

시민사회의 영향력에 관한 경험적 분석: 정부와 시민사회 관계를 중심으로*

주 성 수**

2008-2010년 기간에 조사된 한국의 시민사회지표 연구는 CIVICUS가 54개국을 대상으로 동시에 진행한 글로벌 프로젝트로, 시민사회지표는 참여, 조직, 가치, 영향, 환경 등 5개 차원으로 구성되어 있다. 이 논문은 그 중 하나인 '영향'에 초점을 맞춰, 시민사회 내부의 관리자와 외부 이해관계자의 시각을 비교한다. 시민사회의 영향력을 측정하는 주요 지표항목들은 1) 시민사회의 호응성(사회적 최우선 관심사에 대한 호응), 2) 사회 전반에 미치는 영향력, 3) 정부정책에 미치는 영향력 등에 대해 시민사회 내부자와 외부자의 인식이 각기 포함되며, 또한 4) 시민사회에 대한 시민의식(시민사회 구성원과 비구성원의 신뢰도 차이, 구성원과 비구성원의 공공의식 차이, 시민사회에 대한 신뢰도)이 포함된다. 분석결과, 시민사회 내부자와 외부자의 공통된 인식은 시민사회의 호응성, 사회적 영향력, 정부정책에 대한 영향이 중간 수준 이하의 미약한 영향력을 갖고 있다. 이와 같은 결과는 주로 정부와의 갈등적 관계에서 비롯된 것으로, 시민사회가 영향력을 갖기 위해서는 정부와의 상생적 관계 개선의 과제를 안고 있다고 볼 수 있다.

주제어: 시민사회, 시민사회지표, 시민사회의 영향력, CIVICUS

* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-329-B0001)

** 한양대학교

1. 문제의 제기

시민사회는 일반적으로는 국가(정부)와 시장(기업)의 횡포를 견제해 시민들의 자유로운 활동을 보장하기 위해 필요하며, 그런 목적으로 존재한다고 볼 수 있다. 시민사회가 이런 목적을 달성하고 있다는, 그래서 분명한 영향력을 갖고 있다는 경험적 근거나 확증은 존재하는가? 이와 같은 실증적 근거를 제시하려는 시도로 CIVICUS가 1차(2003-2005년)와 2차(2008-2010) 기간에 추진한 각국의 ‘시민사회지표(Civil Society Index)’ 접근법이 있다. 한국의 경우, 국제비교연구에 참여하는 조사연구기관이 1차와 2차 모두 참여했고, 최근 2차 조사를 완료해 한국 시민사회의 ‘영향력’을 측정해볼 만한 자료를 일부 제시해주고 있다.

경험적 자료 분석에 앞서 최근 한국의 시민사회가 당면한 현황을 대충 정리해보면, 한국의 시민사회는 국가(정부)나 시장(기업)에 대해 그리고 사회 일반에 대해 일정한 영향력을 갖고 있음에도 그 영향력은 점차 약화되는 추세에 있다는 점이 특이하다. 시민사회가 영향력을 상실해가고 있다는 쇠퇴 또는 위기에 관한 논의는 그간 학계뿐 아니라 시민사회 현장에서도 활발하게 진행되었다.¹⁾ 이명박 정권의 출범으로 정치지형이 근본적으로 변화하면서 정부와 시민사회가 대립관계에 있다는 요인도 있고²⁾, 시민사회 내부나 외부의 시각도 변화하고 있다. 특히 주목할 만한 점은 그간 시민들의 확고한 지지를 받으며 급성

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(권해수 2007; 이승중 2007; 임승빈 2007)은 세미나 등을 통해 다양한 의견을 제시한다.

2) 이명박 대통령이 취임사에서 “시민사회는 양적으로 성장했지만 권리주장이 책임의식을 알지르고 있다”고 밝혔듯이 2009년 이후부터 촛불시위 등에 참여한 시민사회단체들에 대해, ‘비영리민간단체지원법’에 의한 공모사업에 참여할 수 없도록 조치를 취해, 시민사회와 지속적인 대립과 갈등의 상태에 머물러 왔다. 김대중, 노무현 정부와의 차이에 대해서는 박영선(2010)을 참고할 수 있다.

장해은 시민사회단체(NGO)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.³⁾ 이와 같은 ‘신뢰의 상실’ 추세는 한국의 시민사회가 그간 ‘시민 없는 시민운동’, 소수 엘리트 또는 전문가 중심의 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).

이 논문은 시민사회의 ‘영향력’을 경험적으로 분석하기 위해 2008-2010년 기간에 추진된 CIVICUS 국제 ‘시민사회지표’ 연구에서 한국 시민사회를 조사한 자료를 활용한다. ‘시민사회지표’ 연구는 한 국가의 시민사회의 건강성 또는 지속가능성을 측정하기 위해, 1) 시민참여, 2) 조직수준, 3) 가치실천, 4) 영향수준, 5) 외부환경 등 다섯 차원으로 구분해 국제기관들의 국제비교 자료뿐 아니라 각국 시민사회 대표와 외부 이해관계자를 대상으로 하는 설문조사를 기초로 이뤄진다.⁴⁾ 이 논문은 그 중 하나인 ‘영향수준’에 초점을 맞춰, 시민사회 내부의 관계자와 외부 이해관계자의 시각을 비교한다. 영향수준을 측정하는 주요

3) ‘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).

4) 시민사회지표에 관한 상세한 정보는 CIVICUS 홈페이지 CSI 정보(www.civicus.org/csi)를 참조.

지표항목들은 1) 시민사회의 호응성(사회적 최우선 관심사에 대한 호응력), 2) 사회 전반에 미치는 영향력, 3) 정부정책에 미치는 영향력 등에 대해 시민사회 내부자와 외부자의 인식이 각기 포함되며, 또한 4) 시민사회에 대한 시민의식(시민사회 구성원과 비구성원의 신뢰도 차이, 구성원과 비구성원의 공공의식 차이, 시민사회에 대한 신뢰도 차이)이 포함되는데, 이는 세계가치관조사(World Values Survey)의 국제비교 자료로 측정된 것이다.

2. 시민사회의 영향력에 관한 이론적 논의

1) 시민사회의 개념과 주요 기능

시민사회의 영향력에 대해서는 먼저 시민사회의 개념과 주요 기능에서 살펴볼 수 있다. 시민사회의 개념은 일반적으로 국가(정부), 시장(기업)의 관계에서 정의되고 있다. 근대 민주주의 태동기에 발전된 시민사회 사상의 기초는 국가로부터 구별되는 독립적인 또는 자유로운 영역으로 간주되었다. 밀(J. S. Mill)과 스미스(A. Smith)가 관찰했던 시민사회는 국가의 해약으로부터 자유로운 개인과 경제의 자유 영역이었고(Van Til 2000, 14), 아담 퍼거슨(Ferguson)이 『시민사회의 역사』(The History of Civil Society)에서 제시한 시민사회도 국가에 간섭을 받지 않는 무수한 사적 활동으로 다원화된 사회였다(Shils 1997, 323).

