

새천년 시민사회 역할과 환경

박 영 숙 한국환경·사회정책연구소 소장

I. 들어가는 말(새천년을 바라보며)

오늘을 살고 있는 우리는 두 세기와 두 천년을 걸쳐 사는 세대로서 우리에게 20세기를 살아온 경험을 거울삼아 21세기를 바로 살게 하는 책무가 부여되어 있다.

영국의 역사학자 에릭 홉스봄은 일찍이 <인류가 과거와 현재의 연장선상에서 세 번째 밀레니엄을 건설하고자 한다면 반드시 실패할 것이다>라고 경고한바 있다.

지난 100년 간의 역사는 갈등과 대결, 지배와 피지배, 경쟁과 소유 그리고 독점의 원리가 주도한 시대로서 인간의 자연착취, 강자의 약자억압, 생명경시 및 물질만능의 왜곡된 세상을 만들었기 때문이다.

I-1 한국 시민사회가 보는 20세기

금년 1월 5일 102개 시민단체가 선포한 <새천년 시민사회 선언>은 20세기는 눈부신 경제적·기술적 진보를 성취하였으나 인류사회에서 가장 파괴적 세기였기에 20세기는 문명의 시대이자 동시에 야만의 시대였다고 규정하고 있다.

“무분별한 개발, 성장일변도의 정책은 생태계의 파괴와 전지구적인 환경위기를 낳았으며, 지구촌 한쪽에서의 풍요에도 불구하고 또 다른 한편에서는 기아와 빈곤에 허덕이고 있는 것이 오늘의 현실이다. 공생적 가치와 공동체 관계는 경쟁과 효율의 이데올로기에 압도되었고, 그 결과 사회경제적 불평등은 날로 심화되고 있다. 20세기 성장일변도의 흐름은 물량주의와 소비주의를 증폭시켰고, (중략) 성장주의가 동반하는 집중과 위계의 문화는 자율, 자치, 분권을 향한 노력을 질식시켰다. 또한 20세기는 한편에서 인종적, 민족적 정체성의 증대를 가져왔지만 다른 한편에서는 인종적, 민족적, 적대적 증오, 그로 인한 전쟁과 집단 학살로 점철된 시대였다.” 1)

이 선언은 20세기 한국사회를 다음과 같이 설명하고 있다.

“20세기 전반의 한국근대사가 주체적 근대화의 실패, 제국주의적 지배에 대한 저항의 역사였다면, 20세기 후반의 한국 현대사는 개발과 성장만을 목표로 달려왔던 압축적 근대화 와 냉전의 역사였다. 국민은 ‘잘살아 보세’라는 구호아래 독재와 저임금의 고충을 감내할 것을 강요받으면서도 보람있는 미래에 대한 기대를 가지고 살아 왔다. 그리고 압축적 근대화는 (중략) 비록 성장이라는 목표를 달성하였지만 우리사회에 물질만능주의와 부패정치의 심화, 이데올로기의 대립과 갈등, 경제적 불평등의 구조화, 지역적, 사회적인 불균등, 환경 파괴와 생태계위기, 성차별, 권위주의적이고 배타적인 사회문화 등 심각한 부작용을 초래하였

다. (중략) 20세기 한국의 냉전적 개발독재 시스템은 이세기 후반에 와서 그 한계와 문제점을 드러내며 한국사회의 총체적 위기를 만들어내고 있다" 1)

I-2 21세기의 새로운 세계질서

새천년에 인류가 바라고 있는 새로운 세계질서는 공생과 자율, 그리고 공유의 원리가 주도하는 평등, 평화, 화해의 세상이다. 20세기가 인류의 파멸이 예고된 시대였다면 21세기에는 인류의 지속생존을 가능케하는 새로운 패러다임으로 전환되어야 한다고 본다.

국제질서의 변화과정을 토대로 한 새로운 100년의 국제질서에 대한 예측은 ①세계화와 정보화의 추세로 세계는 국경이 없는 하나의 지구촌화하여 지구정치, 지구경제, 지구환경의 세기로 ②국가주권이 약화되는 반면 지방정부, 국제기구, 경제기구, 민간단체(시민사회) 등의 사회조직이 강화되고 ③20세기가 성장위주의 세기, 강자의 세기였다면 21세기는 지속가능한 사회건설의 세기, 공생의 세기로 전망하고 있다.

21세기의 한국사회를 과감한 민주개혁을 통해 참여와 공생의 사회로 만들겠다고 다짐하는 102개의 한국시민운동은 "가장 작은 자의 인간다운 삶이 보장되는 공생적 복지사회, 자연과 인간, 인간과 인간간의 공존적 삶이 가능한 환경친화적 생태사회, 인간의 기본적인 시민적, 정치적 권리와 사회적, 경제적 권리, 그리고 소수의 권리가 보장되고 참여자체가 국가운영의 기본원리가 되는 참여형 민주인권사회, 성에 근거한 왜곡된 남녀역할 정형화와 차별이 존재하지 않는 성평등사회, 중앙집권주의, 위계주의를 넘어서서 분권적 자치사회를 건설하는 것"1)을 새천년의 비전으로 제시하고 있다.

비전을 현실화한다고 하는 것은 저절로 이루어지는 것이 아니다. 패러다임의 전환은 준비하고 뼈를 깎는 고통을 이겨내고 수고를 아끼지 않는데서 가능하다. 한국시민사회가 새 세기의 새로운 도전으로서 참여와 공생에 기초한 대안적 사회를 만들어 가는 행동의 진원지가 되겠다고 하는 것은 새로운 세계질서의 주역임을 자임하는 것으로 바람직하다. 위기돌파 또는 국면전환을 위한 에너지는 사회중심부가 아니라 주변부에서 나오는 것이 인류역사의 법칙이라고 하는데 이에 따르면 시민사회가 대안세력으로 부상하고 있는 것은 당연한 귀결이다.

