

2019

시민사회 생태계 진단과 활성화 정책 방향
: 새로운 공익활동 주체 중심으로

W O R K I N G P A P E R

박영선 정병순



**시민사회 생태계 진단과 활성화 정책 방향
: 새로운 공익활동 주체 중심으로**

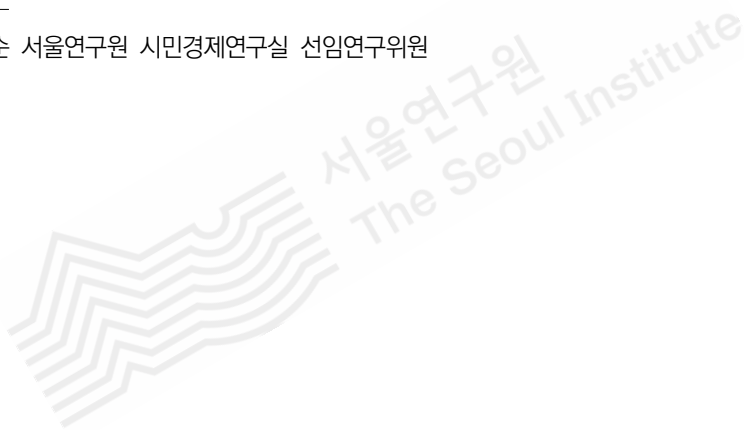


연구책임

박영선 서울연구원 시민경제연구실 초빙선임연구위원

연구진

정병순 서울연구원 시민경제연구실 선임연구위원



이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

목차

01 연구개요	1
1_연구배경 및 목적	1
2_연구내용 및 방법	8
02 시민사회 활성화 정책 도출을 위한 정책 여건 분석	9
1_시민사회 활성화 정책의 필요성과 정부의 역할	9
2_문재인 정부의 시민사회 활성화 정책	12
3_서울시의 시민사회 활성화 정책	28
4_시민사회 활성화 정책에 대한 평가 및 시사점	44
03 새로운 공익활동 주체와 움직임	51
1_FGI 진행 과정	51
2_FGI 결과 분석	54
04 시민사회 내부적 변화와 공익활동의 새로운 양상	75
1_시민사회의 내부적 변화	75
2_새로운 공익활동 주체의 등장	79
3_새로운 공익활동 주체와 공익활동의 특성	82
05 시민 공익활동 활성화를 위한 정책 방향 제안	95
1_공익활동의 다양성 보장을 위한 제도화	97
2_공익활동 참여 기회 확대	100
3_공익활동의 연결과 성장	104
4_공익활동에 대한 사회적 인정	107
참고문헌	111

표 목차

[표 2-1] 문재인 정부의 시민사회 관련 국정과제	14
[표 2-2] 제3기 시민사회발전위원회 분과별 국정과제 관련 논의 의제	19
[표 2-3] 제3기 시민사회발전위원회 전체위원회 개최 현황(2017~2019.7월)	20
[표 2-4] 비영리민간단체 공익활동 지원 현황(2000~2019)	23
[표 2-5] 전국 관설민영형 비영리민간단체지원센터 현황	27
[표 2-6] 민선 7기 시민사회 활성화 관련 주요 정책	29
[표 2-7] 전국 공익활동 촉진 및 시민사회 활성화 관련 조례 현황	31
[표 2-8] 젠더 거버넌스에 참여한 풀뿌리 여성조직네트워크 현황	36
[표 2-9] 시민사회협력플랫폼 포괄적 네트워크 구축 및 자립전략 모색 현황	37
[표 2-10] 서울NPO센터 주요 사업 현황	42
[표 2-11] 구 단위 NPO지원센터 설립 현황	43
[표 3-1] 시민사회 공익활동의 주요 행위자 유형별 FGI 구성	52
[표 3-2] 심층 인터뷰 유형별 질문 개요	53
[표 5-1] 시민사회 활성화 3대 정책 방향 및 과제	96
[표 5-2] 시민 참여 실태	100

그림 목차

[그림 1-1] 내가 생각하는 공익활동	4
[그림 2-1] 서울시 협치 추진체계	35
[그림 2-2] 서울시 비영리민간단체 등록현황 및 공익활동 지원현황(2000~2018)	39
[그림 2-3] 서울NPO센터 예산 현황	41
[그림 5-1] 사적이면서도 공적인 우리의 공익활동	102
[그림 5-2] 시민협력플랫폼 모델	105



01. 연구개요

1_연구배경 및 목적

1) 시민사회의 내부적 변화와 공익활동의 다양화

“어떤 사회가 진정으로 변화하려면 단단하고 영향력 있는 시민사회의 존재가 필수적이다(Louis Bickford, 2019; 조효제, 2019 재인용).” 시민사회는 그동안 권력에 대한 견제와 감시, 시민들의 권리 옹호, 삶의 질과 평화를 위한 대안적 가치 제시, 정부와 시장 실패에 대한 보충적 역할, 시민의 참여와 연대의 원리에 입각한 사회문제 해결 등 다양한 역할을 수행해왔다. 시민사회의 사회적 역할에 대한 인정은 UN의 규범이나 세계 각국의 정부·시민사회 파트너십 구축, 시민사회조직들에 대한 세계 혜택을 비롯한 다양한 시민사회 지원 정책에서 상징적으로 확인할 수 있다. 한국에서도 1987년 민주화 항쟁 이후 본격적으로 등장한 시민사회는 한국 사회의 개혁을 선도하고, 미래 사회의 청사진을 제시하며 빠른 성장을 이루었다.

지난 30여 년 동안 시민사회는 한국 사회를 이해하는 중요한 열쇠말이었다. 그러나 시민사회란 무엇인가에 대한 정의와 개념을 둘러싼 사회적 논의는 계속 진행 중이다. 각 나라마다 역사적 경험에 따라 시민사회 개념이 정초되고 있으며, 시민사회를 강조하는 이념적 혹은 정책적 맥락에 따라 시민사회 개념의 핵심 요소가 다르게 구성되고 있기 때문이다. 특히 최근 시민사회의 현실은 분절적 양상으로 인해 더욱 다양한 모습을 띠고 있어, 시민사회 개념 역시 더욱 복잡해지고 있다. 한국의 사회역사적 배경에서 볼 때, 초기에 시민사회라는 개념은 반민주적인 국가권력에 대항해 민주주의를 옹호하는 사회운동적 의미가 강했다. 이에 따라 시민사회는 권력 감시와 시민권 옹호 운동을 하는 주창형 성격의 시민운동단체와 동일시되곤 했다. 시민을 대변하는 전문

적 시민운동조직과 시민사회를 등치하는 초기의 이해방식은 현재까지도 이어져서 시민사회를 시민단체, NGO 등 구조를 갖춘 조직으로만 협소하게 인식하는 경향이 강한 편이다.

그러나 시민사회는 전문성을 가지고 잘 조직되어 있는 시민사회조직 외에 다양한 수준과 유형의 결사체들, 그리고 자발성에 기초해 공익적 활동을 하는 개인을 내포하는 개념이다. 시민사회의 토대를 구성하고 있는 각종 시민사회조직 외에 개별화된 시민이나 결사체에 참여하는 개인들도 시민사회의 중요한 구성 요소이다. 이런 점에서 시민사회는 ‘공동의 이해를 추구하기 위해 자발적으로 결합한 사람들이 모인 국가 및 시장 사이에 위치한 제도, 조직 및 개인들의 영역’이라고 할 수 있다(Anheier, 2004: 22). 본 연구에서는 결사체들이 반드시 공식화된 조직(formal organization)만을 의미하는 것이 아니라는 점을 강조하고자 한다. 결사체들은 각각 상이한 공간에서 다양한 형식으로 활동하고 있으며, 고유한 특성을 지니고 있고, 시민사회 내외부와 맺는 관계도 동일하지 않다.

본 연구에서는 시민사회를 ‘국가 및 가족, 시장과 구별되는 영역으로, 개인 및 다양한 결사체들이 공익활동을 하는 공간’으로 정의하고자 한다. 그동안 조직 혹은 결사체 중심으로 이해되었던 시민사회 개념을 보완해 개인들도 시민사회의 주요 행위자임을 강조하고, 국가와 시장이 아닌 영역에서 공익적 가치를 추구하는 활동이 벌어지는 공간, 영역으로 이해하는 것이 필요하다는 관점이다. 이는 국제적 차원에서 통용되고 있는 바와도 일치한다. OECD(1997)에서도 시민사회를 ‘국가와 개인 사이에 존재하며, 매우 다양한 속성을 가진 자치적, 조직적 및 집합적 활동들을 개발할 수 있는 공공영역’이라고 정의한 바 있으며, 영국 내각의 시민사회전략(Cabinet Office, 2018)에서도 시민사회를 ‘정부와 독립적으로 사회적 가치 창출을 우선적인 목적으로 하는 개인과 조직’으로 규정하고 있다. 이때 사회적 가치란 ‘모두에게 풍요로운 삶과 공정한 사회’를 의미한다.

한편 시민사회의 개념을 정의할 때, 현재 발의되어 있는 「공익증진 및 시민사회발전 기본법(이하 시민사회발전기본법(안))」의 내용도 고려했다. 「시민사회발전기본법(안)」에서는 시민사회를 ‘시민과 시민사회조직이 시민공익활동을 하는 영역’으로 규정하고

있다. 아직 입법화되지 않았지만, 법안의 핵심 내용을 설계하는 과정에 광범위한 시민사회가 참여하고, 그 내용이 반영되었으며, 향후 시민사회 활성화 정책의 법적 규범의 기초가 될 것이라는 점에서 「시민사회발전기본법(안)」의 정의도 고려한 것이다.

이렇게 시민을 비롯한 다양한 결사체들이 공익활동을 전개하는 공간과 영역으로 시민사회를 이해할 때, ‘공익활동’에 대한 정의도 필요하다. 공익활동이 무엇인가에 대한 정의를 내리기에 앞서 먼저 ‘공익’에 대한 개념부터 살펴보자. 공익(公益, public interest)이란 ‘특정 개인 또는 집단의 이익이 아닌 국가를 포함한 사회의 공통된 이익’(박영선 외, 2015: 6)을 뜻한다. 특정 개인 또는 집단의 이익이 아니라는 의미에서 또 다른 공익(公益)과 구분할 수 있다. 「시민사회발전기본법(안)」에 따르면, 공익은 학문·과학기술·문화·예술의 증진, 여성·장애인·이주자·난민·아동·청소년의 권리증진 및 육성, 사회적 취약계층에 대한 역량강화, 일자리 확대 및 삶의 질 개선, 사고·재해 또는 범죄 예방을 목적으로 하거나 이로 인한 피해자 지원, 교육·스포츠 등을 통한 심신의 건전한 발달 및 풍부한 인성 함양, 인종·성별, 그 밖의 사유로 인한 부당한 차별 및 편견 예방과 평등사회의 증진, 사상·양심·종교·표현의 자유 증진 및 옹호, 교육권, 주거권, 노동권, 문화권, 복지권 등 사회적 권리 증진 및 옹호, 남북통일, 평화구축, 국제 상호이해 또는 국제개발협력 증진, 지속가능한 환경과 생태계 보호, 공중위생 또는 안전의 증진, 지역사회의 지속가능한 발전, 공정하고 자유로운 경제활동이나 소비자의 권익 증진, 부정부패와 권력 남용에 대한 감시, 비판, 견제, 동물학대 방지와 동물권 보호, 기타 사회구성원의 이익을 위한 것과 관련지어 정의되고 있다.¹⁾

공익활동이란 위에 열거된 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 사회적 가치를 바탕으로 이루어지는 활동이라고 할 수 있다. 「시민사회발전기본법(안)」에서는 시민공익활동을 ‘공익을 위하여 시민, 법인 또는 단체가 자발적으로 하는 행위’²⁾로 규정하고 있다. 본 연구에서는 공익활동을 ‘시민을 비롯한 다양한 결사체들의 사회적 가치와 공공의 이익을 위한 활동’으로 정의한다. 공익활동은 시민적 덕성을 바탕으로 자발적이고 자율적 원리를 통해 활동의 목적과 활동의 결과, 편익이 개인이 아닌, 보편적 다수를 지향한다는 점에서 사적인 동호 활동이나 이익집단과의 활동과는 구별된다.

1) 권미혁 의원 발의 「시민사회발전기본법(안)」 2조.

2) 권미혁 의원 발의 「시민사회발전기본법(안)」 3조.

더불어 그동안 공익활동이 한국 시민사회의 핵심적 주체인 시민사회운동, 시민사회단체의 활동으로 협소하게 이해되는 경향이 있었지만, 최근 시민사회 내적 구성의 변화로 인해 새로운 공익활동 주체들이 부각되면서 시민사회의 공익활동 개념이 점점 더 풍부해지고 있다는 점을 환기하고자 한다.

시민들은 공익활동을 활동의 의제나 이슈보다는 삶을 살아가는 태도, 사회와 맺는 관계로 이해하고 있다. 평범한 시민들이 공익활동에 첫발을 내딛는 기회 중 하나였던 서울시NPO지원센터의 미트쉐어 프로그램에 참여했던 시민들이 생각하는 공익활동의 내용을 살펴보았을 때, 공익활동의 핵심 요소는 ‘함께’, ‘사람’, ‘사회’였다. 시민들은 나를 넘어 이웃, 지역, 공동체, 사회로 점차 범위를 넓혀가며 좀 더 나은 사회, 더 살만한 사회로 나아가기 위해 함께 고민하고, 나누고, 실천하고, 바꾸는 일을 공익으로 받아들이고 있었다. 이를 위해 시민들은 다른 사람들과 만나 배우고, 소통하고 공유한다. 그러면서 사회적 문제의 해결에 도전하고, 사회적 가치를 이해하며 실천하는 공익활동의 장에 자연스럽게 진입한다.

사람들을 생각하는 일 · 나와 내 이웃 모두가 사람답게 행복하게 살아갈 수 있도록 하는 것 · 내가 가진 고민 중 나 혼자만으로 해결할 수 없는 것을 다른 이들과 풀어나가는 것 · 나의 궁극점을 다른 사람들과 함께 공리하는 과정 · 좋은 일은 나누면 배가 되고 힘든 일은 나누면 반이 되는 것 · 사람들과 함께 사는 세상에서 같이 잘 사는 방법에 대해 찾아보는 것 · 보다 많은 사람들이 웃을 수 있는 것 · 나의 이익을 넘어 더불어 사는 세상에 한 걸음 가까이 갈 수 있게 만드는 실천 활동 · 공유하는 삶(일상) · 함께 할 수 있는 일상 만들기 · 사람과 사람 사이에 연결고리 만드는 것 · 사리의 추구를 최선으로 하지 않는 것 · 타인으로부터 얻는 기쁨을 서로 느끼는 공동체 활동 · 내가 굳이 해결할 일은 아니지만 나 혼자만으로는 해결할 수 없는 일을 함께 해나가는 것 · 배려(내가 좀 불편해도) · 나눔 · 실질적으로 나를 위한 활동 · 단 한번도 만난 적이 없고 앞으로 만날 일 없는 사람을 위한 일 · 선의를 가진 누군가가 하는 모든 활동 · 소수자 · 생각대로 사는 것 · 커뮤니티 · 협력 · 같이 살기 · 내 이익이 최우선이 아닌 일 · 공감 · 서로가 서로를 보듬는 것 · 더 나은 사회를 함께 만들어가기 위한 시민들의 활동 · 서로에게 생산적인 영향을 미치는 것 · 생각을 나누는 것 · 꼭 해야만 하는 일 · 민주주의적 가치에 기여하는 모든 것 · 이웃사랑 · 시민 되기 · 우리 삶의 진정한 가치에 대한 보존 · 나의 생각이 존중 받는 사회를 만드는 것 · 함께 하는 일이 우리에게 필요한 일 · 이슈를 재밌게 풀어나가는 것 · 사회적 선을 찾는 일 · 나와 내가 함께 행복할 수 있을까? · 고 다른 사람에게도 좋은 일 · 사회의 희망 · 살림의 일과 처지를 함께 공감해주는 것 · 즐겁게 놀며 위한 일 · 소소하지만 불편한 문제들을 조금씩 해결

의미를 생각하는 일 · 다름과 같은 속 상호작용 · 공공의 문은 일 · 일상의 문제에 관심을 갖는 것 · 나에게도 좋 먹고 사는 문제 · 밥 · 사람들에게 쉽게 다가가기 · 타인 우리의 이야기를 하는 것 · 누구나 해야 하는 일 · 모두를 하기 위해 노력하는 일 · 도덕적인 생활 · 내가 갖고 있는

특권을 성찰하는 것 · 다양한 관점 에서 바라보기 · 사회에 꼭 필요한 일들을 주체적으로 다른 이와 실천하는 것 · 모두의 이야기 · 연대하는 것 · 더 나은 세상을 향한 한 걸음 · 나만을 위하지 않는 것 · 다른 사람에 대한 관심 · 개인의 취향이 존중 받는 일 · 나의 이야기도 내어놓고 다른 이의 이야기도 담아오는 것 · 함께 좋은 삶은 만드는 것 · 모두가 할 일 · 함께 하는 것 · 마음 모으기 · 사람을 먼저 생각 · 생각의 온도를 맞추는 일 · 나와 세계의 의미를 찾아가는 일 · 개인적인 것이 곧 정치적인 일임을 깨닫고 실천하는 일 · 우리 동네를 돌보는 일 · 공간대 형성 · 불편한 부분들을 함께 고민해보고 해결방법 찾아보는 것 · 환경과 사회문제에 적은 관심이라도 가질 수 있는 것 · 보다 제대로 살기 위한 고뇌와 행동의 진솔체 · 다양한 아이디어와 시도, 그리고 그에 따른 믿음 · 재밌는 활동 · 함께 하는 것 · 나 이외의 무언가를 알아가고 생각할 수 있도록 하는 것 · 함께 살아가기 위해 나누어야 하는 것 · 넋지(Nudge) · 은근한 · 사람들을 만나는 일 · 역사사지 · 함께 살아가는 세상을 만드는 것 · 더 많은 사람들이 사회적 가치를 이해하고 실천하는 것 · 사회 구성원들이 한미음이 되는 것 · 정치적인 일 · 시너지 · 연대를 통한 방향 · 나누고 채우는 것 · 더 나은 삶을 위한 움직임 · 선한 행동 · 타인, 지역, 공동체, 사회 등 나 이외의 다양한 주체들이 함께 좀 더 나가기 위한 행동 · 사회 이슈를 공감하고 나누는 것 · 더 살만한 사회로 바꾸는 일 · 더 많은 소통과 더 많은 공유 · 자신을 성찰하고 타인을 설득하는 일 · 나의 미션과 사회적 미션이 만나는 지점을 찾아내 사람들을 행복하게 만드는 것

함께, 사람, 사회

[그림 1-1] 내가 생각하는 공익활동

출처: 서울시NPO지원센터, 2016, 발체·그림 재구성.

2) 공익활동의 다양성을 포괄하는 시민사회 활성화 정책의 필요

한국 사회에서 시민사회의 역할은 점점 더 많은 분야에서 요구되고 있다. 시민사회가 추구했던 민주주의와 인권, 삶의 질 개선과 공동체 회복의 가치는 시민의식의 성숙으로 이어져 한국 사회의 수준은 한층 더 높아지고 있다. 시민사회의 역할이 강화될수록 한국 사회의 토대가 튼튼해지며 더욱 발전할 것이라는 시민사회의 역할에 대한 사회적 인식은 정부 차원에서도 수용되었다. 시민사회 30년 역사를 되돌아볼 때, 보수적 가치를 표방했던 정권에서도 부침은 있었으나, 시민사회 활성화에 대한 정책적 노력이 끊이지 않았다. 노무현 정부 때 발표되었던 <시민사회발전10대과제>에 이어 이명박 정부에서도 <시민사회발전10대과제>가 제안되었으며, 박근혜 정부에서도 시민사회발전위원회³⁾ 활동이 중단되지 않았다. 문재인 정부는 시민사회의 역할에 대해 더욱 적극적인 태도를 표방했다. 시민사회가 “우리 사회의 발전을 이끈 주역으로서 막중한 역할을 해왔다”고 평가하며, ‘시민사회 성장기반 마련’을 중요한 국정과제 중 하나로 선정하고, 「시민사회발전기본법(안)」 제정 추진과 ‘시민사회발전위원회’를 통해 시민사회 활성화를 촉진하겠다고 밝혔다.⁴⁾

지방 정부도 예외는 아니다. 시민사회 활성화를 위해 가장 의욕적인 지방자치단체는 서울시다. 서울시는 박원순 시장 취임 후 소통, 혁신, 협치 중심의 시정 기조를 바탕으로 하여 시민 참여를 촉진하고 민관 협치를 강화하는 정책을 추진해왔다. 특히 민선 7기에서는 ‘사회적 가치와 공익 증진을 위한 시민사회 성장 지원’이라는 정책 목표를 설정하고, 「공익증진을 위한 시민사회 활성화 및 지원에 관한 기본조례」, 권역·자치구 NPO 지원체계 확대, ‘민주주의 서울’ 플랫폼, ‘시민숙의예산제’ 등의 정책 과제를 추진하고 있다.

정부의 지원은 시민사회 활동에 우호적인 환경을 조성하는 데 효과가 있다. 민주화 초기, 권위주의적 정부가 취했던 시민사회 활동에 대한 다양한 규제가 해소되고, 지원 정책이 마련됨에 따라 시민사회 영역이 빠르게 성장하게 되었다(김유현, 2016). 일본에서도 「특정비영리활동촉진법」을 제정한 이후 비영리법인 수가 급증했다는 보고가

3) 이명박 정부에서는 특임장관실에 시민사회발전자문위원회를 설치했다. 2013년 3월 「정부조직법」 개정으로 특임장관실이 폐지된 후, 시민사회 업무는 국무총리비서실로 이관되었다.

4) 문재인 대통령, 2019.04.01., 청와대 시민사회 간담회 발언.

있다(네모토·장지현, 2012: 30). 재정적 지원의 효과는 시민사회조직들의 재정 안정성에 직접적인 도움을 줄 뿐 아니라, 활동의 공익성에 대한 사회적 보증의 역할도 한다. 나아가 정부의 재정 지원을 매개로 다양한 공공적 실천의 장이 마련되어 시민 참여가 촉진되는 효과를 낳는다. 공익활동 생태계가 더욱 풍성해지는 것이다.

정부의 시민사회 활성화 정책의 효과성을 높이기 위해서 시민사회의 변화에 민감하게 반응할 필요가 있다. 시민사회 내부 구성의 변화, 활동 양식의 특징, 타 섹터와의 관계 등 시민사회 생태계 변화에 조응하는 정책이 요구된다. 그러나 현재 정부의 시민사회 활성화 정책은 시민사회의 내적 변화를 제대로 파악하지 못한 채 기존의 제도와 관습에 의거하여 추진되고 있는 듯하다. 대표적으로 정부 지원 정책의 대상이 새롭게 대두되고 있는 다양한 공익 주체의 흐름을 포괄하지 못한 채, 여전히 조직된 시민사회 단체에만 집중되고 있는 문제를 꼽을 수 있다.

비영리민간단체와 같은 시민사회조직이 시민사회 지원의 핵심적인 대상이란 점에서 그동안 시민사회단체가 정책의 집중 대상이 되었다(조권중, 2012: 103). 건강한 시민사회가 되기 위해서는 개인의 노력과 실천만으로 한계가 있으므로, 시민사회의 주요한 토대로서 시민사회단체들의 역할이 매우 중요하다는 인식도 광범위하게 퍼져있다(김소연 외, 2018: 22~23). 현재 시민사회단체 지원을 규율하는 법인 「비영리민간단체지원법」에서도 지원을 받기 위한 요건으로, “비영리민간단체는 그의 주된 공익활동을 주관하는 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 등록을 신청하여야 한다.”고 규정되어 있으며, 비영리민간단체로 등록하려면 상시 구성원수가 100인 이상일 것, “최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것”이라고 명시되어 있다.⁵⁾ 그러나 시민사회에서 벌어지는 다양한 사회적 행위와 공익적 활동의 주체를 ‘공식적’ 조직으로만 한정하고, ‘등록’과 같은 행정적 절차나 법적 지위를 확보한 단체들만 시민사회 정책의 대상으로

5) 「비영리민간단체지원법」 제 2조(정의)에 따르면, 민간단체는 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.

1. 사업의 직접 수혜자가 불특정 다수일 것
2. 구성원 상호간에 이익분배를 하지 아니할 것
3. 사실상 특정정당 또는 선출직 후보를 지지·지원 또는 반대할 것을 주된 목적으로 하거나, 특정 종교의 교리전파를 주된 목적으로 설립·운영되지 아니할 것
4. 상시 구성원수가 100인 이상일 것
5. 최근 1년 이상 공익활동실적이 있을 것
6. 법인이 아닌 단체일 경우에는 대표자 또는 관리인이 있을 것

삼는 것은 현재 시민사회의 역동적인 변화상을 제대로 반영하지 못하는 것이다. 특히 최근 공익활동이 법적인 지위 없이 임의적이고 비공식적 틀에서 소규모나 온라인 커뮤니티를 기반으로 이루어지는 추세를 감안하고 있지 못하다.

최근 시민사회를 주체적 측면에서 조망해 볼 때 내부적으로 의미심장한 변화가 진행되고 있다. 그동안 시민사회를 선도 혹은 대변했던 주창형, 종합형 조직들의 영향력이 상대적으로 축소되고 있는 가운데, 자율적 개인들과 네트워크에 기반을 둔 자생적 그룹들이 사회의 의미 있는 변화를 위한 활동을 전개하고 있는 점이 눈에 띈다. 정치사회적 변화와 더불어 2000년 이후 촛불집회라는 대규모 시민행동을 통해 등장한 ‘촛불시민’으로 일컫는 개별적 주체들이 온·오프라인 공간에서 전방위적 활동을 펼치고 있는 것이다. 독립러, N잡러 등 1인 시민활동가들의 등장은 새삼스러운 현상이 아니다. 자기의미실현에 관심이 많은 시민들도 자발적으로 모임을 구성해서 활동을 전개하고 있다. 환경이나 페미니즘 등 단일 이슈에 집중하는 single issue형 모임이 풀뿌리단위에서 활발히 공익활동을 수행하고 있다. 당사자로서 사회 문제를 해결하고자 하는 모임도 활발하다. 시민사회단체 활동가들이 단체 밖에서 자유롭게 자신의 관심 활동 주제를 가지고 별도의 프로젝트를 추진하는 경우도 빈번하다. 사이드 프로젝트는 일반 직장인들 사이에서 훨씬 보편적인 현상이다. 이런 활동들은 대체로 임의적인 성격을 띠며, 자율적이고 유연하게 활동한다는 특징을 가지고 있다. 대부분 소규모에서 출발하며, 수평적 네트워크 기반 하에 활동한다. 때때로 특정 이슈 혹은 지역사회 네트워크에 접속하며 활동기반을 넓히기도 하고, 대규모 집합행동에 결합하기도 하지만, 개별적 정체성과 자기주도성을 유지하고자 한다.

본 연구는 2000년대 이후 촛불집회 등을 통해 다양한 정치과정에 참여한 시민들이 시민사회 공익활동의 주요 행위자로 부상했다는 점에 주목하여 시민사회 활성화의 새로운 정책 방향을 도출하는 것을 목적으로 한다. 시민사회의 다양한 요소들이 균형 있게 성장하여 공익활동의 촉진과 사회적 가치의 증진에 기여하기 위해서는 그동안 정부의 시민사회 활성화 지원 정책의 대상에서 상대적으로 간과되었던 새로운 공익활동 주체들에 주목할 필요가 있다는 점이 핵심적인 연구배경이다.

2_연구내용 및 방법

시민사회 내적 구성의 변화에 조응해 정부의 시민사회 공익활동 지원 정책이 추진되어야 한다는 문제의식에서 출발한 본 연구는 새로운 시민사회 활성화 정책 방향을 도출하는 데 목적이 있다. 육아나 쓰레기 등 생활세계에서 해결해야 할 문제나 세월호, 미투와 같은 사회적 의제를 동료시민들과 관계 맺기를 통해 자발적이고 자율적으로 실천하며, 주요 공익활동 주체로 성장하는 흐름은 시민사회에서 눈여겨볼 중요한 변화 양상이다. 이러한 공익활동의 변화 양상에 주목하여 본 연구에서는 시민사회 생태계가 어떻게 변모하고 있는지를 중심으로 분석할 예정이다. 전통적인 시민사회조직 외 온·오프라인에서 활동하는 다양한 공익활동 사례를 분석하여 2000년 이후 등장한 공익활동 주체와 활동의 특성이 무엇인지를 규명하고자 한다. 특히 시민사회 공익활동의 주요 행위자를 유형별로 심층 인터뷰(FGI)하여 시민사회 공익활동에 대한 조감도를 확보하고, 새로운 공익활동 주체와 활동 사례를 분석하여 공익활동 주체별로 고유한 정책 수요가 있는지를 파악할 예정이다. 그 밖에 시민사회 활성화 지원 정책 관련 전문가 자문회의 회의도 진행하여 현장에서 벌어지고 있는 공익활동에 대한 심층적인 평가와 분석을 시도할 계획이다.

시민사회의 변화하는 공익활동의 특성을 분석하는 것과 더불어 시민사회를 둘러싼 정책 환경의 변화도 함께 분석해보고자 한다. 시민사회 정책 환경은 문재인 정부와 민선 7기 서울시정의 시민사회 활성화 정책 현황을 중심으로 분석하고, 새로운 시민사회 활성화 정책 방향의 수립에 필요한 시사점을 도출하고자 한다.

마지막으로 시민사회 활성화 정책에 대한 분석과 시민사회 내적 구성의 변화, 자율적 시민과 네트워크 등 새로운 공익주체들의 다양한 공익활동 사례를 종합하여 시민사회의 공익활동 활성화를 위한 정책 방향을 제안하고자 한다.

02. 시민사회 활성화 정책 도출을 위한 정책 여건 분석

1_시민사회 활성화 정책의 필요성과 정부의 역할

그동안 시민사회의 발생과 성장 요인을 찾기 위해 다양한 접근이 시도되었다. 시장실패, 정부실패와 같은 경제학적 설명이 대표적이다. 그러나 정치·제도적으로 민주주의가 성숙해야 시민사회가 활성화된다는 점을 간과할 수 없다. 실제 정치적 표현 및 결사의 자유, 비영리단체 등록요건이나 기록관리 시스템 등과 같은 요소들은 그 자체가 해당 사회의 정치적 환경의 부산물로서 비영리 부문 성장에 영향을 미치는 요인이므로, 이를 배제하기는 힘들다(김유현, 2016). 통상 시민사회에 영향을 미치는 환경은 국가와 사회 전반의 환경으로 시민사회가 성장하는 넓은 의미의 사회적 여건과 시민사회의 활동에 적용되는 정부의 규제 등 좁은 의미의 정책적 여건으로 구분되는데(주성수, 2017: 59), 두 가지 요건 모두 직접적으로 시민사회에 영향을 미치고 있으며, 한국도 예외는 아니다.

1987년 민주화 항쟁 이후 펼쳐진 정치적 기회의 장에서 한국 시민사회가 본격적으로 발화했다. 시민사회에 대한 정부의 태도 변화, 재정 지원과 같은 정치적 요소들이 더해 성장할 수 있는 기반을 갖게 되었다(강상욱, 2001; 라영재, 2002). 시민사회에 대한 우호적 인식을 갖고 있던 김대중 대통령 집권 당시 「비영리민간단체지원법」이 제정되어 시민단체의 활동을 보장하고 지원하는 것이 정부의 의무로 받아들여지게 되었는데, 시민사회 활성화의 관점에서 볼 때 꽤 의미 있는 진전이라고 평가할 수 있다(차병직, 2002: 117). 반대로 정부가 시민사회에 대한 규제나 부당한 억압을 통해 시민사회 성장을 저해하는 사례도 찾을 수 있다. 이명박 정부가 광우병국민대책회의에 참가한 단체들을 정부 지원에서 배제한 조치가 대표적이다. 박근혜 정부의 블랙리스트 또한 마찬가지이다. 그 결과 시민사회는 매우 위축되었다.

때로 정부의 시민사회 정책은 시민사회의 내부적 변화를 촉진하는 역할을 한다. 정부는 2009년 광우병 촛불시위로 운동적 특성이 강한 비영리민간단체들과 갈등을 빚게 되자, 시민사회지원정책의 핵심 대상을 일반적인 시민사회단체에서 사회적 경제 부문으로 전환했다. 이는 경제 활성화 담론이 시민사회정책에 대폭 수용된 것이기도 하다. 「사회적기업육성법」(2006), 「협동조합기본법」(2012) 제정으로 사회경제적 부문을 육성하는 지원책이 제도화되고, 그동안 제한되었던 인건비 지원과 공모사업 외에 사업비 지원이 가능해졌다. 그 결과 일반적인 비영리민간단체들이 사회적 기업이나 마을기업으로 전환되는 사례가 발생했으며(조권중, 2012: 18~20), 자원봉사계에서도 마찬가지로 현상이 나타났다(주성수 외, 2013). 사회경제적 조직에 대한 지원정책의 강화가 비영리민간단체와 자원봉사단체의 사회적경제 조직으로의 전환을 촉진한 것이다.

정부가 시민사회 활성화를 위해 노력하는 정책적 근거는 시민사회의 사회적 역할에서 찾을 수 있다. 시민사회는 시민들의 사회활동에 필요한 공론의 장을 마련해주며 시민들 사이의 유대와 신뢰 등 사회자본의 생산에 기여하고, 시민들이 자신들의 삶에 대해 자치역량(empowerment)을 갖도록 지원해준다. 또 시민들과 소외층을 위한 각종 서비스를 제공하며, 동시에 국가와 시장을 견제하고 공공정책에 비판과 대안의 목소리를 내며 소외층의 목소리를 대변하는 권익주창 역할도 한다(주성수, 2006: 233). 부패한 독재 정부에 저항해서 민주주의를 이룬 한국의 역사적 배경에서는 시민사회가 정부의 정책집행과정에서 투명성과 효율성 제고에 기여한다는 역할이 강조되기도 한다(시민사회발전위원회, 2004: 28). 현대사회의 복잡성이 증대하며 시민사회는 더 많은 역할을 요구받고 있다. 그동안 수행해왔던 행정에 대한 감시와 견제, 공공서비스 공급자·전달자, 자원봉사와 상호부조, 사회적 약자 대변자의 역할에서 나아가 사회혁신의 실행 주체와 네트워크 촉진자, 공론화의 선도적 주체, 정책의 공동생산 주체라는 새로운 역할을 요청받고 있다(정병순, 2019: 45).

다양한 기능과 역할을 수행하는 시민사회가 발전할수록 사회의 발전도 동반해서 이루어질 것이다. 이런 점에서 시민사회의 발전과 성장은 시민사회에 국한된 것이 아니다. 이런 점에서 정부는 시민사회의 역할을 강화하는 데 적극적인 촉매제와 시민사회의 동반자로서 시민사회에 대한 부정적인 영향을 미치는 장애물을 제거해 주는 역할을 수행해야 한다(김소연 외, 2018: 16). 지금까지 이론적·실천적 차원에서 제기된 정부

의 시민사회 지원에 대한 정책적 접근을 살펴보면, 첫째, 정부와 시장의 실패 혹은 한계에 대한 시민사회의 보충적 역할에서 정부의 시민사회 지원의 근거를 삼는 이론이 있다. 시장-정부 실패이론이 대표적이다. 둘째, 민관파트너십에 바탕을 둔 접근으로 자원부문 실패이론이 있다. 제3자정부(third party government)나 시민공동생산(citizen coproduction), 사회생태계 이론 등도 이와 같은 맥락에 있다고 할 수 있다. 현재 민간이 공공의 영역에서 서비스 생산의 역할이 점점 더 확대되고 있고, 사회적 가치 창출을 위해 각 섹터 간 융합이 더욱 요구되고 있는 상황에서 더욱 주목받고 있다. 셋째, 시민사회의 활동이 「헌법」에 명시된 시민적 권리에 기반을 두고 공익과 민주주의에 기여하고 있으므로, 정부의 시민사회 지원은 시민권 보장에서 접근해야 한다는 입장이다. 넷째, 사회문제해결의 혁신적 주체로서 시민사회의 역할을 강조하는 접근이다. 그간 정부의 전통적인 문제해결 패러다임으로는 산적한 사회 문제 해결이 요원하다는 지적이 많았다. 정부 역할의 한계를 극복하고 혁신적 방안을 통해 사회 문제에 접근하고 해법을 제시했던 시민사회에 그간 독점되어 왔던 정부의 권한을 위임하고 통치 과정에 접근하여 의사 결정에 실질적으로 참여하도록 하는 거버넌스 패러다임이 대표적이다. 이 밖에도 한국적 맥락에서 정부의 시민사회단체 지원이 한국 사회의 불균형 체제를 시정하는 데 기여한다는 논리나, 시민사회조직들이 처한 재정적 현실을 개선하기 위해서도 지원이 필요하다는 주장도 제기되고 있다. 시민사회에서는 시민사회가 성장하고 활성화하는 데 정부의 지원이 효과적이므로, 정부의 재정 지원을 확대해야 한다는 주장이 강하다(장수찬 외, 2015: 25~28).

현대사회에서 공공 문제의 복잡성이 더욱 심화되고, 대중과 이해 관계자의 다양성이 증가하면서, 시민의 목소리와 사회적 포용에 대한 기대치가 점점 높아지고 있다. 이에 따라 시민 민주주의를 수행하는 데 드는 비용도 계속 증가하고 있다. 이에 정부는 시민적 역량을 구축하는 위한 지원자(civic enabler)로서 역할을 더욱 강화해야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 시민사회 내부적으로 시민적 역량을 구축하는 데 투자를 하고 있지만, 그 자체로 충분하지 않으므로, 좀 더 전략적이고 체계적이며 효과적으로 정부 투자가 이루어져야 한다는 점도 강조되고 있다(Sirianni, 2009). 현대 민주주의 사회에서 각별히 요구되는 시민들의 참여를 막는, 결사적 삶과 공공영역에 평등하게 참여하는 일을 가로막는 근본적 원인들을 다루는 것 또한, 정부의 책임이라는 것이다(마이클 에드워즈, 2005: 176).

2_문재인 정부의 시민사회 활성화 정책

시민사회의 성장과 발전을 위해서는 정부의 책임 있는 역할이 중요하다는 관점에서 문재인 정부와 서울시의 시민사회 활성화 정책을 평가하고자 한다. 조권중(2012)은 시민사회 정책을 지역 자치와 함께 시민사회의 참여 거버넌스를 독려하는 정책영역, 사회적 경제 부문을 확장하고 활성화하려고 하는 정책영역, 공익적 가치를 추구하면서 사회의 변화를 만들어 내하고자 하는 사회운동단체 역량을 공공부문에서 지원하여 사회적 혁신을 이루어 내하고자 하는 정책 영역으로 구분한다. 시민사회를 지원하고 역량을 사회적으로 동원하는 정부 정책의 세 영역은 시민사회의 공공부문 참여를 통해 나타나는 민관협력의 영역과 사회운동·사회적 경제 등 시민사회 행위자들의 활동을 지원하는 공공지원의 영역으로 구체화된다. 이런 구분을 바탕으로 본 연구에서는 정부의 정책이 구체화하는 민관협력과 공공지원의 영역에서 기본적인 정책 기조와 제도적 기반, 시민사회와의 대화와 소통, 협력 사업, 공익활동 지원 정책을 중심으로 문재인 정부⁶⁾와 서울시의 시민사회 활성화 정책을 평가해보고자 한다.

