

10호

Issue & Review
on Democracy

2017년 시민사회의 과제와 전망

조 철 민

성공회대학교 시민사회연구소

한국민주주의연구소
Institute for Korean Democracy

2017년 시민사회의 과제와 전망

조 철 민

성공회대학교 시민사회연구소

01

‘반환점’을 도는 한국 시민사회

1987년 전두환 전 대통령의 ‘4.13 호헌조치’ 발표 후 시민들의 전국적인 저항의 물결이 일어났다. 그리고 2017년은 그 ‘6월 민주화항쟁’이 일어난 지 30주년이 되는 해다. 1987년을 계기로 민주화가 진전됐고, 이는 한국 시민사회의 폭발적인 성장의 발판이 됐다. 한국 시민사회의 기원과 역사에 관해서는 다양한 의견들이 있지만, 현재적 의미의 시민사회가 본격적으로 활성화된 것은 1980년대 말 즈음이라는 것에는 공감대가 형성돼 있다. 이런 생각에 따르면 한국의 시민사회가 출발한 지 30년 정도의 시간이 흐른 것이다.

지난 시간 동안 한국의 시민사회는 민주화를 이끌어 낸 원동력이라는 찬사와 함께 아직 저발전 상태에 머물러 있다는 비판도 받았다. 수많은 시민사회단체들이 만들어져 권력을 감시하고, 좀 더 나은 사회에 관해 이야기 하고, 어려움에 처한 이웃을 돕는 활동을 펼쳐오고 있다. 가족을 건사하기 위해 분주한 삶을 사는 시민들이 불의에 저항하기 위한 촛불시위로, 때로는 ‘태안 기름유출 사건’이나 ‘세월호 사건’을 수습하기 위한 자원봉사활동으로 역사를 만들어 왔다. 하지만 또 한편으로 우리 시민사회는 이념적으로 갈라진 깊은 분열을 경험하고 있고, 그간 쌓아온 시민사회의 공공성을 무너뜨릴 것만 같은 집단 이기주의를 목격하기도 했다. 우리가 무엇을 해왔고, 무엇을 경험했건 간에 한국 시민사회는 30년의 시간을 쌓아 왔고, 아직 그 온전한 모습을 알 수는 없지만 ‘한국적’ 시민사회를 만들어 왔다.

랄프 다렌도르프(Ralf Dahrendorf)는 하나의 시민사회가 만들어지는 시간을 다음과 같이 설명한다. “새로 정치기관을 만드는 데는 6개월이 걸리고, 절반쯤 생존 가능성이 있는 경제체제를 창조하는 데는 6년 정도의 시간이 걸린다... 그런데 하나의 시민사회

를 창조하는 데는 60년이 걸린다.” 그의 설명에 기대어보면 1980년대 말 출발한 한국의 시민사회는 그것이 ‘창조’되기 위한 여정의 절반가량을 달려와 이제 ‘반환점’을 돌 시기에 이르렀다. 여기서 ‘반환점’을 돌게 될 한국 시민사회가 가야 할 이후 여정을 위한 ‘작전타임’을 가질 필요가 있다. 이를 위해 먼저 한국의 시민사회를 구성하는 주요한 흐름과 현황을 살펴보기로 한다. 이를 토대로 한국의 시민사회가 계속해서 활력과 발전을 도모하려면 무엇이 필요한지 생각해 볼 것이다. 이를 토대로 한국의 시민사회가 무엇을 해왔고, 앞으로 무엇을 어떻게 해야 하는지에 관한 답을 찾는 일에 기여할 수 있을 것이다. 여기서 제시될 논의들은 잘 정리된 결론이 되기 어려우며, 한국 시민사회의 과제와 전망에 관한 논의를 촉진하기 위한 몇 가지 화두의 성격을 지닌다.

02

시민사회‘들’ : 4가지 흐름

많은 사람들이 흔히 시민사회라는 것이 단일하고 균질한 공간이라고 생각한다. 하지만 실제 모든 나라의 시민사회는 매우 상이한 특색을 지닌 복수의 흐름들로 구성돼 있다. 즉 모든 나라에서 시민사회는 시민사회‘들’로 존재한다. 그리고 그것이 어떤 흐름들로 어떻게 구성돼 있는지는 각 나라가 지닌 역사적 배경에 따라 다양하게 드러난다. 시민사회의 다양한 흐름들을 분별하지 않을 경우 시민사회가 지닌 역동성과 구체적인 모습들을 포착할 수 없다.