II. 시민사회 시민운동

II-1 시민사회

우리가 살고 있는 현대사회를 흔히 시민사회라고 말한다. 시민사회에 대한 이해는 다양하다. 시민사회에 대해 질문하려면 시민에 대한 논쟁을 피할 수가 없다. 시민운동에서 일반적으로 이해하고 있는 시민은 사회학에서 말하고 있는, 사회를 스스로 자주적으로 구성하는 자발적이고 능동적인 인간을 지칭한다.

1998년 3월에 공포된 일본의 <특정비영리활동촉진법-NPO법> 2) 에서는 시민이란 자립한 의사를 가지고 활동하고 있는 모든 인적존재라고 규정하여 시민에 대한 개념이 아주 광

범위하다. 두 글자로 된 '시민'이란 단어가 일본 법률에서 쓰여진 것이 처음이라고 하는데 이 법률에서는 보통의 자연인, 미성년, 기업인, 공무원도 시민의 범주에 포함하고 있다. 시민이 주체로 되어있는 자원봉사활동을 시민의 사회참여로 간주하고 있다.

이시재 교수(가톨릭대학교 사회학과)는 시민의 개념으로 ①자기의 생활상의 이익을 지키기 위해 행동할 수 있는 주체성 ②공동의 실천에 참여할 수 있는 연대성 ③사회의 질서를 따르며 권리를 요구하고 의무를 질 수 있는 사회성 ④사회의 정체성과 미래를 조망할 수 있는 역사의식 등을 들고 있다. 그러면서 '주체성, 연대성, 사회성 그리고 역사의식을 갖춘 새로운 시민이야말로 한시대의 현실의 문제를 직시하면서도 남들보다 조금 높은 곳에서, 그리고 조금 앞선 안목으로 우리사회 전체의 운명과 미래를 조명할 수 있는 위치에 서게 될 것이라고' 하고 있다.

시민을 기능별로 ①경제적 시민 ②정치적 시민 ③사회적 시민으로 분류하는 경우 그것에 상응한 시민사회의 유형은 경제적 시민사회, 정치적 시민사회 및 사회적 시민사회로 볼 수 있다. 사회적 시민사회론은 오늘의 대중사회의 허점을 보완해가려는 시도 속에서 이해되어야 한다. 대중사회의 허점이란 '국가와 개인을 매개하는 중간집단의 기능이나 역할이 배제되거나 무력화되어 국가와 개인이 직접 대면하는 벌거숭이 사회'를 말한다. (중략) 중간집단이란 대중사회가 지닌 허약점을 보완하려는 자립적인 그리고 국가권력의 통치의도의 연장이 아닌 순수한 그리고 자유로운 개개인들의 결사(NGO)를 총칭한다. (중략) 시민사회 결사의 목적설정은 ①개개인 시민의 잃어버린 가치를 육성하고 ②그 가치를 개개인의 인격 속에 주체화하고 ③동시에 이들이 결집되어 생활양식으로 현실화해가는 촉매의 역할에 두어야 한다. 3)

II-2. 시민운동

시민운동은 개인의 자유와 자율의지에 입각한 자원봉사정신에서 출발한다. 시민운동은 사회적 연대와 연계를 만들어 오늘의 관리사회체제 속에서 시민적 자유가 상업주의나 시장경제원리에 의해 비틀어지고 원치 않는 방향으로 가고 있는 것에 대한 항의로서의 운동이다.

"시민운동의 생명력은 시민정신의 구체적 실천여부에 달려있다. 여기서 시민정신이란 사회를 보다 살기 좋게 발전시키려는 개혁정신과, 인간의 생명과 존엄성을 최고의 가치로 존중하는 인본사상을 핵심내용으로 한다. (중략) NGO는 이러한 시민정신에 입각하여 다수국민의 이익을 대변할 수 있도록 다른 영역의 NGO와도 밀접한 협력관계를 맺으면서 선진사회의 미래 비전을 공동으로 모색하고 제시해야 한다."4) 이 같은 시민운동은 오늘의 대의적 민주주의의 한계에 도전하는 자주, 참여민주주의의 한 시도로도 볼 수 있다.

시민운동의 형태는 사회개혁운동, 공동체 회복운동, 환경운동, 인권운동, 여성운동, 소비자 보호운동, 청소년 운동 등 다양하다. 시민운동은 고도자본주의와 경제성장이 낳은 구조적 모순에 의해 발생한 현대 민주주의의 차별성을 제거하려는 시민들의 자각적인 대응으로 권리회복운동, 자율적 자원봉사운동, 대안모색 및 실천운동으로서 권력쟁취를 위한 정치운동과는 구분된다.

시민운동의 순수성은 비정부(NGO), 비영리(NPO) 그리고 비정당(non-partisan)적 결집과 접근에 그 지속성과 생동력을 갖는다. 시민단체가 추구한 대안모색이 끊임없는 쟁점부각과 캠페인, 주민조직을 통해 다수시민의 지지를 받을 때 그것을 정책화하는 것은 정부나 정당의 몫이 된다.

