

# 시민운동의 연대와 소셜 이노베이션

## 시민사회단체연대회의 사무처장 이승훈

### 1. 박근혜 대통령 탄핵 이전 한국 시민사회 내/외부의 상황

- 2012년 국정원 대선개입사건

=> 민주주의를 위한 가장 기본적인 영역에서 벌어진 범죄

- 2014년 세월호 참사와 정부의 은폐, 왜곡

=> 국가적 재앙과 공포의 근원으로부터 보호받아야 할 국민이 보호의 주체인

정부에 의해 적극적으로 은폐되고 왜곡되는 상황에 노출

- 2015년 한국사교과서국정화

=> 역사교육의 다양성을 가로막고 적극적 역사 왜곡을 통한 이념편향성 강화

- 2015년 메르스 공포와 박근혜정부의 안일한 대응

=> 세월호 당시 정부가 보여주었던 무능을 반복, 각자도생

- 2016년 총선에서 여소야대를 만들었지만 여전한 의회정치의 실종

- 2016년 민중총궐기와 백남기 농민 사건

=> 국가폭력에 의한 살인

=> 시민사회단체는 대응의 한계와 이로 인한 무력감에 빠짐

- 그리고... 2016~17 최순실 국정농단사건

=> 박근혜의 실정, 뒤늦게 밝혀진 어의없는 원인과 허탈감이 분노로 승화되어 촛

불의 바다를 이룸

## 2. 현재 시민사회단체 둘러싼 외부의 조건과 환경

2017년 광장의 촛불 시민들이 만들어준 결과는 정치권은 물론이고, 시민단체 들에도 다시 못 올 소중한 기회였다. 하지만 긍정적 기대나 막연한 낙관과는 달리 촛불 이후 시민사회가 마주한 현실은 냉정했다. 여전히 광장 촛불의 자장 안에 머물러 있지만, 조건과 환경은 아주 달랐다. 기득권의 힘은 여전히 강했고, 국정농단세력이라는 ‘거악’ 앞의 아름다운 연대가 적폐청산이라는 이름으로 진행되는 개혁의 과정에서는 그 방향과 속도 면에서 다양한 이견을 두고 갈등과 대립을 반복하였다. 여러 가지 의제에 대응하는 손길은 여전히 분주했지만, 사회적 문제에 관심이 커진 시민들의 가려운 곳을 긁어 주는 것에는 역부족이었다. 과거의 경험과 비교해볼 때 이런 정도 규모의 사회적 성과 이후에도 시민단체의 회원증가가 변변치 않거나 오히려 감소하는 것은 바로 이러한 이유일 것이다.

관련해서 문재인정부 출범 직후에 신고리 5·6호기 공론화 위원회가 진행되는 과정에 대한 시민사회의 대응과 시민참여단의 최종적인 결론이 시민운동에 시사하는 바는 크다. 절차가 진행되는 과정은 형평성 면에서 여러 가지 문제가 노출되긴 하였지만, 다양한 시민들의 참여와 숙의민주주의의 방식(어찌 되었건 외형적으로는)을 거쳐 도출된 결론은 보수진영의 주장과 같았다. 민주적 의사결정, 숙의과정, 시민참여 등등의 단어가 우리의 편이라는 믿음을 가지고 있었던 운동의 주체들은 적잖이 당황했고, 이후 정부의 의사결정 방식에 유사하게 도입될 가능성이 커졌다는 사실

을 두고 오히려 막막했다.

다양한 정치세력의 참여를 보장하는 정치구조 개편, 직접민주주의 제도 강화를 포함하여 시대적 변화에 조응하는 헌법개정, 그간 악행과 부정의의 근원지였던 국정원 개혁, 정치적으로 독립적인 사법기관을 위한 개혁과 검찰개혁 등 광장에서 터져 나왔던 요구들을 대하는 시민들은 시선은 새로이 위임된 정부에 대한 기대감으로 변해 있으며 이를 위해 새 정부에 지지와 성원을 보내고 있지만 정작 오랜 시간 이를 위해 노력해온 시민운동 진영을 바라보는 시선은 정부에 대한 그것과는 아주 다르다.

