

# **시민사회단체연대회의**

---

**지역연대회의 대표 및 집행책임자 제2차 간담회**

**일시 : 2004년 4월 1일(금) 오후 2시-6시**

**장소 : 대전참여자치시민연대 강당**

## ■ 시민사회단체연대회의의 지역연대회의의 대표 및 집행책임자 간담회

### ● 취지

각 지역별 상설적 연대체의 역할을 감당하고 있는 단체들 간의 상호 소통과 협력을 활성화하기 위한 의제와 과제를 발굴하고, 지역간 연대의 활성화 방안 모색하는 토론의 장을 개최한다. 나아가 지역연대체간의 협의기구의 구성의 필요성과 방안을 토의한다.

### ● 개 요

주 제 : 지방자치10년과 지역운동 · 한국시민운동1

일 시 : 2005. 4. 1(금) 14:00~18:00

장 소 : 대전참여자치연대 강당(042-331-0092)

참석대상 : 상설적 지역시민단체의 연대조직의 대표 및 집행책임자.

준 비 물 : 지역별 상설연대조직 소개서20부, 참가비 1인당 1만원

### ● 프로그램

|             |  |
|-------------|--|
| 14:00~14:10 | 접수등록   |
| 14:10~14:50 | 개회식 및 지역단체소개<br>환영의 말씀 / 송인준 연대회의 공동대표   |
| 14:50~15:00 | 휴식   |
| 15:00~17:00 | <b>&lt;주제 1&gt; 지방자치10년, 지방자치제도 개혁운동 제언</b><br>[발제 1] 지방자치제도개혁의 과제(10분)<br>/ 김해몽 부산시민연대 부운영위원장<br>[발제 2] 지방자치제도개혁 운동의 동향<br>/ 전성환 한국YMCA연맹 정책실장(10분)<br>지정토론: 경기, 광주부산, 강원, 대구, 충북       |
| 17:00~17:10 | 휴식   |
| 17:10~18:30 | <b>&lt;주제 2&gt; 지역시민사회운동의 인프라 구축과 시민사회단체연대회의</b><br>[발제 1] 연대회의의 2005년 사업 계획<br>/ 하승창 연대회의 운영위원장(15분)<br>[발제 2] 지역별 상설연대조직간의 연대를 중심으로<br>/ 김제선 대전연대회의 운영위원장(10분)<br>지정토론: 전북, 전남, 경남, 울산 |
| 18:30~19:30 | 석식 및 뒷풀이   |

# 지방자치 제도개혁의 과제

전 성 환 기획실장

(jshwan65@korea.com. 한국YMCA전국연맹)

## I. 서론

지방자치제가 본격적으로 실시된 지 10년째가 된다. 중앙정부의 잡다한 사무를 지방에 이전하고 주민의 생활전반, 구석구석까지 해결해줄 지방정부의 역할을 기대하면서 실시된 지방자치제도는 주민의 삶의 질 향상과 복리증진을 가져다 줄 것으로 기대되었다. 초기 실시때부터 부족한 제도 때문에 실시 자체에 대한 비판의 목소리가 많았던 것도 사실이지만 자치의 경험과 중앙정치에의 폐해를 극복하기 위한 제도로 정착될 것을 기대하면서 실시되었다. 부분적으로 성공적인 사례를 남긴 지역도 많지만 대체적으로 폐해가 많이 부각되었고, 그러한 실패사례들 뒤에는 아직까지도 부족한 제도적 요인에 기인하고, 중앙정치에의 영향권속에서 분권이 더디게 진행되고 있어 지방차원에서 술한 시행착오를 겪고 있다고 보아야 할 것이다. 반독재민주화운동의 경험과 에너지를 가지고 있고, 참여의 전통을 유지하고 있는 지역에서 견제장치없이 지방토호와 지방정치인에게 권한이 위임됨으로 인해 지역의 민주화세력과 지방의 토호세력간의 불가피한 대립이 진행되어 왔었다.

하지만 참여정부이후 지방분권화가 본격적으로 진행되면서 경찰자치제, 교육자치제 등 굵직한 제도적 전환이 준비되고 있고, 주민투표법, 주민감사청구제, 조례청원권 등 직접참여민주주의의 제도화가 시행되고 있으나 지나치게 남용을 우려한 중앙행정부의 보수적 입법과정을 거치면서 실효성이 이미 의심받고 있고 주민소환제, 주민소송제 등은 도입이 미루어지고 있는 실정이다. 사실 직접민주의 절차도입은 독일 등 선진국이 1990년대이후 주민발의 및 주민투표제, 지방자치단체장의 직접선거, 주민투표에 의한 시장소환제도 등이 일부 주에서 도입된 것을 보면 한국사회의 지방자치제도개혁의 속도는 빠른 편이라 할 수 있지만 기관분립형(대립형) 제도를 택하고 있으면서도 단체장에 비해 지방의회의 권한이 지나치게 약하고, 지방토호들의 전제정치 체제로부터 자유롭지 않은 소선거구제를 택하면서 제도적으로 허약한 상태에서 직접참여에 대한 요구는 오히려 선진국보다 높을 수 밖에 없는 한계를 이미 노정하고 있다고 봐야 할 것이다.

그런 면에서 10년의 지방자치 경험을 통해서 다양한 지방자치 선거제도와 운영방법 등을 총체적으로 재점검해야 할 시점이라고 보여 지며 현재까지 나타난 여러 가지 제도개혁의 과제를 함께 논의해보고자 한다.

## II. 지방선거제도 개선과제

### 1. 정당공천문제

#### 1) 배경

##### ○ 국외

- 일본의 경우 지방선거에 정당공천제를 채택. 기초자치단체의 장(長)과 의회의원은 무소속이 다수 차지. 특히 소규모 정촌(町村)일수록 무소속 비율이 높게 나타남
- 영국, 프랑스의 경우도 정당관여는 폭넓게 인정하나 농촌의 경우 경향상 무소속도 많은 편임.
- 독일과 미국은 각 주(州)마다 조금씩 차이를 보이는데 독일은 정당 참여가 강한 편이고, 미국은 정당의 추천을 배제하는 제도(Non-partisan제도)를 채택하는 지역이 많고, 정당의 공천을 하는 제도(Partisan제도)를 채택하는 지역은 일부임.

##### ○ 국내

- 1992년 실시된 기초의회 의원선거에서 정당공천 금지시켰으나 1994년 공선법 개정과정에서 여야 합의로 정당공천이 가능토록 했음.
- 1995년 4월. 시.도 선거에서만 정당공천 허용, 시.군.구의 선거에서는 정당공천 금지 -> 1995년 6.27 지방선거부터 기초지방자치단체장은 정당공천 허용, 기초지방의회의원은 정당공천 배제
- 정당표방금지가 헌법에 합치된다는 헌법재판소 결정(헌재 1999. 11. 25. 99헌바28)  
: 기초의회의원선거의 후보자만 정당표방을 금지하고 있는 것에 대해 헌법소원을 한 사건에 대한 판시임.
- 정당표방금지가 헌법에 위반된다는 헌법재판소 결정(헌재 2003. 5. 15. 2003헌가 9,10(병합))  
: 유독 기초의회의원 후보자만 다른 지방선거의 후보자에 비해 불리하게 차별하고 있으므로 평등 원칙에 위배된다고 판시(합헌판결도 3명)
- 시장.군수.구청장협의회와 시.군.자치구의회의장 협의회는 기초지방선거에서 정당의 개입을 전면적으로 배제해 줄 것을 수차례 요구함.

#### 2) 정당공천에 대한 논리들

##### ○ 정당공천 배제 주장측

- 지방자치행정의 비정치적인 성격 강조. 지방자치는 주민의 일상생활의 구체적인 서비스를 제공하

는데 있기 때문에 행정적인 성격이 강하며 정치적인 요소가 많지 않다는 주장

- 정치적인 집단인 정당이 생활문제에 관여하는 경우 생활문제가 정치적인 이해관계에 따라 왜곡되고 굴절되기 때문에 바람직하지 않다는 주장임
- 지방자치가 중앙정치에 예속될 우려가 있고 실제 지난 2002년 6월 13일 지방선거는 지방적인 이슈는 실종되고 대통령선거의 전초전으로 치루어짐.
- 지역연고중심의 한국정당 구조상 특정지역에서 특정정당이 압도적인 영향력을 행사하고 있는 현실에 비추어 볼 때 사실상 정당에 의한 지방자치단체장의 임명이라는 결과 초래

### ○ 정당공천 긍정론

- 정당이 후보자를 추천함으로써 주민의 후보자 선택을 용이하게 한다는 장점.
- 정당이나 신뢰받을 수 있는 사회단체에 의한 입후보자의 추천은 선거권자의 선택을 도와준다는 논리
- 지방선거에서 정당의 공천을 배제하더라도 선거과정에서 사실상 내천이 이루어지며, 선거가 끝난 후 정당들이 내천으로 당선된 자에게 사실상 영향을 미친다.
- 정당이 입후보자를 공천하는 것과 주민이 정당후보자를 선출하는 것은 별개의 문제다. 정당의 공천배제는 주권자인 국민에 대한 불신에 다름아니다.
- 정당의 공천과 지방정치에 대한 관여는 책임있는 지방정책의 생산과 집행을 위해 필수적인 과정이다. 정당참여가 없을 시 정당에 대신하여 지방토착세력과 이해집단이 여과없이 직접 지방정치에 영향을 미칠 우려가 있다.

