

제주 지역 시민단체의 조직적 역량과 활동 분석*

- '참여자치와 환경보전을 위한 제주범도민회'를 중심으로 -

韓 錫 祉**

요 약

이 글은 지역 시민사회의 발전이 지방정치의 민주화와 지역주민의 삶의 질 향상에 기여할 것이라는 관점에서 출발한다. 그리고 기본 가정은 조직화되지 않은 지역 주민들의 이익을 대표하여 지방 정치과정에 매개하는 지역 시민단체 활동의 활성화가 지역 시민사회의 발전의 기초가 된다는 것이다. 이에 따라 제주지역 시민단체의 구체적인 사례로서 제주 지역주민들의 자발적 결사체인 '범도민회'의 조직적 역량과 활동을 분석하고, 그 성과와 한계를 평가함으로써 제주지역의 시민사회 발전과 지방자치의 제도화를 위한 '범도민회'의 발전방향을 모색하고자 했다.

'범도민회'를 이 글에서는 '공익집단으로서의 지역 시민단체'로 개념화하고 있는데, 이는 전국 수준이 아닌 특정 지역을 수준으로, 그 지역 시민사회를 활동영역으로 하며, 그 지역사회의 공공이익을 추구하기 위한 지방정부의 정치과정에 영향력을 미치기 위해 활동하는 지역 시민압력단체라고 할 수 있다. '범도민회'의 창립과 활동은 1990년대 이후 최근까지 제주사회 개발갈등의 상징적 단면이라고 할 수 있기 때문에, 민주화와 지방화로 인해 한층 그 지평이 확장된 지역 시민사회 연

* 이 논문은 2000년도 제주대학교 발전기금 학술연구비 지원에 의해 연구되었다.

** 제주대학교 사회교육과 부교수

구의 적절한 사례라고 할 수 있다.

‘범도민회’의 조직적 역량 분석은 첫째, 목표와 사업면에서 볼 때, 그동안의 명칭 변화에서 그대로 나타나듯이, 단일이슈에서 복합 이슈로의 활동 이슈의 영역을 점차 확대해 왔고 둘째, 인적 자원과 재정력 면에서 볼 때, 일반회원의 저조한 참여 속에 전문가 및 상근간사 중심의 인적 구조와 극히 취약한 재정력을 보이고 있으며, 셋째, 리더십과 의사결정구조 면에서 볼 때, 상근간사 중심의 리더십과 취약한 인적 자원에서 기인하는 총회의 명목화와 집행위원회 중심의 의사결정구조로 특징지어진다.

범도민회의 그동안의 활동에서 나타나는 특징은 활동 이슈 면에서의 다양화, 활동 대상 면에서의 지나친 지역주민과 지역언론에의 편중 양상, 활동 방법 면에서의 교육·홍보활동, 성명서, 매스컴 활용, 집회 및 시위 등 대중적 접근 일반도를 보여주었다.

이 글은 이러한 ‘범도민회’의 활동을 조직적 역량과 연계시켜 평가하고 발전 과제를 제시하고자 했는데, 우선 조직적 역량과 관련해서 두 가지 측면에서 평가할 수 있다.

첫째, ‘범도민회’의 목표와 사업의 확대 및 분화이다. ‘범도민회’는 출범 당시 ‘특별법’ 제정반대를 위해 조직되었으나 그 이슈가 사라지면서 참여자치의 실현, 제주환경 보전, 도민의 삶의 질 향상이라는 다양한 조직 목표와 사업을 추진해 왔다. 그러나 이에 대한 우려와는 달리, 목표 및 사업 방향 설정의 유연성과 다양성은 다양한 이슈를 다루게 됨으로써 ‘범도민회’의 정책능력을 제고시킬 수 있고, 회원 및 지역주민들의 요구에 대해 적극적으로 부응하고 신속한 대응력을 갖출 수 있다는 점에서 상당 부분 긍정적이라고 평가할 수 있다.

둘째, 인적 자원과 재정력의 취약성을 들 수 있다. ‘범도민회’의 활동을 보면 연구활동 및 정책대안을 제시하는 학계 및 전문지식인과 상근 간사가 주로 활동하고 있는데, 이는 전문성은 확보했다고 할 수 있지만 대중성의 확보와는 괴리가 있다. 따라서 인적 자원의 규모가 조직의 역량과 직결되는 만큼 전문성의 심화와 함께 대중성의 확보를 위한

구체적인 회원 확대 프로그램을 마련하고, 인터넷을 활용한 각종 소모임의 확대와 20대 네티즌의 참여를 유도할 수 있는 유인요소 제공이 필요할 것이다. 그리고 취약한 재정력 확보를 위해서는 현재 정부가 간접지원 형태로 제공하는 정부프로젝트에 적극적으로 참여할 필요가 있으며, 민간의 기부금이나 조성금, 그리고 자체 사업 수익 등의 규모 확대를 위해 노력할 필요가 있다.

이러한 '범도민회'의 취약한 조직적 역량은 대표적으로 '범도민회'의 활동 대상과 방법의 대중적 접근 일변도로 나타났다. 이를 개선하기 위해서는 인적 자원의 대중성과 전문성의 강화가 필요할 것이다. 진정한 시민운동의 대중성이란 대중들을 대상으로 또는 대중들에 의한 활동 건수라는 단순한 양적 측면이 아니라, 질적인 면, 즉 대중들의 지지를 바탕으로 하는 것이 보다 중요할 것이다. 이를 위해 지역주민의 실생활과 밀접한 이슈를 개발하고 이를 토대로 밑으로부터의 체계적인 조직화가 필요할 것이다. 전문성의 측면에서도 '범도민회'의 상근 간사 등 몇몇 적극적인 활동가 중심의 활동이 아니라 대표나 집행위원, 제주 시민정책연구소 참여 교수단 등 전문적인 유력인사들이 해당 분야별로 조사연구 활동과 함께 적극적으로 권력적 접근 방식으로 방문, 건의, 질의, 청원, 소송 등의 활동을 강화해 나가야 할 것이다.

지방자치란 단지 지방통치의 '제도적 수단'에만 그치지 않고, 하나의 습속(習俗)으로서 그리고 삶의 원리나 생활방식으로서 자리잡기 위해서는 지방의 경제적 성과나 효율성을 달성하기 위한 지방발전전략 차원의 '지방경영'이나 효율적 '지방행정' 못지 않게 지역사회가 더불어 사는 사회적 공동체, 민주적 정치공동체가 되도록 하기 위한 노력이 필요하다. 이를 위해서는 지역 시민사회의 조직화를 통해 지방정치의 민주화와 삶의 질 향상을 위한 시민사회의 노력이 절실하다.

1. 서 론

‘지방화’(localization)가 추진되는 기본적인 맥락은 중앙집권적인 사회에서 나타나는 폐해를 시정하기 위한 대안적 전략으로부터 출발한다. 지방화의 패턴은 특정 국가가 처한 조건과 전략목표에 따라 다양하게 나타나겠지만, 대체로 그 공통적인 패턴은 정치적 민주화의 일환으로서, 국가의 새로운 발전전략으로서, 또는 경제적 효율성을 극대화하기 위한 지방정부의 개혁 차원에서 추진된다.¹⁾ 한국에서 추진되는 지방화의 패턴도 이 범주에서 크게 벗어나지 않는다.

지방화의 ‘제도적’ 수단으로서 지방자치에 대해서는 두 가지의 서로 다른 시각이 병존해 왔다. 하나는 지방자치가 지역 주민의 참여공간을 확대하여 정치적 평등과 민주적 다원주의에 기여할 것이라는 낙관적 주장이다. 또 다른 하나는 지방자치가 참여공간은 확대하지만, 오히려 토착기업이나 지역 유지들의 영향력도 확대시킴으로써 지역사회의 권력을 불평등하게 재배분할 것이라는 비관적 주장이다. 그런데 1990년 지방자치가 부활된 이후 최근까지의 지방자치 성과에 대한 평가는 불행하게도 후자의 비관적 주장에 가까운 것으로 나타나고 있다.²⁾

지방자치가 실효성을 거두기 위해서는 지방정치의 민주화가 전제되어야 한다. 지방정치의 민주화가 전제되지 않은 지방자치는 지역사회의 권력을 특정 계층과 집단에 불평등하게 재배분할 것이기 때문이다. 불평등하게 재배분된 지역사회의 정치적 권력구조는 경제적·사회적 권력과 이익의 배분에서도 빈익빈 부익부 현상을 가중시킬 수 있다. 그런데 지방자치는 단순한 중앙과 지방 간의 관계로만 환원될 수 있는 문제가 아니다. 이는 지방자치 또는 지방화라는 개혁이 단순히 ‘제도적’

1) 강명구, “지방화와 정보화: 재구조화(再構造化)의 정치적 의미,” 『한국정치학회보』, 29집 1호(1995), p. 8; 이종수, “분권화의 패턴: 지방자치 논의의 배경과 맥락에 대한 국가간 비교분석,” 『한국정치학회보』, 32집 2호(1998 여름), pp. 174-181; 김장권, “동아시아의 국가와 지방정부: 지방정부의 위상 변화에 대한 서설적 연구,” 『한국정치학회보』, 28집 2호(1994), p. 586 참조.

실천전략을 통해서만 달성될 수 있는 것은 아니라는 것이다. 지방자치와 관련된 기존의 논의들은 지방자치의 제도화를 위해서는 중앙-지방관계의 측면에서 중앙권력의 실질적 지방이양을 주장하는 경우가 대부분이다. 그러나 지방자치는 단순히 제도개혁, 즉 중앙권력의 지방이양이라는 분권화 전략만으로 정착되고 제도화되는 것은 아니다.

한국정치의 경험을 통해서 볼 때도, 민주적 제도의 도입이 곧 민주적 운영으로 귀결되고 민주적인 성과를 가져오지 않았다는 것은 주지의 사실이다. 민주적 제도의 도입이 민주적 이행(democratic transition)이라면, 민주적 운영은 민주주의의 공고화(democratic consolidation)에 비유될 수 있을 것이다. 따라서 민주적 성과(democratic performance)는 민주적 제도의 도입과 운영이라는 양 측면이 소기의 성과를 거둘 때 비로소 달성될 수 있는 것이다. 특히 민주적 제도의 운영에는 국가와 정치사회와는 구분되는 시민사회의 압력이 중요한 역할을 한다. 이런 측면에서 지방자치의 민주적 운영을 위해 지방 정부나 지방 정치사회 영역과 구분되는 지역 시민사회의 역할이 필요한 것이다.

지역사회는 단순히 행정편의를 위한 공간적 구획이 아니라 정치적·경제적·사회적 관계들이 복합적으로 나타나는 하나의 사회적 공동체이다. 그리고 지방자치의 이상은 근대 정치이념에서 파생된 것으로서 '분권'과 '자치'에 기초하여 궁극적으로는 지역사회를 민주적 정치공동체로 만드는 데 있는 것이다. 그러나 그동안 한국의 시민사회에 관한 논의는 지방자치의 역사가 일천한 관계로 주로 중앙정치 수준에 한정해서 논의되어 왔다. 지방화의 시대를 맞아 우리는 사회적 공동체로서, 또 민주적 정치공동체로서의 지역사회 발전을 염두에 두어야 하기 때문에 이제 지역 시민사회에 대한 논의는 필수 불가결하다. 한국의 민주화가 시민사회의 힘에 의해서 중요한 계기를 마련했던 것처럼, 지역사회의 민주화를 달성하는 데 지역 시민사회의 역할을 강조하지 않을 수 없기 때문이다.

- 2) 이러한 주장의 대표적인 연구로 박종민 배병룡 유재원 최승범 최홍석, "한국 지방정치의 특징", 『한국행정학보』, 제33권 제2호(1999 여름) 참조.

지역 시민사회는 지방자치의 부작용 내지는 역기능이 나타날 때 그 역할의 중요성이 더욱 커진다고 할 수 있다. 예를 들면, 자치단체나 그 장(長)이 개발 환상에 빠져 지역주민의 삶의 질이나 환경을 고려하기 보다는 총량적 성과만을 쫓는 경우, 그리고 당파적 이해관계에 따라 중앙정치만을 추수(追隨)함으로써 지역주민의 이해와 관심을 이반하는 경우, 지역 시민단체들은 지역주민의 보편적 의사를 대변하여 이러한 활동을 견제하고 지역주민의 삶의 질을 훼손하지 않으면서 환경친화적인 개발을 하도록 압력을 가하는 역할을 할 수 있다. 따라서 지역 시민단체는 중앙정치 수준에서와 마찬가지로 지구당 조직이나 지방의회와 같은 공식적인 지역 이익대표체계(regional interest representative system)를 보완하는 역할을 할 수 있다.

이 글은 기본적으로 지역 시민사회의 발전이 한국의 민주적 사회발전에 중요한 모티브를 제공할 뿐만 아니라 지방정치의 민주화와 지역주민의 삶의 질 향상에 기여할 것이라는 관점에서 출발한다. 이는 1980년대 후반 이후 시민단체들이 민주적 개방을 가속화시키고 우리 사회의 변화와 개혁의 흐름을 주도해 왔다는 사실에서 이미 어느 정도는 검증된 사실이다. 따라서 이 글의 기본 가정은 조직화되지 않은 지역주민들의 이익을 대표하여 지방 정치과정에 매개하는 지역 시민단체 활동의 활성화가 지방정치의 민주화와 지역주민의 삶의 질 향상이라는 민주적인 정치사회적 공동체 형성에 주체로서 역할을 할 뿐만 아니라, 한국의 실질적인 민주주의의 공고화에도 기여할 것이라는 것이다.

이 글은 특정 지역주민들의 자발적 결사체를 대상으로 하는 사례연구이다. 사례연구가 연구성과의 일반화라는 측면에서는 한계를 가지고 있기는 하지만, 향후의 이 분야의 이론화나 일반화를 위한 구체적이고 풍부한 실증적 자료들을 제공할 수 있다는 점에서 강점을 가지고 있다. 뿐만 아니라 지방정치의 환경과 구조는 다양한 지역사회의 특성만큼이나 다양하기 때문에, 지방정치 연구는 구체적인 사례연구를 필요로 한다. 그 사례는 제주지역의 시민단체 중 가장 영향력 있는 단체로 등장한 '참여자치와환경보전을위한제주범도민회'(약칭 '범도민회')를 대

상으로 한다. '범도민회'는 제주사회에서 제기되는 다양한 정치적·경제적·사회적 쟁점들에 대해 지역주민들의 목소리를 담아 지방 정치과정에 투입할 뿐만 아니라 정책실행의 산출 단계까지 감시하는 지역 시민단체이다. 따라서 이 글은 제주사회에서 공공이익을 추구하는 지역 시민단체로서 활동하고 있는 '범도민회'를 대상으로 하여, '범도민회'의 구조와 활동을 분석하고 그동안의 성과와 한계를 평가함으로써 지역 시민사회 발전과 지방자치의 제도화를 위한 '범도민회'의 발전방향을 모색하고자 한다.

그동안 지역 시민단체의 조직적 힘의 근원이 어디에 '있는지, 또 그 활동은 구체적으로 어떤지에 대해 체계적인 연구나 평가가 수행되지 못하였다. 이 글은 지역 시민단체의 한 사례로서 '범도민회'의 조직적 역량과 활동을 분석한다. 이에 대한 구체적인 분석에서는 '범도민회'의 조직적 역량을 목표와 사업, 인적 자원과 재정력, 리더십과 의사결정구조로 구분하여 분석하고, 그 활동에 대해서는 활동 이슈, 활동 대상, 활동 방법으로 구분하여 분석한다.

2. 공익집단으로서의 지역 시민단체: 개념과 성격

정치를 사회구성원간의 다양한 이해관계를 조정하는 '갈등해결로서의 정치'(politics as conflict-resolution)³⁾로 볼 때, 이익집단정치는 이익집단간의 이익추구와 이익갈등, 그리고 이러한 갈등을 해결하는 일련의 과정으로서 민주정치의 본질적인 측면으로 볼 수 있다. 왜냐하면 자유민주주의의 정치는 이익의 다원화를 전제로 성립하고, 다원적 이익의 주장과 관철은 정치의 장에서 집단화되어 나타나기 마련이기 때문이다. 따라서 집단간의 이익분쟁은 사회가 민주화되고 다원화되는 과정에서 상이한 이해관계를 가진 집단간의 갈등에서 야기되는 불가피한 문제로 간주될 수 있다. 그리고 다원화된 집단의 민주주의에 대한 공헌 여부는 갈등하는 집단들의 타협과 조정의 결과가 사회 전체적으로 균형과

안정을 가져오느냐 그렇지 못하느냐에 달려 있다.

