일반논문

1990년대 이후 한국 시민사회의 발전
—정부와 시민사회와의 관계를 중심으로 **박상필**

참여민주주의와 사회적 배제
—1987년 6월 민주항쟁기에 대두된 '여성정치세력화운동'에 대한 이론적 검토 **최일성**

노동조합에게도 사회적 책임이 있는가?
—사회적 책임의 대상 확대와 노조 적용에 관한 연구 **손영우**

일반논문

1990년대 이후 한국 시민사회의 발전

정부와 시민사회와의 관계를 중심으로

박상필

한일장신대학교

〈논문요약〉

한국 시민사회는 1987년 6월항쟁 이후 폭발적으로 성장하였다. 서구사회와 비교하여 한국의 민주주의와 경제가 압축성장을 해왔다면, 이것은 시민사회에서도 마찬가지라고 할 수 있다. 이 글은 민주주의의 발전과 삶의 질 증대에 시민사회가 가진 함의를 파악하기 위해, 1990년대 이후 한국 시민사회의 발전과정을 살펴보았다. 접근방법은 정권의 구분에 따라 김영삼 정부부터 이명박 정부까지 연대기적으로 살펴보았고, 주로 정부와 시민사회 간의 관계에 초점을 두었다. 김영삼 정부에서는 시민권이 보장되고 시민사회의 요구가 수렴됨에 따라 시민사회가 폭발적으로 성장하였다. 그러나 국가에 의한 시민사회의 포섭이 부분적으로 이루어짐에 따라 시민사회의 정체성에서 문제가 발생하기도 하였다. 김대중 정부에서는 절차적 민주주의가 완성됨에 따라 시민사회가 참여하는 거버넌스가 활성화되었다. 그러나 외환위기라는 경제문제 극복에 치중하였기 때문에 진정한 거버넌스의 현실화를 통해 실질적 민주주의로 나아가지는 못하였다. 노무현 정부는 일종의 소수자 민주주의라는 점에서 시민사회

의 정책참여가 활발했으나, 시민사회가 치열하게 보혁갈등을 겪게 됨에 따라 분열되는 양상을 보였다. 이명박 정부는 발전권위주의적인 성격을 띠게 됨에 따라 시민사회에 대한 이해와 전략적 활용이 이루어지지 못하였다. 특히 집권 초기 촛불집회를 겪게 됨에 따라 정부와 시민사회 간에 소통조차 제대로 이루어지지 않았다. 1990년대 이후 한국 시민사회는 정부의 성격에 따라 크게 변동되는 과정을 거쳤다. 시민사회가 민주주의의 발전과 삶의 질 증대에 중요하다면, 정권과는 관계없이 다양한 영역에서 시민운동이 일어나고 정책참여가 활성화되는 것이 중요하다고 하겠다.

■ **주요어**: 시민사회, NGO, 민주주의, 정책참여, 거버넌스

1. 서론: 태생과 정의

20세기 초 이탈리아의 사회주의 혁명가였던 그람시(Antonio Gramsci)는 옥중수고를 통해 마르크스주의에서 혼란스러웠던 자본주의체제하의 혁명부재를 시민사회라는 개념을 통해 설명하였다. 마르크스주의의 토대—상부구조 이원론과 경제환원론에 비판적이었던 그는 자본주의 지배계급이 지배를 존속시키는 것이 시민사회에서 문화적 헤게모니(hegemony)가 작동하기 때문이라고 보았다. 물론 그에게 시민사회는 지배계급의 헤게모니가 작동하는 영역으로 끝나지 않았다. 시민사회는 바로 사회주의 혁명을 성취하기 위한 피지배계급의 대항헤게모니가 구축되는 진지이기도 했다. 이런 점에서 자본주의의 폭력을 경험하고 이를 극복하기 위한 대안을 맹렬하게 찾고 있었던 그 시대 이후의 사람들에게 시민사회는 사막의 오아시스와도 같은 존재였다.[1] 그러나 역설적이게도 그람시 이후

세계지성사에서 시민사회론은 침잠하게 된다.

그런데 그람시 이후 오랫동안 잊혔던 시민사회론이 20세기 말에 서구 사회과학에서 화려하게 부활하였다. 하버마스(Jurgen Habermas), 기든스(Anthony Giddens), 알렌 투렌(Alain Touraine)을 비롯하여 잉글하트(Ronald Inglehart), 킨(John Keane), 헬드(David Held), 코헨(Jean Cohen), 아라토(Andrew Arato), 퍼트남(Robert Putnam) 등 수많은 서구학자들은 마치 땅 속에 묻혀 있는 보물을 캐듯 시민사회에 대한 담론을 쏟아냈다(Cohen and Arato 1992; Giddens 1997; Habermas 2002; Held 1989; Inglehart 1977; Keane 1988; Putnam 1993; Touraine 1981). 물론 1980년대 이후 쏟아져 나온 시민사회 담론은 혁명을 성취하기 위한 헤게모니장치로서의 그람시 시민사회론의 재현이 아니었다. 그야말로 시민사회는 형해화된 대의민주주의체제를 보완하고 폭력적인 자본주의체제를 순화하며, 각종 사회문제를 효과적으로 해결하고 시민의 문화적 정체성을 형성하는 데 핵심적인 것으로 여겨졌다. 이미 모더니티-포스트모더니티 논쟁을 통해 근대성의 문제를 절감했던 서구인에게 시민사회는 근대화에 따른 삶의 관료화·상품화·획일화 등 사회의 구조적 문제를 극복할 수 있는 대안장치로 간주되었다. 서구 산업사회의 관료주의·물질주의·성장주의·소비주의 등에 대항하여 생활세계의 본질을 회복할 수 있는 잠재력이 시민사회에 내포되어 있다고 보았던 것이다. 그야말로 생활의 주권을 자각한 시민이 물질적 가치를 넘는 다중적 욕구를 충족하고 삶의 의미를 재생산하는 문화적 토대로서 시민사회를 재발견하게 된 것이다.

서구사회와는 조건이 다르기는 하지만, 20세기 말 한국사회에서도 시민사회에 대한 담론이 급속하게 확산되었다. 1987년 6월항쟁 이후 권위주의체제가 물러나고 민주화가 진행되면서 사람들은 시민사회에서 다

---

1) 시민사회에 대한 그람시의 사고는 추상적이기는 하지만 그의 옥중수고에 잘 나타나 있다. 이에 대해서는 그람시(Gramsci 1987) 참조.

양한 결사체를 만들고, 여기서 적극적으로 정치적 권리를 표현하고 자본주의의 폭력에 저항하며 대안사회를 실험하였다. 그리고 시민사회의 구조와 활동, 역사와 전망에 대한 많은 연구를 산출하였다. 그야말로 한국에서 시민사회는 복잡한 사회문제를 분석하고 해결하는 인식론적 기초이자, 삶의 의미를 재생산하는 실천적 수단으로 간주되었다. 오늘날 한국에서 시민사회는 민주주의의 발전, 복지서비스의 생산, 거버넌스(governance)의 실행, 사회자본(social capital)의 생성, 시민성의 확립, 지역사회의 개발, 공동체의 복원, 대안사회의 모색 등에서 중심적 행위자이자 철학적 토대로 자리매김하였다.

그렇다고 1987년 이후 한국 시민사회가 동일한 패턴의 구조와 역할을 유지한 것은 아니었다. 사실 한국 시민사회는 20여 년 동안 많은 굴곡을 거치면서 커다란 영향력을 행사하기도 하고, 심각한 도전에 직면하기도 하였다. 특히 요즈음 시민사회는 억압과 무시의 대상이 되고 있다. 1990년대에 들어와 경제정의실천시민연합(경실련)의 활동을 필두로 하여 여론을 주도적으로 형성하며 영향력을 행사하던 시민사회는 2000년 총선시민연대의 활동에서 극점에 도달하였다. 2000년대에 들어와서 체계에 대한 영향력은 상대적으로 쇠퇴하였지만, 공공서비스의 생산과 국제협력으로 활동영역을 확장하였다. 그리고 2000년대 후반기에는 대안사회를 실험하는 영역에서도 다양한 운동이 전개되었다. 그러나 2008년 이명박 정부의 등장과 함께 국가와 시민사회 간에 소통이 제대로 이루어지지 않게 됨으로써 양자 간의 파트너십이나 거버넌스가 사라졌고, 심지어 시민사회에 대한 오해와 무지로 인해 국가에 의한 시민사회 억압도 나타나고 있다.

