

불평등 시대의 ‘세대’와 ‘시민사회’

이번 기획은 그 어느 특집보다도 분명한 문제의식에서 출발하였다. 그것은 지난 해 세간의 주목을 받았던 이철승의 저서, 『불평등의 세대』(2019)를 제대로 검증해 보자는 취지였다. 지금 이 시대가 더 없이 ‘불평등’하다는 진단이나 그 책임의 일부가 이미 기성세대가 된 386세대에게 있다는 데는 동의할 수 있다. 우리가 서평도 아닌 학술 논문의 형식을 빌려 개별 연구자의 견해에 시시비비를 거는 까닭은 다른 데 있다.

가장 중요한 의도는 이참에 한국의 시민사회와 세대 담론의 발전 과정을 차근차근 점검해보자는 데 두었다. 『불평등의 세대』가 묘사한 것처럼 한국의 시민사회는 ‘시민군대의 장교들’인 ‘386세대의 조직적 기반’으로 전략하였는지, 같은 맥락에서 ‘시민사회의 국가화’라는 모순 명제가 타당한 것인지를 시민사회의 관점과 방법론으로 검증해 보고 싶었다. 또한, 『불평등의 세대』가 주장하는 것처럼, 엘리트 집단으로서 ‘386세대’가 자신들의 폐쇄적 네트워크를 통해 상층 지위와 권력을 ‘과잉 점유’하면서 새로운 불평등 구조를 확대 재생산하고 있는지를 담론 분석을 통해 확인해 보고 싶었다.

결론부터 말하자면 두 논문이 확인한 바는 오늘의 한국사회가 불평등의 시대는 맞지만 그 원인을 특정 세대에서 찾는 것은 오류이며, 더구나 한국의 시민사회가 어떤 세대나 집단에 의해 포획되었다는 것은 결코 사실이 아니라는 것이다.

먼저, 정상호는 『불평등의 세대』가 시민사회를 국가와 시장 사이의 공간이나 영역이 아니라 행위자로 보는 행위자 중심 접근과 근거가 모호

한 위기론에 편향되어 있다고 비판하고 있다. 그는 생태학적 관점에서 한국의 시민사회가 조직과 가치, 공론장의 영역에서 동질성이나 획일성보다는 다양성과 향상성을 발전시켜 왔음을 보여주고 있다. 그렇지만 제도적 해법 없이 날로 심각해지는 가치의 전쟁은 생태계를 위협하는 미완의 과제임을 밝혀두고 있다. '386세대'와 '청년세대'의 담론 분석을 시도하고 있는 신진욱·조은혜 역시 같은 맥락에서 『불평등의 세대』가 내포한 과도한 단순화와 이분법을 경계하고 있다. 필자들의 결론은 한국사회의 세대균열은 고용, 소득, 복지, 정치성향, 의식 등 모든 면에서 단일한 거대구조가 아니라 상이한 특성을 보이는 복합구조라는 것이다. 또한, 그러한 담론들은 한국의 세대관계를 일차원적인 지배-종속, 수혜-피해, 수탈-박탈의 대립 관계로 과장·왜곡해왔음을 밝혀주고 있다.

애초 기획에 포함되었던 '불평등 시대의 노동'이 마지막 단계에서 필자의 사정으로 빠지게 된 점은 두고두고 아쉽다. 하지만 우리는 이번 특집이 '세대'를 넘어 대한민국이라는 국가와 시민사회의 민주주의 좌표에 대한 생산적 토론으로 발전되기를 기대해 본다. 나아가 '불평등'의 해소를 위한 시민사회의 대안과 세대적 처방을 고민하는 후속 연구로 이어지기를 바란다.

학술적 논쟁의 활성화를 위해 귀한 지면을 허락해 준 『시민사회와 NGO』의 편집위원회에게도 감사의 뜻을 전하고 싶다.

특 집

불평등 시대의 한국 시민사회 연구 : 조직과 가치, 그리고 공론장을 중심으로

정 상 호*

본 연구는 국가-시장-시민사회의 관계를 한 축으로, 그리고 조직과 가치, 공론장을 다른 축으로 삼아 한국의 시민사회를 진단해보고자 하였다. 먼저, 시민사회의 조직 차원에서 살펴보면 영향력과 수 차원에서 권익주장에서 사회서비스로의 구조 전환이 이루어지고 있음을 발견하였다. 또한 일반 시민들의 제도적 참여와 직접·시민행동의 증가를 확인하였다. 본 연구가 확인한 바에 의하면, 시민사회의 위기의 진원지는 막말과 혐오, 적대와 불신을 일상화시키고 있는 가치의 영역이었다. 구체적으로는 관용과 상호 존중, 공손과 예의 등 자기가 속한 결사체나 진영 내에서의 시민됨(civility)이 시민사회를 가로지르는 공적 윤리로서 시민성(civicness)으로 확대되지 않는 데에 있다. 공론장 역시 일부 언론과 정치인, 관료와 전문가가 지배하였던 지식인 공론장에서 자율적 개인이 중심인 시민 공론장으로 구조 변동을 겪고 있다. 한국 시민사회의 생태계를 건강하게 만들기 위해서는 관용과 비폭력 가치를 제고하기 위한 시민성 중심의 민주시민교육을 제도화하고, 종교간 예규메니즘의 확대가 절실하다.

주제어: 시민사회, 시민됨, 시민성, 비시민사회, 조직, 가치, 공론장, 생태계

1. 문제의식: 『불평등의 세대』와 한국의 시민사회에 대한 오해와 편견

최근 이철승 교수의 저서, 『불평등의 세대』(2019)는 우리뿐만 아니라 전 세계의 화두인 불평등의 문제를 세대로 풀어내 언론과 학계의 큰 주목

* 서원대학교 사회교육과 교수

을 받았다. 그의 설명에 따르면, 편협하고 이기적인 386세대들은 국가 권력과 기업의 상층부는 물론이고 시민사회와 노조를 장악한 불평등 양산의 주범이다. 단단한 이론과 방대한 자료를 통해 한국사회의 불평등과 세대의 연관성을 입증한 그의 연구는 논쟁적이지만 설득력이 높다. 더구나 오늘날 지지부진한 민주주의(creeping democracy)의 근본 원인을 사회경제적 불평등을 치유하기는커녕 확대시킨 386세대의 무능과 카르텔에서 찾고, 고발하였다는 점에서 통렬하기까지 하다.

본 연구의 문제의식의 출발점은 『불평등의 세대』가 갖고 있는 한국의 ‘시민사회’에 대한 접근과 인식이다. 서평도 아닌 학술 논문이 개별 연구자의 견해에 시시비비를 거는 까닭은 다음과 같다. 필자는 한국의 시민사회 연구가 안고 있는 두 가지 중요한 문제, 달리 표현하자면 실체를 부정확하게 이해하게 만드는 결함을 ‘행위자 접근과 주기적인 ‘위기론’에 있다고 본다. 그러한 입장에서 보자면 『불평등의 세대』는 우리 시대의 뛰어난 저술임에 틀림없지만, 시민사회의 관점에서 보자면 논거가 불충분한 행위자 접근과 그릇된 위기론을 내포하고 있다.

먼저, 『불평등의 세대』는 행위자 중심의 시민사회 접근법의 전형이라 할 수 있다. 그에 따르면, 한국의 시민사회는 ‘시민군대의 장교들’(이철승 2019, 63)인 ‘386세대의 조직적 기반’(이철승 2019, 47)이다. 또한, 현재의 시민사회는 “정확히 이야기하면, 시민사회의 상층 지도부가 대거 세대의 대표로서 정치권력과 국가기구를 장악”한 시민사회의 국가화(이철승 2019, 61)로 특정할 수 있다. 그리고 이러한 진단은 바로 시민사회 위기론으로 연장된다. 그의 전망에 따르면, 1997년 이후 민주노총과 참여연대라는 시민사회의 쌍두마차가 이끌어 왔던 한국의 시민사회 운동과 민주화 프로젝트는 한 세대에 의해 일구어졌지만 그 세대에 의해 문이 닫힌 한시적 프로젝트일 가능성

이 크다(이철승 2019, 75).

자세히 보면 이미 어디선가 본 듯한 익숙한 주장이다. 이러한 주장들은 김대중 정권의 등장과 더불어 시민단체를 정부의 ‘홍위병’으로 빗대기 시작한 이문열의 인식에 맞닿아 있다(『중앙일보』, 2000.2.8.). 그즈음쯤 일부에서는 참여연대를 비롯한 시민단체 지도자들이 단체의 역량을 공직 진출 등 개인적인 이익 추구 수단으로 사용하는 이른바 목적 전치 현상을 부추기고 있다고 비판했다(유석춘 2002, 35). 더 나아가 유석춘(2006, 4)은 ‘역대 정부에 150명의 참여연대 임원이 313개 정부 직위’에 참여했다는 사실을 근거로 “시민사회와 권력의 유착이 서로에게 표면적인 정당성을 부여해 주며 인기 영합적인 정치를 부추기고 있다”고 비판했다.

시민사회 위기론 역시 객관적 비교나 준거의 제시보다는 인상주의적·이념적 비평의 성격이 강하다. 거의 20년 전부터 혹자는 ‘시민’ 없는 시민운동의 위기를 유발하는 재정적 위기를, 혹자는 ‘운동’ 없는 중산층 시민운동이 안고 있는 정당성의 위기를 강조했다. 한편, 일각에서는 과도한 정치논리와 개입이 유발하는 신뢰의 위기를 질타하였고, 반대편에서는 기계적 중립성의 신화가 낳은 유연한 전략적 사고의 부재를 주목하였다.¹⁾ 이러한 위기론은 방법론이나 내용의 본질적 변화 없이 최근까지도 이어지고 있다(홍성태 2017; 하승우 2016).

물론 서구의 시민사회 연구에서도 행위자 중심 접근이나 위기론은 쉽게 발견할 수 있다.²⁾ 그렇지만, 서구의 경우 시민사회 개념을 둘러싼 초기 논

1) 시민운동의 위기 담론에 대한 정리로는 정상호(2006)과 김선미(2007)을 참조.
2) 이에는 고전이 된 퍼트남의 *Bowling Alone*(2000)이 출간된 이래 민주주의에 대한 위기론(American democracy is at risk)이 진보와 보수를 막론하고 시대의 유행어가 되었다. 퍼트남은 미국에서 사회자본이 감소한 일차적 원인을 시민성의 활력과 주권자로서 시민능력의 잠식, 다수 미국인들의 정치와 공적 영역으로부터의 회피, 시민 생활의 약화, 공적 문제에 대한 시민참여의 감소 등등을 꼽았다.

쟁(소위 2분법과 3분법)을 마무리하고 실증적 비교연구나 역사·제도 분석으로 진화하여 왔다. 아쉽게도 우리의 경우 그러한 방향으로의 진전이 더딘 형편인데, 그 이유가 두 가지 편향에 있다고 생각한다. 하나는 시민사회를 권력의 관점에서 특정 행위자들에 의해 장악되었다고 판단하는 ‘행위자 중심이론’이고, 다른 하나는 체계적 구분이나 명확한 근거 없이 시민사회가 위기에 처해있다고 주장하는 ‘주기적이고 상투적인 위기론(동전의 양면으로서 시민사회 예찬론)’이다.

필자는 한국 시민사회의 좌표를 객관적으로 설정하고, 특성을 제대로 인식하기 위해서는 구조와 가치, 공론장으로 이루어진 ‘시민사회의 생태계’에 대한 통합적 이해가 필요하다고 생각한다. 그럴 때만이 시민사회를 국가와 시장의 관계 속에서 이해할 수 있고, 발전과 퇴보의 좌표를 정확하게 설정할 수 있기 때문이다. 누가 봐도 한국사회는 정치적 양극화와 사회경제적 불평등이 심화된 전면적인 충돌 상황에 놓여 있다. 그렇다면 정치와 시장으로부터 독립적이고 자율적인 영역으로서 한국의 시민사회는 어떠한가? 좀 더 새로운 시각과 관점에서 한국의 시민사회를 조망하기 위하여 기존의 문법과는 다른 생태학적 접근을 시도해 보고자 한다.

