

21세기 시민, 시민운동

박영숙 한국환경·사회정책연구소 소장

I. 20세기의 평가와 21세기 전망

I-1. 한국시민사회가 보는 20세기

2000년 1월 5일 102개 시민단체가 선포한 <새천년 시민사회 선언>에서 20세기 한국사회를 다음과 같이 설명하고 있다.

“20세기 전반의 한국현대사가 주체적 근대화의 실패, 제국주의적 지배에 대한 저항의 역사였다면, 20세기 후반의 한국현대사는 개발과 성장만을 목표로 달려왔던 압축적 근대화와 냉전의 역사였다. 국민은 ‘잘살아 보세’라는 구호아래 독재와 저임금의 고충을 감내할 것을 강요받으면서도 보랏빛 미래에 대한 기대를 가지고 살아 왔다. 그리고 압축적 근대화는(중략) 비록 성장이라는 목표를 달성하였지만 우리사회에 물질만능주의와 부패정치, 심화, 이데올로기의 대립과 갈등, 경제적 불평등의 구조화, 지역적, 사회적인 불균등, 환경 파괴와 생태계 위기, 성차별, 권위주의적이고 배타적인 사회문화 등 심각한 부작용을 초래하였다.(중략) 20세기 한국의 냉전적 개발독재 시스템은 20세기 후반에 와서 그 한계와 문제점을 드러내며 한국사회의 총체적 위기를 만들어 내고 있다.”

지난 100년간의 역사는 갈등과 대결, 지배와 피지배, 경쟁과 소유 그리고 독점의 원리가 주도한 시대로서 인간의 자연착취, 강자의 약자억압, 생명경시 및 물질만능의 왜곡된 세상을 만들었다. 영국의 역사학자 에릭 홉스봄이 “인류가 과거와 현재의 연장선상에서 세 번째 밀레니엄을 건설하고자 한다면 반드시 실패할 것이다.”라고 경고한 이유가 여기에 있다.

I-2. 21세기의 새로운 세계 질서

새세기에 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 한다.

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 다짐

하는 102개의 한국시민운동체는 “가장 작은 자의 인간다운 삶이 보장되는 공생적 복지사회, 자연과 인간, 정치적 권리와 사회적, 경제적 권리, 그리고 소수의 권리가 보장되고 시민의 참여가 국가운영의 기본원리가 되는 참여형 민주인권사회, 성에 근거한 왜곡된 남녀역할의 차별이 존재하지 않는 평등사회, 중앙집권주의, 위계주의를 넘어서서 분권적 자치사회를 건설하는 것”을 새세기의 비전으로 제시하고 있다.

비전을 현실화 한다고 하는 것은 저절로 이루어지는 것이 아니다. 패러다임의 전환은 준비하고 고통을 이겨내고 수고하는데서 가능하다. 한국 시민사회가 새세기의 새로운 도전으로서 참여와 공생에 기초한 대안적 사회를 만들어 가는 행동의 진원지가 되겠다고 하는 것은 새로운 세계 질서의 주역임을 자임하는 것으로 바람직하다. 위기돌파 또는 국면전환을 위한 에너지는 사회중심부가 아니라 주변부에서 나오는 것이 인류역사의 법칙이고 보면 시민사회가 대안세력으로 부상하고 있는 것은 당연한 귀결이다.

II. 시민과 시민사회

우리가 살고 있는 현대사회를 흔히 시민사회라고 말한다. 시민사회에 대한 이해는 다양하다. 시민사회에 대해 질문하려면 시민에 대한 논의도 피할 수 없다. 일반적으로 시민이란 존재하는 것이 아니라 역사적과정에서 만들어가는 것으로서 정부나 조직에 무비판적으로 추종하는 것이 아닌 개체로서 자립하고 생각하며 자기판단에 의해 행동하는 사람 그리고 사회적 책임을 자각하며 국가와 세계문제를 자기문제로 인식하고 그 해결에 적극적으로 작용하는 사람이라고 한다.

1998년 3월에 공포된 일본의 <특정비영리활동추진법-NPO법>에서 일본 법률사상 처음으로 ‘시민’이라는 단어가 법률에서 쓰여졌다고 하는데 여기에서 시민이란 자립할 의사를 가지고 활동하는 모든 인적 존재라고 규정하여 시민에 대한 개념이 아주 광범위하다. 이 법률에서는 보통의 자연인, 미성년, 기업인, 공무원도 시민의 범주에 포함하고 있다. 시민이 주체로 되어 있는 자원봉사 활동을 시민의 사회참여로 간주하고 있다.