1) 시민사회 활성화 정책 기조

정부의 시민사회 정책 기조는 대통령의 시민사회에 대한 인식에서부터 확인할 수 있다. 시민사회에 대한 인식을 통해 시민사회 정책에 대한 기조와 가치를 파악할 수 있기 때문이다. 만약 정치적 리더십이 시민사회의 가치나 역할에 대한 인식이 높지 않다면 시민사회 활성화 정책이 적극적으로 집행되기 어려울 것이며, 시민사회에 대한 억압적이고 규제적인 정책이 구사될 것이다. 대통령의 시민사회에 대한 인식은 국정철학을 담은 대외 발언과 국정목표, 국정과제에 반영된다. 김대중 대통령이나 노무현 대통령은 여러 기회를 빌려 시민사회 활성화가 필요하다는 인식을 직접 언급한 바 있다. 시민사회가 한국의 민주화와 환경, 인권 등 중요한 사회 문제의 해결과 국가 발전에 적극적 역할을 해왔음을 강조해왔으며, 시민사회에 대한 개방적 태도를 일관되게 표방했다(박영선, 2010).

⁶⁾ 문재인 정부는 2017년 5월 출범했다. 1년여의 집권 기간이라는 한정된 시기의 시민사회 정책만을 다루고 있는 제한된 평가를 전제한다.

문재인 대통령의 시민사회에 대한 인식도 앞에 언급한 두 대통령과 크게 다르지 않다. 특히 문재인 대통령은 문재인 정부가 촛불혁명이 만든 정부이며, 대통령 본인도 촛불 시민의 한 사람이라는 점을 강조한다. 나아가 촛불혁명의 주역으로 시민사회를 적극적으로 평가하고 있다. 문재인 대통령은 시민사회를 ‘국정의 동반자이자 참여자’, ‘시민의 대변자’, ‘정부와 시민을 잇는 가교’, ‘감시자’로 칭하며, 시민사회가 법·제도 개선과 국가 자원의 적절한 배분을 요구하고 이끌고 동력을 만들어주는 역할을 하고 있다고 밝힌 바 있다.⁷⁾ 시민사회에 대한 이런 우호적 인식은 문재인 대통령이 촛불이라는 시민이 주도한 정치변화의 과정에서 대통령에 당선되었다는 점과 민변 회원을 비롯해 부산지역에서 ‘노동자를 위한 연대’나 ‘부산민주시민협의회’와 같은 시민단체에서 책임 있는 역할을 맡아 활동해 온 이력, 노무현 정부시민사회수석 경험 등이 배경으로 작용했을 것이다.

문재인 대통령의 시민사회에 대한 친화적 인식은 발언에만 그치지 않고, 시민사회 활성화 관련 의제를 새 정부 100대 국정과제에 반영하였다. 문재인 정부는 ‘국민주권시대’를 표방하며, ‘국민의 나라 정의로운 대한민국’이란 국가 비전 아래 국민이 주인인 정부, 더불어 잘사는 경제, 내 삶을 책임지는 국가, 고르게 발전하는 지역, 평화와 번영의 한반도라는 5대 국정목표와 20대 국정전략, 100대 국정과제, 487개 실천과제를 제시하고(국정기획자문위원회, 2017), ‘국민 인권을 우선하는 민주주의의 회복과 강화’영역에서 시민사회 활성화 과제를 제시했다. 이에 따라 시민사회 성장 기반 마련과 자원봉사 및 기부문화 활성화를 위한 정책 목표를 세우고 「시민사회발전기본법」 제정, 기부활성화, 자원봉사 활성화, 민주시민교육 지원체계 개선 과제를 추진 중이다.

한편 시민사회의 역할이 점점 더 강화된다는 관점에서 본다면 정부와 시민사회의 접합 지점이 더욱 확대되고 있으므로, 자치와 분권, 협치, 인권, 민주주의 등 더 많은 영역에서 시민사회와 관련한 국정과제를 도출할 수 있을 것이다(이태수, 2017).⁸⁾ 아래 [표 2-1]에서 문재인 정부가 집중하고 있는 국정과제 외에 여타 시민사회 관련 국정과제를 확인할 수 있다.

7) 문재인 대통령, 2018.01.03., 시민사회단체 신년하례회 영상 축사, 2019.04.01., 시민사회단체 초청간담회 축사.

8) 이태수(2017)는 시민사회의 역할이 청렴사회의 동반자, 정부와 사회혁신의 협치자, 공정경제와 민생경제의 감시자, 새로운 경제생태계 구축의 주역, 주민 삶을 지키는 옹호자, 자치 분권의 실현자, 재정분권의 감시자 및 집행자로 확대되고 있다고 주장한다.

[표 2-1] 문재인 정부의 시민사회 관련 국정과제

국정과제	시민사회 관련 세부내용
반부패 개혁으로 청렴 한국 실현 (권익위·법무부)	(시민공익위원회 설치) '19년부터 민관이 공동 참여하는 시민공익위원회 설치 및 공익법인 투명성·공정성 강화
국민 인권을 우선하는 민주주의 회복과 강화 (법무부·행안부·인권위)	(시민사회 성장기반 마련) 시민사회발전기본법 제정, 시민사회 지원조직으로 서 '시민사회발전위원회' 설치 등 시민사회 지원체계 구축 (자원봉사 및 기부문화 활성화) '18년부터 전국 단위 민간 자원봉사 인프라 확충, 기부자 예우 강화 및 기부문화 조성을 위한 국가·지자체 책무 강화
국민주권적 개헌 및 국민참여 정치개혁 (국조실)	(국민의 정치참여 확대) 정당 가입 연령제한 폐지, 공무원·교사의 정치 참여 보장, 정당·선관위 민주시민교육 확대, 풀뿌리 민주주의 확대
열린 혁신 정부, 서비스하는 행정 (행안부)	(소통·협력의 사회혁신) '18년 사회혁신 관련 기본법(가칭) 제정, '19년까지 사회혁신기금 및 사회투자재단 설치, 사회혁신파크 전국 확산
사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관 (기재부)	(사회적 가치 실현 선도) 인권·안전·환경 및 양질의 일자리 등 사회적 가치를 적극 실현하도록 공공기관 운영
사회적경제 활성화 (기재부)	(법·제도 및 추진체계 구축) 사회적경제기본법 등 법 제정 및 사회적 경제의 통합적 추진체계 구축을 통해 사회적경제 정책 지원을 효율화 (생태계 구축) 금융접근성 제고, 공공조달 활성화, 인재 양성 등 사회적경제가 지속적으로 성장할 수 있는 제도 기반마련 (좋은 일자리 창출 및 지역공동체 활성화) '17년부터 도시재생 분야 등의 진출을 지원하고, '18년부터 지역 일자리 사업 등과의 연계 강화 추진
획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화 (행안부)	(마을자치 활성화) '18년까지 주민자치회 제도개선안 마련 및 법률 개정, '17년에 주민중심 행정복지서비스 혁신 추진계획 수립 및 추진체계 구축
지방재정 자립을 위한 강력한 재정분권 (행안부·기재부)	(주민참여예산제 확대) 지자체 핵심정책·사업까지 주민참여예산제 확대를 통해 주민에 의한 자율통제 강화
도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진 (국토부)	(도시재생뉴딜사업 발굴·지원) 구도심과 노후주거지 등을 포함하여 정비가 시급히 필요한 곳부터 우선적으로 선정하여 지역특성에 맞게 지원 (지역역량 강화) 지역 중심의 뉴딜사업 추진을 위해 지자체·지역전문가 등 추진주체 역량 강화 지원

출처: 김소연 외, 2018: 37.

2) 시민사회 활성화 정책의 제도적 기반

시민사회 활성화와 관련한 제도는 매우 폭넓다. 시민사회에 영향을 미치는 국가의 제도는 시민적 권리와 시민사회의 자율적 활동을 보장하는 각종 민주주의적 제도에서부터 비영리민간단체에 대한 행·재정적 지원에 이르기까지 다차원적인 영역에 펼쳐져 있다. 본 연구에서는 시민사회조직의 사회적 가치 증진과 공익 활동 활성화를 뒷받침해주는 법제를 중심으로 살펴보고자 한다.

시민사회 공익활동을 지원하고 촉진하기 위한 대표적인 법률로 모든 비영리민간단체를 대상으로 하는 「비영리민간단체지원법」을 꼽을 수 있다. 문민정부이후 이른바 3대 관변단체(새마을운동중앙회, 바르게살기운동협의회, 한국자유총연맹)에 집중되었던 정부의 지원이 다변화되고, 김대중 정부 출범 이후 시민사회단체에 대한 지원이 본격화되었다(주성수, 2017: 175). 그 제도적 기반이 「비영리민간단체지원법」이다. 이 밖에 정부의 시민사회조직들에 대한 재정적 지원의 근거와 절차를 규정하는 제도로 「지방재정법」과 「보조금관리에 관한 법률」이 있다. 이 법률은 특히 정부의 시민사회의 공익활동 재정지원 정책에서 중요한 제도적 근거로 작용하고 있다.

현재 시민사회 정책과 관련한 제도의 가장 주요한 특징으로는 정부가 특정 목적과 성격을 갖고 있는 조직에 대한 육성과 지원을 규율하는 특별법이나 개별법을 통해 활성화 정책을 구사하고 있다는 점이다. 시민사회의 꾸준한 요구에도 불구하고 정부의 시민사회 정책에서 특정 조직 육성을 위한 제도가 여전히 유지되고 있다. 개혁을 표방한 정권에서도 이른바 국민운동단체로 불리는 3대 관변단체 특별법이 폐지되지 않고 있는 상황이다. 또한, 자원봉사, 국제개발협력, 마을공동체, 사회적경제 등 시민사회 영역별로 활성화 정책이 개별법으로 제도화되어 있는 실정이다. 이렇게 정부가 특정 시민사회 부문만을 고려한 제도 마련에 치중한 결과 시민사회는 내적으로 분절화 되어 시민사회의 통합성과 문제해결능력, 사회적 영향력이 약화되는 상황에 놓이게 되었다.

이런 문제를 개선하고자 시민사회에서는 지금까지의 분절적인 관리와 대증적 차원에서 부문적인 개선에 머물러 있는 시민사회 관련 정책을 혁신하기 위해 제도적 대안으로 「시민사회발전기본법」 제정을 요구하고 있다. 19대 대선을 앞두고 ‘시민사회활성

화전국네트워크⁹⁾를 구성하여 시민사회 활성화를 거시적인 안목에서 바라보고, 분절화 된 영역과 기능간의 통합성을 높이는 기본법적 성격을 지닌 「시민사회발전기본법」 제정의 필요성을 적극적으로 주창했다. ‘시민사회활성화전국네트워크’는 국가 및 지방자치단체와 시민사회의 상호협력 및 시민사회 발전에 관한 정책의 방향과 그 추진에 필요한 사항을 규정하는 것을 「시민사회발전기본법」의 입법 목적으로 제시했다. 「시민사회발전기본법」의 핵심 내용으로는 국가와 지방자치단체가 공익증진을 위한 시민사회와의 협력 및 발전을 위한 종합적인 대책을 마련하는 것을 책무로 삼아야 한다는 점과 이를 위한 공익증진 및 시민사회발전위원회 구성, 공익증진 및 시민사회발전재단과 기금 설치, 공익증진 및 시민사회발전 기본계획의 수립을 제시하였다. 「시민사회발전기본법」의 입법 취지는 시민사회의 참여 및 정부와 시민사회의 협력을 통해 공익증진을 달성하기 위해서 시민사회의 발전이 필수적이며, 이를 위한 정부의 지원 등 제도적 기반이 마련되어야 한다는 것이다. 이에 더해 본질적 의의를 짚어보면 공익증진과 사회적 가치 추구가 정부와 사회 운영의 핵심 원리가 되게 하는 것이며, 시민과 시민사회조직에 훨씬 많은 권한이 위임되어 공익생태계 활성화를 촉진하는 것이라고 할 수 있다(정성애, 2017). 앞서 지적한 것처럼 「시민사회발전기본법(안)」은 개별법 차원에서 지원되고 있는 다양한 공익활동을 포괄하는 지원 제도라는 의의를 지닌다.

시민사회에는 다양한 공익활동 주체가 있다. 2018년 현재, 법적으로 규율되고 있는 시민사회 공익활동 주체만 꼽아보더라도 「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 14,089개의 비영리민간단체, 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 3,407개의 공익법인, 「자원봉사활동 기본법」 제3조 제3호에 따른 6,170개의 자원봉사단체, 「민법」 제32조에 따른 20,414개의 비영리법인 등이 있다.¹⁰⁾ 이 밖에도 다양한 법적 근거에 따라 시민사회조직들이 정부로부터 규율을 받고 있으며, 직·간접적인 지원을 받고 있다. 이런 현실 때문에 시민사회 내적으로는 법적 근거에 따라 지원의 내용이 차등 적용되는 등 형평성 시비가 발생하기도 한다. 「시민사회발전기본법(안)」이 제정된다면 이런 문제를 해결하는 입법 효과가 있을 것이다.

9) 시민사회활성화전국네트워크는 시민사회단체연대회의, 한국시민센터협의회, 한국자원봉사센터협의회, 종교계자원봉사협의회, 한국마을지원센터연합, 국제개발협력민간협의회로 구성되었다.

10) (진선미의원 대표발의안에 대한) 공익증진을 위한 시민사회발전 기본법 검토보고서(2018.08.)

문재인 정부는 시민사회의 요구를 받아들여 국정과제 중 하나로 시민사회 성장기반 마련을 위한 「시민사회발전기본법」 제정을 설정하고, 본 법을 통해 시민사회 지원체계를 구축하겠다고 밝혔다. 문재인 정부는 국정과제 이행을 위해 정부 초기, 입법 역량 집중을 통해 국정과제의 법적 기반을 조기 구축한다는 방침을 천명(국정기획자문위원회, 2017: 183)한 바 있는데, 「시민사회발전기본법」 제정을 위한 행보도 신속했다. 2017년 6월말부터 「시민사회발전기본법」 제정을 위해 시민사회가 참여한 민관공동 ‘시민사회발전 TF’ 및 ‘TF 실무작업반’을 구성, 집중적인 운영을 거쳐 10월에 ‘공익증진을 위한 「시민사회발전기본법」 제정안을 마련했다.¹¹⁾ 시민사회단체의 공감대 형성을 위해 시민사회 순회설명회도 전국적으로 개최했다. 이후 정부는 「시민사회발전기본법」 제정을 국회 발의로 추진하겠다는 전략을 가지고 국회와 협의 끝에 진선미 의원이 「공익증진을 위한 시민사회발전 기본법」을 발의했다.¹²⁾ 시민사회발전위원회 시민사회발전기반조성 분과에서도 분과 구성 첫 회의 안건으로 「시민사회발전기본법」 제정 추진 현황을 정하고, 논의를 시작했으며, 이후 전체 위원회 및 소위원회 논의 결과를 토대로 의견 수렴을 거쳐 2018년 6월, 행정안전부에 검토의견서를 제출하기도 했다.

그러나 2년이 지난 현재, 법안은 국회에서 아직 본격적으로 추진되고 있지 못한 상황이다. 「시민사회발전기본법(안)」 외에도 정부가 국정과제 차원에서 추진하고 있는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률», 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」의 개정도 마찬가지로 실정이다. 문재인 정부 출범 이후 시민사회발전 TF가 2017년 6월 29일 구성되어 12월 11일까지 총 8회의 회의를 거쳐 공익 및 시민사회에 대한 정의와 위원회, 기금, 재단 설치 등의 법안의 주요 쟁점을 검토했으나, 초기 행보의 신속함과는 별도로 그 이후 입법화는 실질적으로 진척이 되지 않고 있다.

11) 행정안전부, 2017, <정책실명 중점관리 대상사업 사업내역서>.

12) 진선미 의원의 대표발의 ‘공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안’(2018.03.08.) 이후에 권미혁 의원의 대표발의 ‘공익증진을 위한 시민사회발전 기본법안’(2019.01.18.)이 제출되었다.

3) 시민사회와의 소통과 협력

시민사회가 활성화되기 위해서는 정부와 시민사회 간 대화와 소통이 활발히 이루어질 필요가 있다. 정부와 시민사회 간 대화와 소통의 정도는 대화와 소통이 얼마나 자주 이루어지며, 얼마나 다양한 세력을 포용하는지, 임의적이지 않고 체계적으로 진행되는지 등을 통해 가늠할 수 있다. 이런 관점에서 국가와 시민사회 간 대화는 첫째, 국가가 시민사회를 압도해서 의미 있는 대화가 전혀 이루어지지 않는 수준, 둘째, 시민사회단체 일부와 임시적 기반(ad hoc basis)하에서 매우 제한된 이슈로 대화가 이루어지는 수준, 셋째, 상대적으로 넓은 범위에서 대화가 이루어지나 대표성 문제와 참여의 다양성 확대가 더욱 요구되는 수준, 넷째, 다양한 영역에서 광범위하고 체계적으로 대화가 전개되는 수준으로 나뉘볼 수 있다(Dörner·Suarez, 2008: 279~281). 과거 권위주의 정부에서는 소통의 대상이 매우 협소하며, 편향적으로 이루어졌다. 공식적인 채널보다는 비공식적인 대화가 더욱 빈번했다. 민주화 이후 시민사회가 본격적으로 등장하고, 정부 혁신 패러다임의 영향으로 거버넌스 채널에 시민사회가 공식적으로 참여하면서 시민사회와의 대화와 소통 범위는 점점 확대되고 체계적으로 소통이 진행되는 추세이다. 그러나 여전히 정부의 필요에 따라, 시민사회 ‘일부’와만, ‘임시적 기반’에서 대화가 이루어지고 있다(박영선, 2010: 71~77). 정부와 시민사회의 소통은 매우 광범위한 범위에서, 공식적인 채널을 통해, 정기적으로 이루어지는 것이 바람직하지만, 때로 정부는 국정외 동반자라는 명분으로 시민사회를 정치적으로 활용하는 경우가 적지 않기 때문이다. 그 결과 시민사회는 독립성과 자율성을 침해받게 되고, 정부와 시민사회 관계도 왜곡된다.

문재인 정부에서 포괄적으로 시민사회와 소통하고 협력하는 창구는 청와대 시민참여비서관실과 국무총리실 시민사회비서관실이다.¹³⁾ 청와대 시민참여비서관실은 시민사회수석의 지휘를 받고 있다. 시민사회수석은 2018년 7월 사회혁신수석에서 명칭이 개편되었는데, 이는 문재인정부가 시민사회와의 소통과 협력 의지를 더욱 강조하고 있는 것으로 이해된다.¹⁴⁾ 2012년부터 민간 소통 강화와 시민사회 발전을 위해 설치

13) 이 밖에도 부처별로 현안 의제에 따라 시민사회와의 대화와 소통 채널이 있으나, 본 연구에서는 시민사회 활성화 관련 의제에 한정하여 살펴보겠다.

14) “초기에 사회혁신수석실에서 문 정부의 혁신과제를 발견하는 데 주안점을 뒀다면, 시민사회수석실의 개편은 시민사회 전반과 더욱 유기적으로 소통하고 협업하겠다는 의지를 반영하고 있다.”
김태규, 2018.06.26., “靑, 경제수석 윤종원·일자리 수석 정태호…시민사회수석 이용선”, 뉴시스,

된 총리실 산하 자문위원회인 시민사회발전위원회도 이전 정부에 비해 매우 적극적으로 운영되고 있다. 문재인 정부 출범 이후 새롭게 임기를 시작한 시민사회발전위원회 3기에서는 민관협력 기능 강화 등 위원회 개선 방안에 따라 정부위원(6개 부처)이 추가되었다. 이에 따라 소비자, 여성, 환경 등 다양한 영역의 학계 및 시민사회단체 인사들로 구성된 민간위원 외에 국무총리, 비서실장, 기획재정부, 행정안전부 등 정부위원이 참여하게 되었다. 3기에서는 관계부처 협의회를 신설하고, 위원회 심의대상(기부 나눔 활성화, 시민단체 관련 국정과제 등)을 확대하는 등 개선책을 마련하고 내실 있는 위원회 운영을 시도하고 있다고 평가할 수 있다.

시민사회발전위원회는 정부와 시민사회 간 소통·협력 강화, 시민사회 발전과 관련된 법령 및 제도의 제정·수립 및 정비, 기부·나눔 확산 등 시민사회 활성화를 위하여 필요한 사항, 시민사회단체 활동의 자율성, 공공성 및 투명성 강화 등에 관한 의제를 심의하는 역할을 한다. 실질적인 위원회 운영을 위해 시민사회 발전기반 조성, 기부·나눔·자원봉사 활성화, 시민사회단체 관련 제도개선, 정부-시민사회 간 소통·협력 등의 분과위원회를 구성·운영하고 있는데, 1·2기에 비해 매우 활발히 회의체를 운영하며 시민사회 관련 주요 국정과제 추진상황을 점검하고 시민사회 관련 각종 의제를 논의하는 것으로 파악되었다.

[표 2-2] 제3기 시민사회발전위원회 분과별 국정과제 관련 논의 의제

분과	주요 논의 국정과제
시민사회 발전기반 조성	시민사회발전기본법 제정 등 지원체계 구축
기부·나눔·자원봉사 활성화	기부자 예우 강화 및 기부 문화 조성을 위한 국가·지자체 책무 강화 전국 단위 민간 자원봉사 인프라 확충(행안부) : 기부금품법 개정안 검토, 자원봉사활동기본법 개정안 검토
시민사회단체 관련 제도개선	시민공익위원회 설치 및 공익법인 투명성·공정성 강화(법무부), 민주시민교육확대(행안부·선관위) 민주시민교육지원법 제정안
소통·협력	-

출처: 시민사회발전위원회

문재인 정부 들어 시민사회발전위원회는 정부 부처의 참가, 관계부처협의회 개최 등 역할 강화를 통해 시민사회 관련 주요 국정 과제에 시민사회 의견을 좀 더 적극적으로 수렴하고 정부와의 정책적 대화를 활성화시키고자 하였다. 때로 공익위원회와 같은 중요 의제를 가지고 세미나를 개최하는 등 공론화의 계기를 마련하기도 했다. 무엇보다 시민사회가 오랜 논의를 거쳐 제안한 「시민사회발전기본법(안)」에 대한 위원회의 종합의견을 제출한 것은 매우 의미 있는 성과라고 할 수 있다.

[표 2-3] 제3기 시민사회발전위원회 전체위원회 개최 현황(2017~2019.7월)

개최 시기	주요 논의 의제
1차(2017.11.20.)	시민사회발전위원회 분과위원회 구성 및 운영 방안(의결) 시민사회발전위원회 규정 개정안
2차(2018.03.30.)	시민사회발전기본법 제정 추진 현황 기부활성화 및 투명성 제고 방안
3차(2018.07.12.)	정부-시민사회 기본 협약 추진 방안 (가칭)시민공익위원회 설치 추진 현황
4차(2018.09.19.)	기부 투명성 제고 및 활성화 방안(의결) 시민사회단체 해외정책연수 발전 방안 혐오표현의 현황과 대응 방안 시민사회발전위원회 제안 제도개선 사항 추진 현황
5차(2018.12.14.)	‘공익법인의 설립·운영에 관한 법률’ 전부개정법률안 시민사회발전위 2018년 활동현황 및 2019년 계획 지역 시민사회단체 주요 제안 사항
6차(2019.04.02.)	비영리영역 일자리 확충 방안 기부투명성 제고 및 활성화 방안 이행 상황 시민사회발전위원회 대토론회 개최 방안
7차(2019.04.15.)	도시공원 일몰제 관련 추진현황 및 시민사회 제안 사항
8차(2019.07.05.)	‘공익법인의 설립·운영에 관한 법률’ 전부개정법률안 추진 상황 비영리일자리 확충 방안 관련 추진 현황 비영리분야 국가통계 체계 구축 생태적 전환기 국제컨퍼런스

출처: 시민사회발전위원회

문재인 정부는 시민사회발전위원회 외에도 시민사회의 다양한 주체들과 직접적인 대면 소통과 협력을 추진하고 있다. 정부 출범이래 현재까지 시민사회와의 소통과 협력을 위해 풀뿌리 시민단체를 비롯하여 소비자, 교육, 통신 분야 등 분야별 간담회와

시민사회 현안을 다루는 간담회를 지속적으로 진행해왔다. 이 때 제기되는 시민사회 현안이슈는 용산기지 오염이나 도시공원일몰제 대응에서부터 플랫폼 노동이나 혐오 차별 관련 대책을 마련하는 것에 이르기까지 전방위적이다. 이 밖에도 분기별로 시민단체 사무총장 소통협의체를 진행하는 등 시민단체의 목소리를 청취하는 장을 정기적으로 마련하고 있다. 2019년부터는 시민사회가 제기하는 주요한 사회의제를 발굴하고 개선책을 논의하기 위해 청와대, 총리실 뿐 아니라 관계부처까지 함께 하는 월 1회 회의를 새로이 시작했다. 정부는 향후 좀 더 적극적으로 시민사회와 소통하기 위해 온라인 소통협력 플랫폼도 구축할 예정이라고 밝히고 있다.

출범 이후부터 현재까지 문재인정부의 시민사회와의 소통·협력은 지난 정부에 비해 매우 공식적이며, 정례적으로, 보다 폭 넓은 범위에서 이루어지고 있는 것으로 보인다. 시민사회발전위원회도 과거 정부보다 내실 있게 운영하기 위해 여러 개선책을 제출하고 실질화를 위한 노력을 기울였다고 평가할 수 있다. 그러나 다양한 층위에서 벌어지고 있는 논의 의제들이 앞서 서술한 시민사회 관련 제도와 마찬가지로 정책 대안을 마련하는 것에서 그치고, 그 이후 정책적으로 제대로 매듭이 지어지지 않고 있다는 점에서는 여전히 아쉬운 점이 많다고 할 수 있다. 이는 총리실과 행안부 등 일부 담당 부처에서만 시민사회의 역할에 대한 부분적 인식이 있을 뿐, 전(全) 정부 차원에서 시민사회의 역할과 가치를 온전히 인정하고 있기 때문이다. 문재인 대통령이 사회적 가치를 국정의 중요한 가치로 일관되게 강조하고 있지만, 여전히 정부에서 사회적 가치와 공익 증진이 국정운영 원리로 주류화 되고 있지 못한 상황이다.

4) 시민사회 공익활동 지원

정부가 시민사회를 지원하는 정책 수단 유형은 크게 재정지원, 행정지원, 협력지원으로 구분되며(류영아, 2013), 구체적인 지원수단이나 유형에 따라 직접지원과 간접지원으로 나눌 수 있다. 직접지원은 정부의 예산 지출을 통해 시민사회조직을 지원하는 방식이다. 흔히 공모사업이라고 불리는 보조금 사업이 일반적이나, 특별법이나 기금을 통해 단체설립부터 운영자금을 지원하는 경우도 있다. 간접지원은 세금감면, 기부금 소득공제, 행정 간소화, 우편·통신료 지원, 활동가 역량 강화 교육·컨설팅 지원, 시민사회 활성화 지원 행정기관 설립, 공익활동에 필요한 공간 지원이나 정보 인프라

구축 등이 포함된다. 간접지원 정책은 조직 자율성과 재정적 독립성을 최대한 지켜낼 수 있는 지원방식이라는 점에서 비영리민간단체의 고유 원리와 가치에 부합한다는 특성을 지닌다. 그러나 직접적인 지원과 달리 간접적인 지원은 지원의 효과가 즉각적으로 체감되지 않는다(박영선, 2015b; 145~147). 이런 이유로 시민사회단체 활동가들은 상대적으로 간접지원정책보다는 직접지원정책을 선호한다(조권중, 2012: 74~77). 최근 진행된 한 조사에서도 시민사회는 민간보조사업, 참여예산, 주민자치, 민간위탁, 자원봉사 등 다양한 제도 중 민간보조사업이 가장 도움이 된다고 답하였다. 직접적인 재정지원 정책이 시민사회가 가장 호응도가 높은 방식인 것을 간접적으로 확인할 수 있다(정병순 외, 2019: 11). 반면 보조금 지급과 같은 직접적인 재정 지원은 정부의 비영리민간단체의 사업 수행에 대한 간섭을 초래하며, 자율성을 훼손할 우려가 있다. 그러나 정부 지원으로 인해 시민단체의 자율성을 침해할 수 있는 문제보다 지원의 중요성이 점점 더 강조되는 시점이며, 시민사회단체의 독립성을 훼손하지 않고, 정부 지원의 공정성을 담보할 수 있는 기관 설립 등의 적극적인 정책 개입을 통해 자율성 침식의 문제를 해결할 수 있다는 대안이 더욱 설득력을 얻고 있다(강성철 외, 2009; 류영아, 2013).

본 연구에서는 다양한 지원 유형 중 대표적인 직접지원 정책이라고 할 수 있는 비영리민간단체 공익활동 지원 사업과 중간지원조직 설립 지원 정책을 중심으로 간접지원 정책을 살펴보고자 한다.

(1) 직접지원 정책 : 비영리민간단체 공익활동 지원 사업

김대중 정부는 관변단체에 대한 편중 지원 문제를 시정하고, 시민사회의 균형적 성장을 도모하기 위해 정부의 민간단체 공익활동 지원 사업을 개선했다. 2000년 1월 제정된 「비영리민간단체지원법」이 그 결실이다. 「비영리민간단체지원법」이 제정된 후, 법적 근거를 가지고 비영리민간단체에 대한 정부 보조금이 지원되었다. 2000년 이후부터 현재까지 비영리민간단체지원 현황을 살펴보았을 때, 일관된 경향을 파악하기는 어려우며, 이명박 대통령 집권 기간 동안 지원 규모의 급격한 변동이 발생했다는 점이 특이하다. 2009년 이명박 정부는 보조금 지원 규모를 100억 규모에서 50억 규모로 줄이고, 시·도 배분을 중단했다.¹⁵⁾ 그러나 2011년, 2012년 지원액을 100억, 150억 원으로 대폭 늘렸다. 지원 규모가 이처럼 들쭉날쭉한 것은 시민사회 활성화 정책이

일관성 있는 정책 목표 하에 계획적으로 추진되고 있지 못하다는 점을 보여주는 것이다. 행정안전부가 집행하고 있는 비영리민간단체 공익활동 지원 사업 외에도 거의 모든 정부부처에서 민간단체 공익활동 지원 사업이 이루어지는 현실을 고려한다면, 시민사회 공익활동 활성화를 위한 뚜렷한 정책의지와 정책일관성을 가지고 여러 부처와 효과적인 정책조정을 할 수 있는 시민사회 활성화 컨트롤 타워가 절실한 상황이다.

[표 2-4] 비영리민간단체 공익활동 지원 현황(2000~2019)

연도		지원총액(백만원)	평균 지원액(백만원)	지원사업수(개)
김대중 정부	2000	7,500	38	195
	2001	7,500	35	216
	2002	7,500	32	237
노무현 정부	2003	7,610	32	237
	2004	5,000	32	154
	2005	4,900	31	158
	2006	4,497	30	148
	2007	4,900	32	155
이명박 정부	2008	4,900	37	133
	2009	4,900	30	162
	2010	4,900	31	158
	2011	9,870	45	220
	2012	14,780	49	293
박근혜 정부	2013	14,480	50	289
	2014	13,270	45	293
	2015	9,000	40	223
	2016	9,000	40	225
	2017	6,400	32	200
문재인 정부	2018	7,000	32	218
	2019	7,100	32	155

주: 중앙행정기관 등록단체를 대상으로 하는 전국 단위 공익활동 지원 현황

출처: 행정안전부, 각 년도 「비영리민간단체 보조금 지원계획」

15) 그동안 정부는 1999년부터 2003년까지 매년 150억 원, 2004년부터 2008년까지 매년 100억 원씩 비영리민간단체에 지원하고, 이 중 50%를 시·도에 배분하였으나, 2009년부터는 정부 예산은 전국단위에 사용하라는 기획재정부 의견과 예산감소 등을 근거로 정부 예산 전부를 중앙행정기관 등록단체에 의한 전국단위사업에 사용하기로 결정한 바 있다(행정안전부 안전정책협력과, 「2009년 비영리민간단체 보조금 지원계획」). 이에 대해 시민사회에서는 이명박 정부가 광우병 촛불시위 이후 정부 지원을 줄여 시민단체의 활동을 위축시킨다고 비판했다(박영선, 2010: 79).

문재인 정부의 비영리민간단체지원 규모는 전임 정권에 비해 낮은 편이다. 평균 지원액이 3천 2백만 원에 불과해 보수정권 집권 평균액인 4천만 원에 크게 못 미친다. 많은 시민사회단체들이 공익적 활동에 대한 정부 지원을 늘려달라는 요청을 하고 있지만, 제대로 수용되고 있지 못한 실정이다.

공익사업 지원 규모뿐이 아니다. 정부의 비영리민간단체에 대한 지원 사업의 질적 개선 요청도 지지부진한 편이다. 문재인 정부는 출범 후 비영리민간단체 지원제도의 투명성 및 효율성을 제고하기 위한 개선책을 마련했다.¹⁶⁾ 더불어 정부는 ‘지원사업개선 TF’를 구성하여 공익활동 지원 사업에 대한 시민사회의 제안 사항을 검토하였다. TF는 시민사회단체들의 요구 사항 가운데, 지원 사업 신청자격 중 불법시위 단체 요건 명확화, 지원 사업 유형 변경, 지원 사업 선정의 심사기준 변경(작은 단체·신설 단체의 진입이 용이하도록 ‘단체 역량’ 배점 하향 조정, ‘사업 내용’ 배점 상향 조정), 지원 사업 선정 시 자부담 비율 요건 완화, 단체법인의 자산 활용(공간, 인력)에 대한 사업비 진행에 대한 제한적 반영 등 개선책을 제시했다.

그러나 시민사회단체들이 제기한 가장 중요하고도 핵심적인 요구사항인 정부 지원(지방보조금)의 상근 직원 인건비 사용 제한에 대해서는 진전이 없는 상황이다. 현재 「지방재정법」에 따르면, 지방보조금은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 운영비로 교부할 수 없다. 「비영리민간단체지원법」 시행령에도 사업비에 인적 경비가 포함됨을 규정하면서 단체임직원에 대한 보수는 제외하고 실비성 경비에 한정하고 있다. 이런 규정 때문에 외부 인력인 경우에만 보수를 지급할 수 있어 전문성이 높은 내부 임직원을 적극적으로 활용하기 어려운 실상이다. 더욱 심각한 문제는 민간위탁사업이나 기금사업에서는 인건비 지급이 가능하고, 특별법에 근거를 둔 국민운동단체들은 운영비를 비롯한 기타 경비 보조 지원을 받고 있어 형평성에 어긋난다는 것이다. 이 때문에 시민사회에서는 일차적으로 사업비 내 인건비 지원을 강화하고, 법적으로 운영비를 지원할 수 있는 근거를 마련하라고 요구하고 있다.¹⁷⁾ 이에 대한 대안으로는 「지방재정법」 제32조의2 제2항을 폐지하고 「시민사회발전기본법(안)」이나 대통령령에 새

16) 행정안전부 보도자료, 2017.10.10., “비영리민간단체 지원, 보다 투명해지고 공정해진다”.

17) 시민사회활성화네트워크·희망제작소, 2017.08.25., 「문재인정부 국정과제 방향과 시민사회 활성화를 위한 간담회 자료집」 중 “보조금제도혁신 시민사회의견”.

로운 근거 규정을 마련하는 방안, 「지방재정법」 제32조의2 제2항을 개정하여, 지자체 조례에 근거를 둘 경우 운영비 지급이 가능하도록 하는 방안, 「비영리민간단체지원법」 시행령 제2조의 내용 중, 인적 경비를 단체의 임직원에게 대한 보수가 아닌 실비성격의 경비에 한정한다는 조항을 삭제하는 방안이 제시되고 있다.

(2) 간접지원 정책 : 중간지원조직을 통한 지원

정부의 시민사회의 공익활동을 위한 지원 정책 중 가장 주목받는 방식이 중간지원조직을 통한 지원이다. 중간지원조직은 외부(개인, 정부기관, 재단, 기업 등)의 자원을 NPO에게 배분하고, 기술적 지원을 제공하는 조직을 일컫는다(White House Faith-Based and Community Initiative, 2008). 일반적으로 중간지원조직은 정부와 비영리조직의 사회문제 해결을 위해 효과적인 방법을 추구하는 과정에서 발달했으나, 국가별로 고유한 맥락을 지니고 있다. 미국에서는 재단의 발전과 함께 중간지원기관의 역할이 중요하게 대두되었으며, 일본에서는 NPO가 커뮤니티의 주도적 활동주체로 부각하면서 NPO에 대한 support center로서의 역할이 강조되고 있으며, 영국에서는 공공정책과 사회정책, 특히 복지서비스 분야에서 자원조직(Voluntary Community Organization)에게 지역의 중요한 공공서비스 제공의 역할이 떠맡겨지면서 중간지원조직이 발달했다. 한편 EU에서 중간지원조직은 사회적 경제에 광범위한 서비스를 제공하는 조직으로 정의되고 있다(양용희, 2013; 임승빈, 2018: 211~212; 정병순·황원실, 2018: 6~8). 한국은 2007년 「사회적기업육성법」이 제정된 후 정부의 사회적 기업 육성 지원 업무를 지원하기 위한 기능이 요구되면서 중간지원조직의 역할이 대두되었다(양용희, 2013: 66).

Umbrella Organization, Intermediary Organization, NGO support organization 등 다양한 이름으로 지칭되는 중간지원조직은 아직 한국에서 법적 정의를 부여받지 못했지만, 중간지원조직의 위상을 갖고 있는 조직들의 경험을 통해 몇 가지 정체성을 확인할 수 있다. 가장 중요한 정체성은 사회적 가치를 지향한다는 점이다. 중간지원조직은 첫째, 시민참여형 도시재생, 마을공동체 활성화, 인권 옹호, 여성 역량 개발, 사회혁신 등 영역에서 설치되어 사회적 가치를 증진하고 공익적 활동을 촉진하는 역할을 수행하고 있다. 둘째, 행정과 시민사회의 가교, 민간과 민간을 연결하는 역할을 한다. 최근 들어서는 민관의 교량 역할을 하는 중간지원조직의 설립이 더욱 활성화되고 있는데,

애초에 거버넌스형 목적으로 중간지원조직을 설치하는 경우도 많다. 셋째, 시민사회 역량 강화를 위한 기능을 수행한다. 민간단체 간 연대와 네트워크, 교육과 훈련, 정보와 경험 공유, 시민사회의 가치와 공익활동에 필요한 사회적 기술의 제공이 그 역할이다. 중간지원조직은 설립과 운영 주체, 설립 목적과 기능의 특화에 따라 다양한 유형으로 구분되지만(주성수·이영재, 2012: 15~17), 그 핵심적 역할은 시민사회의 네트워킹, 지원과 협력, 재정 조달, 교류와 연결에 있다고 할 수 있다. 이 때문에 중간지원조직은 시민사회를 강화하는데 그 역할이 점차적으로 더욱 중요해 지고 있다(Bandyopadhyay & Dogra, 2005; 장수찬 외, 2015: 99 재인용). 그러나 중간지원조직이 주로 민간위탁방식으로 운영하다보니, 민간위탁제에 고유하게 내재되어 있는 문제점으로 인해 본연의 기능을 수행하기 어렵다는 목소리가 높다.¹⁸⁾

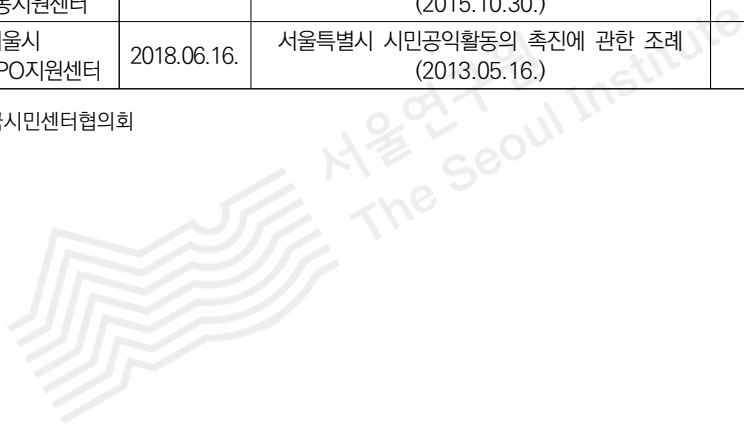
현재 공익활동 촉진과 시민사회 활성화를 목적으로 하여 민간위탁운영방식으로 설치, 운영되고 있는 시민사회 공익활동 지원 중간지원조직 현황은 아래 [표 2-5]와 같다. 2019년 예산을 통해 정부 지원 규모를 추산해볼 수 있다. 서울시를 제외하곤 모두 10억 원 미만이다. 광역 단위 NPO센터의 예산도 5~6억 원대에 불과하며, 담당 인력도 서울시를 제외하곤 5인 내외에 머무르고 있다. 이런 실정에서 NPO지원센터가 시민들의 공익활동 거점으로서의 온전한 역할을 수행하는 것은 어렵다고 할 수 있다. 각 시도 정부가 중간지원조직을 통해 시민들과 다양한 시민사회조직의 공익활동 활성화와 지속가능한 발전을 꾀하는 것은 물론, 지역 사회의 고유한 정책 수요를 개발해 지역 시민사회의 토대를 굳건히 하려는 현재의 정책 기조를 고려한다면, 보다 현실적인 지원 방안이 모색될 필요가 있다.

