

시민단체의 신뢰도 제고를 위한 방안 모색

박 병욱(경실련 사무총장)

최근 몇 년간 시민단체의 정치·사회적 영향력은 전례없이 커진 것처럼 비쳐진다. 최소한 적지 않은 시민들에게 그렇게 받아들여지고 있다. 반면에 유례없이 많은 비판과 비난들이 시민단체에 쏟아지고 있으며 사회적 신뢰 또한 현저하게 약화되면서 시민단체가 위기에 처했다는 지적까지 일어나고 있다. 시민단체는 우리사회가 보다 나은 사회로 나아가는 데 반드시 필요한 사회적 자본의 하나이기 때문에 사회적으로 육성될 필요가 있다. 따라서 시민단체가 직면한 신뢰성 위기의 원인을 살펴보고 신뢰도를 높일 수 있는 방안을 찾아보는 것은 사회 전체가 관심을 기울여야 할 필요가 있다.

I. 시민단체 신뢰도 하락의 원인

시민단체에 대한 사회적 비판은 2000년을 전후한 시점부터, 특히 참여정부 출범이후 본격적으로 일어났다. 정파적 편향성, 일방주의적 운동방법론, 과도한 이념성, 비전문성, 시민없는 시민운동 등의 비판들과 이에 대한 시민단체들의 적절하게 반응하지 못한 것이 시민단체의 신뢰도 하락으로 이어졌다.

첫째, 시민단체의 정파적 편향성에 관한 것이다. 시민단체 출범 이래 비당파성(non-partisan) 원칙은 시민단체가 견지해야 할 가장 중요한 덕목으로 여겨져 왔다. 그럼에도 한국사회에서 많은 시민들이 최근 몇 년 동안 시민단체들이 특정 정파에 치우친 태도를 취해 왔다는 데에 공감하고 있다. 시민단체 인사들의 정·관계 진출이나 정부기관 내 각종 자문위원회 등에의 참여, 시민단체에 대한 정부의 재정적 지원 그리고 시민단체의 활동의 정파적 편향성 등이 그 이유로 거론되어 왔다.

둘째, 시민단체들이 지나치게 정치적 이슈에만 매몰되어 있다는 비판이다. 이는 시민단체들이 지나치게 정치이슈에 집중한다는 것과 함께 시민들이 필요로 하는 이슈에 소홀하다는 양 측면을 모두 포함한다. 후자의 지적은, 시민들이 실제로 필요로 하는 것에 충분한 관심을 기울이지도, 그것을 충족시키지도 못하고 있다는 비판이다. 이는 시민들의 실제적 필요에 대한 시민단체의 반응성(responsiveness)과 효과성(effectiveness)에 대한 지적이다. 반응성의 문제는 시민들이 필요로 하는 것과 시민단체 내부참여자들이 중요하다고 생각하는 이슈 간에 간격이 벌어질 때, 그리고 시민과의 의사소통 프로세스가 원활하게 작동하지 않을 때 나타난다. 효과성의 문제는 이슈에 대한 우선순위의 설정과 그에 따른 내부역량의 집중이 이루어지지 않을 때, 그리고 이슈의 특성에 맞는 적절한 전략과 프로그램이 마련되지 않았을 때 드러난다.

지나치게 정치이슈에 집중한다는 비판과 관련하여, 실제로 대부분의 시민단체들의 경우 전체 사업 중에서 정치이슈가 차지하는 비중은 크지 않다. 그러나 정치적으로 민감하고, 특히 정당 간 첨예한 대결국면이 형성된 이슈에 대한 시민단체들의 활동들은 시민들의 눈에 잘 드러난다. 특히 사회적 이슈들에 대한 합리적 토론이 실종되고, 정략적 접근이 지배하는 우리사회의 정치현실에서는 비정치적 이슈도 급속하게 정치이슈로 변질되어 쟁쟁의 소재로 활용된다.

셋째, 시민단체들의 일방주의적 운동방법론에 관한 것이다. 어떤 이슈에 대한 사회적 합의가 형성되어 있지 않거나 그 수준이 높지 않은 상태에서 자신들의 주장만을 일방적으로 밀어붙인다는 비판이다. 이러한 일방주의는 자신들이 대변하는 집단의 이해관계나 추구하는 가치에 지나치게 높은 가중치를 두어, 다른 경쟁적 이해관계를 가진 집단의 이익이나 사회 전체적 편익 혹은 다른 가치와 적절하게 균형을 맞추지 못하는 데에 주로 기인한다. 이해관계의 다양성을 인정하고 대화와 타협을 통해 이해관계자 간 갈등을 가능한 한 예방하고 해소하려는 갈등해소지향적인 접근방식의 부재 또한 시민단체의 일방주의를 높이는 요인으로 꼽을 수 있다.

넷째, 시민단체들의 전문성이 취약하다는 지적에 관한 것인데, 시민단체들이 자신들의 사회적 역할과 영향력의 크기에 걸맞는 전문성을 가지고 있느냐를 평가하기에 앞서 몇 가지 지적되어야 할 사항들이 있다. 먼저 그릇된 운동방식이 전문성에 관한 왜곡된 이미지를 형성하는 데에 기여했다는 점이다. 시민단체들이 자신들이 전문성을 갖고 있지 않은 이슈에 대해 이름걸기식 연대운동을 펼칠 경우, 전문성도 없이 여러 이슈에 대해 얼굴을 내미는 무책임한 모습으로 비쳐질 수 있다. 충분한 사회적 합의나 공감대 없이 일방적인 밀어붙이기식 운동방식은 시민단체들의 ‘합리성과 전문성’에 의문을 제기하게 만든다. 이러한 운동방식은 개선될 필요가 있다. 둘째로 시민단체의 주장과 충돌되는 이해관계를 갖는 집단들에 의한 ‘시민단체 깎아내리기’ 효과도 무시할 수 없다. 그들은 해당 영역에서 자신들만이 전문성을 가지고 있기 때문에 비전문가인 시민단체의 주장은 신뢰성이 없다고 비판하지만, 전문성 자체가 주장의 정당성을 뒷받침하는 근거는 되지 못한다.

