특집논문

한국 시민사회지표 2008-2010 : 참여, 조직, 가치, 영향, 환경*

주 성 수**

2008-2010년 기간에 시행된 한국시민사회지표의 결과는 한국 사회의 정치, 경제, 사회적 발전의 수준에 걸맞지 않은 저발전의 수준에 머물러 있는 듯하다. 국가적으로나 사회적으로 시민사회의 발전의 여건이 어느 정도 충분히 성숙되어 있지만 시민사회의 발전에 밑거름이 되는 시민들의 참여가 여전히 부진하다는 것이 '시민사회지표' 분석의 일차적인 결론으로, 이같은 시민참여의 취약성에서도 '조직수준'과 '가치실천'은 비교적 높지만 겨우 중간수준을 넘는 정도라 시민사회가 상당 수준의 조직화를 달성했고, 가치를 실천하고 있다고 보기 어렵다. 시민사회의 성과 또한 노력의 결실로 볼 수 있는 '영향'에 대해서도 긍정적인 평가보다는 부정적인 평가가 지배적인 것을 보면, 한국 시민사회는 발전을 위한 구조조정의 이슈들에 당면해 있다고 볼 수 있다.

주제어 : 시민사회, 한국 시민사회, 시민사회지표, 시민참여

* 이 논문은 2009년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2009-329-B00010)
** 한양대학교, 본지편집위원장.

www.kci.go.kr

1. 시민사회지표: 연구의 배경

한국의 시민사회는 얼마나 건강하며, 지속가능한가? 2008-2010년에 걸쳐 진행된 '시민사회지표'(Civil Society Index: CSI) 국제연구는 국제연대조직인 CIVICUS가 책임연구를 맡아 한국을 비롯한 43개국에서 진행되었다. 지난 2003-2005년에 이어 두 번째로 진행된 글로벌 CSI 공동연구는 1차에 연구책임을 맡았던 한양대 제3섹터연구소가 이번에도 연구진을 구성해 한국 CSI 조사와 분석을 완료하였다.

이제 국제적으로 통용되는 '시민사회지표'는 1차 조사 때의 시민사회의 '구조', '환경', '가치', '영향' 4개 차원에서 '구조'를 조직과 참여로 구분해, 5개 차원에서 지표항목들을 개발해 조사와 분석을 진행하였다. 1차 조사 때와 또 다른 특징으로는 경험적 자료와 조사대상에 있다. 하나는 활용한 자료들이 최대한 국가간의 비교연구를 위해 국제기관들이 조사한 경험적 자료들을 최대한 활용했다는 점이다. 가장 많은 자료로 세계가치조사(World Values Survey 2005) 결과를 여러 항목들에서 활용하였고, 그밖에 Freedom House의 자유와 권리의 지표, World Bank의 지니계수(Gini coefficient), Social Watch의 기초역량지표(BCI), 국제투명성본부의 부패지수 등이다. 다음으로 조사대상을 시민사회 내부자뿐 아니라 외부 이해관계자들에게도 확대시켜 시민사회의 영향력에 대한 각계(입법, 사법, 행정부, 언론, 학계 등)의 의식과 시민사회 내부자의 의식을 비교해 볼 수 있는 기회가 제공되었다.

세계 어느 국가에서나 시민사회는 자체 건실한 '조직'을 갖추고 시민들의 자발적인 '참여'에 기초해 성장하고 발전하며, 동시에 정부와 파트너십(또는 적대적) 관계 등 정치사회적 '환경'에 많은 지배를 받으며, 평등과 민주주의 등 사회가 추구하는 '가치' 실현에 기여하고, 정부와 기업, 사회 전반에 적지 않은 '영향'을 미친다.

www.kci.go.kr

이런 '조직', '참여', '가치', '영향', '환경' 다섯 가지 측면에서 한국의 시민사회는 어느 정도 건강성을 유지하는지를 경험적으로 측정해, 발전과제를 도출하여 시민사회에서 광범한 논의를 진행하는 데 연구의 목적이 있다. 아래에서는 먼저 시민사회 연구의 역사적 발전에 관해 간략히 정리해보며, 특히 이번 연구의 초점이 되는 시민사회지표 연구방법과 CIVICUS CSI 접근법, 그리고 한국에서의 CSI 연구결과를 차례로 정리해본다.

2. 시민사회지표: 지표항목과 조사방법

1) 참여, 조직, 가치, 영향, 환경

한 국가의 시민사회를 자료로써 측정하는 시민사회지표는 우선 크게 5개의 주요 차원이 되는 참여, 조직, 가치, 영향, 환경으로 구성되며, 이들은 다시 각기 아래와 같은 여러 지표항목들로 측정된다. 지표항목들은 객관적으로 이용 가능한 자료들을 바탕으로 측정되며, 측정이 완료되면 '시민사회지표 다이어몬드'로 구성해, 한 국가의 시민사회의 지형이 조직, 참여, 가치, 영향, 환경 등 5개 차원의 그림으로 제시된다.

