

시민참여 유형분류를 통한 참여 성과 분석*

전영평 ** · 홍성만 *** · 김선희 ****

〈目 次〉

- I. 서론
- II. 분석도구로서 시민참여 유형분류와 성과분류
- III. 시민참여 성과 분석: 정치상황별 정책사례분석
- IV. 결론

〈요 약〉

최근의 시민참여는 조직화된 참여, 시민운동형 참여, 정치개혁에 치중된 참여를 특징으로 한다. 이 연구는 시민참여의 단위와 주도권을 기준으로 8가지 형태의 시민참여 유형을 도출한 후, 각 유형별 시민참여가 구체적인 정책 사례를 통해서 어떠한 성과를 보여주었는지를 탐구하는 것을 목적으로 하고 있다. 정책 사례를 체계적으로 도출하기 위해서 J.Q. Wilson의 4가지 정치상황 모형을 사용하였다. 연구 결과, 어떤 정치상황이든지 조직수준(제5유형, 제6유형)과 네트워크수준(제7유형, 제8유형)에서의 참여가 많이 발견되었다. 특히 조직수준의 참여보다 연대 및 네트워크수준의 참여가 두드러졌다. 네트워크수준에서는 행정이 주도하는 시민개입적 참여(제7유형)보다 시민단체가 주도하는 시민행동적 참여(제8유형)가 빈번하게 나타나고 있었다. 시민참여 성과는 대부분이 네트워크 수준에서의 이슈 및 쟁점 확산으로 나타났으며, 네트워크 수준에서 교섭력 제고도 모든 사례에서 발견되었다.

【주제어: 시민참여, NGO, 시민참여성과, 시민참여유형】

I. 서 론

1990년대 이후 본격화된 한국의 근대적 시민참여는 조직화된 참여, 시민운동

* 이 논문은 2006년도 대구대학교 학술연구조성비에 의하여 연구되었음.

** 대구대학교(ypchundaegu.ac.kr).

*** 안양대학교(smgreen@anyang.ac.kr).

**** 계명대학교(femisunny@hanmail.net).

형 참여, 정치개혁에 치중된 참여를 특징으로 한다. 정치개혁을 주요 쟁점으로 부각시키면서 조직적 운동성에 의존하는 이러한 참여 형태는 시민참여의 오랜 역사를 가진 선진국의 그것과는 명확히 구별되는 것으로서, 오히려 개발도상국 가의 시민참여 형태와 유사한 특성을 보여주는 것이다.¹⁾ 군사독재에 대한 조직적 저항세력으로 성장한 재야단체 및 학생운동권이 반독재투쟁 및 반외세 운동을 통해 반쪽 민주주의를 성취한 후, 제도권 시민운동세력으로 재 조직화하여 효과적인 권력 통제 역할을 수행하기 위해서는 운동성과 아울러 조직성을 확보하여 부조리한 정치를 개혁하는 일이 선결 과제라고 판단하였기 때문이다. 상이한 전해도 있겠으나 주로 이러한 이유로 한국의 시민참여는 다른 나라에서는 그 유래를 찾아보기 힘든 정치행정 분야의 개혁에 집중된 ‘시민단체에 의한 시민운동’이 폭넓게 전개되었으며(서경석, 2000), 최근에는 정치행정 분야뿐만 아니라 다양한 영역으로 확대되어 가는 경향을 보이고 있다.²⁾

한국이라는 특수한 정치사회적 상황을 고려할 때, 정치개혁에 치중하는 시민참여 전략에는 나름대로의 명분과 이유가 있었고, 이에 대한 시민의 호응도 압도적이어서 NGO(시민단체)에 의한 시민참여는 상당한 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다.³⁾ 그러나 한국의 시민참여가 정치개혁에만 머물러 있었던 것은 아니다. NGO의 정치 개혁적 운동성향은 김영삼 정부의 5공청산과 낙천낙선운동을 지나면서 서서히 완화되었고, IMF 이후에는 경제와 환경, 복지 등 민생정책 분야에 대한 정책 감시 및 대안제시로 이동하는 경향을 보이고 있다.

이러한 변화는 1) 제도화를 통한 정치적 부조리의 감소, 2) 문민정부, 국민의 정부, 참여 정부 등 개혁적 정부에 의한 개혁 주도, 3) 정치보다는 경제 환경 복지 등에 대한 국민의 관심 고조, 4) 정치적 성향을 가진 시민단체 관계자들의 정치 제도권 진입, 5) 시민단체 상근자의 성향 변화 등에 기인하는 바 크다. 즉, 한국 시민참여의 특징은 시민단체라는 조직에 의존하는 참여 형태가 지속되는

- 1) 한국의 NGO는 서유럽, 미국, 일본 등과 같은 선진국의 NGO뿐만 아니라 개발도상국의 NGO와도 구분되는 독특한 조직 및 활동을 보여주고 있는 것으로 평가하고 있다(차명제, 2000; 김수현, 2000).
- 2) 이러한 현상은 다른 한편으로는 1990년 이후 계속적으로 발생한 정치부조리, 대규모부패, 각종 정책실패 등에 기인하는 바 크다. 이로 인하여 정치부조리 및 권력 감시에 치중하는 정치·행정 개혁형 NGO들이 큰 힘을 발휘하게 되었다(전영평, 2003).
- 3) 노태우 정권 이후 민주화 운동의 후 폭풍 효과로 인해 우후죽순처럼 설립된 시민단체 들 중에서 제대로 된 역량과 자질을 가진 단체는 소수에 지나지 않지만 스스로의 동기부여에 의해 사회문제와 정책에 개입하고자 하는 이러한 시민단체 결성활동은 한국 사회의 시민참여 역사에 혁명적 사건이라 하지 않을 수 없다(전영평, 2003; 서경석, 2000, 차명제, 2000). 특히 한국 사회의 조직화된 시민참여 양상은 당시 세계적으로 유행하던 NGO 및 거버넌스 개념에 곧바로 적용되어 폭발적인 실천적 학문적 관심을 일으키는 효과를 발휘하였다는 점에서 큰 의의를 가진다 하겠다.

가운데, 주된 관심이 정치개혁에서 경제개혁, 복지개혁, 환경개혁 등으로 완만히 이동하는 새로운 전환기를 맞이하고 있다. 주목할 사항은 한국의 시민참여가 지난 10여 년간 시민단체라는 ‘조직’ 및 시민단체 간 연대와 같은 ‘조직간 연대(예컨대 총선연대)’에 의해 주도면밀한 조직적 개입 형태로 이루어졌으며, 그런 방식의 참여가 지금도 매우 효과적으로 전개되고 있다는 것이다.⁴⁾

이 연구의 목적은 한국 시민참여의 특기할 만한 현상인 ‘조직에 의한 시민참여’ 및 ‘조직간 연대에 의한 참여’ 형태에 주목하면서, 이러한 참여가 어떠한 성과를 보여주었는지를 사례 연구를 통해서 밝히는 데 있다. 즉, 정치행정과정에서 나타난 한국의 시민참여는 어떠한 유형의 시민참여에 해당하며, 그 시민참여의 성과는 무엇인가? 정책과정에서 그들은 어떠한 영향력을 미치고 있는가?에 대한 답변을 구하고자 한다. 이러한 질문에 대한 진지한 탐구는 최근 한국에서 나타나고 있는 시민참여의 특성을 파악하는데 유용할 뿐만 아니라 사회적 여건이 다른 여타 국가의 시민참여와 비교연구를 가능하게 하는 토대를 제공할 수 있는 점에서도 큰 의의를 갖는다.

이러한 인식하에 이 연구는 1) 시민참여에 관한 기존 연구를 검토하여 시민참여의 정의와 유형을 검토한 후, 2) 연구자의 시각에 따른 다양한 시민참여의 유형을 분류하고, 3) 이를 바탕으로 구체적인 정책 사례를 분석하고자 한다. 연구대상이 되는 시민참여 정책사례는 다양한 상황과 조건에서의 시민참여를 파악한다는 의미에서 J. Q. Wilson(1980)이 제시한 4가지 정치 상황을 토대로 선정하였다.

II. 분석도구로서 시민참여 유형분류와 성과분류

1. 시민참여 관련 이론들

민주 행정에 있어 시민참여는 필수 요소 임에도 불구하고, 시민참여라는 용어가 한국 사회에 일상용어로 통용된 것은 지난 십 수 년에 해당되는 일이다. 그럼에도 최근 한국에서의 시민참여는 정치, 행정 분야뿐만 아니라 시장경제의 운영에 대한 개입으로서의 양상을 보이기도 한다. 예컨대 소비자 운동, 환경 운동, 노동 운동 등 을 통해 기업과 시장의 운영에 개입하는 것도 시민참여의 주

4) 사실 한국 시민참여 전개 과정은 개인이나 집단 수준의 참여가 거의 생략된 채, 단시간 내에 조직결성을 통한 시민운동형 참여로 나타나는 특징을 보이고 있다. 한국의 조직적 시민참여는 5공화국 시절 이전의 관변단체에 의한 수동적 시민개입이 고작이었으나 6공화국 이후에는 민간조직에 의한 운동형 시민참여로 급속히 이동하게 되었다는 특징을 보여 준다.

요한 형태로 인식되고 있다.⁵⁾ 그런데 막상 시민참여가 무엇인가 하는 정의에 대해서는 학자마다 의견이 다르기 때문에 시민참여에 대한 명확한 정의를 내리기 어려운 것이 사실이다.

따라서 ‘시민참여가 무엇인가’에 지나치게 집착하기 보다는 권위 있는 시민참여 연구자의 견해를 참고하고, 시민참여 유형에 관해 종합적으로 고찰하는 것이 실익이 있을 것으로 보인다. Langton(1978)은 시민참여를 어원적으로는 ‘어떤 정치체제내의 법적 거주인이 정치적인 일에 가담하게 되는 것’을 의미하지만, 굳이 어원적 의미에 제약될 필요는 없으며 핵심적인 것은 ‘시민의 의도적(purposeful) 개입’이기 때문에 시민참여를 ‘정부와의 관계에 가담하는 시민들의 의도적인 활동’을 의미하는 것으로 파악하고 있다. 그는 시민참여 형태를 크게 시민행동과 시민개입으로 분류하면서, 시민행동은 시민에 의해 주도되는 상향적 시민참여를, 시민개입은 정부에 의해 주도되는 하향적 시민참여를 의미하는 것으로 사용하고 있다. 그러나 법적으로 부여된 시민참여까지를 포함할 경우 시민참여는 4가지 형태 - 시민행동(citizen action): 시민들이 결정한 목적을 달성하기 위한 활동(로비, 시위, 대중 응호 등), 시민개입(citizen involvement): 정책결정, 사업, 서비스에 대한 지원을 얻기 위한 정부 주도의 시민참여(공청회, 자문위원회, 태도조사), 선거참여(electoral participation): 정치 행정적 대표자를 선출할 목적으로 법에 의해 참여하도록 되어 있는 활동(투표, 후보 자원봉사), 의무참여(obligatory participation): 시민에게 부여된 법적 의무를 수행하는 활동(납세, 배심원, 병역, 교육) - 로 구분될 수 있다고 보았다(Langton, 1978).

