

## 경제선진화와 시민사회: 경제선진화를 위한 정부-시민사회 관계의 모색

김의영(경희대 정치외교학과/NGO대학원)

### I. 들어가면서

‘시민사회와 경제선진화’의 문제는 노조, 사업자단체, 시민단체 등 각종 시민사회단체들이 경제에 미치는 영향을 중심으로 생각해 볼 수 있을 것이다.

우선 신문지상에 오르내리는 각종 이익집단들의 극단적 집단이기주의 현상은 시민사회가 경제선진화에 있어 걸림돌로 작동할 수 있다는 점을 보여주고 있다. 이러한 문제점은 이미 여러 학자들에 의하여 지적되어 왔다. 가령 미국 건국 초기에 제임스 메디슨(James Madison)은 ‘파벌의 해악(mischiefs of faction)’을 경고하고 있다. 그는 인간은 공동선을 추구하기 위하여 협력하기 보다는 서로를 억압하려는 경향이 있으며 특히 강력한 파벌의 횡포를 통제해야 할 필요성을 주장한 바 있다. “같은 직업에 종사하는 자들의 대화는 공익에 반하는 음모를 하거나 가격을 올리기 위한 모략으로 끝난다.”는 아담 스미스(Adam Smith)의 표현은 동종단체의 담합성향을 지적하는 것이다. 일반적으로 특수이익집단과 담합집단은 그들이 활동하고 있는 사회의 효율성과 총수익을 감소시키고 정치적 삶을 분열시킨다는 올슨(Mancur Olson, 1982)의 주장은 이익집단을 부정적으로 보는 신고전주의 정치경제학의 입장을 대변하고 있다.

그러나 시민사회단체가 경제에 반드시 부정적인 영향을 미치는 것은 아니다. 우선 자유민주주의 사회는 결사와 표현의 자유를 보장하며, 공통의 이익 및 가치를 추구하기 위하여 조직되어 정부의 정책과정에 영향을 미치는 시민사회단체의 등장은 자연스러운 현상이며 피할 수 없는 정치적 현실이란 사실을 받아들여야 한다. 나아가 시민사회단체의 분화와 활성화는 얼마간 사회를 교란시킬 수 있지만 중장기적으로 정치체제의 책임성, 효율성, 정당성을 높이는 쪽으로 작동하고 이는 시민사회의 정부에 대한 존중과 정부-시민사회 간 상승적인 관계로 이어지며 결국 국가의 통치능력 그리고 나아가 경제적 효율성을 향상시킬 수 있는 선순환이 존재할 수 있다. 보다 직접적으로 시민사회단체들은 정부 정책과정에 필요한 정보를 제공하고 정책실행과정에서 정부의 짐을 덜어줄 수 있다. 한편 시민사회단체들이 자신들의 문제를 스스로 해결하고 자발적으로 이익갈등을 조절할 수 있는 능력--소위 사회적 자본(Putnam, 1993)--을 함양하여 사회통합과 문제해결에 이바지함으로써 경제에 긍정적인 영향을 미칠 수도 있다.

‘파벌의 해악’에 대한 메디슨의 경고와 대조적으로 토크빌(Alexis de Tocqueville)의 경우 미국 시민사회를 “결사의 예술(art of association)”이라고 극찬한 것은 이러한 시민사회의 양면성을 보여주는 것이다.

결국 경제선진화를 위한 시민사회의 역할과 정부-시민사회 관계의 모색은 이러한 순기능은 살리되 위에서 지적한 역기능을 시정하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 문제의식을 배경으로 이 글에서는 현 우리나라의 시민사회와 정부 관계의 현실을 비판적으로 검토하고 새로운 대안 및 실천적 함의를 제시해보고자 한다. II장에서는 권위주의 개발국가 시대로부터 현재까지의 정부-시민사회 관계를 비판적으로 살펴봄으로써 새로운 대안의 필요성을 부각시키고자 한다. III장에서는 경제선진화를 위한 새로운 정부-시민사회 관계를 구축하기 위한 정책적·실천적 대안을 시민단체의 역할과 정부의 역할 중심으로 제시해 보고자 한다.

## II. 시민사회와 정부 관계의 현실

현 시민사회와 정부 관계는 과거 권위주의 시대의 국가조합주의(state corporatism) 혹은 국가통제의 유산, 민주화 이후의 다원주의(pluralism)의 확산, 노사관계에 있어 노사정위원회로 대표되는 사회조합주의(societal corporatism)의 실험, 그리고 시민단체의 등장 등 복잡한 양상을 보이고 있다. 이하에서는 개발국가 시대와 민주화를 거쳐 현재에 이르기까지 시민사회와 정부 관계의 변화의 양상을 비판적으로 고찰하고자 한다.

### 1. 개발국가의 유산과 국가조합주의

권위주의 개발국가 시대의 정부-시민사회 관계는 한마디로 국가조합주의로 요약될 수 있다. 국가조합주의의 아이디어는 이익집단이 파벌적 행위와 지대추구적 활동을 통하여 정치경제적 비효율성과 불평등을 초래하고 국가정책을 왜곡시킬 수 있으며 이익집단의 여러 가지 해악을 국가의 통제 혹은 정부규제를 통하여 해결할 수 있다는 것이다.

[국가]조합주의 체계에서 국가는 소수의 이익집단을 허가하거나 창립하여 그들에게 직업상의 이익을 독점적으로 대표할 수 있는 권한을 수여하는 대신, 편협하고 대립적인 요구를 못하도록 그들을 감독할 권리를 주장한다. 그러므로 국가는 [이익집단들의] 요구들을 통제(shape)할 수 있고, 따라서--의도하는 바는--순종과 협조를 극대화하는 것이다(Wade, 1990: 27).

이러한 국가조합주의 모델의 경험적 사례는 바로 과거 우리나라의 박정희식 발전모델에서 찾을 수 있다. 한국 발전모델의 한 축을 이루는 국가조합주의는 경제발전의 한 원인으로 국가가 이익집단들의 단기적, 이기적 이익으로부터 격리되어 장기적인 공공이익에 입각하여 정책을 결정할 수 있었다는 점을 강조한다. 또한 국가조합주의 제도 하에서 통제된 이익집단들은 정부의 정책을 전달하고 정부정책의 실행을 돕는 보조적 역할을 수행함으로써 국가능력을 향상시켰다는 것이다. 사업자단체와 정부관계의 예를 들면 정부는 법에 근거하여 각 산업을 독점적으로 대표하는 소수의 사업자단체를 세우고 업계의 갈등적, 이기적 요

구를 통제하는 한편 사업자단체를 산업정책의 수행을 위한 도구로 사용했던 것이다.

국가조합주의가 한 때 ‘한강의 기적’을 가능하게 했던 것이 사실이더라도 이러한 통제적, 권위주의적 모델은 현 민주주의 체제하에서는 더 이상 그대로 받아들일 수 없는 모델이다. 무엇보다도 민주주의는 이익집단의 자유로운 조직과 활동을 보장하는 체제이며 국가조합주의는 이익집단의 민주주의적 기능을 억압하기 때문이다. 가령 권위주의 시절 국가조합주의는 노조 등 반체제적 이익집단에 대한 통제의 수단으로 사용되었던 것이다.

국가조합주의가 민주주의와 병립하기 힘들다는 당위적 차원의 문제에 더하여 국가조합주의는 그 목적과는 정반대로 경제적, 정책적 비효율성과 불평등을 초래할 수 있다는 점에서 경제선진화를 위한 모델로서 적합하지 않다. 국가조합주의 기제가 제대로 작동하기 위해서는 국가의 자율성, 중립성, 그리고 이익집단을 감시하고 규율할 수 있는 국가 능력이 필수적이다. 이러한 경우 국가조합주의는 국가의 업무부담을 덜고 이익집단의 파벌적, 지대추구적 행위를 억제하며 정부-이익집단간 정보의 원활한 흐름과 협의적인 관계를 제도화함으로써 정부의 정책적 효율성과 나아가서 경제적 효율성을 달성할 수도 있다. 그러나 국가의 자율성, 중립성, 규율능력이 결핍되어 있을 경우 이러한 관계는 국가와 힘 있는 이익집단 사이의 담합적 관계로 전락할 수 있고 여타 이익집단들이 갖지 못하는 지위와 영향력을 소수 힘 있는 이익집단만이 특권적으로 누리게 됨으로서 불평등한 이익집단정치를 초래할 수 있는 것이다.