참여, 조직, 가치, 영향, 환경은 각기 다음과 같은 내용들로 구성되며, 이들 각각을 측정하기 위한 하위차원들과 지표항목들은 아래의 표들에 제시되어 있다(CIVICUS 2008a; 2008b).

① 시민참여: 시민 개인들이 사회적 시도나 정책적 발안에 어느 정도 관여해 참여하는 있는지를 측정한다.

② 조직수준: 시민사회조직의 서베이 분석을 통해 조사된 시민사회

www.kci.go.kr

의 조직적 특성을 제도화의 수준으로 보여준다.

③ 가치실천: 시민사회가 주요 가치들을 실천하는 수준의 정도를 측정한다.

④ 영향수준: 시민사회 내부와 외부 인식 조사를 통해 측정된 시민사회가 사회와 정책에 미치는 영향의 정도를 보여준다.

⑤ 외부환경: 시민사회가 작용하는 외부환경을 사회경제적, 정치적, 문화적 환경 변수들로 구분해 측정한다.

2) 조사방법과 자료출처

'시민사회지표' 연구는 양적 접근법과 질적 접근법을 병용한다 (Anheier 2004; Salamon and Anheier 1997; Salamon and Sokolowski 2004; Heinrich 2007). 양적 접근법으로는 세계가치조사(World Values Survey) 등의 국제기관들이 제시하는 계량적 자료들을 활용하는 것으로, 일반적으로 국가간 비교분석을 위해 널리 활용한다. 이번의 2008-2010 시민사회지표 조사에서도 세계가치조사 자료뿐 아니라 프리덤 하우스의 자유와 권리 지수 등의 국제 자료들을 일부 활용하였다.

다른 하나는 질적 접근법으로, 일반적으로 설문조사를 통한 질적 자료를 활용한다. 이번 시민사회지표 조사에서는 두 가지 형태의 설문조사가 별도로 진행되었다. 하나는 '조직 설문조사'(organizational survey)로, 시민사회 조직들을 대표하는 100개 조직들을 유형별, 지역별로 선별해서 조직의 실무대표(사무총장이나 사무국장)를 대상으로 설문을 실시하였다. 다른 하나는 '이해관계자 설문조사'(stakeholders survey)로, 시민사회의 주요 이해관계자들을 정부(입법, 사법, 행정부), 경제계, 학계, 언론, 재단 등으로 구분해 30명을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

참여, 조직, 가치, 영향, 환경 5대 차원별로 주요 자료 출처를 살펴

www.kci.go.kr

보면 <표 1>과 같다(CIVICUS 2008c). 먼저 '참여'의 경우 2005년에 실시한 세계가치조사 결과를 반영하였고, '조직'과 '가치'의 경우 전국 100개 조직 설문조사 결과를 반영하였다. '영향'의 경우는 시민사회 내부자와 외부 이해관계자의 의식을 비교하기 위해 각각의 설문조사 결과를 반영하였고, 환경의 경우 대부분 국제기관들의 자료를 활용하였다.

〈표 1〉 시민사회지표 5대 차원과 지표항목의 주요 자료 출처

<지표 차원과 항목>	<자료 출처 또는 설문 결과>
1. 시민참여	세계가치조사 2005
2. 조직수준	전국 시민사회조직 설문
3. 가치실천	전국 시민사회조직 설문
4. 영향수준	
- 시민사회의 호응성. 사회적 영향, 정책 영향	전국 시민사회조직 설문 / 이해관계자 설문
- 시민사회 구성원과 비구성원 차이	세계가치조사 2005
5. 외부환경	
- 국가 기초역량 지표	Social Watch 기초역량지표(BCI)
- 공공분야 부패 지수	Transparency Int'l 부패지수
- 소득불평등 지수	World Bank GINI coefficient
- 정치적 권리	Freedom House 정치적 권리 지수
- 법의 지배와 개인 자유	Freedom House 시민자유 지수
- 결사와 조직의 자유	Freedom House 결사와 조직의 자유 지수
- 정부규제와 부당한 억압	전국 시민사회조직 설문
- 시민의 신뢰, 관용, 공공의식 수준	세계가치조사 2005

3. 분석결과 : 참여, 조직, 가치, 영향, 환경

1) 시민사회의 '참여 수준'