이시재 교수(카톨릭대, 1995)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 한 시대의 현실의 문제를 직시하면서 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 그리고 사회적 시민사회로 볼 수 있다. 사회적 시민사회론은 오늘의 대중사회의 허점을 보완해가려는 시도속에서 이해되어야 한다. 대중사회의 허점이란 ‘국가와 개인을 매개하는 중간집단의 기능이나 역할이 배제되거나 무력화되어 국가와 개인이 직접 대면하는 벌거숭이 사회’를 말한다. 중간집단이란 대중사회가 지닌 허약점을 보완하려는 자립적인 그리고 국가권력의 통치의도의 연

장이 아닌 순수한 그리고 자유로운 개개인들의 결사 (NGO)를 총칭한다. 시민사회 결사의 목적설정은 ①개개인 시민의 잃어버린 가치를 육성하고 ②그 가치를 개개인의 인격속에서 주체화하고 ③동시에 이들이 결집되어 생활양식으로 현실화해가는 촉매의 역할에 두어야 한다(강문규 1993)고 하고 있다.

우리나라의 오늘의 시민과 시민사회의 현실은 시민혁명의 과정이 없었던 탓으로 <관준 민비>, <남존여비> 그리고 <중준지비-중앙정부와 지방자치체>의 3존3비 현상이 엄존하고 있다. 우리나라에 시민운동의 토양인 시민사회가 형성되어 있는가 라는 질문을 해야만 하는데 우리나라 시민운동의 우선과제가 바로 현대적 의미의 시민사회가 자율적인 계층으로 성장하도록 그리고 시민의 사회참여 체계를 이루는 것이라는 데서 우리나라 시민사회의 현주소를 짐작해야 한다.

III. 시민운동

올바른 시민사회를 기대하기 어려운 상황임에도 불구하고 “60년대 이후 점진적인 시민 의식의 축적으로 시민계층이 형성되었으며 70-80년대로 이어지는 한국사회의 급격한 산업화, 도시화와 함께 시민계층 중심의 자율적인 시민단체의 발달을 볼 수 있다.” (강문규 1993)고 한다.

<시민의 신문>이 펴낸 <전국시민단체총람>에서 보면 '99년 현재 우리나라의 시민단체 수는 1만2천여개로 '97년에 비해 20% 증가했다. 우리나라의 시민사회는 지방자치제가 전면 실시되면서 활성화되기 시작하여 우리나라의 총체적인 위기상황이 극에 달하면서 급성장했다고 보고 있다. (시민운동정보센터 1999, 4,023개 단체)

한국의 시민운동의 모태는 70-80년대 민주화 투쟁에서 비롯됐다. 특히 '87년도 6월 항쟁때 확인된 시민사회의 힘과 넓어진 시민공간이 90년대 시민운동으로 만개한 것이다. 70-80년대 재야운동으로 인식되고 있는 민주화운동이 반체제운동으로서 사회에서 대중적인 참여유도가 쉽지 않았던 것에 비하면, 시민운동은 합법적 공간에서 실현가능한 대안부터 찾으려는 흐름속에서 태어났다.

국민의 정부 출범과 함께 시민단체들의 영향력이 부쩍 커졌다. 이런 흐름은 사실 언론이 주도한 양상이다. 신문이나 TV 뉴스에서 시민단체의 활동상이 보도되거나 주요 대목에서 시민단체의 활동이 인용되는 빈도가 늘면서, 가히 '시민운동 전성시대'가 도래한 형국이다. 시민단체의 달라진 위상은 지난해초부터 대부분 신문들이 소위 NGO란을 신설하고 시민운동의 일거수일투족을 정기적으로 지면에 소개하고 있는데서도 나타난다. 2001년도 1월 1일 동아일보에 '시민이 바꾼다'라는 신년특집이 실린것도 하나의 예이다.

정치권의 시민운동에 대한 관심도 커보인다. '99.1월말 정부에는 NGO와 정부간 협력 업무, 민간협력과 설치, 집행, 평가에 이르기까지 시민단체를 빼고는 그 어떤것도 얘기할 수 없게 된 것 같아 보일 정도다. (뉴스플러스 1999)

이렇게 우리나라의 시민사회가 10년 사이에 급성장했음에도 불구하고 나라운영에 있어

서 정부영역, 기업영역과 나란히 제3영역으로서의 균형을 이루고 상호견제할만큼의 힘을 갖는데에는 아직 역부족이라는 인식을 같이 하고 있다.

그럼에도 불구하고 이번 16대 총선에서의 시민단체가 연대하여 이루어낸 낙천낙선운동, 동강댐 건설계획 백지화, 미군환경범죄고발, 새만금간척사업 반대, 금융실명제 도입, 조세개혁, 납세자 소송에 대한 특별법 제정운동 등으로 해서 우리나라의 시민사회도 새 세기에는 영향력 있는 제3영역 그리고 제5권부로서의 가능성을 충분히 보여주었다고 평가되고 있다.

IV. 시민사회, 시민운동의 새로운 패러다임

“글로벌(global)과 로컬(local)을 합성한 <글로컬-glocal>이라는 신조어가 나올만큼 지구촌은 지구화와 지방화를 동시에 추구하고 있는 동향이 매우 강하다”(주성수 1999) 글로컬한 시대는 강력한 시민사회와 시민운동의 역할을 요구하고 있다. 국경을 초월한 문제해결의 열쇠는 이제 정부가 아닌 세계시민사회와 세계시민운동이 쥐고 있을 정도로 시민사회의 영향력이 크다.

