



[한국민주주의스토리텔링]

시민사회 라운드테이블: 'K-민주주의'를 말하다(feat. 시민)

발제 요약문

제1세션: 시민, 시민사회, 시민운동을 새롭게 제안한다

시민운동, 어디로 가야 하나? (임현진 서울대 명예교수)

임현진 교수는 한국 시민단체들이 현재 여러가지 어려움에 직면해 있는 바, 일부 시민단체들이 진보, 보수 정권 변화에 따라서 분열되는 등 중립성을 유지하지 못하고 있으며 그 결과 시민단체에 대한 국민들의 신뢰가 떨어지고 시민단체로서 가져야 할 공공성도 약화되는 결과를 초래하였다고 지적한다. 한국 사회가 직면한 양극화와 더불어 진보 보수 진영으로 갈라져 서울 도심에서 개최되는 집회들은 이념적 성격을 띠기보다 권력지향적 성격을 띠며, 이러한 자기편향적 확증에 의한 모임과 같은 현상을 극복해야 하는 과제 앞에서 시민단체들은 제대로 된 역할을 하지 못하고 있는 실정이다.

임현진 교수는 한국의 경우에도 미국이나 유럽처럼 Skocpol이 지적하는 '회원 없는 대변인 권리주창 집단'(advocates without members) 현상이 나타나고 있다고 지적한다. 과거에는 시민이 부재한 시민운동이 문제였다면, 현재는 시민은 있는데 시민운동이 제대로 진행되고 있지 않으며, 이는 시민은 살아나고 있는데 시민단체는 약해지고 있는 현상으로 해석될 수 있다. 임현진 교수는 촛불집회를 주도한 시민단체 관계자들을 인용하며 요즘 시민단체의 회원이 늘어나지 않고, 전문성을 가진 교수, 변호사, 언론인들도 시민단체에 참여하지 않는 현실을 지적한다. 시민단체는 정책을 감시하고 대안적 정책을 제시하는 역할을 해야 함에도 불구하고 공공 부문 내 싱크탱크들과 비교했을 때 순발력이 떨어지며, 요즘은 촛불집회에서 볼 수 있듯이 오히려 시민들이 SNS 등을 통해 '제3의 시민사회 (tertiary civil society)'라고 하는 시민사회를 스스로 만들어 가며 기존 시민단체들과 괴리되고 있는 현실이다. 예전에 활동하던 시민단체의 지도자들이 오랫동안 활동하다 보니 기득권 세력화 하는 현상과 더불어 활동가가 재생산되지 않는 문제 역시 시민단체가 직면한 문제 중 하나이다.

이러한 결과 2000년대에 들어 시민단체를 찾는 시민들은 줄어들고 있으며 후원회원은 있지만 시민단체와 같이 활동하는 회원은 많지 않다. 임현진 교수는 시민들이 시간이나 다른 이유로 직접 참여하지 못할 때 자발적 후원을 통해 자신의 권리를 대신 주창하고 대변하게 하는 외주 방식의 전문가 중심의 사회집단의 태동을 가져올 수 있다고 역설한다.

임현진 교수는 시민사회가 한편으로 국가 다른 한편으로 시장, 즉 정부와 기업으로부터 이중적 자율성(dual autonomy)을 지녀야 한다고 역설한다. 시민사회는 공공영역에서 공공적 가치라 할 공익을 추구해야 하기 때문에 정치사회로부터 권력을 찬탈하거나 경제사회로부터 자본을 탈취할 수 없다. 이중적 자율성의 주체로서 시민사회는 자유 헌정질서의 테두리 안에서 법에 의한 지배를 인정하면서 시민성(civility)이란 덕성을 통해 권력과 자본을 감시하고 견제하는 것이다. 그러므로 시민사회가 정당이나 국가기구로 진출하기 위한 통로가 될 때 시민사회의 공공성은 심각하게 훼손될 수 있다. 임현진 교수는 한국 사회에서 일부 시민단체 구성원들이 과도한 정치진출을 함으로써 비찬탈성(non-usurpation)의 원칙이 훼손되고 시민사회의 공공성이 훼손된 사례를 든다.

