

참여연대의 ‘소통적 제도화’ 전략 검토

홍일표

이화여자대학교

〈논문요약〉

이 논문은 2009년 현재 한국 시민운동이 직면한 ‘이중의 탈제도화’ 압력의 성격을 규명하고, 이에 대응한 운동주체의 전략적 선택의 가능성과 한계를 분석하는 것을 목적으로 한다. ‘사회운동의 제도화’는, 민주화 이후 한국 시민운동에 있어 중요한 이론적·실천적 쟁점이었다. 특히 노무현 정부를 거치며, 시민운동의 ‘지나친 제도화’는 많은 이들의 비판과 우려를 낳기까지 하였지만, 이명박 정부 출범 이후 상황은 급격히 변화하였다. 시민운동이 구축해 온 제도적 성과, 기반, 수단들을 무력화시키는 ‘위로부터의 탈제도화’ 압력이 거세게 가해져 왔고, 2008년 촛불집회를 계기로 운동의제, 소통방식, 운동방식의 혁신을 요구하는 ‘아래로부터의 탈제도화’ 압력 또한 강하게 분출되고 있기 때문이다. 하지만 이러한 ‘이중의 탈제도화’ 압력은 한국 시민운동에 있어 ‘위협’ 이자 새로운 전환을 위한 ‘기회’ 이기도 하다. 동시에 가해지는 두 방향의 압력이 서로 충돌하면서 ‘길항작용’을 빚게 되고, 이로 인해 어느 한 쪽으로의 전면적 탈제도화는 어려운 상황이다. 이와 같은 ‘이중의 탈제도화’ 압력에 대응한 한국 시민운동이 선택한 전략들은 네가지 유형으로 나뉘볼 수 있다. 본 논문에서는 참여연대의 ‘소통적 제도화’ 전략을 중심으로 분석하였다. 참여연대는 기존의 제도적 성과와 기반, 수단들을 지켜내는 동시에, 시민들과의 소통을 최대화함으로써 구조적 변화에 대응하고 있는 것이다. 특히 서울광장조례

개정운동의 사례는 이러한 참여연대의 전략적 실천의 가능성과 한계를 잘 보여 준다.

■주요어: 제도화, 탈제도화, 이명박 정부, 촛불집회, 전략적 선택, 참여연대, 서울광장 조례개정, 소통적 제도화

1. 들어가며

1987년 이후 20여 년간 한국 시민운동의 목표와 운용은 ‘제도화 (institutionalization)’와 깊이 연관되어 있었다. 민주화 이후 한국 사회에서, 민주화의 내용과 속도, 방향을 둘러싼 치열한 경합이 전개되었고, 많은 경우 그것은 ‘제도개혁’이라는 형태로 현실화되었다. 때로는 대통령과 정부, 여당이 주도하는 ‘위로부터의 제도개혁’이 압도적이었고, 때로는 사회운동이 중심이 된 ‘아래로부터의 제도개혁’에 대한 요구가 위력을 발휘하였다(홍일표 2007). 이 과정에서 시민운동은 ‘관료화’, ‘전문화’되어 하나의 사회적 제도의 일환으로 받아들여지기도 하였다. 시민운동이 구사하는 다양한 운동수단들은, 과거에 비해 훨씬 더 온건해지고, 일상화되어 갔고, 자연스런 정치과정의 일부로 변화해 나갔다. 마이어와 태로우, 서구 민주주의 사회에서 사회운동이 현대적 삶에 상존하는 요소가 되었고, 전문화와 제도화를 통해 운동이 제도정치영역 내적 수단으로 변화함으로써 일상화되고 있다며, 이런 특징을 보이는 현대 사회를 ‘운동사회(movement society)’라 불렀다(Meyer and Tarrow 1998). 이 운동사회에서 제도화된 사회운동조직들의 활약은 더욱 뛰어난 것으로 설명된다(조대엽 2003, 24-25).

그러나 노무현 정부를 거치며, 한국 시민운동의 ‘지나친 제도화’가 다양한 각도에서 문제가 되기 시작하였다. 보수진영으로부터 제기된 ‘권력화’ 비판만이 아니라, 진보진영 내부의 성찰을 통해 ‘제도화’의 문제점이 지적되었다. 넓은 의미에서 가치와 지향을 공유하는 정부, 여당의 존재에 기대어 ‘제도개혁’을 비롯한 다양한 운동적 의제들을 ‘상층 로비’ 방식으로 해결하는 데 익숙해졌고, 운동으로서의 독자적인 의제생산 능력을 상실하였으며, 운동의 ‘독립성’과 ‘자율성’이 많이 훼손되었다는 것이다(이태호 2008, 109-110). 그러나 2007년 대선과 2008년의 총선을 거치며, 시민운동의 정치적 기회구조가 급변하였고, 그동안 구축해 온 시민운동 제도화의 성과와 기반들이 급격하게 무너지는 상황이 발견되고 있다.

2002년의 효선이·미순이 사건, 2003년의 이라크 파병반대, 2004년 탄핵반대운동을 거치며, 인터넷을 통해 소통하고, 스스로 조직하여 움직이는 수십만의 촛불들이 거리를 매웠고, 이는 시민운동의 사회적 기회구조가 크게 변화하고 있음을 의미한다(홍일표 2004). 또한 2004, 2005년을 거치며 빠르게 역동화된 보수적 시민사회는 2007년 대선 과정에서 ‘뉴라이트’라는 이름으로 더욱 체계화되었고, 17대 대선과 18대 총선을 거치며, 보수 세력은 장기집권을 위한 진지 구축, 제도적 기반 확보에 더욱 박차를 가하고 있다(윤민재 2008).

이와 달리 진보진영은 분열되었고, 지리멸렬한 모습이었다. 시민단체들, 특히 ‘대변형(advocacy)’ 단체들은 자신들의 제안이 정부에 의해 받아들여지지 않자, 이를 압박할 수단을 찾지 못하였고, 창조적인 새로운 행동양식도 개발하지 못하였다(이태호 2008, 117-118). 그러나 2008년 여름 미국산 광우병 쇠고기 수입반대를 외치며 모여들기 시작한 ‘촛불’은, 이러한 상황에 강력한 충격을 가하였다. 약 100일간, 연인원 수백만에 이르는 촛불들이 거리 곳곳을 가득 매웠고, 이들은 이명박 정부 출범 이후 더욱 무기력해진 시민운동, 길게는 ‘제도화의 관성’에 굳은 한국 시민운동을 근저부터 뒤흔들어 놓았다.

이러한 현재의 상황은, 한국 시민운동에 있어 ‘위협’ 이자 동시에 ‘기회’ 이기도 하다. 성과의 제도화, 운동의 제도적 기반 확충 등을 목표로 하였던 이들에게 지금은 커다란 ‘위협’ 이지만, 사회운동의 지나친 제도화, 운동의 자율성 회복과 급진성 강화를 요구해 온 이들에게 현재는 전환의 ‘기회’ 이기도 한 것이다. 이 논문은, 위(‘이명박 정부’)와 아래(‘촛불’)로부터 가해지는 ‘이중의 탈제도화’ 압력이 한국 시민운동에 어떤 영향을 미치고 있으며, 운동 주체들은 그것에 어떻게 대응하고 있는가를 분석하는 것을 목적으로 한다. 특히 참여연대 관계자들과의 인터뷰, 운동혁신 TFT 자료 검토, 서울광장 조례개정 운동의 사례 분석 등을 통해, 참여연대는 어떤 전략으로 이러한 압력에 대응하고 있으며, 구조적 압력과 전략적 선택의 상호작용이 어떤 결과로 나타나고 있는가를 살펴 볼 것이다.

2. 사회운동의 제도화와 탈제도화

사회운동의 제도화에 관한 논의는 매우 다양한 방식으로 이루어져 왔고, 아직까지도 그 정의가 완전히 하나로 모아진 것은 아니다(김경희 2003, 140). 크리시는 사회운동의 제도화를, 다른 조직들과 일상적이고 규칙적인 관계를 갖는 것, 혹은 자원유입의 안정화와 내적 구조의 발달, 조직목적의 온건화와 행동양식의 관계화라고 정의하였고(Kriesi 1996, 156-157), 페레와 마틴 역시 다른 조직들과의 일상적이고 관례화된 관계의 발전을 제도화라고 하였다(Ferree and Martin 1995, 6). 국내 연구자 가운데서는 신상숙이 이와 유사한 정의를 내린 바 있다. 제도화란 국가를 비롯한 여타의 조직들과의 관계에서 일상적이고 관례적인 상호작용이 이루어짐으로써 사회운동이 반복적이고 자기유지적인 과정으로 접어드는 현상이라는 것이다(신상숙 2008, 88).

제도화에 관한 다양한 이론적 견해들 가운데, 마이어와 태로우의 설명은 많은 국내 연구자들에 의해 활용되고 있다. 이들은 제도화를 반복가능한 자기유지적 과정으로 보면서, 제도화의 요소를 ①집합행위의 ‘일상화(routinization)’, ② ‘포섭(inclusion)’ 과 ‘주변화(marginalization)’, ③ ‘흡수(co-optation)’ 등으로 구분한다(Meyer and Tarrow 1998, 21). 한국 여성운동의 제도화를 분석한 김은미의 연구는 마이어와 태로우의 제도화 구분을 사회운동의 구성요소와 대응시켜 제도화의 차원을 운동의 목표와 이슈(일상화), 운동조직(포섭), 운동가 개인(흡수)으로 접근하고 있다. 이 논문에서 그녀는 제도화를 ①운동조직에 필요한 자원이 안정적으로 유입되고, ②운동조직의 목적이 온건해지며, ③정치적인 행동양식이 관례화 혹은 형식화하고, ④이익갈등의 중재역할을 하는 기존 제도정치로 운동조직이 편입되는 것이라고 정의한다(김은미 2000, 16).

