

일반논문

**비정부단체(NGOs)의 활동공간으로서
서울 지역 시민사회의 지형***

The terrain of civil society as an activity space
for the Non-Governmental organizations(NGOs) in Seoul

조철민**

본 연구는 비정부단체(NGOs)의 활동공간으로서 서울 지역 시민사회의 지형을 실증적으로 파악하고자 했다. 서울 지역 시민사회는 중앙·광역·기초 세 가지의 구별되는 부문으로 구획된다. 중앙부문이 과도하게 발달한 반면, 저변을 이루는 나머지 부문은 발달이 지체되고 있다. 특히 중앙과 기초부문을 연결하는 광역부문의 경우 매우 왜소한 상태에 머물러 있다. 또한 중앙·광역·기초 세 가지 부문은 상호 단절적으로 존재하며, 각각 상이한 양상을 띠고 있다. 중앙부문의 경우 다양한 비정부단체군(群)들이 형성되고 상호 경합하는 등 분화가 활성화 되면서 폭발적인 성장이 이루어져 왔다. 광역부문의 경우 아직 개척되지 않은 공간에 비유될 수 있고, 오랜 시간 국민운동단체의 기초 지부들에 의해 특징지어지던 기초부문의 풍경에서는 최근 서울시의 마을 만들기 사업 등을 계기로 새로운 변화가 나타나고 있다.

주요어: 서울, 비정부단체, 활동공간, 시민사회 지형, 중앙·광역·기초

* 본 논문은 한국연구재단에서 2014년도에 선정된 한국 사회과학연구지원사업(NRF-2014-S1A3A2044295)의 지원을 토대로 작성된 것이다.

** 한일장신대학교 NGO정책연구소 연구원(chochulmin@gmail.com)

1. 서언

2012년 서울시는 2017년까지 마을공동체 1000곳, 마을활동가 3000명을 육성하는 것을 골자로 하는 ‘서울특별시 마을공동체 5개년 기본계획’을 발표했다. 이런 정책사업의 경우 지역 시민사회의 활성화와 시민들의 적극적인 참여는 사업의 성패에서 핵심적인 열쇠가 된다. 최근 서울시는 마을공동체 사업 외에도 시민사회의 활성화와 협력을 전제로 한 다양한 사업을 펼치고 있다. 이런 경향은 비단 서울시뿐 아니라 다른 지방자치단체나 중앙정부, 나아가 기업들의 사회공헌 활동에서도 나타나고 있다.

여기서 의문이 드는 것은, 이런 사업들을 추진하는 주체들이 과연 시민사회에 관해 얼마나 이해하고 있는가이다. 세상만사가 그러하듯 시민사회의 참여와 협력을 이끌어 내는 일 역시 시민사회에 대한 충분한 이해로부터 시작돼야 한다. 만일 그렇지 않을 경우 시민사회의 참여를 이끌어내지 못하거나, 그 관계가 ‘협력’이 아닌 ‘동원’으로 왜곡될 소지가 크다. 많은 사람들이 시민사회에 관해 알고 있다고 생각하고 또 그것에 관해 이야기하지만 — 긍정적인 것이든 부정적인 것이든 — 우리는 시민사회에 관해 아는 것이 아직은 그리 많지 않다.

시민사회의 활성화나 다양한 사회문제 해결에서 시민사회의 참여와 관련해 중요한 구성요소는 시민들의 자발적인 결사체들(associations), 그 중에서도 공익적 목적을 위해 조직되고 활동하는 비정부단체들(Non-Governmental Organizations)이다. 시민사회는 개별 시민과 시민들 간의 연결망, 언론과 같은 기관, 동호회나 친목모임 그리고 고유한 규범과 문화 등으로 구성되는데, 시민사회의 역동성을 잘 드러내는 구성요소는 비정부단체들이라 할 수 있다. 이들은 시민들이 자신의 가치나 신념을 실현하고, 상호교류하면서 사회에 참여하는 주된 통로가 된다. 더불어 정부나 기업이 시민사회의 협력과 참여를 전제로 한 사업을 벌일 때 관계 맺는 주요 주체이기도 하다. 하지만 시민사회만큼이나 그것의 중요한 구성요소인 비정부단체들에 관해서도 우리는 많은 것을 알지 못한다. 심지어

비정부단체에서 종사하는 현장의 활동가들 역시 서울 지역 비정부단체들—자신이 속한 영역과 단체 밖의—의 객관적이고 전반적인 현황에 관해 잘 모르는 경우가 많다.

서울 지역 시민사회에 관한 충분한 이해를 위해서는 하나의 연구가 담을 수 없는 방대한 지식이 필요할 것이다. 본 연구는 서울 지역 시민사회에 관한 지식과 논의가 일천한 상황에서 우선 그것의 중요한 구성요소인 비정부단체들의 기본현황과 영역별 분포를 통해 그 지형을 파악하는데 초점을 맞추고자 한다. 이를 위해 기존의 통계자료를 활용해 서울 지역 비정부단체들의 기본적인 규모와 분포에 관해 파악할 것이다. 이어서 서울 지역 비정부단체들의 활동공간은 광역, 중앙, 기초라는 세 가지 상이한 영역으로 구분됨을 드러내고, 각 영역에 분포돼 활동을 펼치고 있는 비정부단체들의 형성과정과 흐름을 살펴볼 것이다. 마지막으로 비정부단체들의 활동공간이자 비정부단체 연구의 분석단위로서 서울 지역 시민사회의 전반적인 지형을 파악하고, 서울 지역 비정부단체 연구의 방향을 위한 몇 가지 시사점도 도출해 보고자 한다. 본 연구는 서울 지역 시민사회의 지형과 이를 무대로 활동하는 비정부단체들에 대한 기본이해를 정초(定礎)하기 위한 시도라 할 수 있다. 이를 통해 서울 지역 시민사회에 관해 서로 다른 관점과 이해를 지닌 주체들의 상호 일관된 인식의 단초를 마련할 수 있다(Anheier, 2004: 15).

2. 예비적 논의

1) 선행연구

1980년대 후반 민주화의 진전과 시민사회의 활성화와 더불어 시민사회에 관한 연구 역시 활기를 띠었다. 하지만 시민사회 전반의 지형에 관한 실증적 연구들은 많지 않았던 가운데, 서구에서 개발된 지표를 활용

한 조사분석들이 이어졌다. 먼저 Salamon과 Anheier는 국제NPO분류체계(ICNPO)를 제시하고, 이에 따라 13개국의 시민사회를 역량(capacity), 지속가능성(sustainability), 영향(impact) 등 세 차원의 지표를 통해 비교분석하는 프로젝트에 착수했다(Salamon&Anheier, 1997). 이후 1999년 22개국에 대한 조사를 거쳐(Salamon et al., 1999), 2004년 조사에는 한국이 분석대상으로 포함된 바 있다(Salamon et al., 2004). 그 이전에 박태규는 국제NPO분류체계를 기반으로 한 조사분석들을 한국의 시민사회에 적용해 비영리단체(NPOs)의 경제적 규모를 파악해 제출한 바 있다(박태규, 2000). 비슷한 시기에 세계시민단체연합(CIVICUS)은 각국의 시민사회의 건강성을 측정하기 위해 시민사회지표(Civil Society Index)를 개발하고, 이를 토대로 2003~2005년에 걸쳐 각국의 시민사회를 구조(structure), 환경(environment), 가치(value), 영향(impact) 등 4가지 측면에서 비교·조사하는 프로젝트를 추진한 바 있다. 여기에 한양대학교 제3섹터연구소가 참여해 한국 시민사회에 대한 조사를 수행했다(주성수, 2006). 또한 2003년에는 성공회대학교 아시아NGO정보센터가 시민사회지표를 한국, 일본, 타이, 중국, 대만 등에 적용해 아시아 시민사회 비교연구를 진행한 바 있다(이남주 외, 2005). 이런 연구들은 한국 시민사회에 관한 실증적 연구가 부재한 상황을 타개하기 위한 선도적인 시도들이라 할 수 있다. 하지만 본 연구가 초점을 두고 있는 비정부단체에 관한 사항들은 매우 부분적으로만 포함돼 있어, 비정부단체들을 중심으로 한 시민사회 지형파악을 위한 시사점을 얻기에는 한계를 지닌다.

한편 1990년대 후반에는 한국의 비정부단체 기초조사를 위한 자생적인 노력이 시작됐다. 대표적인 것이 1997년부터 시작돼 3년마다 진행되는 한국민간단체총람 조사다. 가장 최근에 조사·발간된 것이 2012 민간단체총람으로, 본 연구의 기본적인 통계자료로 활용됐다(시민운동정보센터 편집부, 2012a). 이후 한국민간단체총람의 자료를 활용한 연구성과들이 제출됐는데, 여기에는 한국 비정부단체들의 현황 및 발전과제 도출(김혁래, 1997; 김영래, 1999), 한국 비정부단체의 현황을 토대로 한 역사적 맥락과

찰(조희연, 2000), 그리고 한국 비정부단체들의 성장 추세에 관한 양적 분석 등이 있다(신동준·김광수·김재은, 2005). 이후 충청북도와 충청남도 지역 비정부단체 기초현황 조사나(송재봉, 2013; 장수찬, 2013), 서울 풀뿌리 단체나 여성단체 등 지역 및 분야에 기반을 둔 기초조사 등이 이어지고 있다(서울시민연대·서울폴시넷, 2012; 박상필, 2013; 김희경, 2014). 이러한 기초 조사와 함께 지역 비정부단체들의 현황에 관한 분석을 시도한 연구들도 간간히 제출되고 있다(김영정, 2001; 김태룡, 2003). 하지만 지역 비정부단체에 관한 연구는 매우 미흡한 것이 현실이다. 또한 논의의 접근방식이 주로 단체들의 현황에 관한 기술(記述)적 차원에 머무르고 있어, 지역 시민사회의 지형파악에 미치지 못하고 있다.