민주화 이후 아직까지 남아 있는 사업자단체와 정부 관계의 국가조합주의의 유산이 왜곡되고 있는 현실이 이점을 잘 보여주고 있다. 즉 법에 기초하여 국가로부터 독점적 지위와 정책적 권한을 부여 받은 사업자단체들이 그 특권적 지위를 이용하여 담합과 지대추구 등 경제적, 정책적 비효율성을 초래했다는 사실이다. 가령 정부와의 공생적 관계 하에서 사업자단체는 독점적 지위와 권한을 사용하여 가격과 물량을 단체가 직접 결정하거나 단체에 강제로 가입하게 하든지 산업에 진입하지 못하게끔 진입장벽을 치는 등의 경쟁제한 행위를 하는 한편 정부 정책과정에서 집단이익 관철을 위한 로비 등 부작용을 낳을 수 있다는 것이다 (김의영, 2002).<sup>1)</sup>

## 2. 다원주의와 민주주의 혼돈의 시대

민주화 이후의 시기는 다원주의가 확산되면서 과도기적으로 혼돈을 야기하고 있는 시기라고 할 수다. 기존 시민사회와 정부의 관계는 소수 독점적 집단에 대한 국가의 통제로 특징되는 국가조합주의로부터 다수의 집단의 자유로운 활동과 경쟁에 기초한 다원주의로 변화되었던 것이다. 국가조합주의 모델이 파벌의 해악을 국가의 통제를 통하여 막아보려고 하는

1) 공정거래위원회 자료에 의하면 1998년말 현재 6,316개의 사업자단체 중 4,187개의 단체가 특별법에 설립근거를 두고 있다(공정거래위원회, 1999). 이러한 상황에서 사업자단체의 경쟁제한 행위는 음성적으로 이루어질 뿐 아니라 법령상 위탁받은 정부규제업무를 통해서도 종종 일어난다. 예를 들어 대한건설협회의 건설업자 도급한도액 산정, 건축사협회의 건축사사무소 개설자의 보수기준 산정, 한국증권업협회의 증권회사의 회사채 인수물량 배정, 중소기업협동조합의 각종 공동행위 등은 법령에 의해 위탁받거나 법령상 인정된 사업자단체의 카르텔 행위인 것이다.

시도라면 다원주의 모델은 파벌의 해악이 국가의 통제보다는 이익집단간 상호 견제와 경쟁을 통하여 해소될 수 있다는 기대를 하고 있다.

그러나 이러한 다원주의 모델이 추구하고 있는 이상--결사의 자유와 견제와 경쟁의 메카니즘--이 아무리 훌륭하더라도 현실적인 문제와 한계를 노정하고 있다. 무엇보다도 다원주의는 이익집단간 집단행동능력의 비대칭성을 간과하고 있다. 가령 불특정 다수의 국민이 무관심하고 무기력한 가운데 소수의 조직화된 집단의 요구가 관철되고 마는 문제를 안고 있는 것이다. 다원주의는 이러한 이익집단간 힘의 불균형의 문제에 더하여 지나친 이익집단의 분화와 극단적인 이익갈등의 문제를 야기하기도 한다.

분산된 이익집단들의 과도한 요구 및 이익집단간 극단적인 이익갈등과 집단이기주의는 정치체제에 과부하(overload)를 걸고 정치체제의 이익갈등조절능력을 마비시킴으로서 국가의 통치능력의 위기상황을 몰고 올 수 있다. 또한 경제적으로 이러한 분산된 이익집단들은 사회 전체의 생산과 성장에 기여하기보다는 자신의 분배의 몫을 늘리기 위해 활동하는 분배적 연합(distributional coalition)을 형성한다. 올슨(Olson, 1982)은 이를 한 사회가 생산하는 파이를 크게 만들어 그 결과로 자신의 몫을 늘리려고 하기보다는 어떻게 하면 주어진 파이의 보다 큰 조각을 얻을 것인가를 궁리한다라고 표현하고 있다. 그는 국가들의 흥망성쇠의 원인을 바로 이러한 지대추구적, 분배주의적 이익집단에서 찾고 있다. 오랜 기간 안정된 체제에서는 이러한 분배적 연합들이 늘어나고 이는 그 사회의 경제적 효율성을 저하시키며 결국 한 국가의 쇠퇴를 갖고 온다는 것이다.

우리 주위에서 이러한 다원주의의 폐해는 그다지 어렵지 않게 찾을 수 있다. 우리가 목도하고 있는 각종 이익집단의 과도한 집단행동, 집단이기주의 및 넘비현상 등은 개별적으로 합리적인 전략이 집합적으로 비합리적인 결말을 낳게 된다는 이른바 집단행동의 딜레마를 잘 보여주고 있다. 또한 집단행동 능력의 차이로 말미암아 불특정 다수의 국민이 무기력한 가운데 소수의 동질적이고 조직화된 이익집단의 이익이 과대 대표되기도 하며 나아가 첨예한 이해관계의 대립과 입장의 차이로 인하여 국정마비 현상을 몰고 오기도 한다.

경제선진화를 위한 정부-시민사회 관계는 다원주의의 이상과 순기능은 살리되 이러한 역기능을 막을 수 있는 방안을 모색해야 한다는 점을 시사한다.

### 3. 사회조합주의 실험과 시행착오

민주화 이후의 시기에는 사회조합주의의 실험이 시도되고 있기도 하다. 다원주의의 정치적, 경제적 부작용들은 위에서 살펴본 국가조합주의의 경우와 같이 이익집단에 대한 정부의 규제와 국가의 권위주의적 통제를 통하여 해결할 수도 있다. 그러나 사회조합주의는 이익집단들이 스스로 과도한 집단이기주의적 이익추구행위를 규제하는 메카니즘--소위 사적이익정부(private interest government)를 구성하고 이러한 사적이익정부간 합의와 협상을 통해 이익갈등을 해결하는 방법이다(Streek and Schmitter, 1985).

사회조합주의의 대표적인 경우는 자본주의체제에서 가장 심각한 이익갈등이라고 할 수 있는 산업관계 즉 노사갈등을 노사의 사적이익정부 즉 노조의 정상조직과 기업의 정상조직 간 협의를 통하여 풀어나가려는 노력이라 할 수 있다. 우리의 경우 1990년 국민경제사회위원회의 실험으로부터 시작하여, 1993년 경총과 한국노총의 임금 인상률 가이드라인 합의, 1994년 중앙노사협의회, 그리고 김대중 정권 이래로 시도되어온 현 노사정위원회 체제가 이러한 사회조합주의의 실험들이다.

이론적으로 정상조직, 올슨(Olson)이 말하는 ‘포괄적 조직(encompassing organization)’의 경우는 편협한 이기적 이익을 추구하는 분배적 연합 혹은 지대추구집단과는 달리 사회 전체의 경제적 효율성에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 한 사회의 대부분을 포괄하는 조직은 편협한 조직에 비해 그 사회의 생산성의 증가(효율성)로부터 훨씬 더 커다란 편익을 받게 되고, 반대로 생산성의 감소(비효율성)가 초래하는 사회적 비용의 더 많은 부분을 감수해야 한다. 따라서 편협한 조직의 경우는 사회전체의 효율성에 미치는 영향을 고려하지 않고 자신의 이기적인 이익을 추구하는 경향이 있다면, 포괄적 조직은 사회적 비용을 초래하는 지대추구행위를 자제하고 사회전체의 효율성을 향상시키는 이익추구활동을 고려하는 경향이 있다. 즉 보다 큰 파이조각을 얻으려고 다투기보다는 파이 전체의 크기를 늘려 자신의 몫을 늘리려고 하는 유인이 존재한다는 것이다. 가령 단위노조와 개별기업들과는 달리 정상노조와 정상사업자단체는 집단이기주의를 자제하고 사회 전체의 이익을 고려하여 서로 타협할 가능성이 더 높다고 볼 수 있다.

여기서 이러한 사회조합주의적 타협의 가능성은 최소한 아래의 몇 가지 조건을 요한다. 먼저 정상조직이 포괄적일 뿐 아니라 중앙집권화 되어 단위 노조와 기업을 통제할 수 있는 사적이익정부가 구성되어 있어야 한다. 노조정상조직과 기업정상조직간 어느 정도 힘의 균형 및 타협과 신뢰의 문화가 있어야 일방적 강요가 아닌 협상이 가능하다. 또한 양자의 협약을 중립적인 입장에서 중재하고, 협약의 준수를 보장하며, 협약에 따르는 단기적 희생을 복지 및 사회안전망 등 공공재의 제공을 통하여 보상해 줄 수 있는 국가의 능력을 필요로 한다.