2. 생태학적 시민사회론 모색

‘생태학적 시민사회(ecological civil society)’라는 용어는 이 분야의 석학인 마이클 에드워즈(Michael Edwards)에게서 빌린 것이다. 그는 시민사회 연구에서 중요한 것은 결사체를 비롯한 시민사회 조직의 특질이나 정체성, 기능이 아니라 시민사회-국가-시장과의 관계나 상호작용임을 강조하면서, 비유적 표현으로 시민사회 생태학(civil society ecologies, or ecosystems)이라는 용

어를 사용하였다. 그에 따르면 시민사회 생태학 또는 생태학적 접근은 두 가지에 주목한다. 하나는 마치 자연의 원리처럼 시민사회 생태계의 가치는 다원성이고, 반대로 위기는 동질성에서 비롯된다는 전제이다. 동질성이 커지면 커질수록 시민사회 생태계는 약화·침식되며 궁극적으로는 붕괴된다. 다른 하나는 맥락의 중요성이다. 시민사회 분석의 주요 대상인 조직과 규범 사이의 연관은 특정한 역사적, 현재적 맥락을 떠나서는 그릇되거나 아예 무의미할 수도 있다. 이러한 관점에서 그는 구체적으로 시민사회를 분석하는 단위 또는 층위로 조직(forms), 가치(norms), 공간(spaces), 그리고 성취(achievements)를 제시하였다(Edwards 2011, 8-15).

어떻게 보면 그의 제안은 지금까지 시민사회 영역에서 다른 문제의식을 갖고 수행해 왔던 개별 연구들을 생태학이라는 틀로 재정리·종합한 것에 불과하다고 할 수 있다.³⁾ 하지만 그의 연구는 시민사회를 고립된 객체가 아니라 국가-시민사회-시장이라는 관계의 관점에서 거시적으로 조망하게 하고, 객관화된 조직 연구를 통해 시공간적 비교를 가능하게 해준다. 또한, 개별 시민사회가 처해 있는 이념적 상황을 진단하게 하며, 끝으로는 시민사회가 추구하는 비전과 목표를 판별하게 해준다는 이점이 있다.

본 연구에서는 한국 시민사회의 생태학적 건강성을 측정하기 위해 시민사회의 조직(forms)과 가치(values), 공론장(public sphere)이라는 분석 개념을 활용하고자 한다. 이는 앞서 언급한 대로 에드워즈의 조직과 가치, 공간과 성취를 수용한 것이다. 그가 언급한 공간이 실제로는 공론장이라

3) 우리나라에서 시민사회와 생태계의 접합이 일반화된 것은 사회적 경제의 확산이 계기가 되었다. 2012년 박원순 서울시장과 2017년 문재인 정부의 출범 이후 ‘지역 생태계 조성’, ‘사회 혁신 생태계 조성’, ‘마을 생태계 조성’, ‘복지 생태계 조성’ 등의 정책 담론이 증대되었다. 사회적 경제 생태계 조성 정책이 안고 있는 문제들을 철학적 관점에서 비판하고 있는 연구로는 김주환(2019)를 참조.

는 점에서 실제 차이는 성취라는 기준을 받아들이지 않은데 있다. 그 이유는 민주주의가 그렇듯이 목표로서의 시민사회, 예를 들어 좋은 사회(good society)는 특정 가치와 규범을 내재한 매우 추상적인 비전이기 때문이다. 본 연구에서는 성취를 별도로 설정하기보다는 조직과 가치, 그리고 공론장의 연계와 상호작용 속에서 시민사회의 성장과 강화가 어떻게 이루어졌는지를 정리·설명하는 수준에서 서술하고자 한다. 분석 수준으로서 조직과 가치, 공론장을 선정한 또 다른 근거는 기존 연구와의 비교 가능성에 있다. 후술하겠지만, 국내외의 적지 않은 연구들이 CIVICUS의 방법론(구조와 환경, 가치와 영향)을 차용하여 왔다. 본 연구는 한국 시민사회를 다양한 방법론을 통해 분석해왔던 연구자들의 연구 결과를 조직과 가치, 공론장이라는 체계적인 개념 틀로 재정리함으로써 한국 시민사회의 생태학적 좌표를 조망해 보고자 한다.

3. 한국 시민사회의 조직(forms)

1) 연구 현황

조직 연구는 시민사회의 중심을 자발적 결사체에 두는 토크빌에 지적 기원을 두고 있으며, 미국과 유럽에서 일반화된 모델이다. 실증적이고 객관적인 자료에 근거를 둔 연구 방법론에 입각하여 비교 국가 연구가 가능하다는 점에서 가장 활성화된 분야이다.

이 분야의 가장 대표적인 연구는 두 가지이다. 하나는 샐러먼과 앤아이어 등의 연구자에 의해 개발된 국제비영리조직분류(ICNPO) 지표이다. 현

재 국제연합을 비롯한 국제기구와 여러 나라에서 시민사회의 양적 규모를 추정하기 위한 분류체계로서 활용되고 있다(Salamon and Anheier 1996, 75-6). 여러 장점에도 불구하고 ICNPO의 한계에 대해서는 적지 않은 문제가 지적되어 왔다. 지나치게 계량화된 양적 지표나 세세한 분류 항목에 집중하다보니 시민사회 내부의 질적 특성을 포착하지 못하고, 그 적용가능성이 일부 선진국에만 제한된다는 것이다. 이러한 한계를 극복하고자 등장한 것이 세계적인 비영리단체인 CIVICUS의 시민사회지표(CSI)이다. CSI는 두 차원을 결합하는데, 하나는 구조, 환경, 가치, 영향의 4개 척도를 계량화하는 것이고 다른 하나는 시민사회 이해관계자를 대상으로 한 설문 조사의 평가 결과를 포함하는 것이다.⁴⁾ 현재까지 시민사회지표는 CIVICUS와 50개가 넘는 국가들의 연구자 및 시민사회단체에 의해 활용되었으며, 그 연구 결과가 Global Report on the State of Civil Society의 형태로 2007년과 2010년에 두 차례 발표된 바 있다. <표 1>은 ICNPO와 CSI의 개략적인 접근 방법을 보여주고 있다.

4) 시민사회지표(CSI) 역시 응답자가 통일된 인식과 답변을 하기 어려울 정도로 시민사회의 범주를 너무 넓게 잡고 있고, 설문 구성의 수적 과다와 중복 문제를 안고 있으며, 이념적으로는 영미계의 자유주의 모델에 편중되어 있다는 점에서 한계를 안고 있다(박상필 2012, 49-51). 이러한 문제점을 극복하기 위해 박상필은 복잡한 시민사회 대신에 조직의 경계가 분명한 시민단체를 대상으로 하여 시민운동의 역량을 측정하는 시민운동지표(CAI: Civic Activism Index)를 개발하여 제시한 바 있다(박상필 2013, 3-31).

〈표 1〉 시민사회에 대한 대표적인 국제 분류 체계

ICNPO의 단체분류	CSI의 상위 지표와 하위 지표	
Group1 문화와 여가	구조 (structure)	시민참여 넓이
Group2 교육 및 연구		시민참여 깊이
Group3 보건의료		참여의 다양성
Group4 사회서비스		조직 차원
Group5 환경		조직 관계
Group6 개발과 주거	환경 (environment)	자원
Group7 법률과 정치, 권의주창		정치 환경
Group8 박애 및 자원봉사		기본권 자유
Group9 국제단체		사회경제적 환경
Group10 종교		사회문화적 환경
Group11 전문가단체, 노동조합	가치 (value)	법률적 환경
Group12 비분류 집단		국가-시장-시민사회의 관계
		민주주의
		투명성
		관용
	영향 (impact)	비폭력
		양성평등
		빈곤퇴치
		환경보호
	영향 (impact)	공공정책에 대한 영향
		책무성 감시
		사회적 호응
		자치역량 노력

ICNPO를 활용해 시민사회를 계량화한 국내의 시도는 박태규(2006)의 연구가 유일하다. 그는 한국은행 국민계정 자료와, 자원봉사·비영리단체에 대한 설문조사, 그리고 통계청의 통계 등을 활용해 한국 비영리부문의 규모를 추계하고 그 구조를 파악하였다. 그 결과에 따르면, 2003년 현재 비영리 부문은 GDP 대비 3.9% 정도를 차지하였는데, 이는 1997년보다는

증가하였지만 국제비교 연구에 참여한 다른 국가들에 비해서는 현저히 낮은 수준이다. 둘째, 구성 면에서는 교육 및 연구가 전체의 65%를 차지하였다. 셋째 수입 구조 측면에서는 수익 사업이 차지하는 비중이 높았고, 공공 부문으로부터의 수입과 민간 기부의 비중은 상대적으로 낮게 나타났다(<표 2>참조).

〈표 2〉 ICNPO에 따른 비영리부문의 고용 규모 및 자원봉사자의 규모

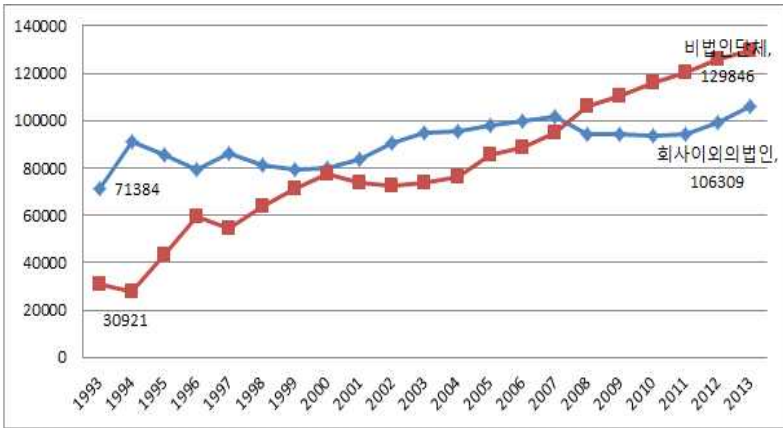
CNP 분류	임금지급 고용자수(A) (FTE)		구 성 비(A) (%)		자원봉사자수 (B) (FTE)		구 성 비(B) (%)	
	2003	1997	2003	1997	2003	1997	2003	1997
오락 문화	28,219	20,130	4.8	3.9	19,574	6,022	4.9	3.2
교육 연구	224,632	214,907	38.4	41.8	21,537	2,069	5.4	1.1
의료 보건	180,489	110,903	30.8	21.6	5,091	27,430	1.3	14.5
사회 복지	48,305	38,382	8.3	7.5	83,141	44,591	21.0	23.6
시민 단체	12,153	11,029	2.0	2.1	221,190	41,781	55.8	22.1
종 교	69,103	110,498	11.8	19.6	44,920	66,610	11.3	35.3
전문가단체	22,226	17,971	3.8	3.5	952	197	0.3	0.1
합 계	585,101	513,820	100.0	100.0	396,408	188,703	100.0	100.0

출처: 박태규(2006), p.71.

ICNPO나 CSI를 활용한 최근의 연구가 부족한 상황에서 주성수의 연구(2017)는 시민사회의 조직 생태계의 시계열적 변화를 관찰하는 데 매우 유용하다. <그림 1>은 통계청이 조사한 <전국 시도 사업체수 조사>에 나타난 비영리법인과 비영리단체의 수와 종사원 수인데, 한국 비영리부문의 경험적 실체를 추산해 볼 수 있는 자료이다. <그림 1>에서 볼 수 있듯이 회사와 법인의 규모는 2013년에 10만 정도로 조사되었는데, 1993년 7만여 개에 비해 약 3만개, 즉 40% 가량 증가하였다. 이에 비해 비법인단체의 성장은 2008년에 비영리법인의 수를 추월하여 2013년 13만여 개에

달한다. 한편 종사자 규모로 보면, 2013년에 비영리법인의 경우 287만 명, 비법인단체는 52만 명으로 전자가 후자의 다섯 배를 넘는다. 비영리법인과 비법인단체는 모두 21년 전에 비해 거의 두 배 가량 많은 종사자들을 고용하고 있다.

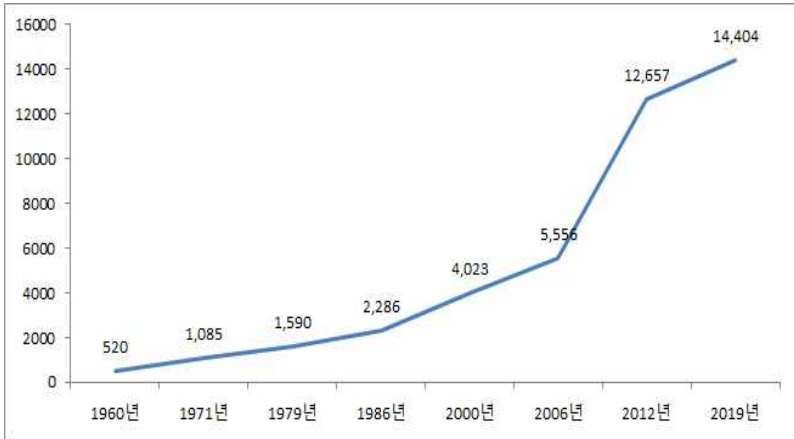
〈그림 1〉 비영리법인(회사의 법인)과 비법인단체의 성장 추이 : 1993-2013



출처: 주성수(2017), p.196.

