

## 생활정치의 관점에서 본 한일간 시민운동의 비교연구

이 기 호\*

본 논문의 목적은 생활정치라는 관점으로부터 한국과 일본의 시민운동을 비교 분석하고 시민자치의 장애요인과 가능성을 탐색하는 데 있다. 생활정치라는 관점에서 보고자 하는 이유는 민주화 이후 시민운동 혹은 시민들의 활동이 자신들의 삶의 영역에서 스스로 느끼는 문제점 혹은 새로운 실험들을 자신의 과제로 여기고 직접 참여하려는 경향이 커다란 흐름으로 자리잡아가고 있기 때문이다. 이러한 흐름은 시민운동이 국가만들기 혹은 국가개혁의 과제로부터 사회만들기 혹은 동네만들기로 그 과제가 전환되고 있음을 보여주는 것이다. 사회만들기의 과정에서 생활정치는 사적공간의 담에 갇혀있는 개인들을 광장으로 불러내고 그들의 공동체성을 회복시켜가는 분위기를 중요시한다. 생활정치가 분위기를 강조하는 것은 인간의 자발성이 공동체적으로 복돋아지고 그러한 자발성이 사적인 담을 허물어 공적 개인(public individual)의 탄생을 가능하게 할 수 있기 때문이다. 동시에 생활정치란 공적인 영역에서 박탈되어 사적인 영역에 갇혀진 삶의 미세한 영역들을 공동의 관심사로 복원시키는 것이기도 하다.

본 논문은 이러한 관점에서 생활정치의 개념을 첫째, 공동의 아젠다형성 둘째, 공공으로 행동하는 시민의 등장 셋째, 시민참여를 통한 공공권역의 창출 등 세가지 수준에서 한일간의 시민운동을 비교분석해보고자 한다.

주제어: 생활정치, 시민사회, 시민운동, 공공권역, 일본시민운동

\* 평화포럼 사무총장

## 1. 서론

본 논문의 목적은 생활정치라는 관점으로부터 한국과 일본의 시민 운동을 비교 분석하고 시민자치의 장애요인과 가능성을 탐색하는 데 있다. 생활정치라는 관점에서 보고자 하는 이유는 민주화 이후 시민운동 혹은 시민들의 활동이 자신들의 삶의 영역에서 스스로 느끼는 문제점 혹은 새로운 실험들을 자신의 과제로 여기고 직접 참여하려는 경향이 커다란 흐름으로 자리잡아가고 있기 때문이다. 한국의 경우, 이러한 새로운 경향은 지난 80년대 민주화 운동 및 90년대 시민운동의 연장선에서 보아야 하지만 과거와 근본적으로 다른 새로운 맥락을 형성하고 있다. 일본의 경우에도 60년대 안보투쟁 이후, 시민운동이 침체되어왔으나 1995년 고베 지진 이후 시민운동은 생활 속에서 시민들의 필요가 무엇이며 이를 위해 시민들이 자발적이고 자율적으로 생활 속의 과제를 어떻게 실천해갈 것인가에 주력하고 있다. 지금까지 국가권력과 투쟁하며 민주화 혹은 개혁을 주장해온 운동은 넓은 의미에서 보면 국가를 개혁하고 민주화시키기 위한 ‘국가만들기’의 범주에 속해왔다고 볼 수 있는 반면 최근의 새로운 흐름은 시민들의 생활에 기초한 ‘사회만들기’의 범주에 속한다고 할 수 있기 때문이다.

본 논문은 이러한 관점에서 생활정치의 개념을 시민운동의 차원에서 구체화하고 이를 바탕으로 국가만들기에서 사회만들기로의 전환이라는 흐름에서 한일간 시민운동의 성격과 역할을 비교 분석해보고자 한다. 다만 운동의 성격을 강조하는 한국에서는 시민운동이라는 개념을 선호하는 반면 시민들의 참가에 중점을 두는 일본은 시민활동이라는 개념을 일반적으로 사용하고 있다. 그러나 본 글에서는 시민사회내부에서 현실변혁을 추구하려는 의식적이고 조직적인 시도와 노력이라

는 포괄적인 의미로 시민운동이라는 개념을 사용하고자 한다. 다만 이 경우, 시민운동의 주체가 반드시 조직된 단체만을 포함하는 것이 아니라 행동하는 개인 혹은 일시적인 연대의 틀도 포함되지만 본 글에서는 다루는 시민운동은 조직운동의 형식을 갖춘 단체활동을 중심으로 다루고자 한다.

## 2. 시민운동의 과제로서 생활정치

생활정치란 언제, 어디서든지 누구라도 자신이 가지고 있는 관심과 의사를 표현하고 이를 토론하고 행동하는 삶의 양식(life style)이라고 할 수 있다. 따라서 생활정치는 사적 공간의 담에 갇혀있는 개인들을 광장으로 불러내고 그들의 공동체성을 회복시켜가는 분위기를 중요시한다. 생활정치가 분위기를 강조하는 것은 인간의 자발성이 공동체적으로 북돋아지고 그러한 자발성이 사적인 담을 허물어 공적 개인(public individual)의 탄생을 가능하게 할 수 있기 때문이다. 또한 생활정치란 공적인 영역에서 박탈되어 사적인 영역에 갇혀진 삶의 미세한 영역들을 공동의 관심사로 복원시키는 것이기도 하다. 삶의 미세한 영역들이란 가족이나 개인의 책임하에 관리되도록 요구된 사적인 영역들이다. 예컨대, 육아문제, 쓰레기 배출, 주차문제, 공원관리 등 여러 가지 삶의 이슈들이다. 이것들은 이웃간의 친밀감과 신뢰감을 회복함으로써 비롯될 수 있는 서로에 대한 존재감과 각 개인의 정체성 그리고 이들간의 연대성을 회복해낼 수 있는 삶의 고리들을 의미한다.

그러나 생활정치란 사적인 문제를 모두 공적인 것으로 전환시키고자 하는 것이 아니다. 오히려 사적인 공간을 보다 풍요롭게 만들고 공적인 토론과 협력을 가능하게 할 수 있도록 사적인 공간과 공적인 공

간에 대화와 협력의 채널을 마련하는 것이다. 소극적으로는 자신의 의지와 관계없이 발생했거나 개인이 해결하기 어려운 문제-자녀양육, 개호서비스, 장애우복지, 공해, 환경, 안전 등의 다양한 문제-를 공적으로 해결하기 위한 것이며 적극적으로는 시민 스스로가 새로운 공공재를 창출하고 이를 가꾸어가기 위한 소통적 노력이라고 할 수 있다. 곧 생활정치에서 요구되는 것은 시민들의 참여(participation)라기보다는 시민들의 헌신(commitment)이라고 할 수 있다.

NPO의 활동과 관련하여 생활정치의 틀에서 평가하기 위한 항목을 다음과 같이 구성해보기로 한다.

### 1) 생활공간에서 아젠다 발견/창출

생활정치에서 스스로가 느끼는 필요 혹은 생활속의 문제점과 과제를 모두가 공감할 수 있는 아젠다로 정리해낼 필요가 있다. 아젠다형성은 크게 세 가지로 범주화할 수 있다. 첫째, 문제해결형 아젠다이다. 이것은 주로 지역주민들의 생활이해와 직접 관련된 여러 가지 문제들을 공동의 주제로 발견해내고 그 대안을 모색하는 것이다. 둘째는 새로운 공공재 창출형 아젠다이다. 예컨대 새로운 시민 자원을 형성해 낸다든지, 마을만들기와 같이 지역 주민들간의 유대를 강화시킨다든지 하는 운동이 포함된다. 또한 문제해결형 아젠다가 지금까지 경험해 온 잘못된 점을 개선하기 위한 것이라면 이것은 미래에 발생할지 모르는 위험이나 미래세대에 미칠 영향을 고려한 미래완료형 운동도 포함될 수 있다. 셋째, 연대성 창출형 아젠다이다. 비록 자기와 직접적인 이해가 있지 않지만 타인의 삶에 대한 존중과 자신의 삶과의 관계성을 회복하는 운동이다. 예컨대 지역내 살고 있는 외국인 노동자를 비롯한 마이너리티들의 시민권을 회복시키는 운동이 포함될 수 있으며

나아가 국경을 넘어서 진행되고 있는 빈곤과 분쟁에 대한 염려와 지원 그리고 타 지역과의 우정에 기초한 교류와 협력이 포함될 수 있다.

생활정치 아젠다에서 한가지 중요한 공통점은 이 모든 것이 과제지향적 혹은 목적지향적으로 해결되어야하는 것에 초점을 두고 있는 것이 아니라 시민들 스스로가 자신의 아젠다를 형성하고 그 과정에서 끊임없이 논의되는 과정지향적 운동이라는 점이다. 따라서 정책대안을 제시하는 것보다는 시민들 각자가 고민하고 토론함으로써 이것이 사회적 담론으로 전환된다는 사실이 더욱 중요하다.