‘지구적으로 생각하고 지역에서 행동하라’는 표어가 기조가 되어 제정된 지속가능한 지역사회만들기의 행동강령인 <지방의제21>은 실천주체인 시민 그리고 시민과 가장 가까운 거리에 있는 지방정부의 역할을 중시하면서 지역주민, 지방기업 그리고 지방정부의 파트너쉽을 강조하고 있다. 이러한 흐름이 시민사회와 시민운동의 새로운 패러다임을 시사해 주고 있다.

오늘의 유엔기구들은 글로벌차원에서는 물론 지역공동체차원에서도 시민단체의 공조없이 존재할 수 없음을 인정하고 매사의 협의과정에서 지역 NGO(유엔헌장 제71조), CBO, GRO들과의 파트너관계를 구축해 왔다. 유엔에서는 비정부기구 연락사무소를 설치하고 유엔이 개최하는 모든 회의에서 정부대표자회의와 병행해서 NGO회의를 조직하고 협력하고 있다.

시민에 의한 다양한 활동은 자기의 이익을 추구하지 않는다는 것을 강조하는 경우 비영리단체(NPO) 국익에 얽매이지 않거나 정부보완의 측면이 있는 경우 비정부기구(NGO)라고 한다. 이밖에 설립기반을 명확하게 하는 지역사회조직(CBO), 풀뿌리조직(GRO)이 있는가 하면 발전도상국의 민중이 중심이 되고 있는 민중조직(PO) 시민사회를 장으로 하고 있는 시민사회조직(CSBO)도 있다.

1980년대에는 유엔활동에 주로 서구국가들의 NGO들이 참여하여 주도적인 역할을 하였으나 1990년부터는 발전도상국의 NGO들이 대거 동참하여 목소리를 높이고 있다. NGO의 힘은 국경, 국적, 계층, 계급의 장벽을 넘어서 연대, 주장 그리고 행동이 가능하며 국익에 얽매임없이 문제해결을 위한 행동목표도 설정할 수 있어서 국내외적으로 강력한 압력행사를 할수 있다. NGO들은 ‘92년 리우에서 개최된 지구를 살리자는 지구정상회의가 경제외교의 장으로 전락한 것에 반발하여 독자적인 ‘지구헌장’과 ‘의제21’을 만들 정도이다. 최근 미국 시애틀에서의 세계무역기구(WTO)각료회의가 세계적으로 조직화된 세계시민의 반대시

결론적으로 시민단체의 공동선언에 힘입어 우리나라의 민주주의가 강인해지고 있는 것은 사실이다. 그러나 우리나라의 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 시민단체의 역할이 크게 나타나고 있다. 특히 최근 몇 년 동안 우리나라의 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 시민단체의 역할이 크게 나타나고 있다. 특히 최근 몇 년 동안 우리나라의 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 분야에서 시민단체의 역할이 크게 나타나고 있다.

위로 결렬된 예가 바로 시민사회, 시민운동의 힘을 보여준 것이다. 우리나라 시민운동은 이제 거대한 힘을 가진다.

세계시민운동의 힘은 세계적인 문제 뿐만 아니라 한나라 또는 한지역에서 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 ②세계적인 자본권력 ③지구시민사회 권력의 3분법으로 형성한 것은 시민사회의 힘이 커진 것을 입증하는 동시에 책임있는 역할을 부과하고 있다.

세계적 경영학자인 피터 드러커는 "시민운동의 비영리활동이 자본주의 이후 사회의 핵심을 이룰 가장 적합한 세력이라고" 내다봤다. 이보다 앞서 독일의 철학자 하버마스는 '시민의 참여민주주의가 정치, 경제 권력을 변화시킬 때 사회가 발전할 수 있다'고 지적한 바 있다. 사회학자들이 시민단체를 정부, 의회, 법원, 언론에 이어 제5부로 칭하면서 시민사회의 힘을 인정하는 것은 시민사회에 대한 인식의 전환에서 비롯된 것이다.

최근 '시민의 힘으로 세상을 바꾼다' '민으로 부터의 개혁' '민간단체가 지역을 바꾼다' '시민에 의한 행정개혁' '시민운동을 위한 정보공개' '실천적 시민주권론' '자원봉사가 세계를 바꾼다' '자원봉사를 높이 평가하는 사회' 등의 서적이 서점가에 범람하고 있는 현실에서 시민사회, 시민운동의 잠재력 평가를 읽을 수 있다.

이 총체적인 위기상황으로 침체되어 있는 우리사회에 생기를 불어넣을 수 있는 유일한 집단은 시민사회, 시민운동이라는데 이견이 없다. 단 시민운동도 변화해야 한다는 전제하에서이다.

