

특집논문

한국 시민사회 30년(1987-2017)의 시민참여와 민주주의*

주성수(한양대 공공정책대학원)

한국 시민사회 30년(1987-2017)의 시민참여의 일반적 특성은 자료 분석에서는 정부불신과 시민사회단체의 활성화에 있다고 요약해볼 수 있다. 대의민주주의의 위기를 정부불신에서 찾았던 선행 연구자들의 가설이 한국의 시민참여 분석에서도 유의미한 검증 결과를 보여준다. 대의민주주의의 위기를 상정하는 정부불신과 더불어 직접민주주의 형태의 집회와 시위 등의 직접행동은 최근까지 지속적으로 늘면서 다양한 사회단체 활동이 주요 참여경로 또는 관계망인 것으로 나타난다. 참여에 필요한 개인적 역량(학력 또는 소득 등)은 별의미 없는 것으로 나타나지만, 정부나 정부정책에 대해 불만을 갖고 있는 사람들의 참여 동기는 유의미한 결과를 보여준다.

‘비판적’ 시민들은 민주주의 제도에 대한 확고한 신념을 갖고 있으면서 민주주의 운영과 통치에 대해서는 부정적인 의식을 갖고 있는 것으로 확인되었다. 비판적 시민들은 노조와 시민사회단체 등의 활동을 통해 집회와 시위 등 직접행동으로 정부에 대한 불신과 민주주의에 대한 강한 지지를 보인다. 정부와 국회 등 대의민주제에 대한 깊은 불신은 시민사회단체(NGO)에 의한 참여민주제의 활성화에 기여한 것이 한국 특유의 상황으로 나타난다. 시민사회와 직접행동 등에 ‘참여적’ 시민들은 1980-90년대에 비해 21세기에 와서 뚜렷한 성장을 했다. 대선, 총선, 지방선거 투표참여 모두가 2010년대에 높아졌고, 직접행동(집회와 시위, 서명, 불매운동)에서는 1987년 민주항쟁 이후 1990년대에 이른바 참여혁명으로 폭증되다 이후 2000년대와 2010년대에 위축되었다. 2016년말의 대통령선거 촛불시위는 IT혁명의 활용한 새로운 참여혁명으로 ‘시민혁명’을 이루었다.

〈주제어〉 시민참여, 민주주의, 대의민주주의, 직접민주주의, 시민사회단체(NGO), 직접행동,

* 이 논문은 한양대학교 교내연구지원사업으로 연구되었음(HY-2016년도)

1. 들어가며

한국뿐 아니라 세계적으로도 집회와 시위 참여는 줄지 않고 있다. 한국에서는 2002년부터 시작된 시민들의 촛불시위가 2016-17년 대통령탄핵 촛불시위 기간까지 끊이지 않았다. 미국의 트럼프 대통령 취임 후에 늘어난 시위, 유럽 각국에서의 극우단체, 노조, 시민사회단체(NGO)의 시위들도 줄지 않고 있다. 세계적으로는 2010년 이후 시위의 수와 시위 참여자수가 크게 늘어, 한 조사에 따르면 2006-13년 기간에 59개에서 112개로 늘었다(Ortiz et al. 2013).

집회와 시위와는 달리 투표 등의 관례적 정치참여는 점차 줄고 있는 것도 글로벌 동향이다. 유럽에서 투표율은 1980년대 중반 80%에서 2012년 61%, 아시아에서는 1999년 70% 수준에서 2013년 53% 수준으로 크게 줄었다(Cordenillo and Staak 2014, 11-12). 그런데 한국에서는 최근 투표율이 오히려 늘면서 시민의 정치참여는 줄지 않고 있다. 투표율은 대통령선거에서 63%(2007) → 76%(2012) → 77%(2017), 국회의원선거에서 54%(2012) → 58%(2016), 지방선거에서도 54%(2010) → 57%(2014)로 늘었다. 그래서 한국은 OECD 34개국에서 2015년 기준으로 가장 최근의 투표율 상위 5개국에 속한다(OECD 2016). 또 유럽에서는 시민들의 노조, 시민사회단체, 협동조합 등 전통적인 사회단체 회원 참여도 줄었는데(Cordenillo and Staak 2014, 11), 한국에서는 최근 까지 현상유지 동향을 보여준다.

이처럼 투표, 노조와 시민사회단체 참여 등 관례적 참여가 줄어든 이유는 무엇인가? 이에 대해, 유럽에서는 종교와 계급 등 전통적인 사회계층의 구분이 모호해진 요인, 기술적으로도 사회적 관여로부터의 이탈, 시민사회의 정치 부패와 기타 부정적 평판 등이 거론되고 있다(Putnam 2000; Cordenillo and Staak 2014, 12). 이는 시민들의 사회와 정

치에 대한 관심이 줄어들고 있다는 점을 시사하지만, 최근 집회와 시위의 시민참여 증가세와는 다소 모순된 해석이 될 수 있다. 투표 참여를 하지 않고, 정당이나 NGO 활동을 하지 않은 시민들, 특히 청년들이 집회와 시위에 많이 참여하고 있기 때문이다(Ortiz et al. 2013; Cordenillo and Staak 2014, 12). 글로벌 차원에서 늘어나는 시위들의 일반적인 공통점은 처음에 작은 또는 지협적인 이슈들로 시작되지만 이를 정부가 적절히 답변하지 못하는 책무성(accountability) 문제가 발생하면서 더욱 정부 불신만 키워 거버넌스, 민주주의, 인권 등의 국가적 이슈로 확장되는 특성이다(CIVICUS 2016, 5).

한국에서는 투표와 시민사회단체 활동 등의 관례적 참여뿐 아니라 집회와 시위 등 비관례적 정치참여도 줄지 않고 있다. 집회와 시위 등 직접행동 참여는 늘면서 글로벌 추세와 유사하지만, 투표와 시민사회단체 참여 등 관례적 참여도 줄지 않아 글로벌 추세와는 반대로 움직이는 동향이다. 특히 한국 시민사회 30년(1987-2017) 역사에 초점을 맞춰보면 관례적 참여와 비관례적 참여 모두가 증가하는 동향을 보여준다. 이같은 시민참여의 특성은 무엇이며 또 참여 확대의 배경에 대해 어떤 해석들이 가능한지, 그리고 시민참여의 확대는 민주주의에 대한 어떤 의미를 제시하는지가 연구의 초점이 된다. 다양한 시민들의 정치참여 활동의 증대는 시민들의 민주주의에 대한 지지 등 시민의식의 성장으로 나타나는지도 살펴볼 만하다. 먼저 시민참여와 민주주의에 관한 이론적 논의를 거쳐 1987년 민주항쟁 이후 지난 30년 기간 집회와 시위 등 직접행동에 참여하는 ‘참여적’(engaged) 시민, 특히 정부와 정치인, 정부정책에 ‘비판적’(critical) 시민의 성장 배경에 관한 경험적 분석에 논문의 초점을 맞춰본다.

2. 이론적 배경: 시민참여와 민주주의

1) 대의민주주의의 위기와 ‘비판적’ 시민의 성장

1970년대 중반 유럽, 미국, 일본의 사례를 분석한 코로저 등(Crozier et al. 1975)의 연구는 『민주주의의 위기』가 정부권위의 위기에서 초래된 것으로 진단했다. 25년 후 새 프로젝트 책임을 맡은 헌팅톤(Huntington 2000, xxv)은, “당시 관찰되었던 민주정부에 대한 도전들이 정부에 대한 시민의 신뢰에 심각한 쇠퇴를 양산시켰는데, 25년이 지난 지금 우리가 지목했던 도전들이 사라져버렸지만 미국과 다른 국가들에서 정부에 대한 낮은 신뢰는 지속되었거나 심화되었다.”고 분석하였다.

풋남 등(Putnam et al. 2000)은 정부와 정치에 대한 불신의 요인을 먼저 정부와 의회 등 민주적 제도의 성과 실패와 함께 시민의 주요 행태변화 두 가지에 또 주목한다. 하나는 시민들이 정부와 제도의 실적에 대해 부정부패 등 부정적인 측면에 더 많은 정보를 갖게 된 측면이다. 인터넷 등 ICT 혁명의 직접적인 영향으로 볼 수 있다. 다른 하나는 정부와 제도의 실적에 대한 평가의 기준이 복잡화되어, 정부가 시민들이 바라는 이해와 욕구를 충족시킬 수 있는 기준도 복잡화되어 정부 성과의 실패가 거듭된다는 것이다. 이런 ‘제도적’ 해석은 정치과정에서 심각한 변화로 인해 정부와 시민 사이의 거리 또는 갭이 확대되는 추세를 정부불신의 주요 요인으로 간주한다. 미국의 연구자들은 미국 정부의 불신에 대한 주요 요인을 정부의 불합리한 권력의 행사, 정부정책과 서비스의 비효과성과 비효율성, 정부와 시민 사이의 갭 확대 등을 꼽는다(Berman 1997, 105-6; King & Stivers 1998, 7-12).

