

일반논문

개도국 시민사회의 우호적 환경 조성을 위한 국제 동향 연구:* 국제개발협력분야에서의 측정지표 분석을 중심으로

손혁상(경희대 공공대학원)** · 박종남(경희대 사회학과)***

국제개발협력 분야에서 시민사회는 국가 중심 주도의 개발 실패에 대한 대안으로 주목받게 되었다. 국제사회의 이러한 인식은 개도국CSO에 대한 직접적인 관심으로 확장된다. 그러나 개도국CSO가 본연의 역할을 충실히 수행하기 위해서는 역량강화, 균등한 기회 확보, 충분한 재정 지원 등을 통해 이들이 가진 고유한 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 시민사회를 위한 우호적 환경이 중요하다. 시민사회를 위한 우호적 환경에 관한 개념적 접근 방식은 크게 제도적 접근과 사회경제적 접근법으로 나뉜다. 반면 2013년 발표된 CIVICUS의 우호적환경지표(Enabling Environment Index, EEI)는 시민사회가 발전하기 위해서는 시민 개인의 역량개발의 중요함을 시사한다. 본 논문은 시민사회 우호적 환경 지표에 대한 비판적 분석을 토대로 시민 참여 지표의 중요성을 살펴보고, CSO가 수행하는 국제개발협력 사업의 성과와 목표에 우호적 환경 조성을 포함할 것을 제안한다.

국문 주제어: 시민사회 지표, 우호적 환경, 개발파트너십, 개도국 시민사회, 국제개발협력

1. 문제제기

시민사회는 “국가와 시장 밖의 영역에서 이해관계를 도모하기 위해 개인적이고 집합적인 행위, 조직과 제도에 의해 만들어가는 공간”을 의미한다(CIVICUS 2013). 보다 규범적 차원에서 “평등과 민주주의, 정

* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A3A2046224)

** 주저자, *** 교신저자

의와 관용으로 점철된 형태의 사회이자 자발적인 집합 행동”으로 이해되기도 한다(Edwards 1994). 시민사회는 정부와 시장 사이에서 균형추로서 국가와 시장 권력을 견제하는 역할을 수행하고 경제적, 사회적 문제점들을 보완하여 민주주의를 증진시키고 사회 발전을 촉진시켜왔다.

국제개발협력 분야에서의 시민사회는 국가 중심 주도의 개발 실패에 대한 대안으로 주목받게 되면서 그 역할이 더욱 강조되어 왔다(Lewis 1998). 개발CSO(civil society organization for development)¹⁾로 대표되는 시민사회는 개발에 대한 대안적 접근방식을 통해 국가 중심의 틀에 갇히지 않고 혁신적인 개발수행 가능성이 크기 때문에 기존의 개발정책과 방향과는 차별화된 능력을 보여준다(Lewis, Kanji 2009). 특히 개도국 현장에서의 CSO는 지역적 상황과 역사적 맥락에 따라 유연하게 적응할 수 있는 장점이 있어 현장에서 발생하는 다양하고 급박한 변화에 재빠르게 대응한다. 또한, CSO가 가진 빈곤퇴치, 인권, 민주주의 등 이상주의적 동기 때문에, 정치적으로 불안정한 지역이나 경제적으로 고립된 지역에서도 지역 주민과의 교류를 통해 효과적으로 개발협력 사업을 진행할 수 있으며 각종 사회문제를 좀 더 빠르게 해결할 수 있다. 이러한 강점은 비록 규모가 작은 CSO일지라도 지역사회와 밀접한 관계를 통해 현지 시민들의 적극적 참여를 유도하고 실질적 해결방안을 제시할 수 있다는 점에서 다른 원조 기관보다 유리하다 할 수 있다.

이처럼 시민사회가 개발행위자로서의 중요성이 부각되면서 국제사

1) 본 연구에서는 개도국의 개발시민사회단체(개발CSO)에 초점을 맞춰 논의를 진행하고자 한다. 개발CSO는 주로 개발(development)과 관련된 의제를 다루는 조직을 일컫는 개념으로(Lewis and Kanji 2009), 기존의 개발NGO에 노동조합, 기업재단, 미디어, 연구기관, 이익단체, 협회 등을 포함한 좀 더 광의적 개념으로 사용된다(주성수 2005). 본 연구에서는 CSO를 시민사회단체 전반을 가리키는 용어로 사용하고자 하며, 시민사회 전반은 ‘시민사회’로, 개별 단체에 대해서는 NGO로 표기하고자 한다. 또한 편의상 공여국 시민사회단체는 공여국CSO, 개도국 현지 시민사회단체는 개도국CSO로 표기한다.

회에서도 시민사회의 중요성을 인식하고 정부와의 주요 파트너로 인정하기 시작하였다. 예컨대, 2008년 가나 아크라에서 열린 ‘제3차 원조효과성고위급회의(the 3rd High-Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-3)’는 시민사회의 중요성을 인식하는 중요한 계기이다. 이 회의에서는 그동안 정부 중심으로 수행된 개발협력의 한계점을 극복하고 개도국 스스로 빈곤 감소를 위한 주인의식을 강조하면서 개발에 대한 시민사회의 기여를 최대화할 수 있는 환경조성에 협력할 것을 밝혔다(손혁상·한재광·박보기 2011). HLF-3에서 발표한 아크라행동선언(Accra Action Agenda, AAA)은 CSO를 공식적으로 ‘독립적인 개발행위자’로 인정하여 국제개발협력 목표의 효과적인 달성을 위해 시민사회와 다양한 방식으로 협력할 수 있는 체계를 마련하였다.

이러한 관심은 그동안 주로 공여국CSO와의 파트너십을 통해 역할을 부여받았던 개도국CSO에 대한 직접적인 관심으로 확장된다. 개도국CSO는 공여국CSO에 비해 개도국 현지에서의 빈곤퇴치 및 현지 정부와의 민주적 거버넌스를 구축하는 데 효과적이라는 인식과 함께 개도국CSO에 대한 직접적인 지원도 늘어나게 되었다.²⁾

이러한 추세와 맞물려 개도국CSO에 대한 지원과 협력에 관한 다양한 이론적 논의도 활발해졌다. 시민사회 연구자들은 개도국CSO는 빈곤 감소를 위한 효율적인 서비스 전달자임과 동시에 민주주의와 좋은 거버넌스를 구축하는 데 큰 역할을 할 수 있다는 점을 부각시켜왔다. 개도국CSO는 빈곤감소를 위한 효율적인 서비스 전달자로서 개도국 정부나 공여국CSO보다 지역 상황에 대한 이해도가 높고 시민들과의 관계가 밀접하여 자원 동원과 활용에 효율적일 뿐만 아니라(Degnbol, Engberg 2003), 현지에서 문제가 발생할 경우 이를 설득하고 해결할

²⁾ 개도국CSO에 대한 지원규모는 2009년 1,055백 만 달러에서 2011년 1,345백 만 달러로 약3백 만 달러 정도 증가한 것으로 확인된다(OECD/DAC 2013).

수 있는 강점이 있다. 또한, 정부 조직보다 유연한 조직 업무 환경을 가지고 있어 프로젝트 행정 비용을 절약하는 데에 효과적이기 때문에 개도국 정부 및 지방정부와 지속적이고 공평한 사회적 결속력을 도모하여 민주적인 거버넌스를 확립하는 데 큰 역할을 수행한다(Lewis, Sobhan 1999).³⁾ 개발협력의 효과를 거버넌스 관점에서 보면, 시민사회는 국가와 시장에 대항하여 공공성을 회복하는 균형추 역할을 통해 정부, 시장, 그리고 제3섹터간의 균형적인 관계를 유지하여(Howell, Pearce 2001) 개도국 정부 조직과 유연하게 협력하고 정부로 하여금 책임감 있는 정책을 수행할 수 있도록 한다(Giffen, Judge 2010; Sheahan 2010). 결론적으로, 개도국CSO는 현지의 맥락과 관점에서 빈곤 감소에 일조하고 개도국 정부 및 시민들로 하여금 주인의식을 갖고 원조 정책 대화에 참여할 수 있게 하는 견인차로서의 역할을 수행한다.

그러나 이와는 대조적으로 개도국CSO의 한계점도 제기된다. 개도국CSO는 개발 정책과 프로젝트 관리 역량을 갖추고 있지 못하여 오히려 공여국CSO가 사업을 직접 수행하는 것이 개발효과성을 더 제고할 수 있다는 주장이다(Banks, Hulmes 2012). 또한 개도국CSO간 역량의 격차가 크기 때문에 빈곤문제를 해결하는 데 실질적인 도움을 주지 못하는 단체에 대한 지원이 줄어들게 되고 따라서 상대적으로 조직 규모가 큰 CSO에만 지원이 더욱 집중되는 결과를 초래할 수 있다(Bebbington, Riddell 1995; Edward, Hulme 1996). 이러한 한계를 극복하고 시민단체로서 본연의 역할을 충실히 수행하기 위해서는 역량강화, 균등한 기회 확보, 충분한 재정 지원 등을 통해 이들이 가진 고유한 역량을 최대한 발현할 수 있도록 하는 환경 조성이 무엇보다

³⁾ 반면 시민사회가 지나치게 집단 이기주의를 추구하게 되면 오히려 민주주의에 장애가 될 수도 있다. 특히 경제적 이익이나 민족의 배경 등에 기초한 집단의 경우 시민의 결속을 왜곡시키며 실제 공공의 이익을 대변한다고 장담할 수 없다(주성수 2009). 따라서 각국의 실정과 정치적 배경에 따라 시민사회와 민주주의의 관계를 파악해야 한다.

중요하다.

이에 국제사회는 개도국 시민사회를 위한 우호적 환경(enabling environment for CSO) 조성을 위해 다양한 정책을 시행하였다. OECD/DAC 회원국들은 개도국 시민사회를 활성화하고 개도국CSO를 직접적으로 지원하기 위한 다양한 프로그램을 진행하고 있다(손혁상 외 2011). 가령 스웨덴 정부는 개발 성과 측면에서 개도국CSO의 협력은 효과가 크기 때문에 개도국 내 시민사회 지원을 개발의 중요한 정책 목표로 삼았다(SIDA 2009). 캐나다는 개도국CSO는 공여국CSO가 접근하기 어려운 지역의 취약 계층을 위한 사업 수행에 강점이 있고 이 지역에서 빈곤의 실질적 원인(underlying cause) 파악할 수 있기 때문에 이러한 강점을 극대화시키기 위한 환경 조성의 중요성을 강조한다(CIDA 2015).

이처럼 시민사회를 위한 우호적 환경 담론은 개도국CSO에 대한 공여기관의 역할 및 공여국CSO와의 관계를 설정하고 개발협력의 효율적인 지원 방법에 대한 답을 찾아가는 과정이다. 일반적으로 시민사회 환경이란 “시민사회가 활동할 수 있는 환경”(OECD/DAC 2014)을 총칭하는 개념으로 “개인 혹은 단체의 존립과 역할을 수행할 수 있게 하는 광범위한 시스템”(UNDP 2008)으로 정의될 수 있으나, 시민사회를 환경의 관점에서 개념화하기 위해서는 시민사회가 가진 대조적인 가치를 포괄적으로 분석하고 이해할 수 있어야 한다. 이는 시민사회의 역할과 존재 방식, 그리고 정부와의 관계 등에 따라 다양한 접근이 가능하며, 역사적으로 사회 발전에 의한 결과인지 아니면 권력기관에 저항하면서 스스로 발전되는 것인지에 따라 그 존재의 의미가 달라지기 때문이다(Rooy 1998). 이처럼 시민사회 환경은 그 특유의 긴장성, 복잡성, 상보성 등 때문에 일관된 기준으로 설명하기는 쉽지 않다.

따라서 본 연구는 현재까지 논의된 시민사회를 위한 우호적 환경에 대한 다양한 이론적·정책적 논의 흐름을 분석하고, 이를 측정할 수 있

는 관련 지표의 현황과 문제점을 비판적으로 살펴보고자 한다. 이를 통해 개도국 시민사회를 위한 우호적 환경 조성을 위한 지원의 목적과 의미 및 한국의 국제개발협력 정책에 주는 시사점을 도출하는 것을 목적으로 한다.