하지만 사회운동의 제도화 문제는 단지 개별 운동조직의 ‘선택’에 의해 좌우되는 것이 아니라 운동사회라는 현대 정치사회생활의 구조적 특징과 연관된다는 점에 주목할 필요가 있다(신상숙 2008, 90). 한국 역시 1990년대 이후 서서히 운동사회로서의 특징을 보이기 시작하였고, 따라서 제도화된 사회운동과 제도정치의 결합이라는 보다 큰 틀에서 사회운동의 제도화가 파악될 필요가 있는 것이다(조대엽 2003, 27-32). 이러한 관점은 한국 여성운동 연구들에서 이미 많은 성과를 내고 있다. 1990년대 이후 여성운동이 표방한 참여의 정치, 정치세력화 전략, 법제화의 성과와 한계를 되돌아보는 연구들에 따르면, 한국 여성운동의 제도화는 이미 상당한 수준의 현실이 되었다(윤정숙 2004; 오장미경 2005; 김경희 2007). 이 과정에서 여성운동이 기존의 제도를 바꾸기보다 그것에 순치되고 나아가 제도의 일부로 흡수될지 모른다는 위기 인식은, 운동의 이슈를 제도정치와 연결하는 여성단체들의 정책지향적 활동이나 전국적 연합체 중심의 기존 연대방식에 대한 회의와 의문으로 표출된다(신상숙 2007). 특히 성폭력 상담소를 운영하면서 국가의 재정지원을 받고 있는 여성단체들의 사례는, 여성운동의

제도화에 관한 논의에서 주요하게 분석되고 있다(김보연 2006).

이외에도 제도화는 저항과 개량의 중간지대로 설명되거나(Kriesi et al. 1995), 가시적인 저항주기의 막바지 현상으로 간주되기도 한다(Castells 1983). 항의와 경합의 정치를 사회운동의 핵심이라 여기는 관점에서 보면 제도화는 ‘탈동원’과 관련되고(Piven and Cloward 1971; Tarrow 1989), 시위대와 경찰의 관계로 연구한 경우 운동의 제도화는 합법화와 체제내화로 설명된다(Della Porta and Reiter eds. 1998). 이처럼 사회운동을 정의상 제도의 대립항으로 보거나, 사회운동의 핵심을 권력자에 대한 도전과 쟁투의 정치로 볼수록, 제도화는 진정한 운동의 종결에 다가선 것으로 이해되는 경향이 강하다. 이 경우 제도화는 운동의 요구가 수용됨으로써 목표가 일정하게 달성된 상태로 간주하거나, 운동의 목표가 잠식된 채 탈동원의 상태로 접어든 것으로 평가하는 차이가 있을 뿐이다(신상숙 2008, 88). 그리고 사회운동의 제도화를 운동의 주기나, 발전단계로 설명할 경우, 그것은 대체로 발전의 마지막 단계에서 전형적인 현상으로 설명된다. 이런 경우의 제도화는 운동의 종결지점에 달성한 운동의 성공을 의미하기도 하고, 이와 반대로 운동의 제도화를 비관주의와 경멸감으로 대하는 경우도 존재한다(김은미 2000, 21).

결국 사회운동의 제도화는 기본적으로 ‘채널링(channeling)’의 문제(Jenkins and Eckert 1986)라 할 수 있다. 다시 말해 제도화의 메커니즘은 사회운동의 요구가 현실의 정치과정에서 다뤄질 수 있는 접근지점(access points)을 어떻게 만들어낼 것인가의 문제인 것이다. 마이어에 따르면 ①자문기회의 제공, ②청문회 등의 플랫폼, ③보다 영구적인 부처의 신설, ④심의과정의 공식적 결합(ex. 환경영향평가), ⑤정부 후원기관의 설립(ex. 성폭력상담소), ⑥보다 넓은 문화적 맥락에서 가치나 규범화 등으로 현실화된다(Meyer 2007, 126-129). 그러나 때로는 이보다 더 적극적인 정치적 실천과 관계의 형성, 즉 선거 국면에서 특정 후보나 정당에 대한 지지, 입후보자 전략, 나아가 정당의 설립까지 선택된다. 적극적인 입후보 전략을 통해

지역 정치의 제도적 기반을 획득한 일본 카나가와 네트워크(카나가와 생활 클럽 생협)나, 연방정부의 연정 파트너까지 되었던 독일 녹색당은 대표적 사례들이라 할 수 있다. 하지만 한국 시민운동의 경우, 이와 같은 방식의 제도화에 대해서는 지극히 소극적(때론 부정적)이라는 특징을 보인다. 운동의 제도적 성과, 기반, 수단이라는 측면에서 정당과의 관계가 거의 배제된 채 진행되어 왔으며, 이는 시민운동 주체들의 ‘전략적 선택’의 결과였다. ‘정치적 중립’이라는 원칙과 이에 대한 집착은, 한국 시민운동의 제도화에서 정당적 형태가 배제되는 양상을 낳았던 것이다(홍일표 2003). 이런 점에서 사회운동의 제도화는 단순히 주어지는 하나의 ‘결과’만이 아니라, 운동 주체의 대응에 따라 다양한 양상으로 나타날 수 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

그러나 이명박 정부 출범 이후 한국 사회운동은, 이상 대부분의 ‘접근 지점’으로부터 ‘퇴출’되고 있다. 말그대로 국가와 사회운동 사이의 각종 채널들이 모두 사라지고 있는 상황이다.¹⁾ 이 논문에서는 이와 같은 상황을 ‘탈제도화(de-institutionalization)’의 압력으로 설명하고자 한다. 기우그니와 파시는 오늘날 다양한 사회운동이 권력자들과 필연적으로 갈등적 관계에 놓인 것은 아니며, 그것은 갈등적 협력(conflictual cooperation)이라는 모순적 관계 속에서 지속되기도 한다고 설명한다(Giugni and Passy 1998, 81-84). 이러한 설명은 사회운동의 제도화에 관한 기존 논의들의 이분법적 태도를 되돌아보게 하는 중요한 이론적 진전이라 할 수 있지만, 그

1) 2009년 9월 22일, 한국여성단체연합, 한국YMCA전국연맹, 참여연대 등 14개의 서울 소재 시민단체들과, 전국 각 지역 시민단체연대회의 등은 공동기자회견을 열어 ‘국정원의 NGO활동 간섭/탄압을 비판’하고, 2008년에 결성했던 시민사회단체연대회의 산하 정권비판세력탄압공동대책위원회 활동 재개를 선언하였다. 이날 기자회견에서 김민영 참여연대 사무처장은 “전국 시민사회단체들은 모두 정부의 조직적 압력과 방해를 느끼고 있다”고 밝혔으며, 이학영 한국YMCA사무총장은 “참여정부 시절 각 정부 기구나 위원회에 들어간 사회단체 활동가나 교수들이 임기를 마치기 전에 해촉된 경우는 상당히 많다”고 주장하였다(http://www.ohmynews.com/nws_web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001221959).

럼에도 불구하고, 그 협력이 매우 불완전하고 언제든지 갈등적인 것으로 전환될 수 있다는 점을 충분히 다뤄주지 못한다(신상숙 2008, 91-92). 민주주의의 역진과 후퇴가 불가능한 현실이 아니듯, 운동의 제도화 역시 불가역적 성격의 것은 아니다. 사회운동의 제도화는 구조적·주체적 요인에 의해 언제나 위협받을 수 있으며, 그것이 '탈제도화'라는 결과로 이어질 수도 있게 되는 것이다.

사회운동의 제도화가 사회운동의 목표와 수단, 결과와 조건의 다양한 의미를 지니듯, 사회운동의 탈제도화 역시 사회운동이 처한 조건의 변화나 사회운동이 선택하는 전략의 변화를 모두 의미할 수 있다. 사회운동이 그동안 구축해 왔던 제도적 성과, 기반, 수단들을 무력화시키는 '위로부터의 탈제도화' 압력과 사회운동의 일상화된 의제형성, 운동방식, 소통방식의 혁신이 필요하다는 '아래로부터의 탈제도화' 압력이 그것이다. 따라서 2009년 현재 한국 시민운동이 직면한 탈제도화의 압력은 그것이 가해지는 방향뿐만 아니라 압력의 내용 또한 상이할 수 있는 것이다. 그리고 이러한 구조적 조건의 변화에 대응하여 취해지는 사회운동의 주체적 대응 역시 주체의 의지와 역량 등에 따라 상이한 유형을 나타내게 된다. 본 논문에서는 이러한 전략적 선택의 유형을 크게 네가지로 구분하고, 참여연대의 사례를 통해 주체적 대응의 가능성과 한계를 분석할 것이다.

3. '이중적 탈제도화' 압력의 길항작용

1) 위로부터의 탈제도화 압력: 제도적 성과, 기반, 수단의 무력화

1987년 이후 시작된 '개혁의 제도화'를 둘러싼 다툼의 과정에서 시민운동은 차근차근 제도적 성과, 기반, 수단들을 확장해 나갔다. 민주화 이후

이루어진 수많은 입법청원들에 대한 실증적 분석을 통해 확인된 바에 따르면, 특히 김대중 정부 시기 입법운동의 성과들이 급증하였고, 노무현 정부에서도 입법청원이 아닌 의원발의를 매개로 적지 않은 제도변화들이 이루어졌다(홍일표 2007). 한국 시민운동의 오랜 과제였던 여성부, 국가인권위원회, 부패방지위원회 등의 정부 부처가 새로이 수립되었고, 대통령 소속 정보공개위원회의 신설을 비롯하여, 수많은 위원회들이 ‘협치(governance)’의 증진을 목적으로 만들어졌다. 비영리민간단체지원법이 2000년 제정되어, 비록 제한적이거나 시민사회단체들의 재정적 기반을 확충하는 제도가 시작되었고, 운동조직들의 활동방식 또한 합법적이고 제도적인 것들로 변화하는 흐름이 뚜렷하였다. 전문가를 동원한 정책 모니터, 구체적인 정책대안에 바탕을 둔 여론 형성, 입법운동과 공익소송 등 다분히 정책적이고 제도적인 접근에 치중하였고, 입법청원과 공익로비, 낙선운동, 1인 시위, 주민투표와 주민소환, 공익집단소송, 주주대표소송, 정보공개운동, 내부고발자 지원, 과학기술에 대한 시민합의회의, 인터넷 서명운동, 촛불집회 등 창조적인 시민행동 수단과 양식을 개발하고 일반화해 나갔다(이태호 2008, 105-106). 이를 통해 정부와 시민운동 사이에 다양한 통로와 접근지점이 확보되었던 것이다.