임현진 교수는 시민운동이 나아가야 할 방향과 관련, 시민단체는 더 이상 시민을 이끌어가는 리더라는 생각을 버려야 하며, 겸손하게 듣고 시민이 민주적으로 소통할 수 있는 공간을 마련하고 그것을 돕는 플랫폼의 역할에 주목할 필요가 있다고 제안한다. NGO는 정치공간에서 와일드카드(wildcard)이지 주연이 아니며, 주인공은 시민이 되어야 하는 것이다. 이제 한국사회는 지식과 정보가 이러한 네트워크를 통해서 연결된다. 따라서 사회적 의제와 여론도 이러한 네트워크를 통해 형성되고 소비된다. 이는 기존의 제도언론을 능가할 정도로 시민 개개인이 큰 역할을 할 수 있음을 알려준다. 촛불의 진화 과정도 소셜네트워크에 의해 증폭된 것에 다름 아니다. 이러한 점에서 과거의 운동방식을 버리고 온라인 네트워크 시민세력들과 새롭게 연대할 수 있는 전략을 세울 필요가 있다.

임현진 교수는 또한 그간 권리주창이나 대안비판이라는 시민운동의 기반이 되었던 전문성 확보가 여의치 않고, 공공부문이나 민간부문과 비교하여 새로운 정책개발에서 경쟁력도 상실한 상황이라고 본다. 시민운동이 공론장인 네트워크에서 의제를 선점하고 선도해야 하는데 모두가 다 하는 거시적 주장과 구호만으로 일관하다 보니 전혀 매력적이지 않은 것이다. 이렇듯 현재의 위기상황을 타개하기 위해 임현진 교수는 시민운동단체들이 오늘의 연결사회에서 기반이 되는 네트워크 사회에 바탕한 시민참여와 운동전개로 나아갈 필요가 있다고 역설한다. 또한 새로운 사회운동을 위한 패러다임의 전환이 요구되는데, 이러한 패러다임은 이미 여러 대안이 제시되어 있는 거시적 이슈에 대해 집착하기 보다는 시민들이 고민하는 민생 이슈들에 대하여 단체들 사이의 연대를 통해 대응하는 것이 좋다고 지적한다. 개별 단체들은 자신들이 잘 할 수 있는 운동부문에 대한 스스로 판단을 통해 여기에 집중해서 데이터 중심의 심층탐사형 운동으로 나가야 하는 것이다. 이를 통해 남이 말하지 못하는 전문성과 독창성과 차별성을 동시에 확보할 수 있다. 결론적으로 작은 것에서 출발하여 큰 것으로 가되 “작고 구체적인 실생활 의제”가 거시적 의제로 선순환하는 전략이 필요한 것이다.

1세대 운동권 시민운동을 끊고, 새로운 시민운동을 제안한다 (이태규 국민의당 국회의원)

이태규 국민의당 의원은 한국시민운동의 문제가 시민운동가의 문제에서 출발한다고 지적한다. 현재 한국 사회에서 제기되고 있는 일부시민단체들의 과잉정치화와 도덕성 문제가 87년 민주화 이후의 한국시민운동을 성찰하게 함과 동시에 민주화운동인사 중심의 1세대 시민운동의 종식을 강력히 요구하고 있는 것이다.

이태규 의원은 1987년 이후 본격화된 시민운동이 권위주의적인 기성 정치·경제·사회 권력에 대한 견제와 비판, 환경오염 등 생명, 평화와 공동체 위협에 대한 저항과 경고, 보통 시민의 욕구와 의식의 대변 등 긍정적 역할과 더불어, 한편으로는 시민 없는 시민운동, 시민운동의 획일성, 지나친 정파성, 전문가와 명망가 중심의 운동 등 한계와 문제점을 나타내어 왔다고 평가한다. 이태규 의원은 그 결과 한국

시민운동의 한계로서 ‘전문가와 명망가 중심의 시민운동’과 ‘시민 없는 시민운동’이 나타났다고 지적한다. 민주화운동 인사 중심의 1세대 시민운동은 진영세력 간 권력투쟁과 교체과정에서 스스로 정파적 한계를 드러내며 제도정치 참여의 길을 선택함으로써 정치 권력과 긴장 관계를 스스로 포기했으며, 시민 없는 시민운동과 지나친 정파성을 가진 명망가 중심의 한국시민운동의 주류는 도덕적이고 공공의 이익을 위해 노력해야 할 시민운동의 기초와 정신을 훼손하였다는 것이다.

이태규 의원은 한국시민사회가 처한 최대의 위기이자 위협 요소로서 과잉정치화 문제를 든다. 과잉정치화는 진보나 보수 시민운동 모두에서 발견되는데, 이태규 의원은 시민운동이 권력과의 긴장 관계를 유지하지 못하고 비판과 견제 기능을 상실하면 시민운동이 아니라 특정 진영의 보충대 역할로 전락하게 되며 시민운동이 권력과 야합하거나 종속될 때 공동체의 건강성 상실과 민주주의 후퇴는 불가피하다고 지적한다. 시민운동에 있어 어느 정도의 정파성은 불가피한 측면이 있다 할지라도 진보성향은 진보정치 세력의 소금이 되어야 하고 보수성향은 보수정치 세력의 견제구가 되어야 하는데 오히려 진영으로 종속되고 편입하게 되면 어떤 경우라도 시민운동, 시민사회 갖는 본질적 지위와 성격 측면에서 정당성을 가질 수 없게 되는 것이다.