둘째, <그림 2>는 국내 연구로는 처음으로 해방 이후부터 최근까지 비영리민간단체의 추이를 측정한 것이다. 1987년 민주화 이전의 단체는 정부에 등록된 2,286개의 민간사회단체를 근거로 삼았다. 여기에는 단체의 설립 시점과 대표자, 회원 수와 활동 소재지, 그리고 소관 부처 등의 다양한 정보가 수록되어 있다(정상호 2017, 2장). 2019년 현재 행정안전부에 등록된 비영리단체 수는 1만 4,404개에 달한다. 어떤 통계를 선택하더라도 한국의 비영리부문 또는 시민사회가 조직적 수준에서 지속적으로 고가파른 성장을 해왔다는 점은 불변의 사실이다.

〈그림 2〉 한국 비영리민간단체의 등록 추이 : 해방 이후-2019년



출처: 1987년 민주화 이전은 정상호(2017)에서, 2000-2012년은 『한국민간단체 총람』(2012)을, 2019년은 행정안전부의 <2019년 1/4분기 비영리민간단체 등록현황>에서 작성하였음.

2) 조직의 특성

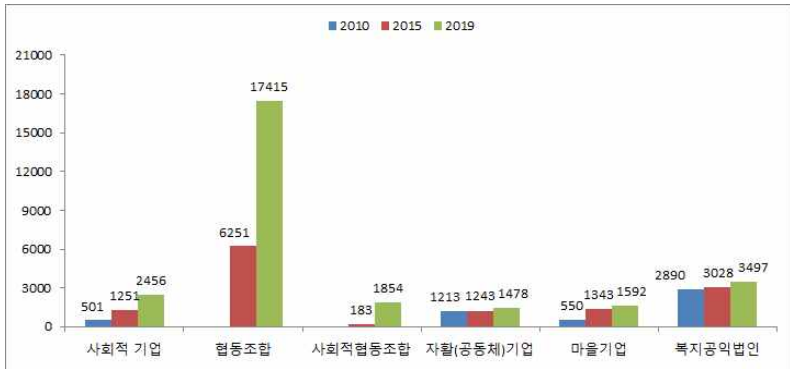
시민사회의 핵심을 자율적 결사체로 볼 때 그 규모의 증가와 활동 영역의 다양성은 시민사회의 성장을 보여줄 중요한 지표이다. 하지만 양적 증가가 바로 질적 성장을 가져오지는 않는다. 따라서 연구자의 입장에서는 조직의 발전 과정에서 나타난 특징과 그 원인을 분석하는 것이 더 중요하다. 위기나 성장이나를 말하기 전에 민주화 이후 지난 30년간, 특히 최근 들어 다음과 같은 구조적 변화가 일어났음을 주목할 필요가 있다.

첫째, 한국 시민사회의 조직적 특성 중 주목할 만한 변화는 수와 영향력 측면에서 권익주창(advocacy) 성격의 약화와 사회 서비스의 비약적 성장이다. 권익주창 단체란 여성과 장애인 등 사회적 약자의 권익 또는 생태나 젠더 평등의 증진 등 공익 증진을 목표로 정부에 대한 비판·감시 및

공공정책에의 영향력 확대에 주력하는 단체를 일컫는다. 주성수(2006, 243)는 15년 전에 CIVICUS 분석을 통해 한국 시민사회의 특성을 “서비스와 자치역량보다는 권익주창의 특성이 두드러지게 강하며, 또 일반 시민의 자치역량 활동보다 시민사회단체의 권익주창 활동이 강하다”는 점으로 요약하였다. 또한 그 이유로 강한 사회운동의 전통, 전국적 연대활동의 중시, 전문직 및 활동가들의 높은 주도성, 재정과 일상 활동에의 일반 시민들의 낮은 참여 등등을 꼽았다. 하지만 <그림 3>에서 알 수 있듯이 사회서비스 단체들은 2000년 이후 그 수는 물론이고 영향력 차원에서도 두드러진 성장세를 보이고 있다.

무엇보다 권익주창 성격의 약화는 참여연대나 경실련 등 권익주창 단체들의 실패나 한계 등 내부 요인이 아니라 외부 요인 즉 IMF 이후 일자리 정책과 저출산·고령화 담론이 보여주듯 복지국가로의 전환 과정에서 나타난 서비스 부문의 급격한 확대가 근본 원인으로 작용하였다.

<그림 3> 사회적 경제와 사회복지의 증가 추이 (단위: 개)



출처: 사회적 경제는 한국사회적기업진흥원(http://www.socialenterprise.or.kr/social_economy)을, 복지공익법인은 한국가이드스타의 <NPO공시자료 분석>(<https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=guidestar07&logNo>)을 참조.

<그림 3>에서 알 수 있듯이 한국의 사회복지와 사회적 경제(social economy)는 급증세를 보여주고 있다. 흔히 사회적 경제의 4대 유형은 사회적 기업, 협동조합, 자활기업, 마을기업을 일컫는다. 이중 가장 눈에 띄는 것은 일자리 창출을 목표로 하는 사회적 기업의 급증이다. 2007년에 첫 설립된 사회적 기업은 2019년 현재 2,500개가 인증을 받아 활동 중이며, 협동조합은 2012년 법 제정 이후 3년 만에 3배로 증가하였다. 특히 이중 돌봄 서비스 등 사회복지와 연관되어 활동하고 있는 사회적 협동조합은 2015년에서 현재까지 무려 10배나 급증하였다. 마을기업 역시 제도가 만들어진 후 10년 만에 3배가 증가하였고, 2012년의 법 개정으로 자활공동체는 자활기업으로 명칭이 바뀌었는데, 광역과 기초단위에서 무려 1,500여개가 활동 중이다. 여기에 최근 ‘사회서비스’의 확대로 영·유아, 장애인, 장기 요양 등 각종 돌봄 서비스 관련 기관단체들과 고용 인력이 늘어난 것까지 포함한다면, 가히 사회 서비스 단체의 폭발이라고 할 만하다. 요약하자면, 한국의 시민사회의 생태계 안에서는 권익주창에서 사회서비스로의 구조적 전환이 발생하고 있는 중이다.

둘째, 이와 연관된 또 다른 특성은 일반 시민들의 제도적 참여와 직접·시민행동의 증가이다. 한국 시민운동의 위기론의 첫 번째 논거는 예나 지금이나 ‘시민 없는 시민운동’의 테제이다.⁵⁾ 무엇보다 시민운동은 시민의 시민운동이 아니라 전문 지식인들과 전업 활동가들의 기획과 실무역량에 의존하는 시민운동이라는 것이다(심익보 2000, 14). 그러나 내면을 살펴보면 사정이 제법 다르다. 먼저, 시민들의 시민단체 참여 현황을 살펴보면 1987년 민주화 이후부터 꾸준히 증가하여 왔으며, 세계가치관조사(World

⁵⁾ 이 용어는 1994년 창립 5주년 기념심포지엄에서 경실련 운동이 시민과 밀착된 운동보다는 정권정당의 성격이 강하다는 점을 지적하는 과정에서 처음 사용되었다. 이어 한겨레신문이 1996년 ‘시민 없는 시민운동’이라는 주제로 4회에 걸친 특집기획으로 다루면서 일반화되었다(김선미 2007, 148).

Values Survey)를 갖고 다른 나라와 비교해 봐도 크게 뒤떨어지지 않는 수준이다. <표 3>에서 볼 수 있듯이 자료가 유용한 3개의 시민사회단체에서 한국인의 회원활동은 크게 증가해 일본의 두 배가 넘으며, 교육문화예술단체와 환경단체 활동은 미국과 호주에는 다소 뒤지지만 핀란드와 스웨덴 수준에 올라 서있다. 자선복지단체 활동만 미국과 유럽 국가들에 다소 뒤져 있는 상황이다.

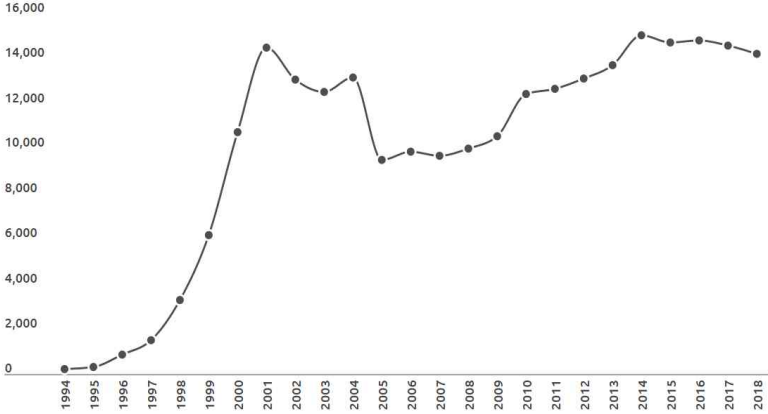
〈표 3〉 시민사회단체 회원 : 한국과 OECD 5개국 비교 (단위: %)

	교육문화예술단체			환경단체			자선복지단체		
	1982	1995	2012	1982	1995	2012	1982	1995	2012
한국	4.2	22.6	22.4	2.7%	7.5	8.4	4.4	9.1	9.8
일본	4.2	6.0	12.0	0.6	1.1	3.3	2.7	9.4	3.1
미국	14.7	40.0	23.6	6.0	25.6	17.5	12.7	41.8	29.8
호주	13.9	37.8	30.2	3.4	17.6	14.4	13.1	30.6	31.6
핀란드	4.4	21.0	18.6	0.7	7.7	9.3	4.6	14.6	20.8
스웨덴	14.7	22.1	21.9	6.5	12.7	10.9	8.2	22.0	28.8

출처: 주성수(2017)

‘시민 없는 시민운동’의 문제는 참여연대의 회원 현황을 봐도 다소 과장되었거나 심지어 철 지난 레퍼토리를 알 수 있다.

〈그림 4〉 참여연대 연도별 회원 추이



출처: 참여연대(2020.2.15.검색)

http://www.peoplepower21.org/index.php?mid=about_PSPD&document_srl=1329490&listStyle=%24listStyle

한편, 서명, 불매운동, 합법적 시위, 파업 등 시민들의 직접 행동 역시 꾸준히 증가하여 왔다. 한국인의 직접행동 참여율은 다른 5개국에 비교하면 2010기준에서 일본 다음으로 낮은 수준이다. 그럼에도 1982-2010년 30년 기간의 추이는 가장 빠른 속도의 증가세를 보여준다. 서명, 불매운동, 평화적 시위 참여 모두가 1.5배 이상 증가하였다. 실제로 2000년 이후 주기적으로 발발하고 있고, ‘촛불혁명’으로까지 회자되는 광장의 정치를 고려하면, 직접 행동은 그 규모와 지속성에서 유례가 없을 정도로 활발하였다고 평가할 수 있다.

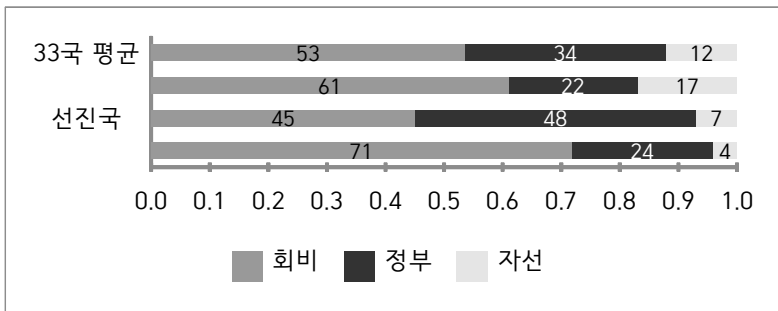
〈표 4〉 한국인의 직접행동 참여 : OECD 5개국과 비교 (단위: %)

	서명		불매운동		평화시위	
	1982	2010	1982	2010	1982	2010
한국	15.7	26.4	1.8	5.4	5.4	9.5
일본	42.4	28.0	2.4	1.4	7.0	3.6
미국	65.5	60.1	14.8	15.5	12.0	13.7
호주	68.6	70.1	4.7	14.6	12.0	17.5
핀란드	29.0	49.0	8.2	15.3	14.2	9.9
스웨덴	53.4	68.0	7.8	21.9	15.1	20.8

출처: 주성수(2017)

셋째, 시민사회 조직의 재정 원천이 회비나 수익사업에서 정부의 지원 금이나 민간 기부금으로 전환하였다는 점 역시 주목할 필요가 있다(<그림 5> 참조). 20년 전만 해도 한국은 재정구조 차원에서만 보면 전형적인 개발도상국 범주에 해당되며, 회비의 비중이 압도적인 회비-압도형 (fee-dominant) 국가였다.⁶⁾

〈그림 5〉 시민단체의 국가별 재정구조 비교



출처: Salamon and Sokolowski (2004), pp.213-218에서 재작성.

