

지방의회와 시민단체간 발전적
관계정립 방안

The Improvement of Relationship between
Local Councils and NGO

2006. 12.

연구진

금 창 호 (수석연구원)

권 오 철 (수석연구원)

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

||| ||| 목 차 ||| |||

제1장 서 론 1

 제1절 연구목적 1

 제2절 연구의 범위 및 방법 2

 1. 연구의 범위 2

 2. 연구의 방법 4

제2장 지방의회와 시민단체간 관계에 대한 이론적 고찰 ... 5

 제1절 시민단체의 의의 5

 1. 시민단체의 개념 5

 2. 유사단체와 비교 7

 3. 시민단체의 특성 9

 4. 시민단체의 사회적 역할 11

 제2절 지방의회와 시민단체간 관계기초 14

 1. 지방의회와 시민단체의 지위 14

 2. 지방의회와 시민단체간 관계발생의 기반 15

 3. 지방의회와 시민단체간 관계유형 17

 제3절 지방의회와 시민단체간 관계해석 18

 1. 지방의회와 시민단체간 관계에 대한 제반시각 18

 2. 지방의회와 시민단체간 관계의 효능 19

 3. 지방의회와 시민단체간 관계의 제약요인 21

제4절 지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조	22
1. 정부와 시민관계의 변화	22
2. 지방의회와 시민단체간 관계의 변화	24
3. 지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조	25
제3장 지역 시민단체의 현황분석	26
제1절 시민단체의 설치현황	26
1. 성장과정	26
2. 분야별 설치현황	26
제2절 지역시민단체의 법제적 현황	29
1. 관련 법제	29
2. 정부지원 현황	30
제3절 시민단체 활동의 문제점	43
1. 인적구성의 취약	43
2. 예산운영의 어려움	44
3. 지방자치단체와 시민단체간 인식과리	44
4. 시민단체의 정책참여에 있어 문제점	45
제4절 지역시민단체의 활동경향	47
1. 활동목적의 변화	47
2. 활동방법의 변화	51
제4장 지방의회와 시민단체간 관계실태 분석	53
제1절 분석설계	53
1. 분석의 목적	53

2. 분석의 대상	54
3. 분석의 내용	56
4. 분석의 방법	57
제2절 지방의회와 시민단체간 관계실태 분석내용	58
1. 응답결과	58
2. 측면별 분석결과	59
3. 지방의회와 시민단체간 관계실태	77
제3절 지방의회와 시민단체간 관계의 문제구조	81
1. 문제의 논리적 구조	81
2. 문제의 원인규명	83
제5장 지방의회와 시민단체간 발전적 관계정립 방안	85
제1절 기본방향	85
제2절 구조적 측면의 개선방안	86
1. 시민단체의 지방의회 진입검토	86
2. 시민단체의 구조적 분권화 확립	88
제3절 운영적 측면의 개선방안	91
1. 정보공유 확대	91
2. 지방의회내 시민단체 전담기구 설치	94
제4절 인식적 측면의 개선방안	96
1. 규범적 차원의 양자간 역할규명	96
2. 양자간 역할 인지도 제고	97

제6장 요약 및 정책건의 100

 제1절 요약 100

 제2절 정책건의 101

【참고문헌】 103

【Abstract】 105

표 목 차

표 2-1.	유사단체와 특성비교	9
표 2-2.	학자들이 제시한 시민단체의 특성	10
표 2-3.	정부와 시민단체의 특성비교	11
표 2-4.	시민단체 역할에 대한 제논의	13
표 2-5.	양자간 관계에 관한 선행연구	16
표 3-1.	전국단위 대표적 시민단체의 활동분야	27
표 3-2.	지역시민단체의 분야별 설치현황 사례	28
표 3-3.	사회단체 등록현황(2003년 7월 기준)	29
표 3-4.	사회단체 구성현황(예 : 광주)	29
표 3-5.	시민단체의 활동과 관련된 법률	30
표 3-6.	시민단체에 대한 정부의 재정지원 유형	32
표 3-7.	비영리민간단체지원법의 주요내용	33
표 3-8.	광주광역시 비영리민간단체 지원대상 및 사업(2005)	35
표 3-9.	부산광역시 비영리민간단체 지원대상 및 사업(2005)	38
표 3-10.	시민단체의 정책참여활동평가	46
표 3-11.	시민단체 정책참여활동 개선방향	47
표 3-12.	참여연대의 주요사업	47
표 3-13.	시민단체 사업활동(대구경실련)	48
표 3-14.	장애우권익문제연구소의 주요사업	49
표 3-15.	환경운동연합의 주요사업	50
표 4-1.	분석대상 지방자치단체	55
표 4-2.	지방의회와 시민단체간 관계실태 분석내용	57
표 4-3.	지방의회와 시민단체간 관계실태의 조사내용	57
표 4-4.	조사표 응답결과	59
표 4-5.	대상적 측면의 분석결과	61

표 4-6.	참여대상의 기관별 분석결과	62
표 4-7.	용인시 택지개발 현황	63
표 4-8.	과정적 측면의 분석결과	65
표 4-9.	환경 NGO의 정책참여단계 구분	66
표 4-10.	참여과정의 기관별 분석결과	67
표 4-11.	목적적 측면의 분석결과	70
표 4-12.	경기도의 시민단체와의 협력사업	71
표 4-13.	참여목적의 기관별 분석결과	72
표 4-14.	방법적 측면의 분석결과	75
표 4-15.	환경단체들의 참여방법 실태	76
표 4-16.	참여방법의 기관별 분석결과	77
표 4-17.	지방의회와 연계성 분석결과	79
표 4-18.	지방의회와 시민단체간 역할 중첩내역	80
표 4-19.	지방의회와 시민단체간 역할중첩의 기관별 내역	81

▣▣▣▣▣ 그림 목 차 ▣▣▣▣▣

그림 2-1.	사회조직의 분류	6
그림 2-2.	지방의회와 시민단체의 지위구분	14
그림 2-3.	지방정부와 시민단체간 관계유형	18
그림 2-4.	정부와 시민간 관계변화	23
그림 2-5.	지방의회와 시민단체간 관계변화	24
그림 2-6.	지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조	25
그림 3-1.	시민단체에 대한 정부지원체계	31
그림 3-2.	시민단체의 정책참여에 있어 문제점	45
그림 4-1.	분석대상 지방자치단체별 시민단체 참여실적	58
그림 4-2.	대상별 비중	61
그림 4-3.	과정별 비중	65
그림 4-4.	기관별 참여과정의 비중	68
그림 4-5.	목적별 비중	70
그림 4-6.	기관별 참여목적의 비중	73
그림 4-7.	방법별 비중	75
그림 4-8.	기관별 참여방법의 비중	77
그림 4-9.	지방의회와 연계성 비중	78
그림 4-10.	지방의회와 연계성의 기관별 비중	79
그림 4-11.	지방의회와 시민단체간 관계의 문제구조	82
그림 5-1.	대안모색의 기본방향	86



제1절 연구목적

최근 시민단체의 성장과 지방의회의 역할 부진에 따라 지방행정 과정에서 양자간의 역할이 중첩되는 현상이 증가하고 있다. 참여예산제도 등 원칙적으로 지방의회의 역할에 해당되는 부분에 시민단체의 참여가 증가하고 있는 사례들이 그러한 것들이다.

이러한 현상은 양자간 상호 보완 또는 공생의 관계를 형성할 시에는 상당한 시너지 효과를 확보할 수 있으나, 부정적 관계로 변질될 경우에는 양자간 대립과 갈등을 초래할 뿐만 아니라 지방행정의 역기능 현상으로 대두될 수 있음을 보여주고 있다. 지방의회의 무용론 또는 폐지론을 심화시키거나 행정의 효율성을 저해하고, 나아가 행정서비스의 질을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다.

물론 기존의 논의에 따르면, 시민참여와 대의제의 관계에 대해서는 대의제 보완설과 대의제 치환설로 구분되어 시민단체의 역할이 반드시 부정적인 것은 아니다. 즉, 대의제의 한계에 대한 인식 하에 시민참여는 대의제 기능을 보완한다는 시각과 대의제에 대한 불신에서 출발하여 지방의회를 대신하는 시민의 직접 참여를 주장하는 시각이 그것이다.

그럼에도 불구하고, 지방의회의 필요성과 시민단체의 성장이 가속화되는 현실을 감안하면, 지방행정과정에서 지방의회와 시민단체간의 관계를 발전적 방향으로 정립하는 대안이 모색될 필요가 있다. 즉, 양자간의 역할이 현재와 같이 대립적 및 갈등적 관계구조가 아니라 상호 보완적 및 협력적 관계구조를 형성하도록 함으로써 지방행정의 운영 효율성뿐만 아니라 행정서비스 질적 제고에 기여할 수 있도록 할 필요가 있다.

이에 따라 지방행정 과정에서 지방의회와 시민단체간 관계가 상호 보완적이고 협력적 관계로 발전될 수 있는 방안을 모색하고자 한다. 다만, 지방의회와 시민단체의 관계구조를 상호 보완적 및 협력적 관계로 전환할 경우 관계의 축이 지방의회 또는 시민단체의 어느 기관으로 전제되어야 할 것인지에 대한 논의가 제기될 수 있다. 그러나 원칙적으로 지방의회와 시민단체의 관계구조를 보완적으로 규정할 경우 보완의 역할이 시민단체라는 것은 매우 자명한 사실이다. 이와 같은 논의를 전제로 하여 지방행정 과정에서 지방의회와 시민단체의 양자간 관계에 대한 실태를 분석하고, 이에 입각하여 발전적 관계로 전환될 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

상기의 연구목적을 달성하기 위하여 적정한 연구의 범위는 다음과 같이 설정하고자 한다.

우선, 시민단체의 개념적 범위이다. 시민단체에 대한 연구는 그동안 비교적 많은 축적이 있어왔고, 따라서 개념적 범주에 대해서도 상당한 논의가 이루어져왔다. 그럼에도 불구하고, 시민단체의 개념에 대한 완전한 합의가 도출된 것은 아니다. 특히, 시민단체의 범위를 어떻게 설정할 것인가에 대해서는 연구자의 관점에 따라 다소의 차이가 나타나고 있다. 시민단체의 범위를 다소 엄격하게 규정하는 사례와 비교적 넓게 규정하는 사례들이 그러한 것들이다. 본 연구에서는 지방자치단체 차원에서 지방의회의 역할과 다소의 중첩현상을 갖는 비법적 대의기능 수행기관을 대상으로 중첩현상의 실태와 대안모색을 도모하고자 하는 까닭에 시민단체의 범위를 가급적 확대하고자 한다. 예를 들어 「비영리민간단체 지원법」에 따라 정부의 지원을 받는 단체를 민간단체로 규정할 경우 지방적 차

원에서 실질적인 대의기능 또는 견제기능을 수행하는 민간단체들이 포함되지 않을 가능성이 있다. 따라서 여기에서는 민간단체의 본질적 개념규정 요건인 비정부 및 비영리의 개념적 범주에 포함되는 모든 단체를 민간단체로 규정하고자 한다.

다음으로 조사대상 기관의 범위이다. 조사대상의 기관은 원칙적으로 모든 지방자치단체가 그 대상이 된다. 그러나 250개 지방자치단체에 대한 전수조사는 여러 가지 현실적 한계로 인해 용이하지 않은 것이 사실이다. 따라서 사례기관을 선정하여 지방의회와 시민단체간 관계실태를 분석하는 방법을 활용하고 있다. 사례기관을 선정하기 위하여 우선적으로 광역자치단체를 대상에서 제외하였다. 광역자치단체는 그 특성상 기초자치단체에 비하여 주민생활관련 관장기능이 적고, 따라서 시민단체의 대의기능 또는 견제기능이 지방의회와 중첩되는 현상이 많지 않을 것이라는 판단에서이다. 기초자치단체는 사무관장 범위를 기준으로 유형화를 하고, 각 유형별 1개 지방자치단체씩 사례기관을 선정하였다. 이에 따라 본 연구에서의 조사대상 기관은 50만 이상 시로 용인시를, 일반시로 안동시를, 군으로 예천군을, 그리고 자치구로 대구광역시 수성구를 선정하였다.

마지막으로 내용적 범위이다. 지방의회와 시민단체간 역할중첩 현상을 파악하기 위한 연구내용으로는 원칙적으로 지방의회의 법적 권한을 중심으로 하고 있다. 지방의회와 시민단체간 역할중첩은 매우 다양한 분야에 걸쳐서 발생할 수 있으나, 지방의회의 법적 권한을 벗어나는 분야에 대해서는 사실상 제도적 대안 모색이 용이하지 않다. 따라서 여기에서는 지방의회의 법적 권한을 중심으로 지방행정과정에서 시민단체와 역할중첩이 발생하는 분야를 그 대상으로 하고 있다. 이러한 분야는 대체적으로 지방의회가 법적으로 부여받은 대의기능과 견제기능이 해당된다.

2. 연구의 방법

본 연구의 목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구방법은 각 단계의 내용을 중심으로 다음과 같이 적의 활용한다.

우선, 통계 및 문헌분석의 활용이다. 시민단체의 개념과 특성, 지방의회와의 관계분석 그리고 시민단체의 일반적 실태 등에 관해서는 기존에 연구된 각종 문헌들, 국내외의 논문 및 관련통계들을 활용한다.

다음으로 지방의회와 시민단체간 관계구조의 실태를 분석하기 위해서는 사례 분석의 방법을 활용한다. 전술한 바와 같이 기초자치단체의 유형별 1개 지방자치단체를 선정하여 해당 지방자치단체의 행정과정에서 지방의회와 시민단체간 역할중첩 현상이 어떻게 나타나고 있는가를 분석한다. 물론 사례분석의 본질적 한계인 분석결과의 일반화에 대한 결함은 본 연구에서도 그대로 갖게 된다. 다만, 사례연구가 갖는 심층분석의 장점 역시 최적화할 수 있는 방법적 설계를 도모하고 있다.

마지막으로 사례대상 지방자치단체에 대한 지방의회와 시민단체간 관계구조의 실태를 분석하기 위한 방법으로는 조사표 조사를 활용하고 있다. 조사표는 지방의회와 시민단체간 관계구조를 시민단체의 지방행정 참여유형 기준으로 구분하여 작성하였다. 다시 말하여 지방행정과정에 대한 시민단체의 참여유형을 참여대상, 참여과정, 참여목적 및 참여방법으로 구분하고, 이러한 유형별 단계에서 지방의회와 어떠한 연계성을 갖는가를 파악할 수 있도록 설계하였다. 그리고 조사표의 조사는 2006년 7월부터 9월까지 약 2개월에 걸쳐 실시되었으며, 조사표의 조사결과 2003년부터 2006년 9월까지 시민단체의 참여실적은 용인시 7건, 안동시 12건, 예천군 3건, 수성구 1건 등 총 23건으로 집계되었다.



제 2 장 지방의회와 시민단체간 관계에 대한 이론적 고찰

제1절 시민단체의 의의

1. 시민단체의 개념

시민단체(NGO)는 1950년 UN에서 공식적 용어¹⁾로 사용되어 온 이래 각국의 정치·문화적 여건에 따라 다양한 개념적 확장을 보여주고 있다. 예를 들면, 미국에서는 시민단체에 해당되는 용어로 비영리단체(Non-Profit Organization)라는 용어를, 영국에서는 자발적 섹터(Voluntary Sector) 혹은 자원조직(Voluntary Organization)이라는 용어를 사용하고 있다. 또한 개발도상국들은 지역공동체를 바탕으로 조직되었다고 해서 CBO(Community-Based Organization)라는 용어를 또는 풀뿌리 조직이라는 의미의 GO(Grassroots Organization)를 사용하기도 한다(서규선·김성수, 2004: 346).

뿐만 아니라 기존연구에서도 정부 및 시장과의 차이점 또는 시민단체의 특성 등 강조하고자 하는 기준점에 따라 다양한 개념적 정의가 이루어지고 있는 실정

- 1) 시민단체(NGO)란 용어는 UN에서 공식적으로 사용하기 이전에 이미 대두되었다. 1919년 영국에서 설립된 아동구제기금(Save the Children Fund)과 1915년 로마 카톨릭에서 설립한 Caritas라는 네트워크가 NGO형태로 이루어지면서 국제사회에 등장하기 시작하였다(김영래, 1999: 80). 이후 1950년 2월 UN경제사회이사회에서 결의안 288조가 통과되면서 정부기구의 대표가 아니면서 UN과 협의적 지위(consultative status)를 인정받음으로써 비로소 NGO란 용어가 공식적 용어로 사용되기 시작하였다(김인홍, 1992: 110-111). 다만, 최근에 이르러 UN은 NGO의 범위를 확대하고 있다. 즉, UN경제사회이사회의 협의자격을 불문하고, 개발문제, 인권문제, 환경문제, 평화문제 등 지구차원의 여러 문제해결에 비정부·비영리의 입장에서 접근하는 시민주도의 국제조직 및 국내조직을 NGO라고 규정하고 있다(제진수 역, 1999: 40).

이다. 우선, 시민단체가 정부 및 시장과 구별되는 기구라는 점에는 커다란 이견이 없다. 즉, 시민단체란 정부와 시장을 양극단으로 할 경우 그 사이에 존재하는 조직이며(김중성·김연수, 2003: 23), 동시에 비영리적 목적을 추구하는 자발적 결사체이다(유재원, 2005: 81). 다시 말해 시민단체란 “집합적 서비스를 생산하며, 기존의 시장 및 공공부문과 독립된 자발성이 강한 민간기구(김준기, 1999)”이다. 조직영역과 영리추구여부를 기준으로 구분하면, 시민단체는 아래의 그림에서와 같이 민간비영리조직에 해당되는 것으로 간주한다.

<그림 2-1> 사회조직의 분류

	민간조직	공공조직
영리조직	I 유형 (민간영리조직)	II 유형 (공공영리조직)
비영리조직	III 유형 (민간비영리조직)	IV 유형 (공공비영리조직)

자료: 渡辺好章(1998).

그러나 정부와 시장을 양극단으로 하는 스펙트럼 내에서는 다종다양한 조직체들이 존재한다.²⁾ 따라서 시민단체의 특성을 어떻게 규정하느냐에 따라 그 범위는 다를 수 있다. 그리고 이러한 시민단체의 특성을 규정하는 시각에는 상이한 견해들이 나타나고 있다. 예를 들면, 김중성·김연수(2003)은 ① 일정수준의 제도화, ② 민간부문에 토대, ③ 이익의 불분배, ④ 자율적 운영, ⑤ 자발적 참여, ⑥ 공익추구 등을, 권해수(1999)는 ① 비정부·비영리 기구, ② 자발적 조직, ③ 사

2) 여기에는 종교단체, 사회단체, 문화단체, 학술단체, 부조단체, 정치단체, 자선단체 및 사회운동단체 등이 위치하고 있다(渡辺好章, 1998).

회변화 추구 등을 제시하고 있다. 또한 서준식(2002)은 ① 비정부·비국가·비당파적 행위자, ② 공공선 추구, ③ 압력단체, ④ 시민사회의 주축, ⑤ 자율성과 독립성 보유 등을 들고 있다.

기존의 논의를 종합하면, 시민단체는 정부로부터 독립된 민간부문에 토대를 둔 비영리 단체이되, 조직의 결성 및 운영의 자율성이 확보되고, 공익추구를 그 목적으로 하며, 이를 달성하기 위한 전략의 일환으로 압력단체로서 기능한다는 것이다. 이에 따라 여기에서는 시민단체를 공공영역에서 사회적 변화나 개혁을 목적으로 활동하는 자발적 결사체로 규정하되, 다음과 같은 특성들을 갖는 것으로 본다. 즉, 시민단체는 비정부적, 비국가적, 비당파적, 비영리적이며, 목표달성을 위한 압력단체적 성격을 가지며, 조직이나 활동측면에서 자율성이 중시되는 조직을 말한다.³⁾

2. 유사단체와 비교

시민단체의 개념을 보다 구체적으로 파악하기 위해서는 유사단체와 특성비교를 통해 살펴보는 것도 유용하다. 시민단체와 유사한 민간영역의 단체들로서는 NPO(Non-Profit Organization), 민간단체, 공익단체, 민중단체, 관변단체, CSO(Civil Society Organization), 사회단체 및 이익집단 등을 들 수 있다(박상필, 2002: 74-78). 이러한 유사단체들을 가급적 한국에서의 실제적 개념을 기준으로 살펴보면, 다

3) 그러나 한국적 상황에서는 다음과 같은 4가지의 조건을 구비하여야 비로소 시민단체로서의 정체성을 갖는다고 한다. 첫째, 가치를 공유한 시민들이 자신들이 지향하는 가치를 달성하기 위하여 자발적으로 모인 회원에 의하여 구성된 단체여야 한다. 둘째, 시민사회의 다른 이익집단과 달리 누구나 회원으로 가입하여 활동할 수 있는 회원가입의 배타성이 없어야 한다. 셋째, 일정한 수의 상근자가 존재하지만, 관료화된 직원에 의하여 사업을 수행하는 것이 아니라 회원이나 자원봉사자의 자원활동에 의하여 사업을 수행하여야 한다. 넷째, 만일 공익을 사회 구성원 불특정 다수나 사회적 약자의 합(合)사회적 이익으로 규정할 경우 공익추구를 그 목표로 하여야 한다(박상필, 2002: 70-71).

음과 같다.

NPO⁴⁾는 비영리섹터에 있는 모든 단체로 자체의 관리절차를 보유하고, 공공의 목적에 봉사하거나 조직 구성원의 공동이익을 추구하는 결사체이다. 민간단체는 공공단체에 대한 상대적 개념으로 정부에 상대하여 그 정체성을 가지고 있으며, 광의로는 NPO와 같다. 이에 비하여 공익단체는 정책적 고려로 인하여 정부와 협력관계가 긴밀하고 재정지원을 받으며 정부와 같이 관료적 위계로 구성된 단체이다. 민중단체와 관변단체는 시민단체와 동일차원에 속한다. 이들 3개 단체는 계급성의 정도와 정부와의 관계내용을 기준으로 구분한다. 민중단체는 기층민중 또는 민중적 주체성을 가진 사람이 중심이 되어 비합법적 또는 반합법적 방법으로 분배문제 등 계급적 이슈를 제기하고, 궁극적으로 체제변혁을 추구하는 단체이다. 이에 비하여 관변단체는 군부권위주의 정권 하에서 국가가 권력의 정통성과 정당성을 인정받지 못하고 시민사회가 국가에 대하여 상대적인 자율성을 축적하지 못하는 과정에서 정부주도로 설립되어 정부의 재정지원을 받고 체제유지에 협력하는 단체를 말한다. CSO는 어원상으로는 NPO와 같으나,⁵⁾ 협의에서는 시민단체와 유사하고, 광의로는 민간단체와 유사하다. 또한 사회단체는 광의의 개념으로는 일정한 목적을 가지고 일반인의 가치관에 영향을 미치기 위한 자발적 결사체로 간주할 수 있으나, 협의의 개념에서는 그러한 단체 중 진보적 의미를 내포한 단체로 규정할 수 있다. 이익집단은 넓은 의미로는 공유된 목표를 달성하기 위하여 상호작용하는 집단으로서 공익단체까지 포괄하는 것으로 간주할 수 있으나, 실제로는 목표를 공유하고 정부에 대한 영향력 행사를 통하여 집단이익을 추구하는 의미로 사용되고 있다.

-
- 4) NPO는 제3섹터라는 개념과 같은 의미이다. 제3섹터는 영역의 의미와 조직의 의미를 동시에 가지고 있으며, 일본에서는 공사혼합기업을 의미하지만, 한국에서는 일본적 개념보다는 미국적 개념인 NPO라는 의미로 사용되고 있다(박상필, 2002: 74).
- 5) CSO는 시민사회에 있는 각종 단체의 개념적 혼동을 피하기 위하여 사용이 주장된 것으로 국제NGO연합인 시민참여국제연맹은 NGO 대신에 CSO를 사용하자고 주장하고 있다(박상필, 2002: 75).

<표 2-1> 유사단체와 특성비교

구분	주요 특징	여타 단체와 비교
NPO	시민사회 내에 있는 모든 단체	제3섹터와 같은 의미
민간단체	공공단체에 상대적인 개념	NPO중에서 정부와 긴밀한 단체는 제외
공익단체	집단이익추구단체에 상대적 개념	종교단체는 제외
시민단체 (NGO)	자원봉사활동을 통하여 공익을 추구하는 자발적 결사체	-
민중단체	민중적 주체성을 가진 사람이 체제변혁을 목표로 모인 단체	시민단체에 비하여 계급지향적
관변단체	정부주도로 설립되어 재정지원을 받고 체제유지에 협력	시민단체에 비하여 정부종속적
CSO	시민사회의 자발적 결사체	협의로는 시민단체, 광의로는 민간단체와 유사
사회단체	사회변혁을 지향하는 진보적 단체	민중단체보다 광의의 개념
이익집단	정부에 대한 영향력 행사를 통하여 집단이익 추구	시민단체와 구별되는 개념

자료: 박상필(2002: 74).

3. 시민단체의 특성

시민단체의 특성은 전술한 개념에서도 잠시 언급하였지만, 형성방법, 운영방법 및 추구목적 등에 따라 규정된다. Hatch(1980)의 경우 시민단체의 특성을 공식성, 정부로부터 독립성, 이익비배분의 측면에서 설명하였고, Hansman(1987)은 역시 유사하게 공식성, 독립성, 비영리성, 자발성을 시민단체의 특성으로 제시하였다. 우리나라에서도 시민단체의 특성에 대한 논의는 Hatch나 Hansman 등의 논의와 크게 다르지 않은데, 김준기(1998)는 법인성, 자발성, 비국가성, 비영리성을, 그리고 임승빈(1999)은 공식성, 비영리성, 자발성, 비정치성, 특정종교의 전파활동이 아니며, 친목이 아닌 사회공익 기여를 주목적으로 하는 단체로서 시민단체를 설명하였다. 이러한 논의에서 볼 수 있듯이 시민단체의 특성은 각 나라별 정치·사회적 여건에 차이에도 불구하고 대체적으로 유사한 것으로 간주할 수 있다.

<표 2-2> 학자들이 제시한 시민단체의 특성

구분	특성
Hatch(1980)	- 공식성, 정부로부터 독립성, 이익비배분
Breton(1985)	- 공식성, 정부로부터 독립성, 이익비배분, 자치성, 공익성
Hansman(1987)	- 공식성, 독립성, 비영리성, 자발성
UN(1997)	- 비정부·비국가성, 자발성, 공식성
공보처(1997)	- 비정당성, 비영리성, 자발성, 자율성
김태영(1998)	- 정부로부터의 독립성, 이윤배분금지의 원칙, 자발성
김준기(1998)	- 법인성, 자발성, 비국가성, 비영리성
김영래(1998)	- 독립성, 자율성, 비정치성, 비당파성
신광영(1999)	- 사회운동차원의 활동, 자발성, 비영리성, 민간결사체의 성격
임승빈(1999)	- 공식성, 비영리성, 자발성, 비정치성, 특정종교의 전파활동이 아니며, 친목이 아닌 사회공익 기여를 주목적으로 하는 단체

이상의 논의결과는 Salamon(1992: 150)의 비교모형을 통해 종합화가 가능한 바, 시민단체의 특성을 재원의 출처, 조직구조, 서비스공급, 추구이념, 동기적 요인의 다섯 가지 측면으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재원의 출처와 관련하여 시민단체는 기부금, 회원들의 회비, 정부의 재정지원, 서비스 요금 등 재원의 출처가 다양하며, 예산집행 결과에 대해 통제를 받는 정부에 비해 회계책임으로부터 상대적으로 자유롭다는 점에서 특성상 차이를 보여 준다..

둘째, 조직구조적 측면에서 정부조직이 일반적으로 가지고 있는 관료제적 의사결정기구와 비교하여 시민단체의 조직구조는 상대적으로 수평적 조직구조에 의한 의사결정시스템을 가지며, 다른 사회집단으로부터 독립성과 자율성을 확보하고 있다.

셋째, 서비스 공급적 측면에서 볼 경우 정부조직은 독점적 형태로 서비스를 공급하고 있는데 비하여, 시민단체의 경우 유사단체들간 경쟁적 환경속에서 비독점적 공급방식을 통하여 단체활동이 이루어진다는 점에서 정부조직과 차이를 가진다.

넷째, 추구이념에서 볼 때 정부조직의 경우 제공하는 서비스가 일반적으로 다수 국민들을 위한 형평성에 초점을 두는 것에 비하여, 시민단체는 특정집단이나 특정계층의 필요에 부응하는 대응성을 강조한다는 점에서 특성상 차이를 갖는다.

다섯째, 동기적 요인에서 볼 때 정부가 선거를 통해 집권하는 정치인들의 정책결정을 지원하는 정치적 동기에 민감한 반면 시민단체는 공익의 실현이라는 사명감에 기초한 도덕적 동기에 근거한다는 점에서 정부조직과 특성상 차이를 가진다. 이상에서 논의된 정부조직과 시민단체간 특성의 차이를 정리하면 아래 표와 같다.