그러나 갈등해결로서의 정치는 이익갈등이 정치 영역에서 해결되지 못하고 교착 국면으로 치닫고, 또 그로 인해 사회전체의 평화와 균형이 깨질 때 그 한계가 분명하게 나타난다. 즉 특수한 사적 이익 중심의 과도한, 때로는 비합법적인 이익추구 활동으로 인해 정치 영역이 사적 이익의 각축장이 되어 사회적 혼란과 함께 공공부문에 위해를 가하는 경향으로 나타날 경우, 그 폐해는 짐작하고도 남음이 있다.⁴⁾ 이러한 과도한 이익갈등의 사회적 해악에 대해서는 오래 전부터 여러 학자들에 의해 누누이 지적된 바 있다.⁵⁾

3) 한홍수·김영래(역), Mark E. Kann(저), 『현대정치학의 이해』(서울: 대왕사, 1986, pp. 32-49.

4) 최근에 건강보험을 둘러싸고 나타난 의사와 약사간의 집단이익 갈등이 정치의 장에서 타협 조정되지 못하고 극한 대립으로 치달았다. 이러한 사태는 특정 집단이 자신들의 특수이익을 보편적 이익과 동일시하면서, 조직화되지 못한 불특정 다수 국민들의 건강과 생명을 담보로 특수이익을 추구하는 이익집단정치의 역기능의 사례라고 할 수 있다.

5) 매디슨(James Madison)은 미국의 연방헌법 제정 당시 집단(groups)을 의회민주주의를 교란시키는 파당(factions)으로 '위험스러운 악'(dangerous vice)이라고 경고하면서 전체 사회의 이익에 반하는 집단으로 보았다. 그러나 파당의 출현이 인간의 본성으로부터 연유하는 것이기 때문에 이에 대한 견제와 균형의 제도적 장치를 구비할 것으로 주장했다. 샤프트 슈나이더(E. E. Schattschneider)도 국가적인 정책결정에서 사적으로 조직화된 상위계급 집단이 조직화되지 않은 국민이나 하층계급의 이익에 비해 우선시되는 불평등을 경고했다. 또한 로위(Theodore Lowi)의 경우도 이익집단정치는 공적인 의사결정권을 사적 영역으로 이전시키는 경향이 있으며 공공기관이 변화하는 사회적·행정적 요구에 부응하는 적극적·혁신적 행동과정을 파괴한다고 경고했다. James Madison, "Federalist No. 10," in Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *The Federalist Papers*(New York: New American Library, 1961), pp. 77-84; E. E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*(New York: Holt, Rinehart & Winston, 1950), p. 22; Theodore Lowi, *The End of Liberalism*(New York: W.W. Norton & Company Inc., 1979), p. 63.

1980년대 후반의 민주화 이후 시민사회의 성장과 함께 나타난 새로운 경향은 특정 집단의 특수이익을 추구하기 위해 활동하는 사적 이익집단들(private interest groups)과는 근본적으로 구별되는 조직들로서, 새로운 형태의 조직 목표와 조직화 방식을 통해 일반 국민들의 보편적 이익을 추구하는 공공이익집단들(public interest groups)이 등장하기 시작했다는 것이다. 경제정의 실현, 환경보호, 여성의 권리 신장, 소비자보호, 언론 감시, 공정선거 감시, 시민 참여를 위한 연대 등 공공이익을 추구하는 시민적 결사체들이 광범위한 영역에서 조직되었다. 이러한 공공이익집단들은 정당이나 국회와 같은 공식적인 이익대표체계(interest representative system)를 보완하는 순기능을 한다. 즉 정당, 국회 등의 제도권 정치에서 간과되는 일반 국민들의 이익을 대표하거나 매개하고, 또 특정 집단이 자신들의 특수이익을 일반 국민들의 보편적 이익과 동일시하거나 이를 침해함으로써 조직화되지 못한 사회적 약자인 불특정 다수 국민들의 이익을 훼손 또는 희생시키는 이익집단정치의 역기능을 견제할 수 있는 장치로 기능할 수도 있다. 뿐만 아니라 공공이익집단은 특정 집단간의 이익갈등을 중재·조정하는 역할과 정부의 공공정책이 형평의 원리에서 공익을 지향할 수 있도록 압력을 가하는 역할을 하기도 한다.

최근 들어 이러한 집단들은 특수이익을 추구하는 이익집단이나 정부의 지원을 받는 관변단체와 일정하게 구별된다는 점에서 비정부단체(NGOs: non-governmental organizations) 또는 비영리단체(NPOs: non-profit organizations)로 불리면서, 그에 대한 관심의 증가와 더불어 다양한 차원에서 이에 대한 학문적 논의들이 진행되고 있다. 그런데 이들 단체들이 막 창설되던 1980년대 후반에서 1990년대 초반까지 이들 단체들은 NGOs나 NPOs보다는 주로 시민(사회)(운동)단체로 불리웠고, 이들의 활동도 시민운동(civil movement) 또는 새로운 사회운동(new social movement)으로 명명되었다. 그리고 이와 별도로 이들 단체들이 집단의 특수이익을 추구하는 (사적)이익집단(private interest groups)과는 구별된다는 점에서 일반 시민의 공적인 이익을 추구하는

공익집단(public interest groups)으로 부르기도 했다.⁶⁾ 이와 같이 명칭은 다르지만 이들은 모두 시민사회를 활동 영역으로 하면서 비당파적(non-partisan), 비영리적(non-profit), 자율적(self-governing)인 비정부단체(non-government organization)로서, 조직화되지 못한 일반 국민들의 공공이익을 정치과정에 매개하는 단체들이라는 것이 공통적 인식이었다.⁷⁾ 그러나 이 글에서는 이러한 용어상의 혼란을 피하기 위해 시민사회의 시각에서 비교적 일반화되고 대중화된 용어인 '시민단체'(civil association)라는 개념을 사용한다.

한편, 이 글은 정치학적 관점에서 집단 접근방법(group approach)⁸⁾을 기초로 한다. 집단 접근방법은 집단 구성원들의 공통된 이익을 공공정책의 결정과 집행에 반영되도록 정치과정상에서 이익을 표출하고 압력을 행사하는 정치적 결사체의 활동을 분석하는 정치학적 분석 시각이기 때문에 이익정치(interest politics) 또는 이익집단정치(interest group politics)로 부를 수 있다. 이런 측면에서 지역 시민사회의 이익을 대표 또는 매개하는 지역 시민단체 활동의 초점을 지역 주민의 공공이익을 추구하기 때문에 공익집단의 이론적 시각에서 분석한다.

6) 이와 같은 유사한 집단을 다양한 명칭으로 명명하게 된 것은, 다양한 학문 분야에서 이들의 활동에 관심을 가지고 나름대로의 이론적 시각을 통해 조망하려고 하기 때문이다. 그리고 이러한 용어의 다양성은 또한 소위 '학문적 유행'이라는 현실적 추세를 반영하는 한 단면으로도 볼 수 있을 것이다.

7) 한 논자에 따르면, 한국에서의 시민운동은 미국에서 쓰이는 시민권운동(civil right movement)과 공익집단(pubic interest group)의 의미가 혼재된 것으로 본다. 김구현, "한국에서 시민운동단체의 성장과 쇠퇴: 경실련의 사례," 서울대 박사학위논문(1999), pp. 22-25.

8) 집단 접근방법은 벤틀리(A. Bentley)와 트루먼(D. Truman)의 다원주의적 이익집단연구로부터 시작되었다. Arther F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*(New Brunswick(U.S.A) & London(U.K.): Transaction Publishers, 1995); David B. Truman, *The Governmental Process Interests and Public Opinion*(Westport, Connecticut: Greenwood Press, Publisher, 1981). 그리고 이러한 집단 접근방법에 대한 간략한 소개에 대해서는 한배호, 『비교정치론』(서울: 법문사, 1995), pp. 96-114(3장)를 참조.

이익정치 또는 이익집단정치의 주체인 이익집단의 가장 광범위한 분류는 아마도 슈크(P. Schuck)가 분류하는 공공이익집단과 일반이익집단일 것이다.⁹⁾ 따라서 이 글의 관심 대상인 공익집단은 이익집단의 하위개념으로서, 정치·사회적 가치기준에 따라 그 범주가 정해지고, 또한 시점에 따라 사적 이익집단으로도 간주되기 때문에 개념화의 어려움이 따른다.¹⁰⁾ 그러나 여러 학자들의 논의를 기초로 할 때,¹¹⁾ 공익집단은 사회구성원 전체의 공동이익을 추구하기 위해 자발적으로 조직되어 정치과정에 직·간접으로 참여하고 영향력을 행사하고자 활동하는 시민압력단체라고 할 수 있다.

최근 지방자치제의 실시로 지역주민들의 지역사회에 대한 관심이 증대되는 것과 맥을 같이하여 지역 시민단체의 활동이 활발해지고 있다. 이는 종래에 주로 지역주민운동으로 불리웠던 것으로 지역주민들이 일상생활에서 부딪히는 지역사회의 구체적인 모순을 시정하기 위한 목적에서 계급·계층별 공통성보다는 지역적 공통성과 생활하는 주민으로서의 특성에 기반하여 전개되었다.¹²⁾ 이러한 지역주민운동 역시 지역사회 내의 공공이익을 추구하기 위한 일종의 공익집단 활동으로 볼 수 있으며, 1990년대 들어 지방자치제의 실시로 지역 시민사회의 중요성이 부각되면서 더욱 활성화되었고, 그 이슈도 지역 사회복지나 환경문제와 같은 지역주민의 삶의 질 향상과 관련된 이슈들을 중심으로 전

9) Peter H. Schuck, "Public Interest and the Policy Process," *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 2(March/April 1977), p. 133.

10) 이정희, "한국공익단체의 이익표출구조와 로비활동," 『한국정치학회보』, 24집 2호(1990), p. 82.

11) Peter H. Schuck, op. cit., p. 133; Jeffrey M. Berry, *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1977), p. 7; Kay Lehman Schlozman and John T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*(New York: Harper & Row, 1986), p. 29; Jeffrey M. Berry, *Interest Group Society*, 3rd ed.(New York: Longman, 1997), p. 32 참조.

12) 이효선, 『현대한국의 시민운동』(서울: 집문당, 1997), p. 199.

개되었다는 점에서 지역수준의 시민운동이라고 할 수 있다.

따라서 이 글에서 개념화하는 '공익집단으로서의 지역 시민단체'는 전국 수준이 아닌 특정 지역을 수준으로, 그 지역 시민사회를 활동영역으로 하며, 그 지역사회의 공공이익을 추구하기 위한 지방정부의 정치 과정에 영향력을 미치기 위해 활동하는 지역 시민압력단체라고 할 수 있다. 이 글의 연구사례인 '범도민회'는 공익집단으로서 지역 시민단체의 전형이라고 할 수 있다. 명칭에서도 그대로 나타나듯이, 제주지역 수준에서 제주지역 시민사회의 모든 구성원을 모체로 하여 구성되었고, 제주도민의 이익이나 제주의 환경을 무시한 중앙정부의 개발사업을 저지하기 위한 지역주민운동의 성격도 포함하고 있기 때문에 제주의 범도민적 이익을 추구하기 위한 공익집단으로서의 지역 시민단체라고 할 수 있다.

그러나 이러한 일반적인 지역 시민단체로서의 '범도민회'는 또한 나름의 독특한 특징도 갖고 있다. '범도민회' 출범 이전부터 지속되어 온 제주지역 재야운동과 대중적 주민운동이 1990년대 시민사회의지평의 확대와 결합되면서 결성되었고, 전국적으로도 보기 드문 전도(全道)를 포괄하는 제주지역만의 특수한 단체라는 특성을 가지고 있다. 또한 기존의 시민운동 조직은 주로 중앙 수준에서 결성되어 그것이 각 지역 지부로 확대되어 나가는 조직화 방식이었지만, '범도민회'는 중앙 수준의 지원이나 개입 없이 순수하게 제주도내에서 자생적으로 조직화되었다는 특성을 가지고 있다.

3. '제주범도민회'의 출범배경과 조직 성격의 변화

1) 출범배경: 제주 개발과 '제주도개발특별법' 제정

'범도민회'의 창립과 활동은 제주사회 개발갈등의 상징적 단면이다. 1991년 '범도민회'의 창립은 '제주도개발특별법'(이하 '특별법')제정이 기폭제가 되었고, 이후 조직의 목표와 성격이 조금씩 변화되기는 했

지만, 여전히 주요한 목표 중의 하나는 제주도민이 주체가 되어 참여하는 환경친화적 개발이었기 때문이다. 이런 측면에서 ‘범도민회’의 출범을 전후한 제주 개발정책의 성격과 전개과정에 대한 간략한 논의가 전제되어야 할 것이다.

산업화가 본격적으로 추진되기 시작한 1960년대 이후 중앙정부에 의해서 추진된 제주도 개발계획은 ‘국제자유지역’, ‘관광개발’, ‘산업개발’이라는 세 가지의 큰 틀 속에서 추진되었다.¹³⁾ <표 1>에서 보듯이 1963년 이후 1989년까지 ‘국제자유지역’ 계획은 중앙정부에 의해 계획만 수립되었을 뿐 추진은 모두 보류되었다. 중앙정부에 의해 실제로 추진된 제주 개발정책은 수출전략산업으로서의 관광개발과 이를 보조하기 위한 산업개발이었다.

그러나 제주 개발정책에서 국제자유지역 계획이 모두 보류되었다고 해서 제주 개발에 전혀 영향을 미치지 않은 것은 아니었다. 말하자면, 제주개발의 거시적 목표는 변함 없이 ‘국제자유지역’ 이었고, 단지 여러

<표 1> 제주도 국제자유지역 추진 사례(1963~89)

연도	추진 주체	계획 내용	결과
1963	국무총리실	중계무역·물류 중심지 자유항	시행 유보
1975	건설부	국제교역·관광·수출가공·석유비축기능 자유항	구체계획안 수립 안함
1980	경제과학 심의회	전국 15개 후보지 중 ‘대정지구’를 자유항 후보지로 선정, 조성방안 수립	추진 보류 (경제기획원)
1983	국토개발연구원, 백텔	금융·업무자유지역, 개발비 총 2조9천억원	개발 유보 (경제장관회의)
1989	한국개발연구원(KDI)	국제자유지역 종합검토	조성 유보 건의(KDI)

자료: “‘계획’만 세우는 제주 개발,” 『중앙일보』, 1999년 4월 30일자 9면.

13) 제주노동상담소 ‘일하는 사람들’, 『제주경제와 지역노동실태』(서울: 새길, 1992), p. 49; 이상철, “제주사회변동론 서설: 개발정책과 산업구조의 변화를 중심으로,” 신형철(외), 『제주사회론』(서울: 한울아카데미, 1995), p. 282.

가지 국내외적 여건상의 미비로 중단 또는 보류되었을 뿐이다. 현재 추진되고 있는 ‘국제자유도시’ 계획도 이러한 제주개발의 거시적 목표가 세계화·지방화의 급류를 타고 현실화된 것으로 볼 수 있기 때문이다.

제주 관광개발이 본격화된 것은 1973년 ‘제주관광종합개발계획’(1973~81)의 수립되면서부터이다. 이 계획은 제주를 관광거점으로 국제수준의 관광지로 조성하는 데 목표를 두고, 교통·통신·용수 등 관광기반 시설을 재정비하고 중문을 국제위락관광지구로 개발하며, 감귤·축산·토산품 등의 관광관련산업 육성 등의 구체적인 계획이 수립·추진되었다.¹⁴⁾ 이 계획은 1970년대 제주개발의 기본계획으로서 관광기반시설을 대폭 확충할 수 있는 계기가 되었으며, 제주 관광개발을 본격화하는 신호탄이었다.

제주 관광개발은 1980년대 초 정권이 바뀌면서 급류를 타기 시작했다. 이는 전두환 정부의 경제정책이 신자유주의를 정책이념으로 하는 경제안정화와 경제자유화가 정책기조로 전환했기 때문이다.¹⁵⁾ 이에 따라 제주의 국제관광지화를 위해 1983년 국제자유지역 조성·관광개발·지역개발의 세 가지 핵심 축으로 구성된 종합적인 제주 개발계획이 수립되었다.¹⁶⁾ 그러나 이 계획은 한국 경제사정의 악화, 제주사회 자체의 여건 미비·불비 등으로 인해 1984년 경제장관회의에서 개발유보 결정이 나면서 국제관광지화에서 국민관광지화로 개발계획이 축소 조정되었다. 이러한 제주 개발계획의 축소 조정은 1985년 건설부 주관의 ‘특정지역제주도종합개발계획’(1985~91)과 건설부 계획과의 연계 하에 제주도 주관의 (제1차) ‘제주도종합개발계획’(1985~91)을 확정지으면서¹⁷⁾ 제주 개발정책은 국민관광지화를 기치로 제주도 전역에 대한 관광개발에 역점을 두고 본격적으로 추진되기 시작했다.