6) 이 연구에서는 국가를 선진국(16 developed countries), 발전도상국(15 developing countries), 이행국(5 transitional countries)의 세 가지 그룹으로 구분하고 있다. 한국은 발전도상국으로 분류되어 있다.

<표 5>는 대표적 시민단체인 경실련의 최근 2년간의 재정 현황을 정리한 자료이다. 여기에 따르면, 경실련의 재정은 회비: 지원: 사업의 비중이 50: 33: 17로 나타났다. 회비의 비중이 줄어들고 정부나 공익재단의 지원이 대폭 증가한 것이 눈에 띈다.⁷⁾

〈표 5〉 경실련의 재정 구조

계정 과목	2018	2017	평균
계	1,724,665,638(100%)	683,620,957(100%)	2,408,286,595(100%)
회비(일반회비)	987,283,660(57.2%)	220,217,000(32.2%)	1,207,500,660(50.1%)
잡지(구독료/광고료)	134,440,930(7.8%)	109,018,590(15.9%)	243,459,520(10.1%)
모금(법인자원금)	480,619,010(27.9%)	310,352,290(45.4%)	790,971,300(32.8%)
사업수입	90,350,000(5.2%)	25,140,000(3.7%)	115,490,000(4.8%)
기타수입	31,972,098(1.9%)	18,893,077(2.8%)	50,865,175(2.1%)

자료: 경실련(<http://ccej.or.kr/intro/finance/> 2020년 2월 15일 검색).

그렇다면 시민단체의 재정 기반이 회비와 사업 수입에서 정부나 민간 재단의 지원으로 전환한 배경은 무엇일까? 가장 결정적 요인은 2006년 「기부금품모집 및 사용에 관한 법률」이 기부금품 모금의 허가요건을 등록요건으로 완화함으로써 정기적으로 소득공제를 받을 수 있는 기부금 단체가 증대하였다는데 있다. 현재 기획재정부가 지정한 대한적십자사와 사회복지공동모금회로 대표되는 법정기부금단체는 39개에 불과하지만 지정기부금단체는 4,402개(2019.9.30. 현재)에 달한다.⁸⁾ 기부의 증가는 근로

7) 행정자치부의 비영리민간단체를 대상으로 한 설문조사에 의하면, 시민단체 예산 중 정부 보조금 비율은 평균 25.2%, 회비는 43.5%, 수익 사업이 8.6%, 나머지 기타가 26.7%에 달했다. 그렇지만 나머지 기타 항목에 각종 공익재단이나 민간단체로부터의 기부가 포함되어 있어, 보조금의 비중은 경실련과 대략 비슷할 것으로 추정된다. 이에 대해서는 『데일리안』 (2017.05.05.) 참조.

8) 기획재정부. <2019년도 3/4분기 지정기부금단체 지정고시>.

소득공제 기부자의 수로 분명히 나타난다. 기부에서 가장 높은 비중을 차지하는 소득공제 기부금의 경우, 1999년 2.9조원에서 2016년 12.8조원으로 크게 늘어, 연평균 30% 증가율을 보여주었다. 따라서 국내 기부금 규모는 연간 13조 원으로 추정되었는데, 여기에 포함되는 않은 70% 비중의 9조 원은 종교단체 기부금이다.

〈표 6〉 연도별 기부금 추이 (단위: 억원)

연도	기부금	개인	기업
2011	11조1547	7조866	4조680
2012	11조8395	7조2272	4조1122
2013	12조4858	7조8313	4조6544
2014	12조6241	7조7178	4조0962
2015	12조7110	7조9328	4조7782
2016	12조8684	8조2213	4조6471

출처: 국세통계연보/ 『한국경제신문』 (2018.12.10.)
<http://sgsg.hankyung.com/apps.frm/news.view?nkey=2018121000618000081&c1>

지금까지의 내용을 정리하자면 조직 차원에서 볼 때 한국의 시민사회는 결사체 수의 감소나 시민참여의 결핍, 재정과 인력상의 불균형 등 일반적인 위기의 어떤 증후도 발견할 수 없다. 오히려 눈여겨 볼 점은 참여연대나 경실련, 환경운동연합이 상징하는 비판과 감시의 권익주창 단체들의 영향력이 감소하는 대신에 사회적 경제나 돌봄 서비스 등 서비스 단체가 폭발적으로 증가하였다는 점이다. 아울러, 일반 시민들의 참여 양상이 투표와 자원봉사, 시민단체 가입과 같은 전통적·제도적 방식과 더불어 촛불이나 태극기 시위와 같은 대규모 직접행동으로 표출되고 있다는 점이

<http://www.moef.o.kr/lw/denm>.

다. 또한, 재정 구조 역시 후진적인 회비 압도 패턴에서 회비와 보조금, 사업 수익이 어느 정도 균형을 이루는 선진국 패턴으로 변화하고 있음을 확인할 수 있었다. 결론적으로 조직 차원에서 한국 시민사회의 생태계는 퇴보하기는커녕 나름 다양성과 활동성을 증진시키면서 발전하여 왔다고 할 수 있다.

4. 한국 시민사회의 가치

1) 연구 현황

조직과 달리 가치는 서구와 분명한 연구 경향의 차이를 보이고 있다. 서구의 경우 가치에 관한 연구는 관용, 호혜, 양성 평등 등 시민사회의 기본 가치가 얼마나 증진·쇠퇴되었는가가 관심의 초점이다. 하지만, 한국에서는 정치 ‘이념’이 어떻게 시민사회에 침투·확산되었는가가 주된 관심이었다. 따라서 초기의 연구들은 각 시기별 이념의 대립을 민주주의 대 반공권위주의, 분배 대 성장주의, 민족주의 대 친미주의와 같은 이분법으로 설명하곤 하였다(임현진·송호근 1994; 강정인 2002). 물론, 이러한 접근 방식은 선거나 변혁적 국면에서 국가의 통치 이념과 저항 세력의 대항 이념의 역동성을 보여줄 수 있는 장점이 있다. 그렇지만 1987년 민주화 이후 몇 차례의 정권 교체와 시민사회의 성장으로 더 이상 국가 대 시민사회의 이분법이 유효하지 않고, 더구나 시민사회를 단일한 이념 주체나 행위자로 보는 것이 타당하지 않다는 인식이 확산되었다. 대표적으로 최장집은 “한국사회의 균열 축은 민주화 이후 국가 대 시민사회에서 보수적 시민사회 대 진보적 시민사회의 대립 국면으로 전환”되었다고 주장하였다(최장집 2002, 221).

최근에는 서구의 연구 경향을 따라 시민사회의 이념(ideology)이 아니라 가치(value)에 주목하는 연구들이 늘어나고 있다. 시민사회지표(CSI)에 의거한 조영재의 연구에 따르면, 한국의 시민사회는 구조와 환경, 가치와 영향 중 가치의 실천이 가장 높은 점수(2.3)를 받았다. 하지만 환경보호나 양성평등과 달리 관용과 비폭력과 같은 하위 차원은 개선의 여지가 큰 것으로 나타났다(조영재 2006, 164). 같은 방식으로 시민사회의 가치를 측정 한 주성수 역시 한국의 시민사회는 민주적 의사결정, 양성 평등, 재정 투명성과 내부 민주주의, 평화증진 활동 등은 양호한 결과를 보여주었지만 노조 참여율, 노동기준의 공개, 환경기준의 공개 등 사회경제적 문제에 대해서는 취약했고, 비폭력과 비관용 의식에서 매우 취약한 수준에 머무르고 있음을 지적하였다(주성수 2010).

〈표 7〉 시민사회의 가치 실현에 대한 평가 점수

민주주의	투명성	관용	비폭력	양성평등	빈곤퇴치	환경보호
2.2	2.5	1.9	2.0	2.4	2.3	2.6

출처: 조영재(2006).p.148.

시민사회의 가치와 관련하여 흥미로운 점은 최근 서구에서 나타난 연구 경향의 뚜렷한 변화이다. 막말과 힘으로 상징되는 정치 양극화와 극단주의가 나타나면서 이를 가치의 차원에서 해명하려는 연구들이 줄을 잇고 있다. 주로 이들이 사용하는 개념은 시민됨(civility)과 시민성(civicness), 그리고 비시민사회(uncivil society)이다. 시민됨과 시민성의 문제의식은 시민사회 영역 안의 공적 가치의 쇠락과 충돌에 있다.

먼저, “시민사회 안의 생태 교란자 또는 서식지 파괴자”를 지칭하는 오랜 용어가 비시민사회(uncivil society)이다(Bob 2011, 209). 이 용어의 뿌리

는 제법 깊다. 토크빌은 정확하게 그 용어를 사용한 것은 아니지만, 결사체 자체가 희소하거나 자율성이 결여되었던 프랑스 혁명 이전의 갈등 사회를 원자화되고 도덕관념이 없는 가족주의(amoral familism)로 보았고, 페트남은 남부 이탈리아의 후진 경제의 원인을 약탈적인 결사체 생활로 인한 시민성(civicness)의 결여로 보았다. 자유주의 진영에서 비시민사회는 일반적으로 KKK, 마피아 그리고 인종주의 집단 등을 지시하였다. 시민사회가 본격적으로 등장하기 이전인 1980년대까지는 비시민사회는 비자유 민주주의(Illiberal democracy)와 등치되는 경향이 강했다. 나치 독일이나 모택동의 중국, 스탈린의 소련처럼 자율적 결사체를 말살하는 독재나 일당 국가를 비시민사회로 묘사하였다(Bob 2011, 217).

근래에 들어 비시민사회가 일반화된 계기는 두 가지였다. 하나는 동유럽이나 소련의 붕괴 후 전환기 과정에서 나타난 폭력과 혼란을 지칭하는 개념이었다(Kopecky 2003). 민주화로의 이행에 정통한 화이트헤드(Whitehead 1997)는 비시민사회를 조직적 측면에서는 폭력의 사용 등 법적 제약이나 기존의 규칙에 따른 행동을 준수하지 않으며, 이념의 측면에서는 시민정신(spirit of civility)의 결여 또는 극단적 이념을 추구하는 사회로 정의하였다. 유엔 사무총장이었던 코피 아난(Kofi Annan)은 비시민사회를 “시민사회의 선행을 무시하면서 테러와 마약, 범죄에 연루된 사람이나 조직들”을 지칭하는 용어로 사용하였다. 다른 하나는 9.11 사태 이후 정치적 금도를 넘어선 조직이나 목표, 전술을 지칭하는 개념으로 인용되었다(Bob 2011, 210).

또 다른 문제의식은 왜 선진사회에서조차 개인이나 집단의 시민됨의 가치가 시민사회 전반 또는 개별 집단을 넘어선 시민성이라는 공적 윤리로 확산·정착되지 못하는가에 있다. 먼저 이 둘의 개념부터 정리하면, 시민됨(Civility)은 관용과 자제, 상호 존중과 책임감, 공손과 예의 등 개인들

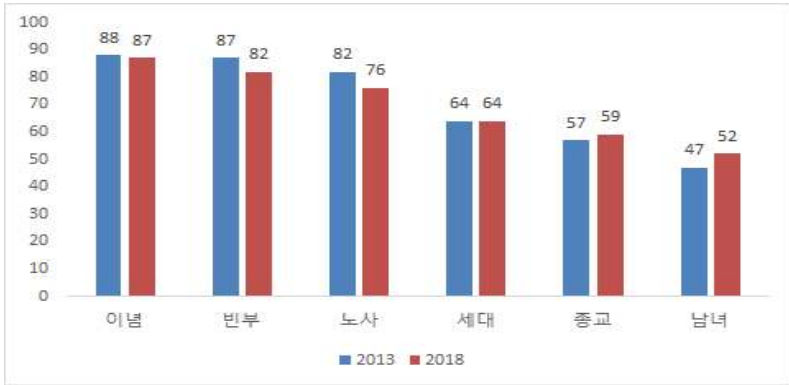
의 덕성과 매너, 예절을 지칭한다. 한편 시민성(Civicness)은 국가나 시민권(citizenship)과 연관된 것으로서 개인들이 자신들을 시민으로 인식하는 정도, 또는 반대로 국가의 제도들이 개별 시민들에게 미치는 영향력을 뜻하기 때문에 객관적이고 제도적인 성격이 강하다. 시민됨은 개인이나 가족, 특히 국가의 교육과 밀접한 연관이 있으며, 시민성은 “시민됨을 촉진·재생산 그리고 배양하기 위한 제도와 조직, 절차의 질(quality)”로 정의할 수 있다(Evers 2009, 241).

