009). 「서울시 사회복지관 운영비 지원 방안 연구」. 서울 : 서울시복지재단.
- 서울특별시. (2013). 「2013 서울시 주민참여예산 운영계획」. 서울특별시.
- 서초구청. (2013). 서초구 소식. 서울 : 서초구청.
- 시민의 신문. (2006). 「한국민간단체총람」. 서울 : 시민의 신문사.
- 시민의 신문. (2003). 「한국민간단체총람」. 서울 : 시민의 신문사.
- 심익섭. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 「지방행정연구」. 26(4) :

57-84.

- 안경섭·김안나. (2009). 시민참여의 정책반영에 관한 신제도주의적 분석 : 한국과 덴마크의 생명공학분야 합의회의를 중심으로. 「한국정책과학학회보」. 13(2) : 145-174.
- 안득기. (2011). 안보·보훈의식 함양을 위한 시민단체 및 지자체의 역할. 2011년도 한국국제정치학회 안보국방학술회의.
- 안전행정부. (2013a). 「주민참여제도 운영현황」. 서울 : 안전행정부.
- 안전행정부. (2013b). 「비영리민간단체 공익활동지원사업 집행지침」. 서울 : 안전행정부.
- 안전행정부. (2013c). 「2013 마을기업 육성 시행지침」. 서울 : 안전행정부 지역발전정책국.
- 안전행정부. (2013d). 「2013년 주민참여 활성화 설명회 자료집」. 서울 : 안전행정부 선거의뢰과.
- 안전행정부. (2013e). 「주민투표·소환·소송 업무편람」. 서울 : 안전행정부.
- 안전행정부. (2013f). 「2012 행정안전 통계연보」. 서울 : 안전행정부.
- 안전행정부. (2013g). 「2014년도 지방자치단체 합동평가 평가지표 및 매뉴얼」. 서울 : 안전행정부.
- 염재호. (2002). 한국 시민단체의 성장과 뉴 거버넌스의 가능성. 「아세아연구」. 45(3) : 113-147.
- 오수길·남승하. (2010). 지방자치단체장의 매니페스토 이행과 시민참여적 성과관리. 「지방정부연구」. 14(2) : 5-24.
- 유재원. (2003). 시민참여의 확대방안. 「한국정책과학학회보」. 7(2) : 105-126.
- 은재호 외. (2009). 「한국의 협력적 거버넌스」. 서울 : 대영문화사.
- 이근주. (2000). 「비영리민간단체의 지원 확보와 정부의 역할」. 서울 : 한국행정연구원.
- 이광석·김동룡. (2009). 우리나라 지역사회복지 전달체계에 관한 연구. 「한국지방자치학회보」. 21(4) : 109-134.
- 이동윤. (2007). 국회의 입법과정과 시민단체의 역할 : 참여연대의 활동을 중심으로. 「한국정당학회보」. 6(1) : 165-192.
- 이민호. (2013). 중앙-지방 협력회의의 효과적 구축방안. 「서울행정학회 포럼」. 22 : 32-35.
- 이성근. (1993). 공공정책과정에 있어서 공동생산적 참여의 이론적 논의. 「한국지역개발학회지」. 5(2) : 91-121.
- 이승중. (2005). 참여를 통한 정부개혁 : 통제적 참여방식을 중심으로. 「한국공공관리학회보」. 19(1) : 19-41.
- 이승중. (2006). 거버넌스와 시민참여. 「국정관리연구」. 1(1) : 64-82.
- 이승중 외. (2011). 「시민참여론」. 서울 : 박영사.
- 이원희. (2002). 미국 예산감시 시민단체의 유형과 활동. 「지방정부연구」. 6(4) : 145-162.