14) 이상철, 앞의 글, pp. 84-85 참조.

15) 1980년대 한국의 경제정책의 변화에 대해서는 한석지, “1980년대 한국의 경제정책 변화와 정책선택의 정치”, 『동아시아 연구논총』, 제11집(2001), pp. 93-109 참조.

16) 구체적인 내용에 대해서는 이상철, 앞의 글, p. 287을 참조.

이와 같이 1990년대 이전의 제주 개발정책은 중앙정부의 주도 하에 국제자유도시를 거시적 목표로 설정하고, 이를 달성하기 위한 기반조성을 위해 교통·통신시설의 확충과 관광자원 개발 등 관광인프라 구축에 집중되었다.

1990년대 이전의 제주 개발정책이 제주도민들의 참여나 자발적 동의에 의해 추진된 것은 아니었지만, 대대적인 저항운동이 발생하지는 않았다. 그러나 1990년 ‘특별법’ 제정 소식이 제주도내에 확산되면서 도민들의 반발과 대대적인 특별법 제정 반대운동이 일어나기 시작했다. 1991년 12월 여당(민자당)의 날치기로 통과된 ‘특별법’은 제1차 제주도종합개발계획을 추진하는 과정에서 많은 문제점과 모순으로 인해 제대로 실행되지 못했기 때문에 제2차 ‘제주도종합개발계획’(1992~2001)이 시행되는 1992년부터는 각종 개발과 관련된 주민의 저항을 무마하고 합법적으로 강력하게 추진하기 위해 만들어진 법적·제도적 수단이었다.

‘특별법’이 대대적인 제주도민의 저항에 부딪친 이유는 법 제정의 절차상으로도 내용상으로도 모두 제주도민의 의지와는 무관하게 중앙정부의 일방적 의지로 강행되었기 때문이다. 법 제정의 필요성 제기나 법안 작성에서 법안 상정에 이르기까지 모두 중앙에서 일방적으로 진행되었다. 그리고 특별법 시안이 공개된 이후 개발방식과 환경보전, 개발이익의 지역화 문제와 외지자본의 침투 및 자본의 역외 유출 등의 문제점과 독소조항이 발견되어 주민반대에 봉착했음에도 불구하고, 대통령의 ‘조속한 입법조치’ 지시에 따라 여당에 의해 날치기 통과되었다. 또한 정부와 도민 모두가 지역정책의 실질적인 주체가 도민이어야 한다는 데 합의했지만, 정부는 중앙의 통제하에 지역문제의 결정권을 묶어둠으로써 ‘선언적인 도민 주체 속에 실질적인 중앙 주체’의 의도를 드러냈다. 뿐만 아니라 도민이 구성한 ‘특별법안기초소위원회’는 여당 국회의원의 일방적 지명에 의한 것이었고 공청회 역시 찬성을 조작하

17) 제주노동상담소 ‘일하는 사람들’, 앞의 책, p. 50.

는 파행을 드러냈으며, 만자당 자체의 여론조사에서도 반대여론이 70% 이상인 것으로 드러나 전 도민의 합의가 도출되지 못한 채 제정된 법률이었던 것이다.¹⁸⁾

이러한 특별법의 제정을 둘러싼 논란이 계속되는 과정에서 1991년 9월에 접어들어 정부여당이 국회에서의 강행처리를 밝히자 9월 7일 제주도민들이 중심이 되어 '제주도개발특별법제정반대범도민회'를 결성하고 조직적이고 체계적인 저항과 대안마련을 위해 노력했다.

2) 조직 성격의 변화

'범도민회'는 출범 당시의 명칭에서 보듯, '특별법' 제정반대라는 단일이슈를 중심으로 한 연대조직(coalitional organization)으로 출범했다. 그렇기 때문에 해당 이슈의 소멸은 조직의 해체를 의미하는 것일 수 있었다. 그러나 '범도민회'는 1992년, 1994년, 1997년에 각각 새로운 이슈를 제기하면서 명칭의 변경과 함께 새로운 시민단체로 거듭나 오늘에 이르고 있다. 따라서 '범도민회'는 출범부터 현재까지 일관된 조직적 성격을 갖는다고 보기는 새로운 시대와 상황에 발맞춰 새로운 이슈를 개발하는 유연한 조직적 성격을 보여주고 있다. 이런 측면에서 '범도민회'의 조직적 성격은 '범도민회'의 활동 시기의 구분과 대체로 일치하기 때문에 네 시기로 구분할 수 있다.¹⁹⁾

제주지역에서의 지역 시민운동은 1980년대 후반부터 활발히 전개되기 시작했다.²⁰⁾ 이는 주민생활을 위협하는 대규모 개발사업의 증가와

18) 제주도개발특별법의 제정과정에서 나타난 갈등과 논쟁에 대해서는 한석지, "제주 개발갈등의 정치적 의미와 정책과제: 제주도개발특별법 제정과정의 갈등과 논쟁을 중심으로", 『濟大논문집(인문 사회)』 제39집(1994) pp. 497-518을 참조.

19) '제주범도민회'의 활동 시기 구분은 이지훈 강중우, "제주지역 시민운동의 발자취: '참여자치와 환경보전을 위한 제주범도민회를 중심으로'", 『황해문화』, 2000년 봄호 참조.

20) 제주지역에서 1980년대 후반부터 주민운동이 활발해지기 시작한 이유에 대해서는 부만근, 『제주지역 주민운동론』(제주: 제대출판부, 1997)을 참조.

독점자본의 지배강화에 따르는 생활환경의 약화로 인한 주민들의 위기 의식, 그리고 1987년 6월 항쟁 이후 권위주의적 통치체계의 붕괴로 지역사회 문제에 민감해지고 스스로 해결해야 한다는 인식이 생겨났기 때문이다. 각 지역에서의 분노처리장 등 님비시설 반대운동, 골프장 반대운동 등의 산발적 주민운동은 지역 재야운동의 흐름과 결합되면서 1988년 '송악산군사기지결사반대도민대책위원회', 1989년 '탐동문제해결을위한범도민회' 등이 결성되었다.

'범도민회'는 1990년 '특별법' 제정반대를 위해 도내 재야 및 지역의 대표급 인사들과 지역조직, 부문과 단체가 결집(총 32개 단체)되어 체계적인 투쟁조직을 갖추어나가기 시작하여 1991년 9월 '제주도개발특별법제정반대범도민회'라는 명칭으로 결성되었다. '범도민회'는 도민들의 전폭적인 지원과 참여 속에서 특별법반대 투쟁을 주도했고, 결국 정부여당의 일부 독소조항, 토지수용 조항의 삭제와 목적 조항 등을 수정하는 성과를 올렸다. 그리고 그 해 연말 특별법이 국회에서 날치기 통과될 때까지 활발한 반대운동을 전개했다. 이 시기를 편의상 '범도민회'의 제1기로서 '투쟁기'로 부를 수 있을 것이다.

특별법이 통과되고 제14대 총선이 임박해 오면서 재야단체내에서 '범도민회'의 조직적 전망에 대한 논의가 제기되었다. 이는 크게 '범도민회 강화론(유지론)'과 '상설연합체(제주연합) 강화론=범도민회 해체론'으로 볼 수 있는데, 이런 조직논쟁 과정에서 '범도민회' 산하에 '조직강화특위'를 구성하고 여기서 '범도민회'의 조직강화, 상설화에 대한 입장을 합의하여 1992년 '제주도개발특별법철폐와민주화 실천범도민회'로 연대조직이 아닌 단일조직으로 새롭게 변화를 모색해나가게 된다. 그리고 특별법 제정과 날치기 통과된 주체였던 도내 지역구 국회의원들을 14대 총선에서 전원 낙선시키고, 제주대 용역단이 작성한 제주도종합개발계획의 문제점과 시행령, 조례 등의 문제점을 제기하는 등 특별법 반대투쟁을 지속했다. 이 뿐만 아니라 활동의 영역을 넓혀서 고위공직자 재산공개 과정에서 중앙 정치인들의 제주 땅투기 문제가 제기되어 이에 대한 적극적인 공개운동과 함께 제주도내 외지인 토지소

유 현황 등을 공개하기도 했다. 이 시기를 편의상 '범도민회'의 제2기로서 이슈의 다양화 및 단일조직화 성격의 '모색기'로 부를 수 있을 것이다.

1994년 들어 특별법 철폐라는 목표가 사실상 소멸되고 민선자치시대를 맞아 조직의 목표를 새롭게 규정할 필요성에서 도민들 스스로가 지방정치에 참여해야 한다는 인식에 따라 '도민정치실현제주범도민회'로 명칭을 변경하게 되었다. 그러나 이 명칭변경은 차체에 '범도민회'가 정치단체로 전환하려는 것 아니냐는 의혹을 받기도 했지만, 사업 내용과 방식의 다양화를 꾀하면서 지역 시민단체로서의 정착을 위해 노력했다. 특히 6·27지방선거를 앞둔 정책토론회, 제주지역 110대 정책과제의 제기와 같은 정치적 계몽운동과 함께, 제주 지역사회와 관련된 불합리한 문제들을 발굴하여 제기하는 등 다양한 이슈를 대상으로 본격적인 시민운동을 전개해나가기 시작했다. 이 시기를 편의상 '범도민회'의 제3기로서 전방위적 시민운동의 전개를 위한 '실험기'로 부를 수 있을 것이다.

'범도민회'는 도민정치 실현이라는 명칭 때문에 향간에 오해를 불식시키고 또 이슈의 다양화를 통해 종합적인 시민단체로서 거듭남으로써 명실상부하게 제주도민을 대표하는 '범도민회'가 되기 위해 1997년 '참여자치와환경보전을위한제주범도민회'로 개칭하여 지금에 이르고 있다. 이에 따라 조직의 전면개방과 확대 개편을 통해 조직 역량을 강화했고, 활동의 전문성을 제고하기 위해 지역내의 다양한 전문가 집단의 참여를 유도하여 정책 역량을 강화함으로써 대중성과 전문성을 담보한 시민운동을 추진하고자 했다. 그리고 조직의 주된 이슈도 참여자치, 제주 환경보전, 도민의 삶의 질 향상으로 보다 정교화하여 체계적인 사업수행을 할 수 있도록 개편했다. 이 시기를 편의상 '범도민회'의 제4기로서 '범도민회'가 제주도민을 대표하는 종합적·포괄적 시민단체(encompassing & catch-all civil association)로 거듭나는 '제도약기'로 부를 수 있을 것이다.

4. '제주범도민회'의 조직적 역량

어떤 조직이 어떤 목표를 세우고 그것을 달성하기 위해 효과적으로 활동할 수 있는 조건은 일차적으로 집단 내부에서 찾을 수 있다.²¹⁾ 조직의 영향력은 그 조직이 보유하고 있는 가용자원의 한계를 벗어날 수 없기 때문이다. 또한 충분한 자원이 없이는 정치과정에서 영향력 행사도 미약할 뿐만 아니라 조직 그 자체로서의 존속도 위태로울 것이다. 이 글에서는 '범도민회'의 조직적 역량을 파악하기 위해 '범도민회'의 목표와 사업, 인적 자원과 재정력, 리더십과 의사결정구조 등을 분석한다.

1) 목표와 사업

앞의 '범도민회'의 조직 성격의 변화에서도 살펴보았듯이, '범도민회'의 목표와 사업도 시기별로 거듭되는 변화를 겪었다. 우선 '범도민회'의 조직목표의 변화는 그 명칭에서 명확하게 파악할 수 있다. '제주도개발특별법 제정반대 범도민회'(1990~91), '제주도개발특별법 철폐와 민주화 실천 범도민회'(1992~94. 1), '도민정치실현 제주범도민회'(1994. 2~97. 2), '참여자치와 환경보전을 위한 제주범도민회'(1997. 2~현재)가 그것이다. 이를 통해서 볼 때, 초기 '범도민회'의 조직목표는 '특별법' 제정 반대와 그 철폐라는 단일이슈에서 지역사회의 민주화 실천, 도민 중심의 지방정치 실현, 그리고 참여자치와 환경보전으로 활동 이슈의 영역을 점차 확대해가고 있음을 알 수 있다.

이러한 조직목표 변화의 가장 직접적인 요인은 '특별법' 이슈의 소멸에서 찾을 수 있다. '범도민회'는 적극적인 '특별법' 제정반대 활동과 합리적인 대안 제시를 통해 총 7차례에 걸쳐 법의 내용을 수정하도

21) 황종성, "사용자단체," 김영래(편), 『이익집단정치와 이익갈등』(서울: 한울아카데미, 1997), p. 82.

21) 황종성, "사용자단체," 김영래(편), 『이익집단정치와 이익갈등』(서울: 한울아카데미, 1997), p. 82.

록 실질적인 영향력을 행사했다. 그 결과 목적 조항이 수정되고 주민들이 반대했던 토지수용 조항 등이 삭제된 반면, 경관영향평가, 개발이익의 지역환원 등과 관련한 조항들이 신설되어 '특별법'은 당초 제주도 시안의 개발촉진적 성격에서 환경친화적 개발로 그 내용이 크게 달라지게 되었다.²²⁾ 당초 '범도민회'는 '특별법' 반대라는 한시적인 공동투쟁체였기 때문에 이 투쟁목표가 사라진 것은 조직의 해체로 나아갈 수 있었다.

그러나 조직 내부의 유지론과 해체론의 양 기류가 팽팽하게 맞섰지만, 유지 및 강화론으로 가닥을 잡으면서 연대조직에서 단일조직으로의 탈바꿈과 함께 새로운 조직목표를 설정했다. 1994년부터 본격적인 민선자치시대로 접어들면서 지역주민의 적극적인 정치참여를 통해 '도민대중의, 도민 대중에 의한, 도민 대중을 위한 정치', 즉 '도민정치 실현'을 위한 제주지역의 대안적 정치세력이 될 것을 표방했다.²³⁾ 그러나 이러한 조직목표의 변경은 당시 재야 민중운동진영의 정치적 진출이 전국적으로 쟁점화되는 시기와 맞물려 '범도민회'도 정치단체로 전환하려는 것 아니냐는 의혹을 샀고, 또한 조직 내적으로도 그동안의 활동평가와 새로운 진로모색 과정을 거쳐 전방위적 활동으로 인해 초래된 조직적 문제를 극복하고 '정치'라는 용어를 사용함으로써 불필요한 오해를 불식시키고 본격적인 종합적·포괄적 시민단체로 전환하기 위해 조직목표를 변경했다.

이에 따라 '범도민회'는 활동 목적을 ①참여자치, ②환경보전, ③도민의 삶의 질 향상으로 새롭게 설정했다. 이는 조직의 전면적 개방과 확대개편을 통해 발전적 변화를 시도하려는 것으로 범도민회의 활동을

22) 부만근, 앞의 책.

23) 3차로 개정된 '범도민회'의 정관에 따르면, '기존의 정치인들은 도민의 뜻을 대변하기보다는 자신들의 정치적 야망과 이해관계에 급급하고 이에 도민들 스스로가 참여하는 정치를 실현'해야 함을 주장하고 비판과 함께 분명한 대안을 제시, '도민 대중의, 도민 대중에 의한, 도민 대중을 위한 정치'를 통해 제주지역의 대안적 정치세력이 될 것을 표방했다. "범도민회의 새로운 출발, 새로운 다짐", 『도민의 함성』, 1994년 4월호(통권 제10호), p. 11.