2. 시민사회를 위한 우호적 환경 정의

일반적으로 시민사회 환경은 “시민사회가 활동할 수 있는 환경(OECD/DAC 2014)” 혹은 “개인 혹은 단체의 존립과 역할을 수행할 수 있게 하는 광범위한 시스템(UNDP 2008)”으로 정의된다. 그러나 개발협력에서 시민사회를 둘러싼 개념과 담론이 다양한 관점에서 논의되듯이, 시민사회를 위한 우호적 환경 또한 단일한 개념으로 설명되지 않는다(Brinkerhoff 2004). 통상적으로 우호적이라고 하는 것은 ‘긍정적 변화를 위한 추진 요인(positive drivers)’ 정도로 이해되기 때문에(UNDP 2011), 우호적 환경의 정의를 살펴보기 위해서는 실질적으로 어떤 ‘환경 조건’이 시민사회에 긍정적으로 작용되는지를 살펴봐야 한다.

비록 CSO가 수행한 사업의 질적 효과성에 대한 관심을 빼놓을 수는 없지만, 우호적 환경과 역량강화의 관계를 단순히 사업의 효과성을 높이기 위한 것이라는 좁은 의미로 해석하는 것은 적절하지 않다(손혁상 2011). 특히 개도국CSO 지원에 대한 합의된 정당화 논리가 마련되지 않은 현 시점에서 개발활동과 시민사회의 역할에 대한 논쟁은 근본적으로 개발이 무엇이고 어떻게 이루어져야 하는지에 대한 고찰에서부터 출발해야 한다(Elbers, 2012). 그러나 기실 개발의 개념과 CSO 역할에 대한 논의는 매우 지난한 작업으로, 본 논문에서는 CSO-정부 간 관계 유형을 토대로 시민사회를 위한 우호적 환경 개념을 살펴보고자 한다.⁴⁾

1) 제도적 환경 측면

제도적 관점에 따른 우호적 환경 정의는 “시민사회가 일정한 규모로 조직되고 활동이 가능한 영역을 구성할 수 있는 권리 보장”이라 할 수 있다(CIVICUS 2012). 이러한 관점은 CSO 존립 근거를 법적인 제도 (legal frameworks)를 통해 확보하는 것으로 CSO가 시민들의 다양한 목소리를 대표하는 ‘공적인 조직’이라는 정당성 확보가 CSO 활동에 무엇보다 중요함을 강조하는 입장이다. 이러한 주장은 CSO의 설립과 운영에 관한 법적인 근거가 마련되어 있어 개발 활동 참여 지위를 보장하는 것이 여타의 정치적, 사회문화적, 경제적 환경보다 빈곤층의 이익을 증진시키는 데 실용적이라고 보고 있다. CSO의 지위를 제도적으로 보장하게 되면, CSO는 투명하고 책임 있는 기부금 사용과 개발 활동 보고와 같은 사회적 책무성을 다할 수 있게 된다(Slim 2002). 허위로 등록된 단체들에 의한 피해 사례가 줄어들게 되어 해외 공여기관에서 개도국CSO와의 온전한 협력이 가능해질 수 있다. 따라서 시민사회를 위한 법적 제도 마련은 개도국CSO의 개발효과성에 가장 중요한 선결 조건이라는 점에 동의한다.

이론적으로 보면, 제도 강화는 1970-80년대 국가주도의 개발접근 방식의 실패로 인해 1990년대 들어 이른바 신정책의제(new policy agenda)라는 새로운 정책노선을 추구한 것과 같은 맥락으로 해석될 수

4) CSO-정부 간 관계 유형은 CSO가 발전해 온 역사적 현실을 살펴봐야 하나 대체로 월드뱅크를 중심으로 확산되었던 정부규모 축소와 시장원리를 강조한 신자유주의적 관점, 토크빌(De Tocqueville)의 사상을 중심으로 시민들의 독립적인 결사체와 자원봉사를 강조하는 다원주의적 해석(De Tocqueville 2000; Putnam 2000), 그람시(A. Gramsci)의 사상에 기초한 권력을 위한 투쟁에 기반 한 분쟁과 협상의 주체로서의 시민사회(Gramsci 1971), 그리고 의사소통이 이루어지는 공론장으로서의 시민사회(Harbermas 1984) 등으로 다양하게 해석될 수 있다. 그러나 국제개발협력에서 시민사회는 시민성(civility)이라는 가치를 토대로 다양한 사회적 관계를 내포함과 동시에 국가 및 경제로부터 독립적이고 집합적인 실체라는 점을 공통적으로 인식하고 있다(손혁상 2011).

있다. 신정책의제는 정부의 개입 및 내부적 절차와 규정들을 감축하는 대신 그 기능을 가능한 민간분야로 이양을 주장하는데, 이는 시민사회가 정부보다 효율적으로 사업을 수행하며 민주적인 절차를 강화하는 잠재력을 가져 굿거버넌스(good governance)에 기여하는 행위자로 인식되기 때문이다(손혁상 외 2011). 그러나 굿거버넌스를 추구한다는 명목 하에 조건부원조(conditionality) 및 구조조정(structure adjustment)을 확대하다보니 오히려 부정적인 결과를 초래하기도 하였다(Hulme, Edwards 1997). 결과적으로 개도국의 사회구조적 취약성 때문에 시민권의 강화보다는 CSO를 통한 정치적 정당성만을 촉진시킨 것이다.

이처럼 제도적 환경의 강화는 CSO의 활동에 새로운 장벽(barrier)이 되기도 한다. 입법은 종종 권리, 의무, 절차 등에 대한 지침 프레임워크를 함께 설정하는데, CSO 등록 및 운영에 관한 법률이 그 의도와는 달리 너무 조잡하거나 혹은 지나치게 포괄적일 경우 오히려 시민단체 운영에 장애물이 되기도 한다. 반면 전통적인 규범이 법의 영향력보다 강한 환경에서는 정부는 정치적 경쟁으로부터 자신들을 보호하려는 성향이 강하기 때문에 법률을 통해 시민들의 정치적 활동을 억제하거나 비공식적인 협력이 강화되기도 한다(Stigler 1971). 그 결과 CSO 승인 과정이 법률로 마련되었다고 하나 그 과정이 지나치게 제한적이어서 일부 기관들은 상황이 나아질 때까지 비공식적인 조직으로 머물러 있기도 한다(Narayan 2001).⁵⁾ 이러한 현상은 특히 사회적 약자들이 설립한 단체에서 주로 나타나기 때문에 제도적 환경을 강조하기 위해서는 시민 단체 간의 신뢰 관계, 공적인 규범 준수 및 정부와 기업 등 다른 유형의 기관에 대한 존중을 창출 할 수 있는 환경이 선행되어야 할

⁵⁾ World Bank는 “Voices of the Poor(2001)”을 통해 다음과 같은 상황을 묘사한다. “집주인, 상인, 주 공무원, 지방 의회 의원, 지역 엘리트, 정치인과의 가난한 사람들의 상호 작용은 주로 누가 어떤 가치를 지니고 있는지를 결정하는 사회적 규범에 따라 결정됩니다. 이러한 보편적이고 상호 연결된 규범을 통해 사회와 거버넌스가 유지됩니다.”

것이다(Fowler 2013).

지금까지 살펴본 바와 같이 CSO를 위한 법률을 마련하기 위해서는 정부와 CSO가 대등한 지위에서 협력적 관계를 유지하는 것이 중요하다. 시민사회가 무엇보다 시민들이 단결하여 참여할 수 있는 기본적인 인권 보장을 선결조건으로 제시되는 것도 바로 이러한 이유 때문이다. 시민사회는 “CSO 개발효과성을 위한 국제프레임워크(씨앤티프 합의문 2011)”을 통해 “결사와 집회의 자유 보장, CSO의 법률적 지위 인정, 표현의 자유 보장, 이주의 자유 및 이동권과 여행권 보장, 국가 간섭 없이 활동할 권리 보장, 개발에 있어서 합법적 역할을 하기 위해 필요한 자원을 찾고 확보할 법적 공간(legal space) 보장” 등을 요구하였다. 결론적으로 시민사회를 위한 제도적 환경 구축을 위해서는 CSO의 참여(engagement)를 보장하고 정치적 기회를 확장할 수 있을 때 긍정적으로 평가 될 수 있으며, 제도적 혜택으로 인해 공동의 목적에 보다 잘 달성되거나 혹은 제재의 이익이 공정할 때만 가치 있다고 할 수 있겠다.

2) 사회·경제적 환경 측면

UNDP(2013)는 시민사회를 위한 우호적 환경을 “시민사회의 역량을 강화하기 위한 필요조건”으로 정의한다. 이 관점은 우호적 환경을 사회경제적 환경이라는 관점에서 사회가 발전하면 시민사회 역량도 동반 성장하게 된다는 입장으로 시민사회의 역량 강화를 위해서는 무엇보다 사회경제적 제반 조건이 마련되어야 함을 강조하고 있다.⁶⁾ 이러한 주장은 시민사회의 발전이 사회 전체의 공동 목표 추구하게 된다는 사회적 자본(social capital)의 개념과 유사하다. 소위 토크빌(Tocqueville)

⁶⁾ 시민사회 역량이란, “개인, 조직, 그리고 이를 가능하게 하는 환경의 3가지 측면에서, 개인과 조직 그리고 환경이 서로 상호작용하는 통합적 시스템 간 장기적이고 지속적으로 수행해야 하는 것”으로 정의할 수 있다(UNDP 1998).

식 공동체주의자들의 주장처럼, 시민 개인은 사적인 목적 대신 공공선을 추구하기 위해 사회적 자본(social capital)에 관심을 가지게 되며, 이러한 사회적 자본은 규범과 가치를 공유하는 네트워크로서 그룹 간 협력을 촉진시킨다고 보고 있다(OECD 2001). 사회·경제적 환경의 중요성은 개발 행위를 효과적으로 실행할 수 있도록 CSO의 능력을 강화하여 개도국의 빈곤과 인권문제의 해소하는 데 중요하다고 본 것이다.

이때 시민사회 역량강화와 사회적 발전이라는 양자 간의 관계에 대해서 선후 관계를 어떻게 바라보느냐가 중요하다. 이는 닭과 달걀의 우선순위와 같은 문제로, 시민사회가 사회적 자본 형성의 간접적 주체로 해석될 경우 정부는 조직화되지 못한 개인을 대상으로 사회적 참여를 위한 매개자로서의 역할이 강조된다. 앞서 살펴본 신정책의제 노선에 의해서는 CSO와 시장과의 구분이 흐릿해진 것과는 달리 사회적 자본의 관점에서는 CSO와 정부의 역할 구분을 모호하게 하는 문제를 안고 있다. 달리 말해, CSO는 효과적인 정부를 구축하기 위한 매개적 역할이나 간접적 기여를 하는 수준에서 이해될 수 있다.

그러나 많은 연구에서 개도국 정부의 역할이 미비할수록 시민사회의 중요성이 강조되며, 단순히 프로젝트 수행 효과를 위한 수준에 머무르지 않고 정치, 경제, 사회 전반에 영향을 미치는 것으로 나타난다. 가령, 아프리카 일부 국가에서처럼 정부 역할이 축소되더라도 CSO가 질적으로나 양적으로 성장하고 있으며 이들은 주민들의 의사소통의 핵심적 역할까지 담당하고 있다(Shaw 1990; Wolpert 1993). 남미의 경우도 정부가 약화되면서 그 대신 CSO가 강화되고 있다는 연구 결과가 발표되기도 하였다(Figueras 2004). 이처럼 시민사회가 정부운영의 효과성을 증대시키고 있다고 볼 수 있다.

이러한 관점은 최근 논의된 ODA가 최빈국에서 포용적 성장(inclusive growth)을 촉진할 효과적인 수단이 될 수 있다는 논리적 근거와 연결된

다. 그간 ODA는 거시적 경제성장을 통해 시민들의 생활수준과 복리를 증진시킬 수 있는 주요한 수단으로 인식되었지만, 그 이면에는 다양한 사회집단이 그 혜택을 공유하지 못한다는 문제가 꾸준히 제기되어 왔다. 따라서 시민사회를 위한 사회경제적 환경 조성은 CSO로 하여금 지역 내 다양한 문제 해결에 참여할 수 있게 하고 변영의 성과를 공평하게 공유할 수 있게 하는 데 중요하다. 시민사회가 가진 전략적 강점과 차별성을 드러내어 개도국 내 포용적 성장에 기여하기 위해서는 시민사회를 위한 우호적 환경 조성 그 자체가 개발 사업의 중요한 목표가 될 수 있다.