V. 시민사회의 내·외부적 장애요인

1998년부터 하나의 큰 분수령을 넘을만큼 많은 활동과 급격한 성장을 이룩한 우리나라의 시민단체들은 재야운동체를 벗어나 선진국형의 생활개혁, 사회개혁, 그리고 서비스 프로그램으로 전개하게 되었다.

그러나 이러한 바람직한 시민사회의 움직임에 걸맞는 시민단체 내외의 환경마련이 되어 있지 못한 것은 문제이다. 내부적인 요인으로 흔히 조직의 규모나 재정, 인력 등 외국의 NGO들에 비해 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 '시민없는 시민운동'으로서 추장만 있고 인디언은 없다고 꼬집기도 했다.

여러 가지 취약점중에서도 시민단체가 직면하고 있는 가장 큰 문제는 항존하고 있는 극심한 재정부족이라는데 이의를 다는 단체는 없을 것이다. 한 조사에 의하면 64.3%가 재정부족의 어려움을 호소하고 있다. 70-80년대의 민주화 투쟁에 직간접적으로 영향을 받은 세대인 오늘의 시민운동의 전임 활동가들이 지금은 엄연한 가족을 거느린 생활인임에도 그

들에게 적정한 임금조차 줄수 없는 시민단체의 재정상태로 시민운동을 이끌고 가기란 쉬운 일이 아니다. 이런 상황에 비추어 보면 우리나라의 시민운동이 오늘의 성과를 이룬 것은 기적이나 다름 없다. (시민단체의 재정규모 10억이상 10.1%, 3억-10억 14.8%, 1억-3억 25.2%, 1,000만원-1억 29.8%, 1,000만원 이하 20.1% 동아일보 2001.1.1)

‘시민없는 시민운동’이 되는 이유로서 시민사회역사가 짧은 점을 들고 있으나 그뿐만은 아니라는 것이다. 우리나라의 시민운동방식이 학자나 전문가 중심으로 되어 있어서 다루는 의제가 너무나 엘리트적, 전문적 주제들로 일반 대중들의 관심을 끌어내지 못하고 있더라는 것이다. 일반시민들로부터는 쉽게 알고 참여하게 하라는 요구가 있는가 하면 피비판 대상들로부터는 전문성의 결여등을 지적받는 양측으로부터의 압력을 받고 있다.

우리나라의 시민단체가 직면하고 있는 외부적인 저해요인으로는 정부의 몫으로 시민사회, 시민운동을 지원하는 제도적 뒷받침을 비롯한 재정마련의 길을 터주는 것 등을 들 수 있다. 기본적인 문제는 시민사회에 대한 정부의 구태의연한 인식이다. 세계가 인정하고 수용한지 오래된 시민사회의 역할과 시민사회와의 파트너쉽관계를 외면하고 있다. 심지어는 시민사회에 대해 알레르기 반응까지 일으키고 있는 것이 현실이다.

우리사회에 만연되어 있는 관준민비, 행정우위 관행에서 비롯되는 권위적인 행정행태가 시민을 관리와 행정의 대상으로만 간주하고 있다. 관료사회가 스스로 이런 관행의 시정을 하지 않을 경우 시민사회가 나서서 바로 잡아야 할 것이다.

또 하나의 문제는 사회구성원의 시민의식의 결여이다. 정부가 모든 것을 해주기만을 그리고 내가 아닌 남이 알아서 해주기를 바라는 의타적이고 무임승차적인 행태가 주민사이에 자리하고 있는한 시민의식의 발로는 기대하기 어렵다. 약자인대로 머물고 싶어하는 정신구조에서 그리고 요구하는 부류에서 탈피하게 하는 과제가 시민운동의 21세기의 주요테마이다.

Ⅵ. 성숙한 시민사회가 필요로 하는 21세기 주요테마들

새 세기를 맞이한 한국의 시민사회가 명실상부한 제3의 영역으로서, 제5권부로서 세계의 NGO들과 어깨를 나란히 하고 국내외에서 세상을 바꾸는 활동을 전개하기 위해서는 다음과 같은 시민사회의 인프라가 구축되어야 한다.

1. 자원봉사활동을 높이 평가하는 사회

총체적인 위기에 처하고 있는 상황은 우리나라에 한정된 것이 아니다. 세계 전체가 지속가능성을 상실해가고 있는 것이 20세기의 결산이다. 위기관리, 삶의 질 향상 또는 지속가능한 사회를 만드는 일에 시민사회의 자발적인 참여없이 불가능한 것이 오늘의 현실이다. 오늘의 우리의 사회는 어느때보다더 자원봉사(volunteerism)를 필요로 하고 있다. 자원봉사는 자기중심성의 극복에서 가능하다.