## 3) 대안검토

### ○ 현행유지(기초지방의원만 정당공천 배제)

- 기초자치단체장 정당공천 배제는 현재 지방정치현황을 보면 일면 타당한 측면이 있지만 정당정치를 통한 정책의 책임정치의 실현, 광범위한 선거구역을 가진 자치단체의 경우 실제로 개인의 경력과 공약만으로 검증하기란 거의 불가능에 가까워 현행제도를 유지하는 것이 맞고 기초지방의원의 경우 중대선거구제나 비례대표제를 도입하기가 어려운 측면에서 정당공천배제를 유지하는 현행을 고수해야 한다는 주장

### ○ 전면적인 정당공천 허용하는 방안

- 기초의원까지 정당공천을 풀어야 한다. 의원자질 향상을 위해서는 비례대표제 도입이나 중대선거구제로의 개편이 필수적인데 이 경우 정당공천은 필수적이다. 그런 면에서 현재 지방자치제도에서는 지방의원의 자질향상을 통한 균형과 견제가 시급하다는 주장

○ 기초단체장선거에서 공천은 금지하되, 당에서 추천은 할 수 있도록 하는 방안 - 복수정당에 의한 후보추천 가능. 한 정당에서 다수의 후보자 추천가능.

- 기초단체장 선거에서 정당공천의 폐해를 최소화하기 위해 정당차원의 후보추천은 할 수 있도록 하고 지역차원에서 다양한 정치세력간의 연합후보도 세움으로써 정책과 자질로 경쟁할 수 있는 구도를 만든다는 주장

○ 기초의 경우 정당공천 전면배제(혹은 한시적 배제)

- 지연, 혈연, 학연이 좌우하는 선거풍토와 지역정당의 사실상 일당독주체제가 굳어져있는 상황에서 지역발전을 위한 정책경쟁은 실종되었고, 정당에서 공천경쟁으로 변질된 채 지방선거가 치루어지는 형편임. 지방경영에 있어 정당의 정책이 크게 중요하지 않을 수 있고 또한 다음해 있는 대통령선거의 전초전전 성격 때문에 중앙정치의 대리전 성격이 있다는 주장

## 2 지방의원 선거구제 문제

### 1) 배경

- 한국의 경우 지방의원의 비리문제가 끊임없이 발생하고 그 빈도수도 매우 높은 편임
- 지방의원의 경우 직업분포가 건축토목직, 자영업이 대부분을 차지하는 형편임
- 독일의 경우 대선구제를 통하여 순위별로 지방의원직 당선되며 다양한 전문인, 시민운동가, 생활정치인들이 지방정치에 참여
- 미국의 경우 소선거구제와 비례대표제를 겸해서 시행하는 수가 많음.

### 2) 선거구제에 대한 논리들

○ 현행 소선거구제 개혁 주장측

- 기초지방자치단체 의원의 자질문제가 끊임없이 대두
- 소선거구제하에서 지역 전체의 이익보다 출마지역을 중심으로 한 나눠먹기식 의원활동 팽배
- 각종 청탁 및 이권개입에 따른 부작용 및 부정부패가 다발적으로 발생하고 이를 줄이기 위한 유효한 수단이 소선거구제에서 중·대선거구제로 바뀌어야 없어질 것이라는 주장
- 지역연고에 기초한 소지역주의 선거풍토, 친화력있는 인물외에 전문인들의 지방의회 진출이 현실적으로 거의 제한되어 있는 현황을 깨어야

#### ○ 현행 소선거구제 유지 주장측

- 선거구제의 변환요구의 근본동기가 의원자질향상에 있는 만큼 의원자질향상을 위해 다른 수단을 강구해야(예. 의원직 유급제 등)
- 현행 소선거구제에서 중대선거구제로 갈 경우 지역대표성을 확보하기 어렵고, 유권자들에게 후보자들에 대한 정보를 제대로 된 정보를 제공하기 어렵다.
- 중대선거구가 되면 자치단체장, 국회의원 등과 비슷한 선거구역을 가지는 만큼 비용이 많이 들고 자칫 정당개입이 더 심해질 가능성이 있다.
- 중대선거구로 가면 읍·면·동 행정단위별 대표성은 기본적으로 확보해줘야하기 때문에 의원수가 늘어날 가능성이 크다.

### 3) 대안검토

#### ○ 현행 유지

- 국민들이 가장 익숙한 제도가 소선거구제도이다. 소지역주의문제나 자질향상 부분은 풀예산제나 주민참여예산제로 상당부분 극복할 수 있고, 자질향상은 유급제나 회기조정, 보좌관제 등으로 극복 가능하다는 주장

#### ○ 현행 소선거구제 + 비례대표제를 병행하는 방안

- 지방의원의 정당공천을 전면 허용하고, 여성참여와 전문인 참여를 높여서 지방정치의 선진화를 앞당겨야 한다는 주장

#### ○ 중선거구제 방안

- 소지역주의적 지방의원의 행태를 바꾸기 위해 현행 광역의원 선거구보다 조금 작은 규모로 2~3개 읍·면·동을 묶어 2~3인을 선출하자는 주장

#### ○ 소선거구제 + 대선선거구제를 병행하는 방안

- 미국의 일부 주에서 시행하고 있는 소선거구제에 출마하는 의원과 대선선거구제로 출마하는 의원을 겸해서 뽑는 방안.

### 3. 기초단체장의 연임제한규정의 폐지

#### 1) 배경

- 지방자치단체장의 임기와 관련하여 지방자치법 제87조 제1항은 “지방자치단체장의 임기는 4년

으로 하며, 지방자치단체의 장의 계속 재임은 3회에 한한다”고 규정하고 있음

- 연임제한 규정은 이전에는 없던 조항으로 1994년 12월 20일 개정된 지방자치법에 신설됨
- 2000년 42명의 국회의원들이 자치단체장의 계속 재임기간을 2기로 제한하기 위한 법개정안을 국회에 상정하였다가 학계와 시민단체, 그리고 자치단체장 등의 강한 반발로 보류된 적이 있음
- 한국과 대만을 제외하고 대부분의 국가가 연임규정 없음. 국회의원의 경우 연임규정두고 있는 국가가 다수 있음

## 2) 연임규정에 대한 논거들

### ○ 연임제한 찬성논거

- 지역내 유력인사가 지방자치단체의 공무원과 지역지지세력을 장악하여 장기간 연속당선을 위해 무리하게 공무원인사를 하고 지역토호세력과 결탁하여 지방자치단체를 사조직화하고 파벌화하여 자치행정기능을 마비할 우려가 있다
- 특정한 문종이나 특정학교출신이 단체장을 독점할 우려가 있으며, 지방행정의 사유화되고 단체장의 세습될 가능성이 있다

### ○ 연임제한의 반대논거

- 지방자치단체장의 계속 재임기간을 3기에 한정시키는 것은 헌법 제25조와 제26조에 의한 자치단체장의 피선거권(공무담임권)과 주민의 선거권을 인위적으로 제한하는 것으로 위헌 소지가 있다
- 지방자치단체장의 연임제한으로 인해 지방자치단체장은 직업의 안정성과 계속성이 보장되지 않아 기회가 되면 계속성이 보장되는 지역구국회의원선거에 출마하고자 하는 경향이 강하게 나타난다. 이렇게 되는 경우에 보궐선거가 실시되어야 하며 지방행정의 안정적인 수행에 지방이 초래되며 선거비용이 증대되는 폐단이 나타난다.

## 3) 대안검토

### ○ 연임제한규정 유지

- 중소도시와 도농복합지역, 농촌지역의 경우 특정 동문회, 향우회 등의 지방토호세력들간의 합종연횡은 통제수위를 넘은 측면이 있다. 특히 분권화이후 지방자치단체장의 권한이 오히려 커지면서 각종 폐단을 막을 수 있는 보루라고 할 수 있다. 한시적으로 운영하더라도 주민통제장치가 미흡한 상황에서 연임규정을 푸는 것은 바람직하지 않다.



