

시민사회의 ‘민주화’ 지표 국제비교: 대표성, 책무성, 투명성, 자율성, 인권을 중심으로*

주 성 수**

이 논문은 시민사회 ‘민주화’에 관한 이론적 논의를 바탕으로, 시민사회가 어떤 ‘민주화’ 과제에 직면해 있는지를 국제비교를 통해 경험적으로 분석한다. 국제비교 경험적 분석의 방법은 브리스크(Brysk)가 남미 연구에서 제시한 ‘시민사회의 민주화’ 원칙에 관한 이론적 논의를 경험적 분석틀로 삼아, 여기에 2004-2006년 기간에 한국을 포함한 54개국에서 진행한 CIVICUS의 ‘시민사회지표’(Civil Society Index) 연구에서 자료가 유용한 시민사회 민주화 관련 13개 항목을 적용시키는 방법이다. 시민사회의 민주화를 측정하는 대표성, 책무성, 투명성, 자율성 및 인권 다섯 가지 측면에서 한국 시민사회가 당면한 ‘민주화’ 과제를 서구 6국과의 비교분석을 통해 탐구한다.

주제어 : 시민사회, 시민사회 민주화, 시민사회지표, 대표성, 투명성, 책무성, 자율성, 인권.

* 이 논문은 2007년 교육인적자원부의 재원으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2007-327-B00003)

** 한양대학교 행정대학원

1. 머릿말

최근 한국 시민사회의 위기에 관한 논의는 학계뿐 아니라 시민사회 현장에서 활발하게 진행되고 있다.¹⁾ 이명박 보수정권의 출범으로 집회나 시위에 참여했던 시민사회단체들에 대한 정부 공모사업의 제한 등은 정부와 시민사회의 공조보다 대립과 갈등을 부추기는 제도적 요인이 되고 있다.²⁾ 특히 주목할 만 한 점은 그간 시민들의 확고한 지지를 받으며 급성장해온 시민사회단체(NGO)³⁾가 최근 시민들의 ‘신뢰’를 상실해가고 있다는 사실이다. 2003년 갤럽 인터내셔널(Gallup International 2003)의 ‘사회기관 신뢰도’ 조사에서 45개국 평균을 보면 정부(50%), 의회(38%), 대기업(42%), 노동계(48%), NGO(58%)이며, 한국은 정부(25%), 의회(11%), 대기업(35%), 노동계(57%), NGO(77%)로 NGO가 절대적인 신뢰를 받았지만, 최근의 조사들은 NGO의 ‘신뢰의 상실’ 동향을 뚜렷이 보여준다.⁴⁾ 이 같은 ‘신뢰의 상실’ 추세는 한국의 시민사회가 그간 ‘시민 없는 시민운동’, 소수 엘리트 또는 전문가 중심

1) 한국 시민사회는 어떤 위기에 처해 있는지, 또 그 위기의 원인과 처방은 무엇인지에 대해 한국NGO학회(김영래 2007; 배용환 2007; 손혁재 2007; 조희연 2007), 시민사회 연대회의(2007), 한국사회포럼(2006), 경실련(권혜수 2007; 이승중 2007; 임승빈 2007)은 세미나 등을 통해 다양한 의견을 제시한다.

2) 정부는 2009년부터 촛불시위 등에 참여한 시민사회단체들에 대해, ‘비영리민간단체 지원법’에 의한 공모사업에 참여할 수 없도록 조치를 취했고, 이에 2009년 2월 4일 시민사회단체연대회의는 정부가 “비판적 단체에 재갈을 물리겠다는 의도”라며 공모 사업에 불참할 것을 선언하였다.

3) NGO(non-governmental organization)는 여기에서 ‘시민사회단체’로 부르며, 지구촌 시민사회단체 연합체인 CIVICUS가 제시하는 CSO(civil society organization)는 NGO보다 더 넓은 의미의 ‘시민사회단체’로 시민운동조직뿐 아니라 무수한 서비스 기관 등을 포용하는 광의의 개념으로 사용된다(아래 주5 참고).

4) ‘한국종합사회조사’에 의하면 각종 사회기관 중 시민단체에 대한 신뢰도가 2003년 1위에서 2005년 5위, 2006년 6위로 추락했고(김영래 2007, 11), 한겨레신문이 2007년 6월에 조사한 국민 여론조사는 국민 절반 이상은 NGO들이 “현실적인 대안을 제시하지 못한 채 비판만 한다”며 평가했고, 시민단체의 주장에 공감한다는 국민은 절반이 채 안 된다고 답하였다(주성수 2008a, 57).

의 운동, 총선이나 대선 등의 정치적 개입, 보수와 진보단체들 사이의 이념적 대립과 갈등, 일반 시민들을 위한 서비스 활동 외면, 대안 없는 반대투쟁 등의 비판에 직면해온 측면들을 함축하고 있다(주성수 2006, 245; 김영래 2007, 11-15).

시민사회의 주도적인 역할을 하는 시민사회단체 활동은 ‘지구적’ 현상으로 확대되면서, 시민사회의 문제와 위기에 관한 논의도 세계적으로 공통된 관심사가 되고 있다. NGO 활동의 ‘책임성(accountability)’과 ‘투명성(transparency)’은 이제 정부나 기업의 ‘책임성’이나 ‘투명성’만큼 중요한 논의가 되고 있다(Henderson 2002; Heinrich et al. 2008; Jordan and Tuijl 2006). 이런 논의는 시민사회의 ‘민주화’ 논의로 요약해볼 수 있는데, 시민사회의 민주화 논의는 그간 민주화 논의에서 거의 다뤄지지 않았지만⁵⁾ 매우 중요한 주제가 된다. 민주주의 이론가 바버(Barber 2001, 198)는 정치 민주화는 어렵고 시장 민주화는 자발적인 것이므로 기대하기 어렵지만, 시민사회는 그 자체가 민주적 영역이므로 시민사회의 민주화는 온전히 ‘시민들의 역량과 시민적 의무’에 달려 있다고 본다.

이 논문은 시민사회 ‘민주화’에 관한 이론적 논의를 바탕으로, 시민사회가 어떤 ‘민주화’ 과제에 직면해 있는지를 국제비교를 통해 경험적으로 분석한다. 국제비교 경험적 분석의 방법은 브리스크(Brysk 2000)가 남미 연구에서 제시한 ‘시민사회의 민주화’ 원칙에 관한 이론적 논의를 경험적 분석틀로 삼아, 여기에 2004-2006년 기간에 한국을 포함한 54개국에서 진행한 CIVICUS의 ‘시민사회지표(Civil Society Index)’ 연구에서 자료가 유용한 시민사회 민주화 관련 13개 항목을 적

5) Brysk(2000)는 남미의 사례로써 시민사회의 민주화 논의를 하고, 주성수(2008b)는 시민사회의 민주화에 관한 이론적 배경을 제시할 뿐, 시민사회의 민주화에 관한 경험적 분석은 찾아보기 어렵다.

용시키는 방법이다. 이를 통해 한국 시민사회가 직면한 ‘민주화’ 과제를 서구 6개국과의 비교분석을 통해 탐구한다.

2. 시민사회의 ‘민주화’에 관한 이론적 논의

1) 시민사회와 민주주의 관계

‘시민사회’의 개념은 “정부도 사적 시장도 주권력이 없는 자유로운 사회생활의 독립적인 영역”(Barber 1998, 4)으로, 또는 “사람들이 공동의 이해를 추구하기 위해 모인 가족, 국가 및 시장 사이에 위치한 제도, 조직 및 개인들의 영역”(Anheier 2004, 22)으로 정의되고 있다. 이 연구의 주요 자료를 제공하는 CIVICUS의 ‘시민사회지표’ 연구는 후자 광의의 정의에 기초해 시민사회단체를 20개 조직들로 구분한다.⁶⁾

한편 ‘민주주의’의 개념은 일반적으로 수용되는 ‘절차적’ 정의에 따르면, 절차적 요건에 표현의 자유와 결사체의 자율성 등 시민사회의 활성화를 내포한다(임경훈 2008, 170). 시민사회는 시민권의 복원과 민주적 참여를 조장시켜 정치적 무관심과 불신을 해소하는 주요 수단으로(Cohen and Arato 1992), 또 중앙집중적 정치가 심각한 시민 소외를 낳는 문제에 대해 자치역량(empowerment)을 실현하기 위해 정부와 시민을 연결하는 주요 중개기관으로 간주된다(Berger and Neuhaus 1996).

