

# 대전지역 시민운동 평가와 방향모색을 위한 시민토론회

□ 일 시 : 2015. 4. 28(화) 15:00

□ 장 소 : 기독교연합봉사회관 2층 컨벤션홀



## I 행사 개요

- ☐ 주 제 : 대전지역 시민운동 평가와 방향모색을 위한 시민토론회
- ☐ 일 시 : 2015. 4. 28(화) 15:00~17:30
- ☐ 장 소 : 기독교연합봉사회관 2층 컨벤션홀
- ☐ 주 최 : 대전발전연구원 / 대전참여자치시민연대

## II 세부 진행 계획

시 간	소요	내 용
15:00~15:10	10분	<ul style="list-style-type: none"> <li>인사말 : 장수찬 (대전참여자치시민연대 상임의장)</li> </ul>
15:10~16:10	60분	<ul style="list-style-type: none"> <li>주제발표               <ul style="list-style-type: none"> <li>사 회 : 장수찬 (대전참여자치시민연대 상임의장)</li> <li>발표 1 : 한국 시민운동의 성장과 변화 하승창 (씽크카페 대표)</li> <li>발표 2 : 대전참여자치시민연대 20년의 활동과 성과 김도균 (대전시민사회연구소 연구위원)</li> <li>발표 3 : 시민운동과 대전참여자치시민연대 비전과 미래전략 금홍섭 (혁신자치포럼 운영위원장)</li> </ul> </li> </ul>
16:10~16:20	10분	<ul style="list-style-type: none"> <li>휴식</li> </ul>
16:20~17:30	70분	<ul style="list-style-type: none"> <li>토론               <ul style="list-style-type: none"> <li>권선필 (목원대학교 교수)</li> <li>장재완 (오마이뉴스 기자)</li> <li>박종갑 (민주노총대전지역본부 교육선전국장)</li> <li>성광진 (대전교육연구소장)</li> <li>박노동 (대전발전연구원 책임연구위원)</li> </ul> </li> <li>종합 토론</li> </ul>



### Ⅲ 자 료 순 서

- 발제 1 한국 시민운동의 성장과 변화
  - 하승창 씽크카페 대표 ..... 1
- 발제 2 대전참여자치시민연대 20년의 활동과 성과
  - 김도균 대전시민사회연구소 연구위원 ..... 19
- 발제 3 대전참여자치시민연대 ‘어제’ ‘오늘’ 그리고 ‘내일’
  - 금홍섭 혁신자치포럼 운영위원장 ..... 33
- 토론 1 대전참여자치시민연대의 미래 비전과 전략
  - 권선희 목원대학교 행정학과 교수 ..... 59
- 토론 2 장재완 오마이뉴스대전충남 기자 ..... 62
- 토론 3 준準정당적 시민단체 그리고 진보정당, 지역당에 대한 단상
  - 박종갑 민주노총대전지역본부 교육선전국장 ..... 63
- 토론 4 조직의 내일을 위한 제언
  - 성광진 대전교육연구소장 ..... 64
- 토론 5 대전참여자치시민연대의 활동방향 정립
  - 박노동 대전발전연구원 책임연구위원 ..... 66
- 종합 토론 ..... 68



## **한국 시민운동의 성장과 변화**

**하 승 창**

(씽크카페 대표, 전 시민사회단체연대회의 운영위원장)



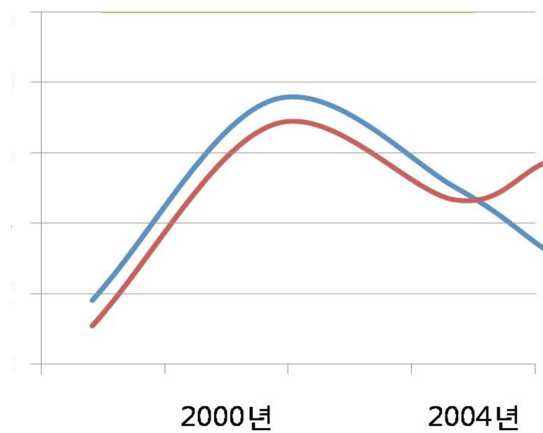


## 한국 시민운동의 성장과 변화

하승창(씽크카페 대표, 전 시민사회단체연대회의 운영위원장)

### 지금 우리에게 필요한 것

하승창 사회혁신공간 There 대표



## 성장의 비밀

---

- 1. 90년대 사회변화에 대한 통찰
- - 민주화, 다원화, 복잡화,
- 2. 새로운 운동방식
- - 비폭력적, 합법적, 정책대안

## 변화를 만들어 낸 시민운동

---

- 성과를 만들어 내는 시민운동
- - 금융실명제, 한약분쟁조정, 동강댐건설저지, 부패방지법, 호주제폐지 등
- 인식의 변화를 만들어 내는 시민운동
- - 공명선거운동, 쓰레기종량제, 정책선거, 국민생활최저선 등
- 군보다 센 경실련

## 변곡점 1-90년대 시민운동의 정점

---

- 2000년 총선시민연대

## 변곡점2-2004년

---

- 2004년에 무슨 일이 있었을까?

- 
- 1. 풀뿌리 운동의 성장
  - 2. 뉴라이트 등 보수적 시민단체의 성장
  - 3. 인터넷에 기반한 모임들의 성장

## 90년대 시민단체들의 침체의 원인은?

---

- 1) 2000년 이후 사회변화에 대한 인식의 지체
- 2) 익숙해진 운동방법, 관료화
- 3) 새로운 지도력의 미성숙
- 4) 시민운동의 정치적 중립에 대한 오해-총선연대의 반작용

## 변화의 몇가지 시그널들

---

- 2002년의 경험들



“

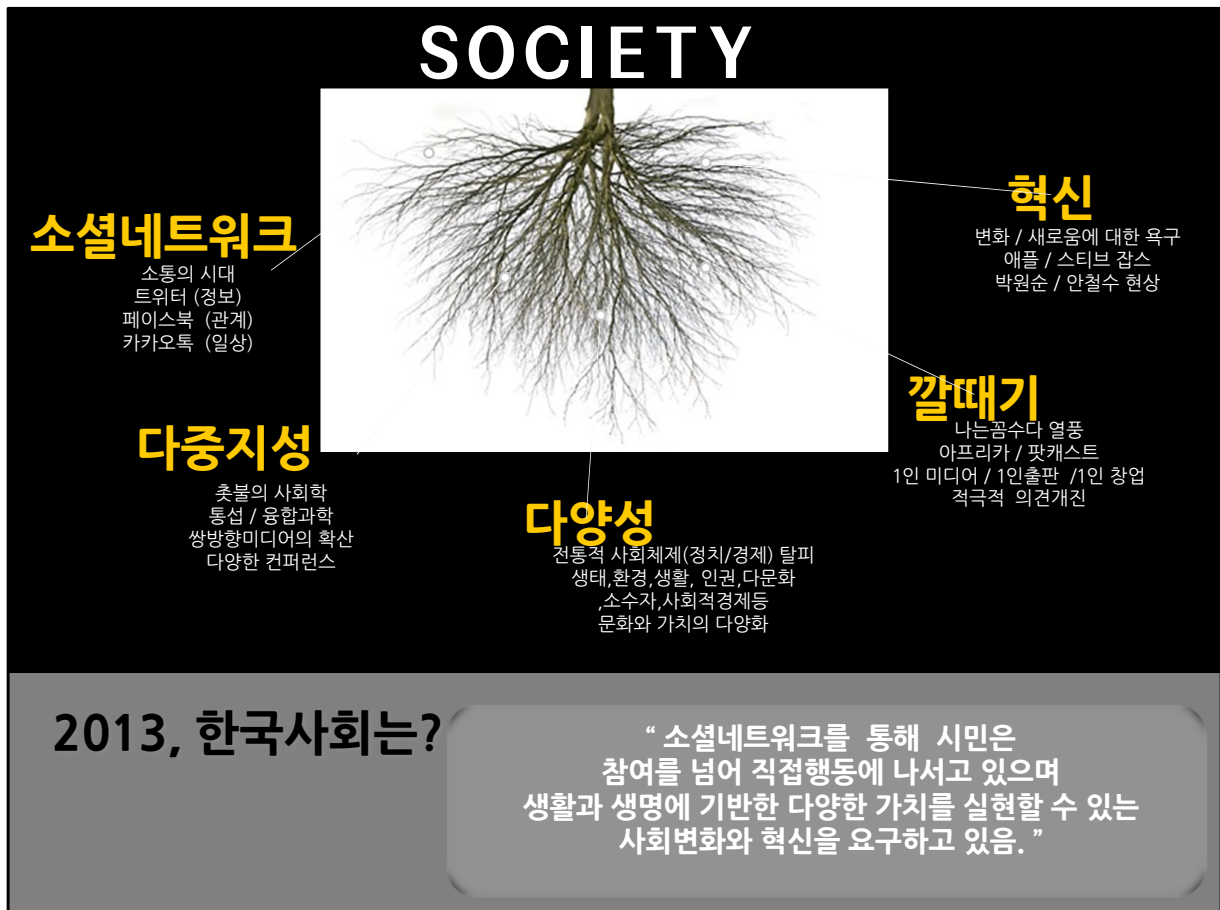
네트워크적 방식이란 결국 수많은 개인과 씨클, 구체적 의제에 동의하는 개인과 씨클의 자발적 참여라는 방식으로의 전환을 말한다. 아마도 운동방식은 이렇게 변화할 것이며 이는 운동가 개인의 존재방식도 바꾸어놓게 될 것이다. ”

2004년 *OhmyNews* 기고문 중에서



## 분기점-2008년 촛불시위

- 90년대와 전혀 다른 시민운동' 들'
- -청년과 마을의 등장
- -개인의 등장
- -소셜미디어가 가져 온 소통방식의 변화



기술적 도구의 확산이  
대중의 사고와 행동의 변화를 만들어내고  
이는 궁극적으로 사회시스템을 변화시킨다

정당의 역할, 미디어의 형  
태, 나아가 권력의 구성방  
식과 구조까지도.



전통적 의제설정  
정당, 전통미디어,  
연구소, 시민단체

새로운 의제설정  
개인과 소셜미디어를  
매개로 한 네트워크들

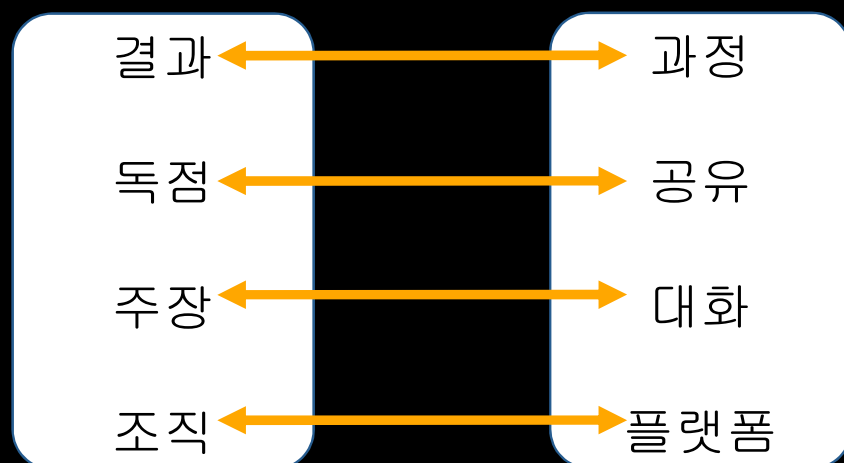




지금 우리에게 필요한 것은

---

- 상상력이 권력을 인수한다



Hardware

## Hub Space

-사회혁신의 상징적 공간  
-공간네트워크  
-소셜 플랫폼 공간



Software

## Crowd Idea

-아이디어 아카이브  
-기획자 네트워크  
-사회혁신 포럼

## 다시, 성장하는 운동들

- 1)풀뿌리 운동의 진화 - 주민자치운동에서 마을만들기, 커뮤니티디자인으로
- 2)영리와 비영리의 경계를 허무는 사람들 - 사회적 기업들, 페어스페이스, 소풍가는 고양이, 대지를 위한 바느질, 노리단, 버스토리, 우주...
- 3)다양한 플랫폼들 - 텀블벅, 집밥, 오픈테이블, 모떠꿈
- 4)협동조합 - 햇빛발전소, 민달팽이 주택조합, 토닥토닥, 지혜공유협동조합 ...
- 5)운동하는 공간들 - 스페이스노아, 씽크카페, 지리산문화공간 토닥
- 6)새로운 노조들 - 청년유니온, 민달팽이유니온, 노년유니온, 알바노조

**대전참여자치시민연대 20년의 활동과 성과**

**김 도 균**

(대전시민사회연구소 연구위원)



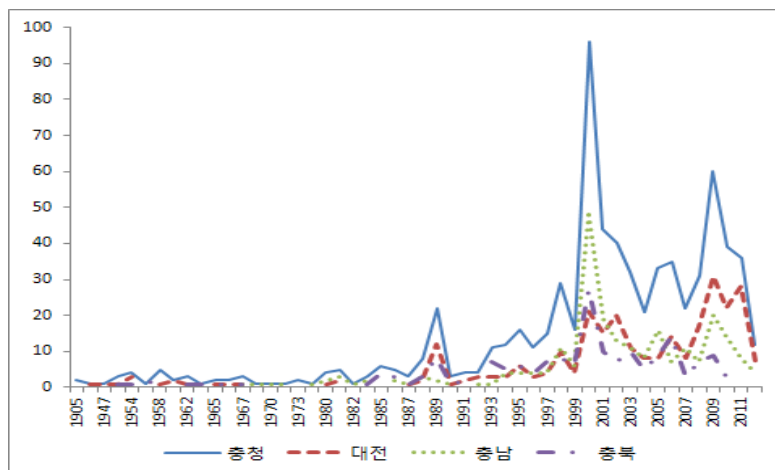
## 대전참여자치시민연대 20년의 활동과 성과<sup>1)</sup>

김도균(대전시민사회연구소 연구위원)

### 1. 87년 민주화 이후 충청지역NGO의 성장

87년 6월 민주항쟁은 한국의 시민운동을 성장시킨 역사적 전환점이었다. 6월 민주항쟁이후 정치적 기회구조가 열리고, 제도적 차원에서 지방자치제가 도입되면서 지역사회에서 NGO활동이 폭발적으로 성장하였다. 보수적인 정치사회적 성향이 강한 충청지역(대전, 충남북)에서도 예외는 아니었다. 가장 최근에 발간된 2012년 『민간사회단체총람』(이하, 총람)에 총 11,934개의 민간사회단체가 수록되어 있는데, 이 중에서 9.5%인 1,133개 충청지역(대전 399개, 충남 399개, 충북 335개)에 있다. 아래 <그림. 1>에서 확인할 수 있듯이 충청지역 민간사회단체들은 87년 이후 완만한 성장을 보이다가 지방자치제가 본격화된 90년대 중후반부터 2000년대 초반까지 가파르게 성장하였다. 이후 다소 소강상태에 접어들었다가 2008년을 기점으로 다소 상승하였다. 이러한 성장추세는 대전, 충남, 충북 세 지역에서 모두 동일하게 나타났다. 충청지역 민간사회단체들 중에서 87년 이후에 창립된 단체가 전체의 91.2%(652개)를 차지하는데 이는 전국적인 추세와도 일치한다.

<그림. 1> 충청지역 민간사회단체의 성장추이(단위: 개)



자료. 『2012년 민간사회단체총람』에서 재구성

주. 창립연도를 확인할 수 있는 단체는 총 715개(대전, 283개, 충남, 246개, 충북, 186개)

1) 이 발표문은 필자의 논문 <87년 이후 충청지역시민운동의 제도화과정: 대전참여자치시민연대와 충북참여자치시민연대를 중심으로>(2015, 미발표)의 일부내용을 토론회에 맞게 수정한 것임.

활동 분야별로 민간사회단체의 분포를 보면 복지(17.7%), 정치·경제(15.7%), 환경(11.8%), 자원봉사(9.8%), 문화·체육(6.5%) 분야 등이 충청지역NGO의 양적 성장을 주도해왔는데, 이는 전국적인 추세와도 유사하다(<표. 1> 참조). 하지만 대전, 충남, 충북별로 다소 차이를 보인다. 대전(23.1%)은 복지 관련 단체의 비중이 높은 반면에 충남(19.3%)과 충북(16.7%)은 정치·경제 관련 단체의 비중이 높았다. 그리고 충남(13.1%)은 대전(6.8%), 충북(9.5%)에 비해 자원봉사 관련 단체의 비중이 더 높은 것으로 나타났다. 또한 대도시인 대전(8.3%)은 광범위한 농촌지역을 포함한 충남(5.3%)과 충북(6.0%)에 비해 문화·체육 관련 단체의 비중이 더 높았다.

<표. 1> 분야별 충청지역 민간사회단체 현황(단위: 개, %)

번호	분야	전국	충청	대전	충남	충북
		단체 수(%)	단체 수(%)	단체 수(%)	단체 수(%)	단체 수(%)
1	환경	1,491(11.8)	134(11.8)	45(11.3)	47(11.8)	42(12.5)
2	인권	306(2.42)	22(1.9)	7(1.8)	9(2.3)	6(1.8)
3	평화·통일	482(3.8)	28(2.5)	17(4.3)	3(0.8)	8(2.4)
4	여성	687(5.4)	61(5.4)	14(3.5)	23(5.8)	24(7.1)
5	권력감시	143(1.1)	13(1.1)	4(1.0)	6(1.5)	3(0.9)
6	정치·경제	1,538(12.1)	178(15.7)	45(11.3)	77(19.3)	56(16.7)
7	교육·연구	622(4.91)	53(4.7)	21(5.3)	21(5.3)	11(3.3)
8	문화·체육	991(7.8)	74(6.5)	33(8.3)	21(5.3)	20(6.0)
9	복지	2,215(17.5)	200(17.7)	92(23.1)	51(12.8)	57(17.0)
10	청년·아동	1,035(8.2)	97(8.6)	36(9.0)	36(9.0)	25(7.4)
11	소비자관리	96(0.8)	10(0.9)	5(1.3)	3(0.8)	2(0.6)
12	도시·가정	390(3.1)	31(2.7)	13(3.3)	8(2.0)	10(3.0)
13	노동·빈민	347(2.7)	24(2.7)	3(0.8)	12(3.0)	9(2.7)
14	외국인	240(1.9)	29(2.6)	6(1.5)	9(2.3)	14(4.2)
15	모금	31(0.2)	2(0.2)	1(0.3)	0(0.0)	1(0.3)
16	자원봉사	905(7.2)	111(9.8)	27(6.8)	52(13.1)	32(9.5)
17	국제연대	229(1.8)	15(1.3)	7(1.8)	5(1.3)	3(0.9)
18	대안사회	182(1.4)	18(1.6)	5(1.3)	6(1.5)	7(2.1)
19	온라인 활동	179(1.4)	4(0.4)	2(0.5)	1(0.3)	1(0.3)
20	기타	548(4.3)	29(2.6)	16(4.0)	8(2.0)	5(1.5)
	합계	12,657(100.0)	1,133(100.0)	399(100.0)	398(100.0)	336(100.0)

출처. 『2012년 민간사회단체총람』에서 재구성

## 2. 1995년 4월, 대전참여자치시민연대의 창립<sup>2)</sup>

87년 이후 90년대를 지나면서 NGO운동에서 가장 두드러진 특징은 ‘대전참여자치시민연대’(이하, 대전참여연대)와 같은 기득권 세력 및 정치권력과 대립 관계에 놓여 있는 비판적이며 개혁적 성향의 권익주창NGO의 성장이라고 할 수 있다(주성수,

2) 대전참여연대의 창립과정은 대전참여자치시민연대에서 발간한 <대전참여자치시민연대 10년사, 아름다운 대전을 위한 시민의 힘>(30-50쪽)에서 기초하여 재구성

2006: 61; 조철민, 2013: 372). 87년 민주화 이후 대전·충남지역의 시민운동은 '미8군 미군기지 대전이전 반대운동'(1989~1990)에서 출발하였다(박재묵, 2005). 당시 미군기지 대전이전 반대운동에는 관변성향의 단체부터 민중운동단체까지 이념과 계층을 넘어 광범위한 시민적 지지를 받았으며, 운동의 결과 또한 성공적이었다. 이 저항운동은 지역문제를 중심으로 한 독자적인 지역시민운동이 가능하다는 사실을 확인해 주었다.