현대적 의미의 시민사회는 정치사회를 통해 간접적으로 권력 관계에 영향력을 행사한다(Cohen & Arato 1992). 시민사회는 “국가에 의해 설립되지 않고 운영되지도 않는 관계들과 제도들을 구체적으로 지칭”하거나(Eberly 1998, 221), “사람들이 공동의 이해를 추구하기 위해 모

인 가족, 국가 및 시장 사이에 위치한 제도, 조직 및 개인들의 영역”(Anheier 2004, 22)으로 정의되고 있다. 한편 하버마스(Habermas 1991)는 시민사회의 영향력을 국가(정부)의 권력과 시장(기업)의 재력과 구별되는 커뮤니케이션 파워(communicative power)로 분석했다. 시민사회의 주요 역할은 특정 문제와 정책에 대해 시민들과 다양한 집단의 인식과 논의를 활성화시켜 대의민주주의의 문제를 보완해주는 중요한 역할을 담당하며, 또 시민참여의 중요성을 알리고 시민참여를 유도해서 국가와 시장으로부터 침해받지 않는 독립적인 사회영역을 구축해서 시민들이 참여의 교육을 받고 참여에 대한 만족을 갖도록 도와준다는 것이다.

이처럼 대다수의 문헌들은 시민사회의 영향력을 국가(정부)와 시장(기업)과의 관계에 초점을 맞추고 있는데, 그 영향력은 다음과 같은 독특한 기능과 역할에서 구체화되고 있다. 오커넬(O'Connell 1994)은 국가와 시장에 대응하는 시민과 시민사회의 자치권력(empowerment), 시민의 권익옹호와 정책변화를 추진하는 주창활동(advocacy), 그리고 시민을 직접적인 대상으로 하는 사회서비스 제공 기능을 제시한다. 또 샬러먼 등(Salamon et al., 2000: 5-7)은 서비스, 권익주창 기능 이외에 ‘창의성’, ‘의사표현과 리더십 개발’, ‘공동체 건설과 민주화’ 역할 세 가지를 더 추가한다. 또 시비쿠스(CIVICUS 1999)는 시민사회의 주요 기능에 대해 먼저 수요 측면에서는, “국가의 권력행사를 모니터링하며 공공정책결정에 시민참여를 확대시키면서, 권력과 목소리를 갖고 있지 않은 사람들을 위한 권익옹호자 역할을 하며 또 투명성, 책임성 및 공정성을 요구”하고, 공급 측면에서는 “시민사회는 공공정책의 집행의 역할 상당부분을 국가기관들과 공유한다”고 설명한다. 결국 다양한 시각들의 공통점은 시민사회의 영향력은 국가(정부)와 시장(기업)에 대한 감시와 견제 기능으로 그리고 시민들의 의식에 대해 영향으로 나타난

다고 볼 수 있다. 이와 같은 이론적 논의는 아래의 시민사회지표 연구에서는 시민사회의 영향력 항목들로 설계되어 경험적 자료로 제시된다.

2) 정부-시민사회 관계 : 정책 거버넌스와 정치적 기회구조

시민사회의 영향력은 특히 정부와의 관계에서 규명하는 논의가 전통적인 접근법이라 볼 수 있다. 정부정책에 대한 시민사회의 영향력에 관한 이론적 논의로는 ‘정책 거버넌스(policy governance)’와 ‘정치적 기회구조(political opportunity structure)’ 이론이 있다. 둘 다 공통적으로 시민사회의 영향력은 시민사회가 정부정책에 참여함으로써 정부정책과 사회에 대한 영향력 형태로 나타난다고 본다. 시민사회는 기본적으로 정부와의 관계에서 영향력을 행사할 수 있는 조건과 기회를 갖게 되고, 또 자신의 정책역량이 갖춰질 때 정책과정에 영향력을 행사한다. 전자는 ‘정치적 기회구조’ 이론이 제시하는 시각이고(Tarrow 1994; 김선미 2003), 후자는 사회운동 이론의 시각이다. 이 두 측면의 조합에 의해 정책결과가 시민사회의 요구를 수용하거나 배제하는 결과로 나타난다고 볼 수 있다.

먼저 ‘정책 거버넌스’ 시각에서 살펴보면, 시민사회가 정책 거버넌스에 참여해서 제역할을 하기 위해서는 몇 가지 조건들이 충족될 필요가 있다. 그것들은 1) 비판적 또는 대안적 사회자본의 형성, 2) 개방적인 ‘거버넌스 네트워크’ 또는 ‘정치적 기회 구조’의 확대, 3) 호의적인 여론의 지지 등이다(Ibarra 2003, 8-12). 첫째, 시민사회는 기존의 정책을 지지하는 입장이 아니라 반대하거나 수정을 요구하는 비판적인 입장에서 ‘정책 거버넌스’에 접근하게 된다. 그럼에도 비판과 도전의 수준이 정부와의 타협이나 협상의 여지가 없을 정도로 지나치게 되면 ‘정책 거버넌스’ 참여의 첫 관문을 통과하지 못한다. 나아가 비판적 차

원을 넘어서 창의적인 대안을 제시하며 ‘정책 거버넌스’에 접근하는 경우도 드물지 않다. 둘째, 비판적 또는 대안적 사회자본이 정부의 입장에서 수용할 수 있는 기회가 제공되어야 한다. 이를 ‘정치적 기회 구조’라 하고, ‘정책 거버넌스’ 시각에서는 정책 네트워크의 개방성과 수용성이라 얘기할 수 있다. 시민사회가 제기하는 비판이나 대안이 ‘정책 거버넌스’에 수용되기 위해서는 정책 네트워크가 개방적이어서 시민사회가 다른 이해당사자와 같은 입장에서 참여할 수 있는 기회가 제공되어야 한다. 시민사회의 참여 기회가 비교적 희박한 경우가 ‘정책공동체(policy community)’의 형성으로 정부 주도적이거나 정당과 이익집단 등 전통적인 이해당사자들만이 참여하는 경우다.

