

NGO SERIES #08



시민단체 대표성 연구

모종린

 자유기업원

요약문

민주화 이후, 시민단체는 질적, 양적으로 괄목하게 성장하였다. 시민단체 성장의 배경에는 정치, 경제, 사회 등의 공적 문제를 더 이상 국가 또는 시장의 힘으로만 해결할 수 없다는 인식이 존재한다. 시민단체가 국가와 시장의 실패를 방지하고 보완하는 역할을 수행할 수 있다는 것이다.

시민단체의 가능성은 기본적으로 시민단체가 정치사회와 시장이 간과할 수 있는 다수 시민의 이익을 대변할 수 있다는 가정에 기초한다. 시민단체가 일반 시민을 대표하지 않는다면 협소한 이익을 대변하는 민간부문의 압력단체와 다를 바 없기 때문이다. 그래서 시민단체의 역할이 비대해짐에 따라 대표성에 대한 논란이 제기되고 있는 것이다. 시민단체에 대해 비판적 시각을 가진 사람들은 시민단체를 향해 “누가 당신들을 (우리대표로) 선출했느냐고” 묻는다. 민주주의 국가에서 일반 시민이 공적 권한을 행사하는 행위자에게 당연히 요구할 수 있는 공적대표권 문제를 거론하는 것이다.

이와 함께 제기될 수 있는 비판은 시민단체가 과연 얼마나 공정하게 일반 시민의 이익을 대변하는지 확실치 않다는 것이다. 시민단체가 조직되지 않은 시민의 이익을 대변한다면 그들의 대리인으로서 정치사회에 참여할 수 있는 자격이 있다고 말할 수는 있다. 그러나 지금까지 시민단체 관련 학계는 시민단체의 정책대표성 문제를 한 번도 검증한 적이 없다고 해도 과언이 아니다.

이 연구는 시민단체의 대표성을 시민의 시민단체 참여 수준과 시민단체의 정책 내용으로 평가한다. 일반시민의 참여수준은 시민단체의 대표성을 결정하는 중요한 척도이다. 다수의 시민이 직접 시민단체 활동에 참여한다면 시민단체의 대표성 논란 자체가 무의미하기 때문이다. 시민의 참여 수준과 관계없이 시민단체들이 시민의 이익을 자발적으로 대변할 가능성이 있기 때문에 시민과 시민단체의 정책선호를 비교하는 작업도 중요하다. 일반시민이 선호하는 정책을 추구하는 시민단체는 이러한 정책대표성으로 대표성을 확보할 수 있다.

본 연구에서의 주요 연구결과는 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 앞으로 시민단체 활동에 참여할 시민의 수가 크게 늘어날 것으로 예상하지만, 아직까지는 시민의 시민단체 참여는 제한적이다. 시민단체에 참여한 경험이 있는 시민의 수(5.2%)만 봐서는 시민단체가 시민을 대표한다고 주장할 만큼 시민의 참여를 유도하지 못하고 있음을 알 수 있다.

둘째, 경제분야의 대표적 시민단체인 참여연대가 진보적 이념을 가진 시민들의 이익을 대변하고 있다는 경험적 근거를 찾은 것이다. 진보적 성향의 응답자가 참여연대의 대표성에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있고, 참여연대와 일반 시민의 선호 정책을 비교해봐도 진보

적 시민들이 참여연대와 높은 수준의 정책 친밀도를 느끼고 있다. 참여연대가 자신들이 선호하는 정책을 추진하고 있다고 믿는 것이다.

셋째, 시민단체 시장의 불균형 구조를 보인 것이다. 참여연대, 경실련, 바른사회를 위한 시민회의 등 연구대상 시민단체들이 실제로 추구하는 정책에는 상당한 차이가 있지만 일반 시민들은 그 차이를 인식하지 못하고 있다. 일반 시민들이 모든 시민단체들이 비슷한 성향을 가지고 있다고 믿는 것이다. 전체 시민단체에 대한 인식은 참여연대 성향을 반영하는 것으로 보인다. 참여연대가 다른 시민단체보다 인지도 면에서 월등히 우세하기 때문에 참여연대의 주장이 전체 시민단체의 주장으로 받아들여지는 것이다. 단적인 예로, 일반 시민들은 보수적인 성향의 바른사회를 위한 시민사회가 참여연대보다 더 진보적인 정책을 추구하고 있다고 믿고 있다. 따라서 이러한 불균형 구조는 앞으로 보수적 시민단체의 활동에 큰 제약 요인으로 남을 것으로 예상된다. 기존 시민단체와 다른 목소리를 내도 일반 시민들이 갖고 있는 시민단체에 대한 고정관념으로 인해 오히려 정반대의 메시지를 보내는 것으로 ‘오인’받기 쉽기 때문이다.

기존 시민단체의 대표성에 한계가 있고 새로운 시민단체의 활동이 여의치 않은 상황에서 시민단체의 대표성을 제고하기 위해서는 기존 시민단체의 변화를 유도하는 것이 현실적 대안으로 보인다. 이를 위해서는 무엇보다도 기존 시민단체 지도자의 전향적인 의식전환이 필요하다. 시민단체 본연의 공익적 이슈로 돌아가야 한다고 생각한다. 환경, 부패, 지역공동체, 인권, 복지 등 최대한 이념을 초월하는 이슈가 공익적 시민단체의 역할이 필요한 분야이다. 특정 이념에 바탕을 둔 사회개혁운동은 장기적으로 시민단체의 정통성을 훼손할 가능성이 크다. 특정 정치세력을 지지를 하려면 이를 공개적으로 하는 것이 원칙이다. 일반 시민의 공동이익을 대변한다는 위선적 주장에서 벗어나야 한다.

시민단체의 대표성을 강화하기 위해서는 기업지배구조에서와 같이 외부 압력과 내부 압력이 동시에 이루어져야 한다. 자신들에게 책임을 추궁하는 사람이 없는 경영진에게 투명성과 책임성을 기대할 수가 없다. 기업과는 달리 시민단체 경영진을 감시할 외부 이해당사자가 누구인지 확실치 않은 것이 현실이다.

외부에서 시민단체의 책임성을 요구할 수 있는 적절한 이해당사자가 누구인지 확실치 않기 때문에 정부가 일정한 역할을 할 수밖에 없다고 본다. 그렇다고 시민단체의 심의성과 책임성을 제고하는 문제를 법제도 차원에서 해결하려는 노력은 가능하면 회피하는 것이 바람직하다. 시민사회 자체가 자율적인 성격을 가지고 있기 때문에 외부의 임의적인 규제와 지원이 오히려 부작용을 가져올 수 있기 때문이다. 시민단체에 대한 정부의 규제와 지원은 최소화하는 것이 원칙이 되어야 한다. 시민단체의 책임성 문제도 이러한 원칙에 따라 자유경쟁과 자율규제를 통해 해결해야 한다고 본다.

현실적으로 정부지원이 필요하다면 시민사회에서 시장 원리와 시민단체의 정체성이 유지될 수 있도록 조세혜택 등의 간접적 지원이 바람직하다. 정부의 직접지원은 단기적이고 비정치적인 프로그램을 대상으로 한 공모사업에 한정해야 한다. 현재 정부가 『비영리민간단체지원법』에 따라 시민단체의 사업을 지원하는 것은 시민단체의 경상비가 아닌 개별 사업을 지원하는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만, 지원사업의 사업비 중 인적경비를 확대하는 방안은 조심스럽게 접근하는 것을 제한한다. 시민단체의 자율성 보호를 위해 시민단체가 정부지원에 의존하는 수준이 높아지는 것을 경계해야 하기 때문이다. 더 나아가 지금처럼 정부가 시민단체 지원예산을 별도의 예산항목으로 잡기보다는 기존 복지 및 사회사업 예산하에서 시민단체의 참여가 필요한 사업을 선정하여 그에 따른 예산을 시민단체에 지원하는 방법으로 전환할 것을 건의한다. 시민단체 지원보다는 정부 서비스의 효율적 공급이 정책의 우선 목표가 되는 것이 바람직하다.

시민단체 활성화를 위해 현재 논의되고 있는 방안이 재정지원에 국한된 것은 아니다. 시민사회단체 조직운영에 관한 ‘민간공익활동촉진법’ 제정, 기부문화 활성화를 취지로 한 ‘법인세법 시행령’ 개정, 국민의 알권리를 충족시키기 위한 ‘정보공개법’ 개정, 국민의 집회자유를 제약하는 ‘집시법’ 개정 저지 등 여러 분야에서 시민사회는 관련법과 제도의 정비를 요구하고 있다.

이 중 ‘법인세법 시행령’ 개정 논란이 한국 시민단체가 처해있는 딜레마를 단적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다. 현행 법인세법은 지정기부금 단체의 자격조건을 ‘주무관청의 허가를 받아 설립된 비영리 법인’으로 규정하고 있다. 이에 따라 ‘법인’이 아닌 임의단체로 운영되고 있는 참여연대 등 상당수 시민단체에 대한 기부는 소득공제 대상이 아니다. 임의단체 지위를 가진 시민단체에 대한 기부금에도 소득공제 혜택을 줄 수 있도록 법인세법을 개정하자는 것이 많은 시민단체의 요구이다.

상당수의 시민단체들이 법인으로 등록하는 것을 꺼리는 이유는 법인이 되면 주무관청의 감독과 감사를 받아야 하기 때문이다. 자칫 시민단체의 자율성을 해치지 않을까 우려하는 것이다. 법인세 개정을 요구하는 시민단체들은 또한 현행 정책의 일관성을 비판한다. 지금도 종교단체나 도서관, 문고, 과학관의 경우 법인 설립 여부와 관계없이 등록이나 신고만 해도 지정기부금 단체가 될 수 있다는 것이다. 정부가 유독 시민단체에만 법인자격을 요구한다는 것이다. 이에 대해 정부는 사업 성격이 명확한 종교단체나 학술지원단체와는 달리 시민단체의 사업은 가변적이고 임의적이기 때문에 적절한 검증 절차 없이 세제혜택을 주기 어렵다는 입장이다.

법인세 개정을 둘러싼 논쟁의 교훈은 우리사회가 시민단체의 성격과 역할에 대한 국민적 합의를 더 이상 미룰 수 없는 시점에 와 있다는 것이다. 시민단체가 정부를 감시, 비판하는

공익적 역할을 한다면 그에 상응하는 책임도 부담해야 하는 것이 민주주의 원칙이다. 시민단체가 정부를 견제해야하기 때문에 법인화를 거부해야 한다는 논리도 설득력이 부족하다. 민주주의 사회에서 정부를 견제하는 역할은 시민단체만의 몫이 아니다. 전통적으로 언론도 그러한 역할을 수행해왔다. 그러한 언론기관의 절대다수가 영리법인으로 운영되고 있다. 민주주의의 원칙은 상호견제와 균형이라고 할 수 있다. 이 원칙은 정부기관에만 적용된다고 생각하지 않는다. 정부와 시민사회에도 상호견제와 균형원칙은 지켜져야 한다.

그렇다고 시민단체의 책임성 제고를 위해 정부가 임의적으로 시민단체 운영에 개입하는 것을 주장하는 것은 아니다. 단, 정책결정 과정에서 시민단체가 막대한 영향력을 행사하고 그 역할이 공식화되고 있는 현실에서 그에 상응하는 책임을 요구하는 것에 대해 고민할 필요는 있다는 것이다. 하나의 대안은 자본금 출연 등 법인설립 요건을 대폭 완화한 다음 모든 시민단체가 법인으로 등록할 것을 의무화하는 것이다. 재정적 여유가 있는 일부 대규모 시민단체를 제외하고는 법인등록에 필요한 최소 자본금 요건이 적지 않은 부담으로 작용하고 있다. 법인이라는 제도적 틀에서 시민단체에게 최소한의 투명성과 책임성을 요구하는 것이다. 시민단체가 법인으로 등록되어야만 정부가 회계감사, 법인인가 취소 등 최소한의 견제수단을 갖게된다. 시민단체의 법인화가 시민사회를 지나치게 위축할 수 있는 개연성이 시민단체의 주장만큼 심각하다면 단기적으로 정부의 감독을 회계감사에 한정한다던가 이것도 지나치면 시민단체 회계보고서에 대한 공인회계사의 검사 및 공개를 의무화하는 것도 고려할 수 있다고 본다. 이처럼 시민단체 책임성과 관련된 다양한 대안이 존재함에도 불구하고 그 논의 자체를 거부하는 것은 민주시민으로서 성숙한 태도라고 할 수 없다.

동시에 시민단체 평가에 대해서도 언론과 학계가 더 적극적으로 나서야 할 필요가 있다. 언론과 학계가 시민단체가 아직 보호해야 할 약자라는 인식에서 벗어나 시민단체를 체계적으로 평가하는 작업을 시작하는 것이 바람직하다. 주지하는 바와 같이 일반 시민이 시민단체의 활동을 평가하기가 현실적으로 어렵다. 일부 대형 시민단체를 제외하고는 대부분의 시민단체의 인지도가 아직 낮은 수준에 머무르고 있다. 일반 시민들이 소수 대형 시민단체만을 인식하고 있기 때문에 규모가 작고 새로 시작한 시민단체는 한편으로는 독과점 구도하에서 자신의 입지를 구축하는데 어려움을 겪지만 다른 한편으로는 기존 대형 시민단체에 무임승차할 수 있는 환경이 만들어져 있다. 따라서 언론과 학계가 나서서 기존 시민단체와 차별성을 가지려고 노력하는 ‘신인’ 시민단체들 중에서 옥석을 가려주어야 한다.

내부적으로는 일반 시민의 참여를 유도하는 개혁을 추진하는 것이 바람직하다. 시민단체에 대한 관심이 높고 직접 참여하기를 원하는 시민이 많기 때문에 시민참여의 활성화가 단기적으로 가능하다고 본다. 시민참여를 유도하기 위해서는 의사결정과정에서 일반 회원의 권한을 공식화하고 강화할 필요가 있다. 특히, 일반 회원이 참여하는 총회 권한의 강화가 시

급하다. 자율적 규제의 원칙하에 정부 재정적 지원을 받는 시민단체를 대상으로 ‘모범 시민 단체 지배구조 규약’의 채택을 권고하는 방법을 제안한다. 더 나아가 정부지원의 조건으로 모범 지배구조 규약의 채택을 요구하는 것도 고려할 수 있다.

목차

요약문	2
I. 서론	8
II. 민주주의 발전과 시민단체	10
1. 시민단체 활동참여와 정치참여	12
2. 시민단체에 참여하는 시민의 특성	16
3. 시민단체 참여를 희망하는 시민의 특징	29
4. 시민단체 참여결정 요인에 대한 시민의 인식	37
5. 한국 시민단체 참여양상의 비교정치학적 의미	41
III. 이성적 다원주의와 시민단체	44
IV. 시민단체의 정책대표성	47
1. 연구방법	47
2. 경제분야 시민단체에 대한 일반시민의 인지 및 참여 수준	48
3. 공동이익 대변 수준에 대한 주관적인 평가	52
4. 공간투표개념을 응용한 정책대표성 측정	56
5. 일반시민, 시민단체, 정치권의 정책선호 비교	62
6. 일반시민의 시민단체 대표성 평가는 합리적인가?	64
7. 시민단체 의사결정 과정에 대한 시민 인식	65
V. 시민단체 대표성 제고를 위한 개혁방안	67
국내문헌	71
외국문헌	71

I. 서론

민주화 이후, 시민단체는 질적, 양적으로 괄목하게 성장하였다. 시민단체 성장의 배경에는 정치, 경제, 사회 등의 공적 문제를 더 이상 국가 또는 시장의 힘으로만 해결할 수 없다는 인식이 존재한다. 시민단체가 국가와 시장의 실패를 방지하고 보완하는 역할을 수행할 수 있다는 것이다.

시민단체의 가능성은 기본적으로 시민단체가 정치사회와 시장이 간과할 수 있는 다수의 시민의 이익을 대변할 수 있다는 가정에 기초한다. 시민단체가 일반 시민을 대표하지 않는다면 협소한 이익을 대변하는 민간부문의 압력단체와 다를 바 없기 때문이다. 그래서 시민단체의 역할이 비대해짐에 따라 대표성에 대한 논란이 제기되고 있는 것이다. 시민단체에 대해 비판적 시각을 가진 사람들은 시민단체를 향해 “누가 당신들을 (우리대표로) 선출했느냐고” 묻는다. 민주주의 국가에서 일반 시민이 공적 권한을 행사하는 행위자에게 당연히 요구할 수 있는 공적대표권 문제를 거론하는 것이다.

이와 함께 제기될 수 있는 비판은 시민단체가 과연 얼마나 공정하게 일반 시민의 이익을 대변하지 확실치 않다는 것이다. 시민단체가 조직되지 않은 시민의 이익을 대변한다면 그들의 대리인으로서 정치사회에 참여할 수 있는 자격이 있다고 말할 수는 있다. 그러나 지금까지 시민단체 관련 학계는 시민단체의 정책대표성 문제를 한번도 검증한 적이 없다고 해도 과언이 아니다. 시민단체나 시민단체에 우호적인 세력은 시민단체의 대표성을 당연시했다고 할 수 있다. 시민단체에 대해 비판적인 세력 또한 객관적 기준을 가지고 시민단체의 대표성을 검증했다고 볼 수 없다.

시민단체의 역할이 중요해지고 이에 다른 시민단체에 대한 논쟁이 격화되고 있는 상황에서 시민단체의 정책대표성에 대한 체계적인 연구가 절실하다. 즉, 시민단체가 조직되지 않은 시민의 이익을 대변한다는 일반적 인식을 객관적인 자료와 연구방법을 통해 검증하는 것이다. 이러한 시민단체 대표성 연구는 시민단체의 영향에 대한 학구적 연구뿐만 아니라 시민단체의 건전한 발전에도 기여할 것으로 기대한다.

시민단체 대표성에 대한 이 연구는 크게 두 부분으로 나누어져있다. 이 보고서는 시민단체의 대표성 문제를 참여대표성과 정책대표성의 개념으로 접근하며, 초반부에서 시민의 시민단체의 참여대표성 문제를 집중적으로 다룬다. 일반시민의 참여수준이 시민단체의 대표성을 결정하는 중요한 척도이다. 다수의 시민이 직접 시민단체에 참여한다면 시민단체의 대표성 논란 자체가 무의미할 수 있기 때문이다. 본 연구는 또한 시민단체가 시민이 정치에 참여하는 하나의 방식이기 때문에, 시민단체 참여 수준을 전체 참여민주주의 발전 차원에서 평

가해야만 올바른 진단과 해법이 가능하다는 입장을 견지한다. 보고서의 후반부는 공간투표 이론을 응용하여 시민단체의 정책대표성을 평가한다. 시민단체의 참여대표성에 한계가 있다면 정책대표성으로 이를 보완할 수도 있기 때문이다. 시민단체의 대표성을 제고하는 정책대안에 대한 필자의 의견을 제시하는 것으로 이 보고서를 마치고자 한다.

II. 민주주의 발전과 시민단체

시민단체의 대표성을 본격적으로 논의하기 앞서, 민주주의 사회에서 시민단체가 어떠한 역할을 해야하는지를 정확히 이해할 필요가 있다. 한국 민주주의가 추구해야 할 지향점이 무엇이고 이를 달성하는 과정에서 시민단체의 역할을 생각해보면 시민단체 대표성의 중요성을 새롭게 인식할 수 있다.

전통적으로 민주주의 이론은 시민사회의 역할을 강조한다. 민주주의 자체가 시민의 참여에 기반을 둔 제도이기 때문이다. 민주주의 발전 과정에서도 시민사회는 견인차 역할을 해왔다. 시민사회는 서구는 물론이고 한국의 민주주의 진행과정에서도 민주화세력의 중심지였다. 1970~80년대에 권위주의 정권에 정면으로 대항한 세력이 바로 재야, 학생운동으로 대표되는 시민사회 세력이었고, 1987년 민주화가 시작된 이후에도 시민사회에 기반을 둔 세력들이 민주주의 공고화를 위한 개혁운동을 이끌고 있다. 그러나 시민사회가 학문적이고 실천적인 개념으로서 유의하기 위해서는 시민사회의 정의를 명확히 하여 경험적인 관찰 및 측정이 가능하도록 해야 한다. 시민사회를 지나치게 관념적이고 규범적으로 정의하는 경우, 자칫 시민사회와 현실 정치사회의 관계가 모호해지고 시민사회가 민주주의 발전을 설명할 수 있는 독립적인 변수가 아닌 성숙한 민주주의의 구성요소로만 이해될 수 있다.

경험적 시각에서 시민사회는 크게 광의의 시민사회와 협의의 시민사회로 구분될 수 있다. 광의의 시민사회는 민간기업과 언론을 포함한 모든 비정부 부문 영역을 포함한다. 그 반면에 협의의 시민사회는 한국에서 일반적으로 인식되는 시민단체를 의미한다. 한국에서는 시민단체가 기존 이익(압력)단체가 대표할 수 없는 공익을 대표하는 민간단체로 이해되고 있다. 새마을운동 중앙본부, 자유총연맹 등 정부 주도로 만들어진 관변단체와 특정 정치인 지원을 목적으로 하는 단체나 조직은 시민단체라고 할 수 없다.

이 보고서는 기본적으로 시민사회를 협의, 즉 시민단체로 정의한다. 하지만 기존 문헌과는 달리 일반시민이 정치사회에 참여하는 대안적 기재로서의 시민단체의 역할을 강조한다. 시민사회가 시민과 분리된 존재가 아니라는 것이다. 이처럼 시민사회를 일반시민이 정치에 참여하는 하나의 대안으로 정의해야만 시민사회의 가능성과 한계가 명확해진다.