시민참여는 시민사회지표에서 가장 중요한 기초 항목들을 구성한

www.kci.go.kr

다. <표 2>에서 제시한 것처럼 시민참여는 먼저 '사회적' 참여와 '정치적' 참여로 구분해, 전자는 a) 교회나 종교단체, b) 스포츠나 레크리에이션 단체, c) 예술, 음악, 교육단체 등의 회원 활동을, 후자는 a) 정당, b) 노조, c) 환경단체, d) 전문협회, e) 소비자단체, f) 인도적, 자선단체 등의 회원활동을 지칭한다. 각 단체의 회원활동에서 형식적(inactive) 회원이 아닌 적극적(active) 회원이 얼마나 많은지를 측정한 결과이다. 또 사회적 조직이나 정치적 조직의 봉사활동은 회원이 아니지만 자원봉사에 참여한 시민들의 범위(넓이)와 활동시간(깊이)을 보여준다.

전체적으로 시민참여의 넓이뿐 아니라 참여활동 시간을 기분으로 본 깊이에서도 저조한 실적을 보여주지만, 참여의 다양성에서는 여성, 노인, 장애인, 저소득층 등의 참여가 비교적 고르게 이뤄진 것으로 제시된다. 특히 정당, 노조 등의 주창조직에서의 활동이 비교적 저조한 것이 한국적인 특징이라고 볼 수 있다. 한국 시민사회는 서구 국가들에 비교해도 '주창활동'에 적극적이지만(주성수 2006), 일반 시민들의 주창조직 활동이 저조하다는 것은 또 다른 국제비교의 측면이다.

그럼에도 앞에서 지적했듯이 시민참여의 자료는 2003-2004년에 조사된 것으로 아래의 조직, 가치, 영향 등이 2009년에 조사된 것과는 많은 시차가 있어 직접적인 비교는 한계가 분명하다는 것을 유념해야 한다. 그렇다고 그간 시민참여가 획기적으로 확대되었다거나 감소되었다고 볼 수 있는 근거는 별도의 자료를 통해 신중한 분석을 필요로 한다.[1)]

1) 자원봉사 활동의 경우, 통계청이 조사한 '지금 활동중'인 자원봉사자 인구가 1991년 5.4%에 불과한 것이 2007년 16%로 세 배 가량 늘었고, 한국 갤럽의 조사에서는 1999(14.1%) → 2002(16.7%) → 2005년(20.4%)까지 지속적인 증가세를 보이다가 2008년에는 2005년 수준(20.1%)에 머무는 정체 현상을 보여준다(볼런티어 21 1999; 2002; 2005; 2008).

www.kci.go.kr

〈표 2〉 시민사회지표 : 시민참여

차원		하위 차원		항목	
시민참여	44.4	사회적 참여의 넓이	39.7	사회조직의 회원	34.3
				사회조직 자원봉사활동	41.8
				지역사회조직 활동	42.9
		사회적 참여의 깊이	34.1	사회조직의 회원	23.1
				사회조직 자원봉사활동	33.0
				지역사회조직 활동	45.6
		사회적 참여의 다양성	76.0	소수자의 사회조직 활동	76.0
		정치적 참여의 넓이	21.2	정치조직 (정당, 노조, 환경단체 등 주창조직) 활동	5.4
				정치조직 자원봉사활동	16.5
				정치활동 참여(서명, 시위 등)	41.6
		정치적 참여의 깊이	30.8	정치조직 활동	24.6
				정치조직 자원봉사활동	34.8
				정치활동 참여	32.9
		정치적 참여의 다양성	64.6	소수자의 사회조직 정치활동	64.6

2) 시민사회의 '조직 수준'

한국 시민사회의 조직화 수준은 어떠한가? 위의 시민참여와 비교하면 비교적 양호하다고 볼 수 있지만, 여전히 취약한 결과라 볼 수 있다. 그럼에도 조직수준의 내용 면에서는 '인적 자원'과 '국제적 연계' 항목을 제외한 다른 항목들에서는 비교적 높은 수준의 조직화를 이룬 것으로 보인다. a) '내부 거버넌스'는 조직 내부에 공식적인 이사회 등의 의사결정기구를 갖추고 있는지를 보여주며, b) '지지 조직' 항목은 해당 조직이 연맹이나 협회에 소속되거나 연대 조직의 하나인지를 지칭하고, c) 타조직과 교류(회의)는 동일 분야의 다른 조직들과 회의를 갖거나 타조직 교류(정보교환) 정보교환을 했는지를 보여주며, d) 재정적 자원에서는 안정적인 재정 기반을 갖추고 있는지, 또 컴퓨터, 전화

www.kci.go.kr

기, 팩스 등의 기기를 갖추고 있는지를 보여준다.