이 글은 1990년대 김영삼 정부 이후 한국 시민사회의 발전과정을 살펴보고, 앞으로 시민사회의 발전을 위한 대안을 모색하려고 한다. 이러한 탐색은 인간의 삶에 시민사회가 갖는 의미를 분명히 함과 동시에, 시민사회적 가치를 일상생활 속으로 적극적으로 투입하여 삶의 질을 증

대하는 데 근본목적이 있다. 여기서는 주로 정권의 구분에 따라 거시적 관점에서 시민사회의 발전과 도전을 고찰할 것이다. 그리고 이러한 분석에 기초하여 한국 시민사회의 전망과 과제를 살펴보려고 한다. 정권의 구분에 따른 분석은 지난 20년간 한국 시민사회의 발전과정이 정권의 성격이나 정책에 따라 크게 변화하였고, 앞으로도 어떤 정권이 집권하는가는 크게 영향을 받는다고 보기 때문이다. 따라서 여기서는 주로 정부와 시민사회와의 관계에 초점을 두고 논의를 전개할 것이다. 물론 이러한 분석과 전망은 시민사회를 어떻게 규정하느냐에 따라 달라지게 된다. 사실 시민사회는 모호한 개념으로서 역사적으로 그 의미가 변화해왔을 뿐만 아니라, 지금도 문화적 경계와 인식적 주체에 따라 그 의미가 다르다. 따라서 분석에 앞서 시민사회의 개념을 일정하게 규정하는 것이 필요하다.

우리가 이론적·분석적 개념으로서 시민사회를 사용하고 있지만, 사실 시민사회를 정의하는 것은 간단하지 않다. 시민사회에는 도대체 무엇이 있는가. 코헨과 아라토는 시민사회가 가족, 자발적 결사체, 사회운동, 공공의사소통으로 구성되어 있다고 말한 바 있다(Cohen and Arato 1992, ix-x).[2] 이러한 규정은 어느 정도 시민사회의 구성적 포괄성을 충족하기는 하지만, 시민사회를 너무 수평적이고 단순하게 설명하는 결점이 있다. 시민사회의 구성을 이해하기 위해서는 다차원적으로 접근하는 것이 필요하다. 우리가 시민사회라고 할 때, 거기에는 시민사회를 표상하는 시민이 있다. 시민이라는 개념은 역사적 실체를 가진 것으로서 시대에 따라 변화를 겪어왔다.[3] 오늘날 시민은 정치공동체의 주체로서 권리와

---

2) 사회구분모델이나 시민사회의 구성에서 가족을 어디에 위치시키는가는 논쟁이 되고 있다. 일찍이 아리스토텔레스가 가족을 개인과 국가 사이의 대표적 결사체로 본 반면, 근대적 시민사회의 단초를 제공한 헤겔은 기본적으로 가족과 시민사회를 구분하였다. 가족은 우리가 지칭하는 시민사회와는 다른 가치와 원리를 지향하기 때문에 여기서는 양자를 구분한다.

3) 서양 고대사회에서 시민은 사적인 경제적 이해관계를 떠나 폴리스의 정치에 참여하는 특수계층으로서, 일정한 자격과 능력을 갖추고 공동체의 발전을 위해 스스로 책임을 떠맡는 존재였다. 이후 시민이라는 개념은 잠복상태에 있다가 중세 말 계몽주의의 등장과 함께 부활하였다.

의무를 가진 모든 법적 구성원을 말한다. 이른바 시민의 계급적 성격이 탈색되어버린 것이다. 그렇다고 모든 사람이 시민사회를 표상하는 시민은 아니다. 시민사회의 시민은 단순히 사적 이익을 추구하는 공리적 인간이 아니라, 민주주의의 작동원리를 이해하고 공동체의 발전을 실현하기 위해 적극적으로 참여하고 실천하는 사람을 말한다(박상필 2010, 301).

경험적 의미와 규범적 의미, 자유주의적 전통과 공화주의적 전통을 동시에 포착하는 시민사회의 시민은 일정한 시민성을 지니지만, 일차적으로는 자율적인 존재라는 데 방점이 찍혀 있다. 따라서 이 자율적 시민이 자신의 의지에 따라 구성하는 결사체가 시민사회의 핵심이다. 시민사회에는 일일이 다 나열할 수 없을 정도로 많고 다양한 결사체가 있다. 그야말로 정부와 기업을 뺀 거의 모든 결사체가 시민사회에 속한다. 사람들은 시대적 요청, 사회적 이슈, 전통적 관습, 개인적 이익, 사적 취미 등에 따라 같은 선호와 사상을 가진 사람끼리 결사체를 만든다. 물론 시민사회의 결사체는 정적인 구조물이 아니라 인간의 의지를 추동하고 욕구를 충족하는 역동적인 활동과정이다. 각종 결사체들은 유기체처럼 꿈틀거리면서 자기목적을 추구하고 복잡하게 교차한다. 따라서 결사체의 활동은 자율적 공론장을 통한 여론의 형성, 대의를 향한 시민운동의 전개, 다차원적 네트워크의 구축 등과 같은 다양한 문화양식을 산출한다. 이러한 문화양식은 국가나 시장과는 다른 가치를 생산하고 보지한다. 이렇게 본다면 시민사회는 행위주체로서의 시민, 시민들의 결사체, 결사체가 산출하는 문화, 문화 속에 배태하는 가치를 모두 포함한다(박상필

유럽에서 14~15세기에 자유도시가 발달하고 상업이 융성하게 되면서 경제적 부를 축적하고 주체의식을 가진 시민이 생겨났다. 이들은 도시의 상공업자로서 봉건적 신민과는 달리 봉건영주로부터 자유로운 계층이었다. 그러나 봉건적 특권계급으로부터 벗어나기 위한 투쟁의 동맹자였던 절대군주의 간섭에 또다시 시달리게 되자, 근대의 시민은 개인의 자유와 재산을 보호하기 위해 국가에 저항하게 된다. 따라서 근대적 시민은 국가로부터 경제적 권리를 주장하는 부르주아가 중심이었다. 이후 미국혁명과 프랑스혁명을 거치면서 시민의 범위가 확대되기 시작하였다(박상필 2011, 93-94).

2010, 301-302). 따라서 여기서는 시민사회를 시민·결사체·문화·가치를 포함하는 다차원적 개념으로 보고, 시민권·거버넌스·물적토대와 같은 제도·문화적 차원과 권력·자본의 견제 및 공공서비스의 생산과 같은 기능·역할의 차원을 함께 살펴보면서 한국 시민사회의 발전양상을 분석할 것이다. 결사체의 경우에는 한국에서 시민사회단체(CSO: civil society organization) 중에서 핵심인 NGO(nongovernmental organization)를 중심으로 살펴보기로 한다.[4)]

2. 김영삼 정부하의 시민사회

1) 문민정부의 개혁드라이브

1987년 6월항쟁의 결과물로서 대통령 직접선거가 실시되고 1988년 노태우 정부가 출범하면서 한국 시민사회에는 봄이 찾아왔다. 비록 노태우 정부가 1979년 신군부의 쿠데타와 1980년 광주항쟁의 살인진압에 직접적으로 연관된 세력이고 전두환 정부의 억압기구를 거의 그대로 물려받았지만, 민주화가 진행되고 억압기제가 완화되면서 시민사회의 자율성이 확대되었다. 언론·집회·결사 등의 자유가 어느 정도 보장되었기 때문에 노동운동이 활발하게 전개되고 많은 결사체들이 결성되었다. 그럼에도 불구하고 1989년 문익환 등 재야인사의 밀입북을 계기로 형성된

4) 시민사회에는 다양한 결사체가 있는데, 활동영역과 기능에 따라 의료/보건단체, 교육/연구단체, 복지서비스단체, 문화예술단체, 시민단체, 종교단체, 직능단체, 친목단체 등으로 나눌 수 있다. 여기서 NGO란 시민단체로서 시민의 자발적 참여로 결성되고, 회원가입의 배타성이 없으며, 주로 자원활동에 입각하여 공익을 추구하는 회원조직을 말한다(박상필 2011, 138, 151).

공안정국과 1990년 3당합당을 통한 거대여당의 권력독점에서 나타나듯이, 노태우 정부하의 시민사회는 국가에 의해 여러 가지 제약을 받았을 뿐만 아니라, 담론과 행위 양 측면에서 제도적·문화적 토대가 매우 빈약하였다.[5] 시민사회의 발전을 뒷받침할 정책이나 문화가 제대로 형성되지 않았고, 시민사회를 이끌어갈 시민적 주체와 가치도 초보적인 수준에 처해 있었다.

1993년에 등장한 김영삼 정부는 비록 집권정당 내에서 권력을 획득하였지만, 군부지배를 청산한 문민정권이라는 점에서 한국 시민사회의 발전에 중요한 의의를 갖는다. 집권 초기부터 군부정권의 유산을 청산하기 위해 각종 개혁을 강력하게 추진하였고, 개혁지향적인 시민사회의 각종 주장과 요구를 정책과정에 적극적으로 수렴하였다. 물론 개혁의 즉흥성, 권위적인 권력행사, 정권말기의 부정사건, 외환위기의 고통 등으로 인해 권력의 정당성이 침식되었을 뿐만 아니라, 이러한 문제는 시민사회의 발전에도 일정한 한계를 규정지었던 것이 사실이다. 더구나 1990년 3당합당 이후 김영삼 정부의 집권 전 과정은 반공이데올로기와 지역주의가 강하게 작용하기도 하였다.