#### ○ 연임제한규정 폐지

- 지방자치단체장의 무제한적인 연임으로 나타나는 폐단에 대한 지적은 사실성이 있지만 이것은 지방자치단체의 장 선거에만 나타나는 폐단이 아니고 모든 선거에 수반될 수 있는 선거자체의 폐단이다. 단체장의 연속적인 재임으로 인하여 나타날 수 있는 폐단은 주민소환제도의 도입, 행정의 투명성 보장, 인사의 공정성보장으로 엮관제도의 차단, 지방의회에 의한 통제의 강화, 주민에 의한 지방행정참여와 통제의 확대 등을 통하여 극복할 수 있다.

### 4. 지방자치단체장의 후원회제도

#### 1) 배경

- 2002년 지방선거전에 중앙선관위가 공고한 선거비용 제한액에 따르면 기초단체장 선거의 경우 평균 선거비용 제한액이 1억5백만원으로 98년의 평균 8천8백만원 보다 크게 늘었다.
- 하지만 이 비용으로 선거를 치룬다는 믿는 사람은 거의 없다. 오히려 경선비용 등 선거준비비용 까지 합하면 이를 훨씬 초과할 것이다.
- 차기 선거를 생각하는 지방자치단체장으로서 선거자금을 비축하여야 하는 당면한 과제를 안고 있다. 그런데 현행 정치관계법은 지방정치인들이 합법적으로 선거자금을 모을 수 있는 방법을 매우 한정적으로 제한하고 있다.
- 대개의 경우 지역구 국회의원보다 선거운동 구역이 더 넓고 보다 많은 주민을 대상으로 선거운동을 해야 하는 자치단체장의 경우 지방자치단체장으로 하여금 불법적인 선거자금조달에 유혹을 느끼도록 구조적으로 내몰고 있다.

#### 2) 후원회 제도에 대한 논거들

##### ○ 후원회 인정 논거

지방자치단체의 장 선거에서 금전에 의한 진입장벽을 열어 주어야 한다. 선거운동이 정치자금과 불가결의 관계에 있다고 한다면 한편으로는 선거공영제를 강화하고 다른 한편으로는 지방선거 출마자나 그 예정자들이 합법적으로 정치자금을 마련할 수 있는 길을 열어주고 이를 양성화하는 것이 바람직하다. 지방정치인도 후원회를 조직하여 합법적으로 정치자금을 조달할 수 있는 길을 열어주어야 한다.

다만, 지방자치단체장 및 지방자치단체장 후보자의 경우에 당선 후에는 국회의원과는 달리 업무추진비 등이 지급되므로 그 활동을 위하여 별도의 정치자금이 필요하지는 않다고 본다. 따라서 후

원회제도를 도입하되, 선거가 있는 연도에 한해서 제한적으로 도입하는 것이 타당성하다고 본다. 지방자치단체장 후보자는 물론 예비후보자의 경우도 후원회를 설치하는 것이 가능하도록 하는 것이 바람직하다.

#### ○ 후원회 불인정

지방정치인에게 후원회 조직을 허용하면 인.허가권을 가진 지방자치단체장에게 지역의 온갖 토호 세력들, 이권관계들이 합법적으로 줄서기를 하고 후원금 납부가 사실상 강요된다는 측면이 있다.

### Ⅲ. 지방 선거와 관련된 기타 문제

#### 1. 보궐선거의 문제

단체장선거와 관련하여 몇 가지 더 지적하고자 한다. 먼저 단체장이 궐위된 경우에 실시하는 보궐선거가 과연 그대로 좋은 지가 문제된다. 지방자치단체마다 단체장의 임기가 같아야 할 이유는 없다. 그럼에도 단체장의 보궐선거로 인한 당선자의 임기를 잔여기간으로 하는 것은 선거비용을 증대시키고, 행정의 계속성을 현저하게 저해하므로 타당성이 없다. 그럼에도 불구하고 보궐선거제도를 유지하는 것은 선거관리의 편의를 제외하고는 없다. 엄밀한 의미에서는 선거관리의 편의조차도 명백하지 않으며 오히려 폐단이 크다. 따라서 보궐선거 대신에 4년 임기의 재선거를 실시하는 것이 보다 바람직하다.

#### ○ 공직선거전 사퇴조항 문제

공직선거법 제53조는 공무원 등이 공직선거에 입후보하고자 하는 경우에 60일 전에 사퇴하도록 하고 있다. 다만, 비례대표국회의원선거나 비례대표시·도의원선거 및 보궐선거 등에 있어서와 국회의원이나 지방자치단체의 장의 선거에 입후보하는 경우 및 지방의회의원이 다른 지방자치단체의 의회의원이나 장의 선거에 입후보하는 경우에 있어서는 후보자등록신청전까지 사퇴하도록 규정하고 있다(제53조제1항) 그런데 유독 지방자치단체장에 대해서는 “지방자치단체의 장은 선거구역이 당해 지방자치단체의 관할구역과 같거나 겹치는 지역구국회의원선거에 입후보하고자 하는 때에는 당해 선거의 선거일전 120일까지 그 직을 그만두어야 한다”(제53조 제3항)고 규정하고 있다.

자치단체장의 공직사퇴 시한과 관련하여 이미 두 차례에 걸쳐 헌법재판소의 위헌판결을 받은 바 있으며, 2003.10.31 세 번째 ‘헌법소원심판청구소송’과 ‘효력정지가처분신청’을 내고 헌법재판소의 판결을 기다리고 있다. 이러한 헌법재판소의 두 차례에 걸친 위헌결정으로 정치권은 2000.2.16과

2003.10.30 법개정을 단행하여 현행법상 자치단체장은 '선거일전 120일까지 사퇴'하도록 되어 있다. 일반공무원의 공직사퇴시한이 선거일전 60일'이고, '국회의원은 후보자등록 전 사퇴'라는 것과 비교하면 여전히 자치단체장은 불평등한 입장에 있으며 과잉적인 공무담임권의 제한을 받고 있다. 공직사퇴조항이 민주화된 이 시대에도 필요한 지에 대한 근본적인 검토가 필요하며, 필요하다고 보는 경우에도 최소한 제한이어야 하며 또한 모든 선거직에 평등한 제한이어야 한다. 기초지방자치단체의 장과 국회의원의 사퇴조항에 차별을 할 합리적인 이유는 없다고 본다. 그렇다면 기초단체장의 사퇴시기도 국회의원과 동일하게 보는 것이 타당하다고 본다.

## 2 지방의원 유급제 문제

### 1) 배경

- 일본과 독일이 대표적인 유급제 실시국가임. 미국은 우리나라와 비슷한 정도의 보수를 받고 있으나 대체적으로 명예직을 유지하고 있음.
- 지방자치가 부활된 후 1992년 당선된 지방의원들은 무보수 명예직이었음. 이후 지방의원 유급화와 보좌관 도입에 대한 논의가 시작됨. 지방의회의 전문성과 의정활동의 질 향상을 위해 의원 유급화와 보좌관제 도입 요구가 지속적으로 되어 왔음.
- 1997년 김영삼 정부와 신한국당은 지방자치단체가 요구하는 유급보좌관제와 지방의원 보수 현실화를 당분간 하지 않기로 함. 명예직인 지방자치의 의의를 훼손한다는 것과 지방재정에 부담을 준다는 것이 그 이유였음
- 2000년 시·도의회 의장협의회는 지방의원 유급화와 지방의원 보좌관제 도입을 담은 지방자치법 개정안을 입법청원함.
- 2001년 행정자치부는 지방의원 유급제와 보좌관제 도입검토를 연간 업무계획에 포함시킴.
- 2001년 정개특위 활동을 통해 논의된 지방자치제도개선에 있어서 지방의원 정원축소와 함께 지방의원 유급제 도입에 대해 여야의 입장이 같았음
- 2003년 여야의원 173명은 지방의원 유급화를 위한 지방자치법 개정안을 발의했음. 2003년 김두관 행정자치부 장관은 지방분권의 제도화를 위해 유급화 도입주장.
- 2003년 전국 시·도의회 의장단 청와대 오찬에서 노무현 대통령은 지방의회 의원유급제 도입문제를 지방의 조례로 과감히 넘기는 방안을 추진하겠다고 함. 지방자치법 시행령 개정을 통해 '무보수 명예직' 규정을 삭제했음.
- 2004년 행정자치부와 정부혁신지방분권위원회는 지방의원 유급제를 2005년부터 실시하고, 이를 위해 지방의원의 보수지급 근거를 지방자치법에 규정하는 방안을 검토중이라고 밝힘.
- 2004년 7월, 한나라당 권오을 의원 등 여야의원 14명은 지방의원 유급제 도입과 광역의원의 경우

유급보좌관제 도입을 위한 지방자치법 개정안을 입법발의함. 행정자치부는 유급보좌관제는 지방공무원정원의 증가를 불러오므로 자체적인 추진은 부적절하다는 견해를 밝힘.