18) 민간위탁제 문제에 대한 보다 자세한 내용은 정병순 외, 2018, 「협치시정 구현 위한 서울시 민간위탁제 실태와 혁신방안」, 서울연구원. 참고.

[표 2-5] 전국 관설민영형 비영리민간단체지원센터 현황

기관명	설립일	설치근거	'19년 예산 (백만원)
천안 NGO센터	2008.12.17.	천안NGO설치 및 운영에 관한 조례 (2007.12.26.)	250
광주 NGO센터	2009.07.30.	광주NGO지원센터 설치 및 운영조례 (2015.05.15.)	515
부산 시민운동지원센터	2009.07.16.	부산광역시 시민운동 지원 조례 (2015.11.04.)	612
충북 NGO센터	2012.10.18.	충청북도NGO센터 설치 및 운영에 관한 조례 (2012.07.16.)	301
서울시 NPO지원센터	2013.11.18.	서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례(2013.05.16.)	2,283
대전광역시 NGO지원센터	2015.10.01.	대전광역시NGO지원센터 설치 및 운영 조례 (2014.12.31.)	602
대구 시민공익활동지원센터	2016.04.05.	대구광역시 시민공익활동 지원 등에 관한 조례 (2015.7.30.)	612
충남 공익활동지원센터	2016.07.01.	충청남도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례 (2015.10.30.)	860
서울시 동북권NPO지원센터	2018.06.16.	서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례 (2013.05.16.)	691

출처: 한국시민센터협의회



3_서울시의 시민사회 활성화 정책

1) 시민사회 활성화 정책 기초

서울시에서 시민사회 정책이 본격화된 시점은 2011년 재보궐 선거를 통해 당선된 박원순 시장 재임 이후부터이다. 박원순 시장은 시민사회 출신으로서 그동안 시민사회 현장에서 추구했던 시민참여와 혁신의 가치를 바탕으로 두고, 시민사회에서 주창해왔던 시민사회조직의 역할 강화, 마을공동체 확대, 사회적경제 활성화 정책 등을 적극적으로 시정에 반영했다. 이후에도 ‘튼튼한 시민사회가 좋은 나라를 만드는 바탕’이라는 인식하에, ‘시민사회의 성장과 활성화를 위한 서울시의 선도적 역할’을 강조하며 시민사회 정책을 추진 중이다.¹⁹⁾

서울시는 자체적인 평가를 통해 민선 5·6기를 거치면서 「시민공익활동의 촉진에 관한」 조례 제정과 서울시NPO지원센터의 설립을 통해 시민사회 성장과 시민공익활동 촉진을 위한 제도적 기초를 마련하고 중간지원조직 운영을 통해 지속가능성을 증대했다고 보고 있다(서울시, 2019b: 925). 시민사회단체들과의 관계도 그동안은 공모사업을 중심으로 한 지원에 한정된 경향이었으나, 포괄적으로 변화되었다(조권중, 2012: 97). 시민사회단체들도 박원순 시장 취임 이후 시민참여의 과정과 계기가 많아졌고, 시민사회의 의견이 정책에 반영되었다는 긍정적 효과가 있었다고 평가한다. 그러나 몇 가지 한계도 동시에 지적한다. 시민사회 활성화에 대한 정책적 개념과 비전이 부재하여, 시민사회 관련 제도와 조직이 영역별로 분산되어 추진되고 있다는 점을 중요한 한계로 제기하고 있다. 아울러 행정 주도로 시민사회 활성화 사업을 추진하다보니, 시민사회 활성화 사업이 시민사회단체들을 개별적·시혜적으로 지원하는 수준에 머물고 있다는 점도 문제로 지적되고 있다(김소연 외, 2018: 130, 193).

서울시는 민선 7기 들어서면서 시민사회의 의견을 수렴하여 시민사회의 지속가능한 성장과 활성화 정책의 확대가 필요하다는 정책 기초를 수립하고, 보다 적극적으로 시민사회 활성화 정책을 설계하여 그 내용을 『서울시정 4개년 계획』에 담았다. 일종의 인수위라고 할 수 있는 ‘더 깊은 변화위원회’와 시 공무원들이 60여 차례의 심도 깊은

19) 박원순 서울시장, 2017.05.16., 서울시NPO지원센터 3주년 성과 토론회 축사.

논의를 통해 수립한 민선 7기 시정 운영의 청사진이라고 할 수 있는 『서울시정 4개년 계획』에는 ‘내 삶이 행복한 서울, 시민이 주인인 서울’이라는 비전 아래 ‘미래서울, 안전서울, 복지서울, 균형서울, 민주서울’이란 5대 시정목표와 24개 시정 분야가 설정되어 있으며, 총 176개의 추진과제가 담겨있다. 시민사회 정책과 관련한 과제는 시정목표 영역 중 ‘민주서울’에 주로 배치되어 있으며, 시민참여, 협치, 자치 분야에 집약되어 있다.

서울시는 사회적 가치와 공익 증진을 위한 시민사회 성장 지원의 중요성이 점차 증가하고 있다고 진단한다. 시민의 공익활동이 활성화하고, 서울에서 활동하는 시민사회 조직들이 시정 협치의 파트너로 참여하고 있으나, 조직 자체의 운영기반과 사회적 인프라가 취약한 상황이므로 지속가능한 공익활동을 추진하기 위해 시민사회조직들에 대한 종합적인 성장 전략과 지원체계를 마련할 필요가 있다고 인식하고 있다(서울시, 2019b: 920). 이를 위해 서울시는 시민 주도 사회문제 해결을 위한 시민사회 활성화 중장기 발전 전략을 마련하고, 권역NPO지원센터 조성 및 자치구 단위 지원체계 확대, 공익증진을 위한 시민사회 활성화 조례 제정 및 종합계획 수립, 공익활동 거점 공간 추가 조성 등의 사업을 계획하고 있다.

[표 2-6] 민선 7기 시민사회 활성화 관련 주요 정책

정책명	주요 내용
민간보조금제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 민간보조사업 규모 확대 • 운영비/인건비 사용규정 개선, 성과 인센티브 지급, 행정절차 간소화 등 포함하여 제도 개선
민간위탁제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> • 선정체계 개선(신입 사업자 진입장벽 철폐 등), 민간위탁 평가체계 재정비 • 위탁 기관의 운영 자율성 확대, 수탁법인의 권한 강화
서울시위원회제도 혁신	<ul style="list-style-type: none"> • 운영체계 혁신과 위원회협의체 구성을 통해 공공 주도에서 탈피 • 시민 참여 확대를 위해 참여희망 시민에게 정보와 교육(‘위원회 학교’) 제공
공익증진을 위한 시민사회활성화기본조례 제정	<ul style="list-style-type: none"> • 시민사회 활성화를 위한 종합정책과 중장기 계획 수립의 근거가 되는 조례 제정 • 시민사회 발전을 위한 기본원칙, 시장의 책무, 기본계획 수립 및 시행과 평가, 지원체계, 자원 조성 등 규정
서울시 권역·자치구 NPO지원체계 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 시민들의 공익활동을 활성화하고 시민사회단체 활동을 지원하기 위한 권역·자치구 단위 중간지원조직 설립

(표 계속)

정책명	주요 내용
공익활동 공간 확대	<ul style="list-style-type: none"> 공익활동 촉진과 시민사회단체의 지속가능성 확대를 위한 공익활동 거점공간 조성 공익활동 민간단체 입주·협업 공간 확대, 우리마을 활력공간 조성, 운영 지원
NPO 도서관 설립	<ul style="list-style-type: none"> 시민사회 공익활동 관련 기록·도서·자료를 모으고 공유하는 도서관 조성 공익활동에 관심 있는 시민들이 공익활동을 접할 수 있는 체험형 공간
개방형 사회의제 플랫폼 구축	<ul style="list-style-type: none"> 독립연구자, 민간연구소, 국책연구소 등이 참여하는 정책 네트워크 구성 활동(연구결과물) 아카이브 및 정보자원 DB 구축, 공동연구공간 구성 등
5% 시민숙의예산제	<ul style="list-style-type: none"> 시민들이 참여해 서울시 예산 5%의 사용에 대해 숙의, 결정하는 제도
서울 사회협약	<ul style="list-style-type: none"> 범서울시 차원에서 공공(행정)과 민간이 실질적 협치 서울 실현을 위해 다양한 노력을 함께 모색한다는 사회적 합의를 담은 협약 체결 협약은 행정과 시민사회가 공동으로 실현하고자 하는 가치, 목적, 기본사항, 정책의제의 범위와 내용, 권한과 책임, 제도적 지원 사항 포함
서울민주주의위원회 신설	<ul style="list-style-type: none"> 서울시 행정-시민/지역사회 간 수평적 파트너십을 맺을 행정기구 신설·운영

출처 : 서울특별시, 2019b.

서울시가 사회적 가치와 공익증진을 위한 시민사회 성장 지원을 고유한 정책 영역으로 설정하고, 종합적인 비전하에 시민사회 활성화 과제를 정식화한 것은 민선 5·6기에 비해 큰 진전으로 평가할 수 있다. 이에 대한 시민사회의 반응도 긍정적인 편이다. 민선 7기 시민사회 활성화 정책의 필요성을 묻는 한 조사에서 11개 정책은 모두 5점 만점 기준에서 3.8점 이상의 높은 동의를 받았다. 높은 동의를 받은 순으로 정책을 나열해보면, 민간보조금제도개선(89.1%), 민간위탁제도개선(80.9%), 공익활동공간확대(79.2%), 시민사회활성화기본조례제정(75.1%), 위원회제도혁신(74.6%), 권역·자치구NPO지원체계마련(73%), 개방형사회의제플랫폼구축(67.6%), 서울민주주의위원회신설(66.5%), NPO도서관설립(65.9%), 서울사회협약(65.2%), 5% 시민숙의예산제(63.8%)순이다(김소연 외, 2018: viii).

2) 시민사회 활성화 정책의 제도적 기반

지방자치단체는 시민사회의 공익활동 촉진과 공익활동 지원을 목적으로 하는 조례를 갖고 있다. 시민사회단체들의 공익활동과 관련한 자치 법규는 조례의 목적과 주요 내

용에 따라 첫째, 포괄적으로 시민과 비영리민간단체의 공익활동 증진과 지역사회의 지속가능한 발전을 목적하는 하는 조례, 둘째, NGO센터 같은 공익활동 촉진을 위한 중간지원조직의 설치 및 운영에 관한 규정을 목적으로 두는 조례, 셋째, 지역사회 안전을 위한 시민단체 활동 지원 등 지원 목적과 지원 대상을 특정 하는 조례로 구분해 볼 수 있다(장수찬 외, 2015: 48~51).

[표 2-기 전국 공익활동 촉진 및 시민사회 활성화 관련 조례 현황

조례명	제정 시기
경기도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2019.01.14.
경상남도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2019.03.28.
공주시 시민단체의 공익활동 지원에 관한 조례	2016.06.01.
구리시 시민공익활동 지원 등에 관한 조례	2017.12.27.
광주광역시 NGO지원센터 설치 및 운영 조례	2017.01.01.
광주광역시 광산구 공익활동 지원 조례	2012.07.16.
나주시 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례	2016.06.30.
논산시 자치분권 공익활동지원센터 설치 및 공익활동 촉진 지원에 관한 조례	2018.11.12.
대구광역시 시민공익활동 지원 등에 관한 조례	2015.07.30.
대구광역시 자치행정분야 비영리민간단체 등의 공익활동사업 지원에 관한 조례	2015.12.30.
대전광역시 NGO지원센터 설치 및 운영 조례	2014.12.31.
부산광역시 시민운동 지원 조례	2015.11.04.
부산광역시 동구 공익활동 지원에 관한 조례	2017.11.02.
서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례	2013.05.16.
서울특별시 강동구 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례	2017.07.05.
서울특별시 노원구 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례	2017.01.11.
아산시 공익사업 활동 단체 지원 등에 관한 조례	2015.12.15.
제주특별자치도 도민공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2017.09.27.
천안NGO센터 설치 및 운영 조례	2007.12.26.
충청남도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례	2015.10.30.
충청북도 NGO센터 설치 및 운영에 관한 조례	2012.07.16.

주: 특정 의제에 국한되어 시민단체를 지원하는 조례는 제외했다.

출처: 자치법규정보시스템, <http://www.elis.go.kr/>

이 밖에도 서울특별시를 비롯한 광역 시·도와 시흥, 청주, 김포, 이천, 군산, 여수, 익산, 순천, 창원 등 기초 자치단체에서 시민참여를 입법목적으로 한 조례가 제정·운영되고 있다. 시민참여 관련 조례는 일반적으로 주요 시정시책 및 현안에 관한 사항, 시정에 대한 시민 의견 수렴 및 정책 제안을 보장하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다. 협치의 가치와 더불어 협치의 채널을 명시화하는 내용도 포함되는데, 세종특별자치시의 시민권회의, 안양시의 시민참여위원회가 대표적 사례이다.

서울시 시민사회 정책, 특히 공익활동 지원 정책에 관한 제도는 기본적으로 「비영리 민간단체지원법」의 규율을 받는다. 이 법에 따라 서울시의 비영리민간단체에 대한 행·재정적 지원이 가능하다. 이 밖에 시민사회의 공익활동과 관련한 제도로 「서울특별시 사회단체보조금 지원조례」, 「서울특별시공익사업선정위원회 설치 및 운영에 관한 조례」가 있다.

서울시 차원의 고유한 시민사회 활성화 제도에는 「서울특별시 시민공익활동의 촉진에 관한 조례」(이하 공익활동촉진조례)가 있다. 「공익활동촉진조례」는 2013년, 서울 시민의 자발적인 공익활동을 보장하고 건전한 성장을 지원함으로써 시민사회의 공익활동 증진과 지역사회의 지속가능한 발전에 기여하는 것을 목적으로 제정되었다. 이 조례를 통해 시장은 시민의 공익활동 활성화를 위해 노력하여야 하며, 관련 시책을 적극 추진하여야 한다는 시장의 책무와 시와 공익활동을 행하는 시민, NPO가 상호 신뢰와 협력을 통해 시민사회의 발전과 시민의 공익활동을 해야 한다는 기본원칙이 공식적으로 천명되었다. 이와 더불어 「공익활동촉진조례」에는 서울 시민 공익활동을 촉진하기 위한 조직으로 ‘서울시NPO지원센터’를 설치할 수 있도록 하고, 시민 공익활동 촉진과 시민사회 발전을 위한 정책 자문, NPO지원센터 운영에 관한 사항 심의를 위해 ‘시민공익활동촉진위원회’를 두도록 하는 내용이 포함되어 있다.

그러나 「공익활동촉진조례」는 서울시NPO지원센터의 운영을 규율하는 수준에 머물러 있고, 서울시 시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 종합적인 비전과 정책을 담고 있지 못하다. 그 결과 현재 서울시는 시민사회 각 영역에 분산되어 있는 정책을 통합적으로 운영하지 못하고 있으며, 시민사회의 다양한 주체들이 균형 있게 성장할 수 있는 시민사회 활성화 종합 전략이 부재한 상태이다. 따라서 이에 대한 정책적 근거로 삼을 수 있는 제도적 대안을 마련할 필요가 있다.

이런 필요성 때문에 시민사회에서는 「공익활동촉진조례」를 대체하는 새로운 시민사회 활성화 조례가 필요하다고 주장해왔다. 조례의 핵심 내용에는 시민사회 활성화에 관한 비전과 종합적인 시민사회 정책, 기존의 산재한 시민사회 관련 정책을 통합적으로 조정하는 역할이 포함되어야 하며, 중간지원조직의 지원방식이나 행정의 단기적이고 성과주의적인 사업 관행의 개선, 부서 간 칸막이 해소 방안 등도 담겨야 한다고 제안되고 있다(김소연 외, 2018: 156~160). 이에 서울시는 민선 7기 들어 가칭 「공익증진을 위한 시민사회 활성화 및 지원에 관한 기본조례(이하 시민사회활성화조례)」 제정을 준비 하고 있다. 「시민사회활성화조례」가 제정된다면, 서울시는 기존의 「공익활동촉진조례」의 한계를 극복하고 보다 통합적이고 포괄적인 차원에서 시민사회 정책을 추구할 수 있을 것이다.

더불어 2019년 제정된 「서울특별시 시민민주주의 기본조례(이하 서울민주주의조례)」도 시민사회 정책의 중요한 법적 기반으로 작용할 예정이다. 「서울민주주의조례」는 시민의 시정 참여를 촉진하고, 정책 추진에서 민관 협치를 활성화함으로써 시민민주주의를 실현하는 목적으로 제정되었다. 이 조례에 따라 서울시는 시민민주주의 정책의 지속적 추진과 시민의 자발적 참여를 촉진하기 위하여 『시민민주주의 활성화 계획』을 4년마다 수립하고, 민관 간 신뢰와 협력 관계를 촉진하기 위한 행정 제도의 마련과 평가를 시행할 수 있는 체계를 갖추게 되었다. 시민사회는 시민민주주의 활성화 계획을 통해 확대된 제도적 틀에서 정책의 공동생산자와 주권자의 위상을 가지고 서울 시정에 참여할 수 있으며, 시민사회의 가치와 원리를 실현할 수 있을 것으로 보인다.

한편, 서울시 「공익활동촉진조례」와 별도로 자치구에서 공익활동 활성화를 위한 조례를 제정한 경우도 있다. 구 차원에서 NPO지원센터를 설치·운영하고 있는 노원구가 2007년 1월, 「서울특별시 노원구 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례」를, 강동구는 2017년 7월, 「서울특별시 강동구 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례」를 제정했다.

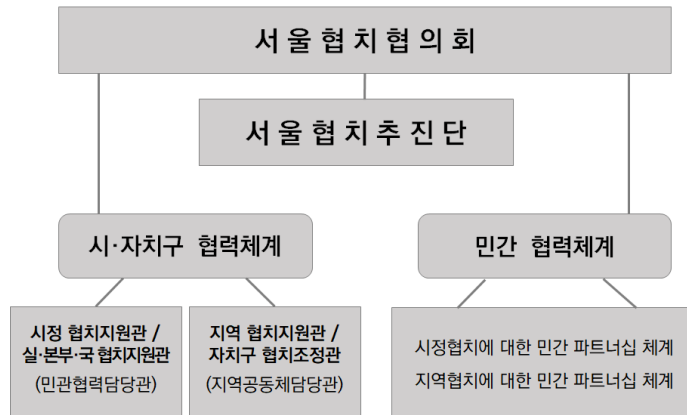
3) 시민사회와의 소통과 협력

박원순 시장은 취임 이후부터 시민과 시민사회와의 소통을 강조하고, 시민사회의 참여를 촉진하는 정책에 매진해왔다. 현장시장실을 비롯하여 청책토론회, 정책박람회 등이 대표적인 시민과의 소통 채널이다. 종합적이고 통합적인 관점에서 시민사회 정책을 추진하지 못했지만, 행정 전 분야에서 시민과 시민사회와의 소통과 협치를 일관되게 강조해왔다. 협치 정책을 중심으로 서울시가 시민사회와 어떻게 소통하고 협력했는지를 살펴보고자 한다.

서울시는 다양한 협치 모델을 통해 서울시장 운영의 패러다임이 토건 중심에서 사람 중심으로 바뀌었으며, 서울 시장의 성과 역시 시민과의 협치가 있었기에 가능했다고 평가하고 있다.²⁰⁾ 민선 5·6기에 협치가 시장 기조로 채택되면서 시민사회 주체들의 참여 역시 활발해지고, 시민사회단체들과의 관계도 긴밀해졌다. 협치 정책을 통해 서울시와 시민사회가 연결되고, 협력의 공식적 채널이 형성되었기 때문이다. 마을공동체사업, 사회적경제 활성화 사업 등이 대표적인 협치형 사업으로 꼽히는데, 이런 사업들은 시민사회에서 오랫동안 주창했던 의제로서, 시민사회의 외연을 확대하는 결과를 가져왔다. 사회가 직면한 문제들을 민관협력, 시민참여를 통해 해결하고자 하는 정책 방향도 점차 안착되어 시민들도 시민사회가 그동안 강조했던 사회적 가치를 담은 혁신 의제에 대해 친숙해지게 되었다.

서울시는 2016년 9월, 시민과 지역사회의 시장 참여를 통한 민주주의 가치 실현에 기여하고, 보다 실효성 있는 협치 추진체계를 구축하고 이에 대한 제도적 근거를 마련하기 위해 「서울특별시 민관협치 활성화를 위해 기본조례」를 제정했다. 이에 따라 『협치서울추진계획(2018)』이 수립되고, 서울협치협의회와 민관공동집행기구인 ‘서울협치추진단’이 구성되어 시장협치와 지역협치 사업을 추진하게 되었다.

20) 박원순 서울시장, 2016.10.25., 제1차 서울협치협의회 모두 발언.



[그림 2-1] 서울시 협치 추진체계

출처: 서울특별시, 2019a, 부분 발췌.

시정 협치 사업 성과로는 청년, 여성 분야가 꼽히고 있다. 청년들은 청년정책네트워크(청정넷)를 구성하여 협치 거버넌스에 참여했는데, 2017년 당시 청정넷에 참여한 커뮤니티는 뉴딜일자리모임, 깡이어모임, 교통모임, 청년공간모임, 청년니트모임, 자치구청년정책모임, 마음건강모임, 장애인모임, 창업모임, 청년수당모임, 청년부채모임, 주거모임, 성평등모임, 일자리모임, 환경모임, 시민교육모임, 문화모임 등 17개나 되었다. 이들 모임은 처음에는 제안자 역할에 머물렀으나, 이후 청년 당사자와 시의회, 서울시의 삼각 거버넌스를 통해 「서울특별시 청년기본조례」 제정과 ‘2020 서울형 청년보장’을 발표하는 등의 성과를 얻었다. 이 밖에도 서울시의 대표적인 청년 정책인 서울시 청년수당, 희망두배 청년통장, 청년깡이어, 청년공간조성, 구직지원 프로그램 등을 정책으로 제안하고 실현해냈다(김희승, 2018).

여성 분야에서도 25개 자치구를 근거로 한 여성단체 및 모임, 대표단체들이 젠더 거버넌스를 구축하여 시정 협치 사업에 참여했다. 여성 주체들은 각 지역에서 성인지감수성 입문교육을 기획·운영하고, 25개 자치구와 서울시 주요 사업에 대한 현장 활동을 수행하여 자치구 및 서울시에 정책 제안을 했다. 젠더 거버넌스에 참여한 주체들은 페미니즘적 시각과 지식에 입각해서 서울시의 현장과 사업을 분석했던 경험을 통해 정치적 효능감을 얻었다고 평가하고, 이 과정에서 행정이 ‘요구’하는 때만 ‘협조’하는 수동적인 관계를 넘어 ‘협력’하는 파트너 관계가 되어야만 한다는 점을 인식하게 되었다고 평가하고 있다(박신연숙, 2018).

[표 2-8] 젠더 거버넌스에 참여한 풀뿌리 여성조직네트워크 현황

권역	자치구	민간주체
동부	강동구	여성주의문화창작그룹 자갈자갈
	광진구	서울여성회 지부 동서울여성회
	동대문구	동대문다움
	성동구	한양대반성폭력반성차별모임 월담
서부	강서구	강서여성모임, 강서양천여성의전화
	구로구	더초록
	금천구	건강한농부협동조합, 금천학부모모임
	양천구	서울남서여성민우회
	영등포구	서울여성회 지부 영등포여성회
남부	강남구	밸류가든
	관악구	관악여성회
	동작구	좋은 세상을 만드는 사람들
	서초구	나비코치단, 밸류가든
	송파구	서울여성회 지부 동서울여성회
북부	강북구	강북여성주의모임 문
	노원구	서울여성회 지부 노원여성회
	도봉구	서울동북여성민우회
	성북구	인권센터 보다
	종로구	초록상상
중부	마포구	버들바람
	서대문구	너머서
	용산구	용자들
	은평구	정감
	종로구	앤의 친구들
	중구	라온마음

출처: 박신연숙, 2018.

지역 협치 영역에서도 지역 협치교육, 지역사회혁신계획 지원 사업, 시민협력플랫폼 지원 사업, 지역사회 민·민 협력기반 조성사업 등 다양한 사업이 펼쳐지고 있는데, 시민사회 활성화의 관점에서 살펴보면 시민협력플랫폼 사업이 눈에 띈다. 시민협력플랫폼 사업은 서울시가 민·민간 온·오프라인 네트워크 활동을 통해 시민역량을 강화하고자 하는 목적으로, 지역 시민사회에 최대 3년간 지원하는 사업이다. 사업 1단계에 자치구 시민사회의 포괄적 네트워크를 구축하고 2단계에 자치구 시민사회의 자립 전략을 실행하여 3단계에 자치구 시민사회의 자립 기반을 마련하는 방향으로 추진되고

있는 이 사업에는 2019년 현재, 10개 구의 지역 시민사회단체들이 참여 중이다. 시민협력플랫폼을 통해 해당 지역사회 주체들은 지역 내에 크고 작은 단체들이 함께 모여 협력적 네트워크를 구축한 후 지역 시민사회 생태계 조성을 위한 사업을 펼칠 수 있는 기회를 갖게 되었으며, 역량 있는 시민사회 주체를 형성할 수 있게 되었다. 나아가 지역 시민사회의 지속가능한 성장 기반을 갖출 수 있게 되었다. 그 결과 서울수도 지역 시민사회의 능동적 참여를 바탕으로 지역 협치의 기반을 마련하는 긍정적 성과를 얻었다고 할 수 있다.

[표 2-9] 시민사회협력플랫폼 포괄적 네트워크 구축 및 자립전략 모색 현황

구분	자치구	포괄적 네트워크 운영	자립전략모색 주제
3년차	강북	강북구 민간거버넌스협의회 (12개 지역 네트워크 및 단체)	<ul style="list-style-type: none"> 공간 거점의 확대 및 안정화 지역공동체경제 플랫폼 구축 지역사회정책연구기관 추진
	관악	관악공동행동 (14개 지역 단체)	<ul style="list-style-type: none"> 시민협력 공간 마련 지역공동체경제 활성화
	광진	광진시민허브 (10개 지역 네트워크)	<ul style="list-style-type: none"> 지역재단 설립 추진 공간 거점 운영 및 추가 마련 마을화폐 앱 개발
	마포	마포민간네트워크 (14개 지역 네트워크 및 단체)	<ul style="list-style-type: none"> 지역재단 설립 추진 시민자산화(공간) 확보
	은평	은평상상+(가칭) (29개 지역 단체)	<ul style="list-style-type: none"> 공간 거점의 확대 및 안정화 지역재단, 시민연구소 설립 추진
2년차	양천	양천시민사회연석회의(준) (20개 지역 단체)	<ul style="list-style-type: none"> 공익활동지원센터(가칭) 설립추진
	도봉	더나은도봉 조직위원회 (17개 지역 단체)	<ul style="list-style-type: none"> 온라인플랫폼 초석 다지기
	구로	구로 민간대표자협의회(준) (22개 지역 단체)	<ul style="list-style-type: none"> 공동 온라인플랫폼 운영
	성북	사업실행단위 연석회의 (30개 지역 단체)	<ul style="list-style-type: none"> 공익, 비영리 거점 협력공간 네트워크
	강서	시민협력플랫폼 운영위원회 (16개 지역 단체)	<ul style="list-style-type: none"> 시민사회 공동 홈페이지 구축 시민사회 발전 방안 수립

출처: 서울시, 2019a.

협치 사업은 서울시정에서 시민의 권한을 강화하는 기제이면서 동시에 시민사회가 대표성을 가지고 서울 시정에 함께 참여하는 통로이기도 하다. 이런 점에서 시민사회는 협치 사업을 통해 단순 참여를 넘어 시정의 주요 주체로 등장했다고 할 수 있다(정병순 외, 2017: 170). 그러나 현실에서는 실제 거버넌스가 제대로 작동하지 않거나, 정책 영역별 편차와 분절성, 참여하는 시민의 역량과 책임, 대표성 문제 등이 제기되기도 한다(김소연 외, 2018: 45). 소수 활동가나 시민사회단체들의 중복 참여문제, 새로운 주체들의 진입이 지체되는 등 시민사회의 역량에 대한 문제도 발견되어, 민관협력과 협치 시정의 핵심 주체라고 할 수 있는 시민사회조직의 발전을 위한 서울시의 지원이 필요하다는 점을 확인할 수 있다. 협치 시정의 활성화를 위해서도 자율적이고 독립적인 시민사회의 기반 조성을 위한 제도화 방안이 필요한 것이다.

서울시는 그간 제기되었던 문제를 개선하고 시민참여와 협치 활성화를 위해 시민 정책참여 플랫폼 확대, 위원회제도와 민간위탁제 혁신을 비롯한 협치친화적 제도개선, 시 예산 5% 시민숙의예산제를 통한 시민의 재정 주권 강화, 지역 협치기반 강화와 근린협치모델 정립, 협치교육 강화, 시민·지역사회 협력 플랫폼 구축, 시민·지역사회 지원체계 마련 등의 계획을 세우고 있다(서울시, 2019a). 향후 서울시의 시민사회와의 소통과 협력 사업은 '서울민주주의위원회'와 '서울사회협약'을 통해 가시화될 전망이다. 현재 시민사회와의 대화를 통해 진행 중인 서울사회협약은 서울시와 시민사회와의 지속적이고 안정적인 소통 채널이자 정책 대화의 장, 평등한 파트너십에 기반을 둔 협력의 공간이 될 것으로 기대를 받고 있다.

4) 시민사회 공익활동 지원

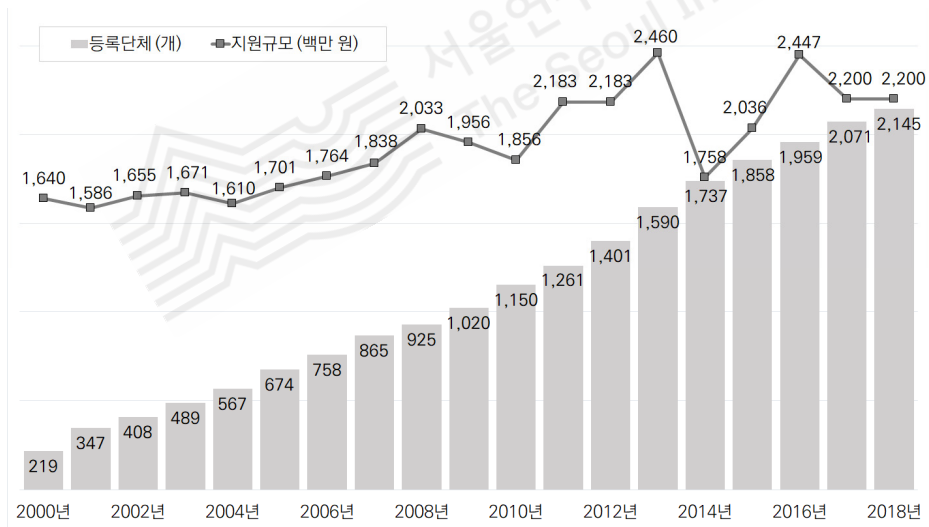
서울시의 시민사회 지원 정책도 문재인 정부의 시민사회 지원 정책과 마찬가지로 보조금을 통한 직접지원 정책과 중간지원조직을 통한 간접지원 정책을 중심으로 살펴볼 것이다.

(1) 직접지원 정책 : 비영리민간단체 공익활동 지원 사업

서울시도 다른 시·도와 마찬가지로 「비영리민간단체지원법」에 근거를 두고 비영리민간단체의 공익활동을 지원하고 있다. 박원순 시장 취임 이후 비영리민간단체 공익활

동 지원 규모는 그 이전에 비해 증가했지만, 줄곧 20억 원 초반 대에 머물고 있다. 서울시의 민간단체 공익활동 지원 사업 공모에 참여하는 단체는 지속적으로 늘어나는 추세인데, 지원 규모는 좀처럼 늘어나지 않고 있어, 평균 지원액 규모는 행안부 주관 공모 사업의 절반에도 훨씬 못 미치는 수준이다. 박원순 시정 5·6기에 해당하는 2012~2017년의 지원규모와 그 이전(2000~2011년)을 비교해보았을 때도 지원 규모에서 큰 차이를 발견하기 어렵다. 단체 증가와 물가상승률을 감안했을 때 오히려 비영리민간단체지원 공모 지원 규모는 축소됐다고 할 수 있다(김소연 외, 2018: 185).

이런 현실 때문에 시민사회는 공익활동 지원 규모가 대폭 늘어야 한다고 주장하고 있다. 민간보조사업 규모는 협치 시정 기조 속에서 2019년 현재 시 전체 보조금의 약 20%를 차지할 정도로 점차 규모가 확대되고 있지만, 시민사회조직들에 대한 공익활동 지원 사업 규모는 미미하기만 하다. 더불어 시민사회는 양적 확대와 더불어 질적 개선도 시급하다고 주장한다. 비영리민간단체들에 대한 보조금 정책에 대한 개선 요구는 지원 규모의 확대를 비롯해 제도 운영에 이르기까지 광범위하다.



[그림 2-2] 서울시 비영리민간단체 등록현황 및 공익활동 지원현황(2000~2018)

출처: 행정안전부, 서울특별시.

서울시가 추진한 시민사회 활성화 사업²¹⁾에 대한 인지율과 참여율을 살펴보았을 때 비영리민간단체 공모사업은 가장 높은 평가를 받은 반면, 만족도는 매우 낮은 것으로

나타났다. 서울시 민간보조사업의 관리운영체제와 지원 절차 평가에 관한 한 조사에서 '적절하다'고 답한 비율은 18.0%인데 반해, '부적절하다'고 답한 비율은 응답자의 38.8%를 차지했다. 시급히 개선이 필요한 항목에 대해서는 '복잡하고 과도한 행정처리'(37.3%), '인건비 운용을 위한 제도적 규정 부재'(25.7%), '단년도 사업 위주의 사업추진체계'(22.2%) 등의 순으로 답했다(정병순 외, 2019: 35~37). 직접지원 정책의 핵심 개선 내용은 지원 규모 확대, 인건비 및 운영비 허용, 행정 절차의 불합리한 규제 완화로 요약할 수 있다.

이에 서울시에서는 민선 7기 들어 민간단체에 대한 보조금 사업을 신뢰 기반으로 운영하기 위한 혁신 정책을 준비하고 있다. 그동안 규제 중심의 관리·감독 체계로 말미암아 민간보조금 운영상 자율성과 지원의 효과성이 제약되었다고 판단하고, 보조사업의 패러다임을 '통제'에서 민간단체들의 '성장지원'으로 전환하고, 사회적 가치와 사회적 영향력을 중심으로 평가하는 모델을 마련 중이다.

(2) 간접지원 정책 : 중간지원조직을 통한 지원

서울시도 시민사회에 대한 간접지원 정책을 중간지원조직을 매개로 시행하고 있다. 앞에서 서술한 것처럼 중간지원조직은 시민사회를 강화하는 데 그 역할이 점점 더 중요해지고 있다. 중간지원조직을 통한 시민들의 공익활동 촉진과 시민사회단체에 대한 지원은 현재 주류적인 정책 기조로 정착되어, 대부분의 광역시·도들이 공익활동을 활성화하기 위한 주요한 정책 도구로 중간지원조직을 선택하고 있다. 천안NGO센터가 2008년 관설로 설치된 이래 현재까지 총 9개의 관설민영모델의 NGO센터가 설립되고, 관련 조례가 제정되었다.

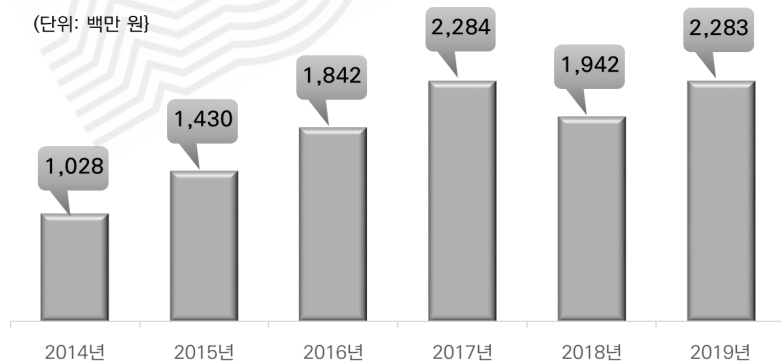
특히 서울시는 혁신 사업 의제를 협치 사업 방식으로 구현하면서 중간지원조직을 통해 시민참여와 사회적 가치를 실현하고 있다. 서울시는 박원순 시장 취임 이후 영역별로 중간지원조직의 설립을 추동하고 있으며, 중간지원조직을 매개로 하여 시민사회 지원 정책을 펼치고 있다. 서울시NPO지원센터, 마을공동체종합지원센터, 청년허브,

21) 조사 사업 대상은 비영리민간단체공모사업(보조금), 자원봉사센터 운영, 마을공동체만들기 지원사업, NPO지원센터 설립과 지원 사업, 청년지원사업, 시민참여예산제, 50+지원사업, 사회적경제지원사업, 서울혁신파크조성사업 총 9개이다(김소연 외, 2018: 110 ~111).

사회적경제지원센터 등이 시민사회 활성화에 기여하고 있는 대표적인 중간지원기관들이다. 이들 조직들은 종종 혁신형 중간지원조직으로 분류되곤 한다.

혁신형 중간지원조직들은 수많은 신생의 시민 커뮤니티와 경제조직, 시민들 사이의 새로운 협력 관계를 창출함으로써, 시민들이 체감하는 공공서비스의 질을 제고했을 뿐 아니라, 약화되는 사회적 자본을 재보강하는 성과를 남겼다. 특히 중간지원조직을 매개로 저항과, 비판, 견제라는 민관의 관계구조를 확장하여 ‘민관 파트너십’ 형성과 공공서비스의 ‘공동생산’ 실험을 진화시킨 데에도 중간지원조직의 역할이 있었다고 평가된다(김병권, 2018). 조사에 따르면 중간지원조직이 시정에 기여하고 있다는 응답이 78.2%로, 응답자 대다수가 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 나타났다(정병순·황원실, 2018: 78).