### **3. 시민사회단체 내부에서 직면하고 있는 문제들**

#### **1) 시민사회단체들의 의제 선점 능력의 약화**

- 현재는 기존 지상파 방송국들과 종합편성채널 뿐만 아니라 각종 시사 팟캐스트, 유튜브 등 다양한 정보매체들로 부터 생산되는 방대한 양의 콘텐츠들이 카카오톡이나 텔레그램, 페이스북, 인스타그램 등 SNS를 매개체로 하여 시민들에게 빠른 속도로 확산되고 있는 상황이다.
- 상대적으로 시민사회단체들이 제기하는 의제들은 기술적인 면에서 이들보다 전파되는 속도가 느리고 그나마도 정보의 홍수 속에서 쉽게 묻히게 된다. 내용적으로

도 대통령 탄핵 촛불 이후 시민들의 관심은 정치 혹은 통치구조 영역으로 과잉 집중되는 경향을 보이고 있으며 이런 이유로 정당 혹은 정당의 방계 조직들의 이슈에 많은 시민들의 관심이 쏠리는 경향을 보이기도 한다.

- 이는 시민사회의 의제 선점능력 약화를 가속화 하며 전통적인 시민사회의 동력 또한 이들 정당이나 정당의 방계조직들로 이전하여 시민운동 자체의 동력이 분산되고 있는 현상을 관찰할 수 있다.

## **2) 가치의 분화와 다양한 이견들**

이명박정부와 박근혜정부의 근 10년을 거치며 불의한 정권에 맞서 다소간의 이견 앞에 통 크게 연대하던 시민사회의 분위기는 이전보다 훨씬 다양하고 섬세해진 의제들을 두고 내용과 방식 면에서, 그리고 방향과 속도에 대하여 다양한 이견을 드러내며 때로는 갈등하고 종종 대립을 하기도 한다.

## **3) 새로운 주체의 등장**

한국의 시민운동은 1980년대 민주화 운동에 뿌리를 두고 있으며 시민단체에서 활동하는 많은 활동가들 또한 오랜 기간 80년대 민주화 운동을 경험한 세대 혹은 그 직후 이들로부터 내용과 활동 면에서 영향을 받으며 성장해온 세대들로 구성되었다. 하지만 시간이 지나면서 최근 시민사회단체 활동가들의 구성 비율을 보면 그 이후 세대들이 오히려 다수를 차지하는 역전현상을 보이고 있다. 개인보다는 조직

을 강조하는 세대들과 조직과 개인을 같은 비중으로 혹은 조직과는 별개로 개인에 집중하며 이른바 ‘워라벨’ 을 강조하는 세대들이 서로 각자의 고민을 간직한 채 같은 공간 안에서 시민운동의 몸체를 구성하고 있다. 이들은 조직문화, 노동문제, 젠더문제를 바라보는 관점의 차이 등등에서 다른 이해를 가지기도 하며 종종 갈등하기도 한다.

#### **4) 그 밖의 문제들**

- 직업으로서의 시민운동에 대한 경력 인정문제, 오랜 기간 해결되지 못하고 남아있는 시민사회단체의 저임금 구조 문제, 노동자로서의 활동가 정체성과 여기에서 기인하는 시민사회단체 내부의 노동문제, 전문가 그룹의 시민사회과잉대표성 문제 등은 더 이상 뒤로 물러둘 수 없는, 시민운동이 한 시기를 넘기며 다음을 준비하기 위하여 반드시 짚어봐야 할 중요한 문제들이다.