한편 제도적 해석의 기초가 되는 ‘민주주의의 결손’ 이론은 정부신뢰 문제를 근본적으로 대의민주주의의 문제로 제기한다. 국민의 대표로

선출된 의회 엘리트와 일반 시민의 의사를 반영하는 여론 사이를 연결시켜주는 중개기관으로서 의회, 정당, 이익집단의 역할이 쇠퇴했고, 또 이들의 역할에 대해 유권자들이 심각한 의문을 제기해왔다는 해석이다(Hayward 1995, 1996). 특히 정당과 의회가 대의민주제의 ‘대표의 위기’에 핵심적인 기관들로 지목받고 있다(EC 2000, 35). 유럽연합은 많은 시민들이 점차 선거에 참여하지 않고 또 정책에도 관심을 갖지 않으며 민주주의 제도들에 대해 냉소적이거나 불신함으로써 심각한 정통성의 위기에 처해 있다며, 대의민주주의에 대한 개혁은 필요불가피한 것으로 강조한다(Council of Europe 2004a, 22-5).

정부와 의회 등 국가기관에 대한 불신이 늘면서, 시민들은 대의기관보다 시민사회를 통해 또는 집회와 시위 등의 직접행동을 통해 의사를 표출하며 정부정책에 비판적인 참여자로 나선다. ‘비판적 시민’(critical citizen)은 다음과 같이 “합리적이며 일관된” 행태를 보여준다. “민주적 가치들에 신념을 갖고 있지만 실제로 민주적 정부가 운영되는 방식에 대해 비판적이고, 또는 정치 제도에 대해서는 신뢰하지만 정치인에 대해서는 불신하며, 또는 대부분의 정치인들을 비방하지만 특정 지도자를 지원하고, 또는 타인을 신뢰하지만 선출직은 신뢰하지 않는다.”(Norris 1999a, 13).

2) 직접행동의 참여민주주의와 ‘참여적’ 시민의 성장

현대 민주주의 국가에서 시민참여는 ‘혁명’과 ‘위기’, 양면의 모순된 동향을 동시에 보여준다. 참여의 ‘위기’는 시민의 선거참여 등의 관례적 정치참여가 심각하게 쇠퇴해가는 위기의 국면을 보여주는 반면에, 참여의 ‘혁명’은 시민사회단체의 증가, 여기에 참여하는 시민들의 봉사 활동, 시위, 불매운동, 온라인 참여 등 비관례적 참여의 폭증을 보여준

다(주성수 2004b). 관례적 참여가 비관례적 참여로 이동하는 동향도 있다. 선거참여와 같은 관례적 참여보다 서명, 시위, 시민단체 활동 등 비관례적 참여가 유럽 등지에서는 오히려 일상화된, 관례적인, 제도화된 정치과정이 되고 있다(Goldstone 2003; Jordan 1998). 정치권 밖의 ‘저항정치’(protest politics)가 중앙이나 지방의 정책 의제설정 과정에서 보편화되었고(Euchner 1996), 이는 포스트모던 시대의 ‘신정치’로 발전되고 있으며(Jordan 1998, 315), 전통적인 이익집단 주도의 다원주의 패러다임을 ‘참여혁명’ 패러다임으로 바꾸는 발전과정으로 보여진다(Cigler & Loomis 1991, 8).

‘참여적’(engaged) 시민이란, 투표 등 관례적 정치참여를 시민의 의무로 생각하기보다는 “자신들의 삶에 영향을 미치는 의사결정에 자신의 직접적인 목소리를 부여하는 활동”에 참여하는 시민을 의미한다(Dalton 2009: 29). 이는 바버(Barber 1984, 1988)의 ‘강한 민주주의’의 특징이며, 잉글하트(Inglehart 1971, 1977)의 ‘포스트모던’ 시민과도 유사한 시민이다. 포스트모던 시민은 참여적 규범을 중시하고 엘리트에 도전적인 행태를 갖고 물질적 이해보다는 공동체, 삶의 질 이슈들에 관심을 가지며, 관련된 시민사회단체에 참여적인 활동을 한다. 또 공동체를 중시하는 참여적 시민은 사회의 다른 구성원들에 대한 사회적 책임을 중시해, 기부, 자원봉사 등에도 동참하는 성향이 있다.

시민참여에 기초하는 참여민주주의의 확대는 정부에 대한 불신의 팽배와 직접적으로 관련된다. 정부와 정치에 대한 시민들의 불신이 팽배해, 국민 대표와 입법 기능에 대한 심각한 의문이 제기된다. 많은 시민들은 선거와 정당 참여 등 전통적인 정치참여 방식이 아닌 다른 새로운 참여방식으로 자신들의 의사를 정책에 반영시키는 대안을 시민사회단체(NGO)를 통한 보다 조직화된 참여에서 찾는다. 그럼에도 NGO를 중심으로 하는 시민사회는 대의민주주의에 도전자라기보다는

그것을 지지하는 보완자 역할을 하며, 시민사회 중심의 참여민주주의는 전통적인 대의민주주의와 상호보완적 관계를 갖는다. 어느 한 쪽만이 국민으로부터 대표성이나 정통성을 독점하는 것은 아니다(Marschall 1999, 173-4; EC 2000).

3) 참여적·비판적 시민의 민주주의 지지

이상과 같이 대의제와 정치인들에 대한 불신이 심각한 위기의 상황에 있다고 해서 대의민주주의의 기본 원칙이 도전을 받고 있다고 보기는 어렵다. 대신 정당과 의회 제도권 밖에서는 시민들과 시민사회단체들의 역동적인 토의와 정치활동이 활성화되며 시민참여가 대의민주주의를 보완해주는 역할을 한다(EC 2000, 35, 43-8).

투표 등의 관례적 정치참여의 위기와 정부와 대의제도에 대한 시민들의 불신의 팽배는 현대 민주주의 위기의 핵심이 되며, 이를 보완하는 처방 또는 제도로서 직접민주주의와 주창(advocacy) 민주주의가 추진되고 있다. 민주주의 체제는 다알(Dahl 1989)이 제시하는 기준에 따르면 포용, 정치적 평등, 계몽된 이해, 의제의 통제, 시민의 효과적 참여 등에 기초한다.¹⁾ 달톤 등(Dalton et al. 2004, 126)에 따르면, 직접민주주의는 참여와 투표율을 높이기 위해 대의민주주의를 보완하는 장치이며, 주창민주주의는 정책심의회와 형성에 시민의 직접 참여 또는 시민사회단체를 통한 대리적 참여 제도를 대안으로 구분된다. 그들에 따

1) 포용: 모든 성인은 완전한 시민권을 누린다. 2) 정치적 평등: 정책결정에 모든 시민은 균등하고 효과적인 참여의 기회를 누린다. 3) 계몽된 이해: 제한된 범위에서 모든 시민들은 정책대안들과 그들의 예측된 영향에 대한 정보를 알 수 있도록 균등하고 효과적인 기회를 누린다. 4) 의제의 통제: 시민들은 어떤 사안들이 어떻게 의제로 선택되는지에 대해 결정하는 기회를 누려야 한다. 5) 효과적 참여: 정책이 채택되기 전에 모든 시민은 자신의 견해를 다른 시민들에게 밝힐 수 있는 동등하고 효과적인 참여의 기회를 누려야 한다.

르면, 직접민주주의와 주창민주주의의 장점은 네 번째와 다섯 번째 기준에서 찾을 수 있다. 의제설정의 주체를 엘리트에서 일반 시민으로 바꿔놓은 것이 주된 특징이다.

‘시민참여’ 연구의 초점이 되는 주창민주주의 또한 장단점을 갖고 있다. 시민들에게 새로운 정치적 접근을 가능하게 해주지만, 그 접근은 이용하는 사람이 소수이고 이용하지 않은 사람이 다수이므로 이용의 불평등 문제를 안고 있다(Dalton et al. 2004, 135). 대부분 아주 소수만이 단체 회원으로 활동하거나 자원봉사자가 되어 캠페인, 시위 등에 참여하며, 토론회에 참여하는 사람들도 소수에 지나지 않는다(주성수 2004a, 326; Skocpol 2003). 따라서 주창민주주의는 민주주의 기준에서 포용, 정치적 평등, 계몽된 이해가 소수에 치중된 심각한 문제를 안고 있다. 대의민주주의와 직접민주주의처럼 일인일표 포용과 평등이 존재하지 않고, 소수만이 정보를 갖고 활동하는 문제가 있다. 이런 시각에서 참여의 불평등 겹은 대의민주주의에서보다 직접민주주의와 주창민주주의에서 더 심각하다는 것이다. 미국의 경우, 시민단체 활동에 참여하는 사람 중 ‘저학력층’ 13%만이 참여하고 ‘고학력층’에서는 그것의 세 배가 넘는 수준이며, 서명과 시위에서도 학력에 따른 참여의 불평등 문제가 심각하다고 본다(Skocpol 2003, 135-6). 시민사회단체 활동이 고학력층, 고소득층 중심의 불평등한 참여가 되고 있다는 것은 다른 연구들에서도 확인되고 있다(Verba et al. 1995; 주성수 2014).

