

인하사회과학논총

Inha Journal of Social Sciences

Vol. 31 2016



인하대학교 사회과학연구소

인하 사회과학논총

Inha Journal of Social Sciences

Vol. 31, 2016

<목 차>

인천 가치 재창조 연구	김천권	5
시민사회와 행정	정일섭	19
A Discours on Problematique of Decentralization and Critical Civil Societies in South Korea	서규환	47
이민자의 사회신뢰에 영향을 미치는 요인에 대한 연구 : 국내 체류 결혼이민자와 외국국적동포를 중심으로	정영태	63
중국대학의 관료주의 문화	정하영	91
보육교사의 직무만족이 이직의도에 미치는 영향 : 국·공립과 민간보육시설 비교를 중심으로	장부년	119
해방의 잠재력으로서의 "기억의 정치학" : 벤야민의 "기억" 개념을 중심으로	박상희	143
한국 선거에서 불평등 민주주의 : 제18대 대선 소득별 투표 행태 분석	서희원	159
영화가 지역에 미치는 영향에 대한 연구	윤주엽	185
부록 논문작성 및 집필요강		205

시민사회와 행정

정일섭*

행정책임의 확보를 위해서도 시민사회의 역할은 더욱 중요시된다. 특히 민주정치 경험의 취약한 우리 나라의 역사적 경험에 비추어 행정에 있어서도 주권자로서의 자각과 역할이 중요시된다. 이 글은 먼저 행정에 있어서 시민사회와 행정간의 관계를 행정서비스의 질적 수준 결정 측면에서 살펴

본 후, 인천지역에서 나타난 주요 사건을 중심으로 시민사회와 행정의 관계유형과 실태를 평가하고자 한다. 아울러 평가결과와 설문조사 결과를 바탕으로 시민사회와 행정간의 바람직한 관계형성을 위해 해결해야 할 과제를 제시하고자 한다.

주제어 : 시민사회, 행정, 행정서비스

I. 서론

전통적 행정에서 행정기관은 행정서비스를 공급하고 시민은 이를 소비하는 입장에 있었다. 그러나 현대행정에서는 시민이 행정서비스를 소비만 하는 것이 아니고 생산 과정에도 참여하고, 그 결과에 대한 책임을 확보하는 역할도 중요하게 되었다. 이러한 변화는 무엇보다도 대의제의 한계로 나타난 것으로 볼 수 있다. 대의제 시스템이 시민들의 요구를 충실히 반영하고 결과에 대해서도 책임을 성실히 이행하였다면 시민의 참여는 불필요했을 것이기 때문이다. 그러나 민주국가의 현실이 그렇지 못했기 때문에 시민들이 행정의 소비자이자 주권자로서 민주행정의 실현을 위해 행정과정에 참여해야 하는 역할이 중요시 된 것이다. 우리나라에서 시민사회의 역할이 본격적으로 나타나게 된 계기는 1987년 6월의 민주화 운동이라고 할 수 있다. 이후 시민사회에서 주도적 역할을 하는 시민단체들이 경제정의실천시민연합(1989)를 시작으로 환경운동연합(1993), 녹색연합(1994), 참여연대(1994)를 비롯하여 수많은 시민단체들이 생겨났고, 지방자치제가 실시됨에 따라 지역에서도 많은 시민단체들이 등장하였다.

1990년대에 들어 정부와 시민사회의 관계, 또는 시민사회의 공적인 역할에 대한 관심이 크게 증대하고 있다. 특히 2000년을 전후한 시점에 이러한 관심은 더욱 높아

* 인하대학교 사회과학대학 행정학과 교수 (isjeong@inha.ac.kr)

지고 있다. 서구학계에서는 국가와 시민사회의 협력적 관계를 기초로 하는 거버넌스(governance)의 개념이 국가의 일방적 역할을 강조하는 '정부(government)'개념을 대체하고 있으며, 일본과 같은 아시아권의 국가 역시 이른바 '협치(協治)'라는 개념과 함께 국가 또는 정부와 시민사회의 협력적 관계를 강조하고 있다(한상철 2001, 1).

이같이 행정서비스의 공급은 행정기관에 의해서만 이루어질 수도 없고, 바람직하지도 않게 되었다. 특히 행정서비스의 공급 독점성이라는 특성에 비추어 민주행정의 실현은 저절로 이루어질 수 없는 것이다. 행정책임의 확보를 위해서도 시민사회의 역할은 더욱 중요시된다. 특히 민주정치의 경험이 취약한 우리나라의 역사적 경험에 비추어 행정에 있어서도 주권자로서의 자각과 역할이 중요시된다. 이 글은 먼저 행정에 있어서 시민사회와 행정간의 관계를 행정서비스의 질적 수준 결정 측면에서 살펴본 후, 인천지역에서 나타난 주요 사건을 중심으로 시민사회와 행정의 관계 유형과 실태를 평가하고자 한다. 아울러 평가결과와 설문조사¹⁾ 결과를 바탕으로 시민사회와 행정간의 바람직한 관계형성을 위해 해결해야할 과제를 제시하고자 한다.

II. 시민사회와 행정

시민사회와 행정의 관계를 알아보기 위해서 행정서비스의 질적 수준 결정 측면을 살펴보고자 한다. 서비스의 질적 수준은 공급과 수요의 두 측면에서 결정된다. 행정서비스의 질적 향상을 위해 시민사회의 역할이 중요한 이유를 제시하기 위해 질적 수준의 결정요인을 공급과 수요의 두 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

1) 공급측면

(1) 경쟁의 정도

공급측면에서 서비스의 질을 결정하는 주요인은 경쟁의 정도이다. 공급형태가 독점적인 경우 공급자는 이윤의 극대화를 위하여 생산량과 가격을 조작하는 데는 관심을 갖지만 질적 향상을 위해 노력해야 할 필요를 느끼기는 어렵다. 그러나 경쟁적인 경우는 질적 향상을 위한 노력을 기울이지 않을 수 없다. 그렇지 않으면 공급자가 생존할 수 없기 때문이다. 따라서 공급측면에서는 공급자간의 경쟁정도가 상품의 질

1) 인하대학교 사회과학연구소는 1997년 9월과 1998년 5월 두차례에 걸쳐 시민과 단체를 대상으로 설문조사를 실시하고 보고서를 단행본으로 간행하였다 <정영태(1998), [시민이 본 인천]>.

을 결정하는 중요한 요인이다. 소비자 주권을 달성하기 위한 중요한 조건 중의 하나가 완전경쟁시장인 이유가 여기에 있는 것이다. 행정서비스의 공급형태는 대체로 독점적이다. 행정서비스가 독점적으로 공급될 수밖에 없는 이유는 행정서비스 자체가 일반 시장을 통해서도 공급될 수 없거나, 공급하는 것이 부적합한 서비스이기 때문이다. 따라서 경쟁을 통한 행정서비스의 질적 향상은 크게 기대하기 어렵다.

(2) 공급자의 자발적 노력

서비스의 공급형태가 경쟁적이지 않은 경우에도 공급자는 스스로의 사명감과 책임감에 의해 질적 향상을 위한 노력을 기울일 수 있다. 근무성적 평정 등과 같은 각종 인사의 기준을 보다 합리적으로 정하거나 공정한 경쟁이 이루어지도록 하여 서비스의 공급에 종사하는 조직 구성원간의 내부경쟁체제를 강화하는 방법이나, 행정서비스 현장의 제정과 같이 공급자 스스로 공급할 서비스의 제공 기준을 미리 정해 놓는 방법 등이 있을 수 있다. 그러나 이러한 노력도 근본적으로 공급의 형태가 경쟁적이지 않은 경우는 그 한계가 있을 수밖에 없다. 질적 향상을 위해 노력해야 할 필요를 절실히 느끼기 어렵기 때문이다. 서비스의 공급형태가 경쟁적이지 않음에도 공급자 스스로 공공서비스의 질적 향상을 위한 노력을 시도할 수 있으며, 이러한 예가 공공부문에서 이루어지는 각종의 개혁이다. 그러나 개혁도 공공서비스의 공급자가 자주적으로 판단한 바에 의해 이루어지는 경우보다는 개혁을 요구하는 시민사회의 압력이 계기가 되는 경우가 많다²⁾. 따라서 개혁을 통한 공공서비스의 질적 향상에도 한계가 있다. 특히 공공서비스의 독점적 공급형태는 서비스의 질적 향상을 위한 자발적 노력을 어렵게 하는 요인으로 작용한다.

2) 수요측면

수요측면에서 서비스의 질을 결정하는 요인은 소비자 운동의 정도이다. 소비자 운동은 소비자가 소비자 주권을 자각하고 이를 경제 활동을 통하여 실천하는 것이다. 소비자가 서비스의 품질이 낮음에도 불구하고 아무런 불만이나 불평을 제기하지 않는다면 공급자는 품질 향상을 위해 노력해야 할 필요를 느끼지 못한다. 따라서 행정서비스의 질적 향상을 위한 효과적 방안을 공급측면에서 발견하기 어렵다면 수요측면을 주목해 볼 필요가 있다. 특히 행정서비스와 같이 서비스가 독점적으로 공급되는 경우, 즉 경쟁을 통한 질적 향상을 기대하기 어려운 경우에 소비자 운동은 더욱

2) 참여연대의 부패방지법 입법운동은 국회가 2001년 6월 28일 통과시킨 부패방지법에 ‘공익제보자보호’, ‘국민감사청구제’ 등으로 대부분 포함되었다.