정치사회를 보완하고 때로는 이와 경쟁하는 시민사회의 역할이 항상 고정적인 것은 아니다. 민주화 단계에 따라 시민사회의 역할도 달라지는 것이다(임혁백, 2000). 민주주의 발전 단계는 크게 자유화, 이행 그리고 공고화 단계로 구분될 수 있다. 자유화 단계에서 시민사회는 인권신장과 국가통제로부터 자유로운 자율적 공간을 확보하는 역할을 한다. 이행단계에서의 시민사회의 역할은 권위주의 청산, 헌법제정, 공정선거 실시, 정당정치 확립 등 민주주

의의 제도화라고 할 수 있다. 마지막으로 시민단체는 사회경제적 정의, 정부운영의 투명성과 책임성, 시민의 정치참여 등 민주주의의 실질적인 성과를 개선함으로써 민주주의 공고화에 기여할 수 있다. 한국 민주주의가 공고화 단계에 와있다는 데에는 큰 이견이 없는 것으로 보아, 민주주의 공공화가 한국 시민사회의 가장 중요한 과제라고 할 수 있다.

한국 민주주의의 미래를 설계하기 위해서는 공고화 달성 이후의 모델을 찾아야한다. 선진 민주주의 제도의 근간이었던 대의제 민주주의와 다원주의도 한국의 모델로서 한계가 있는 것으로 보인다(김의영, 2003). 선진 민주주의를 실천하는 서구에서 이미 이들 모델이 퇴조했기 때문이다. 선거, 정당 및 지역적 대표 원칙에 기초한 대의제 민주주의는 새로운 정책환경의 요구를 충족시키지 못하고 있다. 분권화와 민주화의 확산으로 인해 소수의 선출직 정치인들이 정책결정을 주도하는 시스템을 유지하기 어렵게 되었다. 조합주의와 다원주의로 대표되는 기존 이익집단정치 모델도 시대적 요구에 부응하지 못하는 것은 마찬가지다. “국가 조합주의 모델은 비민주성의 문제에 더하여 국가의 공공이익 추구능력을 제고하기보다는 특수이익의 특권적 영향력과 담합적 관계의 해악을 초래할 수 있다. 다원주의 모델은 이익집단간 집단행동능력의 비대칭성으로 말미암아 일반 시민들에게 불리한 이익대표체계이다. 또한 지나친 이익집단의 분화와 극단적인 이익갈등으로 인하여 국가 통치능력의 효율성을 저하시키기도 한다. 보다 포괄적이며 합의적이라고 할 수 있는 사회조합주의 모델도 기본적으로 소비자 집단의 이익과 비경제적이고 공익적인 이유를 다루기가 힘들다는 한계가 존재한다”(김의영, 2003, p.12).

기존 선진 민주주의 제도를 대체하는 모델로서 결사체 민주주의와 심의 민주주의가 제시되고 있다(임혁백, 2000; 김의영, 2003). 심의 민주주의는 시민들이 직접 정책현안을 토론했고 결정하는 일종의 직접 민주주의 체제이다. 결사체 민주주의는 공적문제 해결을 위해 일반시민들이 자발적으로 조직한 결사체들이 정책결정을 주도하는 체제라고 할 수 있다.

심의민주주의와 결사체 민주주의를 시민사회의 중심으로 정리한 개념이 이성적 다원주의라고 할 수 있다(최장집, 2002). 이성적 다원주의는 또한 서구 민주주의 국가 중에서 미국이 지향하는 모델과 근접한 것으로 보인다. 미국 모델이 세계기준으로 확산되고 있는 시대적 조류에 비추어 볼 때 이성적 다원주의가 정치사회와 시민사회 관계의 세계적 메가트렌드라고 할 수 있다. 이성적 다원주의는 시민사회의 경쟁성, 합리성, 자율성, 책임성, 그리고 적극성을 강조한다.

그러나 우리가 지향하는 시민사회 모델을 시민사회의 내부 성격만으로 정의하는 것은 논리적이지 못하다. 시민사회가 정치사회 발전에 영향을 미치듯이, 정치사회도 시민사회 발전의 중요한 변수가 된다. 시민사회와 정치사회의 관계가 일방향이 아니라는 것이다. 단적인 예로, 정치사회가 완벽하다면 협의의 시민사회, 즉 시민단체가 존재할 필요가 없는 것이다.

그렇다면 이성적 다원주의하에서 시민사회와 정치사회의 관계는 어떠한 것인가? 한마디로 시민사회와 정치사회 모두 성숙한 수준으로 발전한 사회가 이성적 다원주의 사회라고 할 수 있다. 위에서 지적한 바와 같이, 일반 시민의 입장에서 보면 시민사회(= 시민단체)는 시민이 정치사회에 참여할 수 있는 하나의 수단에 불과하다. 정치서비스의 소비자인 일반 시민으로서는 가능한 많은 통로를 통해 정치서비스를 공급받는 것이 유리하다. 그 만큼 선택의 폭이 넓어지고 서비스 공급자간의 경쟁을 유도할 수 있기 때문이다. 대의제 민주주의의 한계로 인해 시민단체와 직접민주주의에 대한 수요가 존재한다고 한다면, 역으로 대의민주주의의 위축은 시민사회의 과대한 팽창이란 바람직하지 않은 결과를 가져올 수 있다. 시민의 입장에선, 어느 한 공급자/대리인에게 과도하게 의존하는 것은 바람직하지 않다.

1. 시민단체 활동참여와 정치참여

그렇다면 한국의 시민단체는 이성적 다원주의 모델에 얼마나 근접해 있는가? 다시 말해, 시민단체가 이성적 다원주의가 요구하는 수준의 시민참여를 매개하고 있는가? 적절한 수준의 시민참여를 유도하지 못하는 시민단체의 대표성은 의심받을 수밖에 없다고 본다.

이에 답하기 위해서는 일반 시민이 시민단체를 포함한 모든 형태의 정치활동에 참여하는 수준을 파악하는 것이 무엇보다도 중요하다. 전체적인 정치참여 패턴에 대비하여 시민단체 참여 수준과 질을 평가해야 하기 때문이다. 그리고 조사된 참여 수준에 대한 원인을 규명하는 것도 필요하다. 체계적인 원인 분석 없이 효과적인 시민참여 활성화 방안을 강구할 수가 없다. 시민사회 분야의 미래 메가트렌드를 파악하기 위해서는 시민들이 희망하는 참여 방법과 수준을 조사하는 것이 효과적이다. 장기적으로 일반 시민의 참여 수요가 시민사회 구조를 결정하는 중요한 변수이다.

시민참여의 실태, 원인, 그리고 수요 분석을 위해서 새로운 여론조사를 실시했다. 조사내용과 시간 측면에서 기존 설문조사 자료가 적합하지 않았기 때문이다. 시민참여 실태를 조사한 시기는 1994, 1997년도였고, 조사범위도 제한적이었다. 특히, 시민들이 희망하는 참여 방법에 대한 조사는 찾을 수가 없었다.

본 연구는 시민들이 참여 가능한 방법으로 아래에서 열거한 9가지를 선정했다. 현 법제도하에서 가능한 정치참여 방법은 거의 망라되어 있다고 할 수 있겠다. 처음 4가지 방식은 전형적인 대의민주주의 제도를 통한 참여방식이라고 할 수 있다. 마지막 3가지 방식은 직접민주주의 성격을 가지고 있으며 대의제 참여방식보다 적극적인 참여형태라고 할 수 있다. 시민단체 참여도 이러한 직접 민주주의적 참여방식의 하나라고 말 할 수 있다. 공청회 참석

이나 민원제기 형태의 참여는 대의민주주의적 참여와 직접민주주의적 참여의 중간에 위치한 참여방식이다.

대의민주주의적 참여방식

- 선거에서의 투표
- 선거 입후보자를 위한 선거운동
- 정치자금 기부
- 정당에 당원으로 활동하거나 정당관련 활동

중간형 참여방식

- 정책 현안에 대한 공청회나 토론회 참석
- 정책과 관련한 정당 및 국가기관에 민원제기

직접민주주의적 참여방식

- 시민단체 가입이나 활동참여
- 정부나 공공기관의 정책에 찬성하거나 반대하는 시위 참가
- 신문, 방송국, 인터넷 매체 등에 공적인 문제에 대한 의견 게재

또한 보고서의 시의성을 위해 2002년 이후의 참여 경험에 대해 질문을 했다. 가능하면 최근의 참여 수준과 형태를 파악하기 위해서였다. 설문은 2004년 1월에 실시되었고, 응답자는 서울 시민 1,000명이었다. 시민단체에 대한 인지도가 낮은 지역의 시민들이 시민단체의 대표성을 평가하기가 어렵다는 판단에서 조사대상을 시민단체가 활발한 서울로 한정했다. 시민단체에 쉽게 접근할 수 있는 지역에서만이 정치참여 수단으로서의 시민단체의 중요성을 평가할 수 있다고 봤다.

본 연구는 또한 시민의 참여 행위가 지속적인 것이 아니어도, 즉 일회적인 것이었어도 유의한 참여 수준이라고 가정한다. 이 때문에 시민들이 진정으로 정치에 참여하고 있는지를 정확하게 측정한 것인지에 대해 의문을 제기할 수도 있을 것이다. 그러나 이렇게 관대한 기준을 적용하였음에도 후술하듯이 참여율이 매우 낮게 나타났다는 점과 본 연구는 참여 정도를 알아보고자 하였으나, 참여의 깊이나 참여자의 열성적인 정도까지 알아보고자 한 것은

아닌 점등을 상기한다면 그러한 구분 없이 설문을 진행한 것이 본 연구의 의도에 어긋난 것이 아님을 이해할 수 있을 것이다.

위에 나열한 참여방법들을 참여 비율이 높은 순서대로 정리하면, 선거에서의 투표(82.4%)—신문, 방송국, 인터넷 매체 등에 공적인 문제에 대한 의견 게재(16.2%)—정당에 당원으로 등록하거나 정당활동(6.3%)—정책과 관련한 정당 및 국가기관에 민원제기/정부나 공공기관의 정책에 찬성하거나 반대하는 시위참가(6.2%)—시민단체 가입이나 활동(5.2%)—입후보자를 위한 선거운동(5.1%)—정책현안에 대한 공청회나 토론회 참석(4.6%)—정치자금 기부(4.0%)와 같다. 투표를 제외하면 참여율이 50%를 넘는 경우가 없었고 두 번째로 참여율이 넘는 공적인 문제에 대한 의견 게재를 제외하고 나면 나머지는 참여율이 10%를 밑돈다. 게다가 2002년 대통령 선거의 전국 투표율이 70.8%였던 것에 비해 본 연구의 조사자료의 경우 투표율이 82.4%로 나타난 것을 감안하면 다른 참여율도 실제 시민들의 참여율보다 높게 나온 것으로 추정될 수 있다. 그렇다면 참여율이 높은 두 가지를 제외한 나머지 참여 방법의 경우는 실제 참여율은 5%도 되지 않을 것이라는 추정이 가능하다. 한마디로 시민들이 직접 정치에 참여하는 경우는 극히 드물다는 것이다. 현재의 민주주의가 여러 제약으로 인해 간접민주주의로서 직접적인 참여가 보편적이지 않은 것이 당연하다고 하더라도 시민들의 참여가 너무 적다는 것을 알 수 있다. 특히, 시민을 대표하여 정책 아젠다 설정을 주도하고 있는 시민단체에 참여하는 시민의 비율이 5.2%에 불과한 한 것으로 나타났다. 정당활동에 참여하는 시민이 6.3%인 것을 감안할 때 5.2%이라는 시민단체 참여 비율이 낮지 않다고 주장할 수 있으나, 시민 이익을 대표하는 단체에게 보편적으로 기대하는 시민참여 수준은 아니라고 생각한다.

본 연구는 응답자에게 자신이 정치참여에 적극적이라고 생각하는지에 대해서 질문했다 그 결과 적극적이라고 생각하는 시민은 13.7%, 소극적이라고 생각하는 시민은 56.9%, 보통이라고 생각하는 시민은 29.4%로서, 실제 참여율에 비해 소극적이라고 생각하는 비율이 적은 편이었다. 적극적이지 여부는 상대적인 인식에 해당하므로 다른 이들에 비해 어떠한가를 볼 때 적어도 다른 이들만큼 혹은 그 이상 정치참여를 한다고 스스로를 보는 이들이 과반수에 조금 못 미치는 정도인 것이다. 이는 일반적으로 사회 전체적으로 정치참여가 활발하지 않기 때문에 투표만 해도 그들 중 과반수는 스스로 정치참여에 적어도 보통은 된다고 생각하는 경향을 낳게 된다는 것을 보여준다.

적극적이지 않은 이유에 대해서는 정치가 싫고 흥미가 없다는 답변이 가장 많아서 (46.8%) 정치에 대한 무조건적인 반감과 무관심을 반영하고 있었다. 그 외에 참여의 효율성에 의문을 제기하거나(23.8%) 참여의 의사는 있으나, 시간 및 자원 부족을 꼽는 경우(19.6%)가 그 뒤를 이었다. 언론에서 정치에 관련된 보도가 많은 부분을 차지하고 있음에

도, 즉 마치 정치가 시민들의 주 관심사인 듯 보여도 실제로 시민들은 정치에 대해 이미 뿌리 깊은 불신을 가지고 있는 것이다. 또한 정치참여의 효율성에 의문을 가진 이들도 적지 않다는 점은 민주주의를 표방하는 사회로서 한번쯤 되돌아 볼 필요가 있음을 시사한다. 시민들이 자신들의 의사를 반영할 메커니즘이 제대로 구축되어 있지 않아서 점점 정치로부터 멀어지는 동시에 실제로도 이미 존재하는 정치단체들이 자신들을 대변하지 못하고 있다고 여긴다면 정치 자체의 존재가치에 의문을 제기하지 않을 수 없기 때문이다.

한국 참여민주주의 전개 과정을 예측하기 위하여 본 연구는 앞으로 적극적으로 참여하고 싶은 분야에 대해서도 질문했다. 실제 참여여부에 대한 설문에서와 마찬가지로 9가지 방법에 대해 참여 희망 여부를 물었는데, 투표가 여전히 가장 높은 참여 희망률을 보였지만 (79.7%), 이는 실제 선거에서 투표 여부에 대한 답변보다 10% 가량이나 줄어든 것이다. 시민들이 투표가 정치참여의 방법으로 그다지 메리트가 없다고 느끼고 있음을 추정케 한다. 앞으로서의 선거에서도 최근의 투표율 감소 추세가 유지될 것으로 보인다. 그 다음으로 높은 참여 희망률을 보인 것은 신문, 방송국, 인터넷 매체 등에 공적인 문제에 대한 의견 쓰기로 40.9%가 참여의사를 보였다. 이는 현재 실제 참여율 16.9%의 두 배를 훨씬 넘는 수치로 사람들이 공적인 문제에 대해 자신의 의견을 공개적으로 개진하는데 좀더 적극적이 될 것이라는 관측을 가능하게 한다. 특히 이에는 인터넷 매체의 발달이 큰 영향을 미친 것으로 추측된다. 인터넷 게시판에 글을 올리는 일은 상대적으로 쉽고 큰 부담을 지우지 않아 접근이 용이하기 때문이다. 최근 인터넷이 정치참여와 관련하여 관심의 대상이 되고 있는 것도 이와 비슷한 맥락에서일 것이다. 또한 정책과 관련한 정당 및 국가기관에 대한 민원제기 (36.6%), 정부나 공공기관의 정책에 찬성하거나 반대하는 시위 참가(20.6%), 정책현안에 대한 공청회나 토론회 참석(23.9%)과 같이 직접적으로 자신의 의견을 알리는, 그러나 동시에 상대적으로 개인적인 활동이 정치자금 기부(10.2%)와 같은 간접적인 활동이나 입후보자를 위한 선거운동(10.8%), 시민단체 가입이나 활동참여(22.2%), 정당에 당원으로 등록하거나 정당활동(7.8%)과 같은 개인의 차원을 넘어선 활동보다는 더 선호되는 것으로 나타났다.

그 외의 참여방법도 정도의 차이는 있으나 실제 참여율보다 희망 참여율이 두 배에서 세 배 정도의 증가를 보였는데, 그 가운데 눈에 띄는 것은 정당에 당원으로 등록하거나 정당활동의 경우 희망률이 7.8%에 그친 반면 시민단체 가입이나 활동의 경우는 참여 희망률이 22.2%였다는 점이다. 이는 정당이 더 이상 국민의 대변자로서의 신뢰를 잃고 있기 때문으로 추정될 수 있을 것이다. 현재 우리나라에서 시민단체의 급부상이 정당이 제 기능을 수행하지 못하는데 대한 그 공백을 메우기 위함이라는 견해에 어느 정도 근거가 되는 결과이다. 물론 실제 시민단체가 정당의 기능을 대체하는 것이 옳은가 또는 대신하여 그 기대에 부응하고 있는가에 대해서는 여전히 의문이 있으나, 적어도 본 설문의 결과는 정당보다는 시민단체가 시민들의 정치참여의 통로로서 더 선호되고 있음을 보여준다.

〈표 1〉 정치참여 방식별 참여 수준(%)

	참여한 적 있음	참여의사 있음
선거에서의 투표	82.4	79.7
선거 입후보자를 위한 선거운동	5.1	10.8
정치자금 기부	4.0	10.2
정책과 관련한 정당 및 국가기관에 민원제기	6.2	36.6
정부나 공공기관의 정책에 찬성하거나 반대하는 시위 참가	6.2	20.6
시민단체 가입이나 활동	5.2	22.2
정당에 당원으로 활동하거나 정당관련 활동	6.3	7.3
신문, 방송국, 인터넷 매체 등에 공적인 문제에 대한 의견 게재	16.2	40.9
정책 현안에 대한 공청회나 토론회 참석	4.6	23.9

2. 시민단체에 참여하는 시민의 특성

본 연구에서는 단순히 시민들의 정치참여 정도만이 아니라 어떤 시민들이 어떤 방법으로 정치에 참여하는지 또한 알아보기 위하여 설문 결과를 사회·경제적 배경을 나타내는 성별, 연령, 학력, 직업, 소득과 정치적 성향을 나타내는 2002년 대선 당시에 투표한 후보와 이념 성향을 항목으로 하여 분석하였다. 정치적인 성향의 경우 보통 여야 성향과 진보-보수를 기준으로 삼지만, 우리의 경우 여야 성향이 뚜렷하지 않을뿐더러 오랫동안 여당이었던 한나라당이 야당, 야당이었던 새천년민주당이 여당이고, 현재로서는 열린우리당의 등장으로 여당의 존재 자체가 애매한 실정이다. 따라서 여야를 떠나 지난 대선에서 어느 후보에게 투표했

는가를 살펴보았다. 지난 대선에서 특히 부각되었듯이 이회창 후보가 보수성향을, 노무현 후보가 진보 성향을, 그리고 권영길 후보가 극진보 성향을 대변한다고 할 수 있을 것이다.

〈표 2〉 시민단체 참여 결정요인(%)

		참여	유의도
전체		5.2	
성별	남성	6.8	LR=4.959 p=0.026
	여성	3.7	
연령	20대	3.5	LR=7.218 p=0.065
	30대	7.5	
	40대	6.8	
	50대 이상	3.3	
학력	중졸 이하	2.0	LR=12.146 p=0.002
	고졸	3.2	
	대학 이상	7.5	
직업	사무/전문/관리직	10.2	LR=23.084 p=0.001
	생산/기술/노무직	2.1	
	판매/서비스직	0.0	
	자영업	7.3	
	가정주부	2.3	
	학생	6.1	
	무직/기타	2.6	
소득	100만원 미만	2.2	LR=13.777 p=0.017
	100~200만원 미만	3.6	
	200~300만원 미만	4.1	
	300~400만원 미만	8.6	
	400~500만원 미만	11.9	
	500만원 이상	6.3	
대선투표후보	이회창	4.7	LR=8.530 p=0.074
	노무현	5.8	
	권영길	15.4	
	투표하지 않음	2.0	
	밝힐 수 없음	6.3	
이념성향	매우 진보	7.2	LR=10.101 p=0.039
	약간 진보	8.1	
	중도	4.5	
	약간 보수	3.3	
	매우 보수	1.3	

〈표 3〉 공공매체 의견개진 결정요인(%)

		참여	유의도
전체		16.2	
성별	남성	20.8	LR=14.933 p=0.000
	여성	11.8	
연령	20대	20.4	LR=20.901 p=0.000
	30대	20.9	
	40대	15.3	
	50대 이상	8.5	
학력	중졸 이하	3.3	LR=46.320 p=0.000
	고졸	12.0	
	대학 이상	22.9	
직업	사무/전문/관리직	23.8	LR=26.477 p=0.000
	생산/기술/노무직	12.8	
	판매/서비스직	11.4	
	자영업	16.8	
	가정주부	10.6	
	학생	25.4	
	무직/기타	10.3	
소득	100만원 미만	8.0	LR=16.415 p=0.006
	100~200만원 미만	16.2	
	200~300만원 미만	14.4	
	300~400만원 미만	18.3	
	400~500만원 미만	20.9	
	500만원 이상	26.0	
대선투표후보	이회창	12.0	LR=9.378 p=0.079
	노무현	17.8	
	권영길	26.9	
	투표하지 않음	14.4	
	밝힐 수 없음	20.8	
이념성향	매우 진보	19.3	LR=6.656 p=0.155
	약간 진보	20.3	
	중도	13.7	
	약간 보수	15.6	
	매우 보수	11.8	

우선 어떤 그룹이 시민단체에 참여하고 있는 지를 알아보기로 한다. 시민단체 활동은 학력, 직업, 소득과 관련성이 높아서 일단 대학이상의 학력인 경우가 다른 경우보다 특히 그

비율이 높았고, 직업의 경우 시간 운용이 비교적 자유로운 자영업자나 학생, 그리고 비교적 근무시간이 규칙적인 사무/전문/관리직에서 높은 비율을 보였다. 또한 소득의 경우 300~500만원대가 가장 높은 참여율을 보여 어느 정도 경제적 여유가 있어야 하지만, 오히려 너무 소득이 높아도 참여율이 낮아짐을 볼 수 있었다. 남성의 경우가 여성의 경우보다 참여율이 높았지만, 그 차이가 크지는 않았다. 2002년 대선에서 투표한 후보와의 연관성은 떨어졌으나, 여전히 진보적인 성향을 띄는 경우에 그 참가율이 높아짐을 확인할 수 있다.