포스트모던 시대의 시민들은 민주주의 가치에 대한 확고한 지지를 보내면서 민주적 통치에 대해서는 부정적인 입장을 보여준다. 민주주의에 대한 지지는 실제로 집회와 시위, 서명과 불매운동 등에 참여하는 시민들이 그렇지 않은 시민들에 비해 비교적 높은 편이다. 44개국(N=644,975) 비교분석 결과를 보면, 서명, 불매, 시위, 파업, 농성 등 직접행동에 참여적인 시민들은 정치적 관심이 높고 진보적 성향이 강

하며 타인에 대한 신뢰는 높지만 정부 등 제도적 불신이 강한 것으로 나타난다(Norris 1999b, 262-3). 또 국가 차원에서는 프리덤 하우스의 정치자유와 시민권리 점수로 측정된 민주화 수준이 높은 국가에서 저항 잠재력이 높은 상관성을 보여준다. ‘비판적’ 시민의 참여는 민주주의 제도에 대한 불신보다는 대의민주제를 운영하는 정부와 의회의 정책결과 집행에 대한 불신에서 비롯된 것으로 민주주의 가치에 대한 지지는 확고한 것으로 나타난다. 또 같은 44개국 자료분석 결과, 사회단체(종교, 환경, 자선단체)에 활동적인 시민들은 타인과 제도에 대한 신뢰가 높고, 정치적 관심도 높으며, 민주화 수준이 높은 국가의 시민들로 확인된다(앞글: 260).

또 제너럴소셜서베이(General Social Survey)에서는 경험적으로 측정 가능한 민주적 가치에 대해 네 가지로 구분해 제시한다(Dalton 2009, 126-7). 첫째는 민주적 포용과 평등을 정부가 모든 시민들을 동등하게 다뤄 소수층의 권리를 보호하는 것이다. 둘째는 시민 참여로, 시민들에게 참여의 기회를 제공해주고 시민 불복종 행동에 참여하는 기회가 보장되는 것이다. 셋째는 효과적인 참여로, 정치인들이 시민의 의견을 존중하는 것이다. 넷째는 사회적 민주주의로, 시민들이 적정 수준의 생활수준을 유지하도록 보장하는 것이다. 미국의 2004년 소셜서베이 결과, ‘참여적’ 시민들은 전통적으로 ‘시민의무’ 추구적 시민들에 비해 네 가지를 포함한 여섯 가지 지표 모두에서 통계적으로 의미있는 차이를 보였다(앞글: 127-8).²⁾

2) 1) 정부가 모든 시민을 동등하게 다룰 것, 2) 정치인들은 시민들의 의견을 존중할 것, 3) 정부는 소수층의 권리를 보장할 것, 4) 시민들이 적정 수준의 삶을 유지할 것, 5) 시민들이 참여의 기회를 가질 것, 6) 시민들의 시민불복종 행동에 참여할 기회를 가질 것 등이다.

3. 한국 시민참여와 민주주의 분석

이상의 시민참여의 스펙트럼에서 한국 시민참여의 특성을 경험적 자료로써 분석해볼 만하다. 시민들의 시민사회단체 회원 참여 활동부터 집회와 시위, 불매운동과 파업 참여 등에서 ‘참여적’ 시민과 ‘비판적’ 시민의 성장에 초점을 맞춰볼 수 있다.

1) ‘참여적’ 시민의 성장

(1) 한국 시민사회사 30년의 시민참여의 동향

지난 30년 기간의 시민참여 동향을 살펴보면, 1980-90년대에 비해 21세기에 와서 뚜렷한 성장을 했다는 것을 주목해볼 수 있다. 투표 참여에서도 대선, 총선, 지방선거 모두가 1990년대와 2000년대에 다소 위축되다 2010년대에 모두 높아졌다. 또 다른 정치참여가 되는 직접행동(집회와 시위, 서명, 불매운동)에서는 1987년 민주항쟁 이후 1990년대에 이른바 참여혁명으로 폭증되다 이후 2000년대와 2010년대에는 상당히 위축되었다. 최근 수년간도 직접행동 참여율은 다소 위축된 것으로 나타나, 그만큼 정치, 사회적 이슈들이 줄었거나 또는 피로현상이 나타난 것으로 보여진다. 2013-16년 기간의 ‘사회통합조사’ 결과를 살펴보면(한국행정연구원 2013, 2016), 정치·사회 현안 온라인 의견 피력 13.1% → 13.3% 그리고 불매운동 참여가 가슴기살균제 사태 등의 여파로 9.6% → 10.3%로 다소 늘었지만 다른 참여율에서는 집회와 시위 7.3% → 6.9%, 서명운동 17.8% → 14.9%, 정부나 언론에 의견 제시 8.1% → 6.7%, 탄원서·진정서·청원서 제출 7.4% → 5.6%로 위축되었다. 그런데 시민사회단체(NGO) 회원 참여는 자료가 유용한 환경단체와 자선복지단체의 경우 꾸준히 늘었다.

〈표 1〉 한국 시민사회 30년의 시민참여와 사회신뢰

	1980년대 (1982-88)	1990년대 (1990-1996)	2000년대 (2002-2008)	2010년대 (2010-2015)
투표참여				
대통령선거	89%(1987)	82%(1992) ↓	63%(2007) ↓	76%(2012) ↑
국회의원선거	76%(1988)	72%(1992) ↓	46%(2008) ↓	58%(2015) ↑
지방선거	-	68%(1995)	52%(2006) ↓	57%(2014) ↑
2. 직접행동	1982	1996	2002	2010
집회와 시위	5.4%	18.9% ↑	18.7% ↓	9.5% ↓
서명운동	15.7%	40.6% ↑	47.2% ↓	26.4% ↓
불매운동	1.8%	10.5% ↑	7.3% ↓	5.4% ↓
3. NGO 참여				
NGO 등록(수)	1,122(1989)	3,236(1999) ↑	7,241(2007) ↑	12,894(2015) ↑
노조 조합원	5.3%(1982)	7.4%(1990) ↑	5.6%(2001) ↓	6.7%(2010) ↑
환경단체 회원	2.7%(1982)	2.9%(1990) ↑	6.2%(2001) ↑	8.4%(2010) ↑
복지단체 회원	4.4%(1982)	6.1%(1990) ↑	9.4%(2001) ↑	9.8%(2010) ↑
4. 사회신뢰	1982	1996	2002	2014
국회 신뢰	68.2%	31.1% ↓	13.3% ↓	18.8% ↑
정부 신뢰	-	43.9%	34.6% ↓	40.9% ↑
NGO 신뢰	-	69.7%	77.1% ↑	68.3% ↓

<자료> 투표참여 (중앙선거관리위원회); 직접행동과 NGO 참여 (World Values Survey 각연도); NGO 등록(행정자치부, “비영리민간단체 등록현황 각연도); 사회신뢰(1982-2002, World Values Survey 각연도, 2014 한국갤럽).

(2) 시민사회단체의 회원활동

한국인의 시민사회단체 활동은 지난 30년 기간의 자료가 유용한 세계가치관조사(World Values Survey)의 자료로써 우선 살펴볼 만하다. 분석결과, 시민사회단체 활동을 통한 ‘참여적’ 시민들의 성장이 지속된 동향을 확인할 수 있다. 종교단체부터 교육문화, 노조, 정당 등 12개 단체들로 구분되어 있는데, 종교단체와 교육문화단체 회원활동이 최근까지 가장 많이 늘었고, 뒤이어 자선구호단체와 환경단체와 소비자단체 회원활동이 다소 늘었다. 2011년 현재 회원활동 수준에서도 종교단체와 교육문화단체와 자선구호단체가 가장 높은 순위에 있고, 정당과 노조와 소비자단체가 비교적 낮은 순위에 있다.

또 국내 주요 자료로는 통계청의 “사회조사” 파일과 한국행정연구원의 “사회통합조사” 파일의 자료를 정리해볼 수 있다. 먼저 통계청의 자료에서 시민들의 사회단체 소속 참여율이 15세 이상 인구의 절반으로 성장한 것을 알 수 있는데, 단체 유형에서는 정당과 정치단체뿐 아니라 노조를 포함한 이익단체 활동은 줄고 있다. 시민사회단체 활동도 늘지 않고 오히려 줄어드는 동향을 보여주며, 종교단체, 친목/사교단체, 취미/레저 활동만이 늘어난 것을 알 수 있다. ‘사회통합조사’자료 또한 지난 1년간 단체의 회원 참여율이 크게 줄고 있다는 추이를 보여준다. 2013-16년 기간 회원 참여율은 정당 11.3% → 7.4%, 노조/사업자단체/직업조합 15.9% → 11.2%, 종교단체 36.1% → 30.3%, 시민운동단체 8% → 6%, 지역사회 공공모임 26.3% → 20.6%, 기부/자원봉사단체 25.3%(2015년) → 20.8%, 사회적경제조직 9.9%(2015년) → 7.5%로 모두 위축되었고, 동호회와 동창/향우회 활동만 현상유지에 머물러 있다.