## 2) 유급제에 대한 논거

### ○ 지방의원 유급제 주장측

- 지방분권에 걸맞게 지방의회도 그 위상과 권한을 확대하고 전문성을 확대해 주민의 대표기관으로서 권력분립과 견제·균형의 민주주의 원칙에 맞게 지방의회 역할 확대되어야
- 지방행정과 지역사회의 중요한 문제들은 주민의 대표기관인 지방의회가 심의·의결하는 것을 원칙으로 정립해야 함. 이를 위해 지방의회의 기능 수행을 위한 역량확충을 위해서 유급화가 필수적
- 현재의 회기(광역 120일, 기초 80일)를 제대로 참석하고 의원활동을 할 수 있는 직업층은 자영업자, 혹은 퇴직자, 시민운동가, 주부 외에는 거의 없음. 유급화가 되면 전문직들의 참여가 활발할 것임

### ○ 지방의원 유급제 반대측

- 지방의원 유급제 문제는 지방의원의 자질문제로 나온 만큼 지방의회의 권한과 책임이 확대되어지는 제도적 조치들이 있는 후 논의되어도 충분함
- 지방의원의 자질문제는 회기조정(저녁시간 회기로의 전환)이나 미국과 같이 자치체변호사(city-lawyer)제도 도입, full보좌관제 도입 등으로 보완이 가능한 사안임
- 유급제화는 실제적인 직업정치인의 양산을 가져다 올 것이며, 생활정치로서의 지방자치를 훼손할 가능성이 크다. 시민사회에서는 반대해야 한다는 의견(여성단체 측 강함)

## 3) 대안검토

### ○ 현행대로 유지

무보수명예직 규정을 풀었으며 현실적으로 적지 않은 수당을 받고 있는 상태이다. 공무원직급규정 상으로 현직 의원을 인정한다면 부담스런 비용이 들어갈 것이다. 더욱이 주민참여 통제시스템이 없는 상황에서 유급제 전환은 불가하다는 주장

### ○ 현행 유지 + 풀보좌관제 등 기타 수단도입

현재의 수당으로 충분하며 지방의원의 활동을 보좌할 보좌관제의 도입 등으로 전문성을 확보해나 가야 한다는 주장

## ○ 완전유급제

지방정부의 재정규모나 업무량에 있어서나 전문가, 시민운동가 등 신진세력의 지방정치 참여를 위해서 지방의원의 유급제화는 불가피하며 재정의 과다지출, 지방재정이 어려운 지방자치단체를 고려해서 지방자치법에 급여규정 명시하거나 조례로라도 풀어야 한다는 주장

## IV. 지방자치제도개혁과제

### 1. 주민투표법

#### 1) 배경

- 지방자치제가 부활하면서 지역사회의 중대한 사안에 대해 주민들이 직접투표를 통해 의사결정을 할 수 있는 제도의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔음.
- 2003년 10월 정부는 지방분권특별법과 함께 주민투표법을 국회에 제출했고, 12월 정기국회에서 주민투표법이 국회를 통과했고, 2004년 7월부터 주민투표제가 실시됨.
- 하지만 현행 주민투표법은 몇 가지 한계를 가지고 있는데

1) 지나치게 높은 투표청구요건 - 대부분 행정자치부의 표준 조례안의 권고안인 지역유권자수 1/20 보다 엄격한 1/15~1/17로 투표청구 요건이 설정됨. 2) 주민투표 대상사안에 대한 엄격한 규정도 문제임 - △예산 및 재산관리에 관한 사항 △조세에 관한 사항 △행정기구의 설치·변경에 관한 사항 등이 주민투표대상에서 제외. 3) 지방의회의 경우 1/2출석과 2/3 찬성으로 주민투표를 청구할 수 있게 해 지방의회 주민대표성을 훼손하고 있음. 4) 야간 투표운동에 대한 규정이 모호해 주민의 자발적 투표 찬반운동에 장애를 줄 수 있음.

#### 2) 개정내용

- 주민투표의 청구권자 수를 낮추고 지자체의 규모에 따라 청구권자의 수를 다양하게 할 수 있도록 조례를 정하도록 규정한다. 예를 들면 대도시와 중소도시, 도농복합형 도시의 유형에 따라 적용될 수 있도록 할 필요가 있음. 대도시와 광역도의 경우 최대 1/50로 정하고 중소도시는 1/20~1/50까지 지역별로 재량에 맡기도록 하는 방안 검토
- 주민투표의 대상을 폭넓게 규정하도록 해야 함.
- 지방의회는 자율적으로 조례로 청구요건을 정하도록 지방의회의 주민투표 청구권을 폭넓게 보장해야 함.

- 밤 11시 이전까지 투표운동을 할 수 있도록 야간 투표운동에 관한 규정을 명시해야 함.

## 2 주민소환제

### 1) 배경

- 주민의 의사에 반하는 지방자치단체와 지방정부의 행위나 결정을 통제하고 책임을 물을 수 있는 방안이 모색될 필요성 꾸준히 제기됨. 일본의 경우 주민의 의회해산권, 지방자치단체장 해임권을 부여하고 있고, 개별의원과 개별 공무원 등 공직자를 해임시킬 수 있는 주민소환제를 시행하고 있음.
- 2000년 일산시의 무분별한 러브호텔 건축에 항의하는 활동으로부터 주민소환제에 관한 사회적 논의가 활성화됨.
- 2003년 12월 행정자치부는 주민 직접참여제도 강화를 위한 지방분권특별법 수정안을 마련하고 2004년 하반기 혹은 2005년에 주민소환제와 주민소송제를 도입하겠다고 밝힌바 있으나 현재 이행하지 않고 있음. 2004년 제 17대 총선에서는 대부분의 정당들이 주민소환제 도입을 공약으로 채택한 바 있음.
- 2004년 4월에는 광주시와 전라남도가 주민소환조례를 제정했음. 이에 대해 행정자치부는 지방자치단체의 권한을 넘어서는 것으로 해석.

### 2) 법제정내용

- 주민은 임기개시 후 1년이상인 지방자치단체의 장이나 지방의회 의원을 소환할 수 있도록 해, 주민소환제가 정치적으로 악용될 소지를 줄이는 방안
- 주민소환의 발의는 당해 지방자치단체 유권자의 1/10 연서를 받아 서면으로 하도록 하고, 지방의회 의원은 당해 선거구 주민의 1/10의 연서를 받아 서면으로 하도록 함
- 주민소환 찬반투표는 유권자 1/3이상이 투표하여 과반수의 찬성을 얻는 경우에 소환이 확정됨.

## 3. 교육자치제

### 1) 배경

- 5.16 군사혁명이후 폐지됐던 교육자치제는 1963년 시·도단위 교육자치제도 부활하게 됨. 이후 1988년 교육법 개정에서 교육자치 실시단위를 기초단체로 확대, 교육위원회를 시·군에도 두도록 했음.
- 1991년 '지방교육자치에 관한 법률안'이 통과되면서, 교육자치를 교육법에서 분리하고, 시·도단위 교육자치제로 다시 전환됐음.

- 1999년 기획예산위원회는 교육, 경찰에 관한 권한·사무를 지방자치단체에 이양하여 교육자치와 지방자치의 일원화에 착수하겠다고 밝혔음. 같은 해 교육부는 '교육발전 5개년 계획'을 발표, 2001년까지 교육자치제 도입을 완수하겠다고 했음.
- 참여정부가 2003년 7월 발표한 지방분권 로드맵에 2005년까지 교육자치제 도입을 완료하겠다고 천명

## 2) 주요내용

- 중앙정부(교육인적자원부)와 지방정부간 교육사무 재배분을 통해, 교육행정의 집행사무뿐만 아니라 교육정책에 관한 입법권까지 이양해 지방교육의 다양성과 창의성, 지역적합성, 주민참여 활성화 등을 구현할 수 있다.
- 광역단체와 기초단체간 교육사무의 재배분을 행정간의 사무재배분을 통해 지방교육 사무는 원칙적으로 기초자치단체를 중심으로 배분시키고 광역자치단체는 광역적·조정적·보완적 사무만을 수행하도록 한다.
- 지방교육업무의 업무중복 방지와 일관성있는 추진을 위해 독일이나 영국의 경우처럼 교육위원회를 지방의회의 상임위원회로 재편하고, 지방의회의원과 교육전문가로 구성한다.
- 교육재정과 일반재정과의 통합방안 노력

## 시민사회단체연대회의의 조직 현황 및 2005년 주요 사업계획

하승창 시민사회단체연대회의 운영위원장

### 1. 연대회의의 조직 현황

**회원단체 : 총 413 단체**

임원단체 :

**공동대표**

구성기준 : 서울 : 지역 1 : 1, 총 14단체내외 구성(2005년 11단체)