이슈의 복합화, 전문화 추세에 맞춰 어떻게 필요한 전문성을 확보할 것인가의 문제는 시민단체의 신뢰성을 구성하는 핵심적인 요소가 아닐 수 없다. 그 중요성은 점점 더 커질 것이다. 그런데, 시민단체들의 전문성에 대한 요구는 개별 단체의 활동과 영향력의 수준, 활동패턴 등과 연계되어 이뤄져야 한다. 지역사회에 기반한 풀뿌리 시민단체와 광역 혹은 국가 단위에서 활동하는 고도로 전문화된 시민단체에 동일한 수준의 전문성을 요구할 수는 없다.

다섯째, 시민없는 시민운동이라는 비판이다. 이와 관련되어 그동안 언론 등을 통해 제기된 비판들로는 대체로 전체수입에서 차지하는 회비수입의 비중이 낮고, 주요한 의사결정기구에서 일반시민들의 참여비중이 낮으며, 적극적으로 참여하는 자원봉사 활동가들의 수가 적다는 점 등이 있다. 이러한 비판들은 개별적으로 의미있는 지적이기는 하지만 보다 근본적인 관점에서 다시 자리매김될 필요가 있다. ‘회비’ ‘의사결정과정에서의 회원참여’ ‘자원봉사자의 참여’와 같은 이슈들이 ‘시민없는 시민운동’을 구성하는 가장 본질적인 이슈는 아니기

때문이다.

예를 들어, 회비수입 비중의 크고 작음이 단체의 재정적 독립성과 안정성, 그리고 시민 참여의 정도를 나타내는 중요한 요소이기는 하나 ‘시민의 있고 없음’을 가르는 핵심적 변수는 아니다. 평범한 일반시민들이 주요 의사결정기구에서 ‘결정에 영향을 미칠 수 있는 수준만큼 참여’해야 한다는 것도 반드시 옳은 명제가 아니다. 지역사회에 기반을 둔 풀뿌리 시민단체와 고도로 전문화된 정책중심의 시민단체에 있어 의사결정기구의 구성원이 동일해서는 곤란하기 때문이다. 자원봉사 활동가들의 참여와 활동 폭에 대해 언급할 때, 통상적으로 주부, 학생 혹은 은퇴자 등 일반시민들만을 자원봉사자로 간주하는데 이러한 접근방식 또한 한계를 갖는다. 한국사회에서 전문화된 시민단체들의 경우 전문가들이 자원봉사 활동의 대부분을 차지한다. 자원봉사자는 급여를 받고 일하는 상근자들에 대비되는 개념이다.

시민운동의 본질적 사명은 ‘시민들의 필요를 얼마나 정확히 그리고 민감하게 파악하고 대변·충족시켜 주느냐’에 관한 것이다. 따라서 **시민운동에서 ‘시민의 있고 없음’을 가름하는 가장 중요한 변수도 ‘시민의 필요에 제대로 반응하고, 그것을 효과적으로 충족시켜주고 있는 가’이어야 한다.** 그리고 이를 잘 수행할 수 있도록 하기 위한 내적인 프로세스나 기제들을 제대로 갖추고 있는 지가 중요하다. 바로 이 지점에서, 회원들이 적절한 수준에서 의사결정과정에 참여토록 하는 것은, 시민단체가 시민적 관점을 유지하고 시민들의 필요가 의사결정과정에 신속하고 정확하게 반영될 수 있도록 하기 위한 프로세스로 기능한다. 또한 충분한 회비수입은 기부자들의 과도한 영향력을 배제함으로써 시민단체가 시민들을 향해 열려 있게 만드는 수단의 의미를 갖는다. 다시 말하면, 회비나 회원 참여 등은 ‘시민들의 필요 충족’이라는 사명의 수행을 돕는 수단으로서의 의미를 갖는다. 따라서 ‘시민없는 시민운동’에 관한 비판도 이러한 관점에 따라 이루어지는 것이 바람직하다.

II. 시민단체의 정파적 편향성 이슈에 대한 검토

앞에서 언급한 시민단체에 대한 사회적 비판들 중 시민단체의 신뢰도에 가장 크게 부정적 영향을 미친 것은 시민단체의 정파적 편향성에 관한 것으로, 정부기관 및 정당을 주된 역할자로 하는 공공영역과 시민단체 간 관계의 왜곡에 관한 것이다. 이에 대한 비판은 대체로 세 가지 측면에서 제기되었다. 첫째는 시민단체 인사들이 정부·여당에 대거 진출했고, 각종 자문위원회에 참여하고 있으며, 둘째로는 정부의 시민단체에 대한 재정지원에 관한 것이고, 셋째로는 시민단체들의 활동이 정부여당과 야당에 공정하지 않았고, 정부여당 편향적으로 전개되었다는 것이다.

이 장에서는 이 세 가지 이슈를 중심으로 정부기관·정당과 시민단체 간 관계의 실상을 파악하고, 관계의 왜곡을 가져온 원인에 대한 진단과 함께 시민단체의 신뢰도를 회복하는데 기여할 수 있는 방안들을 모색해 보고자 한다.