## 2) 공공으로 행동하는 시민의 재창출

사적 공간에 침몰된 개인을 공적 개인으로 재활성화시키는 과정은 생활정치의 주체를 형성해가는 프로젝트와 관련된 것이다. 이 문제의 핵심은 공적 개인의 정체성 형성과 관련된 것이다. 이것은 서로간에 간섭하지 않고 피해를 주지 않는 것으로 만족할 수 있는 타인 곧 이방인(stranger)부터 타인의 존재감을 느끼고 우정을 나눌 수 있는 이웃(neighbor)으로서 정체성을 회복해가는 것을 의미한다. 이러한 공적 개인은 생활정치 과정을 통해서 형성되는 친밀감과 신뢰감 그리고 공동의 일감을 통해서 느끼는 사회적 책임감 등을 통해서 성장한다고 가정할 수 있다.

문제는 함께 참여할 수 있는 사회적 일감을 어떻게 만들고 어떻게 참여할 수 있게 하는가 그리고 참여하고자 하는 사람들의 자발성과 자율성 및 이를 존중하는 태도 등이라고 할 수 있다. 이를 위해서 사회적 일감에 참여할 수 있는 시민들의 사회적 조건을 창출하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 곧 시민들이 공동으로 헤나갈 수 있는 구체적인 일감의 선정과 현실적으로 참여가 가능할 수 있는 다양한 채널의

개발 그리고 시민들 스스로가 이에 참여할 수 있는 시간과 능력 등을 확보해내는 것이다.

### 3) 시민참여를 통한 공공권역의 창출

시민들 스스로가 이웃들과 함께 무엇인가를 해보고 싶은 자발성이 우러나오고 이를 자기 지역에서 실험해볼 수 있는 가능성이 높을수록 공공의 장이 확장되어 있다고 말할 수 있다. 따라서 공공의 장은 단순히 열려있는 공간이 아니라 삶의 에너지가 충전되는 공공의 자장(磁場)을 형성하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 공공권역은 크게 세가지로 이해할 수 있다고 생각한다.

첫째는 서로의 답을 허물고 이웃을 만날 수 있는 사회적 분위기의 형성이다. 이러한 분위기는 국민을 동원하기 위한 국가이데올로기와는 구분된다. 사회적 분위기를 만든다는 것은 구성원들을 특정한 이데올로기에 통일시키는 것이 아니라 대화하고 행동하는 조건을 활성화시키는 것을 의미한다.

둘째는 일상적인 의사소통의 공간으로서 공공권역이다. 이것은 실제로 시민사회를 강화시킬 수 있는 상호주관적 네트워크의 인프라에 해당한다고 할 수 있다. 여기에는 기존의 다양한 사회적 연결망과 새로운 공론의 장을 통해서 형성되는 의도적인 의사소통의 채널이 모두 포함된다. 중요한 것은 비판적 성찰에 기초한 공공성이 사회적 담론의 기저에 흐를 수 있는가의 여부이다. 왜냐하면 사회적 담론을 창출해내는 의사소통의 공간은 시민사회의 도덕성을 제공하는 근거지이기 때문이다.

셋째는 실제로 공동의 작업이 이루어지는 공간이다. 이것은 담론의 수준을 넘어서 실질적인 사회적 공공성을 창출하는 공동의 작업공간

이라고 할 수 있다. 공동의 작업은 함께 참여한 이들에게 더욱 강한 소속감과 정체성을 부여하는데 이러한 사회적 관계성이 자신들의 그룹을 넘어설 수 있는가가 새로운 공공재 창출의 중요한 평가기준 가운데 하나라고 할 수 있다. 공동의 작업을 통한 공공권역에의 경험은 참여한 사람들에 의해서만 공유되는 것이 아니라 공공성의 사회적 분위기를 진작시키고 새로운 공공재를 만들어갈 수 있는 시민 자원을 재생산하는 것이기도 하다.

### 3. 한국 시민운동의 성장과 생활정치에의 관심

#### 1) ‘시민’의 등장과 시민운동의 장

한국사회에서 현재 가장 많이 사용되는 용어로서 ‘시민운동’이란 좁은 의미에서 ‘참여연대’, ‘경실련’, ‘환경운동연합’ 등과 같은 중앙에서 활동하는 개혁지향적 시민단체들의 활동을 일컫는 경향이 있다. 이것은 반독재민주화 투쟁을 해왔던 민민운동과도 구별되며 지역에 뿌리를 두고 활동하는 주민운동 혹은 지역운동과도 구별된다.

넓은 의미에서 시민운동은 사회운동을 대치하는 개념으로 ‘사회변화를 추구하기 위한 시민들의 조직적인 노력’이라고 할 수 있다. 실제로 90년대말부터 거의 모든 운동을 포괄하는 개념으로 사용하고 있기도 하다. 접두어 ‘시민’이라는 개념이 때로는 여성, 주민, 빈민을 모두 포괄하기 때문이기도 하다. 그러나 민민운동과 시민운동을 굳이 구분해 둘 필요가 있는 이유는 ‘시민’이라는 말의 개념이 전략적으로 형성된 데에서 연유한다. 따라서 시민운동이 등장하게 된 한국사회의 맥락을 파악하고 현재 한국 시민운동의 성격을 파악하기 위해서 시민운동

의 등장배경과 이에 따른 운동영역의 구조적 변화를 살펴보는 것이 필요하다.

1987년 6월항쟁을 전후한 시점까지 시민운동이라는 용어는 거의 사용되고 있지 않았다. 사회운동진영은 노동자, 농민, 빈민 등 사회 각 부문을 조직하면서 성장한 민중운동과 여기에 변혁적 전망을 이념적으로 체계화한 사회변혁론이 결합하면서 민중민주운동(이하 민민운동)의 흐름을 형성하였다. 이 흐름의 가장 큰 특징은 아래로는 민중들이 주인이 될 수 있는 조직운동<sup>1)</sup>을 강화하고 위로는 국가권력과 맞서 싸울 수 있는 전선운동<sup>2)</sup>을 형성함으로써 사회변혁의 전망을 제시하고 정치세력화를 도모하는 운동전략이었다.

그러나 1987년의 6월항쟁 이후 노태우정권이 다시 집권하게되자 사회변혁에 대한 전망의 현실성에 회의를 갖고 운동의 기대치를 현실적 변화의 가능성에 근접하게 제한시키려는 움직임이 점차 일기 시작하였다. 이른 바 ‘시민’이라는 담론<sup>3)</sup>을 ‘민중’과 의도적으로 대비시키며

- 1) 이러한 대표적인 민중조직운동으로는 전국노동운동단체협의회, 전국농민운동연합, 전국도시빈민협의회 등이 대표적인 기층 민중조직이며 이들과 호흡을 같이하였던 전국대학생대표자협의회, 전국교직원노동조합 등도 조직건설운동을 통하여 주요한 사회변혁주체로 등장하였다.
- 2) 전선운동은 좁은 의미의 재야세력이라고 범주화되는 운동영역이다. 전선운동은 부문운동의 조직화를 지원하고 각 부문운동에 대하여 통일된 지도력을 발휘할 수 있는 대표적인 연대기구의 성격을 갖는다. 이 조직은 상설적인 경우와 한시적인 경우로 나뉘며 대표적인 사례로는 민통련, 전민련, 전국연합(이상 상설적인 연대기구)과 국민운동본부, 국민연합, 사안변 공동대책위(이상 한시적 연대기구) 등을 들 수 있다.
- 3) 1989년 경실련 발기취지문에서 ‘시민’은 다음과 같은 의도로 제시되고 있음을 밝히고 있다. ‘우리가 힘을 모으려는 세력은 소외되고 억눌린 민중만이 아닙니다. 선한 뜻을 지닌 가진 자도 이 운동의 중요한 주체입니다. 왜냐하면 우리 사회가 이래서는 안되고 기필코 민주복지사회로 가야겠다고 하는 선한 의지를 가진 사람이면 그가 기업인이든 중산층이든 할 것 없이 이 운동의 중요한 구성원이 될 수 있기 때문입니다. ...우리가 오늘 이 운동의 주체를 시민이라고 표현할 때는 단지 민중과의 차이를 보여주기 위한 것만은 아닙니다. 오히려 우리의 깊은 관심의 대상은 1987년 6월 민주화 대항쟁 때 길거리에 쏟아져 나왔던 시민들입니다.’ (‘발기취지문: 우리는 왜 <경제정의실천시민연합>을 발기하는가?’, 1989. 7. 8 경제정의실천시민연합, 「경실련창립 6주년 자료집」, 1996: 352-353).