김용재 광주시민협 공동대표

김정열 장애우권익문제연구소장

남윤인순 여성연합 상임대표

박상증 참여연대 공동대표

송인준 대전연대회의 공동대표

윤준하 환경연합 공동대표

이강현 불런티어21 사무초장

이학영 한국YMCA전국연맹 사무총장

한영수 경남연대회의 공동대표

한창진 전남시단협 공동대표

**운영위원단체 : (총40단체)**

강영식 우리민중서로돕기운동 사무국장, 고미경 한국여성의전화연합 수석국장, 김금옥 여성연합 사무처장, 김기식 참여연대 사무처장, 김자혜 소비자시민모임 사무총장, 김제남 녹색연합 사무처장, 김혜정 환경연합 사무총장, 남부원 한국YMCA전국연맹 정책기획국장, 명진숙 한국여성민우회 사무국장, 민만기 녹색교통운동 사무처장, 박규숙 전국철거민중앙회 사무처장, 박홍근 한국청년연합 공동대표, 백찬홍 정의평화를위한기독인연대 집행위원장, 서영복 행정개혁시민연합 사무처장, 신광식 한국CLC 사무국장, 오성규 환경정의시민연대 사무처장, 유성희 대한YWCA연합회 사무총장, 윤남진 재가연대 사무처장, 이은주 민주개혁을위한인천시민연대 집행위원장, 이정수 녹색미래 사무총장, 이지은 한국건강연대 상임집행위원장, 임효정 경불련 시민연대위원장, 경제정의실천시민연합, 장동현 홍사단 사무총장, 장은숙 참교육학부모회 사무처장, 지금종 문화연대 사무총장, 최민희 민주언론운동시민연합 사무처장, 신용호 장애우권익문제연구소 사무국장, 장경목 민주사회를위한변호사모임 사무처장, 송인주 불런티어21 국장, 김창선 울산시민협집행위원장, 윤영선 전남시단협 사무처장, 서정훈 광주시민협 사무처장, 송재봉 충북연대회의 운영위원장, 조유목 경남연대회의 운영위원장, 김영기 전북연대회의 운영위원장, 김제선 대전연대회의 운영위원장, 고성길 충남연대회의 집행위원장, 김재관 강원연대회의 운영위원장



## **지역연대회의**

(10개 지역연대회의)

강원시민사회단체연대회의

경남시민사회단체연대회의

광주시민단체협의회

대전시민사회단체연대회의

민주개혁을위한인천시민연대

울산시민단체협의회

전남시민단체협의회

제주시민협

충남시민단체연대회의

충북시민단체연대회의

## **I. 2005년 연대회의 중점 사업 과제**

### **1. 시민사회 활성화 과제의 추진 및 자원의 개발과 공유**

가. 시민사회 활성화 및 법제개선 활동

- 시민단체의 법적 지위 보장 및 재정지원제도 개선을 위한 비영리민간단체지원법의 대체 입법

- 시민단체 조세지원제도 개선을 위한 법인세법시행령 18조 개정

나. NGO 센터 설립 추진

- NGO에 대한 지원과 인큐베이팅을 위한 공간으로서의 NGO센터 설립을 위해 지역연대회의와 공동캠페인 추진

다. 시민운동가 학교 및 시민운동가 교육기금 설치

라. NGO 정책자원 개발 및 공유

### **3. 지역회원단체 간 소통 및 협력강화**

- 2006년 지방선거에 대응한 시민사회의 공동 활동방안 논의 등

### **4. 부문별, 지역별 공동실천의제의 설정 및 협력체계 강화**

가. 시민사회단체연대회의 정책협의회

1) 개최시기 :

2) 주요내용

① 각 지역 부문별 중점 개혁과제에 대한 공유

② 공동추진 과제 선정 및 추진방식 논의

③ 전국시민운동가 대회가 시민사회단체연대회의 내 회원단체간의 정책협의 및 공동 실천 아젠다를 세우는 장이 되도록 하는 방안을 논의하기로 함.

나. 부문별 활동위원회 활성화

## II. 세부내용

### 1. 시민사회 활성화 과제의 추진 및 자원의 개발과 공유

#### 가. 법제개선 활동

##### ■ 비영리민간단체지원법의 대체입법화- 비영리민간단체법 제정 추진

1) 비영리민간단체의 법인격 취득을 용이하게 해야 합니다.

① 현행 “비영리민간단체지원법”은 행정자치부의 ‘민간협력 지원사업’에 필요한 등록절차만을 담고 있을 뿐, 비영리민간단체가 조직운동을 위한 공인된 일정한 틀과 형식, 즉 법인격을 취득하는 것 보장해 주지 못하고 있으며, 행자부 지원사업 이외에 NGO에 대한 실질적인 지원내용을 담고 있지 못합니다.

② 민법32조에 의한 법인설립의 경우 주무관청의 재량에 따라 법인화 여부가 결정되는 허가주의를 택하고 있어 비영리민간단체가 쉽게 법인화하지 못하게 하고 있습니다.

③ 현행 비영리민간단체지원법을 가칭 ‘비영리민간단체법(안)’으로 대체입법하여 비영리단체가 일정한 법정요건을 갖춘 경우에는 법인설립이 가능하도록 허용하고, 공익활동을 촉진하는 내용을 담도록 하여야 합니다.

##### ■ 비영리민간단체(NGO)에 대한 정부 재정지원 절차 및 방식 개선

1) 민간의 공익활동에 대한 정부 재정지원의 투명성과 공정성, 효율성을 제고할 수 있도록 전반적인 지원절차를 개선해야 합니다.

2) 정부의 재정지원에 대한 집행과 정산절차의 기준이 통일되어 있지 않으며 인건비의 불인정 등 비현실적인 요소는 개선되어야 합니다.

##### ■ 비영리민간단체(NGO)에 대한 지정기부금단체 지정을 통한 조세지원

- 법인세법 시행령 36조 및 시행규칙 18조 개정

1) 현재 기부에 대한 조세지원 관련 법안은 일관성을 결여하고 있습니다.

▶ 법인이 아닌 단체는 원칙적으로 지정기부금 대상단체가 될 수 없음.

▶ ‘정부로부터 허가 또는 인가를 받은 학술연구단체·장학단체·기술진흥단체, 문화·예술단체 또는 환경보호운동단체’등은 법인여부와 관계없이 지정기부금단체에 포함되는 것으로 규정.

▶ 종교단체나 도서관, 문고, 과학관의 경우 등록이나 신고만 되어도 지정기부금단체

▶ 시민단체의 경우 비영리민간단체지원법에 의해 등록하고 있음에도 지정기부금 단체가 되지 못함.

2) 현재의 세 감면지위 획득과정이 불투명하고 자의가 개입될 소지가 많습니다

▶ 일정한 요건이 충족되어도 주무 부처장관의 추천과 재정경제부 장관의 승인을 받아야 함.

3) 조세지원의 기준은 법인여부가 아닌 비영리조직 활동의 공익성이어야 한다.

- ▶ 미국의 경우에는 법인여부에 관계없이 일정한 요건을 갖추면 세 감면 지위를 획득
- ▶ 법인화 문제는 결사체가 스스로 선택할 문제이며, 국가가 법제도로 차별해서는 안됨.
- ▶ 비영리조직에게 조세지원을 해 줄 당위성은 비영리조직 활동의 공익성 때문.

#### 4) 지정기부금단체 승인과 관련한 개선 의견

① 법인이 아닌 단체라 하더라도 일정한 요건을 갖춘 경우-‘비영리민간단체지원법’에 의한 등록단체 등-에는 지정기부금 대상단체로 승인 받을 수 있도록 하여야 합니다. 외국의 경우 지정기부금 대상단체로 승인 받을 수 있는 요건을 단체의 조직, 운영, 재정에 관하여 설정하고 있습니다.

② 현재 재정부에서 진행하고 있는 지정기부금 단체에 대한 공익성 테스트의 내용과 방식을 공개하고 ‘비영리민간단체지원법’에 의한 등록단체 역시 이러한 테스트를 통해 지정기부금 대상단체로 지정 받을 수 있는 길을 열어주어야 합니다.

③ 세 감면지위는 국가의 조세수입 감소를 무릅쓰고 부여하는 것이기 때문에, 그 법인의 공익성을 담보하기 위해서는 과세관청이 엄격한 사전심사와 사후감독을 시행해야 합니다.

#### ■ 기부금품모집규제법 개정

- ① 사전허가제를 신고제로 전환
- ② 모집비용의 한도를 비현실적인 현행 2%에서 20%까지 확대하여야 합니다.
  - ▶ 세계은행 권고는 20%이며, 최근 시행된 중국의 기금조례 (2004년 6월1일시행)의 경우 30% (직원 의 임금과 복리후생과 사무비의 지출 10% 인정)까지 허용하고 있습니다.
- ③ 모집기간 종료 후 3개월 이내에 수지 결산서를 제출하도록 함으로서 사후감독 되어야 합니다.