⁶⁾ CIVICUS(2004)의 시민사회단체(CSO) 목록에는 1. 문화/예술, 2. 사회/레크리에이션/스포츠, 3. 교육/훈련/연구, 4. 권익주창, 5. 서비스 (의료/개발/서비스), 6. 인종/전통/토착민 조직, 7. 비영리 미디어, 8. 여성, 9. 사회경제적 약자 옹호조직, 10. 환경, 11. 조합/신용조합, 12. 공동체 조직, 13. 학생/청소년, 14. 시민사회 연대/후원 조직, 15. 정당, 16. 기부/모금조직, 17. 노동조합, 18. 종교기관, 19. 기업/전문단체, 20. 사회운동(평화/소농) 등이 있다. 이 연구는 한국 시민사회지표 연구진(Joo et al. 2006)이 정당을 제외한 19개 단체들을 시민사회의 주요 단체들로 채택한 분석틀에 의존한다.

바버(Barber 2001, 198)는 “정부와 사부문은 시민사회의 확대로 겸손해질 수 있다”며, 시민사회를 정부나 시장의 민주화를 위한 필요요건으로 중시한다. 그는 “시민사회는 공공목표인 공공기여에 대한 헌신 일부를 정부처럼 강제성을 갖지 않고 흡수하며, 상업적 시장의 무정부 상태에 굴복하지 않고 자유를 유지하기 때문”이라고 설명한다. 따라서 “활성화된 시민사회는 신뢰를 받지 못하는 민주적 정부를 재건할 수 있다”고 강조한다. 특히 “국가가 오만한 권력을 행사하며 자율적인 사회영역의 존재를 위협하는 경우”, 시민사회는 민주주의에 필수적인 요건이 될 수 있다(Van Til 2000, 195). 이것은 제3세계 민주화 과정에서 일반화된 현상으로, 시민사회는 국가 권력을 제한하는 기초를 제공해주며 정치참여를 조장하고 민주적 시민들의 효능감과 기술을 향상시키고, 시민들이 자신들의 이해와 가치를 공동으로 추구하며 방어하도록 지원함으로써 민주화에 기여한다(Diamond 1994).

이처럼 시민사회는 민주주의에 필요요건으로 간주할 수 있지만, 시민사회가 민주주의에 장애물로 제기될 수도 있다는 시각 또한 설득력을 얻고 있다. 이 점은 “시민사회는 민주주의 없이 존재할 수 있고, 시민사회가 자동적으로 민주주의 정치체제를 유도하는 것은 아니라는 사실”에서 입증되며, “특정 시민사회 형태들은 민주주의 질서를 왜곡시킬 수 있고, 또 시민 결사체들은 많은 비시민적이고 비민주적 요소들을 갖고 있을 수도 있다”(He 2002, 209-210). 어떤 결사체가 민주주의에 기여하고, 어떤 결사체는 민주주의에 해가 되는지는 특정 국가의 정치문화, 정치적 배경에 따라 복합적으로 평가해야 할 것이다(Fung 2003). 예를 들면 미국에서도 ‘권익주창(advocacy)’ 단체들의 확장은 정부에 대한 불신을 낳는 한 요인이라는 경계의 시각도 있다.⁷⁾ 유럽 국

7) ‘권익주창’ NGO들의 분출은 정부에 대한 신뢰의 위기와 관련되며 미국의 민주주의가 심각한 위기를 맞게 된 한 원인이라는 분석도 있다(Fiorina 1999, 407-409).

가들의 입장을 대변하는 유럽이사회(Council of Europe 2004, 48)에 따르면, 역동적인 시민사회는 정부로 하여금 권리, 기본권, 이해 그리고 명분에 관심을 갖도록 강제하며 민주주의의 존속과 발전에 기여하지만, “시민사회가 민주주의를 일방적으로 가져다 줄 수는 없으며, 민주주의 과정들이 일단 정착되면 시민사회만이 그 과정들을 유지시키며 개선시킬 수 있는 것은 아니다.” 유럽이사회는 시민사회가 민주주의 발전에 장기적으로 기여할지는 지속적인 분석이 필요하다고 본다. 노조와 재단 등 비교적 조직화된 조직들을 제외하면 많은 시민사회조직들은 불투명한 장래를 갖고 있다는 것이다.

각국의 실정에 따른 국가와 시민사회의 관계에 초점을 맞춰보면, 시민사회는 민주주의에 장애가 될 수도 있고, 또는 전혀 무관한 관계로도 나타날 수 있다. “사적 집단, 경제적 이해, 민족배경 또는 다른 근거에 기초하는 사적 집단들이 진정한 공동목적의 의식을 해치며 시민권의 결속을 왜곡시키게 되면,” 시민사회는 민주주의에 심각한 장애물로 간주될 수 있다(Van Til 2000, 195). 많은 이익집단들이 집단이기주의를 추구하는 구조적 병리는 민주주의에 장애가 된다. 바버(1984, 235)는 일부 이익집단들은 “사적 성격이나 국지성 또는 특정성을 지니므로 민주주의를 저해한다”고 본다. 또 후쿠야마(Fukuyama 2000, 8)는 시민사회의 대부분이 “공적 자원을 자신의 목적을 위해 전용하려는 이익집단들로 구성되어 있다”며, “공공의 이해를 대변한다는 NGO들이 실제 공공의 이해를 대변하고 있다고 장담할 수 없다”고 주장한다.

따라서 정치적 배경에 따라 시민사회와 민주주의의 관계가 두드러지게 다르다고 볼 수 있다(Barber 1998; He 2002; Foley and Edwards 1996). 일반적으로 전체적이거나 권위주의적 체제에서는 시민사회가 독재와 부패에 저항하는 ‘권익주창’ 역할을 하고, 서구와 같은 안정된 정치체제에서는 시민의 도덕성을 교육하고 공공선의 참여를 유도하는

기능을 한다고 볼 수 있다. 전자는 정치부패와 사회적 불평등을 해소하고 민주화에 투쟁적인 시민사회의 역할을 중시하지만, 후자는 이런 시민사회의 역할은 사회불안을 초래하므로 경계하면서 오히려 기부와 자원봉사 등 시민의 사회참여 역할을 중시한다(주성수 2008b, 161).

2) ‘시민사회의 민주화’ 원칙들

시민사회는 어떤 민주화 과제를 안고 있는지에 논의의 초점을 맞춰, 경험적 분석을 위해 시민사회의 민주화에 대한 ‘조작적’ 정의에 접근해볼 수 있다. 시민사회의 민주화 과제는 CIVICUS가 글로벌 운동으로 제시하고 있듯이⁸⁾ 일반적으로 정당성, 책무성, 투명성에 초점을 맞춘다. ‘정당성’은 시민사회의 “존재, 활동 및 영향이 핵심적인 사회적 가치와 제도의 측면에서 정당하고 적절하다는 것을 주요 이해관계자들이 인식하는 것”이며, ‘책무성’은 “사회 전반에 대해서나 특히 내부와 외부 이해관계자에 대해 말과 행동을 정당화하는 의무”, 그리고 ‘투명성’은 “책무성을 확보하기 위한 과정, 절차 및 가치”라 정의할 수 있다 (Rao and Naidoo 2004, 3-4).

한편 톰슨(Thompson 2001)은 시민사회의 민주화 과제를 시민사회에 내재한 정당성 문제뿐 아니라 불협화음, 포용, 레퍼토리 문제들을 지적한다. 대부분의 시민사회단체들은 협의적으로 규정된 집단의 이해와 목소리를 대변하는 한계, 즉 정당성의 문제를 안고 있다는 것이다. 시민사회단체들은 “공동체나 국가 내부의 모든 이해를 균형하려는 내부 구조나 동기를 갖고 있지 않다”는 것이다. 또 이런 불균등한 이해의 대표와 정책결정에 대한 영향은 효과적인 거버넌스를 방해하는 구

⁸⁾ CIVICUS는 시민사회의 LAT(legitimacy-accountability-transparency) 운동을 추진하고 있다. (www.civicus.org/lta/5/45-lta-home).