그러나 이명박 정부의 출범 이후 상황은 급격하게 변화하였다. 이명박 정부는 기본적으로 자신들과 견해를 달리하는 이들의 목소리를 들으려 하지 않기 때문이다. 참여연대 김민영 사무처장은 이명박 정부가 “공존의 개념은 없고, 약화나 박멸 대상이 된 거다. 어떻게든 진보적 시민단체의 힘을 약화시키고, 사회적으로 네트워크를 차단하려는 노력이 집요하게 이루어지고 있다.”²⁾고 비판한다. 실제로 김대중 정부에서 만들어진 여성부는 노

2) 「뜻이 맞아도 권력 눈치 보며 못 도와준다더라(인터뷰 창립 15주년 맞은 참여연대 김민영 사무처장)」(http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=60090911151453§ion=03).

무현 정부 시기 여성가족부로 확대되었다가, 이명박 정부에서 다시 여성부로 축소되었고, 부적합한 인물의 장관임명이 계속되고 있다. 한국 시민운동의 가장 대표적인 제도적 성과인 부패방지위원회와 국가인권위원회는 각각 국민권익위원회로 통합되거나 독립성의 심각한 위협에 직면해 있다. 대통령 소속 정보공개위원회는 그 위상이 크게 약화되어, 행정안전부 소속으로 격하되었다. 또한 노무현 정부까지 있었던 11개의 대통령 직속 자문 위원회들은 폐지되었고, 총 530개에 달하던 각종 정부(자문) 위원회들 가운데 270여 개가 폐지되었다. 이러한 위원회들 상당수가 시민단체(출신) 인사들의 참가와 자문의 대상이었고, 국가와 시민사회를 잇는 가장 직접적인 소통 통로였다는 점에서, 위원회의 폐지와 축소는 제도적 성과와 기반을 무너뜨리려는 전형적 조치였다. 설령 남아 있는 위원회들에서도, 지난 정부에서 임명된 인물들 대부분이 퇴출됨으로써, 시민운동의 제도화된 채널을 단절시키는 작업이 광범위하게 진행되었다.³⁾

시민운동의 제도적 기반을 무너뜨리는 작업은 재정사업에 대한 압박에서 더욱 적나라하게 드러났고, 특히 2008년 촛불 집회 이후 이러한 경향은 훨씬 노골적으로 강화되고 있다. 국정원을 비롯한 정부 기관들이 시민단체들에 대한 개인과 기업의 후원활동에 간섭하고, 각종 프로젝트의 선정과 운영에도 개입하고 있다.⁴⁾ 신지호 등 한나라당 의원들은 2008년, 정부에 대해 비판적인 시민단체(집시법 위반 단체)의 비영리단체 등록을 취소하

3) 이명박 정부 출범과 18대 총선에서의 한나라당 압승으로 '제도개혁'의 입법적 성과들도 상당 부분 후퇴를 기록하였다(참여연대 의정감시센터, 「2008년 정기국회, 해도해도 너무한 MB악법 베스트 22선」(<http://blog.peoplepower21.org/Politics/40427>)).

4) “한 중앙부처는 국·실장회의를 소집해 부처 사업과 관련, 촛불집회 참여 단체 지원 내역 리스트를 적어내라는 지시를 했다. 행안부 공익지원사업 이외에 각 부처와 지자체가 벌이고 있는 민관협력 사업을 재검토해, 지원받은 단체로부터 ‘앞으로 불법시위를 주회·주도하거나 적극적으로 참여하지 않았고 구성원이 집회및시위에관한법률 위반으로 처벌받은 사실이 없다’는 내용의 확인서를 받았는지 여부를 다시 체크하라는 지시였다. 담당 국장은 지시의 ‘잇선’을 청와대라고 회의 참석자들에게 밝혔다”고 한다(「미운 시민단체 ‘떡’ 하나 덜 준다」, 『위클리경향』 832호(2009년 7월 7일)).

고, 지원금을 환수하는 것을 골자로 하는 비영리민간단체지원법률 개정과 보조금예산및관리에관한법률 개정을 추진하였다. 비영리민간단체지원법의 사업비 예산은 2008년에 이미 100억 원으로 줄어들었다가, 2009년 다시 50억 원까지 축소되었다.⁵⁾ 그마저도 광우병대책위원회 소속 1,800여개

〈표 1〉 2009년 비영리민간단체지원사업의 주요 결과 (단위: 만원, 등록년도: 2009년)⁶⁾

진보성향 시민단체	사업	2008년 지원액	2009년 신청여부	보수성향 시민단체	사업	지원액	비영리 민간단체 등록일
한글문화 연대	한글 무늬옷 개발 및 보급	3,400	신청했으나 탈락	예비역대령 연합회	국가안보전략 연구 및 교육	3,000	2월 25일
강살리기 네트워크	한일 청소년 자전거 환경 탐사대	3,400	”	국민행동 본부	헌법수호 및 선진 시민정신 함양운동	3,100	2월 18일
우리밀살리기 운동본부	건강한 먹거리 우리밀 체험	3,500	”	한국미래 포럼	국민통합을 위한 한민족 사랑의 손잡기 운동	5,100	2월 26일
한국여성 노동자회	새로 쓰는 여성노동자 인권이야기	2,000	”	시대정신	선진국민 양성을 위한 의식개혁운동	2,300	2월
장애우권의 문제연구소	장애인과 비장애 인이 함께 즐기는 문화 만들기	5,000	신청하지 않음	6.25 남침 피해유족회	6.25바로알리기 및 안보교육	2,800	2월 27일
한국여성 장애인연합	장애인 차별금지법 인내책자 제작 및 보급	3,600	”	애국단체총 연합회	국민의식개혁 운동	3,800	2월 26일
건강세상 네트워크	전 국민 주치의 갖기 캠페인	3,300	”	자유대한 지키기 국민운동본부	안보정세 보고대회 및 세미나	4,000	2월 27일

5) 행정안전부가 2009년 2월 발표한 비영리민간단체 지원사업 추진 기본방향은 국가의 정책에 대해 보완·상승 효과를 높이는 공익사업으로서 100대 국정과제, 저탄소 녹색성장, 사회통합과 선진화를 지향하는 신국민운동 등 국가시책에 부합하는 공익활동 증진에 중점을 둔 것이었고, 지원예산은 50억 원으로 축소되었다.

6) 시민사회단체연대회의, 「행정안전부 ‘2009년 비영리민간단체 공익활동 지원 사업’ 선정과정의 문제점과 개선방향」(2009년 6월 4일).

단체를 ‘불법폭력시위관련단체’ 라는 이유로 대부분 제외시켰고,⁷⁾ 사업신청 마감 직전에 급조, 지원한 뉴라이트 계열 단체들이 대거 선정되는 파행적 상황이 연출되었다.

여성부의 경우, ‘데이트폭력 방지사업’ 을 추진하기 위해 여성부에 보조금을 신청한 한국 여성의 전화에 불법시위를 주최하거나 적극 참여하지 않았고, 시위 활동에 보조금 쓰지 않겠다는 확인서를 제출해야 한다고 요구하였다.⁸⁾ 노동부 역시 공동사업을 펼쳐 온 단체들에게 불법 시위에 참여하지 않겠다는 확인서를 요구하였으며, 서울시청은 4년간 발전기금에 선정되어 온 한국성폭력상담소를 처음으로 기금지원단체에서 제외하기도 하였다. 시민사회단체연대회의 오광진 국장은 “정부의 조직적인 재정압박 작전으로 시민사회단체들이 막다른 골목에 몰리고 있다. 2009년 5월엔 ‘광우병 대책위원회’ 에 참가했던 단체 여섯 곳이 정부 보조금을 신청했다가 모두 탈락했고, 촛불의 후폭풍으로 후원금이 말라가고 있다. ‘후원의 밤’ 에 기업은 이름을 내걸고 돕질 않고 있으며, 청와대 시민사회비서관은 그 흔한 간담회조차 제안한 적이 없다” 고, 현실의 어려움을 토로하였다.⁹⁾

이명박 정부의 탈제도화 압력은 제도적 성과와 기반을 무너뜨리는 것에 국한되지 않는다. 민주화 이후 정착해 온 시민운동의 제도적 수단들이 거의 효용을 발휘하지 못하게 만들고 있다. 시민운동에 대해 적대적인 정부와 여당의 존재는, 입법청원을 매개로 한 시민입법운동이 시도되는 것조

7) 경찰청이 2009년 2월 행정안전부의 요청에 따라 작성한 ‘불법폭력시위 관련단체’ 명단에는 한국기자협회와 PD연합회 같은 언론단체는 물론 참여연대와 민주사회를위한변호사모임, 경실련 등 대표적 시민단체 외에 종교 관련 단체도 100여 군데 이상 포함됐고, 하물며 민주노동당, 민주당 천정배 의원실, 부산국제영화제까지도 명단에 올랐다.

8) 확인서 제출을 거부하자, 6월 보조금(2,000만 원) 지급 결정을 취소하였고, 이에 2009년 9월 1일 한국여성의전화는 여성부를 상대로 ‘2009년 여성단체 공동협력사업선정취소 결정 및 보조금지급취소결정 취소’ 소송을 제기하였다. 같은 이유로 정부 보조금 지급이 취소된 경기여성연대도 여성부를 대상으로 행정소송을 냈다.

9) 「진보시민단체 돈을 죄는 정부」(한겨레, 2009년 6월 24일).