서울시NPO지원센터(이하 서울NPO센터)는 시민사회 활성화를 목적으로 설치된 대표적 중간지원기관이다. 서울NPO센터는 ‘서울 시민공익활동의 베이스캠프’라는 비전하에 시민들에게 공익활동의 참여 기회를 제공하고 NPO의 성장과 활동가의 역량을 키우는 지원을 펼쳐 시민공익 활동과 NPO의 사회적 영향력을 강화하는 기반을 만들어가는 것을 미션으로 삼고 있다. 서울시는 2014년 이래 한 해 평균 약 18억 원의 예산을 서울NPO센터에 지원하고 있다.



[그림 2-3] 서울NPO센터 예산 현황

출처 : 서울NPO센터(www.snpo.kr)

서울NPO센터는 시민사회 역량강화와 공익증진을 위해 다양한 지원 사업을 펼치고 있는데, 주요 프로그램은 [표 2-10] 같다.

[표 2-10] 서울NPO센터 주요 사업 현황

지원 사업 유형	주요 지원 내용
공익활동 경험공유 지원 사업	• 공익활동의 새로운 경향, 주제, 방식, 노하우 등 경험 공유 지원
조직변화실험실	• 비영리단체의 변화 욕구에 기반한 다양한 규모의 조직변화 실험 지원
조직진단컨설팅 지원 사업	• 내부 역량 진단과 변화 의지가 있는 15인 규모의 비영리단체 대상 재정자립과 사회적 영향력 향상을 위한 컨설팅 지원
공익활동 공간나눔 지원 사업	• NPO 및 공익활동가의 지속가능한 성장 지원 사업 • 공익활동 협업 공간 제공
지속가능성보고서발간지원 사업	• NPO지속가능성보고서 발간을 위한 집중컨설팅, 보고서 발간 제작비 지원
NPO상담소	• NPO와 시민들이 공익활동을 하면서 마주친 다양한 고민을 해결할 수 있도록 노무, 법률, 회계, 홍보, 모금 등 각계 전문가와의 1:1 상담 지원
비영리조직을 위한 아카이빙 자문	• 단체의 아카이빙 전략수립과 업무 절차 설계 지원
비영리조직을 위한 IT/디지털 자문	• 단체의 디지털 활용 전략, IT서비스 기획자문, IT커뮤니케이션 등 지원
활동가정착지원 사업	• 각 대학원 석사과정 신입학 예정자 대상 장학생 추천, 대학원 입학 시 매학기 등록금 40% 면제
활력향연	• 활동의 개인의 전문성을 바탕으로 활동가들이 자신의 콘텐츠를 만들 수 있도록 연구 기회 제공
공익활동가 교육프로그램 지원	• 공익활동가 역량 강화를 위한 전문 교육 콘텐츠 발굴·지원
비영리스타트업	• 사회변화와 공익을 위한 솔루션 실험 지원
50+NPO펠로우십 지원 사업	• 비영리섹터에서 양코커리어를 희망하는 50+세대와 조직의 변화 환경 모색을 위해 50+세대의 전문성과 역량을 필요로 하는 NPO연계 지원
미트쉐어	• 공익 활동을 다양한 방식으로 하고 싶은 시민과 모임들의 긍정적 사회 변화를 만들 수 있는 시민 공익프로젝트 지원 사업

출처 : 서울NPO센터(www.snpo.kr)

이외 공익활동 기반 조성과 공익생태계 활성화를 위해 공익활동가포럼, 국제컨퍼런스, NPO지원박람회 등의 사업과 권역지원센터 2곳과 의제거점 공간 1곳 등 공익활동 거점 공간 활성화 지원 사업을 펼치고 있다. 센터는 2기를 맞아 NPO 조직 운영의 건강한 문화 확산, 공익 활동 주체들이 활동하기 좋은 환경 조성, NPO를 위한 공유 자원의 다각화, 사회 변화를 위한 공익 활동의 혁신 확장이라는 핵심 목표를 설정하고, NPO 변화 지원, 공익 생태계 활성화, 공익 활동 기반 조성을 위한 사업을 지속할 예정이다²²⁾.

22) 보다 자세한 내용은 www.snpo.kr 참고

전국 NGO센터의 사업방향성을 주요사업 빈번도(frequency)에 기초하여 분석한 한 연구결과에 따르면, 서울NPO센터는 연대, 조직발전, 재정지원, 연구조사, 기반조성, 교량역할, 인큐베이팅, 의제설정 영역 모두에 예산을 수반한 사업을 배치하고 있으며, 8개 기능을 균형 있게 실행하고 있다는 평가를 받고 있다(장수찬 외, 2015: 127~130). 연결·공유·공간 제공과 활동가 교육프로그램, 중·소규모 단위 NPO의 역량강화 지원 사업에 대한 평가도 긍정적이다.

서울시에는 광역단위 NPO센터 외에 구 직영의 NPO지원센터도 운영되고 있으나, 서울NPO센터처럼 공익활동 증진과 시민사회 활성화를 위한 사업을 직접 운영하지 않고 있다. 현재 회의실 대여 등 지역 시민사회에 공간 제공의 역할에 머무르고 있어, 민영모델로의 전환 등 획기적인 대책이 필요하다.

[표 2-11] 구 단위 NPO지원센터 설립 현황

명칭	설립연도	조례유무
서울시 금천구 NPO지원센터	2016.02	-
서울시 노원구 NPO지원센터	2017.06	서울특별시 노원구 공익활동활성화 및 지원에 관한 조례
서울시 중랑구 NPO지원센터	2019.05	-

출처: 금천·노원·중랑구청 보도자료.

4_시민사회 활성화 정책에 대한 평가 및 시사점

1) 시민사회 활성화 정책의 진전

문재인 정부와 서울시 민선 7기 시정을 중심으로 시민사회 활성화 정책 현황을 살펴 보았다. 중앙정부와 서울시의 시민사회 관련 정책을 분석한 결과 가장 뚜렷하게 관찰 되는 점은 그동안 시민사회를 활성화하는 데 필요한 정부의 정책이 시혜적 차원에 머물렀다면, 현재는 한국 사회가 마주하고 있는 복합적인 문제를 해결할 수 있는 전 사회적 문제해결능력을 제고한다는 관점에서 보다 적극적으로 시민사회 정책이 추진되고 있다는 점이다.

문재인 정부는 2016년 촛불시민의 사회개혁 요구를 배경삼아 등장한 정부답게 시민 참여의 힘과 시민사회의 역할에 대한 긍정적 인식을 바탕으로, 시민사회 성장기반 마련과 자원봉사 및 기부문화 활성화를 국정 과제로 선정하여 시민사회 활성화 정책을 추진하고 있다. 우리 사회가 직면한 사회 문제의 해결과 보다 나은 삶의 질과 민주주의를 위해서는 시민사회의 사회적 역할이 더욱 증진되어야 한다는 인식하에 시민사회 성장의 기반을 마련하는 제도 마련에 주안점을 두고 시민사회 정책을 추진하고 있다고 평가할 수 있다. 현재 입법을 추진하고 있는 「시민사회발전기본법(안)」이 대표적인 시민사회 성장 마련의 핵심 제도이다. 더불어 시민사회 지원을 위한 시민사회발전위원회를 설치하고, 민주시민교육체계를 수립하겠다는 정책을 통해 이전 정부에 비해 보다 적극적으로 시민사회 활성화를 꾀하고 있다. 이밖에도 정부는 그동안 미비했거나 개선이 필요했던 법제들을 정비하는 일에 주력하고 있다. 「공익법인법」, 「자원봉사활동기본법」, 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률」의 개정이 시민사회와의 소통을 통해 추진되고 있다. 아직 뚜렷한 결실을 맺고 있지 못하지만, 시민사회 의견을 수렴하여 국정과제에 반영하고, 집권 초기 신속한 행보를 통해 과제를 정식화한 것은 과거 정부에 비해 진일보한 움직임이라고 평가할 수 있다.

무엇보다 서울시 민선 7기의 시민사회 정책의 진전이 눈에 띈다. 서울시는 민선 7기 시민사회 활성화 정책으로 시민과 함께 결정하는 열린 파트너십 정부 서울, 개방형

협치시정 3.0, 사회적 가치와 공익증진을 위한 시민사회 성장지원의 3대 분야를 제시했다. 우선 추진되고 있는 것은 서울시 시민사회 활성화 정책을 통합적 관점에서 추진할 기반이라고 할 수 있는 「시민사회활성화조례」이다. 민선 5·6기 동안 다양한 정책 영역에서 시민사회 관련 정책이 추진되었지만, 서울시의 시민사회 활성화 종합정책의 부재에 따른 정책효과성에 대한 비판이 제기되었는데(김소연 외, 2018: 62), 이 조례가 제정된다면 상당한 수준에서 정책적 일관성이 유지될 수 있으며, 그 효과성 또한 높아질 것으로 기대된다.

이미 서울시에서는 「서울민주주의조례」가 제정되어 시민들의 정책 참여 수준을 한 단계 높이는 다양한 제도적 설계를 마친 상태이다. 이 조례를 통해 서울 시민은 시 정책의 제안자 위치를 넘어 권한을 갖고 예산 속의와 정책 결정 과정에 참여하게 된다. 또한 시민단체들도 보다 넓고 깊은 차원에서 시정에 참여하고 관여할 수 있는 기회를 갖게 된다. 박원순 시장의 협치 시정의 기조에 따라 여러 정책 영역에서 협치 모델이 적극적으로 실행되면서 다양한 유형으로 시민사회조직들의 정책참여 기회가 대폭 확대되었는데, 민선 7기 들어서는 더욱 더 활성화될 전망이다. 전체적으로 서울시의 시민사회 정책은 민선 5·6기에 비해 첫째, 시민과 시민사회단체들의 시정에 개입하는 수준을 ‘참여’에서 ‘권한’으로 강화하려는 지향에서 추진되고 있다는 점, 둘째, 제도화의 방향이 분산된 시민사회 정책들의 통합성을 제고하는 방향으로 설계되고 있다는 점, 셋째, 그동안 시민사회와의 관계나 지원을 규율하던 규제 중심의 정책 패러다임을 신뢰 기반으로 전환하고 있다는 점에서 진전되었다고 평가할 수 있다.

2) 시민사회 친화적인 정책 환경 조성

사회적 가치 추구하고 공익 활동 증진이 정부 운영의 핵심 원리로 정착되었다고 평가하기는 이르지만, 문재인 정부 들어 사회적 가치에 관한 인식은 시민사회를 넘어 기업과 행정 영역에 이르기까지 전 사회적으로 전파되고 있다. 그 이전 정부에서도 사회적 경제 활성화 등 사회적 가치를 제고하는 정책을 추구했으나, 경제 활성화 패러다임의 일환으로 추진되었다는 한계가 있었다. 그러나 문재인 정부 들어 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 사회적 가치의 주류화를 위한 정책 드라이브가 더욱 강하게 작동하기 시작했다. 특히 ‘사회적 가치 중심 정부’를 정부 혁신의 3대전략으로

정하고, 인권·안전 등 사회적 가치 실현 사업에 재정투자를 확대하는 등 사회적 가치는 공공부문의 혁신을 위한 강력한 추진 동기로 작용하고 있다. 그 결과 전국적으로 시민 참여와 시민사회조직의 혁신적 활동의 장이 펼쳐지게 되었다. 지역혁신포럼이 대표적인 사례이다.

‘지역혁신포럼’은 지역문제를 해결하고 주민 삶의 질을 향상한다는 목표 하에 지역에 지속가능한 혁신생태계를 만든다는 구상으로 추진되는 사업이다. 지역 시민사회는 지역혁신포럼을 통해 지역의제 개발과 문제해결방안을 모색하며 시민, 공공기관, 기업 등 다양한 이해관계자들과 만나 사회적 가치에 입각하여 공익활동을 추구할 수 있는 환경을 갖추게 되었다. 또한 정부는 지역거점별로 소통·협력 공간 확산 사업을 통해 민간의 사회혁신주체에 대한 지원 및 역량 강화를 추진하고 있는데, 그 결과 시민단체는 다양한 주체와의 협업을 통해 사회 문제를 효과적으로 해결할 수 있는 기회를 얻게 되었다.

서울시도 민선 7기 들어 적극적인 시민사회 활성화 정책이 추진되면서 그 이전보다 시민사회 친화적인 정책 환경이 조성되고 있다. 이미 서울시에서는 민선 5·6기에 혁신과 협치 시정이 도입되며 시민사회가 주창하던 정책 의제들이 시정에 수용되었다. 민선 7기 들어서는 시민사회의 서울시 정책에 대한 참여와 개입이 시정 전 분야로 확대되면서 현재는 시민사회에서 추구했던 가치가 공공 영역에서 의제화되고 사업화되었다.

3) 공익활동의 장 확대

시민사회 활성화 정책이 진전되고, 시민사회에서 추구하던 가치가 공공영역으로 인입된 결과 시민들이 공익활동에 참여할 수 있는 기회도 더욱 늘었다. 그 결과 조직화된 시민사회단체들이 주도했던 공익활동 생태계가 풍성해졌다. 일례로 ‘5명만 모이면 협동조합’, ‘3명만 모이면 마을’, ‘세 사람이 함께 공부하면 학습모임’, ‘3명만 모여도 청년모임’이라며 정부가 시민들의 활동을 공공이 승인(김병권, 2018)해 주는 변화를 통해 시민사회는 질적으로 발전했다고 할 수 있다. 서울시의 경우 민선 5·6기에 비영리단체, 청년, 마을공동체, 사회적경제 등 다양한 분야에서 시민활동 공동체 공간이

구성되었는데, 2012년 2,491개였던 시민활동 공동체 공간이 2018년 3,488개로 지속적으로 증가했으며, 이를 기반으로 다양한 시민활동이 전개되었고, 지역사회 문제 해결을 모색하는 공익활동으로 그 수준 역시 심화되었다.

그동안 시민들이 공익적 활동에 참여하는 주요한 통로는 시민사회단체에 가입하여 회원으로 활동하는 것이었다. 그러나 대규모 촛불시위 등을 통해 민주주의에 대한 정치적 효능감을 직접 경험하고, 시민적 권리가 제도적으로 안착되고, 정부 운영에 있어 거버넌스 담론에 입각한 시민참여의 원리가 주류화 되면서 시민들은 다양한 공익활동의 장에 참여하는 기회를 갖게 되었다. 서울시의 경우를 보면, 시민들은 시민제안, 민주주의 서울 자유제안 등을 통해 정책제안 과정에 참여하며, 다양한 정책의제의 숙의·공론화 사업이나 시민참여예산 사업 등을 통해 정책 결정 과정에도 개입할 수 있다. 또한 나아가 마을공동체지원사업 등에 모임을 구성하여 지역사회가 당면한 사회 문제 해결 과정에도 주도적인 역할을 할 수 있다. 공익 문제에 관심을 갖는 장은 지역 커뮤니티에서만 가능한 것이 아니다. 앞서 서술한대로 서울시에서 설립한 중간지원조직을 통해서도 다양한 공익활동의 장이 열리고 있다. 대표적인 것이 서울NPO센터의 미트쉐어(MeetShare)프로그램이다. 미트쉐어는 평범한 시민들에게 ‘작지만 멋진 일’을 펼칠 수 있는 공익의 놀이터이다. 중요한 포인트는 그 놀이터의 개장을 시민들 스스로가 한다는 것이다. 또한 공공영역에서 시민사회가 추구했던 가치와 활동 의제들이 수용되면서 시민사회조직도 공익활동을 안정적으로 펼칠 기회가 한층 더 많아졌다. 시민들이 정책소비자에서 정책주권자 역할로 전환되듯, 시민사회조직들도 정책제안자에서 정책생산자로 전환되는 과정에서 좀 더 많은 공익활동의 경험이 축적되고 있는 것이다.

4) 시민사회의 다양성을 포괄하지 못하는 한계

앞에서 살펴본 것처럼 문재인 정부와 서울시 민선 7기 시민사회 정책은 여러 측면에서 이 전에 비해 진전되었다고 평가할 대목이 많으며, 사회적 가치의 증진과 공익활동 활성화에 긍정적 효과를 기대하게 한다. 그럼에도 불구하고 여전히 한계와 문제점이 발견된다. 아직 임기가 절반 넘게 남아있는 상황에서 완성된 평가를 내릴 단계는 아니므로, 본 연구에서는 새로운 시민사회 활성화 정책 방향을

도출하는 데 한해 제기되는 핵심적인 한계에 대해서만 언급하고자 한다.

시민사회 생태계의 변화에서 비롯된 새로운 시민사회 정책의 수요가 반영되고 있지 못하다. 세월호 참사나 박근혜 대통령 탄핵 촛불집회를 경험한 역동적인 촛불시민을 비롯해 공익활동의 장에 새롭게 등장한 주체들에 대한 정책이 미비한 것이다. 시민사회 정책의 대상은 여전히 등록된, 혹은 등록의 요건을 갖춘 비영리민간단체로 한정되거나, 지역혁신사업이나 협치사업 등 민관협력사업에 참여하고 있는 민간단체들에 치중해 있다. 그러다보니 공익활동의 장에서 민간주체의 다양성을 확보하지 못하게 되고, 전통적인 정책 수요자들을 중심으로 고려하여 시민사회 정책이 입안되는 한계가 나타나고 있다.

이에 시민사회를 단순히 시민사회단체나 비영리단체의 집합으로 보는 주체중심적 관점에서 탈피해서 관계적 공간(영역)으로서 바라보는 관점이 필요하다는 주장에 주목할 필요가 있다. 조직과 결사체에 기초한 시민사회 개념 정의는 어느 조직들이 시민사회에 해당하는지 모호하며, 조직이나 결사체를 통하지 않은 개인 행위자들의 주요 활동을 무시하게 된다. 따라서 시민사회를 조직이 아닌 영역 또는 공간에 초점에 맞추어 이해할 필요가 있으며, 이는 시민사회의 역동적인 활동과 상호작용을 조망할 수 있게 도와준다(CIVICUS, 2004; 주성수, 2006: 19 재인용). 나아가 정병순(2019)은 시민사회를 다양한 사회문제 해결을 모색하고 공적 사무(public affairs) 수행에 선도적으로 관여하는 공공영역(public sphere, 공론장)이 형성 발전하는 관계적 공간으로서 시민사회를 바라볼 필요가 있다고 제안한다. 이렇게 시민사회를 공익적 활동이 벌어지는 관계적 공간으로 이해하게 되면, 기존의 전통적인 시민사회조직, 공식적 결사체 외에 다양한 주체들, 특히 최근 공익활동의 장에 새롭게 등장해 의미 있는 사회적 변화를 만들어내고 있는 개인, 독립활동러, 소규모의 임의적 모임, 싱글이슈를 가지고 유연하게 활동하는 자발적 그룹, 문제해결 당사자모임 등이 시민사회 활성화 정책의 주요 대상이라는 점을 고려할 수 있게 된다. 더불어 공익활동 촉진의 거점 역할을 하고 있는 중간지원조직이나 공익적 가치를 추구하는 다양한 공적 공간에서 벌어지는 다채로운 활동들에도 주목할 수 있게 된다.

이처럼 시민사회가 여러 주체들의 다양한 흐름이 나타나는 곳이라고 할 때 시민

사회 정책은 통합적인 접근과 시민사회 생태계의 다양성을 고려한 균형적인 시각이 필요하다. 특히 시민사회 내부가 법적 지위나, 보조금 사업 유형, 공익 활동 내용, 사업 방식에 따라 분화와 분산을 넘어 분절적인 관계가 발생하고 있고, 이런 문제로 인해 시민사회의 고유한 목적이라고 할 수 있는 의미 있는 사회 변화를 추동해내는데 한계가 드러나고 있는 현실에서 보다 포괄적인 관점에서 시민사회의 역량 강화와 시민공익활동 활성화 정책을 조망할 필요가 있다. 시민사회 활성화 정책의 목표는 공적 문제에 개입하는 시민(public citizen)과 시민사회단체들의 역량 강화에 대한 사회적 지원을 통해 공익 증진과 사회적 가치 추구가 우리 사회의 핵심 원리로 자리매김하도록 하는 것이다. 그런 의미에서 시민사회 활성화 정책을 입안할 때 시민사회의 전체성과 역동성을 포용하는 관점을 가지고, 시민사회의 중요한 행위자로 공식화된 조직뿐 아니라 자율적 개인과 네트워크가 등장하고 있다는 현실을 고려하여 포괄적 정책을 설계하여야 한다.



03. 새로운 공익활동 주체와 움직임

1_FGI 진행 과정

본 연구에서는 시민사회 생태계가 현재 어떻게 변모하고 있는지를 사회적 가치와 공익 추구의 현장에서 활동하는 주요 행위자들과의 정책 대화를 통해 확인해보고자 한다. 분석의 초점은 시민사회의 공익활동 생태계의 변화와 새로운 공익활동의 특성을 규명하는 것이다. 특히 새로운 공익활동 주체의 활동 양상을 분석하여 현장의 정책 수요를 파악하고자 한다. 더불어 한국 시민사회의 전통적인 공익 행위자라고 할 수 있는 시민사회조직과의 관계 정립이란 방향에 대해서도 시사점을 찾고자 한다.

이를 위해 시민사회 공익활동의 주요 행위자를 유형별로 심층 인터뷰(FGI; Focus Group Interview)했다. FGI는 총 4회 진행하였으며, 그 현황은 [표 3-1]과 같다. 2차와 3차는 모두 풀뿌리 기반 활동가를 대상으로 하였으나, 그룹 구성에 차이를 두었다. 2차 그룹은 자발적으로 개인적 차원의 자원봉사활동이나 소모임 활동에서 시작해 점차 풀뿌리 지역 사회로 활동 범위를 넓혀가면서 공익적 활동을 전개하는 주체들이다. 3차 그룹은 학생운동을 비롯해 다양한 시민사회조직에서 활동경험을 갖고 있고, 그 경험을 바탕으로 지역 시민사회에서 아직 조직되지 않은 평범한 시민들이나 작은 모임들의 공익활동을 촉진하는 활동가 그룹이다. 두 그룹은 풀뿌리에 기반을 두고 활동한다는 공통점을 갖고 있으나, 경험과 현재적 위치가 상이하므로 별도 그룹으로 조직하여 FGI를 진행했다. 2차 그룹은 별도의 설문 조사를 통해 활동 현황을 추가적으로 확인했고, FGI에 참여한 참가자 중에서도 공식 인터뷰 이후에 개별적으로 보충 인터뷰를 진행하여 시민사회 내외의 변화의 양상을 좀 더 심층적으로 파악하고자 했다.

[표 3-1] 시민사회 공익활동의 주요 행위자 유형별 FGI 구성

구분	유형	FGI 참석자
1차	공익 활동 지원 주체	김소연(시민사회현장연구자모임 들파 대표)
		이승훈(시민사회단체연대회의 사무처장)
		정란아(서울시NPO지원센터 센터장)
		전민주(서울시마을공동체종합지원센터 센터장)
		전현숙(한국자원봉사센터협회 사무총장)
2차	풀뿌리 기반 활동가(1)	노미진(숲여울 기후환경넷 대표)
		신은희(밸류가든 대표) ²³⁾
		안수정(과천시민정치다함 운영위원)
		윤주애(책모임 존재를 향한 태도 운영자)
		이현주(넛물아 흘러흘러 대표)
홍은아(세곡·자곡·울현초등학교 학부모회연합 대표)		
3차	풀뿌리 기반 활동가(2)	공유선(퍼스트페이지 대표)
		김은정(강남아이쿱생활협동조합 이사장)
		신은희(밸류가든 대표)
		위정희(송파여성문화회관 관장)
4차	전국 기반 활동가	김경민(한국YMCA전국연맹 사무총장)
		백미순(한국여성단체연합 상임대표)
		정명희(녹색연합 협동사무처장)
		이미현(참여연대 시민참여팀장)
		천웅소(참여연대 전 시민참여팀장)

FGI는 각 유형별로 차이를 둔 반구조화된 질문지를 이용해서 진행했다. 공통 질문으로는 활동 소개, 각각 활동 현장에서 관찰되는 공익활동의 변화 양상, 새롭게 부각되는 시민사회 내적 환경 변화와 이에 대한 대응, 공익 활동에 대한 인식, 정부의 시민사회 공익활동 지원에 대한 평가와 향후 정책 제안 등이었다. 공통 질문 외에 각 그룹의 유형별 특성에 맞는 질문을 준비해 유형 별 주체들의 고유성을 파악하고자 했다. 그룹 구성상 가장 이질성이 크다고 할 수 있는 2차 FGI와 4차 FGI을 통해 그 차이점을 확인할 수 있다.

23) 2차 그룹을 조직한 코디네이터 역할로 참석했다.

[표 3-2] 심층 인터뷰 유형별 질문 개요

유형	핵심질문
<p>풀뿌리 기 반 활동가 (2차 FGI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 개인 배경 <ul style="list-style-type: none"> - 시민행동, 사회운동 등에 참여한 경험이 있는지? 그 시점과 계기는 무엇이었는가? - 촛불에 참여한 경험이 있는가? - 현재 회원으로 가입해서 활동하고 있는 단체가 있는가? - 단체 이름과 어떤 활동(회비나 후원금 납부, 회원소모임, 행사 참석, 임원 활동, 자원봉사 등)에 참여하고 있는가? ▶ 모임과 활동 <ul style="list-style-type: none"> - 처음에 활동, 모임을 조직(참여)한 계기가 무엇인가? - 모임 활동이 우리 사회에 도움이 된다고 생각하는가? 어떤 측면에서 효과가 있다고 생각하는가? - 이런 활동이 더욱 활성화되어야 한다고 생각하는가? - 활동을 시작할 때 기존의 조직(시민단체, 관변단체, 주민모임 등)에서 시작하지 않은 이유는? - 활동을 하는 데 어려움이나 장애, 한계는? - 모임이나 활동의 규모가 작은 데서 오는 한계를 느끼지는 않는가? - 구성원들의 태도에서 조직에 얽매이고 싶어 하지 않는 성향을 발견하는가? ▶ 활동에 대한 사회적 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 사회적(정부, 기업, 시민단체 등)지원이 필요한가? 어떤 지원이 필요한가? - 사회적 지원이 절실했던 경험이 있는가? 해결이 되었는가? - 네트워크에 적극적인 경향인데, 네트워크에서 얻고자 하는 것이 무엇인가? - 공공부문의 거버넌스 참여에서 얻고자 하는 것은 무엇인가? - 물리적 공간이 필요한가? 공간의 의미는 무엇인가? - 시민운동단체에 대한 생각, 평가는 어떤가? - 연대 지점이나 협력 방안? 시민단체에 기대하는 바는?
<p>전 국 기 반 활동가 (4차 FGI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 단체 활동 <ul style="list-style-type: none"> - 각각 단체에서 진행하고 있는 회원사업이나 시민참여활동에 대한 소개 - 회원사업이나 시민참여활동에서 경향적으로 확인되는 어떤 특이지점, 변화양상이 있는지? - 시민조직화 사업에 대한 계획이나 방향은? - 단체에서 새로운 움직임을 보이는 공익주체와 함께 하는 사업이 있는가? 있다면 어떤 방식으로 관계를 맺고 있는가? - 유무형의 지원을 하고 있는 게 있는가? - 갈등이나 긴장요소는 없는가? 관계 양상에서 주목할 만한 점은? ▶ 시민운동의 변화 <ul style="list-style-type: none"> - 시민사회 생태계가 변화하고 있다고 느끼는지? 새로운 변화가 감지되고 있다면, 행위자(주체) 측면에서 좀 더 부연해서 변화 양상을 설명한다면? - 활동 분야에서 새롭게 진입한 시민사회 행위자 혹은 공익활동 활동그룹이 있는가? - 새로운 공익활동 주체들의 활동 사례와 그 특징? - 이에 대한 평가는? - 1인 활동가나 단체에 소속되지 않고 임의적으로 조직을 만들어 활동하는 그룹에 대한 생각은? - 회원 시민의 참여가 조직, 단체를 중심으로 활성화되는 흐름으로의 시민단체 혁신이 필요하다는 주장이 있는데, 이에 대한 견해는? - 생활'지역'기반을 중심으로 시민사회 조직화를 주장이 있는데, 이에 대한 견해는?

2_FGI 결과 분석

1) 서울시 시민사회 정책

실제 시민사회 정책과 관련성이 높은 당사자들은 서울시 시민사회 정책에 대해 회의적인 반응을 보였다. 앞에서 살펴본 대로 서울시 민선 5·6기 시민사회 정책은 일정한 성과가 있었으며, 특히 과거의 성과를 바탕으로 민선 7기에 고유한 시민사회 활성화 정책을 수립하고 있는 점에 대해서는 진일보했다고 평가할 수 있다. 그러나 현장의 목소리는 달랐다. 제도는 많아졌지만, 시민사회에 의미 있는 변화를 가져오지 못했다는 지적이다. 시민사회가 참여할 수 있는 기회가 늘어났지만, 실제 참여했을 때 제약이 너무 많다는 것이다.

그 원인으로는 민간을 직접 대면하는 현장은 일반적인 행정 현장과 다른 특수성이 있는데, 현재 서울시 행정 제도와 환경은 시민사회의 장점을 수용하여 정책 효과성을 높이기보다는 획일화되고 경직적인 관리 체제를 유지하고 있는 점을 꼽고 있다. 단적으로 협치친화적 혁신형 중간조직의 민간위탁사업의 경우를 볼 때, 박원순 시장 취임 이후 서울 시정에서는 사회적 가치에 기반을 둔 행정 사무가 지속적으로 성장하고 있으며, 이에 따라 시민사회 참여가 증가하고 있는데도 이런 환경 변화에 부합하는 제도 개선이 이루어지지 않고 있다(정병순 외, 2018). 서울시의 일반적인 행정 제도를 따르며 시민사회가 처한 현실과 맞지 않고, 시민사회의 본질에 부응하는 제도의 변형을 추구하면 감사 등의 조치를 당하는 현실인 것이다.

“시민사회가 요구해서 정책에 참여할 수 있는 장이 굉장히 넓어졌는데, 요즘엔 역으로 시민사회가 왜 그렇게 정책에 참여하겠다고 요구했나 싫어요. 사회가 변했고 그래서 정책도 바뀌어야 한다고 이야기하는데, 그 정책을 실제로 수행하게 하는 모든 시스템들이 안변하고 있는 거예요. 시민사회 30년 동안에 그 시스템들이 전혀 안 변했어요, 시민사회는 시민사회대로 변했고, 이 변화된 상황에 맞추려고 노력은 하는데 사실은 공공으로 들어가면 맞출 수 없는 기본적인 한계들이 너무 많아요.”

“민간이 가진, 공공이 가지지 못한 전문성을 활용하거나, 민간이 가진 네트워크를 공공정책에 연결해야 하는데, 시민사회가 정책에 참여할 전문성 활용 정책도 그렇고 네트워크 활용 측면도 그렇고, 공공정책에서는 받쳐줄 수 없는 일이 많아요.”

핵심적인 비판 요지는 정책의 수요자가 변화했고, 이에 따라 시민사회와 행정이 관계하는 정책 내용이 달라져야 하는데, 행정 시스템의 변화가 이루어지지 않아 제대로 된 사회의 변화를 만들어내지 못한다는 것이다.

시민사회 활성화 정책에 대해서도 비슷한 비판이 이어졌다.

“올해 (중간지원조직에서 일한 지) 6년차인데, 그 사이에 서울시에서 시민사회 활성화를 위한 정책이 뭐가 됐는지 생각해보면 아무것도 안 떠올라요, 진짜로. 제도는 많아졌어요. 참여예산제도 만들어지고, 혁신테이블도 생겼는데, 변화된 지점이 정말 1도 안보여요. 오히려 비영리민간단체에 대한 지원에 관한 제도도 이번 정부 들어 행안부 TF에서 바꾼 게 서울시 지침으로 내려와 있는 상황이에요. 몇 가지 성과는 있지만 그게 시민사회 활성화 정책이 바뀌었다고 이야기할 수는 없어요. 서울시도 마찬가지로 통로는 엄청 열어놨는데, 그게 정책화 되어 있는 게 있나? 그러면 사실은 아녘요. 작년에 민간위탁제에 관한 정책을 바꿔보자고 ‘진단과 권고’²⁴⁾를 작성해서 시장님께 보고도 했지만, 반영 안 되고, 그 이후로 그냥 죽은 페이퍼…… 이런 상황이다 보니, 실제로 바꾼 게 있나? 에 대한 회의감이 너무 많이 들고, 행정에 대한 피해의식이 계속 생겨요.”

상반된 시각도 제기되었다. 한 예로 마을공동체 사업의 경우에는 여러 가지 한계에도 불구하고, 새로운 시민을 마중하는 장을 마련했다는 면에서 서울시 정책이 시민사회 활성화에 의미 있는 역할을 했다고 평가하고 있다.

“‘진단과 권고’라는 것이 결국엔 안 바뀌어도 ‘이건 이상한거야’ 라고 계속 이야기할 수 있는 통로가 되는 거 같아요. 저희는 중앙정부 모범이 없는데 시 조례에 의해 사업을 하고 있는 상황이거든요. …(중략)… 시민이 새롭게 참여할 수 있는 길을 내주는 거고, 그 지평이 열리기 시작해서 확산이 되는 좋은 기회가 됐다고 생각해요. 안되는 게 될 수 있는 가능성도 좀 열었으니까.”

24) 「서울특별시 민관협치 활성화를 위한 기본조례」 제8조 제2항에서는 ‘시정활동에 대한 평가 및 공론화 절차를 통해 이루어진 사회적 합의사항을 시장에게 권고할 수 있고, 시장은 이를 실행하도록 노력’하도록 규정하고 있다. 이 조례에 따라 서울협치협의회는 2017년 “서울시 위원회제도 혁신을 위한 정책 권고”, 2018년 “협치 서울을 위한 신뢰·협력 기반 민간위탁제도 혁신 정책 권고”를 한 바 있다.

2) 시민사회 변화의 양상 - 시민사회단체 너머에 있는 주체의 등장

시민사회의 내부적 변화를 상징하는 열쇳말은 ‘촛불시민’²⁵⁾이다. 가장 최근에 발생했던 박근혜대통령퇴진 촛불행동에 참여했던 주체들은 30년 전 6월 민주화운동의 주체들과 여러모로 비교된다. 가장 두드러진 것은 6월 촛불이 특정한 지도부의 사전 계획에 따른 것이 아니라 자발적 참여자들의 창의적인 협동으로 꾸러졌다는 점이다. 23차례에 걸쳐 연 인원 1700만 명이 참여한 이 거대한 항쟁의 주체는 ‘세월호 진상 규명’, ‘박근혜 퇴진’ 같은 공통구호를 외치고 여러 적폐들을 날카롭게 비판했지만 그 표현방식은 비장하지 않았다. 이 자발적 주체는 비폭력적인 방식을 준수하면서 구호와 공연, 행진과 자유발언 등을 결합하며 투쟁 현장을 축제의 현장으로 바꿨다(한기욱, 2018: 19~20).

시민사회단체 활동가나 중간지원조직에서 일하는 참석자들은 그동안 시민사회에서 사회적 가치 추구하고 공익 활동을 도맡아했던 시민사회단체를 뛰어 넘은 새로운 주체의 등장을 명확하게 인식하고 있으며, 새로운 주체와 전통적인 주체인 시민사회단체의 관계 맺기와 시민사회단체의 새로운 역할에 대한 고민을 토로했다.

“미국산쇠고기수입반대 촛불 집회할 때 굉장히 깜짝 놀랐거든요. 내부에서 회의를 몇 번 하면서 집회에 나가야 해 말아야 해, 이걸 어떻게 봐야 하는 거야. 얘기가 분분했죠. 그 이후 한 지역에서 초등학교 강간 사건이 벌어져서 어떻게 할 것인가 회의를 하고 있는데, 젊은 엄마들이 발 빠르게 서울역에서 퍼포먼스를 한 거예요. 메시지도 좋고, 저한테 쇼크였어요. 우리가 해야 하는데, 성명서 내고 항의 방문하고 했어야 하는데. 과거에 그렇게 했었고. 예전과는 다른 양상이어서 굉장히 충격이었어요. 우리 이제 어떤 방식으로 활동해야 하지? …(중략)… 과거에 시민단체가 주체나 이슈를 내고 시민들 모으는 활동을 했으나 이제는 시민단체에 모이지도 않고, 지역이 중요한데 과거처럼 잘 조직화 되진 않더라고요.”

“개별단체들을 뛰어넘은 대중들의 행동에서 가장 극단적인 것은 촛불집회에서 ‘대책 위 없어져라!’ 이런 건데. 한편으로는 문제의식 삼을 지점이 있지만, 제 관점에서 보면 시민들이 기존단체의 울타리를 뛰어나갔다는 생각이 드는 거예요. 그렇게 뻗어

25) ‘촛불시민’은 아직 학술적 개념으로 정착하지 못했으며, 경제적 정의를 갖고 있지 못하다. 그럼에도 불구하고 ‘촛불시민’은 2002년 미군장갑차사망사고추모촛불, 2004년 탄핵반대촛불, 2008년 미국산쇠고기수입반대촛불, 2013년 국정원대선개입규탄촛불, 2014년 세월호촛불, 2016년 박근혜퇴진촛불 행동에 참여했던 시민들로 민주적 지향을 가지고 사회개혁을 추구하고 개인과 미시적 생활세계 모임에서 활동하는 시민들을 함의한다. 그 고유한 특성은 본 연구의 4장에서 다루고자 한다.

나간 사람들이 단체의 가치에 반하는 활동을 하는 건 아니거든요. 어디서든지 동지를 들고 직장 내든 지역이든, 아니면 아무런 상관없는 거점이 없는 곳에서도 온라인상에서도 때때로 우연히도 하고 있는 것이죠. 저는 이 시민들에 주목하는 이유가 기존의 시민운동이 했던 역할을 부분적으로 했고, 시민단체들이 대의(代議)에 대한 기능을 더 이상 하기 어려운 상황이 되지 않았나 하는 것 때문이에요.”

“단체 내에서도 모임이나 조직을 하기 위해서 담당자가 배치돼서 열과 성을 쏟는데, 그 전에는 하면 됐는데 어느 순간부터는 우리를 중심으로 모이지 않는다는 걸 느꼈어요. 지난(2016-2017) 촛불집회 때 더더욱 그런 걸 느꼈고요. 촛불집회 때 다니다 보면 우리 회원들이 있어요. 다 인사를 해. 근데 우리 깃발 아래론 안 와. 본인들 동호회 깃발 아래 있어요. 깃발 없는 사람들도 동네 모임에 계시고. 그 분들에게 ○○○○이라는 깃발은 안 필요한 거예요. ○○○○이라는 단체가 좀 더 전문성을 갖고 어떤 환경 의제를 제대로 짚어서 활동하고 조직적인 힘을 발휘하는 건 너무 중요하니까 후원하고, 필요할 때 참여도 하지만, 굳이 ○○○○이라는 이름으로, 내가 ○○○○ 무슨 모임이 돼서 이렇게 움직이는 거는 별로 원하지 않고, 본인들이 다 알아서 잘 하시는 것 같아요.”

“기성화 된 정치체제에 대한 불신이 있는데, 그 기득권의 범주에 시민사회운동도 포함 된 거 같아요.”