조직 문제를 갖고 있다고 지적한다. 따라서 이런 이익집단과 시민사회 단체 중심의 시민사회보다는 오히려 정당이 ‘이해의 집약’ 역할을 더 잘 한다고 볼 수 있다.⁹⁾ 나아가 이익집단과 시민사회단체들은 자신들이 추구하는 목적과 일치하지 않은 집단의 목소리나 이해를 대변하지 않아 포용성에 취약한 문제, 즉 ‘정당성’ 문제를 제기한다.

또 브리스크(Brysk 2000, 155-163)는 ‘시민사회의 민주화’ 원칙들에 대해 시민사회의 대표성, 책무성, 투명성, 자율성, 인권 등 다섯 가지를 제시한다. 첫째는 ‘대표성’으로, 시민사회가 지리적으로나 기능적으로 많은 인구를 대표하고, 여성이나 원주민 등 다양한 인구 집단을 대표하며 신뢰를 확보할 수 있어야 한다. 둘째는 ‘책무성’으로, 시민사회를 구성하는 리더의 책무성이 중요해, 리더의 사적 이해의 추구나 부정부패와 비윤리적 행동 문제, 국가에 정당한 주장을 할 수 있는 리더의 자질도 포함되며, 다양한 이해의 대변과 호응도 중요하다. 셋째는 ‘투명성’으로, 시민사회에 관한 정보가 투명하게 공개되어야 한다. 시민사회의 공식적인 등록, 자체 활동보고서, 재무와 회계, 회원과 모금 등이며, 시민사회단체들이 이를 투명하게 관리하도록 감시하는 자체 감독기구나 언론 등의 모니터링 역할이 필요하다. 넷째는 ‘자율성’으로, 시민사회는 국가나 기업뿐 아니라 외국 원조기관의 설립지원이나 물질 지원에 크게 의존하지 않고, 특히 재정 수입이 정부나 기업의 지원, 외국기관의 지원 등 다원성을 유지하며 자체 재정적 자율성을 유지할 필요가 있다. 다섯째는 ‘인권’으로, 시민사회 내부에 존재하는 각종 차별, 배타성, 헤게모니, 폭력성, 비관용은 추방되어야 한다. 성, 인종, 신분 등에 기초한 시민활동의 장애가 극복되어야 하며, 시민사회

⁹⁾ 시민사회단체(NGO)들이 나약한 정당을 대신하는 ‘준정당적’ 역할을 증시하는 시각이 있지만(Clarke 1998, 40-41; 조현연, 조희연 2001, 296), 반면에 정당을 대신하기보다 보완하는 역할에 그쳐야 한다는 시각이 있다(Doherty 2002; 정상호 2003).

를 구성하는 다양한 집단들 사이의 대립과 갈등도 민주화의 대상이 된다.

3. 국제 ‘시민사회지표’ 분석의 방법

1) CIVICUS 시민사회지표 분석

시민사회의 특성을 경험적으로 검증하기 위한 ‘시민사회지표’ 접근법에는 두 가지 특이한 연구방법이 사용되고 있다. 하나는 계량적 접근법으로, 시민사회 조직들을 표준화된 국제NPO분류법(ICNPO)에 의해 고용, 수입, 지출 등을 통계적으로 측정해 국가 간 비교를 한다(Salamon and Anheier 1997; Salamon et al. 2004). 다른 하나는 양적 접근법에 질적 접근법을 통합한 CIVICUS 시민사회지표 방법이다(Anheier 2004; Heinrich 2007; Heinrich et al. 2008).

CIVICUS 시민사회지표는 시민사회의 구조, 환경, 가치, 영향 등 네 차원으로 구분되는 74개 항목에 대한 국내외 자료들을 바탕으로 측정되며, 또 시민사회 전문가 집단의 평가를 결합시킨 지표로 개발한 것이다. 전국적으로 지역 이해관계자인 시민사회 포커스그룹의 설문¹⁰⁾과 지역주민들의 설문조사 결과도 포함된다. 시민사회지표는 국내외 주요 통계, 설문 등의 경험적 자료를 검토해서 CIVICUS(2004)의 가이드라인에 따라 최저 0점부터 최고 3점까지 4척도로 점수가 매겨진다. 또 계량적으로 평가하기 어려운 항목들은 지역주민 설문과 지역 포커

¹⁰⁾ CIVICUS(2004)의 가이드라인에 따라 지역 시민사회를 대표하는 이해관계자는 서울(29명), 부산(17), 대구(12), 인천(16), 광주(14), 대전(14) 등 6대 도시에서 남성(65명), 여성(37명)이며, 또 분야별로 권익주창(35명), 서비스(24), 환경(17), 여성(11), 기타(7), 공직자(8) 등 대표성을 유지하였다(Joo et al. 2006).

스 그룹의 설문을 바탕으로 그리고 주요 사례 등의 경험적 자료들을 참고해서 시민사회 전문가들이 주관적 점수로써 채점한다.

CIVICUS의 ‘시민사회지표’ 국제공동연구에는 한국을 포함해 54개국이 참여하였고, 2008년 6월 현재 45개국의 조사연구가 발표되었다. 2006년에 발표된 한국 시민사회지표 결과는 지표항목별 점수(최저 0, 최고 3점)에서, 1) ‘구조’는 1.5로 비교적 취약하며, 2) ‘환경’도 1.6으로 취약하지만, 3) ‘가치’는 2.3으로 비교적 양호하며, 4) ‘영향’은 1.9로 중간 수준의 건강 상태를 보여준다(Joo et al. 2006). 한국 시민사회는 투명성, 인권옹호, 민주주의 등의 ‘가치’를 추구하는 역할에서 비교적 높은 긍정적인 평가를 받고 있지만, 정부와 기업을 감시하고 시민의 자치역량을 개발하는 활동과 성과의 ‘영향력’은 아직 역부족이며, 특히 시민사회가 활동하는 공간으로서의 정치, 사회, 법률적 ‘환경’뿐 아니라 시민참여와 시민사회 자체의 ‘구조’가 허약한 상태에 있다는 것을 보여준다(Joo et al. 2006; Heinrich 2007, 367-376).¹¹⁾

2) ‘시민사회의 민주화’ 지표 분석틀

앞에서 제시한 브리스크(2000)의 ‘시민사회 민주화’ 분석틀인 정당성, 책무성, 투명성, 자율성, 인권 원칙들에 적용가능한 CIVICUS 시민사회지표 항목들은 13개로 구성될 수 있다. 이것들은 시민사회의 ‘민주화’ 지표 전체는 아니지만 주요 부분을 대표한다고 볼 수 있다.

¹¹⁾ 이상의 불균형 상태는 한국 시민사회의 높은 불안정성과 낮은 지속가능성을 보여준다. 셀러먼 등(Salamon et al. 2004; Park et al. 2004)의 국제비교(ICNPO) 분석에서도 한국 시민사회의 ‘영향’은 양호하지만, ‘역량’과 ‘지속가능성’은 취약한 것으로 조사되었다.

〈표 1〉 시민사회 민주화 분석틀 : 주요 원칙들과 시민사회지표 항목

시민사회 민주화 원칙(Brysk 2000)	시민사회지표 항목 (CIVICUS 2006)
대표성	1. 사회적 약자 등 다양한 집단의 ‘회원’ 대표성 2. 사회적 약자 등 다양한 집단의 ‘리더’ 대표성
책무성	3. 시민사회에 대한 시민의 신뢰 4. 시민사회의 윤리현장 등 자율적 규제 장치
투명성	5. 시민사회 내부의 민주주의 실천 6. 다양한 사회적 관심사에 대한 호응 7. 시민사회 내부의 부정부패
자율성	8. 시민사회단체의 재정적 투명성 9. 국가로부터 자율
인권	10. 권익추창과 정부비판 등 정치활동 자유 11. 시민사회 내부의 관용 12. 시민사회 내부의 비폭력 13. 시민사회 내부의 양성평등

한편 CIVICUS(2004)의 가이드라인은 <별첨 1>과 같은 지표항목 채점 방식을 제시한다. 먼저 ‘대표성’에서, 사회적 약자(빈곤층, 여성, 장애인, 외국인노동자 등)가 단체의 회원이나 리더에 얼마나 대표되고 있는지를 측정하며, 또 시민사회단체(CSO)에 대한 시민들의 신뢰도 조 사결과에 따라 76% 이상인 경우만 최고 점수(3점)를 부여한다. 신뢰도는 세계가치조사(World Values Survey) 등 국제자료를 참고하도록 되어 있다. ‘책무성’에서는 CSO의 행동을 규제하는 윤리적 강령 등이 존재하 고 어느 정도 효과적인지를, 내부 민주주의는 의사결정 통제장치의 존 재와 실천, 그리고 시민들의 이해와 욕구에 얼마나 호응하는지를 각기 측정한다. ‘투명성’에서는 시민사회 내부의 부정부패 정도와 재정의 투명성에 초점을 맞춘다. 또 시민사회의 ‘자율성’에서는 시민사회가 국가로부터 얼마나 자율성을 갖고 있는지, 또 정부에 대한 비판이나 권익추창 활동이 얼마나 자유로운지를 측정한다. 끝으로, ‘인권’ 문 제는 시민사회 내부의 관용, 비폭력과 평화, 양성평등에 초점을 맞춘다.