2) 확장과 포섭의 딜레마

군부권위주의에서 민주주의로 진행하는 이행기 민주주의체제였던 김영삼 정부는 군부세력과 보수세력을 등에 업고 집권당 내에서 집권하였지만, 민주화에 대한 강력한 의지를 가지고 있었다. 따라서 각종 개혁정책을 적극적으로 추진하였고, 이 과정에서 시민사회의 참여와 지지가

---

5) 노태우 정부하의 대표적인 시민단체였던 경제정의실천시민연합(경실련)은 금융실명제 실시, 토지공개념 도입, 한국은행법 개정, 부동산투기 대책 등을 줄기차게 주장했지만 받아들여지지 않았다.

필요하였다. 예를 들어, 김영삼 정부는 집권 초기부터 공직자윤리법 개정(1993년), 금융실명제 실시(1993년), 정치관계법 개정(1994년), 지방자치제 전면 실시(1995년), 5·18특별법 제정(1995년) 등을 추진하였다(박상필 2001, 238-40). 민주주의의 제도화를 위한 이러한 개혁은 시민사회가 강력하게 요구하는 것이기도 했지만, 제도정치의 역학관계에 엄청난 변화를 몰고 왔다. 따라서 기득권의 저항을 무마하고 개혁이 성공하기 위해서는 시민사회 내의 지지여론 형성이 전제되어야만 했다. 이러한 정치적 국면은 자연스럽게 각종 NGO의 결성과 적극적인 활동을 유도하였다.[6] 특히 권력을 감시하고 정책을 제안하는 주창활동(advocacy) 영역의 NGO가 많이 결성되었다. 이미 결성되어 활발하게 활동하고 있었던 한국여성민우회(1987년)와 경실련(1989년) 외에도 환경운동연합(1993년), 참여연대(1994년), 녹색연합(1994년) 등 한국의 주요 NGO가 이때 출범하였다. 나아가 단순히 NGO의 양적 성장뿐만 아니라, 영향력 또한 매우 강하였다. 〈시사저널〉이 1992년 한국의 집단 영향력 조사에서 하나의 시민단체에 불과했던 경실련이 청와대·국회·행정부·군대·전국경제인연합(전경련) 등을 제치고 가장 영향력이 강한 집단으로 조사된 것에서도 잘 알 수 있다.

자발적 공익조직인 NGO의 주체는 시민이기 때문에 NGO의 활성화는 공공문제에 참여하는 시민이 있을 때 가능하다. 한국사회에서 시민적 주체의 형성은 1987년 6월항쟁 이후 1990년대에 와서 본격화되었다고 할 수 있다. 그것은 민주주의에 대한 이해와 실천적 참여가 1987년 이후 민주주의의 발전과 함께 본격화되었기 때문이다. 그러나 시민으로서의 자질이란 제도적 장치가 구비된다고 해서 어느 날 갑자기 만들어지

6) 김영삼 정부하에서는 시민사회의 발전과 관련하여 전향적으로 정책을 형성하기도 했는데, 가장 대표적인 것으로서 행정절차법(1996년)과 공공기관의정보공개에관한법률(1996년)의 제정을 들 수 있다.

는 것이 아니다. 이런 점에서 한국에서 시민은 이미 1970년대 이후 군부 정권의 억압하에서 민주주의를 위한 투쟁 속에서 구축되고 있었던 것이다. 따라서 비록 민주화 역사의 초기 단계였음에도 불구하고 공중으로서 일정한 사회적 책임을 이행하는 시민이 급격하게 분출하였다. 시민이 주체가 되는 NGO의 활동에서 시민참여의 활성화, 공공성의 확대, 공론장의 형성, 네트워크의 구축, 시민운동의 전개 등과 같은 다양한 문화가 형성되기도 하였다. 따라서 김영삼 정부의 시기 동안 아주 짧은 시간에 시민의 분출, 결사체의 형성과 활동, 시민적 문화와 가치의 생성 등에서 시민사회가 크게 확장되었다.

물론 김영삼 정부 시기 동안 이루어진 시민사회의 확장은 진공상태에서 이루어진 것이 아니었다. 시민사회의 확장은 정부의 이해관계와 맞아떨어졌기 때문에 정부는 시민사회의 발전을 지지하거나, 최소한으로 말해도 묵인했다고 볼 수 있다.[7] 시민사회의 입장에서도 개혁적인 문민정부를 맞아 국가영역의 민주화를 성취할 수 있는 좋은 기회를 갖게 되었다. 정부와 시민사회 간의 이러한 상호주의가 시민사회의 발전에 중요한 계기를 제공한 것은 사실이다. 그러나 이러한 상호주의는 시민사회의 발전과 함께 정부에 의한 시민사회의 포섭을 동반하게 된다. 즉, 정부는 단순히 시민사회의 발전 자체에 만족하지 않고, 시민사회의 순응을 확보하기 위해 시민사회의 각종 정책제안을 수용하고, 나아가 시민사회의 주요 인사를 정부로 편입하였다. 예를 들어, 경실련의 정성철 상임집행위원장과 정태윤 정책실장, 박세일 정책위원장과 이영희 상임집행위원장,

---

7) 김영삼 정부 시기 시민사회에 대한 정부의 암묵적 지지는 1993년 한약분쟁 조정에 대한 정부의 입장에서 잘 드러난다. 한의사회와 약사회가 약사법 개정을 둘러싸고 극단적인 대립을 하는 과정에서 행정부(보건사회부)의 중재가 무위로 돌아가고 입법부가 개입을 회피하자, 경실련이 조정자로 나섰다. 정부가 경실련에게 공식적으로 조정자의 지위를 준 것은 아니지만, 경실련이 개입하여 조정하는 것에 반대하지 않았고 나중에 분쟁을 해결하기 위해 약사법을 개정하는 단계에서 경실련이 마련한 조정안에 크게 의존하였다. 이에 대해서는 박상필(2001) 제9장 참조.

신대균 부정부패추방운동본부 운영위원장 등이 집권정당, 청와대, 행정부의 요직으로 들어갔다(박상필 2001, 233, 239). 시민사회 활동가의 정부편입이 시민사회의 발전에 미치는 영향에 대해서는 긍정과 부정의 논쟁이 팽팽하지만, 시민사회의 정체성에 일정한 혼란을 초래하는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 특히 김영삼 정권 말기에 권력의 보수화와 함께 각종 비리사건이 일어나고 외환위기로 인해 정부의 정당성이 추락하자, 정부에 의한 시민사회의 포섭은 시민사회의 발전에도 일정한 비용을 초래하지 않을 수 없었다.

3. 김대중 정부하의 시민사회

1) 절차적 민주주의의 완성

한국정치사에서 볼 때 김영삼과 김대중은 군부정권에 대해 간단없는 투쟁을 이끌어온 야당지도자로 인식되고 있다. 이런 점에서 두 사람은 민주 대 독재의 이항대립관계에서 민주세력으로서의 동질성을 지니고 있었다. 그러나 김대중 정부의 등장 의미는 단순히 군부권위주의를 넘는 문민정부에 그치지 않는다. 1998년에 등장한 김대중 정부는 선거를 통해 정당 간에 실질적인 정권교체를 이룬 것이었다. 그뿐만 아니라 김대중 정부는 오랫동안 차별받아온 호남지역이 권력의 핵심으로 등장하는 계기가 되었다. 이러한 권력의 수평적 이동은 절차적 민주주의의 완성점에 해당한다고 할 수 있다. 한국정치는 1987년 이후 선거에 의해 권력이 평화적으로 이양되었지만, 실질적으로 영남지역을 기반으로 하는 집권정당 내의 권력이양이었다. 단순히 권력이 합법적인 절차를 거쳐 탄생한다는 명목만으로서는 권력획득의 공정한 기회를 보장할 수 없다. 따라서

절차적 민주주의가 완성되기 위해서는 정당 간, 나아가 지역 간 권력교체가 필수적이었던 것이다. 물론 절차적 민주주의의 완성은 한국 시민사회의 힘에 의해 이루어진 것이었다. 기본적으로 시민사회가 국가권력의 정당성을 부여하는 토대일 뿐만 아니라, 권력의 균형이나 평등의식에 민감하기 때문이다.

절차적 민주주의의 완성은 실질적 민주주의로의 전진을 함축한다. 더구나 김대중 정부는 역대 정권과는 달리 진보적인 성향을 띠고 있었다.[8] 그러나 김대중 정부는 김영삼 정부 말기에 터진 외환위기를 극복하는 것이 당면과제였고, 이를 위해 IMF의 강압적 요구를 수용하지 않을 수 없었다. 그리고 세계화의 조류 속에서 한국경제가 이미 글로벌체제에 편입되었기 때문에 사회권으로 시민권리를 확장하는 데 국가권력이 자유롭지 못하였다. 또한 진보정책을 강력하게 추진하는 데 필요한 세력기반도 허약하였다. 그럼에도 불구하고 절차적 민주주의의 완성은 권력을 획득하기 위해 시민사회의 지지를 받지 않을 수 없고, 연고주의나 지역주의와 같은 퇴행적 이데올로기의 영향력이 상대적으로 쇠퇴한다는 것을 의미한다. 이런 점에서 정치엘리트나 정치세력 간에 국민의 지지를 확보하기 위한 합리적 경쟁이 치열하게 전개되지 않을 수 없다. 이것은 시민의 정치참여 활성화와 정치적인 것(the political)의 확대를 가져오게 된다. 이러한 현상은 시민사회의 영향력 강화뿐만 아니라, 시민운동의 다변화를 초래하게 된다.[9] 그리고 정부와 시민사회 간에 다양한 형태의 파트너십과 거버넌스가 활성화하게 된다. 더구나 김대중 정부는 시민사회에 매

---

8) 김대중 정부는 노사정 협력체제의 구축, 4대 사회보험과 국민기초생활보장법 등 사회보장 시스템의 정비, 복지예산의 대폭 증액 등 복지체제의 구축에 중점을 두었고, 실제로 커다란 성과를 거두었다(김태성·성경륭 2000).