차 어려운 정치적 기회구조를 형성하였다.¹⁰⁾

“이슈 파이팅을 하려 해도 통로가 거의 막혀 있는 상황, 정부 관계자나 다수 정당이 참여연대가 낸 정책 자료를 거들떠보지도 않는다”¹¹⁾는 것이다. 게다가 대중들이 누릴 수 있는 집회 및 시위의 자유 또한 심각히 위협받고 있다. 실제로 2008년 촛불 집회를 거치며, 현 정부는 무려 1,374명을 입건하여 구속기소자 71명을 포함하여, 1,184명을 기소하였다(광우병국민대책위원회 2009, 5). 이들 가운데 844명이 정식재판을 청구하였고, 2009년 9월 말 현재 이 가운데 656명이 평균 148만여 원의 벌금형을 선고받아, 이들의 벌금 총액이 9억 7,630만 원에 달한다. 여기에 법원의 약식명령을 수용한 사람과 아직 판결이 나지 않은 사람들의 벌금까지 합치면 벌금 총액은 15억 원을 훌쩍 넘어설 것이라는 예측이다.¹²⁾ 또한 촛불집회에서 활약했던 인터넷 카페 운영자들이 대거 기소되었고, 검찰과 경찰, 국정원, 기무사의 사찰활동이 강화되고 있다. 시민운동이 그동안 구축해 온 제도적 성과, 기반, 수단들에 대한 ‘위로부터의 탈제도화’ 압력이 전방위적으로 진행되고 있는 것이다.

2) 아래로부터의 탈제도화 압력: 의제형성, 소통방식, 운동방식의 혁신

조직되지 않은 계급과 계층, 세대와 성별을 망라하는 자발적 대중이 오프라인에서만 연인원 70만 명이 참여한 대규모 정치개혁적 사회운동

10) 시민입법운동의 ‘발생’에 영향을 미치는 구조적 조건을 분석한 연구결과에 따르면, 호의적이고 개방적인 정치적 기회구조가 시민입법운동의 발생에 통계적으로 유의미한 영향을 미친다고 하였다(홍일표 2007).

11) 「뜻이 맞아도 정권 눈치 보며 못 도와준다더라(인터뷰) 창립 15주년 맞은 참여연대 김민영 사무처장」(http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=6009091_1151453§ion=03).

12) 「기소된 촛불 1,184명 15억여원 ‘벌금폭탄’」(한겨레 2009/09/25).

의 성격을 띤 집회였다. 광범위한 대중참여가 조직적 동원에 의해서가 아니라 ‘탈단체, 탈조직’의 새로운 양상에서 나타났다. 인터넷 커뮤니티, 블로그 등을 통한 빠르고 강렬한 여론조성과 전달 활동이 매우 활발하게 일어났다. 온라인상의 여론 확산과 의식 공유에만 머물지 않고 오프라인에서의 행동으로 실천되는 경향. 대중들의 집회는 밝고 즐거운 축제와 놀이의 형식으로 나타나고 있다. ‘개죽이,’ 패러디 그림, 사진, 노래 등 비이성적이고 비문자적 표현들이 급속하게 변화하였다. 시민단체들이 ‘탄핵무효 부패정치청산 범국민행동’을 발족했지만, 네티즌들이 이미 걸음을 옮기기 시작한 뒤였다(지금중 2004, 94-96).

운동주체가 다양해졌고, 무엇보다 정치적 기회구조가 변화하였다. 조직과 네트워크 방식이 변화하였다. 인터넷 공론장과 커뮤니티의 활약, ‘인터넷 카페’라고 불리는 각종 다양한 온라인 커뮤니티들의 개방성과 유연성이 확인되었다. 운동의 이념과 정체성에서 변화가 발생하였다. 생명, 안전, 연대, 공동체성, 하지만 중핵은 주권재민과 자결 사상이라 할 수 있다. 운동 의제와 목표가 확장하였다. ‘모든’ 참여자가 ‘모든’ 의제를 공유하는 양상이었고, ‘시장근본주의’에 대한 저항과, ‘사회공공성’이라는 가치가 발견된다. 참여방식과 행동양식의 혁신이 뚜렷하다. 자율적·무정형적 속성, 기존의 대규모 노동, 시민단체들은 이번 촛불시위에서 사람들을 조직하는 동원력도 저항의 프레임을 생산하는 지도력도, 행동지침을 내리는 지휘 능력도 발휘할 수 없었다(신진욱 2008, 113-120).

2004년 탄핵반대운동 직후 한 사회운동가가 평가한 내용과, 2008년 촛불집회의 특징을 분석한 다른 연구자의 글 일부들이다. 정치적 기회구조의 변화, 운동의제와 목표 등을 제외하고, 둘을 분석하는 내용이 거의 동일함을 알 수 있듯, 2008년 촛불집회는 완전히 ‘새로운 것’은 아니었다. 그러나 2004년과의 유사성으로 인해, 2008년 촛불집회의 위력과 위상이 평가

절하될 이유는 전혀 없다. 그것은 분명 한국 민주주의와 사회운동 역사에 새로운 이정표를 세운 기념비적 사건이었기 때문이다(박원석 2009, 51). 촛불은 “내 안의 관성과 우리 안의 구태를 벗고, 나아가 시민사회운동 내부의 혁신과 활성화를 도모하는 치열한 계기”¹³⁾였으며, 이는 정부, 여당이나 제도정치에 대한 도전만이 아니었으며, 시민운동 일반에 대한 심대한 도전이었다(이병천 2008, 121). 광우병대책국민회의의 핵심 인물이었던 안진걸 참여연대 사회경제국장 역시 비슷한 견해를 밝힌다. “시민·네티즌들의 참여와 감성에 비해 우리 시민사회단체들은 어떤 측면에서 낙후되고, 무능한 측면이 있었다. 상당수 시민·네티즌들은 시민사회단체라는 틀을 통해 촛불항쟁에 참여하는 것이 무의미하다고 생각했으며, 그들과 ‘함께 하는 것’ 이상의 의미를, ‘실무적 주관을 인정하는 것’ 이상의 의미를 두지 않았다. 상상력을 잃고 관성에 젖어 있었다”는 것이다(안진걸 2008, 356). 당시 시민운동은 촛불시민의 거대한 에너지를 국민적 집단에너지로 전환시킬 수 있는 사회세력으로 받아들여지지 못하였던 것이다(신진욱 2008, 98-99). 이런 맥락에서 ‘아래로부터의 탈제도화’ 압력은 크게 세 차원에서 구분해 볼 수 있다.

우선 지난 10여 년간 제도화되고 고착화된 운동의제의 혁신이 요구되었다. 김대중, 노무현 정부 기간 동안 시민운동의 의제들 가운데 상당수는 제도권 내부의 의제가 되거나 사회적 합의가 어느 정도 형성되어 일상화되고, 주변화되었다(이태호 2008, 117). 실제로 광우병 쇠고기 수입에 대한 우려가 사회운동의 의제로 전환된 것도, 시민운동조직으로부터 시작된 것은 아니었다(안진걸 2008, 363-364). ‘촛불’의 전개과정에서 확인된 기존 시민운동의 취약함은 촛불을 이끌 지도력의 부재만이 아니라, 의제를 조직

13) 광우병위험미국산쇠고기전면수입반대국민대책위원회/민생민주국민회의(준), 「민생희망, 민주·인권, 한반도 평화를 향해 오늘도 촛불은 타오른다: 촛불운동 1년, 광우병국민대책회의 활동 1년에 즈음한 특별 성명」.

할 능력이 없다는데도 있었다. 지난 10여 년 동안 시민운동은 호의적인 정치적 기회구조하에서, 개별 정책들에 대한 찬반, 각론적 성과를 다루는데는 익숙해져 있었지만, 한국 사회가 어디로 향해 가야할 것인가에 대한 설계도를 갖고 있지 못하였던 것이다(오건호 2008, 151).

운동의제의 혁신과 더불어 소통방식의 혁신이 요구되었다. 김대중, 노무현 정부 시기 동안, 시민운동은 사회를 움직이는 제도적 구성요소로 성장해 갔다. 그러나 그 과정에서 시민운동조직과 일반 시민들 사이의 접촉 면은 상당히 줄어들기 시작하였다(신진욱 2008, 108-109). 2008년 촛불집회는, 수많은 시민들이 자신을 '대변' 해 줄 기존 조직을 찾는 것에 그치지 않고, 본인 스스로 새로운 운동을 만들어 내는 주체로 참여하고 있음을 보여 주었다.¹⁴⁾ 그리고 이는 2008년 촛불집회를 통해 네트워크형 시민운동이 만개했음을 의미한다. 일반 시민의 집단지성에 의해 주도되는 상향식 운동, 정보제공 또는 습득을 통한 정보 네트워크의 구축, 네트워크에서 허브와 링크를 통한 시민들의 연계와 조직화, 사이버 커뮤니티, 온라인과 오프라인에서의 동원이 서로 유기적으로 구성되어 간 것이다. 그리고 시민들은 무선 인터넷과 휴대전화로 연결되어, 사이버 항의 시위를 하는 등 온라인과 오프라인의 상호작용적 운동을 스스로 전개해 나갔다(송경재 2009, 160-162).

마지막으로 시민운동의 제도화된 운동방식의 혁신 또한 강력하게 요구되었다. 그동안 효과를 발휘하였던 일상화되고 안정적인 운동방식들이 정권교체 이후 무력화되었기 때문이다. 입법청원을 내고, 소송을 제기하며, 논평과 성명서를 발표하는 방식의 운동으로는 현 정부의 눈과 귀를 끌 어당길 수 없게 된 것이다. '촛불'은 이렇게 고정화된 기존 운동방식에 강

14) 가장 대표적인 결과가 '언론소비자주권국민캠페인'의 결성일 것이다. 인터넷 카페로 시작된 '언소주'가 창립 1년 만에 회원수 8만 명, 1년간 순수회비 2억 원을 자랑하는 대형 시민단체로까지 성장한 것이다. 기존 언론개혁운동단체들과 달리 이들은 광고주에 대한 직접 압박 등의 새로운 운동수단들을 사용하여, 작지 않은 영향력을 발휘하고 있다.

