

# Hansun Brief

발행일: 2022년 8월 10일(통권234호) / 발행인: 박계완 / 발행처: 한반도선진화재단 / 서울 중구 퇴계로 197, 407호 / 전화: 02-2275-8391 / email: hansun@hansun.org / www.hansun.org 

〈기획시리즈1 - 시민사회단체의 사회적 책임〉

최근 시민사회단체 역할이 새롭게 조명되고 있다. 바람직한 시민사회단체의 역할에 대해 [사회적 책임]의 관점에서 4회에 걸쳐 게재한다.

## 총론 - 시민사회단체의 덕목과 역할

이용 환

한반도선진화재단 사무총장

1. 시민사회단체의 주요 덕목
2. 시민사회단체의 특징과 주요 기능
3. 시민사회단체의 현실과 과제

2,000원으로 내 마음같은 '정책후원' 하기

☒ 문자 한 통 #7079-4545

시민사회단체는 시민들의 의견과 주장을 대변하는 시민사회조직으로 입법, 사법, 행정, 언론에 이어 제5부로 불리기도 한다. 그만큼 책임이 막중하다. 시민사회단체가 사회에 큰 영향력을 행사하고 있는 만큼 사회적 책임 측면에서는 회의적인 시각도 있다. 공익과 사익 사이에서 어정쩡한 상태를 취하기도 하고 방향성은 공익과 공공성을 강조하고 있지만 실제 행태에서는 이념 지향적이고 이익지향적인 시민사회단체도 있다.

### 1. 시민사회단체의 주요 덕목

시민사회단체는 공익과 공공성 추구를 목적으로 한다. 이에 부응하려면 도덕성, 공정성, 투명성, 전문성, 개방성, 정치적 중립성 등이 지켜져야 한다. 이 중에서도 도덕성과 공정성이 시민사회단체의 핵심 덕목이다. 물론 오늘날처럼 복잡다기하게 분화된 사회에서는 전문성도 중요하다. 분야별로 특화하여 전문화된 영역에서 활동을 해야 경쟁력도 생기고 시민들의 신뢰를 받을 수 있기 때문이다.

시민사회단체는 닫힌 조직이 아니라 열린 조직이어야 한다. 시민 누구나 관심 있는 사람이면 참여할 수 있어야 한다. 그래야 확장성 높은 시민사회단체가 될 수 있다. 요즘에는 시민 없는 시민사회단체라는 비판이 자주 나온다. 그 이유를 새겨서 개방성을 강화해야 한다. 정치적 중립성은 시민사회단체가 지켜야 할 또 다른 중요한 덕목이다. 공익과 공공성, 정치적 중립성은 시민사회단체의 특성을 결정짓는 요소이다.

시민사회단체의 가장 큰 애로사항은 자원조달이다. 자원은 시민의 기부금과 자체 수익사업으로 조달되는 것이 원칙이다. 그 과정에서 중요한 것이 기부금 모금과 집행과정에서의 투명성이다. 그러나 현실은 기부금 모집이 쉽지 않다. 그래서 정부 보조금에 의존하는 시민사회단체가 적지 않다. 이것이 시민사회단체 활동에 걸림돌이 되기도 한다.

이밖에도 추가적인 덕목이 요구된다. 조직과 활동의 지속가능성을 담보하기 위한 의사결정 및 집행과정의 합리성이다. 시민사회단체의 활동이 공적이고 또한 시민의 기부금으로 운영되는 것이기 때문에 사업계획과 집행에 대한 투명성이 요구된다. 시민들의 감독도 중요하다. 이처럼 시민사회단체에게 도덕적 의무와 사회적 책임을 부과하는 것은 시민의 자발적 참여와 기부금으로 운영되는 공익목적의 기관이기 때문이다.

## 2. 시민사회단체의 특징과 주요 기능

시민사회단체는 여타 조직과 여러 면에서 구분된다. 시민들이 자발적으로 참여하고 조직한 단체이기 때문에 관변단체와 구별된다. 정부기구가 아니라는 뜻에서 비정부 기구(NGO: Non Government Organization)로 불린다. 개인이나 집단이익이 아닌 사회적 공익을 위해서 활동하기 때문에 특정 집단을 위해 활동하는 이익단체와 구별된다. 또한 영리를 추구하지 않기 때문에 기업과 구별된다. 정치적 중립성 나아가 비정치적 활동에 중점을 두기 때문에 정권창출을 목적으로 하는 정당과 구별된다.