- 이원희. (2013). 맞춤형 지역발전을 위한 새로운 정책 방향 모색. 「희망의 새시대, 지방자치 발전과제와 전략」 2013. 10. 29. 제1회 지방자치의 날 발표논문집 : 39-57.
- 이인재. (2004). 「한국지역복지실천론」. 서울 : 나눔의 집.
- 이재혁. (2006). 신뢰와 시민사회 : 한미 비교연구. 「한국사회학」. 40(5) : 61-98.
- 이종열. (2007) 문화교류의 거버넌스 접근 : 한류 활성화를 위하여. 「한국사회와 행정연구」. 17(4) : 123-144.
- 이현주. (2005). 공공과 민간의 협치기제로서 지역사회복지협의체의 활성화 방안. 「한국보건사회연구원 보건복지포럼」. 109 : 51-63.
- 임성일. (2012). 지방재정 운영의 재정 책임성 제고방안. 「지방재정」. 2012(3) : 8-33.
- 임성일. (2011). 주민참여 예산제도의 의의와 성공적 실시방안. 「지방재정과 지방세」. 44 : 3-42.
- 임승빈. (2009). 「정부와 NGO」. 서울 : 대영문화사.
- 임승빈 · 이승중. (2005). 지방정부 역량과 자치구의 사회적 자본과의 관계 : 서울시 12개 자치구간 비교분석을 중심으로. 「지방행정연구」. 19(3) : 3-26.
- 임승호 · 박성훈 · 김종술. (2008). 시민단체의 활동이 로컬거버넌스에 미치는 영향에 관한 연구 : 의정비심의위원회의 활동을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 15(1) : 221-253.
- 장우영. (2011). 「지방자치와 시민참여」. OUGHTOPIA, 26(1).
- 전국 지역사회복지협의체. (2013). 2013년 사업계획. 전국 지역사회복지협의체 사무국 연합회 내부자료.
- 전대욱 · 박승규 · 최인수. (2012). 「지역공동체 주도의 발전전략 연구」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 정명은. (2012). 지방정부의 주민참여제도 시행에 영향을 미치는 요인. 「한국행정학보」. 46(2) : 85-114.
- 정명은 · 장용석. (2013). 주민참여 제도화 논리에 대한 탐색. 「한국정책학회보」. 22(1) : 109-136.
- 정용준. (2006). 시민사회와 국가/시장의 관계 분석 : 김대중/노무현 정부의 방송정책갈등을 중심으로. 「언론과학연구」. 6(2) : 256-379.
- 조대엽. (2004). 국가 · 시장 · 시민사회 관계의 재조명 : 공공성의 재구성과 유연적 사회구성의 전망. 한국사회학회 2004년 가을 특별심포지움.
- 조택. (2006). 대형 국책사업에서의 시민참여에 관한 연구. 「국정관리연구」. 1(1) : 173-202.
- 주성수. (2000). 「자원봉사와 시민사회」. 서울 : 한양대학교.
- 주성수. (2002). 「한국 시민사회와 지식인」. 서울 : 아르케.

- 주성수. (2006a). 「한국시민사회지표 : CIVICUS 국제공동연구 한국보고서」. 서울 :아르케.
- 주성수. (2006b). 「시민참여와 민주주의」. 서울 :아르케.
- 주재복. (2013). 정부3.0 시대의 중앙-지방간 소통 및 협력 강화방안. 한국지방행정연구원 「지방자치포커스」 64 : 4-19.
- 차진구. (2010). 지방의회의 기능강화와 시민단체와의 관계 정립 : 부산시의회에 대한 평가와 과제를 중심으로. 한국지방정부학회 2010 동계학술대회.
- 청주시. (2011). 「청주시 복지재단 설립타당성 및 운영방향에 관한 연구」. 청주 : 꽃동네대학교 산학협력단.
- 최창수 · 김태영. (2005). 비영리민간단체 지원사업 평가모형의 구축과 적용. 「한국행정연구」. 14(1) : 3-33.
- 최창현. (2003). 지방의 협치(Local Governance)와 시민단체의 협치연결망. 「한국행정과 정책연구」. 1(1) : 157-180.
- 태동원 · 김근식. (2010). 지역사회복지협의체의 효과적 운영에 관한 연구 : 상근간사의 역할을 중심으로. 「한국자치행정학보」. 24(2) : 237-255.
- 하승우 · 이호 · 김현. (2009). 「한국 직접 · 참여민주주의의 현재」. 민주화운동기념사업회.
- 한국NPO공동회의. (2013). 「2011 한국 개발복지 NPO 총람」. 서울 : 한국NPO공동회의.
- 한국NPO공동회의. (2012a). 「2010년 정부의 비영리민간단체 지원 백서」. 서울 : 한국NPO공동회의.
- 한국NPO공동회의. (2012b). 「한국 NPO 사업사례집」. 서울 : 한국NPO공동회의.
- 한형서. (2007). 독일지방행정에 있어서 시민참여와 변화에 관한 연구. 「한독사회과학논총」, 17(1) : 185-210.
- Alford, Robert R. (1969). *Bureaucracy and Participation*. New York : Rand McNally and Co.
- Almond, Gabriel & Sidney Verba. (1963). *The civic culture*. Princeton : Princeton University Press.
- Ansell, C. & A. Gash. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(4) : 543-571.
- Bohnstedt, G.W. & D. Knoke. (1994). *Statistics for Social Data Analysis*. Itasca : F. E. Peacock Publishers, Inc.
- Bourdieu, P. (1983) Forms of capital. In J. C. Richards (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York : Greenwood Press.