<표 2-3> 정부와 시민단체의 특성비교

구분	정부	시민단체
재원의 출처	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예산 - 정치적 성격 - 강한 통제를 받음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기부금, 회비, 정부지원, 서비스 요금 등 다양 - 통제로부터 자유로움
조직구조	<ul style="list-style-type: none"> ■ 계층적 관료제 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비교적 수평구조 - 리더의 역할 중요
서비스의 독점성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 독점적 - 권력의 기반 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비독점적 - 권력의 결여
추구이념	<ul style="list-style-type: none"> ■ 형평성(equity) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대응성(responsiveness)
동기적 요인	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정치적 동기 - 선거를 통해 집권 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 도덕성 - 사명감이 토대

4. 시민단체의 사회적 역할

시민단체는 비정부/비영리적이면서 자발적으로 형성된 조직으로 사회변화를 의도하며, 추구목표가 사회 구성원 모두의 공공이익과 관련된 활동을 기조로 하고, 그 활동결과가 사회 구성원 모두에게 동등하게 돌아가는 집단을 의미한다. 이러한 시민단체는 기원적으로 볼 때 시장실패/정부실패 및 계약실패에 대한 보

완적 기능을 수행하기 위해 형성되었는데, 시장기제를 통한 공공재의 제공에는 근본적으로 한계가 있고, 이에 따라 공공재에 대한 민간부문의 공급자의 역할을 수행하기 위한 대안으로 등장하게 되었다.⁶⁾

시민단체의 역할에 대해서는 이러한 출발동기에서 찾아 볼 수 있는데, O'Connell(1994)의 경우 서비스 기능, 권익옹호 기능, 자치권 부여를 제시하여 권력의 주체로서 시민(단체)의 역할을 강조하였고, Boris(1999)의 경우 사회적 자본의 형성, 정부정책의 홍보 및 영향, 사회 구성원들의 정신적 욕구 충족, 서비스 제공(정부 및 시장 불공급 서비스), 경제적 역할 수행을 제시하였는 바, 사회적 자본형성이란 다양한 참여자들간 관계망 구축을 통해 사회적 자본을 창출하는 것이며, 두 번째 정부정책의 홍보 영향은 정부정책을 시민들에게 알리고 이에 대해 시민의 이익차원에서 영향을 미치는 것을 의미하고, 세 번째는 주로 종교적 단체의 경우를 말하며, 네 번째는 시민단체가 가지고 있는 다양한 서비스 제공기능을, 그리고 마지막으로 경제적 역할수행은 역할상 큰 부분은 아니지만 부분적으로 고용, 상품, 서비스 등을 통하여 경제적 측면의 역할도 수행한다는 점을 지적한다. 한편 Frumkin(2002)이 제시한 시민의 정치적 참여, 서비스 제공(정부 및 시장 불공급 서비스), 가치와 신념의 실현, 사회사업의 창출과 관련된 역할 역시 앞서의 논자들과 대동소이하다.

우리나라의 경우 사득환(1997)이 시민단체의 역할을 이슈생산자, 정보제공자, 대안제시자, 감시자로 제시하였는 바, 첫째 이슈생산자로서의 역할은 정책형성 과정에 관련되는 다양한 사회적 이슈를 제기하여 정책형성에 영향을 미치는 것을 말하며, 둘째 정보제공자로서의 역할은 시민단체가 그들의 힘의 원천이 되는 시민의 관심과 지지를 이끌어내기 위하여 다양한 정보의 제공역할을 수행한다

6) 서구의 경우 시민단체의 출발동기가 앞서 기술한 바와 같이 주로 경제적인 관점에서 정부의 손길이나 능력이 미치지 못하는 영역의 서비스를 보완하기 위한 - 시장실패를 보완하기 위한 - 서비스단체라는 관점에서 출발하였다. 그러나 한국의 경우 서구와 달리 정치사회학적 관점에서 논의되는 바, 정당성을 결여한 정부에 대한 비판 내지 주장기능에 초점을 두고 있는 사회운동적 단체라는 근원적 특성을 갖는다.

는데 초점을 두고 있다. 셋째 대안제시자로서의 역할은 시민단체가 단순히 이슈 생산자로서의 역할을 넘어 보다 적극적으로 시민의 입장에서 대안을 만들고, 제시할 수 있어야 한다는 것이고, 넷째 감시자로서의 역할은 대의민주주의제도의 보완장치로서 지방자치단체와 지방의회의 활동을 감시하여야 한다는 점을 강조한다.⁷⁾

<표 2-4> 시민단체 역할에 대한 제논의

구 분	역 할
O'Connell(1994)	- 서비스 기능 - 권익옹호 기능 - 자치권 부여
Boris(1999)	- 사회적 자본의 형성 - 정부정책의 홍보 및 영향 - 사회 구성원들의 정신적 욕구 충족 - 서비스 제공(정부 및 시장 불공급 서비스) - 경제적 역할 수행
Frumkin(2002)	- 시민의 정치적 참여 - 서비스 제공(정부 및 시장 불공급 서비스) - 가치와 신념의 실현 - 사회사업의 창출
사득환(1997)	- 이슈 생산자 - 정보제공자 - 대안제시자 - 감시자

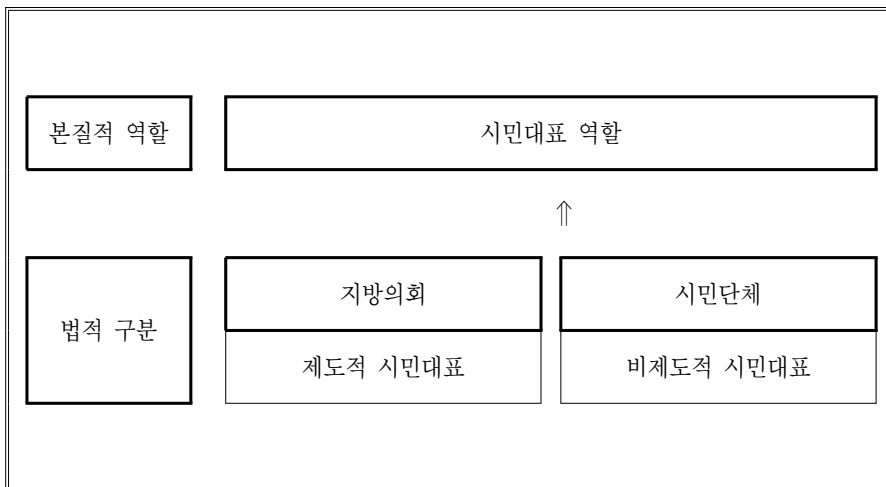
7) 최근에 논의가 활발한 주민참여예산제도 역시 대의제의 보완적 역할이라는 측면에서 관련성을 가진다. 대의제하의 예산결정은 지방자치단체 집행기관이 고유권한으로서 예산편성을 주도하고, 의회가 이를 심의함으로써 이루어진다. 즉 예산편성은 관료적 의사결정시스템을 통해 독점적으로 이루어지는데, 이러한 시스템은 잘 알려져 있는 바와 같이 많은 경우 효율성의 증대와 민주성의 저하라는 행정학의 전통적인 가치문제를 그대로 보여주면서 일정부분 한계를 노정하였다. 주민참여예산제도는 이러한 한계를 극복하고자 지방자치단체가 종래 독점적으로 행사해 온 예산편성권을 지역사회 내 주민과 공유함으로써 지역주민의 의사반영과 절차적 민주성 확보를 가능하게 하는 주민참여제도의 하나이다. 또한 주민참여예산제도는 지방자치단체의 인기위주 예산편성이나 예산운용의 낭비적 측면 등 지방재정의 비효율성을 억제하는 수단으로 사전적·적극적 통제장치로서의 역할도 아울러 가진다.

제2절 지방의회와 시민단체간 관계기초 ●

1. 지방의회와 시민단체의 지위

지방의회와 시민단체는 공히 시민을 대표하는 집단으로서의 지위를 가지나 다음과 같은 차이점이 있다. 먼저 지방의회의 경우 지방자치단체 집행기관의 행정활동을 견제하고 감시함으로써, 대의제민주주의정치의 실현을 구현하기 위하여 제도적으로 시민대표를 선출하여 자치행정에 공식적으로 참여토록 한 것이다. 이에 반하여 시민단체는 법적으로 규정되지 않은 비제도권의 시민대표라는 점에서 차이를 가진다. 부연하면 아래 그림에서 보는 바와 같이 지방의회나 시민단체 모두 본질적으로 시민의 권익을 보호하기 위한 대표자로서의 역할을 수행하지만, 법적으로는 제도적 시민대표인가 비제도적 시민대표인가의 측면에서 차이를 가진다는 것이다.

<그림 2-2> 지방의회와 시민단체의 지위구분



2. 지방의회와 시민단체간 관계발생의 기반

지방의회와 시민단체간 관계를 어떻게 이해할 것인가에 대해서는 다양한 논의가 있는데, 먼저 파트너십이론(Salamon, 1995: 48-49)에 의하면 지방의회와 시민단체 양자는 각각이 가지고 있는 약점의 보완을 통하여 상생협력하는 관계로 설명되어진다. 즉 지방의회는 참신한 사고, 정책적 전문성, 도덕적 정당성 등의 한계를 시민단체를 통해 보완하게 되고, 시민단체는 대표성, 집행부에 대한 정보, 공식적 정책결정 권한 등을 지방의회를 통해 보완함으로써 지방행정의 견제를 위한 파트너관계를 유지하게 된다는 것이다. 한편 중간적 사회기능의 산출(Snavely & Desai, 2001)로서 설명하는 경우도 있는데, 지방의회와 시민단체는 상호작용을 통해 정치, 정책 및 경제의 측면에서 사회적 자본의 생성 및 논쟁적인 정치행위(정치측면), 정책의 형성 및 서비스의 전달(정책측면), 경제개발 등의 사회적 기능 산출(경제측면)을 수행한다고 본다. 지방의회와 시민단체간 관계에 대한 또다른 논의로는 네트워크이론(Thompson et. al., 1991)을 들 수 있는데, 여기서는 지방의회와 시민단체간 공동의 목적을 달성하기 위한 자원의 공유측면에 초점을 두고 있다.

이상의 논의를 기반으로 지방의회와 시민단체간 관계유형을 모색함에 있어, 지방의회 역시 지방정부의 한 구성요소라는 점에서 지방정부와 시민단체간 관계의 일반유형을 준용할 수 있다. 우선 양자간 관계유형을 보면, 아래 표에서 제시하는 바와 같이 분류기준에 따라 다수의 유형들로 제시되고 있다. 주요한 유형구분을 몇가지만 살펴보면, **Gidron**의 경우 재원의 조달 및 서비스 공급을 기준으로 양자간 관계를 정부주도형, 시민단체 주도형, 중첩형, 협동형으로 구분하였으며, **Young**은 서비스 공급형태를 기준으로 보충적 관계, 보완적 관계, 적대적 관계로 제시하였다. **伊藤修一郎**은 앞서의 유형화를 더 단순화하여 협조적 관계와 대결적 관계로 2유형화하였다. 우리나라에서는 박상필이 시민단체 재정과 활동의 자율성을 기준으로 종속형, 협력형, 자율형, 권위주의 억압형, 민주적 포섭형으로 나누었으며, **김준기** 역시 그와 유사하게 상호의존관계, 일방적 의존관계, 상호독립적 관계로 지방정부와 시민단체간 관계를 유형화하였다.

<표 2-5> 양자간 관계에 관한 선행연구

학자	분류기준	유형
Esman & Uphoff	상호작용 수준	① 자율형(autonomy) ② 낮은 연계형(low linkage) ③ 보통 연계형(moderate linkage) ④ 고도 연계형(high linkage) ⑤ 지도형(direction)
Gidron	재원의 조달 및 서비스 공급	① 정부주도형 ② 시민단체 주도형 ③ 중첩형 ④ 협동형
Caston	정부의 수용과 거부	① 억압형 ② 대항형 ③ 경쟁형 ④ 용역형 ⑤ 제3자 정부형 ⑥ 협력형 ⑦ 보충형 ⑧ 공조형
Young	서비스 공급형태	① 보충적 관계 ② 보완적 관계 ③ 적대적 관계
Kuhnle & Selle	자금조달과 통제 자율성과 의사소통	① 통합된 의존관계 ② 통합된 자율관계 ③ 분리된 의존관계 ④ 분리된 자율관계
伊藤修一郎	전략과 행정대응	① 협조적 관계 ② 대결적 관계
松下啓一	활동영역과 역할분담	① 상호독립/무관계 ② 대체/하청관계 ③ 경쟁/대립관계 ④ 협력/협조관계

학자	분류기준	유형
김준기	자원의 대체성과 중요성	① 상호의존관계 ② 일방적 의존관계 ③ 상호독립적 관계
권해수	목적과 수단의 일치여부	① 자율관계 ② 관용관계 ③ 갈등관계 ④ 억압관계
신광영	정부의 태도와 시민단체 조직유형	① 포섭적 관계 ② 갈등적 관계 ③ 협조적 관계 ④ 지배적 관계
박상필	시민단체 재정과 활동의 자율성	① 종속형 ② 협력형 ③ 자율형 ④ 권위주의 억압형 ⑤ 민주적 포섭형

3. 지방의회와 시민단체간 관계유형

앞서 제시된 기존논의에 따르면, 지방정부 또는 지방의회와 시민단체간 관계는 재정 및 활동의 자율성을 기준으로 유형화가 가능하다. 즉 재정자율성이 강한 경우와 약한 경우, 그리고 활동자율성이 강한 경우와 약한 경우를 교차시켜 아래 그림에서 보는 바와 같이 4가지의 관계유형을 만들어 낼 수 있다.

첫째 재정자율성이 약하면서도 활동자율성이 강한 경우(I 유형, 협력형)는 양자간 관계가 상호협력적인 경우이며, 둘째 재정자율성이 강하면서 활동자율성도 강한 경우(II 유형, 자율형)는 양자간 관계가 상호 자율성이 높은 경우라고 할 수 있다. 셋째 재정자율성이 약하면서 활동자율성도 약한 경우(III 유형, 종속형)는 시민단체가 종속적 특성을 나타내는 유형이며, 넷째 재정자율성이 강하면서도 활동자율성이 약한 경우(IV 유형, 포섭형)를 들 수 있다.

<그림 2-3> 지방정부와 시민단체간 관계유형

		약 ← 재정 자율성 ⇒ 강	
강 ↑ 활동 자율성 ↓ 약	I 유형 (협력형)	II 유형 (자율형)	
	III 유형 (종속형)	IV 유형 (포섭형)	

제3절 지방의회와 시민단체간 관계해석

1. 지방의회와 시민단체간 관계에 대한 제반시각

지방의회와 시민단체간 관계를 어떠한 시각에서 볼 것인가는 논의의 관점에 따라 다소의 차이를 보여준다. 우선 양자의 관계를 신자유주의적 시각에서 보면 시민사회는 국가가 간여할 수 없는 천부의 권리를 향유하는 사적 영역으로 간주된다. 따라서 시민단체 역시 정부의 간섭을 배제하며 사회적 에너지를 결집할 수 있는 사적 영역의 결사체로 규정하고 있는 바, 시민단체는 지방의회의 기능을 민간화하기 위한 정치적 정당성 획득의 도구적 수단으로 치환된다.

다음 다원주의적 시각에서 보면 국가는 체제이론에서와 같이 사회의 제반세력의 이해갈등을 공평하게 관리하는 심판관으로 간주된다. 따라서 시민단체는 정치, 사회적 참여증진을 통하여 조직화되지 못한 대중을 정부에 매개하여 주는 역할을 수행하는 바, 시민단체는 지방의회와 일반대중의 의사소통을 위한 매개

체로서 기능하게 된다.

한편 신사회운동의 시각에서 보면 정부와 시민단체의 관계는 상호 침투 가능성을 기점으로 출발한다. 따라서 시민단체는 정부를 보다 근본적으로 그리고 새로운 방법으로 민주화시키는 역할을 수행하는 바, 시민단체는 지방의회의 역할 또는 기능의 부진을 보완 및 대체하는 견인적 역할을 수행하게 된다.

본 연구의 경우 지방의회와 시민단체간 관계는 제도적 시민대표로서의 지방의회와 시민을 매개하면서, 지방의회의 대의제적 역할을 보완하는 관계로 파악한다.

2. 지방의회와 시민단체간 관계의 효능

지방의회와 시민단체간 관계가 가지는 효능은 여러 가지 측면에서 논의될 수 있는데, 첫째로 자원의 공유를 들 수 있다. 자원의 공유는 행위자들이 네트워크를 형성할 때 획득할 수 있는 가장 기본적인 효과로서 지방의회와 시민단체간의 관계에서도 그대로 적용된다. 지방의회는 자신이 확보하고 있는 집행기관에 대한 정보자원을 시민단체와 공유하는 한편, 시민단체는 시민사회에 대한 정보를 지방의회와 공유할 수 있다.

둘째, 양자간 신뢰 구축의 기반으로 삼을 수 있다. 일반적으로 행위자간 관계는 신뢰가 있을 때 구축될 가능성이 높은 한편, 관계를 지속적으로 유지하는 과정에서 신뢰가 새롭게 생성될 수도 있고, 기존의 신뢰가 한층 향상될 가능성도 높다. 특히, 지방자치 실시 이후 다수의 시민단체들이 지방의회에 대한 감시 또는 통제적 입장을 견지해왔던 전례에 비추어 양자간 관계가 비우호적 상태에 있을 가능성이 높은 바, 양자간 신뢰성 제고를 위해서도 상호간 관계를 지속 또는 발전시키는 노력이 필요하다.

셋째, 거래비용의 감소를 들 수 있다. 지방의회와 시민단체간 상호작용은 거래비용(transaction cost)의 감소를 가져온다. 거래비용은 행위자간 상호작용에 수반되는 유형 및 무형의 비용을 의미하는 것으로, 지방의회와 시민단체가 각자의 정

책관점에 대한 상대방의 반응을 사전에 파악할 수 있도록 하거나 상대가 반대할 만한 내용을 사전에 제거함으로써 정책과정에서 양자간 갈등을 감소할 수 있다.

넷째, 정책결정비용의 감소를 들 수 있다. 일반적으로 행위자간 관계행위는 의사소통망을 정립하는 행위로 해석할 수 있으며, 이는 지역사회의 일반정보, 집행중인 정책에 대한 환류정보, 지방의회 및 집행기관에 대한 정보 등이 보다 원활하게 유통될 수 있도록 한다. 이처럼 상호간 관계구축으로 인해 증대된 정보수집의 편리성은 지방의회와 시민단체 각자의 정책결정비용을 감축하게 한다.

다섯째, 문제해결능력의 증대를 들 수 있다. 지방자치 실시 이후 지방의회는 전문성 부족에 대한 지속적 비판에 직면하여 왔다. 지방의회가 시민단체와 발전적 관계를 구축함으로써 참신한 착상, 지역사회 문제에 대한 정보, 정책대안 등을 투입받을 수 있고, 이는 지방의회의 정책능력 향상에 기여할 수 있는 동시에 시민단체 또는 집행기관의 지방의회에 대한 문제제기, 이익표출의 안정적 통로를 추가적으로 확보함으로써 정책의 실현 가능성을 제고한다.

여섯째, 상대에 대한 통제의 제도화 확보이다. 통제의 제도화는 상대의 행동을 안정적으로 제약하는 것을 의미하는 것으로 상호관계는 상대에 대한 통제의 제도화를 가져올 수 있다. 상호작용 참여자는 각자 빈번한 통제와 개입의 비용을 낮추기 위해 통제를 제도화할 필요성이 있다. 따라서 지방의회는 시민단체와의 관계를 통해 지역사회의 조직화된 정치세력의 하나인 시민단체가 자신에게 비우호적으로 행동할 여지를 줄일 수 있으며, 시민단체는 관계의 구축을 통해 지방의원의 비도덕적 행위의 발생을 통제하고, 시민단체가 선호하는 정책을 지방의원들에게 학습시킬 수가 있다.

일곱째, 집행기관에 대한 통제력의 제고를 들 수 있다. 지방의회와 시민단체가 지역사회에서 가질 수 있는 공통적 관심사의 하나가 집행기관을 통제하는 것이다. 따라서 지방의회와 시민단체 상호간 관계구축은 상호 연합을 형성하여 개별적 통제를 행사하던 것에 비해 한층 강력한 집행기관 통제를 확보할 수 있게 된다.

여덟째, 사회적 위상의 제고이다. 지방의회는 상호 관계의 구축을 통해 적실성 있는 문제의 제기, 문제해결능력의 증대 그리고 자신에 대한 주민의 신뢰도 향상 등을 확보할 수 있고, 이는 지방의회의 사회적 위상제고로 연결된다. 한편 시민단체 역시 전형적인 비판기능 이외에 지역사회 현안문제의 해결자로서의 인상을 강화함으로써 지역사회내 위상제고를 도모할 수 있게 된다.

3. 지방의회와 시민단체간 관계의 제약요인

지방의회와 시민단체간에는 앞서 살펴본 효능적 측면을 가지기 앞서 여러 가지 제약요인 또한 아울러 가지고 있는 것이 현실이다. 이러한 요인으로는 적극적 관계활동의 부정적 효과, 상호신뢰의 기반 부재, 상대능력에 대한 부정적 평가 등을 들 수 있다.

첫째, 적극적 관계활동의 부정적 효과이다. 지방의회는 시민단체와 밀접한 관계를 형성함으로써 지역사회 전체이익의 대표자라는 위상의 약화가 초래될 가능성이 있고, 지역사회내 특정집단과 이해관계를 같이 한다는 점에서 지역사회의 공정한 조정자로서의 지위를 침해받을 수 있으며, 자신의 고유업무 수행에 지장을 받을 수 있다. 또한 시민단체는 지방의회와 연계활동을 통해 전통적으로 누려왔던 정부에 대한 비판자 및 자율적 행위주체로서의 위상을 약화시키고, 자신의 고유활동에 지장을 받을 수 있다는 측면에서 양자간 관계형성이 제약을 받을 수 있다.

둘째, 상호신뢰의 기반 부재를 들 수 있다. 상호간 관계는 행위자간 상호작용의 제도화 또는 연결망 확보에 주된 목적이 있으며, 이는 상대에 대한 행위자들의 신뢰가 있을 때 가능하다. 이러한 의미에서 현재처럼 지방의회와 시민단체간 상호신뢰가 낮고 적대감이 높은 상황에서는 발전적 관계구축이 용이하지 않게 된다.

셋째, 상대능력에 대한 부정적 평가의 존재이다. 발전적 관계의 효과를 규범적으로 높게 평가할지라도 연계활동의 상대가 그 효과를 낼만큼 행위능력이 없다고 판단하면 관계구축을 위한 활동이 적극화되지 않는다. 지방의회가 당해 지

역사회에 소재하는 시민단체의 역량이 낮다고 판단하면, 다른 지역에서 이루어지는 연계활동을 긍정적으로 평가해도 자신이 속한 지역에서는 연계활동을 추진하지 않을 가능성이 높다. 한편 시민단체도 지방의회를 지방정책 과정에서 무력한 존재로 판단하면 발전적 관계구축에 소극적 자세를 보이게 된다.

제4절 지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조 ●

1. 정부와 시민관계의 변화

정부와 시민단체간 관계변화를 일의적으로 정의하기란 쉽지 않다. 시민단체의 다양성과 이에 근거한 정부와 시민단체간 다양한 관계형태는 명확한 관계모형을 설정하기 어렵게 만들기 때문이다. 따라서 여기서는 정부와 시민단체간 일반논의와 우리나라에서의 정부와 시민단체간 관계변화를 살펴봄으로써, 관계변화의 양상을 정립해 보고자 한다.

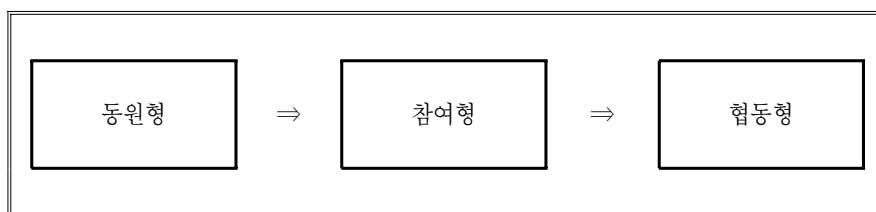
먼저 **Gidron, Kramer & Salamon(1992)**은 앞서 논의한 바와 같이 정부와 시민단체간 관계를 재정확보와 서비스제공이라는 두 개의 기준을 가지고, 정부주도형, 이원형, 협조형, 시민단체주도형으로 나누고 있다. 이들은 유형을 발전단계별로 나누지는 않았지만, 정부가 사회복지체계에 있어 주도권을 가지는 사회민주주의 형태의 경우 정부주도형이, 그리고 자유시장경제를 표방하게 될수록 시민단체주도의 형태가 된다는 점은 정부주도형 성장시스템에서 민간주도형으로 발전해 온 우리의 경우에 있어서도 시사해 주는 바가 크다.

다음 우리나라에서 실제적으로 시민단체가 발전해온 과정을 살펴보면, 1960년대부터 현재까지를 대략 4단계로 구분할 수 있다(김영수, 2003). 제1기는 1960년대에서 1979년대로서 시민단체와 정부간 관계가 업약적 관계를 나타냈고, 제2기는 갈등적 관계가 특징으로 1980년에서 1987년까지의 시기에 나타났으며 시민운동의 성향에 따라 이원적 태도를 취하였다. 관용적 관계로 표현되는 제3기는 1988년에

서 1992년까지로 노태우정권에 의하여 선택적으로 시민단체의 요구에 반응하던 시기이다. 다음 1993년 이후를 자율적 관계형성으로 보는데, 정부와 시민단체가 견제와 비판을 기본으로 하되, 사안별로 협력·보완하는 방향이 형성된 시기이다.

이상의 전개과정을 살펴보면, 정부와 시민단체의 관계변화가 반드시 일정방향성을 나타내는 것은 아니지만, 대체적으로 갈등적 관계 내지 억압적 관계에서, 포용적 과정을 거쳐, 상호협력적 관계로 발전하는 것을 발견할 수 있다. 보다 구체적으로 논의하면 갈등적 관계 내지 억압적 관계에서는 정부에 의하여 동원되는 어용적 단체가 정부-시민단체간 관계에 주로 포함되었고, 포용적 단계에서는 시민단체 활동의 의의 및 필요성을 인정하고 정책과정에서의 참여를 인정하게 되었음을 의미하며, 마지막으로 상호협력적 관계에서는 정부와 시민단체가 각각의 주체에 대한 존재의의를 인정하고 정책의 보다 원활한 수행을 위하여 파트너십관계를 형성하게 된다는 것이다. 이러한 예로는 지방자치단체가 추진하는 사업중 주민과의 이해관계가 높은 사안에 대하여 정책정당성 및 외부 전문성 활용차원에서 시민단체에 사업위탁 또는 공동수행(예 : 대구환경련의 서구청 장기발전계획 수립에의 참여, 마산환경련의 ‘하천·해양오염감시결과’에 대한 마산시와의 공동발표, 흥사단 제주지부의 청소년자원봉사사업에 대한 제주도의 지원약속 등)하는 방법 등을 들 수 있다. 정부와 시민단체간 관계의 변화를 이와 같이 볼 경우 정부와 시민단체간 관계변화는 아래 그림에서 보는 바와 같이 동원형, 참여형, 협동형으로의 발전적 관계변화가 이루어지게 된다.

<그림 2-4> 정부와 시민간 관계변화



2. 지방의회와 시민단체간 관계의 변화

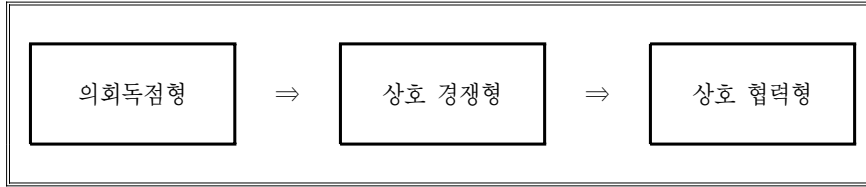
정부와 시민단체간 관계변화의 일반적 흐름을 동원형, 참여형, 협동형의 틀로 볼 경우, 지방의회와 시민단체의 관계도 정부와 시민관계간의 이러한 변화를 반영하여 논의할 수 있다. 즉 정부와 시민단체가 동원형적 관계수준에 있는 시기에는 시민단체가 정부에 종속적 성격을 나타내 시민단체 본연의 역할수행이 어렵고, 그 결과 시민대표로서의 지위를 지방의회가 독점하는 의회독점형의 특성을 나타내게 된다.

다음 정부와 시민단체가 참여형의 틀 속에서 움직일 때, 시민단체와 지방의회는 지방자치단체 집행부의 정책견제라는 측면에서 양자간 경쟁적 관계를 나타내는 상호경쟁형의 특성을 보여준다. 최근 논의가 활발한 주민참여예산제도와 관련하여 일부 지방자치단체에서 지방의회와 주민참여예산위원회간 문제발생 역시 이러한 맥락에서 이해가능할 것이다.⁸⁾

마지막으로 정부와 시민단체가 파트너십에 의한 협동형의 틀을 가지는 경우 시민단체와 지방의회 역시 상호간 보완적이고 협력적인 관계를 유지하는 상호협력형의 특성을 나타내게 된다.