9) 여기서 시민운동은 NGO가 주체가 되어 주로 합법적인 공간에서 평화적인 방법으로 사회변화를 추구하고 공공선을 증대하기 위한 의식적인 집단활동으로 규정한다. 따라서 불연속적이고 거시적인 차원의 사회운동과는 달리 연속적이고 미시적 차원을 내포한다고 본다.

우 친화적이었기 때문에 다양한 차원에서 거버넌스가 실행되었다.

2) 지원정책의 개발과 거버넌스의 실험

과거 정권에 비해 진보적이고 시민사회에 친화적이었던 김대중 정부에 들어와서 한국 시민사회는 크게 확장되었다. 우선 수적으로 김대중 정부에서 NGO가 2만 개에 달할 정도로 늘어났다.[10] 단체가 수적으로 늘어났다는 것은 NGO의 영향력 증대뿐만 아니라, NGO 활동이 다양한 영역으로 확장되었다는 것을 의미한다. 따라서 김영삼 정부에서 주창활동 중심이었던 NGO에 대한 비판의 반작용으로서 공공서비스를 생산하는 영역이 확장되었다. 동일한 영역 내에서도 NGO의 활동이 여러 갈래로 분화되었다. 예를 들어, 2002년 행정자치부(현 행정안전부)의 비영리민간단체지원사업에 응모한 시민단체의 지원사업에는 외국노동자의 인권옹호, 유기농산물의 보급, 야생동물의 보호, 명절날 남녀 가사노동 분담, 희귀병환자를 위한 문화기획, 유산물려주지않기운동, 좋은아빠되기운동 등도 포함되어 있다. 또한 국제협력이나 모금운동과 같은 영역에서도 NGO가 증대하였다. 가장 대표적인 것으로 시민사회 스스로 물적 토대를 구축하려는 아름다운재단의 설립(2000년)을 들 수 있다. 시민사회의 영향력에서도 김영삼 정부에 이어 크게 확대되었다. 가장 대표적인 것이 2000년에 전개된 총선시민연대의 활동이라고 할 수 있다. 실제로 시민사회가 시민운동을 통해 정치사회의 권력지형을 바꿀 정도로 영향력을 행사한 것은 선진국에서도 찾아보기 어려운 것이었다.[11]

---

10) 여기서 김대중 정부 말기에 한국 NGO가 2만 개라는 것은 한국민간단체총람의 조사에서 추정한 것이다. 한국민간단체총람 2003년판(2002년 조사)은 3,900여 개의 NGO를 조사하였다. 총람에서 조사되는 단체가 대체로 전체 단체의 1/4 내지 1/5이라고 보고 있다.

11) 2000년 제15대 총선에 맞추어 1월부터 4월까지 시민불복종형태의 시민운동으로 전개된 총선연대활동은 1천여 개의 시민단체가 참가하였고, 3억 5천만 원의 후원금을 모았으며, 인터

김대중 정부하의 한국 시민사회의 발전은 우선 시민적 주체의 형성과 밀접한 관련이 있다. 총선시민연대의 활동에서 잘 드러나는 바와 같이, 절차적 민주주의를 완성한 시민은 자신감과 책임감을 가지고 각종 공공문제에 적극적으로 참여하였다. 예를 들어, 김대중 정부하에서 시민사회에 의한 법률의 제정·개정·폐지 등 입법청원은 노태우 정부하의 139건, 김영삼 정부하의 298건에 비해 477건으로 크게 증가하였다(홍일표 2007, 96). 물론 시민의 공익활동 참여는 정책에 대한 영향력이나 사회적 약자 및 소수자의 권익옹호뿐만 아니라, 기부금 제공이나 자원활동 참여에서도 적극적이었다.[12] 2002년 부산아시안게임과 한국-일본 월드컵에서 자원활동이 활발해진 이후, 2002년 여름 루사태풍 때의 폭발적인 자원활동이 이를 잘 말해준다.[13] 물론 시민사회의 발전은 시민의 존재만으로는 한계가 있다. 김대중 정부하에서는 시민사회의 발전을 위한 다양한 정부 프로젝트가 이루어지기도 하였다.[14] 시민사회가 오랫동안 입법청원

넷 하루 평균 10만여 명의 접속을 기록하였다. 그리고 낙천대상자 112명 중 48명을 공천에서 낙천시키고(낙천율 43%), 낙선대상자 86명 중 59명을 선거에서 낙선시켰다(낙선율 69%). 심지어 수도권 20명 중 19명 낙선(낙선율 95%), 수도권 집중낙선지역 7명 중 7명을 낙선시켰다(낙선율 100%). 나중에 총선시민연대의 활동은 핵심인사가 대법원에서 벌금형을 선고받았지만, 2000년 유엔의 CONCO가 선정하는 세계의 시민운동으로 선정되었다.

12) 김대중 정부 기간 동안 한국의 기부금이나 자원활동이 얼마나 성장했는지는 구체적으로 추적하기 어렵다. 그러나 1990년대 한국인의 기부금은 성인 평균 연간 5천 원 정도인 것으로 추정되었다. 2002년 아름다운재단이 제주를 제외한 전국 20세 이상 성인 1,021명을 대상으로 조사한 바에 의하면, 한국의 성인은 연간 평균 52,000원을 기부하는 것으로 나타났다(종교기관 제외, 물품기부 포함)(강철희 2002; 황창순 2002). 그리고 볼런티어21이 2002년 제주를 제외한 전국 20세 이상 성인 1,512명을 대상으로 조사한 바에 의하면, 한국의 성인은 평균적으로 16.3%가 주당 평균 1.9시간 자원활동에 참여하였다(볼런티어21 2002).

13) 2002년 8월 30일부터 9월 1일까지 3일 동안 강원도, 경북 북부, 충청도 지역에 루사(rusa) 태풍과 함께 1000mm에 가까운 폭우가 쏟아져, 246명 사망·실종, 9만여 명의 이재민, 5조여 원의 재산피해를 입었다. 이때 많은 사람들이 자원활동에 참가하였는데, 연인원 70만 명에 가까운 자원봉사자가 구호활동에 참가하였다.

14) 시민사회에 대한 정부의 지원, 특히 재정지원이 갖는 장단점에 대해서는 논쟁이 팽팽하다. 정부의 개입이 시민사회의 견제능력을 위축시키고 본래의 사명을 수행하는 데 장애가 된다고 보는가 하면(O'Connell 1996; Schambra 1998), 시민사회의 역량증대에 기여한다고 보

을 해왔던 비영리민간단체지원법(2000년)과 부패방지법(2001년)이 제정되었고, 지속가능발전위원회(2000년)와 국가인권위원회(2001년)를 설치하였으며,[15] 국무총리실에 자문기구로 시민사회발전위원회(2000~2001년)를 두고 시민사회발전 프로젝트를 진행하기도 하였다.

김대중 정부하에서 한국 시민사회는 영역적 확장과 정부의 지지에 힘입어 크게 활성화되었다. 특히 시민사회는 정부를 감시하고 견제하는 활동뿐만 아니라 공공서비스를 생산하는 활동에서도 적극적이었다. 정부의 정책과정에 참여하거나 공공서비스를 생산하는 활동은 거버넌스의 활성화를 가져왔다. 시민사회는 정부에 정책을 제안할 뿐만 아니라 정부의 각종 위원회에 적극적으로 참여하여 정책형성에 영향력을 행사하였다. 그리고 정부의 지원을 받아 각종 공공서비스를 직접 생산하였다. 특히 사회적 약자나 소수자를 위한, 비가시적이고 미시적인 사회서비스가 시민사회에 의해 활발하게 제공되었다. 일종의 거버넌스모델로서 노사정위원회(1998년)가 김대중 정부에서 설치되어 실질적으로 작동된 것은 결코 우연이 아니다. 거버넌스의 발달은 자치권력(empowerment)을 강화하므로 시민사회의 영향력 증대와 책임의 증대를 가져온다. 이것을 곧 민주주의와 시민사회의 질적 발전을 유인하게 된다. 따라서 참여민주주의의 발달뿐만 아니라, 공공문제에 대한 시민참여, 사회적 약자에 대한 지원, 소수자의 보호, 자원활동의 활성화 등에서 다양한 시민문화가 형

기도 한다(Dilulio, Jr. 1998; Skocpol 1998). 한국에서도 이에 대해 논쟁이 벌어지고 실증적 연구가 진행되었는데, 대체로 시민단체의 활동가는 정부의 지원을 바라고, 실제로 정부지원이 시민사회의 성장에 도움이 된다고 응답하였다(강상욱 2001; 박상필 2001; 주성수 외 2001).