이 운동이 끝난 직후 운동에 참여했던 지역사회의 진보적 성향의 종교인 및 지식인을 중심으로 '참여와 자치를 위한 시민연대'(1991년)를 결성했지만 뚜렷한 활동을 보여주진 못했다. 여기에 1992년 14대 대선과정에서 비판적 지지론과 독자후보론으로 지역사회운동세력 내부의 균열이 발생하면서, 운동의 역량이 분열되는 양상까지 보였다. 이에 1994년 초반, 이념과 정파, 세대를 넘어 지역운동의 새로운 방향을 모색해보고자 '지역운동의 발전을 생각하는 작은 모임'이 결성되었다. 작은 모임은 일종의 토론모임이었지만 50여 명의 지역 활동가들이 참여하고 있어 강한 실천력을 갖추고 있었다. 이들은 1995년 제1회 동시지방선거(1995년 6월 27일)에 지역사회운동세력들이 적극적으로 개입할 것을 결의함과 동시에 관련 전문가들과 함께 '방송 바로세우기 대전시민위원회' 활동을 전개하였다.<sup>3)</sup> 이후 참여와 자치를 위한 시민연대, 작은 모임과 방송바로세우기 대전시민위원회의 구성원들을 주축으로 '대전참여자치시민연대'를 창립(1995년 4월 28일)하였다.

95년 지방선거는 지방의회 의원과 지방자치단체장을 함께 뽑는 최초의 동시지방선거였다. 당시 지역사회운동세력은 이 지방선거를 지방자치시대를 여는 혁신적인 전환점으로 인식하고 있었다. 따라서 대전참여연대는 지방선거에 적극적으로 개입하고자 했다. 지역의 노동운동 진영을 포함한 지역사회운동세력과 함께 독자 시민후보를 내고 직접적인 지원을 하고자 했으나, 선거법에 막혀 개별적인 방식으로 후원할 수밖에 없었다. 따라서 후보자 초청 토론회 및 정책선거유도 등 공명선거운동을 중심으로 선거과정에 개입하였다. 선거결과는 지역주의 보수정당인 자민련의 압승으로 끝났지만, 그간 반정부 세력으로 탄압의 대상이었던 지역사회운동세력이 시민권을 확보하는 전환점이 되었다.

결성초기 대전참여연대는 공명선거운동이라는 온건화하고 합법적인 운동방식을 통해 지방선거과정에 개입하였다. 지역정치구조의 균열을 가져오진 못했지만, 정치적 반대세력이라고 할 수 있는 지역의 보수정당들로부터도 활동의 정당성을 인정받았다. 하지만 당시 대전참여연대는 82개 단체들로 구성된 연대조직이었기 때문에 의사결정과정의 복잡하고, 필요한 운동자원을 안정적으로 공급할 수 없었다. 결국 이러한 조직구조의 불안정성은 지방선거가 끝난 직후 1년 동안 조직의 활동이 중단된 원인이 되었다. 95년 지방선거 이후 지방자치를 감시하고 견제해야 하는 시민운

3) 1994년 김영삼 정부는 부산, 대구, 광주, 대전 등 4개의 주요 지방도시에서 지역 민영방송국 설립을 추진하였다. 이에 지역사회운동 진영에서는 지역민방 지배주주의 건전성과 방송의 공익성을 강화하기 위해 관련 전문가 및 언론계 종사자들과 함께 '방송 바로 세우기 대전시민위원회'를 조직했다(대전참여자치시민연대, 2005: 39).

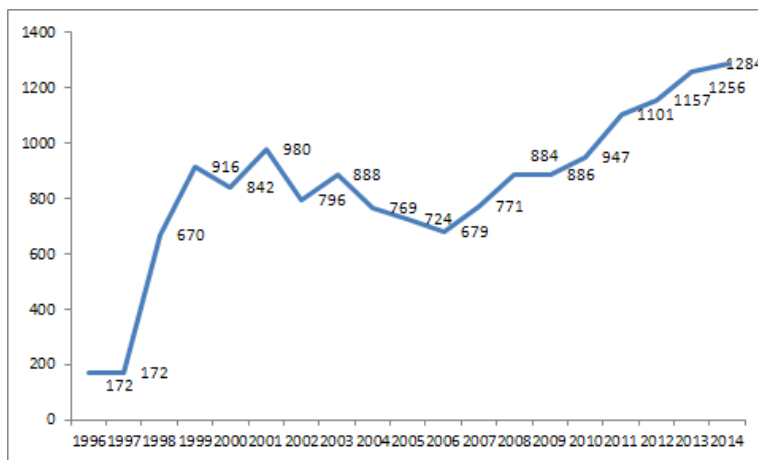
동의 필요성이 증대되었지만, 느슨한 연대조직으로는 지속적인 조직운영이 불가능하였다. 따라서 당시 대전참여연대는 안정적인 조직구조를 만들어 가는 것이 시급한 과제였다.

### 3. 운동자원의 성장

#### 1) 회원

운동조직이 스스로를 유지하고 재생산하기 위해서는 운동자원의 저장소인 적정 규모의 회원 확보가 필수적이다. 회원을 통해서 운동에 필요한 인적, 물적 자원의 동원이 이루어질 수 있음은 물론 회원 규모는 단체의 정치적, 사회적 영향력을 보여준다. 활동초기부터 대전참여연대는 회원 관련 사업을 진행하고 체계화하는 것과 동시에 새로운 운동 상품 개발을 통해 지속적인 회원 확장을 꾀하였다. 회원사업 전담 상근자 및 자원 활동가를 배치하고 회원들에게 소식지 배포, 강좌개설, 문화활동, 소모임 활동지원 등 회원교육 및 참여프로그램을 개발하고 운영해왔으며, 회원관리의 효율성을 위해 회원관리를 전산화하였다. 또한 작은권리찾기운동 등과 같은 시민 무료법률 서비스를 제공해왔다. 즉 창립초기부터 적극적으로 회원 규모의 양적 확대를 위한 일종의 회원서비스 개념을 도입하였으며, 그 결과 현재 1천명 이상의 회원을 보유한 대규모 단체로 성장할 수 있었다. 97년 대전참여연대는 조직의 내부 구조를 안정화하기 위해 연대조직의 틀을 버리고 개인 회원에 기반을 둔 회원조직으로 전환한다. 이후 2001년까지 회원 수는 급격하게 증가하였다(<그림. 2> 참조). 2006년까지 다소 감소하는 추세를 보였으나 2007년, 2008년 진행된 회원배가운동의 성과에 힘입어 다시 빠른 속도로 증가하기 시작하여 2011년 1천명을 넘어섰다

<그림. 2> 회원 수의 변화(단위: 명)





조직 안정화의 기본적 토대인 회원은 양적 성장과정과 함께 질적 성장 또한 중요하다. 즉 실제 회비를 납부하는 진성 회원의 비율이 높을수록 단체의 회원관리의 전문화 수준이 높다고 할 수 있다. 2014년 기준으로 회비를 납부하는 진성회원의 비율이 74.8%로 높은 수준이다. 하지만 회비를 납부하는 회원의 비율이 높다는 것이 단체에 대한 회원들의 직접적인 참여가 높다는 것을 의미하지는 않는다. 실제로 대다수 회원들은 회비를 내는 것만으로 활동의 의미를 부여하는 간접적인 참여방식을 선호한다. 즉 대전참여연대는 원자화된 개인이 시장에서 상품을 구매하는 것처럼 운동시장에 운동 상품을 구매하는 형태로 참여하는 시장형(market type)조직의 특성을 보인다(조대엽, 2003).

다음으로 살펴 볼 회원의 연령구조는 단체의 지속적인 재생산 및 활력과 관련된 변수다. 1999년 20대, 30대 회원의 비율이 전체 회원의 51%를 차지했지만, 14년이 지난 2014에는 13.7%로 37.3%p 급감하였다. 반면에 40대 이상 49%에서 86.3%로 37.3%p 급증했다. 특히 10% 수준을 보였던 20대 회원의 비율은 1%대로 떨어졌다 (표. 3> 참조).

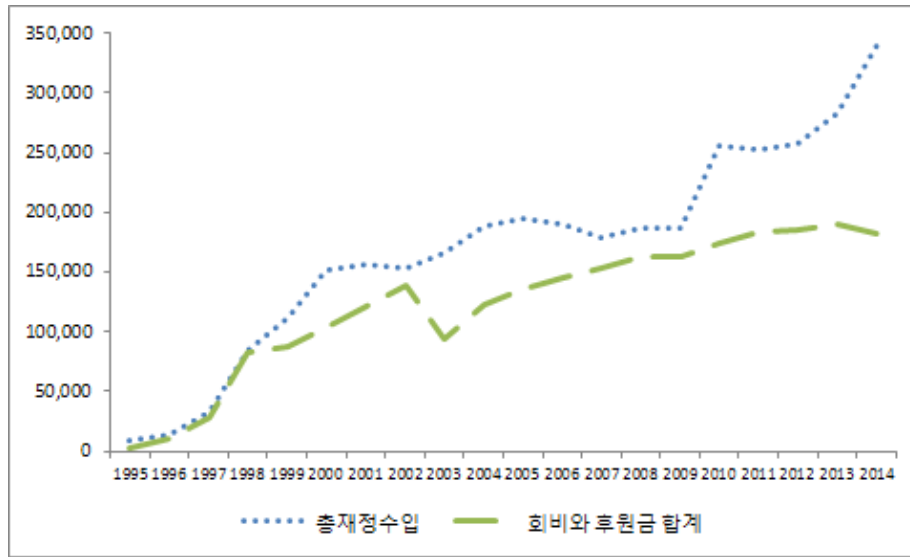
<표. 3> 회원 연령 분포의 변화(단위: 명, %)

구분		20대	30대	40대	50대	60대 이상	합계
대전 참여 연대	1999년	32(10.4)	125(40.6)	109(35.4)	34(11.0)	8(2.6)	308(100.0)
	2010년	19(2.0)	186(19.6)	472(50.0)	211(22.3)	58(6.1)	946(100.0)
	2014년	21(1.7)	149(12.0)	562(45.1)	431(34.6)	83(6.6)	1,246(100.0)

## 2)재정

재정은 회원과 함께 운동조직의 지속적인 재생산을 위한 필수 자원이다. 조직운영 및 활동의 거점인 사무 공간을 마련하고, 양질의 상근활동가를 확보하고 새로운 운동이슈를 개발하는 데에도 상당한 재정 투자가 요구된다. 대전참여연대는 정부보조금을 받지 않았기 때문에 회비 및 후원금 변화와 재정 규모의 변화 궤적이 유사한 경로를 보인다(<그림. 3>과 <부록. 1> 참조). 즉 그간 회비와 후원금의 증대가 재정 확대를 주도해왔다. 창립초기 9백만 원 수준이었던 대전참여연대의 재정 규모는 99년을 기점으로 1억 원, 2010년 2억 5천만 원, 2014년에는 3억 4천만 원으로 늘었다. 특히 최근 5~6년 사이에 재정 규모가 급격하게 성장하였다.

<그림. 3> 재정규모의 변화(단위: 천원)



재정의 확대에 의한 상근활동가 고용은 단체운영과 활동의 전문성, 지속성과 안정성을 강화하는데 크게 기여하였다. 재정상황이 열악했던 초기에는 적정 규모의 상근활동가를 고용할 수 없었을 뿐 아니라 최저임금에도 미치지 못하는 급여를 제공할 수밖에 없었다. 하지만 재정규모가 성장하면서 부족하지만 필요한 상근활동가를 고용할 수 있었고, 급여체계도 정비하였다. 그러나 재정규모의 증대가 곧바로 재정의 안정성을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 재정 안정성은 회원과 시민들이 기부하는 회비와 후원금에 의한 재정 자립도에 달려있기 때문이다.

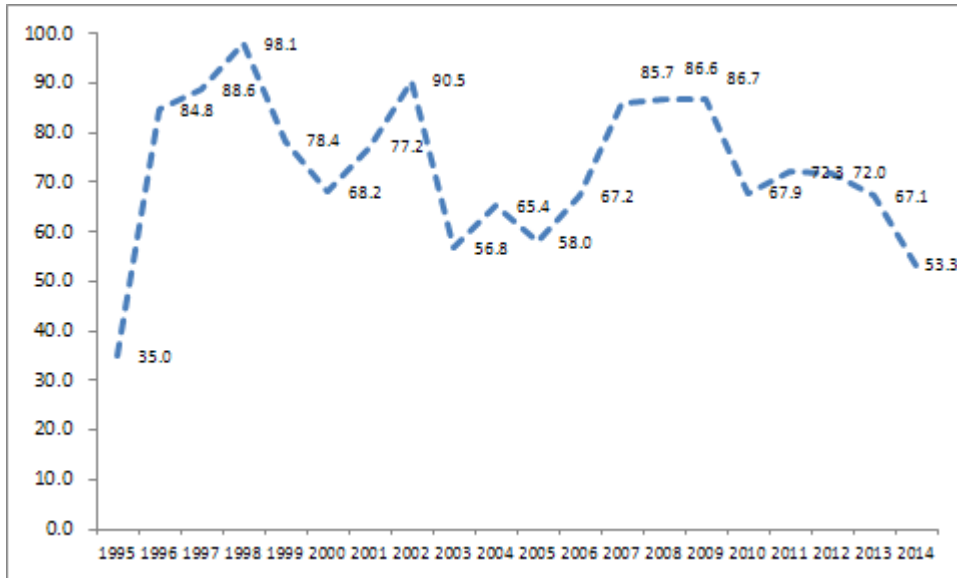
회비 및 후원금에 의한 재정자립은 단체운영과 운동의 독립성을 확보할 수 있는 물적 기초일 뿐 아니라 정치적 상황에 따라 변화하는 정부지원금보다 더욱 안정적인 재정책보 방안이다. 참여연대 성향의 단체들이 회비에 의한 재정자립을 원칙으로 삼은 것은, 오히려 정부지원금을 불안정 요소로 보았기 때문이다(홍일표, 2009). 대전참여연대의 회비납부율은 지속적으로 상승해왔다. 2000년 초반 50.6% 수준이던 회비납부율이 2014년 74.3%로 23.7%p 상승했다(<표. 4> 참조). 회비납부율이 큰 폭으로 상승한 배경에는 단체에서 회원 관련 사업을 지속적으로 운영해 온 측면도 있지만, 2000년대 초반부터 도입되기 시작한 CMS(Cash Management Service)라는 자동이체시스템의 도입이 결정적인 영향을 미쳤다.

<표. 4> 회비납부율의 변화(단위: 명, %)

구분		회원	회비납부회원	회비납부율
대전참여연대	2000	842	426	50.6
	2014	1,284	954	74.3

그간 총재정에서 회비와 후원금이 차지하는 비율을 보면 연도별로 증감의 폭이 컸다. 그리고 최근 2년간 재정규모는 커졌지만 재정에서 회비와 후원금이 차지하는 비율이 50%대로 떨어졌다. 이러한 이유는 최근 2년간 회비와 후원금은 수입은 늘지 않고 사업 수입이 늘었기 때문으로 보인다. 대전참여연대는 최근 2~3년간 재정규모가 급속하게 성장한 것과 비교하여 회비와 후원금 수입이 일정부분 정체된 것으로 보인다(<부록. 1> 참조).

<그림. 4> 총재정에서 회비와 후원금의 비율(단위: %)



#### 4. 운동의 전략

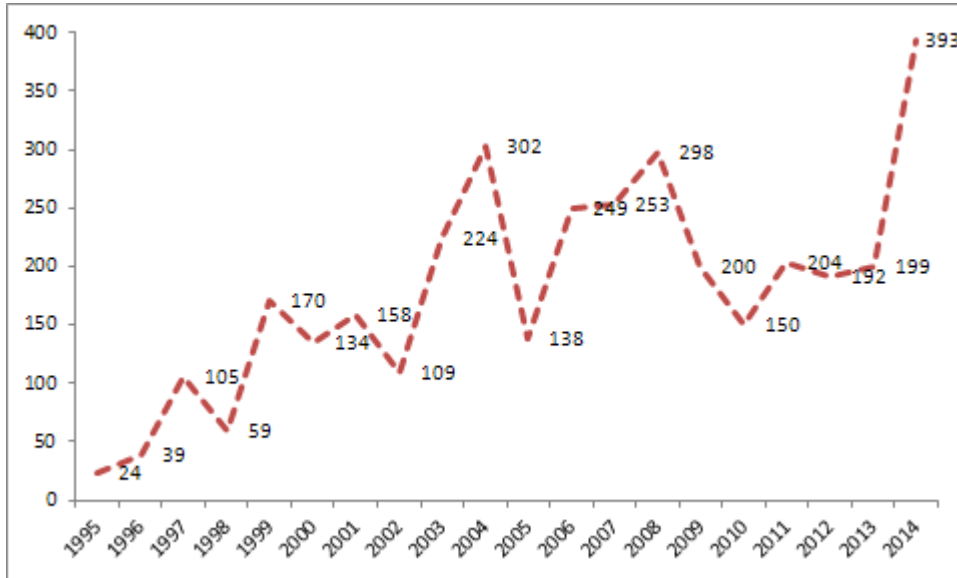
##### 1) 저항사건의 빈도<sup>4)</sup>

연도별 정기총회 자료집을 통해 분석한 대전참여연대의 저항사건은 총 3,600건이다. 연도별로 저항사건 빈도의 변화 과정을 보면, 연대조직에서 회원조직으로 조직을 재정비한 1997년부터 증가하기 시작하여, 2003년 이후 큰 폭으로 성장하였다. 이후 약간의 기복을 보였지만 꾸준하게 200건 이상의 저항사건을 보여주고 있다(<그림. 5> 참조). 물론 3,600건의 저항사건이 참여연대만의 독자적인 활동은 아니며 다른 단체와의 연대활동의 결과물이다. 연대활동은 지역시민운동조직의 주요한 운동전략이다. 연대활동은 자원동원은 물론 운동이슈를 확산시키는 데에도 효율적이다. 또한 단체 활동가들 사이의 오랜 교류로 형성된 공동의 경험과 신뢰관계로 인해 연대활동에 들어가는 거래비용도 낮다. 대전참여연대는 시민사회단체연대회의, 참여

4) 저항은 사회운동세력이 자신들의 정치적 지지자 및 반대자, 정책결정자와 광범위한 대중들에게 보내는 직접적인 메시지로 사회운동의 핵심적인 집합행위를 일컫는다(Koopmans and Rucht, 2004: 231). 대전참여연대의 저항사건은 총회자료집에 수록된 연도별 활동일지를 통해 분석하였다. 일상적인 조직·교육·회원 관리 및 자원봉사활동 등을 제외한 나머지 활동을 저항사건으로 분류함.