시민단체 인사들의 정·관계 진출

시민단체의 정파편향성과 권력화 문제를 거론하면서 가장 먼저 그리고 흔하게 제시되는 근거로는 시민단체 인사들이 대거 정부·여당에 진출했다는 것이다. 참여정부 이후 과거 YS, DJ정부와 비교해 훨씬 많은 전·현직 시민단체 인사들이 정부·여당에 들어갔다. 과거 정부에서의 시민단체 인사 영입이 자신들에게 부족한 개혁성과 도덕성 등의 이미지를 보완하기 위한 차원에서 선별적으로 이뤄진 것으로 여겨지는데 반해, 현 참여정부에서는 시민단체 인사들이 현 정부와 정치권의 인사풀(pool)의 하나로 활용되는 듯한 느낌마저 주고 있다. 정치권뿐만 아니라 사회 전체가 혈연, 지연, 학연 등 각종 연고와 인맥에 의해 형성되고 유지되어 온 한국사회에서, 또한 그러한 연고와 인맥의 프리즘을 통해 우리사회를 조망하고 생활해 온 일반시민들의 인식구조 하에서 이러한 사회적 인식은 어찌 보면 당연한 것일 수 있다.

그러나 엄밀하게 말해 한국적 문화풍토에서 그렇게 인식되어진다는 것과 그것이 옳다는 것은 다른 문제이다. 최소한 지금까지는 연고와 인맥중심의 사고방식이 통용되어 왔다 하더라도 앞으로는 보다 합리적인 사고방식으로 전환될 필요가 있다.

먼저, 조직과 개인은 분리되어야 한다. 어떤 시민단체에서 활동했던 임원이 특정정당에 들어갔다고 해서 조직으로서의 그 단체가 그 정당에 편향되어 있다고 말하는 것이 과연 옳은가 하는 문제이다.

둘째로 전직과 현직은 구분되어야 한다. 시민단체에서 임원으로 활동했던 적이 있는 전직 임원이 이후에 정·관계에 진출한다면, 단지 시민단체에서 활동한 적이 있었다는 이유만으로 그 개인과 몸담았던 단체가 모두 비난받는 것이 옳은가 하는 것이다. 개인의 정치적 권리와 직업선택의 자유는 자유민주주의 체제하에서는 어떤 이유로든 제한될 수 없다. 그리고 제한할 수 있는 방법도 없다. 시민단체 활동은 자기 이익이 아닌 사회 전체적 이익을 위해 자발적으로 자기 시간과 돈과 지식을 내어 놓는 것이다. 시민단체가 우리사회의 발전에 기여하려면 이와 같은 시민들의 자발적 참여가 더욱 확산되어야 한다. 그런데 시민단체에서 활동하려는 사람들에게 ‘앞으로 절대 정·관계에서 직업을 갖지 않겠다’는 약속을 받아야 하는 것인가?

셋째로 시민단체 인사가 정·관계에 진출했다는 결과를 놓고 애초에 ‘정치적 목표달성을 위한 수단으로 활용하려는 동기’를 갖고 시민운동에 참여했다고 말하는 것은 지나치게 과도한 일반화의 오류를 범하는 것이다.

따라서 시민단체의 정파편향성에 대한 감시와 비판의 초점은 ‘개인이 아닌 조직’ ‘전직이 아닌 현직’ 그리고 ‘동기’에 맞춰져야 한다. 예를 들어, 주요한 현직 임원이 특정정당에 가입하여 정당활동을 하거나 시민단체의 비당파성 원칙을 훼손할 수 있는 명백히 정파적인 행위를 하고 있음에도 불구하고 이를 조직적으로 용인하는 시민단체가 있다면 그 단체의 정파적 중립성은 의심받을 만하다. 시민단체의 임원이 어떤 의도를 가지고 그 단체의 활동을 특정 정당에 유리한 방향으로 이끌어 가려 한다면 그 사람은 비난받아 마땅하다. 정당활동에 대한 시민단체의 감시와 비판이 동일한 잣대에 의해 공정하게 이뤄지지 않고, 시정요구

에도 개선되지 않는다면 그 단체의 중립성은 의심받아야 한다.

이러한 관점에서 시민단체 인사의 정관계 진출과 관련하여 시민단체의 정파적 중립성을 확립하기 위한 노력은 다음의 방향에서 모색되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 시민단체의 임원들은, 시민단체에서 활동하는 동안 철저하게 비당파적으로, 어떠한 이해관계 집단으로부터도 독립적으로 생각하고 결정하고 행동해야 한다는 윤리와 문화를 확립하는 것이다. 그리고 정관계에 진출하는 경우 시민단체와의 관계를 명확히 절연하는 책임적인 자세가 요구되어야 한다.

둘째로, 현직임원들에 의한 단체의 정파적 중립성을 훼손할 수 있는 정치활동을 경계하고 제한할 수 있는 내부 시스템을 마련할 필요가 있다. 예를 들어 경실련은 정관에 “정당에 가입한 자는 임원이 될 수 없다”는 명문규정을 두고 있으며, 상임집행위원회의 결의를 통해 “선거 등에 입후보하고자 하는 자는 후보등록일 6개월 이전에 사임을 하도록” 해 왔다. 지난 2004년 총선시 일부 임원의 정치권 진출을 계기로 윤리행동강령이 제정되었는데, ‘주요 임원들의 경우 정해진 임기 내에 정관계 진출 및 정치행위를 금하고 있으며, 이를 어길 경우 내부 결의를 통해 윤리강령 위반사실을 언론에 발표’할 수 있다는 내용을 담고 있다.