8) 주민참여예산제에 대한 지방의회의 입장을 보여주는 한 사례이다. [‘주민참여예산제 조례초안’ 본회의 상정 힘들 듯] “경기 구리시의회 김명수부의장(초선, 한나라당)이 최근 제안한 ‘주민참여예산제조례초안’이 의원 동의 과정에서부터 난관에 부딪쳐 본회의에 상정, 통과되기는 사실상 어렵게 됐다. 23일 시의회에 따르면 김부의장은 지방자치시대에 걸맞게 주민이 직접 예산편성에 참여할 수 있는 ‘주민참여예산제조례초안’을 작성해 의원들에게 회람, 동의를 구했다. 그러나 대다수의 시의원들은 ‘시기상조다’ ‘예산을 다뤄보지 않은 초선의원의 단순한 생각일 뿐이다’ ‘의욕만 앞세워 되는 게 아니다’며 반대의 입장을 분명히 하고 있다. 심지어 같은 한나라당 소속 시의원들까지도 부정적 견해를 감추지 않았다. 한 중진 의원은 ‘주민참여예산제 문제는 전국적으로 상당수 기초의회에서 논의된 바 있으나 실행되고 있는 곳은 3~4개 자치단체에 불과하다’면서 “주민의 대표기관인 시의회에 예산심의권이 있는 만큼 예산안 심의에 참여해 본 뒤 문제점이 있으면 그때가서 이 같은 조례안을 발의해도 늦지 않을 것”이라고 말했다. 그러면서 “주민참여예산제에 대한 실효성 문제도 꼼꼼히 따져봐야 할 것”이라고 덧붙였다. 상황이 이런데도 김부의장은 ‘주민참여예산제조례안’ 본회의 상정 강행의지를 피력했다. 김부의장은 “발의자 외에 의원 한명의 동의만 구하면 본회의 안건 제출이 가능하다”며 “부결되는 한이 있더라도 조례안이 본회의에 상정될 수 있도록 최선의 노력을 다할 것”이라고 밝혔다[뉴시스 2006.08.23].

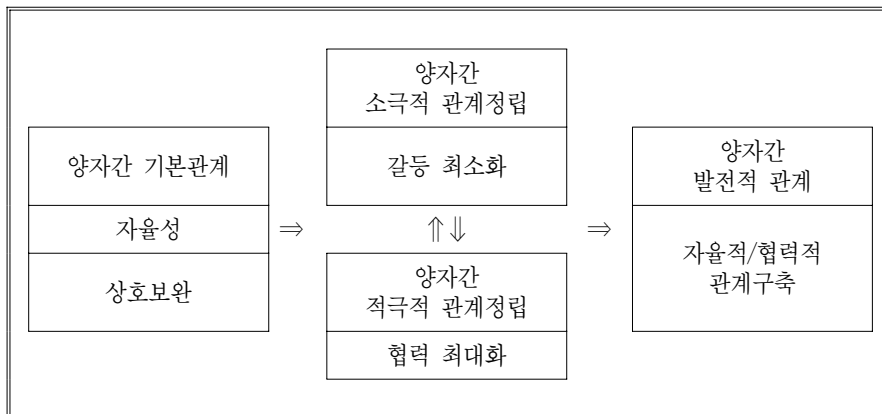
<그림 2-5> 지방의회와 시민단체간 관계변화



3. 지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조

지방의회와 시민단체간의 발전적 관계는 양자간 관계가 시너지 효과를 최적화하는 구조로 전환될 때 확보가능하다. 양자간 관계는 원칙적으로 시민의 이익을 극대화하기 위해 상호 자율적이고 보완적인 기본관계 구조를 지녀야 하는데, 현실적으로 양자간에 발생하는 갈등과 대립을 최소화하기 위해서는 소극적 측면에서 갈등을 최소화하고, 적극적 측면에서 협력을 최대화하는 방법을 강구하여야 한다. 따라서 양자간 발전적 관계는 적극적 관계로 전환하여 자율성을 토대로 하되 협력적 활동을 제도화하는데 있다고 할 수 있다. 이러한 내용을 그림으로 나타내면 아래와 같다.

<그림 2-6> 지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조



제 3 장 지역 시민단체의 현황분석

제1절 시민단체의 설치현황

1. 성장과정

한국의 시민단체는 1913년 홍사단이 설립된 이후 1980년대까지 한국YMCA전국연맹, 한국YWCA연합회, 새마을운동중앙협의회 등 10여개에 불과하던 것이 1980년대 동안 한국여성단체연합 등을 비롯하여 26개, 1990년대에 들어와서는 녹색연합, 부산참여자치시민연합 등을 포함하여 폭발적인 증가현상을 보여주었다.

각 시기별 특징적 측면을 살펴보면, 최초의 시민단체라고 할 수 있는 홍사단의 경우 민주적 이념을 견지했으나 국외적 활동단체라는 점에서 한계를 가졌다. 이후 1980년대까지의 시민단체의 특성은 크게 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동중앙협의회 등과 같은 관변단체적 성격과 민주화과정에서 반정부적 성격으로 대별 할 수 있다. 시민단체의 운동이 한마디로 종속과 억압으로 특징지어진 시기이다. 1987년 6월 이후 시민욕구의 분출과 그 성과를 경험하게 되면서, 시민단체는 기하급수적으로 증가하였다. 1987년 7월 설립된 경제정의실천시민연합은 합리적 대안을 제시하는 합법적 평화적 운동을 통하여 시민단체 활동의 새로운 모형이 되었고, 1990년대에 들어와 공명선거실천시민운동협의회, 환경운동연합, 참여민주사회시민연대 등이 설립되었다.

2. 분야별 설치현황

한국의 시민단체 설치현황에 대하여 전국적 단위의 조직을 중심으로 하여 분야별로 보면, 복지분야를 중심으로 한 시민단체가 가장 많은 비중을 차지하고

있다. 그 다음으로 시민과 환경분야의 시민단체의 비중이 높고, 청년 및 건강/의료분야의 시민단체 역시 비교적 높은 비중을 차지하고 있다.

<표 3-1> 전국단위 대표적 시민단체의 활동분야

활동분야		단체수	비율(%)
총 일		42	5.8
정치/행정/법		9	1.2
교육		11	1.5
경제/경영		3	0.4
건강/의료		38	5.2
자원봉사		15	2.0
일상생활		34	4.7
인권		29	4.0
환경		71	9.7
농민/어부		20	2.7
시민		71	9.7
노동		31	4.2
도시빈민		20	2.7
여성		45	6.2
청년		66	9.0
복지	노인	28	3.8
	아동	13	1.8
	장애인	122	16.7
	청소년	26	3.6
	일반	28	3.8
기타		8	1.1
합계		730	100.0

전국단위의 주요 시민단체들중 지역사회내 관련을 가지는 대표적 시민단체는 아래 표에서 보는 바와 같다.

<표 3-2> 지역시민단체의 분야별 설치현황 사례

분야	시민단체
지방자치	경실련, YMCA, 참여연대, 지방자치실무연구소, 홍사단
환경운동	환경운동연합, 경실련, YMCA, YWCA, 교회환경연구소, 한 살림공동체, 배달녹색연합, 정농생협
교육개혁	경실련, 교육개혁과 교육자치를 위한 시민회의, 기독교윤리실천운동, 학부모연대, YMCA, 홍사단, 참여연대, 정의로운 사회를 위한 교육운동협의회
국제적 연대	경실련, 참여연대, YNCA, 환경운동연합
통일개혁	경실련, 홍사단, 우리민족하나운동, 한국여성단체연합
경제개혁	경실련, 참여연대
여성운동	한국여성단체연합, 한국여성정치연구소, 여성의 전화, 한국여성유권자연맹
소비자운동	한국소비자연맹, YMCA
우리농업살리기	우리밀살리기 운동본부, YMCA, 경실련
교통문제	녹색교통연합, 도시교통연구소, 경실련, YMCA, 참여연대
노사관계	경실련, 참여연대, 노동인권회관, 한국여성단체연합
보건의료	기독교청년회사회, 청년한의사회, 인도주의실천 의사협의회
언론개혁	바른 언론을 위한 시민연합
외국인노동자	경실련, 참여연대, YMCA
문화운동	YMCA, 홍사단
장애인복지	장애인권익문제연구소, 참여연대
정보화	21세기 프론티어, YMCA
청소년	YMCA, YWCA, 홍사단, 겨레사랑운동 실천연합
의식개혁	기독교윤리실천운동, 신사회공동선 운동연합, 홍사단
자원봉사	YMCA, YWCA, 대한적십자사
부정부패추방운동	경실련, 참여연대, 기독교윤리실천운동

한편 지방자치단체내 시민단체현황은 정확한 데이터가 나타나있지 않아 집계
가 어렵지만, 지방자치단체내 등록된 사회단체 현황을 통하여 짐작할 수 있다.
일례로 한국지방행정연구원의 조사(2003년 7월)에 의하면 기초자치단체의 경우
100~200개, 광역자치단체의 경우 200~300개 정도의 사회단체가 등록되어 있으
며, 이 가운데 50% 가량이 시민단체인 것으로 나타났다.

<표 3-3> 사회단체 등록현황(2003년 7월 기준)

구분	대구	광주	김포	원주
사회단체수	178	331	108	202

사회단체의 구성현황을 보면, 광주광역시의 전체 등록 331개 사회단체중 시민단체의 수는 176개로 전체의 약 53% 정도이며, 종합적 성격의 시민단체를 제외할 경우 여성관련 단체가 34개로 가장 많으며, 그 다음으로 봉사관련 단체가 26개, 환경관련 단체가 20개 등으로 나타나 복지와 환경관련단체가 주를 이루고 있음을 알 수 있다.

<표 3-4> 사회단체 구성현황(예 : 광주)

연합단체	시민단체(176)										종교단체	직능/기타단체(137)								합계	
	환경	교통	청소년	여성	봉사	국제교류	새마을운동	바르게살기운동	통일안보	종합기타		민관협의체	5.18관련	노동	사회복지	문화예술	체육	연구소	협회조합		기타
6	20	16	13	34	26	6	9	6	13	33	12	5	8	9	22	25	1	10	48	9	331

제2절 지역시민단체의 법제적 현황

1. 관련 법제

시민단체의 설치 및 활동과 관련된 기본법은 비영리민간단체의 공익활동 증진을 위한 재정지원을 주 내용으로 하는 「비영리민간단체지원법」이지만, 이외에도 기부금품모집규제법, 민주시민교육지원법, 자원봉사활동지원법 등 직·간

접적으로 관련된 법률들은 다수가 있으며, 관련법들의 입법취지와 주요내용을 보면 다음과 같다.

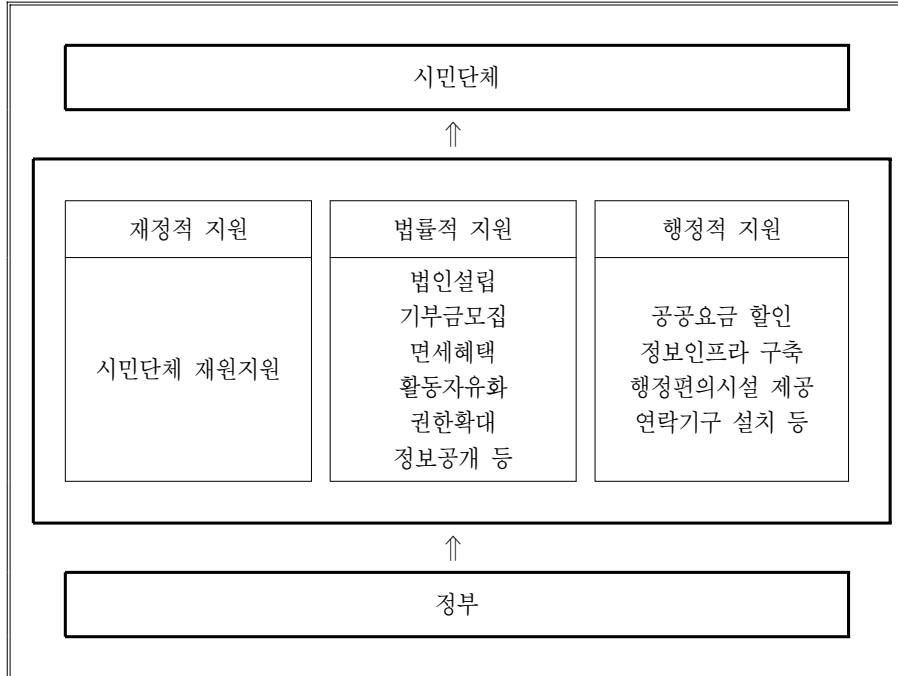
<표 3-5> 시민단체의 활동과 관련된 법률

법률명	입법취지
비영리민간단체지원법	비영리민간단체의 공익활동 증진을 위한 재정지원
기부금품모집규제법	기부금품 모집절차 및 사용방법을 규정하여 무분별한 모집 규제
정보공개법	정보공개를 통하여 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민참여와 국정운영의 투명성 확보
행정절차법	국민의 행정참여를 도모하여 행정의 공정성, 투명성, 신뢰성 확보
부패방지법	부패행위를 효율적으로 규제하여 청렴한 공직과 사회풍토 확립
집시법	적법한 집회 및 시위를 보장하고 위법한 시위로부터 국민을 보호
공익소송법	공익과 관련된 소 제기를 활성화하고 소송비용의 절감을 통하여 공익문제 해결 촉진
민주시민교육지원법	민주시민에 대한 교육을 통하여 권리의식, 책임의식 및 참여의식을 강화
자원봉사활동지원법	자원봉사활동 활성화를 통하여 지역사회문제 해결에 적극 참여하는 시민양성

2. 정부지원 현황

시민단체에 대한 정부의 지원은 크게 법률적, 행정적 및 재정적 측면에서 이루어지고 있다. 법률적 지원은 법인의 설립이나 기부금 모집, 면세혜택, 활동자유화, 정보공개 등과 관련된 입법적 조치를 통하여 이루어지며, 행정적 지원은 공공요금의 할인, 정보인프라 구축, 행정편의시설 제공 등의 활동을 통해 주어지며, 재정적 지원은 말 그대로 재원의 일부를 지원하는 것을 내용으로 한다.

<그림 3-1> 시민단체에 대한 정부지원체계



시민단체에 대한 정부지원 중 특히, 중요한 것이 비영리민간단체지원법에 근거한 재정적 측면의 지원인데, 시민단체에 대한 재정지원 방법으로는 공개경쟁에 의한 지원, 단독계약에 의한 지원, 단체설립지원, 특별지원 등이 있다. 특별지원방식은 과거 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동중앙협의회 등에 대한 지원을 목적으로 하였는데, 현재는 비영리민간단체지원법의 제정으로 사문화된 실정이다.

<표 3-6> 시민단체에 대한 정부의 재정지원 유형

지원유형	주관부서	지원대상단체	법적근거
공개경쟁	행정자치부	환경운동연합 등	비영리민간단체지원법
	국정홍보처	열린사회시민연합 등	없음(민간지원 예산)
단독계약	행정자치부	경제정의실천시민연합 등	보조금의예산및관리에관한법률
	재정경제부	녹색소비자연대 등	보조금의예산및관리에관한법률
단체설립	산업자원부	에너지시민연대 등	보조금의예산및관리에관한법률
	환경부	쓰레기문제를 해결하는 시민운동협의회 등	보조금의예산및관리에관한법률
특별지원	행정자치부	새마을운동중앙협의회 등	새마을운동조직육성법
	행정자치부	바르게살기운동중앙협의회 등	바르게살기운동조직육성법

지방자치단체별 지역시민단체에 대한 재정지원은 앞서 논의한 바 있는 비영리민간단체지원법 및 그 시행령에 근거하며, 행정자치부가 배정한 보조금과 필요한 경우 자체비용을 더하여 이루어진다(지방자치단체의 비영리법인지원 관련법 참조). 비영리민간단체지원법에 의하면 제7조에서 공익사업선정위원회가 결정하는 바에 따라 개별적인 지원사업 및 지원금액을 정하며, 이 경우 개별적인 지원사업의 선정은 공개경쟁방식을 원칙으로 한다고 규정하여 지원방법을 명문화하고 있다.

<표 3-7> 비영리민간단체지원법의 주요내용

◎ 비영리민간단체지원법

제7조(지원사업의 선정등) ② 행정자치부장관 또는 시·도지사는 제1항의 사업유형 내에서 공익사업선정위원회가 결정하는 바에 따라 개별적인 지원사업 및 지원금액을 정한다. 이 경우 개별적인 지원사업의 선정은 공개경쟁방식을 원칙으로 한다.

③ 제2항의 규정에 의한 공익사업선정위원회는 국회의장 또는 당해 시·도의회 의장이 추천한 3인과 등록된 비영리민간단체에서 추천한 관계전문가들로 구성한다.

⑤ 제2항의 규정에 의한 공익사업선정위원회의 위원자격, 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

◎ 비영리민간단체지원법시행령

제6조(공익사업선정위원회의 구성) ① 법 제7조의 규정에 의한 공익사업을 선정하기 위하여 행정자치부장관 또는 시·도지사 소속하에 공익사업선정위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장 1인을 포함하여 10인 이상 15인 이내의 위원으로 구성하되, 위원장은 위원중에서 호선한다.

③ 위원은 다음 각호의 1에 해당하는 자로서 국회의장 또는 당해 시·도의회 의장이 추천하는 자 3인과 등록된 비영리민간단체가 추천하는 자중에서 행정자치부장관 또는 시·도지사가 위촉하는 자가 된다.

1. 비영리민간단체에서 그 임·직원으로서 5년 이상 활동하고 있는 자
 2. 대학의 비영리민간단체 관련분야에서 부교수 이상의 경력을 가지고 있는 자
 3. 3급(시·도는 4급) 이상 공무원으로서 민간협력업무에 관한 실무경험이 있는 자
 4. 비영리민간단체에서의 활동경력을 가지고 있는 변호사 또는 공인회계사
- ④위원장의 위원의 임기는 2년으로 한다.

제7조(위원회의 운영) ① 위원장은 위원회를 대표하며, 위원회의 업무를 통할한다.

② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 위원회의 회의는 위원장이 소집하거나 행정자치부장관 또는 시·도지사의 요청이 있는 경우에 이를 개최한다.

④ 위원회는 제8조제1항 각호의 사항을 고려하여 다음 각호의 사항을 심의·의결한다.

1. 지원사업의 선정 및 지원금액의 결정
2. 당해 연도 지원사업의 평가방향
3. 기타 지원사업의 심사·선정 및 평가과정 등에서 제기되는 중요사항

각 지방자치단체는 비영리민간단체 지원을 위한 공익사업선정위원회를 선정하고, 여기에서 비영리민간단체에 대한 지원을 심의, 선정하게 되는데, 참고로

전라북도의 경우 2005년도 94개 단체가 1,100백만원을 신청하였으나, 최종 확정된 지원내역은 50개 단체에 대하여 총 285백만원을 지원하여 신청단체의 53%, 신청액의 26%에 대하여 지원이 이루어졌다. 규모별로 보면 3백만원에서 5백만원 규모의 지원이 29개 단체(58%)로 가장 많고, 6백만원에서 1천만원 규모의 지원을 받은 단체가 17개 단체(34%), 1천백만원에서 2억원까지의 단체가 4개 단체(8%)이다. 한편, 부산광역시의 경우 2005년도 147개 단체가 151개 사업에 대하여 1,352백만원을 신청하였으며, 여기에 대하여 120개 단체 120개 사업에 대하여 425백만원을 지원하였다. 참고로 광주광역시의 2005년도 비영리민간단체 지원에 포함된 단체는 아래에서 보는 바와 같다.

아래 표에서 보는 바와 같이 지방자치단체로부터 지원을 받은 시민단체는 광주광역시의 경우 2005년에 89개 단체인데, 국민통합분야의 경우 한국유스호스텔 광주전남연맹(영·호남 청소년 문화교류), 전국아파트연합회광주전남지부(살기좋은 ‘아파트마을’만들기운동), 평화실천광주전남불교연대(제1회 평화기원 어린이·청소년평화 백일장), 광주YWCA(북한 이탈주민 사회적응돕기 및 자원상담교육) 등 16개 단체의 사업이 포함되어 있다.

다음 문화시민사회구축분야의 경우 반부패국민연대광주전남본부(사회기강쇄신 운동), 바르게살기운동광주동구협의회(생명이 흐르는 깨끗한 광주천가꾸기), (사)해병대전우회광주광역시연합회(기초질서 확립 운동) 등을 포함하여 17개 단체의 사업이 선정되었다. 이외에도 자원봉사분야에서는 광주한빛사랑의 봉사단(소외계층 무료침술 자원봉사), 한국노인의전화광주전남지회(은퇴 노인의 사회봉사를 통한 광주바르게 알리기) 등 4개 단체가, 그리고 안전문화·재난극복분야에서는 안전생활실천시민연합광주전남안실련(어린이 생활안전교육) 1개 단체가 선정되었다. 다음 소외계층인권신장분야에서 (사)부름의전화장애인자립생활협회, (사)광주장애인총연합회를 포함하여 16개 단체, 자원절약, 환경보전분야에서 8개 단체, NGO 시민참여확대에서 9개 단체, 국제교류협력분야에서 2개 단체가 선정되어 지원을 받았다.

<표 3-8> 광주광역시 비영리민간단체 지원대상 및 사업(2005)

구분	신청내역		지원내역	
	건수	신청액(천원)	건수	지원액(천원)
계	89	1,074,378	66	245,000
국민통합분야	16	393,528	12	43,000
문화시민사회구축	17	149,141	14	45,000
자원봉사분야	5	48,389	4	16,000
안전문화, 재난극복	2	22,136	1	5,000
소외계층인권신장	23	221,804	16	67,000
자원절약, 환경보전	11	97,350	8	30,500
NGO 시민참여확대	12	104,900	9	31,500
국제교류협력	3	37,130	2	7,000

구분	단체명	사업명
국민 통합 분야	한국유스호스텔광주전남연맹	영·호남 청소년 문화교류
	(사)전국아파트연합회광주전남지부	살기좋은 '아파트마을'만들기운동
	바르게살기운동광주북구협의회	가정 바로 세우기 운동
	(사)광주광역시시각장애인연합회	광주시민 점자 명함 갖기 운동
	(사)아파트공동체센터	아파트마을 문화공동체 형성을 위한 작은 음악회
	바르게살기운동광주남구협의회	허물어져 가는 가정 바로 세우기
	바르게살기운동광주광산구협의회	가정 바로 세우기
	광주전남백범김구선생기념사업협회	호남 문화유산과 역사인물 기행
	평화실천광주전남불교연대	제1회 평화기원 어린이·청소년 평화 백일장
	인간성회복운동추진광주전남연합회	동서를 하나로, 한반도를 하나로 '제3회 영호남 청소년 대회'
	광주YWCA	북한 이탈주민 사회적응돕기 및 자원상담교육
	평화봉사단 오월의 빛	제5회 평화기원 청소년 통일캠프

구분	단체명	사업명
문화 시민 사회 구축 분야	광주광산구모범운전자회 외 4개	선진 교통문화 정착 및 교통사고 줄이기 사업
	광주학생독립운동기념사업회	전국고등학교 논술 및 초·중 학생 글짓기 대회
	(사)한국효도회광주광역시지부	경로효친사업
	반부패국민연대광주전남본부	사회기강 쇄신 운동
	무등산권문화유산보존회	의향 역사적 배경 터 닦기 사업
	(사)한국전례원광주전남지원	선진문화의식 향상을 위한 시민예절교육
	바르게살기운동광주서구협의회	환경보존 청결운동
	바르게살기운동광주광역시협의회	내 집앞 내 주변 쓸기 생활화 운동
	바르게살기운동광주동구협의회	생명이 흐르는 깨끗한 광주천가꾸기
	새마을운동광주서구지회	빛고을 사랑 화장실 문화·청결계몽운동
	(사)해병대전우회광주광역시연합회	기초질서 확립 운동
	(사)한국여성의전화연합 광주지부	지역주민 및 청소년 양성평등 의식변화 사업
광주광역시새마을회	희망의 광주건설을 위한 질서·청결 생활화 운동	
자원 봉사 분야	(사)생명나눔실천광주전남지역본부	2005 빛고을 생명의 빛 나누기 운동(사후 각막기증 캠페인)
	광주한빛사랑의 봉사단	소외계층 무료침술 자원봉사
	(사)실로암사람들	수화통역 자원봉사학교
	한국노인의전화광주전남지회	은퇴 노인의 사회봉사를 통한 광주바르게 알리기
안전 문화 재해 재난 극복 분야	안전생활실천시민연합광주전남안실련	어린이 생활안전교육

구분	단체명	사업명
소외 계층 인권 신장 분야	광주외국인노동자센터	외국인노동자 한국문화체험 및 아시아 음식문화체험
	한국천주교살레시오수녀회광주지부	소외 청소년들을 찾아가는 독서·문화·미디어아카데미
	(사)부름의전화장애인자립생활협회	체험활동을 통한 중증장애인들의 자립생활 역량강화
	광주광역시정신지체인애호협회서구지부	정신지체 장애인을 위한 생활도우미양성 및 과전사업
	(사)광주광역시지체장애인협회	지체장애인 여름바다 체험대회
	굿네이버스광주지부	아동학대 예방을 위한 통합 교육프로그램
	광주지역카톨릭청소년공부방연합회	저소득층 공부방 아동을 위한 미술심리치료 교육사업
	(사)광주북구장애인복지회	장애인 자활을 위한 직업전문학교 '리본공예 전문강좌'
	(사)한국복지정보통신협의회광주전남지부	사회계층(노인) 컴퓨터 무료교육
	꿈을돕는사람들	소외계층(여성,노인,청소년)인권신장
	광주사랑어머니회부설성매매여성지원상담소 세뚜리	광주지역 성매매 실태조사
	광주전남우리민족서로돕기운동	광주체류 재외동포를 위한 사랑방 운영
	광주전남여성정보화단	광주여성 일자리 창출을 위한 여성사회참여 욕구진단사업
	(사)한국여성장애인연합회광주지부 광주여성장애인연대	여성장애인 가정폭력 예방지침서 제작 및 배포
	KBS모범기사대상희장애인차량봉사대	장애인과 봉사자친선화합 한마음대회
	(사)광주장애인총연합회	장애인 편의증진을 위한장애인 전용주차구역 알림판제작보급 설치,홍보
자원 절약·환경보전 분야	새마을운동광주북구지회	맑고 푸른 광주천 만들기
	한국걸스카우트광주연맹	청소년 환경캠프
	(사)전국주부교실광주광역시지부	음식물쓰레기 활용을 통한 광주살리기
	한국여성정치연맹광주광역시지부	e-푸른 광주천 사랑운동
	(사)무등산보호단체협의회	무등산사랑 청소년환경학교 운영지원사업
	광주환경운동연합	어린이 환경지킴이 양성교육을 통한 푸른광주 만들기
	광주푸른길가꾸기시민운동본부	시민과 함께 만드는 도시숲길 푸른길
광주전남녹색연합	지역순환형 녹색경제 시스템 만들기	

구분	단체명	사업명
NGO 기반 구축 · 시민 참여 확대 분야	광주경제정의실천시민연합	경제를 알자! 광주경실련 어린이 경제학교
	광주YMCA	주민자치센터 변화추진자 양성을 위한 주민을 찾아가는 좋은 동네 시민대학
	삼애연맹	우리문화 알기운동
	(사)5·18민주유공자유족회	국립5·18묘지일원의 나무에 추모 메시지 남기기
	(사)광주광역시남구장애인협회	장애인의 무등산 사랑 환경캠페인
	(사)맥지청소년사회교육원	좋은 부모되기 위한 사회참여 기회확대 프로그램
	(재)누리문화재단	향토문화 아카데미 '대동여지도와 함께하는 광주투어'
	(사)광주여성민우회	지방분권화의 흐름에 따른 지역여성 정책포럼
	(사)한국민족예술인총연합광주지회	주민과 함께하는 게릴라 아트버스 - 우리마을 벽화 그리기
국제 교류 협력 분야	우리민족문화예술연구소	한민족문화축제 한마당
	고려인돕기자원봉사연합회	러시아연해주 고려인 농업정착지원 및 문화교류사업

<표 3-9> 부산광역시 비영리민간단체 지원대상 및 사업(2005)

구분	단체명	사업명
국민 통합	맑고향기롭게 부산모임	영호남 청소년 교류사업
	남북한통일문제협의회	북한문제, 통일문제, 교육홍보 및 계몽사업
	부산여자기독교청년회	시민과 새터민을 위한 공동체 학교
	부산종교인평화회의	사회적 갈등의 극복과 종교인 및 국민화합을 위한 운동
	(사)전국주부교실 부산광역시지부	지역감정조장 감시활동 및 영호남 공동체 운동전개
	한국자유총연맹 북구지부	영호남 교류사업, APEC성공개최 지원사업
	6·15남북선언실현 부산시민통일운동연대	통일로가는 희망! 부산시민 평화통일 강연회