최근 제출된 몇 가지 연구들은 비정부단체의 현황을 토대로 지역 시민사회의 지형을 실증적으로 파악하고자 하는 본 연구의 지향과 관련해 주목되는 점들이 있다. 한일장신대학교 NGO정책연구소는 2012년 광주광역시와 전라북도 지역 시민사회의 특성과 역량을 조사하고 비교분석하는 프로젝트를 진행했다(박상필·이민창, 2013; 박상필, 2014a; 차명제, 2014). 이들은 한국 시민사회의 역동성을 포착하기 위해 기존 연구들에서 즐겨 사용되던 서구 시민사회지표를 대신한 시민운동지표(Civic Activism Index)를 개발하고, 비정부단체들에 관한 구체적인 조사를 시도했다. 박인권과 이선영은 서울을 저항과 대안의 공간이라는 관점에서 분석하고 있는데, 이는 서울을 물리적 공간을 넘어 사회적·의미적 공간인 비정부단체들의 활동공간으로써 바라볼 수 있는 관점을 제공하고 있다(박인권·이선영, 2012).

2) 주요개념: 공간, 지형, 단체

본 연구의 분석대상인 서울 지역 시민사회는 비정부단체들이 결성되고 활동하는 공간으로 개념화된다. 이는 비정부단체들의 주소지에 근거한 물리적 공간과 구별되는 사회적 공간이라 할 수 있다. 시민사회의 개

념과 의미에 관해서는 다양한 논의들이 제출돼 왔는데, Edwards는 시민사회에 관한 이론들을 크게 세 가지 흐름으로 정리한다. 여기에는 시민들의 덕성이 발현되는 ‘좋은 사회’로서의 시민사회와 공적인 문제에 대한 시민들의 토론이 이루어지는 ‘공공영역’으로서의 시민사회, 그리고 ‘결사적 삶의 토대’로서의 시민사회가 있다(에드워즈, 2004). 세 번째 흐름은 개인을 매개로 수 없이 결성되고 유지되는 결사체들을 민주주의의 핵심요소로 파악한 Tocqueville의 사상에서 그 연원을 찾을 수 있다(토크빌, 1997: 262). 이는 결사체들을 정치적 이해관계로부터 중립적이며, 공동체의 사회적 자본을 살찌우는 요소로 보는 신토크빌주의적 흐름과 시민들이 결사체 참여를 통해 자신들의 의사를 표출하고 정치적 과정에 투입하는 기제에 주목한 자유주의적 흐름으로 이어진다(에드워즈, 2004: 65~67). 여기서 발견되는 한 가지 공통된 경향이 포착된다. 바로 두 가지 흐름 모두 자신들이 형상화한 단일한 성격의 결사체들만이 시민사회라는 공간을 채우고 있다고 여기는 숨겨진 전제가 발견된다는 점이다. 하지만 시민사회는 단일한 성격의 결사체들만으로 채워져 있지 않다. 하나의 시민사회에 존재하는 결사체들은 하나의 덩어리도 아니며, 그렇다고 천차만별의 단체들이 단지 모래알처럼 흩어져 산재(散在)하는 것도 아니다. 시민사회는 다수의 결사체들로 구성되며, 상호 구별되는 성격을 지닌 집단이나 세력들이 형성되고 상호작용하는 다조직적 장(multi-organizational field)에 가깝다(Klandermans, 1993: 386).

이러한 관점에서 시민사회가 나타내는 양상을 지형으로 개념화하기로 한다. 결사체들의 활동공간으로서 시민사회는 하나의 균질적인 전체로서만, 혹은 시시각각 나타나는 개별 단체들의 변화의 총합으로서만 설명될 수 없는 차원이 존재한다. 개별 결사체와 전체 시민사회 사이에는 다양한 집단이나 세력들이 존재하고, 이들은 각각 시민사회 안에서 하위 활동공간을 점유하게 된다. 이러한 하위공간들은 각각 다른 발전의 속도와 양상을 나타내기도 하고, 각 하위공간에 속한 결사체들 간의 상호작용을 통해 나타나는 하위공간 사이의 관계양식은 해당 시민사회의 특성

을 주조해 낸다. 그리고 이러한 특성들이 상호조합되고 안정화되면 꽤 오랜 기간 지속되는 구조적 양상, 즉 지형으로 나타난다. 따라서 어떻게 하위공간으로 구획할 것인가는 해당 시민사회의 지형을 분석할 때 중요한 문제로 제기된다. 하위공간을 구획하는 기준은 연구자의 관심과 연구 대상이 되는 시민사회의 역사적·사회적 조건에 따라 설정된다. O'connell은 미국 시민사회의 결사체들을 활동과 역할을 기준으로 서비스(service), 주창(advocacy), 역량강화(empowerment) 등 3가지 부문으로 구분하면서, 서비스 부문의 과도한 성장은 결사체들의 주창활동을 위축시킬 것임을 경고했다(O'connell, 1994). Foley와 Edwards는 시민사회를 그 성격에 따라 시민성 회복과 시민참여가 강조되는 '시민사회 I'과 권력에 대한 저항과 운동의 전통이 강조되는 '시민사회 II'로 양분하고, 전자와 후자를 각각 제1세계와 제2세계 국가들의 시민사회가 지니는 전반적 특성으로 분석한다(Foley & Edwards, 1996: 39). Skocpol은 '탈정치적인 공동체'를 이야기하는 신토크빌주의적 흐름과 '탈공동체적 정치'를 이야기하는 자유주의적 흐름을 동시에 비판하면서, 이 둘과 대비되는 '정치적이면서 공동체적'인 자발적 회원제 조직(voluntary membership organizations)들로 구성되는 새로운 부문을 역사적 고찰을 통해 부활시키고자 했다. 그는 전문가 중심의 주창 및 서비스 부문의 성장과 자발적 회원제 조직들의 쇠퇴라는 최근의 경향을 미국 시민사회의 저변이 약화되는 원인으로 지목한다(Skocpol, 1999). 한편 Woolvin은 스코틀랜드의 지역 시민사회의 지형을 분석하면서, 예산규모를 기반으로 거대규모(very large), 대규모(large), 중규모(medium size), 소규모(small), 저예산(low or no income) 결사체들이 활동하는 5개의 부문으로 분류하고, 각 부문은 상이한 기제가 작동하며 각 부문에 포함된 단체들이 조직과 활동에서 서로 다른 특성을 지니고 있음을 드러내기도 했다(Woolvin, 2012: 13).

시민사회에서 자발적으로 결성되고 활동하는 결사체들을 포착하기 위해 연구자가 지닌 관점이나 분석 대상이 되는 사회의 역사적·사회적 맥락에 따라 다양한 개념들이 제출되고 정립돼 왔다. 대표적인 개념으로

비영리단체(Non-Profit Organization), 시민사회단체(Civil Society Organization), 그리고 비정부단체가 있다. 한국적 현실에서 흔히 비정부단체와 비영리단체는 상호구분되는 것으로 여겨지곤 한다.

전자의 경우 국가권력의 견제, 공론장의 형성, 개인의 권리와 의무, 집단 간의 갈등, 공공업무에 대한 시민참여 등의 기능이 강조되고, 후자는 정부와의 관계 속에서 공공서비스를 생산하거나 자원활동을 통해 사회적 약자를 지원 등의 기능이 강조된다(박상필, 2011: 92~93). 시민사회에 존재하는 결사체들을 지칭하는 개념에 대해 많은 논쟁이 있지만, 학술적으로는 대체로 시민사회의 모든 결사체를 비영리단체로, 비영리단체 중 비영리병원, 사립학교, 복지관 등 기관형 조직을 제외한 나머지 결사체를 시민사회단체로 개념화 한다. 한편 비정부단체는 시민사회단체 중에서 공익을 추구하는 자발적인 회원조직을 의미한다(박상필, 2014b: 469). 여기서는 본 연구의 주된 관심에 부합되는 비정부단체를 기본개념으로 채택하고자 한다.

3) 분석틀과 방법

서울은 한국 사회의 많은 권력과 자원이 집중된 중앙집권적 공간이자, 천만의 인구가 살아가면서 많은 사회적 문제들에 직면하고 있는 대도시 이면서도, 25개 자치구, 423개 행정동마다 다양한 삶의 현상이 펼쳐지는 상이한 생활세계들의 집합체이기도 하다. 서울이 지닌 이런 중첩적 특성이 비정부단체들의 활동공간으로서 시민사회의 양상에도 중대한 영향을 미칠 것이다. 서울을 정점으로 한 한국 사회의 중앙집중성은 비정부단체의 활동들에서도 나타나는 듯하다. 이러한 특성은 수도권, 특히 서울 지역과 여타 다른 지역 시민사회가 지닌 잠재력의 격차와 이로 인한 비정부단체들의 불균형 성장으로 나타난다. 현재 전국 대비 1/4 가량의 비정부단체와 절반가량의 활동가들이 서울에서 활동하고 있는 것으로 파악된다(시민운동정보센터 편집부, 2012b; 윤상철, 2005: 47). 시민사회 및 비정

부단체에 관한 논의에서 서울과 여타 지역 간 불균형 문제는 다양한 논의들을 통해 꾸준히 제기되고 공론화 되고 있다.

반면 하나의 지역으로서 서울을 사고해 보면, 이러한 중앙집중성의 문제는 서울과 여타 지역 간의 관계에서뿐 아니라, 서울 지역 시민사회 내 하위공간들 간의 관계에도 투영된다. 서울 지역에는 전국 어느 지역보다 많은 비정부단체들이 존재하지만, 이들 중 많은 부분은 서울의 지역성과 관련이 없는 ‘중앙적인 것’을 다루고 있음은 경험적으로 인지되고 있다. 문제는 특정 부문이 전체에 대한 과잉대표성을 갖는다거나, 한 부문의 성장이 다른 부문의 성장잠재력 저하에 영향을 미치는 등의 사회적 효과다. 이러한 특성은 서울 지역 시민사회가 여타 지역 시민사회와 달리 갖는 특성이다. 따라서 서울 지역 시민사회와 비정부단체들에 관한 논의에서 반드시 고려되어야 할 기본적인 요소라 할 수 있다. 하지만 이런 문제는 서울과 여타 지역 간 불균형 문제에 비해 거의 논의되지 않았고, 이에 따라 이 문제에 관해 우리의 인식은 경험적 인상과 짐작의 수준에 머물고 있다.