자치지역운동연대, 지역복지운동단체 등과 같은 상설 연대조직 뿐 아니라 운동 이슈에 따라 일시적으로 구성되는 각종 대책위원회에도 활발하게 참여하고 있다. 2014년 기준으로 대전참여연대는 40개의 연대조직에 가입해 있다.

<그림. 5> 저항사건의 빈도(단위: 건)



## 2) 운동 이슈별 저항사건

운동 이슈별로 저항사건을 분류해서 보면, 대전참여연대는 지역사회의 다양한 운동 이슈에 개입하는 종합적 시민운동을 지향해왔으며, 지역사회에서 준(準)정당의 역할을 해 온 것으로 볼 수 있다(<표. 5> 참조) 대전참여연대는 지방자치(29.1%), 지역문제(23.6%), 중앙정치(12.1%), 지역발전(11.5%) 등과 관련된 운동이슈를 중심으로 운동을 전개해왔다. 특히 지방의회 및 지방행정을 견제하고 감시하거나 지방분권 등의 지방자치운동이 가장 중요한 운동이슈였다. 그리고 지역을 거점으로 활동하는 지역단체임에도 불구하고, 전국적 운동이슈라고 할 수 있는 중앙정치와 관련된 운동이슈의 비중 또한 높았다. 이는 지역NGO의 활동범위가 특정 지역에만 한정되지 않고 운동이슈를 전국화 하는데 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다.

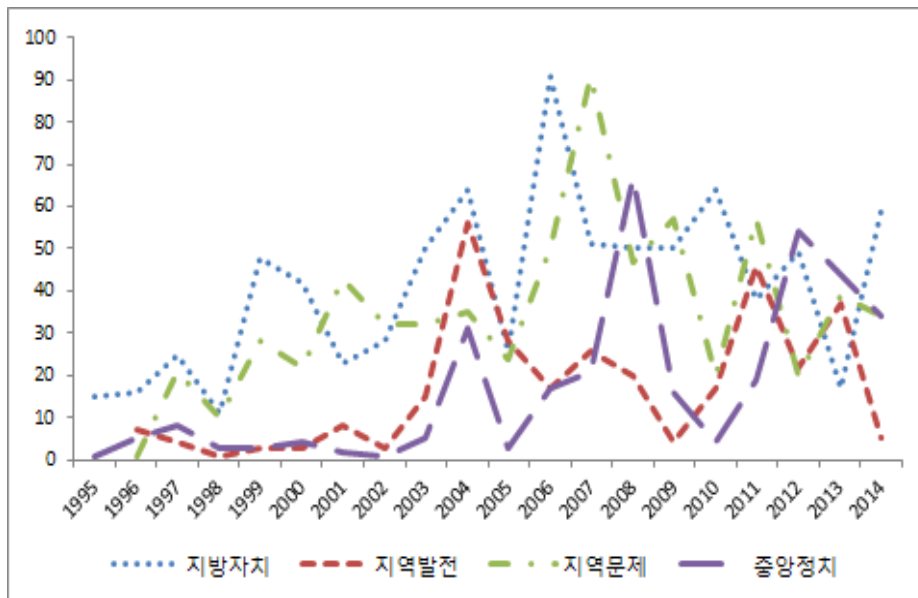
<표. 5 > 운동 이슈별 저항사건(단위: 건, %)

구분	지방 자치	지역 경제	지역 발전	지역 문제	지역 복지	지역 교육	지역 시민 운동	문화 운동	민족 평화 통일	중앙 정치	합계
대전 참여	817 (29.1)	78 (2.8)	322 (11.5)	663 (23.6)	223 (7.9)	143 (5.1)	103 (3.7)	3 (0.1)	117 (4.2)	342 (12.1)	2,811 (100.0)

연도별 운동이슈의 변화를 보면, 다른 운동이슈에 비해 지방자치이슈는 일정 범위 내에서 지속적으로 중요하게 다루어져왔다(<그림. 6> 참조). 선거 때에는 공명선거 운동의 형태로, 그리고 지방의회 및 지방행정 감시는 일상적인 운동으로 꾸준히 전개되어왔다. 지역발전이 핵심적인 운동이슈로 등장한 해인 2004, 2005년에는 ‘신 행정수도 원안추진’이 충청권의 최대 지역현안이었다. 당시 헌법재판소에 의해 신 행정수도 특별법이 위헌판결(2004년 10월)을 받으면서, 지역시민단체는 지역균형 발전의 논리를 내세우며 이 문제에 적극적으로 개입하였다. 이외에도 2011년에는 국제과학비즈니스벨트의 대전 유치와 추진이 지역발전의 주요한 운동이슈로 등장하였다.

전국적인 운동이슈와 관련된 중앙정치 저항사건은 2004년 노무현 대통령 탄핵정국, 2008년 미국산 광우병쇠고기 수입반대운동, 그리고 2012년 철도 및 의료 등의 민영화반대운동, 박근혜 정부 등장 이후인 2013년에는 국정원불법대선개입 문제 등과 관련해서 크게 증가하였다. 즉 정권 비판적인 성향이 강한 중앙정치 운동이슈는 상대적으로 개혁적이고 진보적 정권보다는 보수적 정권하에서 더 뜨거운 운동이슈로 부각되어 왔다. 이명박 정부 아래에서 중앙정치이슈의 저항사건 빈도(287건)가 노무현 정부(138건)보다 두 배 가까이 많았다. 그리고 출범한지 2년 밖에 안 된 박근혜 정부 하의 저항사건은 이미 노무현 정부의 저항사건의 빈도를 넘어섰다.

<그림. 6> 운동이슈의 변화(단위: 건)



앞서 살펴본 지방자치, 지역발전, 중앙정치 등의 운동이슈와 비교해서 지역문제는 주민들의 생활세계와 밀접한 운동이슈라고 할 수 있다. 지역문제의 세부 이슈를 보면 대중교통 및 환경 관련 운동이슈들이 높은 비중을 차지하였다(<표. 6> 참조). 대전참여연대는 2004, 2007, 2009, 2011년 지역문제를 운동이슈로 한 저항사건들이 증가했으며(<그림. 8> 및 <그림. 9> 참조), 세부 이슈를 보면 BRT(Bus Rapid Transit,

간선급행버스체계) 도입 및 버스준공영제(2004년), 도시철도(2007, 2009, 2011년) 등 대중교통을 중심으로 한 이슈였다. 지역문제는 대중교통 및 환경과 같은 생활세계 의제가 중심적으로 다루어져왔으며, 최근 들어 그간 시민단체에서는 상대적으로 소홀히 했던 비정규직 노동 및 사회적 양극화 문제로도 관심이 확장되어 가고 있는 추세다.

<표. 6> 지역문제의 세부내용(단위: 건, %)

구분	대중교통	환경	주거	노동	합계
대전참여	356(58.5)	148(24.3)	33(5.4)	72(11.8)	609(100.00)

### 3) 운동레퍼토리(행위양식)

대전참여연대의 운동레퍼토리를 보면, 그간 온건한 방식으로 운동이 진행되어왔음을 확인할 수 있다(<표. 7> 참조). 관례적 운동레퍼토리가 수집된 전체 저항사건의 83.6%를 차지할 정도로 지배적이었다. 창립초기부터 현재까지 진보적 시민운동을 지향해온 대전참여연대는 온건한 방식의 운동레퍼토리를 선택해 온 것으로 보인다.

<표. 7> 단체별 운동레퍼토리(단위: 건, %)

구분	관례적	시위성	대결적	폭력적	합계
대전참여	3,008(83.6)	591(16.4)	1(0.0)	0(0.00)	3,614(100.0)

관례적 운동레퍼토리의 세부 내용을 보면, 기자회견·언론 인터뷰(37.2%), 토론회 참석(28.7%), 성명서·논평 발표(8.0%) 등이 주를 이루는데, 이는 대전참여연대가 시민 및 회원 동원이 필요 없는 활동가 및 전문가 중심의 운동방식을 광범위하게 사용해왔음을 보여준다(<표. 8> 참조). 즉 언론을 통한 여론형성형 시민운동을 지향해 온 것으로 보인다. 반면에 상대적으로 더 높은 자원동원력을 필요로 하는 서명운동(1.2%), 캠페인(1.7%) 활동은 그 비율이 낮았다.

<표. 8> 관례적 레퍼토리의 빈도(단위: 건, %)

성명서, 논평	토론회	공청회	기자 회견, 언론인 터뷰	실태조 사, 모니터 링	서명 운동	민원제 출, 정보공 개청구, 소송	문화행 사	교육, 강연회	간담회	캠페인	합계
214 (8.0)	862 (28.7)	42 (1.4)	1,119 (37.2)	56 (1.9)	39 (1.2)	47 (1.6)	76 (2.5)	140 (4.7)	363 (12.1)	50 (1.7)	3,008 (100.0)

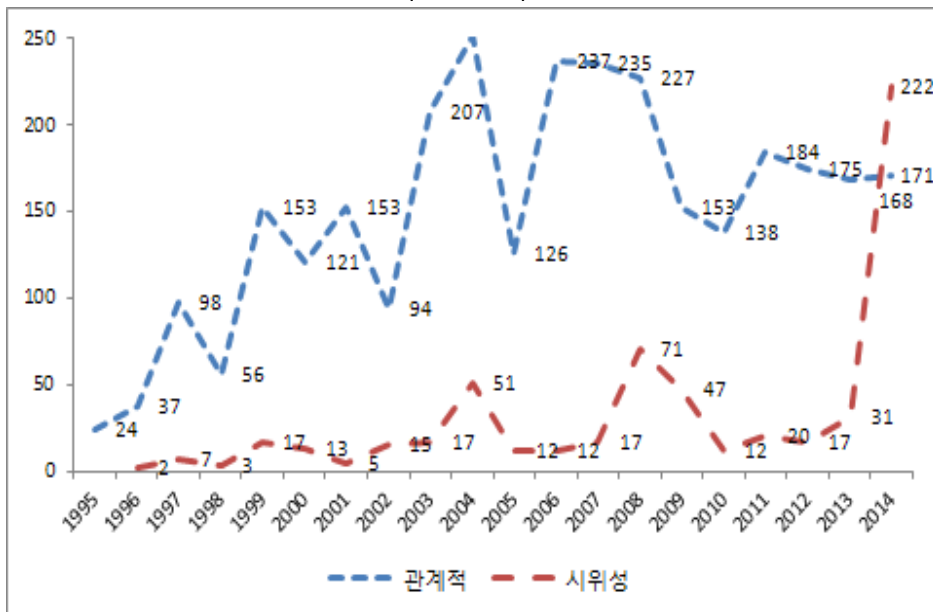
시위성 운동레퍼토리의 세부 레퍼토리를 보면, 시위(92.2%)가 절대적으로 높은 비중을 차지하였는데, 이는 2000년 이후 1인 시위가 시민운동의 주요한 운동레퍼토리로 확산되었기 때문으로 보인다(<표. 9> 참조). 반면에 운동의 강도가 강하고 참여자들에게 높은 희생을 요구하는 농성(0.7%), 단식(1.0%) 등은 매우 낮은 비율을 차지하였다.

<표. 9> 시위성 레퍼토리의 빈도

시위	항의방문	기도회, 미사, 순례	농성	단식	합계
546 (92.2)	31 (5.2)	4 (0.8)	4 (0.8)	6 (1.0)	591 (100.0)

전체적으로 관례적 레퍼토리가 지배적이었지만, 2000년 들어 1인 시위 방식이 확산되면서 시위성 레퍼토리의 빈도가 증가하는 추세를 보였다(<그림. 7> 참조). 특히 2004년 이후 규모가 큰 시위 레퍼토리가 빠르게 증가하였는데, 이는 2004년 노무현 탄핵반대 촛불집회, 2008년 미국산 광우병쇠고기 수입반대 촛불집회, 2013년 국정원불법대선개입 진상규명 촛불집회 등의 전국적인 정치이슈가 큰 영향을 미쳤다.

<그림. 7> 운동레퍼토리의 변화(단위: 건)



운동 이슈별로 운동레퍼토리를 보면, 앞선 언급했듯이 정권 비판적 운동이슈일수록 더 강도 높은 운동레퍼토리를 선택한 것으로 보인다(<표. 10> 참조). 전체 시위성 운동레퍼토리의 49.1%가 중앙정치 이슈와 관련되어 있을 정도로 그 비중이 높았다. 하지만 시위성 운동레퍼토리는 다른 운동이슈에서도 늘어나고 있는 추세인데, 이는 1인 시위라는 간편한 시위방식의 확산 때문으로 보인다. 예를 들자면 2014년 대선 참여연대를 보면 시위성 레퍼토리(222건)가 관례적 레퍼토리(171건)보다 많았는데,

이는 도심 주택가에 위치한 화상경마장 이전을 촉구하는 시민들의 정기적인 1인 시위 때문이었다. 하지만 시위성 레퍼토리의 증대를 단순히 1위 시위 확산만으로 해석할 수는 없다. 시위성 레퍼토리가 중앙정치 이슈와 높은 친화성을 갖고 있는 것으로 보아 보수정권과 진보적NGO간의 충돌로 볼 수 있다. 즉 2008년 광우병 쇠고기 수입반대 촛불집회, 2013년 국정대선 개입진상규명 촛불집회는 물론, 2004년 노무현 정부시절 있었던 노무현 탄핵반대 촛불집회 또한 현 새누리당을 중심으로 하는 보수적 집권세력과 연관되어있다.

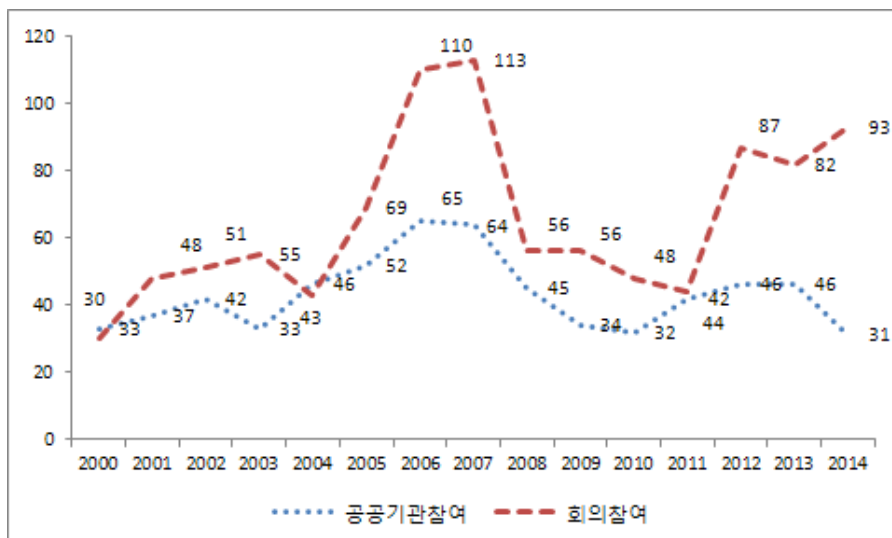
<표. 12> 운동이슈별 시위성레퍼토리

구분	지방 자치	지역 경제	지역 발전	지역 문제	지역 복지	지역 교육	지역 시민운동	민족·평 화·통일	중앙 정치	합계
시위 성	27 (7.2)	5 (1.3)	32 (8.6)	75 (20.1)	15 (4.0)	11 (2.9)	3 (0.8)	22 (5.9)	183 (49.1)	373 (100.0)

#### 4) 제도적 의사결정과정의 참여

사회운동조직과 지방제도정치와의 공식적 협력관계는 참여연대 성향의 시민운동조직들이 선택하는 여러 운동 전략 중 하나이다. 아래 <그림. 8>는 지난 14년 동안 대전참여연대가 참여한 공공기관의 위원회와 회의 수의 변화를 보여주고 있다. 먼저 참여한 공공기관의 위원회 수를 보면, 2000년부터 꾸준히 성장해 오다가 2006, 7년 정점에 이른다. 이후 이명박 정부(2008~2012년)가 들어선 2008년부터 빠른 속도로 줄어들었다. 참여한 회의 수 또한 이와 유사한 경로를 보인다. 2004년을 기점으로 급격하게 증가하기 시작하여 2006, 7년 정점에 이른 후 이명박 정부가 들어선 2008년부터 급격하게 줄어들었다가, 2012년부터 다시 상승세로 돌아섰다.

<그림. 8> 공공기관 참여(단위: 건)





운동조직이 제도적 의사결정과정에 참여 것은 정부의 성격과도 깊게 관련되어 있다. 즉 정부 안에 사회운동의 동맹세력이 많을수록 제도적 의사결정과정에 참여할 가능성이 증대된다(Giuni and Passy, 1996). 따라서 진보적 시민운동을 지향하는 참여연대는 상대적으로 진보적 성향의 정부와 친화성이 높을 것으로 예상해 볼 수 있다. 중앙정부 차원에서 보면, 상대적으로 진보적인 노무현 정부(2003~2007년)시절 참여가 더 활발했던 것으로 보인다. 2008년 이명박 정부가 들어선 직후 광우병폐고기수입반대 촛불집회가 전국적으로 확산되었다. 이후 국정원을 비롯한 정부 기관들을 이용해 시민단체 활동에 여러 압력을 가했다(홍일표, 2009: 75). 2009년 9월에는 전국 각 지역의 시민단체연대모임은 국정원의 NGO활동 간섭과 탄압을 비판하는 공동 기자회견을 열기도 했다. 따라서 당시 이명박 정부와 시민단체 간의 갈등이 일정부분 지역 수준의 민관협력에도 영향을 미쳤을 것을 예상해 볼 수 있다. 그러나 지방자치가 20년 이상 지속되어오면서 보수적이든 진보적이든 지방정부는 지역 시민단체와 꾸준히 갈등적 협력관계를 발전시켜왔다. 노무현 정부에서 이명박 정부에 이르기까지 대전시장은 보수정당인 한나라당(현, 새누리당)과 자유선진당 출신이었다. 하지만 지역사회에서 오랜 시간 활동해 온 지역NGO의 풍부한 현장 경험과 지식은 지방정부의 정책을 보완함은 물론 정책의 수용도를 높이 데에도 기여해왔다. 따라서 중앙정부와 NGO간의 불편한 관계에도 불구하고 지방차원에서는 일정수준의 민관협력을 유지할 수 있었던 것으로 보인다.