마지막으로 중요한 조건은 여론의 지지이며 사회적 이슈화 역량이 다. 시민사회가 ‘정책 거버넌스’에 참여할 수 있는 정치적 기회가 제공되기 위해서도 여론의 확고한 지지가 필수적이다. 또 정치적 기회가 제공되어 시민사회가 ‘정책 거버넌스’에서 영향력을 행사하기 위해서도 여론의 동원은 마지막 단계까지 중요한 역할을 한다. 시민사회의 생명력은 사회문제를 제기하며 뉴스를 만들고 여론을 동원하는 역할, 즉 의제설정 역할이 다른 단체들보다 월등한 역량에서 찾아볼 수 있다. 의제설정 역할이 강하기 때문에 언론이 큰 관심을 갖고 새로운 뉴스원을 찾아 보도하고 동시에 여론형성층이 대거 참여하고 일반 시민이 공감하면서 확고한 여론을 형성하게 된다. 이에 정부와 정책결정자는 각별한 관심을 갖고 ‘제도적 의제’로 논의하며 필요한 대안을 모색하게 된다. 따라서 시민사회의 이슈화 역량은 사회문제 제기에 그치지 않고, 합리적인 정책대안을 제시함으로써 지식인과 정치인 등 정책 이해당사자들로부터 신뢰를 받음으로써 확보된다고 볼 수 있다.

일례로 미국 정부와 의회를 분석한 연구들은 시민사회의 영향력은 정부의 정책에 크게 의존한다고 강조한다. 정부의 신설 프로그램은 신

설 시민사회단체(NGO)를 필요로 하고, 신설 NGO들은 새로운 프로그램을 요구하는 쌍방향 관계가 자연스럽게 형성되면서, 정부는 NGO의 성장과 발전에 든든한 후원자 역할을 한다는 것이다(Berry 1999, 20-24). 정부와 공공정책이나 프로그램이 NGO의 성장에 필요한 자원과 환경을 제공해준 ‘공급자’ 역할을 하고, 또 새로운 프로그램이 도입되고 행정조직이 신설되면 여기에 접근하는 NGO의 기회가 확대되며 NGO는 공공정책과정에 주요 참여자가 된다고 볼 수 있다. 또 NGO는 새 프로그램의 도입과 행정조직의 신설에 기여하는 자극자 역할도 한다. NGO의 여론 동원의 역량으로 언론을 적극적으로 활용해서 여론을 조성하고 동원하는 일은 필수요건이 되며 또 촛불시위 등의 직접행동 또한 주요수단이 된다. 유럽 국가들에서도 신사회운동은 직접행동과 같은 시민참여에 크게 의존해 왔다는 연구보고들이 있다(Hilson 2002; Koopmans 1996).

이처럼 시민사회의 영향력은 공공정책을 통해 성장하거나 쇠퇴한다고 볼 수 있다. 정부의 프로그램 확대는 NGO의 참여를 필요로 하고 또 NGO는 정부에 대해 새로운 프로그램을 요청하며 더 많은 역할을 하게 된다. 공공정책에 적극적으로 참여하는 NGO는 더 많은 프로그램을 통해 시민의 이해를 증진시키게 되며, NGO가 적극적으로 참여함으로써 공공정책은 보다 투명해지고 효율성을 갖게 된다. 따라서 공공정책과 NGO의 역할증대, 양자의 관계는 시장의 수요와 공급 관계로 볼 수 있다. 공공정책이 NGO의 활성화에 공급 역할을 한다면, NGO의 권익추창 활동의 영향력 행사는 공공정책의 변화를 요구하는 수요에 해당된다(주성수 2004, 162-163). 공공정책과 시민사회는 모두가 수요(NGO)와 공급(정부)의 부단한 상호작용의 관계를 통해 발전된다. 또 다른 연구는 미국 시민사회의 성장과 쇠퇴의 주요요인은 시민사회 자체보다는 “정치제도의 산물”이라는 역사제도적 시각에서, “시

민제도들이 정부를 둘러싸고 있는 사회에 뿌리를 내리느냐 하는 여부를 결정한다”고 설명한다(Crenson & Ginsberg 2002, 12).⁵⁾ 또 행정부가 확대됨에 따라 의회의 조직도 확대되었고, 의회조직의 확대는 NGO 활동의 무대를 넓혀주었다.⁶⁾

한국에서도 정부정책이 시민사회의 성장에 매우 중요한 요인이 되었다는 것을 확인할 수 있다. 1970-80년대의 민주화운동이 오늘날 시민운동의 기초를 다져 놓았고, 1990년대에 와서 환경부와 여성부의 신설, 4대 사회보험의 도입뿐 아니라 식약청, 공정거래위원회의 신설로 규제정책이 확대되면서 NGO들이 활동할 수 있는 공간과 유리한 환경이 조성되었다(주성수 2004, 165). 또 NGO 활동을 지원하는 ‘보조금 사업에 관한 법률’, ‘비영리민간단체지원법’, ‘자원봉사활동기본법’ 등이 시행되면서 각종 보조금 및 공모 사업이 다양하게 추진되어 왔다. 그밖에도 국가인권위원회, 반부패위원회, 지속가능개발위원회 등이 신설되며 공공정책과정에 NGO의 참여가 개방되었다. 이 기관들과 또 노무현 정부에 와서 신설된 중앙부처의 고위 정책결정층에 NGO 대표들이 다수의 자리를 맡게 된 것도 미국의 사례와 유사한 역사적 발전의 경로라고 볼 수 있다. 이명박 정부에 와서도 국민권익위원회 등의 정부조직에 다수의 보수적 성향의 NGO 대표들이 참여한 것도 새로운 변화라 볼 수 있다. 국내의 선행 연구들은 시민사회의 성장과 영향력 증대는 정부와의 관계가 일차적으로 중요한 요인이라 보며(강상욱

5) 이 연구는 시민사회가 1950-1960년대 인권운동의 전통에 의해 지속적으로 발전되었다가 1970년대부터는 연방규제기관의 설립 등의 제도화로 시민단체의 참여가 크게 확대되는 제도화를 경험했다고 설명한다(p.77). 소비제품안전위원회, 환경보호청(EPA), 직업안전보건국 등이 그것들로, 여기에 근무하는 행정관료들은 1966-1976년 기간에 시민단체에서 충원된 인물이 적지 않았다(p.77).

6) 의회의 상임위원회와 소위원회의 수가 1950년대 중반 102개에서 1960년대 중반에 173개로 증가하며 많은 시민단체들이 여러 소위원회의 청문회에 참석해 발언하며 관련 공공정책의 결정에 영향력을 행사할 수 있었다(Berry 1999, 31).

2001; 라영재 2002; 주성수 2008), 다른 한편으로는 이같은 우호적인 정부-시민사회 관계는 시민사회에 대한 정부의 통제력 강화로 보는 시각도 있다(김준기 2000; 박영선 2010).