오래 전에 아놀드 토인비는 ‘참다운 평화유지에 필요한 조건’으로서 ‘자기중심성의 극복’이라고 말한 바 있다. 자기중심성의 극복이란 개인이나 공동체를 불문하고 자기 일만, 자기

가족만, 자기의 회사만 또는 지역, 나라, 민족, 인류, 지구, 동시대의 일만을 생각해서는 안 된다는 것이다. 그는 또한 말하기를 물질적인 자원에는 한계가 있지만 '사람들이 서로 이웃을 위해 봉사하는 양에는 한계가 없다'라고 말하고 있다.

우리나라를 방문했던 전 샌프란시스코시장이 그곳에 지진이 발생했을 당시 시민사회의 자원봉사가 재난을 극복하는 일에 얼마나 큰 힘이 되었는가 그리고 시정에 시민의 참여를 통해 시정의 효율을 어떻게 높이고 있는가 하는 행정경험의 피력을 통해 배운 바 있었다.

이웃나라 일본국내에서 시민의 힘을 실감하게 한 것은 5,000명이 넘는 사상자를 낸 '95년 1월의 판신(阪神)대지진 후라고 한다. 그때에 경직된 행동원리에 발목잡힌 정부가 불의의 대형사고 앞에서 기능불능의 행태를 보여준 것과는 대조적으로 전국에서 현지에 달려온 수많은 자원봉사자들에 의한 기민한 구조활동이 재난수습을 실질적으로 해냈기때문이라고 한다. 이것을 두고 일본에서는 '자원봉사의 원년' 또는 '자원봉사의 혁명'이라고 하고 있다.

외국의 예를 들 필요가 없다. '98년 초기의 IMF위기사 국민들의 자발적인 '금모으기운동'이 전개되었던 것을 보면 일과성이기는 했으나 우리나라에서도 자원봉사 정신을 걱정할 필요는 없는 것 같다. 단지 어떻게 자원봉사활동을 삶속에 당연한 것으로 평가하고 참여하므로 꼭 막힌 오늘의 위기상황을 극복하며 따뜻한 사회분위기를 만들어 나가는데 힘이 되게 할 수 있을까 하는 것이다. 시민의 자발적 참여는 바로 시민사회의 역동이다.

새로운 천년을 앞두고 영국의 블레어 수상이 '더주는 시대-Giving More Age'를 선포하고 시민들로 하여금 돈뿐만이 아닌 시간을 더 내고, 봉사활동을 더 많이 하도록 독려하고 있는 것이나 미국 사회가 '5주기-Give Five' 캠페인을 벌리면서 1주에 다섯시간 봉사와 년수입 5%를 이웃을 위해 나누는 운동을 하고 있는 것은 성숙한 민주사회시민의 삶의 자세를 보여주고 있는 것 같다. 영국, 화란, 노르웨이등에서는 시민사회의 참여없이 국가가 붕괴하고 말것이라고 할 정도로 시민의 자발적인 봉사활동이 활성화되고 적극적이다.

유엔이 2001년을 '국제자원봉사자의해(International Year of Volunteers 2001)로 선포한 것은 인류의 평화와 화합의 시대를 시민들의 자원봉사 활동으로 열어보자는 의도에서 일 것이다. 우리사회에도 자원봉사활동이 이타적인 사람들의 '바보들의 행진' 이 아닌 필수적인 요건으로 높이 평가받는 분위기에서 이해의 표어인 '나눔은 기쁨을, 참여는 보람을' 시민들이 체험하게 해야한다.

2. 시민, 기업, 정부의 파트너쉽

지난 세기를 정부와 시장이라는 쌍두마차가 이끌어 왔다면 새 세기는 세상을 바꾸는데 원동력이 될 것으로 예측되고 있는 시민사회가 국가운영에 파트너로서 참여해야 한다. 지금까지의 구습의 체계로는 흡수할 수 없는 복잡다단한 사회요청에 부응하기 위해서이다. 정부와 시장이 가지고 있는 한계를 뛰어 넘을 수 있는 제3의 행동주체를 시민사회로 주목하고 시민, 기업, 정부 3자간의 대등한 협력관계를 추구하고 있는 것이 국내외적인 추세다. 그런데 문제는 아직도 우리사회에 뿌리 박고 있는 '관존민비' '남존여비' '중존지비'의 문화적 또는 제도적 구속을 그대로 둔채 3자간의 대등한 협력관계는 성립이 어렵다는 점이다. 시민사회가 시민운동을 통해 파트너쉽성취와 동시에 끌어내야 하는 문제가 '관민동권' '남

녀동권' '중앙과 지방의 동권'이라는데 인식을 같이해야 한다.