고학력, 전문직, 자영업, 학생, 중상층 시민 등 시민단체 활동에 적극적인 시민들은 또한 신문, 방송국, 인터넷 매체 등에 공적인 문제에 대한 의견을 적극적으로 개진하는 것으로 나타났다. <표 3>에서 볼 수 있듯이, 성별은 남성이, 연령대는 20대와 30대에서, 학력은 대졸 이상, 직업은 사무/전문/관리직 및 학생, 그리고 소득은 300만원 이상인 경우 공공매체에서의 의견 개진 비율이 높았다. 전체적으로 볼때 의견개진이 인터넷에서 가능하다는 점이 영향을 미치고 있음을 뒷받침해 주는 경향이라고 보여진다. 특히 인터넷 사용비율이 높은 20대와 30대, 그리고 직업적으로는 컴퓨터를 접할 기회가 많은 사무/전문/관리직과 학생에서 높은 참여율을 나타냈다는 점에서 그러하다. 반면, 이 경우 유일하게 대선에서 투표한 후보나 이념성향 어느 것과도 관련성이 매우 낮은 것으로 나타났다.

이같은 결과는 시민단체 지지층과 네티즌 세력이 고학력, 전문직, 중상층, 젊은 시민으로 구성되어 있다는 사실을 확인해주고 있다. 탈권위적이고 탈물질적인 가치를 가진 이들 시민들이 선호하는 참여방식이 시민단체이고 공공매체를 통한 의견개진인 것이다. 이들 탈물질적 시민그룹과 대비되는 시민들이 선호하는 정치참여 방식은 전통적 대의민주주의 제도 또는 시위 등 투쟁적 참여방식이었다. 대체로 장년층, 저교육, 자영업 종사자 등 한국 사회에서 보수적으로 인식되는 시민들이 전통적 대의민주주의 참여방식인 투표, 정당참여, 정치자금 기부에 적극적인 것으로 나타났다.

투표율의 경우, 연령, 학력, 직업, 이념성향의 관련성이 높았다. 연령의 경우 40대 이상이 전체투표율보다 10% 이상 높은 투표율을 나타낸 반면 20대는 전체투표율보다 20% 정도 낮은 투표율을 보였다. 이는 직업에 있어 학생의 경우 전체투표율보다 무려 30% 가까이 낮은 투표율을 보인 것과 연장선상에 있는 것으로 보인다. 비록 지난 대선에서 젊은 층의 투표참여가 판도를 바꾸었다고는 하지만, 20대의 대학생들에게 여전히 정치에 주관심사가 아닌 듯 보인다. 또한 학력에 있어서는 중졸 이하에서의 투표율이 오히려 고졸이나 대졸이상의 경우보다 높아 우리의 교육의 단면을 보여주었다. 더 높은 수준의 교육이 결코 더 책임감 있는 민주시민을 기르는데 도움이 되지 않고 있다고 추정케 하는 것이다. 또한 투표율은 진보성향을 가진 사람들이 높음을 알 수 있다. 특히 ‘매우진보’(92.8%)와 ‘매우보수’(57.9%)를 비교하면 그 차이는 확연하게 드러난다.

〈표 4〉 투표율 결정요인(%)

		참여	유의도
전체		5.1	
성별	남성	5.8	LR=0.882 p=0.348
	여성	4.5	
연령	20대	2.0	LR=13.182 p=0.004
	30대	4.0	
	40대	5.9	
	50대 이상	8.5	
학력	중졸 이하	5.9	LR=0.240 p=0.887
	고졸	5.0	
	대학 이상	4.9	
직업	사무/전문/관리직	6.3	LR=11.195 p=0.083
	생산/기술/노무직	10.6	
	판매/서비스직	8.6	
	자영업	6.1	
	가정주부	4.6	
	학생	0.9	
	무직/기타	3.4	
소득	100만원 미만	5.8	LR=7.598 p=0.180
	100~200만원 미만	6.7	
	200~300만원 미만	2.6	
	300~400만원 미만	4.6	
	400~500만원 미만	4.5	
	500만원 이상	8.3	
대선투표후보	이회창	5.5	LR=12.581 p=0.014
	노무현	5.6	
	권영길	11.5	
	투표하지 않음	0.7	
	밝힐 수 없음	7.3	
이념성향	매우 진보	12.0	LR=7.307 p=0.121
	약간 진보	4.8	
	중도	4.7	
	약간 보수	3.8	
	매우 보수	3.9	

〈표 5〉 선거운동 참여 결정요인(%)

		참여	유의도
전체		82.4	
성별	남성	81.9	LR=0.192 p=0.661
	여성	82.9	
연령	20대	63.9	LR=99.943 p=0.000
	30대	80.2	
	40대	91.4	
	50대 이상	94.4	
학력	중졸 이하	90.1	LR=8.354 p=0.015
	고졸	80.7	
	대학이상	81.2	
직업	사무/전문/관리직	83.5	LR=69.111 p=0.000
	생산/기술/노무직	89.4	
	판매/서비스직	71.4	
	자영업	88.8	
	가정주부	88.4	
	학생	53.5	
	무직/기타	83.6	
소득	100만원 미만	87.0	LR=7.003 p=0.220
	100~200만원 미만	79.8	
	200~300만원 미만	80.1	
	300~400만원 미만	81.7	
	400~500만원 미만	86.6	
	500만원 이상	87.5	
대선투표후보	이회창	93.1	LR=477.613 p=0.000
	노무현	96.4	
	권영길	88.5	
	투표하지 않음	13.1	
	밝힐 수 없음	94.8	
이념성향	매우 진보	92.8	LR=36.333 p=0.000
	약간 진보	86.7	
	중도	82.7	
	약간 보수	81.1	
	매우 보수	57.9	

입후보자를 위한 선거운동의 경우, 연령과 2002년 대선에서 투표한 후보만이 높은 연관성을 보였다. 성별, 학력, 직업을 불문하고 연령이 높아질수록 참여율이 높아지는 것은 어느 정도 사회에서의 지위가 확보되고 여유가 있어야 되는 측면을 반영하는 것으로 보인다. 이는 우리 사회에서 실제 입후보자를 위한 선거운동의 경우 직업 정치인이 아니라면 어느 정도 연고관계가 있는 경우 이루어지는 것이므로 입후보하는 이들의 연령대를 고려하는 경우에도 설명될 수 있을 것이다. 이념성향과는 관련성이 낮게 나왔으나, 이회창, 노무현 후보에 투표한 경우에 비교해 권영길 후보에게 투표한 경우 그 참여도가 거의 2배에 이르는 것을 볼 수 있다. 이는 권영길 후보의 경우 다른 두 후보에 비해 국민들의 전반적인 지지보다는 소수 특정계층의 사람들에게만 어필하였고, 그래서 그 계층에서는 더 적극적인 지지 활동을 벌였기 때문인 것으로 추정될 수 있겠다.

정치자금 기부 역시 연령이 가장 높은 상관관계를 보였지만, 이는 20대의 경우 정치자금 기부가 전무한 것으로 인해 그런 결과를 보인 것으로 그 이외의 연령대에서는 정치자금 기부가 비슷한 비율로 나타났다. 그 외 성별, 학력, 소득도 연관성을 보였는데, 남성이고 학력이 높을수록, 소득이 높을수록 정치자금기부 비율이 높아졌다. 정치자금 기부의 경우에도 선거에서의 투표 여부와 마찬가지로 이념성향이 매우 진보적인 경우(8.4%)와 매우 보수적인 경우(1.3%)의 차이가 매우 컸다. 흥미로운 것은 중도인 경우(2.0%)에도 그 비율이 현저히 떨어진다는 점인데, 정치자금 기부의 특성상 이념적으로 중도인 경우 투표의 경우와는 달리 그 행사 대상선정이 쉽지 않기 때문인 것으로 풀이된다.

〈표 6〉 정치자금 기부 결정요인(%)

		참여	유의도
전체		4.0	
성별	남성	5.8	LR=7.888 p=0.005
	여성	2.3	
연령	20대	0.8	LR=12.592 p=0.006
	30대	5.5	
	40대	4.5	
	50대 이상	5.2	
학력	중졸 이하	2.0	LR=8.358 p=0.015
	고졸	2.3	
	대학 이상	5.7	
직업	사무/전문/관리직	4.9	LR=11.763 p=0.067
	생산/기술/노무직	4.3	
	판매/서비스직	8.6	
	자영업	7.3	
	가정주부	2.0	
	학생	1.8	
	무직/기타	3.4	
소득	100만원 미만	4.3	LR=12.854 p=0.025
	100~200만원 미만	2.0	
	200~300만원 미만	3.3	
	300~400만원 미만	2.9	
	400~500만원 미만	9.0	
	500만원 이상	9.4	
대선투표후보	이회창	3.3	LR=9.883 p=0.042
	노무현	4.9	
	권영길	7.7	
	투표하지 않음	0.7	
	밝힐 수 없음	6.3	
이념성향	매우 진보	8.4	LR=11.540 p=0.021
	약간 진보	5.2	
	중도	2.0	
	약간 보수	5.2	
	매우 보수	1.3	

〈표 7〉 민원제기 결정요인(%)

		참여	유의도
전체		6.2	
성별	남성	8.2	LR=6.859 p=0.009
	여성	4.3	
연령	20대	3.1	LR=8.253 p=0.041
	30대	7.9	
	40대	8.6	
	50대 이상	5.6	
학력	중졸 이하	2.6	LR=8.034 p=0.018
	고졸	5.0	
	대학 이상	8.1	
직업	사무/전문/관리직	8.7	LR=16.985 p=0.009
	생산/기술/노무직	10.6	
	판매/서비스직	8.6	
	자영업	10.1	
	가정주부	4.0	
	학생	2.6	
	무직/기타	2.6	
소득	100만원 미만	5.8	LR=10.829 p=0.055
	100~200만원 미만	5.1	
	200~300만원 미만	3.7	
	300~400만원 미만	6.9	
	400~500만원 미만	11.9	
	500만원 이상	11.5	
대선투표후보	이회창	5.8	LR=9.789 p=0.044
	노무현	7.1	
	권영길	3.8	
	투표하지 않음	2.0	
	밝힐 수 없음	10.4	
이념성향	매우진보	12.0	LR=7.363 p=0.118
	약간진보	5.5	
	중도	4.5	
	약간 보수	8.0	
	매우 보수	5.3	

민원제기의 경우 사회활동이 많은 남성과 30대, 40대에서 비율이 높게 나타났고, 직업에 있어서는 아무래도 정책의 여파를 직접 피부로 느낄 경우가 많아 보이는 생산/기술/노무직과 자영업에서 그 비율이 높게 나타났다. 학력이 높을수록 민원제기의 비율도 높게 나타났는데 이것은 아무래도 민원제기의 방법 자체에 대한 접근이 용이하지 않기 때문인 것으로 추정된다. 또한 노무현 후보에 투표한 경우 참여 비율이 조금 높았는데, 이는 지난 대선 때 노사모 등 노무현의 지지세력이 활발한 활동을 벌인 것과도 연관성을 찾을 수 있을 것이다.

정당 활동의 경우 연령과 이념성향을 제외하면 아주 높은 상관성을 보인 항목은 없었다. 연령의 경우 30대와 40대가 특히 높은 비율을 보였는데, 아무래도 정당활동을 하는 이들은 정치를 직업으로 삼는 경우가 많기 때문인 것으로 보인다. 직업의 경우에도 이러한 점을 반영하듯 자영업자의 비율이 가장 높은 것으로 나타났다. 한편, 실제 정치인 중에 여성이 현저히 적음에도 성별이 정당 활동에 영향을 미치지 않는다는 점이 특이하였는데, 이는 여성들의 경우 유세장에 많이 동원되는 현상 때문인 것으로 추정된다. 또한 어느 후보에 투표했는가와는 상관없이 일단 투표를 한 경우에 투표하지 않은 경우보다 그 참여율이 높았다. 어쩌면 당연한 결과라고 할 수도 있을 것이다. 한편 이 경우에도 여전히 진보적인 성향을 띤 경우에 참여의 비율이 훨씬 높음을 볼 수 있다.

〈표 8〉 정당활동 결정요인(%)

		참여	유의도
전체		6.3	
성별	남성	6.8	LR=0.405 p=0.524
	여성	5.8	
연령	20대	1.2	LR=23.259 p=0.000
	30대	8.7	
	40대	9.9	
	50대 이상	5.9	
학력	중졸 이하	6.6	LR=1.783 p=0.410
	고졸	7.6	
	대학 이상	5.3	
직업	사무/전문/관리직	4.9	LR=12.810 p=0.046
	생산/기술/노무직	6.4	
	판매/서비스직	8.6	
	자영업	9.5	
	가정주부	6.9	
	학생	0.9	
	무직/기타	6.9	
소득	100만원 미만	6.5	LR=3.055 p=0.692
	100~200만원 미만	6.3	
	200~300만원 미만	5.5	
	300~400만원 미만	5.1	
	400~500만원 미만	6.0	
	500만원 이상	10.4	
대선투표후보	이회창	6.2	LR=11.222 p=0.024
	노무현	7.6	
	권영길	7.7	
	투표하지 않음	1.3	
	밝힐 수 없음	8.3	
이념성향	매우 진보	14.5	LR=10.518 p=0.033
	약간 진보	7.0	
	중도	5.3	
	약간 보수	5.2	
	매우 보수	2.6	

〈표 9〉 공청회·토론회 참여 결정요인(%)

		참여	유의도
전체		4.6	
성별	남성	6.2	LR=5.459 p=0.019
	여성	3.1	
연령	20대	1.6	LR=9.640 p=0.022
	30대	5.1	
	40대	5.0	
	50대 이상	6.7	
학력	중졸 이하	3.3	LR=4.191 p=0.123
	고졸	3.2	
	대학 이상	5.9	
직업	사무/전문/관리직	5.8	LR=4.429 p=0.619
	생산/기술/노무직	6.4	
	판매/서비스직	5.7	
	자영업	6.1	
	가정주부	3.3	
	학생	2.6	
	무직/기타	4.3	
소득	100만원 미만	4.3	LR=7.494 p=0.186
	100~200만원 미만	4.3	
	200~300만원 미만	3.3	
	300~400만원 미만	5.7	
	400~500만원 미만	1.5	
	500만원 이상	9.4	
대선투표후보	이회창	4.4	LR=12.114 p=0.017
	노무현	5.1	
	권영길	11.5	
	투표하지 않음	0.7	
	밝힐 수 없음	7.3	
이념성향	매우 진보	7.2	LR=6.466 p=0.167
	약간 진보	5.9	
	중도	2.8	
	약간 보수	5.7	
	매우 보수	2.6	

정책현안에 대한 공청회나 토론회 참석의 경우는 2002년 대선에서 투표한 후보만이 높은 상관성을 보이고 그 외에는 성별, 연령이 어느 정도 연관성을 보였는데, 의견 게재의 경우와 달리 20대의 참여율이 매우 적었다. 이는 방송국에서 방송되는 토론회의 경우 학생들의 참여도가 높은 것과는 상이한 결과이지만, 실제 방송국에서 방영되는 토론회는 횟수가 많은 편이 아니어서 참여 기회가 한정되어 있다는 점과 참석 학생들이 아르바이트생이 대부분이

어서 참여하는 학생의 비율 그 자체가 높지는 않을 것이라는 점, 또 방송국과는 별개로 이루어지는 공청회나 토론회의 경우 초대받는 사람들은 대개 사회생활을 하는 경우가 대부분일 것이라는 점을 고려한다면 설명될 수 있을 것이다. 또한 시위참가 여부에서와 마찬가지로 권영길 후보에 투표한 경우 그 비율이 현저히 높았는데, 이러한 결과는 시위참가의 경우와 마찬가지로 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

〈표 10〉 시위참가 결정요인(%)

		참여	유의도
전체		6.2	
성별	남성	8.0	LR=5.533 p=0.019
	여성	4.5	
연령	20대	7.1	LR=0.975 p=0.807
	30대	6.7	
	40대	5.9	
	50대 이상	5.2	
학력	중졸 이하	2.0	LR=14.816 p=0.001
	고졸	4.1	
	대학이상	8.9	
직업	사무/전문/관리직	7.8	LR=17.134 p=0.009
	생산/기술/노무직	17.0	
	판매/서비스직	2.9	
	자영업	6.1	
	가정주부	3.0	
	학생	9.6	
	무직/기타	5.2	
소득	100만원미만	3.6	LR=7.116 p=0.212
	100~200만원 미만	8.3	
	200~300만원 미만	4.1	
	300~400만원 미만	7.4	
	400~500만원 미만	6.0	
	500만원 이상	8.3	
대선투표후보	이회창	4.4	LR=17.912 p=0.001
	노무현	7.1	
	권영길	26.9	
	투표하지 않음	2.6	
	밝힐 수 없음	7.3	
이념성향	매우 진보	12.0	LR=15.690 p=0.003
	약간 진보	9.6	
	중도	4.7	
	약간 보수	3.3	
	매우 보수	2.6	

투쟁적인 정치참여 방식인 시위의 경우, 전통적인 운동세력인 노동계(생산/기술/노무직)와 학생이 선호하는 것으로 나타났다. 아무래도 시위의 경우 노조의 파업이나 학생시위인 경우가 많기 때문인 것으로 풀이된다. 남성의 시위참가 비율이 더 높게 나타났는데, 이는 남성이 물리적인 시위활동에 더 적극적이기 때문인 것으로 보인다. 시위참가의 경우는 그 참여 비율이 권영길 후보에 투표한 경우 압도적으로 높아졌다. 이는 아무래도 권 후보의 경우 특히 노동자의 권리를 대변한다는 컨셉트였기 때문에 특히 노조 활동을 통해 시위참가 등 조금 더 적극적으로 노동자의 권리를 주장하는 이들이 그 지지세력이었기 때문인 것으로 보인다. 시위참여와 관련하여 흥미로운 것은 학력이 높을수록 시위참가 비율이 높아진다는 사실이다. 대학생의 시위 참가 성향을 반영할 수도 있고 고학력 시민들이 시위에 독립적으로 적극적인 정치참여 방식인 시위활동에 관심을 보인다고 할 수 있다.

전반적으로 정치참여 수준이 낮은 상황에서도 참여방식은 그룹별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 한국 시민의 정치 성향을 진보·자유지상주의(교육수준이 높고, 젊으며, 전문직에 종사하는 시민), 보수권위주의(5060세대), 진보권위주의(노동운동·학생운동)으로 분류할 때, 진보·자유지상주의자는 시민단체와 공공매체에 의견개진을 선호하고, 보수권위주의 성향의 시민은 대의 민주주의적 참여방식에 적극적이며, 진보권위주의 성향의 운동세력은 비제도권 시위방식에 대한 의존도가 높은 그룹으로 나타났다.

3. 시민단체 참여를 희망하는 시민의 특징

앞으로 시민단체에 참여할 시민들이 누구인지 가늠하기 위해서, 2002년 이후 현재까지 실제로 정치에 참여했는지 여부와는 별개로 앞으로 여건이 허락된다면 적극적으로 참여하고 싶은 정치참여 방법에 대해서 물었다. ‘여건이 허락된다면’이라는 단서가 붙었으므로, 각 개인의 현재 여건이나 능력과 상관없이 순수하게 각 참여 방법에 대한 시민들의 선호도를 알아본 것이다. 진보·자유지상주의 성향의 시민이 희망하는 참여방식은 시민단체 참여, 공공매체에 의견개진, 민원제기, 시위 참여인 것으로 나타났다. 현재 시민단체 참여와 공공매체에 의견개진의 방식으로 참여하는 진보·자유지상주의 성향의 시민들이 앞으로는 민원제기, 시위참여 등으로 참여 방식을 다양화할 가능성이 높다는 것을 보여준다.