셋째로, 내부에 민주적인 견제와 균형 시스템을 확립하여 단체의 활동을 특정정당에 편향된 방향으로 가져가려는 정파적 행위로부터 조직의 건강성을 지켜내는 것도 필요하다.

끝으로 지적하고 싶은 것은, 이러한 윤리강령의 제정이나 내부 시스템이 근본적인 해결책이 될 수는 없다는 것이다. 가장 근본적인 것은 시민단체 참여자들 사이에, 정파편향성이 시민단체에 얼마나 치명적인 결과를 가져오는 지를 명확히 깨닫고 비당파성 원칙을 지키려는 확고한 의지와 조직문화를 확립하는 것이다.

시민단체 인사들의 정부기관 자문위원회 참여

시민단체 인사들의 정부기관 자문위원회 참여에 대해서도 앞서 언급한 ‘시민단체 인사의 정·관계 진출’과 같은 맥락에서 정파편향성이나 권력화의 근거로 제기되어 왔다. 그러나 자문위원회에 참여하는 것을 정관계에 진출하는 것과 동일시하는 것은 지나친 오류라고 판단된다. 정부기관의 고위직 공무원이나 특정정당의 국회의원이 되는 것이 ‘정파성’을 갖는 ‘직업적’인 정치인 혹은 공무원이 되어 주어진 ‘권력’을 행사하는 자리임에 반해, 정부기관 자문위원회에의 참여는 정파성과는 거리가 있는 ‘행정기관’의 정책수립과 집행에 관해 ‘자원봉사’로 도움을 주는 것이며, 자문위원들은 정책적 의견을 개진하는 것 외에 어떠한 권한도 주어지지 않기 때문이다. 또한 국정 운영 과정에서 이해관계자 및 시민들의 참여를 보장하고 확대함으로써 정책 효과성과 효율성을 높이자는 거버넌스 이론이 세계적 추세로 확산되고 있음은 주지의 사실이기도 하거니와, 이는 과거 YS, DJ정부 시절부터 우리사회에서도 지속적으로 확대되어온 정책으로 앞으로도 더욱 확산되어야 할 것으로 판단된다.

이 이슈와 관련되어 지적되어야 할 것은 세 가지이다. 첫째는 위원회 혹은 자문위원회의 명칭을 가지고 있다 하더라도 ‘대통령 정책자문 위원회’와 같이 정치적 성격이 명확한 위원회에 참여하는 것과 단순히 행정부처 자문위원회에 참여하는 것과는 구분될 필요가 있다는 점이다. 정치적 성격의 위원회에 참여하는 것은 앞서 언급한 ‘정·관계 진출’의 맥락으로 보는 것이 타당하지 않겠는가 하는 점이다.

둘째로는 각종 자문위원회에 참여하는 시민단체 인사들이 과연 그 분야에 관한 전문성을 갖추고 있느냐에 관한 것이다. 물론 이 지적이 관련 분야의 박사학위 소지 여부를 묻는 것은 아니다. 학문적 지식으로든 아니면 구체적인 실천 활동을 통해 터득된 지식이든 관련 정책의 수립과 집행에 실질적으로 기여할 수 있는 사람들이 참여하도록 하는 것이 책임적인 자세일 것이다. 단지 관련 분야에서 활동하는 단체라 하여, 혹은 시대적 추세를 감안한 구색 맞추기 차원에서 시민단체 인사를 포함시키려한다거나, 반대로 충분한 전문성도 없으면서 참여에 의미를 두려 한다면 이는 무책임한 자세가 아닐 수 없다.

셋째로는 몇몇 시민단체에 의한 과다대표성의 문제이다. 확인이 필요한 사항이기는 하지만 정부기관에서 시민단체 추천 자문위원들을 위촉하면서 사회적으로 잘 알려진 몇몇 시민단체에 지나치게 의존하지 않는가 하는 점이다. 잘 알려진 단체의 인사를 자문위원으로 위촉하는 것이 ‘위원의 자질과 능력에 대한 리스크를 줄일 수 있다’는 점도 있을 수 있겠으나, ‘잘 알려진 단체가 참여하고 있다’는 외부적 명분과 이미지를 지나치게 의식하거나 정말로 적절한 인사를 찾으려는 노력이 생략된 ‘행정편의주의’의 결과일 수도 있다. 어찌됐든 이러한 소수 시민단체에 의한 과다대표성의 문제는 이름이 잘 알려져 있지는 않지만 각 분야에서 실력있는 시민단체들의 사회적 의견개진의 기회를 봉쇄하는 것일 뿐 아니라 그 단체들의 정부와의 지나친 유착에 대한 사회적 의구심을 불러일으켜 전체로서의 시민사회의 발전에 도움이 되지 않는다고 판단된다.

이러한 맥락에서 시민단체 인사들이 정부기관 자문위원회에 참여하는 것과 관련하여 시민단체들은, 첫째로 행정청으로서의 위원회나 정파적 성격이 명확한 위원회에 현직 임원들이 참여하는 것은 일반적인 자문위원회에 참여하는 것과는 구분해야 하며, 앞서 언급한 ‘정·관계 진출’에 준해 접근하는 것이 바람직하다고 판단된다. 둘째로 자문위원을 추천함에 있어 그 분야에 전문성을 갖고 있으며 실질적으로 기여할 수 있는 인사를 엄선해야 하며, 마지막으로 지나치게 많은 수의 임원들이 정부 자문위원회에 참여하는 것에 대해서는 경계할 필요가 있다고 생각된다.