력한 충격을 가하였다. 운동권식 용어와 운동가요, ‘해라체’ 구호로 가득한 시각형의 피켓이 전부인 기자회견 문화 등은 촛불집회에 등장한 수많은 ‘기발함’에 완전히 압도된 것이다(안진결 2008, 367). 그것은 운동의 상상력이 어디까지 확장될 수 있는가를 보여 주었다. 그러나 여전히 기존 운동 조직들은 “누리꾼들과의 온라인 소통에는 서투르고, 전문가들과 협업해서 법안을 만들거나 성명서를 낸 뒤에 입법청원을 하고 국회를 설득하는 고전적 방식의 작업에 익숙”한 경우가 많다.¹⁵⁾ 촛불시민과 시민단체는 같은 길을 따로 걷고 있으며, 집회 참가 이외의 별다른 참여방식을 개발해 내지 못하고 있는 것이다(신진욱 2009, 154).

하지만 이러한 한계에도 불구하고 많은 시민단체들이 촛불 이후 시민과의 소통 프로그램들을 다양하게 기획, 진행하고 있으며, 비록 서울광장과 광화문의 ‘촛불’은 꺼졌지만 그것이 계속되도록 하는 노력—광우병대책국민회의 활동 종료 후 결성된 민생민주국민회의나 민주주의를 위한 시민네트워크, 희망과 대안 등—과 ‘지역 촛불’은 여전히 진행 중이다.¹⁶⁾ 이처럼 관성화된 시민운동의 자기혁신을 요구하는 ‘아래로부터의 탈제도화’ 압력이 거세다.

이처럼 2009년의 한국 시민운동은, 이명박 정부의 ‘위로부터의 탈제도화’ 압력과 2008 촛불집회에서 시작된 ‘아래로부터의 탈제도화’ 압력에 직면해 있다. 하지만 ‘탈제도화’라는 동일한 이름의 압력이지만, 그 내용이 일치하는 것은 전혀 아니다. 그들은 상호유인과 상호제약, 구조와 전략이라는 측면을 모두 갖는다. ‘위로부터의 탈제도화’ 압력이 ‘아래로부터의 탈제도화’ 압력을 촉발하는 중요한 계기가 되었지만, 아래로부터의 압력은

15) 「MB정권 ‘진화’ 하는데 우린 온실 운동?—정치중립 도그마 깨고 ‘시민정치운동’ 하자」(http://www.ohmynews.com/nws_web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001217233).

16) ‘희망과 대안’과 ‘민주주의를 위한 시민네트워크’ 등이 보다 적극적인 정치적 역할을 선언하였음에도 불구하고, 기존 정당들과의 관계, 지방선거에서의 입후보전략, 정당적 전환 등에 있어서는 여전히 매우 신중하다.

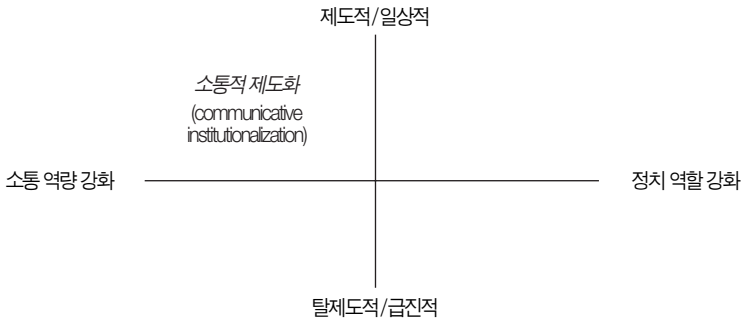
위로부터의 압력을 강화하는 요인이 되고 있다. 제도적 성과, 기반, 수단을 무력화시키는 ‘위로부터의 탈제도화’ 압력에 저항하는 힘은 아래에서부터 솟아난다. ‘아래로부터의 탈제도화’ 압력은 정부의 탄압과 배제에 의한 제약을 받는다. 이로 인해 어느 한 쪽 방향으로의 전면적 탈제도화는 쉽게 이루어지지 않고 있다. 방향과 성격을 달리하는 ‘이중적 탈제도화’ 압력이 빚어내는 ‘길항작용’의 결과인 것이다.

이러한 ‘이중적 탈제도화’ 압력에 직면한 한국 시민운동의 대응은 ‘신속’하기보다 ‘신중’할 가능성이 더 크다. ‘이중적 탈제도화’ 압력의 길항작용이 빚어낸 교착국면의 빈틈을 노려, 자신의 역량과 기획위에서 진행되는 대응을 시도한다. 이런 맥락에서 ‘이중의 탈제도화’ 압력에 직면한 한국 시민운동의 전략을 크게 네 가지 범주로 유형화해 볼 수 있다. 우선 이명박 정부의 탄압과 민주주의 후퇴에 대응하여 정치적 역할을 강화하는 방향과, ‘촛불’을 필두로 확인된 시민들과의 소통을 강화하는 방향 사이에서 선택을 요구받고 있다. 동시에 현재의 ‘이중적 탈제도화’ 압력에 대응하여, 기존의 일상화되고 제도화된 운동의 틀을 유지할 것인지, 아니면 더 급진적이고 탈제도화된 틀로 운동을 전환할 것인지에 대한 고민이 존재한다. 이를 토대로 네 가지 전략 유형이 그려질 수 있다.

이 가운데 어떤 전략을 주로 택할 것인가는 운동주체의 의지와 역량¹⁷⁾에 따라 달라질 수 있다. 따라서 ‘이중의 탈제도화’ 압력에 직면한 한국 시민운동의 주체적 대응을 종합적으로 분석하기 위해선 각각의 전략들, 전략을 선택한 조직의 상황, 그것의 전개과정 등에 대한 비교연구가 더욱 적절할 것이다. 하지만 본 논문에서는 우선 참여연대 단일사례분석을 시도할 것이다. 현재 참여연대는 ‘대중과의 소통’을 강조하되, 그것이 근본적 수준의 ‘탈제도화’ 전략이 아니라 기존의 ‘제도화’ 전략과 최대한 잘 조응하

17) 신상숙은 제도화에 대응하는 여성운동의 역량을 ‘자율역량’이라 개념화한 바 있다(신상숙 2008).

〈그림 1〉 탈제도화 압력에 직면한 시민운동의 전략 유형



도록 하는 방식으로 조직의 변화를 이끌어 가고 있으며, 이는 ‘소통적 제도화(communicative institutionalization)’ 전략이라 이름붙일 수 있다. 이러한 전략의 가능성과 한계는, 2009년 가을 진행되고 있는 서울광장 조례개정운동을 통해 잘 드러나고 있다. 이하에서는 한국을 대표하는 시민단체인 참여연대의 사례를 통해 ‘이중의 탈제도화’ 압력에 대응하여, 한국 시민운동이 선택한 전략 유형의 특징과 함의를 분석해 볼 것이다.

4. ‘소통적 제도화’ 전략의 고민과 적용

1) ‘소통적 제도화’ 를 위한 조직적 고민: 2009년 ‘참여연대 운동혁신 TFT’ 논의 분석

참여연대는 김대중, 노무현 정부 시기 동안 가장 강력한 영향력을 발휘한 시민단체 가운데 하나였음에도 불구하고, 그것의 제도화는 비교적 제한적이고, 신중하게 이루어져 왔다. 참여연대 운동의 상당 부분은 ‘제도개혁’, ‘제도변화’ 를 목적으로 하였고, 실제로 수많은 입법적 성과들을 이끌

어 났다. 이를 위해 참여연대는 입법청원이나 공익소송, 정보공개청구 등 제도적 수단들을 가장 적극적으로 하면서도, 효과적으로 활용한 단체였다. 그러나 ‘국가로부터의 재정지원’이나 ‘국가 영역으로의 직접 참여’ 등에 있어서는, 강력한 ‘독립성’의 원칙을 견지하였다. 특히 ‘정치적 중립성’을 강조하며 제도정치와의 관계에선 확실한 선을 그어 왔다. 2000년 낙천·낙선 운동이나 총선 및 대선에서의 정책제언, 감시활동 등은 꾸준히 이루어져 왔으나, 특정 정당이나 후보에 대한 지지, 정책연합, 후보전술 등의 정치적 실천은 철저히 배제해 왔던 것이다. 또한 참여연대는 창립 이후 꾸준히 “정부로부터의 어떤 재정지원도 받지 않는다”라는 원칙을 유지해 왔고, 이는 현재 10,000명이 넘는 회원들의 회비(와 일부 후원금)에 의한 재정자립이 가능한 상황을 만들어 냈다.¹⁸⁾

실제로 이명박 정부 출범 이후 진행되고 있는 각종 보조금, 지원금의 축소나 프로젝트의 중단 등의 재정압박 시도가 참여연대에 직접적 타격이 되지는 않고 있다.¹⁹⁾ 정부나 정치권으로의 직접 진출 또한, 참여연대의 영향력이나 규모에 근거해 볼 때 오히려 적은 숫자라 할 수 있다.²⁰⁾ 참여연대

18) 참여연대의 연도별 가입회원 숫자는 참여정부 시기 오히려 매년 감소하는 추세를 보이다가, 2008년에 급반등하였다(2003년 2,486명, 2004년 2,133명, 2005년 1,358명, 2006년 1,391명, 2007년 713명, 2008년 1,451명). 2009년에도 매달 100명 이상의 신규회원이 가입하고 있다.

19) 물론 참여연대에 대한 개인이나 기업의 후원금 제공이 점점 어려워졌고, 후원행사에서의 모금이 쉽지 않다는 어려움을 토로하고 있다(「뜻이 맞아도 정권 눈치 보며 못 도와준다더라(인터뷰) 창립 15주년 맞은 참여연대 김민영 사무처장」(http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=60090911151453§ion=03)). 하지만 2008년과 2009년 후원의 밤 모금규모가 예전에 비해 적지 않으며, 이는 대부분 다수의 소액후원자들에 의해 가능할 수 있었다고 한다.