지지하고 후원해 주던 지역내 다양한 전문가 집단의 참여를 통해 정책 역량을 강화함은 물론 조직형식상 시민운동적 성격을 강화해 나가고, 각종 사안에 대해 단순한 비판에 그치지 않고 도민의 입장에서 생산적 대안까지 제시하는 것을 목표로 삼은 것이다. 따라서 이 시기에는 범도 민회가 본격적으로 시민운동으로 방향을 설정하였다고 볼 수 있다.²⁴⁾

그리고 사업도 보다 체계적으로 조직화하여 추진하기로 했는데, 우선 '참여자치' 실현을 위한 사업으로는 지역사회 주요 현안 및 정책에 대한 건전한 비판과 대안 제시, 의정참여·예산감시활동, 주민참여제도 연구사업을 실시하기로 했다. 제주의 '환경보전'을 위한 사업으로는 지속가능한 제주발전을 위한 각종 개발정책 친환경성 평가와 감시, 한라산 국립공원 보호 및 오름 보전 사업, 중산간 지역의 난개발 감시 및 지하수 보호 사업, 기타 시민환경교육 및 관련 프로그램 개발을 추진하기로 했다. 그리고 '도민의 삶의 질 향상'을 위한 사업으로는 시민권리센터 운영, 아파트공동체 사업, 저소득실직자를 위한 상담 및 지원사업, 상회복지 관련 실태조사·정책 연구사업을 하기로 했다.²⁵⁾

이와 같은 '범도민회'의 목표와 사업의 변천과정을 통해서 볼 때, 투쟁→모색→실행→재도약이라는 조직과 활동 양면의 발전과정을 거치면서 보다 성숙한 지역 시민단체로 자리매김하기에 이르렀다.

2) 인적 자원과 재정력

조직의 인적 자원은 회원의 규모, 지도자 및 직원의 능력 또는 그들 간의 응집력과 관련되는 폭넓은 변수이다. 회원의 규모는 정치과정상의 영향력 행사 수단으로서 동원력이라는 면에서 영향력 행사의 중요한 기반이 된다. 또한 여론 및 투표가 영향을 미치는 민주정치하에서는 집단의 인적 자원인 회원의 많고 적음이 더욱 중요한 자원이 아닐 수 없다. 그러나 이러한 회원 규모의 물량적 총계 자체가 직접적인 동원력으

24) 이지훈·강종우, 앞의 글.

25) 위의 글 참조.

로 나타나는 것은 아니고, 밑으로부터의 집단에 대한 구성원의 일체감이나 결속력 등이 동원력, 즉 영향력 행사의 결정적인 요인이 된다.

‘범도민회’의 내부자료(단체 소개)에 따르면, 회원규모는 300여명에 이른다. 초기 ‘범도민회’ 조직이 단일조직이 아니라 연대조직이었기 때문에 ‘특별법’ 제정반대운동 당시부터 일반회원을 모집하지는 않았다. 특히 제2기 출범 직전의 ‘범도민회’ 해체 위기 속에서 조직강화와 상설화를 위한 노력을 보였으나 총선 과정에서 주요 가맹단체들이 이탈함으로써 심각한 조직적 이완과 해체의 위기를 맞게 되었다. 이러한 출범 초기의 조직 성격과 와해 위기로 인해 회원규모가 확장되지 못했다. 그러나 만약 출범 초기부터 회원 확보에 노력했다면 훨씬 더 방대한 회원규모를 가질 수 있었을 것으로 추정된다. 사실, 출범 초기 2년여의 ‘특별법’ 반대운동 기간동안 연인원 1만 9천여명의 도민들이 반대시위나 규탄대회에 참여했고 도민의 1/6에 달하는 8만여명이 ‘특별법’ 반대에 서명했다는 사실을 볼 때,²⁶⁾ ‘범도민회’에 대한 제주도민의 지지는 가히 폭발적이었다고 할 수 있다. 그러나 시기별로 제기되는 이슈의 사회적 파급효과가 얼마나 큰가에 따라 인적 자원의 규모가 정해지는 지역 시민운동의 성격상 최근까지도 300여명의 회원을 확보하고 있는 것 자체도 나름의 성과라고 할 수 있을 것이다. 따라서 ‘범도민회’의 인적 자원은 단순히 산술적인 회원 규모로만 평가할 수 있는 문제는 아니라고 할 것이다. 또다른 새로운 이슈가 지역사회에서 불거질 경우 이에 동조하여 지지하고 참여할 수 있는 불특정 다수의 잠재적 활동가들이 여전히 존재하고 있기 때문이다.

이와 같은 일반 회원 이외에 ‘범도민회’의 주요 조직 구성원은 사회적 명망과 전문적 지식을 기반으로 하여 특정이슈에 대한 구체적인 비판과 정책대안을 제시하는 전문가인 지식인 그룹이 있다. ‘범도민회’의 활동이 시위나 규탄대회 등의 단체행동과 같은 대중적 접근뿐만 아니라 연구활동과 정책대안을 제시하는 것도 주요 활동 중의 하나이기 때

26) 이지훈·강종우, 앞의 글.

문에 학계, 종교계, 법조계, 언론계 등의 전문가·지식인 그룹의 역할이 크다고 할 수 있다. 또한 '범도민회'의 적극적인 활동가로 꼽을 수 있는 그룹이 과거 민주화 운동에 참여했던 소위 운동권 출신 인사들이다. 이들은 1989년 이후 국내외의 정치정세의 변화 앞에서 새로운 사회운동의 방향을 모색하는 과정에서 기존의 운동노선을 성찰하고 '범도민회'의 시민운동적 노선으로 방향전환한 사람들이 큰 축을 이루고 있다.

한편, 조직의 주장과 요구를 효과적으로 제기하고 관철시키기 위해서는 적절한 재정력의 뒷받침이 필수적이다. 대체로 중앙과 각 지역에서 활동하는 대부분의 시민단체들은 회원회비나 찬조·후원금 및 자체 수익사업에 의해 운영되는 것이 일반적이기 때문에 공통적으로 취약한 재정구조를 가지고 있다고 할 것이다.

'범도민회'의 1년 예산은 중앙예산과 연대사업까지 합하면 1억원 이상이며 순수한 '범도민회'의 운영에 필요한 재정은 대략 5,000만원 정도이다. 시민단체의 가장 바람직한 재정구조는 회원회비에 전폭적으로 의존하는 것이다. 이는 회원의 자발적 참여를 유인할 수 있기 때문이다. 이렇게 볼 때, '범도민회'의 300여명의 회원의 회비인 5,000원에서 30,000원까지의 회비로는 '범도민회'의 기본적인 운영조차도 힘들다는 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라 회원들의 회비납부율이 절반의 수준밖에 되지 않는다는 점을 고려하면, 회원회비만으로 재정을 충당하는 것은 불가능하다. 따라서 '범도민회'에서는 재정확보를 위한 다양한 수익사업을 펼치고 있다. 예를 들면, 1998년에는 제주의 주요 작가들의 작품을 기증받아 판매하는 행사를 개최했고, 1999년에는 일일주점을 운영하여 재정을 마련하고 있다.

또 한가지의 재정 충당 방법이 정부의 보조금이다. 그러나 정부의 보조금은 시민단체의 대(對)정부 비판 기능에 비추어 볼 때 '필요악'이라고 할 수 있다. 모든 중앙의 시민단체들도 마찬가지로의 딜레마에 빠져 있는 것처럼, '범도민회'의 경우도 마찬가지로의 어려움에 처해 있는 것으로 보인다. 그런데 중앙의 시민단체들, 예컨대 참여연대나 경실련 등은 당초 정부의 시민단체 지원에 대해 거부해 오다 1995년을 기점으

로 정부의 각종 프로젝트 수행을 통한 간접적인 지원을 받고 있다.²⁷⁾ '범도민회'도 미미한 정도이기는 하나 '중앙정부'의 보조금을 받고 있는데, 이는 참여연대나 경실련의 경우와 마찬가지로 활동 자체에 대한 지원이라기보다는 프로젝트를 공모하여 사업비를 지원받는 간접적인 지원이다.²⁸⁾ 그러나 '범도민회'는 제주도당국에서는 보조금을 받지 않고 있는데,²⁹⁾ 이는 재정지원을 빌미로 활동의 제약을 미연에 방지하기 위해서이다.

3) 리더십과 의사결정구조

집단 활동에서 지도자의 리더십은 집단의 활동 및 영향력과 불가분의 관계에 있다. 조직 규모가 아무리 크더라도 그 자체가 강력한 활동과 연결되는 것은 아니며, 이보다는 회원간의 일체감과 함께 위로부터의 지도력이 조직의 활동을 좌우한다.³⁰⁾ 따라서 시민단체의 지도자는

27) 박상필, "시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제," 『한국행정학보』, 제33집 제1호(1999 봄), pp. 261-278; 유광무, "비정부사회운동단체(NG)의 역사와 사회적 역할: 시민운동과 정부와의 관계를 중심으로," 『동서연구』, 제10집 제2호 (1998, 연세대 동서문제연구소), pp. 77-119 참조. 시민단체의 활동 자체에 대한 지원보다는 수행하는 프로젝트에 대한 간접적인 지원은 미국에서 오래전부터 시행되어 왔다. 이에 대해서는 William T. Gormely, Jr., *The Politics of Public Utility Regulation*(Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1983), p. 63.

28) '범도민회' 고유기 사무처장과의 인터뷰.

29) 이와 관련하여, 제주도 당국은 1997년 6월 전국 최초로 지방자치단체의 시민운동단체 지원 육성에 관한 조례 제정 방침을 밝힌 바 있다. 그러나 이에 대한 '범도민회'의 입장은 자치단체의 일방적 제정 지원은 시민단체의 자생력을 저해하는 부정적인 영향을 미칠 수도 있다는 점에서 충분한 논의와 검토가 필요하다고 지적했다. 그리고 이러한 자치단체의 직접적인 재정지원 이외의 다양한 형태의 간접적인 지원을 대안으로 제시하고 있다. 최승원, "도당국의 시민사회단체 지원 육성조례 제정 방침, 어떻게 볼 것인가?" 『제주 참여광장』 1997년 창립 6주년 기념 특집호(통권 제19호), pp. 169-172.

30) 김영래, 『한국이익집단과 민주정치발전』(서울: 대왕사, 1990), p. 218.

내적으로는 집단의 목표달성을 위하여 구성원들의 지지가 있어야 하며, 외적으로는 사회적 정당성과 우수성을 인정받도록 새로운 전략과 기술을 개발해야 한다. 그리고 일반적으로 시민단체의 지도자들은 집단이 추구하는 목표에 대해 열정적인 헌신을 하는 조직기업가(entrepreneur)이거나 사회의 저명인사가 대부분이다.³¹⁾

한국사회에서 1980년 이후 시민단체가 발전하게 된 중요한 계기는 단체를 조직·운용할 수 있는 조직지도자의 급증이다. 소위 '운동권'으로 일컬어지는 학생운동 지도자들이 사회에 진출한 후 제도권내에서의 활동이 여의치 않아 대부분 사회운동에 참여했으며 이들이 주축이 되어 공익문제에 관심을 두고 단체를 조직·운용하고 있다. 특히 이들은 교육수준이 높고 경험적인 지식에 의한 행동철학까지 겸비하여 공익집단을 이끄는 데 중요한 역할을 하고 있다.³²⁾

범도민회도 학계·지식인들의 '전문성'과 기존사회운동권 출신들의 '운동성'을 토대로 한 활동조직이다. 공식적인 '범도민회'의 대표는 종교계인사 1인과 학계 인사 2인이 공동대표로 되어 있고, 실질적으로 '범도민회'의 조직을 이끌어 가는 집행위원장과 사무처장이 각각 1인씩으로 되어 있다.

'범도민회'는 2000년 12월 현재 <그림 1>과 같은 조직구조를 가지고 있다.³³⁾ '범도민회'는 최고기구인 회원총회가 있고 집행위원회와 부설기관, 실행위원회가 있으며, 집행위원회 밑에 사무처로 구성되어 있다. 구조상으로 볼 때는 회원총회가 최고 의결기구로 되어 있으나 명목상의 최고기구일 뿐 실질적인 '범도민회'의 활동의 대부분은 집행위원회에서 결정되어 실행되고 있다. 이는 '범도민회'의 내부자료인 활동일지

31) 이에 대한 미국의 사례에 대해서는 김영래·옥원호, "한국 공익단체 실태와 활동에 관한 연구," 『현대사회』, 1990년 봄·여름호(현대사회연구소), p. 139.

32) 김영래·옥원호, 앞의 글, p. 139.

33) '범도민회'의 내부 자료집 참조. 부설기관이었던 실업극복국민운동(자활지원센터)은 독립.

의 기록에서 알 수 있다.³⁴⁾ 이는 집행위원회에서 범도민회가 제기하는 이슈들의 결정과 활동방안들이 논의되고 결정되고 있음을 의미하는 것이다. 따라서 총회가 의사결정의 주체라기보다는 최종적인 의사결정에 정통성을 부여해주는 명목적인 대표기구로 밖에 기능하지 않음을 의미하는 것이다.

시민단체는 다른 조직과 비교해 볼 때, 상대적 중요성이 덜 하기는 하지만 여전히 조직 내부에서의 민주적 의사결정의 필요성은 간과될 수 없다. 이를 포괄적으로 말하면, 조직내적 민주주의를 의미하는 것으로, 일반회원의 정책형성 과정에서의 발언권과 지도자에 대한 통제력 부여의 문제이다. 그러나 시민단체가 민주적으로 운영되어야 한다는 당위론과는 달리, 집단 내부의 과두제적 경향은 민주성과 공개성을 주장하는 미국의 시민단체들의 경우도 유사하다.³⁵⁾ '범도민회'의 경우도 하향식 조직구조와 그에 따른 과두제 경향을 문제점으로 지적할 수 있지만, 현 조직체계에서 상향식으로의 조직화는 기층의 일반회원들의 적극적인 참여가 전제되지 않는 한 현실적인 대안이 될 수 없다. 이런 점에서 '범도민회'의 의사결정구조의 민주성은 인적 자원의 문제와 긴밀하게 연관되어 있다.

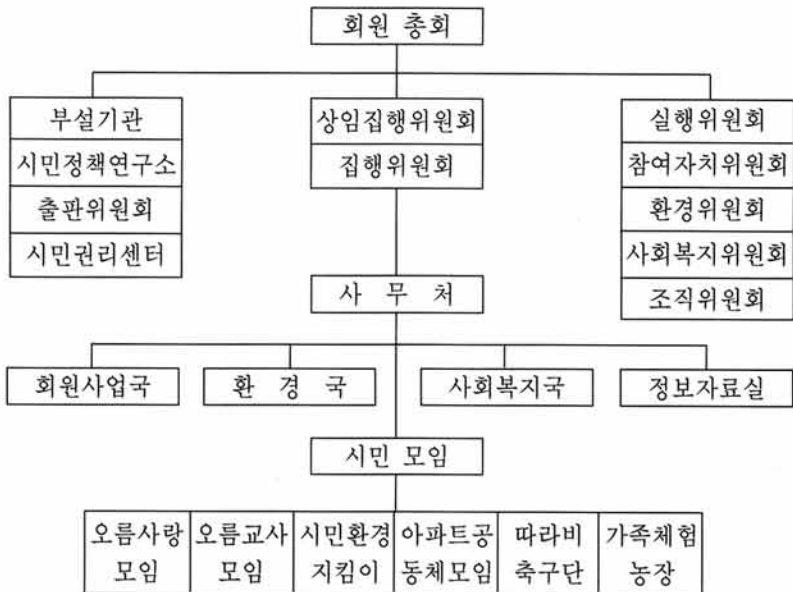
5. '제주범도민회'의 활동 분석

시민단체가 특정 이슈를 놓고 다양한 대상에 대해 다양한 방식으로

34) '범도민회'의 다른 시민단체와의 연대활동이나 정책토론회 등의 참가가 대부분 3명의 상근자들에 의해서 주도적으로 이루어지고 있다. '범도민회'의 활동일지는 인터넷 홈페이지(<http://cca.jinbo.net>)에도 있음.

35) Jeffrey M. Berry, *Lobbying for the People*, p. 210. 한국 이익집단을 대상으로 한 조사연구에서도 집단의 의사결정 과정에 대한 집단 구성원의 인지도가 낮게 나타났는데, 이는 집단 내부의 민주성에 대한 문제점으로 지적될 수 있다. 따라서 집단 구성원들의 능동적이고 적극적인 참여가 조직활성화에 필수요건임을 지적하고 있다. 이정희, "이익집단 구성원의 정치의식과 정치행태," 『한국정치학회보』, 제27집 2호(1993), p. 248.