새로운 운동의 필요성을 강조하기 시작한 ‘시민운동’이 ‘경실련’을 필두로 등장하기 시작하였다. 다음의 경실련 창립선언문(1989. 7. 8)은 바로 이러한 민중담론 대 시민담론의 차이<sup>4)</sup>를 가장 적나라하게 보여주는 대목이다.

어떤 사람은 왜 민중이 아니고 시민이냐고 물을 지도 모르겠습니다. 그러면 우리는 이렇게 대답합니다. “우리가 힘을 모으려는 세력은 소외되고 억눌린 민중만이 아닙니다. 선한 뜻을 지닌 가진 자도 이 운동의 중요한 주체입니다. 왜냐하면 우리 사회가 이래서는 안되고 기필코 민주복지사회로 가야겠다고 하는 선한 의지를 가진 사람이면 그가 기업인이든 중산층이든 할 것 없이 이 운동의 중요한 구성원이 될 수 있기 때문입니다(‘발기 취지문: 우리는 왜 <경제정의실천시민연합>을 발기하는가?’, 1989. 7. 8 경제정의실천시민연합, 「경실련 창립 6주년 자료집」, 1996: 352-353)”.

위의 내용에서 알 수 있듯이 이 선언문은 당시의 민중운동의 한계를 의식하고 시작한 의도적인 시민중심<sup>5)</sup>의 운동이라는 점에서 중요한 분기점을 형성하는 문건이다. 곧 그 이전까지는 소외되고 억압받는 자(민중)를 운동의 주체로 인정해왔으나 이제는 자본가를 포함하여 ‘선한 의지를 가진 사람’이면 누구나(시민) 운동의 주체로 함께 하겠다는 점에서 기존의 민중운동과는 기본적으로 인식<sup>6)</sup>을 달리하고 있다. 특

4) 그러나 한국사회에서는 1987년 6월항쟁의 승리에 의하여 직선제개헌을 쟁취하였음에도 불구하고 정권교체에 실패함으로써 기존의 저항적 민중운동의 틀이 그대로 유지되었다. 그러나 형식적 민주화를 통하여 절차적 정당성을 회복한 상황 하에서 민중운동은 그 이전과 같은 시민적 공감대와 지지를 그대로 유지하기 어려웠고 이러한 상황에서 한국은 새로운 운동 곧 시민운동이 등장하면서 그 후 90년대 중반에 이르기까지 갈등적 관계를 내재해왔다.

5) 당시에 누가 ‘시민’인가하는 논쟁이 언론을 통해서 이루어지는 듯하였으나 의외로 학문적 토론으로 이어지지는 못하였다. 따라서 ‘민중’이 운동담론을 구성하였듯 ‘시민’ 또한 과학적인 개념이라기보다는 운동담론으로서 사용되었다고 볼 수 있다.

6) 당시의 시민운동은 정부의 절차적 정당성을 인정하는 자기제한적 성격을 분명히 하고 있었다는 점에서 운동의 정치적 위상과 한계를 분명히 하였다. 그리고 이러한 성격은 위험부담을 최소화하면서 사회적 정의를 실현하려는 당시의 중산층의 요구에 부합하는 성격을 가지고 있었던 것으로 판단된다.

히 경실련을 중심으로 한 당시의 운동은 민중운동이 주류였던 점을 감안하더라도 민중운동과 협력관계를 갖기보다는 민중운동과 비판적 거리를 유지함으로써 향후 민민운동과 경실련 사이에 넘기 어려운 벽을 만들게 되었다. 여기에는 많은 논쟁이 필요하지만 적어도 위의 선언문은 당시의 시민사회의 지형이 바뀌고 있음을 알려주는 것이기도 하다.

그러나 시민운동이 본격화된 것은 1993년 개혁을 기치로 내세운 김영삼정부에 들어와서이다. 왜냐하면 노태우정권(1988~1992)은 절차적 정당성을 획득하였으나 지배세력의 구성을 그대로 온전함으로써 실질적인 개혁을 수행할 수 없었고 따라서 민민운동이 운동의 주류를 그대로 유지할 수 있었기 때문이다. 여당의 후보였던 김영삼정권은 이를 의식하고 스스로를 ‘문민정부’라고 명명하고 ‘개혁’의 기치를 내걸었다. 김영삼정권은 하나회 해체, 금융실명제 실시 등 일련의 개혁조치를 가시화하고 전두환 노태우 전직 대통령을 구속함으로써 개혁정국을 주도하였다. 이러한 정치적 국면의 변화는 사회운동진영의 주체와 운동의 장에 있어서도 뚜렷한 변화를 가져왔다. <표 1>은 이러한 운동의 변화를 도표화 한 것이다.

표에서 볼 수 있듯이 적어도 김영삼 정권 이후의 개혁정국에서는 더 이상 정권자체가 타도의 대상이 되기 어려웠다. 오히려 복지부동의 보수적 관료들을 개혁에 동참하도록 유도하기 위해서라도 시민운동은 정부의 개혁에 비판적 지지를 보내지 않을 수 없었다. 따라서 정권타도를 주장하였던 전선운동과 그 엄호하에서 성장해온 조직운동으로부터 개혁정국하에서는 개혁을 강하게 요구하는 이슈운동이 크게 성장하였다.

개혁의 이슈를 제기하면서 등장한 시민운동의 특징은 먼저, 사회 각 분야에서 문제의식을 가진 개인들이 시민으로 호명되고 이들은 당시에 새롭게 형성된 다양한 이슈별 시민운동에 지지를 표명함으로써 새

<표 1> 정치국면의 변화에 따른 사회운동 조직의 구조적 변화

정치국면	군부권위주의 정권		민간권위주의 정권	
	전두환정권 (81-87)	노태우 정권 (88-92)	김영삼 정권 (93-96)	김대중 정권 (97-02)
	군부독재 국면	절차적 민주화 국면	개혁정국	
운동의 주체	민중	민중 (시민)	시민 (주민)	시민 주민
운동의 성격	1. 전선운동 2. 조직운동	1. 조직운동 2. 전선운동 3. 이슈운동	1. 이슈운동 2. 조직운동 3. 지역운동	1. 이슈운동 2. 지역운동 3. 연대운동
운동의 장	거리, 작업현장	거리, 작업현장	언론, 마스크	언론, 마스크 (지역 현장)
운동의 전략	집회/시위/접거	집회/시위/접거 정치세력화	대안제시(전문성) 개별적 정계입문	대안제시(전문성) 조직 차원의 협력

( )은 아직 본격화되지 않았으나 새로운 경향성을 나타내고 있음을 의미한다.

\*\*운동의 성격<sup>7)</sup>에서 번호는 당시의 사회적 영향력의 크기를 감안한 순서이다. 굵은 이탤릭체는 당시 운동의 주류가 어디에 있었는가를 보여주는 것이다.

로운 운동의 주체로 부각될 수 있었다는 점이다. 긍정적인 측면에서는 개혁의 이슈를 제기하면서 등장한 시민운동의 특징은 먼저, 사회 각 분야에서 문제의식을 가진 개인들이 시민으로 호명되고 이들은 당시에 새롭게 형성된 다양한 이슈별 시민운동에 지지를 표명함으로써 새로운 운동의 주체로 부각될 수 있었다는 점이다. 긍정적인 측면에서는 그동안 민민운동이 포괄하지 못하였던 중산층이 관심을 가지게 되고 참여할 수 있는 폭을 넓혔다는 점을 들 수 있다. 그럼에도 불구하고 이슈의 선택과 대안의 제시는 일반 시민이 아니라 시민운동조직내부의 상근자 및 전문가 선에서 결정되었다는 점에서 시민이 중심이 된 운동이라고 말하기는 어렵다.

7) 운동의 성격을 지칭하는 전선운동, 이슈운동, 조직운동 등의 분류 및 성격에 대해서는 다음을 참조할 것. 이기호, 『한국민주화운동과 사회운동네트워크』(연세대학교 정치학과 박사학위논문, 1997).

둘째는 개혁정국하에서 실현 가능성이 높은 대안을 제시하고 운동의 목표를 개혁에 둬으로써 운동의 자기제한적 근본성<sup>8)</sup>을 분명히 하였다는 점이다. 이러한 근본성의 정도는 정부에 압력을 가할 수 있는 정도, 언론에서 관심을 가져줄 수 있는지의 여부 그리고 시민들의 지지를 받을 수 있는 정도에 의하여 조절되었다. 특히 정부가 받아들일 수 있을 범위로 대안의 수위를 조절하고 전문가를 동원하여 이슈를 선점해나가는 방식을 취하였다.