15) 국가인권위원회의 설치는 유엔의 권고사항이기도 하지만, 오랫동안 한국 시민사회가 주장해온 것이다. 김대중은 1997년 대통령선거에서 국가인권위원회 설치를 대선공약을 내세웠고, 대통령 당선 뒤 1998년 국가인권위원회 설치계획을 발표하였으며, 2001년 국가인권위원회법이 제정되었다. 그리고 2002년 국가인권위원회 사무처가 발족되었는데, 초대 위원장에는 NGO의 범주에 해당하는 민변(민주사회를 위한 변호사 모임) 회장을 역임한 김창국 변호사가 내정되었다.

성되었다.

물론 김대중 정부는 신자유주의 세계정치경제 패러다임 속에 있었고, 신자유주의를 적극적으로 극복하려는 의지를 가지고 있지도 않았다.[16] 이런 점에서 정부영역에 시민사회적 가치를 적극적으로 투입하고 거버넌스를 통치패러다임의 변화의 일환으로 수용하는 데까지는 나아가지 않았다. 단지 시민사회에 친화적이었고 시민사회의 지지가 필요했기 때문에 거버넌스를 실험하는 차원에 머물러 있었다. 가장 대표적인 것이 바로 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동중앙협의회, 자유총연맹 등 과거 관변단체였던 단체에게 배타적으로 재정을 지원하는 특별법을 폐지하지 않았고,[17] 제2건국위원회처럼 신관변적인 단체를 만들어 정부의 정당성을 보완하려고 하였다. 전자의 경우는 시민사회의 폐지주장과 그 타당성에도 불구하고 정부에 대한 지지의 방편으로 잔존시켰고, 후자의 경우는 새마을운동의 민주판으로서 관변단체의 논란이 없는 선진국과는 달리 한국에서 성공적으로 정착하기 어려운 운명을 내포하고 있었다. 이처럼 김대중 정부의 시민사회에 대한 이해나 지원은 일정한 한계를 지니고 있었다.

---

16) 유럽과는 달리 미국에서는 거버넌스가 협의적으로 신공공관리(new public management)나 신자유주의의 도입으로 이해되기도 한다. 가장 대표적인 것이 바로 정부영역에 시장원리를 접목하는 정부재창조(reinventing government)이다(Osborne and Gaebler 1992). 그러나 한국에서 거버넌스는 유럽처럼 정부의 통치과정에 사회참여를 강조하고 권한배분과 상호협력을 강조한다는 점에서 신공공관리나 신자유주의와 상대적인 개념으로 사용된다.

17) 3개 단체를 배타적으로 지원하는 특별법에 대해서는 이전부터 폐지의 목소리가 높았지만, 야당의 집권에 의해 그 어느 때보다 가능성이 높았기 때문에 김대중 정부의 집권과 함께 시민사회는 이들과 관련된 특별법의 폐지를 강력하게 주장하였다. 집권 초기에 폐지가능성이 흘러나오기도 하였지만, 최종적으로 유지하는 쪽으로 방향을 선회하였다.

4. 노무현 정부하의 시민사회

1) 소수자 민주주의의 등장

2003년에 시작된 노무현 정부는 다소 진보적이었던 집권정당 내에서 권력을 재창출하는 형태를 띠었다. 그러나 노무현 정부는 김대중 정부와는 확연히 다른 성격을 지닌다. 김대중은 비록 호남출신으로서 상대적으로 약한 세력기반을 가지고 장기간 야당에서 활동하다가 집권하였지만, 한국사회의 주류세력으로서 오랫동안 권력의 중심에 있었다. 그러나 노무현은 한국의 정치세력 판도에서 본다면 학벌이나 재력은 말할 것도 없고, 허약한 지지기반을 가진, 권력의 변방에서 등장한 소수자 정권이다. 그야말로 한국정치 역사상 처음 있는 혁명적인 사건이었다. 실제로 노무현은 대통령선거에서 유권자와 직접 소통하기 위해 인터넷을 적극 활용하였고, 부족한 선거자금을 확보하기 위해 유권자가 직접 자금을 제공하는 '돼지저금통' 아이디어를 사용하기도 하였다. 다른 측면에서 본다면 이것은 시민사회의 발전과 헌신적인 지지가 뒷받침되어야만 가능한 일이다. 따라서 이때 한국 시민사회는 이미 전국적 편재(遍在), 유효한 담론 메커니즘, 일정한 영향력을 행사할 수 있는 정치 환경을 가지고 있었음을 의미한다. 또한 한국사회가 소수자를 대통령으로 받아들일 만큼 정치의식상의 변화가 있었음을 보여준다.

소수자 민주주의가 권력이 모든 세력에게 고루 분배되어야 하고 국민의 지지를 받는 세력은 누구나 집권할 수 있다는 원칙을 뒷받침한다는 점에서, 이것은 민주주의의 진보임에 틀림없다. 그러나 한국사회에서 소수자의 집권이 실질적인 민주주의의 발전으로 연결되기에는 정치문화적으로 아직도 시기상조라고 할 수 있다. 노무현 정부가 집권기간 내내 주류세력으로 대표되는 보수언론을 비롯하여 각종 기득권층으로부터 소외받고 공격받은 것이나,[18] 야당으로 대표되는 보수세력으로부터 헌법 사

상 초유의 대통령 탄핵이 시도된 것은 이러한 상황을 잘 말해준다. 따라서 노무현 정부는 정치적 지지의 일부를 시민사회로부터 동원하기도 하고, 기득권세력과 일정 부분 타협하는 가운데 아슬아슬하게 권력을 유지하는 과정을 지속하였다. 이러한 상황은 한국 시민사회가 분화되고 서로 대결하는 상황을 연출하였다. 특히 시민사회 내의 진보·보수 세력 간의 대결이 심화되었다.

2) 다원화와 분열의 이중주

정치적 소수자를 대통령으로 선출할 정도로 정치의식을 가진 시민적 주체의 형성은 시민사회의 발전에도 커다란 동력으로 작용하였다. 2008년 조사를 시행한『한국민간단체총람』2009년판이 1997년판 이래 처음으로 1만 개를 넘는 시민단체를 수록하였다. 이러한 조사에 근거할 때, 노무현 정부 말기인 2007년에는 한국 NGO가 4만 개 정도에 달했다고 추정된다. NGO의 수적 확대에 기반하여 우선 시민사회의 영향력이 확대되었다. 가장 대표적인 것이 2004년 대통령 탄핵에 대한 시민사회의 반응이다. 시민사회는 헌법에 의해 권한이 주어진 의회의 결정에도 불구하고, 전국적으로 대통령 탄핵에 반대하는 운동을 전개하여 헌법재판소의 결정에 영향력을 행사하고, 이어서 실시된 총선에서도 집권당에 표를 몰아주었다. NGO는 이슈제기와 영향력뿐만 아니라 공공문제에 대한 참여에서도 두각을 나타냈다. 새만금갯벌 개발반대 초종교연합의 삼보일배(2003년), 경부고속철 천성산터널 공사반대 지율스님 100일 단식(2004년)과 같은 시민운동은 이미 세계적으로 알려졌고, 미국의 이라크침략전

---

18) 노무현 대통령은 대통령선거 때부터 시작하여 집권기간 내내 야당이나 보수세력으로부터 공격을 받았을 뿐만 아니라, 집권정당 내에서도 많은 소외를 받았다. 집권정당 내에서도 대통령의 권위를 인정하지 않으려는 경향이 강하였다.

쟁 파병반대(2003~2004년)와 한미자유무역협정 반대(2007년) 등과 같은 운동에서도 적극적이었다. 나아가 NGO는 김대중 정부에 이어 다양한 영역으로 분화되었다. 『한국민간단체총람』 2006년판에 나타난 바와 같이, 2005년을 기점으로 하여 수적으로 서비스생산단체가 주창활동단체를 초과하였다. 노무현 정부의 성격에 걸맞게 사회적 약자나 소수자를 위한 NGO도 확장되었고, 대안사회를 모색하는 NGO도 많이 등장하였다.[19] 그런가 하면 인도네시아 쓰나미재해 구호활동(2004~2005년)에서 나타난 것처럼, 국제협력분야에서도 활동이 활발하게 전개되었다.[20]

시민의 공공의식 증대와 함께 정부도 시민사회에 대해 우호적인 태도를 보이고, 시민사회의 토대를 강화하기 위한 다양한 정책이 마련되었다. 실제로 시민사회의 지원에 의해 대통령에 당선된 노무현은 시민사회와의 동반자적 관계를 선언하면서 임기를 시작하였을 뿐만 아니라,[21] 시민사회의 천성산터널 공사터널 중지 수용에서 나타난 것처럼 시민사회의 의견수용에도 대체로 긍정적이었다.[22] 정책형성에서는 여성단체의 오랜 숙원이었던 성매매방지및피해자보호등에관한법률(2004년)과 가족관계의등록등에관한법률(2007년)이 제정되었고,[23] 시민사회의 자원활동 강화

---

19) 여기서 말하는 대안사회운동은 근대적 물질문명에 대한 대안생활을 연구하고 실험하는 것으로서 영성체험, 명상·요가, 소공동체생활, 생협, 지역화폐, 공정무역 등을 말한다.