본 연구는 서울의 이런 특성에 주목하면서, 서울의 시민사회를 비정부단체들의 활동이 영향이 미치는 지역적 범주를 기준으로 ‘중앙부문’, ‘광역부문’, ‘기초부문’ 등 3가지 하위 공간으로 구분하고 이를 주된 분석틀로 삼고자 한다. 중앙부문은 정부 및 대기업 등 중앙권력에 대응하거나, 서울이라는 지역적 맥락에서 벗어난 일반적인 의제들을 다루는 비정부단체들에 의해 구성되는 공간이다. 광역부문은 서울시 전반에 관한 의제들을, 기초부문은 자치구 및 동의 수준과 관련된 의제들을 다루는 비정부단체들의 활동공간이다. 한편 전국적 혹은 광역적 회원조직을 기반으로 한 단체의 경우 회원참여를 관리하고, 회원들의 욕구를 수렴해 활동에 반영하는 활동의 경우 사회적 의제를 다루는 활동은 아니지만 비정부단체의 중요한 활동으로 볼 수 있다. 이에 따라 전국수준의 본부조직의 활동은 중앙부문으로, 서울 지부의 활동은 광역부문으로, 자치구 및 동 수준의 일선 지부들은 기초부문으로 간주하기로 한다. 이를 통해 가장

활성화된 부문은 무엇이며, 각 부문이 다른 부문과 구별되는 특성은 무엇인지, 그리고 각 부문들은 어떻게 배치되고 상호작용하며, 이를 통해 서울 지역 시민사회라는 전체 활동공간을 어떤 모습으로 구성하는지를 살펴보고자 한다.

구체적인 분석방법으로는 양적 연구와 문헌연구를 채택할 것이다. 전자는 비정부단체들의 활동공간으로서 서울 지역 시민사회의 기본적인 구획과 현황을 드러낼 것이고, 후자를 통해 중앙, 광역, 기초 각 부문이 어떻게 구성돼 있고, 그 사회적 의미는 무엇인지를 고찰할 것이다. 양적 연구는 서울 지역 비정부단체들의 목록을 활용한 통계적 분석이 이루어진다. 서울 지역 비정부단체의 모집단은 알려져 있지 않고, 전체 비정부단체들에 대한 완벽한 목록 역시 존재하지 않는다. 그나마 1997년부터 3년마다 조사된 한국민간단체총람이 현재로서는 가장 유용한 기초자료라 할 수 있다. 본 연구에서는 가장 최근에 조사가 이루어진 『2012 한국민간단체총람』(이하 ‘총람’)의 목록을 기초자료로 활용하되, 본 연구의 목적과 타당성을 고려해 다음과 같은 보정과정을 거쳤다. 첫째, 총람 목록에서 주소를 확인할 수 있는 단체들 중 서울 지역에 주소지를 둔 단체들 3,348개를 추려냈다. 그리고 총람이 담고 있는 각 단체별 정보들 중 ‘주소’, ‘설립년도’, ‘조직형식’(사단법인, 임의단체 등) 항목들을 취했다. 둘째, 본 연구의 취지에 맞지 않는 단체들은 목록에서 삭제해 최종적으로 2,876개의 단체들이 목록에 포함됐다.¹⁾ 셋째, 본 연구에서 취한 정보항목들 중 정보가 잘못 입력된 것들을 찾아내 바로잡았고, 확인이 안 되는 경우 총람의 정보를 그대로 유지하거나, 정보의 진위가 많은 부분 의심되는 경우 정보를 입력하지 않았다. 넷째, 보정된 목록의 각 단체별로 ‘부문’(중앙, 광역, 기초), ‘조직구조’(본부·지부, 연단체, 단독)에 관한 정보를

1) 삭제된 단체들은 다음과 같다. △중복 입력된 단체 혹은 동일단체이나 단체명이 바뀌어서 모두 입력된 경우, △주소지가 서울로 잘못 입력됐거나, 서울 이외 지역으로 주소지를 옮긴 경우, △개념규정에서 언급한 것과 같은 정부와 시장의 영역과 중첩되는 기관·단체.

새로 입력했다.²⁾ 이를 토대로 중앙, 광역, 기초 등 3가지 부문별로 비정부단체들이 어떤 특성을 지니는 지 실증적으로 드러내고자 한다. 문헌연구는 시민사회의 현황과 비정부단체들의 활동에 관한 기존 연구와 사회적 논의, 그리고 관련 기록들에 대해 고찰하고, 본 연구의 목적에 부합하는 지식과 견해의 흠어져 있는 조각들을 모아서 재구성하는 과정을 거치고자 한다. 이를 통해 양적연구에서 얻어진 기본적인 밑그림에 역사적 맥락과 구체적인 구조, 그리고 구성요소들의 동학에 관한 색채와 질감을 입힘으로써 서울 지역 시민사회의 지형도를 작성해 보고자 한다.

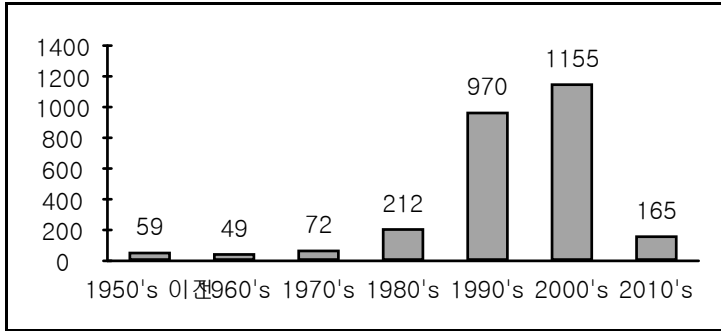
3. 서울 지역 비정부단체들의 기본현황

1) 시공간적 분포

비정부단체들이 언제 생겨났고 어디에 있는지, 즉 시공간적 분포에 관한 현황은 서울 지역 시민사회를 이해하기 위한 기초적인 정보라 할 수 있다. 이와 관련해 비정부단체에 몸담고 있는 활동가들이나 관련 전문가들 사이에 경험적인 추정과 지식들은 유통돼 왔지만, 실증적 정보들은 미흡한 상황이다. 먼저 시간적 분포는 서울 지역 비정부단체들의 창립년도에 관한 정보들을 통해 그 일단을 파악해 볼 수 있다. 본 연구에서 활용한 통계자료에 따르면 서울에는 1903년에 창립된 서울기독교청년회(YMCA)로부터, 총람 조사가 이루어진 2012년 창립된 단체들까지 다양한 분포를 보이지만, 79.6%에 달하는 대부분의 단체들은 1990년대 이후에

2) 조직구조와 관련해서 Klandermans는 단독조직(isolated organization)과 전국적 구조(federal structure)로 구분하고, 후자를 다시 위계적 구조(pyramid structure), 중앙집중적 구조(centralized structure), 네트워크(network)로 구분한다(Klandermans 1993, 387). 본 연구에서는 위계적 구조와 중앙집중적 구조를 '본부-지부'로 통합하고, 여기에 연대체와 단독을 포함해 조직 구조를 3가지로 분류하고자 한다.

<그림 1> 연대별 신규 창립된 서울 지역 비정부단체 수

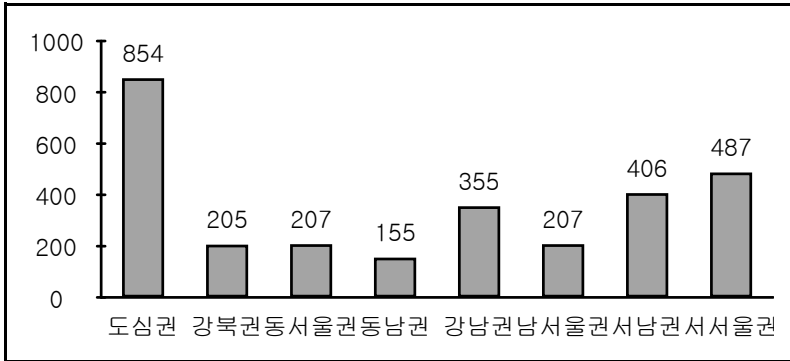


창립됐다. 즉 서울 지역 비정부단체의 생태계는 ‘젊은’ 상태에 있다. 또한 1990년대부터 줄곧 새로이 창립되는 비정부단체들이 급격히 증가해 왔는데, 이런 추세가 아직 조사가 완료되지 않은 2010년대까지 이어질 것인가 하는 것은 향후 서울 지역 비정부단체 생태계의 성장궤적과 관련해 흥미로운 연구과제가 될 것으로 보인다. 각 연대별로 창립된 비정부단체 현황은 <표 1>과 같다.

한편 공간적 분포와 관련해서는 비정부단체들이 서울 지역 어디에 근거지를 두고 있는지에 관한 사항과 함께, 본 연구의 중심주제인 각 단체들의 활동영역—중양, 광역, 기초—에 관한 사항이 논의 대상이 된다. 전자가 물리적 공간에 관한 것이라면, 후자는 개념적인 활동공간에 관한 것이다. 서울 지역 25개 자치구 중 가장 많은 단체가 근거지를 둔 곳은 종로구(476개, 16.6%), 가장 적은 곳은 중랑구(20개, 0.7%)로 한 자치구당 평균 115개의 비정부단체들이 활동 중인 것으로 나타났다. 서울 지역은 생활권에 따라 크게 8개 권역으로 나뉘는데, 권역별로 보면 종로구가 포함된 도심권에 가장 많은 단체들이 모여 있고(854개, 29.7%), 서울 서부지역—서남권 및 서서울—지역에도 많은 단체들이 모여 있는 것으로 나타났다. 서울의 권역별 비정부단체 분포현황은 <표 2>와 같다.