한편, Zimmerman(1986)은 참여자의 자발성을 기준으로 능동적 참여와 수동적 참여로 분류하여 역시 수동적 시민개입과 능동적인 시민참여를 구분한 대표적 학자이다. 능동적 참여는 주민이 자발성을 가지고 적극적으로 참여하는 것으로서 주민총회, 공청회, 시민자문위원회, 시민위원회, 헌장의 제·개정, 주민투표, 주민발의, 주민소환, 자원봉사 등의 참여를 의미하는 것으로, 수동적 참여는 정부로부터의 정보 제공, 정보 해석을 통한 정책 지지 혹은 반대 견해를 가지게 되는 참여 형태를 의미하는 것으로 사용하였다.

이 외에도 시민참여의 유형에 대해서는 다수의 학자들이 논의하고 있는바 그 유형은 학자에 따라 다양하게 구분될 수 있는데, 다양한 학자들의 시민참여에 대한 정의와 논의를 이승종(1993:81-92)의 논의와 결합시켜 정리하면 <표 1>과 같다. 이를 통해서 알 수 있는 것은 시민참여 유형의 구분에서 중요하게 고려되는 것은 참여주체, 참여활동형식, 참여의 양태(능동성과 수동성, 곤란도, 불법성

5) 미국의 경우, 시민참여는 1960년대의 극빈자와 소수집단을 위한 권리의 요구로 이해되기도 하며, 행정부에 의한 시민참여는 참여로 보지 않는 사람도 있다. 이런 경향으로 인해 citizen involvement, public participation, public involvement, citizen action, political participation 등의 용어가 시민참여와 유사한 것으로 혼동되기도 한다(Langton, 1978).

과 합법성)등이 중요하게 다루어져 왔다는 점이다.

〈표 1〉 시민참여 유형

기준	주창자	참여유형	참여활동의 예
주체 / 주도자	Langton(1978)	시민행동	대중옹호, 로비, 시위
		시민개입	공청회, 자문위원회, 태도조사
주체 / 자발성	Zimmerman (1986)	능동적 참여	주민총회, 공청회, 민간자문위원회, 주민투표, 주민발안, 주민소환, 자원봉사
		수동적 참여	PR, 정보공개, 여론조사
활동 / 곤란도	Milbrath(1965)	관객형 활동	정치적 문제에 접촉, 투표, 정치적 담화시도, 투표에 관한 대화시도, 정치관련 배지 또는 스티커부착
		과도형 활동	공직자 접촉, 정치헌금, 정치적 집회 참가
		투사형 활동	정치운동에 가담, 정당가입 및 활동, 정당간부 회의 참석, 정치기금 모집, 청원, 증언, 선거 입후보, 공직 또는 정당직의 점유
활동 / 정책결정 참여정도	Arnstein(1969)	비참여	조작, 치료
		형식적 참여	정보제공, 상담, 회유
		실질적 참여	협동관계, 권한위양, 시민통제
활동 / 능동성과 건설성	Lyons & Lowery (1989)	적극적 참여	관료와의 접촉, 정치적 쟁점토론, 선거운동, 근린집단 참여, 데모
		중도적 참여	관할구역의 이탈, 공공서비스에 대한 사적 서비스의 선호
		소극적 참여	투표, 지역사회에 대한 선전과 지지표명
		참여거부	투표거부, 참여효과에 대한 불신감, 공직자에 대한 불신
활동 / 급진성과 합법성	Sabucedo & Arce(1991)	선거관련 참여	정치집회 참석, 투표, 투표에의 권리
		합법적, 비관습적 참여	신문투고, 합법적 데모, 합법적 투쟁
		비폭력적 항의	인가되지 않은 데모 및 투쟁, 도로 및 건물 점거
		폭력적 항의	보이콧, 무장폭력, 사적소유물의 파괴

2. 시민참여의 유형화

앞에서 보듯이 시민참여의 유형에 관한 논의는 크게 첫째, 수동적인 시민 개입(citizen involvement)과 둘째, 능동적인 시민 행동(citizen action)으로 구분할 수 있다. 그러나 이러한 이원적 분류만으로는 최근의 조직화된 참여 현상을 설명하는 데 한계를 갖는다. 이런 점에서 시민참여의 주체별, 혹은 단위별 참여를 고려한 유형 분류를 시도하는 일은 보다 다양하고 정교한 유형의 시민참여 형태를 확인하는 데 도움을 줄 것이다.

이러한 관점을 토대로 이 연구에서는 시민참여의 유형을 첫째, 시민참여의 주도권, 둘째, 시민참여의 단위라는 두 가지 기준을 토대로 각 유형을 도출하고자 한다. 먼저 시민참여의 주도권이라는 기준은 정부가 주도하느냐, 아니면 시민이 주도하느냐에 따른 구분을 말한다. 특히 한국과 같이 정부주도 혹은 동원에 따른 시민 개입에서, 시민단체 주도의 시민행동으로 급히 이어지는 시민참여를 경험한 사회에서는 더욱 유용한 가치를 가진다 하겠다. 참여의 단위라는 기준은 참여의 주체가 개인(individual)인가, 집단(group)인가, 조직(organization)인가, 연대(network)인가에 따른 구분이다. 시민참여의 유형화를 시도한 연구 중에서 참여 단위를 중심으로 연구한 사례는 거의 없기 때문에 이에 따른 유형화는 참여유형에 관한 새로운 티내를 마련한다는 점에서 큰 의미를 가진다.⁶⁾

이상의 두 가지 기준을 사용하여 한국 시민참여의 특징을 파악할 있는 유형화를 시도하면 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 정책과정에서의 시민참여 유형화

단위(Unit) 주도권 (Initiative)	개인 (individual)	집단 (group)	조직 (organization)	연대/네트워크 (network)
행정주도(시민개입 /정부동원) Citizen Involvement	제1유형 개인적 개입	제3 유형 집단적 개입	제5유형 조직적 개입	제7유형 연대적 개입
시민주도(시민참여 /시민운동) Citizen participation	제2유형 개인적 참여	제4유형 집단적 참여	제6유형 조직적 참여	제8유형 연대적 참여

구체적으로 각 유형에 속하는 시민참여 유형을 간단히 설명하면, 먼저, 제1 유형의 참여는 행정에 대한 개인적 개입이다. 이 유형의 참여는 정부의 독려, 동원, 회유 등에 의하여 시민 각자가 개인적 수준에서 수동적으로 공공성이 있는 사업이나 행정에 참여하는 형태를 의미한다. 예컨대, 정부의 요청을 받고 지역 축제 행사에 봉사 요원으로 참여한다던가, 정부에서 실시하는 에너지 절약 캠페인 등에 동원되는 것을 의미한다. 이 경우 대부분 정부로부터 재정적 지원을 받는 것이 상례이다. 한국의 경우 과거 권위주의 정부에서 주민 동원의 방법

6) 주체별 유형화와 관계된 논의는 Brudney & England(1983)에서 찾아 볼 수 있다. 이들은 "Toward a Definition of the Co-production"이라는 논문에서 시민참여의 한 형태로서 협동생산(co-production)의 유형을 개인(individual), 집단(Group), 집합(collective)으로 나누고 있다. 이들의 분류가 이 연구가 채택하는 4가지 주체와 일치되는 것은 아님지만 3가지 분류기준 중에서 개인, 집단 등은 이 연구의 주체 분류와 일치하는 것이다.

으로 이런 형식의 개입을 주도하여 이러한 참여에 부정적인 이미지가 있지만, 선진국 행정에서는 정부의 협조 요청에 따른 개인의 자원봉사 형태로 이루어져 협동생산의 효과를 보기도 한다.

제2 유형의 참여는 행정에 대한 개인의 자발적 참여이다. 개인의 주체적 판단에 공공의 이익을 위해 참여하거나 행정의 시정을 요구하는 참여가 주종을 이루게 된다. 예컨대 시 행정의 부당한 공사계약에 항의하는 일인 시위를 한다던가, 재난 발생 시 구호를 위한 참여를 하는 경우이다. 한국의 경우 이런 형태의 참여는 주로 행정의 부당함에 대한 항의성 시위로 나타나는 경우가 있으나, 재난 구호, 불우 이웃 돋기 등의 경우에는 협동생산(co-production)의 형태로 나타나기도 한다.

제3 유형의 참여는 행정에 대한 집단적 개입을 의미한다. 여기서 집단이란 주로 이해관계나 이념을 같이하는 주민들의 집단인 경우가 대부분이다. 최근에는 인터넷 및 교통수단의 발달로 인하여 지역에 국한된 개입 수준을 벗어나기도 한다. 이러한 유형의 참여는 행정 기관에 의해서 특정 지역의 주민 집단, 혹은 이해당사자 집단에 대한 협조 요구 및 보상 계획이 전달되고 이에 따른 주민 집단의 공공 부문 개입으로 나타난다. 과거 새마을 운동이 전국으로 확대되고 그 성과를 거두는 과정은 행정 기관의 주민집단 동원과 이에 따른 주민집단의 개입이 활성화되었기 때문이라고 할 수 있다. 선진국의 경우에는 주민집단과의 협력을 통한 도시환경개선, 주민감시, 쓰레기 처리 등의 측면에서 협동생산의 효과를 경험하기도 한다.

제4 유형의 참여는 행정에 대한 집단의 자발적 참여를 의미한다. 이해관계나 이념을 같이하는 사람들의 집단이 모여서 공익 분야나 행정에 대한 자발적인 참여 행동을 하는 경우이다. 한국의 경우 주로 NIMBY(과도한 혐오시설 기피)나 PIMFY(과도한 선호시설 요구)로 불리는 집단이기주의 수준의 주민집단 참여가 이에 해당한다. 그러나 각 집단이 추구하는 이해관계 및 이념이 공익 및 사회정의와 어떠한 관계를 갖는가에 따라 집단적 개입의 장단점이 파악될 필요가 있다. 혐오시설 및 선호시설을 둘러싼 행정기관과 주민집단의 갈등이 그 대표적인 사례가 된다.