## 5. 논의 및 결론

대전참여연대는 87년 민주화와 90년대 지방자치제의 전면적 실행이라는 정치적 기회구조 하에서, 지역운동세력들의 능동적인 자기변화의 결과로 만들어졌다. 87년 민주화 이전 폐쇄된 정치적 기회구조 하에서 사회운동세력은 운동의 역량이 약하면 주변화 되고, 운동의 역량이 강하면 제도 밖에서 저항하였다. 이러한 의미에서 87년 민주화운동은 운동세력들이 제도 밖에서 행한 강력한 저항이었다. 87년 이후 진행된 절차적 민주화과정은 그간 제도 밖에서의 급진적 저항에 익숙한 지역사회운동세력들에게 새로운 선택의 기회를 열어주었고, 95년 제1회 동시지방선거는 이를 가속화시켰다. 즉 지방자치의 전면적 실행으로 지방정부와 지역시민사회라는 새로운 정치구조가 만들어졌다. 이제 지역사회운동세력은 개방된 지방의 제도정치영역에 참여할 것인가, 아니면 제도 밖의 저항세력으로 남을 것인가를 스스로 선택할 수 있는 정치구조와 마주하게 된 것이다. 이러한 선택의 지점에서 대전지역 사회운동세력은 제도화된 사회운동과 제도정치의 결합을 주체적으로 선택하였다. 이러한 결합에는 민주화 과정에서 새롭게 등장한 지방정부의 필요성이 반영된 것이기도 했다. 즉 지방 제도정치의 주요 행위자인 지방정부의 입장에서 시민사회의 새로운 파트너를 필요로 하였다. 지방자치의 전면적인 실행이 민주화 과정이기

도 했기 때문에 과거처럼 시민사회를 완전히 배제할 수 없었다. 즉 지방정부는 포용과 주변화 전략을 통해 제도적 절차를 준수하거나, 운동의 목표와 활동 방식이 온건한 운동세력이라면 정치적 거래에 접근하는 것을 허용하였다. 그리고 그 과정을 통해 지역사회에서 오랜 시간 활동해온 지역사회운동세력들의 현장 경험과 지식을 활용해 지방정부의 정책을 보완함과 동시에 정책의 정당성을 확보할 수 있었다.

정치적 기회구조의 변화와 지방정부의 필요성만으로는 급진적인 지역사회운동세력이 왜 적극적인 제도화과정을 선택했는지 설명할 수 없다. 능동적인 자기변화는 지역사회운동세력의 운동역량과 밀접하게 관련되어 있다. 대전참여연대는 80년대 지역의 민주화운동과 민중·노동운동세력 뿐만 아니라 개혁적 전문가 그룹, 도시 중산층의 참여로 출발단계부터 높은 운동역량을 보유하고 있었다. 개방된 정체 하에서 운동역량이 약하면 국가에 의해 포섭 혹은 포용되고, 운동역량이 강하면 갈등적 협력관계로 나아간다. 당시 대전참여연대에는 지역사회 내에서 운동역량이 가장 높은 시민운동조직이었다. 즉 지방정부에 의해 포섭 혹은 포용되지 않고 갈등적 협력관계로 나아갈 수 있다는 자신감에서 제도화 과정을 능동적으로 선택한 것이라고 볼 수 있다. 따라서 대전참여연대는 창립이후 지속적으로 정책의 전문성 강화, 시민과 함께하는 대중성 강화, 회원회비로 운영하는 재정의 독립성 강화를 통해 운동의 역량강화를 꾀하였다.

사회운동이 일상화된 운동사회에서 제도화된 사회운동조직은 여러 장점을 지닌다. 제도화는 운동조직은 운동 전략의 불확실성을 감소시켜 운동의 대중화에 기여할 수 있으며, 제도적 참여를 통해 법과 정책의 변화라는 가시적 성과를 보다 효과적으로 얻어낼 수 있다. 하지만 제도화는 운동조직의 관료화를 촉진하여 활동가와 회원간의 의사소통문제, 운동조직과 운동현장과 멀어지게 현장성의 문제를 가져오기도 한다. 대전참여연대는 제도화의 긍정과 부정의 양 측면이 모두 나타난다. 조직의 안정화는 지속적인 운동 상품 개발로 나타나고, 이는 지역사회에서 시민운동을 일상화하고 대중화하는데 크게 기여하였다. 그리고 단체는 공식적·비공식적 경로를 통해 지방정부에 사회운동의 욕구들을 전달해왔으며 이는 비용 대비 효과측면에서 효율적인 운동방식이다. 또한 조직의 안정화는 전국적, 지역적 차원의 상설적인 연대운동에 활발하게 참여하는 것을 가능케 했다. 따라서 한국 환경운동의 제도화 과정을 분석한 연구의 결과처럼 대전참여연대 또한 제도화의 결과, 지금처럼 성장할 수 있었다고 평가할 수 있다(홍덕화·구도완, 2014).

그러나 회원 및 시민동원이 필요 없는 여론형성형 관례적 레퍼토리에 대한 지나친 의존은 소위 사무국 중심, 즉 상근 활동가와 전문가에 대한 운동의 의존성을 더욱 강화시키는 경향이 있다. 이는 결국 활동가의 과부하로 이어질 뿐 아니라 활동가와 회원 혹은 단체와 시민간의 소통의 부재로 나타나고 운동의 현장성 상실로 이어진다. 대전참여연대는 2000년대 중반부터 조직혁신과 내부민주주의 강화를 중요한 사업기

조로 삼고 있으며, 운동의 현장성을 강화하기 위하여 어린이 도서관 만들기 운동 및 마을만들기 운동 등과 같은 주민역량을 강화하는 지역공동체운동으로까지 확장해 나가고 있다. 또한 2008년 이명박 정부 등장 이후로는 민주주의 회복과 사회양극화 문제와 같은 정권 비판 운동이슈들이 재등장하고 있으며, 시위성 레퍼토리 또한 빈번하게 사용되고 있다. 따라서 현재 대전참여연대가 당면한 운동의 과제는 제도화 전략을 정교하게 하는 동시에 어떻게 운동성과 현장성을 살려낼 수 있는가로 모아진다.

## 참고문헌

- 구도완·홍덕화 (2013). 한국 환경운동의 성장과 분화: 제도화 논의를 중심으로. <환경사회학연구(ECO)>, 17(1), 79-120.
- 금홍섭 (2004). 지역권력과 시민운동: 대전 참여자치 시민연대를 중심으로. <시민과 세계>, 5: 414-415.
- 김도균 (2015). 87년 이후 충청지역시민운동의 제도화과정: 대전참여자치시민연대와 충북참여자치시민연대를 중심으로. <사회과학연구> 2호(게재예정)
- 김희송 (2009). 시민운동의 형성과 제도화에 관한 연구: 광주지역 시민운동을 중심으로. 전남대학교 대학원 박사학위논문(미간행)
- 대전참여자치시민연대 (각 년도). 정치총회자료집(1998~2014년). 대전참여자치시민연대
- 대전참여자치시민연대. 2005. 대전참여자치시민연대 10년사: 아름다운 대전을 위한 시민의 힘. 대전참여자치시민연대.
- 박재묵 (2005). 지역시민운동의 현황과 과제: 대전광역시 사례를 연구. 김영기 편, <한국사회론>. 전북대학교 출판부.
- 조대엽 (2003). 시민운동의 제도화 시민사회의 정치참여. <시민사회와 NGO>, 창간호, 19-48.
- 조철민(2013). YMCA, 홍사단, YWCA의 활동을 통해본 시민운동 행위양식의 형성과 변화의 궤적(1981~2010). 성공회대학교 대학원 박사학위논문(미간행)
- 홍덕화·구도완 (2014). 민주화 이후 한국 환경운동의 제도화와 안정화: 저항사건분석을 중심으로 <환경사회학연구(ECO)>, 18(1), 151-186
- 홍일표 (2009). 이중의 탈제도화 압력과 한국 시민운동의 대응: 참여연대의 소통적 제도화 전략 검토. <기억과 전망>, 21, 75-106.
- Giuni and Passy (1998). Contentions Politics in Complex Societies: New Social Movements Between Conflict and Cooperation. Giugni, M., McAdam, D., and C. Tilly (eds) From Contention to Democracy(pp.81-107). Rowman & Littlefield Publishers.
- Koopmans, R. and D. Rucht (2002). Protest Event Analysis. Klandermans and S, Staggenborg. (eds) Methods of Social Movement Research(pp.231-259). University of Minnesota Press.
- Meyer, D and S, Tarrow (1998). A Movement Society: Contentious Politics for a New Century. Meyer, D and S, Tarrow (eds). The Social Movement Society(pp.1-28). Rowman & Littlefield Publishers.

<부록. 1> 단체의 재정현황(단위: 천원)

구분	대전참여		
	총수입(A)	회비 및 후원금수입(B)	B/A×100
1995	9,012	3,152	35.0
1996	13,130	11,130	84.8
1997	32,535	28,839	88.6
1998	84,425	82,800	98.1
1999	111,745	87,617	78.4
2000	151,734	103,449	68.2
2001	156,257	120,638	77.2
2002	153,705	139,110	90.5
2003	165,517	94,002	56.8
2004	187,794	122,802	65.4
2005	195,567	135,262	58.0
2006	190,158	145,348	67.2
2007	178,485	153,040	85.7
2008	187,339	162,302	86.6
2009	187,449	162,579	86.7
2010	256,080	173,937	67.9
2011	253,201	183,053	72.3
2012	257,173	185,038	72.0
2013	282,415	189,639	67.1
2014	340,158	181,456	53.3

<부록. 2> 저항사건의 유형과 운동레퍼토리

운동 강도	저항사건 유형	운동레퍼토리
↑ 약	관습적 저항	서명운동, 캠페인, 성명서·논평, 토론회(포럼, 세미나, 워크숍 등), 공청회, 기자회견·언론인터뷰·보도자료, 실태조사·모니터링, 소송, 정보공개청구, 민원제출(청원서, 진정서, 질의서 등), 문화행사(추모제, 걷기대회, 전시회 등), 교육·강연회, 간담회,
	시위성 저항	항의방문, 시위(1인 시위 포함), 순례·기도회·미사, 법회, 농성·단식
↓ 강	대결적 저항	불매운동, 등교거부, 행정보이콧, 시위성대결, 농성형 대결
	폭력적 저항	시위성 폭력, 농성형 폭력

<부록. 3> 운동이슈 코딩

영역	구체적 항목
(1)지방자치	-지방정치(의회 및 자치단체장)감시, 지방행정감시, 지방분권 등
(2)지역경제	-기업감시, 소상공인 보호 등
(3)지역발전	-토건사업, 대규모 스포츠 행사 유치(월드컵 등) -균형발전(세종시 원안사수, 청원·청주통합, 과학벨트 등)
(4)지역문제	-대중교통, 환경, 주거문제, 노동문제 등
(5)지역복지	-급식, 의료, 빈곤, 장애, 육아 등
(6)지역교육	-유아·초·중·고등교육, 대학교육 및 사학비리
(7)중앙정치	-전국적 사안
(8)지역시민운동	-지역시민운동 진단과 발전방안
(9)문화운동	-문화재보호, 지역축제 등
(10)자원봉사	-각종 자원봉사활동
(11)민족·평화·통일	-친일청산, 민간인 학살, 반전, 통일 등



## 발 제 3

### 대전참여자치시민연대 '어제' '오늘' 그리고 '내일' “시민운동과 대전참여자치시민연대 비전과 미래전략”

금 홍 섭

(혁신자치포럼 운영위원장, 전 대전참여자치시민연대 사무처장)





# 대전참여자치연대 ‘어제’ ‘오늘’ 그리고 ‘내일’

## “시민운동과 대전참여자치시민연대 비전과 미래전략”

금홍섭

(혁신자치포럼 운영위원장, 전 대전참여자치시민연대 사무처장)

”

이념과 지향은 분명하고 감시와 비판은 늘 날카로우면서,  
자칫 건조하고 비인간적으로 비쳐질 수 있지만,  
지역민들과 지역사회 공동체를 향한 따스한 애정이 있기 때문에  
늘 메마르지 않고 생명력과 포용력이 느껴지는 따스한 조직이 되었으면...

”

### 1. 들어가는 말

지난 20년의 대전참여자치시민연대(이하 대전참여자치연대)는 역사를 뒤로하고, 청년기로 접어들 시기에 왕성한 활동과 역할을 기대할 때이지만 대전참여자치연대는 그 어느 때보다도 마음을 줄이면서 지켜보는 회원들이 많아졌다. 특히, 시대변화에 따른 내외의 어려움으로 인해 시민운동에 대한 우려와 걱정의 목소리가 예사롭지 않다.

이에 대전참여자치연대 창립 20주년을 맞아 지난 20년의 활동을 통계분석 방법을 통해 진단해보고 이를 토대로 향후 대전참여자치연대의 바람직한 활동방향에 대해 모색하고자 한다.

대전참여자치연대의 지난 20년 활동에 대한 객관적인 평가를 위해 ① 개괄현황, ② 20년 활동일지(140,000여개), ③ 논평·성명·보도자료, ④ 연대활동 내역, ⑤ 부문별(지방자치, 지방의회, 도시교통, 사회복지, 사행산업 등) 활동내역, ⑥ 20년 위드클라우드 결과 등을 대상으로 분류 및 코딩작업(엑셀)을 수행했으며, SPSS 프로그램을 활용하여 평가 및 해석하고 이를 바탕으로 본 주제발제문을 작성하였다.

본 주제발제문은 대전참여자치연대의 지난 20년에 대한 다양한 활동에 대한 평가를 위해 창립이전부터 상근직으로 활동했던 경험을 살려 평가기준과 방법을 만들었으며, 그 결과를 최대한 객관화시키고 일반화시키고자 양적·질적 분석 방법을 활용하였다.

다만, 각 평가결과에 대한 미시적 해석과 각 활동 간의 인과관계에 대한 기술적 접근은 시간적 한계와 더불어 발제자의 역량 한계로 인해 제대로 된 결과물을 제시하지 못한 아

쉬움이 있음을 밝힌다. 따라서, 향후 대전참여자치연대 20년사 집필과정에서 보완하고, 이번에 축적된 관련데이터를 기초로 추가적인 연구 작업이 시도되기를 기대한다.

특히, 대전참여자치연대 20년 활동평가를 위한 자료분류 및 코딩작업을 위해 지난 20여 일간 함께 고생해주신 여성위원회 김미애 위원장님과 장은령, 전수경, 조효경, 윤경화 위원님과 사무처 실무자들께 다시 한 번 감사인사를 전한다.

## 2. 대전참여자치연대 어제 - 기록으로 본 20년 진단

### 1) 대전참여자치연대 20년 활동 개괄

#### ① <표 1> 재정현황

회계년도	수 입				지 출
	회비	후원금	사업수입	기타 수입	
1995~1996	11,130,340	0	0	1,173,387	24,846,527
1997	27,505,489	2,157,980	417,085	2,328,783	32,409,337
1998	42,987,820	9,500,000	25,364,000	6,517,285	84,369,105
1999	43,900,120	43,717,500	1,227,529	22,900,252	107,299,126
2000	58,864,555	54,550,150	448,516	37,871,654	150,164,625
2001	52,005,923	68,632,620	8,667,843	26,951,302	148,520,006
2002	74,968,000	64,142,000	8,462,981	6,132,300	139,217,014
2003	81,429,000	12,573,500	15,604,387	15,062,988	147,630,183
2004	85,423,000	37,379,933	34,505,911	14,594,806	172,465,535
2005	90,429,000	44,833,640	35,266,597	7,602,018	169,709,897
2006	87,635,000	57,613,000	23,998,210	20,903,679	196,385,844
2007	94,050,000	64,560,000	25,441,440	15,305,140	215,069,048
2008	109,125,000	52,777,500	22,703,541	525,000	213,219,469
2009	111,504,000	50,075,501	22,854,592	2,000,000	170,207,398
2010	114,549,000	59,388,000	18,350,455	40,674,530	235,055,750
2011	122,768,500	60,285,000	22,737,322	18,333,906	231,379,301
2012	132,478,000	52,560,000	28,742,185	26,567,474	250,492,774
2013	135,384,500	54,255,000	35,053,917	49,585,733	279,169,370
2014	137,411,000	44,045,000	28,138,917	125,410,985	335,854,944
합 계	3,443,945,526				3,303,465,253

#### <표 2> 2015년 4월 기준 미지금을 포함한 재정적자 현황

구 분	부채 및 미지급금	비 고
미지급금	15,748,440	임대료, 소식지 제작비 등
차 입 금	52,000,000	운영비 장기차입금, 사무실 이전 차입금 등 총 5종류
퇴직금 미적립금	63,863,330	현 4인 활동가 퇴직금 미적립 금액
총 계	131,611,770	

지난 20년 동안 대전참여자치연대의 재정현황은 위 <표1>과 같으며, 총수입은 3,443,945,526원이며 총 지출은 3,303,465,253원인 것으로 나타나고 있다.

수지결산 자료로는 14,048,027원의 수익구조를 보이고 있는 것처럼 보이나, 2015년 4월 기준 대전참여자치연대가 지급해야할 미지급금을 포함한 실질적인 재정적자 현황 <표2>은 131,611,770으로 나타나고 있으며, 향후 필요로 하는 재정수요까지 포함한다면 이보다 훨씬 클 것으로 예상되고 있어, 재정난 극복을 위한 특단의 대안모색이 절실한 상황이다.

## ② <표 3> 회원 및 회비납부자 현황

		1995 1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	총계(건)
등록회 원	총계	172	670	916	842	980	796	888	977	924	924	956	1,041	886	947	1,101	1,157	1,256	1,284	16,717
	남	142	-	304	506	-	501	521	591	747	754	800	-	-	-	-	890	-	970	6,726
	여	30	-	65	144	-	160	167	178	177	192	156	-	-	-	-	262	-	309	1,840
정기회비 납부회원(%)		-	200 (29.9)	386 (42.1)	426 (50.6)	154 (15.7)	619 (77.8)	645 (72.6)	749 (76.7)	761 (82.4)	663 (71.8)	677 (70.8)	700 (65.6)	697 (78.7)	778 (82.2)	893 (81.1)	885 (76.5)	968 (77.1)	954 (74.3)	11,155 (66.7%)

지난 20년간 등록회원 및 정기회비 납부회원은 양적·질적 증가를 보여왔으나, 남녀 성비 구성의 불균형과 회원들의 심각한 노령화 흐름과 청년세대 회원들의 급격한 감소(상대적 감소 포함)는 대전참여자치연대의 비전과 과제를 모색하는데 부정적인 변수로 작용될 전망이다. 5)

다행스러운 것은 서울의 참여연대나 대전지역의 유사 단체와 비교시 회원탈퇴비율이 상대적으로 낮고 꾸준한 회원증가 추세를 보이고 있는 것은 그나마 긍정적으로 평가할 수 있다.

하지만, 등록회원 대비 정기적으로 회비를 납부하는 회원의 비율이 지난 2002년 CMS(자동이체시스템) 제도 도입이후 꾸준한 증가추세에서 2010년을 정점으로 감소추세를 보이고 있는 것에 대한 원인진단과 더불어 근본적인 문제해결을 위한 대안을 시급히 모색해야 할 것으로 보인다.

## ③ <표 4> 회보 및 사이버소식지 발행 등 기타 현황

		1995 1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	총계(건)
정보공개청 구			-	14	83	23	33	22	34	45	137	83	10	10	3	25	19	42	29	612
상당 및 제보			-	-	339	159	30	120	130	174	118	100	126	126	126	135	127	149	148	2,107
회보 및 사이버 소식지 발행			6	11	20	48	33	22	31	53	119	117	73	76	48	54	55	49	55	870

5) 세대별 회원구성비는 공식적으로 매년 통계화 되어 있지 않으나, 발제문에는 비공식자료를 인용했음

정보공개청구 및 상담제보의 경우, 대부분 사무처 내부에서 관리하고 정보공유차원에서 회람하는 수준에서 관리되고 있으나, 각종 정보나 제보를 통해 대전참여자치연대 활동에 직간접적인 도움이 되고 있다. 다만, 상담 및 제보와 관련해서는 문서화할 수 있는 시스템을 구축한다면, 대전참여자연대의 체계적인 활동에 도움이 될 것으로 사료된다.