효과적인 질적 향상 방안이 될 것이다. 더구나 공급자의 질적 향상을 위한 자발적 노력마저도 소비자 운동의 정도에 의해 결정된다. 공공부문에서의 소비자 운동은 개별적으로 이루어질 때보다도 시민사회의 차원에서 시민운동의 형태로 조직적이고 체계적으로 이루어질 때 보다 효과적이다. 이러한 시민운동은 시민들이 갖는 주권자로서의 의식이나 시민의식의 정도에 따라 결정된다. 이같이 시민사회는 독점적으로 공급되는 공공서비스의 질적 향상을 위한 효과적 역할을 수행할 수가 있다.³⁾ 따라서 시민사회와 행정 간의 바람직한 관계는 행정의 소비자로서만이 아니고 생산과정에도 참여하고 결과에 대해서는 책임도 확보할 수 있는 관계라 할 수 있다.

III. 시민사회와 행정의 관계유형

시민사회는 행정의 대상집단이며 동시에 주권자 집단으로서 행정서비스를 소비할 뿐 아니라 행정에 대해 다양한 의견을 표명할 수도 있다. 우리나라에서 시민사회의 역할이 본격적으로 나타나게 된 계기는 1987년 6월의 민주화 운동이라고 할 수 있다. 이를 계기로 시민사회는 시민단체를 통해 행정에 대해서도 적극적으로 다양한 입장을 표명하기 시작했다. 시민사회는 행정서비스에 대해 별다른 반응 없이 수용하는 경우가 대부분이고, 이 경우에는 시민사회와 행정 간에 별다른 관계가 성립되지 않는다. 시민사회가 행정에 대해 바람직한 관계를 이루기 위해서 나타나는 구체적인 관계유형은 시민사회가 처한 상황에 따라 반대, 요구, 참여, 감시, 자원으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 따라서 인천지역에서 시민사회와 행정 간에 나타난 관계 유형을 주요 사안을 중심으로 살펴보면 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.

1. 행정서비스에 대한 반대 - 경인운하 건설반대

1) 배경

경인운하는 2012년까지 2단계로 나누어 8년 6개월의 공사기간을 요하는 총 사업비 1조 8,429억원이 소요되는 대규모 토목사업으로 현대건설을 포함한 8개 민간업

3) 회사원 윤현영 씨는 1998년 12월 7일 전동차가 지하철 2호선 교대역과 강남역 사이에서 40분 동안 정차하여 지각을 하였다. 윤씨를 포함한 19명은 참여연대에 의해 지하철공사를 상대로 소송을 제기하여 1999년 6월 승소하여 1인당 10만원의 손해배상금을 받아 냈다(한겨레신문, 1998.8.23). 이러한 공익소송도 공공부문에서 서비스의 질을 향상시킬 수 있는 소비자운동의 하나로 볼 수 있다.

체가 총 사업비의 80%, 한국수자원공사가 20%를 투자하는 민자유치사업이다 (건설교통부 2000). 이 사업의 목적은 굴포천 유역의 상습적인 홍수피해를 예방하고 수도권 물류체계를 개선한다는 것이다. 그러나 시민단체들은 경인운하의 건설은 수질관리상의 문제가 발생하고, 해양수질 오염으로 해양생태계가 파괴 될 수 있으며 경제적으로도 타당성이 없다는 이유로 건설을 반대하고 있다(경인운하 대책위 2001).

2) 활동내용

1996년 10월 경인운하 시설사업 기본계획고시(건교부고시제1996/321호)에 이어 1998년 3월 경인운하 사업시행자가 지정되고 1999년 9월에는 민관합동법인으로 경인운하주식회사가 설립되었다. 이에 따라 2000년 3월 20일 가톨릭환경연대, 인천녹색연합, 인천녹색소비자연대, 인천환경운동연합이 참여하여 「경인운하건설 저지를 위한 인천 환경단체대책위원회」(이하 ‘대책위’라 한다)를 결성하여 인천시청에서 기자회견을 갖고 경인운하 건설 백지화를 촉구했다. 대책위는 경인운하 건설은 사토장 명목으로 갯벌을 매립하려는 발상이라고 비난하고, 경인운하 건설에 대한 모든 정보를 공개할 것을 건교부와 경인운하(주), 수자원공사에 요구하는 한편 인천시장의 경인운하건설 공약 철회를 촉구했다(인천일보 2000. 3. 22.).

한편, 서울지역 5개 환경단체 관계자 30여명은 이날 오전 운하건설에 참여하고 있는 서울 계동 현대 본사 앞에서 집회를 갖고 경인운하 백지화를 촉구했다(인천일보 2000. 3. 29.).

대책위는 2000년 5월 17일 오후 2시 인천시청 앞 광장에서 집회를 갖고 경인운하 건설 백지화를 촉구했다. 또 경인운하(주)가 운하건설의 동기로 내세우는 경제적 타당성도 과장과 오류로 잘못 평가됐다고 지적하고 경인운하 건설과 관련해 국책사업임을 내세우며 무관심으로 일관해온 인천시의 태도를 비난한 뒤 경인운하 건설에 대한 의견수렴 등 시민적 합의를 이끌어 낼 것을 요구했다(인천일보 2000. 5. 18.). 대책위는 2000년 8월 9일부터 인천역 등지에서 경인운하 건설 저지를 위한 시민 10만인 서명운동에 들어갔다. 대책위는 또 인천지역인사 200명을 대상으로 「경인운하 국책사업 전면 백지화를 위한 자료집」을 보낸 뒤 서명운동을 벌였다(인천일보 2000. 8. 8.).

그후 참여단체의 범위가 환경단체에서 벗어나 「경인운하 건설 반대 인천 시민단체 대책위」(이하 ‘시민대책위’라 한다)가 구성되는 등 인천지역 사회에서 경인운하 건설 반대 움직임이 확산되었다. 특히 인천지역 인사들이 경인운하 건설에 대한 반대입장을 표명함에 따라 건설반대가 시민운동차원으로 비화될 조짐마저 보였다. 대책위는 2000년 9월 5일 인천시청 기자실에서 발족 성명서를 발표하고 경인운하 건

설사업 백지화를 촉구했다. 대책위는 또 시민서명 운동과 대중집회 개최 등 모든 역량을 동원해 경인운하 건설 반대운동을 전개해 나갈 것이라고 천명했다. 인천지역 35개 환경·시민·사회단체로 구성 대책위는 2000년 9월 4일까지 경인운하 건설 반대에 서명한 인천지역 각계인사 169명의 명단을 공개했다(인천일보 2000. 9. 16.). 시민단체대책위는 2000년 11월 21일 오전 11시부터 오후 2시까지 남구 관교동 신세계백화점앞에서 경인운하 백지화를 촉구하는 서명운동과 가두홍보를 벌였다(인천일보 2000. 11. 22.). 이같이 경인운하 건설반대운동은 환경단체에 의해 시작되었으나 점차 인천지역의 시민단체와 각계인사들이 참여하는 범시민적 운동으로 확대되었다.

3) 경과

건설교통부는 2000년 8월 14일 환경부가 2001년 8월 6일 행주대교 밑에 건설될 예정인 5만평 규모의 해사부두와 관련, 한강의 수질오염 가능성을 제기하며 4차 환경영향평가서를 제출할 것을 요구했다고 밝혔다. 건교부는 그간 이 분야에 대해 세 차례나 환경영향평가를 보완, 제출했으며 같은 해 7월 27일 환경영향평가 및 사전환경성검토 전문위원회를 개최한 환경부가 8월중에 환경영향 평가를 완료하고 경인운하 건설사업에 동의할 것으로 예상했었다. 건교부 관계자는 ‘환경부가 3차 환경영향평가서가 미진하다며 이를 다시 보완해달라고 요청했다’며 ‘4차 평가서를 작성하는데만도 최소 2-3개월 걸릴 것으로 예상되며 환경부의 검토기간까지 감안하면 올해 착공은 불가능할 것’이라고 전망했다. 그러나 경인운하 사업의 일부인 굴포천 유역방수로 사업은 2001년 8월 1일 착공됐다. 굴포천 사업은 1백50만명이 거주하는 서울시 강서구, 인천시 계양구·부평구, 부천시 등의 침수피해를 줄이기 위한 것으로 인천시 계양구 선주지동에서 서구 시천동 구간에 폭 20m, 깊이 20m, 길이 14.2km의 배수로를 건설하는 사업이다(인천일보 2001. 8. 15).

환경부가 2001년 8월 6일 행주대교 밑에 건설될 예정인 5만평 규모의 해사부두와 관련, 한강의 수질오염 가능성을 제기하며 4차 환경영향평가서를 제출할 것을 요구한데에는 환경단체의 문제제기가 크게 작용한 결과라고 볼 수 있다. 따라서 현재로서는 경인운하사업이 환경단체의 요구대로 굴포천 유역 방수로 사업으로 종료될 수 있을지는 미지수이다. 그러나 사업의 계속 여부는 경인운하 건설반대운동의 확대여부에 달려 있다고 볼 수 있다.