끝으로 운동의 장(場)이 개혁정국 이후에는 가두시위 등을 통해 대중과 직접 만나던 거리에서 공식적인 전달매체를 통한 대중접촉 곧 언론매체로 이동하는 경향이 뚜렷해졌다. 문제는 신문과 방송이 사회운동진영을 자신들의 필요와 의도에 따라 마음대로 보도하는데 있었다. 결국 운동의 주류를 형성하고 있던 민민운동은 축소보도하고 매스컴과 친화력<sup>9)</sup>을 가지고 있던 시민운동을 그 실체보다 과장하여 보도함으로써 사회운동의 장은 언론에 의해 왜곡 변형되는 경향을 낳았다. 그러나 이 덕분에 시민운동은 적어도 매스컴이라는 공간 안에서는 한국사회에서 정치적 영향력<sup>10)</sup>을 크게 확대할 수 있었지만 이와 반대로

- 
- 8) 자기제한적 근본성(self-limited radicalism)은 사회운동조직이 대중들의 지지와 공감대를 얻기 위하여 이슈의 이념적 수위와 강도를 스스로 조절하는 능력과 관련된 것이다. 그러나 이것이 대중추수주의로 흐르거나 대중들에 영합하는 것이 아니라 운동의 근본성(radicalism)을 견지하는 것을 의미한다. 특히 이 개념은 신사회운동을 설명하는 이론 틀에서 중요한 개념으로 논의되고 있다. 자세한 내용은 Cohen, Jean L. and Arato, Andrew. 1992. *Civil Society and Political Theory*, Massachusetts: The MIT Press 참조.
  - 9) 시민운동이 매스컴에 크게 보도될 수 있었던 매력적인 이유는 첫째, 시민운동이 부동산 문제, 금융실명제, 환경오염 등 중산층을 중심으로한 사회경제적 차원의 문제를 적극적으로 제기하였다는 점 둘째, 노동자조직화 및 통일 문제 등 정치적 요구가 강한 민중운동에 대하여 비우호적이었던 보수적 언론에게 적절한 이슈를 제공했다는 점 셋째, 김영삼정부의 개혁정책을 시민운동이 결과적으로 지지하고 촉진시키고 있었다는 점 등이다.
  - 10) 당시 시사저널에서 실시한 여론조사는 한국사회에서 가장 영향력 있는 인물로 서경석 경실련 사무총장을 꼽았다(시사저널 1993. 10). 그러나 시민운동은 스스로 시민의 영역을 개척하기보다는 매스컴을 업고 운동을 하였으므로 이미 거대 자본에 큰 영향을 받고 있는 매스컴에 취약할 수밖에 없는 한계를 지녔다는 점에서 크게 비판을 받

시민운동의 개혁프로그램과 이슈를 전달하는 과정에서 시민운동의 부침을 좌우할 만큼 매스컴의 독자적 영향력이 상대적으로 더욱 비대해졌다. 따라서 시민운동의 새로운 과제는 매스컴에게 이니셔티브를 행사할 수 있는 시민운동의 근거를 확립하는 것과 매스컴의 영향으로부터 자유로운 새로운 공공영역을 어떻게 창출하는가하는 점이다.

## 2) 시민운동에 대한 반성과 생활세계에 대한 관심

급속한 시민운동의 성장은 시민없는 시민운동이라는 내부로부터의 반성과 더불어 1995년을 전후하여 몇 가지 새로운 과제가 제기되었다. 첫째는 김영삼정부의 개혁이 자의적일 뿐 아니라 성과중심에 치우쳐 있고 개혁의 주도권을 시민단체들과 공유하려고 하지 않았다는 점이다. 둘째, 언론 등에 의존도가 높고 활동가 중심으로 이루어진 시민운동에 대한 반성이 일면서 ‘시민 없는 시민운동’을 극복하기 위한 자성의 목소리가 높아졌다. 셋째, 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 붕괴, 낙동강 폐놀방류 등이 고도경제성장의 후유증이라는 점과 안전불감증에서 비롯된 인재였다는 인식이 팽배해지면서 생활공간의 안전문제에 대한 관심이 급증했다. 넷째, 1991년 30년만에 부활된 지방자치는 지방의회만 구성하였으나 1995년 6월 27일 자치단체장 선거가 함께 실시되면서 사실상의 지방자치제도가 본격적으로 실시되었다.

시민운동에 대한 문제제기와 생활공간의 안전과 복지에 대한 관심이 높아지면서 주민운동이 새로운 대안운동으로 시도되어갔다. 거대한 국가권력을 개혁시키는 과제도 중요하지만 현재 살아가고 있는 삶의 터전을 안전하게 보전하고 풍요롭게 발전시키는 과제야말로 구체적인 시민사회의 현장을 일구어가는 운동이 될 수 있다고 믿었기 때

아왔다.

문이다.

그러나 지역사회는 혈연, 학연, 지연 등의 여러 인간네트워크가 압도적으로 우위를 차지하고 있으며 운동의 수위를 주민들과 밀착시키지 않을 수 없다는 점에서 주민운동은 생활세계에 산적해 있는 여러 문제를 그대로 부동켜안고 나갈 수밖에 없는 현장운동이라고 할 수 있다. 특히 민민운동 및 시민운동은 중앙권력을 상대로 운동을 전개해 온 반면 새마을 운동을 비롯한 국가주도의 마을 만들기 운동과 국민동원을 위해 결성된 반상회 조직 등 지역조직은 국가권력의 촉수가 더욱 깊이 스며들어 있는 곳이기도 하다. 지역이야말로 생활정치가 뿌리를 내릴 수 있는 토양임에도 불구하고 한국의 지역사회는 중앙과 비교하여 훨씬 더 권력과 자본에 취약한 지역이라고 할 수 있다. 그만큼 지역운동은 많은 어려움을 가지고 있는 곳이기도 하다. 그러나 역으로 친밀한 인간관계가 시민사회의 성장과 더불어 시민운동을 확대시킬 수 있는 네트워크로 작용할 가능성도 크다는 점에서 시민적 자원으로 활용될 수 있는 잠재력으로 이해할 수도 있다.

한편 지역사회는 인적, 물적 자원 등이 제한되어 있으며 익명성이 보장되기 어렵기 때문에 지역내부에서의 협력과 갈등은 노출되기 쉽다. 따라서 지역운동은 제한된 자원을 어떻게 효과적으로 연대하는가에 따라 지역사회에 미치는 영향이 크게 달라질 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 맥락에서 지역사회의 운동조직의 성격을 분류해보는 시도가 필요하다고 생각된다. 그러나 아직 지역운동 단체를 분류하거나 조사한 경험적 자료가 드물기 때문에 일반화시키는 어려운 것으로 보인다. 다만 이러한 지역운동의 성격을 규정하거나 운동지형의 변화에 영향을 주는 요인으로 지역사회의 생활양식이 변화하고 있는 점에도 주목할 필요가 있다.

#### 4. 일본시민운동의 배경 및 새로운 경향

##### 1) 일본 시민운동의 성장 배경

일본에서 시민운동이 활성화된 계기는 한국과 비슷한 시점인 1995년으로 고베(阪神)대지진을 계기로 자원봉사자들의 활약이 주목을 받으면서부터라고 할 수 있다(표 2 참조). 최근에 일본에서는 NPO 그리고 시민활동이라는 용어가 일반적으로 사용되고 있지만 이것은 매우 최근의 일이다.

<표 2>를 보면 ‘NPO’, ‘NGO’의 등의 시민단체를 지칭하는 용어와 시민을 지칭하는 ‘볼런티어’의 용어가 급증했음을 알 수 있다. 또한 ‘시민운동’이라는 표현 대신에 ‘시민활동’이라는 용어가 크게 증가하고 있음을 알 수 있다. 이것은 자신들의 관심 혹은 사회적 필요에 의해 합법적인 공간 안에서 스스로가 보람을 느끼는 시민활동으로 그

<표 2> 신문기사에 나타난 ‘시민운동’ 관련 어휘 사용 건수

시민운동	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	합계
이익집단	0	0	3	3	3	5	3	4	-	
이익단체	2	2	4	6	6	8	7	3	-	
압력단체	10	3	11	23	17	10	9	16	-	
NPO	0	0	2	2	24	62	128	144	-	
NGO	41	63	297	227	397	567	465	576	-	
시민운동	118	84	158	189	171	164	210	125	-	
시민활동	4	2	8	8	13	28	96	104	-	
볼런티어 <sup>a)</sup>	-	-	-	-	-	39	53	94	178	

출전: 辻中豊 1999에서 재인용. 단, a)는 長谷川公一 1999.

축이 이동되었음을 의미한다. 그러나 여기에는 사회전체의 변혁전망이 사라진 것은 아닌가 혹은 국가권력에 도전할 수 있는 광범위한 시민연대의 틀이 더 이상 형성되기 어려운 것 아닌가하는 의구심이 제기되고 있다. 이에 답하기 위해서는 이미 많은 학자들이 지적한 바와 같이 60년대 안보투쟁 및 반공해운동 그리고 70년대 혁신자치체운동 등의 경험을 이해할 필요가 있다.