한국의 시민사회 역시 몇 가지 흐름들로 분류될 수 있고, 각 흐름들은 시민사회에 관한 서로 다른 생각과 경험을 발전시켜 왔다. 시민사회를 구성하는 흐름들을 분류하고 설명하는 방식에는 여러 가지가 있지만, 여기서는 시민사회가 다른 영역 - 정부와 시장 - 과 맺는 관계와 그 관계 속에서 지니는 시민사회의 역할에 따라 ‘대항’, ‘호혜’, ‘자율’, ‘문제 해결’ 등 4가지 열쇠말로 한국 시민사회의 주요 흐름을 나누어 살펴보고자 한다. 이런 접근은 시민사회를 능동적인 영역 혹은 주체로 바라보면서, 시민사회‘들’이 무엇을 해왔는지에 주목한다. 이렇게 시민사회의 다양한 흐름 속에 쌓여온 역할과 활동의 궤적을 살펴보는 일은 시민사회가 넘어서야 할 것과 그것을 넘어서는 데 필요한 경험의 자산을 발견할 수 있는 단초를 제공해 줄 것이다.

‘대항’은 시민사회가 감당해온 고전적인 역할 중 하나다. 돈과 권력을 갖지 못한 평범한 사람들이 광범위하게 무언가를 빼앗기거나, 분노하거나, 불의 앞에 더 이상 가만히 있지 못하겠다고 느낄 때 할 수 있는 일은 여럿이 함께 모여 싸우는 것이었다. 사회가 발전해도 늘 갈등은 존재하고, 이를 해결하기 위한 ‘다른 방식의 정치’로서 시민사회의 ‘대항’ 활동은 이어져 왔다. ‘호혜’적 활동 역시 시민사회에서 오랜 역사를 지닌 역할이라 할 수

있다. 시민사회는 정부나 시장의 기능이 왜곡되거나 미흡함으로 인해 생겨나는 어려움에 처한 시민들이 하소연을 하고, 긴급한 도움을 받고, 또 서로 돕는 활동들이 활성화되는 공간으로 자리 잡아 왔다. ‘자율’은 시민사회 고유의 정체성을 가장 잘 드러내는 언어라 할 수 있다. 특히 지역사회와 공동체는 시민들이 친숙하게 참여하고, 자신들의 생활양식을 만들고, 동료 시민들과 공동의 문제를 스스로 해결하고, 다양한 사회적 욕구를 함께 충족하기 위한 자율적 활동이 일어나는 공간이다. 최근 들어 시민사회의 ‘문제해결’과 관련된 역할이 많이 부여되고 있다. 정부와 시장이 미처 다 해결하지 못한, 또는 정부나 시장보다 시민사회의 주체들이 더 잘 해결할 수 있는 문제들을 다루는 데 시민사회의 적극적인 역할들이 요청되고 있다. 이와 같은 4가지 흐름을 통해 한국 시민사회의 지형을 어느 정도 이해할 수 있을 것이다.

흐름 1: 대항

한국의 민주화는 시민사회의 저항을 통해 이루어졌다고 말한다. 시민사회의 대항적 역할이 강조되는 것은 비단 한국 뿐 아니라 아시아를 비롯한 제3세계 국가들에서 나타나는 공통적인 경향이다. 한국에 있어서 시민사회 대항 활동의 기원은 구한말 동학농민운동까지 소급하기도 하고 일제강점기하 독립운동으로 보기도 하는데, 이후 한국 시민사회의 다양한 대항적 활동들은 민주화운동이라는 큰 물줄기 속에 함께 했다. 1980년대 들어 시민사회의 대항적 흐름은 민주화운동이 심화되고, 서구의 급진적인 이념들이 접목되면서 ‘저항적 활성화’의 시기를 맞는다. 그리고 1987년을 경유하면서 민주화가 진전되고 한국의 시민사회는 폭발적으로 성장하게 되는데, 이는 ‘호혜’, ‘자율’, ‘문제해결’과 같은 시민사회의 다른 흐름들이 분화되고 함께 활성화되는 계기가 됐다.

이후 ‘대항’의 흐름도 고유한 궤적을 그리며 변화하게 된다. 기존에 계급적 관점과 혁명적 전망을 지닌 민중운동의 흐름과 구별되는 시민운동의 흐름이 나타나게 된다. 시민운동은 정치개혁과 권력에 대한 감시·비판이라는 새로운 의제와 방식을 제시하면서 각광을 받았다. 또한 시민운동은 주로 직업적 활동가와 이들을 돕는 전문가들로 구성된 단체

인 NGO들을 통해 전개됐는데, 1990년대 후반에서 2000년대 초반의 시기는 ‘NGO의 시대’라 불릴 만큼 시민운동이 활성화 됐다. 하지만 2000년대 후반으로 접어들면서 시민운동이 지닌 활력이 떨어지고, ‘시민 없는 시민운동’과 같은 비판이나, 시민운동이라는 대항의 주기(cycle)가 끝나간다는 분석들도 이어졌다. 한편 2000년대 들어서면서 시민사회의 대항적 흐름을 견제하는 ‘뉴라이트운동’과 같은 보수적 시민사회가 활성화되면서 이른바 이념에 기반한 ‘시민사회 대 시민사회’의, 구도가 나타나기도 했다.

