

시민사회의 변화와 사회적 자본, 그리고 시민역량

| 이재혁 | 서강대학교 사회학과 교수 (dalpang22@paran.com)

지난 세기말 동구권의 몰락과 함께 세계는 이제 전 지구적 시장체제로 접어들고 있다. 이것이 과연 시장 민주주의 외에 더 이상의 대안적 정치경제 체제는 없다라는 식의 ‘역사의 종말’ (Fukuyama, 1992)인지 아니면 시장의 ‘폭주’가 제동 없이 진행되는 신자유주의의 비극인지는 판단하기 어렵고 또 그러한 평가는 본고의 목적이 아니다. 본고의 관심에서 주목할 점은 러시아를 위시한 구 동구권이 시장경제로 전환하는 과정과 그에 따른 많은 경제적 사회적 문제들 속에서 시민사회에 대한 관심이 재조명 되었다는 사실이다. 그간 서구에서 자본주의 체제의 모순과 계급 지배의 관심에 대한 일종의 진보담론으로서 시민사회가 주로 논의되었던 반면, 구 동구권에서 촉발된 시민사회의 관심은 보다 고전적 자유주의 관점에서의 것이라고 볼 수 있다. 개인 간에 일어난 비공식적 관계의 생산적 효과에 주목하면서 시작된 사회적 자본의 논의가 자연스럽게 이러한 시민사회 논의의 활성화와 접목되고 있다. 사회적 자본의 효과는, 비록 개념적 수준의 혼란과 논란이 진행되고 있지만(이재혁, 2007), 경제적 효과를 넘어서 시민적 효능감과 민주주의의 성공적 운영이라는 측면에서도 주목 받고 있다(많은 연구들 중에서 Putnam 편집, 2002 참조).

국가와 시정의 관계는 시민의 역량, 시민사회의 수준과 긴밀하게 연계되어 있음

전 지구화(globalization)와 함께 시장 그리고 시장논리가 전면적으로 확대되는 추세에 비하여 국민국가의 영향이 약화되고 있다는 진단이 나오고 있다. 아래에 약술할 몇 가지 추세들과 함께 현재 진행되고 있는 지구적 변화의 전반적 맥락을 고려하면 ‘국가 - 시장 - 시민사회’ 간의 기존 구분과 관계설정에 근본적인 변화가 일어나고 있다고 볼 수 있으며, 그에 따른 새로운 인식이 요구되고 있다. 우선 각각의 영역 구분 자체가 점차 희미해지고 있으며, 나아가 각각의 관계는 보다 역동적인(혹은 contingent) 성격으로 변하고 있다(김호기, 2007 외 참조). 확실한 것은 시민의 주도적 역할과 그에 따른 시민역량 및 시민적 덕성이 보다 중요해지고 있다는 점이다. 국가(보다 좁게는 정부)와 시장의 상호보완적 관계 성공 여부에는 시민의 역량과 공공성에 기초하는 시민문화의 성립여부가 긴밀하게 연계되어 있다. 아래에서 우리는 시민사회와 시민성(civic character)의 구성이 중요해지는 맥락을 간략히 소개하고

이러한 관점에서 한국사회가 현재 직면하고 있는 몇 가지 문제점들을 논의해 보기로 한다.

❖ 시대적 변화의 맥락과 방향

한반도의 근대국가는 냉전질서의 태동과 함께 시작되었고, 60년대 이후 박정권의 개발독재는 물론 극심한 정치적 냉전질서(및 남북대결 구도), 경제에서의 국가주의와 포디즘 등의 맥락에서 진행된 것이다. 80년대 중반을 기점으로 민주화가 진행되면서 정치와 경제 양 측면에서 기존의 국가주의가 한풀 꺾이는 고비가 진행되어 왔다. 필자가 지적하고자 하는 것은 바로 어떤 고비가 있었고, 이 고비는 전 세계적 질서의 변환과 맥을 같이 하고 있다는 점이다. 냉전, 이데올로기, 근대주의 프로젝트, 케인즈주의 국가개입, 포디즘 등등을 한 축에, 그리고 탈냉전, 탈이데올로기, 탈근대주의(post-modernism), 국가주의 계획경제의 몰락, 유연생산 등등을 다른 축에 놓는다면 대략적이거나 오일쇼크 이후 70년대 중반부터 80년대 중반까지 시점에서 그 분기점을 그려 볼 수 있다. 변화의 대략적인 방향은 수직적인 것(hierarchy), 의도적인 계획과 통제, 동원과 일사불란, 양적 투입 등의 축에서 수평적인 것(network), 중심 없는 조율, 자율, 유연과 질적 고려 등의 축으로의 이동으로 생각해 볼 수 있다.