제5 유형의 참여는 행정에 대한 조직적 개입을 의미한다. 여기서 조직이란 특정한 목표를 가지고 설립되고 전문 상근자와 사무실이 있으며 비교적 오랜 기간 활동하는 단체를 의미한다. 집단적 시민참여가 잘 조직화되지 못한 주민들의 연합으로서 전문 상근자 없이 주로 시위성 참여를 통해 자기 집단의 이해관계를 해결하고, 목적이 달성되면 해체되는 것과는 달리, 조직적 활동은 목표와 상근자, 조직화, 전문성, 생명주기에 있어서 집단과는 큰 차이를 보인다. 한국의 경우 관변 단체로 불리는 새마을운동협의회, 바르게살기운동본부, 자유총연맹,

재향군인회 등 수많은 조직들이 행정기관과의 유기적 관계를 유지하면서 조직적 개입을 하고 있다. 타 경우와 마찬가지로 조직적 개입의 형태 그 자체를 문제 삼기보다는 조직적 개입의 내용과 목적이 공익 달성, 사회정의 실현, 사회자본의 축적과 관련되어 평가되어야 한다. 이는 선진국의 경우에 조직화된 개입이 사회자본의 축적에 크게 기여하고 결국 안정된 민주주의를 구현하는데 큰 성과를 보이고 있다는 보고가 있기 때문이다(Putnam, 1995).

제6 유형의 참여는 조직적 활동을 NGO의 자발적 시민참여 형태를 의미한다. 이들은 주로 정치개혁, 권력 감시, 경제 정의, 사회 복지, 교육정의, 환경보호 등 다양한 분야에서 활동하면서 여론 형성과 정책 대안 제시 등의 방식을 통해 사회문제 해결에 적극적으로 나서고 있다. 대표적인 단체로는 경실련 참여연대, 환경 연합 등이 있다. 이들의 참여 형식은 단순한 민간사회 단체와는 달리 시민 운동의 차원에서 매우 적극적인 행정 참여를 하고 있으며 입법활동과 같은 전문적 활동을 하기도 한다. 소수의 NGO를 빼놓고는 대부분이 영세한 수준에서 유지되고 있으나 이들 단체들은 풀뿌리 수준에서 시민참여를 촉진함으로써 민주주의의 토착화에 기여하는 한편, 사회자본의 형성에도 기여하고 있다는 평가를 받고 있다.

제7 유형의 참여는 조직간 연대에 의한 시민개입을 의미한다. 조직간 연대란 특정한 공공의 목적을 위해 서로 다른 형태의 NGO들이 연대하는 것을 의미한다. 이러한 참여의 특성은 조직의 자발적 문제의식과 노력에 의해 참여를 하는 것이 아니라 행정 기관의 요청에 의한 참여를 한다는 점에서 수동적 개입의 성격을 갖는다. 예컨대, 국토환경미화, 청소년 선도를 위해 정부의 요청을 받고 몇 개의 단체들이 연대하여 각자의 사무를 분담하여 행정에 협력하는 것이 바로 그것이다.

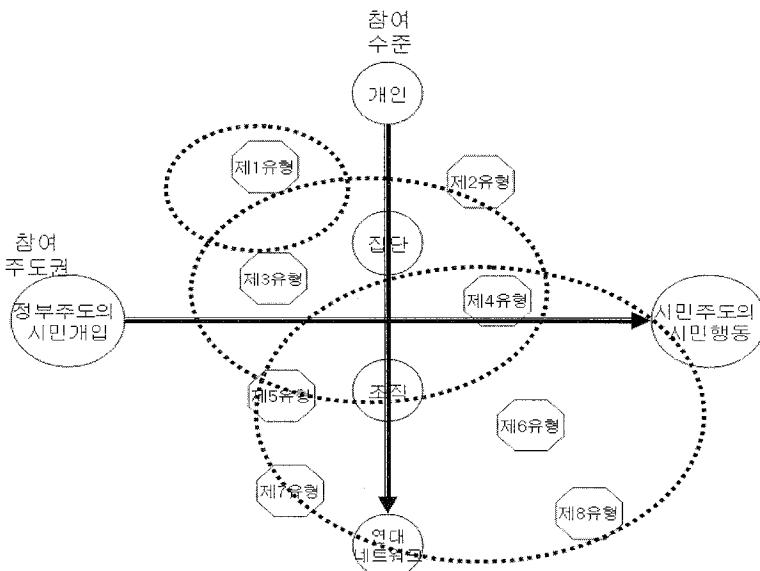
제8 유형의 참여는 NGO들이 사회문제에 대한 공동 인식을 하고 그에 대처하기 위한 조직간 연대를 형성하여 여론 조성과 시민 행동을 실천하는 것을 의미한다. 한국의 경우에는 정치권의 권력 남용, 부패, 부조리에 대한 시민저항을 효과적으로 수행하기 위한 연대가 쉽게 눈에 띄는 데, 대표적인 사례로는 총선 연대의 낙천낙선운동을 들 수 있다. 정치 및 행정의 부정적인 측면을 개선하려는 저항적 운동의 성격을 갖는 이러한 유형의 참여는 시민단체 연대의 성격을 고도의 정치적인 것으로 만들며, 이에 따른 부정적인 시각도 만만치 않은 것이 사실이다. 비판적인 시각에서 볼 때 총선연대와 같은 NGO 연대의 정치개혁 운동의 후유증이 없는 것은 아니었으나, 한국 사회에서 NGO연대가 이룩한 조직 간 연대를 통한 사회개혁운동의 성과는 비교적 긍정적으로 평가받을만하다.⁷⁾

7) 최근 노무현 대통령의 탄핵사건, 행정수도이전과 같은 정치적, 경제적으로 민감한 사안에 대한 NGO 연대 활동이 있었으나, 정치적 이해가 갈린 상황에서 NGO 연대가 특

한편 NGO간 연대가 생활개혁 차원으로 수행될 경우, 예를 들어 복지, 환경, 교육 분야의 개혁 등, 이러한 유형의 참여는 시민들의 호응과 더불어 협동 생산을 위한 좋은 사례로 발전할 수도 있을 것이다.

이와 같은 시민참여의 8개 유형화는 시민참여의 다양한 양태를 폭넓게 포함하고 시민참여의 수준을 파악하게 할 수 있다는 점에서 시민참여 유형의 분석 도구로서 유용성을 갖는다. 한국사회에서 활성화된 근대적 의미의 시민참여의 특징이 정부동원형 시민개입에서 자발적인 시민운동이라는 점을 고려할 때, 한국사회의 시민참여는 수동적 개입 보다는 능동적 참여, 개인이나 집단보다는 조직과 조직간 연대에 의한 참여가 대종을 이루고 있을 것이라는 생각을 가능하게 한다. 즉, ‘한국 시민참여의 유형은 조직이나 네트워크 수준에서 정부에 의해서 주도되는 제5유형과 제7유형의 시민개입보다, 조직이나 네트워크 수준에서 발견되는 제6유형과 제8유형이 상대적으로 두드러지게 관찰될 것이다. 이러한 논의를 도식화하여 표현하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 시민참여 유형변화의 도식화⁸⁾



정·정권의 편을 들거나 헌법재판소의 결정에 불복하는 등의 자세를 취하게 됨에 따라 NGO 연대의 운신의 폭이 상당히 위축되고 있다는 점은 우려할 사안이 되고 있다.

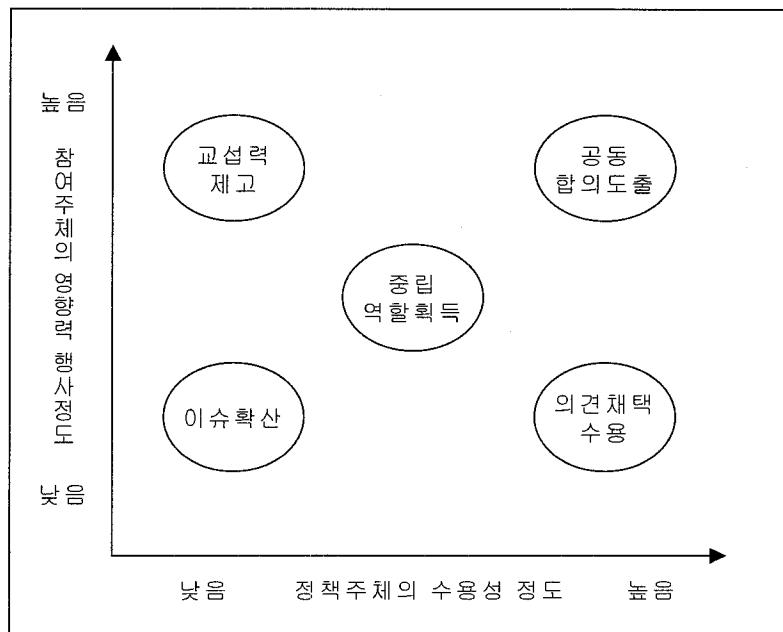
- 8) 여기서 참여수준이 커짐에 따라서 시민주도의 시민행동은 정부주도의 시민개입에 비하여 상대적으로 더 증가하는 형태로 도식화하였다. 그것은 시민참여단위가 조직이나 네트워크수준으로 확대되면서 정부주도의 시민개입보다 시민주도의 시민행동으로 나아가는 경향이 상대적으로 크게 나타날 것이라는 가정을 고려해서이다.

3. 시민참여 성과분석 기준 도출과 사례선정

1) 시민참여 성과분석 기준 도출

시민참여 활동은 각 참여단위에서 정책과정에 영향을 미치기 위해 조직화, 선언, 견해 및 입장표명, 비난성명서 발표, 집회 및 시위, 서명 작업, 방문, 소송 제기, 청원, 공청회 개최, 토론회 및 포럼개최, 캠페인, 조사 및 평가, 홍보 및 행사 활동 등 다양하게 나타날 수 있다. 이러한 시민참여 활동은 그 참여결과 어떠한 성과를 가져왔는가 하는 점을 알 때 큰 의미를 가진다. 시민참여의 성과는 참여 상황과 조건에 따라 다양하게 제시될 수 있는데, 편의상 시민참여주체의 영향력 정도와 이에 대한 정부의 수용성의 정도를 기준으로 하면⁹⁾ 다음의 <그림 2>와 같이 단순한 형태로 제시할 수 있다. 이들 성과에 대한 엄격한 우열 구분은 불가능하지만 정책과정에의 시민참여의 영향력이라는 축면에서 ① 이슈 및 쟁점 확산, ② 유리한 교섭력 확보(veto point 형성), ③ 중립역할 획득, ④ 의견수용(수렴), ⑤ 공동합의 도출로 개념화 할 수 있을 것이다. 또한 이런 개념을 보다 구체화하여 시민참여의 성과 판단의 세부 지표를 제안하면 <표 3>과 같다.

<그림 2> 시민참여의 성과 형태



9) 시민참여가 나타나는 정책의 경우 주로 시민과 정부 간 상호작용을 통해서 정책이 나타난다는 점에서 이 두 요인을 중요한 분류차원으로 채택하였다.

정책을 주도하는 관료들은 시민의 자원능력이 약한 경우 이들을 참여에서 배제하려 할 것이며, 시민의 자원능력이 강한 경우 상호협력의 방법을 모색하거나 끌어들여 활용하는 방법을 모색할 것(Kweit & Kweit, 1980: 647-666)이다. 이점을 고려하면 시민참여 활동결과로서 결정적인 참여성과 역시 조직이나 네트워크 수준에서의 시민참여활동을 통해 나타날 가능성이 크게 된다.