구분	단체명	사업명
국민 통합	인간성회복운동추진본부 부울경 협의회	사랑의 일기쓰기 운동전개와 일기장 제작배부
	부산광역시 중구청년연합회	지역사회 봉사활동 및 국민통합을 위한 낙도어린이 초청
	동래구새마을부녀회	어려운 이웃돕기사랑의김장나눔기운동추진
	새마을문고 사하구지부	영호남 자매결연지 사랑의 양서지원
	(사)태평양전쟁 희생자유족회	유해발굴 및 봉인사업
	청소년 희망공동체 '숲'	청소년 통일의식 함양사업
	부산청년문화센터	화해와 평화, 통일을 위한 부산시민통일행사
문화 시민 사회 구축	한국자유총연맹 부산광역시지회	부산 지하철 문고 운영
	사단법인 부경역사연구소	부산을 빛낸 인물을 통한 시민의식 고취
	새교육공동체부산북구협의회	청소년 예절학교, 서가교육
	부산국학운동시민연합	4338년 개천문화행사 전개
	전국천만인자전거타기 부산운영본부	자전거생활화 및 시민계몽운동
	(사)부산색동어머니회	사랑나눔기 혜원학교 등
	새마을문고 부산광역시지부	제3기 독서문화 지도자 과정
	부산광역시 바른선거 시민모임협의회	유권자(시민, 학생) 의식개혁
	부산시사립문고협회	자녀 독서지도 어머니 강습회
	반부패 국민연대 부산본부	반부패 투명사회 만들기, 사회제도의 민주개혁
	새마을지도자 연제구협의회	APEC성공개최에 따른 나라사랑 태극기 달기 운동
	부산광역시 유공친절기사회	대중교통 활성화 및 선진교통문화 창달
	부산지역사회교육협의회	지역사회 발전에 참여하는 민주시민교육
	교육공동체 부산시민모임	금정산지기들의 APEC 문화운동
새마을문고 연제구지부	연제 '독서문화지'발행	
자원 봉사	부산광역시 새마을부녀회	사랑의 노인 섬기기'새마을며느리봉사대' 운영
	수지봉사회	소외된 계층을 위한 무료 수지침 자원봉사
	(사)복원봉공회 부산지회	소외된 이웃과 함께하기
	중구 자원봉사센터	청소년 상담지도자 양성교육
	(사)대한간호협회부산광역시간호사회	노인정 방문사업
	기장군 자원봉사센터	자원봉사활동 교육자료 안내집발간
	부산홍익봉사단	노인에게 봉사하기
	부산광역시 수영구 자원봉사센터	제2기 실버 문화교실
	밝은미소 봉사회	장애인시설 자원봉사 등 4개 사업
	(사)한국아마추어무선연맹부산지부	소외계층에 대한 자원봉사

구분	단체명	사업명
안전 문화 · 재해 재난	한국재난구조단부산지부	혼경보호 및 감시, 재해재난 구조 봉사활동
	부산안정생활실천시민연합	어머니 안전지도자 양성 및 활용사업
	새마을지도자서구협의회	안전문화정착을 위한 우리동네 안전지킴이
소외 계층 · 인권 신장	성산 장기려 기념사업회	노숙자 무료진료
	(사)노동자를 위한 연대	일하는 사람을 위한 법률상담원 양성교육 프로그램
	부산성폭력상담소	'이동 성폭력 위험지대! 우리가 간다!'
	부산외국인노동자인권을 위한모임	이주노동자 인권개선 및 한국사회적응 지원사업
	한국소비자연맹 부산광역시회	노인소비자 권익보호를 위한 소비실태 조사와 피해구제센터운영
	부산점자도서관	점자명함 무료각인서비스 (사랑의 점자나누기 행사)
	사랑의 도시락보내기 운동본부	사랑의 도시락보내기 여름캠프
	부산여성회	행복한 은빛 인생 만들기
	희망세상	가족기능 강화를 위한 '좋은 아버지 학교'
	부산광역시여성단체협의회	시설아동과 함께하는 문화체험캠프
	부산여성단체연합	성평등 세상을 향한 힘찬도약! 호주제 폐지 대신민 공감사업
	부산홍사단	전인격을 갖춘 청소년 만들기
	함께하는 약사회	사회의 소외된 계층을 위한 의료봉사활동
	부산실업극복지원센터	실업여성 실업대책 프로그램
	한국부인회부산광역시지부	홀로노인 돕기
	건강사회를 위한 치과의사회	건치마을 구강보건 한마당
	한국소년보호협의회	보호시설 출원생 사회복귀 정착지원 사업
	새마을지도자부산진구협의회	소외계층 인권신장
	부산여성의 전화	sexuality 주제되기
	아시아평화인권연대	어린이와 청소년을 위한 인권평화교육
	새마을운동기장군지회	휴경농지 경작을 통한 어려운 이웃 김장담가주기
	(사)장애우권익문제연구소	평등사회를 향한 장애인 인권 아카데미
	중구 새마을부녀회	1% 사랑으로 따뜻한 겨울나기 사랑의 김장담기
	해운대구 새마을부녀회	사랑의 손 김장담그기 행사

구분	단체명	사업명
자원 절약 환경 보존	(사)부산장애인정보화협회	사랑의 PC보내기 운동
	부산사랑 여성봉사회	부산사랑 자원봉사활동
	학장천 살리기 주민모임	생명력넘치는 도심속의 녹색마을 만들기 운동
	(사)100만평문화공원조성협의회	시민과 함께하는 생태연못가꾸기 체험활동
	온천천네트워크	환경친화적인 2005 APEC 성공개최를 위한 온천천, 수영강 ECO-Project
	환경수호운동연합회	APEC 성공개최를 위한 홍보 및 환경정화활동과 스킨스쿠버를 이용한 퇴적물 제거작업
	(사)범시민금정산보존회	APEC 성공개최 기원 금정산등산로 정비
	(사)바다사랑실천시민연합부산본부	해수욕장 환경보존을 위한 현장 체험학습
	한국환경보호운동실천연합	동천살리기 운동
	(사)한국환경운동부산총괄본부	환경보존을 위한 홍보활동(연중실시)
	(사)환경보호국민운동본 부산시지부	낙동강 스쿠버 행사 및 수질개선 정화활동
	대한주부클럽연합회 부산광역시회	장묘문화 개선을 위한 시민의식 개혁운동
(사)환경과 자치연구소	물이용 부담금 제도 시민의식 모니터링	
NGO 기반 구축	사랑의장기기증운동 부산지역본부	장기기증 운동을 통한 시민의식개혁 및 참여 프로그램
	(사)기회의학숙	자원봉사지도자 양성 무료교육
	부산기독교청년회	2005 안전하고 편리한 시내버스 만들기 운동
	부산참여자치시민연대	지역사회와 함께하는 아파트 공동체 운동
	부산경제살리기시민연대	부산시민 경제대학
	(사)백산안회제선생 독립정신 계승사업회	2005년 시민과 함께하는 백산열린 문화 한마당
	부산경제정의실천시민연합	시민참여와 거버넌스를 통한 함께하는 예산만들기
	여성정책연구소	부산여성인력은행 전문분야별 사회적 역할 활성화사업
	노인생활과학연구소	3세대가 함께 하는 따뜻한 인터넷 만들기 운동
	부산민학회	가족나들이 문화답사'부산을 배웁시다'

구분	단체명	사업명
NGO 기반 구축	도시발전연구소	쌈지공원만들기를 통한 민관파트너십 구축
	민주항쟁기념사업회	체험학습을 위한 교사연수 프로그램
	부산을 사랑하는 시민모임	부산항 시민대학
	부산민주언론운동시민연합	시민을 위한 미디어교육
	희망연대	지역사회혁신을 위한 지방자치 인재육성 프로그램
	바르게 살기운동동구협의회	구민대학 개설운영
국제 교류 협력	부산광역시장애인체육회	APEC성공개최홍보를 위한 부산알리기 '아·태 장애인스포츠통화교류사업'
부산을 바꾸자 추진	부산광역시 새마을회	아름다운 도시로 바꾸자
	새마을지도자부산광역시협의회	주민이 함께 가꾸어가는 아름다운 골목길 가꾸기
	부산광역시 새마을회	아름다운 도시로 바꾸자
	새마을지도자부산광역시협의회	주민이 함께 가꾸어가는 아름다운 골목길 가꾸기
	바르게살기운동부산광역시협의회	APEC성공개최지원을 위한 바르게살기 봉사대운영
	부산시청년연합회	APEC성공개최를 위한 부산손님맞이운동
	해병전우회부산광역시연합회	해수욕장 수중청소 및 주변 청결운동
	기리기문화원	나눔을 실천하는 아름다운 시민
	사상구청년연합회	세계시민운동전개
	포럼신사고	부산경제활성화를 위한 지역개발형 활동에 대한 시민포럼
	부산개인택시 환경통신원	APEC성공개최를 위한 정지선지킴이 등
	과학사랑 부산경남울산모임	APEC홍보를 위한 중고등학생 과학사랑 글짓기대회
	여성정책연구소 등 4단체	식탁 두루마리화장지 안놓기
	새마을운동해운대지회	APEC국제행사 대비 아름다운 꽃길만들기
	새마을지도자사상구협의회	부산을 바꾸자 추진운동
	한국자유총연맹동구지부	푸른부산가꾸기 좌천동 가구거리 쌈지공원 꽃단지 조성
	새마을지도자 동래구협의회	친절, 질서, 청결운동 및 푸른부산 가꾸기
	한국자유총연맹 금정구지부	APEC 성공기원 환경조성
	교통문화운동시민연합	대중교통기사와 승객간 인사주고받기 운동
	공동체의식개혁국민운동부산협의회	부산을 바꾸자, 내고장 지킴이운동 등
	자연보호사상구협의회	푸른 부산가꾸기 사업
	새마을운동 동구지회	머무르고 싶은 공공시설물 가꾸기
	한국자유총연맹 해운대지부	APEC 성공기원 학생백일장 및 응변대회
한국자유총연맹 동래구지부	APEC 성공개최위한 푸른 부산가꾸기	
금정구 새마을부녀회	종이팩모으기 경진대회	

제3절 시민단체 활동의 문제점⁹⁾

1. 인적구성의 취약

우리나라 시민단체의 특성에서 발견되는 문제점은 첫째 관련 시민이나 전문가가 배제된 명망가중심의 조직구성이 많다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 시민운동단체가 체제저항적 성격으로 출발하였기 때문에 전략상 비대중적 활동 방식과 구호중심적 운동성격이 강한 것이 사실이다. 다시 말해 내적 인적구성이 운동적 성향 내지 유사한 이념을 가진 동지적 관계로 구성되면서 상당수 시민단체가 일반시민이 접근하기 어려운 조직구조를 가지고 있다.

둘째, 시민단체간 잦은 연대 역시 인적구성의 취약성을 보여주는데, 사회적 쟁점에 따라 형식적 연대활동이 주류를 이루고 있으며, 중복적 참여현상으로 인하여 확고한 리더십 부재하다는 점에서 문제로 지적된다. 또한 시민단체간 연대 구조 결성시 왜소한 시민단체들의 경우 들러리에 불과한 입장이 되는 경우가 많아, 시민단체들간 소외감의 증폭유발문제 또한 적지 않은 것이 현실이다.

셋째, 상당수 지역내 시민단체의 경우 능력있는 상근직원이 부재하다는 점이 지적된다. 대도시급을 제외한 중소규모이하의 도시에서는 우수한 상근자를 구하기조차 어려운 실정이어서, 전문성있는 대응체제를 갖추는데 있어 한계를 나타내고 있다. 유능한 상근직원 확보가 쉽지 않다는 이러한 문제는 결과적으로 시민단체의 조직기반 확대저하와 시민참여의 제한을 야기하며, 궁극적으로 지역사회내에서 시민단체의 확대재생산에 장애요인으로 작용하고 있다.

9) 시민단체 활동의 문제점은 권오철외, “지역내 전문가의 지방자치단체정책과정 참여 실태 및 확대방안” 정부혁신지방분권위원회·한국지방행정연구원, 이제는 지방분권시대(2004)의 조사결과를 토대로 요약한 것임.

2. 예산운영의 어려움

예산과 관련하여 우선적으로 지적될 수 있는 문제점은 빈약한 재정자립도이다. 시민단체의 재정자립도 개념을 회원들이 내는 회비로 단체를 운영하는 것으로 정의할 때, 지역 시민단체의 재정자립정도는 매우 열악한 상태이다. 시민단체의 경우 재정적 위기를 극복하기 위하여 소위 후원자 내지 스폰서에 의존하고 있는 실정인데, 이런 재정적 의존도가 시민단체가 본질적으로 지향하는 이념적 독립성을 저해하는 요인으로 작용하고 있는 것이 문제이다.¹⁰⁾

또한 이러한 시민단체들의 영세성을 정부가 지원하고 있으나, 이것도 여러 부작용이 나타나고 있는 바, 각종 단체에 대한 지원을 적당한 담합식 비율로 배분하는 문제는 물론, 아예 이 지원금을 받아 전적으로 운영하는 시민단체도 등장하고 있어 이런 경우 이 단체를 시민단체로 볼 수 있겠는가 하는 문제가 발생한다. 재정자립도의 문제는 시민단체의 독립성과 비판적 견제능력의 확보에 장애요인이 된다는 점에서 시민단체 활동의 가장 큰 제약요인으로 작용한다.

3. 지방자치단체와 시민단체간 인식괴리

지방자치단체와 시민단체간 인식의 괴리 역시 시민단체 활동의 장애요인으로 작용한다. 먼저 지방자치단체 집행부의 경우 시민단체의 재정의존적 행태에 대하여 비판적인 행태를 나타내었으며, 지방의회의 경우도 시민단체의 월권적 행태에 대하여 문제제기를 하는 실정이다. 시민단체의 지방자치단체 감시역할강화는 지방의회의 역할과 중복되어 양자가 경쟁적 관계에 서게되는 경우가 많은 바, 지방의회 무용론 등의 근거가 되고 있어 양자간 역할에 대한 재정립이 요구되어 진다.

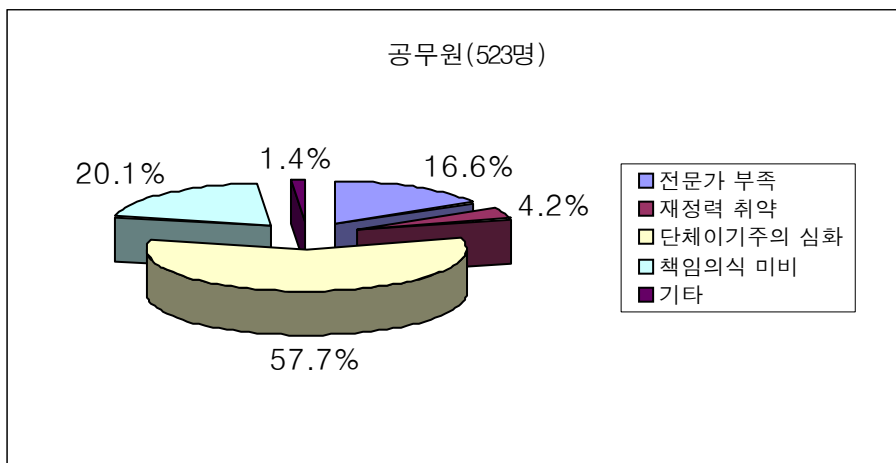
10) 참고로 기부금 사용의 정당성을 내세우는 단체로는 경실련, 환경운동연합 등이 있으며, 이를 부인하고 기부금을 받지 않고 있는 단체로는 녹색연합 등이 있다.

4. 시민단체의 정책참여에 있어 문제점

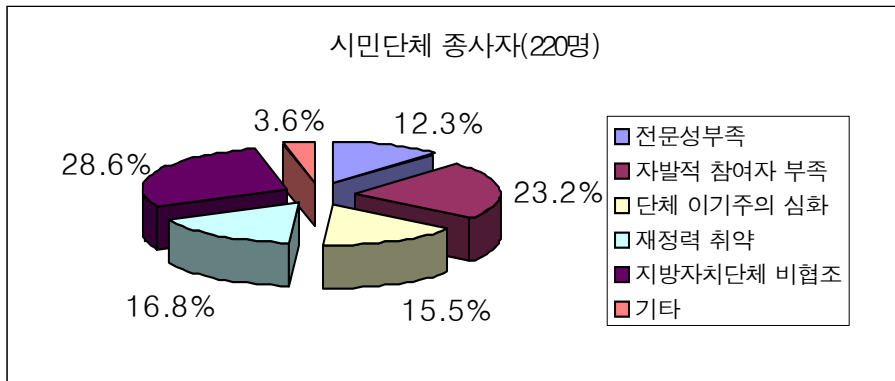
한국지방행정연구원의 시민단체 정책참여에 대한 공무원과 시민단체 참여자의 의견조사결과(2004년)를 보면,¹¹⁾ 시민단체의 지방자치단체 정책과정 참여에 있어 무엇이 문제인가라는 질문에 대하여 공무원들의 경우 "시민단체의 단체 이기주의"를 가장 큰 문제점으로 지적한 반면, 시민단체 참여자들의 경우 "지방자치단체의 비협조"를 지적하고 있어 문제원인에 대한 큰 시각차이를 보여 주고 있다.

이러한 점은 공무원과 시민단체 참여자간 시민단체의 정책참여활동에 대하여 어떠한 시각을 가지고 있는가 하는 점을 분명하게 보여주고 있으며, 지방정부와 시민단체간 상호불신해결이 시민단체 활동과 관련된 문제해소에 있어서 우선이 되어야 함을 시사해 준다.

<그림 3-2> 시민단체의 정책참여에 있어 문제점



11) 이 조사의 대상은 대구광역시, 광주광역시, 김포시, 원주시의 공무원과 시민단체 참여자이다.



시민단체의 참여활동에 대한 평가에서도 지방자치단체 공무원과 시민단체 참여자간 명확한 차이를 보여주는데, 공무원의 경우 약 40%가 시민단체 활동에 대하여 부정적 응답을 한데 비하여, 시민단체 참여여자의 경우 스스로의 활동에 대하여 약 57%가 긍정적 평가를 하고 있다. 이러한 점에서도 지방자치단체 공무원과 시민단체 양집단간 인식차이를 줄이기 위해서는 어느 한쪽이 아닌 양집단 모두가 가지고 있는 문제의 해소 및 인식변화가 요구됨을 알 수 있다.

<표 3-10> 시민단체의 정책참여활동평가

구분	전혀 기여없음	거의 기여없음	보통	약간 기여	크게 기여	계
공무원	34 (6.5)	172 (33.0)	155 (29.7)	141 (27.0)	20 (3.8)	522 (100.0)
시민단체	5 (2.3)	29 (13.2)	59 (26.8)	101 (45.9)	26 (11.8)	220 (100.0)

시민단체의 정책참여가 어떠한 방향으로 나아가야 하는가에 대해서도 공무원과 시민단체 의견간 시각차이를 보여 준다. 공무원의 경우 시민단체의 “책임의식 제고”에 우선점을 두고 있는 반면, 시민단체 참여자의 경우 “공식참여제도와의 연계”, “시민단체 의견의 적극수용”을 제시하고 있다는 점은 향후 시민단체의 발전적 대안모색에 있어서도 고려해야할 요소가 아닐 수 없다.

<표 3-11> 시민단체 정책참여활동 개선방향

구분	시민단체 의견 적극수용	시민단체 참여유인 마련	공식참여 제도와 연계	시민단체 전문성 제고	시민단체 책임의식 제고	시민단체 운영독립 성제고	기타	계
공무원	33 (6.3)	40 (7.7)	58 (11.1)	167 (31.9)	202 (38.7)	19 (3.6)	3 (0.7)	522 (100.0)
시 민 단 체	52 (23.6)	24 (10.9)	58 (26.4)	25 (11.4)	34 (15.5)	20 (9.1)	7 (3.2)	220 (100.0)

제4절 지역시민단체의 활동경향

1. 활동목적의 변화

시민단체의 활동목적은 시민단체의 설치목적에 따라 상이한데, 참여연대나 경제정의실천연합 등과 같이 정책전반에의 참여를 목적으로 하는 경우와 특정 정책현안에의 참여를 목적으로 하는 경우로 나누어 볼 수 있다. 먼저 정책전반에의 참여를 목적으로 하는 예를 보면, 참여연대의 경우 아래 표에서는 보는 바와 같이 정치분야, 경제분야를 비롯하여 사업개혁, 부패방지, 사회복지, 연금, 시민권보호 등 매우 다양함을 볼 수 있다.

<표 3-12> 참여연대의 주요사업

정치개혁 국회개혁, 정치관계법 개정
 경제개혁 재벌개혁, 기업지배구조 개선, 금융시장 구조개혁, 조세형평성
 사법개혁 검찰독립, 시민참여 사법시스템
 반부패·투명행정 부패방지대책, 정부기록보존, 정보공개
 사회복지 국민생활최저선 확보, 소득재분배, 국민연금 제도개선, 4대 사회보험
 시민권리 소비자권리, 프라이버시권, 민생·시민권 보호

지방적 수준에서는 보다 구체적으로 지방자치단체의 정책형성 및 집행과정에 관여하는데, 참고로 대구경실련의 주요사업내역을 보면 위원회 구성이나 예산 과정참여 등 행정내부적 활동에 대한 구체적 참여는 물론이고, 주민자치활동, 지방공기업, 도시공간확보, 교통문제, 시민문화운동 등 다양한 분야에의 참여를 목적으로 하고 있다.

<표 3-13> 시민단체 사업활동(대구경실련)

주요사업	사업내용
행정기관의 '위원회' 구성과 운영의 민주화, 투명성 제고운동	<ul style="list-style-type: none"> - 위원회의 기능, 인적구성, 활동내용, 정보공개여부 등 위원회에 대한 구체적인 실태조사와 공개를 통한 사회적 쟁점화 - 위원회의 구성 및 운영의 민주화, 투명성 제고를 위한 제도개선 운동 전개 - 시민생활에 직접적인 영향을 미치는 위원회에 대한 집중적인 모니터링
성과주의 예산제도 도입 및 예산과정에 대한 시민참여운동	<ul style="list-style-type: none"> - 중기재정계획, 투융자심사, 예산편성 등 예산과정에 대한 적극적인 개입 - 결산학교, 예산학교 등 예산관련 강좌의 개설, 운영 - 예산낭비 사례의 지속적인 발굴과 사회적 쟁점화 - 시민이 이해할 수 있는 각종 예산지표의 개발 - 성과주의예산 도입운동 - (가칭) 예산참여시민위원회의 제도화 운동
주민자치활동의 전형 개발 및 확산	<ul style="list-style-type: none"> - 주민자치 우수사례 발굴 및 전파 - 1-2개 주민자치센터와의 시범적인 결합 - 조직별 관련 주민자치프로그램의 개발
행정기관 발주 용역사업의 투명성, 책임성 제고 운동	<ul style="list-style-type: none"> - 각종 연구용역, 축제 등 용역사업에 대한 구체적 분석을 통한 문제제기 - 실패한 연구용역 등에 대한 자료수집 및 공개 - 용역사업의 민주성, 투명성, 책임성 제고를 위한 제도개선 운동
지방공기업의 공공성, 효율성 강화운동	<ul style="list-style-type: none"> - 지방공기업에 대한 구체적인 실태조사 - 지방공기업 평가 및 감시운동 - 지방공기업의 공공성, 효율성을 높이기 위한 제도개선운동 전개
도시공간 민주화운동	<ul style="list-style-type: none"> - 공개공지를 실질적으로 시민의 공간으로 확보하기 위한 활동 전개 - 어린이 보호구역, 학교환경위생정화구역 등 안전공간 확보 운동 - 어린이, 노인, 장애인 등 사회경제적 약자의 통행, 안전권 확보 운동

주요사업	사업내용
교통의 공공성 실현, 민주화 운동	<ul style="list-style-type: none"> - 시내버스, 택시 등 대중교통의 투명성 제고, 서비스개선 운동 - 대중교통의 탈·불법행위에 대한 감시 및 제도개선 운동 - 대중교통수단 중심의 교통환경 조성 운동 - 대중교통 운전자들의 인권, 처우개선 운동
대규모 프로젝트 감시운동	<ul style="list-style-type: none"> - 대형 프로젝트의 계획, 집행과정에 대한 감시강화 - 효율성, 형평성, 안전성에 대한 감시 - (가칭)‘관급공사관리위원회’ 구성 등 시민참여 및 통제장치 마련 운동
지역사회발전전략모색	<ul style="list-style-type: none"> - 배타적인 지역중심주의 극복 - 지속가능성, 민주성, 형평성, 내재적인 발전, 보편성 등의 원칙에 입각한 발전전략의 모색 - 각종 지역개발계획 등에 대한 일관된 대응
‘시민’문화 운동계기마련	<ul style="list-style-type: none"> - 지역사회의 주체, 문제해결의 주체로서의 시민의식 제고 - 교통문화 등 생활문화 개선운동 - 생활문화운동과 권력감시운동의 결합

한편 특정정책에의 관여를 목적으로 하는 경우는 주로 복지, 환경 등의 분야에서 찾아 볼 수 있는데, 예컨대 장애우권익문제연구소의 경우 아래 표에서 보는 바와 같이 장애우의 권익과 관련된 제반 활동을 목적으로 하고 있다.

<표 3-14> 장애우권익문제연구소의 주요사업

<p>장애우인권센터 운영 장애우차별철폐운동 장애우관련 정책, 법제연구 및 대안마련 장애문제에 대한 시민교육, 관련책자 발행 등</p>
--

환경분야의 경우도 마찬가지인데, 환경운동연합의 사업을 보면 생활 및 자연 환경, 에너지, 환경관련 정책 및 국제협력, 환경교육자료 제작 및 배포 등 환경 분야에 집중하여 단체의 목표를 설정하고 있다.

<표 3-15> 환경운동연합의 주요사업

사업분야	주요사업내용
(1) 국토생태	<ul style="list-style-type: none"> - 건강한 국토 가꾸기 운동 - 사막화 방지 운동 - 생태도시 가꾸기 운동 - DMZ 및 접경지역 보전운동 - 미군기지 환경 문제 대응
(2) 물하천	<ul style="list-style-type: none"> - 자연형 하천사업을 빙자한 하천개수사업과 하천정비사업 에 대한 감시와 견제 - 댐과 제방 중심에서 친변저류지와 습지조성을 통한 치수로의 전환 - 한탄강댐 등 무분별한 댐 건설 반대와 기능을 잃은 댐의 폐쇄 - 먹는샘물과 온천, 지하수 사용에 대한 공공성 확립 - 수자원 관련 정부부처의 일원화를 통한 유역통합수자원관리의 실현
(3) 습지해양	<ul style="list-style-type: none"> - 저어새, 따오기, 두루미 등 멸종위기조류 및 서식지 보전활동 - 시민조사활동을 통한 생태계 보전운동 - 제10차 람사당사국 총회 준비 및 습지보전운동 - 강하구, 갯벌 살리기 등 습지와 해양생태계 보전운동 - 습지센터, 갯벌센터 운영 및 교육프로그램 - 습지생태기행 등 시민참여 프로그램 - 한강하구 및 DMZ 지표종 보전운동 - 저어새 등 물새서식지 보전을 위한 국제연대
(3) 생활환경	<ul style="list-style-type: none"> - 대기: 실내 대기, 지하철 대기, 도시 대기질 및 VOC, 미세먼지, 분진 등 - 유해 화학물질: 생활, 산업, 약물(술, 담배, 항생제 등) 등 - 생명 안전: 유전자 조작 식품, 환경호르몬, 생명 윤리, 줄기세포 연구 등 - 폐기물: 생활, 산업(병원), 건설(건축), 해양 폐기물 등 - 전자파와 유해: 기지국, 중계국, 무선 인터넷, 인터넷 중독 및 유해환경, 고압송전탑 등
(4) 에너지 기후변화	<ul style="list-style-type: none"> - 바이오매스: ‘가축분뇨를 활용한 에너지, 자원화 사업’ - 햇빛학교 만들기 - 미래의 이산화탄소 줄이기 연구
(5) 국제연대	- 각국 환경단체 및 전문가들과의 협력, 정보교환, 공동노력 모색
(6) 기업사회 책임	- 기업사회책임(Corporate Social Responsibility, 약칭CSR)운동
(7) 정 책	<ul style="list-style-type: none"> - 정책모니터링 - 의정감시 - 예결산감시 - 사회 연대
(8) 영 상	<ul style="list-style-type: none"> - 환경연합사업 영상기록 - 환경사안별 영상자료제작 - 환경, 생태 영상자료물 제작(CD, DVD), 회원제공과 교육에 활용 - 회원과 활동가에게 영상제작 기초교육 실시

시민단체의 목적은 80년대까지 정치사회운동적 목적이 강했지만, 90년대 이후 국가 전체적 이슈에서 지역단위의 이슈로, 그리고 정치사회적 이슈에서 환경, 복지 등 삶의 질적 측면에 대한 이슈로 시민단체 활동의 목적변화가 이루어져 왔다. 물론 이러한 논의는 전반적인 변화의 경향을 언급하는 것이며, 90년대 이후 급증한 시민단체의 상당수가 후자에 속한다는 사실에 근거하기도 한다.