최근 들어 대항적 흐름에 나타난 특징적인 변화는 ‘촛불’로 상징되는 시민들의 자발적 이면서 유연한 저항활동이다. 2002년 월드컵 응원문화로부터 시작된 촛불시위는 미군 장갑차여중생사망추모촛불집회(2002), 노무현대통령탄핵반대촛불집회(2004), 미국산 쇠고기수입중단촛불집회(2008), 박근혜대통령퇴진촉구촛불집회(2016)으로 이어지면서 한국 시민사회의 특징적인 한 흐름으로 자리 잡았다. 촛불시위의 특징은 시민들이 시민사회의 대항적 흐름을 이끌어 온 운동단체들을 거치지 않고 스스로 저항을 조직하며, 기존의 집회·시위방식과 다른 다양한 문화적 방식을 즐기면서 대항적 활동의 저변을 넓혔다.

흐름 2: 호혜

굴곡 많았던 한국 현대사의 흐름 속에서 늘 가장 많은 고통이 부과된 구성원들은 힘없고 가진 것 없는 사람들이었다. 일제강점기와 전쟁을 거치면서 ‘나라님’도 ‘가족’도 챙기지 못한 어려움에 처한 시민들을 동료 시민들이 돕기 시작한 것은 시민사회의 호혜적 활동이었다. 한국의 호혜적 흐름은 서구 시민사회의 원조로부터 시작됐다. 여기에는 구한말과 일제강점기부터 활동을 시작한 기독교계와 적십자, YMCA, YWCA와 같은 국제단체의 한국지부들의 활동이 포함된다. 이들의 활동은 한국전쟁 후 복구활동과 다양한 사회 복지·개발 활동으로 이어진다. 이후 서구 시민사회의 원조가 중단되면서 자생력을 갖춘 다양한 호혜적 활동들이 나타났다.

정부의 사회복지 정책들이 도입되면서는 사회적 약자들에게 사회복지 서비스를 전달

하는 역할을 감당하기 위한 사회복지관 및 관련 기관들이 광범위하게 활성화되기 시작했다. 이후 민주화의 진전과 함께 시민사회의 호혜적 흐름 역시 활성화 됐다. 1986년 서울 아시안게임과 1988년 서울 올림픽의 성공적 개최를 위한 시민들의 참여는 시민사회의 가장 보편적인 호혜활동인 자원봉사활동의 활성화로 이어졌고, 또한 자원의 부족으로 인해 어려움을 겪는 시민들, 그리고 그들을 돕는 호혜적 활동단체들을 자발적으로 지원하기 위한 기부활동도 활성화 됐다. 또한 한국이 OECD 회원국이 되고, 해외원조의 수혜국에서 공여국으로 지위가 변화하면서 해외개발원조 활동도 활기를 띠고 있고, 여성, 청소년, 장애인 등 사회적 약자와 관련한 의제를 다루는 시민사회단체들도 관련 집단을 위한 호혜적 서비스로 활동의 영역을 넓혔다.

시민사회의 호혜적 활동의 흐름과 관련해서 눈에 띄는 흐름은 제도화와 관련이 있다. 정부의 사회복지 정책의 한계와 정부재정의 축소에 따라 사회복지 서비스를 제공하는 역할을 점점 더 시민사회의 주체들에게 맡기는 경향이 증대하고 있다. 이들의 활동에 공공재정이 투입되고, 이 과정을 규율하기 위한 법제도가 도입됐다. 1970년대 제정된 사회복지사업법과 함께 1990년대 이후 제정된 사회복지공동모금회법, 비영리민간단체지원법, 자원봉사기본법, 국제개발협력기본법 등이 여기에 포함된다.

흐름 3: 자율

시민사회의 근본적인 정체성은 국가나 시장과는 구별되는 자율성으로부터 나온다. 시민사회는 국가와 시장의 관료적, 자본주의적 질서로부터 시민사회의 가치를 지키기 위한 다양한 실험적 활동들이 이어져 왔다. 여기에는 종교성을 띤 공동체 형성, 지역사회 자치활동, 신용협동조합과 같은 상호부조 활동, 협동조합 활동 등이 포함된다. 1980년대 이후 한국 시민사회의 공간이 확장되면서 시민들의 사회적 활동에 대한 욕구가 표출되기 시작하면서, 자율적 활동의 흐름 역시 활성화되기 시작했다.

이후 민주화의 진전과 1990년대 들어 부활한 지방자치제의 영향 속에 이른바 ‘중앙’ 수준 뿐 아니라 ‘지역’ 수준의 시민사회가 시민들의 다양한 활동 공간으로 등장했다. 시민

사회의 자율적 흐름을 주도한 담론은 ‘풀뿌리’라 할 수 있다. 풀뿌리 운동에는 공간 - 지역 사회를 활동 공간으로 하는 - 과 의제 - 생활세계의 의제를 다루는 - 에 관한 의미도 부여되지만, 근본적으로는 권력의 쟁취나 구조의 변혁 보다는 사람의 변화와 자율적 역량의 향상, 대안적인 삶의 양식을 창출하는 것을 지향한다. 대표적인 활동으로 시민들이 공동의 문제를 스스로 해결하고 지역사회를 함께 가꿔나가는 마을 만들기 운동과 윤리적 소비, 도농교류, 친환경 생활제 등 대안적 삶의 양식을 지향하는 생활협동조합 운동을 들 수 있다. 그밖에도 아파트 공동체, 지역화폐, 학습공동체, 작은 도서관, 지역화폐 등의 활동이 포함된다.