일본이 4년간의 논의를 거쳐 1998년에 통칭 <NPO법>이라는 <특정비영리활동촉진법>을 일본 의회사상 유례없이 의원입법으로 전의회 찬성으로 제정했다. 이 법은 중앙정부의 관련부처와 지방정부들에게 시민단체와의 파트너쉽을 독려하고 있다. 이 법은 행정이 미치지 못하고 있는 부분을 시민사회 참여로 보완하기 위해 시민운동을 지원하는 것을 목적으로 하고 있으며 이 법의 핵심은 시민자치와 지방분권을 지향하고 있다. 일본의 시민사회가 *보완적인 개념* *지역을 보완하기* *위해* 별도로 주민자치 및 지방분권을 위한 <지방자치법>제정의 노력도 하고 있는것에 주목할 필요가 있다. 우리도 우리나라의 시민사회 발전을 위한 제도 및 지방자치에 관한 현황등을 재검토해야 한다.

지속가능한 사회를 위한 정책수립과 집행에 있어서 시민, 기업, 정부 3자간의 파트너쉽은 필수적인 것으로 그 중요성이 강조되면서 지방자치 단체들이 행정에 민간참여를 수용하고 점차적으로 협력관계가 정착되기에 이른 것은 바람직하다. (녹색서울시민위원회)

지난 6월 5일 세계환경의날 대통령이 선포한 바 있는 지속가능발전위원회(PCSD)가 9월 20일 대통령산하기구로 출범하였다. 12개 부처의 장관과 산업계 그리고 민간대표들로 구성된 이 위원회는 정부의 개발사업과 정책 등의 지속가능성평가를 담당하고 있다. 이 위원회의 기능을 통해 정부의 통합정책을 이끌어 낼뿐만 아니라 중앙정부차원의 3자간의 협력의 모델이 탄생하기를 기대해 본다.

3. 정보공유

대등한 협력관계에서 필요로 하는 것은 정보공유이다. 시민의 시정참여에서 뿐만 아니라 국민의 알 권리와 참여민주주의의 실현에 있어서 정보공개제도는 절대 필요하다.

정보공개제이란 정부가 정책목적을 달성하기 위해 국민에게 정보를 제공하는 홍보와는 다르다. 시민이 청구하는 정보를 공개하는 제도이다. 정보공개제도 없이 지속가능사회유지에 필요한 시민, 기업, 정부의 대등협력 관계는 이루어 낼 수 없다. 원래 정보관리(문서관리)는 행정관리상 필요한 것이었지만 지금은 행정의 부패를 막는 시민에 의한 행정감시를 위해서도 유용한 제도이다. 인터넷 등 정보전달 및 교환수단이 발달된 현 상황에서 정부의 공개의지가 문제일 뿐이다.

일본에서는 미국 등의 선진국에 비해 아직도 정보공개제도의 주체인 시민의 편이제공이 부족하다고는 하지만 1980년대에 시작된 정보공개제도가 1997년 현재 전 도도부현과 시 구정촌에서 조례로 정하고 있다.

우리나라에서는 1992년 10월 청주시가 최초로 <청주시행정정보공개조례>를 제정, 시행하는 것을 시발로 하여 점차 확산되어 현재 248개 지자체중 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 있고 활용이 용이하지 않은 문제는 우리나라 행정부의 밀실행정의 잔재가 남아 있어 일 것이다. 시민사회가 이 제도를 적극 활용하면서 문제점을 시정해 나가야 할 것이다. 정부가 정책정보를 독점하고 있는 한 민주주의의 앞날은 없다.

4. 기부문화와 시민운동의 재정

어느나라의 시민운동도 회비에 전적으로 의존하지 못한다. 단지 그 비율이 높고 낮음이 있을 뿐이다. 다른나라의 경우 활발하게 시민운동이나 사회복지활동을 전개할 수 있는 것은 나라마다 독특한 기부문화가 뒷받침하고 있기 때문이다.

기부문화의 활성화는 공익활동을 위한 기부에 대한 국민의식도 문제지만 무엇보다 더 중요한 것은 뜻있는 사람들이 기꺼이, 불편없이 기부할 수 있는 제도와 명예롭게 기부하는 사회분위기가 만들어져야 한다. 주고도 비난받는 기부풍토가 시정되어야 한다. 어떤 이의 지적대로 우리나라에는 가진자에게 더 큰 의무가 있다는 <노블리스 오블리게이션>이 없다고는 하지만 정부의 세제조정과 편이제공을 위한 대책이 우선 이루어져야 한다.

기부문화의 400년 역사를 가지고 있는 영국과 100여년의 역사를 가진 미국은 각각 모금관련제도로써 <Charity act> <Solicitation act>를 제정하고 시민사회의 공익활동을 위한 기부행위를 다각도로 지원하고 있으며 계속해서 개정작업을 추진하고 있다.

작은정부를 지향하고 있어서 복지사회를 위한 많은 부문의 과제를 민간에게 위탁 또는 지발적인 활동을 유도하고 있는 영국에는 정부등록단체만도 18만 여개가 있다. 이들의 재정을 지원하기 위해 모금만을 전담하는 재단이 8,800여개가 있으며, 그들 재단의 200억 파운드(원화40조원)기금을 효율적으로 운영하기 위한 투자자문기구도 전문화 되어 있다.