- Coleman, J. C. (1993a). The creation and destruction of social capital : Implications for the law. *Notre Dame J. Law, Ehtics, Public Policy*. 3 : 375-404.
- Coleman, J. C. (1993b). The rational reconstruction of society. *American Sociological Review*. 58(Feb) : 1-15.
- Coleman, J. C. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge Mass : Harvard University Press.
- Coleman, J. C. (1988) Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*. 94 : 95-120.
- Edwards, Bob & McCarthy, John D. (2004). Strategy Matters : The Contingent Value of Social Capital in the Survival of Local Social Movement Organizations. *Social Forces*. 83(2) : 621-651.
- Eisman, M. J. & Uphoff, Norman T. (1984). *Local Organizations : Intermediaries in Rural Development*. Ithaca : Cornell University Press.
- Etzioni, A. (2007). Civic Service Analysis Has Gone of Age. In A.M. McBride & M. Sherraden(ed.) *Civic Service Worlswide*. ix-xiii. New York : M.E. Sharpe.
- Figueras, Javier Díaz-Albertini (2004). Social Capital, Grassroots Organizations and the State : Reclaiming the Missing Links of Sociability. In Atria, Raul and Marcelo Siles(ed.). *Social Capital and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. Santiago, Chile : United Nations Publication.
- Fukuyama, F. (1999). *The Great Disruption. Human nature and the reconstitution of social order*. London : Profile Books.
- Glaeser, E. L. et al. (2002). An Economic Approach to Social Capital. *Economic Journal*. 112(Nov) : 437-458.
- Granovetter, M. (1983). The Strength of Weak Ties : A Network Theory Revisited. *Sociological Theory*. 201-233.
- Grootaert, B. & Bastelater, T. V. (2002). *Understanding and Measuring Social Capital*. World Bank.
- Grootaert, Christiaan & Van Bastelaer, Thierry. (2002). *Understanding and Measuring Social Capital : a Multidisciplinary tool for practitioners*. Washington, D.C. : World Bank.

- Harpham, T. et al. (2002). Measuring Social Capital within Health Survey. *Health Policy & Planning*. 17(1) : 106-111.
- Kaufmann, Bruno., Buchi, Rolf., Braun, Nadja. (2008). *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and Beyond, Switzerland*. The Initiative & Referendum Institute Europe.
- Katzenbach J. R. & D. K. Smith. (2003). *The Wisdom of teams : Creating the high performance organization*. Boston. MA : Harper Business.
- Krishna, Anirudh. (2002). *Active Social Capital : Tracing the Roots of Development and Democracy*. New York : Columbia University Press.
- Milward, H. B. (1994). Nonprofit Contracting and the Hollow State. *Public Administration Review*. 54 : 73-77.
- Minkoff, Debra C.(1997). Producing Social Capital : National Social Movements and Civil Society. *American Behavioral Scientist*. 40(5) : 606-619.
- Newton, Kenneth (1999). Social and Political Trust in Established Democracies. In Pippa Noris(ed.). *Critical Citizen : Global Support for Democratic Government*. Oxford : Oxford University Press.
- Pateman, Carole. (1970). *Participation and Democratic Theory*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Perry&Thompson. (2004). *Civic Service : What Difference Does It Make?.* New York : M.E. Sharpe.
- Portes, Alejandro. (2000). The Two Meanings of Social Capital. *Sociological Forum*. 15(1) : 1-12.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do Networks Really Work? : A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*. 61(4) : 414-423.
- Putnam, R. (1993a). *Making Democracy Work : Civic Tradition in Modern Italy, Princeton*. N.J : Princeton University Press.
- Putnam, R. (1993b). The Prosperous Community : Social Capital and Public Life. *The American Prospect*. 13 : 35-42.
- Putnam, R. (1995). Bowing Alone : America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*. 6 : 65-78.