“이제 너무나 많은 기존의 시민운동이 아닌, 공익운동 또는 다양한 그룹의 운동 주체들이 생겨났고 아주 붓물처럼 일어나고 있는데. 그게 기존의 시민단체하고는 완전히 접속이 되진 않는 거죠.”

3) 새로운 주체의 공익활동 참여 경로

지역 사회에서 공익적 활동을 어떻게 시작하게 되었는지에 대한 질문에 참가자들은 다양한 계기와 동기로 답변했다. 자녀 교육 때문에 시작한 봉사활동에서 지역 사회 풀뿌리 리더가 되는 과정은 전형적인 사례이다. 평범한 학부모가 지역 환경 단체 대표가 되고, 마을 활동가가 되고, 지역 주민자치위원장이 되어 아이를 살리고, 동네를 살리고 있었다.

“아이 자원봉사를 고민하다가 우연찮게 어떤 환경 관련 봉사활동 단체를 찾았어요. 사실은 단체인 줄도 모르고. 단체가 되게 허술한 상태였어요. 회원이 많지도 않고, 회원은 그냥 명목상 회원 정도였고. 실질적으로 활동하는 사람이 없는 거예요. …(중략)… 단체에 들어가서 열심히 아이들과 같이 활동을 하면서 문제의 심각성을 느꼈어요. 아, 내가 이 지역에서 살면서 내가 할 수 있는 일이 그냥 단지 아이들과 그냥

봉사 시간 채우고 이게 아니라, 직면해 있는 문제를 주변 사람들과 함께 하고 싶다. 그래서 주변에 있는 엄마들을 끌어들었죠. 주변에 친한 엄마들이 좀 많다 보니까 같이 하게 된 거예요. 그러다보니 그 단체 안에서 저의 역할이 커졌어요. …(중략)… 저희가 이제 한 대여섯 명이 같이 움직이면서 뭔가 활동을 하니까 이 단체에서도 저희한테 자꾸 뭔가를, 일을 요청하는 게 있었던 거예요. 거기에 또 기대에 부응을 해서 저희가 정말 재밌게 열심히 했어요. 봉사 활동을 했는데, 어느 날 잠 깨서 보니까 환경단체 대표까지 돼 있더라고요.”

“늦둥이가 초등학교 가면서 여길 오게 된 거예요. 아무것도 없고, 위험한 상황들이 많이 있었어요. 딱 드는 생각이 이거를 누구한테 해 달라고 하는 게 아니라 ‘내가, 나라도 나가서 해야겠어’ 하고 남편하고 들어서 1년 동안 아파트 앞 사거리에서 교통봉사를 시작했어요. 물론 녹색도 있는데 녹색의 인력이 거기까지는 미치지 못 했어요. 알음알음 그 아파트에 사시는 같은 학부모 몇 분 더 모아서 1년 동안 교통봉사를 했어요. 그게 저로서는 첫 번째 실천이었던 거 같아요. …(중략)… 제가 큰 아이를 키우다 보니까 이 나라의 입시제도가 너무 우리 아이들한테 안 좋다는 걸 알게 되었어요. 내가 우리 부모님한테 그렇게 교육을 받아서, 나라에서 그런 교육을 받아서 나는 잘 살고 있는 줄 알았는데. 눈을 뜨기 시작했어요. 내가 우리 아이를 바보로 만들고 있구나라는 거를 깨닫기 시작한 거죠. …(중략)… ‘이 교육제도가 문제가 있구나’, 내가 첫 번째 아이는 그렇게 했지만 두 번째 아이한테는, 밑에 애들은 그렇게 키우고 싶지 않아. 그래서 학부모회를 해야겠다고 생각했어요. 우리 학부모가 바뀌어야 입시제도도 바뀔 수가 있겠다, 엄마들이 의식개혁이 되어야만 뭐가 바뀌겠다, 나라에서 자꾸 해 달라고 하는 건 의미가 없겠다는 생각이 들더라고요. …(중략)… 학부모회를 잘 하려고 하다 보니까 다른 데 학부모는 어떻게 운영을 하고 있지 하고 찾아가게 된 거예요. 빵 하나 사 들고 가서 이웃 학교 가서 아 여기 참 잘하고 있다고 소문 들었어요. 얘기 좀 해주세요. 그렇게 해서 이제 네트워크가 형성이 된 거예요. 그렇게 해서 학부모연합이 만들어졌어요. 연합이라기보다는 일단은 뭐 대화를 한 거죠. 만나서 대화를 했는데 문제가 많아. 애들도 문제가 많고 우리 학부모는 이것도 힘들고 저것도 힘들고, 공통적으로 문제가 많은 거 같아. 그런데 보니까 가장 주 관심사로 가장 접근할 수 있는 게 먹는 거였어요. 그러다 우리 전통장 이걸 한번 해 볼까 하게 된 거죠. 그래서 ‘된장맘’이란 걸 시작을 했고, 아이들 공간, 생태하천, 바른 먹거리까지. 하다 보니까 이게 지역의 일까지. …(중략)… 된장 담그는 것만 했는데 어느 날 봤더니 내가 여기서 일을 하고 있더라고요.”

“학교는 다 무너져가고 쓰러져가는 정말 옛날 학교였거든요. 지금은 이렇게 부수고 다시 지었지만. 아무도 청소할 사람이 없어서, 저의 필요에 의해 학교에 조금씩 들어갔다가, 반대표 하고 녹색대표 하고 이런 것들을 하나하나. 밑에서 내 새끼를 위한 일이었던 거죠. …(중략)… 어쩌다가 학교에서 학부모회장이 공식인데 이렇게 열심히 하시는 분이 해주시면 좋겠다고 전화를 받아서 시작을 했죠. …(중략)… 임기 2년차 됐을 때 동네 어르신들이 주민자치위원회가 있는데 원서를 한 번 써 주시면 좋겠다 그러셨어요. 무슨 권역별 설명회가 있었는데, 주민으로서 질문을 했는데 그 때 동장님 눈에 띄었나 봐요. 1년 딱, 그게 6월 30일 올해예요, 올해 6월 30일까지 한번 뛰어 보자

마음먹고 주민자치위원장을 맡았지요. 동네를 들여다보니, 우리 동네 마을공동체들이 막 생겨나고, 그게 막 보이더라구요. 이 분들을 묶어서 네트워크를 만들어야 되고 어떤 일을 지원을 해야 되고 동장님을 설득하고 구청에 가서 만나면, 이게 해결된다는 길이 다 보이니까, 그렇게 움직인 거예요.”

특징적인 것은 FGI 참가자들이 자신이 직면한 문제를 ‘당사자’로서 직접 해결하려고 나서는 그 문제 해결 과정에서 다양하게 사회적 가치를 추구하는 개인과 지역사회 공익그룹과 접촉하게 되었다는 것이다.

아이들을 대동하고 책모임을 할 필요성이 생기면, 직접 공간을 만들고 운영한다. 마을 한 귀퉁이에 자리 잡은 이 공간에선 아이들이 무시로 들락날락거리며 물을 마시러 오기도 하고, 책을 뒤적이기도 한다. 어른들은 모여 독서모임을 하고, 시장에 지배당하지 않은 지속가능한 사회를 꿈꾼다. 지방 선거 후보가 되어 지역 사회의 진정한 변화에 도전하기도 한다. 동네 커뮤니티와 정치의 견고한 경계는 현장에서 그다지 견고하지 않다. 개인적 차원의 문제 해결에서 풀뿌리 정치의 주역으로 나선 사례는 비록 선거에서 당선되지 못했지만, ‘쌍(生)시민’이 ‘공적 시민’으로 전환하는 과정을 역동적으로 보여준다.

“책이 어떤 개인적인 힘든 상황에서 늘 일으켜 세워준 경험들이 있어서 사람들하고 만나서 책을 읽고 싶다는 생각이 들었어요. …(중략)… 동사무소에서 하는 책모임엘 참여했었는데, 둘째가 어렸었어요. 유치원을 안 가서 데려갔더니, 요 친구는 그냥 앉아서 조용히 있는데, 누군가 ‘너무 산만하고 집중이 안 되네’ 그러시더라고요. ‘아, 안 되겠구나.’ 좌절하고 애들을 데려가면 안 된다는 생각보다 애들을 데려가서 할 수 있게 내가 해야겠다고 생각했어요. 그래서 공간을 계속 물색했어요. 마을에 대한 생각도 갖고 있어서 이 마을에 변듯하지 않더라도 작은 방 하나라도 커뮤니티가 될 수 있는 공간을 만들어야겠다는 생각을 했어요.”

“직장 맘이었어요. 아이를 병설 유치원에 보냈는데, 선생님께서 입학유예를 하는 게 어떻겠냐고 조언을 하시더라고요. 그 얘기를 듣고 충격을 받았지요. 마침 공동육아 어린이집 하나가 우리 집 근처로 이사를 와서 둘째는 공동육아 어린이집에 보내고 큰 애는 초등 방과 후 공동육아를 하게 되었어요. 저의 공동육아 인생이 시작된 거예요. 협동조합, 처음에는 이상하고, 맘에도 안 들고, 부딪히기도 하면서 이웃과 함께 아이 키우는 일을 경험했지요. …(중략)… 큰 애가 공교육 초등학교에 들어갔는데, 왜 학교에선 이렇게 안하지? 하는 생각이 들어서 학교운영위원회에 참여하게 됐어요. 학교가 돌아가는 것도 보고 이러니까, 점점 교육과 관련된 일을 하게 됐어요. 그러면서 이제 저도 이제 처음으로 이웃? 이웃이란 게 저는 일생 별로 없었거든요. 내 친구들이 좀 있을 뿐이지, 이제 지역 사람들하고 어떤 관계를 맺고 그 안에서 친구를 사귀고

뭔가를 함께 한다는 그런 의식을 갖게 되었어요. 그러다가 결정타를 맞게 되었죠. 공동육아 공간이 이사를 하게 되어 무리해서 집을 샀는데, 지역 분들이 ‘좌파의 온상이다!’ 이러면서 공동육아 추방운동 같은 걸 동네에서 벌였어요. 너무 충격적이었어요. 우여곡절 끝에 원래 있던 집주인이 그냥 있으라고 해서 쫓겨나지 않고, (공동육아협동) 조합도 해산되지 않았는데 그 과정에서 지역사회가 아이를 키우는 것에 대해서 어떻게 생각하고 있나, 혹은 우리는 너무 고립되어 있었던 건 아닌가, 어떻게 이 사람들은 이럴 수 있고, 우리가 이렇게 어려움을 겪는데 아무도 연대하지 않지? 이런 생각이 들었어요. 그 전까지는 완전 즐기고만 있다가 갑자기 조합에 닥친 위기 때문에 제가 참을 수가 없게 되고. …(중략)… 제가 다음 운영위원장을 맡기로 했어요. 2016년에 제가 운영위원장이 돼서 지역과 뭔가 연대를 해야겠다 하면서 지역에 활동하시던 시민운동가들도 만나고, 따복 사업 한다고 그러면 한 발 엮고 하기 시작하면서 지역에 나온 거죠. 그다음에 작년(2017년) 지방선거에서 우리 조합원들이 우리 대표를 내보내야 돼! 막 이런 얘기를 하면서 제가 시의원 후보가 돼서 작년에 출마했어요. 했다가 떨어졌어요.”

외부적 동기가 작용하는 경우도 있다. 세월호 사회적 참사가 대표적인 예이다. 세월호는 한 명 한 명의 흩어져 있는 개인들에게 슬픔을 넘어 사회적 책임감에 대한 질문을 던졌다. 그동안의 삶을 돌아보고, 남은 생을 어떻게 꾸려나가야 할지에 대한 성찰적 물음은 사회적 실천으로 이어졌다.

“저는 개인적으로 세월호 사건이 가장 큰 계기가 됐던 게 사실이에요. 그 때 단원고 아이들과 저희 큰 아이가 같은 나이 대였거든요. 뉴스를 보면서 우리 아이가 저 학교에 다니면서 수학여행을 갔었으면 저 상황에 빠졌을 수도 있었을 텐데 그 생각을 하다가 무너졌죠. 역장이 무너지면서 딱 드는 생각이 이제 이 나라가 정말 갈 때까지 갔구나, 어른들이 아이들 지키지 못하는구나, 그러면 내 아이도 누구한테 맡길 수가 없겠구나, 내 아이는 내가 지켜야겠구나 라는 게 너무 확 와 닿았어요. …(중략)… 나는 사회가 원하는 대로 정말 말 잘 듣고 잘 길들여진, 아무 생각할 줄 모르는 그런 사람이었구나, 시키는 대로 해왔구나, 나는 그러면 되는 줄 알았는데 이 세상은 지금 그게 아니구나.”

외부적 동기는 사회정치적 계기를 통해서만 주어지는 것은 아니다. 지역 시민사회나 행정에서 마련한 공간에서 개인들은 사회로 나올 수 있는 힘을 얻으며, 개인적 차원의 사회실천 활동에서 한 단계 도약할 수 있는 기회를 만난다. 이 때 공간이란 반드시 물리적 공간만을 의미하지 않는다. 풀뿌리에 기반을 둔 참여자들은 FGI에서 서울시 마을공동체 주민제안 공모사업과 지역사회 민·민협력기반 조성사업, 서울NPO센터와 같은 시민들의 공익활동 촉진을 위해 설치된 여러 중간지원조직들의 프로그램을 자주 언급했다.

“이거 언제 망할지 모르니까 여기 공간이 있을 때 너 하고 싶은 거 당장 해! 언제 망할지 몰라. 올해 없어질 수도 있어.’ 근데 그 얘기가 되게 저한테 많은 용기를 줬어요. …(중략)… 진짜 절 이렇게 약간 끌어내준 느낌?”

“열린사회시민연합에서 작은 도서관을 맡아서 운영했던 거점 공간이 풍납동에 있었어요. 거기에 같이 주축이 됐던 엄마들과 퍼스트페이지를 만들었죠.”

“커뮤니티 허브 공감’이라는 이름을 걸어 놓고 두 달에 한 번씩 석 달에 한 번씩 네트워크 파티를 했어요. 지역에서 움직이는 분들이 활동을 발표하게 하고 이랬는데, 이런 초기 느슨한 관계가 매개가 되었어요. 마을축제에 나오기 시작하고… 사실 ‘된장맘’들은 학교 내 부정의함에 대한 내적 문제의식이 있었어요. 아무런 욕구가 없는 사람들이 아니었어요. 이런 상황에서 네트워크파티 같은 곳에 살짝 와 가지고, 한옥도서관 만드는 것 같은 큰일을 하게 된 거죠. 정확히는 모르겠지만 저건 아닌 거 같아 뭐 이런 게 있는 상황에서 네트워크 파티가 축진의 역할을 했죠. 깊이 있게 개입한 거는 아니지만.”

공익활동에 참여하게 된 동기, 경로를 묻는 질문에 대한 답은 개인적 필요와 사회적 계기, 공익활동을 접할 수 있는 환경과 기회 세 가지로 요약할 수 있다.

4) 개인적 실천과 지역사회의 연결

FGI 결과 시민사회와 만나게 된 경로는 각각의 개별적인 스토리를 갖고 있었다. 그러나 그 개별성의 바탕에는 조직된 경험이나 훈련을 받지 않았지만, 자기만의 교육관이나 인생관을 바탕으로 환경이나 교육과 같은 주제들과 관련한 활동을 개인 차원에서 전개하다가, ‘고정된’ 활동으로 정착하고 ‘마을에서 같이 소통하며 활동을 드러내고 연결되는 수준에 이르게 되었다’는 공통의 특징이 있었다. 교류와 연결은 개인적인 자기 성장 뿐 아니라 사회적으로도 의미 있는 변화를 만들어내고 행정과 지역사회에 영향력을 미치게 된다. 이 과정에서 개인적 차원의 결단으로 시작했던 공익활동의 범위는 확장되고, 의제의 수준도 심화된다.

“제가 주로 활동하는 곳은 생태하천이에요. 양재천이라던가 탄천 중심으로 하는데, 각 하천마다 중랑천, 불광천 등 활동하시는 분들이 계세요. 하다 보니까 전체 서울권역에 있는 사람들과 만나게 되고. 그리고 전국네트워크가 또 있더라고요. 점점 일을 하면서 그런 분들하고 교류를 하게 돼서, 그분들한테 가서 벤치마킹 할 건 또 배우기도 하고. 그러다가 이제 저희는 양재천에 서식하고 있는 작은 생명 종들, 점점 종의 다양

성이 줄어들고 있거든요. 우리가 살고 도심 안에서 생명의 다양성을 존중해서 보호를 하고 키워나갈 수 있는가? 이런 거에 이제 관심을 갖게 된 거 같아요. …(중략)… 처음에는 우리가 좋아서 했던 일이 점점 연결이 넓어진 거예요. 지역 사회 말씀을 하셨는데 동그렇게 커지는 게 아니라 점점이 퍼지는 느낌이 들어요. 이제 서울 전체 하천 안에서 활동하는 사람들하고 연계해서 동시다발적으로 수질 검사를 같이 한다든가 이러면서 하천에 대한 인식구조를 개선하는 활동까지 하고 있어요.”

“된장맘도 그래요. 처음엔 학교 운영 같은 거 참여하다가, 된장 축제를 열어 보니까, 이제는 그 주체를 확장하고 싶어 하는 거예요. 더 많은 사람들이 내용의 깊이나 양, 질적인 두 측면에서 확장하고 싶어 하는 것이 느껴지거든요. 단순히 서울시 공모 사업의 범위를 확장하고 싶어 하는 것이 아니라.”

“‘거 엄마들 쓸데없이 모여 가지고’ 처음에 시선이 그랬어요. 근데 지금은 이게 좀 변화했다는 게 느끼는 게, 관에서도 이렇게 주민들이 열심히 해서 자기 실적이 되는 거야. 그래서 요즘에 조금 대우가 달라요. 그걸 느껴요. 그래서 저도 점차적으로 좀 더 욕심을 갖게 되요. 처음에 아이들 때문에 같이 시작했으니까 아이들이 다 학교를 졸업하면 끝내는 게 아니라, 이걸 계속해서…(이하 생략)”

“자기가 이 정도의 그릇일 거라고 생각을 안 했는데 어느 날 지나고 좀 보니까 누군가 묻는 것에 대해 자기가 대답해주고 우리 아이들을 위해서 이걸 하고 있고, 내가 그릇이 굉장히 커진 것 같아. 그리고 나도 지역사회에서 뭔걸 해줄 수 있는 사람이었구나. 그것들을 이야기할 하시더라고요.”

5) 새로운 공익주체의 특성과 한계

시민사회에 새롭게 등장한 공익 활동 주체들은 어떤 특성을 갖고 있는가? FGI 결과에서는 단일한 이슈(single issue) 추구, 유동적인 존재성, 자기의미실현성과 자기주도성에 대한 강조, 전문화된 시민사회조직에 대한 거리두기라는 특성을 도출할 수 있었다. 이는 2000년 촛불 집회 이후 사회적으로 시민권을 확보한 이른바 ‘촛불시민’, 자율적 시민층의 특성과 일치한다.

“이슈에 따라 움직이더라고요. 상황에 따라 모이고 금방 흩어져요.”

“후원금을 특정한 분야에만 써달라고 하는 사람들이 점점 늘어나고 있어요. 저희 단체에서는 야생동물과 관련된 지정 기부 영역을 하나 만들어 냈는데, 재단 후원금을 포함해서 개인 후원금도 제일 많아요. 그것도 반달곰. …(중략)… 종합적인 운동을 하는 단체들보다도 딱 고것만 하는 단체에 기부하고 후원하는 사람들이 점점 늘어날

것 같아요. 지금은 환경운동 전반에 관심 갖기 보다는 내가 관여하고 싶은 딱 그 이슈, 그거에 대한 집중이 더 높은 거 같아요.”

“이 사람들은 ‘물’ 같은 존재들이어서 자기들의 생각과 같으면 지원하고, 좀 뭔가 다르면 탈퇴하고.”

“어떤 조직된 무엇으로도 정형화될 수 없는 그런 집단적 성격이 되게 강해요. 특히 여성들은 더 그런 거 같아요. 예를 들면 온라인 안에서의 소통과 어느 정도의 끈이 서로 연결돼서 그게 주파수가 맞을 때 더 확 연결되고, 그리고 또 어떤 사안이 터졌을 때 그 연들을 통해서 또 집단적인 목소리를 내고, 그렇지만 모이지는 않고.”

“누군가 나를 대변하는 걸 너무 싫어하고, 내 목소리랑 아무리 같은 사람들이라도 내가 아닌 다른 누군가가 나를 대변해주고 거기에 발언하고 그래서 내가 거기에 동원된다는 느낌을 완전 거부하는 거예요.”

“저는 시민들이 자기의 의제 내지는 관심이 되게 분명해졌다고 봐요. 이전에는 요거 하나 하면 다른 거 적당히 이렇게 좋은 게 좋지 내지는 조금 이해하고 넘어가거나 동의하고 지지한다면, 이제는 그렇게 동의하고 지지하지 않아요. 내가 요거 동의하는데 요거는 아니야 이렇게 되니까 뭔가 조직화되기 어려운 부분이고 그래서 그렇게 이제 각각의 자기 목소리를 되게 구체적으로 내고 싶어 하고 그런 생각이 되게 선명해지는 거 같아요. 저는 이게 되게 자연스럽게 어떻게 보면 성숙해지고 있는 거 아닌가 생각이 들어요.”

“저희는 계속 새로운, 정말 새로운 사람들을 만나고 싶어서 ○○○○을 시작했는데. ○○○○회원이 되어야 하나요라는 질문을 늘 받아요. 되게 관심 있고 참여하고 싶은데 내가 그냥 그것만 참여하면 되지 않냐는 거예요. ○○○○이 어떤 정체성을 가지고 뭔가 좋은 일을 하는 거 같아 그리고 되게 같이 하고 싶지만, 회원으로 In 하고 싶진 않고 그냥 적당히 다리로 걸치고 정보를 얻는 정도에서. 플랫폼처럼 활용하고 싶은 거죠. 근데 그게 너무 이해가 되는 거야.”

2차 FGI 참석자들 모두 공익적 활동의 첫 발을 전문화된 시민사회조직에서 내딛지 않았다는 공통점을 가지고 있었다. 지역사회 활동가들도 공익활동에 진입한 새로운 주체들이 전통적인 시민사회단체에 대한 정서적 거리감이 있다는 것을 느끼고 있었다. 그 이유로는 조직 구성이나 유지에 필수적이라고 할 수 있는 단일한 정체성에 대한 거부감, 개별성에 대해 개방적이지 못한 문화를 꼽았다. 큰 조직일수록 요구되는 ‘~적’이어야 한다는 당위는 아무리 좋은 가치라도 동참의 의지를 훼손한다는 것을 보여준다.

“조직은 그 조직이 추구하는 가치가 분명하잖아요. ‘이게 옳아!’ 라고 얘기하는 게 굉장히 부담스러워요. 그게 아닌 사람도 있을 수 있는 거잖아요. 그게 아닌 사람, 내가 옳다고 얘기하는 순간 그렇게 생각하지 않는 사람을 배제하는 분위기가 너무 불편한 거예요. 그래서 저는 개인적으로 출발을 하고, 개인적으로 제가 꾸리는 모임들도 내 안에서 내 의미를 찾자. 내가 어떤 생각을 가지고 있는지 스스로 생각하자라고 하는 거에 주제를 잡고 있는 거 같아요.”

“이 단체들이 내는 목소리가 모든 목소리들은 아닌데, 다 같은 목소리로 인식이 되기 때문에 여기에서 내 목소리를 내고 싶었던 거 같아요. 사람들이 볼 땐 그냥 다 같은 거라고 생각하겠죠. 여러 가지가 있는데. …(중략)… 각각의 그 소수의 목소리들을 다 담아내고 싶었던, 그런 거였던 거 같아요.”

“혁신학교에 대해 공부하기 위해서 모여진 모임에서 출발한 단체였는데, 저희의 사례, 강남 마을 안에서 했던 사례들을 이야기하니까 그건 혁신적이지 않아. 저희는 저희만의 색깔이 있는 건데, ‘그거는 혁신은 아니지 않아’ 라는 말들이 나오더라고요. 각각의 개별을 인정하지 않더라는 거죠.”

“활동 경험이 없으신, 시민사회경험이 없으시거나 학생운동세대로 아니고 이런 분들은 좀 더 자유롭고 싶고, 자기문제의식이랑 감수성이 되게 분명한 게 있는 거예요. 그런 것들 때문에 약간 뭔가 조직화에 대한 거부감? 내지는 불편함 같은 게 있으신 거 같아요.”

한편 시민사회에서 새로운 시민을 마중하는 역할을 하거나, 자발적 개인들의 공익적 활동을 촉진하는 역할을 맡고 있는 활동가들은 시민사회 공익활동 생태계의 뉴 커머들의 역할과 기여에 대해 적극적인 평가를 내리면서 동시에 한계점이 있다는 점에 대해서도 인식하고 있었다. 그러나 그 한계는 시민사회단체들이 새로운 주체들과의 관계맺음에 대해 아직 뚜렷한 대안을 마련하지 못하고 있는 스스로에게 느끼는 것이기도 하다.

“엄마들은 그다음에 어떤 대안이나 목소리를 못 갖고 있으니까, 다시 자기 생활로 들어가면 다시 자기 애 챙기기 바쁘고.”

“모임 할 때 실은 공익활동이랑 좀 구분하고 계시거든요. 커뮤니티를 만들긴 하나 굉장히 이해관계가 분명한 커뮤니티인 거예요.”

“저는 마을활동이라는 게 약간 작은 이익집단같이 보여요. 구체적인 나의 이해를 중심

으로 만나고, 자기이해에 좀 더 집중해 있는 과정들로 보이는 경우가 있어요. 지역과 공유가 잘 안된다고 할까? 저는 마을활동을 넘어서 이분들이 좀 더 공익활동으로 전환하는 게 되게 중요하다는 생각이 좀 들어요. 공익활동에 대한 인식이 있으신 분들인 경우에도 조직화되는 방식이 아니라 굉장히 개별적인 문제를 좀 약간 낱 선 채로 그걸 하고 싶어 하시는데...(중략)... 이게 뭔가 연결이 됐을 때 거기에 참여는 하지만, 그 안에 느슨하더라도 그 연대 안에 있고 싶어 하지 않으시는. 왜냐면 그게 어떻게 될지 모르고 동의할 수 있는지 아닌지 사안마다 다르고 그런 게 되게 많아서 그래서 그냥 이렇게 한 번씩 연결되어 있을 순 있지만, 같이 공동으로 뭔가 목소리를 내거나 이런 건 되게 주저하는 그런 부분들이 좀 있으신 거 같아요.”

“개별 개별 그 이해나 이익은 분산되어 있고, 이런 상태에서는 아주 단순무식하게 얘기하면 그런 거버넌스든 뭐든 간에 이제 뭔가를 표현일 줄 수 있는 집단적 힘의 결집이란 측면에 있어서는 굉장히 미약하고 어디 비빌 데가 없을 것 같거든요.”

“모든 정보가 다 열려져 있지 않은 상황에서 이제 이 이슈에 관심이 생겨서 들어온 개인 그룹들이 있어요. 페이스북 같은 데서 영향력을 갖고 있는 사람들이 들어와서 이제까지 만들어 왔던 판을 하루아침에 확 무너뜨려버리는 거예요. 갈등에 있던 사람들과 이해당사자들을 모아서 협력하고 조정해서 만들어놓았는데. 어떤 문제를 해결하려면 상대를 달래기도 하고, 마음을 바꾸도록 애써야 하는데, 갑자기 모두 죽일 놈들처럼 이슈를 만드는 거예요. 개인적으로 전문성이 높지만, 전체적인 맥락을 고려하지 않는 경우도 있어요.”

6) 새로운 공익 주체의 활동에 대한 정부 지원 실태

시민사회 공익활동 생태계에 등장한 주체들은 자력으로 활동을 지속하기도 하지만, 앞서 언급했듯이 서울시의 다양한 공모 사업에 참여하거나 각종 중간지원조직을 통하여 직·간접적인 지원을 받고 있기도 하다. 그러나 FGI 결과 사회적 지원을 받는 것이 쉽지 않다는 것이 드러났다. 특히 지원을 받을 수 있는 적격자의 조건을 갖추지 않은 경우가 많아 공적 지원의 ‘사각지대’가 있다는 점을 확인할 수 있었다.

“작년인가? 재작년인가? 미국에 있는 어느 기업(파타고니아)에서 사람이 오셨어요. 그 회사 회장이 워낙 환경에 관심이 많으신 분이래 세계의 환경단체들을 후원하는 일을 하고 계시더라고요. 그 회사에서 직접 와서 우리가 활동하는 일을 보고, 너무 좋은 일을 한다면서 후원을 하고 싶다고 했어요. 후원을 할 수 있게끔 기부금 영수증을 달라 그러셨어요. 근데 저희가, 저희 단체는 지역 안에서 풀뿌리로 시작했던 단체라 환경연합 같은 큰 단체와는 다르거든요. 정말 작은 단체라 기부금 영수증 발행을 할 수 있는 그거는 안 되는 거예요.”

“저희 단체가 20년 됐다는 게 단체가 20년이 된 건 아니에요. 활동의 기원이 오래됐지만, 단체로 공식적으로 서울시에 등록하고 한 건 2015년도예요. 왜 등록했냐면, 단체가 안 돼 있으니까 될 할 때 너무 제약이 많은 거예요. 근데 단체만 만들어졌다고 다 되는 게 아니더라고요. 책임감도 더 많아지고, 점점 더 뭔가를 해야 되는 것도 많아지고, 컨설팅도 필요한 거 같아요. 나라에서 너네 단체들 열심히 일해라 하고 말 게 아니라, 그래? 어떻게 하면 더 잘할 수 있고 부족한 게 뭐야 들어주고, 도와주면 좋겠어요.”

“공모지원 사업에 피로감을 주는 요인이 있어요. 예를 들면 ‘이거 해서 됐으면 좋겠어’ 해서 구정이나 시정에서 내려온 제도 중에 참여하고 싶은데, 안되는 게 너무 많은 거예요. 저기는 이것 때문에 안 되고, 여기는 저것 때문에 안 되고, 또 과하게 중복사업이라는 이유로 의심하는 경우가 있어요. 근데 대부분의 주민 활동이 유사하지만 다 달라요. 공모지원 사업으로 내려오는 의제 사업이나 시민활동을 활성화 시키는 걸 받을 땐 중복사업이라든지 아니면 칸막이 때문에 넘을 수 없는 게 있어요. 이 예산이랑 저 예산이랑 믹스해서 쓰면 훨씬 더 큰 건데 중복사업이라고 안 된다는 거야. 20~30 명이 해서 300명이 혜택을 줄 수 있는 사업을 기획했는데, 아무것도 못 잡고 끝나게 되는 상황이 발생하게 되는 거죠.”

모임이 아니고, 개인적으로 활동하는 경우에는 제약이 더욱 많다. 사회적 인정이나 지원을 받는 것은 거의 불가능하다. 1인 활동가들은 활동의 지속가능성이 너무 낮다 보니, 소규모라도 조직을 만들거나, 다른 조직 속에 편입되어 활동하는 선택을 하는 경우가 많다. 1인 활동가들은 경력조차 제대로 인정받기 어려운 상황이므로 다시 조직에 기반을 둔 활동을 재개하는 경우도 발생하게 된다.

“대부분의 작은 모임이 처음에는 모임으로 있다가 등록을 나중에 어떻게든 해요. 등록을 안 하면 활동을 지속하기 어려워요. 공간문제도 그렇고……. 민우회 같은 거대조직도 작은 모임으로 생활모임에서 시작했잖아요. 정치하는 엄마들 같은 경우도 환경연합에서 있다가 개별모임 했다가 나와서 모임을 등록한 거잖아요.”

“사회적으로 1인 활동가나 다잡러를 지원할 수 없어. 1인 활동가는 제도적으로는 사업자등록을 하지 않으면 행정지원을 받을 수 없고, 다잡러는 소속이 여러 군데여서 월급을 받는다는 게 자기 노동에 대한 증빙으로 인정되지 않아요. 그냥 개별활동, 이렇게 인정되는 거고, 시간제별로. 전문성이 인정되지 않는 거죠. 여러 가지 한계 때문에 다들 조직기반 활동을 시작하게 되어 있어요. 그래서 내가 1인 활동가라고 말했던 사람들이 이미 조직을 만들었거나 조직을 준비하고 있어. 아니면 활동이 아니라 프리랜서 단계로 접어들고 있어요. 당연하다고 생각도 들고, 1인 활동가의 지원이라는 게 더 중요해지는 의미도 될 수 있죠.”

7) 새로운 공익 주체의 활동에 대한 사회적 지원 방향

새로운 주체가 등장하고 새로운 움직임이 지역과 온라인, 광장에서 확산해짐에도 불구하고, 그들의 사회적 역할을 제고하고, 공익활동을 촉진하는 데 필요한 지원은 충족되고 있지 못하다. 행정뿐 아니라 기성 시민사회단체들도 마찬가지이다. 시민사회의 내부적 환경이 어떻게 변화되고 있는지에 대한 인식과 이에 대한 대응이 미진한 편이다. 따라서 사회적 지원 방향에 대한 논의는 변화된 현실을 제대로 인식하고, 그 변화의 의미를 포착하는 것에서 출발할 필요가 있다. 현실의 변화가 사회적으로 유의미하다면, 정부나 시민사회는 자발성과 자율성에 기초해서 공익적 활동을 전개하는 새로운 주체에 주목해야 할 것이다. FGI에서는 행정과 중간지원조직, 시민사회단체가 이 유의미한 변화에 어떤 식으로든지 연결되고, 상호적 관계맺음을 통해 시민사회 공익 활동 생태계가 활성화되어야 한다는 의견이 반복적으로 제시되었다.

(1) 새로운 공익활동 주체의 등장에 대한 의미부여

“다 각자 여러 가지를 하고 계시겠지만 누가 뭔가 새로운 걸 만들고, 단체 들어가지 않고 이런 것을 만들어 낼 때는 뭐 특별한 목적을 가지고 하는 건 아니에요. 그냥 내가 이 사람들에게 선한 영향력을 주고 싶어서, 내가 가지고 있는 걸 나눠 주고 싶어서 출발을 하지, 크게 공익으로 출발하진 않았죠. 하다 보니까 어느새 이게 이만큼 커져 있고, 공익적인 가치까지 연결되는 부분으로 가는 거지.”

“예전에는 시민사회단체, 중앙단체들이 유일할 수밖에 없었던 게 사회적 화두가 정치적·경제적 민주화였잖아요. 민주화가 중요하다 보니까 싸울 수밖에 없는 단체들이 눈에 띄었던 거고, 그러다보니 엄마모임, 소모임 같은 것이 눈에 띄지 않았던 건데, 사회 전체적으로 일정 정도의 제도적 민주화가 이루어지고 나니까 이제 보이기 시작하고, 사회가 발전했기 때문에 그래서 눈에 보이는 거라고 생각해요. 계속 보이지 않는 존재들이 실제로 존재하는데, 되게 큰 영역으로 자리 잡고 있는데 거기 목소리에 의미를 부여해 주는 것은 시민사회가 해 줘야 해요.”

“예전 같으면 위층에 소음이 나면 무조건 쫓아가서 문제제기하고 이랬었을 개인이 저희의 작은 노력이나 네트워크 경험을 통해서 ‘아, 이게 내가 개인적으로 해결할 문제가 아니고, 우리 내에 또는 서울시 행정에 이런 구조를 통해서 해결할 수 있구나’라는 경험이 중요한 거 같아요. 작지만 신뢰라고 하는 것들이 생겨날 수 있도록 하는 작은 경험. …(중략)… 왜 모였냐고 하면 뭔가 작은 문제라도 해결해보려고 하는 고민들을 하면서 만난 사람들이니까 독서토론을 했건 아니면 올망졸망학교를 했건 나름대로 해결해봐서, 저는 그 변화가 개인적인 변화들이, 저희가 포착할 순 없지만 그 안에 개인들의 변화가 엮여서 이웃의 변화로 어찌 되었건 추동되고 있는 거 아닌가 하는 게 되게 희망적인 거예요.”

“(여성의 목소리가 제대로 받아들여지지 않는 않지만) 힘이 생겨나잖아요, 새로 바뀌는 것들이 있구요. 여성단체에는 실제로 젊은 활동가들이 들어오기 시작해요. 대학 내에 젊은 페미니스트 그룹이나 페미니즘에 관심 있는 그룹들이 단체 활동가들로 들어와요. 여성단체 총회 같은 걸 할 때 보면, 젊은 활동가들이 꽤 보여요. 그들이 이런 박봉과 혹사에 오래 남아있을지는 별도의 문제지만. 그래도 유입이 되면 우리는 활력을 받고 뭔가 새로운 일들을 할 수 있지 않을까요. 그들이 젊은이들과 연결되는 사업들을 끊임없이 기획해 내고, 뭔가 변화가 보이는 거 같아요.”

(2) 사회적 인정

“다양한 시민들의 활동을 자원봉사에 그치는 활동으로 국한하고, 의미 있는 시민사회 활동으로 인정하지 않아요. 극단적으로 정치화된 활동으로 보기도 하구요. 근본적으로는 시민사회활동에 대한 가치가 제대로 부여돼야 시민들이 자기 활동에 의미 부여를 하고, 더 적극적으로 할 수 있을 거 같아요.”

“서울시가 사업자등록증이나 고유번호증 말고 시민들의 공적인 활동을 인정하는 뭐가 있으면 좋겠어요. 꼭 증을 주는 방식이 아니고 그거에 대한 권한을 인정하는. 사회적 가치와 관련된 일을 하거나 공익 활동을 하는 것에 대한 사회적 인정이 시민사회나 시민과 관련된 전반적인 정책의 기초가 되어야 해요.”

(3) 공익활동 지원 확대와 세심한 지원 방안

“공적으로 자금이 지원되면 해볼 수 있는 것들이 많아지죠. 개인적으로 할 때보다 주민들이 원하는 것들을 모아서 프로그램을 좀 더 활발하게 구성해볼 수 있더라고요.”

“직·간접적인 지원이 필요하긴 한 거 같아요. 제가 지금 이렇게 좋은 아이템들이 있어도 재정적으로 제 주머니돈을 털어가면서 자기 시간과 노력과 자기 돈까지 써가면서, 아까 말했던 빛에 허덕이는 그런 시스템이라면 저는 사실은 못 하겠다는 생각이 들죠. 재정적인 지원이 나라가 됐든 지역이 됐든 누군가는 좀 보태 줘야 하는 게 있다고 봐요. …(중략)… 공동체마다 조금씩 쪼개져서 말도 안 되는 금액을 주고 행사를 진행 하라고 하니깐 제가 지역 유지들을 찾아가서 후원을 부탁했어요. 근데 저는 용처에 대해 전권을 주는 분들께만 받아요. 그 공동체에 모이고 지역에 일하시는 분들한테 물질적으로 아주 기본적인, 되게 조금, 왕창 주는 것도 아니지만 그게 버틸 힘이 되죠.”

“그 과목대로 말고 여유롭게 쓸 수 있는 걸 한 10% 정도만 줘도 숨통이 트일 것 같은데, 그런 게 너무 없더라는 거죠. 그래서 더 힘든 거 같아요, 진짜.”