2. 행정서비스의 요구 - 부평 미군부대 이전 요구

1) 배경

부평미군부대는 일제시대에는 일제에 의해 병참기지로, 해방 후에는 미군에 의해 주요기지로 사용되었으나 현재는 빵공장, 세탁소, 폐차 처리장 등 부차적인 시설로 사용되고 있다. 그러다보니 부평미군부대는 면적이 약 16만평에 이르는 넓은 부지임에도 고작 10여명의 미군과 약 300명의 한국인 노무자만이 근무하고 있고 거기다 부대의 삼면이 고층 아파트로 둘러 싸여 있어 군사상 보안성은 완전히 상실된 상태이다. 따라서 시민들은 부평미군부대를 이전하고 그곳에 시민의 휴식공간과 시민편의시설을 들일 수 없을까 하는 생각을 하게 되었고, 이에 따라 부평미군부대이전을 요구하게 되었다 (인천일보 2001. 5. 11.).

2) 활동내용

1999년 5월 29일 「부평미군부대 공원화추진협의회」는 지난 29일 오후 부평미군부대 옆 북개천에서 최용규 전 부평구청장, 신현기 부평구의회의장과 시민 등 300여명이 참석한 가운데 ‘부평미군부대 시민공원만들기’ 걷기대회를 가졌다. 이날 참가자들은 풍물놀이패를 앞세우고 부평미군부대 주변 약 3km 구간을 돌며 미군부대 이전을 촉구하는 시위를 벌였다(인천일보 1999. 5. 31.). 2001년 5월 27일부터는 부평미군부대가 이미 부대로서의 기능을 상실한 것을 증명하기 위해 한달간 시민감시단 활동을 벌였고 ‘부평미군부대반환 1만인 서명운동’도 전개하였다. 아울러 부평구청, 인천시, 국방부를 비롯한 모든 관계당국도 문제해결을 위해 나설 것을 요구하였다(인천일보 2001. 5. 11.).

부평 미군부대 땅을 되찾기 위한 인천 시민단체들은 2001년 5월 25일 현재 ‘24시간 릴레이 천막 농성’을 1년 넘게 하였다. 천막농성은 지난 1년 동안 단 하루 한 시간도 빠짐이 없이 이어져 왔다. 우리나라에서 한 곳의 미군부대를 두고 이만큼 날을 거르지 않고 오랫동안 시위를 벌인 경우도 없지만, 한두 개의 단체가 아니라 많은 시민들이 동참했다는 것에 참가자들은 더 큰 의의를 두었다. 그 동안 농성은 회사원, 주부, 의사, 학생, 종교인 등 4000여 명의 다양한 시민들에 의해 이루어졌다. 또 시민 1만 명 서명과 1000원 모금운동에도 이미 5000여 명이 서명하고 후원금을 냈다. 시민회의는 1만 명 서명운동이 끝나는 대로 이번 운동에서 모은 성금으로 신문과 방송 등에 광고를 내 부평미군부대를 되찾으려는 인천 시민들의 열망을 더 널리 알릴 계획이다. 운동본부는 인천시나 국방부도 이제는 우리 땅을 되찾는 일을 시민들에게

만 맡겨두고 있을 것이 아니라 적극적인 자세로 앞서야 할 때가 됐다고 강조했다(조선일보 2001. 5. 24). 2001년 8월 11일에는 「부평권리선언본부」와 「인천통일연대」 등 시민단체 주최로 시민 학생 등 1,500여명이 참석해 4km의 미군부대 주변을 모두 에워싼 뒤 미군부대 반환을 촉구했다. 참석자들은 또 미군기지 담에 현수막 걸기, 솟대세우기, 풍선날리기, 소금뿌리기, 자전거대행진 행사 등을 가졌다(인천일보, 2001. 8. 13.). 이같이 미군부대 이전운동은 시민들의 광범위한 참여아래 활발하고 지속적으로 전개되고 있다.

3) 경과

한미 양국이 합의 개정한 소파 제2조 3항은 ‘더 이상 필요하지 아니한 시설 및 구역을 반환하기 위한 목적으로 모든 시설 및 구역을 1년에 1회 이상 검토한다’는 내용을 명시했기 때문에 앞으로 군사시설이 주목적이 아닌 미군부대는 반환할 수밖에 없을 것이다(인천일보 2001. 5. 11.). 그러나 미군부대의 이전이 쉽게 이루어질지는 의문이다. 한미 두 나라가 그 동안 여러 차례 협상을 벌여 일부 대도시 미군 기지를 이전한다는 합의를 하고도 실제로는 하지 않고 있기 때문이다. 현재 미군 당국은 부평미군부대의 이전 비용으로 1조원에 가까운 천문학적인 금액을 요구하고 있다고 한다(인천일보 2001. 6. 6).

주한미군과 국방부는 2001년 7월 18일 공여지 4,000 여만평의 반환계획을 발표했다. 그러나 이중 도심지역의 토지는 100만평에 불과한 것으로 나타났다. 부평의 경우 도로를 내기 위해 기지 중 일부만 반환되는 것으로 알려져 있다(한겨레 21 2001, 24). 미군부대 이전이 전국에서 전개된 이전요구 운동에 의해 과거에 비해서는 유리한 상황이 조성되었다. 하지만 여전히 미군부대의 이전을 낙관할 수만은 없는 상황이다. 앞으로 미군부대의 이전 속도와 범위는 시민사회의 대응태도에 의해 결정될 것으로 추정할 수 있다.

3. 행정서비스의 공동생산 - 영흥화전 건설 및 운영에 대한 민관 공동감시

1) 배경

한국전력공사는 1994년 서해지역의 섬인 인천광역시 옹진군 영흥도에 발전소 건설을 추진하였다. 이에 대해 인천의 시민단체와 영흥도 주민들은 수도권의 대기오염

등을 이유로 발전소 건설을 격렬히 반대하였다(인천일보 1997. 3. 7). 이러한 상황에서 환경오염에 대한 시민들의 우려를 불식시키고 발전소 건설을 가능케한 계기가 환경협정의 체결이었다(인천일보 1997. 3. 15.). 이 협정의 정확한 명칭은 ‘영흥화력발전소 건설 및 운영관련협정’으로 주요 내용은 기존의 환경법규나 환경부의 환경영향 협의조건 보다 훨씬 엄격한 규제기준치를 지킨다는 것과 이를 지키지 못할 경우에는 조업의 전부 또는 일부를 정지한다는 것이다. 이 환경협정 제32조에는 환경협정의 이행여부를 감시 또는 조사하기 위해 「민관공동조사단」(이하 ‘조사단’이라 한다.)을 구성하고 한국전력은 이에 적극 협조하도록 하고 있다.

2) 활동내용

환경협정에 의해 조사단은 1999년 6월 30일 창단되어 현재까지 발전소의 건설에 관한 환경관련 감시 및 조사활동을 수행하고 있다. 조사단은 ‘영흥화력발전소 민관공동조사단 구성 및 운영규정’에 의해 단장을 포함하여 20인 내외의 위원으로 구성되어 있다. 조사단의 위원은 인천광역시의 관계관(환경녹지국장, 환경보전과장, 물관리과장) 3명, 영흥도 주민대표 2명, 시 소재 환경단체가 3명이고 나머지는 분야별 전문가로 구성되어 있다. 조사위원은 조사단장의 추천으로 시장이 위촉한다.

조사단은 1999년 6월 30일 창단 된 후 현재까지 건설현장의 방문과 시청에서 매 분기별 1회 이상씩 전체회의를 통하여 활동을 수행하고 있다. 창단 당시에는 발전소 건설에 계속하여 반대하는 입장으로 참여하지 않던 시민단체⁴⁾들도 2000년 7월의 3/4분기 정례회의부터는 참여하여 조사단은 완전하게 구성되었다. 조사단은 환경협정의 이행여부를 감시하고 조사하기 위하여 분야별 전문가들이 설계도에 대한 검토, 현장방문 등을 통하여 자료요구와 시정요구 등을 해오고 있다. 한전은 용진군 영흥도 94만여평에 건설 중인 영흥 화력발전소 석탄저장소의 날림먼지 방지를 위해 방진망을 설치키로 착공 전 인천시와 합의했다. 그러나 한전은 2001년 3월 초 산업자원부로부터의 사업변경을 통해 당초 72억원이 드는 방진망 설치를 그만두고 방풍림을 조성하겠다는 입장을 조사단에 통보했다. 한전 측은 대기환경보전법상 방진망에 동등하거나 그 이상의 효과를 가지는 시설을 설치하는 경우 그 시설을 제외할 수 있다는 근거에 따라 방진망 설치를 취소한 것으로 알려졌다. 이에 대해 조사단은 방진망 설치에 착공 전 시민들과 합의한 사항이므로 설치를 거부하는 것은 있을 수 없는 일이며 당초 약속 사항을 반드시 이행해야 한다고 강조했다(경인일보 2001. 3. 29.).

영흥도 화력발전소는 지난 97년 지역주민과 단체 활동가 21명이 구속되는 등 시

4) 민관공동조사단에 참여하는 시민단체는 가톨릭환경연대, 녹색연합, 인천환경운동연합 등 3개 환경단체이다.