그런데 시민사회단체 회원이 다소 정체되는 동향은 시민사회단체의 조직과는 밀접한 관계가 있는 것 같지는 않다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 1989-2015년 기간에 등록 NGO 수는 10배 이상 늘었지만, 회원 수는 세 배 이상도 되지 않는다. 회원조직이 아닌 단체들의 등장이나, 또는 단체들은 늘지만 회원 참여가 늘지 않은 동향을 보여준다. 또 집회와 시위 등 직접행동의 경우도 시민사회단체를 통하지 않고도 개인이나 각종 소모임을 통한 참여가 오히려 일반화되고 있어, 한국 시민참여의 경로가 시민사회단체에서 소모임(카페, 동호회 등)으로 이동하는 것 같은 동향을 보여준다.

한편 세계가치관조사 자료를 통해 한국인의 시민사회단체 활동을 다른 국가들과 비교해 보면 ‘참여적 시민’의 성장의 바탕이 되는 단체 회원 활동이 지속적으로 늘었다는 것을 알 수 있다. 1982-2012년 기간

자료가 유용한 3개의 시민사회단체에서 한국인의 회원활동은 크게 증가해 일본의 두 배가 넘는 높은 참여 수준을 보여준다. 또 교육문화예술단체와 환경단체 활동은 미국이나 호주에는 다소 뒤져 있지만 핀란드와 스웨덴 수준에 올라 있고, 자선복지단체 활동은 미국과 유럽 국가들에 크게 뒤져 있다. 또 한국인의 직접행동 참여율은 다른 5개국(미국, 일본, 호주, 핀란드, 스웨덴)에 비교하면 일본 다음으로 낮은 수준이다. 그럼에도 1982-2010년 기간의 추이는 가장 빠른 증가세를 보여준다. 서명(15.7% → 26.4%), 불매운동(1.8% → 5.4%), 평화적 시위(5.4% → 9.5%) 참여 모두가 1.5배 이상 증가하였다.

2) ‘비판적’ 시민의 성장

참여적 시민의 또 다른 중요한 측면이 되는 ‘비판적’ 시민에 초점을 맞춰 지난 30년 기간의 성장 추세를 정리해볼 수 있다. 이론적 배경에서 제시되었듯이 ‘비판적’ 시민은 정부와 정치를 불신하는 성향이 강하지만 민주주의의 가치관이 확고해 특히 국가의 민주적 통치에 대해 비판적 의식을 보여주며, 필요한 경우 집회와 시위, 서명 운동 등 직접행동에 참여하는 시민으로 볼 수 있다. 따라서 ‘비판적’ 시민의 성장을 살펴보기 위해 우선 국가는 민주적으로 통치되고 있는지에 대한 의식과 정부와 시민단체(NGO)에 대한 신뢰 등 설문조사 자료들을 참고해 볼 수 있다.

(1) 국가의 민주적 통치와 인권 존중에 대한 ‘비판적’ 시민 의식

“당신의 국가는 국민의 뜻에 의해 지배되는가?” 갤럽 인터내셔널(Gallup International 1999)이 세계 60개국 5만7천명을 대상으로 한 1999년 밀레니움 서베이 결과를 보면, 세계인 30%만이 위의 질문에

“그렇다”고 답했는데, 한국인은 18.7%만이 그렇다는 긍정적인 답변을 했다.³⁾

시민들이 인식하는 민주주의의 이상과 현실의 갭은 민주항쟁 10년 후인 1997년 김영삼 정부가 집권한 이후에도 상당했다. 당시의 한국인들은 1점(완전 독재제)부터 10점(완전 민주제) 척도에서 8.4점으로 비교적 높게 민주주의를 이상적으로 기대했지만 현실은 6.2점으로 평가해, 둘 사이의 갭이 상당한 것으로 나타났다(Rose et al. 1999: 153). 이런 상당한 갭에 대한 회귀분석 결과, 민주주의가 실천되는 과정에 대한 불만, 정부의 부패, 군사정부와 독재통치 거부 의식 등 정치적 요인들이 중요한 것으로 드러났다. 그밖에 타인에 대한 신뢰가 중요하면서도 교육, 사회적 신분 등의 요인들은 덜 중요하며, 국가경제와 가계의 경제 상황 등 경제적 요인들도 상대적으로 낮은 설명력을 보였다(앞 글, 161-2).

그런데 최근 2010-14년 기간에 조사된 세계가치관 자료에서도, 민주적 통치가 중요하다는 의식 수준은 높은데 실제로 국가는 민주적으로 통치되지 않는다는 인식이 팽배해 있다. 따라서 이상과 실제 사이의 갭은 OECD 11개국 평균이 83%-55% = 28%인데, 한국은 88%-43% = 45%로 상당히 심각한 수준에 있다.

‘비판적’ 시민은 민주주의 제도에 대한 확고한 신념을 갖고 있으면서 민주주의 운영과 통치에 대해서는 부정적인 의식을 갖고 있는 것으로 앞서 선행연구들에서 확인하였다. 이 가설이 한국에서도 검증될 수 있는지, 사회단체 활동과 직접행동 참여와 국가의 민주적 통치에 대한 의식과의 관련성을 교차분석으로 차이 검증을 해 볼 수 있다.

³⁾ 이 수치는 정치경제적으로 민주화 이행기의 혼란에 처한 남미의 수준(23%)보다 낮고, 서구 수준(37.5%)에는 절반 수준밖에 안되는 매우 저조한 성적표이다. 당시는 외환위기로 빈곤과 실업이 확대된 심각한 경제위기 상황이라 한국인의 평가는 다소 냉혹했던 것 같다.

먼저 사회단체 활동의 민주적 통치와 인권 존중 의식과의 관련성을 검증해 볼 만하다. 단체의 적극 활동, 소극 활동, 회원 아님 등, 세 집단에서 민주적 통치나 인권의 존중에 대한 의식에서 두드러진 차이를 보여준다. 민주적 통치와 개인 인권 존중 모두에서 환경단체의 경우를 제외한 노동조합과 자선복지단체 활동에서 세 집단 사이의 차이가 통계적으로 유의미하다. 또 평화시위, 불매운동, 서명운동에 참여한 집단과 참여하지 않았지만 참여할 의향이 있다는 집단, 의향이 없다는 집단 사이에서는 먼저 민주적 통치에서는 불매운동과 서명운동을 제외한 시위에서만 참여 집단이 다른 두 집단에 비해 국가가 비민주적으로 통치되고 있다는 '비판적' 의식이 비교적 강하다. 또 개인의 인권 존중에서도 시위, 불매, 서명 모두에서 참여집단이 다른 두 집단에 비해 인권이 존중되지 않고 있다는 '비판적' 의식이 다소 두드러지게 나타난다.

<표 2> 국가의 민주적 통치와 개인 인권 존중 : 사회단체활동과 직접행동과 교차분석

1. 사회단체 활동	노동조합			환경단체			자선복지단체		
	적극 활동	소극 활동	회원 아님	적극 활동	소극 활동	회원 아님	적극 활동	소극 활동	회원 아님
비민주적으로 통치	36.3	29.1	23.3**	22.2	36.0	23.2	42.4	34.2	22.6**
개인인권 존중 안됨	38.9	20.1	28.9**	21.1	27.9	28.6	35.2	34.8	27.7**
2. 직접행동 참여	평화시위			불매운동			서명운동		
	참여 했음	의향 있음	의향 없음	참여 했음	의향 있음	의향 없음	참여 했음	의향 있음	의향 없음
비민주적으로 통치	28.3	24.0	23.4**	21.3	24.4	24.8	25.9	21.8	26.5
개인인권 존중 안됨	36.9	27.7	28.9**	30.6	29.0	28.7	35.8	23.0	31.3**

<참고> Chi-sq. 유의도 ** 0.01.

<표 3> 민주주의 가치 지지도 : 정부불신, 시위참여 (2010)

	1. 국가의 소득 평등을 지향	2. 정부가 실업 급여를 지원	3. 억압으로부터 시민 자유 보호	4. 양성의 동등한 권리를 보장
-정부 신뢰	29.0%	63.2%	62.8%	65.0%
-정부 불신	34.0%*	74.8%**	75.3%**	68.7%
-집회시위 참여	25.9	71.4%	55.2	74.2
-의향 있음	28.2	64.7	66.1	66.1
-의향 없음	30.4*	59.7%**	58.0	68.6
-우파	30.8	60.9	54.5	68.2
-중도	27.3	61.3	53.5	67.7
-좌파	31.4	70.5%**	70.4%**	71.8

<참고> 수치는 민주주의의 가치(1,2,3,4)에 대한 지지도. Chi-sq. 유의도 * 0.05, ** 0.01.