〈표 11〉 정책과 관련한 정당 및 국가기관에 민원제기 의사(%)

		참여	유의도
전체		36.6	
성별	남성	37.7	LR=0.520 p=0.471
	여성	35.5	
연령	20대	39.2	LR=30.238 p=0.000
	30대	42.7	
	40대	42.8	
	50대 이상	23.3	
학력	중졸 이하	14.5	LR=45.033 p=0.000
	고졸	37.4	
	대학 이상	42.7	
직업	사무/전문/관리직	41.7	LR=15.597 p=0.016
	생산/기술/노무직	31.9	
	판매/서비스직	45.7	
	자영업	42.5	
	가정주부	31.7	
	학생	40.4	
	무직/기타	26.7	
소득	100만원 미만	21.7	LR=17.037 p=0.004
	100~200만원 미만	38.3	
	200~300만원 미만	38.0	
	300~400만원 미만	39.4	
	400~500만원 미만	38.8	
	500만원 이상	42.7	
대선투표후보	이회창	36.4	LR=4.224 p=0.377
	노무현	38.0	
	권영길	50.0	
	투표하지 않음	31.4	
	밝힐 수 없음	35.4	
이념성향	매우 진보	45.8	LR=9.767 p=0.045
	약간 진보	41.7	
	중도	33.8	
	약간 보수	34.0	
	매우 보수	28.9	

정책과 관련하여 정당 및 국가기관에 민원제기를 할 의사는 40대 이하, 고졸 이상, 소득 100만원 이상, 진보적인 성향인 경우 그 응답 비율이 높았다. 다만 민원제기가 공적인 문제에 대해 그 관계기관에 구체적인 불만을 직접적으로 표현할 유일한 통로라는 점을 감안할 때, 사회적으로 소외된 계층으로 분류되는 중졸이하, 소득 100만원 미만인 경우에 그 참여

희망율이 현저히 낮아진다는 점은 심각하게 고려되어야 할 결과로 보인다. 즉 민원제기가 좀더 쉽게 접근 가능한 방향으로 개선되어야 할 필요가 있다는 것이다.

〈표 12〉 정부나 공공기관의 정책에 찬성하거나 반대하는 시위참가(%)

		참여	유의도
전체		20.6	
성별	남성	21.6	LR=0.634 p=0.426
	여성	19.6	
연령	20대	22.4	LR=11.868 p=0.008
	30대	24.5	
	40대	22.5	
	50대 이상	13.7	
학력	중졸 이하	4.6	LR=39.277 p=0.000
	고졸	20.5	
	대학 이상	25.5	
직업	사무/전문/관리직	25.2	LR=10.181 p=0.117
	생산/기술/노무직	27.7	
	판매/서비스직	14.3	
	자영업	21.2	
	가정주부	17.2	
	학생	24.6	
	무직/기타	15.5	
소득	100만원 미만	10.1	LR=16.904 p=0.005
	100~200만원 미만	20.2	
	200~300만원 미만	21.4	
	300~400만원 미만	21.1	
	400~500만원 미만	31.3	
	500만원 이상	26.0	
대선투표후보	이회창	19.6	LR=10.677 p=0.030
	노무현	21.6	
	권영길	46.2	
	투표하지 않음	17.0	
	밝힐 수 없음	17.0	
이념성향	매우 진보	31.3	LR=16.870 p=0.002
	약간 진보	26.2	
	중도	18.2	
	약간 보수	15.1	
	매우 보수	15.8	

시위 참가의 경우에도 민원제기의 경우와 비슷한 결과를 보였는데, 이는 의외의 결과라고 볼 수도 있다. 시위는 정상적이고 합법적인 방법으로는 자신들의 의사를 권력계층에 전달하

고 관찰시킬 수 없다고 느낄 때 어느 정도는 극단적인 방식으로 그 의견을 분출해 내는 방법으로 생각되는 것이 보통이다. 그러나 본 설문 결과의 결과는 상대적으로 가진 것이 많은 계층, 즉 자신들의 의사를 정상적이고 합법적인 방법으로 충분히 전달하고 관찰시킬 수 있을 것으로 보이는 계층에서 오히려 이러한 극단적인 방식을 택하고자 한다는 것을 의미하기 때문이다. 이것은 한편으로는 우리 사회에서 여전히 권력을 가지고 자신들의 의사를 실제 실현시킬 수 있는 사람들은 매우 소수여서 심지어 이들에 근접한 것으로 보이는 이들조차 끼어들 여지가 없어서 더욱 이러한 방식을 선호하게 되었다고 해석할 수도 있고, 다른 한편으로는, 우리 사회가 점점 관용과 기다림의 미덕을 잃어, 즉시 자신들의 의견이 받아들여지지 않으면 극단적인 방법이라는 쉬쉬 보이는 길을 택하는 경향이 있다고 해석될 수도 있을 것이다. 이중 어느 해석이 적절한 것이냐 하는 것은 좀더 지켜보아야 알 수 있을 것이다. 그러나 어느 쪽에 해당하더라도 문제의 소지가 있다고 보아야 할 것이다.

시민단체 참여의 경우도 민원제기와 동일한 패턴을 보이는데, 특히 진보와 보수의 차이가 앞의 경우보다 더 크다. 우리 사회에서 시민단체의 영향력이 커지고 있고, 많은 시민들이 이들의 활동을 긍정적으로 평가하고 있는 것으로 보임에도 우려의 목소리가 높아지고 있는 것도 이 때문일 것이다. 즉, 시민단체들이 이제까지도 그래왔고 설문 결과로 볼 때에는 앞으로 더욱 진보적인 색채를 띠울 것으로 보이므로 어느 특정 이념 성향만이 특히 많이 대변되는 것은 아닌가 하는 것이다.

공적인 문제에 대한 의견 게재의 경우에도, 민원제기, 시위참가, 시민단체 활동과 유사한 결과를 보여준다. 다만, 실제 공적인 문제에 대한 의견을 게재한 경우와 비교해 볼 때 각 항목 내에서 다른 계층 간의 차이가 참여의사를 밝힌 경우에 와서는 차이는 여전히 존재하지만, 그 정도가 완화된 것으로 나타나 앞으로 이러한 참여가 좀더 보편적이 될 것으로 보인다.

나머지 참여방식에 대한 참여의사를 보인 유권자들은 특별한 성향을 보이지 않았다. 정치자금의 경우, 연령을 제외하고는 모든 항목과 연관성이 높게 나타났지만, 그들의 정치성향을 일반화하기 어려웠다. 대체적으로 시민의 경제력과 밀접한 관계가 있는 것으로 보인다. 일단 남성의 경우 앞으로 기부하겠다는 응답이 여성의 경우의 두 배 가까이 된다. 아무래도 남성의 경우 여성과는 달리 경제력이 있는 경우가 대부분이기 때문인 것으로 보인다. 경제력이 중요한 요인이었을 것이라는 추측은 소득의 경우 확실히 소득이 높아질수록 참여의사를 보이는 비율이 현저히 높아지는 것을 보더라도 설득력을 갖는다. 그 외에 학력이 높을수록 참여 희망률도 높아졌고, 특이한 것은 직업상으로 볼 때 판매/서비스직의 경우 참여의사를 밝힌 응답자가 전혀 없었다는 점이다. 실제 정치자금 기부 여부에서는 판매/서비스직이 가장 높은 참여율을 보였다는 점에 비추어 볼 때 의외의 결과라고 할 수 있다. 이는 판매/서비스

직에 있는 사람들의 정치자금 기부가 자발적인 것이 아니었을지도 모른다는 추측을 하게 한다. 반면 두 번째로 높은 실제 참여율을 보였던 자영업의 경우 참여 희망률은 제일 높은 것으로 나타나 이들은 자신들의 정치자금 기부의 효용성에 만족한 경우라는 추정할 수 있다.

〈표 13〉 시민단체 가입이나 활동 참여의사(%)

		참여	유의도
전체		22.2	
성별	남성	22.5	LR=0.041 p=0.840
	여성	21.9	
연령	20대	22.0	LR=15.031 p=0.002
	30대	24.9	
	40대	28.4	
	50대 이상	14.8	
학력	중졸 이하	7.9	LR=28.633 p=0.000
	고졸	21.6	
	대학 이상	26.9	
직업	사무/전문/관리직	29.6	LR=27.457 p=0.000
	생산/기술/노무직	29.8	
	판매/서비스직	14.3	
	자영업	27.4	
	가정주부	16.2	
	학생	26.3	
	무직/기타	12.1	
소득	100만원 미만	10.1	LR=28.056 p=0.000
	100~200만원 미만	21.3	
	200~300만원 미만	20.3	
	300~400만원 미만	24.6	
	400~500만원 미만	31.3	
	500만원 이상	36.5	
대선투표후보	이회창	18.2	LR=9.147 p=0.058
	노무현	23.6	
	권영길	42.3	
	투표하지 않음	20.3	
	밝힐 수 없음	25.0	
이념성향	매우 진보	33.7	LR=29.371 p=0.000
	약간 진보	31.4	
	중도	16.8	
	약간 보수	16.5	
	매우 보수	18.4	

〈표 14〉 선거 때 투표의사(%)

		참여	유의도
전체		79.7	
성별	남성	80.6	LR=0.492 p=0.483
	여성	78.8	
연령	20대	78.4	LR=0.657 p=0.883
	30대	79.1	
	40대	81.1	
	50대 이상	80.4	
학력	중졸 이하	76.3	LR=3.527 p=0.171
	고졸	77.8	
	대학 이상	82.0	
직업	사무/전문/관리직	79.6	LR=3.983 p=0.679
	생산/기술/노무직	80.9	
	판매/서비스직	77.1	
	자영업	77.1	
	가정주부	79.2	
	학생	86.0	
	무직/기타	79.3	
소득	100만원 미만	73.2	LR=10.703 p=0.058
	100~200만원 미만	75.5	
	200~300만원 미만	82.3	
	300~400만원 미만	84.0	
	400~500만원 미만	80.6	
	500만원 이상	84.4	
대선투표후보	이회창	84.7	LR=69.347 p=0.000
	노무현	83.3	
	권영길	76.9	
	투표하지 않음	53.6	
	밝힐 수 없음	90.6	
이념성향	매우 진보	78.3	LR=25.324 p=0.000
	약간 진보	86.3	
	중도	80.4	
	약간 보수	77.8	
	매우 보수	59.2	

선거에서의 투표 참여의사는 오직 정치성향과만 상관관계를 보였다. 지난 대선에서 이회창 또는 노무현에게 투표한 경우는 참여 희망도가 각각 84.7%, 83.3%로 전체 참여 희망도인 79.7%보다 높았던 반면, 권영길 후보에게 투표한 경우(76.9%)와 투표를 아예 하지 않았

던 경우(53.6%)의 참여 희망도는 전체 참여 희망도보다 낮았다. 권영길 후보의 경우 노동자 및 소외된 계층의 권리 대변을 내세웠지만, 결국 국민 전체적인 공감대를 얻지 못하면서 상대적으로 비슷한 이미지를 내세운 노무현 후보와 비교했을 때 그 투표 가치의 실현에 있어 만족감이 현저히 떨어졌을 것을 감안한다면 설명될 수 있을 것이다. 반면 투표를 아예 하지 않았던 경우에는 그래도 앞으로 참여를 하겠다는 비율이 50%를 넘는 것이므로 어찌 보면 투표에 무관심한 계층이 앞으로 투표 참여 계층이 될 가능성을 보여준다는 면에서 전체적인 참여 희망률이 떨어진 것과는 달리 어느 정도 희망을 주는 결과라고 할 수 있겠다.

소득 또한 낮은 상관성을 보였는데, 200만원 미만의 경우에 그 참여 희망률이 전체 참여 희망률보다 낮아서 조금은 의외의 결과라고 할 수 있다. 특히 100만원 미만의 소득 계층이 실제 투표율이 매우 높았던 것을 감안한다면 더욱 그렇다. 지난 대선 때 낮은 소득 계층의 자신들의 투표 결과에 대한 만족도가 높지 않았을 것이라는 추측 정도만이 가능하다.

입후보자를 위한 선거운동 또한 어느 항목과도 연관성이 거의 발견되지 않았고, 유일하게 이념성향이 낮은 정도의 상관성을 보였는데, ‘매우 진보’인 경우(15.7%)와 ‘매우 보수’인 경우(2.6%)간의 차이가 매우 컸다. 단순히 진보적인 경우(27.5%)와 보수적인 경우(13.4%)로 묶어서 보는 경우에도 그 차이는 크다. 그러나 ‘약간 진보’, ‘중도’, ‘약간 보수’인 경우 모두 그 참여 희망률이 전체 참여 희망률과 별 차이가 없음을 볼 때 이념적으로 매우 진보적인 경우와 매우 보수적인 경우의 차이가 투표 의사를 밝힌 사람들 간의 이념성향의 균형을 무너뜨리고 있다고 할 수 있다. 이미 앞에서 분석한 실제 정치참여 여부에 대한 설문에서도 드러났듯이, 전반적으로 진보적인 성향을 띠는 경우에 정치참여에 대한 욕구가 좀더 적극적인 것으로 보인다.

정당 당원 등록 또는 정당 활동의 경우에는 앞의 경우와는 달리 성별이 미치는 영향이 큰데, 정치자금 기부의 경우와 마찬가지로 남성의 경우 여성의 두 배 가까이 높은 참여의사를 보였다. 이 경우는 남성이 정치를 직업으로서 접근하는 경우가 더 많기 때문인 것으로 풀이된다. 또한 이념성향이 ‘매우 보수’인 경우 참여의사를 밝힌 응답자가 0명인 것에서 볼 때, 오히려 보수적인 계층이 전통적인 정치 세력으로부터 멀어지고 진보적인 계층이 적극적으로 전통적인 정치 세력을 꺼안고 나선 것이 아닌가라는 추정을 하게 한다.

〈표 15〉 입후보자를 위한 선거운동 참여의사(%)

		참여	유의도
전체		10.8	
성별	남성	12.6	LR=3.091 p=0.079
	여성	9.1	
연령	20대	9.8	LR=1.455 p=0.693
	30대	9.5	
	40대	12.2	
	50대 이상	11.9	
학력	중졸 이하	9.9	LR=1.662 p=0.436
	고졸	12.6	
	대학 이상	9.9	
직업	사무/전문/관리직	9.2	LR=7.606 p=0.268
	생산/기술/노무직	17.0	
	판매/서비스직	5.7	
	자영업	15.1	
	가정주부	10.2	
	학생	7.9	
	무직/기타	10.3	
소득	100만원 미만	10.9	LR=2.160 p=0.827
	100~200만원 미만	12.6	
	200~300만원 미만	9.2	
	300~400만원 미만	10.3	
	400~500만원 미만	9.0	
	500만원 이상	12.5	
대선투표후보	이회창	10.2	LR=4.535 p=0.338
	노무현	10.9	
	권영길	19.2	
	투표하지 않음	7.8	
	밝힐 수 없음	14.6	
이념성향	매우 진보	15.7	LR=9.429 p=0.051
	약간 진보	11.8	
	중도	10.6	
	약간 보수	10.8	
	매우 보수	2.6	

정책 현안에 대한 공청회나 토론회 참석은 앞의 결과들과 비슷한 결과를 보여준다. 일단 남성의 경우 여성보다 높은 참여 희망률을 보이지만, 연령에 따른 차이는 보이지 않는다. 학력은 고졸 이상이 중졸 이하보다 참여 희망률이 높으나 소득에 따른 차이는 분명하지 않다. 또한 대선에서의 투표 후보에 따른 차이도 명확하지 않지만, 이념성향이 진보적인 경우에 참여 희망률이 더 높아졌다.

결론적으로, 이번 설문조사는 상대적으로 정치참여에 적극적인 진보·자유지상주의 성향의 시민들이 앞으로 직접민주주의적 참여를 확대할 가능성을 보여준다. 대의민주주의적 참여 방식을 선호하는 시민들에게는 뚜렷한 특징을 찾을 수 없지만, 직접민주주의적 참여를 확대하고자 하는 시민들이 대체로 진보자유지상주의 성향을 보였기 때문이다. 앞으로 한국 정치를 주도할 세력이 진보자유지상주의자들이라면, 한국 민주주의도 직접민주주의 또는 참여민주주의 방향으로 발전할 가능성을 높다는 것을 시사한다.

4. 시민단체 참여결정 요인에 대한 시민의 인식

앞에서 언급되었듯이 응답자 자신이 자신의 정치참여의 적극성 정도를 어떻게 인식하였는지도 조사 대상이었는데, 이를 사회·경제적 배경의 측면에서 본다면 성별을 제외한 연령, 학력, 직업, 소득이 모두 유의미한 관련성을 보였다. 연령의 경우 앞서서의 결과들과 연장선상에 있는 듯, 40대 이상이 스스로를 정치참여에 적극적이라고 인식하는 비율이 높았고, 50대 이상의 적극적이라는 답변의 비율이 20대의 답변 비율에 비해 거의 5배 이상 높았다. 흥미로운 것은 소득으로 볼 때 중산층에 해당하는 경우에 가장 정치참여에 적극성 비율이 떨어졌고, 저소득층이 가장 정치참여에 적극적이라고 인식하고 있다는 점이었다. 중산층의 정치참여가 민주주의의 안정의 기반이 된다는 점에서 이와 같은 결과는 좀더 관심을 가지고 지켜볼 필요가 있다. 직업적으로는 아무래도 자신을 표현하고 홍보하는 것이 일상적인 판매/서비스직과 자영업에서 스스로 정치참여에 적극적이라는 답변의 비율이 높았다.

정치성향의 측면에서 볼 때에는 권영길 후보에 투표한 경우 자신의 정치참여 적극성에 대한 평가가 인색한 것이 눈에 띄는데, 이는 앞서서 권영길 후보에 투표한 경우 실제 정치참여도나 앞으로 참여 희망도가 모두 높은 경우가 대부분이었음에 비추어 볼 때 의외의 결과라고 할 수 있다. 그러나 한편으로 이러한 적극성에 대한 평가가 상대적인 것임을 고려해 볼 때, 주위에 적극적인 참여를 하는 이들이 많아서 자신의 적극성을 평가할 때 평균적인 경우보다 더 엄격한 기준을 적용하기 때문이라고 설명될 수도 있을 것이다. 또한 매우 진보인 경우 적극적이라고 응답한 경우가 다른 경우보다 두 배 내지 세 배 높았다.

〈표 16〉 스스로의 정치참여 적극성에 대한 시민들의 인식(%)

		적극적	보통	소극적	유의도
전체		13.7	29.4	56.9	
성별	남성	16.1	28.7	55.3	LR=4.530 p=0.104
	여성	11.5	30.1	28.4	
연령	20대	5.5	20.0	74.5	LR=86.570 p=0.000
	30대	7.5	30.0	62.5	
	40대	16.7	34.2	49.1	
	50대 이상	24.8	33.7	41.5	
학력	중졸 이하	19.7	34.9	45.4	LR=10.480 p=0.033
	고졸	12.6	28.7	58.8	
	대학 이상	12.6	28.3	59.1	
직업	사무/전문/관리직	8.3	35.0	56.8	LR=50.506 p=0.000
	생산/기술/노무직	17.0	21.3	61.7	
	판매/서비스직	28.6	31.4	40.0	
	자영업	24.6	26.8	48.6	
	가정주부	10.2	31.4	58.4	
	학생	7.9	17.5	74.6	
	무직/기타	15.5	32.8	51.7	
소득	100만원미만	20.3	34.8	44.9	LR=20.284 p=0.027
	100~200만원 미만	11.5	33.2	55.3	
	200~300만원 미만	14.0	25.5	60.5	
	300~400만원 미만	9.7	29.1	61.1	
	400~500만원 미만	14.9	32.8	52.2	
	500만원 이상	15.6	20.8	63.5	
대선투표 후보	이회창	13.5	34.2	52.4	LR=26.808 p=0.001
	노무현	15.8	29.1	55.1	
	권영길	7.7	30.8	61.5	
	투표하지 않음	5.2	22.9	71.9	
	밝힐 수 없음	19.8	27.1	53.1	
이념성향	매우 진보	31.3	31.3	37.3	LR=34.070 p=0.000
	약간 진보	15.9	29.5	54.6	
	중도	10.3	33.0	56.7	
	약간 보수	10.8	23.6	65.6	
	매우 보수	10.5	26.3	63.2	

〈표 17〉 스스로 정치참여에 적극적이 아니라고 생각한 경우 그 이유(%)

		시간/ 경제적 여유 부족	참여 방법 모름/ 없음	참여 효과 없을 것	정치 싫고 흥미 없음	잘 모름	유의도
전체		19.6	7.8	23.8	46.8	2.1	
성별	남성	24.1	6.4	21.6	45.5	2.5	LR=12.139 p=0.016
	여성	15.6	9.0	25.7	48.0	1.8	
연령	20대	14.5	10.0	25.3	48.1	2.1	LR=15.446 p=0.218
	30대	22.6	5.1	22.2	48.3	1.7	
	40대	23.2	5.4	25.9	43.8	1.6	
	50대 이상	18.7	10.3	21.7	46.3	3.0	
학력	중졸 이하	17.2	13.9	23.0	42.6	3.3	LR=8.406 p=0.395
	고졸	20.7	6.0	24.4	46.8	2.0	
	대학 이상	19.5	7.2	23.5	48.0	1.8	
직업	사무/전문/관리직	24.9	5.8	24.9	42.9	1.6	LR=33.953 p=0.086
	생산/기술/노무직	33.3	7.7	17.9	41.0	0.0	
	판매/서비스직	24.0	8.0	32.0	36.0	0.0	
	자영업	20.0	5.2	23.7	47.4	3.7	
	가정주부	15.4	7.7	25.4	50.4	1.1	
	학생	20.0	14.3	22.9	41.0	1.9	
	무직/기타	13.3	8.2	18.4	55.1	5.1	
소득	100만원미만	19.1	10.9	20.0	42.7	7.3	LR=29.581 p=0.077
	100~200만원 미만	22.3	9.4	27.2	39.3	1.8	
	200~300만원 미만	18.9	4.7	23.6	51.5	1.3	
	300~400만원 미만	17.7	8.2	22.8	50.6	0.6	
	400~500만원 미만	17.5	8.8	21.1	49.1	3.5	
	500만원 이상	19.8	6.2	23.5	50.6	0.0	
대선 투표후보	이회창	16.0	7.6	25.2	49.2	2.1	LR=18.101 p=0.318
	노무현	21.9	7.4	22.2	45.9	2.6	
	권영길	25.0	12.5	29.2	33.3	0.0	
	투표하지 않음	14.5	6.2	24.1	53.8	1.4	
	밝힐 수 없음	27.3	11.7	24.7	35.1	1.3	
이념성향	매우 진보	29.8	12.3	17.5	36.8	3.5	LR=32.008 p=0.010
	약간 진보	24.6	7.5	22.4	42.5	3.1	
	중도	18.7	8.4	25.2	45.5	2.2	
	약간 보수	15.9	7.9	24.9	50.8	0.5	
	매우 보수	8.8	1.5	23.5	64.7	1.5	

정치참여에 적극적이지 않은 이유는 성별과 이념성향에 대해서만 연관성을 보였다. 남성의 경우 여성에 비해 시간적, 경제적 여유 부족을 꼽는 경우가 많아, 아직 우리 사회에서 남성들은 일하는데 대부분의 자원을 투입하기 때문에 다른 데에 관심을 돌릴 여유가 없음을 반영하고 있었다. 여성의 경우는 참여 방법을 모르거나 기회가 부족하다는 응답이 상대적으로 많아서, 참여 자체에 어려움을 겪고 있음을 보였다. 이념성향의 경우 진보적일수록 시간적, 경제적 여유 부족을 이유로 들은 반면, 보수적일수록 효용성에 의문을 제기하거나 정치가 싫고 흥미가 없기 때문이라도 답해 보수적인 경우의 참여 부족이 단지 외형상의 참여 부족이라는 문제가 아닌, 더 근본적인 문제에 봉착하고 있음을 보였다. 즉, 진보적인 경우에는 참여에 적극적이지 아니더라도 정치 자체에 대한 불신보다는 개인적인 사정에 의한 경우가 많으나, 보수적인 경우에는 정치 자체에 의문을 제기하고 있는 경우가 더 많다는 것이다.