20) 2004년 말 인도네시아에 쓰나미가 일어나 수십만 명이 사망·실종되는 비극이 일어났다. 많은 선진국들은 지원을 약속하였지만, 한민족복지재단을 비롯한 한국의 국제구호 NGO들은 빠른 시간 내에 현지로 달려가 이재민이 필요로 하는 지원을 제공하여 현지주민과 언론으로부터 커다란 호응을 얻었다.

21) 실제로 노무현은 대통령에 당선된 후 시민사회의 지원에 감사하며 시민사회와 동반자적 관계를 유지하겠다고 공언하기도 하였다(한국일보 2003/01/03).

22) 성직자의 목숨을 건 단식투쟁이 정권에게는 엄청난 부담으로 작용하기도 했지만, 노무현 대통령은 2005년 진행 중인 국책사업의 중지와 3천억 원에 가까운 재정손실을 감수하면서도 천성산 터널공사를 중지하고 환경영향평가를 재실시하는 결단을 내렸다.

23) 성매매방지, 호주제폐지 등과 함께 여성단체의 3대 입법청원의 핵심적인 사안이었던 가정폭력방지는 1997년 말에 가정폭력방지및피해자보호등에관한법률로 제정되어 1998년에 시행되었다. 가족관계의등록등에관한법률은 2005년 민법 개정을 통해 호주제 폐지, 동성동본

를 위해 필수적인 자원봉사활동기본법(2005년)이 제정되었다. 그런가 하면, 시민사회의 물적 토대의 구축에 중요한 기부금품의모집및사용에관한법률(기부금품법)이 2006년에 전향적으로 개정되었다.[24] 특히 노무현 대통령은 위원회 공화국이라고 할 정도로 정부부처에 많은 위원회를 두었는데, 여기에 시민사회의 각종 전문가들이 대거 참여하였다. 그리고 정부지원을 통해 공공서비스를 생산하는 형식의 거버넌스도 발달하였다. 무엇보다도 정부와 시민사회 간에 소통과 협력의 문화가 발달하였다. 시민사회는 정부의 민주화, 공공서비스의 생산, 사회적 약자의 권리옹호 등에서 다양한 담론과 행위를 진행하였고, 이러한 활동이 정부에 의해 의제로 수용되거나 제도화되었다.

노무현 정부가 참여정부를 주창하면서 시민사회에 친화적이고 다양한 형식의 거버넌스가 활성화되었지만, 시민사회를 적극적으로 활용하는 통치모델을 실험하거나 거버넌스를 의도적으로 강화한 것은 아니었다. 이라크파병과 한미FTA에서는 시민사회의 의견을 무시하고 정책결정을 독점하였고, 평택 미군기지 이전 및 건설(2006년)에서는 군사적 행동도 서슴지 않았다. 오히려 전반적으로 시민사회가 정부의 방해를 받지 않고 자율적으로 성장할 수 있는 분위기가 형성되었다고 보는 것이 정확할 것 같다. 그리고 김대중 정부에서 지속되어 온 공론장의 형성, 사회의제의 생산, 거버넌스의 실행, 사회자본의 생성 등과 같이 민주주의의 질적 발전뿐만 아니라, 시민사회의 발전에 중요한 제도와 문화가 지속되어

금혼제도 폐지, 여성 재혼금지기간(6개월) 삭제, 모계 성(姓) 선택 가능 등이 이루어진 후 새로운 호적법으로 만들어진 것이다.

24) 기부금품법은 1951년 한국전쟁 중에 무질서한 기부금품 강요로부터 국민의 재산권을 보호한다는 명목으로 기부금품모집금지법의 이름으로 제정되었다. 1962년, 1970년 두 차례 개정을 통해 모금허용 범위가 확대되고, 1995년 기부금품모집규제법으로 개칭하면서 규제가 완화되었다. 그러나 여전히 규제 쪽에 초점을 두었다. 2006년 개정을 통해 모집에 대한 규제가 상당히 완화되고 사후관리를 강화하는 쪽으로 방향을 선회하였다(박상필 2008, 283-84).

온 것이라고 할 수 있다.

그러나 이러한 문화와 상징의 뒤편에서 간과해서는 안 될 중요한 것이 있으니, 그것이 바로 시민사회 내의 정치이데올로기 대립과 분열이다. 세계 유일의 분단국가로서 한국은 전통적으로 좌파와 우파, 혹은 진보와 보수 간의 이데올로기 대립이 심하다. 시민사회 또한 그 자체로서 단지 협력과 연대가 일어나는 정의롭고 평화로운 곳이 아니다. 그야말로 시민사회는 온갖 이데올로기와 가치가 뒤섞여 서로 대립하고 충돌하며, 다양한 세력이 분열하고 투쟁하는 헤게모니투쟁의 장이다. 그럼에도 불구하고 노무현 정부하의 한국 시민사회는 과도하게 정치이데올로기가 대립하는 경향을 보였다. 시민사회에서 진보와 보수 간의 대립은 2000년 총선시민연대의 활동 이후 본격화되었다. 1994년 참여연대의 설립에 보수적인 경실련의 활동에 대한 반발이 일정 부분 작용하고 있었다고 하지만, 사실 김영삼 정부에서는 시민사회 내의 정치적 대립이 심각하지 않았다.

그러나 총선시민연대의 활동이 정치사회에 대한 과도한 권력행사로 비쳐지고 상대적으로 보수세력이 타격을 입게 되자, 정부·언론·시민사회의 보수세력이 단결하기 시작하였고, 이후 노무현이 시민사회의 지원으로 대통령 선거에서 승리하여 진보정권이 재창출되자 그에 대한 반작용으로서 보수단체가 늘어나기 시작하였다. 특히 노무현 정부가 시민사회의 지지를 동원하여 대북 유화정책, 전시작전통제권 회수, 사립학교법 개정, 토지종합소득세 신설 등 진보적인 정책을 추진하자, 이에 반대하는 많은 보수단체가 결성되었다. 그리고 각종 정책과 현상을 사이에 두고 진보와 보수 단체는 감정적으로 대립하였다. 예를 들어, 같은 정책을 사이에 두고 같은 장소에서 찬성과 반대 집회를 열고 서로 물리적으로 충돌하는 것도 쉽게 관찰할 수 있었다. 시민사회는 인간의 다중적 욕구를 충족하는 생활세계이자 시민문화의 장으로서 다양한 가치가 다층적인 대결전선을 형성하고 있다. 따라서 진보와 보수 간의 정치이데올로기가

이분법적으로 대립·분열하는 것은 시민사회의 발전에 심각한 장애를 초래하게 된다. 이명박 정부에 들어와서 전개된 민주주의의 후퇴나 시민사회의 억압과 같은 문제는 이러한 장애가 일정 부분 현실로 나타난 것이라고도 할 수 있다.

5. 이명박 정부하의 시민사회

1) 발전권위주의의 재현

10년간의 진보정권에 대한 반감으로 2008년 보수적인 이명박 정부가 등장하였다. 보수세력은 이명박의 선거 승리를 좌파정권 10년의 실패에 대한 심판으로 규정하지만, 김대중·노무현 정부는 서구사회에서 빌려온 좌파 개념에서 볼 때 국가시스템의 중시, 주요산업의 국유화, 분배와 복지의 강화 등 그 어떤 면에서도 좌파정부라고 할 수 없다. 따라서 이명박 정부가 선거에서 상당한 차이로 승리한 것은 진보정책에 대한 실망감이라기보다는 기득권 및 보수언론의 비판담론이 크게 작용했다고 볼 수 있다. 또한 한국정치사에서 진보정권이 처음으로 정권재창출을 성공한 것에 대한 진보와 보수, 영남과 호남 간의 세력대결의 성격이 강하였다고 할 수 있다. 어떠한 이유에서든, 이명박 정부의 등장은 민주주의와 시민사회에 새로운 변화를 가져올 단초를 내포하고 있었다.