나아가 정부 불신을 비롯한 계층 의식과 정치성향 변수들을 ‘국가는 민주적으로 통치되는가’ 하는 주제와의 관련성 교차분석을 해보면 <표 4>와 같다. 정부불신이 비판적 시민의 의식에서 핵심이라는 선행연구 결과들이 한국에서도 확인된다. 국가가 민주적으로 통치되지 않는다는 비판의식이 강하고 정부불신이 강한 시민들 사이에서 강하게 표출되고 있다. 또 개인의 인구학적 특성(성, 연령, 교육수준, 소득수준)에서는 의미있는 관련성이 확인되지 않았지만, 주관적 계층의식과 정치성향에서는 의미있는 분석결과를 보여준다.

<표 4> 국가의 비민주적 통치에 관한 의식 : 정부불신, 중산층, 진보이념 (2010)

1. 정부불신	정부 신뢰	정부 불신		Chi-sq 유의도
민주적 통치	56.2%	30.7%		0.01
중간 수준	36.0	34.4		
비민주적 통치	7.8	34.9		
2. 중산층	중상류	중간층	하류층	
민주적 통치	21.2%	20.9%	33.8%	0.01
중간 수준	51.0	55.8	48.8	
비민주적 통치	22.8	23.3	17.4	

3. 진보이념	보수	중도	진보	
민주적 통치	56.0%	38,9%	28.0%	0.01
중간 수준	18.3	37.1	27.1	
비민주적 통치	25.7	24.0	44.8	

<자료> World Values Survey 2010.

(2) 의회와 정부를 불신하는 ‘비판적’ 시민

한국의 국회와 정부에 대한 신뢰도는 1980-90년대에 비해 2000년대 시민사회의 전성기에 심각하게 추락했고, 2010년대에 다소 회복되었지만 여전히 국민의 절반의 신뢰도 받지 못해 ‘신뢰의 위기’ 추이를 보여준다. 이에 반해 NGO에 대한 신뢰는 최근 다소 위축되었지만 지속적으로 70% 내외의 지지를 받고 있다. 그런데 최근 2013-16년 기간 ‘사회통합조사’ 자료에는 정부와 시민단체 모두 신뢰보다 불신이 더 높아진 추이를 보여준다. 2013-16년 기간 정부 신뢰도는 34.2% → 24.6%로, 시민단체는 50.5% → 47.2%로 위축되었다.⁴⁾

의회와 정부에 대한 불신의 확대 추이는 한국만의 문제가 아니라 OECD 대부분의 국가들에서 나타나는 보편적인 동향이 된지 오래다. 한국의 경우 1981년 68.3% → 1990년 34.1%로 민주항쟁 이후 몇 년도 지나지 않아 신뢰도가 절반이 달아날 정도로 심각했다. 많은 시민들이 의회나 정당을 통해 자신들의 의사가 정책에 반영되고 있지 않다는 강한 불만에서 의회에 대한 불신이 높아졌다. 이에 비해 환경단체는 타국에도 비교되는 가장 높은 신뢰를 받다가 2010년에는 다소 위축된 위상을 보여준다. 또 2002년 45개국 평균에서 신뢰도는 정부(50%), 의회(38%), 법조계(48%)에 비해 NGO(59%)가 가장 높는데, 한국에서는 정부(25%), 의회(11%), 법조계(31%), NGO(77%)로 나타났다.

⁴⁾ 사회통합조사는 매년 8-9월말에 조사되어, 2016년 10월말의 대통령탄핵 촛불시위와는 관련되지 않은 설문결과를 보여준다.

그런데 2007년과 2012의 갤럽 조사에서는 정부에 대한 신뢰도는 금융 위기 등 경제 침체의 여파로 OECD 34개국 평균이 48.6%에서 42.6%로 추락했고(OECD 2014), 한국도 2007년 25%, 2012년 24.8%로 추락해, 노무현 정부 말기와 이명박 정부 말기 모두 유사한 신뢰의 위기를 보였다.

특히 '정부불신 = NGO신뢰'라는 제로섬 게임 특성이 한국적 특징으로 나타난다(표 5). 국회와 정당 등 대의기관에 대한 불신이 더욱 강하면서 NGO에 대한 신뢰가 상대적으로 확고한 것을 보면, 정부신뢰의 문제를 대의민주주의 문제로 지적하는 '제도적' 해석의 설득력을 확인할 수 있다. 국회와 정당 등 대의민주제 기관에 대한 깊은 불신은 NGO에 의한 참여민주제의 활성화에 기여한 것이 한국 특유의 상황이라 볼 수 있다. 이에 대해 '대의의 대행'이라는 해석(조현연과 조희연 2001)도 있지만, 실제로 대의의 대행이 이뤄진 경험적 증거는 빈약하다. 한국 NGO의 왕성한 입법제안 활동에도 실제 입법제안이 수용된 경우는 거의 없다는 주장도 제기되었다. 15대 국회 3개월간 입법청원된 273건중 99년 3월말까지 채택된 것이 단 하나도 없었다(박원순 2002: 25-8).

<표 5> 정부, 국회, NGO 신뢰 교차분석 : 2002년과 2014년

		<중앙정부> 신뢰	불신	<국회> 신뢰	불신
2002년	<NGO> 신뢰	29.5%	44.2%	11.6%	62.0%
	불신	5.6%	20.8%	1.5%	24.9%
2014년	<NGO> 신뢰	32.4%	36.2%	15.6%	52.9%
	불신	8.5%	23.2%	3.3%	28.3%

<자료> 한국 갤럽 2002, 2014(주성수 2015 참조). <참고> 유의수준 교차분석 4개 모두 p=0.000.

(3) 정부 불신과 직접행동과 사회단체 활동

‘비판적’ 시민의 성장은 직접행동을 통해 시민사회단체 활동을 통해 이뤄지는가? 노리스(Norris 1999b) 등이 분석한 ‘비판적’ 시민의 성장은 서구뿐 아니라 한국과 개발도상국 전역에서 발견되는 일반화된 동향으로 한국에서는 어떤 특징을 보여주는지를 간편한 교차분석을 통해 검증해볼 만하다.

먼저 직접행동에 참여하는 시민들은 정부정책에 비판적인 시민들로 가정해, 이를 검증해보면 <표 6>과 같다. 1996, 2005, 2010년 세계가치관조사 자료를 분석해보면, 평화 시위, 불매와 서명운동에 참여 경험이 있는 시민들, 참여하지 않았지만 참여의향이 있는 시민들, 그리고 그렇지 않은 시민들 사이에는 두드러진 의미있는 차이가 발견된다. 또 사회단체에 적극적인 시민들이 회원이지만 소극적인 활동을 하는 시민들과 회원이 아닌 시민들에 비해 정부를 더 불신하는 경향이 있는지를 살펴볼 만하다. 노동조합 활동의 경우 모든 시기에서 유의미한 결과를 보여주는데, 흥미로운 부분은 시기별로 대조적인 차이를 보여준다. 1996년 김영삼 정부에서는 노조가 정부 불신보다 신뢰가 더 높고, 이후 2005년 노무현 정부와 2010년 이명박 정부에서는 정부 불신이 더 높았다. 자선복지단체 회원의 경우도 일반적으로 정부 신뢰가 더 높은 편이다.

<표 6> 정부 신뢰도와 직접행동과 사회단체활동 교차분석 : 1996, 2005, 2010

1. 정부 신뢰와 직접행동		평화시위 참여			불매운동 참여			서명운동 참여		
		참여 했음	의향 있음	의향 없음	참여 했음	의향 있음	의향 없음	참여 했음	의향 있음	의향 없음
1996년	정부 신뢰(%)	27.8	40.9	50.9*	32.7	43.1	52.8*	38.8	45.1	52.0*
2005년	정부 신뢰(%)	34.0	42.3	51.1*	33.7	43.7	49.8*	47.1	46.2	42.6*
2010년	정부 신뢰(%)	42.0	48.6	53.3*	43.9	43.1	54.7*	44.5	52.8	49.5*

2. 정부 신뢰와 사회단체소속		노동조합			환경단체			자선복지단체		
		적극 활동	소극 활동	회원 아님	적극 활동	소극 활동	회원 아님	적극 활동	소극 활동	회원 아님
1996년	정부 신뢰(%)	58.4	42.3	43.6*	54.6	47.6	41.8*	45.5	47.8	42.1
2005년	정부 신뢰(%)	31.8	42.2	46.2*	41.3	49.7	45.6*	49.0	43.4	45.9
2010년	정부 신뢰(%)	34.1	47.6	49.1*	49.6	52.7	48.6	61.3	50.5	48.6*

<참고> 유의도 *0.01. <자료> World Values Survey 1996, 2005, 2010.

끝으로, 사회단체 활동에 적극적인 회원들이 직접행동 참여가 훨씬 높다는 것도 차이 검증으로 확인된다. 노동조합의 모든 직접행동(평화시위, 불매와 서명운동)이 1996년과 2010년 모두에서 뚜렷한 차이를 보여주는데, 환경단체와 자선복지단체의 경우는 1996년 불매운동과 2010년 서명운동에서는 세 집단간의 차이는 유의미하지 않은 것으로 나타난다(표 7).