최근 서구의 시민사회에서 이러한 개념을 논하는 배경에는 왜 선진국에서조차 평화로운 문제해결의 기반이 되는 시민됨이 공동체의 시민성으로 고양되지 않는 이유, 달리 말해 막말과 혐오의 극단적 대립이 일상화되고 있는가에 있다. 이러한 문제의식과 개념 틀의 안내에 따라 한국 시민사회의 가치 생태계를 살펴보자.

2) 가치의 특성

필자는 한국 시민사회의 가장 큰 문제는 참여연대의 정치권 진출과 같은 이념적 과장이나 결사체 수나 참여의 감소(조직)가 아니라 가치 갈등을 합리적으로 조정할 수 있는 제도와 문화의 부재에 있다고 판단한다. 현재, 대다수의 국민은 6년 연속 한국 사회의 갈등 수준이 매우 심각하다고 인식하고 있는데, 그 중 이념갈등이 87%로 가장 높게 나타났다. 여기에 지역주의가 상대적으로 약화되고 세대와 젠더 갈등이 강화되는, 즉 갈등의 복합화 현상이 두드러지고 있다.

〈그림 6〉 한국사회 갈등 정도 평가(%)



출처: 한국행정연구원(2019)

상식 있는 이들이라면 모두가 우려하는 것처럼 최근 한국사회는 사회 경제적 양극화와 동시에 극단적 가치 충돌을 겪고 있다. 조국 사태에서 여실히 드러난 것처럼 지난 해 겨울 광화문과 서초동은 또 다른 분단의 현장이었다. 돌이켜보면 지난 20년이 그랬다. 제 정당과 시민단체들이 햇볕정책, 제주강정마을해군기지, 사드 배치 등 한국사회를 뜨겁게 달구었던 외교안보 이슈에 따라 진보와 보수로 갈렸다. 이는 비단 외교안보 이슈만이 아니다. 4대강 사업이나 천안함 사건, 세월호 사건, 최근의 탄핵에 이르기까지 보수단체들은 대북문제에 유화적인 모습을 보였던 정당들과 시민단체들을 종북 좌파로 비난하였다. 한편 야당과 진보적 시민단체들은 군복을 입고 태극기를 휘두르고 있는 노년 세대들을 ‘수구 꼴통’으로 비하하고 있다. 그렇다면, 막말과 혐오가 판치는 한국사회는 비시민사회인가? 그리고 일베와 태극기부대, 또는 문빠와 촛불세력은 시민됨과 시민성의 결여를 보여주는 증거들인가?

먼저, 한국에서는 전혀 다른 맥락에서 비시민이나 비시민사회라는 개념

이 사용되어 왔음을 확인할 수 있다. 일련의 연구자들은 현대의 민주주의 사회에서도 “시민으로 편입되지 못한 다양한 하위주체나 소수자들로부터 공통의 속성을 도출하여 비시민”으로 정의하였다(조희연·장훈교 2009, 79). 같은 맥락에서 김동춘 역시 비시민을 분단 이후 간첩과 폭도 및 월북자나 좌익 가족, 그리고 신자유주의 이후 광범위한 비정규직 노동자, 실업자, 그리고 외국인 노동자를 비시민으로 범주화하였다(김동춘 2013, 31-41). 황용현은 ‘시민’ 내부의 사회적 배제와, ‘무능력자’와 ‘무자격자’의 낙인이 찍힌 집단을 ‘비시민’으로 규정하고, 비시민에 대한 배제를 거부하는 급진적 변화가 현대 신학의 과제라고 설명하고 있다(황용현 2016, 27). 한편, 최종렬은 비시민사회를 연대에 의해 민주적 의사소통이 이루어지는 시민사회와 구분되는 공간으로서 위계적 의사소통이 행해지는 국가, 경제, 종교, 가족, 공동체로 정의하였다(최종렬 2017, 105-106).

한국적 맥락에서 비시민이라는 개념은 자유주의적 또는 형식적 시민권의 범주를 실질적 차원으로 확장하려는 진지한 문제의식을 담고 있다. 하지만, 시민과 비시민, 시민사회와 비시민사회라는 이분법은 이론과 실천의 영역에서 그다지 유효하지 않은 것 같다. 특히, 폭력과 폭언을 일삼는 특정 집단이나 단체, 예를 들어 일베나 태극기부대 또는 그 반대편에서 세월호 단체나 조국수호 시위를 비시민사회로 규정하는 것은 그다지 실익이 없다. 한 연구자의 지적대로 어떤 사회와 단체를 무정형 개념인 비시민사회로 격하하는 것은 어리석은 헛수고(fool's errand)이자 분석적 가치가 없는 개념의 남발을 초래할 수 있다. 더 큰 문제는 비시민사회라는 딱지가 종종 우파 사회운동이나 보수집단에 대한 공격의 논리로 활용되는데 이는 자칫 시민사회가 이상적인 좋은 사회이거나 진보적으로 구성되어 있다는 비현실적인 이해와 잘못된 이미지를 조장한다는 것이다(Bob 2011, 213-214). 이러한 문제의식이 한국의 시민사회 연구에 전달하는 함의는 단순하지만 중요하다. 즉 명백한 불법단체이거나 폭력집단이 아닌 한 다

소 과격하거나 위협한 단체라도 경합과 경쟁에 의해 걸러지는 것이 시민 사회의 생태계에 유익하다는 것이다. 한 연구자의 지적대로 적대적인 반(反) 이민 단체나 반(反) 무슬림 단체를 비시민적이라고 무시하는 것은 정치적 논쟁에서 무의미할 뿐만 아니라 그들 단체가 경쟁에 의해 중립화될 수 있는 여지, 장기적으로는 정의를 향할 가능성을 없애는 것이다. 결국, 시민사회라는 생태계는 심지어 반동적이거나 퇴행적인 가치를 지지하는 운동과 맞서 구축될 때 더 건강하게 된다는 것이다(Edwards 2011, 435).

그렇다면 시민됨과 시민성의 문제의식은 어떠한가? 이는 비시민사회와 달리 한국에서도 매우 유용한 개념이라고 생각된다. 객관적 조건으로 볼 때, 우리나라의 시민들은 개별적 차원에서는 매우 높은 수준의 시민됨을 갖고 있다. 무엇보다도 우리나라 성인(25~64세)의 고등교육 이수율은 49.0%로 OECD 평균보다 높고, 특히 청년층(25~34세)은 69.6%로 2008년 이후 줄곧 1위를 유지하고 있다(교육부 2019). 또한, ITU(국제전기통신연합) 정보사회측정 보고서에 따르면, 우리나라의 정보화 지수는 전 세계 176개국 중 항상 1위(2016)나 2위(2017)에 올라 있다.⁹⁾ 국민들 스스로의 인식 또한 시민의식과 시민성에 대한 자각이 높다. 특히, 2016년 촛불집회 참여 후 많은 시민들이 ‘사회문제에 대한 관심이 높아졌다’(80.5%), ‘민주적 시민으로서 정체성을 갖게 되었다’(76.1%)라고 밝히는 등 대부분 촛불집회 참여 이전과 비교하여 공동체 구성원으로서의 책임감이 높아졌다(김동춘외 2018, 78). 일반적으로 개별 시민의 덕성과 자질에 영향을 미치는 요인인 교육, 정보, 참여를 고려할 때, 대한민국의 시민들은 상대적으로 높은 수준의 시민됨(civility)을 갖추었다고 말할 수 있다.

문제는 관용과 상호 존중, 공손과 예의 등 시민됨이 왜 시민사회를 가로지르는 공적 윤리로서 시민성(civicness)으로 확대되지 않는가에 있다. 여

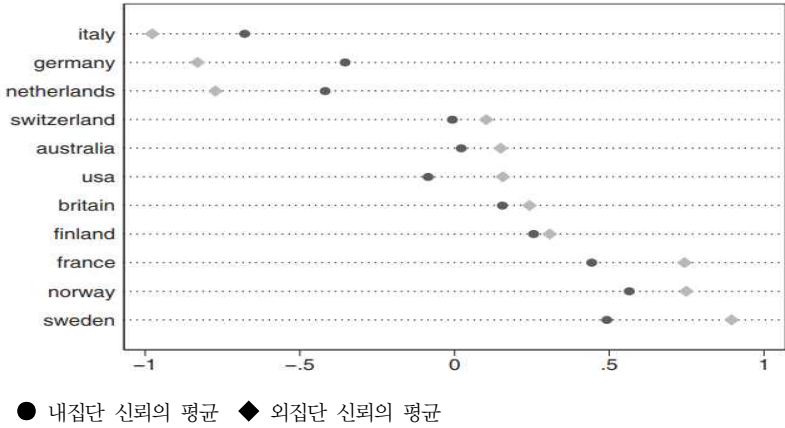
⁹⁾ e-나라지표. http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1344.

기에는 몇 가지 근본적 원인이 있다. 물론 가장 큰 원인은 막말과 적대의 극단적인 양당정치에 있다. 그렇지만 정치적 양극화의 원인을 시민사회 관점에서 해석하자면 첫째, 사회적 합의 불발로 학교 안팎의 민주시민교육이 제대로 이루어지지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 토크빌이나 그 시대만해도 결사체 생활은 시민됨과 시민성을 발아하는 학교였고, 이 둘 사이에는 아무런 갈등이 없었다(Eliasoph 2011, 221). 그렇지만 가치와 이익이 복잡다단한 현대의 생활세계에서 중앙이든 지방이든 결사체들이 많다고 해서 시민사회가 자동적으로 더 좋아지는 것은 아니다. 독일과 프랑스, 미국을 사례로 시민됨과 시민성 함양을 위해 민주시민교육이 필요하다는 논의는 벌써 4반세기가 되었다. 또한, 이를 제도화하기 위해 민주시민교육을 연구하는 학자들 중심으로 (가칭)「민주시민교육지원법안」(1997.10)이 제안 되지도 20여년이 넘었고, 이번 회기까지 무려 10여건의 관련 법안이 제출되었지만 모두 본회의는커녕 상임위조차 통과되지 못한 채 폐기되었다(정하운 2014, 31-51). 물론 여기에는 민주시민교육을 정권의 도구나 좌파이념교육으로 이해한 보수 야당의 완강한 반대 때문이지만 보다 중요한 원인은 민주시민교육의 핵심 내용과 교육방법에 대한 사회적 합의가 미약했기 때문이었다(조찬래 2012).

시민됨이 시민성으로 발현되지 못한 또 다른 이유는 한국사회가 유독 내집단과 외집단의 분리와 대립이 견고하다는데 있다. 신뢰와 호혜는 이기적 자산 계급(private bourgeois)을 공공성이 충만한 공적 시민(public citizen)으로 만드는 비옥한 토양이다(Calabrese 2015, 13). 세계가치조사(WVS)를 근거로 한 연구에 따르면 종교와 가족, 인종 등 정체성을 공유하는 집단들 사이의 내집단 신뢰와 그렇지 않은 외부인(new comer)에 대한 외집단 신뢰 사이에는 어느 정도 강한 상관관계가 있다($r=0.67$). <그림 7>에서 보듯이 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등이 두 가지 신뢰에서 높은 값을, 이탈리아가 가장 낮은 값을 나타내고 있다. 외집단 신뢰가 높을수록

개방성과 다양성에 친화적이며 그 반대 역시 유효하다(Crepaz 2014, 936). 후술하겠지만 한국은 안타깝게도 내집단 신뢰와 외집단 신뢰의 차이가 큰 이탈리아에 가깝다.

