



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

2016년 2월

2016년 2월
박사학위 논문

박사학위논문

중앙 및 지방정부와 시민단체의 관계 연구

- ‘바르게살기운동’과 ‘경제정의실천시민연합’의 사례를 중심으로 -

중앙 및 지방정부와 시민단체의 관계 연구

조선대학교 대학원

정치외교학과

황 의 순

황 의 순

중앙 및 지방정부와 시민단체의 관계 연구

- ‘바르게살기운동’과 ‘경제정의실천시민연합’의 사례를 중심으로 -

**A Study on the Relationship between Central-Local
Governments and NGOs**

- Focusing on ‘The Society For A Better Tomorrow’ and
‘Citizens’ Coalition For Economic Justice’ -

2016년 2월

조선대학교 대학원

정치외교학과

황 의 순

중앙 및 지방정부와 시민단체의 관계 연구

- ‘바르게살기운동’과 ‘경제정의실천시민연합’의 사례를 중심으로 -

지도교수 오 수 열

이 논문을 정치학박사 학위신청 논문으로 제출함

2015년 10월

조선대학교 대학원

정치외교학과

황 의 순

황의순의 정치학박사 학위논문을 인준함

위원장	전남대학교 교수	<u>임 채 완</u>	(인)
위 원	경남대학교 교수	<u>신 미 식</u>	(인)
위 원	호남대학교 교수	<u>이 경 희</u>	(인)
위 원	조선대학교 교수	<u>김 재 철</u>	(인)
위 원	조선대학교 교수	<u>오 수 열</u>	(인)

2015년 12월

조선대학교 대학원

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구필요성 및 연구목적	1
제2절 연구내용 및 논문의 구성	2
제2장 이론적 배경	4
제1절 선행연구 검토	4
제2절 이론적 논의	7
1. 시민단체의 개념 정의	7
2. 정부의 시민단체 지원	9
1) 시민단체지원 긍정론	9
2) 시민단체지원 부정론	13
3. 중앙정부와 시민단체의 관계	17
1) 감시 및 견제	18
2) 상호협력	20
4. 지방정부와 시민단체의 관계	22
1) 감시 및 견제	22
2) 상호협력	23
제3절 연구분석틀	24
1. 연구문제 및 연구모형	24
1) 연구문제	24
2) 연구모형	24
2. 변수의 조작적 정의	25
1) 시민단체 활동	25
2) 정부와 시민단체의 관계	26
제4절 기존연구와 차별성	27

제3장 연구방법	29
제1절 조사대상 및 조사내용	29
1. 조사대상	29
2. 조사내용	34
3. 표집 및 분석방법	35
제2절 조사도구의 측정방법	36
1. 타당도 분석	36
2. 신뢰도 분석	38
제4장 시민단체의 활동 분석	39
제1절 수입 및 지출	39
1. 수입조달	39
1) 바르게살기운동 : 정부 보조금과 회비 중심	39
2) 경실련 : 회비 및 후원금 중심	46
2. 경비지출	50
1) 바르게살기운동 : 사업비(63%) 및 인건비(33%)	50
2) 경실련 : 사업비(56%) 및 인건비(28%)	56
제2절 사업 및 운영 내용	57
1. 사업 목적	57
1) 바르게살기운동 : 국민의식개혁운동	57
2) 경실련 : 시민운동	60
2. 주요 활동 및 운영 프로그램	63
1) 바르게살기운동 : 정부주도 사업	63
2) 경실련 : 사회문제 해결	68

제3절 조직 구성	73
1. 중앙조직 및 지방조직 관계	73
1) 바르게살기운동 : 중앙 및 지방조직 연계사업	73
2) 경실련 : 지역시민단체와 연계하는 독자적 사업	76
2. 조직 구성원	82
1) 바르게살기운동 : 봉사정신	82
2) 경실련 : 정책 평가 및 대안제시	87
제5장 정부와 시민단체의 관계인식	95
제1절 시민단체의 성향과 정부관계	95
1. 정부협력에 대한 시민단체 성향	95
1) 정부와 친화적 관계	95
2) 정부지원	97
3) 정부재정지원 의존	97
4) 지방정부의 통제	99
2. 정부견제에 대한 시민단체 성향	101
1) 정책대안 제시	101
2) 지원금 사용의 자율성	103
3) 중앙정부정책 비판	106
4) 지방정부정책 비판	108
제2절 시민단체 수요와 정부관계	110
1. 정부협력에 대한 시민단체 수요	110
1) 재정지원 수요	110
2) 정부와 상호협력 수요	112
2. 정부견제에 대한 시민단체 수요	114
1) 조직 활동 참여	114
2) 회비운영	114

3) 현실사회 비판	116
4) 정책평가	116
제3절 정부와 시민단체의 관계 분석	118
1. 소속집단 간 시민단체 인식 비교	118
1) 시민단체 성향 비교	118
2) 시민단체 수요 비교	119
2. 시민단체에 대한 상관관계	119
제6장 결론	124
참고문헌	127
<부록 1> 설문조사표	136
<부록 2> 바르게살기운동 정관 (중앙협의회)	139
<부록 3> 경제정의실천시민연합 정관(광주경실련규약)	152

표 목 차

<표 1> 시·도 시민단체 지역별 구성	29
<표 2> 시민단체의 분야별 분포	30
<표 3> 조사대상의 일반적인 특성	31
<표 4> 심층면접 대상(시민단체 실무자)	33
<표 5> 설문지의 구성	34
<표 6> 질문지의 구성	34
<표 7> 탐색적 요인분석 결과	37
<표 8> 신뢰도 분석 결과	38
<표 9> 바르게살기운동 광주광역시 ○구협의회 2009년도 수입내역 현황	40
<표 10> 바르게살기운동 광주광역시 ○구협의회 2009년도 회비 및 성금 현황	41
<표 11> 2015년도 정부의 관변단체 보조금 현황	45
<표 12> 바르게살기운동 광주광역시 ○구협의회 2009년도 지출내역 현황	51
<표 13> 바르게살기운동 광주와 부산의 영·호남 자매결연 행사 및 교류 사업	53
<표 14> 중앙기관에 등록된 시민단체 현황	58
<표 15> 바르게살기운동 광주광역시 ○구협의회 2010년 사업 총괄(계획안)	65
<표 16> 경제정의실천시민연합의 세부 활동 내용	69
<표 17> 광주 ○구협의회(위원회) 및 조직현황(2009년도)	83
<표 18> 정부와 친화적 관계에 대한 교차분석	96
<표 19> 정부지원에 대한 교차분석 결과	97
<표 20> 정부의 재정지원 의존에 대한 교차분석 결과	98
<표 21> 지방정부로부터 통제에 대한 교차분석	100
<표 22> 정책대안에 대한 교차분석	101
<표 23> 지원금 사용에 대한 교차분석	103
<표 24> 중앙정부정책비판에 대한 교차분석	106
<표 25> 지방정부정책비판에 대한 교차분석	109
<표 26> 재정지원 수요에 대한 교차분석	111
<표 27> 정부와 상호협력 수요에 대한 교차분석	113
<표 28> 조직 활동참여 수요에 대한 교차분석	114

<표 29> 회비운영 수요에 대한 교차분석 115
 <표 30> 현실사회 비판에 대한 교차분석 116
 <표 31> 정책평가에 대한 교차분석 117
 <표 32> 시민단체 성향(전체)에 대한 평균분석 결과 118
 <표 33> 시민단체 수요(전체)에 대한 평균분석 결과 119
 <표 34> 상관관계 분석결과 120
 <표 35> 역사교과서 국정화에 찬성하는 보수단체 최근 3년 정부지원 내역 122

그림 목 차

<그림 1> 연구모형 25
 <그림 2> 바르게살기운동 수입항목별 분포 39
 <그림 3> 경제정의실천시민연합 수입항목별 분포 47
 <그림 4> 바르게살기운동 지출항목별 분포 51
 <그림 5> 경제정의실천시민연합 지출항목별 분포 56
 <그림 6> 바르게살기운동 조직도 73
 <그림 7> 경제정의실천시민연합 조직도 77

국문초록

한국의 시민단체는 1980년대 이전에 정부정책에 필요한 관변단체를 중심으로 이루어졌다. 한편, 권위주의 정권을 견제하고 비판하는 시민단체들이 활동을 전개하였다. 1980년대 후반에 시민단체는 정부의 지원을 받으며 정부로부터 지배와 통제를 받게 되었다. 시민단체와 정부는 일정한 균형을 유지하고 건강한 긴장관계를 형성하여 사회발전을 극대화하는 것이 중요하다.

하지만, 시장실패와 정부실패에 대한 대안으로 등장한 한국의 시민단체는 사회문제를 완벽하게 해결하지 못하고 있다. 또한 다수의 시민단체는 재정의 안정화를 염원하지만, 시민단체의 성장은 재정의 어려움으로 인해 큰 제약을 받고 있다. 재정의 열악성은 사업을 위축시킬 뿐만 아니라 시민단체의 존폐위기를 가져오기도 한다. 한국에서 기부에 대한 인식이 확산되어 있지 않고 있으며, 공익재단도 발달되어 있지 않다. 이처럼 한국은 시민단체를 위한 사회기반이 제대로 조성되어 있지 않는 실정이다.

오늘날 시민단체의 활동과 시민단체-정부의 관계는 상관이 있으며, 시민단체의 활동과 시민단체지원은 상관이 있다. 또한 시민단체지원과 시민단체-정부의 관계는 상관이 있다. 이 연구에서는 한국의 대표적 시민단체인 바르게살기운동과 경실련의 재정, 운영, 조직 활동을 살펴본다. 그리고 이들 시민단체에 대한 중앙 및 지방정부의 지원을 알아 볼 것이다. 마지막으로 중앙 및 지방정부의 관계에 대한 인식을 분석하였다. 연구 목적을 달성하기 위하여 시민단체의 지원원과 중앙 및 지방정부와 시민단체의 관계에 관련된 이론과 선행연구를 검토하였다. 이를 통하여 시민단체의 활동을 재정, 운영, 조직으로 구분하고, 중앙 및 지방정부와 시민단체의 관계를 감시 및 견제, 상호협력으로 구분하였다.

이 연구에서는 중앙 및 지방정부와 시민단체의 상관관계를 살펴보기 위하여 측정도구를 작성하여 실증적 분석과 질적 분석을 수행하였다. 이 연구는 이론적 논의를 토대로 연구모형을 설명하고, 상관관계에 대한 연구문제를 설정하였다. 이를 위하여 시민단체 활동 회원들을 대상으로 설문조사를 통하여 자료를 수집하였다. 또한 시민단체 실무자를 대상으로 심층면접을 진행하였다. 자료의 취득은 광주광역시 지역의 바르게살기운동과 경제정의실천시민연합에서 2015년 12월 13일부터 12월 26일까지 연구자와 시민단체 실무자가 개별적으로 조사를 실시하고 회수하

는 방법으로 진행하였다. 설문조사는 전체 200명의 표본을 이용하여 시민단체 활동 및 정부의 지원에 대한 인식을 분석하였다. 시민단체 실무책임자를 대상으로 시민단체의 재정, 운영, 조직 활동을 분석하였다.

연구결과는 다음과 같다. 첫째는 바르게살기운동과 경실련의 수입 및 지출에 대한 내용이다. 먼저 수입을 살펴본 결과, 바르게살기운동은 정보 보조금 및 회비 중심으로 수입을 조달하며, 경실련은 회비 및 후원금 중심으로 수입을 조달한다. 다음으로 지출을 살펴본 결과, 바르게살기운동은 사업비에 63%, 인건비에 33%, 일반관리비에 4%의 경비를 지출한다. 경실련은 사업비에 56%, 인건비에 28%, 일반관리비에 11%, 기타에 5%의 경비를 지출한다.

둘째는 바르게살기운동과 경실련의 사업 및 운영에 대한 내용이다. 먼저 사업 목적을 살펴본 결과, 바르게살기운동은 국민 의식개혁운동과 봉사활동을 사업의 목적으로 하며, 경실련은 시민운동을 사업의 목적으로 한다. 다음으로 주요 활동 및 운영 프로그램을 살펴본 결과, 바르게살기운동은 정부주도 사업을 주로 진행하며, 경실련은 사회문제를 해결하기 위한 사업을 주로 진행한다.

셋째는 바르게살기운동과 경실련의 조직 구성에 대한 내용이다. 먼저 중앙 및 지방조직의 관계를 살펴본 결과, 바르게살기운동은 중앙조직과 지방조직인 연계된 사업을 진행하고 있으며, 경실련은 지방조직이 중앙조직과 독자적인 사업을 진행하면서 지역시민단체와 연계하고 있다. 다음으로 조직 구성원을 살펴본 결과, 바르게살기운동은 출신수범 및 봉사정신을 바탕으로 회원을 중심으로 조직을 구성하고 있으며, 경실련은 현실사회를 비판하고 정책을 평가하거나 그 대안을 제시하는 회원을 중심으로 조직을 구성하고 있다.

넷째는 시민단체 활동가의 일반적인 특성과 시민단체 인식(성향 및 수요)에 대한 내용이다. 시민단체 활동가 중 여자가 남자보다 정부협력 성향을 지닌다. 또한 시민단체 활동가의 연령이 많을수록 정부협력 성향을 보이며, 정부협력 수요를 지니는 경향이 있다. 시민단체 활동가의 학력이 낮을수록 정부협력 성향을 보이며, 정부협력 수요를 지니는 경향이 있다. 시민단체의 성향이 정부협력적일수록 시민단체의 수요 역시 정부협력적인 경향을 보인다.

이러한 연구결과를 바탕으로 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째는 중앙정부와 시민단체의 친화적·상호협력 측면이다. 먼저, 정부의 재정적, 행정적 기능을 강화해야 한다. 시민단체를 지원하고 평가하는 기관이 정부로부터 자율적이고 독립

적으로 구성되어야 한다. 시민단체의 사업이 지속적으로 실시되기 위하여 장기사업에 대한 재정적 지원이 이루어져야 한다. 다음으로 정부와 시민단체 간의 올바른 협력관계를 구축하여야 한다. 중앙 및 지방정부는 시민단체를 중요한 파트너로 인식하고 정책과정의 동반자로서 함께 참여시켜야 한다. 이는 법률적, 제도적 틀을 마련하여 시민단체의 실질적인 참여와 정책전문가들의 참여와 협력을 증진시켜야 한다.

둘째는 지방정부와 시민단체의 친화적·상호협력관계 측면이다. 먼저, 시민운동의 활성화를 위하여 지방정부와 시민단체는 더 협조적인 관계를 이루어야 한다. 지역에서 기존의 기득권층의 영향력 행사를 최소화하고, 지방정부 독단적 정책을 견제하기 위해서는 시민단체의 활동이 활성화 되어야 한다. 지방정부와 시민단체는 적당한 역할분담을 통하여 환경, 도시계획, 사회복지, 교육문제 등의 지역사회의 중요한 사회문제들을 해결해야 한다. 다음으로, 지방정부와 시민단체는 독립적·자주적 관계를 설정해야 한다. 최근 공공문제 해결에 있어서 지방정부의 역할이 줄어들고 시민단체가 그 역할을 담당하게 되었다. 시민단체는 지역주민의 의사를 존중하고 주민참여를 통한 지방자치를 실현시키는 역할을 한다. 또한 주민들이 지방정부의 예산편성 및 행정에 적극적으로 참여할 수 있도록 시민단체 활동의 제도적 장치를 마련해야 한다.

셋째는 중앙정부와 시민단체의 비판적·견제관계 측면이다. 먼저, 정부와 시민단체 간 균형과 상호자율성을 확보해야 한다. 지방정부로부터 재정지원을 받을 시에는 시민단체의 자율성과 독립성이 침해당할 경우가 있다. 시민단체는 반부패활동을 통하여 정부의 부정부패한 정부에 대한 보완재로서 역할을 한다. 이에 시민단체는 정부에 대한 체계적인 감시활동, 자율적인 조직에 대한 예산확보, 전문인력 강화 등이 이루어져야 한다.

넷째, 지방정부와 시민단체의 비판적·견제관계 측면이다. 먼저, 시민단체는 지방의회와 협력하여 지방정부를 감시하도록 해야 한다. 시민단체가 지방정부를 견제 및 통제하기 위해서는 시의회 간의 정책 협력 및 공동대응을 해야 한다. 민주주의 확립을 위하여 사회적 약자의 권익을 보호하고 복지정책 등을 통해 자유와 평등의 원리를 확대해야 한다. 시민단체는 지방정부의 정책 평가해서 지지하거나 독려하며, 지방행정에 대하여 견제 및 감시하는 역할을 해야 한다. 다음으로 지방정부와 시민단체는 건전한 자율과 경쟁을 위한 상호신뢰관계를 형성해야 한다. 시민단

체가 지방정부와 건전한 경쟁관계를 유지하기 위해서는 시민단체 지원기금의 관리를 공정하고 객관적으로 이루어져야 한다. 현재의 시민단체의 재정지원방식은 시민단체의 자율성을 침해할 수 있기 때문에, 시민단체의 실질적인 활동을 평할 수 있는 기관이 필요하다. 지방정부는 시민단체의 성격 및 사업의 목표에 분명히 맞춰서 시민단체에 대한 지원방향 및 내용을 결정해야 한다.

주제어: 시민단체, 바르게살기운동, 경제정의실천시민연합, 감시 및 견제, 상호협력

ABSTRACT

A Study on the Relationship between Central·Local Governments and NGOs

-Focusing on ‘The Society For A Better Tomorrow’ and ‘Citizens’ Coalition For Economic Justice’-

Hwang, Euy-Soon

Advisor : Prof. Oh, Soo Yol

Dep. of Political Science and Diplomacy

Graduate School of Chosun University

Before 1980s, most of NGOs in Korea were composed of government aided organizations. Meanwhile, NGOs, checking and criticizing Authoritarian regime, were began to be organized. In the late '80s NGOs were still aided from government, and also they were controlled from ruler.

A society can maximize its development with consistent balance and appropriate tension between NGO and government, But, NGOs in Korea, emerged as solution of market failure and government failure, failed to perfectly resolve social issues. Moreover, although most of NGOs want to be stabilized financially, in reality, the growth of NGO is hardly restricted due to its financial difficulties. Poor finance shrinks business of NGO and threatens existence of NGO itself. Lack of understanding about donation and unformed public utility foundation is everywhere in Korea. In short, infrastructure for NGOs is not prepared.

Today, activities of NGOs, relationships between NGOs and government and financial aid to NGOs are related each other. This study reviews “the society

for a better tomorrow” and “citizens’ coalition for economic justice”, two typical NGOs of Korea in the view of finance, management and organization activity. And also, we investigate aid from central and local government to these NGOs. And finally, we analyze the recognition of NGO members’ about relationships between central and local government and NGO. Preceding discussions, theories and studies are considered for the purpose. We sort activities of NGOs in the view of finance, management and organization. Also we classify relationships between central and local government and NGOs in the view of monitoring, check and mutual cooperation.

To examine correlation between central and local government and NGOs, we set up measuring tools and analyze its result quantitatively and qualitatively. We explain research model based on theoretical discussions, and establish subject about correlations. For the purpose, we collect data through a survey targeting members of two NGOs mentioned above. In addition, depth interview with officers of NGO is performed as a supplement. From December 13, 2015 to December 26, researcher surveyed participant individually. With data from 200 survey participant, we analyze activities of NGOs and perceptions of aid from government. Also, finance, management and organization activities are analyzed from 2 interview data.

The result is as in the following. First, income and expense of two NGOs. “the society for a better tomorrow” get most of their income from government subsidies and membership dues. “citizens’ coalition for economic justice” get most of their income from membership dues and supporting money. “the society for a better tomorrow” spend money 66% for working expense, 33% for labor cost and 4% for general management expense. “citizens’ coalition for economic justice” spend money 56% for working expense, 28% for labor cost, 11% for general management expense and 5% for the others.

Second, management and direction of activity of two NGOs. The direction of activity of “the society for a better tomorrow” is volunteer activities. “citizens’ coalition for economic justice” aims a citizen’s campaign. “the society for a better tomorrow” mainly do government lead project and “citizens’ coalition for

economic justice” mainly do project for solving social problems.

Third, the structure of organizations. In case of “the society for a better tomorrow”, central organization and local organization do connected project. But, in case of “citizens’ coalition for economic justice”, local organization do its own project and connected to local civic group. “the society for a better tomorrow” demand initiative and volunteer spirit to tis member. Members of “citizens’ coalition for economic justice” criticize reality of society, evaluate policies and suggest alternatives.

Finally, we deal with general characteristics of members of NGO and their recognition about demand and tendency. Female members, rather than male members, tend to have government-friendly tendency. Also, older members are more government-friendly and have more demand for cooperation with government. Members, having low level of education, have same tendencies too. The more government-friendly, the tendency of a NGO is, the more demand for cooperation with government, the member of the NGO has.

These results give us several suggestions. First, friendship and mutual cooperation between central government and NGOs. Financial and administrative function of government should be strengthened. And institution supporting and evaluating NGOs should be autonomous and independent from government. Financial support to long-term project is needed to continuous NGOs activity. Also, desirable, cooperative relationship between government and NGOs should be constructed. Central and local government should recognize NGOs as important partner and let them participate in making and executing policy. With legal and institutional system, actual participation and cooperation of NGOs and policy expert should be encouraged.

Second, friendship and mutual cooperation between local government and NGOs. First of all, to vitalize citizens’ campaign, the relationship between local government and NGOs should be more cooperative. To minimize influence of the Establishments and prevent dogmatic policy from local government, NGOs activity should be boosted. With appropriate division of roles, local government and NGOs should resolve significant social issues of local society, like

environmental problems, city-planning, social welfare and educational problems. The relationship between local government and NGOs should be independent and self-reliant. These days, the role of NGOs is becoming more important to resolve public problems. Through respecting intention of citizens, NGOs realize citizen participated local self-government. Also, there is a need for institutional framework around NGOs activities for citizens to participate in budget planning and administration.

Third, critical relationship between central government and NGOs. There is need for balance and autonomy between government and NGOs. Autonomy and independence of NGOs can be violated whenever NGOs are financially aided by local government. Through anti-corruption campaign, NGOs play a role as the compliment to corrupted government. NGOs need Systematic activities for monitoring government, security of budget for autonomous organizations and strengthening professional human resources.

Forth, critical relationship between local government and NGOs. NGOs, in cooperation with the local council, should monitor the local government. In order to check and control local government, NGOs need policy cooperation and joint-response with the local council. For democracy, we should protect the interests of the underprivileged and extend the principle of freedom and equality. NGOs appraise, support and encourage the policy of local government. Finally, NGOs check and monitoring the local administration. Local government and NGOs must form a trust relationship for healthy autonomy and competition. In order to maintain sound competition, NGOs supporting fund must be managed fairly and objectively. With current funding process, it is possible that autonomy of NGOs is violated. So, there is need for institution, evaluating actual activity of NGOs. Depending on the character and purpose of NGOs, local government must decide How & What to support NGOs

Key words : NGOs, non-governmental organization, the society for a better tomorrow, citizens' coalition for economic justice, monitoring and check, mutual cooperation

제1장 서론

제1절 연구필요성 및 연구목적

기본적인 인권 및 시민적 권리의 보장은 복지국가의 탄생을 유도하였다. 특히 2차 세계대전 이후 민주국가들은 경제성장과 동시에 국민의 복지와 생활수준의 향상에 적극적으로 개입하게 되었다. 오늘날의 현대 사회는 급격한 변화의 흐름 속에 전문화되고 다원화 되고 있다. 이런 흐름 속에서 특히 시민단체를 중심으로 한 시민운동의 영향력이 사회 각 부분에서 증가하였다.

한국의 민주주의가 발전되는 과정에서 많은 시민단체들이 생겨났다. 이에 대한 시민단체에 대한 관심이 증대되고 있다. 특히 한국은 시민의 자율과 참여, 그리고 연대에 의하여 공공의 이익을 추구하는 시민단체의 역할에 주목하게 되었다. 현재 한국사회에서 시민단체는 우리들의 생활과 밀접히 관련되고 있으며, 이들의 위상이 상당히 높아지고 있다.¹⁾ 한국사회에서 시민단체는 국가 권력과 경제 권력을 견제하고, 다원적인 사회 구조와 수평적인 커뮤니케이션을 강화한다. 또한 다른 시민단체와의 상호협력과 연대를 통하여 공익을 생산하는 역할을 수행함으로써 시민사회를 활성화시킨다. 이를 위해 시민단체는 정부로부터 독립적이고 자주적이어야 하며, 스스로 사회문제를 해결할 수 있는 능력을 확보해야 한다. 이에 시민단체들은 광범위한 영역에서 정부에 대한 의존도를 낮추어야 한다.

따라서 시민단체는 정부정책에 대한 감시자 및 평가자로서 정부정책의 다양한 단계에 다양한 방식으로 참여하게 된다. 이것은 시민단체 존재성의 그 자체이기도 하다. 시민단체의 가치를 공유한 사람들이 집단적이고 조직적인 활동을 통하여 정

1) 최근의 정부기관과 시민단체에 대한 여론조사에 의하면 “정부(행정부)를 어느 정도 신뢰하는가?”라는 질문에 “신뢰하는 편” “매우 신뢰한다.”는 응답은 모두 합쳐 17.2%였다. 하지만 이번 조사에선 10년 전보다 3%포인트 떨어진 14.2%로 집계됐다. 특히 사법부(법원)에 대한 신뢰도의 하락 폭은 더 컸다. 같은 기간 34.2%에서 18.0%로 무려 16.2%포인트가 하락했다. 시민단체 역시 크게 다르지 않았다. 10년 전 신뢰도가 38.5%였지만 올해 조사에선 26.6%로 하락했다. 11.9%포인트가 줄어든 것이다. 대기업에 대한 신뢰도는 지난 2005년 27.3%였지만 10년 만에 8.5%포인트 하락한 18.8%였다. 대학에 대한 신뢰도 역시 34.4%에서 28.1%로 6.3%포인트 떨어졌다. 반면 종교 단체에 대한 신뢰도는 2005년 25.7%에서 이번 조사에서 25.6%로 변동이 거의 없었다. 정당에 대한 신뢰도는 6.4%로 다른 기관들에 비해 최하위 수준이었고, 10년 전의 5.4%에 비해 큰 변화가 없었다. 서울대 아시아 연구소, 『광복70주년 조사』, 2015. 8.

책과정에 시민의 의사를 반영함으로써 사회적 비전을 실현하는 결사체라고 규정된다. 또한 시민단체의 정책과정 참여는 현대사회에서 개인의 삶의 질을 향상시키고 민주주의의 질적 성장을 추구하는데 중요한 역할을 한다.

이러한 중요한 역할을 수행해야 할 시민단체들은 한국사회에서 여러 가지 문제점에 직면하고 있다. 시민단체는 여전히 규모에 맞는 조직이나 재정을 갖추고 있지 못한 실정이다. 시민단체의 발전방안에 대한 한계점은 무엇인가? 시민단체의 발전을 위한 정부정책의 제도적 장치가 필요한가? 실제로 진행하고 있는 시민단체 지원정책의 사례들은 무엇인가? 이러한 문제제기는 한국의 시민단체의 문제점을 드러낸다.

시장실패와 정부실패에 대한 대안으로 등장한 한국의 시민단체는 사회문제를 완벽하게 해결하지 못하고 있다. 또한 다수의 시민단체는 재정의 안정화를 염원하지만, 시민단체의 성장은 재정의 어려움으로 인해 큰 제약을 받고 있다. 재정의 열악성은 사업을 위축시킬 뿐만 아니라 시민단체의 존폐위기를 가져오기도 한다. 한국에서 기부에 대한 인식이 확산되어 있지 않고 있으며, 공익재단도 발달되어 있지 않다. 이처럼 한국은 시민단체를 위한 사회기반이 제대로 조성되어 있지 않는 ‘시민단체하기 어려운 국가’로 인식되고 있다. 한국은 ‘시민단체의 자율성 유지와 책임성 확보 간의 긴장관계를 어떻게 관리하느냐?’에 우선적으로 주목하여 시민단체의 사회적 기반 조성의 필요성 제기해야 한다.

이 연구에서는 중앙 및 지방정부의 시민단체 지원에 초점을 두고, 시민단체인 바르게살기운동과 경제정의실천시민연합을 비교하였다. 또한 시민단체의 활동을 재정, 행정, 조직을 중심으로 살펴보고, 정부의 지원이 어떻게 이루어지고 있는지 분석하고자 한다. 이를 바탕으로 중앙 및 지방정부와 시민단체의 관계 설정방향을 제시하였다.

제2절 연구내용 및 논문의 구성

이 연구에서는 정부가 시민단체에 대한 정책사례를 중심으로 정부의 정책을 통한 시민단체의 발전방안을 찾아볼 수 있는 대안을 제시하는 것을 목적한다. 시민단체에 대한 이론적인 논의를 바탕으로 시민단체 중 바르게살기운동과 경제정의

실천시민연합을 비교·분석하고자 한다. 이를 통하여 중앙 및 지방정부와 시민단체의 관계에 있어서 발전적인 방향을 제시하고 하는 것이 연구내용이다.

시민단체와 중앙 및 지방정부의 관계의 분석을 통하여 시민단체의 발전을 위한 정부와 지방정부의 상호협력관계에 대하여 제안하고자 한다. 이 연구에서는 우리 사회의 시민단체에 대한 전반적인 현황을 기본으로 정부와 지방정부에서 시민단체의 관계에 대하여 고찰하고자 한다. 또한 시민단체의 바람직한 발전을 위하여 정부와 지방정부의 지원과 자체적인 발전방향을 제시하고자 한다.

이런 목적을 달성하기 위하여 이 연구는 6개의 장으로 구성되어 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다. 제1장은 연구의 배경 및 문제제기, 연구의 필요성과 연구 목적을 제시하였다. 또한 연구범위와 방법에 대하여 소개하고 논문의 구성을 기술하였다.

제2장은 한국의 시민단체에 대한 선행연구를 검토한 후 기존연구와의 차별성을 제시한다. 다음으로 이론적 논의에서 시민단체의 개념 및 정의를 하고, 정부의 시민단체 지원을 긍정론과 부정론의 입장에서 살펴보고, 중앙정부 및 지방정부와 시민단체의 관계를 감시 및 견제 관계인지 상호협력관계인지 살펴볼 것이다.

제3장은 연구방법으로 먼저, 조사대상, 표집 및 수집 방법, 분석방법 등을 설명하였다, 다음으로 조사도구로는 설문지와 질문지의 구성을 제시하고, 측정방법으로는 타당도와 신뢰도를 분석하였다.

제4장은 시민단체의 재정 및 운영, 조직에 대하여 살펴보고자 한다. 구체적으로 보면, 바르게살기운동과 경제정의실천시민연합을 비교하여, 재정부분에서는 수입 및 지출, 운영부분에서는 사업 목적 및 운영 프로그램, 조직부분에서는 중앙조직과 지방조직의 관계, 조직구성원 등에 대하여 살펴볼 것이다.

제5장은 중앙 및 지방정부와 시민단체의 관계에 대한 인식을 분석하고자 한다. 제1절에서는 시민단체 성향에 대하여 정부협력 및 정부견제 성향으로 구분하여 바르게살기운동과 경실련 간의 차이를 분석하였다. 제2절에서는 시민단체 수요에 대하여 정부협력 및 정부견제 수요로 구분하여 두 집단 간에 차이를 분석하였다. 제3절에서는 시민단체 활동가의 인구·사회적 특성과 시민단체의 인식(성향과 수요)에 대한 상관관계를 실시하였다.

제6장은 결론으로 연구결과의 정리를 통해 시민단체의 발전에 관한 세부적 내용을 검토하고 시민단체의 긍정적인 변화를 위한 방안을 제시하고자 한다.

제2장 이론적 배경

이 장에서는 한국의 시민단체에 대한 선행연구를 검토한 후 기존연구와의 차별성을 제시한다. 다음으로 이론적 논의에서 시민단체의 개념 및 정의를 하고, 정부의 시민단체 지원을 긍정론과 부정론의 입장에서 살펴보고, 중앙정부 및 지방정부와 시민단체의 관계를 견제 및 통제적 관계인지 상호협력관계인지 살펴볼 것이다.

제1절 선행연구 검토

한국의 시민사회와 시민단체에 대한 논의는 미진하다. 1970년대 권위주의 정권은 근본적으로 시민사회 영역의 성장과 팽창을 제약하였다. 정부는 성장위주의 수출주도형 산업 전략을 채택하여 급속한 경제성장을 이루고자 하였으며, 민중과 노동부문을 포함한 제반 시민단체를 억압하였다.²⁾ 1980년대를 거치면서 시민사회의 역량이 정치적 민주화 조치로 인하여 제고되었으며, 다양한 형태의 역동적인 사회운동이 펼쳐지기 시작하였다. 이와 함께 시민사회 영역은 이념, 지역주의, 환경보전, 여성권리 등 다양한 사회적 이슈의 공익시민단체들의 설립도 급증하였다.³⁾ 문민정부의 출현을 계기로 시민사회는 변혁·계급지향적인 민중운동에서 탈이념적·초계급적인 시민운동으로 세분화되고, 국가정책의 감시·비판자 및 정책대안자로서의 다양한 공익단체들이 출범하였다. 또한 오늘날 한국 시민사회는 권위적 정권에서 벗어나면서 제반 활동의 폭을 넓히고 있다. 시민사회의 영역은 국가 관할 영역을 넘어서 환경보존, 경제개발, 소비자보호, 경제정의, 그리고 여성인권 등 다양한 국제적 과제들과 긴밀히 연계되어 있다.

한국의 시민단체에 대한 기존연구는 시민단체 역할, 정부와 시민단체의 관계, 지방정부와 시민단체의 관계 등에 대한 연구가 진행되었다. 시민단체의 역할이 단순한 봉사나 정책적 제언에 그치던 과거와 달리, 현재는 시민단체는 정부의 정책

2) 김성국, “아시아 NGO 네트워크와 지역발전,” 『부산발전포럼』, 부산발전연구원, 2000, p. 15.

3) 김영래, “한국 시민사회운동의 현황과 발전과제,” 『NGO연구』, 제1권 제1호, 한국NGO학회, 2003, p. 10.

참여, 지방정부의 사업과 정책결정에 주도적 역할을 한다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 시민단체의 역할에 관한 연구이다. 이경훈(2011)은 비영리민간단체와 이를 둘러싼 사회 환경, 비영리민간단체의 역할 등, 비영리민간단체 자체에 대한 검토하였다. 또한, 비영리민간단체 활동 참여자들의 참여에 대한 당위성과 사회적 의미에 집중하기보다는 이들이 가지고 있는 다양한 동기와 욕구들을 인식하고 인정할 필요성을 제기하며, 이 욕구들이 비영리민간단체의 질적 발전에 크게 이바지할 수 있음을 제시하였다. 야마다 노리히로(2003)는 한국의 대표적 시민단체인 경제정의실천시민연합을 중심으로 시민단체의 역할과 발전방향에 대하여 논의하였다. 나항도(2013)는 시민단체가 정부의 정책결정과정에서 어떠한 역할을 하는지에 대하여 4대강 살리기 사업을 사례로 고찰하였다. 김상수(2000)는 청소년 문제에 대한 시민단체의 역할을 구체적으로 검토하였다. 김선자(2014)는 지역 내의 환경문제 해결을 위해 환경단체는 적극적으로 주민참여를 유도하고 지방정부와 보다 협조적인 관계를 유지하기 위한 방안을 제시하였다.

둘째는 정부와 시민단체의 관계에 대한 연구이다. 차용경(2000)은 1999년 서울 NGO 세계대회에 참가한 각국 NGO 관계자 500명을 대상으로 설문 조사를 진행하였다. 이는 소속단체와 자국 NGO에 대한 평가를 비교 연구함으로써 현재 한국 NGO의 위상과 문제점을 검토하였다. 김장중(2005)은 교육을 중심으로 시민단체의 정책적 영향력에 대하여 분석하였다. 시민단체와 정부의 관계 정립을 근거로 시민단체가 정부정책에 주는 영향력의 의미를 파악하였다. 신동규(2014)는 시민사회단체의 변혁적 리더십과 조직혁신(혁신의지, 혁신실행, 혁신성과) 과정의 영향관계를 분석하였다. 이에 시민단체 종사자의 혁신행동을 강화위한 방안을 제시하였다. 첫째는 조직 내 지적자극을 중시하는 조직문화를 조성하고 둘째는 구성원이 주어진 업무에서 자신의 능력을 개발하며, 셋째는 새로운 것을 배우고자 하는 특성을 개발 및 지지해주어야 한다고 주장하였다. 송성수(2011)는 정부-시민단체 관계유형과 변화를 점검하였다. 이는 역대 정부-시민단체 관계를 갈등유형, 포섭유형, 경쟁유형, 협력유형을 중심으로 분류하여 파악하였다. 조규원(2014)은 시민단체와 사회적 기업의 관계를 분석하였다. 시민단체의 구체적으로 보면 첫째, 사회적 기업의 설립여부를 결정할 시에 설립배경과 시민단체의 목적성과의 관계를 검토하였다. 둘째, 운영 중인 사회적 기업에 대하여 지배구조 구성 및 의사결정, 법인 및 정부

지원, 운영 및 다른 사회적 기업과의 네트워크 등의 측면에서 운영요인을 분석하였다. 셋째, 사회적 기업의 운영결과에 대하여 시민단체의 목적성 중시정도와 사회적 기업의 사업성 중시정도의 관계유형에 따라 갈등관계를 살펴보았다. 민현정(2003)은 시민단체와 정부재정지원에 대한 연구에서 시민단체에 대한 정부재정지원의 형태 및 특성과 문제점을 면밀하게 분석하였다. 박선경(2004)은 시민단체의 성과결정을 중심으로 한국 시민단체의 현황과 발전방안에 대하여 검토하였다. 윤석인(2000)은 한국여성 시민단체의 현황을 파악하고, 여성 시민단체 조직의 민주성과 조직활동의 적절성의 관계를 분석함으로써 여성 시민단체의 발전방향을 제시하였다. 김미리(2001)는 정부와 시민단체 간의 파트너십에 관한 이론적 배경을 중심으로 정부와 장애 관련 시민단체의 지원방안에 대하여 검토하였다. 정원동(2004)은 시민단체의 활동 영향력을 중심으로 정부와 시민단체와 관계 및 시민단체의 활동양식에 대하여 분석하였다. 성기소(2006)는 시민단체와 정부의 협력적 거버넌스의 구축을 위하여 효율적 공동생산 관계를 구축하는 방안에 대하여 고찰하였다. 김선미(2002)는 정부와 시민단체와의 긴밀한 관계 형성을 통해 정부의 한계를 극복하는 방향을 제시하였다. 또한 시민단체는 정부에 공공재 추구하고 관련한 정책적 정보를 제공함으로써 제도개혁과 민주주의 공고화에 기여하기 위하여 국가, 시장, 시민사회가 신뢰를 바탕으로 공존, 협력, 경쟁하는 체제인 협상적 거버넌스(negotiated governance)의 가능성을 제시하였다. 배정아(2003)는 경제정의실천연합과 참여연대라는 한국의 대표적인 시민단체의 민주성을 중심으로 의사결정의 구조에서나 과정과 결과에서도 일반시민이 중심이 되기보다는 소수의 엘리트 중심으로 이루어지는 점을 검토하였다. 장임숙(2007)은 시민단체와 기업 간의 관계변동을 환경분야를 중심으로 고찰하였다. 최성동(2009)은 새만금 사업 추진에서 나타난 정부와 시민단체간의 갈등과 해결방안에 대하여 고찰하였다.

셋째는 지방정부와 시민단체의 관계 연구이다. 안득기(2005)는 시민단체의 정치적 주체성에 대한 인식연구를 지역 시민단체를 중심으로 검토하였다. 또한 시민단체의 정치적 성향과 정치적 능력을 면밀하게 분석하여 시민단체와 지방자치제도와와의 조화에 대하여 제안하였다. 김명현(2010)은 새로운 지방행정 운영방식으로서 주목받고 있는 지방 거버넌스가 제대로 구축되고 효율적으로 운영되도록 하기 위한 실천방안을 모색하였다. 또한 행정환경의 변화와 지방 거버넌스의 등장, 지방 거버넌스와 시민단체 간의 관계, 지방 거버넌스의 형성 요인 및 영향 요인 등을

이론적으로 고찰하고 그 바탕 위에서 지방 거버넌스의 형성 요인에 대한 선행 연구들을 분석하여 우리나라 지방 단위에서 거버넌스 활성화를 위한 정책요소를 도출하고자 했다. 최병수(2003)는 민주주의의 기본적 전제인 참여를 중심으로 시민단체의 지방정부의 정책적 참여와 환경적 제언에 대하여 검토하였다. 김형양(2005)은 로컬 거버넌스에 대한 이론적 배경을 중심으로 지방정부와 시민단체와의 관계에 대하여 검토하였다. 윤영환(2005)은 지역 시민단체의 지방정부의 정책참여 합리성 제고 방안으로 지방정부와 시민단체 간 신뢰구축과 더불어 정책참여 활성화를 위해서는 적극적인 행정정보공개제도의 구축과 공개범위의 확대를 제언하였다. 박해도(2001)는 시민단체의 활동과 지방정부의 주민참여 제도와 연계한 방안을 제언하였다.

제2절 이론적 논의

1. 시민단체의 개념 정의

시민단체의 개념은 1945년 UN이 창설되면서부터 국제적으로 공식 정립되었다.⁴⁾ 시민단체는 UN의 정의로 개발문제, 인권문제, 환경문제, 평화문제 등 지구차원의 여러 문제 해결에 비정부, 비영리의 입장에서 접근하는 시민주도의 국제조직 및 국내 조직이다.⁵⁾ 21세기는 NGO시대, 3섹터 등 최근 시민단체의 중요성을 일컫는 말들이 유행처럼 시민사회로 확대되고 있다.

시민단체는 비정부조직, 비영리조직,⁶⁾ 공익단체, 시민단체 등을 폭넓게 일컫기도 하며, 압력단체와 복지단체로 분류할 수 있다. 압력단체는 정부정책의 모니터, 감시, 대안제시 등을 주된 활동으로 채택한 시민단체를 칭하고, 복지단체는 정부기

4) 박해도, “NGO활동을 위한 주민참여 활성화방안에 관한 연구: 대구·경북지역을 중심으로,” 대구대학교 행정학 박사학위 논문, 2001, p. 15.

5) 안상훈, 『NGO, NPO 법률가이드 북』, 아르케, 2011.; 김동춘, 『NGO란 무엇인가 - NGO, NPO시리즈』, 아르케, 2000.; 박상필, 『NGO학 - 자율·참여·연대의 동화』, 아르케, 2011.; 김인영, 『시민운동 바로보기 - 한국시민운동을 다시 생각한다』, 21세기북스, 2001.

6) 홍경준, “실직관련 민간비영리 조직간 관계의 구조적 특성 연구: 의사소통 관계와 실직관련 활동의 전개양상을 중심으로,” 『사회복지연구』 제15권, 한국사회복지연구회, 2000, pp. 267-270.

능을 보충하는 역할을 하며 사회복지재단이나 복지단체가 여기에 해당된다. 또한 시민단체는 사법·의회감시·경제정의를 위한 단체, 환경단체, 여성단체, 교통, 복지, 소비자운동 등 다양하게 나눌 수 있다. 즉, 우리생활의 주변에서 일어나는 문제에 따라 삶의 질을 향상시키는 모든 운동을 시민운동으로 통상 부른다. 이제 시민단체가 없는 사회는 상상할 수 없을 정도로 시민사회에 영향력을 행사하면서 한 사회를 이끌고 가는 중요한 축이 되었다.

근대의 시민사회와 시민운동은 자유주의 관점에서 부당한 권력에 대항했던 혁명을 기원으로 한다.⁷⁾ 이후 자본주의의 발달로 사회운동은 중산층과 일반국민에 의한 문화운동 또는 사회공론화 과정으로 새롭게 인식되었다.⁸⁾ 시민단체는 정부와 시장의 상호관계에서 나타나는 위상을 반영하며, 조직으로서의 자발성과 독립성의 성격으로 규명된다.⁹⁾ 시민단체는 자발성에 기초한 조직으로 경제적 이익을 추구하지 않는 민간 결사체이며, 공공의 선을 추구하는 시민운동의 단체로서 당위성을 확보하게 되어 다양한 행위주체와 계층의 집단으로부터 지지와 연대를 이끌어 낸다.¹⁰⁾

한편, 역동적인 현대사회의 제반 문제를 해결하기 위한 다양한 주체들의 공조가 필요하게 되며, 새로운 공공관리의 개념으로 거버넌스이론이 등장하였다.¹¹⁾ 종래 몇몇 관련단체만이 정부의 재정지원을 받았지만, 지금은 많은 시민단체들이 정부의 각종 사업에 참여하면서 보조금을 수령하고 있다. 뿐만 아니라 정부부처 내에도 시민단체 활동을 지원하는 전담조직까지 생겨났다. 오늘날의 시민단체는 이념적 요인이나 정부와의 관계 측면에서 획일적으로 규정하지는 않는다.

이처럼 시민단체는 구성원의 자발적 참여와 활동으로 정부와 시장영역과는 독립되어 있다. 이로 인하여 시민단체는 시민들의 공익을 증진시키거나 보호하며, 정부조직 및 영리조직을 견제하거나 협력을 통하여 시민의식을 함양시킨다.

7) 주성수, 『한국 NGO 리포트』, 한양대학교 출판부, 2004, p. 11.

8) Gramsci Antonio, *Philiosophie der Praxis, Hamburg*, 1967.; Habermas Jurgen, *Theorie des kommunikativen Handle*, Frankfurt/M, 1981.

9) 권해수, “시민단체의 조직화 과정과 정책변화에 대한 영향력 비교 연구: 정부정책 및 정부 개혁의 평가,” 『한국사회와 행정연구』 제10권 제1호, 서울행정학회, 1999, p. 148.

10) 서규선·김성수, “지역사회 시민운동단체(NGO)의 실태와 발전방안,” 『한국농촌지도학회지』 제11권 제2호, 한국농촌지도학회, 2004, p. 346.

11) 이종수·윤영진 외, 『새 행정학(개정판)』, 대영문화사, 2008.

2. 정부의 시민단체 지원

정부의 시민단체 지원론에는 시민단체의 지원의 정당성과 당위성을 주장하는 긍정론과 시민단체의 지원으로 인하여 시민단체의 기능이 제대로 이루어지지 못한다는 부정론으로 구분된다.