정부의 재정지원을 둘러싼 논란

시민단체에 대한 정부의 재정지원을 둘러싼 논란도 시민단체의 공신력을 훼손시키는 주요한 요인으로 기능해 온 것이 사실이다. 정부의 재정지원에 대한 비판은 DJ정부 시절부터 시작되었는데, 당시 비판의 초점은 ‘시민단체를 관변단체로 만든다’는 것이었다.

시민단체에 대한 정부의 재정지원에 대한 논의에 앞서 지적되어야 할 사실이 있다.

첫째는 정부의 재정지원이 보조금이 아니라는 것이다. ‘공동체 의식 개혁’ 등 정부의 공모사업에 참여하는 것이다. 심사과정을 통해 선정된 사업에 대해 정부가 그 시행단체에 사업비를 지출하는 것이다. 따라서 이는 정부가 해야 할 사업을 그 분야에서 정부부문에 비해 비교우위를 갖고 있는 민간부문의 시민단체가 대행하는 것으로, 복지단체들이 정부의 사업을 위탁받아 수행하는 것과 본질적으로 다르지 않다는 것이다.

둘째로 이러한 재정지원의 근거법인 비영리민간단체지원법은 지난 2000년 여·야 합의로 국회에서 통과된 법률이라는 것이며, 당시에는 ‘정파편향’ 등에 대한 비판은 나타나지 않았었다는 것이다.

시민단체에 대한 정부의 재정지원을 이야기할 때 소위 애드보커시형 단체와 서비스제공형 단체 - 복지단체, 봉사단체, 해외원조단체 등이 주로 포함된다. - 를 구분할 필요가 있다. 서비스제공형 단체들의 경우 국가가 해야 할 사업을 위탁받아 하는 것이며, 그것이 해당 사업의 효과성과 효율성을 높이는 한편 정부조직의 비대화를 막는 좋은 방안이기 때문에 세계적으로 확산되고 있으며, 우리사회에서도 이에 대한 이견은 없어 보인다. 그러나 애드보커시형 시민단체, 특히 정부 정책에 대한 감시와 비판활동을 주된 역할로 설정하는 단체에 대한 재정지원은 많은 논란을 불러일으킨다.

첫째는 ‘정부의 재정지원을 받으면서 정부에 대해 제대로 감시와 비판을 할 수 있겠느냐’는 의구심이다. 필자 개인적 의견으로는 타당한 비판이라고 생각한다. ‘전체 수입 중에서 정부지원이 차지하는 비중이 크지 않다면 문제될 것이 없을 것’이라는 의견도 있을 수 있고, ‘정부지원을 받는다고 할 말을 못하는 것은 아니지 않느냐’는 반론도 있을 수 있다. 그러나 중장기적으로 정부의 지원에 의존하게 되고 또한 길들여질 수 있는 개연성을 간과해서는 안된다.

둘째로는 어느 단체에 재정지원을 할 것인가에 대한 선택권이 궁극적으로 정부에 주어지고, 이는 정치적 혹은 정책적 판단에 따라 시민단체를 정부가 생각하는 일정한 방향으로 유도하는 장치로 활용될 수 있다는 것이다. 설령 그렇지 않다 하더라도 이에 대한 시민들의 의구심은 상존하게 된다.

셋째로는 끊임없이 사회적 논란을 불러일으켜 시민단체의 공신력을 훼손하는 결과를 가져온다는 점이다. 예를 들어 복지단체들이 제공하는 장애인복지서비스가 사회에 필요한 편익이라는 데에 대해서는 이론의 여지가 없다. 반면, 최근 사학법 개정을 둘러싼 논란에서 볼 수 있듯이 애드보커시형 시민단체들의 주장과 활동은 개개의 시민들이 갖고 있는 이념이나 정치적 성향에 따라 항상 사회적으로 이견이 존재할 수밖에 없다. 그리고 자기의 생각과 다른 주장이나 활동을 펼치는 시민단체에 대한 재정지원에 대해 동의하기 어렵다.

그렇다면 애드보커시형 시민단체에 대해서는 일체의 지원을 끊는 것이 최선의 방법일까? 그렇지 않는다고 생각한다. 개개의 시민단체의 주장이나 활동에 대해 다른 생각을 갖는 시민들은 얼마든지 있을 수 있으나, 전체로서의 시민단체들은 우리사회의 민주주의를 발전시키고, 시민적 권익을 옹호하며 정부나 기업의 횡포를 감시하고 차단하는 순기능을 담당한다. 더욱이 공공영역의 축소라는 세계적 흐름은 시민단체가 담당해야 할 역할과 그 중요성

을 더욱 확대시키고 있다. 따라서 시민단체 또한 우리사회의 중요한 사회적 자본으로서 보호하고 발전시켜야 할 필요가 있다. 이러한 측면에서 시민단체가 더욱 활성화되고 발전할 수 있도록 지원하지 않으면 안된다.

이러한 양 측면을 고려할 때, 시민단체에 대한 현재와 같은 방식의 정부지원은 중장기적으로 개선될 필요가 있다. 재정지원의 대상인 시민단체들 또한 현행방식이 개선될 필요가 있다는 데에 전적으로 공감하고 있다. 2007년 82개 시민단체의 사무책임자들을 대상으로 실시한 설문조사⁸⁾에 따르면, 현재 정부의 시민단체에 대한 프로젝트 공모에 의한 지원방식에 대해 긍정적 측면이 있으나 개선의 여지가 많다는 답변이 76.3%로 가장 많았고, 부정적 측면이 많기 때문에 다른 지원방안으로 바뀌어야 한다는 의견이 22.5%로 뒤를 이은 반면, 바람직한 방안이므로 현행대로 유지해야 한다는 의견은 단 1명만이 응답해 1.3%에 불과했다.