우리가 목도하고 있는 현 사회조합주의 실험의 시행착오는 많은 부분 이러한 조건이 결여되어 있기 때문이다. 무엇보다도 정상조직 특히 정상노조가 포괄적이지 못할 뿐 아니라 내부적으로 분열되어 있어 사적이익정부의 역할을 할 수 없으며, 자본-노동 양자간 힘의 관계 및 타협과 신뢰의 문화 그리고 국가의 중재역할이란 면에서도 불리한 상황이다. 더군다나 세계화와 신자유주의적 물결은 노동시장의 유연성과 국가의 역할축소 및 탈규제를 요구하고 있으며 이제 더 이상 정상차원의 노사정 협의는 가능하지도 유용하지도 않을 것이라는 주장이 제기되고 있으며 따라서 현재 노사정위원회에 대한 평가 및 전망도 그리 긍정적이지 못하다.

이러한 현실적인 문제에 더하여 사회조합주의는 한계는 자칫 자본과 노동 외의 다른 집단을 배제할 수 있는 제도라는 데에 있다. 사회조합주의는 본질적으로 생산자 집단 혹은 기능적 이익집단(functional interest group)의 이익대표체계로서 생산자 집단과 대비되는 소비자 집단의 이익은 배제되어 있는 것이다. 또한 기본적으로 사회조합주의는 환경문제, 인

권문제, 교육문제, 삶의 질에 관한 문제 등 공익과 대의명분을 추구하는 집단들을 포함하지 못하는 문제를 안고 있다.

### 3. 시민단체의 등장

민주화 이후 한국 시민사회에 있어 가장 두드러진 특징은 경실련, 참여연대, 환경운동연합 등으로 대표되는 시민단체의 등장이다. 『한국민간단체총람』에 의하면 2003년 현재 총 3,544개의 주요 시민단체 중 50%에 달하는 1,752개가 민주화 이후인 1990년대에 설립된 것을 알 수 있다(표 2 참고).

이론적으로 시민단체는 위에서 지적한 여러 문제점들을 해소할 수 있는 하나의 대안이 될 수 있다. 한마디로 시민단체는 국가조합주의, 다원주의, 그리고 사회조합주의적 이익대표 체계에서 소외될 수 있는 일반 소비자 집단으로서의 시민의 이익과 공익적인 요구를 대표할 수 있다.

위에서 살펴본 것처럼 국가조합주의적 통제는 국가의 공공이익 추구능력을 제고하기보다는 특수이익의 독점적 지위, 특권적 영향력, 담합적 관계 등의 해악을 초래할 수 있다. 다원주의적 경쟁은 이익집단간 집단행동능력의 비대칭성으로 말미암아 일반 소비자 집단에게 불리한 이익대표체계이자 과도한 이익갈등의 문제를 내포하고 있다. 사회조합주의적 협의 또한 기본적으로 소비자 집단의 이익과 비경제적 이슈들을 배제하는 경향이 있다.

표 1. 시민사회단체 부문 및 설립년도 별 현황

구분	시민사회 일반 civil society general	지역자치 빈민 local community	사회 서비스 social service	환경 envir onme nt	문화 arts and culture	교육학술 scholarly and education	종교 religio usly affiliat ed	노동 labor	경제 econ omy	국제 int'l relatio ns	전체 total
1940~49	18	0	22	2	3	10	2	6	0	0	63
1950~59	16	0	159	0	11	1	0	9	0	2	198
1960~69	38	1	89	2	31	6	10	21	1	4	203
1970~79	59	1	58	9	23	4	13	30	0	6	203
1980~89	135	16	265	20	71	32	20	53	0	8	620
1990~99	473	145	488	235	200	59	30	101	4	17	1752
2000	63	18	70	42	19	2	2	8	0	1	225
2001	60	11	39	31	19	5	3	9	1	0	178
2002	30	16	10	15	14	6	0	10	0	1	102
합계	892	208	1200	356	391	125	80	247	6	39	3544

출처: 시민의 신문, 『한국민간단체총람』 (2003).

이러한 상황에서 시민단체는 다음과 같은 세 가지 역할을 통하여 직·간접적으로 경제선진화에 기여할 수 있다.

첫째, 시민단체는 권력에 대한 견제세력으로서의 역할과 불특정다수의 시민을 대표하여 집단행동을 주도하는 정치적 기업가(political entrepreneur)로서의 역할을 할 수 있다. 즉 시민단체는 국가의 실패와 특수이익집단의 폐해를 감시, 비판, 견제하고 공익적인 차원에서 정책 대안을 제시한다는 점에서 긍정적인 역할을 담당할 수 있는 것이다. 우리에게 잘 알려진 경실련, 참여연대, 환경운동연합 등 주요 시민단체들이 주로 이러한 역할을 활동 목표로 하고 있다.

둘째, 시민단체는 공적 혹은 공공정책적인 기능을 담당할 수도 있다. 이는 기본적으로 시민단체들이 정책결정자들에게 필요한 신뢰할 만한 정보를 제공하고, 정책형성 및 실행과정에서 정부의 짐을 덜어줄 수 있다는 것을 의미한다. 또한 시민단체는 시장과 국가에 의하여 제공되기 힘든 공공서비스를 제공할 수 있다. 즉 시민단체들은 시장의 실패와 정부의 실패로 인하여 제공되기 힘든 공공재와 공익적 서비스--가령, 교육, 의료 및 보건, 사회 및 법률적 서비스, 예술 및 문화 등--를 제공할 수 있다. 예를 들어 실업자직업훈련, 노숙자문제 해결 등의 공공서비스 제공에 있어 정부는 시민단체에 재정적 보조를 하고 시민단체는 정부를 대신하여 정책집행을 돕고 서비스 제공에 참여할 수 있다.

셋째, 나아가 시민단체 특히 시민결사체들은 자발적으로 이익갈등을 조절하고 협력을 이끌어 내며 스스로 문제를 해결할 수 있다. 가령 공신력 있는 시민단체들이 의약분업 분쟁의 경우와 같은 첨예한 이익갈등을 중재하고 합의를 이끌어내는 역할을 할 수 있다. 그러나 보다 중요한 것은 시민들이 직접 참여하는 시민결사체들의 역할일 것이다. 소위 사회적 자본(social capital)의 시각에서는 시민결사체들이 '신뢰의 규범 및 상호호혜적 네트워크'로 정의되는 사회적 자본을 증대시킴으로서 시민사회 구성원 스스로 협력하여 문제를 해결함으로써 궁극적으로 정치경제적 발전을 달성할 수 있다고 주장한다(Putnam, 1993; 2000; 2001). 가령 학부모-교사-학생 지역주민을 엮는 모임(PTA: Parent Teachers Association)을 통하여 사회 구성원들이 협력하여 현장에서 교육개혁을 추진하려는 노력을 예로 들 수 있다.

이렇듯 이상적으로 시민단체는 우리나라의 경제선진화에 직·간접적으로 기여할 수 있는 긍정적인 역할을 수행할 수 있다는 점에서 하나의 대안으로 간주할 수 있다. 그러나 현실적으로 시민단체라고 문제가 없는 것이 아니며 시민단체가 경제선진화에 동참하여 긍정적인 역할을 수행하기 위해서는 다음과 같은 한계와 문제점들을 극복해야 한다.

#### 4. 시민단체의 한계와 문제점

무엇보다도 시민단체들의 자원동원능력이 열악하다는 사실이다. 현재 잘 알려진 몇 몇

시민단체를 제외하고 대부분의 시민단체들은 인적, 물적, 조직적 자원의 결핍으로 인하여 소기의 역할을 수행하기 힘든 상태다. 또한 시민의 참여가 활성화되어 있지 못하여 ‘시민 없는 시민운동’이라는 비판을 받기도 한다.