#### ■ 정보통신요금 등 공공요금 감면 제도 개선

##### 1) NGO단체 우편료 감면 폭을 확대.

- ① 현행 비영리민간단체지원법 등록 NGO단체는 우편요금 25%를 감면
- ② 우체국과 정기발송계약을 한 정기간행물의 경우 최고 75%, 서적의 경우 50%, 홍보우편물의 경우 발송량에 따라 최고 42%까지 감액, 우편물 구분이나 바코드를 인쇄하여 부착하는 경우 추가 감액
- ③ 미국의 경우, 우편요금 최고 50% 감면

##### 2) NGO단체 우편료 감면 관련 우체국 제한 조항 등을 개선.

- ① 현행 '5급이상 공무원이 우체국장으로 배치된 우체국' 이나 '우편집중국'에서만 우편요금 감면
- ② 25%의 우편요금을 감면받기 위해 교통비를 들여 제한된 우체국을 가야하는 현재 방식은 우편요금 감면의 효과를 떨어뜨리고 있음.
- ③ 1회 100통 이상 제출시 최소한 우편번호 앞 셋째자리까지 구분, 묶음처리토록 규정 - 대량우편물 인 경우 우편번호 구분 및 접수우체국에 따라 추가 할인률 적용, 우편물 분류를 위한 추가 비용이 비영리단체에 전가되어 우편요금 감면 취지를 훼손

(3) 정보화시대에 걸맞는 정보통신요금의 감면 조항 신설해야.

- ① 정보화시대가 진전되면서 비영리단체에서의 전화요금, 인터넷 통신비, 호스팅 비용 등 정보통신요금 비중이 커지고 있는 상황에서 이에 대한 감면제도가 요구되고 있습니다.
- ② 우편요금과 같이 정보통신요금과 관련한 감면 규정을 두는 방안 추진.

# 관련 법규

전기통신사업법

제32조 (요금의 감면) 기간통신사업자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 전기통신역무의 요금을 감면할 수 있다.

전기통신사업법 시행령

제10조 (요금의 감면대상) 법 제32조의 규정에 의하여 요금을 감면할 수 있는 전기통신역무는 다음 각호와 같다.

나. NGO 센터의 추진

1) 개념

시민과 시민단체가 보다 효과적으로 만날 수 있는 공간이며 지역사회의 다양한 형태의 시민모임이 성장하도록 돕는 인큐베이팅 등의 역할을 할 것이다. 시민과 시민단체가 자유롭게 사용할 수 있는 회의 및 교육 시설, 정보제공기능 등을 설치할 수 있다.

2) 기능

- 신규 시민단체 인큐베이팅 및 컨설팅
- NGO 정보 및 프로그램 제공
- 시민, 시민단체 대상 교육 및 회의시설 제공

다. 시민운동가학교 및 시민운동가 교육기금 설치

시민사회의 지도력을 강화하고 시민운동의 새로운 인재를 발굴하기 위한 기반을 마련. 시민운동가의 지도력을 강화하기 위해 [시민운동가 학교]를 개설하여 2004년 개별적으로 진행하던 직무중심의 교육을 더욱 확대하고, 사회의 발전에 따른 다양한 사회적 과제에 대한 운동가의 이해의 폭과 깊이를 더하기 위한 강좌개설.

또 시민사회의 인적 자원을 효과적으로 발굴하고 공유하기 위해 [시민사회 인력뱅크(web)]를 개발,운영하고 대학생들을 대상으로 [NGO취업설명회]를 추진.

1) 시민운동가 지도력 강화

① 시민운동가 학교

- 직무능력 향상교육
- 중견실무자 재교육
- 지도자교육
- 시민운동가 미디어 교육(매월 1회 3박4일 개최, KBS, 연대회의 공동주최)

2) 시민운동 인재 개발

- ① 시민사회 인력뱅크 개발
- ② 대학생 NGO 취업설명회 및 NGO 인턴제도

#### 라. NGO 정책자원 개발 및 정보의 종합, 자원의 공유

연대회의의 연속사업으로 자리잡은 [시민포럼]과 [풀뿌리 공모사업] 역시 더욱 확대 발전시켜 시민사회 활성화를 위한 유용한 정책자원을 발굴하고 개발.  
 시민단체간 정책자료의 효과적인 공유를 위해 웹사이트를 통해 [NGO 정책자료센터]를 개발하고 2004년 진행했던 [지역운동 길라잡이]와 [한국시민운동단체편람,한국시민운동 인명록] 사업을 지속적으로 확대.

##### ■ NGO 정책자원 개발

- ① 시민사회 활성화를 위한 법제개선 및 제도의 개선
- ② 시민포럼 운영
- ③ 풀뿌리 사례 공모사업

##### ■ 시민운동 정보의 종합

- ① NGO 정책자료센터
- ② 지역운동 길라잡이

##### ■ 시민운동 Fund 개발

- ① 시민운동가 교육기금
- ② 기업 사회공헌팀 교류회 및 NGO 설명회
- ③ 민간재단과의 교류협력 강화

##### ■ 시민운동활성화를 위한 공동캠페인

- ① 기부문화 활성화를 위한 캠페인 - 신뢰받는 시민운동, 시민참여 캠페인

##### ■ NGO 인큐베이팅 및 관리 운영에 관한 지원

- ① 시민단체 설립 및 인큐베이팅 지원
- ② NGO 업무 솔루션 개발(웹, 회계,회원관리, 일정 관리 등)

##### ■ CMS 서비스 지원사업

#### 1) 사업취지

개별단체로 CMS 서비스를 추진하는 데 제한은 없지만 절차가 복잡하고 비용 부담이 큰 점을 감안하여 연대회의 명의로 CMS 서비스를 지원하고자 함.

#### 2) Magic-CMS 서비스 개요

Magic-CMS는 "시민사회단체연대회의"가 개별시민단체의 "CMS업무지원"을 위하여 우리은행 및 게이트뱅크와 제휴하여 ASP시스템을 구축하고 금융결제원을 통하여 제공하는

후원금 자동이체서비스 입니다.

(1) Magic-CMS 이용수수료

- ① 기본이용료(부가세 별도) : 초기가입비 없음,매월사용료 3만원 → 매월 10일 CMS로 출금
- ② 은행수수료(부가세 없음) : 출금시 건당 200원, 미출금시 건당 20원 → 입금시 수수료 차감후 입금
- ③ 보증보험료(부가세 별도) : 이용한도(기본한도는 오백만원)의 1.2%  
→ 최초가입시 익월 10일 및 매년 12월10일 CMS로 출금

3) 기대효과 및 일정

- ① 비용절감 : 금융결제원 월 수수료 60,000원, 보증보험료 연 60,000원 (보증보험한도 500만원 인하) 절감 -> 개별단체로 cms 운영시와 비교하여 연간 총 780,000원 정도를 절감효과.
- ② 제휴업체가 제공하는 웹사이트를 통해 업무를 처리: 별도의 cms프로그램을 개발하는 등의 추가 비용이 발생하지 않음.
- ③ 단, 회원 출금계좌에 출금자 명이 "시민사회연대"(시민사회단체연대회의 명의)로 찍히게 됩니다.
- ④ 현재 대행업체(게이트뱅크)와 계약을 추진중이며 4월 1일부터 서비스를 제공하게 됩니다.

■ 정보의 공유와 소통의 체계화를 위한 사업 - 전국시민운동가대회

[전국 시민운동가 대회]를 명실상부한 시민사회간 정보의 공유와 소통의 장으로서 발전 시킵니다.

지역연대회의 및 부분별 네트워크의 교류를 실질화하기 위해 시민사회단체연대회의 정책협의회와 부분별 활동위원회를 상설화 합니다.

1) 전국 시민운동가 대회

목적

- 각 지역별, 영역별 운동의 소통과 세대간의 상호이해를 통하여 시민사회발전을 위한 토대를 구축한다.
- 지역연대회의의 결속력과 나아가 연대회의 전체의 연대의식을 공고히 한다.
- 각 단체의 활동을 공유하고, 정보를 교환하여 활동을 확대·활성화한다.

기대효과

- 각 분야별, 지역별 단체 및 시민운동가간 결속력, 조직력이 강화한다.
- 시민운동가로서의 정체성과 사명감이 고취된다.
- 상호교류를 통한 활동 및 정보공유를 통해 새로운 활동사례를 발굴한다.