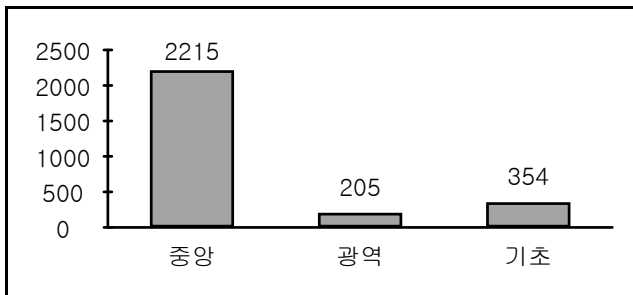
서울 지역 비정부단체들의 개념적인 활동공간은 분석틀에서 제시된

<표 2> 서울 권역별 비정부단체 분포현황



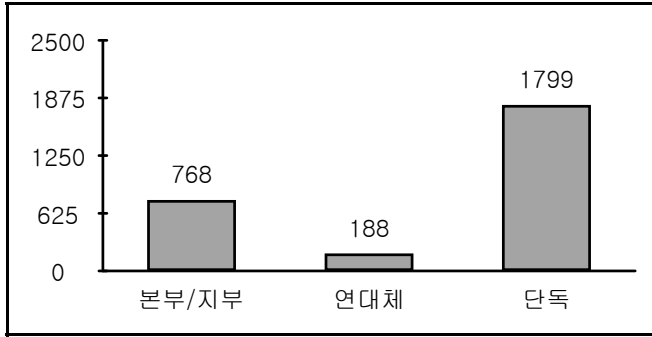
도심권	종로구, 중구, 용산구	강남권	서초구, 강남구
강북권	도봉구, 강북구, 성북구, 노원구	남서울권	동작구, 관악구, 금천구
동서울권	동대문구, 중랑구, 성동구, 광진구	서남권	강서구, 양천구, 영등포구, 구로구
동남권	강동구, 송파구	서서울권	은평구, 마포구, 서대문구

<표 3> 서울 지역 비정부단체들의 활동공간별 분포



것처럼 중앙, 광역, 기초부문으로 구분할 수 있다. 서울 지역 비정부단체들의 활동공간별 분포에서 확연하게 드러나는 특성은 중앙부문이 다른 두 부문에 비해 과도하게 발달돼 있다는 점이다. 서울 지역의 전체 비정부단체 중 77%에 달하는 절대 다수의 단체들이 중앙부문에서 활동하고 있음을 <표 3>을 통해 확인할 수 있다. 한편 기초부문의 경우 자치구나

<그림 4> 조직구조별 서울 지역 비정부단체들의 분포현황

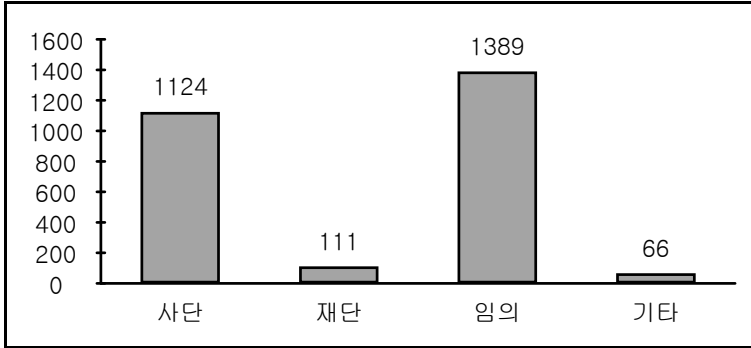


동단위의 이른바 ‘풀뿌리 단체’들이 총람 조사에 많은 부분 포함되지 않아 과소 반영된 것으로 판단된다. 이에 관해서는 이후 본문에서 좀 더 구체적으로 다루기로 한다.

2) 조직적 양상

조직적 양상과 관련해서는 조직구조와 형식에 관해 살펴보고자 한다. 조직구조는 ‘본부-지부’, ‘연대체’, ‘단독’ 등 3가지 유형으로 분류했다. 본부-지부는 전국 혹은 서울 지역을 포괄하는 회원제 조직들이다. 여기에는 중앙본부, 서울시 지부, 자치구 및 동지부 등 위계적 구조에 속한 각 층위의 단체들이 모두 포함된다. 연대체는 주로 개인보다는 단체들이 회원이 되는 연합체들이다. 여기에는 별도의 사무국을 두고 지속적으로 활동하는 것에서부터, 회원단체들 간에 사무국 역할을 돌아가면서 맡거나, 한시적으로 유지되는 경우까지 다양하다. 단독의 경우 하나의 단체가 자신의 고유한 의제를 가지고 활동하는 경우를 말한다 — 본부-지부나 단독단체가 어떤 연대체의 일원이 되는 경우도 있다. 조직구조에서는 단독단체가 62.6%로 가장 많이 나타났다. 조직구조별 비정부단체들의 분포현황은 <표 4>와 같다.

<그림 5> 조직형식별 서울 지역 비정부단체들의 분포현황



한편 조직형식의 경우 ‘사단법인’, ‘재단법인’, ‘임의단체’, ‘기타’로 분류했다.³⁾ 법인의 경우 해당 단체가 상대적으로 공식성을 갖는다. 이들은 각기 해당 법령에 따라 까다로운 요건을 갖춘 후 정부의 허가를 받아 설립하게 된다. 따라서 법인의 경우 해당 단체가 어느 정도 역사와 규모를 갖췄음을 의미하고, 단체의 설립과 활동에 대한 정부의 여러 가지 규제에 동의한다고 해석할 수 있다. 반면 임의단체의 경우 헌법상 보장된 결사의 자유에 의거해 시민들이 자유로이 설립한 단체들을 의미한다. 이중 관련된 중앙부처나 주소지를 둔 광역자치단체에 등록을 하는 경우가 있는데, 이를 흔히 ‘비영리민간단체’라 부른다. 법인에 비해서는 그 요건이 까다롭지 않지만, 이들 역시 법령이 정하는 일정 요건을 갖추어 등록하게 되고, 이를 통해 비영리민간단체지원법에 의한 공적자금의 지원을 받을 수도 있다. 임의단체를 등록단체와 비등록단체로 구분하는 것도 유용할 것이나, 본 연구에서는 여건상 구분하지 못하고 통합해서 임의단체로 간주했다. <표 5>를 보면 임의단체가 48.3%로 가장 많고 사단법인이 39.1%로 그 뒤를 잇고 있다. 공식성을 띠는 사단·재단을 합하면 임의단

3) 기타에는 사회복지법인, 법률구조법인, 협동조합, 전문예술법인, 특수법인 등이 있다.

<표 6> 중앙부문 단체들의 분포와 비중이 높은 자치구 현황

순위	중앙부문 단체들을 많이 보유한 자치구		보유한 단체 중 중앙부문 단체의 비중이 높은 자치구	
	자치구	백분율 1	자치구	백분율 2
1	종로구	19.4	강남구	92.3
2	마포구	10.4	종로구	90.8
3	중구	9.4	용산구	88.5
4	영등포구	9.4	서초구	87.6
5	서초구	7.6	중 구	87.1

주: ‘백분율 1’은 해당 자치구가 보유한 중앙부문 단체들이 서울 지역 전체 중앙부문 단체들 중에서 차지하는 비율을 의미함. ‘백분율 2’는 해당 자치구가 보유한 전체 단체들 중 중앙부문 단체가 차지하는 비율을 의미함.

체와 규모가 비슷해진다. 즉 서울 지역에서 공식적 성격을 띠는 단체와 비공식적 성격을 띠는 단체가 각각 절반 정도의 비중을 차지한다고 할 수 있다.

4. 서울 지역 시민사회의 부문별 지형

1) 중앙부문

비정부단체들의 활동공간으로서 중앙부문을 고찰해 보기 전에, 중앙 부문에서 활동하는 단체들이 물리적 공간으로서의 서울에 어떻게 분포돼 있는지를 살펴보면 <표 6>과 같다.

서울 지역에서 중앙부문을 무대로 활동하는 많은 단체들이 근거지로 삼고 있는 곳으로는 먼저 서울의 중심부라 할 수 있는 종로구·중구가 있다. 이 지역은 전통적으로 중앙부문의 단체들이 근거지로서 선호해온 곳으로 알려져 있다. 눈에 띄는 것이 마포구, 영등포구, 서초구인데, 이들 지역에 왜 많은 중앙부문 단체들이 분포해 있는지에 관해서는 추후에 좀

더 심도 깊은 분석을 통해 규명할 필요가 있다. 한편 지역 내 비정부단체들 중 중앙부문 단체의 비중이 높은 자치구들로 순위를 전환해 보면 강남구와 용산구가 새로이 떠오른다. 이들 지역의 비정부단체 생태계는 중앙부문을 중심으로 발달해 왔다는 의미다.

한국의 시민사회 논의에서 주류는 사회운동에 관한 관심의 연장에서 국가와 대비되는 시민사회의 등장을 민주화나 시민적 자유의 확장으로 설명하는 입장이다(조명래, 2001: 150). 이는 본 연구에서 지칭하는 중앙부문에 관한 설명과 일맥상통한다. 중앙부문에서 정치·사회적으로 두드러진 의미를 지니는 것은 국가나 시장에 대응하는 공익적 활동의 형성과 흐름이다. 이런 단체들의 대부분은 서울 지역 시민사회의 중앙부문을 무대로 활동해 왔다. 이에 따라 흔히 서울 지역 시민사회의 중앙부문과 한국의 주류적 시민사회에 관한 설명은 상호 혼동되거나 등치되는 경향이 나타난다. 하지만 서울과 다른 지역 혹은 한국의 시민사회 전체는 구분되어야 하며, 또한 서울 지역 시민사회 역시 중앙부문 외에도 광역과 기초라는 또 다른 부문들이 존재함을 환기해야 한다. 현실에서는 늘 중앙부문만을 가지고 서울 시민사회 전체를 설명하려는 시도가 빈번하게 나타나기 때문이다.