1) 시민단체지원 긍정론

한국의 시민단체지원의 긍정론은 다음과 같다. 첫째, 시민단체지원은 한국사회의 불균형체제를 시정하고 극복하기 위한 조치이다. 이는 시민사회의 발전을 위하여 중요한 활동이다 한국의 상황은 정치, 경제, 사회, 행정, 문화 등 하위체제에서 균형발전을 이루지 못하고 있는 실정이다. 특히 정치발전, 시민사회의 성숙도는 여전히 정상적인 차원으로 성장하지 못하였다. 정치발전의 지표 중 하나인 정당정치 수준은 정당의 대중화, 대중정당화에 기초하므로 시민사회의 발전을 담보하지 않고서는 실현되기 어렵다. 권위주의 정권의 행정은 시민사회의 통제 대상이 아닌 반대로 시민사회를 통제하였다. 정부의 행정은 제도적으로 정치권력의 통제를 받더라도 시민에 의한 통제체제를 갖춰 시민단체의 정당성을 회복해야 한다. 그러나 한국의 시민사회는 미성숙하여 정부의 행정에 대한 통제를 하지 못하고 있는 실정이다.¹²⁾ 이처럼, 시민사회의 발전을 위해서 정부행정체제에 대한 민주적인 통제가 이루어져야 하며, 시민단체지원이 활발하게 이루어져야 불균형적인 정부의 행정체제를 해결할 수 있다.

둘째, 시민단체지원은 정부와 시장에서 해결되지 못하는 공적영역의 수요를 충족시킨다. 따라서 시민단체는 정부와 시장의 실패한 부문에서 공공서비스에 대한 정부의 대안으로 적극적 역할을 수행한다.¹³⁾ 한국의 경우 정부와 시장의 실패가 동시적으로 나타난다. 정부의 비효율성과 관료이기주의, 기업의 공익성 침해와 저소득층 소외 등의 현상이 생긴다. 이와 같은 현상은 시민단체에 의한 서비스공급,

12) 강성철 외, “거버넌스 구축을 위한 시민사회단체지원방안에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로,” 『사회과학연구』, 제25권 제1호, 2009, p. 10.

13) Salamon, *Partners in Public Service*, The Johns Hopkins University press, 1995; 민현정, “NGO에 대한 지방정부 재정지원의 실태와 문제점,” 『한국지방자치학회보』 제16권 제3호, 한국지방자치학회, 2004, pp. 114-115에서 재인용.

공적활동의 지원함으로써 해결할 수 있다.¹⁴⁾ 이처럼 시민단체의 지원은 공적영역의 문제를 정부-시민단체-시장의 관계 속에서 상호보완적이다.

셋째, 시민단체 지원은 지방정부의 운영을 정상화시킨다. 시민단체는 왜곡된 지방정부의 권력 및 권한의 체계를 정상화하는 핵심적 요소이다. 지방정부는 중앙정부로부터 분권화되어있지 않으며, 중앙정부의 추천된 지역명망가들에 의해 장악되었다. 더욱이 시민들은 지역시민사회 역할과 기능을 이해하지 못하고 있는 실정이다. 결국 시민이 지역사회의 통치권한을 갖지 못하고, 중앙정부가 지명한 지역명망가 등에 의하여 지배된다. 지역의 시민단체 활동은 매우 열악하며, 지방자치의 성숙과 지방정부의 발전을 위해서 시민단체의 지원이 시급하다. 시민사회에 대한 지원은 지역사회에서 더욱 강화되어야 한다.¹⁵⁾ 이처럼 시민단체는 중앙정부에 의하여 독점된 권력을 지방정부로 분화시켜, 지역사회를 활성화시킨다. 시민단체 지원은 지방정부-시민단체-지방의회 관계 속에서 시민단체의 역할을 확대시킬 수 있다.

시민단체에 대한 정부의 지원은 법적인 근거로 인하여 오래전부터 이루어져왔다. 기존의 지원에 관한 법규를 검토하면 다음과 같다. 첫째는 새마을운동조직육성법에 의한 지원이다. 1980년 정부는 새마을운동조직을 지원·육성하여, 새마을운동의 지속적인 추진과 향상을 도모하고 국가·사회발전에 기여하고자 새마을운동조직육성법을 제정하였다. 이 법은 새마을운동중앙본부를 비롯한 산하조직인 새마을지도자중앙협의회, 새마을부녀회중앙연합회, 직장새마을운동중앙협의회, 공장새마을운동추진본부, 직능새마을운동중앙협의회로 구성되었다. 새마을운동관련조직 및 그 계통조직으로서 주무부장관의 인가를 받아 설립된 법인에 대하여 출연금 및 보조금을 교부할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 개인·법인 및 단체는 금전, 기타재산을 출연 또는 기부할 수 있다.¹⁶⁾

둘째는 한국자유총연맹육성에 관한 법률이다. 1989년 정부는 한국자유총연맹을 지원·육성하기 위하여 한국자유총연맹육성에 관한 법률을 제정하였다. 이 법으로 한국자유총연맹의 육성을 위해 정부, 지방정부가 국·공유재산 및 시설을 무상으로 대부하거나 사용·수익할 수 있다. 또한 조직과 활동에 필요한 운영경비와 시설비

14) 강성철 외(2009), 앞의 논문, p. 10.

15) 위의 논문, p. 11.

16) 송두범, “광역자치단체의 NGO지원정책에 관한 연구,” 『한국토지행정학회보』, 제11권 1호 (2004), p. 83.

등을 보조하고, 세를 감면할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 개인, 법인, 단체는 한국자유총연맹의 시설 및 운영을 지원하기 위하여 금전 기타 재산을 출연할 수 있도록 하고 있다.¹⁷⁾

셋째는 바르게 살기운동조직육성법이다. 1991년 정부는 바르게살기운동조직을 지원·육성하여 바르게살기운동의 지속적인 추진과 발전을 도모하기 위하여 1991년 바르게 살기운동조직육성법을 제정하였다. 이 법으로 정부, 지방정부가 바르게 살기운동조직에 대하여 그 운영에 필요한 비용에 충당하기 위하여 출연금 또는 보조금을 교부할 수 있다. 개인·법인 또는 단체도 바르게살기운동조직을 지원·육성하기 위하여 금전 기타 재산을 출연 또는 기부할 수 있도록 규정하고 있다. 또한 정부, 지방정부는 바르게살기운동조직에 대하여 그 지원·육성을 위하여 국·공유시설을 무상으로 사용하게 할 수 있다.¹⁸⁾

넷째는 비영리민간단체지원법이다. 1999년 정부는 비영리민간단체의 공익활동증진과 민주사회발전에 기여하기 위하여 비영리민간단체지원법을 제정하였다. 이 법으로 행정자치부장관 또는 시·도지사는 공익활동에 참여하는 비영리민간단체에 대하여 필요한 행정지원, 재정지원을 할 수 있다. 또한 등록비영리민간단체에 대해 공익사업 사업비에 대해 소요경비를 지원할 수 있으며, 우편요금 감액, 조세감면 등의 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다.¹⁹⁾

2000년 4월 13일부터 시행된 비영리민간단체지원법은 정부와 지방정부에게 비영리민간단체의 고유활동영역을 존중하고 개별 비영리민간단체가 창의성과 전문성을 발휘하여 공익의 활동에 참여할 수 있도록 함으로써, 민관 협력이 활성화될 수 있는 토대를 마련하는데 목적이 있다. 비영리민간단체지원법은 공적기능을 담당하는 시민단체 중에 특정 단체를 비영리민간단체로 인정하여 지원하고, 이후 사후감독 및 처벌 등에 관하여 규율할 목적으로 제정된 법률이다. 시민단체에 대한 법적규율 특히 재정지원과 관련된 법적규율은 이전부터 이미 방대한 구조를 가지고 있으며, 비영리민간단체지원법은 그 중에서도 최근에 마련된 법령이라고 볼 수 있다.²⁰⁾

17) 위의 논문, p. 83.

18) 위의 논문, pp. 83-84.

19) 「비영리민간단체지원법」 제1조; 위의 논문, p. 84.

20) 조한상, “현행 비영리민간단체지원법의 헌법적 의미와 문제점 및 개선방향에 관한 고찰,” 『안암법학』 제24권, 안암법학회, 2007, p. 11.

정부의 시민단체에 대한 재정적 지원은 형평성과 일관성 등에서 많은 문제를 가지고 있다. 한국은 특별법의 형태로 흔히 관변단체라는 일부 특정단체에 대하여 재정을 지원하는 관행을 존속하였다. 권위주의 정치를 탈피하고 민주화가 성숙되어 가는 과정에서 시민사회는 기존의 특혜성 지원을 근절하고 일관성 없이 이루어지는 민간단체 지원에 통일성을 확보할 것을 요구해 왔다.²¹⁾ 이러한 요구에 따라 1994년부터 새로운 법제의 마련이 시도되었으나 교착 상태에 있었고, 1998년부터 당시 정부가 주도적으로 나서게 되어 2000년 1월에 비영리민간단체지원법이 제정·공포되었다.²²⁾

비영리민간단체지원법의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 100명 이상의 회원을 두고, 1년 이상 활동한 시민단체를 심사해서 직·간접적으로 지원한다. 공익활동을 주목적으로 행정자치부와 광역자치단체에 등록된 단체로 특정정당을 지지하거나 특정교리를 전파할 목적으로 설립된 단체는 지원대상에서 제외된다(제2조). 둘째, 시민단체에 대한 간접지원방식은 민간단체활동에 들어가는 우편요금을 감액한다(제11조). 또한 시민단체에 대한 기부금품에 부과하던 증여세도 감면된다(제10조). 공익사업의 경우 민간단체에게 위탁하고, 소요경비 전액을 지원할 수 있는 근거도 마련되었다(제6조 1항). 셋째, 행정자치부와 광역자치단체가 공개경쟁방식을 도입해 직접 지원할 수 있는 길도 열렸다. 지원참여 사례의 대표적인 단체인 환경단체를 중심으로 살펴보면 다음과 같음을 알 수 있다. 지원과정상의 역할과 참여에 주목하는 연구들은 대체로 환경지원과 환경NGO로 초점이 크게 제한되어 있는 것이 특색이다. 환경NGO의 경우 개발과 보존이라는 두 가치의 대립적 상황에서 환경부의 정부 내 약한 위상을 보완하는 정부와의 지원적 파트너십의 형성이 용이하다는 점, 환경문제가 전국적 현상일 뿐만 아니라 국제적인 문제이기도 하기 때문에 전국 각지의 환경 NGO의 협력적 대응이나 나아가 국제적인 협력도 요청된다는 점으로 인해 환경NGO의 역할에 대한 주목은 자연스럽다 하겠다. 한국의 환경NGO를 1970년대 미국에서 등장한 자원동원론적 운동조직에 가깝다고 규정하고 이들의 지원과정 참여방식을 종류별로 구별하고 있는 점이 특색이다.²³⁾

21) 김동춘 외, “시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리민간단체 지원사업 성과분석 및 발전방안연구,” 『행정자치부 연구보고서』, 2004, p. 23; 조한상(2007), 앞의 논문, p. 11에서 재인용.

22) 박원순, 『한국의 시민운동, 프로크루스테스의 침대』, 2002, p. 215; 조한상(2007), p. 11에서 재인용.

23) 임승빈, “실증적 분석을 통한 한국의 시민단체 활동의 변화에 관한 연구: 정부의 민간단체

2) 시민단체지원 부정론

시민단체에 대한 정부의 공적인 지원은 부정적인 측면에서도 논의된다. 시민단체지원의 부정적 입장을 보면 다음과 같다. 첫째, 시민단체지원은 정부권력에 의하여 어용화 되었다. 과거 권위주의 정권에서 정부의 지원을 받은 시민단체는 사실상 정부가 배후에서 만든 단체들로 정부정책에 대한 지원활동을 적극적으로 참여하였다. 이러한 시민단체들로 인하여 시민단체가 정부의 지원을 받으면 정부권력에 의해서 좌우되는 부정적인 인식을 갖게 되었다. 시민단체지원은 정부에 의한 공적지원으로 정치적 반대파에 의해서 어용이라고 비판받는다. 이러한 비판으로 인하여 시민단체지원에 대한 공적인 체계가 발전하지 못하게 된 것이다.²⁴⁾

둘째, 정부의 시민단체지원은 시민단체의 자율성을 침해할 가능성이 있다. 정부는 한정된 자원으로 시민단체를 지원함으로써 지원대상의 선별과정을 거쳐야 한다. 이러한 경쟁적 과정에서 지원 대상으로 선정된 시민단체는 정부로부터 자유로울 수 없다. 특히 재정적 지원을 받은 시민단체는 더욱 정부에 종속될 수밖에 없다.²⁵⁾

셋째, 시민단체지원은 정부에 대한 견제와 비판의 기능을 하지 못한다. 정부의 지원을 받은 시민단체는 공공기관으로부터 재정적 지원이라는 압박을 받게 되며, 그 자체로서의 주요기능을 제대로 수행하지 못한다. 재정지원을 받은 시민단체는 정부의 요구를 수용하는 데 급급하여, 시민들의 요구와 공익을 대변한 사회활동의 역동성을 발휘하지 못한다.²⁶⁾

넷째, 정부의 시민단체지원은 시민단체 활동의 정당성을 훼손하게 된다. 정부의 지원을 받는 시민단체는 정부와 친화력을 가지고 있는 단체로 정부의 입장만을 대변하는 기관으로 인식되기도 한다.²⁷⁾

이러한 시민단체지원의 부정론은 다음과 같은 제안으로 극복할 수 있다. 시민단체지원을 위한 공정하고 객관적인 독립된 평가기관을 설립해야 한다. 행정기관이

지원사업에 참여하는 시민단체들의 의식조사를 중심으로,” 『한국비영리연구』 제1권 제2호, 한국비영리학회, 2002, p. 110; 이종기, “공익단체의 재원조달과 공시규제,” 『증권법연구』 제15권 제2호(2014), pp. 225-256에서 재인용.

24) 강성철 외(2009), 앞의 논문, p. 8.

25) 위의 논문, p. 8.

26) 위의 논문, p. 8.

27) 위의 논문, pp. 8-9.

나 정치세력으로부터 독립적인 기관에서 시민단체지원을 위한 신청사업의 심사와 평가를 담당한다면, 지원에 대한 부정적 문제가 상당부분 해소될 수 있다. 공정한 평가기관과 체계에 의하여 선정된 지원받은 시민단체는 정당성을 확보할 수 있다. 또한 시민단체는 그 조직의 성격에 따라 정부에 대한 견제와 비판의 기능을 수행할 수 있다.²⁸⁾

한국의 시민단체 11,639개 중에서 경기(17.7%), 서울(16.1%), 전북(8.2%) 순으로 많고, 제주(2.8%), 강원(2.7%), 세종(0.18%) 순으로 적음을 알 수 있다. 이는 시민단체의 대부분이상이 서울을 포함한 수도권 지역에 집중되어 있음을 나타내는 것이다.²⁹⁾ 시민운동정보센터에서 조사한 분야별 등록·비등록 시민단체 현황을 살펴보면 다음과 같다. 시민단체의 복지 분야가 14.8%로 가장 많고, 그 다음으로 정치경제 분야가 13.3%, 환경부분이 11.8% 순으로 그러나 사회서비스부와 문화 및 경제부분의 단체는 재단, 연구소, 학술단체 성격의 단체가 대부분을 차지하고 있어서 순수한 시민단체는 다른 부문에 비해 비중이 낮다고 할 수 있다.³⁰⁾ 한국 전체 NGO의 77.5%가 80년대 후에 설립되었으며, 특히 민주화가 급진전되기 시작한 90년대 이후 설립된 단체는 56%에 이르고 있다. 분야별로 보면 50년대 이전에 설립된 단체의 상위 3개 분야는 기타(16.7%), 문화(7.8%), 노동/농민(7.7%)이며, 60-70년대 설립된 단체의 상위 3개 분야는 국제(42.8%), 종교(30.9%), 경제(30.8%) 등이고, 80-90년대 이후 지역자치(98.0%), 환경(96.1%), 교육/학술(84.1%), 시민사회부문(78.4%)의 단체가 특히 급증하는 현상을 보이고 있다. 이 부문은 사회적으로 관심이 높은 현안문제와 관련이 있는 부문으로서 일반시민의 관심이 집중된 분야이다.³¹⁾

중앙정부에서 시민단체에 지원하는 지원금은 연간 약 3,200억 정도이다. 이 재정적 지원 비용의 산출에는 민간단체에 대한 경상 보조를 제외하고 특별 사업공모 중심으로 결산한 시민단체 및 정보공개청구를 처리하는 부처의 담당자와 부처별 협조정도에서 편차가 존재하기 때문에 약간의 편차가 존재할 수 있다. 정부 각 부처별 시민단체에 대한 지원을 검토하면 고용노동부, 산림청, 문화재청, 기획재정부가 100억 원 이상의 지원을 하는 상위 7개 부처이다. 또한 안전행정부, 여성가

28) 위의 논문, p. 9.

29) 안전행정부(2014).

30) 시민운동정보센터(2014).

31) 시민운동정보센터(2012).

족부, 고용노동부, 외교부, 보건복지부가 시민단체에 대한 재정적 지원 규모가 크다고 할 수 있다. 시민단체에 대한 지원액이 큰 부처의 경우에는 특정 시민단체에서 많은 액수의 지원을 받는 경우가 많은 경향이 나타났다는 것이고, 지원 빈도가 높은 경우에는 다수의 시민단체에서 소액의 지원금을 나누어 배분한다는 것으로 해석할 수 있는 것이다. 예를 들어 교육부의 경우 과학기술인공제회에서 600억 원의 지원을 받는데, 이는 교육부의 지원액의 60%정도를 한 시민단체에서 지원받는다 고 볼 수 있다. 중소기업청의 경우에는 소상공인진흥원에서 565억 원을 지원받는데, 이는 중소기업청 지원총액의 80%를 상회하는 수치이다. 이 두 단체가 수령하는 지원금 총액은 시민단체 지원총액의 36%가 넘는 수치이다.³²⁾

그러나 이러한 문제는 이 두 단체가 순수한 ‘시민단체’인가, ‘재단’ 등의 구성을 통해 민간의 외형을 지니고 있지만 정부와 유사한 조직으로서 정부의 역할을 나누어 수행하는 ‘공공기관’인가 하는 점이다. 반대되는 극단으로 지원 빈도가 높지만 지원액이 적은 경우로 안전행정부 중심으로 시행되는 비영리민간단체 공익활동지원사업을 예로 들 수 있다. 안전행정부에서는 49억 원의 예산을 158개 민간단체에 나누어 주는 형태로 사업지원을 했는데, 개별 기관 당 평균 3천만 원 내외의 지원을 해주고 있다. 여성가족부의 여성단체 공동협력 사업의 경우에는 30억 원 내외의 예산을 여성단체들에게 149건으로 나누어 지원하는 형태로 지원하고 있다. 그렇게 되면 개별기관마다 지원되는 지원 금액은 2천만 원 내외의 지원이라고 생각할 수 있는 것이다.³³⁾

정부의 비영리민간단체에 대한 지원 빈도가 높은 대상은 시민사회단체(155건, 시민, 인권, 여성, 의식개혁 등 사업), 사회서비스(107건), 국제적 행동단체(108건), 기업·직업단체·노조(103건), 문화예술단체(82건), 연구단체(55건) 등의 순으로 나타났다. 지원액을 중심으로 본다면 기업·직업단체·노조에 지원되는 금액은 1,049억 원 내외로 전체 비영리단체 지원액의 32.5%나 차지하였다. 이와 관련된 사업 중 565억원 정도(53.9%)을 소상공인진흥원에 배분되고 있었다. 한편, 소득보장을 위한 단체 한곳에 600억원이 지원되고 있다는 점에 주목할 수 있을 것이다. 과학기술인공제회에 과학기술인의 연구 활동을 안정적인 환경에서 지원하기 위한 소득보장의 방안으로 지원된다는 점이다.³⁴⁾

32) 시민운동정보센터(2014)

33) 위의 자료.

34) 위의 자료.

문화와 예술 단체에 지원되는 금액은 199억원 이상으로 전체 지원액의 6.2%나 지원이 된다. 하지만, 이 경우에도 한국문화재보호재단에 지원되는 금액이 120억 9천여만원 내외로 특정 단체에 대한 지원액의 비중이 높다는 점이 고려되어야 한다. 이렇게 지원의 비중이 높은 특정 단체가 있다는 점을 고려하고, 분야별 지원액의 편차를 고려한다면 개별 민간단체에 대한 지원의 정도를 대표하는 중앙치로 중위값을 검토할 필요가 있다. 연구단체에 대한 평균 지원액은 13억 1,037만원 정도였으나 지원액 중위값은 5,000만원으로 낮게 나타났으며, 기업·직업단체·노조관련 단체에 대한 평균 지원액은 10억 8,1856만원 정도였으나 지원액의 중위값은 9,400만원 정도로 낮게 나타났다. 일부 특정단체에 고액의 지원을 하는 경우가 반영되어 평균 지원액과 중위값에서 차이를 보이는 결과가 나타난 것이다. 기타교육 단체도 평균지원액은 6억 7207만원 정도였으나, 중위값은 2,500만원으로 편차가 상당히 크게 나타났으며, 문화예술단체의 경우에도 평균값은 2억 4,273만원 정도였으나 중위값은 2,650만원으로 나타났다.³⁵⁾

이 상황은 특정 단체가 부처별 지원액의 평균치를 끌어올리기도 하지만, 실제로 정부에서 지원금을 받는 대부분의 단체는 상당히 평균치보다 상당히 낮은 금액의 지원을 받는다는 것을 의미한다. 전체적으로 낮은 지원금을 받는 사업 분야는 초·중등교육, 주택, 레크리에이션 단체, 정치조직, 교부금모집조직, 자원봉사단체, 긴급 상황과 난민단체, 종교집회 및 단체, 기타(북한관련)단체 등이 나왔다. 교육이나 주택분야는 공공정책 영역에서 국가가 담당하기에 성격상 개별 단체가 수행하기 힘든 영역이므로 지원정도가 낮게 나온 것으로 보인다. 레크리에이션 단체도 상당히 낮은 빈도의 지원을 보인 것으로 나타났는데, 이는 과거 레크리에이션 활동으로 포함되었던 ‘도농교류사업’ 등에 대한 지원이 실제의 규모보다 적게 보고되었기 때문이다.³⁶⁾

또한 정치조직과 관련한 부분은 정당에 대한 보조금이 제외되고 유권자의 권리, 여성 리더십 증진을 위한 지원사업을 하는 프로그램만 포함되어 그런 결과가 나왔을 것이라 판단된다. 모금조직과 자원봉사단체의 경우는 비영리민간단체의 매우 중요한 특징으로 해당기능은 대부분의 비영리민간단체에 포함되어 있기에 해당 기능만을 전담하여 수행하는 단체가 거의 없어 지원금 내역에서 빠져 있는 것으

35) 위의 자료.

36) 위의 자료.

로 보인다. 긴급 상황과 난민에 대한 지원은 각종 안전 구호단체를 중심으로 소액 지원이 되었으며, 북한과 관련한 단체의 통일과 북한에 대한 직접적 구호에 대한 지원사업으로 분류된 경우도 그리 많지 오히려 정부의 지원이 집중된 탈북 이민자에 대한 지원의 경우 사회복지 등으로 분류되었기 때문이기도 하다. 종교집회 및 단체의 경우는 문화체육관광부에서 종무차원에서 종교연합모임 등에 대한 지원으로 한정적으로 진행되고, 종교적 속성을 지닌 민간단체도 ‘종교적’ 목적보다는 다른형태의 사회공헌단체를 별도의 재단이나 사단을 구성하여 사업을 진행하므로 과소하게 나타난 것으로 판단된다.³⁷⁾

3. 중앙정부와 시민단체의 관계

시민단체와 정부관계의 논의는 1980년대 후반으로부터 본격적으로 시작되었다. 1987년 6월 항쟁 이전에는 정부정책의 필요에 따라 존재하는 관변단체가 주를 이루었다. 권위주의 정부는 정부를 비판하고 저항적인 시민단체를 광폭한 탄압으로 시민단체의 힘은 미약하나 여전히 활동을 전개하고 있다. 그 당시의 시민단체는 정부정책에 대한 비판과 개혁을 지속적으로 그들의 입장을 주장해 왔다. 이러한 탄압과 억압의 시기 속에서 시민단체와 정부는 자연스럽게 대립적인 구조를 드러내었다.

1987년 6월 항쟁이후 시민단체와 정부의 관계는 조금씩 변화하기 시작하였다. 정부는 정책수립과정에서 시민사회와 시민단체의 요구를 듣고 정부의 활동에 적극적으로 활용하기 시작하였다. 그러나 여전히 정부는 시민단체를 정책결정과정에서 대등한 협력주체로 인정하기보다는 시혜적 차원에서 지원하였다. 정부는 이러한 지원을 통하여 시민단체를 지배하고 통제하고 있는 실정이다.

시민단체와 정부는 일정한 균형을 유지하고 건강한 긴장관계를 형성하여 사회 발전을 극대화하는 것이 중요하다. 견제기능은 주로 국가권력 사용에 대한 제한과 정책에 대한 비판이고, 협력기능은 정부기구에 참여하거나 계약에 의하여 공공서비스를 생산하는 경우와 정책의 대한 지지를 통한 간접협력방식이다.

37) 위의 자료.

1) 감시 및 견제

시민단체는 공공서비스 생산, 국가권력 견제 등 공익활동을 통해 정부와 상호작용을 하게 된다. 이러한 과정에서 시민단체는 정부권력에 대하여 정당성을 부여하기도 하고 정부와 협력하여 공공서비스를 제공하기도 하고 국가권력에 대하여 감시와 정부정책에 대한 비판을 통하여 견제의 기능을 수행한다. 정부와 시민단체간의 상호작용 관계를 재정관계에서 파악하면 정부의 시민단체에 대한 유인수단과 정부에 대한 시민단체의 감시와 견제수단이다. 따라서 시민단체가 재정과 활동의 독립성과 자율성을 유지하는 것은 정부에 대한 감시와 견제의 역할을 충실히 수행할 수 있는 기초조건일 뿐만 아니라 주체적으로 공익을 산출함으로써 능동적인 사회를 형성하는데 중요하다.³⁸⁾

시민단체와 정부의 관계는 감시 및 견제의 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시민단체는 정부나 시장에 대한 감시와 통제기능을 수행한다. 또한 시민단체는 정부의 정책독점, 예산낭비, 조직비대화를 견제하기 위하여 정부시책에 대한 합법적인 비판과 대안을 제시한다.³⁹⁾ 시민단체는 압력집단, 자율적 행위자, 경쟁적 행위자로서 정부활동의 대상을 벗어난 영역에서 역할 증대의 활동을 한다. 시민단체는 권리보장 기능을 수행하고, 민주주의를 실행 확대시키는 기능과 함께 정부 및 시장에 대한 비판적 기능을 활성화시킨다. 시민단체는 국가와 기업에게 긴장감을 갖게 마련하여 정부와 시장의 독주에 제동을 거는 역할을 담당한다. 이러한 과정에서 정부와 기업의 활동에 대한 감시와 통제를 효과적으로 수행한다.⁴⁰⁾

둘째, 시민단체는 민주주의적 참여의 장으로 공공영역에서 시민들의 공론을 형성한다.⁴¹⁾ 또한 민주주의 국가에서 시민참여는 시민에 의한 정부통제의 주요 요인이다. 시민단체는 다양한 시민참여의 장을 마련하여 소외집단을 참여시키는 역할

38) Salamon, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Johns Hopkins University Press, 1995; Michael O'Neill, *Nonprofit Nation: A New Look at the Third America*, Jossey-Bass; Revised Edition edition, 2002; 정동근, “정부의 역할과 NGO의 기능,” 『한국행정학회 비정기학술발표논문집』, 한국행정학회, 2000, pp. 108-109에서 재인용.

39) Hall, A. “From victims to victors: NGOs and empowerment,” at Itaparica in Edwards and Hulme (eds) *Making a differences: NGOs and development in a changing world*, London: Earthscan 1992; 정동근(2000), 앞의 논문, p. 110에서 재인용.

40) 위의 논문, pp. 110-111.

41) Habermas, J, *Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press, 1991; 정동근 (2000), p. 111에서 재인용.

을 한다. 이처럼 시민참여는 시민단체 등을 통하여 이루어지며, 시민단체는 시민의 의견을 수렴하여 나아가 이를 정책화하는데 중추적 역할을 담당하고 있다.⁴²⁾

정부의 형태가 중앙집권적인지, 지방분권적인지에 따라 시민단체의 기능이 다르다. 정부의 집중화와 분권화에 따른 시민단체의 양상을 보면 다음과 같다. 우선, 중앙집권화 된 정부는 시민의 의사결정과정 참여를 불가능하게 한다. 시민의 자발적 결사체로 구성된 시민단체도 의사결정과정에 참여할 가능성이 희박할 뿐만 아니라 문제해결의 효과 및 효율성 또한 낮다. 한편, 지방분권화 된 정부는 시민은 정책결정과정에 참여 가능성이 낮더라도 시민조직을 구성하여 정책변화를 요구한다. 또한 이러한 시민단체는 의사결정과정에 참여할 가능성이 높다. 이는 시민개인보다 시민단체에 의한 문제해결의 효과 및 효율성은 매우 높다. 사회적 효과가 인정되는 시민단체는 정부의 정책수립과정에 적극적으로 참여하게 되며, 정부는 이러한 전문성을 확보한 시민단체의 정보와 연구결과를 검토할 가능성이 높아진다.⁴³⁾ 이처럼 정부의 형태에 따라 시민단체가 정부를 감시하고 통제하는 기능을 수행함에 어려움을 가진다.

정부정책과 관련하여 시민단체의 역할은 공공정책과 정책결정에 대한 기능, 투명성과 정부의 유용성 제고, 정부 성과 향상에 기여, 사회정의 및 권익에 기여 등이다.⁴⁴⁾ 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시민단체는 정부의 정책 아젠다에 대한 전문지식을 제공해준다. 또한 시민단체는 입법청원 형식으로 전문화된 정책의 입법화를 제안한다. 시민단체는 입법제안을 포함한 입법을 위한 공식적인 정책개발 및 토의과정에서 주요 참여자의 역할을 한다. 이를 통하여 시민단체는 소수의 소외계층과 불이익 계층을 대변하며, 시민에 대한 이해를 정책에 반영하여 사회의 정의를 구현한다.⁴⁵⁾

둘째, 시민단체는 정부정책의 효율성을 제고한다. 정책결정과정에서 정부의 일방적인 결정보다 시민단체가 참여하면 정책결정이 보다 순조롭게 집행하며 비용을 절감할 할 수 있다. 이는 시민과 이해당사자들을 대표하고 협조를 구하여 집행되기 때문이다. 시민단체이 정부의 파트너로서 공공서비스 정책형성과정, 재정 및

42) 위의 논문, p. 111.

43) 위의 논문, p. 112.

44) Manor J., *The political economy of democratic decentralization*, Washington, D.C., World Bank, 1999, p. 133; 주성수, “정부와 NGO의 새로운 관계설정,” 시민사회포럼 편, 『시민사회와 시민운동』, 아르케, 2002, p. 252에서 재인용.

45) 위의 책, pp. 252-253.

집행과정에 참여하면, 정부의 성과를 높여주고 시민들의 욕구를 충족시킨다.⁴⁶⁾

셋째, 시민단체는 인권과 사회정의에 관한 정책을 제안한다. 정부는 각 분야별로 전문화된 영역에서 정책개발의 한계를 지니며, 현실은 시민들이 정부보다 시민단체를 더 신뢰하고 있는 실정이다. 이에 시민단체는 인권에 관한 기존의 법 집행에 대한 압력행사와 인권과 정의에 관련된 법안의 제정 등의 활동을 한다. 이와 더불어 일반 시민들을 위한 변호활동, 민원청구 등의 역할을 담당한다.⁴⁷⁾

2) 상호협력

정부와 시민단체의 관계는 견제와 대항의 관계로만 인식될 수 없다. 현대 정보사회에서 사회구조가 유연성을 상실할 수 있고, 국가와 시민사회의 상호의존성을 간과하게 된다. 시민단체는 저항이 아니라 참여와 창조의 주체로서 정부와 일정한 협력을 유지하면서 다양한 다원주의 체제를 형성하는 것이 중요하다. 정부가 시민들의 의견에 대해 둔감하게 반응하거나, 시민들의 의견보다 기득권 세력의 입장이나 공급자로서 자신들의 이해관계에 집착할 때 양자 간의 관계는 갈등과 견제로 치증한다. 그 반대의 경우는 보다 협조적인 관계로 전환될 수 있다. 아울러 이러한 접근방식은 시민단체의 매개적 기능에서 보여지 듯 그 관계를 쌍방향의 관계로 만든다.⁴⁸⁾

정부와 시민단체는 상호관계를 통해 상호간의 단점을 보완할 수 있다. 시민단체는 정부의 지원을 통해 활동에 필요한 자원의 획득과 이를 통한 활동영역 확대가 가능하게 된다. 반면에 정부는 시민단체를 활용하여 복지 및 환경관련 공공서비스나 정보창출이 가능하다. 특히 정부활동이 법규에 제정과 관련이 있는 경우 시민단체를 통하여 신속히 이에 대응할 수 있다. 이와 관련하여 첫째, 시민단체는 정부조직에 비하여 절차적 통제 메카니즘과 관료적 형식주의로 인한 비효율성이 적다. 둘째, 시민단체가 서비스를 제공하는 경우 다양한 요구에 부응한 차별화된 소규모 시장에 효과적으로 진출이 가능하다, 셋째, 시민단체에 의해 제공되는 서비스는 정치적 간섭의 최소화와 일정수준의 서비스 질 유지가 가능하다.⁴⁹⁾

46) 위의 책, p. 253.

47) 위의 책, p. 253.

48) 박병욱, “NGO와 정부간의 올바른 관계 정립 방안,” 『한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집』, 한국행정학회, 2000, p. 5.

공공서비스의 비용을 절감하기 위한 공공서비스의 공동생산의 역할과 기능 및 집행업무를 수행한다. 이는 정부와 시민단체 간에 일정하게 파트너십을 구축하는 것이다. 정부와 시민단체가 공동협력 했을 때, 정부에서는 정책대상 집단과의 상호작용을 통해서 공공서비스를 더 효과적으로 전달할 수 있으며, 시민단체 구성원들로부터 사전 의견수렴을 통해 더 많은 정보수집 및 원활한 관계형성에 도움이 되는 반면에 시민단체 입장에서는 정책과정에 보다 쉽게 접근할 수 있고, 자신들의 부족한 전문지식을 정부내부자원을 활용함으로써 보완할 수 있다. 또한 서비스 공급을 특정의 공공수요에 일치시키고 정부관료제 보다는 소규모로 활동함으로써 필요한 공공조직의 규모를 축소하고 정부조직보다는 고객의 수요와 필요를 충족시키는 방향으로 조정할 수 있는 장점이 있다. 또한 경쟁을 도입함으로써 이에 따른 장점을 들 수 있다. 반면에 시민단체가 정부에 제공할 수 있는 긍정적인 자원은 정부정책에 대한 적극적 지원 즉 순응과 정책형성 및 집행과정에 있어 시민단체의 정책적 지원은 정부정책의 정당성을 부여할 수 있고, 시민단체 등의 사회단체의 침묵도 순응에 포함될 수 있다고 하겠다.⁵⁰⁾

시민사회의 대변자로서 시민단체는 아래로부터의 요구를 파악하고, 그를 행정적으로 위에 위치한 정부조직에 알리고, 정부의 정책결정과정에 참여하고, 또 정부는 스스로 파악할 수 없었던 아래로부터의 요구를 시민단체를 통해 파악할 수 있게 되고 정부가 가진 물질적인 자원의 분배가 어떻게 이루어지는지를 시민단체를 통해 알게 되고 실행에 옮겨지게 할 수 있다. 시민단체는 정부조직에 대해 시민사회의 요구를 전달하고 이를 정책에 반영하도록 압력을 행사하게 되는데 이러한 시민단체의 활동은 정부에 대해 때로는 적대적일 수 있지만, 결과적으로 정부의 정당성 회복과 유지에 절대적인 도움을 제공할 수 있는 동반자적 관계라고 하겠다. 현대 시민사회에서 시민단체는 수많은 시민의 다양한 요구가 수용 가능하고 또 이들의 참여를 이끌어 낼 수 있다. 그리고 동시에 정부의 손길이 미치지 못하는 공간 및 사회구성원을 시민단체가 대신 수행해줄 수 있다. 시민단체는 정부의 의사결정과정과 수행과정에서 소외시킬 수 없는 존재로서 기능하게 되었다.⁵¹⁾

49) 정동근(2000), 앞의 논문, p. 109.

50) 위의 논문, p. 109.

51) 위의 논문, p. 111.

4. 지방정부와 시민단체의 관계

시민단체는 중앙정부보다 지방정부와 관계에서 공공선 추구 문제를 시민사회의 자율성을 확대할 수 있다. 지방정부는 대처능력 부족으로 지역문제를 해결하기에 열악한 상황이다. 시민단체가 보완하는 등의 형태로 지역문제에 대한 지방정부와 보다 긴밀한 보완 및 협력관계를 형성한다. 지방정부가 지역현안 해결에 관해서 시민단체에게 적극적 협력을 요청하고 지원한다.⁵²⁾ 시민단체는 지방정부에 대하여 감시 및 견제와 상호협력 측면에서 그 역할에 따라 관계유형을 구분할 수 있다. 감시 및 견제는 저항형과 요구형이 있으며 상호협력은 공동생산형과 자주관리형이 있다.⁵³⁾

1) 감시 및 견제

시민단체는 지방정부에 대한 감시 및 견제는 저항형과 요구형으로 구분된다. 저항형은 자치단체가 어떤 행위를 추진 시 시민단체가 이에 대항 또는 대결한 관계로서 지방정부의 행위에 대한 시민단체의 수동적인 반응을 특징으로 한다. 이러한 저항의 기회로서는 공공사업의 결정절차에 대한 불만과 사업내용에 대한 불만 및 관리상의 문제에 대한 불만에 기인한 것으로 구분해 볼 수 있다.⁵⁴⁾

요구형은 시민단체가 지방정부를 기대하는 방향으로 움직이게 하여 영향력을 미치는 관계이다. 지방정부의 정책제기를 기다리기보다는 시민단체가 능동적으로 정책제안 등을 행하는 것이다. 시민단체는 지방자치단체에 행정 책임영역의 확대, 서비스 수준의 향상, 우선순위나 작업방법 등에 관한 개선 요구, 정치 행정과정 등에 대한 제도 개혁을 적극적으로 제기하였다.⁵⁵⁾

52) 공보처, 1997, pp. 279-281; 송정화, “지역시민단체의 활성화 방안,” YMCA, 2001, p. 13에서 재인용.

53) 강형기, “지방정부와 주민 간의 바람직한 관계,” 1993, pp. 154-459; 송정화(2001), p. 13에서 재인용.

54) 위의 논문, pp. 12-13.

55) 위의 논문, pp. 12-13.

2) 상호협력

시민단체는 지방정부에 대한 상호협력은 공동생산형과 자주관리형으로 구분된다. 첫째, 공동생산형은 지역주민과 자치단체소속의 공무원이 상호 평등한 입장에서 협동하여 지방정부의 역할을 수행해 나가는 체제를 구축한 것이다. 한편 지방정부의 기능은 주민의사를 결집시켜 일원화시키고 정부로서의 의사를 결정하는 것이다. 이러한 결정에 기초해서 공공재나 서비스를 생산 공급하는 것이다.⁵⁶⁾

정부가 이러한 기능을 수행해 나가는 통치 작용에도 두 가지의 대조적인 작용이 있다. 첫째는 주민의 희생과 양보 및 부담과 손실을 요구하는 강제행위를 수반하는 권력 작용이다. 둘째는 재화나 서비스를 생산하고 공급하는 비권력 작용의 확대이다. 지방정부의 재정적 측면에서 재정적인 난관을 극복하기 위한 하나의 방법으로서 공동생산방식이 강조되었다. 그러나 지방정부와 시민단체 간의 공동생산체제의 구축은 재정적인 어려움을 극복하기 위한 대책보다는 지방정부의 ‘일’ 그 자체에서 일상성과 친근성을 갖는 행정이다. 이는 지역주민의 일상생활의 다양한 요구가 행정에 전달되고 이에 반응한 서비스가 제공되는 것이다. 따라서 지방정부 행정은 지역주민과 협동성을 그 기반으로 성립한다.⁵⁷⁾

둘째, 자주관리형은 시민단체가 지역에서 발생하는 특정한 문제에 관해서 지방정부의 태도와 관계없이 자체적으로 문제를 해결하고 처리해 나가는 것이다. 사실 정부의 기능이 비대화되면 시민적 자유는 반비례적으로 축소될 수밖에 없다. 주민과 시민단체는 지역사회의 문제를 정부에 의존하기보다 지역주민, 민간기업과 협력하거나 시민단체의 노력에 의해 해결해야 한다. 개인화된 주민들은 자치단체와 교섭할 정치적 차원을 갖지 못할 뿐만 아니라 지방 자치단체와 적극적으로 공동생산에 임할 준비도 구비하지 못하게 된다. 사실 정치나 정책에 영향을 미치려면 힘의 원천이 있어야 하며 이러한 힘의 주민간의 단결을 통해서 얻을 수 있다. 그러므로 주민들의 커뮤니티 의식이 활성화된 주민의식의 유, 무는 주민과 자치단체 간의 관계정립에 있어서 기본요인으로 되는 것이다.⁵⁸⁾

56) 위의 논문, pp. 12-13.

57) 위의 논문, p. 13.

58) 위의 논문, p. 15.

제3절 연구분석틀

1. 연구문제 및 연구모형

1) 연구문제

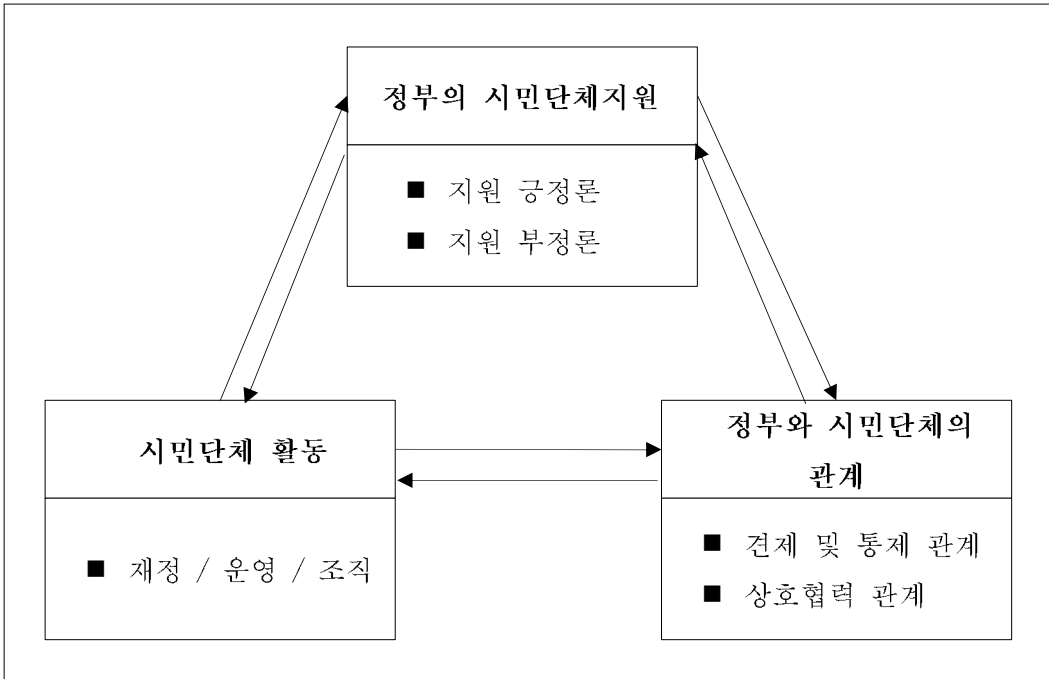
한국의 시민단체는 1980년대 이전에 정부정책에 필요한 관변단체를 중심으로 이루어졌다. 한편, 권위주의 정권을 견제하고 비판하는 시민단체들이 활동을 전개하였다. 1980년대 후반에 시민단체는 정부의 지원을 받으며 정부로부터 지배와 통제를 받게 되었다. 시민단체와 정부는 일정한 균형을 유지하고 건강한 긴장관계를 형성하여 사회발전을 극대화하는 것이 중요하다. 오늘날 시민단체의 활동과 시민단체-정부의 관계는 상관이 있으며, 시민단체의 활동과 시민단체지원은 상관이 있다. 또한 시민단체지원과 시민단체-정부의 관계는 상관이 있다. 이 연구에서는 한국의 대표적 시민단체인 경실련과 바르게살기운동의 재정, 운영, 조직 활동에 대하여 살펴보고 중앙 및 지방정부와의 관계를 살펴볼 것이다. 이에 대한 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1. 한국의 시민단체의 활동에 따라 정부의 시민단체에 대한 지원(긍정/부정)은 상이한가?

연구문제 2. 한국 정부의 시민단체지원에 따라 시민단체(경실련, 바르게살기운동)와 정부의 관계(협력/견제)는 어떠한가?

2) 연구모형

이 연구에서는 시민단체와 정부의 관계 속에서 시민단체의 재정, 운영, 조직의 활동을 살펴보고자 한다. 또한 정부지원에 따라 한국의 시민단체와 정부의 관계가 어떻게 나타나는지 분석할 것이다. 이를 바탕으로 연구모형을 도식화하면 아래 <그림 1>과 같다.



<그림 1> 연구모형

이 연구는 시민단체의 역할을 확인하고, 정부 및 지방자치단체와의 관계 속에서 성장할 수 있는지 살펴본다. 이로써 한국사회에서 시민단체의 증진 방안을 모색할 수 있을 것이다. 아래의 변수의 조작적 정의를 통하여 연구모형을 구체적으로 설명하도록 하겠다.