대전참여자치연대 활동을 대외적으로 알려내고 홍보할 수 있는 수단으로 이메일 소식지와 홈페이지([www.cham.or.kr](http://www.cham.or.kr)) 그리고 월간지 ‘참여와 자치’가 있으며, 이 가운데 홈페이지의 경우 주로 논평·성명 등 각종 보도자료와 소식지인 ‘참여와 자치’에 실린 원고를 중심으로 부정기적으로 업그레이드되고 있다.

이메일 소식지의 경우 지난 2005년부터 매주 정기적으로 발송되며, 각종 활동 및 회원 소식이나 행사 및 공지사항을 중심으로 사무처에서 직접 제작 발송되고 있으며, 월간 ‘참여와 자치’의 경우 1,300여명의 회원들뿐만 아니라, 지역의 유관기관이나 NGO 등에도 배포되면서 대전참여자치연대의 공식적인 기관지 역할을 하고 있다.

하지만, 홈페이지나 이메일 소식지, 월간 ‘참여와 자치’ 모두 회원 또는 시민들과의 일상적인 소통수단으로 활용되기 보다는 대전참여자치연대의 각종 활동이나 소식, 그리고 공지사항을 일방적으로 배포하는 수준에 그치고 있으며, 특히 매주 발송되고 있는 이메일 소식지의 경우도 열독율이 12% 내외에 그치고 있으며, 월간지인 ‘참여와 자치’ 소식지의 열독율 또한 매우 낮은 것으로 조사되고 있어, 이런 문제를 해소할 수 있는 다양한 수단이 강구되어야 할 것으로 보인다.

## 2) 20년 활동일지 분석

### ① 활동일지 분석 방법

조사목적은 지난 20년의 대전참여자치연대 활동을 상징하는 활동일지를 미시적으로 고찰하여 대략적인 개요와 특징, 문제점을 살펴보고 각 키워드별 인과관계를 통해 대전참여자치연대의 올바른 활동방향을 유추해내는데 일차적 목적이 있다.

조사대상은 1995년~2014년까지 대전참여자치연대 활동일지(14,000건)였으며, 대전참여자치연대 활동을 유형별(SEA 활동분석), 성질별(공간적 범위, 분야 등), 수단별(활동방법)로 살펴보고자 다음 7가지(① 년도, ② SEA 활동분석, ③ 활동범위, ④ 활동분야, ⑤ 정치현안 유형, ⑥ 연대방법, ⑦ 활동방법)의 매뉴얼을 만들어 분류 하였다.

## ② 활동일지 분석 결과

<표 5> 활동일지 분석 결과표

<SEA 분석>			<활동분야>		
구 분	빈도		구 분	빈도	
	건수	%		건수	%
회 의	1,317	9.4	정 치	1,707	12.2
회원 및 프로그램	1,850	13.2	지방분권(세종시, 과학벨트포함)	843	6.0
시위/캠페인	720	5.1	지방자치(단체장)	931	6.6
소 송	49	0.3	지방의회	426	3.0
토론회 개최	252	1.8	도시계획(주거)	295	2.1
외부토론 참석 및 강연	963	6.9	교 통	836	6.0
공공기관 참여	1,066	7.6	환 경	353	2.5
성명/논평/보도자료	1,428	10.2	사회복지	845	6.0
연대참여 및 사업	3,647	26.0	사행산업	310	2.2
교육사업	344	2.5	산내학살	261	1.9
조사사업	167	1.2	N G O	803	5.7
국제교류	36	0.3	교육(청)	508	3.6
방송인터뷰 및 출연	1,230	8.8	경 제	155	1.1
기타활동	955	6.8	노동/인권	483	3.4
합계	14,028	100.0	문 화	95	.7
			언 론	315	2.2
			기 타	4,838	34.5
			합 계	14,006	100.0

이번 조사에서 14,000건에 이르는 활동일지를 미시적이고 종합적으로 분석하는 것이 핵심이었는데 아쉽게도 시간을 맞추지 못했다. 부족한 것은 이후 대전참여자치연대 20년사 집필과정에서 보완하도록 하겠다. 다만, 대전참여자치연대 20년 활동에 대한 대략적인 현황을 살펴보기 위해 미흡하지만 <SEA분류 기준에 의한 결과>와 <분야별 활동현황>을 위 <표 5>와 같이 제시코자 한다.

먼저, SEA분류기준으로 살펴본 결과 총 14,028건의 활동일지 가운데, 가장 높은 비율을 보인 것은 ‘연대참여 및 사업’이 총 3,647건(26.0%)으로 가장 높았으며 다음으로 ‘회원 및 프로그램’(1,850건, 13.2%), ‘성명/논평/보도자료’(1,428건, 10.2%), ‘회의’(1,317건, 9.4%) 등의 순으로 나타났다.

활동일지 분석을 통해 드러난 가장 큰 특징은 대전참여자치연대의 활동에 있어서 상당 부분 개별단체로 활동하지 않고 타 단체와 연대를 통해 활동을 하고 있음이 명확하게 확인되고 있다. 또한, 대전참여자치연대가 주로 정부나 지방정부에 대한 권력감시운동을 펼

치고 있다는 점을 상기해 볼 때 ‘공공기관 참여’ 비율(1,066건, 7.6%) 또한 높게 나타난 것도 특이점으로 평가할 만 하다.

이는 <정부와 NGO간 가장 바람직한 관계를 자율성에서 NGO가 정부로부터 독립적인 동시에 근접성에서 양자관계가 긴밀한 경우>라고 볼 때 활동일지를 통해 드러난 대전참여 자치연대의 활동은 긍정적으로 평가 할 수 있다.

다음으로 <활동분야별 평가>에서 가장 높은 비율을 보인 분야는 ‘정치분야’로 총 1,707건(12.2%)으로 나타났으며, 다음으로 ‘지방자치’(6.6%), ‘지방분권’(6.0%), ‘교통’(6.0%), ‘사회복지’(6.0%), ‘NGO’(5.7%) 등의 순으로 나타났다. 반면에 ‘경제분야’(1.1%)나 ‘문화’(0.7%), ‘도시계획’(2.1%) 등의 분야는 상대적으로 낮은 비율을 보이고 있다.

### 3) 20년 논평, 성명, 보도자료 분석

#### ① 논평·성명·보도자료 분석 방법

조사목적은 대전참여자치연대가 대외적으로 발표하는 각종 보도자료에 대한 분석을 통해 활동유형 살펴보고 활동수단이나 활동방법 등을 파악하여 실태를 진단하고 향후 올바른 방향을 모색하고자 한다.

조사대상은 1995년~2014년까지 발표한 보도자료 총 1,368개의 <논평·성명·보도자료> 등이었으며, 조사방법은 년도별로 ① 활동분야 ② 활동지역 ③ 활동방법으로 살펴보았다.

#### ② 논평·성명·보도자료 분석 결과

<표6> 논평·성명·보도자료 분석 결과표

① 활동분야	빈도(%)	② 활동지역	빈도(%)
정 치	260(19.0%)	중앙정부 현안	618(45.2%)
지방분권(세종시,과학벨트포함)	280(20.5%)	대전광역시 현안	553(40.4%)
지방자치(단체장)	185(13.5%)	구청현안	72(5.3%)
지방의회	113(8.3%)	기타지역 현안	42(3.1%)
도시계획(주거)	16(1.2%)	기타	83(6.1%)
도시교통	119(8.7%)	합계	1,368(100%)
환경(생태)	21(1.5%)		
사회복지	55(4.0%)		
사행(도박)산업	40(2.9%)		
과거사진상규명	26(1.9%)	③ 활동방법	빈도(%)
N G O	62(4.5%)	문제제기	1,009(73.8%)
교 육	43(3.1%)	청원/정책제안	152(11.1%)
지역경제	21(1.5%)	조사연구	82(6.0%)
노동/인권	38(2.8%)	고발/소송	12(0.9%)
언 론	23(1.7%)	기타	113(8.3%)
기 타	66(4.8%)	합계	1,368(100%)
합 계	1,368건(100%)		

지난 20년간 대전참여자치연대가 대외적으로 발표한 <논평·성명·보도자료>는 총 1,368건으로, 매년 평균 68.4개의 우리단체 명의의 각종 입장이 발표된 것으로 나타났다. 먼저 <① 활동분야>별로 살펴보면, 세종시와 과학벨트 현안을 포함하고 있는 ‘지방분권’ 분야가 총 280건(20.5%)으로 가장 높은 빈도를 보였으며, 다음으로 ‘정치분야’(260건, 19.0%), ‘지방자치’ 분야(185건 13.5%), ‘도시교통’분야(119건, 8.7%), ‘지방의회’ 분야(113건, 8.3%) 순으로 나타났다.

<② 활동지역>별 분석에서는 ‘중앙정부 현안’과 ‘대전광역시 현안’이 각각 618건(45.2%), 553건(40.4%)으로 나타났으며, ‘구청현안’은 총 72건(5.3%)에 불과했다. 아울러 <③ 활동방법>에 대한 분석에서는 ‘문제제기’가 1,009건(73.8%)으로 압도적으로 높았으며, 그 다음으로 ‘청원/정책제안’(152건, 11.1%), ‘조사연구’(82건, 6.0%), ‘고발/소송’(12건, 0.9%) 순으로 나타났다.

<표7> 활동지역과 활동방법 교차분석표

구 분			활동방법					전체
			문제제기	청원/정책제안	조사연구	고발/소송	기타	
활동 지역	중앙정부 현안	빈도	543	32	11	3	29	618
		활동지역 중 %	87.9%	5.2%	1.8%	0.5%	4.7%	100.0%
	대전광역시 현안	빈도	346	105	57	6	39	553
		활동지역 중 %	62.6%	19.0%	10.3%	1.1%	7.1%	100.0%
	구청현안	빈도	50	9	9	1	3	72
		활동지역 중 %	69.4%	12.5%	12.5%	1.4%	4.2%	100.0%
	기타지역 현안	빈도	39	1	1	0	1	42
		활동지역 중 %	92.9%	2.4%	2.4%	0.0%	2.4%	100.0%
	기타	빈도	31	5	4	2	41	83
		활동지역 중 %	37.3%	6.0%	4.8%	2.4%	49.4%	100.0%
전체		빈도	1009	152	82	12	113	1368
		활동지역 중 %	73.8%	11.1%	6.0%	0.9%	8.3%	100.0%

<② 활동지역>과 <③ 활동방법>의 교차분석에서는 중앙정부 현안에 대한 <논평·성명·보도자료> 일수록 ‘문제제기’ 방식의 성격이 강했으며, ‘대전광역시 현안’이나 ‘구청현안’에 대한 <논평·성명·보도자료>에서는 ‘청원/정책제안’ 및 ‘조사연구’ 방식의 활동비중이 상대적으로 높았다.

#### 4) 20년 연대활동 성실성 분석

##### ① 연대활동 성실성 분석 방법

대전참여자치연대가 직간접적으로 참여했던 <연대활동 성실성> 분석을 통해 지난 20년간 연대활동을 진단하고 개선해야 할 과제가 무엇인지 살펴보고자 한다.

조사대상으로는 1995~2014년까지 활동한 각종 연대기구를 대상으로 했으며, 조사방법은 앞의 방법대로 ① 활동기간, ② 현안지역, ③ 연대범위, ④ 활동분야, ⑤ 연대방법, ⑥ 참여수준, ⑦ 만족도 평가 등을 살펴보았다.

## ② 연대활동 분석 결과

<표8> 연대활동 분석 결과표

① 활동기간	빈도(%)	④ 활동분야	빈도(%)	⑤ 연대방법	빈도(%)
1년	114(53.0%)	정 치	38(17.7%)	시민사회단체	81(37.7%)
2년	43(20.0%)	지방분권(세종시, 과학벨트포함)	20(9.3%)	시민+민중단체	12(5.6%)
3년	16(7.4%)	지방자치(단체장)	8(3.7%)	시민+노동단체	2(0.9%)
4년	11(5.1%)	지방의회	6(2.8%)	시민+민중+노동단체	81(37.7%)
5년~18년까지	31(14.5%)	도시계획(주거)	5(2.3%)	시민+기타연대	39(18.1%)
합 계	215(100%)	교 통	11(5.1%)	합 계	215(100%)
② 현안지역	빈도(%)	환경(생태)	17(7.9%)	⑥ 참여수준	빈도(%)
중앙정부 현안	89(41.4%)	사회복지	26(12.1%)	간사단체	58(27.0%)
대전광역시 현안	75(34.9%)	사행(도박)산업	3(1.4%)	적극참여	28(13.0%)
구청현안	2(0.9%)	과거사진상규명	5(2.3%)	보 통	28(13.0%)
기타지역현안	6(2.8%)	N G O	12(5.6%)	소극참여	38(17.7%)
기 타	43(20.0%)	교 육	16(7.4%)	명함연대	63(29.3%)
합 계	215(100%)	지역경제	6(2.8%)	합 계	215(100%)
③ 연대범위	빈도(%)	노동/인권	20(9.3%)	⑦ 만족도평가	빈도(%)
대전지역연대	135(62.8%)	언 론	4(1.9%)	매우불만족	101(47.0%)
충청권연대	35(16.3%)	기 타	18(8.4%)	불 만 족	36(16.7%)
전국연대	44(20.5%)	합 계	215(100%)	보 통	27(12.6%)
국제연대	1(0.5%)			만 족	31(14.4%)
합 계	215(100%)			매우만족	20(9.3%)
				합 계	215(100%)

대전참여자치연대가 지난 20년동안 매년 참여했던 연대체는 총 575건으로 <표8>의 ① 활동기간을 통합하면 총 215건의 개별 연대체에 참여한 것으로 나타났으며, 이는 매년 28.75개의 연대단체를 만들거나 참여한 것으로 풀이된다. 이 가운데 1년 이하 연대체는 총 215개 가운데 절반이 넘는 114개(53.0%)로 나타났으며, 2년 이하 43개(20.0%), 3년 이하 16개(7.4%), 4년 이하 11개(5.1%) 순으로 나타났다.

총 215개 연대체를 <④ 활동분야>별로 구분해보면, '정치분야'가 38개(17.7%)로 가장 많았으며, 그 다음이 '사회복지 분야'(26개, 12.1%), '지방분권'(20개, 9.3%), '노동/인권'(20개, 9.3%), '환경/생태'(17개, 7.9%), '교육'(16개, 7.4%) 순으로 나타났다. 반면에 대전참여자치연대의 고유한 활동영역인 지방자치와 관련된 영역의 연대체는 '지방자치'(8개, 3.7%), '지방의회'(6개, 2.8%), '도시계획'(5개, 2.3%), '교통'(11개, 5.1%) 등 상대적으로 적게 나타났다.



또한 총 215개 연대체의 <② 현안지역>으로는 '중앙정부 현안(정치)'이 총 89개(41.4%)로 가장 많았으며, 그 다음이 '대전광역시 현안'으로 총 75개(34.9%)로 나타났으며, 반면에 구청현안은 2개로 0.9%에 그쳤다. 이는 대전참여자치연대의 연대활동이 주로 중앙정부 단위의 정치 및 시국현안 관련 중심으로 이루어져왔음을 알 수 있다.

<③ 연대범위>에 대한 조사에서는 대전지역연대가 총 135개로 62.8%로 가장 높았으며, 그 다음이 전국연대(44개, 20.5%), 충청권연대(35개, 16.3%)로 나타났다. <⑤ 연대방법>에 대한 조사에서는 '시민단체'만의 연대체와 '대전연대+민중+노동단체'의 연대가 같은 수치인 총 81개(37.7%)로 나타났으며, 다음으로 '시민단체+기타연대(39개, 18.1%)', '시민+민중단체 연대(12개, 5.6%)' 순으로 나타났다.

<⑥ 참여수준>과 <⑦ 만족도 평가>와 관련된 조사에서는 아주 소극적인 참여로 볼 수 있는 '명함연대'가 총 63개(29.3%)로 가장 높았으며, 다음으로 '간사단체'로 참여한 경우(58개, 27.0%), '소극참여'(38개, 17.7%), '적극참여'(28개, 13.0%), '보통참여'(28개, 13.0%) 순으로 나타났다. <⑦ 만족도 평가>에서도 '매우 불만족스럽다'는 평가(101개, 47.0%)와 '불만족스럽다'는 평가(36개, 16.7%)가 압도적으로 높았으나, '매우만족'(20개, 9.3%) 한도와 '만족'(31개, 14.4%) 스럽다는 반응은 상대적으로 매우 낮은 것으로 나타났다.

교차분석표는 별도로 표기하지 않았으나 간략하게 소개하면, 전체적으로 '시민단체만의 연대활동'에 비해 '민중단체'나 '노동단체'와의 연대활동에 대한 만족도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났으며, '대전광역시 현안'이나 '구청현안'에 대한 연대활동 보다 '중앙정부 현안 관련 연대활동'의 만족도 또한 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 또한, <연대범위>와 관련해서도 '대전지역 또는 충청권지역 연대활동'에 대한 만족도 보다 '전국연대'에 대한 만족도가 상대적으로 낮게 나타났다.

특히, <활동분야>별 <만족도 평가>에서는 지방분권, 지방자치, 지방의회, 교통, 사행산업, 과거사진상규명, NGO 관련 만족도는 상대적으로 높은 반면에, 정치, 환경(생태), 교육, 지역경제, 노동/인권, 언론 등의 분야는 전체적으로 불만족스럽게 평가되었다. 이런 긍정적 평가를 받은 분야는 <참여수준>에서 대부분 '간사단체'와 '적극참여' 했던 분야였다는 점에서 인과관계를 확인할 수 있었다.

## 5) 부문별(지방의회, 도시교통, 복지·인권, 사행산업) 활동 진단 <sup>6)</sup>

### ① 부문별 활동 평가 방법

대전참여자치연대의 각 분야별 활동에 대한 평가를 살펴보고자, 지난해 대전참여자치연대 소식지인 '참여와자치'에 기고했던 4개 분야에 대한 부문별 활동평가를 바탕으로 대전참여자치연대 각 부문별 활동의 과제에 대해 살펴보고자 한다.

참고로 대전참여자치연대 20년사 집필이전에 권력감시운동 분야와 지방분권 활동 분야 등에 대해서는 추가적으로 평가 작업을 보완할 계획이다.

6) 2014년도 대전참여자치연대 소식지 '참여와자치'에 시리즈로 소개되었던 각 분야별 활동평가 자료의 주요내용과 결과만 요약하여 소개하고자 함

## ② 지방의회 분야 활동

<표 9> 대전참여자치연대 지방의회 분야 활동분석표(1994~2013년 활동일지)

① 활동영역			② 활동방법			③ 활동분야		
구 분	건수	%	구 분	건수	%	구 분	건수	%
광역의회	241	48.4	회 의	30	6.0	의회운영일반	152	30.5
기초의회	115	23.1	기자회견	26	5.2	정책일반	94	18.9
지방의회전체	142	28.5	캠페인	7	1.4			
합계	498	100.0	교육/조사	58	11.6	해외연수	64	12.9
			토론회	26	5.2	의정비	48	9.6
			성명/논평	86	17.3	원구성	62	12.4
			방송출연/인터뷰	158	31.7	행정사무감사	58	11.6
			간담회/지방의회참여	106	21.3	업무추진비	4	0.8
			기타	1	0.2	기타	16	3.2
			합계	498	100.0	합계	498	100.0

대전참여자치연대의 지방의회 분야에 대한 <① 활동영역>은 ‘기초의회’ 보다는 ‘광역의회’가 주 대상이었으며, <③ 활동분야>와 관련해서는 ‘해외연수’, ‘원구성’, ‘의정비’, ‘행정사무감사’ 등의 지역에서 논란이 되었던 각종 현안관련 활동이 주를 이루고 있었다.