“지금 마을공동체 하고 있는 것도 되게 괜찮은데, 지속가능할 수 있게 하는 것도 필요해요. 강남구 축제가 1회에서 끝나지 않고, 2회가 되고 3회가 되게. 괜찮은 공동체의 아이템이 생기면 그게 끊어질까봐 떨지 않도록, 이 사람들이 계속 모여서 ‘올해는 돈을 딸 수 있나, 없나?’ 걱정 안하고 적어도 중장기적으로 ‘너네는 3년이야, 5년이야,

그다음에 너희가 자립할 길을 찾아봐' 이렇게 이후에 사회적 기업이나 협동조합 이런 걸 만들어 갈 수 있게 시간을 주고 지속가능할 수 있게 해줘야 하는데, 단발성으로 지원하는 게 문제인 것 같아요. 그러면 리더들도 그 밑에 있는 직원들도 '내년에 어떻게 되지?' 이런 게 아니라. 우리는 이 사업이 몇 년을 지원받는데, 그 사이에 우리는 단체 등록을 하고 뭐를 하고 뭐를 하고. 이렇게 클 수 있게 도와줘야 계속할 수 있고, 발전해 나갈 것 같아요."

"작은 모임이나 단체에 대한 지원은 조금 세심했으면 좋겠어요. 지원 인력을 더 배치하더라도, 짜장면 먹고 싶다는 사람에게 자꾸 하드를 갖다 주는 거 같은 느낌이에요. 그래서 행동도 이제는 전면적이고 포괄적 지원은 포기해야할 때가 되지 않았나 싶어요."

"저는 공익활동 영역에 있어서도 공유 공간이 필요하다고 생각해요. 우리가 의미 있는 활동에 좀 더 집중할 수 있게 인프라를 제공해주는 방식이 필요하지 않을까. 현재로서는 필요하다고 생각하는 사람들에게 너무 많은 것들이 요구되고. 너네가 하고 싶은 거니까 너네가 해야지 이런 식이에요. 추가되는 사업은 지원하는 데, 사람과 공간에는 지원을 안 해주니까. 저희도 한때는 사람들을 모아내기 위한 프로그램을 진행하기 위해서 보조금 지원을 받았었는데, 그 해가 가장 어려웠어요. 왜냐하면 그것을 유지할 수 있는 다른 활동을 할 수가 없어서요. 그래서 그다음에는 전혀 지원을 받지 않았어요."

(4) 중간지원조직의 역할 강화

"주민들을 지역에 연계하는 데, 중간지원조직의 역할이 매우 커요. 주민을 연결하는 코디네이터 역할이 필요해요. ... (중략) ... 광역 단위의 중간지원조직, 구 단위의 중간지원조직은 이전의 시민단체와 같은 역할을 하고 있는 것 같아요. 그 역할을 잃어버리게 되면 기존의 민간위탁기관하고 혁신적 민간위탁기관의 차이를 잃어버리게 될 것 같아요. 중간지원조직이 그 역할을 할 수 있도록 해주는 것이 매우 중요해요"

"조직진단, 모금 전략, 회계 같은 현장에서 잘하기 어려운 부분이 있는데, 그런 걸 도와주는 사업을 고민 중이에요. 중간지원조직에서 이런 걸 싹 묶어서 행정서비스를 해주면 어떨까요? 공모지원 사업 프로젝트 관리도 대신 해주고."

8) 새로운 공익활동 주체의 등장과 시민사회단체의 역할

새로운 공익활동 주체의 등장은 그동안 시민사회에서 공익활동을 선도했던 시민사회단체의 역할 조정을 요구하는 것일까. FGI에서는 대체적으로 시민사회단체가 새로운 공익활동주체에 대해 적극적으로 의미 부여를 하는 태도가 필요하다는 의견이 제시되었다. 변화된 환경에서 전문적인 운동조직으로서 새로운 주체와 어떤 태도로 관계를

형성하면서 서로의 한계를 보완할 수 있는 방안을 찾는 것이 시급하다는 점과 시민사회단체 스스로 기존의 활동 관성에 대한 성찰적 평가가 필요하다는 지적도 나왔다.

(1) 새로운 공익활동 주체에 대한 시민사회단체의 인식

“(시민운동단체들은) 2008년 광우병집회에서 ‘야 시민사회 너희 깃발 내려!’ 이런 이야기와 2016년 시민들이 직접 깃발을 만들어오는 이 사이의 변화를 관찰하는 능력이 떨어지는 듯해요. 아직도 모르는 거 같아요.”

“이 대상을 봤을 때 공익활동에 어떻게 참여하게 할 것인가, 어떻게 노출되게 할 것인가 이런 방식으로 고민이 많이 들어요. 제가 느끼기에는 시민사회조직 내지는 이미 있는 바운더리 안에서 어떻게 확장할 것인가? 그 사람들의 역량강화를 어떻게 이룰 것인가? 이렇게만 계속 프레임이 만들어지는 것 같아요. 그럼 늘 배제되어 있는 다수가 있는 거 같은 거예요. 그래서 그것을 새롭게 모든 시민들과 새로운 라이프스타일을 보면서 그게 비록 마음에 들지 않더라도 그 지점에서 어떻게 활동에 참여하게 할 것인가? 이런 관점으로 보는 게 필요할 거 같아요. 그게 다양성이기도 할 것 같거든요. 우리가, 계속 시민사회 운동했던 사람들만 모여서 논의를 하는 거는 너무 한쪽으로 이미 굉장히 진보된 어떤 영역이 있는데 그것을 배제한 채로 이념과 의식으로만 논의를 거듭하게 될 거 같아요.”

“어쨌든 시민운동에서 다양하게 자발적으로 참여하는 사람들이 동시에 움직일 수 있는 공간을 만드는 것은 중요하면서도 어쨌든 체계적으로 훈련된 조직을 계속 확산해 나가는 것도 해야지요. 자연발생적 조직이 계속 확대될 것이라고 기대하는 것보다 시민단체들은 또 본연의 역할을 해나아야지요.”

“저는 이런 활동들이 생겼기 때문에 단체들의 역할이 예전에 비해 많이 바뀌어야 한다고 생각하지 않아요. 중앙이나 기존 단체들의 활동 방식도 여전히 유효하고, 의미 부여를 해줬으면 좋겠다고 생각해요.”

“과거 같으면 이 사람들을 조직하고 그래서 시민사회에 어떻게 잘 정착시키느냐는 고민했을 텐데, 지금은 그러면 안 되는 거 같아요.”

(2) 변화된 상황에서 시민사회단체의 내부적 대응

“광우병축분처리 이후 시민 참여 욕구를 확인하고, 시민의 힘에 대해 놀라고 충격 받았지만, 시민들의 참여열기를 담을 수 있는 준비가 안 되어 있었어요. 지금보다 좀 더 획기적으로 시민참여를 늘려야 되지만, 수동적인 참여의 형태로 제한하는 건 부당하고, 참여를 하겠다고 느끼려면 자율성과 권한을 더 늘여줘야 하는데…… 전반적으로 준비가 안되었어요. 하지만 회원들이 돈지갑 역할만 할 수는 없고, 참여 기회에 대한 요구는 점점 높아지고 있어서 여러 가지 시도를 하고 있어요. 빅데이터에 기반을

두어서 회원 관리를 하는 모델도 개발하려고 하고. 요즘엔 특정 이슈에 공감하는 후원자가 많아서 일시후원을 정기회원으로 인입하기 위한 전략도 세우고 있어요. 리스크 때문에 적극적으로 못했던 지역소통방도 열었어요. 그 공간에서 모금이나 서명 같은 활동이 활발히 열리고 있어요. 소통비용도 늘어나고, 리스크 관리 문제도 있고 하지만, ○○○○ 내 회원활동의 틀 안에서 활동 기회를 계속 만들어내야 한다는 원칙으로 사업을 개발하고 있어요.”

“저희는 회원 팀의 정체성을 강화하는 활동에 비중을 많이 두는 쪽으로 바뀌고 있어요. 회원들에게 더 많은 정보와 더 많은 서비스를 제공해드려요. 전반적인 시민교육 단체가 많이 생겼고. 환경교육이라고 하더라도 전문적인 환경교육과 관련된 단체들이 생기고 있으니까, 우리는 오히려 ‘○○○○의 advocacy를 제대로 하는 게 우리의 역할이다’라는 걸로 고민을 정리하고 있어요.”

“이런 단체들, 그룹을 우리가 회원 단체로 싸우는 방법도 있지만, 우리는 우리대로의 조직된 운동을 하면서 이 사람들이 보편적 정의나 여성운동의 담론과 연결을 시키고, 같이 대화하면서 그걸 어떻게 연대해 갈 건가에 대한 다른 방식의 고민들이 필요해 보여요. 우리 회원 단체 중 한 곳에 아주 핫한 의제를 다루는 여성 그룹들이 있어요. 그 그룹이 단체를 하고자 해서 인큐베이팅을 하고 있어요. 상하관계나 위계관계가 아니라 논의의 파트너가 돼 주고, 전략을 구할 때 전통적인 방식은 어떻게 했는지에 대한 조언을 해주고, 그러면서 나름 일정하게 자릴 잡았어요. …(중략)…다양한 그룹들이 정착하기 위한 요구들이 있을 때 거기에 우리 쪽으로 끌어들이는 게 아니라, 우리가 그 쪽으로 가서 얘기해주고 도움을 줄 수 있는 것들이 무엇인지를 찾아서 해주고, 그답에 우리 방법들을 전수시켜주는 이런 식의 노력들이 필요한 거죠.”

“여성 운동 주제가 요즘 되게 다양하잖아요. 가족구성권의 문제라든지, 다양한 주제에 관심 갖고 활동하는 사람들, 아직 전면에 나서지 않는 사람들을 토론회 같은 행사할 때 일부러 배치하고, 발언권 드리고, 3·8여성대회 때도 일부러 제한을 두지 않고 모두 다 참여할 수 있게 오픈해서 부스 신청을 받는데 다양한 그룹에서 참여했어요. 그 그룹들이 한번 참여하고, 대중 앞에서 같이 호흡해보는 자체가 의미 있는 행위들이라, 그리고 그런 걸 통해서 연대의식을 좀 느끼게 되는 것 같아요. 적극적으로 그들과 연결하기 위해서 뭘 하는 것도 있지만, 우리가 오픈할 수 있는 소스들, 정보나 자료 같은 거 제공하고, 젊은 그룹들이나 문제의식을 갖고 있는 사람들을 배치해서 그분들이 말할 수 있게 토론회에 초청하고……이제 시민과 함께 하는, 대중과 함께 하는 프로그램들을 약간 변위를 두면서 참여할 수 있는 공간을 좀 열어주는 거.”

“한번 강의 듣고 토론하고 끝나는 그룹들도 있지만 거기에 남아서 지속적으로 오는 사람들과 어떻게 활동을 지속할까 회원단체들이 고민을 많이 해요. 후속 공부 모임으로 연결을 한다든지, 아니면 어떤 프로그램으로 연결해서 기존과는 다른 방식으로 조직과 함께 할 수 있는 노력을 하죠.”

(3) 새로운 시민사회단체의 역할_연결, 지원, 대변, 혁신적 상상력 그리고 협력

“새로운 주체들의 활동을 어떻게 연계할 것인가는 굉장히 중요한 거 같아요. 연계해 주고 서로 각각의 역할을 잘하고 있다는 걸 인정해주고 해석해 주는 역할이 중요하고. 또 각각의 역할들이 어떻게 하면 잘할 수 있을까도 중요하구요.”

“내 문제라고 연결해줄 수 있는 뭔가가 있어야 한다고 생각하는데, 저는 그게 조직화된 시민단체의 역할이라고 봐요. 단체에서 계속 이슈를 내주고 의제화해주고 그다음에 교육도 해주죠.”

“당사자 목소리를 못 내는 사람들의 당사자 문제를 어떻게 낼 것인가. 기존의 조직화된 단체들이나 아니면 마을이나 이런 데서 어떤 역할을 해줄 것인가가 굉장히 중요하지 않을까 생각을 해봤어요.”

“느슨한 연대 방식으로 도움을 주면서 여성운동에 안착시키는 게 필요하죠. 그러면 여성운동의 영향력도 점차적으로 확대될 테니까요.”

“내가 예전에는 나 좋아서 이것만 했는데 내가 약간 조금 더 높은 단위로 끌려가 학습을 하게 되고 활동을 하게 되고 전체적으로 들려 올라져가서 시프트 하는, 이 방식이 되는 것도 굉장히 좋다는 생각이 들어요.”

“박원순 시장이 새로운 시민 제안 뭐 이런 거 이런 거 얘기할 때도 그게 가능한 제안이 아니라 가능하지 않은 제안들이 많이 나올 때, 좀 더 새롭게 변화를 일으키지 않을까라는 생각이 들어요. 공익활동, 나눔, 그다음 단계로 상상할 수 있는 어떤 것들을 제기해주는 역할이 필요해요.”

“단체의 역할이 뭘까요? 저는 역진을 최소화하는 거라고 봐요. 법과 제도를 통해 역진을 최소화하는 역할을 해야죠.”

“방사능 이슈로 모인 엄마들의 모임이 「방사능안전급식조례」를 만들어 낸 사례는 자발적인 시민모임과 단체가 어떻게 협력하는지 보여주는 거 같아요. 사실 운동 단체에서는 급식이 1번 이슈가 되진 않거든요. 근데 그분들이 단체들이 그 이슈에 힘을 붙이게끔 역할을 한 거죠. 어떻게 보면 자기 아이들을 위해 한 것일 수 있지만, 그 이슈를 사회적으로 확대시켰고, 시민단체들이 이슈를 직접 받게 했고, 그분들이 되게 열심히 탈핵운동의 전면에 나서서 이렇게 움직였거든요. 그냥 자발적인 시민의 모임이지만 이제 단체들한테 협력하고. 탈핵 이슈에서 되게 큰 세력인 거예요.”

새로운 공익 주체의 부상으로서 시민사회의 지형이 변화하고 있으며, 나아가 시민참여와 공익활동에도 영향력을 미치고 있다. 현재 시민들은 특정 단체의 회원 활동을 통

해 사회적 실천이나 공익적 활동을 시작하지 않는다. 한 조사에 따르면, 1989-2015년 기간에 등록 NGO 수는 10배 이상 늘었지만, 회원 수는 세 배 이상도 되지 않는다고 한다. 이는 회원조직이 아닌 단체들이 등장하고 있으며, 참여 의지가 있는 시민들이 특정 단체에 소속된 활동으로 사회적 실천을 대신하지 않는 경향을 보여준다. 또 집회와 시위 등 직접행동의 경우에 있어서도 시민사회단체를 통하지 않고 개인이나 각종 소모임을 통한 참여가 오히려 일반화되고 있음을 보여준다. 한국 시민참여의 경로가 시민사회단체에서 카페, 동호회 등 임의적 소모임이나 비공식적 조직으로 이동하는 추세인 것이다(주성수, 2017: 18). 시민사회단체가 사회적 가치를 추구하거나 공익적 활동을 할 수 있던 유일한 공간이었던 상황이 변화한 것이다. 이에 시민사회단체의 새로운 역할 정립이 필요한 시점이 되었다. 특히 공익활동에 참여하게 된 시민들이 개인적 차원의 활동을 넘어 동료 시민과의 접촉을 늘리며 공적인 문제에 본격적으로 참여하는 주체로 성장하기 위해서는 시민사회단체와의 유기적 관계 설정이 매우 필요하다. 앞서 FGI에서 나왔던 내용처럼 기존 시민사회단체의 회원으로 조직화하기 보다는 시민들의 느슨한 네트워크 방식 등 자율적 기반의 활동을 존중하면서 활동에 필요한 정보 및 사회적 기술 등 전문적 운동 자원과 개인의 성장 욕구에 필요한 학습과 훈련의 기회를 제공해주는 역할이 필요하다. 시민사회단체의 이런 지원을 통해 자발적 공익활동의 지속가능성과 확장이 가능해질 것이다.

전통적인 시민사회 행위자인 시민사회단체는 상당한 기간 동안 지체와 답보 상태에 머물러 있었다. 그로 인해 자율적인 기반으로 활동하는 시민들과 ‘괴리’가 발생하기도 했다. 그러나 괴리의 양상이 시민과 시민사회조직의 관계가 배타적이거나, 상호갈등적인 것을 의미하는 것은 아니다. 모두 시민사회라는 생태계를 구성하는 주요 구성요소이며, ‘좋은 사회’를 지향하는 중요 행위자이다. 2008년 촛불과 2016년 촛불의 변화 양상은 조직화된 시민사회 세력과 무정형적으로 존재하는 수많은 개인들 간의 관계가 어떠해야 하는지 단초를 제공해주었으며, 해결의 실마리 역시 제공해주었다. 따라서 변화된 환경에서 시민사회단체는 새로운 공익활동 주체의 등장을 적극적으로 환대하며, 기존의 활동에 대한 성찰과 새로운 역할 정립을 통해 한국 시민사회를 한 단계 성숙시킬 수 있는 전환적 계기로 삼을 필요가 있다.

04. 시민사회 내부적 변화와 공익활동의 새로운 양상

1_시민사회의 내부적 변화

1987년 6월 항쟁, 민주화의 장이 열렸다. 시민들의 잠재되었던 사회 개혁 욕구가 분출하기 시작하고, 시민운동도 새로운 시대적 요구에 부응하면서 한국 시민사회가 본격적으로 실체를 드러냈다. 한국과 지구촌에서 동시에 정치사회적 혼란을 딛고, 나란히 ‘시민사회 시대’로 진입한 것이다(주성수, 2017: 23). 지난 30여 년간 한국에서 시민사회는 민주주의의 발전, 복지서비스의 생산, 거버넌스의 실행, 사회자본의 생성, 시민성의 확립, 지역사회의 개발, 공동체의 복원, 대안사회의 모색 등의 역할을 수행해오며 중심적 행위자로 자리매김하였다(박상필, 2012: 165).

그동안 한국 시민사회는 폭발적인 성장기를 거치기도 했지만, 정권의 성격에 따라 부침을 겪기도 하고, 사회정치적 환경에 제대로 대응하지 못해 위기에 직면하기도 했다. 정치권력의 지형도를 바꾸는 성과를 거두었지만, 시민사회의 가치가 사회문화적으로 안착되지 못해 시민사회가 온전하게 발전하고 있지 못하다는 성찰의 목소리도 높다. 그 결과 한국 시민사회는 가치 수준과 시민운동단체 등 결사체 조직 수준은 높지만, 시민사회의 구조나 시민참여 수준은 낮다는 평가를 받는다(주성수, 2011). 이런 한국 시민사회지표(Civil Society Index) 결과는 사회운동성은 상대적으로 양호하지만, 환경가능성이나 지속가능성은 미흡한 수준이란 시민사회조직의 시민행동 조사 결과와도 맥락이 닿는다(공석기, 2016).

조철민(2017a)은 ‘대항’, ‘호혜’, ‘자율’, ‘문제해결’ 이란 열셋말로 지난 30년 간 한국 시민사회 역사를 반추하며 다음과 같이 그 흐름을 개괄하고 있다. 첫째, 시민사회는 정부와 시장이 지닌 권력과 자본의 질서를 견제하는 사회의 ‘균형추’ 역할을 수행하

며, 민주화를 이끌어내고, 정치개혁, 경제개혁의 성과를 이끌어냈지만, 2000년대 후반 개혁활동은 많은 부분 동력을 상실했고, 활동방식이 시민들의 일상적인 삶과 활동으로부터 '괴리'되었다. 둘째, '호혜'의 흐름은 참여하는 주체들의 헌신적인 노력으로 시민들에게 많은 도움을 제공해 왔지만, 그것은 늘 정부나 시장을 '보완'하는 의미를 넘어서지 못하고 있다. 셋째, '자율'의 흐름은 사회가 관료제와 시장경쟁의 논리로 치우칠 때마다 희망적인 대안을 실험하고 제시해 왔지만, 그것의 사회적 확산에 있어서는 다소 '고립'된 양상을 보여 왔다. 넷째, '문제해결'의 흐름 역시 복잡한 문제들을 해결하기 위한 참신한 대안들을 제시하고 있지만, 문제의 근원이 되는 구조나 조건을 바꾸는 일에는 상대적으로 관심을 기울이지 않는 양상을 보이고 있다. 짧은 기간에 한국 시민사회가 이룬 사회적 성취가 대단하지만, 현재 직면한 도전 과제도 만만치 않음을 확인할 수 있다.

지난 30년을 거치면서 한국 시민사회는 내적으로 큰 변화가 있었다. 내적 구성의 변화는 크게 '분화'와 '확산'으로 요약할 수 있다. 사회운동적 관점에 입각하여 시민사회의 분화를 설명하는 신진욱(2011)은 한국 시민사회가 권위주의 정치체제 하에서 억압적 국가권력에 저항했던 시기(1단계)를 거쳐 87년 정치체제의 개방화 이후 1990년대의 민주화 과정에서 민중운동과 시민운동이라는 두 흐름으로 분화했으며(2단계), 2000년에 들어서는 진보-보수 단체로 시민사회의 정치적 이념적 분절(segmentation)이 발생하는 동시에 시민사회의 분산(decentralization)이 급속히 진행(3단계)되는 변화를 거쳤다고 본다. 현재 시민사회의 지형을 분석해볼 때 이념적 분절은 더욱 공고화되었으며, 내적 구성의 분산도 더욱 구조화되는 경향을 보인다. 박영선 외(2012)는 한국 시민사회가 이념과 가치에 따른 분화, 목표와 의제에 따른 분화, 주요 역할과 활동 방식에 따라 분화해왔으며, 분화된 영역이 독자적인 생태계를 구축하며 그 이질성과 분절성이 높아 균열로 이어질 가능성이 높다고 지적한다.

87년 민주화를 기점으로 하여 반독재민주화를 중심으로 하는 '거대한 운동'(big movement)에서 다양한 '차이의 운동들'(movement in difference)로 한국 사회운동의 지형도가 재구조화(조희연 외, 2010)된 이후, 한국 시민사회에는 생활 세계에 기반을 둔 다양한 운동들이 출현했다. 시민이 일상생활 속에서 직접 체감하고 참여할 수 있는 공동육아, 방과 후 학교, 생활협동조합, 마을만들기 등 다양한 생활상의 이슈

가 활동의 의제가 되었으며, 풀뿌리 운동도 활성화되었다(김도균, 2016). 이런 분화 양상을 정태석(2015)은 ‘외부(체제)지향적 사회운동’과 ‘내부(시민사회)지향적 사회운동’으로 구분하여 설명한다. 외부지향적 사회운동이 자신들의 삶을 억압하는 외부 권력이나 사회체계에 대한 도전이라면, 내부지향적 사회운동은 시민사회 내적인 생활관계의 성숙과 민주적 발전을 지향하는 사회운동으로, 한국 사회가 민주화되고 다원화 되면서 외부 체제에 대한 개혁만으로 해결할 수 없는, 시민사회 내부의 일상적 관계의 민주적이고 합리적인 재구성을 지향하는 운동에 대한 관심이 증대하고 있다고 본다.

이런 점에서 시민사회의 내적 분화는 ‘확산’이라는 또 다른 질적 특징을 얻게 된다. 우리 사회의 문제가 점점 복잡해지고, 복합적인 양상으로 심화되면서 전통적인 권위를 갖고 있던 시민사회단체 외에 다양한 행위자가 문제 해결에 나서고 있다. 문제 해결을 위한 사회적 행위는 때로 광장과 같은 곳에서 대규모 집합행동으로 발생되기도 하지만, 온라인 커뮤니티를 포함하여 다양한 공간에서 개별적으로, 작은 규모로 이루어지기도 한다. 기존과는 다른 이런 새로운 움직임은 한국 시민사회 역사에서 배태되고 성장했던 가치들-민주주의와 인권, 안전과 환경, 성평등, 공동체와 대안적 생활문화, 함께하는 교육 등-이 보다 넓은 범위로 퍼지고, 보다 다양한 공간에서 펼쳐진다는 것을 의미한다.

좀 더 미시적으로 시민사회의 내적 구성의 변화를 살펴보면, 그동안 시민사회의 중심적 행위자였던 시민사회단체들의 활동이 약화되었다는 점을 꼽을 수 있다. 특히 주창활동(advocacy) 중심의 시민운동단체들과 종합형 운동조직들이 영향력이 축소되었다. 반면, 사회경제적 영역의 조직이 활성화되었다. 사회적 기업, 협동조합, 마을기업 등 사회경제적 조직이 보수적 성격의 이명박·박근혜정부에서 크게 성장했다는 점은 다소 역설적이다. 시민참여나 사회적 가치의 확산, 공익활동 활성화를 목표로 취지로 내세운 중간지원조직도 많이 설립되어 시민사회의 주요 행위자로 부상했다. 시민사회에서 독자적으로 설립한 경우도 있지만, 대체적으로 지방정부의 민간위탁방식으로 설립하여 운영되고 있다. 이와 같이 정부와 협력적인 파트너십을 이루어 그동안 시민사회에서 주창해왔던 가치와 다루었던 활동 의제, 혁신적 문제해결방식을 도입한 거버넌스형 조직들의 출현은 주체적 측면에서 볼 때, 시민사회 생태계에서 큰 변화라고 할 수 있다. 요약하면, 전통적인 행위자라고 할 수 있던 사회개혁적 의제를 다루던

운동형 성격의 조직들이 약화되고 위축되는 추세인 반면, 민주화의 진전과 경제화 담론, 협력적 거버넌스의 영향으로 마을 영역과 사회적경제 부문이 상대적으로 활성화되고 있으며, 거버넌스형 중간지원기관들 역시 그 사회적 역할이 점차 증대하고 있다. 무엇보다 가장 주목할 만한 변화 양상은 조직화되지 않은 개인들이 공익활동에 나서고 있고, 풀뿌리나 온라인 커뮤니티에 기반을 두고, 작은 규모에서 임의적으로 모임을 만들어 활동하는 새로운 유형의 조직들이 등장하고 있다는 점이다.



2_새로운 공식활동 주체의 등장

시민사회 생태계에서 가장 큰 변화는 ‘촛불시민’으로 상징되는 자율적 시민의 등장이라고 할 수 있다. 자율적 시민이란 온·오프라인 공동체에서 다양한 방식으로 활동하며, 자기 삶의 세계에서 사회적 실천을 행하고 있는 일단의 시민들을 의미한다(신진욱, 2011). 그동안 시민사회가 시민운동단체로 대표되었다면, 2000년대 들어 다양한 정치적 공간과 사회적 실천의 장에서 성숙해 온 시민들이 시민사회의 공식적 행위자로 등장했다. 이때 중요한 정치적 계기는 촛불이었다. 특히 2008년 촛불은 시민사회 내부에 의미심장한 변화를 초래한 중요한 전환점이었다. 새로운 주체는 시민사회단체를 넘어 불특정 다수로 존재하며, 공적인 문제에 개입하기 시작했다. 응축되었던 시민들의 역량은 스스로의 역할을 시민운동의 후원자에서 주체로 변화시켰다. ‘팬’이 아니라 ‘선수’가 되어 사회적 가치를 추구하는 활동에 직접 뛰어든 것이다.²⁶⁾ 특히 인터넷을 통한 운동이 활성화되면서 이슈에 따라 수시로 이합 집산하는 형태로 아주 느슨하게 결합된 ‘집단(crowd)’이 운동의 새로운 주체를 형성하게 되었다(김동노, 2013: 67).

시민운동이 87년 이전 재야민주화운동과 민중운동을 모태로 하여 탄생했다면, 자율적 시민들은 시민운동이 이룬 민주주의와 정치적 참여 속에서 탄생했다고 할 수 있다(박영선 외, 2012: 21). 시민운동이 열어놓은 확장된 정치영역 안에서 시민들은 운동 조직에 의존하지 않고도 다원화된 정치적 욕구를 분출할 수 있는 방법을 터득하기 시작한 것이다(홍성태, 2017: 69). 시민들의 자발적 참여에 기초하는 시민참여의 확대로 새로운 시민참여형 시민운동이 한국 시민사회의 특징으로 자리매김하게 되었다(주성수, 2017: 206~207).

자율적 시민이란 총체적 특성을 갖고 있는 새로운 주체는 여러 측면에서 전통적인 행위자와 대비된다. 새로운 주체를 어떻게 호명할지 아직 사회적으로 합의가 되지 않았지만, ‘나·들’이라는 신조어가 새로운 주체의 중요한 정체성 중 일단을 드러내준다.

²⁶⁾ ‘팬’과 ‘선수’의 비유는 퍼트남(2009)에서 가져온 것이다. 퍼트남은 그린피스와 같은 3차 단체를 언급하며 우편주문단체의 후원자들은 대의명분의 ‘회원’이라기보다는 ‘소비자’에 가깝다고 지적한다.

“‘나·들’은 누구인가? 언제부터가 우리 주위를 공기처럼 떠다니는 이들이 있다. 그들은 수시로 눈에 띄지만 그만큼 빠르게 스쳐 지나간다. 그들은 흩어져 있다. 하지만 어디에나 있다. 그들의 존재는 특정한 사건이나 이슈가 있을 때 매우 낯설면서도 강력한 양식으로 표출된다. 2008년 촛불집회는 그들의 존재감을 확인할 수 있었던 전형적 사건이다. 서울 광화문을 가득 메운 인파는 번듯한 것발 아래 모인 것이 아니었다. 그런데도 기민하다. 그들은 순간적으로 매우 강한 힘을 모으지만, 금세 다시 흩어진다. 그러나 완전한 해체는 아니다. 일상의 소통과 모임은 온라인에서 수만 가지 모습으로 살아 꿈틀댄다. …(중략)… 그들에게는 조직보다 개인을 중시하는 성향이 강하다. 집단의 규범보다 개인의 가치판단이 앞선다. 그러나 그들은 고립된 개인이 아니다. 그들을 이어주는 보이지 않는 선들이 헤아릴 수 없을 만큼 복잡한 가닥으로 이어져 있다. 인터넷과 소셜네트워크서비스(SNS)다. 그들은 ‘나’의 복수다. 그들은 수평적 네트워크라는 그물 위를 자유롭게 흘러 다닌다. …(중략)… ‘나·들’은 ‘우리’라는 울타리 안으로 곧바로 수렴될 수 없다. ‘나’와 ‘들’은 고정되지 않은 채 서로 밀고 당긴다(안영춘, 2012).”

새로운 주체의 가장 큰 특징은 집단 정체성이 희미하다는 것이다. 이념과 진영에서 자유롭다. 광장에 나와 함께 촛불을 들었지만, 공식적 조직의 일원으로 나선 것은 아니다. 중앙집중적 지도부와 수직적 의사결정체계를 기피하며 자율적 동기 부여와 개인적 아이디어, 계획, 자원공유를 기반으로 하는 네트워크를 통한 ‘개인화된 집합행동’의 표출을 선호한다(최재훈, 2017: 76~77). 집단이라는 경계 구분을 지양하고 물 흐르듯 만났다 헤어지는 유연함도 중요한 정체성이다(이선미, 2015: 45). FGI에서 나왔던 내용처럼 ‘물’과 같은 존재이다.

집합적 행동에 함께 하면서도 개별적으로 존재하는 이들은 집단적 구성원의 정체성이 약한 반면, 개인으로서의 의미와 동기가 매우 중요하다. 집합적 대의나 명분보다 개인적 차원의 의미와 동기가 중요하다는 것은 이들의 관심과 지향이 삶의 세계와 매우 밀접하게 연결되어 있는 이슈에 관심을 가진다는 것을 함의한다. 개인적 라이프 스타일을 통해 걸려진 개인화된 이슈들에 선택적으로 참여하여 행동하는 방식을 선호하는 양상을 보인다(최재훈, 2017: 76). 관심 이슈가 매우 세분화되어 있으며 미시적이다. 하지만 이들이 주목하는 이슈는 고정적이지 않다. 선택적으로 접속하는 이슈에 따라 유동적으로 ‘모였다 흩어졌다’를 반복하기도 한다. 참여와 소통, 활동의 기반이 통일적이지 않다. 그러다보니 ‘프로젝트 기반’으로 활동이 이루어지고, 이는 시민사회조직에까지 영향을 끼친다. “이전에는 활동을 위해 단체에 들어갔다면, 지금은 ‘이거해보면 어떨까’ 하는 아이디어 중심으로 사람들이 모여서 프로젝트를 해요.”²⁷⁾라는 상황으

로 변화하고 있는 중이다.

이처럼 유연하고 자유로운 활동이 가능하게 된 것은 예전과 달리 참여 방식이 용이해졌기 때문이다. 민주화 이후 자유로운 표현이 가능해진 정치사회적 환경과 디지털 혁명이 개인적 차원의 자기 표출과 다원화를 가져왔다. 온라인 네트워크는 시간과 공간의 제약에서 자유롭고, 수평적인 관계 속에서 경험과 정보, 자원을 나눌 수 있으므로 상대적으로 사회적 활동에 참여하는 비용이 적게 들어 자율적 시민, 참여적 시민의 새로운 활동 기반이 되었다. SNS를 통해 신속한 시민들의 의사소통과 정보 공유가 가능해지면서, 유연하게 모이고 흩어지는 방식으로 사회적 행동에 나설 수 있게 된 것이다.

그러나 인터넷이 저비용으로, 그리고 여러 면에서 평등한 방식으로 수 많은 동료 시민들, 특히 관심을 공유하지만 시간과 공간을 공유하지 못하는 개인들을 연결할 수 있게 해주지만, 가상세계에서 익명성과 유동성은 ‘쉽게 들어오고 나가는’, ‘차타고 가다가 마음 내키면 아무 데나 들르는’ 관계를 조장해서 의무감, 신뢰성, 호혜성이 발달되지 않을 것이란 지적도 있다(퍼트넘, 2009). 실제로 디지털 네트워크를 통해 시민들의 참여와 소통이 용이해진 반면, 대면 접촉이 사라지면서 시민들의 주체성과 연대감을 형성하는 데 한계가 있다는 점을 인식하여 면대면 방식을 통해 시민들이 공적 책임을 인식할 수 있는 시민참여활동이 시도되고 있다(이다현, 2018). 자원봉사계에서도 온라인 자원봉사의 장점에도 불구하고, 비영리조직과 심리적 연결, 정체성 공유가 어렵고, 비영리조직과 온라인 자원봉사자들 간의 유대가 약화된다는 연구 결과가 제출된 바 있다(정진경·천희, 2018: 56).

이처럼 집합적 정체성을 거부하고, 추상적인 대의와 명분보다는 개인적인 동기와 아이디어를 가지고 스스로 선택한 이슈에 접속하고 자발적으로 활동을 조직하며 디지털 네트워크를 통해 또 다른 개별적 주체와 연결되거나, 대규모 집합행동에도 참여하는 새로운 주체들이 이제 시민사회의 주요 행위자로 부상하고 있으며, 이들의 정체성은 공익활동 양상에도 반영되어 시민사회 공익활동 생태계의 풍경이 달라지고 있다.

27) 서울시NPO지원센터, 2018, 「NPO 트렌드 리포트 변화, 읽다」, p.22(백희원/기본소득청'소'년네트워크).

3_새로운 공익활동 주체와 공익활동의 특성

위에서 살펴본 것처럼 2000년 이후 진화와 성장을 거듭한 시민들은 시민사회에서 벌어지는 다양한 활동에 고유한 개성을 발휘하며 참여하고 있다. 훈련된 활동가들이 체계적으로 활동하는 전문적인 운동조직과 달리, 특정 의제에 관심을 갖는 개인들이 같은 고민과 필요를 갖고 있는 또 다른 개인들과 만나 네트워킹을 도모하며 공익활동을 전개하는 사례를 통해 새로운 주체들의 공익활동 특성을 살펴보려고 한다.

1) 몇 가지 사례 : 알짜, 세자울 된장맘, Doing, 쓰레기덕질

(1) 알짜(알맹이만 원하는 자)²⁸⁾

알짜(알맹이만 원하는 자)는 2018년 시작한 알맹@망원시장 프로젝트에 참여하는 사람을 말한다. 알맹@망원시장은 전통시장을 대상으로 하는 플라스틱 프리 프로젝트이다. 현재 10평 미만의 상점이 입주해있는 전통시장에서는 아직 일회용 비닐봉지 사용에 대한 규제가 시행되고 있지 않지만, 규제에 앞서 자발적인 시민캠페인을 통해 플라스틱 프리 전통시장을 만들어보자는 취지에서 출발했다. 처음에는 쓰레기문제나 자원 재활용, 플라스틱 사용에 대해 문제의식이 있던 망원동 인근에 사는 몇 사람이 동네의 전통시장인 망원시장에서 일회용품 사용을 줄여보자는 마음에서 프로젝트를 시작했으며, 알짜 1기를 거쳐 2019년 현재 2기가 구성되어 활동 중이다. 알짜2기에는 망원동 주민 뿐 아니라 플라스틱 프리에 관심 있는 다양한 곳의 시민들이 참여하고 있다. 프로젝트를 시작한 2018년에는 서울시 사회혁신사업 리빙랩 지원을 받았으며, 2019년에는 서울녹색환경지원센터의 후원을 받고 있다

알짜는 캠페인 참여자이자, 자원 활동가이며, 모임의 운영지기이다. 알짜들의 가장 중요한 활동은 알맹 캠페인이다. 비닐봉투, 플라스틱 없는 장보기 캠페인 참여, 안 쓰는 장바구니 모으기, 시장에서 재활용되지 않는 포장재 모니터링, 키보드·마우스 등 재사용 가능 물품 제3세계 기증, 세제리필샵·플라스틱 프리 팝업숍 운영과 망원시장 라

28) [https://almangmarket.blog.me/\(알맹망원시장 블로그\)](https://almangmarket.blog.me/(알맹망원시장 블로그))

김보람, 2018.12.29., “‘포장쓰레기 빼고, 필요한 알맹이만 사세요!’ 고금숙 활동가 인터뷰”, <http://www.hkbs.co.kr/news/articleView.html?idxno=495538>

서울시NPO지원센터, 2019.09.02., 「2019 NPO 국제컨퍼런스 발표자료집」 p.103.

운딩(시장 상인들과의 교류, 대안 제안하기, 알맹 협약가게 늘리기 활동)등이 주요 활동이다. 알짜의 역할을 요약하자면, 망원동 플라스틱 프리 활동을 통해 마을의 자원순환을 책임지는 것이라고 할 수 있다. 알짜들의 활동은 다른 지역에도 영향을 미쳐 강동구에서도 제로웨이스트 전통시장 활동을 하는 자발적 시민그룹이 만들어져서 알맹형 전통시장의 실험이 조금씩 확산되고 있다.

알짜는 활동의 지속가능성을 위해 의식적으로 조직 활동에 자원 투입을 최소화하는 방안을 선택해서 운영하고 있다. 그래서 조직을 기반으로 활동하기 보다는 프로젝트 베이스로 활동한다. 자발적 시민들로 자원 활동가 그룹을 만들어 아이디어 수집에서부터 활동 기획, 프로젝트 운영 전반을 함께 나누어 활동한다. 공식적 조직에 비해 다소 느슨한 활동 방식을 택했지만, 알짜는 첫 해에 비해 구성원도 늘었으며, 질적으로도 계속 진화하고 있다. 그 핵심에는 알짜에는 플라스틱 프리라는 분명한 지향과 재미와 즐거움을 동반한 실천이 있기 때문이라고 평가된다.

(2) 세자울 된장맘²⁹⁾

세자울 된장맘은 2017년 2월 만들어진 강남구의 세명초, 자곡초, 율현초 학부모들의 연합모임이다. 세곡·자곡·율현초등학교 학부모회 대표를 맡고 있는 홍은아씨로부터 세자울 된장맘의 활동이 시작되었다. 홍 대표는 자녀 교육이라는 개인적 필요라는 동기에서 학부모회 활동을 시작해서 인근 혁신초등학교 학부모 몇 사람들과 함께 혁신초학부모회라는 네트워크를 만들었다. 학부모 모임에서 학교 운영, 학부모회 활동 방향, 아이들 교육 문제와 개선 방향 등 자신들이 처한 교육 현실을 매개로 다양한 주제로 이야기를 나누다 '전통장'을 활동 주제로 삼게 되었다. 애초 전통장은 초등생 자녀의 건강한 먹거리를 고민하다가 찾아 낸 주제이지만, 친환경 바른 먹거리를 통해 건강하고 안전한 돌봄을 하자는 취지 외에 다른 의미도 부가되었다. 마침 강남구에 전통장 명인이 있어 지역사회에서 자부심을 느낄 수 있는 계기를 마련할 수 있었으며, 전통장 담그기를 통해 아이들과 어르신을 세대적으로 잇는 가교 역할도 할 수 있으리란 기대도 더해져 전통장을 매개로 한 지역사회 활동으로 확대되었다.