- Rich, R. C. (1981). Interaction of Voluntary and Governmental Sectors : Toward an understanding of the Coproduction of Municipal Service. *Administration & Society*. 13(1) : 59-76 .
- Rothstein, Bo & Dietlind Stolle. (2003). Social Capital, Impartiality and the Welfare state : An Institutional Approach. In Marc Hooghe & Dietlind Stolle(ed.). *Generating Social Capital : Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. New York : Palgrave.
- Salamon & Anheier. (1996). *The Emerging Nonprofit Sector : An Overview*. London : Manchester University Press.
- Shaw. T. M. (1990). Popular Participation in Non-Governmental Structures in Africa : Implications for Democratic Development. *Africa Today*. 37(2) : 5-22.
- Skocpol, T., & Fiorina M. (1999). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C. : Brookings Institute Press.
- Shuller, T. et al. (2000). Social Capital : A Review and Critique. In Baron, S. et al. (ed). *Social Capital*. 1-38. Oxford UP.
- Tocqueville, Alexis de. (1984). *Democracy in America. renewed by Richard D. Heffner*. New York : New American Library, A Division of Penguin Books.
- Wolpert, Julian (1993). Applying the National Taxonomy of Exempt Entities : Geographical Profiles. *Voluntas*. 4(2).
- Whitaker, G. P. (1980). Coproduction : Citizen Participation in Service Delivery. *Public Administration Review*. 40(3) : 240-246.
- World Bank. (2000). “NGO/Civil Society.” (<http://www.worldbank.org/>)
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research : Design and Methods*. Sage Publications Inc.

❖ ABSTRACT

The Role of Citizen and Government for Vitalization of Citizen Participation

The purposes of this study are to propose the strategies to vitalize citizen participation, so we consider the role of citizen and government for vitalization of citizen participation. To achieve this, we conducted quantitative research and qualitative research, and searched out the realistic alternatives.

In this study, the term ‘citizen’ modified the comprehensive concept of ‘individual citizen’, ‘civic group’, ‘civil society’. We chose ‘social welfare field’ as an object of this study, questioned citizen participants and local public servants, and did case study and in-depth interview.

In chapter two, we conducted a literature review of local governance, citizens co-production, and social capital, inquired a institutional review of general citizen participation institution, citizen participation institution of social welfare field, nonprofit organization(NPO) support institution, and social economic institution, examined advanced research review, and drew the research framework. The analytical factors of this study were ‘citizen factor’, ‘government factor’, and ‘relation factor’. Leadership, citizenship, citizen capacity belong to ‘citizen factor’, financial support, administrative support, cooperative support belong to ‘government factor’, and trust, equal relation, cooperative relation, information exchange belong to ‘relation factor’.

In chapter three and four, we produced some important empirical results. First, in ‘citizen factor’, as a result of chapter three(questionnaire analysis), citizen participants · local public servants respondents acknowledged ‘citizen factor’ is the most important factor in the vitalization of citizen participation, so it should be emphasized that leadership, citizenship, and citizen capacity are the essential ingredients. As a result of chapter four(case study analysis), we found that citizen participants respondents were more positive about ‘citizen factor’ than local public servants respondents.

Second, in ‘government factor’, as a result of chapter three(questionnaire analysis), citizen

participants respondents acknowledged that ‘government factor’ is less important factor in the vitalization of citizen participation, but local public servants respondents acknowledged that ‘government factor’ is also important factor in the vitalization of citizen participation. As a result of chapter four(case study analysis), we found that because there is considerable gap between institution and reality, citizen participants respondents thought ‘government factor’ is less important and it requires to supplement or amend existing legislation.

Third, in ‘relation factor’, as a result of chapter three(questionnaire analysis), citizen participants · local public servants respondents acknowledged ‘relation factor’ is important in the vitalization of citizen participation, so it should be emphasized that trust, equal relation, cooperative relation, and information exchange are the essential ingredients. As a result of chapter four(case study analysis), we found that local public servants respondents were more positive about ‘relation factor’ than citizen participants respondents.

In chapter five, we discussed ways to vitalize citizen participation. First, in ‘citizen factor’, it requires that citizen voluntarily participate and grow naturally. In other words, promotion of citizenship, securement of leadership, and expansion of donation and volunteer work enable citizen to participate voluntarily. And expansion of citizen capacity, interest in social economy(social enterprise, community business, cooperative) enable citizen to grow naturally.