〈표 3〉 시민참여 행동양태와 시민참여 성과 수준

시민참여 성과 수준		시민참여 성과 판단근거(예시)	주요 시민참여 행동양태
1	이슈 및 쟁점 확산	참여확산, 조직화, 문제제기	
2	교섭력 제고 (veto point 형성)	민관협의체구성, 직접설득, 청원, 협조요청 및 협조거부,	
3	중립역할획득 및 부여 받음	조정 및 중재활동	
4	의견 반영	의견채택/수용 (건의 및 자문)	선언, 견해 및 입장표명, 비 난성명서 발표, 집회 및 시 위, 서명 작업, 방문, 소송 제기, 기자회견, 신고 및 고 발, 논평, 입법청원, 공청회 개최, 토론회 및 포럼개최, 캠페인, 조사 및 평가, 홍보 및 행사, 주민투표,
5	공동합의도출	합의결정	

2) 시민참여 성과분석 사례선정

본 연구는 지금까지 8가지 시민참여 유형과 5가지의 시민참여 성과 수준에 관한 논의를 하였다. 다소 이론적이고 연역적인 방식에 따른 이러한 유형 분류가 현실의 세계에서 어떻게 구체화되고 있는가를 살펴보는 것은 이론적 제안을 실제로 검토한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

그런데 구체적으로 어떤 사례를 어떤 기준에 따라 선정하여 분석의 대상으로 삼을 것인가 하는 데는 논란의 여지가 발생할 수 있다. 어떠한 기준을 적용하든지 사례 선정의 타당성에 대하여 논란이 있을 수 있지만, 그렇다고 해서 제대로 된 기준 없이 임의로 사례를 선정해도 곤란할 것이다. 사례선정에 대한 논란의 여지를 다소나마 완화시키기 위해서 연구자들은 1) 되도록이면 많은 사례를 검토하는 방법, 2) 기존의 정책상황 분류법을 사용하는 방법을 채택하였다.

이러한 판단에 따라 이 연구에서는 J.Q. Wilson(1980)의 정치상황 분류기준을 사용하여 각각의 정치적 상황-대중정치적 상황, 창도가적 상황, 고객정치적 상황, 이익집단정치 상황-에 해당하는 정책사례를 선택하여 총 4개의 정책에 대한 시민참여의 형태와 성과를 파악하고자 하였다. 즉 이 연구에서의 정책사례의 선택은 감지된 비용과 감지된 편익이 분산되거나 집중된 상황을 토대로 정책 사안에 대한 정치적 상황을 대중정치, 이익집단정치, 창도가적 정치, 고객정치로

구분한 Wilson(1980)의 분류를 토대로 각 정치 상황의 사례에서 시민참여가 어떠한 방식으로 나타났는가를 시민참여활동 및 주요 참여성과를 통해서 파악하고자 하였다¹⁰⁾. 이러한 접근은 사회 문제 해결 과정에 참여하고 있는 한국 시민 참여의 성격을 보다 동태적으로 파악할 수 있다는 장점이 있다.¹¹⁾ 연구대상 사례로는 1) 생명윤리법제정사례(대중정치상황), 2) 의약분업갈등사례(이익집단정치상황), 3) 경유승용차허용사례(고객정치상황), 4) 외국인노동자고용허가제 사례(창도가적 정치상황)를 선정하였다.

III. 시민참여 성과 분석: 정치상황별 정책사례분석

1. 생명윤리법제정사례에서의 시민참여

“생명윤리및안전에관한법률”(이하 생명윤리법) 제정은 비용과 편익이 다수에게 분산되는 성격을 지닌 대중정치상황에서 나타난 시민참여사례이다. 생명윤리법은 1997년 복제양 돌리의 탄생을 계기로 입법화논의가 진행된 이래 정부, 국회, 과학계, 시민사회단체 등 다양한 행위자의 참여 속에 오랜 기간 논변과정을 거쳐 2003년 12월 29일에 국회 본회의 통과로 제정되었다. 법제정에 이르기까지의 정책과정에 어떠한 시민참여가 이루어졌으며 어떠한 성과를 가져왔는지를 살펴본다.

당시 생명윤리법 제정 시도는 1997년 7월에 장영달의원이 인간복제금지조항을 포함시킨 법안제출을 시작으로 이상희의원이 ‘생명공학육성법 개정안’을 발의(1998)하였고, 이성재의원은 ‘인간복제금지법안’을 제출(1999)하는 등 여러 줄기에서 시도되었다. 시민참여의 계기가 된 것은 1997년 당시 법안 문구를 작성할 때 인간복제외의 항목에 대해서는 과학자나 시민단체 등 각계의 의견을 수렴하지 않은 채 독일의 배아보호법을 비롯한 외국입법사례를 참조하였다(김훈

10) 국가사회문제 해결과정에 시민이 참여하는 수많은 사례마다 그 참여양상은 다를 것이다. 이라는 점에서 이를 일반화하기는 어려울 것이다. 다만 본 논의에서는 행정에의 시민 참여를 정치상황별로 구분하여 시민의 행정참여의 패턴을 제한적이나마 체계화 하고자 하였다. Wilson(1980)은 규제행위를 둘러싼 정치상황을 유형화하였으나 규제라는 것이 행정의 본질적 작용의 일환이라는 점에서 이 분류 틀은 정치행정과정에서의 시민참여를 파악하는데 유용하다.

11) 국민이나 특정집단에 편익을 제공하거나 부담을 전가할 수 있는 수많은 정책문제들이 있으나 본 글에서는 중앙정부수준에서 행정의 작용에 의한 비용과 편익관계에 영향을 줄 수 있는 대표적인 사례를 대상으로 주로 시민의 참여에 초점을 두고 살펴보았다. 그리고 집단, 조직, 네트워크 수준에서의 참여경우는 직접적인 이해관계를 지닌 행위자(예: 이익집단 등)보다 공익형 NGO를 중심으로 한 참여활동에 초점을 두었다.

기, 2004: 47)는 점이다. 즉, 법안 작성 시 외국사례만을 참조하였지 국내 과학계의 의견이나 시민사회의 의견수렴이 결여되었던 것이다. 이러한 문제의식을 가진 이상희의원은 1998년 ‘생명공학육성법 개정안’ 발의과정에서 시민단체 의견을 반영하고자 하였고, 이것을 계기로 경실련, 환경운동연합, 참여연대 등 핵심적인 활동을 해온 NGO들은 생명안전윤리연대모임¹²⁾이라는 연대조직을 출범시키었으며, 이것은 본격적인 시민참여의 계기로 작용하였다.

생명안전윤리연대모임에서는 이상희 의원의 개정안을 검토한 후 생명공학육성법의 상위법으로 생명안전윤리법의 제정 필요성에 공감하고 그 제정을 요구하였다(김훈기, 2004: 47).¹³⁾ 이후 2000년 회기만료로 입법부에 계류 중이던 이들 3개 법안은 폐기되고, 과학기술부와 보건복지부가 각기 독자적으로 법안마련을 하는 등 행정부가 법안 제정을 주도하지만 법안제정의 주도권을 둘러싸고 부서간 갈등을 빚었고 단일안의 작성도 쉽게 성사되지 않았다.

그러나 보건복지부와 과학기술부의 법안작성과정에 다양한 시민참여가 이루어졌고, 그러한 노력들은 국회보건복지위원회의 정부단일안 최종채택에 영향을 주어 법안 제정에 긍정적인 역할을 하였다. 생명윤리법 제정과 관련해 나타난 주요 시민참여의 활동내용을 정리하면 다음의 <표 4>와 같다. 다양한 시민참여 활동이 생명윤리법제정뿐만 아니라 제정과정에서의 그 내용변화에 부분적으로 기여했다고 볼 수 있는데, 주로 나타난 그 참여성과는 주로 이슈 및 쟁점 확산, 의견체택, 교섭력 확보 등 이었다.

특히 시민참여의 성과 면에서 주목할 수 있는 것은 NGO의 요구로 정부단일안을 심사한 규제개혁위원회가 국가생명윤리자문위원회를 자문기구가 아닌 실질적인 기능을 발휘할 수 있는 심의기구로 강화할 것을 권고사항으로 명시했다(규제개혁위원회, 2003.4.18; 김훈기, 2004)는 점이다. 이로 인해 2003년 4월 30일 법제처 심사과정에서 ‘국가생명윤리자문위원회’는 ‘국가생명윤리심의위원회’로 바뀌었다. 이것은 NGO가 요구한 의견이 수용되었다는 점에서 큰 의미를 가진다. 미흡한 수준에서나마 생명윤리내용에 대한 의견을 공식적으로 제시할 수 있는 교섭력 확보의 계기로 본다면 그 성과는 결코 적지 않은 것으로 판단된다.

요컨대, 생명윤리법 입법과정에서 관찰된 시민참여의 특징은 간헐적으로 개인참여나 집단참여를 보여주기도 하였으나 역시 활동적인 NGO가 시민참여의 주요 주체로서 “생명안전윤리연대모임”이나 “조속한생명윤리기본법제정공동캠

12) 생명안전윤리연대모임에 참여한 단체는 이외에도 그린웨일리운동연합, 기독교환경운동연대, 녹색소비자연대, 녹색연합, 한국여성민우회, 환경정의시민연대 등이 참여하였다.

13) 생명윤리법의 제정과정에 대하여 더 자세한 내용을 위해서는 김훈기(2004)의 “한국 생명윤리법, 윤리보다 생명공학 육성 중시”를 참고하기 바람.