**표 2. 예산별 비율**

	1997	2000	2003
1,000만원 미만	9.5	20.1	6.63
1,000만원-1억	43.5	29.7	48.91
1억-10억	33.0	40.0	38.75
10억 이상	14.0	10.1	5.71

출처: 한국민간단체총람(1997, 2000, 2003)에서 집계

**표 3. 상근자수별 비율**

	1997	2000	2003
5인 미만	69.2	69.0	59.95
6-10	13.7	15.6	19.68
11-50	13.8	12.6	17.63
51-100	2.0	0.8	2.08
100명 이상	1.4	0.4	0.66

출처: 한국민간단체총람(1997, 2000, 2003)에서 집계

**표 4. 회원수별 비율**

	1997	2000	2003
100명 미만	25.7	24.9	14.15
101-1,000	42.6	42.4	54.48
1,001-10,000	19.3	20.8	21.6
Above 10,001	12.3	12.0	9.77

출처: 한국민간단체총람(1997, 2000, 2003)에서 집계

위의 표들은 시민단체 자원동원능력이 열악하다는 점을 보여주고 있다. 가령 2003년 자료로 보았을 때 우리나라 민간단체 중 약 56%가 연 예산 1억 미만의 영세 단체인 것을 알 수 있으며 약 80%의 단체가 상근자수가 10명 이하인 것으로 나타나 있다. 회원수에 있어서도 약 69%의 단체가 1,000명 미만의 회원을 보유하고 있고 회원수가 10,000명 이상인 단체는 9.8%정도에 지나지 않는 것으로 집계되었다. 또한 1997, 2000, 2003년 자료들을 비교해 봤을 때에도 예산, 상근자수, 회원수 면에서 개선되고 있는 조짐을 찾을 수 없다.

시민단체의 자원 부족 현상은 많은 기존 연구들이 이미 지적하고 있는 바이며 최근 세계 시민단체연합(CIVICUS)와 한양대 제3섹터 연구소가 조사한 시민사회지표에도 잘 나타나 있다. 전국 6대 도시의 시민단체 관계자 102명과 일반시민 600여명이 참여하여 100여 개



시민단체의 현황에 대한 조사와 설문조사를 토대로 평가한 결과에 의하면 3점 만점에서 시민단체의 정책에 미치는 영향력은 2.5점인 반면 시민단체의 자원에서는 1.1점, 일반 시민의 참여도에서는 1.3점으로 시민단체의 내부 구조와 시민참여의 측면에서 매우 취약한 것으로 밝혀졌다(동아일보, 2005/6/17).

우리나라의 시민단체에 대한 ‘시민 없는 시민운동’이라는 비판은 대부분의 단체들이 일반 시민의 참여가 저조하고 인적·재정적 자원의 부족으로 인하여 열악한 상황에서 소수의 대형 시민단체들과 명망가를 중심으로 엘리트 중심의 운동을 전개하고 있는 현실을 꼬집어 말하고 있는 것이다.

시민단체의 자원동원능력의 부족에 더하여 또 하나의 심각한 문제는 시민단체의 정치참여에 대한 논란이다. 시민단체의 정치적 활동은 다양한 형태로 나타난다. 가장 기본적인 시민단체 본연의 역할이라고 할 수 있는 권력 감시로부터 정치제도 개혁, 낙천·낙선운동 및 당선운동과 같은 선거운동, 후보를 내세우거나 창당 수준에 이르는 정치세력화에 이르기까지 다양한 방식으로 정치에 직·간접적으로 참여하고 있다(표 5 참고). 또한 시민단체의 정치참여는 시민단체 지도자들이 정부 고위직에 진출하거나 정부 위원회에 참여하는 등 인적 차원에서 정권에 참여하는 방식도 포함된다.

**표 5. 시민단체의 정치참여 유형**

유형	공명선거실천	제도개혁	선거운동	정치세력화
활동 방식	유권자 참여운동 후보자정보공개 공약유도 선거감시운동	정치제도 개혁운동	낙천·낙선운동 당선운동	후보전술 정당연계 창당 등
사례	공선협, 경실련 YMCA	범국민정치개혁협의회	총선시민연대 물같이연대	시민사회1천인선언 국참0415(?)

출처: 김의영(2004)

시민단체의 정치참여에 대한 논란은 시민단체의 정치적 중립성 문제를 중심으로 이루어지고 있다. 한마디로 시민단체는 우리사회의 권력 감시기구로서의 본연의 역할을 분명히 하고 정치권력과 긴장관계를 유지함으로써 비정파성과 순수성을 지켜나가야 하며 정치참여의 수준도 간접적이고 낮은 수준에 머물러야 한다는 원칙론과 낮은 정치 청산과 법과 제도개혁을 위해서는 시민운동가들이 적극적으로 정치사회에 참여해야 한다는 현실론의 대립이라고 할 수 있다.

여기서 원칙론과 현실론의 시비를 따지고자 하는 것은 아니다. 다만 경제선진화를 위한 시민단체의 역할이란 점에서 중요한 것은 시민단체의 과도한 정치화가 자칫 시민단체의 정체성에 혼란을 갖고 올 수 있고 시민들로부터 신뢰를 잃게 됨으로써 소기의 역할을 수행하지 못하게 되는 결과를 초래할 수 있다는 점이다. 또한 시민단체의 정치참여는 위에서 살펴본 시민단체의 세 가지 역할--즉 권력 감시·비판, 공공정책적 기능, 사회적 협력 및 문제해

결--중 주로 첫 번째에 해당하는 것으로서 시민단체가 과도하게 정치화됨으로써 나머지 두 역할이 상대적으로 등한시 될 수 있는 위험이 있다는 것이다.

최근 들어 시민단체가 정치적 활동에만 치중한다는 인상을 주면서 시민단체에 대한 국민의 신뢰가 하락하고 있다는 우려가 제기되고 있다. 사실 그동안 시민단체 전반에 대한 국민의 신뢰도는 다른 기관에 비하여 높게 나타났다. 아래의 표 6에서 볼 수 있듯이 2002년도 갤럽 조사에 의하면 다른 정부기관과 시민사회단체에 비하여 시민단체에 대한 신뢰도가 가장 높은 것으로 나와 있다. 또한 2003년도 세계경제포럼(World Economic Forum)의 조사에서도 시민단체에 대한 신뢰도가 76%로 노조(57%), 군(56%), 언론계(48%), 대기업(35%), 정부(25%), 국회(11%)에 비해 가장 높은 것으로 나타났다(조선일보, 2003/3/25).