20) 참여연대 출신의 공직진출을 격렬하게 비판해 왔던 뉴라이트 계열의 인물들은, 이명박 정부 출범 이후 2년 동안 무려 22명이 정부, 여당 요직에 포진해 있는 것으로 조사되었다(민주당, 〈뉴라이트와 정부, 여당과의 유착〉)(<http://www.viewsnnews.com/article/view.jsp?seq=53542>). 참여연대의 경우, 참여정부 4년 동안 모두 70명의 집행위원이 정부에 참여했는데, 이 가운데 기관장 및 상임위원급은 3명에 불과했고, 나머지는 모두 법정위원회 비상근직(15명), 한시위원회 위원(35명), 자문위원(17명)으로 참여하였다(『자유기업원 발행, [참여연대 보고서]에 대한 반론, (2008.2. 참여연대)).

는 운동의 요구를 제도, 시스템으로 만들고자 하는 운동이었다는 점에서, ‘제도화’를 처음부터 염두에 둔 단체이다. 문제는 ‘제도화’ 속에서 ‘운동성’을 어떻게 살려나갈 수 있을 것인가였고, 이 긴장감을 잃지 않으려 노력해 왔다. 노무현 정부 시기엔 의원들을 설득하는 상층로비 중심으로 운동을 해도 되었지만, 이명박 정부에선 어렵게 되었다. 따라서 시민참여와 접촉의 폭을 넓히고, 새로이 운동성을 강화하기 위한 노력을 필요로 하고 있다. 참여연대가 ‘회비에 의한 재정자립’을 원칙으로 삼은 것은, 오히려 정부지원금 자체가 ‘불안정 요소’로 보았기 때문이고, 그런 면에서 참여연대는 처음부터 ‘제도적 안정성’을 중시한 단체라고 할 수 있다.²¹⁾

하지만 참여연대 역시 현재의 ‘이중적 탈제도화’ 압력으로부터 자유로울 수는 없으며, 시민운동을 대표하는 단체라는 위치로 인해, 더욱 적극적인 대응을 요구받고 있다. 2009년 4월부터 9월까지 만 5개월간 비공개로 운영된 참여연대 운동혁신 TFT 회의에서는, 이러한 현재 상황에 대한 고민이 다양한 각도에서 다뤄진 것으로 파악된다.²²⁾ 참여연대 역시 현재 상황이 “민주주의의 제도화, 권력 감시의 성과들이 무너지고 있으며, 진보개혁적 사회운동과 대중 사이의 인식과 평가에 격차가 있다”고 보고 있다. 이에 대해 “자기 운동의 중심성을 견지하되, 변화된 조건과 환경에 맞춰, 현상유지를 넘어선 새로운 의제와 활동방식을 개발”해야 하며, “전문성 강화와 더불어 현장 접촉면 확대, 대변형을 넘어 시민 역량을 강화하는 운동이 필요”하다고 분석한다.²³⁾

하지만 흥미롭게도 참여연대 상근자들의 경우, 이명박 정부 출범 이후 계속되고 있는 ‘위로부터의 탈제도화’ 압력 그 자체보다 조직 내부의 관성

21) 박영선 참여연대 기획위원장과와의 인터뷰(2009년 7월 22일).

22) 본 논문의 필자 역시 해당 TFT의 참여자였고, 회의 내용 가운데 공개되어도 되는 내용에 국한하여 직접 인용형식으로 논문에서 사용하기로 하였다. 문건의 경우, 작성자 이름은 제외하고 문건명만 적시토록 한다.

23) 「참여연대 15년 운동혁신 TFT보고서(초안)」(2009년 9월 2일).

을 핵심적인 위기 요인으로 받아들이고 있고, 따라서 조직 내부적 혁신을 더욱 중시하고 있다.²⁴⁾ 하지만 ‘위로부터의 탈제도화’ 압력에 저항하는 싸움은 참여연대 내부 혁신 차원의 문제만은 아니며, 보다 넓은 정치적 맥락에 대한 이해와 합의를 필요로 한다. 현재 상황에서 “진보개혁진영의 어떤 요구도 수용되기 어렵고, 참여연대 역시 분명한 해법은 없다. 심하게 기울어진 정치사회적 역관계의 복원과 진보진영의 세 규합이 필요”하며²⁵⁾ 가장 시급한 일은 “한국의 시민운동 전체가 공유해야 할 거시적 과제를 제시하는 것”이라는 입장이다.²⁶⁾ 하지만 이것이 자칫 “정치적 슬로건을 전면에 내걸고, 다시 ‘거리의 정치’에 올인하여, 이명박 정권퇴진, 불신임운동으로까지 전개되어서는 안 된다”며 한계를 분명히 하고 있다.²⁷⁾ 즉 “반MB전선에 대한 입장과 역할이 충분히 고민”되어야 하지만, “주요 쟁점들에 대한 ‘거리의 동원’을 넘어선 운동방식이 시도되어야 한다”는 것이다.²⁸⁾

사회운동의 제도화는 매우 중요하고, 현실적인 목표이다. 하지만 제도를 넘는 급진적 행동과 조직화를 항상 염두에 두어야 한다. 이명박 정부 하에서, 이러한 양상이 일순간에 무너지고, 오직 적대적 대립만 존재하고 있다. 그렇다고 ‘제도개혁’, ‘입법운동’이라는 목표를 포기해서는 안 된다. 만약 이명박 정부를 ‘독재’로 몰아붙일 경우, 이는 운동의 여지를 좁히고, 제도화의 기반을 약화시키는 결과를 낳을 수 있다. ‘제도화’와

24) 참여연대 상근자 설문조사(2009년 8월) 결과 전체 42명의 응답자 중 37명이 현재 상황을 ‘위기’로 보고 있다. 그런데 그 이유들로는 매너리즘적 현상유지(29명), 내부적 의사소통문제(11명), 영향력 축소(8명) 등이 꼽혔다. 그리고 이러한 위기를 극복하기 위해서는 의제 개발 및 정책생산 능력 강화(18명), 내부 조직운영 혁신(12명), 운동방식 개선을 통한 대중성 강화(6명)(중복응답 가능)이라고 대답하였다.

25) 「참여연대 전망과 관련된 문제의식」(2009년 4월 29일).

26) 「메모」(2009년 6월 19일).

27) 「참여연대 의제 조정에 관한 메모」(2009년 6월 19일).

28) 「논의를 위한 메모」(2009년 6월 2일).

‘급진화’ 사이의 균형이 필요하다. 참여정부 시기에 이미 이 균형이 한번 무너졌고, 지금 다시 다른 방향으로 무너지려 하고 있다. 따라서 ‘거리의 정치’, ‘급진화된 행동’만 요구해서는 안 된다. 촛불 당시에도 그 갈등이 컸고, 만약 그대로 따랐다면 촛불은 훨씬 일찍 꺼졌을 것이다. 현재 상황은 탄압에 대응하기에 급급하여 ‘전투적’으로 보이지만, 그것이 ‘의제의 급진화’는 아닌 것이다. 집회 및 표현의 자유가 ‘급진적 의제’는 아니지 않은가.²⁹⁾

이러한 상황에서 참여연대가 이명박 정부와 ‘제도화된 통로’를 마련하는 것은 당분간 어려울 것으로 예상된다. 이명박 정부가 ‘중도실용’을 내세우며 정책기조의 전환을 선언하였지만, 그에 상응하는 소통의 메커니즘은 전혀 만들지 않고 있기 때문이다. 따라서 참여연대의 고민 역시 ‘대중과의 소통 강화’라는 방향으로 모아지고 있다. “결국 남은 방법은 우리가 주장하는 바가 다수 국민이 지지하도록 설득하는 것이다. 조건이 달라지니 운동 방법도 달라질 수밖에 없다”³⁰⁾는 것이다. 일단 참여연대는 중단 없는 권력 감시운동, 정책대응 중심의 대변형 운동, 정치적, 재정적 독립, 시민참여형 운동이라는 기본성격을 유지하고, 기존의 활동방식들—입법청원, 정책제안과 분석 등 정책 콘텐츠 생산, 고소고발 등 법률 대응, 미디어 홍보, 공론장 제공, 직접행동, 시민교육 등—을 발전시켜 나가는 것을 변화의 큰 틀로 삼고 있다.³¹⁾ 이러한 틀을 유지하면서 적극적으로 시민들과의 소통과 참여를 중시하는 활동방식을 개발해 내려는 노력을 강화하고 있는 것이다. 예를 들어 기존의 논평이나 보도자료와 같은 패턴화된 방식을 쇠신하기 위

29) 박원석 참여연대 협동사무처장과의 인터뷰(2009년 9월 10일).

30) 「뜻이 맞아도 정권 눈치 보며 못 도와준다더라(인터뷰 창립 15주년 맞은 참여연대 김민영 사무처장)」(http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=60090911151453§ion=03).

31) 「참여연대 15년 운동혁신 TF 보고서(초안)」(2009년 9월 2일).

〈표 2〉 참여연대가 강화하고 있는 새로운 활동방식들³³⁾

인터넷사업	20대를 대상으로 한 교육, 조직사업
교육사업	아카데미 느티나무 시민강좌 신설
회원사업	다양한 회원캠페인 ³⁴⁾ (광장조례개정운동, 등록금, 미디어법 등에 관심있는 회원들의 모임)
홍보분야	연차보고서의 제작, 캠페인 사이트의 제작과 운영
온라인분야	2008년 초 블로그 플랫폼 전환, 포탈 사이트 및 외부 온라인 활용, 온라인 캠페인, 뉴스레터 작성
출판/인쇄분야	독자적 출판사업, 캠페인 인쇄물의 제작

해 이슈리포트 발간,³²⁾ 블로그 글쓰기, 다음 아고라나 오마이뉴스에 기사 게재 등의 시도를 하고 있다.