3) 역량강화 측면

시민사회 내에서는 앞서 살펴본 원조기구의 해석과는 달리 우호적 환경의 핵심 가치를 시민 개인의 역량강화라고 보는 시각을 제기한다 (Fioramonti 2015). 이와 관련 하여, 시민단체인 CIVICUS는 시민사회를 위한 우호적 환경을 “자발적으로 참여하여 활동하는 개인 혹은 단체의 역량에 영향을 미치는 제반 조건들”이라 정의하였다(CIVICUS 2013). 이는 1980년대부터 규범적으로 논의된 복지 경제학적 접근법에 기초하여 개인의 영양, 거주, 교육 등 개인의 생존과 활동의 근간이 되는 기본욕구(basic needs)를 충족시키고 스스로 자신이 추구하는 바를 충분히 도달할 수 있도록 하는 자기결정의 역량을 강조한 입장이다. 이러한 입장은 소득과 산출물에 기반하여 원조 효과를 극대화하려는 방향에서 민주주의의 기본인 인간의 존엄성과 개인의 자유를 중요화하는 입장으로서의 변화를 추구하는 것으로 보인다.

개인 차원의 역량강화가 사회적 활동으로 연결되기 위해서는 제도적인 조직을 통한 활동뿐만 아니라 비제도적인 집단 활동이 가능한 환경 조성이 필요하다. 자신의 목표를 스스로 정할 수 있기 위해서는

소득증대 외에도 지역의 문화적, 사회적, 정치적 환경에 따라 다양한 활동과 교류가 필요하며, 개인이 사회활동에 참여하여 자신의 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 모든 개인에게 동등한 기회와 과정에서의 공정함이 보장되어야 할 것이다.

이러한 관점은 앞서 논의된 사회적 자본과 일견 유사한 점도 있으나 여성, 평화, 인종 문제와 같이 기존의 논의에서 제외된 사적인 문제를 공론으로 확장시킨다는 점에서 그 차이는 적지 않다. 시민사회는 공적 참여의 불평등을 줄여 모두가 평등하게 참여하게 할 수 있는 사회형태로 시민이 민주적으로 참여할 수 있는 공공영역(arena of participation)의 기능을 수행한다. 이러한 공간은 국가와 시장보다 효과적으로 주민들의 삶의 질을 개선하는 데 기여하고 결과적으로 굿거버넌스와 민주주의 성취를 진작시킬 수 있으며, 국가와 시장을 보완하고 견제하여 책무성(accountability)을 강조하는 성과를 가져온다(손혁상 외 2011). 따라서 소외집단의 참여가 배제된 제도적 수준에서의 민주주의 한계를 극복하기 위해서는 시민사회를 위한 사회 문화적 환경을 강화해야 한다.

〈표-1〉 시민사회를 위한 우호적 환경 정의 요약

강조점	정의	강조점
일반적 의미	- 시민사회가 활동할 수 있는 환경(OECD 2014) - 개인의 역할과 단체의 기능이 잘 작동할 수 있도록 하거나 반대로 제약하는 시스템(UNDP 2008)	
법률 및 제도적 관점	- 시민사회가 일정한 규모로 조직되고 활동이 가능한 영역을 구성할 수 있는 권리(CIVICUS 2012) - CSO의 활동방식에 영향을 줄 수 있는 정부와 공적 공여자 및 기타 개발 행위자들에 의해 만들어진 정치적, 정책적 상황(씨앤티립합의문)	CSO 존립을 위한 법적 보장 및 정체성 확립을 통한 참여 기회 확보
사회경제적 환경 관점	- 사회경제적 환경과 동일한 개념으로 시민사회의 역량을 강화하기 위한 필요조건(UNDP 2013)	역량강화를 통한 개발효과성 증대
역량개발 관점	- 자발적으로 참여하여 활동하는 개인 혹은 단체의 역량에 영향을 미치는 제반 조건들(CIVICUS 2013)	사적인 문제의 공론화와 기본육구 충족

3. 시민사회를 위한 우호적 환경 등장 배경

1) 참여적 거버넌스 구축

시민사회 환경에 관한 논의는 1990년대 시민사회의 참여를 위한 제도 마련에 관한 논의에서부터 출발한다.⁷⁾ 이 관점은 국제기구 및 공여국을 중심으로 제도적 환경을 통한 참여적 거버넌스를 구축하여 정부와 시민사회가 수평적 네트워크를 형성하고 사회문제를 공동으로 해결하자는 입장이다. 이러한 관점은 사회주의권 국가들이 몰락한 이후 민주주의적 거버넌스 모델이 부각되면서 등장하였다(손혁상 외 2011). 거버넌스 모델은 인적 자원과 사회적 자본의 중요성을 강조하고 시민사회와의 상호 교류를 통해 정부와 시장의 실패를 보완하려는 시도로, 시민들의 참여는 거버넌스를 위한 핵심적인 요소가 된다(OECD 2001). 결국 시민들의 참여는 정부로 하여금 정책 결정의 질을 향상시키고 투명성과 책무성 증진을 제고하여 민주주의를 보강할 수 있게 한다.

참여적 거버넌스에 관한 논의는 주로 월드뱅크(World Bank)나 USAID와 같은 개발 원조기구에 의해 주도되었다. 이들은 시민사회를 둘러싼 법적 환경(legal environment)을 파악하여 법률 및 정책 개혁의 우선순위를 확인하고자 하였다. 한 예로, 1995년 월드뱅크(World Bank)는 시민단체인 ICNL(the International Center for Not-for-Profit Law)과

7) 이와 관련된 사례를 몇 가지 살펴보면, 1) The Nonprofit Partnership Conference, 2003. "An Enabling Environment: The Legal and Policy Framework Required for a Vibrant NPO Sector," Johannesburg, South Africa. 2) World Bank, 2001. "Enabling Environment for Civil Society in CDD Projects," Washington, DC. 3) USAID. 2004. "Enabling Environment," USAID/Nigeria. 4) Asian Development Bank. 2003. "Strengthening the Enabling Environment and Building Institutional Capacity to Combat Land Degradation," Asian Development Bank. 등이 있다.

함께 시민사회의 환경 개선을 위한 법률 및 규제 환경을 파악하기 위한 평가 도구를 개발하고, 100여 국 이상의 시민사회 입법에 관한 정보를 수집하였다. 이 프로젝트는 법적 환경이 시민사회 참여에 어떻게 영향을 미치는지를 분석하여 법률 및 정책 개혁의 우선순위를 확인하는데 도움을 주었다(World Bank, 2003).⁸⁾

CSO에 영향을 미치는 제도적 제반 조건들이 실제 CSO의 책무성과 개발효과성에 긍정적으로 작용하는지를 알기 위해 우호적 환경 요인(enabling elements)이 무엇인지 파악해야 하였다. 이에 월드뱅크(2003)는 ARVIN 프레임을 통해 시민사회를 위한 우호적 환경을 활성화하기 위해서는 준거의 자유(Association), 재정지원(Resources), 표현의 자유(Voices), 정보접근성(Information), 협상(Negotiation)이 보장되어야 한다고 발표하였다.

〈표-2〉 우호적 환경 제고를 위한 정부의 역할

우호적 요인	특징	정부의 역할
경제적 요인	<ul style="list-style-type: none"> - 일정한 정책 프레임워크 - 시장에서의 자유로운 경쟁 - 투자 촉진 - 낮은 거래비용 	<ul style="list-style-type: none"> - 불필요한 규제 완화 - 물가상승 억제 및 안정 - 관세 인하 - 인프라 구축(도로, 교통 등) - 범죄 조직 단속
정치적 요인	<ul style="list-style-type: none"> - 민주주의 - 참여 독려 - 법 제도 및 규율 확립 	<ul style="list-style-type: none"> - 공정한 선거 보장 - 투명한 정보 공개 - 정부 권한 축소 - 이익집단 권한 축소 - 시민사회 지원 - 사법권 독립
행정적 요인	<ul style="list-style-type: none"> - 효율적인 운영 - 청렴 - 지방분권화 	<ul style="list-style-type: none"> - 부패와 권력 남용 제한 - 성과에 대한 인센티브 제공 - 재정지원과 서비스제공 분리

8) 이 프로젝트에 의해 3개의 주요 결과문서가 발행된다. Handbook on Good practices for Laws Relating to NGOs(1995), Promoting Enabling Legal Environments for Civic Engagement (2001), Improving the Environment for Civic Engagement in Poverty Reduction(2002)

	- 정부 업무처리 능력	- 파트너십 활성화 - 모니터링과 평가 구축
사회문화적 요인	- 사회적 신뢰 - 다양성 인정 - 평등과 공정함 - 자아 효능감	- 기초 생활 보장 - 정책 대화 참여 보장 - 인종 차별 금지 - 소수 민족 차별 금지 - 폭력 사용 금지
재정적 요인	- 보건, 교육, 노동, 과학기술 등에 투자 - 제도적 역량강화를 위한 투자	- 민간의 투자 활성화 - 공적 자금 활용 효과성 확대

<출처: Derick Brinkerhoff(2004)>

이처럼 제도적 조건은 참여적 거버넌스를 활성화하는 데 다양한 방식으로 영향을 미치게 된다. 참여적 거버넌스란 통상 “국가, 시장, 그리고 시민사회에 속하는 행위자들이 투명하고 민주적으로 정책을 수립하고 집행하기 위해 수평적인 네트워크를 형성하여 수립한 유형 또는 무형의 제도로 구성된 통치체제”로 정의된다(손희상 2011). 따라서 시민사회 참여에 대한 제약이 존재한다면 참여를 억제하는 요인을 다양한 각도에서 검토해야 한다. 이에 UNDP는 시민사회를 위한 우호적 환경을 거버넌스(governance), 역량(capacity), 참여(engagement), 법치(law governing), 영향(impact)이라는 다섯 가지 기준을 제시하였다(UNDP 2010). UNDP는 빈곤과 소외 및 불평등 원인을 해결하고 지속적인 변화를 추구하기 위해서는 정부와 시민사회 간의 이해관계의 상충을 줄이는 것이 최우선으로 보고 있다. 결론적으로 CSO가 개발 정책 의제 설정에 서부터 합의, 이행, 평가 단계에 이르기까지 개발 정책 결정 전 과정에 참여할 수 있을 때 빈곤한 사람들을 효과적으로 지원할 수 있으며, 국가중심적인 시각이 아닌 사회구성원 스스로 자발적으로 신뢰를 바탕으로 한 협조를 강조하고 이러한 네트워크를 통한 사회문제 해결이 중요하다 할 수 있다.

2) CSO 책무성과 개발효과성 제고

시민사회는 2011년 캄보디아 시엠립에서 열린 오픈포럼에서 책무성(accountability)과 개발효과성(development effectiveness)을 제고하기 위해 시민사회의 참여를 활성화해야 한다고 주장하였다. 이들은 기존의 전통적인 개념의 ‘원조’에서 인권, 양성평등, 환경 등 권리에 기반 한 개발효과성⁹⁾ 원칙을 주장하였다. 이러한 관점은 개도국CSO의 환경을 어떻게 활성화 할 수 있을지에 대한 논의로 확대되었다.

개발협력에서 거버넌스에 관한 논의가 정당성과 효율성 측면에서만 강조되다보면 책무성 문제를 부차적인 문제로 희석될 수 있다(김태균, 2013). 개발협력은 정당성과 효율성 양쪽 모두 중요하게 다루어지는 만큼 개발 행위자의 책무성 문제도 중요하게 다루어져야 한다. 이러한 문제의식은 시민사회 내부에서도 개발효과성 도달을 위해서 CSO 책무성 메커니즘을 강화해야 한다는 움직임으로 발전되었다. 이러한 움직임은 2008년 아크라 회의 이후 공여국 시민사회 단체를 중심으로 결성된 오픈포럼(Open Forum: Open Forum for CSO Development Effectiveness)의 주도로 2010년 이스탄불에서 개최된 제1차 총회(the 1st Open Forum Global Assembly)에서 『CSO 개발효과성 제고를 위한 이스탄불 원칙(The Istanbul Principles for CSO Development Effectiveness)』을 채택하면서 본격화된다. 이듬해인 2011년 캄보디아 시엠립에서 열린 제2차 총회에서 이스탄불 원칙을 토대로 한 『CSO 개발효과성을 위한 국제 프레임워크에 관한 시엠립 CSO 합의(Putting the Istanbul Principle into Practice: A Companion Toolkit to the Siem Reap Consensus on the

9) 공여자 주도의 개발협력의 근본적인 변화와 함께 인권, 성평등, 지속가능한 환경 등 권리에 기반 한 개발효과성 담론은 제4차 부산 세계개발원조총회의를 통해 “효과적인 개발(effectiveness development)”로 타협되었다(손혁상 2013).