4. ‘시민사회 민주화’ 지표결과 비교

1) 지표결과의 요약

시민사회지표 결과에 대해 먼저 한국의 경우를 <표 2>에서 정리해보면, 시민사회는 적지 않은 민주화 과제를 안고 있다는 것을 알 수 있다. 첫째, 대표성에서 여성, 장애인 등 사회적 약자 집단을 포함한 다양한 집단의 ‘회원’ 대표성과 ‘리더’ 대표성 문제가 심각하며, 시민사회단체에 대한 시민들의 신뢰도 중간수준에 머물러 있다. 둘째, 책무성에서도 시민들의 다양한 이해에 대한 호응, 시민사회 내부의 민주주의와 자체의 윤리현장 등 규제적 장치도 취약하다. 셋째, 투명성에서는 시민사회 내부의 부정부패가 다소 문제로 지적되었지만, 시민사회단체의 재정적 투명성은 매우 양호하다. 넷째, 국가로부터의 자율성 뿐 아니라 권익주창 등 정치적 활동의 자유도 문제로 지적된다. 마지막으로, 시민사회 내부의 ‘인권’은 비교적 양호하지만 중간 수준에 머물러 있어 여전히 민주화의 과제가 된다.

이상과 같이 한국의 시민사회가 심각한 민주화 과제를 안고 있다고 본다면, 서구의 시민사회는 비교적 자유로울 것으로 가정해볼 수 있을 것이다. 그러나 시민사회 민주화 다섯 가지 원칙을 비교해보면, 그다지 만족스런 결과를 보여주지는 않는다. 서구의 시민사회도 비교적 심각한 민주화 과제에 직면해 있다. 먼저 ‘대표성’에서 한국처럼 서구 6개국 모두가 중간 수준에 머물러 있다. 회원 대표성은 중간 수준이지만 리더 대표성은 더 심각해서, 스코틀랜드와 네덜란드에서는 하위를, 이탈리아에서는 최하위를 보여준다. 그렇다고 ‘책무성’에서 두드러진 실적을 보여주는 것도 아니다. 웨일즈를 제외하면, 모두가 나름대로 문제를 안고 있다는 것을 알 수 있다. 이탈리아는 시민사회 내부 규제

장치 부재 문제를, 네덜란드는 시민들의 이해에 호응하지 못하는 문제를 각기 보여준다. 그러나 ‘자율성’에서는 한국과 두드러지게 비교되는 비교적 높은 수준의 국가로부터의 자율성 확보, 권익주창 활동의 자유도를 보여준다. 한편 시민사회 내부의 ‘인권’ 문제에서는 서구 6개국이 대체로 한국과 크게 다르지 않은 민주화 과제를 안고 있다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 시민사회 민주화 지표 결과: 한국과 서구6개국 비교

	한국	스코틀랜드	독일	북아일랜드	이탈리아	네덜란드	러시아
<시민사회의 대표성>							
1. 다양한 집단의 회원 대표성	1.5	2.0	2	2	2	2	2
2. 다양한 집단의 리더 대표성	1.2	2.0	1	2	2	0	1
3. CSO에 대한 신뢰	2.0	2.0	2	2	2	3	2
<시민사회의 책무성>							
4. 시민사회 자체의 규제장치	1.5	1.5	2	3	-	1	2
5. 시민사회 내부 민주주의	1.8	2.5	2	3	2	3	2
6. 사회적 관심사에 대한 호응	2.0	3.0	3	2	2	2	1
<시민사회의 투명성>							
7. 시민사회 내부의 부정부패	1.8	2.0	2	2	3	3	3
8. 시민사회의 재정적 투명성	3.0	0.0	2	2	2	1	3
<시민사회의 자율성>							
9. 국가로부터의 자율	1.6	2.0	3	2	3	3	2
10. CSO 권익주창활동의 자유	1.3	2.5	2	2	3	3	3
<시민사회 내부의 인권>							
11. 시민사회 내부의 관용	1.9	2.0	1	2	2	2	2
12. 시민사회 내부의 비폭력	2.0	3.0	3	2	2	2	3
13. 시민사회 내부의 양성평등	2.0	2.0	2	2	2	2	2

출처 : Collis and Bay 2005; Dialogo 2006; Joo et al. 2006; McCarron 2006; Moro and Vannini 2006; Reimer 2005; Shah 2006.

2) 대표성

시민사회의 민주화는 우선 ‘대표성’에 초점이 맞춰진다. 회원과 리더

대표성에서 한국에서 실시된 ‘지역 이해관계자’ 조사 결과를 보면, 회원 대표성의 경우 여성(2.1)은 비교적 양호하지만, 장애인(1.6), 농어민(1.5), 노인(1.4), 빈민(1.3)과 외국인노동자(1.2) 등은 취약하며, 또 리더 대표성에서는 더 취약해서, 여성(2.0), 장애인(1.4), 농어민(1.4), 노인(1.4), 빈민(1.2), 외국인노동자(1.0)로 나타났다(Joo et al. 2006, 32-33). 한국사회에서 시민사회 리더는 주로 교수나 변호사 등 지식인 중심으로 구성되어 있으며, 또한 한국 시민사회단체의 높은 조직화 수준은 그 특성상 의미 있는 사회집단이 리더 집단에서 배제되도록 하는 데 일조하고 있다(이선미 2006, 102).

서구의 경우, 회원 대표성과 리더 대표성에 장애가 되는 요인은 학력과 성차별로 알려지고 있다. 독일의 시민사회단체 회원 중에는 여성보다 남성이 그리고 학력이 높은 사람이 더 많은 편이고, 남성이 여성보다 훨씬 더 많은 리더 역할을 한다(Reimer 2005, 22). 스코틀랜드에서는 대규모 조직은 남성 중심적이지만 소규모 조직의 경우 남녀 양성평등이 유지되고 있으며(Shah 2006, 28), 북아일랜드의 경우 시민사회의 상근직 일자리 72%를 여성이 차지하지만, 조직의 대표직은 3명 중 한 명에 불과하다(McCarron 2006, 28). 웨일즈의 경우 성별 차이는 거의 없지만, 소득 차이가 두드러지게 나타나 소득이 높은 회원들의 참여가 많고, ‘리더’의 경우 나이 많은 남성이 지배적이다(Collis and Bay 2005, 24-25). 이탈리아의 지역 이해관계자 조사는 회원 대표성에서 여성, 농촌주민, 소수인종, 종교적 소수집단, 빈곤층이 대표되지 않고 있다는 응답이 각기 78%, 81%, 89%, 76%, 89%이며, 리더 대표성에서도 각기 78%, 63%, 56%, 56%, 78%를 보여준다(Moro and Vannini 2006, 33-4). 네덜란드의 시민사회조직의 리더 가운데 여성이 41%를 차지하지만, 대규모 조직의 경우는 26%에 불과해 여성을 포함한 사회적 소수 집단의 리더십 대표성이 취약하다는 평가를 받고 있다(Dialog 2006, 20).