## 대회 개요

|       |                               |
|-------|-------------------------------|
| 행 사 명 | 제5회 『전국시민운동가대회』               |
| 주 제   | 안) 지방자치 10년-지역운동, 시민운동 방향과 과제 |
| 기 간   | 2005년 9월 29일(목)~10월 1일(토)     |
| 장 소   | 미정                            |
| 대 회 장 | 박상중, 남운인순 공동대표                |
| 기획위원장 | 지금중 문화연대 사무총장                 |
|       | 대회 개최지역 기획위원회 구성              |
| 인 원   | 시민운동가 약 300명                  |
| 주 관   | 시민사회단체연대회의                    |

## 추진일정

- 3월 : 대회 조직위원회 구성
  - 3월 - 7월 : 기획위원회 정기회의 월 1회 개최
  - 3월 : 행사장소 확정 및 행사 내용 기획
  - 5월 : 행사 내용 기획 확정 및 세부행사 담당자 섭외
  - 7월 - 9월 : 기획위원회 정기회의 격주 개최
  - 7월 - 9월 : 세부행사 담당자 회의 격주 개최
  - 7월 - 9월 : 행사 홍보
  - 9월 1일 - 9월 20일 : 참가자 등록 및 확인
  - 9월 20일 - 9월 28일 : 최종 행사 점검 및 실무 확인
  - 9월 29일: 본행사
- 2) 지역연대회의 및 부문별 네트워크의 교류 실질화

## ■ 시민운동의 책임성, 신뢰성 강화

유사 시민단체 등의 등장으로 시민운동의 이름으로 사회적 물의를 일으켜 시민운동의 신뢰성을 떨어뜨리고 있습니다. 이에 따라 시민운동의 책임성과 신뢰성을 강화하기 위해 **[시민운동 윤리강령]**을 제정 공표하고 그간 시민운동이 만들어온 가치들을 시민들이 함께할 수 있는 **[시민현장]** 등으로 제정하여 시민사회의 가치를 시민들에게 홍보합니다.

- 1) 윤리강령
- 2) 시민현장

## ■ 홍보를 통한 사회적 지지확대

- 1) 시민운동 홍보 매체의 개발
  - ① 연대회의 WEB
  - ② 시민방송, KBS와의 협력 강화
  - ③ 미디어 교육을 통한 전국적인 시민운동 미디어 콘텐츠의 지속적 생산, 공유

## 2) 시민운동 공동 캠페인

### ① 기부문화 활성화를 위한 캠페인

(사회복지공동모금회, 여성재단, 아름다운재단, 환경재단, 실업극복재단, UNISEF, 연대회의  
공동 현재 실무자 논의 중)

## ■ 제3회 시민과 함께 성장하는 풀뿌리 지역시민운동 사례공모

### 1) 사업개요

전국 각지에서 진행되고 있는 풀뿌리 시민운동의 창의적인 사례들을 발굴하여 시민사회에 널리 알리고 그 성과를 공유하고자 한다. 풀뿌리 지역시민운동 사례공모 사업은 헌신적으로 지역 공동체를 발전시켜 온 시민단체와 시민운동가의 노고를 격려하고 지역 시민운동의 다양한 사례를 모아 시민운동 발전의 밑거름이 되게 하고자 한다.

이 사업은 지역시민운동가가 직접 활동의 사례를 기록하여 응모하게 하고, 이를 심사하여 선정한 우수사례는 오는 10월중에 개최할 전국시민운동가대회때 시상한다. 응모한 사업과 선정된 우수사례는 단행본으로 출간하며, 웹사이트를 통해 공유한다. 이 사업은 시민사회단체연대회의와 9개 지역연대회의가 공동으로 추진하며, 아름다운재단, 환경재단, 한국여성재단이 후원한다.

### 2) 주 최

시민사회단체연대회의, 지역연대회의(대전연대회의, 충남연대회의, 충북연대회의, 전북연대회의, 광주시민협, 전남시민협, 경남연대회의, 울산시민협, 제주시민협)

### 3) 후 원 : 환경재단, 아름다운 재단, 한국여성재단

### 4) 사업기간 : 2005년 3월 ~ 10월

### 5) 공모기간 : 2005년 6월 ~ 8월

### 6) 응모자격 : 지역 시민운동가 및 단체

### 7) 공모대상 : 지역 시민운동 모범 사례

### 8) 시상 내역

풀뿌리상 1단체 : 상금 5천만원

풀잎상 1단체 : 상금 3백만원

풀씨상 4단체 : 상금 2백만원

### 9) 기대효과

① 시민운동의 육성 및 활성화를 취지로 활동하는 민간공익재단과 시민사회단체연대회의가 함께 사업을 추진함으로써 풀뿌리 지역시민운동을 지원한다.

② 본 사업은 작년에 이어 올해에도 실시되는 연차 사업으로 시민운동 활동 사례를 데이터베이스화하여 시민단체 실무 핸드북을 구축해 나간다

③ 지역연대회의와 공동으로 사업을 주최함으로써 전국 연대를 강화한다.

## ■ 21세기 시민사회 포럼

### 1) 공동주최 : 시민사회단체연대회의, 시민의 신문



## 2) 취 지

- 한국 시민사회가 함께 공유해야 할 이슈에 대하여 토론과 공론화를 통해 합의점을 공유함으로써 시민사회의 변화와 발전, 활성화를 위한 목표와 비전을 제시할 수 있도록 한다.
- 시민사회 각계와 개별 시민사회단체들의 전문적인 이슈들이 토론을 통해서 소통과 조화를 이루는 합리적인 연대의 방향을 제시한다.
- 정기적인 포럼은 시민사회가 함께 공유할 수 있는 정신과 가치를 부여하여 시민사회단체 연대의 중심점이 될 것이며, 성숙한 시민사회를 이루어나가는 역할을 하게 될 것이다.
- 참가자들의 만남과 의견교환을 통한 정보공유 및 인적 네트워크 형성으로 각계의 합의와 연대에 기초한 지속적이며 발전적인 시민사회 활성화사업을 수행한다.

### ■ 아시아 시민운동 연대 및 국제연대 활동가 양성을 위한 아시아센터 설립

#### 1) 취지 :

- 아시아센터를 통한 활동가 교육 기회를 확대한다.
- 아시아 시민운동 연대활동을 추진한다.

#### 2) 조직구성 : 기존 아시아센터 운영위원회에 참여하던 6개 단체를 포함, 아시아센터 운영위원회에 참여할 수 있는 단체를 모집하여 구성한다.

아시아센터 운영위원회는 필리핀 아시아센터의 운영 및 교육생에 대한 지원금을 일정액을 납부한다. (현재 월 150,000원)

#### 3) 지역연대회의 요청사항 : 아시아센터 운영위원회에 지역연대회의가 참여하여 매 분기별 실시되는 교육에 지역연대회의 활동가를 참가할 수 있도록 하는 방안을 검토하여 줄 것을 요청함.

#### 4) 아시아센터 설립 추진위원회 명단

남부원 한국YMCA전국연맹 정책기획국장  
김금옥 여성연합 사무처장  
김혜애 녹색연합 국장  
박효선 열린사회시민연합 국장  
고미경 여성의전화연합 수석국장  
지금중 문화연대 사무총장  
이강현 연대회의 공동대표  
하승창 연대회의 운영위원장  
박영선 참여연대 사무처장  
김춘이 환경연합  
서주원 연대회의 전운영위원장

# 지역시민사회운동의 인프라 구축과 시민사회단체연대회의

-지역별 상설 연대조직간의 연대를 중심으로

김제선 대전연대회의 공동운영위원장 [chamseon@empal.com](mailto:chamseon@empal.com)

## 1. 지역운동의 연대 현황

### ○ 지역상설연대조직의 현황

#### - 연대회의 가입조직

강원시민사회단체연대회의, 민주개혁을위한 인천시민연대, 충북연대회의, 충남연대회의, 대전연대회의, 전북연대회의, 광주시민단체협의회, 전남시민단체협의회, 울산시민단체협의회, 경남연대회의

#### - 비가입 상설연대조직

경기시민사회단체실무자연석회의, 대구시민단체연대회의, 부산시민운동연대

#### - 미확인 및 미조직 광역지역

서울, 경북, 제주지역<sup>1)</sup>

#### - 주요 부문별 지역단체간 연대·협력기구, 조직

YMCA연맹(간사회?),YWCA연맹(간사회?),경실련지역협의회,여성단체연합 지역여성운동센터  
참여자치지역운동연대, 환경운동연합 전국사무국처장단 회의

### ○ 지역 상설연대조직의 개설적 특징

#### - 서울과 경북, 제주를 제외하고 광역권 전 지역에서 상설적·포괄적·개방적 연대조직이 활동 중임

- 광역시 단위는 상대적으로 생활권역의 단일성에 의거해 연대교류 협력이 활발한 반면, 도단위의 경우 생활권역인 기초지역 중심의 회원단체의 편제로 도차원의 공동행동의 필요성은 높은 반면에 집행력과 결함력은 높지 않은 경향이 있음. 일부 활발한 도단위 지역의 경우도 시민단체 전체를 포괄하지 못하거나 거점도시(도청소재지 등)를 중심으로 한 단체들이 주도하는 경향이 있음

- 지역별 상설 연대조직들은 지역 현안에 대한 의제를 공동개발하거나 주도하는 사회개혁적 활동을 벌여나가는 것(최소강령적 연대)을 중심으로 지역시민사회운동의 인프라 구축의 측면은 부차적 과제(역량 및 기반 미흡)인 경우가 적지 않음.