현재 한국 시민들의 정치참여 형태와 앞으로의 변화가능성을 정리해보자. 선거에서의 투표, 입후보자를 위한 선거운동, 정당 활동 등 이제까지 정치에 참여하는 고전적인 방법의 경우에는 연령대가 높을수록 참여율이 높았으나, 시민단체 활동이나 언론 매체를 통해 공적인 문제에 대한 의견 게재와 같은 새로운 참여 방법들은 연령대가 낮을수록 참여율이 높았다. 앞으로 정치참여 방법에서의 변화를 예상하게 하는 결과이다. 또한 앞으로 참여의사를 물었을 때 전반적으로 참여의사를 밝힌 응답이 실제 참여율보다 높아 정치참여에 적극적이지 않은 이유에 정치에 대한 반감과 무관심이 가장 많은 답변을 얻었음에도 시민들의 정치참여가 앞으로 더욱 활발해 질 것이라는 희망을 갖게 한다.

앞으로 적극적으로 참여해 보고 싶은 활동의 경우 사회경제적인 배경은 투표나 선거와 관련된 전통적인 활동보다는 그 외의 활동에 영향을 미쳤다. 특히 성별을 제외한 나머지 변수들은 선거 때의 투표나 입후보자의 선거운동, 그리고 정당 당원 등록 및 활동을 제외한 나머지 활동에 전반적으로 모두 높은 상관관계를 보였는데, 이는 앞으로는 성별의 경우는 더 이상 정치참여 여부에 영향을 미치지 않게 되어 여성들의 정치참여도 남성 못지 않을 것이라는 예상을 가능케 한다. 또한 위 표에는 나타나지 않으나, 전반적으로 직업적으로는 학생, 특히 젊은 연령층이 전체적으로 참여를 희망하는 비율이 현재 실제의 참여율보다 높아 앞으로 이들의 정치참여가 활발해질 것이라는 기대를 갖게 하였다. 다만, 앞에서 살펴보았듯이, 정치참여에의 적극성에 대한 설문 결과에서 보면 여전히 40대 이상의 경우에 평균 이상의 적극성을 보인 반면, 20대, 30대는 평균 이하의 적극성을 보여 실제 참여를 희망하는 젊은 층 가운데 얼마나 그러한 희망을 실천할 지는 조금 더 두고 보아야 할 것이다.

또한 앞으로의 정치참여 의사와 관련된 설문결과에 비추어 볼 때, 이념성향상으로는 여전히 진보성향을 띤 사람들의 참여 희망도가 보수성향을 띤 경우보다 높아 앞으로 우리 사회가 진보의 목소리에 보수의 목소리가 묻혀 조금은 진보에 치우친 경향을 보일 것임을 우려

게 했다. 이는 자신의 정치참여의 적극성에 대한 설문 결과에서도 예상되는 것으로 진보성향을 띤 경우가 보수성향을 띤 경우보다 무려 2배 이상이나 높은 비율로 정치참여에 적극적이라고 답변했다. 정치참여에 소극적이라고 답변한 경우에도 그 이유를 정치가 싫고 흥미가 없어서라고 한 비율도 진보적인 경우가 그 정도가 덜해서 앞으로 진보적인 성향의 사람들의 정치참여는 증가할 여지가 더 많음을 보여준다.

5. 한국 시민단체 참여양상의 비교정치학적 의미

본 연구에서 나타난 시민참여 수준과 패턴의 의미를 비교정치학 관점에서 평가하기 위해, 우선 현재 상황이 한국의 과거 패턴, 그리고 선진국 패턴과 어떻게 다른지 알아보는 것이 중요하다.

〈표18〉 시민정치 참여의 추세와 국제 비교(%)

	1984	1994	1996	2004	미국(1988)
투표행사	88.2	94	91-93	82.4	71
선거운동	9.2	10	8	5.1	8
정치자금 기부	1.9	3	2	4.0	24
민원제기	8.0	14	4	6.2	
시위참가		9	7	6.2	6
시민단체 활동				5.2	48(정치단체 가입) 29(정치단체 모임 참석)
정당활동				6.3	
언론에 의견제재	6.0 (투고)			16.2	
토론회 참석				4.6	

자료 : 한국 1984: 박동서, 김광웅(1987)

한국 1994, 1996: Shin(2002)

미국 1988: Verba, Scholzman, and Brady(1995)

한국 시민참여 패턴의 초기연구는 박동서·김광웅(1987)이다. 1984년 시점의 시민 정치참여를 조사한 이 연구가 사용한 질문은 “선생님께서 지난 몇 해 동안에 다음과 같은 일을 해보신 적이 있으십니까?”이다. 참여의 빈도나 강도에 관계없이 참여활동을 한번이라도 경

협해 본 적이 있는 시민을 찾기 위한 질문이다. 가능한 많은 시민이 긍정적으로 대답하기를 유도하기 위하여 조사대상 기간을 일년으로 한정하지 않고 ‘지난 몇 해 동안’이라는 모호한 표현을 사용한 것으로 보인다. 이와 같은 설문자의 노력에도 불구하고 전반적인 참여수준은 저조한 것으로 나타났다. 투표행사 외의 활동에 참여하는 시민이 극소수이고, 이러한 경향이 엘리트집단보다는 일반대중에서 더 뚜렷한 것으로 나타났다. 1984년 이후의 추세는 1994년과 1996년에 실시한 여론조사 결과에서 나타난다. 한마디로 민주화 이전의 1984년 패턴과 큰 차이를 보이지 않았다. 투표행사를 통한 정치참여는 다소 증가했으나 다른 분야의 변화는 감지하기 어려웠다.

2004년 조사에서 나타난 새로운 패턴은 선거운동 참여의 감소, 정치자금 기부율의 증가, 그리고 언론매체 의견 게재의 증가 등이다. 1996년까지는 권위주의 시대의 패턴과 크게 다르지 않았지만 민주화가 시작한지 18년이 지난 2004년에는 권위주의 시대와 다른 정치참여 양상을 보인 것이다. 2004년 조사에서는 선거운동에 참여한 경험이 있는 시민의 비율이 5.1%이었다. 과거 조사에서는 10%에 가까운 참여수준에 비하여 급격히 감소한 것이다. 권위주의 시대에서는 많은 시민들이 선거운동에 동원되었으나 민주화가 상당 수준 진행된 후에는 그러한 선거동원 행위가 감소했기 때문에 선거운동 참여수준이 감소한 것으로 보인다.

권위주의 시대와 민주화 초기 시대와 비교하여 증가된 정치참여 형태는 정치자금 기부였다. 2004년에 정치자금을 기부해 본 경험이 있는 시민의 비중은 4.0%로서 아직 낮은 수준이지만, 1984년의 1.9%, 1996년의 2%보다는 거의 두 배 증가한 수준이다. 일반 시민의 정치자금 기부가 늘어난 이유는 소득 수준이 증가하여 정치자금을 기부할 수 있는 경제적 여유가 생기고 정치자금 기부가 다른 정치참여 형태보다 시간적 비용이 적은 반면 효용성은 높기 때문인 것으로 추측할 수 있다.

언론매체에 공적 이슈에 대한 자신의 의견을 게재하는 시민의 수도 크게 늘어난 것으로 나타났다. 1984년에는 언론에 투고한 시민의 비율이 6%에 불과했으나 2004년에는 16.2%로 증가했다. 다른 분야보다 언론을 통한 의견개진이 늘어나 것은 1990년대 후반부터 급격히 확산된 인터넷 이용과 인터넷 언론매체와 상관관계가 큰 것으로 보인다. 인터넷 언론매체가 독자가 의견을 게재할 수 있는 공간을 허용한 것도 시민의 의견개진이 늘어난 요인일 가능성이 크다. 전반적인 시민참여 수준이 저조한 수준에 머무른 것에 비해 시민의 의견개진이 크게 늘어났고 앞으로도 계속 증가할 것으로 예상된다는 사실은 새로운 시민사회 모델이 정착되는 과정에서 인터넷이 차지하는 비중을 단적으로 보여준다고 할 수 있다.

과거 자료의 미비로 인해 과거 참여패턴과 비교하여 크게 변화했을 가능성이 큰 분야인 시위참여와 시민단체 활동의 추이를 살펴볼 수가 없었다. 일단 민주화 이후 한국은 그 전에 볼 수 없었던 수준과 형태의 사회갈등과 분규를 경험해왔다. 그만큼 시민들이 자신의 권익

보호를 위해 적극적인 행동을 한다는 의미이다. 물론, 이러한 집단행동의 동기가 지나치게 이기적이기 때문에 진정한 의미의 정치참여라고 보기 어렵다는 반론도 가능하다. 시민단체의 활약이 두 번째 변화이다. 시민 없는 시민단체가 다수라는 비판도 있지만, 일반 시민들이 시민단체가 자신들의 이익을 대변하고 있다고 인식하고 더 나아가 자신들의 정치참여 수단으로 활용하고 있다면 시민참여 패턴의 큰 변화라고 할 수 있다. 이 또한 한국 시민참여 패턴에 적지 않은 영향을 주었을 가능성이 크다.

한국의 시민참여 패턴과 선진의 패턴의 차이점을 보여주는 연구로서 Verba, Schlozman and Brady(1995)가 조사한 미국의 시민참여 패턴을 소개하고자 한다. 미국의 일반 시민을 대상으로 1988년 일년 동안 참여한 정치활동의 내용에 대해 질문한 결과는 다음과 같다. 미국 패턴에서 주목할 부분이 정치적 입장을 표방하는 단체, 즉 정치단체(political organization)를 통한 정치참여의 중요성이다. 여기서 말하는 정치단체는 압력단체와 시민단체를 포함한 민간단체를 말한다. 한국의 경우, 압력단체 참여 수준이 상당히 낮은 것으로 알려져 있다. 시민단체의 활동은 활발하지만 일반 시민의 시민단체 활동 참여는 2004년의 경우 5.2% 수준에 머무른 것을 볼 때 미국에 비해 한국에서는 단체를 통한 정치참여가 침체된 것을 알 수 있다. 정치자금을 기부한 경험이 있는 시민의 비중도 미국이 한국에 비해 현저히 높은 것으로 나타났다. 민주화를 시작한지 18년이 된 현재에도 선진국에 비해 한국의 정치참여는 지연, 학연, 혈연 등 전통적 인간관계가 큰 영향을 미치는 선거에 한정되어 있고 인간관계를 초월하여 공통된 경제이익이나 이념을 추구하는 단체를 통한 정치참여에는 소극적인 것이다. 이번 조사에는 포함되지는 않았지만 사회활동 참여에서도 한국시민들은 선진국 시민들에 비해 미온적인 것으로 알려졌다(Shin, 1999). 한국에서 성숙된 민주주의를 실현을 위해서는 정치단체, 시민단체 등 시민과 정치권을 이어주는 중간 단계 조직뿐만 아니라 교회, 사회봉사단체 등 비정치적인 사회단체의 활성화가 절실하다는 것을 보여준다.

III. 이성적 다원주의와 시민단체

이번 여론조사를 통해 시민단체와 관련하여 아래와 같은 정치참여 트렌드를 인지할 수 있었다.

- 시민단체 활동을 희망하는 시민의 증가
- 시민의 의견 표출 요구의 지속적 증가
- 언론매체 의견 게재를 통한 정치참여 증가
- 상대적으로 활발한 젊은 층의 정치참여

이러한 트렌드는 앞으로 정치적으로 활발한 젊은 층이 기성세대로 진입함에 따라 시민의 정치참여 수준이 전반적으로 높아지고 특히 시민단체 활동, 언론매체를 통한 의견 표출 등의 참여형태가 두드러진 시민 거버넌스 모델의 도래를 예고한다고 할 수 있다.

여기서 우리가 고민해야 할 문제가 한국 트렌드와 세계기준의 관계이다. 앞으로 한국에서도 시민참여가 확대된다는 측면에서는 한국이 세계 메가트렌드를 따라간다고 할 수 있다. 하지만 한국의 상황이 특정 참여형태만 불균형적으로 발전될 수 있다는 면에서 반드시 세계 기준과 일치한다고 볼 수 없다. 특히, 현재 학계에서 제시하고 있는 이성적 다원주의의 핵심 요소들이 결여되어 있다. 그렇다면 현재 한국 트렌드의 순기능을 유지하면서 현재 부족한 이성적 다원주의 요소를 강화하는 방안은 무엇인가?

이성적 다원주의 기준에서 평가할 때 현재 시민의 참여 기회와 통로가 제한적이고 불균형적이라는 것이 가장 큰 문제라고 할 수 있다. 따라서 모든 시민참여 통로를 최대한 확대하는 것이 시급한 과제이다. 특히, 시민의 참여를 가로막는 제도적 장벽을 찾아 이를 제거하는 것이다. 시민참여 통로는 선거투표, 선거운동, 정치자금 기부 등 대의민주주의 장치, 주민투표, 주민소환 등 직접민주주의 장치, 시민단체와 이익단체를 통한 간접적 참여 통로로 분류할 수 있다.

현재 한국에서 부족한 또 하나의 이성적 다원주의 요소는 참여의 심의성과 책임성이다. 정치사회와 시민사회에서 시민의 정치참여를 적극적으로 확대하는 동시에 정치참여에 따르는 책임을 강화할 수 있는 제도적 장비를 마련해야 한다. 참여확대에 대한 논의는 충분하게 이루어졌고 이를 위한 제도개혁이 상당수준 이루어질 것으로 예상되기 때문에, 이 보고서에

서는 시민참여의 질, 특히, 시민단체의 책임성을 강화하는 문제를 중점적으로 다루고자 한다.

시민단체의 책임성 논의에서 핵심 쟁점이 대표성이다. 누구를 대표하는지에 따라 책임을 추궁할 주체가 결정되기 때문이다. 앞으로 시민단체 활동에 참여할 시민의 수가 크게 늘어날 것으로 예상하지만, 아직까지는 시민의 시민단체 참여는 제한적이라고 할 수 있다. 시민단체에 참여한 경험이 있는 시민의 수(5.2%)만 봐서는 시민단체가 시민을 대표한다고 주장할 만큼 시민의 참여를 유도하지 못하고 있다. 하지만 일반 시민의 참여수준과 관계없이 시민단체가 자신의 정책활동을 통해 자발적으로 일반 시민의 이익을 대변할 수도 있다. 다음장에서 이 문제를 집중적으로 다루기로 한다.

여기서 한 가지 지적해야 하는 점은 시민단체에 대한 평가와 책임성이 필요하다는 인식은 전 세계적인 추세라는 것이다. 2003년 12월 일본 정부는 일부 시민단체(NPO : Non-Profit Organization)들의 불법행위에 대해 법인인가 취소 등의 강경한 조치를 취했다.¹⁾ 문제를 일으킨 시민단체는 환경오염 방지운동을 벌인 ‘소비자문제연구회’ 등 6개의 시민단체이다. 주관 부처인 내각부에 따르면 이들 시민단체가 환경오염 조사과정에서 산업폐기물 업자를 협박했다는 것이다. 뿐만 아니라 일본 내각부는 설립목적을 벗어난 활동으로 물의를 빚은 130여 시민단체에 대해서도 활동내용의 설명을 요구하는 등 시민단체들의 활동실태를 조사한다고 발표했다. 일본에서는 1998년 시민단체들의 자원봉사활동을 촉진하기 위해 ‘특정 비영리 활동촉진법(NPO법)’을 만들어 시민운동을 지원해왔다. NPO법상의 혜택을 받기 위해서는 시민단체는 법인 자격을 갖춰야 하기 때문에 많은 수의(2003년 11월 말 현재 1만 4,000여 개) 시민단체들이 법인등록을 한 것으로 알려졌다. 일본 정부가 법인등록을 시민단체 지원과 연계하여 시민단체를 감독할 수 있는 법적 근거를 확보한 것이다.

미국의 경우도 비영리단체의 투명성을 요구하는 목소리가 커지고 있다. 최근 미국 휴렛재단이 재단지원사업에 대한 수혜자들의 평가를 홈페이지에서 공개를 한 것이 화제가 되고 있다.²⁾ 재단 경영의 투명성과 책임성을 제고하기 위해 재단 지도부가 상당 부분 부정적으로 평가한 내용을 과감하게 공개한 것이다. 미국 언론은 이를 기업부분의 투명성 운동이 비영리영역으로 확산되고 있는 현상이라고 긍정적으로 평가하고 있다.

지금까지 공공부문과 기업부문에서 반부패운동을 주도해왔던 국제 민간단체들도 시민사회의 투명성에 관심을 돌리기 시작했다. 투명성 문제가 특정 분야에 제한될 수 없을 정도로 부패문제는 분야간 연관성과 사회전반에 걸쳐있는 관행의 영향력이 높다는 문제의식에서 비롯된 것이다. 시민단체 투명성에 대한 Transparency International의 최근 보고서가 그 대

1) 조선일보, 2003.12.24

2) San Jose Mercury News, February 21, 2004.

표적인 사례이다(Heinrich, 2002).

Heinrich는 시민단체 내부의 투명성과 부패에 대한 보고서에서 일부 시민사회단체 내부에서의 감독소홀과 부패사건들 뿐 아니라 시민사회단체 자체에 대한 반동으로 시민단체 내부의 윤리성과 책임성의 문제가 최근 관심사로 떠오르고 있다고 지적한다. 많은 국가에서 자체 규율체계 정비와 행동수칙제정 등 혁신적이고 효과적인 대응책들이 나오고 있지만, 다른 사회현상에 비해 내부의 투명성 문제 및 다른 부패 관련 문제들을 포함해 시민단체의 상황에 대한 정보가 극히 부족하다는 것이다.

IV. 시민단체의 정책대표성

1. 연구방법

시민의 참여 수준이 낮음에도 불구하고 시민단체가 시민의 이익을 자발적으로 대변할 가능성을 검증하기 위한 방법으로서 두 가지를 생각할 수 있다. 첫째가 일반 시민에게 특정 시민단체가 일반 시민의 이익을 얼마나 대변하고 있는지를 직접 물어보는 것이다. 이 방법에 따라 조사한 응답결과는 다음 절에서 설명하기로 한다.

하지만 응답자에게 직접 평가할 것을 요구하는 방법을 사용하면 응답자가 자신의 이익과 무관하게 평가할 가능성이 높다. 특정 시민단체에 대한 사회전체의 인식을 대변할 수도 있기 때문이다. 또한, 응답자가 어떤 근거로 시민단체의 대표성을 평가했는지 파악하기가 어렵다는 단점이 있다. 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 대표성을 측정하기 위한 보다 체계적인 이론이 필요하다. 본 연구에서는 두 번째 방법론으로서 공간투표이론(spatial voting theory)을 응용하고자 한다. 시민단체가 선호하는 정책과 일반 시민이 선호하는 정책의 차이를 일직선상의 거리로 표시하고 측정하는 것이다. 예를 들면, 시민단체와 일반시민의 선호정책 사이의 거리가 크면 클수록 시민단체의 대표성은 그만큼 떨어지는 것이다.

공간투표개념을 응용하는 과정의 1단계는 시민 각자가 선호하는 정책을 파악하는 것인데, 이는 응답자에게 직접 질문하여 확인하면 된다. 2단계에서는 시민단체가 선호하는 정책을 측정한다. 하나의 방법은 시민단체 선호정책에 대해서도 응답자에게 직접 질문하는 것이다. 응답자의 선호정책과 응답자가 인식하고 있는 시민단체의 선호정책의 거리를 측정하여 그 시민단체가 일반시민의 이익을 대변하는 정도를 계산하는 방법이다. 결국, 얼마나 많은 일반 시민이 특정 시민단체가 자신이 선호하는 정책을 추진하고 있다고 생각하는지를 파악하는 것이다. 두 번째 방법은 시민단체가 선호하는 정책을 객관적으로 측정하는 것이다. 일단 시민단체와 일반 시민의 선호정책이 결정되면 시민단체가 어느 정도 일반 시민을 대변하는지는 시민단체 선호정책과 일반시민의 선호정책 사이의 거리를 측정하면 쉽게 알 수 있다. 3단계가 응답자 개인의 선호정책을 바탕으로 시민전체가 선호하는 정책, 즉 일반시민의 선호정책을 측정하는 것이다. 수많은 시민들이 원하는 정책이 제각기 다를 수 있기 때문에 전체 시민의 선호하는 정책을 선정하는 것은 논란의 대상이 될 수밖에 없다. 공간투표이론에 따르면 일정한 조건하에서는 전체시민의 선호 정책을 시민각자가 선호하는 정책대안의 평균 또는 중간치(median)로 정의할 수 있다. 시민들이 선호하는 대안을 나열한다면 그 중에서 중간에 위치한 대안이 일반시민의 이익을 대표하는 대안이라는 것이다. 정책대안을 일직선

상에 배치할 수 있는 경우, 전체시민이 선호하는 대안은 중간점이 된다.