2. 변수의 조작적 정의

1) 시민단체 활동

시민단체의 활동에는 정부 및 지방정부의 지원정책이 반영된다. 이 연구에서는 시민단체의 활동을 크게 재정, 운영, 조직으로 구분한다. 더불어 정부 및 지방정부의 법률적, 행정적, 재정적 지원의 정도와 함께 살펴보기로 한다.

(1) 재정

재정은 시민단체가 공공영역에서 욕구를 충족시키기 위하여 필요한 수단을 조달하고 관리 및 사용하기 위한 경제활동이다. 이 연구에서는 시민단체의 수입조달과 경비지출의 과정을 일컫는다. 또한 시민단체지원론 측면에서 정부 및 지방정부의 재정적 지원을 포함한다. 재정에는 수입조달로 회비, 모금 혹은 후원금, 사업수입, 잡지수입 등이 있으며, 경비지출로 사업비, 인건비, 일반관리비 등으로 살펴볼 수 있다.

(2) 운영

운영은 시민단체가 행정적 업무를 관리하는 것이다. 이 연구에서는 시민단체의 설립 및 운영의 전반적인 체계를 일컫는다. 또한 시민단체지원론 측면에서 운영상의 정부 및 지방정부와의 지원 및 연계를 포함한다. 운영에는 설립배경, 주요활동내용, 활동빈도, 운영방식, 운영 및 프로그램 지원 및 교류협력, 홈페이지 운영, 운영상의 만족도 등으로 살펴볼 수 있다.

(3) 조직

조직은 시민단체가 추구하는 목적에 따라 기능을 수행하기 위하여 구성원 내 질서를 유지하고 결합하여 협동해 나가는 것이다. 이 연구에서는 조직체계와 구성원을 일컫는다. 또한 시민단체지원론 측면에서 조직상의 정부 및 지방정부와의 지원 및 연계를 포함한다. 조직은 조직구성, 구성원 혹은 실제 활동인원, 담당직원의 전문성, 기관장의 리더십, 조직상의 만족도 등으로 살펴볼 수 있다.

2) 정부와 시민단체의 관계

사회의 공공영역에 시민단체의 역할이 대두되면서 시민단체와 정부의 관계에 다양한 견해들이 있다. 시민단체와 정부의 관계에 대한 견해는 크게 비판적인 측면에서 견제 및 통제와 보완적인 측면에서 상호협력으로 구분된다.

(1) 견제와 통제

견제와 통제는 시민단체가 정부권력 사용에 대한 제한과 정책에 대하여 비판하는 것이다. 이 연구에서는 정부에 대한 비판 및 견제, 지방정부에 대한 비판 및 견제를 일컫는다.

(2) 상호협력

상호협력은 시민단체가 정부정책에 참여하거나 정부와 계약에 의하여 공공서비스를 생산하거나 정책의 대한 지지를 통하여 간접적으로 협력하는 것이다. 이 연구에서는 정부와 교류협력, 지방정부와 교류협력, 정부정책에 대한 지지정도 등을 일컫는다.

제4절 기존연구와 차별성

한국의 시민단체는 2000년대를 들어오면서 사회 각 분야에서 활동이 증가해 왔다. 기존의 시민단체는 경제, 환경, 정치를 중심으로 조직되었다. 현재는 사회적 다양성과 다원성이 강조가 되고, 사회주의적 국가로의 전환이 시작되면서 기존의 경제, 환경, 정치의 영역이외에 복지, 청소년, 지역, 국제로 범위가 확대해 나가고 있다. 이를 중심으로 이 연구는 다음과 같은 차별성을 가지고자 한다.

첫째, 기존의 연구는 분야별 시민단체나 비교적 적극적으로 활동하는 시민단체를 중심으로 활동과 한계, 발전방향을 제시하였다. 이 연구에서는 한국 시민단체의 전반적인 현황을 중심으로 정부와 지방정부의 지원정책을 논의한 후, 한계와 극복방안에 대하여 제안하고자 한다.

둘째, 시민단체와 정부의 관계 속에서 한국의 시민단체가 갖는 운영상의 문제점에 대하여 고찰하고자 한다. 한국 시민단체의 문제점 중 가장 큰 문제점은 재정과 운영상의 문제점이라고 할 수 있다. 재정의 경우 국가의 지원을 받고 있지만, 이 지원도 관변단체(새마을운동협의회, 바르게살기운동협의회, 자유총연맹)등으로 편중되어 있다는 점이 한계이다. 또한 시민단체의 재정의 운영상 상근인력의 인건비도 충당하지 못하는 상황에서 단체의 일반적이고 참신한 활동의 한계가 있다는

부분을 검토하여 이에 대한 대안을 제시하고자 한다.

셋째, 기존의 연구에서는 시민단체의 발전방향을 제시하면서 국가와 지방정부의 지원을 중심으로 연구하였다. 이 연구에서는 표면적인 지원이나 관심보다는 근본적인 관계 정립을 위하여 파트너 십과 협력적 거버넌스를 중심으로 발전방향을 모색하고자 한다.

제3장 연구방법

이 장은 이 연구의 조사대상 및 분석방법 등의 연구방법을 구체적으로 서술하였다. 제1절에서는 설문조사 및 심층면접의 조사대상에 대하여 서술하고, 조사내용으로 설문지와 질문지 구성을 제시하였다. 그리고 표집 및 수집방법, 그리고 분석방법에 대하여 설명하였다. 제2절에서는 조사도구의 구성에 대한 측정방법으로 타당도 및 신뢰도를 분석하였다.

제1절 조사대상 및 조사내용

1. 조사대상

현재 한국의 시·도 등록된 단체 10,597개를 포함하여 총 12,060개로 나타나 있다. 이는 정부 각 부처의 법인등록 자료를 토대로 한 것이며, 미등록단체의 경우 조사팀이 지역별, 분야별로 대표성 있는 단체를 통해 개별적으로 파악한 자료에 기초한 조사결과라는 점에서 정확한 수치라고 판단하기는 어려우며, 실제 규모는 이보다 많을 것으로 보인다. 주요 활동 소재지에 대한 지역별 분포를 보면 <표 1>에서 보는 바와 같다.

<표 1> 시·도 시민단체 지역별 구성

지 역 구 분	빈도수(개)	백분비(%)
서 울	1,704	16.1
부 산	686	6.4
대 구	377	3.5
인 천	612	5.7
대 전	472	4.4
광 주	453	4.2
울 산	320	3.0
경 기	1,878	17.7
강 원	286	2.7

총 남	364	3.4
총 북	385	3.6
경 남	661	6.2
경 북	677	6.3
전 남	517	4.8
전 북	875	8.2
제 주	311	2.9
세 종	19	0.18
합 계	10,579	100.0

출처: 안전행정부(2014)

분야별 시민단체 현황을 살펴보면, 시민운동정보센터에서 조사한 등록·비등록 시민단체의 현황을 모두 포함하여 제시한 <표 2>와 같다. 시민단체의 복지 분야가 14.8%로 가장 많고, 그 다음으로 정치경제 분야가 13.3%, 환경부분이 11.8% 순으로 그러나 사회서비스부문과 문화 및 경제부문의 단체는 재단, 연구소, 학술단체 성격의 단체가 대부분을 차지하고 있어서 순수한 시민단체는 다른 부문에 비해 비중이 낮은 편이다.

<표 2> 시민단체의 분야별 분포

분 야 구 분	단체 수(개)	비율(%)
환경	1,491	11.8
인권	306	2.4
평화/통일	482	3.8
여성	687	5.4
정치/경제	1,681	13.3
교육/연구	622	4.9
의료/보건	336	2.7
문화/체육	991	7.8
복지	1,879	14.8
청년/아동	1,035	8.2
소비자권리	96	0.8
도시/가정	390	3.1
노동/농어민	347	2.7
외국인	240	1.9

모금/추모	31	0.2
자원봉사	9.5	7.2
국제협력	229	1.8
대안사회	182	1.4
온라인활동	179	1.4
기타	548	4.3
합계	12,657	99.9

출처: 시민운동정보센터(2014)

이 연구의 조사대상은 광주광역시에 비영리민간단체법에 의하여 법인을 설립한 시민단체 중 바르게살기운동과 경제정의실천시민연합을 선정하였다. 바르게살기운동은 정부의 지원을 받으며, 정부 친화적인 성향을 지니고 있는 시민단체이며, 경제정의실천시민연합은 정부로부터 별도의 지원은 없으며 정부 비판적인 성향을 지닌 시민단체이다. 이 두 단체는 중앙 및 지방정부의 시민단체지원에 따른 시민단체 활동과 그 관계가 상이하며, 이에 대한 시민단체 실무자 및 활동회원들의 인식도 상이하다.

설문조사대상인 시민단체 활동가 200명의 인구사회학적 특성을 살펴보면 다음 <표 3>과 같다. 총 응답자 중에서 바르게살기운동 소속 활동가는 100명(50.0%), 경제정의실천시민연합 소속 활동가는 100명(50.0%)을 차지한다. 성별로 보면, 남자는 108명(54.0%), 여자는 92명(46.0%)이다. 연령별로 보면, 20대 미만 활동가는 4명(2.0%), 30대 활동가는 22명(11.0%), 40대 활동가는 44명(22.0%), 50대 활동가는 60명(30.0%), 60대 활동가는 55명(27.5%), 70대 이상 활동가는 15명(7.5%)으로 나타났다. 학력별로 보면, 초등학교 졸업자가 13명(6.5%), 중학교 졸업자가 14명(7.0%), 고등학교 졸업자가 64명(32.0%), 전문대학 졸업자가 44명(22.0%), 대학교 졸업자가 62명(31.0%), 대학원 졸업자가 3명(1.5%)로 나타났다.

<표 3> 조사대상의 일반적인 특성

n=200(100.0%)

구분	내용	빈도(명)	비율(%)
소속	바르게살기운동	100	50.0
	경제정의실천시민연합	100	50.0

성별	남자	108	54.0
	여자	92	46.0
연령	20대 미만	4	2.0
	30대	22	11.0
	40대	44	22.0
	50대	60	30.0
	60대	55	27.5
	70대 이상	15	7.5
학력	초등학교 졸업	13	6.5
	중학교 졸업	14	7.0
	고등학교 졸업	64	32.0
	전문대학 졸업	44	22.0
	대학교 졸업	62	31.0
	대학원 졸업	3	1.5
직업	공무원	13	6.5
	사무직(회사원)	13	6.5
	정치인	3	1.5
	자영업	67	33.5
	영업직	27	13.5
	농축산어업	1	0.5
	주부	21	10.5
	단순인력	13	6.5
	무직	11	5.5
	기타	31	15.5
종교	기독교	77	38.5
	천주교	27	13.5
	불교	32	16.0
	원불교	14	7.0
	기타 종교	1	0.5
	무교	49	24.5
가구당 월수입	100만원 - 200만원	11	5.5
	200만원 - 300만원	64	32.0
	300만원 - 400만원	74	37.0
	400만원 - 500만원	42	21.0
	500만원 이상	9	4.5

직업별로 보면, 공무원이 13명(6.5%), 사무직 근로자가 13명(6.5%), 정치인이 3명(1.5%), 자영업자가 67명(33.5%), 영업직 근로자가 27명(13.5%), 농·축산·어업자가 1명(0.5%), 주부가 21명(10.5%), 단순인력 근로자가 13명(6.5%), 무직자가 11명(5.5%), 기타 근로자가 31명(15.5%)으로 나타났다. 종교별로 보면, 기독교인이 77명(38.5%), 천주교인이 32명(13.5%), 불교인이 32명(16.0%), 원불교인이 14명(7.0%), 기타 종교인이 1명(0.5%), 무교인이 49명(24.5%)을 차지한다. 가구당 월수입을 보면, 100만원에서 200만원 월소득 가구는 11명(5.5%), 200만원에서 300만원 월소득 가구는 64명(32.0%), 300만원에서 400만원 월소득 가구는 74명(37.0%), 400만원에서 500만원 월소득 가구는 42명(21.0%), 500만원 이상 월소득 가구는 9명(4.5%)을 나타내고 있다.

<표 4> 심층면접 대상(시민단체 실무자)

구분	성별	연령	학력	소속	근무경력	월수입	4대보험
사례 1	여자	45세	대학교 졸업	바르게살기운동 광주광역시○구 협의회	13년	150만원	없음
사례 2	남자	45세	대학교 졸업	광주경실련	3개월	180만원	있음

시민단체 실무자를 대상으로 하는 심층면접자는 <표 4>와 같다. 심층면접 대상자는 모두 광주광역시 거주하고, 근무지 역시 광주지역이다. 심층면접 대상자인 <사례 1>은 여자이며 <사례 2>는 남자이다. 시민단체 실무자의 연령은 모두 45세이다. 또한 시민단체 실무자의 학력은 모두 다 대학교를 졸업하였다. 시민단체 실무자의 소속과 근무경력을 보면, <사례 1>은 바르게살기운동 광주광역시○구협의회에서 근무하며 근무경력은 13년이고, <사례 2>는 광주경실련에 근무하며 근무경력은 3개월이다. 시민단체 실무자의 월수입과 4대 보험 가입여부를 보면, <사례 1>의 월수입은 150만원이며 4대 보험에 가입되어 있지 않고, <사례 2>의 월수입은 180만원이며 4대 보험에 가입되어 있다.

2. 조사내용

이 연구는 조대엽(2000), 김상구(2003), 김상구·이원일(2004), 김상구·김원일(2005) 등에서 정부와 시민단체 간의 선행연구를 참고하여 설문지를 구성하였다. 중앙 및 지방정부의 지원과 시민단체의 관계를 파악하기 위하여 각 항목들은 시민단체 활동가의 인식만을 평가할 수 있도록 문항을 구성하였다.

<표 5> 설문지의 구성

구분	조사내용	문항수	문항
시민단체 인식	시민단체 성향	19	1-1 ~ 1-19
	시민단체 수요	6	1-20 ~ 1-25
인구사회학적 특징	소속 시민단체, 성별, 연령, 학력, 직업, 종교, 가구당 월수입	7	2-1 ~ 2-7

설문지는 시민단체 인식 중 시민단체 성향이 19문항, 시민단체 수요가 6문항, 인구사회학적 특성은 7문항으로 구성하였다. 측정척도는 ‘전혀 그렇지 않다=1점,’ ‘그렇지 않다=2점’ “그저 그렇다=3점,” “그렇다=4점,” “매우 그렇지 않다=5점” 등의 리커트 5점 척도를 사용하였다.

<표 6> 질문지의 구성

항 목	질문 내용	
재정	수입 상황	- 회비, 모금-후원금, 사업, 기타
	지출 상황	- 사업비, 인건비, 일반관리비, 기타
	정부 지원	- 중앙정부지원, 지방정부 지원
	재정상에 대한 만족도	- 만족도 및 요구사항

운영	활동연혁	- 설립시기, 주요활동내용, 활동빈도
	운영방식	- 사단법인, 재단, 시민단체, 종교단체, 국가, 지방자치단체 등
	운영 지원 및 교류협력	- 운영 프로그램 중앙 및 지방정부 지원 - 타기관 지원 및 연계
	홈페이지 운영	- 자료 업데이트, 커뮤니티 활동 등
	운영상에 대한 만족도	- 만족도 및 요구사항
조직	조직체계	- 조직도, 중앙 및 지방조직 관계
	구성 인원	- 실제 활동인원
	구성원의 전문성	- 기관장의 리더십 - 담당직원의 전문성
	조직상에 대한 만족도	- 만족도 및 요구사항
인적사항	성별 / 연령 / 소속 / 직급(담당업무) / 경력(기간) / 학력 / 월수입	

질문지는 시민단체의 활동에 기반하여 재정, 운영, 조직으로 구성하였다. 재정은 수입 및 지출 상황, 중앙 및 지방정부의 지원 상황, 재정상의 만족도 및 요구사항으로 구성하였다. 운영은 설립시기, 주요활동 내용 등의 시민단체의 활동연혁, 운영방식, 운영 및 프로그램 지원, 교류협력, 홈페이지 운영, 운영상의 만족도 및 요구사항으로 구성하였다. 조직은 조직체계, 구성인원, 담당직원의 전문성, 기관장의 리더십, 조직상의 만족도 및 요구사항으로 구성하였다.

3. 표집 및 분석방법

이 연구는 조사대상의 의도적 표집방법을 실시하였다. 이 연구의 조사대상자인 시민단체의 활동회원들을 무작위표본 추출하기에 한계를 지닌다. 광주광역시 지역의 바르게살기운동과 경제정의실천시민연합에 사무국을 이용하여 활동회원을 대상으로 표집 하여 설문조사를 실시하였다. 설문지는 200부를 배포하여 200부를 회수하여 실제분석에 활용하였다. 심층면접은 각 시민단체의 실무자의 사례를 분석

및 해석하였다.

자료조사기간을 보면, 설문조사는 2015년 12월24일부터 26일까지 실시하였다. 각 지역별 시민단체 실무자에게 먼저 연락하여 협조를 구했으며, 설문조사의 목적과 내용을 설명한 이후에 설문조사를 실시하였다. 또한 심층면접은 2015년 12월 13일부터 12월 16일까지 바르게살기운동과 경실련의 각 실무책임자와 사전에 면담일정을 정하여 인터뷰를 진행하였다.

이 연구는 회수된 설문지 200부를 기초로 SPSS 21.0을 활용하여 설문조사를 분석하였으며, 심층면접의 내용을 전사하여 해석하였다. 첫째는 설문조사대상자의 인구사회학적 특성에서 빈도분석과 백분율을 구하였다. 둘째는 설문문항의 구성의 타당도를 살펴보기 위하여 탐색적 요인분석을 실시하였고, 설문조사의 내적 일관성을 파악하기 위하여 신뢰도분석을 하였다. 셋째는 바르게살기운동과 경제정의실천시민연합의 각 문항별 차이를 알아보기 위하여 교차분석을 실시하였다. 넷째는 바르게살기운동과 경제정의실천시민연합의 집단 간의 평균차이를 검증하기 위하여 독립표본 t-검증을 실시하였다. 다섯째는 시민단체 활동 회원의 인구사회학적 특성과 시민단체 활동 인식에 대한 상관성을 파악하기 위하여 상관관계분석을 실시하였다. 여섯째, 시민단체 실무자를 중심으로 조사한 심층면접 내용은 녹취 후 전사된 자료를 되도록 있는 그대로 제시하였으며, 중요하다고 판단되는 부분을 편집하여 그 의미를 해석하였다.

제2절 조사도구의 측정방법

1. 타당도 분석

시민단체 인식에 대한 설문항목에 대한 요인분석을 실시하여 설문문항의 타당도를 검증하기 위하여 공통요인별로 탐색적 요인분석을 실시하였다. 요인추출 방법은 주성분 분석이며, 회전 방법은 Kaiser 정규화가 있는 베리맥스 방식을 사용하였다. 이 연구에서는 요인 수를 2개로 미리 결정하여 각 교인의 적재값 중 고유치가 1.0이상인 기준을 삼았으며, 공통성이 0.5이상인 변수를 요인으로 추출하였다. 탐색적 요인 분석한 결과, 3회 반복계산에서 요인회전이 수렴되었다. 요인분석

결과 총 25문항 중에서 공통성이 낮거나 내용타당도가 낮은 13문항을 제외한 총 12문항을 요인으로 추출하였다. 그 결과는 <표 7>과 같다.

<표 7> 탐색적 요인분석 결과

내용		요인1	요인2	공통성
시민단체 성향	지방정부정책비판	.883	.149	.801
	정부친화	-.871	-.278	.836
	정부지원	-.867	-.313	.850
	재정지원의존	-.865	-.345	.867
	정책비판	.819	.181	.703
	지방정부로부터 통제	-.791	-.379	.769
	정책대안	.756	.053	.575
	자유롭게	.726	.194	.564
시민단체 수요	수요정책평가	.683	.384	.614
	수용현실비판	.575	.485	.566
	수요적극활동	.041	.833	.696
	수요상호협력	-.156	-.782	.636
	수요회비운영	.569	.626	.716
	수요재정지원	-.362	-.614	.508
초기 고유값	합계	8.251	1.450	
	분산 %	58.936	10.358	
	누적 %	58.936	69.294	
표준형성 적절성의 Kaiser-Meyer-Olkin 측도		.946		
Bartlett의 구형성 검정		근사카이제곱=2332.843 자유도=91 유의확률=.000		

요인1은 시민단체 성향 요인, 요인2는 시민단체 수요 요인으로 명명하였으며, 모든 설문항목의 요인 공통성이 0.508이상으로 나타났다. 표준형성 적절성의 Kaiser-Meyer-Olkin 측도는 0.946을 나타냈으며, Bartlett의 구형성 검정에서 근사

카이제곱값이 2332.843(유의확률 = 0.000)로 나타났다. 결과적으로 설문조사의 표본에 대한 크기가 매우 적합하다고 할 수 있다.

2. 신뢰도 분석

이 연구는 Cronbach's Alpha계수를 이용하여 측정도구(설문문항)의 신뢰성을 분석하였다. 신뢰도 분석결과, 시민단체 성향의 8문항에 대한 신뢰성계수는 0.950로 나타났으며, 시민단체 수요의 6문항에 대한 신뢰성계수는 0.842로 나타났다. 결과적으로 신뢰성계수가 높게 나타나, 두 요인이 내적 일관성을 가지고 있다고 판단되며, 요인척도의 신뢰도는 인정된다는 것이다.

<표 8> 신뢰도 분석 결과

변수	설문 문항	신뢰성계수
시민단체 성향	8	.950
시민단체 수요	6	.842

제4장 시민단체의 활동 분석

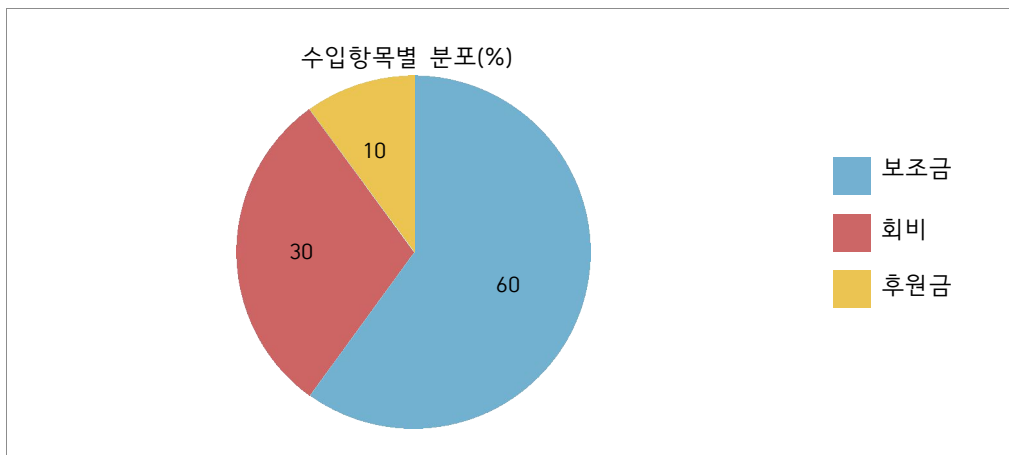
이 장에서는 시민단체의 재정, 운영, 조직에 대하여 서술하였다. 구체적으로 보면, 바르게살기운동 협의회(이하 바르게살기운동)과 경제정의실천시민연합(이하 경실련)을 비교하여, 재정부분에서는 수입 및 지출, 운영부분에서는 사업 목적 및 운영 프로그램 등에 대하여 살펴볼 것이다. 조직부분에서는 중앙조직과 지방조직의 관계, 조직 구성원 등을 살펴볼 것이다.

제1절 수입 및 지출

1. 수입조달

1) 바르게살기운동 : 정부 보조금과 회비 중심

다음의 <그림 2>는 바르게살기운동의 수입항목별 분포를 나타낸다. 정부의 보조금은 전체 수입의 60%로 가장 많이 차지하며, 회원 회비는 30%이고 후원금은 10%를 차지한다.



출처: 바르게살기운동 광주광역시 ○구협의회 제공자료.

<그림 2> 바르게살기운동 수입항목별 분포

바르게살기운동 협의회는 바르게살기운동을 선도하고 확산시키기 위하여 바르게살기운동조직을 지원·육성한다. 이를 바탕으로 제정된 바르게살기운동 조직육성법에 의하여 바르게살기운동은 출연금과 국유시설과 공유시설의 사용을 할 수 있다.⁵⁹⁾

<표 9>는 한 지역구협회의 수입내역이다. 크게 민간단체공모사업, 지방비, 자체회비로 구성되어 있다. 민간단체공모사업은 녹색성장을 위한 지역공동체활성화 지원사업으로 6백만 원과 빚고올사랑운동으로 3백만의 수입을 조달하였다. 지방비는 사회단체보증금의 명목으로 8개 사업에 대하여 3천 4백 5십만 원을 지원받았다. 자체회비는 이월금 3천 4백여만 원, 위원 회비 1천 7백 4천여만 원, 찬조금 2백 5십여만 원 등으로 확인된다.

<표 9> 바르게살기운동 광주광역시 ○구협의회 2009년도 수입내역 현황

(단위: 원)

구 분	내 역	수입
총 계		66,816,855
민간단체공모사업	소 계	43,500,000
	녹색성장을 위한 지역공동체활성화 지원사업	6,000,000
	빚고올사랑운동	3,000,000
지방비	사회단체보증금 (8개 사업)	34,500,000
자체회비	소 계	23,316,855
	이월금	3,398,097
	위원회비	17,380,000
	찬조금	2,536,000
	이자수입	2,758

출처: 바르게살기운동광주광역시○구협의회 정기총회자료(2010).

59) 바르게살기운동 조직육성법 제1조.

<표 10>은 광주광역시의 한 지역구협의회의 회비납부 및 성금 현황이다. 단체장인 회장이 연회비 5백만 원이며, 활동회원은 2~5십만 원을 납부한다. 또한 성금으로 적게는 5만원, 많게는 3백만 원을 후원한다.

<표 10> 바르게살기운동 광주광역시 ○구협의회 2009년도 회비 및 성금 현황

(단위: 원)

연번	직위	성명	계	회비	성금
1	회장	○○○	8,000,000	5,000,000	3,000,000
2	고문	○○○	100,000	-	100,000
3	고문	○○○	-	-	-
4	자문위원	○○○	300,000	300,000	-
5	자문위원	○○○	300,000	300,000	-
6	자문위원	○○○	350,000	300,000	50,000
7	자문위원	○○○	300,000	300,000	-
8	여성회장	○○○	600,000	500,000	100,000
9	부회장	○○○	500,000	500,000	-
10	부회장	○○○	500,000	500,000	-
11	부회장	○○○	600,000	500,000	100,000
12	부회장	○○○	500,000	500,000	-
13	부회장	○○○	500,000	500,000	-
14	부회장	○○○	500,000	500,000	-
15	부회장	○○○	350,000	300,000	50,000
16	부회장	○○○	350,000	300,000	50,000
17	부회장	○○○	300,000	300,000	-
18	감사	○○○	300,000	300,000	-
19	감사	○○○	250,000	200,000	50,000
20	이사	○○○	300,000	300,000	-
21	이사	○○○	400,000	300,000	100,000
22	여성위원장	○○○	250,000	200,000	50,000
23	총무	○○○	250,000	200,000	50,000
24	이사	○○○	200,000	200,000	-
25	이사	○○○	250,000	200,000	50,000
26	이사	○○○	200,000	200,000	-
27	이사	○○○	200,000	200,000	-

출처: 바르게살기운동광주광역시○구협의회 정기총회자료(2010).

출연금은 바르게살기운동 조직육성법 제3조를 근거하여 육성국가나 지방정부는 바르게살기운동조직의 운영에 필요한 비용에 충당하기 위하여 출연금이나 보조금을 지급할 수 있다.⁶⁰⁾ 출연금과 관련하여 다른 단체와의 형평성이나 차별이 있다는 헌법소원에서 헌법재판소는 국민운동단체인 바르게살기운동협의회는 목적과 활동에서 정치적 성향을 지니고 있으면서 국가나 지방정부로부터 예산을 지원받아 사용하고, 국·공유시설을 무상으로 사용하는 등 각종 지원을 받으면서 국가나 지방정부의 시책에 참여하는 일이 많은 특성을 가지는데, 심판대상조항은 다른 시기에 개최할 수도 있는 모임을 굳이 본격적인 선거운동이 이루어지는 선거기간 중에 개최하는 경우에는 그 모임을 개최하는 행위 자체가 대통령선거 및 국회의원 선거에 영향을 미치는 것으로 보고, 그 모임을 개최한 자를 처벌하는 것이다.⁶¹⁾

또한 개인, 법인 또는 단체의 경우에는 바르게살기운동조직을 지원·육성하기 위하여 금전이나 그 밖의 재산을 출연하거나 기부할 수 있다. 또한 국유시설·공유시설의 사용할 수 있다. 즉, 국가나 지방정부는 바르게살기운동조직을 지원·육성하기 위하여 국유재산법 또는 공유재산 및 물품 관리법에도 불구하고 국유시설·공유시설을 무상으로 사용하게 할 수 있다.⁶²⁾ 국유시설·공유시설의 사용 따른 국유시설·공유시설 무상사용의 내용·조건 및 기간은 중앙관서의 장 또는 지방정부의 장과 바르게살기운동조직 간의 계약에 따른다.⁶³⁾ 또한 중앙관서의 장이나 지방정부의 장은 바르게살기운동조직이 법 제4조에 따라 무상으로 사용하게 된 국유시설·공유시설을 그 목적 외의 용도에 사용하였을 때에는 그 계약을 해지하거나 사용허가를 취소 또는 철회할 수 있다.⁶⁴⁾

다음의 <사례 1>은 바르게살기운동의 수입에 대한 내용이다. 바르게살기운동은 1년에 약 2천만 원이며, 1년 사업비는 정부 보조금과 지방정부 지원금으로 이루어지며, 그 금액은 3천 6백만 원 정도 지원 받는다.

“수입은 회원님들의 회비로 이루어지는데 1년에 2천만 원 정도

60) 바르게살기운동 조직육성법 제3조.

61) 전원재판부 2010헌가90, 2013.12.26.

62) 바르게살기운동 조직육성법 제4조.

63) 바르게살기운동조직 육성법 시행령 제6조 제1항.

64) 바르게살기운동조직 육성법 시행령 제6조 제2항.

자체회비가 되는 것 같습니다. 1년 사업비(정부 보조금과 지방자치단체 지원금)로 3천 6백만 원 정도입니다.” <사례 1>

<사례 1>은 바르게살기운동의 재정적 측면에서 개선점을 제시하였다. 한국사회가 시민단체의 역할이 커지면서도 시민이 주체가 되는 참여가 실질적으로 저조한 편이다. 바르게살기운동은 시민자원봉사단을 효율적으로 운영할 수 있는 방법을 강구해야 한다. 이는 지방정부에만 재정적으로 의존하는 것이 아니라 장기적으로 재원을 조달하는 방식을 기획하는 방안이 마련되어야 한다. 이를 통하여 바르게살기운동이 정부정책과정에서 효과적으로 참여할 수 있는 단체의 본질의 기능을 충실히 이행해야 한다.

“지금 저희 사회에서 시민단체의 역할과 힘이 많이 커지고는 있지만 정작 활동주체가 되는 일반 시민이 단체의 주체가 되어야 하는데도 실질적으로는 저조한 편이라 어떤 개선의 방법으로 시민자원봉사단을 효율적으로 운영할 수 있는 방법을 강구해서 지방자치단체에만 재정을 의존하지 않고 장기적으로 재원 조달방식을 개선할 수 있는 방안을 강구해서 저희가 시민단체의 정부정책 과정에 효과적으로 참여할 수 있는 단체 본질의 기능에 충실히 이행되어야 하지 않을까 하고 조심스럽게 생각해 봅니다.”

위의 내용을 살펴보면 결과, 바르게살기운동의 전체적인 연 수입은 약 6~7천만 원 정도로 예측된다. 바르게살기운동의 수입은 정부에서 지원받는 지원금과 개인회원의 회비를 중심으로 조달되고 있다.

비영리민간단체지원법 제10조에서는 등록된 비영리민간단체에 대하여 조세특례제한법 및 기타 세법이 정하는 바에 따라 조세를 감면하도록 하고 있다. 예를 들자면, 비영리법인의 경우, 고유목적에 위해 출연 받은 재산에 대하여 상속세법, 법인세법이 규정한 바에 따라 상속세와 증여세 납부의무가 면제되게 된다. 조세 감면은 비영리민간단체 자체뿐만 아니라 중요한 재원의 부담자인 후원자에게도 적용이 된다. 국세청에서는 기부금의 종류에 따라 아래와 같이 소득에 대해 공제가 적용이 된다. 상당수의 비영리조직은 ‘지정기부금’을 받게 되는데, 후원자가 ‘지정

기부금’ 감면을 받기 위해서는 ‘법인세법시행규칙’ 제18조에 의해 기획재정부장관의 인정을 받은 기부금단체로 허가를 받아야 한다. 이 허가는 2년마다 갱신하도록 되어있다. 기획재정부 장관은 매년 공익의 목적에 부합되고 정치적·종교적 논쟁의 여지가 없는 단체를 소득공제 대상단체로 선정하고, 국세청에서 이를 열람할 수 있도록 해 두고 있다. 하지만 세입을 다루는 기획재정부의 입장에서는 세수(稅收)와 연관지어 ‘보수적’인 경향성을 지닐 수밖에 없다는 한계가 존재한다.⁶⁵⁾

비영리민간단체지원법의 시행에 따라 정부와 시민단체와의 관계는 다음과 같다. 첫째, 관변단체와 소수단체에 지원된 상당수의 지원금은 정부의 통제 하에 있다. 특정한 정부사업유형에 대한 집중지원으로 인하여 지원금 사용의 자율성의 없는 편이다. 지원금을 통제하는 하는 경우에는 정부보조금 지원에 있어 정부와 시민단체 관계는 정부주도형 내지 용역형에 가까운 형태라고 볼 수 있다.

둘째, 지원사업유형의 보조금 지원은 정권의 주요 정책과 직접적으로 연계되지 않는다. 이는 관변단체에 대한 중복지원을 예방하고 사회서비스 제공 단체들에 대한 지원을 강화하게 된다. 정부지원을 받는 비영리단체들에 대한 정부의 영향력이 상대적으로 약하다. 이러한 경우에 정부와 시민단체 간의 관계는 공조사업유형에 가까운 형태로 본다.

셋째, 국가주요사업을 지원사업유형으로 선정하여 정부가 시민단체에 대한 통제력을 높인다. 이는 정부사업중심으로 편중지원이 더욱 심화될 수 있으며, 특정사업유형에 집중적인 지원 할 우려가 있다. 종합하면, 보조금 지원에 있어 정부와 관변단체 간의 관계유형은 정부주도형에 가까운 모형이라고 볼 수 있을 것이다.⁶⁶⁾ 2015년 관변단체인 새마을중앙회, 바르게살기운동중앙협의회, 한국자유총연맹에게 지급된 보조금 현황을 보면 다음 <표 11>과 같다.

65) 조한상(2007), 앞의 논문, pp. 12-13.

66) 박치성 외, “정부의 공익사업 재정지원에 따른 정부: 비영리단체간 관계분석: 비영리민간체 지원법의 지원목적 및 기준을 중심으로,” 『한국행정연구』 제20권 제1호, 한국행정연구원, 2011, p. 70.

<표 11> 2015년도 정부의 관변단체 보조금 현황

(단위: 백만원)

구분	새마을중앙회	바르게살기운동 중앙협의회	한국자유총연맹	기타
중앙	-	-	582	1585
서울	76	60	60	
부산	272.1	-	86	
대구	175.5	31	-	
인천	311.2	12.2	-	
광주	97.6	32.9	22.5	
울산	180.3	40	40	
대전	202.2	46.6	45.7	
경기	165	100	-	
강원	177	-	-	87
충북	50	-	-	384.7
충남	392	30	170	
경북	13917.4	205.5	-	
경남	370.8	106	35.1	
전북	144	245	16	
전남	236	-	-	
제주	333	36	31	
합계	17550.1	945.2	1088.4	

출처: 안전행정부(2015), 민간보조사업집행실적

민간지원 사업에 대한 정부의 정책이 일부 단체에 과도한 중복 및 편중 지원되는 문제를 방지하기 위하여 주요 관변단체를 지원하기 위한 특별법을 폐지하는 방안이 모색되어야 한다. 관련 단체들은 정부보조금을 받지 않더라도 자생적으로 조직을 운영하여 수익사업을 하는 단체가 많다. 이에 정부지원에 있어 형평성 측면의 문제가 제기될 수 있다.⁶⁷⁾

첫째, 특정단체를 지원하는 법률을 폐지함으로써 현행 비영리민간단체지원법을

67) 위의 논문, p. 70.

보다 종합적인 비영리단체 지원과 관리·감독법으로서 위상을 갖춰야 한다. 향후 지원법이 중앙정부와 지방정부의 공익 민간단체를 총괄하는 종합적인 지원의 기본법으로 확대 및 재편해 나가야 할 것이다.⁶⁸⁾

둘째, 시민단체에 대한 정부의 지원사업이 중복되지 않도록 제도적으로 개선되어야 한다. 현행법상 정부 지원사업의 선정기준이 불분명하고, 시행령에 규정된 공익사업 유형을 중앙 및 지방정부의 장이 자의적으로 해석하는 경우가 발생한다. 해결방안은 비영리민간단체지원법 시행령에 공익지원사업 유형을 명시하거나, 행정안전부 훈령 및 시행령에 사업유형을 직접 명시해야 정권에 따라 지원의 성향이 변동되는 것을 제어할 수 있다.⁶⁹⁾

셋째, 시민단체와 시민들에 의한 자율적 규제가 가능하도록 제도적 개선이 필요하다. 즉 일정액 이상의 예산을 가지는 비영리단체들에게 자신들의 회계정보를 의무적으로 국세청에 보고하고, 이를 모든 국민들에게 공개함으로써 굳이 정부가 감사를 실시하지 않더라도 국민들에게 잘못이 있다면 이것을 평가받는 제도적 설계가 필요하다. 장기적으로는 정부가 시민단체에게 직접적인 지원 보다는 간접적인 지원의 규모를 늘리는 방향으로 추진되어야 한다.⁷⁰⁾

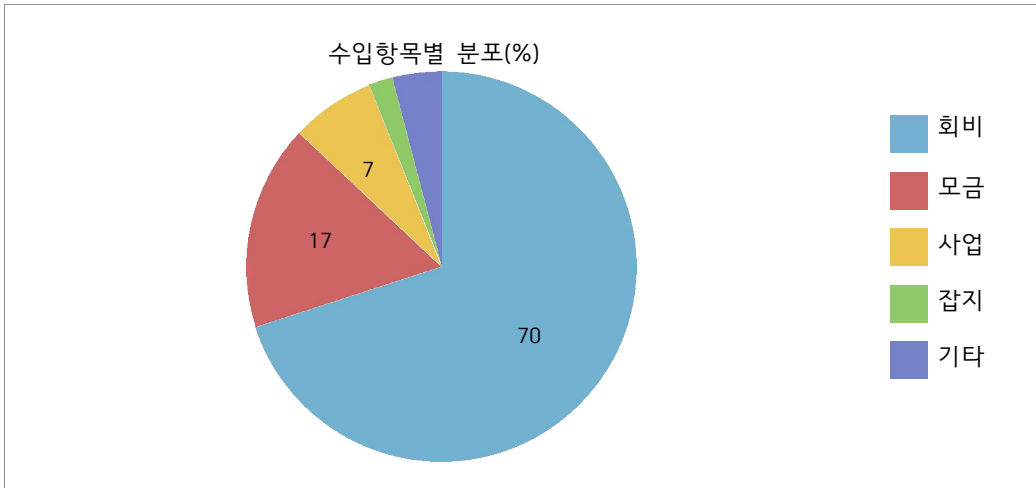
2) 경실련 : 회비 및 후원금 중심

다음의 <그림 3>은 경제정의실천시민연합의 수입항목별 분포를 나타낸다. 경제정의실천시민연합의 회원 회비가 전체 수입의 70%로 가장 많이 차지하며, 모금 및 후원금은 17%, 사업의 수입은 7%, 잡지의 수입은 2%, 기타 수입은 4%를 차지한다.

68) 위의 논문, p. 70.

69) 위의 논문, p. 70.

70) 위의 논문, p. 70.



<그림 3> 경제정의실천시민연합 수입항목별 분포

경실련은 시민들이 자발적으로 모여서 만든 임의적 단체이지만 회원의 이익이 아닌, 한국 사회 전체의 편익 증진을 추구한다. 따라서 공익적이고 비영리적 활동을 위해 자율성과 독립성을 중요하게 생각한다. 특히 특정한 정치세력과 이해집단으로부터 옳지 않은 간섭과 요구를 배제하기 위하여 정부의 지원금을 받지 않고 회비와 시민의 후원을 주된 재원으로 운영하여 재정의 독립성을 유지한다.⁷¹⁾

다음의 <사례 2>는 경제정의실천시민연합의 수입에 대한 내용이다. 수입의 가장 많이 차지하는 회원의 회비이다. 광주경실련의 실제회원은 600여 명으로 구성되지만, 실제 정기적으로 회비를 납부하고 있는 회원은 200여 명에 불과하다. 이 때문에 광주경실련 집행위원들이 회비를 좀 더 부담하고 있다. 전체적으로 회비를 통한 월수입은 4~5백만 원이다.

“사실은 전반적으로 시민단체가 침체기에 있는 상황이기 때문에 아마 저희 단체뿐만이 아니라 다른 단체도 다 어려울 거라고 생각합니다. 실제적으로 회원으로서는 600여분 되지만 회비를 내고 계시는 분이 200여분 조금 넘거든요. 그런데 회원들이 내는 회비하고 집행위원님들이 조금 십시일반 부담을 하고 있는데요. 저희

71) 경제정의실천시민연합 홈페이지, https://ccej.or.kr/index.php?mid=page_aboutccej.(검색일: 2015년 12월 5일)

들이 보면 보통 한 달에 회비로 들어오는 돈이 4백에서 5백정도 그 정도 되는 것 같습니다.” <사례 2>

경실련의 수입조달에서 다음으로 차지하는 것은 후원금이다. 광주경실련은 평소에도 후원을 받지만, 주로 2~3년에 1회 ‘후원의 밤’ 행사를 개최하여 후원의 후원금을 받는다. 후원금은 1회 행사를 통하여 걷힌 후원금은 대략 3~4천만 원 정도이며, 1년으로 환산하면 약 2천만 원정도로 예상된다.

“후원금은 특별히 저희들이 행사를 할 때 후원금을 받기는 하는데 마침 어제 저희들이 후원의 밤 행사를 했기 때문에 오늘 결산을 해야 되는데 너무 빨리 오셨네요. 아무튼 후원은 늘상 받고는 있는데 매년 할 수 있는 것은 아니어서 후원의 밤 이런 행사들을 할 때 하는데 보편적으로 전에 이렇게 후원의 밤 행사에서 걷어놓은 걸 보니까 3천에서 4천정도 그런데 후원의 밤 행사를 매년 하는 게 아니라 저희는 부정기적으로 3년 내지 2년에 한번하고 있기 때문에 실제적으로는 1년에 걷힌 후원금으로 분할해서 보면 매년 걷히는 후원금은 2천만원정도로 보면 되지 않을까 생각합니다. 매년 후원행사를 하는 게 아니기 때문에 그걸 후원 안할 때로 n분의 1로 나눈다고 하면 실지로는 한 2천정도 2천내 정도일 거 같습니다. 전체적으로 말씀 하신대로 하면 회비랑 후원금이랑 합한다고 하면 1년에 7천에서 8천정도 예산 그 정도 될 것 같습니다.” <사례 2>

시민단체는 직·간접적으로 중앙 및 지방정부(지방자치단체)의 지원을 받는다. 정부 지원금과 관련하여 경실련의 수입에 대한 내용은 다음과 같다. 경실련이 정부로부터 고정적인 지원금을 받고 있지는 않다. 하지만 각 지역별 경실련에 따라 일부 정부의 지원을 받고 ‘달빛동맹’ 등 교류행사를 진행하고 있다.

“저희는 정부로부터의 지원금은 일체 받지 않고 있구요. 지자체의 지원금도 안 받고 있는데요. 저희들이 2년에 한번 씩 하는 행사

가 하나 있습니다. 달빛동맹이라고 해가지고 대구경실련하고 올해로 10년째 되었는데 대구경실련하고 광주경실련이 지금 매년 왕래를 하고 있는데, 올해는 대구경실련에서 광주를 방문하셨습니다. 아마 내년에는 저희 광주경실련이 대구를 방문하게 될 텐데, 저희가 쪽 자료를 보니까 두 차례 정도 대구경실련을 방문할 때 지자체로 달빛동맹 일환으로 해가지고, 2백만 원 정도 보조금을 받은 게 있더라고요. 쪽 해오는 과정 중에 한 번도 없다고 말할 수는 없어요. 달빛동맹 행사하는 과정 중에 대구를 방문할 때 30여분 20여분 갈 때 비용이 많이 드는 부분에 있어서 일부 지원을 받은 거 같더라고요. <사례 2>

경실련은 중앙정부나 지방정부로부터 재정적으로 지원을 받지 않는다. 어떻게 보면 그런 부분이 정부로부터 독립되어 떳떳한 면도 있지만, 다른 한편으로는 운영상의 어려움도 없지 않아 있다. 국고는 효율적인 측면에서라 시민단체의 사업을 수행할 수 있게 직·간접적인 지원도 분명히 있어야 된다. 또한 이러한 부분에서 정부의 재정지원이 관변단체(지금은 사단법인으로 바뀜)에 집중적으로 지원이 되고 있는 실정이다. 오히려 경실련과 같이 사회문제 해결에 힘쓰는 시민단체에 대한 정부의 지원이 부족하다.

이와 관련하여 <사례 2>의 경실련 관계자는 다음과 같이 언급하였다. 상금임원진의 인건비 및 지역사회 및 지역시민을 위하여 더 많은 활동을 하고 싶으나, 재정적 여력이 부족하여 실제로 시민단체를 운영하기에는 한계를 가지고 있다. 정부의 지원을 받을 경우에 정부를 비판하고 견제해야 할 시민단체의 역할을 상실하게 된다는 것이다. 따라서 경실련은 정부의 지원을 받지 않고 시민들의 입장을 대변하는 기능을 수행하고자하는 설립 취지 및 목적에 따라 운영하고 있다.