신진옥은 한국 시민운동의 운동방식을 크게 세 유형으로 나누는 바 있다 (신진옥 2009, 156-157). 이 구분에 따르면 참여연대는 전통적으로 ‘전문가·활동가 운동(A유형: 입법운동, 사법분쟁, 민관협치, 미디어활용)’이 가장 강했으나, 최근 ‘시민참여형 운동(B유형: 담론생산, 직접행동, 소통과 교육)’을 강화해 가고 있고, 아직 ‘시민주도형 운동(C유형: 각종 소모임, e-커뮤니티)’과의 연계는 약한 것으로 설명할 수 있다. 즉 참여연대는 전통적인 정체성인 A유형을 약화시키지 않으면서, B유형과의 결합을 강화하는 방향으로 혁신을 시도하고 있는 것이다. ‘촛불’의 요구가 전면적으로 수용되기 위해선 C유형으로의 전환이 적극적으로 이루어져야 하겠지만, 그러한 급격한 선회는 시도되지 않았다. 이런 점에서 ‘이중의 탈제도화’ 압력에 대한 참여연대의 대응은, 그동안 구축한 제도화의 강점을 유지하되, 시민들

32) 원래는 국회나 오피니언 리더들이 예상독자였으나, 최근에는 일반대중을 독자로 상정하고, 센터블로그를 기반으로 작성되고 있다.

33) 「참여연대 주요 활동의제 및 활동방식 평가: 시민참여분야(초안)」(2009년 7월 7일)의 내용을 재구성.

34) 최근 몇 년간 대중캠페인이 약화되는 추세였으나, 2008년 이후 활발해지고 있다. ‘광장을 시민 품으로’, ‘헌법이 죽어간다’, ‘MB1년 평가-기 프로젝트’, ‘엘로우카드 캠페인-미디어법’, ‘국민참여재판 함께 보기’ 캠페인 등이 2008년, 2009년 동안 진행 중이거나 완료되었다.

과의 소통 역량과 기반을 최대화하는 방향, 즉 ‘소통적 제도화 (communicative institutionalization)’ 전략이라 할 수 있다. 이하에서는 참여연대의 서울광장 조례개정운동을 사례로, ‘소통적 제도화’ 전략이 어떤 가능성과 한계를 드러내었는가를 보다 구체적으로 분석해 본다.

2) ‘소통적 제도화’ 전략의 실천적 적용: 서울광장 조례개정운동의 가능성과 한계

서울광장 조례개정운동은, 이명박 정부의 ‘위로부터의 탈제도화’ 압력과 촛불집회를 경험한 시민들의 ‘아래로부터의 탈제도화’ 압력이 정확히 충돌하는 공간을 둘러싼 투쟁이다. 특히 2009년 5월 23일 노무현 전 대통령 서거 이후, 불법시위가 예상된다는 이유만으로 서울광장을 12일 이상 경찰차벽으로 둘러쌌고, 6·10민주항쟁 기념문화제를 다시 불허하면서, 시민들의 불편과 불만, 시민단체들의 분노가 증폭되었다. 서울시는 이러한 조치가 ‘서울특별시 서울광장의 사용 및 관리에 관한 조례’가 서울광장의 사용목적을 ‘시민들의 여가선용과 문화활동’으로만 한정하고, 광장사용을 사전허가제로 운영하도록 명시하고 있다는 데 근거하고 있다고 밝히고 있다. 하지만 이 조항 자체가 헌법상 보장된 기본권을 침해할 뿐만 아니라, 운용과정 또한 명백한 법적·정치적 문제를 안고 있다는 것이 참여연대의 주장이다. 이에 참여연대를 비롯한 수십 개의 정당, 사회단체들이 ‘광장조례 개정 서울시캠페인단’을 결성하여, 광장조례개정운동을 진행하고 있다.

이 ‘조례개정운동’을 직접민주주의 제도의 하나인 조례개폐청구권³⁵⁾을 활용하여 진행하고 있다. 이를 위해 서울시 유권자의 1/100 이상의 연서가 필요하고, 그 숫자가 80,958명에 달한다. 더구나 이는 ‘서울시민’임을 증명하기 위해 주민등록번호와 주소, 서명까지 다 받아야 한다는 점에

35) “선거권을 가진 19세 이상의 주민이 주민총수의 1/100 이상의 연서로 지방자치단체장에게 조례개폐를 청구할 수 있는 권리”(지방자치법 15조).

서 일반적인 서명운동보다 규모와 강도 면에서 상당한 부담이 크다. 설령 개폐청구가 이루어진다고 하더라도, 절대다수의 한나라당으로 구성된 서울시의회, 그리고 내년 5월 지방선거를 앞둔 서울시의원들이 개정에 나설 가능성은 낮다. ‘부담’과 ‘부하’는 확실히 크고, ‘성공’과 ‘성과’의 가능성은 낮은 운동인 것이다. 더욱이 참여연대는 그동안 ‘조례개정운동’을 한 적이 거의 없고, 지난 몇 년간의 입법운동의 기본 패턴 자체가 의원발의를 통한 ‘정치적 로비’ 중심으로 ‘저부담, 고효율’의 방식으로 진행되어 왔다는 점에서, 이와 같은 ‘고부담, 저효율’ 운동을 시작한 것 자체가 상당히 이례적이다.³⁶⁾ 결국 이 운동의 시작은 ‘촛불’의 위력에 대한 기대와 운동의 정치적 의미에 대한 전략적 판단 때문에 가능했다.

이 운동의 처음 시작 당시 실무자들은 부정적이었다. 우선 이 운동의 결과로 바꿀 수 있는 내용이 그리 많지 않기 때문이다. 하지만 광장이 버스로 봉쇄되는 상황이 계속되자, 이것이 하나의 정치적 쟁점이 되었고, 촛불 이후 계속 제기되어 왔던 새로운 운동방식의 개발, ‘시민 속으로’라는 문제의식 하에서 추진되게 되었다. 참여연대 단독으론 불가능하겠지만, ‘촛불’이 다시 움직인다면 가능할 것이라고 예측하였다. 실제 진행과정에서 ‘개념찬 언니들,’ 지역 촛불과 같이 촛불집회 당시 중요한 역할을 담당했던 이들의 협력이 크다. 이들과 더불어 민주당과 민노당 등 정당의 역할이 중요하며, 이는 정당과 시민단체가 공조하는 모델로서의 의미도 있다. 그리고 이는 내년도 지방선거에서, 시민네트워크를 구축하는 자산과 경험이 될 것으로 본다.³⁷⁾

36) 서울시장의 서울광장 사용불허처분 및 경찰의 서울광장 차벽봉쇄에 대한 헌법소원 및 손해 배상청구소송도, 참여연대가 아닌 민변이 단독으로 제기하였다(2009년 7월 20일). 문제제기를 위한 공익소송을 즐겨 활용하였던 과거에 비교할 때 이 역시 의외이다.

37) 이재근 참여연대 행정감시센터 팀장과의 인터뷰(2009년 7월 22일).

광장조례 개정운동은 형식상 조례개정을 위한 시민청구라는 법적·행정적 요건을 갖추기 위한 서명운동의 형식을 띠고 있지만, 그것이 단지 행정적 청원에 그치는 것이 아니라, 국민주권을 회복하고, 민주주의를 소생시키며, 지난 촛불운동이 그러했듯 시민의 참여와 행동이 중심이 되는 운동으로 기획된 것이다(박원석 2009, 56). 그러나 현실은 낙관적이지만은 않다. 원래 목표는 9월 말까지 8만 명의 서명을 모두 다 받는다는 것이었으나, 실제 서명자 숫자는 9월 말 현재 3만 명을 조금 상회한 수준에 머무르고 있다. 이 가운데 8,000명은 김대중 대통령 서거라는 특수한 상황의 결과였고, 12,000명 가량은 민주당 쪽에서 확보한 것이다. 서울 16개 지역에 ‘광장을 찾는 사람들’이 조직되었지만, 실제 활동은 네 군데 정도이고, 실제 참여연대 차원의 투입역량에도 한계가 있다.³⁸⁾

현재 참여연대에서는 행정감시센터 이외에 사무국과 시민참여팀 등에서 캠페인, 수입인 관리 등의 일을 일부 지원을 해 주고 있다. 하지만 참여연대가 현실적으로 이에 대해 추가적 지원을 하기란 어렵다고 본다. 민주노총과 전국민주공무원노동조합 서울시지부 등의 협력이 필요하다.³⁹⁾

광장조례개정운동을 위해 참여연대가 전체적으로 잘 움직이는 것은 아니다. 과거 부패방지법 제정 운동의 경우, 무려 7년을 지속했고, 엄청난 내부동원의 결의가 있었다. 그런 것을 이 운동에 기대하기란 어렵다. 또한 많은 간사들이 패턴화된 운동방식, 성과에 익숙한 체질이 되었고, 그렇기 때문에 운동에 참여하는 것을 다소 어색해 하는 경우도 있다.⁴⁰⁾

이런 상황은 ‘촛불’의 위력만이 아니라, 기존 정당과 사회운동조직의

38) 「서울광장 되찾기 운동 뒷심낼까」(『한겨레』, 2009년 9월 8일).

39) 장정욱 참여연대 행정감시센터 간사와의 인터뷰(2009년 9월 4일).

40) 박원석 참여연대 협동사무처장과의 인터뷰(2009년 9월 10일).