〈그림 1〉 범도민회의 조직구조



활동하는 것은, 조직화되지 않은 시민들을 대표하는 자신들의 공적 의지의 관철, 즉 공적인 영향력을 행사하기 위한 것이다. 시민단체가 공적인 영향력을 효율적으로 행사할 수 있기 위해서는, 앞에서 지적한 바처럼, 조직적 역량이 전제되어야 함은 물론이고, 이와 함께 효과적인 활동전략을 구사해야 할 것이다. 시민단체들의 활동전략은 크게 활동 이슈, 활동 대상, 활동 방법으로 구분할 수 있고, 이들간의 적절한 결합에 의해 그 효과가 결정된다고 할 것이다.³⁶⁾

36) 집단이 영향력을 행사하기 위한 활동 대상과 방법에 대해서는 다음을 참조할 것. Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: System, Process, and Policy*(Boston, Mass.: Brown & Co., 1978), pp. 178-191; Maurice Duverger, *Party Politics and Pressure Group*(New York: Thomas Y. Crowell, 1972), pp. 121-125; Jeffrey M. Berry, *Lobbying for the People*, pp. 212-252, 266-272; 이병화, “한국의 경제입법과 이익집단,” 『한국과 국제정치』, 제8권 2호(1992년 가을·겨울호), pp. 182-183; 전

중앙에서 활동하는 시민단체들은 일반 시민들이 사회생활을 영위하는 데 영향을 미치는 국가적 수준의 정치적·경제적·사회적 모순을 제기하고 바람직한 방향을 제시하기 위해 노력하는 것처럼, 지역 시민사회의 영역에서 활동하는 지역 시민단체의 '활동 이슈'는, 해당 지역의 정치적·경제적·사회적 모순이 거의 대부분을 차지한다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 지역 시민단체들이 관심을 갖는 활동이슈는 지역 주민들의 삶에 영향을 미치는 지역개발의 모순이나 파행적인 지방정치 과정을 시정하고 질 높은 삶을 영위하기 위한 일상적인 생활개혁 운동들을 중심적인 이슈로 다루고 있다.

지역 시민단체들은 이러한 활동 이슈들에 대해 문제를 제기하고 지역주민의 입장에서 공적인 의지를 관철하기 위해 다양한 '활동 대상'을 찾는다. 우선 그들이 제기하는 이슈에 대해 지역주민의 공적인 관심을 유도해내기 위해 지역주민을 대상으로 시민단체가 직접 나서서 또는 지역언론을 이용하여 여론 환기 및 여론 조성을 하기도 하고, 자치단체·지방의회·지방법원과 같은 지방의 정책결정 행위자들을 대상으로 직접적인 압력을 가하기도 하며, 중앙 수준의 정부와 국회, 정당들을 대상으로 한 간접적인 압력 행사를 하기도 한다.

그리고 이들을 대상으로 한 '활동 방법'은 중앙과 지방의 입법·행정·사법기관을 대상으로 입법청원, 정치인이나 고위관료들에 대한 건의 또는 방문을 통한 면담, 관료나 정치인을 초청하여 진행되는 토론회나 간담회, 특정 이슈 관련 담당자에 대한 질의, 그리고 법원 소송 등이 있을 수 있다. 또한 지역주민을 대상으로 집회나 시위, 성명서나 논평, 서명운동, 교육 및 홍보 활동 등을 할 수 있고, 지역언론을 대상으로 한 기자회견이나 기고, 인터뷰 등을 할 수 있으며, 그리고 조직 자체의 조사연구를 통해 기존 이슈에 대한 심층적 분석과 새로운 이슈의 발굴과 같은 활동을 하기도 한다.

이 글에서는 '범도민회'가 결성된 1991년 9월 7일 이후 2000년 12월

정환, "정책과정의 특성과 공익단체의 활동전략에 관한 연구," 서울대 박사 학위논문(1993), p. 82.

까지의 시기를 대상으로 그동안의 활동을 활동 이슈, 활동 대상, 활동 방법으로 나누어 분석할 것이다. 단, '범도민회'의 활동의 규모와 강도가 어느 정도인지, 즉 그 영향력이 어느 정도인지는 객관적인 측정을 위한 기준이 모호할 뿐만 아니라 자료 및 분석상의 한계로 인해 논의로 한다. '범도민회' 활동의 분석 자료는 '범도민회'의 내부자료인 활동일지를 근거로 하며, 분석 시기 구분은 연도별로 하되, 이것을 '범도민회'의 조직 성격의 변화, 즉 명칭 변화에 따라 네 시기로 구분하여 분석한다. 이러한 기준에 따라 '범도민회'의 활동 대상은 위에서 지적한 바처럼, 중앙정부, 정당 및 국회, 자치단체, 지방의회, 지방법원, 지역주민, 지역언론으로 구분하고, 활동방법은 청원, 건의, 방문, 초청, 질의, 소송, 집회 및 시위, 성명서, 조사연구, 교육 및 홍보, 마스크 활용, 연대활동으로 구분한다. 그리고 이렇게 분석된 활동 방법은 권력적 접근과 대중적 접근으로 포괄적으로 구분하여 그 일반적 경향도 분석하고자 한다.

1) 활동 이슈

1997년 이전의 활동 이슈들 중 가장 두드러지는 것은 1991년에서 1994년까지 지속된 '특별법' 제정 반대 및 제주종합계획에 도민의 의견을 반영하는 활동이다. 당시 '특별법' 제정반대 운동에는 지역 상공회의소 등 일부 경제적 이익집단들을 제외하고, 제주도내 학계·종교계·학생·시민사회단체뿐만 아니라 도외 인사 등 도민 대다수가 참여하여 제2의 '4·3항쟁'이라 불릴 정도의 대규모 도민저항으로 표출되었다. 이 과정에서 '범도민회'가 결성되고 이들 도민 대다수의 의지가 결집되어 법안의 수정과 함께 '도민주체 개발, 자연환경 보전, 향토 문화 계승 발전'이라는 제주개발의 대원칙을 확립시켰다. 그리고 특별법이 제정된 이후에는 그 후속조치인 시행령 및 조례제정 과정에서 도민의 의견을 수렴하여 대안을 제시하는 활동을 벌였고, 이 '특별법'에 근거한 제주도종합개발계획의 수립·추진 과정에서도 제주개발의 대원칙을 반영시키기 위해 노력했으며 관광지구 추가지정 과정에서

난개발 우려가 있는 일부 개발지구의 선정을 취소시키는 성과를 올리고도 했다.

이러한 '특별법' 제정반대 운동의 일환으로 1993년에는 제주도 관광개발지구 외지인 토지소유 실태를 지역언론에 공개함으로써 '누구를 위한 개발인가'의 문제를 제주사회에 폭넓게 인식시켰다. 특히 10개 관광개발 예정지구의 토지소유 실태를 직접 조사하여 해당 지역별로 지역주민을 대상으로 한 공개설명회도 개최함으로써 지역 차원의 정보공개운동을 펼치기도 했다.

그러나 1997년 이전의 활동 이슈들은 '특별법' 관련 이슈들을 제외하면 체계적으로 조직화된 이슈라기보다는 산발적 또는 간헐적으로 제기되는 이슈에 대한 반응 활동이었다. 체계적인 이슈의 조직화를 통해 본격적인 지역 시민운동을 전개하기 시작한 것은 1997년 이후부터라고 할 수 있다. '범도민회'는 1997년 '참여자치와 환경보전을 위한 제주범도민회'로 새롭게 출범하면서 세 가지의 활동 이슈를 설정했다. 첫째, 참여자치 실현을 위한 사업이다. 이 활동은 지역사회 주요 현안 및 정책에 대한 비판과 대안 제시, 의정참여와 예산 감시활동, 그리고 주민참여제도 연구사업 등을 전개한다. 둘째, 제주환경 보전을 위한 사업이다. 지속가능한 제주발전을 위한 각종 개발정책의 친환경성 평가와 감시, 한라산 국립공원 보호 및 오름 보전 사업, 중산간 지역의 난개발 감시 및 지하수 보호 사업과 기타 시민환경교육 및 관련 프로그램의 개발을 하는 활동을 전개한다. 셋째, 도민의 삶의 질 향상을 위한 사업이다. 이를 위해 '시민관리센터'를 운영하고 있고 아파트 공동체 사업 그리고 저소득 실직자를 위한 상담 및 지원사업과 사회복지 관련 실태 조사와 이에 관한 정책연구 사업을 전개하고 있다.³⁷⁾

'범도민회' 활동의 구체적인 이슈들을 연도별로 보면, 1997년에는 전자주민카드 제주시범실시, 한라산 케이블카 설치 문제 등이, 1998년에는 6·4 지방선거, 컨벤션센터 건립 등의 문제가, 1999년에는 '특별

37) '범도민회' 내부자료 참고.

법' 개정과 국제자유도시, 4·3 문제, 한라산케이블카 설치 등이, 그리고 2000년에는 16대 총선에 따른 총선도민연대 활동과 4·3 문제, 송악산 개발 등의 문제가 주요 이슈들이었다. 이렇게 볼 때, 범도민회의 연도별 활동이슈는 당시 지역사회의 첨예한 관심사로 떠오르는 문제들을 대상으로 전방위적인 활동을 벌여 왔음을 알 수 있다.

그러나 <표 2>에서 보듯이, 이러한 '범도민회'의 주요 활동 이슈를

<표 2> 범도민회의 연도별 활동 이슈 비교(1997~2000)

구분	1997	1998	1999	2000
참여자치 실현 사업	19(54.3)	34(72.3)	53(53.0)	81(55.9)
제주환경 보전 사업	10(28.6)	2(4.3)	23(23.0)	20(13.8)
도민의 삶의 질 향상 사업	4(11.4)	6(12.8)	4(4.0)	25(17.2)
연대 사업	2(5.7)	5(10.6)	20(20.0)	19(13.1)
합계	35(100)	47(100)	100(100)	145(100)

* 자료: '범도민회' 활동일지(내부자료) 참조.

범주화시켜서 연도별로 보면, 공통적으로 나타나는 특징은 각 연도마다 참여자치 실현 사업이 가장 높은 비율을 차지하고 있다는 점이다.

제주환경 보전 사업과 도민의 삶의 질 향상 사업은 연도별로 약간의 차이가 있지만 제주환경 보전 사업이 더 높은 비율을 차지하고 있음을 볼 수 있다. 전반적으로 볼 때, 가장 급격한 증가추세를 보이는 것이 삶의 질 향상 사업이고 참여자치 실현은 꾸준한 증가 추세를 보이고 있다. 이에 반해 환경보전 사업은 해당 연도에 어떤 환경 관련 이슈가 있었느냐에 따라 활동의 비중이 달라지고 있음을 알 수 있다. 사실, '범도민회'의 결성 동기가 '특별법' 제정반대에서 출발했기 때문에 개발로 인한 환경보전 사업이 가장 많을 것으로 생각될 수 있지만, 아마도 '범도민회'를 주축으로 지역주민이 도출한 '도민주체 개발, 자연환경 보전, 향토문화 계승 발전'이라는 제주개발 대원칙이 어느 정도 자리잡았기 때문에 환경관련 이슈들이 줄어들지 않았나 생각된다. 그렇다고 하더라도 여전히 개발환경에 젖어 있는 자치단체의 한라산 케이

블카 설치 및 골프장·송전탑 관련 환경파괴 문제 등이 중요한 이슈로 남아 있기는 하다.

‘참여자치 실현’ 사업이 높은 비중을 차지하는 것은 민선자치시대 이후 점점 더 중요해지는 참여적 지방자치의 중요성을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 특히 지역주민을 무시한 자치단체의 행정독주나 컨벤션센터·메가리조트 같은 개발계획의 문제점, 선거기간 불법·탈법 부정선거에 대한 주민감시의 중요성, 지역주민의 집단 민원 제기 등이 참여자치 실현 사업 비중을 높이게 한 중요한 요인이었다. 이와 함께 참여자치에 대한 전반적인 주민의 의식 수준이 높아지고 있는 것도 이 분야의 사업을 강화하는 요인의 하나가 될 것이다. ‘도민의 삶의 질 향상’ 사업은 작은권리 찾기, 교육부조리 척결, 수돗물 불소화 사업 추진, 아파트시민학교 개설 등 다양한 활동은 꾸준한 증가 추세를 보이고 있다. 이 사업은 기본적으로 지역주민에 의한 생활개혁운동으로 지방자치가 삶의 원리나 생활방식이 되도록 기초를 닦는 사업이라는 점에서 앞으로의 중요성은 더욱 커질 것이다.

〈표 3〉 범도민회의 사업별 활동 이슈 비교(1997~2000)

구분	1997	1998	1999	2000	합계
참여자치 실현을 위한 사업	19(54.3)	34(18.2)	53(28.3)	81(43.3)	187(100.0)
제주환경을 지키는 사업	10(18.2)	23(3.6)	23(41.8)	20(36.4)	55(100.0)
도민의 삶의 질 향상 사업	4(10.3)	6(15.4)	4(10.3)	25(64.1)	39(100.0)
연대 사업	2(4.3)	20(10.9)	20(43.5)	19(41.3)	46(100.0)

* 자료: ‘범도민회’ 활동일지(내부자료) 참조.

이와 같이 볼 때, 강조하는 이슈들이 시기에 따라 차이가 나고 또한 초기에 비해 참여자치와 환경부분에 대한 강조가 두드러지며, 지역주민의 삶의 질 향상 및 각종 연대활동³⁸⁾을 통해 범도민회의의 활동 이슈는

38) 전자주민카드 반대운동, 북한동포돕기 운동, 제주시민단체협의회 결성, 판공비공개운동 네트워크 활동, 제주쓰레기 문제해결을 위한 시민운동협의회, 보혐료 인상반대와 의료개혁 범도민대책위원회 발족, 2000년 성노예전범 국

크게 확장되어 왔다. 그러나 이러한 활동 이슈의 분산과 확대는 활동의 응집력을 약화시킬 수 있다는 점에서 '백화점식 운동'이라는 비판을 불러일으킬 수도 있는 문제이다. 그리고 이러한 문제는 특히 경실련의 초기 활동과 관련하여 광범위하게 제기되었던 문제이기도 하다.

그런데 이러한 활동 이슈의 분산과 확대, 즉 활동 영역의 확장 문제는 단순히 시민단체의 활동이 곧 영향력 행사라는 단순한 시각에서 보면 당연히 힘의 분산효과를 가져옴으로써 영향력의 약화로 연결될 수 있다. 그러나 아직 한국에서 지역 시민운동이 초기단계인 점을 감안한다면, 열악한 조직과 재정, 저조한 주민참여라는 한계를 극복하는 것이 지역 시민운동 활성화의 중요한 전제조건이 된다.³⁹⁾ 따라서 '범도민회'는 사회적으로 관심이 되는 이슈에 개입함으로써 활동의 정당성과 재정 및 인적 자원을 끌어들이는 전시효과적인 측면의 활동도 어느 정도 필요하다. 그러나 이보다 더 중요한 것은 제주의 대표적인 시민단체를 자처하는 '범도민회'가 간헐적으로 나타나는 지역사회의 다양한 문제들에 무관심할 수 없기 때문이다. 따라서 '범도민회'의 활동 이슈(영역)의 확대는 첫째, 목표확대에 따른 변화이고 둘째, 조직 내적 역량의 한계에 따른 결과이며 셋째, 지역사회의 요구에 대한 반응의 결과라고 할 수 있다.

2) 활동 대상

'범도민회'의 활동 대상은, 그 활동의 규모와 강도를 배제하고 단순

제법정 제주조직위 결성, 실업극복국민운동 등의 다양한 영역의 확장과 주도적 발의와 실천을 알 수 있다.