민과 환경단체들의 거센 반대의 결과로 80만kW급 2기만 건설하기로 결론이 났다. 그러나 한국전력의 자회사인 한국남동발전(주)은 2001년 5월 3일 안산올림픽기념관에서 열린 ‘영흥화전증설과 송전탑건설타당성 검토를 위한 시민토론회’에서 영흥도 화력발전소를 최소8기 이상 유연탄 발전으로 추진하겠다고 공식적으로 밝혔다(인천일보 2001. 5. 4). 이같이 조사단의 활동은 한국전력의 비협조로 시민단체가 조사단에서 탈퇴의사를 표명하는 등 위기에 처해 있다.

3) 경과

조사단은 2001년 5월 27일 저탄장의 방진망을 방풍림으로 대체하려는 한전의 계획에 대해서 방풍림 그 자체를 방진망과 동등하거나 그 이상의 효과를 가지는 시설로 보기 어려우므로 당초 환경영향평가 협의내용대로 이행하라는 환경부의 의견제시⁵⁾와 대기환경보전법 제28조 제1항 규정 및 환경협정에 따라 방진망 설치를 규정대로 이행할 것을 통보하였다(2001. 5. 27).

발전소 증설계획에 대해서는 조사단이 2001년 5월 25일 회의를 긴급히 개최하여 한국전력으로부터 이를 공식적으로 확인하였다.

이에 따라 조사단은 영흥화전 3, 4호기 증설계획에 대한 반대의견을 2001년 6월 1일 조사단 명의로 환경부, 산업자원부, 한국남동발전(주)에 통보하고 언론기관에는 보도 자료를 제공하였다. 이에 대한 환경부의 회신(2001. 6. 8)은 ‘세부검토 진행 중으로 건의사항에 대하여 향후 관련업무 추진시 적극 참고할 것’ 이라고 하였고, 산업자원부의 회신(2001. 6. 13)은 ‘3, 4호기는 수도권 지역의 안정적인 전력공급을 위하여 계획하는 사업으로 환경영향이 최소화되도록 조치할 계획이므로 전원개발의 중요성을 감안하여 협조를 바란다’고 하였다. 앞으로 조사단이 성공적으로 주어진 역할을 수행하느냐는 환경협정의 당사자 중의 하나인 한국전력이 성실히 환경협정을 존중하고 이행하느냐에 달려있으며, 이는 조사단에 대한 인천시민들의 관심과 참여의 정도에 의존할 것이다.

5) 환경영향평가 협의내용 변경에 대한 사업계획 승인에 대한 의견통보(환평 67121-567, 2000. 7.19.)

4. 행정서비스의 감시 - 관공비 사용에 대한 감시

1) 배경

지방자치시대가 열리면서 구청장들이 자신의 인기관리를 위해 선심행정의 소지가 많은 각종 소모성행사를 벌이며 물의를 빚은 사례가 적지 않았다. 감사원도 자치단체장들의 선심행정으로 예산이 낭비되고 있다는 여론에 따라 단체장과 지자체의 업무추진비 행사비 홍보비지출 등 선심행정에 대한 특별감사를 벌여 예산의 부당집행을 적발 관련공무원을 징계조치한 바 있다. 그러나 여전히 선심행정은 고쳐지지 않아 주민들의 비난을 받고 있다.

구청장들이 지나칠 정도로 많은 행사를 벌여 예산을 낭비하는가 하면 자질구레한 주민행사나 참석하고 불우이웃돕기 등 명목으로 노골적인 선심을 펴는 일을 예사롭게 해 시민의 혈세를 낭비하고 있다는 비판을 받고 있다(인천일보 1999. 11. 8.). 이 같이 자치단체장의 관공비 공개를 요구한 것은 선심성 예산집행을 감시하여 예산의 낭비를 막기 위해서 전개된 예산감시운동의 일환이다.

2) 활동내용

「평화와 참여로 가는 인천연대」는 1999년 1월 인천시 8개 구청장을 상대로 관공비 공개를 요청하여 중·동구는 공개했다. 그러나 나머지 6개 구청장이 공개를 거부하자 소송과 함께 구청을 매주 순회하며 시위를 벌였다(한겨레신문 2000. 7. 29). 구청장들의 관공비 내용을 주민에게 공개하라는 시민단체의 요구에 대해 법원이 승소판결을 내렸다. 인천지방법원 행정1부는 1999년 11월 5일 「평화와 참여로 가는 인천연대」가 부평구 등 6개 구청을 상대로 제기한 「행정정보 공개 청구소송」에서 「구청장들의 특별관공비 내용을 전면 공개하라」고 판결했다. 재판부는 「구청장들이 특별관공비에 대해 사생활과 영업비밀 등이 침해된다는 이유를 들어 공개를 거부하고 있는 것은 주민들의 알 권리를 제한하는 행위」라고 원고승소 이유를 밝혔다. 인천을 비롯해 대구, 광주, 서울 등에서 행정정보 공개를 둘러싸고 마찰을 빚어온 가운데 주민들이 승소한 것은 이번이 처음이다(인천일보 1999. 11. 6.)

인천연대는 관공비를 거부하는 것은 그간 구청장의 관공비를 원칙 없이 무절제하게 사용했던 것을 은폐하기 위한 의도라고 지적, 법원의 판결대로 관공비를 즉각 공개하라고 촉구했다. 인천연대는 필요할 경우 관공비 공개를 거부한 6개 구청장의 신임투표를 진행, 지역주민들과 함께 연대 투쟁할 것이라고 밝혔다. 인천연대는 1999년 11월 19일 오전 부평구청을 시작으로 이틀간 6개 구청 앞에서 항의집회를

개최하였다(인천일보 1999. 11. 19).

「인천시민 권리찾기운동본부」(이하 ‘운동본부’라 한다)는 이현진 전 계양구청장이 시책업무추진비 5천4백만원을 경조사비로 쓴 것에 대해 인천지법이 2000년 4월 24일 유죄판결을 선고한 것과 관련, 성명을 내고 이를 계기로 구청장들의 판공비를 조속히 공개하라고 촉구했다. 운동본부는 법원의 판결이 그동안 관행적으로 유용돼 온 구청장들의 판공비 사용에 일침을 가한 것이라고 생각한다고 밝히고 아직도 항소를 하며 판공비 공개를 앞두고 있는 구청장들에게 시민과의 불신을 해소하기 위해 판공비를 공개하라고 요구했다(인천일보 2000. 4. 25).

「평화와 참여로 가는 인천연대」(이하 ‘인천연대’라 한다)는 2000년 6월 29일 시의회의장단과 상임위원장 등 9명의 판공비 공개를 공식 요구하고 하였다. 인천연대가 요구한 정보청구공개 내용은 2000년 1월부터 6월까지 시의회가 사용한 시책추진·기관운영 업무추진비 사본, 각 부서나 특별회계에 배정된 것을 포함해 지출·지급결의서와 출납부, 일상경비경리부, 품의서 등을 빠짐없이 제출해 줄 것을 요구했다. 시의회는 13일 상임위원장단 회의를 열고 일단 정보를 공개키로 결정했다. 다른 시도의 사례를 지켜보며 결정하자는 의견도 있었으나, 판공비를 투명하게 집행하자는 의지를 보여주기 위해서라도 공개해야 한다는 쪽에 무게가 실렸다. 시의회는 12일 인천연대측에 공개시기를 늦춰달라고 요구해 놓은 상태다(인천일보 2000. 7. 14.). 이 같이 시민단체의 노력과 법원의 판결에 의해서 판공비 공개는 제도적 기반을 갖추게 되었다.

3) 경과

평화와 참여로 가는 인천연대가 제기한 ‘구청장 특별판공비 행정정보 공개’ 소송은 지난해 11월 인천지법의 1심 판결에 이어 지난 1일 서울고법 항소심에서도 ‘구청장 판공비를 전면 공개하라’는 판결이 내려졌다. 이에 따라 이미 발표한 중·동구와 용진·강화군을 제외한 남·남동·연수·부평·계양·서구 등 6개 구는 판공비 공개를 놓고 해당 구마다 대책마련에 고심중이지만 공개 후 발생할 수 있는 후유증 우려로 쉽게 입장을 정리하지 못했다. 인천시민연대 관계자는 전국 최초로 1심에 이어 2심에서도 ‘판공비 전면공개’라는 사법적 판단은 시민 행정감시의 장을 여는 뜻깊은 판결이라며 ‘해당 구청들은 차일피일 미루지만 말고 판공비를 전면 공개해야 한다’고 말했다(인천일보 2000. 9. 14.). 고등법원의 항소심에서도 판공비를 공개하라는 판결이 나자, 일부 자치단체장은 상고를 고려하기도 했으나 승소의 가능성을 확신하지 못하였는지 포기하여 확정되었다. 이로 인해 판공비 공개는 피할 수 없는 자치단체장의 책무가 되어 전면공개가 제도화되었다.

5. 독자적 공익활동(자원) - 낙선운동

1) 배경

정치권의 근본적인 변화를 정치권에는 기대할 수 없다는 상황인식 아래 전국 4000여 시민단체가 망라된 2000년 총선 시민연대가 부패하고 지역감정을 조장하는 정치인을 퇴출시키기 위해서 2000년 1월 12일 출범하였다. 각종 여론 조사에 의하면 시민들은 시민단체의 공천반대 및 낙선운동에 압도적인 찬성을 보였다(한겨레신문 2000. 1. 13).