International Framework for CSO Development Effectiveness, 씨엠립 합의 문)』와 세부적인 지침을 담은 이스탄불 원칙 실행을 위한 툴킷(toolkit)을 통해 거듭 강조되었다.

이러한 일련의 논의는 “자신들의 내부 운영에 있어 투명성과 다양한 측면에서의 책무성 및 청렴성에 대한 조직 차원의 지속적인 헌신”이라는 이스탄불 원칙 5항에서 더욱 선명하게 드러난다. 그러나 CSO 활동을 정치적으로 제약하거나 지역사회의 소외계층이나 차별당하는 사람들의 조직에 대한 기본적인 인권이 보장되지 않는다면 CSO 책무성 발현이 어렵기 때문에 CSO가 개발협력 전 과정에 개발 행위자로 존중받으며 온전히 개발 과정에 참여할 수 있도록 하여야 한다. 이에 국제사회는 2008년 아크라에서 열린 HLF-3에서 각국 정부는 시민사회의 개발효과성을 위한 법적, 제도적, 정치적, 문화적 환경을 제공하기 위해 노력할 것을 약속하였으며, 2011년에는 부산선언 최종안의 22항 a조에 “시민사회의 기여를 최대화할 수 있는 환경을 구축“하는 것에 합의한다(OECD/DAC 2011).

이처럼 시민사회를 위한 우호적 환경은 개도국에서 시행되는 대다수의 개발 프로젝트 기간이 일정하게 정해져 있어 사업 종료 후에도 지속적으로 긍정적인 영향을 미칠 수 있어야 하기 때문에, 기존의 절차 중심의 원조효과성의 한계를 극복을 위한 대안적 프레임으로 사업의 지속가능성을 가능하게 하는 필수적인 조건이라는 개념으로 제기된다. 이로 인하여 시민사회를 위한 우호적 환경을 조성 그 자체가 개발협력의 주요 사업 목표로 자리매김하기 하게 되었다.

4. 시민사회를 위한 우호적 환경 지표

시민사회 환경을 측정하기 위해서는 시민사회 섹터 전반에 관한 다

양한 검토가 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 시민사회를 위한 우호적 환경은 크게 CSO를 위한 제도적인 정책이 마련되어 있는지 여부와 CSO의 역량개발을 위한 사회, 경제, 문화적 조건 등으로 분류된다. 이 장에서는 국제사회에서 활용된 시민사회 환경 지표의 특성과 한계점에 대해서 살펴보고자 한다.¹⁰⁾

1) 초기 시민사회 지표

지금까지 논의에서 살펴본 바와 같이 시민사회에 대한 관심은 시민사회에 대한 경험적 연구의 필요성을 증대시키게 된다(박상필, 2012). 그러나 시민사회를 분석할 단일한 형태의 개념틀/framework)을 구성함에 있어 첫 번째 난관은 시민사회라는 질적인 가치를 어떻게 측정할 수 있는가 하는 문제이다. 시민사회 환경 지표를 구성하기 위해서는 시민사회의 개념, 역사적 흐름, 가치 등 규범적인 연구나 시민사회의 역량과 영향력 등과 같은 경험적 연구를 포함한 사회 전반에 관한 주관적·객관적 자료를 검토하고 분석해야 하는 어려움이 따르기 때문이다.

초기 시민사회 환경 측정은 시민단체의 수나 규모와 같은 객관적인 지표를 통해 구조적인 지형을 파악하기 위한 수준이었다(Salamo, Anheier 1998). 시민들의 시민단체 참여 동기나 활동 방식 등을 설문조사하여 시민단체의 강점과 약점 등을 분석, 이를 근거로 사회 전체의 민주주의나 정치적 성숙도를 가늠하였다(USAID 2012; Howard 2003; Scholte 2000). 그러나 시민단체는 거대하고 다양한 ‘시민 사회들(civil societies)’의 일부분으로, 소수의 지표만을 가지고 시민사회와 이를 둘러싼 환경 전체를 파악하는 것은 불가능에 가깝다. 특히 개도국의 경

¹⁰⁾ UNDP(2010)와 ICNL(2014)의 조사에 따르면 현재까지 사용된 우호적 환경 모니터링 프레임워크 및 지표는 약 40여 가지 정도 된다.

우, 다수의 CSO가 서구의 가치와 문화를 흡수하며 발전되는 측면이 있어 이들의 활동과 영향력, 그리고 성숙 정도가 그 사회의 일반적인 발전정도와는 일치한다고 보기 어렵다(Allen 1997; Abdelrahman 2002). 개도국CSO가 개발사업의 조력자 역할에 머물러 사회 변혁의 주체로 성장하지 못하거나 혹은 반대로 사회 전체가 발전하였음에도 CSO는 여전히 약한 정치적 존재로 남아 있는 경우도 종종 확인된다(Allen 1997; Carothers, Ottaway 2000).

시민사회 지표에 관한 연구는 1980년대 이후 개발프로젝트가 어떻게 빈곤문제를 해소하고 인권을 증진시킬 수 있는지 그 요인을 찾기 위한 노력이 시작되면서 개발 프로젝트에 영향을 미치는 외부적 요인(external factors)을 찾으려는 연구에서 본격화되기 시작한다(Picciotto et al. 1998; USAID 1998; World Bank 1995; Brinkerhoff et al. 1992). 시민사회 연구자들은 시민사회의 강점, 생존 능력, 영향력 등 다양한 측면을 측정하려는 수단을 고안하기 시작하였으며, 정책적, 경제적 제도 마련을 위한 준거점으로 활용되기도 하였다(World Bank 2003; ICNL 2009). 이러한 노력은 점차 시민사회를 위한 우호적 환경을 측정하기 위한 가이드라인과 모니터링 프레임워크 등을 개발하여 이를 통해 여러 우호적 환경 지표(index)로 발전된다.

역사적으로 시민사회를 측정하고 평가를 시도한 대표적인 사례로 존스홉킨스 대학의 The Comparative Nonprofit Sector Project(CNP)를 들 수 있다. 이 프로젝트는 1991년에 시작되어 13개국의 시민사회의 구조와 재원 정보 등 정량적 정보를 담은 Global Civil Society Index(GCSI)를 발표하였다. 그러나 GCSI는 비영리 단체가 사용할 수 있는 재정 및 인적 자원에 대한 제한한 설명을 제공하였지만, 시민사회를 정적인 현상(static phenomenon)으로 묘사한 것이라는 비판은 피할 수 없었다(Salamon et al. 2004).

이후 1997년에 존스홉킨스대학(Johns Hopkins University)의 셀러먼(Salaman)과 런던정경대학(LSE)의 안하이어(Anheier)는 국제비영리단체 분류(ICNPO: international classification of nonprofit organizations)를 개발한다. 이 분류법은 시민사회를 이루는 비영리단체를 12개의 영역으로 분류하는 기준을 제시하였으며, 산출, 고용과 같은 경제지표를 토대로 국제비교 연구도 진행하였다. 그러나 ICNPO는 시민사회가 가지고 있는 시민참여, 정부와의 권력관계, 거버넌스 실행 등 주요한 가치를 경제지표만을 가지고 파악하려는 문제가 지적된다(박상필 2012).

시민사회의 보다 정치적인 역동성을 확인하기 위해 ICNL(the International Center for Not-for-Profit Law)은 100여국의 CSO 관련 법률을 정리하여 “Handbook on Good Practices for Laws Relating to NGOs (1995)”를 발표하였다. ICNL의 ‘NGO Law Monitoring’이라는 프레임워크를 통해 CSO 등록과 허가에 관련된 법률, 정부와 시민사회 간의 거버넌스에 관한 법률, CSO를 위한 재정 및 활동 지원 정책 등의 정보를 수집하였다(ICNL 2009). 이러한 정보는 공여국 원조기구나 CSO들에게 개도국의 시민사회를 위한 법적, 제도적 환경을 이해할 수 있는 안내서 역할을 하여 이를 토대로 다양한 개발 정책 마련을 위한 기초 자료로 활용되기도 하였다(World Bank 2003). 그러나 이 지표는 사회문화적 특성, 정치 시스템, 경제적 구조와 부의 분배, 노동, 신념과 가치, 역사적으로 내재된 관례와 규범 등 시민사회를 형성하는 다양한 가치보다는 법률과 법령 정보를 통해 시민사회 환경을 측정하였다는 한계가 있다.

〈표-3〉 NGO Law Monitoring 아프가니스탄 예시

기관	NGO	협회
등록기관	Ministry of Economy	Ministry of Justice
등록단체 수	등록한 국내NGO 3,679 등록한 국제NGO 415 활동 중인 국내NGO 1,786 활동 중인 국제NGO 274	2015년 9월 기준 5,789
등록 절차	국내NGO Technical Commission/High Evaluation Commission 평가 국제NGO Ministry of Foreign Affairs/Ministry of Economy 평가	외국인은 설립 불가
활동 제한	프로젝트 시행 전 Ministry of Economy의 승인이 필요. 단, 건설 프로젝트에 참여 불가	금융 관련 업종 불가
정책 활동	정치적 활동 금지	정치적 활동 금지
국제 교류	제한 없음	제한 없음
재정 관련	제한 없음	제한 없음
이사회	자국민만 가능	자국민만 가능

<출처: ICNL 홈페이지(검색: 2017년 3월 12일)>

2) CSO 지속가능성 지표(CSO Sustainability Index, USAID)

USAID는 ICNL이 제공한 법률적 정보를 바탕으로 CSO가 직면한 주요 과제를 매핑하여 ‘NGO Sustainability Index’라는 지표를 발표하였다(USAID 1997). 이 지표에는 특히 구소련의 연방국에서 독립한 동유럽과 아시아 지역의 시민사회를 위한 제도적 환경 데이터를 통해 민주주의 발전 정도를 가늠하여 민주주의를 위한 자신들의 정치적 지지가 반영되어 있다. NGO Sustainability Index는 법률 환경(legal environment), 재정적 환경(financial viability), 공공 이미지(public image), NGO 인프라(NGO infrastructure), 옹호(advocacy), 조직 역량(organizational capacity), 서비스 제공(service provision)의 7개 영역의 시민사회 환경 지표를 통해 CSO의 진전 상황을 추적하고 비교하여 NGO의 생존 가능성을 자세히 설명하

고 있다(Moore 2006). 초기 구소련 독립 국가를 중심으로 조사하였으나, 이후 사하라 이남지역(2009), 중동과 북아프리카(2012) 등으로 확대되었고, 시민사회에 대한 보다 포괄적인 전망을 위해 NGO라는 용어 대신 CSO 지속가능성 지표(CSO Sustainability Index)를 사용하기 시작하였다.

CSO 지속가능성 지표는 CSO 부분 전반적인 발전 수준을 평가하기 위해 시민사회의 강점과 전반적인 실행 능력을 측정하여 이를 종합한 지표이다. 각 분야별 측정 내용을 요약하면 아래 <표-4>와 같다.