- 39) 제주사회에서 지역 시민운동의 기폭제는 '특별법' 제정이었다. 이는 무엇보다도 제주사회 전체를 포괄하는 광범위한 이슈로서 지역주민들의 직·간접적으로 물질적인 이익을 훼손할 가능성이 높은 문제였기 때문에 투쟁적으로 적극 참여했다. 그러나 참여자치, 환경보전, 삶의 질과 같은 일상적인 이

한 수치통계로 볼 때 <표 4>에서 보듯이, 지역주민을 대상으로 한 활동이 전체의 63.7%로 가장 높고 그 다음이 지역언론으로 23.5%이다. 그 외에 자치단체 5.2%, 지방의회 4.1%이고 중앙정부와 정당 및 국회가 각각 1.8%, 1.4%이며 지방법원을 대상으로 한 활동이 가장 낮은 0.5%로 나타나고 있다. 이를 연도별로 보더라도 동일한 특징이 나타나고 있

<표 4> 범도민회의 활동 대상 비교

(단위: 건, 괄호안은 %)

구분	중앙정부	정당/국회	자치단체	지방의회	지방법원	지역주민	지역언론	합계
제1기('91)		1(125)				7(87.5)		8(100.0)
제2기						7(87.5)	1(12.5)	8(100.0)
1992								
2			2(5.0)	2(5.0)		25(62.5)	11(27.5)	40(100.0)
1993								
기			2(4.2)	2(4.2)		32(66.7)	12(25.0)	48(100.0)
소계								
제3기		1(111)				7(77.7)	1(11.1)	9(100.0)
1994								
3				1(12.5)		6(75.0)	1(12.5)	8(100.0)
1995								
기				1(5.3)		15(78.9)	3(15.8)	19(100.0)
1996								
소계		1(28)		2(5.6)		28(77.8)	5(13.9)	36(100.0)
제4기			1(1.6)	2(3.2)		41(65.1)	19(30.2)	63(100.0)
1997								
4	4(4.0)	1(1.0)	8(8.0)	4(4.0)		50(50.0)	33(33.0)	100(100.0)
1998								
기	3(4.3)	1(1.4)	4(5.7)	1(1.4)	1(1.4)	46(65.7)	14(20.0)	70(100.0)
1999								
2000	1(0.8)	2(1.7)	8(6.8)	7(5.9)	1(0.8)	78(66.1)	21(17.8)	118(100.0)
소계	8(2.3)	4(1.1)	21(6.0)	14(4.0)	2(5.7)	215(61.3)	87(24.8)	351(100.0)
계	8(1.8)	6(1.4)	23(5.2)	18(4.1)	2(0.5)	282(63.7)	104(23.5)	443(100.0)

* 위 활동대상 항목에 부합되지 않는 '범도민회' 자체 활동이나 행사 주관 및 타 단체 또는 기관 행사의 참석 등과 같은 기타 활동은 포함하지 않았음.

* 자료: '범도민회' 활동일지(내부자료) 참조.

슈에는 둔감할 가능성이 높다. 이런 이슈들은 탈물질적 이슈들로서 자치의식 수준이 높은 소수의 참여자들을 제외하고는 그런 활동에 지지는 하면서도 직접 활동에는 참여하지 않는 무임승차자가 많을 수 있기 때문이다.

지만, 미세한 변화의 조짐은 감지할 수 있다. 지역주민을 대상으로 한 활동이 '범도민회'의 제1기에서 3기까지는 각각 87.5%, 66.7%, 77.8%의 비율을 보이다가 제4기에 들어와 61.3%로 줄어들고 있고 여타의 활동이 지역언론을 대상으로 한 활동이 10%대 미만의 극소수이기는 하지만 두드러지기 시작하고 있다.

이러한 '범도민회'의 활동 대상을 좀 더 포괄적으로 분류하면, 풀뿌리 로비활동(grassroot lobbying)으로 불리우는 지역주민과 언론을 대상으로 한 대중적 접근이 87.1%로 거의 대부분을 차지하고 있고, 자치단체, 지방의회, 지방법원을 대상으로 한 지방 권력적 접근이 9.7%이고, 중앙정부와 정당 및 국회를 대상으로 한 중앙 권력적 접근이 3.1%를 차지하고 있다. 이를 시기별로 보면 대중적 접근이 제1기는 87.5%, 제2기와 제3기가 각각 91.7%의 높은 비율을 보이다가 제4기에 들어와서는 86.0%로 낮아지고 있음을 볼 수 있다.

'범도민회'의 주된 활동 대상인 지역주민과 지역언론을 대상으로 한 대중적 접근은 권력적 접근에 비해 간접적인 성격의 활동이다. 권력적 접근은 정책결정 행위자들에 대한 직접 행동인 반면, 대중적 접근은 여론 조성을 통한 정책결정 행위자들에 대한 우회적 압력 행사 방법이기 때문이다. 이러한 활동 특성은 사적 이익집단과 공적 이익집단의 본질적 성격을 구분할 수 있는 가장 대표적인 지표라고 할 수 있다. 왜냐하면, 사적 이익집단이 추구하는 이익은 특정 집단의 특수 이익이기 때문에 여론의 지원을 얻기가 힘들기 때문에 대중적 접근방식을 채택하기가 어려운 반면, 공적 이익집단이 추구하는 이익은 일반 국민의 공적인 이익이기 때문에 여론의 전폭적인 지지를 기반으로 정책결정 과정에 중요한 영향력을 행사할 수 있기 때문이다. 또한 사적 이익집단들은 집단의 사적이익이라는 공통된 '물질적' 가치를 추구하기 때문에 활동적인 회원 규모나 재정력 등이 막강한 조직내적 역량을 이용하여 권력적 접근 방식을 용이하게 채택할 수 있지만, 공익집단은 공공이익이라는 공동선(common good) 또는 집합재(collective goods)를 추구하기 때문에 무임승차자(free-rider)가 많고 활동적인 회원규모나 재정력이 빈약

하여 대중적 접근이 선택 가능한 활동방식이 될 것이다.

다원적 민주주의 사회에서, 좋은 사회의 비전은 '무엇을' 결정하는가에 있다기보다는 '어떻게' 결정하는가가 더 중요하다고 할 수 있다. 이는 공공이익을 추구하는 시민운동에서 우리가 중요하게 봐야 될 부분은 '목표'라기보다는 '수단'에 대한 것이다.⁴⁰⁾ 이런 측면에서 볼 때, 대중적 접근 일변도의 '범도민회' 활동은 일견 지나치게 편중적인 양상이 있는 것도 사실이지만 수단적인 측면에서의 대중적 접근은 발전과정의 한 단계라고 볼 수 있다.

3) 활동 방법

'범도민회'의 활동 방법은, <표 5>에서 보듯이, 교육·홍보활동이 22.5%로 가장 높고 그 다음이 성명서 20.8%, 매스컴 활용 13.6%, 집회 및 시위 7.5%, 조사연구 활동 4.6%를 보이고 있어 순위별로 1위에서 5위까지가 모두 대중적 접근이 차지하고 있다. 반면 권력적 접근은 건의가 3.5%, 방문이 2.1%, 질의가 1.2%, 초청과 소송이 각각 0.1%로 모두 합해도 6.9%에 불과하다. 앞의 활동대상에서 나타난 바와 같이 대중적 접근 일변도의 활동 방법을 보이고 있는 것이다. 여기서 연대활동을 순위에 포함시키지 않은 것은 다른 활동 방법과 중복되는 경우도 있기 때문이다. 그러나 그런 점을 감안하더라도 연대활동은 '범도민회'의 중요한 활동 방법 중의 하나라는 점은 간과할 수 없다.

이를 시기별로 보면, 제1기에서는 '특별법' 반대 투쟁을 벌였기 때문에 당연히도 집회 및 시위가 활동의 대부분을 차지했고, 그 나머지 시기들은 대부분 전반적인 추세가 대중적 접근 일변도로 크게 달라지지 않은 것으로 보인다. 단지 제3기에 들어와서는 비율적으로는 미미하지만 권력적 접근의 다양한 활동들을 하고 있는 점이 두드러진다.

'범도민회'의 활동 방법은 주로 지역주민들을 대상으로 하는 풀뿌리

40) David Vogel, "Promoting Pluralism: The Public Interest Movement and the American Reform Tradition," *Political Science Quarterly*, Vol. 95, No. 4(Winter 1980~81), pp. 617-618.

로비전략이 주종을 이루고 있다. 이는 시민운동의 보편적인 활동 방법이라고 할 수 있다. 교육·홍보활동은 어떤 사안과 관련된 직접적인 활동이 되지 못하고 예비적 활동에 그치고 있는 것으로, 범도민회의 활동 중에 가장 큰 비중을 차지하고 있다는 것은 지역 시민운동의 발전단계상 초보적인 단계에 있음을 나타내주는 단적인 증거라고 할 수 있다. 이러한 활동 방법이 특정 사안에 대한 직접적인 활동이라고는 하기 어렵지만 지역주민들에게 지역사회 문제에 대한 인식을 고양 또는 전환시킬 수 있으며, 문제의식을 갖게 된 사람들은 '범도민회'의 활동에 관심을 기울이게 되어 결국 인적 자원 확보 차원에서 중요한 흡인요인으로 작용할 수 있다.⁴¹⁾

특정 사안에 대한 '범도민회'의 공식적 입장표명인 성명서나 논평, 그리고 지역언론을 활용한 활동, 즉 특정 사안에 대한 기자회견이나 조직 간부의 인터뷰, 또는 기고 등의 활동 방법은 지역주민들에게 당해 이슈에 대한 문제의 심각성을 부각시키고, 아울러 지역사회의 여론을 사회 저변으로부터 환기 또는 조성하는 전략적 활동으로서 그 파급효과도 높다고 할 수 있다. 그리고 집회 및 시위 역시 전통적인 활동 방법으로 가두캠페인, 서명운동, 대중집회, 시위, 농성 등이 포함된다. 이러한 활동 방법의 효과는 홍보와 여론 환기, 정보제공 등 여러 다양한 효과를 가져오기 때문에 필수적인 활동 방법이다.

이와 같이 지역주민들을 대상으로 하는 풀뿌리 로비전략이 90%를 넘는 활동 방법인데 반해, 청원, 건의, 방문, 초청, 질의, 소송 등의 권력적 접근방법은 불과 7%도 채 되지 않는 활동 방법이다. 물론 이러한 권력적 접근에는 사안의 심각성 정도나 조직적 역량이 밀접하게 연관되어 있다.

'범도민회'의 활동이 대중적 접근에 집중되고 있는 이유는 대체로 시민단체라는 성격에서 연유한 것으로, '범도민회'가 추구하는 이익 자체가 지역사회의 공익을 추구하는 집단이기 때문에 기본적으로 여

41) 이정희, 앞의 글, p. 94.

〈표 5〉 범도민회의 활동 방법 비교

(단위: 건, 괄호안은 %)

구분	청원	건의	방문	초청	질의	소송	집회/ 시위	성명서	조사 연구	교육/ 홍보	매스컴 활용	연대 활동	계
제1기(91)			1(100)				8(800)					1(100)	10(1000)
제2기	1992						1(56)	5(27.8)	5(27.8)	4(22)	1(56)	2(11.1)	18(1000)
2	1993	2(2.7)	4(5.4)		1(1.4)		4(5.4)	12(16.2)	5(6.8)	22(29.7)	11(14.9)	13(17.6)	74(1000)
기	소계	2(2.2)	4(4.3)		1(1.1)		5(5.4)	17(18.5)	10(10.9)	26(28.3)	12(13.0)	15(16.3)	92(1000)
제3기	1994	1(6.3)					2(12.5)	4(25.0)	1(6.3)	4(25.0)	1(6.3)	3(18.8)	16(1000)
3	1995	1(8.3)					1(8.3)	1(8.3)		5(41.7)	1(8.3)	3(25.0)	12(1000)
기	1996	1(3.0)						11(33.3)		8(24.2)	4(12.1)	9(27.3)	33(1000)
	소계	3(4.9)					3(4.9)	16(26.2)	1(1.6)	17(27.9)	6(9.8)	15(24.6)	61(1000)
제4기	1997	4(4.2)	1(1.0)				2(2.1)	30(31.3)	4(4.2)	27(28.1)	19(19.8)	9(9.4)	96(1000)
4	1998	5(3.2)	7(4.5)		4(2.6)		6(3.9)	29(18.7)	10(6.5)	31(20.0)	34(21.9)	29(18.7)	155(1000)
기	1999	6(4.8)	2(1.6)		3(2.4)		11(8.8)	30(24.0)	3(2.4)	20(16.0)	14(11.2)	36(28.8)	125(1000)
	2000	7(2.9)	1(0.4)	1(0.4)	1(0.4)	1(0.4)	23(9.6)	40(16.7)	8(3.3)	54(22.6)	21(8.8)	82(34.3)	239(1000)
	소계	22(3.6)	11(1.8)	1(0.2)	8(1.3)	1(0.2)	42(6.8)	129(21.0)	15(4.1)	132(21.5)	88(14.3)	156(25.4)	615(1000)
계		27(3.5)	16(2.1)	1(0.1)	9(1.2)	1(0.1)	58(7.5)	162(20.8)	36(4.6)	175(22.5)	106(13.6)	187(24.0)	778(1000)

* 연대활동의 수치는 다른 활동방법과 중복되는 경우도 있음. 예를 들면 연대성명서 발표의 경우는 '성명서'와 '연대활동' 항목 각각의 활동으로 기입했고, 시민단체 연대회의 같은 경우는 '연대활동' 항목에만 기입했음.

* 자료: '범도민회' 활동일지(내부자료) 참조.

론조성을 통한 사회적 합의에 도달한 후, 대중의 힘을 통해 정책결정 과정에 공익을 투입하기 때문에 대중적 접근을 선택하게 된다. 이는 그간의 '범도민회' 사업이 주로 자치단체를 대상으로 개발 및 환경과 관련한 굵직한 정책현안을 중심으로 전개해왔다면, 이것과 더불어 그 사업대상을 직접적인 시민대중에 맞추어 가고 있다는 점 즉, 시민영상환경교실, 시민교양강좌의 개설, 아파트시민학교의 개최 등의 사업에서 확인할 수 있다.

'범도민회'의 활동에서 나타나는 또 다른 특징은 그간의 활동이

자치행정의 문제를 비판하는 데 강조점이 주어져 왔으나, 1998년 들어서 부터는 단지 비판에만 그치지 않고 정책적 대안까지 제시하는 형태로 발전한다는 사실이다. 특히 부설 '제주시민정책연구소'의 창립을 보면 이를 구체화시켜 나가겠다는 의지를 확인할 수 있다.

또한 범도민회의 그간의 문제제기가 성명, 기자회견 등의 폭로성의 대중적 접근에 그쳤다면 점차 직접적 해결을 도모하는 법적 제도적 조치를 강구해나가는 권력적 접근의 비중이 낮은 수준이지만 꾸준히 증가하고 있다. 임대아파트 자치권 확보를 위한 입법청원운동, 한국전력 정전사태에 대한 법적 보상청구, 전기공급규정 약관개선 청구조치 등이 단적인 사례로서 이는 '시민고발센터'를 통해 상시적 사업패턴으로 발전될 것을 전망케 한다.⁴²⁾

그리 길지 않은 역사를 가진 '범도민회'가 제주의 대표적인 지역 시민단체로 성장한 것은 오랜 권위주의적 군사정권이 끝나고 민주화 과정에 들어선 한국사회가 요구하는 운동의 내용(대안을 가진 비판)과 운동방식(합법적·평화적)을 가지고 활동했기 때문이다. 과거에는 모든 단체는 '관변' 아니면 '재야'라는 고정적인 양극적 시각이 있었지만, 이것을 극복해서 시민들이 주체가 되는 시민운동을 이루었다는 것은 평가를 받을 만 하다. 또한 범도민회의 활동 영역의 확장이 백화점식 나열이라는 비판을 받기도 하지만, 한 사회에서 발생하고 있는 문제들이 개별적으로 존재하는 것이 아니고 상호 연결되어 있음을 고려할 때 문제해결을 위한 시민운동의 영향력 증대를 위해서는 당연한 활동 방향이라고 볼 수 있다.

6. '제주범도민회'의 평가와 발전 과제

'범도민회'는 대의제 민주주의 하에서 정치의 일선에서 밀려나 정

42) 강종우, 이지훈, 제주도 개발과 시민운동의 전개 참고,《범도민회 자료집》

기적으로 투표하는 것 이외의 권리를 갖지 못하는 시민들로 하여금 정치권력은 물론 사회의 제반 권력에 대해 감시와 비판의 기능을 수행하는 역할을 하고 있다. 또한 '범도민회'는 정책대안 제시의 역할을 하고 있다. 이것은 공식적으로는 지방의회의 역할이지만, 지방의회가 지역주민들의 요구를 정책대안으로 제시하는 기능을 제대로 하지 못할 때 '범도민회'가 그 기능을 대신함으로써 대의제 민주주의의 약점을 보완하는 역할을 하고 있다. 그리고 애월읍 소길리 쓰레기 매립장 주민분쟁 조정 등과 같이, '범도민회'는 지역주민간 또는 지방정부와 지역주민간에 발생하는 첨예한 갈등을 중재하는 역할을 담당하고 있다.⁴³⁾

한편, 97년 6월 시민의 권리를 찾는 '작은권리찾기운동'을 전개하여 도민들로부터 큰 호응을 얻었고, 그 결과 제민일보사로부터 '올해의 제주인상'을 수상하였으며, 2000년 5월 17일 시민운동지원기금에 의해 '한국시민운동상 지역활동상'을 수상함으로써 제주도에서 뿐만 아니라 한국사회에서의 역량이 인정되고 있다. 그럼에도 불구하고 범도민회는 내부적으로 몇가지 취약점을 가지고 있다. 여기서는 '범도민회'의 활동을 조직적 역량과 연계시켜 평가하고 발전 과제를 제시하고자 한다.