중앙부문에는 서울의 지역성을 띠지 않은 일반적 의제들을 다루면서 시민사회의 저변을 형성하는 다양한 단체들 — 이를테면 전래놀이를 보존하고 알리는 활동을 하는 단체 — 이 다수 포함되지만, 여기서는 정부나 대기업과 같은 중앙권력에 대한 대응이나, 한국 시민사회의 변화를 위해 활동해온 공익적 비정부단체들의 형성과 변화를 중심으로 그 흐름을 살펴보고자 한다. 문제는 이들의 흐름을 포착하는 것이 쉽지 않다는 점인데, 이를 해결하기 위한 방편으로 중앙부문에 등장한 여러 갈래의 비정부단체군(群)의 형성과 변화의 궤적을 중심으로 살펴보고자 한다. 이 과정에서 유사한 지향을 지닌 비정부단체들이 결성한 연합체들의 계보를 추적하는 것은 유용한 수단이 될 수 있다.

학술적인 개념은 아니지만, 시민단체나 보수단체 — 최근에는 진보적

시민단체와 보수적 시민단체로 불리는 경향이 있다—진보단체, 엔피오(NPO), 자원봉사단체 등 특정 지향을 공유하면서, 사회적으로 뚜렷한 흐름을 형성한 비정부단체군을 일컫는 사회적 용어들이 있다.⁴⁾ 1980년대 이전의 시민사회는 전반적으로 매우 위축되거나, 본격적으로 형성되지 않은 공간이었고, 여기에는 관변단체·친정부단체와 저항적 사회운동·반정부단체, 그리고 그 사이에 존재하는 중간단체—탈정치적인 의제나 가치를 추구하는 단체들—가 존재했다(조희연, 2004: 50~51, 117). 1980년대 들어서면서 시민사회는 독재에 저항하는 민주화운동(정치영역의 운동), 노동 3권의 실현이나 임금인상 등을 요구하는 노동운동(경제영역의 운동)에 의해 활성화된다. 이후 1980년대 중후반부터는 도시인들을 중심으로 생활상의 쟁점을 시민권적 문제로 해결하고자 하는 시민운동이 활발히 나타나기 시작했다(조명래, 2001: 163).

앞서 언급된 활동의 흐름을 이끈 주체들은 각각 진보단체와 시민단체로 불린다. 1980년대의 활성화된 투쟁의 성과를 바탕으로 진보단체들은 1989년 연합체인 전국민족민주운동연합(전민련)을 결성한다. 이후 민주주의민족통일전국연합(전국연합, 1991)을 거쳐 전국민중연대(2001)와 통일연대(2001)로 분리됐다가, 한국진보연대(2008)로 통합된 후 오늘에 이르고 있다. 최근 이들의 활동과 영향력은 매우 위축된 상태에 있다.

한편 시민단체들의 경우 1980년대 원형적인 시민운동을 형성했던 단체들로부터(조철민, 2014: 147~149), 경제정의실천시민연합(경실련, 1989)과 참여민주사회와인권을위한시민연대(참여연대, 1994) 창립을 경유해 본격적으로 활성화되고, 1994년 상설협의체체인 한국시민사회단체협의회를

4) 여기서 특정 성격을 공유하는 단체군을 지칭하는데 사용되는 용어들은 사회적으로 통용되고 있고, 비정부단체에 관한 논의에서 일정한 유용성을 지닌다. 하지만 이들은 학술적으로 엄밀한 개념은 아니어서 사용에 주의가 요구된다. 각 용어가 나타내는 특성이 지닌 모호함으로 인해 해당되는 대표적인 단체들을 떠올릴 수는 있지만, 정확하게 어떤 단체들이 포함 혹은 제외되는지 확정하는데 어려움이 있기 때문이다. 이들 단체군을 지칭하는 좀 더 엄밀한 개념화가 필요하지만, 이는 본 논문의 한계를 벗어나는 것으로 별도의 연구과제로 남겨두고자 한다.

결성한다. 이후 시민단체들은 환경, 여성, 인권 등 다양한 의제별로 분화되면서도 정치개혁이라는 공동의 과제를 중심으로 활동하면서 사회적 영향력이 높아졌다. 그리고 2000년 총선시민연대 활동을 계기로 그 영향력이 정점에 다다랐고, 이를 토대로 새로운 협의체인 시민사회단체연대회의(2002)를 결성해 현재에 이르고 있다.

진보·시민단체군에 이어 중앙부문의 풍경을 크게 변화시킨 것은 이른바 보수단체와 엔피오들이다. 진보적 시민운동의 활성화와 두 차례에 걸친 개혁적 성향의 정권출범이라는 사회적 조건에 대한 대응적 성격을 지닌 보수단체들의 활동이 1990년대 말에서 2000년대 초를 지나면서 급격하게 활성화 된다. 이러한 흐름은 1970년대 이후 보수진영 최대의 집단 행동으로 평가되는 일련의 대규모 집회시위 — ‘반핵·반김 자유통일 3·1절 국민대회’, ‘반핵반김 6·25 국민대회’, ‘건국 55주년 반핵반김 8·15 국민대회’ 등 — 를 계기로 가시화됐다(이나미, 2004: 152). 이어서 2000년대 초중반에 걸쳐 합리적인 보수를 지향하는 이른바 ‘뉴라이트’ 계열의 보수단체들이 활성화되기 시작했다. 이후 2008년, 2013년 두 차례에 걸친 보수성향 정권의 출범이라는 정치적 조건 속에서, 보수단체들은 이 시기 비정부단체의 증가를 이끄는 동력이 됐다. 이러한 흐름은 2005년 뉴라이트네트워크와 뉴라이트전국연합이라는 양대 연합체의 출범에서 시작해, 이후 사안과 시기에 따른 다양한 연합체들의 출현을 거쳐, 최근에는 354개 보수단체가 결집한 범시민사회단체연합(2012)의 결성으로 이어졌다.

한편 2000년대로 접어들면서 나타난 또 다른 변화의 한 자락에는 엔피오들이 있다. 한 조사에 따르면 1990년대에서 2000년대로 넘어오면서 비정부단체 활동의 중심이 권익주창형 시민운동에서 점차 사회서비스로 옮겨지고 있다(국무총리실 시민사회발전위원회, 2004: 27). 이는 물론 이 시기에 서비스 활동을 하는 단체들이 많이 창립된 것이기도 하지만, 기존에 존재하던 서비스 활동 단체들이 공동의 정체성을 형성하고 세력화하기 시작했다는 뜻이기도 하다. 이러한 흐름은 2006년 한국비영리복지관련단체연합회의 결성으로 가시화된 후, 2009년에는 국제원조 및 협력 단

체들까지 포괄하는 한국NPO공동회의 — 이들은 자체적으로 『한국개발 복지총람』을 발간한다 — 의 결성으로 이어졌다.

마지막으로 언급할 흐름은 자원봉사단체들이다. 한국에서 현재적 의미의 자원봉사가 시작된 것은 서울 올림픽이 열린 1980년대 말로 알려져 있다. 1990년대로 접어들면서 자원봉사단체들의 협의체 구성에 관한 논의가 진행되다가, 1994년 한국자원봉사단체협의회가 창립됐다. 이후 2003년에는 한국자원봉사협의회로 명칭이 변경됐고, 2005년 자원봉사기본법이 제정되면서 그 세력화가 가속화 됐다. 더불어 현재 한국자원봉사협의회와 유기적으로 결속되지는 않고 있지만, 각 지역별로 수많은 크고 작은 자원봉사단체들이 활동 중에 있어 가장 광범위한 규모를 지니고 있다.

중앙부문에는 가장 많은 단체들이 활동하고 있음을 살펴봤다. 특히 진보단체, 시민단체, 보수단체, 엔피오, 자원봉사단체 등 고유의 특성을 공유하는 단체들이 자신들의 정체성을 중심으로 결집해 세력을 이룬 몇 가지 중요한 흐름들의 형성해 왔다. 다양한 정체성을 지닌 비정부단체군들의 발흥은 중앙부문의 분화를 이끌었고, 이는 이 부문에 포함된 단체들의 급격한 증가를 추동하는 기제가 됐다.

2) 광역부문

앞서 중앙부문에는 절대적으로 많은 비정부단체들이 분포돼 있고, 시민사회에 관한 논의에서도 중앙부문이 중심에 놓여진다. 이는 역으로 광역과 기초리는 서울 지역 시민사회의 또 다른 부문들이 소홀히 다뤄지는 경향으로 나타난다. 이런 경향은 광역부문과 관련해서 더욱 강하게 나타난다. 광역부문과 관련해서 눈에 띄는 기본현황은 여기에 속한 비정부단체들의 조직구조와 관련이 있다. 앞서 광역부문은 다른 부문들에 비해 적은 수의 단체들이 활동하는 무대임을 확인했다. 여기에 광역부문에서 활동하는 단체들의 많은 부분(64.7%)은 본부-지부의 형태를 띠고 있다.

<표 7> 서울 지역 시민사회 부문별 조직구조 분포 현황

	중앙		광역		기초	
	단체 수	백분율	단체 수	백분율	단체 수	백분율
본부-지부	554	25.2	130	64.7	84	23.7
연대체	159	7.2	11	5.5	18	5.1
단독	1487	67.6	60	29.9	252	71.2

이는 중앙(25.2%)이나 기초(23.7%) 부문에 비해 훨씬 높은 수준이다. 광역 부문의 본부-지부 중 많은 경우는 중앙본부와 기초단위(자치구나 동) 지부 사이를 연결하는 중간지부 역할에 머무르고 있다. 본부-지부를 제외한다면 서울에 있는 2,876개의 단체 중 광역부문과 관련한 의제는 11개의 연대체와 60개의 단독단체 — 서울 지역 전체 비정부단체의 2.5% — 가 다루고 있다는 추정이 가능하다. 이는 인구 천만 명에 연간 예산 31조, 그리고 4만 6천 명의 공무원이 일하는 서울시청과 17개 투자·출연기관 및 유관 산하기관이 움직이는 거대도시 서울의 규모를 생각할 때 매우 열악한 수준이다.⁵⁾

이런 상황은 한국의 뿌리 깊은 중앙집권체제에 기인한다. 서울에 자원과 권력이 과도하게 집중되면서 서울이란 공간에 작동하는 정치권력은 중앙정부나 국가 전체와 우선적으로 관련된다. 이는 서울 지역에 고유하면서 자율적인 정치권력(도시정치)과는 다른 것이다. 서울이란 공간 내에서 권력 갈등은 서울시민과 서울을 다스리는 지배층과의 관계라기보다 서울에 거주하게 된 국가정치의 지배자와 그에 맞서는 저항적 시민집단간의 대립으로 설정돼 있다(조명래, 2001: 160). 이런 과정 속에서 중앙부문을 제외한 나머지 부문, 특히 광역부문은 서울 지역 시민사회의 역량이 원활하게 할애되지 않는 공간으로 남아있다. 서울 지역 시민사회 광역부문의 현황은 “서울도 지역이다”(서울시민연대·서울풀시넷, 2012: 8)라

5) 서울연구원 통계자료 참조(<https://www.si.re.kr>).