전체적으로 ‘토론회’나 ‘조례제개정’ 등의 정책관련 활동과 ‘지방의회 운영’과 관련한 일상적인 접촉이 활발하게 이루어지고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

하지만, 지방의회 등의 지방자치에 대한 지역민들의 신뢰는 증가되기는커녕, 각종 이권개입과 원구성 과정에서의 폭력과 계파간의 갈등으로 인한 지방의회에 대한 지역 주민들의 신뢰는 날로 떨어지고 있는 것이 현실이다. 어쩌면 대전참여자치연대의 지방의회와 관련한 활동도 정책을 제시하고 대안을 모색하는 미래지향적인 방향으로 바꾸어야 할 시점이지 않을까라는 생각을 해 본다. 아울러 약한 지방의회 강한 단체장이라는 왜곡된 지방자치 제도를 바꾸기 위한 노력도 경주해야 할 것으로 보인다.

## ③ 도시교통 분야 활동

<표 10> 대전참여자치연대 도시교통분야 활동분석표(1997~2013년 활동일지)

구 분	내 용	활동건수	구 분	내 용	활동건수
① 성질별 분류	문제제기	257건(42.4%)	③ 활동 유형별 분류	회 의	60건(9.3%)
	정책제안	146건(22.5%)		전국연대	18건(2.8%)
	조사연구	45건(6.9%)		기자회견	18건(2.8%)
	기타	200건(28.2%)		이슈캠페인	41건(6.3%)
합 계		648건(100%)		교육,조사	42건(6.5%)
② 수단별 분류	대중교통 ( 시내버스, 지하철 )	434건(67.1%)		토론회	70건(10.8%)
	택시	6건(0.9%)		외부강의	10건(1.5%)
	도로	45건(6.9%)		공공기관참여	136건(21.0%)
	보행권	41건(6.3%)		성명,논평	63건(9.7%)
	기타	122건(18.8%)		인터뷰 등	190건(29.3%)
합 계		648건(100%)	합 계		648건(100%)

대전참여자치연대는 1995년 창립 이후 도시교통분야에 대해 그 어느 지역이나 단체보다도 체계적이고 지속적인 활동을 펼쳐왔다. 특히, 시내버스 및 도시철도 정책과 관련한 우리단체의 전문성과 시민의 이해와 요구를 바탕으로 한 대중교통개혁운동의 주도적 역할은 지역 시민운동의 모범 사례가 되고 있다.

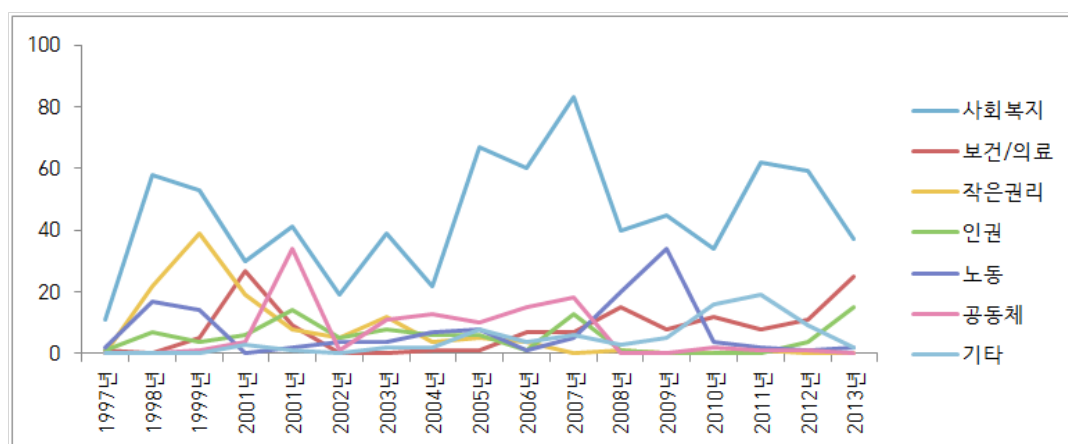
대전지역 도시교통운동의 가장 큰 특징은 개별단체만의 분절적 운동이 아닌 <대전시민사회단체연대회의>에 소속된 시민사회단체들과 연대하고, 도시교통의 주요 당사자인 지방정부와 시내버스 업체, 노동자들과 긴밀히 협력하고 견제한다는 점이다. 그런 점에서 산적한 지역 도시교통현안 또한 적지 않지만, 지금까지 그래왔듯이 시민의 이해와 요구에 기반을 둔 활동을 펼쳐나간다면 더 나은 대전의 도시교통의 미래가 펼쳐질 것이라 믿어 의심치 않는다.

#### ④ 복지·인권 분야 활동

<표 11> 대전참여자치연대 복지인권분야 활동분석표(1997~2013년 활동일지)

① 복지·인권분야 활동분야별 분석																							
사회복지		보건/의료		작은권리		인권		노동		공동체		기타		총계									
807 (52.2%)		144 (9.3%)		125 (8.1%)		109 (7.1%)		139 (9.0%)		119 (7.7%)		102 (6.6%)		1,545 (100%)									
② 복지·인권분야 활동유형별 분석																							
각종 회의		기자회견		캠페인		교육 조사		토론회		특강		성명 논평		인터뷰		행사 참석		간담회		기타		총계	
633 (41.0%)		79 (5.1%)		37 (2.4%)		169 (11.0%)		84 (5.4%)		7 (0.5%)		143 (9.3%)		44 (2.8%)		149 (9.6%)		129 (8.3%)		71 (4.6%)		1,545 (100%)	

<표 12> 연도별 복지인권분야 활동(1997~2013년 활동일지)



대전참여자치연대의 보건의료·사회복지·인권·노동·공동체 분야에 대한 활동의 가장 큰 특징은 기존 기득권 일변도의 지역사회에 대항한 개혁적 인사들을 규합시켜 민간운동의 독립성과 자율성을 뚜렷이 하고 시민의 입장을 대변하고 발언력을 높여 지역사회의 주요한 시민운동 조직으로 위상을 구축한 점이다.

하지만, 전체적으로 보건복지계 기득권에 대항한 개혁적인 보건복지 그룹을 형성하는데 여전히 미흡했으며, 지역복지계 등 기존 기득권에 대한 권력감시활동을 제대로 펼치지 못한 점은 대단히 아쉽다 하겠다. 아울러, 각종 활동이 특정시기에 집중되어 있다는 점에서 향후 운동과제를 모색하고 조직운영 방향을 세우는데 있어 반드시 해결해야 할 과제인 것으로 보인다. 특히 전담 활동가가 있을 때(99년, 2006년 전후)와 그렇지 않을 때 전체 활동의 편차가 크다는 점에서도 관련분야 전담활동가를 반드시 채용하는 것도 적극 검토해야 할 것이다.

특히 우리단체의 보건의료·사회복지·인권·노동·공동체 분야에 대한 운동역량 및 운동내용은 대전지역 타부문의 시민운동에 비해 정체되어 있다고 평가할 수 있다는 점에서도, 시민모두가 공감할 수 있는 공통분모를 개발하여, 특정인이 주도하는 운동이 아닌 시민모두의 문제이자 권리라는 인식을 확산시킬 필요가 있으며, 당사자들만의 운동이 아닌 보건의료계, 사회복지계, 인권 등의 분야에서 활동하고 있는 관련 전문가 및 활동가 수혜자 등이 실천적으로 참여하고, 연대할 수 있는 토대와 문화를 형성하도록 노력해야 할 것이다.

## ⑤ 사행산업 분야 활동

<표 13> 대전참여자치연대 사행산업 분야 활동분석표(1999~2013년 활동일지)

구 분	내 용	활동건수	구 분	내 용	활동건수
① 성질별 분류	문제제기	58건(68.2%)	③ 활동유형별 분류	회 의	4건(4.7%)
	정책제안	16건(18.9%)		전국연대	18건(21.2%)
	조사연구	10건(11.8%)		기자회견	6건(7.1%)
	기 타	1건(1.1%)		이슈캠페인	7건(8.2%)
합 계		85건(100%)		교육,조사	6건(7.1%)
② 활동분야별 분류	대전경륜장	37건(43.5%)		토 론 회	7건(8.2%)
	마권장외발매소	19건(22.4%)		성명 및 논평	24건(28.2%)
	사행산업 전반	29건(34.1%)		인터뷰 등	7건(8.2%)
				기타	6건(7.1%)
합 계		85건(100%)	합 계		85건(100%)

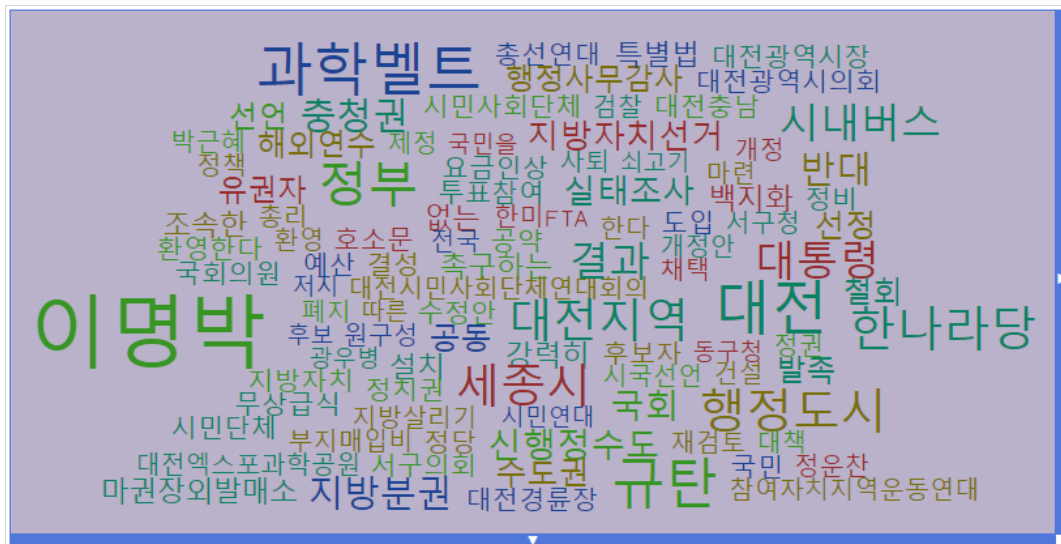
사행산업 전반에 대한 우리단체의 이런저런 활동의 역사는 결코 짧지 않다. 1999년 계룡사옥에 입주하려던 마권장외발매소의 저지를 위한 대책활동을 비롯 2001년부터 시작된 대전경륜장 반대운동, 그리고 2003년부터 시작된 ‘도박장반대 전국네트워크’ 활동은 국무총리실 산하에 ‘사행산업통합감독위원회’를 만들어 무분별한 사행산업을 부분적으로나마 규제하는 계기가 되기도 했다. 이런 도박산업과 관련한 대전참여자치연대의 활동은 지역 풀뿌리 시민운동의 모범 사례가 되기도 한다.

특히 총선 입후보자들에게 경륜장건설 찬반입장을 물어 반대여론을 이끌어냈으며, 결국 대전경륜장을 저지하는 성과를 이끌어 냈다. 또 한편으로 행정자치부와 문화관광부에 경륜장의 문제점과 수익성이 없는 현실을 다방면으로 항의하고, 사행산업에 대한 지도관리감독을 관장하는 정부기구를 만들 것을 제안하여 지난 2007년 사행산업통합감독위원회가 출범하는 계기를 마련한다. 이런 일련의 활동 사례는 지역NGO의 활동이 지방정부의 특정 사안에 대한 정책결정에 직접적인 영향을 미친 것은 물론, 정부의 의제형성에도 영향을 미쳤다는 점에서 매우 의미 있는 사례라 하겠다.

## 6) 대전참여자치연대 20년 활동 워드클라우드

워드클라우드는 단어 별 가중치를 통해 대전참여자치연대 지난 20년 활동을 시각적으로 살펴볼 수 있는 방법으로, 지난 20년동안 대전참여자치연대가 발표했던 각종 보도자료(논평, 성명 포함)를 프로그램에 넣어 구동한 결과 다음 그림<1>과 같이 나타났다.

<그림 1>



지난 20년간 대전참여자치연대 활동에 있어서 가장 큰 족적을 남긴 단어로는 이명박 전 대통령으로 과거 서울특별시 시장 시절 수도권 규제완화와 관련한 일련의 대응활동과, 지난 2002년 대통령선거 국면 전후부터 노무현 전 대통령이 공약한 행정수도 논란과 현재의 위헌결정 이후 행정도시 등 3대 특별법 제정 논란, 그리고 2007년 대통령선거 이후 대운하 공약과 광우병 논란, 그리고 행정도시 백지화 논란 및 과학벨트 백지화 논란과 관련한 우리단체를 비롯한 각종 연대활동이 봇물을 이루었기 때문인 것으로 해석된다.

실제로, 주요 단어 중에 이명박 전 대통령과 관련된 과학벨트, 행정도시, 세종시, 지방분권, 충청권, 지방분권 등의 연관단어가 크게 나타나고 있으며, 대전참여자치연대 20년 활동에서 역점 적으로 추진했던 마권장외발매소, 시내버스, 대전경륜장, 행정사무감사, 지방자치선거, 해외연수, 각종 실태조사, 대전엑스포과학공원 등의 연관 단어가 두각을 나타내고 있다.

### 3. 대전참여자치연대 오늘 - 주요 문제인식

### 1) 조직내부 문제 / 소통, 조직민주주의

소통과 조직민주주의를 진단할 수 있는 수단으로는 아래 <표 14>와 같이 유사 시민사회 단체와의 <의사결정 구조 및 회원조직>을 기계적으로 비교분석하는 간접적인 방법과 현대전참여자치연대 내부 <소통 및 조직민주주의 수준>을 관찰자의 관점에서 직접적으로 질적평가 해 보는 두 가지 방법이 있을 수 있다.

특히, <의사결정 구조 및 회원조직>이 많으면 많을수록 조직 내 구성원들 간의 활발한 교류와 협력이 불가피하다는 점에서 조직민주주의를 가늠해 볼 수 있는 척도가 될 수 있으며, 아울러, 조직구성원들과 회원이 아닌 일반시민들과의 교류와 협력 또한 확대될 수밖에 없다는 가설에 대한 내적·외적 타당성을 높일 수 있는 수단이 될 수 있다는 점에서 유사 시민사회단체와의 <의사결정 구조 및 회원조직>을 비교 검토하는 것은 나름대로 의미가 있다 하겠다.

**<표 14> 참여연대류 의사결정 구조 및 회원조직 비교표**

[illegible]

	<4개>	<8개>	해운대구지회 <10개>	<3개>
--	------	------	-----------------	------

유사 시민사회단체와의 <의사결정 구조 및 회원조직>을 비교분석하기 위해 대전참여자치연대와 유사한 규모와 활동을 하고 있는 청주, 전북, 대구, 부산의 단체 사례를 비교분석했다. 활동내용에 대한 질적 차이 등의 한계가 있겠지만, <의사결정 구조 및 회원조직>에 있어서 확인한 차이를 발견할 수 있다.

대전참여자치연대에 비해 타 4개 지역 단체는 이원화(집행위/상임집행위)된 의사결정 체계를 가지고 있었으며, 위원회의 경우도 다양한 분야에 대한 위원회를 조직하여 관심 있는 전문가들과 회원들을 참여시키고 있었다. 실제로 4개 지역 실무책임자와 인터뷰해 본 결과 활발하게 운영되는 위원회도 있고 그렇지 못한 위원회도 있지만, 회원들의 참여경로로서 활용되고 있다는 점에서 의미를 부여하고 있었다. 특히, 회원모임과 관련해서는 대구참여연대의 경우 지역단위에 상근 사무국을 두고 운용 중에 있었으며, 부산참여자치연대의 경우 지역별 회원모임을 조직 운영하고 있었다.

다음으로 지난 20년간 대전참여자치연대에서 활동가로 근무해온 필자의 경험을 바탕으로 관찰자의 관점에서 <임원과 임원>, <임원과 사무처>, <회원과 임원>, <회원과 사무처> 간의 현 대전참여자치연대의 소통 및 조직민주주의를 평가해보고자 한다.

대전참여자치연대의 창립 초창기만 해도 주요 핵심임원 등 소수(실행위원회)에 의해 조직운동을 책임지는 구조였으나, 20년이 지난 오늘날 대전참여자치연대는 나름 체계화된 위계적인 의사결정 과정을 가지고 있다.

하지만, 대전참여자치연대의 주요사업과 재정, 그리고 인사 등의 조직운영 전반에 대해 책임지는 의사결정 단위(의장단, 집행위원회)와 별개로 대전참여자치연대의 일상적인 활동에 있어서 실질적인 의사결정과 집행은 대부분 사무처장을 중심으로 사무처에서 처리되고 있는 실정이다.

특히 2년 임기제로 운영되고 있는 임원단과 사무처장이 바뀔 때 마다 임원단 내부와 임원단과 사무처간 소통부재 및 불협화음이 발생하는 현상이 지속적으로 나타나고 있으며, 이런 이유로 인해 내부구성원들간의 사기저하와 소통부재, 그리고 조직민주주의에 대한 위기론까지 인식되고 있는 실정이다.

이런 소통 및 조직민주주의의 위기를 극복하기 위해서는 임원단 구성에 있어서 위계적인 조직체계 내에서 훈련이 된 회원들이 단계적으로 직급상승을 할 수 있는 인사검증 시스템과 문제가 발생했을 때 신속하게 문제해결을 위한 조직차원의 진단과 해결방안을 제시하는 등의 가시적 노력이 뒤 따라야 할 것이다.

## 2) 회원 및 재정건전성 확보 문제

대전참여자치연대의 가장 큰 장점은 자립재정의 기반위에 정부나 지방정부, 그리고 지역의 자본가 권력으로부터 자유로운 활동을 할 수 있었다는 것이다. 자립재정의 기반은 권력·자본으로부터의 해방은 물론, 조직운영의 독립성 보장과 정책역량의 강화, 그리고 조직

민주주의 구현이 가능하다는 점에서 의미가 깊다.

그런 점에서 자립재정의 기반을 더욱더 강화하기 위한 노력을 게을리 해서는 안 된다. 지방정부의 말단 조직과 같이 치부되면서 보조금 및 프로젝트에 의존적인 지역NGO가 지방정부의 정책 비판이나 대안제시 등의 NGO 본래의 기능을 수행할 수 없음은 너무나 자명한 사실이다. 따라서 대전참여자치연대는 건강한 시민사회 형성의 촉진자, 촉매자, 협력자라는 의식적인 노력뿐만 아니라 정책역량과 재정건전성을 높여 책임성과 독립성, 시민대표성을 확보하기 위한 다각적인 노력을 진행해야 한다.