우선 '범도민회'의 조직적 역량과 관련해서 두 가지 측면에서 평가할 수 있다.

첫째, '범도민회'의 목표와 사업의 확대 및 분화이다. 출범 당시 '특별법' 제정반대를 위해 조직되었으나 그 이슈가 사라지면서 몇 차례의 과도기적인 실험을 거쳤고 1997년부터 참여자치의 실현, 제주환경 보전, 도민의 삶의 질 향상이라는 분명한 조직 목표와 사업을 설정했다. 그런데 '범도민회'의 목표 및 사업과 관련하여 제기될 수 있는 문제는 목표의 확대와 활동영역의 확장의 문제일 것이다. 그리고 이를 일컬어 '백화점식' 운동이라고 비판한다. 즉 관심 영역의 양적 팽창으로 인해

43) 김영래, 앞의 글, pp191-194.

초래될지 모를 활동의 질적 약화현상이나 방만한 조직운영에 따른 재정적 부담을 가중시킬 수 있다는 것이다.

그러나 이러한 비판은 제고의 여지가 없지 않다. 한 가지 예를 들자면, 일본은 한국보다 훨씬 일찍 시민운동을 시작하고 시민단체의 수나 회원수도 훨씬 많고 전문성도 높은 수준에 있다. 일본의 시민운동은 1960년대 좌익운동과의 차별화를 위해 이론투쟁을 회피하고 환경보호 운동이나 생활협동조합운동과 같은 탈이념적 생활개혁운동으로 출발했다. 이로 인해 대다수 일본의 시민운동조직은 단일이슈 조직이 되었다. 그러나 이러한 일본의 시민운동은 대중적 확산에는 크게 성공했지만, 사회세력으로 등장하는 데는 실패했다. 그 결과 일본의 시민사회는 정부와 기업을 상대로 강력한 영향력을 행사하는 데까지는 이르지 못하고 있다.⁴⁴⁾

지역 시민사회를 성장시키고 활성화시키기 위해서는 단일이슈를 다루는 '조직의 다양화' 보다는 지역사회를 대표하는 종합적·포괄적 시민단체의 '이슈의 다양화'가 보다 바람직할 것이다. 생활개혁운동은 추진 주체의 특별한 세력화가 필요 없는 풀뿌리운동(grassroot movement)이지만, 지역사회 내에 산재해 있는 정치적·사회적 모순의 척결은 추진 주체의 세력화가 반드시 필요하다. 수 백년간 지속되어 온 지역사회의 풀뿌리보수주의 또는 풀뿌리토호주의를 근본적으로 개혁하기 위해서는 정치적 모순과 사회적 모순이 복잡하게 얽혀 있는 지역사회의 다양하고 복합적인 이슈들을 종합적으로 파악·제기할 필요가 있기 때문이다. 어떤 운동조직이 지속적으로 유지될 가능성은 조직이 다음과 같은 특성을 가질수록 크다고 한다. 첫째, 제기하는 이슈의 사회적 중요성이 계속되는 경우, 둘째, 이슈가 포괄적인 경우, 셋째, 활동면에서 다른 조직에의 의존성이 낮은 경우, 넷째, 목표가 외부환경의 변화보다는 조직 구성원들의 변화에 보다 초점을 맞추게

44) 서경석, "한국시민운동의 현실과 미래적 전망," 2000년도 한국행정학회 기획 세미나 『정부와 NGO』 발표논문집(2000), pp. 138-139.

될 때의 경우이다.⁴⁵⁾

이와 같은 측면에서 '범도민회'의 목표와 사업 방향 설정의 유연성은 다양한 이슈를 다루게 됨으로써 정책능력을 제고시킬 수 있고 회원 및 지역주민들의 요구에 대해 적극적으로 부응하고 신속한 대응력을 갖출 수 있다는 점에서 상당 부분 긍정적이라고 평가할 수 있다.

둘째, 시민운동 단체의 일반적인 문제이기도 한 인적 자원과 재정력의 취약성을 들 수 있다. '범도민회'도 분명히 인식하고 있듯이, 바람직한 조직의 인적 자원 구조는 지역주민들의 자발적이고 적극적이며 광범위한 참여를 중심으로 이슈의 발굴 및 비판, 그리고 관련 연구활동과 구체적인 정책대안을 제시할 수 있는 각계 전문가 및 지식인 집단이 결합된, 즉 대중성과 전문성을 겸비한 구조이다.⁴⁶⁾ 그런데 '범도민회'의 활동을 보면 연구활동 및 정책대안을 제시하는 학계 및 전문지식인과 상근 간사가 주로 활동하고 있는데, 이는 전문성은 확보했다고 할 수 있지만 대중성의 확보와는 괴리가 있다. 따라서 일반 회원에 대한 홍보나 교육과 아울러 시민들이 활동의 중심을 이루는 프로그램을 개발해야 할 것이다. 따라서 인적 자원의 규모가 조직의 역량과 직결되는 만큼 전문성의 심화와 함께 대중성의 확보를 위한 구체적인 회원 확대 프로그램—예를 들면 지역별·업종별·세대(generation)별 조직결성 등—을 마련하고, 인터넷을 활용한—이는 현재에도 진행되고 있지만—각종 인터넷 카페나 동아리, 소모임 등의 확대와 특히 제주의 미래를 짊어질 20대 네티즌의 참여를 유도할 수

45) Ellis S. Krauss, Bradford L. Simcock, "'Citizens' Movements: The Growth and Impact of Environmental Protest in Japan," in *Political Opposition and Local Politics in Japan*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1980), p. 225.

46) '범도민회'의 집행위원장 이지훈과 부설 제주시민정책연구소 사무국장 강종우의 글에서도 앞으로의 '범도민회의 중요한 과제 중의 하나는 '대중성과 전문성의 확보를 통한 제2의 도약'으로 규정하고 있다. 이지훈·강종우, 앞의 글.

있는 다양한 자료와 사이버 공간 제공 등의 유인요소 제공이 필요할 것으로 보인다.⁴⁷⁾

한편, 취약한 재정력 확보는 대외적 자율성의 관건이 된다. ‘범도민회’ 조직의 성장·확대에 따라 조직 운용에 필수적인 재정을 회비납부 상황이 절반의 수준 밖에 이르지 않는 일반회원들의 회비로 충당하려는 것은 환상에 불과하다. 단체의 재정자립도 수준은 곧 단체의 자율성과 활동 능력을 가늠할 수 있는 중요한 요소이다. 따라서 재정문제의 해결을 위해서는 정부나 도의 지원을 무분별하게 받는 것은 중속을 구조화시킬 소지가 있기 때문에 지양되어야 하겠지만,⁴⁸⁾ 현재 정부가 간접지원 형태로 제공하는 정부프로젝트에 적극적으로 참여할 필요가 있으며, 민간의 기부금이나 조성금, 그리고 자체 사업 수익 등의 규모 확대를 위해 노력할 필요가 있다.⁴⁹⁾

그런데 이러한 재정 충당과 관련하여, 법적 제한들이 있다. 관변단체들은 그 육성을 위한 특별법이나 정부나 지방자치단체들로부터 출연금, 보조금 등을 지급 받을 수 있고 기부금 모금이나 조세감면의 혜택을 받으며 국공유시설을 무상으로 사용할 수 있다. 반면에 시민단체들의 경우에는 특혜는 고사하고 각종 법적 제한을 받고 있다. 그의 대표적인 예가 기부금품모집규제법이었으나 1995년 개정되었다. 그러나 여전히 시민단체의 활동에 대한 규제조항이 많으며, 정부의 지원 없이 순수 민간활동을 전개하는 공익성이 강한 시민단체들에 대해서는 공익성을 법문화하지 않아서 세법상의 혜택을 받지 못하고 있다.⁵⁰⁾ 따라서 법제도 면에서 시민단체의 기본적인 활동에서부터 제약을 가하는 요인들은 시급히 개선해야 한다.

47) 그러나 필자가 ‘범도민회’의 인적 자원 구조에 대해 다각도로 평가할 수 있는 자료를 입수하지 못했기 때문에 선부른 평가는 유보한다.

48) 제주도의 시민단체 재정지원에 대한 비판적인 관점과 그에 대한 새로운 방안 모색에 대해서는 최승원, 앞의 글, pp. 169-172 참조.

49) 일본을 포함한 서구 국가들도 정부로부터의 재정지원을 전체 재정의 30~40%

이러한 ‘범도민회’의 조직적 역량의 특성은 활동상의 특성으로 나타났다. ‘범도민회’의 목표와 사업의 확대는 곧 활동 이슈의 확대로 나타났고, 취약한 인적 자원 구조는 ‘범도민회’의 활동 대상과 방법의 대중적 접근 일변도로 나타났다.

우선, 활동 이슈의 변화 및 확대는 ‘특별법’ 이슈의 소멸로부터 기인한다. 주지하듯이, 출범 당시의 ‘범도민회’는 ‘특별법’의 제정 반대를 목표로 결성된 연합조직이었다. 그러나 ‘특별법’이 제정된 이후 조직의 목표가 사라지면서 조직해체의 위기를 겪었으나 조직 ‘유지론’ 쪽으로 대세가 기울면서 연합조직을 단일조직화하고 그에 따른 조직의 목표도 ‘특별법’ 철폐와 지역사회의 민주화 실천으로 설정했다. 그리고 또다시 민선자치시대의 도래로 ‘도민정치 실현’이라는 새로운 구호를 내걸고 새로운 활동을 벌이다가, 1997년부터 ‘참여자치 실현’, ‘제주환경 보전’, ‘도민의 삶의 질 향상’이라는 종합적이고 포괄적인 목표를 설정하고 현재의 체제로 전환하게 되었다.

이러한 ‘범도민회’의 그동안의 역정을 보면, 일견 활동 이슈의 잦은 변경과 확대로 인해 활동의 초점이 흐려지고 있는 것이 아니냐는 비판의 소지가 있을 수 있다. 그러나 이와 같은 활동 이슈의 변경과 확대는 일관성 있는 하나의 흐름으로 이해할 필요가 있다. ‘특별법’ 반대 및 철폐, 지역사회 민주화 실천, 도민정치 실현 등의 이슈들은

정도 받고 있다.

〈표 6〉 선진국의 비영리단체(NPO) 재정기반

구분	미국	일본	서구7개국 평균
정부	30%	38%	43%
민간의 기부금, 조성금	19%	1%	10%
사업 등의 수익	51%	60%	47%
합계	100%	100%	100%

자료: 이면우, “일본 NGO, NPO,” 이면우(편), 『일본의 NGO활동』(성남: 세종연구소, 1998), p. 10에서 재인용.

50) 김영래, “사회일반단체,” pp. 191-193.

모두 현재의 활동목표, 즉 '참여자치 실현', '제주환경 보전', '도민의 삶의 질 향상'의 하위 이슈들(sub issues)이라고 할 수 있기 때문이다. 이는 단일이슈 연합조직에서 복합이슈 단일조직으로의 조직 성격의 변화와 발전의 한 측면으로 이해할 수 있을 것이다.⁵¹⁾

이렇게 활동 이슈의 확대를 긍정적으로 볼 때, 1997년 이후 2000년 현재까지 세 가지 중심 이슈가 지속되어 오고 있다는 점에서, 이는 무분별한 활동 이슈의 확대라기보다는 활동 이슈의 '정립'으로 볼 수 있을 것이다.

그러나 활동 이슈의 확대에 뒤따른 비판이 대체로 다양한 이슈를 다룸으로써 나타나는 힘의 분산으로 인해 전문성의 약화를 우려한 것이라는 점을 고려할 때, 향후 '범도민회'의 과제는 조직적 역량, 특히 인적 자원과 재정력이 뒷받침이 무엇보다도 절실하다고 볼 수 있다.

다음으로, '범도민회'의 활동 대상과 방법에서 공통적으로 나타나는 대중적 접근 일변도는 시민단체의 고유한 활동 특성이라는 점을 고려하더라도 지나치게 그 비중이 몰려 있음을 알 수 있다. 사실, 집단 이익을 추구하기 위한 영향력 행사를 위해 사용되는 방법들 중에는 대중적 접근의 실효성이 비교적 높은 것으로 나타난다. 예컨대, 미

51) 물론 이러한 지적이 한국의 시민단체 활동에서 단일이슈조직의 중요성에 대한 평가를 절하하려는 것은 아니다. 다만, 지역 시민사회의 영역이라는 제한된 활동영역을 놓고 볼 때, 포괄적·종합적 이슈를 다루는 시민단체의 필요성과 중요성을 제기하려는 것이다. 한국사회는 그동안 중앙집권적인 전통으로 인해 역사적으로 배양된 지역사회 내의 정치적·사회적 모순이 극에 달해 있다. 수 백년간 지속되어 온 지역사회의 풀뿌리보수주의 또는 풀뿌리토호주의를 근본적으로 개혁하지 않고서는 지역주민의 삶의 질 향상은 말할 것도 없고 지역사회의 민주화 실현은 요원한 과제일 수밖에 없다. 따라서 지역사회에서도 기존의 단일이슈조직과 함께 포괄적이고 종합적인 이슈를 다루는 시민단체가 필요하고, 이 시민단체가 지역주민을 대표하는 중요한 세력으로 성장할 때, 그동안 정치적·경제적으로 토착화되어 온 지역사회의 과도적 권력구조를 혁파하고 풀뿌리민주주의를 실현할 수 있을 것이다.

국의 공익집단의 활동방법들에 대한 효과성을 조사한 한 연구에 의하면, 대면적 접촉, 유력회원의 활용, 편지보내기, 연구결과의 공표, 법적 소송의 순이며, 입후보자에 대한 정치헌금이나 정치적 항의데모는 비효과적인 것으로 조사되었다.⁵²⁾

‘범도민회’가 10여년의 역사 속에서 제주도의 대표적인 시민단체로 자리잡은 것도 대중적 접근의 활동 대상과 방법이 큰 효과를 거둔 것으로 볼 수 있다. 그리고 대중들에 다양한 사안을 홍보하고 여론을 조성함으로써 간접적인 형태로 특정 사안에 대한 영향력을 행사해 왔다. 그러나 이제 앞으로는 점차적으로 특정 사안의 핵심 당사자들과 직접적으로 접촉하여 압력을 행사하는 권력적 접근의 빈도를 높일 필요성이 있을 것이다. 따라서 대중적 접근의 꾸준한 지속과 권력적 접근의 점차적인 강화를 통해 더욱 효과적인 영향력 행사가 가능할 것으로 보인다.

그러기 위해서는 인적 자원의 대중성과 전문성의 강화가 필요할 것이다. 여기서의 대중성은 이 글에서 조사된 것처럼, 단지 ‘범도민회’ 활동의 횟수만을 가지고 평가할 수 있는 문제는 아니다. 진정한 시민운동의 대중성이란 대중들을 대상으로 또는 대중들에 의한 활동 건수라는 단순한 양적 측면이 아니라, 질적인 면, 즉 대중들의 지지를 바탕으로 하는 것이 보다 중요할 것이다. ‘범도민회’ 내부의 몇몇 적극적인 활동가 중심의 활동이 아니라 회원과 지역주민들이 적극적인 참여가 필요한 것이다. 이런 측면에서 대중성의 강화를 위해서는 지역주민의 실생활과 밀접한 이슈를 개발하고 이를 토대로 밑으로부터의 체계적인 조직화가 필요할 것이다. 또한 전문성의 측면에서도 실제 활동에서는 몇몇 특정 사안에 대해서만 제한적으로 나타나는 경향을 보인다. 실제로는 ‘범도민회’의 상근 간사들이 대언론 접촉과 연대활동 참여, 교육·홍보 차원의 토론회나 간담회 참여 등에 거의 모두 참여하면서 실질적인 ‘범도민회’ 활동을 주도하고 있다. 전문성의

52) Jeffrey M. Berry, *Lobbying for the People*, p. 214.

확보는 대표나 집행위원, 제주시민정책연구소 참여 교수단 등 조직 구성상의 유력인사 확보로만 이루어지는 것은 아니다. 전문성의 강화는 이러한 전문적인 유력인사들이 해당 분야별로 조사연구 활동뿐만 아니라 적극적으로 권력적 접근 방식으로 방문, 건의, 질의, 청원, 소송 등의 활동을 강화해 나가야 할 것이다.