이러한 방법론을 통해 시민단체의 대표성을 측정하기 위해 민간여론조사 회사에 의뢰하여 서울시민 1,000명을 대상으로 한 인식조사를 2004년 1월에 실시했다. 시민단체 활동에 대한 일반 시민의 지식이 높지 않을 것을 감안하여, 최근 시민단체가 가장 활발하게 활동하고 언론의 주목을 받았던 기업개혁 분야에 초점을 두기로 했다. 기업개혁 분야에서 활동하는 시민단체 중에서 참여연대, 경실련, 바른사회를 위한 시민회의(이하, 시민회의)를 연구대상으로 설정하였다.

2. 경제분야 시민단체에 대한 일반시민의 인지 및 참여 수준

시민단체에 대한 일반 시민의 인지도를 측정하기 위해 “선생님께서 ‘가’라는 시민단체를 들어보신 적이 있습니까?”라는 질문을 사용했다. 인지도를 확인하고자 하는 이유는 두 가지이다. 첫째, 시민단체 활동 평가에 관한 질문을 하기 전에 응답자가 최소한의 지식을 가지고 있는지 확인할 필요가 있기 때문이다. 특정 시민단체를 들어본 적이 없다고 대답한 응답자에 대해서는 그 시민단체에 대한 설문을 중단했다. 들어 본적이 없는 시민단체를 정확히 평가하는 것이 불가능하다고 판단했기 때문이다. 인지도를 확인하는 두 번째 이유는 각 시민단체가 어느 정도 알려져 있는지에 대한 정보 자체가 의미가 있기 때문이다. 상대적으로 경쟁수준이 높은 시민단체 시장에서 높은 인지도는 곧 높은 경쟁력을 의미한다.

경제분야에서 활동하는 시민단체 중에서 일반 시민에게 가장 널리 알려진 시민단체는 참여연대인 것으로 밝혀졌다. 응답자 1,000명 중 83.0%가 참여연대를 들어본 적이 있다고 대답했다. 그 다음 인지도가 높은 시민단체는 경실련이었다. 60.7%의 응답자가 경실련을 인지하고 있었다. 일반시민의 인지도가 가장 낮은 시민단체는 27.7%의 인지도를 보인 시민회의였다.

〈표 19〉 경제분야 시민단체의 인지도(%)

	사례수	들어본 적이 있다	들어본 적이 없다
참여연대	(1,000)	83.0	17.0
경실련	(1,000)	60.7	39.3
바른사회를 위한 시민회의	(1,000)	27.3	72.7

시민단체 인지도의 특징은 시민단체간 인지도의 편차가 적지 않다는 사실이다. 인지도 1위와 2위 시민단체의 차이가 22.7%에 달하고, 1위와 3위의 격차는 무려 55.3%에 이른다. 이러한 인지도의 격차는 시민단체간의 경쟁 수준이 일반적으로 알려진 만큼 높지 않다는 것을 보여준다. 인지도에 따라 일반 시민이 시민단체의 주장에 다르게 반응한다고 가정해보자. 예를 들면, 과거에 들어본 적이 있는 시민단체였는지 여부가 일반 시민이 그 시민단체의 새로운 메시지를 기억하는 확률을 결정할 가능성이 크다. 이러한 가정하에서 인지도 차이의 영향을 생각해보면, 참여연대와 시민회의 사이에 존재하는 3배 이상의 인지도 격차는 두 시민단체의 사이에 3배 이상의 영향력의 차이가 존재한다고 추론할 수 있다.

하지만 상품시장이나 선거시장의 예를 볼 때, 인지도 차이와 실제 영향력의 차이는 정비례관계를 능가할 가능성이 높다. 인지도 차이보다 실제 영향력 차이가 훨씬 크다는 것이다. 자동차시장의 예를 들어보자. 자동차 소비자가 A자동차와 B를 인지하는 수준이 각각 90%, 30%이고 B자동차를 기억하는 소비자는 모두 A자동차를 기억한다고 가정해보자. 우선, A자동차만 기억하는 소비자, 즉 전체소비자의 60%는 전원 A자동차를 구입한다고 봐도 큰 무리가 없다. 관건은 A자동차와 B자동차를 기억하는 소비자의 30%의 구매패턴이다. 두 회사의 품질이 비슷하다면, 이들 소비자들이 양사의 제품을 각각 50%로 균등하게 구입하는 것을 예상할 수 있다. 따라서, A자동차의 전체 시장점유율은 75%가 되고, B의 시장점유율은 15%가 된다. 3 : 1의 인지도 차이가 5 : 1의 시장점유율 차이로 나타난 것이다.

상품시장과 달리 정치시장은 완전한 제로섬 게임이라고 할 수 있다. 상품시장의 2위나 3위 생산자는 일정한 시장지분을 유지하지만, 정치시장의 패자는 아무런 지분을 가지지 못한다. 인지도가 각각 90%, 30%인 후보자의 경쟁을 생각해보자. 상품시장의 계산을 적용하면, 우세후보자의 득표율은 75%이고 열세후보자의 득표율은 15%가 되어 우세후보자가 압도적인 표차로 당선된다. 낙선 후보가 선거 후에 가지는 영향력이 전무하다고 가정할 때, 우세후보와 열세후보의 실제 영향력은 100 : 0의 차이로 나타나는 것이다.

시민단체 시장은 일종의 아이디어 시장이다. 아이디어 시장이 상품시장 또는 정치시장과 가까운지는 상황에 따라 변할 수 있다. 현재 한국 아이디어 시장의 성격은 정치시장과 크게 다르지 않다고 본다. 아직 타협과 포용의 문화가 정착되지 않았기 때문이다. 위에서 설명한 바와 같이 제로섬 경쟁구조하에서 선두 시민단체의 실제 영향력은 인지도 격차를 크게 상회한다. 따라서 적어도 기업개혁 분야에서는 참여연대 중심의 독점구조가 형성되어 있다고 해도 과언이 아니다. 참여연대가 경실련과 시민회의보다 압도적으로 높은 수준의 인지도를 가지고 있는 것을 보면 영향력 측면에서 참여연대의 우위가 어느 정도인지 짐작할 수 있다.

또한, 참여연대가 단순히 인지하고 있는 응답자의 비율에서만 앞서는 것이 아니다. 참여연대와 다른 시민연대의 인지여부를 교차 비교해 보면, 인지과정이 상호 독립적이기보다는 일

종의 위계적 성격을 가지고 있음을 알 수 있다. 이를 인지과정이 순차적이라고 말할 수도 있다. 즉, 일반 시민이 특정 시민단체를 인지한 다음 다른 시민단체를 알게된다는 것이다. 경제분야 시민단체의 인지순서는 대체적으로 참여연대, 경실련, 그리고 시민회의 순서일 가능성이 크다. 이는 경실련과 시민회의를 들어본 적이 있는 응답자의 절대 다수가 참여연대도 들어본 적이 있지만, 역으로 경실련과 시민회의를 들어본 적이 없는 응답자의 절대 다수가 참여연대는 들어본 적이 있다는 사실에서 쉽게 알 수 있다. 경실련과 시민회의 사이에도 순차성을 발견할 수 있었다. 시민회의를 들어본 적이 있는 응답자의 절대 다수가 경실련을 들어본 적이 있고, 시민회의를 들어본 적이 없는 응답자의 다수가 경실련을 들어본 적이 있다고 응답했다.

〈표 20〉 시민단체 인지도의 순차성 분석

	사례수	경실련을 들어본 적이 있다	경실련을 들어본 적이 없다
참여연대를 들어 본적이 있다	(830)	579	251
참여연대를 들어 본적이 없다	(170)	28	142
사례수		(607)	(393)
		시민회의를 들어본 적이 있다	시민회의를 들어본 적이 없다
참여연대를 들어 본적이 있다	(830)	248	582
참여연대를 들어 본적이 없다	(170)	25	145
사례수		(273)	(727)
		시민회의를 들어본 적이 있다	시민회의를 들어본 적이 없다
경실련을 들어 본적이 있다	(607)	188	419
경실련을 들어 본적이 없다	(393)	85	308
사례수		(273)	(727)

시민단체 인식과정에서 순차성이 존재하고 참여연대가 처음 인지되는 시민단체라는 사실은 참여연대의 영향력이 인지도 격차 이상으로 크다는 것을 의미한다. 참여연대와 시민회의의 예를 들기로 하자. 참여연대와 시민회의의 인지도 격차는 55.3%이다. 참여연대만 인지하고 있는 이들 응답자는 모두 참여연대에 우호적일 가능성이 높다고 볼 수 있다. 시민회의를

인지하고 있는 응답자의 절대다수가 참여연대를 동시에 인지하고 있기 때문에 동일한 조건 하에서는 시민회의 인지자의 50%정도만 시민회의의 영향을 받고 나머지는 참여연대의 영향권으로 들어갈 것으로 보는 것이 현실적이다. 따라서 인지도의 순차적인 구조로 인해 시민회의 실제 영향력은 인지도의 50%, 즉 13.7%에 그칠 것으로 보인다. 참여연대의 영향력인 78%(55.3 + 13.7)에 비해 현저히 낮은 수준이다.

다음으로, 일반시민이 경제분야 시민단체에 참여하는 수준을 알아보기로 한다. 여기서 주목해야 할 부분은 전체적인 참여수준뿐만 아니라 시민단체별 참여수준의 차이다. 인지도와 영향력에서 우월한 시민단체에서 일반 시민의 참여수준도 높을 것이라고 예상할 수 있다.

시민단체에 대한 일반적인 관심에도 불구하고 극소수의 일반시민이 시민단체에 가입하거나 행사에 참여하는 것으로 나타났다. 조사에 응한 일반 시민 중 시민단체 활동에 참여해본 응답자는 시민단체 별로 최고 22명과 최저 7명에 불과하다. 일반 시민의 최고 2% 정도만 시민단체 활동에 참여한다는 것을 보여준다.

〈표 21〉 일반 시민의 시민단체 참여수준

	참여자	전체 조사대상 시민 대비	들어본 적이 있는 시민 대비
참여연대	22	2.2%	2.7%
경실련	7	0.7%	1.2%
바른사회를 위한 시민회의	11	1.1%	4.0%

참여연대의 경우, 22명의 응답자가 참여한 경험이 있다고 대답했다. 다른 시민단체에 비해 참여시민의 수가 많은 것은 사실이지만, 전체 설문대상 시민의 2.2%, 참여연대를 들어본 적이 있는 응답자의 2.7%에 해당하는 숫자로서 참여연대의 인지도나 영향력에 비해 현저히 낮은 수준이다.

경실련과 시민회의 활동에 참여해본 응답자는 각각 7명과 11명으로서 참여연대에 비해 낮은 수준이다. 경실련 참여 수준이 특히 저조한데 경실련을 들어본 적이 있는 응답자의 1.2%만이 경실련 활동에 참여해 본 것으로 나타났다. 시민회의 활동 참여자는 11명에 불과하지만, 인지자의 4%에 해당하는 숫자이다. 시민회의가 상대적으로 높은 수준의 인지자 참여율을 보이고 있는 것이다.³⁾

3) 일반 시민의 경제분야 시민단체에 참여하는 수준이 일반시민을 대표하는 기관으로 자리잡은 이들 시민단체의 위상에 비

3. 공동이익 대변 수준에 대한 주관적인 평가

개별 시민단체에 대한 평가는 그 시민단체를 들어본 적이 있다는 응답자에 한정하였다. 특정 시민단체를 들어본 적이 있는 응답자에게 “선생님께서서는 그 시민단체가 얼마나 일반시민의 공동이익을 공정하게 대변한다고 보십니까?”라는 질문을 했다. 평가 대상을 특정 분야에 한정하기보다는 시민단체의 전반적인 활동을 평가하는 방법을 선택하였다.

평균 80% 내외의 응답자가 시민단체의 대표성에 대해 자신의 의견을 밝힌 것으로 나타났다. 일반 시민들이 시민단체의 대표성을 중요시하고 있는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 인지도 수준이 높은 참여연대의 경우, 87.6%의 응답자가 평가에 참여했다. 그 반면, 시민회의를 인지하고 있는 응답자 중 78%만이 시민연대의 대표성에 대해 구체적인 의견을 제시했다. 경실련 인지자의 평가 참여율은 83.9%이었다.

〈표 22〉 시민단체가 일반시민 공동이익을 대변하는 수준에 대한 평가(%)

	사례수	매우 잘 대변한다 (1)	어느 정도 대변한다 (2)	잘 대변하지 못한다 (3)	거의 대변하지 못한다 (4)	잘 모름	4점 평균
참여연대	830	11.8	47.3	18.7	9.8	12.4	2.3
		59.2		28.4			
경실련	607	6.9	31.6	32.5	12.9	16.1	2.6
		38.6		45.3			
시민회의	273	7.7	35.9	22.3	12.1	22.0	2.5
		43.6		34.4			

시민단체의 대표성 평가 결과, 가장 긍정적인 평가를 받은 시민단체는 참여연대이었다. 참여연대를 긍정적으로 평가한 시민의 비율이 59.2%로서 부정적인 평가자 비율인 28.4%를

해 낮은 것은 사실이지만, 시민단체가 자발적으로 조직된 민간단체인 것을 감안하면 회원이나 행사 참가자로 참여한 일반 시민 수가 반드시 적다고만 볼 수는 없다. 참여연대의 예를 보자. 조사대상자들이 서울 시민을 무작위로 추출한 표본이기 때문에 참여연대에 참여한 적인 있는 실제 서울 시민 수가 20세 이상 서울 시민의 2.2% 정도 된다고 말할 수 있다. 20세 이상 서울 시민 수는 지난 대선 서울시 유권자 수인 770만명과 근접하기 때문에 그중 2.2%는 약 17만명에 달한다. 17만명이라는 적지 않은 수의 서울 시민이 단일 민간 단체의 활동에 참여해본 경험이 있다는 추론이 가능하다.

큰 차이로 능가했다. 평가예시를 1~4 포인트로 수치화하여 시민단체의 평균점수를 환산해 보았다. 평균점수가 낮으면 낮을수록 일반 시민의 공동 이익을 잘 대변하고 있다고 말할 수 있다. 참여연대의 평균점수는 2.3포인트로서 중립적 점수인 2.5포인트보다 낮은 수준이었다.

인지자 그룹의 평가가 그 다음으로 긍정적인 시민단체는 시민회의인 것으로 나타났다. 긍정적인 평가자가 43.6%, 부정적인 평가자가 34.4%였다. 시민회의의 평균점수는 2.5점로서 정확히 중립적인 평가를 받았다. 경실련의 경우, 부정적인 평가자가 (38.6%) 긍정적인 평가자를(45.3%) 웃돌았다. 평균점수도 중립적인 점수인 2.5점보다 부정적인 2.6점을 기록했다.

그러나 대표성 평가 분포를 보면 시민단체 대표성에 대한 일반 시민의 평가가 아직 불안정한 징후를 몇 가지 발견할 수 있다. 첫째, 일반 시민의 공동이익을 매우 잘 대변한다고 평가한 응답자의 수가 예상보다 적다는 것이다. 참여연대의 경우, 인지자의 11.8%만이 참여연대가 일반시민의 공익을 매우 잘 대변하고 있다고 평가했다. 경실련과 시민회의의 대표성에 대해 가장 긍정적으로 평가한 인지자 비율은 각각 6.9%와 7.7%이었다. 일반시민의 공동을 잘 대변하고 있는지의 기준으로 평가해도 참여연대가 경실련과 시민회의보다도 높은 평가를 받았다. 하지만 시민단체가 공익대변을 명분으로 내세우는 것을 고려할 때 일반 시민이 인식하는 시민단체의 공익수준이 높다고만은 볼 수 없다. 일반 시민의 10%내외만이 자신이 생각하는 공익과 시민단체가 추구하는 공익이 일치한다고 생각하기 때문이다.

둘째, 동일한 시민단체에 대해 일반 시민들이 상반된 평가를 내린다는 사실이다. 특정 시민단체가 일반시민의 공동이익을 거의 대변하지 못한다고 평가한 응답자의 수가 매우 잘 대변하고 있다고 평가한 응답자의 수와 비슷한 수준에 이른다. 참여연대의 경우, 일반시민의 공동이익을 매우 잘 대변한다고 평가한 응답자가 11.8%이었으나, 그 정반대의 평가를 내린 응답자도 9.8%에 달했다. 참여연대의 경우와 마찬가지로 약 20%의 응답자들이 경실련과 시민회의에 대해 대칭적으로 상반된 평가를 했다. 시민단체의 대표성에 대한 이와 같은 분열된 평가는 일반 시민사이에서도 시민단체의 대표성에 대한 합의가 부재함을 보여준다.

이처럼 동일한 시민단체에 대한 상반된 평가가 존재하는 원인은 이념, 세대, 지역 등의 갈등으로 극도로 대립된 정치사회에서 찾을 수 있을 것이다. 시민사회가 정치사회에 적극 참여하는 현재 상황에서 시민단체가 정치사회의 갈등에 예외가 될 수 있다는 기대는 비현실적이다. 오히려 시민단체가 정치적으로 중립적이지 않다고 믿는 것이 전반적인 사회적 분위기라고 할 수 있다. 2002년 16대 대선 이후 시민단체의 이념적 성격이 논란의 대상이 되고 있다. 17대 총선을 앞두고 보수적 시민단체와 진보적 시민단체의 대립구도를 다루는 언론 기사를 흔히 볼 수 있었다.

기존 정치사회의 갈등이 시민단체에 미치는 영향을 규명하기 위해 시민단체에 대한 평가

와 평가자의 사회경제적 배경 및 정치적 성향의 관계를 분석해 보았다. 우선 참여연대의 사례를 보자. <표 A1>은 참여연대에 대한 평가결과를 응답자의 성향에 따라 분류한 자료이다. 참여연대 평가 패턴에서 특이한 점은 당초 예상과 달리 성, 연령, 학력, 직업, 소득수준 등 응답자의 사회경제적 배경이 참여연대 대표성 평가에 큰 영향을 미치지 않는다는 것이다. 특히, 참여연대 평가에서 세대간 차이를 감지할 수 없었다.

그러나 응답자의 이념성향과 대선 투표 후보에 따라 참여연대에 대한 평가가 엇갈리는 것으로 나타났다. 노무현 후보에 투표한 응답자가 이회창 후보의 지지자보다 참여연대의 대표성을 더 긍정적으로 평가했다. 이회창 후보 지지자의 46.8%만이 참여연대의 대표성을 긍정적으로 평가한 반면 노무현 후보 지지자의 70.0%가 참여연대가 일반 시민의 이익을 대변하고 있다고 응답했다.

응답자의 이념성향 또한 참여연대의 대표성 평가에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. <표 A1>에서 볼 수 있듯이 응답자의 이념이 보수주의 방향으로 한 단계 올라갈 때마다 참여연대에 대한 부정적인 평가도 예외 없이 증가한다. 그 정도로 참여연대에 대한 평가가 응답자의 이념에 따라 민감하게 반응을 보인다. 진보적인 응답자에 비해 보수적인 응답자가 참여연대에 훨씬 부정적인 평가를 한 것은 참여연대가 진보적이라는 일반적인 인식을 반영한 것으로 보인다.

참여연대와 달리 경실련과 시민회의의 대표성에 대한 일반 시민의 평가는 사회경제적 배경뿐만 아니라 정치성향에 따라 크게 변하지 않았다(표 A2, 표 A3). 경제분야 시민단체 중 유독 참여연대만이 일반시민에게 이념적 정체성을 가진 시민단체로 인식되고 있는 것이다.

이념 변수가 참여연대 평가에서만 주요 요인으로 작동했다는 것은 일반 시민들이 조사대상 시민단체의 개별적 특성을 인식하고 있다는 가능성을 보여준다고 할 수 있다. 이 가능성을 보다 체계적으로 검증하기 위해 시민단체 평가가 서로 어떠한 관계를 가지고 있는지 분석하고자 한다. 첫 번째 가능성은 두 시민단체에 대한 평가가 정반대일 경우이다. 두 시민단체가 각기 다른 정책과 이념을 표방할 때 쉽게 예상되는 현상이다. 일반 시민들이 한 시민단체는 진보적이고 다른 시민단체는 보수적인 성향을 갖고 있다고 가정하자. 이러한 상황에서 특정 성향의 시민은 각 시민단체에 대해 상반되는 평가를 내릴 가능성이 크다. 진보적 시민은 진보적 시민단체의 대표성을 높이 평가하는 동시에 보수적 시민단체의 대표성을 부정적으로 평가할 것이다. 이처럼 두 시민단체에 대한 평가가 부정적인 상관관계를 가지고 있다는 사실은 그 두 시민단체가 상반되는 성격을 가지고 있다는 것을 의미한다. 두 번째로 두 시민단체에 대한 평가가 정의 관계를 가진 경우를 생각할 수 있다. 이는 두 시민단체의 성격이 유사할 때 예상되는 결과이다.