시민단체의 낙천, 낙선운동은 그 동안 특정 부문별로 운동을 전개하였던 시민단체들이 정치개혁을 위해 정치의 영역에 전면적으로 개입하게 되었다는 것을 말한다. 시민단체가 의정감시활동이나 선거법 개정 요구 등 정치문제에 개입했던 사례가 없었던 것은 아니다. 그러나 기성 정치권의 강고한 기득권 세력의 벽을 넘기가 어려웠다(한겨레 21 2000, 33). 총선연대의 활동을 통해 광역단체별 총선연대가 구성되고 이들간 연대와 교섭이 정례화되었다. 인천에서도 천행동연대와 총선 인천시민연대는 2000년 4월 5일부터 낙선 대상자로 선정된 후보 4명에 대한 본격적인 낙선운동에 나섰다.

2) 활동내용

「2000년 총선 부패정치청산 인천행동연대」(이하 ‘인천행동연대’라 한다.)는 2000년 3월 20일부터 25일까지 남구 용현사거리 이강희 의원 사무실 앞에서 집회를 갖고 낙천대상자인 이의원의 후보사퇴를 요구하였다. 3월 28일부터 개시되는 법정 선거운동기간을 앞두고 인천행동연대와 「총선인천시민연대」(이하 ‘인천시민연대’라 한다.)는 각종 이벤트 사업을 전개, 낙천·낙선운동 및 부패정치청산, 정치개혁운동을 전개하였다. 행동연대는 이에 앞서 지난 7일 참가단체 대표자회의를 열고 공동대표를 확대 추대하고 선거구별 본부체계로 조직을 개편했으며 이를 통해 시민단체들의 역량을 집중시켜 실질적인 낙선운동을 전개해나가기로 했다(인천일보 2000. 3. 20). 인천행동연대는 그간 활동해온 회원 200여명과 대학생 실천단 등이 합세, 모두 500여명이 3개 선거구에서 낙선운동을 벌였다(인천일보 2000. 3. 29.).

인천행동연대는 2000년 4월 4일 오전 11시 인천시청 기자실에서 총선시민연대 장원 대변인과 함께 공동 기자회견을 연 뒤 오후 2시 낙선 대상 후보로 선정된 민주당 이강희 후보가 출마하는 인천시 남구 용현시장 앞에서 ‘부패 정치인 청산 캠페인’을 펼쳤다. 인천행동연대와 인천시민연대, 천주교 총선연대 등은 공동으로 2000년 4

월 8일 오후 3시 한나라당 조진형 후보가 출마하는 부평 롯데백화점 앞에서 ‘부패 정치인 청산을 위한 시민대회’를 갖고 거리행진을 벌였다. 인천행동연대와 총선 인천 시민연대는 낙선 대상자로 선정된 후보가 출마하는 인천 중·동·용진군, 남구을, 부평 갑 등 3개 선거 유권자들을 상대로 낙선 대상 후보를 알리는 전화홍보를 집중하기로 하고 전화설치 작업에 들어갔다. 이와 함께 인터넷에 낙선 대상자를 올리고 이메일을 통해 정보를 제공하는 한편 선거구별로 매일 100명씩 동원해 주요 역 앞 등에서 홍보전을 전개했다(한겨레신문 2000. 4. 5.).

인천행동연대, 인천시민연대, 기독교 및 천주교 총선연대 등 인천지역 5개 시민연대기구로 구성된 「인천총선단체협의회」는 8일 오후 3시 롯데백화점 부평점 앞에서 총선시민연대 박원순 상임집행위원장과 회원, 학생 등 200여명이 참석한 가운데 낙선운동을 위한 시민대회를 열었다.(인천일보 2000. 4. 10.). 이같이 낙선운동은 인천 지역의 시민단체가 전국적인 조직인 총선시민연대와 연합하여 전국적 운동의 일환으로 전개되었다.

3) 경과

인천지역에서는 특히 당초 서울의 총선시민연대가 발표한 공천부적격자에 대상후보가 한 명도 없었으나 지역 총선시민단체들의 강력한 요구로 뒤늦게 이강희, 서정화 후보 등 2명을 낙선대상자로 발표함으로써 낙선운동이 급류를 탔다. 선거결과를 보면 현역의원 3명을 포함한 4명의 낙선대상자 모두가 고배를 마셔야 했다(인천일보 2000. 4. 14.). 이는 인천에서 전개된 낙선운동이 총선시민연대에만 의존하지 않고 독자적으로 낙선대상자를 선정하고 상당한 성과를 거두었다는 것을 말한다. 그런데 인천지방법원 제3형사부(재판장·권순일 부장판사)는 2001년 1월 11일 지난해 총선에서 특정후보의 낙선·낙선운동을 주도한 혐의(공직선거 및 선거부정방지법)로 불구속 기소된 「평화와 참여로 가는 인천연대」 박길상 사무처장(39)에 대해 2백만원의 벌금형을 선고했다(인천일보 2001. 5. 12.).

대법원 1부(주심·박재윤 대법관)는 2001년 1월 26일 4·13 총선 당시 특정 후보에 대한 낙선운동을 벌인 혐의로 불구속기소된 울산참여연대 대표 이수원씨(40)와 사무국장 김태근씨(35)에 대한 상고심에서 상고를 기각, 벌금 3백만원씩을 선고한 원심을 확정했다. 이번 판결은 비슷한 혐의로 재판계류중인 다른 관련자들에게도 영향을 미칠 것으로 보인다(인천일보 2001. 1. 27.). 이같이 낙선운동은 정치개혁을 명분으로 상당한 성과를 거두었음에도 불구하고 선거법 위반이라는 법원의 확정판결에 의해 처벌을 피하지는 못하였다. 또한 헌법재판소 전원재판부는 2001년 8월 30일 ‘시민단체의 낙선운동을 금지한 선거법 조항이 국민의 참정권을 제한한다’는 위헌확인

건에 대해서 합헌판결을 내렸다(한겨레신문 2001. 8. 31.). 따라서 시민단체의 낙선 운동은 더 이상 지속되기 어려운 상황에 처하게 됐다.

IV. 시민사회의 과제

시민사회는 민주국가의 주권자인 시민이 민주행정의 실현을 위해 요구되는 역할을 적극적으로 수행할 수 있도록 행정과 바람직한 관계를 유지해야 할 것이다. 바람직한 관계는 시민들이 지역에 대한 일체감과 공적 문제에 대한 관심을 바탕으로 시민사회의 일원으로 참여할 때 이루어질 수 있을 것이다. 시민사회와 행정이 바람직한 관계를 이루기 위해 극복해야 할 과제를 앞에서 살펴본 관계유형과 설문조사 결과를 통하여 제시하고자 한다. 시민사회가 극복해야 할 과제는 시민사회와 행정 간의 구체적인 관계에 따라 제시되어야 할 것이다. 그러나 여기서 살펴본 구체적인 관계유형이 대표적인 사례이기는 하나 이것만으로 일반화할 수 있는 과제를 제시하기에는 무리가 있다. 따라서 시민사회가 행정과 바람직한 관계를 유지하기 위하여 극복해야 할 일반적인 과제를 제시하고자 한다.

1. 시민의식

집단행동의 논리상 대부분의 시민들은 개인적 이해가 관련되지 않는 공익적 문제에는 관심을 보이지 않고, 누가 대신 해결해주기를 바라는 무임승차의 태도를 보이기 쉽다. 개인이 문제해결에 직접 개입했을 때 들이는 비용보다 편익이 훨씬 적기 때문이다. 특히 지방자치가 실시됨에 따라 참여의 기회가 확대되어 시민의 역할은 더욱 중요해졌다. 그러나 생활권의 확대와 인구이동의 빈번에 따라 지역에 대한 공동체 의식이나 지역적 연대감이 희박해지고 있는 것이 현대사회의 보편적 모습이다. 더구나 이러한 현상은 대도시일수록 더욱 크게 나타나고 있다. 이같이 주권자인 시민이 자신의 문제에 무관심할 때 시민들은 주권자가 아니라 단순한 통치의 대상으로 전락할 것이다. 따라서 시민들은 지역의 공적문제를 자신의 문제로 받아들여 깊은 관심을 갖고 문제해결과정에 참여해야 할 것이다(정일섭 1999, 55-57).

1) 애착심을 느끼는 집단

시민의식은 어떤 집단에 가장 많은 애착심을 갖느냐하는 것과 밀접한 관련이 있

다. 지역사회에 대해 보다 많은 애착심을 갖는다는 것은 지역사회의 공적문제에 대해 그 만큼 관심이 많다는 것을 의미한다. 인천시민이 애착심을 갖는 집단에 대한 조사결과는 <표 1>과 같이 가정에 대해 가장 애착심을 많고 이웃이나 지역사회에 대해서는 애착심이 별로 없다는 것을 알 수 있다. 다른 지역과 비교하면 근소한 차이는 있지만 대체로 비슷한 것으로 나타났다. 앞의 관계유형에서 살펴 본 바에 의하면 일반시민들의 참여는 미군부대 이전 요구운동에서 가장 많았다. 이는 부평지역이 녹지나 공원이 부족하여 부대 이전에 따라 공원을 확보하고자 하는 지역주민들의 욕구가 반영된 것이라 할 수 있다. 이와 같이 인천지역의 시민사회가 발전하기 위해서는 자신들의 이해관계와 직결된 문제 뿐 아니라 이웃이나 지역사회에 대한 애착심으로 광범위한 지역의 문제에 대해서도 관심이 높아져야 한다는 것을 알 수 있다.