II-3 우리나라의 시민사회, 시민운동

‘시민없는 시민운동’이라는 따가운 비판을 받고 있는 현실에서 과연 우리나라에 시민운동의 토양인 시민사회가 형성되어 있는가 하는 질문은 있을 수 있다. 나만이면 된다는 의식이 팽배하고 이웃과 더불어 사는 훈련이 결여되어 있는 상태에서 올바른 시민사회를 기대하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 한편에서는 ‘60년대 이후 점진적인 시민의식의 축적으로 시민계층이 형성되었으며 70~80년대로 이어지는 한국사회의 급격한 산업화, 도시화와 함께 시민계층 중심의 자율적인 시민단체들의 발달을 볼 수 있다’³⁾고 하는 이도 있다. 우리나라 시민운동의 우선과제는 현대적 의미의 시민사회가 자율적인 계층으로 성장하도록 그리고 시민의 사회참여 체계를 이루는 과제부터 풀어야 하는 것이 현실이다.

‘시민의 신문’이 펴낸 <전국시민단체총람>에서 보면 ‘99년 현재 우리나라의 시민단체수는 1만2천여개로 ‘97년에 비해 20%증가했다. 우리나라의 시민사회는 지방자치제가 전면 실시되면서 활성화되기 시작하여 우리나라의 총체적인 위기현상이 극에 달하면서 급성장했다고 보고 있다.

“한국에서도 지역공동체 운동이 최근 대단한 원동력을 발휘해가고 있다. 지방자치제가 본격화됨으로써 지역공동체운동이 크게 활성화되었지만, 이제는 역으로 지역공동체운동이 지방자치의 내실화에 높은 비중을 차지해가고 있다. (중략) 지역에서 벌어지는 무수한 시민 행동에는 전문가 집단뿐만 아니라 일반 주민들이 자발적으로 동참하는 공동체운동으로 정착되어 가고 있다. (중략) 지역 NGO와 CBO들이 연합하는 시민연대가 일반시민의 힘으로 사회개혁을 선도하는 권력행사(empowerment)모델의 정착가능성을 보여준다 5)

“한국의 시민운동의 모태는 70~80년대 민주화 투쟁에서 비롯됐다. 특히 87년 6월 항쟁때 확인된 시민사회의 힘과 넓어진 시민공간이 90년대 시민운동으로 만개한 것이다. 70~80년대 재야운동이 권력 획득을 지향했고 그래서 오히려 사회에서 설자리를 찾지 못했다면, 시민운동은 합법적 공간에서 실현 가능한 대안부터 찾으려는 흐름 속에서 태어났다.

국민의 정부 출범과 함께 시민단체들의 영향력이 부쩍 커졌다. 이런 흐름은 사실 언론이 주도한 양상이다. 신문이나 TV뉴스에서 시민단체의 활동상이 보도되거나 주요 대목에서 시민단체의 활동이 인용되는 빈도가 늘면서, 가히 ‘시민운동 전성시대’가 도래한 형국이다. 시민단체의 달라진 위상은 올해초부터 대부분 신문들이 소위 NGO(비정부단체)란을 신설, 시민운동의 일거수 일투족을 정기적으로 지면에 소개하고 있는데서도 나타난다.

정치권의 시민운동에 대한 관심도 무척 커보인다. (‘99. 1월 말 정부에는 NGO와 정부간 협력업무, 민간협력과 설치, 청와대 정무수석실 민간단체 담당자 생김) (중략) 요즘 이렇게 시민단체가 탄력을 받고 있는 것은 다원화 시대에 접어든 한국사회의 시대적 흐름에 부합하고 세계적인 추세를 반영한 것이라고 할 수도 있다.

더 주목해야 할 부분은 정책결정과정에 미치는 시민단체들의 영향력이다. (중략) 주요 정책 의제 설정에서부터 결정, 집행, 평가에 이르기까지 시민단체를 빼고는 그 어떤 것도 얘기할 수 없게 된 것 같아 보일 정도다“ 6)

이렇게 우리나라의 시민사회가 10년 사이에 급성장했음에도 불구하고 정부영역, 기업영역과 나란히 제3영역으로서 균형을 이루고 상호견제할 만큼의 힘을 갖는 데에는 아직 역부족이라는 인식을 같이 하고 있다.

그러나 이번 제16대 총선에서의 시민단체가 연대하여 이루어낸 낙천낙선운동으로 해서 우리나라의 시민사회도 새천년에는 영향력 있는 제3영역으로서의 가능성을 충분히 보여주었다고 평가되고 있다.

II-4 시민사회, 시민운동의 새로운 패러다임

“글로벌(global)과 로컬(local)을 합성한 <글로컬-glocal>이라는 신조어가 나올 만큼 지구촌은 글로벌화와 지방화를 동시에 추구하고 있는 동향이 매우 강력하다.” 5) 글로컬한 시대는 강력한 시민사회와 시민운동의 역할을 요구하고 있다. 국경을 초월한 문제해결의 열쇠는 이제 정부가 아닌 세계시민사회와 세계시민운동이 쥐고 있기 때문이다.

(지구적으로 생각하고 지역에서 행동하라는 상징어가 기초가 되어 제정된 지방의제 21은 실천주체인 시민 그리고 시민과 가장 가까운 거리에 있는 지방정부의 역할을 중시하면서 지역주민, 지방기업 그리고 지방 정부의 파트너쉽을 강조하고 있다. 이러한 흐름이 시민사회와 시민운동의 새로운 패러다임을 시사해 주고 있다.

오늘의 유엔은 글로벌차원에서나 지역공동체차원에서도 시민단체의 공조 없이는 존재할 수 없을 정도에 이르렀다. 1990년대에 이르러 대부분의 유엔기구들은 지역 NGO, CBO, GRO들과의 긴밀한 협의를 통해 파트너관계를 구축해왔다. 유엔에서는 비정부기구연락사무소를 설치하고 유엔이 개최하는 모든 회의에서 정부대표자회의와 병행해서 NGO회의를 조직하고, 이끌어오고 있다.