'내부 거버넌스'에서 특이한 사항은 의사결정이 회원총회(18.2%), 선출직 이사회(24.2%), 선출직 집행위원회(17.2%)로 나타났고, 반면에 임명직 집행책임자(19.2%), 임명직 운영위원회(11.1%), 상근 직원(10.1%) 등이다. 또 연맹, 협회의 소속되거나 연대 조직에 참여한 경우가 76%로 비교적 높은 수준을 보여준다. 한편 재정 면에서는 수입이나 지출이 안정된 현상유지를 보여준다. 작년에 비해 수입이 늘었다(32.3%), 같은 수준(43.4%), 줄었다(24.2%)이며, 지출에서도 늘었다(39.2), 같은 수준(43.4%), 줄었다(17.5%)를 보였다.

그렇다면 '인적 자원'과 '국제적 연계' 항목들은 어떤 자료들에 근거해 매우 취약한 성과를 보여주는가? '인적 자원' 항목은 전체 조직원 중에서 자원봉사자의 비중을 측정해 인적 자원의 '지속가능성'을 지칭하는데, 단순 봉사자의 수가 조직원 전체의 25%를 넘는 경우가 대부분인 것으로 조사되었다. 또 '국제적 연계'는 국제결사체협회(Union of International Associations)의 데이터베이스에 등록된 한국의 국제 NGO들의 수가 소수에 지나지 않은 것으로 나타났다.

〈표 3〉 시민사회지표 : 조직 수준

차원		하위 차원		항목	
조직 수준	64.7	내부 거버넌스	94.0	관리(의사결정조직)	94.0
		인프라	76.8	지지 조직	76.8
		섹터간 커뮤니케이션	91.8	타조직과의 교류(회의)	88.8
				타조직과의 교류(정보교환)	94.8
		인적 자원	19.0	인적 자원의 지속가능성	19.0
		재정과 기술 자원	89.7	재정자원 확보	82.3
				기술자원 확보	97.0
		국제적 연계	17.2	국제적 NGO 활동	17.2

www.kci.go.kr

3) 시민사회의 '가치 실천'

시민사회의 '가치실천'은 시민사회 내부의 거버넌스, 노동, 윤리, 환경에 대한 평가 결과뿐 아니라 시민사회의 비폭력, 관용, 부패, 내부 민주화 등을 보여준다. 1차 조사는 주로 사회 전반의 민주주의, 양성평등, 환경보호, 인권옹호, 부패방지 등의 가치 실천에 대한 시민사회의 활동에 대한 평가에 초점을 맞추었지만(조영재 2006; 주성수 2006; Joo et al. 2006), 이번 2차 조사는 시민사회 내부의 민주화 차원에 초점을 맞춘 특징이 있다.

<표 4>에서 설문결과를 보면, 비교적 높은 점수를 받은 양호한 항목들과 비교적 낮은 점수의 취약한 항목들도 대비된다고 볼 수 있다. 양호한 결과들로는 민주적 의사결정, 양성평등의 기회 제공, 재무정보 공개, 내부 민주주의, 비폭력과 평화증진 활동 등이지만, 반면에 노조 참여율, 노동기준의 공개, 환경기준의 공개에서의 취약성뿐 아니라 비폭력과 비관용 의식에서 매우 취약한 수준을 보여준다. 시민사회가 조직 내부의 '민주적 의사결정'을 진흥시키는 역할을 하는지에 대해 '상당한'(33%) 또는 '보통의'(46%) 역할이 비교적 높지만, 미약하거나 제한적 역할이 각기 8%, 11%로 나타났다. "여성을 위한 기회균등 및(또는) 동일 노동에 동일 임금 정책을 공식으로 갖추고 있는지"에 대해서는 그렇다(79%), 아니다(15%), 모르겠다(6%)로 나타났으며, 74.7%가 재정정보를 공개하고 있다고 답했다. 또 시민사회 내부의 부정부패에 대해서는 '빈번함'(12%), '가끔 있음'(44%), '거의 없음'(44%)로 상당한 수준의 부정적 인식이 지배적이다.

www.kci.go.kr

〈표 4〉 시민사회지표 : 가치 실천

차원		하위 차원		항목	
가치 실천	56.9	민주적 의사결정 거버넌스	69.7	민주적 의사결정	69.7
		노동 규제	57.9	양성평등 기회보장	84.0
				노조참여율	58.2
				노동권리 교육	38.3
				노동기준 공개	51.0
		윤리강령과 투명성	64.5	윤리강령 공개	50.0
				재무정보 공개	78.9
		환경기준 설정	36.8	환경기준 공개	36.8
		시민사회에 대한 시민 의식	55.8	비폭력 의식	15.0
				내부 민주주의	80.6
				부정부패	43.8
				비관용	36.7
				비관용 세력의 위상	77.6
				비폭력과 평화증진 활동	81.0