“사실은 서두에 여러 번 말씀을 드렸습시다만 시민단체와 일도 어려움이 있습니다만 재정적 어려움이 가장 큼니다. 사실은 상근 활동가를 많이 쓰고 싶어도 상근활동가에게 줄 수 있는 활동비 자체가 많지 않기 때문에 여력자체가 많지 않기 때문에 사실은 정부의 지원이나 지자체 지원을 받고 싶은 마음이 있죠. 그걸 받

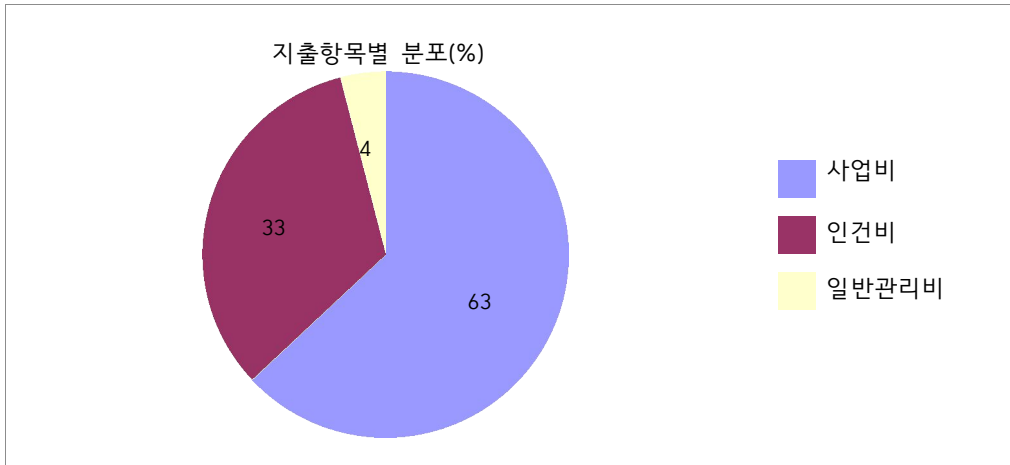
으면 훨씬 더 여유있게 활동도 할 수 있고 하는데 문제는 시민단체가 시민의 이야기를 대변하고 잘못된 부분에 쓴소리를 해야 하는데 아무래도 지원을 받게 되면 그런 부분에 있어서의 운신의 폭이 좁지 않겠느냐 이런 부분들이 내부적으로 자꾸 제기가 되고 어렵더라도 우리가 시민의 힘으로 회비로 운영되는 부분들이 우리의 장점이기도 하고 땀땀함이기도 하니 적극적으로 그렇게 운영해 가자는 게 저도 그런 생각을 갖고 있고 집행위원들 모든 분들의 생각입니다. 사실은 근데 예산적 어려움은 사실 정말 커요. 활동을 하다보면 정말 많은 것을 하고 싶는데 예산 때문에 하지 못하는 부분들이 의외로 많습니다. 그래서 그런 부분들이 부딪힐 때는 정부나 지자체에 좀 기대서 하고 싶은 생각이 없지 않아 있지만 그런 부분들이 자꾸 한두 번 되다보면 사실은 본질을 잊어버릴 수 있다라는 생각에 저희들 스스로들 자제하고 있는 편이죠. 할 수만 있으면 좋기는 한데 아쉽기는 합니다.”

위와 같이, 경실련의 연회비는 약 6천만 원이며, 연후원금은 2천만 원으로 예측했을 때, 회비와 후원금으로 조달한 경실련의 연수입은 약 8천만 원으로 확인되었다. 이처럼, 경실련은 바르게살기운동과 달리 정부의 지원금을 받지 않고, 경실련의 전체 수입은 회원의 회비와 후원금을 중심으로 이루어지고 있다.

2. 경비지출

1) 바르게살기운동 : 사업비(63%) 및 인건비(33%)

다음의 <그림 4>는 바르게살기운동의 지출항목별 분포이다. 사업비로 가장 많은 60%를 지출하며, 인건비로 33%를 경비로 지출한다. 또한 일반관리비로 4%의 경비를 지출한다.



<그림 4> 바르게살기운동 지출항목별 분포

<표 11>은 한 지역구협회의 지출내역이다. 크게 민간단체공모사업, 지방비, 자체회비로 구성되어 있다. 민간단체공모사업은 사업비로 모두 충당하였고, 지방비는 사업비와 인건비로 충당하였다. 자체회비는 사업비, 사무실운영비, 중앙회비로 충당하였다.

<표 12> 바르게살기운동 광주광역시 ○구협의회 2009년도 지출내역 현황

(단위: 원)

구분	내역	수입
총계		66,031,970
민간단체공모사업	소계	43,500,000
	사업비	6,000,000
	사업비	3,000,000
지방비	사업비	19,500,000
	인건비	15,000,000
자체회비	소계	22,531,970
	사업비	12,791,340
	사무실운영비	9,162,630
	중앙회비	578,000

출처: 바르게살기운동광주광역시○구협의회 정기총회자료(2010).

다음 <사례 1>은 바르게살기운동의 경비 지출에 대한 내용이다. 바르게살기운

동의 경비에 대한 지출현황을 보면 지방정부의 지원으로 인한 보조금은 전체를 사업비와 인건비로 지출한다. 회원 회비로 일반관리를 지출하고 있는 실정이다.

“기초자치단체에서 지원해 주는 보조금은 모든 게 사업비로 밖에 쓸 수가 없고, 그리고 저의 인건비 이 부분으로만 충당이 되지 다른 걸로는 전혀 쓸 수가 없습니다. 그리고 일반관리비 즉 사무실운영비나 이런 부분들은 자체회비 회원님들이 내주신 회비로 지출하고 있는 상황입니다.” <사례 1>

또한 바르게살기운동은 대부분 지자체의 보조금으로 운영되고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 정부와 연결된 사업만을 진행할 수 있으며, 바르게살기운동이 시민단체로서 자율적으로 사회문제를 해결할 수 있는 사업을 진행하기에는 한계를 가진다. 이러한 관점에서 시민단체 실무자들은 시민단체의 역할이 제대로 이루어지는지, 정부의 보조금이 제대로 쓰이고 있는지에 대한 고민을 할 수밖에 없다.

“실질적으로 저희 회원님들이 내주신 회비와 자치단체 보조금으로 운영되고 있는 상황인데 이 부분만으로는 너무나도 열악한 상황인데 사실이지만 자치단체에서 지원해주는 보조금이 있다는 걸로 해서 관과의 연결고리를 끊을 수가 없다는 게 저희 자율적인 사회문제를 해결할 수 있는 시민단체에 걸맞은 사업들을 진행할 수 없다는 게 관하고만 연결시켜야 하기 때문에 어떻게 보면은 정말 이 사업이 필요한 내용인지 한번쯤 생각될 때가 많기도 하고 또 그런 면에서 저희들이 국가예산을 낭비하고 있지는 않는지 정말 필요한데 쓰이고 있는지 그런 점들이 생각이 들 때가 있습니다.” <사례 1>

바르게살기운동 광주와 부산의 한 지역구에서 매년 영·호남 자매결연 기념행사 및 교류 사업을 진행하였다. 2010년과 2011년(계획)의 바르게살기운동 지역협의회 의 활동실적을 보면 다음의 <표 12>와 같다.

<표 13> 바르게살기운동 광주와 부산의 영·호남 자매결연 행사 및 교류 사업

구분	2010년도	2011년도(계획)
사업명	영·호남 자매결연 22주년 기념 행사 및 교류 사업	지역 화합을 위한 영·호남 자매결연 23주년 기념 행사
주최/주관	바르게살기운동부산○구협의회	바르게살기운동광주광역시○구협의회
장소	부산광역시 ○구 일원	광주광역시 ○구 일원 및 ○○축제 행사장
참가인원	150명(부산 100, 광주 50)	200명(광주 150명, 부산 50명)
사업비	4,260천원 (보조금 2,000, 자부담 2,260)	7,000천원 (보조금 2,000, 자부담 5,000)
사업내용	<ul style="list-style-type: none"> - 국민통합운동 영·호남 자매결연 22주년 기념 행사 - 사랑의 컴퓨터 기증(부산 남부고등학교-야간학교) - 문화탐방(용궁사, 부산불꽃축제 관람 등) - 웃음 치료 강의 	<ul style="list-style-type: none"> - 영·호남 자매결연 23주년 기념 행사 - 제8회 ○○축제 한마음 봉사단 참여 - 불우시설 방문 위문금 전달 - 문화탐방 및 산업시찰(재활용 리사이클링 현장 견학)
추진효과	<ul style="list-style-type: none"> - 지역간·계층간·세대간의 불화를 해소하고 국민 역량을 집중하기 위한 사회 분위기 조성 - 영·호남간 22년 동안 상호방문 지속적인 교류를 통하여 일체감과 지역갈등 해소하는 밑거름이 됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역간·계층간·세대간의 불화를 해소하고 국민 역량을 집중하기 위한 분위기 조성 - 영·호남간 23년을 기념하며 상호방문 지속적인 교류를 통하여 일체감과 지역갈등 해소하는 밑거름이 됨

출처: 바르게살기운동광주광역시○구협의회 내부 자료(2010).

비영리민간단체지원법 제5조 및 동법 시행령 13조에 의거하여, 안전행정부 장관

은 사업관련 주무장관 또는 시도지사에게 비영리민간기관에 대해 행정지원요청을 할 수 있도록 하였다. 아울러 정부의 지원사업을 수행하는 비영리민간단체는 사업 수행을 위해 필요한 경우 당해 사업과 관련이 있는 공공기관 등에 대하여 업무와 관련한 사항 등에 대해 협조요청이 가능하도록 규정하고 있다. 또한 다양한 업무 영역에 대하여 공익인사의 참여, 시민대표의 참여 기회를 통하여 관련 분야의 전문성과 경험을 지닌 인사들을 참여하도록 하는 것이 최근의 경향이다. 하지만 이는 임의규정으로서는 사안의 중요성, 공무원의 의지, 정부의 정책기조 등에 따라 편차를 보일 수밖에 없다는 한계가 있다.⁷²⁾

이러한 현상은 다음과 같은 이유로 설명될 수 있다. 첫째, 국내의 시민단체부문은 교육 및 연구(조사)부문의 비중이 상대적으로 높다. 시민단체분야 총 산출의 62%가 교육 및 연구 분야에 의해 생산되고 있다. 이는 과거 교육 분야는 정부에 의해 운영 전반에 통제를 받았으며 가격규제에 의한 적자를 정부가 보존하는 방식으로 운영되었기 때문이다.⁷³⁾

둘째, 지방정부의 사회복지분야에 대한 지원이 최근 들어 급격한 증가율을 보이고 있다. 사회복지예산이 지방정부 예산에서 차지하는 비중은 2010년 19%(26.5조원), 2012년 20.5%(30.9조원), 2014년에는 159조 원 중 40조원으로 25%를 차지하여, SOC 지출비중이 매년 감소하는 것과는 다른 양상을 보이고 있다. 향후 기초연금 도입, 기초생활보장제도 개편 등으로 신규 복지부담은 더 늘어날 전망이다. 정부는 이러한 지방정부의 사회복지사업에 대한 재정부담을 해소하기 위하여 국고보조금, 지방교부세 등의 지방재정조정제도를 운영하고 있다. 2008년에는 지방정부의 재정여건 등을 고려하여 국고보조금을 차등 보조할 수 있도록 차등보조율 제도를 일부 사업에 도입하였다. 그러나 정부의 국고보조금 증가는 오히려 지방정부의 재정부담을 가중시켜 2006년부터 2011년까지 국고보조금 연평균 증가율(10.4%)보다 이에 대응한 지방비의 연평균 증가율(20.2%)이 훨씬 높게 나타났다. 특히 사회복지분야의 경우 보건복지부 국고보조금과 이에 대응한 지방비의 연평균 증가율은 각각 19.5%, 25.9%로, 전체 국고보조금과 대응 지방비의 연평균 증가율보다 높다. 그리고 2005년 분권교부세의 도입과 함께 사회복지사무의 대폭적인 지방이양에도 불구하고 이에 상응하는 재정지원은 부족하여 지방정부들이 심각한

72) 조한상(2007), 앞의 논문, pp. 12-17.

73) 안영진, “사회복지정책의 분권화에 따른 지방정부의 사회복지재원의 개선방향,” 『공법학연구』 제15권 제2호, 비교공법학회, 2014, p. 54.

재정압박에 시달리고 있다.⁷⁴⁾

셋째, 사회복지분야의 민간위탁 및 민영화로 비영리단체의 정부위탁업무가 소폭 증가한 것도 정부보조를 늘리게 하는 주요한 요인으로 작용하고 있다. 사회복지서비스는 공급주체에 따라 정부와 민간으로 구분할 수 있다. 관련법규에 따라 국민의 조세에 의하여 국가 및 공공단체가 수행하는 사회복지서비스로는 주로 사회보험과 공공부조가 있다.⁷⁵⁾

반면에 민간사회복지서비스는 국고보조금 및 의연금에 의하여 사회복지사업법에 의거 설립된 법인 및 사회복지시설, 영리민간부문 등에 의하여 제공되는 좁은 의미의 사회복지서비스이다. 정부와 지방정부는 재정을 지원함으로써 비영리 민간부문의 사회복지 서비스 공급을 지원하고 있다. 이렇게 구분해 볼 때 사회복지서비스 민간위탁의 문제는 주로 후자인 좁은 의미의 사회복지서비스에 해당한다. 특히 이 연구에서 다루는 사회복지 서비스는 좁은 범위의 사회복지서비스로서 법인에 의해 운영되는 종합사회복지관서비스에 한정한다. 종합사회복지관 서비스의 민간위탁은 사회복지사업법(제34조와동 법시행규칙 제22조의2, 제23조 규정), 사회복지관설치·운영규정 제11조의 2항 또는 지방정부의 공공사무의 민간위탁에 관한 조례에 근거하여 지방정부가 설치한 시설의 관리와 운영을 계약을 통해 비영리 민간부문에 위임하고 이에 필요한 재원을 지원하는 형태의 사회복지 서비스 공급방식이다. 현재 우리나라 사회복지 서비스 전달은 대부분 이와 같은 민간비영리단체에 의해 수행되고 있다.⁷⁶⁾

그러나 서비스전달 주체로써 민간이 강조되고 있기는 하지만 전적으로 민간에 의해서만 이루어지는 것이 아니다. 왜냐하면 민간사회복지 서비스기관 전체 예산의 절반이상이 정부재원으로 채워질 만큼 정부의 지원을 많이 받고 있기 때문이다.⁷⁷⁾ 그래서 한국의 민간사회복지기관이나 단체는 정부의 재정지원에 따르는 책

74) 분권교부세의 경우 운용기간을 올해까지 한시적으로 연장하였으나 이는 단편적인 해결방법에 불과하므로 지방 이양된 사회복지사업의 재원을 안정적으로 확보하기 위한 근본적인 대책이 필요하다. 위의 논문, p. 54.

75) 위의 논문, p. 54.

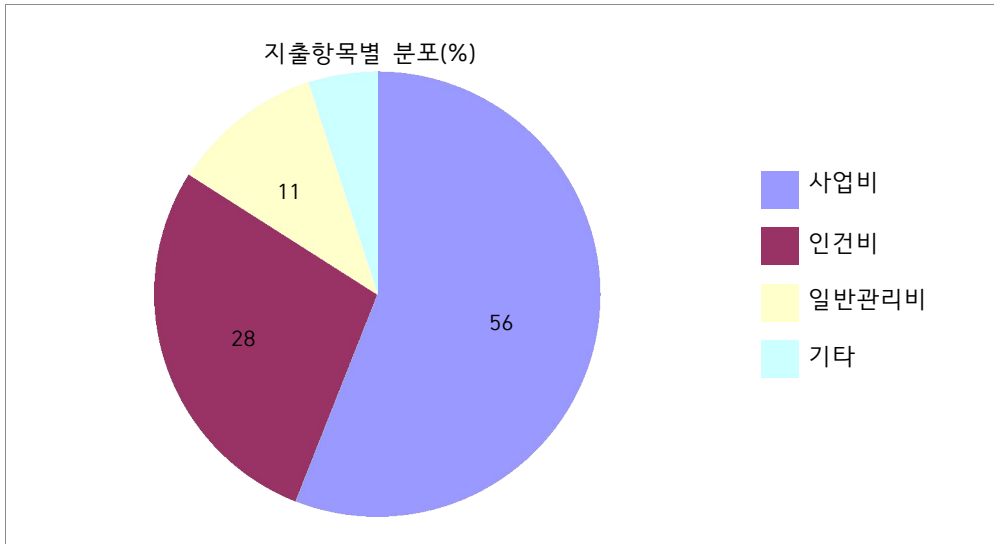
76) 이봉주 외, “한국사회복지서비스 제도화의 과제: 경험과 전망, 일자리 창출을 위한 국가고용 전략 비전,” 『국제심포지움 자료집』, 사람입국일자리 위원회, 2006, pp. 22-29; 김인, “지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석,” 『한국행정학보』 제40권 제4호(2006), p. 51-75에서 재인용.

77) 김인, “지방정부 공공서비스 민간위탁의 경쟁, 유인, 성과평가가 서비스 질에 미치는 영향,” 『한국지방정부학회 학술대회 자료집』, 한국지방정부학회, 2012. p. 437; 김인(2006), 앞의 논문, pp. 51-71에서 재인용.

임성 확보를 위해 회계감사와 평가 등 여러 가지 규제와 통제를 받고 있다.⁷⁸⁾

2) 경실련 : 사업비(56%) 및 인건비(28%)

다음의 <그림 5>는 경제정의실천시민연합의 지출항목별 분포이다. 사업비로 가장 많은 56%를 지출하며, 인건비로 28%를 지출한다. 또한 일반관리비로 11%의 경비를 지출하고, 기타 경비로 5%를 지출한다.



<그림 5> 경제정의실천시민연합 지출항목별 분포

다음 <사례 2>는 경제정의실천시민연합의 경비 지출에 대한 내용이다. 경실련은 지역별로 소식지를 발간하고 있다. 광주경실련의 경우에는 인력 및 예산이 부족하여 지역소식지를 발간하지 못하고 있는 실정이다. 다만, 중앙경실련에서 발간하는 <월간경실련> 책자를 회원들에게 배포하고 있다.

“각 경실련마다 지역경실련마다 차이가 있는데 대구나 부산같은 경우에는 지역소식지를 발간하고 있습니다. 저희는 아직 인력이 라든지 예산이라든지 여력이 안되어서 저희 광주경실련만의 지역

78) 위의 논문, pp. 51-71.

소식지는 발간하지 못하고 있는 상태이구요 다만 회원들에게 중앙경실련에서 발간하고 있는 월간경실련이라는 책자가 있거든요. 회원들에게 그걸 배포해 드리고 있습니다.” <사례 2>

제2절 사업 및 운영 내용

1. 사업 목적

1) 바르게살기운동 : 국민의식개혁운동

바르게살기운동은 독립된 개별법에 의해 설립된 국민운동 단체로서, 진실, 질서, 화합을 3대 이념으로 모든 국민이 함께 자율적이고 능동적으로 바르게살기운동을 전개함으로써 민주적, 문화적 국민의식의 함양과 선진국형 사회발전에 이바지함을 목적으로 1989년에 설립하였다.⁷⁹⁾ 바르게살기운동의 3대 이념은 다음과 같다. 첫째는 진실이다. 개인의 진실한 마음을 바탕으로 서로 간에 신뢰하는 사회, 국민 모두가 믿고 함께하는 건강한 국가를 이루어 나간다. 둘째는 질서이다. 자유주의의 이념과 가치를 존중하며, 부정과 부패를 추방하고 법질서를 확립하는 가운데 선진한국을 건설해 나간다. 셋째는 화합이다. 열린 마음으로 서로 사랑하고 양보하며 친절 희생 봉사로서 따뜻한 사회를 조성하고 국민통합을 이루어 나가는 것을 목적으로 하고 있다.⁸⁰⁾

한국사회에서 시민단체가 폭발적으로 증가하게 된 가장 큰 동기는 1987년 6·29 선언이후의 참여민주주의에 대한 욕구 확대와 1994년 지방자치의 전면적인 실시라는 시대적 상황을 바탕으로 하고 있다.⁸¹⁾ 하지만 한국의 시민단체현황은 아직 그 실체가 명확히 밝혀지지 않고 있다. 그 이유는 대부분 시민단체가 미등록 단체의 형태로 활동하고 있기 때문이다. 시민운동정보센터와 인 사이트 리서치 공동조

79) 바르게살기운동 중앙협의회 홈페이지, http://www.sfbt.or.kr/n_12.html(검색일: 2015년 11월 30일)

80) 위의 자료.

81) 소재진 외, “지방정부와 지역NGO의 정책적 협력방안,” 한국정책과학회보 제5권 제3호, 2한국정책과학학회, 2001, 201면 이하.

사에 따르면 현재 활동 중인 시민단체 중 미등록 단체는 54%이며, 사단법인은 63.0%, 재단법인 6.6%, 특수법인 3.0% 등이 있다. 한국에서 비정부·비영리단체는 사단법인에 해당되지만 재단법인 또는 특수법인 형태로 등록되거나 미등록 단체의 형태로 설립·운영되고 있는 실정이다. 이와 같이 등록된 단체와 미등록 단체를 모두 포함하면 비영리단체의 규모는 6만개 정도에 이른다는 주장도 있으나, 이는 이익단체나 기업의 재단 등과 같은 광범위한 민간단체를 포함하는 경우이며 여전히 정확한 규모는 아직 밝혀지지 않고 있는 실정이다. 안정행정부에서 조사한 자료에 의하면 2014년 현재 총 등록된 시민단체 수는 중앙행정기관에 등록된 단체는 <표 >에서 제시한 중앙행정기관에 등록된 1,463개이다.

<표 14> 중앙기관에 등록된 시민단체 현황

(단위: 개)

합계	기획재정부	미래창조과학부	교육부	외교부	통일부	법무부	국방부	안전행정부	문화체육관광부
1,463	7	18	44	175	131	9	32	229	155
	농림축산식품부	산업통상자원부	보건복지부	환경부	고용노동부	여성가족부	국토교통부	해양수산부	-
	37	9	167	171	45	97	10	27	-
	국가보훈처	식품의약품안전처	국세청	통계청	경찰청	소방방재청	문화재청	농촌진흥청	산림청
	12	2	1	1	9	11	7	6	15
	중소기업청	특허청	해양경찰청	공정거래위원회	금융위원회	방송통신위원회	국가인권위원회	-	-
	3	2	9	7	4	10	1	-	-

출처: 안전행정부(2014)

다음 <사례 1>은 광주광역시에서 사단법인 비영리단체로 등록하여 활동하고 있는 바르게살기운동의 내용이다.

“공식적으로 사단법인 비영리단체로 등록되어 있습니다.” <사례 1>

다음 <사례 1>은 바르게살기운동의 사업 목적과 활동에 대한 내용이다. 바르게살기운동은 진실, 질서, 화합의 3대 이념을 목적으로 봉사활동, 지역교류사업, 환경운동 등의 활동을 하고 있다.

“바르게살기운동 3대 이념인 진실, 질서, 화합에 맞춰서 선진시민의식 함양을 위해서 실시하고 있는 준법정신운동, 그리고 올바른 역사인식을 통한 나라사랑운동을 펼치고 있고 성숙한 사회건설을 위해서 기초질서지킴이운동은 매월 지속적으로 실시하고 있습니다. 그리고 그 밖에도 밝고 건강한 사회건설을 위해서 이웃사랑 봉사활동을 명절을 맞이해서 실시하기도 하고 국민화합운동의 일환으로 영·호남 교류 사업을 하고 있고 또 녹색생활운동의 일환으로 내 집 앞 내가 쓸기 운동이나 환경정화활동, 에너지절약캠페인 등 지속적으로 실시하고 있습니다.” <사례 1>

다음은 바르게살기운동의 행동강령이다. 그 내용을 보면, “바르게살기운동은 정직한 개인, 더불어 사는 사회, 건강한 국가를 만들어 나가는 국민정신 운동이다. 이를 실천하기 위하여 첫째, 우리는 21세기를 선도하고 삶의 질을 높이는 의식개혁운동에 앞장선다. 둘째, 우리는 예의 바르고, 친절하고, 질서를 지킬 줄 아는 문화생활운동에 앞장선다. 셋째, 우리는 거짓과 부패를 추방하고 지역감정이 없는 바른 사회만들기 운동에 앞장선다. 넷째, 우리는 이웃과 지역사회에 도움을 주는 사회봉사 운동에 앞장선다.”로 구성되어 있다.

2) 경실련 : 시민운동

경제정의실천시민연합은 극심한 빈부격차와 경제적 불의에 대항하고 공정한 시장경제질서와 경제정의의 안정적 유지를 목적으로 1989년 설립된 시민단체이다. 경실련은 이러한 사회적 상황에서 1989년, 종교계, 학계 인사들이 중심이 된 회원 500명이 ‘우리 사회의 만연된 경제적 불의의 척결’을 목표로 내세운 경실련이 출범하였다.⁸²⁾ 다음 <사례 2>는 광주광역시에서 비영리단체로 등록하여 활동하고 있는 광주경실련의 내용이다.

“재단법인이나 이런 건 아니구요 비영리단체로 (광주광역시)에 등록이 되어있어서 그걸 근거로 활동하고 있는 상태입니다.” <사례 2>

경실련은 양심적이고 의식 있는 시민들을 중심으로 자주적이고 자발적인 참여를 통하여 합법적·비폭력적인 평화운동의 형태로 경제적 민주주의를 실현하고자 한다. 특히 사회적으로 생산된 경제적 부가 민주적 절차를 거쳐 공정하게 분배되도록 하는 데 역점을 두고 있다.

다음 <사례 2>는 경제정의실천시민연합의 설립배경에 대한 내용이다. 중앙경실련은 1989년 설립되었으며, 광주경실련은 1990년에 창립되어 2015년인 올해 25주년을 맞이하였다. 노동자, 농민, 학생들의 민주화운동 등의 시민운동이 경실련을 만든 것이다.

“저희 경실련은 89년도에 태동하게 되었는데요. 89년도 설립당시에 광주경실련이 아닌 중앙경실련을 설명을 드리는 겁니다. 87년도에 민주화가 되면서 운동에 대한 부분에 주로 그전에 운동의 핵심은 노동자 농민들 학생들이 위주였었죠. 87년 투쟁을 통해서 일명 넥타이부대였습니다. 시민들 중산층이라고 하죠. 넥타이부대들이 시내로 거리로 나오면서 87년 민주화를 맞이하게 되었는데요. 이분들을 동력으로 끌어낼 무엇인가가 필요했었죠. 그래서 뜻있는 분들이 같이 참여할 수 있는 것이 무엇이 있을까 함께 할 수 있는 그런 운동이 무엇이 있을까 하는 과정 중에 시민운동의 일환으로

82) 경제정의실천시민연합 홈페이지, http://www.ccej.or.kr/index.php?mid=page_aboutccej(검색일: 2015년 12월 5일)

경제정의실천 시민연합경실련이 태동하게 되었구요. 광주경실련은 1990년 6월 23일 날 창립하고 올해 25주년을 맞이하였습니다.”

경실련은 일한 만큼 대접받는 공정한 사회, 검은 돈이 사라지는 투명한 사회, 돈 안 드는 선거, 깨끗한 정치가 실현된 사회, 부정과 부조리가 근절된 맑은 사회, 자연과 인간이 함께하는 건강한 사회, 사회적 공공성이 실현되는 합리적인 사회를 정착시키는 데 목표를 두고 있다. 활동 내용과 영역은 소득의 공정한 분배문제, 선거감시, 부정부패 추방, 환경보호, 제도개혁 등으로 확대하였다. 한편 경실련의 독특한 성격은 단순한 정책비판에 머물지 않고 대안까지 제시한다는 점이다. 이를 위해 경실련 내에는 정책대안을 담당하는 정책연구위원회가 17개 분과로 구성되어 공청회·토론회·월례정책세미나 등 다양한 활동을 한다. 또한, 시민입법위원회·노사관계개혁위원회·지방자치특별위원회·농업개혁위원회와 같은 특별위원회도 운영한다.⁸³⁾

또한 운영의 통합성과 건전성 확보를 위하여 기본원칙을 수립하고 있다. 기본원칙으로는 첫째, 경실련은 공익성, 자율성, 자발성, 독립성 및 비당파성의 가치에 기초한 실사구시적 운동으로서의 정체성을 공유한다.⁸⁴⁾ 둘째, 지부경실련의 운동의제와 방식의 다양성은 존중하되, 정책대안과 운동방법론은 통합 되어야 한다.⁸⁵⁾ 셋째, 경실련이 전국적 규모를 갖춘 시민운동체로서 사회적 신뢰와 존경을 받을 수 있도록 시민운동으로서의 건전성과 전국조직으로서의 통합성이 유지되어야 한다.⁸⁶⁾ 넷째, 모든 회원, 특히 임원과 상근 활동가들은 경실련운동의 비전과 정체성에 대한 공유와 동지적 유대감으로 연합되어야 한다.⁸⁷⁾ 다섯째, 사람 중심의 발전 전략을 견지해야 한다. 따라서 상근활동가들은 경실련운동에 전념할 수 있도록 최소한의 경제적 안정을 보장받아야 하며, 경실련운동의 효과적 수행과 자기계발에 필요한 적절한 교육훈련을 받을 권리가 있다는 기본원칙을 설정하고 있다.⁸⁸⁾

현재 경실련은 국가와 지역사회의 소외된 계층을 대변해주고 있는 대표적인 조

83) 경제정의실천시민연합 홈페이지, http://www.ccej.or.kr/index.php?mid=page_intro_setup(검색일: 2015년 12월 5일)

84) 경실련 운동의 통합성과 건전성 확보에 관한 규칙 제2조의 1.

85) 경실련 운동의 통합성과 건전성 확보에 관한 규칙 제2조의 2.

86) 경실련 운동의 통합성과 건전성 확보에 관한 규칙 제2조의 3.

87) 경실련 운동의 통합성과 건전성 확보에 관한 규칙 제2조의 4.

88) 경실련 운동의 통합성과 건전성 확보에 관한 규칙 제2조의 5.

직이다. 이러한 측면에서 광주경실련의 가장 중요한 과제가 무엇인지는 다음과 같다. 첫째는 광주의 도시철도 2호선 관련 문제이며, 둘째는 대형유통업체와 중소기업인 문제 등이며, 현재 광주경실련은 이러한 문제들을 가장 고민하고 활동하고 있는 내용이다.

“그동안의 경실련이 상당히 역사가 오래된 시민단체입니다. 어떻게 보면 시민단체 가장 태동이라고 말할 수 있는데요. 잘 아시는 부동산실명제 금융실명제를 이끌어 왔었고 지금 현재 저희 광주경실련의 주도적인 사업으로 고민하고 활동하고 있는 것은 도시철도 2호선과 관련된 것인데요. 오늘 제가 거기 가게 됐는데요. 광주도시공사가 맞춤형 매입임대주택사업을 하면서 문제가 있었는데 그것과 관련돼서 고발했었습니다. 잘못된 사업들에 대한 책임을 분명히 하려고 향후에 그런 문제가 재발되지 않도록 재발방지책을 고민하고 앞으로 저소득층 주민들의 주거안정을 위한 이런 사업들이 지속적으로 진행될 수 있도록 저희들이 관심을 가지고 노력을 해 나갈려고 하고 있구요. 지금 지역에서 많이 고민을 하고 있습니다만 대형유통업체에 대한 부분들 있잖습니까? 최근에 문제가 됐었던 ○○쇼핑월드컵점에 대한 문제 이런 문제들도 해결하기 위해서 다른 중소기업 지원 네트워크라든지 중소기업인단체와 연대해서 열심히 문제를 해결해 나갈려고 하고 있고 아직은 잠복기에 있습니다만 다들 아시고 계시는 신세계복합 쇼핑물문제 이런 문제도 향후에는 상당히 대책점에 서서 활동하게 될 상황들이 아닐까 하는 고민들을 하고 있습니다.”

다음 <사례 2>는 시민단체의 사업에 관련하여 향후 발전방향에 대한 내용이다. 시민단체의 활동은 여전히 열악하지만, 재정적인 문제도 시급하지만 가장 급한 것은 시민들이 참여할 것인가에 달린 문제이다. 정부 및 지방정부의 지원의 여부와 상관없이 시민단체는 시민의 힘으로 활동하는 것이 가장 중요하며 바람직하다. 이러한 부분에 있어서 상근임직원뿐만 아니라 활동회원들의 적극적으로 고민하여 시민단체의 어려움을 타개해 나가야 한다.

“결국 시민단체 활동도 결국 시민단체가 찾아야 합니다. 시민들이 원하는 것이 무엇이고 시민들과 함께 할 수 있는 방법이 무엇인지 고민하고 적극적으로 그런 사업들을 추진해 나가는 것이 가장 중요할 거 같구요. 결국은 예산의 문제 재정의 문제도 결국은 어떻게 시민들과 함께 할 것이냐 참여를 할 것이냐에 따라 달린 문제가 아닌가 싶습니다. 물론 이제 정부나 지자체 지원이 일부 필요한 부분이 없지 않아 있을 거라고 생각은 합니다만 그래도 시민단체는 시민의 힘으로 가는 것이 가장 중요하다고 보고 있거든요. 그런 부분에 있어서의 우리 일에 대한 시민단체 상근활동가 뿐만 아니라 시민단체에 계셔서 적극적으로 활동하신 분들이 좀 더 고민을 하셔서 시민단체의 어려움을 적극적으로 타개해 나갔으면 좋겠고 우리 이런 활동들이 우리 사회를 기업을 변화시키고 나아가서는 국가를 변화시키는데 조금이나마 보탬이 됐으면 하는 바람입니다. 저희도 부족합니다만 열심히 활동해서 광주광역시를 넘어서 대한민국 발전하는데 저희도 조금이나마 보탬이 되도록 열심히 하겠습니다.”

2. 주요 활동 및 운영 프로그램

1) 바르게살기운동 : 정부주도 사업

바르게살기 운동협의회 사업의 경우에는 첫째, 법질서 확립 및 나라사랑운동이다. 이 운동의 법질서의 기본과 원칙의 소중한 가치를 일깨우고 올바른 역사인식을 통한 선진시민의식의 기초확립을 위하여 전개하는 운동이다. 세부적인 내용으로는 4대개혁 및 4대약 근절홍보, 캠페인 활동이 주된 내용이다. 매월 1일 바르게살기운동의 날 전국동시캠페인을 전개하면서 정부의 주요시책과 시대적 현안에 대하여 논의하고 모범사례를 발굴하여서 홍보한다.⁸⁹⁾ 둘째, 바르게 중앙포럼이다.

89) 바르게살기운동 중앙협의회 홈페이지, http://www.sfbt.or.kr/n_44.html(검색일: 2015년 11월 30일)

이 사업은 바르게살기 운동협회의 위상강화 및 외연확대를 위하여 저명인사 초청강연 및 정부시책사업에 관련된 쟁점과 현안에 대하여 논의하고 대안을 제시하기 위하여 만든 포럼이다.⁹⁰⁾ 셋째, 성숙한 사회건설 운동이다. 성숙한 사회건설 운동의 세부적인 내용은 기초질서, 법질서확립 캠페인과 안전문화 확산운동, 시민교육이다. 이 사업은 기초질서 확립을 위하여 전국 시도, 시군구 동시다발 캠페인이 주 내용이다. 또한 유관기관과의 협력, 공동캠페인을 기본으로 시기별 특성을 반영한 국민공감 캠페인을 전개하고 있다. 안전확산 운동은 안전한 국가형성을 위한 교육 및 제도 개혁을 촉구하고 있다. 시민교육 운동은 선진시민의식 형성 교육을 위하여 가정사랑 및 성폭력 예방 교육 등 안전의식 함양교육이 주 내용이다. 또한 이 시민교육에는 가정교육 및 성폭력 예방교육도 동시에 진행하고 있다. 이를 구체적으로 운용하기 위하여 국민행복지킴이 정예요원 양성교육을 실시하고 있다.⁹¹⁾

바르게살기운동 한 지역구협회의 사업 총괄 계획안을 보면 다음 <표 15>와 같다. 사업은 첫째, 법질서지키기 선진시민운동으로 기초질서지키기 생활화운동, 공중질서지키기, 사이버질서지키기의 내용으로 3월부터 12월까지 진행하며, 예산액은 8백 4십 6만원이다. 둘째는 희망나눔사랑실천으로 저소득층 사랑의 집고쳐주기 운동(도배 및 장판 교체 사업), 참사랑 며느리 봉사대 운영(결식노인 밀반찬 배달 및 청소, 세탁 도우미) 등을 하며, 4월부터 12월까지 진행하고 예산액은 7백 6십 9만 만원이다. 셋째는 Green-○구 녹색생활 실천운동으로 녹색생활 실천운동(환경오염 방지용 장바구니 제작 배포)을 하며, 5월부터 11월까지 진행되고 예산액은 6백 2십 7만 원이다. 넷째는 국민통합운동으로 10월에 영·호남 자매결연 22주년 기념행사, ○○축제를 하며, 예산액은 2백 4십 4만원이다. 다섯째는 저탄소 에너지절약 범시민실천운동으로 5월부터 12월까지 에너지다이어트 실천 생활화운동을 하며, 예산액은 4백 3십만 원이다.

<표 15> 바르게살기운동 광주광역시 ○구협의회 2010년 사업 총괄(계획안)

90) 위의 자료.

91) 위의 자료.

사 업 명	사 업 내 용	사업시기	예산액(안)
법질서지킴이 선진시민운동	- 기초질서지킴이 생활화운동 - 공중질서지킴이 - 사이버질서지킴이	3~12월	8,460,000
희망나눔 사랑실천	- 저소득층 사랑의 집고쳐주기 운동 (도배 및 장판 교체 사업) - 참사랑 며느리 봉사대 운영 (결식노인 밀반찬 배달 및 청소, 세탁 도우미)	4~12월	7,690,000
Green-○구 녹색생활 실천운동	- 녹색생활 실천운동 (환경오염 방지용 장바구니 제작 배포)	5~11월	6,270,000
국민통합운동	- 영·호남 자매결연 22주년 기념행사 - 제7회 ○○축제	10월	2,440,000
저탄소 에너지절약 범시민실천운동	- 에너지다이어트 실천 생활화운동	5~12월	4,300,000

출처: 바르게살기운동광주광역시○구협의회 정기총회자료(2010).

다음 <사례 1>은 바르게살기운동의 사업에 대한 내용이다. 바르게살기운동 광주○구협의회는 지방자치단체의 지원을 받고 있다. 사업선정 자체가 정부의 요구 사업으로 진행되며, 시민단체 자체의 사업은 거의 없다.

“저희 바르게살기운동은 사업자체가 주로 지방자치단체의 지원을 받아 하고 있기 때문에 사업선정 자체가 주로 관에서 요구하는 사업들로 진행될 수밖에 없습니다. 자체 사업은 미미하다고 보시면 됩니다.” <사례 1>

바르게살기운동의 각종 행사 및 사업이 정부주도로 이루어진다. 이에 시민단체가 지방정부의 홍보로 이용되기도 하며, 정부를 견제하고 비판해야하는 시민단체의 역할과 기능을 상실하게 된다.

“각종 행사나 사업들이 관에서 요구하는 사업들로 이루어지다 보니까 형식에 치우치지 않나 하는 그런 면들이 많이 있는 것 같고 또 어떻게 보면 기초자치단체장의 홍보용으로 저희들이 전략하는 느낌도 드는 것이 사실입니다. 그래서 시민단체의 견제와 비판의 기능을 상실하지 않았나? 라는 그런 느낌이 들 때가 많았던 것 같습니다.”

<사례 1>

정부는 바르게살기운동의 연말결산서의 정산내용만 보고 사업에 대한 평가와 감사를 한다. 이는 실질적으로 사업하는 과정을 중요시하기보다는 마지막 결산서 서류 및 사진만을 증빙서류로 한다는 것이다. <사례 1>을 보면, 일부 지역에서는 정부의 지원을 받아 일을 하다보니깐 사업을 진행하지 않았던 내용을 끼워 맞춰서 사진을 첨부하여 보고하고, 이를 정선서로 만들어 1년 사업을 보고한다. 이는 사업에 대한 평가 및 감사가 제대로 이루어지고 있지 않다는 것이다.

“저희가 시민사회단체 재정에 대한 투명성이나 이런 부분들이 굉장히 어떤 단체건 문제가 되는 부분이 언론 상에서도 많이 나오기도 하는데 정말 깨끗해야 될 부분들이 저희가 관에서 하는 일이다 보니까 거기에 대한 사업에 실은 있지도 않은 내용을 거기에다 끼워 맞춰서 역지로 사진이나 이런 활동들을 사업들로 만들어서 내는 경우도 있고, 어떻게 보면 정산서를 만들기 위한 사업을 하고 있다라는 생각이 들 때는 회의감도 들기도 합니다.”

사업평가에서 회계중심의 서류평가에 그치고 있다는 점에서 시민단체에 대하여 객관적이고 치밀한 평가가 어렵다. 사업내용에 대한 평가를 전문적으로 할 수 있는 선정위원회의 구성은 충실한 사업수행을 통해 사회문제를 해결해 가는 역량을

강화시키는 환경을 조성한다.⁹²⁾ 무엇보다도 시민단체에게 적합한 회계보고와 평가보고 방식을 정부가 제시해야 한다. 현재의 서류작성 및 평가방식은 이중 보고라는 매우 부정적인 결과를 초래하고 있다. 사업의 운영과 회계 및 평가의 분리운영이라는 이중구조를 갖는 단체가 다수 있다. 이는 장기적으로 시민단체 스스로 신뢰성과 책임성을 저해한다. 정부 입장에서는 형식적인 보고와 평가로 객관성을 상실키시며, 시민단체에 대한 부정적인 인식만을 가중시키는 결과를 초래한다.⁹³⁾

다음 <사례 1>은 바르게살기운동이 관변단체라는 이미지 때문에 정치적인 목적으로 정부에 맞는 사업만을 한다고 인식되고 있다. 또한 바르게살기운동이 선거용으로 많이 이용되고 있으며, 정부와의 관계를 끊기 전에는 자율적으로 사업을 기획하고 추진하기에는 어렵다. 정부의 조건에 맞추어 사업을 구상하고 정산할 수 밖에 없다.

“저희가 관변단체라는 이미지 때문에 정치적인 목적으로 항상 관에서도 관에 맞는 사업을 하되 또 관이 필요로 하는 일에 맞춰서 거기에 움직여 줘야하는 상황이라 어떻게 보면 저희들이 선거용으로 많이 이용되고 있다라는 생각도 떨칠 수는 없습니다. 그건 사실인거 같고 그러다보니 저희 자율적인 사업은 창의적으로 기획해서 추진하기는 정말 어렵지 않나 어쩔 수 없는 그 고리 자체를 끊기 이전에는 어렵다고 봅니다. 그래서 저희는 거기에 맞출 수밖에 없는 것이기 때문에 문제가 되지 않도록 사업을 만들고 거기에 맞춰서 정산을 할 수 밖에 없다라는 게 문제점인 것 같습니다.”

위와 같이, 현재 기초자치단체는 연말에 결산서로의 바르게살기운동을 감사한다. 바르게살기운동이 지방정부에서 예산을 배정해 가지고 집행을 하는 단체이기 때문에 서로 투명하고 정확하게 감사가 이루어지지 못하고 있다. 또한 기초자치단체에서 요구하는 사업을 했기 때문에 굳이 거기서 지적사항이 많이 나오지 않게끔 서로 아마 맞춤 결재와 감사가 이루어질 수 있다. 이러한 부정을 막기 위해서

92) 민현정, 앞의 논문, p. 126.

93) 위의 논문, p. 127.

는 제3의 기관에서 감사를 진행하여 시민단체로서의 공정성과 투명성을 마련해야 한다.

또한 바르게살기운동이 기초자치단체에서 예산 지원을 많이 받고 있기 때문에 지방정부의 공격을 피할 수 있지만, 지방정부의 활동의 시시비비를 가리는 비판적이고 견제하는 시민단체로서의 기능을 수행하는 데에는 제약이 따른다. 관변단체로 지적이 되었던 새마을운동, 바르게살기운동, 자유총연맹에 대한 국고 지원이 다른 시민단체보다 훨씬 많이 지원되고 있다. 정부의 지원을 많이 받았으면 그에 따르는 역할과 또한 다른 시민단체의 리더, 본보기가 될 수 있는 사업들을 많이 해야 된다고 생각 한다. 그러나 현실적으로는 정부권력과 지방정부의 입맛에 맞는 사업만이 주를 이루고, 어떻게 보면 홍보를 자처하고 있는 실정이다.

2) 경실련 : 사회문제 해결

경제정의실천시민연합의 주요활동은 부동산투기 근절을 위한 활동, 한국은행 독립 촉구활동, 부동산실명제의 올바른 실시 촉구활동, 금융실명제 실시와 강화를 위한 활동, 재벌의 경제력집중 분산을 위한 활동, 세제·세정 개혁운동, UR대응 및 우리농업살리기 운동, 공명선거 캠페인, 정책캠페인, OECD 조기가입 연기 및 제도정비 촉구활동, 5·18특별법 제정과 특별검사제 도입을 위한 활동, 지방자치제도 활성화를 위한 활동, 정치·행정제도 개혁을 위한 활동, 시민의 알권리보장과 행정 민주화를 위한 활동, 언론감시 활동 등이 있다.⁹⁴⁾

다음 <표 16>은 경제정의실천시민연합의 세부적인 활동 내용을 정리한 표이다. 경실련의 주요활동인 부동산투기 근절운동, 금융실명제 도입운동, 한국은행 독립 촉구운동, 재벌개혁 운동, 세제개혁 운동, 우리 농민 살리기 운동, 공명선거캠페인과 후보자 정보공개 운동, 투명사회 건설운동, 금융개혁 운동, 4대 사회보험 개선 운동, 공정거래 정책강화 등에 대하여 살펴보겠다.