#### **5) 그리고 ‘연대’ 의 문제**

- 세월호참사국민대책회의, 한국사교과서국정화저지네트워크, 박근혜정권퇴진비상국민운동, 공영방송정상화시민행동, 신고리5.6호기백지화시민행동, 미투운동과함께하는 시민행동, 정치개혁공동운동, 아베규탄시민행동, 기후위기비상행동, 코로나19사회경제적위대응시민사회대책위 등 최근 시민사회단체들의 의제 중에는 단체와 단체, 혹은 부문과 영역을 뛰어넘는 연대를 통한 해결방식을 요구하는 의제들이 많음을 확

인할 수 있다. 특정 부문 혹은 단체의 의제일 수도 있겠지만 폭넓은 연대를 구성하지 않는다면 대응하기 어려운 의제들, 특정 영역으로 분류하기 어려우나 사회적으로 중요한 의제들이 바로 그것이다.

- 앞서 열거한 ‘시민사회 내부에서 직면한 문제들’ 이 자칫 시민사회단체들의 활동을 위축시키는 효과를 가져올 수도 있는 문제라면 ‘연대’ 의 문제는 경우에 따라 그 반대의 효과를 기대할 수 있는 문제이다. 물론 그런 결과를 만들어 내기 위해서는 여러 가지 조건과 상황이 존재해야 하며, 또한 주체들 간에 연대의 원칙이 지켜지기 위한 노력도 필요하다.

#### **4. 코로나19를 통해 발견한 다양한 연대의 가능성**

##### **1) 코로나19를 마주한 시민사회단체의 문제의식**

- 코로나19와 같은 감염병 위기시 정확한 방역정보 제공 및 확산, 신속한 국가 방역정책의 수립등 국가의 위기 대처 및 관리능력은 문제해결의 가장 중요한 요소임
- 하지만 이것만으로 감염병 위기 상황으로부터 시민을 안전하게 보호하기 위한 모든 요소들이 갖추어 진다고 보는 시각은 위험하며 이번 코로나19 위기상황은 이를 증명한 중요한 사례임
- 국가의 개입을 통하여 가정폭력의 피해로부터 안전하게 보호받을 필요가 있는 사람들, 저임금 노동에 시달리며 ‘사회적 거리두기’ 와 ‘잠시 멈춤’ 이 원천적으로 불가능한 환경에 노출되어 있는 현장 노동자들, 사회적 거리두기의 간극을 매우기 위해 밤과 낮을 가리지 않는 고강도 노동으로 건강마저 위협받는 택배노동자들, 중증

장애인 등 활동보조인의 도움이 생존의 필수적인 조건인 사람들 등 국가방역정책의 사각지대를 인권의 시선으로 확인하고 지원하는 문제는 행정의 노력 만으로 부족

- 감염병 위기시 방역 이외의 사회경제적 문제를 현장의 목소리와 함께 행정으로 유효하게 전달하는 일에 강점을 가지고 있는 시민사회의 노력이 국가방역정책과 유의미하게 결합되었을 때 비로소 다층적 의미의 ‘안전’ 이 확보되는 것이라 할 수 있음

## 2) 서울시와 시민사회, 코로나19 대응을 위한 민관협력반을 구성

- 서울시 재난안전대책본부 민관협력반의 구성은 서울시 측의 제안으로 시작됨. 기존에 시민사회와의 협력에 중요한 가치를 부여하고 새로운 정책들을 시민사회와 함께 고민하는데 능숙했던 서울시였기에 민관협력반의 구성은 그다지 어색한 실험은 아니었음

- 코로나19 유행이 본격화되기 시작하는 단계였던 3월 말, 시민사회의 대응은 주로 자원봉사영역, 사회복지영역, 그리고 마을공동체영역을 중심으로 활발하게 이루어지고 있었지만 각 영역별로 활동들이 효율성에 기반한 높은 수준의 연대활동으로 까지 이어지지는 못하였음

- 서울시 재난안전본부 민관협력반은 이들 영역간의 정보를 공유하고, 필요한 자원이 적절하게 연결될 수 있도록 코어 역할을 하는데 목표를 두고 각 영역의 담당자들로 구성