Second, in ‘government factor’, it requires that government make robust logic of government support, supplementation of existing institution, establishment of new institution. In other words, reconsideration of government role and supplementation or amendment of Assistance for NPO Act enable government to support practically. And through official institution(e.g. imposition of NGO-support-tax, citizen vote-obligation-rule), government need to search for support strategies of citizen participation.

Third, in ‘relation factor’, it requires that strategy for extension of public-private cooperation, emphasis on cooperative governance viewpoint, accumulation of trust among actors be needed. In other words, citizen could participate vigorously in citizen participation, receive some education and training about public-private cooperation, and government could offer cooperation-place in which citizen and government join together, communicate, exchange their information. And through securement of trust, citizen and government could accumulate social capital, and we have to take a profound interest in these strategies.

【부록 1】 시민용 설문조사지

시민참여 활성화 방안(시민용)

안녕하십니까?

이 조사는 다양한 시민참여를 활성화시키는 방안을 도출하기 위한 것입니다. 현재 시민들이 참여하고 있지만 이러한 시민참여가 아직도 부족하고 시민참여를 활성화시켜야 한다는 목소리가 계속 커지고 있습니다. 이에, 시민참여를 보다 활성화시킬 수 있는 방안을 모색하고자, 이와 같은 의견조사를 실시하게 되었습니다.

본 설문은 시민참여 활성화에 대한 귀하의 의견을 수렴하기 위하여 작성된 것입니다. 귀하께서 응답하신 내용은 순수하게 통계자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용되지 않습니다. 귀하의 성실한 답변은 시민참여 활성화에 크게 기여할 것이므로 적극적으로 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

한국지방행정연구원

류영아 02-3488-7320

1. 다음 질문은 시민참여에 대한 질문입니다. 각 문항의 질문을 숙지하여 주시고, 시민참여에 대한 선생님의 의견에 ‘√’ 표시해 주십시오.

	질 문 문 항	←아니다 그렇다→				
		1	2	3	4	5
1	우리지역 시민들이 지역 문제에 활발하게 참여하고 있다					
2	우리지역 시민단체들이 지역 문제에 활발하게 참여하고 있다					
3	시민개인이 강한 리더십을 가지고 참여하고 있다					
4	시민단체 리더가 강한 리더십을 가지고 있다					
5	시민이 시민의식을 가지고 있다					
6	시민단체가 참여의식을 가지고 있다					
7	시민이 참여하는데 필요한 역량(시민역량)을 가지고 있다					
8	시민단체가 참여하는데 필요한 역량을 가지고 있다					
9	시민, 시민단체가 사용하는 자원(예산)을 법제도에서 보장하고 있다					
10	시민, 시민단체가 활동하는데 필요한 금전을 실제로 정부가 지원하고 있다.					
11	시민, 시민단체가 활동하는데 필요한 금전 이외의 것을 실제로 정부가 지원하고 있다.					
12	시민, 시민단체의 참여를 정부에서 지원하고 있다					
13	시민간 또는 시민과 정부 간의 협력을 정부에서 지원하고 있다					
14	참여 및 협력에 대한 교육을 정부에서 실시하고 있다					
15	우리지역 시민, 시민단체를 신뢰하고 있다					
16	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 서로에 대해 좋은 감정을 가지고 있다					
17	우리지역 시민, 시민단체, 공무원의 관계가 대등하고 평등하다.					
18	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 업무와 관련하여 자주 만나고 있다					
19	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 서로 협력하고 있다					
20	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 공동으로 의사결정할 경우에 공동으로 책임지고 있다					
21	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 업무와 관련하여 서로 필요한 아이디어를 교류하고 있다					
22	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 업무와 관련하여 서로 필요한 정보를 공개하고 있다					
23	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 업무와 관련하여 서로 필요한 정보를 공개하고 있다					

질 문 문 항		←아니다 그렇다→				
		1	2	3	4	5
24	나는 우리지역에 무슨 문제가 발생한다면 적극적으로 나설 것이다					
25	우리지역 공무원이 강한 리더십을 가지고 시민참여를 독려하고 있다					
26	우리지역의 시민참여가 앞으로 더 활발해 질 것이다					
27	우리지역 시민단체의 참여가 앞으로 더 활발해 질 것이다					

