

시민사회와 거버넌스에 대한 성찰: ‘아래로부터의 거버넌스’의 회복

(공석기/서울대 아시아연구소/ skong@snu.ac.kr)

1. 왜 시민사회는 거버넌스에 주목해야 하는가?

- 국제적으로 신자유주의 세계화로 인한 사회적 양극화 및 민주적 세계화의 위기, 즉 지구시민사회의 파편화로 연대활동이 위축되고 있음.
- 국가적으로 압축적 근대화 즉 돌진적 산업화와 도시화로 인한 농어촌 지역사회의 붕괴와 동시에 수도권 과밀화와 지방소멸 위기를 동시에 마주함.
- 이러한 위기를 극복하기 위해 중앙정부가 선택한 ‘추격전략’(catch-up)에 기초한 다양한 지역/지방/풀뿌리 지원정책은 긍정적이기보다는 부정적인 효과가 더 크게 부상함. 예컨대 중앙 혹은 지방정부의 획일적 보조금 정책은 지역 주민간의 상생발전에 대한 합의와 협력보다는 이권갈등과 개발 트라우마를 야기함.
- 복합위기의 대안으로 추진한 국가주도의 많은 정책은 지역사회 내의 분열과 갈등을 야기함. 그 원인은 성숙하지 못한 시민사회, 즉 다양한 영역과 이해관계를 대표하는 지역 시민사회 단체, 지역주민 간의 소통과 참여에 기반을 둔 풀뿌리 민주주의 경험 부재를 들 수 있음.
- 또한 코로나19 팬데믹은 국가의 귀환 즉 국가주도 정책을 더욱 강하게 요청하고 있는 상황에서 일부 특정 주민 혹은 단체들만이 과잉대표 된 정책결정은 기존의 갈등의 폭과 깊이를 더욱 악화시키고 있음.
- 다양한 시민사회 영역의 아래로부터의 참여가 배제된 국가정책은 궁극적으로 국민을 분열, 분절 그리고 분리시켜 끊임없는 대립과 반목이 상존하는 ‘갈등사회’로 전락시킬 것임.

2. 시민사회는 거버넌스에 능동적 주체자로 참여할 준비가 되어 있는가?

- 정부-시민사회 파트너십에 대한 시민사회 스스로 성찰이 필요함. 성급한 제도화의 길에 들어선 나머지 다수의 NGO가 형식적인 거버넌스(협치) 활동에 매몰되고, 정부 프로젝트를 수행하는 위탁수행자로 전락함.
- 지방정부는 경쟁적으로 중간지원조직을 설립하여 지역 NGO를 수동적 협력 파트너로 제한함. 그 결과 시민사회단체는 정책결정과정보보다는 정책 수행을 위해 포섭되는 소위 ‘10급’ 공무원으로 전락함.
- 투명성과 도덕성에 기초한 시민사회단체가 전문성을 가지고 정부 정책에 경쟁과 협력의 관계로 참여하는 ‘와일드카드’(wildcard)로서의 정체성을 견지하기 보다는 위탁 사업수행에 집중한 결과 회원은 사라지고 조직만 남는 상황임.

- 시민사회단체의 본연의 역할 즉, 풀뿌리, 지역 그리고 국가차원의 민주주의를 제고하기 위한 5가지 역할, 즉 “공공선을 제고하기 위한 교육, 토론/숙의, 참여, 활동의 투명성 그리고 책무성”을 견지하였는가를 성찰하는 것으로부터 다시 출발해야 함.
- 만약 형식적인 협치가 지속된다면 NGO 활동가는 과도한 업무로 인해 더 이상 열정, 헌신을 유지하기 어렵고 오히려 자신의 역량이 소진(burn-out)되어 단체를 떠나게 됨. 이러한 악순환은 더욱 가속화되고 있으며, 실례로 다수의 지역 NGO는 비상근 대표와 신입 활동가 1명이 조직을 지키고 있는 상황임.

3. 시민사회는 거버넌스에 참여할 때 어떤 원칙을 견지해야 하는가?

- 시민사회단체의 고유한 역할 즉, 감시자와 경쟁적 도전자 역할을 견지해야 함
- 중앙 혹은 지방정부가 경쟁적으로 추진하는 다양한 정책들이 사실은 벤치마킹 수준임. NGO는 대안을 요구할 수 있는 경쟁적 도전자가 되어야 함.
- 예컨대, 지역 고유한 특색과 무관한 조형물이나 기념건물이 흉물스럽게 건축되고 있지는 않은지? 정부가 성장주의 혹은 성과주의에 빠져 인기를 얻고자 사업을 추진하여 결국 세금 낭비와 불품없는 결과물을 양산하는 소위 ‘키치(Kitsch) 공화국’이 되지 않도록 감시자와 경쟁적 도전자가 되어야 함. 물론 아래로부터의 참여를 통해서 민주적으로 결정된 정책에 대해서 적극적으로 협력하는 것도 중요함.
- 디지털 혁명으로 시민사회도 급변하고 있음. 인터넷과 소셜미디어의 발전으로 누구나 쉽게 연결되고 정보 접근도 용이함. 그러나 소통의 정치는 일방향적인 것이 지배적임. 상대방을 존중하고 설득하기 보다는 자기주장을 일방적으로 쏟아 내거나 코드가 맞는 사람끼리만 소통하는 자기 확증과 편 가르기가 확대 강화되고 있음.
- 경쟁적 도전자로서의 NGO로 자리 잡기 위해서는 스스로 소통의 정치를 올바르게 구현해야 함. 진영과 코드를 내세우며 자신의 경계를 넘어선 단체와 소통을 거부한다면 시민사회 내 분리, 분절, 분열의 흐름은 더욱 강화될 것임.
- 중앙 중심의 거버넌스가 아니라 아래로부터 즉 풀뿌리 차원에서 거버넌스를 구현하는 것으로부터 출발해야 함.