시민단체 사이의 상관관계 계수(0.447)를 보면 연구대상인 세 시민단체 사이의 상관관계가 높다는 사실을 알 수 있다. 한 시민단체에 대한 평가가 긍정적이면 다른 시민단체에 대한 평가도 긍정적이라는 것이다. 일반적으로 상반된 이념 성향을 가진 것으로 알려진 참여연대와 시민회의에 대한 시민의 평가도 높은 수준의 상관관계를 보인다.

〈표 23〉 시민단체 평가의 상관관계

시민단체 조합	상관계수
참여연대와 경실련	0.382* (n=727)
참여연대와 시민회의	0.447* (n=463)
시민회의와 경실련	0.484* (n=189)
*p<0.001	

시민단체 평가의 상관관계는 참여연대와 시민회의에 대한 평가를 교차분석한 표로 쉽게 설명할 수 있다. 참여연대가 시민의 공동이익을 매우 잘 대변한다고 응답한 33명의 일반 시민 중 시민회의의 대표성에 대해 같은 수준의 긍정적인 평가를 한 시민은 12명이었고 그 다음 수준의 긍정적인 평가를 내린 응답자가 11명이었다. 총 33명 중 23명이 시민회의의 대표성에 대해 긍정적으로 응답한 것이다. 참여연대 평가에 부정적인 시민 또한 시민회의에 대해서도 대체적으로 부정적인 평가를 내렸다.

일반시민들이 모든 시민단체가 동일한 성향을 가지고 있다고 인식한다는 사실은 경제분야 시민단체에서 참여연대가 차지하는 위상을 간접적으로 보여준다고 할 수 있다. 일반 시민들이 다른 시민단체의 차별성을 인식하지 못하는 상황에서 참여연대에 대한 인지도가 높기 때문에 참여연대 외의 시민단체에 대해 참여연대와 비슷한 수준에서 평가하는 것으로 추측된다. 만약 이러한 추정이 사실이라면 경실련과 시민회의가 아직 참여연대와의 차별성을 일반 시민에게 정확히 전달하지 못하고 있다는 비판이 가능하다.

〈표 24〉 참여연대와 시민회의 평가의 교차분석표

	시민회의가 매우 잘 대변한다	시민회의가 어느 정도 대변한다	시민회의가 잘 대변하지 못한다	시민회의가 거의 대변하지 못한다	모름	(사례수)
참여연대가 매우 잘 대변한다	12	11	4	2	4	33
참여연대가 어느 정도 대변한다	3	63	16	9	23	114
참여연대가 잘 대변하지 못한다	1	10	27	4	11	53
참여연대가 거의 대변하지 못한다	2	6	6	13	3	30
모름	2	3	3	0	10	18
(사례수)	20	93	56	28	51	248

4. 공간투표개념을 응용한 정책대표성 측정

지금까지 시민단체의 대표성을 일반시민의 주관적 평가에 기초하여 분석했다. 이 절에서는 시민단체의 대표성에 대한 보다 객관적인 평가를 시도하고자 한다. 경제분야 시민단체의 기본 목표가 자신들이 추구하는 정책의 실현이기 때문에 시민단체 활동과 관련하여 일반시민에 가장 중요한 것은 자신이 선호하는 정책과 시민단체가 추구하는 정책의 관계라고 할 수 있다. 정책경쟁을 강조하는 민주시민이라면 시민단체의 대표성을 자신의 정책선호에 따라 평가하는 것이 합리적이기 때문이다.

본 연구에서는 응답자에게 자신이 선호하는 정책과 시민단체가 선호하는 정책에 대해 따로 질문한 후 이들 두 정책을 비교하여 특정 시민단체에 대한 일반 시민의 정책친밀도를 측정하는 방법론을 채택하였다. 응답자에게 특정 시민단체가 자신과 정책적으로 얼마나 가까운지를 직접 질문하지 않은 것이다. 응답자에게 비교를 직접 요구할 때 예상되는 바이어스(bias)를 회피할 수 있는 장점이 있다.

설문조사에서 일반시민의 정책선호를 측정하기 위한 질문은“선생님께서 선호하는 기업경영모델은 무엇입니까?”라는 질문이었다. 기업개혁에 관한 지식의 개인별 차이가 클 것이라

고 예상했기 때문에 응답자에게 연구자가 제시한 4가지 기업경영모델(노동자 경영참여, 시민단체 경영감시, 소액주주 경영참여, 기업의 자율선택)중 하나를 선택할 것을 요구했다.

다양한 기업경영 대안을 일직선상에 배열하는 기준으로 이념 또는 기업의 선호도를 채택했다. 진보적인 또는 기업이 반대하는 강도 순서로 정책대안을 나열한 것이다. 가장 진보적인 대안이 ‘노동조합 경영참여’이고 가장 보수적인 대안이 ‘기업의 자율선택’이라고 가정했다. 동시에 기업이 가장 반대하는 모델이 ‘노동조합 경영참여’이고 가장 선호하는 대안이 ‘기업의 자율선택’이라고 할 수 있다. 현재 논의되고 있는 모든 기업경영모델을 나열하는 것은 조사효율성 차원에서 배제했다. 응답자의 높은 사전지식을 요구하는 용어를 회피하고 제시하는 대안의 수를 다섯 개 이하로 줄이기 위해서 응답자가 쉽게 이해할 수 있는 네 가지 대안으로 정리한 것이다.

정책대안을 일직선상에 배열하는 이유는 정책대안 사이의 거리로 정책친밀도를 측정하기 위해서이다. 응답자가 정책대안 중 하나를 가장 선호하는 대안으로 선택한다면 그 외의 다른 대안에 대한 선호는 가장 선호하는 대안과의 거리에 따라 결정된다고 가정한다. 예를 들어 ‘노동조합 경영참여’를 가장 선호하는 시민이 두 번째로 선호하는 대안은 노동조합 경영참여와 가장 가까운 ‘시민단체 경영감시’ 모델이고, 세 번째로 선호하는 대안은 그 다음 가까운 ‘소액주주 경영참여’ 모델이며, 그리고 가장 혐오하는 대안은 선호하는 대안과 가장 거리가 먼 ‘기업의 자율선택’ 모델이 되는 것이다. 가장 선호하는 대안이 중간에 위치한 시민의 정책선호 순서도 선호대안과의 거리로 결정된다. 대안간의 간격이 일정하다고 가정하기 때문에 가장 선호하는 대안의 왼쪽과 오른쪽에 위치한 대안은 동일한 수준으로 평가한다고 가정한다. 따라서, ‘시민단체의 경영 감시’ 모델을 가장 선호하는 응답자가 두 번째로 선호하는 대안은 ‘노조의 경영참여’와 ‘소액주주 경영참여’ 모델이 되고 가장 혐오하는 모델은 ‘기업의 자율선택’이 된다.

일반 시민의 정책선호가 이처럼 단일 봉우리형(single-peaked) 구조를 가지고 있다면 특정 시민단체가 시민 개인의 이익을 어느 정도 대표하고 있는지는 개인이 선호하는 정책과 시민단체가 추구하는 정책과의 거리로 측정할 수 있다. 이를 ‘시민단체와의 거리’ 또는 ‘시민단체와의 정책친밀도’라고 표현하기로 한다. ‘노조의 경영참여’를 가장 선호하는 시민과 이를 추구하는 시민단체와의 거리는 0이 되는 것이다. ‘기업의 자율선택’을 표방하는 정 반대의 시민단체와 이 시민의 거리는 3이 된다. 정책대안간의 간격이 일정하다고 가정하기 때문이다.

모든 시민에 대해 특정 시민단체와의 거리를 계산하면 이 시민단체가 어느 정도 시민의 이익을 대표하는지 측정할 수 있다. 일반 시민과 시민단체의 거리의 평균을 시민단체의 대표성을 측정하는 지수로 삼을 수 있는데 이 논문에서 이를 ‘시민단체의 평균거리’라고 부르

기로 한다. 참여연대, 경실련, 시민회의의 평균 거리를 산출하여 이들 시민단체의 대표성을 평가하고 비교하는 것이 이 절의 목적이다.

각 시민단체의 평균거리를 측정하기 전에, 조사대상 응답자의 정책선호 구조를 분석하는 것이 중요하다. 지금까지 일반 시민이 선호하는 기업경영 모델이 무엇인지 제대로 알려져 있지 않기 때문이다. 일반 시민이 선호하는 기업경영 모델을 응답자 사회경제적 배경과 정치성향에 따라 분류한 <표 26>을 보면서 일반시민의 선호구조를 설명하고자 한다.

우선 전체시민 중 85.8%가 자신이 선호하는 기업경영 모델이 있는 것으로 나타났다. 선호하는 정책을 가지고 있는 응답자의 구성을 보면, 40대 이하, 고졸 이상, 사무직, 학생, 고소득층, 노무현 지지자 등에 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 성별, 이념성향에 다른 차이는 보이지 않는다.

자신의 선호정책을 밝힌 응답자가 가장 선호하는 정책은 ‘기업의 자율선택’이었다. 조사대상 일반 시민의 31.0%가 ‘기업의 자율선택’을 선호한 것이다. 두 번째로 많은 시민이 지지한 정책대안은 25.8%가 선택한 ‘시민단체 경영감시’이었다. ‘노동조합 경영참여’와 ‘소액주주 경영참여’는 각각 15.2%와 13.8%의 지지를 받았다. 일반적인 인식과는 달리 상당수의 시민이 기업이 자율적으로 자신의 경영방식을 선택하는 것을 선호하는 것이다. 응답자에 제시한 대안 중 가장 진보적이라고 할 수 있는 대안인 ‘노동조합 경영참여’에 대한 지지도는 15.2%에 불과했다.

전통적인 이념기준으로 정확히 평가하기는 어렵지만, ‘시민단체 경영감시’와 ‘소액주주 경영참여’는 한국적 상황에서 상당히 진보적인 대안으로 인식되고 있다. 현재 참여연대가 추진하는 시민단체 주도의 소액주주 운동이 ‘시민단체 경영감시’와 ‘소액주주 경영참여’ 모델의 중간 정도에 위치한다고 본다. 이번 조사결과는 ‘시민단체 경영감시’와 ‘소액주주 운동’을 지지하는 시민의 수가 적지 않다는 것을 보여주었다.

일반 시민이 선호하는 정책의 평균은 2.69이다. 정책선호 면에서 일반시민의 평균은 4점 기준으로 ‘2’에 해당하는 ‘시민단체 경영감시’와 ‘3’에 해당하는 ‘소액주주 경영참여’ 사이에 위치한다.

다음으로 특정 기업경영 모델을 선호하는 시민 그룹의 특성을 살펴보기로 한다. ‘기업의 자율선택’을 선호하는 응답자는 대체로 사무/전문/관리직 직업, 자영업, 고소득층, 그리고 보수층에 집중되어 있다. 매우 진보적인 시민과 판매/서비스직에 종사하는 시민, 그리고 학생들이 ‘시민단체 경영감시’ 모델을 선호했다. 연령별 특징으로는 20~30대에서 ‘노동조합 경영참여’에 대한 지지도가 높다는 사실을 들 수 있다. ‘기업의 자율선택’에 대한 지지는 전반적으로 고른 것으로 나타났다. 거의 모든 응답자 그룹에서 ‘기업의 자율선택’이 가장 높은

지지도를 받았다.

지금부터 본 연구의 핵심 주제인 일반 시민과 시민단체의 정책 선호를 비교하여 시민단체가 어느 정도 시민의 이익을 대변하고 있는 지를 알아보기로 하자. 이 작업을 위해서는 시민단체가 선호하는 정책이 무엇인지 측정하는 것이 필요하다. 이 절에서는 응답자 개개인이 인식하고 있는 시민단체 선호 정책을 기준으로 시민과 시민단체의 정책 친밀도를 분석하고자 한다. 응답자가 선호하는 정책과 응답자가 생각하기에 시민단체가 선호하는 정책간의 거리를 계산하는 것이다. 시민단체 정책 성향에 대한 일반시민의 주관적 평가를 사용하는 것은 무엇보다도 시민들의 객관적 이익도 중요하지만 민주사회에서 시민들 자신이 생각하는 이익도 중요하기 때문이다. 일반 시민들이 특정 시민단체가 자신들이 원하는 정책을 추진하고 있다고 믿는다면 시민단체가 그들의 이익을 대변한다고 말할 수 있다.

시민단체의 선호정책과 응답자의 선호 정책의 거리를 산출한 후 시민단체별로 평균거리를 계산해 본 결과, 평균거리가 가장 짧은 시민단체는 참여연대이었다. 그 다음 평균거리가 짧은 시민단체는 시민회의, 경실련 순서이었다. 일반 시민들은 참여연대의 정책이 자신의 정책과 가장 가깝다고 평가한 것이다.

〈표 25〉 시민단체별 평균 친밀도

	시민단체 거리(absolute distance)	
	전체 응답자	대학졸업 이상
참여연대	1.058 (n=607)	1.037 (n=355)
경실련	1.134 (n=464)	1.257 (n=273)
시민회의	1.011 (n=180)	0.951 (n=103)

자신들과 시민연대의 정책에 대한 평가능력이 응답자의 교육 수준에 따라 차이가 있을 가능성이 있기 때문에, 대학을 졸업한 응답자들만의 평균거리를 재보았다. 대학졸업자들 사이에는 시민회의의 평균 거리가 가장 짧았고, 그 다음이 참여연대와 경실련 순서이었다. 대학졸업자들은 시민회의가 자신의 이익을 가장 잘 대변한다고 평가한 것이다.

시민단체가 특정 정책을 선호하는 일반시민 그룹을 어느 정도 대변하고 있는 지를 보여주기 위해 자신의 선호정책과 시민단체의 선호정책에 대한 응답자의 대답을 교차분석해 보기로 하자. 먼저 참여연대의 사례를 보면 참여연대가 자신의 정책 선호를 100% 만족해주고 있다고 생각하는 응답자의 비율이 응답자가 어떤 정책을 선호하는 지에 따라 크게 다른 것으로 나타났다. 응답자 본인이 ‘노동조합의 경영참여’를 선호하는 경우, 참여연대가 자신의

정책을 추진한다고 생각하는 응답자의 비율이 20.4%에 불과하다. 이들 그룹의 다수는 (55%) 참여연대가 ‘시민단체 경영감시’ 모델을 추진한다고 생각한다. 참여연대와의 거리감을 가장 크게 느끼는 그룹은 ‘기업의 자율선택’을 선호하는 응답자들이다. 이들 중 13.1%만이 참여연대가 자신의 정책을

〈표 26〉 일반시민 선호정책과 참여연대 선호정책의 교차표

		참여연대가 선호하는 정책				줄 사례수
		노조 경영참여	시민단체 경영감시	소액주주 경영참여	기업의 자율선택	
일반시민이 선호하는 정책	노조 경영참여	22 (20.4%)	60	12	14	(108)
	시민단체 경영감시	31	126 (67.0%)	14	17	(188)
	소액주주 경영참여	10	60	25 (22.3%)	8	(103)
	기업의 자율선택	39	102	28	39 (13.1%)	(208)
칸 사례수		(102)	(348)	(79)	(78)	(607)

추진한다고 생각한다. 참여연대가 자신의 정책을 추진한다고 생각하는 응답자 그룹은 ‘시민단체 경영감시’를 선호하는 응답자들이다. 이들 중 67.0%가 참여연대의 정책과 자신의 정책이 일치한다고 응답했다. 따라서 응답자 선호 정책에 따라 참여연대의 이익 대변 수준을 평가한다면, 참여연대는 ‘시민단체 경영감시’를 선호하는 시민의 이익을 가장 잘 대변하고, ‘기업의 자율선택’을 선호하는 시민의 이익을 거의 대변하지 못한다고 말 할 수 있다.

경실련 사례도 참여연대와 비슷한 양상을 보인다. 경실련이 ‘시민단체의 경영감시’ 모델을 선호하는 응답자들의 이익을 가장 잘 대변한 것으로 나타났다. 이들 50%가 경실련의 선호 정책이 자신들과 일치한다고 생각한다. 그 반면에 ‘소액주주 경영참여’와 ‘기업의 자율선택’을 선호하는 응답자들은 경실련으로부터 상당한 거리감을 느끼고 있다. ‘기업의 자율선택’을 선호하는 응답자의 다수가 경실련이 ‘시민단체 경영감시’를 선호하고 있다고 생각한다.

시민회의의 경우, 당초의 예상과는 달리 ‘노동조합 경영참여’와 ‘시민단체 경영감시’를 선호하는 응답자들이 높은 수준의 친밀도 보이고 있다. ‘노동조합 경영참여’를 선호하는 응답자의 55.5%, ‘시민단체 경영감시’를 선호하는 응답자의 69.1%가 시민회의가 자신의 정책을

추진하고 있다고 생각하는 것이다. 시민회의가 자신의 정책이 일반 시민에게 전달되지 않은 것으로 추정한다. 시민회의가 공식적으로 추진하는 정책이라고 할 수 있는 ‘기업의 자율선택’을 선호하는 응답자의 57.8%가 시민회의의 정책이 ‘시민단체 경영감시’라고 생각한다.

〈표 27〉 일반시민 선호정책과 경실련 선호정책의 교차표

		경실련이 선호하는 정책				줄 사례수
		노조 경영참여	시민단체 경영감시	소액주주 경영참여	기업의 자율선택	
일반시민이 선호하는 정책	노조 경영참여	26 (32.5%)	21	11	22	(80)
	시민단체 경영감시	24	72 (50.0%)	12	36	(144)
	소액주주 경영참여	11	34	14 (17%)	23	(82)
	기업의 자율선택	28	59	28	43 (27.2%)	(158)
칸 사례수		(89)	(186)	(65)	(124)	(464)

〈표 28〉 일반시민 선호정책과 시민회의 선호정책의 교차표

		시민회의가 선호하는 정책				줄 사례수
		노조 경영참여	시민단체 감시	소액주주 경영참여	기업의 자율선택	
일반 시민이 선호하는 정책	노조 경영참여	15 (55.5%)	7	1	4	27
	시민단체 감시	10	38 (69.1%)	2	5	55
	소액주주 경영참여	6	17	7	4	34
	기업의 자율선택	9	37 (57.8%)	5	13	64
칸 사례수		40	99	15	26	180

〈표 27〉과 〈표 28〉은 시민단체 아젠다에 대한 일반 시민의 인식이 일률적이라는 것을 보여준다. 시민단체간 편차는 어느 정도 존재하지만, 다수의 일반시민들이 모든 시민단체들이 ‘시민단체 경영감시’ 모델을 추구한다고 생각하는 것이다. 본 보고서에서 이미 지적한 바와

같이 참여연대가 기업개혁 분야에서 가장 활발하기 때문에 일반시민들이 참여연대가 추구하는 다른 시민단체도 추진하고 있는 것으로 인식하는 것으로 보인다. 다른 시민단체가 참여연대와 상반된 정책을 추구한다고 해도 그 차이를 일반시민이 감지하지 못하고 있다고 해석할 수밖에 없다.

5. 일반시민, 시민단체, 정치권의 정책선호 비교

일반 시민이 자신이 원하는 정책을 상대적으로 정확하게 인식하지만 시민단체의 정책선호를 제대로 평가하는데 필요한 정보가 부족하다고 말할 수 있다. 따라서 시민단체와의 정책 거리를 보다 정확하게 측정하기 위해서는 시민단체가 실제로 선호하는 정책이 무엇인지를 파악할 필요가 있다.

시민단체 중심의 소액주주 운동을 활발하게 추진해온 참여연대의 선호 정책은 ‘시민단체 경영감시’와 ‘소액주주 경영참여’의 사이에서 ‘시민단체 경영감시’에 다소 가까운 위치에 있다고 본다. 일반 시민의 인식도 이 같은 평가와 일치한다. 시민 추정치의 평균이 2.33이기 때문이다.

〈표 29〉 일반 시민이 인식하는 각 주체의 선호정책

	노동조합 경영참여	시민단체 경영감시	소액주주 경영참여	기업의 자율선택	잘모름	4점 평균
노무현 정부	14.7%	16.2%	5.5%	26.4%	38.2%	2.73
	(23.4)	(25.8)	(8.8)	(42.0)		
한나라당	6.1%	7.1%	7.2%	28.7%	50.9%	3.19
	(12.4)	(14.4)	(14.6)	(58.4)		
참여연대	25.5	33.7%	8.1%	17.2%	15.4%	2.33
	(30.1)	(39.8)	(9.5)	(20.3)		
일반시민	15.2%	25.8%	13.8%	31.0%	14.2%	2.69
	(17.7)	(30.2)	(16.1)	(36.1)		

경실련의 정책도 참여연대와 마찬가지로 ‘시민단체 경영감시’와 ‘소액주주 경영참여’의 중간에 위치한다고 본다. 경실련이 기업경영 감시 활동에 상대적으로 소극적인 면을 감안하면

경실련의 정책이 참여연대보다 기업입장에서 온건하다고 볼 수 있다. 따라서 경실련의 정책은 기업경영모델 선상에서 2.5 정도에 위치한다. 경실련에 대한 시민의 평가(추정치 평균 2.48) 또한 실제 정책과 거의 일치한다.

자유시장경제의 수호를 표방하는 시민회의가 선호하는 기업경영모델은 ‘기업의 자율선택’이라 할 수 있다. 하지만 일반 시민의 인식은 시민회의의 실제 성향과 큰 차이가 있다. 시민회의 정책에 대한 평균 추정치가 2.18로서 시민단체 중 가장 진보적인 것으로 인식되고 있다.