〈표 4〉 생명윤리법 제정 과정에서의 시민참여

시기	주요 참여내용	참여 성격	주요 참여성과
1997-1998	○ 장영달의원: 인간복제 금지조항 포함한 생명공학관련법안 제출, 이상희 의원은 생명공학 육성법 개정안 발의		
1998. 9.11	○ 생명공학 육성법 개정 관련 시민단체연대모임 토론회 개최 및 생명안전 윤리연대모임 출범(9개 시민단체)	시민단체연대모임	네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산
1998. 12.	○ 생명안전 윤리연대모임은 생명공학 연구개발 단계에서 안전규제제도 만들 것을 요구하는 집회 및 인간복제 금지 규제장치를 마련할 것을 촉구하는 집회	시민단체연대모임	네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산
1998. 12.23-1999. 2.17	○ 과학기술정보통신위원회는 생명공학 육성법 개정에 관한 전자공청회 진행을 결정하고 56일간 실시: 의학계에서 대한의사협회, 시민사회단체에서 생명안전 윤리연대모임, 환경운동연합, 그린웨일리운동연합이 참여했고, 개인으로는 생명공학관련 전문직, 의약학계, 학생, 기타 일반인 (59건 의견접수)	시민단체, 전문가 및 일반인: 전자공청회 참석	개인/조직/네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산
1999. 12.14	○ 과학기술정보통신위원회에서 공청회를 거쳐 각계 의견수렴 후 법안심사결정: 공청회에 시민단체 대표 등 각계 전문가 6명이 진술인 자격으로 참석	시민단체 및 전문가: 공청회	개인/조직수준: 이슈 및 쟁점 확산
2000. 12.6	○ 보건복지부 보건사회연구원의 공청회에서 시민단체 찬성 의견	시민단체: 공청회 참석	조직수준: 이슈 및 쟁점 확산
2000. 11.21-2001. 8.14	○ 과학기술부 생명윤리자문위원회에 시민사회단체, 종교계, 생명공학계, 의학계에서 각 5명씩 총 20명으로 생명윤리자문위원회 회의 참석(매달 2회씩 총 18회)	시민단체연합 자문회의 참석	조직/네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산
2001. 7.19-2001. 8.20	○ "조속한 생명윤리 기본법 제정 공동캠페인" 인단 출범: 생명윤리자문위원회를 중심으로 한 과학기술부의 생명윤리 기본법안에 과학계와 산업계의 반대로 표류하자 생명윤리 기본법 제정촉구(참여연대 시민과학센터를 사무국 중심으로 당시 33개 단체로 구성되었으나 2003년에 69단체가 참여)	공동캠페인단: 공동기자회견	네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산
2002. 10.9	○ 보건복지부 법안 입법예고기간에 열린 공청회에서 "조속한 생명윤리 기본법 제정 공동캠페인"은 법안반대 의사 표시	공동캠페인단: 공청회 참석	네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산
2002. 10.22	○ "조속한 생명윤리 기본법 제정 공동캠페인"은 국무조정실 담당 국장과 면담을 통해 생명윤리법 제정의 시급성을 설득	공동캠페인단: 실무국장 면담	네트워크수준: 교섭력 제고
2002. 11.6	○ "조속한 생명윤리 기본법 제정 공동캠페인"은 보건복지위원회 김홍신 의원을 통한 입법 청원안 제출(인간 배아 복제와 이종간 핵이식을 금지해야 한다)	공동캠페인단: 입법 청원	네트워크수준: 교섭력 제고
2003. 2.9	○ 보건복지부가 과학기술부와 협의를 통해 생명윤리법 정부단일안 확정		
2003. 2-4	○ "조속한 생명윤리 기본법 제정 공동캠페인"은 생명윤리법 정부 단일안에 반대하고, 법안 상 시민단체가 참여하게 되어 있는 자문위원회를 연구 내용에 대해 실질적 심사를 할 수 있는 심의위원회로 바꿀 것을 요구 => "국가생명윤리자문위원회"는 "국가생명윤리심의위원회"로 변경됨	공동캠페인단: 반대 입장 표명과 요구	네트워크수준: 의견반영
2003. 12.29	○ 계류 중인 관련 의원 법안 3개와 청원 법안 2개가 있는 상태에서 국회 보건복지위원회가 정부 단일안을 최종 채택하여 본회의 통과		

폐인단”과 같은 네트워크수준에서 참여하였다는 점이다. 그리고 참여의 장은 공청회와 같은 행정주도의 장에 참여하거나 공동기자회견이나 반대 입장 표명 등 의 시민주도의 시민행동적 참여가 동시에 나타났다. 이러한 시민참여는 생명윤리법 제정의 필요성이나 시급성 등 생명윤리이슈의 확산에 기여했으며, 나아가 국가생명윤리심의위원회와 같은 생명윤리법 논의기구 틀의 변화를 유도하여 생명윤리법 제정에 상당히 기여한 것으로 평가할 수 있다.

2. 의약분업사례에서의 시민참여

의약분업¹⁴⁾은 정책실시에 따른 비용과 편익이 소수집단에 집중되는 이익집단 정치상황에서 벌어진 시민참여 사례이다. 약사법을 전문 개정하여 의약분업을 명기한 1963년부터 의약분업은 의사집단과 약사집단의 상충적 이해관계로 표류해오다 1998년 국민의 정부 출범과 함께 김대중 대통령이 100대 과제 중의 하나로 제시함으로써, 소위 정책의 창(Kingdon, 1984)이 열리는 계기를 맞아, 의약분업 안은 가시화되었고, 의사집단, 약사집단 등의 이익집단 간 갈등과 협의과정을 겪으며 2000년 6월 정부·여당 최종 조정안 발표 이후 2000년 8월 1일부터 전면실시 되었다.

지난한 과정을 거쳐 온 의약분업이 국민의 정부부터 본격논의 되어 실시되기 까지의 정책과정에 나타난 시민참여와 그 성과를 파악해보면 <표 5>와 같이 정리할 수 있다. 구체적인 시민참여의 특징을 보면, 첫째, 조직수준에서 참여연대와 경실련과 같은 활동적인 NGO가 참여하였는데, 참여연대의 경우 3차례에 걸친 의약품에 대한 약가조사결과를 언론에 발표함으로써 의약분업문제를 사회적 관심사로 부상시키는 등 의약분업 이슈 및 쟁점 확산이라는 성과를 거두었다.

둘째, 경실련, 녹색소비자연대, 참여연대, 한국소비자연맹, YMCA 등 5개 단체로 구성된 “의약분업실현을 위한 시민대책위원회”나 “의약분업조기정착을 위한 시민운동본부”¹⁵⁾와 같은 연합체적 기구를 통한 참여가 이루어졌다. 네트워크수준에서 연대조직들은 의약분업과 이해관계가 얹힌 국회의원들의 국회 상임위원

14) 의약분업은 약에 대한 의사의 처방행위와 약사의 조제행위를 분리함으로써 약물오남용을 방지하여 국민의 건강을 보호하기 위한 것으로 이의 도입을 위한 정책과정은 권위주의에서 다원주의로의 변화를 보여주는 대표적 사례로 평가(이경희·권순만, 2004)받고 있다.

15) “의약분업실현을 위한 시민운동본부”는 경제정의실천시민연합, 녹색소비자연대, 참여연대, 한국여성단체연합, 21세기생협연대, 소비자문제를 연구하는시민의모임, 의료개혁시민연합, 인도주의실천의사협의회, 참된의료실현을 위한청년한의사회, 건강사회를 위한약사회, 각 지역별 의약분업운동본부 등 총 27개의 시민사회단체가 참여하는 네트워크성격의 연합체기구이다.

〈표 5〉 의약분업정책과정에서의 시민참여

시기	주요참여내용	시민참여 활동양태	주요 참여성과
1998. 5.21	○ 보건복지부: 의약분업추진협의회를 구성하고 본격적으로 의약분업 추진		
1998. 11.13	○ 참여연대: 의약품 약가 조사(3차례): 의료보험약가와 실제 약가 차이는 1년에 1조 2천억으로 보험재정 순실 초래=>의약분업 사회적 관심 대두	참여연대: 언론에 조사결과발표	조직수준: 이슈 및 쟁점 확산
1998. 11.26	○ 경실련, 참여연대, 한국소비자연맹 등 14개 시민·보건의료단체의 의약분업 실시 주장	14개 시민보건의료단체: 기자회견	조직/네트워크 수준: 이슈 및 쟁점 확산
1998. 12.16	○ 이해관계 얕힌 의원들의 국회 상임위원회 배정을 국회법 위반으로 보고 국회의장 상대로 헌법소원	시민단체: 헌법소원 제출	네트워크수준: 교섭력 제고
1999. 3-4	○ 경실련, 녹색소비자연대, 참여연대, 한국소비자연맹, YMCA등 5개 단체 대표: “의약분업실현을 위한 시민대책위원회”구성과 의약분업 초안발표: 국민회의 안에 기초해 의약분업의 전면실시 방안 제시	‘의약분업실현을 위한 시민대책위원회’: 의약분업초안발표	네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산
1999. 5-12.	○ 시민단체의 중재로 대한의사협회와 대한약사회 간 의약분업안 합의=>시민단체 중재에 의한 합의한 시행안을 토대로 정부의 의약분업실행위원회 구성-> 의약분업 최종시행방안 확정->국회본회의에서 약사법 개정안 통과(1999. 12.7)	‘의약분업실현을 위한 시민대책위원회’: 이익집단 중재	네트워크수준: 중립역할 획득
2000. 4.10-18	○ 시민단체: 의사협회와 보건복지부간 합의문 거부 ○ “의약분업조기정책을위한시민운동본부” 결성: 의사집단의 집단행동 철회 요구 및 의약분업 정착홍보	‘의약분업조기정책을 위한시민운동본부’: 입장표명/요구 및 홍보	네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산
2000. 5.24-28	○ ‘의약분업조기정책을 위한 시민운동본부’는 의사회에 폐업투쟁철회촉구 성명서 및 의견서 제출	시민운동본부: 성명서 및 의견서 제출	네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산
2000. 6.2	○ “의약분업조기정책을위한시민운동본부”는 의사회를 히위과장광고 협의로 공정거래위원회에 신고 및 고발	시민운동본부: 신고 및 고발	네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산
2000. 6.23 -8.1	○ 정부·여당의 최종 조정안 발표를 의사협회는 거부 ○ 약사법 재개정(의사동의 없는 대체조제금지, 통약 판매 강제화)을 통해 의약분업 전면실시		

회 배정을 국회법 위반으로 파악하여 국회의장을 상대로 헌법소원을 제출함으로써 의약분업 문제에서의 교섭력을 높이기도 하였다. 또한 “의약분업실현을 위한시민대책위원회”는 극단적으로 대립했던 대한의사협회와 대한약사회를 중재하여 의약분업 합의안의 도출을 이끄는 등 정책과정에서 정부도 하기 어려운

이해당사자 중재를 성공시켜 정부의 의약분업실행위원회의 구성과 의약분업초종시행방안 확정에 기여하였다. 이것은 시민단체가 정책과정에서 중립적인 역할을 담당할 수 있다는 것을 보여주는 NGO의 위상을 제고하는 획기적인 참여사례로 평가할 만한 것이다.

이후에도 “의약분업실현을위한시민운동본부”를 구성하여 의사집단의 집단행동 철회와 의약분업의 정착을 요구 및 홍보, 의사회의 폐업투쟁철회촉구 성명서 및 의견서 제출, 의사회의 허위과장광보 혐의로 신고 및 고발 등 의약분업이슈 및 쟁점 확산에 기여하였다.

무엇보다도 의약분업 실시과정에서 보여준 NGO를 중심으로한 시민참여의 주요 내용은 의사들과 약사들 간 집단적, 조직적, 네트워크 수준의 충돌과정에서 조직수준이나 네트워크수준에서 참여하여 중요한 역할을 수행하였다는 점이다. 그리고 참여양상도 참여연대나 경실련과 같은 개별 시민단체의 조직적 참여가 점차 네트워크성격의 연합체적 참여로 변화하였다.