미국에는 천민자본주의를 극복하고 건전한 민주주의 실현을 위해 사회 구석구석에서 어두운 그늘을 밝히기 위한 수많은 NGO, CBO, GRO 등을 지원하기 위해 4만6천여개의 재단이 활동하고 있다. 1999년도의 기부 총액은 1,901억6천만달러에 달하고 있는데 기부자의 분포를 보면 개인이 75.6%, 재단이 10.4%, 기업이 5.8%이다. 소액기부자들의 지속적, 정기적인 기부행위를 통해 이들의 나눔의 삶이 생활화되어 있는 것을 엿볼수 있다.

시민운동단체가 소기의 목적 이행과 함께 모금활동까지 각자 해야 하는 우리나라와는 달리 이들 나라에서는 돈을 만드는 기구와 일을 하는 기구가 분리되어 있어서 공익활동들이 각각 제몫에 집중하도록 하고 있다. 우리나라에 이러한 제도가 이미 있었다면 지난주(2001. 1.4)의 경실련에서 겪은 곤욕사태는 사전에 막을수 있었을 것이다. 우리나라에도 시민운동의 재정을 위한 중간구조가 마련되어야 한다. 현재 우리나라의 시민운동지원을 목적사업으로 하고 있는 민간기금은 이 시민운동지도자 연수를 주최하고 있는 (사)시민운동지원기금이 유일하다고 볼 수 있다. 바라기는 이 기금이 해마다 모금한 전액을 지원금으로 배분하는 방식이 아니라 기금을 확보한 재단으로 성장하는 것이다.

지금까지 우리나라 시민단체의 모금활동에는 <기부금품모집규제법>이 적용되고 있어서 기부독려는커녕 기부문화를 숨죽이게 하고 있다. 다행인 것은 최근 우리 시민사회에서도 민간기금 조성의 움직임이 일어나고 있는 한편 언론도 이에 대한 관심을 보이기 시작했다. 기부문화란 강요에 의해서 만들어지는 것이 아니어서 노블리스 오블리게이션의 자발적인 참여를 이끌어 내기 위한 사회 분위기가 만들어져야 한다. 정부가 우선해야 하는 과제는 기부금품모집규제법을 철폐하고 기부문화 확산과 독려를 위한 정책을 서둘러 내놓아야 할 때이다. 정부와 기업이 인재, 자금, 정보를 독점하고 있어서 시민사회와의 불균형을 이루고

있는 오류는 시정되어야 한다.

한국의 권위주의적
정부를
시정해야

5. 사회와 행정의 감시

시민사회의 역할중에서 빼놓을 수 없는 것이 사회와 행정을 감시하는 기능이다. 행정이나 기업의 자정작용이 작동하지 않는한 시민사회의 감시기능은 필수적이다. 시민사회가 행정이나 기업을 감시한다고 해서 반행정 또는 반기업은 아니다. 시민, 기업, 행정의 3자가 각각의 특성에 따라서 옹분의 역할을 다하면서 상호견제, 감시하는 것이다. 때로는 정부와 기업이 시민사회의 감시기능에 대해 알레르기반응을 일으키는 경우가 있는데 이것은 잘못된 것이다. 일본에서 NPO법 제정시 그 당시 집권당인 자민당이 법조문중 100여개소의 '시민'이란 단어를 삭제하라고 요구한 대목에서 일본 정치권의 권위주의를 짐작케 한다.

시민활동은 <비영리>라는 점에서는 행정부와 그리고 <비정부>라는 점에서는 기업과 공통점을 지니고 있지만 본질적으로 양자와는 다른 기능을 가지고 있다. 시민사회는 행정과 기업이 할 수 없는 기능을 발휘하면서 상호견제, 감시활동을 통해 보아나온 사회를 만들어 가는 일에 공헌하는 것이다.

사회와 행정의 감시자로서의 시민사회의 목소리에 행정이나 기업이 귀를 기울이게 해야 한다. 그러기 위해서는 시민사회가 고발하는 목소리를 높이는 한편 협의와 교섭을 위한 언어개발과 건설적인 제언도 해야 한다. 그것은 정부나 기업의 대시민사회 알레르기반응을 시정하는데도 주효하다.

관료가 정책정보를 독점하고 정책을 만들지 않게하기 위해 미국같은 나라에서는 1200개가 넘는 싱크탱크가 정책의 대안을 만들어 내고 있다. 우리나라에는 현재 독자적으로 자유롭게 말을 할 수 있는 민간의 싱크탱크의 역할을 시민단체가 하고 있는 셈인데 그 기능은 강화되어야 한다.

사회와 행정의 감시기능 제도로 세계가 일반적으로 활용하고 있는 것은 1809년 스웨덴에서 시작된 <옴브즈만 제도>이다. 이 제도는 행정기관으로부터 독립된, 국민을 위한것으로서 행정기관이나 관료들의 행동을 감시하는 것이다. 구체적으로 국민의 고충 호소를 근거로 해서 행정기관의 행태를 조사하고 시정조치를 권고하고 의회에 보고하는 것으로 되어 있다. 우리나라에도 고충처리를 위한 기구가 설치되어 있다. 그것이 스웨덴의 옴브즈만제도와 얼마나 닮아 있는지는 살펴 볼 일이다.