최근 시민사회의 자율적 흐름과 관련해서도 주목되는 측면은 역시 제도화와 관련이 있다. 이미 1994년부터 10년간 정부가 시행한 ‘민주공동체 의식 실천사업’과 1999년 제정된 비영리민간단체지원법에 근거해 시민사회의 자율적 활동들이 지닌 긍정적인 사회적 효과에 착안해 사업보조금을 지원해 온 바 있다. 하지만 제도화의 흐름이 본격화 한 것은 2010년 재·보궐 선거로 당선된 박원순 서울 시장이 시민사회의 다양한 활동의 성과들을 혁신적 정책으로 대거 채택하면서부터인데, 대표적인 사업이 마을 공동체 지원 사업이다. 이후 이러한 흐름은 다른 지역과 중앙정부의 정책에도 영향을 미치고 있다.

흐름 4: 문제해결

세계적으로 시민사회가 부각된 것은 1990년대 들어서인데, 그 배경은 여러 가지로 설명될 수 있다. 그 배경에 관한 일반적인 설명은 냉전의 시대가 지나고 장밋빛 미래에 대한 전망이 우세했지만, 사회문제들은 더 복잡다양해지고 심화됐다는 것이다. 그리고 이러한 사회문제들의 해결에 있어서 국가와 시장의 기제가 한계를 드러냈고, 새로운 해결 주체로서 ‘잃어버린 보물’인 시민사회가 재조명되기 시작했다. 앞서 시민사회의 ‘호혜’적 흐름 - 시민사회가 어려움에 처한 시민들을 돕고, 신뢰와 협동과 같은 긍정적 가치와 문화를 형성하는 - 을 정부와 시장이 미처 다루지 못한 문제들을 다루는 보완적 역할로서 설명했다. 이에 더해 ‘문제해결’의 흐름은 시민사회의 역할과 역량에 좀 더 적극적인 의

미를 부여한다.

시민사회의 문제해결적 활동을 적극적으로 활용하고자 하는 흐름을 급격하게 활성화 시킨 계기는 거버넌스(governance)라는 개념과 관련이 있다. 시민사회의 ‘대항’과 ‘자율’의 흐름을 통해 창출된 시민사회의 가치가 담긴 다양한 장치들이 정부와 시장의 질서 속에 ‘침투’하는 것과 관련된 시도들이 꾸준히 이어져 오다가, 거버넌스 정책으로 안착되는 경로를 거쳤다. 거버넌스는 기존에는 사회문제 해결과 욕구의 충족에 있어서 정부와 시장이 지배적인 역할을 수행하던 것에서, 시민사회라는 ‘제3의’ 주체에 적극적인 역할을 할애하는 것이다. 그 출발은 시민사회라는 영역과 정부 및 시장이라는 영역이 중첩되는 ‘회색지대’에서 시작됐다. 먼저 시민사회와 정부간 중첩영역에서는 시민들의 정책과 정 참여를 위한 시도와 시민들의 지역사회 활동을 공공재정을 기반으로 지원하기 위한 노력이 이루어진다. 이어서 시민사회와 시장영역의 중첩영역에서는 사회적 경제 활동이 나타난다. 1997년 IMF 사태 이후 경제적 어려움에 처한 시민들을 지원하기 위해 시민사회 주체들이 공공근로사업에 참여한 경험은 이후 자활지원사업, 사회적 기업, 사회적 협동조합 등의 활동으로 이어진다.

이러한 흐름은 2000년대 들어서면서 활발한 제도화로 이어진다. 여기에는 지방자치법 개정을 통한 각종 직접민주제적 장치와 참여예산제의 도입, 사회적기업육성법(2007), 협동조합기본법(2012) 제정, 그리고 자원봉사센터, 마을공동체지원센터, 사회적경제지원센터, NGO센터 등 시민사회의 다양한 활동들을 지원하는 중간지원조직들의 설치 등이 포함된다. 아울러 최근 들어 부각되고 있는 사회혁신의 흐름은 시민사회의 참신한 아이디어와 활동이 정부정책이나 기업 활동과 활발하게 접목되면서 사회문제 해결을 위한 새롭고 유능한 방식으로 활성화 되고 있다.