이러한 사실은 앞서 살펴 본 지역사회내 비영리민간단체 지원현황에서도 살펴 볼 수 있는데,¹²⁾ 광주광역시의 경우 소외계층 및 인권신장분야가 16개 사업으로 가장 많으며, 그 다음으로 문화사업분야가 14개이며, 국민통합분야, NGO 기반구축, 환경분야 등에서 다수의 사업지원이 이루어지고 있다. 부산광역시의 경우도 마찬가지로 소외계층 및 인권신장분야의 사업이 가장 많고, 문화사업, NGO 기반구축, 환경분야, 국민통합 등의 사업분야에 대한 지원이 다수를 이루고 있다. 이러한 사실은 광주나 부산 이외의 여타 지방자치단체에서도 유사한 특성을 보일 것으로 생각되는데, 지역사회내 시민단체의 활동목적이 일반적으로 복지, 문화, 환경에 초점이 맞추어져 있음을 알 수 있다. 다만 광주광역시와 부산광역시 양자 모두에서 NGO 기반구축에 대한 사업내용이 전체 사업의 10% 이상을 차지하고 있는데, 이는 아직도 지방단위에서 시민단체기반의 취약한 현실을 보여주는 것으로 판단된다.

2. 활동방법의 변화

앞서 논의한 바와 같이 시민단체가 지향하는 목적의 변화는 지방정부나 지방의회가 시민단체와 파트너십을 가지는 협력형의 관계로 나아가는 것과 무관하지 않다. 이러한 점은 지역사회내에서 시민들이 생활에서 느끼는 직접적 문제에

12) 정부지원에 의존하지 않는 시민단체도 존재한다는 측면에서 볼 경우 비영리민간단체에 대한 지원사업을 가지고 목적을 살펴보기에 어느정도 한계가 있는 것은 사실이다. 그러나 민간의 공익사업심사위원회에 의하여 사업이 선정되는 현재는 이들 지원사업에 대한 현황자료가 지역사회내 시민단체들의 관심을 파악하는데 주요한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

대하여 감시하고 견제하는 제3자적 입장에서 벗어나 자신의 문제를 자신이 직접 해결하고자 하는 상호협력의 관계형성이 용이하기 때문이라고 볼 수 있다.

이와 같은 상호협력형의 관계변화는 비제도적 참여로 특징지어지던 시민단체의 활동에도 많은 변화를 가져오게 되었다. 협력형의 관계모형 하에서 증가하고 있는 활동방법으로는 몇가지 특징적인 것들이 있는데, 첫째가 특정사업의 공동수행방법이다. 여기에는 앞서 예로 든 바와 같이 대구환경련의 서구청 장기발전 계획 수립에의 참여, 마산환경련의 ‘하천·해양오염감시결과’에 대한 마산시와의 공동발표 등과 같은 방법이 있다.

두 번째 방법은 지방자치단체내 위원회에 참여하여 제도권내에서 해당 정책 과정에 영향을 미치는 방법이다. 정부조직내 각종 위원회의 시민단체참여가 확대되고 있는 만큼, 참여수준과 운영방식에 따라 시민단체 활동의 유효한 방법중 하나로 활용가능할 것이다.

세 번째 방법은 현재 활발하게 도입이 논의되어지고 있는 주민참여예산제와 같이 행정과정의 일정부분에 참여하면서 지방의회와 역할을 분담하고, 또 상호협력하는 방법이다.¹³⁾ 2004년부터 주민참여예산제를 운영하고 있는 울산 동구청의 예를 보면 시민위원회가 예산편성과정에 직접 참여하여 사업별 예산안의 심의를 담당하는 한편, 지방의회와의 사전 간담회 등을 통하여 이해와 지원을 얻어내기도 하였다.

시민단체 활동방법의 몇 가지 변화 예에서도 볼 수 있듯이 지방정부, 지방의회와 시민단체간 협력정도가 증가할수록 새로운 방법의 활용정도는 높아질 것이며, 앞서 제시된 참여방법 이외에도 다양한 새로운 협력방식이 개발 활용되어 질 것으로 예상된다.

13) 위원의 구성에 있어 전체를 투표로 선출하는 경우도 있고, 일부를 시민단체 등에서 추천받는 경우도 있다. 서산시의 경우 전체 50명의 주민위원 가운데 10명을 비영리 민간단체(회원수 300인 이상) 추천으로 구성하기로 하였다.



제 4 장 지방의회와 시민단체간 관계실태 분석

제1절 분석설계

1. 분석의 목적

지방의회와 시민단체간 관계는 지방자치의 실시와 시민단체의 성장에 따라 양자간 역할중첩이 발생되면서 주요한 관심사항으로 대두되었다. 그럼에도 불구하고, 실제 지방의회와 시민단체간 관계에 대한 구체적이고 실증적인 실태분석이 많이 연구되어 온 것은 아니다. 일부 환경분야를 중심으로 지방의회와 시민단체간 관계에 대한 실태들이 부분적으로 분석되어 온 것이 현실이다. 이러한 결과는 대체적으로 그간의 시민단체에 대한 관심과 연구들이 주로 집행기관과의 관계에서 다루어져 온 것에 기인한다.¹⁴⁾

따라서 여기에서는 지방의회와 시민단체간에 형성되는 관계의 내용을 보다 포괄적 측면에서 살펴보고자 한다. 다시 말해 사례연구에서 발생될 수 있는 제한적이고 심층적인 실태분석은 지방의회와 시민단체간의 일반적 관계구조를 파악하기 어렵고, 또한 그러한 실태가 양자간 관계에서 어느 정도의 비중을 차지하고 있는가를 판단하기 어렵다. 이와 같은 한계를 극복하기 위하여 지방의회와 시민단체간 전방위적 관계실태를 분석함으로써 양자간 일반적인 관계구조를 도출할 수 있고, 또한 그에 따라 보다 적실성 있는 대안마련이 가능하다.

특히, 지방의회와 시민단체간 관계를 포괄적인 관점에서 분석하고자 하는 것

14) 기존의 시민단체에 관한 대부분의 연구들은 시민단체에 대한 정부의 지원과 시민단체와 정부간 협력관계에 초점을 두고 있는 바, 여기에서 정부란 대체적으로 의결기관인 지방의회가 아니라 집행기관을 말한다.

은 양자간 발전적 관계구조를 전제할 경우 현재적 시점에서의 관계구조가 어느 정도의 격차를 나타내고 있는가를 파악하기 위함이다. 지방의회와 시민단체가 일정수준 제도적 또는 비제도적 역할중첩을 나타내고 있는 한 양자간 관계의 역기능을 최소화하기 위한 노력과 나아가 보다 발전적 관계구조를 달성하기 위한 대안모색이 필요하다. 이를 위해서는 현실적으로 지방의회와 시민단체가 규범적 측면에서 지향해야 할 목표 또는 수준과 현재의 실태간에 존재하는 격차와 그러한 격차를 유발하는 요건에 대한 규명이 선행되어야 한다. 이러한 노력이 선행되어야만 지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조를 확립하기 위한 보다 적실성 있는 처방이 가능하기 때문이다.

2. 분석의 대상

지방의회와 시민단체간 관계실태를 분석하기 위한 가장 타당한 방법은 광역자치단체 및 기초자치단체 전수조사를 하는 것이다. 즉, 모집단 전체를 대상으로 분석을 함으로써 내용의 일반화를 확보할 수 있고, 표본추출에 따른 오류를 방지할 수 있는 것이다. 그러나 대부분의 연구에서 수반되는 다양한 제약요건으로 인해 모집단 전체를 대상으로 하는 전수조사는 현실적으로 한계가 존재한다.

따라서 여기에서는 연구의 현실적 한계를 전제하되, 가급적 표본추출에 따르는 오류를 방지하기 위하여 지방자치단체의 특성을 기준으로 유형화를 하고, 각 유형별 1개 지방자치단체를 선정하여 지방의회와 시민단체간 관계실태를 분석하고 있다. 우선, 시민단체의 활동이 광역자치단체보다는 기초자치단체에 보다 높은 비중을 두고 있다는 점에서 광역자치단체는 분석대상에서 제외를 하였다.¹⁵⁾

기초자치단체는 「지방자치법」 제2조의 규정에 따라 시, 군 및 자치구로 그 종류가 구분된다. 또한 시는 「지방자치법」 제10조의 규정에 따라 사무특례가 인

15) 광역자치단체의 경우 그 특성상 기초자치단체에 비하여 주민과 직결된 사무처리가 많지 않고, 또한 시민단체의 경우 공익을 실현하는 기능을 그 본질로 하고 있어 광역자치단체에 비하여 기초자치단체와의 관계가 빈번하다.

정되는 50만 이상의 시¹⁶⁾와 일반시로 구분된다.¹⁷⁾ 따라서 이와 같은 기초자치단체의 유형화 기준에 근거하여 각 유형별 1개 지방자치단체를 분석대상 자치단체로 선정하였다. 즉, 50만 이상의 시로 용인시를, 일반시로 안동시를, 군으로 예천군을 그리고 자치구로 대구광역시 수성구를 분석대상 지방자치단체로 선정하였다. 물론 분석대상 지방자치단체가 해당 유형의 지방자치단체 군을 전적으로 대표할 수 있다거나 또는 각 유형별 지방자치단체들이 내용상 완전한 동질성을 보유하고 있다는 것은 아니다. 그러나 전술한 바와 같이 연구의 한계상 모든 기초자치단체에 대한 전수조사가 현실적으로 어려운 조건에서 모집단에 대한 최소한의 표본 대표성을 확보하기 위하여 각 유형별 1개의 지방자치단체를 선정한 것이다. 따라서 조사결과의 완전한 일반화는 다소의 한계가 분명히 존재한다.

<표 4-1> 분석대상 지방자치단체

구 분	분석대상
50만 이상시	용인시
일반시	안동시
군	예천군
자치구	수성구

- 16) 50만 이상의 시는 대도시 행정의 특성을 감안해 도의 사무 중 일부를 직접 처리할 수 있는 특례를 갖는다. 50만 이상의 시가 도의 사무 중 직접 처리하는 사무로는 다음과 같은 것들이 있다. 즉, 보건의료에 관한 사무, 지방공기업에 관한 사무, 주택건설에 관한 사무, 토지구획정리사업에 관한 사무, 도시계획에 관한 사무, 도시재개발사업에 관한 사무, 환경보전에 관한 사무, 건설기계관리에 관한 사무, 자동차 운송사업에 관한 사무, 기구직제의 설치 및 폐지에 관한 사무, 지방공무원 인사 및 정원관리에 관한 사무, 지적에 관한 사무, 열 사용 기자재에 관한 사무, 식품제조업에 관한 사무, 묘지·화장장 및 납골당의 운영관리에 관한 사무, 사회복지시설에 관한 사무, 고압가스에 관한 사무, 도시가스에 관한 사무, 지방채 발행 승인신청 등이 그것이다.
- 17) 물론 시는 일반시와 50만 이상의 시 이외에도 「도농복합형태의시설치에따른행정특례등에관한법률」에 따라 도농복합형태의 시가 존재한다. 그러나 동 시는 당해 지역주민의 권익보호와 행정운영의 합리화를 도모하기 위하여 중앙의 특례적 지원을 규정하고 있을 뿐 실제 사무처리에 있어서의 특례가 존재하는 것은 아니다. 따라서 본 연구에서 기초자치단체의 유형화를 위해 도농복합형태의 시를 일반시와 구분하지는 않고 있다.

3. 분석의 내용

지방의회와 시민단체간 관계실태의 주요 분석내용은 양자간 역할중첩의 구체적인 내용들이다. 그리고 그러한 양자간 역할중첩이 어떠한 측면에서 발생되며, 어떠한 양태로 나타나고 있는 가이다.

이와 같은 분석내용을 파악하기 위하여 지방자치단체에 대한 시민단체의 참여유형을 중심으로 양자간 관계를 살펴보고자 한다. 현실적으로 지방의회와 시민단체간 관계는 상호 직접적인 관계보다는 집행기관을 매개로 형성되는 것이 보편적이다. 다시 말하여 시민단체가 지방의회를 직접적인 대상으로 하여 견제 또는 비판을 하는 사례도 있지만,¹⁸⁾ 이는 시민단체의 활동에서 많은 비중을 차지하고 있지 않으며, 또한 본 연구에서 초점을 두고 있는 역할중첩 현상을 야기하지도 않는다. 따라서 대부분은 집행기관을 매개로 하여 시민단체가 지방의회의 역할과 유사한 역할을 수행함으로써 양자간 역할중첩 현상을 초래한다. 이러한 점들을 감안하여 집행기관에 대한 시민단체의 참여유형을 중심으로 그 과정에서 지방의회와의 역할 중첩관계를 규명하고, 이를 통하여 최종적으로 양자간 관계실태를 살펴보고자 한다.

일반적으로 집행기관에 대한 시민단체의 참여유형은 대상적 측면, 과정적 측면, 목적적 측면 및 방법적 측면으로 구분할 수 있다. 대상적 측면은 지방자치단체의 관장기능을, 과정적 측면은 정책과정을, 목적적 측면은 시민단체의 참여목적 그리고 방법적 측면은 시민단체의 참여방법을 각각 의미하며, 집행기관에 대한 시민단체의 참여가 각각의 측면별 어디에 해당하는가를 분석하고, 그 과정에서 지방의회와 어떠한 관계를 형성하고 있는가를 살펴본다. 이를 종합하면, 다음의 표와 같다.

18) 시민단체가 지방의회를 직접적인 대상으로 하여 견제 또는 비판을 하는 사례는 지방자치 초기에 다수의 지방자치단체에서 있어 왔다. 예를 들면, “의정감시단”이나 “의정지기” 등이 그러한 사례에 해당된다.

<표 4-2> 지방의회와 시민단체간 관계실태 분석내용

구 분	분석내용
대상적 측면	연계분야와 연계내용 및 분야별 빈도
과정적 측면	정책과정과 과정별 빈도
목적적 측면	목적내용과 목적별 비중
방법적 측면	활용방법과 방법별 비중

4. 분석의 방법

지방의회와 시민단체간 관계실태를 분석하기 위한 방법은 조사표 조사를 활용한다. 전술한 4개 지방자치단체(용인시, 안동시, 예천군, 수성구)를 대상으로 지방의회와 시민단체간 관계에 관한 정형화된 조사표를 작성 및 배포하고, 이를 분석하여 양자간 관계의 실태를 파악하는 것이다. 더하여 보완이 필요할 경우 해당 지방자치단체의 문헌과 기존의 연구에서 제시된 사례 및 결과들을 활용한다.

조사표의 내용은 전술한 분석내용에서 기술한 바와 같이 집행기관에 대한 시민단체의 참여유형을 기준으로 지방의회와 시민단체의 관계를 파악할 수 있는 사항들을 중심으로 구성하였다. 조사표의 구체적 내용은 다음의 표와 같다.

<표 4-3> 지방의회와 시민단체간 관계실태의 조사내용

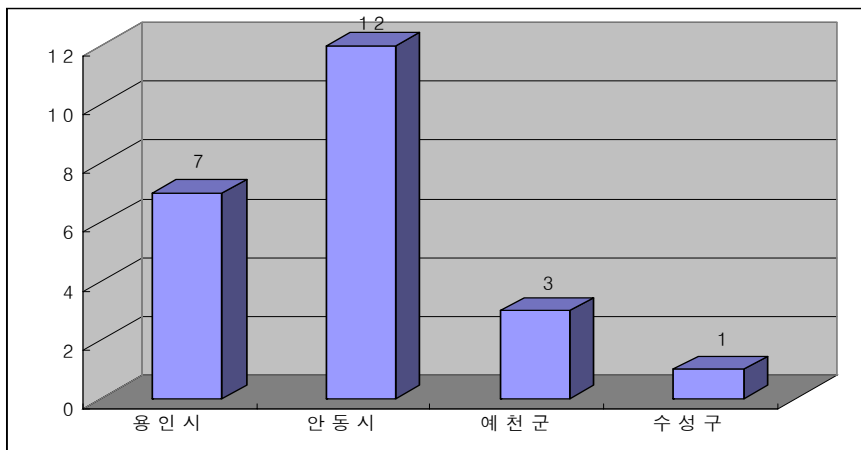
구분	내용
분석대상기간	■ 2003-2006년
대상적 측면	■ 지방행정 기능별 분류(총액인건비제 기능분류 중 사업기능 적용) - 기획조정/행·재정문화체육관광/보건복지/산업경제/환경관리/ 도시주택/지역개발/소방방재민방위
과정적 측면	■ 정책과정 기준 적용 - 정책의제설정 - 정책결정 - 정책집행 - 정책평가
목적적 측면	■ 상호간 관계유형 적용 - 견제 - 협력
방법적 측면	■ 제도화 여부 기준 적용 - 제도적 수단 : 위원회/공청회/토론회/공식면담/의견제출/ 소송제기/고소·고발/입법청원/위탁·계약 등 - 비제도적 수단 : 집회·시위/농성/서명운동/항의방문/캠페인/행사/미 디어이벤트/기자회견/보도자료/성명서·선언문/유인물배포 등

제2절 지방의회와 시민단체간 관계실태 분석내용

1. 응답결과

용인시, 안동시, 예천군 및 수성구를 대상으로 지방의회와 시민단체간 관계실태를 분석하기 위한 조사표 조사의 응답결과는 다음과 같다. 2003년부터 2006년 9월까지 조사대상 지방자치단체별로 시민단체의 참여가 이루어진 실적을 보면, 용인시가 7건이고, 안동시가 12건, 예천군이 3건 그리고 수성구가 1건 등 총 23건이다.

<그림 4-1> 분석대상 지방자치단체별 시민단체 참여실적



또한 시민단체의 참여내용을 보면, 용인시의 경우 교통, 환경보호 등에 관한 사항들이고, 안동시의 경우 기업유치 등 지역발전에 관한 사항들이 다수이며, 예천군의 경우 분야별 결의대회가 다수이다.

<표 4-4> 조사표 응답결과

구분	참여내용
용인시	<ul style="list-style-type: none"> - 동백지구 교통난 해소(동백사랑회) - 신분당선 연장 광역전철조기건설(수지시민연대) - 공직자전화응대 친절도 평가(용인 YMCA) - 2020 용인도시기본계획의견제출(용인환경정의시민연대) - 2020 용인도시기본계획의견제출(용인참여자치시민연대) - 낙생 도시자연공원 사업승인 철회요청(용인환경정의시민연대) - 복지정책협의(용인지역사회복지협의체)
안동시	<ul style="list-style-type: none"> - 지역혁신협의회 워크샵 - 안동인의 독립운동과 역사적 위상세미나 - 고속교통망 확충과 안동의 대응 - 혁신도시 후보지 입지설명회 - 경북북부지역 공공기관 및 혁신도시 유치 - 중부내륙 고속도로 개통과 안동의 대응 - 여성복지회관 관리 및 운영 - 일직면 골프장 건설반대 - 안동지역 도시가스 LNG 전환을 위한 시민대책 - 혁신도시 유치 쟁기대회 - 예산편성 간담회 - 축제참여 시민단체 간담회
예천군	<ul style="list-style-type: none"> - 교통안전캠페인(장애인협회) - 독도 지키기 결의대회(보훈단체) - 여성대회(여성단체)
수성구	<ul style="list-style-type: none"> - 협력사업 활성화 대책

2. 측면별 분석결과

가. 대상적 측면의 분석

1) 조사내용구성

대상적 측면의 분석은 지방자치단체의 관장기능을 중심으로 시민단체의 참여가 이루어지는 기능별 빈도를 파악하기 위한 것이다. 즉, 시민단체가 지방자치단체의 관장기능 가운데 어떠한 기능에 관심을 가지고 있으며, 또한 참여가 이

루어지고, 나아가 지방의회와 관계가 형성되는가를 살펴보기 위한 것이다.

시민단체의 참여가 이루어지는 대상의 분류는 전술한 바와 같이 2007년부터 시행될 총액인건비제의 산정을 위한 기능분류 방식을 준용하고 있다. 물론 지방자치단체의 관장기능을 분류하는 방식은 매우 다양하게 제시되고 있는 것이 사실이다. 그러나 행정자치부에서 마련한 총액인건비제 산정을 위한 기능분류는 기존의 연구결과를 검토하고, 지방자치단체의 관장사무를 포괄하는 동시에 그 독립적 경계를 구분하기 위한 노력이 반영되었을 뿐만 아니라 정부의 공식적 기능분류방법이기 때문에 본 연구에서도 그대로 준용을 하였다. 다만, 총액인건비제의 기능분류는 지방자치단체의 관장기능을 총11개의 기능으로 분류하고 있으나, 그 중 본 연구에서 직접적 관계가 없는 것으로 판단되는 의회기구와 읍·면·동의 2개 기능은 제외하였다.

따라서 대상적 측면의 분석은 기획조정, 행·재정, 문화체육관광, 보건복지, 산업경제, 환경관리, 도시주택, 지역개발, 소방방재민방위 등 9개 기능별 시민단체의 참여빈도와 지방의회와 관계 등을 파악하는 것이다.

2) 분석내용

가) 총괄적 분석

2003년에서 2006년 9월까지 조사대상 4개 지방자치단체에 대한 시민단체의 참여건수는 총 23개 가운데, 지역개발 분야에 대한 참여가 10건으로 전체의 43.3%를 차지해 가장 많다. 그 외에 보건복지 분야가 4건으로 다음 순위를 차지하고 있고, 행·재정, 환경관리 및 도시주택 분야가 각 2건이고, 기획조정, 문화체육관광 및 산업경제 분야가 각 1건이다. 그리고 소방방재민방위 분야에 대한 시민단체의 참여는 이루어지지 않았다.

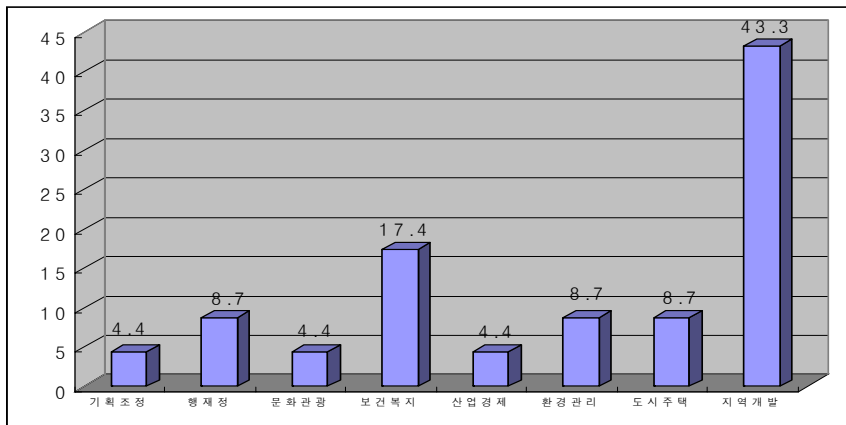
이러한 분석결과를 모든 지방자치단체에 일반화하기는 어렵지만, 대체적으로 시민단체들이 현재까지는 해당 지방자치단체의 지역개발에 대한 관심이 여타 분야에 비해서 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 간주된다. 물론 이러한 결과

는 조사대상 지역의 특성과 일정수준 연계된 것이기도 하다. 예를 들어, 이미 어느 정도 지역개발이 완료된 지방자치단체의 경우에는 환경, 복지 등의 분야에 대한 관심도가 상대적으로 높을 가능성이 많다.

<표 4-5> 대상적 측면의 분석결과

구분	기획 조정	행· 재정	문화체 육관광	보건 복지	산업 경제	환경 관리	도시 주택	지역 개발	합계
건수(개)	1	2	1	4	1	2	2	10	23
비율(%)	4.4	8.7	4.4	17.4	4.4	8.7	8.7	43.3	100.0

<그림 4-2> 대상별 비중



나) 기관별 분석

대상측면의 각 조사대상 기관별 시민단체의 참여실적을 보면, 다음과 같다. 용인시의 경우 도시주택 및 지역개발 분야의 참여실적이 각 2건으로 가장 많고, 그 이외에 행·재정, 보건복지 및 환경관리 분야의 참여실적이 각 1건이다. 안동시의 경우 지역개발분야의 참여실적이 7건으로 다수를 차지하고 있고, 그 이외에 기획조정, 행·재정, 문화체육관광, 산업경제 및 환경관리 분야가 각 1건씩이

다. 예천군의 경우 보건복지분야에만 3건을 기록하고 있다. 그리고 수성구의 경우 지역개발분야에 1건의 참여가 이루어지고 있다.

전반적으로는 앞서도 언급했지만, 예천군을 제외하고는 지역개발에 대한 참여가 다수를 차지하고 있다. 특히, 안동시의 경우 전체 참여건수 12건 가운데 지역개발이 7건을 차지해 58.3%에 이르고 있다.

<표 4-6> 참여대상의 기관별 분석결과

구분	기획 조정	행· 재정	문화체 육관광	보건 복지	산업 경제	환경 관리	도시 주택	지역 개발	합계
용인시		1		1		1	2	2	7
안동시	1	1	1		1	1		7	12
예천군				3					3
수성구								1	1
합계	1	2	1	4	1	2	2	10	23

특히, 용인시의 담당자와의 면담에서 용인시의 시민단체 참여가 지역개발에 비중이 높은 현상은 현재 용인시가 추진하고 있는 각종 택지개발에 기인하고 있다는 것이다. 2006년 9월 현재 용인시의 택지개발은 14,362km²에 이르고, 수용인구는 212,313명으로 예측하고 있다. 이처럼 대규모 택지개발이 진행되면서 정책 결정 및 집행과정에 시민단체의 관심과 참여가 두드러지고 있다는 것이다.

<표 4-7> 용인시 택지개발 현황

지구명	위치	면적(천㎡)	세대수	수용인구(명)
계		14,362	69,165	212,313
동백지구	동백동, 중동 일원	3,304	16,660	51,546
죽전지구	죽전동, 보정동 일원	3,592	18,493	57,335
구성지구	창덕동 일원	994	5,800	17,980
보라지구	보라동 일원	819	4,516	14,000
서천지구	서천동 일원	1,171	3,700	11,470
흥덕지구	영덕동 일원	2,146	9,300	29,000
광교지구	상현동 일원	1,321	3,627	9,069
신봉지구	신봉동 일원	546	3,172	9,832
동천지구	동천동 일원	469	3,897	12,081

자료 : 용인시 내부자료(2006).

나. 과정적 측면의 분석

1) 조사내용 구성

과정적 측면의 분석은 정책과정별 시민단체의 참여실태를 분석하기 위한 것이다. 다시 말하여 시민단체가 지방자치단체의 정책과정 중 어느 과정에 집중적으로 참여를 하게 되는가에 대한 실태를 파악하기 위한 것이다.

정책과정은 정책 프로세스를 중심으로 몇 가지의 단계적 절차로 구성된다. 이러한 정책과정의 단계적 분류는 학자들에 따라 매우 다양하게 제시되고 있는 것이 현실이다. 예를 들면, 정책과정을 문제의 인식과 의제형성, 정책결정, 정책 채택, 정책집행, 정책평가로 구분하거나,¹⁹⁾ 또는 정보의 수집·분석·전파, 지지의 획득, 정책의 입안, 수정, 집행, 종결, 평가 등으로 구분하거나,²⁰⁾ 문제의 인식,

19) James E. Anderson, Public Policy Making, 3ed, New York: Holt, Rinehart and Winston, 1984, pp.18-21.

정책대안의 결정, 정책의 합법화, 정책의 집행, 정책의 평가 등으로 구분하는 것²¹⁾ 등이 그것이다. 이 외에도 정책과정을 구분하는 의견은 많다.

그러나 본 연구에서는 정책을 순환과정에 따라 가장 일반적으로 구분하는 방법인 정책의제설정, 정책결정, 정책집행 및 정책평가의 단계적 과정으로 구분한다.²²⁾ 특히, 본 연구에서는 정책과정의 단계구분이 시민단체의 참여와 연계된 것으로 가급적 정책과정에서 내부적으로 진행될 수 있는 과정은 생략한다는 관점도 반영하였다.

2) 분석내용

가) 총괄적 분석

시민단체의 지방자치단체에 대한 과정별 참여실태의 분석결과는 다음과 같다. 정책결정단계에 대한 참여가 12건으로 전체의 52.2%를 차지하고 있고, 다음으로 정책의제설정단계 8건(34.8%), 정책집행단계 3건(13.0%)이며, 정책평가단계에 대한 참여는 전혀 없는 것으로 나타나고 있다. 따라서 4개 지방자치단체의 과정별 시민단체의 참여실태는 정책결정과 정책의제설정단계에 대한 참여가 거의 90% 수준에 이르고 있다.