서구의 경우 먼저 ‘시민사회의 윤리헌장 등의 자율적 장치’는 존재하지 않거나(스코틀랜드) 이에 관한 자료가 없어(독일, 네덜란드) 비교적 낮은 평가를 받고 있다. 북아일랜드는 시민사회조직 중 39%가 시민사회에 대한 규제가 잘 이뤄지고 있다고 보지만 그렇지 않다는 의견도 23.6%에 달해, 이를 객관적으로 판단할 수 없다며 평가를 유보하였다(McCarron 2006, 30). 이탈리아의 지역 이해관계자 조사는 시민사회가 자체 규율장치를 마련하는 노력을 안 함 4.5%, 초보적 노력 18.2%, 일부 장치가 존재하지만 효과 없음 54.5%, 규율장치가 있고 또 잘 작동함 10%를 보여주며, 이를 중간 수준에도 미치지 못한 것으로 평가한다(Moro and Vannini 2006, 40). 네덜란드는 일부 자율적 규제장치가 존재하지만, 이를 효과적으로 시행하는 강제성을 갖고 있지 않기 때문에 중간수준으로 평가한다(Dialog 2006, 31).

또 ‘시민사회 내부의 민주주의’ 실천에 대해서도 완벽한 긍정적 평가를 받지 못한다. 독일에서는 CSO 18% 정도만이 조직변화에서 우선 필요한 것을 계서제의 철폐라고 답하고 있지만, 일반적으로 많은 CSO가 내부 의사결정 참여에 개방적이지 못한 한계가 있다고 보고한다(Reimer 2005, 39). 스코틀랜드는 이와 관련된 종합적인 자료가 부족하고 시민사회 조직들마다 내부 민주주의 실천이 다양하다는 의견을 제시하며, 이를 중간 수준으로 평가한다(Shah 2006, 45). 북아일랜드에서는 CSO를 모니터링하는 기구가 존재하지 않아, 시민사회 내부 민주주의 감시 장치가 없다. 2003년 조사에 의하면 시민사회 내부 위원회의 위원은 회원들에 의한 선출이 54%, 나머지는 호선이나 임명으로 이뤄진다(McCarron 2006, 47). 이탈리아 비영리조직법은 회원들 사이의 권리와 권력의 평등성을 보장하고 민주적 구조와 절차를 필수요건으로 규제한다. 지역 이해관계자 75%가 CSO 지도자들이 회원들의 선출에 의하며, 85%는 회원들이 CSO 조직의 의사결정에 영향력을 행사한다

고 답하지만, 일상에서 시민사회조직들이 민주적으로 관리된다고 보기는 어렵다고 본다(Moro and Vannini 2006, 63). 또 네덜란드는 CSO 회원들이 총회에 잘 참석하지도 않고 회원들이 정책에 영향을 미치는 수준도 전혀 없음(1점)부터 매우 많음(10점)으로 볼 때, 6.4점으로 나타나 내부 민주주의가 중간 수준에 머물러 있다고 평가한다(Dialog 2006, 32)

한편 ‘다양한 사회적 관심사에 대한 호응’에서 높은 평가를 하는 독일의 경우, 가장 중요한 사회적 이슈가 되는 실업 문제에 시민사회가 문제해결의 주창 활동을 열심히 한다는 긍정적 평가를 한다(Reimer 2005, 49). 스코틀랜드 또한 정부나 언론 등이 관심을 갖지 않는 사회적 관심사에 시민사회는 보다 적극적인 관심을 갖고 활동한다는 점에서 시민사회 활동을 높이 평가한다(Shah 2006, 53). 북아일랜드는 온라인 조사에서 절반가량의 시민들은 CSO가 사회적 관심사에 ‘매우’ 호응적이라는 반응을 보여주지만, 아주 높은 성과를 평가하지는 않는다(McCarron 2006, 57).

3) 책무성

먼저 ‘시민사회 내부의 자율규제’에 대해, 지역 이해관계자 17%만이 남녀고용평등에 관한 문서화된 정책이 있다고 답했고, 26%가 문서화되어 있지는 않지만 내규로서 존재한다고 응답했다. 또 조사대상의 72%가 단체 내 집단윤리강령 또는 그에 준하는 자체적인 규율이 있다고 응답했고, 단체의 윤리강령이 효과적으로 기능하고 있는지에 대해서는 ‘비교적 효과적이다’ 66%, ‘별로 효과적이지 않다’ 21%로 나타났다(Joo et al. 2006, 36). 시민사회가 자기 조절을 위한 기초적인 노력은 하지만, 아직 소수의 시민사회단체들에 지나지 않고 그 효과도 제

한적임을 보여준다(이선미 2006, 105-106). 또 ‘CSO 내부에서 민주주의 실천’에 대해서 지역 이해관계자 조사는 단체 대표를 회원 또는 대의원에 의해 민주적으로 선출하는 경우가 62.8%에 불과하다는 것을 보여준다. 환경운동연합 등 일부 단체들이 사무총장을 직접 선출하는 방식으로 변모하고 있지만, 100년이 넘는 역사를 지닌 서울YMCA는 여전히 의사결정과정에서 여성들을 배제하는 전통을 고수하고 있다. 한편 시민사회의 ‘책무성’을 알아보기 위한 또 다른 항목인 ‘시민 이해 호응도’에서 한국의 지역주민 설문조사 결과는 시민사회가 사회의 투명성 제고(2.5), 환경보호(2.8), 양성평등(2.7)에서 높은 평가를 받고 있지만, 관용 증진(2.1), 평화적 갈등 해결(2.1), 빈곤퇴치(2.0), 사회서비스 제공(2.1)에서는 다소 약한 역할을 한 것으로 평가받고 있다(Joo et al. 2006, 74).

4) 투명성

지역 이해관계자 조사에 따르면, ‘시민사회 내부의 부패’는 매우 드물거나(51.1%), 가끔 (43.6%) 발생하지만, ‘재정적 투명성’은 단체들이 일반에게 재정을 공개하는 비율이 85.4%로 매우 높은 것으로 나타났다(Joo et al. 2006, 60-61). 시민사회단체들은 정관상 재정을 공개하도록 되어 있지만, 어느 정도 공개하는지를 확인할 수 있는 자료는 아직 없다. 대부분 총회, 이사회 등 내부 절차를 통해서 이뤄지고 있다. 경실련, 참여연대 등 일부 단체들은 인터넷을 통해 수입과 지출을 포함한 회계 상황을 정기적으로 공개하고 있지만, 아직 많은 단체들이 관행상 회계를 공개할 것을 회피하고 있는 실정이다.¹²⁾ 법적 강제성이

¹²⁾ 대부분 단체들이 수입과 지출을 투명하게 공개하고 있지 않은 상태에서 일부만이 공개하는 단계에 머물러 있으므로 아래 서구 6개국의 경우처럼 지표점수는 3점이 아니

없고, 대부분 자율에 맡기고 있기 때문이다. 회계 전문 인력이 없거나 소규모의 불안정한 재정능력을 갖춘 단체들은 재정 공개를 회피하고 있다(조영재 2006, 152).

한국처럼 서구 6개국도 시민사회 내부의 부정부패는 매우 드물지만, 내부 규제장치 부재를 문제로 제기한다(독일, 스코틀랜드, 웨일즈). 북아일랜드, 이탈리아, 네덜란드는 부정부패가 존재하지 않다며 완벽한 높은 평가를 한다. 국제투명성기구(Transparency International) 부패척도(1=부패 없음, 5=부패 만연)에서 이탈리아 NGO들은 2.4로 비교적 부패에서 자유로운 것으로(Moro and Vannini 2006, 64), 또 네덜란드는 부패자유도(0=부자유, 10=자유)에서 8.6점으로 세계 157국 중 11위의 부패자유국으로 나타났다(Dialog 2006, 33).

한편 ‘시민사회단체의 재정적 투명성’은 네덜란드를 제외한 5개국에서는 비교적 취약하다. 독일의 경우, CSO는 자신들의 회계, 수입과 지출을 일반인에게 공개할 의무를 가지지 않지만, 법적으로 비영리조직으로 인정받는 경우 세무당국에 회계를 투명하게 공개하며, 회원조직들은 회원들에게, 모금조직들은 기부자에게 수입과 지출 등 회계를 공개할 의무를 가진다. 그럼에도 전반적으로 CSO의 재정 투명성을 제고할 여러 방안들이 논의 중이고 일부 실행중일뿐, 포괄적인 제도나 장치가 마련되어 있지 않아 제도적 장치가 없는 상태로 엄밀히 평가한다(Reimer 2005, 40-41). 또 스코틀랜드와 웨일즈의 경우, 공통적으로 조직의 지출 항목들이 ‘규정상 허용되는’ 비자선적 활동에 투입되며, CSO 절반가량만이 일반에 회계를 공개하는 등 법적 통제를 받는다. 또 이탈리아의 비영리조직법은 재정 투명성을 규제하지만 관행상 많은 조직들이 재정의 공개 등 투명성을 실천하지 못하고 있다. 이와는

라 2점으로 낮춰 평가할 필요가 있다.