03

남은 여정을 위한
‘작전타임’

지금까지 ‘반환점’을 돌고 있는 한국 시민사회의 지난 30년의 여정을 살펴봤다. 좀 더 전통적이라 여겨지는 ‘대항’과 ‘호혜’의 흐름의 성장이 다소 활력을 잃은 사이, 상대적으로 새로운 흐름이라 할 수 있는 ‘자율’과 ‘문제해결’의 흐름은 거버넌스의 흐름을 타고 한창 활성화 되고 있는 상황이다. 하지만 전통적인 두 가지 흐름 역시 실질적 민주주의의 심화와 경제 불황 속에 나타나는 새로운 소외계층에 대한 지원을 위해 여전히 중요한 역할을 수행하고 있다.

이제 시민들은 더 이상 지도자나 조직에 의해 ‘지도 받는’ 존재로 남아 있지 않은 가운데, ‘대항’의 흐름은 권력에 대해 어떻게 저항하며 간헐적으로 폭발하는 저항의 힘을 어떻게 일상적인 변혁의 힘으로 이어갈지 고민이 필요하다. 또한 그간 시민사회가 이어온 시도들이 (지방)정부에 의해 정책으로 채택되는 제도화의 흐름 속에, ‘호혜’의 흐름은 시민사회 주체들이 정부의 ‘말단기관’처럼 되는 것, ‘자율’과 ‘문제해결’의 흐름의 경우는 정부가 해야 할 일에 시민사회의 주체들이 ‘동원’되고 자율성이 저해되는 것에 관한 우려들을 안고 있다. 이제 이 고민들을 해결하고, 남은 여정을 준비하기 위한 ‘작전타임’이 필요한 때다. 여기서는 향후 시민사회의 과제에 관한 화두들을 ‘주도성’, ‘자산’, ‘연결’, 그리고 ‘삶의 양식’이라는 4가지 열쇠말에 기대어 짚어 보고자 한다.

1 시민사회의 주도성

시민사회는 정부와 시장이 지닌 권력과 자본의 질서를 견제하는 사회의 ‘균형추’ 역

할을 수행한다. 이와 관련해 한국 시민사회는 민주화를 이끌어내고, 시민운동을 중심으로 통해 정치개혁, 경제개혁의 성과를 이끌어냈다. 하지만 2000년대 후반 보수적인 정권이 들어서면서 정부에 영향력을 행사하는 개혁활동은 많은 부분 동력을 상실했고, 활동방식이 시민들의 일상적인 삶과 활동으로부터 ‘괴리’돼 있다는 반성도 나왔다. 이런 과정 속에 시민사회의 대항적 활동은 ‘촛불집회’와 같이 중대한 정치적 문제가 불거질 때마다 간헐적으로 폭발하는 양상으로 회귀하는 듯하다.

‘호혜’의 흐름은 참여하는 주체들의 헌신적인 노력으로 시민들에게 많은 도움을 제공해 왔지만, 그것은 늘 정부나 시장을 ‘보완’하는 의미를 넘어서지 못하고 있다. ‘자율’의 흐름은 사회가 관료제와 시장경쟁의 논리로 치우칠 때마다 희망적인 대안을 실험하고 제시해 왔지만, 그것의 사회적 확산에 있어서는 다소 ‘고립’된 양상을 보여 왔다. ‘문제해결’의 흐름 역시 복잡한 문제들을 해결하기 위한 참신한 대안들을 제시하고 있지만, 문제의 근원이 되는 구조나 조건을 바꾸는 일에는 상대적으로 관심을 기울이지 않는 양상이다.

최근 들어 시민사회는 현대 사회가 직면한 복잡하고 다양한 문제들을 해결하는데 중요한 역할을 수행할 영역 혹은 주체로 이야기되지만, 어디까지나 정부나 시장이 중심이며 시민사회는 주변적인 위상이 부여되고 있다. 이러한 관점은 시민사회 주체들의 바람과 논의로부터 출발한 것이라기보다는 정부나 시장영역의 주체들 - 혹은 그들의 입장을 대변하는 논객들 - 에 의해 구성된 것이다.

1990년대 말 영국 노동당 정부의 새로운 정책방향인 ‘제3의 길’의 핵심은 향후 사회 문제의 해결에 있어서 시민사회에 적극적인 역할을 부여한다는 것이며, 이를 위해 정부와 시장, 그리고 시민사회의 균형 있는 발전을 정책목표로 제시한 바 있다. 하지만 현재 한국 시민사회에는 점점 더 많은 역할이 부여되고 있지만, 그에 걸맞는 권한과 위상은 설정되지 않고 있다. 우선은 시민사회에 관한 담론이 사회적으로 주류화될 수 있도록 해야 한다. 여기에는 양성평등의 가치실현을 위해 여성운동을 중심으로 추진됐던 성주류화(gender mainstreaming)의 경험이 참조가 될 수 있다. 무엇보다 시민사회에 관한 담론이 정부나 시장이 아닌 시민사회의 관점에서 형성될 수 있도록 시민사회에서 활동하는 주체들의 주도적인 노력이 필요하다. 아울러 실천의 과정에 있어서

도 단지 ‘좋은 일, 옳은 일’을 한다는 인식을 넘어, 시민사회의 ‘주도성’을 높이기 위한 방안의 모색이 필요하다.