<표 1> 애착심을 느끼는 집단

애착심 집단	인천시민	서울시민	전국
가정	82.3	81.8	84.8
학교	4.6	3.4	2.1
직장	3.5	7.4	6.2
이웃/지역사회	2.9	2.1	1.8
사회단체	2.7	2.9	2.8
국가	1.8	2.1	2.0
기타	1.3	0.0	0.0
없다	.9	0.3	0.2

자료: 정영태, 1998. p. 36.

2) 가치관 및 사회관

인천시민의 가치관과 사회관은 <표 3>에 의하면 대체로 공익적 목표를 위한 제도나 계획에 대해서 찬성하고 불이익이나 부담도 감수할 의향이 있는 것으로 나타났다. 인천지역의 시급한 사회문제에 대해서도 <표 2>와 같이 개인적 이해관계에 밀접한 문제 보다는 환경오염과 같은 지역사회의 공적문제를 가장 많이 지적하였다. 이는 건전한 시민사회의 성장을 위해서 희망적인 것이라 생각할 수 있다. 그러나 실제로는 지역의 커다란 환경문제인 경인운하건설반대운동이나 영흥화전 민관공동감시단의 활동에 대한 일반시민들의 관심은 그리 많지 않은 것으로 나타났다.

<표 2> 인천지역의 시급한 사회문제

문제	환경 오염	민생 치안	여성 문제	빈민 문제	교육 문제	청소 년 문제	취업 문제	장애인 문제	교통 문제	주택 문제	보건의료 문제	노인 문제	물가 문제	부정부패	농어촌 문제	없다
비율	53.4	5.1	1.9	1.8	5.8	5.8	3.4	0.2	9.4	1.4	0.6	1.7	5.5	3.0	0.6	0.3
순위	①	⑤			③	③	⑥		②				④	⑦		

자료: 앞의 책. p. 233.

<표 3> 가치관 및 사회관

	적극 찬성	찬성하는 편	반대하는 편	적극 반대
소득증대 위해 환경과손 불구하고 그린벨트/개발제한구역 해제해야	5.4	13.1	47.8	33.6
소득증대나 일자리 창출 위해 공해산업이라도 유지해야	2.4	9.9	44.9	42.8
안심하고 수돗물 마시기 위해 수도료 인상 감수할 수 있다	31.0	51.1	13.4	4.5
초중고 학교증설 위해 세금 인상 감수할 수 있다	16.2	57.4	20.7	5.8
내집값이 떨어지더라도 장애인시설/쓰레기소각장 건설 수용할 것이다	9.2	42.9	40.9	16.2

자료: 앞의 책. p. 45.

3) 문제해결방식

인천시민들이 일상생활에서 직면하는 애로사항에 대해서는 <표 4>에 나타난 바와 같이 와 같이 관련책임자나 유력자 또는 친인척 등 개인적 차원에서 해결하는 경우가 많고 시민단체와 협조를 통해서 해결하는 경우는 매우 낮은 것으로 나타났다. 여기서 알 수 있는 것은 아직 시민들은 시민단체가 그들의 일상생활상의 애로를 해결하는 수단이 될 수 있다는 인식은 매우 낮다는 것을 알 수 있다. 따라서 미군부대이전요구 운동이 거둔 성과를 통해 시민단체가 일상생활상의 애로를 해결하는데 유용한 수단이 될 수 있다는 점을 인식시켜야 할 것이다.

<표 4> 인천시민들의 일상생활상 애로사항 해결방식

		문제의 종류					
		정부로부터 부당처분		관할관청/기관에서 해결되지 않을 때	행정기관의 부당처분/결정의 가장 효과적인 해결방식	참여단체가 관청을 상대로 문제가 생겼을 때	
		1차 조사	2차 조사				
정례 적인 방식	관련기관/시청 민원	-	11.0	12.2	22.9	26.5	
	시/구의회 민원	3.1	4.3	2.2	5.6	5.1	
	변호사	5.1	-	-	-	-	
	소 계	8.1	15.3	14.4	28.5	31.6	
	비정례 적인 방식	관련책임자에 호소	29.2	22.7	19.1	17.4	26.8
		유력자에게 부탁	-	3.3	1.7	8.5	4.5
		친인척에게 부탁	13.6	-	-	0.6	-
		지구당에 호소	1.1	0.0	0.3	-	1.4
		집단항의	-	2.3	1.6	7.2	-
		언론에 호소	-	1.7	1.7	25.8	4.8
시민단체와 협조		3.1	1.3	3.7	-	14.3	
기 타		-	2.0	4.8	0.7	16.6	
소 계	47.0	33.3	32.9	60.2	68.4		
불이익 감수, 포기	44.8	51.3	52.5	11.3(잘모름)	-		

자료: 앞의 책. p. 256.

4) 인천시민의 시민단체 활동과 인식

인천시민의 시민단체활동에 대한 참여를 보면 <표 5>와 같이 공보처의 전국적인 조사와 비교하여 근소한 차이가 있을 뿐 큰 차이는 없는 것으로 나타났다. 친목단체에 대한 참여율은 전국적인 조사의 경우와 마찬가지로 가장 높게 나타났다. 이같이 인천시민들은 지역의 공적 문제 해결을 목적으로 하는 시민단체에는 관심이 낮다는 것을 알 수 있다. 이는 <표 6>과 같이 인천과 관련된 정책결정에 대한 영향력에 대한 조사에서도 시민단체는 조사대상 15개 단체 중에서 7위로 나타나 시민단체의 영향력을 아주 낮게 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 5> 인천시민의 단체활동

구분	동업자 직능단체	친목단체	동호인 단체	사회단체	시민단체	종교단체	소비자 단체	정당 정치단체	기 타	없 다	
인천	1차	6.9	36.8	13.0	4.1	2.0	13.9	1.2	2.8	3.8	30.3
	2차	11.0	42.3	15.9	4.3	3.2	13.9	1.6	4.2	-	48.4
전국민	8.6	58.9	9.5	17.4	2.5	33.9	0.2	2.7	5.0	-	

자료: 인천시민 - 앞의 책. p. 217. 전국민 - 공보처. 1996. 한국인의 의식 가치관 조사.

<표 6> 인천과 관련된 정책결정에 대한 영향력

영향력 주체	중앙 정부	시장	구청장	국회의원	시의회	구의회	여당	야당	지역 언론	종교 단체	상공인단체	노동조합	학생 단체	사회 단체	시민 단체	기타
비율	38.3	30.4	2.9	9.4	5.7	0.8	4.4	0.2	1.9	0.8	0.3	0.3	0.4	0.9	2.8	0.5
순위	①	②	⑥	③	④		⑤		⑧						⑦	

자료: 정영태. 1998. p.107, 109.

그러나 시민단체는 판공비 공개운동이나 낙선운동에서와 같이 지역의 주요 사안에서 상당한 성과를 거두었다. 따라서 시민단체는 시민단체의 존재와 활동성과를 홍보할 필요가 있고, 시민단체 가입이나 활동에 따른 부정적 인식이나 피해의식을 불식시키는 노력도 필요하다.

2. 시민단체의 능력

시민사회의 발전을 위해서는 시민들이 지역의 공적 문제에 관심을 갖고 문제해결 과정에 참여하고자 하는 의식이 전제되어야 한다. 시민의 의식수준은 고정된 것이 아니다. 시민단체들의 역할에 의해서 상당한 수준으로 향상될 여지가 있는 것이다. 따라서 시민사회가 발전하기 위해서는 시민단체가 교육을 통해서 시민들의 의식 수준을 향상시키는 한편, 시민들의 의식을 조직화하여 문제해결과정에 참여시킬 수 있는 능력이 필요하다.

1) 존속기간과 규모

시민단체의 존속기간은 <표 7>과 같이 다른 단체에 비해서 짧고, 1987년부터만 들어지기 시작했다. 시민단체의 규모도 <표 8>과 같이 다른 단체에 비해 비교적 적은 편이다. 이것은 존속기간과도 관련이 있을 것이다. 설립시기가 1987년 이후이므로 존속기간도 짧을 수밖에 없고, 존속기간이 짧은 결과도 단체의 규모가 적게 되는 요인이 될 수 있을 것이다. 따라서 시민단체의 지속적 발전을 위해서 활동과 성과를 홍보하고 시민교육을 강화해야 할 것이다.

<표 7> 단체의 설립시기와 존속기간

단체의 종류	87년 이전	87-92년	93년 이후	평균존속기간	단체수
재야 직능단체	.0	50.0	50.0	4.00	2
시민단체	.0	36.8	63.2	5.16	19
기타 재야단체	.0	50.0	50.0	6.50	2
직능단체	78.1	12.5	9.4	17.09	32
사회단체	54.8	35.5	9.7	15.29	31
친목단체	62.5	18.8	18.8	14.19	16
기타 사회단체	77.8	11.1	11.1	22.00	9
전 체	53.7	25.0	21.3	15.26	120

자료: 앞의 책. p.193.