28. 시민, 시민단체 등을 정부가 재정적으로 지원한다면 어떤 방식으로 하는 것이 가장 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 필요한 경우에 정부 보조금을 지급
- ② 필요한 경우에 조세를 감면
- ③ 필요한 경우에 우편요금을 지원
- ④ 정부의 재정적인 지원이 필요없다.
- ⑤ 기타()

29. 시민, 시민단체 등을 정부가 행정적으로 지원한다면 어떤 방식으로 하는 것이 가장 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① ‘시민단체 지원센터’와 같은 중간지원조직을 만들어서 지원
- ② 정부가 시민단체 설립에 필요한 정보 및 자원을 제공
- ③ 정부가 아닌 조직이 시민단체 설립에 필요한 정보 및 자원을 제공
- ④ 정부가 시민단체에게 운영의 노하우를 제공
- ⑤ 정부가 아닌 조직이 시민단체에게 운영의 노하우를 제공
- ⑥ 정부의 행정적인 지원이 필요 없다.
- ⑦ 기타()

30. 정부가 어떤 시스템을 만드는 것이 가장 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 시민단체가 정부보조금을 어떻게 사용하였는지를 관리하는 시스템
- ② 시민단체를 설립하기 전에 부적격단체를 걸러내는 사전 검증 시스템
- ③ 시민단체 간의 연결을 도와주고 정보를 교류할 수 있도록 해 주는 시스템
- ④ 정부가 시스템을 만들 필요가 없다.
- ⑤ 기타()

31. 시민, 시민단체가 활동을 잘 하기 위해서 가장 필요한 것이 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 민과 관의 협력
- ② 정부의 지원
- ③ 시민단체의 자생력 확보
- ④ 기타()

32. 시민참여를 활성화시키는 것에 대한 의견이 있으시면, 아래의 공란에 작성하여 주시기 바랍니다.

--

II. 통계분석을 위하여 필요한 기초사항입니다. √ 표시로 체크하여 주시기 바랍니다.

33	성별	①남()		② 여()				
34	활동지역	①광역시()		②광역시도()		③기초시()	④군()	⑤구()
35	소속 기관	①지역사회복지협의체 구성원() ②민간 복지기관 구성원() ③자원봉사자() ④기 타()						
36	학력	①고졸 이하()		②대졸 이하()			③석사 학위()	④박사 학위()
37	연령	①20대 ()	②30대 ()	③40대 ()	④50대 ()	⑤60대 이상 ()		
38	전 체 활동년수	①3년 미만 ()	②3-6년 ()	③6년-9년 ()	④9-12년 ()	⑤12년 이상 ()		

♣ 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다 ♣

【부록 2】 지방자치단체 공무원용 설문조사지

시민참여 활성화 방안(공무원용)

안녕하십니까?

이 조사는 다양한 시민참여를 활성화시키는 방안을 도출하기 위한 것입니다. 현재 시민들이 참여하고 있지만 이러한 시민참여가 아직도 부족하고 시민참여를 활성화시켜야 한다는 목소리가 계속 커지고 있습니다. 이에, 시민참여를 보다 활성화시킬 수 있는 방안을 모색하고자, 이와 같은 의견조사를 실시하게 되었습니다.

본 설문은 시민참여 활성화에 대한 귀하의 의견을 수렴하기 위하여 작성된 것입니다. 귀하께서 응답하신 내용은 순수하게 통계자료로만 사용되며 다른 목적으로는 절대 사용되지 않습니다. 귀하의 성실한 답변은 시민참여 활성화에 크게 기여할 것이므로 적극적으로 협조해 주실 것을 부탁드립니다. 감사합니다.

한국지방행정연구원
류영아 02-3488-7320

1. 다음 질문은 시민참여에 대한 질문입니다. 각 문항의 질문을 숙지하여 주시고, 시민참여에 대한 선생님의 의견에 ‘√’ 표시해 주십시오.