시민단체에 대한 정부의 지원방식을 ‘정부가 주도하는 지원방식’에서 ‘사회적 지원체제’로 전환하는 것이 바람직하다. 사회적 지원의 핵심은 지원해야 할 단체를 정부가 아닌, 개별 시민들이 선택하도록 하는 것이다. 예컨대 시민들이 시민단체에 기부한 금액에 대해 소득공제 혜택을 주는 것이 한 예가 될 수 있다. 현재에도 정부가 이러한 방식을 부분적으로 도입하고는 있으나, ‘회비수입이 전체 수입의 50%를 상회’하는 등록단체 등으로 제한하고 있어 그 효과는 매우 미미한 수준에 불과하다. 보다 전향적으로 선진국에서 실시되는 ‘개인이 납부해야 할 소득세 중 일정비율 한도 내에서의 시민단체 기부금에 대해 세액공제를 해주는 Percent Law’나, 현재 ‘10만원 한도 내에서 세액공제를 해주고 있는 우리나라의 정당기부금 제도’와 같이 일정 한도 내에서의 시민단체 기부금에 대해 세액공제를 해주는 제도를 도입할 필요가 있다. 이러한 지원제도는 시민단체의 활성화와 시민들의 기부문화 확산에도 기여할 뿐 아니라 정파편향성이나 관변단체화에 대한 논란도 불식시킬 수 있는 훌륭한 방안이라고 판단된다. 무엇보다 이러한 사회적 지원제도는 시민단체의 시민에 대한 책임성을 획기적으로 높여 시민들의 필요와 기대에 보다 민감하게 반응하는 책임성 있는 시민단체로의 성장을 이끌어낼 것으로 기대된다. 이러한 사회적 지원체제가 정착되면서 현재와 같은 방식의 재정지원은 점진적으로 축소하는 것이 바람직한 방안이 될 것이라고 판단한다.

앞서 언급한 설문조사 결과에 의하면, 시민단체들은 바람직한 정부의 지원방식으로 ‘납부해야 할 소득세 총액 중 일정비율(예: 1%)의 범위 안에서 세금납부 대신 시민단체에 기부할 수 있도록 하는 방안’을 가장 많이 선택했고, ‘회비 및 기부금 납부자에 대한 세제상 소득공제 혜택 부여’와 ‘정부의 재정출연을 통해 독립적인 시민단체 지원 재단을 만들어 시민단체를 지원토록 하는 방안’의 순서로 지지했으며, 현행 프로젝트 공모방식은 가장 낮은 지지를 받았다.

시민단체 활동의 정파편향성 여부

8) 2007년 6-7월에 한국시민사회단체연대회의에 속한 단체들 중 120개 단체의 사무책임자를 대상으로 면접조사 및 이메일을 통한 설문조사를 실시했으며, 그 중 82개 단체가 응답했다.

앞서 시민단체 인사들의 정부·여당 진출에 대해 언급하면서 ‘개인’과 ‘조직’을 분리해서 바라보아야 한다는 지적을 한 바 있다. 그렇다면 조직으로서의 시민단체의 활동은 어떠한가? 불행하게도 조직으로서의 시민단체에 대해서도 정파편향적이라는 시각이 사회 전반에 확산되어 있는 것이 사실이다. 이러한 사회적 인식의 확산에는 여야를 막론한 기존 정치세력들과 일부언론들의 시민단체에 대한 정략적 접근과 왜곡된 선전이 큰 역할을 했음은 부인하기 어렵다. 그러나 시민단체에도 결코 작지 않은 책임이 있다.

최근 몇 년간 우리사회에 큰 영향을 미친 몇 가지 중요한 시민운동들을 성찰적으로 검토해보면 그 원인을 찾을 수 있다. 2000년 낙천·낙선운동, 언론개혁운동, 국가보안법 폐지 등 개혁입법을 둘러싼 캠페인, 2004년 낙선 및 당선운동, 탄핵정국에서의 촛불시위 등이 그것이다. 2000년 낙선운동 당시 정부여당은 이를 공공연히 자신들의 선거운동에 활용하였고 낙선운동의 화살은 상대적으로 야당에 집중되었다. 실제로 야당 후보들이 더 많이 이 캠페인의 영향을 받아 낙선되었다. 야당은 낙선운동을 추진하던 시민단체들을 정부의 홍위병이라고 선전했다. 언론개혁캠페인 또한 정부여당·시민단체 대 야당·일부 언론의 대결구도로 이어졌다. 2004년 낙선 및 당선운동 또한 4년 전의 대결구도가 그대로 아니 보다 명확히 재현되었다. 4년 전에는 없었던 보수적 시민단체들이 등장하여 ‘정부여당·(진보적)시민단체 대 야당·일부 언론·(보수적)시민단체’의 구도가 형성된 것이다. 이 갈등구도는 탄핵정국에서 훨씬 강고하게 굳어졌고 국보법 개정 등 소위 4대 개혁입법을 둘러싼 갈등과 대립으로 지속되었다.