<표 8> 단체의 규모 (회원 수)

단체의 종류	99명 이하	100-499명	500명 이상	평균 규모	단체수
재야 직능단체	50.0	.0	50.0	14020.00	2
시민단체	43.8	25.0	31.3	744.38	16
기타 재야단체	50.0	.0	50.0	345.00	2
직능단체	24.3	37.8	37.8	2361.41	37
사회단체	34.3	17.1	48.6	3543.29	35
친목단체	41.2	47.1	11.8	1915.00	17
기타 사회단체	33.3	.0	66.7	11927.89	9
전 체	33.3	26.9	39.8	3308.91	123

자료: 앞의 책. p. 193.

2) 회원의 직업

회원의 직업분포를 시민단체의 경우는 <표 9>와 같이 기능직/노무직, 전문직, 사무직/서비스직에 집중되어 있다. 시민단체의 발전은 광범위한 시민들의 참여 여부가 영향력의 크기를 결정하고 성과를 나타낼 수 있는 것이다. 인천의 인구규모에 비추어 일반시민들이 시민단체의 활동에 참여하는 경우는 미군부대 이전운동의 경우에도 많은 수준은 아니다. 따라서 전업주부의 참여를 확대하고 관리직, 자영업자, 학생 등의 참여도 유도해야 할 것이다.

<표 9> 회원의 직업

단체의 종류	경영직/ 관리직	전문직	사무직/ 서비스 직	기능직/ 노무직	자영업	전업 주부	학 생	연금 생활자	기 타	단체수
재야 직능단체	.0	50.0	.0	50.0	.0	.0	.0	.0	.0	2
시민단체	.0	23.5	17.7	41.2	.0	5.9	.0	.0	11.8	17
기타 재야단체	.0	.0	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	1
직능집단	11.1	50.0	5.6	19.4	8.3	2.8	.0	.0	2.8	36
사회단체	5.8	20.0	20.0	5.7	20.0	8.6	11.4	2.9	5.7	35
친목단체	.0	23.5	47.1	.0	11.8	5.9	5.9	.0	5.9	17
기타 사회단체	11.1	11.1	.0	.0	.0	.0	11.1	.0	44.4	9
전 체	5.7	28.5	17.1	16.2	12.2	4.9	4.9	.8	9.8	23

자료: 앞의 책. p. 196.

3) 상근자 수 및 운영경비 조달

시민사회의 발전을 위해서는 시민들이 지역의 공적 문제에 관심을 갖도록 홍보하고 문제해결과정에 참여할 수 있도록 유도하는 시민단체의 관리능력이 중요하다. 관리능력을 나타내는 중요한 지표의 하나가 임원 및 상근자수이다. 특히 상근자 수는 재정력을 포함하여 단체의 전반적인 관리능력을 나타내는 지표가 될 수 있다. <표 10>에 나타난 바와 같이 시민단체의 상근자 수의 평균은 3.5명으로 다른 단체와 비교할 때 매우 적은 수이다. 이러한 실태는 바로 시민단체의 재정력과 직결된 결과이다. 시민단체가 운영경비를 조달하는 방법은 <표 11>에 나타난 바와 같이 회비가 가장 많은 비중을 차지하고 재산수입이나 기부금은 전혀 없는 실정이다. 앞의 <표 8>에 나타난 바와 같이 회원 수의 규모가 적은 현실에 비추어 본다면 시민단체의 시급한 과제 중의 하나는 회원 수의 확대에 있다고 할 수 있다. 회원 수가 확대되면 회비수입도 자연히 증가하고, 그 결과로 상근자 수도 증가하여 관리능력이 향상될 것이기 때문이다. 그러나 회원 수의 확대는 앞에서 살펴본 바와 같이 궁극적으로 시민의식의 수준에 달려있는 문제이다.

<표 10> 임원 및 상근자 수 (단위: 명)

단체의 종류	임원수							상근자수						
	9이하	10-19	20-49	50이상	평균	1인회원수(명)	단체수	9이하	10-19	20-49	50이상	평균	1인당회원수(명)	단체수
재야 직능단체	0.0	50.0	.0	.0	5.5	14002.0	2	100.0	.0	.0	.0	2.0	4686.7	2
시민단체	64.7	23.5	5.9	5.9	10.5	31.8	17	94.1	5.9	.0	.0	3.5	71.7	17
기타 재야단체	100.0	.0	.0	.0	9.0	66.7	1	100.0	.0	.0	.0	4.0	150.0	1
직능단체	30.0	23.3	36.7	10.0	18.7	2100.1	30	61.3	32.3	3.2	3.2	10.2	170.3	31
사회단체	27.6	41.4	24.1	6.9	17.7	164.2	29	60.0	16.7	10.0	13.3	15.8	698.9	30
친목단체	33.3	46.7	20.0	.0	11.3	99.4	15	53.4	13.3	6.7	26.7	29.6	1094.4	15
기타 사회단체	50.0	25.0	25.0	.0	11.9	4298.0	8	71.4	28.6	.0	.0	6.0	2163.2	7
전 체	41.4	30.7	22.5	5.4	14.9	1327.9	111	66.7	18.9	4.5	9.9	13.4	691.9	111

자료: 앞의 책. p. 200.

<표 11> 운영경비

단체의 종류	회비		재산수입 / 기금		기부금		정부보조금 / 지원금		수익사업		기타		단체수	
	1위	2위	1위	2위	1위	2위	1위	2위	1위	2위	1위	2위	1위	2위
재야 직능단체	100.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	.0	100.0	.0	.0	2	2
시민단체	66.7	37.5	.0	.0	22.2	31.3	5.6	.0	.0	31.3	5.6	.0	18	16
기타 재야단체	.0	50.0	.0	.0	50.0	50.0	.0	.0	50.0	.0	.0	.0	2	2
직능단체	47.2	21.4	22.2	28.6	19.4	14.3	5.6	14.3	5.6	17.9	.0	3.6	36	28
사회단체	48.6	24.1	10.8	17.2	16.2	31.0	16.2	17.2	8.1	10.3	.0	.0	37	29
친목단체	82.4	.0	.0	6.7	5.9	46.7	11.8	6.7	.0	20.0	.0	.0	17	15
기타 사회단체	44.4	16.7	.0	33.3	11.1	.0	33.3	16.7	.0	16.7	11.1	16.7	9	6
전 체	55.7	21.3	9.9	20.4	16.0	27.8	10.7	10.2	5.3	18.5	2.3	1.9	131	108

자료: 앞의 책. p. 201.

4) 지방자치단체와의 관계

건전시민단체 지원사업⁶⁾에 의해 비영리활동을 하는 공식조직형태를 갖춘 민간단체는 법인격 유무와 관계없이 지원을 받을 수 있다. 이러한 방식으로 시민단체가 지원 받은 실태를 보면 <표 12>와 같이 공익적 목표를 표방하고 지방자치단체와 협조관계를 유지하는 사회단체나 기타 사회단체에 비해서는 낮은 것으로 나타났다. 그러나 2000년 1월에 비영리민간단체지원법⁷⁾이 제정됨에 따라 지방자치단체로부터 재정적

6) 국민에 대한 공익서비스 확대와 서비스의 질을 향상시키고, 지방자치의 정착을 위한 풀뿌리 민간단체의 육성과 지원을 위해 보조금의예산및관리에관한법률, 지방재정법 제14조를 근거로 1997년도부터 실시되었다.

7) 비영리민간단체지원법은 1999년 12월 16일 국회에서 통과되고 2000. 1. 12. 법률 제6118호로 제

지원의 기회는 향상되었을 것이다. 하지만 가장 바람직한 상태는 시민단체가 재정적으로 자립하는 것이다.

<표 12> 재정지원 받는 횟수

단체의 종류	정기적으로	가끔씩	거의 없다	전혀 없다	단체수
재야 사회단체	.0	.0	.0	100.0	2
시민단체	11.1	22.2	11.1	55.6	18
기타 재야단체	.0	.0	.0	100.0	2
소 계	8.0	16.0	8.0	68.0	25
이익집단	11.8	23.5	23.5	41.2	34
사회단체	16.7	25.0	19.4	38.9	36
기타 사회단체	44.4	22.2	.0	33.3	9
친목단체	5.9	17.6	23.5	52.9	17
소 계	16.0	22.0	19.0	43.0	100
전 체	14.4	20.8	16.8	48.0	125

자료: 앞의 책. p. 207.

5) 단체 간의 관계

단체 간의 관계를 보면 시민단체는 <표 13>과 같이 다른 단체에 비해 상하급단체의 존재 비율이 대체로 낮다. 이는 시민단체는 대체로 독자적인 판단에 의해 독립적으로 활동하는 경우가 많다는 것을 의미한다. 연합단체는 86.7%나 갖고 있어서 비교적 높은 비율을 나타내고 있다. 그러나 연합단체의 존재 유무가 중요한 것이 아니라 실제활동에서 얼마나 연대하느냐가 더 중요하다.

앞의 시민사회와 행정의 관계유형에서 살펴본 바에 의하면 경인운하건설반대운동의 경우는 35개 시민·환경단체가 참여하여 시민단체간의 연대가 잘 이루어졌다고 할 수 있다. 그러나 그외의 경우는 지역의 일반적인 문제를 대상으로 하는 운동임에도 불구하고 지역 시민단체의 참여수준은 미약한 편이다. 시민운동의 영향력은 관심을 갖고 참여하는 단체나 사람의 수에 의해서 결정되는 만큼 단체 간의 일상적인 연합체를 통하여 운동의 성과를 극대화하여야 할 것이다.