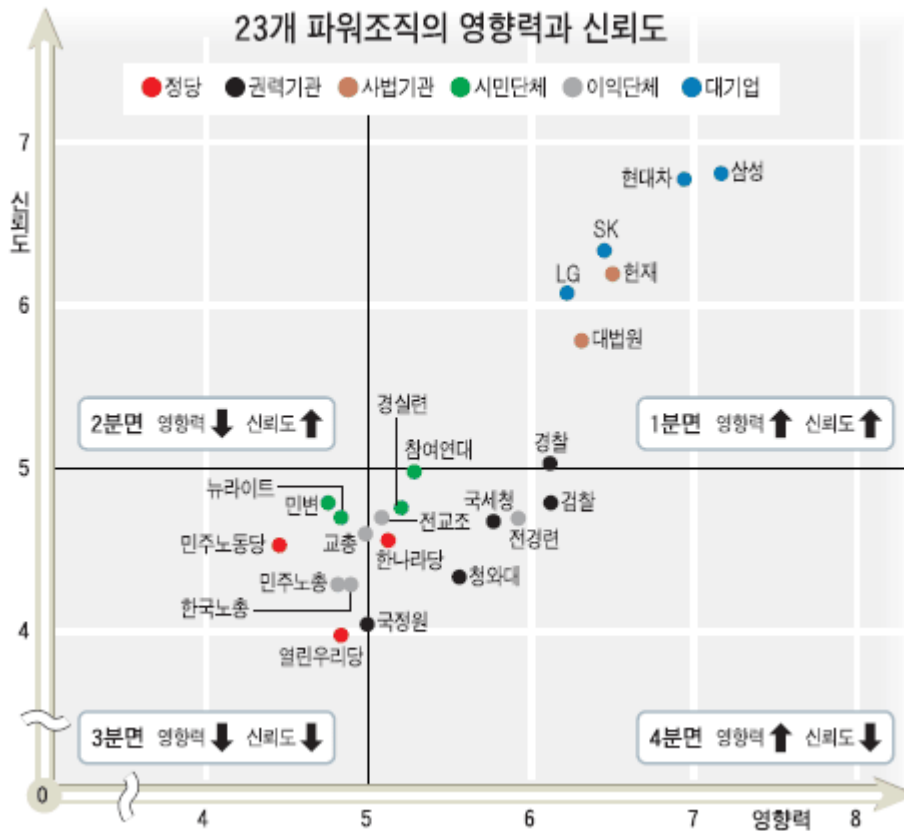
표 6. 국민의 기관신뢰도

	매우 신뢰한다	어느 정도 신뢰한다	별로 신뢰하지 않는다	전혀 신뢰하지 않는다	모름/무응답
1. 시민단체	269 (17.6%)	904 (59.3%)	249 (16.3%)	52 (3.4%)	51 (3.3%)
2. 노동조합	87 (5.7%)	774 (50.8%)	483 (31.7%)	97 (6.4%)	84 (5.5%)
3. 군대	117 (7.7%)	719 (47.1%)	471 (30.9%)	198 (13.0%)	20 (1.3%)
4. UN	99 (6.5%)	712 (46.7%)	391 (25.6%)	80 (5.2%)	243 (15.9%)
5. 종교계	117 (7.7%)	651 (42.7%)	487 (31.9%)	172 (11.3%)	98 (6.4%)
6. 세계은행	74 (4.9%)	648 (42.5%)	435 (28.5%)	71 (4.7%)	297 (19.5%)
7. 언론계	60 (3.9%)	655 (43.0%)	592 (38.8%)	165 (10.8%)	53 (3.5%)
8. IMF	85 (5.6%)	629 (41.2%)	429 (28.1%)	96 (6.3%)	286 (18.8%)
9. 교육계	54 (3.5%)	637 (41.8%)	623 (40.9%)	188 (12.3%)	23 (1.5%)
10. WTO	70 (4.6%)	609 (39.9%)	474 (31.1%)	93 (6.1%)	279 (18.3%)
11. 의료계	41 (2.7%)	615 (40.3%)	667 (43.7%)	175 (11.5%)	27 (1.8%)
12. 경찰	37 (2.4%)	511 (33.5%)	668 (43.8%)	299 (19.6%)	10 (0.7%)
13. 대기업	29 (1.9%)	496 (32.5%)	733 (48.1%)	213 (14.0%)	54 (3.5%)
14. 다국적기업	33 (2.2%)	490 (32.1%)	659 (43.2%)	192 (12.6%)	151 (9.9%)
15. 법조계	24 (1.6%)	440 (28.9%)	713 (46.8%)	322 (21.1%)	26 (1.7%)
16. 정부	32 (2.1%)	325 (21.3%)	734 (48.1%)	424 (27.8%)	10 (0.7%)
17. 국회	20 (1.3%)	149 (9.8%)	480 (31.5%)	870 (57.0%)	6 (0.4%)

출처: 한국갤럽 여론조사(2002년 7월). 한국갤럽으로부터 얻은 자료를 정리한 것임.

그러나 최근 동아시아 연구원(EAI)의 조사에 의하면 경실련과 참여연대와 같은 주요 시민단체에 대한 신뢰도는 대기업과 사법기관보다 낮은 것으로 나타났다. 나아가 아래의 그림에서 보면 경실련과 참여연대가 영향력이 높은데 비해 신뢰도가 낮은 4분면에 위치하고 있는 것을 알 수 있으며 이는 국민들이 이들 기관들에 대하여 갖고 있는 관심과 기대에 부응하지 못한다는 불만과 부정적 평가를 의미한다고 볼 수 있다.

그림 1. 23개 파워조직의 영향력과 신뢰도

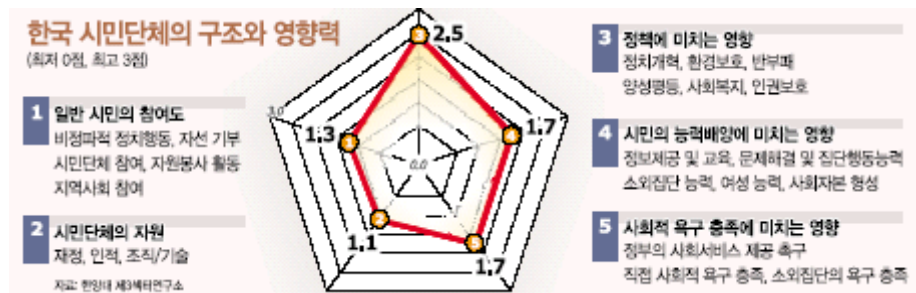


출처: 중아일보(2005/5/25)

이러한 결과는 최근 시민단체가 정치적 활동에만 치중한다는 인상을 주면서 국민의 신뢰도가 하락하고 있다는 사실을 시사하는 듯하다. 위에서 잠시 인용한 세계시민단체연합(CIVICUS)와 한양대 제3섹터 연구소의 조사 결과를 보면 우리나라 시민단체들이 정치적 영향력 면에서는 3점 만점 중 2.5점으로 높은 평가를 받으면서도 시민단체의 자원(1.1)과 일반 시민 참여도(1.3) 뿐 아니라 시민의 능력배양에 미치는 영향(1.7)과 사회적 욕구 충족에 미치는 영향(1.7)의 측면에서도 낮은 평가를 받아 동아시아 연구원의 조사 결과와 마찬가지로 영향력이 높는데 비하여 다른 제반 측면에서 낮은 평가를 받아 상대적으로 부정적인 평가를 받고 있는 것으로 해석할 수 있다.

물론 시민단체의 신뢰성의 문제는 과도한 정치화 뿐 아니라 시민단체 활동의 투명성, 공정성, 책임성 및 전문성 등 다른 문제들과도 긴밀한 관련이 있다. 이러한 제반 문제들과 함께 시민단체의 정치참여 논란은 경제선진화를 위한 시민단체의 역할을 모색하는데 있어 반드시 선결되어야 할 문제인 것이다.

그림 2. 한국 시민단체의 구조와 영향력



출처: 동아일보(2005/6/17)

### III. 경제선진화를 위한 정부-시민사회 관계의 새로운 구상: 시민단체와 정부의 역할을 중심으로

새로운 시민사회-정부관계의 구상은 결코 용이한 일이 아니다. 시민사회는 서로 다른 집단으로 구성되어 있으며 다양한 형태의 정치적 양상을 보이기 때문이다. 우선 시민사회는 사업자단체, 노조, 주요 시민단체, 지역단위의 시민결사체 등 다양한 유형의 집단들로 이루어져 있다. 게다가 위에서 살펴본 각 모델들에서 추구하는 목표 혹은 가치도 다양하다. 즉 국가조합주의는 국가의 규제와 통제를 강조하고 있고, 다원주의는 자율적이고 경쟁적인 관계를 중시한다. 사회조합주의는 사적이익정부 혹은 사적 규제에 의한 협의적 정치를 제시하고 있고 시민단체에 대한 논의는 시민의 참여를 통한 참여민주주의의 제고라는 서로 다른 그림을 그리고 있다.

이러한 모델들은 국가의 규제와 통제, 시민사회의 자율과 경쟁, 사적 규제와 협의, 평등과 참여 등 서로 모순적일 수 있는 목표를 추구하고 있으며 사실 어느 하나도 포기하기는 힘든 목표라고 할 수 있다. 국가통치의 안정과 과도한 지대추구행위의 억제를 위해서는 어느 정도 국가의 규제와 통제가 필요할 수 있다. 그러나 이를 위해서 결사의 자유와 자율 및 경쟁의 정신을 훼손할 수는 없다. 한편 노사관계에 있어 과도한 분열과 집단이기주의를 막기 위해서는 정상조직의 독점적 지위와 정상조직간 협의에 기반한 사적 규제가 유효할 수 있다. 마지막으로 자칫 소외되기 쉬운 일반 시민의 이익을 보호하고 참여의 미덕을 살리기 위해서는 시민단체와 시민결사체들에 힘을 실어주어야 한다.

이러한 사실은 새로운 시민사회-정부 관계의 구상이 어느 한 모델만을 지향할 수는 없다는 것을 말해준다. 가령 미국식의 다원주의 모델로 가자 혹은 서구식의 사회조합주의 모델을 따르자 등의 논의는 별 의미가 없다. 시민사회의 다양한 현실을 고려하고 서로 상충할 수 있는 목표들을 가능한 한 조화롭게 추구하면서 시민사회의 순기능은 살리고 역기능은 억제하는 방향을 모색해야 하는 것이다.<sup>2)</sup>

2) 가령 국가조합주의의 왜곡된 유산인 사업자단체의 정부규제업무의 문제는 1999년 미완의 조치로 끝난 규제개

이하에서는 시민단체의 역할과 정부의 역할을 중심으로 경제선진화를 위한 정부-시민사회 관계를 구축하기 위한 몇 가지 실천적·정책적 대안을 제시해 보고자 한다. 이는 현 우리나라 시민사회에 있어 시민단체가 여타 시민사회단체 비하여 상당한 영향력을 행사하고 있고 특히 노무현 정권 하에서 기존 모델들의 문제를 극복할 수 있는 참여민주주의의 대안으로 고려되고 있는 상황에서 우선적으로 논의될 필요가 있기 때문이다.