의도가 그러했든 그러하지 않았든, 위에 나열된 캠페인들을 보면 대결과 갈등구도가 ‘정부여당·(진보적)시민단체 대 야당·일부 언론 - 후에 보수적 시민단체의 합류’의 형태로 일관되어 있음을 알 수 있다. 참여정부 등장 이후 정파적 및 이념적 대립이 날로 첨예해지면서 주요한 정치적 사안과 정책을 둘러싼 갈등국면에서 이와 같은 대립구도가 굳어지면서 시민단체의 활동이 정부·여당에 편향된 것으로 인식되어 갔다.

Ⅲ. 시민단체의 신뢰도 제고를 위한 방향

본질적으로 시민단체의 신뢰도를 제고하기 위한 일차적 책임은 시민단체 자체에게 있다. NGO로서 요구되는 독립성, 자율성, 자발성, 비당파성 및 공익의 추구, 투명성 및 정보의 공개, 단체의 도덕성, 건전한 의사결정구조, 윤리적 모금 그리고 전문적이고 효과적인 경영역량 보유 등 ‘공익적인 비정부기구’로서 사회적 신뢰를 획득하는 데에 필요한 기본적인 요소들을 우선적으로 갖추어야 한다. 그리고 철저한 비당파성의 토대위에서 전문적인 정책역량의 강화, 갈등해소 및 소통지향적인 운동방법론의 개발 등을 통해 시민단체들이 제시하는 대안에 대한 신뢰도를 높여야 한다. 이를 위한 집합적인 노력이 필요하다.

둘째로, 사회 전반적인 인식의 변화도 필요하다. 무엇보다 모든 유형의 NGO들을 시민단체 혹은 시민운동단체로 개념화하는 것은 시민단체에 상당한 부정적 영향을 미친다. 특정

이념을 조직과 행동의 원리로 삼는 이념단체나, 분명한 정치적 목적과 정파적 성격을 갖는 정치단체들을 모두 시민단체라는 동일한 개념으로 묶은 후에, 시민단체의 정파성이나 이념성을 비판하는 것은 본래적 의미의 시민운동을 지향하는 단체들의 신뢰도가 동반하락하는 결과를 가져온다. 적절한 개념의 분리가 필요하다. 한 가지 더 지적하고 싶은 것은, 시민단체에 대한 감시와 비판기능이 증대되는 만큼 그 기준과 근거에 대한 객관성이 높아져야 한다. 일례로 전직 시민단체 임원이 정관계에 진출했다거나 정부기관의 자문위원회에 참여했다는 이유로 그 시민단체를 정파적이라고 비판하는 것은 합리적이지 않다.

마지막으로 정부와 정치권의 역할이 매우 중요하다.

무엇보다 우선적으로 지적되어야 할 것은 시민단체의 비당파성이 중요한 만큼 정부와 정치권의 시민단체의 독립성에 대한 존중이 중요하다는 점이다. 자신들의 정치적 이해관계에 따라 정략적으로 동원하거나 혹은 배제하는 방식의 접근은 시민단체의 신뢰도를 떨어뜨리는 가장 결정적인 원인이 되어 왔다.

둘째로는, 정부의 시민단체에 대한 재정지원방식을 정부주도형 지원방식에서 사회적 지원방식으로 전환할 필요가 있다. 소득세액 중 일정비율의 범위 안에서 시민단체에 기부한 금액만큼 세금을 감면해주는 세액공제제도가 가장 바람직한 방안으로 판단된다. 당장 실시가 어렵다면 현재 전체수입 중 회비비율이 50%가 넘는 등록단체만 해당되도록 되어 있는 소득공제제도를 대폭 확대하는 것부터 시작할 수 있다. 회비비율이 높은 단체들만 소득공제 혜택을 받도록 하는 것은 시민단체의 부익부 빈익빈 현상을 가져올 수 있다. 그리고 이러한 제도적 변화가 있기까지는 현행 방식이라도 보다 객관적이고 실효성있게 운영될 필요가 있다. 지나치게 행정적 편의성과 안정성만을 강조해 신생단체나 규모가 작은 단체를 회피하거나, 정치적인 이유로 나눠먹기식으로 분배하는 행태는 개선되어야 한다. 그리고 선진국의 경우처럼 비영리기구인 시민단체가 구입하는 물품에 대해 부가가치세를 감면해주는 제도도 적극 검토할 필요가 있다.

셋째로는, 아직까지도 형식적인 수준에 머물고 있는 국정예의 시민참여를 실질화하는 노력이 필요하다. 한 해 동안 두 번 모여 식사하고 헤어지는 각종 자문위원회나, 담당부처의 홍보성 보고만 듣고 마치는 위원회라면 차라리 하지 않는 것이 낫다. 자문위원회의 형식적 운영은 그 위원회에 참여하는 전문가나 시민단체들을 들러리로 혹은 ‘자리를 탐내는 사람이나 단체’로 여기게 만든다. 자문위원 위촉과 관련해서도 시민단체의 지명도보다 그 분야에 전문성을 갖고 활동해 왔으며, 실질적인 기여를 할 수 있는 단체를 우선적으로 고려해야 한다.

끝으로 정보공개제도를 대폭 개선해야 한다. 시민단체가 정부에 대한 실질적인 감시자로서의 역할을 충실히 수행하기 위해서는 정부가 보유한 공익적 정보가 대폭 개방되어야 한다. 비공개사항을 대폭 축소하고 행정기관이 자의적으로 판단할 수 있는 여지를 없애야 한다. 이러한 정보공개 확대는 시민단체들의 감시와 대안의 정확성을 높여 사회적 신뢰도를 향상시키는 데에 크게 기여할 것이다.

시민단체의 신뢰도 제고를 위한 방안

KDI-KISDI 공동세미나

2007. 9. 5.