1980년대에는 유엔활동에 주로 서구국가들의 NGO들이 참여했으나 1990년부터는 개발도상국의 NGO들이 대거 동참하여 개발도상국의 목소리를 높이고 있다.

1992년 리우지구정상회의 결과에서 대표적으로 우리가 경험한 바는 자국의 이익에 매달릴 수밖에 없는 각 정부대표자회의를 통해서 문제해결을 한다는데에는 한계가 있다는 것이다. 현장에서 NGO들은 지구정상회의가 경제외교의 장으로 전락하는 모습을 지켜보았다. 결국 정부대표자회의에서 핵심과제들이 배제된채 제정된 ‘리우선언문’과 ‘의제 21’에 반발한 NGO포럼에서는 독자적인 ‘지구헌장’과 ‘의제 21’을 만들게 되었다. 물론 여기에는 지구정상회의가 배제한 의제들이 포함되었다. 그러면서 NGO들은 더욱 활동을 적극적으로 하게 되었고 그 영향력은 점차 커지고 있다.

NGO의 힘은 국경, 국적, 계층, 계급의 장벽을 넘어서 연대, 주장 그리고 행동이 가능

하며 국익에 얽매임 없이 문제해결을 위한 행동목표도 설정할 수 있어서 국내외적으로 강력한 압력행사를 할수 있다. 최근 미국 시애틀에서의 세계무역기구(WTO)각료회의가 세계적으로 조직화된 세계시민의 반대시위로 결렬된 예가 바로 세계 시민사회의 힘을 보여준 것이다.

세계시민운동의 힘은 한 나라 또는 한 지역에서 일어나고 있는 문제해결에도 적극 개입하고 있다. 개개의 시민단체의 힘으로 해결할 수 없는 문제를 세계시민사회가 국제적 연대를 통해 풀어가고 있는데 그 사례는 무수하다.

오늘날 세계권력을 ①세계적인 정치권력(global political Power), ②세계적인 자본권력(global Economic Power), ③지구시민사회권력(global Civil Society Power)의 3분법으로 형성한 것은 시민사회의 힘이 커진 것을 입증해 주고 있다..

세계적 경영학자인 피터 드러커는 '시민운동의 비영리활동이 자본주의 이후 사회의 핵심을 이룰 가장 적합한 세력이 될 것이라고' 내다 봤다. 이보다 앞서 독일의 철학자 하버마스는 '시민의 참여민주주의가 정치, 경제권력을 변화시킬 때 사회가 발전할 수 있다'고 지적한바 있다.

사회학자들이 시민단체를 정부, 의회, 법원, 언론에 이어 제5부로 칭하면서 시민사회의 힘을 인정하는 것은 시민사회에 대한 인식의 전환에서 비롯된 것이다.

III. 우리나라 시민사회, 시민운동의 한계와 과제

III -1. 시민운동의 내·외부적 장애요인

1998년부터 하나의 큰 분수령을 넘을 만큼 많은 활동과 급격한 성장을 이룩한 우리나라의 시민단체들은 드디어 민주화 운동체를 벗어나 선진국과 같은 생활개혁, 사회개혁 그리고 서비스 프로그램을 전개하게 되었다.

그러나 이러한 바람직한 시민사회의 움직임에 걸맞는 시민단체내외의 환경마련이 되어 있지 못한 것은 문제이다. 내부적인 저해요인으로 흔히 조직의 규모나 재정, 인력 등 외국 NGO들에 비해서 아주 열악하다는 점을 지적한다. 시민의식이 투철한 시민의 수가 적은 시민사회에서, 사회가 기대하는 시민운동을 전개하기란 쉬운 일이 아니다. 이를 두고 1999년 뉴스플러스에 실린 '한국시민단체의 위기와 희망'이라는 시민단체의 내실을 평가하는 글은 오늘의 우리나라의 시민운동을 '시민 없는 시민운동'으로서 주장만 있고 인디언은 없다고 꼬집기도 했다. '시민없는 시민운동'이라는 인식은 시민사회도 함께 하고 있으며 자성하고 있다.

이러한 현상은 시민단체가 직면하고 있는 항존하는 극심한 재정부족에서 비롯된다는데 이의를 다는 단체는 없을 것이다. 한 조사에 의하면 64.3%가 재정부족의 어려움을 호소하고 있다. 70~80년대 민주화 투쟁에 직간접적으로 영향을 받은 세대인 오늘의 시민운동의 전임 활동가들이 지금은 엄연한 가족을 거느린 생활인임에도 그들에게 적정한 임금조차 줄

수 없는 시민단체의 재정상태로 내실 있는 시민운동을 기대하기는 어렵다. 이런 상황에 비추어보면 우리나라의 시민운동이 오늘의 성과를 이룬 것은 기적이나 다름없다.

‘시민 없는 시민운동’이 되는 첫째 이유로서 시민사회역사가 짧다는 점을 들고 있으나 그뿐만은 아니라는 것이다. 우리나라의 시민운동방식이 학자나 전문가 중심으로 되어 있어서 지나치게 엘리트 중심인 문제^도 지적하고 있다.

“참가자들이 엘리트이고 다루는 의제(agenda)가 너무나 엘리트적, 전문적 주제들이라는 것이다. 사실 현재 많은 시민단체들의 중심에는 교수 등 학자들이 포진해 단체의 주축을 이루고 있다. 그리고 그들은 개혁 주제라고는 하지만 많은 경우 논란의 여지가 많은 정책 주제들을 대상으로 논쟁을 펼치고 있다” 7)

시민운동은 피비판자들인 정부나 재벌 등은 전문성을 그리고 일반시민으로부터는 쉽게 알고 참여할 수 있게 하라는 양측의 압력을 받고 있다. 이러한 현상은 비단 우리나라의 문제만은 아니다. 그린피스와 같은 국제적 NGO도 받고 있는 압력이다. 필요한 것은 일반시민들의 참여를 끌어내는 적절한 전략과 프로그램들을 개발해서 적용하는 것이라고 한다. 우리나라에도 성공한 사례들이 다수 있다. 동강살리기, 새만금간척지 개발반대 등이 그것이다.