이명박은 개발독재시대 건설회사의 기업가출신이다. 이후 국회와 서울시에서 정치가로서의 경력을 쌓기는 하였지만, 경제와 속도를 중시하는 CEO 출신의 정체성이 강하다. 그만큼 정치에 대한 무지 혹은 무시의 성격을 내포하고, 권위적인 방식으로 국정을 운영할 가능성을 함축하고 있었다. 사실 이명박은 집권 후에 여의도(국회)가 비생산적이라고 무

시하는 발언을 하였고, 거버넌스나 자치권력에 대한 이해의 부족에서 집권 후 몇 개월 만에 미국산 쇠고기 수입반대 촛불집회와 같은 거대한 정치적 격변이 일어나기도 하였다.[25] 그리고 지금 논쟁의 한복판에 있는 4대강 개발사업도 권위적인 국정운영의 난맥상을 보여준다. 세종시의 수정안은 여론의 지지에도 불구하고 집권정당 내에서 지지를 확보하지 못하여 폐기되었다. 그만큼 집권정당 내에서도 민주적 타협이나 의사소통이 제대로 이루어지지 않고 있음을 의미한다. 그야말로 이명박 정부는 국회나 시민의 지지를 확보하고 일정한 절차를 거쳐 정책의 순응성을 확보하기보다는 관료가 중심이 되어 정부가 공격적으로 정책을 실행하고 성과에 집착하는 발전주의 성격이 강하다. 이렇게 되면 시민사회의 필요성을 인지하지 못하고, 심지어 무시와 억압으로 나아가게 된다. 실제로 이명박 정부의 등장 이후 NGO에 대한 유형·무형의 감시와 억압이 진행되었고, 독재정권의 부산물인 시민사회의 관변활동이 다시 고개를 들게 되었다.[26]

2) 두려움과 무력증의 혼합

정치와 시민사회에 대한 이해가 부족하고 관료제를 통해 경제성장

---

25) 2008년 5월 서울의 청계천 광장에서 시작된 촛불은 처음에 중고등학생의 단순한 집회에서 시작되었다. 그러나 일반대중이 본격적으로 참여하기까지 단지 며칠간이라도 집회를 이끌어 갈 수 있었던 것은 단지 쇠고기수입 반대뿐만 아니라, 교육을 비롯한 정부의 각종 보수정책과 맞물려 있었다. 그리고 일반대중이 참여하여 전국적으로 시민운동이 확대된 것은 TV를 비롯한 언론이 광우병의 공포를 과도하게 채색한 것도 있었지만, 국민의 건강과 관련된 결정사항을 대통령이 독단적으로 결정하는 구시대적 통치스타일에 대한 반감 때문이기도 했다.

26) 관변단체라는 용어는 군부권위주의 정권하에서 국가가 권력의 정당성을 인정받지 못하고, 시민사회가 국가로부터 자율성을 축적하지 못한 시대적 상황에서 발생하였다. 관변단체는 정부지원에 의해 설립되어 정부를 지원하는 각종 활동을 수행한다. 정부로부터 재정지원을 받고 각종 특혜를 누리지만, 단체의 사업과 조직에 정부의 간섭을 받게 된다. 관변단체는 권력의 정당성과 밀접한 관련이 있기 때문에 권력의 정당성이 확보된 선진국에서는 사용되지 않는다.

에 집착하는 현 정부에서 시민사회는 발전의 동력을 상실하였다.[27] 우선 정부는 시민사회를 제대로 이해하지 못하고 있다. 대통령을 비롯하여 권력핵심자의 입에서 오늘날 사회과학의 핵심용어인 자치권력, 거버넌스, 사회자본, 자원활동, 생활세계, 시민운동 등과 같은 용어가 나오지 않는다. 예를 들어, 우리는 매일 아침 초등학교 앞 횡단보도에서 깃발을 들고 교통정리를 하는 녹색어머니회의 활동을 보고 있다. 그러나 현 정부는 이러한 시민단체의 활동이 사회에서 어떤 역할을 하는지 전혀 이해하지 못하고, 단지 시민단체를 통치의 수단으로만 여기고 있다.[28] 따라서 거버넌스와 사회자본이 급격하게 줄어들었다. 현 정부의 시민사회에 대한 정책은 이해부족이나 소극적 대응에 그치지 않는다. 시민단체 활동의 제한(집시법에서 단체의 활동 축소), 시위참여 단체에 대한 지원 단절(촛불집회 참여단체의 리스트 작성), 각종 의사소통 통로의 차단(인터넷에서 표현의 자유 제한) 등에서 나타나는 바와 같이, 시민사회의 활동을 의도적으로 제한하고 있다. 나아가 시민사회의 활동가를 조사하고 감시하는 것에서 나타나는 것처럼, 시민사회를 박해하고 있다. 이러한 상황에서 시민사회에는 국가권력의 감시와 억압에 대한 두려움이 널리 퍼져 있고, 시민단체의 활동이 크게 위축되었다. 이러한 경향은 특히 진보적인 시민단체에서 강하게 나타난다.

---

27) 이명박 정부는 스스로 실용정부라고 지칭하였지만, 이런 점에서 반실용적이라고 할 수 있다. 19세기 미국에서 남북전쟁 이후 사회적 갈등을 조정하고 산업화를 추진하는 과정에서 등장한 실용주의(pragmatism) 철학은 지향하는 가치가 다원적이고 환경에 신축적이라는 특성을 갖는다. 그러나 이명박 정부는 다원적 한국사회에서 정치참여와 탈물질적 가치를 중시하는 개인의 욕구를 무시하고 경제적 가치와 관료적 수단에 집착하였다. 실용주의에 대해서는 이유선(2008) 참조.

28) 2000년 한국은 14세 이하 어린이의 교통사고 사망률이 OECD 30개국 중 1위이고(10만 명당 4.1명, 평균은 2.4명), 그것도 교통 신호등이 있는 횡단보도에서 주로 사망사고가 일어난다. 이러한 아이러니 때문에 학부모로 결성된 녹색어머니회가 등하교길에 초등학교 앞 횡단보도에서 교통정리를 한다. 관료제를 통해 사회문제를 해결하는 통치방식에서는 이러한 상황에서 공무원이 출근길에 교통정리를 하거나 어린이의 교통사고를 방치해야 할 것이다.

그렇다고 보수적인 시민단체의 활동이 활성화되고 있는 것도 아니다. NGO의 활동에 대한 제도적 장치나 물적 토대가 개선되지 않은 것은 말할 것도 없고, 공론장의 형성, 자원활동의 활성화, 거버넌스의 실행, 네트워크의 구축 등과 같은 시민문화도 쇠퇴하고 있다. 이러한 시민문화는 사실 진보·보수의 대결과는 별개인 것이다. 자율과 봉사, 협력과 연대와 같은 시민사회적 가치도 뒷전으로 밀려나버리고 경제성장, 물질적 욕구, 세력대립 등이 그 자리를 메우고 있다.[29] 이러한 상황에서 정부를 비판하고 공공문제에 참여하는 민주시민으로서의 역량을 제고하는 시민사회의 역할도 사라져버렸다. 지금의 정부에 무슨 문제가 있느냐는 듯 태연하게 바라보고 있다. 사회의 한 섹터로서 시민사회가 해야 할 일을 하지 않고 있는 것이다. 한마디로 말해서, 시민이 사라지고 비판잠재력이 위축된 상태에서 한국 시민사회는 무력증을 앓고 있다. 이것은 제도와 담론의 문제이기도 하지만, 전반적인 사회분위기에서 한국 시민사회의 무력감이 느껴지고 있다.[30]

한국 시민사회의 무력증에는 주창활동을 전개하는 진보적인 시민단체의 책임도 있지만, 현재 시민사회의 주도권을 장악하고 있는 보수단체의 책임이 크다. 사실 오늘날 언론에 보도되거나 담론을 주도하고 있는 것은 보수단체들이다. 그러나 이런 단체들은 시민사회의 이념과 역할을 제대로 간파하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 운동의 이념조차 없는 하나의 세력이라고 할 수밖에 없는 천민성을 지니고 있다. 가장 대표적인 것이 바로 미네르바 구속 사건(2009년)이다.[31] 개인이 정부에 반하여 자신

---

29) 한국은 요즈음 협력·타협·상생보다는 집권세력 내에서의 친이와 친박, 국회 내에서의 여당과 야당, 지역개발에서의 지역 간 대립뿐만 아니라, 남북간 대립, 미국·중국 간 대립이 주요 사회분위기를 형성하고 있다.

30) 제도, 담론, 분위기는 서로 영향을 미친다. 제도는 담론을 낳고 담론은 분위기를 형성한다. 역으로 분위기는 담론을 활성화하고, 담론은 제도를 구축한다. 오늘날 한국 시민사회의 무력감은 제도나 담론보다 오히려 아우라(aura)의 문제에서 유발한다고 볼 수 있다.

31) 미네르바 구속사건이란 2009년 초 미네르바라는 가명을 가지고 인터넷에서 정부의 경제정

의 의사를 마음대로 표출할 수 있는 것은 자유주의의 핵심 이데올로기이다. 그 어떤 방식이나 이유에서든, 미네르바의 구속에 대해서는 보수단체들이 적극적으로 반대하고 나서야 했다. 그러나 보수 시민단체는 마치 그것이 당연한 것처럼 간주하고, 심지어 앞장서서 구속을 주장하였다. 보수 시민단체의 이러한 문제는 4대강을 비롯한 개발정책에 대한 침묵, 나아가 적극적 찬성표명에서도 잘 나타난다. 이러한 시민운동은 NGO학 교과서의 어디에서도, 선진국의 활동현장 어디에서도 볼 수 없는 퇴행적 현상이라고 아니할 수 없다.