〈표 7〉 직접행동과 사회단체 활동 교차분석 : 1996년과 2010년

		노동조합			환경단체			자선복지단체		
		적극 활동	소극 활동	회원 아님	적극 활동	소극 활동	회원 아님	적극 활동	소극 활동	회원 아님
1996년	평화시위	33.3	20.9	13.5*	24.0	16.9	13.2*	27.3	18.3	11.8*
	불매운동	20.8	18.9	5.6*	14.5	21.0	14.7	20.8	21.7	13.4
	서명운동	70.8	47.3	38.4*	49.4	45.3	37.8*	44.2	52.3	34.5
2010년	평화시위	26.0	15.3	8.7*	29.1	24.6	7.8*	30.9	21.4	7.9*
	불매운동	15.5	7.6	4.9*	14.0	11.6	4.6*	13.2	11.6	4.6*
	서명운동	37.5	26.8	25.6*	29.2	36.8	25.0	33.4	42.8	24.3

<참고> 유의도 *0.01. <자료> World Values Survey 1996, 2010.

4. 시민참여 요인 회귀분석

1) 시민참여의 동기, 역량, 관계망

집회와 시위 등 시민참여의 배경은 매우 다양하다. 시민참여는 누가 어떤 동기, 배경, 경로에서 이뤄졌는지를 분석하기 위해, '시민자원활동'(civic voluntarism) 모델이 제시하는 참여의 동기(motivation), 역량(capacity), 관계망(network) 요인들로 구분해 살펴볼 만하다(Verba et al. 1995).

먼저 '동기' 측면에서는 참여에 관심을 갖고 있거나 참여의 중요성이나 참여에 필요한 정보를 갖고 있어야 한다고 보며, 불참자는 관심이 없거나 참여의 중요성이나 정보를 갖고 있지 않기 때문인 것으로 간주한다. '역량' 측면에서는 참여자는 참여에 필요한 개인적 역량(학력 또는 소득 등)을 갖추고 있는 사람으로 본다면, 비참여자는 이런 역량이 없거나 부족한 사람으로 구분하기도 한다. 저학력층이나 저소득층에 비해 고학력층과 고소득층의 참여가 더 높을 것이라고 가정해볼 수 있다. 또 '관계망' 측면에서는 참여에 필요한 조건을 부여하고 기회를 제공하는 관계망의 역할이 중요하다. 누군가 또는 어떤 단체에서 참여하도록 요청하는 것이 중요해, 참여 요청을 받으면 참여할 가능성이 높아진다. 단체활동이 많은 사람들이 그렇지 않은 사람들에 비해 다양한 참여활동을 하는 것으로 가정해볼 수 있다. 단체 유형에 따라, 친목이나 사교 단체보다는 자선단체, 복지단체, 시민사회단체 등 공익적 단체소속의 활동자의 참여가 더 많을 것으로 가정해볼 수 있다.

선행연구들도 각기 '동기', '역량', '관계망'이 시민참여와 불참을 구분하는 주요요인이라 분석한다. 개인의 역량으로 축적되는 '인적 자본'은 사람들로 하여금 단체 회원활동이나 자원봉사 활동의 자격을 갖게 해주고, 활동자를 필요로 하는 조직에게는 그 사람들에게 더 매력을

갖게끔 해준다. 더 많은 교육을 받거나 더 많은 소득을 가진 사람들이 기부나 자원봉사에 더 많이 참여하고 있는 것이 현실이다(주성수 2013, 2015). 또 '사회적 관계망'도 참여에 영향을 미치는 중요한 요인이 된다. 많은 사회활동을 통해 폭넓은 사회적 관계망을 갖고 있는 사람들이 참여할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 지역사회에서 많은 사람들을 알고 교제하며 폭넓은 사회적 관계망을 갖고 있는 사람들이 참여활동에 더 활발하며, 또 참여자들은 자원봉사 등 지역사회 활동을 통해 더 많은 사람들과 교제하며 사회적 관계망을 확대하고 있다고 볼 수 있다. 친구나 직장, 종교단체, 사회단체 지인들과의 친교를 통한 참여가 가장 일반적인 방법으로, 사회적 관계망이 넓은 사람들이 참여요청을 받는다고 볼 수 있다. 실제로 시민참여 활동은 다양한 시민사회단체를 매개로 이뤄지는데, 이 조직들에 소속되어 회원으로 활동하는 개인들이 많은 활동을 한다고 볼 수 있다. 또 이 조직들이 많은 자원봉사자와 참여자들을 모집하고 홍보하는 역할을 함으로써 자원봉사 등 참여활동이 활성화된다고 볼 수 있다. 복지기관 등의 수요처뿐 아니라 시민사회단체 등 참여자를 모집해 공급하는 공급처의 역할도 중요한 영향을 미치므로, 시민참여 활동은 수요(참여자의 특성)와 공급(조직의 역할)의 균형에 의해 활성화된다고 볼 수 있다(주성수 2015).

2) 직접행동 참여의 회귀분석

직접행동은 사회단체 활동과 밀접한 관계를 갖고 있다는 것을 앞서 교차분석을 통해 확인해보았다. 여기에서는 어떤 유형의 사회단체 활동이 직접행동의 참여에 중요한 배경이 되는지를 로짓 회귀분석으로 검증해볼 수 있다. 직접행동의 유형으로는 '사회통합조사'에 소개된 다섯 가지 유형에 초점을 맞춰, 먼저 사회단체 6개 유형의 참여/불참 중

속 변수를 비롯해 정부와 시민단체에 대한 신뢰/불신, 대선과 지방선거 참여/불참, 정치이념 성향(우파, 도, 파), 그리고 개인 신상 변수들로 성(남/여), 연령(20-30대, 40-50대, 60세 이상), 교육수준(중/고/대졸)과 소득수준(상/중/하)을 독립변수들로 포함시켰다.

가장 중요한 분석결과는 직접행동 유형에 따라 각기 다른 독립변수들의 상대적 영향력에서 두드러진 차이를 보여준다는 점이다. 먼저 5개 직접참여 유형 모두에서 공통적으로 중요한 영향을 가진 변수로 확인된 것은 정부불신이다. 정부불신이 모든 직접행동의 배경요인이 되며, 대조적으로 시민단체는 불신이 아닌 신뢰가 불매운동을 제외한 네 개 유형의 직접행동의 배경요인으로 제시되고 있다. 사회단체 활동 또한 직접행동 유형별로 각기 다른 의미있는 요인들로 확인되는데, 정당은 네 개 유형, 노조는 두 개, 시민운동과 동창·향우회는 각기 세 개 유형에서 중요한 요인들로 확인되고 있다.

그런데 투표 참여와 직접행동 참여와의 관계는 상관성이 발견되지 않는다. 서명운동에서 지방선거 투표참여 여부가 의미있는 요인으로 나타날 뿐이다. 또 개인의 주관적 이념성향도 서명운동을 제외한 다른 네 개의 직접행동 참여와 관련성이 없는 것으로 확인된다. 집회와 시위 등 직접행동은 보수와 진보와 중도 차이 없이 고루 참여하고 있다는 점을 보여준다. 끝으로 성, 연령, 교육과 소득 수준 등 개인 사회경제적 지위 변수들의 영향력 또한 서명운동을 제외한 다른 네 개 모두에서 거의 없다. 직접행동이 성과 연령 구분이 없을 정도로 보편화되고, 교육이나 소득수준과도 별 관련이 없는 것으로 보여진다.

〈표 8〉 직접행동 유형별 참여 로짓 회귀분석 결과

	집회/시위 참여	서명운동 참여	불매운동 참여	탄원/진정/청 원서 제출	온라인 의견제시
정당	.610**	.182	.487**	.747**	.573**
노조/직장	.304	-.110	.233	-.310*	-.350*
종교단체	.053	.230**	.040	.054	.050
동호회	-.393**	.301**	.019	-.274*	-.334**
시민운동	.465**	.078	.051	.366*	.601**
지역모임	.177	-.191	.040	.171	.199
동창향우회	-.258*	-.096	.126	-.284*	-.311**
정부신뢰	-.211**	-.473**	-.302**	-.177*	-.280**
시민단체신뢰	.194**	.157**	.035	.208**	.164*
대선투표	.091	.126	.115	.134	.045
지방선거투표	.016	.366**	.156	.038	.145
이념성향	.037	.155**	.076	.035	.040
성	.060	.241**	.069	.018	.104
연령	.068	-.096**	.014	.095*	.004
교육수준	.009	.153**	.039	.019	.028
소득수준	.005	.058	.013	.035	.069
상수	1.791**	2.264**	1.945**	1.967**	1.013*

<자료> 한국행정연구원, “2015 사회통합조사” 원자료 분석. Chi-sq. 유의도 *0.05, ** 0.01.