시민참여와 회원가입을 과거처럼 당위성과 도덕적 호소에 그쳐서는 절대로 성과를 낼 수 없는 시대로 접어들고 있다. 구체적으로 더 많은 시민들을 회원조직으로 규합하기 위한 구체적인 참여프로그램을 마련하고 그들의 다양한 이해와 요구를 수용할 수 있는 조직풍토를 마련해야 한다.

따라서 활동가뿐만 아니라 핵심 자원임원들과 적극적인 회원들도 미래 회원이 될 시민들과의 소통창구이자 징검다리 역할을 자처하는 인식변화도 선행되어야 할 것이다. 아울러, 전체 회원의 노령화 추세가 확연하고 청년세대 회원의 빈도가 매년 감소하고 있는 만큼, 20~30대 청년세대와의 소통과 참여프로그램을 확대하는 등의 회원구성의 탈 노령화 노력을 본격화해야 할 것이다.

### 3) 의제편중 및 참여방식의 문제

지난 20년 대전참여자치연대의 활동범위와 연대방법에 대해 살펴본 결과 지역(대전광역시, 구청, 충청권) 관련 활동보다는 여전히 중앙정부 현안 위주의 활동이 월등히 높았으며, 지방자치나 지역주민들의 삶의 질과 관련한 의제 보다는 여전히 정치현안 등의 시국관련 대응활동 비중이 압도적으로 높은 것으로 나타나고 있다.

물론 오늘날 민주주의의 위기를 논하고 있고 지역의 굼직굼직한 현안 또한 중앙정부의 현안과 관련되지 않은 것이 없을 만큼 불가피한 현실임을 직시하지 못하는 바는 아니지만, 각종 현안에 대한 선택과 집중, 실무역량의 배분, 예측 가능한 활동을 통해 지역민들의 삶의 질과 지역을 바꾸기 위한 지역의제 발굴 및 활동에 더 많은 자원과 역량을 투입해야 할 것으로 보인다.

그동안 시민운동의 문제점으로 가장 많이 지적된 것 중의 하나가 대안제시 보다는 이슈파이팅 등의 선언적 운동방식에 대한 문제제기였다. 어쩌면 가장 바람직한 시민운동의 방향 또한 개혁적인 정책의제를 발굴하고 정부나 지방정부가 그런 개혁의제를 채택하여 실제 행정에서 집행될 수 있도록 하는 것이다.

따라서 대전참여자치연대는 형식적인 참여가 아닌 내실 있는 참여를 견인할 수 있는 법·제도적인 보완책 마련을 위한 노력과 더불어 보다 대등한 관계 속에서 거버넌스의 한 축으로 참여하려는 보다 적극적인 인식변화와 행동이 뒤 따라야 할 것이다. 특히 정책입안단계에서부터 정책과정 전반에 참여할 수 있는 활동방식의 변화를 적극 모색해야 할 것이다.



#### 4) 연대운동의 한계

지난 20년 대전참여자치연대 활동의 가장 큰 문제점중의 하나로 항상 언급되었던 것이 바로 연대운동의 한계였다. 앞의 <연대운동 방식>에 대한 진단결과에서도 나타나듯이 지난 20년간 대전참여자치연대의 연대운동은 전체 활동에 있어서 상당한 비중을 차지하고 있는 시민운동의 주요한 수단으로 자리매김하고 있다.

하지만 중앙정치 현안이나 시국현안을 중심으로 이루어지고 있으며, <참여수준> 또한 '명함연대' 등 소극적으로 참여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 뿐만 아니라, <만족도 평가>에서도 대전참여자치연대의 주도적인 의제나 시민사회단체만의 연대활동에 대한 만족도에 비해 중앙정치 및 시국현안이나 노동 및 민주단체와의 연대활동에 대한 만족도는 전체적으로 매우 낮게 평가되고 있는 만큼 정확한 진단을 통해 문제해결을 위한 특단의 방안을 제시해야 할 것으로 보인다.

그렇다고 '명함연대'라고 해서 연대정신을 무시하고 무턱대고 간소화하거나 외면할 수만은 없다. 대전참여자치연대 조직역량 및 사무처 실무역량의 한계가 있는데, 고유의 역할을 제쳐놓고 연대운동에만 골몰할 수는 없는 노릇이다. 따라서 연대운동에 대한 성격과 내용에 대해 면밀히 분류하고 참여방식과 수준에 대해 원칙을 만드는 등의 조직내부의 합의를 통해 연대활동에 대해 보다 체계적이고 효과적인 대응을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 5) 대전참여자치연대 운동방식의 특징

지금까지의 대전참여자치연대 각종 활동을 살펴보면 몇 가지 특징을 발견할 수 있다.

먼저, 조직 내적으로 대전참여자치연대는 회원규모나 활동역량은 양적·질적 발전을 거듭해오고 있으며, 이에 따라 지방자치의 각 영역에 크고 작은 영향력을 미치고 있다. 아울러, 대전참여자치연대는 권력으로 부터의 독립된 활동을 위해 부단히 애써온 과정에 대한 평가도 긍정적으로 받고 있다.

특히 지난 1999년부터 정부나 지방자치단체로부터 그 어떠한 재정보조 및 프로젝트도 거부하겠다는 공개적 선언은 재정건전성을 위한 부단한 노력을 뒷받침하는 동기부여가 되었으며, 아울러 회원회비 증가와 후원회비 모금을 위한 지속적인 노력과 더불어 권력의 눈치를 보지 않고 독자적인 활동을 펼칠 수 있었던 배경이기도 했다.

지난 20년간의 대전참여자치연대 활동을 통해 정치개혁, 지방자치, 도시계획, 대중교통, 사회복지, 사행산업, 지방분권, 행정도시, 과학벨트 등 몇몇 분야에 대해서는 전문성과 더불어 독자적 활동영역을 개척해 왔다는 긍정적 평가도 받고 있다.

대전지역 시민단체들만이 가지고 있는 특징 중에 하나이지만, 그 어느 지역보다 개별단체 활동에 그치지 않고 각종 연대를 통해 지역문제를 스스로 해결하려 노력했다는 점이다. 특히 환경, 여성, 언론, 교육, 소비자 등 대전참여자치연대가 주도적으로 대응하지 못하는 영역에 대해서는 연대정신을 통해 의제형성 및 문제해결을 위해 부단히 노력해 왔다.

뿐만 아니라, 지역NGO와 지방정부는 밀접하게 상호작용을 할 수 밖에 없다. 지역NGO는 시민의 이해와 요구를 대변하고 남용된 권력에 대한 감시와 견제를 통해 사회적 균형

추 역할을 담당하는 것이다. 그런 점에서 대전참여자치연대가 그동안 지향해 왔던 거버넌스 관점의 활동은 지방정부영역과 시장영역에 대한 감시와 견제역할 뿐만 아니라, 건강한 시민사회를 형성하는데도 크게 기여하고 있다.<sup>7)</sup>

아울러, 대전참여자치연대는 신뢰를 바탕으로 한 노동운동단체 등 각 부문별 조직과의 교류와 협력도 결코 소홀히 하지 않았다. 상대적으로 시민운동 세력보다는 좀 더 진보적 의제를 다루는 사회단체(민중단체)와 노동운동단체와의 신뢰관계를 바탕으로 교류와 협력을 통해 전국적인 시국 및 정치현안, 지역의 노동현안 등 계층적 약자와 집단에 대한 이해와 요구를 적극 대변하는 활동 또한 게을리 하지 않고 있다. 최근에는 풀뿌리운동 조직이나 모임들과의 교류와 협력도 점진적으로 확대되고 있는 만큼 향후 운동과제를 모색하는데도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

하지만, 앞의 대전참여자치연대 20년 활동평가에서도 확인되듯이 연대운동 등 운동방식에 대한 진단과 대안을 모색하기 위한 조직적 차원의 노력이 뒷받침 되어야 할 것으로 보인다.

## 6) 시민운동 환경 극변

우리사회의 다원화와 인터넷망의 확산으로 1인 단체가 보편화되고 탈 이념화 탈 조직화 되면서 수많은 시민단체들이 만들어지고 사라지게 되는 등 시민운동은 지속적으로 재편과정을 밟을 것으로 전망된다. 특히 지역단위에서 풀뿌리 주민운동의 성장으로 말미암아 앞으로의 시민운동은 더욱더 다원화되고 분화 될 것으로 예상된다. 일각에서는 급증하는 시민운동 단체 수에 우려의 시각을 나타내는 분들도 있지만, 선진국에 비하면 시민운동의 숫자는 훨씬 적은 편이다.

따라서 대전참여자치연대는 이런 사회적 변화에 능동적으로 대응하려는 준비를 구체적으로 해야 할 것이다. 하지만 아직까지도 과거 부당한 권력에 대항하기 위해 모든 역량을 총집결시켜야 했던 획일주의적 운동방식에서 벗어나지 못하고 있다. 이를테면 앞서 살펴본바와 같이 ‘명함연대’처럼 각종 현안에 대한 연대체 결성에 이름만내고 제대로 된 활동을 하지 못하는 현실은 시대적 불가피성도 있지만 획일주의적 운동방식의 영향 또한 무시할 수 없다.

머지않아 은퇴한 사람들이 시민운동에 활발하게 참여하고 시민운동의 활동가로 활약하는 시대도 머지않아 보인다. 육체적으로는 얼마든지 활동할 수 있음에도 불구하고 직업전선에서 은퇴를 한 노인들의 사회참여문제가 사회적 문제화되고 있는 마당에, 이들을 시민운동 영역으로 견인하고 끌어들이기 위한 본격적인 준비도 해야 할 것으로 보인다.

아울러, 항상 고민되는 예민한 사안 중에 하나이지만, 시민운동의 정치세력화에 대한 명

---

7) 지방자치제 도입 이전의 권위주의 사회에서 행정기관에 대한 감시와 견제는 있을 수도 없었으며, 시민사회의 자발적인 목소리도 제대로 내지 못했던 것이 사실이다. 그러나 지방자치제 도입이후 새롭게 생겨난 시민단체는 지방정부와 지방의회, 지역기득권을 감시하고 견제함으로써 시민사회의 역량을 높이고 건강성을 지켜냈다는 의미부여가 가능하다. 이러한 시민단체는 학연·지연으로 규합된 집단과 이익집단, 그리고 이해관계가 걸린 주민집단과 달리 전체 지역사회 측면에서는 긍정적인 영향을 미친다고 평가할만하다.

확한 입장과 원칙을 세울 필요가 있다. 시민운동의 정치참여에 대한 시민운동 내부에서도 시민들 사이에서도 의견이 엇갈리는 것이 사실이다. 필자는 정치개혁 없이 사회개혁은 요원한 것이라는 관점에서 시민운동의 정치세력화는 불가피하다는 입장이다. 하지만, 이런 부분에 대한 조직내부의 명확한 입장과 기준을 세우지 않은 가운데, 관련 인사의 정치진출은 당사자뿐만 아니라 조직 내부적으로도 불필요한 논란과 혼란을 겪을 가능성이 크다는 점에서도, 이와 관련한 조직내부의 자연스런 논의와 합의를 위한 로드맵을 밝아 가야 할 것이다.

#### 4. 대전참여자치연대 내일 - “ 새로운 20년 비전 ” 방향

<대전참여자치연대의 새로운 비전 20년> 활동방향을 제시하기 위해 지난 20년 대전참여자치연대에 대한 다양한 활동 평가와 진단 그리고 <표 15>의 SWOT분석을 토대로 필자의 의견을 아래와 같이 제시해보고자 한다. 다만, 구체적인 비전을 제시하지 않고 방향만 제시하는 것은 구성원들의 몫으로 남겨두고자 한다.

<표 15> 대전참여자치연대 SWOT분석

강 점	약 점
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상대적으로 높은 지역내 인지도와 영향력</li> <li>- 지난 20년의 권력감시운동 경험</li> <li>- 상대적으로 안정적인 회원 및 임원구조</li> <li>- 상대적으로 강한 전문가네트워크</li> <li>- 중견활동가로 구성된 안정적인 상근인력</li> <li>- 상설적인 지역연대 및 전국연대 조직 보유</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자체 회원 및 시민 동원능력 매우 취약</li> <li>- 안정적인 분야별 전문가집단 풀 취약</li> <li>- 자립재정 정책으로 인한 사업비 지출 제한</li> <li>- 욕구 대비 시민참여 소통구조 취약</li> <li>- 선택과 집중 &amp; 분출하는 시국현안 사이 딜레마</li> </ul>
기 회	위 기
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고유영역 의제에 대한 사회적 요구 분출</li> <li>- 지방자치 분야 의제대응능력 갖춘 타 주체 부재</li> <li>- 권력감시에 대한 기대증대</li> <li>- 시민들의 자발적인 참여 및 요구 증대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 여전한 정파논리와 색깔론</li> <li>- 여전히 취약한 회원조직 및 재정구조</li> <li>- 임원 및 중견활동가의 세대교체에 따른 위기</li> <li>- 관성화된 운동문화</li> <li>- 지역언론 환경의 위기</li> </ul>

**첫째, 무엇보다 구성원들간의 합의과정이 중요하다.** 평가과정에서부터 새로운 비전을 구상하고 확정하는 과정에 주요임원과 활동가들뿐만 회원들까지도 논의에 주도적으로 참여할 수 있도록 하고, 더 나아가 지역사회 구성원들의 평가와 요구까지도 반영한 가운데 <대전참여자치연대 새로운 20년 비전>을 구상하고 확정해야 한다.

**둘째, 선명한 권력감시운동을 지향한다.** 대전참여자치연대는 그동안 전문성을 갖춘 권력감시운동 단체가 되기 노력해왔다. 도시교통, 사행산업, 지방자치 등 몇몇 분야에 대해 긍정적 평가를 받는 이유이기도 하다. 활동 고유영역 의제인 지방자치 이외에도 지역사회의 각 영역에 대한 권력감시운동을 더욱더 강화한다.

- 지역권력에 대한 일관된 밀착 감시와 견제

- 참여민주주의 구현을 위한 시민과 함께하는 프로그램 기획추진
- 대안 제시형 운동방식 대폭 확대

**셋째, 지속가능한 조직이 되어야 한다.** 무엇보다 재정건전성을 높이기 위해 더 많은 시민들을 회원으로 끌어들이고, 세대간 불균형 문제를 해소하고, 더 나아가 지속가능한 활동가를 양성하기 위한 토대마련과 역량강화를 위한 꾸준한 투자와 노력이 이루어져야 한다.

- 회비에 의한 100% 재정자립 기조 유지
- 당위성과 도덕적 호소를 넘어서는 회원참여 방안 모색
- 20~30대 청년세대를 위한 맞춤형 프로그램 기획추진
- 활동가 복지 및 역량강화를 위한 목적형 기금마련

**넷째, 전문성을 높이기 위한 전문가 네트워크를 강화한다.** 최근 들어서 전문가들과의 네트워크가 날로 취약해지고 있고, 대전참여자치연대 활동이 소수 전문가에게 의존하고 있는 경향이 날로 커지고 있는 만큼, 젊고 활동적인 전문가 인력을 충원하여 각종 과제수행에 적극적으로 협력체계를 형성할 수 있도록 해야 한다.

- 정책위원회 복원을 통한 정책 전문가 네트워크 확충 모색
- 정책 전문가와의 현안대응 협력체계 구축
- 지역내 전문가들의 사회참여 촉진 방안 모색

**다섯째, 소통 및 조직민주주의가 구현되어야 한다.** 조직내부의 소통부재는 조직민주주의에 대한 위기로 나타날 수 있으며, 조직외부와의 소통부재는 대전참여자치연대의 고립을 자초한다는 점에서 심각한 문제가 될 수 있다. 따라서 내부의 소통문제를 보다 적극적으로 해소하고 시민들과의 소통을 위한 다양한 방식의 노력을 시도해야 한다.

- 조직내·외간의 소통 문제에 대한 즉각적인 진단 및 대안 제시
- 의사결정 구조 및 회원조직 진단 및 대안 제시
- 조직내·외간의 소통 친화적인 홈페이지, E-mail소식지, 월간'참여와 자치' 등의 개선
- 다양한 온라인 소통 강화
- 의제확산을 위한 대안미디어에 대한 진지한 검토

**여섯째, 대전참여자치연대의 정체성을 명확히 한다.** 이를 통해 대전참여자치연대는 '이념과 지향'은 분명하고 '감시와 비판'은 늘 날카로우면서, 자칫 건조하고 비인간적으로 비쳐질 수 있지만, 지역민들과 지역사회 공동체를 향한 '따스한 애정'이 있기 때문에 늘 멀어지지 않고 '생명력'과 '포용력'이 느껴지는 따스한 조직이 될 수 있도록 해야 한다.

**마지막으로, <대전참여자치연대 새로운 20년 비전>을 제시하기 전에 구성원들간에 진지하게 검토해 봤으면 하는 몇 가지 내용을 제시한다.**

앞에서 다뤄진 대전참여자치연대 20년 평가를 바탕으로 <재정난>과 <연대운동>, 그리고 <의제편중 및 활동방식의 문제점>에 대해 진지하게 토론하고 대안을 모색하는 자리가 마련되었으면 한다.

## 5. 나오는 말

지금까지 대전참여자치연대 20년에 대한 평가를 중심으로 <새로운 20년 비전>을 위한 필자가 생각하는 몇 가지 방향을 제시해 보고자 했다. 방대한 자료를 바탕으로 나름대로 충실한 양적 및 질적연구 방법을 동원한 평가 및 분석을 시도했으나 많은 한계를 드러낸 발제문이라고 생각된다.

지난 20년간 대전참여자치연대는 지역사회 개혁을 위해 쉽 없이 달려왔다. 그러나 대전 참여자치연대가 지난 20년전 품었던 ‘참여민주주의 실현’과 ‘정치 및 사회개혁’ 등의 시민 사회에 대한 꿈은 아직 긴 여정을 남겨두고 있다.

특히, 이명박 정부 집권이후 오늘에 이르기까지 시민운동은 지역의 주요 지역현안이나 지방행정에 대한 감시와 견제활동을 넘어서는 또 다른 절차적 민주주의와 국가개혁을 위한 시민운동의 역할도 요구받고 있다. 또한 빈곤과 사회적 양극화 문제나 참여예산제운동 등 그동안 시민운동 방식에서 벗어나 시민공감형 운동을 기획하고 추진해야 할 과제를 안고 있다.

분명한 것은 시민운동은 스스로 변화하고 개혁해내지 않으면 생존할 수 없는 시기에 직면하고 있다는 것이다. 절차적 민주주의를 완성하면서 다변화, 다가치화하는 시민운동에 있어서 그 역할도 바뀌어야 한다. 그동안 영향의 정치의 몫을 담당하던 ‘참여연대류 방식’의 시민운동은 사회병리현상이 심화되거나 이익집단 표출 또는 보수세력이 능동화되면서 참여와 연대에 기초한 보다 지속가능한 사회개혁운동을 전개하지 않을 수 없는 상황이 되었다.

따라서 대전참여자치연대는 지속가능한 사회 구축을 위한 국가개혁운동과 한 단계 높은 풀뿌리 지역시민운동을 전개하는 한편, 더 낮은 계층에 대한 인권 실현과 고용불안고령화보육문제 등의 시민들을 위한 대의적 복지운동에 중심에 두고 활동해야 할 것이다.