2 시민사회의 자산

앞서 언급한 시민사회의 주도적인 위상정립도 필요하지만, 시민사회에 점점 더 많이 부여되는 사회적 역할을 시민사회 주체들이 잘 수행하기 위해서는 충분한 자산 역시 중요하다. 시민사회는 늘 자원의 부족을 겪고 있다. 초창기 시민사회는 해외 국가와 시민사회의 원조, 그리고 독지가들의 지원을 토대로 자원을 형성했었다. 하지만 해외원조가 중단되고, 시민들의 기부 및 단체참여 문화가 발달하지 않은 상태에서 많은 시민사회단체들은 만성적인 재정난에 시달려 왔다. 물론 시민사회로 흘러드는 자원의 절대량은 확충돼 왔지만, 폭발적으로 증가하는 단체와 그들의 활동규모에 비하면 매우 부족한 것이 현실이다. 또한 자원이 많은 부분 규모와 활동력을 갖춘 일부 단체들에 쏠리는 이른바 ‘양극화’ 현상으로 대다수의 작고 새롭게 생겨나는 단체들의 재정적 어려움은 해소되지 않고 있다.

이러한 상황에 숨통을 틔운 것이 시민사회 공익활동에 대한 정부의 재정지원이었다. 하지만 단체들의 자율성 침해와 활동의 제도화라는 우려와 비판이 따르고 있다. 심지어 단체들의 공익활동에 대한 지원이 정부의 ‘시혜’로 이해되는 경우도 많다. 이와 관련해 시민사회 주체들은 근본적 가치인 자율성을 지키기 위해 정부의 지원을 받지 않고 시민들의 기부나 회비로만 운영해야 한다는 논리는 현실성이 없어 보인다. 서구에 서도 단체들의 무조건적인 독립성은 ‘신화’에 가깝다는 논리가 설득력을 얻고 있고, 실제 단체들에 대한 지원규모도 꾸준히 증가하고 있다. 향후 시민사회 주체들의 공공재정 사용에 관한 담론도 갱신될 필요가 있다. 공공의 문제 해결에는 정부도, 시장도, 그리고 시민사회도 나설 수 있는 것으로, 시민사회 주체들의 공공재정 사용은 정당성을 지닐 수 있다. 또한 공공재정의 원천인 세금 역시 시민들이 납부하는 것이다. 문제는 시민사회 주체들이 공공재정을 정부의 입김에 영향을 받지 않으면서도, 책임성 있게

사용할 수 있는 합리적인 방식을 찾는 데 있다.

나아가 시민사회 고유의 자산을 형성하기 위한 방안도 모색할 필요가 있다. 이와 관련해 전통적인 기부와 회비 외에도 다양한 방식들이 실험되고 있다. 토지나 건축물과 같은 공공 사유자산의 공동신탁을 통해 시민사회주체들이 활용할 수 있게 한다거나, 시민사회 주체들이 영리사업을 벌이고 그 수익금을 시민사회 공익활동에 투자하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 후자와 관련해서는 영국의 공동체이익회사(Community Interest Company, CIC) 제도가 참고가 될 수 있다. 시민사회 고유의 자산을 형성하는 것은 그것의 자율성을 지키며, 좋은 인재들의 유입을 촉진함으로써 활동역량의 증진으로 이어질 수도 있다. 나아가 시민사회 자체가 시장경제와 공공경제와 견줄 만한 독자적인 경제생태계로 발전할 수도 있다. 이와 관련해 제러미 리프킨의 다음과 같은 전망은 우리의 상상력을 자극한다. “미래에는 시민사회 - 그는 제3섹터라는 용어를 사용했다 - 가 정부나 시장영역 보다 더 많은 고용을 창출할 것이다.”

3 4가지 흐름간의 연결

시민사회가 지닌 힘의 근본적인 원천은 연대(solidarity)의 원리다. 시민사회가 강해지기 위해서는 앞서 살펴본 시민사회‘들’, 즉 4가지 흐름의 잠재력이 연결되고 상승(synergy)효과를 낼 수 있어야 한다. 하지만 한국의 시민사회를 구성하는 4가지 흐름, 그리고 각 흐름을 구성하는 다양한 세력과 주체들은 ‘흩어져’ 있다. 물론 민주화의 진전 이후 시민사회는 양적으로도 폭발했지만, 질적으로는 여러 갈래로 분화되면서 발전해 왔다. 이러한 과정은 자연스러운 것이며 시민사회의 다양성을 풍부하게 하는 기제다. 하지만 분화된 각 요소들이 상호작용하지 않고 분열된 채 존재한다면 그것은 하나의 ‘생태계’로 발전하지 못한다. 이는 한국 시민사회가 아직 고유의 역동성과 지속가능성을 발휘하지 못하고 있다는 의미로 풀이된다.