이상의 로짓 회귀분석의 결과에 대한 논의를 위해 직접행동 유형별로 누가 어떤 배경에서 가장 참여적인 인물인지를 교차분석으로 파악해보면 다음과 같은 몇 가지 특징들이 있다. 우선 연령에서 직접행동 유형별 참여층의 차이가 있다. 집회/시위는 40대와 50대, 서명운동은 20대, 탄원/진정/청원서 제출과 온라인 의견제시에서도 50대가 다른 연령층에 비해 높은 참여도를 보여준다. 서명운동을 제외하면 50대 장

년층의 참여가 한국적 특징이라 볼 수 있다. 또 교육수준에서는 대졸 이상의 고학력자가 세 개 유형에서 비교적 높은 참여도를 보여주며, 소득수준에서는 오히려 저소득층의 참여가 두 개 유형에서 두드러진 차이를 보여준다. 정치이념 성향에서도 보수와 진보의 영향력이 각기 두 개 유형의 직접행동에서 대조를 이룬다.

3) 참여의 역량보다 동기와 관계망

이상의 회귀분석 결과를 직접행동 참여의 동기, 역량, 관계망 측면에서 정리해보면 참여자의 역량의 중요성은 별 의미가 없는 것으로 나타난다. 참여의 동기와 참여자의 사회적 관계망이 상대적으로 중요하다. ‘역량’ 측면에서는 참여에 필요한 개인적 역량(학력 또는 소득 등)을 갖추고 있는 사람만으로 국한되지 않았다. 교육이나 소득 수준과 관계없이 고른 참여의 특성을 보여주었기 때문이다.

그런데 ‘동기’ 측면에서는 참여에 관심을 갖고 있거나 참여의 중요성이나 참여에 필요한 정보를 갖고 직접행동에 참여한 것으로 보여진다. 이런 관심과 동기는 일반적으로 정부나 정부정책에 대해 불만을 갖고 있는 사람들이 그렇지 않은 사람들보다 더 참여적이며, 또 이런 관심을 가진 사람들을 참여자로 직접행동에 나서게 하는 배경요인들은 무수하다. 예를들면 인터넷이나 SNS 등의 활용이 직접행동의 관심이나 중요성에 정보를 제공해주고 참여할 수 있도록 여건을 마련해주고 기회를 제공해준 것으로 볼 수 있다. 모바일 미디어를 통한 정치참여의 증가는 모바일 미디어가 가지고 있는 시간과 장소에 구애받지 않고 필요한 정보를 저장,가공,전송할 수 있는 기동성을 가진 특성 때문이다(조화순 외 2012, 32-33).

또 관계망’ 측면에서는 참여에 필요한 조건을 부여하고 기회를 제공

하는 관계망의 역할이 중요하다. 누군가 또는 어떤 단체에서 참여하도록 요청하는 것이 중요해, 참여 요청을 받으면 참여할 가능성이 높아진다. 단체활동이 많은 사람들이 그렇지 않은 사람들에 비해 직접행동에 참여한 것으로 나타났는데, 특히 사회단체들 중 노조/직업조합 소속이나 시민운동 회원들이 단체의 관계망을 통해 참여의 기회를 제공 받은 것으로 보여진다.

선행연구 중에는 2014년 4월 16일 세월호 참사 이후 8-9월에 조사된 시민참여 분석을 참고하면, 정부불신과 단체참여 활동이 중요한 참여의 배경이었다는 것을 알 수 있다. 시민참여의 유형은 1) 추도식, 분향소 방문, 2) SNS 활동, 3) 현장지원 봉사활동, 4) 현장방문 봉사활동, 5) 집회와 시위, 순례 참여, 6) 노란 리본달기, 7) 기부 등 일곱 가지로, 이 중 하나 이상에 참여 사람은 26.4%, 즉 20세 이상 성인 인구 1,090만 명이 참여한 것으로 추산된다(주성수 2015). 일곱 유형의 참여/불참여를 로짓 회귀분석으로 검증한 결과, 독립 변수 중에는 정부 불신과 시민단체 신뢰가 의미있는 요인들로 확인되고, 관계망 측면에서는 사회단체 회원중 구호단체, 직장과 노조, 종교단체, 인터넷카페모임 등이 주요 요인을 확인되었지만 시민사회단체나 정치단체 등 주창단체들이나 친목단체, 지역단체 등은 유의미한 결과를 보여주지 않았다.

5. 결론 : 한국 시민참여의 특성과 전망

한국 시민참여의 일반적 특성은 설문자료 분석에서는 정부불신과 시민사회단체의 활성화에 있다고 요약해볼 수 있다. 대의민주주의의 위기를 정부불신에서 찾았던 선행 연구자들의 가설이 한국의 시민참여 분석에서도 어느정도 유의미한 검증을 보여준 것이다. 대의민주주의의 위기를 상징하는 정부불신과 더불어 주창민주주의 또는 직접민

주주의 형태의 집회와 시위 등의 직접행동은 최근까지 지속적으로 늘면서 다양한 사회단체 활동이 주요 참여경로 또는 관계망인 것으로 나타난다.

이같은 시민참여의 일반적 특성에서 발견되는 또 다른 배경이 되는 IT 혁명에 초점을 맞춰 향후 전망을 논의해볼 만하다. IT 강국 시민들의 참여혁명의 뒤에는 IT혁명이 있다고 말할 수 있다. 2016년 대통령 탄핵 촛불집회 참여는 연인원 1,600만명에 달할 정도로 많은 시민들이 신속하게 필요한 정보를 접해 ‘비판적’ 식견을 갖춰 직접행동에 나설 수 있었던 배경에는 인터넷, SNS 등 IT 수단들이 있었다는 것을 알 수 있다. 20세기말 대의민주주의의 위기를 분석한 풋남 등(2000)이 민주적 제도의 실패의 한 요인으로 꼽았던 IT 혁명에 의한 정보의 폭증이 특히 한국사회에서도 지배적인 동향이 되었다. 시민들이 정부와 제도의 실패와 부정부패 등 부정적인 측면에 더 많은 정보를 갖게 된 것이 정부불신과 대의민주주의의 위기를 촉발시킨 주요요인이라는 것이다.

글로벌 차원의 인터넷 인구는 20여년 전 1% 미만에 불과했지만 이제 40%를 넘었고, 페이스북 이용자는 하루 10억 명, 트위터는 2016년 3월 기준 3억2천명을 넘었다(Bucher 2017). 그런데 IT 강국 한국에서는 성인 인구 대부분이 인터넷 이용자이며 스마트폰 가입자도 4천만명을 넘었다.⁵⁾ 글로벌 차원에서 시민운동이 최근 거의 세 배 이상 폭증한 배경에도 ICT 혁명이 있다는 분석을 참고해볼 만하다. “직접민주주의의 새로운 엔진 역할을 하는 소셜 미디어 등 새로운 ICT의 잠재력을 극대화하는 시민들의 직접적인 관여로 정치인들에게 압력을 행사”하는 여건과 기회가 증대함으로써 참여혁명이 이뤄지고 있다(Burcher

⁵⁾ 한국갤럽 설문조사 결과 성인의 스마트폰 사용률은 2013년 2월 70%, 2014년 7월 80%를 돌파한 다음 2015년 5월 경에는 약 84%에 이르렀다. 실제로 스마트폰 가입자는 2011년 10월 말에 2천만명 돌파했고, 2012년 8월 3천만명, 2014년 9월 LTE 등 서비스 진화에 힘입어 4천만명을 돌파하였다(연합뉴스 2014.8.23.).

2017).

IT 혁명은 시민들이 정당참여 등의 전통적인 방식보다는 집회와 시위 등의 직접적인 참여로 정책결정에 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 더 많은 기회를 갖게 해준다. 글로벌 시위의 공통점은 광장 등의 가시적 공공 공간을 점거해 소셜 미디어를 활용해 시위의 조직화와 동원, 정부에 대한 저항과 대중적 지지의 확보 등에 적극 활용한다는 점이다. 뉴 미디어의 활용은 전통적인 협소하며 계서적인 형태의 리더십보다는 수평적인 시위 운동의 오너십을 추구하는 새로운 현상이 되고 있다(CIVICUS 2016, 7). ICT, 소셜 미디어, 전통적인 미디어 등 복합적인 참여도구 덕분에 정치, 정치에 관한 정보 입수, 자신의 의견 제시 기회가 크게 늘면서 비판적 식견을 갖추는 학습의 기회들이 크게 늘었다(Cohen and Schmidt 2010). 소셜 미디어는 블로그, 페이스북, 트위터 등으로 오프라인 시위의 동원을 간편하고 빠르게 하는 역량을 갖게 해준다.