정되었다.

<표 13> 단체 간의 관계

단체종류	상급단체	하급단체	연합단체
재야 직능단체	100.0	50.0	100.0
시민운동단체	53.3	30.8	86.7
기타재야단체	100.0	50.0	100.0
직능단체	75.8	46.2	100.0
사회단체	41.9	29.6	58.3
친목단체	25.0	28.6	33.3
기타사회단체	85.7	66.7	83.3
전 체	56.3	37.6	72.9

자료: 앞의 책. p. 202.

6) 문제해결 방식

단체의 종류와 애로사항의 해결방식과의 관계를 보면 <표 14>와 같이 시민단체는 새마을 운동단체나 JC 와 같은 사회단체에 비해 정례적인 방식보다는 비정례적인 방식에 대한 의존도가 훨씬 큰 것으로 나타났다. 비정례적인 방법 중에서도 집단행동에 의하는 경우가 다른 단체에 비해 비중이 큰 것으로 나타났다. 그러나 시민들이 시민 단체에 가입하여 활동하는데 부담을 느끼는 중요한 이유의 하나가 집단행동과 같은 문제해결 방식에 있다고도 할 수 있다. 그렇다면 시민들의 광범위한 참여를 위해서도 일차적으로는 민원제거나 판공비 공개운동의 경우와 같이 소송과 같은 정례적인 방식에 의할 필요가 있다. 정례적인 방식의 한계로 인하여 비정례적인 방식에 의한다면 충분한 명분이 확보되어 시민들도 부담 없이 참여할 수 있을 것이기 때문이다.

<표 14> 가입단체의 종류에 따른 효과적인 애로사항 해결방식에 대한 인식차이

단체 종류	정례적인 방식			비정례적인 방식						잘 모름	인 원	
	행정 민원	의회 민원	소계	시정 호소	유력 자	정당	언론	집단 행동	기타			소계
직능단체	22.5	7.0	29.5	14.0	11.6	3.1	20.2	11.6	.0	60.4	10.1	129
친목단체	25.9	6.3	32.2	17.9	8.0	1.0	25.2	7.6	.6	60.2	7.6	714
동호인단체	22.0	8.3	30.3	12.6	11.0	1.6	29.9	8.7	.4	64.2	5.5	254
사회단체	34.2	7.6	41.8	15.2	5.1	1.3	19.0	7.6	.0	48.1	10.1	79
시민단체	15.4	5.1	20.5	15.4	12.8	.0	12.8	25.6	5.1	71.8	7.7	39
종교단체	24.5	4.9	29.4	18.5	8.7	.8	23.8	6.4	1.1	59.3	11.3	265
소비자단체	19.0	9.5	28.5	14.3	14.3	.0	28.6	4.8	.0	62.0	9.5	21
정당/정치조직	33.3	3.7	37.0	20.4	5.6	3.7	16.7	11.1	.0	57.4	5.6	54
기 타	23.7	5.3	29.0	17.1	7.9	.0	22.4	11.8	.0	59.2	11.8	76
미 가입	20.1	4.2	24.3	19.5	7.8	.0	25.7	7.3	.8	61.1	14.6	591

자료: 앞의 책. p. 265.

V. 결론

시민사회는 행정의 질적 수준 결정에 있어서 중요한 역할을 결정할 수 있다. 시민사회의 역할 여부에 행정의 효율성은 물론 대응성도 향상될 수 있을 것이기 때문이다. 시민사회의 이러한 역할은 민주국가에서 주권자인 시민의 권리이자 의무다. 시민사회와 행정 간의 바람직한 관계는 민주행정의 실현 여부에 달려 있다. 그러나 시민사회의 현실이 이러한 역할을 효과적으로 수행하기에는 부족한 면이 많다. 이를 위해서 시급한 과제는 시민단체의 회원 수를 확대하는 것이다. 시민단체의 능력은 참여하는 회원 수에 의해 결정되는 것이기 때문이다. 회원 수의 확대를 위해서 시민의 식 수준이 향상되어야 하나 이는 사회 전반적인 민주화의 진행에 따라 공적인 책임과 의무를 인식하는 정도에 의존한다.

따라서 시민사회의 발전을 앞당기기 위해서는 시민을 대상으로 하는 시민교육이 체계화되고 강화되어야 한다. 시민교육은 크게 세 가지 의미를 갖는다. 첫째로 시민을 하나의 주체적 시민으로 서게 한다는 의미이고, 둘째는 시민사회의 민주적 보루를 튼튼히 할 수 있다는 점이다. 셋째로는 시민운동단체의 활동역량을 조직해 내고 인적·물적 자원을 동원하는 방법이 될 수 있다는 사실이다(홍덕률 1996, 469-502). 시민교육을 통해 시민의식이 향상될 수 있고, 이는 시민단체의 회원 수 증가를 통해 경제적인 자립과 상근자 수의 확대 등 물적 토대를 강화해 줄 수 있을 것이다. 시민단체의 물적 토대 강화는 활동력을 강화하여 많은 성과를 내고, 이는 시민들의 시민단체에 대한 긍정적 인식을 확산하여 참여를 더욱 확대할 것이다. 하지만 시민단체는 당면한 문제해결에도 역량이 부족하기 때문에 시민교육이 전반적으로 취약한 것이 현실이다. 시민교육의 기회도 적고, 교육이 이루어지는 경우도 민주사회의 구성원으로서 시민들에게 필요한 일반적인 역할과 책무보다는 특정과제 위주로 이루어지는 경우가 대부분이다.⁸⁾ 따라서 시민단체들은 시민들이 공적문제에 관심을 가져야 하는 당위성이나 방법 등 일반적인 주제를 위주로 하는 교육프로그램을 실시할 필요가 있다.

시민들이 시민단체에 참여하지 않는 이유 중의 또 다른 하나는 참여하고 활동하는 것에 대해 부담을 느낀다는 것이다. 그 이유는 과거 권위주의 정권아래에서 시민단체의 활동 자체가 반정부나 반체제활동으로 규정된 경우가 적지 않기 때문이다. 따

8) 환경운동연합은 환경정보를 수집, 가공하여 널리 알림으로써 환경에 대한 인식을 넓히고 궁극적으로 환경운동에 기여함을 목적으로 부설기구로 시민환경정보센터를 설립하여 교육용 슬라이드와 비디오를 제작하고 있다(<http://cice.kfem.or.kr>). 참여연대도 부설기관인 참여사회연구소가 주제별 정책포럼을 열고 있다(<http://www.pspd.org/ips>). 경실련의 경제정의연구소는 경제운리를 바탕으로 기업의 사회환원과 분배의 정의 그리고 정부의 바른 경제정책실현을 이루고자 워크 샷 등을 통해 운동을 전개해 나아가고 있다(<http://www.keji.or.kr/KEJI/kejiintro.asp>).

라서 시민단체 스스로도 시민들이 부담을 느끼지 않고 참여할 수 있도록 홍보하는 노력도 필요하다. 같은 맥락에서 문제해결 방법의 변화를 시도하는 것이 필요하다. 앞에서 본 바와 같이 시민단체는 문제해결의 방법으로 집단행동에 의하는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다. 따라서 앞으로는 판공비 공개의 경우와 같이 소송과 같은 정례적인 방법을 통한 문제해결에도 우선적인 노력을 기울여야 할 것이다.

<참고문헌>

- 건설교통부. 2000. 경인운하 민자투자사업.
- 경인운하건설반대 인천시민단체대책위. 2001. 경인운하대책위자료집.
- 공보처. 1996. 한국인의 의식. 가치관.
- 정영태. 1998. 시민이 본 인천. 인하대학교 출판부.
- 鄭一燮. (1999). “地方自治와 市民運動.” 『한국지방자치학회보』 제11권 제3호, 45-66.
- 한겨레21. 2000. 제304호.
- 한겨레21. 2001. 제371호.
- 한상철. 2001. 『시민행정론』. 법문사.
- 홍덕률. 1996. “대구지역 시민운동의 현황과 과제” 대구사회연구소 엮음. 『자치시대, 대구·경북의 비전』. 서울 : 한울아카데미.
- 경인일보. 2001. 3. 29.
- 인천일보. 1997, 3. 7,15,20./ 1999, 11. 6,8,19./ 2000, 3. 20,22,29./ 4. 14,25./ 5. 18., 7. 14./ 8. 8./ 9. 14, 16./ 11. 22. 2001, 1. 27./ 5. 4,11,12,27,31./ 6. 6,8./ 8. 13,31.
- 조선일보. 2001. 5. 24.
- 한겨레신문. 2000. 1. 13(7. 29.).

ABSTRACT

An Evaluation on the Civil Society and Public Administration

Jeong, Il-Seob*

The purpose of this study is to suggest an alternative proposal for making desirable relationship between civil society and public administration. For accomplish this purpose first, review the relationship between civil society and public administration from the viewpoint of qualitative level of public service. Second, evaluate the relationship type of civil society and public administration through the major event in INCHEON city. Third, to suggest an alternative proposal for making desirable relationship between civil society and public administration.

Key Words : civil society, public administratin, relationship

* Professor, Dept. of Public Administration, Inha University