<표-4> CSO 지속가능성 지표 측정 질문

차원	주요 지표	설문 항
CSO 법적 환경	등록	CSO 등록에 유리한 법률이 있는가? 실제 CSO는 쉽게 등록하고 운영할 수 있는가?
	운영	내부관리, 활동범위, 재무보고 등이 현행법에 상세히 설명되어 있는가? 법률상 CSO가 원치 않는 국가 통제를 배제할 수 있도록 마련되어 있는가? CSO는 정치적 이유로 정부가 CSO를 해산할 경우 보호받을 수 있는 장치가 있는가?
	행정 간섭	CSO와 그 대리인은 법률에 따라 자유롭게 활동 가능한가? 중앙정부, 지방정부, 세무 당국의 부당한 간섭은 없는가? CSO는 공개토론을 통해 자유롭게 비판 가능한가?
	법률 자문	CSO 법률 전문 변호사가 있는가? CSO가 법률 자문을 자유롭게 받을 수 있는가?
	과세	CSO는 교부금, 기부금, 수수료 등에 대한 세금 면제나 공제를 받는가? 개인 또는 법인 기부자가 세금 공제를 받을 수 있는가?
	수익금	CSO가 재화와 용역을 제공함으로써 수입을 얻을 수 있는 법률이 존재하는가? CSO는 합법적으로 지방 및 중앙 차원의 정부 계약 및 조달을 위해 경쟁에 참여할 수 있는가?
단체 역량	구성	CSO는 지역의 이니셔티브를 적극적으로 구축하였나?
	전략 계획	자신의 미션을 명확하게 정의하였나?
	관리 구조	이사회 및 사무국 등 조직 구조가 있는가? 이사회는

		CSO 기부금 사용을 개방적이고 투명하게 확인하는가?
	직원	유급 정규직 직원이 있는가? 계약, 직무, 급여, 인사 정책이 적절한가? 자원봉사자 관리 체계가 있는가? 회계사, IT 관리자, 변호사와 같은 전문 서비스를 활용하는가?
	기술	사무기기 및 인터넷 등을 활용하는가?
재정능력	지역기부	시민들(지역주민)의 기부금은 어느 정도인가?
	다양성	일반적으로 다양한 자금원을 가지고 있는가? 단기적인 미래를 위해 충분한 자금을 보유하고 있는가?
	재정관리	건전한 재무관리 시스템이 있는가? 회계 및 재무감사 시스템은 투명한가?
	모금	정기 기부자는 있는가? 기부자 모집 및 관리 프로그램이 있는가?
	수입	서비스 제공, 제품 판매, 자산으로부터 수입이 있는가? 정부 및 기업과 계약을 통한 수입이 있는가?
옹호	정부와의 협력	정책입안자와 직접적인 의사소통이 있는가? 정부와 공동 수행하는 프로젝트가 있는가?
	정책 옹호	같은 이슈의 다른 단체와 옹호 캠페인을 실시하는가? 이러한 활동은 효과적이었나?
	로비활동	다양한 수준의 정부 의사 결정 과정에 참여하는가? 로비 개념에 익숙한가? 법안의 제정이나 개정에 참여하여 성공한 적이 있는가?
	지방자치	효과적이고 지속적으로 법률 및 규제 개선에 참여가 가능한가? CSO는 지역 자선 사업에 혜택을 줄 수 있는 법적 개혁을 위해 노력하는가?
서비스 제공	서비스	보건, 교육, 구호, 주택, 식수, 에너지 등과 같은 사회 기본 서비스 및 경제개발, 환경보호, 거버넌스 등과 같은 분야에서 서비스 제공을 하고 있는가?
	지역 수요	CSO의 활동이 지역 사회의 요구와 우선순위에 부합하는가?
	확산	출판, 워크숍, 전문가 강연 등이 CSO 구성원을 넘어서 학계나 주민들과 함께 하는가?
	비용	서비스 제공에 대한 비용을 받는가? 해당 지역 주민이나 정부가 서비스에 대한 지불 능력은 있는가?

	인식과 지원	정부 및 지역 정부는 보조금 등과 같은 계약을 통해 자금 지원을 하는가?
인프라	정보접근성	CSO 지원센터 또는 기타 수단을 통해 정보, 기술, 교육 지원 등에 접근할 수 있는가?
	재단보조금	지역 사회 재단 등을 통해 현지에서 필요한 프로젝트 기금이나 보조금을 받을 수 있는가?
	네트워크	CSO는 서로 정보를 공유하는가? 이러한 정보를 용이하게 하는 네트워크가 있는가?
	교육	CSO 전문 교육 강사가 있는가? 중소도시에 CSO 관리교육 프로그램이 있는가? 전략, 회계, 재정관리, 기금모금, 자원봉사 관리 및 이사회 운영 등 전문교육 프로그램이 있는가? 교육 자료는 현지어로 되어 있는가?
	파트너십	공식적 또는 비공식적으로 정부, 기업, 언론 등과 공동의 목표를 위한 파트너십 사례는?
대중 인식	미디어	언론은 CSO 활동에 대해 긍정적으로 보도하는가? 공익 광고와 기업 광고의 구분이 있는가?
	대중인식	일반 대중이 CSO에 대해 긍정적으로 인식하는가? 대중은 CSO의 개념을 이해합니까?
	정부인식	정부는 CSO에 대해 긍정적으로 인식하는가? CSO의 의견을 전문적이고 신뢰할 수 있는 정보로 활용하는가?
	홍보	CSO는 자신의 활동을 홍보하는가? CSO가 언론과의 관계를 발전시켜 자신들의 이미지를 긍정적으로 보도하기를 장려하는가?
	자율규제	CSO가 윤리 강령을 채택 하거나 운영에 투명성을 입증하려 하는가? CSO는 연례 보고서를 발행하는가?

<출처: USAID 홈페이지(검색: 2017.03.26.)>

USAID는 CSO 지속가능성 지표 보고서를 작성하기 위해 시민사회 환경의 7개 분야의 전문가 8인의 패널을 구성한다. 전문가 패널은 시민사회 및 학계, 정부, 기억, 미디어, 변호사 등 다양한 분야에서 모집되었다. 가능한 범위 내에서 여성, 소수민족, 지역 사회, 환경 등과 같은 하위 분야를 대표하는 이들도 참여할 수 있도록 하였다. 최종 지표는 패널별 점수를 표기하면 편집위원회(Editorial Committee)의 최종 검토를 거친 후 완성

된다. 편집위원회에는 USAID, PVC(Private and Voluntary Cooperation), 외교 공무원 등 정부 기관 대표와 아가칸재단(Aga Khan Foundation), ICN 등 시민사회 전문가가 참여한다.

최종 지표는 총 7단계의 척도로 표기된다. 1단계는 높은 수준의 지속가능성을 7단계는 시민사회 전반의 취약함을 나타낸다. 1, 2단계는 시민사회 부문의 지속성이 크게 향상된 단계로 지역 공동체는 CSO에 대한 필요성을 충분히 인식하고 있으며 CSO 역시 그에 맞는 계획과 능력을 갖추고 있는 수준을 의미한다. 3, 4, 5단계는 시민사회 환경이 다소 발달하였으나 정부나 언론에 의한 통제와 방해가 존재하며 CSO 기관의 역량이 충분하지 않아 시민들의 관심으로부터 멀어질 수 있음을 나타낸다. 끝으로 6, 7단계는 CSO에 대한 적대적 환경이 조성되어 공공지원이 미비한 단계이다.

〈표-5〉 CSO 지속가능성 지표 척도

1	2	3	4	5	6	7
지속성 확보		발전단계			취약단계	

<출처: USAID 홈페이지(검색: 2017.03.26.)>

CSO 지속가능성 지표는 시민사회에 대한 제도적 환경이나 경제적 지표, 옹호 성향 등 이전의 지표들보다 포괄적이고 다양하게 조사되었다. 그러나 시민사회 활동을 조직화 된 형태로만 제한하였다는 점과 국간 의미 있는 차이를 배제하는 조직 유형이 한계로 지적된다(Howard 2005; Heinrich 2005). 게다가, 시민사회를 시민단체라는 조직에만 초점을 맞춰 조사하여 시민들의 역할을 지나치고 있다는 근본적인 문제점을 가지고 있다.

3) 시민사회지표(Civil Society Index, CSI)

시민단체 연대체 중의 하나인 CIVICUS는 앞서 살펴본 시민사회 지표가 가진 한계점을 극복하기 위해 1999년 마닐라에서 개최된 CIVICUS 국제회의에서 시민사회지표(CSI: civil society index)를 발표한다.¹¹⁾ 이듬해 14개국의 시민사회 역량을 비교하는 연구를 시작으로 2003년에는 각국의 통계자료 및 여론조사 등을 결합하여 53개국 시민사회를 비교하는 연구를 진행하였다(박상필 2012). 또한 2008년에 네 개이던 차원(dimension)을 다섯 차원으로 변경하여 29개국의 시민사회를 측정·비교하는 비교연구를 진행하였다(CIVICUS 2010; 2011, 박상필 2012 재인용).

<표-6> CSI의 차원 및 주요 지표

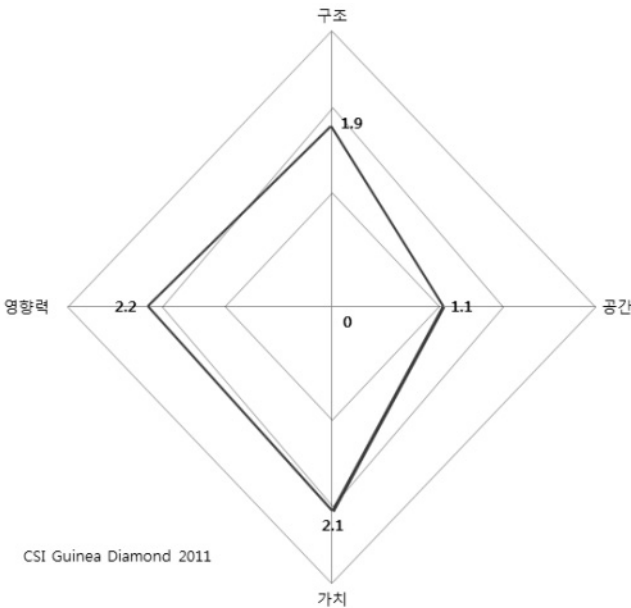
차원	주요지표	차원	주요지표
구조	시민참여의 넓이 시민참여의 깊이 시민사회의 다양성 조직의 수준 내부 상호작용 자원	가치	민주주의 투명성 관용 비폭력 양성평등 빈곤퇴치 환경지속성
공간	정치적 환경 기본적 자유와 권리 사회경제적 환경 사회문화적 배경 법률적 환경 국가-CSO 관계 시장-CSO 관계	영향력	공공정책에 대한 영향 국가와 시각의 책무성 감시 사회적 이익에 대한 반응 시민의 자치역량 강화 사회적 욕구의 충족

<출처: 박상필(2012) p. 50.>

11) 한양대학교 제3섹터연구소는 CSI 모형을 활용하여 2003년 국내 1백 여 개 시민단체 및 시민 600명, 시민단체 관계자 102명, 전문가 15명을 조사하여 한국의 시민사회 지형을 분석하였다. 조사 결과 환경(1.18)과 구조(1.21)에서 취약, 가치(2.15), 영향(1.55)은 나쁘지 않은 것으로 나타났다(주성수 2003). 이후 2008년에서 2010년 동안 2차 조사를 실시하였는데, 시민참여와 영향수준 모두 40점대로 낮은 편인데 비해 가치실천은 57점으로 중간수준이며 조직수준 65점으로 양호한 것으로 나타났다(주성수 2010).

CSI는 시민사회 내의 다양한 행위 주체들이 자국의 시민사회의 구조(structure), 공간(space), 가치(value), 영향력(impact)의 각 차원별 평균 점수를 내어 마름모꼴의 도형으로 표기된다.¹²⁾ 마름모의 면적이 넓을수록 시민사회가 더 건강하고 성숙되었다고 평가될 수 있다. 각 차원마다 시민성, 참여, 헤게모니적 구성요소 등을 추가지표로 추가할 수 있도록 하였다. CSI의 구조적 차원은 시민 참여와 시민사회 자원, 하부구조 등 시민사회 주요 특성으로 구성되어 있으며, 시민사회의 가치와 규범을 설정하여 민주주의와 개발에 대한 공헌 정도를 확인한다.

〈그림-1〉 CSI 지표 예시



<출처: CIVICUS 홈페이지(검색: 2017.03.26.)>

¹²⁾ 이와 관련하여 박상필(2012)은 지표 점수를 다이아몬드 모형으로 변환하였으나 이러한 개선은 오히려 모형이 가진 장점이 상쇄된 개악이라고 비판하였다.

CSI는 NGO를 시민사회를 조직과 형태라는 정적인(static) 관점에서 탈피하고 시민사회의 공간적 정의를 지지함으로써 시민사회가 가진 집합적 행동의 영역(arena)을 부각시켰다(Heinrich, Fioramonti 2007). 시민사회의 참여를 합법적인 지위(legal status)라는 제도적 측면을 넘어, 현재의 기능(function)을 선명하게 드러내어 시민사회 내부의 보다 역동적인 가치를 총체적으로 측정할 장점이 있다. 그러나 CSI는 지표구성이라는 관점에서 시민사회와 CSO의 개념을 정의하는 데 발생하는 혼란과 유사한 문제를 안고 있다(박상필 2012). CSO 범주와 관련하여, 시민사회를 비영리 세계로 제한하는 것은 너무 좁은 개념이 되고 반대로 사람들의 목소리나 비영리단체 등으로 표현할 때에는 지나치게 서구화된 개념이 되기 때문이다. 일부 국가에서는 정당이나 노동조합이 시민사회로 편성되지만 다른 국가에서는 제외되는 경우처럼, 시민사회를 단순히 국가와 시장 사이의 교차점으로 대처하려 하는 일관적인 관점은 무리가 따른다(Lewis 2001; Fowler 2002). 시민사회에 대한 상대적 이해와 관점은 정치적 선호도나 시민사회에 대한 이해도에 따라 설문조사의 결과까지 달라지기도 하다. 그렇다고 하여 서로 다른 성격의 조직에 맞춰 설문을 구성하는 것은 더더욱 어렵다. 따라서 시민사회를 보다 객관적이고 체계적으로 측정하기 위해서는 시민사회의 본질을 포괄적으로 이해하고 개별 국가가 가진 특수성도 이해할 수 있어야 할 것이다.