나아가 시민사회 내부의 비폭력에 대해서도 부정적인 인식이 팽배해 있다고 볼 수 있다. “시민사회 내부에 자신들의 이해를 표현하기 위해 (공격, 적대, 잔혹 또는 다툼 등) 폭력을 이용하는 세력이 있습니까?” 하는 질문에 대해 그렇다(56%), 아니다(43%)로 나타나 다소 심각한 수준이라는 것을 엿볼 수 있다. 또 이렇게 폭력에 의존하는 집단이 ‘대중적 기반을 둔 조직’(14%), 정기적으로 폭력을 이용하는 고립된 집단(16.3%)이거나 가끔 폭력을 이용하는 집단(48.8%)이라는 의견이 지배적이며, 시민사회 집단은 폭력을 이용하지 않는다는 견해(13.9%)는 소수 의견에 지나지 않았다. 그럼에도 “국가 차원에서 시민사회는 비폭력과 평화 증진”의 역할에 대해서는 상당하다(56%), 보통이다(25%), 제한적이다(13%), 미약하다(6%)로, 긍정적 견해가 압도적이다.

www.kci.go.kr

한편, 시민사회 내부에 존재하는 "명백하게 인종차별적, 성차별적이고 관용적이고 못한 세력"에 대해서는 '많은 사례'(8%), '일부 사례'(49%)로 비교적 높은 부정적 결과를 보여주며, 한두 가지 사례(24%)나 전혀 없음(9%)은 소수 의견에 지나지 않았다. 그러나 이런 인종차별적, 성차별적 또는 비관용적 세력은 시민사회에서 주도적 역할(19.5%)보다 주변부 역할(39.1%)을 하거나 또는 거의 고립되어 비난의 대상(28.8%)이라는 견해가 지배적이다.

또 시민사회의 가치실천의 다른 기준들이 되는 윤리강령, 노동기준, 환경기준에 대해서도 <표 5>처럼 아직 시민사회가 공식적인 제도화를 갖추고 있지 않아, 중대한 과제로 부각되어 있다.

〈표 5〉 윤리강령, 노동기준, 환경기준의 공식화

	다음을 공개적으로 갖추고 있는가?		없다면, 장차 공식화할 계획인가?	
	그렇다	아니다	그렇다	아니다
직원 윤리강령	50.0%	50.0%	43.2%	56.8%
노동기준 정책	51.0%	49.0%	46.7%	53.3%
환경기준 정책	36.8%	63.2%	37.0%	63.0%

4) 시민사회의 '영향 수준'

시민사회의 '영향력'은 내부 관계자와 외부 이해관계자, 양측의 의식조사 결과를 반영한 것으로, 내부자와 외부자의 의식 차이가 거의 없이 비교적 고르게 나타난 것으로 볼 수 있다. 2009년 조사 당시에 가장 국가적 관심사가 무엇인지에 대한 시민사회지표 자문위원회(위원 12명)의 의견을 수렴한 결과, 첫째는 양극화 해소이며, 둘째는 경제위기 극복으로 나타났고, 이들 각각에 대한 시민사회의 영향력에 대한

www.kci.go.kr

설문조사가 시민사회조직 조사와 외부 이해관계자 조사 모두에서 진행된 결과를 <표 6>에서 볼 수 있다.

〈표 6〉 시민사회지표 : 영향 수준

차원		하위차원		항목	
영향 수준	46.3	호응성 (시민사회 내부자 의식)	36.3	사회적 관심사: 양극화 해소 영향력	48.5
				사회적 관심사: 경제위기 극복 영향력	24.0
		사회적 영향 의식	63.4	시민사회의 사회적 영향력	61.3
				자기 조직의 사회적 영향력	65.6
		정부정책에 대한 영향	56.2	시민사회의 정부정책 영향력	62.2
				자기 조직의 정책 활동	66.3
				자기 조직의 정책 영향력	40.0
		호응성 (외부 이해관계자 의식)	34.5	사회적 관심사: 양극화 해소 영향력	44.8
				사회적 관심사: 경제위기 극복 영향력	24.1
		사회적 영향 (외부 이해관계자 의식)	63.6	주요 사회적 관심사 영향력	67.2
				시민사회의 사회적 영향력	60.0
		정책 영향(외부 이해관계자 의식)	52.7	3대 정책이슈 영향력	62.1
				시민사회의 정부정책 영향력	43.3
		시민사회에 대한 시민의식 영향력	17.0	시민사회 구성원-비구성원 신뢰도 차이	9.6
				시민사회 구성원-비구성원 공공의식 차이	1.2
				시민사회에 대한 신뢰도	47.6