박 병옥(경실련 사무총장)

왜 시민단체의 신뢰도가 이슈인가?

시민단체의 정치사회적 역할과 영향력 증대

- 거버넌스 추세의 세계적 확산 - 공공부문 역할 축소와 시민사회 영역의 확대
- 시민단체의 사회적 역할과 위상 증대 - 국가 및 지역사회 운영의 파트너

시민단체에 대한 기대수준의 상승과 공적 감시기능 활성화

기업 등 다른 기관에 대한 신뢰도 및 사회적 책임성 요구

- 동일한 잣대의 요구: 남의 눈에 있는 티끌은 보고 내 눈의 대들보는 못 본다?

세계적 추세; 사회적 책임성의 확산

- ISO 26000 (국제표준화기구의 사회적 책임에 대한 가이드라인 국제규격) 도입

한국 시민단체 신뢰도 하락의 원인 1.

공공영역과의 관계에서 독립성의 훼손

- **시민단체에 대한 정부 및 정당들의 전략적 접근**
 - 낙천/낙선운동
 - 개혁입법 캠페인
 -
- **시민단체에 대한 정부의 재정지원을 둘러싼 논란**
 - 공익적 활동에 대한 정당한 지원 vs 관변단체화
- **전/현직 시민단체 임원들의 정관계 진출**
 - 민주사회에서의 기본적 권리 vs 정관계 진출 통로로서의 시민단체
- **전/현직 시민단체 임원들의 정부기관 자문위원회 참가**
 - 시민참여와 거버넌스의 확산 vs 정부기관 들러리, 정관계 진출의 교두보

시민단체 신뢰도 하락의 원인 2.

시민단체에 대한 개념의 혼란과 행동양식에 대한 사회적 공감대의 부족

- **시민단체는 공익성, 독립성, 자율성, 자발성을 특성으로 하는 민간부문의 조직이다.**
- **비당파성의 이슈.** 특정 정치집단에의 지지/반대입장을 명확히 갖는 단체는 정치조직인가, 시민단체인가?
- **이념성의 이슈.** 특정이념의 전파를 목적으로 하는 단체는 시민단체인가?
- **행동양식의 이슈.** 민중운동단체는 시민단체인가?
- **시민있는 시민운동이란 무엇인가?**
- 회원수가 많고 일반 자원봉사자가 많은 단체?
- 수입총액에서 회비수입 비중이 높은 단체?
- 평범한 시민이 의사결정기구의 다수를 점하는 단체?

시민단체 신뢰도 하락의 원인 3.

낮은 운동패러다임과 취약한 경영역량

대외적 측면

- 정치편향성 및 정치과잉
- 적대적 이념 대립 및 대결의 구조화
- 민주화/전문화의 진전에 따른 대안제시 역량의 약화
- 일방주의적 운동방법론 비판
- 도덕성/사회적 책임성

시민단체

내적 측면

- 개선되지 않는 재정난
- 인적자원 개발의 어려움
- 취약한 시스템과 조직운영
- 투명성과 개방성의 부족

시민단체의 신뢰도 제고를 위한 방안

- **정부주도형 재정지원 방식을 사회적 지원 방식으로 전환**
- 대안: 개인 기부금에 대한 세액공제제도의 도입이나 소득공제제도의 확대
- 기대효과: 시민단체 활성화
 - 시민사회의 기부문화 활성화
 - 관변단체화, 정파편향성 논란 등 불식
 - 시민단체의 시민에 대한 책임성 증대, 시민있는 시민운동으로의 발전 견인
- 과도적으로 현행 제도의 운용방식 개선 필요 -
단체의 지명도와 규모위주의 배분이나 나눠먹기식 배분 경향성 탈피

전국 82개 시민단체 사무총/처장 설문조사 결과

현행 지원방식에 대한 평가

긍정적 측면이 있으나 개선의 여지가 많다.(87.3%)

부정적 측면이 많으므로 다른 지원방안으로 바뀌어야 한다.(22.5%)

바람직한 방안이므로 현행대로 유지해야 한다.(1.3%)

바람직한 정부의 지원방식에 대한 의견

세액공제 > 소득공제 > 정부 재정출연, 시민단체 지원재단 > 현행 방식

시민단체의 신뢰도 제고를 위한 방안

■ 시민참여구조의 실질화

- 정부기관 자문위원회의 형식적 운영 탈피, 실질화
- 단체 혹은 개인의 지명도 위주의 자문위원 위촉 탈피, 전문성과 기여도를 중심으로

■ 정보공개제도의 개선

- 과도한 비공개조항의 축소 및 행정기관의 자의적 판단 여지 배제

■ 정부/정당들의 시민단체의 독립성에 대한 존중과 정략적 접근방식의 배제

시민단체의 신뢰도 제고를 위한 방안

- **시민단체의 개념과 올바른 행동양식에 대한 사회적 공감대 형성**
 - (좁은 의미의) 정치지향적, 이념지향적 단체와의 개념적 분리
 - 시민단체로서의 올바른 행위양식에 대한 사회적 합의 마련
- **시민단체에 대한 감시의 공정성과 비판의 합리성 제고**
 - 이해관계에 치우치지 않는 감시와 비판
 - 합리적 기준에 근거한 비판
- **신뢰도 제고를 위한 시민단체들의 집합적 노력: 사회적 책임운동**
 - 내부적 투명성, 개방성, 도덕성 제고
 - 주장과 활동의 합리성, 전문성, 비당파성 제고
 - 시민들과의 의사소통 강화, 참여기제의 확대