시민사회 구성과 관련한 주요 배경 요인들로서 다음과 같은 변화의 주요 축 4가지를 고려할 수 있다. 1) 인터넷과 디지털 기술 - 인터넷이 갖는 중요한 함의는 지식과 정보의 전 지구적 연결이라는 현상이며, ‘지구적 두뇌(global brain: Bloom, 2000)’라는 개념이 등장하고 있듯이, 이는 단지 IT관련 기술의 진보나 그로 인한 편이성 차원 이상의 근본적인 함의를 갖고 있다. 2) 시장주의로 전환 - 금융과 기술 영역을 중심으로 점차 가속화되는 전 지구화 경향에 비추어 볼 때, 경제 영역에서 시장적 투명성, 공정성 그리고 효율성의 압력은 경제운용의 시장주의적 전환을 대세로서 요구하고 있다. 3) 탈냉전과 탈정치국가 - 지난 세기를 점철했던 이데올로기의 대립 시대는 저물고 있으며, 그와 함께 대립의 주체였던 국민국가도 와해되고 있다. 정확히 말해서는 국가의 성격이 탈정치화하는 즉 ‘서비스국가’로 점차 변화하는 와중이라고 볼 수 있다. 이는 크게는 기존의 국가 vs. 시민사회 간의 전통적 관계에도 근본적인 변화가 요구되고 있음을, 그리고 작게는 사회 내 정치영역의 초점과 물이 변화하고 있음을 함의한다. 4) 중심 없는 광장에서의 주체 - 사회의 가치는 다원화되고 있으며, 정치적 쟁점의 문화화라 할 수 있는, 근대적 윤리의 무거움에서 탈근대적 ‘선호의 가벼움’으로의 이행이 문화영역을 중심으로 진행되고 있다. 가치다원화와 개인주의 확산으로 말미암아 사회문화적 코드는 점차 위계와 통제에서 분권과

시민사회 구성의 네 가지 배경 요인

- (1) 인터넷과 디지털 기술
- (2) 시장주의로 전환
- (3) 탈냉전과 탈정치국가
- (4) 중심 없는 광장에서의 주체

즉발적 질서(spontaneous order)의 방향으로 전환되고 있다. 역설적으로, 성원 간 연결의 중요성이 증가되는 것과 동시에 자유롭고도 타산적인 주체의 중요성도 증가되고 있다. 즉 중심 없는 광장의 문화이다.

❖ ‘네트워크 사회’와 시장질서

네트워크 사회는 분권과 경쟁을 특징으로 한다는 점에서 시장원칙과 상호 친화적임

네트워크 사회의 주요한 한 특징은 링크의 비예측성과 무정형성이다. 우리가 ‘네트워크 사회’(Castells, 1996)라고 지칭할 때, 거의 그 말의 정의상, 그것은 단순히 미리 기획되거나 예견되는 연결망의 발현을 의미하지는 않는다. 이것은 정보의 자유로운 흐름과 더불어 그 복잡성의 규모가 매우 커진다는 것을 의미한다. 자유로운 연결과 정보 흐름은 창의성과 예측치 못한 시너지 효과를 가져오는 주요 매트릭스가 된다. 링크의 근본적인 비예측성과 시너지 효과는 곧, 그 폭발력이 함의하는 긍정/부정의 양면을 갖고 있지만, 그 기본속성상 개인적 자유와 자발성을 전제하고 있다.

네트워크 사회에 있어 분권과 경쟁은 비단 ‘경제적’ 영역뿐 아니라 정치적 시민 사회의 구성에 동일하게 적용되고 있다. 네트워크가 수반하는 정보의 복잡성은 인위적으로 통제하는 데 근본적인 한계가 있음을 나타낸다. 기본적으로 자유로운 흐름을 전제하는 네트워크 사회에서 네트워크 연결현상은 기본적으로 즉발적 질서의 형태와 원리를 따르게 된다. 즉 중심 없는 자체 조율(centerless coordination)이 질서의 기제이다.

분권과 경쟁이라는 시장주의적 압력은 민주주의, 개인주의, 그리고 분권적 발전과 맥을 같이하고 있다. 이들은 중심 없는 관계망에서 국부적 행위들이 즉발적으로 전체적 조화를 만들어 내는 것과 비슷한 논리를 공유하고 있다. ‘구체적인’ 인간관계를 통한 사회연결과 그가 대변하는 공동체는 이제까지 언뜻 개인주의적 주체에 기반한 ‘추상적인’ 시장질서와 상충하는 모습을 보여 오곤 했으며, 기존의 국가와 시민사회는 기본적으로 이러한 맥락에서 특징지어져 왔다. 그러나 이제 그 사회적 연결의 양상, 그리고 국가-시민사회 연결의 양상은 디지털 기술과 전 지구적 연결의 맥락에서 이전과는 사뭇 다른 모습을 보이게 되는데 그 변이와 구체적 전개 과정에 대한 이해가 필요하다.