대조적으로 네덜란드의 시민사회조직들은 회원들에게 회계 책무성을 갖고 공개하며, 재단들도 자율적으로 회계 공개를 통해 높은 재정적 투명성을 유지한다(Dialog 2006, 33).

5) 자율성

시민사회는 국가로부터 얼마나 독립적으로 활동하고 있는지, 정부의 감시활동은 합법적인 공익을 보호하기 위한 것에 국한되어 있는지가 조사의 초점이다. 1987년 민주화 이후 CSO의 자율성은 크게 증대되어 왔지만, 지역사회 이해관계자 조사에서는 여전히 긍정과 부정이 거의 동일하게 나타났다(조영재 2006, 153). 또 CSO는 자유롭게 권익주창 또는 정치적 활동을 하고 있는지에 대해서도 긍정과 부정의 시각이 혼재되어 있다. 지역 이해관계자 41.1%는 권익주창 활동이 법적으로 제약받고 있다고 생각하며 27.8%는 그 정도가 매우 심하다고 느끼고 있다(Joo et al. 2006, 52). 권익주창 활동을 제약하는 법률로는 시위를 제한하는 집회 및 시위에 관한 법률, 선거활동을 제한하는 선거법, 재정조달을 어렵게 하는 기부금품모집금지법, 사상과 표현의 자유를 제한하는 국가보안법 등을 들고 있다.¹³⁾ 또 노무현 정부가 FTA 반대 시위에 참여한 단체들에 대해 정부 보조금이나 공모사업에 참여를 배제시키는 정책을 추진한 데 대해 시민사회가 강력히 저항하면서 심각한 논란이 되었다.¹⁴⁾

서구의 경우, ‘CSO의 국가로부터의 자율성’은 비교적 높은 평가를

¹³⁾ 국가보안법이나 집시법 때문에 정부 비판이나 권익주창 활동이 장애를 받고 있다고 보기는 어렵기 때문에 CSO의 권익주창 점수는 좀더 높게 평가될 필요가 있다.

¹⁴⁾ CSO의 정부 비판의 자유, 권익주창 활동에 대한 타국의 사례는 캐나다가 다소 규제적이지만 미국의 경우, 의회에서 규제법을 채택하려던 입법안은 빈번히 실패하였다 (Van Til 2000, 44-67).

하고 있다. 그렇다고 정부의 개입이나 감독이 전혀 없는 것은 아니다. 독일의 경우, 개별법이나 제도에 따라 CSO들은 정부의 감독을 받고, 또 정부기관에 등록을 하는 절차에서 법인들은 민법상 정부의 감독을 받으며, 비영리조직으로 세제 혜택을 받으려면 세무당국의 검증을 거쳐야 한다(Reimer 2005, 35). 또 독일 시민사회의 64%가 정부의 재정 지원을 받기 때문에 회계 투명성 등 엄격한 감독을 받아, 조직이나 활동의 자율성이 적지 않은 제약을 받는다고 한다. 이에 대해 웨일즈의 보고서는 정부 재정지원을 받는 조직들이 정부의 감독을 받는 것에 대해 보는 시각에 따라 관리를 위한 요건으로 또는 정부의 간섭으로 보기도 하며(Collis and Bay 2005, 34), 또 네덜란드의 보고서는 시민사회조직들이 정부 재정에 의존하기 때문에 ‘가끔 부당한 정부의 개입’에 직면하는 등 자율성을 제약한다고 평가한다(Dialog 2006, 29-30) 한편 이탈리아는 지역 이해관계자 조사에서 정부가 시민사회 활동에 간섭하는지에 대해, 전혀 없음 7.5%, 거의 없음 18%, 가끔 간섭 43%, 자주 간섭 14%로 나타난 결과를 소개한다(Moro and Vannini 2006, 56)

또 CSO의 권익주창과 정부비판 활동에 대해서는 스코틀랜드와 웨일즈를 제외하면 모두가 완벽한 자유를 누리고 있는 것으로 평가한다. 스코틀랜드의 경우, 1998년 정부와 시민사회 사이의 협약(Compact)으로 시민사회의 권익활동에 따른 정부의 재정 지원의 불이익이 전혀 없음을 분명히 하고 있지만, 모금활동을 하는 자선조직의 자격을 갖추며 정치적 캠페인 활동의 제약을 받는다는 점을 제도 개선의 과제로 제시한다(Shah 2006, 40). 또 웨일즈의 경우, CSO의 권익주창 활동에 관해 어떤 법적, 공식적 규율은 존재하지 않지만, 일부 CSO는 정부 비판 활동 때문에 어려움에 처한 적이 있었고, 또 정부를 대신해서 공공 서비스를 제공하는 CSO들은 정부 비판의 한계를 느끼며 정치적 주창 활동을 자제하고 있다는 견해를 제시한다(Collis and Bay 2005, 41).

6) 인권

한국인의 ‘관용’ 정신은 세계가치조사에서 보여주듯이 세계적으로 매우 낮지만¹⁵⁾, 시민사회의 세력들이 타집단이나 특정 계층 또는 인종에 대해 관용 정신에 위배되는 비윤리적 행위를 한다고 보기는 어렵다. 그럼에도 최근 미국이나 북한에 대한 진보와 보수 집단의 이념적 차이가 크게 벌어지며 서로에 대해 관용의 정신을 상실해가는 적대성을 보여준다. 또한 그간 어떤 폭력적 수단이나 방법에 의존하지 않고 평화적 시위와 집회가 유지되어 왔지만, 최근 진보와 보수의 대립과 갈등 등이 확대되며 화형식, 구호나 성명의 과격성이 늘고 있다. 또 최근 여론을 주도하는 인터넷상의 시민사회에서는 온갖 폭언과 인권침해가 난무하는 심각한 문제를 확인해볼 수 있다. 한편 ‘양성평등’에서는 사회적 양성평등 증진 노력은 높은 평가를 받고 있지만 시민사회 내부의 양성평등 현실은 그보다 훨씬 낮은 평가를 받고 있다. 또 많은 단체의 대표나 간부직에 여성이 많이 배제되어 있는 등 ‘내부 민주화’ 과제를 안고 있다.

서구 시민사회도 한국과 마찬가지로 내부 인권 문제를 안고 있다. 시민사회 내부의 인권 상황은 비폭력에서는 별 문제가 없지만 관용과 양성평등에서 상당한 문제가 있는 것으로 부각된다. 관용에서는 다민족, 다인종 국가를 구성하는 다원사회의 특성상 타민족, 타인종에 대한 관용이 취약한 것이 서구 시민사회의 취약점으로 제기되고 있다. 독일과 네덜란드는 극우 집단의 인종차별적 언행에, 스코틀랜드, 북아일랜드, 웨일즈는 스포츠와 종교와 관련된 분리주의에 일부 시민사회

15) 한국인은 관용도는 팔호안의 세계 평균에 비교하면, 외국인노동자 18%(47%), 다른 인종 16%(35%), 동성애자 43%(82%), 무슬림 19%(57%), AIDS 감염자 37%(89%) 등으로 저조하다(조영재 2006, 132).

세력이 관여되어 시민사회 내부의 관용 실천을 위협하고 있다. 한편 이탈리아의 지역 이해관계자 조사는 시민사회 내부에 인종주의, 차별주의, 비관용 세력의 존재에 대해 심각함 17%, 다소 심각 7%, 심각하지 않음 27%를 소개한다(Moro and Vannini 2006, 66).