- 전체적으로 상설적 연대조직이 많으나 별도 전임 실무자를 두고 움직이는 경우보다 회원단체간의 역할 분담을 통한 협의체적 운영을 하고 있음.

---

1) 서울의 경우 국가적 과제를 담당하는 서울소재 단체와 전국적 조직망을 갖춘 단체, 서울의 지역성에 근거를 둔 단체들이 혼재되어 있으면서 서울이라는 지역성에 근거한 개방적인 포괄적·상설적 연대조직은 확인되지 않음. 제주의 경우 제주시민협이 활동 했으나 도지사 성희룡 사건 대처를 둘러싼 갈등 이후에 사실상 활동이 중지된 상설적 조직이 없는 것으로 알려짐.

- 지역별 상설연대조직들의 시민사회단체연대회의와의와의 결합은 포괄적 상설적 연대에 대한 견해차로 인한 의도적 불참, 개혁연대로의 구성의 요구 미반영으로 인한 소극적 참여, 지역내 역량 결집의 지체등 지역적 이유와 전국 사업의 지역성 미흡이라는 문제로 인해 소극적 결합에 그치고 있음.

#### ○ 부문별 지역간 연대 활동의 개설적 특징

- 주요부문별 지역운동단체간 연대 협력 기구, 조직의 경우 월 단위 회의와 공동 사업의 추진 등 매우 활발한 활동을 벌이고 있음.
- 각 부문별 특성에 따라 독립기구, 조직의 위상을 갖거나 위원회적 성격을 갖는 등 복합적 구성을 보여주고 있으나 지역적 현안의 공유와 부문운동의 통일성을 갖추기 위한 기본 참여 통로로 기능하고 있음.
- 부문별 지역 조직간의 연대기구들은 지역운동의 문제의식을 공유하나 연대회의의 가입 대상 조직이 아닌 경우가 많고, 사안별의 경우를 제외하고 부문지역조직간 연대와 협력은 별도로 추진되고 있지 않음.

#### ○ 연대회의의 지역관련 과제 의식-제5차 총회 자료집 내용

- 현황
  - 연대회의 구성에의 참여; 공동대표 및 운영위원
  - 일상적 의결과 사업 참여율은 매우 낮음. 활동에 대한 보고와 결합 자체가 미흡
  - 지역연대 조직간의 교류, 지역중심의 연대회의 정책 생산, 상설연대 미구성 지역 조직화의 지원 및 미가입조직의 참여 확충 필요
- 과제
  - 지역연대회의간 협의체 구성, 지역의 요구를 실질적으로 주요 사업에 반영
  - 지역 미가입 회원단체 지역연대회의 가입 유도
  - 신규 지역 단체 가입시 지역조직 가입 규정

## 2 지역연대조직간 협력의 필요성과 과제

#### ○ 지역연대조직간 협력의 필요성

- 지역연대운동 발전의 요구: 지역시민사회운동 인프라의 구축과 확산
  - 지역연대운동의 경험의 교류로 축적, 비전의 마련
  - 현안 대처의 긴박성 및 역량의 미흡으로 인한 지역운동 인프라 구축 노력의 지체 현상 개선
  - 각종 분야 지방분권화와 지역 토호세력의 권한 증진에 대한 대응 방안 공유
- 지역사회개혁과제의 국가적 개혁과제화의 요구
  - 지역사회 개혁과제의 국가적 입법 과제의 산적
  - 예) 버스-지하철 등 대중교통,

- 시민운동의 전국성 확보의 요구 : 서울중심성의 문제  
참다운 지역성, 지역운동 정체성, 주체성의 확립을 통한 풀뿌리 운동 활성화, 운동발전

#### ○ 지역연대조직간 협력의 원칙과 과제

- 지역·부문간 편차와 요구의 다양성의 존중
- 낮은 수준의 의제와 실천의 공유로부터 지역사회와 국가의 개혁과제에 대한 실천으로
- 지역의 정체성과 주체성을 우선하면서 동시에 운동의 전국성을 마련
- 단일한 형식과 방법이 아닌 다양한 방법의 교류와 협력을 매개하는 장 형성
- 당면 공동과제에 대한 공동실천의 모색-지방자치10년 지역운동의 공동실천 모색(의제 공유 중심으로)

#### 3. 지역연대조직간 협력의 틀과 방법

##### ○ 지역운동연대정책협의회 구성 운영

- 참여의 범위: 지역별 포괄적 상설연대조직, 주요 부문별 지역간 협력 연대조직의 대표와 집행책임자
- 사업의 내용:
  - 지역운동의 활성화와 지역사회개혁을 위한 공동 의제의 발굴과 공유
  - 지역운동의 발전을 위한 전국적 과제의 사회적 의제화를 위한 사업
  - 기타 지역운동의 정체성과 주체성에 입각한 시민사회운동의 전국성 확립을 위한 사업

##### ○ 연대회의의 지역운동활성화 및 지원을 위한 기구의 구성과 운영

- 구성: 서울소재 부문별 지역간 연대 협력 담당자를 중심으로 조직위원회 구성
- 사업의 내용
  - 연대회의와 지역연대 조직간의 상호협력 촉진
  - 각종 연대회의 사업에 대한 지역조직의 참여와 협력 매개
  - 지역운동연대정책협의회의 의제의 실천을 위한 협력

##### ○ 2005년 공동의제 실천사업의 채택과 실천

- 공동의제의 선정을 통한 사회적 쟁점화와 실천 운동 지원  
예) 지방자치 10년, 참여민주주의 완성을 위한 자치제도 개혁운동 의제 및 연대조직 구성  
지방선거 대응 의제 공유 : 선거대응전술, 주민운동 형성 강화 등  
지역사회 지배집단의 일원인 관변단체 지원제도 개혁 운동 의제 공유 등  
주민참정제도 실천운동 : 주민소송, 투표 시범 사업의 추진 등  
자치단체 평가 의제 공동 개발
- 지역별 긴급 공유사항의 공유와 확산 및 지원 : 정보공유 사이트 운영 및 협력

예) 부안 방폐장, 청주 원흥이,

#### 4. 연대회의와의 관계

##### ○ 지역운동연대정책협의회와 상호협력의 추진

###### - 1안 : 독자 협의기구로 상호협력 추진

- 산하조직화 조건 미성숙: 비회원단체·회원단체의 병존, 회원단체 및 연대회의 본부의 전국성 미흡함이 현실로 인해 산하 조직화는 시기상조
- 상호협력 기간을 설정 상호신뢰와 공동사업(참여) 활성화 추진  
지역운동연대 정책협의회와 연대회의와의 상호협력의 기간을 설정 공동 노력
- 회원조직의 경우 연대회의 운영위원회를 통해 책임있는 결합 및 상호협력 촉진

###### - 2안 : 연대회의의 지역운동위원회 구성 및 비 회원단체 참관

- 지역운동연대정책협의회가 연대회의의 지역운동위원회를 구성.
- 연대회의에 책임 있게 결합하여 지역간 연대를 활성화 추진. 연대회의 의사결정과정의 책임성과 집행력이 보장할 수 있음.
- 연대회의의 비회원 조직의 경우 연대회의의 지역운동위원회에 참관형태로 참여하되, 지역운동연대 정책협의회는 동등한 권리와 의무를 갖고 참여

###### - 지역의 참여확대와 지원을 위한 연대대회의의 노력

- 연대회의는 조직 구성상 서울과 지방의 5 : 5의 정신을 살려 각종 회의와 사업에 이 원칙 반영토록 노력.
- 특히 각종 회의의 서울·지방 교차 개최(실무기획단 각종 위원회 포함), 각종 사업 특히 인프라 구축 및 지원 사업의 경우 지역의견 우선적 반영 및 우선적 참여권보장 등의 원칙 확립.
- 서울 소재 부문별 지역연대협력 기구 책임자들을 주된 성원으로하는 조직위원회 구성하여 협력 책임주체 형성 고려

###### - 지역의 노력 : 객체적 방관자적 소극적 자세가 아닌 지역운동의 정체성과 주체성에 입각한 책임있는 참여 노력 경주

###### - 최소한의 상호 활동공유와 업무연락에 대한 책임성 복원(비회원조직의 경우 연대회의에 참관하고 연대회의는 시민사회운동의 활성화라는 측면에서 적극 지원토록 노력)