하지만, 과거처럼 도덕성과 당위성만으로 시민들을 설득하고 포섭할 수 없으며, 진보적 가치와 대중성, 그리고 전문성을 바탕으로 시민들과 소통하고 관계 맺기에 보다 적극적으로 나서야 할 것이다.

대전참여자치연대는 한결같은 마음으로 ‘어제’와 ‘오늘’을 만들어왔듯이 ‘내일’의 희망을 만들어갈 수 있을 것으로 굳게 믿는다.

<이상>



## 토론

토론 1. 권선희 목원대학교 행정학과 교수

- 대전참여자치시민연대의 미래 비전과 전략

토론 2. 장재완 오마이뉴스대전충남 기자

토론 3. 박종갑 민주노총대전지역본부 교육선전국장

- 준準정당적 시민단체 그리고 진보정당, 지역당에 대한 단상

토론 4. 성광진 대전교육연구소장

- 조직의 내일을 위한 제언

토론 5. 박노동 대전발전연구원 책임연구원

- 대전참여자치시민연대의 활동방향 정립





# 토론 1. 대전참여자치시민연대의 미래 비전과 전략

권선희(목원대학교 행정학과 교수)

미래는 아직 일어나지 않은 가상의 시점이다. 하지만 현재 무엇을 하고 지금 미래를 위해 어떤 준비를 하는가는 미래의 모습에 큰 영향을 준다. “미래를 예측하는 최선의 방법은 미래를 창조하는 것”이라고 갈파한 피터 드러커의 말은 미래대응에 대한 능동적 자세의 중요성을 강조한 것이다.

대전참여자치시민연대가 스무살을 맞아서 과거를 돌아보고 미래를 준비하는 작업을 진행하고 있다. 이십년이라는 긴 시간을 되돌아보지 않더라도 지난 3,4년만 돌아보더라도 도대체 우리 주변에서 무슨 일들이 벌어졌는지 기억하기도 힘들 정도의 많은 일들이 벌어지고 지나간 것 같다. 여기서 더해서 급격한 속도로 퍼져나가는 SNS와 같은 기술변화, 가끔 일상을 뒤 흔드는 기후변화, 다국적 기업과 국제금융에 흔들리는 국가경제 등 까지 생각한다면 미래 비전을 개발하고 앞으로 나갈 전략을 수립하는 것인 쉬운 일이 아닐 것이다.

## 미래 어떻게 준비할 것인가?

1,300여 회원과 2억원 남짓한 예산, 네 사람의 상근 활동가에 의해서 움직이고 있는 참여연대의 오늘을 진단하고 향후 10년 20년 후에도 의미 있는 역할을 수행할 수 있는 풀뿌리 시민단체가 되기 위해서 무엇을 어떻게 해야할 것인가? 참여연대의 미래 비전과 발전전략을 발굴하기 위한 사전 단계로 간략한 아이디어를 소위 말하는 SWOT분석의 틀을 따라 스케치해보면 아래 표와 같이 정리될 수 있을 것 같다.

<b>강점(Strength)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 지난 20년간 법·제도개선 중심의 주장형(advocacy) 활동을 주도하여 지명도와 영향력 확보</li> <li>* 지역 내는 물론 전국적 연대 네트워크를 가지고 진보적 변화를 견인</li> <li>* 자발적 결사체로서의 경험과 역량</li> </ul>	<b>약점(Weakness)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 20대 활동가의 총원구조가 원활하지 않은 점, 활동가의 고령화</li> <li>* 상근활동가 중심 운동으로 회원과 연계 취약</li> <li>* 20대 여성 퇴직자 등 새로운 동력 확보에 취약</li> <li>* 지역사회 변화에 대한 전략적 사고와 대응 역량 미흡</li> </ul>
<b>기회(Opportunity)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 2000년대이후 마을만들기, 사회적 경제 등 순환과 공생의 사회적 경제 확산과 이들 자원의 시민운동으</li> </ul>	<b>위협(Weakness)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>* 이명박 박근혜 정부와 정치권의 반시민사회적 정향</li> <li>* 제도적 민주주의의 정착과 정치적 무관심의 확대</li> </ul>

로 연결가능성 * 거버넌스형 정책결정에 대한 요구 확산 * 철학, 가치, 이념, 열정이 부족한 시민운동에 대한 부정적 인식	* 경제적 양극화, 문화적 다원화 등으로 사회운동보다는 생활영역으로 관심변화 * SNS등 급격한 기술변화, 다국적 경제화 등으로 시민영역의 다양화 파편화
--	--

SWOT분석에 기초하여 비전과 전략을 개발하는 것이 일반적인 방법으로 알려져 있지만, 사실 문제는 이러한 내용들이 누구에 의해서 어떠한 절차로 만들어졌는가가 더 중요하다고 할 수다.

### 누가 이 일을 해야 하나?

위에서 제시한 SWOT분석 표는 필자가 여러자료를 참고하여 작성한 것이다. 이렇게 특정한 개인이나 소위 소수의 전문가가 작성한 자료만 가지고 미래를 예측해보고 비전과 전략을 만드는 것에 큰 위험성이 뒤따른다는 점이다. 비전과 전략을 만드는 이유는 우리 단체의 미래상이 우리 지역사회와 우리 단체에 의미있는 일을 하기 위함일 것이다. 여기에서 말하는 '의미있는 일'은 "의미있는" 일 뿐만 아니라 의미있는 "일"도 되어야 한다. "의미"와 "일"을 함께 가져야 한다. 다시 생각해보면 "의미"는 개인이 부여해서 형성되는 것이 아니고 사회적으로 인정받는 것이 되어야 한다. 동시에 "일" 단체가 하는 것이 아니라 활동가나 임원 혹은 회원 개개인이 직접 행동으로 보여주고 그 결과로 나타난 것이 "일"이 된다고 할 수 있다. 결국 "일"은 개인이 하는 것이지만 그 "의미"는 사회적인 것이다. 따라서 "일"을 하는 개인들이 그 일의 '사회적 의미'를 충분히 검토한 후 일을 하지 않으면 일과 의미가 따로 놓게 될 것이라는 점을 생각할 수 있다.

### 비전과 전략에 대한 집단적 논의와 합의가 필요하다

결국 참여연대가 추구할 미래의 일(비전)과 그 일을 어떻게 할 것인가에 대한 방향설정(전략)을 만드는 데는 상근활동가는 물론 임원과 회원 나아가 지역사회 진보적 시민들의 참여가 필요하다. 지역의 문제 중에서 진보적 대안을 찾아내고, 그 진보적 대안 중에서 참여연대가 주도적으로 할 것이 무엇인가를 찾아내는 대화와 토론의 과정을 가져야 할 것이며, 이렇게해서 구체화된 진보적 대안을 지역사회내에서 실현하기 위해 회원들이 개인적으로 담당할 일, 회원들이 공동으로 할 일을 골라내보고, 이 공동의 일을 하기 위해 임원과 활동가가 역할을 나누는 것이 필요할 것이다.

아마도 이렇게 아래로부터의 담론형성과 실천전략을 만들어가는 과정을 구상하고 실행해 보는 것 자체가 참여연대가 출범할 때 외쳤던 창립선언문을 실천하는 것이 아닌가 싶다.

“참여자치 대전시민회의의 활동이 한국사회와 대전지역사회의 앞날을 가늠하는 계기가 될 것임을 확신하는 우리는 지역의 모든 시민사회운동과 연대하고 주민의 직접적인 참여를

통해 가능한 범위 내에서 풀뿌리 민주주의의 조속한 정착을 이룰 것이다.

열린시대에 새로운 지방자치가 정착되는 대전을 만들기 위해 참여자치 대전시민회의는 모든 대전시민의 적극적인 참여를 기대하며 우리에게 주어진 책임을 성취하기 위해 최선을 다할 것을 천명한다. 바야흐로 민의 시대가 도래하였다.“

---

## 토론 2. 장재완 오마이뉴스대전충남 기자

---

### 토론 3. 준정당적 시민단체 그리고 진보정당, 지역당에 대한 단상

박종갑 (민주노총대전지역본부 교육선전국장)

- 1995년 지방선거의 기억

- : 1분의 당선과 한분의 2표차 낙선
- : 과기노조 출신 3명의 유성구의원 당선

- 준정당적 활동을 하는 시민단체의 출현과 진보정당

- : 1만원의 당비를 내는 1천명의 당원 - 회비납부 회원 954명
- : 진보정당 활동공간을 선점한 시민단체들 - 종합적 시민운동
- : 진보정당과 경쟁아닌 경쟁하는 시민단체들 - 무당파적 활동

- 진보정당의 분열, 재결집은 필요한가?

- : 내부 민주주의, 그들은 어떤 세상을 꿈꾸었는가?
- : 그 꿈을 지금 당장, 나와 우리의 삶에서 실현하자.
- : 재결집이 필요하다면 '지역당'의 협의체를 통한 새로운 방식으로

- 시민운동, 준정당적 활동을 하는 그대는 어디로 가는가?

- : 시민운동의 정치세력화와 노동자정치세력화 - 풀뿌리운동과 함께 '지역당'에서 만나자
- : 노동문제에 대해 더 폭넓은 접근이 필요 - 청년실업, 비정규직 등 고용문제, 고령화 등
- : 권력 감시 운동과 함께 먹고사는 문제와 삶의 방식에 대한 접근 필요

## 토론 4. 조직의 내일을 위한 제언

성광진(대전교육연구소장)

다음은 2008년부터 2013년까지 6년간 공동의장을 맡았던 경험을 바탕으로 한 우리 조직에 대한 두서없는 이야기이다. 조직의 빛나는 성과와 활동에 대해서는 접어두고 조금은 아쉽게 생각하는 부분에 대해 서술하고자 한다. 이것은 전적으로 저의 편견일 수도 있음을 밝힌다.

### 1. 조직의 정체성을 더욱 분명히 할 필요가 있다.

교통, 복지, 인권, 지방자치, 지방분권 등 다양한 분야에서 권력감시운동을 펼쳐왔지만, 시민들로서는 우리 조직에 대해 분명히 연상되는 것이 없는 것 같다. 환경단체나, 노동단체와 같은 확고한 정체성이 드러나지 않고 조금은 애매한 면모를 보이지 않나 싶다.

아마도 조직이 확실한 장기적 전망을 내세우지 못하는 데서 오는 것이 아닐까 한다. 우리의 활동은 바로 이거다 라고 설명하기가 다른 시민단체에 비해 조금 어렵다.

따라서 매년 우리의 활동 영역에서 최우선과제를 슬로건으로 내걸고 조직이 추구하는 방향성을 시민들에게 확고하게 심어줄 필요가 있다. 예를 든다면 연초에 “2016년 지역의 양극화를 해소하기 위해 대전참여연대가 시민들과 함께 나서겠습니다.”는 슬로건을 내세우고 1년의 관련 사업을 미리 공개하는 것이다. 토론회, 이슈 제기, 조례제정 운동 등 추진사업을 공개하고 시민들과 공감하고 함께 집행하는 방향으로 나아갔으면 한다.

또 지역의 정치 사회 경제의 문제에 대해 장기적 대안을 제시했으면 한다.

### 2. 정책 전문가 그룹을 형성하여야 한다.

상시적인 정책 전문가 그룹이 조직 내에 존재하지 않고 상근활동가들이 정책을 검증하고 판단하고 대안을 제시하는 역할까지 맡고 있는 상황이다. 물론 가벼운 사안은 그렇지만 보다 심층적인 분석과 대안이 필요한 사안을 상시적으로 다룰 수 있는 그룹이 필요하다. 굳이 관련 학계 전문가가 아니더라도 관련 업계에 종사하거나 관심을 갖고 있는 회원들을 발굴 심사하여 정책 전문가 그룹을 형성해야 할 것이다.

각종 현안에 대해서도 사안별 토론회나 코멘트 등으로 지역 현안에 대응하는 모습을 보이고 있는데, 그런 것도 필요하지만 장기적이고도 정기적인 대응도 필요하다. 예를 들자면 매 연말 또는 연초에 지방자치단체와 지방의회에 대한 교통, 복지, 인권 등의 각 분야별로 정기적인 시정평가가 이루어져야 한다. 이를 위해서도 조직내 정책위원회를 활성화시켜야

하며 지나치게 관련 학계에만 의존하는 것도 바람직하지 않다고 본다. 시민들의 관점에서 보다 실용적인 대안이 제시되기 위해서는 조직 내에서 각 분야별 관심 회원들을 이끌어내어 이들이 조사와 학습을 통해 전문가 그룹으로 진화할 수 있도록 지원한다면 좋겠다는 생각이다..

### **3. 이백 명 정도의 충성회원을 확보하여야 한다.**

회원들의 유대감과 결속력을 기대하기 힘들어 사업을 조직적으로 추진하기가 어렵다. 일천 명이 넘는 회원들이 있지만 이들을 내부에서 조직적으로 움직여 대규모 청원운동이나 서명 등을 하지 못하는 것이 현실이다.

따라서 유대감과 결속을 기대할 수 있는 2백 명 정도의 충성회원을 확보하기 위해 노력하여야 한다. 조직의 뼈대가 되어줄 이들 회원들의 조직 참여수준을 높이는 것이 필요하다. 단순히 회비를 내거나 사안에 대한 서명 정도가 아니라 조직내 의견 그룹으로 이들을 수용하여야 한다.

이들을 통해 조직 내 의견 수렴을 원활하게 하고 구체적 사업의 추진체 역할을 할 수 있도록 한다면 효율적인 집행이 이루어질 것이다.

과거 1백인 위원회를 구성하려고 시도했으나, 구체적인 방안도 마련되지 않고 추진도 유야무야되었다. ‘시민 없는 시민운동’이라는 지적에서 벗어나기 위해서는 우리 조직 내부에 확고한 충성회원을 만드는 작업을 해야 할 것이다.

또 자영업자, 장애인, 사회적 소수자 등 자신들을 스스로 대변하기 어려운 계층이나 각종 분야별로 모임을 만들어 조직 내에 활발한 자율모임을 만드는 것도 구상해 볼만하다.

### **4. 회원 확대를 사업의 최우선 순위에 두고 각종 현안 사업에 배치하여야 한다.**

만성적인 적자를 해소하기 위한 적극적 대처가 필요하다. 회원들의 회비 수입만으로 적자를 면치 못하고 있으며 매년 후원금을 모금하여 메우는 일이 반복되고 있다. 후원금 모금액수가 점점 높아지는 현상을 보이고 있으며 조직에는 부담이 되고 있다.

가장 바람직한 것은 회원을 대대적으로 늘려야 한다. 이를 위해 공격적인 캠페인이 필요하다. 시민들의 절실한 문제에 적극적으로 개입하고 투쟁의 현장이나 사업 추진의 현장에서 회원 가입 캠페인을 적극 전개하는 방안을 모색했으면 한다. 가령 ‘00동 화상 경매장 문제를 위해 일일찻집’을 추진하고 회원 가입 부스를 만들어 관련 시민들의 가입을 적극 유도하는 것이다.

우리가 개입하는 모든 사안에 회원 가입을 유도할 수 있는 방안을 강구했으면 한다. 회원 가입 유도는 시민단체의 일상적 사업으로 우리의 사업에서 최우선 순위에 두고 강력히 추진했으면 한다.

## 토론 5. 대전참여자치시민연대의 활동방향 정립

박노동(대전발전연구원 책임연구위원)

대표적 시민운동단체인 대전참여자치시민연대(이하 대전참여연대)의 창립 20주년을 진심으로 축하한다.

오늘 지난 20년 동안의 행보를 평가하고 앞으로의 방향을 고민하는 토론의 장에 참여할 수 있게 되어 무척 뜻깊게 생각한다.

발표문에서 잘 드러나 있듯, 대전참여연대는 지역사회에서 일상, 선거, 감시와 비판, 대안의 제도화에 있어 실사구시를 지향하는 전문가의 역량과 활동가들의 헌신으로 각 영역의 표준모델을 마련하는 조타수 역할을 수행해왔다고 평가하고 싶다.

대전참여연대의 성과를 가시적인 변화에 국한해서 논의할 수는 없다. 시민운동의 목적을 소통을 통해 시민사회가 추구하는 가치를 실현하는 데 있다고 한다면 시민운동이 느린 변화와 덜 가시적인 변화에 미친 영향에 보다 주목할 필요가 있다고 본다. 저지를 위한 운동이든 대안을 찾기 위한 운동이든 운동 과정에서 이루어진 소통 자체가 시민의 생각을 바꾸게 하고 궁극적으로는 미래의 지역사회변화에 기여하게 되기 때문이다. 이러한 점에서 대전참여연대의 성과는 당장의 성공과 실패를 기준으로 평가할 것이 아니라 소통의 방식과 그 활성화 수준과 관련해서 평가되고 성찰될 필요가 있으리라 본다.

따라서 논자는 설부른 평가에 집중하기보다는 지속성, 진영 확대라는 대전제 하에서 향후 대전참여연대의 활동방향 정립에 몇 가지 건의코자 한다.

### ① 대전참여연대 운동방식의 개선이 필요하다.

발표자의 글에도 나타나있듯이, 현재까지 참여연대는 제도화 전략에 집중할 수밖에 없었던 상황이었기 때문에 현장성이나 시민과의 소통에는 다소 소홀한 감이 없지 않다. 따라서 참여연대 운동의 진일보를 위해서는 시민과 소통하고, 시민이 직접 운동의 주체가 되도록 하는 참여형 운동이 적극적으로 모색될 필요가 있다.

### ② 시민과의 소통, 접점을 확대해갈 수 있도록 시민교육을 활성화한다.

이미 제도변화 만으로 시민이 행복한 시대는 지나갔다. 품위있는 행복, 사회와 인생을 인문학과 연결하는 시도 등을 시민교육을 통해 참여연대가 고민해야 할 때다. 교육사업을 보다 확대하고 다양한 접점을 제공하여 시민이 스스로 생각하고 성찰하며, 실천적 행위로 나아갈 수 있는 역량을 키우는 것이 대전참여연대의 또 하나의 사명이 아닐까 한다.



③ 제도, 체제개혁운동을 중심에 두되 생활세계 만들기 운동으로의 확대를 염두에 둘 필요가 있다.

물론 체제개혁이 완성되었거나 의미 없는 운동이기 때문에 포기해야 한다는 것이 아니라 상대적으로 그 동안 사각지대로 남겨져 왔던 생활세계에 대한 관심을 확대해야 한다는 것이다.

앞으로의 시민운동은 중앙정치 비판과 더불어 지역의 자치와 공생적 공동체를 강조하는 '삶의 정치'운동으로 발전해 나가야 할 것으로 본다. 중앙의 거대 시민조직의 하부조직이 아니라 지역 주민들의 일상의 삶에 관심을 갖고 지역의 삶의 현장을 변화시키는 작지만 강한 주민자치운동을 활성화시키는 것이 대전참여연대의 주요 과제의 하나가 될 것으로 본다.

④ 이슈 파이팅 중심에서 의제 발굴 및 의제 만들기로의 전환이 필요하다.

“낡은 것은 무너지는데 새로운 것이 등장하지 않은 이 상태가 진정한 위기”라는 그람시의 언명처럼 대안을 갖는 일, 새로운 가치, 리더십을 갖추는 것이 매우 중요하다. 나아가 대전의 도시 미래에 대한 시민 판 장기 비전을 수립하는데 대전참여연대가 중요한 역할을 할 필요도 있다.

## 종합토론

사회 : 권 선 필  
(목원대학교 행정학과 교수)