3) 시민사회의 사회운동 역량과 신뢰도

시민사회의 영향력은 정부의 우호적 또는 적대적 관계 유형에 따라 성장이나 쇠퇴를 한다고 볼 수 있지만, 다른 한편으로는 시민운동의 성장이나 쇠퇴에 따른 결과로 나타난다고 볼 수 있다. 역사적으로 반전운동, 환경운동, 소비자운동 등 시민운동은 공공정책을 비판하는 반정부 ‘권익주창’ 운동의 성격으로 발전해왔다. 유럽이나 미국, 한국을 비롯한 개발도상국의 시민운동 또한 그와 같은 역사적 경로를 거쳐 발전해왔다. 일례로 미국 시민운동의 뿌리는 1960대 인권운동과 반전운동에서 비롯되었다(Berry 1999, 25). 1950년대까지만 해도 평온했던 미국사회에 이 두 운동이 사회혼란을 초래하며 시민운동의 분수령이 되었다. 사법부도 시민운동의 활성화에 일조했다(Berry 1999, 30-31; Crenson & Ginsberg 2002, 16-17). 1960년대 미국의 법원은 직접적인 경제적 피해와 관련되지 않은 공익소송을 제기할 수 있는 개방정책을 추진했고, 이로써 공익법률운동이 활성화되었으며 또 의회는 소송에서 이긴 측의 소송비용을 피고측이 부담하는 법률을 제정해서 시행하였다. 한국에서는 최근 정부에 대한 일련의 행정소송을 주요 사례로 꼽을 만하다. 뒤에서 논의되지만, NGO들은 자신들의 운동역량을 발휘해서 제도화된 소송을 통해 정부정책에 도전하고 정책대안을 제시하는 적극적인 역할을 수행해왔다. 또 2000년 총선시민연대 활동을 통해 NGO들은 전국적으로 연대해서 부패하고 무능하거나 반민주적인 정치인을 국회의원 선거에서 낙선시키는 운동이 실행되어 놀라운 실

적을 보여주었다.

시민사회의 시민운동의 효과 또는 시민들과 사회에 대한 영향력은 일반적으로 시민사회에 대한 시민들과 전문가 집단의 의식에 반영된다. 최근에 유행하는 사회기관에 대한 신뢰도 조사는 시민사회가 정부나 의회 등 국가기관이나 기업, 노조, 언론 등에 비교해 얼마만한 신뢰를 받고 있는지를 보여주는 중요한 지표가 되고 있다. 따라서 세계가치관조사, 세계경제포럼, 갤럽 인터내셔널 등의 주요 글로벌 조사기관들이 ‘사회기관 신뢰도’에 시민사회(NGO)를 포함시켜, 주요 사회기관으로 간주하고 있다는 것은 새로운 시대적 동향이라고 볼 수 있다. 실제로 앞서 보았듯이 2003년의 갤럽 국제조사 등에서는 시민사회(NGO)는 정부기관에 비해 훨씬 높은 신뢰를 받고 있다는 사실을 주목해볼 수 있다. 또 볼런티어21과 한국갤럽이 조사한 2002-2008년 기간의 주요 사회기관 신뢰도 변화를 보면, 시민사회단체의 신뢰도가 쇠퇴하는 추세를 보여주지만 다른 사회기관들에 비해 여전히 높은 신뢰를 받고 있다는 것을 알 수 있다(뒤의 주8)을 참조). 나아가 시민사회의 영향력은 일반 시민의 신뢰도뿐 아니라 이해관계자 집단(입법, 사법, 행정부, 학계, 언론, 재단 등)의 전문적 평가로도 측정될 수 있다. 아래에서 분석하는 시민사회지표의 ‘영향’ 항목들에는 시민사회 내부자의 평가를 외부 이해관계자의 평가와 비교해 측정하도록 설계되어 있다.

3. 시민사회의 영향력 : 연구방법론

1) 시민사회지표 연구: ICNPO 접근법

‘시민사회지표’ 연구에는 두 가지 특이한 접근법이 사용되고 있다.

하나는 계량적 ICNPO 접근법으로, 시민사회단체들을 표준화된 국제 NPO분류법(ICNPO)에 의해 분류해서, 이들의 경제적 규모(고용, 수입, 지출)를 통계적으로 측정하여 국가간 비교를 하였다. 일차로 미국, 영국, 프랑스, 독일, 스웨덴, 일본, 인도 등 13개국 사례들이 발표되었고(Salamon and Anheier 1997), 이어서 22개국, 36개국 비교연구가 발표되었다(Salamon et al. 1999; 2004). 2004년의 국제비교 발표에는 한국이 동참하였다(Park et al. 2004).

〈표1〉 ICNPO의 시민사회의 ‘영향’ 지표분석 결과

		<한국>	<34국 평균>
영향(impact)	부가가치	3.14%	3.0%
	비영리서비스	30.7%	26.0%
	주창활동 인력	0.27%	0.82%
	조직 멤버십	0.69	0.59

자료: Salamon et al. 2004, 67-75

시민사회지표에 대한 ICNPO의 분석은 시민사회의 역량, 지속가능성, 영향 세 차원으로 이뤄지는데(Salamon et al. 2004, 67-75), 그 중 영향(impact)은 “시민사회 영역이 사회적, 경제적, 정치적 생활에 대한 기여”를 보여준다. 여기에는 1) 경제적 기여로 시민사회 영역이 생산하는 부가가치, 2) 시민사회 영역이 생산하는 휴먼 서비스 기여, 3) 권익 주창 등 정치적 생활에 대한 기여로서 이 분야 종사자의 규모, 4) 시민들의 조직적인 생활의 측면을 보여주는 조직 멤버십 비중 등이다. 분석결과를 보면, ICNPO의 34국 조사에서 한국은 종합적으로 20위에 위치해, 이탈리아를 제외한 서구 선진국 그룹 바로 다음으로, 그리고 나머지 개발도상국들 사이에서 우수한 상위 그룹의 성적을 보였다. ‘역량’에서 34국 중 25위로 가장 저조한 것으로 보면, 한국 시민사회

의 바탕이 되는 인력과 재원이 특히 취약하다는 것을 엿볼 수 있다. ‘지속가능성’과 ‘영향’에서는 일부 서구 국가들보다 앞서는 좋은 결과를 보여준다. 각기 34국 중 14위로 비교적 상위 그룹에 속한다. 한국의 시민사회는 ‘영향’에서는 비교적 강하지만 ‘역량’과 ‘지속가능성’에서는 허약한 건강상태를 보여준다.