이와 같은 분석결과에 따르면, 지방자치단체에 대한 시민단체의 참여는 주로 정책적 이슈가 제기되고, 그러한 이슈들이 정책화되는 단계에 집중될 뿐 정책결정이 이루어지고 난 후에는 시민단체의 역할들이 현저하게 줄어드는 것으로 간

20) Harold D. Lasswell, "Research in Policy Analysis: The Intelligence and Appraisal Functions," in Fred I. Greenstein & Nelson W. Polsby(eds), *Handbook of Political Science*, Vol. 6, Policies and Policy-making, Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Co., 1975, pp.1-17.

21) Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 5th ed., Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, Inc., 1984, pp.23-26.

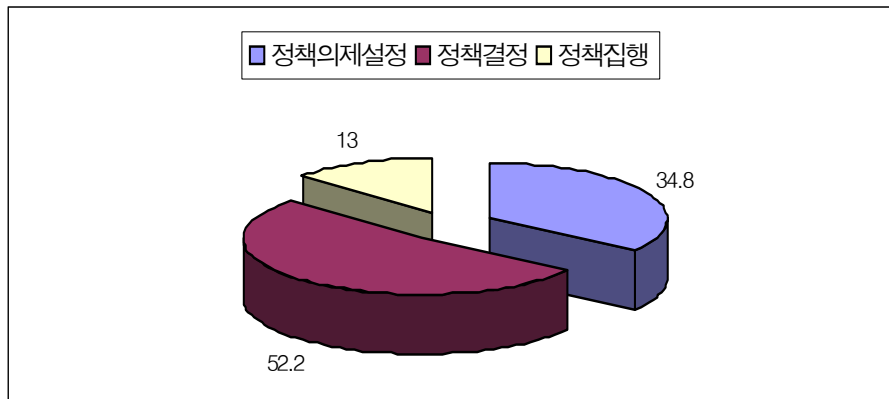
22) 정책과정을 정책의제설정, 정책결정, 정책집행 및 정책평가의 4단계로 구분하는 학자들은 정정길(「정책학원론」, 대명출판사, 1989, pp.132-133), 김병진(「정책학개론」, 박영사, 1990, pp.37-38) 등 다수가 있다.

주할 수 있다. 한편으로는 지방자치단체의 정책추진의 제도적 장치들과 연계하여 판단할 수도 있다. 예를 들면, 전술한 분석결과가 시민단체들의 정책정보에 대한 획득수준과 상관성이 있는 것으로 간주할 수 있다. 정책의제 설정과 정책결정에 대한 참여가 정책집행과 정책평가에 비하여 높게 나타나는 것은 정책의제 설정과 정책결정의 경우 사회적 공론화 절차를 거치는 등 비교적 정보의 공개가 높은 것에 비하여 정책집행 및 정책평가의 경우 상대적으로 정보공개의 정도가 낮은 것에 연유한 것으로 판단할 수도 있는 것이다. 더욱이 최근에 접어들어 정책결과에 대한 고객(수요자)평가가 활발하게 추진되고 있으나, 이 역시 평가자인 고객을 지방자치단체가 임의로 선정하는 경향이 있고, 그러한 선정과정에서 시민단체들이 배제될 수도 있다.

<표 4-8> 과정적 측면의 분석결과

구분	정책의제설정	정책결정	정책집행	정책평가	합계
건수(개)	8	12	3	-	23
비율(%)	34.8	52.2	13.0	-	100.0

<그림 4-3> 과정별 비중



한편, 시민단체의 과정별 참여에서 정책의제설정단계 및 정책결정단계의 참여가 여타 정책과정단계에 대한 참여보다 비중이 높게 나타나고 있다는 사례는 기존의 다른 연구에서도 나타나고 있다. 서울지역의 환경관련 시민단체들을 대상으로 중앙정부의 정책과정별 참여실태를 조사한 연구결과에 따르면,²³⁾ 조사 대상 30개 시민단체 중 정책의제설정단계의 참여가 15개 단체, 정책결정단계의 참여가 9개 단체, 정책집행단계의 참여가 6개 단체, 정책평가단계의 참여는 없는 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과에 대해 시민단체의 역량과 정부의 제도적 개방성의 정도가 상당한 영향요인으로 작용하고 있음을 지적하고 있다. 정책의제설정단계의 참여에 비해 정책평가단계의 참여가 상대적으로 부족한 것은 시민단체의 전문성이 취약한 것과 동시에 정부의 시민단체 참여 제한이라는 제도적 장치를 지적하고 있는 것이다.

<표 4-9> 환경 NGO의 정책참여단계 구분

정책단계	참여단체
정책의제설정(15)	환경운동연합, 녹색연합, 그린웨이리운동연합, 한국여성환경운동본부, 흥사단, 청정국토만들기운동본부, 녹색미래, 녹색소비자연대, 소시모, 한 살림, 대한YWCA연합회, 한국불교환경교육원, 두레생태기행, 대한조류협회, 한국조류보호협회
정책결정(9)	환경정의시민연대, 녹색교통운동, 수원환경운동센터, 원불교천지보은회, 한국YMCA전국연맹, 한국환경사회정책연구소, 천주교환경문화원, 환경과공해연구회, 생태보전시민협회
정책집행(6)	기독교환경운동연대, 인드라마생명공동체, 한국여성민우회, 전국귀농운동본부, 한국환경교육협회, 한국야생동물보호협회
정책평가(0)	

자료: 박상필, 「전계서」, P.160.

23) 동 연구는 2001년 서울지역 30개 환경관련 시민단체를 대상으로 조사한 결과이다 (박상필, 「전계서」, pp.157-160).

나) 기관별 분석

과정별 분석결과를 분석대상 기관별로 구분하여 살펴보면, 총괄적 분석결과와 다소는 차이를 갖는 것으로 볼 수 있다. 원칙적으로 과정별 분석에서 시민단체의 참여빈도가 정책결정단계와 정책의제설정단계에서 높게 나타난다는 것은 변함이 없지만, 실제 정책결정단계의 비중을 높이는 데는 안동시의 실적이 크게 작용하고 있다.

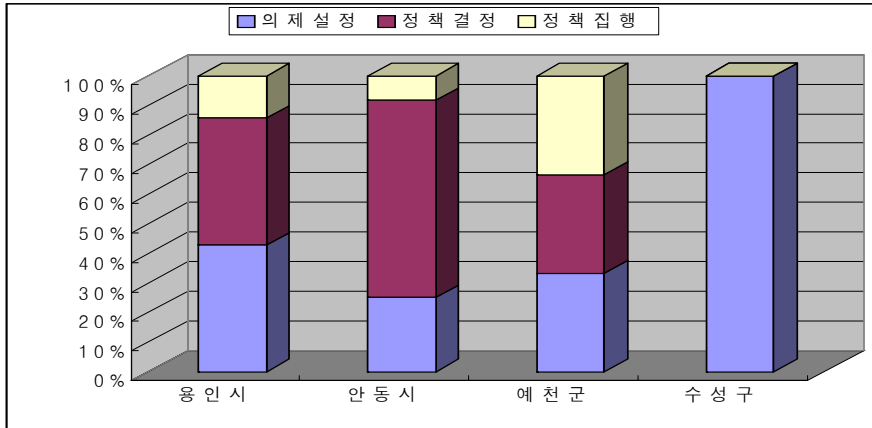
용인시의 경우 정책의제설정단계와 정책결정단계에서 각각 3건의 참여가 있고, 정책집행단계 1건의 참여가 이루어졌다. 안동시는 정책결정단계의 참여가 8건이고, 정책의제설정단계에 1건 및 정책집행단계에 1건의 참여가 이루어졌다. 예천군은 정책의제설정단계, 정책결정단계 및 정책집행단계에 각각 1건의 참여가 이루어졌다. 그리고 수성구는 정책의제설정단계에 1건의 참여가 이루어졌다.

이러한 분석결과는 안동시를 제외하고는 대체적으로 정책결정단계의 참여비중이 여타 정책과정단계에 비하여 그렇게 높지는 않다는 점이다. 결국, 안동시에서 정책결정단계의 시민단체 참여비중이 높은 것은 일반화된 제도적 장치에 따른 결과라기보다는 안동시의 시정운영 방침에 기인하는 문제로 간주할 수 있다. 안동시의 시민단체 참여내용에서 보듯이 지역혁신이나 혁신도시 후보지 결정 등과 같은 정책결정을 시민단체의 참여를 통해 결정하는 개방적 정책추진 방법에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

<표 4-10> 참여과정의 기관별 분석결과

구분	정책의제설정	정책결정	정책집행	정책평가	합계
용인시	3	3	1	-	7
안동시	3	8	1	-	12
예천군	1	1	1	-	3
수성구	1	-	-	-	1
합계	8	12	3	-	23

<그림 4-4> 기관별 참여과정의 비중



다. 목적적 측면의 분석

1) 조사내용 구성

목적적 측면의 분석은 지방자치단체에 대한 시민단체의 참여가 무엇을 달성하기 위한 것인가를 파악하기 위한 것이다. 다시 말하여 시민단체가 지방자치단체의 행정과정에 참여하는 것은 의도적인 행위라 할 수 있고, 이처럼 의도적 행위라는 것은 그 행위를 통해 얻고자 하는 목적이 반드시 있다는 것이다. 그러한 시민단체의 참여목적이 현실적으로 어떠한 양태를 지니고 있는가를 분석하고자 하는 것이다.

시민단체가 지방자치단체에 참여하는 목적의 구분은 대체적으로 시민단체와 정부간의 관계를 바라보는 시각에 따라 규정된다. 물론 시민단체가 지방자치단체에 참여하기 위한 사안에 따라 참여목적이 달라지겠지만, 일반적으로는 협력과 견제가 크게 구분되는 시민단체의 참여목적이다. 시민단체가 정부에 참여하는 목적을 견제에 비중을 두는 것은 시민단체의 성립기반에서 찾고 있다. 다시 말하여 시민단체는 국가와 자신을 구별하여 국가권력을 견제하고, 시민의 자유

와 권리를 방어하는 자율적 공간을 확대하려는 과정에서 발생하고 성장하였다는 주장이 그것이다.²⁴⁾ 그리고 이러한 접근은 오늘날에도 시민단체의 정체성을 유지하는데 중요한 요건으로 간주되고 있다는 것이다. 다른 하나인 협력 역시 시민단체의 참여목적으로 중요시되고 있다. 정부와의 관계에서 시민단체의 참여목적으로 협력이 정당성을 인정받는 근거는 정부실패에서 찾고 있다. 정부는 원천적으로 다수결의 원리, 강제성의 원리, 획일성의 원리, 관료제의 원리가 적용되고, 따라서 현대사회의 각종 사회문제를 적절하게 해소하는데 한계를 갖고 있다는 것이다. 그리고 이러한 정부의 한계를 보완하기 위한 기제로 등장한 것이 시민사회의 각종 시민단체이고, 결과적으로 시민단체의 참여목적은 협력에서 찾을 수 있다는 것이다.²⁵⁾ 이러한 논의를 바탕으로 여기에서도 지방자치단체에 대한 시민참여의 목적을 견제와 협력으로 구분하고, 그 실태를 파악하고자 한다.

2) 분석내용

가) 총괄적 분석

시민단체의 지방자치단체에 대한 목적별 참여실태의 분석결과는 다음과 같다. 지방자치단체에 대한 협력목적의 참여가 16건으로 전체의 69.6%를 차지하고 있고, 견제목적이 7건으로 30.4%이다. 시민단체의 참여는 지방자치단체에 대한 견제보다는 협력에 보다 높은 비중이 있는 것으로 나타나고 있다.

앞에서도 기술한 바와 같이 견제가 정부에 대한 시민단체의 전통적인 기능 또는 역할이었다면, 최근에 이르러서는 정부의 한계나 실패를 보완하기 위한 협력의 역할이 크게 증가되고 있는 것도 사실이다. 특히, 중앙정부와 달리 지방자치단체의 경우에 시민단체와의 협력이 최근에 증가하는 것은 지방자치단체의 행정환경이 다양하고, 협력의 여지가 확대되는 것에 기인하고 있다.²⁶⁾

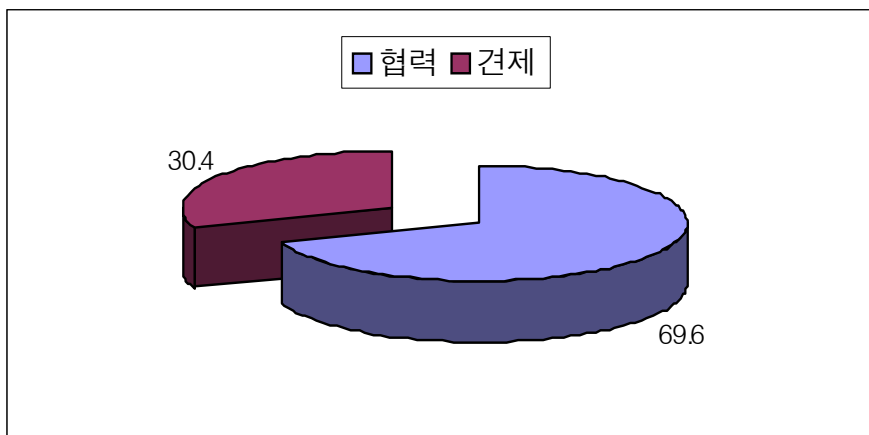
24) Jone, Keane, 「시민사회와 국가행위의 한계」, 한상진(편), 「맑스주의와 민주주의」, 사회문화연구소, 1991, pp.222-249.

25) 박상필, 「N해와 정부 그리고 정책」, 아르케, 2002, pp.118-119.

<표 4-11> 목적적 측면의 분석결과

구분	협력	견제	합계
건수(개)	16	7	23
비율(%)	69.6	30.4	100.0

<그림 4-5> 목적별 비중



최근에 지방자치단체를 중심으로 시민단체와 협력사업을 추진하고 있는 사례들을 보면, 다양한 분야에 걸쳐 광범위한 사업들이 추진되고 있다. 경기도의 경우 사회복지분야에서 소비자보호에 이르기까지 다양한 협력사업이 전개되고 있다. 협력사업 내용 역시 매우 다양성을 보이고 있는 바, 사회복지분야의 경우 독거노인 효도잔치, 한가위 쌀보내기, 실직가정 김장담그기, 영세장애인 나들이 행사, food bank 사업 등이 그것이다.

26) 조명래, “환경행정에 대한 주민참여방안,” 『환경과 생명』, 1997. 봄, pp.172-173.

<표 4-12> 경기도의 시민단체와의 협력사업

구분	협력사업 내용
사회복지	<ul style="list-style-type: none"> - 독거노인 효도잔치 - 한가위 쌀보내기 - 실직가정 김장담그기 - 영세장애인 나들이 행사 - food bank 사업 등
환경	<ul style="list-style-type: none"> - 환경자치학교 운영 - 경기의제 21 참여 - 하천정화활동 - 정기위생교육 - 공원내 청소활동 등
교통	<ul style="list-style-type: none"> - 교통캠페인 - 차없는 거리행사 보조 - 교통경찰 근무보조 등
교육·청소년	<ul style="list-style-type: none"> - 민주시민교육 - 모범시민 전방 안전교육 - 노인정서 순화교육 - 늘푸른 청소년 축제 등
소비자 보호	<ul style="list-style-type: none"> - 소비자피해 구제방법 홍보 - 소비자고발센터 운영 등

자료: 경기도연구단, 「지방자치단체와 NGO간 기능적 연계방안에 관한 연구」, 1999, p.74.

나) 기관별 분석

목적별 참여실태를 각 기관별로 구분하여 살펴보면, 총괄적 분석결과와는 또 다른 현상을 살펴볼 수 있다. 총괄적 분석결과에서는 시민단체의 지방자치단체 행정과정에 대한 참여가 견제보다는 협력의 목적이 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있으나, 기관별 분석결과에서는 다소의 차이를 갖고 있다.

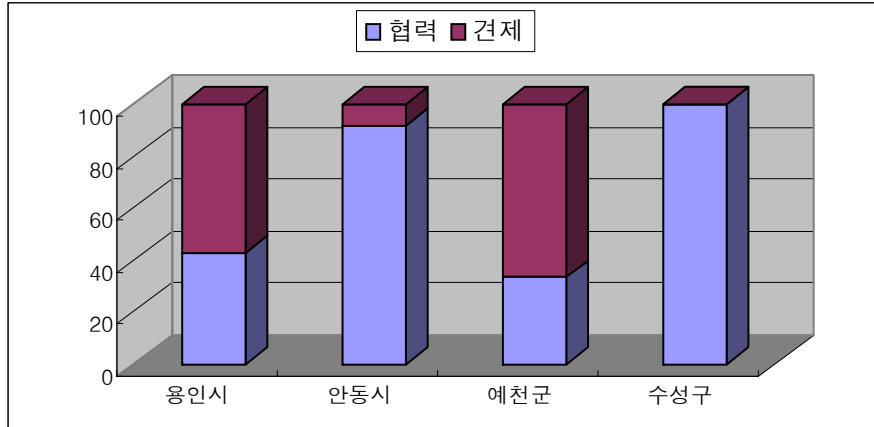
우선, 기관별 분석결과를 보면, 안동시와 수성구의 경우에는 시민단체의 참여 목적이 견제보다는 협력이 높은 비중을 차지하고 있으나, 용인시와 예천군의 경우에는 반대로 협력보다는 견제가 참여목적으로서 높은 비중을 차지하고 있다. 이러한 결과는 해당 지방자치단체의 지역적 특성과 상당한 연계성을 갖는 것으로 볼 수 있다. 용인시의 경우 앞서도 살펴보았지만, 여타 지방자치단체에 비하여 개발사업이 활발한 역동적인 특성을 보유하고 있다. 이러한 지역적 여건으로 인하여 시민단체의 활동이 지방자치단체에 대한 협력보다는 견제의 비중을 높인 결과로 볼 수 있다.

결국, 지방자치단체에 대한 시민단체의 참여가 최근에 들어 견제보다는 지방자치단체의 역할한계를 보완하기 위한 협력적 경향을 높여 가는 것이 일반적 추세이지만, 개별 지방자치단체 차원에서는 해당 지방자치단체의 지역적 여건에 따라 다소의 차이를 갖는 것으로 판단된다. 따라서 정부와 시민단체의 일반적 관계구조를 준거로 개별 지방자치단체 차원의 시민단체 참여목적을 규정하기에는 다소의 무리가 따를 수 있다. 이는 결국, 개별 지방자치단체의 사례 역시 정부와 시민단체의 일반적 관계구조와 동일한 방향성을 항상 유지하는 것은 아니라는 의미이기도 하다.

<표 4-13> 참여목적의 기관별 분석결과

구분	협력	견제	합계
용인시	3	4	7
안동시	11	1	12
예천군	1	2	3
수성구	1	-	1
합계	16	7	23

<그림 4-6> 기관별 참여목적의 비중



라. 방법적 측면의 분석

1) 조사내용 구성

방법적 측면의 분석은 지방자치단체에 대한 시민단체의 참여가 주로 어떠한 방법을 통해서 이루어지는가를 파악하는데 그 목적이 있다. 물론 시민단체의 참여방법은 참여에 대한 제도적 장치의 확충 여부나 참여사안에 따라 달라지겠지만, 현실적으로 활용되는 참여방법의 실태가 어떤가를 파악하고자 한다.

일반적으로 주민참여나 시민단체의 참여 공히 제도적 참여방법과 비제도적 참여방법으로 구분된다. 물론 시민단체의 참여방식을 참여단계에 따라 비참여, 형식적 참여, 실질적 참여로 구분하거나²⁷⁾ 또는 능동성과 수동성 및 건설성과 파괴성을 기준으로 참여방식을 구분하는 경우도 있다.²⁸⁾ 또한 급진성과 보수성,

27) 비참여는 조작 및 치료가 있고, 형식적 참여에는 정보제공, 상담, 회유 등이 있으며, 실질적 참여에는 협동, 권한위임, 시민통제 등이 있다.

28) 능동적·건설적 참여는 관료접촉, 정치토론, 선거운동, 근린집단 참여, 데모참가 등이 있고, 능동적·파괴적 참여는 관할구역 이탈, 사적 서비스 선호 등이 있다. 또한 수동적·건설적 참여는 투표, 선전활동, 지지표명 등이 있고, 수동적·파괴적 참여는 투표거부, 관료불신 등이 있다(William, Lyons and David Lowery, Citizen Responses to Dissatisfaction in Urban Communities," Journal of Politics, 51(4), 1989, pp.842-845).

체제내부성과 체제외부성을 기준으로 네 가지의 참여방식으로 구분하는 시각도 있다. 즉, 급진적·체제내부적 참여는 서명운동, 신문투고, 합법적 데모 등이 있고, 급진적·체제외부적 참여는 폭력시위, 보이콧 등이 있다. 그리고 보수적·체제내부적 참여는 정치집회 참석, 투표 등이 있고, 보수적·체제외부적 참여는 불법적 데모, 도로 및 건물 점거 등이 있다.²⁹⁾ 그러나 한국의 경우 시민단체의 참여에서 사회적 수용도, 참여비용, 영향력 등을 매우 중시하고 있으며, 이러한 이유로 가급적 참여방식을 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분하고 있다.³⁰⁾ 따라서 여기에서도 시민단체의 참여방식을 제도적 참여와 비제도적 참여로 구분하여 그 실태를 파악하고자 한다.

제도적 참여는 정부의 의사가 중시되고, 공식적인 절차에 따라 이루어지는 참여를 말하고, 비제도적 참여는 시민단체가 정부의 의사와 관계없이 비공식적인 방법을 동원하여 참여하는 방식을 말한다. 제도적 참여와 비제도적 참여는 상충관계에 있어서 제도적 참여기회가 많으면 비제도적 참여의 필요성이 줄어들고, 반대로 제도적 참여기회가 적어지면 비제도적 참여의 활용이 증가된다.

2) 분석내용

가) 총괄적 분석

시민단체의 지방자치단체에 대한 방법적 참여실태의 분석결과는 다음과 같다. 지방자치단체에 대한 시민단체의 참여방법에서 제도적 참여가 16건으로 전체의 69.6%이고, 비제도적 참여가 7건으로 30.4%를 차지하고 있다.

분석결과에 따르면, 시민단체의 참여방법이 대체적으로 제도적 방법을 활용하는 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있는 것이다. 이는 전술한 바와 같이 시민단체의 참여방법에서 제도적 참여와 비제도적 참여의 상충관계의 영향이 일

29) Jose Sabucedo and Constantino Arce, "Types of Political Participation," *European Journal of Political Research*, 1991.

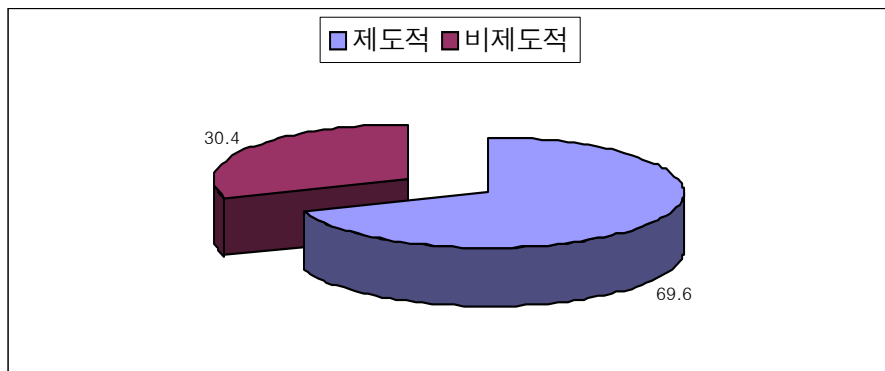
30) 박상필, 「전계서」, p.152.

정수준 반영된 것으로 파악할 수 있다. 다시 말하여 제도적 참여의 비중이 상대적으로 높다는 것은 현재 우리 나라의 참여제도가 어느 정도는 확충되어 있다는 것을 의미한다는 점이다. 나아가 시민단체의 참여에 대한 우리 나라만의 토양 역시 간과할 수는 없을 것이다. 즉, 사회적 수용도나 영향력 등에서 제도적 참여가 상대적으로 높다는 점 역시 제도적 참여의 비중을 높이는데 기여한 것으로 보인다. 다만, 비제도적 참여 역시 상당한 비중을 보이고 있다는 점은 향후 시민단체의 참여방식에 대한 사회적 조정방향을 결정하는데 고려할 점이다.

<표 4-14> 방법적 측면의 분석결과

구분	제도적	비제도적	합계
건수(개)	16	7	23
비율(%)	69.6	30.4	100.0

<그림 4-7> 방법별 비중



한편, 시민단체의 참여방식에 대한 실태가 다른 연구에서는 상이한 결과를 보이는 경우도 있다. 앞에서 사례로 들었던 서울지역 환경관련 시민단체들의 중앙정부 참여에서는 제도적 참여보다는 비제도적 참여방식의 활용이 보다 높은 비중을 보이고 있다. 동 연구결과를 보면, 총 30개 시민단체 중 제도적 참여방식을 활용한 단체는 12개 단체이고, 비제도적 참여방식을 활용한 단체는 18개 단체이다.

<표 4-15> 환경단체들의 참여방법 실태

참여방식	참여단체
제도적 참여(12)	수원환경운동센터, 원불교천지보은회, 녹색미래, 인드라망생명공동체, 녹색소비자연대, 소시모, 한살림, 한국여성민우회, 한국불교환경교육원, 전국귀농운동본부, 한국환경교육협회, 생태보전시민모임
비제도적 참여(18)	환경운동연합, 녹색연합, 그린훼밀리운동연합, 기독교환경운동연대, 한국여성환경운동본부, 환경정의시민연대, 녹색교통운동, 홍사단, 청정국토만들기운동본부, 한국YMCA전국연맹, 대한YWCA연합회, 한국환경사회정책연구소, 전주교환경문화원, 환경과공해연구회, 두레생태기행, 대한조류협회, 한국조류보호협회, 한국야생동물보호협회

자료: 박상필, 「전계서」, P.162.

나) 기관별 분석

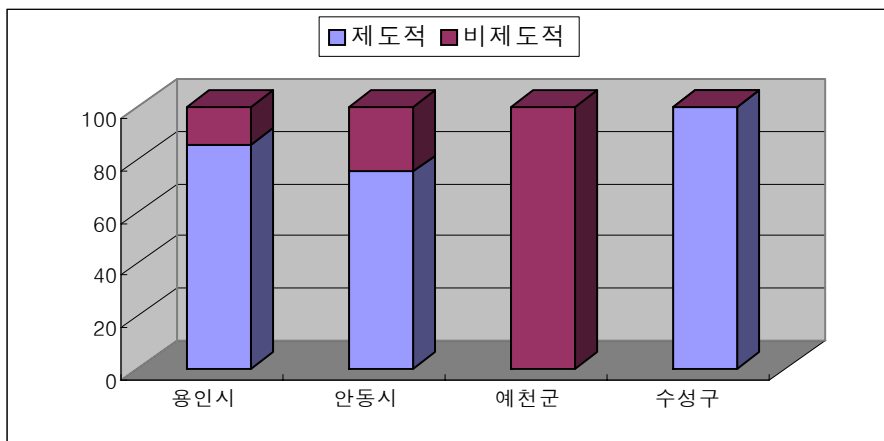
방법별 참여실태를 각 기관별로 구분하여 살펴보면, 다음과 같다. 용인시의 경우 제도적 참여가 6건, 비제도적 참여가 1건으로 나타나고 있다. 안동시의 경우 제도적 참여가 9건, 비제도적 참여가 3건이다. 예천군의 경우 3건 모두가 비제도적 참여이다. 그리고 수성구는 제도적 참여가 1건이다.

기관별 분석결과에서는 예천군을 제외하면 총괄분석의 결과와 마찬가지로 시민단체의 참여방법에서 제도적 참여의 비중이 높게 나타나고 있다. 다만, 예천군의 경우 여타 조사대상 지방자치단체에 비하여 비제도적 참여가 비중이 높은 것을 참여장치의 확충수준에서 찾기는 어려울 것이다. 현재 주민 또는 시민단체의 제도적 참여장치는 지방자치단체별로 커다란 차이가 없는 실정이다. 따라서 예천군의 경우 여타 분석대상 지방자치단체에 비하여 비제도적 참여의 비중이 높은 것은 참여내용에 따른 독특한 현상으로 간주하는 것이 보다 타당한 판단이 될 것이다. 전술한 바이지만, 비제도적 참여는 상당수준 참여의 목적 중 견제와 연계된 경향을 보이고 있다. 다시 말하여 참여목적이 견제일 경우 참여방법으로 비제도적 참여를 활용하는 경향이 많다는 것이다.