〈그림 7〉 주요 국가들의 내집단 신뢰와 외집단 신뢰



여기에서 퍼트넘과 캠펔의 연구는 우리에게 많은 함의를 주고 있다. 그들에 따르면, 종교적인 미국인들은 더 친절하고 관대하며, 시민의식을 갖춘 좋은 시민이자 선한 이웃이다(퍼트넘 · 캠펔 2013). 특히, 그들은 사람을 더 신뢰하고 자원봉사도 열심히 종교인들의 우위(religious edge) 덕분에 ‘미국이라는 분열된 집안이 축복받은 공동체(American Grace!)로 인도’될 수 있다고 설명하였다. 우리의 경우 종교인들이 정부와 이웃을 더 신뢰하는 지에 대해서는 찬반이 엇비슷하게 엇갈린다. 그렇지만 분명한 것은 그들의 신뢰는 동료 시민보다는 같은 교파 안의 형제 · 자매와 같은 교우나 종교 지도자에 대한 신뢰가 확연히 앞선다는 점이다(박준성 · 전미연 · 정태연 2010; 이수인 2013). 한국의 시민사회와 교회가 ‘서로 소통하

지 못하고 연계되어 있지 않으며, 교회 안에서만 끈끈한 유대관계'를 갖고 있다는 진단(장형철, 2013)은 비단 개신교만의 문제는 아니다. 즉 우리 사회에 넓게 퍼져있는 상대 종교에 대한 거친 비판 담론과 거리 의식 때문에 비종교집단의 사회신뢰가 종교인들보다 높게 나타날 수 있다는 것이다. 실제로 종교집단 간 사회적 거리를 측정한 박병진·김병수(2013)의 연구에서도 개신교와 불교는 비종교집단보다 더 높은 배타성을 보였다.

정리하자면 오늘날 한국 시민사회의 가치 충돌의 근저에는 내집단 신뢰는 크지만 외집단 신뢰가 낮은 종교, 특히 '땅 밟기기도'나 코로나 바이러스 국면에서의 주일 예배 강행 등에서 드러났듯이 개신교의 배타적 근본주의가 한 몫하고 있다. 미국의 정치적 분열은 종교적인 다양한 사회연결망을 상징하는 '수잔 아주머니 원칙'(Aunt Susan Principle)이나 '내 친구 알 원칙'(My Friend Al Principle), 즉 다른 종교와의 결혼이나 우정을 통한 사회적 파급효과를 통해 치유된다(퍼트넘·캠벨 2013, 15장). 반대로 한국은 대체로 부부간 또는 부모와 자녀간 하나의 종교로 통일되는 경향이 강하며(한내창 2010, 19), 개신교의 경우 선교활동 참여와 기도 빈도 등 종교성이 높을수록 낮은 타종교 결혼 허용도를 보인다(한내창 2012, 146). 교육과 마찬가지로 종교는 개별 시민들의 덕성을 공동체의 시민성으로 고양시키는 가장 중요한 제도 중 하나이다. 적어도 한국은 그 반대 경향, 즉 안으로 닫힌 폐쇄적 네트워크가 교량역할보다는 시민사회와의 파편화를 가져온다는 사회자본론의 명제가 타당함을 보여주는 슬픈 사례이다.

5. 한국 시민사회의 공론장(public sphere)

1) 연구 현황

시민사회를 국가와 시장 사이의 매개와 경쟁이 이루어지는 영역과 공간으로 보는 인식은 가장 오랜 지적 전통을 갖고 있다. 그람시(Antonio Gramsci)에게 시민사회는 헤게모니의 경합 공간이었고, 듀이(John Dewey)의 실용주의 철학에서는 공적 참여와 숙의의 장(site)이었다(Edwards 2011, 13). 하지만 시민사회가 공론장이라는 독립된 개념으로 인식되기 시작된 것은 아렌트와 하버마스(Jürgen Habermas)에 이르러서였다. 하버마스는 ‘공론장’ 개념을 “공적 의사소통의 연결망”(Habermas 2011, 14)으로 정의한다. 아렌트의 ‘공공성’ 역시 “말 이외의 힘을 배제한 담론의 공간”(사이토 준이치 2009, 58)을 의미하므로, 기본적으로 하버마스의 개념과 다르지 않다.

공론장을 활용한 시민사회 연구는 크게 두 가지 방향에서 이루어지고 있다. 첫째는 시장과의 관계이다. 하버마스에 따르면 한 때 진보적 역할을 담당하였던 부르주아 공론장은 대규모 경제조직들과 시장논리의 지배에 따라 실천 이성과 비판 기능이 크게 약화되었다. 이제 현대사회는 시장논리와 도구적 합리성이 전 사회영역을 지배함으로써 시민들의 의사소통능력을 제약하는 ‘공론장의 재봉건화’ 또는 ‘의사소통적 생활세계의 식민화’를 겪고 있다(Habermas 2011, 171-83).

사실 시장, 구체적으로는 자본과 기업이 정치에 미치는 영향에 대해서는 아주 오래 전부터 무수히 많은 연구가 이루어져왔다. 하지만 시장과 경제적 불평등이 시민사회에 미치는 효과에 대해서는 최근에서야 일부 연구들이 이루어지고 있다. 이 영역에서 가장 심각하게 여기고 있는 것은

일부 기업과 재단, 또는 부자들에 의해 시민단체의 존립이 좌우된다는 공여자(donor) 편향성이다. 제3세계 NGO들의 활동을 분석한 한 연구에 따르면, 최근 이들 지역에서 지역 NGO와 국제기구나 서구 민간단체와의 연계는 상당히 활동적이지만, 협력 정도는 원만하지 않으며 특히 지원받고 있는 국가 내부와의 사회적 연계는 대단히 취약하다. 그 원인은 부분적으로 공산통치의 유산에 뿌리를 갖고 있는 유약한 민주 제도의 부실한 작동에 있지만, 그보다 중요한 원인은 국제 NGO들이 지역 주민들의 이익보다는 공여자의 이익을 먼저 고려하고 있다는 점이다(Mendelson and Glenn 2002, 4.). 피어스(Jenny Pearce)는 1990년대 들어 국제 NGO가 급증하면서 제기된 일련의 비판을 NGO 반대론(anti-NGO shift)으로 지칭하면서, 이러한 경향은 애초에 도움을 주고자 했던 대상보다는 공식적 기부자의 의도에 반응하게 만들며, 서방 선진국들이 주도하고 있는 경제자유화 정책을 지지하게 만들 위험이 있다고 지적하였다. NGO는 더 이상 지역발전과 복합적 위기상황의 중요한 해결가능성을 제공하기보다는 개도국 민초들의 고생에 무관심하고 무능한 정부를 가려주는 유용한 은폐물로 작동하고 있다(Pearce 2010, 12-16). 또 하나의 비판의 초점은 기업을 비롯한 외부의 지원이 시민들의 자율적인 권한 강화(empowerment), 즉 시민사회의 민주적 발전과정에 기여할 수 있는 여지를 없애버린다는 점이다. 심지어 허독(Hudock)은 남반부 NGO들은 자신들이 원래 봉사해야 할 소외된 대상을 위해서가 아니라 너무 자주, 북반부 NGO를 위한 프락치(proxy) 역할을 수행해 왔다고 신랄하게 비판하고 있다(Hudock 1999, 110). 이들의 공통된 결론은 국내 기업이나 선진국 재단 등의 외부 지원은 몇몇 시민단체, 특히 서비스-프로젝트 중심의 NGO의 양산만을 가져왔을 뿐 민주적인 시민문화나 공론장을 만들 수 없다는 것이다(Edwards 2011, 458).

공론장 연구의 두 번째 경향은 IT와 SNS라는 소통수단의 혁명과 속의

(deliberation)의 관계, 즉 참여의 질과 주체에 관한 것이다. 사실 21세기에 들어서면서 직접과 대의를 넘어선 제3의 민주주의인 전자민주주의에 대한 기대와 환상이 커졌다. 낙관주의자(cyber-optimists)들은 인터넷의 정치적 활용이 정부의 책임성 제고, 시민들의 보다 많은 정치관련 정보습득, 개선된 정치토론, 의사결정에 있어 대중 참여 등 공론장의 활성화에 기여할 것으로 보았다(Hague and Loader 1999, 8-11). 하지만 시간이 흐르면서 반대의 근거들도 축적되기 시작하였다. 무엇보다도 인터넷의 속성 가운데 하나인 빠른 속도가 자칫 속의, 사고, 대화 등의 시민성을 해치고, 대부분의 온라인 소통은 익명성에 기초한 피상적이고 일시적이며 경박한 것이라는 비판이다. 또한, 인터넷상의 정보와 소통의 극단적 분절화는 개인을 고립시키고 참여민주주의와 속의민주주의 발전에 필수적인 공공성의 요소를 파괴하는 결과를 초래하기 쉽다(Newman 1999, 124).

크게 보아 온라인 공론장에서 소통의 질이 낮아지는 이유에 대해서는 두 가지의 견해가 맞서고 있다. 리프만(Lippman 2004)은 시민의 자질 부족에서 그 원인을 찾고 있다. 리프만은 사람들이 민족, 인종, 특정 그룹 등에 대한 편견을 갖고 도식화된 판단을 한다며 다수 여론의 속성을 회의적으로 보고 있다. 한편, 애커만과 피시킨(Ackerman & Fishkin 2004)은 왜곡된 여론이 형성되는 원인을 시민의 자질 부족 때문이 아니라 시민들이 숙의할 수 있는 정보의 부족에서 찾고 있다.

2) 공론장의 특성

공론장의 위협 요인으로 공여자 편향과 같은 자본의 논리를 우려하는 서구와 달리 우리의 경우에는 중앙정부와 지방정부에 대한 시민단체의 중속 가능성에 대한 우려의 목소리가 높다. 이는 일차적으로는 최근에 사회

적 경제의 급격한 부상에 따른 반작용이라 할 수 있다(앞의 <그림 2> 참조). 여기에 중앙과 지방 정부가 재정을 지원하는 각종 돌봄 서비스와 중간지원조직의 증가도 한 몫하고 있다.

노대명은 우리나라의 사회적 경제의 특성으로 역동성이 강한 반면, 지속 가능성, 연대성, 자발성이 약하다는 특징을 지적하고 있다. 구체적으로 지속가능성이 낮아 정부로부터 안정적인 지원을 받으려는 경향이 강하고, 재정적 기반과 인적 네트워크가 취약하여 자발성이 약하며, 각 부처의 지원방식 또한 배타적으로 이루어져 지역 차원에서의 연대가 약한 경향이 있다(노대명 2016, 254) 사회적 경제가 강조되면서 역설적으로 활동가들에게는 회원 배가와 일반 대중에 대한 홍보, 자생적인 영업력 증대나 마케팅 능력의 확장보다는 정부 지원을 위해 기획 문서를 잘 꾸미고 보고 서류를 잘 챙기는 것이 중요한 업무와 능력이 되었다(권영태 2019, 22). 심지어 차명제는 사회적 경제와 중간지원조직의 증대에 따라 활동가들이(어쩌다) 공무원으로 대거 유입됨에 따라 NGO의 퇴조 현상이 발생하고 있다고 진단한다(차명제 2019, 41).

공론장과 관련한 국내의 논의 중 또 다른 특징은 한국 민주주의의 상징으로 자리 잡은 촛불시위의 주체와 관련된 것이다. 촛불의 성격에 대해서는 다양한 의견이 존재한다. 어떤 이들은 거리의 정치, 운동의 정치를 ‘집합적 열정의 찰나적 분출’(최장집 2002, 221)로 이해하면서, 불안정한 광장의 정치를 정당정치 발전의 에너지로 제도화·일상화시킬 것을 제안하고 있다. 한편, 촛불 시위를 우리 헌정질서에 위배되는 새로운 온라인 집단주의 즉 ‘디지털 마오이즘’(『동아일보』 2008.5.7)으로 간주하는 보수신문, 전통적 우파 학자들의 입장도 있다.

그러나 다수의 해석은 개인주의와 네트워크에 근거한 새로운 주체와 운동의 등장이라는 것이다. 물론 그것의 강조점과 호명은 제 각기 다르다. 2000년대 촛불로 표출된 네티즌들의 의견은 사회여론을 형성·강화시키

는데 강력한 영향력을 행사한 ‘온라인 시민운동’(정재철(2006; 장우영 2006)이다. 같은 맥락에서 촛불은 전자 민주주의의 첨단을 달리고 있는 한국사회에서 ‘지혜로운 대중’(smart mob)들의 ‘집단 지성’의 상징(이병천 2008; 이남주 2008)이었다. 특히 2008년 쇠고기 반대시위 이후 촛불은 지도부와 권위를 거부한 채 자발성과 자율성으로 무장한 ‘다중(the multitude)’의 봉기였다(조정환 2009, 107-111). 그 이후로도 촛불은 계급·민중 같은 전통적 저항주체로부터 벗어난 ‘다중’이 신자유주의 광풍 속에서 산전수전 겪으며 능멸과 혐오의 시대를 견디다 광장에 다시 모인 정동(affection)의 주체이다(김성일 2017).