다양한 사회적 가치들을 비교적 쉽게 공존할 수 있게 한다는 면에서, 시장원리는 자연스럽게 다원화된 사회를 지지하게 된다. 본래 시장과 민주주의는 같이 가게 되어 있는, 상호 친화적인 것이다. 분권과 중심 없는 조율이 바로 생산성의 바탕이 되는 네트워크 시대에 있어서, 시장 원칙의 확립은 정치적인 이유에서뿐 아니라 경제적인 이유 혹은 경제발전이라는 명분에서도 흔들릴 수 없는 전제라 하겠다.

❖ '게임'의 공정한 심판, 자율적 공, 그리고 법의 지배

분권과 경쟁이 공정하고 효율적인 결과로 연결되기 위해서는, 그 전에 게임의 룰이 공정하고 엄밀하게 서 있어야 한다. 시장은 그 작동을 위해 다양한 법적 제도적 기본절차들의 완비를 요구하고 있는데, 이러한 공공적인 제도적 장치는 물론 정부가 가장 큰 책임을 지게 되는 영역이기 때문이다. 정부의 가장 큰 역할은 바로, '게임'의 공정한 심판 역에 있다고 할 수 있다. 바로 기본적인 '법적 질서(law and order)'의 확립, 그리고 그 점에 대한 시민과 시민사회의 신뢰가 정부의 가장 중요한 역할이자 기여이다. 게임의 룰에 참여자 모두가 수긍할 때, 즉 룰이 플레이어 모두의 것으로 인식될 때, 패자는 결과에 승복할 수 있다. 경제영역에서 국가의 과도한 개입이나 정치과잉이 가져오는 문제의 하나는 바로 시장 경쟁의 패자가 그 결과의 형평성에 대해 승복하기 어렵다는 점에 있다.

공에 대한 개념을 올바르게 세울 필요가 있다. 시장이 올바르게 작동하기 위해선 그 이전에 계약과 소유권 등에 대한 제도가 완비되어 있어야 하는 것과 마찬가지로, 시민사회의 자발적 질서가 가능하기 위해서는 법적 제도를 포함하여 관행적으로도 공에 대한 개념이 바로 세워져야 하며 이에 대해 정부와 국가는 중요한 역할을 찾을 수 있다. 위로부터의 구획화와 관리는 아니지만, 시민사회의 질서는 시민 각개의 사적 이해에서 분리되는, 그리고 동의되는, 정당화된 공의 개념을 시민 스스로가 받아들이는 관행 및 의식이 정립되어 있어야 하며, 이를 위해 공권력이 기여할 수 있는 중요한 역할은 바로 법질서의 올바른 수행에 있다. 즉 직접적인 개입과 관리가 아니라 자율적 공의 질서에 대한 초석을 놓는 일이다. 이 문제는 법의 지배가 어떻게 실현되는가라는 문제와 직접적으로 연결되어 있다.

한국에서 '법치'를 거론하지 않은 적이 없고, 특히 얼마 전 초유의 대통령 탄핵 사태를 맞아 더더욱 많이 회자된 개념이기도 하다. 그런데, 이상하게도, 서구 특히 영미의 오랜 민주전통의 초석인 이 법치의 개념이 매우 혼란스럽고 나아가 종종 완전히 반대의 뜻으로 쓰이는 경향을 목도하게 된다. 法治는 영어로 두 가지로 표현할 수 있다. Rule by Law, 그리고 Rule of Law. 전자는 '법규에 의거한 통치', 후자는 '법의 통치'로 아마 구분하여 번역할 수 있을 것이다. 서구에서도 영국과 미국, 즉 不文法の 전통이 확립된 곳에서 rule of law 개념이 가장 명확하게 들어맞을 수 있는데, 이는 말 그대로 자의적 권력이 아닌 법 원칙에 의한 공적 질서의 확립을 의미한다. 여기서 법 조문이 아니라 법 원칙에 의한 질서라는 점에 유의할 필요가 있다. 불문법은 판례 등을 통해 전통적으로 준수되는 어떠한 추상적 원칙을 지금 시점의 구체적 사안에 대해 적용하는 것을 말한다. 여기서 중요한 것은 전통적으로 이어지고 또 성원 간에 공통적으로 동의할 수 있는 어떠한 추상적인 원칙을 통해 현 시점