## 1. 시민단체의 역할

위에서 살펴보았듯이 시민단체의 정치참여는 시민단체에 대한 신뢰의 문제를 야기할 수 있으며 우선 시민단체의 입장에서는 과도한 정치화의 위험을 조심해야 한다.

시민단체 본연의 권력 감시·비판의 역할과 비정파성 및 순수성을 강조하는 원칙론의 입장에서 시민단체가 정치세력화에 나설 경우 시민단체와 정당과의 구별이 어렵게 되고 자칫 시민운동이 정치의 발판이라는 오해를 사거나 심지어 시민단체가 권력지향적 정치지망생들의 임시거처로서 수단화될 우려가 있으며 이는 시민단체의 중립성과 도덕성에 치명적인 손상을 입힐 수 있을 것이라고 지적한다. 나아가 시민단체가 정권에 참여함으로써 본연의 감시와 비판 기능을 수행하지 못하게 되고 오히려 정권차원에서 시민단체를 동원화의 수단으로 이용하는 한편 시민운동이 정치세력으로 흡수되면서 시민운동의 공동화 현상도 나타날 것이라는 우려가 있다. 또한 정치개혁이 시민운동의 주요이슈이기는 하지만 그 외에도 우리 사회에 존재하고 있는 여러 가지 과제--가령 국민들의 삶의 현장 및 생활과 직결된 과제--를 충실히 수행해 건강한 시민사회를 만드는 역할이 더욱 중요하다는 지적도 있다.<sup>3)</sup>

이러한 우려는 과거 김대중 정권 하에서 정부의 일방적인 계획과 하향적인 추진에 의하여 시도된 제2건국운동의 사례가 극명하게 보여준 바 있다. 현 노무현 정부의 경우도 취임 초부터 시민단체의 요구를 수용하고 시민단체 관련 인사들을 충원하는 등 시민단체와의 친화적 관계를 강조하는 상황에서 이러한 과도한 정치화의 위험이 도사리고 있다고 할 수 있

---

혁안을 보완하기 위한 노력이 필요할 것이다(김의영, 2002). 다원주의가 야기하는 과도한 이익갈등 및 집단이기주의의 문제도 법치의 원칙에 따른 대응으로 불법 집단행동이 또 다른 불법 집단행동을 부추기는 부정적인 학습효과를 지양하고, 정부 차원에서 정책조율 및 이익갈등 중재기능을 개선할 수 있는 정책결정 시스템 차원의 개혁을 시도하며, 전략적 차원에서 이해당사자들의 여론 수렴, 중립적인 입장 견지, 전문적인 대안 제시 및 홍보 노력, 직·간접적인 보상책 마련 등 이익갈등을 대화와 타협으로 이끌기 위한 다양한 전략을 시도할 필요가 있다. 사회조합주의 실험과 관련해서도 현 노사정위의 현실적 문제들을 극복할 수 있는 제도개혁에 대한 연구가 이루어지고 노사정위를 보다 참여적, 협의적 기제로 활용할 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다. 가령 산별교섭 차원의 조합주의 제도와 비교적 성공적인 사례로 언급되고 있는 네덜란드와 아일랜드의 경험에 대한 고찰과 응용이 가능할 것이다.

- 3) 시민단체의 정치참여를 옹호하는 현실론의 입장에서는 다음과 같이 반박한다. 시민단체의 정치적 성향은 정치적 영향력을 노리거나 정치세력화를 꾀하는 것이 아니며, 우리 국민들의 생활에 가장 큰 영향을 미치는 것이 정치이고 또한 사회개혁이 정치개혁과 맞물려 있기 때문에 정치개혁을 주장할 수밖에 없는 측면이 있다는 것이다. 오히려 정치권의 지지부진한 정치개혁이 시민단체들로 하여금 자신의 고유 활동영역을 벗어나 정치개혁에 힘을 쏟지 않을 수 없도록 만들었다는 현실을 제시한다. 또한 시민단체들은 다양한 영역에 걸쳐 활동하고 있고, 정치적 성향을 보이는 단체도 있지만 국민의 생활현장에서 삶의 질의 향상을 위하여 애쓰는 사회복지관련 단체가 더 많으며, 단지 정치개혁을 위한 애드보커시(advocacy) 단체들의 목소리가 좀더 크게 들리기 때문에 이러한 활동만이 모든 시민단체의 활동인양 오해받고 있다는 것이다.

다. 특히 국민 대다수가 정치를 매우 불신하고 시민단체의 순수성을 강조하는 국민정서 상 시민단체의 과도한 정치화는 대국민 신뢰도의 하락으로 이어질 수 있다. 경제선진화를 위한 시민단체의 일차적인 역할은 직접적인 정치참여보다는 정치권과의 긴장관계 속에서 권력을 감시, 비판, 견제하고 공익적인 차원에서 건전한 정책 대안을 제시하는 데에 있다고 본다.

시민단체들이 이러한 견제역할과 함께 공공정책적인 역할을 담당하기 위해서는 신뢰성과 함께 시민단체 활동의 투명성, 민주성, 윤리성 및 전문성을 제고하기 위한 노력이 필요하다(김영래, 2004). 이러한 시민단체의 덕목들은 상호 밀접한 관련이 있으며 이러한 덕목들이 갖추어져 있을 때 공신력 있는 시민단체로서 견제 및 공공정책적인 역할을 성공적으로 수행할 수 있는 것이다. 사실 대의제 기구와 달리 시민단체의 활동에 대하여 선거에 의한 회고적 책임(retrospective accountability)을 물을 수 있는 방법이 없는 상황에서 시민단체에 대한 평가는 이러한 덕목들에 의하여 이루어질 수밖에 없다.

시민단체 운영 및 재정에 있어 투명성이 중요하다. 특히 정부나 기업으로부터 직·간접적으로 지원을 받는 경우 재정의 투명성은 더욱 중요할 것이다. 사실 그 동안 시민단체들이 정부나 기업의 투명성을 강조하는 만큼 시민단체의 투명성에 대한 요구는 없었으며 시민단체들도 투명성의 문제를 별로 심각하게 생각하지 않고 있는 듯하다. 시민단체 내부 의사결정 과정의 민주성과 시민단체 지도자들의 윤리성 또한 같은 이유로 시민단체의 공신력에 있어 중요하다. 이러한 덕목들은 시민단체 스스로 내부 행동강령 및 규정을 강화하여 실천함과 동시에 경쟁 관계에 있는 시민단체, 언론, 학계 등 시민사회의 다른 기관을 통한 감시의 기능이 활성화 될 필요가 있을 것이다.

시민단체의 전문성과 관련하여 대형 시민단체들을 중심으로 백화점식 프로그램을 운영하는다는 비판 또한 심각하게 받아들여야 한다. 지금까지 이들 시민단체들은 모든 문제를 다 다루다 보니 세분화된 이슈에 대한 전문적인 대안을 제시하기 보다는 기본적인 입장을 발표하는 수준을 넘지 못하는 측면이 있었던 것이 사실이다. 사회가 점차 분화되고 다원화됨에 따라 이슈 자체도 다양해지고 전문화되고 있으며 시민단체도 영역별, 이슈별, 지역별로 세분화되고 전문화될 필요가 있다. 또한 그 동안 전문적 지식을 주로 교수들을 통하여 공급받아왔으나 이제는 시민운동가 스스로 전문지식을 쌓아 정책대안을 수립할 수 있는 능력을 키우도록 노력해야 하며 이를 위해 시민운동가들의 교육프로그램을 강화하는 방안을 고민해야 할 것이다.

시민단체의 견제 역할과 공공정책적 기능을 넘어 풀뿌리 차원에서 시민결사체를 중심으로 사회적 협력을 이끌어 내고 시민사회 구성원 스스로 문제를 해결해 낼 수 있는 능력을 함양하는 것이 중요하다. 이는 ‘시민 없는 시민운동’의 문제를 극복하기 위한 방법으로서 의미가 있으며 나아가 전 장에서 언급한 사회적 자본의 시각에서 강조하고 있듯이 궁극적으로 경제선진화를 위한 정치, 경제적 발전에 기여할 수 있는 방안이기도 하다.