먼저 '사회적 관심사'에서 양극화 해소에서는 작지만 어느 정도의 영향력이 있는 것으로 나타나지만, 경제위기 극복에서는 거의 미미한 역할에 그친다는 결과를 보여준다. 내부자와 외부자 견해가 일치한다고 볼 수 있다. 또 '사회 전반'에 대해 또는 '정부정책'에 대해 시민사회의 영향력은 비교적 강하게 나타나지만, 자기 조직의 영향력은 이에 비해 미미한 수준이라는 평가를 제시한다. 외부 관계자의 견해에서도 이와 비슷한 결과를 보여준다.

www.kci.go.kr

그럼에도 시민사회의 영향력을 달리 볼 수 있는 항목들로 일반 시민 가운데 시민사회 회원 활동을 하는 사람들과 그렇지 않은 사람들 사이의 차이가 거의 없는 것으로 나타나, 이 항목들에서 낮은 점수가 반영됨으로써 전체 '영향력' 수준에서 낮게 평가받고 있다. 시민사회 활동을 하는 구성원과 그렇지 않은 일반 시민과의 타인에 대한 신뢰도 차이나 공공의식 차이가 거의 미미하게 나타난 것이 큰 감점을 받은 것이다. '시민사회의 신뢰도' 또한 2003-2004년 수준이지만 비교적 낮은 수준에 머물러 있다고 볼 수 있다. 이 당시의 한국 시민사회는 가장 높은 신뢰를 받고 있었다는 것을 알 수 있다. 예를 들면, 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. '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 2008, 57). 신뢰도의 지속적인 쇠퇴로 인해 시민사회의 투명성, 책무성관 관련된 논의가 확대되며 심지어 '위기'론이 최근까지 지배적이었다(김영래 2007; 이승종 2007; 임승빈 2007; 주성수 2009).

5) 시민사회의 '외부 환경'

한국 시민사회의 외부 환경은 크게 두 가지로 구분해 살펴볼 수 있

www.kci.go.kr

다. 하나는 국가와 사회 전반의 환경으로 시민사회가 성장하는 넓은 의미의 사회적 여건이며, 다른 하나는 시민사회의 활동에 적용되는 정부의 규제 등의 실제적인 좁은 의미의 정책적 여건이라고 볼 수 있다. 먼저, 넓은 의미의 외부 환경은 <표 7>에서 볼 수 있듯이 사회정치적 환경과 사회경제적 환경에서 비교적 양호한 것으로 나타난다. 사회문화적 환경은 공공정신에서 양호한 반면에 세계가치조사에서 조사된 신뢰와 관용이라는 사회적 가치에서 한국 사회가 안고 있는 취약성을 보여준다.

특히 '정부와의 관계'가 협력과 공조보다는 대립과 갈등의 관계에 있다는 것을 보여주는 항목들은 정부의 규제나 억압 등에 나타나 있다. 먼저 "일반적으로 시민사회에 대한 국가 차원의 규제와 법률은 어떻습니까?" 하는 질문에 대해 '매우 규제적'(22.2%), '다소 규제적'(59.6%), '다소 지지적'(14%), '매우 지지적'(1%)으로 나타나, 규제가 심각하다는 것을 보여준다. 또 "귀하의 조직은 중앙정부나 지방정부로부터 부당한 제재나 억압을 받은 적이 있었습니까?" 하는 질문에 대해서도 놀랍게도 '예'라는 긍정의 답(47.5%)이 '아니오'라는 부정의 답(43.4%)보다 더 많이 나와, 정부와의 대립 관계를 확인시켜 준다. 이런 결과들은 작년부터 촛불 시위 등으로 양자의 관계가 극심한 대립의 관계로 치달았고, 정부는 촛불시위에 참여한 단체들에 대해 비영리민간단체사업에 배제시키는 제재를 가해 왔음을 보여준다. 이런 제재는 실제적으로 중앙의 행정안전부와 지자체 등 전국적으로 동시에 진행된 처벌적 조지들이었다. 이에 대해 시민사회단체들은 반발은 성명 발표[2] 등으로 맞섰고, 국제 인권조직인 앰네스티는 조사를 통해 평화로

[2] 시민사회단체연대회의는 2008년 5월 8일 "행정안전부의 '불법폭력시위 단체 분류'에 대한 논평" 등의 성명을 발표해, 정부의 촛불시위 탄압에 거세게 항의했다. www.civilnet.net/?mid=csonik_pds_statement&page=10

www.kci.go.kr

운 촛불시위를 정부가 부당하게 진압한 인권침해라는 보고서를 발표하였다(Amnesty International 2008; 2010).