이태규 의원은 거버넌스(governance)라는 이름으로 시민사회와 정치권이 맺은 파트너십이 시민운동의 사회적 신뢰 기반인 비판과 견제의 역할을 포기하도록 하여 시민단체의 정체성에 위협을 가져오며, 그것이 결국 기성제도 권력의 강화를 초래하는 것은 아닌지 반문한다. 최근 수년간 국가와 시민사회의 경계가 무너짐으로써 정파적 관점과 입장에서 사안에 따라 분노와 침묵이 반복되는 시민운동이 나타나고 있으며 이는 성숙한 시민운동이 제대로 자리 잡지 못한 결과로 볼 수 있다.

이태규 의원은 이러한 상황에서 시민운동이 기성 정치세력과 긴장감을 높이고 시민의 욕구와 목소리를 더욱 확산시킨다는 차원에서 시민정치를 하려 한다면 당당하게 독자 정치의 길을 걷는 것이 바람직하다고 지적한다. 미국 시민운동가 랠프 네이더(Ralph Nader)는 소수정당으로 미국 대선에 4번이나 출마했지만, 정계 진출이 목적이 아니라 선거를 통해 시민운동의 존재감을 키우는 수단으로 활용했다는 평가를 받는다. 1980년 창당한 독일 녹색당은 ‘반정당 정당’을 기치로 세우고 기민당과 사민당 등 기성정당이 포괄하지 못하는 환경, 생태 이슈를 정치의 장으로 끌어냈는데 이러한 사례들은 한국시민운동의 정치참여 방향에 좋은 시사점을 준다.

이태규 의원은 새로운 관점과 형식의 시민운동이 필요하다고 역설한다. 시민운동의 과잉정치화는 시민운동의 위축과 함께 공론의 장을 축소시켰다. 현 단계 한국사회 최대 위기 중의 하나는 분열과 갈등 구조는 심화하는데 정치의 조정기능이 너무 약하고, 아래로부터의 사회적 공론 기능이 없다는 데 있다. 정치가 제 기능과 역할을 못 하는 상황에서 사회적 공론조차 없다면, 진영논리는 더욱 강화되고 갈등은 심화될 수밖에 없음을 감안 시 새로운 시민운동은 공론의 과정과 장을 만들어내는 데서부터 시작되어야 한다. 이태규 의원은 전문가나 명망가 중심의 엘리트 시민운동으로는 아래로부터의 국민적, 시민적 공론의 장을 만들어낼 수 없으며 아래로부터의 새로운 시민운동의 새로운 관성과 동력을 모색해야 한다고 역설한다. 아래로부터의 새로운 시민운동은 탈정치화를 통한 진보·보수의 진영논리를 극복하고, 건강한 공동체의 가치와 규범을 지켜내 권력에 대한 비판과 견제라는 시민사회 본연의 기능 위에서 계도, 계몽식 운동이 아닌 아래로부터의 공론을 만들고 일으키는 운동이 되어야 한다. 그리고 아래로부터의 공론의 힘을 갖고 한국사회의 기득권과 제도 권력에 맞서야 한다.

제2세션: 시민이 주체가 되는 시민참여를 이야기한다

새로운 운동을 발명해야 할 순간: 서부경남 공론화 사례가 주는 의미 (박태순 한국공론포럼 상임대표)

박태순 대표는 현재 시민단체와 시민운동이 정치적으로 편향적이며, 공정성을 상실하고, 시민을 위한 과제가 아니라, 자신들을 위한 과제에 빠져 있다고 지적한다. 한국의 시민단체들은 80 년대의 이념과 세력 중심의 운동 방식을 고수하며, 사회적인 격변 속에서도 여전히 출범 당시의 낡은 이분법적 세계관과 세력 중심의 사고에서 벗어나지 못하고 있다. 또한 한국 사회가 정보 중심 사회로 이전하였으며 다원화, 다양화, 개인 중심, 비물질, 네트워크 중심 사회로 변화하고 있는 상황에서 시민단체는 여전히 국가 의제 중심, 정치적·경제적 사안 중심, 문제제기형 운동, 활동가·전문가 위주 운동에 머무르며 대안을 제공하지 못하고 있다. 또한 시민단체 내 성찰의 통로가 부재한데, 삶의 현장에서 구체적 문제를 안고 있는 시민과 끊임없는 조우를 통해 형성되는 성찰이 없이는 시민들과 함께 구성하고 만들어나가는 변화를 이끌어낼 수 없다.