사회적 자본의 증대는 정치적 발전과 경제적 발전을 동시에 달성할 수 있는데, 이는 자발적 시민결사체들의 네트워크가 호혜주의(reciprocity)의 규범과 신뢰를 증대시킴으로서 소위 집단행동의 딜레마를 해결하고 사회적 협력을 형성할 수 있게 해 주기 때문이다. 퍼트남

에 의하면 시민결사체들은 수요(demand)의 측면에서 정부에게 보다 나은 공공서비스를 요구하기 위하여 협력(혹은 집합행동)할 수 있기 때문에 그들이 원하는 결과를 얻을 수 있으며, 반대로 공급(supply)의 측면에서 볼 때 스스로 협력(집합행동)을 이끌어 낼 수 있는 능력으로 인하여 정부정책의 성과가 제고될 수 있다는 것이다. 한 가지 예만 들자면 교육과 관련하여 사회적 자본이 축적되어 있는 곳에서는 학부모들의 조직화가 수월하고 이들의 교육서비스에 대한 요구를 교육당국이 무시하지 못할 것이며(수요의 측면), 부모들이 자원하여 학교 교육의 일익을 담당함으로써 공교육정책이 성공으로 이어질 수 있다는 것이다(공급의 측면). 즉 정책의 투입과 산출에 있어 시민결사체들의 집합행동능력이 정책의 성공을 가능하게 한다고 볼 수 있다.

이러한 역할은 최근 부산 지역의 학부모 교육 프로그램이 잘 예시하고 있다(중아일보, 2005/6/16). 소위 ‘부산발 교육혁명’이라고 불리는 학부모 교육프로그램의 요체는 ‘학교 벽 허물기’로서 선생님과 학부모, 시민운동가, 사회 각 분야의 다양한 전문가 등 사회구성원 모두 교육에 참여하고 있다. 부산시 교육청이 운영하는 학부모교육원이 배출한 ‘독서지도 가르치미’가 학교현장에 투입돼 특별활동강사로 일하고, 지역의 교회·절·성당이 합심해 배움터와 토요프로그램을 제공하며, 지역 기업들이 어려운 학생들에게 책을 나누어주는 한편, 시민단체에서 추천한 시민명예감사관들이 학교현장의 부정·부패를 감사하고 그 결과를 학부모에게 공개함으로써 교육행정의 투명성을 높이는 등 실로 ‘학교와 사회의 연계와 협력’ 체제에 기초한 교육혁명이 이루어지고 있는 것이다. 이는 학부모·시민단체·기업 등 지역 시민사회 구성원 모두가 참여하여 바람직한 공교육을 이루어낼 수 있다는 공감대가 형성되어 함께 협력하고 있기 때문에 가능한 것이다. 이러한 부산발 교육혁명은 경제선진화의 관건이라고 할 수 있는 교육 분야에 있어 시민결사체의 협력적 참여 모델로 제시될 수 있을 것이다.

사실 이러한 시민결사체의 역할은 이미 시민의식과 신뢰의 규범이 확산되어 있을 경우에만 가능하다고 볼 수 있다. 반대로 끼리끼리의 사적 신뢰에 기반한 특수주의의 문화가 뿌리 내려 있는 경우 지역이기주의의 병폐로 전락할 수도 있다. 퍼트남(1993)의 경우도 초기 이태리에 대한 연구에서 일종의 문화적 결정주의(cultural determinism)의 입장을 견지하고 있다. 즉 사회적 자본의 축적은 하루아침에 이루어지는 것이 아니며 매우 서서히 점진적으로 변화된다고 주장한다. 가령 이태리의 경우 북부와 남부의 문화적 차이는 천년 전부터 벌어져 경로의존성에 의하여 확대·재생산되어 왔으며 이러한 문화적 차이로 말미암아 북부에만 사회적 자본이 축적되어 정치·경제적 발전으로 이어졌으며 반대로 남부의 경우 사회적 자본의 결핍으로 인하여 저발전으로 귀결되었다고 설명하고 있다.

그러나 퍼트남의 최근 연구들(Putnam, 2000 and 2003)에서는 비교적 단시일 내에 사회적 자본의 생성되어 집합행동의 문제가 해결될 수 있으며 특히 그가 사회적 자본주의자(social capitalist)라고 부르는 시민결사체의 지도자 혹은 시민운동가의 역할이 중요하다는 점을 시사하고 있다. 가령 퍼트남(2003)은 미국의 열두 지역의 사례연구에 기초하여 비교적 짧은 기간에 지역공동체 차원에서 사회적 자본을 구축해낸 성공사례들을 제시하면서 사회적 자본주의자(social capitalist)들의 노력 여하에 따라 결과가 바뀔 수 있다는 점을 주장하고 있다.

퍼트남(2003)은 미국 열두 지역의 사례연구에 기초하여 사회적 자본을 증대하기 위한 각종 전략을 제시하고 있다. 지역 사회의 소규모 하부 조직들을 연방조직들로 묶어 공동체 전체의 협력을 이끌어 내는 중층화된 연방 전략(nested federal strategy), 면대면 접촉을 통하여 관계를 조직화하는 전략(relational organizing strategy), 구성원 간 일종의 토의 혹은 심의(deliberation)를 통하여 내부적으로 결속을 강화하고 이질적인 구성원간 벽을 허무는 전략(story telling strategy), 사회 저변에 이미 자리 잡고 있는 기존의 네트워크 혹은 공동체를 활용하여 사회적 자본을 확대·증식시키는 전략(recycling strategy)<sup>4)</sup>, 결사체 내부의 의사결정 구조를 다수결 원칙에서 합의제적 원칙으로 바꾸는 전략(consociation strategy), 참여적 예술 공연 프로젝트를 통하여 지역의 이질적인 거주자들 사이에 다리를 놓는 연결적 전략(art performance strategy) 등 실로 다양한 전략과 테크닉들을 제시하고 있다.

이러한 전략들은 단지 예시에 불과하며 우리 사회에 있어서도 각 지역의 특성과 상황에 따라 시민결사체를 중심으로 다양한 전략을 활용하여 사회구성원들의 협력을 이끌어 냄으로써 정치·경제적 발전에 기여할 수 있다는 점을 시사하고 있는 것이다.<sup>5)</sup>

## 2. 정부의 역할

경제선진화를 위한 시민사회의 구현을 위해서는 정부의 역할 또한 중요하다. 전 장에서 지적했듯이 현재 시민단체의 자원 부족의 문제는 심각하다. 정부는 시민단체들이 경제선진화에 바람직한 역할을 수행할 수 있도록 적절한 지원을 해줄 필요가 있다. 또 위의 부산발 교육혁명의 예에서 보듯이 시민결사체의 참여와 협력적 거버넌스의 구축을 위해서도 정부의 지원이 필요하다.

그러나 여기서 문제는 정부가 재정적 지원이 시민단체를 통제하고 정치적으로 이용하는 기제로 악용될 수 있다는 점이다. 과거 관변단체에 지원을 집중하여 정치적으로 선거에서 표몰이를 위한 수단으로 악용한 예가 대표적이다. 또한 시민단체를 지지세력화 하려는 정부 및 여당의 공공연한 의도와 정부의 지원을 받는 시민단체들을 정부의 홍위병이라고 매도하는 야당의 비판 사이에서 정부의 시민단체에 대한 재정적 지원은 항상 논란의 대상이 되어 왔다.

이러한 시민단체 지원에 대한 정부 및 정치권의 당리당략적 접근은 시민단체와 정부 간 협력적 관계를 가로막는 가장 주된 요인이라고 볼 수 있다. 한 시민운동가는 이를 다음과 같이 표현하고 있다(박병욱, 2000, p. 163).

이러한 정치권의 태도는 정부는 물론 정치권에 대한 시민단체의 신뢰를 무너뜨리고 관계를 악화시키는 결과를 가져온다. 시민단체들에 대한 시민들의 의혹이 생기게 되고, 시민단체들은 정치적 중립성과 이에 따른 도덕성의 훼손을 우려하여 정부와 정치권에 대해

4) 가령 이미 조직화된 교회와 학교공동체의 네트워크를 활용하여 시민결사체를 조직하는 방법이 한 예이다.

5) 이러한 역할에 대한 보다 이론적인 분석은 김의영(2005) 참고.



더욱 완고한 입장을 견지하게 되며, 협력이 꼭 필요한 사안에 대해서도 협력을 거부하게 된다.

물론 권력지향적 시민단체가 정부의 재정적 지원에 기생하여 정치적으로 동원되는 경우가 존재한다. 그러나 이러한 이유로 정부의 시민단체에 대한 재정적 지원 자체를 문제 삼는 것은 정부와 시민단체 사이의 협력적이고 건설적인 관계의 가능성을 저버리는 것이다. 정부와 정치권이 시민단체에 대한 중립적인 자세를 견지해야 한다는 원론적인 지적과 함께 문제 해결은 시민단체에 대한 정부의 지원은 활용하되 정치적 위험과 논란의 소지를 줄이는 데에 있을 것이다.