<표 16> 경제정의실천시민연합의 세부 활동 내용

구분	세부 활동 내용
----	----------

94) 경제정의실천시민연합 홈페이지, http://www.ccej.or.kr/index.php?mid=page_intro_activities (검색일: 2015년 12월 5일)

부동산투기 근절운동	도시서민들의 주거문제 해결을 위해, 부동산투기방지, 토지공개념 강화입법, 주택임대차보호법보완, 공공임대주택 공급확대, 재개발시 선 대책 후 철거 원칙준수 등을 촉구
금융실명제 도입운동	우리사회의 경제개혁과 부의 분배를 위한 금융실명제도입 촉구 운동, 도입 후에도 제도의 조기정착과 부작용최소화를 위한 후속정책 대안들을 제시
한국은행 독립촉구운동	물가안정에 기반을 둔 경제의 안정적 성장을 도모하고 개방의 위험을 효과적으로 관리하기 위한 제도적 장치로서 한국은행의 독립을 주장
재벌개혁 운동	우리사회의 경제구조 개혁을 위해 재벌의 소유와 경영의 분리, 소유분산, 금융과 언론의 지배 방지, 세습화 방지, 공정거래법 강화 활동
세계개혁 운동	자산보유자 및 불로소득자를 우대하고 봉급생활자에 대해서는 과중한 부담을 지우는 불공평한 조세제도 개혁활동
우리 농업 살리기 운동	UR농산물 협상 타결에 대응한 우리농업·농촌 희생대책을 마련하여 정부에 촉구
공명선거캠페인과 후보자 정보공개 운동	정책캠페인, 후보자초청토론, 정당공약비교 평가, 대국민 홍보 및 선거부정 고발창구 운영 등의 활동과 후보자들의 정보공개운동
투명사회 건설운동	공공건설의 예산을 감시
금융개혁 운동	은행법, 증권관련 집단 소송법 대응
4대 사회보험 개선운동	사회보험제도 개선과 국민기초생활보장 제도 개선운동
공정거래 정책 강화	재벌의 불공정거래행위 감시 및 지배구조 개혁운동

출처: 경제정의실천시민연합 홈페이지, https://ccej.or.kr/index.php?mid=page_intro_activities (검색일: 2015년 12월 5일)

경제정의실천시민연합 규약 제 1장 2조를 보면 ‘우리 사회의 경제정의와 사회정의를 실현하기 위한 평화적 시민운동을 전개함으로써 민주복지사회의 기틀을 마련하는 데 이바지함을 목적으로 한다.’라고 그 목적을 규정하고 있다. 상세한 목적

으로는 열심히 일하는 근로소득자가 불로소득자보다 더 대접받고 잘사는 건강한 사회, 낙오자 없이 패자도 부활하고 더불어 사는 활기찬 사회, 시민참여의 공정한 규칙과 법치가 상식이 되고 대기업과 중소기업이 상생하고 나눔운동이 문화가 되어 서로를 안아주고 격려하는 사회, 시민들이 경제적으로 안정되고 베풀 수 있으며 지속가능한 성장이 가능한 사회, 시민이 주인이 되고, 창조적인 개성들이 연대하여 자유와 책임을 다하는 신뢰받는 사회이다. 활동원칙으로는 공익성, 자율성, 자발성을 원칙으로 하는 비당파적 순수 시민단체, 특정 이념에 얽매이지 않고 합리적이고 실현 가능한 대안찾기 실사구시, 일반시민이 편안하게 참여할 수 있는 합법적이고 평화적인 운동, 경제성장과 사회적 형평을 동시에 이루어내는 균형과 조화이다.⁹⁵⁾

경실련은 목적을 실행시키기 위해서 조사연구, 시민조직, 시민교육, 홍보선전, 시민고발센터운영 및 법률구조, 소비자 권익증진 및 시민행동 등의 사업을 한다. 초기의 경실련은 한국은행 독립, 재벌개혁과 같은 경제적 영역에 집중하여 활동하였으나, 현재에는 다양한 사회적 요구에 대응하여 정치, 사회복지제도, 부정부패, 예산 감시 및 의정감시 등의 다양한 영역에서 활동하고 있다.⁹⁶⁾

다음의 <사례 2>는 경제정의실천시민연합의 주요업무 및 활동내용이다. 경실련은 경실련 규약에서와 같이 한국사회의 경제정의와 사회정의를 실현하기 위한 시민운동을 전개하고 있다. 최근 대형마트의 등장과 함께 발생하는 사회문제를 해결하기 위해 적극적으로 나서고 있다. 지방정부의 예산감시활동을 행정의 부조리한 집행 오류를 지적하는 활동을 하고 있다.

“경실련이 하고 있는 업무는 경제정의 사회정의 이런 일들을 주로 하고 있는데요. 최초 경실련이 태동될 때 부동산 관련된 문제들 이런 문제들이 가장 서민들 생활에 관계가 많았기 때문에 부동산 관련된 문제들 지속적으로 관심을 가지고 있습니다. 특히 임대주택들 저소득층의 주거문제들 그 다음에 경제적으로 불이익이 되는 문제들에 대해서 적극적으로 나서고 있는데 최근에는 대형마트라든지 이런 대기업 유통업체 입점에 따른 중소상인들의

95) 경제정의실천시민연합 홈페이지, <http://www.ccej.or.kr>(검색일: 2015년 12월 5일)

96) 위의 자료.

경제적 활동의 위축들 이런 문제들을 해결하는데 적극적으로 나서고 있구요. 사회정의실천 관련해서는 지방자치단체의 예산감시 활동 그리고 행정에 있어서의 부조리라든지 그리고 집행의 오류 이런 부분들을 적극적으로 지적하고 개선해 나가는 활동들을 해 오고 있습니다.” <사례 2>

다음은 경제정의실천시민연합의 주요 활동사례를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째는 주민소환제 도입이다. 주민소환제는 임기가 보장된 지방정부장이나 지방의원을 주민들이 직접 해직시킬 수 있는 제도이다. 이 제도는 김대중 정부시절부터 도입논의가 있어 왔으나, 지방정치인에 대한 소환제도의 도입이 국회의원들에게까지 이어져 자신들의 지위를 약화시킬 것을 우려한 국회의원들이 소극적으로 입법 활동을 전개함으로써 오랜 시간 도입되지 못하다가 점차 시민 사회와 학계의 요구가 거세지고, 국민들의 정치에 대한 불신이 심화되면서 결국 2006년에 도입되었다. 경실련은 다양한 언론과의 인터뷰, 기자회견, 성명과 논평 발표, 국회 앞에서 기자회견을 가지는 등의 활동으로 주민소환제 도입에 중요한 역할을 하였는데, 정책을 결정함에 있어서 경실련의 영향력을 확인할 수 있는 사례이다.⁹⁷⁾

둘째는 공직자 윤리법이다. 한국의 공직자 윤리법은 1981년 12월 31일에 제정되어 1983년 1월 1일에 시행되었다. 이 법은 등록된 재산에 대한 공개를 금지하고 규정위반에 대한 구체적인 처벌 규정도 없는, 명목상으로 존재하는 법으로 많은 문제점이 있었다. 이에 경실련에서는 2005년 4월부터 국회에서 집회를 열어 공직자윤리법 전면 개정을 요구하며 “윗물 맑게하기 시민운동”을 펼쳤다. 그에 따른 행동으로는 4월 19일 공직자윤리법 개정의견 청원서 제출, 20일 기자회견에 이어 21일은 ‘투기부패 근절의 날’로 정해 투기공직자 발언록 전시, 부패 백태 등을 전시하는 ‘투기박람회’를 개최하였다. 또한 22일은 ‘입법촉구 시민행동의 날’로 정해 국회 앞에서 공직자윤리법 전면 개정을 촉구하는 집회를 열었다. 이에 따라 2005년에 바로 전면 개정이 이루어지지 않는 않았으나, 2007년 부분개정을 하게 되었다.⁹⁸⁾

셋째는 의약분업 정착 운동이다. 의약분업이란 무분별한 약의 오남용을 막기 위

97) 경제정의실천시민연합 홈페이지, 앞의 자료.

98) 위의 자료.

한 목적으로 전문가인 의사와 약사가 역할을 분담하는 것을 말한다. 즉, 처방은 의사가 조제는 약사가 하는 것인데 병·의원이나 약국이 없는 농어촌지역은 분업 대상에서 제외되며 응급환자, 입원 환자 또는 자신 또는 타인에 피해를 줄 수 있는 환자의 경우 등은 예외였다. 경실련은 2000년 4월 18일 ‘의약분업 정착을 위한 시민운동본부’를 발족하고 거리 캠페인을 전개하였고 그해 6월 8일 ‘의료개혁과 국민건강권 실현을 위한 전국 동시 시민대회’를 개최하였다. 이러한 노력으로 인하여 우리나라에서는 2000년 7월부터 한 달간 계도기간을 실시한 후 8월1일부터 의약분업이 실시되었다.⁹⁹⁾

넷째는 경제민주화 실현을 위한 활동이다. 경제민주화 실현을 위한 활동으로 박근혜 정부 경제민주화 공약이행 평가 결과 발표, 박근혜 정부 6개월 경제정책 평가 토론회, 일감 몰아주기 관련 공정거래법 개정안 의견서 제출, 5대 재벌 특수관계자 거래 및 내부거래 비교 실태분석, 상법개정안에 대한 입장 발표 및 박근혜 정부의 경제민주화 후퇴 규탄 기자회견 등이 주요활동이다. 또한 공평과세실현을 위한 재정 세제개혁 운동을 전개하고 있다. 이를 위하여 국가재정운영계획 분석과 국가채무관리 계획의 분석이다.¹⁰⁰⁾

다섯째는 사회복지·보건의료분야 활동이다. 관련 사업으로는 건강보험 보장성 강화운동이 있다. 이를 위하여 4대 중증질환 공약파기 비판과 3대 비급여의 전면 급여화 운동, 건강보험 가입자 포럼 구성, 건강보험 수가계약제도 개선방안 모색 토론회, 건강보험 정책결정구조 개편과 보험자 기능강화 워크숍 개최 등이 있다. 또한 노후보장 강화운동-다층노후보장체제 구축활동이 있다. 보육공공성 강화운동과 의료영리화 저지 및 공공성 강화 운동을 전개하고 있다.¹⁰¹⁾

제3절 조직 구성

99) 위의 자료.

100) 위의 자료.

101) 위의 자료.

1. 중앙조직 및 지방조직 관계

1) 바르게살기운동 : 중앙 및 지방조직 연계사업

바르게살기운동 협의회의 조직도는 다음과 <그림 6>과 같다. 바르게살기운동은 17개의 시·도협의회, 232개의 시·군·구협의회, 3,271개의 읍·면·동위원회로 구성되어 관변단체 중 가장 큰 조직이다.¹⁰²⁾ 바르게살기운동협의회의 임원은 중앙회장(협의회장), 부회장단(수석부회장, 여성회장, 산악회장, 청년회장, 대학생봉사단장, 학생봉사단장, 부회장 적정 수), 사무총장(시·도협의회 경우 사무처장, 시·군·구협의회 경우 사무국장), 감사, 이사(상임이사, 운영이사)로 구성한다.¹⁰³⁾



출처: 바르게살기운동 홈페이지

<그림 6> 바르게살기운동 조직도

중앙회장은 바르게살기운동 조직을 대표하고 협의회 주관의 각종 회의의 소집

102) 바르게살기운동, http://www.sfbt.or.kr/n_15.html(검색일: 2015년 11월 30일).

103) 바르게살기운동협의회 직제규정 제4조.

및 의장, 당연직 임원을 제외한 임원과 위원의 위촉 및 해촉, 임면, 바르게살기운동 조직 업무 전반에 대한 조정 및 감독한다.¹⁰⁴⁾ 부회장단은 임면권을 가지는 협의회장이 이사회(하부조직의 경우 임원회)의 의결을 거쳐서 수석부회장 1인, 여성회장 1인, 산악회장 1인, 청년회장 1인, 대학생봉사단장 1인, 학생봉사단장 1인, 부회장 20인 내외로 구성한다. 부회장단은 협의회장을 보좌하여 본회 운영에 참여한다. 수석부회장은 부회장단을 대표하고, 협의회장 유고 시 그 직무를 대행한다. 여성회장은 여성회를 대표하여 부회장단의 구성원이 된다. 산악회장, 청년회장, 대학생봉사단장, 학생봉사단장은 각 해당 상임기구를 대표하고, 부회장단의 구성원이 된다.¹⁰⁵⁾

사무총장(시·도협의회의 경우 사무처장, 시·군·구협의회의 경우 사무국장)은 협의회장을 보좌하여 본회의 제반 실무를 수행하고 사무처를 총괄한다.¹⁰⁶⁾ 협의회장은 이사회(하부조직의 경우 임원회)의 의결을 거쳐 상근직으로 사무총장을 1인 임명한다.¹⁰⁷⁾ 이사는 상임이사과 운영이사로 구분한다. 상임이사는 회원 또는 외부 인사 중에 적격자를 추천하여 협의회장이 이사회(하부조직의 경우 임원회)의 의결을 받아 임명한다. 운영이사는 상임기구의 부회장으로서 회원 또는 외부 인사 중에 적격자를 추천하여, 해당 상임기구의 장이 협의회장의 승인을 거쳐 임명하고 이사회(하부조직의 경우 임원회)에 보고한다.¹⁰⁸⁾

바르게살기운동을 위하여 조직하여 운영하는 상임기구는 여성회, 산악회, 청년회, 대학생봉사단, 학생봉사단이 있다.¹⁰⁹⁾ 상임기구는 중앙협의회, 시·도협의회, 시·군·구협의회가 있다. 상임기구의 기능 및 역할은 상설 조직으로 부여된 고유의 기능을 수행하여 바르게살기운동을 활성화하는 데에 기여하고, 중앙회 상임기구의 대표자는 제1항에서 정한 활동을 조정, 통제할 수 있다.¹¹⁰⁾ 사무처 내에 비상근 조직으로 분과위원회를 설치한다. 바르게살기운동 조직의 정책과 활동을 보좌하는 기능을 한다.¹¹¹⁾

분과위원회는 그 세부 기능에 따라 예산의 범위 내에서 상설기구로 설치할 수

104) 바르게살기운동협의회 직제규정 제6조.
 105) 바르게살기운동협의회 직제규정 제9조.
 106) 바르게살기운동협의회 직제규정 제10조.
 107) 바르게살기운동협의회 직제규정 제11조.
 108) 바르게살기운동협의회 직제규정 제12조.
 109) 바르게살기운동협의회 상임기구운영규정 제3조.
 110) 바르게살기운동협의회 상임기구운영규정 제5조.
 111) 바르게살기운동협의회 분과기구운영규정 제4조.

있다. 설치하는 위원회는 바르게살기운동 기획과 관련한 위원회, 정책과 관련한 위원회, 홍보와 관련한 위원회, 사업과 관련한 위원회, 바르게살기운동 재정과 관련한 위원회, 해외조직과 관련한 위원회, 바른 교육을 위한 위원회, 법질서 준수 및 실천을 위한 위원회, 윤리 및 도덕성 회복을 위한 위원회, 국민통합 및 계층간 갈등 해소를 위한 위원회, 올바른 네티즌 문화 확산을 위한 위원회, 사회적 약자 및 소외 계층에 대한 배려를 위한 위원회, 사회 4대악 척결을 위한 위원회, 국민 생활 안전을 위한 위원회를 설치할 수 있다.¹¹²⁾ 특별위원회는 분과위원회에 추가하여 바르게살기운동 조직의 활동 및 사업 수행과 활성화, 각종 대외 단체 연대 등을 위하여 필요한 때에는 한시적으로 설치할 수 있다.¹¹³⁾

다음의 <사례 1>은 바르게살기운동의 지방조직의 활동에 대한 내용이다. 이 조직의 체계는 정부기관인 행정자치부의 지원을 받은 중앙협의회, 광역자치단체 지원을 받는 시·도협의회, 지방정부의 지원을 받은 읍·면·동위원회로 조직되어 있다. 상부기관은 하부기관과 연계되며 지속적으로 지원이 이루어지고 있다.

“바르게살기운동은 저희 상부기관으로 행정자치부의 지원을 받는 중앙협의회가 조직되어 있고 광역자치단체 지원을 받는 시·도협의회, 그리고 기초자치단체의 지원을 받는 시·군·구협의회가 조직되어 있는데 그 하부조직으로 행정구역상의 읍·면·동위원회가 조직되어 있습니다. 구협의회는 정관에 입각해서 선출직으로 뽑힌 회장님을 비롯해서 30여명 정도의 임원들로 구성되어 있고, 각 동위원회는 30명 정도 내외의 위원으로 구성되어 있습니다.”

<사례 1>

바르게살기운동의 광주의 한 지역협의회의 연혁을 살펴보면 다음과 같다. 1988년 바르게살기운동 중앙협의회가 발족되었으며, 그 이후 1989년에 광주광역시 ○구에 바르게살기운동 광주직할시○구협의회가 구성되었다. 회장은 3년에 한 번씩 선출되며, 현재는 1회 연임이 가능하다. 주요 사업은 국민화합운동 일환으로 영호남 자매결연을 진행하고 있다.¹¹⁴⁾

112) 바르게살기운동협의회 분과기구운영규정 제5조.

113) 바르게살기운동협의회 분과기구운영규정 제6조.

114) 바르게살기운동광주광역시○구협의회 내부 자료.

바르게살기운동의 광주의 한 지역협의회의 1년 동안 진행한 사업을 분야별 주요 활동실적으로 살펴보면 다음과 같다. 이 시민단체는 첫째, 매월 월례회의를 실시한다. 둘째, 광주의 구별로 진행되는 정기총회에 참석한다. 셋째, 3월부터 12월까지 기초질서지킴이 캠페인을 실시한다. 넷째, 5월에 단합대회를 실시한다. 다섯째, 매월 지역구 자원봉사단체 대표자회의를 실시한다. 여섯째, 각종 봉사활동과 관련하여 체육활동 및 봉사활동을 실시한다.¹¹⁵⁾

바르게살기운동은 지역 간의 연계사업을 진행한다. 1988년 3월 23일 전국 최초의 민간 문화교류 사업으로 광주 ○구 바르게살기운동연합회와 부산 ○구바르게살기운동협의회가 자매결연이 맺어졌으며, 이를 계기로 국가적으로 지역벽허물기 운동이 전개되는 단초를 제공하였다. 이후 양 협의회는 상호방문 교류하면서 문화와 생활전반에 걸친 폭넓은 이해와 발전으로 2012년에 24주년의 기념식을 진행하였다.¹¹⁶⁾ 또한 바르게살기운동의 광주지역의 한 하부기관의 카페에는 회장 취임식 사진 및 활동사진 등이 탑재되어 있다.¹¹⁷⁾

2) 경실련 : 지역시민단체와 연계하는 독자적 사업

경제정의실천시민연합의 조직도는 다음 <그림 7>과 같다. 경제정의실천시민연합 회원대회는 이 조직의 최고 의결기관이다. 중앙위원은 각 부분조직과 상임집행위원회에서 선출되며 조직별 중앙위원의 배분과 선출방법은 별도의 규칙에 의한다. 중앙위원회는 반기마다 중앙위원회 의장이 소집하고 공동대표 및 감사의 선출, 중앙위원회 선출직 상임집행위원 선출, 규약의 개정, 사업보고 및 계획의 승인, 예산 및 결산의 승인, 특별기구 및 부설기관의 설치 및 폐지 등을 주로 한다.¹¹⁸⁾

상임집행위원회는 경실련의 상설집행기구이다. 상임집행위원회는 50인 이상 80인 이내의 상임집행위원으로 구성하여 월 1회 상임집행위원장이 소집한다. 권한은 중앙위원회가 결의한 모든 사업의 집행 및 그 집행을 위하여 필요하다고 인정되

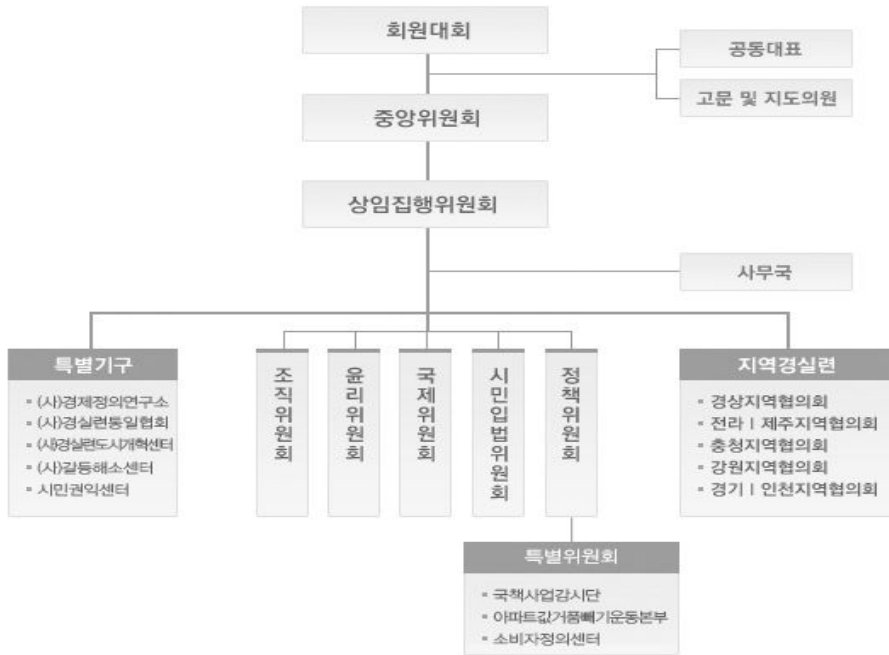
115) 바르게살기운동광주광역시○구협의회 정기총회자료(2010).

116) 바르게살기운동광주광역시○협의회의 내부자료.

117) 바르게살기운동광주○구○동협의회 카페, <http://cafe.naver.com/sfbtgwangju>(검색일: 2015년 12월 20일).

118) 경제정의실천시민연합 규약 제11조.

는 사항의 결정, 중앙위원회에 대한 의안의 제안 및 사전 심의, 예산, 결산안의 제안 및 사전심의, 고문, 지도위원 위촉, 상임집행위원회 선출직 중앙위원 선출, 중앙위원회 선출직 상임집행위원 후보의 추천, 사무총장 선출, 사무국 상급부서의 설치 및 그 장의 임면에 관한 승인, 조직의 구성 및 운영에 필요한 각종 규칙의 제정 및 개정, 특별기구, 부설기관, 지부조직, 회원조직의 사고지부 및 활동정지에 대한 지정과 해제, 중앙위원회가 위임한 사항이다.¹¹⁹⁾



출처: 경제정의실천시민연합 홈페이지

<그림 7> 경제정의실천시민연합 조직도

경실련의 핵심적 사업은 각종 사회문제에 대한 제도적인 정책대안을 제시하고, 이를 여론화하면서 국민대중의 공감을 얻어내는 것이다. 이러한 측면에서 볼 때 정책담당기구로서의 경실련의 정책연구와 정책결정에 필요한 제반활동을 하는 정책위원회가 경실련에서 차지하는 비중은 절대적인 것이라고 할 수 있다. 정책위원회는 출범 초기 학계의 교수와 각 분야 실무전문가 등 50여명으로부터 출발하여

119) 경제정의실천시민연합 규약 제16조 제5항.

이슈의 발생에 따라 비례적으로 증가하였다. 이는 정책문제에 대한 즉각적인 대응성을 제고하는 것 외에 소극적인 회원들을 적극적으로 회원으로 동원하고 전문가를 보다 많이 확보하고 이를 활용한다는 취지에서 이루어지고 있다.¹²⁰⁾

조직위원회는 다소 경실련의 내재적 약점을 보완하기 위해 설치된 것이라 할 수 있다. 시민단체의 특성상 특정이익보다는 광범위한 일반이익에 초점을 두고 시민들의 자발적인 참여가 조직에 기반을 두고 있는 경우, 문제의 성격과 시간이 흐를수록 회원들의 적극적인 참여와 지지는 점차 희석되는 문제를 보완하기 위해 지역조직 활동의 협의 및 지원, 전국 및 지역공동사업에 대한 협의 및 지원 등의 사업을 원활히 수행하기 위한 조직위원회 설치하였다. 경실련의 목적과 취지에 부합하는 특정한 사업목적을 수행하기 위해 특별기구와 부설기관을 두었는데 경제정의연구소, 경실련 통일협회, 경실련 도시개혁센터, 시민권익센터 등의 특별기구가 있다.¹²¹⁾ 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 경제정의연구소

경제정의연구소는 경실련에서 1990년 5월에 설립한 특별기구로써 우리사회의 경제적 균형발전과 공정분배를 위한 경제정책에 대한 조사연구 및 홍보활동을 목적으로 한다. 주요사업으로는 좋은기업상운동이다. 좋은기업상(구 경제정의기업상)은 국내기업을 대상으로 기업의 사회적 책임에 대한 평가를 하여 우수한 기업들을 사회적으로 널리 알려 기업의 사회적 책임을 유도하고 확산하고자 운용하고 있는 시상제도이다. 1991년 12월 제1회를 시작으로 2011년 6월 제20회 시상식을 개최하여, 국내에서는 가장 오래된 기업의 사회적 책임 관련 시상제도이며 시민단체에서 소비자의 관점으로 객관적이고 공정한 지표에 의해 평가한다는 점에서 큰 의의가 있다. 기업의 사회적 책임(CSR) 포럼이 있다. 경제정의연구소는 지난 2007년부터 기업의 새로운 경영전략으로서 지속가능경영을 확산시키고, 기업의 사회적 책임과 관련한 실질적 논의와 확산을 통해 지속가능경영의 기반을 구축하고 자 CSR포럼을 진행하고 있다. 경제정의포럼이다. 경제정의포럼은 경제·사회 현안에 대한 심도 있는 토론을 통해 합리적인 정책 대안을 만들고 이를 각계각층에 제안

120) 경제정의실천시민연합 규약 제28조 제2항.

121) 위의 자료.

하여 건전한 정책 형성을 도모하기 위해 운영하고 있다.¹²²⁾

(2) 도시개혁 센터

현재의 도시정책과 제도를 개혁하기 위한 시민사회의 종합적이고 지속적인 노력이 필요함을 절감하고 시민중심의 도시, 쾌적한 환경의 도시, 문화의 도시 등을 목적으로 하는 도시개혁시민운동을 전개하며 보다 지속적이고 효율적인 활동을 전개하기 위해 1997년 6월에 창립되었다. 도시개혁센터는 사회에 만연되어 있는 왜곡된 의식과 관행을 타파하고 참다운 도시를 만들기 위해 지속적인 시민홍보와 의식개혁운동을 전개하고 있다. 또한 바람직한 도시사회의 건설을 위해 참신하고 선도적인 정책대안을 연구 개발하고 있다. 도시개혁을 가로막는 불합리한 기존제도를 철폐하고 새로운 제도의 도입을 위해 지속적으로 제도개선운동과 시민사회 단체와 주민과의 공고한 협력과 연대를 통하여 도시개혁운동을 실천하고 있다.¹²³⁾

(3) 시민 권익 센터

인간 존엄성 대한 공평한 기회를 보장하기 위한 제도개선과 의식개혁운동, 사회적·경제적·문화적 소외되고 과소 대변되는 계층과 집단의 이익을 대변하는 운동, 서민적 삶과 직결된 실질적 생활개선운동을 통해 경제정의와 사회정의를 실현하는 것을 그 목적으로 한다.¹²⁴⁾ 주요 활동으로는 가맹사업법 개정 및 갑을관계 개선 활동, 사기성 무점포창업 피해구제 활동, 미국 정보기관의 인터넷 감시사건 대응, 모바일 인터넷 전화(mVoIP) 차단한 이동통신사 상대 손해배상청구소송 제기가 있다.¹²⁵⁾

(4) 통일 협회

122) 경제정의실천시민연합 홈페이지, https://ccej.or.kr/index.php?mid=page_org_1&type=intro (검색일: 2015년 12월 5일).

123) 경제정의실천시민연합 홈페이지, https://ccej.or.kr/index.php?mid=page_org_3&type=intro (검색일: 2015년 12월 5일).

124) 경제정의실천시민연합 홈페이지, https://ccej.or.kr/index.php?mid=page_org_4&type=intro (검색일: 2015년 12월 5일).

125) 경제정의실천시민연합 홈페이지, https://ccej.or.kr/index.php?mid=page_org_4&type=work (검색일: 2015년 12월 5일).

통일협회는 시민이 주체가 되어 실사구시적 통일운동을 전개해 민족화해와 한반도 평화에 대한 범민족적 합의를 도출하는 것을 기본방침으로 해 지난 1994년 발족하였다. 냉전체제 해체에 중점을 두었던 정치·이념적 통일운동에 치우치지 않고, 경제·사회·문화 분야 등 새로운 통일운동의 요구를 적극 반영하여 화해·협력의 시대적 조류에 부응하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 평화통일을 위한 시민운동, 조사연구, 교육, 홍보, 남북교류 및 국제 협력 등을 통하여 한반도 자주적 평화통일에 기여함을 그 목적으로 한다.¹²⁶⁾ 활동 방향은 첫째, 경제교류 지원사업 및 정책건의로서 북한경제 기초정보 구축 및 남북경협 문제점 실태조사를 통한 제도적 장치의 확충과 북한 개발전략 수립이다. 둘째, 사회문화교류 지원사업 및 정책건의로 사회문화교류·협력 기초정보 구축 및 사회문화 공동체 형성을 위한 기반 구축으로 민족동질성 회복이다. 셋째, 통일정책 모니터링이다. 한반도의 항구적 평화정착을 위한 제반여건 조성과 정부·기업·NGO의 협력적 파트너쉽 형성, 현안 대응 및 정책연대이다. 넷째, 국제네트워크 구축이다. 평화문화봉사단의 운영을 통한 국제네트워크 구축 및 국적, 인종, 이념, 성별을 넘은 세계 평화공동체 추구이다. 다섯째, 시민통일 교육사업이다. 통일교육사업의 체계화와 지속성을 통한 남남갈등 해소, 실사구시적 대북관 확립, 통일담론의 공론화 및 국민적 합의기반 형성이다. 그리고 회원참여활동이다. 나눔, 공존, 동질성 회복을 통한 평화공동체 건설, 다양한 프로그램 개발을 통한 회원과 협회의 유기적 관계 유지이다.¹²⁷⁾

(5) 소비자정의센터

경실련 소비자정의센터는 기존 소비자운동의 방식인 상담 및 피해구제, 소비자 교육, 캠페인, 연구조사, 정보제공 외에 금융, 정보통신, 교육, 의료, 법률, 방송 등 서비스분야의 알권리 확대 및 소비자의 자기결정권과 선택권 보장을 위한 활동을 위하여 설립하였다. 특히 최근에 소비자피해가 증가하고 있는 금융 및 정보통신분야에 독과점 남용감시, 정보제공확대, 사업자의 책임강화, 공정한 약관개선, 설명의무강화, 피해입증책임전환, 허위과장광고대응 등 보다 적극적인 활동을 할 예정이다. 나아가 반 소비자정책과 기업의 위법행위에 대한 소비자와 함께 강력히 대

126) 경제정의실천시민연합 홈페이지, https://ccej.or.kr/index.php?mid=page_org_5&type=intro (검색일: 2015년 12월 5일).

127) 위의 자료.

융합으로써 경제정의와 사회정의에 기여하는 것이 목적이다.¹²⁸⁾ 주요활동으로는 GMO(유전자변형식품) 표시제도 개선 운동, 개인정보 보호를 위한 근본대책 마련 운동, KT 개인정보 유출 공동소송 제기, 소비자법제 토론회 등이다.¹²⁹⁾

다음의 <사례 2>는 경제정의실천시민연합의 지방조직의 활동에 대한 내용이다. 각 지역의 경실련 조직은 중앙경실련과 유기적으로 연계하여 운영되고 있다. 그러나 각 지역의 경실련은 일부 사업만 공유하고 있으며, 독자적인 사업을 진행하고 있다. 현재 시민운동의 침체기 속에서 일부지역의 경실련의 활동이 위축되고 있는 실정이다.

“지금 전국적으로는 전에는 33개 조직이 있었습니다. 경실련은 각각 지역의 별도조직인데요. 중앙을 중심으로 유기적인 체계를 가지고 운영을 하고 있습니다. 중앙의 업무를 모두 받지는 않지만 독자적인 체계로 움직이고 있습니다. 그렇지만 중앙과 유기적인 관계를 유지하면서 사업들을 일부 같이 공유해가고 또 독자적인 사업들을 진행하는 이런 체계인데요. 일부 시민운동이 요즘 침체기를 걷고 있는 편입니다. 저희 경실련도 그런 부분에 조금 타격을 받았다고 해야 될까요. 일부 지역에서는 경실련활동이 조금 위축되어서 활동이 잠정적으로 중단이 되어 있는 그런 지역들도 있습니다. 저희 광주·전남지역 같은 경우는 광주경실련, 순천·여수경실련, 목포경실련이 있는데 전남 쪽이 상당히 활동이 활발했는데 지금은 조금 위축되어 있는 편입니다.” <사례 2>

경제정의실천시민연합은 여러 가지 측면에서 국내·외의 많은 조직 중에서도 상당히 인정을 받고 있는 시민단체이다. 현재 광주경실련이 중앙조직과는 독립적인 단체지만 서로의 지역별 경실련 간의 유기적인 관계를 맺고 있다. 또한 광주경실련은 경실련 외의 다른 시민단체와 유기적인 관계를 맺고 있다. 광주지역에는 경실련을 포함한 여러 시민단체가 있으며, 이러한 시민단체 20여 개가 함께 참여하

128) 경제정의실천시민연합 홈페이지, https://ccej.or.kr/index.php?mid=page_org_6&type=intro (검색일: 2015년 12월 5일).

129) 경제정의실천시민연합 홈페이지, https://ccej.or.kr/index.php?mid=page_org_6&type=work (검색일: 2015년 12월 5일).

는 시민단체연합회가 구성되어 있다. 광주시민단체연합회는 1달에 1차례의 모임을 가지고 지역사회의 현안 사업을 논의하고 그 대응방안에 대하여 모색한다. 그리고 이러한 논의를 통하여 각 시민단체별로 행동 및 의견을 제시한다. 또한 연대투쟁에 있어서 각 시민단체별 애로사항을 공유하고 해결방안을 모색한다.

“지역에서 저희 광주와 같은 경우는 시민단체협의회도 있구요. 시민단체총연합이 있는데 저희 경실련과 같은 경우는 시민단체협의회에 소속되어 있구요. 시민단체협의회가 한 20여개의 단체가 모여 있습니다. 잘 아시는 환경연합이라든지 참여자치21, YMCA, YWCA, 홍사단 이런 단체들 20여개 단체가 모여서 광주시민단체협의회를 구성하고 있고 매월 한차례 모여서 지역의 현안 사업에 대해서 논의하고 앞으로 향후 어떻게 대응해 갈 것인지 각 단체별로 어떻게 행동을 했으면 좋겠다든지 이런 것들을 공유하고 있구요. 그리고 단체가 한꺼번에 연대로 무엇인가를 투쟁을 할 때 같이 연대투쟁을 하는 그런 부분들 각 단체의 애로사항들을 청취하고 도움을 줄 수 있는 부분을 찾아보는 그런 연대체계로서의 시민단체협의회가 있습니다.” <사례 2>

2. 조직 구성원

1) 바르게살기운동 : 봉사정신

다음 <사례 1>은 바르게살기운동의 회원에 대한 내용이다. 바르게살기운동 중앙협의회에 보고된 광주O구협의회의 회원은 576명이다. 하지만 실제로 광주O구협의회 공식적인 행사에 참석해서 활동하는 회원은 127명이나, 통상 매회 행사시 참석하는 회원숫자는 대략 50명 내외다.

“중앙협의회에 실제로 보고되어 있는 인원은 576명으로 보고되어 있고 그렇지만 실제 활동하는 인원은 127명인데, 통상 매회 행사

시 참석해서 활동하는 회원숫자는 대략 50명 내외입니다.” <사례 1>

바르게살기운동의 정식 활동 회원의 수와 중앙협의회에 보고된 회원 수가 다른 이유를 보면 다음과 같다. 첫째, 회원 중에 각종 행사에 참여하여 활동 중인 회원의 수는 한 번 등록된 회원이 누적되어 중앙협의회에 보고된다. 둘째, 중앙협의회는 많은 회원들이 활동하고 있다는 것을 보여주기 위해 회원배가운동에 집요하다.

“활동인원의 보고상의 수적 차이가 중앙협의회에 보고된 총인원이 설립이후로 각 종 행사에 나오셨던 분들의 등록된 회원의 수가 누적된 걸로 보고가 되기 때문에 많은 차이가 있습니다. (중앙협의회에서는) 되도록 많은 인원들이 나와서 활동하고 있는 걸로 보여주는 그런 의미로 받아들여지면 될 것 같은데 형식적인 게 많이 포함된 것 같습니다.” <사례 1>

<표 17>은 2009년도 바르게살기운동의 구협의회 구성원에 대한 내용이다. 구협의회 위원은 88명이며, 동위원회 위원은 488명으로 총 576명이다.

<표 17> 광주 ○구협의회(위원회) 및 조직현황(2009년도)

구 분	합계	○구협의회	동위원회
협의회	14	1	13
위 원	576	88	488

출처: 바르게살기운동 광주광역시 ○구협의회 정치총회자료(2010).

다음 <사례 1>은 활동인원과 관련한 예산에 관한 내용이다. 바르게살기운동은 실질적인 활동인원이 예산과 직접적인 관련이 있다. 모든 행사는 정부에서 요구하는 인원을 맞춰야 되는 실정이다. 그러다 보니깐 억지로 인원을 끼어 맞추는 식으로 이루어지며, 이러한 상황이 사업을 진행함에 있어서 굉장히 큰 부담감을 주고

있다. 또한 운영진들은 정부의 예산을 지원받아 단체의 설립 목적과 취지에 맞게 타당한 사업을 제대로 진행하고 있는지는 항상 의구심이 들면서 마음속에 안타까움이 존재한다. 이러한 상황에서도 투철한 봉사정신을 갖고 활동하는 회원들을 다른 사람들이 관변단체라는 이미지 때문에 색안경을 끼고 본다는 생각에 어려움을 경험한다.

“저희가 실질적인 활동인원보다도 더 많은 숫자를 보고됐었다는 거는 저희 예산과도 직접적으로 관련된 부분이 있기 때문에 어떠한 행사건 관에서 요구하는 인원을 항상 맞춰야 됐었습니다. 그러다보니까 억지로 인원을 꿰어 맞춰야 된다는 게 굉장한 부담감으로 많이 작용을 했었고 그래서 그 부분이 항상 어려운 점으로 남았던 것 같고 그리고 정말 우리가 예산을 지원받아서 타당하고 맞는 사업을 제대로 진행하고 있는지 저희 단체의 설립 목적과 취지에 맞도록 저희가 하고 있는건지 항상 의구심이 많이 들어서 일을 하는 직원의 입장에서 보람을 느끼며 일을 해야 되는데 그런 부분들이 제 마음속에 항상 안타깝게 작용되었던 것 같고 정말 투철한 봉사정신으로 열심히 일하시는 회원님들이 계시는데 정말 그분들께는 존경과 감사의 마음이 항상 일지만 저희가 관변단체라는 이미지 때문에 외부 다른 분들께서 색안경을 끼고 보실 때 마다 항상 마음이 아팠습니다. 그런 점들이 힘들게 많이 느꼈던 것 같습니다.” <사례 1>

다음 <사례 1>은 바르게살기운동의 홈페이지와 관련하여, 개설은 되어 있지만 조직의 구성원 대부분 연령이 높은 관계로 그 활용도가 매우 낮은 상태이다. 홈페이지는 개점휴업 상태로 볼 수 있다.

“(홈페이지) 개설은 되어 있는데 활용도에서는 저희 단체의 구성원인 회원들이 주로 연세가 있으신 분들이셔서 가지고 활용도가 많이 떨어질 수밖에 없고 개점휴업 상태로 보시면 됩니다.” <사례 1>

바르게살기운동 광주광역시협의회 홈페이지를 확인한 결과, 카페를 개설하여 운영 중에 있으며, 행사와 관련된 사진 중심으로 탑재되어 있다. 회원 간의 커뮤니티가 형성되었다기보다 공지사항 위주로 되어 있으며, 가입한 인원수가 등록회원 수보다 적게 나와 있으며, 공지사항 조회 수는 더 적게 나타나있다.¹³⁰⁾

다음 <사례 1>은 바르게살기운동의 임직원의 전문성에 대한 내용이다. 이 관계자는 바르게살기운동에 대략 13년 근무하고 있다. 상근임직원의 전문성은 바르게살기운동의 모든 행사에서 출선수범하는 자세와 타인을 배려하는 마음이다. 이는 회원을 직접 관리하는 부분에 있어서 가장 필수적인 사항이기 때문이다. 또한 재정을 관리하는 담당업무에서는 투명성을 지니고 있어야 한다. 이처럼 상근임직원은 사업 및 행사 진행은 기본이며, 행정업무, 회원관리 등의 업무를 수행해야 하므로 이에 따른 전문성을 갖추어야 한다.

“13년 정도 재직하기는 했지만 아직까지는 부족한 부분이 많이 있기 때문에 제가 전문성을 가지고 있는 지는 스스로에게 물어봐야 될 문제인건 같긴 하지만 모든 분들이 생각하는 그런 직원의 전문성이라고 한다면 어떠한 행사든 출선수범하는 자세가 제일 필요한 것 같구요. 그러면서 타인을 배려하는 마음도 많이 필요하고, 또 회원들이 많기 때문에 회원들을 직접적으로 관리해야 되는 부분들이 있어서 회원 분들에게 친절함은 필수라고 생각하고 있습니다. 재정을 관리 담당하는 업무를 보고 있어서 깨끗하고 투명한 그런 마음은 항상 가지고 있어야 된다고 생각되어 집니다.” <사례 1>

다음은 바르게살기운동의 회원관리에 대한 어려움을 호소한 내용이다. 바르게살기운동은 설립 취지와 조직의 특성에 따라 자발적인 시민참여로 이루어져야 할 부분들이 많이 있다. 그러나 참여회원들이 진정한 봉사의 마음으로 활동하기보다 정치적인 목적을 가지고 조직을 이용하려고하는 회원들이 간혹 있다. 이러한 부분이 바르게살기운동 조직의 목적이나 활동에 어긋나는 부분이 많이 있기 때문에

130) 출처: 바르게살기운동 광주광역시협의회, <http://cafe.daum.net/sfbtgwangju>(검색일: 2015년 12월 20일).

관계자 입장에서는 아쉬움이 많은 상황이다.

“참, 회원을 관리하는데 어려운 점이 정말 많았는데 저희 단체에서 하는 역할을 봤을 때도 자발적인 시민들의 참여가 많이 필요한 부분들이 있습니다. 그런데 이런 조직을 진정한 봉사인의 마음으로 활동하시는 인원보다도 정치적인 목적을 가지고 이용하시려는 분들이 간혹 있어서 단체의 목적이나 활동에 어긋난 행동들이 보일 때 아쉬운 점이 참 많이 남았습니다.” <사례 1>

다음 <사례 1>은 바르게살기운동의 단체장의 리더십에 대한 내용이다. 조직을 관리하기 위해서는 단체장의 리더십이 가장 중요한 역할을 한다. 그 조건은 다음과 같다. 첫째는 회원들과 토론하고 협력하는 리더십을 가져야 한다. 둘째는 조직의 미래발전적인 방향을 제시할 수 있는 비전과 철학을 가지고 있어야 한다. 셋째는 사회에 봉사하는 정신과 솔선수범하는 도덕적인 성향을 강한 리더십을 가져야 한다.

“저희 단체를 끌여가는 분이시기 때문에 가장 중요한 역할을 하고 계신 분이라고 생각이 드는데 단체장으로서 마인드가 확실히 정립되어 있으셔야 된다고 보고 있습니다. 먼저 회원들과 항상 토론하고 협력하는 리더십이 필요하고 그리고 저희 단체의 미래상을 제시할 수 있는 비전과 철학을 가지고 있는 리더십, 그리고 투철한 봉사정신으로 남보다 먼저 솔선수범하는 도덕적 성향이 강한 그런 리더십이 필요하다고 생각되어 집니다.” <사례 1>

2) 경실련 : 정책 평가 및 대안제시

다음 <사례 2>는 경제정의실천시민연합의 회원 구성에 대한 내용이다. 광주경실련은 진행위원회 산하에 10개의 위원회를 두고 있다. 이러한 조직이 중복되어 있어 향후 총회에서 통폐합 예정에 있다. 또한 최근 가장 이슈가 되고 있는 청년 문제에 대하여 청년위원회, 대학경실련을 등을 구성할 예정에 있다.

“저희 경실련의 체계는 먼저 거의 대부분의 단체들이 그러겠습니
 다만, 최고 의결기구인 총회가 있구요. 그리고 공동대표체제입니
 다. 그리고 고문단들로 이루어져 있습니다. 그리고 대부분의 결정
 은 집행위원회에서 결정을 하고 있습니다. 규약 상 30인 이내의
 집행위원들로 구성되어 있습니다. 핵심적인 위원회는 정책위원회
 와 조직위원회가 핵심위원회입니다. 나머지 다른 특위들도 있는
 데 각각 지역별로 각자 지역의 특성과 경실련에 맞는 위원회를
 구성하고 있는데요. 저희 광주경실련 같은 경우에는 집행위원회
 산하에 10개위원회가 있습니다. 좀 중복되어 있는 부분이 없지
 않아 있어서 내년 총회 때는 조금 위원회를 통폐합하고 지금 최
 근에 가장 이슈화가 되고 있는 청년의 문제 이런 부분들이 많이
 부족해 보여서 내년에는 청년위원회를 구성을 하고 기존의 있었
 던 대학경실련을 부활해 불려고 고민을 하고 있는 중입니다.”
 <사례 2>

광주경실련의 상근임직원은 회원 확보와 사업 확대 등에 따라 그 수가 정해지
 다고 볼 수 있다. 광주경실련의 상근임직원이 가장 많았을 때가 8명이었으며, 그
 후 3명 등 점점 줄어들어 현재는 2명의 직원이 상근하고 있다.

“그전에 저희 경실련이 상근인원이 제일 많았을 때는 8명이었습
 니다. 그런데 저희 사무처가 9월 달에 개편이 되었는데 그 전에는
 3분이 계셨는데 이번에 개편되면서 2명으로 운영하고 있습니
 다만 일이 조금씩 늘어나고 회원확보가 좀 더 되면 저희들도 상
 근인력을 한명정도 더 늘려야하지 않을까 생각을 하고 있습니다.”
 <사례 2>

광주경실련에서 직·간접적으로 활동하고 있는 회원을 보면 다음과 같다. 경실련
 회원들은 회비를 통하여 시민단체 활동에 참여하고 있으며, 적극적으로 활동하는
 회원들은 집행위원회를 담당하는 회원들로 30여 명이다.