그리고 NGO의 시민참여 과정에서 나타난 참여주도권의 성격은 의약분업초안을 작성하여 발표하거나 의사협회와 보건복지부간 합의문에 대한 거부입장을 대외적으로 표명하는 등 주로 시민주도적 참여였다. 이러한 참여는 의약분업 실현을 위해 필요한 국회의 약사법개정안의 통과에 이르기까지 상당한 영향을 미친 것으로 평가된다.

3. 경유승용차허용사례에서의 시민참여

경유승용차허용문제는 비용은 다수에게 분산되나 편익은 소수에 집중되는 성격을 지닌 고객정치상황에서 나타난 시민참여사례이다. 경유승용차문제는 2000년 10월 환경부가 경유승용차에 대한 미세먼지와 산화질소물 등의 배출가스 허용기준을 강화하고, 2002년 7월부터 레저용차량(RV)에 엄격한 배출기준을 적용하는 대기환경보전법 시행규칙을 마련하면서 본격적으로 대두되었다. 당시 기아, 현대 등 자동차업계는 경유승용차 허용을 요구하였고 산업활동 지원부서로서 산자부는 이들의 입장에 응호적이었다. 반면에 대기오염의 증가를 우려한 환경단체는 경유승용차허용에 반대적 입장에서 경유차의 대기오염문제에 공동으로 대응해 나가고자 하였다. 환경단체는 일찍이 환경정의시민연대, 녹색교통, 녹색연합 등 34개 환경단체가 참여하는 “경유차문제해결을위한공동대책위원회(민간공대위)”를 구성해 경유차의 대기오염문제에 공동 대응할 것에 합의하는 등 시민행동적 참여를 주도해왔다.

이러한 상황에서 환경부는 배출가스기준 조율과정에서 자동차회사와 경유승용차 허용을 반대해온 환경정의시민연대 등 5개 시민단체 민간대표단을 포함시켜 “경유차문제해결을위한민·관·산 공동위원회(공동위)”를 구성하여 운영하였다.

그러나 민·관·산이 함께한 8차례의 공동회의에서 산업자원부와 기업들은 경유승용차 허용 입장을 유지함으로써 합의도출에 실패하였다. 이후 산업자원부와 현대는 자체적으로 경유승용차 관련 협약의 추진을 시도하였다. 그러나 이에 대하여 34개 NGO가 정부, 기업, 시민단체 간 협약을 촉구하는 내용의 공문을 발송하거나 비난성명서를 내며 이슈를 부각시키는 등 조직적 대응으로 산자부와 기업 간의 협약추진은 순탄치 않았다. 경유승용차 허용문제를 둘러싼 각 행위자 일방의 독단적 주장이 받아들여지기는 어려운 분위기였던 것이다.

NGO의 조직적 대응은 당사자 간 협의를 조속히 추진하도록 하는 압력으로 작용하였고, 결국 상호 공감 속에 합의로 협약서를 작성하는 성과를 야기하였다. 민·관·산 공동위원회를 중심으로 2002년 8월 19일 환경부, 기아, 현대, 시민단체 간 합의한 내용은 첫째, 카렌스, 산타페 등의 배출가스 오염수준을 유로 3 수준으로 규제, 둘째, 각 자동차회사는 질소산화물 1608톤, 입자상물질 204톤 삭감, 셋째, 구형 RV차 단종 등이었다. 협약서에는 12월 31일까지 이를 이행하지 못할 경우 환경부에서 인증을 취소한다는 내용을 담고 있었다. 그러나 9월 6일 산업자원부가 본 협약서 전체의 효력중단을 선언함으로써 기업의 구형 경유승용차 재생산이 가능해져 34개 환경단체는 민·관·산 공동위원회를 탈퇴하였고, 시민단체 모임인 “경유차문제해결을위한공동대책위원회”는 경유승용차 허용반대 집회개최 및 대기오염으로 인한 사망자 추모제를 지내는 등 이슈 및 쟁점을 부각시켰다.

반대활동의 지속은 새로운 협의 틀 구성을 자극하여 결국 2003년 1월에 시민단체 인사 5명이 포함된 15명의 민·관·학 협의체 성격의 “경유차환경위원회”를 구성하였고, 8차례에 걸친 회의를 통해 경유승용차 배출허용 기준 조정방안을 포함 경유차 전반의 대기오염저감대책을 수립 추진해야 한다는 공동합의문을 도출하는 성과를 가져왔다. 이와 같은 경유승용차허용문제와 관련해서 나타난 주요 시민참여와 그 성과를 요약하면 <표 6>과 같다.

경유승용차문제와 관련해서 나타난 시민참여의 특징은 먼저 참여단위는 기본적으로 조직과 네트워크수준에서 나타났는데, 주로 NGO간의 연대에 기반한 네트워크 성격의 활동이 많이 관찰되었다. 그리고 참여의 주도권에 있어서 전적으로 행정주도나 시민주도의 성격을 지니지 않고 행정주도적 측면과 시민주도적 측면이 동시적으로 나타나는 특징을 보였다. 이 점은 경유승용차 배출허용기준 조정을 포함한 대기오염저감대책에 대한 합의안을 도출한 경유차환경위원회의 민·관·학의 파트너십적 성격에서 잘 나타난다.¹⁶⁾경유차환경위원회는 경유차로 인

16) 경유차환경위원회는 다양한 유관분야를 총망라하여 총 15명의 위원들로 구성한 민·관·학 협의체이다.

〈표 6〉 경유승용차허용과정에서의 시민참여

시기	주요참여내용	시민참여 활동양태	주요 참여성과
2002. 5.15	◦ “경유차문제해결을 위한 공동대책위원회” 구성과 공동대응에 합의(환경정의시민연대, 기독교환경운동연대, 녹색교통운동, 녹색소비자연재, 녹색연합, 한국여성민우회 등 34단체)	경유차문제해결을 위한 공동대책위원회(민간공대위): 입장표명	네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산
2002. 5-8	◦ 1차 민관 협동회의로 주요 5개 환경NGO를 중심으로 민간대표단을 구성하고, 민·관·산이 함께하는 1차 공동회의: 산자부와 기업의 공조로 협약실패 ◦ 8월까지 8번의 공동위원회 회의와 4번의 토론회 개최: 협약실패 ◦ 산자부, 현대 등이 협약추진하자 34개 환경NGO가 정부에 정부·기업·시민단체 간 협약 촉구 내용의 공문전달	경유차문제 해결을 위한 민·관·산공동위원회(공동위): 공동회의 및 토론회/공문발송	네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산, 교섭력 제고
2005. 6.25	◦ 환경운동연합이 경유차문제 해결을 위한 정부, 기업, 시민공동위원회에 논평을 통한 이의제기	환경운동연합: 논평	조직수준: 이슈 및 쟁점 확산
2002. 8.19	◦ 민간공대위는 산자부와 현대, 기아를 비난하는 성명서 발표 ◦ 환경부, 기아, 현대, 시민단체 간 협약서 작성 ① 카렌스, 산타페 등의 배출가스 오염수준을 유로 3수준으로 규제, ② 각 자동차회사는 질소산화물 1608톤, 입자상물질 204톤 삭감, ③ 구형 RV차 단종, ④ 12월 31일까지 불이행 시 환경부에서 인증 취소	민간공대위: 성명서 발표 민관산공동위원회: 공동협약서 작성	네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산 네트워크수준: 공동합의도출
2002. 9-12	◦ 9월 6일 산자부가 협약서 전체의 효력중단 선언=>환경정의시민연대 등 34개 환경단체는 민·관·산의 공동위원회에서 탈퇴=>공동위의 기능정지	34개 환경단체: 민·관·산 공동위원회 탈퇴선언	네트워크수준: 교섭력제고
2002. 11.19	◦ “경유차문제해결을 위한 공동대책위원회”의 경유승용차 허용 반대집회 및 대기오염으로 인한 사망자 추모제	‘민간공대위: 집회 및 퍼포먼스	네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산
2003. 1.11-2. 14	◦ “경유차 환경위원회” 구성(민·관·학 협의체): 시민단체 인사 5명, 학계 및 연구계 인사 7명, 정부인사 3명 구성 ◦ 8차례 걸친 회의를 통한 합의문도출: 경유차에 의한 대기오염을 근원적으로 줄여나간다는 원칙 아래, 경유차 전반의 대기오염저감대책을 수립·추진해야 한다는 데에 합의	경유차환경위원회(민·관·학 협의체): 공동합의문	네트워크수준: 교섭력제고, 공동합의도출

한 제반 문제(에너지 가격, 연료품질, 경유차 전반에 대한 대기오염 저감대책, 경유승용차 배출허용기준 조정 등)를 해결함에 있어 상호 연관성에 대한 인식에 기초하여 실질적인 해결방법 도출을 위해서 민·관·학이 파트너십을 가지고 공동대처하는 기구로 규정(경유차 환경위원회, 2003.4.3)하고 있는 점에서 알 수 있다.

시민참여에 따른 주요 성과는 먼저 “경유차문제해결을위한공동대책위원회”와 같은 연합기구 구성을 통해 네트워크 수준에서의 이슈 및 쟁점을 부각시킴으로써 정부로 하여금 논의기구를 구성하도록 촉구하였다는 점이다. 또한 이를 통해 구성된 민·관·산 공동위원회에 참여하여 적극적으로 목소리를 내었고 민관 협약서 작성에 일조하는 등 교섭력을 높여나갔다는 점이다. 특히 시민단체의 협조 없이 순탄한 협약서 작성이 어려웠던 시점에서 공동위원회에서 탈퇴는 그 교섭력이 상당한 수준이었음을 말해준다. 무엇보다도 경유차환경위원회와 같은 보다 공식화된 민·관·학 협의체에 참여하여 경유승용차 허용뿐만 아니라 경유차 전반의 대기오염저감대책 수립 및 추진관련 합의를 도출하였다는 점은 커다란 성과로 평가할 수 있다.

4. 외국인고용허가사례에서의 시민참여

외국인고용허가문제는 편익은 다수에 분산되나 비용은 소수에 집중되는 성격을 지닌 창도가적 정치상황에서 전개되는 시민참여사례로 볼 수 있다. 고용허가제란 외국인력 활용을 원하는 사업주에게는 외국인의 고용을 허가하고, 외국인에게는 고용허가를 받은 해당 사업주에게 고용되는 조건으로 일정기간 취업비자를 발급해주는 제도이다(고혜원·이철순, 2004). 1995년 1월 네팔근로자 농성사건을 계기로 언론 및 시민사회단체를 중심으로 고용허가제 도입이 본격적으로 논의되기 시작하였다.