교육시민사회의 자발적 질서, 자율적 공의 질서는 법의 지배가 실현되는 방식과 직접 연결되어 있음

의 구체적인 갈등과 알력을 해석한다는 점을 유의해서 볼 필요가 있다(이러한 연원은 서양 고대로부터 중세를 통해 이어지는 자연법 전통까지 연원이 소급될 수 있다). 법규에 의거한 통치, rule by law는, 그 자체는 어떠한 자의적 개인 권력을 반대한다는 면에서 법의 통치와 유사하다. 정해진 법이 보편적이고 공평무사하게 집행된다는 면에서는 매우 바람직한 근대적 법질서를 지향하고 있다. 그런데 여기에 매우 독소적으로 이용될 여지 또한 숨어 있다.

법규에 의거한 통치(Rule by law)는 '자의적 개인권력에 반대한다'는 것을 지향

우리 사회에서 일상의 다툼 끝에 종종 듣게 되는 말로 “법대로 하자!”라는 말이 있다. 우리 감각에서의 ‘법’은 구체적인 어떤 조항을 의미한다. 물론 그것은 소위 민주적이고 정당한 절차를 거쳐서, 즉 국회를 통과해서 공인된 강제 조항이다. 무엇이 문제인가? 공권력의 힘은 그리고 그 오남용과 과잉은 모두 이러한 ‘법 조항에 의거한 통치’와 그런 ‘법치’에 대한 일반적 인식에 깊숙이 관련되어 있다. Rule by law는 그 운용에 따라 법의 통치가 될 수도 있고 전체주의의 초석이 될 수도 있다. 법에 의한 통치는, 여기서 그 ‘법’이 특정한 구체적인 법조항을 의미한다면, 그것의 본래 목적 즉 자의적인 권력의 행사를 막는다는 의미에서 법치 정신을 오히려 소멸시키는 결과를 초래할 수 있다. 간단히 말해서, 어느 전체주의 사회이건 소위 ‘법’에 의거하지 않은 경우는 없다. 역사적으로 나찌나 파쇼도 소위 ‘민주적이고 정당한 절차’를 거쳐서, 즉 국회에서 나름대로의 정당성을 받은 ‘법치’ 국가체제인 셈이다. 오늘날의 수많은 독재체제들에서 법은 유효한 독재체제의 칼날로 작용하고 있다. 법(조항)이, 일단 만들어지면, 그 자체로서 정당성을 확보한다는 생각은 그야말로 민주사회를 죽이는 독약으로 작용한다. 전체주의 정권은 허수아비 입법기제를 통해 온갖 법(조항)을 만들고 입맛에 맞게 그를 적용해 정적과 시민들을 움아매는 ‘적법한’ 수단으로 사용하게 된다. 나찌도 파쇼도 다 ‘법치’가 되는 점을 잘 생각해 봐야 한다. Hans Kelsen이 완성한 소위 실정법 사상은 바로 나찌를 법치국가로 만드는 아이러니를 범하게 된다.

‘법은 그 자체로 정당성을 지닌다’는 생각은 민주사회를 죽이는 독약으로 작용할 수도 있음

하이예크(Hayek, 1976)가 강조하듯이, 법의 지배(rule of law)는 추상적 원칙, 즉 정의에 대한 보편적 관념에 의거한 법질서 체제를 의미한다. 이것은 구체적인 법조항이, 그것이 어떠한 절차를 통해 이루어진 것이건, 법질서를 만들어 내는 것이 아님을 의미한다. 지난 세기의 다양한 전체주의 체제들의 예에서 보이듯이, 심지어 대중의 다수 의사에 의해 정해진, 즉 소위 ‘민주적’ 절차를 통해 정해진 법이라 하더라도(물론 이때 대중의 의사는 대개 대중 조작과 선동이 반드시 게재되기 마련이다), 그러한 구체적 법조항에 의거한 법질서를 만들어 내려는 노력은 결국 억압체제, 혹은 보다 본고의 취지에 맞추어 말한다면, 시민사회의 질곡을 가져오게 된다. 즉 민주적(즉 다수의 의견에 근거한) 절차 자체가 법질서에 대한 정당성을 확보하는 것은 아니라는 말이다.