① 행정영역 : 서울시 민주주의위원회 협치담당관, 지원관 등 담당자

② 민간영역

- 한국 자원봉사센터 등 자원봉사 영역
- 다산인권센터 등 인권단체
- 건강세상네트워크 등 보건의료시민사회단체
- 시민넷, 강서시민협력플랫폼 등 풀뿌리, 마을공동체 영역
- 서울시NPO지원센터, 서울시마을공동체종합지원센터 등 중간지원조직

### 3) 민관협력의 취지 및 과제는 무엇이었는가?

- 서울시의 방역대책을 포함한 재난 관련 국가의 정책을 알기 쉬운 시민의 언어로 안내하여 방역체계가 보다 두텁게 형성될 수 있도록 유도
- 코로나19로 인한 재난 위기상황이 장기화 될 조짐이 관찰됨에 따라 사회적 거리 두기의 일환으로 진행되었던 ‘잠시 멈춤’ 에 참여하지 못하는 사각지대 발굴 등 전환과 회복을 위한 시민사회와의 협력이 목표

### 4) 주요 활동

- **방역 및 정책 사각지대 발굴을 위한 민간영역 간담회 개최 및 정책제안 수렴**
  - => 비정규노동센터 간담회 : 비정규노동자 실태조사 및 피해현황 조사 등 정책제안 수렴
  - => 이주민 및 난민 관련 단체 간담회 : 맞춤 방역정보 제공, 재난지원금 지원확대 등 정책제안수렴



=> 예술분야 간담회 : 문화, 예술가 및 강사노동자 등 지원 정책에 대한 의견  
수렴

=> 비영리민간단체 피해 지원정책 정책 수렴 : 비영리단체 대상 고용유지지원금  
정책 추진 검토

#### - 코로나19관련 각종 정보 공유

=> 온서울캠페인 사이트 및 뉴스레터 발간을 통하여 서울시 안팎의 대응상황과  
민간차원의 대응 내용을 인터뷰 기타 방식으로 서울 시민들에게 공유 (주1회 발간)

=> 코로나19 극복을 위한 시민사회의 자발적 캠페인 사례 수집 및 확산 : 140여개  
사례 게시

- 온라인을 통한 상시 소통, 분야별 소규모 회의 운영(재난 거버넌스 구축)
- 시민사회를 통한 정확한 방역 정보의 확산 등 시민협력형 방역 추진
- 코로나19 극복을 위한 시민사회의 자발적 캠페인 등 사례 축적, 의견 수렴
- ‘안전하게 연결하기’ 등 ‘잠시 멈춤’ 전환과 회복을 위한 캠페인 준비
- 시민생활안정 정책의 사각지대에 대한 서울시-시민사회 협력방안 모색

#### 5) 성과와 과제

##### - 민관협력활동의 성과

=> 그간 2002년 사스, 2009년 신종플루, 2015년 메르스, 그리고 2020년 코로나19

까지 반복적으로 다가오는 감염병 위기상황에서 행정과 민간이 이를 극복하기 위한 거버넌스를 구성하고 대응했던 경험을 가지고 있지 못하였음

=> 서울시 재난안전대책본부 민관협력반은 서울시와 서울소재 시민사회단체들이 처음으로 협력 틀을 구성하여 감염병으로 인한 위기상황을 극복하기 위한 논의와 실천을 진행하였고 이는 재난 극복 거버넌스에 있어 의미 있는 성과로 기록될 수 있을 것임

=> 특히 코로나19 감염병 위기상황에서 초기의 방역문제를 넘어서서, 상황이 장기화 됨에 따른 방역 이외의 취약계층, 미등록 이주민 등 지원의 사각지대를 발굴하고 이들을 지원하는 문제를 포함한 사회경제적인 측면에서의 위기 극복을 주요 의제로 다루었던 점은 총체적 재난극복을 위한 모범적인 선례를 만들어냈다고 평가할 수 있음