4) 우호적 환경 지표(Enabling Environment Index, EEI)

CIVICUS는 2013년 4월 우호적 환경 지표(Enabling Environment Index, EEI) 초안을 게시하고 이후 7회에 걸친 국제회의를 통해 최종 지표를 발표하였다.¹³⁾ EEI는 224개국을 조사한 지표로 사실 상 지구상

의 거의 모든 국가를 포함한다. EEI는 기존에 발표된 53개 통계 자료를 활용하여 17개 세부 지표를 취합하고 이 중 14개 세부지표를 구성할 수 있는 109개국은 별도로 발표하였다.

EEI는 사회경제적 환경, 사회문화적 환경, 거버넌스 환경이라는 3개의 차원으로 구성된다. 사회경제적 환경은 교육, 형평성, 남녀평등과 같은 개인적 요인과 상황적 요인을 평가한다. 사회문화적 환경은 대인관계와 같은 시민사회 분야에 시민이 참여할 수 있는 능력을 강화하는 문화적 요인을 조사하였다. 끝으로 거버넌스 환경은 사회 및 정치에 최소한의 구조적 기능 및 법치, 정책대화, 단체의 권리와 규제를 포함한다. 아래 <표-7>는 EEI의 구성변수 및 세부지표를 정리한 것이다.

<표-7> EEI: 구성변수 및 세부 지표

3개 차원	17개 구성변수	지표(접수범위), 조사연도
사회경제적 환경	교육	불평등 교육지수[1-0], 2011 25세 이상 남녀 중등교육 인원[%], 2010 초등학교 등록률[%], 2010 중등학교 등록률[%], 2010
	커뮤니케이션	인터넷사용자[100명당], 2010 광대역 인터넷 가입자[100명당], 2010 인터넷 접속이 가능한 가정 구성원[%] 인터넷 사용자의 비율[%]
	평등	불평등지수[1-0] 지니계수[0-100], 2000~2011 기본역량지표[0-100], 2011
	양성평등	여성 국회의원 비율[%] 여성불평등지수[0-1] 양성평등지수[0-1]
사회문화적 환경	참여기회확대	평화로운 시위, 불매운동 “할수 있음”이라고 말한 사람 비율[%]

13) 5월 이탈리아, 6월 니제르, 우간다, 남아프리카공화국, 벨기에, 에콰도르, 케냐(총 7회)에서 EEI 지표의 세부 사항을 수정하고 보완하는 회의를 가졌다. EEI 지표는 <http://civicus.org/eei/> 에서 확인할 수 있다.

	관용	이민자, 타종교, 타인종, 동성애자 등을 거부하지 않는다고 말하는 사람 비율[%]
	기부와 자원활동	기부하는 사람들의 비율[%] 낮선 사람을 돕는 사람들의 비율[%] 자원 활동하는 사람들의 비율[%]
	신뢰	대부분 사람을 신뢰한다고 말하는 사람 비율[%] 환경보호운동, 여성운동, 인도주의단체를 신뢰하는 사람들의 비율[%] 대중적 이미지[1-7]
거버넌스 환경	시민사회인프라	조직능력차원 금융생존차원 지원조직
	정책 및 대화	에드보커시[1-7] 예산투명성조사[0-100] 이익단체[1-10] 정책 참여[1-10]
	부패방지	부패방지[-2.5~+2.5] 부패인식지수[0-100]
	정치적 권리와 자유	정치적 안정과 폭력의 부재[-2.5~+2.5] 정치참여[0-10] 정치문화[0-10] 정치적 권리[1-7] 인권[0-10] 정치적 테러 범위[1-5], 2010
	결사의 자유	집회 및 결사의 자유 [0-2] 협회 및 연합 권리[1-10]
	법규	법규[-2.5~+2.5] 법적 프레임워크[0-100] 선거과정과 다원서[0-10] 선거의 정직성[0-1] 사법부의 신뢰[0-2]
	개인권리	물리적 무결성 권리 지수[0-8] 무역조합 권리 침해[0-150] 노동자 권리[0-2] 시민의 자유[0-10]
	NGO 법적 환경	법적 환경[1-7]
	언론의 자유	언론의 자유[0-2] 언론자유지수[-10-142] 웹상의 자유[0-100]

<출처: 손혁상 외(2015)>

EEI는 3개의 차원에 별도의 가중치를 부여하여 최종적으로 0~1 사

이의 점수로 구성된다. 가중치 부여 방식은 사회경제적 차원과 사회문화적 차원에 각 25%의 가중치를 부여하고, 거버넌스 차원에는 50%의 가중치를 부여하였다. 결과적으로 일부 특정 요소가 강조된 제한된 지표를 사용할 수밖에 없다는 한계는 있겠으나, 시민 참여를 가능하게 하는 권리와 자유의 가장 큰 비중을 차지하는 것은 거버넌스 환경이라 볼 수 있다. 아래 <표-8>인 상위 10개국과 하위 10개국을 비교 결과를 비교한 것으로 거버넌스 환경의 영향을 확인할 수 있다.

<표-8> EEI 상위10개국과 하위 10개국

구분	국가	EEI	사회경제	사회문화	거버넌스
상위 10개국	뉴질랜드	0.87	0.78	0.83	0.93
	캐나다	0.85	0.77	0.78	0.93
	호주	0.84	0.78	0.80	0.90
	덴마크	0.81	0.76	0.56	0.96
	노르웨이	0.80	0.83	0.53	0.91
	네덜란드	0.79	0.82	0.56	0.90
	스위스	0.79	0.76	0.54	0.94
	아이슬란드	0.79	0.78	0.54	0.94
	스웨덴	0.79	0.82	0.51	0.92
	미국	0.79	0.73	0.78	0.72
하위 10개국	베트남	0.37	0.48	0.49	0.25
	앙골라	0.37	0.49	0.33	0.42
	에티오피아	0.36	0.34	0.58	0.25
	짐바브웨	0.35	0.38	0.51	0.26
	기니	0.35	0.32	0.40	0.34
	감비아	0.32	0.35	0.33	0.30
	부룬디	0.31	0.33	0.29	0.32
	이란	0.31	0.42	0.49	0.17
	우즈베키스탄	0.29	0.49	0.30	0.19
	콩고공화국	0.26	0.24	0.28	0.25

<출처: CIVICUS EEI 웹사이트(2017.03.26.)>

이처럼 EEI는 지표 활용 면에서 하위 구성변수(dashboard)를 공개하고 있어 지표 간 관계를 조사할 수 있는 장점이 있다. 이러한 구성 방식은 시민사회 연구자나 정책입안자로 하여금 시민사회를 위한 우호적 환경을 연구하고 정책의 우선순위 결정을 위한 세부 정보를 식별할 수 있도록 도와준다. 이러한 특성은 기존의 지표가 가지지 못한 국가 간 미묘한 차이를 분석할 수 있게 한다.

가령 <표-8>에서 확인할 수 있듯이, 뉴질랜드는 모든 면에서 가장 상위인 국가로 판별된다. 소위 복지 강국이라 불리는 북유럽 국가들은 영미권 국가인 미국, 영국, 호주, 캐나다 등에 비하여 사회문화적 환경 지표가 매우 낮은 것으로 나타난다. 특히 스웨덴의 사회문화적 환경 지표는 0.51로 짐바브웨와 같다. 이는 스웨덴 시민사회가 상대적으로 낮은 청원, 시위 문화를 가진 것으로 해석할 수 있으며 다른 유럽 국가에 비하여 기부 수준도 낮을 것이라고 예상할 수 있다.

하위 10개국에는 권위주의적 통치 정부를 가졌거나 내전 등으로 인한 사회 인프라가 부족한 특징인 국가들이다. 권위주의 정권으로 인권 상황이 저조한 우즈베키스탄은 0.29로 두 번째로 안 좋은 환경을 조성하고 있는 것으로 간주되며, 부룬디는 내전의 발발로 인하여 우호적 환경 점수가 0.31점에 머무르고 있다. 베트남의 경우 사회경제적 환경이 상대적으로 높은 평가를 받고 있지만 정부의 통제에 의한 시민들의 참여가 제한되었기 때문에 거버넌스 지표가 낮게 평가되고 있다. 에티오피아의 경우 문화적 환경은 시민사회에 호의적으로 평가되나 거버넌스 환경은 그와는 반대되는 상황임을 보여준다.

또 다른 특이한 점은 사회문화적 차원 상위 10위 안에 든 국가 중 5개 국가가 아메리카 대륙(캐나다, 미국, 콜롬비아, 과테말라, 트리니다드 토바고)에 있다는 것이다. 시민들의 참여 의향이 높고, 다양한 민족 및 종교 활동에 높은 관용과 CSO에 대한 대중의 높은 신뢰가 이러

한 배경의 주요 특성이라고 해석된다. 전반적으로 교육 수준이 높고 커뮤니케이션 인프라가 양호함을 나타내는 사회경제적 차원이 가장 높은 대륙은 유럽이며, 아시아(0.54), 미주(0.51), 아프리카(0.35) 순으로 확인된다.

유럽은 거버넌스 지표는 가장 높은 점수인 평균 0.73을 나타내고 있으나 벨로루시(0.23), 러시아(0.34)는 여전히 정부가 시민사회에 대해 권위주의적인 것으로 보인다. 반면 아프리카의 거버넌스 평균은 0.44로 세계 평균에 비해 훨씬 낮는데 남아프리카 공화국, 보츠와나, 나미비아는 각각 39위, 40위, 41위로 상당히 높게 평가된다. 보츠와나는 협의의 자유를 보장하는 지표에서 특히 높은 점수를 받았으며(0.94), 남아프리카 공화국은 시민사회와 국가간 정책 대화(0.80) 환경이 좋은 것으로 나타났다.

아시아태평양 지역의 거버넌스 지표는 뉴질랜드, 호주를 제외하면 거버넌스 평균이 0.38로 아프리카 평균보다 낮다. 아시아태평양 지역에서 거버넌스 지표가 4번째로 높은 인도(0.54), 인도네시아(0.52), 말레이시아(0.44) 역시 세계 평균인 0.58보다 낮다. 거버넌스가 가장 낮은 최하위 10개국에 아시아 국가인 타지키스탄, 베트남, 이란, 우즈베키스탄, 중국이 포함되어 있는데 이들 국가는 시민의 정치적 권리가 부적절하게 보호되고 표현, 결사, 집회의 자유가 자주 침해되는 등 시민사회와 정부와의 관계가 불안정하다고 예상할 수 있다.

또 다른 흥미로운 지점은 구성 지표간의 점수의 차이이다. 아래 <표9>에서처럼, 사회경제적 환경과 사회문화적 환경과의 관계에서도 일부 특이점이 발견된다. 이러한 격차는 두 가지 유형의 불균형을 확인할 수 있다. 유럽의 일부 국가(스웨덴, 노르웨이, 프랑스, 독일, 핀란드, 아이슬란드)의 경우 매우 좋은 사회경제적 조건에도 불구하고 사회문화적 환경 지수가 낮은 것은 이 지역에 CSO에 대한 신뢰와 시

민참여를 강화하고 자원봉사 문화를 더욱 활성화하는 정책 마련이 필요함을 의미한다. 반면 일부 개도국 국가(부르키나파소, 말리, 과테말라, 탄자니아)에서는 사회경제적 환경에 비하여 사회문화적 환경이 매우 높은 것으로 나타나는데, 이들 지역에서는 시민사회의 활성화 선행 조건으로 경제적 환경이 아닌 다른 요소에 의해 발전될 수 있음을 확인할 수 있다.