	질 문 문 항	←아니다 그렇다→				
		1	2	3	4	5
1	우리지역 시민들이 지역 문제에 활발하게 참여하고 있다					
2	우리지역 시민단체들이 지역 문제에 활발하게 참여하고 있다					
3	시민개인이 강한 리더십을 가지고 참여하고 있다					
4	시민단체 리더가 강한 리더십을 가지고 있다					
5	시민이 시민의식을 가지고 있다					
6	시민단체가 참여의식을 가지고 있다					
7	시민이 참여하는데 필요한 역량(시민역량)을 가지고 있다					
8	시민단체가 참여하는데 필요한 역량을 가지고 있다					
9	시민, 시민단체가 사용하는 자원(예산)을 법제도에서 보장하고 있다					
10	시민, 시민단체가 활동하는데 필요한 금전을 실제로 정부가 지원하고 있다.					
11	시민, 시민단체가 활동하는데 필요한 금전 이외의 것을 실제로 정부가 지원하고 있다.					
12	시민, 시민단체의 참여를 정부에서 지원하고 있다					
13	시민간 또는 시민과 정부 간의 협력을 정부에서 지원하고 있다					
14	참여 및 협력에 대한 교육을 정부에서 실시하고 있다					
15	우리지역 시민, 시민단체를 신뢰하고 있다					
16	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 서로에 대해 좋은 감정을 가지고 있다					
17	우리지역 시민, 시민단체, 공무원의 관계가 대등하고 평등하다.					
18	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 업무와 관련하여 자주 만나고 있다					
19	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 서로 협력하고 있다					
20	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 공동으로 의사결정할 경우에 공동으로 책임지고 있다					
21	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 업무와 관련하여 서로 필요한 아이디어를 교류하고 있다					
22	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 업무와 관련하여 서로 필요한 정보를 공개하고 있다					
23	우리지역 시민, 시민단체, 공무원이 업무와 관련하여 서로 필요한 정보를 공개하고 있다					

질 문 문 항		←아니다 그렇다→				
		1	2	3	4	5
24	나는 우리지역에 무슨 문제가 발생한다면 적극적으로 나설 것이다					
25	우리지역 공무원이 강한 리더십을 가지고 시민참여를 독려하고 있다					
26	우리지역의 시민참여가 앞으로 더 활발해 질 것이다					
27	우리지역 시민단체의 참여가 앞으로 더 활발해 질 것이다					

28. 시민, 시민단체 등을 정부가 재정적으로 지원한다면 어떤 방식으로 하는 것이 가장 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 필요한 경우에 정부 보조금을 지급
- ② 필요한 경우에 조세를 감면
- ③ 필요한 경우에 우편요금을 지원
- ④ 정부의 재정적인 지원이 필요없다.
- ⑤ 기타()

29. 시민, 시민단체 등을 정부가 행정적으로 지원한다면 어떤 방식으로 하는 것이 가장 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① '시민단체 지원센터' 와 같은 중간지원조직을 만들어서 지원
- ② 정부가 시민단체 설립에 필요한 정보 및 자원을 제공
- ③ 정부가 아닌 조직이 시민단체 설립에 필요한 정보 및 자원을 제공
- ④ 정부가 시민단체에게 운영의 노하우를 제공
- ⑤ 정부가 아닌 조직이 시민단체에게 운영의 노하우를 제공
- ⑥ 정부의 행정적인 지원이 필요 없다.
- ⑦ 기타()

30. 정부가 어떤 시스템을 만드는 것이 가장 필요하다고 생각하십니까? ()

- ① 시민단체가 정부보조금을 어떻게 사용하였는지를 관리하는 시스템
- ② 시민단체를 설립하기 전에 부적격단체를 걸러내는 사전 검증 시스템
- ③ 시민단체 간의 연결을 도와주고 정보를 교류할 수 있도록 해 주는 시스템
- ④ 정부가 시스템을 만들 필요가 없다.
- ⑤ 기타()

31. 시민, 시민단체가 활동을 잘 하기 위해서 가장 필요한 것이 무엇이라고 생각하십니까? ()

- ① 민과 관의 협력
- ② 정부의 지원
- ③ 시민단체의 자생력 확보
- ④ 기타()

32. 시민참여를 활성화시키는 것에 대한 의견이 있으시면, 아래의 공란에 작성하여 주시기 바랍니다.

--

II. 통계분석을 위하여 필요한 기초사항입니다. √ 표시로 체크하여 주시기 바랍니다.

33	성별	①남()		② 여()		
34	근무지역	①광역시()		②광역시()		
		③기초시()		④군()		⑤구()
35	담당업무	①지역사회복지협의체, 희망복지지원단 담당()				
		②민간 복지기관, 복지센터 담당()				
		③자원봉사 담당()				
		④기 타()				
36	학력	①고졸 이하()		②대졸 이하()		
		③석사 학위()		④박사 학위()		
37	연령	①20대 ()	②30대 ()	③40대 ()	④50대 ()	⑤60대 이상 ()
38	전 체 근무년수	①3년 미만 ()	②3-6년 ()	③6년-9년 ()	④9-12년 ()	⑤12년 이상 ()