일본 시민활동가들은 대부분 60년대 사회운동에서 커다란 좌절을 느꼈던 것으로 판단된다. 그리고 이러한 좌절감은 국가권력을 상대로 하는 사회운동에 대한 시도 대신에 각 지역단위에서 가능한 범위 안에서 운동의 성과와 목표를 설정하는 소극적이며 동시에 장기적인 운동으로 가닥을 잡아왔다. 그 가운데 대개의 시민운동은 다른 운동과 연대하는 형식을 취하기보다는 참가자들이 스스로 보람을 느끼는 운동 혹은 스스로의 과제를 해결하기 위한 운동으로 전개되어 동아리형식의 운동 성격을 가지는 경향을 보여왔다. 이와 달리 비교적 그 수는 많지 않지만 지역단위에서 장기적인 변혁의 전망 혹은 새로운 정치에 대한 그림을 그리고 운동을 전개해오는 시민운동도 존재한다.

그러나 이 두 가지 흐름의 시민운동에도 공통점이 있다. 그것은 생활 주변의 문제를 이슈로 삼고 있으므로 삶의 질과 관련된 운동을 전개하고 있다는 점이다. 예컨대 소비자운동이나 환경운동 그리고 80년대 이후 관심이 고조된 지역사회의 복지 문제(특히 고령화에 따른 개호(介護)문제 및 소비자운동)를 중심으로 한 생활자들의 운동이 비교적 광범위하게 전개되었다. 다시 말하면 운동의 궁극적 목적에는 차이를 가지고 있음에도 불구하고 현재 진행되고 있는 이슈의 영역은 일상생활 속에서의 필요와 과제를 다루고 있다는 점에서 같다. 다만 두 운동의 차이란 단순한 개선을 위한 것이거나 참가자들이 느끼는 보람에서 그치는 것인지 아니면 그 과정을 통하여 새로운 사회를 기획하

고 변혁의 청사진을 가지고 있는지의 여부에 달려 있다고 할 수 있다.

한편 일본의 시민활동에 영향을 준 것은 고베대지진에서 보여준 자원봉사자들의 활약이라는 시민사회내부의 변화 외에도 1990년대 이후 국가의 위기관리 실패 및 거품경제의 붕괴로 이어진 외부적 환경의 변화이다. 그동안 정부가 수행해왔던 많은 공공사업이 실수요자의 필요에 의해서 이루어지기보다는 관료적 발상에 의해서 이루어졌다는 비판이 높아졌고<sup>11)</sup> 시민사회내부의 다양한 요구를 더 이상 정부가 관리하기 어렵게 되었다. 따라서 정부는 공공사업의 일부를 민영화<sup>12)</sup>하거나 NPO와의 협력을 모색하지 않을 수 없게 되었다.

## 2) 생활정치에 대한 관심의 증대와 새로운 공공재 창출

최근 일본의 시민운동은 대체로 생활상의 이슈를 중심으로 활동하고 있다. 특히 1998년의 NPO법<sup>13)</sup>이 실시된 이후 NPO의 수는 급격히 늘어나 2001년 6월 이후에는 이미 5,000개를 넘어서고 있다. 또한 앞서 언급한 시민운동으로서 NPO의 증가에 대한 배경요인은 최근에도 더욱 가속화되고 있다. 예컨대, 은퇴후의 적절한 일감을 찾으려는 노년층의 증가, 경제상황의 악화로 가사경제에 기여하기 위하여 일감을 찾으려는 주부, 스스로의 정체성을 찾기 위해 사회활동을 시도하는 주

11) 야마구지로(山口二郎)는 이를 다음의 세 가지로 설명하고 있다. '① 공공사업의 크기와 공공사업에 나타난 수요공급의 불일치 ② 허가 및 인가권한의 크기와 재량행정 ③ 정책의 입안, 실시에 따르는 비용의 크기'(山口二郎, 『危機の日本政治』(東京: 岩波書店 2000), p.113.

12) NPO와 관련하여 민영화라고 함은 주로 민간위탁업무를 의미한다. '행정기관이 업무를 민간에게 위탁하려고 하는 가장 큰 이유는 비용절감의 효과를 노리기 때문이다. (山内直人 『NPO入門』(東京: 日本經濟新聞社 1999).

13) 정식명칭은 「특정비영리활동촉진법」으로 1998년 12월 시행되었다. 시행 첫달에는 67개에 불과하다니 급속히 늘어나 99년말에는 1751개, 2000년말, 2001년말, 2002년말 등으로 늘어났다. (杉下恒夫 『NPO·NGOガイド』(東京: 自由國民社 2001)).

부, 삶의 새로운 대안을 모색하려는 젊은 층 등의 시민활동의 잠재적 행위자들은 그만큼 그 층을 두텁게 해가고 있다.

보통사람들의 생활세계에 대한 관심이 늘면서 시민활동이 활성화될 가능성은 커지고 있지만 이것이 곧바로 시민운동의 활성화와 연결될 수 있는가는 또 다른 문제이다. 그러나 이러한 잠재적 활동인구의 증가는 시민운동과 연결될 수 있는 다양한 모임과 활동을 활성화시키는 역할을 하고 있음에 틀림없다. 이러한 맥락에서 시민운동의 내용은 훨씬 다양하게 전개되고 있다고 할 수 있다.

본 글에서는 이를 크게 네 가지로 분류하여 운동의 흐름을 살펴보고자 한다. 첫째, 시민들 스스로가 공공재를 창출하는 회원 중심의 공동체형 운동이다. 둘째, 자치단체와 새로운 파트너십을 만들어가는 협력형 운동이다. 셋째, 선거시기가 아닌 일상적인 시기에 주민들이 직접 의견을 제시할 수 있는 주민투표제도를 활성화시키려는 시민참여형 운동이다. 넷째, 시민들이 직접 지방자치선거에서 후보를 내거나 자신들의 정치활동을 상설화하는 준정치조직 혹은 지역정당의 결성 등 정치참여형 운동이다.

먼저 시민들 스스로 공공재를 창출하는 것이 가능한 공동체 지향적 운동은 NPO활동의 가장 많은 부분을 차지하고 있는 사회복지 분야에서 두드러지고 있다고 할 수 있다. 이것은 주민들이 필요로 하는 복지 서비스를 주민들 스스로가 만들어가는 방식으로 추진되고 있다. 그 대표적인 예로 「워커즈코렉티브(W.Co: Workes' Collective)」라고 하는 주부들이 중심이 된 복지사업을 들 수 있다. 특히 카나가와현(神奈川県)의 워커즈코렉티브운동은 그 대표적인 경우라고 할 수 있다. 이 운동은 단순한 공공재 창출을 넘어서 시민섹터라고 하는 시민자원 혹은 시민자본의 영역을 형성해가고 있다. 특히 필요로 하는 서비스를 제공하기 위하여 돈, 시간, 노동을 동시에 출자하게 함으로써 모두가 출자

자이며 노동자인 형태로 운영되고 있으며 이를 통하여 새로운 고용효과를 창출하고 있다.

필요로 하는 서비스란 개호서비스, 육아, 도시락만들기 등 대체로 지금까지 주부들이 전담해왔던 영역이다. 따라서 대부분의 참가자가 주부로 이루어져 있으며 노동한 만큼의 급료를 받지만 동시에 모든 노동자가 출자자이며 이윤을 추구하지 않기 때문에 노동한 만큼 급료를 받는 새로운 경제원리를 도입하고 있다. 또한 이러한 새로운 일자리 창출은 단순히 고용효과를 높이거나 새로운 경제영역을 개척하는 것에 그치지 않고 지금까지 평가되지 않았던 육아 및 가사노동을 비롯한 여성들의 노동을 사회적 노동으로 전환시키고 있음에 주목할 필요가 있다. 그래서 위커즈코렉티브에서는 시간과 노동 그리고 돈의 문제를 새롭게 결합시켜가는 방식과 아울러 무엇을 서비스의 내용으로 할 것인가를 중시하고 있다. 이 운동이 갖고 있는 가장 큰 장점은 시민들의 요구 혹은 필요를 스스로 조직화하고 그에 필요한 서비스를 제공하기 위한 사업을 전개하고 여기에 참여하는 이들의 노동을 통해 참가형 사회시스템을 모색하고 있다는 점에 있다. 특히 이 운동은 2000년 6월 개호보험제도의 개선에 따라 민간인의 복지사업이 합법화됨으로써 급속히 활성화되고 있다.