시민사회단체는 정부와 시장과도 구분된다. 정부와 시민사회단체는 공익실현을 목적으로 한다는 점에서 같으나 시민사회단체가 민간조직인데 반하여 정부는 공조직이라는 점에서 다르다. 시장은 수평적 조직이라는 면에서 시민사회단체와 비슷하지만 사적이익 즉 영리를 추구하기 때문에 공익을 추구하는 시민사회단체와 구

별된다. 또한 시민사회단체는 자발적 참여와 봉사조직인 점에서 계약에 기초하여 쌍방적 권리와 의무를 발생시키는 시장조직과 다르다. 따라서 시민사회단체는 정부도 아니고 시장도 아닌 제3의 영역이다.

시민사회단체는 정치, 정부, 기업 활동에 대한 견제·감시와 함께 정부와 시장사이에 다양하고 복잡한 사회문제를 풀어나가는 중간자 역할을 한다. 정부도 아니고 시장도 아닌 제3섹터로서 정치나 정책 나아가 기업에 대한 비판자와 감시지 역할과 함께 시민의 소리를 전하는 통로역할을 한다. 시민사회단체가 정부에 대한 견제와 감시역할만 하는 것은 아니다. 위탁사업을 통해 정부와 협력하여 일을 할 수 있다. 이 경우에도 자기 본분을 충실히 하면서 정부가 하기 어려운 분야에서 보완적 역할을 담당하는 것이 바람직하다. 시민사회단체가 정부의 의사결정에 참여할 경우에는 시민의 소리를 반영하는 통로역할을 해야 한다. 정부와의 관계에서는 시민의 고충과 의견을 전달하는 협력관계여야지 종속적이어서는 안 된다. 전문적 식견과 정책 비판능력이 중요한 이유이다. 전문성과 역량을 갖추고 있으면 정부나 기업과 협력하여 일을 해도 시민사회단체 본분에서 벗어나지 않고 활동할 수 있다.

시민사회단체가 제대로 일을 하려면 사무처와 같은 상근조직이 필요하다. 사무처 운영은 비용을 수반하기 때문에 규모나 인력을 최소화 하되 생산성은 높아야 한다. 상근자보다 비상근자가 많아야 재정 부담을 줄이고 건강한 시민사회단체로서의 역할에 충실할 수 있다. 문제는 회원들의 회비에 의한 운영재원 조달이 여의치 않다는 점이다. 회비로 예산조달이 가능한 소수의 대형 시민사회단체를 제외한 대부분의 시민사회단체들은 정부나 기업후원에 의존한다. 그러나 기업이나 정부는 시민사회단체의 감시대상이다. 감시대상 기관으로부터 지원을 받는 모순이 발생한다. 재정난에 대한 뚜렷한 해결책을 마련하지 못한 상황임에도 시민사회단체에 대한 사회적 기대는 높아지고 있다.

손동현<sup>1)</sup>은 건전한 시민공동체(시민사회단체) 조건으로 5가지를 제시한다. 첫째, 시민공동체 활동에 참석하는 사람은 사사로운 이익을 취해서는 안 되며, 오직 공동체적 관심에서 활동하는 도덕적 성숙을 견지해야 한다. 둘째, 특정 정당이나 집단과 유착되어서는 안 되며 견해는 같이 하더라도 정치활동에 연계되어서는 안 된다. 셋째, 사회적 약자의 어려움을 이해하고 이 집단을 후원함으로써 공동체 전체의 결속과 유대를 도모해야 한다. 넷째, 연대를 통한 시너지 효과를 제고해야 한다.

1) 손동현. 공동체자유주의의 철학적 기초. 대한민국의 새로운 국가정신 공동체자유주의. 한반도선진화재단. 2015: 131쪽

다. 그렇다고 처음부터 정치적 압력단체의 역할을 목적으로 해서는 안 된다. 다섯째, 사회질서와 규범을 훼손해서는 안 된다.