<표 4-16> 참여방법의 기관별 분석결과

구분	협력	견제	합계
용인시	6	1	7
안동시	9	3	12
예천군	-	3	3
수성구	1	-	1
합계	16	7	23

<그림 4-8> 기관별 참여방법의 비중



3. 지방의회와 시민단체간 관계실태

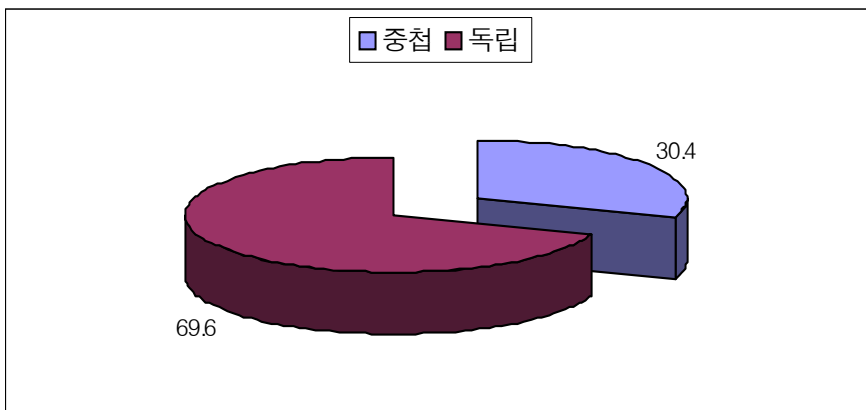
가. 지방의회와 연계성 분석

「지방자치법」에 의하여 모든 지방자치단체의 지방의회가 의결기관으로서 갖는 권한은 크게 5가지 유형으로 구분할 수 있다. 즉, 의결권, 행정감시권, 선거

권, 청원수리 및 처리권, 그리고 자율권 등이 그것이다. 이 가운데, 지역주민의 대의역할과 관련하여 시민단체와 중첩될 수 있는 권한은 의결권과 행정감시권이 해당된다. 선거권과 자율권은 지방의회의 내부적 조직구성이나 조직운영에 관련된 권한으로 시민단체와 직접적인 연계성을 갖지 아니하는 권한들이고, 청원의 수리 및 처리권은 지역주민 개개인의 요청에 의하여 행사되는 권한으로 이 역시 시민단체와 역할중첩 현상을 특별히 야기하지 않는 것으로 간주된다.

따라서 지방의회의 상기와 같은 권한들을 중심으로 분석대상 지방자치단체의 시민단체 참여 총23건 중 지방의회의 역할과 상당한 연계성을 갖는 것으로 판단되는 참여건수는 7건으로 나타나고 있다. 즉, 16건은 지방의회의 역할과 무관한 것으로 그리고 7건이 상당수준 중첩현상을 갖는 것으로 나타나고 있다.

<그림 4-9> 지방의회와 연계성 비중

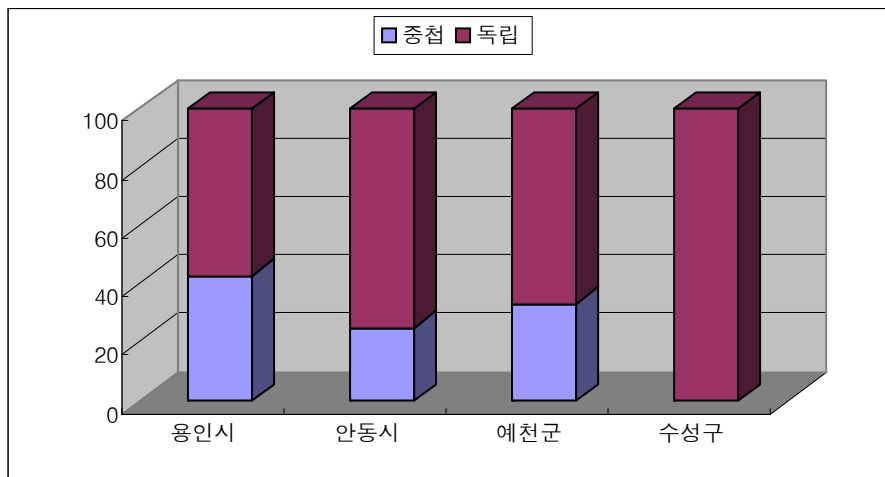


조사대상 지방자치단체별로 살펴보면, 용인시의 경우 3건의 시민단체 참여가, 안동시의 경우 3건의 시민단체 참여가, 예천군의 경우 1건의 시민단체 참여가 지방의회의 역할과 중첩현상을 야기하는 것으로 나타나고 있다. 이에 비하여 수성구는 지방의회와 중첩현상을 초래하는 시민단체의 참여가 없는 것으로 나타나고 있다.

<표 4-17> 지방의회와 연계성 분석결과

구분	중첩	독립	합계
용인시	3	4	7
안동시	3	9	12
예천군	1	2	3
수성구	-	1	1
합계	7	16	23

<그림 4-10> 지방의회와 연계성의 기관별 비중



상기와 같은 분석결과에 따르면, 모든 시민단체의 참여가 반드시 지방의회와 역할중첩과 같은 연계성을 갖는 것은 아니다. 이는 시민단체의 역할이 지방의회의 역할범위를 초과하여 나타나고 있음을 의미하는 것이기도 하다. 그럼에도 불구하고, 일정범위 내에서는 시민단체의 역할이 지방의회의 역할과 중첩현상을 유발하고 있는 것 또한 사실이다. 분석대상 지방자치단체의 사례에서 보듯이 시민단체 참여의 30%가량이 지방의회의 역할과 중첩현상을 유발할 수 있는 연계성이 내포된 것으로 나타나기 때문이다.

나. 양자간의 관계 실태

전술한 시민단체의 참여 중에서 지방의회와 역할중첩 현상을 초래할 수 있는 7건의 참여를 대상으로 구체적 내용을 살펴보면, 다음과 같다.

우선, 지방의회와 역할연계의 가능성이 있는 총 7건의 시민단체 참여 중 과정별 측면에서는 5건이 정책결정과 그리고 2건은 정책의제설정과 관련된 참여이다. 그리고 목적별 측면에서 살펴보면, 5건이 견제와 그리고 2건이 협력과 관련된 참여이다. 또한 방법별 측면에서는 5건이 제도적 그리고 2건이 비제도적 참여이다.

이와 같은 분석결과에 따르면, 시민단체의 참여 중 지방의회와 역할중첩을 초래할 수 있는 시민단체의 참여는 정책결정단계에, 견제적 목적을 가지고, 제도적 참여를 하는 경우에 발생 가능성이 높다는 것이다. 다시 말하면, 시민단체와 지방의회간 집행기관을 매개로 발생하는 역할중첩 현상은 시민단체의 각 참여측면별로 발생할 수 있지만, 그 가능성이 가장 높은 것은 역시 과정적 측면에서 정책결정단계, 목적적 측면에서 견제 그리고 방법적 측면에서 제도적 참여이다.

<표 4-18> 지방의회와 시민단체간 역할 중첩내역

구분	참여과정	참여목적	참여방법
내용	- 정책의제설정 : 2 - 정책결정 : 5	- 협력 : 2 - 견제 : 5	- 제도적 : 5 - 비제도적 : 2

이러한 분석결과를 조사대상 지방자치단체별로 살펴보면, 다음과 같다. 용인시의 경우 참여과정에서는 의제설정 2건과 정책결정 1건, 참여목적에서는 견제 3건, 참여방법에서는 제도적 참여가 3건이다. 안동시는 참여과정에서는 전부 정책결정단계이고, 참여목적에서는 협력 2건과 견제 1건, 참여방법에서는 제도적 2건과 비제도적 1건이다. 그리고 예천군은 1건이 정책결정단계, 견제목적 그리고 비제도적 참여로 나타나고 있다.

<표 4-19> 지방의회와 시민단체간 역할중첩의 기관별 내역

구분	참여과정	참여목적	참여방법
용인시	- 정책의제설정 : 2 - 정책결정 : 1	- 견제 : 3	- 제도적 : 3
안동시	- 정책결정 : 3	- 협력 : 2 - 견제 : 1	- 제도적 : 2 - 비제도적 : 1
예천군	- 정책결정 : 1	- 견제 : 1	- 비제도적 : 1

특히, 조사대상 지방자치단체의 담당자와의 면담결과에 따르면, 지방의회와 시민단체간 역할중첩은 전반적으로 시민단체가 지방의회의 역할을 보완하는 내용보다는 잠식하는 내용으로 평가할 수 있다는 것이다. 상기의 조사와 담당자와의 면담결과를 종합하면, 지방의회와 시민단체는 동일한 사안에 대하여 상호 경쟁을 함으로써 협력·발전적 관계형성보다는 대립·갈등적 관계구조를 유지하고 있는 것이 현실로 판단된다. 특히, 시민단체와 집행부간 파트너십 등을 형성하여 공공서비스의 생산분야에서 협력적 관계를 지향해 나가고 있는 것에 비추어 볼 때 지방의회와 시민단체간 협력·발전적 관계의 정립이 시급한 것으로 판단된다.

제3절 지방의회와 시민단체간 관계의 문제구조 ●

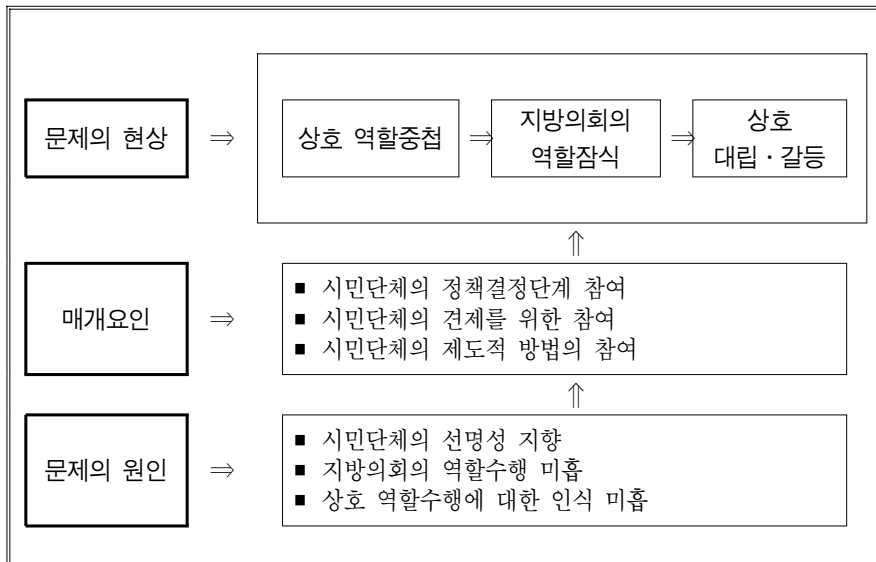
1. 문제의 논리적 구조

지방의회와 시민단체간 관계에서 발생하는 문제점은 다음과 같은 논리적 구조를 갖고 있다. 지방의회를 기준으로 놓고 볼 때 시민단체의 역할 가운데 일정 범위의 역할이 지방의회의 역할과 중첩되고, 그러한 중첩현상이 상당수준 지방의회의 역할을 잠식하는 결과로 나타난다는 것이다. 그리고 이러한 시민단체에 의한 지방의회의 역할잠식이 결과적으로 양자간의 상호 대립 및 갈등관계를 형성하는 것이다.

물론 지방의회와 시민단체간 역할중첩은 대체적으로 지역주민의 의사를 대표하는 대의기능 및 집행부에 대한 견제기능을 그 내용으로 하고 있다. 지역주민을 대표하는 대의기능과 집행부를 감시하는 견제기능은 원칙적으로 「지방자치법」에 의하여 지방의회에게 부여된 법적 권한이나 지방의회의 현실적 역량 등에 따라 시민단체 역시 이러한 역할을 수행하고 있는 것이 실정이다.

또한 지방의회와 시민단체간 역할중첩 현상을 야기하는 원인들은 다양하게 존재한다. 예를 들면, 시민단체의 선명성 부각, 지방의회의 역할수행 미흡, 상호 역할 수행에 대한 인식부족 등이 결과적으로 지방의회와 시민단체간 역할의 중첩현상을 유발하는 요인을 작용하는 것이다.

<그림 4-11> 지방의회와 시민단체간 관계의 문제구조



2. 문제의 원인규명

가. 시민단체의 선명성 지향

현재처럼 지방의회와 시민단체간 관계를 상호 보완적이고 협력적인 발전적 관계구조가 아닌 대립적이고 갈등적인 관계구조로 형성하게 된 주된 원인의 하나는 시민단체가 지향하는 행위양식이 선명성을 추구하는 것에 있다. 다시 말하여 시민단체의 역할 가운데 지방의회의 역할과 관련된 대의기능 또는 견제기능의 수행 시에 시민단체가 과도한 선명성을 부각할 때 양자간에 역할중첩 현상이 초래될 뿐 아니라 심화될 개연성이 높다는 것이다.

시민단체가 선명성을 추구하는 이유는 여러 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 과거에 비해 시민단체의 수가 확대될수록 그리고 그러한 양적 확대가 유사한 분야에 기반을 둘수록 선명성 경쟁이 가열되는 현상을 초래한다. 다시 말하여 유사한 분야에 다수의 시민단체가 난립할수록 존립기반의 강화를 위하여 선명성 경쟁을 강화하는 결과를 가져온다는 것이다. 또한 시민단체의 재정기반이 취약할수록 선명성이 강화될 개연성이 높다. 이 역시 시민단체의 존립기반과 연결되는 것으로 선명성 부각을 통해 사회적 인지도가 제고되면, 재정기반을 강화할 수 있는 여러 가지 통로를 현실적으로 개척할 수 있다는 이유에서이다.

나. 지방의회의 역할수행 미흡

전술한 바와 같이 지방의회는 시민단체와 역할중첩을 초래하는 대의기능 및 견제기능을 법적으로 부여받은 공식적인 기관이다. 따라서 부여된 권한을 최적화하는 역량을 보유하고, 또한 현실적으로 그러한 기능을 십분 발휘를 한다면, 시민단체와의 역할중첩에 따른 문제를 다소간 완화할 수 있을 것이다.

그러나 현실적으로 지방의회의 역할수행에 대한 그간의 평가는 긍정적이지 못하다. 예를 들면, 지방의회의 대의기능에서는 지역주민의 지방의회에 대한 지

지도가 낮을 뿐만 아니라 지역주민과의 연대의식이 취약하여 실질적으로 지방의회의 대의기능이 강화될 수 있는 기반이 견고하지 못하다는 평가이다. 더불어 집행기관에 대한 지방의회의 견제기능 역시 전문성이 요구되는 사안에 관해서는 비교적 충분치 못하다는 평가이다.³¹⁾

결국, 이러한 지방의회의 대의기능 및 견제기능에 대한 역량의 미흡과 그에 따른 역할의 불충분성이 결과적으로 동일 기능에 대한 시민단체의 역할기대로 나타나고, 양자간의 대립 및 갈등으로 연결된다는 점이다.

다. 상호 역할수행에 대한 인식 미흡

지방의회와 시민단체간 역할중첩 현상을 초래하는 또다른 요인은 지방의원 및 시민단체의 구성원들이 상호간 역할에 대한 정확한 인식이 확립되지 못한 까닭이다.

전술한 바와 같이 지방의회와 시민단체가 공히 대의기능과 견제기능을 수행하는 것은 분명하지만, 양자간에는 법적 지위가 분명히 다르고, 그에 따른 경계가 엄연히 존재한다는 점이다. 법적 규정에 따르면, 대의기능 또는 견제기능의 수행에서 지방의회는 공식적인 권한을 부여받은 기관이고, 시민단체는 비공식적 활동을 통해 그러한 역할을 수행하는 기관이다. 따라서 이러한 법적 지위의 차이는 시민단체와 정부와의 일반적 관계에서 보듯이 원칙적으로 지방의회가 대의기능 또는 견제기능을 수행하기 위한 주체가 되고, 시민단체는 지방의회의 한계를 보완하는 역할을 수행하는 것이다.

그러나 현실적으로는 지방의회와 시민단체간 대의기능 및 견제기능의 수행에서 이러한 경계가 사라지고, 상호 역할중첩 현상이 빈번하게 발생되고 있다. 이러한 결과는 현실적으로 양자간의 상호 역할인식 또는 상호 역할에 대한 경계준중이 사라지고, 특히 시민단체의 역할영역 확대에 대한 욕구가 강한 것에 기인하고 있다.

31) 지방의회의 대의기능 및 견제기능에 대한 평가는 원주시의 역대 지방의회의 의정활동 성과를 평가한 연구결과물이다(유광호·박기관, “지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대의회의 비교를 중심으로,” 「한국지방자치학회보」, 통권 50호, 2005, pp.39-40).



제 5 장 지방의회와 시민단체간 발전적 관계정립 방안

제1절 기본방향

시민사회의 성숙과 시민단체의 활동증가는 현재뿐만 아니라 향후에도 대의기능 및 견제기능을 중심으로 지방의회와 시민단체간 관계를 한층 복잡·다양하게 만들 가능성이 많다. 특히, 시민단체의 양적 팽창이 유사분야의 시민단체 난립으로 이어질 경우 지방의회와의 관계 역시 한층 심각해질 우려가 있다. 따라서 대의기능 및 견제기능을 중심으로 한 지방의회와 시민단체의 관계구조를 보다 바람직한 방향으로 개선하는 노력이 수반되어야 함은 자명하다.

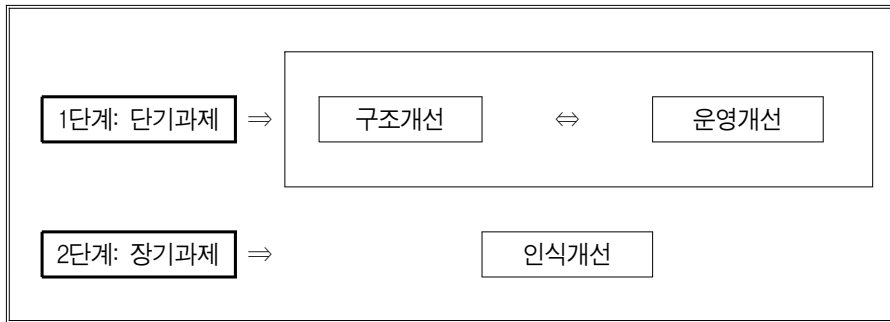
지방의회와 시민단체의 관계구조를 현재의 갈등 및 대립구조에서 보완 및 협력적 구조로 전환하기 위해서는 보다 전략적인 접근이 필요하다. 따라서 여기에서는 다음과 같은 기본방향 하에 대안모색을 강구하고자 한다. 즉, 지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조를 형성하기 위한 대안모색을 대안의 달성 용이성을 기준으로 단기적 및 장기적 과제로 구분하여 접근하고자 한다.

우선, 단기적 과제는 대안개편 및 효과달성이 비교적 단기간에 가능한 것으로 지방의회와 시민단체간 관계형성에 관련된 구조적 및 운영적 방안들을 말한다. 이러한 단기적 과제는 일정수준 합의만 형성되면, 가시적 조치가 비교적 단기간에 달성될 수 있다.

다음으로 장기적 과제는 대안개편 및 효과달성이 비교적 장기간에 걸쳐 가능한 것으로 지방의원 및 시민단체 구성원들의 인식적 기반을 전환하는 방안들을 말한다. 이러한 장기적 과제는 지방의회와 시민단체간 바람직한 관계구조를 형성하는데 보다 근본적인 대안이 될 수는 있으나, 단기간에 개선되기는 어렵다.

상기와 같은 지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조 형성을 위한 기본방향을 도식화하면, 다음과 같다.

<그림 5-1> 대안모색의 기본방향



제2절 구조적 측면의 개선방안

1. 시민단체의 지방의회 진입검토

가. 대안의 목적

시민단체의 지방의회 진입을 보장하기 위한 개선대안은 시민단체의 대의기능 및 견제기능을 제도권 내에 진입시킴으로써 양자간의 대립적 관계구조를 일정수준 완화하고, 이를 통해 보다 발전적 관계구조로 전환하는 것에 그 목적을 두고 있다.

현재의 지방의회와 시민단체간 대립적 갈등적 관계구조는 상당수준 양자가 독립적 경계를 견고히 형성하고 있는 것에도 원인이 있다. 따라서 이러한 독립적 경계를 다소간 완화하고, 상호간 공유영역을 조성함으로써 관계구조의 이행을 도모하자는 것이다. 예를 들면, 민주노총이 제도권 밖에 위치할 때와 민주노동당을 통하여 제도권 내로 진입했을 때의 시각이나 입장이 다소 변화될 수 있다는 것을 경험적으로 인지한 것이 사실이다.

따라서 시민단체의 구성원의 일부가 지방의회로 진입하게 되면, 시민단체의 시각이나 관점이 지방의회에 대한 교호적 시각으로 조정될 가능성도 존재할 수 있다는 점에 있다. 더불어서 제도권 내에서 시민단체의 의견이 충분히 반영될 수 있는 계기를 확보할 수 있다.

나. 대안실현의 전략

1) 비례대표의 활용

시민단체 구성원의 지방의회 진입을 위한 우선적 전략으로 고려할 수 있는 것은 현재 광역의회의 경우 지역구 이외에 일정규모의 비례대표를 두도록 하고 있는 규정을 활용하는 것이다.

「공직선거및선거부정방지법」 제22조 제4항의 규정에 따르면, 시도에는 비례대표의원을 두되, 그 정수는 지역구 의원정수의 100분의 10으로 하며, 그 정수의 하한은 3인으로 한다고 규정하고 있다. 그 이외에 비례대표에 관련된 추가규정은 존재하지 않는다.

따라서 비례대표의원의 일부를 할당제 형식으로 시민단체에 배분하고, 시민단체에서는 할당된 의원 정수만큼 자체적인 조정을 통하여 추천함으로써 지방의회 진입을 현실화시킬 수가 있는 것이다. 이를 위해서는 각 정당의 비례대표 선정기준에 시민단체 할당제를 규정하도록 하는 방법과 현행의 「공직선거및선거부정방지법」의 관련규정을 개정하여 비례대표의 선정기준을 명문화하는 방법을 고려할 수 있다. 시민단체에 대한 비례대표의 할당을 각 정당의 자율적 의지에 맡기는 것은 원칙적으로 규범적 방법이긴 하지만, 정당과 시민단체 역시 일정수준의 긴장을 유지하는 관계라는 점에서 그 실효성이 크지는 않다. 이에 비하여 「공직선거및선거부정방지법」에 명문화하는 방법은 여타의 국가에서 비례대표의 특성이 정당비례가 아닌 직능대표의 의회진입을 위한 조치로 활용된다는 점에서 사회적 합의만 형성되면 오히려 실효성이 크다 하겠다.

2) 시민단체 회원의 지방의회 출마확대

시민단체의 지방의회 진입을 도모하기 위한 또다른 전략은 지방선거를 통해 지방의원으로서 선출되는 노력을 확대하는 것이다. 물론 전술한 비례대표를 활용하는 방법도 병행하되, 실제 지방선거를 통해 지방의회 진입을 검토함으로써 단기간에 대안실현을 달성할 수 있다.

사실 그동안 지방자치의 실시와 지방의회가 구성되면서 시민단체 회원의 지방의회 진입을 각계에서 기대한 것도 분명하다. 시민단체 회원의 지방의회 진입으로 지방의회의 의정활동이 보다 생산적이고, 일정수준의 전문성을 기초로 집행기관에 대한 견제 역시 강화되리라는 기대가 일반적이었다. 그럼에도 불구하고, 현실적으로 시민단체 회원의 지방의회 진입이 기대만큼의 가시적 성과를 보여 온 것은 아니다.

따라서 지금부터라도 시민단체 회원의 지방의회 진입을 확대하기 위한 전략적 대안으로 지방선거를 통한 당선율을 높여나가는 노력이 필요한 것이다. 이를 위해서는 정당과의 연계성을 제고하는 고민이 필요하다. 광역의원에 이어 기초의원까지 정당공천이 이루어지고, 현재의 지역적 구도 하에서 특정지역의 특정 정당 공천이 당선에 중요한 조건이 되는 상황하에서는 시민단체와 정당간 연계성을 제고하고, 정당공천의 일정비율을 시민단체에게 할당하는 제도적 개선책을 도모하는 것이 바람직하다.

2. 시민단체의 구조적 분권화 확립

가. 대안의 목적

지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조를 형성하기 위한 구조적 측면의 또 다른 대안으로는 시민단체의 구조적 분권화를 촉진하는 것이다. 시민단체의 구조적 분권화를 확립하기 위한 대안은 지방의회와 시민단체간 관계구조가 지역

별로 차별화되도록 하는 것에 그 목적이 있다.

기실 대부분의 지방자치단체들은 상호 차별적인 여건과 상이한 문제들을 안고 있다. 따라서 지방의회의 대의기능과 견제기능 역시 지역별로 차별적인 내용과 수준을 보유하고 있는 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 우리 나라의 시민단체 구조는 발생적으로 집권적 구조를 유지하고 있는 것이 일반적이다. 따라서 지역적 차원에 존재하는 다수의 시민단체들도 해당지역의 특성에 부합하는 행동기조를 차별적으로 갖고 있기보다는 집권구조에 따른 획일적 활동영역 및 운영방식을 그대로 수용하고 있다. 이러한 경향이 대의기능 및 견제기능의 수행에서 지역적 탄력성을 상실하는 원인으로 작용하고 있는 것이다.

따라서 지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조를 형성하기 위해서는 지역별 시민단체들의 차별적 운영방식을 확보함으로써 획일화에 따른 경직성을 완화하는 것이 선행될 필요가 있는 것이다.

나. 대안실현의 전략

1) 지역시민단체의 인적 및 재정적 지원

시민단체의 구조적 분권화를 촉진하기 위한 우선적 전략으로 고려할 수 있는 것은 지역 시민단체에 대한 인적 및 재정적 지원을 강화하는 것이다.

실제 시민단체의 구조적 집권화가 가능한 토대 및 촉진요인은 구성원의 역량 격차와 재원의 의존성이다. 지역적 이슈를 개발할 수 있는 구성원의 역량이 취약할수록 중앙단위의 이슈개발에 연계될 수밖에 없고, 또한 재정적 자립이 담보되지 않는 한 중앙단위와 연계성이 강화될 수밖에 없다. 현실적으로 지역 단위의 시민단체의 이슈개발을 실질적으로 지원할 수 있는 위치에 있는 지역소재 대학교 교수들도 중앙단위의 시민단체에 그 역량을 보태고 있는 것이 지금의 실정이다. 또한 지난 2000년에 발효된 「비영리민간단체지원법」에 따라 시민단체에 대한 지역별 재정지원이 일정수준 이루어지고 있지만, 이 역시 다수의 시민단체

들이 그 대상에서 제외되고 있는 것이 현실이다. 결국 이러한 인적 및 재정적 취약성이 지역단위의 시민단체를 중앙 의존적으로 만들고 시민단체의 구조적 집권성을 강화하는 요인이 되고 있다.

따라서 이를 해소하기 위해서는 인적 역량의 강화와 재정적 자립을 확보하기 위한 적절한 대안이 모색되어야 한다. 우선, 인적 역량을 강화하기 위해서는 가장 먼저 해당지역 소재 대학교수들의 적극적 동참을 유인할 필요가 있다. 현실적으로 지역단위의 시민단체에 대한 인적 역량을 강화할 수 있는 방법은 이슈 및 정책개발을 전담할 수 있는 인력의 보장이고, 이에 대한 가장 용이한 방법이 지역소재 대학교수들의 참여를 확보하는 것이다. 또한 실제로도 다수의 지역대학 소재 교수들이 중앙단위 시민단체의 구성원으로 활동하고 있다는 점을 감안할 때, 이들이 중앙단위가 아닌 지역단위의 시민단체에서 활동할 수 있는 계기를 제공해주는 것이 시급하다. 다음으로 재정적 지원을 통한 지역단위 시민단체의 자립기반은 해당지역 시민들의 자발적 지원을 활용하는 것이 가장 바람직하다. 그러나 이 역시 우리 나라 실정에서 적실성이 없는 대안이므로 결과적으로는 「비영리민간단체지원법」의 효과적 활용을 우선적으로 고려할 수밖에 없다. 다만, 동법에 따른 정부의 재정지원에서 지방의회가 일정한 역할을 수행하는 것이 장기적으로는 지방의회와 시민단체간 관계구조의 전환에 보탬이 될 수도 있다. 따라서 단기적으로는 정부의 재정지원을 확대하고, 장기적으로 시민의 지원을 유도할 수 있는 대안적 모색이 수반되어야 한다.

2) 지역시민의 참여 강화

시민단체의 집권성을 완화하는 장기적이고 근본적인 전략은 결국 지역시민의 시민단체 참여를 강화하는 것이다. 현실적으로 지역단위의 시민단체가 지방자치단체의 정책결정이나 협력사업에 참여하는 과정에서 발생하는 심각한 문제점으로 가장 많이 지적하는 것이 지역주민과 회원의 참여부족을 들고 있다.³²⁾ 이는 결과

32) 진세혁, "지방의회와 시민단체의 연대방안," 「자치의정」, 2001, p.29.

적으로 시민단체의 집권화가 탄생부터 발생학적인 연원도 있지만, 그간의 운영과정에서 지역주민의 참여부족 역시 중요한 원인이 되고 있음을 말하는 것이다.