이후 외국인 노동자에 대한 차별과 인권침해에 대하여 문제의식을 가진 시민 단체를 중심으로 외국인 고용허가제 이슈 및 쟁점을 부각시키는 활동이 나타났다. 1997년 경실련, 우리민족서로돕기운동본부 등 78개 NGO가 “외국인노동자관련법제정을위한공동대책위원회”를 구성하여 외국인 고용허가제 시행을 촉구하는 기자회견을 통해 고용허가문제를 쟁점화 시키었다. 이러한 흐름은 지속적으로 이어져 2000년 11월에는 경실련, 참여연대, 민노총, 외국인노동차대책협의회 등 67개 단체가 “외국인노동자의차별철폐와기본권보장을위한공동대책위원회(이하 공동대책위원회)”를 구성하고 기자회견을 통해 “지난 8월말 현재 30만 명에 달하는 전체 외국인노동자 중 30%인 9만 여명이 연수생이나 이들은 대부분이 과도한 송출비용과 신분증압류, 강제노동, 사업장내 폭행, 임금강제저축 등의 인권침해에 시달리고 있다. 따라서 연수제도를 철폐하고 노동허가제와 고용허가제

를 실시해 외국인노동자들이 기본권을 보장받으면서 합법적으로 일할 수 있는 제도를 만들어야 하며 중소기업협동중앙회도 이에 협조해야 할 것"(연합뉴스, 2000.11.3)을 주장하는 등 당시 외국인 노동자가 처한 여러 문제를 부각시켰다.¹⁷⁾

이러한 문제의식을 구체화하는 노력으로 공동대책위원회는 "외국인노동자고용및인권보장에관한법률제정에관한청원"이라는 입법청원을 하였다. 나아가 공동대책위원회는 2002년 1월 기자회견을 통해 "우리 경제에 외국인 노동자가 필요하다는 현실을 인정한다면 정부는 외국인노동자들이 합법적인 신분으로 일할 수 있도록 올바른 법과 제도를 마련해야한다"(한국경제신문, 2002.1.28)고 주장하며 외국인 노동자에 대한 인권침해 중단을 지속적으로 촉구했다.

공동대책위원회의 이와 같은 이슈 및 쟁점부각 노력은 여타의 일반 사회단체의 활성화에도 영향을 주게 되는데, 2002년 7월에는 민변, 국가사회보건복지연 구회, 민노총 공동주최로 외국인이주노동자고용및기본권보장에관한 입법공청회가 개최되었으며, 8월에 한국기독교교회협의회에서는 산업기술연수생제도 폐지, 외국인인력제도개선방안 등의 내용의 청원서를 대통령에 제출하고 면담을 요청하기까지 하였다. 결국 2003년 2월 이재정의원의 발의로 외국인 고용허가제관련 입법청원안이 상정된 후 8월 외국인근로자고용등에관합법률이 제정되고, 2004년 8월17일부터 외국인 고용허가제가 전면적으로 실시되는 결실을 거두었다.

외국인고용허가제를 둘러싸고 나타난 주요 시민참여는 <표 7>과 같이 파악할 수 있는데, 그 특징을 보면, 첫째, 시민참여의 수준은 "외국인노동자차별철폐와기본권보장을위한공동대책위원회"와 같은 연합수준에서 참여가 나타났을 뿐만 아니라 "민주사회를위한변호사모임"과 같이 조직수준의 참여가 나타났다. 이들은 비교적 노동부와 협력적이었으며, 민주노총과도 공조하여 입법공청회를 개최하기도 하였다. 둘째, 참여의 주도권과 관련해서도 시민운동적 측면이 주로 관찰되었다.

시민참여의 주요성과를 보면, 먼저, 공동대책위원회는 기자회견을 통해 신분증압류, 강제노동, 사업장내 폭행, 임금강제저축 등 외국인 근로자의 인권 및 차별관련 문제제기를 통해서 이슈 및 쟁점을 지속적으로 부각시켰다. 또한 "외국인노동자고용및인권보장에관한법률제정에관한청원"을 통해 외국인 고용허가문제를 법, 제도적 차원에서 구체적으로 고려해야 할 것을 요구함으로써 해당 이슈와 관련된 교섭력을 제고하기도 하였다. 이러한 노력은 직간접적으로 2001년

17) 많은 경우 외국인산업기술연구생이 이탈하여 불법체류가가 되는데, 그 규모가 2002년 10월 기준으로 전체 외국인 35만9천명 중 28만8천명(80.2%)에 도달했다는 점, 그리고 이들이 노동허가 없이 일하고 있어 임금체불, 산업재해노출, 부당해고, 폭행 등 각종 인권침해에 노출되었다는 점(오마이뉴스, 2002.12.12)을 고려할 때 적절한 문제제기였던 것으로 평가할 수 있겠다.

노동부가 “외국인근로자외고용및관리에관한법률”제정을 통해 외국인고용허가제 도입을 표명하도록 하는데 영향을 주었다는 점에서 주목할만한 성과라 평가할 수 있다. 뿐만 아니라 공동대책위원회의 네트워크수준에서의 지속적인 활동은 민변, 한국기독교교회협의회 등 다양한 사회단체의 해당 이슈에의 관심도뿐만 아니라 법제화활동을 자극하였다.

〈표 7〉 외국인고용허가과정에서의 시민참여

시기	주요참여내용	시민참여 활동양태	주요 참여성과
1997. 6.2	◦ 경제정의실천시민연합, 우리민족서로돕기운동본부 등 78개 NGO가 ‘외국인노동자 관련법 제정을 위한 공동대책위원회(공대위)’를 구성하고 고용허가제의 시행 촉구: 산업기술연수생제도가 14만명의 불법체류자 양산했음→ 고용허가제를 도입해 필요인력에 합법적으로 일자리를 제공해 불법고용 및 불법체류방지 할 수 있는 외국인관련법을 6월 임시국회에서 제정해 줄 것을 촉구	‘외국인노동자 관련법 제정을 위한 공동대책위원회’ 기자회견에서 입장표명	네트워크수준: 이슈 및 쟁점 확산
2000. 11.3	◦ 경실련, 참여연대, 민노총, 외국인노동자대책협의회 등이 참여해 “외국인노동자의차별철폐와기본권보장을위한공동대책위원회”를 구성하고, 기자회견에서 “외국인노동자들의 기본권 보장을 위한 법안을 마련해 입법청원하고 정부 관계부처와 의원들을 방문하고 전국적 캠페인을 벌이는 등 법제도 마련” 표명	외국인노동자의 차별철폐와기본권보장을위한공동대책위원회: 기자회견	네트워크수준: 이슈 및 쟁점확산
2000. 12.13	◦ “외국인노동자차별철폐와기본권보장을위한공동대책위원회”의 “외국인노동자고용및인권보장에관한법률제정에관한청원”	공동대책위원회: 입법청원	네트워크수준: 교섭력배가
2001. 12	◦ 노동부도 “외국인근로자외고용및관리에관한법률” 제정을 통한 외국인 고용허가제 도입을 표명		
2002. 1.28	◦ 외국인노동자에 대한 인권침해 중단 촉구, 우리 경제에 외국인노동자가 필요하다는 현실을 인정 할 때 외국인노동자들이 합법적 신분으로 일할 수 있도록 법과 제도를 마련할 것	공동대책위원회: 기자회견	네트워크수준: 이슈 및 쟁점확산
2002. 7.12	◦ 민주사회를 위한 변호사모임, 국가사회보건복지 연구회, 전국민주노동조합총연맹의 공동주최로 “외국인이주노동자 고용 및 기본권 보장에 관한 입법 공청회 개최	민변 및 사회단체: 공청회개최	조직수준: 이슈 및 쟁점 확산
2002. 8.2	◦ 한국기독교교회협의회는 대통령에 산업기술연수 생제도 폐지, 외국인고용허가제 도입을 담은 외국인력제도 개선방안 청원서제출, 대통령면담요청	한국기독교교회협의회: 청원서제출/면담요청	조직수준: 교섭력배가

(다음 쪽에 계속)

시기	주요참여내용	시민참여 활동양태	주요 참여성과
2002. 9.9	◦ 외국인노동자에 대한 무차별단속 중지촉구, 연수 제도 확대계획 철회, 불법체류자 합법화 우선 실시 등 요구	공동대책위원회 :기자회견	네트워크수준: 이슈 및 쟁점확산
2003. 2.10-17	◦ 2월 임시국회에서 민주당 이재정의원 대표발의(총33인) 입법청원안 상정, ◦ 중소기업협동조합중앙회는 “외국인근로자의고용허가및인권보호에관한법률제정반대에관한청원” 국회 제출		
2003. 6.10	◦ 외국인 산업기술연수제도 철폐와 노동허가제 실시를 촉구, ◦ 대통령 공통공약인 외국인력제도개선에 대한 정치권의 적극적인 노력 촉구 ◦ 입법계류중인 고용허가제 내용이 최선이 아니지만 연수제도 폐지, 미등록노동자 사면합법화가 전제된다면 적극반대하지 않겠다는 입장 표명	공동대책위원회 :기자회견 및 국회 노숙단식농성	네트워크수준:이슈 및 쟁점확산
2003. 8.16	◦ “외국인근로자고용등에관한법률” 제정(2003.8.16)		
2004. 8.17	◦ 외국인 고용허가제 전면 실시		

무엇보다도 2003년 6월 9일 공동대책위원회가 “외국인근로자의고용허가및인권보호에관한법률안” (민주당 이재정의원 대표발의)이 국회에 계류되어 2003년 6월 13일 환경노동위원회 전체회의에서 법안심사소위원회 회부 여부를 결정할 예정인 상황에서 “그 입법계류중인 고용허가제가 최선이 아니지만 연수제도 폐지, 미등록노동자 사면합법화를 전제로 적극적으로 반대하지 않겠다”(오마이뉴스, 2003.6.10)는 입장 표명은 중요한 역할을 한 것으로 평가된다. 이것은 외국인산업기술연수제도 철폐와 노동허가제 실시를 촉구하는 기자회견 및 국회 앞 단식농성은 4월 임시국회에서 시기상조론, 의원들 간 조율실패 등의 이유로 법안심사소위로 회부되지도 못한 실정(오마이뉴스, 2003.6.10)임을 감안하면 국회에서의 논의에 상당한 영향을 준 것으로 평가할 수 있다. 결국 이러한 노력들은 2003년 8월 “외국인근로자고용등에관한법률제정”과 외국인고용허가제의 전면 실시가 가능하도록 하는데 큰 역할을 하였다는 점에서 그 시민참여의 의의는 지대한 것으로 평가할 수 있다.

5. 정치상황별 시민참여의 성과 요약

지금까지의 분석을 토대로 각 정치상황별 관찰된 시민참여 유형에 따른 참여 성과를 단순화하여 요약하면 <표 8>과 같다. 이미 앞에서 설명한 것과 같이 한

국에서의 시민의 행정참여는 NGO가 주도적이었으며, 어떠한 정치상황이든지 조직수준(제5유형, 제6유형)참여와 네트워크수준(제7유형, 제8유형)에서 많이 관찰되고 있음을 알 수 있다. 특히 조직수준의 참여보다 연대 및 네트워크수준의 참여가 상대적으로 더욱 두드러지게 나타나고 있었으며, 네트워크수준에서 행정이 주도하는 시민개입적 참여(제7유형)보다 시민단체가 주도하는 시민행동적 참여(제8유형)가 더 많이 관찰되었다.