앞서 살펴본 한국 시민사회의 4가지 흐름은 각기 다른 관점을 지니고 있고, 그에 기반해 독특한 활동의 경험을 축적해 왔다. 하지만 그 어느 흐름도 전체 한국 시민사회

를 포괄하지도 못한다. 여기서 중요한 것은 4가지 흐름을 하나로 모으자는 당위적이고 패권적인 발상이 아니라, 각 흐름이 혼자서는 사회의 긍정적인 변화를 이끌어 낼 수 없고 서로의 경험으로부터 배우고, 각기 다른 장단점을 토대로 상호보완하고 협력하는 노력이다. 이러한 노력을 통해서만이 시민사회는 그 잠재력을 온전히 발휘할 수 있을 것이다.

이러테면 ‘대항’의 흐름은 늘 일선에서 불의에 맞서 싸우지만 시민들의 일상적인 삶에서 괴리되기 쉽다. ‘시민 없는 시민운동’이라는 비판이 시민운동에 대한 악의적 음해이기도 하지만, 일면에는 합리성도 지니고 있다. ‘대항’의 흐름이 쌓아온 경험은 다른 흐름들이 일상적으로 헌신하고, 실험하고, 창안해온 성과들을 정치과정으로 연결할 수 있는 기제가 될 수 있다. ‘호혜’의 흐름은 일반적인 시민들, 특히 사회적 약자들과의 접촉면이 가장 넓다. 이들은 시민들의 욕구와 상황에 관해 구체적으로 알고 있고, 이들에게 무엇이 필요하고 어떻게 전달해야 할지에 관한 많은 경험을 축적하고 있다.

한편 ‘자율’의 흐름은 시민들의 생활세계에서 대안적인 방식을 모색하고, 시민들이 시민사회로 나서고 스스로 무언가를 하도록 독려해 왔다. 시민사회가 시민‘단체’들의 사회가 아닌 이상, 결국 시민사회의 이러한 저변과 연결되는 것은 ‘뿌리’와 ‘줄기’의 유기성에 비유할 수 있다. ‘문제해결’의 흐름은 정부와 시장이 미처 하지 못한 문제들의 해결을 넘어, 시민사회가 정부나 시장보다 더 잘하는 일들이 많다는 유능함을 보여주었다. 이 흐름을 통해 정부와 시장이 지닌 경직되고 차가운 질서에서 창출되기 어려운 참신한 아이디어와 문제해결의 방식들이 창안됐다. 이들은 또한 시민사회가 다른 영역들 - 정부나 시장 - 과 생산적으로 연결되고 협업하는 것과 관련된 경험들을 축적해 나가고 있다.

4 ‘도덕’에서 ‘삶의 양식’으로

시민사회는 그것과 관련한 다양한 사회현상을 설명할 수 있는 분석적 개념이기도 하지만, ‘좋은 사회’는 무엇인지, 그리고 그것을 실현하기 위한 바람직한 방향을 논의

하는 규범적 개념이기도 하다. 후자의 개념은 시민사회에 관한 사람들의 인식에 많은 영향을 미치는데, 그것의 의도치 않은 효과 중 하나는 사람들이 시민사회를 당위적인 도덕과 연관지어 생각하는 경향을 형성한다는 점이다. 쉬운 예가 시민사회의 일반적인 사회참여 수단인 자원봉사에 대한 사람들의 인식에서 발견된다. 자원봉사에 관한 인식조사 결과를 보면 자원봉사의 가치나 필요성을 부정하는 사람은 없지만, 자원봉사는 시간과 여력이 있는 사람, 이타적인 도덕성을 지닌 사람들이 참여하는 것으로 자신은 아직 참여할 준비가 되어 있지 않다는 사람들이 많다 - 국민의 3/4은 아직 자원봉사에 참여하고 있지 않다.

시민사회가 규범적 의미를 지니는 것은 필요한 일이지만, 그것에만 머문다면 시민사회의 논의는 반쪽이 된다. 규범적 의미에 앞서 시민사회와 관련된 가치와 그것이 실현되는 실천들은 시민들이 자신의 삶의 방향을 결정하고, 함께 살아가는 그릇인 사회를 바라는 모습으로 만들어가는 사회적 삶의 과정이자 양식으로 이해될 필요가 있다. 규범적 의미에 입각한 사고방식은 시민사회에 이루어지는 공익적 활동들을 도덕적으로 해야만 하는 것, 그러나 주로 도덕적으로 뛰어난 사람들이 하는 것이라는 수동적인 인식으로 이어진다. 즉 필요한 일이지만 ‘나 말고 다른 사람이 하겠지’ 하는 이른바 무임승차 의식이나, ‘훌륭한 사람’들이 하는 일로 나와는 상관없다는 식의 생각과 말이 광범위하게 퍼져있다.