는 역설을 무색케 한다. 물론 본부-지부 중에도 서울환경운동연합이나 5개의 지부를 두고 서울 지역을 주된 활동무대로 하는 열린사회시민연합과 같이 독자적인 존재감을 드러내는 단체들이 있다. 또한 서울의 광역부문 의제를 전문적으로 다루는 서울시민연대와 주로 기초단위 풀뿌리 단체들의 연합체인 서울풀뿌리시민사회단체네트워크(서울풀시넷)와 같은 단체들이 광역부문의 활성화를 위한 단초를 마련하기도 했다. 하지만 현재 서울 지역 시민사회의 광역부문은 비정부단체들에서 아직 개척되지 않은 밋힌 땅에 비유할 수 있다.

3) 기초부문

광역부문 비정부단체들의 물리적 공간에서의 분포가 대체로 중앙부문의 그것과 유사하게 나타나는 반면, 기초부문의 경우 매우 다른 양상을 나타낸다. 많은 기초부문 단체들이 자리 잡고 있는 자치구들 중 상위순위를 보면 전혀 새로운 자치구들이 올라있다. 특히 관악구는 이후 순위 집단과 큰 차이를 보이면서 가장 많은 기초부문 단체들의 분포를 나타냈다. 한편 각 자치구가 보유한 전체 비정부단체 중 기초부문 단체의 비중에서는 도봉구가 가장 높은 것으로 나타났다. 도봉구와 강북구의 경우 절반 이상이 기초부문을 무대로 활동하는 단체들로 채워져 있다. 중앙부문과 기초부문을 비교해 보면 흥미로운 사례가 포착된다. 마포구는 종로구에 이어 두 번째로 많은 중앙부문 단체를 보유하고 있으면서, 동시에 관악구에 이어 두 번째로 많은 기초부문 단체를 보유하고 있다. 즉 활동 공간으로서 중앙부문과 기초부문이 고루 개발되고 있다는 의미다. 이러한 특성이 해당 자치구의 비정부단체 생태계에 어떤 영향을 미치는지, 그리고 이러한 특성이 어떤 사회적 조건에 기인하는지 등은 향후 본격적인 조사 분석을 통해 규명해야 할 질문들이다.

앞서 언급한 바 있듯, 기초부문의 비정부단체 수는 본 연구에서 제시된 통계수치보다 훨씬 더 늘어나야 한다. 이른바 국민운동단체들의 기초

< 표 8 > 기초부문 단체들의 분포와 비중이 높은 자치구 현황

순위	기초부문 단체들을 많이 보유한 자치구		보유한 단체 중 기초부문 단체의 비중이 높은 자치구	
	자치구	백분율 1	자치구	백분율 2
1	관악구	19.4	도봉구	55.6
2	마포구	7.1	강북구	52.1
3	강북구	7.1	노원구	46.3
4	노원구	5.4	중랑구	40.0
5	성북구	5.1	성동구	39.0
6	송파구	5.1	관악구	31.8

주: ‘백분율 1’은 해당 자치구가 보유한 기초부문 단체들이 서울 지역 전체 기초부문 단체들 중에서 차지하는 비율을 의미함. ‘백분율 2’는 해당 자치구가 보유한 전체 단체들 중 기초부문 단체가 차지하는 비율을 의미함.

단위 지부들이 본 연구가 활용한 『2012 총람 목록』에서 대다수 누락돼 있기 때문이다.⁶⁾ 대표적인 국민운동단체에는 한국자유총연맹, 새마을운동조직, 바르게살기운동협의회가 있다. 각각 과거 관변단체인 한국반공연맹(1963), 새마을운동 조직(1970), 사회정화위원회(1980)에 뿌리를 두고 있다. 이후 1980년대 후반 들어 시민사회가 활성화되는 흐름 속에 ‘국민운동단체’라는 이름으로 시민사회의 일원이 된다. 이들 단체의 중앙본부는 각각 개별법에 의해 재정을 비롯한 정부의 지원을 받으며, 각급 지부들의 경우 해당 지방자치단체의 보조금을 지원받는 경우가 많다.⁷⁾ 이를

6) 국민운동단체 역시 앞서 언급한 진보단체, 시민단체, 보수단체, NPO, 자원봉사단체와 마찬가지로 학술적 사용에서 주의가 요구된다. 이들 단체는 넓게는 보수단체에 포함되지만, 사회적으로 특히 정부와의 관계에서 특별한 위상을 지닌다. 한편 앞서 언급한 용어들이 주로 언론을 통해 통용되는 용어라면, 국민운동단체는 주무관청인 행정자치부를 통해 사용되는 행정적 용어다. 이들은 과거 관변단체라고도 불렸고, 기초자치단체 수준의 지부조직들은 지역사회에서는 직능단체로 불리기도 한다.

7) 이들 단체에 대한 정부지원의 근거가 되는 법령은 다음과 같다. 「새마을운동조직육성법」(1980년 제정), 「한국자유총연맹육성에관한법률」(1989년 제정), 「바르게살기운동조직육성법」(1991년 제정). 그 밖에도 각 지방자치단체들이 국민운동

<표 9> 3개 국민운동단체의 조직구조

부문		자유총연맹	새마을운동조직	바르게살기운동조직
중앙		한국자유총연맹	새마을운동중앙회	바르게살기운동중앙협의회
광역		서울특별시지부	서울특별시새마을회	서울특별시협의회
기초	자치구	구지회 (청년회, 여성회)	구새마을회 새마을문고구지부 새마을지도자구협의회 구새마을부녀회	구협의회
	동	동분회 (청년회, 여성회)	새마을문고 새마을지도자회 새마을부녀회	동위원회

자료: 한국자유총연맹(<http://www.koreaff.or.kr>), 새마을운동중앙회(<http://www.saemaul.or.kr>), 바르게살기운동중앙협의회(<http://www.sfbt.or.kr>).

토대로 3개 단체는 광범위하고 탄탄한 지부조직을 거느리고 있다. 기초 부문에서 활동하는 지부들의 주된 활동은 의식개선 캠페인, 환경·사회복지·재해구호 분야 봉사활동 등이다. 이들의 구체적인 조직구조는 <표 9>와 같은데, 지부조직이 25개 자치구와 423개 동마다 위계화된 지부조직들이 모세혈관처럼 촘촘하게 분포돼 있어 그 규모와 지역사회에서의 영향력은 절대적이다.

강북구와 강동구의 기초부문 단체들 간의 사회적 연결망 분석을 시도한 연구결과에 따르면 두 지역에 공통적으로 나타나는 경향은 다음과 같다. 첫째, 자원봉사단체와 사회복지단체가 단체 생태계의 중심을 차지하고 있다. 이는 기초부문 비정부단체들의 주된 활동의제는 사회복지이고, 주요 활동양식은 자원봉사임을 미루어 짐작할 수 있다. 둘째, 바르게살기운동협의회, 새마을부녀회, 새마을문고 등 국민운동단체가 주도적인 역할을 하고 있다. 하지만 이런 경향은 지역사회의 자생적인 풀뿌리 단체들의 성장을 위축시킬 우려가 있다(정민수·조병희·이성천, 2007: 69~70).

단체 지원을 위한 조례를 제정해 시행하는 경우가 있다.

기초부문에서 국민운동단체들이 강한 영향력을 갖는 경향은 최근까지 지속되고 있지만, 한편으로는 이러한 지형에 변화의 흐름이 나타나고 있다. 이런 흐름의 근원은 풀뿌리단체군이 형성되던 시기로 거슬러 올라간다. 앞서 1990년대 들어 중앙부문에서 활성화된 시민단체군이 형성한 흐름을 언급한 바 있는데, 이와 병행해서 기초부문에서 나타난 것이 풀뿌리단체군이 형성한 흐름이다. 1960년 군사정변 이후 중단됐던 지방자치제가 1990년대 초 부활되면서, 주민들의 활발한 참여를 통해 지역사회 권력감시와 생활세계 문제의 자율적 해결을 지향하는 풀뿌리단체들의 활동이 활성화되기 시작한다. 이들은 폭발적이진 않지만 꾸준히 성장했고, 2010년에는 연합체인 서울풀뿌리시민사회단체네트워크를 결성했다. 그럼에도 기초부문에서 지배적인 영향력을 지닌 국민운동단체들에 비해 상대적으로 협소한 공간을 점유하고 있었다. 하지만 서울시가 2012년부터 대대적으로 추진한 ‘마을 만들기 사업’은 이전의 판도를 바꿀 가능성을 지니고 있다. 2013년 한 해 동안 마을만들기 사업에 198억 원 가량의 예산이 투입됐고, 1,035개 마을공동체가 형성되고 1,509개의 주민모임—기존 단체가 아닌 주민들이 새로이 구성한—이 형성됐다(서울특별시, 2014: 26~27, 36).⁸⁾ 그리고 마을만들기 사업에 풀뿌리단체와 그 활동가·회원들이 적극적으로 참여하고 있다.