시민참여의 성과는 사례별로 다소 차이가 있긴 하지만 대부분이 네트워크 수준에서의 이슈 및 쟁점 확산이 가장 주도적으로 나타났으며 네트워크 수준에서의 교섭력 제고의 성과도 모든 사례에서 관찰되었다. 이외에도 생명윤리법제정 사례에서는 네트워크 수준에서의 시민행동적 참여에 의한 의견반영의 성과가 있었다. 그리고 의약분업사례의 경우 네트워크 수준에서의 시민행동적 참여에 의한 중립역할 획득의 성과를 거두기도 하였다. 경유승용차허용 사례의 경우 네트워크수준에서의 시민개입적 참여를 통해 공동합의도출이라는 획기적인 성과를 거두었다. 외국인고용허가제 사례의 경우, 주로 조직 및 네트워크수준에서 시민행동적 참여에 의한 이슈 및 쟁점확산의 성과가 관찰되었다.

이처럼 시민참여의 성파들이 단순히 이슈 및 쟁점확산에 머물지 않고 교섭력의 증가나 중립역할획득, 공동합의도출과 같은 성과를 거두고 있는 것은 거버넌스 패러다임이 자리잡아가고 있음을 시사하는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 8〉 참여유형에 따른 시민참여 성과

사례별 시민참여유형		시민참여 성과형태	이슈 및 쟁점 확산	교섭력 제고	중립 역할획득	의견반영 (채택·수용)	공동합의 도출
생명윤리법 제정 (대중정치)	행정주도	개인	●				
		집단	●				
		조직					
		네트워크					
	시민주도	개인					
		집단					
		조직	●●●				
		네트워크	●●●●●	●●		●	
의약분업 (의약집단 정치)	행정주도	개인					
		집단					
		조직					
		네트워크					
	시민주도	개인					
		집단					
		조직	●●				
		네트워크	●●●●●	●	●		

(다음 쪽에 계속)

		시민참여 성과형태	이슈 및 쟁점 확산	교섭력 제고	중립 역할획득	의견반영 (채택·수용)	공동합의 도출
경유승용차 허용 (고객정치)	행정주도	개인					
		집단					
		조직					
		네트워크	●	●●			●●
	시민주도	개인					
외국인고용 허가제 (창도가 정치)	행정주도	집단					
		조직	●				
		네트워크	●●●	●			
		개인					
	시민주도	집단					
	조직	●	●				
	네트워크	●●●●●	●				

주: ●은 시민참여에 따른 성과가 있었음을 의미하며, 한개 이상의 경우는 상대적으로 그러한 성과도출활동의 빈도가 많았음을 의미함.

IV. 결 론

한국의 NGO는 정치행정과정에서 중요한 역할 수행을 통해 상당한 성과를 보여주고 있다. 그 결과 <표 8>에서 보는 것과 같이 국가사회의 정치행정적 문제해결과정에서 신공공관리적 개혁이나 정부의 정책과정에 참여하는 거버넌스의 주요 구성요소로 인식(유재원, 2004; 유재원·홍성만, 2005; 전영평, 2004; 최병대·김상구, 2004;)되기에 충분하다. 사례분석을 통해 알 수 있는 것은 1) 한국 시민참여에서는 다른 어떤 특성보다도 NGO에 의한 조직적 참여가 활발하는 것과, 2) 대부분의 문제 상황에서 네트워크수준의 참여가 비교적 빈번하였으며, 이 국면에서는 행정이 주도하는 시민개입적 참여(제7유형)보다는 시민단체가 주도하는 시민행동적 참여(제8유형)가 더 활발하였다. 시민참여의 성과는 많은 경우 이슈 및 쟁점 확산으로 확인되었으며, 나아가 교섭력제고, 의견반영, 공동합의도 출 등의 성과도 발견되었다. 정책과정에 속의적 시민참여제도가 모색되고 참여의 제도적 외연이 확장되고 있다는 점에서 향후 시민참여의 성과도 더 클 것으로 예측되며, 이에 따라 국정 운영에 있어 거버넌스 패러다임이 정립될 수 있는 가능성이 더욱 커지고 있다 하겠다.

매우 단 시간 내에 폭발적 시민참여를 이끌어낸 주역은 역시 강력한 조직 형

태와 운영 체제를 갖춘 대규모 NGO의 활약 때문임을 부정하기 어렵다. 기존학자들에 의한 수많은 시민참여 유형 분류가 있음에도 불구하고, <표 1>과 같은 시민참여 유형화를 시도한 이유는 바로 NGO에 의한 조직적 참여의 양상과 위상을 파악할 수 있는 모델을 만들 수 있다는 믿음에 있었는데, 본 연구의 결과는 이러한 유형화의 효용을 상당 부분 입증해 주고 있었다.

다만 세심하게 살펴보면 한국의 NGO도 한국의 압축적 성장과 불균형 발전의 산물이고, 그 내실을 확보함에 있어 많은 문제를 가지고 있기 때문에 NGO에 의한 조직적 시민참여를 무비판적으로 볼 수는 없다는 것이다. 박원순(2002)은 한국의 NGO 활동에 비판 사항을 12가지 - 시민없는 시민운동, 백화점식 운동, 중앙집권적 운동, 대형화 권력화 초법화, 견제 받지 않는 권력, 정의의 독점, 시민단체의 관료화, 운동의 획일화, 친여적 집단, 언론플레이에 의존하는 시민운동, 정치지향의 시민운동, 명망가 중심의 시민운동 -로 정리하고 그에 대한 나름대로의 항변을 하고 있으나, 최근 상당수의 NGO가 정치적, 이해타산적, 사적 목적을 달성하기 위해 시민참여를 유도하고 있다는 사실을 직시할 때, NGO의 시민참여 및 그 성과는 매우 비판적이고 준엄한 시각에서 평가될 필요가 있다. 마지막으로 본 연구의 한계로는 시민참여 유형과 그 참여성과간의 실증적 인과관계의 탐색까지는 이르지 못하였다는 점을 들 수 있겠다. 향후 다양한 사례분석 연구와 실증적 자료 수집을 통한 실증적 검토가 뒤 따라야 할 것이다.

참고문헌

- 고혜원·이철순. (2004). 외국인 고용허가제 도입 과정. 『한국정책학회보』, 13(5): 17-44.
- 김수현. (2000). 주요국의 NGO 현황과 제도. 『NGO란 무엇인가』. 서울: 아르케.
- 김준기·김정부. (2001). NGO연구에 대한 비판적 고찰. 『행정논총』, 39(3): 195-233.
- 김훈기. (2004). 한국 생명윤리법, 윤리보다 생명공학 육성 중시. 『한국정책학회보』, 13(5): 45-72.
- 박원순. (2002). 『프로크루스테스의 침대』. 서울: 도서출판 당대.
- 서경석. (2000). 한국시민운동의 현실과 미래적 전망. 한국행정학회 발제 논문.
- 유재원. (2004). 정책과정에서 비정부기구의 역할변화. 『행정논총』, 42(4): 77-105.
- 유재원·홍성만. (2005). 정부의 시대에서 꽂힌 Multi-level governance. 『한국정치학회보』, 39(2): 171-194.
- 이경희·권순만. (2004). 의약분업정책: 이익집단의 영향과 정책과정의 교훈. 『한국정책학회보』, 13(5): 255-278.
- 이승종. (1993). 『민주정치와 시민참여』. 서울: 삼영출판사.

- 전영평. (2003). 지방정부의 거버넌스 모형 구축: 공익형 NGO의 형성정도와 정책참여 수준을 중심으로. 『행정논총』, 41(1): 265-289.
- 전영평·장임숙. (2004). 규제거버넌스와 NGO의 정책참여: 기여와 한계. 『한국행정학보』, 38(3): 281-300.
- 차명재. (2000). NGO들의 활동분야와 유형. 『NGO란 무엇인가』. 서울. 아르케.
- 최병대·김상구. (2004). 정책과정에서 NGO의 역할에 대한 실증연구. 『한국정책학회보』, 13(1): 217-241.
- 규제개혁위원회. (2003.4.18). 생명윤리 및 안전에 관한 법률제정안에 대한 규제심사안. 연합뉴스. 2000.11.3. 외국인노동자 기본권 보장 공대위 출범.
- 오마이뉴스. 2002.12.12. 외국인산업연수제 철폐할 후보는?
- 오마이뉴스. 2003.6.10. 외국인..공대위, 국회 앞 노숙단식농성 돌입.
- 한국경제. 2002.1.28. 외국인노동자 차별철폐.
- 경유차 환경위원회. (2003.4.3). 정부의 경유승용차 내수판매 결정에 대한 경유차 환경 위원회의 의견(부록: 경유차환경위원회 합의문(2.14). 환경운동연합(<http://cice.kfem.or.kr>)).
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4).
- Brudney, J. L. and R.E. England(1983). "Toward a Definition of the Co-production Concept," *Public Administration Review* 43(1): 59-65
- Kingdon, J.W. (1984). *Agenda, Alternatives and Public Policies*. Little, Brown and Company.
- Kweit, Robert W. & Mary Grisez Kweit (1980). Bureaucratic Decision-making: Impediments to Citizen Participation. *Polity* 12(4): 647-666.
- Langton, Stuart (1978). *Citizen Participation in America*. Lexington, M.A.: Heath.
- Lyons, William E. & David Lowery (1989). Citizen responses to dissatisfaction in urban communities: A partial test of a general model. *Journal of Politics* 51(4).
- Milbrath, Lester (1965). *Political Participation*. Chicago: Rand McNally & Co.
- Putnam, R. D. (1995). Turning in Turning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *PS: Political Science & Politics*, 28. December: 371-389.
- Sabucedo, Jose Manuel & Constantino Arce (1991). Types of political participation: A multidimensional analysis. *European Journal of Political Research* 20.
- Wilson, James Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books, Inc.
- Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory Democracy: Populism revisited*. New York. Praeger.

Abstract

The Typology of Civil Participation and the Analysis of Participation Performance

Young-Pyoung Chun · Sungman Hong · Sunhee Kim

Recent civil participation in Korea shows three identifiable characters: organized participation, civil action style participation, and political reform-centered participation. This study fist reviewed patterns of civil participation, then drew 8types of civil participation by the work of typology. In order to find more distinguishable civil participation style, authors analyzed four policy cases on the basis of J. Q. Wilson's four political situation. The results show that organization level and network level participations were dominant in all cases and the civil participation performances were mostly found in the area of issue and dispute dissemination.

【Key words: Civil Participation, NGO, Types of Civil Participation, civil Participation Performance】