우리나라의 시민단체가 직면하고 있는 외부적 저해요인으로서는 첫째는 정부의 몫으로서 시민사회, 시민운동을 지원하는 제도적 뒷받침과 재정지원책이 없는 것을 들 수 있다. 기본적인 문제는 시민사회에 대한 정부의 구태의연한 인식이다. 이미 세계사회가 인정하고 수용하고 있는 시민사회와의 끊임없는 대화와 파트너십 형성이 우리의 공직사회에서는 아직 싹트지 않고 있다.

우리사회에 만연되어 있는 관존민비, 행정우위 관행에서 비롯되는 권위적인 행정행태가 시민을 관리와 행정의 대상으로 간주하고 있다. 이런 상황에서 오늘의 시민사회가 그들의 문제들을 정부 스스로가 해결해주리라고 기대하기 어렵다면 이러한 문제로 시민사회가 나서서 그렇게 하도록 해야 할 것이다.

또 하나의 내부적이면서 외부적인 문제는 사회구성원의 시민의식 결여이다. 정부가 모든 것을 해주기만을 그리고 내가 아닌 남이 알아서 해주기를 바라는 사회구성원의 의타적이고 무임승차적인 행태는 시정되어야 한다.

III -2. 성숙한 시민사회가 필요로 하는 여건

새 밀레니엄을 맞이한 한국의 시민사회가 명실상부한 제3의 영역으로서 제5권부로서 세계의 NGO들과 어깨를 나란히 하고 국내외에서 성숙한 활동을 전개하기 위해서는 다음과 같은 요건들이 민관협력으로 마련되어야 한다.

1) 시민사회발전기본법이 제정되어야 한다.

이웃나라 일본에서는 4년간의 논의를 거쳐 1998년에 통칭 <NPO법>이라는 <특정비영리

활동촉진법>이 일본의회사상 유례 없이 의원입법으로 전의회 찬성으로 제정됐다.2) 법의 명칭대로 이 법은 민간의 비영리활동을 촉진하기 위해 제정된 것이다. 행정이 미치지 못하고 있는 부분을 보완하기 위한 민간단체의 활동을 지원하는 성격을 지니고 있기는 하나 시민의 자유의사로 이루어지는 사회참여를 적극 지원하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 법은 관련부처와 지방정부들에게 자연적으로 민간단체와의 파트너십을 독려하게 되어 있으며 이 법의 핵심은 시민자치와 지방분권을 지향하고 있다는데 주목할 필요가 있다.

이 법이 제정, 발표된 후 시민사회로부터의 많은 비판을 받은 것으로 미루어 이 법이 완벽하지는 않은 것 같다. 특히 기부금품에 대한 세제문제들이 이 법에서 시민사회편이 아니라는 점에 거센 반발이 일고 있다고 들었다.

우리나라에서도 1998년도 한해동안 시민사회단체들이 <시민사회발전기본법>제정을 위한 논쟁을 한바 있다. 법안의 핵심은 ①시민단체 활동을 지원토록 별도 출연금으로 '시민사회발전기금'을 설치한다. ②기금의 운영과 보조사업 관리를 위한 '시민사회발전위원회'를 구성한다. ③수혜대상자를 규정하기 위해 단체들로 하여금 정부에 등록하게 한다. ④등록단체들에게는 직접지원인 재정지원외에 세제혜택, 공공건물 무상임대, 우편물 혜택 등 각종 간접 지원을 제공한다. 이 법안은 과거의 민간단체지원법보다 시민사회발전위원회의 기능과 권한이 확대, 강화된 것이 특징이다. 7)

유감인 것은 이 법안 논의가 일본의 NPO법과 시기를 같이하고 있음에도 불구하고 일본은 이미 98년 3월에 이 법이 제정된 반면 우리는 99년도 정기국회에 이미 시민단체들이 수회에 걸친 공청회를 통해 작성한 <시민사회발전기본법안>을 제쳐놓고 그 이전에 만들어진 <민간단체지원법안>을 상정해놓고 있는 상태이다. <시민사회발전기본법안>의 상정이 지연되고 있는 이유는 이 법안에 정부의 기금설치와 시민사회발전위원회 설치에 대한 이견이 대립하고 있기 때문이라고 한다.

2) 기부문화가 자리잡아야 한다.

어느 나라의 시민운동도 회비에 전적으로 의존하지는 못한다. 단지 그 비율의 높고 낮음이 있을 뿐이다. 다른 나라의 경우 활발하게 시민운동을 전개할 수 있는 것은 나라마다 독특한 기부문화가 자리잡고 있기 때문이다.

기부문화의 활성화는 공익활동을 위한 기부에 대한 국민의식도 문제지만 무엇보다 더 중요한 것은 뜻 있는 사람들이 기꺼이, 불편 없이 기부할 수 있는 사회분위기가 만들어져야 하는데 그러기위해 선행되어야 하는 것은 정부의 세제조정과 편의제공 도모이다. 기부문화의 400년의 역사를 가지고 있는 영국과 100여 년의 역사를 가진 미국은 각각 모금법으로서 <Charities Act>와 <The Solicitation Act>를 제정하고 시민사회의 공익활동을 위한 기부행위를 다각도로 지원하고 있으며 노력은 계속 되고 있다.