〈표 7〉 시민사회지표 : 외부 환경

차원		하위 차원		항목	
외부 환경	71.2	사회경제적 환경	74.6	국가의 기초역량지표(BCI)	99.5
				부패	56.0
				불평등	68.4
		사회정치적 환경	73.9	정치적 권리와 자유	90.0
				법의 지배와 개인의 자유	81.3
				결사 조직의 자유	91.7
				정부 규제와 억압 경험	31.4
				국가효율성	75.2
		사회문화적 환경	54.3	신뢰	30.2
				관용	45.7
				공공정신	87.0

4. 결론적 요약 : 한국 시민사회지표 다이어몬드

한국의 시민사회지표 연구결과는 어떻게 나타났는가? 아래의 <그림 1>에서 볼 수 있듯이 "시민사회지표"의 결과는 한국 시민사회가 결코 건강한 상태에 있다고 볼 수 없는 결론을 제시해준다. 5개 차원에서 100점 만점으로 측정한 결과를 보면, 참여와 영향은 절반 수준에도 미치지 못하며, 조직과 가치, 환경 또한 겨우 절반 수준을 넘어 안정화보다는 취약성을 보여준다고 볼 수 있다.

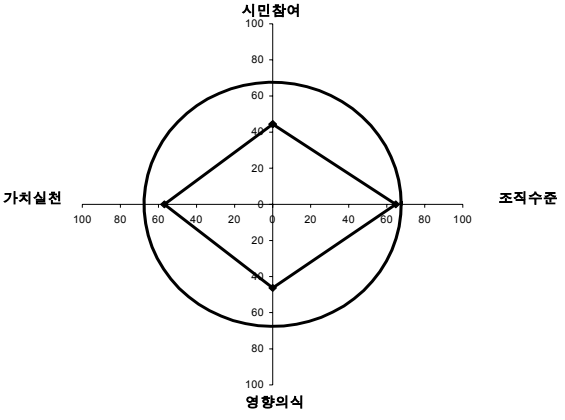
먼저 1) 시민참여는 44점으로 절대적으로 취약해 시민사회의 기초가 되는 시민참여가 취약하다는 것으로 엿볼 수 있고, 2) 조직수준은

www.kci.go.kr

65점으로, 시민사회의 조직력이 비교적 양호하다는 것을 보여주며, 3) 가치실천은 57점으로 겨우 중간 수준에 해당되는 약점을 드러내며, 4) 영향수준에서는 시민사회 내부관계와 외부관계자 모두가 시민사회의 영향력이 미흡하다는 의견을 제시해 보여주며, 5) 외부환경의 경우 주로 국가와 사회 전반의 정치, 경제, 사회적 수준을 보여주는 차원으로 비교적 높은 중간 이상의 수준을 보여준다. <그림 1> 다이어몬드를 둘러싼 원형이 '환경' 차원을 보여준다.

〈그림 1〉

한국시민사회지표 다이어몬드



이상과 같이 한국의 시민사회는 국가와 사회의 정치, 경제, 사회적 발전의 수준에 걸맞지 않은 저발전의 수준에 머물러 있는 것이 아닌가 하는 잠정적인 결론을 제시해볼 수도 있을 것이다. 국가적으로나 사회적으로 시민사회의 발전의 여건이 어느 정도 충분히 성숙되어 있지만 시민사회의 발전에 밑거름이 되는 시민들의 참여가 여전히 부진하다는 것이 '시민사회지표' 분석의 일차적인 결론으로 제시될 수 있

www.kci.go.kr

다. 이같은 시민참여의 취약성에서도 '조직수준'과 '가치실천'은 비교적 높지만 겨우 중간수준을 넘는 정도라 시민사회가 상당 수준의 조직화를 달성했고, 가치를 실천하고 있다고 볼 수 없다. 시민사회의 성과 또한 노력의 결실로 볼 수 있는 영향에 대해서도 긍정적인 평가보다는 부정적인 평가가 지배적이라고 점을 주목해볼 만하다. 이는 1차(2003-2005)년의 결과에서 한국의 시민사회가 참여와 조직의 취약성에도 불구하고 비교적 높은 가치를 실천하고 국가와 사회 전반에 비교적 강한 영향력을 행사한다는 결론(이선미 2006; 조영재 2006; 주성수 2006; Joo et al. 2006)과는 다소 차이가 나는 결과로 보여진다.