“저희 회원으로 등록되어 있는 분들은 600여분 되는 데요 실제적으로 회비를 납부하고 계신 분은 200여분이 조금 넘습니다. 그런 부분이 조금 안타까운 부분이긴 한데 어느 조직이나 100%회비 내시는 분들은 많지 않더라고요. 그리고 실제적으로 정말 적극적으로 활동하신 분들은 집행위원님들이 대부분이신데요. 거의 위상근활동가를 제외하고는 30여분 내외가 적극적으로 활동한다고 보시면 됩니다.

경실련은 1989년 7월 8일 학계, 종교계, 문화예술계 등 각계인사들을 주축으로 하여 회원 500명이 모인 가운데 발기인 대회를 가졌다. 성립 당시 몇몇 개신교 목사들에 의해 발의됐으나 구체적인 대안 모색과 실천을 위해 전문 인력의 뒷받침이 필요하여 학계, 법조계인사들도 다수 참가하게 되어, 종교계를 비롯한 학계, 법조계, 문화예술계 인사 및 기업인 등이 주요 구성원이 되어 만든 시민운동단체이다. 이렇게 설립된 경실련은 지난 10년 동안의 활동을 통해 급속히 회원이 증가하였는데, 2013년 기준으로 약 25,000명이 넘는 일반회원을 보유하고 있다.¹³¹⁾ 다음 <사례 2>를 보면, 경실련은 강연회 및 토론회를 통하여 현대한국사회를 바라보고, 그에 대한 현실적인 비판이 이루어지며, 그 대안을 찾고자 한다.

“어제 저희들이 행사를 하고 앞으로 행사를 또 합니다만 최근에 광주경실련이 심히 말하는 호남의 다음정치라는 주제로 두 번의 토론회와 두 번의 강연회를 해왔습니다. 11월 4일부터 이번 주 금요일 12월 18일 날 이제명 성남시장님 강연회를 마지막으로 두 번의 토론회 두 번의 강연회가 마쳐지는데요.” <사례 2>

다음 <사례 2>는 광주경제정의실천시민연합에 대한 내용이다. 현재 광주경실련의 상근임직원은 기존에 다른 시민단체에서 활동하다가 2015년 9월에 경실련 사무처장으로 근무하게 되었다.

131) 경제정의실천시민연합 홈페이지, https://ccej.or.kr/index.php?mid=page_aboutccej(검색일: 2015년 12월 5일).

“저희 단체는 광주경제정의실천 시민연합입니다. 사실 저는 경력 자체는 상당히 미흡한 편인데요 기존의 시민사회단체에서 블론티어로 활동하다가 상근활동가로 활동한지는 사실 얼마 되지 않았습니다. 올해 9월 1일부터 저희 경실련 사무처장으로 본격적으로 일하게 되었는데요. 아무튼 짧은 경력이지만 열심히 해보려고 노력하고 있는 중입니다.” <사례 2>

다음 <사례 2>는 경제정의실천시민연합의 의장의 역할에 대한 내용이다. 공동대표는 광주경실련 모든 사업 및 활동의 결정권한을 가지고 있다. 한편, 일부 활동에 한해서는 집행위원장을 중심으로 내부적인 결정이 이루어지기도 한다. 광주경실련은 1달에 1번씩 집행위원회의를 진행하고 있다. 회의에서 1달 동안 진행된 사항을 보고하고 전달하며, 안건이나 향후 논의사항에 대하여 결정하고 진행해 나간다.

“매월 한차례 집행위원회의를 하고 있구요. 집행위원회 주관은 집행위원장이 하고 있습니다. 공동대표님은 대표님으로서 결정권한을 갖고 계시고 거의 대부분의 경실련의 모든 활동의 얼굴마담이시죠. 뭐 어떤 활동을 할 때 도장을 찍어서 나갈 때는 대표님의 도장을 찍어서 나가지만 실질적인 내부적인 결정을 하는데 그 결정을 하는 리더로서는 집행위원장이 계십니다. 집행위원님들이 매월 한차례 회의할 때 그달과 전달에 있었던 것들 중 앞으로 어떻게 할 것인가 논의하고 결정해서 진행해가고 있습니다.” <사례 2>

광주경실련의 집행위원회와 손발을 맞추는 역할을 하는 조직이 사무처가 된다. 사무처에서는 집행위원회에서 의결할 내용의 자료 및 관련 문제점 등 세밀한 부분을 보완해 준다. 집행위원들은 대부분은 바르게살기운동에 자원봉사 차원에서 참여하기 때문에 사무처에서 집행위원회에서 결정된 사항을 정리하고 자료를 만들어서 다시 집행위원회에 보고하는 업무를 담당한다.

“(집행위원회 결정에 따른 업무는) 사무처에서 합니다. 나머지 집행위원님들은 대부분 다 불론티어이시기 때문에 자기 일들을 하고 계시니까요 저희 사무처에서 상황들을 내용을 정리해서 자료들을 만들고 수시로 보고하고 그 결과에 대해서 집행위원회에서 논의를 하고 결정을 하는 거죠.” <사례 2>

다음 <사례 2>는 경실련의 토론회를 준비하는 과정의 내용이다. 이 관계자는 토론회를 준비하면서 강연자 섭외 등 행사 진행 사항들이 많이 미숙한 관계로 어려움을 경험하고 있다. 상근임직원으로서 이러한 경험을 통하여 경실련 조직에 적응해야 하는 것이 하나의 과제이다.

“아직 제가 경력이 얼마 안 되다 보니까 전체적으로 상황 파악을 하고 타이밍에 맞게 대처를 해야 하는데 조금은 느린 거 같아요. 아무래도 그때그때 판단하는 게 아직은 조금 더 신중한 부분도 느린 부분도 있어서 그때그때 대처를 못하는 것 같아서 집행위원님들께서 아쉬워하는 것 같고 그런 부분들은 시간이 지나면서 경험을 통해서 해결해 가면 좋을 것 같고... 저희 경실련이 처음으로 이렇게 연속 토론회를 준비를 했었고 준비하는 과정 중에 조금 어려움이라면 어려움이 섭외하고 사람들 모으는 상황이 정말 조금 어려움이 있었었고 그리고 어제했던 행사들도 무사히 잘 마쳤습니다만 행사를 준비하고 진행하는 과정 중에 미숙한 점들이 있어서 개인적으로 그런 어려움들이 있었습니다. 아직 시작한 게 얼마 안 되다 보니까 사실 많이 부족한 부분들이 있어서 경험의 부족이라고 생각하는데요. 그런 부분들 때문에 좀 어려움이 있지 않나 생각이 좀 들고 전체적으로 인제 저 개인적으로 이런 집단 지도체제의 운영형태가 저 같은 경우에는 처음이었기 때문에 사실 그 부분에 있어서 적응해 가는 부분들이 조금은 어려움의 하나라고 할 수 있죠.” <사례 2>

경제정의실천시민연합의 임원의 주요 직업을 살펴보면, 학계가 대다수를 점하고 있다. 이는 특정이슈에 대한 전문성과 신뢰성을 기반으로 하여 비판과 정책대안을

제시하고자 하는 경실련의 활동에 있어 필수적인 지식엘리트 계층의 흡수라는 점과 지식인, 학자 계층의 온건적 현실비판의 성향에 따른 참여욕구라는 점에서 이해할 수 있다. 따라서 이들은 자신들이 보유하고 있는 전문적 지식과 사회적인 명성을 바탕으로 경실련 활동에 대한 전문성과 신뢰성을 담보할 수 있으며, 특히 언론의 주목을 통하여 대국민 홍보에 있어서도 효과를 더할 수 있는 장점이 있다.

한편, 구성원의 전문성과 관련하여 다음 <사례 2>는 경실련을 비롯한 시민단체의 문제점을 지닌다. 예전에는 회원들이 전문적인 영역들에서 각각 다양하게 활동하였으나, 이제는 고정된 활동만을 진행하고 되고 있는 실정이다. 이에 조직과 구성원의 전문성을 보강하려고 고민하고 있다.

“시민단체는 일단 젊은 상근활동가들 이 그리 많지는 않습니다. 예전에 비해 활동력에 있어서 좀 떨어지는 부분이 있었고 예전에는 각각의 활동역역들이 좀 더 전문적인 영역들이 있었는데 많이 그런 부분들이 퇴색된 것 같아요. 너무 동일한 활동들을 다양하게 하는 느낌이 들어서 저희도 경제정의실천시민연합인데 내년에는 그런 부분에 있어서 전문성 보강활동을 좀 할려고 하는 고민들이 있습니다. 전문영역에서 그런 부분이 좀 부족하지 않았나 하는 생각이 들고...” <사례 2>

또한 광주경실련 관계자는 지방정부와 시민단체의 관계에 있어서 어려움을 호소하고 있다. 이전에는 시민단체에서 수행하던 사업 및 활동들을 요즘에는 지방정부에서 해버리는 경우가 많이 발생한다. 이로 인하여 시민들이 시민단체를 통하여 참여하던 많은 활동들이 퇴색되어 버리게 되었다.

“시민단체의 또 하나의 어려운 점이라고 하면 예전에는 시민단체가 해오던 일을 지자체가 요즘 많이 해버리거든요. 그래서 그런 부분에서 오는 어려움들 그래서 시민들이 시민단체를 통해서 참여하고 했던 것이 많이 퇴색 되어서 시민단체의 그런 부분에 있어서 상당히 어려움이 있는 것이죠.” <사례 2>

<사례 2>의 광주경실련 관계자는 지방의회에서 의정활동하고 의회 내에서 진보적인 성향을 가지고 있었다. 의정활동 경험이 경실련 활동에 도움이 되었다. 다음은 지방 의정활동에서 시민단체 활동을 하게 되는 내용이며, 정치적 목적과 시민단체 활동의 관계를 설명하고 있다.

“최근에 상황들 보면 시민단체 활동을 하다가 정치권으로 가는 경우가 대부분이거든요. 저희 경실련 같은 경우는 지역에 사무처장으로 지역의 집행위원으로 승인을 받았다고 그래서 임명되는게 아니라 중앙경실련에 상임위원회가 있습니다. 상집위원회가 있는데 중앙위원회 상집위원회에서 의결을 해줘야 사무처장으로 정식적으로 승인을 받아서 업무를 할 수가 있거든요. 심사하는 과정 중에 지방의원으로서 활동을 했었다는 자체에 대해서 고민들이 많이 계셨던 것 같더라고요. 그래서 승인을 해줘서 제가 활동을 하고 있습니다만 제가 전국 경실련 실국장 회의를 갔을때도 소개를 할 때 이런 이야기를 좀 했었습니다. 제가 거꾸로 지방의원을 했다가 시민단체 상근활동가로 온 경우라고 말씀드렸더니 다들 웃으시더라고요. 그 반대인 경우가 대부분인데 우려의 시각도 있었고 뭐 스펙쌓기 아니냐 이렇게 하시는 분들도 계셨습니다만 그거는 제가 아무리 어떤 설명을 하더라도 보시는 분의 시각에 따라서 다르기 때문에 제가 뭐라고 말할 수 없으나 주어진 시간만큼 제가 열심히 활동하면 그 부분은 희석되리라고 보고 제 진심을 믿어주시리라 믿습니다. 의정활동을 하는 과정 중에서 배워왔던 그런 부분들이 사실은 시민단체 활동을 하면서 제 개인적으로 봤을때는 도움이 된다고 봅니다. 예산의 문제를 보는 부분 그리고 각각 발생했을 때 문제점을 바라보는 시각이라든지 어떻게 접근할 수 있는지 이런 부분들에 있어서는 제가 경력은 얼마 안 됐지만 그래도 활동을 하는데 그런 경험들이 도움이 됐기 때문에 어렵지만 그래도 활동하는거 아닌가 생각해보면서 그런 활동들 경험들을 밑바탕으로 좀 더 열심히 해보겠습니다.”

다음 <사례 2>는 경제정의실천시민연합의 단체장의 리더십에 대한 내용이다. 시민단체 활동에 적합한 사람이 그 조직을 책임을 맡아야 하며, 그런 자격성 및 전문성 등을 갖춘 리더십의 조건을 갖춰야 한다. 시민단체의 장이 사익을 추구하면 시민단체의 본질을 깨지며, 내부적인 갈등은 더욱 커지고 논란이 발생한다. 그러지 않기 위해서는 공익성이 강하고 사회성과 봉사정신이 투철한 사람이 단체장이 되어야 한다. 경실련 일부 지역에서는 단체장의 리더십 문제로 내부적인 갈등으로 활동이 중지된 경우가 있다. 단체장이 조직을 이용하여 자기사업에 활용하거나 이러한 문제로 구성원 간의 분열이 발생할 수 있는 부분은 배제되어야 한다.

“어느 조직이든지 리더가 참 중요하죠. 요즘 우리 정부를 봐도 그렇고 광주시를 봐도 그런데 리더의 중요성이 정말 중요합니다. 리더 한 사람이 어떤 생각과 자세를 가지고 어떤 철학을 가지고 운영하느냐에 따라서 그 조직에 존망이 바뀌고 비전이 변하기 때문에 정말 리더는 중요하구요 특히나 시민단체의 리더분들은 시민단체를 이용해서 사익을 추구한다거나 그런 생각을 가지시면 시민단체가 산으로 가버립니다. 내부적 갈등이 커져가지고 그런 논란들을 발생시키지 않기 위해 시민단체의 리더분들은 조금 더 공익성이 강하고 그리고 자기희생적인 분들이 그리고 사회성 사회에 대한 봉사정신이 투철하신 분들이 해줬으면 좋겠다라는 생각이 들고 최근에 저희 경실련도 일부 쪽에서는 그런 문제들이 있어서 내부적으로 갈등이 되어서 활동이 중지되어 있는 그런 지역들도 있다고 들었거든요. 리더가 중요한 게 조직을 이용해서 뭔가 자기사업에 활용한다거나 이런 문제가 발생하면 내부에서 성원들 간에도 분열이 발생할 수 있기 때문에 그런 부분들이 조금 배제가 돼야죠.” <사례 2>

다음은 <사례 2>는 정치적 목적으로 인하여 시민단체 활동을 하는 입장에 대한 내용이다. 지역사회 의회 진출을 위하여 시민단체를 하나의 스펙으로 간주하고 활동하게 된다면, 내적으로 많은 갈등과 분열이 나타날 것이다. 사무처장으로서 사회참여의 욕구를 실천하는데 의의를 두고 광주경실련 활동에 참여하고 있다.

“(광주광역시의회 진출) 그걸 목표로 이 단체 활동을 하게 되면 사실은 문제가 있죠. 그것 자체가 제가 사무처장을 하게 되면서 내부적인 고민들이 우려의 시각이었구요 저는 그걸 목적으로 단체 활동을 하는 건 아니구요. 제가 이 단체 사무처장으로 활동하게 된 고민하고 결정하게 된 것은 제가 가슴속에 가지고 있었던 사회참여에 대한 욕구 이런 부분들에 대한 실천을 조금 더 잘해 볼 수 있겠다라는 생각에서 참여하게 됐고 그거는 제가 열심히 활동하다보면 어느 순간에 또 좋은 기회가 와서 봉사할 수 있는 기회가 주어지면 그때의 상황에 맞게 움직일 수 있겠습니다만 그걸(정치적) 목적으로 이 단체 활동하게 되면 단체존립의 위기도 있을 수 있구요. 아까도 말씀드렸습니다만 리더나 상근활동가들이 사심을 갖고 활동하게 되면 조직의 상당한 패악이 발생하기 때문에 상당히 경계해가면서 활동하고 있고 제가 또 서두에 말씀드렸습니다만 의정활동을 했었기 때문에 외부에서 보는 시각들이 사실 그런 우려의 시각들이 많거든요. 그런 부분들이 제가 앞서 워서 하게 되면 사실은 그동안 25년 동안 쌓아왔던 광주경실련의 명성에 제가 참 큰 오점을 남기는 우를 범할 수 있어서 그런 것들은 추후에 열심히 하다보면 좋은 기회가 오는 것이지 제가 목적으로 해서는 안 된다고 생각을 하고 활동하고 있습니다.”

제5장 정부와 시민단체의 관계인식

이 장에서는 중앙 및 지방정부와 시민단체의 관계에 대한 인식을 분석하고자 한다. 제1절에서는 시민단체 성향에 대하여 정부협력 및 정부견제 성향으로 구분하여 바르게살기운동과 경실련 간의 차이를 분석하였다. 제2절에서는 시민단체 수요에 대하여 정부협력 및 정부견제 수요로 구분하여 두 집단 간에 차이를 분석하였다. 제3절에서는 시민단체 활동가의 인구·사회적 특성과 시민단체의 인식(성향과 수요)에 대한 상관관계를 실시하였다.

제1절 시민단체의 성향과 정부관계

1. 정부협력에 대한 시민단체 성향

1) 정부와 친화적 관계

정부와 시민단체의 관계에 대해서는 일반적으로 긍정적인 상관관계가 있다. 중앙정부 수준에서 시민단체의 활동이 정부의 지원대응력을 높이고 결국 행정의 민주성을 강화하는데 효과적이다. 최근에는 정부정책과 관련하여 시민단체의 활동이 활성화하고 있음을 보여주고 있다. 첫째, 정부주도형에서는 지원영역의 선정 및 서비스 주체의 주도권을 새마을운동조직, 바르게살기운동조직 등 관변단체들이 정부업무를 대리 혹은 하청 하는 형태의 파트너십을 유지한다. 둘째, 반관민형의 경우 정부 사무의 민간위탁 등 지원집행과정에서의 파트너십 형성이 특징이다. 반관민형의 경우에는 중앙정부의 감시와 견제, 정책적 제언뿐만 아니라 지역의 사회복지협회, 지방정부가 설립하여 운영하는 사회복지관, 불런티어센터 등의 활동이 그 예가 된다. 셋째, 시민단체의 정치·행정과정에서의 합법적인 참여가 늘어나면서 활발히 전개되고 있는 참여 경쟁형에서는 정부지원방식이 시민단체 간 또는 정부와 시민단체간 자유경쟁형의 방식으로 전환하게 된다.¹³²⁾

132) 김은경, “여성정책 거버넌스 유형에 대한 분석: 여성부의 협력사업 사례,” 『아시아여성연

바르게살기운동과 경실련의 정부와의 관계는 다음 <표 18>과 같다. ‘소속 시민 단체가 정부와 친화적인가?’라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활동가 중 89.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 반대로 경실련 활동가 중 89.0%가 부정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 정부 관계에 차이가 나타나고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($p < .001$).

<표 18> 정부와 친화적 관계에 대한 교차분석

소속		소속 시민단체는 정부 친화적이다 .					전체
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
바르게살기운동	빈도	0	0	11	80	9	100
	비율	0.0%	0.0%	11.0%	80.0%	9.0%	100.0%
경실련	빈도	19	70	11	0	0	100
	비율	19.0%	70.0%	11.0%	0.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	19	70	22	80	9	200
	비율	9.5%	35.0%	11.0%	40.0%	4.5%	100.0%

카이제곱 값 = 178.000, 자유도 = 4, 유의확률 = .000

정부 친화적 측면에서 정부와 시민단체가 공동의 지원영역에 존재하게 되는데, 정부는 사업비만을 지원하고 인건비 등 경상비는 지원하지 않기 때문에 재원의 공동분담이 이뤄진다. 시민단체 활동은 인건비 등 경상비가 많은 부분을 차지하고 있는데, 지원 자금을 사업비에만 사용하도록 규정한 것도 오히려 부정을 유도하고 명목적인 회의나 행사에 치중하도록 하는 효과를 낳게 된다.¹³³⁾

구』 제47권 제1호, 2008.
 133) 위의 논문, p.

2) 정부지원

바르게살기운동과 경실련의 정부지원은 다음 <표 19>와 같다. ‘소속 시민단체가 정부의 지원을 받는가?’라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활동가 중 90%가 긍정적으로 응답하였으며, 반대로 경실련 활동가 중 100.0%가 부정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 정부의 지원에 차이가 나타나고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($p < .001$).

<표 19> 정부지원에 대한 교차분석 결과

소속		소속 시민단체는 정부의 지원을 받는다.					전체
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
바르게살기운동	빈도	0	0	10	73	17	100
	비율	0.0%	0.0%	10.0%	73.0%	17.0%	100.0%
경실련	빈도	22	78	0	0	0	100
	비율	22.0%	78.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	22	78	10	73	17	200
	비율	11.0%	39.0%	5.0%	36.5%	8.5%	100.0%
카이제곱 값 = 200.000, 자유도 = 4, 유의확률 = .000							

3) 정부재정지원 의존

바르게살기운동과 경실련의 정부 재정지원의존은 다음 <표 20>과 같다. ‘소속 시민단체가 정부재정지원에 의존하는가?’라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활동가 중 79.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 반대로 경실련 활동가 중 100.0%가 부정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 정부의 재정지원의존에 차이가 나타나

고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($p < .001$).

<표 20> 정부의 재정지원 의존에 대한 교차분석 결과

소속		소속 시민단체는 정부의 지원을 받는다.					전체
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇 다	
바르게살기운동	빈도	0	0	21	69	10	100
	비율	0.0%	0.0%	21.0%	69.0%	10.0%	100.0%
경실련	빈도	48	52	0	0	0	100
	비율	48.0%	52.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	48	52	21	69	10	200
	비율	24.0%	26.0%	10.5%	34.5%	5.0%	100.0%

카이제곱 값 = 200.000, 자유도 = 4, 유의확률 = .000

시민단체의 인지도가 재정지원사업 수행 과정에서 높아지는 효과가 있다. 그리고 현안과제 등에 대한 문제해결과 공감대가 사업수행을 통해 형성되는 효과가 있음을 언급하고 있다. 시민계몽과 시민참여유도의 효과와 단체의 안정적 사업수행에도 기여하고 있다고 평가하고 있다. 정부의 재정지원이 열악한 환경의 지역 시민단체의 활동에 기여하는 효과가 있음을 확인할 수 있었다.¹³⁴⁾ 그러나 현재의 시민단체에 대한 정부의 재정지원체제는 단체의 영향력과 인지도, 서류작성능력에 따라 지원사업이나 단체가 선정될 확률이 높다는 문제점이 있다. 따라서 새로 설립된 단체, 작지만 실제적인 활동을 하는 단체가 선정될 확률이 매우 낮다. 이것은 정부의 재정지원을 통해 시민단체의 재정적 어려움을 해결하고 시민단체를 안정적으로 성장시킨다는 재정지원의 목적에 부합하지 않는 것이다.¹³⁵⁾

또한 지원금을 사업비에 한해서 사용해야 하는 현재의 지원방식은 단체의 재정

134) 민현정, 앞의 논문, p. 127.

135) 위의 논문, p. 127.

개선에 큰 도움이 되지 못하고, 오히려 부정을 유도하여 명목적인 회의나 행사와 같은 활동에 치중하도록 하는 부정적 결과를 초래하는 문제점이 있다. 제한된 예산안에서 수혜대상자를 확대하여 재정지원을 하는 현재의 방식은 충분한 사업비 지원이 안 되는 관계로 사업의 안정적인 시행을 어렵게 만든다. 즉 ‘나눠주기식’ 배분으로 사업비의 충족도가 현저히 떨어진다는 것이다. 광주광역시의 경우, 사업비 신청액 대비 실제 지원액 규모를 보면 평균 31.0% 수준으로 신청액의 3분의 1에도 미치지 못하는 실정이다. 그러므로 공모와 경쟁방식의 장점을 충분히 살려 경쟁력 있는 좋은 사업안에 충분한 사업비를 지원하는 것이 우선시되어야 할 것이다.¹³⁶⁾

이외에도 현재의 재정지원방식이 시민단체에 대한 민간과 기업의 기부금을 유도하는데 도움이 되지 못하고, 체계적이고 지속적인 지원이 불가능하기 때문에 시민단체의 창의성을 유도하거나 시민단체의 신뢰를 높이는 등 장기적인 정책의 시행이 어렵다는 점에서도 한계가 있다. 1년 단위의 사업공모와 지원만을 실시하기 보다는 장기사업도 공모방식에 의해 지원하는 사례를 만들 필요가 있다. 개별부처에서 시민단체를 대상으로 실시하고 있는 재정지원도 장기사업은 거의 찾아보기 힘들다. 마찬가지로 지방정부나 중앙부처가 장기적인 안목에서 장기사업에 대한 재정지원방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.¹³⁷⁾

4) 지방정부의 통제

바르게살기운동과 경실련의 지방정부 통제는 다음 <표 21>과 같다. ‘소속 시민단체가 지방정부로부터 통제받는가?’라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활동가 중 75.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 반대로 경실련 활동가 중 65.0%가 부정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 지방정부의 통제에 차이가 나타나고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($p < .001$).

136) 위의 논문, p. 128.

137) 위의 논문, p. 128.

<표 21> 지방정부로부터 통제에 대한 교차분석

소속		소속 시민단체는 지방정부로부터 통제 받는다.					전체
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
바르게살기운동	빈도	0	0	25	71	4	100
	비율	0.0%	0.0%	25.0%	71.0%	4.0%	100.0%
경실련	빈도	0	65	35	0	0	100
	비율	0.0%	65.0%	35.0%	0.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	0	65	60	71	4	200
	비율	0.0%	32.5%	30.0%	35.5%	2.0%	100.0%

카이제곱 값 = 141.667, 자유도 = 3, 유의확률 = .000

지방정부가 각종 정책을 실시하면 그에 대한 결과가 되는 주체, 지역 NGO들이 대변해야만 하는 주체가 바로 지역 주민이다. 하지만 우리나라의 정책의제 및 정책결정시 주민의 의사를 수렴한 결과가 반영된다기보다는 오히려 지역의 기득권층이 지방정부에 영향력을 행사하는 형태가 계속되고 있다. 따라서 기존 기득권층이 가지고 있는 지역에 대한 영향을 극소화시키고, 지방정부 독단의 정책이 실시되는 것을 견제하기 위하여 지역 시민단체의 활동이 활성화되어야 한다. 이는 지방정부로 하여금 정당성을 확보할 수 있는 계기가 될 수 있고 지역민의 경우도 정책참여의 지역사회화 및 순응성을 높일 수 있는 이점이 있다.¹³⁸⁾

또한 기존의 시민단체 활동은 주로 국제적인 이슈나 국가 현안문제와 같이 국가단위로 이루어지는 경우가 많았지만 점차적으로 선진 서구지역을 중심으로 지역사회의 중요성이 강조됨에 따라 환경, 도시계획, 지역개발, 사회복지, 교육문제 등 각종 지방정부의 행정과정에 지역 시민단체가 참여하게 되고 문제를 같이 해

138) 신대균, “지방의회 활성화를 위한 시민단체의 역할,” 『자치의정』 제4권 제5호, 지방의회발전연구원, 2001, p. 35.

결하는 경우가 늘어나게 되었다. 그러나 지방정부의 경직성과 상명하복의 체계로 인해 긍정적인 협력 관계를 이루지 못하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 지역 시민단체와 지방정부간의 적당한 역할분담이 필요하다.

2. 정부건제에 대한 시민단체 성향

1) 정책대안 제시

바르게살기운동과 경실련의 정책대안은 다음 <표 22>와 같다. ‘소속 시민단체는 정부에 정책대안을 제시하는가?’라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활동가 중 14%가 긍정적으로 응답하였으며, 73.0%가 부정적으로 응답하였다. 한편, 경실련 활동가 중 61.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 1.0%가 부정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 정책대안 제시에 차이가 나타나고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($p < .001$).

<표 22> 정책대안에 대한 교차분석

소속		소속 시민단체는 정부에 정책대안을 제시한다.					전체
		진혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
바르게살기운동	빈도	0	73	13	14	0	100
	비율	0.0%	73.0%	13.0%	14.0%	0.0%	100.0%
경실련	빈도	0	1	38	61	0	100
	비율	0.0%	1.0%	38.0%	61.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	0	74	51	75	0	200
	비율	0.0%	37.0%	25.5%	37.5%	0.0%	100.0%

카이제곱 값 = 111.762, 자유도 = 2, 유의확률 = .000

과거와 달리 시민단체들은 시민사회의 한 축으로 성장하고 있으나 여전히 지역 시민단체와 지방정부 간에는 과거 투쟁적인 관행이나 의존적인 동원 관행이 상존하고 있어 토론하고 협력하는 거버넌스형 모델의 형성의 장애가 되고 있다. 이에 시민단체와 정부 간 올바른 협력관계 구축을 위한 몇 가지 실천방안을 검토하면 첫째, 지역 시민단체와 정부 간의 올바른 협력체계 구축을 위해서는 가장 우선적으로 상호불신을 극복해야 한다. 따라서 정부는 지역 시민단체를 거버넌스의 주요한 파트너로 인정하고 정책과정전반에 동반자로 참여시키기 위한 법적, 제도적인 틀을 마련하기 위해 노력해야 할 것으로 보인다. 시민단체 또한 정부의 시민단체에 대한 불신의 이유로 제기된 시민대표성 문제나 전문성 부재 문제, 그리고 지역 시민단체 참여의지 부족 등의 문제를 극복하기 위해 더 많은 시민들이 회원으로 참여할 수 있도록 하고, 정책역량 강화를 위해 정책전문가들의 참여와 협력을 이끌어내고, 정부의 정책과정에 보다 적극적으로 참여하려는 의지를 보여야 할 것이다.¹³⁹⁾

둘째, 정부의 정책과정에 시민단체의 참여는 정책입안단계에서부터 정책과정전반에 참여할 수 있도록 보장해야 한다. 지금까지 시민단체의 정부의 정책과정 참여단계는 정책의 당위성과 명분을 쌓기 위해 의도적으로 정책결정단계 내지 정책집행단계를 중심으로 이루어져왔으나, 앞으로는 정책입안단계에서부터 정책과정전반에 참여할 수 있도록 상호 노력해야 할 것이다. 따라서 정부는 시민단체의 참여를 촉진하기 위해 형식적인 참여가 아닌 내실 있는 참여를 견인할 수 있는 법·제도적인 보완책 마련과 더불어 더 이상 시민단체를 정책과정의 형식적인 파트너가 아닌 정부의 실질적인 참여적 의사결정을 위한 이해당사자로서 관계개선과 더불어 신뢰회복을 위한 보다 적극적인 의지를 보여야 할 것이다.¹⁴⁰⁾

셋째, 시민단체의 독립성 보장과 정책역량 강화를 위해 먼저, 조직민주주의 구현과 자립재정의 기반을 강화해야 한다. 정부의 말단 조직과 같이 치부되면서 보조금 및 프로젝트에 의존적인 시민단체가 정부의 정책 비판이나 대안제시 등의 시민단체 본래의 기능을 수행할 수 없다. 따라서 시민단체는 시민사회 형성의 촉진자, 매개자, 협력자라는 의식적인 노력뿐만 아니라 시민단체 내부의 정책역량과 재정건전성을 높여 책임성과 독립성, 시민대표성을 확보하기 위한 다각적인 노력

139) 강성철 외(2009), 앞의 논문, p. 15.

140) 위의 논문, p. 15.

을 진행해야 한다. 정부 또한 필요에 따라 시민단체를 동원하고 활용하는 것이 아닌 보다 건강한 시민단체가 되도록 협력하고 지원하려는 노력과 더불어 정부의 중요한 비판자 내지는 견제자 역할을 수행할 수 있도록 육성 지원하고 실질적인 파트너십 관계로 지역 시민단체를 존중해 주어야 할 것이다.¹⁴¹⁾

2) 지원금 사용의 자율성

바르게살기운동과 경실련의 지원금 사용은 다음 <표 23>과 같다. ‘소속 시민단체는 지원금을 자유롭게 사용하는가?’라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활동가 중 80.0%가 부정적으로 응답하였다. 한편, 경실련 활동가 중 40.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 17.0%가 부정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 지원금 사용의 자율성에 차이가 나타나고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($p < .001$).

<표 23> 지원금 사용에 대한 교차분석

소속		소속 시민단체는 지원금을 자유롭게 사용한다.					전체
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇 다	
바르게살기운동	빈도	20	60	20	0	0	100
	비율	20.0%	60.0%	20.0%	0.0%	0.0%	100.0%
경실련	빈도	0	17	43	40	0	100
	비율	0.0%	17.0%	43.0%	40.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	20	77	63	40	0	200
	비율	10.0%	38.5%	31.5%	20.0%	0.0%	100.0%

카이제곱 값 = 92.410, 자유도 = 3, 유의확률 = .000

141) 강성철, “거버넌스 구축을 위한 시민사회단체지원방안에 관한 연구,” 『한국지방정부학회 학술대회 논문집』, 한국지방정부학회, 2008.

시민단체에 대한 정부의 재정지원이 정당하고 필요하다고 하더라도 시민단체의 자율성을 침해하고 시민단체의 독립성을 훼손할 수 있다. 따라서 시민단체가 독립적으로 자금을 형성하여 국가 권력을 견제/비판할 수 있는 능력을 상쇄하게 된다. 또한, 자금을 어떻게 합리적으로 배분하고, 이를 효율적으로 사용하며, 그것을 어떻게 감독할 것인가도 중요하다. 시민단체에 대한 정부의 재정지원과 관련하여 가장 문제가 되는 내용이 시민단체의 자율성 침해이다. 중앙부처와 지방정부가 실시하는 공모방식의 재정지원과 각 부처에서 비공개·비경쟁적인 방식으로 개별단체의 개별사업에 재정지원을 지원하는 형태로 자금을 지원 받는 시민단체는 정부에 대한 견제역할을 충실히 수행하기 어려운 상황에 직면할 수 있다.¹⁴²⁾

또한 안전행정부의 재정지원과 같이 공개경쟁방식의 경우, 사업을 공모하여 독립적인 기관에서 심사한다고는 하지만, 시민단체의 대정부 활동을 제한하게 될 가능성이 있다. 현재와 같이 정부가 공모사업 분야를 지정하고 그 후에 각종 시민단체들이 공모하는 방식으로 운영되고 있기 때문에 정부 견제적 사업은 상대적으로 수밖에 없고, 정부의 재정지원을 고려하여 시민단체가 프로그램을 개발하는 등의 자율성에 부정적인 영향을 받게 된다.¹⁴³⁾ 정부가 사업운영에 직접적인 관여를 하지 않고 회계부분에 대한 평가를 함으로써 시민단체의 자율성을 보장한다는 본래의 취지가 오히려 시민단체에게 간접비용을 초래하고, 자유로운 사업운영을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 실제로 재정지원을 받고 있는 시민단체에서는 지원사업비의 사용에 있어서의 제약을 심각하게 느끼고 있었고, 이것의 요인으로 정부위주의 회계방식 요구와 절차의 복잡성, 신뢰 부족 등을 언급하고 있다. 이것은 시민단체에게 간접비용과 사업운영의 경직성을 초래한다는 점에서 개선이 요구되고 있다.¹⁴⁴⁾ 아직은 시민단체에 대한 재정지원 초기 단계이기 때문에 문제점이 가시화되지는 않고 있지만, 시민단체가 정부지원에 의존하여 자체적인 자립의지를 상실할 수 있다는 점도 지적되고 있다. 이 문제는 1차적으로는 시민단체 스스로의 자체노력으로 방지되어야 할 것이나 시민단체의 노력을 독려하는 차원에서 정부보다는 제3의 기관이나 시민단체의 협의체 등을 설립하여 시민단체의 평가와 견제 노력을 수행하는 장치의 마련도 의미가 있을 것 같다.¹⁴⁵⁾

142) 민현정, 앞의 논문, p. 124.

143) 민현정, 위의 논문, p. 124.

144) 위의 논문, p. 125.

145) 위의 논문, p. 126.

시민단체의 부패방지를 위해서는 첫째, 정부-시민단체 간 균형과 상호자율성 확보이다. 시민단체는 여러 가지 측면에서 정부에 비하여 활용할 수 있는 수단이 제한되어 있다. 따라서 반부패의 중요한 주체로서 시민단체의 역할을 수용한다면 이를 위한 기반조성은 필요조건이다. 여기서 중요한 것은 시민단체와 정부 간에 적절한 힘의 균형과 이를 기반으로 한 상호작용이 이루어질 때 시민단체는 반부패 정책의 진정한 주체가 될 수 있다. 우리나라의 경우 많은 시민단체들이 정부의 정책 과정에 직간접적으로 참여하고 있지만 형식적인 부분이 많이 있다. 과거보다 적극적인 참여가 이루어지고 있고 정책과정과 내용에 변화를 줄 수 있지만 형식적 참여가 대부분이다.¹⁴⁶⁾

시민단체의 부패방지의 중요한 전제가 되는 것은 정부-시민단체 관계의 균형의 유지이다. 이러한 권력의 균등성이 확보될 수 있을 때 양자 간의 견제와 균형, 비판과 수용이 가능하다. 정부는 시민단체를 포함한 사회에 보다 많은 정확한 정보를 제공하는 역할을 담당해야 한다. 이것이 정책과정에서 시민단체를 직접 참여시키는 것 이상으로 중요하다. 정보의 공개와 공유는 부패문제에 대한 지속적인 논의를 위한 공동의 장을 제공하는 것이다. 부패방지라는 공동의 목표가 효과적으로 달성하기 위해서는 부패문제에 대한 지속적인 논의가 필요하다는 점에서 정보의 공유와 공개, 이를 통한 공동의 논의의 장이 필요하다. 그리고 부패방지가 발전의 중요한 전제라는 점에서 핵심적인 주체라고 할 수 있는 정부와 시민단체가 유기적인 협력관계를 구축해야 한다.¹⁴⁷⁾

부패방지를 위해서는 적극적인 협력이 필요하지만 그 형태가 반드시 공동으로 일하는 것만을 의미하는 것은 아니라는 점이다. 양자 간에 공동의 가치와 목표를 지향한다면 각기 다른 공간에서 자율적으로 활동하는 것도 바람직한 협력관계라고 할 수 있다. 정부와 시민단체가 좋은 목적으로라도 지나치게 유착되면 결국 시민단체의 자율성과 정체성의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 우선적으로 기대되는 바람직한 관계는 부패방지를 위한 협력관계 형성을 지향하되 정부와 시민단체가 각각 자율성을 충분히 확보되는 것이다.¹⁴⁸⁾ 시민단체가 자율성을 확보하지 못한다면 정부-시민단체의 협력관계는 곧 시민단체의 정체성 위기를 초래할

146) 정희태, “사회통일교육의 실태와 문제점 그리고 개선: 거버넌스 구축을 중심으로,” 『윤리연구』 제82호, 한국윤리학회, 2011, pp. 25-51.

147) 위의 논문, pp. 25-51.

148) 위의 논문, pp. 25-51.

수밖에 없다. 이러한 자율성의 유지는 결국 정부-시민단체 간 협력관계를 지향하
 되 항상 일정한 긴장관계가 형성되어 있어야 한다. 즉 정부와 시민단체가 간의 상
 호작용에 있어서는 협력 이전에 전제적 자율성이 필요하다.¹⁴⁹⁾

3) 중앙정부정책 비판

바르게살기운동과 경실련의 중앙정부정책 비판은 다음 <표 24>와 같다. ‘소속
 시민단체는 중앙정부의 정책을 비판하는가?’라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활
 동가 중 91.0%가 부정적으로 응답하였다. 한편, 경실련 활동가 중 59.0%가 긍정적
 으로 응답하였으며, 11.0%가 부정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 중앙
 정부정책비판에 차이가 나타나고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를
 나타내고 있다($p < .001$).

<표 24> 중앙정부정책비판에 대한 교차분석

소속		소속 시민단체는 중앙정부의 정책을 비판한다.					전체
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
바르게살기운동	빈도	22	69	9	0	0	100
	비율	22.0%	69.0%	9.0%	0.0%	0.0%	100.0%
경실련	빈도	0	11	30	59	0	100
	비율	0.0%	11.0%	30.0%	59.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	22	80	39	59	0	200
	비율	11.0%	40.0%	19.5%	29.5%	0.0%	100.0%

카이제곱 값 = 134.358, 자유도 = 3, 유의확률 = .000

149) 정희태(2011), pp. 25-51.

정부의 공공정책과정에 시민이나 시민단체를 참여시킴으로써 행정의 민주성과 정당성 및 투명성을 확보할 수 있다. 또 공익의 확보와 공공사업을 능률적으로 수행할 수 있는 이점이 있다. 따라서 정부에 대한 시민단체의 감시 비판기능을 강화하도록 정책과정에 대한 시민과 시민단체의 참여를 적극적인 요건으로 하여야 할 것이다. 또한 집회 및 시위에 관한 법률 중에서 옥외집회와 시위에 대해 제한하고 있는 일부조항을 개정하여 시민의 국가견제활동이 자유롭게 하고, 소비자보호법 중에서도 한국소비자보호원의 허가를 요하도록 한 조항을 개정하여 소비자단체의 활동을 자유롭게 해주고 정부단체인 한국소비자보호원에 대한 감시도 가능하도록 할 필요가 있다. 또 관변단체 지원을 위한 특별법을 개선 또는 폐지하여 현재 관변단체에 대한 지원을 시민단체에 대한 지원으로 돌리는 것이 바람직하다. 이밖에 앞에서 살펴본 시민단체에 대한 재정적 지원을 위한 재단을 설립하기 위해서는 이에 대한 법률을 제정할 필요가 있고, 시민단체의 재정을 확충할 수 있도록 자금을 모금하여 시민단체에 전달하는 각종 모금단체를 활성화할 수 있는 법률과 시민단체의 공익활동을 활성화시키기 위해 지원과 관리를 위한 특별법의 제정도 고려해 볼 필요가 있다.¹⁵⁰⁾

시민단체의 입장에서는 정부와의 협력관계에 따라서 친여성 혹은 관유착의 비판에 직면할 수 있다. 시민단체를 활성화시키는 방법의 하나는 시민단체의 활동이 정부정책과 관련하여 직접적인 성과를 담보하도록 하는 것이다. 단순히 시민단체가 간접적인 비판기능만을 수행하는 것만이 아니라 정부 정책과정에 실질적인 영향을 미쳐서 개혁과 변화를 야기할 수 있을 때 일반 국민의 신뢰와 지지를 획득할 수 있다는 것이다. 우리의 경우처럼 시민단체의 저변이 확대하지 않은 상태에서는 이렇게 성과에 대한 기대가 높다. 이러한 부분에서 많은 시민단체들의 자의적인 혹은 타의적으로 정부의 정책과정에서 직·간접적으로 참여하고 있다. 물론 참여에 따른 긍정적 편익을 부정할 수는 없지만 과연 현재의 한국과 같은 정치, 사회적 상태에서 과연 어느 정도 참여가 바람직한 것에 대해서는 구체적인 논의의 필요성이 있다. 즉 정책공동체의 범주에서 규범적으로는 시민단체를 포함시키는 것은 바람직할 수 있지만, 문제는 정부에서의 수용의도 정도이다. 시민단체의 정부의 각종 위원회나 정책과정에 대한 참여가 자의적인 것이 아닐지라도 결국에

150) 이은진, “도시지역 관변 단체의 조직적 특성,” 『지역사회학』 제6권 제1호, 지역사회학회, 2004, p. 39.

는 정부정책의 정치적 혹은 사회적 합리성을 확보하는데 일조하고 있다는 점에서
 도 문제가 있다. 시민단체가 지니고 있는 개혁과 가시적 성과에 대한 열망은 정부
 정책과정에 대한 참여뿐만 아니라 한편으로는 정치권에 대한 직접적인 진입시도
 로 연결되기도 하였다. 즉 일부 명망 있는 시민단체 지도자들이 정치권에 진입하
 게 되는 이유를 대부분 개혁을 보다 직접적으로 실천하기 위한 것을 의미한다. 그
 러나 이러한 시민단체 지도자들의 정치권 진입이 성공하였다거나 혹은 의미있는
 변화를 가져왔다는 평가를 찾기는 어렵다. 오히려 기성의 정치권에 동화되는 것이
 우리의 현실이다.¹⁵¹⁾

시민단체의 역할가능성이 높게 평가되는 또 다른 분야가 반부패활동이다. 반부
 패활동에 대한 주목은 2000년대에 접어들어 본격화되었다. 이는 참여연대, 경실련,
 반부패국민연대 등 시민단체의 활발한 반부패 활동을 이론에서 반영한 결과로 보
 인다.¹⁵²⁾ 정부의 반부패활동의 실패를 감안하면, 시민단체의 활동은 부패한 정부
 에 대한 보완재로서의 역할과 잠재적 대체재로서의 역할을 동시에 갖게 된다. 시
 민단체가 반부패 활동의 진정한 주체 역할을 할 수 있으려면 정부-시민단체 간에
 힘의 균형상태가 조성되어야 한다. 이를 위해 거시적인 조건(정치적 분권화·발전,
 시민사회의 성숙과 발전, 자원·정보의 공유), 미시적 조건(정부에 대한 체계적인
 감시활동, 자율적인 조직의 인력과 예산확보, 정규인력·자원인력, 전문성강화 및
 확보) 등 두 가지 조건이 충족되어야 한다. 특히 부패발생에 대한 우호적인 정보
 의 가치를 제거한다는 점에서 적절하고 정확한 정보를 조직 내·외부로 공개해야
 한다.¹⁵³⁾

4) 지방정부정책 비판

바르게살기운동과 경실련의 지방정부정책 비판은 다음 <표 25>와 같다. ‘소속
 시민단체는 지방정부의 정책을 비판하는가?’라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활

151) 정재욱, “시민사회단체의 부패통제에 대한 실태분석,” 『사회과학논총』 제26권, 청주대학교 사회과학
 연구소, 2005, p. 329.
 152) 윤태범, “부패방지를 위한 사회역량 강화와 시민단체의 역할,” 『지방정부연구』 제5권 제1호, 한국지
 방정부학회, 2002, p. 71.
 153) 전영평, “시민단체에 의한 부패통제: 논리, 유형, 분석,” 『한국행정학보』 제37권 제3호, 한국행정학
 회, 2003, p. 97.

동가 중 82.0%가 부정적으로 응답하였으며, 반대로 경실련 활동가 중 75.0%가 긍정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 지방정부정책비판에 차이가 나타나고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($p < .001$).