29) FGI 2차 내용 참고

세자울 된장맘의 회원은 7명이다. 그리 많지 않은 숫자이지만, 세자울 된장맘은 지역 내 된장·고추장 명인들을 찾아 지역에서 정월 장 담그기를 하는 ‘우리 동네 장독대’ 같은 행사에서 활동을 시작한 이래, 전통장을 학교 급식에 이용하자는 캠페인과 바른 먹거리 교육, GMO반대 활동 등으로 활동의 지평을 넓혔다. 나아가 쓰임을 두고 분분 하던 세곡동의 한옥 공간을 어린이도서관으로 만들 것을 제안하여 멋진 지역문화공간으로 만들어내기도 했다. 활동 경험이 쌓이며, 활동 주제도 점점 깊어지고, 활동의 범위도 점차 넓어지면서 세자울 된장맘이 개최하는 마을축제는 강남구의 대표적인 마을공동체 사업으로 발돋움했으며, 세자울 된장맘 역시 지역사회 변화의 중요한 주체로 자리매김하게 되었다. 서울시의 부모키뮤니티활성화지원 사업(2018), 강남구 마을공동체 2차 주민공모사업(2019)을 통한 지원이 세자울 된장맘의 활동 기반을 넓히는 데 일정한 역할을 한 것으로 파악된다.

세자울 된장맘은 최근 시작된 공익단체의 흐름이 거대 담론이나 의제에 개인이 참여하는 형식이 아니고, 개인의 생활에서 출발한 의제와 그 필요에 함께 하는 이웃들이 공동체를 이루는 형식이 두드러진다는 특성을 전형적으로 보여준다(위정희·신은희, 2018: 38). 나아가 개인적 동기나 필요에서 출발했지만, 적절한 사회적 지원이 결합될 때, 공익활동의 범위와 영향력이 한층 제고될 수 있다는 것을 시사해주는 사례이기도 하다.

(3) Doing(두잉)³⁰⁾

Doing(이하 두잉)은 페미니스트 네트워크를 지향하며 개성 있는 공간을 통해 공익활동을 전개하고 있다. 두잉은 페미니즘을 전공했던 김한려일씨가 ‘고립된 페미니스트’로 지냈던 개인적 삶의 동기와 2014년 세월호 참사, 2016년 5월 강남역 여성혐오 살인 사건을 계기로 삼아 2017년 만들었다. 세월호 참사 후 1년간 매일 저녁 강남역에서 세월호 진상규명 서명 활동을 했던 김한 대표는 강남역 여성혐오 살인사건 이후 ‘이제는 나를 그대로 표현하며 살고 싶다’는 마음이 절실해져 신용보증재단 창업 대출

30) <http://cafedoing.com>(두잉 사회적협동조합).

석진희, 2017.02.09., “청담역 6번 출구 앞에 생긴 페미니즘 카페에 가봤다”, 한겨레, http://www.hani.co.kr/arti/culture/culture_general/781973.html#csidx9eedec6e9b024ca82084e9f6d8a0705

이윤주, 2019.03.14. “페미니스트 협동조합 출범 ‘외톨이 페미들 다 모이세요’”, 한국일보, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201903121056329563>

을 받아 두잉을 차렸다고 한다. 개인적 삶의 이력에 더해 두 사건에 대한 죄책감이 두잉을 시작하게 된 직접적 동기로 작동했다고 할 수 있다.

두잉은 강남 지역에서 카페와 도서관, 갤러리, 강연장 구실을 하는 복합문화공간을 매개로 페미니스트 네트워킹 형성, 소수자·약자에 대한 인권 감수성 향상 및 연대, 페미니즘 지식의 습득과 전인적인 성장, 페미니스트의 임파워먼트와 ‘쉼’을 위한 활동을 전개하고 있다. 페미니즘 독서모임, 영어회화반, 페미니즘 학당, 젠더스쿨 등의 프로그램을 운영한다. 아울러 두잉은 페미니즘 멀티공간으로서 페미니즘 북 페어, 페미니즘 서점, 페미니즘 굿즈샵의 기능을 하며, 운영자의 전공을 살려 페미니즘 상담소 역할을 하기도 한다.

두잉은 페미니스트들의 ‘따로 또 같이’의 공간이다. 혼자서 여성학페이지를 만든다거나, 폐북 활동을 하는 고군분투 페미니스트들이 만나 서로에게 힘을 주고받는다. 페미니즘에 관심은 있지만 잘 모르는 사람들끼리 스터디 모임을 결성해서 학습을 하고, 자율적으로 관련 활동을 도모한다. 이렇게 두잉은 홀로 외롭게 흩어져 있는 페미니스트를 네트워킹하며, 페미니스트의 쉼터와 놀이터로서의 역할을 하고 있는 것이다. 최근에는 강남역 여성혐오 살해사건 이후 활동을 시작하게 된 영영페미, 닛페미, 메갈세대와 시니어 페미니스트 세대와의 소통의 장을 마련하는 등 페미니즘에 관심 있는 이들이 더 많이 모일 수 있는 기회가 더욱 풍성하게 마련되고 있다.

두잉은 여성주의 행동에도 적극적이다. 혜화역 시위나 미투, 불법촬영, 사이버성폭력 등에 페미니스트 관점에 입각해서 다양한 페미니즘 그룹들의 활동을 소개하고, 페미니스트를 연결하는 역할도 한다. 최근 강간 약물과 성폭력으로 사회적 문제가 되고 있는 클럽들을 경고하기 위해 열린 ‘Burning Warning’ 집회에선 개인 페미니스트들과 함께 두잉 깃발을 들고 참가하기도 했다. 두잉은 애초 공간을 매개로 페미니즘의 네트워크를 목표로 출발했지만, 강남 지역이 사회적 가치나 의제를 추구하는 공간이 희소하다보니, 강남 지역 시민사회의 아지트로서의 기능도 수행하고 있다. 페미니즘을 넘어 다양한 사회적 의제를 매개하는 공간으로 거듭나고 있는 것이다. 두잉은 지속가능한 활동을 위해 사회적협동조합 설립 준비를 해서, 2019년에 페미니스트 협동조합이 됐다.

(4) 쓰레기덕질³¹⁾

쓰레기덕질은 제로웨이스트를 목표로 하는 쓰레기 덕후들의 모임이다. 온라인 플랫폼, 파티(Parti)에 자리잡고 있는 커뮤니티로, 쓰레기 덕후들의 ‘가상마을’이다. 때때로 오프라인모임으로 쓰레기덕질 반상회를 개최하기도 한다. 쓰레기 덕후는 일상생활 속 쓰레기를 모니터링하기 위해 쓰레기를 모으고 관찰하고 기록하는 사람, 쓰레기를 줄이기 위해 애쓰는 사람, 쓰레기 속에서 ‘쓸애기’를 발견하는 사람, ‘재활용’을 위해 쓰레기를 모으는 사람, 쓰레기 없는 삶을 위한 정보를 모으고 나누는 사람 등을 의미한다. 쓰레기덕질 덕분에 쓰레기 덕후는 제로웨이스트를 지향하는 시민들을 지칭하는 말이자, 소비자본주의에 대항하는 생활운동의 대명사이며, 쿨한 트렌드세터를 의미하게 되었다.

쓰레기덕질은 2017년 서울NPO센터에서 시민들의 공익활동을 지원하는 프로그램인 미트쉐어에 참여하면서 4개월 간 쓰레기 관찰기와 워크숍, 제로웨이스트 캠페인, 관련자료 아카이빙 등의 활동을 진행한 경험이 있는데, 프로젝트가 끝난 후에도 활동을 종료하지 않고 현재까지 지속하고 있다. 쓰레기덕질은 ‘쓰레기 관찰기’ 프로젝트를 통해 시민들에게 주목받기 시작했다. ‘쓰레기 관찰기’는 첫 한 달 동안 자신이 버린 쓰레기를 모아 관찰하고 사진으로 찍어 기록으로 남겨 한 사람이 얼마나 많은 쓰레기를 양산하는지를 직접 실험하고, 그 이후 한 달 동안에는 쓰레기 없는 삶을 위한 도전기를 작성해 일상의 실천을 통해 얼마나 쓰레기를 줄일 수 있는지를 모니터링 하는 프로젝트이다. 이후 ‘쓰레기 관찰기’는 쓰레기 덕후들의 일상 실천이 되었다. 쓰레기덕질은 ‘쓰레기 관찰기’, ‘쓰레기 없는 일주일’ 캠페인에 이어 현재는 캠페인 시즌 2로 ‘컵 보증금제 캠페인’을 진행 중이다. 일회용 컵 보증제 입법 촉구를 위해 이들은 ‘플라스틱 컵 어택’(일회용 컵으로 더러워진 거리를 청소하며, 기업에게는 일회용 컵 납탈을 경고하고, 시민들에게는 일회용 컵 보증금 제도를 알리는 캠페인), 플라스틱 컵 맵핑(얼마나 많은 일회용 컵이 전국에 버려지는지 사진을 찍어 모아 지도를 작성해보는 캠페인), 「자원재활용법」 개정 촉구 국회환경노동위원회 직접 메시지보내기 등의 활동을 한다. 직접 커피숍을 찾아다니며 실태조사를 하는 ‘일회용 컵 사용실태 시민모

31) <https://zero-waste.parti.xyz/parties>(쓰레기덕후의 가상마을-쓰레기덕질).

이영경, 2018.4.20., “‘쓰레기 제로’ 도전 한 달 “결국 내 삶을 바꾸는 일이더라”, 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201804202044005&code=210100#csid_x430051815b0b54eb2c1da1459c1999b

니터링'도 중요한 활동 중 하나이다.

쓰레기덕질의 활동은 커뮤니티 명칭에서 확인할 수 있듯 덕후들의 활동과 유사하다. 모임 구성원들은 모두 '할 수 있는 만큼', '즐거운 만큼' 쓰레기덕질에 참여한다. 소박한 활동이라고 하더라도 구성원들이 자발적으로 아이디어를 모으고 기획하고 참여한다. 예를 들어 최근 집중하고 있는 '컵 보증금제 캠페인'을 위해 카드뉴스를 제작한다고 할 때, 한 사람이 초안을 올려놓으면 다른 멤버들이 '빨간펜'으로 문구 수정을 비롯해서 디자인까지 함께 의견을 주고받으며 완성하는 식이다. 커뮤니티 구성원이 직접 참여하여 활동을 기획하다보니, 자기주도성을 적극적으로 실현할 수 있다. 또한 참가자들이 부담을 느끼지 않고 흔쾌하게 참여할 수 있는 프로그램 중심으로 활동이 이루어진다. 대단한 성과를 추구하는 것은 아니지만, '컵 보증금제' 부활을 위한 언트럴파크 '컵줍깅', 등산하며 쓰레기를 줍는 '줍줍' 등 쓰레기덕질의 활동은 쓰레기 문제에 관심 있는 개인들이 느슨한 방식으로 가치를 공유하고 참여하면서 재미와 의미를 동시에 누리는 최근 공익활동의 핵심 요소를 모두 가지고 있는 사례이다.

2) 새로운 공익활동 주체와 공익활동의 특성

(1) 공식적 조직에 의존하지 않는다.

이들의 공익적 활동은 특정 단체나 조직을 통하지 않는다. 지난 30년 동안 시민사회는 강력한 시민운동조직을 탄생시켰으며, 이들 조직들은 한국 사회의 변화를 선도하며, 시민들이 정치사회적으로 참여할 수 있는 무수한 공간과 기회를 창출해왔다. 그리고 그 공간과 기회를 통해 시민들은 시민의식을 고양했으며, 환경, 인권, 사회정의, 소수자 보호 등 다양한 사회적 가치를 지향하는 실천을 해오며 공적 시민으로 성장해왔다. 그러나 이제 시민들은 고도로 '제도화'되고 '전문화'된 시민단체의 '일상화'된 운동에 익숙해져 회원이 아니거나 새로울 것 없는 '조직화'된 시민운동에 더 이상 관심과 신뢰를 두려하지 않는다(홍성태, 2017: 68). 자율적 시민들은 제도화되고 전문화된 시민사회조직을 경유하는 대신, 온라인이나 공간을 매개로 느슨한 네트워크를 통해 독자적으로 공익활동에 나서고 있다. 자발적 시민층이 그동안 시민운동이 열어놓은 정치적 공간에서 성장했다는 점에서 본다면 이는 매우 역설적인 현상이다.

그 배경을 찾아보면 첫째, 이들이 개별성에 대한 지향이 높고 집단적 정체성에 대한 거부감이 강하다는 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼 이들은 집단 정체성이 약하며, 거대한 사회적 명분이나 추상적 가치보다는 개인적 동기와 필요에 따라 움직이는 경향이 더 강하다. 또한 아무리 지향하는 가치가 같다고 하더라도, 단일한 정체성을 따라야 한다는 조직 문화와 위계적인 의사소통 구조를 받아들이기 힘들어한다. 둘째, 그동안 시민들이 공익적 활동을 하기 위해 경유했어야만 했던 시민사회조직들이 시민들의 눈높이에서 보면 과잉 정치화되고, 기득권 세력의 일부가 되었다고 인식한다는 점이다. 그간 우리 사회에 누적된 정치 불신이 더해져 시민운동에 대한 신뢰가 점점 떨어지게 된 것이다. 셋째, 시민들의 의식과 역량이 매우 높아졌다는 점이다. 시민들이 특정한 조직의 구성원을 뛰어 넘어 개별적으로 활동의 주체가 되었다는 것은 이들의 활동 역량이 전문적인 운동조직 못지않다는 것을 의미한다. 2008년 촛불을 위시해서 최근 한국사회의 지형을 바꿔놓은 2014년 세월호 참사와 2016년 촛불 등에서 확인한 창의적 시민행동에 대해서는 재론할 필요가 없을 것이다. 이슈에 대한 전문성도 뛰어나 사회적 권위가 높은 전문 운동조직들과 파트너십을 형성해 문제 해결에 함께 나서거나 정부와의 공식적인 정책 회의에 참여하는 등 시민적 역량이 매우 성장했다.

(2) 스스로를 조직한다.

시민들은 스스로 문제를 발견하고, 정의하며, 해결을 모색한다. 당사자모임을 비롯해 비영리 스타트업을 준비하는 청년, 마을공동체활동에 나선 주민들, 동네 작은도서관의 학습공동체, 1인 활동가 등 스스로를 조직해 움직이는 이들의 가장 큰 특성은 ‘당사자성’이다. 풀뿌리에 기반을 두고 소규모로 공익활동을 하고 있는 FGI 참가자들도 대부분 자기 필요에 의해 활동을 시작했다고 밝혔다. 넷물아 흘러흘러를 만든 이현주 대표는 책모임을 하고 싶는데, 아이와 동반해서 참여할 수 있는 모임이 없자, 직접 아이와 함께 편하게 책읽기 모임을 할 수 있는 공간을 열었다. 세자울 된장맘의 홍은아 대표도 아이의 교육 문제를 해결하기 위해 스스로 학부모회라는 네트워크를 만들어 바른먹거리운동을 시작했다. 숲여울기후환경넷의 노미진 대표는 이미 조직되어 있던 단체라고는 하지만 형식화된 조직을 본인의 욕구와 필요에 기반을 두어서 주변의 자원을 동원하며 단체의 대표가 되어 지역 환경교육을 이끌고 있다.

당사자로서 스스로 사회적 변화를 만들어내려는 이들 그룹은 필요한 정보와 자원을

자력으로 마련하는 특징이 있다. 이들은 정보가 필요하면 함께 조사를 한다. 학습이 필요하면 함께 공부를 한다. 함께 할 동료가 필요하면 SNS에 캠페인 계정을 연다. 재원이 필요하면 크라우드 펀딩 프로젝트를 기획한다. 때로 활동 효과를 위해 전문적 조직이나 정치인들과 연대하기도 한다. 창의적인 아이디어와 혁신적 기획으로 사회적 자원을 적절히 활용하며 직면한 문제를 해결한다.

당사자 운동의 대표적인 사례로 정치하는 엄마들을 꼽을 수 있다. 정치하는 엄마들은 지난 2019년 5월 14일, 스쿨미투 전국지도를 발표했다. 이들은 전국 스쿨미투 현황을 파악하기 위해 1년간 교육청에 정보공개청구는 물론 스쿨미투 트위터 계정과 언론 보도를 검색했다고 한다. 스스로를 ‘소수자로서의 당사자성이 충만한 활동가’로 규정 한 엄마들이 변변한 사무실 하나 없이, 상근자도 두지 않은 채 86개의 스쿨미투 현황을 망라해서 스쿨미투 전국지도 제작이라는 큰 프로젝트를 성사시킨 것이다. 비리유치원 명단 공개작업도 마찬가지였다고 한다. 스쿨미투 전국지도 제작했을 때처럼 1년 동안 정부와 교육청 등을 상대로 정보공개청구, 행정소송 등을 반복했다. 개인적인 차원의 필요와 동기를 갖고 출발했지만 대규모 시민단체나 전문화된 운동조직 못지않게 문제해결능력을 보여주는 이런 사례는 최근 새로운 주체들에 의해 전개되는 공익활동이 얼마나 혁신적인지를 보여준다.

(3) ‘하고 싶은 사람이’, ‘하고 싶은 일을’, ‘하고 싶은 만큼’ 한다.³²⁾

활동을 시작하는 방식도, 활동에 참여하는 방식도 유연하다. 흩어졌다 모이는 게 자연스러우며, 관계도 느슨하다. 활동의 동기나 지향하는 가치가 개별성을 추구하다보니 활동의 결합 수준이나 관계의 방식이 고정적이지 않다. 공식성을 지향하지도 않는다. 사무실을 별도로 필요로 하지 않는다. 모임이나 조직을 결성하는 경우에도 소규모인 경우가 많으며, 온라인 기반으로 움직이고, 위계를 갖추기보다는 수평적인 네트워크 방식을 선호한다. ‘하고 싶은 사람이 하고 싶은 일을 하고 싶은 만큼 하는 곳’이라는 정치하는 엄마들의 정체성이 이에 부합하는 대표적 사례이다. 쓰레기 덕후들이 모여 커뮤니티를 만들 때 멤버들이 공유했던 글에서도 같은 정체성을 확인할 수 있다.

32) 정치하는 엄마들의 장하나 회원의 말 인용.

“우리는 열혈 환경운동가도 아니고, 자연인도 아니다. 그저 평범한 청년들이다. 그래서 선뜻 제로 웨이트를 선언하지 못한다. 웬만큼 부지런하지 않거나 독한 마음을 먹지 않으면 완벽하게 쓰레기 없는 삶을 살기는 어려울 것이다. 우리는 대신 ‘우리가 할 수 있는 만큼만 해보기로 했다’. 일상 속에서 쓰레기를 줄이기 위해 소소한 노력을 하고, 그 과정을 다른 사람들에게 공유하는 것. 누군가 보통사람인 우리의 도전을 본다면 “그 정도쯤 나도 할 수 있다”고 관심을 가지지 않을까? 언제나 그렇듯 ‘하고 싶은 만큼! 할 수 있는 만큼!’”³³⁾

이렇게 유연하게 공익활동에 참여할 수 있게 된 것은 예전에 비해 공익활동에 대한 진입장벽이 낮아졌기 때문이다. 특히 디지털 혁명으로 인해 더 많은 시민이 공익활동 현장에 가까워졌으며, 참여할 기회를 많이 얻게 되었다. 자발적인 참여가 증가하게 된 것이다. 온라인 네트워크는 지식과 정보의 획득을 비롯해 뜻이 맞는 동료들을 규합하고 정서적 공감을 나눌 수 있는 한편, 자신이 활동에 참여하는 정도와 수준을 통제할 수 있다는 점에서도 참여자들의 만족감이 높다. 페이스북 등 SNS를 통한 활동은 신속하게 활동에 대한 피드백을 받을 수 있기 때문에 활동에 대한 효능감 역시 높다. 또한 공식적 조직을 유지하지 않다보니 조직에 들어가는 비용을 최소화할 수 있다는 장점을 갖게 된다.

(4) 대표 없는 운동, 자율적이고 수평적인 운영을 지향한다.

최근 많은 공익활동 사례에서 대표 없는 운동을 추구한다는 특성이 발견된다. 대외 활동을 위해 대표를 두고 있는 경우가 있기도 하지만, 별 의미는 없다. 누구나 대표가 되며, 누구도 자신의 견해와 입장을 대표할 수 없다. 참여하는 구성원들이 동등한 참여와 수평적인 의사 결정으로 운영한다. 공식적인 대외 관계를 형성하는 일이 드물고, 모임의 규모가 크지 않으며, 주로 온라인에 기반을 두고 활동하기 때문에 위계적 구조를 필요로 하지 않는다.

이들이 수평적인 활동방식을 선호하는 가장 큰 이유로는 사회 전체적인 탈조직화와 개별화 경향을 꼽을 수 있다. 그러나 위계적 조직에 대한 저항감도 중요한 이유 중 하나이다. 새로운 주체들은 수직적 구조를 만드는 대신, 구성원 모두 평등한 일인으로 참여하여 중요한 활동 원리인 자발성과 자율성을 해치지 않으려고 한다.

33) 쓰레기덕질 회원 작성. 2018.07.18., “지식채널e가 쓰덕이 궁금하대요”, https://docs.google.com/document/d/10H_Vu-_V0_xpzgjeHUWQwkXELSoIM0svdoad2xRpRCA/edit

새로운 주체들의 자율적 동기에 대한 추구는 월스트리트운동이나 노란조끼시위 등 전 세계의 민주주의 직접행동에서 나타나는 ‘리더 없는 운동’을 연상시킨다. 리더 없는 운동, 지도부에 대한 거부는 시민들이 그동안 정부와 전통적인 정당의 행태에서 부패와 냉소주의를 목격하고 난 후, 그 어떤 조직된 정치적 지도부도 믿지 못하는 깊은 불신감과 연관이 있다는 분석이 있다(마누엘 카스텔, 2015). 한국적 맥락에서 살펴본다면, 그동안 정치권력에 대한 불신이 누적된 상태에서 오랫동안 사회적 영향력을 누렸던 시민운동조직도 사회 권력의 하나가 되었다는 인식이 반영된 것으로 이해할 수 있다.

(5) 자기의미실현에 주목한다.

시민사회 공익활동 생태계에 새롭게 등장한 주체들은 어떤 사회적 의제가 대두되었을 때 그 가치나 대의에 공감하며 관심을 갖게 되지만, 그 목표보다도 자신이 그 가치를 실현하는 과정과 자기의미의 실현에 더욱 주목하는 경향이 있다. 의제의 성격은 분명히 사회적이지만, 자기 삶의 충만함을 목표로 한다. 개인적 삶의 변화를 추구하고자 하는 욕구와 사회적 가치를 추구하는 행위는 동전의 양면이다. “자신이 관심을 두고 있는 문제에 대해 스스로 이야기하겠다는 사람들이 다양한 형태의 장으로 나오고 있어요. 자신의 목소리를 내고, 굿즈를 구매하거나 함께 모여 책을 읽는 등 자신의 활동을 삶으로 연결”³⁴⁾하는 데 큰 의미를 둔다. 무엇보다 냉소와 무력감의 악순환에서 빠져 나와 해결의 과정에 한 발 내딛었을 때 확인할 수 있는 자신의 변화에 주목하는 것이다.

조직적인 활동에 참여하는 경우에도 집단의 일원으로서의 참여가 아닌, 개인으로서 참여한다. 한 시민의식 조사에서도 시민들이 가장 일괄적으로 선호하는 키워드로 ‘개인’이 제시되었다. 이때 개인은 변화를 지향하며, 자기완성을 추구하는 존재이다(라도삼 외, 2018). 세월호 참사에 대해 정부에 항의하는 과정에서 등장한 ‘가만히 있으라’ 운동에서 보여준 참여자들의 행위 양식은 이를 극명하게 보여주는 사례이다. 검은 옷과 흰 마스크를 쓴 참석자들은 일정한 장소에서 모여 자유발언을 진행한 후 침묵시위를 하고, 또 다른 장소로 이동하며 자유발언과 침묵시위를 반복한다. 이 행동의 특징

34) 서울시NPO지원센터, 2018, 「NPO 트렌드 리포트 변화, 읽다」, p.22(고윤정/부산문화재단).

은 참가자들이 분노의 표출이나 상대에 대한 비난이 아니라, 자신의 생각을 표출하고 공유하는 데 초점이 맞추어져 있다는 것이다. 자신이 무슨 생각과 동기를 가지고 있는지를 밝힘으로써 각각의 개인이 참여의 주체가 되기를 선언하는 의례와 같은 성격을 보여주는 이런 집합행동은 새로운 주체들에게는 대규모 집회의 일원보다는 참여자 개인 개인의 참여 의미가 더욱 중요한 가치라는 것을 보여주는 사례이다(최재훈, 2017: 80~81).

존재를 향한 태도 운영자인 윤주애씨의 사례에서도 자기의미실현에 주목하는 최근 공익활동의 특성이 잘 나타난다. 이런 경우 실제 자기 활동을 공익적으로 인식하지 않고, 그 실천 역시 공익활동의 일환으로 자리매김하는 데 주저하기도 한다. 그간 공익활동은 체계적이고 전문적인 조직에 의해서 수행되는 활동으로 협소하게 이해되는 경향이 강했으며, 무엇보다 커다란 대의를 추구한다는 목적의식보다는 개인적 관심과 욕구에서 활동이 시작되고, 그 활동의 결과에 대한 영향력을 가늠하기 어렵기 때문일 것이다. 그러나 현재 공익활동에 대한 개념은 사회의 문제해결과 사회적 가치를 추구하는 모든 활동을 포괄하게 되며 점차 그 외연이 확장되고 있다. 앞에서 살펴본 많은 사례들은 비록 개인적 차원의 동기에서 출발하여 소모임과 느슨한 온라인 네트워크 등 비공식적 기반에서 자기의미실현에 가치를 두고 있지만, 사회적 가치 추구하고 변화지향을 갖고 있으며, 그 과정에서 동료시민들과 관계하며 활동의 폭과 깊이가 더해져나오면서 우리, 사회로 나아가는 경로를 보여주고 있었다.

(6) 한 가지(single)이슈에 집중한다.

새로운 공익활동 주체는 개인의 라이프 스타일과 취향에 따라 이슈를 선택하며, 선택된 한 가지 이슈에 집중하여 활동하는 경향이 강하다. 공익활동의 주제가 되는 이슈는 대체로 주장이 명료하며 해법이 간단하다. 앞서 살펴본 쓰레기덕질이 새로운 주체들의 이런 경향을 뚜렷하게 보여주는 사례이다. 쓰레기덕질은 지구를 살리는 다양한 실천 중 오직 쓰레기문제에만 관심을 갖고 제로웨이스트를 추구하고 있다. '덕후'라는 이름에서 알 수 있듯, 이들은 덕후를 닮았으며, 덕질하듯 활동을 한다.

초기 시민운동단체들은 종합적인 운동단체를 표방하고, 한국 사회가 풀어야 할 온갖 사회적 문제들을 시민운동의 의제로 삼았다. 경실련과 참여연대, 환경연합 등이 대표

적이다. 그러나 2000년대 이후 사회가 점점 다원화되고, 이에 따라 시민들의 욕구도 미시적으로 분화하면서 시민사회에서 다루어야 할 의제는 점점 더 전문화되고 개별화 되는 경향을 띠기 시작했다. 이런 현상은 시간이 갈수록 더욱 강화되어 시민사회조직도 종합형 조직은 쇠퇴하고 단일이슈집중형 조직이 더욱 많이 만들어지는 추세이다. 종합적인 시민운동조직의 회원들도 조직의 전반적인 활동보다는 특정 부문의 이슈와 의제에 집중해서 관심을 표명하고 있다. 포괄적 지지층보다는 선택적 지지층이 많아진 것이다.

FGI에 참여한 환경단체 활동가는 이전에는 ‘환경 보호, 지속가능한 사회, 생태계 보존’과 같은 큰 대의와 명분에 따라 회원 가입과 시민 참여가 이루어졌다면, 요즘에는 ‘환경운동 영역에서도 동물권 보호, 동물권 보호 운동에서도 야생동물보호종, 야생동물보호종 중에서도 산양’ 이런 식으로 시민들이 관심을 갖는 주제가 매우 특정하고 단일해졌다고 강조한다. 동물 보호라는 추상적 목표는 세분화된 활동 주제로 나뉘고, 단일 이슈는 독자적인 활동 영역으로 자리 잡게 되어 현재 한국 동물보호운동 영역은 미시적인 분화를 거듭해 동물권 옹호 법제정운동, 야생·멸종위기 동물 보호 활동, 동물학대·동물실험·동물소비 등 동물 윤리와 동물유기방지 및 반려동물보호 등으로 분화되었다. 이처럼 새로운 공익활동 주체들은 세분화된 하나의 이슈에 반응하여 집중적으로 활동을 하는 경향이 강하다.

05. 시민 공익활동 활성화를 위한 정책 방향 제안

시민사회 활성화 정책의 전체적인 열개와 전략은 다차원적으로 접근할 필요가 있다. 기본적인 출발점은 사회적 가치와 공익에 기반을 둔 시민사회가 한국 사회가 직면한 문제를 해결하고, 지속가능한 미래 사회로 전환하는 데 중요한 역할을 담당하고 있으며, 시민사회의 역할을 제고하기 위해 사회적 차원의 노력이 필요하다는 인식이다. 시민사회의 가치와 사회적 역할에 대한 인식이 바탕이 되었을 때, 비로소 시민사회 활성화 정책이 사회 정책의 중심 의제가 되고, 사회적 가치의 주류화와 공익 추구가 사회 운영원리로 정착하게 될 것이다.

시민사회가 추구하는 가치와 주창하던 의제, 그리고 새로운 관점에 기반을 둔 혁신적 아이디어와 시민 참여 방식은 조금씩 사회 전반으로 확장되었다. 서울시를 비롯한 많은 지방 정부에서 민관 협치, 사회혁신 사업이 추진되었으며, 현재 사업 일부 영역에서만이 아니고, 행정 전반적으로 더욱 확대되는 추세이다. 이런 시점에서 시민사회 활성화 정책이 좀 더 강력하게 추진된다면, 우리 사회의 삶의 질과 민주주의, 시민력의 수준은 한 단계 더 진전될 수 있을 것이다.

시민사회 활성화 정책은 시민사회의 생태계 변화를 고려하여 종합적으로 추진될 필요가 있다. 본 연구에서는 시민사회의 지속가능성 확보, 공적 시민의 창출과 시민 공익 활동 활성화, 사회적 가치의 주류화와 소셜(Social)영역의 확장이라는 정책 목표를 제시하고, 이 가운데 본 연구 주제인 새로운 공익 주체의 등장과 이로 인한 시민사회 공익활동 생태계 변화에 집중하여 시민사회 활성화 정책 방향을 제시하고자 한다.

[표 5-1] 시민사회 활성화 3대 정책 방향 및 과제

방향	과제
시민사회의 지속가능성 확보	시민사회 활성화 제도적 기반 확보
	재정 안정화
	시민사회조직 역량 강화
시민 공익활동 활성화	공익활동 주체의 다양성 보장을 위한 제도화
	공익활동 참여 기회 확대
	공익활동의 연결과 성장
	공익활동에 대한 사회적 인정
소셜 영역의 확대	사회적 가치 주류화
	민관협력 확대와 거버넌스 확대



1_공익활동의 다양성 보장을 위한 제도화

시민사회는 당사자 모임을 비롯하여 온라인 커뮤니티, single issue 조직, 풀뿌리 단위의 자생적 커뮤니티 그룹, 독립활동가, N잡러 등 새로운 공익활동 주체들이 출현하여, 어느 때보다도 공익활동 생태계가 다채로워지고 풍요로워졌다. 활성화된 시민사회의 강력한 기반이 시민이며, 사회 변화를 위한 시민의 의지와 행동이 활성화된 시민사회의 핵심이라는 점이 새삼 강조되고 있는 현실이다. 그러나 현재 정부에서 추진하고 있는 시민사회 활성화정책을 살펴보면, 정책 대상이 여전히 시민사회의 전통적인 행위자인 시민사회단체에 치중해 있어 시민사회 공익활동 생태계에 등장하고 있는 자발적 시민과 자율적 공익그룹의 특성에 조응하는 정책을 갖추고 있지 못하고 있다. 한 예로 「시민사회발전기본법(안)」을 살펴보면, 기본 원칙에 “민주적이고 투명한 절차를 마련하여 다양한 시민과 시민사회조직이 시민공익활동에 참여하도록 할 것”임을 명시했음에도 불구하고, 법안의 핵심 조항이라고 할 수 있는 ‘공익증진을 위한 시민사회발전 기본계획의 수립’³⁵⁾과 ‘공익증진 시민사회발전위원회의 역할’을 살펴보면, 법적인 기반을 갖고 있는 전통적인 시민사회조직이나 그 구성원의 지원 및 육성에 집중해 있을 뿐, 공적 시민에 대한 관심은 미약하다.

FGI에서 확인된 것처럼 풀뿌리 단위에서 비공식적·임의적 형식으로 소규모 공익활동을 수행하는 경우 지역사회에서 의미 있는 변화를 창출함에도 불구하고 법적인 지위를 부여받지 못해 직·간접적인 지원에서 배제되는 경우가 많다. 숲여울기후환경넷처럼 세계 유수의 기업이 후원을 하겠다고 해도 후원을 받지 못하는 사례도 있다. 뒤늦게 행·재정적 지원을 받기 위해 등록 절차를 추진하는 경우도 있지만, 대부분 정관 등을 갖추지 않은 채 10명 내외로 모여 자율적인 모임을 구성하고 있는 경우가 많아 등록이 불가능한 경우도 많다. 현행 「비영리민간단체지원법」처럼 ‘등록’을 한 단체들에게만 한정해서 공익활동에 대한 지원이 이뤄진다면, 사회적 가치 실천과 공익활동

35) 「시민사회발전기본법(안)」 제6조 2항 1. 민관협력 및 시민사회발전을 위한 기본목표와 추진 방향 2. 민관협력 및 시민사회발전을 위한 중앙행정기관과 지방자치단체 및 공공기관의 주요 추진과제 3. 협약체결 등 민관협력 체계 구축 및 네트워크 강화 방안 4. 시민공익활동의 활성화 및 시민사회조직의 설립·운영의 지원 방안 5. 시민사회 조직 종사자의 역량강화 및 시민사회 전문가 양성 방안 6. 민관협력 및 시민사회발전에 대한 교육·홍보 방안 7. 민관협력 및 시민사회발전에 필요한 재원의 규모와 조달 방안 8. 지방자치단체의 특성을 고려한 지역 중심의 민관협력과 시민공익활동 및 시민사회조직에 대한 지원 체계의 구축 방안 9. 그 밖에 공익증진을 위한 민관협력 및 시민사회의 지속적 발전에 관한 사항

을 탐색하고 있는 시민들의 공익활동 생태계 진입은 지체되는 결과를 초래할 것이다. 앞에서 살펴본 것처럼 새로운 공익활동 주체들의 특성을 고려할 때, 비영리민간단체가 되기 위해 100명 이상의 회원을 모으고, 비영리 법인이 되기 위해 수천만 원의 자산조건을 마련하는 것은 현실적으로 어렵다. 이런 조건은 일종의 진입장벽으로 작용하여, 새롭게 공익활동에 발을 들여놓은 주체들의 공익활동을 촉진하는 데 걸림돌이 될 것이다. 일정한 규모와 공식성을 갖추어야만 한다는 것은 결과적으로 새로운 주체들을 정부의 공익활동 지원 대상에서 배제하는 문제를 발생시킨다(김현아, 2019: 34).

따라서 공익활동 생태계의 다양성 보장을 위해서는 첫째, 새로운 공익주체들의 특성을 적극적으로 반영하여 시민사회 활성화 정책 및 제도를 마련해야 한다. 시민사회의 중요한 행위자로 공식화된 조직뿐 아니라 자율적 개인과 네트워크가 등장하고 성장하고 있다는 시민사회 내적 변화에 주목하여 이제 개인을 비롯한 다양한 유형과 지위를 가진 주체들도 공익활동 정책 대상이 될 수 있도록 해야 한다. 임의적이지만 독립적인 개인에 의한 창의적인 공익활동은 기존에 사회 변화를 선도했던 대규모 조직 중심의 시민사회운동에 혁신의 에너지를 공급하고 있다(박영선 외, 2015: 6). 시민사회의 내부 구성이 진화하는 동안, 이를 뒷받침해줘야 할 정부와 제도는 정체된 모습을 보이면서 후진적으로 남아있는 현실(김병권, 2019: 11)을 극복할 정책 설계가 필요하다. 새롭게 공익활동에 참여하는 시민이나, 조직화되지 않은 기반에서 활동하는 자생적인 공익 그룹, 비공식적 조직도 정책 대상에 포함시키는 방향으로 제도적 기반을 마련해야 한다.

둘째, 정부의 공익활동 지원 정책에 있어 좀 더 세심하게 시민친화적인 제도를 마련할 필요가 있다. 시민사회에서도 탈조직화 경향이 본격화되고 있는 요즘, 공익활동 생태계 내에서 비공식적인 조직을 기반으로 활동하는 자발적 시민들과 네트워크, 커뮤니티들이 자연스럽게 공익활동의 장에 참여하고 지원을 받아 더 큰 사회적 기여를 할 수 있도록 유연한 제도적 보완이 필요한 것이다. 이런 점에서 서울시에서 마을공동체 지원사업 시작할 때 도입했던 공모 방식은 시사하는 바가 크다. 서울시는 기존 공모사업이 회계와 실무 역량이 확인된 법인격의 단체와 기관만을 대상으로 한 경우가 많아 평범한 마을 주민들이 공모사업에 참여하는 데 상당한 진입장벽이 될 것이라고 문제

를 진단하고, 대안으로 주민 3인 이상 모임이면 누구나 사업에 참여할 수 있도록 신청 자격을 완화하고, 지원금 규모를 100만 원 내외로 정해 주민부담과 행정적 위험을 함께 낮추었다. 또한, 주민들이 충분한 준비를 거쳐 제안할 수 있도록 수시공모제를 도입하였다(안현찬, 2016: 11). 이런 개선된 시민 친화적인 지원 정책은 시민들이 공익활동에 보다 용이하게 참여할 수 있도록 도울 뿐 아니라 행정이 만들어놓은 공공영역에 시민들의 접근성을 높이는 효과가 있을 수 있다. 알짜나 쓰레기덕질, 세자울 된장맘 등 앞에서 살펴본 사례에서도 행정의 다양한 지원 정책이 의미 있는 변화를 가져오는 데 큰 자극과 계기가 되었음을 확인할 수 있었다.