정부의 올바른 법질서 수행에 있어 두가지 점이 먼저 전제되어야 한다. 첫째, 정

의(justice)에 대한 시민들 간의 광범위한 동의와 인식이 필요하다. 둘째, 질서의 상(image)에 대한 올바른 개념이 정립되어야 한다. 질서의 상은 두 가지 종류가 있다. 하이에크(Hayek, 1976)의 구분을 따르면 우리는 그것들을 만들어진 질서(made order)와 자연적인 조화를 뜻하는, taxis(즉 organization)와 kosmos(즉 spontaneous order)로 각각 구분해서 생각해 볼 수 있다. 전자는 구체적인 사안에 대해 구체적인 지시를 수반하는 명령(command)에 의거하고 후자는 추상적인 원칙들(system of abstract rules)에 의거한다. 법의 통치(rule of law)가 지향하는 궁극적인 질서의 상은 바로 추상적 원칙에 의거하는 kosmos이다. 물론 이 원칙들은 성원들의 정의에 대한 광범위한 합의에 기초하게 된다. 중요한 점은 법질서는 구체적인 사안들에 대한 구체적인 법조항의 적용에 의거하는 것이 아니라 추상적인 원칙의 유지라는 성격의 것이라는 점이다. 현실은 계속 변화하고 있으며 이는 사회의 복잡성이 더해지는, 특히 작금의 네트워크 사회에서 더욱 그러하다. 즉 고정된 조항에 의거하여, 수시로 변화하는 미묘한 구체적인 현실사안에 대한 구체적인 명령의 적용은 적실성이 떨어지게 마련이다. 그러나 보다 중요하게 근본적인 차원에서 지적되어야 할 점은, 공통적으로 동의할 수 있는 법원칙은 개별 구체적 사안들에 대한 판별에 있어 사전적으로(ex ante) 그 결과의 비예측성(unpredictability)이 유지되어야 한다는 점에서 추상적인 성격을 띠 수밖에 없다는 점이다. 병영사회(barrack society)를 이상으로 생각하지 않는 한 그러한 ‘만들어진 질서’, 즉 organization을 사회 전체의 질서의 상으로 삼을 수는 없는 것이다.

질서와 정부의 역할에 있어서 다소 소극적 접근(negative approach)이 필요하다. 첫째, 분권과 견제의 구조화를 통해 정치적 과잉결정의 여지를 없애고, 둘째 시장에 대한 보다 높은 신뢰와 함께 경제영역에 대한 주도적인 게임 참여자로서 개입을 자제해야 한다. 셋째, 대신 공의 영역에 있어 사적인 점유에 대해 엄정하게 규칙을 준수하는 모습을 보임으로써 이 영역이 시민 모두의 것이라는 점을 정립해야 한다. 정치과잉과 작의적 법운영이 있는 한, 즉 질서는 ‘저들의 질서’라는 의식이 있는 한 공의 영역에 대한 엄정한 준수는 물론 불가능한 일이다. 네트워크 시대에 있어 비예측적인 시민사회의 즉발적 질서가 만일 이러한 공의 의식이 없이 진행된다면 그것은 이전투구의 혼란 아니면 그에 대한 반응으로서 나타날 생기 없는 경찰국가 둘 중 하나로 귀착될 위험이 있다.

❖ ‘연줄사회’에서 ‘시민적 신뢰사회’로의 이행

시민사회는 시민들의 자발성과 참여의식에 기반한 각종 결사체와 공동체들이 주요한 구성 요소이다. 시민은 원자화된 개인이 아니라 동료시민과의 결사와 모임

올바른 법질서 수행의 두 가지
전제
첫째, 정의에 대한 시민들의 광
범위한 동의와 인식
둘째, 질서의 상(image)을 올바
르게 정립

과 조직 속에서만이 비로소 시민으로서의 의의와 역할을 할 수 있는 것이다. 시민사회는 개인의 사적 영역들과 그들의 공공적 영역을 매개하는 위치에 있으며, 이러한 시민사회의 활력을 진단하는 가장 직접적인 지표는 이들 결사체와 모임들의 활성화 정도라 할 수 있다.

권력이 지나치게 집중되고 자의적인 권위주의 사회에서는 자연히 개인과 공권력 사이를 매개하는 시민사회가 왜소하게 마련이다. 이러한 경우 시민사회 대신 이 매개 공간을 메우는 것은 폐쇄적이고 음성적인 연줄망일 수밖에 없다. 정상적인 공공의식 대신 비도덕적 개인주의가 또한 횡횡하게 마련이다. 권위주의 국가에서 비록 위로부터의 통제와 동원은 용이할지 모르나 이는 민주적 이상과도 맞지 않을 뿐 아니라 보다 중요하게는 작금의 글로벌 네트워크 시대에서 사회전반을 비생산적으로 만들게 된다.

연줄사회에서 시민사회로 이행의 세 가지 조건: 분권, 제도적 신뢰, 시민 역량 강화

그간 한국 사회가 앓아 온 연고주의의 폐해는 정상적인 시민사회의 영역을 대신하여 음성적인 연줄망들이 구축되어 왔다는 것을 의미하기도 하며, 이는 직간접적으로 지난 시대의 강력한 국가주의와 연결되어 있다. 즉 '연줄사회'가 시민사회 영역을 대체했었다고 말할 수 있다. 이제 그러한 연줄사회로부터 정상적이고 건전한 시민사회를 구축할 필요성이 긴박하게 요구되고 있는 시점이다.

연줄사회에서 연결(즉 연줄망)이 사람들 간의 혈연 지연 등 일차적 관계에 기반하고 있다면 정상적인 시민사회의 결사와 조직은 그러한 일차적 성격의 관계를 벗어난, '일반적 타자' 들 간의 신뢰와 호혜성에 기반한 연결이라 할 수 있다. 이것은 사람들 간에 사회적 신뢰의 범주가 혈연 등의 일차적 관계를 넘어설 수 있는냐의 문제이기도 하다. 연줄사회에서 시민사회로의 성공적인 이행에 있어서 세 가지 구조적 측면에서의 조건들이 강조될 필요가 있다. 분권, 공정한 게임의 룰(혹은 제도적 신뢰), 그리고 시민적 역량강화.

개인들이 음성적 연줄망에 경쟁적으로 '투자' 하게 되는 것은 사회의 중앙집중적 권력구조와 더불어 법과 권력이 자의적으로 운용되는 상황에서 어찌 보면 자연스럽게 나타나는 폐해라 할 수 있다. 반대로, 일반적 타자 간의 신뢰에 기반한 결사체들이 활성화된다는 것은 시민 개개인들에게 있어 그러한 신뢰의 수수가(연고예의 투자보다) 개인적 이해관계에 더 부합될 수 있다는 말이기도 하다(인센티브 부합적 제도). 또한 일차적 관계를 넘어서는 시민 간의 사회적 신뢰가 가능하기 위해서는 먼저 게임의 룰에 대한 신뢰, 즉 제도적인 신뢰가 전제되어야 한다는 점을 이해할 필요가 있다. 생산적인 방향으로 인센티브 부합적인 시민사회가 마련되기 위한 구조적 조건으로서 사회 전반의 분권과 엄정한 법질서의 정립이 필요하며, 이에 대해서는 이미 언급했으므로 이 자리에서는 왜 분권과 제대로 된 법치의 확립이 시민사회의 구성에 필수적인 조건인가에 대한 점만을 다시 한 번 강조하고 넘어가고자 한다.

❖ 시민 역량(capacity)의 강화

구조적 여건의 성숙과 함께 필요한 것은 물론 그러한 구조적 여건을 활용하고 또한 책임질 수 있는 시민 각자의 역량(civic capacity; Sen, 1999)이라 할 수 있다. 여기서 시민 역량이란 개인이 구조적으로 주어지는 기회를 통해 자신의 보람된 삶을 영위해 나갈 수 있는 일반적인 능력을 의미하며, 보다 좁은 의미로 경제적으로는 인적자본(human capital)을, 정치적으로는 분권화된 권력, 그리고 사회문화적으로는 능동적인 지역공동체의 참여와 시민문화의 창조 능력 등을 통칭한다고 할 수 있다. 시민사회의 성패는 구조적 여건의 마련과 함께 얼마나 시민 개개인이 능동적인 시민으로서 역량을 갖추느냐에 달려 있으며, 한편 이러한 시민 역량의 기본 요건을 강화하는 데에 정부가 주요하게 기여할 바가 있다는 점을 강조하고자 한다.

시민 역량에서 가장 기본적으로 중요한 요소는 물론 일반적인 교육의 획득을 꼽을 수 있다. 특히 네트워크 시대의 도래와 더불어 시민의 평균적인 교육 수준은 개인의 만족스러운 삶뿐 아니라 사회전체의 사회경제적 발전 정도를 가름하게 되는 일차적 요인이 되고 있다. 기초교육의 경우 그것이 상당 부분 공공재적인 성격을 지닌다는 점에서 정부의 의무 공교육에 대한 투자는 절대적으로 중요하다. 또한 직업 기술에 대한 교육과 더불어 컴퓨터와 인터넷에 대한 기존 성인들의 교육 및 재교육은 시민사회의 활성화뿐 아니라 그에 기반한 사회경제적 도약의 필수적인 요건이 되고 있으므로, 이에 대한 정부의 과감하면서도 효과적인 정책이 요청된다. 그리고 교육과 더불어 개인들의 건강과 보건의 역시 기초적인 역량의 요건이며 어느 수준 이상의 건강과 보건적 혜택이 시민들에게 기본적으로 보장될 수 있는 여건 마련이 필요하다. 기초교육과 기본적 건강 등은 이것이 국민 복지적 차원의 제도가 아니라, 사회 전반의 성장 잠재력에 대한 사회적 투자라는 차원에서 결정적으로 긴요하다는 점을 이해할 필요가 있다.

또한 기본적 시민권의 확보가 필요한데 간략하게 열거하자면(투표권, 피선거권 등) 통상의 정치적 권리 등을 넘어서서 각종 사회적 차별의 철폐, 사회적 정보에 대한 포괄적인 접근권, 공공적 이슈에 대한 의견표출과 결정의 권리 등이 포함될 수 있다. 비교적 동질적인 한국사회의 경우 여성에 대한 차별의 철폐와 여성 역량의 강화는 그 자체로 중요할 뿐 아니라 여타 사회적 구조개혁의 지표가 된다는 점에서 정책적으로 강조될 필요가 있다. 또한 독립적인 언론 방송의 존재는 시민의 정보적 권리와 역량 강화에 기본적인 요건이 된다. 정부 및 공공 정책과 언론은 상호 견제의 기능에 있어 균형적인 위치에 있어야 하며, 이 양자의 균형 자체를 감시하고 교정하는 것은 궁극적으로 시민에게 주어지는 포괄적인 사회적 정보의 권리에서 비롯되어야 바람직할 것이다.

교육, 건강, 사회적 차별 철폐, 정보적 접근과 공적 토론 등은 기본적 시민 역량의

시민 역량은 경제적으로는 인적 자본, 정치적으로는 분권화된 권한, 사회문화적으로는 지역공동체의 능동적인 참여를 통칭함

주요 구성요소라 할 수 있으며, 이들 역량은 건강한 시민사회의 전제 조건이 되면서 궁극적으로는 네트워크 시대에 있어 거시적 사회경제 발전의 중요한 잠재요소가 된다. 이들 역량이 갖는 상당 정도의 공공재적 성격은 이제 정부의 현명한 공공정책이 얼마나 중요한지를 강조하고 있다. ‘역량’은 말 그대로 잠재성을 말하며, 역량강화는 곧 그러한 잠재성의 제고를 의미한다. 정부의 역할은 앞장서서 시민사회를 이끄는 것이 아니라 시민사회의 활성화를 위해 필요한 시민 개개인의 잠재적 능력을 제고하는 쪽으로 정책의 초점을 맞추어야 한다. 궁극적으로, 그러한 제고된 역량으로 외재적 기회에 대해 어떻게 반응하고 어떠한 방향으로 시민사회의 공공적 방향을 구체화하는가의 문제는 결국 위로부터의 통제나 계획의 범위를 넘어서는, 시민 개인과 그들 결사체의 결정에 달려 있다 하겠다.

네트워크 시대에 있어 공공적 영역에 대한 시민들의 자발적이고 포괄적인 시민적 참여는 비단 그 자체로서 바람직한 가치일 뿐더러 나아가 정보적으로 복잡해지고 빠르게 변화하는 세계적 환경에서 보다 성공적으로 적응하고 발전해 나갈 수 있는 중요한 토대이기도 하다. 자원과 권력의 분권과 더불어 시장예의 신뢰, 법치와 법질서의 확보 등도 장기적인 안목에서 인내심을 갖고 추진해 나아가야 할 일이지만 시민역량의 강화는 특히 단기적인 정책적 효과만을 기대한 상태에서는 효과적으로 이루어지기 힘든 일이라 하겠다. 제도적 측면의 개혁과 함께 능동적 시민의 역량 강화는 상호적인 관계에 있으므로, 연줄사회와 권위주의 국가의 악순환이 아니라, 생산적 민주사회로 서로를 강화해 나가는 선순환의 길로 유인되어야 할 것이다. 정부의 현명하고도 장기적인 안목에서의 초정권적인 정책적 준비가 요청되고 있다.

❖ 인센티브 부합적 제도와 시민참여

시대 변화의 축을 읽는 일과 장기적 안목에서 범사회적 준비가 필요하다는 일반론적인 전제하에, 건강하고 생산적인 시민사회의 구축을 위해 보다 구체적으로 정책적인 측면에서 고려해야 할 사안들이 있다. 그것은 인센티브 부합적(incentive compatible) 제도 마련을 통해 시민의 자발적 참여와 책임의식을 자연스럽게 생산적인 방향으로 유인하는 일이다.

시민사회의 구축과 관련해서 본고가 다소 에두르는 방향으로, 즉 시장과 정부의 역할에 대해 주로 논의하는 이유는 시민사회의 자율적인 즉발적 질서의 성립 여부는 그것의 전제로서 시장과 정부의 역할이나 상충 여부에 달려있기 때문이다. 탈국민국가적 추세와 비정형 네트워크의 비예측성이 증가하는 변화에도 불구하고 정부의 힘은 아직 막강하다. 문제는, 국가나 정부의 역할이 과거와 달라졌다는 점을 인식하는 것이다. 정부는 아직 막강한 재정 및 정책능력을 통해 시장을 주축으로 하는 시민사

회에 강력한 영향을 끼칠 수 있고, 특히 부정적인 영향은 보다 쉽게 끼칠 수 있다는 점을 유의할 필요가 있다. 시민사회는 정치적 영역의 재구성과 함께 경제 발전의 영역에서도 보다 주도적인 역할을 담당할 것을 네트워크 사회로의 변화 추세는 요구하고 있다. 즉 향후 한국사회 전반의 사회경제적 발전의 성패는 어떠한 시민사회가 성립되느냐가 주요한 관건이 된다. 그런데 이 흐름이 정상적으로 전개되느냐의 여부는 가장 직접적으로는 정부가 어떤 역할을 하느냐의 문제가 중요하게 걸려 있다.

초점은, 시민사회 내의 정치적 담론의 각축과 경제적 경쟁의 양상이 생산적으로, 그리고 장기적으로 '모두의' 이익을 증진시키는 방향으로 나아가야 한다는 점이다. 정부는 그것이 갖는 막대한 경제 및 정책적 자원들을 통해 시민참여를 자발적이고 생산적으로 유인해 내는 제도 및 정책의 마련을 통해, 즉 시민들의 인센티브 배열 (incentive alignment)의 구성 측면에 영향을 끼침으로써 시민사회의 구성에 정책적으로 기여할 수 있다. 이런 면에서 지역 분권과 국토 균형발전 등은 장기적으로 중요한 정책들이다. 그러나 이런 것들이 자칫 중앙 자원의 나눠 먹기식 경쟁의 유발로 그칠 위험을 경계해야 한다. 정부는 직접적인 재정이나 특혜의 수여자라기보다는 인센티브 열라인먼트의 조심스러운 재구성을 통해 지역과 시민사회 분파들 간의 공정한 경쟁과 승패의 승복을 유인하는 방향으로 제도 및 정책을 마련해야 한다. 시민들이 지역자치나 다양한 시민운동에 참여하는 것이 자신의 경제적/이념적 이해관계와 직접적으로 연결된다는 것을 확인할 때 자발적인 참여와 공적인 책임의식이 생성될 수 있다(principle of self-interest properly understood; Tocqueville, 1966). 즉, 광장에서 활달한 소통이 이루어지도록 도로와 경계를 잘 구획하는, 장기적 효과를 보다 염두에 두는 간접적 방식의 개입이며, 소통이 원활할 때 자연스럽게 광장에는 멋진 건물이 들어서고 생산적인 시민들의 모임과 거래가 이루어지게 될 것이다. ¹⁰⁾

정부는 경제·정책적 수단을 통해 시민참여를 유인하는 제도를 마련하고, 나아가 지역자치나 시민들의 자발적 참여가 이 제도·정책과 연결되어 선순환 구조로 발전하도록 하는 역할을 해야 함

참고문헌

김호기(2007). 『한국 시민사회의 성찰』. 아르케.
 이재혁(2007). 「시민사회와 시민적 자본: 시장적 관계 모형」. 『사회와 이론』 제 10집: 213-261.
 Bloom, Howard(2000). *Global Brain*. New York: Wiley.
 Castells, Manuel(1996). *The Rise of the Network Society*. Oxford, UK: Basil Blackwell.
 Fukuyama, Francis(1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Harper perennial.
 Hayek, Friedrich(1976). *Law, Legislation and Liberty*, Vol. II. Chicago: University of Chicago press.
 Putnam, Robert(2002). *Democracy in Flux*. Oxford, UK: Oxford University press.
 Sen, Amartya(1999). *Development As Freedom*. New York: Knopf.
 Tocqueville, Alexis de(1966). [translated by G. Lawrence]. *Democracy in America*. New York: Harper perennial.