<표 25> 지방정부정책비판에 대한 교차분석

소속		소속 시민단체는 지방정부의 정책을 비판한다.					전체
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
바르게살기운동	빈도	21	61	18	0	0	100
	비율	21.0%	61.0%	18.0%	0.0%	0.0%	100.0%
경실련	빈도	0	0	25	75	0	100
	비율	0.0%	0.0%	25.0%	75.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	21	61	43	75	0	200
	비율	10.5%	30.5%	21.5%	37.5%	0.0%	100.0%

카이제곱 값 = 158.140, 자유도 = 3, 유의확률 = .000

정부의 공공정책과정에 시민이나 시민단체를 참여시킴으로써 행정의 민주성과 정당성 및 투명성을 확보할 수 있다. 또 공익의 확보와 공공사업을 능률적으로 수행할 수 있는 이점이 있다. 따라서 정부에 대한 시민단체의 감시 비판기능을 강화하도록 정책과정에 대한 시민과 시민단체의 참여를 적극적인 요건으로 하여야 할 것이다. 또한 집회 및 시위에 관한 법률 중에서 옥외집회와 시위에 대해 제한하고 있는 일부조항을 개정하여 시민의 국가견제활동이 자유롭게 하고, 소비자보호법 중에서도 한국소비자보호원의 허가를 요하도록 한 조항을 개정하여 소비자단체의 활동을 자유롭게 해주고 정부단체인 한국소비자보호원에 대한 감시도 가능하도록 할 필요가 있다. 또 관변단체 지원을 위한 특별법을 개선 또는 폐지하여 현재 관변단체에 대한 지원을 시민단체에 대한 지원으로 돌리는 것이 바람직하다. 이밖에 앞에서 살펴본 시민단체에 대한 재정적 지원을 위한 재단을 설립하기 위해서는

이에 대한 법률을 제정할 필요가 있고, 시민단체의 재정을 확충할 수 있도록 자금을 모금하여 시민단체에 전달하는 각종 모금단체를 활성화할 수 있는 법률과 시민단체의 공익활동을 활성화시키기 위해 지원과 관리를 위한 특별법의 제정도 고려해 볼 필요가 있다.¹⁵⁴⁾

현재 우리사회의 부패문제가 지니고 있는 특성과 우리의 정치, 사회환경을 고려할 때 정부와 시민단체의 관계는 여건 조성자와 비판자로서의 관계를 정립하고 이를 상당시간 동안 지속화시키는 것이 필요하다. 시민단체가 정책과정 등에 참여한다고 하여도 현실적으로 소수로서의 제한적 참여라는 점에서 정책의 내용과 결정을 주도할 수 없는 입장이다. 우리나라의 정치권이나 행정권이 시민단체를 정책과정의 핵심에 두고 있지 않고 있으며, 또한 수많은 정책, 부패방지 논의들이 정치적 논리로서 이루어질 수 있다는 점에서 직접적인 참여는 결국 부패방지의 중요한 요건이 될 수 있다.¹⁵⁵⁾

제2절 시민단체 수요와 정부관계

1. 정부협력에 대한 시민단체 수요

1) 재정지원 수요

한국에 있어서 시민단체에 대한 중앙-지방정부 지원은 일정 정도 증가해야 한다고 볼 수 있다. 왜냐하면 민간비영리 단체에 대한 중앙-지방정부 지원이 관변단체를 중심으로 이루어져 왔기 때문에 관변단체의 자립성을 확보하고 이들의 자원을 적정하게 배분하기만 하더라도 관변단체 이외의 단체들에게 배분할 수 있다는 결론이 나오기 때문이다. 또 일정 정도 시민단체에 대한 지원을 늘리는 것이 시민단체의 협조적 정책과정 참여를 보장하는 조치와 함께 이루어진다면, 오히려 정책과정의 전반적인 효율성은 향상될 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 선진국에 있어

154) 이은진, “도시지역 관변 단체의 조직적 특성,” 『지역사회학』 제6권 제1호, 지역사회학회, 2004, p. 39.

155) 박정수, “부패방지를 위한 시민사회의 역할과 시민운동,” 『형사정책연구』 제13권 제2호, 2002, p. 29.

시민단체에 대한 정부재정지원이 차지하는 비중이 40% 내외인 점을 감안한다면 증가될 것으로 볼 수 있다.¹⁵⁶⁾

주요 선진국들의 시민단체의 재정 중에서 정부 지원이 차지하는 비중은 국가마다 다소 차이가 있으나 전체 재정의 40% 선을 차지할 정도로 매우 높은 편이다. 국가 간 차이에 있어서는 아무래도 국가중심의 사회서비스를 실시하는 벨기에(76.5%), 아일랜드(74.5%), 핀란드(57.9%), 프랑스(57.8%) 등의 유럽 국가들이 높게 나타난 반면 민간중심의 사회서비스가 발달한 미국(30.5%)은 낮은 것으로 조사되고 있다.

바르게살기운동과 경실련의 재정지원의 수요는 다음 <표 26>과 같다. ‘시민단체에 재정지원이 이루어져야 하는가?’라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활동가 중 73.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 11.0%가 부정적으로 응답하였다. 한편, 경실련 활동가 중 25.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 49.0%가 부정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 재정지원의 수요에 차이가 나타나고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($p < .001$).

<표 26> 재정지원 수요에 대한 교차분석

소속		시민단체에 재정지원이 이루어져야 한다.					전체
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
바르게살기운동	빈도	0	11	16	72	1	100
	비율	0.0%	11.0%	16.0%	72.0%	1.0%	100.0%
경실련	빈도	0	49	26	25	0	100
	비율	0.0%	49.0%	26.0%	25.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	0	60	42	97	1	200
	비율	0.0%	30.0%	21.0%	48.5%	0.5%	100.0%

카이제곱 값 = 50.221, 자유도 = 3, 유의확률 = .000

156) Adrian Sargeant, *Marketing Management for Nonprofit Organizations*, Oxford University Press, 1999.; Lester Salamon, *The Nonprofit Sector and the Challenge of Renewal*, Annual Conference Coalition of National Voluntary Organizations, Ottawa, Canada, Sept. 1999.; Thomas G. Weiss & Leon Gordenker, *NGOs, THE UN, & Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, 1996.

정부보조금의 효과적인 활용을 위해서는 현재와 같이 회계검사 중심의 지원통제방식에 대한 수정이 필요하다. 따라서 현실적으로 인건비의 형식을 띠고 지출된 예산이라도 예산서 상에는 사업비 예산으로 되어 있는 경우가 많으며, 이 상황에서 엄격한 회계 관리를 요구하는 것은 사실상 불법을 조장하는 것이 된다.¹⁵⁷⁾ 이에 특정 사업에 대한 지원만으로는 시민단체가 정부 정책에 협조적인 동반자의 기능을 수행하는 것을 기대하기 어렵다. 또 민간단체의 사업 중에는 정부의 협조가 필수적인 경우도 많아서 직접적인 정부사업으로 추진하기 힘든 경우 정부사업의 훌륭한 보조자로서도 기능할 수 있을 것이다. 정부보조금의 성격이 일회성 민간단체의 사업보조가 아닌 장기적이고 정책적인 사업의 개발과 지원에 사용되는 것으로 바뀌어 갈 때 민간단체에 대한 선심성 지원 혹은 전시행정이나 예산낭비라는 비판을 피하고 효과적이고 효율적인 보조금 활용이 될 것이다. 이를 통해 중앙-지방정부와 시민단체간 경쟁 및 협력관계를 형성할 필요가 있다.

2) 정부와 상호협력 수요

동일한 시민단체라 하더라도 사안에 따라 파트너십관계 혹은 갈등관계를 가질 수 있기 때문에 그 관계는 유동적이다. 상호협력관계를 형성하기 위해서는 정부는 시민단체를 조정하거나 지배하려 하지 말고 지역사회관리를 위한 조언자, 동반자로 인식해야 한다. 이와 함께 형식적으로 합법성에서 나아가 행정의 민주성·합목적성 등을 고려한 집행을 도모해야 하며, 급증하고 있는 시민단체에 대한 실태를 파악하고, 시민단체를 다루는 부서를 강화하고, 객관적인 시민단체 지원에 대한 기준과 그 평가시스템을 구축하여야 한다. 이를 위하여 정부와 시민단체 간 협력체계의 활성화와 관련된 이슈를 적극적으로 발굴해야 한다. 또한 정부와 시민단체의 바람직한 관계의 설정을 위해 시민단체는 회계·절차 프로그램의 질·사업의 우선순위 등과 관련된 책임성을 담보하며 시민의 지지와 참여 속에서 이뤄지는 활동을 전개해야 한다.¹⁵⁸⁾

157) 권해수·이민창(2000), p. 254; 강성철(2009), 앞의 논문, pp. 1-10에서 재인용.

158) 최창현·사득환, “로컬 거버넌스(local governance)와 시민단체간 연결망 분석,” 『한국정책과학회보』 제8권 제3호, 한국정책과학학회, 2004, p. 157.

바르게살기운동과 경실련의 정부와 상호협력의 수요는 다음 <표 27>과 같다. '시민단체가 정부와 상호협력을 해야 하는가?'라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활동가 중 68.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 17.0%가 부정적으로 응답하였다. 한편, 경실련 활동가 중 33.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 37%가 부정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 정부와 상호협력의 수요에 차이가 나타나고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($p < .001$).

<표 27> 정부와 상호협력 수요에 대한 교차분석

소속		시민단체는 정부와 상호협력 해야 한다.					전체
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
바르게살기운동	빈도	0	17	15	65	3	100
	비율	0.0%	17.0%	15.0%	65.0%	3.0%	100.0%
경실련	빈도	0	37	30	33	0	100
	비율	0.0%	37.0%	30.0%	33.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	0	54	45	98	3	200
	비율	0.0%	27.0%	22.5%	49.0%	1.5%	100.0%

카이제곱 값 = 25.856, 자유도 = 3, 유의확률 = .000

시민단체를 동반자로 인식하는 것이다. 정부는 시민운동에 대한 기존의 인식을 바꾸어야 한다. 시민운동은 결코 기존 질서에 대한 대항운동으로서만 인식되어서는 안 된다. 오히려 시민운동은 정체하거나 보수적 경향을 내부에 지닌 기존의 법과 제도를 변화 발전시킬 수 있는 사회 내부의 건설적 힘이다. 정부는 시민운동의 창조적이고 건설적인 힘에 대한 부정적 인식을 완전히 바꾸어야 한다. 시민운동은 오히려 기존질서의 끊임없는 발전과 개혁을 원하는 정부의 가장 훌륭한 동반자이다.

2. 정부건제에 대한 시민단체 수요

1) 조직 활동 참여

바르게살기운동과 경실련의 조직활동의 수요는 다음 <표 28>과 같다. ‘시민단체 회원은 적극적으로 조직활동에 참여해야 하는가?’라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활동가 중 78.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 경실련 활동가 중 100.0%가 긍정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 조직 활동참여의 수요에 차이가 나타나고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($p < .001$).

<표 28> 조직 활동참여 수요에 대한 교차분석

소속		회원은 적극적으로 조직활동에 참여해야 한다.					전체
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
바르게살기운동	빈도	0	0	22	52	26	100
	비율	0.0%	0.0%	22.0%	52.0%	26.0%	100.0%
경실련	빈도	0	0	0	67	33	100
	비율	0.0%	0.0%	0.0%	67.0%	33.0%	100.0%
전체	빈도	0	0	22	119	59	200
	비율	0.0%	0.0%	11.0%	59.5%	29.5%	100.0%
카이제곱 값 = 24.721, 자유도 = 2, 유의확률 = .000							

2) 회비운영

바르게살기운동과 경실련의 회비운영의 수요는 다음 <표 29>와 같다. ‘시민단체는 회비로 운용되어야 하는가?’라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활동가 중 16.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 64.0%가 부정적으로 응답하였다. 경실련 활동

가 중 71.0%가 긍정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 회비운영의 수요에 차이가 나타나고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($p < .001$).

<표 29> 회비운영 수요에 대한 교차분석

소속		시민단체는 회비로 운영되어야 한다.					전체
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
바르게살기운동	빈도	0	64	20	16	0	100
	비율	0.0%	64.0%	20.0%	16.0%	0.0%	100.0%
경실련	빈도	0	0	29	57	14	100
	비율	0.0%	0.0%	29.0%	57.0%	14.0%	100.0%
전체	빈도	0	64	49	73	14	200
	비율	0.0%	32.0%	24.5%	36.5%	7.0%	100.0%

카이제곱 값 = 102.680, 자유도 = 3, 유의확률 = .000

한국 사회에서 시민운동 자발적 참여자들의 부족으로 인하여 인적 자원의 부족 뿐만 아니라 물적 자원의 부족에도 시달리고 있다. 물적 자원이 부족한 시민운동은 지속력을 가지지 못하고 단기적으로 그치거나 형식적 기구만을 갖춘 유명무실한 단체의 설립으로 종결되는 경우가 허다하다. 실질적으로 우리 사회에 존재하는 수많은 시민운동단체들은 이름과 조직만을 가질 뿐 실질적인 사회운동을 하지 못하고 있다. 사적 영역에서 출발하는 수밖에 없는 시민운동의 속성상 이러한 현상은 너무나 당연하다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 정부는 시민운동 역량이 강화될 때까지 직접적인 물적 지원을 하여야 한다. 그러나 정부의 적극적인 역할이 시민사회 내부에서 일어나는 시민운동을 약화시키는 방향으로 이루어져서는 안 된다. 이러한 점에서 바라본다면 정부의 시민운동에 대한 지원은 어디까지나 제한적이어야 한다.

3) 현실사회 비판

바르게살기운동과 경실련의 현실사회 비판 수요는 다음 <표 30>과 같다. ‘시민단체는 현실사회를 비판해야 하는가?’라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활동가 중 18.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 65.0%가 부정적으로 응답하였다. 경실련 활동가 중 63.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 1.0%가 부정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 현실사회 비판의 수요에 차이가 나타나고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($p < .001$).

<표 30> 현실사회 비판에 대한 교차분석

소속		시민단체는 현실사회를 비판해야 한다.					전체
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	그저 그렇다	그렇다	매우 그렇다	
바르게살기운동	빈도	0	65	17	18	0	100
	비율	0.0%	65.0%	17.0%	18.0%	0.0%	100.0%
경실련	빈도	0	1	36	63	0	100
	비율	0.0%	1.0%	36.0%	63.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	0	66	53	81	0	200
	비율	0.0%	33.0%	26.5%	40.5%	0.0%	100.0%
카이제곱 값 = 93.872, 자유도 = 2, 유의확률 = .000							

4) 정책평가

바르게살기운동과 경실련의 정책평가는 다음 <표 31>과 같다. ‘시민단체는 정부의 정책을 평가해야 하는가?’라는 질문에 대하여 바르게살기운동 활동가 중 20.0%가 긍정적으로 응답하였으며, 71.0%가 부정적으로 응답하였다. 경실련 활동가 중 79.0%가 긍정적으로 응답하였다. 이는 시민단체 소속별로 현실사회 비판의 수요에 차이가 나타나고 있다는 것이다. 이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($p < .001$).

<표 31> 정책평가에 대한 교차분석

소속		시민단체는 정부의 정책을 평가해야 한다.					전체
		전혀 그렇지 않다	그렇 지 않다	그저 그렇 다	그렇 다	매우 그렇다	
바르게살기운동	빈도	0	71	9	20	0	100
	비율	0.0%	71.0%	9.0%	20.0%	0.0%	100.0%
경실련	빈도	0	0	21	79	0	100
	비율	0.0%	0.0%	21.0%	79.0%	0.0%	100.0%
전체	빈도	0	71	30	99	0	200
	비율	0.0%	35.5%	15.0%	49.5%	0.0%	100.0%
카이제곱 값 = 110.962, 자유도 = 2, 유의확률 = .000							

시민단체 역할 한계와 지속적 비판적 기능유지이다. 부패방지에 있어서 시민단체-정부 간 협력관계 구축이 필요하기는 하지만 아직은 양자 모두 일정한 제약요인을 지니고 있다. 먼저 정부 입장에서는 시민단체와의 협력체계 구축에 있어서 시민단체의 활동을 왜곡시킬 수 있다는 비판이 있다. 정부입장에서 변화하는 사회의 흐름과 경향을 반영하기 위하여 시민단체를 정책과정에 형식적이든 실질적이든 참여시키고자 한다. 그러나 아직은 시민단체의 소극적 대응이나 혹은 시민단체를 왜곡 이용하여 어용화한다는 외부비판을 받고 있다는 점에서 적극적인 관계형성에 제약이 있다. 물론 이러한 비판은 시민단체가 앞으로 더 활성화되더라도 지속적으로 제기되는 문제이다. 그리고 장기적으로도 시민단체가 직접적인 정책활동은 수행하지 않는 이상 정책과정에 직접적인 참여는 현실적인 한계가 있다. 따라서 이러한 비판과 한계를 극복하기 위해서는 시민단체를 정책과정에 핵심적으로 참여시키도록 하거나 혹은 시민단체가 정확하고 폭넓은 정보를 공유하여 정부와 정부정책에 대한 유효한 비판자가 될 수 있도록 제반 여건을 조성하는 간접적인 협력관계를 구축하는 방안을 고려할 수 있다.¹⁵⁹⁾

159) 정순미, “시민단체의 자율적 부패척결운동이 공직윤리에 미친 영향,” 『윤리연구』 제52호, 한국윤리학회, 2003, p. 155.

제3절 정부와 시민단체의 관계 분석

1. 소속집단 간 시민단체 인식 비교

1) 시민단체 성향 비교

이 연구에서 시민단체 활동가의 시민단체 대한 인식은 시민단체 성향, 시민단체 수요 등 두 가지 유형으로 구분하였다. 전체 12문항으로 5점 척도를 이용하여 분석하였다. 소속 시민단체에 따른 시민단체 성향에 차이가 있는지 독립표본 t-검정을 활용하였다. 시민단체 성향의 설문문항에서 정부 친화적 관계, 정부지원, 재정 지원 의존, 지방정부의 통제 등의 항목을 제외한 나머지 정책대안 제시, 지원금 사용의 자율성, 중앙정부정책 비판, 지방정부정책비판 등의 항목에 대해서는 역코딩한 이후에 평균값을 내어 분석하였다. 시민단체 성향에 대한 평균비교분석 결과는 <표 32>와 같다.

<표 32> 시민단체 성향(전체)에 대한 평균분석 결과

구분	소속	빈도	평균	표준편차	t	유의확률
성향	바르게살기운동	100	3.94	.281	47.678	.000
	경실련	100	2.19	.235		

소속집단에 따른 시민단체 활동가가 인식하는 시민단체 성향에 대한 차이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($t=47.678$, $p.<0.001$). 이는 바르게살기운동이 경실련 보다 정부 친화적이며 정부협력의 성향을 보이고 있다는 것으로 확인되었다. 반면, 경실련은 바르게살기운동에 비해 정부 비판적이고 정부전체의 성향을 보이고 있는 것을 확인되었다.

2) 시민단체 수요 비교

소속 시민단체에 따른 시민단체 수요에 차이가 있는지 독립표본 t-검정을 활용

하였다. 시민단체 수요의 설문문항에서 재정지원, 상호협력 항목을 제외한 나머지 적극적인 조직활동참여, 회비운영, 협실사회 비판, 정책평가 등의 항목에 대해서는 역코딩한 이후에 평균값을 내어 분석하였다. 시민단체 수요에 대한 평균비교분석 결과는 <표 33>과 같다.

<표 33> 시민단체 수요(전체)에 대한 평균분석 결과

구분	소속	빈도	평균	표준편차	t	유의확률
성향	바르게살기운동	100	3.27	.461	14.279	.000
	경실련	100	2.36	.440		

소속집단에 따른 시민단체 활동가의 수요에 대한 차이는 통계적으로 유의미한 결과를 나타내고 있다($t=14.279$, $p.<0.001$). 이는 바르게살기운동이 경실련 보다 정부 친화적이며 정부협력의 성향을 보이고 있다는 것으로 확인되었다. 반면, 경실련은 바르게살기운동에 비해 정부 비판적이고 정부견제의 성향을 보이고 있는 것을 확인되었다.

2. 시민단체에 대한 상관관계

이 연구는 시민단체 활동가의 인구사회학적 특성과 시민단체 인식의 하위 두가지 영역의 상관관계를 분석한 결과 <표 34>와 같이 나타났다. 분석결과, 성별과 시민단체 성향의 상관계수는 $-.193$ 으로 통계적으로 유의미한 상관관계를 보인다($p.<0.01$). 연령과 시민단체 성향의 상관계수는 $.452$ 로 통계적으로 유의미한 상관관계를 보인다($p.<0.001$). 연령과 시민단체 수요의 상관계수는 $.469$ 로 통계적으로 유의미한 상관관계를 보인다($p.<0.001$). 학력과 시민단체 성향의 상관계수는 $-.448$ 로 통계적으로 유의미한 상관관계를 보인다($p.<0.001$). 학력과 시민단체 수요의 상관계수는 $-.477$ 로 통계적으로 유의미한 상관관계를 보인다($p.<0.001$). 직업과 시민단체 수요의 상관계수는 $.176$ 로 통계적으로 유의미한 상관관계를 보인다($p.<0.05$). 종교와 시민단체 수요의 상관계수는 $.158$ 로 통계적으로 유의미한 상관관계를 보인다

다($p < 0.05$). 시민단체 성향과 시민단체 수요의 상관계수는 .737로 통계적으로 유의미한 상관관계를 보인다($p < 0.001$).

<표 34> 상관관계 분석결과

상관계수 유의 확률	소속	성별	연령	학력	직업	종교	가구당 월수입	성향	수요
소속	1	-.201	.417**	-.394**	.090	.090	-.021	.959**	.712**
		.004	.000	.000	.206	.203	.769	.000	.000
성별	-.201	1	.077	.092	.036	.296**	.095	-.193**	-.120
	.004		.279	.197	.612	.000	.181	.006	.090
연령	.417**	.077	1	-.624**	.325**	.382**	-.026	.452**	.469**
	.000	.279		.000	.000	.000	.712	.000	.000
학력	-.394**	.092	-.624**	1	-.157*	-.318**	.246**	-.448**	-.477**
	.000	.197	.000		.027	.000	.000	.000	.000
직업	.090	.036	.325**	-.157*	1	.315**	.069	.127	.176*
	.206	.612	.000	.027		.000	.328	.074	.013
종교	.090	.296**	.382**	-.318**	.315**	1	.025	.136	.158*
	.203	.000	.000	.000	.000		.721	.055	.026
가구당 월수입	-.021	.095	-.026	.246**	.069	.025	1	-.065	-.113
	.769	.181	.712	.000	.328	.721		.357	.112
성향	.959**	-.193**	.452**	-.448**	.127	.136	-.065	1	.737**
	.000	.006	.000	.000	.074	.055	.357		.000
수요	.712**	-.120	.469**	-.477**	.176*	.158*	-.113	.737**	1
	.000	.090	.000	.000	.013	.026	.112	.000	

이러한 상관관계 분석을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 시민단체 활동가 중 여자가 정부협력 성향을 지닐 경향이 있다. 둘째, 연령이 많을수록 정부협력 성향을 보이며, 정부협력 수요를 지닌다는 것을 시사한다. 셋째, 학력이 높을수록 정부건제 성향을 보이며, 정부건제 수요를 지닐 경향이 있다. 넷째, 시민단체의 성향이

정부 친화 및 협력적일수록 시민단체의 수요 역시 정부협력적인 수요를 지닐 경향이 있다.

기존의 정부의 시민단체지원체제는 다음과 같은 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 가장 문제가 되는 것은 시민단체의 자율성 침해이다. 안정행정부 외에는 각 부처가 비공개적·비경쟁적인 방식으로 개별 단체의 개별 사업에 대하여 지원하기 때문에 자금을 지원받는 시민단체는 정부에 대한 견제역할을 수행하기 어렵다. 안정행정부의 경우는 공개경쟁방식으로 사업을 공모하여 독립적인 기관에서 심사한다고 하지만, 이것 역시 시민단체의 활동을 제한하게 된다. 우선, 정부가 사업 분야를 지정하고 각종 시민단체들이 지원하는 방식이기 때문에, 정부 견제적 사업은 없고 정권의 정당성 제고를 위한 정치적 고려가 개입되어 있다.¹⁶⁰⁾ 즉 시민단체에 대한 지원이 정부 부처의 용역사업적인 성격을 띠어 시민단체의 자발성과 창의성을 왜곡할 여지가 있다. 관변단체에 대한 지원이 줄고 있기는 하지만, 여전히 전체 지원액의 높은 비중을 차지하고 있는 것도 문제이다. 이것은 정부와의 협력관계 정도가 단체와 사업의 선정과 자금의 배분에 관련되어 있다는 것을 말해주고 있다.

2015년 11월 서울역 광장에서 보수단체 회원 2,000여명이 국정화 지지 결의대회를 열었다. 정부 예산을 받은 단체도 상당수 참여했다. 충호안보연합은 ‘자유통일 기반 구축을 위한 안보 공감대 확산’ 등 명목으로 지난 2년간 6100만원을 받았다. 예비역대령연합회는 ‘청소년 통일 및 안보의식 고취 캠페인’을 한다며 지난해 3500만원을 받았다. 포병전우회도 ‘청소년 호국 및 안보, 보훈의식과 인성계도’ 명목으로 올해 4000만원을 받았다. 정부 지원금을 받는 단체 중에는 ‘건국절’을 지지하는 단체도 있다. 대한민국사랑회는 ‘대한민국 건국 관련 다큐멘터리 제작’을 이유로 지난해 3000만원을 받았다. 행정자치부의 평가 보고서에 따르면 이들은 “잘못된 역사인식을 바로잡고, 건국이념의 올바른 인식과 선진시민의식 고취”를 목적으로 사업을 진행했다. 지난 2년간 안보콜 사업을 명목으로 6600만원의 보조금을 받은 블루유니온은 지난 10월23일 서울 강남구 역삼중에서 안보전시회를 열었다. 전시회 한쪽에 “대한민국 건국일은 언제일까요”란 질문이 적힌 스티커 패널이 설치됐다. 답으로 제시된 선택지 중엔 ‘광복(건국)절(8·15)’이라 적힌 것도 있었다. 국정화 지지 대열의 맨 앞에는 재향군인회(향군)가 있다. 국가보훈처로부터 매년

160) 박상필(2000), p. 425; 강성철(2009), pp. 1-10에서 재인용.

120억 원 이상의 예산을 지원받는 향군은 지난 5일 보수단체 집회를 주최했다. 향군 홈페이지에는 ‘올바른 역사교육은 미래 대한민국 건설의 초석’이라고 적힌 신문광고가 걸려 있다. 향군이 주최한 집회엔 고엽제전우회, 특수임무수행자회를 제외한 12개 보훈처 법정단체가 이름을 올렸다. 그중에는 독립운동가와 그 후손, 유족이 회원인 광복회도 있다. 광복회 관계자는 “국정화에 대해선 찬성도 반대도 아닌 중립이다. 다른 보훈단체가 이름만 가져간 것”이라고 했다. ‘3대 관변단체’의 하나인 자유총연맹은 지난 2일 국정화 지지 성명을 발표했다. 이 단체는 지난해 중앙정부로부터 5억9000만원을 지원받았다. 올해는 중앙정부 지원금과 별개로 16개 지자체로부터 5억600여만원을 지원받았다. 아동안전지킴이 등 총 238억 원 규모의 국가사업을 수행하고 있는 재향경우회는 매주 토요일 국정화 지지 국민대회를 열고 있다.

<표 35> 역사교과서 국정화에 찬성하는 보수단체 최근 3년 정부지원 내역

단체명	지원금액(원)
에비역 대령 연합회	3,500만
월남참전자회	3,000만
자유대한지킴이 국민운동본부	3,000만
충호안보연합	6,100만
6.25참전 유공자회	16,500만
나라사랑 포병 연합회	4,000만
애국단체총협의회	12,800만
국민행동본부	8,000만
선진화시민행동	9,900만
대한민국 사랑회	3,000만
블루유니온	6,600만
부모마음봉사단	5,000만
북한전략센터	3,000만
북한민주화위원회	3,000만
북한민주화네트워크	6,400만
한국대학생포럼	2,724만
월드피스 자유연합	3,500만
좋은학교 만들기 학부모 모임	4,900만

출처: 안전행정부 2015

제한된 금액 내에서 될 수 있는 한 수혜대상자를 확대하여 재정지원을 지지 세력의 확보로 이용하려는 의도도 있는데, 이것은 개별사업에 대한 지원액수를 축소하여 사업의 시행을 어렵게 하는 결과를 초래한다. 공익사업선정위원회¹⁶¹⁾가 독립성을 가지고 있다고는 하지만, 국회의장의 3명 추천, 시민단체의 추천자에 대한 정부의 임명권, 공무원 1명의 참여 등을 고려할 때 정부의 영향이 작용하고 있다.

시민단체가 지방정부와의 유착관계를 근본적으로 불식시키고, 건전한 경쟁관계를 유지하기 위해서는 시민단체 지원기금을 조성해 기금관리를 공정하고, 객관적인 기관에 위임하도록 한다. 현재의 정부재정지원방식은 시민단체의 자율성을 침해할 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 지역단위의 중소규모 시민운동을 지원하기 위해서 지원자격 시민단체 회원 수를 크게 줄이는 대신 시민단체의 실질적 활동을 평가할 수 있는 기관이 필요하다.

지방정부와 시민단체간 건전한 자율과 경쟁관계를 위해서는 상호 이해의 폭을 넓혀 상호신뢰관계가 형성되어야 한다. 지방정부의 각종 위원회에서 시민단체 대표들이 참여하고 있지만 이들의 역할은 큰 편차를 보여주고 있다. 구체적 정책결정과정에 주도권을 갖고 있는 경우와 형식적 참여를 하는 경우 등 많은 편차를 보여주고 있고, 참여과정에 대한 만족도도 크게 다르다.

그러므로 지방정부와 시민단체 간 건전한 파트너십 형성을 위해서는 첫째, 정책과정에 시민단체 참여를 확대·강화하는 조례를 제정하도록 한다. 시민단체 참여를 통해 정보공유 및 확산이 용이해지고, 정책신뢰를 제공해줄 수 있기 때문이다. 둘째, 지역문제를 공유하기 위한 시민단체협의체를 구성하도록 한다. 지방정부와 시민단체협의체는 지역문제에 대한 사전협의체를 통해 상호이해와 신뢰의 폭을 넓힐 수 있다.

161) 이중기, “공익단체의 규제와 공익위원회의 설립,” 『홍익법학』 제11권 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2010, p. 481.

제6장 결 론

이 연구는 중앙 및 지방정부의 지원론을 바탕으로 시민단체의 활동을 분석하였다. 또한 시민단체의 활동과 중앙 및 지방정부의 관계를 분석하여, 향후 관계설정 방향을 제시하였다. 연구 목적을 달성하기 위하여 시민단체의 지원론과 중앙 및 지방정부와 시민단체의 관계에 관련된 이론과 선행연구를 검토하였다. 이를 통하여 시민단체의 활동을 재정, 운영, 조직으로 구분하고, 중앙 및 지방정부와 시민단체의 관계를 감시 및 견제, 상호협력으로 구분하였다.

이 연구에서는 중앙 및 지방정부와 시민단체의 상관관계를 살펴보기 위하여 측정도구를 작성하여 실증적 분석과 질적 분석을 수행하였다. 이 연구는 이론적 논의를 토대로 연구모형을 설명하고, 상관관계에 대한 연구문제를 설정하였다. 이를 위하여 시민단체 활동 회원들을 대상으로 설문조사를 통하여 자료를 수집하였다. 설문조사를 보완하기 위하여 시민단체 관계자를 대상으로 심층면접을 진행하였다. 자료의 취득은 광주광역시 지역의 바르게살기운동과 경제정의실천시민연합에서 2015년 12월 11일부터 12월 30일까지 연구자와 시민단체 관계자가 개별적으로 설문조사를 실시하고 회수하는 방법으로 진행하였다. 설문조사는 전체 200명의 표본을 이용하여 시민단체 활동 및 정부의 지원에 대한 인식을 분석하였다. 시민단체 실무책임자를 대상으로 시민단체의 재정, 운영, 조직 활동을 분석하였다.

연구결과는 다음과 같다. 첫째는 바르게살기운동과 경실련의 수입 및 지출에 대한 내용이다. 먼저 수입을 살펴본 결과, 바르게살기운동은 정보 보조금 및 회비 중심으로 수입을 조달하며, 경실련은 회비 및 후원금 중심으로 수입을 조달한다. 다음으로 지출을 살펴본 결과, 바르게살기운동은 사업비에 63%, 인건비에 33%, 일반관리비에 4%의 경비를 지출한다. 경실련은 사업비에 56%, 인건비에 28%, 일반관리비에 11%, 기타에 5%의 경비를 지출한다.

둘째는 바르게살기운동과 경실련의 사업 및 운영에 대한 내용이다. 먼저 사업 목적을 살펴본 결과, 바르게살기운동은 국민 의식개혁운동과 봉사활동을 사업의 목적으로 하며, 경실련은 시민운동을 사업의 목적으로 한다. 다음으로 주요 활동 및 운영 프로그램을 살펴본 결과, 바르게살기운동은 정부주도 사업을 주로 진행하며, 경실련은 사회문제를 해결하기 위한 사업을 주로 진행한다.

셋째는 바르게살기운동과 경실련의 조직 구성에 대한 내용이다. 먼저 중앙 및

지방조직의 관계를 살펴본 결과, 바르게살기운동은 중앙조직과 지방조직인 연계된 사업을 진행하고 있으며, 경실련은 지방조직이 중앙조직과 독자적인 사업을 진행하면서 지역시민단체와 연계하고 있다. 다음으로 조직 구성원을 살펴본 결과, 바르게살기운동은 출선수범 및 봉사정신을 바탕으로 회원을 중심으로 조직을 구성하고 있으며, 경실련은 현실사회를 비판하고 정책을 평가하거나 그 대안을 제시하는 회원을 중심으로 조직을 구성하고 있다.

넷째는 시민단체 활동가의 일반적인 특성과 시민단체 인식(성향 및 수요)에 대한 내용이다. 시민단체 활동가 중 여자가 남자보다 정부협력 성향을 지닌다. 또한 시민단체 활동가의 연령이 높을수록 정부협력 성향을 보이며, 정부협력 수요를 지니는 경향이 있다. 시민단체 활동가의 학력이 낮을수록 정부협력 성향을 보이며, 정부협력 수요를 지니는 경향이 있다. 시민단체의 성향이 정부협력적일수록 시민단체의 수요 역시 정부협력적인 경향을 보인다.

이러한 연구결과를 바탕으로 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째는 중앙정부와 시민단체의 친화적·상호협력 측면이다. 먼저, 정부의 재정적, 행정적 기능을 강화해야 한다. 시민단체를 지원하고 평가하는 기관이 정부로부터 자율적이고 독립적으로 구성되어야 한다. 시민단체의 사업이 지속적으로 실시되기 위하여 장기사업에 대한 재정적 지원이 이루어져야 한다. 다음으로 정부와 시민단체 간의 올바른 협력관계를 구축하여야 한다. 중앙 및 지방정부는 시민단체를 중요한 파트너로 인식하고 정책과정의 동반자로서 함께 참여시켜야 한다. 이는 법률적, 제도적 틀을 마련하여 시민단체의 실질적인 참여와 정책전문가들의 참여와 협력을 증진시켜야 한다.

둘째는 지방정부와 시민단체의 친화적·상호협력관계 측면이다. 먼저, 시민운동의 활성화를 위하여 지방정부와 시민단체는 더 협조적인 관계를 이루어야 한다. 지역에서 기존의 기득권층의 영향력 행사를 최소화하고, 지방정부 독단적 정책을 견제하기 위해서는 시민단체의 활동이 활성화 되어야 한다. 지방정부와 시민단체는 적당한 역할분담을 통하여 환경, 도시계획, 사회복지, 교육문제 등의 지역사회의 중요한 사회문제들을 해결해야 한다. 다음으로, 지방정부와 시민단체는 독립적·자주적 관계를 설정해야 한다. 최근 공공문제 해결에 있어서 지방정부의 역할이 줄어들고 시민단체가 그 역할을 담당하게 되었다. 시민단체는 지역주민의 의사를 존중하고 주민참여를 통한 지방자치를 실현시키는 역할을 한다. 또한 주민들이 지방정

부의 예산편성 및 행정에 적극적으로 참여할 수 있도록 시민단체 활동의 제도적 장치를 마련해야 한다.

셋째는 중앙정부와 시민단체의 비판적·견제관계 측면이다. 먼저, 정부와 시민단체 간 균형과 상호자율성을 확보해야 한다. 지방정부로부터 재정지원을 받을 시에는 시민단체의 자율성과 독립성이 침해당할 경우가 있다. 시민단체는 반부패활동을 통하여 정부의 부정부패한 정부에 대한 보완재로서 역할을 한다. 이에 시민단체는 정부에 대한 체계적인 감시활동, 자율적인 조직에 대한 예산확보, 전문 인력 강화 등이 이루어져야 한다.

넷째, 지방정부와 시민단체의 비판적·견제관계 측면이다. 먼저, 시민단체는 지방의회와 협력하여 지방정부를 감시하도록 해야 한다. 시민단체가 지방정부를 견제 및 통제하기 위해서는 시의회 간의 정책 협력 및 공동대응을 해야 한다. 민주주의 확립을 위하여 사회적 약자의 권익을 보호하고 복지정책 등을 통해 자유와 평등의 원리를 확대해야 한다. 시민단체는 지방정부의 정책을 평가해서 지지하거나 독려하며, 지방행정에 대하여 견제 및 감시하는 역할을 해야 한다. 다음으로 지방정부와 시민단체는 건전한 자율과 경쟁을 위한 상호신뢰관계를 형성해야 한다. 시민단체가 지방정부와 건전한 경쟁관계를 유지하기 위해서는 시민단체 지원기금의 관리를 공정하고 객관적으로 이루어져야 한다. 현재의 시민단체의 재정지원방식은 시민단체의 자율성을 침해할 수 있기 때문에, 시민단체의 실질적인 활동을 평가할 수 있는 기관이 필요하다. 지방정부는 시민단체의 성격 및 사업의 목표에 분명히 맞춰서 시민단체에 대한 지원방향 및 내용을 결정해야 한다.

참고문헌

- 강성철, “거버넌스 구축을 위한 시민사회단체지원방안에 관한 연구,” 『한국지방정부학회 학술대회 논문집』, 한국지방정부학회, 2008.
- 강성철·박영강·문유석·김상구·허철행, “거버넌스 구축을 위한 시민사회단체지원방안에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로,” 『사회과학연구』, 제25권 제1호, 경성대학교 사회과학연구소, 2009.
- 강재규, “지방자치구현과 지역정당,” 『지방자치법연구』 제11권 제2호, 한국지방자치법학회, 2011.
- 강재규, “지역정당 설립 등 지역정치결사 자유의 확대방안,” 『한국지방정부학회 학술대회자료집』, 한국지방정부학회, 2012.
- 곽채기, “주민참여예산제도의 기본모형과 운영시스템 설계방안.” 『한국지방재정논집』 제10권 제1호, 2003.
- 권해수, “반부패 패러다임으로서의 조달행정,” 『한국행정학회 기타자료집』, 2003.
- 권해수, “시민단체의 조직화 과정과 정책변화에 대한 영향력 비교 연구: 정부정책 및 정부 개혁의 평가,” 『한국사회와 행정연구』 제10권 제1호, 서울행정학회, 1999.
- 금창호, 『지방의회와 시민단체간 발전적 관계정립 방안』 연구보고서, 한국지방행정연구원, 2006.
- 김동춘, 『NGO란 무엇인가 - NGO, NPO시리즈』, 아르케, 2000.
- 김동춘·조호제·이대훈, “시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리민간단체 지원사업 성과분석 및 발전방안연구,” 『행정자치부 연구보고서』, 2004.
- 김명길, “지방자치에서의 직접민주제,” 『공법연구』 제33집 제1호, 한국공법학회, 2004.
- 김명현, “지방정부와 NGO 간의 거버넌스 형성의 영향요인 분석: 경상남도를 중심으로,” 창원대학교 박사학위논문, 2010.
- 김미리, “사회복지정책과정에서 정부와 NGO간의 파트너십 구축에 관한 연구: 장애인 NGO를 중심으로,” 경기대학교 박사학위논문, 2001.
- 김병식, “지방자치단체의 정책과정에 지역 시민단체의 참여방안에 관한 연구,” 『지방정부연구』 제5권 제3호, 한국지방정부학회, 2001.

- 김상구, “정부와 NGO간의 관계유형에 관한 실증적 연구,” 『지방정부연구』 제7권 제4호, 2003.
- 김상구·이원일, “지방정부와 NGO간 관계의 영향요인에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로,” 『한국사회와 행정연구』 제 15권 제1호, (사)서울행정학회, 2004.
- 김상구·이원일, “현단계 우리나라 지방정부와 NGO간의 관계유형: 부산광역시의 복지NGO와 환경NGO를 중심으로,” 『지방정부연구』 제9권 제1호, 2005.
- 김상미·시민권, “신사회운동과 지방정치의 변화 : 시민단체의 지방정치 참여를 중심으로,” 『한국의회학회보』 제1권 제2호, 한국의회학회, 2012.
- 김상수, “청소년여가와 비행의 상관관계 및 NGO의 역할에 관한 연구,” 동국대학교 박사학위논문, 2000.
- 김선미, “한국 NGO의 정책형성과정에서의 협상적 거버넌스 분석,” 이화여자대학교 박사학위논문, 2002.
- 김선자, “지방환경단체의 역할 제고 연구,” 명지대학교 박사학위논문, 2014.
- 김성국, “아시아 NGO 네트워크와 지역발전,” 『부산발전포럼』, 부산발전연구원, 2000.
- 김승태, “정보공개제도 비교분석,” 『한국지역정보화학회지』 제17권 제4호, 2014.
- 김영래, “한국 시민사회운동의 현황과 발전과제,” 『NGO연구』, 제1권 제1호, 한국NGO학회, 2003.
- 김은경, “여성정책 거버넌스 유형에 대한 분석: 여성부의 협력사업 사례,” 『아시아여성연구』 제47권 제1호, 2008.
- 김익식, 지방의회 발전을 위한 시민단체의 역할, 자치의정 제10권 제3호, 지방의회발전연구원, 2007.
- 김인, “지방정부 공공서비스 민간위탁의 경쟁, 유인, 성과평가가 서비스 질에 미치는 영향,” 『한국지방정부학회 학술대회 자료집』, 한국지방정부학회, 2012.
- 김인, “지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석,” 『한국행정학보』 제40권 제4호, 2006.
- 김인영, 『시민운동 바로보기 - 한국시민운동을 다시 생각한다』, 21세기북스, 2001.
- 김장중, “NGO의 정책적 영향력에 관한 실증적 연구 : 교육NGO와 교육거버넌스

- 의 가능성,” 경기대학교 박사학위논문, 2005.
- 김형양, “로컬 거버넌스(Local Governance) 형성의 영향요인에 관한 연구: 정부와 NGO간의 파트너십을 중심으로,” 부산대학교 박사학위논문, 2005.
- 김희송·오재일, “NGO의 제도화에 대한 비판적 고찰: 광주시민단체협의회를 중심으로,” 『한국지방자치학회보』 제22권 제1호, 한국지방자치학회, 2010.
- 나향도, “정책과정에서의 NGO 역할에 관한 연구: ‘4대강 살리기 사업’을 중심으로,” 전남대학교 박사학위논문, 2013.
- 민현정, “NGO에 대한 정부 재정지원의 영향에 관한 연구,” 전남대학교 박사학위논문, 2003.
- 민현정, “NGO에 대한 지방정부 재정지원의 실태와 문제점,” 『한국지방자치학회보』 제16권 제3호, 한국지방자치학회, 2004.
- 박광우, “주민참여예산제도의 모형에 관한 연구,” 전남대학교 대학원 석사학위 논문, 2003.
- 박상필, “시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제,” 『한국행정학보』 제33권 제1호, 한국행정학회, 1999.
- 박상필, 『NGO학 - 자율·참여·연대의 동화』, 아르케, 2011.
- 박선경, 韓國 NGO의 成果決定 要因에 관한 研究 : 法, 政治, 行政 NGO를 中心으로, 한양대학교 박사학위논문, 2004.
- 박수현, 미국의 회의공개법에 관한 고찰, 공법연구 제32권 제5호, 한국공법학회, 2004.
- 박용석, 정부지원을 통한 NGO활성화 연구, 경희대학교 대학원 석사학위논문, 2000.
- 박원순, 『한국의 시민운동, 프로크루스테스의 침대』, 2002.
- 박인수, “기초지방의회의 집행부 견제 강화방안,” 제37차 지방자치 정책세미나 논문집, 한양대학교 지방자치연구소, 2007.
- 박정수, “부패방지를 위한 시민사회의 역할과 시민운동,” 『형사정책연구』 제13권 제2호, 2002.
- 박종관·윤주명, “지방정부 정보공개제도에 대한 인식과 과제,” 『한국사회와 행정연구』 제15권 제2호, 서울행정학회, 2004.
- 박치성 외, “정부의 공익사업 재정지원에 따른 정부: 비영리단체간 관계분석: 비영

- 리민간체지원법의 지원목적 및 기준을 중심으로,” 『한국행정연구』 제20권 제1호, 한국행정연구원, 2011.
- 박해도, “NGO활동을 위한 주민참여 활성화방안에 관한 연구: 대구·경북지역을 중심으로,” 대구대학교 행정학 박사학위 논문, 2001.
- 배정아, “NGO의 민주성에 관한 연구,” 전남대학교 박사학위논문, 2003.
- 서규선·김성수, “지역사회 시민운동단체(NGO)의 실태와 발전방안,” 『한국농촌지도학회지』 제11권 제2호, 한국농촌지도학회, 2004.
- 서울대 아시아 연구소, 『광복70주년 조사』, 2015.
- 선우현, “민주화운동의 주체로서 시민단체의 내적 (지배)구조와 운영방식 : 시민단체 내부의 의사소통 절차에 관한 비판적 고찰,” 『사회와 철학』 제11호, 사회와철학연구회, 2006.
- 성기소, “NGO와 政府間의 效率的인 共同生産 關係 構築에 關한 研究: 거버넌스 行爲者間 關係分析을 中心으로,” 충북대학교 박사학위논문, 2006.
- 설계경, “行政情報公開制度에 관한 考察,” 『외법논전』 제19집, 법학연구소, 2003.
- 소재진·김병진·강제상, “지방정부와 지역NGO의 정책적 협력방안,” 한국정책과학회보 제5권 제3호, 2한국정책과학학회, 2001.
- 송두범, “광역자치단체의 NGO지원정책에 관한 연구,” 『한국토지행정학회보』, 제11권 1호, 2004.
- 송성수, “정부와 주창형 NGO 관계유형 및 유형변화에 관한 연구: 시민사회단체연대회의 소속 주요단체를 중심으로,” 경희대학교 박사학위논문, 2011.
- 송정화, “지역시민단체의 활성화 방안,” YMCA, 2001.
- 신대균, “지방의회 활성화를 위한 시민단체의 역할,” 『자치의정』 제4권 제5호, 지방의회발전연구원, 2001.
- 신동규, “시민사회단체에 있어서 변혁적 리더십이 조직혁신에 미치는 영향,” 건국대학교 박사학위논문, 2014.
- 신원형, “지방의회와 시민단체의 상관관계,” 『자치의정』 제4권 제5호, 지방의회발전연구원, 2001.
- 심상복, “현행 주민소환제의 문제점 고찰,” 『법학연구』 제49권 제2호, 2009.
- 안득기, “시민사회단체(NGO)에 대한 정치주체들의 인식연구: 강원지역을 중심으로, 한국외국어대학교 박사학위논문,” 2005.