제도적 동원 역량이 갖는 중요성을 재확인시켜 주고 있다. ‘개념찬 언니들’ 과 지역촛불 등 새롭게 등장한 운동주체들과의 협력만으로는 한계가 분명하다. 민주당과 민노당, 민주노총 등과 참여연대, 그리고 ‘촛불’ 이 어떻게 모두 공조할 수 있을 것인가가 문제가 되는 것이다. 어느 한 쪽의 힘만으로는 광장 조례의 개정이라는 가시적 성과를 거둘 수 없다. 또한 조직 내적으로도, 참여연대 각 부서들의 체계적인 협력 없이 이 운동이 지속되기 어렵다. 수천, 수만의 서명을 조직하고, 관리하며, 진행하는 작업은 운동가 몇 명의 ‘열정’ 이나 인터넷 카페의 열성 회원들의 ‘성원’ 만으로 불가능하며, 적절하게 제도화된 조직 운영이 반드시 동반되어야 가능한 것이다. 참여연대가 현재 확보한 1만 명의 회원, 잘 갖춰진 회원 관리 시스템, 간사 운용 방식과 회의체계, 재정적 독립성 등의 탄탄한 조직 역량은, ‘소통적 제도화’ 전략을 실천적으로 적용해 볼 수 있는 중요한 기반이 되고 있다. 이 운동은 분명 ‘촛불’ 의 충격과 그것에 대한 믿음으로부터 시작된 것이다. ‘아래’ 로부터, 그리고 ‘현장’ 으로부터 제기된 이슈로부터 출발하여 시민의 직접참여와 제도개혁을 결합시키는, 힘들지만 분명 새로운 실험이자 도전인 것이다. 그리고 그것의 성공은 전통적인 동원 역량, 제도화된 조직 역량을 필요로 하고 있음 또한 확인된다. 이것이 ‘이중의 탈제도화’ 압력에 맞서 참여연대가 구사하고 있는 ‘소통적 제도화’ 전략의 특징이라 할 수 있다.

5. 맺으며

이명박 대통령에 대한 국정 지지율이 40%를 넘어서고, ‘중도실용’ 과 ‘경제성장’ , ‘국익신장’ 을 내세우는 국정홍보가 연일 계속되고 있다. 인사 청문회나 국정감사를 통해 현 정부의 비도덕성과 무능, 후안무치함, 불법성 등이 적나라하게 드러나고 있지만, 그것이 이명박 정부를 위협하는 정

치적 힘으로 작용할 기미는 보이지 않는다. 민주당, 창조한국당, 민주노동당, 진보신당 등 야당 정치세력들과 시민사회단체들은 틈만 나면 ‘연합’과 ‘공조’를 외치지만, 그것이 어떤 미래의 비전과 가치를 함께 만들어 나가겠다는 것인지는 알 수 없다. 정부의 집요하고도 치졸한 탄압으로 ‘촛불시민’들의 사고와 발언, 행동은 크게 제약받고 있고, 위축되어 가고 있다. ‘위로부터의 탈제도화’ 압력은 더욱 거세지는 반면, ‘아래로부터의 탈제도화’ 압력은 오히려 약화되고 있는 양상이다. 따라서 ‘촛불’의 충격과 자극을 끊임없이 되새기려는 적극적 노력이 없다면, 그것은 다시 ‘2008년’이라는 특정 시간과 ‘광우병’이라는 특정 이슈로 박제화되어 버릴 가능성도 완전히 배제할 수는 없다.

그런 의미에서 참여연대가 운동혁신 TFT를 구성하여 5개월 이상 가동하고, ‘고비용, 저효율’의 서울광장 조례개정운동을 진행하고 있는 것은, 한국 시민운동 전반에서 볼 때 예외적인 상황이라 할 수도 있다. ‘이중의 탈제도화’ 압력이라는 구조적 조건 변화에 대응하여 한국 시민운동이 구사할 수 있는 전략은, 조직의 의지와 역량에 따라 다른 유형으로 선택될 것이다. 하지만 현실의 상황은 그렇게 녹록하지 않다. 2009년 현재 대다수 사회운동조직들은 능동적으로 자기 변화와 혁신을 주도하기보다, 조직의 생존 자체에 보다 큰 힘을 쏟아 부어야 하는 실정이기 때문이다. 뿐만 아니라 참여연대가 취한 ‘소통적 제도화’ 전략의 성공 가능성 역시 참여연대라는 개별 조직의 의지와 역량에 의해서만 결정되는 것은 아니다. 향후 정치적 상황의 변화나 예기치 않은 사건의 발생 등에 의해, 훨씬 더 적극적인 정치적 역할을 요구받을 수도 있는 것이며, 더욱 급진적 실천이 강제될 수도 있기 때문이다. 따라서 ‘이중의 탈제도화’ 압력에 대해, 운동주체들이 어떤 전략적 선택을 할 것이며, 그것이 어떤 결과를 낳을 것인가에 대한 체계적이고 종합적인 분석을 위해선, 보다 많은 ‘시간’과 ‘사례’가 필요할 것으로 보인다. ~~2009~~

참고문헌

- 광우병 국민대책회의. 2009. 『광우병 국민대책회의 1주년 자료집』.
- 김경희. 2003. “한국여성운동의 참가의 정치: 1990년대 이후의 여성운동을 중심으로.” 『NGO연구』 제1권 제1호 (2003년 8월). 121-146.
- _____. 2007. “법제화 운동을 중심으로 본 한국여성운동의 제도화와 위기론.” 『사회과학연구』 제15집 1호. 108-141.
- 김보연. 2006. “한국 여성폭력운동의 제도화 과정과 효과에 관한 연구.” 이화여자대학교 석사학위논문.
- 김은미. 2000. “한국 지역정치의 변화와 지역운동의 제도화.” 이화여자대학교 박사학위논문.
- 박원석. 2009. “촛불운동, 광장의 민주주의.” 참여연대, 참여사회연구소 공동토론회. 『광장을 열어서: 서울광장 조례개정의 헌법적 근거와 민주주의』. 참여연대 강당 (2009년 7월 16일).
- 송경재. 2008. “2008년 촛불과 네트워크형 시민운동의 전망.” 『시민과 세계』 (2008년 하반기 14호). 156-174.
- 신상숙. 2007. “여성폭력추방운동의 역사적 맥락과 제도화: 미국과 영국의 사례를 중심으로.” 『한국여성학회지』 제23권 3호. 5-42.
- _____. 2008. “제도화 과정과 갈등적 협력의 동학: 한국의 반(反)성폭력운동과 국가정책.” 『한국여성학회지』 제24권 1호. 83-119.
- 신진욱. 2008. “정치위기와 사회운동의 새로운 주기: 2008년 촛불시위 이후 한국 민주주의의 이중적 과제.” 『기억과 전망』. 96-128.
- _____. 2009. “시민운동의 소통과 연대.” 『한국사회포럼 2009: 진보의 또다른 상상』.
- 안진걸. 2008. “촛불 이후, 시민사회운동의 혁신과 활성화를 위한 제언.” 『시민과 세계』 (2008년 하반기 14호). 354-375.

- 오건호. 2008. “시장권력에 맞서 공공성 연대운동으로.” 『시민과 세계』 (2008년 하반기 14호). 148-155.
- 오장미경. 2005. “여성운동의 제도화, 운동정치 확대인가 제도정치로의 흡수인가.” 『여성과 사회』 제16호. 8-34.
- 윤민재. 2008. “뉴라이트의 등장과 보수의 능동화.” 『시민과 세계』 (2008년 상반기 13호). 46-65.
- 윤정숙. 2004. “‘진보적’ 여성운동의 전환을 위한 모색.” 『창작과 비평』 제125호. 55-69.
- 이병천. 2008. “이명박 정부의 촛불집회.” 권지희 등. 『촛불이 민주주의다』. 해피스토리.
- 이태호. “시민운동의 위기와 새로운 혁신의 과제.” 『시민과 세계』 (2008 상반기 13호). 103-143.
- 조대엽. 2003. “시민운동의 제도화와 시민사회의 정치참여.” 『시민사회와 NGO』 제1권 제1호 (2003 봄/여름). 19-48.
- 지금중. 2004. “시민사회운동과 새로운 운동방식: 탄핵무효운동을 중심으로.” 『기억과 전망』 (2004년 여름). 91-106.
- 홍일표. 2003. “전략적 용량의 한계에 도달한 한국 시민운동의 ‘정치적 중립’: 중립성의 도그마에 대하여.” 『시민과 세계』 (2003년 하반기 3호). 93-114.
- _____. 2004. “17대 총선과 시민운동: 변화된 ‘사회적 기회구조’와 운동 레퍼토리 혁신의 한계.” 『시민과 세계』 (2004년 하반기 6호). 205-225.
- _____. 2007. 『기로에 선 시민입법: 한국 시민입법운동의 역사·구조·동학』. 후마니타스.

Castelles, Manuel. 1983. *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*. London: Edward Arnold.

- Della Porta, Donatellar, and Herbert Reiter(eds.). 1998. *Policing Protest: The Control of Mass Demonstrations in Western Democracies*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ferree, Myra M., and Patricia Y. Martin (eds.). 1995. *Feminist Organization: harvest of the New Women' s Movement*. Philadelphia: Temple University Press.
- Giugni, Marco G., and Florence Passy. 1998. "Contentious Politics in Complex Societies: New Social Movements between Conflict and Cooperation." Marco G. Giugni, Doug MacAdam and Charles Tilly(eds.). *From Contention to Democracy*. New York: Rowman & Littlefield.
- Jenkins, J. Craig, and Craig M. Eckert. 1986. "Channeling Black Insurgency: Elite Patronage and Professional Social Movement Organizations in the Development of the Black Movement." *American Sociological Review* 51.
- Kriesi, Hanspeter. 1996. "The Organizational Structure of New Social Movements in a Political Context." D. McAdam, John D. McCarthy and Mayer N. Zald. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kriesi, Hanspeter, Ruud Koopmans, Jan W. Duyvendak, and Marco G. Giugni. 1995. "The Politics of New Social Movements." *New Social Movements in Western Europe: A Comparative Analysis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Meyer, David. S., and Sidney Tarrow (eds.). 1998. *The Social Movement Society: Contentious Politics for New Century*. Maryland: Rowman & Littlefield Publisher Inc.

- Meyer, David. S. 2007. *The Politics of Protest: Social Movements in America*. New York/Oxford. Oxford University Press.
- Piven, Frances F., and Recharad A. Cloward. 1971. *Regulating the Poor*. New York: Vintage.
- Tarrow, Sidney. 1989. *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy 1965-1975*. Oxford: Clarendon.

투고: 2009.10.6 심사: 2009.10.23 확정: 2009.11.9