지금까지 우리나라의 시민단체의 모금활동에는 기부금품모집규제법이 적용되고 있어서 기부독려는커녕 기부문화를 숨죽이게 하고 있다. 다행인 것은 최근 뜻 있는 민간단체들의 민간기금 조성의 움직임이 일어나고 있는 한편 언론도 이에 관심을 갖기 시작한 것이다. 기부문화란 강요에 의해서 만들어지는 것이 아니다. 정부가 기부금품모집규제법을 철폐할 뿐만 아니라 기부문화의 확산을 위해 새로운 정책을 펴야 할때이다.

사회가 안고 있는 많은 문제들을 정부 혼자서 떠맡기에는 그 한계가 있다. 다른 선진국가에서처럼 민간단체들이 나름대로의 기능을 다하게 하기 위한 기부문화가 우리 사회에서도 싹터주어야 한다.

3) 시민, 기업, 정부의 파트너십이 이루어져야 한다.

법적구속력이 없을 뿐만 아니라 아직 우리정부는 인지조차하지 못하고 있는 파트너십 문제가 국내외에서 정책수립의 가장 중요한 요인으로 작용하고 있고 논의대상이 되고 있다.

최근 들어 복지, 환경, 쾌적한 내고장만들기 등의 지속가능한 사회를 위한 정책수립과 집행에 있어서 3자간의 파트너십은 필수적인 것으로 그 중요성이 강조되고 있다. 이것은 분명 새로운 변화로서 계속 이론구축은 물론 실현방법이 연구되어야 한다.

최근 서울시가 그동안의 환경행정에 시민의 참여를 유도하기 위해 만들어서 운영하던 녹색서울시민위원회를 다시금 조례를 개정하여 유엔에서 권장하고 있는 지속가능발전위원회(CSD)의 기능을 부여하고 있는 것은 좋은 본보기가 된다. 이 위원회의 공동위원장을 3집단의 대표로 하는 동시에 위원회 구성원의 배분도 3자간의 형평을 이루고 있는 것은 서울시를 지속가능발전가능한 도시로 만드는 3자간의 협력의 모델로서 기대해볼 만하다.

이 파트너십은 대등한 협력관계로서 지금까지의 행정우위 등의 관행에서 보면 모두에게 있어서 생소하고 쉽게 적응할 수 있는 체계는 아니겠으나 반면에 올바른 협력관계가 이루어질 경우 무한한 가능성을 내포하고 있어서 3주체가 어떻게 하느냐에 따라서 놀라운 성과를 이루어 낼 수 있기 때문에 파트너십은 활성화되어야 한다.

4) 정보공개제도의 활용이 용이해야 한다.

국민의 알 권리와 국민의 국정참여 확보 그리고 참여민주주의 실현에 있어서 정보공개제도는 필수적이다. 정보공개제이란 정부가 정책목적을 달성하기 위해 국민에게 정보를 제공하는 홍보와는 다르다. 시민의 알권리를 보장받는 제도로서 시민이 청구하는 정보를 공개하는 제도이다. 정보공개제도없이 지속가능사회유지에 필요한 시민, 기업, 정부의 대등협력관계는 이루어낼 수 없다. 원래 정보관리(문서관리)는 행정관리상 필요한 것이었지만 지금은 행정의 부패를 막는 시민에 의한 행정감시를 위해서도 유용한 제도이다.

일본에서는 미국 등의 선진국에 비해 아직도 정보공개제도의 주체인 시민의 편의제공이 부족하다고 자체평가하고 있지만 1980년대에 시작된 정보공개제도는 1997년 현재 전 도도부현과 10%의 시구정촌에서 조례로 정하고 있다. 7)

우리나라에서는 1992년 10월 청주시가 최초로 <청주시행정정보공개조례>를 제정·시행하는 것을 시발로 하여 점차 확산되어 현재 178개 지방자치단체에서 조례를 제정하고 이 제도를 운영하고 있다. 중앙정부는 1996년 12월에야 국회를 통과할 수 있었고 1년간의 유예기간을 거쳐 1998년부터 시행되고 있다. 제도는 마련이 되었으나 공개내용에 제한이 따를뿐만 아니라 활용이 용이하지 않은 문제는 아직도 우리나라 행정부의 밀실행정의 잔재가 남아 있어서 일 것이다.

5) 우리의 시민운동을 국제화해야 한다.

교통수단, 정보통신의 발달로 세계시민사회의 국제적 교류가 활성화되었다. 한 나라의 시민사회가 자국의 과제에만 매달리는 한 시민사회의 역할을 다했다고 할 수 있는 세상이 아니다. 그런데 우리나라의 시민사회, 시민운동은 과연 이러한 국제추세에 걸맞는 준비가 되어있는가 질문을 하지 않을 수 없다.

최근 들어 서서히 국제적인 교류의 대열에 나서면서 우리의 한계를 절감하기 시작했다. 극히 소수의 참여에 머물 수밖에 없으며 국제적인 기여에도 한계가 있는 이유는 준비된 인력이 소수라는데 있다. 기본적인 준비인 언어훈련, 전문성 대비가 없을 뿐만 아니라 국제회의 등에 지속적으로 참가해서 인맥을 알며 회의의 전후관계를 파악해서 실질적인 참여를 할 수 있는 국제통의 활동가들이 적기 때문이다.

이러한 문제를 짚어보면서 최근 대학과 사회기구에서 시민사회와 NGO의 육성지원을 위해 학과설치 또는 연구 및 지원센터를 설립하고 있는 것은 바람직하다. 이들의 목적은 문명전환에 따른 대안적 패러다임을 기초로 건전한 사회변화를 주도해나갈 시민사회를 육성강화해 나가기 위해서라고 하고 있다.