- 안상훈, 『NGO, NPO 법률가이드 북』, 아르케, 2011.
- 안영진, “사회복지정책의 분권화에 따른 지방정부의 사회복지재원의 개선방향,” 『공법학연구』 제15권 제2호, 비교공법학회, 2014.
- 야마다 노리히로, “韓國社會에 있어서 非政府機構(NGO)의 役割에 관한 研究: 경제정의실천시민연합을 중심으로,” 강원대학교 박사학위논문, 2003.
- 윤석인, “한국여성 NGO의 민주성과 조직활동의 적절성에 관한 연구,” 연세대학교 박사학위논문, 2000.
- 윤영환, “지역 NGO의 정책참여 실태와 활성화 방안에 관한 연구: 광주광역시를 중심으로,” 목포대학교 박사학위논문, 2005.
- 윤탈범, “부패방지를 위한 사회역량 강화와 시민단체의 역할,” 『지방정부연구』 제5권 제1호, 한국지방정부학회, 2002.
- 이강웅·허철행, “지방정부 지원단체의 역할평가와 재편방향: 관변단체를 중심으로,” 『지방정부연구』 제10권 3호, 한국지방정부학회, 2006.
- 이경훈, “비영리민간단체(NPO) 구성원의 조직시민행동에 관한 연구,” 고려대학교 박사학위논문, 2011.
- 이봉주 외, “한국사회복지서비스 제도화의 과제: 경험과 전망, 일자리 창출을 위한 국가고용전략 비전,” 『국제심포지움 자료집』, 사람입국일자리 위원회, 2006.
- 이세진, 『기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 : 기부금품모집규제법 일부개정 법률안에 따른 건전한 기부금품 모집제도 정착』, 국회동향보고서, 대한민국 국회, 2006.
- 이승중, 지방차원의 정책혁신 확산과 시간 : 지방행정정보공개조례의 사례 연구, 한국지방자치학회보 제16권 제1호, 한국지방자치학회, 2004.
- 이용부, “지방의회와 시민단체의 협력관계,” 한양대학교 지방자치연구소 세미나 자료집, 2001.
- 이은진, “도시지역 관변 단체의 조직적 특성,” 『지역사회학』 제6권 제1호, 지역사회학회, 2004.
- 이종수·윤영진 외, 『새 행정학(개정판)』, 대영문화사, 2008.
- 이중기, “공익단체의 규제와 공익위원회의 설립,” 『홍익법학』 제11권 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2010.

- 이중기, “공익단체의 자원조달과 공시규제,” 『증권법연구』 제15권 제2호, 2014.
- 이지훈, 시민단체의 지방선거 참여, 국회동향보고서, 대한민국 국회, 2001.
- 임승빈, “실증적 분석을 통한 한국의 시민단체 활동의 변화에 관한 연구: 정부의 민간단체지원사업에 참여하는 시민단체들의 의식조사를 중심으로,” 『한국비영리연구』 제1권 제2호, 한국비영리학회, 2002.
- 임승호·박성훈, “시민단체활동이 로컬거버넌스에 미치는 영향에 관한 연구: 의정비심의위원회의 활동을 중심으로,” 한국거버넌스학회 학술대회자료집, 2007.
- 임혁백, “대의제 민주주의는 무엇을 대의하는가?” 『한국정치학회보』 제43권 제4집, 한국정치학회, 2009.
- 장교식, “行政節次法の 運用과 展望,” 『토지공법연구』 제53집, 한국토지공법학회, 2011.
- 장지원·문신용, “행정정보공개와 관련요인에 관한 실증분석,” 『한국행정연구』 제13권 제1호, 한국행정연구원, 2008.
- 장임숙, “NGO와 기업간 관계변동에 관한 연구: 환경분야를 중심으로,” 부산대학교 박사학위논문, 2007.
- 전영상·현근, “주민소환제도의 운영실태와 효과성 분석,” 『정책분석평가학회보』 제19권 제1호, 한국정책분석평가학회, 2009.
- 전영평, “시민단체에 의한 부패통제: 논리, 유형, 분석,” 『한국행정학보』 제37권 제3호, 한국행정학회, 2003.
- 정동근, “정부의 역할과 NGO의 기능,” 『한국행정학회 비정기학술발표논문집』, 한국행정학회, 2000.
- 정순미, “시민단체의 자율적 부패척결운동이 공직윤리에 미친 영향,” 『윤리연구』 제52호, 한국윤리학회, 2003.
- 정예슬·김현, “중앙·지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의: 관변단체 지원을 중심으로,” 『지방행정연구』 제26권 제2호, 한국지방행정연구원, 2012.
- 정원동, “NGO 활동의 영향력 결정요인에 관한 연구,” 서울시립대학교 박사학위논문, 2004.
- 정일섭, “주민소환제도에 대한 평가,” 『한국지방자치학회보』 제21권 제1호, 한국지방자치학회, 2009.
- 정재욱, “시민사회단체의 부패통제에 대한 실태분석,” 『사회과학논총』 제26권,

- 청주대학교 사회과학연구소, 2005.
- 정정화, “주민투표제도의 운용실태와 개선방안,” 『한국지방자치학회보』 제24권 제4집, 한국지방자치학회, 2012.
- 정혜진·길부중, “정부신뢰도 향상을 위한 정보공개제도 개선방안,” 『한국부패학회보』 제15권 제4호, 한국부패학회, 2010.
- 정희태, “사회통일교육의 실태와 문제점 그리고 개선: 거버넌스 구축을 중심으로,” 『윤리연구』 제82호, 한국윤리학회, 2011.
- 조경련·김영기, “우리나라 주민소환제 운용에 관한 연구,” 『지방정부연구』 제12권 제1호, 한국지방정부학회, 2005.
- 조규원, “NGO와 사회적 기업 간의 관계형성에 관한 연구,” 서울시립대학교 박사학위논문, 2014.
- 조대엽, 『한국의 시민운동-저항과 참여의 동학』, 서울: 나남출판, 2000.
- 조주복, “주민참여예산제도의 역할 재정립,” 『한국지방자치학회보』 제24권 제4호, 한국지방자치학회, 2012.
- 조한상, “현행 비영리민간단체지원법의 헌법적 의미와 문제점 및 개선방향에 관한 고찰,” 『안암법학』 제24권, 안암법학회, 2007.
- 주성수, “정부와 NGO의 새로운 관계설정,” 시민사회포럼 편, 『시민사회와 시민운동』, 아르케, 2002.
- 주성수, 『한국 NGO 리포트』, 한양대학교 출판부, 2004.
- 차용경, “한국 비정부단체(NGO)의 현황과 문제점에 관한 연구,” 경희대학교 박사학위논문, 2000.
- 차진구, “지방의회의 기능 강화와 시민단체와의 관계 정립,” 한국지방정부학회 학술대회자료집, 한국지방정부학회, 2011.
- 차용경, “한국 비정부단체(NGO)의 현황과 문제점에 관한 연구,” 경희대학교 박사학위논문, 2000.
- 최민수, “지방의회와 시민단체 간 파트너십 강화방안,” 『자치의정』 제6권 제3호, 지방의회발전연구원, 2003.
- 최병수, “한국의 참여민주주의 정치발전을 위한 엔지오(NGO)의 발전적 연구,” 강원대학교 박사학위논문, 2003.
- 최성동, “새만금사업 추진과정에서 나타난 정부와 NGO의 갈등협상 및 Public

- Relations에 관한 연구,” 전북대학교 박사학위논문, 2009.
- 최창현·사득환, “로컬 거버넌스(local governance)와 시민단체간 연결망 분석,” 『한국정책과학회보』 제8권 제3호, 한국정책과학학회, 2004.
- 하성규, 도시정책수립 및 집행과정에서의 NGO와의 협력방안, 도시문제 제371호, 대한지방행정공제회, 1999.
- 하세현, 지방분권의 실현과 지역정당의 육성, 한국지방자치연구 제9권 제2호, 2007.
- 하승수, “기부금품모집규제법 개정의 경과와 법제도적 함의,” 『한국비영리연구』 제5권 제2호, 한국비영리학회, 2006.
- 현근, “주민소환 청구주체와 소환대상의 활동사례 비교연구,” 『지방행정연구』 제23권 제4호, 한국지방행정연구원, 2009.
- 홍경준, “실직관련 민간비영리 조직간 관계의 구조적 특성 연구: 의사소통 관계와 실직관련 활동의 전개양상을 중심으로,” 『사회복지연구』 제15권, 한국사회복지연구회, 2000.
- Adrian Sargeant, *Marketing Management for Nonporfit Organizations*, Oxford University Press, 1999.; Lester Salamon, *The Nonprofit Sector and the Challenge of Renewal*, Annual Conference Coalition of National Voluntary Organizations, Ottawa, Canada, Sept. 1999.; Thomas G, Weiss & Leon Gordenker, *NGOs, THE UN, & Global Governance*, Lynne Rienner Publishers, 1996.
- Dorman, “Whither Urban Policy Analysis?,” *A Review essay*, Polity 9, 1977.
- Eng, L., and Mak, Y., “Corporate Governance and Voluntary Disclosure,” *Journal of Accounting and Public Policy*, 22, 2003, pp. 325-345.
- Frey, B., irect Democracy for Transition Countries. *Institute for Empirical Research*, 2003.
- Gramsci Antonio, *Phliosophie der Praxis*, Hamburg, 1967.; Habermas Jurgen, *Theorie des kommunikativen Handle*, Frankfurt/M, 1981.
- Habermas, J, *Structural Transformation of the Public Sphere*, MIT Press, 1991.
- Hall, A. “From victims to victors: NGOs and empowerment,” at Itaparica in

- Edwards and Hulme (eds) *Making a differences: NGOs and development in a changing world*, London: Earthscan 1992.
- Haskell, J., *irect Democracy or Representative Government?* Boulder: Westview, 2001.
- Manor J., *The political economy of democratic decentralization*, Washington, D.C., World Bank, 1999.
- Mehra, Achael, *Free Flow of Information: a New Paradigm*, New York: Greenwood Press, 1986.
- Michael O'Neill, *Nonprofit Nation: A New Look at the Third America*, Jossey-Bass; Revised Edition edition, 2002.
- Piotrowski, Suzanne J., *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*, Albany: State University of New York Press. 2007.
- Salamon, *Partners in Public Service*, The Johns Hopkins University press, 1995.
- Salamon, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Johns Hopkins University Press, 1995.
- 「비영리민간단체지원법」
- 「경실련 운동의 통합성과 건전성 확보에 관한 규칙」
- 「경제정의실천시민연합 규약」
- 「바르게살기운동 조직육성법」
- 「바르게살기운동조직 육성법 시행령」
- 「바르게살기운동협의회 상임기구운영규정」
- 「바르게살기운동협의회 직제규정」
- 경제정의실천시민연합 홈페이지(검색일: 2015년 12월 5일).
- 바르게살기운동 중앙협의회 홈페이지(검색일: 2015년 11월 30일).
- 바르게살기운동광주○구○동협의회 카페(검색일: 2015년 12월 20일).
- 바르게살기운동광주광역시○구협의회 내부 자료.
- 바르게살기운동광주광역시○구협의회 정기총회자료(2010).
- 청주상당경찰서 홈페이지(검색일: 2015년 12월 16일).

<부록 1> 설문조사표

중앙 및 지방정부와 시민단체 관계에 대한 조사표

안녕하십니까?

이 설문지는 중앙 및 지방정부 시민단체의 관계를 알아보기 위해 실시하고 있습니다. 이 설문지는 학술연구 이외의 다른 목적으로는 절대 사용되지 않습니다. 수집된 설문자료는 모두 통계 처리되오니 정확한 조사결과를 위하여 누락된 곳이 없도록 모두 기입해 주시기 바랍니다. 바쁘시겠지만 조금만 시간을 내주셔서 설문에 응답해주시면 대단히 감사하겠습니다. 여러분의 협조를 잘 부탁드립니다.

문의사항
e-mail: hes1188@hanmail.net

※ 다음 내용을 보고 귀하의 생각에 해당되는 부분에 표시(√)를 해 주시기 바랍니다.

연번	내용	전혀 그렇지 않다 ①	그렇지 않다 ②	그저 그렇다 ③	그렇다 ④	매우 그렇다 ⑤
1	내가 소속된 시민단체의 이념은 정부 친화적이다.	①	②	③	④	⑤
2	내가 소속된 시민단체는 정부로부터 지원을 받는다.	①	②	③	④	⑤
3	내가 속한 시민단체는 중앙조직에서 진행하는 사업을 연계한다.	①	②	③	④	⑤
4	내가 속한 시민단체는 중앙조직과 별도로 사업을 진행한다.	①	②	③	④	⑤
5	내가 소속된 시민단체는 정부의 자문을 받는다.	①	②	③	④	⑤
6	내가 소속된 시민단체는 정책대안을 직접 또는 간접적으로 수용하고 있다.	①	②	③	④	⑤
7	내가 속한 시민단체는 캠페인, 토론회 등의 방식으로 활동한다.	①	②	③	④	⑤
8	내가 속한 시민단체는 지원받은 자원을 자유롭게 사용할 수 있다.	①	②	③	④	⑤

9	내가 속한 시민단체는 지방정부의 시정참여사업의 공모과정에서 평등하게 참여할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
10	내가 속한 시민단체는 정부정책을 적극적으로 지적하고 비판할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
11	내가 속한 시민단체는 지방정부로부터 재정지원을 받고 있다.	①	②	③	④	⑤
12	내가 속한 시민단체는 지방정부의 재정지원에 의존하고 있다.	①	②	③	④	⑤
13	내가 속한 시민단체는 지방정부로부터 통제를 받고 있다.	①	②	③	④	⑤
14	내가 속한 시민단체는 지방정부의 정책을 비판하거나 견제하고 있다.	①	②	③	④	⑤
15	지방정부의 의견은 내가 속한 시민단체의 의사결정에 영향을 미친다.	①	②	③	④	⑤
16	내가 속한 시민단체는 지방정부의 정책과정에 참여를 할 수 있다.	①	②	③	④	⑤
17	지방정부는 내가 속한 시민단체에 정책과정에서 관련된 정보를 공개한다.	①	②	③	④	⑤
18	지방정부는 내가 속한 시민단체의 의견을 정책과정에서 수용한다.	①	②	③	④	⑤
19	내가 속한 시민단체는 다른 시민단체와 연계하여 사업을 진행한다.	①	②	③	④	⑤
20	나는 시민단체가 정부의 재정적 지원을 받아야 한다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
21	나는 시민단체의 회원들이 적극적으로 조직 활동에 참여해야 한다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
22	나는 시민단체가 구성원의 회비와 기금으로 운영되어야 한다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
23	나는 시민단체가 현실사회를 비판해야 한다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
24	나는 시민단체가 적극적으로 정부 및 중앙정부의 정책을 평가해야 한다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤
25	나는 시민단체가 중앙 및 지방정부와 상호 협력해야 한다고 생각한다.	①	②	③	④	⑤

※ 다음은 개인적인 사항에 대한 문항입니다. 해당되는 곳에 V표시를 해 주시기 바랍니다.

1	소속	① 바르게살기운동 ② 경제정의실천시민연합
2	성별	① 남자 ② 여자
3	연령	① 20대 미만 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 ⑥ 70대 이상
4	학력	① 무학 ② 초등학교 졸업 ③ 중학교 졸업 ④ 고등학교 졸업 ⑤ 전문대학교 졸업 ⑥ 대학교 졸업 ⑦ 대학원 졸업
5	직업	① 공무원 ② 사무직 ③ 정치인 ④ 자영업 ⑤ 영업직 ⑥ 농·축산·어업 ⑦ 주부 ⑧ 단순인력 ⑨ 무직 ⑩ 기타 _____
6	종교	① 기독교 ② 천주교 ③ 불교 ④ 원불교 ⑤ 기타 종교 _____ ⑥ 없음 _____
7	가구당 월소득	① 100만원 미만 ② 100만원 - 200만원 ③ 200만원 - 300만원 ④ 300만원 - 400만원 ⑤ 400만원 - 500만원 ⑥ 500만원 이상

- 설문에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. -

<부록 2> 바르게살기운동 정관(중앙협의회)

바르게살기운동 중앙협의회 정관

제정 1988. 12. 21

허가 1997. 3. 12

허가 1997. 11. 25

허가 2006. 5. 2

허가 2010. 4. 29

제1장 총 칙

제1조 (명칭) 이 법인은 사단법인 바르게살기운동 중앙협의회(이하 “중앙회”라 한다.)라 칭한다.

제2조 (목적) 중앙회는 서로 믿고 사랑하고 봉사하는 조화로운 사회건설을 위하여 진실, 질서, 화합의 이념아래 자율적이고 능동적인 바르게살기운동을 전개함으로써, 선진국민의식의 함양과 국가 사회발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제3조 (사무소) 중앙회의 사무소는 서울특별시에 둔다.

제4조 (하부조직) ① 중앙회에 다음의 하부조직을 둔다.

1. 특별시, 광역시 및 도협의회(이하 “시, 도협의회”라 한다.)
2. 시·군·구협의회
3. 읍·면·동위원회

② 중앙회 또는 시·도협의회, 시·군·구협의회의 산하에 법인, 직장, 단체협의회를 둘 수 있다.

제5조 (사업) ① 중앙회는 제2조의 목적을 달성하기 위하여 다음 각호의 사업을 한다.

1. 바르게살기운동의 계획수립 및 시행
2. 바르게살기운동 과제의 선정과 홍보

3. 바르게살기운동 추진을 위한 자료의 수집 및 연구
4. 회원의 교육
5. 하부조직에 대한 지도, 지원 및 기타 국민운동 단체와의 연계 협조
6. 국제기구와의 연계
7. 사회복지를 위한 장애인, 노인, 청소년, 유아 등의 복지사업
8. 기타 본협회의 목적달성에 필요한 사업

② 중앙회는 주무부장관의 승인을 얻어 수익사업을 할 수 있다.

제6조 (운영의 원칙) 중앙회는 특정정당이나 종교 기업 또는 개인의 이익을 위하여 활동을 하지 아니한다.

제2장 회 원

제7조 (회원의 자격) 제2조의 설립목적에 찬동하여 회원이 되고자 하는 사람은 누구나 회원이 될 수 있다.

제8조 (회원의 종류) ① 회원은 다음과 같이 구분한다.

1. 일반회원 : 설립목적에 찬동하고 입회한 사람
2. 법인 및 단체회원 : 설립목적에 찬동하고 입회한 법인 및 단체
3. 특별회원 : 조직활동을 특별히 지원하는 사람
4. 청소년회원 : 학생 및 청소년(단체)으로 설립목적에 찬동하는 개인 및 단체
5. 명예회원 : 회원의 가족과 연령 등으로 퇴회한 회원

② 특별회원은 운영위원 (이하 “위원”이라 한다)으로 한다.

제9조 (회원가입) ① 회원의 가입 및 자격상실 등 세부사항은 별도 규정으로 정한다.

제10조 (회비납부의무) 회원은 이사회(임원회)에서 정한 회비를 납부하여야 한다.

제11조 (회원의 권리와 의무) ① 회원은 제2조의 설립목적 사업에 적극 참여할 권리와 의무가 있다.

- ② 회원은 정관 및 제규정을 준수하여야 한다.
- ③ 본회 발전에 공로가 있는 회원에 대하여는 중앙회 포상규정에 따라 포상한다.

제3장 임 원

제12조 (임원) ① 중앙회에는 다음의 임원을 둔다.

- 1. 회장 1인
- 2. 수석부회장 1인
- 3. 부회장 적정수
- 4. 여성회장, 청년회장, 산악회장 각 1인
- 5. 감사 2인
- 6. 이사 적정수(시·도회장 포함)
- 7. 사무총장 1인

② 제1항 제1호 내지 제7호 임원은 사무총장을 제외하고는 비상근으로 한다.

③ 감사는 제1항의 제1호 내지 제7호의 임원을 겸임할 수 없다.

제13조 (자문위원·고문 및 명예회장) ① 바르게살기운동의 중요사항에 관한 중앙회장(이하“회장”이라 한다)자문에 응하게 하기 위하여 자문위원·고문·명예회장 및 정책기획위원장을 둘 수 있다.

② 자문위원·고문 및 명예회장은 이사회 의결을 거쳐 회장이 추대하고, 정책기획위원장은 회장이 위촉하되 이사회에 보고하여야 한다

제14조 (임원의 선임) ① 회장·감사는 총회에서 선출한다.

② 부회장(수석부회장을 포함한다), 여성회장, 청년회장, 산악회장은 이사회 의결을 거쳐 회장이 선임한다.

③ 이사는 중앙회 회장이 부회장단과 협의하여 선임하며 운영위원은 회장이 선임하고 이사회에 보고한다.

④ 중앙회장, 부회장(수석부회장을 포함한다), 여성·청년·산악

회장, 사무총장과 각 시·도협의회 회장은 당연직 이사가 된다.

- ⑤ 사무총장은 이사회 의 동의를 얻어 회장이 임명한다
- ⑥ 임원은 회원 또는 외부인사 중에서 적격자를 추천 선임할 수 있다

제15조 (임원의 임기) ① 임원의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있다. 단 회장은 1회에 한하여 연임할 수 있다.

- ② 보궐된 임원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다. 다만, 잔여임기가 1년이하일 때에는 전임자의 임기로 간주한다.
- ③ 제14조 4항의 규정에 의한 당연직 임원의 임기는 그 본직의 임기에 의한다.
- ④ 임원의 임기는 선임된 날 다음날부터 시작되며 임기가 끝나는 해의 정기총회일까지로 한다.

제16조 (임원의 직무) ① 회장은 중앙협의회를 대표하며 총회와 이사회를 소집하고 그 의장이 되며 회무를 통할한다.

- ② 부회장은 회장을 보좌하며 회장 유고시에는 수석부회장이 직무를 대행하고 수석부회장 궐위 시 연장자 순위에 따라 그 직무를 대행한다.
- ③ 이사는 이사회를 통하여 정관 또는 총회로부터 위임된 사항을 처리한다.
- ④ 감사는 중앙회의 회계와 직무집행 상황을 감사하여 그 결과를 총회에 보고하며 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.

제4장 기 구

제1절 총 회

제17조 (총회의 구성) ① 총회는 본 중앙회의 최고의결기관으로서 중앙회의 대의원으로 구성한다. 대의원 구성은 다음 각 호와 같다.

1. 중앙회 임원
2. 각 시·도협의회 회장·부회장·사무처장
3. 각 시·군·구협의회 회장

제18조 (총회의 종류) 총회는 정기총회와 임시총회로 구분한다.

제19조 (총회의 소집) ① 정기총회는 년1회 회계년도 종료 후 3개월 이내에 소집한다.

② 임시총회는 재적구성원 3분의 1이상의 요구가 있거나 중앙회장이 필요하다고 인정할 때 소집한다.

③ 총회의 소집은 회의개최 1주일전까지 회의목적과 일시, 장소를 서면 또는 구두, 전자메일로 총회구성원에게 통지하여야 한다.

제20조 (총회의 의결) ① 총회는 이 정관에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 재적원 과반수의 출석으로 개의하고 출석원 과반수의 찬성으로 의결한다.

② 회장은 총회가 긴급하거나 부득이한 사정으로 소집이 불가능하다고 인정될 때에는 서면으로 의결할 수 있다.

제21조 (총회의결사항) 총회는 다음 각 호의 사항을 심의 의결한다.

1. 정관의 개정
2. 회장, 감사의 선임 및 해임
3. 예산 및 결산의 승인
4. 사업계획의 승인
5. 협의회 해산에 관한 사항
6. 기타 중요사항으로서 회장이 부의한 사항

제2절 이 사 회

제22조 (이사회회 구성) 이사회는 중앙회 회장, 수석부회장, 부회장, 여성·청년·산악회장, 이사, 사무총장으로 구성한다.

제23조 (이사회회 기능) 이사회는 다음 사항을 심의 의결한다.

1. 사업계획 및 그 집행에 관한 사항
2. 예산 결산 및 기타 재산관리에 관한 사항

3. 정관의 개정안. 임원의 해임안, 위원의 제명에 관한 사항
4. 사무총장의 임명동의에 관한 사항
5. 총회에 부의할 안건의 심의에 관한 사항
6. 자문위원 위촉 및 고문영입에 관한 사항
7. 기타총회에서 위임된 사항
8. 내부규정의 제정 및 개폐에 관한 사항
9. 각 시·도협의회에 위임할 사항
10. 기타 주요사항

제24조 (이사회 의 소집) 이사회는 회장이 필요하다고 인정할 때 또는 재적이사 3분의1이상의 소집요구가 있을 때에 회장이 소집한다.

제25조 (의사 및 의결정족수) 이사회는 정관 또는 다른 규정에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 재적이사 과반수의 출석으로 개의하고 출석 이사 과반수의 찬성으로 의결한다.

제3절 사 무 처

제26조 (중앙사무처의 설치) 중앙회의 사무를 처리하기 위하여 중앙사무처를 둔다.

제27조 (중앙사무처의 조직) 중앙사무처에 사무총장과 필요한 직원을 두되 그 조직과 정원 및 보수에 관한 사항은 내부규정으로 정한다.

제28조 (사무총장 및 직원) ① 사무총장은 회장의 명을 받아 사무처의 사업전반에 관한 사항을 관장처리하며 소속직원을 지휘·감독한다.

② 직원을 중앙사무처의 해당분야에 관한 사무를 처리한다.

제29조 (분과위원회 등) ① 중앙회사사무처 밑에 직능별 분과위원회 및 자원봉사단 등 필요 조직을 둘 수 있다.

② 직능별 분과위원회 등의 운영에 관한 사항은 내부규정으로 정한다.

제4절 의 사 록

제30조 (총회 및 이사회 의 기록) 총회 및 이사회 의 의결사항은 의사록을 작성하여 의장 및 출석자 2명이상이 서명하여 이를 보존한다.

제31조 (회의규정) 총회 및 이사회와 기타회의의 운영에 관한 사항은 내부규정으로 정한다.

제5장 재 무

제32조 (회계년도) 중앙회의 회계년도는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.

제33조 (재원) ① 중앙회에 제반경비는 다음 재원에 의하여 충당한다.

1. 회원의 회비 및 특별성금
2. 국가 및 지방자치단체의 보조금
3. 기금의 과실금
4. 국내외 단체 또는 개인의 출연금 및 기부금
5. 기타 사업으로 인한 수입금

② 제1항의 제2호의 재원에 따른 회계는 일반회계로, 기타재원은 특별회계로 한다. 다만 기금은 별도로 관리한다.

제34조 (재산의 구분)

- ① 중앙회의 재산은 기본재산과 운용재산으로 구분한다.
- ② 기본재산은 이사회가 의결한 기본재산목록에 의한다.
- ③ 운용재산은 기본재산이외의 재산으로 한다.

제35조(재산의 관리)중앙회의 재산관리에 관한 사항은 내부규정으로 정한다.

제36조 (예산)

- ① 중앙회는 당해 연도 사업계획과 예산안을 총회의 승인을 받아 주무 부장관에게 제출하여야 하며 이를 변경하여야 할 때는 이사

회의 승인을 받아야 한다.

② 예산 중 국가 및 지방자치단체의 보조금에 대하여는 보조 조건에 따른다.

③ 중앙회의 세출예산은 10% 이내의 예비비를 둘 수 있다.

제37조 (결산) 중앙회는 매회계년도 세입 세출예산서에 다음 서류를 첨부하여 정기총회에 제출 승인을 받아 주무부장관에게 제출하여야 한다.

1. 재산목록
2. 사업실적
3. 손익계산서 및 대차대조표
4. 감사의 의견서 및 기타증빙서류

제38조 (기금의 설치) 중앙회의 사업추진을 위하여 기금을 설치 운영할 수 있다.

제39조 (실비보상) ① 임원 및 고문과 자문위원에게는 예산의 범위 내에서 실비를 보상할 수 있다.

② 사무처직원에게는 보수 외에 예산의 범위 내에서 업무수행에 소요되는 실비를 보상할 수 있다.

제6장 하 부 조 직

제1절 시·도협의회

제40조 (임원) ① 시·도협의회에 다음의 임원을 둔다.

1. 회장 : 1인
2. 부회장 : 적정수(단 여성위원을 1인 이상 둔다)
3. 여성회장, 청년회장, 산악회장 각1인
4. 감사 : 2인
5. 이사 : 적정수
6. 사무처장 : 1인

② 감사 및 사무처장은 위 각호의 타임원을 겸임할 수 없다.

제41조 (임원의 선임) ① 시·도협의회 회장, 감사는 시·도협의회 총회에서 선출하되, 회장의 선출 등에 관한 세부사항은 별도의 규정에 의한다.

② 시·도협의회 회장은 중앙회장의 인준을 받아야 한다.

③ 시·도협의회 부회장, 여성회장, 청년회장, 산악회장은 임원회의의 의결을 거쳐 시·도협의회 회장이 선임하고, 이사는 시·도협의회 회장이 부회장단과 협의하여 선임하며, 시·도협의회 회장, 부회장, 여성회장, 청년회장, 산악회장, 시·군·구협의회 회장은 당연직 이사가 된다.

④ 시·도협의회 사무처장은 시·도협의회 회장이 부회장단과 협의하여 임명하고 임원회에 보고한다.

⑤ 임원은 회원 또는 외부인사중에서 적격자를 추천 선임할 수 있다.

제42조 (임원의 임기) ① 시·도협의회 임원의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있다. 단 회장은 1회에 한하여 연임할 수 있다.

② 임원의 임기는 선임된 날로부터 시작되며 임기가 끝나는 해의 정 기총회일까지로 한다.

제43조(임원회) ① 시·도협의회 임원회는 제40조 제1항에서 정한 임원으로 구성한다.

② 임원회는 다음 사항을 심의 의결한다.

1. 시·도협의회 총회에 제출할 의안
2. 시·도협의회 총회로부터 위임 받은 사항
3. 규약의 재·개정 운영에 필요한 규칙 제정 및 변경
4. 시·도협의회 예산과 결산 및 사업계획 심의
5. 위원의 가입과 퇴회 및 제명에 관한 사항

제44조 (사무처) ① 시·도협의회 사무를 처리하기 위하여 사무처를 둔다.

② 사무처에 사무처장 1인과 직원 약간명을 둔다.

제45조 (규약) ① 시·도협의회는 이사회에서 제정한 규약준칙에 의거 규약을 제정 운영한다.

② 제1항의 규약은 중앙회장의 승인을 받아야 한다.

제2절 시·군·구협의회

제46조 (임원) ① 시·군·구협의회에 다음의 임원을 둔다.

1. 회장 1인
2. 부회장 적정수(단, 여성위원을 1인이상 둔다.)
3. 여성회장, 청년회장, 산악회장 각1명
4. 감사 2인
5. 이사 적정수
6. 사무국장 1인

② 감사 및 사무국장은 제1호 내지 제6호 중 타임원을 겸임할 수 없다.

제47조 (임원의 선임) ① 시·군·구협의회 회장, 감사는 시·군·구협의회 총회에서 선출한다. 다만 시·군·구협의회 회장은 시·도협의회 회장의 인준을 받아야 한다.

② 시·군·구협의회 부회장, 여성회장, 청년회장, 산악회장은 임원회의의 의결을 거쳐 시·군·구협의회 회장이 선임하고, 이사는 시·군·구협의회 회장이 부회장단과 협의하여 선임하며, 시·군·구협의회 회장, 부회장, 여성회장, 청년회장, 산악회장, 읍·면·동위원장은 당연직 이사가 된다.

③ 시·군·구협의회 사무국장은 시·군·구협의회 회장이 부회장단과 협의 임면하고, 임원회에 보고한다.

④ 임원은 총회구성원 또는 외부인사 중에서 적격자를 추천 선임할 수 있다.

제48조 (임원의 임기) ① 시·군·구협의회 임원의 임기는 3년으로 하되 연임 할 수 있다. 단 회장은 1회에 한하여 연임할 수 있다.

② 임원의 임기는 선임된 다음날로부터 시작되며 임기가 끝나는

회의 정기총회일까지로 한다.

제49조 (임원회) ① 시·군·구협의회 임원회는 제46조제1항에서 정한 임원으로 구성한다.

② 임원회는 다음 사항을 심의 의결한다.

1. 시·군·구협의회 총회에 제출할 의안
2. 시·군·구협의회 총회로부터 위임 받은 사항
3. 규약, 운영에 필요한 규칙제정 변경에 관한 사항
4. 시·군·구협의회의 예산과 결산 및 사업계획 심의
5. 위원의 가입과 퇴회 및 제명에 관한 사항

제50조 (사무국)

① 시·군·구협의회의 사무를 처리하기 위하여 사무국을 둔다

② 사무국에는 사무국장 1인과 직원 약간명을 둔다.

제51조 (규약) ① 시·군·구협의회는 이사회에서 제정한 규약 준칙에 의거 규약을 제정 운영하되, 시·도협의회회장의 승인을 받아야 한다.

제3절 읍·면·동위원회

제52조 (임원) 읍·면·동에 다음의 임원을 둔다.

1. 위원장 1인
2. 부위원장 적정수(단, 여성위원을 1인이상 둔다.)
3. 감사 2인
4. 이사 적정수

제53조 (임원의 선임) ① 읍·면·동위원회 위원장, 감사는 읍·면·동위원회 총회에서 선출한다. 다만 읍·면·동위원장은 시·군·구협의회 회장의 인준을 받아야 한다.

② 읍·면·동위원회의 부위원장은 임원회의 의결을 거쳐 위원장이 선임하고, 이사는 읍·면·동위원장이 부위원장단과 협의 선임한다.

③ 읍·면·동위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무장을 두며,

읍·면·동위원장은 이사중에서 사무장을 임면하고 임원회에 보고한다.

- ④ 임원은 회원 또는 외부인사 중에서 적격자를 추천 선임할 수 있다.

제54조 (임원의 임기) 읍·면·동위원회 임원의 임기는 3년으로 하되 연임할 수 있다. 단 위원장은 1회에 한하여 연임할 수 있다.

- ② 위원장의 임기는 선임된 다음날로부터 시작되며 임기가 끝나는 해의 정기총회일까지로 한다

제55조 (임원회) ① 읍·면·동위원회 임원회는 제52조 제1항에서 정한 임원으로 구성한다.

- ② 임원회는 다음 사항을 심의 의결한다.

1. 읍·면·동위원회의 예산과 결산 및 사업계획 심의
2. 회원의 가입 과 퇴회 및 제명에 관한 사항
3. 기타 위원회 운영에 중요한 사항

제56조 (규약) ① 읍·면·동위원회는 이사회에서 제정한 규약 준칙에 의거 규약을 제정 운영하되, 시·군·구협의회 회장의 승인을 받아야 한다.

제7장 보 칙

제57조 (정관의 개정) ① 중앙회의 정관개정은 이사회에서 재적이사 3분의 2이상의 동의를 얻어 발의하고 총회에서 총회구성원 2/3 이상의 출석과 출석원 과반수의 찬성으로 의결하며, 주무부장관의 승인을 받아야한다.

- ② 이 정관시행에 필요한 세부사항은 중앙회 규정으로 정한다.

제58조 (임원의 해임) ① 중앙회의 임원으로서 다음 각호의 1에 해당하는 사유가 있을 때에는 회장, 부회장, 감사는 이사회에서 해임을 발의하고 총회의 의결로서 해임된다. 다만, 회장은 재적이사 3분의 2이상의 동의에 의한 발의와 총회의 과반수 출석과 출석원

3분의 2이상의 찬성이 있어야 하며 이사는 이사회에서 2/3 이상 찬성으로 해임된다.

1. 법령, 정관 및 규정을 위반하였을 때
 2. 고의 또는 중대한 과실로 중앙협의회 재상 손실을 끼쳤거나 명예를 훼손시켰을 때
 3. 신체 또는 정신상의 장애 기타 직무를 감당할 수 없다고 인정할 만한 사유가 있을 때
- ② 시·도협의회의 임원으로서 제1항 각호의 1에 해당하는 사유가 있을 때에는 회장, 부회장, 감사는 해당 시·도협의회의 임원회에서 해임을 발의하고 동총회의 의결로 해임된다. 다만 회장은 재적원 3분의 2이상의 동의에 의한 발의와 총회의 과반수출석과 출석원 3분의2이상의 찬성으로 의결하며 이사는 임원회에서 2/3 이상의 찬성으로 의결 해임된다.

제59조 (해산)

- ① 중앙회를 해산하고자 할 때에는 총회에서 재적구성원 3분의 2 이상으로 찬성으로 의결하고 주무부장관의 허가를 받아 해산할 수 있다.
- ② 중앙회가 해산되었을 때의 잔여재산은 총회에서 정하는 바에 따라 사회의 공익기관에 기증한다.

부 칙

본 정관은 1997년 3월 12일부터 시행한다.(이하 생략)

부 칙

본 정관은 주무부장관의 승인일로부터 시행한다

<부록 3> 경제정의실천시민연합 정관(광주경실련규약)

광주 경실련 규약

제1장 총 칙

제1조(명칭)

이 연합은“경제정의실천시민연합”라 칭하고 필요한 경우 “경실련 광주 지부” 또는“광주경실련”이라고 약칭한다.

제2조(목적)

이 연합은 지역사회에서 경제정의.사회정의를 실천하기 위한 평화적 시민운동을 전개함을 목적으로 한다.

제3조(소재)

이 연합은 경제정의실천시민연합에 속하며, 광주지역에 둔다.

제2장 사 업

제4조(사업)

이 연합의 목적을 실현하기 위하여 아래의 사업을 한다.

1. 조사연구
2. 시민조직
3. 시민교육
4. 홍보, 선전
5. 시민고발센터 운영 및 법률구조
6. 시민행동

7. 그 밖에 이 연합의 목적에 필요한 사업

제3장 회 원

제5조(자격 및 종류)

- 1.(회원) 이 연합의 목적에 동의하여 회원가입 신청과 회비를 납부한 사람은 이 연합의 회원이 된다.
- 2.(후원회원) 일상적인 회원활동은 원하지 않지만 이 연합의 목적과 사업을 지원하기로 한 사람은 후원회원으로 한다.

제6조(의무) 회원의 의무는 다음과 같다.

1. 이 연합의 규약과 내규 및 결의를 준수할 의무
2. 이 연합의 목적을 실현하기 위한 운동에 적극적으로 참여할 의무
3. 회비를 납부할 의무
4. 이 연합의 교육 및 훈련과정을 이수할 의무

제7조(권리) 회원 및 후원회원의 권리는 다음과 같다.

1. 이 연합의 운영과 활동전반에 관하여 발의 및 참여할 권리
2. 회원은 총회에 참석하여 발언할 수 있으며, 회원으로 가입한 후 6개월이 경과하고 회원의 의무를 충실히 이행한 사람은 총회 의결권과 함께 선거권, 피선거권을 가지며 후원회원은 총회에 참석하여 발언할 수 있다. 단, 총회일 현재 6개월 이상 회비를 납부하지 않는 회원의 경우에는 그러하지 아니한다.

제8조(포상)

이 연합의 회원으로서 이 연합의 활동에 적극 참여하여 명예를 높이고 지역사회의 발전에 이바지한 사람은 집행위원회의 결의로 포상한다. 포상의 종류와 내용은 별도의 내규에 정한다.

제9조(징계)

이 연합의 회원으로서 이 연합의 사업에 유해한 행위를 하였거나 이 연합의 대외적인 명예를 현저히 실추시킨 사람은 집행위원회의 결의로 제명, 권고, 경고 등 징계를 할 수 있다.

제10조(가입, 자격상실, 징계절차)

회원의 가입 및 징계, 자격상실에 관한 세부 내용 및 절차는 별도의 내규에 따른다.

제4장 조 직

제11조(총회)

1. (지위) 총회는 이 연합의 최고의결기구이다.
2. (소집) 총회는 매 1년마다 공동대표가 소집한다. 다만, 공동대표 전원이 필요하다고 인정될 때, 또는 집행위원회 결의가 있을 때에는 임시 총회를 소집한다.
- 3.(의결) 총회는 의결권을 가진 회원 4분의 1 이상의 출석으로 개최하며 출석회원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- 4.(권한) ① 규약의 제정 및 개정
 ② 공동대표, 감사, 집행위원의 선출
 ③ 사업보고 및 계획의 승인
 ④ 결산 및 예산의 승인
 ⑤ 규약상 조직의 설치 및 폐지

제12조(집행위원회)

1. (지위) 집행위원회는 이 연합의 상설집행기구이다.
2. (구성) 집행위원회는 30인 내외로 한다. 집행위원회의 장은 집행위원 중에서 호선한다.

3. (소집) 집행위원회는 월 1회 집행위원장이 소집한다. 다만 집행위원장이 필요하다고 인정하거나 집행위원회 3분의 1 이상의 요구가 있을 경우 즉시 임시회의를 소집한다.

4.(권한) 집행위원회의 권한은 다음과 같다.

- ① 총회에서 결의한 사업이나 위임한 사항의 집행 및 그 집행을 위하여 필요하다고 인정되는 사항의 의결
- ② 총회에 대한 의안의 제안 및 사전 심의
- ③ 예산, 결산안의 제안 및 사전심의
- ④ 각 위원회의 설치 및 폐지
- ⑤ 각 위원회의 장 및 사무국(처)장의 임면
- ⑥ 각종 내규의 제정 및 개정

5.(의결) 의결은 제적위원 과반수 출석으로 개최하며 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제13조(공동대표)

공동대표는 이 연합을 대표하고 회의를 총괄한다.

제14조(감사)

이 연합의 사업 및 재정업무를 감사하기 위해 약간 명의 감사를 둔다.

제15조(고문, 지도위원, 자문위원)

이 연합의 사업을 효과적으로 수행하기 위하여 약간 명의 고문, 지도위원, 자문위원을 둘 수 있다.

제16조(사무처(국))

1. 이 연합의 사업수행을 위하여 사무처(국)을 설치하고 사무처(국)장이 이를 총괄한다.
2. 사무처(국) 내부의 부서 설치는 사무처(국)장이 집행위원회의 협의

를 거쳐 실시한다.

3. 사무처(국)의 운영에 관한 세부사항 및 절차는 별도의 내규에 의한다.

제17조(조직위원회)

1. 이 연합의 회원 참여 및 조직의 활성화를 위한 필요한 제반 활동을 위해 조직위원회를 설치하며, 조직위원장이 이를 총괄한다.
2. 조직위원회는 그 내부에 분과위원회를 둘 수 있으며 이는 조직위원장이 집행위원회와 협의하여 설치한다.
3. 조직위원회의 운영에 관한 세부내용 및 절차는 별도의 내규에 의한다.

제18조(정책위원회)

1. 이 연합의 정책연구와 정책결정에 필요한 제반활동을 위해 정책위원회를 설치하며 정책위원장이 이를 총괄한다.
2. 정책위원회는 그 내부에 분과위원회를 둘 수 있으며 이는 정책위원장이 집행위원회와 협의하며 설치한다.
3. 정책위원회의 운영에 관한 세부내용 및 절차는 별도의 내규에 의한다.

제19조(사업기구)

1. 이 연합의 상시적인 사업수행을 보다 효율적으로 수행하기 위하여 분야별 사업기구를 두며, 위원장이 이를 총괄한다.
2. 각 사업기구는 집행위원회의 의결을 거쳐 설치하며, 운영에 대한 세부 내용 및 절차는 별도의 내규에 의한다.
3. 각 사업기구는 그 내부에 독자적인 집행기구를 둘 수 있고 이외 설치 및 운영에 관한 사항은 사업기구의 장이 집행위원회와 협의하여 결정한다.

제20조(특별위원회)

1. 특정 현안문제에 대한 한시적 필요에 따라 특별위원회를 설치할 수 있고, 해당특별위원회 위원장이 이를 총괄한다.
2. 특별위원회 운영에 관한 사항은 별도의 내규에 의한다.

제21조(임기)

1. (임기) 이 연합의 공동대표, 감사의 임기는 2년, 각 위원 및 장의 임기는 2년, 사무처(국)장은 3년으로 한다.
단, 특별위원회 위원장의 경우 해당 특별위원회가 해체됨과 동시에 임기를 마감한다. 또한 보선된 자의 경우 전임자의 잔여임기를 승계한다.
2. (연임제한) 공동대표 및 감사, 각 위원장의 임기는 1회에 한하여 연임한다.

제22조(후원회)

이 연합의 사업을 효과적으로 수행하기 위하여 후원회를 둘 수 있다.

제23조(위임)

이 연합의 총회, 집행위원회 및 각종 회의의 출석권과 의결권은 위임할 수 있다.

제24조(지회 설립 및 해산)

이 연합은 필요시 지회를 설립할 수 있으며, 지회 설립과 해산은 별도의 내규에 의한다.

제5장 제 정

제25조(재정의 일반원칙)

이 연합의 모금은 시민운동의 도덕성을 훼손하지 않아야 한다.

제26조(수입)

이 연합의 수입은 회원회비, 특별모금, 사업수익, 후원금 등으로 한다.

제27조(회계연도)

이 연합의 회계연도는 매년 1월 1일부터 12월 31일까지로 한다.