♣ 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다 ♣

【부록 3】 심층면접 조사지(시민)

1. 시민참여와 관련하여 우리 지역 자랑을 해 주십시오.
 2. 귀하께서 업무를 하시면서 어려우신 점이 무엇이십니까?
 3. 업무를 함께하실 때 정부의 역할이 필요하다고 보십니까?
 4. 우리지역에서 민과 관이 협력하는 것으로는 어떤 것이 있습니까?
 5. 어떻게 하면 시민의 참여를 확대할 수 있을까요?
6. 세부 질문
- 우리지역 시민의 리더십에 대해 말씀해 주십시오.
 - 우리지역 시민단체의 리더십에 대해 말씀해 주십시오.
 - 이 지역 주민에게 참여해야 한다는 시민의식이 있습니까?
 - 이 지역 주민이 참여할 수 있는 역량이 있습니까?
 - 우리지역 시민단체에게 참여의식이 있습니까?
 - 우리지역 시민단체에 역량이 충분합니까?
 - 정부가 재정적으로 지원하는 것이 필요할까요?
 - 정부가 행정적으로 지원하는 것이 필요할까요?
 - 시민단체가 업무하는데 필요한 법규정이 갖춰져야 할까요?
 - 시민단체의 재원, 예산이 규정으로 정해지는 것이 도움이 될까요?
 - 시민단체에서 교육을 실시하는 것을 제도로 정하면 어떨까요?
 - 우리지역 시민단체와 지자체 간에 신뢰가 형성되어 있습니까?
 - 우리지역 시민단체와 지자체 간에 협력이 잘 되어있습니까?
 - 우리지역 시민단체와 지자체가 자주 만납니까?
 - 우리지역 시민단체와 지자체가 아이디어를 공유합니까?
 - 우리지역 시민단체와 지자체가 필요한 정보를 공개합니까?
 - 우리지역 시민단체와 지자체가 서로 좋은 감정을 가지고 있습니까?
 - 우리지역 시민단체와 지자체의 관계가 대등하고 평등합니까?

【부록 4】 심층면접 조사지(공무원)

1. 시민참여와 관련하여 우리 지역 자량을 해 주십시오.
 2. 귀하께서 업무를 하시면서 어려우신 점이 무엇이십니까?
 3. 업무를 함께할 수 있는 민간의 역할이 필요하다고 보십니까?
 4. 우리지역에서 민과 관이 협력하는 것으로는 어떤 것이 있습니까?
 5. 어떻게 하면 시민의 참여를 확대할 수 있을까요?
6. 세부 질문
- 우리지역 시민의 리더십에 대해 말씀해 주십시오.
 - 우리지역 시민단체의 리더십에 대해 말씀해 주십시오.
 - 이 지역 주민에게 참여해야 한다는 시민의식이 있습니까?
 - 이 지역 주민이 참여할 수 있는 역량이 있습니까?
 - 우리지역 시민단체에게 참여의식이 있습니까?
 - 우리지역 시민단체에 역량이 충분합니까?
 - 정부가 재정적으로 지원하는 것이 필요할까요?
 - 정부가 행정적으로 지원하는 것이 필요할까요?
 - 시민단체가 업무하는데 필요한 법규정이 갖춰져야 할까요?
 - 시민단체의 재원, 예산이 규정으로 정해지는 것이 도움이 될까요?
 - 시민단체에서 교육을 실시하는 것을 제도로 정하면 어떨까요?
 - 우리지역 시민단체와 지자체 간에 신뢰가 형성되어 있습니까?
 - 우리지역 시민단체와 지자체 간에 협력이 잘 되어있습니까?
 - 우리지역 시민단체와 지자체가 자주 만납니까?
 - 우리지역 시민단체와 지자체가 아이디어를 공유합니까?
 - 우리지역 시민단체와 지자체가 필요한 정보를 공개합니까?
 - 우리지역 시민단체와 지자체가 서로 좋은 감정을 가지고 있습니까?
 - 우리지역 시민단체와 지자체의 관계가 대등하고 평등합니까?

시민참여 활성화를 위한 시민과 정부의 역할

발행일 : 2013년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)이모션티피에스

Tel. 02)2263-6414

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

ISBN 978-89-7865-374-9