박원순 시장이 재보궐 선거를 통해 당선된 후 2012년부터 시작된 마을만들기 사업은 대규모의 예산과 행정력의 투입을 통해 짧은 시간에 큰 반향을 일으키고 있다. 또한 2014년 박원순 시장이 재선에 성공함으로써 이 사업은 2018년까지는 지속적으로 이어질 것으로 보인다. 마을만들기 사업이 기초부문 시민사회에 어떤 영향을 미칠지 아직은 예단하기 어렵다. 한편에서는 마을만들기 사업이 지역사회에 활력을 불어넣고 있고,

8) 서울시 마을공동체의 유형에는 다음과 같은 것들이 있다. 부모 커뮤니티, 공동육아, 다문화마을, 청소년휴카페, 마을미디어, 마을예술창작소, 마을 북카페, 한옥마을, 마을기업, 상가마을, 아파트공동체, 안전마을, 에너지 자립마을, 우리마을 프로젝트, 주민제안사업(공간) 주민제안사업(활동).

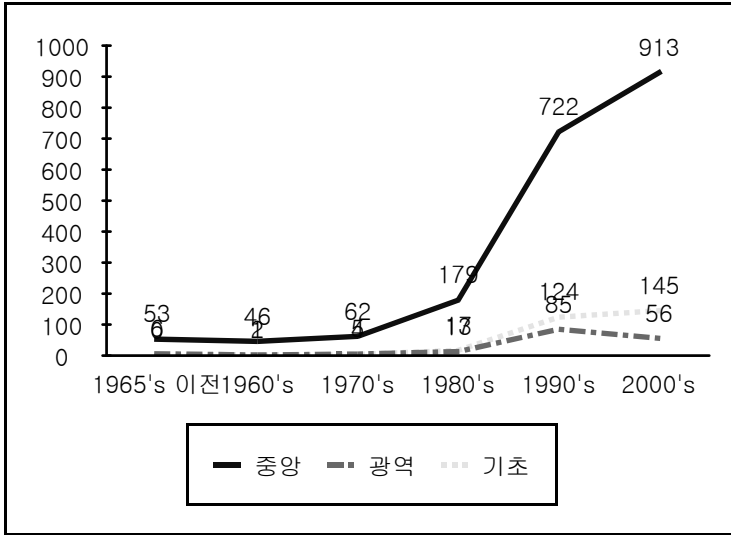
이를 통해 생겨난 다양한 마을조직들이 기초부문에 활약하는 비정부 단체들로 발전할 것이라는 기대가 있다. 다른 한편으로는 풀뿌리단체들의 역량과 여건이 아직 취약한 상황에서 지방정부 주도의 급속한 사업의 추진은 오히려 기초부문 시민사회의 자율성을 침식할 우려도 제기되고 있다. 실제 많지 않은 풀뿌리단체 활동가들이 마을만들기 사업 관련 중간지원조직들로 자리를 옮기면서 풀뿌리단체들의 인력부족 문제가 나타나거나, 풀뿌리단체들의 활동에 자발적으로 활동에 참여하던 주민들이 지방정부의 예산지원이 이루어지는 사업으로 옮겨가는 문제가 나타나기도 한다.

5. 서울 지역 시민사회의 전반적인 특성

서울 지역 시민사회의 지형을 중요한 사회적 의미를 지니는 다양한 비정부단체군의 흐름을 통해 간략히 살펴봤다. 당연히 앞서 언급한 흐름들 외에도 영향력을 갖는 또 다른 비정부단체들의 흐름들, 혹은 세력화 되지 않았지만 고유의 색채를 내는 다양한 단체들이 존재한다. 또한 지금도 새로운 단체와 흐름들이 형성되고 있을 것이다. 하지만 지금까지 본 연구가 진전시킨 논의들을 토대로 비정부단체의 활동공간으로서 서울 지역 시민사회의 지형에 관한 전반적인 특성을 이끌어 낼 수 있다.

서울 지역 시민사회는 상층의 중앙부문이 과도하게 발달한 반면, 저변의 광역과 기초부문은 상대적으로 저발달 상태에 놓여있다. 특히 허리에 위치한 광역부문은 그 사회적 의미에 비해 지나치게 왜소한 상태로, 전체적으로는 마치 포도주잔(wine glass)과 같은 형상을 띠고 있다. 서울은 거대도시이지만 비정부단체가 창립되고, 시민들의 참여와 자원을 이끌어낼 수 있는 잠재력에는 한정이 있다. 이러한 상황에서 시민사회의 잠재력이 중앙부문에 과도하게 집중된다면 나머지 부문이 저발전 상태에 머무를 수밖에 없다. 앞서 살펴봤듯 서울의 시민사회는 매우 젊은 상태

<그림 1> 연대별-부문별 신규창립 단체 수 변화 추이



다. 이는 최근 들어 창립된 단체가 많다는 뜻인데, 이는 다양한 비정부단체들이 약진하는 시민사회의 왕성한 분화에 힘입은 바 크다. 하지만 이러한 시민사회의 분화는 아직 중앙부문에만 한정돼 있다. <그림 1>은 각 연대별로 새로이 창립된 비정부단체 수의 변화추이를 보여주는데, 중앙부문의 성장이 압도적인 가운데, 광역부문은 2000년대 들어 다소 침체되고 있고 기초부문은 상대적으로 소폭이지만 꾸준히 증가하고 있다. 중앙부문에서 나타났던 시민사회의 왕성한 분화가 다른 부문, 특히 기초부문에서도 나타날지 귀추가 주목된다. 이와 관련해 전국 단위의 단체들에 비해 지역단체들의 성장 가능성이 더 크다는 견해가 일반적이지만(신동준·김광수·김재은, 2005: 95), 중앙부문 중심의 편중된 성장이 계속될 가능성도 배재할 수는 없다.

한국 시민사회 지형의 중대한 변화들은 정치·사회적 조건의 변화에 큰 영향을 받았다. 앞서 살펴본 것처럼, 1980년대 후반 민주화의 진전,

1994년 문민정부의 출범과 뒤이은 두 차례의 개혁적 성향의 정부출범, 그리고 최근 두 차례의 보수성향 정부의 출범은 시민사회의 지형, 특히 중앙부문에 큰 영향을 미쳤다. 기초부문 역시 2012년 재보궐 선거로 당선되고, 2014년 재선에 성공한 박원순 서울시장의 마을만들기 사업, 사회적 경제 활성화 정책 등에 의한 지형변화의 가능성을 보이고 있다.

마지막으로 짚어볼 서울 지역 시민사회의 특성은 중앙·광역·기초 각 부문이 상호 유기적으로 연결되기보다는 상호 단절적으로 존재하며, 각각은 서로 다른 기제에 따라 작동한다는 점이다. 시민사회가 지니는 힘의 원천은 구성요소 간의 연결과 협력임을 상기할 때, 이러한 경향은 매우 중요한 논의 주제로 상정된다. 하지만 서울 지역에 비정부단체들은 많아졌지만, 많은 경우 중앙부문의 단체들은 시민들의 일상으로부터 멀어지고, 광역부문은 비어있고, 기초부문의 단체들은 전체 시민사회의 맥락으로부터 떨어진 자족적 모임이 됐다. ‘괴리’, ‘공백’, ‘고립’으로 상징되는 각 부문이 지닌 한계는 부문 간 혹은 단체 간 연결성을 저해시켰다. 물론 중앙·광역·기초부문간의 경계가 명확한 것은 아니며, 각 영역이 완전히 독립적인 것은 아니다. 예를 들어 서울 시청 앞 광장사용 방식을 허가제에서 신고제로 바꾸는 것을 골자로 한 서울광장조례개정운동(2009) 국면에서는 중앙부문 시민단체들의 적극적인 개입을 통해 광역부문과의 연대가 이루어졌다. 또한 2011년에는 무상급식 정책에 대한 찬반을 둘러싸고 시민사회 내에서 양진영간 참여한 대립과 대응운동이 벌어지는 과정에서 광역부문과 기초부문 간의 연대가 이루어진 바 있다. 즉 서울 지역 시민사회는 중앙·광역·기초부문이 일상적으로는 상호 단절적으로 작동하지만, 정치·사회적 조건에 따라 상호 연계될 가능성 역시 상존한다는 의미다. 이와 관련해 중앙과 기초부문을 연결하는 매개적 위치에 있는 광역부문의 왜소화가 부문 간 상호단절의 구조적 원인이라는 가설의 검증 역시 후속연구의 중요한 주제로 상정될 수 있다. 앞서 언급한 서울광장조례개정운동이나 무상급식 정책 찬반운동의 사례들에서도 광역부문의 의제가 매개체 역할을 한 바 있다.

6. 결론

본 연구는 비정부단체들의 활동공간으로서 서울 지역 시민사회의 지형을 실증적으로 파악하고자 했다. 서울 지역 시민사회는 중앙·광역·기초 세 가지의 구별되는 부문으로 구획된다. 중앙부문이 과도하게 발달한 반면, 저변을 이루는 나머지 부문은 발달이 지체되고 있다. 특히 중앙과 기초부문을 연결하는 광역부문의 경우 매우 왜소한 상태에 머물러 있다. 또한 중앙·광역·기초 세 가지 부문은 상호 단절적으로 존재하며, 각각 상이한 양상을 띠고 있다. 중앙부문의 경우 다양한 비정부단체군들이 형성되고 상호 경합하는 등 분화가 활성화 되면서 폭발적인 성장이 이루어져 왔다. 광역부문의 경우 아직 개척되지 않은 공간에 비유될 수 있고, 오랜 시간 국민운동단체의 기초지부들에 의해 특징지어지던 기초부문의 풍경에서는 최근 서울시의 마을 만들기 사업 등을 계기로 새로운 변화가 나타나고 있다.