〈표-9〉 사회경제적 환경과 사회문화적 환경

국가	점수 차이	사회경제적 환경	사회문화적 환경
부르키나파소	0.36	0.29	0.64
말리	0.34	0.28	0.62
과테말라	0.32	0.35	0.67
스웨덴	0.31	0.82	0.51
노르웨이	0.30	0.83	0.53
프랑스	0.30	0.76	0.47
독일	0.29	0.79	0.49
탄자니아	0.28	0.31	0.59
핀란드	0.28	0.78	0.50
아이슬란드	0.28	0.78	0.50

<출처: CIVICUS EEI 웹사이트(2017.03.26.)>

사회문화적 환경과 거버넌스 환경간의 관계에서도 특이점이 발견된다. 거버넌스 점수가 높은 유럽 국가에서 사회문화적 지표가 상대적으로 낮은 것은 앞서 지적하였듯이 유럽 시민사회 단체의 영향을 향상시키기 위한 노력이 필요함을 시사한다. 반면 중국의 경우 시민사회를 위한 사회문화적 차원과 거버넌스의 격차가 가장 큰 것으로 확인되는데, 이는 중국의 시민사회가 큰 잠재력을 가지고 있음에도 시민사회의 번영을 위해서는 정치 및 입법의 개혁이 필요함을 나타낸다.

〈표-10〉 사회문화적 환경과 거버넌스 환경 점수 차이

국가	점수 차이	사회문화적 환경	거버넌스 환경
중국	0.51	0.71	0.20
아이슬란드	0.44	0.50	0.94
핀란드	0.42	0.50	0.92
룩셈부르크	0.41	0.50	0.91
스웨덴	0.41	0.51	0.92
오스트리아	0.41	0.50	0.91
덴마크	0.40	0.56	0.96
스위스	0.40	0.54	0.94
벨기에	0.39	0.49	0.88
노르웨이	0.38	0.53	0.91

<출처: CIVICUS EEI 웹사이트(2017.03.26.)>

사회경제적 지표와 거버넌스의 격차를 살펴보면 몇몇 남미 국가는 거버넌스 점수가 높지만 사회경제적 차원에서 낮은 점수가 확인된다. 우루과이, 코스타리카 및 칠레를 제외한 다른 남미 국가에서는 교육과 통신 인프라 등에 대한 경제적 격차를 줄이는 데 노력이 필요해 보인다. 반면 아시아의 일부 국가(벨라루스, 중국, 우즈베키스탄)에서는 사회경제적 지표가 높은데 비해 거버넌스 환경 지수가 낮은데, 이들 지역에서는 시민사회를 위한 공간 보호를 위해 정부를 설득하고 개혁안 제정 등의 노력이 필요하다.

〈표-11〉 사회경제적 환경과 거버넌스 점수 차이

국가	점수 차이	사회경제적 환경	거버넌스 환경
벨라루스	0.37	0.40	0.23
우루과이	0.33	0.55	0.88
중국	0.32	0.52	0.20
말리	0.31	0.28	0.58
우즈베키스탄	0.31	0.49	0.19
베닌	0.29	0.31	0.40
코스타리카	0.29	0.52	0.81
시에라리온	0.28	0.23	0.51
러시아	0.27	0.61	0.34
칠레	0.27	0.56	0.83

<출처: CIVICUS EEI 웹사이트(2017.03.26.)>

5. 결론

시민사회를 위한 우호적 환경에 관한 논의는 시민사회를 위한 제도적 환경을 구축하여 CSO의 존립 근거 및 정당성 확보를 통해 시민사회의 참여를 보장하는 논의에서 출발하였다. NGO Law Monitoring(ICNL)이나 CSO Sustainability Index(USAID) 지표는 CSO 등록과 허가 및 거버넌스에 관련된 법률, CSO 재정 정책 등을 분석하였으나, 시민사회가 가진 사회 문화적 특성, 정치 시스템, 경제적 구조, 노동의 가치 등 시민사회를 형성하는 다양한 가치를 담지 못하는 한계를 보인다. 이를 개선하고자 제안된 시민사회지표(CSI)는 시민사회를 공간적 개념으로 확장하여 시민사회 내부의 역동적인 가치를 총체적으로 측정하였다. 그리고 시민사회의 참여를 합법적인 지위라는 제도적 측면을 넘어 시민사회 내부의 역동적인 가치를 총체적으로 평가하였다. 그러나 지표 구성의 관점에서, CSI는 CSO의 개념을 지나치게 포괄적으로 그리는 한계가 있다.

이처럼 국제개발협력의 관점에서 개도국 시민사회를 위한 우호적 환경은 시민사회의 법적 상황이나 사회 하부 구조 차원에서만 살펴보는 것만으로는 부족하다. 시민사회는 매우 복잡하고 역동적이며 문화적, 사회적, 정치적 맥락에 따라 너무도 다양하게 해석될 수 있기 때문에 시민사회를 위한 우호적 환경을 이해하고 이를 파악할 수 있는 지표를 생산하기 위해서는 개도국 시민들이 자발적으로 참여할 수 있는 동등한 기회의 장(arena)이 마련되어야 한다.

그래서 시민사회가 무대와 같은 공간에 누가 그 공간의 일부이고 누가 아닌가의 질문으로 넘어가야 한다. 개인의 역량이 존재하지 않거나 현저하게 부족한 상황에 이르면 결국 생존의 궁극적인 형태인 저항이라는 수단으로 표현될 것이며, 단식과 굶주림의 차이처럼 절망에

서 벗어난 사람들과 자신들의 자유로운 선택으로 시민사회에 참여하는 사람들을 똑같은 기회의 자유를 갖고 있다고 간주 할 수 없다. 건강한 사회의 기본 요소로 시민의 참여를 강조하는 이유는 이처럼 절망적인 저항의 형태이거나 극단적인 박탈로 인한 동원을 시민들의 권리가 꾸준히 부여되었다고 말하기 어렵기 때문이다. 따라서 규칙적이고 체계적 시민 참여를 가능하게 하는 환경은 적어도 어느 정도의 개인 능력이 존재할 때만 성취 될 수 있다. 이러한 요인 중 일부는 교육이나 정보 접근성과 같이 개인의 기회 자유에 의해 보장되기도 하고 법률이나 의사소통 인프라 및 문화적 특성과 같은 상황에 기반을 둔 것이다.

이러한 점에서 우호적환경지표(EEI)는 역량접근법을 통해 시민들의 자발적이고 지속적으로 참여할 수 있는 실질적인 요구를 담아내고 있다. 지표 구성차원에서 볼 때 사회가 진보적 또는 퇴행적 가치, 자유주의적 또는 보수적 원칙 등에 관계없이 시민참여라는 필요와 요구 사항을 명확히 밝힐 수 있어야 하는데(Scholte 2000), EEI는 어떤 조건에서 개인이 시민사회라는 공간에 참여할 수 있는지를 파악할 수 있게 하여 문화, 종교, 언어, 가치에 관계없이 다양한 형태와 역량으로 단합할 수 있도록 하는 조건을 찾을 수 있도록 한다.

EEI가 제시한 시민사회를 위한 우호적 환경은 “자발적으로 참여하여 활동하는 개인 혹은 단체의 역량에 영향을 미치는 제반 조건들(a set of conditions that impact on the capacity of citizens to participate and engage in the civil society arena in a sustained and voluntary manner)”로 정의되는데, 이 개념에는 시민들이 지속 가능하고 자발적인 방식으로 참여할 수 있기 위한 시민의 요구(demand)가 충족되어야 한다는 측면을 강조하고 있다. 그래서 우호적 환경 지표에 사회경제적 환경과 사회문화적 환경 요인을 반드시 포함시켜야 함을 강조한다(CIVICUS

2013). 자원봉사나 기부 문화와 같이 시민들의 참여와 CSO에 대한 신뢰가 없이는 시민사회의 정당성이나 영향력은 심각하게 훼손되었다고 볼 수 있기 때문에 개별 시민들의 준비를 위한 사회, 경제, 문화적 요인을 중요하게 다루고 있다.

EEl의 방법론은 전통적인 분석틀을 재구성하여 새로운 비교 연구를 위한 기회를 열어주었다. 학술적 관점에서 전 세계 국가의 시민 참여 형태를 포괄하는 정의를 제공하는 것은 사실 상 불가능하기 때문에 시민사회의 참여 가능성 조건을 분석하는 것은 매우 효율적인 방법이라 할 수 있다. 가령 거버넌스 지표가 낮은 국가일지라도 사회경제적 환경과 사회문화적 환경 점수가 높을 경우라면 시민사회의 새로운 참여 가능성을 가늠할 수 있다. 그러나 정책적 관점에서 볼 때 실제로 개인 또는 단체의 변화를 감지할 수 있어야 하는데, CSO의 운영 환경에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요소 중에서 관리 가능한 요인을 선별해야 할 때가 있다. 따라서 포괄성과 접근성 사이에서 균형을 맞추기 위해 종종 너무 복잡한 지표는 정책 결정에 있어 오히려 단점이 된다.

반면 EEl 지표는 구성변수에서 파생된 것으로 이는 다양한 시민 참여 영역이 서로 다른 경향을 나타낼 수 있음을 보여주기 때문에, 국제 원조 기구나 정책 입안자, 시민사회 활동가들은 각 차원의 상황에 맞는 정책을 수립할 수 있다. 그러나 홍콩(0.73)이나 대만(0.70)과 같이 우수한 지표 점수를 가지고 있음에도 신뢰도가 확보되지 않아 목록에서 제외된 것처럼, 개도국 상황처럼 지표 수집이 상대적으로 어려운 지역의 경우 추가 분석을 통해 정보를 수집하고 분석하는 별도의 시도가 없다면 지표의 결과가 실제 동향의 결과인지 확인하기 쉽지 않다.

이처럼 지표를 분석하는 데 있어 쉽게 간과하는 사실 중 하나는 지표를 어떤 방식에서 누가 생산하는가 하는 문제이다. 사회 전반에 걸쳐 있는 심층적인 데이터를 수집하고 시시각각 변화하는 상황을 체계

적으로 모니터링 할 수 있을 때 건강한 지표를 생산할 수 있게 된다. 데이터의 품질에 따라 지표의 결과가 크게 좌우되기 때문에 CSO, 기부자, 파트너, 정부 등 공동의 노력을 통해 데이터를 수집하고 분석할 수 있는 환경 조성이 필수적으로 선행되어야 한다.

이는 개인이 시민 사회 분야에 참여할 수 있기 위해서 다양한 역량을 갖추어야 하는 것처럼 지표 수집을 위한 개인 역량 개발은 개발협력력의 또 다른 목표이자 방향으로 제시될 수 있다. 지표 조사를 통해 우호적 환경의 약한 지점을 발견하였다면 이 지점을 강화시킬 수 있는 프로그램을 개발할 수 있으며, 동시에 기초선 조사(baseline for development)의 결과로 사용하여 프로그램 종료 후 사업의 성과를 가늠할 수 있는 도구로도 활용할 수 있다. 이러한 특성은 특히 작은 규모의 사업에서 더욱 효과적이다. 사회 전반에 어떤 영향을 주었는지 확인하기 어렵기 때문에 그 영향력의 대안으로 우호적 환경 지표를 활용할 수 있기 때문이다.

또한 지표는 CSO 및 정부의 책무성을 강화하는 데 도움이 된다. 지표를 통해 CSO의 활동이 얼마나 적절한 절차를 따르고 있는지 즉시 확인이 가능하다. 만일 지표의 결과가 낮게 측정되었다면, 평가나 회계 감사와 같은 검증 절차를 거치게 되므로 CSO의 책무성은 더욱 강화될 수 있을 것이다. 정부의 경우 부패와 같은 불법적인 행위로 인하여 원조 사업이 계획대로 진행되지 않을 경우 검증된 CSO의 감시와 제언에 따라 투명한 거버넌스를 구축할 수도 있게 된다. 지표 측정은 시민사회의 역량강화에 도움이 된다. 지표를 구성하기 위해서 CSO는 측정 대상이면서 동시에 측정하는 주체가 되어야 하는데, 측정 과정에서 CSO는 우호적 환경의 상황과 맥락에 관한 지식을 습득할 수 있기 때문이다.