2) CIVICUS 시민사회지표 : 참여, 조직, 가치, 영향, 환경

시민사회의 영향력에 대한 ICNPO의 접근법이 고용인력이나 회원의 규모 등 통계에 의한 지표의 측정에 의존한다면, CIVICUS의 시민사회 지표 접근법은 시민사회 관리자와 이해관계자, 그리고 일반 시민의 의식조사에 기초한다. 시민사회의 영향력을 분석하는 이번 연구는 CIVICUS의 ‘시민사회지표’ 접근법에 의존한다. 이 접근법은 양적 접근법과 질적 접근법을 병용하는데, 양적 접근법은 세계가치조사 등의 국제기관들이 제시하는 계량적 자료들을 활용하고, 질적 접근법은 두 가지 유형의 설문조사에 의존한다. 하나는 ‘조직 설문조사(organizational survey)’로, 시민사회 조직들을 대표하는 100개 조직들을 유형별, 지역별로 선별해서 조직의 관리자(사무총장이나 사무국장)를 대상으로 했다.⁷⁾ 다른 하나는 ‘이해관계자 설문조사(stakeholder survey)’로, 시민사회의 주요 이해관계자들을 정부(입법, 사법, 행정부), 경제계, 학계, 언론, 재단 등으로 구분해 30명을 대상으로 했다.⁸⁾

시민사회지표는 참여, 조직, 가치, 영향, 환경 5대 차원으로 구성되

7) CIVICUS의 시민사회조직 분류에 따른 조사대상 단체의 분포는 다음과 같다. 농어민 단체 3, 협동조합 7, 기업 협회 7, 전문 협회 7, 노동조합 5, 지역조직 5, 종교단체 10, 문화예술단체 10, 공제회, 신용회 3, 교육단체 5, 보건단체와 복지협회 10, 스포츠단체 4, 청소년체 5, 여성단체 5, NGO(시민단체) 10, 환경단체 10, 취미단체 3.

8) 주요 이해관계자 유형과 조사대상자 30명의 분포는 행정부 5, 입법부 4, 사법부 3, 기업 5, 학계 5, 언론 3, 민간재단 5 등이다.

는데, 이번 연구는 그 중 ‘영향’에 관한 주요 항목들을 분석한다.⁹⁾ CIVICUS의 시민사회지표 조사결과를 다섯 가지 차원에서 100점 만점으로 측정된 결과를 보면, 참여와 영향은 절반 수준에도 미치지 못하며, 조직과 가치, 환경 또한 겨우 절반 수준을 넘어 안정화보다는 취약성을 보여준다고 볼 수 있다. 1) 시민참여는 44점으로 시민사회의 기초가 되는 시민참여가 취약하다는 것으로 엿볼 수 있고, 2) 조직수준은 65점으로, 시민사회의 조직력이 비교적 양호하다는 것을 보여주며, 3) 가치치실은 57점으로 중간 수준에 머물러 있고, 4) 영향수준 46점은 시민사회의 영향력이 미흡하다는 내부자와 외부자의 공통된 의견을 제시해 보여주며, 5) 외부환경 주로 국가와 사회 전반의 정치, 경제, 사회적 수준을 보여주는 차원으로 비교적 높은 중간 이상의 수준(71점)을 보여준다.

4. 시민사회의 영향력 : 시민사회지표 분석결과

1) 시민사회지표에 나타난 시민사회의 영향력

시민사회의 영향력과 관련된 지표항목들의 설문 내용은 <표2>와 같다. 모든 설문은 4척도 기준으로 0점-100점 사이에 점수화되었고, 채점된 결과가 <표3>과 같다. 지표항목들은 시민사회 내부자와 외부자에게 공통적으로 설문한 호응성, 사회적 영향, 정부정책 항목들과, 시민의식에 대한 영향으로 구성되어 있다.

⁹⁾ ‘참여’의 경우 2005년에 실시한 세계가치관조사 결과를 반영하였고, ‘조직’과 ‘가치’의 경우 전국 100개 조직 설문조사 결과를, ‘영향’의 경우는 시민사회 내부자와 외부 이해관계자의 의식을 비교하기 위해 각각의 설문조사 결과를 그리고 환경의 경우 대부분 국제기관들의 자료를 활용해 측정하였다.

〈표2〉 시민사회의 영향력 : 시민사회 관리와 외부 이해관계자 설문 (공통)

<p>1. 사회적 관심사 호응성 <질문> 국가 차원에서 국민들이 가장 많은 관심을 갖고 있는 이슈에 대해 시민사회의 영향력은 어느 정도라고 생각합니까? 1) 양극화 해소 (많은 영향력 / 일부 구체적 영향력 / 제한적 영향력 / 영향력 없음) 2) 경제위기 극복 (많은 영향력 / 일부 구체적 영향력 / 제한적 영향력 / 영향력 없음)</p> <p>2. 사회 전반에 대한 영향력 <질문> 시민사회는 사회 전반에 어느 정도의 영향력을 갖고 있다고 생각합니까? (많은 영향력 / 일부 구체적 영향력 / 제한적 영향력 / 영향력 없음)</p> <p>3. 정부정책에 대한 영향력 <질문> 시민사회는 국가 정책결정에 어느 정도의 영향력을 갖고 있다고 생각합니까? (많은 영향력 / 일부 구체적 영향력 / 제한적 영향력 / 영향력 없음)</p>

<표3>에서 첫 번째 항목은 국가적으로 가장 관심이 쏠리고 있는 이슈에 대해 시민사회가 어느 정도의 역할을 하고 있는지에 관한 시민사회 내부자와 외부자의 인식을 측정한다. ‘국가적으로 가장 중요한 이슈’에 대해서는 시민사회지표 자문위원회(12인)의 개별 설문과 전체가 모인 회의결과로 결정된 것이다. 2009년 6월 당시에 양극화 해소가 일차로, 경제위기 극복이 이차로 중요한 이슈라는 의견이 수렴되면서, 시민사회 내부자와 외부자 모두에게 묻는 설문문항으로 조사되었다. <표3>의 조사결과를 보면, 100점 만점의 ‘호응성’ 점수는 내부자 36.3점과 외부자 34.5점으로 매우 저조한 점수를 보여준다. 양극화 해소는 다소 높지만 경제위기 극복의 영향력은 특히 저조한 결과를 보여준다.

시민사회의 영향력을 측정하는 두 번째 항목은 시민사회가 사회 전반에 미치는 사회적 영향력에 관한 것이다. 사회적 영향력은 시민사회 내부자와 외부자 각기 60점에 달하는 비교적 양호한 영향력 수준을

보여준다. 다음 세 번째 항목은 정부정책에 대한 영향력이다. ‘정부정책에 대한 영향력’은 시민사회 내부자와 외부자가 각기 62.2점과 43.3점으로 비교적 커다란 의식차이를 보여준다. 외부자 그룹은 이런 전반적인 정부정책에 대한 영향력을 낮게 평가하면서도 빈곤, 환경 등 정책 개별적인 영향력에 대해서는 비교적 높게 평가하고 있다.

〈표3〉 시민사회의 영향력 지표결과 : 사회적 호응성과 영향, 정부정책 영향, 시민의식 영향

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

자료: Third Sector Institute 2010. CIVICUS “Civil Society Index Data Sets for South Korea.”