시민사회가 활성화되려면, 그리고 그 이전에 시민사회라는 공간이 시민들의 삶과 연결되고, 그 안에서 벌어지는 활동이 시민들이 자신의 삶을 결정하고 사회에 긍정적인 영향을 미치기 위해 누구나 활용해야 할 삶의 양식으로 자리 잡도록 해야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 근본적인 노력이 요구된다. 먼저 시민들이 시민사회에 관해 이해하고, 그것을 통해 무언가 실천하는 방법을 익힐 수 있어야 한다. 우리 시민들은 높은 교육열과 긴 공교육의 과정을 지니고 있지만 시민사회에 관해 배우고 익힐 수 있는 기회는 제한적이거나 부실하게 제공되고 있다. 공교육과 평생교육에 걸쳐 시민사회에 관해 배우고, 다양한 모임, 정치과정, 삶의 계기들을 통한 시민사회의 실천의 기회가 충분히 제공돼야 한다. 또한 시민사회의 규범적 개념과 관련해서도, 좋은 사회에 관한 상(像)은 누군가 정해주는 것이 아니라, 시민들의 광범위한 토론을 통해

형성되는 것이다. 이를 위해 대화모임, 인터넷 공간, 언론, 참여민주주의적 제도 등 다양한 공론장을 활성화하기 위한 노력도 필요하다.

04

다시 시민사회를
이야기하자

2017년 6월 민주화항쟁 30주년을 맞아 우리 사회는 많은 것들을 기념하고 논의하게 될 터인데, 여기에 시민사회를 위한 사회적 논의도 포함되기를 기대하면서 시민사회의 과제와 전망에 관해 몇 가지 화두를 통해 살펴봤다. 민주화의 진전과 관련해 ‘이중적 민주화’라는 개념이 있다. 민주화라는 것은 장기적인 과정으로 다른 차원들이 설정된다는 것이다. 민주화의 과정은 흔히 시민사회가 국가로부터 자율성을 획득하고 정치의 민주화를 이끄는 ‘정치민주화’와 민주화의 사회 전영역으로의 확산과 시민들의 삶의 질 향상, 그리고 시민사회의 성숙이라는 ‘사회경제민주화’라는 두 가지 차원으로 나뉜다.

우리 사회에 있어서도 시민사회가 정치민주화를 이끌어 냈던 첫번째 민주화의 흐름을 이어 받아, 이제 시민사회 스스로가 강해지고 평범한 사람들이 자신의 삶과 사회에 더 많은 영향력을 행사할 수 있도록 하는 ‘두번째 민주화’의 길에 관한 논의를 시작해야 한다. 논의과정에서 염두에 두어야 할 것은 서구 시민사회의 발전과정과 관련 논의들을 우리 시민사회에 곧바로 적용해서는 안 된다는 것이다. 물론 서구의 그것과 지닌 공통성도 고려돼야 하지만, 먼저 우리가 쌓아온 시민사회의 경험과 자산을 발굴하고 이해하려는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 최근 다소 침체되고 파편화되는 경향을 띄고 있는 시민사회에 관한 사회적 논의들이 활성화되고 서로 연결될 필요가 있다. 아울러 시민사회가 시민들의 삶의 과정에서 ‘도덕적 창고’에 넣어 두었다가 간헐적으로 등장하는 어떤 고고한 것이기 보다는, 삶과 사회를 우리의 의지대로 만들어 가는데 유용하고 즐겨 활용되는 도구가 될 수 있는 더 많은 시도들이 나타나고 서로 연결되기를 기대해 본다.

참고문헌

- 1) 마이클 에드워즈. 서유경 역. 2005. 시민사회: 21세기 거버넌스 시대, 우리는 무엇을 준비해야 하는가, 이론과 역사 그리고 대안적 재구성. 동아시아.
- 2) 조희연. 2004. 비정상성에 대한 저항에서 정상성에 대한 저항으로 미리보기. 아르케.
- 3) 앤서니 기든스. 한상진 역. 2001. 제3의 길. 생각의나무.
- 4) 제러미 리프킨. 안진환 역. 2012. 3차 산업혁명: 수평적 권력은 에너지, 경제, 그리고 세계를 어떻게 바꾸는가. 민음사.
- 5) 데이비드 헬드. 박찬표 역. 2010. 민주주의의 모델들. 후마니타스.

2017년 시민사회의 과제와 전망

KDF REPORT : Issue & Review on Democracy

발행일 2017년 2월 10일

발행처 민주화운동기념사업회 (KDF, Korea Democracy Foundation)

한국민주주의연구소 (IKD, Institute for Korean Democracy)

edit@kdemo.or.kr

서울시 종로구 율곡로 6 트윈트리빌딩 A동 6층

이 책자의 내용은 본 연구소의 공식견해가 아님

본 연구소의 승인없이 전재 및 인용을 금함