그럼에도 이상과 같은 결론에 대해 몇 가지 세심한 주의가 필요하다. 우선 점수 기준에 대한 이해가 필요하다. 단순한 100점 만점은 차후 비교국가 분석에서 볼 수 있겠지만 어느 국가도 달성할 수 없는 '이상적' 수준이라는 점이다. 따라서 1차(2003-2005년) 조사에서 선행연구들이 지적하였듯이, 국가간 비교연구에는 근본적인 한계가 있다(Heinrich 2008; 주성수 2009). 또 지표항목들 각각이 서로 다른 100점 기준을 갖고 있기 때문에 참여, 조직, 가치, 영향, 환경이 서로 비교되어 예를 들면 참여는 높지만 조직은 약하다든지 하는 비교 또한 큰 의미가 없다는 것이다. 점수 평가의 기준이 되는 자료에서 참여의 경우 2005년 세계가치조사를 기준으로 하였기 때문에 2003-2004년 현재의 기준이 되고 또 환경 등 다른 항목들도 국제기관들의 2005년경의 자료에 근거하고 있지만, 조직, 가치, 영향 등의 항목들은 2009년 시민사회조직 대표 100명과 외부 이해관계자 30명을 대상으로 한 설문조사의 결과를 반영한 것이라는 근본적인 차이가 있다. 따라서 참여, 조직, 가치, 영향, 환경 각각에서 나타난 세부 내용에 대한 해석에 '시민사회지표' 결과의 초점을 맞추는 것이 옳다고 볼 수 있다.

(2010년 4월 6일 접수, 2010년 5월 17일 채택)

www.kci.go.kr

참고문헌

볼런티어 21. 1999, 2002, 2005, 2008.『한국인의 기부와 자원봉사 현황』.

이선미. 2006. "시민사회의 구조." "시민사회의 영향." 주성수 편.『한국 시민사회 지표』. 서울: 아르케.

이승종. 2007. "시민에 대한 시민단체의 책무성." 경실련 NGO 사회적 책임 토론회 발제문.

임승빈. 2007. "국가와 시민사회단체의 역할과 책임성." 경실련 NGO 사회적 책임 토론회 발제문.

조영재. 2006. "시민사회의 환경." "시민사회의 가치." 주성수 편.『한국 시민사회 지표』. 서울: 아르케.

주성수. 2006. "한국 시민사회의 '권익주창적' 특성."『한국정치학회보』. 40(5).

주성수. 2008. "시민, 시민사회, 시민사회단체." 주성수 등 (공저).『아래로부터의 시민사회』. 창비사.

주성수. 2009. "시민사회의 민주화 지표 국제비교."『시민사회와 NGO』. 7(1).

Amnesty International. 2008. "South Korea: Policing the Candlelight Protests in South Korea." http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA25/008/2008/en

Amnesty International. 2010. "Amnesty International Report 2009 : South Korea." http://report2009.amnesty.org/en/regions/asia-pacific/south-korea

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

CIVICUS, 2004. CIVICUS Civil Society Index Toolkit.

CIVICUS, 2008a. "CSI Project Overview and Concept Note."

CIVICUS, 2008b. "CSI Project Implementation Process."

CIVICUS, 2008c. "Data Matrix and Diamond."

Gallup International. 2003. "Trust in Institutions." www.voice-of-the-people.net

Heinrich, F. 2007. *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society*. Volume 1. Country Profiles. New York: Kumarian.

www.kci.go.kr

Heinrich, F., Mati, J., Brown, L. 2008. "The Varying Contexts for Civil Society." in Heinrich and Fioramonti (eds.) *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society*. Volume 2: *Comparative Perspectives*. New York: Kumarian.

Joo, S., Lee, S. and Jo, Y. 2006. "The Explosion of CSOs and Citizen Participation" in CIVICUS *Civil Society Index Report for South Korea*. www.civicus.org/new/media/CSI_South_Korea_Report.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.

www.kci.go.kr

Abstract

The Korean Civil Society Index (2008-2010) : Participation, Organization, Values, Impact, Environment

Sung-Soo Joo

The result of the Korean Civil Society Index(CSI) survey undertaken for the 2008-2010 period with the cooperation of CIVICUS shows that the Korean civil society is still underdeveloped as compared to the socioeconomic and political development level. The CSI scores for five distinct dimensions are 44 out of 100 points for civic engagement, 65 for the level of organization, 57 for the practice of values, 46 for the perceived impact, and 71 for the external environment. As shown in the CSI scores, the Korean civil society has a rather favorable environment for growth, but is not well supported by citizen participation. Its moderate levels of organization and practice of values and the low level of 'percievced impact' indicate some developmental issues for the restructuring of civil society.

Key words: civil society, Korean civil society, civil society index, civic engagement

www.kci.go.kr