위에서 논의한 바와 같이 일반시민의 선호 정책은 4점 기준으로 2.69이다. 거리로 보면 참여연대와는 0.33, 경실련과는 0.21, 그리고 시민회의와는 1.31 떨어져 이는 것이다. 참여연대와 경실련은 실제 시민이 원하는 모델보다 더 진보적인 정책을 추진하고 있으면, 시민회의는 그 반대로 시민이 원하는 모델보다 더 보수적인 정책을 추구하고 있다.

그렇다면 정부와 야당의 정책은 일반시민이 원하는 정책을 추진하고 있는가? 현 노무현 정부가 추진하고 있는 기업경영 모델에 대한 시민인식을 조사한 결과, 61.8%의 응답자가 노무현 정책이 무엇인지에 대한 자신의 의견을 밝혔다. ‘노동조합 경영참여’와 ‘시민단체 경영감시’를 선호한다고 대답한 응답자가 각각 14.7%, 16.2%이었고, ‘기업의 자율선택’을 추진한다고 대답한 응답자는 26.4%이었다. 노무현 정부의 정책이 진보적이라고 생각하는 응답자의 수가 보수적이라고 생각하는 수보다 4.5% 많은 것으로 나타난 것이다. 한나라당 정책에 대한 시민의 인지도는 상대적으로 낮았다. 응답자의 50.9%가 한나라당이 추진하고 있는 모델이 무엇인지 잘 모른다고 대답했다. 한나라당의 정책을 알고 있다고 말한 응답자의 다수가 ‘기업의 자율선택’을 한나라당이 선호하는 정책이라고 지적했다. 한나라당의 정책 성향이 많이 알려져 있지는 않지만, 대체로 노무현 정부보다는 보수적인 정책을 선호하고 있는 것으로 인식되어 있다.

노무현 정부 정책의 평균 점수는 4점 기준으로 2.73으로서 일반시민의 평균인 2.69와 근접한 것으로 나타났다. 진보적인 정부라는 일반적인 인식과는 달리, 일반 시민은 노무현 정부가 일반 시민이 원하는 정책과 거의 동일한 기업정책을 추진하고 있다고 인식하고 있다. 한나라당의 평균은 3.19로서 한나라당이 기업에 우호적인 정책을 추진하고 있다는 일반적인 인식을 반영한다.

여기서 주목해야 할 사실이 참여연대의 정책적 위치이다. 앞에서 논의한 바와 같이 참여연대의 평균은 2.33이다. 참여연대가 일반시민뿐만 아니라 노무현 정부보다도 진보적인 정책을 선호하는 것으로 인식되고 있는 것이다.

6. 일반시민의 시민단체 대표성 평가는 합리적인가?

다음으로 시민단체와의 거리가 시민단체에 관한 일반 시민의 의식에 어떻게 영향을 미치는지 분석해보기로 한다. 일반 시민이 합리적 행위자라면 자신과 시민단체의 거리에 따라 그 시민단체의 대표성을 평가하는 것이라고 예상할 수 있다. 자신의 정책적 선호에 가까운 정책을 추구하는 시민단체가 자신의 이익을 잘 대변한다고 생각하는 것이 합리적이기 때문이다.

시민단체와의 거리와 대표성 평가의 관계를 분석하는 방법으로 교차분석을 사용했다. 일반 시민을 시민단체와의 거리에 따라 분류한 후, 각 그룹에 속한 응답자들이 어떻게 해당 시민단체를 평가했는지 파악하는 것이다. 일반 시민이 합리적이라면, 시민단체와의 거리가 짧은 응답자들은 시민단체의 대표성에 긍정적인 평가를 할 것이라고 기대할 수 있다. 시민단체와의 거리가 먼 응답자들은 그 반대로 시민단체가 일반 시민의 이익을 제대로 대변하지 못한다고 평가할 것이다.

〈표 30〉 참여연대와의 정책 친밀도와 대표성 평가

참여연대	매우 잘 대변한다	어느 정도 대변한다	잘 대변하지 못한다	거의 대변하지 못한다	잘 모름	(사례수)
d=0	26	107	44	16	19	212
d=1	32	105	32	15	16	200
d=2	15	74	24	17	12	142
d=3	2	28	14	4	5	53
(사례수)	75	314	114	52	52	607

교차분석 결과는 응답자의 정책선호가 참여연대 대표성에 대한 평가에 미치는 영향이 크지 않은 것을 보여준다. 참여연대와 동일한 정책을 선호하는 응답자(d=0)의 62.7%가 참여연대가 일반 시민의 공동이익을 잘 대변한다고 평가했다. 그러나 참여연대의 정책과 정반대의 정책을 선호하는 응답자(d=3)의 56.6%도 참여연대를 긍정적으로 평가한 것이다. 참여연대를 긍정적으로 평가한 응답자의 비율이 정책 친밀도에 따라 크게 변하지 않았다. 한 가지 가능성은 응답자가 자신의 개인 이익 차원에서 참여연대의 대표성을 평가하지 않는다는 것이다. 자신의 입장보다는 시민전체의 입장에서 참여연대를 평가했을 수도 있다. 하지만

이념변수가 응답자의 평가에 영향을 미친 것을 볼 때 이 가능성은 희박한 것으로 본다.

7. 시민단체 의사결정 과정에 대한 시민 인식

시민단체의 의사결정 과정에 대한 일반 시민의 인식을 조사하기 위해 “시민단체의 경영과 의제 설정에 가장 큰 영향력을 행사하는 사람은 누구일 것이라고 생각하십니까”라는 질문을 설문지에 포함시켰다. 응답자에게 예시한 이해당사자는 시민단체 간부, 일반 회원 및 자원 봉사자, 정부나 기업 등 재정 지원자, 정치권내 연대세력이었다.

〈표 31〉 시민단체의 의사결정에 가장 영향력을
미칠 것으로 생각되는 사람

	사례수	시민단체간 부	일반회원 및 자원봉사자	정부나 기업 등 재정지원자	정치권내 연대세력	잘모름
참여연대	830	25.5%	33.7%	8.1%	17.2%	15.4%
경실련	607	34.1%	19.1%	12.9%	20.9%	13.0%
시민회의	273	25.6%	29.7%	6.2%	15.4%	23.1%

일반시민들은 조사대상 시민단체에 대해 몇 가지 공통점을 가지고 있는 것으로 나타났다. 첫째, 간부, 회원 등 내부 이해당사자가 재정지원자, 정치권 연대세력 등 외부 이해당사자보다 많은 영향력을 가지고 있다고 평가했다. 둘째, 외부 이해당사자 중에서는 정치권내 연대세력의 영향력이 큰 것으로 인식했다. 적지 않은 수의 일반 시민들이 시민단체가 정치권내 연대세력의 영향을 받는다고 생각하고 있었다. 셋째, 개별 시민단체의 차이는 있지만 일반 시민들은 내부이해당사자 중 일반회원과 자원봉사자의 역할을 예상보다 높게 평가하고 있다. 기존 문헌이 밝히고 있는 시민단체의 실제 의사결정과 상반되는 인식을 일반 시민들이 가지고 있는 것이다(유석춘·김용민, 2000; 한국행정연구소, 2000). 기존 문헌은 시민단체 간부들의 주도적 역할을 강조하고 있다.

조사대상 시민단체 중 참여연대가 회원과 자원봉사자의 영향력이 가장 큰 시민단체로 인

식되고 있다. 이런 면에서 참여연대의 의사결정 구조가 다른 시민단체보다 일반적으로 이상적이라고 생각하는 시민단체 거버넌스 구조에 가깝다고 말 할 수 있다. 시민들이 인식하고 있는 참여연대 거버넌스 구조의 약점은 앞에서 지적한 바와 같이 정치권내 연대세력의 역할이다. 정치권내 연대세력의 실제로 존재하는지 여부와 관계없이 상당수의 일반 시민이 참여연대의 정치권으로부터의 자율성을 의심하고 있다는 사실은 참여연대가 앞으로 보다 중립성과 자율성에 신경을 써야할 필요성을 보여준다.

V. 시민단체 대표성 제고를 위한 개혁방안

본 연구에서는 기업정책에 대한 일반시민의 선호와 인식을 바탕으로 기존 시민단체가 일반 시민의 정책적 이익을 어느 정도 대변하고 있는지 분석해 보았다. 향후 시민단체 발전 방향과 관련하여 주목할만한 연구결과는 두 가지이다. 첫째, 경제분야의 대표적 시민단체인 참여연대가 진보적 이념을 가진 시민들의 이익을 대변하고 있다는 경험적 근거를 찾은 것이다. 진보적 성향의 응답자가 참여연대의 대표성에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있고, 참여연대와 일반 시민의 선호정책을 비교해봐도 진보적 시민들이 참여연대와 높은 수준의 정책 친밀도를 느끼고 있다. 참여연대가 자신들이 선호하는 정책을 추진하고 있다고 믿는 것이다.

둘째, 시민단체의 다양성 문제이다. 참여연대, 경실련, 시민회의 등 연구대상 시민단체들이 실제로 추구하는 정책에는 상당한 차이가 있지만 일반 시민들은 그 차이를 인식하지 못하고 있다. 모든 시민단체들이 비슷한 성향을 가지고 있다고 믿는 것이다. 전체 시민단체에 대한 인식은 참여연대 성향을 반영하는 것으로 보인다. 참여연대가 다른 시민단체보다 인지도 면에서 월등히 우세하기 때문에 참여연대의 주장이 전체 시민단체의 주장으로 받아들여지는 것이다. 단적인 예로, 보수적인 성향의 시민사회가 참여연대보다 더 진보적인 정책을 추구하고 있다고 인식되고 있다. 따라서 이러한 불균형 구조는 앞으로 보수적 시민단체의 활동에 큰 제약 요인으로 남을 것으로 예상된다. 기존 시민단체와 다른 목소리를 내도 일반 시민들이 갖고 있는 시민단체에 대한 고정관념으로 인해 오히려 정반대의 메시지를 보내는 것으로 ‘오인’받기 쉽기 때문이다.

기존 시민단체의 대표성에 한계가 있고 새로운 시민단체의 활동이 여의치 않은 상황에서 시민단체의 대표성을 제고하기 위해서는 기존 시민단체의 변화를 유도하는 것이 현실적 대안으로 보인다. 이를 위해서는 무엇보다도 기존 시민단체 지도자의 전향적인 의식전환이 필요하다. 시민단체 본연의 공익적 이슈로 돌아가야 한다고 생각한다. 환경, 부패, 지역공동체, 인권, 복지 등 최대한 이념을 초월하는 이슈가 공익적 시민단체의 역할이 필요한 분야이다. 특정 이념에 바탕을 둔 사회개혁운동은 장기적으로 시민단체의 정통성을 훼손할 가능성이 크다. 특정 정치세력을 지지를 하려면 이를 공개적으로 하는 것이 원칙이다. 일반 시민의 공동이익을 대변한다는 위선적 주장에서 벗어나야 한다.

시민단체의 대표성을 강화하기 위해서는 기업지배구조에서와 같이 외부 압력과 내부 압력이 동시에 이루어져야 한다. 자신들에게 책임을 추궁하는 사람이 없는 경영진에게 투명성과 책임성을 기대할 수가 없다. 기업과는 달리 시민단체 경영진을 감시할 외부 이해당사자가 누구인지 확실치 않은 것이 현실이다.

외부에서 시민단체의 책임성을 요구할 수 있는 적절한 이해당사자가 누구인지 확실치 않기 때문에 정부가 일정한 역할을 할 수밖에 없다고 본다. 그렇다고 시민단체의 심의성과 책임성을 제고하는 문제를 법제도 차원에서 해결하려는 노력은 가능하면 회피하는 것이 바람직하다. 시민사회 자체가 자율적인 성격을 가지고 있기 때문에 외부의 임의적인 규제와 지원이 오히려 부작용을 가져올 수 있기 때문이다. 시민단체에 대한 정부의 규제와 지원은 최소화하는 것이 원칙이 되어야 한다. 시민단체의 책임성 문제도 이러한 원칙에 따라 자유경쟁과 자율규제를 통해 해결해야 한다고 본다.

현실적으로 정부지원이 필요하다면 시민사회에서 시장 원리와 시민단체의 정체성이 유지될 수 있도록 조세혜택 등의 간접적 지원이 바람직하다. 정부의 직접지원은 단기적이고 비정치적인 프로그램을 대상으로 한 공모사업에 한정해야 한다. 현재 정부가 『비영리민간단체지원법』에 따라 시민단체의 사업을 지원하는 것은 시민단체의 경상비가 아닌 개별 사업을 지원하는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 하지만 지원사업의 사업비 중 인적경비를 확대하는 방안은 조심스럽게 접근할 것을 제안한다. 시민단체의 자율성 보호를 위해 시민단체가 정부지원에 의존하는 수준이 높아지는 것을 경계해야 하기 때문이다. 더 나아가 지금처럼 정부가 시민단체 지원예산을 별도의 예산항목으로 잡기보다는 기존 복지 및 사회사업 예산하에서 시민단체의 참여가 필요한 사업을 선정하여 그에 따른 예산을 시민단체에 지원하는 방법으로 전환할 것을 건의한다. 시민단체 지원보다는 정부 서비스의 효율적 공급이 정책의 우선 목표가 되는 것이 바람직하다.

시민단체 활성화를 위해 현재 논의되고 있는 방안이 재정지원에 국한된 것은 아니다. 시민사회단체 조직운영에 관한 ‘민간공익활동촉진법’ 제정, 기부문화 활성화를 취지로 한 ‘법인세법 시행령’ 개정, 국민의 알권리를 충족시키기 위한 ‘정보공개법’ 개정, 국민의 집회 자유를 제약하는 ‘집시법’ 개정 저지 등 여러 분야에서 시민사회는 관련법과 제도의 정비를 요구하고 있다.

이중 ‘법인세법 시행령’ 개정 논란이 한국 시민단체가 처해있는 딜레마를 단적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다. 현행 법인세법은 지정기부금 단체의 자격 조건을 ‘주무 관청의 허가를 받아 설립된 비영리 법인’으로 규정하고 있다. 이에 따라 ‘법인’이 아닌 임의단체로 운영되고 있는 참여연대 등 상당수 시민단체에 대한 기부는 소득공제 대상이 아니다. 임의단체 지위를 가진 시민단체에 대한 기부금에도 소득공제 혜택을 줄 수 있도록 법인세법을 개정하자는 것이 많은 시민단체의 요구이다.

상당수의 시민단체들이 법인으로 등록하는 것을 꺼리는 이유는 법인이 되면 주무 관청의 감독과 감사를 받아야 하기 때문이다. 자칫 시민단체의 자율성을 해치지 않을까 우려하는 것이다. 법인세 개정을 요구하는 시민단체들은 또한 현행 정책의 일관성을 비판한다. 지금

도 종교단체나 도서관, 문고, 과학관의 경우 법인 설립 여부와 관계없이 등록이나 신고만 해도 지정기부금 단체가 될 수 있다는 것이다. 정부가 유독 시민단체에만 법인자격을 요구한다는 것이다. 이에 대해 정부는 사업 성격이 명확한 종교단체나 학술지원단체와는 달리 시민단체의 사업은 가변적이고 임의적이기 때문에 적절한 검증 절차 없이 세제 혜택을 주기 어렵다는 입장이다.

법인세 개정을 둘러싼 논쟁의 교훈은 우리사회가 시민단체의 성격과 역할에 대한 국민적 합의를 더 이상 미룰 수 없는 시점에 와 있다는 것이다. 시민단체가 정부를 감시, 비판하는 공익적 역할을 한다면 그에 상응하는 책임도 부담해야 하는 것이 민주주의 원칙이다. 시민단체가 정부를 견제해야하기 때문에 법인화를 거부해야 한다는 논리도 설득력이 부족하다. 민주주의 사회에서 정부를 견제하는 역할은 시민단체만의 몫이 아니다. 전통적으로 언론도 그러한 역할을 수행해왔다. 그러한 언론기관의 절대다수가 법적통제를 받는 영리법인으로 운영되고 있다. 민주주의의 원칙은 상호견제와 균형이라고 할 수 있다. 이 원칙은 정부기관에만 적용된다고 생각하지 않는다. 정부와 시민사회에도 상호견제와 균형원칙은 지켜져야 한다.

그렇다고 시민단체의 책임성 제고를 위해 정부가 임의적으로 시민단체 운영에 개입하는 것을 주장하는 것은 아니다. 단, 정책결정 과정에서 시민단체가 막대한 영향력을 행사하고 그 역할이 공식화되고 있는 현실에서 그에 상응하는 책임을 요구하는 것에 대해 고민할 필요는 있다는 것이다. 하나의 대안은 자본금 출연 등 법인설립 요건을 대폭 완화한 다음 모든 시민단체가 법인으로 등록할 것을 의무화하는 것이다. 재정적 여유가 있는 일부 대규모 시민단체를 제외하고는 법인등록에 필요한 최소 자본금 요건이 적지 않은 부담으로 작용하고 있다. 법인이라는 제도적 틀에서 시민단체에게 최소한의 투명성과 책임성을 요구하는 것이다. 시민단체가 법인으로 등록되어야만 정부가 회계감사, 법인인가 취소 등 최소한의 견제수단을 갖게된다. 시민단체의 법인화가 시민사회를 지나치게 위축할 수 있는 개연성이 시민단체의 주장만큼 심각하다면 단기적으로 정부의 감독을 회계감사에 한정한다던가 이것도 지나치면 시민단체 회계보고서에 대한 공인회계사의 검사 및 공개를 의무화하는 것도 고려할 수 있다고 본다. 이처럼 시민단체 책임성과 관련된 다양한 대안이 존재함에도 불구하고 그 논의 자체를 거부하는 것은 민주시민으로서 성숙한 태도라고 할 수 없다.

동시에 시민단체 평가에 대해서도 언론과 학계가 더 적극적으로 나서야 할 필요가 있다. 언론과 학계가 시민단체가 아직 보호해야 할 약자라는 인식에서 벗어나 시민단체를 체계적으로 평가하는 작업을 시작하는 것이 바람직하다. 주지하는 바와 같이 일반 시민이 시민단체의 활동을 평가하기가 현실적으로 어렵다. 일부 대형 시민단체를 제외하고는 대부분의 시민단체의 인지도가 아직 낮은 수준에 머무르고 있다. 일반 시민들이 소수 대형 시민단체만

을 인식하고 있기 때문에 규모가 작고 새로 시작한 시민단체는 한편으로는 독과점 구도하에서 자신의 입지를 구축하는데 어려움을 겪지만 다른 한편으로는 기존 대형 시민단체에 무임승차할 수 있는 환경이 만들어져 있다. 따라서 언론과 학계가 나서서 기존 시민단체와 차별성을 가지려고 노력하는 ‘신인’ 시민단체들 중에서 옥석을 가려주어야 한다.

내부적으로는 일반 시민의 참여를 유도하는 개혁을 추진하는 것이 바람직하다. 시민단체에 대한 관심이 높고 직접 참여하기를 원하는 시민이 많기 때문에 시민참여의 활성화가 단기적으로 가능하다고 본다. 시민참여를 유도하기 위해서는 의사결정과정에서 일반 회원의 권한을 공식화하고 강화할 필요가 있다. 특히, 일반 회원이 참여하는 총회 권한의 강화가 시급하다. 자율적 규제의 원칙하에 정부 재정적 지원을 받는 시민단체를 대상으로 ‘모범 시민단체 지배구조 규약’의 채택을 권고하는 방법을 제안한다. 더 나아가 정부지원의 조건으로 모범 지배구조 규약의 채택을 요구하는 것도 고려할 수 있다.

참고문헌

국내문헌

- 권혁철, 『시장경제질서와 시민단체』, 서울: 자유기업원, 2002.
- 김의영 외, 『대의제 민주주의 공고화를 위한 시민사회의 바람직한 정치참여방안』, 2003년도 국회연구용역과제 연구보고서, 2003.
- 유석춘·김용민, “한국시민단체의 목적전치: 경실련, 참여연대, 환경련을 중심으로”, 연세대학교 동서문제연구원 제1차 동서정책포럼 “시민운동, 이대로 좋은가?” 발표논문집: 29-58, 2000.10.12
- 임승빈, “정부와의 파트너십 관계에서의 시민단체의 자율성과 책임성 확보를 위하여”, 시민사회포럼 편, 『시민사회와 시민운동』, 서울: 아르케, 2000.
- 임혁백, 『세계화시대의 민주주의』, 서울: 나남, 2000.
- 최장집, 『민주화 이후의 민주주의』, 서울: 후마니타스, 2002.
- 한국행정연구원(책임연구원: 양현모), 『NGO 의사결정과정: 경실련과 참여연대 사례』, 서울: 한국행정연구원, 2000.

외국문헌

- Heinrich, Volkart Finn, “Transparency and Corruption within Civil Society Organizations,” *Global Corruption Report 2002*, Transparency International, 2002.
- Shin, Doh C, *Mass Politics and Culture in Democratizing Korea*, Cambridge University Press, 1999.
- Verba, Sidney, Kay Schlozman and Henry Brady, *Voice and Equality: Civic Voluntarism in America*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

시민단체 대표성 연구

2002년 6월 21일 1판1쇄 발행

2021년 1월 7일 1판2쇄 발행



발행처 자유기업원 발행인 최승노

주소 서울특별시 영등포구 국회대로62길 9 산림비전센터 7층 (07236)

전화 02-3774-5000 팩스 0502-797-5058

※본 파일은 2002년 발행한 NGO시리즈 NO.8 『시민단체 대표성 연구』 책을 재편집하여 PDF로 변환한 것입니다.