시민단체의 존립기반의 가장 중요한 근거가 시민들의 자발적 참여에 있다는 점에서 지역단위 시민단체의 분권화를 확립 및 촉진하기 위한 대안적 모색도 지역주민들의 참여를 적극적으로 강화하는 방법에서 시작되어야 한다. 지역주민들의 참여를 적극화하기 위한 노력은 시민단체 및 시민 양자에서 동시에 전개될 필요가 있다. 사실 그동안 시민단체에 대한 시민들의 시각이 매우 긍정적인 것으로 정착되어 온 것은 아니다. 시민단체의 비리나 부조리 나아가 특정정당과의 연계성 등이 시민단체를 왜곡시키는 강화요인으로 작용하여 왔다. 따라서 우선적으로 시민단체 스스로 사회적 공기로서의 역할을 충실히 수행할 수 있는 자정적 노력을 전개할 필요가 있다. 더불어서 지역주민들 역시 시민단체의 존립 필요성과 사회적 공기로서의 역할에 대한 인식을 새로이 하는 노력과 이러한 노력을 강화하기 위한 민주시민교육이 활성화될 필요가 있다. 특히, 지역주민을 위한 민주시민교육은 정부의 역할에만 기대할 것이 아니라 지역소재 대학과 시민단체가 연대하여 민간차원에서 적극 추진할 필요가 있다.

제3절 운영적 측면의 개선방안

1. 정보공유 확대

가. 대안의 목적

지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조를 형성하기 위한 구조적 측면의 개선노력 이외에도 운영적 측면의 개선에 대한 고려도 필요하다. 운영적 측면의 개선노력 가운데 우선적으로 고려할 수 있는 것이 양자간 정보공유를 확대하는 것이다.

실제 지방의회와 시민단체는 대의기능뿐만 아니라 집행기관에 대한 견제기능이라는 동일한 목적을 추구하는 기관들이다. 그럼에도 불구하고, 집행기관과 지방의회, 집행기관과 시민단체간에는 엄연히 정보의 비대칭성이 존재하고, 이러한 정보격차는 효과적인 견제기능을 저해하는 요인이 되고 있는 것이 현실이다. 그러나 지방의회와 시민단체가 동일한 목적을 추구하는 측면에서 상호 정보를 공유하는 것은 양자간 역할을 강화하는 효과뿐만 아니라 보완할 수 있는 공간을 모색하는 토대가 될 수도 있다.

따라서 지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조 형성을 위한 운영적 개선방안에서 우선적인 노력은 양자간 집행기관에 대한 정보를 공유하는 제도적 장치와 확대하는 것에 그 목적을 둘 필요가 있다.

나. 대안실현의 전략

1) 상시적 정보교환 채널의 구축

지방의회와 시민단체간에 집행기관에 대한 정보 나아가 지역적 이슈에 대한 정보공유를 확대하기 위한 방안으로는 양자간 상시적 정보교환 채널을 구축하고, 가동하는 것이다. 전술한 바와 같이 정보공유는 양자간 사안별 연대를 통한 협력기제로 작동할 수 있을 뿐만 아니라 지금까지의 대입 및 갈등관계를 완화하는 변수가 될 수도 있다. 다시 말하여 정보고유를 통한 양자간 연대의 확대 및 강화는 서로의 입장을 이해할 수 있는 토대가 될 수 있기 때문이다.

지방의회와 시민단체간 상시적 정보교환 채널의 구축은 반드시 제도화된 장치만이 필요한 것은 아니다. 물론 제도적 장치를 마련하는 것이 정보공유의 견고성을 제고하는 수단이기도 하지만, 이를 위해서는 또다른 노력과 일정수준의 시간이 필요하게 된다. 따라서 단기적으로는 지방의회와 시민단체간 정기적인 간담회 등을 활용하는 것이 타당하다. 예를 들면, 지방의회의 각 상위위원회별로 소관 시민단체들과 정례적인 간담회를 개최하는 방법을 검토할 필요가 있다.

이와 같은 간담회를 통하여 행정감사 및 조사를 통하여 지방의회가 수집한 정보를 시민단체에 제공하고, 시민단체는 개인적 네트워크를 통해 입수한 정보를 지방의회에 제공함으로써 상호 정보공유의 량을 확대하는 것이다. 그리고 비교적 정책적 검토가 필요한 사안들에 대해서는 합동 워크샵 등을 부정기적으로 개최하여 대안모색에 대한 공감대를 확대하는 방안도 검토할 필요가 있다.

2) 의회내 집행부관련 정보제공 창구마련

지방의회와 시민단체간 정보공유를 유지 및 확대하기 위한 근본적 대응책으로는 지방의회 사무기구에 집행부 관련 정보를 시민단체에게 지속적으로 제공할 수 있는 창구를 마련하는 것이다. 현실적으로 집행기관에 대한 정보획득이 보다 용이한 기관이 지방의회이고, 따라서 지방의회에 정보제공 창구를 별도로 개설하는 것이 바람직하다.

지방의회 사무기구에 정보제공 창구를 마련하는 방안으로는 후술할 시민단체 전담기구의 설치와 연계할 필요가 있다. 만일 지방의회내 시민단체 전담기구를 설치할 경우에는 해당기구에 정보제공 기능을 관장케 하고, 전담기구를 설치하지 않을 경우에는 의정업무를 관장하는 기구에 해당업무를 추가하는 방안을 고려할 수 있다.

이처럼 지방의회 사무기구에 시민단체에 제공할 정보를 전담하는 창구를 개설함으로써 집행기관에 대한 정보를 필요로 하는 시민단체는 해당정보의 제공 여부를 문의하고, 해당정보를 보유하고 있는 경우에는 신속하게 제공함으로써 단기적으로는 집행기관에 대한 견제기능을 강화할 수 있다. 또한 장기적으로는 이러한 지원노력이 지방의회와 시민단체간 이해증진과 연대 또는 협력강화를 촉진할 수도 있는 것이다.

2. 지방의회내 시민단체 전담기구 설치

가. 대안의 목적

지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조를 형성하기 위한 운영적 측면의 개선노력으로 고려할 수 있는 또다른 대안은 지방의회 사무기구에 시민단체 전담기구를 설치하는 방안이다.

지방의회 사무기구에 시민단체 전담기구를 설치하는 방안은 시민단체에 대한 지방의회의 지원을 강화함으로써 양자간 관계를 순기능을 발휘하는 방향으로 전환하고자 하는 목적이다. 기실 지방의회와 시민단체간 관계가 부정적 측면으로 편향된 이유는 양자가 유사한 역할을 수행하면서도 상호 교류 및 지원에 대한 현실적 연계고리가 부재한 것에도 그 원인이 있는 것으로 간주할 수 있다.

따라서 지방의회 사무기구에 시민단체 전담기구를 설치함으로써 시민단체에 대한 지방의회의 각종 지원을 본격화하는 동시에 상호 교류의 고리를 형성하기 위함이다. 즉, 지방의회 사무기구에 시민단체 전담기구를 설치하는 것은 양자간에 본격적인 이해증진과 상호 교류를 통한 협력을 강화하는 제도적 장치를 구축한다는 의미가 내포되어 있다.

나. 대안실현의 전략

1) 기구설치

지방의회 사무기구에 시민단체 전담기구를 설치하는 방안의 출발은 어떠한 형태의 기구를 만들 것인가에 있다. 현재 지방의회의 사무기구는 대체적으로 의정, 의사 및 전문위원 등 3개의 분리된 기능을 전담하여 관장하는 편제로 구성되어 있다.

따라서 전담기구 설치방안으로 고려할 수 있는 대안은 기존 조직을 활용하는 방안과 신규조직을 편성하는 방안이 가능하다. 기존 조직을 활용하는 방안은 의정업무를 관장하는 기구에 시민단체 전담업무를 추가하고, 그에 따른 적정인력

을 확충하는 것이다. 동 방안은 새로운 기구설치에 따른 어려움이 없고, 인력확충으로만 해당업무를 수행할 수 있다는 이점이 있다. 그러나 동시에 실제 업무수행과정에 시민단체 전담업무가 우선순위에서 후순위로 밀려날 개연성이 있다. 신규조직을 신설하는 방안은 시민단체 지원업무를 전담함으로써 지방의회와 시민단체간 협력을 실질적으로 강화하는 장점이 있으나, 신규조직 설치에 따른 기구팽창의 부담이 있다.

그러나 장기적으로 지방의회와 시민단체간 협력증진이 집행기관에 대한 견제기능의 강화뿐만 아니라 지역전체의 순이익을 증대할 수 있다는 점에서 신규조직을 신설하는 방안이 바람직하다. 즉, 현재의 의정, 의사 및 전문위원 외에 “시민단체협력과(담당)”을 설치하고, 동 기구에서 시민단체 지원업무를 전담케 하는 것이다.

2) 인력확충

지방의회 사무기구에 시민단체를 전담하는 기구가 신설되면, 그에 따라 적정인력의 확충이 수반되어야 한다.

인력확충은 기구단위에 따라 다소의 탄력성을 가져야 한다. 예를 들면, 신설 기구가 과단위로 설치될 것인가 또는 담당단위로 설치될 것인가에 따라 인력의 규모는 달라진다. 대체적으로 50만 이상의 시나 광역단위에서는 과단위의 기구설치가 필요할 것이고, 그 이외의 기초자치단체에서는 담당단위의 기구설치가 필요할 것이다. 물론 해당업무의 업무량의 변동에 따라 기구규모의 적정수준이 결정되겠지만, 이는 해당업무를 실제 수행한 이후에 판단하는 것이 타당하다. 따라서 과단위의 기구가 설치될 경우 약 15명 수준의 인력이 그리고 담당단위의 기구가 설치되면 약 7명 이내의 인력이 확충될 필요가 있다.

한편, 인력의 자격요건은 특별히 관련법에 규정할 필요는 없지만, 가급적 해당업무에 대한 일정수준의 전문성을 보유한 인력의 충원이 필요하다. 즉, 시민단체에 대한 이해뿐만 아니라 정보처리에 관련된 지식도 일정수준 겸비함으로써 업무처리의 원활화뿐만 아니라 제공정보의 질적 수준을 담보할 수 있을 것이다.

제4절 인식적 측면의 개선방안

1. 규범적 차원의 양자간 역할규명

가. 대안의 목적

지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조 형성을 위한 근본적이고 장기적인 대안은 양자가 상호 역할에 대한 정확한 인식을 하는 것이다. 이를 위해서는 지방의회와 시민단체가 상호 수행해야 할 역할에 대한 명확한 규명이 선행되어야 한다.

즉, 규범적 차원에서 지방의회와 시민단체간 역할을 규명하는 것은 양자가 상호 역할에 대한 인식을 새롭게 하기 위한 기반을 제공하기 위한 것에 그 목적이 있다. 다시 말하여 지방의회와 시민단체가 상호 역할인식을 정립하기 위해서는 역할의 내용뿐만 아니라 그러한 역할들이 상호간에 어떠한 관계로 형성되는가에 대한 명확한 이해가 전제되어야 한다.

실제 지방의회와 시민단체가 공히 지역적 차원에서 대의기능과 견제기능을 수행하지만, 지방의회의 법적 지위와 시민단체의 사회적 공기로서의 지위가 상호간에 명확히 규명되거나 전제되지 않았던 것이 현실이다. 따라서 우선적으로는 상호 역할인식과 존중이 수반되기 위해서는 현실적으로 중첩되는 역할에 대한 경계를 규명하기 위한 노력이 선행되어야 한다.

나. 대안실현의 전략

지방의회와 시민단체의 역할규명을 위한 전략은 대의기능과 견제기능을 중심으로 지방의회의 역할수행 한계를 규명하는 노력으로부터 출발할 필요가 있다. 시민단체의 대의기능 및 견제기능은 시민단체의 존립에 필요한 본질적 내용일 수도 있지만, 현실적인 근거는 지방의회의 한계에서부터 비롯되는 것이 사실이다.

지방의회가 대의기능과 견제기능을 법적으로 부여받은 공식적 기관이지만, 해당기능의 수행에 필요한 지역주민의 전폭적인 지지나 집행기관에 대한 완전한 정보획득이 현실적으로 가능한 것은 아니다. 1991년 지방의회의 구성이후 현재까지의 각종 경험적 평가에서도 나타난 결과이고, 그리고 집행기관과의 정보의 비대칭성은 구조적 측면에서도 예측이 가능한 사안으로 분명 대의기능 및 견제기능의 수행에 일정한 한계를 나타내고 있다. 따라서 지방의회가 갖는 이러한 한계는 다른 기관에 의한 보완으로 충족될 수 있는 것이다.

한편, 시민단체는 대의기능 및 견제기능의 수행에서 법적 기관인 지방의회를 본질적으로 대체하기는 어렵다. 대의제의 특성상 지방의회는 지역주민으로부터 법적 규정에 따라 주권을 위임받은 기관임에 비하여 시민단체는 지역주민으로부터 그러한 권한을 공식적으로 위임받은 기관이 아니라는 점이다. 따라서 시민단체는 대의기능 및 견제기능의 수행에서 주권의 수임기관이 될 수 없다는 본질적인 한계를 갖게 되는 것이다. 이와 같은 본질적 한계가 존재하는 한 대의기능 및 견제기능의 수행에서 시민단체의 역할은 보완적인 측면에 그쳐야 한다. 다시 말하여 대의기능 및 견제기능의 수행에서 지방의회가 공식적이고 주도적인 역할을 수행한다면, 시민단체는 지방의회가 나타내는 한계를 보완함으로써 결과적으로 양자의 협력노력을 통해 대의기능 및 견제기능의 완성도가 확보되는 것이다.

따라서 지역적 단위에서 대의기능 및 견제기능의 수행 주체는 지방의회가 되고, 지역주민의 지지도 및 정보획득에서 노출되는 한계를 중심으로 시민단체의 보완역할이 이루어지는 것이 양자간의 현실적이고도 분명한 역할 경계이다.

2. 양자간 역할 인지도 제고

가. 대안의 목적

지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조 형성을 위한 근본적이고 장기적 인 또다른 대안은 전술한 역할규명에 이은 상호 역할의 인지도 제고이다. 기실 전

술한 지방의회와 시민단체간 역할규명은 여기서 기술하는 역할 인지도의 제고를 위한 선행적 작업이다.

여기에서 말하는 지방의회와 시민단체간 역할 인지도 제고는 양자간의 관계 구조를 대립적 및 갈등적 관계에서 보완적 및 협조적 관계로 전환하기 위한 근본적인 방안이다. 지방의회와 시민단체가 상호 역할에 대한 충분한 인식을 확보하고, 그에 따라 대의기능 및 견제기능을 수행할 경우 현재와 같은 갈등관계는 현저하게 완화될 수 있다. 다시 말하여 명확한 역할인식이 전제되고, 그러한 인식의 토대 위에서 역할을 수행할 경우 상대의 역할에 대한 짐해나 잠식을 가급적 회피하게 될 것이고, 그러한 결과는 갈등적 관계보다는 보완적이고 협조적인 관계 양상을 나타낼 것이라는 점이다.

따라서 양자간 역할 인지도 제고방안은 지방의회와 시민단체가 상호의 역할에 대한 인지도 제고함으로써 양자간에 발생될 수 있는 역할중첩과 그에 따른 대립 및 갈등을 사전적으로 예방하기 위한 것에 그 목적을 두고 있다.

나. 대안실현의 전략

지방의회와 시민단체가 상호 역할에 대한 인지도를 제고하기 위한 접근전략은 매우 다양하게 모색해 볼 수 있다.

가장 우선적으로 고려해 볼 수 있는 전략이 지방의회와 시민단체간에 정례적인 의견교환 채널을 마련하는 것이다. 사실 상대방에 대한 이해를 증진하는데, 상호간 의견교환만큼 유용한 수단도 없다. 상호 의견을 제시하고, 그를 통해 상대방의 입장을 파악함으로써 서로를 이해하는 첫걸음이 될 수 있다. 이와 같은 정례적 의견교환은 역할 인지도 제고를 위한 별도의 채널을 개설하는 방안도 고려할 수 있고, 아니면 전술한 정보제공 채널을 병행하여 활용할 수도 있다. 다만, 역할인식의 제고는 앞서 언급한 바와 같이 구조적 또는 운영적 측면의 개선방안에 비해서는 장기적 대안으로 간주할 수 있으므로 정보제공 채널을 설치하고, 그를 활용하는 과정에서 상호 역할에 대한 의견교환을 도모하는 것이 타당

할 수도 있다.

상호 역할에 대한 인지도 제고를 위한 또다른 전략으로는 지방의회와 시민단체가 상호 역할에 대한 토론회 또는 워크숍을 개최하는 방안도 고려할 수 있다. 토론회나 워크숍은 간헐적으로 개최될 수밖에 없다는 단점이 있지만, 동시에 주제에 몰입할 수 있다는 장점도 있다. 따라서 정례적인 의견교환 채널을 가동하되, 더불어서 간헐적으로 토론회나 워크숍을 개최함으로써 정례적인 것에서 오는 긴장감 완화를 방지할 수도 있다.

마지막으로 상호간 역할 인지도를 제고하기 위한 보다 효과적인 방안으로 역할연기를 활용할 수도 있다. 역할연기는 직접 상대방의 입장이 되어본다는 점에서 상대방을 이해하기 위한 가장 효과적인 방법이 될 수도 있다. 다만, 역할연기를 수행하기 위해서는 좀 더 많은 준비와 또한 지방의회 의원 및 시민단체 구성원들의 적극적인 의지가 필요하다는 어려움이 있다.

제 6 장 요약 및 정책건의

제1절 요약

시민사회의 성숙과 시민단체의 활동 강화는 지역단위에서 대의기능과 견제기능을 중심으로 지방의회와의 역할중첩 현상을 가속화시키는 요인이 되고 있다. 지방의회가 역할수행에서 일정한 한계를 나타내는 한 시민단체의 역할이 배제될 수는 없고, 동시에 지방의회와의 역할중첩 현상을 방관할 수도 없는 실정이다. 지방의회와 시민단체간 역할중첩 현상을 방지하게 되면, 상호간 대립과 갈등을 심화시켜 한층 많은 행정낭비와 비효율을 초래할 수 있는 것이다. 이러한 문제점들을 해소하기 위해서는 지방의회와 시민단체간 대립 및 갈등을 초래하는 요인이 무엇이고, 이를 해소하기 위한 대응책에 대한 고민이 반드시 필요하다.

이러한 점들을 감안하여 여기에서는 지방의회와 시민단체간 대립적 및 갈등적 관계구조를 초래하는 요인에 대한 분석과 상호간 발전적 관계구조를 형성하기 위한 적정방안에 대한 모색을 시도하고 있다. 제2장에서는 시민단체의 개념적 고찰과, 지방의회와의 관계 및 양자간 발전적 관계구조에 대해 분석하고 있다. 이어서 제3장에서는 우리 나라의 시민단체의 전개과정과 현재적 실태 및 관련법제 등 시민단체의 일반적 현황과 관련된 문제들을 고찰하였다.

제4장에서는 지방의회와 시민단체간 관계에 초점을 두고, 용인시, 안동시, 예천군 및 수성구를 대상으로 그 실태를 분석하였다. 분석결과에 따르면, 행정과정을 매개로 지방의회와 시민단체가 역할중첩 현상을 발생시키는 과정은 대체적으로 정책결정단계에 견제적 역할을 수행하기 위하여 제도적 참여를 하는 경우이다. 이와 같은 역할중첩 현상은 대체적으로 시민단체의 존립기반 강화를 위한 선명성 추구, 지방의회의 역할수행 미흡, 상호 역할수행에 대한 인식 미흡 등

이 그 원인으로 작용하고 있다.

이와 같은 문제점들을 해소하고, 지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조를 형성하기 위한 대안으로 구조적, 운영적 및 인식적 측면의 개선대안을 제시하고 있다.

우선, 구조적 측면의 개선대안으로는 시민단체의 지방의회 진입검토와 시민단체의 구조적 분권화 확립 방안을 제시하고 있다. 시민단체의 지방의회 진입은 양자간 독립적 경계를 완화하고, 상호 시각조정 기회를 확보하기 위한 방안으로 비례대표의 활용과 지방선거를 통한 시민단체 구성원의 지방의회 진입을 제시하고 있다. 시민단체의 구조적 분권화 확립은 집권적 운영구조를 탈피함으로써 지역적 차별화된 연계구조를 조성하자는 것으로 지역시민단체에 대한 인적 및 재정적 지원과 지역시민의 시민단체 참여 강화를 전략으로 제시하고 있다.

다음, 운영적 측면의 개선대안으로는 정보공유 확대와 지방의회 사무기구에 시민단체 전담기구의 설치방안을 제시하고 있다. 정보공유의 확대는 대의기능 및 견제기능에 관련된 정보를 공유함으로써 상호간 연대를 구축할 수 있고, 이를 통해 발전적 관계구조의 형성이 가능하다는 점에서 그리고 지방의회 사무기구에 시민단체 전담기구의 설치하는 시민단체에 대한 지방의회의 지원을 보다 적극화함으로써 양자간 공감대를 확대할 수 있다는 점에서 제시한 방안이다.

마지막으로 인식적 측면의 개선대안으로는 규범적 차원의 양자간 역할규명과 양자간 역할 인지도 제고를 제시하고 있다. 전술한 구조적 및 운영적 측면의 개선대안에 비해 인식적 측면의 개선대안 장기적 대안에 해당되나, 보다 근본적인 대안의 성격을 갖는다. 일차적으로 논리적 및 법제적 측면에서 지방의회와 시민단체의 역할경계를 구분하고, 이를 통대로 상호 역할에 대한 인식을 제고하는 것이 사전적 차원에서 역할중첩을 해소할 수 있다는 점을 제시하고 있다.

제2절 정책건의

상기와 같은 방안들을 실제 정책화하여 적용하기 위해서는 여러 가지 요인들에 대한 신중한 검토가 수반되어야 한다.

첫째, 제도화에 관한 충분한 고려가 수반되어야 한다. 시민단체의 지방의회 진입을 강화하기 위한 비례대표의 활용이 직능대표의 근거로 간주될 경우 여타의 직능대표에 대한 충분한 배려 없이 가능한지가 면밀히 검토될 필요가 있다. 더불어서 시민단체의 구조적 분권화를 도모하기 위한 정부의 재정지원 확대는 정부의 재정규모 한계와 더불어서 시민단체의 순기능을 취약하게 하는 부작용이 있을 수 있다. 따라서 이와 같은 방안들을 시행하기 위해서는 파급효과에 대한 사전검토를 통해 현실적인 적실성과 제도화에 따른 부작용들을 판단하여 추진전략을 강구할 필요가 있다.

둘째, 대안적용의 전략적 접근을 간과해서는 아니 된다. 지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조 형성을 위하여 구조적, 운영적 및 인식적 측면의 개선대안들을 제시하였으나, 이들 대안들의 적용시기와 영향력은 각기 차이가 있다. 예를 들면, 구조적 및 운영적 측면의 개선대안들은 단기적으로 활용할 수 있음에 비하여 인식적 측면의 대안들은 장기적으로 고려할 수 있는 대안이다. 또한 대안의 파급효과를 고려할 때 정보공유의 확대보다 시민단체의 지방의회 진입검토는 그 영향력이 광범위하다. 따라서 이러한 대안들은 각기 그 특성에 따라 정책화에 전략적인 고려가 필요하다.

셋째, 대안의 시행을 위한 사전적인 기반조성이 선행되어야 한다. 기실 대안으로 제시한 전략들이 현실적으로 실행될 경우 지방의회와 시민단체간 발전적 관계구조 형성에 기여함은 사실일 것이다. 그러나 지방의회는 물론이고, 시민단체까지도 부정적 평가를 받고 있는 측면이 없지 않은 상황에서 시민단체에 대한 재정적 지원의 확대나 비례대표의 활용을 통한 지방의회의 진입 검토는 사회전반의 수용성을 낮게 하는 요인이 될 수도 있다. 따라서 제시된 대안들이 현실화되기 위해서는 지방의회 및 시민단체에 대한 시민들의 부정적 시각을 교정할 수 있는 노력이 선행됨으로써 수용성을 높일 수 있을 것이다. 이처럼 제시한 대안들을 정책화할 시에는 대안에 대한 이해와 같은 사전적인 기반조성이 선행되어야 한다.

【참고문헌】

- 강상욱(2001), “우리나라 NGO의 성장에 관한 연구”, 「서울대학교 박사학위 논문」.
- 김영래(1998), “비정부조직의 정치참여 비교연구”, 「공공정책연구」, 제4권.
- 김영수(2003), “시민단체의 공익적 역할에 관한 연구”, 「서울대학교 박사학위 논문」.
- 김용철(2002), “시민단체가 본 지방의회 의원의 역할과 자질”, 「지방행정」, 통권582호.
- 김인홍(1992), “비정간국제기구의 역할증대와 UN과의 관계”, 「행정논집」, 24권.
- 김준기(1999), “정부-NGO관계에 관한 이론적 고찰 및 정부 NGO 지원사업 분석”, 「한국행정학회 동계세미나 발표집」.
- 박상필(2001), 「NGO와 현대사회」, 아르케.
- 박상필(1999), “시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제”, 「한국행정학회보」, 33(1).
- 박재창(2000), 「정부와 NGO」, 서울: 법문사.
- 서울시정개발연구원(2000), 「서울시와 NGO의 파트너십 구축을 위한 사례 연구」, 시정연 2000-R-18.
- 신대균(2001), “지방의회 활성화를 위한 시민단체의 역할”, 「자치의정」, 통권20호.
- 신원형(2001), “지방의회와 시민단체의 상관관계”, 「자치의정」, 통권20호.
- 신원형(2001), “지방의회와 시민단체”, 「지방의회 10년의 성과와 발전과제」, 한양대학교 지방자치연구소.
- 유광호·박기관(2005), “지방의회 의정활동의 성과평가에 관한 연구: 원주시 역대의회의 비교를 중심으로”, 「한국지방자치학회보」, 통권50호.

- 윤주명(2003), “지방의회와 비정부조직간의 연계에 관한 실증적 연구”, 「한국 지방자치학회보」, 통권42호.
- 임승빈(1999), 「행정과 NGO간의 네트워크 구축에 관한 연구」, KIPA 연구보고 98-11.
- 진세혁(2001), “지방의회와 시민단체의 연대방안”, 「자치의정」, 통권20호.
- 한국행정연구원(1999), 「정부와 NGO간의 파트너십에 관한 연구」, 연구보고 99-04.
- Berry, Jeffry M.(2000), *The liberalism: The rising power of citizen groups*, Brookings Institution Press.
- Hart, D. K.(1972), “Theories of government related to decentralization and citizen Participation”, *Public Administration Review*, 32.
- Irvin, Renee A.(2004), “Citizen participation in decision making: Is it worth the effort & quest”, *Public Administration Review*, 64(1).
- Lyons, William and David Lowery(1989), “Citizen Responses to Dissatisfaction in Urban Communities”, *Journal of Politics*, 51(4).
- Rouban, Luc (ed.)(1999), *Citizen and the new governance*, IOS Press.
- Sabucedo, Jose and Constantino Arce(1991), “Types of Political Participation”, *European Journal of Political Research*.
- 坂田期雄(編)(1998), 「地方自治の論点101」, 時事通信社.
- 鈴木恵, 中本美智子, 神牧智子(2004), “議會の活性化と市民との連携”, 「都市問題」, 95(6).
- 江藤俊昭(2004), “地方分権における地方議會の課題: 協型議會の構想”, 「都市問題」, 95(6).
- 橋本岳(2004), “地方議會改革の現状と課題”, 「都市問題」, 95(6).
- 阿部圭宏(2004), “地方議會と市民, NPOとの新たな關係づくり”, 「市民活動情報誌」 Vol, 393.

【Abstract】

The Improvement of Relationship between Local Councils and NGO

The growth of citizen society and NGOs' activity cause the overlap of check and representative function of local councils. However, the role of NGO cannot be ruled out because of the limitation of local councils's activities. At the same time, we cannot ignore the functional overlap between NGO and local councils. Because, functional overlap can cause the conflict between two parts, also it will bring the waste of resources and make the inefficiency. In order to solve these problems, we should know which factors cause the conflict and we need to find the alternative.

In this article, I analyze the factors which cause the conflict between local councils and NGO. Then I find the solution to make a better relationship between two parts. In chapter 2, I inquiry the concept of NGO and relationship with local councils, and analyze the better relationship between two parts. In chapter 3, I inquiry the present condition of NGO: developing process, current conditions and related legislation. In chapter 4, I focus the relationship between local councils and NGO.

In order to solve the problems and make a better relationship between local councils and NGO, I suggest structural, operational and cognitional recommendations. Firstly, as the structural perspective, I recommend the entrance in local councils and decentralization of authority of NGO. More specifically, I recommend the use of local election in order to enter the councils and proportional representation system. I also recommend the personnel and financial support to the NGO and enhancement of citizen's participation. Secondly, as the operational perspective, I recommend the expanding of information sharing and establishment of exclusive responsibility organization to treat the NGO. Finally, as the cognitive perspective, I recommend the reexamination of each part's role of function.

지방의회와 시민단체간 발전적 관계정립 방안

발행일 : 2006년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

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

인쇄처 : 부국문화인쇄사

Tel. 2268-9254~5

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

ISBN 978-89-7865-285-8