일반적으로 한국에서 현재적 의미의 시민사회가 시작된 시기는 1980년대 후반으로 간주된다. “하나의 시민사회를 창조하는데 60년이 걸린다”는 Dahrendorf의 명제에 비추어 볼 때(에드워즈, 2004: 203), 2010년대를 지나면 한국의 시민사회는 시작된 지 그 절반인 30년을 경과하게 된다. 따라서 아직 조사·연구가 이루어지지 않은 2010년대 시민사회가 전개될 양상은 귀추가 주목된다. 시민사회는 2000년대까지는 폭발적인 성장이 이루어지고 있고, 중앙부문과 같이 활발한 분화가 이루어지고 있거나, 기초부문처럼 이제 막 분화가 시작되는 등 활발한 변화와 성장의 시기를 겪어 왔다. 하지만 한국 시민사회 30년을 경과하면서 이러한 성장세가 계속될지, 아니면 성장이 둔화되고 특유의 경로를 따라 안정화될지 지켜볼 필요가 있다. 또한 중앙·광역·기초 부문과 관련해 중앙부문의 성장세가 계속될지, 광역과 기초부문에서 중앙부문과 같은 활발한 분화와 성장이 나타날지, 그리고 이를 통한 서울 지역 시민사회의 지형에 큰 변화가 나타날지 지켜보아야 한다. 아직은 시민사회의 최종적인 지형에 관해 말할

수 없다. 하지만 형성기에 해당하는 지금 시점에서의 시민사회에 관한 분석의 시도는 향후 전환기와 안정기에 접어들 한국 시민사회에 대한 연구의 밑거름이 될 것이다.

앞서 본 연구의 목적을 서울 지역 시민사회에 관한 밑그림을 그리고 여기에 질감과 색채를 입힌 지형도를 얻는 것이라 언급한 바 있다. 돌이켜 보니 서울 지역 시민사회에 관한 밑그림은 얻었으나 명확한 질감과 채색의 표현에는 이르지 못한 채, 그저 기본적인 명암과 형상을 구분할 수 있는 애벌채색에 머무른 듯하다. 특히 분포된 단체숫자의 편중을 넘어 각 부문에 포함된 단체들의 사회적 영향력의 차이나, 각 부문 간 상호작용에 나타나는 특성 등을 포착하기 위한 좀 더 심층적인 분석의 필요성이 제기된다. 이는 본 연구가 지닌 한계임과 동시에, 후속 연구에서 해결해야 할 과제이기도 하다. 본 연구는 서울 지역 비정부단체들에 대한 장기적인 조사연구의 계획 속에서 시작된 것이다. 향후 다양한 연구들을 통해 서울 지역 비정부단체들이 어떤 가치를 가지고 무슨 활동을 어떻게 펼치고 있는지에 관한 구체적인 조사가 수반돼야 한다. 또한 하나의 덩어리 혹은 모래알처럼 흩어진 개별 단체들의 총합이 아닌, 다양한 세력들의 경합 속에 나타나는 시민사회의 동학을 포착해내야 한다. 이를 통해 서울 지역 시민사회에 관해 더 잘 이해할 수 있고, 시민사회와 관련해 활동하는 다양한 관계자들 간의 공통된 인식과 시민사회의 발전방향 모색에서 정확하고 유용한 지식을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

원고접수일 : 2015년 2월 4일

1차심사완료일 : 2015년 2월 25일

1차수정완료일 : 2015년 3월 5일

2차심사완료일 : 2015년 3월 17일

게재확정일 : 2015년 3월 18일

최종원고접수일 : 2015년 3월 20일

❖ Abstract

The terrain of civil society as an activity space for the
Non-Governmental
organizations(NGOs) in Seoul

Cho, Chul-Min

This empirical study aims to examine the terrain of civil society in Seoul, where the non-governmental organizations(NGOs) work in three different sectors; national, regional, and local. While the central sector has excessively developed, the other two sectors that make the basis of civil society remain underdeveloped. Particularly, the regional sector that links the national and the local is far left behind. Not only being disconnected from each other, but also all three sectors are diverse in features. The national sector has experienced an explosive growth, as various non-governmental groups formed and competed each other in this sector. Whereas, the regional sector can be described as ‘unexplored’ space and the local sector, which had long been characterized by the local activities of the ‘National Movement Organization’, demonstrates new changes originated from the recent ‘Community Building Project’ by the Seoul Metropolitan Government.

Keywords: Seoul, Non-Governmental Organizations(NGOs), Activity space,
Terrain of civil society; National, Regional, Local

참고문헌

- 국무총리실 시민사회발전위원회. 2004. 『한국 시민사회 발전을 위한 청사진』.
- 김영래. 1999. 『한국 비정부조직(NGO)의 현황과 과제』. 한국정치학회 국회학술회의 발표문.
- 김영정. 2001. 『지역 NGO 실태와 활성화 방안』. 《지역사회학》 3권 1호, 257~278쪽.
- 김태룡. 2003. 『한국의 시민사회와 지역 NGO』. 《한국정책과학학회보》 7권 3호, 2~24쪽.
- 김혁래. 1997. 『한국의 시민사회와 비정부단체(NGO) 연구: 현황 및 발전전략』. 《동서연구》 9권 2호, 37~68쪽.
- 김희경. 2014. 『서울시 여성NGO 현황분석 및 성장생태계 조성방안』. 서울시 여성가족재단.
- 박상필. 2011. 『NGO학: 자율·참여·연대의 동학』. 아르케.
- _____. 2013. 『서울시 풀뿌리 NGO』. 서울특별시청.
- _____. 2014a. 『광주시의 시민운동역량 분석』. 《동서연구》 26권 3호, 55~82쪽.
- _____. 2014b. 『한국 시민사회의 현황과약을 위한 연구모델 개발』. 《지역과전망》 29권, 469쪽.
- 박상필·이민창. 2013. 『광주지역의 시민운동 역량 측정』. 《시민사회와 NGO》 11권 1호, 33~64쪽.
- 박인권·이선영. 2012. 『서울의 저항과 대안의 공간 및 운동 변화 분석』. 《공간과사회》 22권 4호, 5~50쪽.
- 박태규. 2000. 『한국의 비영리부문의 경제적 규모추계』. 한국비영리학회 창립총회 발표 논문.
- 서울시민연대·서울풀시넷. 2012. 『2012 서울지역 풀뿌리단체 현황조사 보고서』. 서울특별시청.
- 서울특별시. 2014. 『2013 서울시 마을공동체 백서: 서울·삶·사람』.
- 송재봉. 2013. 『NGO 현황 및 실태조사 보고서』. 충북NGO센터.
- 시민운동정보센터 편집부. 2012a. 『2012 한국민간단체총람』. 시민운동정보센터.
- _____. 2012b. 『한국시민사회연감 2012』. 시민운동정보센터.
- 신동준·김광수·김재운. 2005. 『한국 시민단체의 성장에 대한 연구』. 《조사연구》 6권 2호, 75~101쪽.
- 에드워드 서유경 역. 2004. 『시민사회: 이론과 역사, 그리고 대안적 재구성』. 동아시아.
- 윤상철. 2005. 『1990년대 한국 사회운동: 분립과 중앙집중성』. 《경제와 사회》 제66

- 호, 39~71쪽.
- 이나미. 2004. 「한국의 보수단체의 이념적 분화」. 《시민사회와 NGO》 2권 2호, 149~150쪽.
- 이남주·권혁태·박상필·박윤철·박은홍·손혁재·조경란·조효제·차명제. 2005. 『아시아의 시민사회(II): 현재와 전망』. 아르케.
- 장수찬. 2013. 『충남도 시민사회 기초조사 보고서』. 충청남도청.
- 정민수·조병희·이성천. 2007. 「지역사회 자발적 결사체의 연결망과 지역사회 역량」. 《보건행정학회지》 17권 4호, 54~81쪽.
- 조명래. 2001. 「도시 시민사회의 이해」. 《공간과 사회》 16호, 149~184쪽.
- 조철민. 2014. 「YMCA, 홍사단, YWCA의 활동을 통해본 시민운동 행위양식의 형성과 변화의 궤적(1981~2010)」. 성공회대학교 박사학위논문.
- 조희연. 2000. 「한국 시민사회단체(NGO)의 역사, 현황과 전망」. 김동춘. 『NGO란 무엇인가』. 아르케. 127~156쪽.
- _____. 2004. 『비정상성에 대한 저항에서 정상성에 대한 저항으로』. 아르케.
- 주성수. 2006. 『한국 시민사회지표: CIVICUS 국제공동연구 한국보고서』. 아르케.
- 차명제. 2014. 「시민운동지표(CAI)로 분석한 전라북도와 광주광역시의 NGO 역량 평가」. 《담론 201》 17권 1호, 209~244쪽.
- 토크빌. 임효선·박지동 역. 1997. 『미국의 민주주의 I』. 한길사.

- Anheier, H. 2004. *Civil Society: Measurement, Evaluation*. Policy. Earthscan.
- Foley, M. and Edwards, B. 1996. "The Paradox of Civil Society." *Journal of Democracy* 7(3), pp. 38~52.
- Klandermans, B. 1993. "A Theoretical framework for comparison of social movement Participation." *Sociological Forum* 8(3), pp. 383~401.
- O'connell, B. 1994. *People power: service, advocacy, empowerment*. Foundation Center.
- Salamon, L. and Anheier, H. and List, R. and Toepler, S. and Sokolowski, S. W. 1999. *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*. Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L. and Anheier, H. 1997. "Toward a common definition." Salamon and Anheier. *Defining the Nonprofit Sector*. Manchester University Press.
- Salamon, L. and Sokolowski, S. W. and List, R. 2004. "Global Civil Society: An Overview." Salamon et al. *Global Civil Society: Dimension of the Nonprofit sector*, Vol. 2, Kumarian. pp. 3~60.
- Skocpol, Teda. 1999. "Making sense of the civic engagement debate." Skocpol, T. and Fiorina, M.(Eds.) *Civic engagement in American democracy*, Brookings Institution Press, pp. 1~23.
- Woolvin, M. 2012. "Mapping the third sector in rural scotland: an initial review of the

literature.” Scottish Government Social Research(<http://www.scotland.gov.uk/social-research>).