2_공익활동 참여 기회 확대

새로운 공익활동 주체들의 개별성에 대한 원동력을 긍정적으로 평가하는 시선과 달리 단체가 아닌 개인 차원의 사회적 실천에 대해서 한계를 지적하는 목소리도 높다. 그러나 공동체 문제에 참여하는 공적 시민(public citizen)의 존재가 활성화된 시민사회의 관건이라고 했을 때 평범한 시민들이 자신들이 속한 사회의 문제에 관심을 갖고, 그 과정에서 이웃 시민들과 사회적 관계망을 맺고 해결 방안을 모색하며, 사회 변화를 체감하는 일련의 과정은 매우 중요하다. 특히 2016년 촛불집회 참여 후 많은 시민들이 ‘사회 문제에 대한 관심이 높아졌다’(80.5%), ‘민주적 시민으로서 정체성을 갖게 되었다’(76.1%), ‘대한민국 국민으로서의 애국심이 커졌다’(66.1%)라고 밝히는 등 대부분 촛불집회 참여 이전과 비교하여 공동체 구성원으로서의 책임감이 높아졌다고 할 수 있다(김동춘 외, 2018: 78). 이런 점에서 좀 더 많은 시민들이 공익활동의 장에서 주도성을 갖고 활동할 수 있도록 촉진하는 정책은 시민사회 활성화 정책에서 매우 핵심적인 영역이라고 할 수 있다.

그러나 여전히 여러 측면에서 한국 사회에서 시민의 공적 역할은 낮은 편이다. 단적으로 시민들의 사적 참여와 공적 참여의 불균형은 매우 심각한 상황으로 나타나고 있다. 조금씩 지역사회모임에 참여하는 시민들이 늘어나고 있지만, 동창회·향우회나 종교단체 참여에 비해 시민사회단체나 사회적 경제조직과 같은 단체 참여율은 매우 낮은 실정이다.

[표 5-2] 시민 참여 실태

조사항목	범위	2009년	2011년	2013년	2015년	2017년
사회단체 참여율(%)	전국	39.8	46.6	50.1	48.9	49.7
	서울	35.2	44.6	48.5	46.8	45.7
시민사회단체 참여율(%)	전국	12.9	11.0	11.3	9.4	8.4
	서울	11.7	9.1	11.3	8.4	9.9
지역사회모임 참여율(%)	전국	-	10.1	8.9	9.2	10.4
	서울	-	8.0	7.1	7.9	9.4

출처 : 통계청 사회조사(13세 이상, 복수응답) 재구성.

따라서 좀 더 적극적으로. 시민들이 공익활동에 접근할 수 있는 기회, 시민행동과 공익적 실천에 필요한 정보를 제공하고 역량 강화를 도모할 수 있는 기회, 이웃 시민의 공익활동에 힘을 보탬 수 있는 기회를 제공하여 공익활동을 촉진할 필요가 있다. 시민들이 공익활동에 참여하고, 공적 시민으로 성장할 수 있는 기회는 시민사회 자력으로도 마련될 수 있지만, 정부의 지원이 제공된다면 더욱 활성화될 수 있을 것이다.

시민들이 유효하게 공익적 활동에 참여할 수 있는 기회는 첫째, 공공영역에서 찾아볼 수 있다. 서울시를 예로 들면, 마을공동체사업과 협치 사업으로 창출된 공간은 시민들이 공익적 실천을 경험할 수 있는 좋은 기회이다. 마을공동체사업의 경우, 주민 친화적으로 지원 방식을 개선하여 평범한 시민이 주변의 이웃들과 함께 일상적이면서도 사회적인 가치를 가지고 있는 주제에 접근할 수 있는 마중물 역할을 하고 있다. 협치 영역에서도 공공서비스의 수요자이면서 정책수립자로서 경험을 한 시민들이 등장하여, 창의적 공공성을 발현하고 있다(송하진, 2017). 서울시 청년 협치 사업을 통해 민관협력에 참여한 청년들은 ‘안전한 공간’을 제공받으며 평등한 관계 속에서 활동하고 참여하며 사회적 변화라는 효능감을 얻었다고 평가하고 있다(김희성, 2018). 청년층은 향후 시민단체들이 활력을 유지하고, 새로운 의제 개발을 활성화시키는 데 기여할 수 있다는 점에서 더욱 적극적으로 공익활동을 촉진할 수 있는 기회가 필요하다(정병순 외, 2017: 273~274). 서울NPO센터의 대학생 공익활동 지원 사업이나, 대학연계 비영리스타트업 육성 지원 사업 등이 더욱 활성화되어 더 많은 청년층이 공익활동과 만날 수 있는 기회를 제공해야 한다. 나아가 밀레니얼 세대가 시민사회 활성화의 원동력이 될 수 있도록 지지·지원하는 정책도 다차원적으로 모색될 필요가 있다.

둘째, 시민이 좀 더 쉽게 공익활동에 참여할 수 있는 기회는 중간지원조직에서 풍성하게 마련되고 있다. 서울NPO센터의 미트쉐어 사업이 대표적이다. 미트쉐어는 시민들이 ‘누구나 더 쉽고 즐겁게 공익적인 프로젝트’를 시작할 수 있도록 지원하는 프로그램이다. 2014년부터 2017년까지 모임형(공익활동을 다양한 방식으로 시작하고 싶은 모임) 431건과 프로젝트형(긍정적 사회변화를 만들 수 있는 공익활동을 프로젝트 형태로 직접 실행해보는 모임) 94건의 프로그램이 진행되었으며, 2017년 이후에는 비영리스타트업 지원 사업으로 대체되었다. 미트쉐어에서는 공익활동의 온갖 유형들이 선보였다. 일상에서 자전거를 타는 데 방해가 되는 장벽을 찾아내고, 그 문제를 해결

할 수 있는 아이디어를 시제품이나 정책으로 제시하는(싸이클렉 서울) '문제해결형', 청년감정노동자로서 당사자 입장에서 감정노동정책을 준비하는(청년들의 버킷리스트) '당사자모임형', 관 주도형 주민참여예산제의 한계를 극복하고, 주민들이 주도해 나갈 수 있는 주민참여예산제로의 개선과 주민참여 확대를 위한 방안을 찾기 위한(성북구 주민참여예산제 토론회) '자력화형', 시각장애인과 아동이 쉽게 이용할 수 있도록 지역잡지를 오디오북으로 제작하는(너랑, 노원 배리어 프리) '공동체활동형', 다양한 사람들이 도시와 장소에 대해 기억하는 방법으로 작곡을 제안하고, 함께 작곡하는 커뮤니티를 만들고자 하는(수상한 작곡교실) '자기의미실현형', 사이버성폭력 문제에 대한 인식 개선을 위한 영상 콘텐츠를 제작하는(click, 1 is 2 many) '운동형' 등 다채로운 활동들이 진행되었다. 미트쉐어에서 진행된 공익활동은 주체들 간의 재미있는 실천으로만 끝나지 않고, 해당 분야 정책에 영향을 주었으며 사회적으로 유의미한 변화를 가져왔다. 아래 그림은 환경 분야와 관련한 미트쉐어 프로젝트가 어떤 변화를 가져왔는지 보여준다.



[그림 5-1] 사적이면서도 공적인 우리의 공익활동

출처: [http://www.snpo.kr/bbs/board.php?bo_table=npo_aca&wr_id=4030&ssl=wr_subject&stx=%EB%AF%B8%ED%8A%B8%EC%89%90%EC%96%B4&sop=and\(서울시NPO지원센터 홈페이지\)](http://www.snpo.kr/bbs/board.php?bo_table=npo_aca&wr_id=4030&ssl=wr_subject&stx=%EB%AF%B8%ED%8A%B8%EC%89%90%EC%96%B4&sop=and(서울시NPO지원센터 홈페이지))

셋째, 공익의 가치에 호감을 가질 수 있는 최초의 경험을 제공하기 위해 공공적 성격을 강화한 자원봉사 프로그램의 개발도 시급하다. 이때 자원봉사의 목표는 자원봉사 경험을 통해 개인들에게 공적 시민으로서의 관심사를 만들어 주는 것이다. 그동안 자원봉사활동은 사회복지시설에서 일손 돕기나 대인서비스 분야에 머무르는 경향이 강했으나, 점차 변화하고 있는 중이다. 자원봉사 내용도 사회복지 관련 이슈에만 치중되지 않고, 새로운 영역과 의제로 확장되고 있다. 이처럼 자원봉사 패러다임과 자원봉사자의 욕구가 '시설 중심·서비스 제공형 노력봉사'에서 '시민참여형 전문봉사'로 전환되고 있는 시점에서 시민사회 영역과 융합된 형식의 프로그램이 더욱 요구된다(최상미 외, 2017). 단순 봉사를 넘어 사회적 가치에 기반을 둔 다양한 공익 이슈와 지역사회 문제 해결, 공동체 활성화 등 시민사회의 주체로서 자기 정립을 할 수 있는 활동 프로그램을 적극화할 필요가 있다.

넷째, 공익적 가치에 접근할 수 있는 다양한 기회와 더불어 물리적 공간도 시민들이 공익활동에 접할 수 있는 효과적인 매개체가 된다. 넷물아 흘러흘러의 사례에서 확인했던 것처럼 '공간'은 시민들이 모여 공익활동을 꿈꿀 수 있는 직접적인 계기로 작용한다. 그러나 시민사회의 자발적 노력만으로 공익활동을 매개하거나 촉진하는 공간을 활성화시키는 데에는 한계가 있을 것이다. 서울시의 경우 마을공동체, 도시재생, 문화예술, 청년, 50플러스 등 많은 중간지원조직에서 공동체공간이나 공유공간을 제공하고 있다. NPO센터는 시민공익활동 촉진을 위한 플랫폼의 역할을 직접 수행하고 있기도 하다. NPO센터는 시민들이 공익활동에 접근할 수 있는 기회를 제공하고, 시민 행동과 공익적 실천에 필요한 정보와 역량 강화를 도모해주며, 공적 광장에 접속할 수 있는 계기를 마련해주는 유용한 통로이다. 따라서 시민들의 공익활동 촉진과 시민사회 활성화 거점으로서 NPO센터가 좀 더 시민들과 가까워질 수 있도록 권역별로 설치될 필요가 있으며, 구 차원에서 설치한 NPO센터도 직영화모델에서 벗어나 시민들의 공익활동 놀이터와 배움터 역할을 할 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

시민들이 좀 더 쉽게 공익활동에 참여할 수 있도록 향후 시민사회 활성화 정책은 사회적 가치에 기반을 둔 공공영역의 확대, 중간지원조직의 공익촉진 활동 강화, 공익적 성격이 강화된 자원봉사 프로그램의 활성화, 시민공익활동 거점 공간의 확대라는 과제에 좀 더 많은 비중을 두어야 할 것이다.

3_공익활동의 연결과 성장

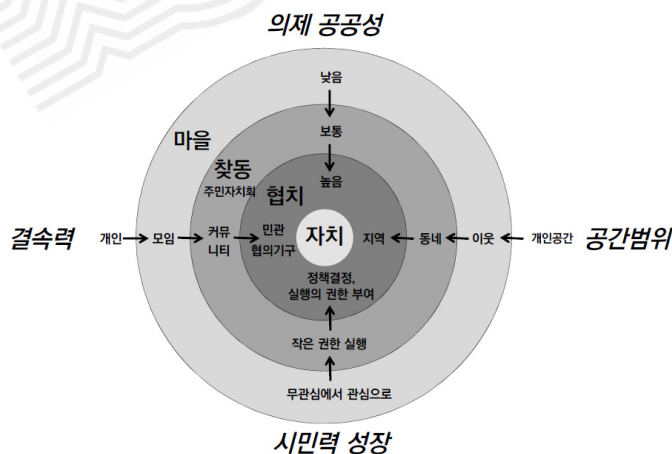
촛불이후 시민들은 사회문제에 대한 관심이 높아졌으며, 민주적 시민으로서의 정체성 인식이 강화되었다. 그 이전에 비해 변화에 대한 관심이 많고, 전환적 삶을 지향하고 있는 추세이다. 당면한 문제의 해결과 좀 더 나은 사회로의 전환을 위해서 시민들의 변화 역량을 조직하는 것이 무엇보다 중요한 시점이다. 시민들의 변화 역량을 키우기 위해서는 개별적 시민들이 공익활동의 장에 진입하는 것과 더불어 공익활동 주체들 간의 연결과 협력, 연대의 장을 마련하는 데 필요한 정책도 요구된다.

자발적으로 사회적 실천과 공익활동에 참여하는 시민들의 가장 큰 원동력은 개별성이다. 개인적 동기와 필요에서 출발하며, 활동에 있어 자기주도성과 자기의미의 충족이 중요하다. 사회적 성취에 대한 보람과 더불어 재미의 비중도 크다. 집단적 구속력을 받지 않기 때문에 활동이 자유롭다. 새로운 주체들의 이런 공익활동의 특성은 시민사회에 활력을 제공하며 공익활동 생태계에 긍정적인 영향을 끼치고 있다. 그러나 공익활동에 대한 개별적 접근이라는 특성이 일회성으로 그치는 등 휘발성이라는 우려를 발생시키기도 한다. 또한, 개인들의 삶을 총체적인 관점에서 바라보지 않고, 개인의 취향과 선호에 따라 선택적으로 접속해서 실천하다 보니, 유기적 관계에 얽혀 있는 복잡한 사회문제의 해결에 가까이 가지 못하는 문제가 발생하기도 한다. 대중의 자발적, 간헐적, 유동적, 폭발적 직접행동형 움직임은 영감의 원천임과 동시에 큰 생각거리를 안겨주고 있는 현실인 것이다(조효제, 2019).

따라서 시민이 공익활동의 장에 나올 수 있는 마중물 역할을 한 다음 단계의 정책 설계가 필요하다. 가장 먼저 정책적으로 마련해야 할 대안은 자발적 차원의 시민 공익활동이 좀 더 공적 시야를 확보하고, 지속가능성을 담보할 수 있도록 지원하고 촉진해주는 역할을 제공하는 것이다. 시민들이 공익활동을 경험한 후, 그 활동이 양적으로, 질적으로 발전하여 명실상부 공적 시민으로서의 역량을 갖출 수 있도록 하는 지원자(civic enabler) 역할이 요청되고 있다. 실제 공익활동 현장에서 공익활동 시민들을 직접 접촉하고, 개별 시민의 활동을 껴치게 하고, 만나게 하며, 공익활동에 필요한 자원을 연결하는 일종의 교량자와 새로운 공익주체의 성장과 발전을 지원해주는 촉진자가 필요하다. 서울시 마을공동체사업에서는 마을공동체 형성 전략을 구상할 때, 주민

들이 모임을 구성해서 필요한 문제를 해결하는 등장하는 씨앗 단계 이후에 씨앗 단계가 발전하여 공동의 요구를 갖고 마을 활동을 전개하는 새싹 단계와 희망 단계를 상정하여 연결과 성장을 도모하도록 했다. 그러나 마을공동체사업을 분석한 결과 주민 모임 활동에 비해 작은 주민모임이 서로 연대해서 더 높은 단계로 진전하도록 돕는 모임 간 연계 사업은 전체 기간에 걸쳐 추진이 저조했다는 점이 밝혀졌다(안현찬, 2016). 서로 연결되어 협력하면 시너지 효과가 훨씬 높아질 것이라는 기대에도 불구하고 주민들이 연대를 회피하는 현상의 특수한 문제가 발생하는 것이다. 이런 상황을 극복하고, 문제를 해결하고자 할 때 연결과 다리놓기 역할을 해주는 사람이 필요하다.

연결자와 촉진자 역할이 반드시 주민활동가, 시민활동가, 00지원관 등 개인이 담당해야만 하는 것은 아니다. 지역사회 플랫폼이 연결자와 촉진자 역할을 담당할 수 있다. 서울시에서 2016년 민관 협치를 활성화하기 위해 시작한 시민협력플랫폼은 시민사회의 내적 연결을 촉진하는 대표 사례이다. 자치구 협치를 위한 민간주체의 성장이란 목적을 가지고 기획된 시민협력플랫폼 사업은 지역 시민사회 활성화를 위해 지역 내 존재하는 개인을 비롯한 작은 소규모 단체들의 연결을 통해 시민사회의 포괄적 네트워크를 구성하는 사업에 주력했다. 더불어 시민력 강화를 위한 다양한 시민교육과 공익 역량 강화를 위한 훈련, 교육 프로그램과 시민적 실천을 위한 다양한 기회의 장을 마련했다. 그 결과 지역 시민의 참여를 확대할 수 있는 온·오프라인 거점이 활성화되어 지역 시민사회의 지속가능한 성장 기반이 마련되는 성과를 거두었다.



[그림 5-2] 시민협력플랫폼 모델

출처 : 서울시, 2019c.

시민협력플랫폼 사업에서 확인할 수 있는 것처럼 지역사회 플랫폼은 새롭게 진입한 공익활동 주체들의 연결과 공익활동의 지속가능성을 위한 역량강화, 개인적 차원의 활동을 넘어보다 넓고 깊은 차원에서 공익활동이 이루어질 수 있는 가능성을 제공하고 있다.

개별 시민 혹은 자발적 시민 집단이 공익활동의 장에 진입한 후 재미와 친밀한 관계성을 넘어 공익적 가치와 공유된 집합적 목표를 가지고 좀 더 연계되고 연결되어 지속가능한 활동을 하기 위해서는 개별 주체 및 활동을 연결하고, 상호 작용을 원활하게 지원해주는 연결자와 촉진자의 역할을 인적으로, 물적으로 조성하는 것 외에 좀 더 근본적으로 접근하는 것이 필요하다. 간헐적으로 공익적 행위를 경험하는 존재가 어떻게 공익적 주체, 공적 시민으로 성장할 수 있는가라는 관점과 방향에서 정책을 고민할 필요가 있는 것이다. 공적 시민은 자발적으로 공동체 문제에 개입하여 문제를 해결하고, 사회적 가치에 기반을 둔 활동을 통해 우리 사회의 의미있는 변화를 창출하는 존재이다. 공적 시민이 되기 위해서는 공동체성과 민주성 등과 같은 시민적 덕성과 더불어 현대 사회에서 요구되는 정치사회적 문해력, 비판적이고 성찰적인 지적 역량, 사회적 연대와 공적 실천 등이 통합적으로 학습되고 훈련되어야 한다. 이는 공익 활동을 경험한 시민들을 공적 시민으로 성장하게끔 하고 지속가능한 활동을 할 수 있도록 지원하기 위해서는 학습과 공익적 실천의 기회와 공간이 통합적으로 제공되어야 한다는 것을 의미한다. 따라서 공익활동의 연결과 성장을 위해서는 공익활동 생태계 내에서 연결과 촉진의 역할을 하는 활동가 양성 및 공익활동 플랫폼, 공적 시민으로 성장할 수 있는 통합적 학습과 훈련의 기회를 마련하는 정책이 종합적으로 구성될 필요가 있다. 공적 시민이 많아진다는 것은 시민사회의 기반이 튼튼해진다는 것이다. 공적 시민의 창출과 공적 시민의 역동적인 공익활동이 활성화되는 것, 그것이 강한 시민사회이다.

4_공익활동에 대한 사회적 인정

2000년대 들어 시민들은 대규모 촛불시위를 통해 정치사회적 요구를 분출하고, 사회 변화의 에너지를 발현하면서, 더욱 적극적으로 시민 행동에 나서게 되었다. 이제 더 많은 시민들이 사회적 가치를 기반으로 하여 사회 변화의 장에 주역으로 등장하고 있다. 특히 이전에 비해 정부가 더욱 의욕적으로 시민참여의 장, 주민자치의 장, 자원봉사자의 장을 확대하면서 시민들은 시민사회 영역에서 뿐 아니라 공공영역에서도 공익활동의 기회를 더 많이 갖게 되었다. 이에 자발적 시민들과 비공식적 모임, 네트워크를 기반으로 사회적 활동을 추구하고 있는 새로운 공익활동에 대해서도 그 사회적 가치를 인정하는 것이 필요하다는 요구가 제기되고 있다. 사회적 가치를 창출하는 활동을 했다면, 그 존재의 지위나 유형의 다양성을 불문하고 포괄적으로 사회적으로 인정되어야 한다는 것이다.

FGI에서도 공익활동을 사회적으로 인정하는 일종의 크레딧 제도가 필요하다는 제안이 제기되었다. 현재 시민사회의 사회적 경력을 산정하는 경우에 있어서 개인의 활동 경력보다는 조직에만 관심을 두고 활동을 인정하는 경향이 강하고, 특정한 조직에 소속되지 않은 경우 공익활동 경력이 제대로 인정되지 않아 활동의 지속가능성을 확보하기 어렵기 때문이다. 실제로 공익활동 지원을 받고자 할 때, 법적으로 등록된 조직이 아닌 경우 공익활동 경력에 대한 '신뢰성'에 대한 문제를 제기하는 시선이 상당하지만, 공익활동에 대한 사회적 인정을 '조직' 활동을 한 경우에만 부여하는 것은 부당하다. 자발적 시민들과 자생적 공익모임들이 공익활동을 계속 이어나갈 수 있게 하고, 그 경험이 사회적으로 평가되고 인정될 수 있는 방안을 찾을 필요가 있다. 그러나 자발적 시민들의 공익활동에 대한 인정이 행정적 권위에 의지하는 방식으로 이루어질 필요는 없을 것이다. 공익활동이 벌어지는 현장은 행정이 닿지 않는 범위에서도 이루어지며, 새롭게 발생하는 활동 영역은 행정에서 규율하기 어려운 참신성과 혁신성을 담보하고 있는 경우가 많기 때문이다. 또한 사회적 인정이란 것이 반드시 공적 권위를 필요로 하는 것도 아니다.

이런 점에서 자원봉사계에서 시도하고 있는 타임뱅크와 같은 주민주도의 호혜적 보상 방식(김의욱, 2019)은 여러모로 시사 하는 바가 크다. 타임뱅크는 공동체의 '호혜교

환'에 기초하여 비시장경제 영역에서의 봉사활동을 시간적 가치로 환산하여 교환하는, 양자 간의 상호 호혜적인 봉사활동을 지향하는 것이다. 타임뱅크는 일방적인 자원 봉사가 아닌 나눔의 원리에 기초하여 전통적인 봉사자와 수혜자 관계에서 벗어났다는 평가를 받고 있으며, 나아가 사회적 연대와 호혜를 바탕으로 사회 자본을 축적하고, 지역공동체를 활성화시키며 지역문제해결을 추구할 수 있는 시도로 주목받고 있다(김정훈 외, 2019). 영국의 경우 매년 2백만 파운드의 유급노동에 상응하는 경제적 효과도 발생했다고 한다(Timebanking UK). 돈이 화폐가 되는 것이 아니라 시간이 화폐가 된다는 단순한 원리를 가진 타임뱅크는 시민들이 사회적 가치를 기반에 둔 자원 활동에 대해서도 적극적으로 가치를 부여할 수 있다는 점을 시사한다. 현재 노원구에서 시행하고 있는 디지털 지역화폐(NW)처럼 시민이 공익활동에 사용한 시간과 재능, 현물을 대안화폐나 마일리지로 축적하여 사용할 수 있게 하는 방식도 하나의 대안이 될 수 있다.

경제적 보상만이 시민 공익활동의 사회적 가치를 인정하는 것은 아니다. 공익적 활동과 사회적 기여는 개인적으로도 큰 의미가 있는 일이므로 적절한 사회적 예우와 명예를 부여하는 방안도 필요하다. 이후 공공영역에서 공익사업에 참여할 때 기존의 공익활동 경험을 사회적 경력으로 인정해주고, 공식적인 사업 성과로 인정하는 것도 사회적 인정 방식의 하나로 도입할 필요가 있다. 공적 기관의 공가(公暇)와 같은 제도에서 공익활동을 인정하고, 기업에서도 유사한 제도를 창안하는 것도 검토해볼만하다. 하나의 트렌드가 되고 있는 사이드프로젝트에 참여하는 직장인들의 공익활동 촉진에 유효한 기제가 될 것이다. 좀 더 많은 시민들이 자신이 속한 크고 작은 공동체의 문제를 해결하고 공동체의 발전을 도모할 수 있는 기회를 창출하면서, 동시에 그 사회적 가치를 인정하는 유효한 방안이 될 것이다.

한편, 거버넌스나 사회협약 등 공공영역에서 공적 시민의 책무를 다할 수 있는 기회를 부여하는 것도 사회적으로 공익 활동가의 사회적 가치를 인정하는 중요한 방안이 될 것이다. 새롭게 등장한 다양한 공익주체들은 자신들의 개별적 활동 기반에서 벗어나 정부의 정책 협의를 비롯해 다른 섹터나 영역과의 교류와 연대, 협력 활동을 펼치고 있지만, 대부분 공식성이 없는 임의적 성격에 불과해 활동의 전문성이 뛰어난 경우에도 불구하고 파트너로서의 자격을 부여받지 못하는 경우가 많다. 이런 현실에서 새로

은 공익주체들에게 거버넌스 참여 접근성을 강화하는 정책이 개입된다면, 어떤 다른 보상이나 인정보다도 의미가 클 것이다. 사회적 가치를 추구하며 우리 사회가 직면한 문제 해결에 동참하고 싶은 시민들의 역량은 나날이 성장하고 있다. 몇 차례의 대규모 집합행동에서 확인된 자율적 시민층의 직접 행동의 수준은 기존 시민사회단체를 훌쩍 뛰어넘었다. 민주주의에 대한 가치와 이를 실행할 사회적 기술 역량의 성취도 높아 다양한 시민참여 채널과 플랫폼에서 성숙한 시민적 역량을 과시하고 있다. 시민은 공공문제를 논의하고 싶어 하며, 기술적이거나 대단히 심각한 분열을 초래하는 문제들에 대해서도 심도 깊은 대화를 지속할 수 있는 역량을 확보하고 있다는 연구 결과가 제출되고 있기도 하다(존 개스탈·피터 래빈, 2005: 274). 많은 정책 거버넌스에 가능하면 많은 당사자들이 참여할 수 있도록 하고, 대표성을 부여받지 못한 소수의 그룹들을 의식적으로 초청할 때, 거버넌스도 실질화되고, 시민들도 공동정책생산자의 지위를 확보하게 될 것이다. 나아가 공익활동을 경험한 시민들은 민관협치와 거버넌스라는 공적 제도의 틀 안에서 책임 있는 시민으로서의 역량을 개발하면서 공적 시민으로 성장할 수 있게 될 것이다. 공익활동에 대한 사회적 가치를 인정한다는 것은 공익적 활동을 하는 주체들의 역할을 권리로 인정하고 공적 책임을 다할 수 있도록 사회적 지원을 하는 것이다.

참고문헌

- 강상욱, 2001, “우리나라 NGO의 성장에 관한 연구”, 서울대학교 행정학과 박사학위논문.
- 강성철 외, 2009, “거버넌스 구축을 위한 시민사회단체 지원방안에 관한 연구: 부산광역시를 중심으로”, 『사회과학연구』, 25권 1호, pp.1~33.
- 공석기, 2016, “서울 시민사회단체 역량 토크아보기 - 동지형 정치기회구조와 시민행동지수를 중심으로”, 『신학과 사회』, 12권, pp.135~176.
- 공석기, 2018, “시민사회가 새로워지기 위한 질적 전환 과제”, 공석기 외, 2018, 『한국 시민사회를 새롭게 하라』, 진인진.
- 국무총리실 자문 시민사회발전위원회, 2004, 『시민사회발전위원회 백서』, 국무총리비서실.
- 국정기획자문위원회, 2017, 『문재인정부 국정운영 5개년 계획』.
- 김도균, 2016, “대전지역 사회운동의 성장과 분화: 거대한 운동에서 차이의 운동들로”, 『시민사회와 NGO』, 14권 1호, pp.165~211.
- 김동노, 2013, “시민운동의 정치 참여를 통해 본 시민운동의 성장과 한계”, 『현상과 인식』, 37권 3호, pp.59~85.
- 김동춘 외, 2018, 『문재인정부국정과제분석_촛불시민혁명의 관점에서』, 정책기획위원회.
- 김병권, 2018, “시민사회 성장과 혁신형 중간지원 조직”, 『서울시 혁신형 중간지원조직 평가와 전망 토론회 자료집』.
- 김병권, 2019, “시민사회지형 변화에 따른 쟁점과 도전: 거시적 관점에서 시민사회 조직 발전전망”, 『2019 강한시민사회 3차 포럼 자료집』, 서울시NPO지원센터.
- 김소연 외, 2018. 『서울시 시민사회 정책 제언』, 서울시NPO지원센터·서울연구원.
- 김유현, 2016, “정치적 민주화가 비영리부문 성장에 미치는 영향”, 『한국행정학보』, 50권 제3호, pp.131~159.
- 김의욱, 2019, “사회적 가치에 기반한 보상이란 무엇인가?”, 『2019 강한시민사회 4차 포럼 자료집』, 서울시NPO지원센터.

- 김정훈 외, 2019, 「지역공동체경제 활성화를 위한 전략 연구: 타임뱅크를 중심으로」, 경기연구원.
- 김현아, 2019, “공익활동의 활성화를 위해서는 어떠한 방식의 보상이 필요한가?”, 「2019 강한시민사회 4차 포럼 자료집」, 서울시NPO지원센터.
- 김희승, 2018, “서울청년정책네트워크, 청년 거버넌스의 성과와 한계 그리고 미래”, 「2018 협치추진계획설명회 자료집」.
- 네모토 마사쓰구·장지현, 2012, “사회적 기업에 대한 재정·세제 지원 개선 방향”, 「한국사회와 행정연구」, 23권 1호, pp.25~53.
- 라도삼 외, 2018, 「미래시정 운영 방향 설정을 위한 서울시 전환의제 발굴 연구」, 서울연구원.
- 라영재, 2002, “시민단체에 대한 태도 변화 : 정부의 통제와 수용을 중심으로”, 「사회과학논집」, 20권 1호, pp.175~202.
- 류영아, 2013, “시민사회 활성화를 위한 정부의 지원방안”, 「한국지방정부학회 2013 춘계학술대회 발표논문집」.
- 로버트 D. 퍼트남, 2009, 「나홀로 볼링 - 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생」, 페이퍼로드.
- 마누엘 카스텔, 2015, 「분노와 희망의 네트워크 - 인터넷 시대의 사회운동」, 한울.
- 마이클 에드워즈, 2005, 「시민사회: 이론과 역사, 그리고 대안적 재구성」, 동아시아.
- 박상필, 2012, “1990년대 이후 한국 시민사회의 발전”, 「기억과 전망」, 27호.
- 박상필, 2015, “한국 시민사회의 변화와 새로운 역할”, 「NGO연구」, 제10권 제2호.
- 박신연숙, 2018, “시민의 눈으로 성평등 정책만들기”, 「2018협치추진계획설명회자료집」.
- 박영선, 2010, “자율성, 대화, 지원과 협력의 측면에서 바라본 이명박 정부와 시민사회 관계”, 「시민사회와 NGO」, 8권 1호, pp.55~89.
- 박영선, 2015a, “정부의 민간공익활동 지원제도 연구: 시민사회 조직 지원법을 중심으로”, 「시민사회와 NGO」, 13권 2호, pp.3~30.
- 박영선, 2015b, “비영리민간단체지원법을 중심으로 살펴 본 시민사회 활성화 정책 방안 연구”, 「NGO 연구」, 10권 1호, pp.139~169.
- 박영선·정선애·장상미, 2012, 「한국 시민사회의 변화와 시민사회 활성화 과제」, 민주정책연구원.
- 박영선·이재현·조철민, 2015, 「NPO지원의 중장기 전략 연구」, 서울시NPO지원센터.
- 조경숙·홍진아, 2018, 「시민공익활동지원사업 성과측정 연구용역보고서」, 서울시NPO지원센터.
- 서울시, 2012, 「서울 마을공동체 기본계획」.
- 서울시, 2017a, 「서울시 위원회제도 혁신에 관한 정책권고」.
- 서울시, 2017b, 「2017 시민협력플랫폼 지원사업 추진계획」.

- 서울시, 2019a, 「서울특별시 민관협치 활성화 기본계획」.
- 서울시, 2019b, 「서울특별시 서울시정4개년 계획(2019-2022)」.
- 서울시, 2019c, 「서울시 협치 정책과 지역사회혁신계획」.
- 서울시NPO지원센터, 2016, 「2016 제2회 미트쉐어 컨퍼런스 <활동의 맛> 결과모음집 180℃」.
- 서울시NPO지원센터, 2018, 「NPO 트렌드 리포트 변화, 읽다」.
- 송하진, 2017, "협치를 위한 혁신, 혁신을 완성하는 협치", 「희망이슈」, 29호.
- 시민사회활성화전국네트워크·희망제작소, 2017, 「문재인정부 국정과제 방향과 시민사회 활성화를 위한 간담회(서울) 자료집」.
- 신진욱, 2011, "2000년대 한국 시민사회의 분절과 분산", 강원택·장덕진 엮음, 「노무현 정부의 실험」, 한울.
- 안현찬, 2016, 「서울시 마을공동체 지원사업 성과평가와 정책과제」, 서울연구원.
- 안형춘, 2012, "제호가 된 미래의 보통명사", 「나·들」.
- 양용희, 2013, "한국의 지역재단과 중간지원기관의 역할", 「NGO연구」, 8권 1호, pp.68~82.
- 이다현, 2018, "대전지역 시민정치참여 운동에서의 의사소통 과정에 대한 연구 - '누구나 정상회담@대전' 사례를 중심으로", 「시민과 세계」, 33호, pp.45~68.
- 이선미, 2015, "지역 민간단체 유형별로 본 자원봉사 활동 및 네트워크의 특징 : 서울시를 중심으로", 「시민사회와 NGO」, 13권 1호, pp.39~75.
- 이태수, 2017, 「문재인정부 출범과 시민사회의 과제」, 「문재인 정부 국정과제 방향과 시민사회 활성화를 위한 간담회 자료집」.
- 임승빈, 2018, 「정부와 NGO」(제4판), 대영문화사.
- 위정희·신은희 2018 공익활동 거점공간 조성 기초조사 연구 서울시NPO지원센터
- 장수찬·박영선·김제선, 2015, 「지방정부의 공익활동 지원시스템에 대한 비교 연구 : 대전광역시를 중」, 대전발전연구원.
- 장하나, 2019, "전문가, 활동가 중심의 대변운동에 대응하는 당사자 운동이 갖는 의미", 「강한시민사회 3차 포럼 자료집」, 서울시NPO지원센터.
- 정병순·이성호·김성아, 2017, 「서울시 민관협치 활성화 기본계획 수립 연구」. 서울연구원.
- 정병순, 2018, 「협치시정의 견인차, 서울시 위원회제 혁신전략」, 서울연구원.
- 정병순·황원실, 2018, 「서울시 중간지원조직 발전방안」, 서울연구원.
- 정병순·황원실·양세종, 2018, 「협치시정 구현 위한 서울시 민간위탁제 실태와 혁신방안」, 서울연구원.
- 정병순, 2019, "시민사회의 역할과 활성화 전략 토론", 「2019 강한시민사회포럼 자료집」, 서울시NPO

지원센터.

정병순 외, 2019, 「서울사회협약 추진 관련 정책수요조사 기초분석보고서」.

정선애, 2017, “시민사회 활성화 과제(시민사회발전기본법을 중심으로)”, 「문재인 정부 국정과제 방향과 시민사회 활성화를 위한 간담회 자료집」.

정진경·천희, 2018, “온라인 자원봉사자의 인구사회학적 및 봉사활동 특성에 관한 연구: 온라인과 오프라인 자원봉사자의 비교”, 「시민사회와 NGO」, 16권 1호, pp.49~84.

정태석, 2015, “분산하는 사회운동과 접합의 정치”, 「경제와 사회」, 105권, pp.37~63.

조권중, 2012, 「서울시 제3섹터 지원정책연구 : 서울시 비영리 민간단체를 중심으로」, 서울연구원.

조희연 외, 2010, 「거대한 운동에서 차이의 운동들로」, 한울.

조철민, 2017a, “2017년 시민사회의 과제와 전망”, 「KDF REPORT」, 10권, pp.1~20.

조철민, 2017b, “공익활동 촉진방안과 한국 시민사회의 성장”, 「제2기 시민사회발전위원회백서」.

조효제, 2019, “시민사회는 진화한다”, 「한겨레신문」 (2019.6.19.).

존 개스탈·피터 레빈, 2005, 「시민의 이야기에 답이 있다」, 시그니처.

주성수, 2006. “한국 시민사회의 ‘권익주창적’ 특성 : CIVICUS 시민사회지표 분석을 중심으로”, 「한국정치학회보」, 40권 5호, pp.233~250.

주성수 편, 2006, 「한국시민사회지표」, 아르케.

주성수, 2011, “한국 시민사회의 영향과 환경: 시민사회의 영향력에 관한 경험적 분석”, 「시민사회와 NGO」, 9권 1호, pp.3~29.

주성수·이영재, 2012, 「시민활동 촉진을 위한 시민사회 지원방안 연구」. 한양대학교 산학협력단.

주성수 외, 2013, 「자원봉사와 사회적경제 생태계의 확장을 위한 상생모델 개발」, 한국자원봉사협의회.

주성수·박영선·김이경, 2014, 「서울시 민간단체 공익활동지원사업 실태조사 연구」, 서울시NPO지원센터.

주성수, 2017, 「한국 시민사회사 : 민주화기 1987~2017」, 학민사.

차병직, 2002, 「NGO와 법」, 이화여자대학교출판문화원.

최상미·신경희·이혜림, 2017, 「서울시 자원봉사 실태와 활성화방안」, 서울연구원.

최재훈, 2017, “집합운동의 개인화와 사회운동 레퍼토리의 변화”, 「경제와 사회」, 113호, pp.66~99.

특임장관실 시민사회발전자문위원회, 2012, 「민관협력과 시민사회발전을 위한 청사진」, 특임장관실.

한기욱, 2018, “주체의 변화와 촛불혁명”, 「창작과 비평」, 46권 4호.

홍성태, 2017, “한국의 사회변동과 운동 리더십의 역사적 변환”, 「민주주의와 인권」, 17권 1호.

pp.39~77.

Cabinet Office, 2018, Civil Society Strategy: Building A Future That Works For Everyone, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/732765/Civil_Society_Strategy_-_building_a_future_that_works_for_everyone.pdf

Carmen Sirianni, 2009, "The Civic Mission of a Federal Agency in the Age of Networked Governance : U.S. Environmental Protection Agency", American Behavioral Scientist, Volume 52 Number 6, pp.933~952.

CIVICUS, 2004, CIVICUS Civil Society Index Toolkit. www.civicus.org

Helmut K, Anheier, 2004, Civil Society Measurement evaluation, Policy, Earthscan.

OECD, 1997, "Final Draft of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance" www.oecd.org

Office for Civil Society, Cabinet Office, 2010, Building a Stronger Civil Society. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78927/building-stronger-civil-society.pdf

Wolfgang Dörner, Carla Suarez, 2008 "Civil Society and the State : Formal Arrangement and Actual Interaction" in Finn Heinrich, V., Lorenzo Fioramonti(eds), CIVICUS Global Survey of the State of Civil Society volume2 : Comparative Perspectives. Kumarian Press.

UNDP, 2000. UNDP and Governance : Experience and Lessons Learned. www.undp.org

White House Faith-Based and Community Initiative, 2008, Breakthrough Performance: Ten Emerging Practice of Leading Intermediary.

<http://www.law.go.kr>(국가법령정보센터)

<http://www.assembly.go.kr>(국회 의안정보시스템)

<http://www.snpo.kr>(서울시 NPO지원센터)

<http://www.elis.go.kr>(자치법규정보시스템)

<http://kosis.kr/index/index.do>(통계청 국가통계포털)

<http://www.mois.go.kr>(행정안전부)

시민사회 생태계 진단과 활성화 정책 방향
: 새로운 공익활동 주체 중심으로

서울연 2019-BR-13

발행인 서왕진

발행일 2019년 10월 14일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-430-0 93530 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.