마지막은 시민사회에 대한 시민들의 의식에 대한 영향력을 측정하는 항목이다. 먼저 시민사회의 회원으로 활동하는 구성원과 비구성원 사이에 1) 타인에 대한 신뢰, 2) 공공의식에서 차이가 있는지를 세계가 치관조사(2005) 결과로 비교해보면, 거의 차이가 없는 것으로 나타나 매우 낮은 점수로 평가받았다. 또 같은 조사에서 시민사회에 대한 일반 시민의 신뢰도 점수는 47.6점으로 중간 수준의 평가를 받았다.

이상과 같이 시민사회의 영향력 지표항목들을 종합해보면, 한국의 시민사회는 비교적 양호한 수준의 사회, 정책 영향력을 갖고 있다고 볼 수 있다. 표에서 볼 수 있듯이 전체 영향력을 삭감시키고 있는 시민의식 수준을 제외하면 그리고 시민사회의 주된 역할이 아닌 ‘경제위기 극복’ 역할을 제외하면, 비교적 양호한 영향력 수준을 유지하고 있다고 볼 수 있다. ‘시민사회의 신뢰도’는 2000년대 중반부터 뚜렷한 쇠퇴 국면에 있다는 것은 여러 자료를 통해 확인할 수 있다. 볼런티어 21과 한국갤럽의 조사는 2002년과 2008년 사이에 시민사회의 신뢰도는 시민단체(경실련, 참여연대 등)의 경우 69.7%에서 55.9%로, 국민운동단체(새마을운동, 자유총연맹 등)의 경우 56%에서 47.1%로 추락했다(볼런티어 21 2002; 2008). 그럼에도 정부 등의 다른 사회기관에 비해 시민사회는 여전히 가장 신뢰받는 기관의 위상을 고수하고 있지만¹⁰⁾, 신뢰도의 지속적인 쇠퇴로 인해 시민사회의 투명성, 책무성관 관련된 논의가 확대되며 심지어 ‘위기’론이 최근까지 지배적이었다(김영래 2007; 이승중 2007; 임승빈 2007; 주성수 2009). 또 2005년의 세계가치관조사는 사회기관 신뢰도를 국회 26.2%, 정부 45.7%, 정당 24.2%를, 이에 비해 환경운동 71.6%, 여성운동 68.4%를 보여준다

¹⁰⁾ 2002-2008년 기간의 신뢰도 변화를 보면 중앙정부 34.6% -> 28.4%, 국회 13.3% -> 15.4%, 정당 12% -> 14.4%, 대기업 42.4% -> 38.6%, 노조 35.7% -> 26.2%, 언론 54.0 -> 48.8% 등이다.

(World Values Survey 2005-2008).

2) 시민사회 내부자와 외부자 의식 비교

시민사회의 영향력에 대한 시민사회 내부자와 외부자의 의식을 비교해보면, <표3>의 결과는 양자의 뚜렷한 의식차이가 없이 대체로 의견일치를 보여준다. 시민사회의 호응성과 관련되는 국가적 관심사인 양극화와 경제위기에 대해, 사회적 영향력이나 정부정책에 대해 비교적 일치된 의식을 확인할 수 있다.

아래에서는 보다 구체적인 정책 사안들에 대해 시민사회 내부자와 외부자의 의식을 심층적으로 비교해볼 수 있는 자료로써 논의를 지속해볼 수 있다. 먼저 시민사회가 많은 영향력을 행사하는 정책사례에서 시민사회 내부자와 외부자 사이에는 뚜렷한 의식 차이를 보여준다. 내부자들은 1) 빈곤층과 소수층 지원 (25.7%), 2) 교육 (16.4%), 3) 사회개발 (12.6%)로 꼽았지만, 외부 이해관계자들은 1) 빈곤층과 소수층 지원 (34, 5%)에는 일치하지만, 다음 우선순위로 2) 인도적 구호 (32.8%), 3) 교육 (13.8%)을 꼽았다. 또 <표4>에서 볼 수 있듯이 국가 차원의 정책결정에 대한 시민사회의 영향력의 경우, 내부자보다 오히려 외부자가 시민사회의 ‘영향력이 많이 있음’으로 긍정적으로 평가한다. 또 교육 등의 구체적인 정책영역에서도 내부와 외부자의 의견이 다소 차이를 보여준다.

〈표4〉 국가의 정책결정과 정책영역에 대한 시민사회의 영향력 :

	시민사회 내부자와 외부자 비교			
	국가의 정책결정		구체적 정책영역	
	내부자	외부자	내부자	외부자
영향력 거의 없음	37.8%	35.7%	39.2%	30.0%
영향력 일부 있음	53.1	25.0	40.2	56.7
영향력 많이 있음	9.2	39.3	20.6	13.3

자료: Third Sector Institute 2010.

또한 시민사회의 활동 결과로 나타나는 정책도입에 대해 시민사회 내부자와 외부 이해관계자 집단 사이의 의식 차이를 비교해볼 만하다. 내부자의 경우, 자기 조직의 활동 결과로 나타난 정책도입을 물었고, 외부자에게는 “시민사회가 가장 활동적인 영역”에 대해 물은 결과, 1) 환경(16.7%), 2) 환경정책(10.5), 3) 복지 (10.0%), 4) 교육 (6.7%)로 꼽았는데, 이 중 첫째로 꼽은 영역에서 정책도입의 결과는 어떠한지를 물었다. 결과는 <표5>에 소개되는데, 내부자-외부자 의식에서 두드러진 차이보다는 비교적 일치가 지배적이라고 볼 수 있다. 시민사회의 활동은 정책도입으로 나타난다는 의견이 가장 많고 다음으로 정책도입 실패보다는 정책도입 논의가 이뤄졌다는 견해도 비교적 높은 비중을 차지한다.

**〈표5〉 시민사회의 활동 결과로 나타난 정책도입 :
시민사회 내부자와 외부자 비교**

	내부자	외부자
정책 도입 실패	5.3%	20.0%
정책 도입 논의	33.3%	30.0%
정책 도입 성공	61.4%	46.7%

자료: Third Sector Institute 2010.

5. 결론적 논의

시민사회의 건강성 또는 지속가능성을 점검하는 ‘시민사회지표’는 한국의 시민사회의 영향력이 중간 수준 정도에 머물러 있다는 경험적 자료들을 제시해준다. 이 자료들은 시민사회에서 핵심적인 역할을 하는 시민사회단체의 관리자들과 시민사회의 주요 이해관계자들의 의견을 종합한 결과로 비교적 균형있는 객관적 견해라고 볼 수 있다. 또 세계가치관조사와 같은 국제비교가 가능한 신뢰도 등의 자료를 활용해 시민사회에 대한 시민의식을 보여주는 결과라는 점에서 객관적 신뢰성을 인정할 수 있다.