한국에서는 2002년 두 여중생 사망 촛불집회부터 인터넷과 모바일 미디어를 통한 시민참여의 혁명이 진행되어 왔다. 2002년 11월 27일, ‘앙마’라는 아이디의 한 네티즌이 ‘인터넷 한겨레’ 자유토론방에 광화문 앞 촛불시위를 제안하는 글을 올려, 인터넷의 퍼나르기를 통해 확산되며, 11월 30일 광화문에서 최초로 시민 10만 명이 촛불을 밝히며 시위에 동참하였다(조화순 외 2012, 22)⁶⁾. 이후 2008년 미국산쇠고기 수입반대 촛불집회 이후 2017년 3월 까지 촛불집회 현장에서 시민들은 SNS나 채팅 웹, 1인방송 등을 통해 촛불시위의 여론 형성 등 직접 민주제를 실천하는 주권자 역할을 했다. 촛불집회의 참여를 독려하고

⁶⁾ ‘오마이뉴스’는 촛불시위의 전 과정을 10선에 걸쳐 리포팅하면서 촛불시위를 네티즌들에게 알렸고, 이 후 매일 촛불시위를 하였고 SOFA 개정문제는 대통령 선거뿐만 아니라 해외 언론에서도 중요 이슈로 부각되었다.

현장 참여가 어려운 시민들의 온라인 참여자 역할을 지원했다. 집회와 시위 참여뿐 아니라 국회에 대한 대통령 탄핵 압박 등도 시민들의 IT와 SNS를 활용한 현명한 직접민주주의 행동으로 이어졌다. 박근혜닷컴 청원운동은 국민들의 탄핵 청원서를 국회의원들에게 요청해, 운동 일주일(2016.12.1-8일) 만에 90만명 이상이 청원해, 국회의원 234명의 탄핵찬성을 이끌어내는데 기여했다.

새로운 미디어 환경에 따라 정치적 의사를 표출, 동원, 관여하는 방식에 중대한 변화가 일어나며, 정치적 행동의 레퍼토리가 바뀌고, 의사표출을 위한 정치적 행동의 패턴이 바뀌고 있다(Norris 2003). 인터넷과 정치참여의 관계에 대한 많은 연구들이 확인해주는 결론은 전통적인 공간에서의 정치참여가 쇠퇴하고 있지만 집회와 시위 등과 같이 덜 제도화되고 보다 자발적인 형태의 정치참여는 크게 증가하고 있다는 것이다(Norris 2002).

그럼에도 앞서 살펴보았듯이 IT 혁명 등의 정보 확대와 같은 특정 동기만으로 참여가 늘어날 것으로 예측하기는 어렵다. 개인 차원의 참여의 동기뿐 아니라, 역량과 관계망 등 복합적인 배경과 조건에서 참여가 이뤄지기 때문에 시민참여의 전망은 예측불가능하다.

(2017년 4월 3일 접수, 4월 26일 심사완료, 4월 27일 게재확정)

참고문헌

- 박원순 2002. 『한국의 시민운동: 프로크루스테스의 침대』. 당대.
- 조희순 외, 2012. “스마트 소통 시대의 행정부-국가와 시민사회 관계 연구,” 한
국의회발전연구회, 국회사무처 연구용역.
- 조현연, 조희연. 2001. “한국민주주의의 이행.” 조희연 편, 『한국 민주주의와 사
회운동의 동학』. 나눔의 집.
- 주성수. 2004a. 『NGO와 시민사회』. 한양대 출판부.
- 주성수. 2004b. 『시민참여와 정부정책』. 한양대 출판부.
- 주성수. 2004c. “시민참여, 자치권능, 심의민주주의 제도: 정책갈등 해결방안의
탐색.” 『경제와 사회』 제63호, 124-45.
- 주성수, 2014. “기부와 자원봉사 참여의 불평등 비교분석.” 『시민사회와 NGO』
12/1.
- 주성수, 2015. “세월호 참사 관련 시민참여와 자원봉사.” 『시민사회와 NGO』
13/1.
- 주성수 외, 2008. 『아래로부터의 시민사회』 창비사.
- Barber, B. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley:
University of California Press.
- Barber, B. 1988. *The Conquest of Politics: Liberal Philosophy in Democratic Times*.
Princeton: Princeton University Press.
- Berman, E. 1997. "Dealing with Cynical Citizens." *Public Administration Review* 57/2,
105-112.
- Burcher, C. 2017. "Social movements are here to stay - a part of our democratic way
of life." Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Cigler, A. and Loomis, B. 1991. *Interest Group Politics*. Washington, D.C.: CQ Press.
- CIVICUS, 2016. *The State of Civil Society Report*.
- Cohen, J. and Schmidt, E. 2010. "The Digital Disruption: Connectivity and the

- Diffusion of Power.” *Foreign Affairs*, November/December, 75-85.
- Cordenillo, R. and Van Der Staak. 2014. “Political Parties and Citizen Movements in Asia and Europe.” International IDEA.
- Council of Europe. 2004a. *Developing Democracy in Europe*. Belgium: Council of Europe.
- Council of Europe. 2004b. *The Future of Democracy in Europe*. Belgium: Council of Europe.
- Crozier, M., Huntington, S. and Watanuki, J. 1975. *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Dahl, R. 1989. *On Democracy*. New Haven: Yale University Press,
- Dalton, R. 2009. *The Good Citizen*, Washington D.C. : CQ Press.
- Dalton, R. Scarrow, S. and Cain, B. 2004. "Advanced Democracies and the New Politics." *Journal of Democracy* 15/1, 124-38.
- EC(European Commission). 2000. "Concise Report of the Debates of the First Convention of Civil Society Organised at European Level."
- Euchner, C. 1996. *Extraordinary Politics: How Protest and Dissent Are Changing American Politics*. Boulder: Westview Press.
- Goldstone, J. 2003. "Introduction: Bridging Institutionalized and Noninstitutionalized Politics." Goldstone, J. ed. *States, Parties, and Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayward, J. 1995. *The Crisis of Representation in Europe*. London: Frank Cass.
- Hayward, J. 1996. *Elitism, Populism, and European Politics*. Oxford: Clarendon Press.
- Huntington, S. 2000. "Forward." Pharr, S. and Putnam, R. eds. *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R. 2008. "Changing Values among Western Publics from 1970 to 2006." *West European Politics* 31:1-2. 130-46.
- Inglehart, R. 1971. "The Silent Revolution in Europe: Intergenerational Change in Post-Industrial Societies." *American Political Science Review*, 65:4, 991-1017.
- Inglehart, R. 1977. *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among*

- Western Publics*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Jordan, G. 1998. "Politics without Parties: A Growing Trend?" *Parliamentary Affairs* 51/3. 314-328.
- King, C. and Stivers, C. 1998. "Introduction: The Anti-Government Era." King, C. and Stivers, C. eds., *Government Is Us: Public Administration in an Anti-Government Era*. Thousand Oaks: Sage.
- Marschall, M. 1999. "From States to People: Civil Society and Its Role in Governance." CIVICUS., *Civil Society at the Millennium*. West Hartford: Kumarian Press.
- Norris, P. 1999a. "Institutional Explanations for Political Support." Norris, P. ed. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. 1999b. "Institutional Explanations for Political Support." Norris, P. ed. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, P. 2002. *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, P. 2003. "Preaching to the Converted? : Pluralism, Participation and Party Websites." *Party Politics*, 9(1), 21-45.
- Norris, P. 2007. "Political Activism: New Challenges, New Opportunities." Boikes, C. & Stokes, S. eds. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD. 2000. *Government of the Future*. Paris.
- OECD. 2002. "Participatory Decision-Making for Sustainable Consumption." Paris.
- OECD. 2014. *Society at a Glance*. Paris.
- Ortiz, I. et al., 2013. "World Protests 2006-2013." Working Paper, Initiative for Policy Dialogue and Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Putnam, R. Pharr, S. and Dalton, R. 2000. "Introduction: What's Troubling the Trilateral Democracies?" Pharr and Putnam eds. *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.

- Rose, R., Shin, D., Munro, N. 1999. "Tensions Between the Democratic Ideal and Reality : South Korea." Norris, P. ed. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Skocpol, T. 2003. *Diminished Democracies: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Verba, S., Scholzman, K., and Brady, H. 1995. *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.

Citizen Participation and Democracy in the History of Korean Civil Society(1987-2017)

Joo, Sung Soo

The distinctive characteristics of citizen participation in the past 30 years of Korean civil society history might be summarized as both the active roles of NGOs and deep-rooted distrust against the government. The assumption of previous studies that the crisis of representative democracy is rooted in the government distrust is proved to be significant in both crosstab and regression analyses of citizen participation data sets both from the World Values Survey and Korea Public Administration Research Institute.

Participating citizens are found to be 'critical citizens' who are members of labor union, NGOs or other groups and/or tend to distrust the government but generally trust NGOs. By using the civic volunteerism model suggested by Verba and others, this study finds that citizen participation/non-participation in different types of direct action, i.e. boycotts, signing, peaceful demonstration, petition, online suggestion, are more determined by individual motivations and social networks than individual capabilities such as education and income levels. Neither gender nor age difference has significant impact on the individual participation or nonparticipation. Also, voting experiences at presidential or local elections are proved to be insignificant in individual participation in different types of direct action.

Key words : citizen participation, democracy, representative democracy, direct democracy, NGO, direct action, candlelight demonstration