둘째는 새로운 파트너십을 모색하는 유형의 활동이다. 파트너십이란 '비영리·공익활동분야에서 공통의 과제영역에 관하여 행정부와 NPO가 목적의식을 공유하고 상호 자율적으로 상대방의 특성을 인식, 존중하고 대등한 관계하에 협력 협조하는 활동'(自治省非營利活動研究會 1997; 松下啓一 1998 재인용)이라고 할 수 있다. 실제로 최근 일본의 도시센타 연구소에서 조사한 앙케이트에 따르면 국가 혹은 자치단체와의 협력관계가 필요하다고 생각하는가에 대한 설문에 '매우 필요하다'고 답한 사람이 45.3%, '필요하다'고 답한 사람이 47.7%로서

NPO들<sup>14)</sup> 대부분(93%)이 새로운 파트너십에 적극적인 태도를 보이고 있다.

아래의 표는 정부와의 관계가 어떠한가에 대한 질문에 대한 NPO의 응답에 관한 것인데, 흥미로운 것은 국가의 경우 약 40.7%가 지역의 시민운동과는 관계가 없다고 보는 반면, 자치체 단위로 오면 이러한 비중은 크게 줄어 들 뿐만 아니라 기초자치체(市町村)의 레벨에서는 양호하다고 하는 것이 50%이상을 차지한다는 점이다. 역으로 험악하다는 것도 기초자치체(市町村)가 11.6%로 제일 높는데, 이것은 그만큼 시민운동과 자치단체가 긴밀한 관계를 형성하고 있음을 보여준다. 실제로 자치단체에서는 시민단체를 담당하는 부서를 여러 형태(대부분의 경우, 생활, 환경, 민생 등의 이름으로 설치됨)로 설치해왔으며 이 가운데 NPO를 명기한 경우도 전체 1도(都)1도(道)2부(府)43현(縣) 가운데 8개<sup>15)</sup>

<표 3> NPO와 국가 및 자치단체와의 협력에 관한 NPO 관계자의 인식조사

항목	국가		도도부현 (都道府縣)		시정촌 (市町村)	
매우 양호	5.8	20.9	8.1	37.2	15.1	50.0
양호	15.1		29.1		34.9	
보통	29.1		38.4		29.1	
다소 갈등	2.3	3.5	7.0	8.2	9.3	11.6
갈등	1.2		1.2		2.3	
무관계로 알지 못함	40.7		12.8		4.7	
기타	2.3		1.2		1.2	
무응답	3.5		2.3		3.5	

출전: 일본도시센타, NPOと都市自治体との關係などに關する實態調査 2000.

14) 이 조사의 대상이 된 NPO는 환경(100단체), 복지(25단체), 마을만들기(25단체)로서 전체 150개 발송에 회수율 57.3%인 86개의 설문에 의한 조사결과임.

15) 8개의 자치단체란 홋카이도(北海道), 사이타마현(埼玉縣), 이시가와현(石川縣), 시즈오카현(靜岡縣), 미에현(三重縣), 오카야마현(岡山縣), 에히메현(愛媛縣), 고치현(高知縣) 등이다. 辻元青美·早瀬昇·松原明 『NPOはやわかり Q&A』(東京: 2000).

나 되었다. 그리고 시 혹은 구 단위에서 이미 커뮤니티센터 및 파트너십을 추구하는 행정을 모색하고 있다는 점에서 지역의 NPO와 자치체와의 파트너십은 매우 다양한 형태로 협력관계를 모색해나갈 것으로 보인다.

셋째, 대의민주제를 보완 혹은 극복하기 위하여 주민투표제도<sup>16)</sup>를 활성화시키려는 움직임이다. 1982년 코치현(高知縣)의 쿠보카와정(窪川町)에서 실시된 원자력발전소 설치에 관한 주민투표를 비롯하여 토쿠시마(徳島)에서 실시된 제방건설계획에 대한 주민투표(2000) 등, 주민투표가 주민들의 직접참여의 형태로 활성화되고 있다. 최근에 활성화되고 있는 주민투표의 아젠다는 대체로 에너지문제, 환경문제, 지역개발문제 등을 중심으로 이루어지고 있다(松野弘 2001). 주민투표가 생활정치를 활성화시키고 시민들의 직접참가를 높일 수 있다는 점에서 시민운동의 새로운 가능성을 열어주고 있음에 틀림없다. 물론 주민투표가 지역이기주의를 극복하고 전체와의 균형을 어떻게 잘 유지해나갈 것인가 하는 문제를 안고 있음도 간과할 수 없다. 그러나 중요한 것은 주민투표가 단순히 전체 인구의 몇 퍼센트가 찬성인가 반대인가 하는 것을 벗어나 주민투표과정에서 주민들이 얼마나 진지하게 주어진 아젠다에 대하여 토론할 수 있으며 실질적인 공공권을 확대 심화시키는 데 기여할 것인가 하는 것이다.

넷째, 시민운동의 유형 가운데 적극적으로 정치활동에 참여하려는 유형이 조심스럽게 시도되고 있다. 좋은 사례를 보여주는 활동으로는 생활클럽운동을 모태로 1984년에 탄생한 가나가와네토(神奈川ネット)를 들 수 있다. 가나가와네토는 ‘생활클럽생협운동’을 모태로 한 지역정당이다. 일상적으로는 시민들에게 정보공개 및 공동의 아젠다에

16) 현재 주민소송 및 주민소환은 법률로 시행되고 있으나 주민투표제는 조례에 의해서 제정되고 있기 때문에 법적인 구속력을 지니고 있지는 못하다.

대한 토론모임 그리고 정치교육 등을 운영하고 있다. 의원을 정치인이 아니라 대리인으로 규정하고 누구나 정치를 할 수 있다는 아마추어 정신<sup>17)</sup>으로 정치를 생활 속으로 끌어들이는 데 노력하고 있다. 가나가와네토가 생활정치의 좋은 모델이 되는 이유는 선거시기보다는 선거와 선거사이 곧 거의 대부분의 일상생활에서 주민들과 밀착하여 생활 문제를 정책으로 재구성하는 노력을 진행해오고 있기 때문이다.

지금까지 언급한 일본 시민운동의 네가지 흐름이 모두 생활정치를 토대로 성장해왔다는 점에 주목할 필요가 있다. 이들 운동은 기존의 정치를 바꾸려는 데 있다기보다는 시민들의 자발적 참여의 공간 곧 공공권을 활성화시켜 시민들 스스로의 자원을 확대해가는 시민섹터의 성장에 더 근본적인 관심을 가지고 있다. 다만 이들 운동이 운동 상호간에 충분히 연대를 형성하거나 상호간에 긴밀한 협력관계를 유지하지 못하고 있는 것 또한 일본 시민운동의 특성 혹은 한계로 지적할 필요가 있다.

## 5. 한일 시민운동의 특성에 대한 비교

### 1) 사회역사적 맥락의 차이와 시민운동의 특성 비교

한국과 일본의 시민운동을 전반적으로 비교하고 그 차이와 유사점 그리고 향후 방향을 모색해보는 것은 향후 한일간의 시민네트워크 및

17) 아마도 일반 주민들에게도 참여의 기회를 넓히고 위하여 단체내의 규약으로 의원의 임기를 2기 8년으로 제한하고 있는 것으로 보인다. 또한 의원의 보수도 모두 네토의 활동비로 들어가며 의원들에게는 의원활동비의 명목으로 다시 지급됨으로써 이들은 정치인이 아니라 대리인 곧 그들이 생활자운동을 전개하고 있다는 점에 더 중점을 두고 있다고 생각된다.

시민운동에 대한 공동의 성찰과 협력을 위해 중요한 과제라고 할 수 있다. 그러나 한국과 일본의 시민운동은 현재 진행되고 있는 활동의 내용만을 가지고 그대로 비교하는 것은 대단히 위험한 작업이라고 판단된다. 한국과 일본의 시민운동은 서구와 비교할 때 상대적으로 그 어느 국가보다도 더욱 많은 유사성을 공유하고 있음에도 불구하고 시민운동의 역사적 맥락과 조건이 매우 다르기 때문에 운동의 발전경로와 성격에서도 많은 차이가 있기 때문이다.

첫째, 한국은 분단이라고 하는 특수한 역사적 조건을 가지고 있다는 점, 둘째, 오랫동안 군부권위주의 정권을 경험했다는 점, 셋째, 이러한 조건하에서 끊임없이 투쟁해온 사회변혁적 성격의 사회운동조직이 전국적 수준에서 형성되어 왔다는 점 등이 그러하다. 따라서 한국에서의 시민운동은 ‘운동’의 차원에서 이루어지고 있으며 정치적 성격이 강한 반면에 일본의 시민운동은 중앙정치에 대하여 무관심한 편이다.

일본의 경우, 이러한 중앙정치에 대한 무관심 혹은 중앙수준에서의 운동의 취약성은 1960년대 운동의 경험에서 강한 국가와 실패한 사회운동이라는 인식이 매우 뚜렷하게 남아있기 때문인 것으로 보인다. 그러나 지역의 수준으로 내려가면 일본의 시민운동은 시민들이 스스로 움직이는 풀뿌리 조직이 작지만 매우 광범위하게 존재하며 이러한 다양한 씨클형 조직들이 어떠한 정치적 결정을 요구하는 순간 매우 민첩하게 움직이는 경향을 보인다. 이러한 의미에서 지역에서의 시민자원이 중앙에 편중된 한국과 비교할 때 그 잠재력은 더욱 풍부하다고 할 수 있다.