또 다른 인권의 문제는 양성평등에서 부각된다. 서구의 시민사회에서도 리더십이 남성 주도적으로 여성을 배제하는 문제가 심각하게 제기되고 있다. 스코틀랜드는 시민사회 고용에서 여성이 남성을 세 배 정도 능가하지만, 리더십에서는 남성 주도적이며, 또 소조직에서는 남녀 양성평등이 유지되지만 대조직들의 경우 남성 주도적이라 소개한다(Shah 2006, 49). 또 북아일랜드 여성은 시민사회 인력의 75%를 차지하지만 그들의 35%만이 고위직 리더십의 자리에 있다(McCarron 2006, 51).

5. 맺는말

시민사회지표를 통해 비교한 한국과 서구 6개국의 시민사회는 나름대로 심각한 ‘민주화’ 과제를 안고 있다. 민주화의 핵심이 되는 대표성, 책무성, 투명성 원칙에서 각국 시민사회는 각기 역사와 발전의 정도 차이가 없을 정도로 공통된 문제에 직면해 있다. CIVICUS 시민사회지표 연구 책임을 맡았던 하인리히(Heinrich 2007, xxvi)의 45개국 비교분석 결과도 이 점을 시민사회의 핵심적 결점으로 지적한다. 그는 “CSO의 정통성, 책무성, 투명성은 거의 모든 국가의 평가에서 드러났던 문제”였다고 지적하면서, 지구촌 모든 국가의 시민사회가 당면한 민주화 과제는 “대중의 신뢰를 확보하고 거버넌스에서 보다 강력한 역할을 지원하고 수행하기 위한 자체 책무성과 투명성을 어떻게 개선

할 수 있는지”에 달려 있다고 결론짓는다. 따라서 각국 보고서를 분석해보면, 시민사회에 대한 가장 심각한 도전은 ‘시민사회의 정당성, 책무성, 투명성’이 67%로 가장 높은 비중을 차지하며, 따라서 정책 대안에서도 윤리헌장 등 자율적 규제장치의 도입이 60%로 가장 강력한 요청을 받고 있다(Heinrich et al. 2008, 331-334).¹⁶⁾ 그간 시민사회의 정당성과 그 한계에 관련된 논의들도 대부분이 대표성, 책무성, 투명성에 대한 것이라는 점을 고려해보면, 이번 국제비교 분석은 그간의 논의들이 대부분 타당한 것으로 어느 정도 확인해준다.

그럼에도 ‘시민사회지표’ 접근법에도 분명한 한계가 있다. 지표항목 점수의 객관성을 일반화하기 어렵다는 점이 일차적인 한계이다. 점수 0-3으로 매겨진 결과는 일반 주민 또는 지역 이해관계자의 주관적 판단에 기초한 점수이기 때문에 국가간 직접적인 비교는 근본적인 한계가 있다(Heinrich 2007, xxviii). ‘CSO에 대한 국민의 신뢰도’의 경우 세계가치조사와 같은 국제비교자료에 기초한 점수가 부여되어 국가간 비교가 비교적 객관적이라고 볼 수 있지만, 다른 항목들의 경우 100명 규모의 지역 시민사회 이해관계자들의 주관적 평가에 의존하기 때문이다.

또 다른 한계는 지표 항목에 대해 CIVICUS의 가이드라인에 따라 점수가 매겨지지만, 지표 항목의 객관적 사실에 대해 국가들의 해석의 차이가 적지 않다는 점이다. 일례로 ‘시민사회의 민주주의 증진 노력’에 대해 서구 국가간 해석의 차이가 그것이다. 스코틀랜드의 경우, 시민사회는 공공정책 관련된 이슈들에 대한 일반인들의 이해와 관심을 높이기 위해 ‘온라인 인터넷 자료수집 공유’에서 많은 노력을 하고 있

16) 그밖에 다른 심각한 도전들은 시민사회의 인프라와 조직(50%), 시민참여의 수준(48%), CSO의 재정적 자원(43%), 사부문과 시민사회의 관계(38%), 국가와 시민사회 관계(36%) 등이며, 정책 대안에서 다른 심각한 요청들은 재정 투명성(30.7%), 내부 민주주의(30%) 등으로 조사되었다.

다며 높게 평가하지만, 반면에 영국의 지속가능발전위원회는 이런 시민사회의 노력은 공식적인 공공정책 관련 자료에 대한 일반인의 불신을 부추길 수 있기 때문에 민주주의 증진에 대한 성과로 평가절하를 한다(Shah 2006, 46). 또 웨일즈에서는 시민사회는 단일 이슈 운동을 하는 조직들이기 때문에 전체를 포용하는 민주주의에 위협이 될 수 있다는 의견도 함께 제시한다(Collis and Bay 2005, 40). 한편 북아일랜드에서는 기독교와 카톨릭으로 분리되는 지역주의가 심각한 상태에서 시민사회도 더불어 분리되는 활동을 하기 때문에 국가나 시장의 투명성을 감시하는 시민사회 운동이 존재하지 않는다(McCarron 2006, 49). 그래서 시민사회의 ‘사회적 관용 증진’에 관한 자료를 보면, CSO 중에서 전체 7.8%만이 이런 기독교/카톨릭 지역주의를 극복하는 활동을 하며, 또 다른 2.9%는 특정 지역/분파에 기초한 시민사회 활동을 한다.

결론적으로 이번 연구를 통해 서구 6국과 비교되는 한국 시민사회의 민주화 과제는 민주화 5대 원칙 모두에서 확인된 만큼 국가와 시장의 민주화와 더불어 시민사회의 민주화도 국가발전의 주요 의제로 상정해볼 필요가 있다. 대표성, 책무성, 투명성에서 서구 6개국도 한국의 시민사회와 같은 민주화 과제에 직면해 있지만, 서구 6국은 한국과 달리 정부-시민사회의 관계 개선을 통해 시민사회의 자율성과 권익주장의 자유를 확보하고 있어, 이는 분명한 시민사회 발전의 차이로 볼 수 있다. 시민사회는 시민들의 자발적인 참여를 통해 국가로부터 독립적인 자율성을 확보해 발전하지만, 그렇다고 국가와의 관계나 시민사회에 대한 국가의 지원으로부터 완전히 독립적이라 볼 수는 없다. 서구의 사례를 보면 오히려 국가의 안정적인 재정지원이나 세제 혜택을 통해 국가와의 거버넌스 파트너 역할을 함으로써 시민사회의 민주화에 필요한 인프라가 조성될 수 있다.

참고문헌

- 권해수. 2007. “시민단체 내부참여자와 시민단체, 어떤 책임성 관계를 형성할 것인가?” 경실련 토론회.
- 김영래. 2007. “민주주의와 시민사회 가치의 재정립.” 『NGO연구』. 5(1).
- 배응환. 2007. “참여 거버넌스와 지역 NGO의 역할.” 한국NGO학회 춘계학술회의 발제문.
- 손혜재. 2007. “한국의 정치개혁과 NGO.” 한국NGO학회 춘계학술회의 발제문.
- 시민사회연대회의. 2007. “6월 항쟁의 현대적 의미와 시민사회운동의 모색.” 시민사회연대회의 제2차 정책포럼 자료집.
- 이선미. 2006. “시민사회의 구조.” “시민사회의 영향.” 주성수 편, 『한국 시민사회 지표』. 서울: 아르케.
- 이승중. 2007. “시민에 대한 시민단체의 책무성.” 경실련 NGO 사회적 책임 토론회 발제문.
- 임경훈. 2008. “민주화와 민주주의의 공고화.” 한국정치학회 편. 『정치학 이해의 길잡이』 (정치경제).
- 임승빈. 2007. “국가와 시민사회단체의 역할과 책임성.” 경실련 NGO 사회적 책임 토론회 발제문.
- 정상호. 2003. “시민사회 연구의 과제: 공익적 시민운동을 넘어서.” 『경제와 사회』. 60.
- 조영재. 2006. “시민사회의 환경.” “시민사회의 가치.” 주성수 편, 『한국 시민사회 지표』. 서울: 아르케.
- 조현연, 조희연. 2001. “한국 민주주의의 이행.” 조희연 편. 『한국 민주주의와 사회운동의 동학』. 나눔의 집.
- 조희연. 2007. “한국 민주주의의 전환적 위기와 NGO.” 한국NGO학회 춘계학술회의 발제문.
- 주성수. 2006. “한국 시민사회의 ‘권익주창적’ 특성.” 『한국정치학회보』. 40(5).
- 주성수. 2008a. “시민, 시민사회, 시민사회단체.” 주성수 등 공저, 『아래로부터의

시민사회』. 창비사.