우선 세계적으로 시민단체에 대한 정부지원은 흔한 일이다. 미국 존스 홉킨스 대학 시민사회연구소의 연구에 의하면 1995년 세계 22개국 비영리단체의 수입원에서 정부지원은 40%를 차지하고 있다. 주로 정부에 대한 감사·견제를 일삼는 시민권리옹호단체의 경우도 38%에 이른다(Salamon, 1999). 또한 1996년 미국 비영리부문의 총수입은 대략 5,150억 달러이었으며 이중 정부지원이 차지하는 비율은 36%로 나타났다. 더욱 흥미로운 것은 여성운동, 민권운동, 환경운동, 소비자운동 등 시민권리옹호단체들의 재원조달의 51%를 정부가 담당하고 있다는 사실이다(설러몬, 2000).

선진 민주주의 국가를 위시하여 전 세계적으로 시민단체에 대한 정부지원이 대세로 자리 잡은 이유는 이들 단체들이 제공하는 서비스와 수호하는 가치가 우리 모두에게 필요한 공공재적인 성격을 지니고 있다는 점을 인정하고 있기 때문이다.

그러나 선거운동과 같이 명백한 정치적 활동을 하는 단체들의 경우는 다르며 시민단체의 활동 성격에 따라 규제할 필요가 있다. 이는 정부가 특정 정파에게 재정적 지원을 함으로써 정치적 중립성을 지키지 못하는 결과를 초래할 수 있으며, 정부에 세금을 낸 납세자들의 입장에서라도 자신의 정치적 선호와 다른 입장을 취하고 있는 단체에게 자신의 세금이 지원되는 모순을 내포하고 있다. 자유주의와 다원주의를 신봉하는 미국에서도 정부로부터 기부금에 대한 세금감면 지위를 부여받은 비영리단체들(nonprofit organizations that qualify for tax deductible charitable donations)은 선거운동에 관여할 수 없도록 하고 있다. 이들이 정치적 활동에 관여할 경우 세금감면 지위를 잃을 수 있으며 나아가 이들의 정치적 지출(political expenditures)에 대하여 세금(excise tax)이 부과될 수 있다(Salamon and Flaherty, 1996).<sup>6)</sup>

또한 시민단체를 지원하는 방식도 직접지원보다는 간접지원이 더욱 바람직하다. 현재 비영리민간단체지원법 등 정부 주도하에 각 부처가 직접 시민단체를 지원하는 방식 또한 국해의 소지가 있고 시민단체의 자율성과 독립성을 훼손할 수 있는 문제가 있다. 물론 공개경쟁과 공익사업선정위원회의 심의를 통하여 객관적으로 사업을 지정하여 지원한다지만 사업 선정과 평가 과정에 정부의 의도와 영향력이 개입할 여지가 있다.

6) 미국 세법에 의하면 정부로부터 기부금에 대한 세금감면 지위를 부여받은 비영리단체가 선거운동 외에 법안 제·개정 등에 대한 로비와 같은 정치적 활동을 할 경우 해당 정치적 활동비용의 10%에 해당하는 세금을 단체에 부과하고 단체지도자에게 수입의 2.5%에 해당하는 세금이 우선적으로 부과되며, 이후 시정이 없을 경우 정치적 활동비용의 100%에 해당하는 세금과 기타 벌칙이 부과된다.

대안적으로 시민단체 지원을 위한 민간재단을 구성하여 정부지원자금과 관련된 제반 사항을 독립적이고 합리적인 방식으로 관리하도록 하는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 물론 민간재단이라 할지라도 정부지원자금을 지원하는 정부의 간섭으로부터 완전히 자유로울 수 없으며 민간재단 나름의 문제가 존재하지만 시민단체의 재정적 자립이 어려운 상황에서 차선책으로 고려해 볼 수 있을 것이다.<sup>7)</sup>

또한 직접적 자금지원방식보다는 소득세 등의 각종 세제혜택, 공공시설물과 공유지의 이용, 무료유편이용, 인턴인력의 제공 등의 간접적 지원이 더욱 바람직하다는 것이 시민단체들의 지배적인 견해이다.

나아가 시민, 기업, 재단 등이 자유롭게 시민단체들에 기금하고 참여할 수 있는 유인체계를 구축해야 할 것이다. 가령 기부금에 대한 면세 혜택을 부여하고 기부금품모집규제법을 현실적으로 개정하며 자원봉사활동지원법을 제정하는 등 시민들의 자발적인 기부문화와 자원봉사활동을 활성화하고 시민단체들의 자체적인 자원동원 능력을 제고할 수 있는 제도적 기반을 조성해야 할 것이다. 세금혜택과 같은 단순한 물질적 유인체계 뿐 아니라 교육, 홍보를 통하여 시민참여의식을 고양시키고 확산시키는 노력도 중요하다. 예를 들어 시민교육법을 제정하여 시민교육의 틀을 마련하고 내실화하며 기부와 나눔에 대한 체계적인 교육을 실시하는 것도 가능할 것이다.

공공정책적 역할을 담당하는 시민단체에 대한 정부의 재정적 지원과 관련하여 슈미터(Schmitter, 1995)는 다소 급진적이나 흥미로운 아이디어를 제시하고 있다. 그는 일종의 상환권(voucher) 제도의 도입을 주장하는데 슈미터의 아이디어는 공적 권한을 부여받은 시민단체들이 지켜야할 요건들--가령 책임성, 비영리성, 공공성 등--을 명시한 헌장(Charter)에 따라 자격요건을 갖춘 단체들에게 공적 지위를 부여하고 국가가 이들에게 직접 재정적 지원을 하는 대신 일반 시민에게 상환권을 나누어 주고 그들로 하여금 자신들이 원하는 서비스를 제공하는 단체에 수여하도록 하는 방식이다.

---

7) 박상필(2004)은 자금을 지원하는 정부의 간섭배제의 어려움, 민간영역 스스로의 합리적인 자금배분과 적절한 평가감독의 한계, NGO 자체의 재정추원 및 자립능력의 방해 등의 문제를 들고 있다. 그는 국무총리실 산하에 시민단체 지원재단을 두는 안을 제안하고 있다.

## 참고문헌

- 공정거래위원회. 1999. 『공정거래백서』. 서울: 공정거래위원회.
- 김영래. 2004. “한국 시민운동의 과제와 전망.” 김영래·이정희 외 공저. 『NGO와 한국정치』. 서울: 아르케.
- 김의영. 2002. “진입장벽 완화: 사업자단체 규제개혁 사례.” 모종린 외 편. 『한국 경제개혁 사례연구』. 서울: 오름.
- \_\_\_\_\_. 2004. “제17대 총선에서 시민단체의 선거참여.” 『의정연구』. 제10권. 제2호.
- \_\_\_\_\_. 2005. “결사체 민주주의에 대한 소고.” 『한국정치학회보』.
- 박병욱. 2000. “한국 시민운동과 정부간 관계의 재정립 방안.” 박재창 편. 『정부와 NGO』. 서울: 박영사.
- 박상필. 2004. “NGO에 대한 정부의 재정지원 유형 비교.” 김영래·이정희 외 공저. 『NGO와 한국정치』. 서울: 아르케.
- 레스터 설러먼. 2000. 『NPO란 무엇인가?』. 서울: 아르케.
- 시민의 신문. 1997/2000/2003. 『한국민간단체총람』. 서울: 시민의 신문.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_\_\_. 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- Putnam, Robert. 2003. *Better Together: Restoring the American Community*. New York: Simon & Schuster.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Bowling Alone*. New York: Simon & Schuster.
- \_\_\_\_\_. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Salamon, Lester M. and Susan L. Q. Flaherty. 1996. "Nonprofit Law: Ten Issues in Search of Resolution." Working Paper of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.
- \_\_\_\_\_, et al. 1999. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Schmitter, Philippe C. 1995. "The Irony of Modern Democracy and the Viability of Efforts to Reform its Practice." in Joshua Cohen and Joel Rogers. *Associations and Democracy*. London: Verso.
- Streeck, Wolfgang and Philippe Schmitter. 1985. "Market, State, Community, and Association?: The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order." Streeck and Schmitter eds. *Private Interest Government: Beyond Market and the State*. London: Sage.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.