=> 이른바 ‘이태원 클럽 확산’ 문제가 자칫 성소수자에 대한 혐오와 차별문제로 확대될 수 있었던 상황, 그리고 ‘불법체류자’가 ‘미등록 이주민’이라는 표현으로 상용화 되는 과정, 그리고 ‘전자밴드’ 시행에 따른 인권 침해적 요소들이 인권단체들의 적극적인 개입과 그때그때 서울시 민관협력반을 통한 문제제기 등을 통하여 시정되고 이후 정책에도 반영되었던 점은 재난 위기시 자칫 소홀해 질 수 있는 인권 감수성에 대하여 늘 긴장감을 유지할 수 있도록 하는 장치로 작용

#### - 활동을 통해 발견된 과제

=> 코로나19 이후에도 감염병 재난 위기는 유사한 패턴으로 반복될 것임이 예측

되는 상황에서의 거버넌스 체계는 장기화에 대한 대비를 보다 섬세하게 고민한 필요가 있음

=> 민관협력반에서의 논의결과가 행정에 전달되고 이행되는 과정까지의 절차에 대한 주체들의 개입력을 지금보다 높일 필요가 있음. 서울시의 개별 부서의 하위에 민관협력반을 배치하는 것이 아니라 독립적인 구성을 통하여 의제 개입력을 높이고 대응의 신속성을 강화하는 작업이 필요하다.

=> 특히 이른바 방역의 골든타임시에 체계적이고도 효율적인 방역을 위한 시민사회단체들과의 협력구조를 어느 시점에 어떻게 만들어 낼 것인지를 메뉴얼화 할 필요가 있으며 이를 위한 행정과 시민사회간의 지속적인 토론이 필요함

- 행정과 시민사회 사이의 재난시 협력구조를 현재보다 체계화하기 위한 민간영역의 일상적인 재난 네트워크 강화를 어떻게 지원할 것인가에 대한 행정차원의 고민이 시작되어야 함.

- ‘K방역’의 본질을 구성하는 보이지 않는 요소들을 정책으로 끌어내기 위한 고민을 시작하여야 함. 행정과 민간이 감염병 위기시 신속하게 협력할 수 있도록 재난관련 법제를 손질하고 제도를 시급히 마련

- 재난극복을 위한 시민사회의 활동에 협력하기 위하여 예산과 권한이 배분될 수 있도록 하는 제도를 마련하기 위한 논의를 시작 하여야 함

## 5. 다양한 문제를 두고 어떻게 연대할 것인가?

### 1) 이런 연대 하지 말자

- 의제에 대한 효율적 대응을 논의하기 위한 연대 구성이 아닌 그저 대응단위의

몸집을 불리기 위한 연대는 오히려 개별 단체 혹은 해당부문의 집중력을 끌어올려 기동성 있게 대응하는 것만 못하다. 물론 규모 자체가 의미를 갖는 연대구성도 있지만, 모든 의제를 이렇게 바라보고 연대 구성의 '당위' 라는 관성에 빠져 연대를 위한 연대를 구성하는 일은 오히려 활동가를 지치게 하고 집중력을 분산하는 결과만 초래하게 된다.

- 가치와 명분이 충분하다 해도 단체 구성원들 간 충분한 동의 없이 시도하는 연대는 오히려 의제 대응의 속도를 저하시키고 여러 가지 면에서 비효율을 초래하여 연대의 상대방 마저도 힘빠지게 한다. 이는 단체 간 신뢰관계를 악화시키고 갈등의 주된 원인으로 확장될 수도 있다.

## **2) 정확한 의제 대응을 위한 효율적 연대기구 구성을 위하여**

- 의제 대응의 목적을 달성하기 위하여 연대를 희망하는 당사자들이 가지고 있는 이해와 요구를 명확하게 파악하는 일은 다른 무엇보다도 우선하여 고민되어야 한다. 연대기구를 구성하고 협력하는 과정에서 재차 이해와 요구의 동일함을 확인하기 위한 토론을 반복하는 일은 소모적이며 당사자들을 지치게 하는 비효율적인 연대방식의 전형이라 할 것이다.