6. 시민운동과 국제연대

오늘 우리는 정치, 경제, 사회, 환경 등 어느 부문을 불문하고 지구규모의 상호의존관계가 급속도로 확대되고 있는 세계에서 살고 있다. 한나라의 정책을 국제적 동향을 무시한 채 결정할 수 없을 만큼 모든 것은 상호의존, 또는 상호협력으로서만 풀어 낼 수 있다. 특히 유엔이 NGO를 파트너로 인정하고 NGO의 참여의 장을 계속 확대해 가고 있는 상황이기에 우리나라 시민운동체들의 국제적 연대는 중요하다.

교통수단, 정보통신의 발달로 세계시민사회의 국제적 교류가 활성화되었다. 한나라의 시민사회가 자국의 과제에만 매달리는 한 21세기의 시민사회의 역할을 다했다고 할 수 있는 세상이 아니다. 그런데 우리나라의 시민사회, 시민운동은 과연 이러한 국제추세에 걸 맞게 준비되었는가 질문을 하지 않을 수 없다.

근래에 시민사회가 서서히 국제적인 교류의 대열에 나서면서 우리의 한계를 절감하게 되었다. 극히 소수의 참여에 머물 수 밖에 없으며 국제적인 기여에도 한계가 있는 이유는 준비된 인력과 정보 그리고 재정이 미비되어 있어서 이다. 기본적인 문제인 언어훈련, 전문성 대비가 없을 뿐만 아니라 국제회의 또는 국제기구 등에 지속적으로 참가하고 인맥을 확보함으로써 국제정세를 파악하고 기여할 수 있는 국제통의 활동가들이 부족하기 때문이다.

이러한 문제들을 짚어 보면서 최근 대학과 사회기구에서 시민사회와 NGO의 육성지원을 위해 학과 설치 또는 연구 및 지원센터를 증설하고 있는 것은 바람직하다. 이들 목적은 문명전환에 따른 대안적 패러다임을 기초로 건전한 사회변화를 주도해 나갈 시민과 시민사회를 육성 강화해 나가기 위해서라고 하고 있다.

최근 어느 신문 오피니언란에서 보면 냉전시대와 세계화시대에서 다른 질문은 “당신은 누구의 편인가?”라는 데서 “당신은 누구와 어떻게 연결되어 있는가”라고 한다. 전자가 적대적인 편가르기 시대였다면 후자는 연결을 중시하는 네트워크의 시대라는 것이다. 연대의 중요성은 자유와 경쟁을 절대가치로 내세우고 있는 ‘미국형경제모델’의 신화가 퇴색하면서 사회정의와 연대등에 기반한 ‘유럽모델’이 다시 21세기 유럽의 지향점으로 회귀하고 있다. (강병태 2001)에서도 찾을 수 있다.

다양성의 융합제는 창조적인 에너지를 보다 크게 발휘한다는 원리에서 보면 시민운동의 국제연대의 힘은 예측하기 어렵다. 세계화의 주된 흐름이 시민사회와 시민운동의 역할 강화에도 있지만 우리 정부의 국제적 경쟁력강화 추세와도 맞물려 있는 시민운동의 국제화대비는 우리정부와 사회가 함께 적극 힘써야 할 과제이다.

Ⅶ. 시민의 힘으로 사회변혁

시민사회의 세기인 21세기를 맞이해서 시민사회는 주체적으로 새로운 역사를 만들어야 하는 변혁의 시점에 놓여 있다. 사회변혁의 원동력이 되는 잠재력을 지니고 있는 시민사회는 다양한 가치관을 공유하면서 각자가 자율적인 주권자로서 다원적인 통로를 통해 새로운 민주적인 시민사회를 만들어 가야 한다.

민주적인 시민사회를 만든다는 것은 시민, 기업, 정부의 대등한 협력관계인 파트너쉽으로 ①행정주도형→시민참가형으로 ②중앙집권→지방분권으로 ③규제사회→시장원리사회로 ④폐쇄형→개방형으로 ⑤공평성, 효율성, 그리고 투명성이 확보되는 사회로 세상을 바꾸는 것이다.

변혁기에 처한 오늘의 사회는 새로운 지도력을 요구하고 있다. 새로운 지도력의 첫째 덕목은 ‘이대로는 안된다, 세상을 바꾸고야 말겠다’는 의지와 결행이다. 이 자리에 함께하고 있는 시민운동의 중견활동가들이 재삼 다짐해야 하는 덕목이다. 21세기 시민 그리고 시민운동의 주요테마는 무엇보다도 ‘시민의 힘으로 세상을 바꾼다’가 되어야 한다.