세계화의 주된 흐름이 시민사회와 시민운동의 역할강화에 있기도 하지만 우리 정부의 국제적 경쟁력 강화추세와도 맞물려있는 시민운동의 국제화의 대비는 정부와 사회가 함께 적극 힘써야 하는 과제이다.

IV. 지구환경문제와 시민사회의 역할

30년 전 인류파멸의 징후들을 제시하고 있는 로마클럽이 펴낸 <성장의 한계>에서는 인류의 미래를 정죄하거나 예단하기보다는 선택의 문제라고 하는데 주목할 필요가 있다. 세계인구, 산업, 공해, 식량생산, 자원고갈의 현 성장추세가 계속되는 한 지구는 100년 이내에 파멸할 것을 경고하면서도 한편 지구시민 개개인이 자원소비를 최소화하고 인간의 잠재력 발휘를 균등하게 하는 지구의 형평성을 유지한다면 인류의 생존은 지속가능할 것이라고 하고 있다. 인간의 결단을 요구하는 대목이다.

1972년에 스톡홀름에서의 인간과환경회의, 1992년 리우에서의 환경과개발회의, 1994년 맨체스터의 지구포럼, 1997년 Rio+5로 불리는 유엔환경특별총회, 그밖에 수많은 환경관련 국제회의가 개최되었고 2002년도에는 Rio+10이라고 하는 세계환경정상회의 개최가 예고되어 있다.

이처럼 크고 작은 국제회의가 빈번하게 열리고 협약들이 만들어지는가 하면 문제해결의 계획과 지표들이 양산되고 있음에도 불구하고 지구환경문제는 계속 악화되어 이제는 위험수위에 도달했다는 사실을 부인할 수 없다.

그 이유는 '92 지구정상회의 이후 5년간의 의제21의 실천상황을 점검하는 '97 유엔환경특별총회에서 더욱 분명하게 밝혀졌다. 지구환경보전을 위한 행동계획의 실천실적이 없다

는 것이었다. 말로만의 행동계획이었다. 특히 의제 21의 제4장에서 촉구하고 있는 생산양식과 소비양식에 변화가 없다는 것이었다.

앞서 지적한 바와 같이 새천년의 세계화시대의 세계질서를 바로잡을 수 있는 주력부대는 시민사회이다. 특히 환경문제를 바로잡는데 시민사회의 역할은 필수적이다. 국가정상들의 합의에 의해서 이루어지는 군축문제나 전쟁방지문제와는 달리 지구환경문제는 아무리 크고 복잡해도 이것은 지구시민 개개인이 자기가 선 자리에서 작은 일부터 실천하는 데에서만 해결이 가능하기 때문이다. 시민사회의 역할의 중요성을 말하고 있다.

그래서 지구환경보전을 위한 의제21에서 9개 실천주체의 역할을 중시하며 시민과 기업과 정부의 파트너쉽과 시민에게 영향력을 직접 미치게 할 수 있는 지방정부의 역할을 부각시키고 있다.

유엔은 의제21의 효과적인 실천을 위해 국가단위의 의제21과 지속발전가능위원회(NCSD) 구성과 지방별 지방의제21의 제정을 촉구하고 있다. 우리나라에서도 1999년 7월 현재 16개 광역자치체와 85개 기초자치체가 지방의제21의 수립을 완료했고 53개 기초자치체가 수립중에 있다. 그리고 국가지속발전위원회는 현재 구성준비단계에 있으나 서울특별시에서는 녹색서울시민위원회설치 및 운영조례를 개정하여 그 기능을 추가하고 위원회 구성도 걸맞게 강화한 것은 하나의 좋은 본보기가 된다. 그런데 문제는 우리나라에서 지방의제21이 아직은 문건상 또는 형식상으로만 존재하는데 있다. 이러한 현상은 지방의제수립자체가 정부주도, 소수의 전문가 주도로 이루어지는 과정에서 실질적인 실천주체의 한 축인 시민사회가 배제되었다는데 원인이 있기도 하지만 지방의제 21이 만들어진 후 실천을 위한 후속조치가 이루어지지 않고 있기 때문이다. 우선 정부의 환경행정에서도 수립된 의제 21은 외면당하고 있는 것이 현실이다.

중앙정부의 환경정책 집행행태에서도 예외가 아니다. 예를 들어서 물절약, 에너지절약, 자원절약, 재활용, 쓰레기감량, 오염감축, 녹색지역만들기 등의 정책을 제각각 별개로 만들어진 기구를 통해 시행하려는 행정행태에서도 잘 나타나 있다. 의제21이라는 통합적인 실천적 체계와는 무관하게 운영되는데서 같은 실천주체인 시민들에게는 혼돈과 혼란을 안겨주고 있다. 그리고 정부가 시민사회를 행정의 대상으로 여기는 한 시민사회의 주체적인 참여는 이끌어낼 수 없으며 그 결과 실질적인 효과를 거두기 어렵다는 것은 설명할 필요가 없다.

정부가 행정을 시민과 함께 하고 있다는 주장은 현재 정부에서 만들어서 운영하는 다양한 자문위원회를 근거로 하고 있다. 여기에 출석해본 경험이 있는 이들은 같은 생각을 가지고 있을 것이다. 요식행위에 따라 들러리가 되어주고 있을 뿐이라는 사실을 말이다. 이것은 정부의 행정력과 예산뿐만 아니라 민간전문가들의 시간낭비에 불과하다.

미국의 경우 1970년대의 환경법에는 주민참여를 추진하는 새로운 행정절차가 도입되어 카터대통령 집권시에는 환경운동가를 연방정부 행정요원으로 등용하여 환경정책 수립과정에 기여하게 하는 등 환경행정의 주민참여를 독려하고 있다.