이러한 상황에서 박태순 대표는 새로운 운동으로서 자발적 공론화 운동을 제시하는데, 이는 시민이 살고 있는 구체적인 현장에서 그 구성의 복잡성과 다양성, 차이를 식별하고, 공통과제를 발굴하고, 참여 주체를 형성하고, 절차와 경로를 기획하고, 소통구조를 만들고, 논의를 통해 합의를 끌어내는 과정으로 정의될 수 있다. 여기서 중요한 것은 사안이 자신과 구체적으로 연관되어 있어야 하고, 논의할 주제와 목표, 프로세스가 분명하고 공정해야 한다는 점이다. 박태순 대표는 또한 자발적 공론장 운동의 방향이 단체 중심에서 개인, 주민으로, 행정에서 의회로, 공론화에서 공론장으로, 다수결에서 합의로 나아가야 한다고 역설한다. 새로운 운동에서 목소리의 세기, 소통권력의 크기는 모인 사람의 수가 아니라, 절차적 엄밀성과 공정성, 논의 수준에서 생겨난다. 따라서 새로운 운동에서 중요한 것은 사안의 성격과 논의 목표에 맞게 참여자를 구성하고, 생산적 논의가 이뤄질 수 있도록 과정을 설계하고, 그 과정을 공정하고 통합적으로 이끌어 갈 줄 아는 조정능력이다.

박태순 대표는 서부경남 공공의료 확충 공론화 사례를 자발적인 공론장의 사례로 제시한다. 서부경남 공론화 사례는 2013 년 진주의료원 폐쇄 이후 더욱 열악해진 의료공백 해소와 공공의료 확충이란 현실적 과제를 해결하기 위해, 도민참여단이 주체가 되어 공론화를 진행한 1 년 간의 과정으로, 이 과정에서 도민들은 자발적 신청과 참여를 통해 자신들이 정책 형성의 주체임을 확인하였고, 스스로 참여하고 학습하고 논의하고 합의하면서 살아 숨 쉬는 민주주의를 경험하였다. 박태순 대표는 서부경남 공론화의 특징으로 ▲ 공론화 제안자인 경남도지사의 무간섭이 시종일관 실현되면서 자율적 운영의 기반이 만들어진 점 ▲ 공론화에 앞서 핵심적인 이해관계자 간 공론화 방안에 대한 사전 협의가 이루어져 핵심 이해관계자가 논의에 참여할 수 있었던 점 ▲ 공론화 설계를 목적으로 별도의 준비위원회를 구성하여, 3 개월간 현장조사와 분석, 논의를 거쳐 공론화 모델을 개발한 점 ▲ 기존의 무작위 추출을 통한 국민 동원이 아닌, 설명회와 홍보를 통한 자발적 참여자를 중심으로 참여단을 구성하여 높은 관심과 열정, 수준 높은 논의의 기반을 형성한 점 ▲ 정책 형성뿐 아니라, 잠재적 갈등 해결과 사회적 수용성 제고를 공론화의 주요 목표로 설정한 점 ▲ 잠재적 갈등 해결과 사회적 수용성 제고를 위해 개별 선호에 기반한 단순다수결 방식을 지양하고 토론을 통해 내용적 합의를 도출한 점 등을 든다.

박태순 대표는 서부경남 공론화 사례가 자발적으로 형성된 정치 공론장의 가능성을 말해주고 있다고 평가한다. 자발적 공론장이란 말은 문제의 담지자들이 자신의 의지로 공론장의 주인으로

참여하는 것을 말한다. 정치적 공론장이란 자기만족적인 것이 아니라, 처음부터 자신들의 결정이 정치권력에 압력을 행사하고, 제도화한다는 정치적 목적 하에 공론장을 기획되고 운영한다는 의미이다.

박태순 대표는 공론장이 동원이 아니라 자발적 참여가 이뤄지기 위해서는 사안이 우리의 문제여야 한다는 전제가 필요하며 이를 위해서는 삶의 문제에 천착하는 적극적 노력이 필요하다고 역설한다. 발견한 문제를 함께 논의하고 해법을 찾기 위해서는 논의 의제, 구성 주체, 논의 과정에 대한 상세한 설계가 필요하며 이를 설계할 줄 아는 역량이 민주주의 역량의 핵심인 것이다. 또한 논쟁을 생산적으로 이끌어 가고, 차이와 공통점을 구별해 내고, 대안을 개발하고, 합의를 끌어낼 수 있는 진행 역량이 필요하며, 이견을 조정하고, 합의를 형성해가는 과정을 통해 민주주의의 실체를 깨닫게 되고, 실천력을 확보할 수 있다고 말한다. 박태순 대표는 기존의 시민단체가 제 역할을 못하는 상황에서, 정치권력과 기득권으로부터 자신을 지키고, 시민의 요구를 관철하고, 삶의 문제를 해결하기 위해서는 자발적이고 자율적인 정치공론장이 필요하며, 이것이 새로운 시민운동이 가야 할 길이라고 역설한다.