주성수. 2008b. “시민사회와 신사회운동.” 한국정치학회 편. 『정치학 이해의 길
잡이』 (정치경제).

한국사회포럼. 2006. “한국사회포럼 2006 자료집.”

Anheier, H. 2004. *Civil Society: Measurement, Evaluation, Policy*. London: Earthscan.

Barber, B. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley:
University of California Press.

Barber, B. 1998. *A Place for Us: How to Make Society Civil and Democracy Strong*. New
York: Hill & Wang.

Barber, B. 2001. “The Need for More Democracy.” Tam, H. (ed.). *Progressive Politics
in the Global Age*. Cambridge: Polity.

Berger, P. and Neuhaus, R. 1996. *To empower People: From State to Civil Society*.
Washington, D.C.: AEI Press.

Brysk, A. 2000. “Democratizing Civil Society in Latin America.” *Journal of Democracy*.
11(3). 151-165.

CIVICUS. 2004. CIVICUS Civil Society Index Toolkit.

Collis, B. and Bay, C. 2005. “An Assessment of Welsh Civil Society.” CIVICUS Civil
Society Index Report for Wales.

http://www.civicus.org/new/media/CSI_welsh_report.pdf

Council of Europe. 2004. *The Future of Democracy in Europe*. Belgium: Council of
Europe Publishing.

Dialoog, D. 2006. “CIVICUS Civil Society Index Report for the Netherlands.”

http://www.civicus.org/new/CSI_Netherlands.htm

Diamond, L. 1994. “Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation.”
Journal of Democracy. 5(1). 4-17.

Doherty, I. 2002. “Democracy Out of Balance.” *Policy Review*. 106. 25-35.

Fiorina, M. 1999. “Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement.” Skocpol, T.

- and Fiorina, M. (eds.). *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Foley, M. and Edwards, B. 1996. "The Paradox of Civil Society." *Journal of Democracy*. 7(3). 38-52.
- Fukuyama, F. 2000. "Social Capital and Civil Society." IMF Working Paper. www.imf.org/external/pubs/wp/2000/wp0074.pdf
- Fung, A. 2003. "Associations and Democracy." *Annual Review of Sociology*. 29. 155-39.
- Gallup International. 2003. "Trust in Institutions." www.voice-of-the-people.net
- He, B. 2002. "Civil Society and Democracy." Carter, A. and Stokes, G. (eds.). *Democratic Theory Today*. Cambridge: Polity.
- Heinrich, F. 2007. *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society*. Volume 1. Country Profiles. New York: Kumarian.
- Heinrich, F., Mati, J., Brown, L. 2008. "The Varying Contexts for Civil Society." Heinrich and Fioramonti (eds.). *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society*. Volume 2. Comparative Perspectives. New York: Kumarian.
- Henderson, S. 2002. "Selling Civil Society." *Comparative Political Studies* 35(2). 139-167.
- Joo, S., Lee, S. and Jo, Y. 2006. "The Explosion of CSOs and Citizen Participation." CIVICUS Civil Society Index Report for South Korea. www.civicus.org/new/media/CSI_South_Korea_Report.pdf
- Jordan, L. and Tuijl, P. 2006. *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London: Earthscan.
- McCarron, J. 2006. "Civil Society in Northern Ireland." CIVICUS Civil Society Index Report for Northern Ireland. <http://www.civicus.org/new/media/Northern%20Ireland%20Country%20Report.pdf>
- Moro, G. and Vannini, I. 2006. "Italian Civil Society Facing New Challenges." CIVICUS Civil Society Index Report for Italy. http://civilsocietyindex.org/index.php?option=com_wrapper&Itemid=8
- Park, T. Jung, K. Sokolowski, W. and Salamon, L. 2004. "South Korea." Salamon et

- al. (eds.). *Global Civil Society*. West Hartford: Kumarian.
- Rao, A. and Naidoo, K. 2004. "Contested Organizations and Contested Terms: Civil Society Accountability, Legitimacy and Transparency."
http://www.civicus.org/new/media/LTA_conceptoflta1.2.doc
- Reimer, S. 2005. "Civil Society, A New Solution beyond State and Market?"
 CIVICUS Civil Society Index Report for Germany.
http://www.civicus.org/new/media/CSI_Germany_Country_Report_English.pdf
- Salamon, L and Anheier, H. 1997. "Toward a Common Definition." Salamon and Anheier (eds.). *Defining the Nonprofit Sector*. Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, L. and Sokolowski, W. 2004. "Measuring Civil Society." Salamon et al. (eds.). *Global Civil Society*. West Hartford: Kumarian.
- Shah, R. 2006. "An Assessment of Scottish Civil Society." CIVICUS Civil Society Index Report for Scotland.
http://www.civicus.org/new/media/CSI_Scotland_Country_Report.pdf
- Thompson, K. 2001. *From Neighborhood to Nation*. Hanover: University Press of New England.
- Van Til, 2000. *Growing Civil Society*. Bloomington: Indiana University Press.

〈별첨 1〉 시민사회 민주화 지표항목과 4척도(0-3점) 체점 가이드라인

지표 항목	의미	점수 0	점수 1	점수 2	점수 3
1. 회원 대표성	사회적 약자	완전히	대부분	일부분	대부분
	회원 참여도	제외됨	제외됨	제외됨	포함됨
2. 리더 대표성	사회적 약자	완전히	대부분	일부분	대부분
	리더 참여도	제외됨	제외됨	제외됨	포함됨
3. CSO 신뢰도	시민사회에	25%	25-50%	51-75%	76%
	대한 신뢰도	미만	신뢰도	신뢰도	이상
4. 내부 규제장치	CSO 행동	존재하지	존재하나	존재하며	존재하며
	규제장치	없음	효과 없음	다소 효과	매우 효과
5. 내부 민주주의	의사결정	대부분	절반 미만	과반수	대부분
	통제장치	실천안함	실천	이상 실천	실천
6. 시민이해 호응도	CSO의 시민	전혀 호응	일부 CSO	많은 CSO	대부분 CSO
	이해 호응	못함	호응적	호응적	호응적
7. 내부 부정부패	시민사회	부패 사례	부패 사례	부패 사례	부패 사례
	부패 정도	이주 빈번	지주 발생	가끔 발생	거의 없음
8. 재정 투명성	CSO 회계	30% 미만	30-50%	51-65%	66% 이상
	공개 수준	회계 공개	회계 공개	회계 공개	회계 공개
9. 국가로부터 자율	국가로부터	국가가	국가 통제	국가 통제	CSO의
	CSO 자율성	완전 통제	빈번	가끔	완전 자율
10. 정치활동의 자유	CSO 정치적	정치 활동	정치 활동	정치 활동	정치 활동
	활동 자유도	불허	규정 모호	일부 불허	제한 없음
11. 시민사회 관용	시민사회의	무관용	집단 상호	집단 상호	집단 상호
	관용 실천	집단 지배	관용 결핍	관용 배제	관용 실천
12. 시민사회 비폭력	시민사회의	많은 폭력	일부 폭력	폭력집단	비폭력
	비폭력 실천	집단 지배	집단 지배	배제적	원칙적
13. 시민사회 성평등	리더십에서	여성 리더	여성 리더	여성 리더	양성 동등
	여성 비중	부재	극소수	일부	비중

출처 : CIVICUS(2004, E34-E49).

Democratizing Civil Society : A Comparative Analysis of ‘Civil Society Index’ of Accountability, Transparency, and Human Rights

Sung-Soo Joo

With some theoretical discussions on the democratization of civil society, this article analyzes what civil society has its own democratization issues in terms of cross-national comparisons. The international comparative method is based on the analytical framework of the principles of democratization of civil society which Brysk suggested in his study of “Democratizing Civil Society in Latin America.” This article attempts to measure the ‘democratizing civil society’ empirically in terms of representation, accountability, transparency, autonomy and human rights in civil society, with major findings from Civicus Civil Society Index research on Korea and six European nations and suggest some policy lessons for Korea.

Key words : civil society, democratization of civil society, representation, accountability, transparency, autonomy, human rights.