그럼에도 시민사회지표 접근법은 일정한 한계를 보여준다. 우선 지표점수 기준에서 단순한 100점 만점은 어느 사회도 달성할 수 없는 ‘이상적’ 수준이라는 것을 알 수 있다. 일차(2003-2005년) 시민사회지표 조사에서 선행연구들이 지적하였듯이, 국가간 비교연구에는 근본적인 한계가 있다(Heinrich 2008; Joo et al. 2006). 특히 지표항목들 각각이 서로 다른 100점 기준을 갖고 있기 때문에 참여, 조직, 가치, 영향, 환경이 서로 비교되어 예를 들면 참여는 높지만 영향은 약하다든지 하는 단순 비교 또한 큰 의미가 없다. ‘영향’의 경우 시민의식 항목들은 2005년 세계가치관조사 결과를 기준으로 하였고, 다른 항목들은 2009년 시민사회조직 대표 100명과 외부 이해관계자 30명을 대상으로 한 설문조사의 결과를 반영한 것이라는 근본적인 차이가 있다.

이번 2차(2008-2010년) 시민사회지표의 영향력 지표는 1차(2003-2005) 시기와는 두드러진 차이가 있었다. 먼저 1차 조사는 시민사회 내부자의 의식조사를 기초로 지역주민의 의식조사를 병행한 특징이 있었고, 이번 2차 조사는 지역주민 의식조사 대신에 시민사회 이해관계자 집단을 대상으로 하였고, 특히 국가간 비교를 유용하게 하기 위

해 세계가치관조사, 프리덤하우스(Freedom House)의 시민권리지수 등을 활용하였다. 특히 ‘영향력’ 지표항목에서도 근본적인 차이가 있었다. 1차 조사에서는 1) 정부정책에 대한 영향력, 2) 국가와 기업의 책무성 감시, 3) 사회적 이해에 대한 호응, 4) 사회적 욕구의 충족, 5) 시민의 임파워먼트 등으로, 다섯 개의 하위차원 중에서 권익주창 활동의 대표적인 1) 공공정책에 대한 영향력이 가장 높았고, 2) 국가에 대한 감시, 3) ‘사회적 이해관계에 대한 호응도’는 비교적 높지만, 반면에 4) 사회적 욕구의 충족과 5) 시민의 임파워먼트 강화에서는 활동이 부진한 것으로 평가받았다(Joo et al. 2006). 바꿔 얘기하면, 주창활동에서는 양호 평가를, 서비스 활동에서는 불량 평가를 받은 것이다. 이에 비교하면 이번 2차의 결과는 공공정책과 사회에 대한 영향력에서는 비교적 양호한 평가를 받았지만, 양극화와 경제위기 극복 등의 호응성과 시민의식 영향에서는 낮은 부정적 평가를 받았다.

끝으로, 이론적 고찰에서 살펴보았듯이 시민사회의 영향력에 관한 결론적 논의는 정부와의 관계 측면에서 정리해볼 필요가 있다. 시민사회의 영향력은 정부와의 상생적 또는 적대적 관계의 직접적이고 절대적인 결과로 나타난다고 볼 수 있다. 그런데 이번 ‘시민사회지표’ 연구에서 ‘정부와의 관계’가 협력과 공조보다는 대립과 갈등의 관계에 있다는 것을 보여주는 항목들은 정부의 규제나 억압 등에 나타나 있다. 정권교체로 인한 정부와의 관계변화를 잘 보여주는 항목들이다. 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%)로 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. 정권출범과 동시에 촛불 시위 등으로 양자의 관계가 극심한 대립의 관계로 치달았고, 정부는 촛불시위에 참여한 단체들에 대해 엄격한 집시법 위반 조치를 강행하고 비영리민간단체사업에 배제시키는 등 엄중한 재제를 가해왔다. 이런 재제는 실제적으로 중앙의 행정안전부와 지자체들이 전국적으로 동시에 진행한 처벌적 조치들이었다. 이에 대해 시민사회단체들은 성명 발표로 맞섰고¹¹⁾, 국제 인권조직인 앰네스티(Amnesty International 2008; 2010)는 조사를 통해 평화로운 촛불시위를 정부가 부당하게 진압한 인권침해라는 보고서를 발표하였다.

정부와 시민사회의 관계가 이명박 정부에 와서 대체로 악화된 것은 주지의 사실이지만, 이전의 노무현 정부 시기에도 양자는 밀접한 상생적인 관계를 보이기도 않았다. 그 기간에 실시된 1차(2003-2005) 시민사회지표 조사는 정부와 CSO의 관계가 서구 국가들에 비교해보면 매우 낮은 수준의 형식적인 수준에 머물러 있다는 것을 보여준다. 0-3척도 기준에서 ‘정부와 시민사회단체의 대화’(1.0), ‘정부의 시민사회단체 세계 지원’(0.6), ‘정부의 시민사회단체 지원’(1.3) 등 매우 낮은 수준에 머물렀다(Joo et al. 2006; 주성수 2008).¹²⁾ 그렇다고 시민사회의 정부비판 자유나 정부로부터의 자율이 아주 낮은 것은 아니지만, 서구에 비해 ‘정부 책무성 감시’ 활동이 상대적으로 강한 것이 한국적 특성으로 부각된다. 서비스 활동에 비해 주창활동(advocacy)이 강한 것이 한국 시민사회의 특징으로 분석된다(주성수 2006). 이같은 지표조사의 결과

11) 시민사회단체연대회의는 2008년 5월 8일 “행정안전부의 ‘불법폭력시위 단체 분류’에 대한 논평” 등의 성명을 발표해, 정부의 촛불시위 탄압에 항의했다. www.civilnet.net/?mid=csonik_pds_statement&page=10

12) 대화, 세계 지원, 지원 등 세 지표항목에서 독일의 경우 2.5, 2.0, 3.0, 네덜란드는 2.0, 2.0, 3.0, 그리고 노르웨이와 이탈리아는 세 항목 모두 3.0으로 조사되었다(주성수 2008, 26).

는 정부와 시민사회 모두가 ‘민주적’ 거버넌스를 추구하기 위한 기본적인 관계 개선의 과제를 공통적으로 안고 있다고 지적한다. 또 그 과제는 정권의 특성이라 볼 수도 있지만 세제, 지원정책, 대화 채널과 CSO의 참여 제도 등 제도적인 여건의 개선에서 찾아볼 수 있다. 1차 시민사회지표 자료를 바탕으로 국가간 비교분석을 수행한 연구자들은 시민사회의 “영향력의 한계는 일반적으로 시민사회의 정책관여의 중요성을 인지하지 못하거나 이에 위협을 느끼는 무성의한 정부에 직접적으로 기인한다”며, “대부분의 국가들에서 시민사회와 정부는 서로를 의심하며 의미있는 대화를 갖지 않고 있다”고 결론짓는다(Blagescu and Court 2008, 355).