미국 샌프란시스코시의 주요부서에는 시민위원회가 구성되어 있다. 이 위원회에는 정책

결정, 예산심의권은 물론 인사권까지도 부여되어 있다. 약 800명의 위원이 활동하고 있는데 400명은 시장이 나머지 400명은 위원회가 임명하고 있다. 지역사회를 진정한 의미의 공동체사회로 만드는 것은 시장의 권한을 시민과 나누는 데서 가능하다고 한다. 지진이 일어났을 때 시민사회의 적극적인 협력으로 질서있게 수습할 수 있었던 경험을 가지고 있는 샌프란시스코 시장 아트 아그노스씨의 말이다.

영국의 경우 블레어 정부는 Active Community Unit(새마을 운동?)을 통해 시민의 참여로 지역사회를 공동체사회로 복원·활성화하는 운동을 적극 추진하면서 시민사회에게 정책적인 지원을 아끼지 않고 있다. 행정부의 역할의 큰 부분을 시민사회에게 내맡기고 있다. 현재 영국에서 40만개에 가까운 시민운동체가 활동하고 있는 것은 영국정부의 남다른 지원책이 뒷받침해주고 있어서이다.

이것은 우리도 꼭 해야 한다

특히 정부는 어느 행정에서보다 환경행정에서 시민사회의 역할을 중시해야 한다. 지방의 제21의 추진주체를 활성화하여 지역현장에서의 생활실천운동이 일어나도록 해야 한다. 시민 개개인이 피해자로서의 지역자구운동, 가해자로서의 생활양식변화운동, 전문가로서의 대안제시운동, 구매자로서의 기업압력운동, 유권자운동으로서의 정치압력운동, 국제환경운동과의 연대운동에 적극 참여하도록 해야 한다. 지구환경문제는 물론 지역환경, 그리고 우리가 직면하고 있는 경제위기도 살려내는 길이 된다.

V. 맺는말 (정부의 환경정책의 획기적인 전환을 기대하며)

2000년 4.26~27간 유엔이 개최한 제8차 유엔지속가능발전위원회(UNCSD)에서 한국수석대표인 김명자 환경부장관은 2002년에 개최될 세계환경정상회의 (Rio+10)를 우리나라에서 개최할 용의가 있음을 표명하였다.

이 회의는 '92 유엔환경개발회의의 10주년을 기념하고 동 회의에서 채택된 지속가능한 개발실천계획인 의제21의 이행상황을 점검하고 향후전략을 모색하는 것을 목표로 하고 있으며 60개국 이상에서 국가정상들이 참가할 것으로 전망되고 있다.

정부는 이 회의를 우리가 유치할 경우에는 국제적으로 환경적 이미지는 물론 국가위상을 높이는 계기가 될 것이며 국내적으로는 경제성장, 환경보전, 사회개발을 조화시키는 지속가능한 개발을 추구하도록 하는 전환점이 될 것으로 기대한다고 하고 있다.

시민단체가 Rio+10의 우리나라 유치를 반대할 이유는 없다. 그 이유는 그렇게 된다면 우리나라 환경정책의 획기적인 전환과 산업구조의 환경친화적인 개선으로 국제경쟁력을 키우는 계기로 활용할 수 있기 때문이다.

그런데 앞서 지적한 대로 '92 Rio 지구정상회의에서의 협약인 의제21의 정착은 물론 아직 국가지속가능발전위원회가 구성되어있지 않을 뿐만 아니라 환경부가 정부 내에서 아직 타부처에 영향력을 발휘할 수 있는 제자리를 찾지 못하고 있는 상황에서 이 회의를 통해 국가의 환경적 이미지 제고와 국가위상을 높이는 계기를 과연 만들수 있을 것인지에 대해서는 쉽게 동의할 수 없는 부분이 있다.

우리나라에서 Rio+10이 개최되는 경우는 말할 것도 없고 그렇지 않은 경우라해도 새천년의 우리나라의 환경정책은 지구환경보전의 절대적인 파트너인 시민사회, 시민운동과의 대등협력관계를 통해서 집행되어야 한다. 모든 환경행정에 시민사회가 자율적, 주체적, 실질적으로 참여할 수 있는 길이 열려야 한다.

새천년에 우리나라의 환경정책의 획기적인 전환을 기대해본다.

참고문헌

- 이시재, 삶의 정치와 공공서, 1995
寄本勝美, 지구환경시대의 시민, 기업 그리고 행정, 1994
Calin Pilkington, The Civil Service in Britain today, 1999
유재현, 지구환경문제해결을 위한 지구촌 시민운동
자치단체의 환경정책과 환경운동의 방향
환경부, 2000년 Rio+10 회의 유치의사 표명자료, 2000
박영숙, 지구환경문제와 정치경제학, 1994
지방의제 21과 주민참여활성화방안, 1995
환경행정의 효율화와 민간참여, 1995
지방의제21의 문제점과 실천전략, 1999

인용문헌

- 1) 102개 시민사회단체, 새천년시민단체선언, 2000
- 2) 雨宮孝子, 堀田力, NPO법(특별비영리활동촉진법의축조해설), 1998
- 3) 강문규, 한국사회의 민주적 발전과 시민운동, 1993
- 4) 김종웅, NGO 오늘의 역할, 2000
- 5) 주성수, 글로벌화, 정보화시대의 지역공동체 시민운동, 1999
- 6) 뉴스플러스, 한국시민단체의 위기와 희망, 1999
- 7) 한양대학교 제3섹터연구소, 1998, 한국사회의 위기와 시민사회의 역할, 1999
- 8) 關東弁護士會, 시민을 위한 정보공개, 1997