7. 맺음말

민주화의 도미노 효과가 전세계로 파급되던 1980년대 후반에서 1990년대 초반에 한국을 비롯한 많은 나라들이 시민사회의 부활을 통해 민주화를 이루었다. 시민사회의 힘은 권위주의체제를 붕괴시키는 결정적인 역할을 했던 것이다. 그러나 권위주의체제의 붕괴를 전후한 시민사회의 주도권은 곧 이른 민주주의체제로의 이행과정에서 정치사회로 넘어가게 된다. 민주주의체제로의 이행 과정은 선거를 통한 새로운 권력 창출의 과정이기 때문에 새로운 민주적 권력 창출의 주체는 시민사회일지 모르지만, 그 권력의 보유자는 자연히 정당이나 국회 등이 될 수밖에 없기 때문이다. 그리고 민주주의의 공고화 과정에서도 각종 민주적 제도개혁이 제도권 내에서 이루어지기 때문에 정치사회의 주도권은 여전하게 된다. 이러한 과정을 볼 때, 시민사회의 역할은 민주화 초기에 비하면 크게 축소된듯 보인다.

그러나 민주주의의 공고화 과정에서 시민사회의 역할은 더욱 강조되지 않을 수 없다. 왜냐하면 새로운 민주적 제도의 도입과 개혁 과정에는 기득권세력과 도전(개혁)세력간의 이해관계가 상충됨으로써 갈등이 현재화되어 개혁 과정이 정체되거나, 두 세력이 서로의 이해관계를 절충적으로 타협함으로써 최소한의 개혁에만 그칠 수 있기 때문이다. 이러한 민주주의의 정체 또는 절충적 타협 국면에서 필요한 것이 시민사회의 압력이다. 그러나 이 때의 시민사회 압력은 권위주의체제를 붕괴시키던 당시처럼 단순히 시민적 압력을 조직하고 동원

하는 방식이 아니라, 사회 전체적으로 민주주의의 절차와 규범을 제도화하고 내면화하기 위한 노력과 함께, 비민주적 제도와 행태에 대한 비판과 구체적인 정책 대안까지 제시하는 역할이 필요하다.

오늘날 한국의 지역사회 권력구조를 보면, 그동안의 하향적 지방 지배구조의 강화가 누적되어 온 결과 그에 대응할 수 있는 지방권력 수준의 제동장치가 결여되어 있다. 또한 단체자치와 함께 지방자치를 구성하는 또 다른 한 축인 주민자치적 요소가 실질적으로 존재하지 않는 실정이다. 이는 무엇보다도 중앙집권화의 역사성에서 기인하는 것이다. 1960년 이후 강력한 중앙집권적 권위주의체제 하에서 지역사회의 자율성은 극도로 위축되었고, 지역사회에 관한 결정들은 중앙정부에서 독점적으로 행사하여 왔다. 이 때문에 지역사회가 지역 특유의 고유성을 살리면서 지역주민이 주체가 되고 환경친화적인 발전전략을 구사하기란 여간 어려운 것이 아니었다. 그 결과 오늘날 지역사회는 중앙에 대해서는 분권화를 외치면서 내부적으로는 집권화를 강화하는 기형적 구조가 되고 있다. 이 때문에 당연히 시민의 참여가 배제된 형태의 권력구조가 나타나는 것이다. 따라서 이제 시민사회의 역할은 지방 수준에서 더욱 절실하다고 할 수 있다. 풀뿌리민주주의를 지향하는 지방자치가 오히려 지역사회의 권력을 불평등하게 재배분하여 정치적·경제적·사회적 엘리트들의 기득이익을 강화할 뿐만 아니라, 환경과 삶의 질을 고려하지 않은 자치단체의 무분별한 개발주의가 만연해지고 있다. 따라서 이러한 지방자치의 부정적 기능을 최소화하기 위해서는 지역 시민사회의 활성화를 통해 지역사회의 민주화를 제도화하고 내면화하기 위한 노력이 필요한 것이다.

오늘날 한국의 지방정치가 지역사회의 민주화를 달성하지 못하고 구태의 악습을 되풀이한다면, 지방자치는 또 하나의 비민주적 과두체제에 불과하며, 그러한 체제의 현상유지를 위한 단순한 제도적 수단에 불과할 수도 있다. 일찍이 토크빌(Alexis de Tocqueville)도 당시 자신의 조국 프랑스에서 민주주의가 정착하지 못한 이유를 영국이나 미국과는 대조적으로 지방정치가 위축되고 중앙정부에 의한 권력 집

중화가 지속·강화되었기 때문이라고 보면서 민주주의의 정착을 위해 지방정치의 중요성을 지적한 바 있다. 특히 지방정치에서는 그 쟁점들이 중앙정치에 비해 좀 더 세부적이고 일반시민들의 일상생활과 비교적 밀접한 관계에 있는 경우가 많다. 따라서 지방정치는 좀더 친숙한 사안에 관해 지역주민들끼리 상호 협력·토론하는 기회를 부여함으로써 개별시민들의 이기적인 관심을 공적인 관심으로 유도할 수 있는 것이다. 결국 우리가 추구해야 할 지방자치는 하나의 습속(習俗)으로서 그리고 삶의 원리나 생활방식으로서의 지방자치일 것이다.

지방자치의 실효성은 지방의 경제적 성과나 효율성을 달성하기 위한 지방발전전략 차원의 '지방경영'이나 효율적 '지방행정'도 중요하다. 그러나 그에 못지 않게 지역사회가 더불어 사는 사회적 공동체, 민주적 정치공동체가 되도록 하기 위한 노력도 필요하다. 이를 위해서는 지역 시민사회의 조직화를 통해 지방정치의 민주화와 삶의 질향상을 위한 시민사회의 노력이 절실하다. 이런 점에서 앞으로도 지속적으로 제주사회에서의 '범도민회'의 역할은 자명한 듯 보인다.

그동안 여러 가지 불리한 여건이나 시민운동가로서의 어려움 속에서도 꾸준히 제주사회의 공익성을 지닌 다양한 문제를 해결해 온 점을 볼 때, '범도민회'가 안고 있는 내적 취약성을 비판하고 역할을 비하하기보다는 제주사회의 시민단체로서 확고한 자리를 갖고 성숙한 시민운동이 이루어질 수 있도록 제주도민의 적극적인 참여와 애정 어린 비판이 필요하며, 정부도 범도민회를 간섭의 차원이 아니라 상호협력의 바탕에서 이들의 활동을 긍정적으로 도와주어야 할 것이다.

참고문헌

- “범도민회의 새로운 출발, 새로운 다짐,” 『도민의 함성』, 1994년 4월호, 통권 제10호.
- “제주범도민회를 소개합니다,” ‘범도민회’ 내부자료.
- “주요 활동,” ‘범도민회’ 내부자료.
- “활동 일지(1991~2000),” ‘범도민회’ 내부자료.
- ‘참여자치와 환경보전을 위한 제주범도민회’ 홈페이지
(<http://cca.jinbo.net>)
- 강명구, “지방화와 정보화: 재구조화(再構造化)의 정치적 의미,” 『한국정치학회보』, 29집 1호, 1995.
- 김구현, “한국에서 시민운동단체의 성장과 쇠퇴: 경실련의 사례,” 서울대 박사학위논문, 1999.
- 김영래, 『한국이익집단과 민주정치발전』, 서울: 대왕사, 1990.
- 김영래·옥원호, “한국 공익단체 실태와 활동에 관한 연구,” 『현대사회』, 1990년 봄·여름호, 현대사회연구소.
- 김장권, “동아시아의 국가와 지방정부: 지방정부의 위상 변화에 대한 서설적 연구,” 『한국정치학회보』, 28집 2호, 1994.
- 박상필, “시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제,” 『한국행정학보』, 제33집 제1호, 1999 봄.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석, “한국 지방정치의 특징,” 『한국행정학보』, 제33권 제2호, 1999 여름.
- 부만근, 『제주지역 주민운동론』, 제주: 제주대출판부, 1997.
- 서경석, “한국시민운동의 현실과 미래적 전망,” 2000년도 한국행정학회 기획세미나 『정부와 NGO』 발표논문집, 2000.
- 유팔무, “비정부사회운동단체(NG)의 역사와 사회적 역할: 시민운동과 정부와의 관계를 중심으로,” 『동서연구』, 제10집 제2호, 1998, 연세대 동서문제연구소.
- 이면우, “일본 NGO, NPO,” 이면우(편), 『일본의 NGO활동』, 성남: 세종연구소, 1998.

- 이병화, “한국의 경제입법과 이익집단,” 『한국과 국제정치』, 제8권 2호, 1992년 가을·겨울호.
- 이상철, “제주사회변동론 서설: 개발정책과 산업구조의 변화를 중심으로,” 신행철(외), 『제주사회론』, 서울: 한울아카데미, 1995.
- 이정희, “이익집단 구성원의 정치의식과 정치행태,” 『한국정치학회보』, 제27집 2호, 1993.
- , “한국공익단체의 이익표출구조와 로비활동,” 『한국정치학회보』, 24집 2호, 1990.
- 이종수, “분권화의 패턴: 지방자치 논의의 배경과 맥락에 대한 국가간 비교분석,” 『한국정치학회보』, 32집 2호, 1998 여름.
- 이지훈·강종우, “제주지역 시민운동의 발자취: ‘참여자치와 환경보전’을 위한 제주범도민회를 중심으로,” 『황해문화』, 2000년 봄호.
- 이효선, 『현대한국의 시민운동』, 서울: 집문당, 1997.
- 전정환, “정책과정의 특성과 공익단체의 활동전략에 관한 연구,” 서울대 박사학위논문, 1993.
- 제주노동상담소 ‘일하는 사람들’, 『제주경제와 지역노동실태』, 서울: 새길, 1992.
- 최승원, “도당국의 시민사회단체 지원·육성조례 제정 방침, 어떻게 볼 것인가?” 『제주 참여광장』, 1997년 창립 6주년 기념 특집호, 통권 제 19호.
- 한배호, 『비교정치론』, 서울: 법문사, 1995.
- 한석지, “1980년대 한국의 경제정책 변화와 정책선택의 정치,” 『동아시아 연구논총』, 제11집, 2001.
- , “제주 개발갈등의 정치적 의미와 정책과제: 제주도개발특별법 제정과정의 갈등과 논쟁을 중심으로,” 『濟大논문집(인문·사회)』, 제39집, 1994.
- 한홍수·김영래(역), Mark E. Kann(저), 『현대정치학의 이해』, 서울: 대왕사, 1986.
- 황종성, “사용자단체,” 김영래(편), 『이익집단정치와 이익갈등』, 서울: 한울아카데미, 1997.

- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell, Jr., *Comparative Politics: Syetem, Process, and Policy*, Boston, Mass.: Brown & Co., 1978.
- Bentley, Arther F., *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, New Brunswick(U.S.A.) & London(U.K.): Transaction Publishers, 1995.
- Berry, Jeffrey M., *Interest Group Society*, 3rd ed., New York: Longman, 1997.
- _____, *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1977.
- Duverger, Maurice, *Party Politics and Pressure Group*, New York: Thomas Y. Crowell, 1972.
- Gormely, William T. Jr., *The Politics of Public Utility Regulation*, Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1983.
- Krauss, Ellis S., Bradford L. Simcock, "Citizens' Movements: The Growth and Impact of Environmental Peotest in Japan," in *Political Opposition and Local Politics in Japan*, Princeton, New Jesery: Princeton University Press, 1980.
- Lowi, Theodore, *The End of Liberalism*, New York: W.W. Norton & Company Inc., 1979.
- Madison, James, "Federalist No. 10," in Alexander Hamilton, James Madison, Hohn Hay, *The Federalist Papers*, New York: New American Library, 1961.
- Schattschneider, E. E., *The Semi-Soverign People: A Realist's View of Democracy in America*, New York: Holt, Renehart & Winston, 1950.
- Schlozman, Kay Lehman and John T. Tierney, *Organized Interests and American Democracy*, New York: Haper & Row , 1986.

- Schuck, Peter H., "Public Interest and the Policy Process," *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 2, March/April 1977.
- Truman, David B., *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Westport, Connecticut: Greenwood Press, Publisher, 1981.
- Vogel, David, "Promoting Pluralism: The Public Interest Movement and the American Reform Tradition," *Political Science Quarterly*, Vol. 95, No. 4, Winter 1980~81.

Analysis of the Activity and Organizational Capability of the Regional Civil Association in Jeju

--Centered on Jeju Bum-Domin-Hwe for Participatory Self-government and Environmental Conservation--

Han Seokji

Abstracts

This thesis is based on the viewpoint that the development of local civil societies will contribute to the democratization of regional politics and the improvement of local residents' quality of life. Its basic assumption is that vigorous activities of local civil groups, which mediate in the process of regional politics for the benefit of local residents, are a foundation for the development of local civil society. As a voluntary non-governmental organization of Jeju citizens, Jeju Bum-Domi-Hwe (JBDH), General Association of Jeju Citizens, is an example of Jeju civil group organized for the purpose of the development of Jeju civil societies and the institutionalization of regional politics. This writing focuses on exploring some of the ways to develop JBDH by analyzing its activity and organizational capability and reviewing its achievements and limitations.

JBDH is defined as "a local civil group or organization for public interests" in this writing. In other words, JBDH is a local civil lobby group in a specific region, as opposed to the country, acting to influence the political process of its local government for the purpose of the benefit of the public. Since its establishment and its activities

reflect a symbolic aspect of conflict surrounding the exploitation of Jeju island, JBDH may be a proper case for the study of a local civil society which has extended its horizons with democratization and localization.

The organizational capability of JBDH has been analyzed from these three aspects. First, JBDH has increasingly extended its sphere of activity from a single issue to multiple ones as reflected in the change of its name in accordance with its goals and activities. Second, it has shown its extremely difficult conditions with only a small number of experts and full-time staff members due to the relatively passive participation of ordinary members in terms of its personnel resources and finances. Finally, it has been characterized by its nominalized general meetings and its decision making relying on a few executive committee members due to its limited leadership resulting from its limited personnel resources.

The activity of JBDH for the last few years may be characterized by the diversity of issues undertaken, the over-reliance on local residents and mass media, educational activities, public relations, public statements, use of mass communication, assemblies and rallies, all of which are related to the mass approach.

This activity can be evaluated in terms of its organizational capability as follows:

- 1) Enlargement and decentralization of its goals and activities. At the time of its establishment, JBDH was organized to take an action against the enactment of the special law for the development of Jeju. As the issue faded away, however, it has continued to pursue a variety of goals and activities such as the embodiment of participatory self-government, the conservation of the Jeju environment, and the improvement of citizens' quality of life. By dealing with those various

issues, it seems that the flexibility and variety of goals and activities have been seen as positive. For example, it has increased its capability of policy making and lived up to the expectations of its members and local residents with a quick response to their concerns.

2) Weakness of personnel resources and financial conditions. The activity of JBDH has usually been done by some professionals in an academic society and a few full-time staff members. In this sense, JBDH has been successful in securing professionalism, but it was far from securing popularity. Accordingly, as personnel resources are closely related to organizational capability, it is suggested that JBDH create a more detailed program for membership enlargement. This will not only strengthen the professionalism but also secure a larger supportable ways of facilitating the participation of netizens in their twenties by activating a variety of small group meetings through the Internet. In order to secure its financial base, it is also necessary that JBDH actively takes part in government-based projects and makes every effort to garner more donations from private sectors and to increase revenues from its own businesses.

JBDH's limited organizational capability has resulted in the approach primarily depending on the general public for its guidance in issues undertaken and types of activity. In order to move beyond these limitations, it is urged that JBDH reinforce its public profile and its professionalism in its current personnel resources. The true popularity of civil movement comes from strong public support rather than from the mere number of activities for the public and by the public. In other words, quality is more important than quantity.

For its qualitative improvement, JBDH is expected to search for issues closely related to the everyday life of local residents and, by doing so, to establish a systematic organization on the basis of the gen

eral public. For the reinforcement of its professionalism, JBDH needs to strengthen such activities as visits, suggestions, questions, petitions and lawsuits in its political approach. These activities are mainly done through professional surveys and research by professional leading figures such as executive committee members and professors participating in the Research Institute of Jeju Civil Policy.

Local self-government should be established as a practical tradition as well as a principle and way of life in addition to an institutional means for local government. For this, local self-government needs to be developed into a social, democratic and political community in which local residents begin to live together beyond a body of administration and management for the local development and economy. This local community can be established by the democratization of local politics and the civil society's effort for improvement of the quality of life through the organization of local civil society.