끝으로 시민사회를 위한 우호적 환경 지표 구성에 개도국 시민들의

참여는 지속가능발전목표(SDGs) 이행과 평가 모니터링 수단으로써 중요한 활동이 될 수 있다. SDGs 이행 모니터링을 위해서는 기존의 데이터와 새로운 데이터와의 통합이 중요하다. 이에 UN(2013)은 SDGs의 17개 목표, 169개의 세부 목표에 관한 국가 간, 공공분야 간, 민간분야의 데이터를 사용할 수 있도록 요청함에 따라 고품질의 시의성 있는 데이터 생산의 중요성이 높아지고 있기 때문에, 소득, 성, 인종, 거주 등 세분화된 이해당사자의 참여가 중요하다(박경애 2016). 이처럼 고품질의 자료를 지속적으로 생산해야 하는 새로운 변화는 개도국 시민들의 참여에 새로운 기회가 될 수 있을 것으로 기대한다.

(2017년 4월 3일 접수, 4월 26일 심사완료, 5월 10일 게재확정)

참고문헌

- 김태균, 박명준. 2010. “국제개발협력 사업에의 시민사회 결합방식: 일본과 독일의 거버넌스 유형과 한국적 함의.” 『시민사회와 NGO』. 8(2). 193-234.
- 김태균. 2013. “글로벌 거버넌스와 개발협력의 책무성.” 『국제정치논총』. 53(4), 259-295.
- 박경애. 2016. “지속가능발전을 위한 데이터 혁명.” 『국가통계연구 소식』8-11.
- 박상필. 2012. “시민사회지표(CSI)에 대한 비판적 고찰.” 『한국비영리연구』. 11, 39-68.
- _____. 2013. “시민운동 측정모형의 개발.” 『한국비영리연구』. 12(1), 3-31.
- 손혁상. 2011. 『개발효과성 제고를 위한 정부-시민사회 협력 방안 연구』. 성남: 한국국제협력단.
- 손혁상, 한재광, 박보기. 2011. “국제개발협력에서 정부-시민사회 협력관계 연구: OECD DAC 회원국의 NGO지원정책 사례분석을 중심으로.” 『국가전략』. 17(4),
- 손혁상, 한재광. 2014. “개발원조에서의 정부-NGO 파트너십 제도변화 연구.” 『한국정치학회보』. 48(1), 221-239.
- 손혁상, 공석기. 2015. “국제개발협력에서 개도국 NGO의 역할과 한계: 방글라데시 BRAC에 대한 비판적 고찰.” 『국제지역연구』. 19(2), 19-41.
- 손혁상, 이화용, 한재광, 박종남, 박혜수. 2015. 『개도국 개도국CSO 역량강화 및 우호적 환경조성 기여를 위한 KOICA LCPP 이행 전략과 프로그램 개발 연구』. 성남: 한국국제협력단.
- 주성수. 2006. 『한국 시민사회 지표: CIVICUS 국제 공동 연구 한국 보고서』. 서울: 아르케.
- _____. 2009. “시민사회의 책무성과 투명성-시민사회의 민주화 지표 국제비교: 대표성, 책무성, 자율성, 인권을 중심으로.” 『시민사회와 NGO』. 7(1): 5-34.
- _____. 2010. “한국 시민사회지표 2008-2010: 참여, 조직, 가치, 영향, 환경.” 『시민사회와 NGO』. 8(1): 5-24.

- 홍재환. 2011. 『ODA 정책에서의 시민사회단체 협력 개선방안 연구.』 서울: 한국행정연구원.
- Banks, N. & Hulmes, D. 2012. *The Role of NGOs and Civil Society in Development and Poverty Reduction*. Brooks World Poverty Institute Working Paper 171
- Bebbington, A. & R. Riddle. 1995. "The Direct Funding of Southern NGOs by Donors: New Agendas and Old Problem." *Journal of International Development*. 7(6). 879-894.
- BetterAid. 2011. *CSO on the road to Busan Key Messages and Proposals*. Manila: BetterAid.
- Brinkerhoff, D. W. 2014. *The Enabling Environment for Implementing the Millennium Development Goals: Government Actions to Support NGOs*. George Washington University Conference Paper Present, Washington, DC.
- Brinkerhoff, D. W. and A. A. Goldsmith. 1992. "Promoting the sustainability of development institutions: A framework for strategy." *World Development*. 20(3): 369-385.
- Carroll, T. 1992. *International NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development*. West Hartford: Kumarian.
- CIDA. 2015. *International Development and Humanitarian Assistance Civil Society Partnership Policy*. Canadian International Development Agency.
- CIVICUS. 2010. *Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide(CIVICUS Civil Society Index 2008-2010 Program Description*.
- _____. 2011. *Bridging the Gaps: Citizens, Organizations and Dissociation(Civil Society Index Summary Report: 2008-2011*.
- _____. 2013. *CIVICUS 2013 Enabling Environment Index*. South Africa: CIVICUS.
- Clark, J. 1991. *Democratizing Development. Connecticut*: Kumarian Press.
- Degnbol, M. & Engberg P. 2003. *Aid: Understanding International Development Cooperation*. London: Zed Books.
- Edwards, M. 1994. "NGOs in the Age of Information." *IDS Bulletin*. 25(2).

117-124.

- Edwards, M., & Hulme, D. (Eds.). 1996. *Beyond the magic bullet: NGO Performance and accountability in the post cold war world*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Fioramonti, L., & Kononykhina, O. 2015. "Measuring the enabling environment of civil society: a global capability index." *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 26(2). 466-487.
- Fowler, A. 1994. "Capacity building and NGOs: a case of strengthening ladles for the global soup kitchen?" *Institutional Development*. 1(1). 18-24.
- Fowler, A. 2002. "Civil Society Research Funding from a Global Perspective: a Case for Redressing Bias. Asymmetry and Bifurcation." *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organisations*. 13(3). 286-300.
- Fowler, A. 2003. "An Enabling Environment for Civil Society: What does it mean and how does law fit in?" *Center for Civil Society Research Report*. 7. 1-14.
- Giffen, J. & Judge, R. 2010. *Civil Society Policy and Practice in Donor Agencies*. Oxford: INTRAC.
- Heinrich, V. F. 2005. "Studying Civil Society Across the World: Exploring the Thorny Issues of Conceptualization and Measurement." *Journal of Civil Society*. 1(3). 211-228.
- Heinrich, V. F., & Fioramonti, L. (Eds.). 2007. *CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society: Comparative Perspectives*. Bloomfield: Kumarian Press.
- Howard, M. J. 2005. "Conceptual and methodological suggestions for improving cross-national measures of civil society: Commentary on heinrich." *Journal of Civil Society*. 1(3). 229-233.
- Howell, J. & Pearce, J. 2001. *Civil Society and Development: A Critical Exploration*. Boulder. CO: Lynne Rienner Publishers.
- Hulme, D. & Edwards, M. 1997. *NGO, States and Donors: too close for comfort?*, New York: St. Martin's Press.
- HRDN. 2014. *The Closing space for civil society : a rights based approach for action*. Human Rights and Democracy Network.

- ILGA. 2015. *Promoting an Enabling Environment Civil Society Environment: Understanding the Concept, Policy Environment and its Linkages with LGBTI Civil Society Protected Rights*. ILGA EUROPE Working Paper.
- Keystone. 2011. *NGO Partner Survey 2010*. London. Keystone Performance Surveys.
- Salamon, L. & Toepler, S. 2000. "The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector." *Johns Hopkins University Institute for Policy Studies*. 17.
- Lewis, D. 2001. "Civil Society in non-western contexts: Reflections on the usefulness of a concept." *London: Centre for Civil Society, London School of Economics and Political Science. Civil Society Working Paper*. 13.
- Lewis, D. & Sobhan, B. 1999. "Routes of Funding, Roots of Trust? Northern NGOs, Southern NGOs, Donors, and the Rise of Direct Funding", *Development in Practice*. 9(1).
- Lewis, D. & Kanji, N. 2009. *Non-Governmental Organizations and Development*. London, Routledge.
- Moore, D. 2006. *USAID NGO Sustainability Index: A Ten-Year Retrospective*. Washington, DC: USAID
- Narayan, D. 2001. *Voices of the Poor. Faith in Development: Partnership between the World Bank and the Churches in Africa*. Washington, DC: World Bank
- Sheahan, F. 2010. *New Challenges for Civil Society - the Impact of the Paris Agenda and New Emerging Donors on Child Rights Civil Society*. Stockholm: Save the Children Sweden.
- Scholte, J. A. 2000. *Global civil society*. In N. Woods (Ed.), *The political economy of globalization*. London: Macmillan.
- OECD. 2001. *The Well-being of Nations: The role of Human and Social Capital*. OECD: Paris.
- OECD. 2008. *Accra Agenda for Action and The Paris Declaration on Aid Effectiveness*. OECD: Paris.
- OECD/DAC. 2011. *Busan Partnership for Effective Development Cooperation (Busan*

- Outcome Document*). Paris: OECD.
- OECD/DAC. 2013. *Aid for CSOs*. Paris: OECD
- OECD/DAC. 2014. *Making Development Co-Operation More Effective: 2014 progress Report*, Global Partnership for Effective Development Co-Operation,
- Picciotto, R. and E. Weisner, eds. 1998. *Evaluation and development: The institutional dimension*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, for the World Bank.
- Rodrik, D. 2007. *How to Save Globalization from its Cheerleaders*. Harvard University-John F. Kennedy School of Government Faculty Research Working Paper Series-RWP07-038.
- Shaw, T.M. 1990. "Popular Participation in Non-Governmental Structures in Africa: Implications for Democratic Development." *Africa Today*. 37-2.
- Sida. 2009. *Pluralism: Policy for support to civil society in developing countries within Swedish development cooperation*. Stockholm : Sida.
- Stigler, G. 1971. "The Theory of Economic Regulation." *Bell Journal of Economic Management Science*. 2. 3-21.
- Tomlinson, K & Macpherson, I. 2007. *Funding Change: Sustaining Civil Society Advocacy in Education*. London: Commonwealth Education Fund.
- Van Rooy, A. 1998. *Civil Society and the Aid Industry*. London: Earthscan,
- UNDP. 2008. *Capacity Development - Practice Note*. NY: UNDP.
- UNDP. 2011. *The Enabling Environment for Capacity Development*. NY: UNDP.
- United Nations. 2013. *A New Global Partnership: Eradicate poverty and transform economies through sustainable development*.
- USAID. 1988. *Sustainability of Development Programs: A compendium of Donor Experience. AID Program Evaluation Discussion Paper No. 24*. Washington, DC: USAID.
- Wolpert, J. 1993. "Applying the National Taxonomy of Exempt Entities: Geographical Profiles." *Voluntas*. 4-2.
- Wood, G. D. 1997. *States without Citizens: the Problem of the Franchise State*, in D. Hulme & M. Edwards (eds.). *Too Close for Comfort? NGOs, States and Donors*.

London: Macmillan.

World Bank. 1985. *Sustainability of Projects: First Review of Experience. Report No. 5718*. Washington, DC: Operations Evaluation Division.

World Bank. 2003. *Enabling Environment for Civic Engagement in PRSP Countries. Social Development Notes: Environmentally and Socially Sustainable Development Network, No. 82*. Washington DC: World Bank.

World Movement for Democracy. 2012. *Defending Civil Society Report*. Washington DC.

<http://www.icnl.org/research/monitor/afghanistan.html#reports>(검색일: 2017.3.12)

<https://www.usaid.gov/what-we-do/democracy-human-rights-and-governance/cso-sustainability-index-methodology>(검색일: 2017.3.26.)

<http://csi.civicus.org/>(검색일:2017.3.26.)

A Study on the Enabling Environment for Civil Society in the Developing Countries: Focusing on Enabling Environment Index for Civil Society

Sohn, Hyun-Sang, Park, Chong-Nam

In the area of international development cooperation, civil society has attracted attention as an alternative to the failure of the nation-centered development. This awareness of the international community extends to direct attention to CSOs in the developing countries. However, in order for CSOs in developing countries to faithfully fulfill their roles, the importance of an enabling environment for CSI has been emphasized in order to maximize their unique capabilities through strengthening capacity, equal opportunity, and sufficient financial support. The conceptual approach to enabling environment for CSO is divided into institutional approach and socio-economic approach. On the other hand, CIVICUS's Enabling Environment Index(EEI), announced in 2013, suggests the importance of individual capability building for civil society to develop. This paper emphasizes the importance of the citizen participation on the index production of the enabling environment for CSO, and suggests to create an enabling environment for CSO in order to achieve the goals of international development cooperation.

Keywords: Civil Society Index, Enabling environment Index for CSO, Development Partnership, Local CSO, International Development Cooperation