시민이 주체가 되는 시민참여를 이야기한다 (이형용 거버넌스센터 이사장)

이형용 거버넌스센터 이사장은 한국사회, 시민사회 위기가 현대 사회의 근간을 이루고 있는 대의체제의 한계에서 비롯되었다고 본다. 현대적 대의체제는 대리 대표들이 중심이 되는 엘리트 체제로도 볼 수 있는데 이러한 엘리트주의의 한계를 넘어 '다음'을 모색할 때인 것이다. 이형용 이사장은 현 시점에서 대의체제는 유효하며 그 성취 또한 인정하는 동시에 그가 가진 한계로 인하여 다른 체제로 이행하는 과정에서 대의제를 넘어서는 '거버넌스 패러다임'을 논의하여야 하는 바, 거버넌스 정치 혁신은 제도 정치(권력)의 축소와 더불어 분권주의, 자치제 확장 등을 통하여 공동체 정치(역량)을 확대하는 방향으로 나아갈 필요가 있다고 말한다. 그리고 거버넌스 정치의 관점에서 대의 정치인의 합당한 기본 관점과 자세로서 기존에 국민들의 대표로서 그간 불가피하게 대리 행사했던 권력을 국민들에 잘 이양하고 다양하게 분권하고 자치 계기와 역량을 증진하는 데 힘을 쏟아야 한다고 말한다. 또한 대의 정치인들이 모더레이터 역할을 더욱 확대하고 전체적 시야와 균형을 투사하는 역할에도 힘을 쏟아야 한다고 역설한다.

이형용 이사장은 이러한 거버넌스의 변화가 국민의 대리인 정치인들뿐만 아니라, 그 정치인들을 시민을 대신하여 감시하고 시민을 대변하겠다고 하는 현대 (시민)사회 체제 내 다양한 엘리트 그룹들에도 적용될 수 있다고 언급한다. 예컨대 언론은 정확한 정보의 균형 있는 전달을 통하여 판단은 대중이 스스로 하게 하고, 이 판단을 위한 충실한 조력자 역할을 해야 하며, 논설, 논평, 칼럼은 대중 선동의 기능 대신 공동체 일원으로서 자기 견해나 지향을 담담하게 피력하는 데 충실하여야 하는 것이다. 이형용 이사장은 시민운동의 경우 80년대 주류 시민운동을 기반으로 인적 이념적 활동적 전통과 네트워크를 둔 주류 시민단체(인사들)의 도덕패권주의, 운동권위주의, 진보우월주의 관성이 남아있다고 지적하며 이러한 시민 지도자 세력들이 기존 권력 엘리트에 흡수, 동화될 우려가 있다고 말한다.

이형용 이사장은 이러한 상황에서 시민운동이 나아갈 방향으로 제도로서의 민주주의의 혁신적 재구성 성과 문화로서의 민주주의의 전변(轉變)에 주목한다. 제도적 측면에서 기성 제도(정치) 권력의 축소와 공동체(정치) 역량의 확대 그리고 동시에 다양한 분권 자치 캠페인 확대될 필요가 있으며,

의식 문화의 전변의 측면에서 사회 엘리트의 도덕적 책무에서 벗어나 직업별로 ‘직무 윤리’ 캠페인을 진행하여 사회구성원 전반의 도덕적 책무를 성찰할 필요가 있다. 더 많은 민주주의, 더 넓은 민주주의, 더 높은 민주주의, 민주주의의 진화를 향한 진지하고 치열한 모색이 필요한 시점인 것이다.

2020년 한국민주주의스토리텔링 시민사회라운드테이블 발제자 (가나다순)

- 박태순 현) 한국공론포럼 상임대표
- 이태규 현) 국민의당 의원
- 이형용 현) 거버넌스센터 이사장
- 임현진 현) 서울대학교 명예교수

- 담당 및 편집: 이은지 EAI 연구원
문의: 02-2277-1683 (ext. 207) ejlee@eai.or.kr

- 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.
- EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
- EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2020년 9월 25일

재단법인 동아시아연구원
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr