
특집

민주화운동 단체들에 대한 정치사회학적 고찰 II

참여연대를 통해 본 한국 시민운동의 변화

— ‘대의의 대행’에서 ‘진보적 공론장의 형성자’로

김정훈

한국사회운동에서 교사운동의 의미와 역할 변화

— 전교조의 결성, 변화, 과제를 중심으로

이영재

개혁적 시민운동과 정당의 관계맺기

— ‘비판적 지지’를 통한 거리두기와 협력

최종숙

참여연대를 통해 본 한국 시민운동의 변화

‘대의의 대행’에서 ‘진보적 공론장의 형성자’로

김정훈

성공회대

〈논문요약〉

이 글은 한국 시민운동의 대표적인 단체인 참여연대의 발전을 역사적으로 추적함으로써 참여연대의 성격변화를 살펴보고, 이를 통해 한국 시민운동을 이끌어 왔던 ‘활동가 중심 대변형 조직’ 및 시민운동의 현재적 성격을 파악하고자 한 글이다.

이를 위해 이 글은 참여연대의 역사를 창립·성장기와 전환·성숙기로 구별한다. 1994년 창립에서 최고의 사회적 영향력을 발휘했던 2001년까지의 창립·성장기의 참여연대는 민주화라는 사회구조적 변동과 민중운동과 시민운동의 분화라는 사회운동의 분화에 적극적으로 대응하면서 ‘대의의 대행’, ‘정치적 중립성’, ‘종합적 시민운동’, ‘전문가-활동가 조직’이라는 한국 시민운동의 특징으로 일컬어지는 운동 및 조직형태를 형성하였다.

노무현 정권의 등장으로 정치적, 담론적 기회구조가 변동하고, 정보화와 운동의 관성으로 인해 사회운동의 2차분화가 일어나면서 참여연대도 변화를 모색하게 된다. 이러한 사회구조적 변동에 대응하여 나타난

전환·성숙기는 「희망과 비전보고서」를 통해 구체화된다. 이 시기 참여연대는 정책적으로는 기존의 권력감시에 더하여 진보적 이슈들인 ‘사회경제개혁’과 ‘한반도 평화구축’을 중심과제로 추진하였고, 조직적으로는 자율화와 전문화 및 소통강화를 추구하였다. 이러한 변화를 통해 참여연대는 대의의 대행 및 경직된 정치적 중립성을 포기하고 진보적 공론장의 형성자로 변화하였지만, ‘종합적 시민운동’ 및 ‘전문가-활동가조직’이라는 특성은 여전히 유지되고 있다.

민주화 이후 사회구조의 변동과 다양한 사회운동의 발전으로 참여연대 같은 ‘활동가 중심 대변형 조직’에 대한 사회적 요구도 달라졌다. 참여연대는 이러한 변화에 대응하여 정책 및 조직 변화를 시도하였고, 이러한 성격변화에 대한 이해는 한국 시민운동에 대한 새로운 시각을 제공할 것이다.

■ **주요어:** 참여연대, 사회운동, 시민운동, 대의의 대행, 정치적 중립성, 종합적 시민운동, 전문가-활동가조직, 활동가 중심 대변형 조직

1. 한국적 시민운동의 상징으로서의 참여연대

지난 2011년 10·26 서울시장 보궐선거에서 박원순 후보가 당선됨으로써 시민운동 혹은 참여연대가 새롭게 주목받게 되었다. 한국 시민운동의 대표적인 활동가이고 참여연대의 창립멤버이며 초기 참여연대를 이끌어왔던 박원순 후보의 당선은 ‘시민정치’, ‘시민사회의 정치세력화’ 등의 개념을 통해 시민운동의 존재를 새삼 주목받게 만들었다. 박원순 후보의 당선은 안철수 현상과 함께 새로운 정치, 새로운 대안이 가능성을 보여주는 사건이었다고 할 수 있다.

그러나 흥미로운 사실은 시민사회 혹은 시민운동의 정치세력화에 주목했던 많은 언론들의 관심에도 불구하고, 박원순을 낳았던 참여연대는 서울시장 보궐선거에 조직적으로 참여하지 않았을 뿐 아니라 과거에 지속했던 선거중립의 자세를 지속적으로 유지했다. 물론 참여연대 구성원들의 개인적인 지지나 참여가 존재하지 않았던 것은 아니나 참여연대는 적어도 조직적인 차원에서는 중립성이라는 기존의 자세를 유지했다.

박원순을 비롯한 시민운동 출신자들의 선거 및 정치참여와 참여연대를 비롯한 많은 시민단체들의 선거중립이라는 어쩌면 모순적인 현상은 시민운동활동가들의 정치참여에 대한, 나아가 20년이 넘는 한국의 시민운동의 방향에 대한 다양한 견해를 낳고 있다(김동춘 2012; 신진욱 2012). 한국의 시민운동은 과거의 정체성을 지속적으로 지켜낼 것인가? 아니면 정치참여와 같은 새로운 전환을 할 것인가?

한국의 시민운동이 앞으로 어떠한 변신을 해나갈지를 이해하기 위해서는 한국의 시민운동이 어떻게 탄생했고, 어떻게 변화했는지, 그리고 어떤 특징을 갖고 있는지를 이해할 필요가 있다. 주지하다시피 한국에서 시민운동은 민주화 이전에는 존재하지 않았던 민주화라는 역사적 변동의 산물이고, 또한 87년 체제라는 조건 속에서 20년이 넘는 세월 동안 수많은 시행착오를 통해 스스로의 정체성을 확립해온 역사적 구성물이기 때문이다.

시민운동을 역사적 구성물로 이해한다면, 현재 한국의 시민운동은 우리의 시민운동에 대한 정형화된 인식의 바깥에 놓여 있을 수도 있다. 어쩌면 한국의 시민운동은 사회변화에 대한 적응과정을 통해 일반적인 시민운동에 대한 인식, 즉 ‘백화점식 사회운동’이라 비판받는 ‘종합적 사회운동’, ‘시민 없는 시민운동’이라 비판받는 ‘전문가 및 활동가 중심의 사회운동’, 다양한 세력으로부터 불편부당성의 시비를 받는 ‘중립적 시민운동’이라는 한국적 시민운동의 전형에서 이미 벗어나 새로운 전환을 이미 완료했을 수도 있다. 만약 사태가 이러하다면 시민운동의 정치세력

화라는 최근의 관심은 시민운동의 현실을 간과한 언론의 과잉보도 일 것이다.

한국의 시민운동이 현재 어떤 특성을 갖는지를 이해하는데 참여연대는 가장 훌륭한 사례라 할 수 있다. 참여연대는 경실련, 환경운동연합 등과 함께 한국 시민운동의 전형을 만들어냈으며, 한국 시민운동이 최고의 영향력을 보여주었던 2000년 총선연대를 이끌었던 핵심적인 조직이고, 지금도 수많은 사회운동의 연대조직의 핵심에서 사회적 영향력을 발휘하고 있다는 점에서 한국 시민운동을 이해하는 데 가장 중요한 대상 중의 하나이다.

이 글은 한국 시민운동의 변화를 검토하기 위해 시민운동의 대표적 단체인 참여연대를 역사적으로 재구성하고자 한다. 이러한 역사적 재구성에 있어 이 글이 주목하고자 하는 것은 참여연대의 지속과 변화이다. 사회운동이 사회문제에 대한 대응이라면, 사회구조의 변동에 따라 사회운동은 변화했을 것이고, 참여연대 역시 예외는 아닐 것이다. 나아가 참여연대가 사회구조적 변동에 적극적으로 대응했다면 참여연대는 우리가 알고 있는 시민운동과는 다른 성격을 이미 지니고 있을 지도 모른다. 이 글은 참여연대를 역사적으로 재구성함으로써 참여연대의 성격 변화를 검토하고 이를 통해 한국 시민운동의 변화를 규명하고자 한다.

2. 예비적 검토

1) 분석대상 및 연구방법

이 글은 참여연대의 역사적 변화에 대한 검토를 통해 한국 시민운동의 현재적 성격에 대해 새로운 이해를 얻고자 하는 글이다. 그런데 앞에

서도 언급했듯이 참여연대가 변화했다면 시민운동도 변화했을 것이고 따라서 참여연대와 시민운동의 의미에 대한 명확한 규정이 필요하다.

한국에서 시민운동이라는 개념이 등장한 것은 1989년의 경실련의 창립부터이고, 참여연대, 환경운동연합 등이 등장하면서 1990년대는 시민운동이 정착된 시기로 인식된다. 그런데 위에서 언급한 단체들이 아직도 적극적으로 활동하고 있고, 사회적 영향력도 높기 때문에 시민운동은 위 단체들 혹은 위 단체들이 갖는 특징을 가진 운동 및 조직으로 인식되고 있다. 적어도 90년대까지는 지역에 있는 조직들도 지역 경실련, 지역 참여연대 등이 보여주듯이 이들 조직과 비슷한 조직형태 및 활동방식을 갖고 있었기 때문에 이러한 일반적인 인식이 완전히 잘못된 것이라고 할 수만은 없다.

이러한 일반적 인식에도 불구하고, 현재의 시민운동은 1990년대의 시민운동과는 다른 양상을 보여주고 있다. 지방자치체의 발전과 함께 각 지역에 풀뿌리 운동조직이 많이 형성되었을 뿐 아니라 다양한 생활의 문제 및 정체성을 다루는 사회운동들이 많이 성장했기 때문이다. 대변형 조직뿐만 아니라 서비스형 조직도 나타났고, 활동가 중심조직뿐 아니라 회원중심조직도 성장하였다. 이렇게 현재의 시민운동은 운동의 목적 및 조직형태, 활동방식이 다른 다양한 운동들을 통칭하는 개념으로 그 함의가 변화하였다.¹⁾

참여연대는 현재도 사회적 영향력이라는 측면에서는 한국 시민운동을 대표하는 조직이지만, 과거와 달리 운동 및 조직형태의 측면에서는 현재의 시민운동 전체를 대표하지는 않는다. 즉 참여연대는 현재에도 ‘활동가 중심 대변형 시민운동’의 전형적인 조직이지만 그 이외의 다양한 조직을 대표하는 조직은 아니다. 참여연대식의 시민운동이 한국 시민운

1) 시민운동 내의 다양한 운동에 대한 분류 및 풀뿌리 운동의 성장에 관해서는 김정훈(2010 9장) 참조.

동의 형성 및 성장에 막대한 영향을 미쳤고, 아직도 전체 시민운동에서 중요한 역할을 하고 있다는 점에는 의문의 여지가 없지만, 이들 조직들이 현재의 시민운동 전체를 대변하지 못한다는 점을 주목한다면, 이 글을 통해 얻을 수 있는 한국 시민운동에 대한 이해는 제한적일 수밖에 없다. 따라서 이 글이 참여연대의 역사적 재구성을 통해 이해하고자 하는 시민운동의 현재적 의미는 ‘활동가 중심 대변형 조직’형의 시민운동의 성격변화에만 한정된다.²⁾ 물론 이러한 변화가 ‘전체 시민운동’에 영향을 미치고 이로 인해 전체 시민운동의 성격변화에 대해 일정한 함의를 얻을 수는 있겠지만, 이 글을 통해 직접적으로 얻을 수 있는 정보는 ‘활동가 중심 대변형 조직’에 관련된 것뿐임을 명확히 할 필요가 있다.

이 글은 문헌연구방법을 중심으로 하고, 보완적으로 참여관찰방법을 사용하였다. 이 연구의 중심이 된 문헌연구의 주 텍스트는 참여연대 정기총회자료집 각 연도와 참여연대가 10주년을 맞이하여 출간한 3권의 책, 즉 『참여연대 권력감시운동 10년—짜고치나 봅시다』(차병직 외 2004), 『참여연대 10년의 기록: 1994-2004』(참여연대 희망과 비전위원회 2004), 『참여와 연대로 여는 민주주의의 새지평』(홍성태 엮음 2004)이다. 그리고 조희연, 김민영, 이태호 등 참여연대에 참여한 활동가 및 전문가들의 논문을 주요 텍스트로 활용하였다.

이 글은 주로 문헌연구를 통해 이루어졌지만, 또한 참여관찰 및 면접연구의 결과물이기도 하다. 필자는 90년대 말부터 참여연대의 회원으로 가입하여 2000년대 초중반까지 참여연대 활동에 참여하였다. 이 글은 전문가 자격으로 참여한 참여연대에서의 활동경험 및 참여연대 활동가들과의 교류 경험이 반영되어 있다. 또한 이 글을 쓰기 위해 만난 몇몇 활동가 및 전문가들과의 토론이 반영되어 있다.³⁾

2) 이 글에서는 오해를 피하기 위해 앞으로 ‘활동가 중심 대변형 시민운동’을 의미할 때 ‘시민운동’이라 표기하고, 다양한 운동을 포괄할 때는 ‘전체 시민운동’으로 표기할 것이다.

2) 참여연대의 시기구분

이 글은 참여연대의 역사적 변동을 설명하기 위해 참여연대를 두 시기로 구분한다. 사회운동이 사회구조의 변동과 그에 대응하는 운동조직의 전략에 의해 규정된다고 할 때,⁴⁾ 참여연대 역시 사회구조의 변화에 맞추어 크게 두 시기로 구분될 수 있다. 앞으로 사회구조의 변동과 참여연대의 전략을 구체적으로 분석하겠지만, 여기서는 일단 참여연대를 시기구분하는 근거와 각 시기의 특징을 간략하게 검토한다.

참여연대의 시기적 변화는 두 개의 지표로 확인된다. 먼저, 참여연대가 의식적이고 능동적으로 변화를 추구한 사례인 「희망과 비전보고서」⁵⁾이다. 참여연대가 창립 10년을 맞이하여 제출한 「희망과 비전보고서」는 참여연대가 지난 10년을 평가하고 향후 장기발전전망을 마련하기 위해 제출한 것으로, 이 보고서의 관점에 따라 실행위원회가 구성되고 2007년에 대대적인 조직개편이 이루어졌다는 점에서 참여연대의 변화를 보여주는 중요한 지표라 할 수 있다.

참여연대의 시기적 변화를 보여주는 또 하나의 지표는 참여연대의 회원수 증감이다. 참여연대의 연도별 회원수를 살펴보면 2000년대에 이

-
- 3) 엄밀한 면접형식을 취하지 않았기 때문에 토론이라 표현하였고, 따라서 면접대상의 구체적인 자료는 생략한다. 이들과의 토론은 이 글에 커다란 영향을 미쳤지만, 이 글의 모든 책임은 필자의 것이다.
 - 4) 사회운동의 발생과 성격을 규명하는 이론은 구조중심적 이론과 행위자중심적 이론으로 나뉘어 발전해왔다. 유럽을 중심으로 한 신사회운동론이 대표적인 구조중심적 이론이라면, 미국을 중심으로 발전한 자원동원론은 대표적인 행위자중심적 이론이라 할 수 있다. 경쟁적으로 발전하던 두 이론은 1990년대를 넘어서면서 통합되는 경향을 보여준다. 사회운동은 근본적으로 사회변동에 영향을 받지만 행위자의 다양한 동원능력, 즉 동원구조, 프레임형성, 행위양식(repertoire) 등도 사회운동의 성장에 중요한 영향을 미친다는 것이 사회운동이론의 대략적인 합의라 할 수 있다(Scott 1992; McAdam, D, S. Tarrow, C. Tilly, eds. 2001).
 - 5) 「희망과 비전보고서」는 참여연대 10년 평가와 기념사업을 위해 2003년 참여연대 제9차 총회에서 발족한 ‘희망과 비전위원회’가 산하에 ‘평가전략소위원회’를 구성하여 2003년 11월 이후 총 8회의 토론과 회원공청회, 회원, 간사, 임원 설문조사 등을 바탕으로 2004년 9월에 제출되었다. 전문은 참여연대 희망과 비전위원회(2004, 427-448).

〈그림 1〉 참여연대 연도별 회원수



주: 2005년 회원이 급격히 준 것은 무약정, 미납회원 정리의 영향
 자료: 참여연대 17차 정기총회 자료집, 52-53

르러 성장기를 멈추고 안정기에 들어갔음을 발견할 수 있다. 〈그림 1〉에서 알 수 있듯이 참여연대는 245명이라는 작은 인원에서 출발하여 2001년에는 1,4479명에 이르렀다가 그 이후에는 회원수가 정체되는 것을 확인할 수 있다. 이러한 회원수의 변화는 2000년대에 이르러 참여연대가 1990년대와는 성숙기에 접어들었음을 보여준다.

이상에서 알 수 있듯이 참여연대는 기본적인 조직적 연속성에도 불구하고, 사회구조의 변동에 따라 근본적인 변화를 경험하였고, 그러한 근본적인 변화의 시점은 대략 2000년대 초반이라 할 수 있다. 따라서 이 글은 참여연대의 역사를 두 시기로 나누어 재구성하고자 한다. 창립·성장기와 전환·성숙기가 그것이다.

먼저, 창립·성장기는 참여연대의 출범부터 참여연대가 최고의 사회적 영향력을 발휘했던 2001년까지의 시기를 의미한다. 〈그림 1〉의 연도별 회원수에서 알 수 있듯이 이 시기 동안 참여연대는 지속적으로 성장했고, 위에서 언급했던 한국 시민운동의 특징들을 전형적으로 보여주었다.

다음으로, 전환·성숙기는 2002년부터 현재에 이르는 시기를 의미한다. 2002년 붉은 악마, 그리고 연이은 촛불시위와 노사모의 출현은 무언가 근본적인 사회구조적 변화를 의미하는 것이었고, 참여정부의 출범은 새로운 정치적 기화구조의 출현을 의미하는 것이었다. 참여연대는 이러한 환경의 변화에 맞서 차분히 변화를 모색하고 「희망과 비전보고서」에 따라 2006년부터 본격적인 조직개편에 착수하여 2007년에 현재의 모습과 동일하게 변모한다.

이 글은 두 시기마다 참여연대가 어떤 사회적 환경에 처해 있었고, 환경에 대응하기 위해 어떤 전략적 선택을 했는지, 그리하여 어떤 사회적 영향력과 조직적 특성을 갖게 되었는지를 검토할 것이다. 이를 통해 위에서 언급된 한국 시민운동의 특징들이 어떠한 구조적 변화 및 의미변화를 겪었는지를 규명하게 될 것이다.

3. 창립·성장기: 민주화의 한계와 대의의 대행

1) 민주화와 사회운동의 1차 분화

1987년 민주화는 ‘운동에 의한 민주화’와 ‘위로부터의 민주화’라는 이중적 성격을 갖는 것이었다(최장집 2005; 조희연 1999). 이는 역으로 민주화운동을 이끌어왔던 한국의 사회운동세력이 ‘운동에 의한 민주화’를 이룰 정도로 강력한 사회운동역량을 갖고 있었지만, ‘위로부터의 민주화’를 저지하기에는 한계가 있었음을 보여주는 것이기도 하다. 한국의 사회운동세력은 이러한 민주화 한계 그리고 운동의 한계를 돌파하기 위해 선택에 직면하게 된다.

민주화운동세력의 선택은 다양했다. 한편으로 기존 정치권에 진입

하거나 독자 정당을 추진하는 등의 정치세력화를 시도했는가 하면, 다른 한편으로는 민주화가 열어놓은 공간에서 다양하게 분출하는 대중들의 요구와 욕망을 조직화하려는 시도, 즉 사회운동을 강화하기 위한 시도가 있었다(김정훈 2006). 이렇게 민주화운동세력이 다양하게 분화하면서, 한국의 사회운동은 민주화운동이라는 단일운동에서 다양한 목표와 전략, 조직형태를 가진 운동으로 분화하게 되었다.

민주화운동세력의 다양한 분화 과정에서 한국의 사회운동은 민중운동과 시민운동으로 분화된다. 한국 사회운동의 1차 분화라 할 수 있는 민중운동과 시민운동의 분화는 기본적으로 민주주의의 심화라는 동일한 목적을 갖고 있음에도 불구하고, 그것을 이루는 방식에 있어서의 차이에서 출발한 것이지만, 민주화 및 민주화 이후 사회의 구조적 특징으로 인해 결국 독자적인 특징을 갖는 운동으로 분화된다.⁶⁾

1980년대 급진화된 민주화운동의 연장선에 있었던 민중운동은 급진적 노선을 지속적으로 유지했다. 87년 민주화 직후에 일어난 7·8월 노동자 대투쟁과 급속한 노동자, 농민의 조직화는 이러한 노선이 여전히 유효함을 증명하는 것처럼 보였다. 그러나 1991년 5월 투쟁을 끝으로 80년대 식 가두투쟁은 한계에 봉착했고, 동국사회주의권의 붕괴와 신세대로 상징되는 소비대중문화의 형성은 기존의 노선에 대한 근본적인 회의를 낳았다.

6) 민주화는 기본적으로 정치적 자유화와 경제적 자유화라는 이중적인 성격을 갖고 있다. 민주화는 국가에 의해 통제되었던 시민사회가 분화하여 자율성을 갖는다는 점에서 민주주의를 발전시킬 수 있는 조건으로 작동될 수 있지만, 관치경제의 해소라는 명분 아래 경제에 대한 통제가 사라지면 경제적 독점이 심화되어 민주주의의 토대를 침식하는 결과를 낳을 수도 있다. 한국뿐만이 아니라 제3의 민주화물결 이후 민주화되었던 대부분의 나라들의 역사적 발전과정은 정치적 민주주의와 경제적 민주주의가 이상적으로 조화되기보다는 상당한 갈등을 낳고, 민주주의의 발전에도 불구하고 사회적 양극화가 심화되는 부정적인 결과로 귀결되는 양상을 보여주고 있다(조희연·박은홍·이흥균 엮음 2009). 이러한 민주화의 이중적 성격도 민중운동과 시민운동이 결합하지 않고, 지속적으로 분화될 수 있는 사회적 조건 중의 하나라 할 수 있다.

시민운동은 사회구조의 변동에 대응한 새로운 민주화 노선으로 정 의될 수 있다. 참여연대 등의 진보적 시민운동론에서 알 수 있듯이 이들은 민중운동과의 단절보다는 민중운동과의 연속성을 강조했다. 계급 보다는 시민이라는 새로운 주체에 입각한 운동에서 출발하고 있다는 점 에서 시민운동과 민중운동의 분화는 이미 예정된 것이라 할 수 있다.⁷⁾

민중운동과 시민운동이 분화되는 데는 민주화가 창출한 새로운 공 간, 즉 절차적 민주주의라는 공간을 둘러싼 다양한 세력 간의 각축이 중 요한 원인으로 작용했다. 기득권집단은 가능한 한 민주주의를 제한하려 고 했고, 이것은 절차적 민주주의마저도 제한하려는 시도로 나타나게 되 어 절차적 민주주의의 이상과 현실 사이의 괴리가 발생하게 되었다. 시 민운동세력은 이 공간을 적극적으로 활용하려고 한 반면, 민중운동세력 은 이러한 괴리의 근본적인 해결은 실질적 민주주의의 확대를 통해서 가 능한 것이라 생각했던 것이다.⁸⁾

이렇게 분화된 시민운동과 민중운동은 1990년대를 거치면서 조직의 관성 및 민주화의 복합적 성격으로 인해 뚜렷한 차이를 갖는 운동으로 발전하게 된다. 1990년대 한국 민주주의의 성격, 즉 한편으로는 시민운 동이 활동할 수 있는 ‘절차적 민주주의의 한계’를 가졌으면서 다른 한편 으로는 민중운동이 존재기반을 가질 수 있는 ‘경제적 자유화로 인한 경제 적 독점의 심화’라는 이중적 성격으로 인해 시민운동과 민중운동은 민주

7) 시민운동과 민중운동의 분화는 앞에서 언급했듯이 민주화의 복합적 성격으로 인한 구조적 원인도 있지만, 변화된 상황에 대응하는 세력들 간의 논쟁 및 실천의 산물이기도 하다. 시민 운동세력은 이론적으로는 계급이론을 대신하여 그람시 및 하버마스의 시민사회론 및 신사회 운동론을 흡수했고, 실천적으로는 경실련에서 출발한 ‘시민’담론 및 운동방식을 차용했다는 점에서 분화는 예정된 것이라 할 수 있다. 1차 분화에 관해서는 김정훈(2004; 2010 10장) 참조.

8) 이러한 사회운동의 분화는 역으로 기득권집단의 전략변화에 의해 보다 심화된다. 기득권집 단은 분할지배전략하에 보다 온건한 시민운동세력을 체제내화하기 위해, 한편으로 시민운동 세력에 우호적인 자세를 취하면서 다른 한편으로 민중운동세력에게는 강력한 억압을 전개하 였다.

〈표 1〉 민중운동과 시민운동의 차이

	민중운동	시민운동
주체	계급	시민
위치	시민사회에서 국가로	시민사회 내에서 지속
목표	경제적 권리 확보 국가권력 획득 사회경제구조의 재구조화	경제적 권리+탈물질적 가치 합리화 제도개혁 및 생활양식의 변화
전략	진입 및 개혁의 정치	영향 및 정체성의 정치
조직	전국단일조직 대중조직 상시적 연대	부문조직 활동가 중심조직 사안별 연대
행위양식	시위, 농성, 단식	보도자료, 서명, 1인 시위

자료: 김정훈(2010, 456)

주의의 심화라는 동일한 목표에도 불구하고 각자의 영역에서 독자적인 운동에 매진할 수밖에 없었고, 이러한 독자적인 발전은 다음의 〈표 1〉에서 보듯이 주체, 위치, 목표, 전략, 조직, 행위방식에 있어 확연한 차이를 갖는 운동으로 분화되게 되었다.

2) 참여연대의 성장과 ‘대의의 대행’

참여연대는 1993년부터 학계, 법조계 등에서 이루어졌던 새로운 시민운동체 건설논의가 1994년 1월에 공동의 모색으로 발전되면서 태동되었다. 이 논의에는 크게 보아 4개의 세력이 참여하였는데, ‘한국사회과학연구소’를 중심으로한 진보적 학자들, 인권변호사 및 비판적 법학자들, ‘참여민주주의를 위한 사회인연합’으로 대표되는 학생운동출신그룹⁹⁾

9) 학생운동 출신들은 초기 참여연대의 실무를 담당하였을 뿐 아니라 참여연대의 성장과 함께

이 먼저 참여하였고, 마지막으로 ‘인권운동사랑방’¹⁰⁾이 결합하였다.¹¹⁾

이들은 앞에서 언급했던 민주화로 인한 합법적 공간의 창출과 그로 인한 민중운동과 시민운동의 분화에 주목했지만, 이들의 문제의식은 이중적이었다. 우선, 이들은 민주화로 인해 절차적 민주주의가 만들어놓은 공간, 즉 합법적 사회운동의 공간이 형성되고, 이 공간에서 ‘시민’을 주체로 한 새로운 운동, 즉 1989년 경실련, 그리고 1993년 환경운동연합 등이 창립되는 것을 보면서 이 새로운 공간을 적극 활용할 수 있는 새로운 운동방식이 유효하다는 점에 동의하였다. 반면에 이들은 시민운동의 유효성은 인식했지만 경실련이 제기했던 시민운동과 민중운동의 이분법적 대립구도를 극복하는 새로운 시민운동, 즉 진보적 시민운동을 추진해야한다는 데 인식의 일치를 보았다.¹²⁾

8개월여의 논의 끝에 참여연대는 1994년 9월 10일 ‘참여민주사회와

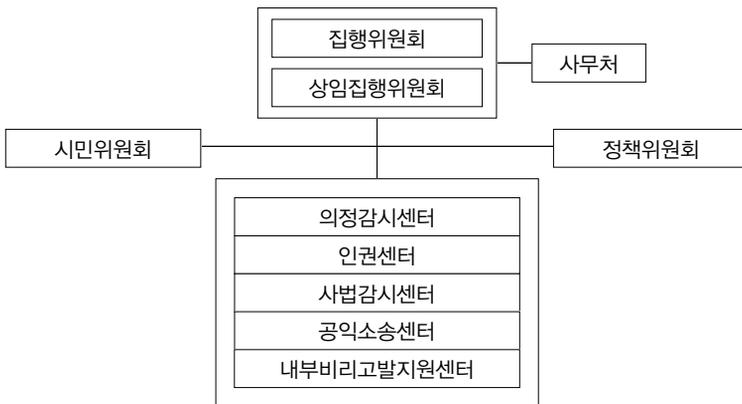
참여연대의 리더로 성장하였다. 참여연대가 박원순에 이어 김기식·박영선, 김민영, 이태호로 이어지면서 조직 내에서 성장한 활동가로 사무처장의 계보를 지속적으로 이어나갈 수 있었던 것은 이 집단의 노력에 기인한 것으로 보이며, 이는 또한 참여연대의 조직적 안정 및 연속성을 가능하게 한 중요한 요인으로 작동한 것으로 보인다.

- 10) ‘인권운동사랑방’은 참여연대보다 먼저 조직을 결성하였고, 참여연대 창립 직후인 1994년 12월 독립하였다.
- 11) 이들은 ‘권력감시운동’이라는 지금까지 지속되는 참여연대의 핵심 목표에 동의하면서도 크게 보면 두 가지 입장으로 갈라졌다. 쟁점은 인권을 핵심으로 둘 것인가, 비판적 정책을 중심에 둔 진보적 시민운동에 중심을 둘 것인가였다. 전자의 집단은 사회운동의 가치로서 인권의 중요성을 강조하면서 인권운동의 확장을 추구하고자 했던 반면, 후자의 집단은 보수적 시민운동에 대응하여 비판적 정책을 중심으로 하는 진보적 시민운동을 전개하고자 했고 이러한 입장의 차이는 ‘참여민주사회와 인권을 위한 시민연대’라는 긴 명칭으로 봉합되었다. 초기 인적구성 및 관점에 관해서는 조희연(1999; 2004), 차병직(2004), 양길승(2004), 참여연대 희망과 비전위원회(2004, 17-18) 참조.
- 12) 참여연대의 진보적 시민운동에 대해서는 이중적 평가가 가능하다. 한편, 참여연대는 경실련과의 차별성을 강조했지만 종합적 시민운동, 정치적 중립성, 전문가-활동가조직, 성명서, 기자회견 등의 행위양식에서 경실련과 큰 차별성이 없었다는 점에서 민중운동과 시민운동의 분화에 기여했다고 할 수 있다(이태호 2008; 김정훈 2004). 다른 한편, 참여연대는 지속적으로 민중운동과 연대활동을 해왔고, 또한 진보적 시민운동단체의 중심역할을 해왔다는 점에서 이러한 초기의 목표는 관철되었다고 할 수 있다.

인권을 위한 시민연대¹³⁾라는 이름으로 창립되었다. <그림 2>에서 알 수 있듯이 창립 당시 참여연대는 사무처 역할을 하는 집행위원회와 상임집행위원회, 시민위원회와 정책위원회의 2개의 위원회, 그리고 의정감시센터, 인권센터(인권운동사랑방), 사법감시센터, 공익소송센터, 내부비리고발지원센터의 5개의 활동센터로 구성되어 있었다. 참여연대의 활동목표가 ‘권력감시’라는 점을 초기 조직표는 명확하게 보여주고 있다.

<그림 2>와 같이 다소 단출하게 출발하였던 참여연대가 본격적인 성장을 한 것은 2대 사무처장을 맡은 박원순 변호사가 1996년부터 상근을 하면서부터라 할 수 있다(차병직 2004; 조희연 1999). 이때부터 참여연대는 현재의 조직구조를 갖추어가기 시작했는데 1996년에 초에 정책위원회가 강화되고, 특별위원회와 부설기관이 설치되었다. 이후 참여연

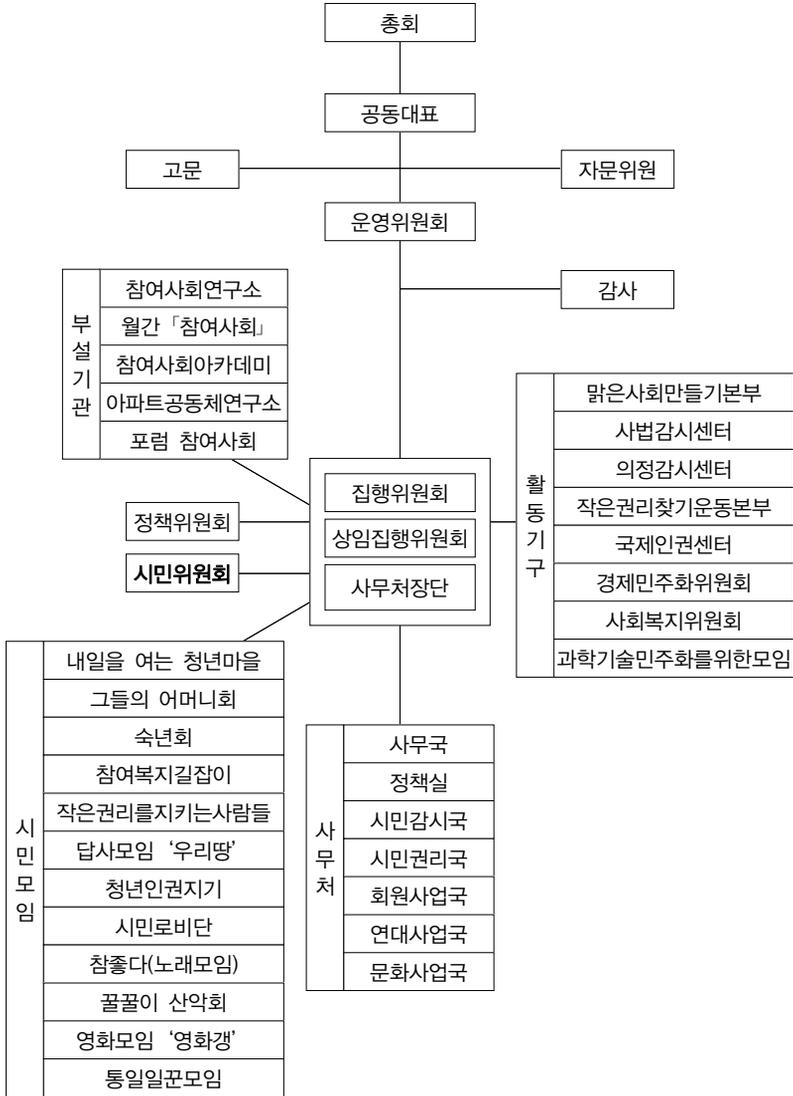
<그림 2> 창립시기의 참여연대 조직 기구표



자료: 김호기·정동철(2004, 143)

13) 원래 참여연대는 이 명칭의 약칭이었으나 1995년 1회 정기총회에서 ‘참여민주사회시민연대’로 개칭하였고, 1999년 5차 정기총회에서 ‘참여연대’로 개칭하여 현재에 이르고 있다.

〈그림 3〉 1999년 참여연대 조직 기구표



자료: 참여연대 5차 총회자료집(1999)

대의 1999년에 이르러 <그림 3>에서 보여지듯이 현재의 조직모형의 기본적인 형태인 사무처, 활동기구, 부설기관, 회원모임(당시는 시민모임)의 형태를 갖게 되었다. 창립 5년을 통해 현재의 ‘참여연대’라는 명칭을 확정한 것처럼 조직의 기본틀도 이때 완성된 것이다.¹⁴⁾

참여연대의 조직구조는 창립부터 시작하여 5년여의 발전을 통해 정립된 반면, 참여연대의 조직운영원리는 처음부터 활동가-전문가 조직을 추구하였고, 전문화와 분화를 중시하였다. 이는 참여연대의 활동이 활동기구들¹⁵⁾을 중심으로 이루어진다는 점을 통해 알 수 있다. 활동기구는 전문가와 활동가로 구성되어 있고, 사무처는 이러한 활동기구를 지원, 조정하는 역할을 한다. 또한 활동기구는 처음부터 의사결정과 예산집행의 상당한 자율성을 갖고 사업을 집행하였고 이는 지금까지도 이어지고 있다. 이러한 참여연대의 조직운영원리는 참여연대 및 한국 시민운동의 특징인 전문가-활동가 조직을 전형적으로 보여주고 있다.

이러한 조직형태를 가지고 참여연대는 다양한 활동을 해나갔다. 1994년도 창립과 함께 ‘국민생활최저선운동’을 시작하였고, 이는 ‘국민기초생활법 제정운동’과 ‘각종 사회보험개혁운동’으로 이어져 1999년 8월 ‘기초생활보장법’ 제정이라는 성과를 거두었다. 1995년에는 ‘사법개혁운동’을 시작하여 1998년에 ‘사법개혁추진위원회’를 구성하는데 기여하였다. 1996년에는 ‘부패방지법제정운동’을 시작하여 같은 해 11월 ‘부패방지법’을 입법청원하였고, 이는 2001년 6월 ‘부패방지법’의 통과라는 결실로 이어졌다. 1997년에는 ‘소액주주운동’을 시작하여 한국 최초로

14) <그림 3>을 다음 절의 <그림 4>와 비교하면 참여연대 조직의 연속성을 한눈에 확인할 수 있다. 이는 참여연대조직의 특징이며 시민운동의 특징인 ‘종합적 시민운동’, ‘전문가-활동가 조직’이 현재까지 지속되고 있음을 의미한다.

15) 활동기구는 초기에 활동센터, 1996년 이후에는 상설센터(1996-1997)로 불리다가, 1999년 이후 지금까지 활동기구로 불리고 있는데, 시기에 따라 다르지만 1999년 이후에는 대략 10개 정도의 활동단위로 구성되어 있다.

제일은행주주대표소송을 제기하였고, 이듬해에는 이 소송에서 일부 승소하였을 뿐 아니라 삼성전자 주주총회에 참여하여 커다란 사회적 반향을 불러일으켰다. 1999년에는 ‘예산감시 정보공개운동’을 시작하여 ‘판공비 공개운동’과 같은 운동을 통해 정보공개운동의 대중화를 이끌었으며, 2000년에는 한국 시민운동의 정점이라고 할 수 있는 총선시민연대의 낙천낙선운동을 주도하여 선거에 중요한 영향을 미쳤을 뿐 아니라, 이후 정당들이 공천개혁 및 정치개혁을 하도록 압박하였다. 2001년에는 이동통신 요금인하 100만인 서명운동을 시작하여 표준요금인하를 이끌어 냈다.

이렇게 다양한 활동 및 성과 중에서도 참여연대를 시민운동을 대표하는 단체로 인식시키는 데는 두 운동이 결정적 역할을 한 것으로 보인다. 소액주주 운동이 참여연대에 대한 인지도를 결정적으로 상승시켰다면, 낙천낙선운동은 참여연대를 명실공히 한국 시민운동을 대표하는 단체로 만들었다고 할 수 있다. 이 두 활동이 참여연대의 성장에 결정적인 계기라는 점은 조직의 성장과 사회적 영향력의 확대라는 두 지표를 통해 확인할 수 있다.

조직의 성장은 회원수의 추이를 통해 알 수 있는데 이 두 사건을 계기로 참여연대의 회원수는 폭발적으로 증가하게 된다. 위의 <그림 1>에서 알 수 있듯이 소액주주운동이 시작되었던 1997년에는 회원수가 1,528명이었으나 활동이 가장 본격적으로 벌어졌던 1998년에는 3,307명, 5주년이 된 1999년에는 6,187명, 그리고 낙천낙선운동이 벌어졌던 2000년에는 10,766명으로 급속히 증가한다.

다음으로 참여연대의 언론노출빈도를 통해서 참여연대의 사회적 영향력이 성장한 것을 확인할 수 있는데 다음의 <표 2>에서 알 수 있듯이 소액주주운동이 시작되었던 1997년부터 기사량이 급증하기 시작하여 2000년대에 이르면 낙천낙선운동을 제외하고도 가장 많이 언론에 언급되는 단체가 된다. 그리고 1999년 시사저널 여론조사에 따르면 참여연대는 시민단체 중 가장 영향력 있는 단체로 선정되게 된다(이태호 2008,

〈표 2〉 시민단체 언론노출빈도(KINDS 키워드 검색 1994~2000)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
참여연대	55	229	352	635	1,173	2,386	2,526
경실련	500	1,359	1,054	1,286	1,143	1,977	2,444
환경운동연합	408	999	1,182	1,178	921	1,403	1,639

주: 1994년은 하반기 6개월, 2000년은 '총선연대' 키워드 검색 제외
 자료: 이태호(2008, 105)

105). 2000년 총선연대는 기존의 참여연대의 위상을 반영하는 동시에 참여연대를 시민운동을 대표하는 단체로 확고히 자리매김한 사건이라 할 수 있다.

참여연대가 시민운동을 대표하는 단체로 성장했다는 점은 참여연대의 행위양식을 통해서도 확인할 수 있다. 참여연대는 경실련에서 비롯된 한국 시민운동의 대표적인 행위양식인 성명서, 기자회견 등의 방법을 활용하면서도 이후 한국 시민운동의 전형적인 행위양식, 즉 공익소송, 집단소송, 입법청원과 공익로비, 1인 시위, 낙선운동, 정보공개운동 등의 새로운 행위양식을 개발해 내었다. 이중에서도 1인 시위는 현행법의 허점을 교묘히 파고든 시위양식이라는 점에서 절차적 민주주의의 현실과 이상사이의 공간, 즉 합리화의 공간을 활용하는 이 시기 시민운동의 전략을 행위양식으로 잘 보여주는 동시에 행위양식으로 표현되는 한국 시민운동의 특성을 잘 보여주는 시위양식이라 할 수 있다.¹⁶⁾

이상에서 창립·성장기의 참여연대의 활동과 조직을 검토하였다. 이

16) 1인 시위는 2000년 11월 21일 국세청 앞에서 재벌변칙 세습에 대한 증여를 촉구하기 위해 처음으로 시도되었다. 이 후 1인 시위는 전 사회운동으로 확산되어 한국 절차적 민주주의의 한계를 보여주는 동시에 한국 사회운동의 특징을 보여주는 행위양식이 되었다.

를 통해 참여연대는 시민운동의 특징인 ‘정치적 중립성’, ‘전문가-활동가 조직’을 스스로 정립해나갔음을 알 수 있다. 먼저, ‘정치적 중립성’ 문제를 살펴보면, 참여연대는 경실련적 운동의 가능성을 인정하고, 의도적으로 이러한 운동방식을 채택했다는 점에서 정치적 중립성은 민주화가 만들어낸 합리화의 공간을 활용하기 위한 전략적 선택이었다고 할 수 있다. 다음으로, ‘전문가-활동가 조직’ 역시 의도적인 선택으로 인식될 수 있다. 물론 참여연대 초기 구성원의 성격 및 권력감시운동이라는 운동의 목표에 의해 한계 지워진 측면이 있지만, 참여연대는 초기부터 이러한 조직형태에 입각했고, 이러한 조직형태가 참여연대의 다양한 활동에 적합했기 때문에 이러한 조직형태를 지속적으로 유지, 발전시키는 전략을 택한 것으로 보인다.

위와 달리, 시민운동의 또 다른 특징, 즉 ‘대의의 대행’과 ‘종합적 시민운동’은 참여연대의 의도적인 노력이기보다는 참여연대운동의 성공에 따른 의도하지 않은 결과 혹은 관성의 작용으로 파악된다. 먼저, ‘대의의 대행’을 살펴보면 참여연대가 ‘대의의 대행’을 의도한 것은 아니다.¹⁷⁾ ‘대의의 대행’의 핵심이 준정당적 기능이라고 할 때, 참여연대가 이러한 사회적 역할을 할 수 있었던 것은 사회적 조건과 참여연대 활동의 성공이 만들어낸 의도하지 않은 결과로 보인다. 즉 앞에서 언급했듯이 정당이 제 역할을 하지 못했던 합리화의 공간이라는 사회적 조건하에서 낙천낙선운동에서 알 수 있듯이 참여연대가 가장 기초적인 민주주의적 요구를 제기하여 성공함으로써 참여연대에 그러한 역할이 부여된 것으로 이해된다.

다음으로, ‘종합적 시민운동’ 역시 의도라기보다는 관성의 작용으로

17) ‘대의의 대행’은 조희연(조희연 1999)에 의해 처음 사용된 개념으로, 시민단체가 정당을 대신하여 시민들의 의견을 대변하는 준정당적 역할을 하는 것을 의미한다. 조희연 역시 이 글에서 ‘대의의 대행’은 주어진 것으로 파악하고 있고, 이러한 인식은 지속적으로 유지된다(이태호 2004; 2008).

보인다. 앞에서도 언급했듯이 참여연대의 활동기구들은 처음부터 예산 및 활동에 있어 자율성이 높았고 이는 각 활동기구들의 독자화를 예비한 전략이었다. 그러나 참여연대의 사회적 영향력이 확대되고, 참여연대에 대한 시민적 요구가 증대됨에 따라, 위의 조직표에서 보듯이 참여연대는 활동기구들을 늘려갔지만 활동기구의 독립은 아주 예외적이었다. 이는 참여연대의 다양한 활동이 대단히 성공적임에 따라 ‘대의의 대행’이라고 할 만큼 사회적 역할이 확대되고, 이는 역으로 준정당적 역할에 걸맞은 활동영역의 확대를 낳는 관성의 작동에 의해 형성된 것으로 파악된다.

이상의 논의를 종합해 볼 때, 1990년대 참여연대는 민주화라는 변화된 조건에 전략적으로 개입함으로써 특정한 운동형태를 창출하였고, 이러한 특징들은 상호작용을 하면서 지금 우리에게 일반적으로 인식되는 시민운동의 형태를 창출한 것으로 보인다. 민주화의 이상과 현실 사이 간극으로 인해 창출된 합리화공간은 중립적 시민운동이 탄생할 수 있는 조건을 형성했고, 참여연대는 경실련이 했듯이 시민적 요구=보편적 요구=중립적 요구라는 담론전략을 구사하면서 정치적 중립성을 획득할 수 있었으며, 또한 이러한 정치적 중립성을 통해 ‘대의의 대행’이라는 준정당적 기능을 수행할 수 있었다. 그리고 준정당적 기능은 참여연대의 활동을 더욱 확장시켜 의도와 달리 ‘종합적 시민운동’적 성격을 강화했으며, 이는 또한 참여연대가 의도했던 ‘전문가-활동가조직’의 타당성 및 효율성을 인정하게 만드는 계기로 작동했던 것이다. 이러한 과정을 통해 참여연대는 한국의 대표적인 시민단체로 성장했을 뿐 아니라 일반적으로 인식되는 한국 시민운동의 특징을 형성해 나갔다.

4. 전환·성숙기: 성공의 위기와 새로운 도전

1) 보수/진보 프레임의 전면화와 사회운동의 2차 분화

사회운동의 성공은 사회운동조직의 위기를 의미한다. 사회운동이 성공했다는 것은 문제제기 집단으로서의 사회운동조직이 더 이상 필요하지 않다는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 사회운동이 성공한다면 그 운동을 담당했던 사회운동조직은 해산을 하거나 새로운 역할을 찾아야 한다.

2000년 총선연대의 성공은 한국 시민운동에게 성공의 위기를 부여했다. 총선연대의 성공으로 정치개혁의 흐름이 대세가 되었을 뿐 아니라 이후 정치관계법의 개정으로 제도화되었기 때문이다. 운동이슈의 제도화는 시민운동이 존재할 수 있었던 공간, 즉 합리화의 공간이 닫힌다는 것을 의미하고 이는 시민운동의 존립기반 자체에 대한 문제제기를 의미한다. 다시 말해서 합리화의 공간이 사라질 때, 시민운동은 어떤 공간에 스스로를 위치시킬 것인가에 대한 고민을 시작할 수밖에 없게 된다. 시민운동은 성공했기 때문에 위기를 맞을 수밖에 없었고, 그런 의미에서 위기의 원인은 보다 근본적이었다.

시민운동이 성공의 위기속에서 새로운 전환을 모색하고 있을 때, 시민운동을 둘러싼 환경도 급격한 변화하고 있었다. 노무현 정권의 등장을 둘러싸고 정치적 기회구조와 담론적 기회구조가 변화하고 있었고, 정보화로 인해 새로운 사회운동이 나타났으며, 시민운동 자체도 분화하고 있었다.

먼저, 정치적 기회구조가 변화하였다. 노무현 정권의 등장 및 민주노동당의 원내 진출이라는 정치적 기회구조의 변동은 1990년대 시민운동의 핵심특징이었던 ‘대의의 대행’에 근본적인 문제를 제기하는 것이었다. ‘참여정부’를 모토로 내건 노무현 정권의 등장은 참여민주주의를 주장하는 시민운동의 주장과 표면적으로는 일치하는 것이었고,¹⁸⁾ 민주노동

당으로 대표되는 진보정당의 의회 진출은 보다 급진적인 요구까지도 의회 내에서 대변될 수 있는 조건이 형성되었음을 의미했다. 이로 인해 시민운동은 ‘대의의 대행’이라는 기능을 포기할 수밖에 없는 환경을 맞이하게 되었다.

다음으로, 담론적 기회구조도 변화하였다. 노무현 정권의 등장과 함께 민주/반민주의 프레임이 급속히 해체되고 보수/진보 프레임이 전면화하였다.¹⁹⁾ 이러한 담론적 기회구조의 변동은 보수언론에 의해 주도되었고, 보수언론은 1990년대와 달리 시민운동을 친정부세력, 좌파세력으로 공격했다.²⁰⁾ 이는 무엇보다 시민운동의 ‘정치적 중립성’에 근본적인 타격을 가했다. ‘홍위병’논쟁에서 잘 알 수 있듯이 보수언론들은 시민단체의 ‘정치적 중립성’을 공격하기 시작했고, 이는 시민운동의 신뢰도에 심각한 상처를 남겼다.²¹⁾

노무현 정권의 성립과 보수/진보 프레임의 전면화와 함께 시민운동

18) 노무현 정권은 ‘좌파 신자유주의’라는 표현에서 알 수 있듯이 이라크 파병, 한미FTA 등 구체적인 정책에 있어서는 시민운동의 노선과 달랐지만, 대중적 수준에서는 시민운동과 같은 세력으로 인식되는 달레마를 시민운동에 제공했다. 노무현 정권과 참여연대의 구체적인 정책적 차이에 관해서는 이태호(2008 114) 참조.

19) 보수/진보 프레임은 1990년 3당 합당시기에 민주/반민주 프레임을 대체하기 위하여 기득권 세력에 의해 처음으로 제시되었으나, 2000년 이후에 본격화되었다. 노무현 시기의 보수/진보 프레임은 ‘이념갈등’이 주된 프레임이라 할 수 있으나 이명박 정권 시기로 오면 경제적, 문화적 갈등까지를 포함하는 프레임으로 내용이 전환된다. 보수/진보 프레임의 다양한 함의에 관해서는 김정훈(2012) 참조.

20) 보수언론의 공격은 또 하나의 성공의 위기라 할 수 있다. 조중동으로 대표되는 보수언론은 앞의 언론노출빈도에서 볼 수 있듯이 시민운동의 성장기에는 시민운동과 협력관계를 유지하고 있었다. 이는 한국 정치의 합리화, 혹은 한국자본주의의 합리화라는 측면에서 보수언론과 시민단체의 목표가 일치하고 있었을 뿐 아니라 사회운동의 분화 속에서 민중운동을 배제하고, 시민운동을 포섭하려는 기득권집단의 이해와도 일치하는 것이었다. 그러나 총선 연대는 기득권집단의 이해를 근본적으로 침해하는 것이었고, 이때부터 보수언론은 시민단체들에 대해 집중적인 공격을 가하기 시작했다.

21) 안진걸(2008)은 시민운동의 영향력과 신뢰도가 떨어진 것을 시민운동의 위기의 한 원인으로 지적하고 있다.

에 타격을 준 것은 보수단체의 출현이었다. 2004년부터 나타난 보수단체, 즉 뉴라이트(New Right) 계열의 단체들은 보수언론의 전폭적인 지원을 받으면서 사회 각 영역에 직능단체를 형성할 만큼 급속히 성장하였다(조현연 2010). 보수/진보 프레임에 입각한 이러한 대응운동(counter-movement)의 출현은 시민운동을 시민사회의 대변자에서 시민사회의 한 구성원으로 만드는 효과를 발휘했다. 보수언론은 형평성이라는 명분 아래 시민운동과 보수운동을 대등하게 보도하기 시작했고, 이는 시민운동이 기존에 가졌던 ‘시민사회 대표성’을 약화시킴으로써 ‘대의의 대행’기능을 약화시켰을 뿐 아니라 시민운동을 좌파 혹은 진보로 호명함으로써 시민운동의 정치적 중립성을 훼손하였다. 보수단체의 등장으로 인한 시민운동의 사회적 영향력 약화는 다음의 <표 3>을 통해 확인할 수 있다. <표 3>은 시민운동의 언론노출빈도는 줄어드는 반면, 보수단체의 언론노출빈도는 상승하고 있음을 보여준다.

시민운동의 전환을 촉구하는 변화는 외적 환경뿐만 아니라 사회운동 내부에서도 왔다. 정보화로 인한 새로운 사회운동의 등장과 시민운동의 내부분화로 인해 사회운동의 2차 분화가 시작된 것이다.²²⁾ 2000년대를 넘어서면서 한국 사회는 본격적으로 정보화 사회로 접어들었다. 휴대전화, 인터넷의 발달은 사람들의 생활양식을 근본적으로 변화시켰지만,

<표 3> 시민단체 언론노출빈도(KINDS 키워드 검색 2002~2007)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
참여연대	3,286	5,519	5,926	6,114	3,506	2,805
경실련	2,289	2,671	3,302	2,607	2,851	1,583
환경운동연합	1,498	1,779	2,579	2,425	2,222	1,718
뉴라이트			97	929	1,652	1,304

자료: 이태호(2008, 141)

사회운동에도 급격한 변화를 가져왔다. 이러한 변화는 크게 보면 두 가지 사건을 통해 나타났다.

먼저, 노사모의 등장이다. 노사모는 정치인 팬클럽이라는 새로운 정치문화를 형성하였지만, 또한 시민운동의 정치적 중립성과는 무관한 새로운 시민운동, 즉 ‘정치적 시민운동’을 만들어냈다. 특히 인터넷을 통한 네트워크의 형성과 민주당 경선 및 대선에서 보여준 오프라인에서의 영향력은 기존의 시민운동에 근본적인 충격을 주었다.

다음으로, ‘조직 없는 조직화’(서키 2008)에 의한 사회운동의 발생이다. 2002년 여중생 추모촛불시위에서 시작된 사회운동의 새로운 조직화 방식은 사회운동의 상식이었던 ‘조직’을 ‘네트워크된 개인’이 대체했다는 점에서 기존의 사회운동에 큰 충격을 주었다. 또한 촛불시위에서 시민운동단체들이 과거에 갖던 주도성을 잃어버렸다는 점 역시 시민운동의 변화에 영향을 미쳤다.

정보화로 인한 새로운 사회운동의 등장은 사회구성원리의 근본적인 변화에 기인하는 것이기 때문에 시민운동뿐 아니라 사회운동 전반에 근본적인 변화를 요구하는 것이었다. 이제 산업화시기의 ‘조직’에 기반한 운동이 아니라, 정보화 시대에 맞는 개인과 네트워크에 의한 운동이 발생했다면, 산업화시기의 운동조직은 자신의 목표를 실현하기 위해 기존의 방식을 유지할 것인지, 근본적인 변화를 해야 할 것인지에 대해 선택해야 하기 때문이다. 이렇게 새롭게 등장한 사회운동은 시민운동의 대표성, 정치적 중립성에 문제를 제기했을 뿐 아니라 조직운영 방식 및 행위 양식에 이르기까지 전반적인 문제를 제기했다.

22) 여기서 2차 분화는 뒤에서 서술되듯이 노사모로 상징되는 ‘정치적 시민운동’의 등장, 촛불 시위로 상징되는 ‘조직 없는 조직화’형 운동의 등장, ‘시민운동의 분화’, 그리고 ‘민중운동의 분화’를 포괄하는 개념이다. 민주화 이후 나타난 사회운동 분화의 원인과 다양한 형태에 관해서는 조희연·김동춘·김정훈 엮음(2010) 참조. 2차 분화에 관해서는 김정훈(2004; 2010: 10장) 참조.

새로운 사회운동의 출현과 함께 시민운동 내부에서도 근본적인 변화가 있었다. 시민운동이 분화된 것이다. 2000년 총선연대 이후 시민운동단체들은 정책연대를 본격화하려고 ‘시민사회단체연대회의’를 결성했지만, 단체 간의 입장차이로 시민단체를 지원하는 역할로 그 역할이 축소되었다. 또한 2004년 총선에서는 2000년과는 달리 당선운동, 낙선운동, 선거감시운동과 같이 다양한 선거개입양식이 나타났을 뿐 아니라, 2005년 선거법 개정에서는 단일안을 제출하지 못할 정도로 입장 차이를 노출하였다. 이러한 시민운동의 분화는 시민운동의 정치적 영향력을 약화시켜 대의의 대행이라는 기존의 시민운동의 역할이 더 이상 작동하지 못하는 결과를 낳았다.

성공의 위기, 정치적 기회구조의 변동, 보수/진보 프레임의 전면화, 그리고 사회운동의 2차분화는 기존의 사회운동에 근본적인 문제를 제기했고, 참여연대 역시 이러한 문제를 벗어날 수는 없었다.

2) 참여연대의 전환: 중립적 행위자에서 진보적 공론장의 형성자로

참여연대가 시민운동을 대표하는 단체였던 만큼 참여연대에게 성공의 위기는 보다 크게 다가왔다. 참여연대가 1990년대 주장했던 사안들은 2000년대 들어 대부분 실현되었기 때문이다. 기초생활보장법, 부패방지법의 제정에 이어 낙천낙선운동의 제도개혁사안이었던 정치관계법 개정이 마무리되면서 참여연대를 성장시켰던 합리화의 공간은 거의 사라졌다.

노무현 정권의 등장과 민주노동당의 원내진출은 참여연대가 가졌던 ‘대의의 대행’ 기능을 더욱 축소시켰고, ‘정치적 중립성’ 역시 의심받게 되었다. 특히 담론적 기회구조가 보수/진보의 프레임으로 전환됨에 따라 참여연대는 그 의도와 상관없이 선택을 강요받게 되었다. 또한 노사모, 촛불시위의 등장은 참여연대로 하여금 정보화로 인한 사회변동에 대처해야 할 새로운 과제를 제시하고 있었다.

참여연대는 이러한 변화의 초기에 어느 정도 능동적으로 대처했다. 참여연대의 회원수를 더욱 끌어올린 2001년의 ‘이동통신 요금인하 100만 인 서명운동’은 캠페인 사이트가 여러 차례 다운될 정도로 네티즌의 참여를 이끌어내어 정보화 사회에 적극적으로 대응하는 모습을 보여주었다.

특히 2003년 ‘여중생 살인 진상규명 및 소파개정운동’에 적극 참여한 경험을 바탕으로 평화군축센터 발족하고 ‘이라크 파병반대비상국민행동’에 참여한 것은 참여연대의 대응에 있어 중요한 의미를 갖는다. 보수/진보의 프레임이 전면화된 상황에서 참여연대가 소위 ‘이념대립’의 핵심인 평화군축문제에 개입한다는 것은 참여연대가 자신의 의도와는 상관없이 특정 진영에 선다는 것을 의미하며, 이는 참여연대가 이전에 가졌던 ‘정치적 중립성’을 실질적으로 포기한다는 것을 의미하기 때문이다.²³⁾

인터넷 참여연대라는 홈페이지를 만들고, 평화군축운동이라는 새로운 활동영역을 개척하는 등 2000년대를 넘어서면서 변화된 상황에 대응하려는 부분적인 시도를 넘어 참여연대가 근본적인 전환을 시도한 것은 창립 10주년을 맞이하여, ‘희망과 비전위원회’를 출범시키고, 이 위원회를 통해 「희망과 비전보고서」가 나오게 되면서부터라 할 수 있다.

「희망과 비전보고서」는 1990년대와 다른 2000년대 시민운동의 조건을 다음과 같이 정리한다. 먼저, 대내적으로는 정치적 수준에서 볼 때, 절차적 민주주의는 한계가 있지만 시민권리의식의 성장으로 참여민주주의로 진전되고 있다고 판단한다. 그러나 사회경제적 수준에서 볼 때 경제적 사회적 양극화로 갈등이 심화되고 있고, 시민사회적 수준에서는 지역 간 갈등의 심화뿐 아니라 시민사회 집단들 간의 다원적이고 중층적인

23) 실제로 파병반대운동은 기존 회원들의 이탈을 낳기도 하였다. 자료로 찾을 수는 없지만 당시 활동가의 진술에 따르면 창립 이후 가장 큰 회원탈퇴가 있었다고 한다. 흥미로운 점은 파병반대와 비슷한 소위 ‘이념갈등’ 사안인 2010년의 ‘천안함 침몰사건 유엔 안보리 서한 발송’의 경우 사건이 있었던 6월 한 달에 만 1,795명이 신규 가입하여(참여연대 17차 총회자료집 2011, 55) 10여 년 사이에 시민들의 의식변화가 상당했음을 보여주었다. 이는 역으로 참여연대의 노선전환이 상당히 성공적이었음을 보여주는 사례라 할 수 있다.

갈등이 일어나고 있다고 진단한다. 다음으로, 대외적으로는 냉전분단체제가 해빙을 맞고 있으나 남북-한미관계의 긍정적 전환은 일어나지 않고 있으며 지구적 차원의 남북갈등과 군사화에 대한 시민행동이 확대되고 있다고 규정한다.

「희망과 비전보고서」는 이러한 진단하에 새로운 10년을 향한 참여연대의 5대 비전과 4대 실천방향을 제시한다. 5대비전은 1)참여민주주의의 확대심화와 권력감시운동의 전문화, 2)지속가능한 발전을 위한 사회경제개혁운동의 확대강화, 3)한반도 평화와 화해를 위한 시민행동의 본격화, 4)국경을 넘어서는 참여와 연대, 5)자율화·전문화, 쌍방향 시민참여의 확대이고, 4대 실천방향은 1)참여연대의 사회적 역할확대 프로젝트, 2)자율화·전문화에 기초한 분권 프로젝트, 3)시민참여 사회교육강화 프로젝트, 4)재정안정화 프로젝트이다.

이러한 참여연대의 5대비전은 변화된 상황에 대한 참여연대의 인식을 잘 반영하고 있다. 첫째, ‘참여민주주의의 확대심화와 권력감시운동의 전문화’는 사회변동 및 시민운동의 분화 속에서 참여연대의 정체성을 확인하는 것으로 이해될 수 있다. 참여연대는 처음부터 참여민주주의의 확대와 권력감시운동을 그 핵심으로 주장해왔기 때문에 이 비전은 종합적 사회운동이라는 비판 및 자기 비판²⁴⁾속에서도 단체의 정체성이 어디에 있는지를 확인하는 것이라 할 수 있다.

둘째와 셋째는, 참여연대의 전환, 즉 진보적 시민운동으로서 정체성 확립을 가장 명확하게 보여주는 비전이라 할 수 있다. 참여연대가 처음부터 진보적 시민운동을 지향했고, ‘기초생활보장법’을 제정시킬 만큼 민생문제를 중요한 과제로 추진했지만, 그것은 전반적인 사회경제개혁

24) 「희망과 비전보고서」는 기존 참여연대 활동이 종합형운동의 한계, 대변자형 중앙권력감시 위주운동의 한계, 정치개혁 등 권력감시 외 구조개혁의 미흡, 제도화, 가시적 성과위주활동의 한계를 가졌다고 비판한다.

프로그램에 입각하기보다는 단편적인 문제대응형 운동이라는 성격을 갖는 것이었다. 그러나 ‘지속가능한 발전을 위한 사회경제개혁운동의 확대 강화’라는 비전은 보수/진보의 프레임이 전면화된 상태에서 나타났다는 점에서 진보적 정체성을 명확히 하는 것임과 동시에 일회적이고 문제대응적인 운동이 아니라 지속적이고 체계적인 사회개혁운동을 추구하고 있다는 점에서 참여연대의 진보적 전환을 명확히 보여주는 것이라 할 수 있다. 이러한 정체성 선언은 ‘한반도 평화와 화해를 위한 시민행동의 본격화’라는 비전에서 더욱 명확해진다. 평화군축센터의 발족을 통해 이미 시작되었던 이러한 흐름은 참여연대가 이념 대립에도 불구하고 자신의 정치적 목소리를 내겠다는 것을 표명한 것으로 참여연대가 과거의 정치적 중립성에서 벗어나서 진보적 입장을 명확히 하고 있는 것으로 이해될 수 있다.

넷째, ‘국경을 넘어서는 참여와 연대’와, 다섯째, ‘자율화·전문화, 쌍방향 시민참여의 확대’는 세계화와 정보화라는 사회변동에 대한 참여연대의 대응을 표방하고 있는 것으로 보인다. 특히 다섯째는, 참여연대의 특징이며 동시에 참여연대에 대한 비판, 즉 ‘종합적 시민운동’과 ‘전문가-활동가 조직’의 한계를 극복하려는 시도로 파악된다. 먼저, ‘자율화·전문화’는 각 활동기구들의 자율성 및 전문성을 확대하여 장기적으로는 분화하겠다는 방향을 표현한 것이다. 이는 참여연대의 초기 조직방침부터 일관되게 강조되어 온 것이지만, ‘자율화·전문화에 근거한 분권프로젝트’라는 실천방향에서 알 수 있듯이 보다 적극적으로 분화를 시도하고 있다는 점에서 ‘종합적 시민운동’이라는 비판을 극복하려는 노력으로 해석될 수 있다.²⁵⁾ 다음으로 ‘쌍방향 시민참여의 확대’는 ‘전문가-활동가

25) 다섯 번째 비전이 주로 조직 내부의 혁신에 관한 것이기 때문에 4대 실천방향의 대부분은 이 비전의 구체화라 할 수 있다. 「희망과 비전보고서」는 비전, 실천방향과 함께 중기 실천계획도 제시하고 있는데 이 역시 비전과 실천계획의 구체화이다.

조직'에 대한 비판, 즉 '시민 없는 시민운동'이라는 비판에 대한 대응으로 기존에 해왔던 '회원조직의 활성화'를 넘어 정보화시대에 걸 맞는 소통구조를 확립하려는 의도를 담고 있는 것으로 보인다.

참여연대는 2004년 9월 「희망과 비전보고서」를 공표한 후, '희망과 비전 실행위원회'를 구성하여 보고서의 구체적인 실행을 추진하는데, 이는 2006년과 2007년에 걸쳐 구체적인 결과물로 나타나게 된다.

전환기를 걸쳐 나타난 참여연대 조직의 가장 근본적인 변화는 활동기구들의 통폐합 및 신설이라 할 수 있다. 1999년 이후 평화건축센터를 제외한다면 조직정비차원의 변화 이외에는 큰 변화가 없었던 활동기구들이 이 시기에 대폭 변화하게 된다. 이는 2006년의 기구표와 2007년의 기구표를 비교하면 확인되는데, 2007년 조직표를 보면 3개의 기구가 없어지고 5개의 기구가 새로 생겼음을 알 수 있다.

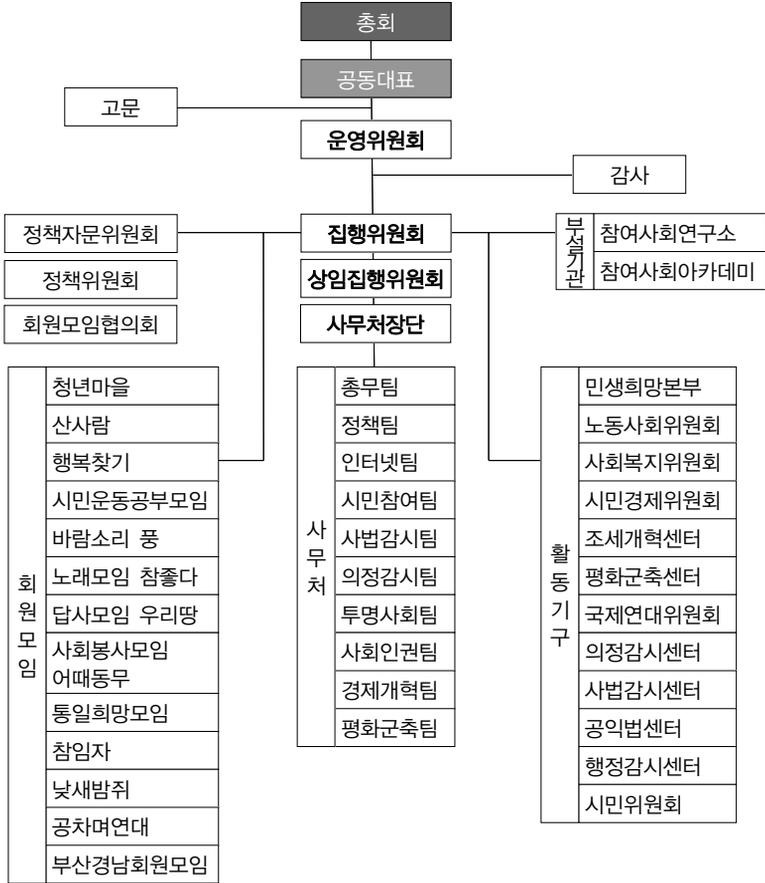
없어진 기구들은 사실 확대 재편된 것인데, 작은권리찾기운동본부가 민생희망본부로, 맑은사회만들기본부가 행정감시세터로 개편되었다. 그리고 참여연대 초기 활동의 핵심이었던 경제개혁센터가 경제개혁연대로 독립함에 따라 시민경제위원회가 창설되었고, 노동사회위원회와 시민위원회가 신설되었다. 이러한 기구들의 재편과정을 보면, 권력감시운동의 전문화, 사회경제개혁운동의 확대강화,²⁶⁾ 한반도 평화와 화해를 위한 시민행동의 본격화라는 희망과 비전보고서의 기본 방향이 그대로 관철된다고 할 수 있다. 현재의 조직구조와 거의 동일한 2007년의 조직구조는 <그림 4>와 같다.²⁷⁾

「희망과 비전보고서」의 영향력은 기구의 개편뿐만 아니라 참여연대의 활동방향에도 잘 나타난다. 참여연대는 2006년부터 기본활동방향을

26) 활동기구를 보면 사회경제개혁을 담당하는 기구가 12개 중 5개(민생희망본부, 노동사회위원회, 사회복지위원회, 시민경제위원회, 조세개혁센터)로 이 기구가 강화되었음을 알 수 있다.

27) 2011년 3월 현재 활동기구는 '재정기획위원회' 하나가 더 늘어 13개이다.

〈그림 4〉 2007년 참여연대 기구표



자료: 참여연대 13차 총회자료집(2007)

제시하고 그것을 평가하는 방식으로 총회 보고를 하고 있는데, 총회보고서를 보면 2006년을 제외²⁸⁾하고는 그 이후의 활동이 보고서의 활동방향

28) 2006년의 6대 활동 방향은 1)새 건물의 구입과 참여연대의 혁신의 연계, 2)주요활동방식의

과 기본적으로 일치하고 있다.

〈표 4〉에서 알 수 있듯이, 2007부터 2012년까지의 참여연대는 권력 감시, 사회경제개혁, 평화군축, 그리고 소통강화를 통한 조직역량강화라는 4가지 기본목표를 지속적으로 제시하고 있다.²⁹⁾ 이러한 일관된 활동 목표에도 불구하고, 주목할 만한 점은 사회경제개혁, 즉 민생문제가 항상 활동목표의 제일 앞자리를 차지한다는 점이다. 이는 양극화라는 사회경제적 조건을 반영하는 동시에 참여연대의 진보적 변화가 일관된 방향임을 보여준다.

다음으로 주목할 만한 점은 2008년의 ‘2. 정·관·경 유착과 부패에 대한 입체적 감시—한국정치와 민주주의의 희망 만들기’, 2009년의 ‘2. 국민기본권 침해하는 각종 악법 저지 통한 민주주의 수호운동 전개’, ‘3. 공권력 남용과 사법권력에 대한 감시활동 강화’, ‘7. 이명박 정부의 일방적 국정 운영 막기 위한 사회적 연대 강화’, 2010년의 ‘2. 권력기관의 전횡과 불법, 탈법에 대해 한층 밀착된 감시를 통해 민주주의와 시민의 기본권을 지키겠습니다.’ 그리고 2011~2012년의 ‘4. 표현의 자유 캠페인’에서 알 수 있듯이 1990년 식의 절차적 민주주의의 과제가 재등장하고 있다는 점이다. 이는 권력감시운동을 1990년대로 되돌리는 것으로 이명박 정권에서 나타나는 민주주의의 후퇴를 반영하고 있다.

이상에서 알 수 있듯이 길게 보면 2002년부터 시작된 참여연대의 전환의 노력은 2004년 희망과 비전보고서를 통해 체계가 잡히고, 2006년의 대대적인 조직 전환 작업을 통해 2007년 완결되었다. 다시 말해서

혁신과 체계화, 3)지속가능성을 위한 투자확대, 4)사회교육활동의 강화, 5)참여연대 비전의 비판적 재구성, 6)운영구조와 의사결정구조의 보완과 개선인데, 모두 조직 내부의 혁신 문제에 집중되어 있다. 이는 이 해에 「희망과 비전보고서」에 따른 구체적인 실행논의가 완결되면서 조직개편작업이 벌어지고 있었기 때문이라 할 수 있다.

29) 5대 비전에서 제시된 ‘국제연대의 강화’는 활동목표에서 제시되지 않고 있다. 이는 ‘천안함 UN보고서’에서 알 수 있듯이 참여연대가 국제연대활동을 등한시했다기보다는 국내 상황이 보다 중요했기 때문인 것으로 보인다.

〈표 4〉 참여연대의 활동목표(2007~2011)

년도	활동목표
2007	<ol style="list-style-type: none"> 1. 사회양극화해소, 민생문제 해결역량집중 2. 비핵운동을 중심으로 평화국가 토대 만들기 3. 권력감시운동의 전문화, 입체화 4. '유권자가 주인되는 대선' 유권자 캠페인 전개 5. '시민결으로 더 가까이' 프로젝트 전개
2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. 재벌 중심 토건국가를 넘어, 동반성장의 복지국가를 향한—민생 희망 만들기 2. 정·관·경 유착과 부패에 대한 입체적 감시—한국정치와 민주주의의 희망 만들기 3. 한반도 평화군축, 아시아 평화연대를 통한 평화국가 만들기—한반도 동북아 평화의 희망 만들기 4. 시민의 언어와 몸짓으로 소통하는 시민운동— '새롭게 더 가까이 시민결으로', 참여연대 희망 만들기 5. 시민사회와의 협력과 소통강화—시대의 좌표 세우기, 진보의 희망 만들기
2009	<ol style="list-style-type: none"> 1. 생존위기에 몰린 대다수 서민에서 희망이 되는 민생 대안 만들기 2. 국민기본권 침해하는 각종 악법 저지 통한 민주주의 수호운동 전개 3. 공권력 남용과 사법권력에 대한 감시활동 강화 4. 대북정책 전환과 평화인권외교 촉구활동 전개 5. 회원서비스 강화 및 회원들과 일상적 의사소통체계 마련 6. 체계적이고 업그레이드된 시민교육활동 본격화 7. 이명박 정부의 일방적 국정 운영 막기 위한 사회적 연대 강화
2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. 일자리와 복지, 주거영역에서 민생의 핵심과제와 대안을 만들고 추진함으로써 시민생활에 실질적 개선을 가져오겠습니다. 2. 권력기관의 전횡과 불법, 탈법에 대해 한층 밀착된 감시를 통해 민주주의와 시민의 기본권을 지키겠습니다. 3. 지방선거의 정책참여, 유권자 참여운동을 통해 민주주의 균형회복과 지방정부의 혁신에 기여하겠습니다. 4. 한반도 동북아시아 핵위협과 군사적 긴장 제거, 한국의 해외 군사개입 축소, 올바른 인도적 지원확대를 위해 힘쓰겠습니다. 5. 참여연대 회원배가를 위한 목표와 계획을 마련·실천하고, 회원들과 시민들이 함께 할 수 있는 교육 및 사회참여 프로그램을 다양화하며, 회원의 의사결정 참여구조를 개선하겠습니다.
2011~ 2012 (중장기 계획)	<p>중점계획</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 민생경제살리기 캠페인 2. 복지국가만들기 캠페인 3. 한반도 평화만들기 캠페인 4. 표현의 자유 캠페인 5. 권력운용 종합평가 개혁대안 제시

2011~ 2012 (중장기 계획)	발전계획 1. 회원 15,000명과 함께 하는 참여연대 만들기 2. 참여연대운동 알기 쉽게 만들기 3. 지속가능한 참여연대 만들기
------------------------------	---

자료: 『참여연대 총회자료집』

참여연대는 2007년부터 조직적 성숙기에 접어들었다고 할 수 있고, 2007년에 이루어진 자체 소유건물인 통인동 보금자리로의 입주는 참여연대가 성숙기에 접어들었음을 상징하는 사건이라 할 수 있다.³⁰⁾

5. 참여연대의 전환과 시민운동

이상의 참여연대에 대한 역사적 검토를 통해 알 수 있는 것은 1990년대의 참여연대와 현재의 참여연대는 다르다는 점이다. 참여연대는 2000년대 들어 변화된 상황에 대응하기 위해 1990년대 시민운동의 특징들을 의도적으로 벗어나려고 하였고, 이러한 시도는 성공과 실패가 병행하면서 현재의 참여연대를 특징지운다.

먼저, ‘대의의 대행’ 기능을 살펴보면 참여연대가 가졌던 대의의 대행기능은 이제 그 시효가 지났다고 할 수 있다. 이는 일단 현상적으로 참여연대의 사회적 영향력이 1990년대만큼 강력하지 않다는 점에서 확인할 수 있다. 참여연대의 사회적 영향력이 감소된 데는 무엇보다 앞에

30) 참여연대의 조직적 안정을 보여주는 중요한 지표 중의 하나는 자체 건물의 소유이다. 참여연대는 2006년 2월 ‘베이스 캠프 프로젝트’를 시작하여, 그해 4월 부지를 매입하고, 2007년 8월 10일 입주를 하였다. 자체 건물의 소유는 조직의 안정적인 재생산의 토대가 된다는 점에서 참여연대의 안정화에 기여하였다.

서 언급했듯이 정치적 기회구조의 변화와 담론적 기회구조의 변화라는 구조적 요인에 의해 참여연대의 시민사회에서의 대표성이 약해졌기 때문이다.

참여연대는 이러한 상황의 변화에 적극적으로 대처했다. 「희망과 비전보고서」에서 알 수 있듯이 절차적 민주주의의 이상과 현실 사이에서 형성된 공간이 축소됨에 따라 실질적 민주주의를 요구하는 공간 및 시민 사회의 분화가 나타날 것으로 판단했고, 사회경제적 개혁요구 및 평화군축의 문제를 집중부각시킴으로서 변화된 상황에 적응했다.

이러한 참여연대의 선택은 참여연대의 사회적 역할을 ‘대의의 대행’에서 ‘진보적 공론장의 형성자’로 전환시켰다. 이에 따라 참여연대 활동가들은 시민운동의 과제를 진보의 재구성(이태호 2008), 혹은 한국사회 혁신운동의 확산(김민영 2009)으로 재정의하고 있다. 시민운동의 사회적 역할이 변화하고 있는 것이다.

다음으로, ‘정치적 중립성’의 문제에 있어 참여연대는 정치적 중립성을 지속적으로 주장하지만, 그 실질적인 의미는 변화했다고 할 수 있다. 참여연대는 서울시장 보궐선거에서 보았듯이 지금도 정치적 중립을 표방하고 있지만, 보수/진보 프레임의 전면화라는 환경의 변화 속에서도 정치영역에 과거보다 적극적으로 개입하거나, 정책적으로 진보적 정체성을 명확히 함으로써 실질적으로는 정치적 중립성을 포기했다고 할 수 있다.

사회운동은 ‘다른 수단에 의한 정치’이고, 이런 의미에서 어떤 사회운동조직도 정치적으로 중립적일 수 없다. 사회운동의 정치적 중립성은 크게 보면 두 가지 의미를 갖는다. 먼저, 이론적으로 볼 때, 앞의 <표 1>의 민중운동과 시민운동의 구별에서 보았듯이 국가로의 진입, 즉 정치세력화를 추구하지 않는다는 점에서 정치적 중립성이라는 의미가 있다. 이는 현실적으로 중요한 의미가 있는데 서문에서 언급했듯이 ‘시민정치’, 혹은 ‘시민운동의 정치세력화’가 논의되는 시점에서 참여연대가 어떤 입

장을 취하는가와 연관되어 있기 때문이다. 참여연대는 서울시장 보궐선거에서 보여주었듯이 불개입을 택했고, 이런 의미에서 참여연대의 정치적 중립성은 지속되는 것처럼 보이지만, 그 실질적인 내용은 달라졌다. 참여연대를 포함한 시민운동가들이 ‘희망과 대안’ 등과 같은 정치적 시민운동 단체를 형성하고, 또한 참여연대 활동가가 ‘좋은 정당의 형성에 기여하자’(이태호 2008)고 하거나, ‘정치적 재편을 추동하자’(김민영 2009)고 하는 것은 직접적인 정치세력화는 아니지만, 정치적 역할을 확대하려고 한다는 점에서 정치적 중립성의 함의가 변화되었음을 알 수 있다.

다음으로, 정치적 중립성에는 ‘당파적 중립성’이라는 의미가 있다. 참여연대는 이런 관점에서도 지속적으로 정치적 중립성을 주장하지만, 보수/진보의 프레임이 전면화되고 정당의 반응성이 높아진 상태에서 이런 식의 정치적 중립성은 지켜지기가 힘들다. 참여연대는 이러한 딜레마를 ‘정책적 연대’를 통해 해결하려고 하는데, 이는 형식적 중립성과 실질적 중립성의 딜레마 속에서 참여연대가 정치적 중립성을 유지하는 최선의 방법일 것이다. 그러나 대중적 인식에서 알 수 있듯이 참여연대는 이미 진보세력이고, 친야당 세력으로 인식된다는 점에서, 그리고 참여연대가 진보적 정체성을 명확히 한다는 점에서 중립성의 의미는 실질적으로 변화되었다고 할 수 있고, 참여연대는 변화된 정치적 중립성을 적극적으로 수용했다고 할 수 있다.

셋째, 시민운동을 둘러싼 또 하나의 쟁점은 ‘종합적 시민운동’이다. 종합형 시민운동은 참여연대가 현재의 특징을 갖기 시작하면서부터 참여연대의 특징이며 한계로 지적되는 것으로, ‘비전과 희망보고서’ 역시 기존 참여연대운동의 한계로 ‘종합형 운동의 한계’를 지적하고 있고, 대안으로 자율화와 전문화에 기초한 분권을 제시하고 있다.

참여연대는 초기부터 전문화와 분권화를 동시에 지향했지만, 활동기구가 독립한 것은 초반의 ‘인권운동사랑방’을 포함한다고 하더라도 1999년 국제인권센터가 ‘국제민주연대’로 독립하고, 2007년 ‘경제개혁

센터’가 ‘경제개혁연대’로 독립한 사례 외에는 발견하기 힘들다. 참여연대가 초기부터 자율화를 통한 분권화를 지향했다는 점에 비추어 볼 때, 참여연대의 분화 노력은 성공하지 못했다고 할 수 있다.³¹⁾

참여연대의 실패에서 알 수 있듯이 시민운동이 ‘종합적 시민운동’의 성격을 벗어나기는 힘들 것으로 보인다. 따라서 ‘종합적 시민운동’에 대한 새로운 문제제기, 즉 한국의 시민운동이 정말 종합적인가, 그리고 이 정도의 종합성이 과연 부정적인가 하는 문제제기가 필요한 것으로 보인다. 참여연대를 포함하여 한국의 시민운동은 앞의 <표 1>에서 알 수 있듯이 부문운동이라는 특징을 갖고 있다. 환경운동연합은 환경, 여성연합은 여성, 경실련은 경제정의하는 식으로 각각의 부문운동을 하고 있고, 이들 단체들은 각 부문의 대표적인 단체들이지 유일한 단체는 아니다. 이는 외국의 사회운동에서도 발견되는 것으로 예를 들어 그린피스는 종합적 환경운동단체라 할 수 있다. 이런 점에 비추어 볼 때 한국의 시민운동은 부문운동이라는 한계 안에서 종합적인 성격을 갖고 있으며, 그러한 종합성은 보다 전문화된 단체들에 의해 보완된다면 그리 부정적인 것만은 아니다. 따라서 대표적인 단체들이 ‘종합적 시민운동’을 유지하면서 보다 전문화된 단체들과 협력적 관계를 통해 시너지 효과를 내는 것이 전체 시민운동의 발전을 위해 바람직해 보인다.

마지막으로, ‘전문가-활동가 조직’의 문제에 있어 참여연대는 절반의 성공을 거둔 것으로 보인다. 만 명이 넘는 회원과 자기소유의 건물 및 재정자립을 이루고 있다는 점에서 참여연대는 회원과의 쌍방향 소통에 어느 정도 성공을 거두었다고 할 수 있다. 그러나 다른 시민운동과 마찬가지로 ‘조직 없는 조직화’형의 운동 및 그것에 친화적인 시민과 적극적인

31) 활동가들과의 토론에 따르면, 참여연대의 활동가들은 이 원인을 ‘효율성’에서 찾고 있다. 즉 참여연대라는 브랜드 안에 속해서 활동하는 것이 독립해서 활동하는 것보다 보다 효율적이기 때문에 분화 노력이 성공하지 못했다는 것이다.

소통을 이루지 못하고 있다는 점에서 한계가 있는 것으로 보인다.³²⁾

‘전문가-활동가 조직’의 문제와 관련하여 또 하나의 쟁점은 ‘시민 없는 시민운동’이라는 비판³³⁾이다. 참여연대가 풀뿌리 운동을 지향하는 단체라면 이러한 비판은 타당한 것이고, 이런 의미에서 참여연대의 전환 방향은 잘못되었다고 할 수 있다. 그러나 참여연대는 기존의 조직노선을 고수하였고, 이런 의미에서 ‘시민 없는 시민운동’이라는 비판은 타당하지 않다. 오히려 문제는 앞의 종합적 시민운동과 같이 참여연대와 같은 ‘전문가-활동가 조직’이 풀뿌리 조직과 어떤 협력적 모델을 형성할 것인가가 전체 시민운동의 발전에 중요한 영향을 미칠 것이다.

이상을 종합해 보면, 참여연대는 1990년대 참여연대를 규정지었던 ‘대의의 대행’ 및 ‘정치적 중립성’에서는 벗어났다. 참여연대가 ‘진보적 공론장의 형성자’로 변화한 것이다. 그러나 참여연대는 ‘종합적 시민운동’ 및 ‘전문가-활동가 조직’에서는 벗어나지 못했다. 참여연대의 노력이 실패한 것이다. 그런데 중요한 것은 변하지 않은 것이 부정적이지 않은 않다는 점이다. 참여연대가 기존의 활동영역을 벗어나지 않으면서, 전문성을 강화하는 한 이러한 지속은 참여연대라는 조직의 지속성을 보장할 뿐 아니라 참여연대의 사회적 영향력을 유지시키는 데 도움이 될 것이다. 이는 다른 시민운동에도 해당된다. 한국의 ‘전체 시민운동’이 보다 다양화되고, 풀뿌리화되어야 하는 것은 사실이고, 또한 정보화에 힘

32) 참여연대는 2008 촛불시위를 맞이하면서 전문화와 조직 없는 조직화를 결합하기 위한 다양한 시도들을 하고 있는데, 홍일표(2009)는 이를 ‘소통적 제도화’로 개념화한다.

33) ‘시민 없는 시민운동’이라는 비판은 1990년대 ‘풀뿌리 시민운동’이 외국에 비해 성장하지 못했다는 점에서 일면 타당한 비판이다. 그러나 앞에서도 언급했듯이 다양한 사회운동이 성장한 현재적 관점에서 보면, 참여연대, 환경운동연합, 경실련과 같은 단체들을 시민 없는 시민운동이라고 비판하는 것은 시대에 뒤떨어진 것으로 보인다. 이는 이론적으로도 그러한데, 퍼트남이 제시하고 있는 사회자본의 핵심인 자발적 결사체들이 대부분 활동가 중심의 중앙집권적 조직이라는 점에 비추어 볼 때(퍼트남 2009), 또한 신사회운동의 대표조직의 하나인 그린피스 역시 활동가 중심 조직이고, 시민들의 직접참여보다는 ‘대변형 행동주의’(Rucht 1999)를 택한다는 점에 비추어 볼 때, 이러한 비판은 부적절해 보인다.

입어 2000년대 이후 이러한 경향이 가속화되고 있지만, 그것이 보다 전문적이고, 활동가 중심적인 조직의 필요성을 약화시키는 것은 아니다. 오히려 다른 목표와 조직형태를 가진 조직들 간의 상호보완이 ‘전체 시민운동’을 발전시켜 나갈 것이다.

6. 시민운동의 새로운 과제

이제까지 변화하면서도 지속되는 참여연대의 특징을 검토하였다. 그러나 20여 년에 이르는 참여연대의 활동을 이 짧은 글로 축약하는 작업은 애초부터 무리가 따르는 일이고, 그런 의미에서 이 글은 한계를 가진 글이라 할 수 있다.

이러한 한계에도 불구하고 이 글은 참여연대 역사를 창립과 성장, 전환과 성숙이라는 두 시기로 나누어 각 시기의 특징을 살펴보고, 변화하지 않는 것 속에서 변화하는 것을 발견하였다. 지난 20여 년 동안 참여연대는 권력감시운동을 하는 활동가 중심 조직으로 일관되게 존재해 왔지만, 1990년대의 ‘대의의 대행’이라는 준정당적 역할에서 2000년대 들어서는 ‘진보적 공론장의 형성자’로 그 역할이 변화하고 있음을 확인할 수 있었다.

촛불시위 이후 ‘조직 없는 조직화’ 방식의 사회운동이 발전하고, 그런 의미에서 개인과 자발성의 역할이 강조되면서 참여연대식의 시민운동 조직은 시대에 뒤떨어진 ‘관료제적 조직’으로 폄하되기도 한다. 또한 참여연대를 비롯한 ‘활동가 중심 대변형 조직’은 ‘전체 시민운동’, 나아가 전체 사회운동 내에서 주도권을 잃어가고 있고, 사회적 영향력 역시 약화되고 있다.

그러나 정보화 시대로 사회구조가 변화되었다고 하더라도, 네크워

크를 통해 자발적으로 형성된 약한 연대(weak tie)만으로 사회를 변화시킬 수는 없다. 약한 연대는 정당과 사회운동조직과 같은 강한 연대(strong tie)와 결합할 때 보다 강력한 힘을 발휘할 수 있다(셔키 2011). 한국 민주주의 및 사회운동에 대한 대중적 인식에 근본적인 충격을 가져왔던 2008년의 촛불시위가 시민운동이라는 강한 연대의 지속적인 문제제기가 없었다면 과연 발생할 수 있었는지, 또한 시민운동의 지속적인 참여가 없었다면 그렇게 오랫동안 지속될 수 있었는지에 대해서는 세밀한 검토가 필요하다. 비록 한국의 시민운동은 과거와 같은 영향력은 상실했지만, 문제제기 집단으로서, 진보적 공론장의 형성자로서, 그리고 연대의 구심 역할로서 지속적인 역할을 하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있는 것이다.

‘약한 연대’, 즉 ‘조직 없는 조직화’가 활발한 시대에 참여연대와 같은 시민운동단체들은 지속성과 전문성을 가진 ‘강한 연대’로서의 역할을 할 수 있고, 해야 한다. 이런 의미에서 한국 시민운동, 즉 이 글이 대상으로 삼았던 참여연대와 같은 ‘활동가 중심 대변형 시민운동’의 방향은 ‘풀뿌리화’, 혹은 ‘정치세력화’가 아니라 ‘전문성의 강화’라 할 수 있다. 참여연대는 이미 이런 방향을 선택했으며 이는 한국 시민운동의 미래에 새로운 과제를 제기하고 있다. 학문의 신자유주의화와 사회적 영향력의 하락속에서 시민운동은 어떻게 지속적으로 전문성을 확보할 것인가? 참여연대 역시 이 질문에서 자유롭지 못한 것으로 보인다. ~~XXXX~~

참고문헌

- 김민영. 2009. “보수우위시대, 시민운동의 과제와 새활로.” 『시민과 세계』 15호, 22-35.
- 김정훈. 2004. “시민운동논쟁과 참여연대.” 홍성태 엮음. 2004. 『참여와 연대

- 로 여는 민주주의의 새지평』. 아르케.
- _____. 2006. “민주화 세대는 어디에 있는가?” 『황해문화』 53호, 57-79.
- _____. 2010. 『87년 체제를 넘어서』. 한울.
- _____. 2012. “안철수 현상, 그리고 희망 혹은 희망고문.” 『경제와 사회』 93호, 104-136.
- 김호기·정동철. 2004. “참여연대의 의사결정구조와 조직운영방식.” 홍성태 엮음. 2004. 『참여와 연대로 여는 민주주의의 새지평』. 아르케.
- 서기, 클레이. 2008. 송연석 옮김. 『끌리고 끌리고 들끓다』. 깔리온.
- 안진걸. 2008. “촛불 이후, 시민사회운동의 혁신과 활성화를 위하여.” 『시민과 세계』 14호, 354-375.
- 양길승. 2004. “참여연대 창립 즈음을 회고하며.” 차병직 외. 『참여연대 권력감시운동 10년—짜고치나 봅시다』. 시금치.
- 이태호. 2004. “정치적 전환기, 시민운동의 모색.” 『기억과 전망』 7호, 28-39.
- _____. 2008. “시민운동의 위기와 새로운 혁신의 과제.” 『시민과 세계』 13호, 103-143.
- 조현연. 2010. “시민사회의 ‘갈등적 분화’와 ‘뉴라이트.’” 조희연·김동춘·김정훈 엮음. 『거대한 운동에서 차이의 운동들로—한국 민주화와 분화하는 사회운동들』. 한울.
- 조희연. 1999. “참여연대 5년의 성찰과 전망.” 참여연대 창립 5주년 기념 심포지엄 자료집.
- _____. 2004. “초기 문패 논란을 통해본 참여연대 출생의 비밀.” 차병직 외. 『참여연대 권력감시운동 10년—짜고치나 봅시다』. 시금치.
- 조희연·김동춘·김정훈 엮음. 2010. 『거대한 운동에서 차이의 운동들로—한국 민주화와 분화하는 사회운동들』. 한울.
- 조희연·박은홍·이훈경 엮음. 2009. 『아시아 민주화와 사회경제적 불평등의 동학』. 한울.
- 차병직 외. 2004. 『참여연대 권력감시운동 10년—짜고치나 봅시다』. 시금치.
- 차병직. 2004. “꿈이 현실로: 참여연대 10년사.” 차병직 외. 『참여연대 권력

- 감시운동 10년—짜고치나 봅시다. 시금치.
- 참여연대 희망과 비전위원회. 2004. 『참여연대 10년의 기록: 1994-2004』. 참여연대.
- 최장집. 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스.
- 퍼트남, 로버트 D. 2009. 정승현 옮김. 『나홀로 불링: 사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생』. 페이퍼로드.
- 홍성태 엮음. 2004. 『참여와 연대로 여는 민주주의의 새지평』. 아르케.
- 홍일표. 2009. “‘이중적 탈제도화’의 압력과 한국 시민운동의 대응: 참여연대의 ‘소통적 제도화’ 전략 검토.” 『기억과 전망』 21호. 75-109.
- McAdam, D., S. Tarrow, C. Tilly, eds. 2001. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Rucht, Dieter. 1999. “The Transnationalization of Social Movements: Trends, Causes, Problems.” In Donatella della Porta et al., eds. *Social Movement in a Globalizing World*. New York: St. Martin's Press.
- Scott, A. 1992. “Political Culture and Social Movements.” In J. Allen et al., eds. *Political and Economic Forms of Modernity*. Cambridge: Polity Press.

〈인터넷〉

- 김동춘. 2012. “모두가 정치에 나서면 소는 누가 키우나?” (http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=40120118163923§ion=01).
- 서기, 클레이. 2011. “‘좋아요’ 아무리 클릭해도 세상은 안 바뀐다?” 오마이뉴스, 11.11.06 18:17, 최종 업데이트 11.11.06 18:45 (http://www.ohmynews.com/nws_web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001651497).
- 신진욱. 2012. “‘김기식, 이학영의 탈락에서 배워야 할 것’” (http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=20120117101118§ion=01).
- 참여연대. 1994-2011. ‘참여연대 총회자료집’ 각 연도 (<http://www.peoplepower21>).

org/about/sub.php?sub=m22).

투고: 2012.4.27 심사: 2012.4.27 확정: 2012.5.16