4. 시민사회는 어떻게 아래로부터의 거버넌스 모델을 구현할 수 있는가?

- 풀뿌리 마을에서 주민은 상대적으로 쉽게 상호 공유, 공감, 공존의 노력을 할 수 있음. 그러나 공간적으로나 확장될 때 다양성 인정, 상생과 협력의 과제를

마주하게 됨. 주민으로는 큰 어려움이 없지만 시민으로 거듭나기 위해서는 타자를 인정하고 존중하고는 상생과 협력의 자세가 필요함. 추상적 지식이 아닌 구체적인 공동체의 삶을 통해서 축적됨. 공동 문제를 해결하고자 듣고, 설득하고, 합의하는 소통의 정치를 경험해야 함.

- 국가의 영역으로 확장되면 이러한 소통의 정치는 더욱 더 빈번하게 반복되고 더 큰 장애물-연줄, 텃세, 세대, 젠더 등-을 넘어서야 함. 이것이 바로 주민과 시민사이의 간극을 좁혀가는 과정임. 국민통합을 위한 NGO의 과제는 풀뿌리에서 국가에 이르기까지 마을에 머문 주민을 시민으로 변화 참여시킬 수 있도록 하는 것임. 주민에서 시민으로 성장시키는 것은 국가주도로 이루어질 수 없음.
- 주민과 시민 사이를 넘어서야 하는 상황임에도 불구하고 주민 안의 청년을 이대남, 이대녀 혹은 페미니스트인가 아닌가로 집단을 더 갈라 치면서 경계 짓기에 열을 올리고 있음.
- 남을 존중하고 협력하는 숙의형 거버넌스를 지향해야 함. 그러나 현실은 담론, 규범 그리고 원칙과 실제 간의 간극이 벌어지고 있는 형국임. 당위론적인 접근이 아니라 구체적인 협력과 존중의 삶을 살 수 있는지를 아래로부터 실험하고 도전하는 경험들이 축적되어야 함. 그 실험을 한국 시민사회단체가 견인하고 발굴해야 함.
- 한국 시민사회단체가 과거에는 정당만을 제시했다면 이제는 타자의 변화를 촉구하기보다는 스스로 변화하기 위해 혁신과 실험에 적극 나서야 함.
- 시민사회단체는 풀뿌리 마을에서 안주하려는 지역 주민을 시민으로 성장하는 것을 가로막는 장애물-텃세, 연줄, 가족이기주의, 온라인 활동, 지역 무관심-을 주목하고 공동으로 극복하기 위한 실험에 적극 나서야 함.
- 한국 시민사회 단체 스스로 다음의 지표를 어느 정도나 갖추고 있는지 성찰하는 것이 중요함. “운동성, 창의성, 친밀성, 개방성, 유연성, 호혜성, 이타성, 전문성, 투명성, 책무성” 이러한 특성을 제대로 갖추고 있지 못한다면 시민사회단체는 시민사회 내 고착화되는 분리와 단절을 극복하기 보다는 오히려 이권에 근거해 활동하는 주민만 존재하는 이권사회에 머물게 됨.
- 디지털 혁명을 통해 초국적으로 연결된 세계 속에서 한국 시민사회단체는 이제 다섯 가지 영역을 주목해야 함. 플랫폼 경제와 깃(gig) 노동, 에너지 전환과 재생에너지, 푸드플랜과 로컬푸드, 돌봄과 지역공동체, 지방회생과 청년 참여임.
- 각 영역내의 다양한 이슈에 대응하기 위해 시민사회 단체는 기존처럼 국가 정책을 단순히 대행하는 위탁사업 수행자 혹은 순응적 조력자에서 벗어나야 함.
- 시민사회 단체는 아래로부터 주민을 시민으로 성장시키고자 지역 주민이 자발

적으로 각 이슈를 학습하고 이해하고, 설득과 대화로 상호 합의를 이끌고, 정책 결정과정 및 구현과정에 적극적으로 참여하고, 모든 과정이 투명하게 진행시키며, 마지막으로 그 결과에 책임을 질 수 있는 시민이 많아질 때 시민사회의 아래로부터의 거버넌스 모델은 큰 성과를 이룰 수 있음.