정부와 시민사회 관계의 악화는 이번 2008-2010 시민사회지표 조사에서도 시민사회의 영향력 쇠퇴라는 객관적 사실로 제시되었다. 따라서 시민사회가 시민들과 사회에 대해 그리고 정부정책에 대해 영향력을 갖기 위해서는 정부와의 관계 개선을 조건으로 한다고 볼 수 있다. 정부와의 적대적 관계는 정부정책에 대한 영향력 상실뿐 아니라 시민들이 이런 정부-시민사회의 갈등적 관계를 부정적으로 평가해 정부와 시민사회 양자 모두가 신뢰를 잃게 된다고 볼 수 있다. 시민사회가 정부와의 관계 개선에 노력하는 것도 중요하지만, 보다 중요한 것은 정부가 정권교체, 보수-진보 이념구도 등 정치적 이유 때문에 시민사회와 대립과 갈등의 관계를 자초해 결국 국가와 사회에 막대한 피해를 주고 시민들의 불신을 사는 실책을 범하지 않는 것이다. 시민사회의 영향력은 정부와 기업의 횡포에 대한 감시 등의 주창활동뿐 아니라 빈곤해소나 일자리창출 등의 서비스 활동을 통해 시민들과 사회의 욕구에 호응하는 방향으로 발전될 때 지속가능성을 갖게 될 것이다.

(2011년 4월 25일 접수, 5월 19일 심사완료, 5월 20일 게재확정)

참고문헌

- 강상욱. 2001. “우리나라 NGO의 성장에 관한 연구 - 시민단체를 중심으로.” 서울대 행정대학원 박사학위논문.
- 권해수. 2007. “시민단체 내부참여자와 시민단체, 어떤 책임성 관계를 형성할 것인가?” 경실련 토론회.
- 김선미. 2003. “정책과정에서의 NGO의 영향력과 분석모델.” 『시민사회와 NGO』. 1(1).
- 김영래. 2007. “민주주의와 시민사회 가치의 재정립” 『NGO연구』. 5(1).
- 김준기. 2000. “비영리부문의 성장과 정부와의 관계에 관한 연구.” 한국행정학회 기획세미나.라영재. 2002. “시민단체에 대한 정부의 태도변화: 정부의 통제와 수용을 중심으로.” 『사회과학논집』. 20(1).
- 박영선. 2010. “자율성, 대화, 지원과 협력의 측면에서 바라본 이명박정부와 시민사회 관계.” 『시민사회와 NGO』. 8(1).
- 배응환. 2007. “참여 거버넌스와 지역 NGO의 역할.” 한국NGO학회 춘계학술회의 발제문.
- 볼런티어 21. 2002, 2008. 『한국인의 기부와 자원봉사 현황』.
- 손혁재. 2007. “한국의 정치개혁과 NGO.” 한국NGO학회 춘계학술회의 발제문.
- 시민사회연대회의. 2007. “6월 항쟁의 현대적 의미와 시민사회운동의 모색.” 시민사회연대회의 제2차 정책포럼 자료집.
- 이선미. 2006. “시민사회의 영향.” 주성수 편, 『한국 시민사회 지표』. 아르케.
- 이승중. 2007. “시민에 대한 시민단체의 책무성.” 경실련 NGO 사회적 책임 토론회 발제문.
- 임승빈. 2007. “국가와 시민사회단체의 역할과 책임성.” 경실련 NGO 사회적 책임 토론회 발제문.
- 주성수. 2004. 『NGO와 시민사회』. 한양대 출판부.
- 주성수. 2006. “한국 시민사회의 ‘권익주창적’ 특성.” 『한국정치학보』. 40(5).
- 주성수. 2008. “민주적 거버넌스와 시민사회.” 『시민사회와 NGO』. 6(1).

- 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.
- Berry, J. 1999. *The New Liberalism: The Rising Power of Citizen Groups*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Blagescu, M. and Court, J. 2008. “Civil Society’s Impact on Public Policy.” Heinrich and Fioramonti (eds.). *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society. Volume 2. Comparative Perspectives*. New York: Kumarian.
- CIVICUS. 1999. *Civil Society at the Millennium*. New York: Kumarian Press.
- Cohen, J. and Arato, A. 1992. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Crenson, M. and Ginsberg, B. 2002. *Downsizing Democracy: How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Eberly, D. 1998. *America's Promise: Civil Society and the Renewal of American Culture*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Gallup International. 2003. “Trust in Institutions.” www.voice-of-the-people.net
- Habermas, J. 1991. *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Translated by Thomas Burger. Cambridge: MIT Press.
- 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.
- Hilson, C. 2002. “New Social Movements: the Role of Legal Opportunity.” *European Journal of Public Policy*. 9(2). 238-55.
- Ibarra, P. 2003. “The Social Movements: From Promoters to Protagonists of

- Democracy.” in Ibarra, P. (ed.) *Social Movements and Democracy*. 1-19. New York: Palgrave.
- 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
- Koopmans, R. 1996. “New Social Movements and Changes in Political Participation in Western Europe.” *West European Politics*. 19(1). 28-50.
- O’Connell, B. 1994. *People Power: Service, Advocacy, Empowerment*. New York: Foundation Center.
- Park, T. Jung, K. Sokolowski, W. and Salamon, L. 2004. “South Korea.” Salamon et al. (eds.). *Global Civil Society*. West Hartford: Kumarian.
- 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.
- Shils, E. 1997. *The Virtue of Civility: Selected Essays on Liberalism, Tradition, and Civil Society*. Edited by Steven Crosby. Indianapolis, IN: Liberty Fund.
- Tarrow, S. 1994. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Til. 2000. *Growing Civil Society*. Bloomington: Indiana University Press.

An Empirical Analysis of Civil Society's Impacts : with a
Focus on the Government and Civil Society Relationship

Sung-Su Joo

The global CIVICUS “Civil Society Index”(CSI) research for the 2008-2010 period deals with five dimensions of participation, organization, values, impacts and environment. Focused on the “impacts” dimension, this study analyzes the results of organization survey and stakeholder survey. The indicators of CSI impacts are 1) social responsiveness, 2) social impacts, 3) policy impacts, 4) citizen perception. The survey results reveal that both civil society managers and stakeholders agreed that the levels of responsiveness, social impact, poli impact are relatively lower than the middle level. The results indicate that the relatively low level of impacts (as measured by the four indicators) are closely related to its conflictive relationship with the government and the level of impacts can be restored by the improvement of its relation with the government.

Key words : civil society, civil society index, civil society's impacts, CIVICUS