촛불 공론장과 관련하여 주목할 것은 대부분의 연구자들이 일관되게 촛불시위 과정에서 그동안 제 목소리를 내지 못하였던 새로운 주체의 집단적 형성을 주목하였다는 점이다. 마치 서구에서 68혁명을 계기로 여성의 정치사회적 지위와 참여 수준에 근본적인 변화가 있었던 것처럼 2008년 촛불의 새로운 주체로서 ‘여성’과 ‘청소년’이 등장하였다(강내희 2009; 조기숙 2009 231). 이러한 흐름은 2017년 촛불에서도 거듭 확인되었다. 먼저 가치 차원에서는 촛불을 통해 환경우선주의, 탈물질주의, 탈전문가주의, 참여민주주의 등의 가치 지향이 지속적으로 성장하고 있음이 확인되었다(정태석 2018, 47). 특히 탈물질주의는 촛불집회 참가자 집단뿐 아니라 국민 전체에서도 높게 나타나 68혁명이 젊은 세대들에 한정되었던 것과 달리 국민적, 사회적 토대가 튼튼한 것으로 나타났다(정병기 2017, 282). 촛불이 가져온 시민사회의 변화에 대해서는 다양한 의견이 제기되고 있다. 그동안 시민사회를 선도 혹은 대변했던 주창·종합 조직들의 영향력이 상대적으로 축소되고 있는 가운데, 자율적 개인들과 네트워크에 기반을 둔 자생적 그룹들과 독립러, N잡러 등 1인 시민활동가들의 등장, 그리고 페미니즘과 환경 같은 단일 이슈(single issue)에 집중하는 풀뿌리 모임들이 활발해졌다(박영선·정병순 2019, 25-9).

시민사회의 새로운 주체로서 개인과 여성, 청소년의 진입과 활동이 활발해졌다는 사실에 대해서는 대체적인 동의가 이루어진 듯싶다. 한 연구자는 2016-17년의 광화문 촛불시위를 보면서 ‘유교의 지식인 공론장’에서 비로소 자율적 개인이 주인공인 ‘근대적 시민 공론장’으로의 전환을 선언하였다(홍찬숙 2018, 174-178). 유사한 맥락에서 김예란은 ‘감성 공론장’이라는 개념을 통해 “이성적이고 합리적인 근대 공론장 개념의 소통 규범으로부터 자유로운” 그리고 “사적인 동시에 공적인 관계이자 과정”이 온라인 커뮤니티의 정치적 활동을 인도한다고 주장하였다(김예란 2010 151-153).

국가와 시장, 시민사회 사이에 위치한 시민들의 의사소통 방식과 담화의 주체라는 문제의식을 살펴볼 때, 대한민국의 공론장은 앞서 살펴본 조직과 가치 이상의 엄청난 변화를 경험하였다. 일례로 불과 20년 전까지만 해도 한국은 ‘신문 독자들의 나라’(a nation of newspapers readers)라는 표현에서 알 수 있듯이 방송보다는 신문의 영향력이 압도적이었다(Steinberg 2000, 221). 조·중·동 대(對) 한·경·오라는 표현이 함축하는 것처럼 진보성향 언론, 1인 언론, 대안·독립 언론의 증가로 일부 보수언론의 독과점은 상당 부분 해소되었다. 오히려 2017년 탄핵 및 대선 국면을 지나면서 신문사의 정치적 성향과 무관하게 주류 언론과 전문가, 지식인에 대한 반감은 증폭되어 ‘반지성주의’가 쟁점으로 등장할 정도였다. 생태학적 시민사회의 관점에서 볼 때 공론장의 중요한 문제로 반지성주의를 제기하는 것은 적절한 진단이 아니다. 오히려 눈여겨 볼 점은 “전문성도 부족한 기자, 학자, 정치인과 법률가, 그리고 의사들의 누려온 허세”이다(윤태진 2017, 243). 그리고 질문 던지기라는 ‘저항적’ 기능을 갖고 있는 대중의 반지성주의보다 훨씬 더 위험한 것은 정당과 기업, 대학과 관료들이 대체로 공유하고 있는 반지식인주의일 수 있다(천정환 2017, 403).

정리하자면, 공론장의 핵심 문제는 ‘시민의 시대’를 ‘반(反) 전문가 시대’

로 오독하게 만드는 반지성주의가 아니다(윤태진 2017, 245). 극단적 진영 논리와 반지성주의, 그리고 숙의의 부족을 낳은 일차적 원인은 네티즌의 자질 문제라기보다는 이슈가 제기되는 방식을 결정하는 미디어 환경과 구조의 문제와 관련이 있다. 공론장이 사회문제를 해결하기 위한 숙의의 장이 되기 위해서는 탈(脫)도덕적 접근, 일상과 밀접하고 다양한 이해관계가 반영된 정보, 차이의 공존 모색이라는 조건이 필요하다는 결론(강주현·임영호 2019, 160)은 온라인뿐만 아니라 오프라인에서도 유효하다.

6. 결 론

이제 애초의 질문, 즉 생태학적 관점에서 불평등 시대의 한국 시민사회는 건강한가에 대해 정리할 시간이다. 본 연구의 대답은 국가-시장-시민사회의 관계로 보거나 시민사회 내부의 결사체의 다양성과 참여의 활성화, 그리고 시민됨과 시민성이라는 생활세계의 성숙도, 공론장의 의사소통의 활발함과 숙의의 질 등을 전체적으로 고려할 때 ‘그렇다’는 것이다. 그러한 긍정적 진단은 1987년 민주화 이후라는 종적 횡단면을 보거나 다른 나라와의 비교-국가의 관점에서도 유효하다. 특히, 특정 세대나 세력이 시민사회를 독점·장악하고 있다는 비판이나 붕괴 직전이라는 위기론은 사실이 아니다.

먼저, 시민사회의 조직 차원에서 살펴보면 일반적 추세와 한국적 특성이 동시에 나타나고 있다. 일반적으로 서구에서도 사회서비스 제공과 공공정책 과정의 변화를 추적해보면 비영리부문의 중요성이 날로 커져왔음은 주지의 사실이다. 또한 이 과정에서 시민단체 인력과 경영의 전문화와 NGO로의 조직화(NGOization) 경향 등이 발견된다(Edwards 2011, 482). 한국의 시민사회 역시 종합적 시민단체에서 단일 이슈나 정책 중심의 시

민단체로, 임의단체에서 비영리 민간단체나 법인으로의 형태 전환을 발견할 수 있었다. 또한 재정의 원천도 회원들의 회비에서 정부나 공익 재단의 지원으로의 변화도 목격되었다. 그렇지만 조직의 영향력과 수 차원에서 이루어진 가장 분명한 변화는 권익주창에서 사회서비스로의 구조 조정이다. 1998년 IMF 이후 실업 극복과 일자리 창출이 정책 목표로 대두되었고, 몇 차례 개혁적 자유주의 정권의 집권, 그리고 초유의 저출산 고령화 현상을 맞아 복지국가에 보수정권조차 수용할 수밖에 없는 국가 과제가 되었다. 사회적 경제와 지역화폐의 도입 등 지방자치제의 정착 역시 그러한 구조 전환을 가능하게 만든 요인으로 작용하였다. 그런 점에서 이미 전성기가 지난 참여연대와 경실련의 과잉 대표를 비난하는 것과는 사실과 어긋나는 것이다.

두 번째 특성은 일반 시민들의 제도적 참여와 직접·시민행동의 증가이다. 이는 서구와는 다른 패턴이다. 스카치 폴은 방대한 자료를 통해 미국에서 지난 30년 동안 회원 단체가 꾸준히 감소해 왔음을 입증하였다 (Skocpol and Fiorina 1999). 퍼트남 역시 미국 민주주의의 쇠퇴 원인으로 시민들의 결사체 가입의 감소, 기부와 자원봉사 등 공적 생활의 침체를 꼽았다. 하지만 한국은 서구 선진국에 비해 시민단체의 가입과 참여가 확연히 높다거나 비슷한 수준이라고 말하기는 어렵지만, 급격한 감소가 발생하지도 않았다. 시민단체의 가입, 기부와 자원봉사에 한정한다면, 1987년 민주화 이후 꾸준히 발전하여 왔다는 것이 객관적 평가이다. 시위·진정과 청원·불매운동 등등의 비제도적 또는 직접·시민행동 역시 세계적으로도 유례를 찾기 어려울 정도로 선도적이라 할 수 있다.

시민사회의 위기는 다른 영역, 즉 가치의 차원에서 발생하고 있다. 이 시대는 분명 단군 이래 가장 고등 교육을 많이 받은 시민들이 살고 있고, 모든 국민은 지식정보화 수준에서 세계 수위를 달리고 있다. 사회경제 수준에서도 세계에서 7번째로 30-50클럽(1인당 국민소득 3만 달러, 인구 5

천만에 진입한 국가가 되었다(2019.2.19.). 그렇지만 막말과 혐오, 적대와 불신의 가치 충돌은 이제 일상이 되었다. 먼저, 필자는 가치의 영역에서 논의되어 온 비시민사회라는 개념이 그리 유용한 것이 아님을 설명하였다. 어찌 보면 비시민사회는 시민사회의 어두운 또 다른 면이다(civil society's dark twin). 자칫 이러한 모호한 용어들은 상대 진영이나 경쟁 세력을 경멸적 말투와 편견으로 거세하거나 외면하는 효과만 가져올 뿐 적절한 해결책을 제시할 수 없다(Bob 2011, 211).

위기의 뿌리에는 관용과 상호 존중, 공손과 예의 등 자기가 속한 결사체나 진영 내에서의 시민됨(civility)이 시민사회를 가로지르는 공적 윤리로서 시민성(civicness)으로 확대되지 않는 데에 있다. 많은 연구들은 민주주의와 시민사회가 처한 위기의 징표로서 사람과 제도에 대한 신뢰의 저하를 말해왔다. 그렇지만 거의 80년에 이르는 고착화된 냉전 분단국가 상황에서 관용과 비폭력이라는 가치의 중요성을 강조하는 이론과 실천은 상대적으로 경시되어 왔다. 이번 연구를 통해 강조하고 싶은 것은 조영재(2006)와 주성수(2010)의 경험적 연구에서 나타났듯이 시민사회는 물론이고 시민단체 내부에서조차 비폭력과 관용의 가치가 확고하게 뿌리 내리지 못하고 있다는 사실이다. 여기에는 몇 가지 원인이 작용하고 있다. 하나는 대부분의 지역과 결사체에서 우리와 그들을 가르는 내집단 신뢰와 외집단 신뢰의 거리가 크다는 점이다. 다른 하나는 한국사회의 최대 종교집단인 기독교의 외집단에 대한 강한 배타적 경향이다. 이것이 함의하는 바는 우리 사회에서 종교 경계선을 가로지르는 결혼과 신앙간 우정의 증대를 가능케 할 에큐메니즘의 확대가 절실하다는 사실이다. 68혁명 이후 미국에서 종교의 과도한 보수화와 정당과의 지나친 결속이 불러온 세속화 경향, 특히 젊은 세대들의 이탈은 배타성과 폐쇄성을 특징으로 하는 한국 종교계가 반면교사로 삼을만하다. 이를 해결하기 위한 첫걸음은 사회적 합의를 통해 민주시민교육의 제도화를 관철시킴으로써 학교 중심의 시민성 교

육이 정착될 수 있게 하는 것이다.

마지막은 공론장이다. 실제와 개념의 세계에서 시민사회는 국가와 시장에 비해 역사가 일천하다. 시민사회를 구성하는 요소 중 조직과 가치에 비해 연구가 빈약한 것이 공론장이다. 그렇지만 공론장 안팎을 둘러싼 변화의 폭과 속도는 어지러울 정도이다. 갑오개혁(1894)과 한일강점(1910)을 거치면서 한편으로는 유교적 세계관과 성리학적 논리가 붕괴되고 다른 한편으로는 새로운 인민(文解人民)의 폭발적 증가와 국문담론의 출현으로 공론장의 구조변동(송호근 2011, 74-90)이 발생한 것처럼, 우리는 오늘날 또 다른 공론장의 구조 변동을 목도하고 있다. 그것은 신문과 방송, 정치인과 관료, 전문가가 독점하였던 지식인 공론장에서 네트워크형 정보통신 기술에 의존하되 자율적 개인이 중심인 시민 공론장으로의 전환이다(홍찬숙 2018, 175-176). 또한 시민의 구성 중 그동안 제 목소리를 내지 못했던 여성과 청소년의 참여가 활성화되었다는 점 역시 긍정적 신호이다. 그렇지만 참여의 증대와 달리 참여의 질, 즉 속의를 어떻게 충만하게 할 것인가는 남아 있는 과제라 할 수 있다.

생태계(ecosystem)의 관점에서 시민사회를 볼 때의 장점은 선한 사회(good society)로의 일방 긍정이나 진보적 시민사회와 같은 이념적 편견을 극복할 수 있다는 점이다. 이러한 기준으로 볼 때 한국의 시민사회는 조직과 가치, 공론장의 영역에서 동질성이나 획일성보다는 다양성과 항상성을 발전시켜 왔다. NGO라는 특정 형태의 조직이 전일적으로 압도한다든지, 조·중·동이라는 보수언론이 공론장을 장악한다든지 하는 현실적 위협이나 가능성은 예전에 비해 현저히 약화되었다. 그렇지만 제도적 해법 없이 날로 심각해지는 가치의 전쟁은 생태계를 위협하는 미완의 과제이다. 성찰적 시민사회 또는 좋은 시민사회의 기초 토대인 시민성의 발전은 두 가지의 조건 하에서 이루어질 수 있다. 하나는 전쟁이나 공황과 같은 외부의 위협이고 다른 하나는 집단들을 결속·연계시키는 상위의 규범이

다(Edwards 2011, 482). 최근 코로나 바이러스 19와 같은 절박한 위기 상황에서도 여전히 첨예한 정치사회 갈등은 헌정주의나 공화주의와 같은 공동체 규범이 허약하기 때문일 수 있다. 그것을 만들기 위해서는 개헌이든 협약이든 정치사회와 시민사회의 새로운 사회계약에 대한 담대한 구상이 절실한 시점이다.

(2020년 4월 6일 접수, 5월 2일 심사완료, 5월 6일 게재확정)

참고문헌

- 강내희. 2009. “신자유주의 위기 시대 코민운동의 주체형성.” 『문화과학』. 통권 제60호.
- 강정인. 2002. “서구중심주의에 비쳐진 한국의 민주화. 민주주의의 한국화.” 『민주주의의 한국적 수용』. 책세상.
- 강주현·임영호. 2019. “사회문제 해결을 논할 수 있는 온라인 공론장의 구조적 조건.” 『한국언론학보』. 63(1). 113-164.
- 교육부. 2019.9.10. 『OECD 교육지표 2019』. <https://if-blog.tistory.com/9291>.
- 권영태. 2019. 12. 6. “시민운동의 현재에 대한 소고” <한국NGO학회 특별학술회의: 한국 시민운동 30년 과거·현재·미래> 발표문.
- 김동춘. 2013. “시민권과 시민성.” 『서강인문논총』. 통권 제37호. 5-46.
- 김동춘외 2018. <문재인정부 국정과제분석: 촛불시민혁명의 관점에서>. 대통령직속정책기획위원회.
- 김선미. 2007. “시민운동 위기 담론과 발전 방안” 『담론 201』. 10(3). 143 - 173.
- 김성일. 2017. “광장정치 동학.” 『문화과학』. 통권 제89호. 146-168.
- 김예란. 2010. “감성 공론장: 여성 커뮤니티. 느끼고 말하고 행하다.” 『언론과 사회』. 18(3). 146-191.
- 김주환. 2019. “생명 권력의 시대, 사회의 생물학적 조직화와 그 위험들 : 사회적경제 생태계 조성 정책을 사례로.” 『경제와사회』. 219-267.
- 노대명. 2016. “한국 사회적경제의 진단과 과제.” 김신양 외. 『한국 사회적경제의 역사』. 한울.
- 박병진·김병수. 2013. “사회균열의 축으로서의 종교” 『동양사회사상』. 27집. 221-252.
- 박상필. 2012. “시민사회지표(CSI)에 대한 비판적 고찰.” 『한국비영리연구』. 11(2). 39-68.
- 박상필. 2013. “시민운동 측정모형의 개발.” 『한국비영리연구』. 12(1). 3-31.
- 박영선·정병순. 2019. <시민사회 생태계 진단과 활성화 정책 방향: 새로운 공익활

동 주체 중심으로>. 서울연구원.

- 박준성·전미연·정태연. 2010. “개신교와 천주교에 대한 신뢰와 불신: 종교인과 세대 간의 차이.” 『종교연구』. 58집. 101-126.
- 박태규. 2006. “한국 비영리 단체의 산출물 측정과 경제적 의미에 관한 연구.” 『계간 국민계정』. 제4호.
- 사이토 준이치 저. 윤대석·류수연·윤미란 역. 2009. 『민주적 공공성』. 이음.
- 송호근. 2011. 『인민의 탄생: 공론장의 구조 변동』. 민음사.
- 심의보. 2000. “한국사회 NGO 시민운동의 역할과 방향.” 『충북리포트』. 7(4).
- 유석춘 엮음. 2002. 『한국의 시민사회. 연고 집단. 사회 자본』. 자유기업원.
- 유석춘·왕혜숙. 2006. 『참여연대 보고서』. 자유기업원.
- 윤태진. 2017. “시민의 시대와 반지성주의.” 『문화과학』. 91. 236-247.
- 이남주. 2008. “촛불집회와 민주주의의 과제.” 경향신문 주최 <촛불집회와 한국의 민주주의 긴급시국 대토론회>.
- 이병천. 2008. “이명박 정부와 촛불연대.” 경향신문 주최 <촛불집회와 한국의 민주주의 긴급시국 대토론회>.
- 이철승. 2019. 『불평등의 세대』. 문학과 지성사.
- 임현진·송호근. 1994. “박정희 체제의 지배이데올로기.” 『한국정치의 지배이데올로기와 대항이데올로기』. 역사비평사.
- 장우영. 2006. “정치적 기회구조와 사회운동.” 『정보화정책』. 13(3).
- 장형철. 2013. “종교와 사회적 자본.” 『현상과 인식』. 37(2). 79-101.
- 정병기. 2017. “68혁명운동과 비교한 2016/2017 촛불 집회의 비판 대상과 참가자의 식.” 『동향과 전망』. 261-291.
- 정상호. 2017. 『한국 시민사회사: 산업화기(1961-1986)』. 학민사.
- 정재철. 2006. “온라인 시민사회운동의 공론화 과정에 관한 탐색적 연구.” 33호.
- 정태석. 2018. “87년 체제와 시민사회 이데올로기-가치들의 변화.” 『경제와 사회』. 18-61.
- 정하운. 2014. “한국 민주시민교육의 제도화 과정과 쟁점.” 『미래정치연구』. 4(1).
- 조기숙. 2009. “2008 촛불집회 참여자의 이념적 정향.” 『한국정치학회보』. 43(3).

- 조영재. 2006. “한국 시민사회의 가치.” 주성수 편저. 『한국 시민사회 지표: CIVICUS 국제공동연구 한국보고서』.아르케.
- 조정환. 2009. 『미네르바의 촛불』. 갈무리.
- 조찬래. 2012. “민주시민교육” 『한국민주시민교육학회보』 . 13(2).
- 조희연, 장훈교. 2009. “민주주의의 외부와 급진민주주의 전략.” 『경제와 사회』 .66-94.
- 주성수. 2017. 『한국 시민사회사: 민주화기(1987-2017)』 . 학민사.
- 주성수. 2010. “한국 시민사회지표 2008-2010.” 『시민사회와 NGO』 . 8(1).
- 차명제. 2019. 12. 6. “한국 시민운동의 전망” <한국NGO학회 특별학술회의: 한국 시민운동 30년 과거·현재·미래> 발표문.
- 천정환. 2017. “촛불항쟁 이후의 시민정치와 공론장의 변화.” 『역사비평』 . 386-406.
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』 . 후마니타스.
- 최종렬. 2017. “이게 나라냐? : 박근혜 게이트와 시민영역.” 『문화와 사회』 . 101-153.
- 퍼트넘. 로버트 D. , 데이비드 E. 캠펠 지음. 2013. 『아메리칸 그레이스: 종교는 어떻게 사회를 분열시키고 통합하는가』 . 정태식, 안병진, 정종현, 이충훈 옮김. 페이퍼로드.
- 하승우. 2016. 여름. “마주침의 외면. 부대낌의 거북함 : 왜 운동은 위기를 반복할 까?” 『문화과학』 . 통권 제86호. 113-131.
- 한국정보사회진흥원. 2008. 『국가정보화백서』 .
- 한국행정연구원. 2019. <2018년 사회통합 실태조사>. 한국행정연구원.
- 한내창. 2010. “종교성과 종교적 배타성 관계.” 『한국사회학』 . 44(1). 179-206.
- 한내창. 2012. “종교성과 타종교와의 결혼 허용도.” 『한국사회학』 . 46(1). 130-155.
- 홍성태. 2017. “민주화 이후 시민운동의 성장과 위기.” 『한국사회』 . 18(2). 111-141.
- 홍찬숙. 2018. “2016-17년의 광화문 광장: 유교 공론장에서 시민 공론장으로” 『민

- 주주의와 인권』 . 18(2). 147-179.
- 황용연. 2016. “남한의 사회적 분열과 "비시민"의 출현에 대한 고찰.” 『제3시대』 . 통권 98호. 21-27.
- Ackerman, B. & Fishkin, J. S. 2004. *Deliberation day*. New Haven & London: Yale Univ. Press.
- Bob, Clifford. 2011. “Civil and Uncivil Society.” Michael Edwards(ed). *The Oxford handbook of civil society*. Oxford University Press,
- Calabrese, Andrew. 2015. Liberalism’s Disease: Civility above Justice. *European Journal of Communication*. 1 - 15.
- Crepaz, Markus M. L. 2014. “Trust Matters: The Impact of Ingroup and Outgroup Trust on Nativism and Civicness.” *Social Science Quarterly*. 95(4).
- Edwards, Michael(ed). 2011. *The Oxford handbook of civil society*. Oxford University Press.
- Eliasoph, Nina. “Civil Society and Civility.” Michael Edwards(ed). *The Oxford handbook of civil society*. Oxford University Press,
- Evers, Adalbert. 2009. “Civicness and Civility: Their Meanings for Social Services.” *Voluntas*. 20. 239 - 259.
- Hague, Barry N. and Loader, Brian D. 1999. *Digital Democracy: Discourse and Decision-making in the Information Age*. London: Routledge.
- Harbermas, J. 한승완 역. 2011. 『공론장의 구조 변동』 . 나남.
- Hudock, Ann C. 1999. *NGOs and Civil Society: Democracy by Proxy*. Polite Press.
- Kopecky, Petr. 2003. “Civil society, uncivil society and contentious politics in post communist Europe.” Edited by Petr Kopecký and Cas Mudde. *Uncivil Society? Contentious politics in post communist Europe*. Routledge.
- Kornacki, Steve. 2018. *The Red and the Blue: The 1990s and the Birth of Political Tribalism*. New York. Harper Collins Publishers Inc.
- Lippman, W. 2004. *Public opinion*. New York. Dover publications.

- Mendelson, Sarah. E. and Glenn, John. K. 2002. *The Power and Limits of NGOs*.
- Newman, Bruce I. 1999. *The Mass Marketing of Politics: Democracy in an Age of Manufactured Images*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Pearce, Jenny. 2010. *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City*. Palgrave Macmillan.
- Salamon, L. M. and Anheier, H. K. 1996. "The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision." Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no 19. Baltimore: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.
- Salamon, Lester M. and S. Sokolowski. Wojciech, 2004. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Kumarian Press.
- Skocpol, Theda and Morris P, Fiorina. 1999. *Civic Engagement in American Democracy*. Brookings Institution Press.
- Steinberg, David I. 2000. "Continuing Democratic Reform: The Unfinished Symphony." Larry Diamond and Byung-Kook Kim. *Consolidating Democracy in South Korea*.

The Research on Korean Civil Society in the Age of
Inequality: Focusing on Forms, Values and Public Sphere

*Jeong Sang-Ho**

This study try to diagnose the civil society of Korea by using the state-market-civil society relationship as one axis and the forms, values and public sphere as another. First of all, if we look at the level of the forms, we found that the restructuring from advocacy to social services was being carried out in terms of influence and number. It also confirmed the increase in institutional participation and direct, civic actions of ordinary citizens. According to this study, the epicenter of the crisis in civil society is the area of value, which has everydayized verbal abuse, hatred, hostility and distrust. Specifically, tolerance, mutual respect, politeness and courtesy within groups or in a circles are not to be expanded to civiness as public ethics across civil society. The public sphere is also undergoing structural changes from the intellectual public sphere, which was dominated by some media, politicians, bureaucrats and experts, to the civic sphere, where autonomous individuals are central. To make the ecosystem of Korean civil society healthy, it is imperative to institutionalize citizenship-oriented democratic civic education to enhance tolerance and nonviolent values, and to expand inter-religious ecumenism.

Key word: Civil Society, Civility, Civiness, Uncivil Society, Forms, Values, Public Sphere, Ecosystem.

* Professor. Department of Social Studies Education at Seowon University.