박세일<sup>2)</sup>은 시민사회단체에 대한 기대와 역할을 제시하고 있다. “오늘날 시민사회단체는 최소한 세 가지 기능을 해야 한다. 첫째, 민주주의를 보완하는 기능을 해야 한다. 시민사회단체가 주도하는 시민운동은 민주주의 발전에 기여할 수 있어야 한다. 이런 일에 시민사회가 적극 나서야 한다. 둘째, 시장주의를 보완하는 기능을 해야 한다. 시장은 경제적 효율을 중시하는 속성이 있기 때문에 사회적 형평이나 환경의 문제, 소비자 보호 등에는 소홀하다. 이것을 시민사회가 보완하는 기능을 함으로써 ‘시장을 보다 인간화’하는 노력을 펼쳐야 한다. 기업의 사회적 책임 이행과 ESG(E:환경, S:사회, G:지배구조) 활동 등이다. 이런 활동을 통해 시민사회가 인간의 얼굴을 가진 시장경제로 바꾸는데 적극 기여해야 한다. 셋째, 시민사회를 활성화 하고 성숙시키는 역할을 해야 한다. 시민사회단체가 해야 할 가장 중요한 기능의 하나가 시민사회를 건강하게 키우고 성숙시켜 나가는 일이다. 나아가 사회적 자본을 만들고 축적하는 노력을 기울여 나가야 한다.”

### 3. 시민사회단체의 현실과 과제

우리 사회에는 현재 15,000개가 넘는 시민사회단체가 있다. 이렇게 많은 시민사회단체 중에는 본연의 역할에 충실한 단체도 있지만 그렇지 않은 단체도 적지 않다. 핵심 덕목인 도덕성, 공정성, 투명성, 개방성, 전문성, 정치적 독립성을 지키지 못함으로써 비난받는 시민사회단체도 있다. 도덕성은 시민사회단체의 덕목 중에서도 제1의 가치로서 시민사회단체 존립의 근거가 된다. 도덕성은 공정성과 투명성과도 직결된다. 그러함에도 오늘날 시민사회단체는 핵심 덕목인 도덕성을 간과하거나 이를 벗어난 행태를 보이는 경우가 종종 목격된다. 도덕성의 핵심인 정직성조차 약화되는 경향을 보인다. 연륜이 있는 시민사회단체조차 도덕성과 정직성을 간과하거나 이를 벗어난 행태를 보이기도 한다. 도덕성과 투명성에 적지 않은 논란을 일으킨 ‘정의연(정의기억연대)’ 사태가 그러하다.

일부 시민사회단체는 도덕성 등 시민사회단체의 덕목을 간과하고 이념 편향성이나 진영논리에 빠지기도 한다. 비판기능을 포기한 친정부 행태, 경직적인 지배구조, 관료주의적 의사결정구조와 편의주의 운영, 투명성이 결여된 회계처리 등은 모두 도덕성 결여에 기인한다. 시민사회단체 운영에서 중요한 것이 재원조달이다. 기부금으로 운영하는 것이 바람직하지만 기부금 모집이 여의치 않다보니 불가피하게

2) 박세일. 창조적 세계화론. 서울대학교출판문화원. 2010: 467~472쪽을 참고하여 기술

산하에 영리 기구를 운영하는 경우도 있다.<sup>3)</sup>

시민사회단체의 사회적 신뢰를 약화시키는 것 중의 하나가 정치적 중립성이다. 그러나 일부 시민단체는 이념편향성을 드러내며 정치에 민감하게 반응하기도 한다. 이런 시민사회단체는 결국 특정 정권이나 정치와 결탁한다. 초기에는 정치를 견제하고 비판하는 활동을 하다가 이념편향성이 나타나면서 정치권과 정책연대를 하고 결국에는 시민사회단체 인사들이 정부의 요직이나 정치에 참여하게 된다. 문재인 정부에서 청와대 정책실장을 3번 연속으로 맡은 것을 비롯하여 많은 인사가 주요 요직에 들어간 한 시민사회단체 사례가 그렇다.

이런 현실이 시민사회단체의 고유역할을 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 정치가 잘못하면 시민사회단체가 이를 바로잡아줘야 한다. 그러나 일부 시민단체의 정치화가 전체 시민단체의 신뢰도까지 약화시키는 실정이다. 어려울 때가 기회다. 시민사회단체 내부로부터 반성이 일어나야 한다.

3) 참여연대 하부기관인 '좋은기업연구소'는 영리법인으로 컨설팅 사업을 한다.