또 한가지 한일간의 시민운동을 비교하기 어려운 점은 서론에서 언급한 바와 같이 시민사회가 기본적으로 가지고 있는 무정형의 속성은 차치하고라도 시민단체들간의 활동의 이념과 내용의 편차가 크기 때문에 비교수준이 유사한 1차 자료를 만들어내기가 대단히 어렵다는

점이다. 게다가 시민단체에서 사용하고 있는 개념들은 물론 학자들간에 사용하고 있는 용어의 개념도 통일되어 있지 않기 때문이다

한일간에 용어 사용에서 가장 커다란 차이를 느낄 수 있는 것은 한국이 '운동'이라고 하는 술어에 중심을 두고 있는 반면 일본은 '시민'이라고 하는 주어에 중심을 두고 있다고 할 수 있다. 한국의 경우, '시민없는 시민운동'이라는 비판도 감수해야했지만 중요한 것은 아직도 운동의 과제가 산적해있다는 점을 더 중요하게 여기고 있다. 곧 효율성은 떨어지더라도 시민이 함께 토론하고 참여하는 쪽이라기보다는 산적한 과제를 효율적으로 개혁해내야 하는 쪽에 중점을 두고 있는 셈이다. 그리고 그러한 개혁의 중심에 시민사회가 위치하고 있다. 물론 시민과 운동이 분리되는 개념이 아님에도 불구하고 한국 시민사회는 개혁과 정치과정의 중심에서 활동해왔고 그러한 과정에서 '시민'보다는 '운동'에 중점을 두어 왔다. 한국의 시민운동이 역동성을 지니고 있는 것도 여기에 기인하고 있기 때문이라고 생각한다.

이와 반대로 일본에서는 '운동'보다는 '시민'쪽에 더 근본성을 두고 있는 것으로 보인다. 사회변혁 혹은 운동성보다는 시민들의 자발성과 자율성이 강조된다. 그래서 일본은 회원들간의 멤버십이 강화되는 공동체 지향적 성격을 강하게 가지는 반면 한국은 연대성이 더 강조된다고 할 수 있다.

## 2) 생활정치 활성화 개념을 통한 비교

한국과 일본 모두 생활에 밀착된 이슈가 시민운동의 주요과제로 부각되고 있다는 점과 일상 생활 속에서 시민(주민)들의 참여가 활성화되고 있다는 점, 그리고 지역사회에서 새로운 공공성과 더불어 시민적 자원이 조금씩 늘어가고 있다는 점에서 거시적으로 볼 때 시민운동의

방향을 공유하고 있다. 이러한 의미에서 한일 양국의 시민운동은 생활정치를 과제로 한 시민운동이 앞으로도 지속적으로 활성화될 가능성이 높다고 할 수 있다.

그러나 위에서 언급한 사회운동의 역사적 맥락의 차이로 인하여 생활정치의 내용과 주체 그리고 공공권의 형성 등에서 각각 특성을 달리하고 있다. 2장에서 언급한 생활정치의 세 가지 기준을 중심으로 그 차이를 살펴보기로 한다.

먼저 아젠다의 레벨에서 비교해보면 한국의 시민운동은 문제해결형과 연대성 창출형 아젠다가 주요과제로 제기되는 반면 일본의 시민운동은 공공성 창출형 아젠다가 주를 이루는 것으로 보인다. 예컨대 일본은 사회복지가 43.1%를 차지할 뿐만 아니라 마을만들기가 11.1%에 달하는 등 지역주민이 밀착된 공공성 창출형 아젠다가 전체 시민운동의 반 이상을 차지하고 있다. 한국은 이와 달리 사회복지(서비스)가 18.5%인 반면 평화, 통일, 인권 등 보편적인 주제가 25.2%로 중심을 이루고 이를 해결하기 위한 문제해결형 및 연대성 창출을 위한 아젠다가 주요 이슈로 제기되고 있는 반면 사회복지 및 지역자치를 위한 아젠다는 일본과 비교할 때 상대적으로 적은 편이라고 할 수 있다.

둘째, 생활정치과정에서 ‘공공으로 행동하는 시민’을 어떻게 창출해낼 것인가 하는 문제이다. 이 문제 역시 한일간의 사회적 맥락과 역사적 맥락의 상이성으로부터 큰 차이를 보이고 있다고 생각한다. 한국의 경우 공공으로 행동하는 시민은 ‘변혁지향적 민’<sup>18)</sup>의 성격을 가지는 반면 일본의 경우는 ‘참가형 민’의 성격을 지니고 있다고 판단된다. 변혁지향적 민이 개혁의 과제에 관심을 쏟는다면 참가형 민은 공동의 과제에 관심을 쏟는다고 할 수 있다.

18) 이신행, 『한국의 사회운동과 정치변동』(서울: 민음사, 1997).

<표 4> 주요 활동 분야별 단체 분포도

한국			일본		
중분류	소분류	%	중분류	소분류	%
시민사회	시민사회일반, 여성, 청년, 정치, 행정법, 인권, 평화통일, 소비자	25.2	인권옹호·평화노추진	인권옹호·평화추진	1.1
			남녀공동삼화	남녀공동참가 사회형성추진	1.0
			자녀건강전육성	청소년육성	4.7
합계 6.8					
사회복지	사회복지 / 건강·의료 / 보란티아	18.5	보험·의료·복지	고령자복지/아동복지/모자복지/장애우복지/기타사회복지/건강/의료	43.1
문화	문화예술 / 언론·출판 / 체육·여가	15.8	교육, 문화, 스포츠	스포츠/예술문화진흥	6.9
교육·학술	교육 / 학술	5.8	사회교육추진	교육·생애학습지도/학술연구진흥/소비자문제	4.0
환경	환경일반 / 특정지역	7.1	환경보전	자연환경보호 / 공해방지 / 리사이클	9.8
지역자치·빈민	지역자치 / 빈민	5.5	마을 만들기	마을만들기/관광진흥	11.1
국제	국제	1.1	국제협력	국제교류 / 국제협력	5.4
노동·농어민	노동 / 농어민	5.4			
종교	종교	2.7			
경제	과학기술·정보통신 / 경제일반/기술/기타	12.5			
			지역안전운동	범죄방지/교통안전	1.8
			재해구조활동	재해방지/재해지원	1.1
			NPO단체지원	시민활동 지원	0.7
			무응답		4.4
기타		0.5	기타	기타	4.8
합계		100	합계		100

출처: 시민의 신문, 『한국민간단체총람』(서울: 2000), 内閣府 廳國民生活局(編) 『市民活動レポート』(東京: 2001)에서 재구성.

변혁지향적 민은 80년대 민주화과정에서 직간접적으로 참여하였던 광범위한 시민세력을 일컫는 표현이었다. 이들 가운데 일부는 90년대에는 지역사회를 중심으로 다양한 시민운동을 전개하고 있다. 또한 노동, 농민, 빈민 등 민민운동의 중추역할을 담당했던 부문운동의 지부가 지역에서 생활정치운동의 구심점을 형성하는 경우도 적지 않다는 점에 주목할 필요가 있다.

일본의 경우 참가형 민은 공공성 창출형 아젠다를 중심으로 한 시민참가의 다양한 틀을 형성해가는 것으로 보인다. 예컨대 참가형 복지를 통한 시민섹터의 확장이라든지 마찌쓰쿠리 운동(まちづくり)을 통한 지역정체성 운동 등이 참가형 민을 활성화시키는 주요한 시민운동의 장이라고 생각된다. 참가형 민을 촉진시키는 또 하나의 이유로 최근 들어서 자치단체가 시민과의 파트너십과 시민참가를 유도하는 프로그램을 다양하게 제공하고 있는 점도 들 수 있다.

끝으로 한일간의 아젠다의 성격 차이로부터 공공권의 사회적 분위기도 달라지는 것으로 보인다. 한국의 경우, 문제해결형 및 연대성 창출형 아젠다가 중심을 이루기 때문에 이슈를 둘러싼 사회적 파급효과가 빠르게 이루어지며 공공권의 성격은 때때로 저항적 시민사회의 성격을 지닌다. 이와 달리 일본의 경우, 공공권은 공공재창출형 아젠다가 중심을 이루기 때문에 이슈의 사회적 파급효과보다는 함께 참여하는 사람들 사이에서 이슈를 공유하고 행동하는 것이 더 중요하다. 따라서 상대적으로 일본의 공공권은 한국에 비하여 덜 개방적이며 파급효과가 넓기보다는 깊다고 할 수 있다. 또 한가지 중요한 차이는 한국의 공공권이 관(官)배제적인데 반하여 일본은 상대적으로 관(官)주도적인 특성을 가지고 있는 것으로 보인다. 지역사회에서 사회복지 및 마을 만들기를 통해서 이루어지는 관민 협력관계가 공공권의 성격을 결정하는 경우가 상대적으로 많다고 할 수 있다.