- 의제 대응을 위한 연대의 목적을 정확히 확인하고 이에 대한 각 연대 주체간의 동의를 이루어졌다면 동의된 목적이 일관성을 유지하여 동력이 분산되지 않도록 하는 연대기구 구성원간의 노력이 이어져야 한다.

- 연대기구가 의제를 대응하는 과정에서 연대의 목적이 달성되거나 혹은 달성될 수 없음이 확인된 경우에는 지체 없이 연대기구를 해산하는 작업이 필요하다. 성패를 떠나 연대의 과정이 아름다운 기억으로 남는 것은 이후 연대를 위한 중요한 마무리이다.

### **3) 다음을 기약할 수 있는 연대를 위한 몇가지 원칙들**

- 의제 대응을 위한 개입의 권한이 최대한 동등하게 배분될 수 있도록 연대기구를 구성하고 운영 하여야한다.

- 의제 대응을 위한 정보의 접근이 평등하게 이루어질 수 있도록 적절한 시점과 상황에 필요한 정보 공유를 통하여 연대 당사자들 간의 신뢰를 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

- 연대기구 구성을 거쳐 역할분담을 진행하는 과정에서 역할로부터 배제 되는 구성원이 발생하지 않도록 세심하게 배려하여야 한다.

- 연대기구를 구성하여 협력한 결과물로 얻어진 성과에서도 배제되는 당사자가 발생하지 않도록 하여야 한다.

### **4) 연대의 성과를 높이기 위하여**

- ‘점대 점(사안)’ 의 연대에서 ‘선대 선(단체 간)’, ‘면대 면(영역 간)’ 의 입체적 연대로 확장하기 위한 당사자 간의 고민과 실험이 시도 되어야 한다.

- 잠재적인 연대 당사자들 간의 일상적인 관계 형성은 더 크고 의미 있는 연대를 위한 투자임을 염두해 두고 소홀해지지 않도록 노력하여야 한다.
- 연대 확장의 상상력을 스스로 제한하여서는 안된다. 단체 상호간 뿐만 아니라 마을공동체 및 풀뿌리 영역, 사회적 기업과 협동조합을 포함한 사회적 경제 영역, 노동조합, 자원봉사 영역, 사회복지 영역 등 공익적 기능을 담당하고 있는 영역들과의 연대의 가능성을 늘 열어두어야 한다.
- 행정과의 거버넌스 체계를 구축하는 일을 게을리 하여서는 안된다. 행정의 영역 내에 시민사회의 공간을 만들어내고 의견이 정책에 반영될 수 있는 다양한 방식에 대한 고민을 지속적으로 하여야 한다.
- 기존 활동가들로 구성된 단체 간의 연대에서, 촛불 이후 ‘관찰자에서 개입하는 주권자’ 로 전환한 시민들과 어떻게 만날 것인지 고민 하여야 한다.
- 연대의 마무리 단계에서는 협력 과정에 대하여 진지하게 평가하는 하는 작업을 반드시 거쳐야 한다. 평가는 연대와 협력 자체에 대한 평가뿐만 아니라 활동과 그로 인한 결과물 사이의 인과관계를 명확하게 규명하는 작업도 동시에 진행하여야 한다. 활동과 관계없는 결과를 두고 아전인수 격으로 해석하여 운동의 성과로 기록하는 일은 발전에 전혀 도움이 되지 않는다.

## 6. 맺음말

이제 시민사회는, 대통령을 탄핵시킨 광장의 분노가 새로운 시대에 대한 희망을 넘어 민주주의의 다음 단계로 진입할 수 있도록 구체적인 고민을 시작하여야 한다. 세력동맹을 위한 연대에서 가치동맹을 위한 연대로의 전환을 시도하여야 한다. 부디 시민사회의 연대가 깊은 성찰에 기반을 둔 분석과 고민을 바탕으로 우리 사회를 다음 단계로 인도할 수 있기를 희망해본다

“우리가 직면하고 있는 문제는 그 문제가 만들어졌을 때와 같은 사고방식으로 해결할 수 없다”라는 아인슈타인의 말을 곱씹어볼 이유이자 필요하다.