6. 결론: 전망과 과제

김영삼 정부 이후 노무현 정부까지 한국 시민사회는 많은 문제를 내포하고 있었다. 시민없는 시민운동을 비롯하여 백화점식 조직화, 전문성 부족, 권력지향, 정부와 기업에 대한 재정의존, 단체의 중앙집중, 국제활동의 부족 등으로 시민단체는 비판받곤 하였다(박상필 2011, 435-36). 그러나 김영삼 정부 이후 한국 시민사회는 시민의 분출, 결사체의 번성, 시민문화의 형성 등에서 볼 때 커다란 발전을 지속하였다. 사실 한국 시민사회는 짧은 기간 동안에 급격한 성장을 이룩하여 세계무대에 성공적으로 데뷔했다고 해도 과언이 아니다. 하지만 오늘날 많은 사람들은 한국에서 시민사회가 보이지 않는다고 말한다. 사고와 행위의 한복판에서 담론을 주도하고 여론을 형성하던 시민단체가 사라졌다고 말한다. 민주

책을 비판하던 사람이 구속된 사건을 말한다. 미네르바는 경제에 대한 지식과 비밀스런 정보의 노출을 통해 한국경제를 진단함으로써 많은 사람들의 이목을 집중시켰다. 그러자 검찰은 허위사실을 유포했다는 혐의를 씌워 인터넷 주소를 추적하고 미네르바를 찾아내 구속하였다. 그러나 나중에 법원의 재판에서 무죄가 판결되었다.

주의를 외치던 그 당당한 시민은 어디에 있고, 공론장을 지탱했던 그 많던 시민단체는 어디로 간 것일까. 우리는 자신이 먹는 햄버거가 지구환경의 위기에 기여하고 있음을 인식하고 미국 멕시코만의 기름유출 때문에 밤잠을 설칠 정도는 안 되어도, 일상에서 쓰레기를 분리수거할 정도의 시민적 자질은 가져야 한다. 마찬가지로 시민이라면 민주주의를 이해하고 공공문제에 참여하는 시민성을 지녀야 한다. 그러나 한국 시민사회는 지금 그런 시민을 찾아보기 어렵게 되었다. 시민이 없는 곳에 시민단체는 무력할 수밖에 없고, 시민단체가 무력한 곳에 시민사회는 쇠퇴할 수밖에 없다.

그렇다면 한국 시민사회는 어떻게 될 것인가. 혹은 어떻게 나아가야 하는가. 여기에는 두 가지 사실이 전제되어 있다. 하나는 현대의 고도복합사회에서 다양한 갈등과 사회적 문제를 정부관료제로써는 해결할 수 없다는 것이다. 현대사회의 인간이 가진 다중적 욕구는 필연적으로 시민사회의 활성화를 요구하게 되어 있다. 다른 하나는 한국 시민사회의 허약한 물적 토대에 비추어 볼 때 어떤 정부가 들어서느냐에 따라 크게 달라진다는 것이다. 시민사회는 정부와 밀접하게 상호작용할 뿐만 아니라 대통령의 리더십, 정책결정자들의 성향, 정부의 성격 등에 의해 형성된 사회분위기에 의해 크게 영향을 받는다. 이렇게 본다면 현대사회에서 필수적인 시민사회의 발전을 위해서는 민주적이고 거버넌스를 잘 이해하는 정부가 들어서고, 또 정부로 하여금 시민사회를 잘 이해하도록 유도하는 것이 중요하다. 이명박 정부에 들어와서 정부의 억압과 거버넌스의 위축으로 풀뿌리 시민운동으로 전향하고 공동체생활을 실험하는 영역으로 방향을 선회한 활동가가 많았다. 그러나 시민사회가 정치화의 강화를 통해 비판적 잠재력을 가지는 것은 여전히 중요하다고 할 수 있다. 정치적인(the political) 것의 확대, 공론장의 형성, 자치권력의 강화 등은 여전히 한국 시민사회의 발전에서 중요한 것이다.

한국 시민사회가 민주주의를 추동하고 나아가 민주복지공동체의 구

현과 대안사회의 실현을 위해서는 시민이 존재해야 한다. 시민이 단순히 일정한 정치체의 사회구성원이 아니라 시민의식을 가지고 공익을 위해 행동하는 민주시민이라는 점에서, 이것은 시민교육에 의해 가능하다. 따라서 많은 사람들이 시민운동에 관심을 가지고 참여할 수 있는 문화를 구축하고 시민교육 프로그램을 적극적으로 개발할 필요가 있다. 정부와 협력하여 거버넌스의 차원에서 장기적인 시민교육 프로젝트를 실행하는 것도 좋은 방법이다.[32] 그리고 한국 시민사회가 개인의 다중적 욕구를 충족시켜 삶의 질을 증대하기 위해서는 정부의 성격에 관계없이 지속적으로 성장해야 한다. 다중적 욕구의 충족과 대안사회의 실현이라는 점에서 보면, 한국 시민사회의 양적 성장과 다양화가 매우 중요하다. 사실 한국사회에서는 시민사회의 양적 성장에 대한 경계가 하나의 지배이데올로기로 작동하기도 하였다.[33] 100만 개의 시민단체가 모든 지역, 모든 영역에서 시민운동을 전개하면서 시민의 참여욕구를 수용하고 각종 사회적 문제를 해결한다면, 우리의 삶의 질은 더욱 높아질 수 있다. 그러나 이러한 성장에는 시민사회의 합리성 증진이라는 과제가 동반되어야 한다. 시민사회가 발전하기 위해서는 논리성이나 일관성이 부족하고 원칙없이 세력을 추종하는 비합리를 극복하는 과제를 간과할 수 없는 것이다.

참고문헌

강상욱. 2001. “우리나라 NGO의 성장에 관한 연구.” 서울대학교 대학원 박사

32) 정부와의 협력을 통한 시민교육 프로젝트에 대해서는 박상필(2008) 제10장을, 민주시민교육의 이념과 세계 각국의 교육현황에 대해서는 박재창·B.J.Seliger 편(2007) 참조.

33) 지배계급은 언제나 자신의 권력을 유지하기 위해 한국은 이제 시민단체가 너무 많기 때문에 질적으로 성장해야 한다는 말을 잊지 않았다.

학위논문.
강철희. 2002. “자선적 기부에의 참여 및 기부노력에 대한 탐색적 분석.” 아름다운재단. 『Giving Korea 2002』.
김태성·성경륭. 2000. 『복지국가론』. 나남.
박상필. 2001. 『NGO와 현대사회』. 아르케.
_____. 2008. 『NGO와 정부 그리고 정책』(개정판). 한울.
_____. 2010. 『국가·시장 비판: 자기완성 원천으로서의 시민사회 재발견』. 한울.
_____. 2011. 『NGO학: 자율·참여·연대의 동학』(개정판). 아르케.
박재창·B. J. Seliger 편. 2007. 『민주시민교육의 전략과 과제』. 오름.
볼런티어21. 2002. 『2002 한국인의 자원봉사 및 기부 현황』.
이유선. 2008. 『실용주의』. 서울: 살림출판사.
주성수 외. 2001. 『2000 서울시정참여사업 평가보고서』. 한양대학교 제3섹터 연구소.
시민운동정보센터. 2003. 『한국민간단체총람 2003』.
_____. 2006. 『한국민간단체총람 2006』.
_____. 2009. 『한국민간단체총람 2009』.
홍일표. 2007. 『기로에 선 시민입법』. 후마니타스.
황창순. 2002. “한국인의 자선적 기부와 자원활동.” 아름다운재단. 『Giving Korea 2002』.

Cohen, Jean, and Anderw Arato. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: The MIT Press.
Dilulio, Jr., John. 1998. “The Lord’s Work.” E. J. Dionne, Jr., ed. *Community Works: The Revival of Civil Society in America* 50-58. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
Giddens, Anthony. 1991. *Modernity and Self-Identity*. Oxford: Polity Press. 권기돈 역. 1997. 『현대성과 자아정체성』. 새물결.
Gramsci, Antonio. 1978. *Selections from the Prison Notebooks*. Quintin Hoare, Geoffrey Smith, eds. New York: International Publishers. 이상훈 역.

1987.『그람시의 옥중수고 I』. 거름.

Habermas, Jurgen. 1984. *The Theory of Communicative Action I, II*(Translated by T. McCathy). Boston: Beacon Press. 장춘익 역. 2006.『의사소통행위 이론 I, II』. 나남출판.

Held, David. 1989. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press. 이정식 역. 1987.『민주주의의 모델』. 인간사랑.

Inglehart, Ronald. 1977. *The Silent Revolution*. Princeton: The Princeton University Press.

Keane, John. 1988. *Democracy and Civil Society*. London: Verso.

O'Connell, Brian. 1996. "A Major Transfer of Government Responsibility to Voluntary Organizations? Proceed with Caution." *Public Administration Review* 56(3): 222-25.

Osborne, David, and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. New York: Penguin Books.

Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton: The Princeton University Press.

Schambra, William. 1998. "All Community Is Local." E. J. Dionne, Jr., ed. *Community Works: The Revival of Civil Society in America* 44-49. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Skocpol, Theda. 1998. "Don't Blame Big Government." E. J. Dionne, Jr., ed. *Community Works: The Revival of Civil Society in America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.

Touraine, Alain. 1981. *The Voice and the Eye: An Analysis of Social Movement*. Translated by Aan Duff. New York: Cambridge University Press.

『한국일보』.

투고: 2012.6.27　심사: 2012.10.10　확정: 2012.11.2