## 6. 결론

한국과 일본의 시민운동은 동아시아 국가 가운데 민주주의, 시장경제 그리고 가부장적 유교문화 등을 공유하고 있다는 점에서 다른 나라에 비하여 유사성을 많이 지니고 있음에 틀림없다. 그러나 이러한 유사성은 적어도 1987년 한국사회에서의 정치변동 이후 나타난 현상이며 사회역사적 맥락에서 보면 한국과 일본은 다른 조건하에서 성장해왔다고 할 수 있다. 가장 큰 차이는 한국의 시민사회가 근본적으로 국가권력에 대하여 저항공간으로서 성장해왔다는 점을 들 수 있다. 특히 한국전쟁이후 분단체제하에서 성장해온 국가권력과 시민사회의 대립관계는 정당성의 시비를 항상적으로 시민사회가 제기하고 이에 대하여 역동적인 힘의 관계가 형성되어 왔다. 이와 달리 시민사회 대 국가라는 대립의 축을 일본사회는 갖추고 있지 못하다.

반면에 일본의 경우에는 관민간의 협력의 틀이 지역사회에서 오랫동안 관행으로 유지될 수 있었고, 한국과 비교할 때 상대적으로 정부에 대한 신뢰도가 높은 편이었다고 판단된다. 따라서 일본의 시민사회는 '저항공간'이라기보다는 관과 민이 협력하는 '구성적 공간'의 성격을 가지고 있다고 판단된다. 그러나 최근 일본 시민운동의 흐름은 '공(公)=관(官)'이라는 기존의 인식에서 벗어나 시민적 가치에 의한 공공성과 공공권 창출을 중요한 과제로 부각시키고 시민참가를 통해 정치성을 회복해가고 있다고 판단된다.

한편 양국의 최근 경향에서 공통적으로 파악되는 것은 각 개인의 삶이 중요한 위상을 차지하고 있으며 조직단위의 활동에서 능동적인 개인의 참가가 중요한 변수로 작용하기 시작했다는 점이다. 그만큼 운동자체가 가져다 줄 보람이 중요한 운동의 에너지로 작용하고 있다

는 것을 의미한다. 곧 과거의 정의감, 혹은 분노라는 감정에서 즐거움, 기쁨 보람 등의 감정이 이제는 운동의 주요한 에너지로 전환되는 경향을 가지고 있다는 점이다. 그리고 이것은 ‘문제해결형 아젠다’로부터 ‘공공재창출형 아젠다’로 운동의 폭이 다양해지고 있음을 반증하는 것이기도 하다. 곧 한국과 일본 모두 일상적 삶에 매몰되어 탈정치화된 개인이 일상적 삶에서 정치적 자아를 재발견하고 공동체적 개인으로서 활동하는 생활정치가 뚜렷하게 운동의 흐름으로 자리잡아가고 있음을 발견할 수 있다. 다만 한국은 중앙정치의 급격한 변화와 맞물려 다양한 정치적 기회구조가 제공되는 반면, 일본은 중앙정치가 거의 변화하지 않으며 오랜 동안의 정치적 무관심에 의하여 시민운동이 재정지화될 수 있는 정치적 기회구조가 상대적으로 협소하다고 할 수 있다.

끝으로 한일간의 시민운동에 대한 비교연구를 위하여 필요한 몇 가지 제안을 하고자 한다. 첫째, 한국의 시민운동이 정치지향성이 강한 반면 사회지향성이 강한 일본의 시민활동은 단순비교가 어렵기 때문에 역사 사회적 맥락을 고려하여 비교할 필요가 있다. 둘째, 시민운동에 대한 연구가 일본과 한국 모두 시작단계라는 점에서 여러 가지 개념을 정의하고 정리할 필요가 있다. 예컨대 시민사회, 시민운동, 시민활동, 시민섹터, 시민자원, NGO, NPO 등 대부분의 개념들이 매우 빈번하게 사용되고 있음에도 불구하고 사용하는 이들에 따라 각기 다르게 사용되는 경향이 있다. 더욱이 한일간에는 같은 단어임에도 불구하고 의미가 다르게 사용되는 경우가 많다. 셋째, 양국 모두 시민운동에 대한 경험적 자료 혹은 신뢰성이 높은 1차 자료가 좀더 많이 생산될 필요가 있다. 특히 시민단체의 특성상 기준과 범주가 대단히 애매하기 때문에 조사자에 따라 1차 자료로 가공되는 과정에서 현실과 달라질 가능성이 높다는 점에 유의할 필요가 있다. 넷째, 시민운동의 특성상

그 성격이 매우 다양하기 때문에 적절한 비교의 사례를 찾는 것이 대단히 중요하다. 끝으로 시민단체 및 활동에 대한 연구방법론이 개발될 필요가 있다. 일본의 경우 사례연구가 상대적으로 많이 이루어진 반면 한국의 경우에는 규범적 연구가 많은 편이다. 그 이유는 현장의 시민운동의 요구에도 크게 영향을 받고 있기 때문이라고 판단되지만 좀더 심층적이고 철학적 기반을 제공할 수 있는 현장지향적인 연구가 활성화되어야 할 것으로 보인다.

#### 참고문헌

- 김동춘 외. 2000. 『NGO란 무엇인가』. 아르케.
- 김영래. 1996. “시민사회와 이익갈등조정”. 한홍수 편. 『한국정치동태론』. 오름.
- 박형준. 2000. 『성찰적 시민사회와 시민운동』. 의암출판.
- 시민의신문. 2000. 『한국민간단체총람』. 시민의신문.
- 유팔무, 김호기 엮음. 1995. 『시민사회와 시민운동』. 한울.
- 이기호. 1997. “한국의 민주화 과정과 사회운동네트워크: 1987-1996”. 연세대학교 박사학위 논문.
- 이신행. 1997. 『시민사회운동: 이론적 배경과 국제적 사례』. 민음사.
- 정문길. 1998. 『생활정치: 통치에서 자치로』. 대화출판사.
- 조효제 편역. 2000. 『NGO의 시대』. 창작과 비평사.
- 주성수. 1999. 『시민사회와 제3섹터』. 한양대학교 출판부.
- 크리스찬아카데미 사회교육원 엮음. 1996. 『일본시민운동과 지방자치』. 한울.
- Cohen, Jean L. and Arato, Andrew. 1992. *Civil Society and Political Theory*, Massachusetts: The MIT press.
- Giddens, Anthony. 1991. *Modernity and Self-Identity*, Cambridge: Polity Press.
- Habermas Jürgen. 1991. *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge: The MIT Press.
- Keane, John. 1998. *Civil Society: Old Images, New Visions*, California: Stanford

University Press.

- Melucci, Alberto. 1989. *The Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*, Philadelphia: Temple University.
- Janoski, Thomas. 1998. *Citizenship and Civil Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 横田克巳. 1998. 『市民セクターをつくるII:』 神奈川NETブックレット、(横浜).
- 久野収. 1996. 『市民主義の成立』(東京: 春秋社).
- 山岡義典. 1998. 『NPO基礎講座2』(東京: きょうせい).
- 山口二郎. 1999. 『危機の日本政治』(東京: 岩波書店).
- 山崎丈夫. 1996. 『地域自治の住民組織論』(東京: 自治体研究社).
- 山内直人. 1999. 『NPO入門』(東京: 日本経済新聞社).
- 松下圭一. 1998. 『自治体NPO政策』(東京: きょうせい).
- 松野弘. 2001. 「現代地域問題の特質と市民活動の変容」. 山梨学院大学経営情報学研究会 『経営情報学論』 第7号.
- 内閣府 国民生活局(編). 2001. 『市民活動レポート』(東京).
- 中村陽一+ 日本NPOセンター. 1999. 『日本のNPO2000』(東京: 日本評論社).
- 辻中. 1998. 「NPO …… NGOの時代と地球ネットワーク型政治過程の登場」 総合開発機構. 『NIRA政策研究』, vol.12 no.3.
- 辻本清美, 早瀬昇, 松原明. 2000. 『NPOはやわかりQ&A』(東京: 岩波書店).
- 東京ボランティア・市民活動センター. 1999. 『市民団体の実態およびニーズ調査』(東京).
- 東京都生活文化局コミュニティ文化部. 2000. 『特定非営利活動促進法施行後の市民活動団体の現状と課題に関する調査: 報告書』(東京: 東京都).
- 日本NPO学会編集委員会(編). 2001. 『NPO研究2001』(東京: 日本評論社).